

지역 사회복지서비스 조직들의 재정자원 수급 행태에 관한 연구

김영종*

사회복지서비스의 전달체계에 변화가 나타나고 있으며, 그에 따라 서비스 조직들의 자원 수급(收給) 환경도 변화하고 있다. 그럼에도 이러한 환경적 변화 요구들이 지역 사회복지서비스 조직들에서 적절히 구현되지 못하고 있다. 이러한 환경과 조직들 간의 불일치 현상은 지역 사회복지서비스 조직들의 행태에 대한 경험적인 조사연구의 필요성을 제기한다. 부산지역의 총 75개 이용/수용 시설들이 조직에 관한 표본 조사자료에 포함되었으며, 개별 시설들의 최고/상급 관리자 122명이 조직 리더들에 관한 표본 자료로 수집되었다. 자료 분석의 결과 및 함의는 다음과 같다. (1) 대부분의 지역 사회복지서비스 조직들에서는 후원이나 이용료수입과 같은 민간자원들보다는 정부자원에 대한 의존도가 높게 나타난다. (2) 지역 사회복지서비스 조직들은 대부분 '안정성'이 높은 자원을 우선적으로 선호하는 것으로 나타났으며, 정부자원에 대한 선호의 이유도 여기에서 비롯되는 것으로 나타났다. (3) 조직의 리더 등과 같은 전략적 선택 요소들이 조직들의 재정자원 수급 행태에 영향을 준다는 증거를 찾지 못했다. 연구의 결과는, 제도적 환경 요소들의 적절한 선별과 변화를 통해 사회복지서비스 조직들을 변화시킬 수 있는 가능성을 보여준다.

* 이 논문은 1998년 한국학술진흥재단의 학술연구비에 의해 지원되었음.

** 경성대학교 사회복지학과 교수.

1. 서론

모든 조직에서 자원을 원활히 수급하는 문제는 언제나 중요한 이슈이다. 특히 자원 수급이 외부 환경의 절대적 영향력 아래에 있는 사회복지서비스 조직으로서는, 환경으로부터 서비스 자원을 적절히 선별하고 확보하는 것이 치명적인 관심사가 될 수밖에 없다. 다양한 유형의 서비스 자원들 가운데서도, 재정자원은 서비스 인력이나 기타 물리적인 자원들의 수급에 우선하는 중요성을 띤다. 또한 사회복지서비스 조직들의 입장에서는, 가장 희소하면서도 조직의 통제력이 쉽사리 미치지 못하는 취약 부분이 바로 재정자원의 수급 문제이다.

사회복지서비스 조직들의 재정자원 수급과 관련한 환경은 현재 급속히 변화하고 있다. 80년대 후반 이후 우리나라에 나타난 신보수주의와 복지다원주의의 영향으로 인해, 사회복지에 있어서 공공의 역할 감퇴와 민간이나 가족체계 등을 통한 복지 공급주체의 다원화 등이 대두되고 있다(오정수, 1999). 이러한 사회복지의 거시적인 기저 환경 변화는, 사회복지서비스의 직접적인 운영체계에도 영향을 주게 된다. 중앙과 지방 정부의 역할분담과 공공복지 공급체계의 변화 시도, 민간자원의 풀(pool)을 확대하기 위한 <기부금품모집규제법>이나 각종 세제의 개선 노력, 민간의 사회복지서비스 사업에의 참여를 장려하는 <사회복지사업법>의 개정, 지역사회 민간자원의 원활한 수급을 목적으로 하는 <공동모금법>의 제정 및 실행 등과 같은 것들이 사회복지서비스의 운영체계의 변화로 나타나고 있다(강철희, 1999; 김영중, 2000).

사회복지서비스 조직들의 관점에서 이러한 일련의 변화가 의미하는 바는, 조직활동에 필요한 자원의 수급 환경이 급속하게 바뀌고 있다는 점이다. 그로 인해 일선 서비스 조직들에게는 새로운 환경에 적합한 자원 수급의 행태를 취할 것이 요구되고 있다. 문제는 이러한 환경 변화가 의도하는 사회정책적인 목적이, 그것에 의해 영향을 받는 사회복지서비스 조직들에게 얼마나 적절히 수용될 수 있을 것인가라는 점에 있다.

이제까지 사회복지서비스 전달체계의 개선을 위한 우리사회의 노력은 그다지 성공적이지 못했던 것으로 보인다. 지역사회의 각종 수용·이용 시설들에서 정부에 대한 의존도는 여전히 높은 것으로 나타났고, 민간자원에 대한 동원과 활용에 있어서도 많은 어려움을 안고 있는 것으로 나타났다(보건복지제도개혁위원회, 1996). 이러한 사회

적 목표와 개별 실천조직들 사이에서 나타나는 괴리의 원인 중 하나가 지역 사회복지 서비스 조직들에 대한 우리의 이해부족에 있음을 부인하기는 어렵다.

지역 사회복지서비스 조직들은 지역사회의 복지서비스에 대한 욕구와 자원이 교류되는 핵심 매개체로서, 일선 서비스전달 조직들이 취하는 개별적인 행태들은 우리사회의 사회복지서비스 전달체계의 행태를 실질적으로 구조하고 있는 것이나 마찬가지이다. 지역 사회복지서비스 조직들은 비영리 민간조직으로서, 공공의 직접적인 통제 하에 놓여 있지 않다. 따라서 이들에 대한 효과적인 통제를 통해 우리사회의 사회복지서비스 전달체계의 효과성을 담보하기 위해서는, 적어도 이들 조직에 대한 정확한 이해가 선행되어야만 한다.

본 연구에서는 지역 사회복지서비스 조직들의 자원 환경에 대한 반응과 행태를 중점적으로 분석해 본다. 서비스 창출을 위해 필수적인 재정자원의 수급을 중심으로, (1) 일선 서비스 조직들이 서비스 자원을 어떤 양상으로 수급하고 있는지, (2) 조직 리더들의 재정자원 환경에 대한 평가는 어떠한지, (3) 조직의 전략적 요소들이 자원 수급의 행태에는 어떤 영향을 미치는지 등을 분석하고자 한다. 본 연구의 결과는, 우리 사회복지조직들의 행태에 대한 경험적인 이해의 폭을 넓히는 데 기여한다. 또한 서비스 조직들의 변화를 위한 정책/행정적인 노력에 필요한 지식 기반으로 활용될 수 있다.

2. 연구문제에 대한 선행 지식

지역 사회복지서비스 조직이란 지역사회에서 사회복지서비스를 실천하는 조직을 뜻한다. 사회복지서비스는 통상적으로 대인적 사회서비스(*personal social service*)의 영역에 속하는 것을 의미한다. 우리나라에서 사회복지서비스와 사회복지서비스 조직의 영역에 대한 조작적인 정의는 현행 <사회복지사업법> 2조에서 규정하는 바와 같은 '사회복지사업'과 '사회복지시설'에 준하는 것으로 간주할 수 있다.¹⁾²⁾

1) 현행 <사회복지사업법(99. 4. 30 개정)> 제 2조 1항에서는, “‘사회복지사업’이라 함은 다음의 범위에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인보호·직업보도·무료 숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관운영·정신질환자 및 나환치자 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는

이전의 대부분의 사회복지서비스 조직들은 아동, 장애인, 노인, 모자, 정신장애, 부랑인 등을 위한 생활(수용)시설들이 중심이 되었지만, 80년대말 이후 종합사회복지관을 위시한 각종 이용시설의 증가로 인해 현재는 다양한 유형의 사회복지서비스 조직들이 혼재하고 있다(보건복지부, 1998).³⁾ 이들 대부분은 비영리목적의 민간조직의 형태를 띠고 있다. 비록 서비스에 필요한 합법적인 권위나 재정 등과 같은 대부분의 핵심자원을 정부조직에 의존하고 있다는 점에서 이들을 순수 민간조직으로 간주하기에는 어려움이 있으나, 그럼에도 조직운영의 주체가 민간으로서의 개인이나 단체, 법인이라는 점에서 이들을 민간조직으로 구분할 수는 있다.

비영리-민간 사회복지서비스 조직들의 행태를 이해하기 위한 기본적인 틀은, 휴먼서비스(human service)와 휴먼서비스 조직(혹은 인간봉사조직)들이 갖는 공통적인 특성에서 비롯된다. 휴먼서비스 조직을 다른 조직들과 구분짓는 가장 중요한 근거는 서비스의 대상과 기술적 속성, 그리고 환경에 대한 의존성에서 비롯된다. 휴먼서비스 조직들은, 1) 서비스의 대상이 '인간에 대한 직접적'인 것이라는 점, 2) 서비스의 기술적 속성이 인간에 대한 불완전한 이해로 인해 인과론이 명확하지 못하다는 점, 3) 서비스 자원 수급에 있어서 외부 환경에 대한 강한 의존성 등이 주된 특성으로 나타난다(Hasenfeld, 1992; Austin, 1988). 특히 외부 환경에 대해 의존적이라는 특성은, 사회복지서비스 조직들의 자원 수급 행태를 이해하는 데 매우 중요한 요인이 되고 있다.

다른 서비스들도 마찬가지이지만, 사회복지서비스가 수요·공급되는 체제 역시 거대·복잡한 현대사회의 특성상 공식적이고도 조직적인 맥락을 필요로 한다. 그런데 시장경제하의 다른 서비스 전달체계와는 달리, 사회복지서비스 전달체계의 조직적 맥락은 사뭇 독특한 양상을 띠고 있다. 시장경제 체제에서는, 서비스 조직들이 산출하는 서

사업을 말한다" 라고 규정하고 있다. 등조3항에서는, "이 법에서 '사회복지시설'이라 함은 사회복지 사업을 행할 목적으로 설치된 시설을 말한다"고 규정하고 있다.

2) 거정된 <사회복지사업법> 체제에서는 시설의 종류에 대한 구체적인 제한을 없앴으로써, 자유로운 서비스 유형들을 가능하게 하려는 경향을 보이고 있다(참고: <사회복지사업법시행규칙(2000. 1. 26. 개정)>). 그로 인해 이 법에서 규정하는 '사회복지시설'을 본 연구가 의미하는 사회복지서비스 조직인 것으로 준용해도 무리는 없을 것 같다.

3) 수용시설들은 1985년에 588개소에서 1997년말 현재 820개소로 40%의 증가를 보이나, 사회복지관은 1985년에 29개소에서 1997년말 현재 533개소가 설치되어 있어 1,100% 이상의 증가를 보이고 있다.

비스의 양과 질이 수요자에 의해 소비되고, 그로 인해 수요자는 곧 소비자(*consumer*)가 되며, 소비에 의한 결과는 다시 조직의 재생산에 필요한 서비스 자원으로 환원된다. 반면 사회복지서비스 조직들이 활동하는 조직적 맥락은 이와는 다른 체제적 특성을 띠고 있다(Gates, 1980; Austin, 1988).

첫째, 휴먼서비스의 특성상 조직이 산출하는 서비스는 무형이며 서비스의 질에 대한 평가가 어려운 것이 보통이다. 둘째, 서비스의 직접 수요자(*client*)와 간접 수요자(*consumer*)가 분리되어 있거나 혼재하는 경우가 많으며, 서비스의 목적과 내용에 대해서로 상충된 이해를 가질 수도 있다. 셋째, 전형적으로 빈곤층이 주된 서비스 대상이었으므로, 소비자로서의 클라이언트가 조직의 재생산에 필요한 자원을 조직에 직접 제공하지 못한다는 점 등이 특징으로 나타난다. 이러한 이유들로 인해, 사회복지서비스의 수요와 공급 체제는 시장경제 기구를 활용하기가 어렵고, 그 대신 공공 통제(*public control*) 기구에 의존하는 경향이 많다고 본다(Gates, 1980).

이와 같은 서비스 자원에 대한 수급체계의 분리는, 사회복지서비스 조직들의 조직적 과정에도 복잡성의 문제를 야기한다. 조직들은 클라이언트 중심 가치에 의해 조직 활동이 이루어지도록 요구받고 있으나, 활동에 필요한 자원들은 클라이언트 중심 가치만으로는 해결될 수 없다. 엄밀하게 보자면 이러한 이중적인 가치 지향은 서로 일치되지 않을 가능성이 많으며, 때로는 조직활동에 갈등적인 요소로까지 작용하기도 한다. 조직의 생존과 활동을 위해 필요한 자원들이, 클라이언트에 대한 서비스 제공과는 별도로 확보되고 있기 때문이다.⁴⁾

따라서, 사회복지서비스 조직들의 행태를 적절히 이해하기 위해서는, 이들 조직이 명시적으로 내세우는 서비스의 목적이나 기술적인 속성, 클라이언트 집단 등에 대한 파악만으로는 불가능하다. 그것은 조직 행태의 한 측면만을 제시하는 것이고, 나머지 측면을 이해하기 위해서는 조직이 활동에 필요한 자원들을 어떤 맥락에서 수급하는지

4) 클라이언트에 대한 효과/효율적인 서비스 노력들이, 간접적인 과정을 통해, 이들 조직이 주장하는 사회적 자원 할당에 대한 정당성의 근거로 기여할 수는 있다. 그럼에도 그러한 간접적인 과정은 대개 정치경제학적인 특성을 띠므로 다양한 관점에 의한 개입과 해석을 허용하게 된다. 사회복지서비스의 산출물이 대개 무형, 심리·사회적인 것이라는 점에서 효과/효율성의 증명은 더욱 한계가 있을 수밖에 없다. 최근에 사회복지서비스 조직들에 대한 평가제도를 통해 서비스의 효과/효율성과 자원 공급을 연계하려는 시도가 있으나, 그것도 앞서 제시된 이유로 인해 제한적일 수밖에 없다.

를 알아야 한다. 자원의존(resource-dependence) 이론에 따르면, 조직은 환경이 제시하는 자원의 성격에 의해 조직의 수요 성격이 결정되는 과정을 거친다고 본다(Pfeffer & Salancik, 1978; Provan, Beyer, & Kruytbosch, 1980). 환경에 대한 의존도가 특히 높은 사회복지서비스 조직들로서는 조직이 수급하는 자원의 성격에 의해서 조직 행태의 많은 부분이 설명될 수 있다는 것을 의미하는 것이다.

사회복지서비스 조직들은 다양한 서비스 자원을 필요로 하는데, 그 중에서도 특히 재정자원은 핵심적인 자원이 될 수밖에 없다. 조직활동을 위한 합법성에 관한 자원이거나, 클라이언트 자원, 서비스제공 인력 등과 같은 대부분의 자원들이 재정자원과의 관련성을 통해 나타나기 때문이다(김영중, 1994). 사회복지서비스 조직들이 동원하는 재정자원의 출처는 크게 (1) 정부 지원, (2) 민간 후원, (3) 자체 수익으로 나눌 수 있는데, 각각의 자원들을 조직이 선택하거나 보유하는 경우에 그로 인한 개연성(contingency)이 발생하는 것은 피할 수 없는 사실이다(Pfeffer & Salancik, 1978).

Gronbjerg(1992)는, 비영리 휴먼서비스 조직들에서 세 가지 유형의 재정자원 — 이용료(fees), 민간기부금(donation), 정부지원금(government grants & contracts) — 을 확보하는 노력이, 관리나 클라이언트에 대한 서비스 등의 제반 조직활동에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하여 다음과 같은 결론에 도달했다. 첫째, 정부자원은 대체로 조직활동의 안정성을 높여 주며, 관리가 비교적 까다롭기는 하지만 장래에 대한 예측 가능성을 크게 해준다는 장점으로 인해 조직들이 선호하는 경향이 있다. 둘째, 민간기부금과 이용료는 관리에 있어서 높은 융통성이 있다는 점과 기관이 환경과의 관계에서 높은 자율성을 발휘할 수 있다는 장점들이 있으나, 조직의 환경에 대한 통제력이 약해지고 그와 관련되어 자원에 대한 예측력과 안정성이 떨어진다는 단점이 있다. 셋째, 이용료 전략은 조직이 클라이언트를 선별할 수 있는 능력을 갖춘다면, 민간기부금보다는 자원 환경에 대한 통제력을 높일 수 있다.

우리 사회복지서비스 분야의 현실은, 대부분의 사회복지서비스 조직들 - 특히 생활 시설들 - 의 경우에 의무화된 클라이언트를 '조치'받고 있으므로, 이용료 수입 전략을 통해 환경에 대한 지배력을 높이려는 노력이 어느 정도 유효할지는 의문이다. 또한, 민간자원의 풀(pool)이 극히 한정된 상황에서 대안적인 재정자원을 확보하려는 사회복지서비스 조직들의 노력이 얼마나 적절할 것인지에 대한 의문도 제기된다. 그럼에도 Gronbjerg(1992)의 연구가 주는 시사점은, 전략적인 선택이든 혹은 제도적인 강제이

든 간에, 사회복지서비스 조직들이 각기 다른 유형의 재정자원들을 수급하게 되면 그에 따른 거연적인 효과가 일정한 행태로 나타날 수 있다는 점이다. 이 점은 우리 사회복지서비스 조직들의 행태를 이해하는 데도 적용 가능할 것으로 보인다.

한국의 사회복지서비스 조직들의 서비스 자원 환경과의 관련성에 대해서는 다음과 같은 선행 연구들이 시사점을 제시하고 있다. 김상균·백종만·오정수(1982)는 조직의 내적 요인들을 중심으로, 사회복지관들의 자원동원 능력에 대한 조사를 실시하였는데, 직원이나 사회복지사의 수와 같은 조직의 규모와 관련되는 내부 요인들을 제외하고는 자원동원에 영향을 미치는 요인들을 발견하지 못했다. 조직 규모와 자원동원 능력 간의 관계에 있어서도, 어느 것이 독립변수와 종속변수인지를 구분하기 어렵다는 점 때문에 결과의 해석을 어렵게 한다.

김영종(1994)은 지역사회 복지조직들에 대한 연구에서 서비스 조직의 자원동원에 영향을 미치는 요인들에 대한 기술적(*descriptive*) 분석을 시도했다. 재정자원의 동원에 영향을 미치는 조직의 구조적 및 노력 요인들을 제시하면서, 한편으로 클라이언트 요인이 직·간접적으로 조직의 재정자원 동원 능력과 연관성이 있을 가능성을 제시했다. 그러나, 조직의 환경 조건들에 대한 수동적 측면의 강조라든지, 조직활동의 사후 결과적인 측면들만을 다룸으로써 조직의 전략적인 능력이나 조직 구성원 특히 리더의 조직 환경에 대한 인식과 평가 등에 대해서는 소홀히 다루었다는 한계를 나타냈다.

보다 최근의 연구로는, 황성철(2000)의 <사회복지관의 지역사회 자원동원 능력 결정요인 분석>을 들 수 있다. 여기서는 사회복지관들이 자원봉사자나 후원금과 같은 지역사회의 인적·물적 자원들을 동원하는 데 어떤 조직적 요소들이 영향을 미치는지를 경험적으로 분석해 보았다. 분석의 결과는, 복지관들의 지역환경적 요인들이 조직의 내부 구조나 관리요인들보다 더 중요한 역할을 하고 있다는 것으로 해석되었다. 그러나 조직의 전략적 요소들이 분석의 틀에 포함되어 있지 않았다는 점에서, 이 연구의 결과가 사회복지서비스 조직들의 환경에 대한 대응노력이 유의미하지 않음을 제시한다고 보기는 어렵다.

이제까지 관련된 선행 지식을 검토한 결과, 사회복지서비스 조직들의 서비스 자원 수급 행태를 이해하는 데는 다음에 유의해야 할 것으로 판단된다. (1) 조직의 전략적인 선택 요소들이 연구의 대상에 포함되어야 한다. 특히, 조직 리더들이 자원 환경에 대해 갖는 가치평가와 전략 등이 조직활동의 결과로 나타나는 행태들과 결부되어 이해

될 필요가 있다. (2) 연구의 대상을 특정 서비스 유형에 한정시키는 것보다는, 적어도 수용(생활)시설과 이용시설들을 연구대상에 함께 포함함으로써 지역 사회복지서비스 조직들의 행태에 대한 일반화된 설명의 폭을 확대하는 것이 필요하다.

3. 연구 방법

본 연구에서는 사회복지서비스 조직이 연구의 주된 단위이며, 개별 조직들의 자원 수급 활동과 관련된 제반 자료들이 조사표 형식으로 수집되었다. 각 조직의 리더들에 대한 설문자료도 부가적으로 수집하였는데, 각 기관당 2부씩의 설문지들을 배부하여 이를 최고관리자(시설장/관장)와 상급관리자(총무/부장/선임과장) 1인이 각기 작성하도록 요구하였다. 자료 수집에 포함된 조직 유형은 지역 사회복지서비스 조직으로서의 대표성을 띤 생활(수용)시설과 복지관(이용)시설들이다.

〈표 1〉 시설/설문 표본 자료의 성격

조직구분	시설자료			설문자료	
	모집단*	표본수	포함률	응답자수	구분
생활시설	74	51	68.9%	81	
아동	23	18	78.3%	24	
장애인	16	10	62.5%	20	남자 : 54.4%
여성	12	10	83.3%	18	여자 : 45.6%
노인	13	10	76.9%	12	
정신요양	2	2	100.0%	4	시설장 : 43.6%
부랑/노숙	6	0	0.0%	0	상급관리자 : 56.4%
사회복지	2	1	50.0%	1	
사회복지관	44	24	54.5%	41	남자 : 35.9%
법인직영	8	5	62.5%	9	여자 : 64.1%
위탁운영	36	16	44.4%	30	관장 : 36.8%
					상급관리자 : 63.2%
전체	121	75	62.0%	122	

* 1999년말 기준으로 부산시사회복지협의회에 등록된 이용/생활시설들의 수를 기준.

〈표 2〉 시설/설문 조사표에 포함된 자료수집 항목 및 측정대상

시설조사표		설문조사표	
항목	측정 대상	항목	측정 대상
1. 운영법인	종류, 설립연도, 수익사업, 종교, 규모, 여타사업체 등	1. 인적	시설/기관, 직급, 성별, 연령, 경력
2. 환경	생활종별(시설), 가나사형(복지관), 기관설치연도, 규모, 운영형태, 지리적 위치	2. 운영전략	운영방침, 수요예측, 자원환경 관련역시평가, 경쟁기관, 주민시각, 조직전략, 재정자원확보 이상/현실안
3. 인력	현재인원, 성별, 연령, 경력, 자격, 급여, 자원봉사자 관련(수, 인원, 거주지분포)	3. 자원확보	재정자원확보이상/현실안, 민간자원확보노력
4. 클라이언트	입소인원 및 99년 입퇴소자(시설), 재가서비스관련(복지관, 케이스 수, 예산, 자원봉사자 인원)	4. 재정자원 성격평가	정부지원/민간지원/이용수입에 대한 확보용이성, 관리용이성, 성장가능성, 안정성 평가, 현재상태와 이상상태의 백분율 제시
5. 프로그램	6대 사업종별 프로그램별 수, 예산, 수입, 인원, 기간, 유·무료 이용 분류	5. 기타	※감사, 자료요구, 사회복지협의회 활동 등에 대한 추가자료조사 항목 등이 본 연구조사와 별도로 첨부.
6. 재정	1999예결산, 2000예산, 정부보조금(국비·시비)내역, (정부·민간·법인·이용료)에 의한 재정 내역		

자료 수집의 범위는 부산지역으로 한정하였는데, 자료 수집의 용이성이라는 측면이 가장 크게 작용했다. 본 연구에 필요한 자료의 많은 부분들 - 재정자원이나 클라이언트 수급 현황 등 - 은 시설들이 접근을 꺼릴 가능성이 컸으므로, 연구자가 자료에 대한 접근성과 통제성을 행사하기 유리한 지역을 선택하는 것이 필요했다. 대부분의 사회복지시설들에 대한 기존의 연구들에서 낮은 응답률로 인한 수집 자료의 해석이 중요한 문제가 되고 있으므로, 한정된 자료수집의 범위 안에서 회수율을 높이는 것이 오히려 자료의 질과 제한적인 일반화에는 긍정적으로 작용할 수 있다는 연구자의 판단도 작용했다. 그럼에도 한정된 지역에서의 자료 수집이라는 한계는 자료분석 과정과 결과의 함의에서 적절히 다루어져야 할 부분이다.

시설들에 대한 자료 수집은 부산시 사회복지협의회와의 협조로 조사표가 각 기관들에

배포되어 1999년 12월 중순에서 2000년 1월 중순까지 작성토록 요구하는 방식으로 이루어졌다. 자료수집의 결과는 <표 1>에 제시된 바와 같다. 생활시설들은 총 53개소가 응답하였는데, 그 중에서 부실한 2개의 조사표를 제외하여 총 51개소의 시설/기관 조사표가 최종 분석자료에 포함되었다. 종합사회복지관들의 경우에는, 조사 기간 내에 응답한 30개소의 조사표 가운데 부실의 정도가 심한 6개소를 제외하여 최종 24개소의 자료가 포함되었다.

전체적으로는 시설 자료는 표집 대상 집단의 약 62%가 응답한 것으로, 요구된 자료의 까다로움과 한정된 제출 시한에 비추어 볼 때 크게 낮지 않은 응답률이라고 보여진다. 설문 자료는 50.4%의 회수율을 보여 시설 자료에 비해서는 낮게 나타났다. 표집된 시설 단위들을 연구자의 지역사회 조직들에 대한 선행 지식에 의거해서 검토한 결과, 비응답 시설들이 응답 시설들에 비해 집단적인 특이성을 가질 근거가 크지 않은 것으로 판단되었다.

생활시설과 이용시설들에 대한 조사표는 공통되지 않는 자료들이 일부 있으므로, 작성자의 편의를 위해 분리해서 만들었으며 자료입력의 과정에서 통합했다. 시설별로 공통되지 않은 변수 항목들은 해당 시설을 제외하고는 결측값들로 처리, 분석되었다. 시설 및 설문 조사의 주요 항목과 측정대상들은 <표 2>에 나타나는 바와 같다. 시설/설문 조사표의 대부분 항목들이 객관화된 비심리사회적인 변수들이므로, 측정의 타당도 및 신뢰도는 조사표 기입자의 정확성에 초점을 맞추어 검사되었다. 그에 따라 총 개 시설의 설문지가 전량 분석에서 제외되었다.

4. 자료의 분석 및 논의

1) 지역 사회복지서비스 조직들의 재정자원 분포

모든 조직들에서 재정자원은 조직의 성격을 대변하는 핵심적인 자원이다. <표 3>은 조사대상 시설들의 1999년 결산기준 재정수입원의 분포를 분석한 것이다. 표에서 보는 바와 같이, 전반적으로 지역 사회복지서비스 조직들은 정부보조에 의존하는 비율(평균 = 71.1%, sd = 20.5%)이 높고, 민간후원(평균 = 16.6%, sd = 14.3%)과 수익사

업(평균=7.5%, sd=12.6%)을 통해 재정자원을 보충하고 있다. 그런 가운데서도, 생활시설들과 이용시설 사회복지관들이 서로 상이한 재정자원의 분포 양상을 나타내고 있음을 알 수 있다. 생활시설들이 사회복지관들에 비해 정부보조에 의존하는 비율이 훨씬 높게 나타나고 있다(81.6% vs. 45.6%). 대부분의 생활시설들이 정부로부터 클라이언트를 ‘조치’받아 이들에 대한 서비스를 대리한다는 점에서, 클라이언트에 대한 규정이 ‘느슨한’ 사회복지관들에 비해서 정부보조의 비율이 높게 나타날 수밖에 없을 것이다.

민간후원 부분의 비중에 있어서는 생활시설과 복지관들이 별다른 차이를 나타내지 않고 있다. 다만 사회복지관들에서는 법인전입금에 대한 강제 규정이 여전히 존재하기 때문에, 생활시설들에 비해 법인전입금의 비중이 높게 나타난다는 것이 특징이다(평균=14.6%, sd=10.6%). 생활시설들의 경우는 법인전입금이 차지하는 비중이 낮을 뿐만 아니라 표준편차도 매우 커서(평균=6.1%, sd=14.4%), 시설들간의 격차가 크

〈표 3〉 시설별 구분에 의한 재정자원의 분포(99년 결산 기준, 단위:천 원)

	전체 (n=75)			생활시설 (n=51)			사회복지관 (n=24)		
	평균	%	sd 1)	평균	%	sd 2)	평균	%	sd 3)
합 계	431,887	100		454,937	100		374,938	100	
1. 정부보조	295,451	71.1	20.5	348,867	81.6	13.5	166,625	45.6	8.8
국비	202,703	48.3	26.1	267,180	63.1	14.1	47,197	12.6	4.2
시비	92,437	22.7	12.4	81,461	18.4	11.9	118,911	32.9	6.3
구비	310	0.1	0.3	225	0.1	0.2	516	0.1	0.4
2. 민간후원	86,883	16.6	14.3	85,850	14.0	13.9	89,374	22.7	13.8
기관	10,535	2.1	4.3	12,226	2.2	4.8	6,458	1.9	2.8
개인·단체	24,168	5.4	5.7	24,710	5.4	5.7	22,859	5.5	5.8
기타	1,636	0.5	1.7	1,016	0.4	1.6	3,131	0.7	2.1
법인전입	50,542	8.6	13.9	47,896	6.1	14.4	56,925	14.6	10.6
3. 수익사업	30,077	7.5	12.6	4,784	0.5	1.6	91,080	24.3	11.3
이용, 수탁료	27,682	6.9	12.6	3,749	0.3	1.4	85,401	23.2	12.8
기타	2,395	0.4	2.3	1,034	0.2	0.9	5,678	1.1	4.1
4. 기타(잡수입)	20,072	4.7	5.4	16,856	3.6	3.7	27,827	7.3	7.5

1), 2), 3): 백분율(%)에 대한 표준편차(sd, standard deviation)

게 발생하고 있음을 알 수 있다. 이로 인해, 시설에 대한 선택권이 없는 클라이언트들에게 서비스의 불평등을 강제하는 효과를 나타낸다는 점은 이전의 여러 연구들에서도 지적된 바 있다(김범수, 1998; 보건사회연구원, 1999; 김영중, 2000).

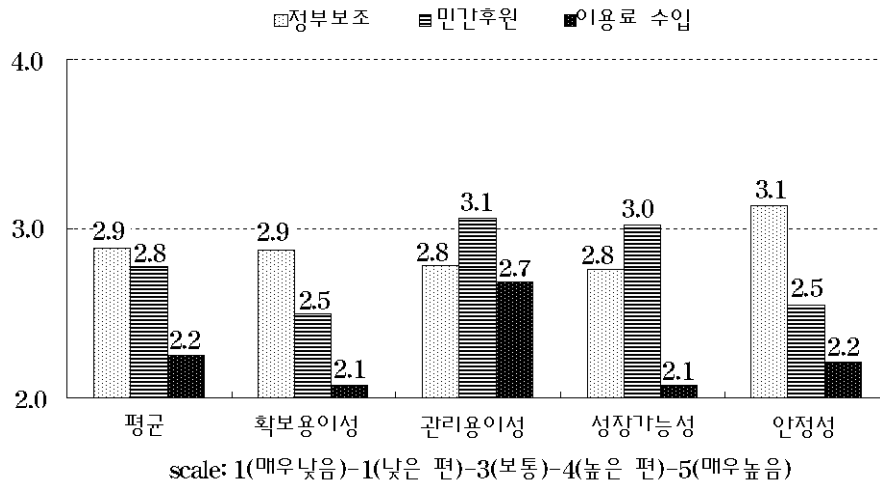
생활시설과 이용시설들 간의 재정분포의 차이는 수익사업 부문에서 주로 비롯되는데, 복지관들의 경우 수익사업 평균 24.3% (sd=11.3%) 중 거의 대부분을 프로그램 이용료 수입이 차지하고 있다. 이에 반해 생활시설에서는 소수 시설들을 제외하고는 수탁료와 같은 수입들이 의미있는 비중을 차지하지 못하고 있다(평균=0.5%, sd=1.6%).

이처럼 시설 유형별로 재정자원의 분포가 상이하다는 것은, 일차적으로 이들이 갖기 다루는 클라이언트의 성격과 서비스 기술 등의 차이에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 물론, 이러한 서비스 유형별 차이가 두 시설들간의 재정분포의 상이성을 직접적으로 초래하는 것은 아니다. 휴먼서비스 조직들이 제도적 환경의 영향을 강하게 받는다는 특성을 감안하면(DiMaggio & Powell, 1983), 이러한 상이성은 두 서비스 영역간에 존재하는 유·무형의 제도적 요인들의 차이로 설명될 수 있을 것이다.

2) 조직 리더들의 재정자원에 대한 평가

사회복지서비스 조직들이 활용하고 있는 세 가지 주요 재정자원 원천에 대해, 조직의 리더인 최고/상급관리자들은 어떻게 평가하고 있는지를 분석해 보았다. 평가는 Gronbjerg(1992)의 연구에서 제시되었던 자원의 개별적 속성들을 정리하여, (1) 확보의 용이성, (2) 관리의 용이성, (3) 성장 가능성, (4) 안정성이라는 4가지 지표들로 구성했다. 평가의 척도는 5점 리커트(Likert) 스케일이며, 매우낮음(1) - 낮은편(2) - 보통(3) - 높은편(4) - 매우높음(5)의 등급이 주어졌다. 평가의 결과는 <그림 1>과 <표 4>에 제시된 바와 같다. 조직의 관리자들도 재정자원 중에서 정부보조($\bar{x}=2.9$)와 민간후원($\bar{x}=2.8$)에 '보통' 정도의 평가를 한 반면, 이용료수입($\bar{x}=2.2$)에 대해서는 '낮은편'에 가까운 점수를 주고 있다. 비록 정부보조와 민간후원이 전반적으로 유사한 평가를 받고 있으나, 각 자원에 대한 개별 속성별 평가에서는 뚜렷한 차이가 드러난다. 정부보조 자원은 대체로 고른 점수를 받았으나, 안정성($\bar{x}=3.1$)에 있어서 상대적으로 더 높은 점수를 받았다. 민간후원의 경우는 관리의 용이성($\bar{x}=3.1$)과 성장 가능성(\bar{x}

〈그림 1〉 주요 재정지원들에 대한 조직 리더들의 평가 평균



〈표 4〉 조직 리더들의 재정지원 원천의 현재/이상적 상태에 대한 백분율 평균 및 이상-현재차이 (표준편차)

구분	전체		생활시설		사회복지관	
	현재상태 (100%)	이상적 상태	현재상태 (100%)	이상적 상태	현재상태 (100%)	이상적 상태
정부 보조	72.2% → 80.3% [7.9% (17.9%)] ^{1) 2)}		83.8% → 85.6% [.40% (14.1%)]		46.4% → 69.9% [23.8% (3.9%)]	
ANOVA (집단간×정부보조 이상-현재차이): p=.000 Eta=.613						
민간 후원	15.9% → 13.8% [-1.2% (13.2%)]		14.6% → 12.4% [-.69% (12.9%)]		18.7% → 16.5% [-2.1% (16.9%)]	
ANOVA (집단간×민간후원 이상-현재차이): p=.624 Eta=.050						
이용료	12.0% → 6.1% [-6.7% (14.3%)]		1.6% → 2.0% [.28% (3.9%)]		34.9% → 14.4% [-21.9% (14.3%)]	
ANOVA (집단간×이용료수입 이상-현재차이): p=.000 Eta=.725						

1) [이상-현재차이(표준편차)]
 2) 이상-현재차이는 개별응답자들의 현재와 이상적 배분 %에 대한 차이를 평균한 것이므로, 집단별 전체 평균에 의한 차이와는 약간 다르게 나타날 수도 있음.

=3.0)에서 높은 점수를 얻은 반면, 확보의 용이성($\bar{x}=2.5$)과 안정성($\bar{x}=2.5$)에서는 낮은 점수를 받았다. 이용료수입은 관리가 용이하다는 점($\bar{x}=2.7$)을 제외하고는, 확보의 용이성($\bar{x}=2.1$), 성장 가능성($\bar{x}=2.1$), 안정성($\bar{x}=2.2$) 등에서 모두 낮게 평가되고 있다.

한편 이러한 재정자원에 대한 가치평가가 생활시설과 이용시설 관리자들 사이에서는 어떻게 다르게 나타나는지를 살펴볼 필요가 있다. <표 4>에서 나타나는 것처럼, 모든 관리자들을 묶어서 볼 때는 전반적으로 개별 평가지표들 사이의 표준편차가 비교적 고르게 나타나고 있다. 이것은 개별 항목에 대한 응답자들의 평가의 폭이 일정한 편차를 보이고 있다는 것을 의미한다. 응답자들을 시설 유형별로 분리하여 두고 보면, 동일한 재정자원에 대해 서로 다른 평가를 제시하고 있음을 알 수 있다. 민간후원 부문을 제외하고는($p=.423$), 시설들간에 유의미한 차이들이 분명히 나타나고 있다. 정부보조에 대해서는 생활시설 관리자들이 복지관들에 비해 상대적으로 높게 평가를 하고 있다($p=.004$, $Eta=.262$). 이용료수입에 대해서는 두 시설들 모두 전반적으로 낮게 평가하고 있으나, 복지관 관리자들이 생활시설들에 비해 높게 평가하고 있다($p=.001$, $Eta=.372$). 개별 평가 항목별로 보자면, 민간후원에 있어서는 안정성에 대한 평가가 두 시설들간에 다르게 나타나는 반면 다른 항목들은 유사하며, 반대로 정부보조와 이용료수입에 있어서는 안정성 항목이 두 시설들간에 유사하게 평가되고 다른 항목들은 차이를 보이고 있다.

<표 4>에서 나타나는 결과가 의미하는 바는, 비록 동일한 재정자원 원천이라 할지라도 서비스의 성격을 달리하는 조직들에 의해서 각기 달리 평가될 수 있다는 점이다. 특정한 재정자원이 모든 사회복지서비스 조직들에서 유사한 가치평가를 받는 것이 아니라 조직들에서 각기 다르게 평가될 수 있다는 것은, 사회복지서비스 조직들의 행태에 대한 이해에 많은 함의를 내포하고 있다. 예를 들어, 절대적인 재정자원의 한계 안에서도 개별 조직들의 재정자원에 대한 각자의 효용가치를 높임으로써, 지역사회 전체 사회복지서비스 조직들의 효용 가치의 극대화를 추구할 수 있다는 점 등이다.

<표 5>는 조직 리더들의 각 재정자원에 대한 상대적인 선호도를 나타내는 것으로, 시설의 전체 재정을 정부보조, 민간후원(법인전입금 포함), 이용료만으로 구성하여 100%라고 두고 볼 때, 현재와 이상적인 상태를 기입하도록 한 응답 결과를 분석한 것

〈표 5〉 생활/이용시설 구분에 따른 조직 리더들의 재정자원 평가 평균점수(표준편차)

	정부보조				민간후원				이용료수입			
	확보	관리	성장	안정	확보	관리	성장	안정	확보	관리	성장	안정
생활 시설	3.04 (.88)	2.94 (.95)	2.89 (.77)	3.13 (.86)	2.57 (.93)	3.01 (.88)	3.01 (.92)	2.68 (.82)	1.72 (.91)	2.26 (1.1)	1.83 (.92)	2.15 (1.0)
	평균=3.0 (.61)				평균=2.81 (.71)				평균=1.97 (.87)			
복지관	2.51 (.99)	2.46 (.90)	2.47 (.94)	3.14 (.90)	2.33 (.76)	3.16 (.87)	3.05 (1.0)	2.24 (.68)	2.50 (.85)	3.14 (.59)	2.36 (.93)	2.28 (.70)
	평균=2.64 (.63)				평균=2.70 (.56)				평균=2.57 (.58)			
전체	2.87 (.95)	2.78 (.96)	2.76 (.84)	3.13 (.87)	2.50 (.88)	3.06 (.87)	3.03 (.94)	2.54 (.81)	2.08 (.96)	2.68 (.97)	2.08 (.96)	2.21 (.89)
	평균=2.89 (.63)				평균=2.78 (.66)				평균=2.24 (.81)			
집단 비교 ¹⁾	p=.004 Eta=.262				p=.423 Eta=.075				p=.001 Eta=.372			

1) ANOVA 검증 : 각 재정자원 항목 평균값들에 대한 생활시설과 복지관의 비교. 유의도(p) 및 상관관계의 크기(Eta).

이다. 여기에서도 대부분의 응답자들은 전체적으로 정부보조를 선호하는 것으로 나타났다(이상-현재차이=+7.9%). 이에 대한 이유는 앞서 두 분석의 결과와도 일치한다. 정부보조가 갖는 안정성이 다른 자원들에 비해 우월하다는 것에 대해 두 유형 시설 관리자들이 모두 일치하고 있기 때문이다(생활시설=3.13, 복지관=3.14 <표 4> 참조). 민간 후원 부문에서는 생활시설과 복지관 관리자 사이에 이상-현재 차이가 크게 나타나지 않는다(생활시설=-.69%, 복지관=-2.1%). 그러나, 여기서도 차이의 정도에 비해 표준편차는 매우 크게 나타나고 있어서(생활시설=12.9%, 복지관=16.9%), 민간후원에 대해서는 동일한 시설 유형내의 관리자들간에도 선호 차이가 크다는 것을 알 수 있게 한다.

생활시설과 사회복지관들 간의 또 다른 차이는, 정부보조와 이용료에 대한 선호에서 명백히 나타나고 있다. <표 5>에서 보는 것처럼, 생활시설 관리자들은 전반적으로 현재와 이상적인 상태에 대한 차이가 크지 않다. 반면에 복지관들에서는 정부보조와 이용료 부문에서 현재와 이상적인 상태 간에 괴리가 크게 나타나고 있다(+23.8%, -21.9%). 이것은 복지관들의 이용료 수입에 대한 낮은 선호와도 직접적인 관련이 있

다. 이용료 수입은 다른 재정자원들에 비해 안정성, 성장가능성, 확보의 용이성 등에서 매우 낮게 평가되고 있음에도 불구하고, 복지관들이 재정자원의 상당 부분을 이용료 수입을 통해 확보하고 있는 현실을 반영하는 것이다.

복지관들의 경우에 가장 심한 괴리를 보이고 있는 것이 정부자원 부문이다. 관리자 들은 정부보조가 차지하는 비율이 현재보다 평균 23.8%가 더 높아져야 한다고 생각 하는데, 이에 대한 개별 응답자들간의 편차(3.9%)도 매우 낮게 나타난다. 민간후원 이 낮은 차이를 보인 것을 감안하면, 현재 복지관들은 이용료 수입에 의존하는 비율을 줄이는 대신 정부보조로써 대체할 수 있기를 희망하는 것으로 보인다. <표 4>에서 보 았듯이, 사회복지관 관리자 들은 정부보조에 대해 확보의 용이성($\bar{x}=2.51$)이나 관리의 용이성($\bar{x}=2.46$), 성장 가능성($\bar{x}=2.47$) 등은 낮게 평가하고, 안정성 측면에서만 높은 평가($\bar{x}=3.14$)를 주고 있다. 그런데도 정부보조에 대해 <표 5>의 이상-현재차이(+23.8%)를 보인다는 것은, 이용료 수입의 불안정성에 대한 우려가 그만큼 크다는 것 을 의미한다(이상-현재차이=-21.9%). 반면에 비록 관리가 까다롭고 성장의 가능성도 크지 않지만, 정부보조가 주는 안정성이라는 측면이 현재 재정자원의 수급에서 불안 정한 상태에 있는 복지관들에서는 매우 높은 가치로 평가받고 있음을 나타낸다.

3) 전략적 요인들의 가능성에 대한 분석

제도적 환경 요소들이 주는 영향력은 대개 개별 사회복지서비스 조직들이 스스로 통제하기 어렵다. 목적사업의 변경 등을 통해 주어진 제도 환경의 틀을 조직이 벗어나 지 않는 한, 제도적 환경 자체를 개별 조직의 차원에서 변화시키기란 그리 쉽지 않다. 따라서 조직이 환경과의 관련성에 있어서 스스로 선택할 수 있는 전략적인 요소들은, 대개는 주어진 제도적 틀 내에 존재할 가능성이 크다.

이와 관련하여, 황성철(2000)은 조직 리더의 역할에 대한 가능성을 제시하고 있다. 복지관들의 공통적인 제도적 틀 내에서, 지역적 환경조건들과 함께 조직 내부의 전략 적인 변수들이 개별 조직의 민간자원 동원 능력에 있어서의 차이를 설명할 수 있을 것 인지에 대한 관심이었다.

<표 6>은 그러한 가능성에 대한 검증을 목적으로, 조직의 민간후원 자원 수급 행

태에 관한 세 가지 지표를 각각의 종속변수로 하는 모델들에 대한 다중회귀분석을 실시한 결과이다. 자원 동원의 실태를 중심으로 하는 모델 1과 모델 2의 분석 결과는, 관리자들의 개인별 특성이나 자원환경에 대한 주관적 인식차이 등이 주어진 모델 안에서 모두 유의미한 설명력을 제시하지 못한다는 것을 보여준다. 민간후원 자원의 선호를 나타내는 이상-현재차이를 종속변수로 하는 모델 3이나 모델 4의 경우에도 마찬가지로 나타난다. 반면에, 모델 1과 모델 2에서 볼 수 있듯이, 관리자들의 거별적인 속성이라 보기 어려운 시설별 구분이 전체 모델의 설명력에서 유의미한 부분을 차지하고 있다. 모델 4는, 개별 조직들의 현재 민간후원 자원의 규모가 관리자들과의 민간후원에 대한 선호를 부분적으로 설명할 수 있음을 보여준다. 조직이 현재 동원하는 민간후원금의 규모가 클수록, 오히려 조직 관리자들은 민간후원의 비중을 줄이고 싶어하는 경향을 나타낸다는 것이다. 민간후원총액과 민간후원에 대한 이상-현재차이 변수간의 단순상관계수(r)는 $-.433$ 였으며, 모델에 포함된 다른 변수들을 통제한 상태에서의 부분상관계수(partial r)는 $-.462$ 로 나타났다.

〈표 6〉 조직 리더의 개인별 특성요인들에 의한 민간후원 설명 모델들의 테타(β) 계수

독립변수	M1(총액 ^a)	M2(비중 ^b)	M3(차이 ^b)	M4(차이)
구분(1=복지관)	.394**	.458**	-.090	.096
직급(1=부관장)	-.120	-.112	-.133	-.123
성별(1=여자)	-.105	-.096	.166	.112
근무경력	-.004	-.014	-.140	-.128
자격(1=복지사1급)	.044	.127	.035	.078
Ct 수요예측 ¹	-.206	-.178	-.145	-.227
재정환경예상 ²	-.158	.030	-.163	-.171
민간후원총액 ³	—	—	—	-.480***
R ² (Adjusted)	.151 (.076)	.220 (.015)	.083 (-.003)	.268 (.177)

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$ (양방향검증)

1), 2), 6): 설문조사시 해당 기관/시설의, 1) 클라이언트 수요 예측에 대한 질문으로 1(대폭축소)-5(현상유지)-9(대폭확대)의 9점 척도, 2) 재정자원이 축소될 가능성에 대한 질문으로 1(심각하지 않음)-5(매우심각함)의 5점 척도, 6) 전체 재정에서 민간후원이 차지하는(바람직한 상태의 백분율 - 현재 상태의 백분율).

3), 4), 5): 기관조사표의 재정항목에서 99년 결산기준으로, 3) 민간 후원금 및 기부금, 프로그램지원, 공동모금, 법인전입금을 포함한 총액, 5) 민간후원총액/전체수입총액.

〈표 6〉의 결과는, 조직 리더들의 개인별 특성들(성별, 직급, 경력, 자격)이나 환경에 대한 예측(클라이언트의 수요에 대한 예측, 재정자원 환경에 대한 예측) 등이, 재정자원의 수급과 관련한 조직들의 행태에 의미있는 영향을 미치지 못함을 보여준다. 그보다는 조직이 당면하게 된 재정자원의 실태(현재 민간후원 총액)와 같은 요인들이 보다 직접적으로 조직들의 자원 수급 행태에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 즉, 조직이 당면한 재정자원의 실태가 주는 개연성의 효과가, 조직 리더들의 전략적 선택들을 압도한다는 것을 뜻한다.

〈표 7〉 조직의 내·외적 환경 요인들에 의해 재정자원 수급 실태를 설명하는 모델들의 베타(β) 계수

독립변수 ¹	생활시설		사회복지관			
	(민간후원-)		(민간후원-)		(이용료-)	
	M1 (총액) ⁵	M2 (비중) ⁶	M3 (총액)	M4 (비중)	M5 (총액)	M6 (비중)
입지조건 (1=영세) (1=도심)	— -.016	— .008	.035	.193	.023	.119
법인종류 (1=사회복지법인)	-.884***	-.818***	.555	.447	-.184	-.301
종교 (1=있음)	.064	.146	.382	.354	-.072	-.142
직원 수	-.533*	-.470*	.328	.173	-.345	-.510
자격 ²	.049	.144	-.053	-.018	.382	.304
클라이언트 현수용인원	.225	.043	—	—	—	—
정원대비 ³	.011	-.024	—	—	—	—
재가 케이스합	—	—	.312	.302	-.289	-.206
프로그램 수입 ⁴	—	—	-.668*	-.801*	.822**	.821**
R ² (Adjusted)	.516 (.361)	.576 (.441)	.611 (.157)	.784 (.531)	.835 (.643)	.796 (.557)

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$ (양방검증).

1), 2), 3), 4): 1) 독립변수군의 입지조건, 법인종류/종교 등은 원자료에서 더미(*dummy*) 변수 처리한 것들임. 2) 전체직원중 사회복지사1급 자격중 소지자수. 3) 99년말 기준 (=수용정원-현인원). 4) 99년도 프로그램 수입 총액.

5), 6): 시설/기관조사표상에 나타난 99년도 민간후원과 이용료 금액들의 5) 총액, 6) (-총액 ÷ 전체수입총액).

개별 조직들의 재정자원 실태를 설명하는 모델의 구성에는, 다음과 같은 변수들이 고려된다. 현재 생활시설과 복지관들의 제도적 환경 요소들에서 가장 중요한 부분은 정부이다. 그런데 개별 조직들의 재정자원 분포에서 정부자원이 차지하는 비중은 서비스 유형별, 클라이언트 수(생활시설), 기관유형(복지관) 등에 의해 동일하게 규정되어 있다. 따라서, 이를 통제하는 변수들로서, 생활시설들의 경우는 클라이언트 현인원, 수용인원에 대비한 현인원 비율 등이 포함된다. 복지관들의 경우에는 재가 케이스의 수, 프로그램 수입 규모 등이 생활시설들의 클라이언트 변수들에 대한 대응적인 요소로 투입된다. 이밖에도 지역적 환경(입지 조건), 운영 주체의 성격(법인 종류, 법인 종교 유무), 조직 규모와 역량(직원 수, 사회복지사 수) 등이 일반적으로 예상될 수 있는 설명 변수들이다.

〈표 7〉은, 앞서 확인되었던 수용/이용 시설의 구분을 전제로 하여, 민간후원과 이용료를 각기 총액과 비중으로 나누어 종속변수로 삼은 5개의 모델에 대한 다중회귀 분석의 결과를 나타낸 것이다. 앞서 제시되었던 조직의 내·외적 환경을 나타내는 변수들을 투입하였을 때, 생활시설들에 있어서는 운영 법인의 종류 변수가 두 모델의 전체 설명력(.516, .576)의 주된 부분을 차지하고 있다(모델 1: $r=-.641$, $\text{partial } r=-.677$). 이것은, 〈표 3〉의 결과에서 예시되었듯이, 법인전입금이 민간후원의 중요한 부분을 차지하는 우리나라 사회복지 시설들의 현실에서 운영 법인의 재정능력이 조직의 자원수급 실패를 크게 좌우하고 있음을 확인시켜 주는 결과이다. 계수들이 다이너스를 보인다는 것은, 더미변수 처리된 법인 종류의 변수값 0이 비사회복지법인들을 의미하므로, 사회복지법인들보다는 비사회복지법인들이 민간자원의 확보에 우세하다는 것을 뜻한다. 민간후원이 차지하는 비중을 설명하기 위한 모델 2에서도 법인 종류의 영향력은 유사하게 나타나고 있다($r=-.611$, $\text{partial } r=-.681$). 모델 1과 2에서 직원수 변수가 음으로 나타나는 것은, 종속변수에 대한 단순 및 부분상관 계수가 각기 모델 1($r=-.003$, $\text{partial } r=-.440$), 모델 2($r=.016$, $\text{partial } r=-.461$) 라는 점과 수용시설들에서의 직원 수는 곧 수용인원의 크기와 밀접한 상관관계($r=.692$)를 갖고 있다는 점 등을 감안한다면, 모델 내에 있는 클라이언트 수용현인원 변수의 변량들과의 충돌관계에 의한 것으로 설명할 수 있다. 수용인원 변수의 종속변수와의 상관관계의 크기는 모델 1($r=-.296$, $\text{partial } r=.037$), 모델 2($r=-.151$, $\text{partial } r=.182$)로 나타난다.

민간후원의 규모와 비중에 대한 운영법인의 영향은 사회복지관에 대한 분석모델들

에서도 부분적으로 드러나는데, 종속변수와의 상관 및 부분상관계수들이 모델 3 ($r=.137$, $\text{partial } r=.596$), 모델 4 ($r=.626$, $\text{partial } r=.373$)로 나타난다. 비록 분석에 투입된 케이스 수($n=24$)의 한계로 인해 적절한 유의 수준에 미치지 못하는 못하지만, 모델 내의 상대적 영향력은 여전히 크다는 것을 알 수 있다. 한편, 사회복지관들의 경우에 아직도 20%의 운영법인 자부담 규정이 적용되고 있으므로, 자부담 규정이 없어진 생활 시설들에 비해 조직들간의 변이가 상대적으로 적은 것이라는 해석도 가능하다.

모델 5·6은 복지관들의 이용료 수입에 관한 총액과 비중을 각각 종속변수로 하여 모델 3·4에서와 같은 독립변수들을 투입하여 다중회귀분석한 결과이다. 그 결과 프로그램 수입의 종속변수와의 관계가 모델 5 ($r=.809$, $\text{partial } r=.867$), 모델 6 ($r=.765$, $\text{partial } r=.842$)으로 매우 크게 나타났는데, 정부자원의 일정한 수입을 전제로 한다면, 사회복지관들에서는 이용료수입에 대한 전략과 민간후원금에 대한 전략이 상충적인 관계에 있음을 알 수 있게 한다. 이러한 사실은, 프로그램 수입의 규모가 큰 조직일수록 전체 재정에서 민간후원의 규모와 비중이 작다는 모델 3 ($r=-.563$, $\text{partial } r=-.677$)과 모델 4 ($r=-.711$, $\text{partial } r=-.828$)에서의 결과와도 일치된다. 사회복지관들에서 두 재정자원이 상반되는 전략 관계에 있을 가능성은, 모델 3·4의 베타 계수들과 모델 5·6의 계수들이 일관성있게 상반되는 부호를 보여준다는 사실로도 뒷받침된다.

4) 분석결과에 대한 해석

앞서의 <표 3>, <그림 1>, <표 4>, <표 5> 등과 관련한 분석 결과들은, 이용과 생활 시설들은 재정자원의 분포 실태도 다르고 관리자들과의 자원에 대한 가치평가들도 다르다는 것을 보여준다. 이용과 생활시설이라는 서비스 유형별 구분은, 각 조직들이 다루는 클라이언트와 서비스 기술들이 각기 상이함을 뜻하는 것이다. 생활시설들은 비교적 장기적이고 안정적인 클라이언트들을 다루고 있다. 서비스의 주 내용이 생활 보호 위주이므로, 서비스에 적용되는 기술들의 속성 또한 그다지 복잡하지 않다. 반면 복지관과 같은 이용시설들에서는 유동적인 클라이언트를 대상으로 하고 있다. 서비스의 주된 내용도 클라이언트 속성의 변화를 의도하고 있으므로, 서비스의 기술적인 속성들이 상대적으로 복잡하게 나타난다.

이러한 두 서비스 유형의 차이는, 서비스 자원이 수급되는 제도적 맥락에도 영향을

주게 된다. 수용시설들의 경우에는, 정부의 '조치'제도를 통해 클라이언트 수에 비례하는 재정자원을 정부로부터 안정적으로 공급할 수 있다. 클라이언트의 수가 급격하게 증감하는 양상을 보이지 않는 이상, 생활시설들은 나름대로의 안정과 예측이 가능한 조직활동을 수행할 수 있다는 뜻이다. 그러나 복지관과 같은 이용시설들의 경우에는 클라이언트의 수에 의해 재정자원이 결정되지 않는다. 복지관들에 대한 현재 정부의 지원 방식은, 정부가 복지관의 최저 존립비용을 당초 설립 유형(가·나·사형)에 따라 일괄적으로 제공하는 것이다. 클라이언트의 선발이나 서비스 유형에 대한 결정은 생활시설들에 비해 비교적 자율적인 구조하에 있다.

복지관들은 현재 조직의 재정자원 확보를 위해 클라이언트로부터의 이용료 수입에 상당 부분을 의존하고 있다. 자율적이든 혹은 타율적이든 조직이 이용료 수입 전략에 의존한다는 것은, 클라이언트들이 갖는 유동성이라는 특성에 강한 영향을 받게 된다는 것을 뜻한다. 이용료에 의존하는 비중이 커질수록, 복지관들은 조직활동에 필요한 자원을 동원하는 데 있어서의 불확실성이 점점 더 커지게 된다. 복지관들이 보유하는 기술 역시 인간의 심리·사회적 속성의 변화를 피하는 무형적인 것으로, 이로 인해 이용료 수입의 창출에 대한 불명확성을 더욱 가중시키게 될 우려가 높다. 재정자원의 수급에 대한 불명확성은, 어느 유형의 조직관리자들에게도 치명적인 것으로 인식될 수밖에 없다. 그것은 종종 조직의 생존과 유지 자체를 위협하는 상황을 초래하기 때문이다. 따라서, 앞서 분석에서 나타났던 복지관 관리자들의 안정적인 자원(정부지원)에 대한 집착 현상도 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

〈표 6〉과 〈표 7〉과 관련한 분석들은, 주어진 제도적 환경 요소들의 영향력을 인정하면서 지역 사회복지서비스 조직들이 그 안에서 나름대로의 전략적인 선택들이 가능한지에 관한 것이다. 현재로서는 제도적 환경요소들의 영향력이 주는 개연성의 효과가 지나치게 크게 나타나고 있어서, 조직 리더의 개인적인 성향이나 환경에 대한 예측 능력 등이 개별 조직들의 재정자원 활용 행태에 주는 영향력이 미약함을 알 수 있다. 그러나 민간후원의 총액이나 비중에 있어서 영향력을 강하게 행사할 수 있다고 보여지는 것이 운영법인 관련 부분이다. 운영법인의 성격에 따라 민간후원에 있어서 차이가 나타난다는 것은, 운영법인의 선택이 개별 시설 차원에서 자원동원의 행태를 변화시킬 수 있는 전략적인 요소가 될 수 있다는 뜻이다.

현재 주어진 제도적 여건하에서 조직들이 선택할 수 있는 보다 직접적인 전략 요소

는 서비스 이용료에 관한 부분이다. 조직들이 가용할 수 있는 공공자원의 규모가 대체로 한정되어 있다고 본다면, 조직들이 직접적인 통제하에서 민간자원 활용을 시도할 수 있는 부분도 프로그램 수입과 같은 서비스 이용료에 있다. 현재로서는, 분석의 결과에서 보여주는 바와 같이 민간후원과 이용료 수입에 대한 의존은 상반되는 전략으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 부분들이 민간자원의 활용을 증대하기 위한 노력에서 앞으로도 상반되는 전략으로 이해되어야 할지에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다.

5. 결론 및 함의

현재 사회복지서비스의 환경은 급격히 변화하고 있으며, 이에 따라 서비스 실천 조직들의 행태도 적절히 변화되어야 할 필요가 있다. 특히 재정자원의 활용 행태에 있어서 지역 사회복지서비스 조직들은 많은 변화를 필요로 하고 있다. 조직을 변화시키기 위해서는 무엇보다도 이들 조직에 대한 경험적인 지식이 필요하다. 이러한 문제의식에 기초해서 본 연구는 지역 사회복지서비스 조직들의 자원 수급의 행태에 관한 경험적인 분석을 시도하였다. 그 결과 다음과 같은 사실들을 발견할 수 있었다.

첫째, 지역 사회복지서비스 조직들이 정부 재정자원을 선호한다는 것은 주지의 사실이었으며, 본 연구의 결과도 전혀 다른 바가 없음을 확인해 주고 있다. 본 연구는 여기에서 한걸음 더 나아가 왜 그러한 선호가 나타나게 되는지를 분석해 보았는데, 조직들의 관점에서는 다른 자원들보다는 정부자원이 주는 '안정성'이 크게 평가되고 있기 때문임을 발견했다. 이러한 결과는 우리 사회복지조직도 다른 조직들과 마찬가지로 생존과 안전에 대한 욕구가 우선시되고 있음을 나타내는 것으로, 이러한 현상을 경원시하고 배척하기보다는 자연체계론(*natural systems*)적 관점에서 이를 적절히 포용하면서 변화를 유도할 수 있는 방안에 대한 강구가 필요함을 시사한다.

둘째, 동일한 재정자원 원천들에 대해서도 이용시설과 수용시설들이 내리는 가치평가가 각기 다르게 나타날 수 있음을 발견했다. 각기 다른 유형의 서비스와 클라이언트 속성을 갖는 조직들은 그에 상응하는 제도적 환경들을 갖추게 되며, 이에 따르는 개연성으로 인해 서로 상이한 평가들이 나타나게 됨을 보여준다. 우리 사회복지조직들의 이해에 있어서도 자원의존이론을 포함하는 개연성 이론(*contingency theory*)과, 제도적

환경의 영향력을 강조하는 제도 이론(*institutional theory*) 등이 유용함을 보여주는 경험적인 결과이다.

셋째, 조직들의 전략적인 선택 요소들이 재정자원 활용에 관한 조직 행태에 미치는 영향력은 그리 크지 않은 것으로 나타났다. 조직 리더의 개인적 혹은 전략적인 판단 요소들이나 조직이 스스로 선택 가능한 여타 변수들의 차이에 의해 설명될 수 있는 조직의 자원활용 행태의 차이가 의미있는 것으로 나타나지 않았기 때문이다. 다만, 운영법인의 성격이나 프로그램 이용료와 같은 부분들에서 조직의 전략적 선택들이 여전히 유효할 것으로 판단되는 근거는 나타난다. 이에 대해서는 이들 변수를 중심으로 하는 체계적인 조사연구가 추가로 필요할 것으로 보여진다.

위와 같은 사실들을 통해서 볼 때, 지역 사회복지서비스 조직들의 변화를 위한 우리 사회의 노력에는 다음과 같은 점들이 강조된다.

첫째, 대부분의 지역 사회복지조직들이 '안정성'의 욕구에 일차적으로 매달려 있으며, 그로 인해 정부자원에 대한 무조건적인 선호를 보이고 있다. 정부자원에 대한 의존도를 줄이기 위한 우리 사회의 노력은, 그것이 조직들이 추구하는 안정성 확보를 위한 노력과 배치될 때는 실패로 끝날 가능성이 크다. 예를 들어, 공동모금회를 통해 배분되는 후원금은 그 액수의 고하를 떠나서 개별 조직들로서는 당장 1년 후를 기약할 수 없는 불안정한 자원이므로, 그것으로 조직의 상시적인 서비스 활동을 계획하기 힘들다. 그로 인해 민간자원들은 기껏해야 부수적인 용도로만 치부되고 있는 것이다. 따라서 정부자원 이외에도 민간자원들이 어떠한 형태로든 예측 가능한 안정성을 제시할 수 있어야 비로소 개별 조직들로서도 민간자원의 확보에 보다 적극적인 행태로의 변화를 보이게 될 것이다. 공동모금을 비롯한 제반 민간자원들의 운용 및 배분에 있어서, 자금의 지속성과 안정성을 담보할 수 있는 제도적 장치를 갖출 필요가 있다.

둘째, 사회복지서비스 조직들은 제도적 환경의 영향력을 크게 받으므로, 이들을 변화시키기 위한 노력에는 일차적으로 제도적 환경 요소들의 적절한 운용이 필요하다. 특히 클라이언트의 수급 관계라든지 서비스의 종별 구분 등과 같은 법·제도적인 규범들은 개별 조직들의 재정자원 활용 행태의 결정에 직접적인 영향력을 행사하는 것들이다. 동일한 재정자원에 대해서도 개별 조직들이 느끼는 효용성의 크기가 서로 다를 수 있다는 본 연구의 결과에 비추어 볼 때, 개별 조직들의 효용성 극대화를 통해 전체 서비스조직들의 효용성을 극대화하기 위해서는 제도적 여건들의 엄격성을 완화시키는

것이 필요하다. 시설들에 대해 자율성을 강화함으로써 자원 활용의 효율성을 극대화할 수 있도록 하자는 것이다. 현재 <사회복지사업법> 체계가 개정되고 있는 방향은 이를 지지하는 것으로 보인다.

셋째, 사회복지조직들의 민간자원 활용에 운영법인의 성격이 미치는 영향이 크다는 사실이다. 비록 본 연구에서는 이를 조직이 선택 가능한 전략변수의 일종으로 구성하였으나, 현실적으로 조직의 입장에서 운영법인의 자유로운 선택이 어느 정도 가능할지는 의문이다. 현재까지 우리나라의 사회복지 시설들의 운영에 있어서는 어떻게 보면 위탁운영법인이 곧 시설 그 자체가 되어버리는 경우가 대부분이었기 때문이다. 이 점에 대해서는, 현재 시민단체의 일각에서 제기하고 있는 사회복지관들에 대한 위탁 절차의 개선 요구와 함께, 사회복지 시설 전반에 대한 운용 정책의 전면적인 재검토를 통해 중점적으로 다루어져야 할 것이다.

본 연구에서 나타나는 결과와 그에 대한 함의들은 다음과 같은 한계에 의해 제한되고 있다. 첫째, 본 연구는 통계학적 집단-비교 분석 방법을 사용했다. 그로 인해 소수의 특이한 사례들에 대해서는 적절한 관심을 줄 수 없었다. 특히 조직의 변화와 혁신에 동원될 수 있는 전략적 변수들의 가능성은, 소수의 사례를 중심으로 하는 연구방법을 적용해서 검토해 볼 필요가 있다. 둘째, 연구에 동원된 자료들이 한 지역의 사회복지서비스 조직들만을 대상으로 했다는 점이다. 그로 인해 자료분석의 결과들에 지역적 특수성이 포함되어 있을 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다. 추후의 조사연구들에서 이 부분이 규명될 필요가 있다. 셋째, 본 연구에 포함된 사회복지서비스 조직들의 유형이 제한적이라는 점이다. 현재까지는 생활시설과 사회복지관들이 지역 사회복지서비스 조직들의 대표적인 유형이 되고 있기는 하지만, 그럼에도 최근에 수용과 이용의 중간 형태 시설들, 각종 상담시설을 비롯한 여타 이용시설들, 그리고 영리 목적의 조직 등과 같은 새로운 유형의 지역 서비스 조직들이 증가하는 추세에 있다. 지속적인 조사연구를 통해 이들 조직을 포괄하는 이론이 형성되어야 할 필요가 있다.

•참 고 문 헌•

- 강철희. 1999. 7. “한국 모금 문화의 현재와 선진화 과제.” 1999 국회보건복지포럼 발표문.
- 김범수. 1998. “사회복지시설 및 전문인력.” 박찬용 편, 《사회보장발전 목표 설정과 정책과제》, 한국보건사회연구원.
- 김상균·백종만·오정수. 1991. “지역사회 자원동원의 활성화를 위한 지역사회복지관 모형 개발 연구.” 《사회복지연구》 제 3호, pp. 19~42.
- 김영중. 1994. “사회복지조직들의 지역사회 자원 활용에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석.” 《한국사회복지학》 제 23호, pp. 51~73.
- _____. 2000. “한국 사회복지조직들의 혁신을 위한 과제와 조건.” 《한국사회복지행정학》 제 2호, pp. 75~102.
- 보건복지부. 1998. 《보건복지통계연보》, 보건복지부.
- 보건복지제도개혁위원회. 1996. “사회복지시설 운영 내실화방안.” 정책토론회 발표자료: 96. 08. 보건복지부.
- 보건사회연구원. 1999. “사회복지시설 운영개선방안.” 사회복지시설 운영개선방안 모색을 위한 공청회 자료: 1999. 06. 보건사회연구원.
- 오정수. 1999. “사회복지행정 조직환경의 변화와 대응 전략.” 《한국사회복지행정학》 제 1호, pp. 69~87.
- 황성철. 2000. “사회복지관의 지역사회 자원동원 능력 결정요인 분석.” 《한국사회복지학》 제 2호, pp. 173~191.
- Austin, D., 1988. *The Political Economy of Human Service Programs*. Greenwich, CT: JAI Press.
- DiMaggio, P., & Powell, W. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality In Organizational Fields.” *American Sociological Review*, 48. pp. 147~160.
- Gates, B. 1980. *Social Program Administration: The Implementation of Social Policy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Gronbjerg, K. 1992. “Nonprofit Human service Organizations: Funding Strategies and Pattern Of Adaptation.” In *Human Services As Complex Organizations*, edited by Yeheskel Hasenfeld. Newbury Park, CA: Sage.
- Hasenfeld, Y. 1992. “The Theoretical Approaches To Human Service Organizations.” In *Human Services As Complex Organizations*, edited by Yeheskel Hasenfeld. Newbury Park, CA: Sage.

- Pfeffer, J., & Salancik, G. 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Provan, K., Beyer, J., & Kruytbosch, C. 1980. "Environmental Linkages and Power In Resource-Dependence Relations Between Organizations." *Administrative Science Quarterly*, 25. pp. 200~224.

A Behavioral Study of Community Social Welfare Service Organizations on Acquiring Financial Resources

Kim, Young-Jong

(Associate Professor, Department of Social Welfare, KyungSung University)

There has been a demand of changing service delivery system for social welfare services, and therefore changing is resource acquisition environment for community social welfare service organizations(CSWSOs). These phenomena are, however, not properly actualized through the CSWSOs. The discrepancy between environmental demand and organizational adaptation seems to result from our lack of understanding those organizations. Based on this understanding, several research problems have been formulated on resource acquisition behaviors of CSWSOs. Empirical data were gathered, and the final sample included 82 social welfare agencies of Pusan province and 122 top/high level agency administrators.

The result of data analysis and their implications are as follows: (1) Most of CSWSOs prefer government grants to other financial resources, because government resources can give them more stability than others including private donations and user fees. (2) In order to induce changes in CSWSOs, their stability needs should be properly counted. (3) There is no enough evidence to prove the CSWSOs leaders' personal characteristics have contributed to the behavioral differences on financial resource acquisition among CSWSOs. Rather, there has been enough evidence to prove for influences by institutional environment factors. So, it is recommended that, in order to change behaviors of CSWSOs, the focus should be given to the proper control of those institutional environment factors.