초고령사회에 대비한 사회복지행정조직의 혁신방향

A Study on the Organizational Reform of Social Welfare Administration in Super-Aged Society

황 재 영 (사단법인 21세기경제사회연구소 부소장)

This goal of this study is to suggest the organizational reform of social welfare administration in super-aged society. And then this study aims to the environment of social welfare administration and organization of social welfare administration, the organizational structure and function of social welfare administration. Finally this study is to suggest an guidance and devices for the Organizational Reform of Social Welfare Administration in Super-Aged Society.

키워드 : 사회복지행정, 초고령화사회, 사회복지행정조직, 환경변화, 조직구조, 조직혁신

Key Words : social welfare administration, super-aged society, social welfare organizational, environmental change, organizational structure, organizational reform

Ⅰ. 서 론

한 시대의 모든 사회문제와 사회현상은 사회 환경의 요인에 의해 영향을 받게 된다. 이러한 사회 환경의 변화는 한 국가의 정치·행정, 경제, 교육, 문화, 복지, 보건·의료 등 여러 부문에서 많은 변화를 초래하게 되며, 이러한 부문의 제도나 틀이 바뀌게 되는 양상을 나타내기도 한다.

이러한 사회환경의 변화는 사회복지행정 분야에서도 많은 영향을 미치게 되며, 사회복지행정에 관한 이론과 가치, 접근방법 등에서 새로운 방향을 모색하게 한다. 궁극적으로는 사회복지행정의 패러다임의 변화를 유도하고 복지행정의 서비스, 인력 및 조직 등 주요변수에 영향을 미친다.

본 연구는 최근 우리나라의 사회복지행정과정에서 나타나고 있는 주요 변수이자

국가적 차원의 중대 과제로 대두되고 있는 '저출산과 인구고령화'라는 인구구조의 급속한 변화추세에 대비하여 향후 사회복지행정조직의 혁신방향을 제시하고자 한다. 오늘날 급격히 변화되어가는 사회복지행정의 주요 환경들을 파악하고, 사회복지행정조직의 구조 및 기능, 주요특성을 분석·도출하고자 한다. 이러한 분석을 토대로 다가올 초고령사회(super-aged society)에 대비한 사회복지행정조직의 혁신방향을 제시하고자 하는 데에 연구목적이 있다.[1)]

일반적으로 사회복지행정조직은 광의적 차원에서는 중앙정부와 지방자치단체의 공적 수준에서의 사회복지행정조직과 민간 수준에서의 사회복지행정조직을 구별할 수 있다. 본 연구의 대상인 사회복지행정조직은 중앙정부와 지방자치단체 등 공공부문의 조직뿐만 아니라 사회복지법인 및 사회복지시설 등 민간부문의 복지행정조직 및 사회복지조직에 해당되는 광의적 영역으로 그 범위를 정하여 논의를 전개하고자 한다.

Ⅱ. 사회복지행정 및 조직 환경의 변화 양상

사회복지행정을 둘러싼 주요 환경적 요인으로는 대체로 국내외의 정치·경제·사회·문화적 환경 등을 들 수 있으며, 이는 사회복지정책의 환경적 요인과 동일한 맥락에서 형성된다고 볼 수 있다(황진수, 2003: 145-154). 이러한 환경적 요인의 변화는 사회복지행정과 복지행정서비스를 담당하는 공공조직 및 민간조직에 영향을 미치게 되며, 이와 관련된 환경 변화에 대한 이해·분석을 토대로 새로운 조직구조 및 기능에 대한 설계와 조직혁신을 위한 노력이 필요하다.

미래의 조직변화 양상과 관련하여 왈도(Dwight Waldo)는 다음과 같이 네 가지 특징을 들고 있다(Waldo, 1997: 250-251). ① '덜 관료제적'인 조직, ② 혼합조직과 제3섹터 조직의 증가, ③ 연계성·복잡성·체제 등의 특징 내포, ⑤ 다국적 조직의 증가 등을 제시하고 있다. 밴베니스트(Guy Benveniste)는 ① 장기적 차원의 전략적 사고를 할 수 있는 조직으로의 변화, ② 조직의 비공식적 차원의 중요성 증가, ③ 환경변화에 대한 적응력 증대 및 네트워크와 제휴를 통한 조직경계의 확대, ④ 조직의 민주화 및 전문적 참여의 증대, ⑤ 조직혁신의 가속화와 지속성 유지, ⑥ 정부와 민간부문 간의 관련성 증대 및 정부 규제와 사업계획의 중요성 증가 등을 제시하고 있다

---

1) UN은 세계 각국을 유년인구(young population), 성년인구(mature population), 노년인구(aged population) 국가로 나누고, 여기서 노년인구국을 전체 인구 중 65세 이상 노령자가 차지하는 비율에 따라 3가지 종류로 분류한다. 즉 65세 이상 노령인구의 비율이 7%가 넘는 사회는 고령화 사회(aging society)이고, 14%를 넘으면 고령사회(aged society), 20% 이상인 사회는 초고령사회(super-aged society)로 분류하고 있다(최재천, 2005: 24).

(Benveniste, 1994: 52-56).

이와 같이 미래사회의 조직변화 양상과 관련하여 향후 사회복지행정조직도 전통적 관료제 조직이 수정되면서 점차 새로운 조직형태로 변화되어 나갈 것은 분명하며, 수직적 계층제 구조나 지시적·통제적 성격을 띤 경직된 조직(hard organization)의 형태를 점차 탈피하여 수평적·유기적 형태의 개방적·참여적 성격을 띤 유연한 조직(soft organization) 형태로의 전환이 끊임없이 나타날 것이다.

앞으로 사회복지행정 및 조직을 둘러싸고 있는 환경 변화에 많은 영향을 받게 되고, 이러한 환경변화 양상은 복잡·다양하게 전개될 것이다. 이와 같은 사회복지행정 및 조직의 환경 변화는 다음과 같은 양상이 나타내고 있거나, 다가올 미래에는 이러한 현상이 가속화될 것으로 예상된다.

1. 출산율 저하 및 가족구조의 변화

가족구조의 변화는 사회복지행정에 영향을 미치는 요인 중의 하나이며, 가족은 사회를 구성하는 기본단위이자 사회복지와 밀접한 관계가 있다. 한 사회에서 가족의 사회복지 기능이 강화되는 경우 국가의 사회복지 부담을 어느 정도 경감시킬 수 있는 측면이 있다.

최근 들어 우리나라의 가족구조는 이미 대가족 중심이 아닌 핵가족 중심의 가정이나 비혈연 중심의 공동체 가정, 독신 가정 등이 늘어나고 있으며, 가족의 부양의식 약화, 자녀와의 별거 등 기존의 전통적 가족에 대한 관념이 점차 퇴색되고 있다. 즉 부부를 중심으로 하는 핵가족은 증가하는 반면에 부부와 부모가 함께 사는 대가족의 비중이 급격히 감소하고 있다. 이러한 가족구조의 변화에는 출산율 저하와 이혼율 증가가 중요한 원인으로 작용하고 있다.[2)]

특히 가족구조의 변화 중에서 두드러진 특징 중의 하나는 여성가구주 비율의 변화를 들 수 있다. 여성가구주 증가의 경우 과거 1975년에는 12.8%였으나, 2000년에는 18.5%로 증가하였는데(통계청, 1975~2000), 여성가구주 중에서 배우자가 있음에도 여성이 가구주인 가구와 남편과의 사별로 인한 여성가구주의 비율은 감소한 반면에 이혼으로 인한 여성가구주와 결혼하지 않고 혼자 사는 여성가구주의 비율은 크게 증가하는 추세를 나타내고 있다.

---

2) 통계청의 인구동태건수 및 동태율 추이에 대한 통계자료에 의하면 우리나라의 출산율은 2002년 1.17명, 2003년 1.19명, 이혼율(조이혼율)은 2001년 2.8명(천명당), 2002년 3.0명(천명당), 2003년 3.5명(천명당)으로 나타났다(통계청 홈페이지, www.nso.go.kr).

2. 고령인구의 급속한 증가

최근 통계청은 인구추계 외의 특별추계를 발표하였는데, 우리나라의 고령화 속도가 2001년의 인구추계 당시의 예상보다 훨씬 빠르게 진행될 것이며 고령사회로의 진입 시기는 2018년으로 예상하고 있다. 2018년 우리나라는 65세 이상 노령 인구가 전체 인구의 14.3%를 차지해 본격적인 고령사회에 접어들 것으로 예측되며, 2026년에는 그 비율이 20%를 넘는 이른바 초고령사회(super-aged society)로 진입할 전망이다.[3)]

인구의 고령화 현상은 전 세계적인 추세이기는 하지만, 우리나라의 고령화 속도는 세계의 여러 나라에서는 유래를 찾기 어려울 정도로 빠르게 진행되고 있다. 또한 노인 인구비율의 증가속도가 빠르게 진행되고 있는 근본적인 원인에는 해마다 출산율이 급격히 저하되는 것도 한 몫을 하고 있다. 이와 같이 노인 인구의 급증추세는 사회복지행정의 틀에 많은 영향을 미치게 되며, 향후 노인의료비 및 부양비 증가, 노인전용 주거서비스 수요 증가, 사회복지 서비스 수요증가 등 복지 수요와 비용이 지속적으로 증대될 전망이다.

최근 통계청의 인구주택총조사에 의하면 우리나라의 65세 이상 노인인구 비율은 지역에 따라 편차가 크며, 수도권과 광역시는 노인인구가 7% 이내인 지역이 많거나 3~4% 내외인 지역도 분포되어 있는 것으로 보아 아직 노령화사회로 진입하기 이전이다. 그러나 농어촌 중심의 자치단체는 이미 노인인구가 7%를 넘어서 이미 고령사회로 전이되는 과정에 놓여 있다. 특히 군 단위 농촌지역의 경우 노인인구비율이 20%를 넘어섬으로서 초고령사회로 진입한 곳이 30여개로 조사되었다.[4)]

따라서 지역별로 구분해 보면 청장년사회와 노령사회가 혼재된 양상을 띠고 있는데, 이처럼 노령사회로 진입하는 수준이 지역별로 다르게 나타나면 이 문제를 다루는 사회복지행정의 역할과 기능도 차별성과 특수성을 갖추어야 할 것이다.

3. 지방자치제도의 확대 및 발전

지방자치단체가 수행하고 있는 사회복지행정서비스 기능은 공공부조의 기능, 사회

---

3) 통계청의 예측은 현재 미혼인 20대 여성들이 30대에 결혼하여 아이를 낳기 시작하면 출산율이 2010년에는 1.2명, 2035년에는 1.3명으로 올라갈 것이라는 다분히 희망적인 전망에 기초한 것이다. 그리고 우리나라 인구는 2020년을 정점으로 5,000만명을 넘지 못한 채 감소하기 시작할 것으로 예측되고 있다.

4) 군 단위 농촌지역 중에서 경남 의령·남해군이 65세 이상 노인인구 비율이 24.7%로 가장 높게 나타났으며, 경북 의성군 23.6%, 경북 군위군 23.5%, 전남 곡성군 23.3%, 경남 산청군 23.1% 등의 순으로 노인인구비율이 높게 나타났다(통계청, 2004).

보험 관련 일부 기능, 공중위생과 보건 기능, 그리고 적극적인 사회복지 기능을 들 수 있다. 지방자치제도의 확대 시행은 정치·행정환경의 변화뿐만 아니라 지역의 경제·사회·문화·복지·보건·교육 등 전 부문에 걸친 변화를 수반하게 된다. 기존의 중앙정부 하에서의 감독·지도·통제 등에서 벗어나서 지방자치단체가 자율적·독립적으로 복지서비스를 제공할 수 있는 여지가 점차 증가할 것이다.

특히 지방자치제의 확대·발전은 사회복지행정에 많은 영향을 미치게 되고 지방자치단체의 사회복지 기능이 강화될 수밖에 없다. 즉 재가복지의 중요성 증대, 탈시설화 경향, 지방분권화에 따른 지역복지서비스의 전달체계의 효율화 등 지역복지 수요의 증대 및 다양화로 인해서 사회복지 비용에 대한 지방자치단체의 비용분담이 늘어 날 수밖에 없고, 지역경제 활성화를 통하여 사회복지 문제를 해결하려는 노력을 경주하게 될 것이다.

4. 정보통신기술 및 매체의 발전

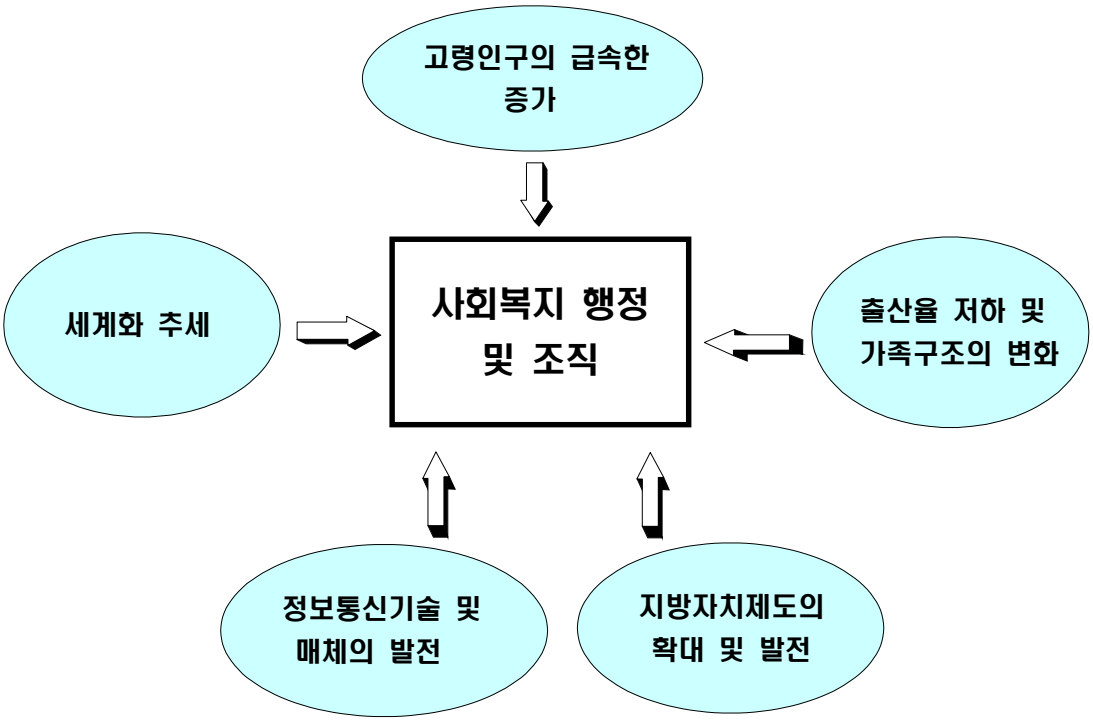
정보통신기술과 전자적 매체의 발전은 인터넷을 통한 가상공간 및 가상공동체 형성과 비대면적 커뮤니케이션이 활성화되고 있다. 이러한 변화는 가상공간의 다양한 공동체의 의견과 요구가 사회복지행정의 틀을 변화시키기도 하고, 새로운 복지수요를 창출하기도 한다. 또한 사회복지서비스의 공급채널 및 전달방식 등도 다양하게 변화될 것을 요구하고 있다.

5. 세계화 추세

세계화(globalization) 추세는 사회 도처에 많은 영향을 미침으로써 모든 분야에서 국제 표준(global standard)을 요구하는 시대를 형성하고 있으며, 일반 행정 뿐만 아니라 사회복지행정도 세계화의 영향을 받아 변화하고 있다. 세계화 현상은 글로벌 네트워크를 형성해나가고 있으며, 국내 사회복지 문제가 국외 문제로 비화되기도 하고 국제적으로 관심의 대상이 되는 사회복지 문제가 국내 문제로 전이되기도 한다. 사회복지를 중심으로 국제교류가 빈번하게 됨으로써 국내 사회복지와 국제 사회복지를 연결하는 네트워크가 형성되고 사회복지를 중심으로 하는 글로벌 네트워크는 사회복지행정에 큰 영향을 미친다(허만형, 2002).

이상에서 논의한 사회복지행정 및 조직에 많은 영향을 미치는 주요 환경을 그림으로 나타내면 <그림1>과 같다.

< 그림 1> 사회복지행정 및 조직에 영향을 미치는 주요 환경



Ⅲ. 사회복지행정조직의 구조 및 기능과 주요 특성

우리나라의 사회복지행정조직은 공공부문의 경우 중앙정부와 지방자치단체 및 소속 기관과 각종 시설 등으로 구분되며, 민간부문의 경우는 사회복지법인 및 기업, 종교단체가 설립한 법인, 각종 사회복지시설 등을 들 수 있다. 중앙정부 차원에서는 보건복지부, 노동부 등 복지전담조직과 복지 분야를 담당하는 하위부서를 두고 있는 중앙부처로서 행정자치부, 국가보훈처, 건설교통부 등의 복지겸무조직으로 나누어 볼 수 있다. 지방자치단체 차원에서는 광역자치단체의 직속기관 및 특별행정기관 등의 복지전담 행정조직과 복지전담 행정부서, 기초자치단체의 보건(지)소 및 교육청, 기타 직영 복지시설 등의 복지전담 행정조직과 복지전담 행정부서 및 복지겸무 행정부서 등으로 구분될 수 있다(황진수, 2003: 166-183).

일반적으로 공공 및 민간부문의 사회복지행정조직에서 공통적으로 지적될 수 있는 구조 및 기능과 주요 특성을 도출하여 살펴보면 다음과 같다.

1. 사회복지행정조직의 구조 및 기능

1) 사회복지행정조직의 구조

사회복지행정의 조직화란 사회복지서비스 및 관련분야의 업무와 시설을 효율적으로 조성한다는 목표아래 인적·물적 자원을 체계적으로 배치하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 사회복지행정조직은 계획된 사회복지 서비스를 수혜자 또는 클라이언트(client)에게 잘 전달하여 사회복지의 목적을 달성할 수 있도록 체계적으로 조직되어야 한다.

조직구조(organizational structure)는 인간의 행동관계를 나타내는 사회체계의 하위구조로서 조직을 구성하는 부문간에 확립된 관계의 유형이라고 정의할 수 있다(Kast & Rosenzweig, 1974: 207). 조직구성원들의 활동과 업무수행의 지속적인 양태 또는 유형이 조직구조를 형성한다. 따라서 조직구조는 조직구성원들의 상호작용에 의해 형성되는 것으로 일정한 질서 또는 유형이 생길 때 나타난다.

일련의 상호존재적인 역할은 비교적 안정된 집합적 유형을 형성하여 하나의 하위구조를 만들고, 하위구조들은 서로 지속적인 관계를 맺어 조직전체의 구조를 형성한다. 조직의 규범이 확립되고 구조가 형성되면 그 안에서 개인은 형태상의 기대와 결부된 역할을 맡아 수행하게 된다. 그리하여 조직구조는 구성원의 자유재량을 제한하여 개인의 활동과 조직의 목적을 일치시키는 데에 그 의의가 있다.

사회복지행정조직의 구조는 대체로 권한과 책임의 정도에 따라 최고정점에서 최하위에 이르기까지 등급화하는 계층제 원리(principal of hierarchy)에 의해 구성된다.

대부분의 행정조직은 직무의 세분화, 통솔의 범위, 명령의 통일 등과 같은 조직의 원리에 의해 설계되기 때문이다. 다시 말하면 행정조직은 조직의 원리에 의해 기능적 단위로 집단화되는 통합적 구조의 성격을 갖는다. 통합적 구조란 구성원들이 조직의 목적을 달성하는 활동을 하도록 배치하고, 정책과 사업의 결정은 최상위 조직에 의해 이루어지는 것을 말한다(Warren, 1967: 396-419). 조직의 하위조직들은 최상위 조직에서 결정한 정책과 사업을 효율적으로 실행하기 위해 설치된 것이다. 즉 하위조직들은 조직의 목적달성을 위해 분업화된 활동을 하게 된다. 이러한 조직활동은 상위조직의 명령에 하위조직이나 구성원들이 적극적으로 복종해야 하며 개별적 목표보다는 조직의 전체목표를 보다 중시하는 활동을 해야만 한다.

행정조직간의 계층제는 행정계층과 행정관리 계층으로 나누어 볼 수 있다. 행정계층은 행정조직간의 수직적인 분화로서 지휘·복종의 관계를 의미한다. 행정계층은 상위행정조직과 하위행정조직간의 관계로서 하위행정조직은 상위 행정조직의 지휘에 따라야 한다. 행정조직의 계층은 상위조직, 중간조직, 하위조직으로 나누어 볼 수 있다. 상

위조직은 중앙행정기관을 의미하고, 중간조직은 시와 도, 하위조직으로는 시·군·구와 읍·면·동이 포함된다. 여기서 시·군·구는 중간조직으로 볼 수도 있으나 하위조직에 포함시키는 것이 타당성이 있다.

행정조직의 계층은 상위조직과 하위조직간의 기능상 분배인 수직적 분업을 의미하는데 권한은 위임관계에 의해 구성되며, 행정계층간의 분업은 계층제의 원리에 따라 이루어진다. 권한과 책임과 의무의 정도에 따라 조직구성원들의 상하간의 등급 내지 계층을 설정하게 되며, 명령·복종의 지휘감독체계를 확립하게 된다.

행정조직은 전체 사회를 위한 중요한 기능은 상위조직에 부여되고, 하위조직에는 중요도가 낮은 결정권이 부여되고 있다. 그리고 일상적이고 규칙적으로 표준화된 업무는 하위조직에서 수행하고 특별한 성격을 갖고 있는 비일상적 업무는 상위조직에서 결정하는 것이 일반적이다. 그러나 업무수행에 있어서 지역적인 특성이나 특수한 전문지식이 요구되는 경우에는 지방자치단체나 산하기관이 결정하고 집행하는 것이 능률적인 경우가 많다(박승식, 1990: 20-21).

사회복지행정조직의 구조에 있어서 행정계층의 관계를 보면 상위조직으로는 중앙부처인 보건복지부가 있고, 중간조직으로는 시와 도가 있으며 하위조직으로는 시·군·구와 읍·면·동이 있다. 이러한 행정계층에 있어서도 사회복지서비스의 전달과 관련된 업무는 분업화된 하위조직들이 담당하고 있다.

우리나라의 사회복지행정조직의 구조상 문제점으로는 사회복지서비스가 행정자치부의 행정조직을 통해서 이루어지고 있으며, 복지서비스 관련 기관의 업무가 적절히 분배되지 못한 점을 들 수 있다. 특히 지방자치단체의 사회복지 관련 기능 및 업무영역의 독립성 및 자율성이 미약한 수준이다.

또한 현행 사회복지서비스 전달체계의 구조가 상의하달식 수직적 행정체계를 형성하고 있으며, 다단계 형태의 복지서비스 전달체계로 인하여 담당조직 상호간 의사소통이 원활히 이루어지지 못하는 경향이 있다.

2) 사회복지행정조직의 기능

사회복지행정조직의 기능은 구조에 따라 분화되고 주어진 역할과 임무를 수행한다. 사회복지행정조직도 여타 조직과 마찬가지로 각각의 조직이 당면한 목표달성을 위해 주어진 기능을 수행하게 된다. 조직의 기능을 수행하는데 있어서 중요한 요소로는 의사결정, 의사소통, 지휘, 조정, 통제 등이라고 할 수 있다(한동일·이백훈, 1998: 18).

공공 및 민간부문의 사회복지행정조직은 계획기능의 조직과 전달기능의 조직으로 구분할 수 있다. 계획조직은 일반적으로 사회복지서비스 전달에 관한 계획, 관리, 재원확보, 통합기능을 수행하고, 전달조직은 계획조직이 결정한 내용을 수혜자에게 직접

전달하는 기능을 수행한다(한동일·이백훈, 1998: 3-4).

(1) 계획조직의 기능

사회가 복잡·다양화될수록 많은 사회문제가 대두되고, 이를 해결하기 위한 사회복지서비스 확대는 서비스의 효율적인 수행을 위해서 사회복지행정과정에서 계획조직의 기능이 점차 확대되어가고 있는 실정이다.

사회복지행정의 계획조직의 기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국민의 사회증진을 위해 국민생활을 조사·분석하여 국민의 사회복지 욕구를 파악하고 이를 바탕으로 사회복지정책을 형성하고 구체적인 집행계획을 수립하는 기능을 수행한다.

둘째, 계획조직은 공공부조와 사회복지서비스의 계획수립에서부터 소요되는 재원을 파악하고 예산에 반영하는데 노력하여야 한다. 아무리 훌륭한 정책이나 계획이 개발되어 있어도 재원이 없이는 아무 일도 할 수 없기 때문이다. 사회복지의 대상자들은 비물질적인 서비스도 필요하지만 물질적인 서비스가 보다 많은 비중을 차지하기 때문에 재원의 확보가 사회복지행정조직의 성공적 운영에 기본이 된다. 따라서 상부조직과 의사소통이 잘 되어 계획의 효과적인 집행을 위한 재원의 분배가 이루어져야 한다.

셋째, 계획조직은 목표달성을 위해서 투입된 비용 여하와 달성된 목표의 수준 정도를 측정하여 평가하여야 한다. 그리고 평가한 결과는 사회복지정책과 계획수립을 하는데 에 다시 투입되는 환류과정이 이루어져야 한다.

(2) 전달조직의 기능

사회복지행정의 전달조직의 기능은 사회복지서비스 전달자와 고객이 대면적 상호관계를 이루면서 일정한 장에서 서비스를 전달하는 업무를 실제로 집행하는 기능이다. 이와 같이 사회복지행정조직의 전달기능은 전문적인 서비스를 전달하는 조직으로서 적절한 인적·물적 자원을 투입하여 질 좋은 서비스를 산출해서 제공해야 한다.

사회복지행정과정에서 전달조직의 기능은 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 사회복지행정조직은 국민의 욕구를 파악하는 기능을 갖추어야 하며, 욕구파악 기능은 전달조직의 주요기능이라고 할 수 있다. 복지서비스를 필요로 하는 사람들에 대한 조사와 지역사회 및 주민들의 사회복지 욕구를 파악하여 계획조직에 보고하고, 이를 사회복지계획의 수립에 반영할 수 있도록 하는 기능을 말한다.

사회복지욕구는 지역사회와 환경, 그리고 시대에 따라서도 변화한다. 다양한 욕구와 변화되는 상황을 정확하게 파악하여 사회복지정책과 계획의 수립에 반영해야만 효

과적인 서비스의 전달이 가능하다. 사회복지 욕구파악은 사회복지서비스 전달조직의 제1차적 기능이라고 할 수 있다. 사회복지의 욕구파악을 할 때 사회복지대상자를 선정할 수 있고, 사회적 문제를 분석할 수 있기 때문이다. 오늘날의 사회복지 욕구는 매우 다양하고 그 정도도 다르다. 따라서 사회복지 욕구의 정확한 파악을 위해 전달조직에 사회복지에 관한 전문가를 배치해야 한다(박승식, 1990: 16-17).

둘째, 사회복지행정조직은 서비스를 필요로 하는 대상자들에게 직·간접적으로 복지서비스를 전달해야 한다. 전달조직은 이러한 전달을 수행하는 것이 본질적인 기능이라고 할 수 있다. 사회복지의 전달기능은 수혜자 중심의 서비스를 해야만 한다. 수혜자의 상태와 욕구를 경시하고 일방적인 수혜대상자의 선정과 서비스 전달은 그 효과가 낮을 수밖에 없다.

특히 정부의 사회복지서비스 전달과정에서 관료주의, 경직성, 행정편의주의 등 역기능이 초래될 소지가 있는데, 이는 시급히 개선해야 할 과제가 되고 있다. 사회복지 전달조직은 서비스 전달의 효과를 높이기 위해서 전문지식과 기술을 습득하도록 해야 한다. 복지서비스의 질은 전문지식과 기술, 업무수행태도 등에 따라 결정되기 때문이다(박승식, 1991: 17). 따라서 사회복지행정조직은 상위조직, 중간조직, 하위조직들에게 각각 필요한 역량 및 기능을 갖추어야 하며, 비로소 국민이 원하는 복지서비스를 효율적으로 전달할 수 있다.

현재 우리나라 사회복지행정조직의 기능상 문제점으로는 상급기관인 중앙부처와의 협조관계에서 하급기관인 시·군·구나 읍·면·동에 근무하는 공무원들이 상급기관 및 부서에 대한 건의가 잘 수용되지 않거나 사회복지서비스를 위한 욕구조사 및 집행계획 수립에 대하여 원활히 이행되지 않는 점들이 지적되고 있다.

2. 사회복지행정조직의 주요 특성

사회복지행정조직은 공공부문 또는 민간부문에 따라서 구조 및 기능 등 여러 면에서 독특한 차이가 있지만, 대부분의 사회복지행정조직이 분업과 전문성을 기초로 계층제의 원리가 지배하는 관료제 조직의 특성을 띠거나 사람을 대상으로 복지서비스를 제공하는 인적 서비스 조직의 특성을 갖고 있다.

본 연구에서는 사회복지행정조직의 특성을 도출·파악하기 위해 에치오니(A. Etzioni), 블라우와 스코트(P.M. Blau & W.R. Scott), 파슨즈(T. Parsons), 민츠버그(H. Mintzberg)의 조직유형이론을 기초로 분석하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 에치오니(A. Etzioni)는 조직구성원의 조직에 대한 복종(compliance)을 기준으로 강제적 조직, 공리적 조직, 규범적 조직의 3가지 유형론을 제시하였다(Etzioni,

1961: 12-67). 사회복지행정조직은 복지서비스에 대한 사명감이나 이념이 조직구성원으로 하여금 조직의 명령에 순응하도록 하는 성향을 가지고 있기 때문에 3가지 조직유형 중에서 규범적 조직(normative organization)의 성격을 띤다고 할 수 있다. 규범적 권력의 행사와 구성원들의 도덕적 복종의 관계에 있는 규범적 조직의 특성은 특히 민간부문의 사회복지조직에서 많이 나타난다고 볼 수 있다.

둘째, 블라우와 스코트(P.M. Blau & W.R. Scott)는 조직의 주요한 수혜자가 누구인가를 기준으로 호혜적 조직, 사업조직, 서비스 조직, 공공복리(공익) 조직의 4가지 조직유형을 제시하였다(Blau & Scott, 1962: 40-58). 블라우와 스코트의 조직유형론에 의하면 사회복지행정조직은 고객(client)이 바로 수혜자이기 때문에 서비스 조직으로서의 특성을 가진다. 또한 사회복지서비스를 제공하는 정부조직의 수혜자는 일반국민 전체이기 때문에 공공복리(공익)조직으로서의 성격도 아울러 갖고 있다.

셋째, 파슨즈(T. Parsons)는 조직을 사회적 요구를 충족시켜 주는 기능을 수행하는 사회체계(social system)로 파악하고, 이에 따라 정치조직, 경제조직, 체제유지조직, 통합조직의 4가지 조직유형을 제시하였다(Parsons, 1960: 45-46).

파슨즈가 제시한 4가지 조직유형론에 의하면 사회복지행정조직은 사회적 통합기능을 수행하고 사회구성원들간의 갈등해결 및 공존을 추구하는 통합조직(integrative organization)으로서의 특성을 가진다. 이러한 통합조직은 사회구성원들이 함께 일하고 나누어가지는 가치를 실현함으로써 사회통합을 추구하는 데에 근본적인 목표가 있다.

넷째, 민츠버그(H. Mintzberg)는 조직의 규모와 관리의 복잡성에 따라 단순구조조직, 기계적 관료제조직, 전문적 관료제조직, 사업부제 조직, 애드호크라시(adhocracy) 의 5가지 조직유형을 제시하였다(Mintzberg, 1979). 민츠버그의 조직유형론에 의하면 사회복지행정조직은 표준화를 통한 효율성을 유지하면서 핵심운영 부문에 전문가를 고용하여 운영하는 전문적 관료제조직(professional bureaucracy)의 특성을 가진다. 즉 사회복지행정조직은 사회복지사 등 사회복지 관련 교육훈련을 이수하였거나 전문지식을 갖춘 전문가 중심으로 구성된 계층제 조직이라고 할 수 있다.

상기한 학자들의 조직유형론을 통해 도출한 사회복지행정조직의 공통적 특성은 규범적 조직, 서비스 조직 및 공공복리(공익)조직, 통합조직, 전문적 관료제조직의 성격을 복합적으로 가진다고 할 수 있다. 또한 공공 또는 민간부문, 조직의 목표와 기능, 수혜자(고객) 등에 따라 사회복지행정조직의 특성은 현실적으로 개별적인 차이가 나타나게 된다.

이상에서 살펴본 학자들의 조직유형론을 기초로 사회복지행정조직의 유형 및 주요특성을 정리해보면 <표 1>과 같다.

< 표 1 > 사회복지행정조직의 유형 및 주요 특성

시회복지조직의 유형	주요 특성
규범적 조직	인적 서비스에 대한 사명감이나 이념이 조직구성원으로 하여금 조직의 명령에 순응하도록 함
서비스 조직 및 공공복리적 조직	고객이 바로 수혜자이며 사회복지서비스를 제공하는 정부조직의 수혜자는 일반시민 전체에 해당됨
통합조직	사회구성원이 함께 일하고 나누어가지는 가치를 실현함으로써 사회통합을 추구하는 조직
전문적 관료제조직	사회복지사 및 사회복지 관련 교육훈련 이수 및 전문지식을 습득한 전문가 중심의 조직

Ⅳ. 초고령사회에 대비한 사회복지행정조직의 혁신방향

오늘날 사회복지행정조직은 한 국가사회가 당면하고 있는 정치·행정·경제·인구사회·문화적 환경 변화에 따라 사회복지의 수요에 상응하는 노력과 복지수요의 변화를 예측하여 조직목표와 복지프로그램 등에 반영할 수 있는 대응성과 탄력성을 지녀야 한다. 특히 인구의 급속한 고령화가 초래하게 될 미래의 변화는 우리 사회구조의 근본을 흔들리게 할 수 있는 중대한 과제이므로 전 국가적 차원에서 사회복지행정에 대한 새로운 방향과 틀의 설계는 물론 사회복지행정조직의 혁신이 필요하다. 본 연구에서는 향후 초고령사회에 대비한 사회복지행정조직의 혁신방향을 거시적 차원에서 제시하면 다음과 같다.

1. 중앙정부 차원의 노인복지 전담기관 신설 및 중앙과 지자체 상호간의 유기적 조직관리시스템 구축

향후 고령인구의 증가와 전통적 가족구조의 변화현상이 급속히 진행될 것을 감안할 때, 우선 중앙정부 차원의 노인복지문제 전반에 대한 정책개발·수립 등을 비롯한 노인복지행정기능을 전담할 수 있는 단일 행정부처나 대통령 또는 국무총리 직속 독립전담기관의 신설방안을 장기적 관점에서 검토할 필요가 있다. 그리고 향후 사회복지행정조직은 중앙과 지방으로 기능이 분산되면서도 상호 유기적인 관계를 가지는 조직으로 변화되어야 한다. 사회복지서비스는 중앙집중식 형태 보다는 지방자치단체 중

심의 복지서비스의 창출 및 확대, 서비스의 질 향상에 중점을 두면서 제공되어야 할 것이다.

따라서 기존의 중앙정부 차원의 복지서비스 기능이 광역시·도나 시·군·구 자치단체 중심으로 복지기능의 분산이 확대되어야 하며, 아울러 광역시·도 및 시·군·구에 사회복지담당사무소와 사회복지사무소의 지소 형태의 조직을 신설·운영하는 방안도 고려되어야 할 것이다. 하지만 중앙정부과 자치단체의 복지서비스 기능의 분산만으로는 지역이 요구하는 사회복지행정 수요를 충족시킬 수 없기 때문에 분산된 복지행정서비스 기능이 상호 유기적으로 연결될 수 있는 조직관리시스템을 구축해야 한다.

2. 공공조직과 민간조직간의 협력체계 구축을 위한 조직관리

최근 시민사회의 성장과 더불어 민간사회복지부문의 활동이 두드러지게 나타나고 있다. 즉 비영리조직(non-profit organization), 제3부문(the third sector), 독립부문(independent sector), 자원부문(voluntary sector), NGO(non-government organization) 등의 민간부문의 비영리조직을 들 수 있다.

지방분권화 및 지역균형 발전이 정부의 주요과제로 대두되고 있는 환경 하에서 점차 지역 차원의 복지서비스의 양적 확대 및 질적 향상에 중점이 두어질 것이다. 따라서 지역사회의 복지수요에 대한 대응 주체로서 지방자치단체와 민간비영리조직은 상호 보완적 관계를 형성하면서 협력(collaboration)을 모색하고 있는 실정이다.[5] 그리고 사회복지서비스의 직접생산·급여전달이라는 전통적 복지서비스 제공형태에서 벗어나 서비스의 생산과 급여전달의 효율성을 높이기 위해 사회복지서비스 공급주체별로 다양화하려는 시도가 이루어지고 있다.

특히 시민사회단체, 종교단체, 민간복지법인 등이 사회적 약자 및 소외계층에 대해 직접적인 서비스 제공활동을 수행함으로써 민간사회복지부문의 역할과 민간자원의 활용에 대한 관심이 높아 가고 있다. 이러한 민간비영리조직은 지역복지 차원에서 지방자치단체의 대행자로서 서비스 제공 및 전달 기능을 수행하거나 지역복지정책과정에서 감시자 및 사회적 약자에 대한 옹호자로서의 역할과 복지사각지대의 발굴 및 서비스 제공자로서의 역할을 수행할 수 있는 보완적 기능을 갖고 있다(류진석, 2002: 115-116).

따라서 앞으로 초고령사회를 대비하여 중앙정부 및 지방자치단체는 민간비영리조

5) 협력(collaboration)이란 다양한 이해관계자 집단이 서로 공유하고 있는 문제를 해결하거나 아니면 공통의 목표를 달성하는 유동적인 과정을 의미한다. 그리고 협력은 상호의존, 호혜성의 원리에 기초하며 특성에 따라 제휴, 파트너십, 네트워크(networks) 등으로 언급된다(Abramson & Rosenthal, 1995).

직과의 복지서비스 관련 정보공유, 복지서비스의 연계 활동 등을 위한 조직 상호간 유기적 협력시스템(collaboration system)의 설계 및 구축이 필요하다. 즉 일회적·단기적 협력이나 사안별 협력이 아닌 지속적이고 구조적인 연계·협력 활동이 이루어져야 할 것이다.

3. 사회복지전문가 중심의 조직・인사관리시스템 확립

향후 사회복지 수요와 복지환경의 변화 추세를 고려할 때, 일반행정가(generalist)가 아닌 전문행정가(specialist)를 수용할 수 있는 사회복지행정조직으로 변화되어야 할 것이다.

고령화 사회로의 진입과 가족구조의 변화에 따라 노인복지와 요보호 여성 및 아동·청소년 등에 대한 복지서비스의 수요가 급격히 창출될 것이고, 이와 관련한 전문가가 사회복지행정조직으로 유입될 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 따라서 노인, 요보호 여성, 아동, 장애인 등 복지대상 집단에게 질 높은 서비스를 제공하고 행정내부조직의 효율성을 제고시키기 위하여 관련 분야의 전문가가 유입될 수 있는 행정조직의 설계가 필요하다(허만형, 2004: 73).

또한 공공부조정책과 노인·여성·아동·청소년·장애인 등 분야별 사회복지서비스 정책은 전문성이 요청되기 때문에 공공부문은 물론 민간부문의 조직에서도 독립적인 전담부서나 독립성을 갖춘 전담기구의 신설이 필요할 것이다.

4. 조직내 업무재설계(BPR) 및 새로운 정보화시스템 구축

지식정보화 환경에 대응할 수 있도록 사회복지행정조직에서도 업무재설계(BPR: Business Process Reengineering)와 조직구조의 재설계가 필요하다. 지식정보화의 도래는 사회의 기반구조가 디지털 방식으로 전환되면서 사회복지행정도 디지털 방식을 수용하는 방향으로 바뀌어야 한다. 고객을 마주 보면서 집행하는 대면행정을 중심으로 설계되어 있는 현행 업무과정 및 절차를 사람이 앞에 없어도 집행이 가능한 무대면 행정 및 실시간 행정서비스가 가능하도록 디지털 논리에 따라 업무재설계(BPR)를 추진하여야 한다. 디지털방식으로 조직의 업무재설계를 완성한 후에는 정보시스템을 수용할 수 있도록 조직개편이 실시되어야 한다(허만형, 2004: 74). 따라서 조직내 업무재설계를 바탕으로 하여 개편된 사회복지행정조직에 새로운 정보화시스템을 지속적으로 개선·구축해나가는 것이 바람직하다.

5. 글로벌 스탠더드(global standard)에 부응하는 조직의 개편

세계화 추세에 부응하여 글로벌 네트워크(global network)를 수용함으로써 국제표준을 지향하는 사회복지행정조직으로 탈바꿈해야 한다. 세계화는 지식정보화와 같은 맥락에서 이해할 수 있는데, 정보시스템과 인터넷이 고도화되면 국경을 초월하여 행정정보를 교류하거나 공유할 수 있다. 향후 사회복지행정조직은 정보통신기술과 전자적 매체의 발전에 힘입어 사회복지서비스의 글로벌 스탠더드에 적합한 수준의 복지행정조직의 개편이 이루어져야 할 것이다.

Ⅴ. 결 론

현대사회의 행정과 조직은 변화하는 환경에 지속적으로 영향을 받게 되고, 환경과 상호 작용하는 개방체제라고 할 수 있다. 조직의 존속과 발전이라는 관점에서 지구상의 어떠한 조직을 막론하고 피할 수 없는 중대한 과제는 조직이 안고 있는 내외적 환경 변화에 부단히 대응해나가는 것이다. 사회복지행정조직도 마찬가지로 사회복지와 관련된 다양한 환경 변화에 적절히 대응하여 새로운 모습으로 재설계되거나 재창출되어야 한다.

앞에서 제시한 바와 같이 급속한 초고령사회의 도래에 대비하여 공공 및 민간부문의 사회복지행정조직이 효율적인 역할과 기능을 수행할 수 있는 혁신방향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부 차원의 노인복지문제에 대한 정책개발 및 수립 등 노인복지행정을 전담할 수 있는 단일 행정부처의 신설이나, 대통령 또는 국무총리 직속 독립기관의 설치방안을 장기적 관점에서 검토해야 할 필요가 있다. 또한 중앙정부와 지방자치단체 상호간 유기적 조직관리시스템 구축을 통해 중앙과 지방으로 기능이 분산된 행정조직이면서도 상호 유기적인 관계를 가지는 조직으로 변화되어야 할 것이다.

둘째, 공공조직과 민간조직 상호간의 협력체계 구축을 위한 조직 설계 및 관리 방안을 마련하여야 하며, 향후 지역사회의 복지수요에 대한 대응 주체로서 지방자치단체와 민간비영리조직은 상호 보완적 관계를 형성하면서 협력(collaboration)방안을 모색해야 할 것이다.

셋째, 사회복지 관련 전문가들이 조직으로 유입될 수 있는 조직·인사관리시스템 의 확립과 조직운영상 핵심이 될 수 있는 조직설계가 필요하며, 일반행정가(generalist)

가 아닌 전문행정가(specialist)를 수용할 수 있는 사회복지행정조직으로 변화되어야 한다.

넷째, 조직내 업무재설계(BPR) 및 새로운 정보화시스템 구축 등을 통해 조직구조의 전반적인 재설계가 지속적으로 실행되어야 할 것이다.

다섯째, 사회복지 관련 글로벌 스탠더드(global standard)에 부응하는 조직의 개편을 통해서 복지서비스의 양적 확대 및 질적 제고가 시급하다.

향후 한국 사회의 인구고령화 현상은 보다 빠르게 진행될 것이고, 국민들의 사회복지 욕구 및 수요는 복잡·다양하게 진행될 것이다. 노령인구의 증가현상은 단순히 하나의 사회복지문제로 간주해서 대안을 모색할 것이 아니라 국가적 차원의 생존과 퇴보, 발전이라는 차원에서 숙고·논의되어야 할 국가적 대계 수립이라는 중대현안이 될 것이다. 따라서 현 시점에서 정부는 멀지 않는 미래에 당면하게 될 초고령사회에 대비하여 노인복지를 비롯한 사회복지 행정 및 복지행정조직의 혁신을 위한 중장기적인 사업계획 수립과 구체적인 정책대안을 강구해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

강영걸. (2001). 조직변화와 사회복지행정. 「사회과학연구」. 제9집 제3호. 대구대학교 사회과학연구소.

김병섭·박광국·조경호. (2002). 「조직의 이해와 관리」. 서울: 대영문화사.

김영돈·김영진. (2001). 한국 노인복지행정조직의 문제점과 개선방안. 「사회과학연구」. 제14집. 서원대학교 사회과학연구소.

류진석. (2002). 지역복지의 발전과 NGO의 역할: 지역복지 협력체계의 구축을 중심으로. 「사회과학연구」. 제13권. 충남대학교 사회과학연구소.

박경원·김희선. (1998). 「조직이론강의」. 서울: 대영문화사.

박승식. (1990). 한국의 사회복지 전달체계에 관한 연구. 박사학위논문. 동국대학교 대학원.

이영분 외 (2004). 「고령화사회와 노인인구의 보건복지」. 서울: 건국대학교 출판부.

장인협·이정호. (2004). 「사회복지행정」. 서울 : 서울대학교 출판부.

정광조·이갑숙. (1999). 노인복지행정조직의 개선방안. 「사회과학논문집」.대전대학교 사회과학연구소.

정길홍. (2004). 고령사회에 대비한 사회복지정책 방향 토론자 제언. 서울 : 명지대학

교 사회과학연구소.

정무성. (2000). 사회복지환경 변화에 따른 민간사회복지기관의 대응 형태에 관한 연구. 「사회복지리뷰」. 제5권 제1호. 가톨릭대학교 사회복지연구소.

최성재·남기민. (1993). 「사회복지행정론」. 서울 : 나남출판.

최성재. (2004). 고령화사회에 대비한 사회복지정책 방향. 「사회과학논총」. 제21집. 서울: 명지대학교 사회과학연구소.

최재천. (2005). 「당신의 인생을 이모작하라: 생물학자가 진단하는 2020년 초고령사회」. 서울: 삼성경제연구소.

최창무·김정연. (2003). 사회복지조직 관리를 위한 임파워먼트 활용 제언. 「복지행정논총」. 제13권 제1호. 서울: 한국복지행정학회.

한동일·이백훈. (1998). 사회복지행정조직체계에 관한 연구. 「사회과학연구」. 제8권 제1호. 건국대학교 사회정책연구소.

허만형. (2004). 「사회복지행정론」. 서울: 법문사.

허만형. (2002). 생산적 복지와 제2의 길. 「새천년 사회과학의 신패러다임」. 서울: 오름.

황진수. (2003). 「현대복지행정론」. 서울: 대영문화사.

통계청 홈페이지(www.nso.go.kr)

Blau, P. M. & Scott, W. R. (1962). *Formal Organizations*. San Francisco: Chandler.

Etzioni, A. (1961). *A Comparative Analysis of Complex Organizations.* New York: Free Press.

Kast. Fremont E. and Hames E. Rosenzweig. (1974). *Organization and Management*. Tokyo : McGraw-Hill Kogakusha.

Parsons, Talcott. (1960). *Structures and Process in Modern Society*. New York: The Free Press.

Ranson, Stewart, Bob Hinings and Royster Greenwood. (1980). The Structuring of Organizational Structure. *Administrative Science Quarterly*. Vol.25, No.1. March.

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizational Structure*. Englewood Cliffs. N. J.: Prentice-Hall.

Mintzberg, H. (1981). *Structure in Fives: Desinging Effective Organizations.* Englewood Cliffs. N. J.: Prentice-Hall.

Warren, Roland C. (1967). Inter-Organizational Field as a Focus for

Investigation. *Administrative Science Quarterly*. Vol.12. No.2. December.