

제 2강 사회복지행정의 이념과 원칙

A. 사회복지행정의 이념과 원칙

1. 사회복지 행정의 이념

행정이 업무를 처리하는데 있어서 의존하는 일종의 기준으로서 바람직한 행정은 어떤 것이고, 어떻게 해야 할 것인지의 지침이 되는 것

2. 사회복지 행정의 일반적 가치(Friendlander, Apte-1980)

- ① 개인의 고유한 가치의 존엄성에 대한 신념
- ② 인간의 자기 결정권에 대한 존중
- ③ 인간의 평등과 기회균등권의 존중
- ④ 인간의 복지실현을 위한 사회적 책임성의 구현

3. 행정의 일반 이념

1) 행정의 일반 이념-합법성, 효율성, 효과성, 형평성

사회복지 행정이 사회복지의 목적 달성을 위해 행정학적 접근을 취하고 있기 때문에 일반행정에 담긴 이러한 이념들은 사회복지 행정활동에도 영향을 미치게 된다.

- ① 합법성-사회복지 행정과정이 법률에 적합해야 한다는 것
- ② 효율성-효율이란 최소비용으로 최대의 효과를 거두려는 것이라 할 수 있다. 일정한 투입에 의해서 얻어지는 성과를 극대화시키는 것이고, 제한된

자원으로 행정의 목표를 최대한 성취하고자 하는 것이다.

③효과성-효과성은 목표 달성 정도를 의미한다. 목적과 수단을 연결한 상태에서 현실적인 산출이 원래의 목적을 어느정도 충족시켰는가 하는 목표의 성취도를 의미하는 사회학적 개념

④형평성-형평성은 일차적으로 적극적인 분배의 평등관을 함축하고 있기 때문에 사회복지의 일반적 가치와도 일맥상통하는 측면이 강하다. 또한 형평성의 이념은 언제나 사회적, 경제적 환경이 열악한 계층에게 보다 많은 그리고 양질의 행정서비스를 제공해야 한다는 관점에서 출발 하였다.

4.사회복지 행정의 원칙(Giordano,Rich-2001)

①사회복지 행정가는 사회복지행정 실천의 장이 되는 조직의 기본적 목적에 부합하는 임무에 대한 명확한 방향을 견지해야 한다.

②사회복지행정가는 윤리적 기준에 따라 활동을 수행해야 한다.

③상황에 따라 리더십을 발휘할 수 있어야 한다.

④앞서 언급한 효과성과 효율성 모두를 추구해야 한다.

⑤관리와 리더십과 관련된 기술과 능력을 획득할 수 있는 교육과 개발사회를 적극적으로 활용하고 찾아나서야 한다.

⑥미래에 대한 비전을 가지고 있어야 하며, 미래 지향적이어서 다분히 위험해 보이는 의사결정도 기꺼이 내릴 수 있어야 한다.

5. 사회복지 행정의 이념과 방향에 대한 논의

사회복지 행정은 사회복지행정이 지향하고자 하는 최고 가치와 정신을 의미한다.

이는 사회복지정책을 서비스로 전환하는 행정과정의 기준과 목표가 되고 그에 대한 실천적 방향을 제시해 주는 것이다.

행정이념과 사회복지행정이념은 구분되긴 하지만 사회복지행정에서도 일반적인 행정이념들은 모두 적용되어야 한다고 볼 수 있다.

사회복지행정의 이념에는 어떤 것이 있는지 살펴보자면

1)효과성

효과성은 목표의 달성정도를 의미한다. 욕구의 충족 또는 해결에 있어서 사회복지기관이나 시설의 프로그램이나 서비스가 얼마나 유효한가를 뜻하는 것이다.

예를 들자면 사회복지 시설에서 장애아동 행동개선 프로그램을 통해 뇌성마비 환자들이 스스로 식사를 할 수 있도록 하는 프로그램을 진행한 후 프로그램 기간 종료 시에 참여자들 중 몇명이나 스스로 식사가 가능하게 되었는가 하는 것, 이런 것을 예로 들 수 있다.

이러한 효과성은 명확한 목표설정 없이는 그 목표 달성 여부를 파악할 수가 없다.

2)효율성

효율성은 간단히 말하자면 최소자원으로 최대의 효과를 거두는 것에 대한 의미이다.

이것은 자원의 유한성을 전제로 하는 이념이며 자원의 제한성이 실제 하는 사회복지현장의 서비스 공급에 있어서 매우 중요한 이념이라고 할 수 있다.

사회복지의 특성상 현장에서 효율성이 추구되기는 힘들다.

하지만 이를 일반적인 경영에서의 효율성과 비교해서는 안되며 자원의 사용량 자체 보다는

동일한 자원을 가지고 최적의 서비스를 클라이언트에게 안겨줘야 한다는 개념으로 봐야 할 것이다.

3)공평성

이것은 동일한 욕구를 가진 대상자는 동일한 혜택을 받아야 한다는 것으로 클라이언트에 대해 서비스를 받는 기회와 내용 뿐 만 아니라 그 비용을 포함하여 수반할 필요가 있다.

형식적 평등이나 기회의 평등 그리고 결과의 평등만을 의미하는 것이 아닌 클라이언트의 경우에 비취 개별적으로 공평하다고 할 수 있는 판단을 현장에서 유동성 있게 행할 필요가 있는 부분이다.

4) 편익성 , 접근성

이것은 사회복지 욕구 중 특히 비화폐적 욕구충족의 경우에 문제가 되는데 이것은 대상자가 서비스를 쉽게 이용할 수 있도록 되어야 한다는 것이다.

비화폐적 욕구충족은 현금과는 달리 시설, 물품 인적서비스 또는 상담서비스로 이용되기 때문에 클라이언트의 신변에 쉽게 이용되도록 하는 것이 문제로 된다.

어떤 사회복지 시설이 좋은 프로그램과 많은 자원을 가지고 있다 하더라도 그 시설이 사용자로부터 물리적으로 떨어져 있거나(산속이나 외딴 섬 등등) 시설의 운영관리자가 지나치게 관료적일 경우 해당 시설을 욕구충족의 기능을 다하지 못하게 된다.

위의 네 가지 이념이 사회복지행정의 이념으로 이 이념들은 상황에 따라 모순되거나 대립되는 경우도 있다.

이러한 이념들의 대립각은 사회복지행정의 방향에 따라 세워지게 되는데 현재 사회복지행정의 방향은 크게 보면 두 가지로 사회복지 서비스에 있어서 보편주의로 갈 것인가 선별주의로 갈 것인가 하는 관점의 충돌이다.

두 가지 방향은 어느 하나가 반드시 맞다고는 할 수 없으나 구시대의 사회복지형태는 주로 선별주의적 방향을 취해왔고 근대에 이르러서는 보편주의적 방향을 취해오고 있다.

선별주의는 욕구의 선별이 적절하게 행하여지는 한도 내에서는 효과성, 효율성의 면에서 보다 우월한 특징을 갖게 되지만 공평성-접근성의 면에서는 여러 가지 문제가 제기된다.

보편주의는 서비스의 공급에 있어서 서비스 수혜자에게 특정의 자격이나 조건등을 부여하지 않는 것을 원칙으로 하여 매우 광범위하고 포괄적인 대상들에 대해 사회복지서비스를 공급하는 것으로 편익성-공평성의 측면에서 보자면 적합하지만 클라이언트 개개인의 욕구가 다른 것을 감안하고 욕구가 높은 것에 서비스를 집중하여야 한다는 효과성 효율성의 측면에서는 문제가 생기게 된다.

현재 사회복지행정의 일반적인 흐름은 보편주의적 운영체제의 방향으로 나아가고 있다.

사회보장을 토대로 하는 사회복지관련 법안들이 그 예로 볼 수 있는데 딱히 어느 한 방향 이라고 볼 수 없는 것은 기존의 선별주의적 운영체제가 사회복지행정분야에서는 방향적 관점에서 벗어나 있을지는 모르지만 사회복지현장에서는 선별주의와 보편주의가 어우러져 하나의 서비스로 이루어 지고 있기 때문이다.

2차대전 이후 서구에서 시작된 사회복지국가의 방향은 지금도 계속 이어지고 있지만 신자유주의시대에 의한 사회 각 분야에 대한 경제-경영주의적 효과-효율성의 개입은 앞으로 사회복지행정의 틀을 바꿔놓을 수도 있다는 점을 예상 할 수도 있다.

방향은 바람에 의해 바뀔 수도 있는 것이기에 신자유주의라는 광풍이 부는 지금 사회복지행정의 방향은 보편주의가 될지 선별주의가 될지 아니면 과거 수정자본주의가 생겨났듯이 새로운 사회복지의 방향이 제시가 될지는 두고 볼 일이라고 본다.

B. 사회복지 행정의 이론

1. 전통적 이론

1) 과학적 관리론

■ Taylor(1856~1915)에 의해 시작됨

과학적 관리론의 주제는 특히 단순근로자들의 일을 과학적으로 연구할 수 있다는 것이며, 일을 조직화 할수있는 최선의 방법을 찾을 수 있다는 확신에서 출발한다. 이러한 최선의 방법을 찾는 과정에는 면밀한 관찰과 측정이라는 과학적 방법이 동원된다.

■ 과학적 관리의 원리(Taylor)

- ① 최선의 방법을 모색한다.
- ② 직원의 과학적 선발과 훈련이다.
- ③ 경제적 유인을 제공하여야 한다는 원칙이다.
- ④ 기능적인 직장제도를 확립하여야 한다는 원칙이다.

과학적 관리의 오류-조직의 능력과 생산성을 강조한 나머지 인간적인 면의 접근을 소홀히 하였으며 작업환경의 잠정적 요소를 무시함으로써 인간을 기계시 하여 하나의 생산수단의 부품으로 전락하게 만드는 오류를 범하였다.

2) 관료제 이론

■ Weber의 이론(주로 조직구조 요소들간의 관계, 조직구조의 선택, 조직구조가 사기, 생산성, 효율성 등에 미치는 효과를 설명하는 데 많은 영향을 미치고 있다.)

■ 조직이 바탕으로 삼는 권한(Weber)

①전통적 권한 - 족장이나 군주에 대한 존경과 순종이 세습적으로 승계되는 것처럼 전통적인 관례에 따르는 것

②위광적 권한 혹은 카리스마적 권한-시대적 영웅호걸에서 나타나는 것처럼 초인적 힘이 있다고 인정된 특정 인물의 권위를 받아들이는 것

③합법적 권한-인간적인 지배가 아니라 법과 규정에 의한 지배만이 용납되는 경우, Weber가 말하는 현대 관료제의 이념형은 합법적 권한에 기초를 두고 있다.

■합법적 권한에 기초한 관료제의 특징

①분업-관료제는 구체화된 자격 또는 능력을 포함한다. 이는 체계적으로 분업화된 일부로 규정된 기능을 수행할 의무를 부담한다. 일정한 직위를 차지하고 있는 사람에게는 필요한 권한이 부여 된다.

②계층제-조직은 엄격한 계층제의 원리에 따른다. 즉 하위직위는 상위 직위의 감독과 통제하에 있다.

③규칙

④비정의성-이상적인 관료는 증오나 열정이 없이 형식주의적인 비정의성의 정신에 따라 행동한다.

⑤기술적 자격-이상적인 관료제는 기술적 자격에 의해 충원이 이루어진다.

3)체계이론

■체계이론은 조직을 하나의 유기체로 인식한다.(Tompson)

■체계이론의 핵심

①조직을 형성하고 있는 다양한 구성체와 단위간의 상호 의존성

②조직은 조직 나름대로 욕구를 가진다.

③조직환경의 중요성

■체계이론에 기초한 사회복지 조직

- ①생산하위체계-클라이언트에게 서비스를 제공하는 것
- ②유지하위체계-조직의 계속성을 확보하고 조직을 안정상태로 유지하는 것
- ③경계하위체계-사회복지조직의 생존과 발전을 위해 필요한 체계
- ④적응하위체계-변화하는 환경의 욕구에 반응하여 조직을 변화시킬 필요성을 인식하고 실제 조직변화를 위한 최적의 대안을 찾기 위해 연구하고 평가해 나가는 것
- ⑤관리하위체계-지금까지 제시한 네 가지 하위체계를 조정하고 통합하는 체계

2. 현대적 이론

1)목표관리(MBO: Management by Objectives)

참여의 과정을 통해 조직단위와 구성원들을 위하여 생산활동의 단기적 목표를 명확하고 체계있게 설정하여 그에 따라 생산활동을 수행하도록 하며 활동의 결과를 평가, 환류시키는 관리 체계이다.

■목표관리의 장점

- ①조직의 목표를 명확히 한다.
- ②목표에 조직활동을 집중시킴으로써 조직의 효율화에 공헌
- ③참여적 의사결정 행위로 조직 참여자의 사기를 높여준다.
- ④관료제의 부정적 속성을 제거하는 데 유용

■목표관리의 단점

- ①불확실한 상황에서 의도된 목표를 달성하기란 쉽지 않다.
- ②실현 가능한 장기적 목표를 남용

■목표관리를 성공하기 위한 요건

- ①최고관리층이 목표관리의 실시를 지지하고 솔선 수범해야 함
- ②조직 참여자에게 확실한 의사결정권의 위임이 보장되어야 함
- ③조사 연구활동이 촉진되어야 함
- ④조직 자체가 어느 정도 안정성이 있어야 함

2)애드호크라시이론(Adhocracy)

애드호크라시이론은 유기적 적응조직, 특별위원회형기구, 비관료적 고객기구, 변증법적 조직으로 불리어 지기도 한다. 이러한 애드호크라시 이론은 항공, 전자, 용역사업, 연구 기관, 광고대행사 등 성장산업에 적합하고 급변하는 환경변화에 적절히 대처할 수 있으며 관료제에 활력을 불어넣는 도구로 활용되는 경우가 많다.

■애드호크라시이론의 특징

- ①고도의 유기적 조직으로서 일체의 표준화에 의한 통제나 역할의 명확화를 거부하고 기존의 패턴으로부터 벗어나 혁신을 추구하고자 한다.
- ②고도의 수평적 직무 전문화로서 기능의 표준화 대신 전문가간의 상호조정에 의존하게 되므로 혁신을 추구할 수 있다.
- ③기능별 집단과 목적별 집단이 공존한다.
- ④정보의 흐름에 따른 효율적인 연락장치의 설치를 시도한다.
- ⑤고도로 훈련된 전문가들에게 의존하고 있기 때문에 권력이 분권화된다.

3)상황이론

모든 상황에 똑같이 적용될 수 있는 가장 정확한 결정이란 없음. 행정가는 당면한 상황이 요구하는 것이 무엇인가에 대해 판단하고 적절한 결정을 할 수 있다는 것.

■상황이론의 특징

①조직과 상황과의 관계를 중시한다.

②조직의 특성이 어떠한 의도에서 생겨나는가 하는 원인보다는 객관적인 결과를 중시

③조직 내의 집단 혹은 개인의 행동과 동기가 아니라 조직의 구조적인 특성과 기능에 주목하고 거기에 존재하는 객관적 법칙을 지향하는 조직 자체를 분석단위로 한 분석을 중시한다.

④중범위 이론을 지향한다.

4)TQM(Total Quality Management)

품질 경영의 가장 대표적 이론으로 조직운영,제품,서비스의 지속적인 개선을 통해 고품질과 경쟁력을 확보하기 위한 전 종업원의 체계적 노력을 말한다.

■TQM의 개념에 깔려 있는 철학적 기반

①품질은 고객에 의해 정의된다.

②고객만족을 창출하는 재화와용역을 생산하는데 있어서의 과정을 중시하여 인간위주의 경영시스템을 지향하는 것이다.

■TQM의 6가지 기본요소

①서비스의 질(quality)

②고객(customers)

③고객만족(customers satisfaction)

④변이(variation)

⑤변화(change)

⑥최고 관리층의 절대적 관심(top management commitment)

5)리엔지니어링(Reengineering)

리엔지니어링이란 비용,서비스,속도와 같은 현재의 중요한 평가척도의 극적인 향상을 위해 업무 프로세스를 본질적으로 재사고 하고 재설계하는 것이라고 정의 (Hammer-1990).

■리엔지니어링의 구성요소

①발상의 전환- 경제성장기의 대량생산과 판매는 생산공정과 기업조직을 거대화하여 저효율성과 고비용을 초래하였다.

②기업의 사활을 좌우하는 요소의 개선- 비용, 품질, 서비스, 스피드를 개선하기 위해 기능별로 분화된 프로세스를 통해 고객만족도를 높이는 횡적 조직으로 전환한다.

③경영자의 강력한 리더십으로 업무의 프로세스를 근본적으로 개혁한다.

④매각이나 해고는 목적이 아니라 결과이다.

6)임파워먼트(Empowerment)

임파워먼트는‘파워(power)를 부여하는 것’이라고 말할 수 있다. 실무자들의 업무수행능력을 제고시키고, 관리자들이 지니고 있는 권한을 실무자에게 이양하여 그들의 책임범위를 확대함으로써 종업원들이 보유하고 있는 잠재능력 및 창의력을 최대한 발휘하도록 하는 방법

■임파워먼트의 실행으로 조직이 얻을 수 있는 효과

①구성원의 보유 능력을 최대한 발휘하게 하고 그들의 직무 몰입을 극

대화할 수 있다.

②업무 수행상의 문제점과 그 해결방안을 가장 잘 알고 있는 실무자들이 고객들에게 적절한 대응을 하게 됨으로써 품질과 서비스 수준을 제고할 수 있게 된다.

③고객 접점에서의 시장 대응이 보다 신속하고 탄력적으로 이루어진다.

④지시, 점검, 감독, 감시, 연락, 조정 등에 필요한 노력과 비용이 줄어들기 때문에 비용 절감