

기관경영 : 매트릭스 폴리탄 워싱턴지역 아시아인을 위한 비영리 지역사회서비스기관의 사례연구¹⁾

김영란(가톨릭대학교 강사)

I. 서론

1960년대에 나타난 인간적 서비스 운동(Human Service Movement)과 일련의 시민운동들과 발맞춰 사회사업 분야는 이민자들이 갖고 있는 문화와 가치관을 그대로 인정하고 이민자들의 욕구에 맞는 서비스를 제공하고자 노력하기 시작하였다(Iglehart & Becerra, 1995). 아울러 이민자들에 대한 연구가 활발해지고 또 이민자와 같은 국적을 갖거나 같은 인종인 사회사업가가 서비스를 제공하는 ethnic agency들이 활성화되기 시작했다. Ethnic agency들은 기본적으로 미국 주류(主流)사회와 인종집단간을 연결시켜주는 다리 역할을 하고 있는데, 전자에게는 후자의 현실적 욕구와 고유한 문화적 특성을 파악하여 그에 맞는 서비스를 개발하도록 돕고 후자에게는 전자가 제공할 수 있는 서비스의 종류나 조건들을 알려주어서 적절하고 필요한 서비스를 받을 수 있도록 하는 한편, 주류사회 사회사업가가 다룰 수 없는 인종집단만의 고유한 영역들을 같은 인종의 전문 사회사업가가 개입하는 대안 서비스 제공자로서 그 몫을 담당하게 되었다.

그러나 이들 기관들의 중요한 기여에도 불구하고 최근 미국에서는 1996년의 '개인 책임과 취업 기회 조정법'(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)이 통과로 오랜 기간 동안 연방정부의 혜택에 의지해 오던 다수의 이민자는 물론이거니와 그러한 혜택을 기대하고 시민권자가 되기를 원하던 많은 이민자를 공공서비스 분야에서 제외시키는 방

1) 본 연구내용은 Catholic University of America 박사학위 논문임.

향으로 전환되었다. 즉 복지 제공의 책임이 연방 정부에서 州와 지방 정부로 이전하면서, 사회 서비스에 대한 연방정부의 지원금을 크게 줄이고, 주어진 지원금에 대한 수혜 자격 요건과 감사 체제 모두 엄격하게 강화시켰다. 나아가 정부지원금 긴축은 주로 정부의 지원금에 의존하여 운영되고 있던 소수인종을 위한 비영리 사회 서비스 기관에게 막대한 영향을 끼쳤다. 한 마디로, 최근 이민자를 위한 미국 복지 정책은 사회 서비스에 대한 책임을 지역 복지 기관에 떠맡김으로써 기관의 업무량은 증가한 반면, 기관은 정부의 긴축정책으로 인하여 더 적은 자원으로 더 많은 업무를 감당해야하는 이중고에 시달리게 하였다. 결과적으로 소수 인종을 위한 비영리 사회 서비스 기관, 즉 ethnic agency들은 정부의 보호로부터 벗어난 이민자들의 욕구에 대한 재고찰과 이에 상응하는 프로그램의 개발은 물론이거니와 긴축된 재정으로 기관을 운영하여야 된다는 어려움 속에서 마치 혼돈에 던져진 상황이 되어버렸다.

이러한 실정을 감안하여 본 논문은 현재 아시아인을 주요 클라이언트 집단으로 삼고 있는 비영리 지역 사회 서비스 기관들의 경영실태를 포괄적으로 탐구하고, 그들이 당면한 문제들을 고찰함으로써 이들이 장기적으로 성공적인 기관 운영을 할 수 있도록 제언함에 그 목적을 두고 있다.

II. 이론적 배경 및 분석틀

1961년 Koontz가 경영 이론을 “이론의 정글”(1976)과도 같다고 비유한 것처럼 경영에 관한 이론은 매우 다양하고 복잡하다. 이에 Koontz et al.(1980)은 경영분석에 대해 여러 가지 다양한 접근법을 분류·소개했다.¹⁾ 본 연구는 이들 접근법 중 가장 포괄적이면서 기관 경영상 실제적으로 실천되고 있는 개념, 원칙, 이론, 기술을 포함하는 운영적 접근법(Operational Approach)을 채택하였다. 이 이론은 경영상의 제 기능(managerial functions)을 분석함으로써 경영을 가장 잘 이해할 수 있으며 경영자나 연구자 모두에게 현실적으로 이용 가능한 분석틀을 제공하고 있다고 주장한다.

더 나아가 Koontz와 그의 동료들은 조직 환경이 앞서 언급한 경영상의 기능에 어떠한 영향

1) 경험적 혹은 사례 접근법(The Empirical or Case Approach), 대인관계 행동접근법(The Interpersonal Behavior Approach), 집단행동접근법(The Group Behavior Approach), 협력적 사회체계 접근법(The Cooperative Social Approach), 사회 기술적 체계접근법(The Sociotechnical Systems Approach), 결정이론 접근법(The Decision Theory Approach), 체계접근법(The Systems Approach), 수학 혹은 경영과학 접근법(The Mathematical or Management Science Approach), 우발 혹은 상황접근법(The Contingency or Situation Approach), 경영역할 접근법(The Managerial Roles Approach), 운영적 접근법(The Operational Approach).

을 주는지를 분석하도록 고안된 운영적 경영 투입-산출 모델(the operational- management input-output model)을 발전시켰다. 이 모델은 개방 체계 이론을 사용하여 환경이 갖고 있는 특징과 조직 내의 실무가 서로 상호 작용하는 과정을 투입(Input), 전이과정(Throughput), 산출(Output)의 개념을 사용하여 분석하도록 고안되었다. Wernet와 Austin(1991)은 이러한 개방체계가 비영리 사회 서비스 조직들의 활동을 이해하는데 적절한 분석틀이라고 언급한 바 있다. 이것은 바로 이 모델이 정적인 대상을 분석하기보다는 관계, 구조, 상호의존 속에서 일어나는 문제들에 초점을 두기 때문이기도 하다 (Katz & Kahn, 1972).

이 모델은 어떠한 조직도 진공 상태로 존재하지 않으며 내적, 외적 환경에 상호 의존한다는 가정에서 출발한다. 조직은 input을 output으로 전이하고, 전이된 output은 외적 환경과 투입으로 들어가서 조직체계에 다시 에너지를 부여하게 된다. 또한, input과 output 사이에서 커뮤니케이션을 통하여 조직을 둘러싼 외적 환경에 영향을 받는 throughput은 input이 output으로 변화하는데 긍정적 혹은 부정적으로 가능하다. 특히 전이에서는 앞서 언급한 운영적 접근법에서 다루는 경영상의 제기능을 포함하게 된다.

이를 위해 본 연구는 효과적인 사회사업 행정을 위하여 효율성과 효과성을 강조하는 경영학과, 인간관계와 인간성을 강조하는 사회사업학이 상호 연계되어야 한다고 Skidmore (1978)가 주장한 바와 같이, 복지기관의 경영기능의 종류를 경영학, 행정학, 사회사업학등 관련분야를 망라하여 문헌조사 한 결과 학자들사이에 중복되거나 강조된 기능과 연구자의 기관 실무 경험을 통해 중요하다고 생각되는 기능들을 선별하여 다음과 같이 8가지 기능을 분석분야로 선정하였다. : 계획(planning), 조직(organizing), 조정/협조(coordinating), 인사(staffing), 슈퍼비전(supervising), 예산/집행(budgeting), 일반사무(administering), 평가(evaluating). 즉 투입-산출 모델에 운영적 접근법을 더하여 기관의 input이 다양한 경영기능(즉 throughputs)을 통하여 어떻게 output으로 전이되는지를 분석하려는 것이 바로 운영적 경영 투입-산출 모델의 핵심이다. 이를 위하여 최종적으로 채택된 연구모형은 <그림 1>과 같다.

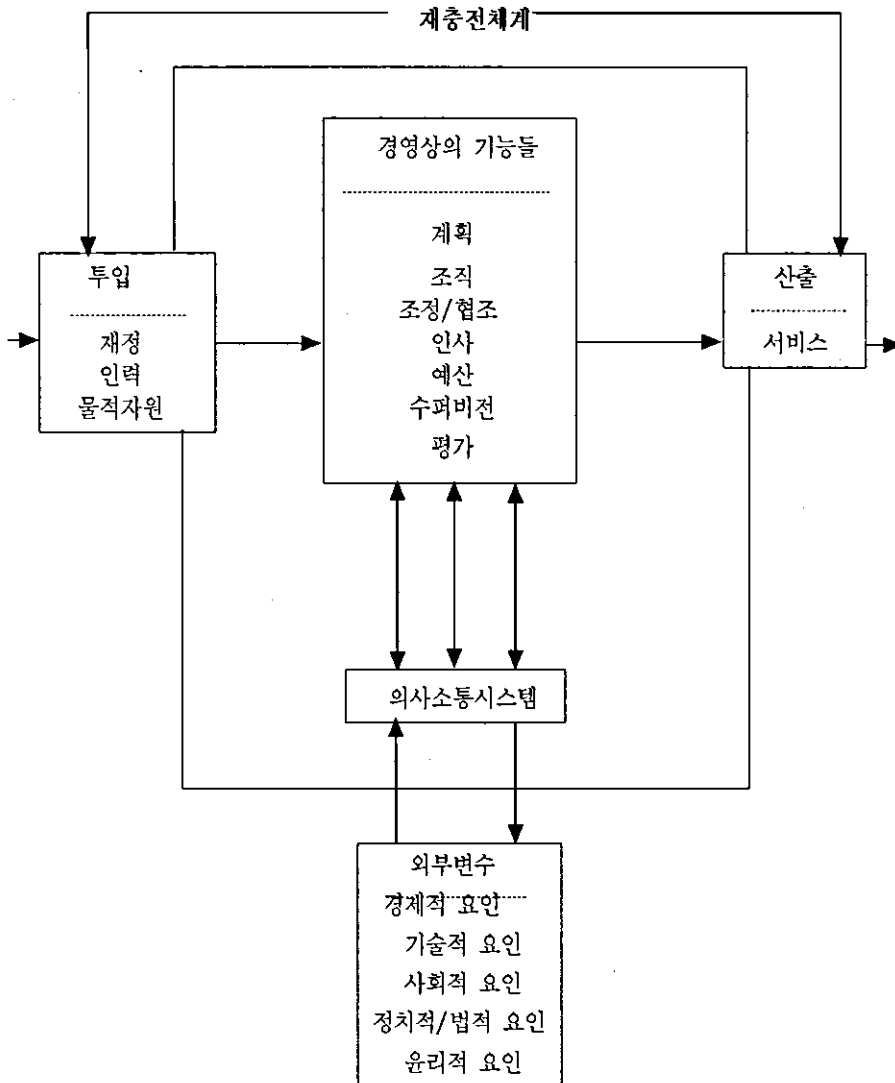
Ⅲ. 연구방법

1. 조사 및 분석 방법

본 연구는 탐색적 기술연구 방법을 사용하여 메트로 폴리탄 워싱턴 지역에 있는 아시아인을

위한 비영리 지역사회 서비스 기관들의 포괄적인 경영상의 특징, 기능, 문제들을 반구조화 인터뷰와 문서 자료를 통해 조사하였다. 면접은 각 기관을 방문하여 1 내지 2 시간 동안 영어로 진행되었고 모든 면접과정은 녹음하여 분석의 자료로 사용하였다.

<그림 1> 연구의 분석틀(Operational-Management Input-output Model)



"자료 : Koontz et al. 1980. *Management* (7th ed). New York, NY: McGraw-Hill Book Company"

조사대상자의 인적 정보는 간단한 빈도 통계를 통하여 분석/정리하였고 주요 분석은 피면접자들의 응답을 내용별로 분류하여 언급횟수, 언급강도로 경향을 알아보았으며, 응답내용을 직접 인용하여 조사결과를 뒷받침해 주었다.

2. 조사 대상

조사 대상 기관은 다음과 같은 요건에 의하여 선택되었다.

- 1) 최소한 다음의 한 가지 사회 서비스를 제공하는 기관: 응급 서비스, 케이스 관리, 약물 중독 프로그램, 카운셀링, 주택 원조, 정보 및 케이스 의뢰, 직업보도, 통역 및 번역
- 2) 미국 세무국(Internal Revenue Service)의 501조 3항에 인정되는 비영리 기관
- 3) 공식적인 조직과 예산을 근거로 하여 5년 이상 운영되고 있는 기관
- 4) 기관장과 직원 사이에 최소한 한 단계 이상의 조직체계를 가지고 있는 기관
- 5) 아시아 인종 집단을 서비스 대상으로 하는 기관
- 6) 메트로 폴리탄 워싱턴 지역에 위치해 있는 기관

위의 요건을 충족하는 기관으로 세 개의 기관이 선정되었고 이들 기관의 비밀보장을 위해 A, B, C 기관으로 칭하여 분석하였으며 기관간의 비교는 본 연구의 범위에서 제외되었다. 전체 면접 가능 대상자는 37명중 자발적으로 면접에 응한 사람은 각 기관의 기관장 3명과 직원 12명으로 총 15명이다 .

IV. 연구 결과

1. 조사기관의 간략한 소개

연구 대상으로 선정된 세 개의 기관을 소개하면 <표 1>과 같이 요약, 정리할 수 있다.

<표 1> 조사기관에 관한 소개

	A 기관	B 기관	C 기관
설립연도	1978	1974	1986
초기 설립집단	미국인 교회와 자원봉사 기관	지역사회 교회	연방 정부
사명	난민 (망명자)간은 물론 미국 지역사회간의 상호 원조, 결속력, 우애의 증진	미국내의 인종집단과 새로운 이민자가 미국 사회에 잘 적응하고 헌신적인 사회 원이 되도록 도움	새로 온 이민자가 지역 자원을 이용하여 인종집단의 특수한 능력과 책임을 발휘하도록 고취함
기관 구조	본부와 2개의 지부	본부와 3개의 지부	본부
직원 수	28 명	9 명	3 명
연간 예산	\$1,016,800 (FY97)	\$364,368 (FY97)	\$76,802 (CY96)
연간 수혜 클라이언트 수	28,085 명 (unduplicated)	12,647 명 (unduplicated)	1,324 명 (duplicated)

2. 운영적 경영 투입-산출 모델을 근거로 한 조사기관의 경영상의 공통된 특징들

- 1) 본 연구의 분석틀인 운영적 경영 투입-산출 모델을 근거로 한 면접내용과 기관의 문서자료를 분석한 후 다음과 같은 결과를 얻었다.

<표 2> 기본적인 투입 - 전이 - 산출 상의 특징

		공통적 특징
투 입	재정자원	· 전년도에 비해 기관의 총수입 증가 · 정부지원금 감소
	인적자원	· 상근제, 시간제, 자원봉사자로 구성 · 상근제와 시간제 직원의 비슷한 비율 · 상당 수의 자원봉사자 참여
	물적자원	· 질·양적인 면에서 부족한 편
전이과정	계 획	· 지원금 계약에 따른 단기 계획 수립(1년-2년) · 계획의 처리: 클라이언트의 욕구, 재원조달여부, 프로그램내용, 기대되는 클라이언트의 수, 프로그램 진행자의 능력 · 계획참여자: 기관장, 직원, 이사회, 클라이언트나 지역사회주민, 외부자문가
	조 직	· 단순한 3층 구조체계: 기관장급, 부장급, 일반직원급 · 이사회 운영 · 지부운영체계 · 인식된 장점: ① 조직체계운영으로 업무책임완수 ② 지부운영체제로 서비스의 지역적 범위확대 · 인식된 문제점: ① 이사회와 지부간의 소원한 의사소통 ② 기관장의 지나친 권한

		공통적 특징
전이과정	조정/협조	<p><u>기관내부</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · 조정/협조 대상: 기관장, 상관, 동료, 자원봉사자, 지원금 제공 기관 · 직원회의를 통해 기능발휘 <p><u>기관외부</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · 조정/협조 대상: 정부기관, 학교, 지역사회, 종교단체, 다른 유사기관, 지역의 중소기업 · 높은 외부회의 참여 · 인식된 장점: 과업목표성취에 중요 · 인식된 문제점: ① 업무시간 부족 ② 조정/협력자간의 맞지않는 스케줄
	인사	<ul style="list-style-type: none"> · 공식적인 직원선발 과정 · 강한 직무동기 · 회박한 승진기회 · 제한된 교육/훈련프로그램 참여
	슈퍼비전	<ul style="list-style-type: none"> · 비공식적인 동료 슈퍼비전 · 인식된 평가: 동료간의 조언으로 만족
	예산/집행	<ul style="list-style-type: none"> · 예산계획시 Line-item budgeting system 운영 · 예산집행시 Petty-cash system, Reimbursement system, 혹은 혼합형 운영 · 기관장에게 편중된 감사통제기능
	일반사무	<ul style="list-style-type: none"> · 시간 사용순 일반사무: 보고서 작성, 우편과 팩스전송, 고장난 물품수리, 사무용품 구입, 전화응답, 사무실 청소 및 정리 · 평가: 지원금 수혜와 관련된 보고서 작성이 중요한 업무로 인식
	평가	<p><u>직원업무평가</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · 비공식적인 "checking-up" · 공식적인 평가 부재의 원인: 업무시간부족, 덜 분화된 업무 체계 · 평가 후 미온적 처리 <p><u>기관장업무평가</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · 이사회를 통한 연례평가 · 평가의 주요 요소: 기관프로그램의 성과 <p><u>프로그램평가</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · 직원회의를 통한 공식적 평가와 여유시간을 이용한 비공식적 평가 · 지원금 제공기관 제출용 평가: 월별, 분기별, 연별로 서술식, 통계식 보고서 제출 · 평가내용: ① 프로그램 진행과정과 성취 ② Target 클라이언트 그룹에 끼친 영향
산물	서비스	<ul style="list-style-type: none"> · 클라이언트 수 · 주요프로그램: 교육프로그램, 통역·번역프로그램, 정부프로그램 수혜신청대행, 정보안내, 상담 · 높은 프로그램비용: 평균 지출의 91.42% · 클라이언트 1인당 프로그램비용: 평균 \$29.20

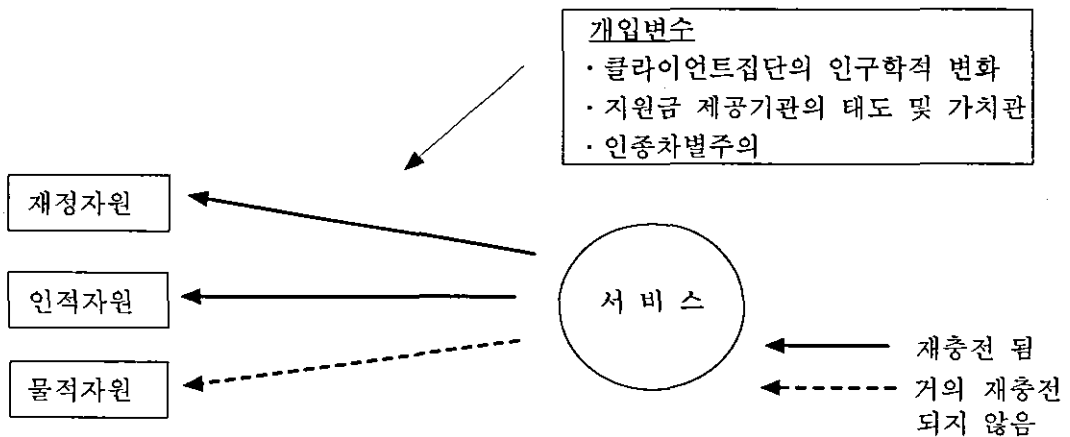
2) 의사소통 체계(Communication system) : 기관 내부에서 그리고 기관 외부와 이루어지는 의사소통은 프로그램 진행에 관한 내용이 대부분이었고, 주로 대면(face-to-face), 혹은 전화나 팩스로 이루어졌다. 의사소통을 하는데 가장 장애가 되는 요인으로 의사소통을 해야 할 상대가 적시에 연결되지 않는다는 점이며, 대화중의 오해, 의결불일치, 성격적 결함 등을 들었다. 또한 지역사회와 클라이언트 집단과의 의사소통 수단으로 효과적이라고 인식하고 있는 대중매체의 사용이 예산 부족으로 제한받고 있다고 지적했다.

3) 피면접자들은 기관 외부의 여러 요인들이 기관의 자원, 서비스, 경영활동에 영향을 끼치고 있다고 인식했다.

- (1) 자원 : 외부지원금, 지역사회의 인식, 지역사회경기, 클라이언트집단의 인구학적 변화
- (2) 서비스 : 외부지원금, 클라이언트집단의 인구학적 변화, 지역사회의 인식, 국가경제, 복지 개혁, 지나친 관료제, 사회사업적 경향
- (3) 경영기능 : 외부지원금, 사회사업가를 기피하는 직업관, 복지개혁, 성차별, 지나친 관료제

4) 재충전 과정 (Re-energizing process) : 기관의 output이 input으로 전환되는지에 관한 질문에 4명의 피면접자가 '잘 모르겠다', 5명이 '그렇지 않다', 6명이 '그렇게 생각한다'는 반응을 나타냈다. '그렇지 않다'고 대답한 경우는 output보다는 외부 개입변인이 기관의 input에 더 영향을 준다고 설명했다. <그림 2>는 피면접자가 인지한 기관의 서비스(output)와 자원(input)과의 관계를 보여준다.

<그림 2> 서비스의 재충전 (re-energizing)



V. 결론 및 제언

본 연구를 통해서 매트릭스 폴리탄 워싱턴 지역에 소재한 지역사회 비영리 사회사업기관의 경영에 대한 전반적인 양상을 고찰할 수 있었다. 경영에 관한 특징은 대체로 자원의 부족, 지원금 제공기관의 통제와 의존, 운영의 형식성 결여로 나타났고 이러한 결론은 문헌과 연구자의 실무 경험과 일치하였다. 본 연구를 통해 얻은 결론에 의하면, 직원들의 "helping"동기가 기관의 재정상의 긴축, 정부 보조의 축소, 경영에 대한 불만해소, 사기 진작에 중요한 자원이 되고 있다는 점이며 이것은 Koontz et al.의 모델에서 언급하지 않은 ethnic agency 혹은 소규모 비영리 사회사업 기관의 괄목할 만한 경영상의 특징이라고 볼 수 있다.

본 연구는 연구대상을 지역적으로 제한하고 과학적 원인관계를 밝힐 수 있는 통계방법을 사용하지 않았으며 영리기관, 비아시아인을 위한 기관등과 비교 분석하지 않아 조사기관만의 고유한 특징이라는 근거를 제시하는데 제한점을 가지고 있지만 지금까지 베일에 가려진 채 미국 주류사회에 알려지지 않았던 ethnic agency의 기관경영에 대해 개괄적인 정보와 자료를 제시하고 특히 주류사회의 지원금 제공기관과 수혜기관 간의 관계가 경영에 미치는 영향등을 실무자의 입장에서 논의했다는 점에서 그 의의가 크다고 하겠다.

마지막으로 본 연구는 지역사회 비영리 ethnic 사회사업 기관 운영을 위하여 재정부족 대처를 위한 대체자원 개발, 과학적인 업무분담, 기관홍보와 불만처리 등으로 지역사회 인식시정, 자원봉사자 훈련, 이사회활동 활성화, 슈퍼비전과 직무평가, 훈련프로그램을 통한 직원개발을 제언하는 바이다.

Selected Bibliography

- Iglehart, Alfreda P., & Becerra, Rosina M. (1995). *Social services and the ethnic community*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon.
- Katz, Daniel, & Kahn, Robert L. (1972). Organizations and the system concept. In Harold Koontz & Cyril ODonnell (Eds.). *Management: A book of readings* (7th ed.) (pp. 37-45). New York, NY: McGraw-Hill.
- Koontz, Harold, ODonnell, Cyril, & Weihrich, Heinz (1980). *Management* (7th ed.). New York, NY: McGraw-Hill Book Company.

- Skidmore, Rex A. (1978). Administration content for all social work graduate students. *Administration in Social Work*, 2(1), 59-73
- Wernet, Stephen P. & Austin, David M. (1991). Decision making style and leadership patterns in nonprofit human service organizations. *Administration in Social Work*, 15(3), 1-17.