

# 조직과 환경과의 관계에 관한 연구

(A Study of Organization - Environment Relations)

정진영\*

## I. 서론

본 논문에서는 조직과 환경과의 관계에 관한 연구의 역사적인 발전과정과 아울러 세가지의 주요분야를 다루었다. 그 세가지란, 1) 사회사업 실천자들이 조직간의 문제에 관해서 사용하는 개념적인 기틀을 설명했고 2) 조직간의 관계요인들 특히 권력과 자원과 조직의 지위가 어떻게 사회복지조직에 중요한 결정요인이 되어주고 있는가 하는 것과 3) 조직이 환경과의 상호작용의 형태에 관하여 설명하고 환경에 대처하는 전략 가운데 어떠한 전략들이 존재하고 있는가 하는 것을 설명했고, 끝으로 한국의 사회복지 조직과 환경과의 관계에 관한 경험적으로 연구해 놓은 것을 결과에 관한 것만을 간단하게 설명하고자 한다.

## II. 조직과 환경과의 관계에 관한 연구의 의의

오늘날 사회복지조직들이 증가하고 서비스의 전달이 체계화 되면서 이전에는 개별적인 조직내에서 이루어지는 서비스 Program에 치중되어 있었던 조직연구자들의 관심은 점점더 서비스의 전달체계에 관심을 기울리게 되었다. 이러한 관심의 발전은 하나의 새로운 조직분석방법을 만들어내고 있다. 즉 여러개의 서비스 조직과 그의 사회적 환경들간에 일어나는 관계에 대한 진단과 평가를 통해서 Client에게

---

\* 서울 여자대학 교수

아니라 오늘날의 모든 조직은 큰 사회체계속에 놓여있는 하나의 작은 체계로서 단독적인 행위만으로는 그의 기능을 발휘할 수가 없고 몇몇 조직들이 상호의존 관계에 놓여있으므로 연구의 초점은 자연히 개별적인 조직행위보다도 몇 조직들이 합동적으로 어떤 목표를 달성하기 위한 활동이 무엇인가 하는데에 더 관심을 두어야 한다는 필요를 인식하기에 이르렀다. 이상과 같은 이유에서 조직간의 관계에 관한 연구의 의의는 크다고 할수가 있다.

### III. 조직과 환경간의 관계에 관한 역사적 발전과정.

1950년대이후 조직이론가들은 조직행위를 연구하는데 당시에 행해졌던 폐쇄체계적인 입장에서 조직의 내부적인 구조와 내부적인 역동성에만 관심이 있었던 것으로부터 눈을 돌려 조직간의 관계와 그의 환경과의 상호의존 관계에 관심을 갖게되었다. 이의 대표적인 초기 학자로는 Selznick(1949)을 위시해서 J.D.Thompson(1958), McEurer(1958), 그리고 Dill(1958) 등이 있다.

사회복지조직의 발달은 1960년에 들어서면서 케네디와 존슨 대통령이 New Frontier와 위대한 사회를 지향하는 대대적으로 계획적인 사회계획 또는 Program들을 만들어내기에 이르렀다. 그 사회Program들은 정신보건, 청소년비행, 빈곤문제 도시재개발등 여러분야에 걸친 것이었으며 인간복지를 위한 조직들이 정부의 지원을 받아 우후죽순처럼 나타나기 시작해서 이것이 1970년대 중반에 이르기 까지 계속 되었다. 이러한 추세에 따라서 각 조직들은 조사와 연구 및 평가사업등이 경쟁적으로 급진전하기에 이르렀고 학문적인 연구와 실질적인 Practical Interest간에 연결을 위한 노력이 시작되었다. 특히 연구의 초점이 개별적인 조직내에서 이루어지는 서비스의 수혜자로부터 서비스의 전달체계로 옮겨가면서 서비스조직과 그를 둘러싼 사회환경과의 관계를 진단하고 평가하는 새로운 분석방법을 사용하기에 이르렀다. 이방면의 이론의 발전에 공헌한 학자들은 위에 지적한 초기의 학자들 이외에도 Emery와 Trist(1965), Lawrence and Lorsch(1967), Perrow(1965), Terreberry (1968), Aiker and Hage(1968), Levine and White(1961), Litwak and Hilton (1962), Warren(1967), Aldrich(1974) Benson(1975), Hall(1977)등을 들수가

의 Social Exchange Model과 Aldrich와 Pfeffer(1967)의 자원의존 모델과 Benson(1975)의 힘에 의존 모델(Political Economy Model) 등이 있다.

그러나 미국이 꿈꾸던 위대한 사회와 빈곤타파운동은 경쟁적으로 일어나는 정부자원의 분배와 할당에 대한 요구의 증가와 더불어 하나의 환상에 지나지 않는 결과를 낳기에 이르렀다. 더우기 인간 복지 Program을 계획하는데 당면하는 여러가지 문제가 있었는데 그 문제는, 즉 법적인 요구와 불충분한 서비스의 기술, 사업평가상에 약점과 지리적, 인종적으로 불균형적인 서비스의 분배문제와 대중의 여론과 태도에 관한 문제들이 있었다. 복지Program의 운영상의 문제는 정부로 하여금 경쟁적으로 불어나는 재정상의 요구와 압박에 봉착하게 만들었으며 어떤 대안적인 방안을 필요로 하지 않으면 안되었다. 그후 어떻게 하면 인간복지 Program들이 중복됨이 없이 보다 더 발전적인 방향으로 운영될 수 있을까 하는 문제를 놓고 이미 합당한 기술과 모델을 만들어 내려고 많은 연구자들의 연구가 있었다. 이러한 노력은 현재에도 계속되고 있다.

그리고 인간복지 서비스와 Program의 효과적인 운영을 위해서 조직의 제구성과 서비스체계의 통합과 조정 기제의 발달 등을 시도했다.

1980년대 이후로는 두가지의 큰 가정하에 복지행정이 이루어 지지 않으면 안 되었다. 하나는 복지에 대한 재정적인 지원은 정부로서는 한계가 있으며 더 이상 복지예산을 증가시키지 않겠다는 것과 두번째로는 위와 반대로 복지예산은 감소하는데 비해서 인간의 서비스에 대한 Need는 계속 증가할 것이라는 가정이다. 이러한 두가지의 가정하에서 나타난 복지행정의 대안적인 모델들을 정리하고 분류해 놓은 것이 다음 세가지의 모델이다.

#### ① 시장모델(Market Model)

시장모델은 Client에게 서비스를 주는 조직이나 전문가를 스스로 선택하도록 자유선택권이 주어진 체계이다. 즉 서비스에 대한 수요의 수준이 서비스 소비자들로 하여금 선택권을 누리게 하는 것이다. 다시 말해서 서비스 수요의 수준이 서비스의 질과 양을 결정한다. 서비스를 제공하려는 조직이나 Program이 많을수록 Client는 선택의 여지가 많다. 반대로 Client의 공급은 넘치고 서비스의 제공자는 적을 때 선택의 자유는 줄어들는다. 여기에서는 면허제도가 발달하며 서비스 소비자들은 어떤

## ② 공공행정 모델

공공행정 모델은 서비스의 조정이 중앙행정부서나 정책결정부서에서 이루어지며 중앙의 역할을 강조한다. 개별적인 서비스 Program의 강화는 통제력의 증가를 가져오게 한다. 프로그램 운영은 중앙집권적이며 사전계획에 의해서 움직인다. 자원의 분배도 중앙부서에 의해서 통제받으며 책임성이 체계와 Client의 분배와 서비스 내용이 표준화 된다. 기관에서 받는 서비스요금은 서비스의 수요에 따르는 것 보다는 프로그램의 목적과 예산의 필요에 의해서 정해진다. 서비스의 소비자는 선택의 여지가 거의 없다. Program은 주로 정부보조에 의해서 운영되며 서비스의 본질은 개별적인 서비스의 소비자들에게 혜택을 주기위한 것 보다는 전반적으로 사회에 혜택이 되도록 만들어졌다.

## ③ Network모델

Network모델은 중앙집권적인 행정방식을 떠나서 서비스조직간에, 서비스의 소비자간에 협동적이고 분산된 의사결정과정을 중요시 한다. 이 Network모델을 사용하는 방법의 주요목적은 서비스를 제공하는 기관들간에 수혜자의 요구를 중심으로 상호관계를 증가시키는 일이다. 따라서 서비스의 유형과 재정보조의 우선순위는 수혜대상자들의 Need를 기본으로 해서 기관의 직원과 지역사회의 지도자와 정부관리와 소비자 또는 Client대표들 사이에 일어나는 협상과정을 통해서 이루어진다. 예를 들어 한개의 대규모적인 조직의 설립보다는 여러개의 소규모적인 조직을 설립하므로써 비슷한 서비스를 지역의 필요한 요구에 맞게 제공하는 일이다. 서비스의 소비자에게는 서비스 조직에 대한 선택이 부여되나 어느 특정적인 전문가는 선택이 불가능 하다. 조직간에 정보의 교환과 의뢰체계의 확립과 서비스의 종류에 대한 합의와 협상은 조직간의 관계를 형성하는 중요한 변수가 된다. Network모델은 오늘의 한국의 상황속에서 조직 밖의 환경이 점점 더 복잡해지고 신속하게 변화하는 사회구조를 이해하고 적용하기 위해서는 매우 중요한 모델이라고 할 수 있는 것이다.

다음은 Network모델의 기본적인 가정은 조직이 생존하고 효과를 높이려면 그의 환경과의 관계속에서 활력있는 높은 자리를 차지하는 능력이 있어야 한다는 것이다.

사회사업가들이 조직간의 관계분야에서 실천하는 일은 대부분이 변화와 개입에 초점을 두고 이를 목적으로 삼는다. 그는 경험적으로 타당하다고 입증된 사회사업적 이론에 바탕을 두고 실천의 방향을 선택한다. 실천가들이 어떤 모델을 사용했을 때 성공할 수 있다는 희망을 안겨주는 행위의 기틀은 다음과 같다.

1. 실천가들이 시도하려고 하는 행위의 첫째수준은 기존조직을 강화시키거나 새로운 Program을 개발하여 조직의 환경을 조성할 필요를 갖게 만드는 일이다. 이러한 활동은 환경과의 관계에 관한 지식을 쌓으므로 인해서 이루어 진다.

2. 행위의 두번째 수준은 조직간의 관계유형을 변화시키면서 그 사이에서 중개활동을 하는 일이다. 예를 들어 여러 사회복지기관간의 협동을 강화시키는 일과 연합체를 형성하는 일과 조정활동을 강화시키는 활동이다. 여기에서 사회과학적인 관점은 두개 또는 그 이상의 기관들간의 관계를 연구하는 일이다.

3. 행위의 세번째 수준은 주어진 지역사회내에서 어느 특정적인 사회적 요구나 어느 인구집단을 위해서 제공하는 서비스의 방법과 분배에 영향을 주는 일이다. 이러한 활동은 조직망이 하나의 하위체계로서 활동하게 된다. 조직망이란 예를 들어 지역사회내에 있는 모든 청소년복지기관의 활동이나 정신보건 조직망, 영세지역 내에 사는 저소득층 Client들에게 서비스를 주는 봉사조직들이 그 예라고 할 수가 있다.

## V. 환경의 개념과 특성.

조직을 하나의 개방체계로 볼 때 그 조직의 활력과 효과를 더욱 높이기 위해서는 몇가지의 문제들을 고려하지 않으면 안된다. 그 문제들은, 1) 환경으로 부터 자원을 동원하고 확보하는 일 2) 환경내에서 생존할 수 있는 적소를 설립하는 일 3) 환경적인 변화에 대해서 적응하는 일이다. 그러면 환경이란 무엇인가? 환경이란 Hall(1977)에 의하면 일반환경과 특수환경으로 구성되었다고 했다. 일반환경은 기술, 경제, 법적, 인구 및 문화적인 요인으로 모든 조직들이 영향을 받는 환경적 상황을 의미한다. 특수환경은 그 조직에 필요한 중요한 자원을 끌어들이고 통제할

여러면에서 그 조직이 위치하고 있는 환경의 성격에 의해서 형성이 된다.

환경은 다음과 같이 몇가지의 특성을 지닌다. 1) 고정성의 정도 2) 각 단위 간의 다양성의 정도 3) 자원의 정도 4) 자원의 집약 또는 분산의 정도 4) 소용돌이의 정도 등이다.<sup>2)</sup> 환경이 다양하고 자원이 풍부하며 각 단위들이 분산되어 있는 상태는 새로운 조직과 조직의 자율성을 탄생시키는 크나 큰 잠재성을 나타내는 기틀을 마련해 준다. 이와 반대로 환경의 자원이 희박하고 몇개의 조직만이 그 자원을 확보하고 있으며 이는 타조직으로 하여금 고도의 의존성을 갖게 만들며 조직의 변혁을 가져오기가 어렵다. 조직의 성공은 그의 환경이 필요로 하는 사회에 바람직한 생산품을 낼 수 있는 능력이 얼마만큼 있는가에 달려 있다. 특히 조직은 환경의 어느 특수한 부분을 선택해서 그 부분들과 상호작용을 하여 그들에게 필요한 자원을 최대한도로 통제할 수 있는 힘을 증가할 수 있도록 선택의 전략을 사용하지 않으면 안된다.<sup>3)</sup>

사회복지 조직에 이상과 같은 선택의 전략은 그들이 서비스를 주어야 되는 인 구집단의 필요가 무엇인지 그리고 어떠한 서비스를 주어야 되는지를 선택해서 결정하지 않으면 안되며, 동시에 그러한 선택은 타조직과 상호작용을 해서 자금의 출처를 더욱 넓히는 일에 관여하는 일이다.

조직의 생존능력을 유지하는 중요한 요인들은 그 조직이 환경적인 속박을 감소 시키기 위해서 시도하는 경제장악 활동에 종사하는 능력이다. 조직이 경제장악의 능력이 많으면 변화하는 환경적 상황에 적응하는 능력도 많아진다. 이에 관해서 Lawrence와 Lorsch는 조직의 효과를 높이려면 그가 대응해야 되는 여러 환경적인 속박상태에 대처 하기위해 내부적으로 노동의 분배가 발전돼야 한다는 것을 그의 연구결과를 통해서 제시했다.<sup>4)</sup> 예를 들어 조직이 불안한 환경내에 놓여 있을때

1) Hall, R.H. Organizations : Structure and Process(2nd Process(2nd Ed.), New York : Prentice -Hall, 1977.

2) Aidrich, H.E. "Resource Dependence and Interorganizational Relations : Local Employment Service Offices and Social Services Sector Organizations." Administration and Society, 7(Feb.1976), pp.419-454.

3) Child, T., "Organization Structure, Environment and Performance - The Role & Strategic Theories", Sociology, 1972, 6, pp.1-22.

4) Lawrence, P.R.ad J.W.Lorsch, Organization and Environment, Boston, Harvard University Press, Mass., 1986.

부적으로 계층이 엄격한 수직적인 관계 보다는 고도로 유통적이고 수평적인 구조가 존재해야 된다는 것을 말해준다.

## VI. 조직간의 관계전략

위에서 설명한바와 같이 조직이 자원을 통제하는 힘을 얻기 위해서는 환경의 어느 부분을 선택해서 상호작용을 하지않으면 안된다고 했었다. 그러면 여기에서 어느 환경과 상호작용을 할것인가 하는 선택의 전략이 필요하다. 이 선택의 전략의 사용은 그 조직과 환경내에 중요 요소간의 관계를 이어주는 Network을 만들어 낸다.

### 1. 조직간의 교환관계.

조직간에 자원의 의존도는 조직으로 하여금 서로간의 교환관계에 들어가는 근본적 힘이 된다. 교환관계를 통해서 각 조직은 상대방이 통제하고 있는 자원을 얻으려고 노력한다.<sup>5)</sup> 그러나 교환관계는 대등한 입장에서 교환관계에 들어 가는 일은 드물다. 그러므로 교환관계는 서로에게 행해지는 영향력의 양을 측정할수 있는 힘과 의존의 범위를 알아 낼수가 있는것이다. Thompson에 의하면 다음과 같은 상황에서 조직은 환경적인 요소에 의존한다고 말하고 있다.

- 1) 의존의 정도는 환경이 통제하고 있는 자원에 대한 필요성에 직접 비례하고,
  - 2) 조직이 다른곳에서 얻을수 있는 자원확보의 가능성의 정도에 반비례한다.<sup>6)</sup>
- 분명히 조직이 환경내에 주어진 어느 요인에 대한 의존도가 높으면 높을수록 반대로 그들의 힘은 많아지며 해당조직의 주요활동에 대한 잠재적인 간섭이나 통제가 많아진다. Benson에 의하면 “권력은 한 조직으로 하여금 경계에 처하게 하며 힘이 약한 조직의 정책과 사업은 힘이 강한 조직의 영향에 따라서 결정되며 힘이 약한 조직이 강한 조직의 요구를 들어주지 않거나 거절할때 그는 자원확보에 큰 위협을

5) Jacob, D., "Dependency and Vulnerability : An Exchange Approach to the Control of Organizations," *Administrative Science Quarterly*, 1974, 19, pp.45-49.

6) Thompson, J. D., *Organization in Action*, New York : Prentice-Hall, 1967.

포도가 될 가능성이 많아진다. 또한 그 조직에 필요한 중요한 자원이 몇개의 외부적인 단위에 집중되어 있을때 자원을 받는 조직은 그의 사명을 규명할 어떤 자율성도 누리기가 어렵다. 예를 들어 교정시설이나 사회복지시설과 같은것이 그 대표적인 예라고 할수가 있다.

이상과같은 점에서 조직간의 관계를 형성하는 역동성은 각 조직이 그의 자율성을 유지 또는 강화시키기 위한 것이 목적이 된다.

조직간의 교환관계 분야에서 힘의 균형을 변화시킬수 있는 몇가지 전략이 있는데, 그 전략은 다음과 같다.

a) 협상과 연합과의 흡수관계 : 협상과 연합과의 흡수관계는 조직간에 힘의 균형을 찾는 전략이다. 이때 각 조직은 다른 협조하는 조직에게 미래에도 자원을 제공할것다는 약속을 한다. 이러한 전략은 서로가 타조직이 필요한 몇가지 중요한 자원을 갖고 있을때 사용될 가능성이 많다.

b) 방해전략 : 방해전략은 조직이 상대방 조직에게 자원의 가능성에 대해서 위협을 주므로써 변화를 가져오게하는 전략이다. 이러한 방해활동은 해당조직 즉 방해받는 조직은 자금의 출처를 분산 시키려고 노력하던가 사회입법을 파헤치던가 또는 어떤 경쟁적인 서비스를 발전시켜 방해를 막는 노력을 해야 할것이다. Benson은 제안하기를 이상과 같은 전략은 조직간에 통합의 정도가 낮거나 실질적인 권력의 균형이 이루어지지 않고 있는 곳에서 사용될 가능성이 높다고 말하고 있다.<sup>7)</sup>

c) 조작적인 전략 : 조작의 전략은 자원의 흐름에 영향을 주는 상황을 변화시키려고 시도하는 전략 가운데 하나이다. 이러한 활동의 내용으로는 조직이 자금을 받는 규칙을 변화시키거나 자금의 분배형태를 변화시키는 일 등과 같은 활동을 포함한다.

d) 권위적 전략 : 권위적 전략은 중앙정부 또는 지방정부와 같은 조직이 권위적인 지시를 하므로써 조직간의 관계를 변화시키는 전략을 의미한다. 이 전략은 조직으로 하여금 그들의 자율성의 일부분을 포기 하도록 강요하는 동시에 타 기관과 자원을

7) Benson, T.K., "The Interorganizational Network As a Political Economy", in Administrative Science Quarterly, 1975, 20, pp.229-249.

8) Benson, T.K., op. Cit., pp.229-249.



이상과 같은 여러가지 전략들은 조직간에 자원을 분배하는데 필요한 “게임의 법칙”을 만들게 한다. 뿐만아니라 각 조직으로 하여금 타조직에 위협이 되지 않고도 그들의 의도를 추구 할수있는 일련의 활동이 있다. 이것은 “영역의 합의”라고 이름짓고 있다.”

## VII. 조직망(Organizational Network)

거시적인 견지에서 그 지역사회를 바라보는 관점이 지리적이건 문화적이건 또는 조직적인 것이건간에 모두가 부분적으로 상호의존하고 상호작용하는 하나의 조직망으로 개념지을수가 있다. Turk는 조직 Set의 개념에 관해서 다음과 같이 설명하고 있다. “어느 도시건 사회건 기타 거시적 사회단위이건 모두가 성좌와 같이 여러개의 조직의 무리들로 구성되어있다. 그 성좌들은 어떤것은 자율적인 연합체들이 느슨하게 얽혀있는 무리들이거나 또는 사회경제적으로 조직간의 관계체계속에 있는 갈등과 경쟁, 협동등에 거의 반응하지 않는 무리들로 구성되어 있다. 또 어느 조직은 사회문화적인 실제적 조합이 있어 그 조합들이 스스로 연합체를 구성하거나 단결을 이루는 조직체이거나 또는 법적인 제재와 정치적으로 조정된 조직망으로 구성되어 있다.”<sup>9)</sup>

인간봉사 조직의 조직망의 예로는 정신보건기관의 연합체, 사회복지협의회, United Fund의 연합체를 위시해서 모든 사회복지기관의 연합체에 이르기 까지 다양한 조직망들이 있다. 그러므로 조직분석의 단위는 조직망 자체이고 그의 구조적 특성과 내부조직의 유형을 연구하며 하나의 거시적 사회단위로서의 산출이 분석의 대상이 된다. Warren과 그의 동료들은 인간봉사 조직의 그 어느 조직망도 “보편적으로 제도화된 사고구조(thought structure)가 발달할 가능성이 많으며 그러한 구조를 통해서 조직행위가 설명되고 이루어 진다고 말했었다.”<sup>11)</sup> 이것은 다시말해서 인간

9) Levine, S. and P.E. White, “Exchange As a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relations”, *Administrative Science Quarterly*, 1961, 5, pp.583-610.

10) Turk, M., *Organization in Modern Life : Cities and Other Large Networks*, San Francisco : Jossey Bass, 1977.

11) Warren, R., *The structure of Urban Reform*, D.C. Hesth : Lexington, Mass, 1974.

하는가 하는데 대한 규범적인 합의가 발달한다는 것을 의미한다. 이러한 규범적인 합의는 그 조직망 속에서 자원이 어떻게 분배되는가에 관해서 이해하려고 노력하게 된다. 만일에 제도화된 사고구조에서 벗어난 조직행위를 한다면 그는 타조직으로부터 지탄받을 가능성이 있고 위험에 처할 가능성이 많아진다.

조직망 속에서 규범적인 의견일치의 수준은 조직의 내부적 기능에 따라서 달라진다. 예를들어 조직간에 상호작용의 빈도가 낮고 그 형태가 대부분이 경쟁의 형태일때, 제한된 의견의 합의가 일어날 가능성이 많다. 이와 반대로 조직망이 법적으로 또는 정치적으로 조정되고 있을때에는 규범적인 의견의 일치가 강하게 나타난다. 조직이 복잡성을 띠고 있을수록 그리고 외부조직과 연결이 많아질수록 조직망은 커지고 여러개의 조정기재와 규칙들이 발전할 가능성은 높다.<sup>12)</sup> 한편, 조직망 내에서 조직간의 힘의 분배가 고르지 못할때 조직의 계층화 현상이 일어날 가능성이 많으며 지배와 종속관계를 위시해서 의사결정의 집권화·현상이 일어날 가능성이 많아진다.<sup>13)</sup> 사회복지 조직망 속에서 조직의 계층화는 정부의 정책과 규칙으로 부터오는 결과일수가 있다. 그 예로 정부가 어느 특정기관을 지정해서 정신건강이나 청소년 서비스를 조정하도록 만드는 일이다. 조직망의 잇점은 조직망의 행위가 사회변동을 가져다 줄 잠재성을 지니고 있다는 것이다. 예를들어 미국에 빈곤타파 운동이 시작된 것은 조직간에 외부적인 연결의 망과 내부적인 조정기재들이 다양했고 의견의 합의점에 잘 도달했었기 때문이었다.<sup>14)</sup> 그러나 이러한 의견의 합일점은 조직망으로 하여금 집단적인 행위를 가능하게 만들었지만, 이것이 한편으로는 사회개혁에 주요장애가 된다고 주장하는 학자도 있었다.<sup>15)</sup> 한편 Aldrich는 사회변동은 조직망내에 있는 조직간의 관계유형과 기·배유형이 조화가 잘 될때에 가능하다고 가정하고 있다.<sup>16)</sup>

12) Turk, M., *op.cit.*

13) Aldrich, H., *op.cit.*, pp.419-454.

14) Turk, M., *op.cit.*

15) Warren, R., *The Structure of Urban Reform*, D.C. Heath : Lexington, Mass. 1974.

16) Aldrich, H., "Organization Sets, Action Sets and Networks : in P.Nystrom and W.starbuck(eds.), *Handbook of Organization Design*, Amsterdam : Elsevier. 1987.

위에서 설명된 조직간의 관계에 대한 여러가지 접근방법은 그 관계의 성격에 영향을 주는 중요한 요인이 있다는 것을 말해준다. 즉 어떠한 요인들이 그들로 하여금 그러한 관계를 형성하게 만드는 것일까? 여기에는 다음과 같은 요인들이 있다. 1) 조직의 자원과 권력. 2) 조직의 지위 3) 조직과 지역사회와의 관계이다.

### 1. 조직의 자원과 권력

조직간의 관계활동 분야에서 조직활동은 대부분 자원과 힘과 이것을 통제하고 동원하는 능력에 따라서 결정이 된다. 즉, 자원이 풍부한 조직은 환경을 조성하고 통제하는 입장에 서게되고 그의 지배적인 입장은 계속 유지되고 강화된다.<sup>17)</sup> 이러한 조직은 자기들이 어느 조직과 상호작용을 할것인가를 결정할 자율성을 지니며 그 상호작용의 성격과 서비스 전달유형이 어떤 특징을 지녀야 하는가를 결정할 자유를 얻는다. Alford는 그의 보건체계에 관한 연구에서 의료자원이 개인 의사들과 민간병원과 의료보험 회사에 의해서 전적으로 통제되고 있기 때문에 미국의 의료전달 체계는 의료수가와 의료기관에의 접근도 및 의료행위의 결과 분배가 의료 소비자들에게는 전혀 무관한 엉뚱한 의료체계를 만들어 냈다고 지적했다.<sup>18)</sup> 이처럼 자원이 많아 지배적인 조직은 경쟁기관들을 꺾방하거나 문제를 둔감하게 만들거나 격퇴시키는 전략을 만들어 내서 변화를 시도하는 도전을 점점 무력하게 만들수가 있는 것이다.<sup>19)</sup> 분명히 조직의 자원은 조직으로 하여금 권력을 갖게 만들며 권력은 조직과 환경과의 관계를 성공으로 이끄는 원인의 하나가 되고 있다. 사회복지 기관이나 지역사회 조직가들이 자원과 권력이 약한 조직의 수준에서 일을 하지 않으면 안되는 입장에 놓이게 될때, 그 지역사회내의 지배적인 조직의 도전을 받지 않을수가 없다. 이것이 바로 사회복지 실천자의 피할수 없는 하나의 문제이다.

17) Benson, T.K., op.cit.

18) Alford, P.R., Health Care Politics, University of Chicago, ILL, 1974.

19) Warren, R.etal., op.cit.

조직에 있어서 자원이 많을때 조직간의 관계 분야에서는 지위와 특권에 우위를 차지한다. 그렇지만 자원과 힘에 대한 통제는 조직의 지위를 높여주는 충분한 조건은 못된다. 왜냐하면 조직의 지위는 해당 지역사회가 그 조직에 주는 합법성의 정도와 목표와 지배적인 지역사회의 가치관에 의해서 결정이 되기 때문이다. 이것은 예를들어 경찰이 지역사회내에서 큰 힘을 발휘 할수는 있으나 그 지위나 특권은 아주 낮은것과 같다. 그렇지만 높은 지위와 특권은 조직으로 하여금 지역사회내에 사회복지 서비스 전달망을 구축하는데 영향력 있고 강한 목소리를 나타낼수가 있다.<sup>20)</sup> 미국의 정신의학회와 정신건강 연합회의 특권은 지역사회 정신건강 Program의 내용과 구조를 만드는데 결정적인 역할을 했었다.<sup>21)</sup> Meyer의 연구도 사회사업은 초기에는 "여성의 직업"으로 인식되고 있었기때문에 직업세계에서 대부분이 낮은 특권의식을 갖게 만들었다고 지적했었다.<sup>22)</sup> 이와같은 이유로 인해서 노동조합에 가입과 같은 조직적인 일은 사회사업조직에서는 행해지지 않았었다. 이처럼 사회사업가의 활동은 그가 소속한 조직의 지위에 따라서 달라진다.

한편 조직의 지위는 조직이 서비스를 주는 Client의 사회적 지위에 따라서도 달라진다. 그러므로 빈곤층 인구를 대상으로 일을하는 사회복지조직은 그 지역사회내에서 낮은 지위에 놓일 우려가 있다. 이것이 일선 사회복지 실천가들이 당면하는 또하나의 문제이다. 왜냐하면 사회사업가들이 빈민을 대표해서 일을 하려고 할때 다른 어떤 특권있는 조직이나 개인에게 접근해서 일을 하지 않으면 안되고 그들 자신의 지위나 특권만으로는 큰 목소리를 내기가 어렵기 때문이다.

### 3. 조직과 지역사회와의 관계

본 논문에서 중심적인 가정은 조직의 생존과 유효성은 그의 환경과의 관계속에서 활력있는 자리를 차지하는 능력에 달려 있다는 것이였다. 그리고 환경내에 활력있는 적소는 그가 기회를 포착할수 있는 자리와 변화하는 환경적 상황에 적응할수 있는

20) Tropman, J., in Hasenfeld, Y. and Tropman, J.E. "Interorganizational Relations : Implications for Community organizers and Community Organization Unpublished Paper, The Univ of Michigan, Ann Arbor, Mich. 1986.

21) Connery, et.al. The Politics of Mental Health. New York : Columbia University Press. 1969.

22) Meyer, H., "Social Work" in D.L. Sills, ed., International Encyclopedia of the Social Sciences. New York, Free Press, Vol.13 and 14. 1966.

킬수 있는 능력이라고 했었다. 환경에 효과적으로 대처하는 조직은 보다더 효율적이고 효과적인 조직이 될 수가 있다.<sup>23)</sup> 그러면 조직이 환경에 효과적으로 대처하는 방법은 무엇일까? 이에 대한 해답은 학자마다 그의 연구의 측면에 따라서 다르겠지만, 대개 비슷한 결론은 분화의 방법을 도입하는 일인데, 이 분화의 방법에 관해서는 다음에 설명되겠다.

### IX. 조직과 환경과의 관계에서 분화의 방법

환경은 사회복지 조직에 대해서 자원의 저장소인 동시에 정보의 저장소이기도 하다. 환경내에 자원의 분배와 환경의 탐색과 동원상태는 조직이 노력해야 할 일이며 이를 위한 조직의 내부구조와 활동이 있어야 한다. 이러한 활동은 환경에서 오는 정보를 처리할수있는 능력이되고 조직의 전략선택을 위한 입력이 된다.

다시말해서 조직이 그 효과를 높이려면 첫째, 환경의 올바른 판단이다. 즉, 환경내에 잠재적인 자원과 Client와 경쟁적이고 보완적인 서비스와 위협의 요소가 무엇인가에 관해서 정보를 수집하고 해석하고 처리하는 부서와 역할들이 설정될수 있는 내부적기제가 발달되어야 한다. 조직이 이상과 같은일을 하지못할때 그것이 이윤추구의 기업체이건 비영리 조직체이던 결국은 실패할 가능성이 많다. 두번째는 그의 환경에 자신을 분명히 나타내는 일이다. 이것은 조직이 일단 정보를 입수하면 내부적인 작업구조를 발전시켜 자원의 유입을 최대한도로 키우는 활동을 선택해야 된다. 이처럼 환경과 조직의 상호작용의 과정이 바로 분화의 과정이라고 할수가 있다. 변화하는 환경적인 요구에 신속하게 대응할수 있는 내부구조와 정보처리 기제가 없을때, 조직은 그 방향을 잃어버릴 우려가 많다. 예를들어, 사회복지기관이 다양한 Client의 요구에 반응할뿐 아니라 각기 다른 자금의 출처에 관계하고 타 기관과 협동이 잘될때 환경내에 일어나는 새로운 기회와 요구에 대해서 내부적으로 새로운 기능과 활동을 부가 시켜 이에 대처해 나갈 가능성이 많아진다.

사실상 내부적으로 복잡하고 이질성을 띠우고 다양한 활동에 종사하고 있는

23) Lawrence and Lorsch, op. Cit. 1967.

과정도 어떤 적정수준이 있다. 왜냐하면 조직과 환경이 적절하게 조화를 이루기는 어렵기 때문이다. 어떤 경우, 조직은 그의 환경과 비할때 지나치게 분화되 있거나 너무 미분화 상태에 있는것을 볼수가 있다. 보통 우리가 알기는 대개 분화되지 않은 조직은 단순하고 동질성을 띠었고 고정된 체계속에서 찾을수가 있고 분화된 복잡하고 이질적이며 불확실한 체계속에서 찾을수있다고 알고 있으나 반드시 그렇지 않는 않다. 그러면 조직이 환경에 비추어서 과잉분화 상태이거나 미분화 상태일때 어떤 상황이 나타나는가 하는 것을 알아볼 필요가 있다. 여기에 관해서는 다음과 같다.

### 1. 조직의 과잉분화 상태

조직의 내부구조의 과잉분화 상태는 비교적 단순한 환경속에서 복합적이고 전문화된 조직이 존재하는 경우이다. 예를들어 중앙정부가 지방환경과 상호작용할때 또는 신속하게 발전된 과의 자원을 많이 지닌 조직이 이에 속한다. 이와 같은 자원은 현금과 인적자원, 특권, 기술등을 포함하며 조직이 그 자원을 그의 환경에 비추어 지나칠 정도로 풍부하게 지니고 있는 경우이다. 따라서 그 조직은 우수한 정보체계를 지니고 있고 그의 정보체계를 타 조직망 보다 더 신속하게 효율적으로 사용할수가 있다. 이것은 환경의 축소를 가정할 수도 있다. 예를들어 한국이 산업화 과정에서 값싼 노동력의 공급이고갈될 때 기업체들은 더 복잡한 자동기계를 도입하지 않으면 안되었다. 조직과 환경은 둘다 성숙해 갈것이다. 그러나 그 성숙의 정도는 각각 기술의 발전도에 따라 다를것이다.

### 2. 조직의 미분화 상태.

위에서 조직이 과잉분화된 상태가 되어 주어진 환경에 잘 들어맞지가 않는 정반대의 현상도 있다. 그것은 조직이 생긴지 얼마 되지 않고 환경의 성장도 보다 느린 속도로 성장하고 있거나 자원의 빈곤을 겪고 있는 경우이다. 이러한 조직은 그의 환경에 비추어서 미분화상태에 빠질 우려가 있다. 미분화 상태는 조직이 비록

---

24) Friedman, T. "Structural Constraints on Community Action : The Case of Infant Mortality Rates." *Social Problems*, 1973, 21, pp.230-245.

행동하는 내부구조가 결여되었기때문에 이에 대처 할수가 없다. 그 예로 사회복지 기관이 계속 한곳으로 부터만 자원을 받으면서 전통적인 기술방법에만 의존해 가다가 서비스 분야에 극적인 새로운 발전의 계기를 만나 여러곳에서 자금을 확보해야 되는 경우가 있다. 이때 그 기관은 그러한 새로운 기회를 포착할 능력이 없을 뿐만 아니라 자기들에게 올 수 있는 기회를 다른 분화된 기관에 빼앗기고 마는 결과를 초래하게 된 것이다.

## X. 조직행위의 적정수준.

조직은 그의 환경과의 관계에서 조직이 환경에 대해서 취해야 되는 적정 Style이 있다. 그것은 다음과 같다.

### 1. 제한적 협력관계

제한적인 협력관계는 비교적 미분화된 환경내에서 조직이 미분화되어 있을때 일어난다. 이러한 경우 협력의 전략은 조직이 자기들에게 이롭다고 여겨질때 사용한다. 조직구조는 단순하기 때문에 환경과 초소의 소음으로 협동관계가 설립되거나 단절되거나 한다. 제한적 협력관계를 유지하려는 조직은 대개 소도시 또는 규모가 적은 지역에 있는 조직으로 크게 단순하거나 복잡하지도 않다. 그 예로는 역사적으로 유명한 도시의 교회와 학교들이 그러하며 타조직과 협동관계를 맺어도 잃은것이 아무것도 없다고 믿는 사회사업기관들이다.

### 2. 연합관계

연합관계는 조직이 복잡한 관계에 놓여있고 환경에 비해서 분화되어있지 않는 상태에서 일어난다. 이것은 몇개의 조직이 연합해서 보다더 분화된 상대방 구조에 접근하려고 할때 일어난다. 연합은 일정한 기간동안 일어나며 그들의 목적을 달성하기 위해 어느 한 조직은 행정처가 되고 또 다른 조직은 정보처리처가 되기도 한다. 이러한 관계는 특히 그들이 갖고있지 않는것을 얻기위해 상호지지체계를 만드는데 유용하다. 인보관이나 사회복지관등의 각종 연합단체가 그것이다. 연합

### 3. 지배관계

지배관계는 조직이 충분히 전문화되어 있고, 그 지역사회를 능가하고 있는 조직인 경우에 조직은 환경을 지배하게 된다. 한 회사나 대학을 중심으로 발달된 도시가 그 한가지 예이다. 이런 경우 조직은 환경을 지배하게 되며 지역 사회를 자기들의 범위내로 끌어들이는다. 한때 미국의 정책이 "최대한도의 빈민의 참여"라는 원칙을 세우기위해서 O.E.O.(Office of Economic Opportunity)의 전문가들에게 영향력을 부여했던 일이 있었다. 그때, 지방활동에 의해 영향받은 사람들은 조직의 권력구조내에 포함 될수있다고 믿었었다. 그러나 현실은 그렇지 않았다.

### 4. 경쟁, 조정 및 협상관계

경쟁이나 조정 및 협상관계는 조직과 환경이 비슷하게 분화되어 있는 상태에서 일어난다. 이때 조직은 그들 조직망속에서 어떤 특별한 적소를 이미 마련해 놓았다. 그리고 서로 중복되는 사업을 막기위해 사업의 영역을 나누어 가지려고 협상을 한다. 그래도 경쟁은 일어날수 있다. 대부분의 조직들은 자기 지원의 근원이 있고 Client나 고객이 확보되어 있으나 자기 자원에 대한 경쟁과 그들의 사업영역을 확장하려고 노력할 것이다. 때로 행정자의 입장에서 볼때 경쟁은 값비싼 자원소비의 활동으로 볼수가 있다. 그러므로 경쟁대신 어떤 다른 방법을 발전시키려는 의도가 먼저에서도 설명한 것처럼 영역에 대한 합의이다. 영역에 대한 합의는 여러 조직들이 협상을 통해서 합의를 하는 일이다. Thompson은 이러한 협상관계를 "계약관계"라고 이름짓고 있다.<sup>25)</sup>

협상보다도 복잡한 기제는 조정의 기제이다. 조정행위는 협의체나 중앙부서, 공동위원회등이 조직간의 상호작용과 상호활동을 가능케 하기위해서는 만들어진 외부적인 기관이 있을 경우에 일어난다. 조정의 기틀내에서는 협상에 대한 관심 그 이상의 것이 존재한다. 조정의 기제를 사용하는데 따른 문제는 모든 조직들이 조직간의 관계분야에 기꺼히 들어오지 않을수도 있다. 따라서 중앙위원회나 조정

25) Thompson, J.D., Organization in Action, New York: Mcgraw-Hill book Co., 1967.



같은 방법을 사용하지 않으면 안될 것이다. 이러한 조정위원회의 예로는, 사회복지기관 연합회, 지역사회조직연합회, 사회복지협의회와 같은 기관들이다.<sup>26)</sup> 본래 이러한 기관들은 20세기초에 연합전략을 꾸미기로 설립이 되었다. 그러나 그후 이것이 민간 사회복지기관을 위한 조정행위를 하는 조직으로 탈바꿈했다. 그러나 그후 그 조직들은 그 자체의 전문적인 역할을 계속할 수가 없게 되어 United Way라는 새로운 조직을 탄생 하게 했다.<sup>27)</sup> 인간복지조직은 복잡하고 그 목표가 불확실하기 때문에 어느 한 조직이 조정행위를 할 수는 없다. 그러나 대부분의 경우 경쟁과 협력, 지배와 연합관계, 흡수와 조정관계들이 주요한 기제로서 이루어지고 있다는 것은 주지의 사실이라고 할 수가 있다.

## XI. 한국의 사회복지조직과 환경과의 관계

한국의 사회복지조직과 그의 환경간의 협력관계가 있는가 하는 문제와 협력관계가 있다면 어떠한 형태의 협력관계가 존재하는가 하는 문제를 조사해본 결과에 따르면 전체 128개의 조사대상기관 가운데 75% 이상이 주로 그들의 감독기관과 사업비 보조기관을 중심으로 협력관계를 형성하고 있었고 타경쟁기관이나 client자원을 확보하기 위한 의뢰기관과의 관계나 지역사회기관 및 보조적 서비스기관과의 관계는 희박하다는 것으로 나타났다.(정진영, 1985) 이러한 현상은 감독기관이 많은 힘과 자원을 가지고 있으며 힘이 있고 재력이 있는 단체나 조직들이 제공하거나 분배해주는 자원에 의존하고 있는 불균형적인 관계가 성립되고 있음을 나타내 주고 있었다. 그리고 Client의 확보도 자율적인 것이 아니라 감독기관에서 보내주거나 조정하고 있었고 자원과 힘이 한곳에 몰려있는 상태였었다. 대부분의 조직들이 정부보조에 의해서 운영되고 있었기 때문에 감독기관과 사업비 보조기관과의 상호관계는 전적으로 힘에의 의존관계를 나타내고 있었다. 특히 예산규모가 큰 기관일수록 다른 사회복지들과의 협력관계는 적었다.

26) Tropman, J., "A comparative Analysis of Community Organization Agencies", in I. Spergel, Community Organization : Studies in Constraint, Beverly Hills : Sage Publications, 1972.

27) Tropman J.E., and Tropman, E.J., "Community Welfare Councils", in J.Turner(ed.), Encyclopedia of Social Work, New York : National Association of Social Workers, 1977.

보아 한국의 사회복지조직에도 부익부 빈익빈의 현상을 엿볼수가 있었다. 협력관계의 형태는 계약관계와 흡수관계와 연합관계의 세가지로 분류해서 조사해본 결과 흡수관계에 있어 반수이상의 기관들이 외부의 인사를 조직운영에 참여시키지 않으려는 경향을 띠고 있으며 외부의 간섭을 배제하려는 것이 엿보였다. 이는 타기관의 전문가를 참여시키는 일이 그들에게 도움이 되고 중요하다는 것을 인식하고 있으면서도 실제행위는 그렇지 못했다. 연합관계에서는 타기관과의 공동프로그램의 수와 참여는 극히 적었고, 따라서 지극히 제한된 협력관계 만을 유지하고 있었다. 이러한 현상은 서로에게 이익이 되는 자원의 교환행위가 제한받고 있다는 것을 알수가 있으며 조직이 그의 환경과의 Network가 존재하고 있음에도 불구하고 이것이 제대로의 Network로서의 기능을 나타내지 못하고 이러한 현상을 권력과 자원이 지극히 소수의 조직에만 집중되어 있다는 것을 나타내 주기도 한다.

따라서 힘이나 자원이 부족하고 약한 대다수의 조직들이 힘에의 의존관계만 유지한다고 할때, 자체조직의 힘을 잃어버릴 우려가 있을 뿐만 아니라 힘을 양성하는 능력을 기를 수가 없게될 우려가 많다. 그리하여 사회복지 행정자들은 조직간의 관계에 영향을 주는 요인들이 무엇인가를 알아내고 지역사회와의 조직망의 형성과 발전을 위해서 노력하고 신속히 변화하는 환경에서 대처하는 전략방안을 연구, 개척하는 일이 앞으로의 모든 사회복지조직가들의 연구과제라고 할 수가 있다.

## Ⅷ. 결 론

인간복지조직의 행정가나 또는 지역사회 조직가들의 역할가운데 중요한 역할은 조직간의 관계에 개입하는 일이다.

조직간의 관계는 서비스 전달체계로서의 인간복지조직들의 효율성과 효과를 증진시키는데 필요한 기틀이 되고 있다. 특히 변화하는 사회적 환경에 따라서 사회복지조직의 프로그램도 변화되어야 하기때문에 변화를 수용하기 위한 정보의 수집과 교환, 정보처리 기제가 발달되어야 할 것이다. 이런점에서, 조직간의 관계를 형성하는 역동성은 각 조직이 그의 자율성을 유지 또는 강화시키고 자원의 유입을 안정화시키는데 필요하다. 사회복지조직의 행정가들은 조직의 내부지향적인 관리와

일이 중요하다. 이를 위한 선택적기제도서든 문화의 방법이 있다. 문화의 방법을 통해서 조직간의 행위를 적정수준으로 유지해야 되는것이 오늘의 과제이다. 조직행위의 적정양식은 협력관계의 연합관계와 지배관계, 경쟁과 조정등의 전략들이 존재하며 이러한 전략들은 조직의 효과를 높히는데 필연적인 지표가 된다. 여기에 대한 구체적인 연구가 앞으로도 더욱 필요할것이다.