한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 66, No. 2, 2014. 5, pp. 5-29

노인 장기요양기관에 대한 현행 평가제도가 조직구조 및 활동에 미치는 영향

권현정
(성균관대학교)

[요 약]

본 연구는 사회학적 신제도주의 관점에서 노인장기요양서비스를 제공하는 조직들이 평가제도를 어떻게 채택하고 집행하는지를 동형화와 분리현상으로 해석하였다. 이를 위해 장기요양서비스를 제공하고 있는 7개 기관을 대상으로 심층인터뷰를 한 자료를 질적 내용분석 하였다. 분석결과, 평가제도가 장기요양기관의 공식적인 구조에 있어서는 동형화를 이끄는 것으로 나타났다. 그러나 장기요양기관 평가제도가 의도한 공급기관 간 경쟁을 통한 효율성을 촉진하는 방식으로 채택되기보다, 정부자원에 의존하기 위해 강압적으로 평가제도를 채택하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 평가제도가 정부규제에 의해 장기요양서비스를 표준화하는 양상으로 집행되고 있음을 확인시켜주었다. 또한, 동형화에 수반되는 조직의 공식구조와 실제 활동의 분리현상도 부분적으로 관찰되었다. 무엇보다 분리현상은 정부역할로서 조직의 이중구조에서 발생할 수 있는 비효율성의 문제를 개선할 수 있는 평가체계의 운용이 요구되며, 특히 돌봄 서비스의 고유성을 반영한 평가지표에 대한 개선이 시급함을 보여준다.

주제어: 장기요양기관 평가제도, 사회학적 신제도주의, 동형화, 분리현상, 질적 내용분석

1. 서론

역사적으로 한국의 사회복지시설평가는 민간 위탁받은 사회복지시설에 대한 정부보조금이 증가하면서 공공재원에 대한 투명성과 전문성을 제공하기 위해 사회복지사업법에 시설평가를 도입하게 되었다(정무성, 2007: 21). 그동안 평가제도는 평가를 받은 사회복지시설들이 평가기준에 근거하여 서비스 매뉴얼과 기록을 잘 유지활용하며 시설운영을 위한 관리체계를 정비하는 등 사회복지시설의 수준을

향상시키는 괄목할 만한 실적을 이루었음에도 불구하고(정무성, 2007: 21), 평가지표의 문제, 평가 진행상의 문제, 평가결과 활용의 문제에 대한 근본적인 해결책을 제시하지는 못했다. 이로 인한 평가제도의 문제가 끊임없이 제기되어왔다(정병오, 2012: 32).

게다가 장기요양공급체계와 관련하여 기존 공급자지원방식에서 수요자지원방식으로 노인장기요양서비스 공급체계를 전환하면서 신·구 평가제도는 또 다른 이슈를 가지게 되었다. 기존의 공급방식이 민간비영리의 풍부한 자원을 그대로 활용하여 질 관리에 대한 일차적인 검증이 확보된 상태의 평가제도였다면, 현행 평가제도[1]는 장기요양시설 간 자율경쟁을 통해 서비스 질을 확보하겠다는 정책목표를 표방하면서 자율경쟁을 위한 시장상황을 만들기 위해 시설진입에 대한 규제를 완화하였기에 서비스 질에 대한 관리는 오로지 평가제도에 의존하게 되었다.

그런데, 흥미로운 점은 현행 장기요양기관 평가제도에 대한 정부의 개입방식이다. 이론적으로 볼 때, 노인장기요양제도의 질 개선을 촉진하기 위한 메커니즘인 시설 간 경쟁이나 평가점수공개를 통한 인센티브제도의 활용은 효율성을 전제로 한 시장 기제를 활용한다는 점에서 정부규제를 최소화하여 작동해야한다. 그런데도 불구하고, 장기요양기관 평가제도는 기관운영에서 서비스 내용에 이르기까지 오히려 정부통제가 강화되는 방향으로 전개되고 있다.[2] 정부는 경쟁과 규제가 정책 이데올로기상 상이한 목표를 추구하는 수단임에도 불구하고, 서비스 질 확보를 위해 이를 동시에 거론하고 있다.

그렇다면, 서비스공급주체인 조직의 입장에서는 정부의 장기요양기관 평가제도의 상반된 정책논리(경쟁과 규제)를 어떻게 받아들이는 걸까? 이에 대해 사회학적 신제도주의 이론[3]에 따르면, 조직은 소위 외부로부터 오는 제도적 환경에 의하여 크게 영향을 받는다고 설명한다(DiMaggio and Powell, 1991: 64). 여기서 말하는 제도적 환경이란, 공식적인 제도(예, 법이나 규제)와 비공식적 제도(예, 가치나 규범)의 영향을 말하는데(Moulton, 2009: 891), 이 평가제도는 공식적인 제도적 환경에 해당된다. 노인장기요양서비스 조직의 경우, 조직 외부에서 오는 대표적인 제도적 환경이 바로 평가제도라고 할 수 있다. 따라서 장기요양조직은 제도적 환경에 해당되는 평가 제도를 조직전략으로 채택하게 되고 이것을 조직행동으로 옮기게 된다. 장기요양서비스 제공조직들은 평가 제도를 공식적인 구조로 채택할 경우, 장기요양서비스 조직들이 유사해지는 동형화(isomorphism) 현상이 발생하게 된다.

그런데, 여기서 수반될 수 있는 또 다른 문제는 이러한 평가제도가 공식적인 조직구조(formal structure)로만 집행되고, 실질적인 행동(activities)으로 옮기지 않는 제도와 실제 행위간의 분리(decoupling)현상이 발생할 수 있다는 점이다(Meyer and Rowan, 1991: 58). 장기요양서비스와 관련하여 분리현상이 발생했을 때 생길 수 있는 위험은 크게 두 가지로 정리해 볼 수 있다. 하나는 효율성

1) 노인장기요양법 제54조에 의거해 2009년부터 새롭게 진입한 개인영리시설을 비롯한 모든 공급주체들은 재가와 시설을 번갈아 가면서 2년에 한 번씩 평가를 실시해 오고 있다(권진희 외, 2007).

2) 이러한 모순된 정책논리는 여러 문헌들에서 발견된다. 먼저, 선우덕(2012: 58)은 민간영리사업자의 서비스 질 확보를 위해 경쟁, 규제, 조성, 종사자 훈련 및 자격제도의 확립을 거론하고 있다. 또한, 권진희 외(2007)에서 발간된 보고서인 노인장기요양서비스 질 평가체계 구축방안에서도 상반된 정책논리가 제시되고 있다.

3) 신제도주의 이론은 3가지 이론적 분파가 있다. 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 신제도주의 이론이 그것이다(정용덕 외, 1999: 9). 이중 이 연구는 사회학적 신제도주의 이론적 접근을 가지고 출발한다. 다른 신제도주의에 대한 접근에 대한 이론과 쟁점은 하연섭(2011)을 참고하라.

의 측면에서 평가의 목적인 서비스 질이 제대로 달성되지 못하고 막대한 사회적 비용만 지출하게 된다는 점이다. 또 다른 하나는 서비스 효과성의 측면에서 평가제도와 실제 조직 활동 간의 분리가 서비스실천가(예, 사회복지사나 요양보호사)의 정체성 혼란[4]은 물론이며, 평가제도가 형식주의에 그치게 되면서 이중 업무를 가져와 이에 대한 부담으로 본연의 서비스 전달자로서 서비스대상자인 노인들의 삶의 질에도 좋지 않은 영향을 미칠 수 있다는 점이다.

이러한 중요성에도 불구하고, 평가제도가 사회복지현장에서 어떻게 집행되는지 그리고 형식적으로만 집행하고 조직행동으로 옮기지 않는 분리현상이 왜 일어나는가에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 그 동안 사회학적 신제도주의 이론이 공공기관과 비영리조직의 조직구조나 행태를 설명하는데 호평을 받아왔음에도 불구하고(Scott, 1983: 99-113; Bielefeld and Corbin, 1996: 362-389; Westphal et al., 1997: 366-394; Moulton, 2009: 889-900), 국내에서 사회복지서비스 조직을 대상으로 이를 적용한 연구(박광덕, 2012: 169-194)는 극소수에 불과하다.[5] 그 동안의 사회복지 평가관련 연구는 사회복지기관 평가모형개발을 위한 연구(최재성, 1998)와 평가제도 개선에 대한 연구(최재성, 2001; 김통원, 2005; 정무성, 2007; 정무성 외, 2009; 이윤경, 2011), 그리고 평가제도의 국가 간 비교연구(김통원, 2001; 최홍기, 2009)를 중심으로 이루어져왔고, 장기요양기관 평가관련연구는 평가체계를 구축하기 위한 연구(권진희 외, 2007)와 장기요양 공급방식변화와 서비스 질 관련 연구(석재은, 2010; 이진숙·박진화, 2011), 서비스 질 관리체계 개선에 관한 연구(최은희, 2010; 이윤경·김세진, 2012)에 그치고 있다.

따라서 이 연구는 언급한 평가제도의 역기능적 측면을 비롯한 장기요양서비스의 변화된 공급방식과 관련된 평가제도를 조직의 입장에서 어떻게 채택하고 집행하는지에 대해 사회학적 신제도주의 이론의 동형화와 분리현상으로 조명하고자 한다.

한편, 이를 검토하기 위한 방법에 있어 제도화 이론의 경우 기존 대부분의 연구자들이 즐겨 사용한 계량적 방법인 객관주의(행태주의)에서 탈피하여 심층면접이나 참여관찰을 사용하는 주관주의적 방법이 훨씬 유용하다(정용덕 외, 1999: 133-137). 이에 이 연구는 다양한 질적 접근들 가운데 기존 이론을 활용하여 텍스트의 내용을 해석해내는 질적 내용분석의 지시적 접근(directed content analysis)을 활용하고자 한다.

2. 노인 장기요양기관 평가제도에 대한 이론적 접근

본 장에서는 우리나라 장기요양기관 평가제도의 역사적 경로의 개관 및 기존 평가제도의 장단점,

4) 사회학적 신제도주의 이론에서는 조직이 제도를 집행하지 않을 경우 집행하기를 원하는 조직 내외의 환경으로부터 도덕적 비난을 받을 수 있고, 형식주의와 이중구조를 증가시켜 조직 내·외인들의 혼란을 가중시킬 수 있다고 설명하였다(정용덕 외, 1999: 136).

5) 박광덕(2012)의 연구는 사회복지조직의 성장과 관련하여 사회복지사업법을 중심으로 사회학적 신제도주의 이론의 관점을 조명한 연구이다.

그리고 장기요양서비스의 공급방식과 관련된 질 관리로서 신·구 평가제도를 파악한 후, 현행 평가제도를 사회학적 신제도주의 이론적 접근에서 설명한다.

1) 우리나라 장기요양기관 평가제도의 특성과 사회학적 신제도주의

기존 사회복지시설 평가제도의 시작은 책임성(accountability)에 대한 요구에서 시작되었다(최일섭·이창호, 1993: 194). 이러한 책임성은 사회복지시설에 대한 정부의 보조금지원이 계속 증가하면서 공공재원에 대한 투명성과 효율성에 대한 검증, 그리고 규범적 측면에서 사회복지시설이 사회복지서비스의 주요 제공자로서 서비스 질 향상에 기여해왔다. 그간 실시해 온 사회복지시설 평가의 긍정적인 영향들은 무엇보다 평가를 받은 사회복지시설들이 평가기준에 근거하여 서비스 매뉴얼과 기록을 유지하고 활용하여 질적 향상을 기하였으며, 시설 운영을 위한 관리체계를 정비하는 등 사회복지시설의 기능 및 역할에 있어서 수준 향상이 이루어지고 있음은 괄목할 만한 실적이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지난 평가를 통해 가장 큰 문제점으로 지적된 역기능에 대한 이슈도 살펴보아야 한다. 예컨대, 그동안 지적되었던 사회복지시설의 고유성을 반영하지 못한다는 점과 사회복지시설들을 수량적으로 나타난 결과만을 가지고 단순 비교하는 것이 매우 위험한 일이라는 점이다(정무성, 2007: 21). 또한 평가 진행상의 문제(특히 평가인력), 평가결과 활용의 문제로 무엇보다 평가 이후 시설 서열화를 통한 시설 간 경쟁 심화현상도 지적하였다(정병오, 2012: 33).

한편, 이러한 문제점들이 기존의 사회복지시설 평가제도와 최근 도입된 노인장기요양시설의 평가제도의 공통된 부분이라면, 현행 평가제도는 구평가제도와 상이한 부분도 가지고 있다. 기존 사회복지서비스의 형태가 이용자의 시설서비스 선택을 지자체나 공급자에게 맡겨진 상태였다면, 장기요양기관 평가제도는 국민건강보험공단이 공단 홈페이지를 통해 평가결과를 공표하고 이를 노인장기요양서비스의 이용자가 보고 스스로 시설서비스를 선택하는 수요자지원방식으로 전환되었다(선우덕, 2012: 50).

따라서 이와 관련된 정부의 노인장기요양서비스 질에 대한 정책개입을 살펴볼 필요가 있다. 이것은 3가지로 정리될 수 있다. 첫째, 노인장기요양서비스 질 관리에 대한 정책 개입이다. 영국의 경우, 국가에서 설치이전에 최소 기준안(National Minimum Standard)을 실시하여 시설진입 시 서비스 질에 대한 규제가 이루어지며(김용득, 2007: 81), 미국은 시설설치관련 자격(certification process)으로 최소한의 준수사항(minimal compliance)에 대한 서비스 질(건강관련 및 안전에 대한 서비스 질)에 대한 규제가 이루어진다(Castle and Ferguson, 2010: 13). 이러한 질 관련 규제제도는 그 국가가 사회서비스를 제공하는 공급방식이 시장방식인지, 유사시장방식인지 혹은 위탁방식인지에 따라 다양하다. 시장방식인 미국은 인증을, 유사시장방식인 영국은 국가서비스 최소기준안을, 한국은 유사시장방식으로 공급에 있어서는 설치 이전에는 규제 없는 시장방식인 신고제로 운용되며, 설치 이후 질 관련정책은 평가제도로 운용되고 있다. 둘째, 수요자 지원방식을 활용한 장기요양서비스 질 개선책이다. 여기에 활용되는 첫 번째 도구는 장기요양시설에 대한 목록(list) 배부이다. 노인장기요양서비스 대상자는 적격판정을 받고 난 다음, 이용 가능한 서비스에 대한 시설목록을 배부 받는다. 노인장기요양서비스 이

용자나 이용자 가족은 이 목록을 보고 기관이나 시설을 선택할 수 있다. 장기요양서비스 질을 관리하기 위한 두 번째 도구로는 평가등급점수 공개이다. 정부는 평가제도를 통해 각 기관이나 시설에게 부여한 평가결과점수에 대해 상대적인 등급을 매긴다. 그런 다음, 장기요양기관 평가결과를 건강보험공단 홈페이지에 공개를 하여 이용자들이 이 평가점수(등급)를 보고 서비스 시설을 직접 선택하게 하는 방식이다. 셋째, 정부는 평가결과를 보고 장기요양시설에게 장기요양급여비용의 가감지급 등의 정책을 활용하고 있다. 평가결과와 관련하여 평가등급은 상대평가로 5개 등급(A~E)으로 구분하고 이를 전체기관 평가결과를 공개하며, 상위 10%기관에 한해 가산금 지급 및 우수기관 등급 'A'와 우수기관 마크를 부착하도록 하고 있다(보건복지부, 2011).

이처럼 장기요양기관 평가제도는 자율경쟁을 통한 효율성과 이용자 선택권 보장을 중심으로 한 시장기반 정책개입을 평가목표로 하고 있지만(국민건강보험공단, 2011), 이와 동시에 정부에 의한 수급판정과 서비스 수가라는 공적 재정에 의해 작동되는 유사시장적 특성은 평가제도와 관련해 서비스수가를 통한 정부의 재원규제가 중요한 역할을 하고 있다고 판단된다.

그렇다면, 시장기제와 정부개입이라는 다양한 정책이슈를 가진 장기요양기관 평가제도가 제도적 환경으로 조직에게 어떠한 영향을 미치게 되는 것일까? 이에 대해 평가제도가 제도적 환경으로 조직에게 미치는 영향이 무엇인지, 또 조직은 평가제도를 어떻게 받아들이게 되는지를 논의해 온 사회학적 신제도주의 접근을 살펴보고자 한다. 제도적 환경으로서 조직에게 미치는 영향은 무엇인지에 대한 응답으로 Meyer와 Rowan(1991)은 다음 2가지를 설명하였다. 첫째, 동형화 현상이다. 둘째, 분리(혹은 괴리) 현상이다. 사회학적 신제도주의 이론에 따르면, 기술적 특성과 효율성을 중심으로 형성된 조직구조는 사회적 정당성이라는 제도화된 환경과 심한 갈등 및 불일치가 발생한다고 설명한다. 언급한 사회학적 신제도주의에 대한 두 현상을 순차적으로 전개해가면서 평가제도에 대한 이론적 검토를 논의하고자 한다.

2) 장기요양기관 평가제도와 동형화 및 분리현상

노인장기요양조직의 경우, 평가제도가 하나의 제도화된 규범으로서 조직구조와 조직행동(혹은 조직전략)에 영향을 미치게 되고, 평가제도가 확산되어 제도화가 될수록 그에 영향을 받는 조직들은 유사한 조직 구조를 가지게 된다.

이러한 동형화 현상을 이끄는 기제와 하위요인들을 살펴보면, 먼저 DiMaggio와 Powell(1991)은 강압적(coercive), 모방적(mimetic), 규범적(normative) 기제로 구분한 반면, Scott(2003)는 제도를 규제적 기제, 규범적 기제, 문화인지적 기제로 분류하였다. McKinley 외(1995)는 DiMaggio와 Powell의 개념을 적용하여 제약, 복제, 학습으로 분류하였고, 이러한 3가지 기제들이 동일한 정도로 조직변화에 작용하는 것은 아니라고 주장한다(최창수, 2008: 5에서 재인용). 이후 Dobbin 외(2007)는 모방, 경쟁, 강제, 학습으로 분류하였다.

본 연구에서는 DiMaggio와 Powell(1991)의 동형화 기제를 중심으로 적용하되, 이러한 동형화 현상에 다양한 학자들의 분류도 함께 거론하였다.

첫째, 강압적 기제(coercive isomorphism)는 두 측면에서 논의되어 왔다(DiMaggio and Powell, 1991: 67-68). 하나는 국가나 사회의 강력한 행위자의 역할로서 법적 제제를 들 수 있다. 즉 국가의 법적 강요, 국가 및 사회의 다른 조직으로부터의 설득 및 회유가 강압적 기제가 된다. 다른 하나는 국가는 이들 조직이 의존하는 자원을 보유하고 있고, 그 조직이 배태되어 있는 사회 내의 문화적 기대에 의해 일어나는 것을 말한다. 이러한 기제를 장기요양기관 평가제도의 특성과 결부시키면, 정부와 서비스를 전달하는 장기요양조직이 맺는 계약방식을 통해 동종의 서비스 대상과 내용, 서비스의 양에 대한 모든 것을 정부에 의해 표준화된 정해진 방식으로 공급하게 된다. 이러한 정부와의 관계에서 오는 계약 조건으로 서비스 수가에 해당하는 지급을 정부로부터 받게 된다. 장기요양조직은 정부로부터 받는 서비스 수가가 조직의 재원규모 중 절대적인 부분을 차지하게 되므로, 정부자원에 의존한다고 볼 수 있다. 평가제도는 정부기관에 의한 법적인 제재를 통한 강제적인 성격을 띠고 있으며, 노인장기요양법 54조와 38조가 이에 해당된다. 뿐만 아니라 평가제도가 서비스 질 향상이라는 목표를 제고하고 있기 때문에 지역사회 내의 장기요양조직의 서비스를 이용할 시민들은 어떠한 문화적 기대를 가져올 수 있다. 이러한 공식적·비공식적 압력을 통해 장기요양조직은 유사해 질 수 있을 것이다.

둘째 모방적 기제로, 조직이 처한 상황이 불확실할 때 이에 대한 대처 방안으로서 기존의 표준화된 반응방식(혹은 정당화될 수 있는)을 채택하게 된다. 또한 조직 목표가 모호하거나 조직기술을 제대로 이해하지 못할 때 조직은 이에 대한 대응적 반응으로 다른 성공적인 조직을 본받으려하는 모델링(modeling)이 일어난다(DiMaggio and Powell, 1991: 69). 특히 기술의 불명확성은 조직이 가지고 있는 기술의 구체성과 명확성이 낮을수록 제도적 규칙(정부의 평가제도)을 따라가게 될 가능성이 높다고 말한다. 이를 평가제도의 특성과 결부시키게 되면, 장기요양조직 중 어떤 조직은 조직이 처한 상황이 불확실하고 조직기술을 제대로 이해하기 못했을 경우, 이미 상당한 성공을 거두었다고 평가받는 기관을 모델링하면서 닮아갈 수 있을 것이다.

셋째, 규범적 압력(normative pressures)은 Scott(2003: 880)가 검토한 사회적 영역에서 관행으로 인정되거나 의무적 차원을 도입한 것으로, 강압적 기제와는 달리 법적인 제제를 가하는 것은 아니지만 공동체, 지역사회연결망, 조직 협회와 같은 제도를 포괄하는 비규제적 연합기제를 말한다. 이를 DiMaggio와 Powell(1991: 70-74)은 직업전문화로 설명하며, 이는 대학의 전문화 과정 및 학위인정에 의한 전문직업의 자격증과 같은 공식교육과 전문직업적 네트워크에 의해서도 유사해 질 수 있다고 설명한다. 노인장기요양서비스 제공조직에서 일하는 전문직 종사자(예, 사회복지사, 요양보호사, 간호사, 물리치료사 등)는 직종별로 같은 전문화 과정에서 전문성을 쌓았기 때문에 평가과정을 통해 이루어지는 서비스 대상자에 대한 프로그램이나 서비스에 대한 개입 또한 유사해질 가능성이 크다고 볼 수 있다. 또한 비규제적 연합기제로서 조직 협회와 같은 네트워크를 통해 평가제도에 대한 의견이나 정보를 공유하게 될 경우에도 마찬가지로 유사해질 수 있다.

마지막 기제는 경쟁(competition)이다. 유사한 자원과 기술적 환경을 가진 조직 간에 정부정책의 선택과 도입과정에서 경쟁적인 요인이 작용한다(Dobbin et al., 2007). 노인장기요양서비스를 제공하는 조직 간에는 유사한 자원과 기술적 환경을 가지고 있으며, 앞서 언급한 정부정책(예, 인센티브제공이나 평가결과 공표)이 이들 조직간 경쟁적인 요인으로 작용될 수 있다.

강압적, 모방적, 규범적, 경쟁적 기제들은 장기요양기관 평가제도와 관련하여 중요한 설명요인으로 작용할 수 있지만, 이러한 4가지 동형화 기제들이 동일한 정도로 조직에게 작용하는 것은 아니라고 주장하는 바(McKinley et al., 1995; 최창수, 2008: 5에서 재인용), 어떠한 요인이 가장 주요 요인으로 작용하는지 검토해 보고자 한다.

다음으로, 평가제도가 조직에게 제도적 환경으로 영향을 미칠 때 발생할 수 있는 또 다른 현상으로 분리현상이 있다. 이것은 조직이 당연시된 구조로서 제도를 채택했음에도 불구하고 그것을 실행에 옮기지 않고 조직의 상징적 장식물이나 신화(myth) 또는 예식(ceremony)으로 남겨두는 경우가 있는데, 이러한 현상을 분리(혹은 괴리)현상이라고 한다. Meyer와 Rowan(1991: 58)은 조직이 환경으로부터 구조를 채택하고도 실행에 옮기지 않는 이유를 설명하고자 제도 환경에 대한 조직대응을 분리와 순응이라는 두 가지 개념으로 제시하였다. 제도적 환경에 의례적인 순응으로 인하여 공식구조에서는 외형적으로 동형화가 발견되지만, 분리에 의해 실제 업무에 있어서는 다양성이 존재할 수 있다.

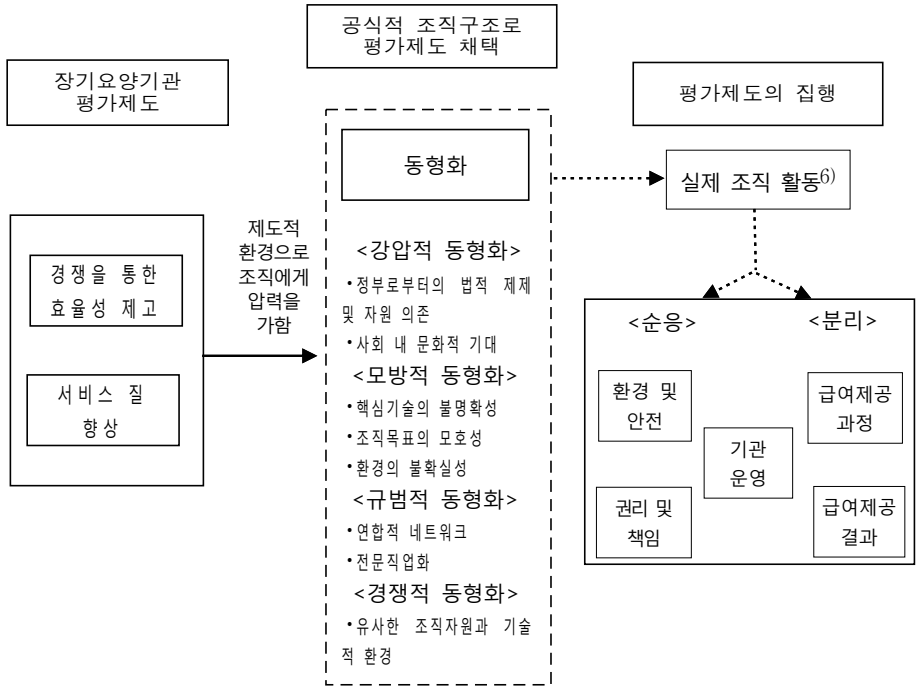
장기요양기관 평가제도에 Meyer와 Rowan(1991)의 이론을 적용하면, 정부압력에 따른 평가제도가 조직구조로서 인정되면 이 신화에 의해 대부분의 조직은 다투어 이 신화를 조직구조로 취하게 된다. 그러나 여기서 주목할 점은 이 조직형태가 조직과업을 해결하기에 적절해서 도입한 것이 아니라 사회적 정당성을 확보하고자 취한 것이기 때문에 조직 활동은 평가제도에서 제시한 조직구조와 조직 활동 간의 분리가 되는 결과가 나타난다는 점이다. 이는 장기요양조직의 실제 업무 성격에 맞는 조직형태를 취하지 않고 정당하다고 인정되는 형태를 신화로서 취하게 될 때 이러한 분리가 나타나게 된다.

3) 연구문제

이 연구는 조직의 제도채택 논리에 대한 동형화와 분리현상을 〈그림 1〉을 통해 직관적으로 알 수 있다. 이론적 검토를 통해 도출된 본 연구의 연구문제는 크게 2가지이다.

첫째, 평가제도가 조직의 공식적인 구조로서 채택이 된다면 장기요양기관은 공식적인 구조는 모두 유사해지는 동형화가 발생하게 된다. 장기요양기관 평가제도가 장기요양기관의 공식적인 구조로 채택되는가? 채택이 된다면, 강압적, 모방적, 규범적, 경쟁적 기제 중 어떠한 기제가 주요 기제로 작용하는가?

둘째, 동형화에 수반되는 또 하나의 현상으로 조직의 공식구조로서만 평가제도를 채택하고, 실제 행동으로 옮기지 않는 분리현상이 나타나는가? 만약 분리현상이 발견된다면, 평가제도를 공식적 구조로만 운영하고 실제 조직행동으로 옮기지 않는 이유는 무엇인가?



〈그림 1〉 장기요양기관 평가제도의 제도채택과 집행 논리

3. 연구방법

1) 질적 내용분석

본 연구의 목적이 평가제도가 노인장기요양서비스 조직에게 제도적 환경으로 영향을 미치게 되어 동형화 현상이 발생하게 되는데 이러한 평가제도를 채택한 원인이 무엇인지, 그리고 실제 평가제도와 조직 활동과는 전략적인 괴리 혹은 분리가 일어난 것인지에 대해 사회학적 신제도주의 이론을 통해 해석을 제기하는 것이라면, 이에 적합한 연구방법은 질적 내용분석으로 수행할 수 있다. 널리 사용되는 질적 내용분석의 연구기법으로, 크게 전통적 내용분석(conventional content analysis), 지시적 내용분석(directed content analysis), 누적적 내용분석(summative content analysis)으로 분류된다. 이러한

6) Meyer와 Rowan(1991)은 합리화된 제도적 신화가 기존의 조직 활동 영역에서 발생함에 따라 조직들은 이러한 신화로 인해 조직의 공식구조들을 변화시키거나 확장하게 된다. 조직의 공식구조들은 합리화된 제도규범을 반영한 결과로 나타나게 되어 제도가 진행됨에 따라 조직들은 변화를 겪게 된다. 이 때 평가제도가 조직의 공식구조로서 실제 조직 활동에서도 '순응'하게 되면 형식주의나 이중구조의 문제가 발생하지 않지만, 평가제도가 신화로서만 존재하고 조직의 공식구조와 실제 조직 활동에서 분리현상이 발생하게 되면 사회적 정당성을 획득하기 위한 공식구조를 유지하게 되어 조직이 외형적으로는 표준화 되지만 실제 업무에 있어서는 분리된 실천을 하게 된다.

각 접근 방식간의 차이점은 코딩구성(coding schemes), 초기 코딩, 신뢰도 검증에 있다.[7] 전통적 내용분석의 코딩이 자료로부터 직접적으로 코딩을 생성한다면, 지시적 내용분석은 초기 코딩의 기준으로 이론이나 관련 연구결과에서 개념적 범주화를 하며, 누적적 내용분석은 중요한 맥락적 해석에 따라 중요핵심단어나 내용이 나타난 빈도를 수량화한다(Hsieh and Shannon, 2005: 1277).

3가지 기법 가운데, 이 연구는 기존의 이론을 활용하여 초기코딩을 범주화하는 지시적 내용분석에 입각하여 설계되었다. 지시적 내용분석은 현상에 대한 기존 이론이 존재하는 경우 선택할 수 있으며, 기존 이론은 연구문제에 포커스를 두는데 도움을 줄 수 있다. 지시적 내용분석의 목표는 기존 이론을 개념적으로 확장하거나 이론에 대한 타당성을 확보하는데 있다(Hsieh and Shannon, 2005: 1281). 또한, 이에 대한 분석기법으로 초기코딩범주로 중요개념들을 포착하여 분석범주의 조작적 정의를 이론을 통해 결정할 수 있기 때문에 연역적 분석범주 적용으로 언급되어왔다(Mayring, 2000: 4-5).

이 연구는 앞서 노인장기요양서비스를 제공하는 조직들의 평가제도 채택과 집행을 어떻게 설명해낼지 사회학적 신제도주의 이론에 입각하여 도출한 분석틀을 구성하였고, 코딩도 미리 정해진 분석범주를 통해 결과 분석을 하였다.

2) 연구 설계와 연구 참여조직 선정과정

본 연구는 노인장기요양서비스를 제공하는 조직들의 자료가 포괄적으로 수집되도록 표집계획을 세웠다. 장기요양기관 평가제도의 자료가 편향되지 않도록 앞서 문제제기에서 언급한 기존의 평가제도에 대한 인프라를 가지고 있다고 판단하는 공공 및 비영리시설과 신생 조직인 개인시설이 골고루 선택될 수 있도록 서비스 공급유형에 따라 분류하여 표본을 선정하였다. 공급유형에 따른 분류기준은 조직의 소유권(ownership)에 따라 공적 조직(2개), 비영리 조직(3개), 개인조직(2개) 총 7개 조직사례를 선정하였다.[8]

7) 3가지 접근방식의 코딩차이는 아래 〈표 1〉과 같다.

<표 1> 내용분석의 3가지 접근 간 코딩차이

유형	코딩 기원	코딩시기	코딩(또는 핵심어) 도출
전통적 내용분석	관찰	코딩은 자료 분석과 동시에	코딩은 자료로부터 생성
지시적 내용분석	이론	자료 분석 이전에 이론을 통해 미리 코딩에 대한 범주	코딩은 관련 이론이나 선행연구의 결과물에서 생성
누적적 내용분석	핵심어	자료 분석 이전에 결정	핵심어는 연구자의 관심이나 문헌검토를 통해 생성

출처: Hsieh and Shannon(2005: 1286)

8) 참여조직을 소유권에 따라 표집한 이유는 이 연구의 문제제기에서 언급한 서비스공급방식의 변화와 서비스 질 관리방식으로 평가제도가 관련되어 있기 때문이다. 이전 평가제도를 수행해 온 공공조직이나 비영리조직과 현행 변화된 공급방식과 관련된 영리조직의 참여가 평가제도 채택과 집행에 있어 조직행동에 상이성을 보일 수 있으므로 자료의 포괄적인 수집 전략을 위해 소유권을 중심으로 표집을 할당하여 선정하였다.

〈표 2〉 연구에 참여한 조직 및 면담자 특성

번호	참여조직관련				면담자 관련	
	참여조직	조직형태	조직연령	소재지	면담자 지위	경력년수
1	시립 노인전문요양원	공공	10년	경기도	시설장	22년
2	OO구 노인전문요양센터	공공	5년	서울	사무국장	10년
3	비영리 노인전문요양원	비영리	11년	강원도	사무국장	17년
4	비영리 노인전문요양원	비영리	62년	경기도	시설장	20년
5	비영리 노인전문요양원	비영리	8년	경기도	사무국장	11년
6	개인 공동생활가정	개인	2년	서울	사무국장	2년
7	개인 노인전문요양원	개인	5년	서울	시설장	8년

연구대상 참여조직의 조건으로는 첫째, 계속 평가를 받아오고 있거나 현재 평가를 준비 중인 조직이어야 하며, 둘째, 자료의 다각화를 위해 평가제도에 대한 조직의 행정문서나 서비스 실천의 기록측정을 직접 방문하여 확인 가능해야하고, 셋째, 심층인터뷰에 임하는 면접대상자는 연구목적에 적합한 풍부한 정보를 가지고 있다고 판단되는 충분한 경력의 중간관리자 이상이다.

3) 자료수집

자료 수집은 2013년 7월에서 9월까지 2달 동안 진행되었으며, 면담횟수는 기관에 따라 1-3회, 1회 면담 시 소요시간은 1시간 30분에서 2시간 정도였다.

지시적 내용분석의 인터뷰의 질문은 반 구조화된 면접지침을 통해 이루어지며, 주로 개방형 질문을 활용한 인터뷰를 통해 수집하는데, 이는 앞서 기술한 이론적 검토를 통해 연구문제를 도출하고 기존 이론을 통해 미리 설정된 질문에 따르게 된다(Hsieh and Shannon, 2005: 1281). 이를 기반으로 질적 면접지침(interview guideline)을 작성하였다(〈표 3〉, 〈표 4〉 참조).[9)]

9) 인터뷰는 장기요양기관 평가제도가 어떤 기제들에 의해 발생하는지를 개방형질문을 사용하여 이루어진다. 가령, “평가제도를 채택하는 것이 정부자원에 의존하기 위해서입니까?” 등과 같은 질문은 사회학적 신제도주의 이론에 입각하여 개발된 면접지침에 따른 것이다. 그 다음 동형화 하부 촉진요인들에 대한 구체적인 캐묻기(probing)질문이 이어진다.

〈표 3〉 동형화 기제와 촉진 요인

동형화 기제	동형화 촉진요인
강압적 기제	- 국가로부터 받는 법적 제재가 있는지 여부 - 정부에 대한 자원의존의 수준 - 사회내의 조직에 대한 문화적 기대
모방적 기제	- 조직이 가지고 있는 기술의 구체성과 명확성 정도 - 조직목표가 분명한지 여부 - 조직이 처한 환경의 불확실성 여부
규범적 기제	- 조직의 연합적 네트워크가 있는지 여부 - 조직 내 종사자 중 전문직 해당 직업군의 정도
경쟁적 기제	- 조직이 벤치마킹할 다른 조직에 대한 정보를 확보 여부

출처: DiMaggio and Powell(1991), Scott(2003)의 이론을 바탕으로 본 연구자가 구성

동형화와 마찬가지로, 평가제도가 실제 활동에서 채택되는지 분리되는지를 파악하기 위해서 평가제도에 대한 구체적인 사항들(평가지표 항목과 지침들[10])을 실제 서비스 활동을 할 때 평가제도를 조직실천에 적용하는지와 만약 분리현상 발생한다면 그 이유에 대해 질문하였다.

〈표 4 〉 장기요양기관 평가체계를 통해 도출한 분리현상

목표	전략	평가지표	평가항목에 대한 실제 적용여부
- 조직간 쟁을 통한 성제고 -장기요양서비스 질 향상 - 이용자 택권 강화	- 평가결과에 따른 인센티브 제공 - 평가결과에 대한 점수공개 - 기관목록 배부 및 기관정보공개	기관 운영	- 기관운영에 대한 지침준수 - 연도별 사업계획 및 예산수립을 여부 - 인력에 대한 근로조건 실제 지침준수
		환경 및 안전	- 시설설치기준을 준수
		권리 및 책임	- 수급자의 권리와 존엄성에 대한 동의 및 기록여부
		급여제공과정	- 평가항목에 대한 서비스 과정기록준수
		급여제공결과	- 이용자 만족도조사에 대한 신뢰성여부

출처: 노인장기요양법 제54조, 국민건강보험공단(2011)에서 재구성

4) 자료 분석 방법

지시적 내용분석은 초기 코딩 범주를 기존에 존재하는 이론이나 선행 연구에서 중요 개념이나 변수를 포착하여 설정하기 때문에(Potter and Levine-Donnerstein, 1999: 266-267), 이론으로부터 생성된 범주에 자료를 할당하는 방식을 취하게 된다. 지시적 내용분석에서는 이렇게 미리 설정된 하위범

10) 평가지표의 항목과 세부 영역의 내용을 살펴보면, 기관운영, 환경 및 안전, 권리 및 책임, 급여제공과정, 급여제공결과로 5개 영역 요양시설은 총 98문항을 포함하고 있다. 첫째 기관운영의 항목에는 기관관리, 인적자원관리, 정보관리, 질 관리가 있고, 둘째 환경 및 안전영역에는 위생 및 감염관리, 시설 및 설비관리, 안전관리 등이 있다. 셋째 권리 및 책임영역에는 수급자 권리, 기관책임 등이 있고, 넷째 급여 제공과정영역에는 급여개시, 급여계획, 급여제공 등이 있다. 마지막 급여제공결과영역에는 수급자 상태, 만족도 평가 등이 있다.

주들이 후속 분석에서 초기 코딩을 위한 분석범주로 사용되는 것이다(Hsieh and Shannon, 2005: 1282-1283). 분석을 위해 모든 인터뷰내용들은 녹취한 다음, 녹취자료를 전사하고 평가제도의 채택과 집행과정을 설명하기 위해 미리 설정된 분석범주에 따라 전사한 전체내용을 코딩하였다. 분석과 논의에 있어서는 일반적인 지시적 내용분석과 마찬가지로 미리 검토한 사회학적 신제도주의 이론을 어느 정도 설명해내는지를 자료들과 비교함으로서 제시한다. 분석결과에서는 가장 적절한 일부의 인터뷰 내용만을 직접 인용하였다. 지시적 내용분석은 경우에 따라, 분석범주에 코딩되지 않는 텍스트들은 다른 라벨로 코딩하여 이를 재검토하기도 한다. 이론으로 도출된 범주와 다르게 코딩된 자료들은 이론을 지지한 코딩과 기술적으로 비교하여 보고하고, 이것을 이론에 대한 재정립을 하거나 다른 관점을 제시하는데 설명되기도 한다(Hsieh and Shannon, 2005: 1283). 그러나 이 연구의 코딩과 분석결과에서는, 사회학적 신제도주의 이론에서 설명한 동형화 기제와 촉진요인들 이외에 다른 기제나 설명요인은 포착되지 않았다.

5) 연구의 윤리적 고려 및 타당성 확립

질적 연구에 있어 대상자에 대한 윤리기준 준수 및 고려가 매우 중요하므로, 연구자는 세심하고 특별한 주의를 기울이기 위해 연구 참여 조직과 1차면담 시 면담목적과 연구목적 및 방법, 면담내용에 대한 녹취 등에 대해 동의를 설명하고, 연구자에 대한 소개와 연락처를 제공하였다. 또한 면담한 내용은 연구목적으로만 사용할 것이며 참여 조직에 대한 비밀보장과 자발성 그리고, 원하면 언제든지 이 인터뷰를 중단할 수 있음을 알려주었다.

한편, 본 연구의 타당도를 확립하기 위하여 검증(verification), 신뢰도의 확인가능성(confirmability of trustworthiness), 타당도(validation)의 측면에서 검토하였다. 검증기준은 해당 연구방법인 지시적 내용분석의 연구방법의 절차와 규칙에 얼마나 잘 따라 진행했는가에 의해 확보될 수 있으므로 앞서 언급한 연구방법에서 제시되었듯이 자료수집에서 연구가 완결될 때까지 충족되었다고 볼 수 있다. 확인기준은 다양한 자료 수집방법(예, 인터뷰 이외의 기관의 행정문서와 서비스 기록지가 인터뷰 내용을 뒷받침하고 있는지를 확인)[11] 즉, 인터뷰 자료와 행정문서 및 기록지 등을 비교하면서 확보하였다. 타당도 기준은 분석결과에 대한 질적 연구경험이 있는 2인의 연구자로부터 검토, 여러 차례에 걸친 면담 그리고, 무엇보다 지시적 내용분석의 한계와 도전으로 지적된 지나친 이론의 강조가 연구자에게 현상에 대한 맥락적 측면이 간과되지 않도록(Hsieh and Shannon, 2005: 1283), 자료를 그 맥락 속에서 이해하고자 자료 분석과정에서 의문이 생길 때마다 정확한 의미를 확인하기 위해 연구 참여기관에 다시 전화나 메일을 하는 등 연구자 스스로가 세심한 주의를 기울였다.

11) 주로, 사전에 이메일을 통해 공식적인 평가와 관련된 행정문서를 미리 받아 어느 정도 숙지한 다음 인터뷰를 하고, 후속 인터뷰는 물론, 인터뷰 이외에 분석결과에 대한 확인된 사항을 최종 점검을 전화와 이메일로 다시 확인하는 절차를 거쳐 분석되었다.

4. 분석결과

사회학적 신제도주의 이론에서는 조직이 사회적 정당성에 따라 제도를 채택한다고 설명한다. 장기요양기관이 평가제도를 어떻게 채택하고 있는지를 살펴보자.

1) 장기요양기관의 평가제도 채택의 논리: 동형화와 장기요양서비스의 표준화

조직의 제도적 환경에 해당하는 평가제도는 정부가 수립한 기준이 서비스 제공을 둘러싸고 전국적으로 동일하게 적용되고 집행된다. 이에 조직은 평가지표나 평가항목대로 장기요양서비스를 제공함으로써 평가제도가 조직의 공식적인 구조가 되고 이에 따른 조직행동을 수행하게 된다.

> "우리조직의 실천 포커스는 평가에 맞춰져 있어요. 사실 평가지표 구십 여개 하기에도 벅차요. 평소에 그렇게 해놓아도 평가받을 때 바쁘거든요…(중략)…평가를 받기 전 작년만 해도 이렇게 운영하지는 않았어요. 올해 처음 평가를 받으니, 작년에 못했던 것은 올해 하는 거죠. 모든 서비스는 평가에 맞춰지게 되요."(참여조직 7)
>
> "우리는 국가로부터 인증을 받은. 허가를 받은. 서비스를 제공하는 기관이잖아요? 그렇기 때문에 기준에 대해서 이해를 할 수 있어야 된다는 거죠. 처음에 시설을 운영한다면 기준을 어떻게 해야 할 줄을 몰라요. 기준 자체를. 그런데 이 평가 항목에 따라서 운영의 기준을 잡으면 된다는 거죠. 그러니까 평가를 받으면, 어떻게 시설을 운영해야할지 아는 거죠. 평가가 일종의 매뉴얼 역할. 이것이 가장 기본이 될 수 있겠더라."(참여조직 1)

이처럼, 장기요양서비스를 제공하는 조직들은 실제 운영에 있어서도 평가기준에 근거한 기관 운영과 서비스 매뉴얼로 활용되고 있다(참여조직 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7). 특히 장기요양시장에 처음으로 진입하는 시설의 경우(참여조직 7), 운영에 있어 그 기준으로 삼을 수 있다. 이로 인해 조직의 공식적인 구조는 장기요양조직들을 더욱 유사해지도록 한다.

> "당연히 유사해질 수밖에 없죠. 평가도 엄연한 어떻게 보면 관리하는 그 기관에 족쇄가 되는 거니까요, 말도 안 되는 디테일한 것까지 간섭 하니까요."(참여조직 3)

평가제도는 서비스 내용과 양, 종사자의 임금, 서비스 비용, 시행되는 서비스 표준화를 더 진전시키고 있다고 볼 수 있다.

2) 어떤 기제에 의해 동형화가 발생하는가?

사회적 정당성으로서 평가제도가 채택되어 조직에게 동형화을 이끌어 가는데, 이러한 동형화기제로 4가지 기제(강압적, 규범적, 모방적, 경쟁적 기제)를 설명하였다. 이러한 기제 중 어떤 기제에 의해 동형화가 발생하는지 살펴보자.

(1) 강압적 기제: 조직의 생존전략으로서 정부자원의존과 법적 강요

정부는 조직이 의존하는 자원을 보유하고 있기 때문에 조직은 정부의 재정규제에 종속되기 쉽다.

"닮아갈 수 있겠죠...평가지표가 없다면 다른 조직들을 모방하면서 배우기도 하고, 교육기관이나 네트워킹에 의해 닮아갈 수 있겠지만, 위에서 하라고 하니까 이것 따라 하기도 힘들어서, 또 서비스 수가에 얽매여 있으니까 하는 거죠."(참여조직 4)

"장기요양기관이라는 게 시설이 대동소이한데. 질이 아주 낮은 기관으로 법적 제재를 받게 되어 퇴출만 당하지 않으면 되거든요."(참여조직 6)

상기의 내용은 평가제도가 첫째, 서비스수가에 의존하기 위해 강압적으로 작용한다는 것과, 둘째, 장기요양시장에서 퇴출만 되지 않으면 된다고 설명하고 있다. 이러한 생존전략으로서 경쟁적 기제나 모방적 기제보다는 강압적 기제로 인해 평가제도를 수행하는 것임을 알 수 있는 대목이다(참여조직 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7). 이는 DiMaggio와 Powell(1991: 67-68)의 강압적 기제(예, 국가의 법적 강요나 제재)의 내용을 그대로 뒷받침하고 있다. 이러한 규제는 법적으로도 설명되는데, 공급기관이 평가제도를 준수하지 않았을 때 노인 장기요양보험법에 의해 법적 제재까지 받을 수 있다고 명시되어 있기 때문이다. 조직이 정부자원에 의존할수록 정부의 역할은 더욱 강화된다. 조직은 정부자원에 의존하기 위해 평가제도에 순응하는 것이며, 이러한 평가제도로 인해 조직구조는 더 유사해진다고 말한다. 하지만, 강압적 기제의 다른 촉진요인인 사회 내 문화적 기대는 크게 영향을 미치지 못했다. 이는 무엇보다 정부의 서비스수가에 대한 자원의존과 법적 제재가 가장 강력한 영향력으로 작용되고 있음을 알 수 있었다.

(2) 규범적 기제: 연합적 네트워크로 조직협회활동

평가제도의 규범적 기제의 영향력도 발견되었다. 조직들은 조직소유권에 따라 비영리 조직협회활동(참여조직 1, 2, 3, 4, 5)과 영리조직협회활동(참여조직 6과 7)로 각각의 협회활동을 통해 평가에 대한 정보를 공유하고 있었다.

"네트워크 있지요, 그 첫 번째로 한국노인복지중앙회 거기에서 필요할 때마나 기관들과 네트워크를 하구요, 두 번째 여기기관은 강원도이지만 서울시 소속이에요. 그래서 서울시 노인복지시설협회, 그

협회 한 80여 기관들과 네트워킹해서 협력하고요."(참여조직 3)
"평가자료요. 그거 장기요양시설협회에서 준 거예요, 한노협시설협회요."(참여조직 6)

분석을 통해 발견한 흥미로운 사실은 동일한 평가제도를 받으면서 소유권에 따라 상이한 협회활동이 이루어진다는 점이다. 그 이유는 노인장기요양보험제도가 도입되기 전부터 각 지역의 노인복지시설협회를 통해 오랜 시간 네트워크를 형성해 온 비영리 조직과, 장기요양보험제도가 도입되고 새롭게 진입하여 최근에 협회를 조직화한 개인조직이 상이한 규범적 기제(전문가 네트워크)들의 영향을 받고 있다는 사실이다. 예를 들면, 비영리조직의 대표적인 전문가 협회는'한국노인복지중앙회'에 소속되어 활동하고 있고(참여조직 1-5), 개인조직은 사단법인'한국노인복지장기요양기관'협회에 소속되어 활동해 오고 있다(참여조직 6과 7).[12] 이러한 조직협회활동은 역사적 제도주의 이론의 경로 의존적 특성이 나타난 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 규범적 기제들의 전문가 협회의 활동이 소유권에 따라 각기 이루어진다고 해서 상이한 동형화가 발생할지, 노인장기요양제도라는 동일한 제도적 영향 아래에서 유사해질지 이러한 규범적 기제들이 어떻게 변모해갈지 더 지켜보아야 할 부분이다.

(3) 모방적 기제

평가제도의 다른 동형화 기제에 비해 모방적 기제의 영향력은 다소 약한 것으로 나타났다.

"평가지표가 없다면 다른 조직들을 모방하면서 배우기도 하고, 교육기관이나 네트워킹에 의해 닮아갈 수 있겠지만, 위에서 하라고 하니까 이것 따라 하기도 힘들어서, 또 서비스 수가에 얽매여 있으니까 하는 거죠."(참여조직 4)

위 증언처럼 모방적 기제들은 서비스수가라는 강압적 기제가 너무나 강력한 요인으로 작용하고 있기 때문에 상대적으로 다른 조직들을 모방하는 활동은 발현하기 어렵다고 설명한다. 이러한 현상은 네 가지 동형화 기제들이 동일한 정도로 조직에게 작용하는 것은 아니라고 한 McKinley 외(1995: 최창수, 2008: 5에서 재인용)의 이론적 논의와 일치되는 결과이다.

(4) 경쟁적 기제: 신화로서의 효율성

정부가 추진한 평가제도는 공급기관간 경쟁을 통한 효율성을 제고와 서비스 질 향상을 위한 전략으로 평가점수를 공개하고 이를 통한 소비자의 선택권확보와 높은 평가등급을 가진 시설에 대한 인센티브를 제공하는 등 시장기반의 제도운용이다. 이러한 정부의 평가제도운용에 대해 조직은 어떤 방식으로 대응하고 있는 것일까?

"경쟁을 느끼고는 있어요. 그치만, 등급을 더 잘 받기 위해?... 아니요. C등급만 받더라도 많은 기관

12) 협회의 활동을 살펴보기 위해 인터뷰로 확인한 다음 시설협회에서 받은 자료를 메일을 통한 확인과 어떻게 행해지는지 온라인상에서 재차 확인하기 위해 해당협회의 이름을 검색하였더니 쉽게 확인되었다.

들이 만족할걸요. 인센티브라는 거 얼마나 된다고. 일 년 내내 스트레스 받느니... 말죠. B받고 C받는 게 뭐라고 …(중략)… 장기요양기관이라는 게 시설이 대동소이한데. 질이 아주 낮은 기관으로 퇴출만 되지 않으면 되거든요. …(중략)…이용자들이 평가점수 보는 거요? 저는 실효성이 없다고 생각해요. 그걸 보고 우수기관을 보고 일일이 검색해서 부모님을 우수기관으로 모셔야지 하는 사람들을 별로 못 봤는데요. 가까운데 그런 게 더 작용하지."(참여조직 6)

상기의 조직은 올해 처음으로 평가를 받게 되는 개인시설이다. 경쟁을 느끼고는 있다고 하지만, 이것이 평가등급을 높이기 위한 행위로 연결되는 것은 아님을 알 수 있다. 단지 너무 낮은 등급을 받아 퇴출이라도 되어 영업을 하지 못하는 상황으로 가지 않는 선에서 평가등급을 받으면 된다고 한다. 자율경쟁에 따라 제공기관들끼리 서비스 내용에 차별화를 하거나 서비스 질을 개선하기 위해 이뤄지는 경쟁이 원활하게 적용되는 것은 아님을 알 수 있다. 또한 이용자들이 기관평가를 보고 기관을 선택하는 것이 아니라고 평가점수공개가 실효성이 없다고 경험적으로 판단하고 있다. 이것은 평가제도의 자율경쟁방식이 현실에 부합하는 수단이 아닌, 효율성이라는 신화로만 존재한다고 볼 수 있다. 이는 "시설평가를 시행하고 있는데, 그 결과를 공표하기는 하지만, 이용자에게는 큰 도움이 되지 못하고 있다"고 평가한 선우덕(2012: 59)과 일치된 결과이다.

다음은 이와 조금 다른 시선을 지닌 공공과 비영리조직의 증언이다.

"아, 경쟁 느껴지죠, 시장에 막 풀어놓고, 이렇게 열악하게 만들어 놓은 게, 또 하나는 열악한 기관들이 자꾸 도태되기를 원하는 거예요. 그게 복지적인 생각은 아니잖아요, 만들어 놓을 때는 언제고 또 도태시키는 정책을 펴는 것은 뭐냐?"(참여조직 4)

"평가점수가 100점 만점이고, 97점이 A등급이에요. 90점하고 93점하고 다른 것이 사실 없거든요. 그런데 실수를 하나 덜했던지, 거짓말을 해가지고 자료 하나를 더 만들었던지 이 차이거든요."(참여조직 1)

위의 참여조직 1과 4는 오랫동안 비영리노인시설에서 실천한 경험을 가지고 있으면서, 지난 평가에서 최우수기관으로 선정된 기관이다. 이 기관들(참여조직 1과 4)은 A등급이나 B등급이 실질적 서비스 질과는 차이가 없다고 말하며, 이러한 평가등급이 서비스 질과 반드시 일치되는 것이 아니기 때문에 의미 있는 것이 아니라고 하였다. 그들은 경쟁을 인식하고는 있지만 이것이 복지적인 사고가 아니기 때문에 평가등급이나 우수기관마크 혹은 인센티브 등과 같은 시장기반 유인에 대한 동요되기보다 회의적인 태도를 보이고 있었다. 이들은 사회복지서비스를 오랫동안 실천해 온 이 비영리 기관의 사명(시장기제의 규칙이 아닌 비영리의 규칙으로서 첫째, 경쟁이 아닌 신뢰, 둘째, 영리추구가 아닌 영리제한)으로 장기요양제도가 도입되기 이전부터 존속해 온 정부와 신뢰를 기반으로 한 제도의 경로의존적 특성과 경쟁중심의 평가제도와의 부조화를 알 수 있었다. 이는 평가와 관련된 가장 큰 문제점이 경쟁이라고 한 정병오(2012: 34)와 일치한다.

3) 평가제도에 따른 조직 활동의 분리와 순응

조직이 평가제도에 대한 전략적 대응으로서 어떻게 집행하는지를 Meyer와 Rowan(1991)이 설명한 순응과 분리현상으로 살펴보자. 또한 평가제도를 조직의 공식적 구조로서 채택하고도 실행에 옮긴 영역과 그렇게 하지 않은 영역을 분석해보고, 그 이유에 대해서 알아보자.

인터뷰한 모든 기관은 가장 평가기준이 잘 부합하는 영역으로 객관적이고 명시적인 기준이 명확한 시설환경 및 안전기준, 권리 및 책임과 관련된 법적 기준에 대한 준수라고 일치된 견해를 보였다(참여조직 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7). 이러한 영역에 대해서는 평가기준에 따라 실제적 조직행동도 '순응'하게 된다. 또한 실제로도 순응하는 영역들은 평가기준으로 인해 이용자들에게 많은 혜택이 주어진다고 설명하였다. 예를 들면, 물리치료나 재활기구, 시설환경과 같은 영역은 기준이 명시적이기 때문에 적용도 쉽고, 이용자들에게 바로 편익이 돌아간다고 설명했다.

> "하드적인 면은 되죠. 되는데, 그건 정말 서비스하고는 상관이 없죠. 외형적인 거는 어떤 법적인 기준을 마련해 놓고 이런 거를 해 놓는 거…(중략)…이를테면, 시설 설치기준, 인력기준 그 다음에 뭐, 시간 뭐 그런 거를 제대로 하고서 해 놨느냐, 뭐 장비 이런 걸 했느냐? 이런 부분은 그대로 적용될 수 있죠. 하지만, 정말 서비스하고는 상관이 없죠. 또, 서비스는 잘 줬는지 안 줬는지 보기 어렵죠."(참여조직 2)

이와는 달리 기관운영은 부분적인 순응과 분리현상이 발견되었다. 예를 들면 직원들의 고용계약을 1년에 한 번씩 서류상에는 되어있지만 실질적인 계약은 이루어지고 있지 않다고 말하는 기관도 있었다(참여조직 1, 2, 3, 4, 5).

> "시스템은 사실은 그렇게 가야하는데, 우리는 직원계약은 그렇게 하지는 않았어요. 행정 서류상으로는 1년씩 계약을 해요. 그렇다고 호봉제는 아니예요."(참여조직 2)
>
> "아니 아니요, 정규직이지만 그 기간은 1년으로 딱 정해져 있지 않고 근무나 급여는 매년, 그렇죠, 제가 원장님하고 의논해서 이거는 직원사기의 문제입니다. 모르겠어요, 다른 기관들은 어떻게 하는지, 저희는 다 정규직 갑시다. 다 정규직."(참여조직 3)

반면, 서비스 영역인 급여제공과정과 급여제공결과에 대해서는 모든 참여조직이 분리현상을 보인다고 설명하였다(참여조직 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7).

> "저는 평가항목에 기저귀를 하루에 몇 번 갈 때마다, 교체 할 때마다 체크를 하고 그런 것들이 있거든요. 그런데 그런 것을 나는 필요 없다고 생각하는 사람이에요. 왜 기저귀 교체한 것을 체크를 하느냐. 이런 것은 필요에 따라서 당연히 그때그때 하는 거지. 오히려 그 기준에 맞춰서 하면은 서비스의 질이 떨어지는 면이 많이 있어요."(참여조직 1)
>
> "어르신을 한의원에 모시고 갔는데, 이걸 다 기록에 남겨야 해요. 누구랑 몇 시에 어디에, 그 행정

적인 처리가 더 복잡해요, 외출외박기록지를 꼼꼼하게 못하는데 안하면 추적이 되는 거죠, 서류 보면서... 프로그램 돌리고 나면 사진 찍으라, 뭐해라."(참여조직 6)

"이용자만족도 조사 포맷이 없어요, 그리고 만족도 조사에 서명을 해요. 허허허, 이런 것들은 얼마든지 조작할 수 있어요."(참여조직 2)

그들은 서비스 지표(급여제공과정과 급여제공결과)의 경우, 실천 현장에서 제공하는 서비스와 괴리가 발생한다고 설명한다(참여조직 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7). 서비스를 실행하면서 과정에 대한 체크를 일일이 기록으로 남긴다는 것이 쉽지 않다는 의견이 지배적이었고, 또 하지 않고도 했다고 조작하는 것이 가능하며 내부자가 아니면 서비스를 어떻게 했는지 변별해 낼 수가 없다는 설명이다. 그들은 공식적으로는 평가기준에 맞춰 문서작업을 진행하고 실제에 있어서는 위의 증언과 같이 전략적인 대응으로서 분리를 채택하는 것이다. 실제로 요양보호사들은 하나의 서비스 행위를 할 때마다 기록지에 체크하는 경우보다는 이를 하루 업무가 끝나고 나서 정리할 때, 또 어떤 때는 몇 일분이나 일주일분을 몰아서 처리한다고 말한다. 서비스 업무상 기록을 제때에 하는 것이 서비스 셋팅 내에서 이루어지기 어려운 환경이기 때문에, 서비스 과정에서 실제로 이용자에게 전달하는 실질적인 서비스와는 차이가 있다고 설명하고 있다. 급여과정과 마찬가지로 급여제공(서비스)결과도 분리현상이 나타나고 있다. 평가지표에 급여제공결과를 알 수 있는 만족도 조사를 하라는 지시가 있지만 이에 대한 정확한 문서양식이 없고 이용자 서명난이 있지만 급여제공에 대한 만족도 결과에 대한 신뢰가 의심된다고 말한다. 여기에서도 평가지표와 실제 조직행위간의 전략적인 분리현상이 일어날 수 있다고 그 이유를 설명하고 있다. 이러한 현상은 Meyer와 Rowan(1991: 58)이 설명한 실무에 있어 기술적 능률성과 제도 간의 불일치에서 비롯된다. 이에 대한 지적은 다른 문헌들에서도 발견된다. 서비스 과정에 대한 기록측정이 실제적 돌봄의 질보다는 기록측정에 대한 형식적 서류로 제한된다고 비판을 받고 있다(Castle and Ferguson, 2010: 3).

4) 왜 평가제도와 실제 조직 활동 간 분리현상이 나타나는가?

(1) 서비스 고유성을 반영하지 못한 평가지표

조직들은 평가제도를 왜 형식적으로 대응한 것일까? 그들은 서비스 영역을 평가기준에 맞춰서 하다보면, 오히려 서비스 질이 떨어질 수 있다고 설명한다. 조직이 실용적인 고려(업무의 능률성)에 반응하여 서비스 제공자체가 다양화됨에도 불구하고 이러한 상황을 일일이 표준화한다는 것이 서비스 지표에 반영되어 있지 않다고 말한다.

"모든 필요한 서류리든지, 그 기준에 맞추어서 하면은 서비스의 질이 오히려 떨어지는 면이 많이 있어요. 엉뚱한데다 시간을 보낸다는 거죠, 서비스와는 상관없는 시간을..."(참여조직 1)

"어르신 상황은 다 틀린데 표준적으로 해라 이거에요. 너무 많은 지침. 너무 많은 그런 틀을 가둬놓고 그거를 해라 이거에요."(참여조직 2)

그렇다면, 어르신들에게 직접 서비스를 제공하고 있는 실천가들은 돌봄 서비스 질을 어떻게 생각하고 있을까? 사실, 이러한 문제는 그동안 학계에서 지적한 평가의 난제와도 관련된다. 학계에서도 서비스 질을 어떻게 측정할지, 무엇으로 볼지가 어려운 문제라고 밝혀 왔다(정무성, 2007: 21; Castle and Ferguson, 2010: 2).

그들이 생각하는 서비스 질이란 과연 어르신에게 어떤 서비스를 해 드려야 행복하고 존엄한 노후를 맞이할 수 있을까에 대한 고민이라고 말한다.

"요양원에 벚꽃이 많이 피었는데, 세상은 많은 꽃 잔치를 해요. 그런데 우리 어르신들은 봄인 줄을 몰라. 이것이 요양원의 현실이에요. 밖이 봄이어도 밖에를 안 나가보니까. 봄은 봄이로되 봄이 아니로다. 그러니까 단지 봄을 느낄 수 있게 해 주는 것은 직원에 의해서만 어르신들이 봄을 느낄 수가 있어. 그런데 우리 직원들이 꽃이 피었는데 우리 어르신을 모시고 나와 보지를 잘 안 해요.…(중략)…공적인 평가는 연속 최우수 등급을 받았어요. 밖에서는 우리 시설을 너무 환경도 좋고 서비스도 좋고 모범시설로 이야기를 해 줘요. 밖에서 바라보는 평가는 잘 포장된 평가. 그런데 실제 어르신들은 봄이 왔어도 봄을 모르고, 어르신들이 만약에 온전한 정신을 가지고 생각을 한다면, 어르신들이 그런 것을 다 알 때 정말 좋은 시설이라고 평가를 할 수 있을까? 그런 것이 아쉽다는 거죠."(참여조직 1)

인터뷰를 한 시설장은 실제적 서비스 질과 평가기준에 나타난 서비스 질 지표와는 다소 거리가 있다고 말한다. 이러한 부분들은 다소 추상적이고 모호하기 때문에, 평가지표에서 명확하게 보기 어렵지만 분명 다수의 실천가들은 실천하고 있을지도 모른다. 이것은 돌봄 서비스 내에서만 발현될 수 있는 서비스의 고유한 특성이다. 문제는 이러한 서비스 본질에 해당하는 고유성이 오히려 평가제도로 인해 훼손되고 있을지도 모른다는 것이다.

(2) 서류중심 · 결과중심의 평가제도: 종사자 간 갈등과 정체성 혼란

"이런 것들은 다 가짜로 만들 수 있는. 가짜라는 거예요. 조사를 안 해도 한 것으로 만들어 놓는다면, 얼마든지 다 그냥 가짜로 쓸 수 있고. 내부자 아니고서는. 그것들은 점검할 수 있는 사람이 없어요."(참여조직 1)

"서비스는 하지도 못하고 서비스와는 상관없는 엉뚱한 데 행정한다고 시간을 다 허비해요."(참여조직 5)

가짜가 진짜로 둔갑하는 순간, 사회복지사들은 자신의 역할과 정체성 갈등을 느낀다고 고백한다. 실제로 사회복지사들은 평가를 준비하면서 평가기준에 맞는 수많은 문서작업(paper work)으로 인해 서비스 전달에 집중하지 못하며, 그들 스스로 서비스 제공자인지 행정가(그들은 자신을 사회복지사를 사무직이라 칭함)인지 정체성 혼란을 겪는다고 말한다.[13] 이러한 진술은 조직이 제도를 집행하지 않

13) 이외에도 사회복지사들은 직원 간(간부급 관리직과 요양보호사) 갈등관리와 같은 역할이 필요함에도 불구하고, 이들 셋팅에서 이러한 여유가 만들어지지 않는다고 설명하였다. 평가가 시작되면 두 달 동안 밤새워 서류를 만들고, 이 지옥 같은 평가를 치루고 나면 우린 사표를 내거나 이직을 꿈꾼다고 말한다.

을 경우, 집행하기를 원하는 조직 내외의 환경으로부터 도덕적 비난을 받을 수 있고, 형식주의(제도와 실제 행위간의 괴리)와 이중구조를 증가시켜 조직 내·외인들의 혼란을 가중시킬 수 있다고 한 정용덕 외(1999: 136)의 설명을 뒷받침한다. 뿐만 아니라, 현행 평가제도는 더 높은 점수를 받아야 그 명성을 유지할 수 있기 때문에 거짓 프로그램이나 실적 부풀리기를 요청하고 서류를 위조하게 되며, 적극적 지시나 명령이 아니더라도 이러한 비윤리적이고 불법적인 일을 알고도 수수방관하는 경우로 인해 평가를 준비하는 과정에서 사회복지사들은 리더에 대한 불신과 갈등의 골이 깊어지게 된다. 평가의 이러한 파행적 준비는 당연히 평가를 전후해서 많은 이들의 갈등과 상처를 낳고 이로 인해 기관을 떠나는 경우도 많다(정병오, 2012: 34-35).

뿐만 아니라 성과위주의 관리주의(managerialism)방식의 사회복지환경으로 인해 조직들은 년, 월, 주, 일단위의 조직계획과 조직성과를 향상시키고 대비해야만 한다.

> "우리 시설은 평가등급도 최우수고, 정평이 나 있는데…(중략)…노인들은 밖에를 안 나가 보면은 밖이 봄이어도 봄인 줄을 물라. 단지 봄을 느낄 수 있게 해주는 것은 직원 의지와 사명감인데, 우리 직원들도 봄이 아니야. 우리 직원들을 할 일이 많아. 그거 아니어도."(참여조직 1)

인터뷰를 한 시설장은 이용자인 어르신의 서비스가 서비스 제공자인 종사자들에게 달려있는데, 종사자들의 마음이 닫혀있다는 것이 너무 많은 과업 때문이라고 말한다. 사회복지사들은 매일 계획된 업무와 행사를 해내면서 평가지표에 있는 수많은 기준들과 지표들을 따라가도록 한다. 그들은 이렇게 과업을 완료해내는 것이 주어진 임무라고 생각하며 늘 바쁘다고 말한다. 성과 지향적 평가제도는 돌봄 서비스가 돌봄 인력에 의해 파생된다는 점을 감안해볼 때, 이들은 물리적으로 이 틀을 벗어난 유연한 사고를 하기는 것이 현실에서는 어렵다고 증언하고 있다.

5. 결론 및 제언

이 연구는 노인장기요양서비스를 제공하는 조직의 입장에서 평가제도를 어떻게 채택·집행하는지에 대해 사회학적 신제도주의 관점에서 동형화 및 분리현상을 해석하고자 하였다. 연구의 주요결과와 제언은 다음과 같다.

첫째, 정부가 의도하고 있는 시설 간 경쟁을 촉발하여 서비스 질을 향상시키는 시장기반정책논리가 실현되기보다 정부자원에 의존하기 위한 생존전략으로 평가제도에 순응하는 것으로 나타났다. 구체적으로 경쟁을 위해 새롭게 진입한 개인영리조직은 살아남기 위한 정부기준충족에 더 많은 관심을 기울이고 있었다. 이에 비해 비영리나 공공조직은 그들이 추구해온 실천적 가치와 경쟁은 서로 위배된다고 설명하였다. 평가제도는 정부역할로서 서비스 질에 대한 규제 정책적 특성을 가지는 것으로 나타났으며, 이러한 서비스 질에 대한 규제 정책으로서 평가제도는 서비스의 표준화를 가져왔다.

둘째, 조직이 평가제도를 채택하는 것은 모방적, 경쟁적 기제보다는 서비스 수가라는 정부자원에

의존하기 위해 강압적으로 채택되고 있음을 알 수 있었다. 또한 부분적으로 나타나는 규범적 기제들의 영향은 노인 장기요양보험제도 실시 이전 비영리조직에 의해 공급되었던 서비스의 경로 의존적 특성과 새롭게 진입한 개인조직이 상이한 공급원(협회활동)을 통해 평가제도에 대응하고 있음을 알 수 있었다.

셋째, 동형화에 수반되는 조직의 공식구조와 실제 활동 간의 분리현상은 부분적으로 발견되었다. 평가제도에 순응하는 영역으로는 시설환경과 법적 운영기준과 관련된 영역이며, 분리현상이 나타나는 영역은 급여제공과 결과영역이다. 분리현상은 공식적 제도와 숨겨진 비공식적 제도(실제적 조직활동) 간의 이중구조를 가지고 와 이중 업무에 대한 부담도 발생시키는 것으로 나타났다. 서비스영역인 급여제공과 급여결과의 분리현상은 돌봄 서비스의 고유성을 반영하지 못한 평가지표 혹은 평가기준들로 인해 발생하는 것으로 나타났다. 또한 결과중심 · 서류중심의 평가제도로 인해 조직내 · 외부 간 갈등은 물론이며 서비스 실천가들의 정체성 혼란이 야기되는 것으로 나타났다.

이 연구결과에 수반하여 한국의 장기요양기관 평가제도의 발전을 위해 논의되어야 하는 제언은 다음과 같다.

첫째, 조직의 평가제도 집행에 있어 자율경쟁보다는 정부 자원에 의존하기 위해 채택한다는 것은 정부의 평가제도 정책목표와 조직의 평가제도 집행의 불일치를 의미하며, 이는 정부의 정책 의도나 노력에 비하여 정책효과를 거두지 못할 가능성이 있다는 것을 말해준다. 조직간 경쟁이 형성되지 않은 원인은 사회서비스조직이 일반시장방식의 경쟁보다는 서비스수가에 의존하기위해 작동되는 유사시장적 특성을 지니기 때문이며, 그간 경쟁보다 다른 조직과 공생하고 협력해 온 사회복지의 가치에서 비롯된 것으로 보인다. 따라서 평가제도에 대한 질 관리시스템도 낮은 평가등급을 받은 기관에 대해서는 구체적으로 피드백을 주고 자문해주는 방식(예, 인증제도와 같은 통과(pass)와 미통과(fail))을 도입하여 시설의 전반적인 운영수준을 향상 시켜나가는 방법을 고려해 볼 수 있다.

둘째, 평가지표(특히, 서비스(급여)제공의 과정과 결과)의 분리현상의 문제를 방지하기 위해서는 돌봄 서비스 실천현장을 고려한 평가지표의 보완이 요구된다. 이를 위해서는 첫 번째로 평가지표의 서비스 질을 측정에 있어 지나치게 의료적 시각에 입각하여 서비스 과정을 일일이 체크하는 기록과정보다는 실질적인 서비스 셋팅의 능률성을 고려한 지표개선이 이루어져야 한다. 두 번째로 서비스 지표는 계량화가 어렵기 때문에 서류로 작성된 평가자료는 보충적으로 활용되어야 하고 과정중심(혹은 현장중심)의 평가가 이루어질 수 있도록 보완되어야 할 것이다. 또한 불필요한 시스템에 대한 확인은 사회복지전산망을 통해 확인하거나 지자체의 지도점검에서 확인된 내용은 평가지표에서 과감하게 삭제시켜야 할 것이다.

셋째, 평가결과활용의 문제와 관련하여 평가등급을 매겨 서비스수가를 가감해주는 인센티브방식의 결과활용은 서비스 질 향상보다 시설 서열화로 인해 왜곡된 평가를 가져올 수 있으며, 사회복지사들의 열정과 사기, 그리고 정체성에 혼란을 줄 수 있다.[14] 이 모든 관리의 중심에 있는 정부는 본래의 평가제도의 목적인 사회복지시설의 질적 향상을 가져올 수 있도록 평가제도의 문제점(평가지표문제,

14) 최근 이러한 논의와 관련하여 사회복지사들의 자발적인 온라인상 모임인 평가를 혁신하자는 페이스북 활동(https://www.facebook.com/groups/welup/)이 추진되고 있다는 반가운 소식이 있다.

서류중심의 평가보다 현장 중심의 평가, 평가결과에 대한 활용)을 적극적으로 개선해 나가도록 검토되어야 한다.

다음은 이 연구의 한계와 후속연구를 위한 제언이다.

이 연구는 장기요양기관 평가제도를 조직이 어떻게 채택하고 집행하는지를 사회학적 신제도주의 이론의 동형화와 분리현상으로 질적 내용분석을 통해 해석하였다. 이러한 질적 내용분석의 해석은 장점이 동시에 다음과 같은 한계를 가진다. Popper(1972; 이한구, 2004: 52-53에서 재인용)는 탐조등 이론(searching theory of science)에서 설정한 가설을 비판적으로 검토하는 중요한 역할을 담당하는 것은 사실이지만 불빛(이론)이 비추는 곳만 보이고 다른 부분은 보이지 않는다고 말하며, 진영은(2012)도 다양한 질적 방법론에서 중 기존 연구나 이론을 활용하는 유형적 분석도 사전 결정된 범주를 적용하기 때문에 연구자가 데이터의 다른 중요한 영역을 보지 못할 수 있다고 말한다. 이러한 논의에 비춰볼 때, 이 연구에서 사회학적 신제도주의 이론의 확장이나 보완이 이루어지지 못한 것에 대해 후속연구에서는 질적 내용분석이 아닌, 다른 질적 연구방법론을 통해 풍성하게 탐색될 필요가 있을 것이다.

참고문헌

국민건강보험공단, 2011, “장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시”, 『2011년도 장기요양 평가계획』, 공고 제2011-142호.

권진희 · 박종덕 · 감신 · 이정석 · 강임옥, 2007, 『노인장기요양서비스 질 평가체계 구축 방안』, 국민건강보험공단 연구보고서.

김용득, 2007, “영국 사회복지서비스의 구조와 서비스 질 관리체계”, 『보건복지포럼』, 125: 76-91.

김통원, 2001, “한국과 미국의 사회복지 평가체계의 특성비교”, 『한국사회복지학』, 45: 126-155.

_____, 2005, “한국사회복지시설평가의 현황과 발전방안”, 『한 · 미 양국의 사회복지시설 평가체계현황과 발전방안』, 2005년 10월 18일.

박광덕, 2012, “사회복지조직의 성장과 복원력에 관한 연구: 제도주의 관점에서 사회복지사업법을 중심으로”, 『한국정책학회 하계학술발표논문집』, 2012년 6월 22일: 169-194.

보건복지부, 2011, “2011년 노인 장기요양기관 평가결과 공개 보도자료”, 2011년 5월 11일.

석재은, 2010, “공급자 관점에서의 노인장기요양보험제도의 개선방안”, 『보건복지포럼』, 168: 34-44.

선우덕, 2012, “노인요양서비스공급체계의 공공성 강화 방안”, 『한국사회복지공급체계와 공공성』, 한국사회복지정책학회 2012 춘계학술대회, 2012년 6월 15일: 43-61.

이윤경, 2011, “장기요양기관 평가제도의 검토 및 정책과제”, 『보건 · 복지 ISSUE & FOCUS』, 92: 1-8.

이윤경 · 김세진, 2012, “노인장기요양서비스 품질관리 체계화 방안”, 『보건사회연구』, 32(4): 66-93.

이진숙 · 박진화, 2011, “시장원리 확대를 통한 노인장기요양서비스의 효과성 평가”, 『보건사회연구』, 31(4): 5-33.

이한구, 2004, 『지식의 성장』, 경기도 파주: 살림출판사.

정무성, 2007, “2007년 사회복지시설 평가 방향과 과제”, 『월간 복지동향』, 105: 21-23.

정무성 · 남석훈 · 오충순 · 성기옥 · 김정선, 2009, 『사회복지시설 평가의 효과성 증진을 위한 평가제도 개

선방안 연구: 평가전담기구 설치를 중심으로』, 한국사회복지협의회 사회복지연구원.
정병오, 2012, "사회복지시설 평가제도의 혁신", 『월간 복지동향』, 167: 32-38.
정용덕 · 권영주 · 김영수 · 김종완 · 배병룡 · 염재호 · 오니시유타카 · 최창현 · 하연섭, 1999, 『신제도주의 연구』, 서울: 대영문화사.
진영은 역, 2012, 『교육상황에서 질적 연구 수행하기』, Hatch, J. A., 2002, Doing Qualitative Research in Education Settings, 서울: 학지사.
최은희, 2010, "노인장기요양보험제도 서비스 질 관리체계 개선에 관한 연구", 『한국노년학』, 30(2): 401-419.
최일섭 · 이창호, 1993, 『사회계획론』, 서울: 나남.
최재성, 1998, "사회복지기관 평가모델개발의 방향과 과제: 장애인 복지관 운영평가프로그램 개발사례를 중심으로", 『연세사회복지연구』, 5: 265-290.
_____, 2001, "사회복지분야의 평가경향과 과제", 『한국사회복지행정학』, 4: 89-115.
최창수, 2008, "행정개혁, 절반의 성공: 신제도주의 동형화 관점에서의 사례분석", 『한국사회와 행정연구』, 19(3): 1-23.
최홍기, 2009, "한국과 일본의 사회복지시설평가 특성 비교 연구: OECD 공공관리 평가체계를 중심으로", 『사회복지정책』, 36(1): 381-411.
하연섭, 2011, 『제도분석』, 서울: 다산출판사.
Bielefeld, W., and Corbin, J. J., 1996, "The institutionalization of nonprofit human service delivery the role of political culture", *Administration and Society,* 28(3): 362-389.
Castle, N. G., and Ferguson, J. C., 2010, "What is nursing home quality and how is it measured?", *The Gerontologist,* 50(4): 426-442.
Dobbin, F., Simmons, B., and Garrett, G., 2007, "The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?", *Annual Review of Sociology,* 33: 449-472.
DiMaggio, P. J., and Powell, W. W., 1991, "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", 63-82, in *The New Institutionalism in Organizational Analysis,* edited by Powell, W. W., and DiMaggio, P. J., Chicago: University of Chicago Press.
Hsieh, H. F., and Shannon, S. E., 2005, "Three approaches to qualitative content analysis", *Qualitative Health Research,* 15(9): 1277-1288.
Mayring, P., 2000, "Qualitative inhaltsanalyse", In Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: *Qualitative Social Research,* 1(2), Art. 20: http://nbnresolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0002204.
Meyer, J. W., and Rowan, B., 1991, "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", 41-62, in *The New Institutionalism in Organizational Analysis,* edited by Powell, W. W., and DiMaggio, P. J., Chicago: University of Chicago Press.
McKinley, W., Sanchez, C. M., and Schick, A. G., 1995, "Organizational downsizing: Constraining, cloning, learning", *The Academy of Management Executive,* 9(3): 32-42.
Moulton, S., 2009, "Putting together the publicness puzzle: A framework for realized publicness", *Public Administration Review,* 69(5): 889-900.
Popper, K. R., 1972, *Objective knowledge,* London: Oxford University Press.
Potter, W. J., and Levine-Donnerstein, D., 1999, "Rethinking validity and reliability in content

analysis", *Journal of Applied Communication Research,* 27(3): 258-284.

Scott, W. R., 1983, "Health care organizations in the 1980s: The convergence of public and professional control systems", 99-113, in *Organizational Environments: Ritual and Rationality,* edited by Meyer, J. W., and Scott, W. R., Beverly Hills, CA: Sage Publications.

_____, 2003, "Institutional carriers: Reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences", *Industrial and Corporate Change,* 12(4): 879-894.

Westphal, J. D., Gulati, R., and Shortell, S. M., 1997, "Customization or conformity? An institutional and network perspective on the content and consequences of TQM adoption", *Administrative Science Quarterly,* 42(2): 366-394.

The New-Institutionalism Perspective for Long-term Care Service Evaluation System

Kwon, Hyunjung
(Sungkyunkwan University)

The purpose of this study is to interpret how the long-term care evaluation system implements in the actual service settings with institutional isomorphism and decoupling based on new-institutional theory. This study conducted in-depth interview with employees engaged in 7 long term care service facilities. Directed qualitative content analysis was used to analyze the data. As a result, unlike the intention of the long-term care evaluation system to improve the efficiency of the organization by market competition, it found that organizations forcibly adapted a evaluation system to rely on government's resources and it results in isomorphism phenomena which is similar between organizations. This results confirmed that the evaluation system has implemented in the direction of enhancing the government's role to standardize and institutionalize the long-term care service rather than improving the efficiency of the organization by market competition. This study also partially found the phenomenon of decoupling between organizational formal structure accompanied by isomorphism and real behaviors. These results suggest that it is required to improve government's evaluation indicators on the issue of inefficiency caused by dual structure of organizations. In addition, this study proposes that government's evaluation index which is reflected the characteristics of care service is necessary for operating.

Key words: long-term care evaluation system, new-institutional theory, isomorphism, decoupling, directed qualitative content analysis

〔논문 접수일 : 13. 12. 20, 심사일 : 14. 01. 02, 게재 확정일 : 14. 04. 27〕

〈기고자 소개〉

권현정

성균관대학교 사회복지학과 박사수료. 최근의 주요논문으로 "서비스 질의 측면에서 고찰한 노인장기요양서비스 공급구조에 대한 시장화분석"(『사회복지정책』, 41(1). 2014). "노인장기요양보험의 제도효과가 생활만족도와 가족관계만족도에 미치는 영향"(『한국사회복지학』, 63(4). 2011). "패널자료를 이용한 경제적 변화가 민간의료보험 가입이행에 미치는 영향"(『사회복지정책』, 38(3). 2011). 주요관심분야는 노인복지정책, 노인장기요양서비스, 사회복지정책분석임.
E-mail: martha8291@hanmail.net

박연주

성균관대학교 사회복지학과 박사수료. 최근의 주요논문으로 "국민기초생활보장 수급자 선정을 위한 부양의무자 기준의 개선방안에 관한 연구 : 판례분석을 중심으로"(『비판사회정책』, 39(2), 2013, 공저) 주요관심분야는 사회복지법제연구로 공공부조, 사회보험, 학대, 폭력관련 사회복지분야의 재판에 대한 질적 내용분석연구임.
E-mail: yeonjulaw@naver.com

박봉길

그리스도대학교 사회복지학과 부교수. 최근의 주요논문과 저서로 "독거노인의 경제적 상실감이 자살생각에 미치는 영향: 고독감의 조절효과"(『노인복지연구』, 63. 2014), "중년기 위기감이 자살생각에 미치는 영향: 사회적 지지 및 영성적 지지의 조절효과"(『한국사회복지조사연구』, 38. 2013, 공저), "노인의 심리사회적 특성이 우울감과 자살생각에 미치는 조절효과에 관한 연구"(『한국노년학』, 28(4). 2008). 『노인복지론』, (공동체, 2009, 공저) 등이 있음. 주요관심분야는 노인복지, 자살예방, 재가복지임.
E-mail: pbgsw@naver.com

송인석

등촌4종합사회복지관 관장(연세대학교 일반대학원 사회복지전공 박사과정). 최근의 주요논문과 저서로 "농촌 결혼이주여성들의 복지욕구 영향요인에 관한 탐색적 연구"(『한국사회복지학』, 62(3). 2010, 공저), 『농촌 결혼이주여성의 복지욕구와 지원방안 연구』, (한국농협문화복지재단, 2010, 공저), 『사회복지와 탄력성(Resiliency)』, (나눔의집, 2004, 공동번역) 등이 있음. 주요관심분야는 노인복지, 지역복지, 사회복지행정임.
E-mail: siswelfare@hanail.net

이지현

연세대학교 사회복지대학원 객원교수. 최근의 주요 논문으로 "Factors Influencing Help-Seeking Behavior among Battered Korean Women in Intimate Relationships"(Journal of Interpersonal Violence 26(15). 2011 공저). "청소년의 가정폭력 노출경험이 인터넷 게임중독에 미치는 영향: 부모애착의 매개효과"(『한국사회복지학』, 63(4). 2011, 공저). "아내폭력 피해여성의 위험음주 실태와 영향요인에 관한 연구"(『한국사회복지학』, 62(4). 2010, 공저). 주요 관심분야는 청소년복지, 학교폭력, 가정폭력 등임.
E-mail: hifivejh@hanmail.net

변금선

서울대학교 사회복지학과 박사과정 수료생. 서울대학교 사회복지연구소 연구원. 주요 논문으로는 "청소년기 빈곤이 청년기 노동시장 성취에 미치는 영향"(『사회복지정책』, 40(4). 2013), "생애과정 전환기의 생활시간 배분에 관한 연구: 중·고령자의 생활시간 비교를 중심으로"『한국사회복지학』, 65(3). 2013, 공저), "청년층의 근로빈곤 요인에 관한 연구: 고용불안정과 고용상태가 빈곤이행에 미치는 영향을 중심으로"(『한국사회복지학』, 64(3). 2012)가 있음. 주요 관심분야는 근로빈곤, 청년층의 경제적 불안정, 생활시간연구임.
E-mail: tgoldsun@naver.com