

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적

본 연구의 목적은 1)서울시 각 자치구의 사회복지 서비스 수요 및 공급을 평가할 수 있는 기본모형체계를 개발하며 2)이 모형체계를 활용하여 현재 서울시에서 추진하고 있는 사회복지분야 서비스 평가체계를 개선함으로써 사회복지 서비스 정책의 수준향상을 도모하는데 있다.

우리나라의 경제는 과거 30여년간 지속적인 성장을 이룩하여 지난 해(1995년)에는 일인당 국민소득이 1만불을 넘어섰다. 일인당 소득이 중진국에서 선진국으로 진입하려는 수준에까지 향상됨에 따라 국민들의 관심도 과거의 양적인 경제 성장에서 개인의 삶의 질의 향상을 추구하는 쪽으로 변화하고 있으며, 이에 따라 사회복지에 대한 일반 국민들의 수요가 과거에 비해 크게 증대하리라고 전망된다. 한편, 경제수준의 향상과 더불어 사회 구조에서도 노인 인구의 증가, 맞벌이 부부의 증가, 이혼율의 증가 등 서구 산업사회 구조의 특징들이 나타나고 있으며 이러한 사회 구조의 변화 역시 복지에 대한 국민들의 수요를 증대시키리라고 예측된다. 경제수준 향상과 사회구조 변화 등의 사회경제적 여건 변화에 따라 일반 시민의 복지수요가 증대하리라는 예측에 대하여 좀 더 상세히 살펴보면 다음과 같은 몇가지 원인별로 나누어 볼 수 있다.¹⁾

1) 경제수준의 향상으로 시민들의 삶의 질에 대한 관심이 높아짐에 따라 생활편의 시설, 보건·위생 및 기타의 사회복지 서비스에 대한 수요가 증가할 것이다. 과거 성장위주의 사회경제 정책 아래에서는 사회복지 정책이 빈민구제나 장애인 보호와 같은 취약계층을 대상으로 하였으나 앞으로는 이들 취약계층 뿐만 아니라 일반

1)국민복지기획단, 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상(안)』, 1995

2 서울시 사회복지 서비스 평가모형 개발

시민들도 적극적인 복지서비스를 요구할 것이며 이에 따라 일반시민에 대한 체육 및 여가 시설, 보건 등에 대한 복지 정책이 중요시 될 것이다.

2) 산업화의 진전에 따른 산업재해의 증가, 질병구조의 변화, 사고 및 공해 증대 등의 사회적 위험에 대한 사회적 책임의 요구가 증대할 것이다. 산업의 발달에 따라 부수하는 각종의 사고나 환경 오염 등에 의한 피해에 대하여 과거와는 달리 사회에서 책임을 지고 보상해야 한다는 인식이 확산되어 사회보험 등의 형태로 국가 개입을 요구하는 수요가 증대할 것이다.

3) 출산율 저하 및 평균 수명의 연장으로 노인 인구의 비율이 증가하는 고령화 사회구조로 이행됨에 따라 노인부양에 대한 사회적 부담이 증가하는 한편 노인층의 여가 활용 문제가 중요한 사회문제로 등장할 것이다. 전체 인구에서 노인계층의 비중이 증가하는 고령화 추세가 진행되어 가는 반면에 대가족 체제의 붕괴로 가족 내에서 노인 부양이 이루어지지 못함에 따라 노인 부양에 대한 사회적 책임을 요구하는 수요가 증대될 것이다. 아울러, 은퇴 이후의 생활에서 늘어난 여가 시간을 활용하기 위한 노인 문화시설이나, 노인 인력의 활용에 대한 요구가 증대할 것이다.

4) 핵가족화 및 여성의 경제활동 증가에 따라 보육수요가 증가하며, 이혼율의 증가, 가족기능의 저하 등으로 아동 복지, 청소년 복지의 수요가 증대할 것으로 예상된다. 여성의 경제활동 참가율이 증가하여 맞벌이 부부가 늘어나는 데에 비하여 가족 구조는 부모-자식의 2세대 구조가 대부분이 되어 자녀들의 보육이 가족 내에서 이루어지지 못하게 됨에 따라 탁아 수요가 증가하며, 탁아 문제에 대한 공공의 책임 요구가 증대할 것이다. 또한 탁아 시설 이용 연령이 지난 자녀들에 대해서도 가정에서의 양육 기능 저하를 보완할 수 있는 사회적 차원에서의 서비스 요구가 증대할 것이다.

한편, 이와같은 복지에 대한 일반 국민들의 관심 증가와 함께 경제사회 분야에 대한 국가 정책의 기조도 물량적인 경제 성장 중심에서 복지사회의 추구로 전환하고 있다. 그런데, 과거의 물량적 성장 위주의 사회경제 정책으로부터 국민 개개인의 '삶

의 질'을 중시하는 복지사회로의 정책 전환은 단순히 국민의 복지요구에 대하여 정부가 수동적으로 대응해 나가는 차원에서의 정책 전환이 아닌 국가의 장기적 균형 발전을 위해서는 성장과 복지가 조화되어야 한다는 정부의 사회경제 정책에 대한 패러다임의 근본적인 전환을 의미한다. 즉 복지 사회의 추구는 국민 개개인의 삶의 질에 대한 관심에 부응하는 것일 뿐만 아니라, 고도 성장기로부터 저속 성장기에 접어드는 21세기에도 우리나라의 경제가 지속적인 성장을 유지하기 위해서는 성장의 잠재력을 키워야 하며, 이 성장의 잠재력은 바로 국민 개개인의 삶의 질을 높임으로써 가능하다는 인식에서 출발한 것이다. 예컨대, 최근 중앙정부는 새로운 사회복지 정책의 모색을 위해 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상(안)』을 발표한 바 있다.²⁾ 이 국민 복지 기본구상에서는 국가의 장기적 균형발전을 위해서는 성장과 복지의 조화가 필요하다고 전제하고 선진국 대열에 들어설 21세기에 적합한 '복지공동체'를 구축할 것을 제시하고 있으며, 이를 위한 기본 방향으로 1)중앙정부의 복지 기능 확충, 2)지방자치단체의 역할 제고, 3)민간참여의 활성화를 설정하였다. 즉, 중앙정부·지방정부·민간의 세 부문의 역할 분담을 통하여 성장과 복지가 조화를 이루는 '복지 공동체'를 구축하는 것이 향후 우리나라 복지정책의 기초라고 할 수 있다.

이러한 우리나라 복지정책의 기본 방향에 부응하며, 또한 본격적인 지방자치시대의 개막에 따라, 서울특별시도 서울시민의 생활의 질을 높이는 것을 시정의 기본 목표로 하고 이를 위한 사회복지 정책의 수립과 집행에 큰 관심을 두고 있다. 예컨대, 1996년 9월 서울시는 사회복지 분야의 중장기 계획 수립을 위한 전제로서 서울시민 전체를 대상으로 하는 전수조사를 실시하여 사회 복지에 대한 시민들의 기초수요를 조사하였다.

본 연구는 이러한 서울시의 복지 정책기조에 부응하여, 특히 사회복지 정책의 여러 부문 가운데에서 정책의 수립 및 집행의 책임이 지방자치단체에 주어져 있는 사

2)국민복지기획단, 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상(안)』, 1995

4 서울시 사회복지 서비스 평가모형 개발

회복지 서비스 정책에 대하여, 서울시 또는 각 자치구에서 정책 계획을 수립하는데 지침이 될 수 있는 사회복지 서비스 정책의 수요 및 공급 평가 모형체계를 개발하고 이 모형을 적용하여 자치구별로 복지수준을 평가하는 것을 목적으로 하고 있다.

서울시 또는 각 자치구에서 사회복지 서비스 정책 계획을 수립하려면 먼저 1)각 사회복지 서비스 정책에 대한 대상집단의 규모는 어느 정도이며 그들에게는 어떤 서비스가 필요한가 하는 정책 수요와 2)현재 어느 정도 규모로 서비스의 공급이 이루어지고 있으며, 수요에 대응한 공급 능력은 어느 정도인가 하는 정책 공여기관의 공급실적 및 공급능력에 대한 파악이 전제되어야 할 것이다. 즉 수요와 공급의 파악을 통하여 현재의 복지정책 수준에 대한 평가가 이루어져야만, 장래의 목표 기준에 비추어 부족한 부분에 대하여 적절한 계획을 수립할 수 있을 것이기 때문이다. 앞서도 기술한 바와 같이 서울시에서는 서울시민 전체를 대상으로 하는 '서울시 사회복지 기초수요조사'를 실시하였는데 이는 사회복지 서비스 정책 분야 계획 수립의 전제가 되는 정책수요를 파악하기 위한 것이다.³⁾ 따라서 '서울시 사회복지 기초수요조사'를 통하여 정책 수요가 파악이 되고 그에 병행하여 서울시 또는 각 자치구의 사회복지 서비스 정책 실태 조사를 통하여 공급규모(또는 공급능력)에 대한 파악이 이루어지면 이들 자료에 근거하여 서울시의 사회복지 서비스 정책 계획 수립이 가능해질 것이다.

그런데 사회복지 서비스 정책의 수요와 공급에 대한 통계자료가 정책수립의 지침으로 활용되기 위해서는 단순한 통계자료의 나열만으로는 불충분하며 통계자료를 정책수립에 의미있는 정보로 전환해 주는 지표들 통하여 수요·공급 실태가 평가되어야 한다. 또한, 각 지표들의 결합을 통하여 전체적인 복지의 수준을 보여줄 수 있는 체계적인 틀을 갖춘 평가 모형도 필요하게 될 것이다.

종래에 개발된 사회복지 서비스 분야의 지표 체계는 사회복지 서비스에 대한 시민의 수요를 나타내는 수요지표(예. 각 사회복지 서비스 정책의 대상인구 수), 정책

3)서울특별시, 『서울시 사회복지 기초수요조사』, 서울시성개발연구원, 1997. 8(연구중)

기관의 복지공급 실적을 나타내는 공급실적 지표(예. 복지관 시설 수), 정책기관의 복지공급 능력을 나타내는 공급능력 지표(예. 사회복지 서비스 분야에 배정된 예산액), 및 수요와 공급실적의 결합을 통하여 복지의 수준을 보여주는 복지수준지표(예. 장애인 1,000명 당 수용인원 수)들이 혼합되어 있다. 이와 같이 서로 다른 차원의 실태(수요, 공급 실적 및 능력, 복지 수준)를 나타내는 지표들이 혼합되어 있기 때문에, 각 지표들이 제공해 주는 개개의 정보들의 결합이 전체로서의 사회복지 서비스 정책의 수요, 공급, 또는 복지수준 등의 정책 수립을 위한 의미있는 정보로 활용되지 못하고 있다. 또한 지표 개발의 목적이 명확하게 설정된 후, 그에 의거하여 정립된 평가모형 체계 내에서 그 목적에 알맞는 평가항목·평가지표 등이 개발된 것이 아니라 서로 다른 차원의 지표들이 혼합되어 있을 뿐만 아니라 수요, 공급 및 복지 수준을 나타내는데 필요한 지표가 생략되어 있기도 하며, 반면에 부적절한 지표가 포함되어 있기도 하다.⁴⁾

따라서 본 연구에서는 각 정책 목적에 따라 수요, 공급, 복지 수준 등을 보여줄 수 있는 다양한 지표를 분야별로 개발하고, 사회복지 서비스 정책 계획 수립의 지침이 될 수 있는 사회복지 서비스 평가모형체계의 기본틀을 정립한 다음, 이를 적용하여 각 자치구의 사회복지 서비스 공급수준을 평가한다. 이 때 서울시내 자치구별 공급수준을 평가하는 과정에는 방법론적인 논의 뿐 아니라 실제 자치구의 복지서비스 정책에 대한 여러가지 정책적 시사점이나 개선방안 등이 도출될 수 있으며 이것은 서울시와 자치구의 복지 서비스 정책발전에 구체적인 참고자료로 활용될 수 있을 것이다. 이러한 내용을 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 서울시 또는 각 자치구의 사회복지 서비스 정책 계획수립에 의미있는 정책 수요정보로 전환되기 위한 수요지표를 개발한다.

둘째, 서울시 또는 각 자치구의 사회복지 서비스 공급 규모 및 공급 능력을 파악할 수 있는 서비스 공급지표를 개발한다.

4)이에 대해서는 제2장 및 제4장에서 상세히 다룬다.

세째, 개개 지표들의 정보의 합이 전체로서의 사회복지 서비스 수준을 나타내 줄 수 있도록 기본모형체계를 구성한다. 이 기본모형체계를 실제 적용하는 경우에는 그 적용의 목적에 따라 조금씩 변용된다.

넷째, 본 연구에서 개발한 기본모형체계의 적용 예로서 서울시 각 자치구의 사회복지서비스 공급수준을 평가할 수 있는 평가모형을 개발한다.

다섯째, 본 연구에서 개발한 사회복지서비스 공급수준 평가모형체계를 실제로 적용하여 자치구별 사회복지 서비스 공급수준을 평가하고 그 결과를 비교한다.

제 2 절 연구범위와 연구방법

1. 연구범위

본 연구는 서울시의 사회복지 정책체계 중에서 사회복지 서비스 부문으로 연구의 범위를 한정한다.

사회복지 정책은 일반적으로 사회보장보험과 공적부조 및 사회복지 서비스의 세 가지로 구성되는데, 사회보험과 공적부조는 모든 국민이 일정수준 이상의 생활을 할 수 있도록 보장해 주는 정책인데 비하여 사회복지 서비스는 특정 정책 대상자에 대한 필요한 서비스 제공을 위주로 한다. 즉 사회보험은 국민전체에 대하여 평균적인 생활을 보장하기 위한 것이며, 공적부조는 생활보호대상자에 대하여 최저 수준의 생활을 보장하기 위한 것인데 비해, 사회복지 서비스는 '사회적으로 취약한 위치에 있는 계층인 노인, 장애인, 아동·청소년, 여성⁵⁾, 저소득 가정'의 기초적인 욕구에 대하여 전문적인 보호와 처치를 제공함으로써 사회적인 통합을 이루는데 그 목적이 있다. 사회보장보험, 공적부조 및 사회복지 서비스의 차이점을 정리하면 <표 1-1>과 같다.

5)주로 요보호 여성을 의미함.

**<표 1-1> 사회보장보험, 공적부조 및 사회복지서비스의
특징비교**

	사회보험	공적부조	사회복지서비스
정책 대상	모든 국민	생활무능력자와 생활 곤궁자:거택·시설보호 대상자와 자활보호대상자	사회적으로 열악한 위치에 있는 노인, 장애인, 아동·청소년, 여성·가정자
정책 목표	위험과 사고에 대비한 최저생활보장	최저생활보장과 자활조성	최저생계보장과 보호, 사회적 통합
정책의 내용	연금보험과 의료보험의 제급여	최저생계비, 노령수당, 장애수당 지급	대상자의 욕구에 대응한 전문적 처치
정책의 결정과 집행	최저생활보장을 위한 국민전체적인 보험으로 국민연금법과 의료보험법에 의거 공공법인체가 시장원리를 적용해 운영한다.	중앙정부가 생활보호법과 의료보호법에 의거 국가단위로 정책대상의 기준을 결정하고 이 기준에 따라 지방정부가 집행	중앙정부가 공적부조와 함께 대상의 기준을 정하고 예산의 일부를 지방정부에 지원하면 지방정부가 지역적 특성을 고려해 사회복지사업법에 근거하여 정책대상 범위를 결정하고 집행
특징 비교	- 자립자조 - 보편적, 평균적 - 경제적 보장	- 재원: 조세 - 선별적 평균적 - 경제적 최저수준보장	- 재원:조세 - 특수적,구체적,개별적 :전문사회사업가에 의한 전문서비스 - 경제적보장+개별적 요구의 직접적 충족

자료: 서울특별시, 『서울시 사회복지 기초수요조사』, 서울시정개발연구원, 1997. 8(연구중). 남세진·조홍식, 『한국사회복지론』, 나남, 1995. 송근원·김태성, 『사회복지정책론』, 나남, 1995. 최성재·남기민, 『사회복지행정론』, 나남, 1993

사회보험과 공적부조의 경우는 정책의 결정과 집행 과정이 주로 중앙정부 차원에서 정해지며 지방정부에서 집행이 이루어지는 경우에도 중앙정부에서 결정된 내

용을 대행하는 수준으로서 지방정부 자체의 재량권이 거의 주어져 있지 않다. 이에 비하여 사회복지 서비스 부문은 중앙정부가 사회복지사업법에 근거하여 정책대상의 기준을 정하고 예산의 일부를 지방정부에 지원하면 지방정부가 지역적 특성을 고려하여 정책대상 범위를 결정하고 집행한다. 즉, 사회복지 서비스 부문은 사회보험이나 공적부조와는 달리 자치단체별로 지역별 복지수요의 특성을 살려 독자적인 복지 행정을 계획·집행할 수 있는 분야이다. 따라서 공적부조와 사회보험에 대한 정책수립은 서울시 및 각 자치구의 자체적인 계획수립의 영역을 넘어선 것이므로 본 연구진은 서울시의 사회복지정책 체계 중에서 서울시의 재량권이 주어져 있는 사회복지 서비스 부문에 한정하여 정책수립의 지침이 될 수 있는 수요·공급모형체계를 개발하는 것이 실제로 서울시 및 각 자치구의 복지정책 수립과 집행에 도움이 되는 연구일 것으로 판단하였다.

사회복지 서비스 정책의 대상 집단인 취약 계층은 장애인, 노인, 아동·청소년, 및 여성의 네 부문으로 나누어 파악된다⁶⁾. 이들 네 부문 내에서 어떤 특성을 가진 자들이 직접적인 복지 서비스의 대상이 되는가는 당시의 사회경제적 여건에 따라 변하여왔다. 가령 과거에는 복지 서비스 정책의 주요 대상범주가 자활능력과 돌보아 줄 사람이 없는 요보호 노인, 장애인, 부랑인과 생활보호 대상가정이었으나, 여성취업의 증가, 핵가족화 경향의 확산 등으로 가정의 사회적 기능이 현저히 감소됨에 따라 아동보육과 청소년보호가 중요한 사회복지 서비스 정책으로 대두되었으며, 장애인과 노인의 가정내 보호가 어려워짐에 따라 이에 대한 수요도 이전보다 더욱 증가하게 되었다.

이러한 사회복지 서비스 대상집단을 좀 더 세밀하게 분류하면 첫째, 대상자 모두가 잠재적인 정책 대상자라는 점에서 '대상자 일반'에 포함되며 둘째, 실제 사회복지 정책의 대상자 범위를 구분하는 기준에 의거하여 '대상자 일반' 중에서 '법적 대상

6) 생활보호대상가계 등의 저소득 가정은 공적부조의 대상이지만 모자가정과 저소득 가정에 대해서는 사회복지 서비스가 제공되기도 하므로 이 부분만을 본 연구에서는 여성과 함께 분류하여 포함하기로 한다.

자가 분리될 수 있고 셋째, 정책의 계획 수립과 집행의 구체적 과정에서 사회적 보호가 필요한 대상을 파악한다는 관점에서 '대상자 일반' 중에서 '정책대상'(혹은 '요보호대상')이 분리될 수 있다.⁷⁾ 이상의 논의에 따라 사회복지 서비스 대상집단이 노인, 장애인, 아동·청소년, 및 여성의 네 부문에서 어떻게 정의되는가를 정리하면 <표 1-2>와 같다.

본 연구의 목적은 서울시 및 각 자치구의 사회복지 서비스 정책 수립에 필요한 지침을 제공하는 것이므로, '정책대상'을 본 연구의 주요 대상집단으로 설정한다. 물론 어떤 사람들이 '정책대상'에 포함되는가는 고정되어 있는 것이 아니라 당시의 여건에 따라 변하는 것이므로 향후 '정책대상'집단 범위의 변화 가능성을 염두에 두고 이를 적절하게 반영할 수 있도록 한다.

2. 연구 방법

본 연구는 관련분야 선행연구들에 대한 검토, 사회복지 분야 전문가들에 대한 면접조사, 및 기타의 문헌조사를 통하여 사회복지 서비스의 수요와 공급에 대한 지표를 개발하며 이의 적용 예로서 자치구별 사회복지서비스 공급수준을 평가할 수 있는 모형체계를 개발하고 실제 자료를 구하여 자치구별 비교·평가를 실시한다.

사회복지 서비스 정책의 수요와 공급지표 개발은 사회복지 서비스 부문을 노인, 장애인, 아동·청소년, 및 여성·가정의 네 집단으로 나누어 각 집단에 대하여 지표 개발의 토대가 되는 평가체계의 개념 모형을 정립한 후에, 이 모형들에 의거하여 각 부문별 수요와 공급 실태를 나타내주는 지표들을 개발한다. 기본 모형체계에 의거한 지표개발은 다음의 절차에 따라 이루어진다.

⁷⁾따라서, '정책 대상'은 '법적 대상자'를 포함한다.

<표 1-2> 사회복지 서비스 정책의 대상집단⁸⁾

	노인	장애인	아동·청소년	여성·가정
대상자 일반 (잠재적 요보호 대상)	65세이상 모든 노인	모든 장애인	모든 아동(1-13세)과 청소년(14-18세)	모든 여성과 가정
대상자의 법적 규정	65세 이상 생활보호대상 노인	생활보호 대상 장애인, 시설보호 장애인	생활보호와 시설보호 아동·청소년	생활보호 가정 과 그 여성, 모자가정, 요보호여성
근거법	노인복지법, 고령자 고용촉진 법	장애인복지법, 장애인 고용 촉진 등에 관한 법률	아동복지법, 영유아 보육법	모자복지법, 윤락행위 등 방지법
정책대상 (요보호 대상)	생활보호 노인, 저소득무의탁노인, 저소득 치매·중 풍·만성병노인, 독거 및 단독세대 노인	생활보호 및 저소득장애인, 중증장애인, 중복장애인, 정신질환자	생활보호가정의 아동·청소년, 시설수용 아동·청소년, 소년소녀가장, 무의탁 가출 및 비행아동·청소년, 근로청소년, 미취학·무직청소년	생활보호대상가정 과 그 여성, 요보호여성:윤락, 가출, 미혼모, 성폭력피해여성, 저소득 편부모 가정

자료:남세진·조홍식, 『한국사회복지론』, 나남, 1995. 송근원·김태성, 『사회복지정책론』, 나남, 1995. 최성재·남기민, 『사회복지행정론』, 나남, 1993. 김근조, 『사회복지법론』, 광은, 1994

① 대상 집단별 사회복지 서비스 사업 분석:

지표 개발을 위한 첫번째 단계로는 노인, 장애인, 아동·청소년, 및 여성·가정의 대상 집단별로 서울시와 각 자치구에서 현재 어떤 사업들이 시행되고 있는가 (또는 어떤 사업들을 실시할 예정인가) 를 분석한다. 이는 본 연구의 목적이 서울시 및 각 자치구에서 사회복지 서비스 분야 정책의 계획 수립에 지침이 되는 정보를 제공하기 위한 평

8)서울특별시립 사회복지시설 설치 및 위탁운영에 관한 조례 참조

가모형 및 지표를 설정하는 데 있으므로 이를 위해서는 기존에 실시되고 있는 사업 들에는 어떤 것들이 있는가, 앞으로 어떤 사업들을 실시할 예정인가가 먼저 파악되어 야 이들 사업에 필요한 정보 제공 지표가 개발될 수 있을 것이기 때문이다.

② 기존에 개발되어 있는 사회복지 서비스 지표 체계 분석:

기존의 연구에서 제시하고 있는 사회복지 지표들 및 현행의 정부통계 지표 중에서 사회복지 서비스 분야 지표들을 추출하여 이들을 그 내용에 따라 각각 수요지표, 공급 지표, 및 복지 수준지표로 분류한 후, 각 지표들이 과연 그 지표들이 속해 있는 항목 (즉 수요, 공급실적 및 공급 능력, 복지 수준)을 파악하는 데에 적합한가를 검토한다. 본 연구의 목적에 적합한 사회복지 서비스 지표를 개발하기 위하여 기존의 지표들을 먼저 검토하는 이유는 이렇게 하는 것이 현재까지 축적된 연구 성과를 활용할 수 있기 때문에 효율적이며 또한 보다 현실 적합성을 가진 지표를 개발할 수 있을 것이기 때문이다.

③ 지표설정을 위한 모형개발 및 그에 의거한 지표설정:

지표설정을 위한 기본 모형틀을 구성하며 이를 이용하여 지표를 설정한다. 이 과정에서 기존에 개발되어 있는 사회복지 서비스 지표 체계의 분석 및 대상 집단별 사회복지 서비스 사업 분석 결과를 참고하며, 문헌 조사와 전문가들의 자문을 거친다.

④ 평가 목적에 따른 평가모형체계의 구성

단계 ③에서 개발한 지표는 수요와 공급에 해당하는 모든 지표가 망라된 것으로서 이를 실제로 적용하기 위해서는 지표 이용의 목적에 따라 적합한 지표들이 선택되어야 하며 각 목적에 따른 모형체계 내에서 지표측정의 방법, 가중치의 설정등이 정해져야 한다. 본 연구에서는 이러한 지표이용의 한 예로서 자치구별 사회복지 서비스 공급수준을 평가하는 모형체계를 정립한다.

이상의 과정을 거쳐 설정된 평가모형체계를 이용하여 자치구별 사회복지 서비스 공급수준을 평가한다.

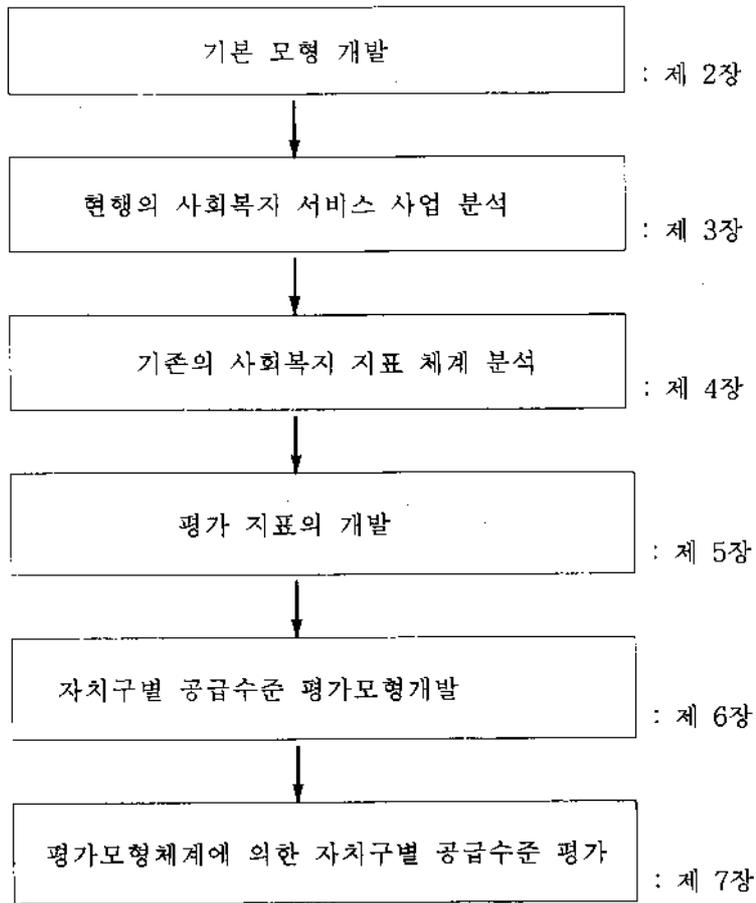
제 3 절 연구의 활용가능성과 구성체계

본 연구에서 개발한 사회복지 서비스 지표 및 모형체계는 다음과 같은 목적으로 활용될 수 있다.

- 1) 서울시에서 각 자치구의 사회복지 서비스에 대한 지원 등을 하기 위하여 각 자치구의 사회복지 서비스의 공급 능력을 파악하기 위한 경우
- 2) 각 자치구에서 향후의 사회복지 서비스 계획을 수립하기 위하여 그 지역 주민의 사회복지 서비스에 대한 수요 및 사회복지 서비스 공급에 활용할 수 있는 가용자원의 규모 등을 파악하기 위한 경우
- 3) 서울시에서 각 자치구의 사회복지 서비스 공급 수준 및 공급의 효율성 등을 평가하기 위한 경우

본 연구의 구성 체계를 흐름도로 나타내면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구의 구성 체계



제 2 장 사회복지 서비스 평가를 위한 기본 모형 개발

제 1 절 모형 개발의 접근 방법

1. 평가 모형 개발의 목적

어떤 조직을 평가하기 위한 모형을 개발하려면 먼저 '무엇을 위한 평가인가'라는 평가의 목적이 명확히 설정되어야 하는데 이는 평가의 목적에 따라 평가 모형 체계가 달라지기 때문이다. 예컨대, 어떤 조직의 상급기관이 감독과 통제의 목적으로 하위조직을 평가하려고 하는 경우에는 평가자(즉, 상급기관)의 관심 사항은 과연 그 조직이 상급기관의 지시 사항을 적절하게 수행하고 있는가, 주어진 임무를 효율적·효과적으로 처리하고 있는가 등의 업무성과의 적정성·효율성 여부가 될 것이다. 따라서 이 경우의 평가모형은 업무성과의 적정성·효율성을 적절하게 파악할 수 있는 지표체계로 구성되어야 할 것이다. 이에 비하여 어떤 조직이 앞으로의 계획을 수립하기 위한 목적으로 현재의 수준을 자체적으로 평가하려고 하는 경우에는 주된 관심 사항은 그 조직의 업무에 대한 고객집단의 수요는 어느 정도인가, 그 조직이 고객집단의 수요에 대응하여 적정량의 서비스를 제공할 수 있는 공급능력을 갖추고 있는가 하는 것들일 것이다. 이러한 경우의 평가모형은 그 조직에 대한 수요와 그 조직이 보유한 자원의 규모 등을 알려주는 지표체계로 구성되어야 할 것이다.

제1장에서도 기술한 바와 같이 본 연구의 기본목적은 서울시 및 각 자치구에서 사회복지 서비스 분야의 정책을 수립·집행할 때 필요한 정보를 제공하기 위한 모형체계를 설정하는데 있다. 즉 사회복지 서비스 분야의 정책수요 및 공급수준 정보를 알려줄 수 있는 지표체계를 개발함으로써, 서울시 또는 각 자치구에서 현재 집행

중인 정책의 적정도를 점검하며 향후 필요한 정책의 규모 및 내용 등의 계획 수립에 이용할 수 있도록 하는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구에서 개발하는 기본 모형체계는 모형체계 이용의 목적에 따라서 각각의 경우에 적용하는 모형은 달라지게 된다. 다음 절에서는 모형체계 이용의 다양한 목적에 따라 각각 어떤 모형이 적용되어야 할 것인지에 대하여 논의한다.

제 2 절 평가 모형 개발의 기본 원리

사회복지 서비스 정책의 평가모형은 각각의 목적에 따라 다양하게 변형되어 적용될 수 있는데, 이들 다양한 평가모형의 체계를 구성하는 기본 정보들은 사회복지 서비스 정책에 대한 주민들의 수요, 사회복지 서비스 담당 기관의 공급실적, 그리고 그 지역에 공급되고 있는 사회복지 서비스의 공급 수준(즉 수요에 대응한 공급 정도)에 대한 정보들로 나누어 볼 수 있다.

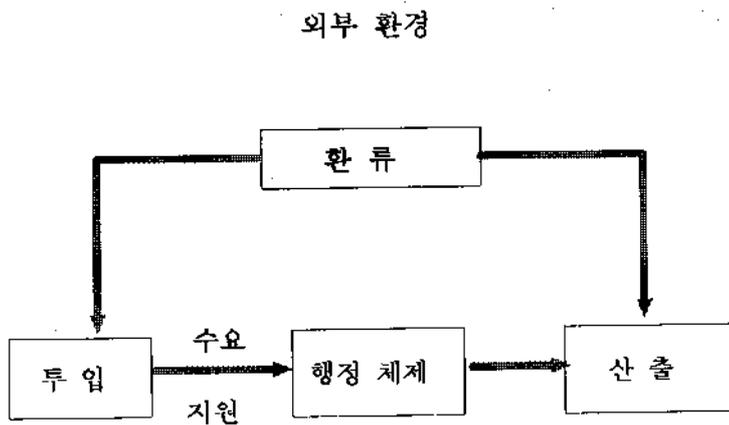
그런데 사회복지 서비스 정책의 수요, 공급실적, 및 공급수준을 파악하기 위해서는 먼저 사회복지 서비스 정책이 어떠한 경로를 거쳐서 산출되는지에 대한 이해가 필요하다. 일반적으로 공공정책의 산출과정은 그 정책에 대한 수요에 대응하여 담당 행정기관이 이용 가능한 자원의 제약 하에서 정책을 산출하여 그 정책의 수요자들에게 제공하는 것이라고 할 수 있다. 가령 사회복지 서비스 정책 중에서 장애인에 대한 복지 서비스 정책의 예를 들어보자. A라는 자치구의 장애인 복지 담당기관에서 장애인에 대한 서비스 공급을 하려고 한다면 먼저 그 자치구 내에 서비스의 제공이 필요한 장애인의 숫자가 얼마인가에 대한 파악부터 하게 될 것이다. 각 장애 유형별로 그 숫자가 얼마쯤인가, 장애인 중에서 저소득 계층은 어느 정도인가, 재활 서비스나 직업 훈련을 원하는 숫자는 얼마나 되는가 등등 공급되는 각각의 서비스 내용에 따라 그 서비스의 수요 대상자 숫자에 대한 파악이 필요할 것이다. 정책 수요에 대한 파악이 된 이후에는 각각의 수요에 대응하여 활용 가능한 자원의 범위

내에서 서비스를 산출, 공급하게 되며 이 때 서비스의 규모가 정책 수요를 얼마나 충족하는가는 활용 가능한 자원의 양에 의하여 제약을 받게 될 것이다. 예컨대, 사회복지 서비스를 위해 배정된 예산액, 복지관 시설의 수용 능력, 가정 도우미의 숫자 등의 규모에 따라 서비스의 공급량이 결정되게 될 것이다.

위의 예를 통하여 살펴본 바와 같이 어떤 공공정책의 수요, 공급 실적, 및 공급 수준 등을 파악하고, 이들 정보를 정책의 기획, 집행 및 평가에 이용하려면 정책의 산출과정에 대한 이해가 선행되어야 한다. 공공정책의 산출 과정을 설명하는 모형은 여러 가지가 존재하나 본 연구에서는 체제 이론의 접근 방법을 취하여 사회복지 서비스의 산출 과정을 체제 모형의 관점에서 파악하기로 한다.

체제 모형에서는 공공 정책의 산출과정을 행정기관과 행정기관을 둘러싼 환경과의 상호 작용으로 이해한다. 즉, <그림 2-1>에서와 같이 행정기관은 외부 환경으로부터 투입으로서 요구(demand)와 지원(support)을 받아들여서 이들을 구체적인 공공 정책들로 전환시키게 된다. 이들 전환된 공공 정책들은 행정 기관의 외부 환경으로 보내지며 이 산출물에 대한 환경의 반응은 투입에 영향을 끼침으로써 다시 행정 기관으로 환류되는 반복 과정을 거치게 된다.

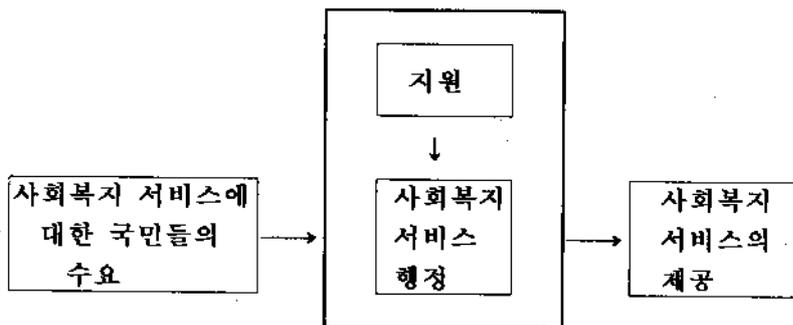
<그림 2-1> 체제모형에서의 정책 산출 과정



이와 같은 일반적인 체계 모형을 사회복지 서비스 분야의 정책에 한정하여 모형을 재구성하면 <그림 2-2>와 같이 나타낼 수 있다. 이 모형은 서울시 또는 각 자치구 등 어느 행정 단위에도 적용될 수 있으나, 여기에서는 자치구의 경우를 가정하고 설명한다. 각 자치구의 사회복지 서비스 담당 부서에 대한 투입은 각 자치구 주민들의 사회복지 서비스에 대한 수요와 각 담당 부서에서 활용 가능한 자원(resources)으로 나누어진다. 주민들의 사회복지 서비스에 대한 수요는 자치구의 주민들 중에서 각각의 사회복지 서비스를 필요로 하는 대상 인구를 의미하며 활용 가능한 자원이란 사회복지 서비스의 공급을 위해 필요한 예산, 시설, 및 가용 인력 등을 나타낸다. 사회복지 서비스의 담당기관에서는 주민들의 수요에 대하여 주어진 자원을 활용하여 사회복지 서비스의 수요자들에게 공급하게 된다.

<그림 2-2>에서 제시된 바와 같이 사회복지 서비스의 산출과정은 담당기관을 중심으로 투입요소인 수요·자원과 산출요소인 서비스의 공급이라는 세 부분으로 나누어지는데 이들 세 부분에 대한 정보는 그 자체로서 사회복지 서비스 정책 개발에 활용될 수 있을 뿐만 아니라, 이들 세 정보의 결합을 통하여 사회복지 서비스 정책 개발에 필요한 새로운 정보를 제공하기도 한다. 이들 세 부분에 대한 정보의 결합이 어떻게 사회복지 서비스 정책 개발에 필요한 새로운 정보를 창출하는가를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

<그림 2-2> 사회복지 서비스 정책의 결정과정



① 사회복지 서비스 공급능력에 대한 정보:

각 자치구의 사회복지 서비스에 대한 수요와 활용가능한 자원에 대한 정보의 결합은 각 자치구의 서비스 공급능력을 파악할 수 있게 해 준다. 이를 식으로 표현하면 식 (1)과 같다.

$$(1): (\text{서비스}) \text{ 공급능력} = \frac{\text{활용 가능한 (자원)}}{\text{주민들의 (수요)}}$$

즉 그 지역의 서비스 수요에 비하여 서비스 산출을 위한 자원의 양(즉 단위 수요당 자원의 양)이 클수록 그 자치구의 공급능력은 크다고 할 수 있다.

② 사회복지 서비스 제공 수준에 대한 정보:

각 자치구의 서비스 공급능력이 아닌 실제로 제공되고 있는 서비스 수준은 서비스에 대한 수요와 실제 공급량(또는 실적)에 대한 정보의 결합으로 평가할 수 있다. 이를 식으로 표현하면 식 (2)와 같다.

$$(2): (\text{서비스}) \text{ 공급수준} = \frac{\text{공급양 (실적)}}{\text{주민들의 (수요)}}$$

즉 그 지역의 서비스 수요에 비하여 서비스 공급량(즉 단위 수요당 공급량(또는 실적))이 클수록 그 자치구에서 제공하고 있는 사회복지 서비스 수준은 높다고 할 수 있다.

③ 사회복지 서비스 정책의 효율성에 대한 정보:

한편 각 자치구가 주어진 자원으로 얼마나 효율적인 서비스 공급을 하고 있는가

에 관심이 있다면 이는 서비스 공급능력과 공급수준 정보의 결합으로 알 수 있다. 즉, 자치구의 공급능력에 비하여 공급수준이 클수록 그 자치구는 효율적인 서비스 공급을 하고 있다고 할 수 있다. 이를 식으로 표현하면 식 (3)과 같다.

(3):

$$\begin{aligned}
 (\text{서비스 공급의}) \text{ 효율성} &= \frac{\text{공급 수준}}{\text{공급 능력}} \\
 &= \left(\frac{\text{공급량}}{\text{주민들의 수요}} \right) \times \left(\frac{\text{주민들의 수요}}{\text{활용 가능한 자원}} \right) \\
 &= \left(\frac{\text{공급량}}{\text{활용 가능한 자원}} \right)
 \end{aligned}$$

위에서 기술한 바와 같이 사회복지 서비스의 담당 기관에 대한 투입요소인 수요·자원과 산출요소인 서비스의 공급의 세 부문은 사회복지 서비스 산출 과정을 구성하며 이들 개개에 대한 정보는 각각이 혹은 다른 부문과의 결합에 의해 사회복지 서비스 정책의 평가를 위한 다양한 모형을 구성하게 된다. 또한 앞에서 제시한 공급능력, 공급수준, 효율성에 대한 식은 개념적인 것이며 실제로 적용할 경우에는 많은 수정이 따라야함은 물론이다.

예컨대 각 자치구에서 향후 사회복지 서비스 공급에 대한 계획을 세운다고 하자. 이 경우 우선은 현재의 공급 수준이 어느 정도인가에 대한 파악이 필요할 것이며 이 현재의 수준이 과연 도달하려고 하는 목표 수준에 비추어 타당한지를 검토해야 할 것이다. 이 때 목표 수준과 현재의 수준과의 차이가 향후의 서비스 공급 목표량이 될 것이다. 서비스 공급 목표량이 정해지면 현재의 공급 능력이 어느 정도인지를 파악하여 이 현재의 공급 능력이 적정하지 않다면 이를 어떻게 확보할 것인가에 대한 대안을 설정하게 될 것이다.

만일 서울시에서 각 자치구의 사회복지 서비스 공급에 대한 보조를 하려고 한다면 이 때는 각 자치구의 공급 능력을 평가할 필요가 있을 것이다. 즉 다른 자치구에 비하여 어떤 특정의 자치구가 그 지역 주민의 수요에 비하여 이용가능한 자원의 양

이 부족하다면, 즉 공급 능력이 낮은 것으로 평가된다면, 그 자치구에 대한 보조를 다른 자치구보다 더 많이 할 수도 있을 것이다. 혹은 서울시에서 각 자치구가 현재 사회복지 서비스 공급을 얼마나 효율적으로 수행하고 있는가에 대한 진단을 하려고 한다면 이 경우에는 효율성에 대한 정보가 필요할 것이다.

제 3 장 현행 서울시 사회복지 서비스 사업 분석

제 1 절 현행 사회복지 서비스 사업 분석의 필요성

본 연구에서 개발하는 지표체계는 서울시 및 각 자치구의 사회복지 서비스 분야 정책 수립을 위한 지침을 제공하려는 목적에서 사회복지 서비스에 대한 수요, 공급 실태 및 복지 수준을 파악하기 위한 것이므로, 현재 서울시 및 각 자치구에서 실시하고 있는 사회복지 서비스 사업에 근거하여 지표체계가 설정되어야 현실 적합성을 가질 수 있을 것이다. 또한 사회복지서비스는 사회경제적 여건 변화에 따라 그 내용 및 규모가 달라질 것이므로 향후의 정책 계획 수립을 위한 지침이 되려면 앞으로의 변화도 반영할 수 있도록 평가지표가 설정되어야 할 것이다. 예컨대, 종래의 사회복지 서비스 정책은 주로 생활보호 대상자만을 대상으로 하였으나, 최근 서울시가 발표한 『시정운영 3개년 계획』에 따르면 "시민생활에 실질적인 도움이 되는 각종 편익·복지·문화시설의 확충과 운영을 특징"으로 제시하고 복지관련 재원의 점유율을 높이는¹⁾ 등 사회복지 서비스의 대상 계층 및 서비스 내용을 확대하려 하고 있다.

따라서 본 연구의 지표체계가 현재의 여건만이 아닌 미래의 여건 변화도 반영함으로써 사회복지 서비스 정책 계획 수립에 적절한 정보를 제공하기 위해서는 서울시의 3개년 계획안이 본 연구의 지표개발에 중요한 자료로 고려되어야 할 것이다. 즉 현재 실시되고 있는 사회복지 서비스 사업과 위 계획안의 사회복지 서비스 사업의 내용을 검토함으로써 현재의 복지수준을 평가할 뿐만 아니라 장래 정책개발에도 사용될 수 있는 지표가 설정될 수 있을 것이기 때문이다.

1)서울특별시, 『시정운영 3개년 계획(1996-1998)』 1996.1의 15쪽 복지 의료 3개년 예산액 점유비 4.2%에서 6.0%로 변화.

이러한 이유에서 본 장에서는 첫째, 현재 실시되고 있는 서울시와 자치단체의 사회복지 서비스 사업의 내용에 대해 그 대상집단인 노인, 장애인, 아동·청소년, 여성·가정별로 정리·분석하고 둘째, 서울시 계획안의 내용 중 새로운 사업을 대비시킨 다음 셋째, 사회경제적 여건변화에 따라 추가로 필요할 것으로 예상되는 사업들을 파악한다.

현행의 사회복지 서비스 사업의 분석은 본 연구의 주목적이 복지 수준 자체의 평가가 아니라 평가를 위한 지표를 개발하는데 있으므로, 복지서비스 공급량이나 수준을 나타내는 수치보다는 복지서비스의 종류를 파악하는데 초점을 두기로 한다. 즉 정책 대상 영역별로 96년 6월 현재 실시되고 있는 사업의 종류와 내용을 정리하고, 『시정운영 3개년 계획』에 나타난 복지사업계획의 새로운 내용을 정리, 대비시킨다.

다음 절에서는 서울시에서 현재 실시하고 있는 사회복지 서비스 사업 및 『시정운영 3개년 계획』에서 제시되어 있는 사업에 대하여 각 대상 분야별로 검토한다.

제 2 절 현행 및 『시정운영 3개년 계획』에 나타난 사회복지 서비스 사업 검토

1. 노인 분야

1996년 6월 현재 서울시의 노인 대상 사회복지 서비스 사업은 생활보호 및 저소득계층 노인에 대한 생계지원, 시설복지 서비스, 사회참여와 생활편의 서비스, 재가 노인복지 서비스 제공으로 구분된다. 이 사업들을 실시하기 위해 서울시는 서울시 복지사업비 예산 중 약 15%를 배정하고 있는데 이 예산액 중에서 55%가 노인교통비(노인수당)로 지급되고 있어서 여타의 서비스에 대한 지원은 충분하지 못한 실정이다.²⁾ 노인복지 시설은 95년 현재 총 1,801개소로 11만8천여명을 수용할 수 있으나

2) 서울특별시 가정복지과 “'96 가정복지업무시행계획”, 1996. 서울특별시, 『95 서울

이중 대부분이 경로당(1,679개소)이며, 의료서비스를 위한 양로원이나 요양시설은 12개소에 불과하다.³⁾

노인 대상 사회복지 서비스 사업의 내용은 <표 3-1>의 첫번째 열에 제시되어 있다.

현행의 노인 대상 사회복지 서비스 사업에 대한 문제점으로 지적되고 있는 점을 요약하면 다음과 같다.⁴⁾

첫째, 핵가족화·도시화로 인한 부양의식의 변화와 소득보장정책 미흡, 노인취업 기회 부족, 조기정년에 따른 퇴직 등에 기인한 노인의 빈곤문제에 대한 대책 미흡

둘째, 노인의 만성질환에 대한 의료체계 부족과 과중한 의료비 부담 및 노인보호 인력 부족과 노인질환의 사전예방기능 미비 등 보건의료대책의 미비

셋째, 평균수명 증가와 조기정년 퇴직 등으로 늘어난 여가시간을 활용할 여가시설과 프로그램 부족 및 노인 클럽활동이나 자원봉사활동을 지원하는 사업 부족

넷째, 증가하는 단독가구 노인의 주택수요에 대한 공동주택 대책 미흡

다섯째, 무료 복지시설의 경우 시설과 운영이 낙후되어 있고 유료 복지시설과 프로그램은 다양하지 못하여 중산층의 욕구를 충족시키지 못함

이러한 문제점에 대하여 시정운영 3개년 계획안은 크게 재가복지서비스의 확대와 노인병원 및 시설 확충, 복지프로그램의 다양화로 사업을 계획하고 있다 (자세한 내용은 <표 3-1>의 두번째 열 참조).

시정』 1995 .6. 서울특별시, 『서울시 사회복지 행정체계 구축연구』, 서울시정개발연구원, 1994 참조

3)서울특별시, 『사회복지시설 현황』, 1995.

4)서울특별시, 『노령인구를 위한 재가서비스 확대방안』, 서울시정개발연구원, 1995.
서울특별시, 『서울시 인구구조변화와 행정서비스 수요』, 서울시정개발연구원, 1994.
서울특별시, 『서울시 사회복지 행정체계 구축연구』, 서울시정개발연구원, 1994.

<표 3-1> 노인 분야의 사회복지 서비스 사업

현 재 사 업 ¹⁾	3개년 계획 사업 ²⁾
<p>1. 저소득노인 생활지원 시설수용 보호 사업 :요양원, 양로원, 경로당 경로식당운영 도시락배달(거동불편노인)(시범실시) 불우노인 결연사업 노령수당지급 공공시설내 자판기설치운영 우선권</p> <p>2. 노인 시설복지서비스 노인종합복지관 운영 노인의 집(group home)운영 경로시설 지원:노인정, 노인교실</p> <p>3. 사회참여 및 생활편의 서비스 교통 및 방법 할아버지사업 경로효친사상 양양 취업알선센터 운영 공동작업장 운영 무료건강진단(구청 보건소) 교통수당지급 유료복지시설건립지원 이동복지관운영</p> <p>4. 재가노인서비스사업 사회복지관 내 재가복지센터 운영 :방문자원봉사자 파견 :유급 가정도우미사업 유급 방문간호서비스 사업</p>	<p>거동불편노인 도시락배달사업 확대 노인복지시설 확충 및 운영개선 노인의 집 운영 확대 단기보호사업(탁노소) 시범실시 환경감시 및 방범할아버지 활동지원 취약지역 노인 셔틀버스 운행 서울가정도우미제 시행 :유급가정봉사원제 도입 가정방문 간호서비스 실시 노인복지사업 민간참여 지원 노인전문병원:중풍 및 치매센터 복지사무소 시범운영 노인 의료보험급여기간 확대 노령수당증액 및 대상확대</p>

자료: 1)서울특별시, "96 가정복지업무시행계획," 1996. 서울특별시, 『'95서울시정』, 1995.6.
 서울특별시, 『서울시 사회복지 행정체계 구축연구』, 서울시정개발연구원, 1994
 2)서울특별시, 『시정운영 3개년 계획』, 1996.1

<표 3-1>에 정리된 바와 같은 현재와 장래의 3개년 계획에 나타난 노인복지 서비스 사업들은 본 연구의 지표 개발에 있어 정책기관의 복지서비스 공급지표 설정을 위한 기초자료로 이용될 수 있는데 이들을 정리하면 다음과 같다.

- ① 시설복지사업 - 수용시설: 양로원, 요양원, 탁노소
(주간 및 단기보호시설), 노인의 집, 치매센터
- ② 시설복지사업 - 이용시설: 노인종합복지관, 경로당, 노인전문병원, 노인교실, 취업알선센터, 경로식당, 각종 노인생활 편의 프로그램 등
- ③ 재가복지사업: 재가복지센터, 서울 가정도우미, 방문간호사

2. 장애인 분야

현행의 장애인 복지사업은 <표 3-2>의 첫번째 열에 제시된 바와 같이 저소득 장애인에 대한 생계지원, 시설복지 서비스, 사회적 재활과 생활편의 서비스로 나누어 지는데, 시설복지서비스에서 수용시설은 총 27개소로 수용 및 이용인원이 2,457명이며 장애인 이용시설은 단종 복지관 9개소를 포함하여 21개소가 있다.

현행의 장애인 대상 사회복지 서비스 사업에 대한 문제점으로 지적되고 있는 점을 요약하면 다음과 같다.⁵⁾

첫째, 의료재활과 직업재활을 위한 시설과 프로그램이 부족하여 재활의 기회가 매우 제한적이다. 장애인 시설은 수량이 부족할 뿐 아니라 장애유형별, 등급별, 연령에 따른 복지시설의 다양화와 전문화 정도가 낮고, 직업재활 경우 전문기술훈련원도 없

5) 박옥희 외 1인, 『장애인복지의 현황과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1994. 서울특별시, 『서울시 장애인 실태과악과 대책수립에 관한 조사연구』, 1990. 3. 정봉운·정진모, “장애인 이용시설의 현황과 과제”, 한국아태장애인 10년 연구모임 편저, 『연구논문집』, 1995.

지만 고용과 전문기술훈련 및 직종개발이 미흡한 수준이다.

둘째, 장애인 복지사업에 종사할 전문인력이 절대적으로 부족하며 장애인에 대한 통합교육과 특수교육의 필요성에 대한 인식이 부족하다.

셋째, 사회문화적 환경으로써 공공시설 등에 장애인 편의시설이 부족하고 후천적 장애예방을 위한 홍보부족, 낮은 장애인 등록율, 일반인의 장애인에 대한 편견 등이 문제이다.

이러한 문제점들에 대한 보완으로서 시정운영 3개년 계획안에서는 장애인 복지서비스 정책에 대하여 편의시설의 확충과 운영 내실화, 재가복지서비스의 확대, 중증 장애인 보호사업을 제시하고 있다. 이의 내용은 <표 3-2>의 두번째 열에 정리되어 있다.

3. 아동·청소년 분야

현재 서울시의 아동·청소년 분야에 대한 사회복지 서비스 사업은 요보호아동의 지원과 일반 아동·청소년의 건전육성, 아동보육 서비스사업으로 나누어져 있으며 이의 내용은 <표 3-3>에 정리되어 있다.

이 중에서 서울시는 시정운영 3개년 계획에서 제시되고 있는 바와 같이 아동보육 서비스사업을 중점적으로 실시할 예정인데 이는 여성인력의 경제활동 참가를 돕기 위한 것으로 여성복지 서비스와도 밀접한 관련을 갖고 계획된 것이다.

<표 3-2> 장애인 분야의 사회복지 서비스 사업

현 재 사 업	3개년 계획
<p>1. 저소득장애인 생계지원: 장애인 시설에 수용과 시설의 무료이용 보장구 무료교부, 생계보조수당지급 자녀학비지원, 의료비지원 세금감면 및 요금할인, 전세자금지원</p> <p>2. 장애인 시설복지 서비스 시설수용:장애인전문 사회복지관, 직업훈련서비스</p> <p>시설이용:재활병원 보호작업장 재단·사단·사회복지법인시설 '장애인복지관' 프로그램 ①진단 판정 및 의료재활서비스 ②교육·사회심리재활서비스 ③재가장애인 순회재활서비스센터 ④시각장애인 심부름센터</p> <p>3. 사회적 재활 및 생활편의 서비스 공동생활가정(group home)운영 장애인관련 공공생활 편의시설이용 장애인 단체행사지원 장애예방 및 시민의식개선 홍보 직업훈련 및 취업알선 자립자금 대여 영구임대아파트 우선입주 기업채 장애인 의무고용율 제도</p>	<p>장애인 복지시설 확충및 운영 내실화</p> <p>장애인 편의시설 확충·정비</p> <p>저소득장애인 가구주 자립 자금 대여</p> <p>저소득장애인 후원 및 결연사업 중증장애인 주간및단기보호사업</p> <p>재가복지서비스 확대 재가장애인 순회재활서비스 확대</p> <p>시각장애인 심부름센터 확대 장애탁아소 시범운영</p> <p>공공시설내 신문판매대 우선임대</p>

자료: <표 3-1>과 같음

<표 3-3> 아동·청소년 분야의 사회복지 서비스 사업

현재 사업	3개년 계획
<p>1. 요보호아동 지원: 요보호아동의 시설수용 보호 소년소녀가장 지원, 불우아동결연 입양아동 지원, 생활보호가계 보육료지원 저소득가계 보육료 50%지원</p> <p>2. 아동·청소년 건전육성 사업 시설복지:영·육아원, 부랑아일시보호소 입양기관, 아동상담소 청소년 수련시설, 청소년 독서실 근로청소년회관 근로청소년 임대아파트 직업훈련 및 보도시설 시설퇴소 아동·청소년 보호 문화 및 수련활동 지원, 놀이문화 보급 청소년의 달 행사지원, 유해환경 정화 아동보호시설 안전관리 청소년자립지원기금운용</p> <p>3. 아동 보육서비스 사업 보육시설운영: 국공립보육시설운영 민간 및 가정보육시설 직장보육시설 민간보육시설 지원 및 운영평가</p>	<p>보육시설확충 민간보육시설지원 확대</p> <p>입양아동 지원사업 강화 아동복지시설 개선 및 안전관리 강화 요보호아동 자립능력 배양</p>

자료: <표 3-1>과 같음

4. 여성·가정 분야

여성에 대한 사회복지 서비스는 윤락, 가출, 미혼모 등 요보호여성에 대한 서비스 사업과 일반 여성에 대한 서비스 사업으로 구분되며, 가정에 대한 사회복지 서비스는 저소득 가계와 결손가정에 대한 서비스 사업으로 나누어진다.

현재 실행되고 있는 요보호여성에 대한 사회복지 서비스 사업에는 시설수용과 재활치료가 있는데 이들에 대한 실태파악이 어렵다는 점이 서비스 제공의 한계로서 지적되고 있다.⁶⁾ 일반여성에 대한 사회복지 서비스 사업은 여성(부녀)복지관의 기술교육과 문화교양강좌, 자원봉사센터, 상담프로그램 등이 있으며 취업여성과 기혼여성의 아동보육 수요에 대한 서비스는 현재 공급이 매우 증가하는 추세에 있으나 직장보육서비스는 부족한 실정이다. 저소득 가정에 대한 복지 서비스는 사회복지시설에 대한 무료 수용과 이용 외에 영구임대주택 우선권, 취로사업 동원 등이 있으며, 장묘시설과 장례서비스제가 도입될 계획이다.

이들 각각에 현행 복지사업 및 시정운영 3개년 계획에 제시되어 있는 사업 내용을 정리하면 <표 3-4>와 같다.

지금까지 서울시에서 실시하고 있거나 실시 예정인 사회복지 서비스 사업에는 어떤 것들이 있는지를 검토하였다. 다음 장에서는 기존에 제시되어 있는 사회복지 서비스 지표들에는 어떤 것들이 있는가를 알아보기로 한다.

6)서울특별시, 『서울특별시 부녀복지관 발전방안』, 서울시정개발연구원, 1993.12

<표 3-4> 여성·가정 분야의 사회복지 서비스 사업

현재 사업	3개년 계획
<p>1. 요보호여성 시설수용 및 재활서비스 부랑부녀자 수용 및 보호서비스 :부녀상담소 운영 :시립영보자애원 :시립부녀보호소 윤락여성 대상 직업훈련 및 보도시설 운영 :여성의집, 시립여자기술원 미혼모 수용시설 운영 :애관원, 구세군여자관 성폭력보호시설 운영: 열림터</p> <p>2. 여성복지시설 운영 시립 및 구별 부녀복지관 운영 :기술교육·문화교양강좌·지역복지사업 여성자원활동센터운영 여성단체지원 및 지도자육성사업</p> <p>3. 저소득가정 지원 쿼로사업 보호대상 모자가정에 영구임대주택우선권 모자가정 보호시설 운영: 모자원 거택·자활·시설보호자 생계구호비지급 중고생 학비지원 6세미만 아동 양육비 지원 생업자금지원</p>	<p>서울여성위원회 설치 운영 여성발전기금조성 여성영세자영업자 사업자급 처리용자 여성공무원 기회확대</p> <p>부녀복지관 확충 및 운영개선 시립부녀보호소 신축지원 성폭력상담소신설 일시보호시설 확충 성폭력 피해여성 보호</p> <p>모자가정 자립기반조성 가정상담실 저소득부자가정 지원 무료 예식장운영</p> <p>장묘시설 및 종합장례서비스계 도입 자원봉사자 통합관리 정신질환자 요양보호 및 재활지원 사회복지 수요 기초조사</p>

자료: <표 3-1>과 같음. 서울특별시, 최진우, 『서울특별시 부녀복지관 발전방안』, 서울시
 정개발연구원, 1993.12

제 4 장 기존의 사회복지 서비스 지표체계 분석

제 1 절 분석의 필요성

제2장에서는 사회복지 서비스 분야의 지표개발을 위한 기본 개념모형을 정립하였다. 그리고 3장에서는 사회복지 서비스 지표 개발의 첫 단계로서 서울시 및 자치구에서 시행되고 있는 사회복지 서비스 사업들을 살펴보고 『시정개발 3개년 계획(1996-1998)』에 제시되어 있는 사회복지 서비스 분야의 내용을 검토하였다. 본 장에서는 지표 개발을 위한 두번째 단계로서 기존에 개발되어 있는 사회복지 서비스 분야의 지표 체계를 분석한다. 제1장에서도 기술한 바와 같이 기존의 사회복지 서비스 분야 지표 체계를 분석하는 이유는 지금까지 연구되어온 연구결과를 무시하고 백지 상태에서 새롭게 지표를 개발하는 것보다는 기존의 연구서에서 제시된 지표와 현행의 정부통계 지표를 먼저 분석한 후, 적절하게 취사선택하거나 수정보완하는 것이 지금까지 축적된 연구성과를 이용한다는 측면에서 효율적일 뿐만 아니라 연구의 연속성을 유지하며 보다 현실 적합성을 가진 지표를 개발할 수 있다고 믿기 때문이다.

현재까지 축적된 연구 성과를 활용하여 이를 보완한 지표체계를 개발한다는 접근 방식에 의거하여 본 장에서는 기존의 연구서나 또는 정부기관의 공공통계지표들 가운데에서 사회복지 서비스 분야 지표들을 추출하여 이들을 그 내용에 따라 각각 수요지표, 공급 실적지표, 공급 능력지표, 및 서비스 수준지표로 분류하여, 각 지표들이 과연 그 지표들이 속해 있는 항목(즉 수요, 공급 실적, 공급 능력, 및 복지 수준)을 파악하는데 적절한지를 분석한다. 이러한 분석을 통하여 본 연구진이 적절하지 않다고 판단한 지표들은 제외하거나 그 내용을 수정하며, 또한 각 항목의 파악에 필요하나 기존에 제시되어 있지 않은 지표들은 새로 개발하기로 한다. 물론 이 과정을

거쳐서 개발된 평가 모형 및 평가 지표들은 다시 전문가들의 자문을 거쳐 수정 보완한 후 최종적인 모형 및 지표체계로 확정된다.

제2절에서는 기존의 연구 논문이나 보고서에서 제시된 사회복지서비스 분야의 지표체계를 검토한다. 그리고 3절에서는 정부기관의 공공통계 지표들 가운데에서 사회복지 서비스 분야 지표들에 대하여 분석한다.

제 2 절 기존 연구서에 제시된 사회복지 서비스의 지표체계 분석

기존 연구서에 제시된 사회복지 서비스 분야의 지표체계를 검토하였다.⁷⁾

이 가운데에서 한국보건사회연구원에서 연구한 (1)한국의 사회지표체계개편 연구 (I) (II), (2)사회복지지표의 체계 개발에 관한 기초연구, 및 (3)지방자치시대의 주요 보건·복지사업 평가지표 개발과 서울시정개발연구원에서 연구한 (4)서울시 사회지표체계개발에 관한 연구는 직접적으로 사회복지 서비스 분야의 지표 개발을 다루고 있는 보고서들인데 비하여, 서울시정개발연구원의 (5)강남구 사회복지 시설계획, (6)노령인구를 위한 재가서비스 확대 방안, (7)서울시 인구구조 변화와 행정서비스 수요, (8)서울시 사회복지 행정체계 구축 연구, 및 (9)서울시 부녀복지관의 발전방안은

7) (1)조남훈, 『한국의 사회지표체계개편 연구(I), (II)』, 보건사회연구원, 1995. (2)윤혜미·김환준·강혜규, 『사회복지지표의 체계 개발에 관한 기초연구』, 한국보건사회연구원, 1990. (3)홍문식·장영식·오영희, 『지방자치시대의 주요 보건·복지사업 평가지표 개발』, 한국보건사회연구원, 1995.

과 (4)서울특별시, 『서울시 사회지표체계개발에 관한 연구』, 서울시정개발연구원, 1993. (5)서울특별시, 『강남구 사회복지 시설계획』, 서울시정개발연구원, 1995. (6)서울특별시, 『노령인구를 위한 재가서비스 확대방안』, 서울시정개발연구원, 1995. (7)서울특별시, 『서울시 인구구조변화와 행정서비스 수요』, 서울시정개발연구원, 1994. (8)서울특별시, 『서울시 사회복지 행정체계구축 연구』, 서울시정개발연구원, 1994. (9)서울특별시, 『서울시 부녀복지관의 발전방안』, 서울시정개발연구원, 1993.

직접 지표개발을 다루고 있는 연구들은 아니지만 각 해당 분야의 연구 목적에 따라 필요한 지표들을 제시하고 있다.

위의 연구서들에서 제시된 지표들은 세 그룹으로 분류되어 <표 4-1>에서 <표 4-5>까지에 제시되어 있다. (1)과 (2)의 연구가 한 그룹으로, (3)의 연구가 다른 한 그룹으로, 그리고 (4)부터 (9)까지의 연구가 다른 한 그룹으로 분류되어 있다. 각각의 그룹에 대하여 노인(<표 4-2>), 장애인(<표 4-3>), 아동·청소년(<표 4-4>), 여성·가정(<표 4-5>)의 네 대상 집단 및 일반 자원(<표 4-1>)으로 나누어 각 해당 지표들을 제시하였다. 특히, 연구서에서 제시된 원래의 지표들은 수요지표, 공급지표, 복지 수준 지표들이 혼합되어 있으나, 이들을 본 연구의 지표체계 분류 방식에 맞추어서 수요지표, 공급실적 지표, 공급능력 지표, 및 복지 수준 지표로 나누어 제시하였다.⁸⁾

<표 4-1>에서 <표 4-5>까지는 기존의 연구서에서 제시되고 있는 사회복지 서비스 분야의 지표들을 그 출전별로 분류하여 제시하였다. 이들 기존의 연구서에서 제시되고 있는 지표들 중에서 본 연구에서 개발하고자 하는 지표체계에 적합하다고 판단되는 것들을 추출하여 종합 정리하면 <표 4-6>과 같다. 물론, 이들 <표 4-6>의 지표들이 그대로 본 연구의 지표로 이용되는 것은 아니다. 다만, 기존 연구서에서 제시된 지표들 중에서 본 연구의 목적에 부합된다고 판단되는 지표들(즉, 수요, 공급 실태 및 복지 수준을 나타내주는 지표들)을 잠정적으로 추출하여 본 것이다. 따라서, 이들 지표들은 본 연구의 지표설정에서 참고 자료로 활용된다.

8) 수요지표, 공급실적 지표, 공급능력 지표, 및 복지 수준 지표의 네 범주의 어디에도 속하는 것으로 판단하기 곤란한 지표는 기타의 지표로 분류하였다.

<표 4-1> 기존 연구의 사회복지 서비스 지표: 재원

구분	한국보건사회연구원 ¹⁾	한국보건사회연구원 ²⁾	서울시정개발연구원 ³⁾
재원	GNP대비 부문별 예산액 비율 사회복지예산대비 부문별 예산액비율 부문예산대비 이용시설 지원액 비율 사회복지비의 인구 1인당 예산규모 대상자 1인당 복지서비스 수혜액	사회복지비의 인구 1인당 예산규모 전체예산대비 재가복지지원 지방비의 확보실적	총지출액중 인건비비중 총지출액중 운영비비중 총지출액중 사업비비중 일반회계예산대비 사회복지비율 사회복지예산대비 복지사업비율

자료: 1)조남훈, 『한국의 사회지표체계개편 연구(I), (II)』, 보건사회연구원, 1995. 윤혜미·김환준·강혜규, 『사회복지지표의 체계 개발에 관한 기초연구』, 한국보건사회연구원, 1990.

2)홍문식·장영식·오영희, 『지방자치시대의 주요 보건·복지사업 평가지표 개발』, 한국보건사회연구원, 1995.

3)서울특별시, 『서울시 사회지표체계개발에 관한 연구』, 서울시정개발연구원, 1993. 서울특별시, 『강남구 사회복지 시설계획』, 서울시정개발연구원, 1995. 서울특별시, 『노령인구를 위한 재가서비스 확대방안』, 서울시정개발연구원, 1995. 서울특별시, 『서울시 인구구조변화와 행정 서비스 수요』, 서울시정개발연구원, 1994. 서울특별시, 『서울시 사회복지 행정체계구축 연구』, 서울시정개발연구원, 1994. 서울특별시, 『서울시 부녀복지관의 발전방안』, 서울시정개발연구원, 1993.

<표 4-2> 기존 연구의 사회복지 서비스 지표: 노인 분야

구분	한국보건사회연구원	한국보건사회연구원	서울시정개발연구원
노인	<p>수요: 노인인구 비 노인 생활동작능력정도(ADL) ADL에 따른 도움필요정도 시설입소 희망노인 수 취업희망 여부, 희망직종</p> <p>공급 실적: 복지시설 연간이용자 수 취업알선 실적 시설종사자 수 시설종사자 자격증 소지율</p> <p>복지 수준: 노인질병율 가정봉사원제도 이용경험율 공동작업장이용경험율,만족도 건강진단 경험율 정부-민간지원 식사제공 이용 경험율 노인정 이용경험율 복지시설 이용경험율 복지시설 이용만족도 복지시설 프로그램 만족도 복지시설 종사자 1인당 보호인원 비율 노인취업율</p> <p>기타: 시설지급 급여만족도 시설종사자 보수만족도</p>	<p>수요: 연구대상이 아니어서 설정안됨</p> <p>공급 실적: 가정봉사원 방문실적, 주간 및 단기보호실적, 노인수용보호실적, 종사자 확보실적, 노인건강진단실적</p> <p>공급 능력: 노인복지시설 수용능력</p> <p>복지 수준: 노인복지시설 1개소당 노인인구 수, 경로당 이용율, 재가복지사업 평가</p>	<p>수요: 시설입소희망 노인비율 복지수준: 노인능력은행 이용경험율, 건강진단 경험율, 사회복지사 1인당 재가서 비스 대상 노인 수, 재가서비스 수혜율</p> <p><재가복지센터의 공급수 준 평가지표 5가지> -센터당 생활보호자 수, 관할 동 수, -공간분할, -생활보호자중 수혜비율, -복지사당 수혜자 수, -방문간호사당 인구 수, 생활보호자 수 노인 구인, 구직, 취업율</p>

자료: <표 4-1>과 같음

<표 4-3> 기존 연구의 사회복지 서비스 지표: 장애인 분야

구분	한국보건사회연구원	한국보건사회연구원	서울시정개발연구원
장애인	<p>수요: 장애인등록율 일상생활동작능력정도 장애자 출현율</p> <p>공급실적: 복지시설 연간이용자 수 교육재활시설 직업훈련프로그램 시설종사자 수 시설종사자 자격증 소지율</p> <p>복지수준: 장애인구대비 시설수용자 수 복지시설 이용경험율 복지시설 이용만족도 복지시설 program 만족도 전문상담가 수 대 자원봉사자 수 비율 복지시설 종사자 1인당 보호인원 수 비율 보장구지급율 편의시설 설치율 기업체 장애인고용율 장애아동 교육시설 이용율 취업율</p> <p>기타: 시설종사자 보수만족도</p>	<p>수요: 장애인 등록율</p> <p>공급실적: 수용장애인 복지지원 자체지원실적 시설종사자 처우개선 자체지원실적 시설환경개선 자체지원실적 저소득 장애인 생활보장 및 자활지원 이용시설 육성지원실적 기타복지향상실적 장애인 요양시설 신증축 장애인 이용시설 신증축 장애인관련 단체육성 및 행사지원 시설지도및 점검실적</p> <p>공급능력: 장애인 복지시설 수용능력 인구1만명당 시설의 수용능력</p> <p>복지수준 장애인복지시설 1개소당 장애인 수</p>	<p>장애수당 수혜대상인구 장애자 취업율</p>

자료: 박옥희 외 1인, 『장애인복지의 현황과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1994. <표 4-1>과 같음

<표 4-4> 기존 연구의 사회복지 서비스 지표: 아동·청소년 분야

구분	한국보건사회연구원	한국보건사회연구원	서울시정개발연구원
아동·청소년	<p>수요:</p> <ul style="list-style-type: none"> 요보호아동 수 소년소녀가장 수 미·기아,가출아동 발생율 국내외입양아동 수 초·중등학교 중퇴자수 청소년 취업자 수 재수생 수, 무직청소년 수 <p>공급실적:</p> <ul style="list-style-type: none"> 복지시설 연간이용자 수 시설종사자 수 시설종사자 자격증 소지율 탁아시설 수 아동상담소 상담자 수 소년소녀가장 결연을 청소년 시설 수 <p>복지수준:</p> <ul style="list-style-type: none"> 탁아 프로그램 만족도 복지시설 이용경험율 복지시설 이용만족도 복지시설 program 만족도 전문상담가 수 대 자원봉사자수 비율 복지시설 종사자 1인당 보호인원 수 비율 <p>기타:</p> <ul style="list-style-type: none"> 탁아방식 선호도 시설종사자 보수만족도 	<p>수요:</p> <ul style="list-style-type: none"> 소년소녀가장 가구비율 아동복지시설 1개소당 아동인구수 영유아보육시설 1개소당 영유아 수 <p>공급실적:</p> <ul style="list-style-type: none"> 공공보육시설 설치 직장보육시설 설치 영유아 1인당 집행 보육사업비 <p>공급능력:</p> <ul style="list-style-type: none"> 아동복지시설 수용능력 영유아보육시설 수용능력 	<p>수요:</p> <ul style="list-style-type: none"> 미아 가출발생율 보육요구비율 보육대상아동 수(추계) <p>공급실적:</p> <ul style="list-style-type: none"> 보육시설수요추계 소년소녀가장 결연을 육아대상아동의 육아시설 이용율 보육시설 공급율 (구별 국공립) <p>기타:</p> <ul style="list-style-type: none"> 육아방식 선호도

자료: <표 4-1>과 같음

<표 4-5> 기존 연구에서의 사회복지 서비스 지표: 여성·가정 분야

구분	한국보건사회연구원	한국보건사회연구원	서울시정개발연구원
여성 · 가정	<p>수요: 요보호여성 수 기혼여성 근로자비율</p> <p>공급실적: 복지시설 연간이용자 수 시설종사자 수 시설종사자 자격증 소지율 부녀복지시설 수 부녀직업보도시설 부녀상담실시현황 요보호여성 직업훈련 경험율</p> <p>복지수준: 복지시설 이용경험율 복지시설 이용만족도 복지시설 program 만족도 복지시설종사자 1인당 보호인원 수 비율</p> <p>기타: 취업모 육아방식 시설종사자 보수만족도</p>	<p>공급실적: 부녀복지시설 1개소당 여성 수 화장장 설치 수 모자가정 실태조사 및 관리실태 모자시설 수, 수용인원, 수용율</p> <p>공급능력: 부녀복지시설 수용능력</p> <p>기타: 시도별 화장율</p>	<p>수요: 이용생의 지역별 분포 자치구별 생보자 비율</p> <p>공급실적: 미혼모 수용보호비 부녀직업보도시설 수용보호비 부녀 복지시설 이용자 수 서비스 실시 :상담원·상담자 수, 가출여성 수 시설종사 전문인력의 종류와 수</p> <p>부녀복지관 이용생 중 해당구 여성비율</p>

자료: <표 4-1>과 같음

<표 4-6> 본 연구에서 참고하는 기존의 사회복지 서비스 지표 정리

	수요지표	공급능력	공급실적	복지수준
노인	노인인구 비, 시설입소 희망 노인 수, 취업희망 여부	노인복지시설 수용능력	복지시설 연간이용자 취업알선 실적 가정봉사원 방문실적 주간 및 단기보호실적 노인수용보호실적 종사자 확보실적 노인건강진단실적	가정도우미 이용경험을 공동작업장 이용경험을과 만족도, 건강진단 경험을 정부-민간지원 식사제공 이용경험을 노인정 이용 경험을 복지시설 이용 경험을 노인취업을 재가서비스 수혜율 -생활보호대상자중 수혜비율 -사회복지사 1인당수혜자 수 -방문간호사당 수혜자 수
장애인	장애인등록을 장애인구비율 장애자 출현율	장애인 복지시설 수용능력	복지시설 연간이용자 수 교육재활시설 수 직업훈련프로그램 저소득 장애인 생활보장 및 자활지원	장애인구대비 시설수용자 수 복지시설 이용경험을 복지시설 종사자 1인당 보호인원 수 비율 보장구지급율 기업체 장애인고용율 장애아동 교육시설 이용을 취업을
아동·청소년	요보호아동 수 소년소녀가장 수 재수생 수, 무직청소년 수 보육대상아동 수	아동복지시설 수용능력 영유아보육시설 수용능력 영유아 1인당 집행보육사업비	복지시설 이용자 수 탁아시설 수 아동상담소 상담자 수 소년소녀가장 결연을 청소년 시설 수 공공보육시설 수 직장보육시설 설치	복지시설 이용경험을
여성·가정	요보호여성 수 기혼여성 근로 자비율 자치구별 생활 보호자 비율	부녀복지시설 :수용, 직업보도 요보호여성의 수용보호(모자원) 기타서비스 :상담원 및 상담자 수	복지시설 이용자 수 부녀복지시설 수 부녀직업보도시설 부녀상담실시현황 요보호여성 직업훈련경험을 모자시설 수 및 수용	복지시설 이용경험을 복지시설종사자 1인당 보호인원 수 비율

제 3 절 사회복지 서비스 분야의 정부 통계지표 분석

제2절에서는 기존의 연구서에서 제시되고 있는 사회복지 서비스 분야의 지표들을 분석하였다. 이어서 본 절에서는 중앙정부와 서울특별시의 공공통계 자료들 중에서 사회복지 서비스 분야에 해당하는 지표들을 추출하여 정리한다⁹⁾. <표 4-7>은 각 지표들의 출처를 가로로 나타내고, 각 대상 집단을 세로로하여 해당 지표들을 정리하였다.

제 4 절 자치구 사회복지 행정실적 평가대상 및 평가항목 검토

현재 서울시 가정복지국에서는 매년 두차례씩 자치구의 사회복지 서비스 행정을 평가하기 위하여 구 행정실적 심사를 실시하고 있는데, 이 심사의 평가대상과 평가항목을 검토하므로써 현재 사회복지 서비스 평가체계와 방법의 문제점을 고려해 보고자 한다. 본 연구의 분야별 평가체계모형에 따라 다시 정리하면 <표 4-8>과 같다.¹⁰⁾

이 표의 평가대상과 평가항목은 앞의 제3장 2절에서 표(표 3-1에서 표 3-4)로 정리한 서울시의 사회복지 서비스 사업내용이나 본 연구의 '분야별 자치구 평가모형체계'에 비취볼 때 몇가지 문제점을 지닌다.

9) 보건사회부, 『보사통계연보』, 1994. 서울특별시, 『서울시 통계연보』, 1995.

통계청, 『한국의 사회지표』, 1992

10) 서울시 가정복지국, 내부자료. 1996.

<표 4-7> 사회복지 서비스 분야의 정부 통계지표

구분	보건복지부 ¹⁾	서울시 ²⁾	사회지표체계내 사회복지서비스부문 ^{3,4)}
재원	사회복지기금 조성액 사회복지기금 운용액		GNP대비 사회복지서비스 예산 정부예산대비 사회복지서비스 예산 사회보장예산대비 사회복지서비스 예산
일반	생활보호대상자 수 ;거택보호,시설보호,자활보호 생활보호자 지원금(공적부조) ;거택보호,시설보호, 교육비지원,직업훈련, 취로구호, 생업자금융자 사회복지시설 ;수, 수용인원 사회복지관 수 사회복지사 수 부랑인 시설 수	복지 정책대상자 수 ;일반, 생활보호자 생활보호대상자 수 ;거택·자활·시설보호 ;가구, 가구원 수 시설의 필요성과 필요전망 ;이용 횟수와 시간 ;시설 미이용 사유 ;유료시설의 회망요금 사회복지 시설 ;수, 수용인원	복지수용시설당 평균수용인원 시설별 평균 종사자 수
노인	노인복지시설 ;시설 수, 입소·퇴소자, 현재소자 수 노인건강진단 ;노인 수, 1차진단, 2차진단 노인 취업 ;회망자 수, 취업알선 수	노인복지시설 ;시설 수, 수용인원, 입소 ·퇴소자 수, 현재소자 수 노인정(구립, 사립) ;수, 이용인원	노인인구중 ;생활보호자 비율 ;치매노인 비율 시설입소 회망인구비율 노인시설 수 및 입소자 수, 현 수용자 수
장애 인	장애인 복지시설(장애종류별) ;장애인 수, 수용인원 장애인 복지시설 ;입소자·퇴소자 수, ;장애종별 현재수용자 수 장애인 보장구 교부실적 ;의수족, 보조기, 휠체어, 보청기, 흰지팡이	장애인 복지시설 ;입소·퇴소자 수 ;장애종별 현재수용자 수 장애인 보장구 교부실적 ;의수족, 보조기, 휠체어, 보청기, 흰지팡이	장애인 출현율 장애유형별 장애인 수 장애인 등록율 시설수용 장애인 비율 장애인 취업율 장애인 의무고용 준수율

* 표 계속

<표 4-7>의 계속

구분	보건복지부 ¹⁾	서울시 ²⁾	사회지표체계내 사회복지서비스부문 ³⁾
아동·청소년	소년소녀가장 세대 ;세대 수, 세대원 수, 재학별 아동복지시설 (영아원,육아시설,직업보도 시설,기타);수, 입소·퇴소자, 현재소자 수 아동상담소 ;수, 발생원인별 상담건수, 조치내용별 건수 요보호아동 수 ;기아,미아,미혼모아,가출아 ;시설보호, 위탁, 입양아 입양기관 및 입양아동 수 보육시설 ;수-국공립,민간,직장,가정 ;보육아동 수	소년소녀가장 세대 ;세대 수, 세대원 수, 재학별 아동복지시설 (영아원,육아시설,직업보도 시설,기타);수, 입소·퇴소자, 현재소자 수 아동상담소 ;수, 발생원인별 상담건 수, 조치내용별 건수 요보호아동 수 ;기아,미아,미혼모아,가출아 ;시설보호, 위탁, 입양아 입양기관 및 입양아동 수 보육시설 ;수-국공립,민간,직장,가정 ;보육아동 수	소년소녀가장 세대수 및 아동수 요보호아동 발생 수 보육시설 수 및 보육아동 현황 아동입양현황
여성·가정	여성회관-교육프로그램별 ;입소·퇴소·재소자 수 부녀상담 ;상담원·상담자 수 ;상담자조치결과별 건수 ;가출여성 수 ;부녀직업보도시설 수 및 입소·퇴소·재소자 수 모자보호시설 ;수, 입소·퇴소·재소자 수 ;가정 수, 부양자녀, 노령부양자의 수	여성회관-교육 프로그램별 ;입소·퇴소·재소자 수 부녀상담 ;상담원·상담자 수 ;상담자조치결과별 건수 ;가출여성 수 ;부녀직업보도시설 수 및 입소·퇴소·재소자 수 모자보호시설 ;수, 입소·퇴소·재소자 수 ;가정 수, 부양자녀, 노령부양자의 수	요보호여성 수 (미혼모,가출여성)

자료: 1)보건사회부, 『보사통계연보』, 1994

2)서울특별시, 『서울시 통계연보』, 1995

3)통계청, 『한국의 사회지표』, 1992. 한국보건사회연구원, 『한국의 사회복지 지표체계개편 연구(I), (II)』, 1995.

<표 4-8> 서울시의 사회복지 행정실적 평가대상 및 평가항목

분야	평가대상	평가항목
가정 복지 (노인, 아동)	<ul style="list-style-type: none"> · 검소한 예식추진 · 가정의계업소 지도단속 · 저소득 부자가정지원 · 노인복지 일반 · 서울가정도우미 업무추진 · 노인교실 운영 · 노인사회참여 활성화 대책 추진 · 노인교통수당·노령수당 지급 · 경노당운영 및 노인복지시설 관리 · 보육시설 확충 	<ul style="list-style-type: none"> · 자체계획 수립상태·이행실태, 무료예식장확충실적,동거부부 합동결혼 거행실적 · 자체계획 수립상태·이행실태, 지도단속실적, 무허가업소 단속실적 · 대상자 선정의 적법성, 전출입 및 자격변동에 따른 처리의 적정성 · 자체종합계획·이행실태,기관장의 관심도 · 자체운영계획수립, 도우미 선정관리 및 활동실적, 수혜대상노인 관리 및 서비스 내용, 전담요원 확보 등 · 지도점검 실시, 간판 등 정비실적 · 고령자 취업알선 실적, 공동작업장 운영활성화 계획 수립 및 시행 · 지급대상자 관리 및 지급실적, 방법 · 경노당 운영활성화 계획 및 확충실적, 시설 지도감독실시 · 확충실적, 행정동별 설치, 보육율(보육아동/보육대상아동), 학교·종교시설 부설 어린이 집 설치
여성	<ul style="list-style-type: none"> · 여성조직 육성 · 여성 자원봉사활동 · 환경교실 · 여성교양대학 및 부녀교실 운영 · 시민 알뜰장 운영 · 저소득 모자가정 육성 · 여성복지 상담소 · 자치구 특수사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 회의 간담회 연수 · 등록인원, 활동실적 · 환경강좌, 현장학습실시 · 강좌수 수강인원 · 운영회수, 고정장소, 학교알뜰장운영, 농산 물직거래 · 대상자 적법선정 및 지원 · 상담소 설치 및 상담실적 · 추진계획 및 추진여부
청소년	<ul style="list-style-type: none"> · 청소년 자립지원 기금 지원 · 소년소녀가장세대 보호지원 · 아동관련 각종 통계보고 · 청소년 어울마당운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 지원대상 선정의 적정성, 구 청소년위원회의 심의 및 회의개최,보고기일 준수여부 · 가정방문실적, 자원봉사활동실적, 후원금실적, 보고기일 준수여부 · 통계실적 정확성, 보고기일 준수 · 수련거리:횟수·종류, 운영방법:참가대상·인원·홍보 및 접수·보고기일
장애인	대상에서 제외됨	

자료: 서울시 가정복지국, 내부자료, 1996.

첫째, 노인과 아동분야가 가정복지분야에 합쳐져 있다. 기본적으로 노인의 복지 서비스와 아동보육 서비스는 내용이 매우 다르다. 아동보육의 경우 주로 보육시설과 프로그램이 중심이 되지만 노인복지는 시설수용, 시설이용, 사회참여 및 생활편의 서비스, 재가노인 복지사업 등 그 분야가 매우 다양하며 전문적인 서비스가 필요한 분야이다. 따라서 각 서비스의 전문성과 다양성을 평가할 수 있도록 지표가 설정되어야 할 것이다.

둘째, 장애인 분야의 평가는 현재 서비스 공급이 자치구 단위가 아니라 다섯 개의 지역단위로 이뤄지고 있어 자치구별 평가가 불가능하다. 장애인 복지 서비스를 자치구 단위로 실시하는 문제는 중앙정부의 장애인 정책, 자치구 재원여건, 자치구단위의 장애인 복지수용시설 설립의 타당성 등 여러가지와 관련돼 있으며, 본 연구와 관련하여 볼 때 장애인 분야는 평가수준과 별개로 수요와 공급 측면으로 구분하여 지표를 정리·개발할 필요는 있다고 판단된다.

셋째, 평가지표에 해당하는 평가항목에 있어서도 시민들의 사회복지 서비스에 대한 수요를 파악하는 지표, 정책기관의 공급실적을 나타내는 지표, 정책기관의 복지공급 능력을 나타내는 지표, 주민의 복지수준을 보여주는 지표와 같은 서로 다른 차원의 실태를 보여주는 지표들이 혼합되어 있다. 따라서 이들을 구분하여 체계화 할 필요가 있다.

넷째, 평가의 목적이 자치구의 복지서비스 수준을 평가하기 위한 것이 아니라 복지 서비스 행정실적을 평가하기 위한 것으로 본연구의 목적과는 약간 다르다. 그러나 이를 고려하더라도 평가 지표 개발의 목적이 먼저 세워진 이후에 그에 의거하여 정립된 평가 모형체계 내에서 체계적으로 지표가 개발된 것이 아니기 때문에 필요한 지표가 생략되어 있기도 하며 반면에 부적절한 지표가 포함되어 있기도 하였다. 예를 들면, 노인 복지일반에 대한 기관장의 관심도, 홍보 및 간부의 관심도, 시민알뜰장 운영, 환경 교실 등이다.

또한 각 분야의 평가대상과 평가항목에 있어 시설에의 수용과 이용, 전문가에

의한 복지서비스 공급량과 그 수준, 전문 서비스 프로그램 등 복지서비스 내용에
의 질적 수준에 대한 평가가 고려되지 않고 있다.

다섯째, 평가점수 부여방식이 “‘양호’, ‘보통’, ‘불량’”의 세가지로 일률적이며, 가
중치 부여방식도 강제배점방식으로 가중치 설정자의 원래 의도를 제대로 반영하
지 못할 우려가 있다.

제 5 장 평가지표의 개발

제 1 절 수요파악을 위한 지표체계 개발

제3장에서는 현재 서울시 및 각 자치구에서 실시하고 있는 사회복지 서비스 분야의 사업 및 『시정개발 3개년 계획』에서 제시하고 있는 사회복지 서비스 분야의 사업 내용을 검토하였다. 평가지표의 개발에 앞서서 현행의 정책을 먼저 분석한 이유는 앞서서도 밝힌 바와 같이 현재 실시하고 있거나 계획 중인 정책 내용의 파악이 선행되어야 그 정책에 필요한 정보를 제공할 수 있는 지표를 개발할 수 있기 때문이다. 예컨대, 현재 공급하고 있거나 또는 앞으로 공급 예정인 사회복지 서비스 사업들에는 어떤 것이 있는가가 먼저 분석되어야 어떤 부문이 수요에 대하여 공급이 이루어지고 있으며(또는 공급이 예정되고 있으며) 또는 어떤 부문은 수요가 존재하며 필요한 사업임에도 불구하고 공급되지 않고 있는지(또는 공급 계획이 수립되어 있지 않은지) 등이 파악될 것이다. 이러한 정보의 바탕 위에서 지표를 개발하여야 그 지표들이 정책에 실제로 이용될 수 있는 현실 적합성을 지닐 것이기 때문이다.

한편 4장에서는 기존의 연구서에서 제시된 지표 및 현행의 정부통계지표에서 사회복지 서비스 분야에 해당하는 지표 체계를 분석하였다. 이는 앞서서도 기술한 바와 같이 기존에 개발되어진 지표 체계를 분석한 후, 적절하게 취사선택하거나 수정 보완하는 것이 지금까지 축적된 연구 성과를 이용한다는 측면에서 효율적일 것이기 때문이다.

본 장에서는 3장과 4장의 연구성과를 바탕으로 하며, 2장에서 개발한 모형 체계에 따라서 실제의 지표들을 개발한다. 먼저 본 연구진이 잠정적인 지표를 개발한 다음에 전문가의 자문을 거쳐 수정하는 절차를 밟는다.

제1장에서 밝힌 바와 같이 본 연구에서 사회복지 서비스 분야의 지표를 개발하는 목적은 사회복지 서비스 분야에 대한 수요와 공급 정도를 파악하고 수요에 대응한 공급수준(즉 복지 수준)을 측정하는데 있다. 따라서, 제2절에서는 각각의 사회복지 서비스 사업에 대한 대상자별 수요를 파악할 수 있는 지표체계를 개발하고, 제3절에서는 공급의 규모를 파악할 수 있는 지표체계를 개발한다.

1. 수요지표 설정방법

사회복지 서비스 분야 수요지표의 의미는 사회복지 서비스 정책 대상자의 개별적이며 다양한 욕구(needs)를 정책수립에 의미있는 정보(즉 정책 지표)로 전환하기 위한 것이다. 즉 주민들의 구체적인 욕구를 정책 공여기관의 서비스 공급과 연결시켜 주도록 '개별적인 차원의 욕구'를 '사회적인 수요'로 전환하여 그 수요의 양과 종류(내용)를 측정할 수 있도록 하는 것이 수요지표 설정의 목적이다. 따라서 '개별적인 차원의 욕구'를 '사회적인 수요'로 전환함으로써 '정책별 수요'를 도출하는 과정이 사회복지 서비스 분야의 수요지표 개발과정이라고 할 수 있다.

수요지표는 사회복지에 대한 개별적인 욕구를 사회적인 수요로 체계화하여 정책 수립 및 집행에 기본이 되는 정책수요를 도출하는데 그 목적이 있다. 이를 위해서는 각 대상집단의 규모파악 뿐만 아니라 각 대상집단의 욕구의 내용을 분석함으로써 정책별 수요로 파악하고 수요지표화해야 한다.

대상집단의 규모 파악은 사회복지 서비스에 대한 정책별 수요를 파악하기 위한 전단계로서 이의 파악을 위해서는 먼저 정책대상집단의 범위를 정해야 하는데 이에 는 정책대상집단이 사회구조적 여건변화의 영향으로 어떻게 변화할 것인가가 반영되어 복지정책 수립의 기초적 자료로 사용할 수 있어야 한다. 이 대상집단의 규모는 일반대상규모와 정책대상규모로 구분할 수 있는데, 이 규모는 전수조사를 통한 총량 규모 파악에 의하여 실측치로 파악이 가능할 것이다. 다음 단계로 이 대상 집단에

대해 그 욕구의 내용을 분석하여 정책별 수요지표를 설정하는 것이 필요한데 이 정책별 수요의 내용은 표본조사를 통해 영역별로 전문적인 복지서비스를 공급할 수 있도록 그 수요규모가 추정될 수 있다.

(1) 대상자별 규모 파악

대상자별 규모 파악이란 전체 주민들 중에서 각 사회복지 서비스 분야별로 대상자의 규모를 추계하는 것을 말한다. 이 과정은 <표 5-1>에 요약한 것처럼 다시 ① 일반대상인구와 ②정책대상인구로 나누어 지는데 그 기준은 주로 소득수준에 따른 것이다. 이러한 경제적 기준에 따른 대상인구의 구분은 정책대상을 일반대상으로부터 식별하는 것 외에 정책대상 범위를 넓히거나, 사회경제적 여건변화로 정책대상 규모가 어떻게 달라질 것인가를 고려하여 정책수요의 규모를 예측하기 위한 것이기도 하다.

일반 대상자 규모에는 반드시 정책대상에 포함되지는 않더라도 각 분야의 범주에 포함되는 주민들의 규모가 포함된다. 이에 비하여 정책대상 규모는 일반 대상 집단 중에서 실제 사회복지 서비스 정책의 대상이 되는 주민들의 규모만을 지칭한다. 예컨대, 노인 분야의 경우 일반 대상자는 각 자치구 주민들 중에서 65세 이상인 주민 모두가 포함되는데 비하여, 정책 대상자에는 일반 대상자 중에서 ①저소득 노인, ②치매, 중풍, 만성병 및 와상 노인, ③독거 노인이 포함된다.

대상자별 규모 파악에서 정책 대상자 이외에 일반 대상자 규모를 추가로 파악하는 이유는 비록 현재에는 정책 대상에 포함되지 않고 있다고 하여도 향후의 사회경제적 여건 변화에 따라 정책 대상에 포함될 수 있기 때문이다. 가령 현재는 건강한 노인이라도 치매, 중풍 등의 노인병에 걸린 위험이 있으므로 이들은 잠재적으로 정책 대상 집단에 속한다고 할 수 있다. 또한 현재에는 경제 사정이 어렵거나(저소득 노인), 건강 상태가 안 좋거나(치매, 중풍, 만성병 및 와상 노인), 돌볼 친지가 없는 경우(독거 노인) 등의 소위 '요보호 인구' 위주로 공공기관이 정책적인 간여를 하고

있으나, 앞으로는 노인복지가 중요한 사회 문제로 대두됨에 따라, 일반 노인에 대한 사회복지 서비스 정책이 점점 더 중요하게 될 것이다. 따라서, '현재의 정책에 대한 수요'만이 아닌 '미래의 정책에 대한 수요'를 파악한다는 의미에서 일반 대상자 규모도 함께 파악하는 것이다.

한편 정책 대상자 규모(즉 요보호 인구)를 파악할 때에는 정책 대상에 해당하는 이유가 경제적인 이유 때문인지(예. 저소득 노인) 아니면 경제외적인 개인의 특성 때문인지(예. 치매, 중풍, 만성병 및 외상 노인, 독거 노인)에 따라 다시 나누어 질 수 있다.

(2) 정책별 수요

사회복지 서비스의 대상자별 규모가 파악된 다음 단계의 일은 각 사회복지 서비스 정책 대상자의 다양한 욕구들 중에서 각 사회복지 서비스의 '정책별 수요'를 가려내어 그 규모를 파악해 내는 것이다. 사회복지 서비스의 정책 대상자 집단에 포함된 개인들 사이에서도 각자가 필요로 하는 서비스나 복지욕구는 다양할 것이다. 따라서 이들 다양한 욕구를 수용하여 적절한 서비스를 공급하기 위해서는 다양한 복지 욕구들을 각 정책별 수요(또는 사업별 수요)로 전환하여 파악하여야 할 것이다.

사회복지 서비스 대상집단의 다양한 욕구 내용을 정책별 수요로 전환해 주는 지표를 개발할 때 중요하게 고려해야 할 점은 정책별 수요 지표가 정책대상자의 욕구를 파악할 수 있어야 하며 동시에 서비스 공여기관의 서비스 공급과 연계될 수 있어야 한다는 것이다. 다시 말해 '정책별 수요지표'는 정책대상자의 다양한 욕구를 알 수 있도록 해야 할 뿐만 아니라 각 정책별 서비스 공급의 내용 및 규모에 대응하여 수요의 내용과 규모를 나타낼 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 것이 가능해야만 이 정책별 수요가 정책별 공급과 결합하여 복지 수준을 보여주며, 또한 정책 수립에 활용될 수 있을 것이기 때문이다.

정책별 수요가 갖추어야 할 이상의 조건을 고려하여 정책별 수요 지표를 설정하

는 방법을 노인분야의 경우를 예로하여 살펴보자.

정책별 수요지표는 노인의 경우, 정책대상 노인이 저소득층인지 또 질병이 있는지 혹은 독거노인인지 그 상태에 따라 필요로하는 서비스의 내용이 달라지는데 이것은 공급측면에서 보면 ①시설 복지, ②시설 이용, ③재가 복지로 나누어 볼 수 있다. '시설 복지'는 사회 복지관 등의 복지시설에 입소하여 서비스를 제공받는 수요를 나타내며(예. 양로원 입원 희망 노인수) '시설 이용'은 복지 시설에 입원하지는 않으나, 복지 시설이 제공하는 각종의 시설과 서비스를 이용하려는 수요(예. 노인 전문 병원 이용 희망 노인수)를 나타낸다. '재가복지'는 수요자가 시설을 방문하는 것이 아닌, 서비스 공급측이 수요자의 집에 방문하여 제공하는 서비스의 수요를 말한다(예. 가정도우미 서비스 대상 노인 수).

이러한 '재가복지'는 '시설이용 서비스'와는 달리 사회복지의 원리가 점차 선별주의(selectivism)에서 보편주의로 확대되고, 시설보호의 문제점으로 지적되는 사회통합의 곤란과 시설수용에 따른 사회적 비용 증가를 해결하기 위하여, 또한 고령화로 인한 가족부양에 대한 지원체제를 마련하기 위하여 그 필요성이 높아지고 있는 부분이다.¹⁾

이러한 정책별 수요를 지표화할 때에는 그 수요를 절대 규모로 나타냈을 뿐만 아니라 정책대상자 전체 인구 수에 대한 특정 정책의 수요자 수를 대비한 상대적 규모(즉 비율)로도 제시하였다.

$$(\text{정책별 수요}) \text{ 비율지표} = \frac{(\text{특정 정책에 대한}) \text{ 수요자 수}}{\text{정책대상집단 수}}$$

가령 양로원 입소 희망 수요의 경우 그 절대규모 뿐만 아니라 전체 노인 인구 중에서 양로원 입소희망노인의 비율도 아울러 제시하였다. 이와 같이 특정 정책에 대

1)서울특별시, 『노령인구를 위한 재가서비스 확대방안』, 서울시정개발연구원, 1995 PP.20-22

한 수요를 절대 규모뿐만 아니라 상대 규모로도 보여주므로써, 그 수요의 수준을 비교평가할 수 있게 해 주는데 이러한 개발원리로 설정된 정책별 수요지표는 다음과 같은 장점들을 지니고 있다.

첫째, 수요지표들은 그 자체로서 수요량 혹은 수요의 규모를 측정하여 그 수준을 보여주므로써 각 정책들간에 우선순위를 결정할 수 있고 또 각 자치구별로 수요의 수준을 비교·평가하는데도 사용될 수 있다. 예를 들면 자치구 내에서 여러 복지 수요들을 비교·평가하여 수요규모가 큰 것을 우선적으로 공급한다든가, 아니면 타 자치구와 비교해 특정 항목의 복지수요가 많을 경우 시로부터의 지원금을 더 요청하는 등 정책수립의 기본적인 자료로 직접 사용될 수 있다.

둘째, 주민의 수요를 정책기관의 복지서비스 공급과 결합할 수 있게 한다. 즉 다양한 종류의 복지수요를 정책의 대상으로 구체화하여 '정책별 수요'로 전환하고 이 정책별 수요에 대해 수요지표를 설정하므로써 정책기관이 공급하는 복지서비스가 수요량과 수요의 내용에 얼마나 적절히 대응하고 있는지 그 수준을 평가할 수 있게 된다.

셋째, 정책별 수요는 복지정책의 대상을 구체화, 체계화하여 정책수행에 직접 활용할 수 있다. 정책별 수요의 지표에 대응하여 각 정책기관의 공급능력과 공급실적(량)을 평가하므로써 복지정책별로 또는 자치구별로 복지의 수준을 비교 평가할 수 있다. 또한 일선 행정기관에서는 이 지표에 근거하여 체계적으로 복지수요와 공급능력 및 공급실적을 평가하므로써 효율적인 복지정책이 실행가능하다. 단 자치구별로 복지수요와 공급수준을 비교할 경우에는 비율지표의 분모인 정책대상집단의 범위가 적절히 설정되어야 할 것이다.²⁾

지금까지 설명한 수요지표 개발 원리에 따른 수요지표 개발 체계를 표로 제시하면 <표 5-1>과 같다.³⁾

2) 예를 들면 비율지표의 분모를 자치구 전체노인 수, 자치구 저소득노인 수 등으로 적절히 구분하여 사용해야 할 것이다. 이와같은 방법은 공급의 비율지표와 자치구별 공급수준평가(제 7장)에도 적용할 수 있다.

3) 단, 정책별 수요 중에서 '재가복지'는 노인과 장애인의 경우에만 지표로 설정하였

<표 5-1> 복지수요지표 개발 체계

구분	규모 및 비율 측정
대상 인구	일반대상인구 정책대상인구(=요보호 인구)
정책별 수요	시설복지 시설 이용 재가복지

2. 대상자별 수요지표

복지수요지표들은 대상집단별로 노인, 장애인, 아동·청소년, 여성·가정으로 나누어 개발하였다. 이하에서는 각 대상집단별로 기존 연구들을 참조하여 본 연구진이 개발한 수요 지표에 대하여 그 내용과 설정 이유를 간략히 설명한다.

(1) 노인의 사회복지 수요지표

현재 우리나라는 65세이상 생활보호대상(=저소득) 노인을 사회복지 서비스의 정책 대상으로 하고 있다(특정 정책 목적에 따라서는 60세이상을 대상으로 하기도 한다). 그러나 앞으로 우리 사회가 고령화 사회로 진입하게 됨에 따라 노인의 절대적 숫자 및 상대적인 비율이 증가할 것으로 예측되며 이에 따라 노인에 대한 사회복지 서비스도 현재와 같이 경제적으로 어려운 계층의 노인 중심에서 전체 노인을 대상으로 하는 정책으로 확장될 전망이다. 따라서, 노인에 대한 사회복지 수요지표는 ①일반

다. 그 이유는 아동·청소년과 여성·가정의 경우 재가복지서비스가 별로 없으며 시설 이용 서비스가 대부분이기 때문이다.

노인의 규모 측정, ②정책 대상 노인 규모 측정, ③정책별 수요로 구분하여 설정할 필요가 있다.

① 일반 노인의 규모

일반 노인의 규모는 노인 복지정책에 대한 잠재적 수요를 파악할 수 있게 해주며, 정책별 수요에 대응해 복지시설투자나 공급계획 수립시 기본적인 기준이 된다. 이에는 다음의 지표들이 포함된다.

- 65세 이상 노인 인구 수; 전체인구 중 65세이상 노인 비율

② 정책 대상 규모

노인이 필요로 하는 사회 복지 서비스 욕구는 노인의 사회적·신체적 특성상 질병에 대한 치료욕구와 노령화에 따른 보호욕구로 나눌 수 있다. 질병치료 욕구는 노인성 질병이나 치매, 중풍에 대한 것이 대표적이며 보호욕구는 만성병이나 외상에 따른 일상생활에서의 거동 불편에 대한 도움이다.

이러한 의료 및 보호 서비스에 대한 욕구는 저소득층 뿐만 아니라 일반노인들에 대해서도 조사 측정할 필요가 있는데 그 이유는 첫째, 노령인구 증가와 복지서비스의 보편성 증대요구(삶의 질 향상)로 의료 및 보호 서비스가 일부 저소득층의 생활 보호대상 노인에 대한 것을 넘어서 보편화되기 때문이며, 둘째는 유급 가정도우미나 유급 방문간호사 및 간병인의 수요파악이 복지서비스 정책수립의 기초적 자료로 필수적이기 때문이다. 따라서 노인복지정책은 기본적으로 노인의 의료 및 보호욕구를 정책대상으로 하며 그의 취업이나 사회참여는 정책별 수요에서 지표화한다.

노인의 의료 및 보호 수요는 대표적인 노인성 질병인 치매노인, 중풍노인, 만성병 및 외상노인에 대해 각 질병노인의 수와 전체노인 중 그 질병을 앓는 노인의 비율을 파악하는 것으로 설정된다. 이 수요측 규모와 비율은 양로원이나 노인병원의 시설공급을 위한 수요예측의 기초자료로 사용되며, 가정도우미와 방문간호사의 잠재

적 수요규모 예측자료로 사용될 수 있다.⁴⁾

일반노인

- 치매노인 수; 전체노인 중 치매노인의 비율
- 중풍노인 수; 전체노인 중 중풍노인의 비율
- 만성병 및 와상노인 수;
전체노인 중 만성병 및 와상노인 비율
- 독거 및 노인 일세대가구 수;
전체노인 중 독거 및 노인 일세대 가구 비율

저소득 노인:

- 생활보호대상 노인 총수; 전체노인 중 생활보호대상 노인 비율
- 치매노인 수; 저소득 노인 중 치매노인의 비율
- 중풍노인 수; 저소득 노인 중 중풍노인의 비율
- 만성병 및 와상노인 수; 저소득 노인 중 만성병 및 와상노인 비율
- 독거 및 노인 일세대가구 수; 저소득 노인 중 독거 및 노인 일세대가구 비율

③ 정책별 수요

앞에서도 기술한 바와 같이 정책별 수요는 서비스의 공급과 연계됨으로써 구체적인 정책수립과 집행에서 자료로 이용될 수 있도록 설정되어야 하며 동시에 다양한 노인의 복지욕구를 체계적으로 파악할 수 있어야 한다. 현재 노인 분야의 사회복지 서비스의 공급은 노인종합복지관과 사회 복지관을 통해 실시되고 있는데, 복지시설의 수용과 이용에 대한 수요 규모를 파악하는 것이 정책별 수요의 파악에서 중심내용이 된다. 이때 정책별 수요지표의 가장 문제점은 수요를 공급과 연계하여 다양한

4) 서울특별시, 『노령인구를 위한 재가서비스 확대방안』, 서울시정개발연구원, 1995

복지욕구를 체계화 하는 것이며, 노인복지의 전문성을 살릴 수 있도록 지표항목을 설정하는 것이다.

한편, 앞으로의 노인에 대한 사회복지 서비스에 대해서는 재가복지의 비중이 점차 늘어날 전망이다. 이하에서는 시설복지, 시설이용, 재가복지로 나누어 각각의 수요지표에 대하여 논의한다.

(가) 시설복지

노인의 복지 수용시설은 노인의 질병 및 보호 욕구에 대한 시설로서 요양원, 양로원, 노인의 집(group home)이 있다. 요양원은 질병치료를 위한 것이며, 양로원과 노인의 집은 노인의 보호와 수용을 위한 것이다.

노인의 시설복지에 대한 수요지표들은 다음과 같이 설정하였다.

- 요양원 입원희망 노인 수; 전체노인 중 요양원 입원희망 노인 비율
- 양로원 입원희망 노인 수; 전체노인 중 양로원 입원희망 노인 비율
- 노인의 집 입소희망 노인 수; 전체노인 중 노인의 집 입소희망 비율

(나) 시설 이용

시설 이용에 해당하는 정책별 수요는 다시 의료 수요에 대한 것, 취업 수요에 대한 것, 및 여가 및 생활 편의 수요에 대한 것으로 나누어진다. 이하에서는 각각에 대한 지표 설정에 대하여 논의한다.

(ㄱ) 의료 수요

의료 이용시설 서비스로는 현재 각 자치구의 보건소에서 실시되고 있는 건강진단이 대표적인 것이며, 치매센터는 현재 서울시에서 치매의 치료를 목적으로 건립을 계획 중인 이용 시설이다. 한편, 서울시는 현재 노인전문병원의 설립을 계획 중이므로 이에 대한 수요도 파악할 필요가 있다고 하겠다. 이상의 논의에 따라 의료수요

에 대한 수요지표들은 다음과 같이 설정하였다.

- 노인전문병원 이용희망 노인 수;
전체노인 중 노인전문병원 이용희망 노인 수
- 건강진단서비스 이용희망 노인 수;
전체노인 중 건강진단서비스 이용희망 노인 비율
- 치매센터 이용희망노인 수;
전체노인 중 치매센터 이용희망 노인 비율

(4) 취업 수요

노인의 취업 욕구는 평균수명 연장과 조기퇴직제도의 도입, 의료시설 발달 등으로 노인 연령에서도 일할 능력과 의사가 있는 노인 수가 증가함에 따라 더 커질 것으로 예상된다. 건강상 혹은 경제적으로 문제가 없는 일반노인의 경우, 여가나 사회참여 등 삶의 질 차원에서 취업을 원하는 것으로 볼 수 있으므로 경제적 차원이나 장기적인 복지정책 차원에서 고려되어야 하겠지만, 저소득 노인의 경우, 취업은 생계유지를 위한 욕구이므로 최우선의 사회복지 서비스 정책대상이 되어야 할 것이다. 따라서 저소득 노인과 일반노인의 구직 여부를 구분하여 파악함으로써 구체적인 정책수립이 가능하다. 한편, 현재 노인의 취업과 관련하여 제공되고 있는 시설이용 서비스에는 취업알선센터와 노인공동작업장이 있다.

- 구직노인 수(일반, 저소득);
전체노인 중 구직 노인 비율
- 시간제 근로 희망노인 수;
전체노인 중 시간제근로 희망노인 비율
- 취업알선센터 이용희망 노인 수;
전체노인 중 취업알선센터 이용희망 노인 비율
- 노인공동작업장 이용희망 노인 수;

전체노인 중 노인공동작업장 이용희망 노인 비율

(ㄷ) 여가 및 생활편의 수요

노인의 사회적인 소외감과 고독을 해소하고 늘어난 여가시간을 건강하게 활용할 수 있도록 하기 위해서는 사회참여 활동을 통한 여가 시간의 활용이 필요하다. 노인의 사회참여를 위해 제공되는 서비스에는 노인교실이나 노인복지관의 여가 프로그램을 이용하는 것과 교통이나 방법 등의 자원봉사활동 활용 등이 있다.

한편 노인들의 생활편의를 위하여 제공되고 있거나 계획 중인 서비스에는 경로식당 운영, 도시락 배달, 셔틀버스 운영 등이 있다. 여가 활용 및 생활 편의 수요에 대한 지표들은 다음과 같이 설정하였다.

- 노인 종합복지관 이용희망 노인 수;
전체노인 중 노인 종합복지관 이용희망 비율
- 경로당(노인정) 및 노인교실 희망노인 수;
전체노인 중 경로당 및 노인교실 이용희망 비율
- 탁노소(주간 및 단기 보호소) 이용희망 노인 수;
전체노인 중 탁노소 이용희망 노인 비율
- 경로식당·도시락 배달 희망노인 수;
전체노인 중 경로식당 및 도시락배달 희망 비율
- 이동 복지관 이용희망 노인 수;
전체노인 중 이동 복지관 이용희망 비율
- 노인 셔틀버스 이용 희망노인 수;
전체노인 중 셔틀버스 이용희망 비율
- 자원봉사 희망노인 수; 전체노인 중 자원 봉사 희망 비율

(다) 재가복지수요

노인의 재가복지 수요는 노인의 의료욕구가 기본적으로 노령화에 의한 것이므로 질병의 치료뿐 아니라 지속적으로 보호가 따라야 한다는 데 기인한다. 이런 보호욕구에 대한 서비스는 복지시설에 입원·수용하는 것 외에 노인복지관의 서비스 프로그램을 이용하거나 가정도우미나 방문간호사의 서비스를 받을 수 있다. 특히 대부분의 노인이 몇 개씩의 질병은 갖고 있는데 문제되는 것은 노인의 질병이 만성병이고 거동이 불편한 경우 가정에서 계속 돌보아 줄 보호자가 필요하며, 또 보호자가 있더라도 유료의 간병인이나 가정도우미 또는 방문간호사의 서비스를 받고 싶어 한다는 점이다.

이외에도 노인복지시설의 수용과 서비스 이용은 앞에서 언급한 이유⁵⁾ 등으로 재가복지체도로 발전되어야 한다는 것이 기본방향인데, 현재 서울시에서 실시중인 생활보호노인 대상의 무료 가정도우미의 수요 뿐만 아니라 유료나 잠재적인 가정도우미 수요도 조사하므로써 이 정책의 수요를 알아볼 수 있다.

따라서 재가복지 수요는 가정도우미와 방문간호사에 대해 유료와 무료로 그 수요를 측정할 수 있는데, 무료는 현재 생활보호대상노인에 대해 실시되고 있으므로 공급실적과 결합하여 그 수준을 평가할 수 있다.

- 가정도우미 수요자 수; 전체노인 중 가정도우미 수요자 비율
- 방문간호사 수요자 수; 전체노인 중 방문간호사 수요자 비율

이상에서 살펴본 노인에 대한 정책별 수요는 ①복지서비스의 공급측면에서 노인 종합복지관, 양로원, 요양원, 노인전문병원이나 치매센터 등 시설의 공급계획과 가정도우미제도와 방문간호사제도의 실시 및 확대 등의 정책결정과 직결되며 ②공급량 및 공급능력과 결합하여 복지수준 평가와 정책결정의 중요한 지표로 사용될 수 있다.

5) 제5장 2절의 주 2) 참조

(2) 장애인의 사회복지 수요지표

장애인에 대한 사회복지 서비스 정책을 수립하기 위해서는 수요의 규모를 장애유형별로, 소득수준별로, 또한 성인과 아동으로 구분하여 조사하는 것이 필요한데, 이는 이러한 구분에 따라서 그 특성별로 필요로 하는 복지수요의 내용이 다르며, 노인이나 아동·청소년과는 달리 전문성 있는 서비스의 공급이 매우 중요하기 때문이다.⁶⁾ 이하에서는 장애인의 복지 수요를 ①일반장애인의 규모 측정, ②정책대상 규모, ③정책별 수요로 구분하여 지표를 설정한다.

① 일반 장애인의 규모

일반 장애인의 복지수요에서는 장애인의 총수는 물론이고, 연령계층에 따른 장애인의 숫자와 장애유형별로 그 규모를 파악하는 것이 필요하다. 이는 장애유형에 따라 또는 성인인지 아동인지에 따라 필요로 하는 욕구의 종류가 다르며 이에 대응한 장애인 시설이나 서비스의 공급량과 내용이 달라지기 때문이다. 가령, 장애 아동이나 청소년의 경우 조기특수교육을 통해 의료적 재활이 행해져야 한다.

- 장애인 총수; 전체인구 중 장애인 비율
- 장애유형별 장애인(성인) 수; 전체장애인 중 장애유형별 장애인 비율
- 장애유형별 장애아동 수; 전체장애인 중 장애유형별 장애아동 비율

② 정책대상 규모

정책대상 장애인의 규모는 첫째, 소득수준에 따라 일반장애인과 저소득 장애인으로 구분하여 그 규모가 측정되어야 하는데 이는 저소득 장애인은 장애문제에 경제적 문제가 겹쳐있는 상태여서 복지정책의 중점대상일 뿐 아니라 정책기관의 입장에서 볼 때 장애인 복지시설공급 계획시 고려해야 하는 기본적인 규모이므로 장애유

6) 전용호, 『장애인 복지론』, 학문사, 1994

형별로 구별하여 파악할 필요가 있기 때문이다.

두번째로 정책대상자 중 중증장애인은 저증장애인과 구별하여 자활에 도움을 주어야 한다.

- 저소득 장애인 수;
전체장애인 중 저소득 또는 생활보호대상 장애인 비율
- 장애유형별 저소득 장애인(성인) 수;
전체장애인 중 장애유형별 저소득 장애인 비율
- 장애유형별 저소득가정의 장애아동 수;
전체장애인 중 장애유형별 저소득가정의 장애아동 비율
- 장애유형별 중증장애인 수;
전체장애인 중 장애유형별 중증 장애인 비율

③ 정책별 수요

장애인을 위한 사회복지 서비스 정책의 중요 목적 중의 하나가 사회적 통합을 이루는 것이라고 할 때, 이를 위한 가장 기본적인 접근방법은 재활서비스의 실시라고 할 수 있다. 일반적으로 장애인의 재활서비스는 의료재활, 교육재활, 직업재활의 세 부문으로 나누어진다.⁷⁾ 이러한 세 부문으로 재활서비스를 분류하는 근거는 장애인의 장애극복 과정에 필요한 욕구와 이를 위한 여러 가지 시설과 교육조건을 체계적으로 분석하고 복지서비스 공급의 전문성을 살리기 위한 것으로, 이러한 분류 방식을 본 연구의 수요 지표개발에도 적용하여 장애인의 욕구내용을 의료재활, 교육재활, 직업재활의 세 부문으로 나누어 지표화하기로 한다.

장애인의 정책별 수요는 장애유형별 장애인 수를 고려하여 공급해야 할 시설이나 서비스의량을 예측하는데 기초적인 정책자료로 활용할 수 있다. 예컨대, 의료재활의 경우를 보면, 전체적으로 장애인의 규모나 지역별 분포를 파악함으로써 재활병원

7) 전용호, 『장애인 복지론』, 학문사, 1994

이나 장애인 종합복지관의 수와 배치에 대한 시설과 인력의 투자를 결정할 수 있으며 장애 종류별로 측정된 장애인 수에 근거하여 농아원, 청음회관, 언어치료실 등 장애인의 이용시설에 대한 서비스 규모와 내용을 체계화 할 수 있다.

현재 서울시의 장애인 시설들은 생활보호자나 일반장애인이나 구별없이 모든 장애인을 대상으로 하고 있으며⁸⁾ 생활보호자에 대해서는 장애인이 있을 경우 가정도우미나 방문간호사의 서비스가 공급되고 있는데 이들은 전체 장애인 규모에 비해 매우 작은 비중이다.

이상에서 논의한 바와 같이 장애인의 재활서비스 욕구는 복지시설과 재가복지에 대한 수요로 연결되므로 (가)시설복지 (나)시설이용 (다)재가복지수요로 구분한 다음 (나)시설이용에 대하여 (ㄱ)의료재활 (ㄴ)직업재활 (ㄷ)사회 및 심리재활로 구분하여 지표화한다. 이 정책별 수요지표들은 공급량과 공급능력지표와 연결하므로써 장애인정책의 수립과 평가에 활용할 수 있다.

(가) 시설복지

시설복지는 생활보호대상자와 무의탁장애인을 시설에 수용하여 보호하는 것으로 현재는 일반장애인이 유료로 이용 할만한 전문수용시설은 없는 상태이다. 따라서 일차적으로는 저소득층 대상으로 수요를 파악할 필요가 있으며 앞으로는 일반 장애인을 위한 유료시설의 공급이 이루어지리라는 예측에 따라 일반장애인에 대한 수요 파악도 필요하다고 하겠다.

이상의 논의에 따라 시설복지에 관한 수요지표를 설정하면 다음과 같다.

- 재활원(수용치료) 수요;
전체장애인 중 재활원 수요자 비율
- 중증장애인 및 지체장애인 수용시설 수요;

8) 서울시, 『사회복지시설 현황』, 1995.5

전체장애인 중 중증장애인 및 지체장애인 수용시설 수요자 비율

- 저중장애인 요양원 수요;
전체장애인 중 저중장애인 요양원 수요자 비율
- 농아원 수요;
전체장애인 중 농아원 수요자 비율
- 맹인대리원(맹아원) 수요;
전체장애인 중 맹인대리원 수요자 비율
- 장애인 직업재활원 수용시설 수요;
전체장애인 중 직업재활원 수용시설 수요자 비율
- 공동생활가정(group home) 수요;
전체장애인 중 공동생활가정 수요자 비율
- 주간 및 단기보호시설 수요;
전체장애인 중 주간 및 단기보호시설 수요자 비율
- 저소득 장애아동 수용시설 수요;
전체장애아동 중 저소득 장애아동 수용시설 수요자 비율
- 무주택 장애인 수;
전체장애인 중 무주택 장애인 비율

(나) 시설이용

(ㄱ) 의료재활

장애인의 의료욕구는 재활치료의 첫단계이며 가장 중심이되므로 의료재활 대상자의 규모를 파악함으로써 장애인에 대한 복지정책수립의 기본적 방향을 설정할 수 있다. 대상자의 전체적인 규모와 분포를 파악함으로써 장애인 복지전문시설에 대한 투자계획을 수립 결정하고, 장애유형별 규모를 통해 장애인이 이용할 수 있는 시설 서비스와 재가복지의 공급규모를 파악할 수 있다. 의료재활에 관한 수요지표는 다음

과 같다.

- 재활병(의)원 수요; 전체장애인 중 재활병(의)원 수요자 비율
- 의료재활 수요; 전체장애인 중 의료재활 수요자 비율
- 보장구지급 수요; 전체장애인 중 보장구지급 수요자 비율
- 장애아클리닉 수요; 전체장애인 중 장애아 클리닉 수요자 비율

(ㄴ) 직업재활

직업재활에 대한 수요 지표로는 아래와 같은 지표들을 설정하였다.

- 보호작업장 수요; 전체장애인 중 보호작업장 수요자 비율
- 직업훈련 및 직업교육 수요;
전체장애인 중 직업훈련 및 직업교육 수요자 비율
- 직업알선 및 소개 수요;
전체장애인 중 직업알선 및 소개 수요자 비율
- 구직장애인 수; 전체장애인 중 구직장애인 비율

(ㄷ) 사회 및 심리재활

장애인의 교육재활은 의료재활 치료시 심리적 치료나 사회적 재활치료와 함께 실시되며 장애아동의 경우 조기교육 대상자를 파악하여 이들에 대해 적절한 조기치료와 교육을 실시하는것이 중요하다. 또한 최근들어 장애발생 원인이 교통사고나 산업재해 등 출생 후 장애가 늘어나고 있는데 이들에 대해서는 선천적 장애인에 비하여 심리적 사회적 재활을 위한 교육이 더 중요하다고 하겠다.9)

이상의 논의에 따라 사회 및 심리재활에 관한 수요지표를 설정하면 다음과 같다.

- 조기교육 수요; 전체장애인 중 조기교육 수요자 비율

9)전용호, 『장애인 복지론』, 학문사 1994

- 심리재활 프로그램 수요;
전체장애인 중 심리재활 프로그램 수요자 비율
- 사회적응 프로그램 수요;
전체장애인 중 사회적응 프로그램 수요자 비율
- 체육관 수요; 전체장애인 중 체육관 수요자 비율
- 점자도서관; 전체장애인 중 점자도서관 수요자 비율

(ㄹ) 생활편의¹⁰⁾

- 서비스알선 프로그램 수요;
전체장애인 중 서비스알선 프로그램 수요자 비율
- 장애인가정 아동보육 수요;
전체장애인 중 장애인가정 아동보육 수요자 비율
- 순회재활서비스센터 이용수요;
전체장애인 중 순회재활서비스센터 이용수요자비율

(다) 재가복지

경제적인 문제가 없는 일반장애인의 경우에는 유료의 재가복지 서비스를 통해 가정도우미나 방문간호사의 서비스를 받을 수 있도록 하는 것이 필요할 것이며 유료의 수용시설과 이용시설도 필요할 것이다. 아직은 유료 복지시설과 재가서비스가 활성화되어 있지 않은 실정이나 앞으로는 이러한 서비스의 수요가 활성화될 것으로 예상된다.

경제적 어려움이 없는 일반 장애인 중에서 특별히 재가복지 서비스가 필요한 장애인으로는 정신박약과 지체부자유 및 중증장애인을 들 수 있다. 이들은 시설에 수용되지 않을 경우 가족의 도움을 받아야 하는데, 장애인이 있는 가정에 대해 간병인

10) 공공시설의 장애인 편의시설과 장치의 수요

이나 가정도우미 혹은 방문간호사의 유료 봉사는 시설수용을 보완할 뿐 아니라 장애인과 그 가족의 서비스를 체계적으로 보완하는 장점이 있어서 매우 중요한 부분이라고 하겠다.

이상의 논의에 따라 사회 및 심리재활에 관한 수요지표를 설정하면 다음과 같다.

- 가정도우미 수요자 수; 전체장애인 중 가정도우미 수요자 비율
- 방문간호사 수요자 수; 전체장애인 중 방문간호사 수요자 비율
- 방문간병인 수요자 수; 전체장애인 중 방문간병인 수요자 비율
- 재가장애인 수; 전체장애인 중 재가장애인 비율

(3) 아동·청소년의 사회복지 수요

아동과 청소년의 사회복지수요는 요보호 대상과 일반 아동·청소년으로 구분하여 그 규모를 측정한다. 특히, 일반 아동·청소년에 대해서는 활동상태별로 그 규모를 파악하므로써 정책별 수요의 잠재적 대상자를 예측할 수 있도록 한다.

요보호 아동·청소년에는 고아, 미아, 기아, 가출자가 포함되는데 이들 중 취업이 안된 아동의 경우 시설에 수용되어 있지 않으면 부랑자 상태로 떠돌게 되어 그 규모 파악이 어려운 실정이다. 이외에도 소년소녀가장세대와 결식아동 및 저소득 가정의 아동·청소년이 요보호 대상자에 포함된다.

일반 아동과 청소년의 사회복지 욕구는 주로 여가와 문화시설에 대한 것이며 근로청소년이나 무직 혹은 중퇴자의 경우 직업교육에 대한 욕구가 있다고 볼 수 있다. 따라서 일반 아동·청소년은 활동상태별로 규모를 파악하여 정책별 수요지표로 평가할 수 있다.

또한 이제까지는 요보호아동이 사회복지 서비스의 주요대상이었으나 여성의 경제활동참가 증대와 핵가족화의 진전으로 아동의 보육이 중요한 사회 복지정책의 대상으로 되고 있다. 6세이하 아동과 7-9세 초등학교 아동의 방과후 보육서비스는 아동

뿐만 아니라 여성의 중요한 복지욕구이기도 하다. 따라서 본 연구에서는 아동과 여성의 보육 서비스를 아동복지분야에서 지표화하기로 한다.

① 일반 규모

- 아동·청소년의 수; 총 인구 중 아동·청소년의 수

② 정책대상 규모

정책대상은 요보호대상과 일반 복지대상으로 구분하여 측정한다. 요보호아동은 고아, 미아, 기아, 가출 아동·청소년과 소년소녀가장, 저소득가정의 아동이며 일반아동은 활동상태에 따라 보육·보호대상아동, 학업, 취업, 미취학 혹은 무직인 아동·청소년으로 구분하여 규모를 측정한다. 이때 부랑상태의 요보호 아동·청소년들에 대해서는 규모 파악이 안되므로 표본조사를 통한 규모 추정 방법이 있다.

활동상태별로 0-6세의 보육대상아동의 규모는 저소득가정의 경우 정부나 서울시가 무료로 공급해야 할 어린이 집의 규모를 예측하기 위함이며, 일반가정의 0-6세 보육대상아동은 잠재적인 탁아시설의 수요가 되는데 이 아동들의 어머니가 취업모인 경우 직접적인 탁아수요가 된다. 또 7-9세의 초등학교 취학아동의 방과후 여가 및 문화에 대한 수요 및 보호를 위한 수요도 파악될 필요가 있는데 이러한 아동의 보육과 보호에 대한 욕구는 아동뿐 아니라 여성의 욕구이기도 한데 여기에서는 아동분야로 분류하여 지표화 한다.¹¹⁾

또한 시설외소 아동·청소년의 수도 측정하여 잠재적인 보호대상자로 포함하며, 경제적인 문제가 없는 일반가계의 아동·청소년의 규모는 여가 및 문화시설에 대한 기본수요를 나타낸다. 따라서 다음과 같이 아동·청소년의 복지수요의 규모측정치표를 설정하였다.

11) 모든 연령은 만 나이로 한다.

(㉠) 요보호 아동·청소년 수

- 고아, 미아, 기아, 가출 아동·청소년 수;
전체 아동·청소년 중 고아, 미아, 기아, 가출 아동·청소년 비율
- 소년소녀가장세대 아동·청소년 수;
전체 아동·청소년 중 소년소녀가장세대 아동·청소년 비율
- 저소득가정 아동·청소년 수;
전체 아동·청소년 중 저소득가정 아동·청소년 비율
- 보육대상 요보호아동(0-6세, 7-9세) 수;
전체 아동·청소년 중 보육대상 요보호(0-6, 7-9세) 아동 비율
- 시설퇴소 아동·청소년 수;
전체 아동·청소년 중 시설퇴소 아동·청소년 비율

(㉡) 일반 아동·청소년 수

- 보육대상아동(0-6세) 수; 전체 아동·청소년 중 보육대상아동 비율
- 보호대상아동(7-9세) 수; 전체 아동·청소년 중 보호대상아동 비율
- 재학 청소년 수; 전체 아동·청소년 중 재학청소년 비율
- 취업 청소년 수; 전체 아동·청소년 중 취업청소년 비율
- 미취학 또는 무직 청소년;
전체 아동·청소년 중 미취학 또는 무직 청소년 비율

③ 정책별 수요

아동·청소년의 정책별 수요는 수용시설인 (가)시설복지와 (나)시설이용으로 구분할 수 있다. 요보호 아동경우 영아원, 보육원과 아동복지관 등에 수용하며, 요보호 청소년 경우 보호·교육 및 직업훈련을 실시하는 교호시설이 고려되어야 하며, 일반 아동·청소년 경우 청소년회관이나 수련원 등의 문화 복지시설 수요를 파악할

필요가 있다.

(가) 시설복지

시설복지수요는 수용시설 종류에 따라 시설수용대상자인 요보호 아동·청소년의 수와 그 비율을 측정하였다.

- 보육원(=고아원) 수용자 수(4-18세);
전체 아동·청소년 중 보육원(=고아원) 수용자 비율
- 교호시설 수요자 수;
전체 아동·청소년 중 교호시설 수요자 비율

(나) 시설이용

시설이용 대상자로는 요보호와 일반 아동·청소년을 구분없이 수요규모와 비율을 파악할 수 있도록 하였다. 무료보호와 보육대상아동의 경우 교아, 미아, 기아, 가출, 소년소녀가장세대, 저소득가계 미취학아동을 대상으로 하였다.

(ㄱ) 보육

- 영(유)아원 수요자 수(0-3세);
전체 아동·청소년 중 영(유)아원 수요자 비율
- 어린이집(놀이방) 수요자 수(4-6세);
전체 아동·청소년 중 어린이집 수요자 비율
- 아동보호시설이용 수요자 수(7-13세);
전체 아동·청소년 중 아동보호시설 수요자 비율

(ㄴ) 보호와 상담

- 아동일시보호소 이용대상자 수;
전체 아동·청소년 중 아동일시보호소 수요자 비율

- 아동·청소년 상담소 이용대상자 수;
전체 아동·청소년 중 상담소 이용대상자 비율
- 아동복지관 수요자 수;
전체 아동·청소년 중 아동복지관 수요자 비율
- 청소년복지시설 이용대상자 수;
전체 아동·청소년 중 청소년복지시설 이용대상자 비율
:교육문화-청소년회관
:체육 및 수련-청소년수련원 및 체육관
- 근로청소년 복지관 이용대상자 수;
전체 아동·청소년 중 근로청소년 복지관 이용대상자 비율

(c) 취업

취업을 위한 직업교육의 수요는 요보호 대상 청소년과 일반가계의 미취학 청소년의 수를 측정하므로써 기본수요를 파악할 수 있으나 국가적 차원의 직업훈련체제와 연관되어 있다.

- 직업교육대상 청소년(요보호 및 일반 미취학 청소년) 수;
전체 아동·청소년 중 미취학 청소년으로 직업교육 및 훈련수요자
비율

(4) 여성·가정의 사회복지수요

여성과 가정의 사회복지수는 요보호 여성과 저소득 생활보호대상가정이 일차적인 대상이다. 요보호여성의 사회복지수는 대상자의 파악이 어렵기 때문에 주로 추정에 근거하여 정책이 실시되며 그 내용도 시설수용이나 상담정도로 매우 한정적이다. 일반여성의 복지요구는 기혼여성의 보육수요가 가장 중심적이며 취업과 직업교육 요구도 높은 것으로 알려져 있다.

최근 이혼을 증가로 계부나 계모가정이 늘어나고 각종 사고와 사회병리 등으로 편부 편모가정이 늘어나고 있으며 동성동본이나 저소득에 의한 동거부부도 여전히 존재하므로 이들에 대한 복지정책시행을 위한 규모파악이 필요하다. 먼저 여성과 가정의 ①일반 규모 ②정책대상 규모 ③정책별 수요는 다음과 같다.

① 일반 여성·가정의 규모

여성의 총수를 취업여부에 따라 구분하고 일반 가정의 총 수를 측정한다. 보육수요 파악을 위해 취업한 기혼여성과 미취업의 기혼여성의 수를 파악한다.

- 여성¹²⁾ 총 수; 총 인구 중 여성 비율
- 취업여성 수; 전체여성 중 취업여성 비율
- 미취업여성 수; 전체여성 중 미취업여성 비율
- 총 가정 수; 전국 총 가정 중 서울시 가정 비율

② 정책대상 규모

요보호 대상여성은 윤락여성, 가출(부랑부녀)여성, 미혼모, 성폭력 피해여성 그리고 저소득 생활보호대상가계의 여성과 저소득 모자가계의 여성이다. 윤락과 가출 여성의 규모는 공식적인 통계와 실제규모간에 괴리가 크다는데 문제가 있다. 그 규모의 측정도 요보호 여성의 경우 생활보호대상 가계의 여성을 제외하고는 규모파악이 추정에 의해서만 가능하다. 특히 요보호 여성에 대한 정책적 시설지원 등을 위해 규모파악이 필요한데 실제 규모파악이 어렵기도 하려니와 미혼모나 요보호 라는 보고 자체가 사회적인 터부와 관련되어 부정적인 기능(사회적 낙인)을 할 수도 있다는 점에서 그 조사가 매우 신중해져야 한다. 따라서 여성의 시설복지(수용) 서비스는 대상자 수가 정책별 수요가 될 것이다.

12)대상연령 19세에서 64세

(7) 요보호여성

- 요보호여성 총 수; 전체여성 중 요보호여성 수 비율
- 윤락·가출(부랑)·미혼모 수; 윤락·가출·미혼모 비율
- 성폭력피해여성 수; 성폭력피해여성 비율

(8) 저소득가정

- 저소득가정 수; 전체가정 중 저소득가정 비율
- 저소득가정여성 수; 전체여성 중 저소득가정 여성 비율
- 저소득 편부·편모가정 수; 전체가정 중 저소득 편부·편모 비율

(9) 일반여성

- 취업 기혼여성 수; 전체여성 중 취업 기혼여성 비율
- 유자녀의 취업기혼여성 수; 전체여성 중 유자녀의 취업기혼여성 비율
- 미취업 기혼여성 수; 전체여성 중 미취업 기혼여성 비율
- 미취업 미혼여성 수; 전체여성 중 미취업 미혼여성 비율

③정책별 수요

정책별 수요는 (가)시설복지 수요 (나)시설이용 수요로 구분하며 시설이용은 보호, 여가와 사회참여, 취업으로 구분하여 설정한다.

시설복지 수요는 요보호 여성 경우 시설수용을 통한 보호와 상담 및 직업재활훈련이 주 내용이며 일반 여성의 경우 여성복지관 등에서 제공하는 교양 및 여가와 취업교육 프로그램 이용이다. 취업과 직업재활은 일반여성 경우 보육과 가사활동에 대한 여건충족을 전제로 출발하므로 복지정책 차원이 아니라 경제정책과 더 밀접한 관련을 갖고 있으며 다만 요보호 여성과 생활보호 대상가계의 여성취업은 생계와 연관되므로 취업알선이나 직업훈련이 복지정책서비스로 제공된다. 보육수요는 현재 저소득가정을 대상으로 사회복지관에서 제공하고 있는 생활보호대상가계 아동 보육 서비스에 한정한다.

(가) 시설복지

- 여성보호시설 수용 대상자 수;
전체여성 중 여성보호시설 수용 대상자 비율
- 성폭력 보호소 이용대상자 수;
전체여성 중 성폭력 보호소 이용대상자 비율
- 미혼모 및 모자보호 대상자 수;
전체여성 중 미혼모 및 모자보호 수용 대상자 비율

(나) 시설이용

(ㄱ) 보호

- 성폭력상담 대상자 수; 전체 여성 중 성폭력상담 대상자 비율
- 가정상담소 수요자 수; 전체 여성 중 가정상담소 수요자 비율
- 부녀상담소 수요자 수; 전체 여성 중 부녀상담소 수요자 비율

(ㄴ) 여가와 사회참여

- 자원봉사 희망자 수; 전체 여성 중 자원봉사 희망자 비율
- '여성복지관'내 프로그램 종류별 수요자 수;
전체여성 중 복지관 프로그램 종류별 수요자 비율

(ㄷ) 취업

- '여성복지관' 이용대상자 수;
전체여성 중 '여성복지관' 이용대상자 비율
- 복지관내 취업교육 프로그램 수요자 수;
전체여성 중 복지관 취업교육프로그램 수요자 비율
- 여성직업훈련시설 이용희망자 수;
전체여성 중 여성직업훈련시설 이용희망자 비율
- 저소득가계 취업 희망자 수;
전체여성 중 저소득가계 취업 희망자 비율

제 2 절 공급평가를 위한 지표체계 개발

1. 공급 지표 설정방법

본 연구에서 개발하는 사회복지 서비스의 공급지표는 1)복지 서비스의 공급실적 (또는 능력)을 파악하며 2)수요에 대응한 공급의 수준(=복지수준)을 평가하기 위한 목적을 갖고 있다.

사회복지 서비스의 공급능력이란 기본적으로 사회복지 서비스를 공급하기 위한 가용자원이 어느 정도인가로 파악될 수 있을 것이다. 즉, 사회복지 서비스 산출의 담당기관이 보유하고 있는 예산, 인력, 시설이 어느 정도인가를 조사함으로써 그 담당기관의 공급능력을 파악할 수 있을 것이다. 물론, 공급능력은 투입되는 자원의 양 뿐만 아니라 투입되는 이 자원을 필요한 수요에 대응하여 얼마나 적절하게 산출로 전환할 수 있는가라는 서비스 산출기관의 효율성 및 효과성까지 밀접하게 관련되어 있다. 이는 같은 양의 자원을 보유하고 있더라도 서비스 산출 담당기관의 효율성에 따라 더 높은 수준의 서비스를 산출하거나 더 낮은 수준의 서비스를 공급할 수 있기 때문이다. 그러나 이와같은 사회복지 서비스 공급기관의 효율성 또는 효과성은 객관적인 통계자료로 측정할 수 있는 것이 아니므로 본 연구의 공급지표에서는 제외한다. 이 사회복지 서비스 공급기관의 효율성은 이를 직접 측정하기 보다는 주어진 공급 능력에 대하여 실제로 얼마큼 공급하고 있는가를 파악함으로써 간접적으로 평가될 수 있을 것이다.

한편, 공급능력을 올바르게 측정하기 위해서는 현재 사회복지 서비스의 산출을 위해 투입되고 있는 현재의 자원규모가 아닌 그 기관의 잠재적인 가용자원의 규모를 파악해야 할 것이다. 그러나 이러한 가용자원의 규모 파악은 현실적으로 힘들므로 본 공급지표에서는 현재 투입되고 있는 자원의 규모를 측정하기로 한다. 물론, 여러 가

지의 가정에서 잠재적인 가용자원의 규모를 파악할 수는 있을 것이다. 예컨대, 자치구 단위에서 잠재적인 사회복지 예산의 규모를 파악하려면 그 자치구의 총예산 및 앞으로의 예산증가율 등을 추정하고 여타의 가정을 덧붙여서 사회복지 예산에 투입될 수 있는 잠재적인 예산규모를 파악할 수는 있다. 그러나, 이러한 방식으로 파악하는 잠재적인 예산은 그 추정과정에서의 오차로 인하여 현재 실제로 투입되고 있는 예산에 비하여 오히려 그 자치구의 공급능력 평가에 부적절할 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 현재의 사회복지 서비스 분야의 투입액이 비록 최선은 아니지만 공급능력의 파악을 위한 차선의 지표로 쓰여진다.

사회복지 서비스 공급능력 파악을 위한 자원은 앞에서 기술한 바와 같이 자원(예산), 인력, 그리고 시설로 나누어진다. 그러나, 시설은 서비스제공을 위한 투입이기도 하면서 동시에 사회복지 서비스 공급실적이기도 하므로 본 연구에서는 산출로 분류하여 공급실적지표에 포함시켰다. 따라서, 공급능력의 파악을 위한 투입측 지표에는 자원과 인력만이 포함된다.

공급실적지표는 앞에서 개발한 수요지표의 체계를 고려하여 각 분야별로 정책별 수요지표에 대응해 수용시설, 이용시설, 재가복지사업으로 구분하여 지표체계를 설정하였다. 이상의 논의를 정리하면 공급측면의 복지지표는 <표 5-2>와 같은 기본 구조하에서 개발되었다고 하겠다.

<표 5-2>와 관련한 논의를 정리하면 다음과 같다.

(가) 사회복지시설은 기본적으로 수용시설과 이용시설로 나뉜다. 수용시설은 복지정책 대상자를 시설에 수용하여 복지를 공급하는 것으로 시설 종류별로 그 수와 수용가능인원을 측정하므로써 수용능력이 파악될 수 있다. 이용시설은 복지시설에서 제공하는 여러 가지 복지 프로그램들을 정책대상자들이 무료 또는 실비로 이용하는 것으로 이용시설이나 복지사업 프로그램의 종류를 '정책별 수요'나 공급수단에 따라 적절히 분류하여 그 수와 이용가능인원을 측정하므로써 서비스 공급능력을 파악할 수 있다.

<표 5-2> 복지공급지표 개발체계

공급 능력 (투입)		공급실적 (산출)	
재원	인력	수용시설	이용시설 및 재가복지
복지서비스 예산액	전문인력 행정인력 자원봉사인력	수용시설 수 수용인원	이용시설 수 시설의 이용인원 프로그램의 이용자 수 전문인력의 서비스실적

(나) 시설의 수용과 이용 외에 복지 서비스 공급의 중요한 정책지표가 재가복지사업이다. 재가복지서비스는 복지수요지표에서 설명한 바와 같이 사회복지의 보편성을 높이고, 시설보호에 따른 문제점을 개선하며, 고령화로 인한 가족부양에 대한 지원 체계를 마련하기 위해 복지서비스정책의 중요한 부분으로 대두되고 있다. 재가복지사업은 수요지표에서 처럼 노인과 장애인의 경우에 매우 중요하므로 공급지표에 포함한다.

(다) 공급능력지표는 수용시설의 수, 수용가능인원, 이용시설 및 사업 건 수, 이용가능인원, 재가복지사업 건수와 전문인력을 측정하고 공급실적지표는 현재 수용자 수, 이용자 수, 전문인력의 담당자 수를 측정한다.

<표 5-2>에서 명백한 바와 같이 공급능력을 보여주는 투입측 지표들은 비교적 단순하나 공급실적을 보여주는 산출측 지표들은 그 수가 많으며 다양한 내용들을 포함하고 있다. 따라서, 이하에서는 공급실적 지표들에 대하여 보다 상세하게 설명하기로 한다.

2. 대상자별 공급 및 공급실적 지표

(1) 노인의 복지 공급지표

노인에 대한 사회복지 서비스 공급은 생활보호노인을 수용하는 복지수용시설과 노인 종합복지관 등의 이용시설을 통한 의료복지 서비스, 사회복지관의 노인 편의시설 이용 및 가정도우미와 방문간호사업으로 이루어진다. 따라서 ①수용시설과 ②이용시설 및 ③재가복지사업으로 구분하여 공급실적을 측정하기로 한다.

①수용시설

노인관련 시설은 무료의 공공수용시설의 경우 65세이상의 생활보호 노인만을 대상으로 하고 있는데 시설의 종류별로 시설의 수와 수용능력 및 수용자 수를 측정한다. 수용시설 중 요양원은 의료서비스를 제공하며 양로원과 노인 집단거주지인 노인의 집(group home)은 일반 수용 보호서비스만 제공한다.

- 양로원; 시설 수, 수용자 수
- 요양원; 시설 수, 수용자 수
- 노인의 집(group home); 시설 수, 수용자 수

②이용시설 및 프로그램

노인에 대한 시설이용 서비스는 노인종합복지관과 구립의 사회복지관에서 제공하는 여러가지 서비스 프로그램들이 있는데 이 서비스프로그램들은 현재 생활보호대상노인의 경우 무료로 이용할 수 있으며 노인정, 공동작업장, 취업알선센터 등은 일반노인도 무료로 이용하고 있다. 따라서 이용시설의 서비스는 우선적으로 지역별로 노인들의 다양한 복지 수요에 얼마나 적절히 공급이 대응하느냐가 중요하며, 다음으로는 복지서비스의 전문성을 살린 양질의 다양한 프로그램을 개발하는 것이다. 노인 복지의 이용시설과 대표적인 프로그램을 중심으로하여 항목을 설정한 다음 각각에 대한 시설 수, 이용가능인원 수(=수용능력), 이용자 수를 측정한다.

- 노인정: 시설 수, 이용가능인원 수, 이용자 수

- 노인교실: 시설 수, 이용가능인원 수, 이용자 수
- 탁노소: 시설 수, 이용가능인원 수, 이용자 수
- 경로식당: 시설 수, 이용가능인원 수, 이용자 수
- 노인공동작업장: 시설 수, 이용가능인원 수, 이용자 수
- 노인종합복지관: 시설 수, 이용가능인원 수, 이용자 수
- 노인전문병원 수: 병상 수, 진료가능 인원 수
- 사회체육프로그램운영: 프로그램종류, 수용능력, 이용노인 수(월평균)
- 고령자취업알선프로그램: 노인취업알선 건 수, 취업율
- 불우노인결연: 노인결연 건 수, 생활보호노인대비 비율
- 자원봉사자파견: 봉사자 수, 이용노인 수
- 노인봉사대(방법·환경·교통): 참여자 수, 노인총수 대비율

③ 재가노인 복지사업

재가노인복지사업은 사회복지관이나 노인복지관에서 실시하는 서비스사업으로 ‘(유급) 서울가정도우미제’와 자치구청 보건소 소속 방문간호사에 의해 이루어지는 ‘(유급) 방문간호사제’가 있다. 이들은 모두 생활보호노인만을 대상으로 하는데 앞으로 유료 재가복지사업의 수요가 증가할 전망이며, 정책기관이 그 수급을 파악함으로써 정부의 복지부담을 덜 수 있고 또 적절한 수급조절을 위한 정책을 제시하기 위해서도 민간에 제공할 유료의 재가노인복지사업이나 방문간호서비스가 고려될 필요가 있다.

더구나 재가복지 사업은 노인과 장애인의 경우 수용시설보다는 자신의 가정내에서 생활할 수 있도록 원조하고, 가족을 단위로 하여 통합적인 서비스를 제공할 수 있으며 전문적 서비스를 받을 수 있다는 장점이 있고 또 수용시설보다 사회적 통합에 유리한 형태이기도 하다.

재가복지사업은 복지 전문가에 의한 서비스이므로 공급능력뿐 아니라 서비스의

질이 문제가 된다.

재가복지사업의 ①공급능력은 재가노인복지사업 건수를 측정하고, 서비스의 공급자인 사회복지사와 가정도우미, 방문간호사의 수를 측정하므로써 가능하며, ②공급량은 가정도우미와 방문간호사의 담당노인 수를 측정하므로써 가능한데, ③서비스의 질은 사회복지사, 가정도우미, 방문간호사의 1인당 서비스 대상노인 수를 측정하므로써 가능하다. 단 이 서비스의 질은 현재 공급된 복지서비스 공급량에 대한 것으로 공급량 지표로 봐야 할 것이다. 서비스의 질을 통계자료를 이용하여 측정하기는 어려우나 노인 1인당 가정도우미의 방문서비스 횟수나 방문간호사의 서비스 횟수를 측정하므로써 간접적으로 평가할 수 있을 것이다. 따라서 다음과 같이 재가복지사업의 공급능력과 공급량지표가 설정된다.

- 공공재가노인복지사업: 공공재가복지대상노인 대비 수혜노인 비율
- 가정도우미파견: 도우미 수, 이용노인 수
- 방문간호사파견: 간호사 수, 이용노인 수

(2) 장애인의 사회복지 공급지표

장애인에 대한 사회복지 서비스는 장애인 수용시설과 장애인 복지관을 통해 공급되는데, 시설에의 수용과 시설에서 제공하는 각종 재활서비스의 이용으로 구분할 수 있다. 또한 장애인 복지공급의 궁극적 목표 중의 하나는 장애인의 사회적 통합인데 재가 장애인 복지사업은 현재의 시설수용이나 시설이용에서 한걸음 더 나아가 가정 내에서 서비스를 공급받고 가족단위로 통합적 서비스를 공급할 수 있도록 하는 것이므로 장애인의 경우도 재가복지서비스의 공급이 평가될 필요가 있다. 따라서 장애인의 복지공급은 ①수용시설, ②이용시설 및 프로그램 ③기타 재가복지서비스로 구분하여 측정한다.

현재 장애인 복지서비스는 서울시 직영으로 운영되며, 5개 지역단위로 분포되어

있으므로 지역별 비교를 전제로하여 설정되었다.

① 수용시설

장애인 수용시설은 장애유형별로 필요한 재활의 종류에 따라 다음 6가지로 분류된다. 이 중 중증장애, 정신지체장애, 청각장애, 시각장애 수용시설은 장애유형별로 정책별 수요에 대해 공급을 측정 평가할 수 있으며 의료재활 수용시설은 저소득 장애인의 치료를 위한 수용시설을 측정하기 위한 것이다. 장애인의 정책별 수요 중 의료재활 다음으로 중요한 직업재활을 위한 직업훈련 수용시설을 측정 평가할 필요가 있다. 수용시설의 공급능력은 수용시설의 수, 수용능력, 이용가능인원 수를 측정하고 공급량은 수용자 수, 이용자 수를 측정하므로써 평가할 수 있다. 단, 언어장애의 경우 수용이 불필요하고, 사회·교육·심리재활은 시설의 서비스를 이용하므로써 가능하기 때문에 제외하였다.

- 종합복지수용시설: 시설 수, 수용능력, 수용자 수
- 장애유형별 복지수용시설: 시설 수, 수용능력, 수용자 수
(정신지체장애, 신체장애(청각, 시각, 언어, 지체), 중증 및 중복장애)

② 이용시설 및 프로그램

수용시설과 달리 이용시설은 의료적 치료가 어느정도 완료되었거나 활동이 가능한 장애인들이 재활을 위해 이용하는 시설이다. 장애인의 재활은 장애종류에 따라 필요한 재활치료의 종류가 다양하고 또 중복되므로 (가)이용시설과 재활종류를 기준으로 한 (나)의료재활, (다)직업재활, (라)사회·교육·심리재활로 구분하여 장애인 복지시설 수, 전문가 수, 이용가능인원 수, 이용자 수를 집계하는 것이 효율적이다.

(가) 이용시설

- 종합복지관: 시설 수, 수용능력, 이용자 수
- 종별복지관: 시설 수, 수용능력, 이용자 수
- 재활병·의원: 시설 수, 병상 수, 이용자 수
- 체육관: 시설 수, 수용능력, 이용자 수
- 장애아 탁아소: 시설 수, 수용능력, 이용자 수
- 단기보호소(예정): 시설 수, 수용능력, 이용자 수
- 공동생활가정(group home): 시설 수, 수용능력, 이용자 수

(나) 의료재활

- 물리치료프로그램: 수용능력, 치료사 수, 이용자 수
- 작업치료프로그램: 수용능력, 치료사 수, 이용자 수
- 언어치료프로그램: 수용능력, 치료사 수, 이용자 수
- 재활의학과: 병상 수, 의사 수, 이용자 수
- 보장구 지급: 종류별 지급 수, 이용자 수

(다) 교육재활

- 특수학급(교), 조기교육 프로그램: 학급 수, 교사 수, 이용자(학생) 수
- 심리재활상담프로그램: 전문교사 수, 이용자 수
- 사회적응상담프로그램: 전문교사 수, 이용자 수

(라) 직업재활

- 장애유형별 직업재활 프로그램: 수용능력, 이용자 수
(지체장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애)

③ 기타 재가복지서비스

- 장애인서비스 알선 및 이송: 알선센터 수, 이용자 수
- 장애인 심부름센터 수: 센터 수, 이용자 수
- 순회재활서비스센터: 센터 수, 이용자 수

- 재가장애인복지 사업여부: 사업여부, 대상장애인 수, 이용자 수
- 가정도우미: 도우미 수, 이용자 수
- 방문간호사: 간호사 수, 이용자 수

(3) 아동·청소년의 사회복지 공급지표

요보호 아동과 청소년에 대한 사회복지의 복지시설에 수용되지 못하거나 생계유지를 위한 직업이 없을 경우 생존의 위협을 받는다는 점이 특징이다. 요보호 아동의 경우 시설수용이, 요보호 청소년의 경우 교호시설과¹³⁾ 직업훈련이 필요하다. 따라서 이들에 대한 사회복지 공급은 수용시설, 이용시설 및 요보호 청소년 프로그램이 필요하다.

여기에 더하여 일반아동의 보육을 위한 복지시설 공급의 필요성이 최근 들어 강조되고 있으므로 시설의 설립주체에 따라 공공탁아시설, 민간탁아시설, 직장탁아시설로 나누어 보육시설을 측정하므로써 일반아동에 대한 보육서비스 공급을 파악한다.

따라서 요보호 아동·청소년의 사회복지의 ①수용시설과 ②이용시설 및 프로그램으로 구분한 다음 (가)탁아 (나)일반 청소년 (다)요보호 아동·청소년으로 분류하여 설정한다.

① 수용시설(요보호 아동·청소년)

요보호 아동의 수용은 아동의 연령에 따라 3세미만 경우 영아원에 수용되며 3-17세 경우 보육원이나 아동복지관에 수용된다. 이들은 입양대상여부에 따라 입양되기도 하지만 일차적으로 시설에 수용하여 보호와 교육이 행해져야 한다. 따라서 다음과 같이 3세미만 아동(영아)에 대한 시설(영아원)과 3-17세 아동에 대한 시설(보육

13)복지시설에 수용하여 보호와 교육 및 직업훈련을 실시하는 것. 서울시, 『사회복지시설현황』 P.285-304 참조 1995.5

원)으로 나누어 공급능력과 공급량을 측정한다.

- 영아원 수, 수용능력, 수용자 수
- 보육원(육아원, 고아원), 아동복지관 수, 수용능력, 수용자 수
- 교호시설 수, 수용능력, 수용자 수

② 이용시설 및 프로그램

일반 아동과 청소년에 대한 사회복지 서비스는 주로 청소년 회관 등 여러 가지 청소년 이용시설을 통해 공급되며, 상담이나 일시보호를 위한 시설도 있다.

현재 청소년에 대한 취업과 직업교육은 직업전문학교가 있으며, 요보호 청소년에 대한 별개의 직업훈련과정은 거의 없다.

(가)탁아사업

- 공공 어린이집: 시설 수, 수용능력, 이용자 수
- 민간 어린이집: 시설 수, 수용능력, 이용자 수
- 방과후 공공어린이집: 시설 수, 수용능력, 이용자 수
- 방과후 민간어린이집: 시설 수, 수용능력, 이용자 수
- 직장탁아소: 시설 수, 수용능력, 이용자 수

(나)일반청소년 복지이용시설

- 체육관 및 수련시설: 시설 수, 수용능력, 이용자 수
- 독서실(공부방): 좌석 수, 이용자 수
- 교양, 취미, 문화강좌: 강좌 종류, 수용능력, 이용자 수
- 청소년극장: 극장시설 수, 수용능력, 이용자 수
- 청소년 캠프: 캠프운영 건수, 이용자 수

(다)요보호청소년 프로그램

- 소년소녀가장 자매결연: 자매결연비율

- 미진학 및 생보가계 청소년 직업훈련알선: 직업훈련경험자 비율
- 근로청소년복지시설: 이용자 수, 이용율
(근로청소년복지회관, 청소년직업훈련원)

(4) 여성·가정의 사회복지 공급측정지표

여성과 가정의 사회복지에서 주요대상자는 요보호 여성과 저소득 생활보호대상 가계이다. 요보호여성의 보호는 수용시설에의 수용과 상담이 중심이 된다. 이외에 일반 여성도 대상으로 하는 자치구 단위의 부녀복지관 등 이용시설에서의 교육 및 상담 서비스가 있다. 저소득 가정에 대한 사회복지는 생활보호대상 구호지원금 외에 종합장례서비스나 결혼식장 서비스가 있다.

따라서 ①요보호 여성에 대한 수용시설과 ②이용시설 및 프로그램으로 구성한다.

① 수용시설(요보호여성)

- 모자보호자립시설 수, 수용능력, 수용자 수
- 성폭력 여성보호소 수, 수용능력, 수용자 수
- 미혼모·가출·윤락여성 수용보호시설 수, 수용능력, 수용자 수

② 이용시설 및 프로그램

가)요보호여성

- 시설수용의뢰: 의뢰 건수
- 상담 및 교육: 상담 및 교육 횟수, 참가자 수

나)일반여성

- 교양·취미프로그램: 종류별 수료자 수
- 취업·부업기술훈련 프로그램: 종류별 수료자 수

- 취업 및 부업알선: 알선 건수, 이용자 수, 이용자 중 취업자 수
- 시립여성직업훈련시설: 시설 수, 이용자 수
및 훈련원 교육생의 취업율과 자격증 취득율

다)가정

- 편부·편모가정 관리카드: 카드유지 여부
- 무료결혼식장 이용서비스: 이용 건수
- 가정문제 상담: 가정문제 상담 건수

이상의 논의를 표로 정리하면 수요지표는 <표 5-3>부터 <표5-6>이며 공급지표는 <표 5-7>부터 <표5-10>과 같다.

〈표 5-3〉 노인분야 수요지표

구분	규모	비율
일반대상	노인(≥65세)인구 수	전체인구 중 65세이상 노인 비율
정책대상	1. 저소득(생활보호)노인 수 치매노인 수 중풍노인 수 만성병 및 와상노인 수 노인일세대가구의 노인 수 2. 일반 치매노인 수 중풍노인 수 만성병 및 와상노인 수 노인일세대가구의 노인 수	1. 전체노인 중 저소득 노인 비율 저소득 치매노인 비율 저소득 중풍노인 비율 저소득 만성병 및 와상노인 비율 노인일세대가구 노인 비율 2. 전체노인 중 일반 치매노인 비율 중풍노인 비율 만성병 및 와상노인 비율 노인일세대가구의 노인 비율
정책별 수요	1. 시설복지: 요양원 입원희망 노인 수 양로원, 노인의집 입원희망노인 수 2. 시설이용: 의료:노인전문병원 이용희망노인 수 건강진단 서비스 이용희망노인 수 치매센터 이용희망노인 수 취업: 구직노인 수 시간제근로 희망노인 수 취업알선센터 이용희망노인 수 노인공동작업장 이용희망노인 수 여가 및 생활편의: 노인종합복지관 이용대상노인 수 노인정 및 노인교실 이용대상 탁노소 입소희망노인 수 경로식당·도시락배달 이용대상 이동복지관 이용희망노인 수 노인셔틀버스 이용대상노인 수 자원봉사 희망노인 수 3. 재가복지: 가정도우미 수요자 수 방문간호사 수요자 수	1. 시설복지:전체노인 중 요양원 입원희망 노인 비율 양로원, 노인의집 입원희망노인 비율 2. 시설이용: 전체노인 중 의료:노인전문병원 이용희망노인 비율 건강진단 이용희망노인 비율 치매센터 이용희망노인 비율 취업:구직노인 비율 시간제근로 희망노인 비율 취업알선센터 이용 비율 노인공동작업장 이용 비율 여가 및 생활편의: 노인종합복지관 이용대상노인 비율 노인정 및 노인교실 이용대상 비율 탁노소 입소희망노인 비율 경로식당·도시락배달이용대상 비율 이동복지관 이용대상비율 노인셔틀버스 이용대상 비율 자원봉사 희망노인 비율 3. 재가복지: 전체노인중 가정도우미 수요자 비율 방문간호사 수요자 비율

〈표 5-4〉 장애인분야 수요지표

구분	규모	비율
일반 대상	장애인 총수 장애유형별 장애인(성인) 수 장애유형별 장애아동 수	전체인구 중 장애인 비율, 장애유형별 장애인 비율, 장애유형별 장애아동의 비율
정책 대상	장애유형별 저소득 장애인 수 장애유형별 저소득가정장애아 수 장애유형별 중증장애인 수	전체장애인 중 장애유형별 저소득장애인 비율, 장애유형별 저소득가정의 장애아동 비율, 장애유형별 중증 장애인 비율
정책 별 수요	<p>1. 시설복지: 재활원(수용 치료) 중증및 지체장애인 수용시설 수요 저중장애인 요양원 수요 농아원 수요 맹인대리원(맹아원) 수요 직업재활원 수용시설 수요 공동생활가정(group home) 수요 주간 및 단기보호시설수요 저소득 장애아동 무주택 장애인 수</p> <p>2. 시설이용: 의료재활:재활병(의)원 수요 의료재활 수요 보장구지급수요 장애아 클리닉 이용수요 직업재활:보호작업장 수요 직업훈련 및 직업교육 수요 직업알선 및 소개 수요 구직장애인 수 사회 및 심리재활: 초기교육 수요 심리재활 프로그램 수요 사회적응 프로그램 수요 체육관 수요 점자도서관 생활편의:서비스알선 프로그램 수요 장애인가정 아동보육 수요 순회재활서비스센터 이용수요</p> <p>3. 재가복지: 가정도우미 수요자 수 방문 간호사 수요자 수 방문 간병인 수요자 수 재가장애인 수</p>	<p>1. 시설복지:전체 장애인 중 재활원 수요자 비율 중증및 지체장애인 수용시설 수요자 비율 저중장애인 요양원 수요자 비율 농아원 수요자비율 맹인대리원 수요자 비율 직업재활원 수용시설 수요자 비율 공동생활가정 수요자 비율 주간 및 단기보호시설 수요자 비율 저소득 장애아동 무주택 장애인 수</p> <p>2. 시설이용:전체 장애인 중 의료재활:재활병(의)원 수요자 비율 의료재활 수요 보장구지급수요 장애아 클리닉 이용수요 직업재활:보호작업장 수요자 비율 직업훈련 및 직업교육 수요자 비율 직업알선 및 소개 수요자 비율 구직장애인 비율 사회 및 심리재활:초기교육 수요자 비율 심리재활 프로그램 수요자 비율 사회적응 프로그램 수요자 비율 체육관 수요자 비율 점자도서관 수요자 비율 생활편의:서비스알선 프로그램 수요자 비율 장애인가정 아동보육 수요자 비율 순회재활서비스센터 이용수요자 비율</p> <p>3. 재가복지:전체 장애인 중 가정도우미 수요자 비율 방문 간호사 수요자 비율 방문 간병인 수요자 비율 재가장애인 비율</p>

〈표 5-5〉 아동·청소년분야 수요지표

구분	구 모	비 율
일반 수요	일반 아동·청소년 수	총 인구 중 아동·청소년 비율
정책 대상	1. 요보호대상: 요보호 아동·청소년 총 수 고아, 미아, 기아, 가출 수 소년소녀가장세대 아동·청소년 수 저소득가정 아동·청소년 수 보육대상 요보호아동(0-6세) 수 시설외소 아동·청소년 수	1. 요보호대상: 전체 아동·청소년 중 요보호 아동·청소년의 비율 고아, 미아, 기아, 가출의 비율 소년소녀가장세대의 비율 저소득가정 아동·청소년의 비율 보육대상 요보호 아동 비율 시설외소 아동·청소년 비율
	2. 활동상태별 아동·청소년 수: ¹⁾ 보육대상 아동(0-6세) 수 보호대상 아동(7-9세) 수 취학청소년 수 취업청소년 수 미취학 또는 무직 청소년 수	2. 활동상태별: 전체 아동/청소년 중 보육대상 아동 비율 보호대상 아동 비율 취학청소년 비율 취업청소년 비율 미취학 또는 무직 청소년 비율
정책 별 수요	1. 시설복지: 공공어린이집 수요자 수(0-6세) 보육원 수요자 수(요보호 7-18세) 교호시설 수요자 수	1. 시설복지: 요보호 아동·청소년 중 공공어린이집 수요자 비율 보육원(=교아원) 수요자 비율 교호시설 수요자 비율
	2. 시설이용: 보육:영(유)아원 수요자 수(0-3세) 어린이집 수요자 수(4-6세) 아동보호시설이용 수요자 수(7-13세) 보호 및 상담: 아동일시보호소이용 수요자 수 상담소 이용 대상자 수 아동복지관 수요자 수 청소년복지시설 이용 대상자 수 :교육문화-청소년회관 :체육 및 수련-청소년수련원 및 체육관 근로청소년 복지관 이용 대상자 수 취업:직업교육 및 훈련시설 수요자 수 (미취학 및 무직 청소년 대상자 수)	2. 시설이용: 전체 아동·청소년 중 보육:영(유)아원 수요자 비율 어린이집 수요자 비율 아동보호시설이용 수요자 비율 보호 및 상담 아동일시보호소 이용 수요자 비율 상담소 이용 대상자 비율 아동복지관 수요자 비율 청소년복지시설 이용 대상자 비율 교육문화시설 체육 및 수련시설 근로청소년 복지관 이용대상자 비율 취업: 직업교육 및 훈련시설 수요자 비율

주) 1)연령계층 0-6세(영유아), 7-9세(초등학생), 10-18세(청소년)

〈표 5-6〉 여성·가정분야 수요지표

구분	규 모	비 율
일반 대상	여성 총 수: 취업여성 수 미취업여성 수 총 가정 수	총 인구 중 여성 비율 전체여성 중 취업여성 비율 미취업여성 비율 전국 총 가정 중 서울시 가정 비율
정책 대상	1. 요보호여성 ¹⁾ 총 수: 윤락·가출(부랑)·미혼모 수 성폭력피해여성 수 2. 저소득가정 수 저소득가정여성 수 저소득 편부·편모가정 수 3. 취업 기혼여성 수 유자녀의 취업 기혼여성 수 미취업 기혼여성 수 미취업 미혼여성 수	1. 전체여성 중 요보호여성 수 비율: 윤락·가출(부랑)·미혼모 비율 성폭력피해여성 비율 2. 전체가정 중 저소득가정 비율: 저소득가정 여성 비율 저소득 편부·편모가정 비율 3. 전체여성 중 취업 기혼여성 비율: 유자녀의 취업 기혼여성 비율 미취업 기혼여성 비율 미취업 미혼여성 비율
정책 별 수요	1. 시설복지: 여성보호시설 수용 대상자 수 성폭력 보호소(열린터) 이용대상자 수 미혼모 및 모자보호시설수용 대상자 수 2. 시설이용: 보호:성폭력상담 대상자 수 가정상담소 수요자 수 부녀상담소 수요자 수 여가 및 사회참여: 자원봉사 희망자 수 '복지관'내 각종 프로그램 수요자 수 취업: '여성복지관' 이용대상자 수 복지관내 취업교육 프로그램 수요자 수 여성직업훈련시설 ²⁾ 이용희망자 수 저소득가계 취업 희망자 수	1. 시설복지: 전체 여성 중 여성보호시설 수용 대상자 비율 성폭력 보호소 이용대상자 비율 미혼모 및 모자보호시설수용대상자 비율 2. 시설이용: 전체 여성 중 보호:성폭력상담 대상자 비율 가정상담소 수요자 비율 부녀상담소 수요자 비율 여가 및 사회참여: 자원봉사 희망자 비율 종류별 수요자 비율 취업:'여성복지관' 이용대상자 비율 복지관내 취업교육 프로그램수요자 비율 여성직업훈련시설 이용희망자 비율 저소득가계 취업 희망자 비율

주) 1)요보호여성의 규모와 복지수요는 통계적 추정에 의함을 전제로 하였다.

2)여성직업훈련 수용시설은 요보호여성만을 대상으로한 국립시설이 있으며, 일반여성의 직업 훈련관련 이용시설로 시립과 구립의 부녀교실의 프로그램이 있다.

<표 5-7> 노인분야 공급지표

재원 및 인력	복지시설과 프로그램	
	종 류	측정 및 평가단위
재원: ① 區 사회복지비 중 노인복지비의 비중 자치구 노인복지예산 중 ② 市 지원금의 비중 ③ 區 예산의 비중 노인복지 총지출액 중 ④ 시설운영비 비중 ⑤ 사업비 비중 ⑥ 기타 ⑦ 노인 1인당 노인복지비 인력: ① 구청 노인담당직원 수와 총직원 대비율 ② 노인담당 복지사 수와 총직원 대비율 ¹⁾ ③ 노인복지시설의 총 직원 수 ④ 가정도우미 수 ⑤ 방문간호사 수 ⑥ 자원봉사자 수 ⑦ 전문가 대비 노인 비율 ⑧ 도우미 1인당 담당노인 수 ⑨ 간호사 1인당 담당노인 수 ⑩ 경력 자원봉사자 비율	수용시설: ① 양로원 ② 요양원 ③ 노인의 집 이용시설 및 프로그램: 시설²⁾이용 ① 경로당(노인정) ② 노인교실 ③ 탁노소(예정) ④ 구립경로식당 ⑤ 노인공동작업장 ⑥ 노인전문병원 ⑦ 노인종합복지관 ⑧ 사회체육프로그램 ⑨ 고령자취업알선프로그램 ⑩ 불우노인결연 11 자원봉사자파견 12 노인봉사대(방법·환경·교통) 재가복지 ① 공공재가노인복지사업 ② 가정도우미파견 ③ 방문간호사파견	수용시설: ① 시설 수, 수용능력, 수용자 수 ② 시설 수, 수용능력, 수용자 수 ③ 시설 수, 수용능력, 수용자 수 이용시설 및 프로그램: 시설이용 ① 시설 수, 수용능력, 이용자 수 ② 시설 수, 수용능력, 이용자 수 ③ 시설 수, 수용능력, 이용자 수 ④ 시설 수, 수용능력, 이용자 수 ⑤ 시설 수, 수용능력, 이용자 수 ⑥ 병상 수, 의사 수, 이용자 수 ⑦ 시설 수, 수용능력, 이용자 수 ⑧ 프로그램 종류, 수용능력, ⑨ 이용노인 수(월평균), 노인취업알선 건수, 취업율 ⑩ 결연 건수, 생보노인대비율 11 봉사자 수, 이용노인 수 12 참여자 수, 노인총수 대비율 재가복지 ① 대상노인대비 수혜노인 비율 ② 도우미 수, 이용노인 수 ③ 간호사 수, 이용노인 수

주) 1) 노인복지 전문가로서 사회복지사의 수는 구청, 사회복지관, 노인복지관 등에 종사하는 자로 대상범위에 따라 그 총직원 비율이 달라질 수 있음을 고려하여 설정되어야 한다.

2) 자치구내 노인종합복지관, 사회복지관, 구민회관 등

<표 5-8> 장애인 공급지표

재원 및 인력	복지 시설과 프로그램	
	종 류	측정 및 평가단위
재원: ①서울시 사회복지비 중 장애인복지비 비율 장애인복지예산 중 ②시지원금 비중 ③정부지원금비중 ④수익사업 수입금 비중 ⑤후원금 비중 장애인복지 총지출액 중 ⑥시설운영비 비중 ⑦사업비 비중 ⑧기타 ⑨장애인 1인당 복지비	수용시설: ①종합복지수용시설 ②장애유형별 ³⁾ 단종복지수용시설 이용시설 및 프로그램 이용시설 ①종합복지관 ②종별복지관 ③재활병·의원 ④체육관 ⑤장애아 탁아소 ⑥단기보호소(예정) ⑦공동생활가정 의료재활 ①물리치료·작업치료·언어치료 프로그램 ②재활의학과 ③보장구 지급 교육재활 ①특수학급(교), 조기교육 프로그램 ②심리재활상담프로그램 ③사회적응상담프로그램 직업재활 ①장애유형별 직업재활 프로그램:지체, 시·청각, 언어 기타 재가복지서비스 ①장애인서비스 알선·이송 ②장애인 심부름센터 수 ③순회재활서비스센터 ④재가복지사업여부 ⑤가정도우미 ⑥방문간호사	수용시설: ①시설 수,수용능력,수용자 수 ②시설 수,수용능력,수용자 수 이용시설 및 프로그램 이용시설 ①시설 수,수용능력,이용자 수 ②시설 수,수용능력,이용자 수 ③시설 수,병상 수,이용자 수 ④시설 수,수용능력,이용자 수 ⑤시설 수,수용능력,이용자 수 ⑥시설 수,수용능력,이용자 수 ⑦시설 수,수용능력,이용자 수 의료재활 ①종류별 수용능력, 치료사 수,이용자 수 ②병상 수,의사 수,이용자 수 ③종류별 지급 수, 이용자 수 교육재활 ①학급수, 교사 수, 이용자(학생) 수 ②전문교사 수, 이용자 수 ③전문교사 수, 이용자 수 직업재활 ①수용능력,이용자 수 기타 재가복지서비스 ①알선센터 수, 이용자 수 ②센터 수, 이용자 수 ③센터 수, 이용자 수 ④대상장애인 대비 이용자 수 ⑤도우미 수, 이용자 수 ⑥간호사 수, 이용자 수
인력: ①장애인 복지전문가 :재활의사 수 :사회복지사 수 :간호사 수 ②장애인복지시설 직원 수 (=시설의 총 서비스 공급 능력 인원) ③총직원 대비 전문가비율 ④시설의 평균 서비스 공급능력 인원 ¹⁾ ⑤자원봉사자 중 경력자의 비율 ⑥총직원 대비 봉사자 비율 ⑦재활의사 1인당 장애인 수 ⑧복지사 1인당 장애인 수		

1)평균공급능력인원:재활시설의 서비스 공급능력 인원 총 수를 시설수로 나눈 것
 자료: 정기원 외 2인, 『'95 장애인 실태조사』, 보건사회연구원, 1995. 보건복지부 장애인복지과, 장애인 복지시설 일람표, 1995.12. 정봉윤·정진모, 장애인 이용시설의 현황과 과제, 한국 아·태 장애인 10년 모임 편저, 『연구논문집』, 한국 아·태 장애인 10년모임, 1995.
 서울특별시, 『서울시 장애인의 실태파악과 대책수립에 관한 조사연구』, 서울시정개발연구원, 1990.3

<표 5-9> 아동·청소년 공급지표

재원 및 인력	복지 시설과 프로그램	
	종 류	측정 및 평가단위
재원: ① 區 사회복지비 중 아동·청소년복지비의 비중 아동·청소년복지예산 중 ② 市 지원금의 비중 ③ 區 예산의 비중 아동·청소년복지 총지출액중 ④ 시설운영비 비중 ⑤ 사업비 비중 ⑥ 기타 ⑦ 아동·청소년 1인당 아동·청소년 복지비 인력: ① 구청 청소년담당직원 수와 총직원 대비율 ② 청소년담당 사회복지사 수와 총직원 대비율 ③ 청소년 복지시설의 총 직원 수 ④ 탁아교사 중 전문대졸이상자 비율 ⑤ 전문가 대비 아동·청소년 비율 ⑥ 탁아교사 수 대비 보육아동 수	수용시설 ① 영아원 ② 보육원 ③ 교호시설 이용시설¹⁾ 및 프로그램 탁아사업 ① 공공어린이집시설 ²⁾ ② 민간어린이집시설 ③ 방과후 ³⁾ 공공어린이집 ④ 방과후 민간어린이집 ⑤ 직장탁아소 일반청소년 이용시설 ① 체육관, 수련시설 ② 독서실(공부방) ③ 교양, 취미, 문화강좌 ④ 청소년극장 ⑤ 청소년 캠프 요보호청소년 프로그램 ① 소년소녀가장 자매결연 ② 미진학 및 생보가계 청소년 직업훈련알선 ③ 근로청소년복지시설	수용시설 ① 시설 수, 수용능력,수용자 수 ② 시설 수, 수용능력,수용자 수 ③ 시설 수, 수용능력,수용자 수 이용시설 및 프로그램 탁아사업 ① 시설 수, 수용능력,이용자수 ② 시설 수, 수용능력,이용자수 ③ 시설 수, 수용능력,이용자수 ④ 시설 수, 수용능력,이용자수 ⑤ 시설 수, 수용능력,이용자수 일반청소년 복지시설 ① 시설 수,수용능력,이용자수 ② 좌석 수,이용자수 ③ 강좌종류,수용능력,이용자 수 ④ 극장시설 수, 수용능력,이용자 수 ⑤ 캠프운영 건수,이용자 수 요보호청소년 프로그램 ① 자매결연 비율 ② 생보가계 아동/청소년 중 직업훈련경험자비율 ③ 근로청소년 복지시설 이용자 수, 이용율

주) 1) 사회복지관이나 공공복지시설의 아동·청소년 대상 무료 및 실버 프로그램
 2) 사회복지관, 구민회관 등에서 실시하는 0-6세아동에 대한 무료 탁아서비스
 3) 방과후 탁아는 초등학교 어린이를 대상으로 한 것으로 한정한다

<표 5-10> 여성·가정 공급지표

재원 및 인력	복지시설과 프로그램	
	종 류	측정 및 평가단위
재원: ①區 사회복지비 중 여성·가정복지비의 비중 自治區여성·가정복지예산중 ②市지원금의 비중 ③區예산의 비중 여성·가정복지 총지출액 중 ④시설운영비 비중 ⑤사업비 비중 ⑥기타 ⑦여성 1인당 복지비 ⑧생활보호가구당 월 복지비	수용시설 ①도자보호자립시설 ②성폭력 여성보호소 ③미혼모·가출·윤락여성 수용보호시설 이용시설 및 프로그램 요보호여성 ①시설수용외뢰 ②상담 및 교육 일반여성²⁾ ①교양·취미프로그램 ②취업, 부업기술훈련 프로그램 ³⁾ ③취업 및 부업알선 ④시립여성직업훈련시설	수용시설 ①시설 수, 수용능력, 수용자 수 ②시설 수, 수용능력, 수용자 수 ③시설 수, 수용능력, 수용자 수 이용시설 및 프로그램 요보호여성 ①외뢰 건수 ②상담및교육횟수, 참가자 수 일반여성 ①종류별 수료자 수 ②종류별 수료자 수 ③알선 건수, 이용자 수, 이용자 중 취업자 수 ④시설 수, 이용자 수 ⑤훈련원 교육생의 취업율 ⑥교육생의 자격증 취득율
인력: ①구청의 여성·가정담당직원 수와 총직원 대비율 ②여성·가정담당 복지사 ¹⁾ 수와 총직원 비율	가정 ①편부·편모가정 관리카드 ②무료결혼식장 이용서비스 ③가정문제 상담	가정 ①카드유지 여부 ②가정문제 상담 건수 ③이용 건수

주)1)구립 여성복지시설이나 구청의 사회복지사 중 여성·가정복지업무 담당자.
 2)부녀복지관, 부녀상담소, 사회복지관, 구민회관 등의 이용시설에서 실시하는 프로그램이 대상인데 현재 대부분이 부녀교실과 여성대학으로 운영되고 있다.
 3)일반여성이 이용가능한 취업교육관련 이용시설은 남부근로복지관, 여자직업전문학교, 여성기술원 등이 있으나 시립시설이며, 취업 및 부업 관련 교육프로그램은 취업알선과 별개로 운영된다. 여성의 취업정보 자체는 구청의 취업알선센터나 민간 취업정보시설을 이용할 수 있다.

제 6 장 자치구별 사회복지 공급 평가모형 개발

제 1 절 모형개발을 위한 기본전제

본 장에서는 제5장에서 개발한 수요측면과 공급측면의 지표체계를 바탕으로 각 자치구별 사회복지 서비스 공급수준 평가를 위한 모형을 개발한다.

제5장에서 개발한 지표들은 사회복지 서비스의 각 부문별(노인, 장애인, 아동·청소년, 및 여성·가정)로 정책대상 규모를 파악하며, 현재 서울시 및 각 자치구에서 실시하고 있거나 실시 예정인 개별 사회복지 서비스 사업과 프로그램에 대한 수요 및 공급 정도를 파악할 수 있도록 구성되어 있다. 즉 분야별 복지 서비스 수혜 대상자의 규모 파악과 함께 서울시와 각 자치구에서 실행하고 있는(또는 실행 예정인) 개개의 사업들에는 어떤 것들이 있으며, 그 내용은 무엇인지를 파악하여 그 사업들을 실행하기 위하여 필요한 정보인 수요량, 공급량, 및 수요 대비 공급량인 공급수준 정도를 나타내주는 지표들을 제시하였다. 그런데, 1장에서도 설명한 바와 같이 이러한 수요·공급의 지표들을 실제로 활용할 때는 그 지표 이용의 목적이 무엇인가에 따라 그에 알맞는 모형이 채구성되어야 하며 그 모형체계 내에서 필요한 지표들이 선택되어야 한다.

즉 5장에서 개발한 지표들은 그 자체가 직접 평가에 활용될 수 있는 것이 아니고 그 지표들을 바탕으로 적합한 모형이 다시 구성되어야만 하는데 이하에서는 5장에서 개발한 지표들을 직접 사용할 수 없는 이유들을 좀 더 자세하게 설명하기로 한다. 물론 5장의 지표들을 직접 활용할 수 없는 이유는 1장에서도 간략하게 언급한 바 있으므로 구태여 다시 장황하게 설명할 필요는 없을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 본 장에서 다시 긴 지면을 할애하여 설명하려고 하는 것은 앞으로 본 연구를 참

고하려는 다른 평가모형개발 연구에 도움이 되도록 하기 위해서이다. 본 연구의 주목적은 물론 사회복지 서비스 분야의 평가모형개발에 있다. 그러나, 이러한 주목적을 수행하는 한편으로 정책분야의 평가모형을 개발하는 과정을 상세하게 설명함으로써 본 연구를 참고하는 다른 정책분야의 평가모형개발에 도움을 줄 수 있다면 그것 또한 본 연구의 중요한 공헌이 될 수 있다고 본 연구진은 믿는다. 이러한 관점에서 이하에서는 5장에서 개발한 지표들을 직접 적용하는 데 따른 문제점에 대하여 설명한다.

첫째, 각각의 구체적인 시설이용의 수요 파악이 실제로 어려울 수 있다.

질병을 앓고 있는 노인을 그 특성별로 파악하고 있는 정책대상의 규모 파악은 '서울시 사회복지 기초수요조사' 항목에 포함되어 있다. 그런데, 질병을 앓고 있는 노인들 중에서 얼마큼이 요양원을 이용하고 싶어하며, 얼마큼이 노인전문병원을 이용하고 싶어하는가는 서울시 기초수요조사에서 예정하고 있지 않으며, 따라서 직접 대상자들에 대한 조사로 파악하기가 곤란하다. 더구나 대상노인들은 요양원, 치매센터, 및 노인전문병원이 어떤 서비스를 제공하며 서로간에 어떻게 차이가 있는가를 명확하게 알고 있지 못할 것이므로 이들에 대한 설문조사를 한다고 하여도 각 시설에 대한 진정한 수요의 파악은 힘들 것이다.

둘째, 각각의 구체적인 시설이용에 대한 수요 파악이 비효율적일 수 있다.

위에서 설명한 바와 같이 정책별 수요 파악이 곤란하기 때문에 실제로 이에 대한 수요의 파악은 정책대상 규모의 파악을 통하여 정책 대상자에게 필요한 서비스의 종류 및 양에 대한 수요를 추정하는 방식을 취해야 할 것이다. 이러한 접근 방식을 취하는 것은 직접적인 정책별 수요의 파악이 어렵다는 측면에서 뿐만 아니라, 효율적인 정책을 수립한다는 측면에서도 직접적인 정책별 수요의 측정보다 효과적인 정

보를 제공해 줄 수 있다. 가령 노인에 대한 의료 서비스를 제공하는 정책의 경우에 그 정책이 성공적이기 위해서는 한정된 자원하에서 다양한 의료 서비스 욕구에 대해 적절하게 자원을 배분하므로써 투입 대비 효과성을 극대화해야 할 것이다. 즉 주어진 자원하에서 각 시설에 대한 적정 공급량을 정하는 것이 가장 중요한 정책의 사결정이 된다. 그런데, 기존에 존재하는 시설에 대한 수요 정보만으로는 이러한 의사결정이 효율적으로 이루어지기 힘들 것이다. 예컨대, 기존에 존재하는 시설만이 아닌 새로운 서비스를 개발하는 것이 더 효과적일 수도 있는데 이러한 경우 기존의 시설에 대한 수요 정보는 적절한 정보를 제공하지 못한다.

또한, 기존의 시설에 대한 수요정보는 그 시설의 이용을 희망하는 사람들의 숫자만을 보여주며 각 개인들에게 그 서비스가 필요한 정도(즉 수요의 강도)를 보여주는 못하기 때문에 왜곡된 정보가 제공될 우려가 있다. 가령 치매를 앓고 있는 노인의 경우 요양원, 치매센터, 및 노인전문병원 모두를 이용하고자 할 수 있을 것이다. 만일 자원의 제약으로 이 세 종류의 서비스 중에서 하나만을 공급해야 한다면 이 치매노인에게는 치매센터의 제공이 가장 효과적일 것이다. 그런데, 각 시설에 대한 수요정보만으로는 이러한 선택이 타당하게 이루어지기 힘들다. 즉 주어진 자원의 제약하에서 어떤 서비스의 공급이 가장 효과적이겠는가를 판단하기 위해서는 정책대상 규모에 대한 정보로부터 정책의 공급기관이 각 서비스의 필요 정도(수요량)를 추정하는 것이 보다 타당할 수도 있다.

구체적인 개개의 서비스 시설에 대한 수요지표의 설정은 위에서 살핀 것과 같은 문제점을 지니고 있기 때문에, 최종단계에서의 사업계획 수립이 아닌 보다 상위단계의 정책 계획 수립(예, 질병을 앓고 있는 노인에 대한 적절한 의료 서비스의 제공)을 위해서는 상위 단계의 지표들(예, 정책 대상 수요지표 등)로 구성된 지표체계의 적용이 이루어져야 할 것이다.

이와 같이 필요한 서비스 사업의 종류 선택, 공급 규모의 결정과 같은 복지 서비스의 적정 공급을 위한 정책을 수립할 때에 어느 단계에서의 정책 계획인가에 따라

서 적용할 지표체계가 달라져야 할 뿐만 아니라, 지표체계의 적용 목적이 무엇인가에 따라 적용되는 지표의 내용이 달라지게 된다. 이러한 관점에서 본다면 5장에서 제시한 지표체계는 다음과 같은 문제점을 지니고 있다.

셋째, 어떤 용도인가에 따라 필요한 지표들이 달라져야 한다.

서론 부분에서도 밝힌 바와 같이 본 연구에서 지표체계를 개발하는 목적 중의 하나는 기존의 지표체계가 어떤 목적에 사용하기 위한 지표체계인가에 대한 명확한 견해가 없이 개발되었기 때문에 실용성이 떨어지므로 다양한 정책 목적에 따라 실제 적용할 수 있는 지표체계를 개발하자는 것이었다. 이에 따라서 사회복지 서비스를 그 대상에 따라 네 부문으로 나누고 각각에 대하여 수요 파악을 위한 지표와 공급량 및 수요에 대비한 공급 수준을 파악하기 위한 지표로 분류하여 지표를 개발하였다. 그런데, 이러한 분류도 수요와 공급 측면이라는 가장 기본적인 두 종류의 분류이기 때문에 지표체계를 이용하여 다양한 용도에 적용하기에는 여전히 한계가 있다. 즉 좀 더 세분화된 기준에 의하여 그에 타당한 지표들을 다시 취사선택할 필요가 있다고 하겠다. 예를 들면 공급 수준을 파악하기 위한 경우에도 5장에서 제시한 공급수준 지표들 중에는 무엇을 위한 공급 수준의 파악인가라는 지표 이용의 목적에 따라서는 필요하지 않은 지표들도 포함되어 있다. 예컨대, <표 5-11>의 장애인에 대한 복지서비스 공급지표를 보면 서울시에서 실시하고 있는 장애인에 대한 서비스가 거의 모두 망라되어 있다. 그런데, 그 가운데에는 서울시 자체에서 서울 시민을 대상으로 시행하고 있는(혹은 시행을 예정하고 있는) 서비스 뿐만 아니라 국가적 수준에서 대상인구의 지역적 구분 없이 실시하고 있으나 그 시설이 서울에 위치한 것도 포함되어 있다. 그리고, 서울시민을 위하여 제공되고 있는 서비스의 경우에도 대부분이 서울시 차원에서 사업이 이루어지고 있으며 자치구 수준에서 그 자치구 내의 주민을 위하여 제공되고 있는 서비스는 그리 많지 않다.

따라서, 각 자치구가 제공하는 서비스가 어느 정도이며 자치구별로 어떻게 차이가

있는가를 파악하기 위한 목적에서 공급수준 지표체계를 이용하려면 <표 5-11>의 지표들은 부적절하다. 즉, <표 5-11>에 나타나 있는 지표들 중에서 수용 및 이용시설 서비스에 대한 지표들은 서울시 수준에서 서울시 주민들의 장애인 시설 서비스에 대한 수요에 대하여, 그 공급의 주체가 누구인가에 관계없이 얼마큼의 공급이 이루어지고 있는가를 파악하기 위해서는 유용한 지표가 될 수 있으나, 각 자치구가 장애인을 위한 서비스를 어느 정도 실시하고 있는가를 파악하기 위한 목적에서는 타당하지 못하다. 이와같이 공급수준을 보여주는 지표들 중에서도 어떤 용도에 이용하기 위한 지표인가에 따라 다시 적절한 취사선택이 필요하다고 하겠다.

위에서 살펴본 바와 같이 이용하려고 하는 목적에 따라 지표체계의 구성이 달라져야 할 뿐만 아니라, 지표체계의 구성은 간단할수록 적용하기가 쉬워서 실용성이 높아진다는 측면에서도 5장에서 의 지표체계는 재구성되어야 할 필요가 있다. 이에 대한 설명은 다음과 같다.

넷째, 지표의 수가 너무 많아서 실용성이 떨어진다.

지표체계가 실용성을 갖기 위해서는 지표의 내용이 그 이용 목적에 따라 적절한 내용으로 구성되어 있어야 하지만, 다른 한편으로 가능한 한 내용의 적절성을 훼손하지 않는 범위 내에서 단순할 것이 요구된다. 어떤 지표체계가 그 이용 목적에 알맞도록 필요한 모든 정보를 담고 있더라도 그 양이 너무 방대하다면 이를 실제 적용하려는 당사자들에게는 오히려 모든 정보를 다 포함하지는 않더라도 보다 단순하게 구성된 지표체계가 더 바람직할 수도 있다. 이는 단지 이용의 편의라는 측면에서 뿐만 아니라 내용의 타당성을 확보한다는 측면에서도 중요하다. 즉, 모든 정보를 빠짐없이 담기 위해서는 현실적으로 그에 해당하는 자료 획득이 어렵거나 자료의 내용이 부정확한 것도 포함시켜야 하는데 이러한 지표는 제외하는 편이 오히려 더 적합할 것이다.

이상의 이유로 5장에서 개발한 지표들은 지표의 이용 목적이 무엇인가에 따라 그 목적에 적합한 지표체계로 재구성되어야 한다. 지표체계의 이용 목적은 1장에서 밝힌 바와 같이 다양할 수 있다. 즉 서울시 또는 각 자치구 차원에서 복지서비스의 공급 계획을 세우기 위하여 필요한 계획지표체계, 서울시의 복지수준이 어느 정도인가를 보여주는 복지수준지표체계, 또는 각 자치구별 사회복지 서비스 공급 정도를 평가하기 위한 평가지표체계 등이 있을 수 있다.

이처럼 다양한 목적에 따라 5장의 지표들을 재구성하여 활용할 수 있는데 본 연구에서는 이러한 각각의 목적에 따른 지표체계 활용의 예로서 자치구별 사회복지 서비스 공급 정도를 평가하기 위한 평가지표체계를 구성하며 이를 이용하여 실제로 자치구별 사회복지 서비스 공급 정도를 평가하기로 한다.

본 장에서는 5장의 지표들을 이용하여 자치구별 사회복지 서비스 공급수준 평가에 적합한 평가모형체계를 구성하며 다음의 7장에서는 본 장에서 개발한 평가모형 체계를 이용하여 실제로 자치구별 비교를 실시한다.

제 2 절 자치구별 사회복지 서비스 공급 수준 평가를 위한 지표체계 개발

1. 지표 개발시의 주의점

자치구별 사회복지 서비스 공급 정도를 비교·평가하기 위해서는 5장의 공급지표를 기본으로 하여 그 중에서 각 자치구별 비교라는 목적에 적합한 지표를 선택하여 이들을 평가모형의 틀 속에서 재구성하면 된다. 따라서 평가모형체계의 개발을 위해서는 5장의 지표들 중에서 어떤 지표들을 자치구별 비교에 활용할 것인가를 결정해야 하는데 이 과정에서는 다음과 같은 점들에 대한 주의를 요한다.

① 공급의 주체가 자치구가 아닌 경우

자치구별 비교에서 복지 서비스의 제공 주체가 자치구가 아닌 경우에는 이를 포함시켜야 하는가가 문제가 된다. 가령 시립의 복지관에 대하여 이를 그 복지관이 위치한 자치구의 복지 서비스 공급수준 평가에 포함시켜야 하는지 아니면 이는 자치구에서 공급하는 것이 아니므로 제외해야 하는지가 문제가 된다. 만일 복지 서비스의 제공 주체가 자치구가 아니고 또 그 수혜 대상자도 그 복지관이 위치한 자치구에 한정된 것이 아니라면 이러한 경우는 자치구별 비교에서 제외해야 할 것이다. 그러나, 비록 복지 서비스의 제공 주체는 그 복지관이 위치한 자치구가 아니지만 그 수혜 대상자들이 주로 그 복지관이 위치한 자치구의 주민이라면 이러한 경우에는 어떻게 할 것인가? 이 때에는 자치구별 비교의 목적이 무엇인가에 따라서 그 대답이 달라질 것이다. 만일 자치구별 비교의 목적이 각 자치구 사이에 'A라는 자치구는 사회복지 서비스 행정을 잘 수행하여 그 주민들에게 적절한 서비스를 제공해 주고 있는데 비하여 B라는 자치구는 사회복지 서비스 행정을 잘 수행하지 못하여 그 주민들에게 적절한 서비스 제공이 이루어지고 있지 않다'와 같이 각 자치구 사이의 사회복지 서비스 행정의 수행 정도를 평가하는 것이라면 서비스의 제공주체가 자치구가 아닌 것은 제외하는 것이 타당할 것이다. 반면에, 비교의 목적이 자치구 행정수행 정도의 평가가 아니라 각 자치구별로 공공에서 제공하고 있는 복지 서비스 수준이 어느 정도인가를 평가하여 어느 자치구가 상대적으로 높은 복지 서비스를 향유하고 있으며 어느 자치구의 주민들이 상대적으로 열악한 복지 혜택을 받고 있는가라는 자치구별 복지수준의 차이를 파악하는 데에 있다면 서비스 제공의 주체에 상관없이 그 혜택이 자치구별로 차이가 나는 경우는 포함시켜야 할 것이다.

본 연구에서는 자치구별 비교의 목적을 전자인 각 자치구가 제공하는 사회복지 서비스 정도를 평가하는데 두기로 하였다. 따라서 서비스의 제공 주체가 각 자치구인 것에 대해서만 평가하기로 하였다.

② 서비스의 내용이 특정 자치구에 한정되어 있는 경우

각 자치구에서 실행하고 있는 복지 서비스 프로그램 중에는 그 자치구에서만 실시하거나 혹은 특정한 몇몇 자치구에서만 실시하고 있을 뿐 대부분의 자치구에서는 실행하지 않고 있는 프로그램도 있다. 이러한 프로그램의 경우에는 각 자치구별 비교지표로 포함시켜야 할 것인가? 만일 이러한 프로그램들을 빠짐없이 지표화하여 포함시킨다면 지표의 수가 지나치게 많아져서 실용성이 떨어지게 된다. 반면에 이러한 프로그램들을 비교에서 제외한다면 이는 자치구에서 독자적으로 그 주민들을 위하여 실시하고 있는 복지 서비스를 제외하는 것이므로 자치구별 복지 수준을 적절하게 비교할 수 없게 된다.

이러한 문제점들에 대한 보완으로 본 연구에서는 특정 자치구에서만 실시하거나 혹은 몇몇 자치구에서만 이루어지고 있는 복지 서비스에 대해서는 별도의 지표로 설정하는 대신에 '기타' 항목의 지표를 설정하여 여기에 포함하도록 하였다.

③ 자치구별 규모의 차이

자치구별 비교에서 가장 주의할 점은 자치구별 수요규모의 차이를 어떻게 통제할 것인가라는 점이 될 것이다. 이는 각 자치구 규모의 차이는 당연히 사회복지 서비스의 공급규모에서도 차이를 초래할 것이기 때문이다. 다른 조건이 일정하다면 인구가 많은 자치구는 인구가 적은 자치구에 비하여 사회복지 서비스의 수요가 클 것이며 그에 따라 공급규모도 더 클 것이다. 이러한 자치구별 규모의 차이를 통제하지 않은 채 각 자치구 공급의 절대량을 비교한다면 이는 타당성을 결여한 비교가 됨은 물론이다. 따라서 자치구별 비교가 타당하려면 자치구별 규모의 차이에 기인한 공급량의 차이를 통제해야 하는데 이 때에는 무엇을 기준으로 자치구별 규모 차이를 조정할 것인가가 문제가 된다. 예컨대 자치구별 규모의 차이를 조정할 때에는 자치구 전체 인구를 기준으로 할 수도 있고 혹은 각 서비스의 대상인구 규모를 택할 수도 있으며 경우에 따라서는 이와같은 인구규모의 차이 이외에 자치구 전체의 예산액 규모

차이를 통제하는 것이 적절할 수도 있다.

이와같이 다양한 기준의 가능성에 대해 본 연구에서는 대상인구 규모의 통제를 원칙으로 하며 필요한 경우에는 예산액 규모의 차이를 함께 통제하기로 하였다. 대상인구 규모와 예산액 규모의 차이를 통제하기로 한 이유 및 어떤 경우에 대상인구 규모의 차이 이외에 예산액의 차이도 함께 통제하는지에 대한 자세한 설명은 7장에서 다루기로 한다.

이상의 지표선정 시의 주의점에 대한 논의를 바탕으로 다음에는 각 분야별로 평가모형체계에 활용할 지표들을 선택하기로 한다.

2. 분야별 평가지표의 선정

사회복지 서비스의 각 분야별로 평가지표를 선정하기 위해서는 ‘분야별 서비스 공급수준 파악’이라는 평가의 목적을 정점으로 하고, 그 아래에 투입측면과 산출측면이라는 평가의 두 영역을 구분하였으며, 그 아래에 각 영역의 세부 항목을 분류하였고, 마지막으로 각 항목 아래에 그 항목을 측정하기에 적절한 평가지표를 선정하였다. 이와같이 평가의 목적에 대한 평가지표를 직접 선정하는 대신에 평가의 목적과 평가지표 사이에 두 단계를 더 설정하여 평가의 목적에서 지표까지를 일련의 계층적 구조를 갖도록 하는 방법은 평가의 목적에 적합한 지표선정을 보다 명확하고 용이하게 할 수 있게 해 준다. 즉 각 분야의 서비스 공급수준이라는 포괄적인 개념을 측정하기 위하여 그에 적합한 구체적인 개개의 지표에는 어떤 것이 있는가를 직접 선정하기보다는 이 과정을 네 단계로 구분하여 각 하위 단계는 바로 상위의 단계를 어떻게 측정하여야 할 것인가라는 기준에 의하여 선정하며 아래로 내려갈수록 조금씩 세분화되고 구체화되어 가도록 함으로써 서비스공급수준 평가를 위한 적절한 지표 선정을 체계적이며 명확하게 할 수 있도록 하였다. 또한 이러한 계층적인 모형구조는 다음 장에서 설명하는 평가지표들 사이의 가중치 설정을 보다 쉽고 명확하게

해 준다는 장점을 아울러 갖추고 있다(이에 대해서는 다음 장에서 상세하게 설명한다).

이상의 네 단계의 평가모형체계는 물론 5장의 공급지표체계의 형식을 따른 것이다. 즉 5장에서 사회복지 서비스 공급지표를 개발하기 위해 구성한 틀이 공급수준평가 지표를 선정하기 위해서도 그대로 적용된 것이며 다만 5장에서는 공급분야에 해당되는 모든 지표가 망라된데에 비하여 공급수준 평가모형체계에서는 각 자치구별 공급수준 평가라는 목적에 적합한 지표만이 선정되는 차이가 있다고 하겠다. 이상의 논리에 따라 선정된 각 분야별 지표들은 다음과 같다.

(1)노인 분야의 지표

노인분야의 자치구별 비교를 위해서는 <표 6-1>과 같은 지표들을 선정하였다. 이들 지표의 선정과 관련하여 논의할 필요가 있는 점들을 정리하면 다음과 같다.

1)재원에서 노인분야 예산액을 지표로 설정한 것에 대하여 노인분야 복지예산 전체보다도 예산내역을 살펴서 어떤 용도로 쓰여지고 있는가에 따라서 분리하여 측정해야 한다는 견해가 있을 수 있다. 가령 복지 예산비의 구성을 보면 인건비와 같은 경상적인 항목과 시설 투자적인 항목이 분리되는데 경상적인 지출보다는 투자지출이 자치구의 복지공급 의지를 파악하는데 더 중요하지 않겠는가라는 견해가 있을 수 있다. 그러나 복지 서비스의 공급에는 시설과 인력이 모두 필요한 것이며 둘 중에 어느 부분의 확충이 더 필요한가는 각 자치구의 사정에 따라 다를 것이다. 따라서 예산을 다시 그 사용 내역에 따라 분리하는 지표는 설정하지 않기로 하였다.

<표 6-1> 노인분야 공급지표

투 입	산 출	
	이용시설 과 프로그램	측정 단위
재원 및 인력 ①자치구 노인복지예산액(지원금 제외) ②구청의 노인복지 담당 직원 수 ③복지관 직원 수	(1)시설이용 ①구립 경로당 ②노인교실 ③구립 경로식당 (2)복지 프로그램 ④고령자취업알선프로그램 ⑤불우노인결연사업 (3)공공재가노인복지사업 ⑥가정도우미 ⑦방문간호사 (4)기타 자치구별 노인복지 특별사업 ⑧노인공동작업장 및 기타	①시설 수 ②월평균실제이용자 수 ③하루 총 이용자 수 (도시락배달 포함) ④구청의 1년간 노인취업알선 건수 ⑤결연비율 ⑥도우미 수 ⑦방문간호사 수 ⑧사업내용과 참가인원 등

2)자치구청의 노인복지 담당 직원 수를 지표로 설정한 것은 그 자치구 내의 노인 인구에 비하여 상대적으로 구청의 노인 담당직원 수가 많다면 이는 그 자치구는 노인분야의 복지 서비스에 그만큼 많은 관심을 갖고 있는 것을 반영하며 따라서 노인 복지 서비스의 양과 질도 높을 것이라는 가정에서 이다. 물론 가시적인 직원의 숫자 이외에도 담당 직원의 업무에 대한 열의, 자치구청장의 구청운영 방향 등이 실제로는 더 중요할 수도 있을 것이나 그런 점들은 지표화하기가 곤란하므로 차선책으로 담당 직원 수를 일종의 대리지표로 설정한 것이다. 본 연구진이 여러 구청을 방문하여 담당 공무원들과 면담한 결과 모든 담당 공무원들이 이러한 견해에 동의하였다.

3)제5장의 노인분야의 공급지표 중에서 수용시설에 대한 지표는 본 자치구별 비교를 위한 지표체계에서는 제외하였다. 이는 서울시의 공공 노인복지수용시설은 95

년말 현재 요양원 4개, 양로원 7개, 이용시설은 노인종합복지관 2개, 재가노인봉사시설 5개가 있는데 이들은 그 설립 주체가 자치구가 아니며 그 수혜대상도 자치구 단위로 이루어지는 것이 아니라 몇몇의 자치구를 포괄하는 지역별로 설정된 것이기 때문이다.

4)구립경로당의 경우는 민간설립의 경로당과 대체적인 관계에 있으므로 어떤 자치구가 상대적으로 많은 민간설립의 경로당을 보유하고 있다면 그 자치구의 구립경로당 수는 타 자치구에 비하여 상대적으로 적을 것이다. 가령 아파트 단지의 경우는 건축법에 의하여 경로당을 짓게 되어 있으므로 아파트 단지가 많은 자치구는 상대적으로 구립 경로당 수자가 적을 것이다. 따라서 경로당 수 지표에서는 이러한 점을 감안해야 할 것이다.

(2)장애인 분야의 지표

각 자치구별 사회복지 서비스 공급수준의 비교를 위한 지표개발에서 장애인 분야는 제외하였다. 장애인 복지시설로서 현재 서울시내에 6개의 장애인 종합복지관과 11개의 종별복지관이 설립되어 있으며 장애인 복지 서비스는 이들 복지관에 의하여 이루어지고 있다. 그런데 이들 복지관은 자치구와는 상관없이 서울시나 중앙정부의 위탁 및 복지법인을 통해 공급이 이루어지고 있으며 그 서비스의 혜택 범위도 각 복지관이 위치한 자치구를 넘어서기 때문에 자치구별 비교에서는 제외하기로 하였다.

(3) 아동·청소년 분야의 지표

아동·청소년 분야의 각 자치구별 비교를 위해서는 <표 6-2> 와 같은 지표들을 선정하였다.

<표 6-2> 아동·청소년 분야 공급지표

투 입	산 출	
재원 및 인력	이용시설과 프로그램	측정단위
재원: ①자치구 아동·청소년 복지 예산액 (지원금 제외) 인력: ②구청의 아동·청소년 담당 직원 수 ③복지관 직원 수	(1)탁아사업 ①공공 어린이집 ②방과후 공공 어린이집 (2)일반청소년 복지이용시설 ③청소년 수련시설 ④구립 독서실 ⑤어울마당 (3)요보호 청소년 프로그램 ⑥미진학 및 생보가계 청소년 직업훈련알선 (4)기타 각 자치구별 ⑦아동·청소년복지 특별사업	①교사 수 ②교사 수 ③시설 수 ④좌석 수 ⑤행사 횟수, 참여자 수, 구 예산지원액 ⑥직업훈련알선 의뢰자 수 ⑦프로그램 종류와 참여자 수

(4) 여성·가정 분야의 지표

여성·가정 분야의 자치구별 비교를 위해서는 <표 6-3> 과 같은 지표들을 선정하였다.

<표 6-3> 여성·가정 분야 공금지표

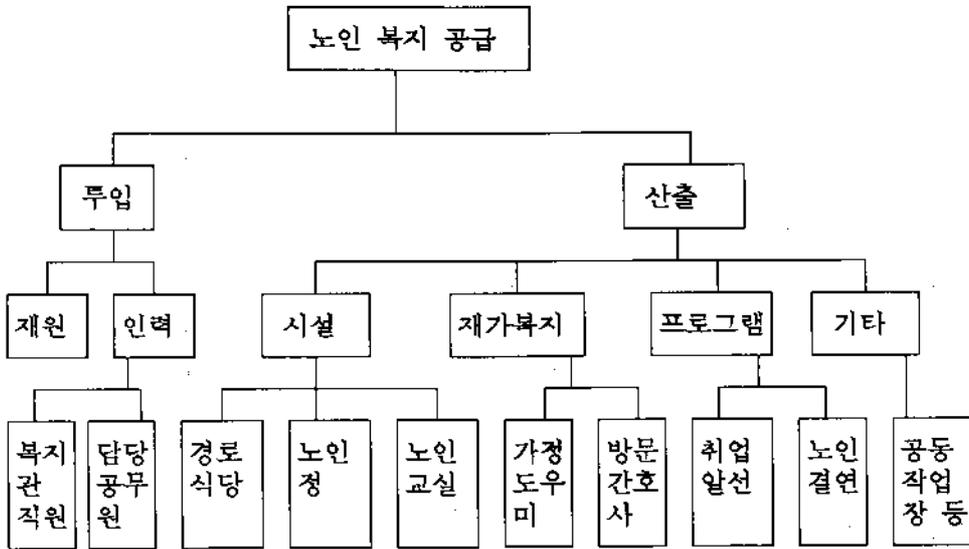
투 입	산 출	
	이용시설과 프로그램	측정단위
재원 및 인력 재원: ①자치구 여성·가정 복지 예산액(지원금 제외) 인력: ②구청의 여성·가정 담당 직원 수 ③복지관 직원 수	(1)일반여성 ①교양대학 운영 ②부녀교실 운영 ③취업 및 부업알선 (2)가정: ④무료결혼식장 이용서비스 (3)요보호여성 및 기타 ⑤요보호여성의 시설수용의뢰 및 교육상담	①수료자 수 ②수료자 수 ③알선 건수 ④이용 건수 ⑤수용의뢰 및 상담, 교육 건수

이상에서 사회복지 서비스의 각 분야별로 자치구별 평가모형체계에 포함될 지표들을 선정하였다. 다음에는 이들 선택된 지표들을 각 분야별 평가모형체계의 틀 내에서 제시하기로 한다.

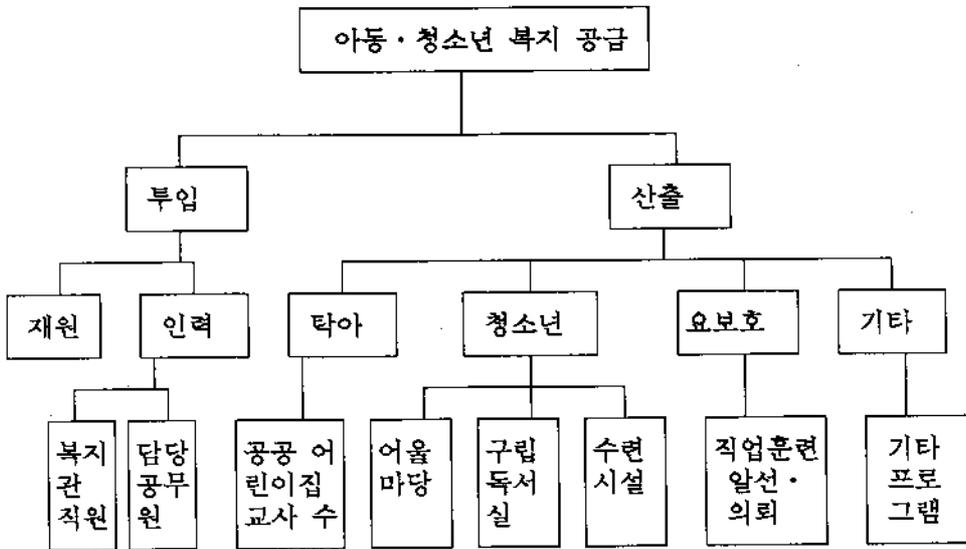
<표 6-1>부터 <표 6-3>에 제시된 자치구별 복지서비스 공급수준 평가지표를 이용한 평가모형체계는 <그림 6-1>부터 <그림 6-3>에 제시되어 있다. <그림 6-1>에는 노인분야의 평가모형체계가, <그림 6-2>에는 아동·청소년 분야의 평가모형체계가, <그림 6-3>에는 여성·가정 분야의 평가모형체계가 제시되어 있다.

본 장에서 개발한 자치구별 사회복지 서비스 평가모형체계를 이용하여 다음 장에서는 실제로 구청별 평가를 실시한다.

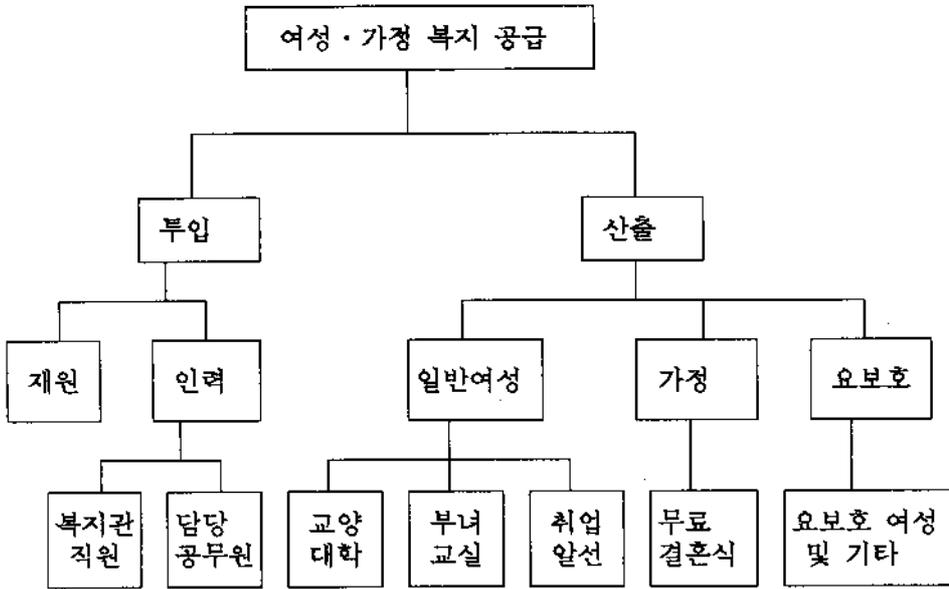
<그림 6-1> 노인분야 평가모형체계



<그림 6-2> 아동·청소년분야 평가모형체계



<그림 6-3> 여성·가정분야 평가모형체계



제 7 장 자치구별 공급수준 평가

제 1 절 각 지표에 대한 점수 부여와 가중치 설정에 대한 논의

본 장에서는 6장에서 개발한 평가모형체계를 실제로 적용하여 각 자치구별 사회 복지 서비스 공급수준을 평가한다. 그런데 본 연구에서 개발한 평가모형체계를 적용하여 자치구별 비교·평가를 하려면 1)평가모형체계에서 제시된 각 평가지표들 사이의 단위가 틀리므로 이들을 동일한 단위로 전환하여야 하며 또한 2)각 지표를 통하여 평가하는 사업이나 프로그램(또는 시설)의 중요도가 서로 동일하지 않을 것이므로 이를 반영하기 위하여 각 지표에 대하여 중요도에 따른 가중치를 부과하여야 한다. 예컨대 경로당의 숫자나 가정도우미의 숫자는 모두 노인분야의 복지공급 정도를 평가하기 위한 지표에 해당하지만 두 지표 사이에 단위가 틀리므로 각 지표의 수준(원자료의 값)에 어떤 동일한 척도의 점수를 부여하여 표준화된 값으로 전환하여야만 두 지표 사이의 비교나 두 지표 점수의 합산이 가능해진다. 가령 개개의 지표에 대하여 자치구들 중에서 가장 높은 수준의 자치구에는 10점을, 가장 낮은 수준의 자치구에는 0점을 부과하며 나머지 자치구에 대하여는 그 수준의 정도에 따라 0과 10 사이의 적절한 값을 부과할 수 있을 것이다.

한편 각 지표에 대한 점수를 합계하여 각 분야(노인, 아동·청소년, 여성·가정)별로 자치구의 공급수준을 비교하려면 각 지표들의 크기를 동일한 척도로 전환해야 할 뿐만 아니라 각 지표가 측정하는 내용의 중요도에 따라 적절한 가중치를 부여하여야만 한다. 이는 각 지표들이 측정하는 내용이 해당 분야의 복지정도를 나타내는데 동일한 중요성을 갖고 있다고 할 수 없기 때문이다. 가령 경로당과 가정도우미는

모두 노인의 복지 향상에 필요하지만 경로당 시설과 가정도우미 사업이 노인복지에 기여하는 정도는 서로 다를 것이다. 그런데 이 두 요소에 대한 점수는 모두 동일한 단위로 부여되므로 이 점수에 대하여 서로 다른 가중치를 부여하여 비교 또는 합산하여야만 경로당과 가정도우미가 노인복지에 기여하는 정도를 타당하게 반영할 수 있을 것이다.

이하에서는 각 지표를 동일한 척도로 전환하여 점수화하는 방법과 각 지표들의 중요도에 따라 가중치를 부여하는 방법에 대하여 상세하게 설명한다.

1. 각 지표를 동일한 척도로 점수화하는 방법

각 지표를 동일한 척도에 의한 점수로 전환하는 방법은 그 목적에 따라 여러가지가 있을 수 있으나, 본 연구에서와 같이 평가의 대상들 사이의 비교를 목적으로 하는 경우에 널리 쓰이는 방법으로는 결손지수(deprivation index)를 이용하는 방법이 있다. 이는 UNDP의 인간개발지수(Human Development Index)의 산정에서 이용하고 있는 방법으로 다음의 공식에 의하여 계산된다.

$$I = 1 - \frac{(\max X - X)}{(\max X - \min X)}$$

여기에서 $\max X$ 는 비교하려고 하는 특정지표에 대하여 최대값을 갖는 자치구의 지표값을 나타내며, $\min X$ 는 최소값을 갖는 자치구의 지표값을 나타낸다. 그리고 X 는 해당 자치구의 지표값을 나타낸다. 이 결손지수 방식에서는 특정 지표에 대하여 가장 큰 값을 갖는 자치구의 지수값은 1을 갖고 가장 작은 값을 갖는 자치구의 지수값은 0을 취하며, 다른 자치구들은 그 지표값의 상대적인 크기에 따라 0과 1 사이의 값을 갖게 된다.

이 방법은 서로 다른 단위를 가진 지표들을 비교할 때 지표들의 값을 0에서 1 사

이의 값으로 표준화시켜주며 또한 계산이 간편하다는 장점을 가지고 있어서 널리 활용되고 있는 방법이다. 따라서, 본 연구에서도 이 방법에 의하여 각 지표들의 표준화된 점수를 구하기로 한다. 그런데, 이 방법은 다음과 같은 문제점을 지니고 있다.

결손지수에 의한 표준화의 문제점

비교 대상값들의 절대적인 수준 차이를 보여주는 것이 아니라 비교의 대상들 중에서 가장 낮은 값을 0, 가장 높은 값을 1로 하였을 때 각 대상값들의 상대적인 크기를 보여주기 때문에 비교 대상들 사이의 절대적 수준 차이를 반영하지 못한다.¹⁾

결손지수에 의하여 각 지표값을 동일한 단위의 값으로 표준화하는 방법은 대상값들 중에서 최저값과 최고값의 절대적 격차의 크기가 어느 정도인지에 상관없이 항상 최소값은 0 최고값은 1을 갖게 되는데 이는 각 자치구의 공급수준을 평가할 때 실제의 수준을 잘못 평가하게 할 수도 있다. 예컨대 A, B 및 C의 세 자치구에 대하여 여성·가정 분야의 복지공급에 대한 비교를 하며 비교의 지표로는 교양대학 수강생 숫자와 부녀교실 수강생 숫자를 이용하고 이 두 지표에 대한 각 자치구별 수치는 <표 7-1>과 같다고 가정하자.

<표 7-1> 자치구별 여성 복지공급수준 - 가상적 예

	교양대학(수강생 숫자)	부녀교실(수강생 숫자)
자치구 A	1000	990
자치구 B	500	995
자치구 C	0	1000

1) 이는 결손지수에 의한 점수부여에서의 문제점만은 아니며 Z-점수 산정방식을 포함하여 각 지표내 대상값들의 상대적인 비중을 나타냄으로써 단위가 다른 지표들의 값들을 표준화하려는 모든 방식이 지닌 한계이다.

이 표에 제시된 숫자를 보면 상식적으로는 A자치구의 복지공급수준이 가장 높고 그 다음이 B자치구이며 C자치구의 복지 수준이 가장 낮다고 평가할 것이다. 그런데, 결손지수방식에 의하여 <표 7-1>에 제시된 값들을 표준화하여 세 자치구를 비교하는 경우에는 전혀 다른 결과가 도출된다. 결손지수방식에 의하여 표준화된 점수는 <표 7-2>에 제시되어 있다.

<표 7-2> 각 자치구별 여성 복지공급 지수 - 가상의 예

	교양대학	부녀교실
자치구 A	1	0
자치구 B	0.5	0.5
자치구 C	0	1

세 자치구 사이의 각 지표값의 절대적 크기의 차이를 상대적인 차이로 전환하여 보여주는 결손지수방식을 이용하여 세 자치구의 복지공급 수준을 비교하면 세 자치구의 복지공급 수준은 동일한 것으로 평가하게 된다.²⁾ 그리고 만약에 B자치구의 부녀교실 수강생 숫자가 995명이 아니라 6명이 더 추가되어 1001명이었다면 B자치구의 부녀교실에 대한 지수는 1이 되어 세 자치구 중에서 B자치구의 공급수준이 가장 우수한 것으로 평가된다.

이와같이 절대적인 공급수준을 비교하였을 때와 전혀 다른, 상식적으로 판단하면 전혀 엉뚱하다고도 할 수 있는 결과가 도출되는 까닭은 결손지수에 의한 방법이 각 값들의 절대적 크기에 상관없이 비교의 대상 내에서의 상대적인 크기를 0부터 1 사이의 값으로 표준화하여 나타내주기 때문이다. 이러한 점을 고려하면 자치구별 공급수준을 평가하는데 절대적인 수준 차이를 반영해 주지 못하는 결손지수 방법에 의하여 각 지표에 대한 점수를 부여한다는 것은 상당한 문제점을 내포하고 있는 방법

2) 물론, 이 경우에는 두 지표 사이의 가중치가 동일한 것으로 가정하고 있다.

이라고 할 수 있다.

그런데, 이런 문제점에도 불구하고 지표체계에 의하여 어떤 대상들을 평가하는 본 연구를 포함한 많은 연구에서 왜 절대적인 크기가 아닌 상대적인 비중을 나타내는 지수를 이용하고 있는 것일까? 이는 물론 평가모형에 포함된 지표들 사이의 단위가 다르기 때문에 각 지표의 절대적인 크기에 의해서는 지표들간의 점수를 비교하거나 합산할 수 없기 때문이다. 예컨대 노인분야의 평가지표에는 노인분야의 예산, 경로당 숫자, 월평균 경로식당 이용자 수, 가정도우미 수, 노인대학 수료생 숫자 등이 포함되어 있다. 노인 분야의 복지공급 수준을 평가하려면 이와같은 개별지표에 대한 점수를 전부 합하여 노인분야에 대한 전체적인 복지수준을 평가하여야 하는데 각 지표의 점수가 표준화되어 있지 않으면 각 지표의 값을 합할 수가 없다. 만일 각 지표의 값이 표준화되지 않고 절대적인 수치로 표현된다면 가령 예산액, 경로당 숫자, 및 노인대학 수료생 숫자를 어떻게 합산할 것인가?

결국 서로 다른 성질을 갖고 있는 지표값들을 합하여 복지수준을 비교하려면 각 지표들의 값을 동일한 단위로 전환해야 하며 그를 위해서는 각 지표의 절대값을 상대적인 값으로 바꿀 수밖에 없는 것이다. 따라서 대상들 내에서의 상대적인 비중을 보여주는 지수를 이용하는 것은 서로 다른 성질을 갖는 지표들로 구성된 평가체계에서는 어쩔 수 없는 것이며 절대적인 수치가 아닌 상대적인 비중값을 이용함으로써 발생하는 문제점은 지표값들을 표준화함으로써 서로 비교 또는 합산하기 위하여 치루어야 하는 일종의 비용이라고 할 수 있다.

지표값을 절대적 크기가 아닌 상대적인 비중을 보여주는 지수로 나타내는 것이 서로 다른 단위를 갖고 있는 지표들의 크기를 합하거나 비교하기 위하여 어쩔 수 없는 것이라면 결국 지표들에 대한 타당한 점수를 부여하기 위하여 할 수 있는 것은 어떻게 하면 상대적인 비중의 비교가 지닌 '대상값들간의 절대적 크기 차이를 반영할 수 없다'는 문제점을 해결할 수 있는가, 혹은 그로 인한 문제점을 최소화할 수 있는가에 대하여 검토하는 일일 것이다.

본 연구에서는 <표 7-1>과 <표 7-2>의 예에서와 같이 상대적인 비중만을 보여주는 지수의 특성 때문에 발생하는 문제점을 보완하는 방법으로서 절대적인 크기의 차이를 지표간의 가중치 산정에 반영하는 방법을 취하기로 한다. 지표들 사이에 가중치를 설정하는 본래의 취지는 물론 지표로부터 측정하려고 하는 궁극적인 목표(가령 본 연구의 경우라면 각 분야별 복지공급 수준)의 달성에 각 지표들이 기여하는 정도가 서로 다를 수 있으므로 이러한 지표들 사이의 상대적 기여도의 차이를 조정하기 위한 것이다. 예컨대 노인분야 복지공급의 지표에 공동작업장, 노인대학, 그리고 가정도우미의 세 가지 지표가 있다고 하자. 공동작업장은 노인들의 근로활동을 도움으로써 노인복지를 향상시키는 것이며 노인대학은 노인들의 여가활동에 기여함으로써 노인복지를 증진하는 것이라면 가정도우미는 노인건강의 측면을 지원하여 노인복지에 이바지하는 셈이 된다. 따라서 이 세 지표는 각각 다른 영역의 노인복지를 측정하는 것이며 전체로서의 노인복지에 대한 이 세 지표 사이의 상대적인 중요성은 동일하지 않을 것이다. 그러므로 노인복지 향상이라는 궁극적인 목표에 대하여 각 지표가 얼마나 기여하는가에 따라 지표들 사이의 상대적인 중요도가 다르게 설정되어야만 노인복지수준을 올바르게 평가할 수 있을 것이다. 가령 세 지표 중에서 가정도우미가 노인복지 향상에 가장 중요하고 그 다음이 노인대학이며 공동작업장이 세 지표 중에서는 가장 덜 중요하다고 가정하자. 이 경우 세 지표 가중치의 총합을 1이라고 했을 때 공동작업장은 0.2 노인대학 0.3, 가정도우미 0.5와 같은 가중치가 부여될 수 있을 것이다.

그런데, 각 지표가 반영하는 노인복지의 다양한 측면들의 상대적 중요도에 따라 해당지표에 가중치를 부여하는 경우에 주의할 점은 이 때의 가중치는 세 지표의 점수에 아무런 문제점이 없다는 전제하에 주어진 것이기 때문에 세 지표의 점수가 타당하게 주어졌을 때에 한하여 이들 점수에 가중치를 곱하여 합한 것(즉 가중평균한 것)이 노인복지 수준을 적절하게 보여줄 수 있다는 점이다. 이는 역으로 세 지표의 점수가 올바르게 주어지지 않은 것이라면 그 점수에 가중치를 곱하여 합한 것이 노

인복지 수준을 적절하게 반영하지 못한다는 것으로서 이는 당연한 말인 것처럼 여겨질 수 있다. 그러나, 이렇게 당연한 듯한 말을 굳이 기술하는 이유는 이에 대한 고려를 앎는 경우가 많은 평가지표의 연구에서 드물지 않게 발생하기 때문이다. 예를 들어 <표 7-1>과 <표 7-2>의 경우를 보기로 하자. 여성복지 서비스 공급수준을 평가하는데 여성대학보다 부녀교실이 약간 더 중요하여서 두 지표 사이의 가중치가 여성대학 0.45, 부녀교실 0.55로 주어졌다고 하자. 이 각 지표의 가중치에 <표 7-2>의 지수를 곱하여 그 값을 더하면 최종적인 여성복지 서비스 공급수준이 점수로 표시되는데, 이 점수를 자치구 A, B, C에 대하여 계산하면 A자치구는 0.45, B자치구는 0.5, C자치구는 0.55가 되어 각 자치구의 여성복지공급을 높은 자치구부터 나타내면 C, B, A 순이 된다. 이는 <표 7-1>의 절대적 규모의 비교의 경우에서 명확하게 나타난 바와 같이 실제의 각 자치구의 여성복지 공급수준과는 정반대의 결과이다. 이러한 결과가 나온 것은 물론 두 지표에 대한 가중치의 선정이 잘못된 것이 아니라 그 이전 단계인 각 지표의 상대적 비중값(지수) 선정이 지닌 문제점에 기인한 것이다.

그런데 앞에서 기술한 바와 같이 각 지표를 점수화할 때에 절대적 크기의 차이를 반영하는 대신 상대적 비중을 반영하는 것은 지표를 이용한 평가에서는 피할 수 없는 것이다. 따라서, 본 연구에서는 상대적 비중으로 지표값을 점수화하는 것을 그대로 유지하되 이러한 절대적 규모의 차이를 반영하지 못하는 문제점을 가중치 산정에서 대신 반영하도록 함으로써 해결할 수 있도록 (또는 문제점을 줄일 수 있도록) 한 것이다. 이 방법에 대한 설명을 위하여 다시 <표 7-1>과 <표 7-2>의 여성 복지 공급의 예로 돌아가자.

이 예에서 세 자치구의 여성복지수준에 대한 최종적인 점수가 A자치구는 0.45, B자치구는 0.5, C자치구는 0.55로 나온 이유는 각 지표의 점수에서 세 자치구들의 절대적 규모의 차이가 반영되지 않았기 때문이다. 여성대학의 경우는 최저와 최소값이 0과 1000이며 부녀교실에서는 990과 1000으로 각 지표의 최저와 최고값의 절대규모

차이가 두 지표 사이에 크게 다름에도 두 경우 모두 최저에 0, 최고에 1의 동일한 값이 부여되었기 때문이다. 만일에 두 지표의 최저와 최고값을 같게 해야한다는 제약이 없다면 여성대학의 최저와 최고값의 차이는 부녀교실의 최대와 최소값의 차이보다 훨씬 큰 값을 갖는 것이 타당할 것이다. 그러나, 앞에서 기술한 바와 같이 상대적 비중으로 나타내는 각 지표의 점수에서는 항상 최저값은 0, 최고값은 1을 갖도록 제약이 주어져 있으므로 각 지표의 점수를 변하게 할 수는 없다. 그 대신에 절대규모의 차이를 가중치에 반영하여 여성대학의 가중치를 부녀교실의 가중치보다 훨씬 크게 부여한다면 두 지표의 최저 및 최고값에 점수를 다르게 부여하는 것과 동일한 효과를 가져올 수 있을 것이다. 즉, 부녀교실에 1.00을 여성대학에 0.01의 가중치를 부여한다면 부녀교실의 최저와 최고값이 0과 1일 때에 여성대학의 최저와 최고값은 0과 100이 되는 결과를 가져오게 된다.

상대적 비중만을 보여주는 각 지표의 점수가 지닌 문제점을 해결하기 위하여 본 연구에서 취하는 방법을 요약하면 각 지표들 사이의 가중치를 산정하는 경우에 지표들에 의하여 측정하려고 하는 궁극적인 목표의 달성에 대하여 각 지표가 어느 정도의 중요성을 갖는가하는 기준에 의해서만 정하지 말고 이에 덧붙여서 각 지표 내 대상값들의 절대규모의 차이도 반영하도록 하는 것이다. 이를 정리하여 나타내면 다음과 같다.

각 지표들 사이의 가중치 산정 원칙

- 1) 각 지표의 내용이 궁극적으로 측정하려고 하는 목표(분야별 복지공급수준)의 달성에 대하여 다른 지표들과 비교하여 어느 정도의 중요성을 갖는가에 따라 1차적인 가중치를 부여한다.
- 2) 각 지표 내 대상값들의 절대규모를 검토하여 상대적인 비중만을 보여주는 각 지표의 점수에 포함되지 않는 부분을 1)에서 산정한 가중치에 반영하여 최종적인 가중치로 삼는다.

각 지표내 대상값들의 절대규모의 차이를 가중치 산정에 반영하는 방법은 어떤 정해진 기준이 있는 것은 아니며 다분히 연구자의 판단에 좌우된다고 할 수 있다. 가령 각 지표내 대상값들의 표준편차(standard deviation)를 구하여 이 표준편차를 (또는 표준편차에 비례하는 특정값을) 위 1)의 기준에 의하여 1차적으로 산정한 가중치에 곱하여 주는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다. <표 7-1>과 <표 7-2>의 여성복지공급의 예를 이용하여 설명하여보자. <표 7-1>에서 자치구별 여성대학 인원의 표준편차는 500이 되며 부녀교실의 표준편차를 구하면 5가 된다. 여성대학과 부녀교실의 표준편차의 크기는 100:1이므로 이 크기를 1차적으로 선정한 가중치(여성대학 0.45, 부녀교실 0.55)에 곱하여 주면 여성대학은 45, 부녀교실은 0.55의 가중치가 나온다. 이 수치를 두 지표의 가중치의 합이 1이 되도록 전환하면 여성대학의 최종 가중치는 $0.988(=45/(45+0.55))$, 부녀교실의 최종 가중치는 $0.012(=0.55/(45+0.55))$ 가 된다. 이 각 지표의 가중치를 <표 7-2>에 제시된 지수에 곱하여 합하면 여성복지 공급수준에 대한 최종적인 점수가 산출되는데 이는 A자치구 0.988, B자치구 0.5, C자치구 0.012가 된다. 이 결과는 각 지표내 대상값들의 절대적 규모를 고려하지 않고 1)에 의하여 산정한 가중치를 이용했을 때와는 정반대의 결과이며 <표 7-1>의 절대적 공급규모와 비교한다면 이와같이 각 지표내 대상값들의 절대적 규모를 고려하여 산정한 가중치에 의한 계산이 훨씬 타당함은 자명할 것이다.

지금까지 평가지표체계를 이용하여 어떤 대상들을 평가하기 위하여 최종적인 점수를 부여할 때 생기는 문제점과 이를 해결할 수 있는 방법에 대하여 논의하였다. 이를 요약하면 다음과 같다. 서로 다른 성질을 갖고 있는 지표들의 값을 합하거나 비교하기 위해서는 지표들의 값을 동일한 단위를 갖도록 표준화해야 하며 이를 위한 방법이 각 지표내 대상값들의 상대적인 비중을 나타내는 것이다. 예컨대 결손지수 방식에 의한 지수산정은 각 지표내의 대상값 중에서 최저값에 0, 최고값에 1의 점수를 부여하며 다른 대상값들은 상대적인 크기에 따라 0과 1 사이의 값을 갖도록

하는 방식이다. 그런데, 이와같이 상대적인 비중으로 각 지표를 점수화하는 방식은 서로 다른 성질을 갖는 지표들을 비교하기 위하여 어쩔수 없는 것이기는 하지만 각 지표 내 대상값들의 절대규모 차이를 반영하지 못하여 경우에 따라서는 전혀 잘못된 평가를 할 수도 있다. 따라서 보다 타당한 평가를 위해서는 각 지표 내 대상값들의 절대규모 차이를 반영할 수 있도록 해야 하며 본 연구에서는 이를 가중치의 산정에서 반영하도록 하였다. 가중치의 산정에서 대상값들의 절대규모 차이를 반영하는 방법의 하나로써 본 연구에서는 각 지표 내 대상값들의 표준편차를 곱하는 것을 제시하였다. 그리고 이 방법을 여성복지 공급수준의 예인 <표 7-1>과 <표 7-2>에 적용하여 대상값들의 절대규모 차이를 반영한 가중치의 산정이 이를 반영하지 않은 경우에 비하여 타당함을 보였다.

그런데 앞에서 가중치의 산정에서 대상값들의 절대규모 차이를 반영하는 방법의 한 예로서 보인 표준편차를 곱하는 방법은 지표들의 단위가 다를 때에는 적절하지 못한 방법이 된다. 여성복지공급의 예에서는 여성대학과 부녀교실이 유사한 성질의 지표였으며 측정단위가 수강생 숫자로 동일하였다. 그러나 가령 노인복지공급 수준을 평가하려고 하며 이 때의 지표로는 노인복지회관의 숫자와 경로식당 이용자수의 둘만 존재하고 이에 대한 각 대상값과 그에 따른 지수값이 <표 7-3>과 같았다고 가정하자.

<표 7-3> 각 자치구별 노인 복지공급 - 가상의 예

	노인복지회관 수	경로식당 이용자수
자치구 A	4 (1)	1000 (0)
자치구 B	2 (0.5)	1002 (0.5)
자치구 C	0 (0)	1004 (1)

괄호 안의 수치는 결손지수 방식에 의하여 구한 각 지표의 점수를 나타냄.

각 지표의 내용이 궁극적으로 측정하려고 하는 목표(분야별 복지공급 수준)의 달성에 대하여 다른 지표들과 비교하여 어느 정도의 중요성을 갖는가라는 원칙에 의한 1차적인 가중치는 두 지표 사이에 동일하여 각각 0.5 씩이 부여되었다고 하자. 이 경우 각 지표에 대한 절대적인 공급량을 보면 자치구 A의 노인복지 공급수준이 가장 높으며 다음이 B자치구, 그 다음이 C자치구 순이 되어야 할 것이다. 그런데, 결손지수 값과 1차적으로 정해진 가중치를 이용하여 각 구청별 점수를 구하면 세 자치구 모두 0.5의 점수가 부여되어 노인복지공급수준이 동일한 것으로 평가된다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 각 지표 대상값들의 표준편차를 가중치에 곱한다고 하여도 결과는 마찬가지이다. 즉, 노인복지회관 지표와 경로식당 지표 대상값들의 표준편차는 두 경우 모두 2가 되어 표준편차를 1차적인 가중치에 곱하여도 가중치의 값은 변하지 않으므로 각 자치구의 점수도 변하지 않게 된다. 이러한 결과가 도출된 것은 각 지표의 성질에 따라 대상값 수치의 단위가 틀리기 때문이다. 즉 복지관 1개와 경로당 이용노인수 1명은 동일하게 평가할 수가 없음에도 이러한 차이가 표준편차를 이용하여 가중치를 조절하는 경우에는 반영되지 않기 때문이다.³⁾

표준편차를 이용하여 가중치를 조정하는 방법도 적당하지 않다면 어떻게 하는 것이 좋을까? 본 연구진이 내린 결론은 이에 대한 명확한 해답은 발견할 수 없었다는 것이다. 평가지표에 대한 기존의 연구들은 (본 연구진이 아는 한에서는) 모두 상대적인 비중에 의하여 점수를 부여하는 방식을 그대로 적용하고 있다. 기존의 연구들 중에서 상대적인 비중에 의한 점수부여 방식이 문제점을 지니고 있음을 간략하게 언급한 것이 있기는 하지만⁴⁾ 이러한 문제점을 지적만 한 채 그대로 사용하였으며 본 연구에서와 같이 상대적인 비중에 의한 점수부여 방식이 지닌 문제점을 구체적으로 논의하고 이의 해결 방법을 찾으려 한 선행연구를 본 연구진이 아는 범위에서

3) 애초에 각 지표값들을 상대적인 값으로 전화하여 지수화하는 이유가 각 지표값들의 단위가 틀리기 때문에 이들을 동일한 단위로 전환하기 위함이었음을 상기하라.

4) 이의 예로는 서울특별시, 『강남구 사회복지시설계획』, 강남구, 1995가 있다.

는 발견하지 못하였다. 따라서, 상대적인 비중에 의한 점수부여 방식의 문제점을 개선하는 방법은 전적으로 연구진 스스로 고안해야만 했는데 여러 경우를 고려해 본 결과 상대적 비중만에 의한 점수가 잘못된 평가를 하게 할 수 있는 다양한 경우에 모두 적합한 방식은 찾을 수 없었다. 그래서, 최종적으로 내린 결론은 각 지표 내의 대상값들의 절대규모를 고려하여 그 정도를 연구진들의 합의를 통하여 주관적으로 가중치 설정에 반영하자는 것이었다. 즉 연구진이 모여서 함께 각 지표 내 대상값들의 절대규모를 검토하고 각 지표의 내용이 궁극적으로 측정하려고 하는 목표의 달성에 대하여 어느 정도의 중요성을 갖는가라는 원칙에 의해 설정한 1차적인 가중치를 참조하여 적절하다고 판단하는 가중치 값을 정하기로 하였다.

이러한 방식에 대하여 객관적인 기준이 존재하지 않으므로 타당한 방법이 아니라는 반론이 제기될 수도 있을 것이다. 그러나, 가중치의 설정은 어떤 방법을 이용하더라도 본질적으로는 주관적일 수밖에 없는 것이며 다만 가능한 한 많은 사람들이 합의하는 주관적인 방법이 가중치 부여에 대한 적절한 방법으로 채택되는 것에 불과하다. 본 연구진은 연구진의 주관적인 판단에 의하여 각 지표 내 대상값들의 절대규모를 가중치 설정에 반영하는 것이 어떤 객관적인 규칙에 의한 것 보다도 각 지표에 대하여 점수를 부여하고 이들의 총합을 통하여 궁극적인 평가목표의 달성 정도를 측정하는데에 더 적합하다고 판단하였다. 물론 이러한 판단을 내린 것은 본 연구진의 지식의 범위 내에서의 판단이며 연구진이 발견하지 못한 어떤 적절한 객관적인 규칙이 존재할 수도 있을 것이다. 이러한 규칙은 본 연구에서 논의한 바를 바탕으로 앞으로의 연구에서 제시되기를 기대한다.⁵⁾

5) 다음절에서 실제로 계산할 때는 이와같이 연구진의 주관적인 판단에 의하여 지표값의 절대적 크기 차이를 반영한 경우와 이를 반영하지 않은 경우 및 모든 지표에 대하여 동일한 가중치를 둔 경우의 세 경우를 모두 계산하여 가중치의 차이에 따라 자치구 사이의 비교가 어떻게 달라지는가를 검토한다.

2. 각 지표들 사이의 가중치(weight)를 구하는 방법

앞에서 대상값들의 상대적인 비중에 의하여 표준화된 지표점수의 문제점에 대한 논의를 하면서 이의 해결을 위하여 “각 지표의 내용이 궁극적으로 측정하려고 하는 목표의 달성에 대하여 어느 정도의 중요성을 갖는가라는 원칙에 의해 설정한 1차적인 가중치”에 연구진의 판단에 의하여 지표 내 대상값들의 절대규모를 반영하는 최종적인 가중치를 설정하기로 하였다. 그런데, 최종적인 가중치를 설정하기 위해서는 그의 기초가 되는 1차적인 가중치가 먼저 설정되어 있어야 하므로 다음으로는 이 1차적인 가중치를 어떻게 설정하는가에 대하여 논의하기로 한다. 이하에서 특별한 설명이 없는 한 가중치 설정에 대하여 논의하는 것은 모두 1차적인 가중치의 설정에 관한 것이다.

가중치의 설정이란 각 지표들 사이에 상대적인 중요도를 정하는 것이다. 즉 풀어서 설명하면 ‘가’라는 지표는 궁극적으로 측정하려는 목표의 달성에 대하여 ‘나’라는 지표에 대하여 두배의 중요성을 지니며 ‘다’라는 지표에 대해서는 절반정도의 중요성을 지닌다와 같은 판정을 내리는 것을 말한다. 이와같이 지표들 사이에 상대적인 중요도를 판정하는 것은 계산에 의하여 도출될 수 있는 것이 아니며 거의 모든 경우에 평가자의 주관적인 판단에 의하여 정해진다. 다만 앞에서 기술한 바와 같이 주관적인 판단을 내리는 방식이 평가자의 자의에 의한 것이 아니라 가능한 한 다수의 사람들이 합의할 수 있어야 한다는 조건이 부여될 뿐이다.

가중치 설정의 기본은 가중치 설정을 하도록 정해진 사람이 지표들 사이의 중요도에 대한 점수를 매기는 것인데 그 점수를 매기는 절차와 여러 사람의 점수를 종합하는 방식의 차이에 따라 몇 가지 방법으로 분류할 수 있으며 일반적으로 활용되는 방법에는 강제배분 방식과 분석적 계층화 과정법(analytical hierarchy process: AHP)에 의한 방식이 있다.

강제배분 방식은 각 지표들 사이의 가중치를 정할 때 각 지표들 가중치의 총합이

특정점수(예. 100점)가 되도록 하는 조건 내에서, 각 지표의 중요도에 따라 다양한 점수를 부과하는 방식이다. 가령 A, B, C, D 네 개의 지표 사이에 상대적인 중요도를 총합 100점 내에서 배분한다면 각각 15, 30, 45, 10과 같이 점수를 부여하는 것이다. 이에 비하여 분석적 계층화 과정법에 의한 방식은 세개 이상의 지표들이 존재할 때 이들 사이의 가중치를 강제배분 방식과 같이 한 번에 고려하는 것이 아니라 들쭉날쭉을 지어서 이원비교를 하게 한 후 그 결과를 종합하여 지표들 사이의 가중치로 설정하는 방식이다. 두 방식이 모두 나름대로의 장단점을 지니고 있어서 어느 방식이 더 좋은가는 일률적으로 판단할 수 없으나 일반적으로 한번에 비교해야 할 지표의 수가 많은 경우에는 분석적 계층화 과정법이 강제배분 방식에 비하여 효과적인 방법으로 알려져 있다.⁶⁾ 두 방식에 의한 가중치 산정의 결과는 일반적으로 비교해야 할 지표의 수가 적을 때에는 별 차이가 없으나 비교해야 할 지표의 수가 많은 경우에는 차이가 생기게 된다.

본 연구의 경우에는 한번에 비교해야 할 지표의 수가 가장 많은 경우가 네개로서 지표의 수가 별로 많지 않으므로 분석적 계층화 과정법을 사용할 특별한 매력이 없다. 따라서 강제배분 방식에 의한 가중치 설정을 하기로 한다. 그런데, 한번에 비교해야 할 대상이 별로 많지 않은 경우에도 강제배분 방식에 의한 가중치 산정은 비교대상이 되는 지표들의 가중치의 총합이 어떤 특정값(가령 100)이 되도록 해야 한다는 문제점을 갖고 있다. 가령 A, B, C, D라는 네 지표에 대하여 A보다 B는 10배 정도 중요하고 C는 3배 정도 중요하고 D는 20배 정도 중요하다고 어떤 사람이 판단하였다고 하자. 이런 경우 강제배분 방식에 의하여 가중치의 총합이 100이 되도록

6) 여기서 효과적이라는 것은 한 번에 비교해야 할 지표가 많을 때 강제배분방식에서는 가중치를 부여하는 사람이 한 번에 여러 지표 사이의 중요도를 판단하기 어려운 반면에 분석적 계층화 과정법에서는 항상 한 번에 두 개의 지표만을 비교하기 때문에 중요도의 판단을 더 용이하게 할 수 있다는 점을 의미한다. 그러나, 분석적 계층화 과정법에서는 비교해야 할 지표의 총수에 대한 들쭉날쭉의 비교를 모두 행해야 하기 때문에 비교해야 할 지표의 총수가 많을수록 비교의 횟수가 크게 증가한다는 단점이 있다. 가령 비교해야 할 지표의 총수가 10이라면(${}_{10}C_2=$)45회의 비교를 해야 한다.

하는 제약 내에서 네 지표 사이의 가중치를 정하라고 한다면 어떻게 가중치를 산정해야 할 것인가? 각 지표 사이의 1:10:3:20이라는 비례 관계를 유지하면서 총합이 100점이 되도록 가중치를 직접 주기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 직접 총합이 100이 되도록 각 지표의 가중치를 구하려고 하는 대신에 두단계를 거쳐서 간접적으로 계산하면 비교적 쉽게 가중치를 구할 수 있다. 즉 1단계에서는 A가 1일 때 B, C, D의 중요도 점수를 구한다. A에 비하여 B가 10배 중요하고 C는 3배 중요하고 D는 20배 중요하므로 A가 1일 때 B, C, D의 중요도 점수는 각각 10, 3, 20이 된다. 다음 2단계에서는 이를 전체 점수의 합(1+10+3+20=34)으로 나눈다. 이 점수는 A가 0.03, B가 0.29, C가 0.09, D가 0.59가 되며 총합은 1이 된다. 따라서, 가중치의 총합이 100이 되도록 한다면 A, B, C, D 네 지표의 가중치는 각각 3, 29, 9, 59가 된다. 이 방식은 강제배분 방식과 유사하나 가중치의 총합이 특정점수가 되어야 한다는 제약이 없으므로 가중치 부여자의 원래의 판단을 보다 정확하게 반영할 수가 있다. 이는 강제배분 방식에 의한 경우는 가중치 부여자가 원래 생각하고 있던 가중치가 그대로 반영되기 보다는 각 가중치의 합이 100이 되도록 계산하기 편리한 형태로 수정되어 반영될 위험이 있기 때문이다. 가령 앞에서의 A, B, C, D 네 지표에 대한 가중치 부여의 경우에 강제배분방식에 의하여 직접 가중치를 선정하게 한다면 A가 3, B가 29, C가 9, D가 59인 가중치 설정자의 원래의 판단이 반영되기 보다는 예컨대 A가 10, B가 30, C가 10, D가 50과 같이 총합이 100이 되는 계산이 편리하도록 수정되어 설정될 수 있다.

앞에서 설명한 2단계에 의한 가중치 설정 방법은 본 연구에서 고안한 방식이며 본 연구진이 아는 범위 내에서는 다른 연구에서 쓰인 경우가 없다. 따라서, 이러한 방식에 대하여 본 연구에서는 강제배분 방식에 대비하여 자율배분 방식이라고 명명하며 이 자율배분 방식에 의하여 가중치를 설정하기로 한다. 이 절차를 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다(이를 위하여 A, B, C, D 네 지표 사이에 가중치를 설정하는 경우를 예로 든다).

자율배분 방식에 의한 가중치 설정 절차

1. A, B, C, D 네 지표 사이의 중요도에 우선순위를 매기게 한다
(A, B, C, D에 대하여 2, 3, 1, 4와 같이 우선 순위를 부여했다고 하자).
2. 가장 낮은 우선순위를 가진 지표에 임의의 점수를 주게 한다
(가장 낮은 순위인 D에 대하여 60점을 부여했다고 하자).
3. D가 60점일 때 그 다음으로 낮은 우선 순위인 B에는 몇점을 주겠는가를 정하게 한다(B에 90점을 부여했다고 하자). D가 60점, B가 90점이라면 그 다음으로 낮은 우선순위를 지닌 A는 몇점을 주겠는가를 정하게 한다(A에 110점을 부여했다고 하자). D가 60점, B가 90점, A가 110점이라면 C는 몇점을 주겠는가를 정하게 한다(C에 150점을 부여했다고 하자).
4. 각 지표의 점수를 전체점수의 합($60+90+110+150=410$)으로 나눈다(이 결과는 A가 0.27, B가 0.22, C가 0.36, D가 0.15의 가중치를 갖게된다).

이 절차는 얼핏 보기에는 복잡한 것처럼 보이나 실제로는 단순한 방법이다. 본 연구에서 가중치의 설정은 전문가면접조사를 통하여 이루어졌으며 면접원이 전문가에게 1부터 3까지의 질문을 하게하고 그 결과를 이용하여 가중치를 계산하였다. 만일 면접조사가 아닌 설문조사의 경우라면 각 지표의 상대적 중요도(가령 가장 중요한 지표를 100점으로 했을 때의 또는 가장 덜 중요한 지표를 10점이라고 했을 때의 다른 지표의 중요도)에 대하여 점수를 매기라고 하여도 큰 차이는 없을 것이다.

제 2 절 평가지표체계 내에서의 1차적 가중치 산정

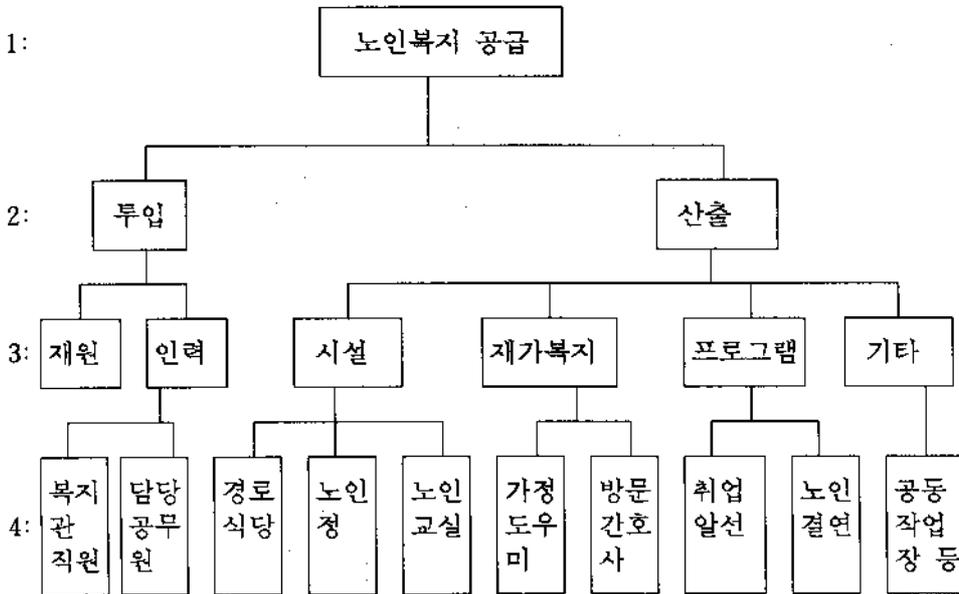
1. 국지적 가중치와 복합 가중치

본 절에서는 1절에서 논의한 가중치 설정 방식에 의하여 평가지표들 사이의 가중치를 설정하기로 한다. 가중치의 설정은 먼저 전문가 면접조사에 의한 1차적인 가중치를 정한 후, 각 지표내 대상값들의 절대규모를 고려하여 연구진의 토의를 거쳐서 최종적인 가중치를 설정하였다. 이러한 가중치의 설정은 본 연구 평가모형의 3계층(평가영역, 평가항목, 평가지표) 내에서의 국지적 가중치(local weight)를 선정하는 것을 의미하며 평가의 궁극적 목표에 대한 평가지표의 복합가중치(composite weight or global weight)는 각 단계의 국지적 가중치를 모두 곱하여 얻어진다. 이를 좀 더 자세하게 설명하기 위한 예로서 먼저 <그림 7-1>의 노인분야 평가모형체계를 보기로 하자. 6장에서 설명한 바와 같이 노인분야의 평가모형체계는 평가의 궁극적 목표인 노인복지공급이라는 최상위 단계, 2계층의 평가영역(투입 및 산출), 3계층의 평가항목(재원, 인력, 시설, 재가복지, 프로그램, 기타), 그리고 마지막 계층의 평가지표로 이루어져 있다.

국지적 가중치란 각 평가의 계층 내에서 바로 상위단계의 목표에 비추어 정해지는 상대적 중요도를 말한다. 가령 마지막 단계인 평가지표 사이의 국지적 가중치의 예를 보면, 시설 평가항목에 대한 세 평가지표인 경로식당, 노인정, 노인교실 사이의 국지적 가중치는 이 세 지표가 노인복지(중의 시설항목을 평가하는 데에 있어서 각각 어느 정도로 중요한가를 나타내 준다. 다른 예를 들어보면 평가영역인 투입과 산출 사이에서의 국지적 가중치란 노인복지 공급수준을 평가하는데에 투입측면의 평가와 산출측면의 평가가 각각 어느 정도로 중요하겠는가를 보여주게 된다.

한편 이와같은 2계층의 평가영역, 3계층의 평가항목, 그리고 4계층의 평가지표에 대한 국지적 가중치가 구해지면 평가지표의 노인복지공급이라는 궁극의 목표 달성에 대한 복합가중치는 각 단계의 국지적 가중치를 곱하여 얻어진다. 가령 평가영역 중의 산출의 국지적 가중치가 0.5, 평가항목 중의 시설의 국지적 가중치가 0.3, 그리고 평가지표 중의 경로당의 국지적 가중치가 0.4라면 '경로당' 평가지표의 노인복지공급에 대한 복합가중치는 $0.5 \times 0.3 \times 0.4 = 0.06$ 이 된다.

<그림 7-1> 노인분야 평가모형체계



2. 1차적 가중치의 설정 - 국지적 가중치

1차적 가중치는 평가모형체계에서 2계층인 평가영역과 3계층인 평가항목에 대하여 전문가 면접조사로 설정하였다(마지막 계층인 평가지표의 국지적 가중치는 1차적 가중치를 별도로 설정하지 않았으며 연구진의 토의를 거쳐서 최종적인 가중치를 바로 선정하였다).

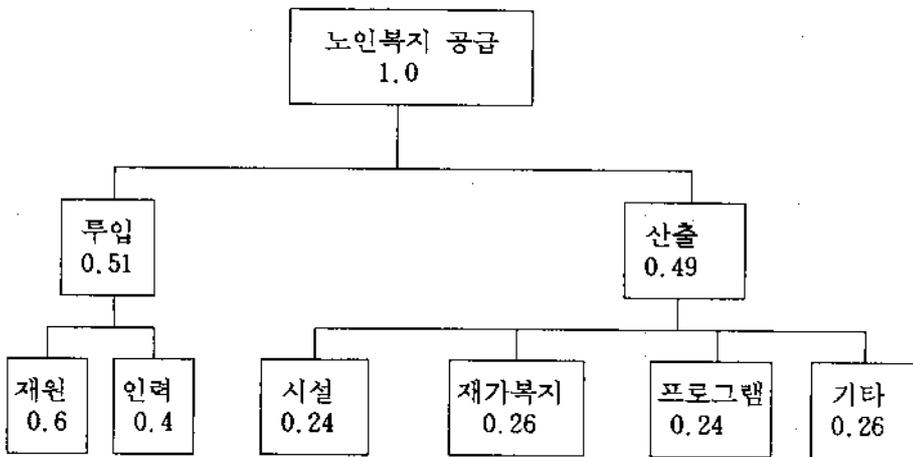
평가모형에서 가중치를 선정할 때 문제가 되는 것 중의 하나는 가중치 설정을 누가 하는가라는 점이다. 평가를 당하는 평가 대상기관의 종사자에게 가중치 설정을 의뢰할 수도 있고 평가의 담당기관 종사자에게 맡길 수도 있으며 제3자의 입장에 있는 자에게 가중치를 설정하게 할 수도 있다. 본 연구에서는 평가의 대상기관인 각 자치구의 사회복지 서비스 분야별 담당자와 제3자의

입장에 있다고 할 수 있는 각 분야의 해당 사회복지기관 종사자가 가중치 설정을 하도록 하였다. 평가의 세 분야(노인, 아동·청소년, 여성·가정)에 대하여 각각 5개 자치구를 선정하여 해당 담당자에게 조사원의 면접을 통하여 가중치를 설정하도록 하였으며 마찬가지로 각 분야별로 해당 사회복지기관을 5개 선정하여 조사원의 면접을 통하여 담당자가 가중치를 설정하도록 하였다.

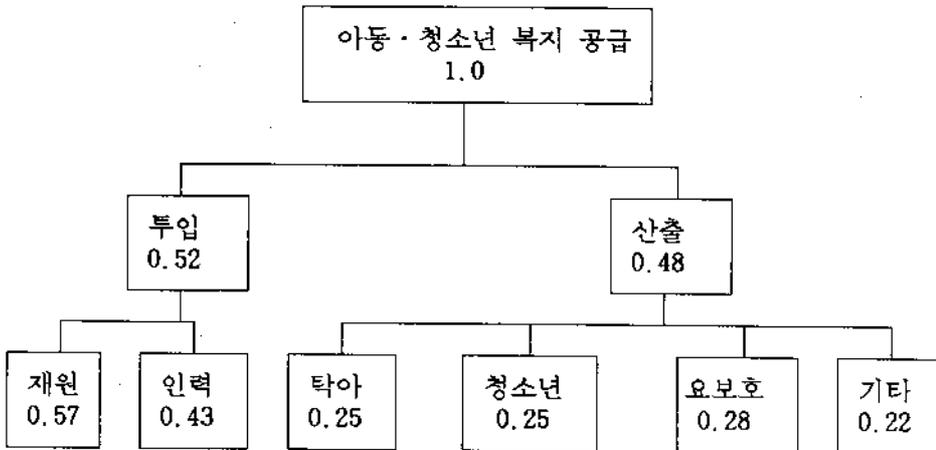
자치구 담당자와 사회복지기관 담당자의 가중치점수를 각각 평균한 후에 자치구 담당자 평균에 0.6, 사회복지기관 담당자 평균에 0.4의 가중치를 두어 이 두 집단의 가중평균을 최종적인 1차적 가중치로 삼았다. 자치구 담당자의 점수에 더 높은 비중을 둔 것은 물론 연구진의 주관적 판단에 의한 것이다. 이는 자치구별 사회복지 공급수준 평가의 목적이 각 자치구가 어느 정도로 사회복지행정을 잘하고 있는 것인가를 알아보는 것이므로 실무 담당자의 의견에 비중을 더 두는 것이 타당할 것으로 판단하였기 때문이다. 한가지 흥미있는 점은 자치구 담당자들 사이의 가중치 점수의 표준편차와 사회복지기관 담당자들 사이의 가중치 점수의 표준편차가 자치구 담당자의 가중치 평균과 사회복지기관 담당자의 가중치 평균 사이의 표준편차보다 작았다는 것이다. 이는 행정기관의 담당자와 사회복지기관 담당자들 사이에는 사회복지 서비스 공급을 위하여 중요하다고 판단하는 항목들에 대하여 차이가 있음을 시사한다.

전문가면접조사에 의한 1차적 가중치의 선정결과는 노인 분야에 대해서는 <그림 7-2>에, 아동·청소년 분야에 대해서는 <그림 7-3>에, 여성·가정 분야에 대해서는 <그림 7-4>에 제시되어 있다.

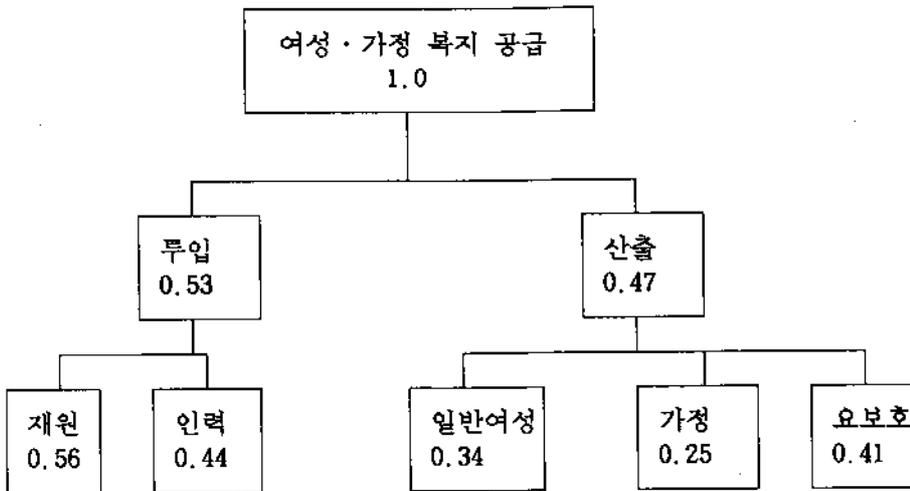
<그림 7-2> 노인 분야의 1차적 가중치



<그림 7-3> 아동·청소년 분야의 1차적 가중치



<그림 7-4> 여성·가정 분야의 1차적 가중치



3. 최종적 가중치의 설정 - 국지적 가중치의 경우

(1) 최종적 가중치 설정의 배경

최종적 가중치의 설정은 1절에서 기술한 바와 같이 전문가 면접조사에 의한 1차적 가중치를 토대로 하여 연구진의 검토를 통하여 각 지표내 대상값들의 절대규모를 고려하여 수정하는 방식으로 설정되었다(물론 마지막 계층인 평가지표의 1차적 가중치는 설정되지 않았기 때문에 연구진의 토의를 거쳐서 최종적인 가중치가 바로 선정되었다).

그런데, 전문가 면접조사에 의한 1차적 가중치를 그대로 이용하는 대신에 각 지표내 대상값들의 절대규모를 고려하여 수정하여 사용해야 하는 이유로서 1절에서 설명한 내용은 평가지표 사이의 국지적 가중치를 설정하는데에는 해당이 되지만 그 상위 단계인 평가요소 사이의 국지적 가중치와 평가영역 사이의 국지적 가중치 설

정에는 해당되지 않을 것이다. 즉 평가지표에 대한 국지적 가중치가 평가지표 내에서 대상값들의 절대규모를 반영하여 적절하게 설정되었다면 그 위의 단계인 평가요소 및 평가영역의 국지적 가중치에서는 다시 이를 고려할 필요가 없을 것이기 때문이다. 물론 투입영역은 예산의 경우에 평가요소까지만 존재하고 평가지표가 존재하지 않으므로 평가요소의 국지적 가중치 설정에서 대상값들의 절대규모를 반영하여야 하지만 산출의 경우에는 평가요소에서 1차적 가중치를 다시 고려할 근거가 없으며 평가영역의 단계에서도 마찬가지로 1차적 가중치를 수정해야 할 이유가 없다. 그러나, 본 연구에서는 평가지표의 단계에서는 물론이고 모든 평가요소 단계 및 평가영역의 단계에서도 전문가면접에 의하여 설정한 1차적 가중치를 다시 수정하였다. 평가지표 단계 이외에 평가요소 및 평가영역의 단계에서도 전문가 면접조사에 의한 1차적 가중치를 다시 연구진의 검토를 거쳐서 수정한 이유는 다음과 같다.

먼저 평가요소의 단계에서 전문가에 의하여 설정된 1차적 가중치를 연구진이 수정한 이유는 해당 평가요소를 측정하기 위한 평가지표의 갯수가 각 평가항목마다 일정하지 않기 때문이다. 6장의 평가모형체계의 구성에서 설명한 바와 같이 최종단계의 평가지표는 바로 상위단계인 평가항목을 적절하게 평가할 수 있는 것이 무엇인가라는 기준에 의하여 선정되었다. 그런데, 평가모형의 본질적인 한계이기도 하지만 평가항목의 내용을 100% 완벽하게 측정할 수 있는 평가지표를 선정하는 것은 불가능하다. 이는 회귀분석에서 종속변수를 100% 설명해주는(즉 R^2 값이 1이 되는) 회귀모형을 설정하는 것이 불가능한 것과 마찬가지로 할 수 있다. 종속변수의 변동을 100% 설명하는 회귀모형을 작성하기 위해서는 종속변수에 영향을 미치는 모든 독립변수가 빠짐없이 포함되어야 하는데 이는 현실적으로 불가능한 것처럼 평가항목의 모든 측면을 측정하기 위한 평가지표를 빠짐없이 설정하는 것도 현실적으로는 불가능하다.

본 연구에서 평가항목의 내용에 포함되는 모든 지표를 평가지표로 설정할 수 없는 현실적 제약 중에서 가장 큰 것은 어떤 사업이나 프로그램 또는 시설이 평가지

표로 포함되기 위해서는 그것이 여러 자치구에 공통되는 것이야 한다는 점이다. 6장에서 기술한 바와 같이 본 연구의 평가모형체계에서는 소수의 자치구에서만 독자적으로 시행하고 있는 사업이나 프로그램 혹은 시설에 대해서는 별도로 '기타'라는 평가항목을 설정하여 그 항목에 포함시켰으며 그 이외의 평가항목을 평가하기 위한 지표는 다수의 구청에서 공통적으로 시행하고 있는 것으로 제한하였다. 이는 각 자치구별 비교를 한다는 평가지표체계 설정의 목적에 따른 제약으로서 어떤 한 자치구에서 혹은 몇몇 소수의 자치구에서만 시행하고 있는 것으로 전체 자치구에 대한 평가를 할 수는 없기 때문이다.

그런데, 각 자치구의 모든 시설, 사업, 프로그램을 빠짐없이 평가지표로 설정하는 것이 불가능한 경우에 문제가 되는 것은 본 평가모형체계에 포함된 평가지표들이 그 상위단계의 평가항목을 얼마나 적절하게 측정하겠는가라는 점이다. 즉 평가모형체계의 본질적인 제약으로 인하여 평가항목에 해당하는 각 자치구의 모든 시설, 사업, 프로그램이 평가지표에 전부 포함될 수 없는 상황에서 모형에 포함된 평가지표만으로 어느 정도로 평가항목을 적절하게 측정할 수 있겠는가라는 것이다. 평가항목을 측정하기 위한 평가지표의 타당성을 좌우하는 가장 큰 요소는 평가지표에 포함되어 모형에서 측정하는 부분과 평가지표로 설정되지 않아서 모형에서 측정하지 않는 부분과의 상관관계라고 볼 수 있다. 즉 모형에서 평가지표로 포함하여 측정하고 있는 부분과 제외된 부분 사이에 양의 상관관계가 높다면 모형에 포함된 평가지표만으로도 평가항목의 제반 측면을 적절하게 반영할 수가 있을 것이지만 두 부분 사이에 상관관계가 높지 않다면 모형에 포함된 평가지표만으로는 상위단계인 평가항목의 제 측면을 적절하게 측정한다고 하기 어려울 것이다.⁷⁾ 본 연구진은 일반적으로 모형에서 평가지표로 포함하여 측정하고 있는 부분과 제외된 부분 사이에 양의 상관관계가 있을 것으로 판단한다. 그러나, 이는 본 연구진의 예상일 따름이며 실제

7) 물론 두 부분 사이에 음(-)의 상관관계가 존재하는 경우에는 모형에 포함된 평가지표만으로는 평가항목은 측정하는 것은 더욱 문제가 많을 것이다. 그러나, 일반적으로 두 부분 사이에 음의 상관관계가 존재하는 경우는 거의 없을 것이다.

의 관계가 어떤지는 누구도 알지 못한다. 만일에 모형에 포함된 평가지표와 제외된 평가지표 사이에 양의 상관관계가 아주 높지 않다면 평가항목을 측정하기 위한 평가지표가 몇 개로 구성되어 있는가에 따라서도 서로 다른 가중치가 설정되어야 한다. 그 이유는 다음과 같다.

A와 B의 두 평가항목이 있는데 이 두 항목의 1차적 가중치는 같아서 각각 0.5라고 하자. 각각의 평가항목 내용을 모두 보여주기 위해서는 각 항목에 대하여 네개씩의 평가지표가 있어야 하며 평가지표들 사이의 중요도는 동일하여 각 평가지표들의 국지적 가중치는 0.25라고 하자. 그런데, 실제의 모형에서 A 평가항목에는 두개의 지표만이, B 평가항목에는 네개의 지표가 모두 포함되었다고 하자. 이 경우에 A에 속한 평가지표들의 가중치는 실제로는 0.25임에도 불구하고 두 지표가 모형에서 제외되었기 때문에 각각 0.5씩의 가중치를 부여받게 된다. 반면에 네개의 평가지표가 모두 포함된 B 평가항목의 경우는 그대로 0.25씩의 가중치를 갖게된다. 따라서, A 항목에 속한 평가지표와 B 항목에 속한 평가지표의 실제의 가중치는 동일함에도 불구하고 모형체계 내의 1차적 가중치에서는 A 항목에 속한 평가지표들이 B 항목에 속한 평가지표들보다 두배 중요한 것으로 평가된다. 이런 문제를 해결하기 위하여 본 연구에서는 평가지표의 단계에서 뿐만 아니라 평가항목의 단계에서도 그 항목에 속한 평가지표의 숫자를 감안하여 1차적 가중치를 수정하기로 하였다. 즉 본 예에서 평가지표의 숫자가 많은 B 항목에 대한 가중치를 A 항목에 대하여 두 배로 수정한다면 이는 각 평가지표들의 가중치를 원래대로 같게 만드는 효과를 가져온다. 물론, 이러한 가중치의 수정이 타당하려면 각 평가항목에 원래 포함되어야 할 지표들이 무엇이며 얼마큼이 제외되었고 그 제외된 지표들의 중요도는 어느 정도인지 등의 정보를 모두 알고 있어야 하지만 이는 현실적으로 불가능하다. 따라서, 이와같이 평가지표의 숫자를 감안하여 평가항목에 부여된 1차적 가중치를 수정하는 것도 부분적인 해결책에 불과하며 그 속성상 주관적일 수밖에 없다.

다음에는 평가영역의 두 측면인 투입과 산출에 대한 가중치 설정에서 전문가조사

에 의해 설정된 1차적 가중치를 다시 수정한 이유에 대하여 설명하기로 하자. 이는 어떤 이론적 측면의 고려라기보다는 실질적인 측면에서 기인한다. 본 연구의 평가모형체계를 보면 산출측면은 그 아래 단계에 평가항목과 평가지표의 2계층이 존재하며 산출측면의 평가지표는 8-10개인데 비하여 투입측면은 그 아래 단계에 예산과 인력의 평가항목이 있는데 예산의 경우는 그 아래 단계가 존재하지 않아서 평가항목 자체가 평가지표인 셈이며 인력의 경우는 그 아래 단계에 단 두 개의 평가지표만을 포함하고 있다. 그리고, 뒤에 제시되어 있는 예산과 인력부분의 최종적인 가중치를 보면 0.9:0.1로서 예산부분의 가중치가 훨씬 크기 때문에 실제로 투입측면의 점수는 예산지표에 대한 점수에 의하여 결정된다. 즉 산출측면의 지표는 8-10개로 구성되어 있어서 이 각 지표점수의 가중평균에 의하여 산출에 대한 점수가 정해지는데 비하여 투입측면의 점수는 거의 예산지표만에 의하여 결정된다. 따라서, 다음 절의 평가지표의 측정 부분에 제시되어 있는 것처럼 투입측면의 점수는 자치구 사이에 격차가 커서 표준편차가 큰 반면에 산출측면의 점수를 보면 자치구 사이에 격차가 상대적으로 작아서 표준편차가 작다. 그런데, 앞의 전문가조사에 의한 1차적 가중치를 보면 투입 대 산출의 가중치 비중이 노인분야는 0.51:0.49, 아동·청소년은 0.52:0.48, 여성·가정은 0.53:0.47로서 세 분야 모두 투입과 산출의 두 영역에 대하여 비슷한 가중치를 주고 있다. 투입과 산출의 가중치가 비슷한데 비하여 두 영역의 점수를 보면 투입은 각 자치구간 표준편차가 크고 산출은 각 자치구간 표준편차가 작기 때문에 두 영역을 합한 최종적인 점수에 대한 각 자치구간 순위는 거의 투입영역의 점수에 의하여 좌우되게 된다.

그러나, 이와같이 각 분야 복지공급 수준의 최종적인 점수가 예산에 의하여 결정되는 것은 본 연구의 평가모형체계가 투입과 산출 영역에 대하여 불균형적으로 구성되어 있기 때문이며 이러한 결과가 전문가들이 가중치 설정에서 투입과 산출에 비슷한 가중치를 부여함으로써 기대했던 것은 아닐 것이다. 즉 전문가들이 투입과 산출 영역에 대하여 비슷한 가중치를 부여한 것은 최종적인 점수를 산정할 때에 두 부문

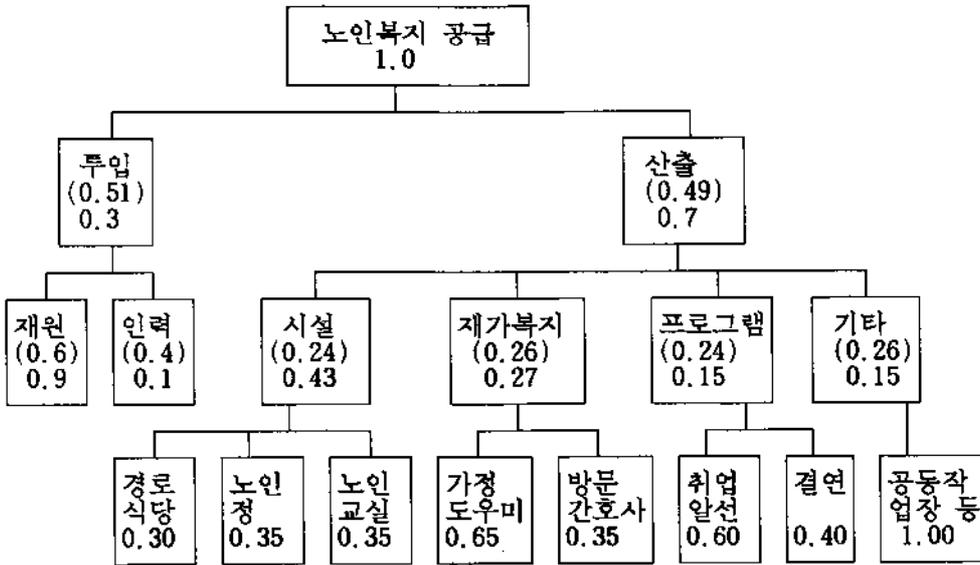
의 점수가 비슷한 정도로 고려되어야 한다는 것을 의미할 것이다. 따라서 본 연구진은 전문가들이 투입과 산출에 가중치를 부여할 때에 의도하였던 목적이 제대로 이루어지기 위해서는 이들이 부여하였던 1차적 가중치를 수정하여 투입보다 산출에 더 많은 가중치를 부여하는 것이 타당하다고 판단하였다. 이는 투입영역은 각 자치구간 표준편차가 크고 산출영역은 각 자치구간 표준편차가 작으므로 투입영역에 비하여 산출영역의 가중치를 크게 하여야 두 영역을 합한 최종적인 점수에 두 영역의 영향이 비슷하게 반영될 것이기 때문이다.

(2) 최종적 가중치 설정

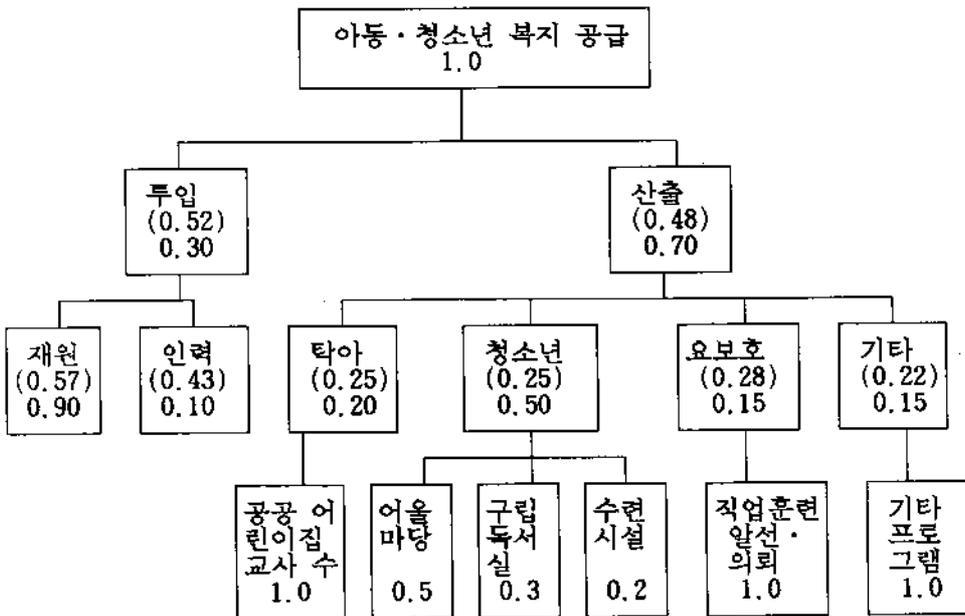
앞에서 설명하였듯이 최종적 가중치의 설정은 전문가조사에 의한 1차적 가중치를 토대로 각 지표 내 대상값들의 절대규모를 고려하여 수정하는 방식으로 설정된다. 따라서, 최종적인 가중치를 정하기 위해서는 먼저 각 지표들 내에서의 대상값들의 절대규모를 검토하여야 한다. 각 지표들의 대상값들은 다음 절의 <표 7-4>부터 <표 7-5>에 정리되어 있기 때문에 본 절에서 다시 이 자료들을 제시하는 것은 생략하며 다만 이 자료들을 참조하여 1차적인 가중치를 수정하여 본 연구진이 설정한 최종적인 가중치의 결과만을 제시하기로 한다.

최종적인 가중치의 선정결과는 노인 분야에 대해서는 <그림 7-5>에, 아동·청소년 분야에 대해서는 <그림 7-6>에, 여성·가정 분야에 대해서는 <그림 7-7>에 제시되어 있다. 본 연구진이 최종적으로 설정한 가중치가 처음에 전문가조사에 의하여 설정된 1차적 가중치와 얼마나 차이가 있는가를 비교하기 위하여 전문가조사에 의한 1차적 가중치를 괄호 안에 함께 제시하였다.

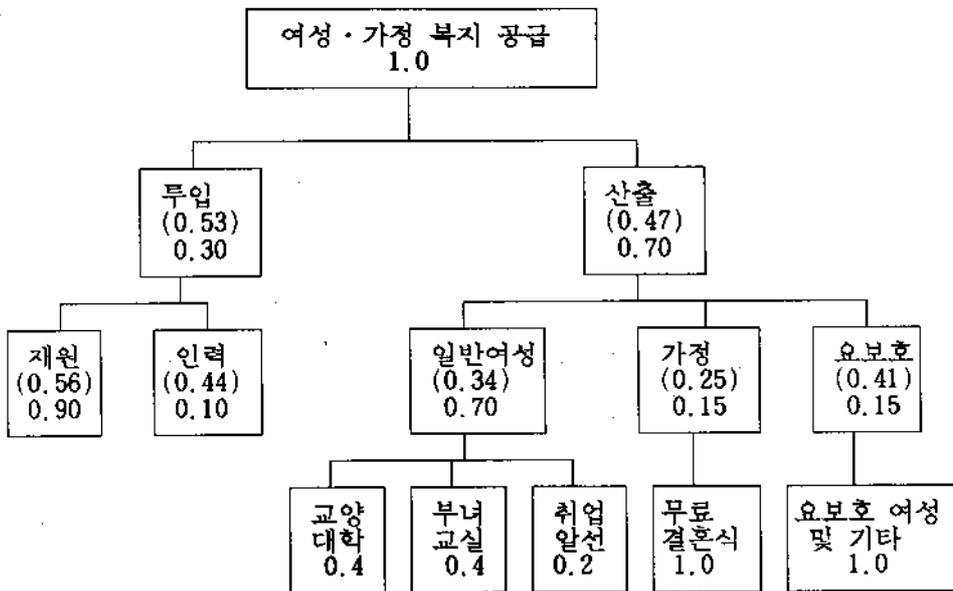
<그림 7-5> 노인분야의 최종적인 가중치



<그림 7-6> 아동·청소년분야의 최종적인 가중치



<그림 7-7> 여성·가정분야의 최종적인 가중치



제 3 절 평가지표에 대한 점수부여

본 절에서는 평가모형체계 내의 평가지표에 대하여 점수를 부여하기로 한다. 평가지표에 대한 점수는 평가지표 내 대상값들을 결손지수방식에 의하여 표준화된 값으로 전환하는 것을 의미하는데 이 때에 문제가 되는 것은 6장에서 간략하게 논의한 바와 같이 자치구별 규모의 차이를 어떻게 조정할 것인가하는 점이다. 예컨대 <표 7-4>부터 <표 7-5>에는 각 지표들에 대하여 자치구별로 절대값이 제시되어 있다. 그런데 이 값들을 그대로 이용하여 점수를 산정한다면 자치구 자체의 절대규모(인구 또는 예산)가 큰 자치구는 대체로 높은 점수를 받을 것이며 자치구 자체의 절대규모가 작은 자치구는 대체로 낮은 점수를 받을 것이다. 따라서, 이러한 자치구별 규모 차이를 수정해 주어야만 자치구별 비교가 의미를 지닐 수 있게 되는데 이 때에는 어떤 기준에 의하여 자치구별 차이를 조정해야 하는가가 문제된다. 예컨대 각

지표내 값들을 자치구의 총인구로 나눌 수도 있고, 각 지표의 대상인구로 나누어 줄 수도 있으며, 또는 자치구의 총예산으로 나누어 줄 수도 있다. 또한 인구나 예산의 한 측면만을 고려할 것이 아니라 인구 및 예산의 양 측면을 모두 고려하여 조정해야 한다는 주장도 있을 수 있을 것이다. 이와같이 각 자치구별 크기의 차이를 조정하는데에도 다양한 방법이 있을 수 있으며 그 중에서 어떤 방법이 가장 타당한가는 일률적으로 정하기가 어렵다. 자치구별 크기의 차이를 어떻게 조정해야 할 것인가는 평가의 목적과 밀접하게 관련되어 있으며 또한 평가지표의 내용에 따라서도 달라지게 된다.

본 연구에서는 자치구별 규모의 차이를 어떤 기준에 의하여 조절할 것인가에 대하여 1)각 자치구의 대상인구 수의 차이에 의하여 조절하는 방법과 2)각 자치구의 대상인구 수의 차이 및 예산규모의 차이를 동시에 고려하여 조절하는 방법의 두 가지를 선택하였다. 대상인구 수의 차이만을 조정하는 것과 대상인구 수와 예산규모의 차이를 동시에 통제하는 것이 어떤 차이를 가져오는가에 대하여 논의하면 다음과 같다.

대상인구 수의 차이를 통제한다는 것은 각 자치구의 대상인구 규모가 동일하다고 했을 때 해당지표값이 자치구별로 어떻게 차이가 나는가를 보는 것을 의미한다. 이에 비하여 대상인구 수 및 자치구 총예산 규모의 차이를 동시에 통제하는 것은 각 자치구의 대상인구 규모 및 자치구 총예산액의 규모가 동일할 때에 해당지표값의 규모가 어떻게 다른가를 보는 것이다. 가령 사회복지 분야별 예산액 지표에 대한 것이라면 대상인구 규모만을 통제하는 방법은 각 자치구의 대상인구규모가 동일하다고 했을 때 해당분야 예산액의 자치구 사이의 차이를 비교하는 것이며, 대상인구 규모와 총예산규모를 동시에 통제하는 것은 각 자치구의 대상인구뿐만 아니라 재정능력(자치구 총예산액)도 같다고 가정했을 때 각 자치구별로 사회복지 분야별 예산액이 어떻게 다른가를 비교하는 셈이 된다. 즉 대상인구규모의 차이에 더하여 총예산액의 차이도 통제하는 것은 각 자치구의 수요조건(대상인구규모의 차이)에

기인한 지표값들의 차이를 조정할 뿐만 아니라 각 자치구의 경제능력의 차이도 통제하는 것을 의미한다.

그런데, 자치구의 공급수준을 평가한다는 본 연구의 목적에 비추어 볼 때 수요조건 차이인 대상인구규모의 차이를 통제해야 한다는 것은 타당하다고 할 수 있지만 이에 더하여 각 자치구의 경제능력의 차이도 통제해야 할 것인가에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 각 자치구의 경제능력의 차이를 통제한다는 것은 어떤 자치구가 부유한 자치구이기 때문에 그 지역주민에게 높은 수준의 서비스를 제공하는 것은 자치구별 공급수준의 비교평가에서 제외한다는 것을 의미한다. 이는 자치구의 사회복지 공급수준을 평가할 때는 자치구별로 동일한 수요조건 및 동일한 경제적 능력을 전제해야만 각 자치구가 사회복지 서비스 공급을 위하여 얼마나 관심을 가지고 있으며 얼마나 노력을 하고 있는가를 평가할 수 있다는 입장을 취하는 것이라고 할 수 있다. 이에 비하여 대상인구 규모만을 통제한다는 것은 자치구의 경제능력의 차이에 의한 공급수준의 차이도 각 자치구의 공급수준을 비교평가할 때에는 포함해야 한다는 입장이다. 이 두 입장 중에서 어느 편의 입장을 취할 것인가는 물론 평가의 목적에 따라 차이가 있을 것이다. 가령, 평가의 목적이 자치구의 담당 공무원들이 행정에 기울이는 노력의 정도를 평가하는 것이라면 각 자치구의 경제력의 차이에 기인한 부분은 제외하는 것이 타당할 것이다. 그러나, 만일 평가의 목적이 각 자치구의 공급수준 정도를 측정하여 상대적으로 열악한 자치구에 대하여 보조금을 지원하려는 경우라면 각 자치구의 경제력의 차이에 기인한 부분도 공급수준의 차이를 비교하는데 포함시켜야 할 것이다. 본 연구에서는 각 자치구의 경제력의 차이에 기인한 부분도 포함하는 것을 원칙으로 하되 예산지표에 대해서만은 이를 제외한 경우의 점수도 함께 제시하여 두 경우에 어떻게 차이가 있는가를 비교할 수 있도록 하였다.

자치구의 대상인구규모의 차이와 총예산액 규모의 차이를 통제하기로 하였다면 다음 문제는 이를 어떻게 통제해야 할 것인가라는 점이다. 통제해야 할 변수가 하나

인 경우에 일반적으로 사용되는 방법은 해당지표의 절대값을 통제해야 할 변수로 나누어 주는 것이다. 예컨대 사회복지 분야별 예산액 지표에서 대상인구규모를 통제한다면 분야별 사회복지 예산액을 각 자치구의 대상인구규모로 나누어 사회복지 분야별 대상인구 1인당 예산액이 각 자치구별로 어떻게 다른가를 비교하는 것과 같은 것이다. 그러나, 이러한 방법은 통제해야 할 변수가 둘 이상인 경우에는 사용할 수 없다. 가령 총예산규모와 대상인구규모의 두 변수를 모두 통제해야 한다면 이 둘 중에서 어느 변수로 지표값을 나누어야 할 것인가? 본 연구진은 이 문제에 대하여 여러가지의 가능성을 검토한 결과 자치구별 규모의 차이를 통제하기 위하여 회귀분석의 기법을 응용하기로 하였다. 그 방법은 다음과 같다.

자치구별 규모의 차이에 따른 지표값 크기의 차이를 조절하는 방법

1. 해당 지표의 절대값을 종속변수로, 통제해야 할 변수를 독립변수로 하는 회귀분석을 실시한다.
2. 주어진 독립변수의 값에 대한 종속변수의 예측값을 1에서 추정한 회귀모형식에 의하여 구한다.
3. 종속변수의 실제값과 2에서 구한 예측값의 차이를 계산한다. 즉 종속변수의 실제값을 y , 2에서 구한 예측값을 \hat{y} 이라고 했을 때 $y - \hat{y}$ 를 계산한다.
4. 2에서와 같이 종속변수의 예측값을 구하되 절편의 값이 0이 되도록 회귀모형식을 산정하여 이 회귀모형식에 의하여 예측값 y^p 를 구한다.
5. 3에서 구한 $y - \hat{y}$ 를 4에서 구한 y^p 로 나누어 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 을 구한다.

이 방법을 좀 더 쉽게 이해할 수 있도록 하기 위하여 예산액 지표에서 각 자치구의 대상인구규모와 총예산액의 차이를 통제하는 경우를 예로 들어 설명하기로 하자.

자치구별 규모의 차이에 따른 예산액의 차이를 조절하는 방법

1. 사회복지서비스의 각 분야별 예산을 종속변수로, 자치구 총예산액과 대상인구 수를 독립변수로 하는 회귀분석을 실시한다.
2. 각 자치구의 실제 총예산액과 대상인구 수에 대하여 1에서 추정한 회귀모형식에 의하여 기대되는 사회복지서비스의 각 분야별 예산의 예측값이 얼마인가를 계산한다.
3. 각 자치구의 분야별 사회복지서비스 실제 예산과 2에서 구한 예측값의 차이를 계산하여 이를 예측값으로 나누어준다. 즉 실제의 각 자치구의 분야별 사회복지서비스 예산액을 y , 2에서 구한 예측값을 \hat{y} 이라고 했을 때 $y - \hat{y}$ 를 계산한다.
4. 사회복지서비스의 각 분야별 예산을 종속변수로, 자치구 총예산액과 대상인구 수를 독립변수로 하며 절편으로 0을 취하는 회귀분석을 실시하여 예산액의 예측값 y^p 를 구한다.
5. 3의 $y - \hat{y}$ 를 4의 y^p 로 나눈 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 를 구한다.

위의 2에서 추정한 사회복지서비스 분야별 예산의 예측값은 각 자치구의 총예산액과 대상인구 수가 주어졌을 때 그 규모에서(전체 자치구의) 평균적으로 기대되는 사회복지서비스 예산액을 보여준다. 따라서, 실제의 사회복지서비스 예산액과 이 예측값과의 차이 $y - \hat{y}$ 가 양(+)의 값을 갖는 자치구는 그 자치구의 총예산액과 대상인구 수를 고려할 때 평균보다 많은 예산액이 할당된 것을 의미하며 반대로 음(-)의 값을 갖는 자치구는 그 자치구의 총예산액과 대상인구 수를 고려할 때 평균보다 적은 예산액을 할당했음을 뜻한다. 따라서, $y - \hat{y}$ 가 양(+)의 값을 갖는 자치구는 $y - \hat{y}$ 가 음(-)의 값을 갖는 자치구에 비하여 사회복지서비스 분야 행정에 더 적극적일 것으로 해석할 수 있다. 그런데, 이 $y - \hat{y}$ 의 값을 직접 이용하는 대신에 이를

다시 y^p 로 나누어 $\frac{y-\hat{y}}{y^p}$ 를 사용하는 이유는 실제값과 예측값의 절대규모의 차이가 역시 자치구의 규모가 클수록 커질 수 있으므로 이를 조정하기 위해서이다.⁸⁾ 따라서, $y-\hat{y}$ 의 값이 자치구규모의 증가에 따라 증가하지 않는다면 이 값을 다시 y^p 으로 나누어 줄 필요는 없다. 그리고, $y-\hat{y}$ 의 값이 자치구의 규모의 증가에 따라 증가한다고 해도 이를 조정해주기 위하여 왜 하필이면 절편이 0이 되는 회귀식에 의하여 추정된 y^p 로 나누어 주는가에 대하여 논란이 있을 수 있다. 즉 독립변수 중의 하나인 총예산액이나 혹은 대상인구 수로 나누어 줄 수도 있을 것이기 때문이다. 본 연구에서 $y-\hat{y}$ 의 값이 자치구의 규모의 증가에 따라 커지는 것을 통제해주기 위하여 분모로 독립변수 중의 어느 하나를 선정하여 사용하는 대신에 절편이 0이 되는 회귀식에서 종속변수의 예측값을 사용하는 이유는 이 때의 예측값이 두 독립변수의 가중평균에 해당하기 때문이다. 즉 절편이 없는 회귀식에 의한 예측값 y^p 는 $y^p = \beta_1^p x_1 + \beta_2^p x_2$ 이므로 이는 두 독립변수 x_1 과 x_2 의 회귀계수값을 가중치로 하는 가중평균인 셈이다. 만일에 두 독립변수 x_1 과 x_2 중에서 어느 한 변수에 의하여 나누어 주는 것이 좋다거나, 혹은 두 변수의 평균을 이용하되 그 때의 가중치는 무엇이어서야 한다는 것이 사전적으로 알려져 있다면 그 값을 사용하는 것이 더 좋을 것이다. 그러나, 규모의 차이를 조절하기 위하여 $y-\hat{y}$ 을 무엇으로 나누어 주어야 한다는 합의가 사전적으로 이루어질 수 없는 것이므로 본 연구에서는 두 독립변수의 가중평균인 y^p 로 나누어 주기로 한 것이다.⁹⁾

한편 앞에서도 설명한 바와 같이 자치구 사이의 규모를 조정하기 위하여 $y-\hat{y}$

8) $y-\hat{y}$ 의 값이 자치구의 규모가 증가할수록 커진다는 것은 \hat{y} 을 추정하기 위한 회귀식이 등분산의 가정이 지켜지지 않음을 의미한다.

9) 실제로는 y^p 이외에 어느 한 독립변수만으로 나누어준 값도 구하여 두 값을 비교하였는데 둘 사이의 상관계수가 대부분의 경우에 0.9 이상이 되어 큰 차이가 없었다.

만을 사용하는 것이 좋은지 혹은 $y - \hat{y}$ 을 다시 y^p 로 나누어준 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 를 사용하는 것이 좋은지는 이론적으로 알려져 있지 않은 경험적인 문제이기 때문에 본 연구에서는 $y - \hat{y}$ 의 값과 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 의 값을 모두 구하여 이 두 값을 비교해 보기로 하였다. 이 두 값 사이에 큰 차이가 없다면 둘 중에 어느 것을 사용하여도 별 문제가 없을 것이지만 두 값 사이에 차이가 크다면 과연 둘 중에서 어느 값을 사용하는 것이 더 적절한지를 세밀하게 검토하여 판단하여야 할 것이기 때문이다.

이상에서 설명한 바와 같은 회귀분석을 응용하여 자치구별 규모의 차이를 조정하는 것은 통제해야 할 변수가 둘 이상일 경우에 특히 유용한 방법이지만 통제해야 할 변수가 대상인구규모 하나뿐인 경우에도 회귀분석에 의한 규모통제의 방법은 단순히 지표의 절대값을 대상인구규모로 나누어서 대상인구 1인당 지표값을 비교하는 경우보다 이론적으로 더 우월하다. 그 이유는 다음과 같다.

먼저 지표의 절대값을 대상인구규모로 나누어 대상인구 1인당 지표값을 비교하는 것과 앞에서 기술한 바와 같이 회귀분석기법을 이용하는 경우 사이에 어떤 차이가 있는가를 생각해 보자. 결론부터 말하자면 대상인구 1인당 지표값을 비교하는 것은 회귀분석기법을 이용하되 분모뿐만 아니라 분자에서 사용하는 종속변수의 추정값에서도 절편이 0이 되는 회귀모형식을 사용한 경우에 해당한다. 예컨대 지표의 절대값을 y , 대상인구규모를 x 라하면 대상인구 1인당 지표값을 비교한다는 것은 각 자치구별로 $\frac{y}{x}$ 의 값을 비교한다는 것을 의미한다. 그런데, 절편이 0이 되도록 하는 회귀모형식을 설정하여 대상인구규모를 통제하는 경우에 회귀모형식은 $y = \beta x + e$ 와 같다. 그리고, $y^p = \beta x$ 가 되므로

$$y - y^p = e$$

$$\frac{y - y^p}{y^p} = \frac{e}{y^p} = \frac{e}{\beta x} = \frac{1}{\beta} \frac{e}{x}$$

의 관계가 성립한다. 또한

$$\frac{y}{x} = \frac{\beta x + e}{x} = \beta + \frac{e}{x}$$

이므로 대상인구 1인당 지표값을 비교한다는 것은 $\beta + \frac{e}{x}$ 의 값이 자치구별로 어떻게

다른가를 비교하는 것이며 절편이 0이 되는 회귀모형식에 의한 방법은 $\frac{1}{\beta} \frac{e}{x}$ 의

값을 자치구별로 비교하는 셈이 된다. 그런데, β 는 고정된 값을 취하므로 이 두 값을 결손지수 방식에 의하여 표준화된 점수로 바꾸면 두 값의 표준화 점수는 동일하게 된다. 즉 결손지수값을 계산하는 공식이

$$I = 1 - \frac{(\max X - X)}{(\max X - \min X)}$$

인데 β 는 고정된 값을 취하며 e 와 x 의 값만이 각 자치구마다 다르므로 $\beta + \frac{e}{x}$

를 결손지수 방식에 의하여 표준화된 값으로 전환한 것과 $\frac{1}{\beta} \frac{e}{x}$ 를 결손지수 방식에 의하여 표준화된 값으로 전환한 것은 모두

$$I = 1 - \frac{(\max(\frac{e}{x}) - (\frac{e}{x}))}{(\max(\frac{e}{x}) - \min(\frac{e}{x}))}$$

로 동일하게 된다.¹⁰⁾

즉, 대상인구 1인당 지표값을 비교하는 것은 절편이 0인 회귀모형에 의하여 대상인구를 통제하는 경우와 같은 결과를 가져오게 되는데 본 연구진은 절편의 값이 0이 되도록 하는 제약조건 내에서의 회귀모형에 의하여 대상인구를 통제하는 것보다는 절편의 값에 아무런 제약을 두지 않는 회귀모형식(이는 절편이 0인 경우도 물론

10) 만일 $\frac{y - y^p}{y^p}$ 대신에 분모로 독립변수(대상인구 수)를 취하여 $\frac{y - y^p}{x}$ 를 사용

한다면 $\frac{y - y^p}{x} = \frac{e}{x}$ 가 되며 이에 의한 결손지수값도 다른 두 경우와 동일하게 된다.

포함한다)에 의하여 대상인구규모를 통제하는 편이 제약조건이 적으므로 더 적합한 모형이라고 판단한다.

절편에 대한 제약을 두지 않는 경우가 절편을 0으로 제약하는 경우에 비하여 더 나은 이유의 한 예로서 가령 절편이 양의 값을 취하는 경우를 살펴보자. 절편의 값이 양의 값을 취한다는 것은 해당지표 값이 대상규모가 증가함에 따라 일종의 '규모의 경제' 효과가 작용하고 있음을 보여준다. 가령 예산액 지표의 경우에 절편이 양의 값을 취한다는 것은 사회복지분야의 예산이 어느 수준까지는 대상인구규모에 상관없이 고정비 형식으로 일정액이 필요하며 그 수준이 지나면서부터는 대상인구규모에 비례하여 필요 예산액이 증가하는 경향이 있음을 나타낸다. 이와같이 최저수준의 고정비용이 필요한 경우에 자치구 평균 1인당 예산액은 대상인구가 증가할수록 줄어들게 된다. 그런데, 절편의 값을 0으로 고정하면 이는 1인당 예산액이 대상인구 규모의 증가에 상관없이 일정하다고 가정하는 것으로서 규모의 경제의 효과를 포착할 수가 없게 된다.

이상의 논리에서 본 연구진은 통제해야 할 변수가 대상인구 수 하나일 경우에도 지표의 절대값을 대상인구 수로 나누어서 대상인구 1인당 지표값을 비교하는 경우보다는 절편에 제약을 가하지 않는 회귀식에 의하여 대상인구규모를 통제하는 것이 더 우월한 방법이라고 판단한다(또한 대상인구 수와 지표의 절대값과의 관계가 직선관계가 아니라면 대상인구 수의 제곱항을 포함시켜 2차함수의 형태를 취하는 등 회귀함수식에 의한 방법이 1인당 대상인구 수에 의한 비교보다 훨씬 다양한 경우를 포괄할 수 있다).

다음에는 이상에서 논의한 방법에 따라 자치구별 규모 차이를 조정된 후에 결손지수 방식에 의하여 각 지표들의 점수를 계산하기로 한다. 그런데, 자치구별 규모차이를 통제하는 방법은 각 자치구의 대상인구 수와 총예산을 독립변수로 하는 회귀분석을 하는 것이므로 이들에 대한 자료가 필요함은 물론이다. 이들에 대한 자료는 다음의 <표 7-4>에 제시되어 있다.

각 지표들의 점수 계산은 투입 영역과 산출 영역을 분리하여 살펴보기로 한다.

〈표 7-4〉 자치구 총예산 및 복지대상 인구 규모 (단위:백만원, 명)

	구 총예산	노인 수	아동·청소년 수	여성 인구
종로	78,059	12,755	47,641	68,525
중	112,672	9,850	39,983	48,084
용산	50,265	15,698	67,616	88,099
성동	36,514	15,188	120,262	112,407
광진	37,855	16,420	105,187	127,415
동대문	45,622	19,615	117,344	139,392
중랑	39,926	18,990	131,320	146,487
성북	48,653	25,352	146,679	165,777
강북	25,446	17,349	103,764	132,980
도봉	28,555	16,190	109,600	118,832
노원	44,147	27,080	169,812	188,219
은평	35,209	21,266	140,895	167,430
서대문	43,735	19,032	91,864	126,094
마포	50,464	20,650	111,807	135,858
양천	43,752	20,244	152,463	151,049
강서	59,439	22,544	173,194	164,926
구로	49,493	14,333	105,502	121,024
금천	25,532	9,615	80,272	89,456
영등포	89,407	18,000	108,740	137,318
동작	42,220	19,645	113,024	146,651
관악	45,787	21,075	177,144	185,203
서초	109,003	18,521	122,963	135,349
강남	171,550	25,056	185,333	180,648
송파	99,490	26,500	211,951	213,684
강동	49,404	21,512	175,517	157,749

자료: 서울시, 『1996년도 예산개요』, 1996. 『1995년도 주민등록 인구통계』, 1995. 와 각 자치구에 대한 본 연구의 설문자료.

1. 투입측면

투입영역의 평가지표(또는 평가항목)는 노인, 아동·청소년, 여성·가정의 세 분야에서 모두 예산과 인력의 두 항목으로 이루어져 있으며 인력 항목은 다시 자치구의 담당공무원과 복지관의 직원 수 지표로 나누어진다. 투입측면 지표들의 결손지수값을 구하기 위한 전제로서 먼저 지표의 원자료값들을 검토하자.

(1) 투입측면의 원자료

투입측면의 지표인 각 분야별 예산액, 담당공무원 수, 및 복지관 직원수는 <표 7-5>에 제시되어 있다. 이 지표들의 원자료 값은 각 자치구가 발행하는 『'96 세입·세출 예산서』와 본 연구의 설문자료에 의한 것이다.

인력의 경우는 자치구의 담당공무원과 자치구내의 복지관 시설에 근무하는 직원의 숫자가 지표로 포함되어 있다. 그런데, 복지관 직원의 경우에는 직원들 사이에 각 분야별로 담당업무가 명확히 분리되어 있지 않은 경우가 많기 때문에 이들을 다시 노인, 아동·청소년, 및 여성·가정의 세 분야로 나누기가 어려웠다. 따라서, 복지관 직원에 대해서는 이 세 분야에 대한 전체 직원의 숫자를 지표로 사용하기로 하였다.

한편 예산지표와 자치구 담당직원규모 지표를 보면 각 분야별 예산액은 자치구에 따라 크게 차이가 나는데 비하여 자치구 담당직원의 경우는 인원의 절대규모가 작으며 자치구 사이에 큰 차이가 없다. 이는 예산액은 자치구의 인구규모나 재정력의 차이에 따라 변화의 폭이 큰데 비하여 자치구의 담당직원의 경우는 그 업무의 특성상 자치구 규모에 상관없이 필요한 인원이 어느 정도 고정되어 있기 때문이 아닌가 한다. 이와같이 자치구의 담당공무원 수는 각 분야별로 매우 적으며(최고 8명) 경우에 따라서는 특정분야로 분리하기가 어려운 경우도 있으므로 각 분야별로 나누기 보다는 복지관 직원 수의 경우와 마찬가지로 세 분야를 합친 숫자가 투입측면의 자

료로서 보다 의미가 있을 것으로 판단된다. 따라서, 인력에 대해서는 분야를 구분하지 않고 세 분야 전체에 대한 담당공무원 수와 복지관 직원 수를 분석하기로 한다.

<표 7-5> 사회복지서비스 공급의 투입측면 자료
(단위: 천원, 명)

	노인		아동·청소년		여성·가정		복지관 직원
	재원	담당 공무원	재원	담당 공무원	재원	담당 공무원	
종로	1,719,905	5	628,825	4	109,547	4	0
중	5,985,344	3	268,539	3	24,513	1	30
용산	1,323,457	3	547,230	4	94,584	3	1
성동	977,741	3	231,696	5	68,238	3	16
광진	990,439	4	95,498	3	21,935	3	25
동대문	1,714,769	5	1,147,397	7	45,121	5	34
중랑	1,504,237	3	138,243	5	60,540	2	56
성북	1,891,170	2	420,654	4	81,037	4	119
강북	717,997	4	163,100	6	28,166	3	34
도봉	928,326	4	98,226	7	63,690	4	2
노원	1,508,846	4	448,651	4	110,636	7	19
은평	1,534,846	4	117,406	6	49,307	4	76
서대문	659,010	6	352,914	4	71,365	3	52
마포	1,057,650	3	202,131	6	28,470	3	37
양천	1,265,639	4	695,731	6	104,800	4	41
강서	2,109,522	4	371,349	6	67,997	2	167
구로	2,835,884	4	1,420,256	6	36,546	3	28
금천	631,058	3	735,460	4	35,678	2	14
영등포	1,338,239	3	406,843	4	88,433	6	22
동작	1,119,362	2	5,674	6	24,590	3	106
관악	879,563	4	217,113	4	55,318	2	76
서초	2,882,786	4	127,955	4	1,809,522	2	56
강남	5,785,094	4	345,056	8	95,778	4	185
송파	5,478,080	4	1,486,567	7	101,272	3	161
강동	1,369,477	2	1,488,176	4	60,555	4	66

다음에는 <표 7-5>의 원자료에 대하여 자치구별 규모의 차이를 조정하는 과정에 대하여 검토하자. 이는 예산과 인력 분야를 나누어 살펴기로 한다.

(1) 예산액에 대한 자치구별 규모 차이 조정

분야별 예산액 지표의 자치구별 규모차이를 조정하기 위한 회귀모형식에서는 독립변수로서 대상인구만을 취하는 경우와 대상인구 수와 자치구 전체 예산액의 두 변수를 독립변수로 하는 경우를 모두 분석하기로 한다. 물론 두 경우 모두 종속변수는 각 분야별 예산액이 된다.

(가) 노인분야의 예산액의 예측값 추정

<표 7-6>은 종속변수로 노인분야 예산액을, 독립변수로 대상인구 수(65세 이상 노인의 숫자)를 사용한 회귀모형의 분석결과를 보여준다.

<표 7-6> 노인 분야 예산액에 대한 회귀분석 결과

	추정계수	P > t
(65세이상 노인 수)	51.94	0.464
상수항	949678	0.489
R-squared	0.02	
표본 수	25	

65세 이상 노인 수에 대한 추정계수는 양의 값을 취하기는 하지만 통계적으로 유의미하지 못하다. 이는 각 자치구의 노인분야 예산액의 차이는 각 자치구의 노인인구 규모가 많은 경우 대체로 더 많기는 하지만 그 관계가 별로 뚜렷하지는 않음을

보여준다.

다음은 독립변수로서 대상인구 수와 자치구 총예산규모를 사용한 경우를 살펴보자. 이 결과는 <표 7-7>에 제시되어 있다.

<표 7-7> 노인 분야 예산액에 대한 회귀분석 결과2

	추정계수	P > t
65세이상 노인 수	1.203	0.976
자치구 총예산액	38.50	0.000
상수항	-345912	0.658
R-squared	0.69	
표본 수	25	

65세이상 노인 수에 대한 추정계수는 <표 7-6>에서와 마찬가지로 유의미하지 않지만 자치구 총예산액에 대한 추정계수는 유의수준 0.01 이하에서 유의미하며 양(+)의 값을 가지고 있다. 자치구 총예산액 자료의 단위는 백만원이고 분야별 예산액에 대한 단위는 천원이므로 자치구 총예산액의 추정계수가 38.5인 것은 65세 이상 노인 규모가 일정할 때, 자치구 총예산액에 1000원이 더 큰 자치구는 노인 분야 예산액이 평균적으로 38.5원 정도 더 많음을 의미한다. 한편 R^2 은 0.69인데 이는 모형에 포함된 독립변수들이 종속변수의 변화를 69% 정도 설명함을 나타낸다. 이는 역으로 노인분야 예산액의 자치구별 차이 중에서 31%는 자치구의 총예산액과 대상인구 수 규모의 차이에 상관없이 발생함을 보여준다.

(나) 아동·청소년 분야 예산액의 예측값 추정

<표 7-8>은 종속변수를 아동·청소년분야 예산액으로, 독립변수를 대상인구 수

(18세 이하 인구숫자)로 하는 회귀모형의 분석결과를 보여준다.

<표 7-8> 아동·청소년 분야 예산액에 대한 회귀분석 결과1

	추정계수	P > t
18세 이하 인구 수	11.54	0.148
상수항	1445014	0.167
R-squared	0.09	
표본 수	25	

18세 이하 인구 수에 대한 추정계수는 양의 값을 취하기는 하지만 통계적으로 유의하지 못하다. 이는 각 자치구의 아동·청소년분야 예산액의 차이는 각 자치구의 18세 이하의 인구규모가 많은 경우 대체로 더 많기는 하지만 그 관계가 별로 유의하지는 않음을 보여준다.

다음은 독립변수로서 대상인구 수와 자치구 총예산규모를 사용한 경우를 살펴보자. 이 결과는 <표 7-9>에 제시되어 있다.

18세이하 인구 수에 대한 추정계수는 <표 7-9>에서와 마찬가지로 유의미하지 않지만 자치구 총예산액에 대한 추정계수는 유의수준 0.01 이하에서 유의미하며 양(+)의 값을 가지고 있다.

자치구 총예산액의 추정계수 33.92는 아동·청소년 인구 수가 일정할 때, 자치구 총예산액의 1000원 차이는 약 33원 정도의 아동·청소년 분야 예산액의 차이를 가져옴을 나타낸다. 한편 R^2 은 0.53으로서 노인분야 회귀모형의 0.69에 비하여 0.16정도 값이 낮다.

<표 7-9> 아동·청소년 분야 예산액에 대한 회귀분석 결과2

	추정계수	P > t
18세 이하 인구 수	7.419	0.208
자치구 총예산액	32.92	0.000
상수항	32993	0.968
R-squared	0.53	
표본 수	25	

(다)여성·가정 분야 예산액의 예측값 추정

<표 7-10>은 종속변수를 여성·가정분야의 예산액으로 하고, 독립변수를 대상인구 수(여성 인구숫자)로 한 회귀모형의 분석결과를 보여준다.

<표 7-10> 여성·가정 분야 예산액에 대한 회귀분석 결과1

	추정계수	P > t
여성 인구 수	0.086	0.965
상수항	121645	0.662
R-squared	0.00	
표본 수	25	

여성 인구 수에 대한 추정계수 통계적으로 전혀 유의미하지 못하며 R^2 값도 0.00으로 회귀모형이 전혀 의미가 없다. 이는 여성·가정 분야의 예산액의 자치구별 차이는 각 자치구의 여성인구 수의 차이와는 상관없이 정해짐을 시사한다고 할 수 있다.

다음은 독립변수로서 대상인구 수와 자치구 총예산규모를 사용한 경우를 살펴보자. 이 결과는 <표 7-11>에 제시되어 있다.

<표 7-11> 여성·가정 분야 예산액에 대한 회귀분석 결과2

	추정계수	P > t
여성 인구 수	0.195	0.207
자치구 총예산액	0.286	0.120
상수항	20636	0.376
R-squared	0.18	
표본 수	24	

여성 인구 수 및 자치구 총예산액에 대한 추정계수는 통계적으로 크게 유의미하지는 않으나 양(+)의 부호를 취하며 R²값은 0.18이다. 따라서, 여성·가정 분야의 예산액은 자치구의 대상인구 규모나 재정력과는 크게 상관이 없음을 알 수 있다.

<표 7-8>에서 <표 7-11>까지의 회귀모형의 추정결과는 독립변수로 대상인구 수만을 취했을 때와 독립변수로 대상인구 수 및 자치구의 총예산액을 취했을 때의 종속변수의 예측값인 \hat{y} 의 계산을 가능하게 한다. 앞에서 설명한 바와 같이 자치구별 규모의 차이를 조정하는 방법은 이 예측값을 실제값으로부터 빼주어서 $y - \hat{y}$ 을 이용하거나 혹은 이를 다시 절편이 0이 되는 회귀모형에서의 예측값인 y^p 로 나누어 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 을 사용하는 것이다. 이 두 값 중에서 어느 값이 더 적당한지는 $y - \hat{y}$ 의 값이 독립변수의 크기가 증가함에 따라 비례적으로 증가하는 경향이 있는가의 여부에 달려 있다. 그런데, 실용적인 측면에서는 $y - \hat{y}$ 의 값을 다시 분석하기보다는 $y - \hat{y}$ 과 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 을 각각 구하여 이 두 값의 자치구별 변화 패턴이 유사하다면 둘 중에서 어떤 값을 사용하더라도 별 차이가 없을 것이다.

<표 7-12>는 각 분야의 예산지표에 대한 $y - \hat{y}$ 과 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 의 상관관계를 보여준다. 둘째 열은 독립변수로 대상인구만을 취한 경우의 두 값의 상관관계를 보여주면 셋째 열은 독립변수로 대상인구와 자치구 총예산액을 취한 경우의 상관관계를 보여준다.

<표 7-12> 예산규모의 통제방법별 상관계수

	대상인구만 통제	대상인구와 구총예산을 통제
노인 예산	0.919	0.906
아동·청소년 예산	0.852	0.955
여성예산	0.993	0.964

각 분야별 예산 지표에 대하여 독립변수로 대상인구만을 취한 경우와 독립변수로 대상인구 및 자치구 총예산액을 취한 경우 모두에서 $y - \hat{y}$ 과 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 는 높은 상관관계를 보여주고 있다(최하 0.85 최고 0.99). 이는 두 값의 각 자치구별 변화 패턴은 매우 유사함을 의미하므로 두 값 중에서 어떤 값을 택하여 결손지수 방식에 의하여 지수점수를 계산하더라도 큰 차이는 없을 것이다. 보다 엄밀하게 기술하면 $y - \hat{y}$ 과 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 을 결손지수 방식에 의하여 상대적인 지수값으로 전환했을 때 그 두 값 사이의 상관관계는 지표의 절대값인 $y - \hat{y}$ 과 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 자체값 사이의 상관관계와 일치하게 된다. 이는 결손지수 방식에 의하여 지표값을 상대적인 크기를 나타내는 지수값으로 전환하는 공식이 지표값을 선형전환(linear transformation)하는 것이기 때문이다.¹¹⁾ 따라서, 본 연구에서는 이 두 값 중에서 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 값을 사용하여

이를 결손지수 방식에 의하여 점수화하기로 한다.

이상에서 투입분야의 지표 중에서 예산액에 대한 자치구별 규모 차이 조정을 어떻게 하였는가에 대하여 살펴보았다. 다음에는 투입분야의 다른 항목인 인력의 경우를 살펴보자.

(2)인력에 대한 자치구별 규모 차이의 조정

인력 항목은 자치구 담당공무원 수와 복지관 직원 수의 두 지표로 이루어지며 앞에서 기술한 바와 같이 분야별로 분리하지 않고 전체에 대하여 지수화하기로 한다. 이 두 지표에 대하여 자치구별 규모 차이를 조정하기 위해서는 예산의 경우와는 달리 대상인구 수만을 통제변수로 사용하기로 한다. 이는 인력의 경우는 각 자치구의 재정능력을 통제한다는 것이 별 의미가 없을 것으로 판단되기 때문이다.

독립변수가 하나인 경우의 예산액에 대한 규모 통제에서와 마찬가지로 각 지표값(자치구 담당공무원 수와 복지관 직원 수)을 종속변수로 하고 대상인구 수를 독립변수로 하는 회귀분석을 한 후에 예측값을 계산하여 $y - \hat{y}$ 과 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 을 구하였다. 이 두 값의 상관관계는 <표 7-13>과 같다.

<표 7-13> 인력의 대상인구 통제에 따른 상관계수

	대상인구만 통제
자치구 직원	0.8945
복지시설 직원	0.8628

11) 선형전환 한 뒤의 상관관계는 원래 값들의 상관관계와 동일하다.

예산지표의 경우와 마찬가지로 $y - \hat{y}$ 과 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 사이의 상관관계는 매우 높으므로 본 연구에서는 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 값을 상대적인 지수값을 구하기로 한다. 다음에는 분야별 예산액 지표 및 자치구 담당공무원 수, 복지관 직원 수 지표의 $\frac{y - \hat{y}}{y^p}$ 값을 상대적인 크기를 나타내는 지수값으로 전환한 결과를 살펴보자. 이 결과는 <표 7-14>에서 <표 7-16>에 제시되어 있다.

<표 7-14>에서 <표 7-16>은 세 분야의 예산지표 점수를 보여주며 <표 7-17>은 인력항목의 두 지표에 대하여 세 분야를 합친 결과를 보여준다. 노인분야의 예산액지표 점수를 보여주는 <표 7-14>부터 차례로 검토하기로 하자.

둘째 열의 예산1은 대상인구만을 통제한 값에 대한 점수이며 셋째 열의 예산2는 대상인구와 자치구의 총예산액을 모두 통제한 경우의 점수이다. 이 둘 사이의 상관관계는 0.45로서 자치구 규모 차이의 조정을 대상인구에 대해서만 한 경우와 대상인구 및 총예산액의 차이를 조정한 경우는 어느 정도 차이가 있음을 보여준다.

두 값 사이의 특징적인 차이를 살펴보면 예산1의 경우는 중구가 가장 높은 점수를 받는데 비하여 예산2에서는 구로구가 가장 높은 점수를 받았다. 중구의 경우는 대상인구 수는 많지 않은 반면에 자치구의 총예산액이 구의 인구규모에 비하여 많기 때문에 이와같이 예산1과 예산2 사이에 차이가 생긴 것으로 판단된다. 예산1과 예산2의 비교에서 흥미로운 것 중의 하나는 예산1에서는 중구가 1로 가장 높는데 비하여 다른 구들의 점수는 매우 낮아서 두번째로 높은 점수를 보인 강남구의 경우도 0.41에 불과하다. 이에 비하여 대상인구 수에 추가하여 자치구의 재정능력(자치구 총예산액)도 통제한 예산2에서는 각 자치구 사이의 점수 분포가 최저값인 0과 최고값인 1 사이에 비교적 고르게 퍼져있다.

<표 7-14> 노인분야 복지서비스 예산 점수

	예산1	예산2
종로	0.17	0.16
중	1.00	0.79
용산	0.10	0.30
성동	0.06	0.36
광진	0.06	0.34
동대문	0.13	0.57
중랑	0.11	0.60
성북	0.12	0.60
강북	0.03	0.49
도봉	0.05	0.56
노원	0.09	0.50
은평	0.11	0.79
서대문	0.03	0.04
마포	0.07	0.16
양천	0.08	0.37
강서	0.15	0.48
구로	0.30	1.00
금천	0.00	0.41
영등포	0.10	0.00
동작	0.07	0.32
관악	0.05	0.13
서초	0.25	0.23
강남	0.41	0.36
송파	0.37	0.86
강동	0.09	0.32

다음은 아동·청소년 분야 예산액에 대한 점수(〈표 7-15〉)를 살펴보자. 아동·청소년 분야 예산액의 경우는 대상인구만을 통제한 예산1의 값과 대상인구와 자치구의 총예산액을 모두 통제한 예산2의 값 사이의 상관관계가 0.68로서 노인 분야 예산의 경우(상관관계 0.45)에 비하여 두 값이 좀 더 유사함을 알 수 있다. 이는 최고값과 최저값을 비교해 보아도 나타나는데 예산1과 예산2 모두에서 중구가 가장 높은 점수를 받았으며 예산1에서 가장 낮은 점수를 받은 도봉구는 예산2에서는 두번째로 낮은 점수를 받았다.

한편 노인분야에서 만큼 두드러지지는 않으나 아동·청소년 분야에서도 예산1의 경우는 최고값을 받은 종로구와 나머지 자치구들 사이의 격차가 심하여 두번째로 높은 점수를 받은 중구와 서초구의 점수는 0.48에 불과하다. 이에 비하여 자치구의 재정능력도 통제한 예산2의 경우는 두번째로 높은 점수를 받은 구로구의 점수가 0.90이며 자치구들 사이의 점수가 0에서 1 사이에 비교적 고르게 분포되어 있다. 이와같이 노인 분야와 아동·청소년 분야에서 예산1은 최고점을 받은 자치구와 나머지 자치구 사이에 점수의 격차가 큰 반면에 예산2의 경우는 자치구들 사이의 점수가 비교적 고르게 분포되어 나타난 것은 자치구 사이의 재정규모의 차이(총예산액의 차이)가 크며 이 재정규모의 차이가 노인 분야와 아동·청소년 분야의 예산액 결정에 크게 영향을 미치기 때문인 것으로 판단된다.

다음은 여성·가정 분야 예산액에 대한 점수(〈표 7-16〉)를 살펴보자.

여성·가정 분야 예산액의 경우는 대상인구만을 통제한 예산1의 값과 대상인구와 자치구의 총예산액을 모두 통제한 예산2의 값 사이의 상관관계가 0.95로서 두 값 사이의 차이가 별로 없음을 알 수 있다. 두 경우 모두에서 서초구가 최고점을 받았으며 중구가 가장 낮은 점수를 받았다.

노인이나 아동·청소년 분야와는 달리 여성·가정 분야에서는 대상인구 수의 차이만을 통제한 예산1의 값과 대상인구 수와 자치구 총예산액의 차이를 모두 통제한 예산2의 값 사이에 큰 차이가 없는 것은 〈표 7-11〉의 회귀식에서의 결과에서 알 수

있듯이 자치구별 재정규모의 차이는 여성·가정 분야의 예산액 결정에 별로 유의미한 영향을 미치지 않기 때문인 것으로 이해된다.

<표 7-15> 아동·청소년 분야 복지서비스 예산 점수

	예산 1	예산 2
종로	1.00	1.00
중	0.48	0.18
용산	0.21	0.45
성동	0.08	0.25
광진	0.16	0.53
동대문	0.18	0.50
중랑	0.02	0.01
성북	0.14	0.34
강북	0.05	0.29
도봉	0.00	0.02
노원	0.21	0.69
은평	0.06	0.15
서대문	0.08	0.22
마포	0.24	0.62
양천	0.20	0.64
강서	0.19	0.45
구로	0.34	0.90
금천	0.04	0.31
영등포	0.09	0.00
동작	0.02	0.03
관악	0.14	0.40
서초	0.13	0.02
강남	0.48	0.53
송파	0.18	0.23
강동	0.14	0.34

<표 7-16> 여성·가정 분야 복지서비스 예산 점수

	예산 1	예산 2
종로	0.93	0.94
중	0.00	0.00
용산	0.63	0.85
성동	0.35	0.53
광진	0.07	0.02
동대문	0.19	0.22
중랑	0.27	0.36
성북	0.34	0.47
강북	0.10	0.10
도봉	0.32	0.49
노원	0.43	0.65
은평	0.20	0.25
서대문	0.35	0.49
마포	0.11	0.07
양천	0.47	0.71
강서	0.28	0.35
구로	0.15	0.15
금천	0.15	0.22
영등포	0.42	0.47
동작	0.09	0.04
관악	0.22	0.26
서초	1.00	1.00
강남	0.38	0.32
송파	0.36	0.42
강동	0.26	0.32

이상에서 예산액 지표에 대한 점수를 검토하였으며 다음에는 인력분야의 두 지표인 자치구 담당공무원 수와 복지관 직원 수에 대한 점수(〈표 7-17〉)을 살펴보자.

인력 분야의 두 지표인 복지관 직원 수와 담당공무원 수의 점수 비교에서 두드러진 특색은 각 자치구 내에서 두 점수가 크게 차이가 난다는 점이다. 예컨대, 복지관 직원 수에서 최고 점수를 받은 중구의 경우 담당공무원 수에서는 최하점을 받았다. 그리고 복지관 직원 수에서 최하점을 받은 노원구의 경우 담당공무원 수 지표에서는 0.68을 받아서 25개 자치구 중에서 8번째를 기록하였다.

이와같이 각 자치구 내의 두 지표의 점수가 크게 차이가 나는 원인에 대해서는 몇 가지로 해석해 볼 수가 있다. 첫 번째는 두 지표가 인력분야의 각기 다른 측면을 적절하게 반영하며, 각 자치구 내의 이 두 측면은 서로 다른 내용이기 때문에 양(+)의 상관관계가 실제로 존재하지 않는 경우이다. 두 번째는 이 두 지표 중에서 어느 한 지표가 적절하지 못하여 자치구의 사회복지 서비스 공급 정도를 파악하기 위한 인력지표로서의 역할을 제대로 하지 못하는 경우이다.¹²⁾

이러한 두 가지의 가능성 중에서 어느 것이 더 타당한지는 물론 알 수 없다. 그러나, 두번째 가능성인 지표가 적절하지 못하였을 경우를 염두에 둔다면 비록 실제의 관계는 모르더라도 인력관련 지표에 대한 가중치는 낮게 책정하는 것이 안전할 것으로 판단된다.

지금까지 투입 측면 지표의 점수를 살펴보았으며 다음에는 산출 측면 지표들에 대한 점수를 검토하자.

12) 물론 두 지표가 모두 적절하지 않을 수도 있다.

<표 7-17> 인력 종류별 투입측면 인력 점수

	복지관 직원 수	담당공무원 수
총로	0.38	1.00
중	1.00	0.00
용산	0.22	0.50
성동	0.14	0.54
광진	0.19	0.46
동대문	0.18	0.95
중랑	0.24	0.45
성북	0.42	0.44
강북	0.22	0.69
도봉	0.07	0.86
노원	0.00	0.68
은평	0.27	0.68
서대문	0.36	0.71
마포	0.21	0.60
양천	0.14	0.68
강서	0.55	0.54
구로	0.22	0.71
금천	0.29	0.38
영등포	0.14	0.68
동작	0.51	0.52
관악	0.19	0.43
서초	0.28	0.45
강남	0.54	0.73
송파	0.36	0.59
강동	0.19	0.43

2. 산출측면

산출영역의 평가지표의 숫자를 보면 노인분야가 8개, 아동·청소년분야가 6개, 여성·가정분야가 5개의 지표로 구성되어 있다. 이들에 대한 점수를 구하기 위하여 먼저 각 분야별로 이들 지표에 대한 원자료값들을 살펴보자.

(1) 산출측면의 원자료

노인분야의 산출측면의 지표에 대한 원자료값은 <표 7-18>과 같다.

노인분야 산출측면 자료의 특색을 보면 취업알선과 결연노인 지표의 경우 0으로 표시된 자치구가 다수 있으며 따라서 이들 프로그램을 시행하지 않고 있는 자치구가 다수 존재하고 있음을 알 수 있다. '기타' 지표는 각 자치구가 독자적으로 시행하고 있는 사업들이 무엇인가를 응답하게 하고 그 사업의 중요도에 따라 본 연구진이 주관적으로 점수를 부여하였다. 이 지표에서 0으로 처리된 것은 각 자치구에 대한 설문조사에서 독자적으로 수행하는 사업을 밝히려는 질문에 대하여 응답하지 않은 경우에 해당한다. 그런데, 본 연구진의 판단으로는 응답하지 않은 자치구의 경우에 실제로 독자적인 사업을 수행하는 것이 없기 때문인 경우도 있겠으나 있더라도 응답하지 않은 경우도 포함되어 있을 것 같다. 따라서, 이 지표는 지표값의 신뢰성의 측면에서 본다면 가중치를 상대적으로 낮게 부여하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

다음은 아동·청소년 분야의 산출 측면지표의 원자료를 검토하자. 이는 <표 7-19>에 제시되어 있다.

어울마당의 경우는 무엇을 지표로 해야 하는가가 문제가 되어서 시행횟수와 참가자 수, 그리고 소요 예산을 종합하여 하나의 지표로 삼기로 하였다. 이는 어울마당이라는 프로그램의 내용이 다양한 까닭에 시행횟수, 참가자 수 및 소요예산의 어느 한 통계만으로는 어울마당의 공급 정도를 적절하게 반영하기가 어렵기 때문이다.

아동·청소년 분야에서는 노인분야에 비하여 각 자치구가 독자적으로 시행하고 있는 사업들을 반영하는 '기타' 지표가 0의 값을 갖는 자치구가 더욱 많다. 따라서, 아동·청소년 분야의 경우도 노인분야에서와 마찬가지로 지표값의 신뢰성의 측면에서 본다면 가중치를 상대적으로 낮게 부여하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

<표 7-18> 노인분야 사회복지서비스 공급의 산출측면 자료

	경로 식당	경로 당	노인 교실	취업 알선	결연 노인	가정 도우미	방문 간호사	기타
구,단위	이용자수	개	이용자수	건	명	명	명	점수
종로	195	27	0	0	0	21	3	0.70
중	120	32	250	200	376	16	6	0
용산	87	35	165	0	400	23	0	0
성동	260	31	500	0	100	20	0	0
광진	0	24	0	0	381	19	11	0
동대문	240	24	70	29	0	24	0	0
중랑	60	28	0	0	0	21	18	0.65
성북	200	37	100	750	755	27	9	0
강북	300	22	240	0	20	20	7	0.50
도봉	0	20	100	130	160	17	9	0.65
노원	366	22	110	687	0	28	3	0.90
은평	100	32	0	220	0	24	5	0.30
서대문	125	28	210	195	400	26	4	0
마포	220	36	225	0	403	25	0	1
양천	74	41	160	15	88	24	5	0.20
강서	1145	32	0	15	1800	21	14	0
구로	80	21	250	48	72	22	4	0
금천	0	23	120	0	22	15	0	0.25
영등포	73	32	3700	290	439	25	0	0
동작	130	27	120	287	160	18	8	0
관악	230	41	480	812	250	28	10	0
서초	46	19	300	130	270	12	3	0
강남	600	24	0	493	200	25	0	0
송파	120	36	400	6	129	29	0	0
강동	60	28	0	40	200	22	0	0

<표 7-19> 아동·청소년분야 사회복지서비스 공급의 산출측면 자료

구, 단위	독서실	직업훈련	공공 어린이집	수련 시설	어울마당			기타
	좌석 수	알선의뢰 수	교사 수	개	횟수	참여자 수	구예산 (천원)	점수
종로	326	21	133	0	4	1990	1456	0
중	1177	16	134	2	5	550	2230	0.25
용산	1282	0	88	1	4	196	2266	0
성동	778	0	131	0	3	450	1360	0
광진	228	1	116	0	4	505	2168	0
동대문	815	56	124	0	2	245	839	0
중랑	696	25	163	1	3	150	1555	0
성북	1176	110	123	0	6	1130	1313	0
강북	431	0	65	0	3	169	1095	0.25
도봉	708	90	62	1	5	235	2145	0
노원	1150	0	160	1	5	255	2456	0
은평	266	6	97	0	6	715	3249	0
서대문	1190	2	66	0	4	213	2048	0
마포	843	0	23	0	2	440	1440	0
양천	1436	2	159	1	2	1235	1490	0
강서	1402	21	147	2	4	680	1935	0
구로	1252	25	79	0	5	1030	2258	0
금천	465	7	67	0	2	90	682	0.25
영등포	1692	35	114	4	3	3331	4330	0
동작	3743	0	163	2	5	283	2194	0
관악	1424	16	228	0	5	395	2044	0
서초	520	37	8	0	3	1770	850	0
강남	862	27	150	2	6	1340	8660	0
송파	1660	189	236	1	5	502	170	0.40
강동	1088	48	54	0	6	370	2699	0.25

다음은 여성·가정 분야 산출측면 지표들의 원자료값들을 검토하자. 이는 <표 7-20>에 제시되어 있다.

여성·가정 분야 산출측면 자료의 특색을 보면 취업지표와 무료결혼식 지표의 경우 특정 자치구의 지표값이 다른 자치구에 비하여 예외적으로 큰 것을 알 수 있다. 취업지표의 경우 도봉구가 4,000으로 두번째로 큰 값인 종로구의 1,452와 큰 격차를 보인다. 무료결혼식의 경우는 그 정도가 더욱 심하여 중구가 가장 큰 값으로 1,094인 반면에 두 번째로 큰 값은 성동구의 20이다. 이와같이 어느 한 자치구가 다른 자치구들에 비하여 예외적으로 큰 값을 갖는 경우의 문제는 이 지표들의 절대값을 결손지수 방식에 의하여 상대적인 값으로 전환했을 때 가장 큰 값을 갖는 자치구는 1점을 취하여 그 외의 다른 자치구들은 모두 0에 가까운 값들을 갖게되어 가장 큰 값을 갖는 자치구 이외에 다른 자치구들 사이의 상대적인 비교는 거의 무의미하게 된다는 점이다. 물론 이러한 결과는 절대값의 크기 차이를 반영한 것이므로 그 자체가 반드시 안 좋은 것이라고 하기는 어려우나 자치구들 사이의 상호 비교라는 평가의 목적에 비추어 본다면 다소 적절하지 못한 측면도 지니고 있다. 따라서, 본 연구에서는 취업과 무료결혼식 지표에 대해서는 도봉구(취업지표의 경우)와 중구(무료결혼식 지표의 경우)의 지표값을 두 번째로 큰 지표값보다 10% 더 큰 값을 갖는 것으로 조절한 후에 상대적 지수값을 구하였다.¹³⁾

한편 여성·가정 분야의 경우도 아동·청소년 분야에서와 마찬가지로 각 자치구가 독자적으로 시행하고 있는 사업들을 반영하는 '기타' 지표가 0의 값을 갖는 자치구가 다수 존재한다. 따라서, 여성·가정 분야의 경우도 지표값의 신뢰성의 측면에

13) 이와같이 어느 한 자치구의 값이 예외적으로 큰 값을 가질 때는 다음절의 각 자치구 사이의 규모조정을 위한 회귀모형의 사용에서도 문제가 발생한다. 즉 추정 계수값이 이 예외적으로 큰 값을 포함한 경우와 제외한 경우에 크게 달라지게 된다. 다음절에서 자세히 설명하겠지만 회귀모형을 사용하는 이유는 자치구들의 평균적인 경향을 추정하려는 것이기 때문에 이러한 이상점(outlier)을 이루는 지표값은 제외하는 것이 더 타당하다고 판단된다. 따라서 이들 지표값은 회귀식의 추정에서 제외하기로 한다.

서 본다면 기타 지표에 대한 가중치를 낮게 부여하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

<표 7-20> 여성·가정 사회복지서비스 공급의 산출측면 자료

	교양대학	부녀교실	취업알선	무료결혼식	요보호 여성 및 기타
구, 단위	수료자 수	수료자 수	건	쌍	점수
종로	86	720	1452	5	0
중	252	449	35	1094	0
용산	259	1056	0	10	0.40
성동	51	997	97	20	0
광진	126	0	25	12	0
동대문	113	389	0	11	0
중랑	0	899	0	10	0
성북	241	306	379	8	0.35
강북	490	283	277	18	0
도봉	400	983	4000	10	0.50
노원	384	730	0	12	0
은평	193	468	102	2	0
서대문	129	635	437	12	0
마포	142	0	0	0	0
양천	520	1278	0	12	0
강서	249	486	125	0	0
구로	230	143	104	5	0
금천	0	110	15	9	0
영등포	355	1683	5	9	0
동작	129	0	169	12	0
관악	1700	1420	1000	19	0
서초	296	1324	0	1	0
강남	302	402	0	17	0
송파	0	750	150	4	0
강동	363	565	0	23	0

이상에서 살펴본 산출측면 지표의 원자료 값들에 대하여 자치구별 규모의 차이를

조정한 후에 계산된 지수값을 검토하자.

자치구별 규모의 차이를 조정하기 위한 회귀분석에서는 대상인구 수만을 통제하는 회귀분석을 실시하였다. 즉 산출 측면의 각 지표값을 종속변수로 하고 대상인구 수를 독립변수로 하는 회귀분석을 한 후에 예측값을 계산하여 $y - \hat{y}$ 과 $\frac{y - \hat{y}}{y^b}$ 을 구하였다. 이 두 값의 상관관계는 <표 7-21>과 같다.

<표 7-21> 분야별 산출지표값의 $y - \hat{y}$ 과 $\frac{y - \hat{y}}{y^b}$ 사이의 상관계수

노인		아동/청소년		여성/가정	
지표항목	상관계수	지표항목	상관계수	지표항목	상관계수
경로식당	0.985	공공어린이집 교사	0.863		
경로당	0.966	어울마당 횡수	0.883	교양대학	0.956
노인교실	0.985	어울마당 참석자 수	0.929	부녀교실	0.978
가정도우미	0.988	어울마당 구 예산	0.911	취업알선	0.981*
방문간호사	0.975	구립독서실 좌석 수	0.958	무료결혼식	0.977**
취업알선	0.912	수련시설	0.898		
노인결연	0.976	직업훈련 알선소개	0.900		

* 종로구와 도봉구 제외

**중구 제외

각 분야별 산출지표값의 $y - \hat{y}$ 과 $\frac{y - \hat{y}}{y^b}$ 사이의 상관계수를 보면 상관계수가 가장 낮은 경우가 아동·청소년 분야의 0.863으로서 모든 지표에서 $y - \hat{y}$ 과 $\frac{y - \hat{y}}{y^b}$ 사이의 상관관계가 매우 높음을 알 수 있다. 따라서, 산출측면 지표의 경우도 투입측면의 지표에서와 마찬가지로 $\frac{y - \hat{y}}{y^b}$ 에 대해서만 결손지수 방식에 의한 지수값을 구하기로 한다. 이 결과는 <표 7-22>에서 <표 7-24>까지 각 분야별로 제시되어 있다.

〈표 7-22〉 노인 복지서비스 공급의 산출측면 점수

	경로 식당	노인정	노인 교실	가정 도우미	방문 간호사	취업 알선	노인 결연	기타
종로	0.37	0.46	0.00	1.00	0.27	0.00	0.01	0.70
중	0.37	0.99	0.35	0.66	0.57	0.85	0.50	0.00
용산	0.12	0.85	0.24	0.95	0.09	0.00	0.32	0.00
성동	0.36	0.64	0.63	0.72	0.08	0.00	0.09	0.00
광진	0.00	0.24	0.07	0.58	0.72	0.00	0.29	0.00
동대문	0.22	0.23	0.17	0.80	0.11	0.10	0.00	0.00
중랑	0.03	0.41	0.10	0.62	1.00	0.00	0.00	0.65
성북	0.09	0.66	0.22	0.74	0.47	0.73	0.37	0.00
강북	0.34	0.13	0.32	0.62	0.48	0.00	0.02	0.50
도봉	0.00	0.02	0.17	0.43	0.61	0.32	0.13	0.65
노원	0.20	0.14	0.23	0.73	0.25	0.61	0.00	0.90
은평	0.05	0.55	0.12	0.73	0.34	0.30	0.00	0.30
서대문	0.11	0.41	0.29	0.97	0.31	0.33	0.26	0.00
마포	0.18	0.73	0.31	0.82	0.12	0.00	0.24	1.00
양천	0.04	0.95	0.25	0.77	0.35	0.07	0.05	0.20
강서	1.00	0.53	0.13	0.50	0.71	0.04	1.00	0.00
구로	0.14	0.07	0.34	0.96	0.33	0.25	0.07	0.00
금천	0.13	0.20	0.11	0.54	0.00	0.00	0.05	0.25
영등포	0.06	0.62	0.99	0.96	0.10	0.49	0.31	0.00
동작	0.10	0.36	0.21	0.39	0.49	0.42	0.10	0.00
관악	0.18	0.92	0.52	0.98	0.56	1.00	0.15	0.00
서초	0.03	0.00	0.38	0.00	0.26	0.26	0.18	0.00
강남	0.43	0.21	0.15	0.65	0.14	0.49	0.10	0.00
송파	0.02	0.60	0.43	0.80	0.14	0.00	0.06	0.00
강동	0.01	0.38	0.12	0.59	0.12	0.09	0.12	0.00

〈표 7-23〉 아동·청소년 복지서비스 공급의 산출측면 점수

	어린이집 교사 수	어울마당	참가자수	어울예산	독서실	수련시설	직업훈련	기타
종로	1.00	0.54	1.00	0.30	0.00	0.00	0.90	0.00
중	0.93	1.00	0.06	0.82	0.57	1.00	0.96	0.25
용산	0.34	0.42	0.00	0.50	0.47	0.37	0.24	0.00
성동	0.38	0.17	0.18	0.10	0.24	0.14	0.06	0.00
광진	0.36	0.32	0.18	0.29	0.09	0.13	0.10	0.00
동대문	0.36	0.04	0.13	0.00	0.25	0.14	0.60	0.00
중랑	0.45	0.17	0.12	0.12	0.22	0.31	0.25	0.00
성북	0.31	0.48	0.34	0.07	0.31	0.16	0.85	0.00
강북	0.18	0.18	0.09	0.05	0.14	0.12	0.10	0.25
도봉	0.17	0.45	0.12	0.28	0.22	0.32	1.00	0.00
노원	0.38	0.34	0.18	0.22	0.29	0.29	0.00	0.00
은평	0.25	0.49	0.25	0.40	0.13	0.15	0.08	0.00
서대문	0.19	0.35	0.08	0.31	0.37	0.11	0.16	0.00
마포	0.03	0.04	0.17	0.12	0.26	0.13	0.08	0.00
양천	0.39	0.06	0.36	0.10	0.36	0.30	0.03	0.00
강서	0.33	0.25	0.25	0.14	0.33	0.41	0.13	0.00
구로	0.23	0.46	0.33	0.31	0.37	0.13	0.36	0.00
금천	0.21	0.00	0.00	0.04	0.14	0.09	0.27	0.25
영등포	0.35	0.17	0.96	0.76	0.48	0.90	0.44	0.00
동작	0.50	0.44	0.13	0.28	1.00	0.50	0.08	0.00
관악	0.50	0.33	0.21	0.16	0.34	0.17	0.09	0.00
서초	0.00	0.17	0.50	0.00	0.18	0.14	0.39	0.00
강남	0.33	0.41	0.36	1.00	0.24	0.40	0.14	0.00
송파	0.45	0.30	0.23	0.09	0.35	0.28	0.95	0.40
강동	0.13	0.42	0.20	0.25	0.28	0.17	0.29	0.25

〈표 7-24〉 여성·가정 복지서비스 공급의 산출측면 점수

	교양대학	부녀교실	취업알선	무료결혼식	요보호 여성 및 기타
종로	0.13	0.57	0.93	0.12	0.00
중	0.55	0.24	0.30	1.00	0.00
용산	0.31	0.82	0.07	0.48	0.40
성동	0.05	0.66	0.18	0.94	0.00
광진	0.11	0.00	0.06	0.51	0.00
동대문	0.09	0.24	0.02	0.45	0.00
중랑	0.00	0.52	0.01	0.40	0.00
성북	0.16	0.21	0.37	0.32	0.35
강북	0.40	0.18	0.35	0.76	0.00
도봉	0.36	0.63	0.99	0.43	0.50
노원	0.22	0.40	0.00	0.44	0.00
은평	0.13	0.29	0.10	0.12	0.00
서대문	0.11	0.39	0.58	0.51	0.00
마포	0.11	0.01	0.02	0.00	0.00
양천	0.37	0.72	0.01	0.47	0.00
강서	0.17	0.30	0.13	0.05	0.00
구로	0.20	0.07	0.17	0.19	0.00
금천	0.00	0.03	0.10	0.41	0.00
영등포	0.28	1.00	0.03	0.37	0.00
동작	0.10	0.03	0.20	0.48	0.00
관악	1.00	0.70	0.86	0.66	0.00
서초	0.24	0.79	0.02	0.04	0.00
강남	0.18	0.26	0.00	0.60	0.00
송파	0.01	0.40	0.10	0.21	0.00
강동	0.25	0.34	0.01	0.86	0.00

제 4 절 평가항목 및 평가영역에 대한 점수부여

본 절에서는 3절에서 구한 각 지표에 대한 점수를 이용하여 평가지표의 상위단계인 평가항목에 대한 점수와 평가항목의 상위단계인 투입과 산출의 두 영역에 대한 점수를 구하기로 한다. 평가항목과 평가영역에 대한 점수는 평가지표의 점수를 각 지표 및 항목에 배당된 가중치에 의하여 가중평균하면 된다.

평가항목과 평가영역의 점수를 구하기 위한 가중치는 6장에서 구한 최종적 가중치를 사용하기로 한다. 그리고, 이에 추가하여 전문가들이 설정한 1차적 가중치에 의한 점수 및 모든 지표에 대하여 동일한 가중치를 두어서 계산한 점수도 제시하기로 한다. 각 지표들의 가중치는 그 중요도에 따라 달리 설정해야 하며, 전문가조사에 의해 설정한 1차적 가중치는 본 연구의 모형체계에 대한 적절한 고려 없이 설정된 것이므로 이를 수정하여 본 연구진이 설정한 최종적 가중치가 가장 타당하다고 믿는다. 그럼에도 불구하고 전문가들이 설정한 1차적 가중치에 의한 점수와 모든 지표에 동일한 가중치를 두어서 계산한 점수를 함께 제시하는 것은 다음과 같은 이유에서이다.

본 연구에서 사용되는 최종적 가중치는 전문가조사에 의한 1차적 가중치를 다시 본 연구진이 수정하여 정한 것이다. 따라서 가중치의 설정이 자의적이라는 비판을 할 수 있으며 그보다 더 중요한 것은 본 연구의 모형틀을 이용하여 다른 분야에 대한 평가를 하려고 한다면 그 때는 어떻게 가중치를 두어야 할지에 대한 기준이 결여되어 있다는 비판이 있을 수 있다는 점이다. 그 경우에도 본 연구에서처럼 전문가조사에 의하여 1차적으로 선정한 가중치를 다시 수정해야 하는가 또한 수정해야 한다면 어떻게 수정해야 하는가 등에 대한 기준이 없으므로 본 연구의 모형틀을 이용하려는 사람들이 혼란스러울 수 있다. 그런데 전문가들이 설정한 1차적 가중치에 의한 점수 및 모든 지표에 대하여 동일한 가중치에 의한 점수를 함께 제시하여 서로

다른 가중치에 의한 세 결과를 비교하는 것은 가중치의 차이에 따라 점수분포가 어느 정도 달라지는가를 가늠할 수 있게 해준다. 만일 세 가중치에 의한 결과가 유사하다면 본 연구의 모형틀을 이용함에 있어서 적절한 가중치를 찾는 것은 크게 중요하지는 않다고 판단할 수 있을 것이다. 반면에 세 가중치에 의한 결과가 많이 차이가 난다면 본 연구의 모형틀을 활용할 때에는 가중치의 선정이 매우 중요함을 시사한다. 전자의 경우에는 본 연구 모형틀의 활용성이 보다 높아질 수 있을 것이며 후자의 경우라면 본 연구의 모형틀을 사용하기 위해서는 상당한 주의를 기울여야 할 것이다.

이상으로 서로 다른 가중치에 의한 점수를 제시하는 이유에 대한 설명을 마치며 다음에는 실제의 점수계산 결과를 투입측면과 산출측면으로 분리하여 살펴보자. 평가항목에 대한 점수는 본 연구에서 설정한 최종적 가중치에 의한 결과만을 제시하며 1차적 가중치에 의한 점수와 모든 지표에 대한 동일한 가중치에 의한 점수는 평가영역에 대한 결과만을 제시하기로 한다. 이는 평가영역에 대한 점수는 평가항목에 대한 점수를 가중평균하여 구하는 것이며 본 연구의 관심은 투입과 산출이라는 두 평가영역에 대한 점수 비교이므로 평가항목에 대한 점수의 비교는 생략한 것이다.

1. 투입측면

먼저 본 연구진이 설정한 최종적 가중치에 의한 평가항목의 점수를 보기로 하자. 투입측면의 경우 예산은 평가항목 자체가 평가지표로서 앞의 평가지표 부분에서 노인, 아동·청소년, 여성·가정의 세 분야별로 점수를 이미 제시하였다 (〈표7-14〉, 〈표7-15〉, 〈표7-16〉). 그리고 인력에 대한 지표는 앞에서 살핀 바와 같이 각 분야(노인, 아동·청소년, 여성·가정)별로 나누어지지 않고 세 분야를 합친 것으로 계산되어 있기 때문에 평가항목에 대한 점수도 세 분야를 합친 것만이 계산이 가능하며 이에 대한 결과는 〈표 7-25〉의 둘째 열에 제시되어 있다.

다음에는 평가영역의 점수를 알아보자. 평가영역의 점수를 계산하려면 예산과 인력항목의 점수를 가중평균해야 하는데 예산항목의 점수는 각 분야별로 제시되어 있는 반면에 인력항목은 세분야를 합친 것에 대한 점수만이 존재하므로 이 두 점수를

〈표 7-25〉 투입측면 평가항목의 점수(세 분야 공통)

	인력	예산
종로	0.56	0.58
중	0.69	1.00
용산	0.30	0.15
성동	0.26	0.06
광진	0.27	0.10
동대문	0.41	0.15
중랑	0.30	0.05
성북	0.43	0.13
강북	0.36	0.02
도봉	0.31	0.00
노원	0.20	0.16
은평	0.39	0.07
서대문	0.46	0.04
마포	0.33	0.15
양천	0.30	0.15
강서	0.55	0.18
구로	0.36	0.32
금천	0.32	0.00
영등포	0.30	0.08
동작	0.51	0.03
관악	0.26	0.10
서초	0.33	0.28
강남	0.60	0.49
송파	0.43	0.27
강동	0.27	0.12

가중평균하기는 곤란하다. 즉 평가영역의 점수를 구하려면 인력항목의 점수도 예산항목의 경우처럼 각 분야별로 계산되어 있거나 역으로 예산항목의 점수가 인력항목의 경우처럼 세 분야를 합친 것으로 제시되어야 한다. 그런데 본 연구에서는 인력항목의 점수를 세 분야로 나누는 것은 불가능하므로 평가영역의 점수를 구하기 위해서는 예산항목의 점수를 세 분야 합친 것에 대하여 다시 구하여 세 분야 전체에 대한 평가영역(즉 투입)측면의 점수를 구하기로 한다. 예산항목의 전체에 대한 점수는 <표 7-25>의 셋째열에 제시되어 있다.¹⁴⁾

다음에는 세 가지의 서로 다른 가중치를 두어 계산한 평가영역에 대한 점수를 살펴보자. 이는 다음 쪽의 <표 7-27>에 제시되어 있다.

이 세 가중치에 의한 점수를 보면 각 자치구들 사이의 점수분포가 서로 유사함을 알 수 있다. 이를 보다 명시적으로 알아보기 위하여 이 세 종류의 가중치에 의하여 구한 점수 사이의 상관관계를 살펴보자. 이는 아래 <표 7-26>에 제시되어 있다.

세 종류의 가중치에 의한 점수 사이의 상관관계를 보면 제일 낮은 경우가 0.8981로서 상관관계가 매우 높음을 알 수 있다. 이는 투입측면의 경우 본 연구의 모형들에서 가중치를 어떻게 설정하는가는 그 결과에 큰 영향을 미치지 않는 것을 시사하며 본 연구 모형들의 활용가능성이 그만큼 높음을 보여준다고 할 수 있다. 다음은 산출측면에 대하여 살펴보자.

<표 7-26> 가중치 부여방법별 투입측면 총점수의 상관관계

	단순평균	조정 가중치	전문가 가중치
단순평균	1.0000		
조정 가중치	0.8981	1.0000	
전문가 가중치	0.9413	0.9820	1.0000

14) 이 점수는 대상인구 차이만을 통제하여 계산한 점수이다.

〈표 7-27〉 가중치 부여 방법별 투입측면 총 점수

	단순평균	전문가 가중치	조정 가중치
종로	0.66	0.57	0.58
중	0.67	0.84	0.93
용산	0.29	0.23	0.18
성동	0.25	0.16	0.10
광진	0.25	0.18	0.13
동대문	0.43	0.28	0.20
중랑	0.25	0.18	0.10
성북	0.34	0.28	0.19
강북	0.32	0.19	0.09
도봉	0.32	0.16	0.06
노원	0.28	0.18	0.17
은평	0.34	0.23	0.13
서대문	0.37	0.25	0.12
마포	0.32	0.24	0.18
양천	0.33	0.23	0.18
강서	0.43	0.36	0.25
구로	0.42	0.34	0.33
금천	0.23	0.16	0.06
영등포	0.31	0.19	0.13
동작	0.36	0.27	0.13
관악	0.24	0.18	0.13
서초	0.34	0.31	0.29
강남	0.59	0.55	0.51
송파	0.41	0.35	0.30
강동	0.25	0.19	0.15

2. 산출측면

먼저 본 연구진이 설정한 최종적 가중치에 의한 평가항목의 점수를 보기로 하자. 이는 각 분야(노인, 아동·청소년, 여성·가정)별로 나누어 <표 7-28>부터 <표 7-30>에 제시되어 있다.

<표 7-28> 노인분야 산출측면 평가항목의 점수

	시설 (0.43)	프로그램 (0.15)	재가복지 (0.27)	기타 (0.15)
종로	0.27	0.74	0.00	0.70
중	0.58	0.63	0.71	0.00
용산	0.42	0.65	0.13	0.00
성동	0.55	0.50	0.03	0.00
광진	0.10	0.63	0.11	0.00
동대문	0.20	0.56	0.06	0.00
중랑	0.19	0.75	0.00	0.65
성북	0.34	0.65	0.58	0.00
강북	0.26	0.57	0.00	0.50
도봉	0.07	0.49	0.25	0.65
노원	0.19	0.56	0.36	0.90
은평	0.25	0.59	0.18	0.30
서대문	0.28	0.74	0.30	0.00
마포	0.42	0.57	0.09	1.00
양천	0.43	0.62	0.07	0.20
강서	0.53	0.57	0.42	0.00
구로	0.18	0.74	0.18	0.00
금천	0.15	0.35	0.02	0.25
영등포	0.58	0.66	0.42	0.00
동작	0.23	0.43	0.30	0.00
관악	0.56	0.84	0.66	0.00
서초	0.14	0.09	0.23	0.00
강남	0.25	0.47	0.33	0.00
송파	0.37	0.57	0.02	0.00
강동	0.18	0.43	0.10	0.00

〈표 7-29〉 아동·청소년 분야 산출측면 평가항목의 점수

	탁아(0.20)	청소년(0.50)	요보호(0.15)	기타(0.15)
종로	1.00	0.59	0.90	0.00
중	0.93	0.72	0.96	0.25
용산	0.34	0.33	0.24	0.00
성동	0.38	0.16	0.06	0.00
광진	0.36	0.28	0.10	0.00
동대문	0.36	0.05	0.60	0.00
중랑	0.45	0.15	0.25	0.00
성북	0.31	0.34	0.85	0.00
강북	0.18	0.12	0.10	0.25
도봉	0.17	0.32	1.00	0.00
노원	0.38	0.27	0.00	0.00
은평	0.25	0.41	0.08	0.00
서대문	0.19	0.27	0.16	0.00
마포	0.03	0.09	0.08	0.00
양천	0.39	0.15	0.03	0.00
강서	0.33	0.22	0.13	0.00
구로	0.23	0.39	0.36	0.00
금천	0.21	0.00	0.27	0.25
영등포	0.35	0.52	0.44	0.00
동작	0.50	0.32	0.08	0.00
관악	0.50	0.26	0.09	0.00
서초	0.00	0.21	0.39	0.00
강남	0.33	0.54	0.14	0.00
송파	0.45	0.23	0.95	0.40
강동	0.13	0.32	0.29	0.25

〈표 7-30〉 여성·가정 분야 산출측면 평가항목의 점수

	일반여성(0.70)	가정(0.15)	요보호(0.15)
종로	0.46	0.12	0.00
중	0.37	1.00	0.00
용산	0.47	0.48	0.40
성동	0.32	0.94	0.00
광진	0.05	0.51	0.00
동대문	0.14	0.45	0.00
중랑	0.21	0.40	0.00
성북	0.22	0.32	0.35
강북	0.30	0.76	0.00
도봉	0.60	0.43	0.50
노원	0.25	0.44	0.00
은평	0.19	0.12	0.00
서대문	0.32	0.51	0.00
마포	0.06	0.00	0.00
양천	0.44	0.47	0.00
강서	0.21	0.05	0.00
구로	0.14	0.19	0.00
금천	0.00	0.41	0.00
영등포	0.52	0.37	0.00
동작	0.09	0.48	0.00
관악	0.85	0.66	0.00
서초	0.42	0.04	0.00
강남	0.18	0.60	0.00
송파	0.18	0.21	0.00
강동	0.24	0.86	0.00

이상에서 평가항목의 점수를 제시하였으며 다음에는 평가영역인 산출측면 전체에 대한 점수를 보기로 하자. 이는 각 분야별로 〈표 7-31〉 부터 〈표 7-33〉 까지 제시되어 있다. 각 표에서 산출A는 모든 지표에 대하여 동일한 가중치를 부여한 경우

를 나타내며 산출B는 본 연구진이 설정한 가중치에 의한 점수를 보여주고 산출C는 전문가조사로 설정한 1차적 가중치에 의한 점수를 제시하고 있다.

〈표 7-31〉 노인분야 산출측면 점수비교

	산출A	산출B	산출C
종로	0.35	0.33	0.42
중	0.54	0.54	0.47
용산	0.32	0.31	0.29
성동	0.32	0.32	0.26
광진	0.23	0.17	0.20
동대문	0.20	0.19	0.20
중랑	0.35	0.29	0.39
성북	0.41	0.40	0.39
강북	0.30	0.27	0.33
도봉	0.29	0.27	0.37
노원	0.38	0.40	0.51
은평	0.30	0.29	0.32
서대문	0.33	0.31	0.32
마포	0.42	0.44	0.52
양천	0.34	0.33	0.32
강서	0.49	0.43	0.37
구로	0.27	0.24	0.27
금천	0.16	0.16	0.19
영등포	0.44	0.46	0.40
동작	0.26	0.24	0.23
관악	0.54	0.54	0.50
서초	0.14	0.13	0.11
강남	0.27	0.27	0.26
송파	0.25	0.25	0.23
강동	0.18	0.17	0.17

〈표 7-32〉 아동·청소년 분야 산출측면 점수비교

	산출A	산출B	산출C
종로	0.41	0.63	0.65
중	0.74	0.73	0.74
용산	0.29	0.27	0.23
성동	0.16	0.16	0.15
광진	0.16	0.23	0.19
동대문	0.23	0.19	0.27
중랑	0.23	0.20	0.22
성북	0.33	0.36	0.40
강북	0.15	0.15	0.16
도봉	0.34	0.34	0.40
노원	0.20	0.21	0.16
은평	0.17	0.27	0.18
서대문	0.18	0.20	0.16
마포	0.10	0.06	0.05
양천	0.20	0.15	0.14
강서	0.24	0.20	0.17
구로	0.24	0.30	0.25
금천	0.16	0.11	0.18
영등포	0.45	0.39	0.34
동작	0.40	0.27	0.23
관악	0.22	0.24	0.21
서초	0.15	0.16	0.16
강남	0.28	0.36	0.26
송파	0.44	0.41	0.52
강동	0.24	0.27	0.25

〈표 7-33〉 여성·가정 분야 산출측면 점수비교

	산출A	산출B	산출C
종로	0.35	0.34	0.19
중	0.42	0.41	0.37
용산	0.41	0.46	0.44
성동	0.36	0.36	0.34
광진	0.13	0.11	0.14
동대문	0.16	0.16	0.16
중랑	0.19	0.21	0.17
성북	0.28	0.26	0.30
강북	0.34	0.32	0.29
도봉	0.58	0.56	0.51
노원	0.21	0.24	0.19
은평	0.13	0.15	0.09
서대문	0.32	0.30	0.23
마포	0.03	0.04	0.02
양천	0.31	0.38	0.27
강서	0.13	0.15	0.08
구로	0.13	0.13	0.10
금천	0.09	0.06	0.10
영등포	0.33	0.42	0.27
동작	0.16	0.14	0.15
관악	0.64	0.69	0.45
서초	0.22	0.30	0.15
강남	0.21	0.21	0.21
송파	0.14	0.16	0.11
강동	0.29	0.29	0.29

노인, 아동·청소년, 여성·가정의 세 분야에서 세 종류의 서로 다른 가중치에 의한 점수를 보면 각 분야 내에서 서로 다른 가중치에 의한 점수의 자치구간 분포가 비슷함을 알 수 있다. 이를 보다 명시적으로 알아보기 위하여 이 세 종류의 가중치에 의하여 구한 점수 사이의 상관관계를 살펴보자. 이는 <표 7-34>에 제시되어 있다.

<표 7-34> 가중치 부여방법별 산출측면 총점수의 상관관계

분야		단순평균	조정 가중치	전문가 가중치
노인	단순평균	1.0000		
	조정 가중치	0.9802	1.0000	
	전문가 가중치	0.8838	0.8892	1.0000
아동·청소년	단순평균	1.0000		
	조정 가중치	0.9002	1.0000	
	전문가 가중치	0.8901	0.9506	1.0000
여성·가정	단순평균	1.0000		
	조정 가중치	0.9788	1.0000	
	전문가 가중치	0.9440	0.9070	1.0000

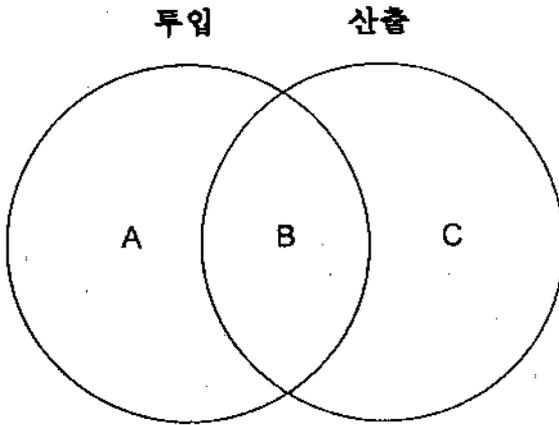
세 가지의 서로 다른 가중치에 의하여 계산한 산출측면 점수 사이의 상관관계를 보면 투입측면에서와 마찬가지로 세 점수 사이의 상관관계가 매우 높음을 알 수 있다. 상관관계가 가장 낮은 경우가 노인분야에서 동일한 가중치를 부여한 경우와 전문가조사에 의한 가중치 사이의 0.8838이다. 이러한 결과는 투입측면과 마찬가지로 산출측면에서도 어떤 가중치를 적용하여 점수를 계산하는가는 결과에 큰 영향을 미치지 않음을 알 수 있다. 따라서 산출측면의 경우도 본 연구 모형들의 활용가능성이 (가중치의 선정에 민감한 경우에 비하여) 높음을 보여준다고 할 수 있다.

3. 각 분야별 총점수 (투입측면과 산출측면의 종합)

앞에서 투입과 산출의 두 평가 영역에 대한 점수를 계산하였으며 어떤 가중치를 설정하는가는 점수의 결과에 큰 영향을 미치지 않음을 분석하였다. 자치구별 비교 평가에서 이제 남은 일은 이 두 영역의 점수를 종합하여 노인, 아동·청소년, 여성·가정의 세 분야에 대한 총점수를 구하는 일이다. 즉 6장의 모형부분에서 설명한 바와 같이 투입과 산출영역에 적절한 가중치를 부여하고 이 두 영역의 가중평균에 의하여 각 분야별 최종점수를 구하게 된다. 투입과 산출의 영역에 대한 가중평균으로 각 분야별 점수를 구하는 이유에 대해서는 앞에서 간략하게 언급하였으나 본 장에서 다시 상세하게 설명하기로 한다.

제1장의 개념모형의 설명에서 살핀 바와 같이 사회복지 서비스의 공급 과정은 서비스 산출에 필요한 자원을 투입으로 받아들여 이를 이용하여 서비스를 제공하는 것이므로 자치구별 서비스 공급수준의 평가를 위해서는 원칙적으로는 산출에 대한 평가만을 하는 것이 타당할 것이다. 그러나, 산출에 대한 평가에 병행하여 투입에 대한 평가를 하는 이유는 한정된 계량지표만으로는 모든 산출을 다 평가하기가 어려우므로 산출보다는 상대적으로 계량화하기가 쉬운 투입에 대한 평가를 통하여 산출에 대한 평가에서 빠진 부분을 보충하자는 것이었다. 즉 투입수준이 높으면 그에 비례하여 산출수준도 높을 것이므로 투입수준에 대한 평가를 산출측면에 대한 평가를 위한 일종의 대리변수로 사용하자는 아이디어이다. 투입측면에 대한 평가지표와 산출측면에 대한 평가지표 그리고 공급수준의 평가 사이의 관계를 간단한 개념모형으로 나타내면 <그림 7-8> 과 같다.

〈그림 7-8〉 투입지표, 산출지표 및 공급수준 평가의 관계



그림에서 ABC 세 영역의 합은 평가해야 할 공급수준 전체를 나타낸다. 이 전체의 공급수준에 대하여 투입측면의 지표로는 A+B 부분 만큼의 측정이 가능하며 산출측면 지표에 의해서는 B+C 만큼의 측정이 가능하다. 즉 산출측면의 지표만으로는 A영역에 대한 평가가 제외되며 투입측면의 지표만으로는 C 영역에 대한 평가가 제외된다. 이에 비하여 투입과 산출지표를 모두 사용하여 측정하는 경우는 $(A+B)+(B+C)=A+2B+C$ 가 되어 A, B, C 세 영역에 대하여 모두 측정하는 셈이 되나 B영역은 중복 측정된다. 즉 어느 경우도 순수하게 A+B+C 만큼의 영역만을 측정하지는 못하지만 본 연구진은 투입과 산출측면 지표를 모두 이용하는 경우가 B영역을 중복 측정하기는 하지만 측정에서 제외하는 부분은 없다는 점에서 투입지표만을 이용하거나 혹은 산출지표만을 이용하는 경우에 비하여 우월하다고 판단한다.

투입과 산출지표를 모두 이용하여 공급수준을 평가할 때 투입과 산출에 대한 가중치를 어떻게 주어야 할 것인가는 A, B, C 세 영역 사이의 크기에 의하여 정해진다. 즉 $A+B/(A+B+C)$ 만큼이 투입측면에 대한 가중치가 되며 $B+C/(A+B+C)$ 만큼이 산출측면에 대한 가중치가 된다.

이상으로 투입영역 점수와 산출영역 점수의 가중평균으로 각 분야별 총점수를 내는 의미에 대한 설명을 마치고 다음에는 실제의 분야별 점수를 구하기로 하자. 각 분야별 점수를 구할 때 문제가 되는 것은 투입영역 점수는 각 분야별로 분리되어 계산된 것이 아니고 노인, 아동·청소년, 여성·가정 세 분야를 합친 것에 대한 점수라는 점이다. 각 분야별로 분리하지 않고 합친 것에 대한 점수만이 계산된 것은 물론 투입영역의 지표 중에서 인력항목의 지표들이 각 분야별로 분리되지 않았기 때문이다. 따라서, 본 연구에서는 각 분야별 점수를 계산하기 위한 투입영역의 점수는 부득이 예산항목에 대한 점수만을 이용하기로 하였다. 즉 산출영역의 점수와 투입영역 중의 예산항목점수에 대한 가중평균에 의하여 각 분야별 총점수를 구하기로 하였다. 산출영역의 점수와 예산항목의 점수를 가중평균하는 경우의 문제점은 가중치를 어떻게 배분할 것인가라는 점이다. 앞의 가중치 부분에서 제시한 바와 같이 전문가 조사에 의한 처음의 가중치는 분야별로 다소 다르기는 하지만 대략 투입과 산출에 대하여 5:5 정도의 가중치를 부여하였으며 본 연구진이 수정한 가중치는 3:7이었다. 본 연구에서는 이 두 가중치에 대한 점수를 모두 구하여 그 결과를 제시하며 가중치의 차이에 따라 분야별 총점수가 어떻게 달라지는가를 검토하기로 하였다.

각 가중치에 대한 분야별 총점수 계산결과는 <표 7-35>에 제시되어 있다. 표에서 A는 투입:산출의 가중치가 3:7인 경우를 나타내며 B는 5:5인 경우를 나타낸다. 그리고, 표의 마지막 줄에는 두 가중치에 의한 결과의 상관관계를 구한 결과를 제시하였다.

가중치가 달라짐에 따라 각 분야별 총점수의 자치구별 순위가 어떻게 달라지는가를 보면 그 결과가 각 분야별로 많이 다름을 알 수 있다. 마지막 줄의 각 분야별로 구한 상관관계를 보면 노인분야는 0.93으로서 서로 다른 가중치에 의한 결과가 유사함을 알 수 있다. 그러나, 여성·가정의 경우는 0.71이며 아동·청소년의 경우는 0.55로서 가중치가 달라짐에 따라 자치구 사이의 순위에 많이 바뀔 수 있다. 이러한 결과는 투입측면 내에서 혹은 산출측면 내에서의 점수가 각 지표들 사이의

〈표 7-35〉 가중치 부여방법별 각 분야 최종점수

구, 가중치	노인분야		아동·청소년		여성·가정	
	A	B	A	B	A	B
종로	0.35	0.30	0.75	1.00	0.41	0.93
중	0.63	0.73	0.66	0.33	0.26	0.00
용산	0.23	0.19	0.23	0.33	0.50	0.74
성동	0.20	0.16	0.13	0.17	0.34	0.44
광진	0.16	0.13	0.18	0.35	0.12	0.04
동대문	0.18	0.16	0.24	0.34	0.17	0.20
중랑	0.31	0.25	0.16	0.02	0.20	0.31
성북	0.31	0.26	0.32	0.24	0.31	0.40
강북	0.24	0.18	0.13	0.17	0.23	0.10
도봉	0.27	0.21	0.28	0.01	0.45	0.40
노원	0.38	0.30	0.18	0.45	0.26	0.54
은평	0.26	0.22	0.15	0.10	0.12	0.22
서대문	0.23	0.17	0.14	0.15	0.27	0.42
마포	0.38	0.29	0.11	0.43	0.04	0.09
양천	0.25	0.20	0.16	0.42	0.33	0.59
강서	0.31	0.26	0.18	0.32	0.14	0.31
구로	0.28	0.28	0.28	0.62	0.11	0.15
금천	0.13	0.09	0.14	0.18	0.11	0.18
영등포	0.31	0.25	0.26	0.04	0.31	0.44
동작	0.19	0.15	0.17	0.03	0.13	0.06
관악	0.37	0.28	0.19	0.27	0.38	0.24
서초	0.15	0.18	0.15	0.08	0.40	1.00
강남	0.30	0.33	0.32	0.50	0.26	0.35
송파	0.27	0.30	0.42	0.21	0.18	0.39
강동	0.15	0.13	0.22	0.24	0.28	0.29
A와 B의 상관계수	0.93		0.55		0.71	

* A; 투입:산출=3:7, B; 투입:산출=5:5

가중치의 변화에 별로 민감하지 않았던 것과는 대조적이라고 할 수 있다. 이는 투입과 산출의 각 영역내에서는 지표들이 측정하는 내용들이 상관관계가 높은 반면에(적어도 여성·가정과 아동·청소년 분야에서는) 투입측면과 산출측면이 평가하는 내용들이 서로 다른 부분을 많이 포함하고 있음을 보여준다.

여성·가정과 아동·청소년 분야에서 총점수가 어떤 가중치를 사용하는가에 따라서 달라진다는 것은 투입과 산출영역의 점수를 종합하여 분야별 총점수를 산정할 때는 적절한 가중치의 선정이 중요함을 시사한다.

제 8 장 결 론

본 연구에서는 사회복지 서비스의 수요측면과 공급측면의 수준을 측정할 수 있는 지표 및 기본 모형체계를 제시하였으며 이를 활용하여 '자치구별 사회복지 서비스 공급수준'을 평가할 수 있는 모형체계를 개발하였다. 그리고 노인, 아동·청소년 및 여성·가정의 세 분야에 이 자치구별 사회복지 서비스 공급수준 평가모형체계를 적용하여 각 자치구별 공급수준의 차이를 비교·평가하였다.

즉 본 연구의 목적은 1) 사회복지 서비스의 다양한 측면을 파악할 수 있는 기본 모형체계를 개발하고 그 모형에 포함되는 지표들을 설정하는 것과 2)이 모형을 활용하여 현재 서울시에서 추진하고 있는 사회복지분야 서비스 평가체계를 개선함으로써 사회복지 서비스 정책의 수준향상을 도모하는데 있다.

본 연구결과는 첫째, 사회복지 서비스의 평가모형을 분석적 계층화 모형을 적용하여 체계화 한 것, 둘째, 평가방법으로써 가중치의 자율적 배분방식과 회귀분석을 응용한 점, 셋째, 분야별로 자치구의 복지서비스 공급수준을 평가한 것으로 정리할 수 있다. 차례로 그 내용을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 종래에 개발된 사회복지 서비스 분야의 지표체계는 시민들의 사회복지 서비스에 대한 수요를 파악하는 지표, 정책기관의 공급실적을 나타내는 지표, 정책기관의 복지공급 능력을 나타내는 지표, 주민의 복지수준을 보여주는 지표와 같은 서로 다른 차원의 실태를 보여주는 지표들이 혼합되어 있다. 따라서 각 지표들이 제공해 주는 개개 정보들의 결합이 전체로서 사회복지 서비스 정책의 수립을 위한 의미있는 정보로 활용되기에는 부적당하였다. 또한 지표개발의 목적이 먼저 세워진 이후에 그에 의거하여 정립된 평가 모형체계 내에서 체계적으로 지표가 개발된 것이 아니기 때문에 필요한 지표가 생략되어 있기도 하며 반면에 부적절한 지표가 포함되어 있기도 하였다.

이에 비하여 본 연구에서는 다양한 정책목적에 따라 적절하게 활용될 수 있도록 수

요 및 공급실태를 보여주는 지표체계를 개발하였으며, 특히 평가모형체계를 1계층: '복지공급수준', 2계층: '평가영역(산출측면, 투입측면)', 3계층: '평가항목(재원, 인력, 시설, 재가복지, 프로그램 및 기타)', 4계층: '각 항목별 평가지표'의 4계층으로 계층구조화 하여 평가를 체계적으로 할 수 있도록 하였다.

둘째, 평가모형체계를 이용하여 실제 평가를 실시할 때 일반적인 점수부여 방식이 지닌 문제점을 명시하고 이를 완화할 수 있는 방법을 제시하였다.

평가모형체계를 실제 적용하여 점수를 부여하는 경우 문제가 되는 두 가지는 서로 다른 단위를 지닌 지표들의 값을 어떻게 표준화할 것인가라는 점과 지표들 사이의 상대적 중요도의 차이를 어떻게 조정할 것인가 하는 점이다.

서로 다른 단위를 지닌 지표들의 값을 표준화하기 위해서는 각 지표의 절대적 크기를 각 비교대상 내에서의 상대적 크기로 전환하는 방법을 쓰는데 이를 위한 일반적인 방법에는 결손지수에 의한 방법과 Z-점수에 의한 방법이 있다. 그런데, 이와같이 상대적인 크기로 표준화된 점수는 원래의 지표값들의 절대적 크기를 반영하지 못함에 따라 7장의 예에서 보인 바와 같이 잘못된 점수가 부여될 수 있다. 본 연구에서는 이와같이 절대적 크기의 차이를 고려하지 못하는 표준화된 점수가 지닌 문제점을 해결하기 위하여 가중치를 조정하는 방법을 제시하였다.

또한, 가중치 부여의 방법으로 흔히 사용되고 있는 강제배분방식은 가중치의 총합이 일정점수가 되도록 지표들 사이에 가중치를 부여해야 한다는 제약때문에 가중치 설정자의 원래 의도를 제대로 반영하지 못할 우려가 있다. 따라서, 본 연구에서는 이러한 강제배분 방식이 지닌 제약없이 가중치를 부여하는 방법을 제시하였다.

한편, 자치구들 사이의 비교에서와 같이 절대적인 규모가 다른 대상들 사이의 비교를 행할 때에는 비교의 목적에 따라서는 절대적 규모의 차이에 기인한 부분을 제외해야만 하는 경우가 발생한다. 본 연구에서는 비교대상들 간의 규모차이를 통제하기 위하여 회귀분석을 응용한 기법을 개발하였다.

셋째, 본 연구의 평가모형을 적용하여 분야별로 자치구의 복지서비스 공급수준을 평

가한 결과는 다음과 같다.

노인 분야 경우, 중구, 종로구, 노원구, 마포구의 순으로 높게 나타났으며, 신설구인 금천구가 가장 낮았다. 중구의 경우 노인복지재원이 노인수에 비해 특이하게 크기 때문임을 감안해야 하며 가중치를 어떻게 부여가든 비슷한 결과가 나왔다.

아동·청소년 분야 경우, 투입·산출의 가중치를 3:7과 5:5의 두가지 방법으로 평가한 최종점수의 상관관계가 0.55로 가중치 부여방법에 따라 구별 순위가 많이 달라졌다. 두가지 방법 모두에서 종로구가 가장 높고, 투입·산출을 5:5로 한 경우 구로구와 강남구가, 3:7로 한 경우 중구가 다음순위로 나타났으며, 중랑구, 도봉구, 서초구 등이 낮게 나타났다.

여성·가정 분야 경우, 투입·산출의 가중치를 5:5로 줄 경우 서초구와 종로구가 가장 높은점수를 보이고 중구와 광진구가 가장 낮게 나타나며 투입·산출의 가중치를 3:7로 한 경우 용산구와 도봉구가 높게 나타 나지만 전체적으로 비슷한 점수를 보였다. 또한 가중치 부여방법별 총점수의 상관관계가 0.71로 가중치 부여방법에 따라 구별 순위가 달라짐을 감안하여야 한다.

본 연구진의 평가모형체계와 방법론적 연구는 기존 평가방법이 지닌 문제점을 논의하고 이에 대한 해결책을 모색하는 것과 함께 현재 서울시에서 연간 두차례에 걸쳐 수행하고 있는 사회복지 서비스 평가 방법을 개선하는데 그 목적이 있다. 현재 서울시 가정복지국에서 실시하고 있는 사회복지분야 자치구 행정실적 평가대상과 평가항목에 대한 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 현재 노인분야가 저소득 가정복지 분야에 합쳐져 있는데, 노인복지의 전문성과 노인인구 증가 추세 등을 고려할 때 저소득 가정복지 분야로 부터 분리하는 것이 정책수립과 집행의 효율성 및 서비스 내용의 전문성을 높일 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 대상분야의 체계적인 구분없이 자치구 전체순위를 종합적으로 평가하는 것 보다는 분야별(노인, 장애인, 아동·청소년, 여성, 저소득 가정 등)로 정책대상을 구분하여 평가하는 것이 더 합리적이며 복지서비스의 전문성을 고려한 평가가 될 것이다.

셋째, 복지서비스의 평가대상을 분야별로 평가 할 경우, 우선 분야별로 '정책대상 규모'를 파악한 다음, 복지서비스의 내용을 '복지공급수준' '평가영역', '평가항목', '평가지표'로 이뤄지는 계층구조의 평가모형 체계를 구성하여야 한다. 예를 들면 본연구에서 노인 분야의 '복지 공급 수준'은 평가영역을 복지서비스의 '투입측면과 공급측면'으로 구분하고, 그 하위단계로 평가항목에 '재원'과 '인력'(투입측면), '노인복지시설'과 '재가 복지서비스' 및 '프로그램', '기타'(산출측면)을 설정한 다음 각 평가항목에 대해 구체적인 평가지표를 단위와 함께 설정하였다.

이렇게 복지서비스의 내용을 계층구조화된 평가체계로 구성하는 방법은 서울시 뿐만 아니라 자치구 차원에서도 정책대상의 파악과 정책집행을 더 쉽게 할 것이며, 정책기관이 공급해야 할 서비스의 내용과 방법 및 그 전문성과 효율성을 모두 더 높일 수 있을 것이다.

넷째, 평가점수를 주는 방식에 있어서 현재 사용중인 "'양호', '보통', '불량'"이나 가중치의 총합이 고정된 '강제배점방식'보다는 총점제한 없이 상대적인 점수만을 주목록 하는 '자율배분방식'이 평가의 오류를 줄일 수 있다.

참고문헌

1. 강남구, 『강남구 사회복지 시설계획』, 서울시정개발연구원, 1995.
2. 국민복지기획단, 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상(안)』, 1995.
3. 김근조, 『사회복지법론』, 서울:광은, 1994
4. 남세진·조홍식, 『한국사회복지론』, 서울:나남, 1995
5. 박옥희 외 1인, 『장애인복지의 현황과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 1994
6. 보건복지부 장애인복지과, 『장애인 복지시설 일람표』, 1996.12
7. 서울특별시, 『서울시 사회복지 행정체계구축 연구』, 서울시정개발연구원, 1994.
8. 서울특별시, 『노령인구를 위한 재가서비스 확대방안』, 서울시정개발연구원, 1995.
9. 서울특별시, 『서울시 사회복지 기초수요조사』, 서울시정개발연구원, 1997.8
(연구중).
10. 서울특별시, 『서울시 인구구조변화와 행정서비스 수요』, 서울시정개발연구원,
1994.
11. 서울특별시, 『서울시 장애인 실태파악과 대책수립에 관한 조사연구』, 1990.3
12. 서울특별시, 『95 서울시 사회복지시설현황』, 1995.5
13. 서울특별시, 『95 서울시정』 1995 .6.
14. 서울특별시, 『서울시정 3개년 계획』, 1996.1
15. 서울특별시, 『청소년 건전육성 1996년도 시행계획』, 1996
16. 서울특별시 가정복지과 “96 가정복지업무시행계획”, 1996
17. 서울특별시, 『서울시 부녀복지관의 발전방안』, 서울시정개발연구원, 1993
18. 서울특별시, 『서울특별시 사회지표체계개발에 관한 연구』, 서울시정개발연구원,
1993.
19. 서울특별시, 『서울특별시 부녀복지관 발전방안』, 서울시정개발연구원, 1993.12
20. 송근원·김태성, 『사회복지정책론』, 서울:나남, 1995

21. 윤혜미·김환준·강혜규, 『사회복지지표의 체계 개발에 관한 기초연구』, 한국보건사회연구원, 1990.
22. 전용호, 『장애인 복지론』, 서울:학문사, 1994
23. 정기원 외, 『'95 장애인 실태조사』, 보건사회연구원, 1995.3
24. 정봉윤·정진모, "장애인 이용시설의 현황과 과제", 한국아태장애인10년모임편저, 『연구논문집』, 한국아태장애인10년모임, 1995.
25. 조남훈, 『한국의 사회지표체계개편 연구(I) (II)』, 보건사회연구원, 1995
26. 최성재, "사회정책과 가족", 한국가족학회 편 『현대가족과 사회』, 서울: 교육과학사, 1994.
27. 최성재·남기민, 『사회복지행정론』, 서울:나남, 1993
28. 홍문식·장영식·오영희, 『지방자치시대의 주요 보건·복지사업 평가지표 개발』, 한국보건사회연구원, 1995.

■ 정부자료 및 기타

1. 보건사회부, 『보건통계연보』, 1994
2. 서울특별시, 『서울시 통계연보』, 1995
3. 서울특별시, 『1995년 주민등록 인구통계』, 1996
4. 서울특별시, 『1996년도 예산개요』, 1996
5. 서울특별시 각 자치구청, 『'96 세입·세출 예산서』, 1996
6. 통계청, 『한국의 사회지표』, 1992

부록: 설문지 작성안

설문지 작성 안내

1. 본 설문지의 조사목적은 서울시 자치구별로 사회복지서비스의 공급수준을 비교평가하기 위한 것으로 1996년 9월 현재 실시중인 '서울시 사회복지서비스 기초수요조사'와 결합하여 서울시 복지서비스 정책개발의 기초자료로 사용하기 위한 것입니다. 따라서 본 조사 내용은 연구용으로만 사용할 것을 약속드립니다.
2. 본 설문지는 네가지로 구성되어 있습니다. 자치구별 ①공통사항과, 복지서비스의 주요 대상인 ②노인, ③아동과 청소년, ④여성과 가정으로 구성되어 있습니다. 현재 서울시 각 구청에는 이 분야의 담당부서가 가정복지과와 사회복지과로 나뉘져 있는 바 해당 '과'의 '계'에서 관련된 부분만 작성하여 주시면 고맙겠습니다.
3. 조사대상기간은 1996년 8월을 기준으로 하며 월 평균으로 측정할 경우 대략 최근 일년 정도를 평균하여 추정하여 주시기 바랍니다.
4. 본 설문지의 사회복지시설은 그 대상을 '구립 및 시립의 모든 공공복지시설'과 사회복지법인, 위탁사회복지법인으로 한정합니다. 단 탁아사업의 경우만 민간의 '어린이집'과 '놀이방'을 포함합니다. 따라서 민간의 복지시설과 '장애인 복지시설'은 조사대상에서 제외합니다.
5. 해당되는 시설이 없거나 프로그램이 실시되지 않을 경우에는 '없음'으로 표기하여 주시기 바라며 각 항목의 시설이나 프로그램이 있는 경우에는 빠짐 없이 데이터를 기입하여 주시기 바랍니다. 구체적인 인원 수나 시설 수 등을 파악하기 곤란한 경우에는 개략적인 수치라도 밝혀 주시면 고맙겠습니다.
6. 여러가지 업무로 바쁘시겠지만 정책수행의 제일선 실무자로서 서울시민의 복지수준 향상을 위한 적극적 제안의 의미로 성실히 조사에 응해 주실 것으로 기대하며 감사의 말씀드립니다.

1. 공통 지표

1. 재원

항 목	액 수
① 자치구의 사회복지서비스 예산 총액 (서울시 지원금 제외)	원
② 서울시 지원 사회복지서비스 예산 총액	원

2. 인력

항 목	수
① 자치구 공무원 중 사회복지사의 수	명
② 최근 1년간 구청이나 사회복지시설에서 파견한 자원봉사파견자 수(중고생 제외)	명

3. 시설

①자치구 관내에 '구립'이나 '시립' 혹은 '사회복지법인'이나 '위탁법인' 등 공공시설만을 대상으로 하며 민간의 복지시설은 제외합니다.

②노인과 아동관련 시설을 제외한 종합적인 복지서비스기능을 하는 자치구의 공공복지시설들을 모두 적어 주시기 바랍니다.

③시설이 없을 경우 '없음'으로 표기하시고, '시립'이나 '국립'시설의 경우 기타에 적어 주시기 바랍니다.

	시설 명	시설 수	직원 수
구립	사회복지관	개	명
	주민회관	개	명
	청소년관련 회관 및 수련시설	개	명
	여성관련 회관 및 부녀복지관 등	개	명
	기타	개	명
기타, 시·국립		개	명

2. 자치구별 노인분야 공급수준 비교 항목

1. 기초수요, 재원, 인력 사항

	항 목	인구 수 또는 금액
기초 수요	자치구 내 65세이상 노인 수	명
	65세이상 노인 중 생활보호대상 노인 수	명
재원	자치구의 노인복지 예산액 (서울시 지원금 제외)	원
	서울시 지원의 노인복지 예산액	원
인력	구청의 계장이하 노인복지담당 직원 수	명

2. 노인복지시설

자치구 내 아래의 공공노인복지시설이 있을 경우 시설과 직원 수를 적어 주시기 바랍니다.

	시설 수	정규직원 수
노인 요양원	개	명
양로원	개	명
노인종합복지관	개	명
재가노인봉사시설	개	명

3. 자치구내 '사회복지관'이나 '구민회관' 또는 '노인종합복지관' 등을 통해 실시되는 고령자 취업알선 프로그램의 일년 총 취업알선 건수를 적어주시시오

: _____ 건

4. 자치구내 65세 이상 노인 중 현재 노인결연사업으로 결연된 노인 수

: _____ 명

5. 재가노인복지복지사업

가정 도우미 수	명	실제 수혜대상 노인 수	명
방문간호사 수	명	실제 수혜대상 노인 수	명

6. 노인복지 이용시설과 복지서비스 프로그램에 대하여 답하여 주시기 바랍니다. 또 아래 항목에는 없으나 귀 자치구에서 실시 중인 노인관련 프로그램이 있을 경우 기타에 적어주십시오(예:노인공동작업장, 노인봉사활동반). 이는 자치구별 비교에 중요한 평가자료로 활용될 수 있습니다.

경로당	구립	개	월평균 실제이용자 수:	명
	민간 건립	개	월평균 실제이용자 수:	명
노인 교실	공공 노인교실	개	월평균 이용자 수:	명
경로 식당	무료 경로식당운영	개	일일 평균 이용자 수:	명
	무료 도시락 배달	일일평균 배달 서비스 수:		개
기타				

3. 자치구별 아동/청소년분야 공급수준 비교항목

1. 기초수요 : 연령계층별 아동/청소년의 수:

	만 0-6세	만 7-9세	만 10-18세
아동/청소년 수	명	명	명

2. 자치구 내 소년소녀가장:

소년소녀가장 세대 수	소년소녀가장세대의 아동 수	현재 자매결연 된 세대 수
세대	명	세대

3. 아동 및 청소년 복지서비스 예산액의 구성:

	자치구 예산	서울시 지원금
유아복지 예산액	원	원
아동복지 예산액	원	원
청소년복지 예산액	원	원

4. 인력: 구청의 계장이하:

유아담당 직원 수	아동담당 직원 수	청소년담당 직원 수
명	명	명

5. 구립 청소년 독서실(공부방)의 월 평균 이용자 수: _____ 명

6. 구청이나 사회복지시설에서 '미진학 및 생활보호 대상가계의 청소년'에 대해 직업훈련 소나 직업을 알선하거나 의뢰한 청소년의 수: _____ 명

7. 자치구나 시의 복지시설에서 운영하는 놀이방을 포함한 '어린이 집' 사업에 대하여 '탁아교사 수'와 '월평균 보육아동 수'를 아래 표에 기록하여 주시기 바랍니다. 방과후 어린이 집은 초등학교 1-3학년을 대상으로 한 것으로 해당프로그램이 없을 경우 '없음'으로 표기하여 주시고, 동별로 구분할 필요 없이 구내의 해당시설에 대해 합계로 적어 주시기 바랍니다.

	탁아교사 수	월 평균 보육아동 수
공공 어린이 집	명	명
민간 어린이 집	명	명
방과후 공공어린이 집	명	명
방과후 민간어린이 집	명	명

8. '사회복지시설'이나 '구청'에서 실시하는 ①요보호 아동/청소년 복지서비스 프로그램과 ②일반 청소년대상 체육 및 기타 프로그램을 적어 주십시오(예:가출청소년 상담, 장애아 탁아소 사업, 청소년 자원봉사센터 등). 이때 문화교양이나 역사교육관련 프로그램은 이미 조사(서울시정개발연구원, 사회 725-69; '96. 8. 8: 「서울시 문화지표관련 자료협조요청 건」)하였으므로 제외합니다.

프로그램 명	실적

4. 자치구별 여성/가정분야 공급수준 비교항목

1. 기초수요

①자치구 내 모자가정 수	가구
②생활보호대상가계의 만19세이상 여성 수	명
③자치구내 만19-60세 미취업여성 총 수	명

2 재원

	자치구 예산	서울시 지원금
여성복지서비스 예산액	원	원
가정복지 예산액 (저소득주민 생활보호비 제외)	원	원

3. 인력: 구청의 제장이하

3-① 여성복지 담당 직원 수: _____ 명

3-② 가정복지 담당 직원 수: _____ 명

4. 요보호 여성이나 저소득 가정을 대상으로 아래와 같거나 혹은 아래 항목에는 없으나
 구 자치구에서 실시 중인 요보호 여성 및 가정관련 프로그램이 있을 경우 적어주십시오(예:
 효자효부발굴·모범고부발굴 표창, 모자가정 수련회, 요보호 여성에 대한 전문상담원의 상담
 서비스 등). 자치구별 비교에 중요한 평가자료로 활용될 수 있습니다. 단 일반여성 대상 복
 지프로그램은 이미 조사하였으므로 제외하고 합니다.

항 목	실 적
① 구청이나 복지시설을 통해 최근 1년간 시설 수용 의 퇴된 요보호(윤락, 가출, 부랑, 미혼모, 모자가정) 여성 수	명
② 구청이나 복지관의 취업 및 부업 알선 사업중 최근 1 년간 여성 알선 실적	건
③ 생활보호가계나 동거부부에 대한 최근 1년간 무료 결 혼식장 이용 서비스 제공	쌍
④ 기타 특수사업	

