

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 昌 遠

老人福祉施設の 組織 效果性 評價模型 開發에 관한 研究

- 老人福祉會館을 中心으로 -

An Empirical Study on the evaluation model development of
organizational effectiveness of welfare facilities for the elderly
- focusing on welfare centers for the elderly -

1998 年 8 月 日

漢城大學校 行政大學院

福 祉 行 政 學 科

社 會 福 祉 專 攻

車 宗 和

碩士學位論文

指導教授 李昌遠

老人福祉施設の 組織 效果性 評價模型 開發에 관한 研究

- 老人福祉會館을 中心으로 -

An Empirical Study on the evaluation model development of
organizational effectiveness of welfare facilities for the elderly
- focusing on welfare centers for the elderly -

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1998 年 8 月 日

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

車 宗 和

車宗和의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

1998年 8 月 日

審査委員長 _____ (印)

審査委員 _____ (印)

審査委員 _____ (印)

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 문제의 제기	1
제 2 절 연구 목적	4
제 3 절 연구의 방법 및 범위	6
제 2 장 노인복지회관의 현황	8
제 1 절 노인복지회관의 개념	8
1. 노인복지회관의 정의	8
2. 노인복지회관의 설치기준 및 사업내용	10
제 2 절 노인복지회관의 실태	12
1. 전국 각 지역별 노인복지회관 현황	12
2. 노인복지회관 신축 사업비 현황	15
3. 노인복지회관형태에 따른 노인종합복지관과 노인복지회관의 차이점	17
4. 서울지역 노인종합복지관 운영실태	19
제 3 장 이론적 배경	23
제 1 절 조직효과성에 관한 문헌연구	23
1. 현대적 접근방법	24
제 2 절 사회복지조직과 효과성	30
1. 사회복지조직으로서의 노인복지회관	30
2. 사회복지조직의 평가에 관한 동향 및 문제점	32

제 4 장. 노인복지회관 조직 효과성 평가모형	36
제 1 절 평가모형의 정립	36
1. 평가모형의 기본 논리 및 평가 구성요소의 도출	37
2. 평가모형의 구조	46
제 5 장 평가 구성 요소들 사이의 상대적 중요도 설정 및 비교	48
제 1 절 계층분석절차 기법에 의한 상대적 중요도 설정모형의 구조	48
제 2 절 신뢰성 계수 측정	50
제 3 절 평가 구성요소들 사이의 상대적 중요도	51
1. 평가영역 사이의 상대적 중요도	51
2. 평가과제 사이의 상대적 중요도	54
3. 평가항목들 사이의 상대적 중요도(복합 가중치)	58
제 6장 결론	61
제 1 절 연구결과 요약	61
제 2 절 결론 및 제언	63
참고문헌	67
ABSTRACT	72
부록 I : 전국 노인복지회관 현황	75
부록 II : AHP 기법을 이용한 설문지	83

표 목 차

〈표 1〉 노인복지회관의 설치기준	10
〈표 2〉 노인복지회관의 사업내용	11
〈표 3〉 1996년 전국 각 지역별 노인복지회관 현황	12
〈표 4〉 1997년 전국 각 지역별 노인복지회관 현황	13
〈표 5〉 1998년 전국 각지역별 노인복지회관 현황	14
〈표 6〉 1997년 노인복지회관 신축예산	15
〈표 7〉 1998년 노인복지회관 신축예산	16
〈표 8〉 노인종합복지관과 노인복지회관의 차이점	18
〈표 9〉 경쟁적 가치 접근법의 조직효과성 기준	28
〈표10〉 평가영역 사이의 상대적 중요도(%)	52
〈표11〉 ‘대외적 유연성 및 교섭능력’ 영역의 평가과제간 상대적 중요도(%)	54
〈표12〉 ‘목표설정.평가의 합리성과 산출목표의 달성’ 영역의 평가과제간 상대적 중요도(%)	55
〈표13〉 ‘복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영’ 영역의 평가과제간 상대적 중요도(%)	56
〈표14〉 ‘복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지’ 영역의 평가과제간 상대적 중요도(%)	57
〈표15〉 평가항목들 사이의 상대적 중요도(복합 가중치)(%)	59

그 림 목 차

〈그림 1〉 경쟁적 가치 접근법	29
〈그림 2〉 노인복지회관 평가 모형의 구조	47

제 1 장 서 론

제 1 절 문제의 제기

오늘날 우리 나라는 생활수준의 향상, 의료기술의 발달, 국민의 건강에 대한 높은 관심도, 출산율의 저하 등으로 인구의 고령화·장수화¹⁾ 현상이 두드러져, 급격한 노인인구의 증가로 고령화 사회로 진입하고 있는 중이다.

우리 나라의 인구 고령화는 그 속도에 있어서 이미 고령사회에 들어선 세계 다른 나라의 고령화 속도와 비교하여 볼 때 매우 빠르게 진전되는 것으로,²⁾ 이는 짧은 기간 내에 노인복지에 대한 욕구가 더욱 커질 것이며, 노인들의 복지 욕구가 더욱 증가할 것이다. 따라서 우리 나라 노인복지에 있어 커다란 숙제와 도전이 되고 있다.

1960년대 이래 급격한 산업화 및 도시화로 인해 우리 나라의 가족구조는 핵가족 형태로 전환되어가고 있다.³⁾ 또한 젊은 세대의 가치관과 개인주의적 생활양식의 변화로 경로효친사상이 쇠퇴해 가고 있으며, 여성의 사회참여 증가로 인해 그 동안 노인을 주로 부양해 왔던 가족내 부양기능이 더욱 축소되어가고 있는 실정이다. 따라서 노인부양은 개인적 차원이 아닌 사회적 차원에서 이루어져야 한다는, 노인복지 서비스에 대한 사회적 요구를 더욱 증대시키고 있다.

1) 우리 나라 평균수명은 사망률의 저하로 인하여 1960년 52.4세에서, 1980년 65.8세, 1995년 73.5세로 크게 증가하였다. 우리 나라 65세 이상 노인인구가 총인구에서 차지하는 비율은 1960년의 2.9%에서 1996년 약 265만 명으로 전체인구의 약 5.9%를 차지하고, 2000년에는 7.1%, 2020년 13.2%로 노인인구의 증가열세가 가속화될 것으로 예견된다(통계청, 1997).

2) 노인 인구의 비율이 7%에서 14%로 증가되는 기간인, 고령화속도를 살펴보면 선진국의 경우 프랑스는 125년, 미국이 65년, 영국 60년, 일본 25년이고, 우리 나라의 고령화기간은 약 22년 정도로 추정하고 있다(이가옥, 1994; 이선자 외, 1997: 5).

3) 60세 이상 전체 노인인구 중에서 노인 단독가구 비율이 75년 7%, 81년 19.8%, 90년 23.8%, 그리고 1996년 53.1%로 노인단독세대가 급격히 증가하는 가족구조의 변화를 겪고 있다(김범수·김통원, 1997: 167).

그 동안 우리 나라는 선 성장 후 분배의 논리에 의해, 사회복지에 대한 국가의 투자가 매우 미약하여 지금까지 우리 나라 노인복지 서비스는 주로 생활보호 대상노인을 포함한 저소득층 노인을 중심⁴⁾으로 이루어져 왔음에도 불구하고, 저소득층 노인들에게조차 충분하게 서비스를 제공하지 못하고 있다. 그러나 노인의 욕구는 이러한 저소득층 노인 및 시설보호의 영역으로만 더 이상 한정되어질 수 없다. 왜냐하면, 병약한 노인인구가 상존 하는 한편, 이와 더불어 건강하고 경제력이 있는 노인 층이 점차 증가하며, 국민소득의 향상과 의식수준이 높아짐에 따라 삶의 질적 수준을 누리려는 사회적 인식변화로⁵⁾ 인해 기본적인 욕구 이외의 부가적인 욕구가 출현하게 되므로 이러한 점에서 우리나라의 노인복지서비스는 저소득층 노인과 일반 노인까지를 포함하는 대상 층의 확대가 필요하다.

우리 나라 정부는 종래의 자선적·소극적 자세에서 1981년 노인복지법의 제정으로 노인복지제도에 전환을 가져왔고, 1993년 개정한 노인복지법과 1994년 노인복지법 시행령의 개정 및 1997년 노인복지법 개정에 의하여, 노인복지 서비스의 대상이 저소득층 노인은 물론, 일반 노인에게도 혜택이 이루어 져야 하며, 과거의 시설복지 서비스에서 탈피하여 지역사회 내에서 재가복지 서비스로 전환하려는 노력을 하고 있다.

또한 지방자치단체 출범에 따른 주민들의 기대 상승으로, 사회복지에 대한 욕구가 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체에 대해서 지역별로 주민 현안 문제를 중심으로 직접적으로 빠르게 표출되고 있다.⁶⁾ 특히 노인들의 사회복지 욕구들

4) 국가예산은 국민총생산량(GNP)에 영향을 받고, 노인복지예산은 국가예산의 규모 및 비율에 의하여 결정되는데, 1997년 우리 나라 노인복지예산은 129,972,428천원으로 즉, 국가예산대비 0.19%로서 그 규모는 매우 미미할 뿐만 아니라, 예산의 73.4%가 생활보호대상자를 중심으로한 노령수당과 시설운영에 충당되고 있다(보건복지부, 1997: 195-196).

5) 정부는 1995년 3월 유엔 사회개발 정상회의 이후 세계화를 위한 국민복지의 본 구상에서, 한국인의 삶의 질을 21세기초에는 15위 이내로 선진화 될 것이며, 소득수준에 상응하는 실질적인 “삶의 질” 향상이 수반될 것이라고 전망한 바 있다(조홍식, 1996).

역시 지역사회 내에서 분출·활성화되므로 기존의 사회복지 서비스에 대해 점차 많은 관심과 그 책임성에 대해서 도전을 하고 있는 실정이다. 따라서 지역사회 내에서 노인 복지문제 해결이 핵심 과제로 떠오르고 있다.

사회복지관은 지역주민 모두를 대상으로 하고 있어 노인들의 복지욕구를 충족시켜 주기에 부족하므로, 노인들의 복지욕구에 적절하게 부응하기 위해서는 지역사회에서 총괄적인 노인복지 서비스를 지속적이고 연계적으로 제공하는 이용시설의 확대가 지역 내에 요구되어 지는데, 노인복지회관은 다른 노인여가 시설에 비하여 규모, 프로그램, 운영 면에서 대규모적, 종합적, 공공적인 성격을 갖고 있어 지역 내에서 노인복지증진을 위한 사업을 수행하기 위하여 노인복지회관의 필요성이 점점 더 부각되어지고 있는 실정이다.

서울특별시에서는 2000년까지 자치구별로 노인종합복지관을 건립 운영할 계획이며,⁷⁾ 1996년 전국에 39개소이던 노인복지회관이, 1997년 12월 31일 현재 미운영이거나 개관 예정인 노인복지회관을 포함한 노인복지회관수는 모두 80개소이고, 1998년에는 신축 노인복지회관 17개소를 포함하여 모두 97개소이다.⁸⁾ 또한 규모 면에서나 서비스 면에서도 기존 노인복지회관의 소규모적이고 여가활동 위주의 소극적인 서비스 제공에서, 중형 및 대형의 노인복지회관이 건립되고, 사회복지적 접근으로 재가노인을 위한 노인과 관련된 다양한 프로그램을 펴고 있다.

이와 같이 노인복지회관이 외형적으로 급격한 확대가 이루어지고 있으나, 내용 면에서 만족할 만한 수준의 복지 서비스를 지역 노인 및 주민에게 제공하고 있는지에 대한 평가는 거의 전무한 상태라 할 수 있다.

6) 우리 나라는 1991년 지방 자치제가 부활되고, 1995년 4대 지방 동시선거로 제 2기 지방의회의원 및 민선 지방자치단체장이 선출됨으로써 본격적인 지방자치시대가 개막되어, 지역경제·환경·사회복지·공공사업 등의 광범위한 분야에 대한 지방자치단체의 기능강화가 강조되고 있다(이수만·이승중, 1994).

7) 서울특별시, “서울시 사회복지 기초수요조사 및 정책연구”, 1997, P. 111.

8) “노인복지회관 운영실태”, 노인복지시설협회 내부자료, 1997.

“1997년 & 1998년 전국 노인복지회관 현황”, 보건복지부 내부자료, 1998.

이에 본 연구는 노인복지회관이 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공하기 위한 목적을 가진 조직으로서, 지역중심의 서비스 전달조직으로 발전하는데 필수적인 요건이라 할 수 있는 효과성⁹⁾의 제고를 위해, 노인복지회관의 효과적 평가모형을 새롭게 개발해야할 필요성을 느낀다.

제 2 절 연구 목적

우리가 조직을 연구하는 궁극적 목적 중의 하나는 어떻게 그리고 왜 조직이 효과적일 수도 있고 효과적이지 아닐 수도 있는지를 밝히는 것이다. 대부분의 사람들에게 조직효과성의 의미는 간단하다. 즉 효과적인 조직이란 조직의 목표를 달성하는 조직이라는 것이다.¹⁰⁾ 일반적으로 조직의 효과성이란 조직목표의 달성 정도로 보는데,¹¹⁾ 조직목표라는 개념 자체가 아주 모호하기 때문에 조직의 효과성을 측정하고자 할 때는 그 의미가 그렇게 간단하지 않다. 특히 노인복지회관은 비영리 조직으로서의 인간서비스 조직이며, 또한 정부의 재정지원을 받는 형태로 공공적인 성격이 강하여 더욱 그러하다. 그러나, 공공분야의 사회적 책임성 이행을 위한, 공공서비스의 질을 획기적으로 개선하기 위해서는 경제적 효율성의 논리를 기반으로 노인복지회관의 효과성을 평가하는 것이 대단히 중요하다.

노인복지회관의 효과성을 평가하는 것이 대단히 중요한 이유는 다음과 같다.¹²⁾ 첫째, 노인복지회관의 효과성을 평가하지 않으면 실패와 성공 여부를 알

9) 효율성(efficiency), 곧 능력의 개념은 투입과 산출간의 합리적인 비율을 의미한다 (황진수, 1996: 62).

조직의 효과성(organizational effectiveness)은 일반적으로 이미 설정된 목표의 달성 정도를 의미하는 것으로, 즉 조직의 효과성은 조직의 효율성, 조직의 유연성, 조직성원의 만족 등 이모든 것을 포괄하는 개념에 속한다(양창삼, 1994: 134-135).

10) 이창원·최창현, 「새 조직론」, 서울: 도서출판 대영문화사, 1996, p. 404.

11) A. Etzioni, *Modern organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1964, p. 8.

수 없다. 둘째, 성공을 확인하지 못하면 성공에 대한 보상을 할 수 없다. 셋째, 성공을 보상하지 않으면 실패에 대하여 보상해 줄 수도 있다. 넷째, 성공을 확인하지 못하면 성공으로부터 학습을 할 수 없다. 다섯째, 실패를 인정할 수 없으면 실패를 교정할 수 없다. 마지막으로, 결과를 알리지 않으면 주민들의 지지를 얻을 수 없다.

이와같은 중요성에도 불구하고, 우리 나라 노인복지회관에 대한 조직효과성 평가는 아직 이루어지고 있지 않다. 그나마 사회복지관에 대한 기존의 평가는 다음과 같은 문제점을 갖고 있다. 첫째, 대부분의 평가모형이 조직효과성에 관한 이론적 틀을 토대로 도출되지 않아 평가모형의 이론적 근거가 취약하고, 평가 구성요소들의 도출 역시 전체 평가모형의 틀 내에서 체계적으로 이루어지지 않았으며, 이에 따라 평가를 통해 실제 측정하려고 하는 것을 제대로 측정할 수 있는 측정의 타당성이 떨어지게 되었다. 둘째, 사회복지관 평가의 내용도 대부분 서비스 효과 내지 프로그램의 성과에 대해 행해져온 경향을 보이고 있어, 해당 복지관의 조직효과성을 종합적으로 평가하지 못하였다. 마지막으로, 대부분의 평가가 각 평가 구성요소들 사이의 상대적 중요도가 주관적으로 선정되어 평가의 신뢰성을 약화시켰다.

본 연구의 목적은 기존 사회복지조직인 사회복지관 조직효과성 평가에서 나타나고 있는 이러한 문제점들을 보완하여, 아직 구체적으로 평가되어지고 있지 않은 노인복지회관의 효과적 평가모형을 새롭게 개발하는데 있다.

즉, 본 연구에서는 1) 노인복지회관 평가를 위한 이론적 근거를 조직효과성 측면에서 제시한 후, 그에 의거하여 평가모형의 구조를 정립하고, 평가의 구성요소들을 개발하며, 2) 노인복지회관의 조직효과성을 평가할 수 있는 종합평가모형을 개발한 후, 3) 노인복지회관¹³⁾ 형태에 따른 노인종합복지관과 소규모

12) D. Osborne, & T. Gaebler, *Reinventing government*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

13) 법령상으로 노인복지회관은 한가지 모형을 가지고 있으나, 실질적으로는 노인복지회관 시설의 시설규모, 사업내용, 직원 배치기준에 따라 노인종합복지회관과 노인복지회관을 구분하고 있다고 하겠다. 경기도의 노인복지회관 설치, 운영지침에 따

노인복지회관 유형간에 평가 구성요소의 상대적 중요도가 어떻게 다른가 설정하며 비교한다.

제 3 절 연구의 방법 및 범위

본 연구에서는 우선 노인복지회관에 관한 문헌조사로 현황을 파악하고, 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 기존 사회복지조직 평가의 문제점 파악 및 조직효과성에 관한 문헌연구를 통하여 노인복지회관 조직효과성 평가모형 체계를 정립하고 평가 구성요소들을 도출한다. 또한 설정된 평가 구성요소들에 대하여 전문가들에 대한 의견조사를 실시하여 그 적절성을 검토하고, 평가 구성요소들의 상대적인 중요도(가중치)를 계층분석절차(analytical hierarchy process: A-HP) 기법에 의한 이원비교방법을 사용하여 설정한다.¹⁴⁾

계층분석절차 기법을 이용한 전문가¹⁵⁾ 의견조사는 1998년 4월 현재 전국에서 운영하고 있는 약 65개 노인복지회관 중 노인종합복지관 12개소에 20명, 53개소 소규모 노인복지회관에 60명, 노인복지 전문교수 및 노인복지 관련기관 연구원들 20명을 선정하여 설문조사의 방법으로 실시하고자 하였다. 그러나 노인복지회관 현황 파악에 대한 기존자료의 오차로 인하여 노인종합복지관 14개소에 25명, 소규모 노인복지회관 51개소 중 주소가 불확실한 4개 노인복지회관

르면, 노인종합복지관과 노인복지회관은 사업 내용면에서 몇 가지 차이점을 보이고 있고, 규모면에 있어서도 노인복지회관은 500-1,000m²로 되어 있어 상대적으로 소규모인데 비해, 노인종합복지관은 건축물 연면적이 1,000m²이상으로 규정되어 있다.

14) 이원비교의 척도는 상대적인 중요도의 강도에 따라 1점부터 9점까지 부여하는 표준적인 계층분석절차(AHP) 기법의 척도를 사용한다. (T. Saaty, L. Vargas, & K. Kearns, 1985).

15) 본 연구에서 전문가라 함은 현재 우리 나라 노인복지회관에 대하여 가장 많이 알고 있는 사람으로, 노인복지회관의 기관 장 및 복지서비스 관련 관리자, 사회복지사, 사무국장 및 사무담당 관리자급 이상 등과 같은 직원과 노인복지를 연구하는 교수 및 노인복지 관련기관 실무자(예 : 노인문제연구소 연구원, 노인복지시설협회 실무자 등)를 전문가로 본다.

을 제외한 47개 노인복지회관에 50명, 노인복지 전문교수 및 노인복지 관련기관 연구원들 25명을 선정하여 설문조사의 방법으로 실시하였다. 총 100명에게 의뢰하여 57명으로부터 회신을 받았다. 회수한 57매의 설문서 중에서 일부 설문에만 응답하여 심각하게 결여된 설문서 1매를 제외하고 실제 분석¹⁶⁾에는 56매의 설문지가 사용되었다.

16) 노인복지회관 유형간 평가 구성요소의 상대적 중요도 설정 및 비교는 노인종합복지회관과 노인복지회관의 응답자 소속에 따라 분류하여 분석하였으며, 노인복지 관련 교수 및 노인복지 관련기관 연구원들에게 의뢰한 설문지 분석자료는 이들이 노인복지회관에 소속되어있지 않으므로 두 가지 유형을 포함하여 전체적인 노인복지회관을 평가 한 것으로 보고, 노인복지회관 형태에 따른 유형간 평가 구성요소의 상대적 중요도 비교시에 참고로 활용한다.

제 2 장 노인복지회관의 현황

노인복지회관의 효과적 평가 모형을 새롭게 개발하는 연구를 하기 위해서 우선 노인복지회관의 현황을 살펴볼 필요가 있다. 여기서 한가지 먼저 짚고 넘어가야 할 부분은 노인복지회관의 명칭에 관한 것이다. 노인복지회관은 노인복지법상 한가지 모형을 갖고 있지만 실질적으로 노인복지회관의 형태는 노인종합복지관과 노인복지회관의 두 가지로 형태로 구별되고 있다.¹⁷⁾ 노인종합복지관의 명칭에 관하여, 서울특별시에서는 노인종합복지관이라 하고, 부천시 등은 노인종합복지회관이라는 명칭을 쓰고 있는데, 이러한 명칭의 차이는 차후 통일을 이루는 것이 좋으나, 본 논문에서는 노인종합복지관과 노인종합복지회관이 같은 형태이므로 일반적 명칭으로 노인종합복지관이라 칭하고, 각 시설의 고유명칭을 사용할 때는 고유명칭 그대로 표기한다. 또한 본 논문에서 노인종합복지관이 아닌 보통의 노인복지회관을 칭할 때는 소규모 노인복지회관이라 칭하고, 노인종합복지관과 노인복지회관을 모두 포함할 때는 노인복지법상의 명칭에 따라 노인복지회관이라 칭한다.

제 2 장에서는 노인복지시설과 노인복지회관의 관계를 살펴보고, 노인복지회관에 대한 전반적인 개념과 노인복지회관의 실태에 대하여 알아보도록 한다.

제 1 절 노인복지회관의 개념

1. 노인복지회관의 정의

노인을 위한 노인복지시설은 여러 가지 방법으로 분류 될 수 있는데, 기존 노인복지법에는 노인복지시설, 유료노인복지시설, 노인여가시설로 분류하고 노인복지시설에 양로시설, 노인요양시설, 실비양로시설, 노인복지회관, 실비노인주

17) 오경석, 서미경, (1996). “노인종합 복지타운의 모형개발-노인이용시설을 중심으로 -”, 한국보건사회연구원 연구 보고서, 1996, p. 21.

택으로 구분¹⁸⁾하였으며, 1997년 노인복지시설 이용 및 운영체계 개편 등을 통하여 노인 보건복지 증진을 도모하려는 이유에서 노인복지법이 개정되므로, 아래와 같이 노인복지시설이 분류되게 된다.¹⁹⁾

개정된 노인복지법에 따른 노인복지시설의 종류는 1) 노인주거복지시설 : 양로시설, 실비 양로시설, 유료 양로시설, 실비 노인복지주택, 유료 노인복지주택이 속하고, 2) 노인의료복지시설 : 노인요양시설, 실비노인요양시설, 노인전문요양시설, 유료노인전문요양시설, 노인전문병원이 있으며, 3) 노인여가복지시설 : 노인복지회관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소가 있고, 4) 재가노인복지시설 : 가정봉사원과견시설, 주간보호시설, 단기보호시설이 속하는 것으로 분류한다.

위에서 살펴본 바와 같이 노인복지회관은 노인여가시설에 속하고, 노인복지회관은 다른 노인여가시설에 비하여 규모, 프로그램, 운영 면에서 대규모적, 종합적, 공공적인 성격을 갖고 있다.

노인복지회관이란, 노인복지법의 규정에 의하면 “무료 또는 저렴한 요금으로 노인에 대하여 각종 상담에 응하고, 건강 증진·교양·오락 기타 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설” 이라고 정의된다. 노인복지법상의 정의에 의한 노인복지회관의 특성은 다음 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 이용료에 관한 것으로 노인복지회관은 무료 또는 실비로 노인들이 자신들의 지역사회에 거주하면서 그들의 복지욕구에 따라 이용할 수 있는 시설이다. 둘째, 프로그램에 관한 것으로 상담, 건강증진, 교양 프로그램, 오락 프로그램이 강조되고 있다.

1997년 노인복지법 개정 이전까지 노인복지시설로 분류된 노인복지회관은 노인의 여가활동장소라는 면도 있지만, 일정한 대상 층 즉 주로 저소득층 노인들을 중심으로 복지를 제공한다는 면이 강조되었다. 그러나 개정법률에서 노인복지회관이 노인여가복지시설로 분류되어지므로, 향후 노인복지회관은 노인 복지증진의 대상층 영역을 일반 노인 층에게까지 확대하여야 하겠다.

18) 박석돈, 「사회복지 서비스 법」, 서울: 삼영사, 1997, pp. 531-532.

19) 법제처, “노인복지법 개정법률”, 법률 제5,359호, 1997.

2. 노인복지회관의 설치기준 및 사업내용

〈표 1〉 노인복지회관의 설치기준

규모	연면적 500제곱미터 이상
설비시설	가. 사무실 및 숙직실 나. 식당 및 조리실 다. 상담실 또는 면회실 라. 집회실 또는 강당 마. 오락실 바. 화장실 사. 물리치료실 아. 급수 및 배수시설 자. 등화설비 차. 소화설비
설비기준	가. 오락실 : 자유로이 이용할 수 있는 적당한 문화시설과 오락기구를 비치하여야 한다. 나. 식당 및 조리실 : 냉장고, 조리실 바닥은 내수재료로서 세정 및 배수에 편리한 구조로 하여야 한다. 다. 화장실 : (1) 수세식 화장실이거나 수세식이 아닌 경우에는 변기의 뚜껑과 환기시설을 설치하여야 한다. (2) 대변기 수의 3분의1 이상을 좌식양변기로 설치하여야 한다.
직원	가. 시설의 장 나. 상담지도원 2인 이상 다. 사무원, 물리치료사, 취사부, 관리인

자료: 보건복지부, 「노인복지법령집」, 1994, pp. 970-977

노인복지법의 시행규칙이 규정하고 있는 설치기준을 정리하면, 시설의 입지 조건은 보건·위생·급수·안전·교통·환경·교통편의 등을 충분히 고려하여 쾌적한 환경의 부지를 선정하여야 한다. 또한 시설의 구조 및 설비는 일조·채

광·환기 등 이용자의 보건위생과 재해방지 등을 참작하여야 하며, 시설의 규모 및 기준은 <표 1> 과 같다.

직원중 상담 지도원이라 함은 노인복지회관 이용 자에 대하여 노인의 건강 유지·여가선용 등 노인의 복지증진에 관하여 상담·지도하는 자로서 사회복지사업 법에 의한 사회복지사 3급 이상의 자격증을 소지한자를 말한다. 노인복지회관에 대한 설치규정 중에서 다른 노인이용시설과 비교하여 특이한 사항은 오락실, 물리치료실, 그리고 식당에 관한 규정이다. 이러한 설치규정은 노인복지회관의 사업내용과도 밀접한 관계를 갖고 있는 것으로 노인복지법상 노인복지회관의 사업내용은 다음과 같다.

<표 2> 노인복지회관의 사업내용

상담지도	생활상담(생활.주택.신상 등), 건강상담.지도(질병 예방.치료)
취업상담 및 알선	취업알선, 취업사후관리
기능회복훈련	기능회복, 기능감퇴방지 훈련
교양강좌	교양향상 프로그램, 레크레이션 활동 지도

자료: 보건복지부, 전개서, p. 979.

노인복지회관 사업의 실시는 노인의 복지증진을 위하여 종합적인 노인복지센터로서의 기능을 수행할 수 있도록 필요한 사업을 선정·수행하여야 한다.

<표2>에서 볼 수 있듯이 노인복지회관의 사업내용은 상담·지도, 취업상담 및 알선, 기능회복훈련, 그리고 교양강좌를 그 주요내용으로 하고 있으며, 이러한 사업을 기본 사업으로 수행하되 이용대상 노인의 실정과 지역적 여건 등을 감안해서 사업의 종류를 가감하거나 별도의 사업을 개발·추진할 수 있음을 노인복지법은 규정하고 있다.

제 2 절 노인복지회관의 실태

1. 전국 각 지역별 노인복지회관 현황

노인복지법과 노인복지법 시행규칙에 의하여 노인복지회관의 정의와 시설기준 및 사업내용이 나타나 있지만, 사실상 노인복지회관에 대한 현황 파악은 매우 부족한 상태에 있다. 중앙정부에서는 노인복지회관의 건축비만을 일부지원하고 운영비는 전액을 지방자치단체가 지원하고 있기 때문에 각 지방자치단체에서 위탁 운영하는 곳마다 운영하는 방법에 차이가 있다.

〈표 3〉 1996년 전국 각 지역별 노인복지회관 현황

시. 도 별	국고보조사업	전액지방비사업	계
서울	1	5	6
부산	1	-	1
대구	1	-	1
인천	1	5	6
광주	-	3	3
대전	1	2	3
강원	1	-	1
경기	-	7	7
전북	1	2	3
전남	-	3	3
충북	-	-	-
충남	1	1	2
경북	-	-	-
경남	1	-	2
제주	-	1	1
총계	10	29	39

자료: 보건복지부, “노인복지회관 현황”, 내부자료 1996A, 1996.

1996년 우리 나라의 노인복지회관은 39개소가 운영 중이며, 이중 국고보조

사업은 10개소, 전액 지방비 부담사업은 29개소인 것으로 나타나 있다. 각 지역별 현황을 보면 서울 6개소, 경기지역 6개소 등 수도권 지역을 중심으로 집중되어 있는 반면 경북, 충북 지역에는 노인복지관이 한 곳도 없는 것을 발견할 수 있는데 이러한 지역별 편중은 향후 노인복지시설의 지역적 균형을 위해서 많은 시사점을 제시해 주고 있다.

〈표 4〉 1997년 전국 각 지역별 노인복지회관 현황

시.도별	노인복지회관수		이용자수 (월평균)	법인 위탁	자치 단체	종사자 수	비고
	계	국고보조					
합계	80	26	322,900	49	31	297	
서울	8	3	80,000	5	3	30	20% 공정 : 2
부산	3	3	57,500	2	1	19	
대구	1	1	26,000	1	-	12	
인천	9	2	1,500	5	4	35	'98.12 개관예정: 2
광주	5	2	11,000	2	3	25	
대전	2	1	10,400	1	1	10	
경기	26	1	69,600	20	6	100	미운영: 6
강원	2	2	5,100	-	2	-	
충북	1	1	6,000	1	2	5	
충남	3	2	6,000	1	2	5	'98.12 개관예정: 1
전북	6	2	11,000	1	5	17	
전남	5	-	10,800	5	-	15	
경북	1	1	5,000	-	1	-	'98.12 개관예정: 1
경남	4	3	17,300	2	2	12	
제주	4	2	5,700	4	-	12	

자료: 보건복지부, “1997년 노인복지회관 현황”, 보건복지부 내부자료, 1998.

노인복지회관의 필요성에 의하여 최근 2년 사이 전국에서 노인복지회관이 건립중 이거나 속속 개관되고 있는 실정 이다. <표 4> , <표 5> 에서 보는 것과 같이 1997년 말 현재 미 운영이거나 개관 예정인 노인복지회관을 포함한 노인복지회관 수는 모두 80개소이며, 1998년에는 신축 노인복지회관 수 17개를 포함하여 모두 97개소이다.

〈표 5〉 1998년 전국 각지역별 노인복지회관 현황

()는 국고지원 노인복지회관 수

시.도별	노인복지회관 수			이용자수 (월평균)	운영주체			종사자 수	비고
	계	기존	'98신규		법인 위탁	자치 단체	기타		
합계	97(43)	80(26)	17(17)	370,6000	52	40	5	307	
서울	8(3)	8(3)	-	96,000	5	3	-	36	
부산	5(5)	3(3)	2(2)	77,500	3	2	-	23	'99.6 개관 예정 : 2
대구	4(4)	1(1)	3(3)	26,000	3	1	-	12	'99.6 개관 예정 : 3
인천	9(2)	9(2)	-	15,000	5	4	-	35	
광주	5(2)	5(2)	-	13,200	2	3	-	25	
대전	2(1)	2(1)	-	10,400	1	1	-	10	
경기	28(3)	26(1)	2(2)	69,600	21	6	1	100	미운영 : 6
강원	2(2)	2(2)	-	5,100	-	2	-		
충북	1(1)	1(1)	-	2,000	-	1	-	5	
충남	6(5)	3(2)	3(3)	6,000	1	5	-	5	'99.12 개관 예정 : 3
전북	7(3)	6(2)	1(1)	11,000	1	6	-	17	'99.6 개관 예정 : 1
전남	7(2)	5	2(2)	10,800	5	2	-	15	'99.6 개관 예정 : 2
경북	3(3)	1(1)	2(2)	5,000	1	2	-		'99.12 개관 예정 : 2
경남	6(5)	4(3)	2(2)	17,300	4	2	-	12	'99.6 개관 예정 : 2
제주	4(2)	4(2)		5,700	-	-	4	12	

자료: 보건복지부, "1998년 노인복지회관 현황", 보건복지부 내부자료, 1998.

1996년에 수도권지역으로 편중되었던 노인복지회관이 〈표 4〉에서는 충북에 하나, 경북에 한곳이 개관될 예정이며, 1999년에는 〈표 5〉에서와 같이 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 지역에서 각각 개관될 예정이어서 그동안 지역적으로 편중된 곳에 다소나마 지역적인 균형이 이루어지게 되리라고 본다.

2. 노인복지회관 신축 사업비 현황

1996년 노인복지 일반예산중 노인복지회관 신축 사업비 현황으로, 노인복지회관 1,500평 4개소에 1,633,500천원과 노인종합복지타운 2,500평 5개소에 5,445,000천원이 소요되었다.

<표 6> 1997년 노인복지회관 신축예산

시. 도별 사업내역

(단위 : 평, 천원)

시.도별	사업량	사 업 비				산출근거
		사업비계	국고보조금	지방비	자부담	
합계	3,500	9,089,850	4,544,925	4,544,925		
통지금액	3,500	9,089,850	4,544,925	4,544,925		787천원 × 3,500평 × 3.3m' × 50% = 4,544,925
서울	600	1,558,260	779,130	779,130		
지방계	2,900	7,531,590	3,765,795	3,765,795		
부산	600	1,558,260	779,130	779,130		
대구						
인천	300	779,130	389,565	389,565		
광주	250	649,274	324,637	324,637		
대전						
경기	300	779,130	389,565	389,565		
강원	300	779,130	389,565	389,565		
충북						
충남	300	779,130	389,565	389,565		
전북	300	779,130	389,565	389,565		
전남						
경북	300	779,130	389,565	389,565		
경남						
제주	250	649,276	324,638	324,638		

자료 : 보건복지부, 「노인복지사업지침」, 1997, p. 228.

1997년에는 위 <표 6>과 같이 노인복지회관 3,500평 12개가 국고보조를 받았다. 1998년 노인복지예산 234,592,045천원 중 노인복지회관 신축 17개소 6,500평에 국고보조 8,697,975천원을 받아 1997년 신축비용에 비해 2배 가까이 예산

이 증가 함을 보이므로, 이를 통해 노인복지회관이 더욱 외형적으로 급격히 확대됨을 알 수 있다.

〈표 7〉 1998년 노인복지회관 신축예산

시.도별 사업내역

(단위 : 평, 천원)

시.도별	사업량	사 업 비				산출근거
		사업비계	국고보조금	지방비	자부담	
합 계	6,500	17,395,951	8,697,975	8,697,976		811천원 × 6,500평 × 3.3m' × 50% = 8,697,975
통지금액	6,500	17,395,951	8,697,975	8,697,976		
서 울						
지방 계	6,500	17,395,951	8,697,975	8,697,976		
부 산	800	2,141,040	1,070,520	1,070,520		
대 구	1,150	3,077,746	1,538,873	1,538,873		
인 천						
광 주						
대 전						
울 산						
경 기	800	2,141,040	1,070,520	1,070,520		
강 원						
충 북						
충 남	1,200	3,211,560	1,605,780	1,605,780		
전 북	500	1,338,150	669,075	669,075		
전 남	700	1,873,410	936,705	936,705		
경 북	650	1,739,595	869,797	869,798		
경 남	700	1,873,410	936,705	936,705		
제 주						

자료 : 보건복지부, 「노인복지사업지침」, 1998, p. 269.

3. 노인복지회관 형태에 따른 노인종합복지관과 노인복지회관의 차이점

법령상으로 노인복지회관(본 연구에서는 노인종합복지관과 소규모 노인복지회관을 모두다 포함하는 의미임)은 한가지 모형을 가지고 있으나, 실질적으로는 노인복지회관 시설의 사업내용, 시설규모, 직원 배치기준에 따라 노인종합복지회관과 노인복지회관(본 연구에서는 소규모 노인복지회관이라 칭함)을 구분하고 있다. 우리 나라의 현행 노인복지법에는 노인종합복지관에 대한 규정이 명확히 되어있지 않다.

서울특별시에서는 노인종합복지관을 자치사업의 하나로 규정하고, 이에 관한 운영지침을 마련하고 있다. 1997년 서울특별시 노인종합복지관 운영지침 제 2조에 따르면 노인종합복지관은 노인을 위한 각종 편의 시설 및 기타 노인에 대한 종합적인 복지서비스를 제공함으로써 노인복지를 향상시킬 수 있도록 운영하는 것을 규정하고 있다.²⁰⁾ 따라서 프로그램이 여가활동 위주로 되어 있는 노인복지회관에 비하여, 노인종합복지회관은 지역사회의 노인들에게 그들의 욕구에 맞는 보건, 의료를 포함한 다양한 복지서비스를 통합하여 제공한다.

소규모 노인복지회관과 노인종합복지관의 차이를 볼 수 있는 구체적인 예가 경기도에서 규정하고 있는 노인복지회관의 운영지침이다. 경기도의 노인복지회관 운영지침을 통해 살펴보면 노인종합복지회관과 소규모 노인복지회관은 사업내용 면에서 몇 가지 차이점을 보이고 있다. 노인문제 상담, 불우노인결연, 불우노인 일시보호(예: 주간보호 등), 노인 사회교육 및 여가지도 교육, 노인 부업실 운영, 노인교실운영, 노인 취미·능력개발 및 활용, 노인 봉사활동, 자원봉사자 육성 및 활용 등 21개 단위사업은 공통사업이며, 노인종합복지회관은 이에 더하여 필수사업으로서 노인 가정봉사원 파견, 의료재활사업 실시, 노인 편의시설 제공사업(예: 이·미용, 목욕 등), 경로식당, 노인 능력은행, 재가노인 봉사사

20) 박재간·원영희·이주열, “노인종합복지관 운영개선 및 프로그램 개발에 관한 연구”, 재가노인복지시설 표준모델 및 운영프로그램 개발에 관한 연구, 서울특별시, 1997, pp. 16-17.

업, 지역 복지사업(예: 주민 취미교육, 청소년 선도, 사회조사 및 무료예식장, 회의실 임대, 여가선용 장소 등의 시설물 제공) 등을 추가로 하여 30개 단위 사업을 실시할 것을 규정하고 있다.

〈 표 8〉 노인종합복지관과 노인복지회관의 차이점

		노인종합복지관	노인복지회관
사업 내용	공통 사업	노인문제상담, 후원사업 주간보호사업, 교육.여가사업 노인공동작업장, 노인자원봉사활동 자원봉사자 활용	좌동
	추가 사업	노인 가정봉사원 파견 의료재활사업, 노인편의시설 제공 경로식당, 노인능력은행 재가노인봉사사업, 지역복지사업 기타 부대사업	없음
	계	30개 단위사업	21개 단위사업
규모		1,000 m ² 이상	500 - 1,000 m ² 이상
시설	공통 시설	강당/회의실, 도서실, 자원봉사실 상담실, 의무실(진료실), 화장실	좌동
	추가 시설	전화상담실, 노인공동작업장 식당 및 조리실, 사무실 물리치료실	없음
시설기준		강당 : 150 m ² 이상 도서실 : 70석 이상	강당 : 100 m ² 이상 도서실 : 30석 이상
직원기준		25명(관장1, 부장2, 선임사회복지사6, 사회복지사6, 물리치료사3, 간호사1, 기능교사2, 서무.경리1, 조리사1, 노무기사2)	11명(관장1, 부장1, 선임사회복지사2, 사회복지사2, 물리치료사1, 간호사1, 기능교사1, 서무.경리1,노무기사1)

자료 : “경기도 노인복지회관 설치·운영지침”, 오경석·서미경, 1996,
pp. 96-97. 재인용.

<표 8> 에서 살펴 본 바와 같이 노인종합복지관과 노인복지회관은 건물의 규모와 시설 면에서도 차이가 있다. 노인복지회관은 건축물 연면적이 500-1,000 m²로 되어 있는 반면 노인종합복지관은 건축물 연면적이 1,000m²로 되어 있다. 필수 설비로는 두 가지 형태 모두 강당 또는 회의실, 도서실, 자원봉사자실, 상담실, 의무실(진료실), 화장실이 규정되어 있고, 노인종합복지관은 이를 기본설비로 하고, 추가 필수설비로 전화상담실, 노인공동작업장, 식당 및 조리실, 사무실, 물리치료실을 규정하고 있다.

규정상 노인종합복지관과 노인복지회관에 대하여 이와 같은 운영지침이 마련되어 있지만, 실질적으로 노인복지회관의 운영은 활성화되지 못한 경우가 많다. 사실상 노인복지회관은 규정된 시설과 인원을 갖추지 못하고 규정보다 소규모적으로 운영되고 있거나, 거의 활동이 침체되어 있는 경우도 있다. 반면에 노인종합복지관은 운영이 활성화되어 있는 모습을 보이고 있다.²¹⁾ 이와는 대조적으로 1989년 서울시가 2개의 노인종합복지관을 설치하여 운영한 이후, 특히 1990년대 중반이후 전국에서 노인종합복지관 형태의 노인복지회관이 속속 개관되어 지역사회 노인들에게 그들의 욕구에 맞는 보건, 의료를 포함한 다양한 복지서비스를 통합하여 제공하고 있다.

그러므로 노인복지회관은 사회복지적 접근을 하고 있는 노인종합복지관에 비해 대부분 형식적인 진행에 그치고 있음은 물론이거니와 전문성과 실효성이 결여되어 프로그램이 활성화되고 있지 않는 실정이다.

4. 서울지역 노인종합복지관 운영실태

1997년 서울지역에서 운영중인 노인종합복지관은 '89년 설립된 시립 남부노인종합복지관, '89년 설립된 시립 북부노인종합복지관, '97년 새로 개관된 시립 구로노인종합복지관 및 '96년 설립된 구립 송파노인종합복지관이 있다. 노인중

21) 오경석·서미경, 전개논문, p. 24.

합복지관 4개소를 중심으로 규모, 재정현황, 시설종사자에 관한 사항, 프로그램 관련사항 등으로 분류한다.

가. 규모

남부(대지: 1,077평, 건물: 676평)는 다른 노인종합복지관에 비해 대지가 건평에 비해 넓다. 이에 반해 북구(대지: 359평, 건물: 749평), 구로(대지: 350평, 건물: 538평), 송파(대지: 532평, 건물: 1482.5평)는 건평이 대지에 비해 남부의 경우보다 상대적으로 넓으나 이는 건물을 제외한 충분한 공간이 확보되지 않은 상태를 의미하기도 한다.

나. 재정현황

구로 및 송파의 경우 사업기간이 짧아, 남부 및 북부를 중심으로 살펴본다.

1996년도 기준 노인종합복지관의 운영예산현황을 살펴보면, 남부가 1,398백만원, 북부가 836백만원으로 남부의 예산규모가 상대적으로 크다. 운영예산 중 정부보조금이 차지하는 비율은 남부의 경우 81.7%, 북부의 경우 94.8%이다.

예산지출현황에 있어서는 인건비, 운영비, 사업비, 기타 등으로 나눠 비율을 살핀 결과 북부의 경우 전체 예산중 인건비가 차지하는 비율이 50.2%로서 남부의 32.3%보다 다소 많은 편이다. 인건비 비율이 많은 것은 노인복지 서비스 사업을 수행하는데 소요되는 비용이 상대적으로 줄어드는 것을 의미한다. 현재 남부와 북부노인종합복지관에서는 기본적으로 생보자 노인에게는 무료로 서비스를 제공하고 있다. 그러나 일반노인을 대상으로 하는 사업에서는 남부의 경우 이·미용료와 식사 등을 실비로 받고 있고, 북부의 경우 식사, 치매보호에 대해 실비를 받고 있다. 송파의 경우 사회교육프로그램에 따라 소정의 비용을 받고 있으며, 주간보호, 단기보호, 특수목욕 등의 비용을 받고 있다.

다. 시설종사자에 관한 사항

노인종합복지관의 인원은 남부 33명, 북부 32명, 구로 23명, 송파 44명이다. 서울특별시에서는 노인종합복지관의 적정인원을 33명 수준으로 규정하고 있는데 북부나 구로의 경우 이에 못 미치고 있다.

인력의 전문성을 보면, 노인종합복지관에 따라 전체인원의 약 1/2에서 2/3이상이 각분야의 전문인력인 것으로 판단된다. 그러나 현행 노인종합복지관의 이용노인이 예상외로 많다는 점을 감안할 때 질적인 서비스를 제공하기에는 절대수가 부족한 실정이라 할 수 있다.

또한 종사자들은 전문적인 경우 낮은 보수를 불만 요인으로 지적하는 비율이 많았고, 행정직인 경우 낮은 보수 및 행정기관의 지나친 업무관여 등을 그리고, 기술직에 있어서는 낮은 보수 및 과중한 업무로 인한 어려움 등을 불만 요인으로 지적하고 있었다.

라. 프로그램 관련사항

노인종합복지관에서 현재 실시되고 있는 서비스 프로그램을 크게 분류하면 상담서비스, 주간보호서비스, 기능회복서비스, 사회교육서비스, 경로당 프로그램 지원사업, 가정봉사원 파견사업 및 이들에 대한 교육사업, 중풍 또는 치매 노인 가족교실 운영 사업, 고령자취업알선사업, 후생복지사업, 노인취미활동 프로그램 운영 등으로 볼 수 있다.

이용노인들의 호응이 높은 프로그램으로 남부의 경우 가요교실 및 전통무용교실, 북부의 경우 물리치료 및 작업치료, 그리고 사회 교육프로그램 등이 가장 이용률이 높은 것으로 나타났다. 구로의 경우는 경로식당, 물리치료 및 한방진료, 송파의 경우 단기 및 건강보호가 이용률이 높은 것으로 나타났다.²²⁾

앞으로 노인종합복지관이 프로그램을 개발할 경우 지역노인의 욕구 및 호응

22) 박재간 · 원영희 · 이주열, 전제논문, pp. 22-32.

도를 가장 먼저 고려해야 할 것으로 들고 있다.

다양한 프로그램을 갖추고 있는 노인종합복지관의 경우, 소규모적인 노인 복지회관에 비해 지역노인들에게 중요한 복지시설로서 그들에게 매우 잘 이용되고 있어 정원보다 훨씬 더 많은 노인들이 현재 노인종합복지회관을 이용하고 있다. 북부노인종합복지관의 경우, 정원이 하루 250명으로 되어 있으나, 실질적으로 하루 평균 이용 노인 수는 300-400명에 이르고 있다고 보고되고 있다.²³⁾ 이러한 현상은 현재 우리 나라의 노인이용시설²⁴⁾의 필요성을 나타내는 것으로, 앞으로 더 많은 노인종합복지관 및 활성화된 노인복지회관이 요구되어 지겠으며, 기존 노인복지회관이 지역노인 및 주민에게 내용 면에서 만족할 만한 수준의 복지 서비스를 제공하고 있는지에 대한 평가의 필요성을 더욱 느끼 된다.

노인복지회관 평가를 위해서는 조직효과성에 관한 이론적인 틀을 토대로 체계적인 평가모형이 도출되어야 하기 때문에 다음 3장에서 조직효과성에 관한 문헌을 고찰해 보도록 한다.

23) 오경석·서미경, 전개논문, p. 27.

24) 노인이용시설이란 입소시설과 반대되는 개념으로 노인들이 자신들의 삶이 영위되고 있는 지역사회에 거주하면서 그들의 복지욕구를 해소·완화시키는 시설을 말한다.

제 3 장 이론적 배경

제 1 절 조직효과성에 관한 문헌연구

현대 조직사회에서 조직의 역할은 너무 중요하기 때문에, 우리가 조직의 효과성에 관심을 갖게 되는 것은 당연하다고 할 수 있다. 즉 우리가 조직을 연구하는 궁극적 목적중의 하나는 어떻게 그리고 왜 조직이 효과적일 수도 있고 효과적이지 아닐 수도 있는지를 파악하는 것이다²⁵⁾. 대부분의 사람들에게 있어서 조직효과성의 의미는 간단하다. 즉 효과적인 조직이란 조직의 목표를 달성하는 조직이라는 것이다.²⁶⁾

그러나 조직의 효과성을 측정하고자 할 때는 그 의미가 그렇게 간단하지 않다. 왜냐하면 일반적으로 조직효과성이란 조직목표의 달성정도로 보는데, 조직목표라는 개념 자체가 아주 모호하기 때문이다. 예를 들어, 조직에는 복수의 상충되는 목표들이 존재하며 또한 조직의 목표는 여러 가지 원인에 의하여 변화한다. 결국 조직효과성이라는 개념이 복잡하게 된 가장 큰 원인은 조직목표라는 개념의 복잡성에 기인한다고도 할 수 있다.

조직효과성에 대한 연구는 단편적이고 체계화되어 있지 못하다.²⁷⁾ 조직효과성은 여러 가지 하위개념으로 구성된 고차원적인 상위개념이기 때문에 확실적이고도 일차원적인 정의를 내리기에는 많은 문제점이 있다. 조직이론에 관한 대부분의 문헌은 조직구조 및 과정 등의 분석에 치중하고, 그러한 분야에 관한 지식이 축적되면 조직효과성에 관한 이해는 자연히 증진된다고 본다.

조직목표의 개념화 및 척도화의 문제점에도 불구하고 조직효과성에 대한 연

25) R. Hall, *Organizations: Structures, processes, & outcomes*, 5th ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1991.

26) A. Etzioni, op. cit., 1964.

27) P. Goodman, & J. Pennings, *New perspectives on organizational effectiveness*, San Francisco: Jossey-Bass, 1977.

구는 중요하다. 왜냐하면 조직효과성의 증진이 조직연구의 궁극적인 목표이기 때문이다. 조직을 어떻게 정의하느냐에 따라 조직효과성에 대한 정의도 달라지게 된다. 조직을 합리적으로 공동의 목적을 달성하기 위한 2인 이상의 협동체제로 규정할 경우 조직효과성은 합리적 공동목적의 달성정도라는 관점에서 정의될 수 있으며, 조직을 환경에 적응하는 개방 체제적인 관점에서 보면 조직효과성은 주로 환경에 대한 적응능력이나 조직생존으로 측정될 것이다. 폐쇄 체제적인 관점에서 주로 조직내부의 안정성에 초점을 맞추는 경우에는 체제 유지나 보존이 효과성의 기준이 되며, 조직 내의 개인이나 소집단의 행태적 조작을 강조하는 인간관계론적인 측면에서 보면 조직구성원들의 직무만족, 응집력, 사기, 조직몰입도 등이 조직효과성을 가늠하는 척도가 될 것이다. 조직효과성을 개념적으로 규정한다는 것이 이렇게 어렵기 때문에 대부분의 실증적 연구는 단편적 관점에 입각한 것이거나, 여러 가지 관점을 포괄하는 경우에도 효과성을 측정할 수 있는 척도의 입수가능성에 따라 편의적으로 수행된 연구라고 해도 과언이 아니다.

조직효과성에 대한 접근방법은 크게 전통적 접근방법과 현대적 접근방법으로 나눌 수 있다.²⁸⁾ 여기서는 현대적 접근방법을 위주로 문헌연구를 하도록 하겠다.

1. 현대적 접근방법

전통적 접근방법의 체제자원적 접근법, 내부과정적 접근법, 목표달성 접근법은 주로 조직의 일정 측면만을 기준으로 조직의 효과성을 판단하는 것으로 전체적인 관점에서 조직을 평가하는 것에는 미흡한 점이 많다. 예를 들어, 조직이 자원을 아무리 많이 획득할지라도 그것을 목표달성에 연결시키지 못하면 그 조직은 효과적인 조직이라고 할 수 없을 것이다. 또한 조직구성원들이 아무리 조

28) R. Daft, *Organization theory and design*, 4th ed., St. Paul, MN: West Publishing Co., 1992, pp. 47-58.

직에 만족하고 있다고 하더라도 고객들이 그 조직이 제공하는 서비스에 만족하지 못하거나, 생산성 향상이라는 목표를 달성하는 과정에서 관리 층과 일반직원들간의 갈등이 심화되는 조직 모두 효과적인 조직으로 보기 힘든 것이다.

이러한 전통적 접근방법들의 문제점을 극복하기 위한 시도로 제시된 것이 조직의 전체활동을 고려하는 현대적 접근방법으로, 이에는 이해관계적 접근법과 경쟁적 가치 접근법 등이 있다. 여기서는 이들 두 가지 접근법의 내용과 장·단점을 살펴보기로 한다.

가. 이해관계적 접근법

이해관계적 접근법(constituency approach)은 조직의 다양한 활동을 통합적으로 보면서 조직의 여러 구성요소, 즉 이해관계자들에 초점을 둔다. 여기서 이해관계자란 조직의 성과에 이해관계를 갖고 있는 조직 내부 및 외부집단을 말한다.²⁹⁾ 이해관계적 접근법은 조직을 조직외부와 내부에 존재하는 구성요소들이 조직과 거래하면서 상호교환의 고리로 연결된 종합체로 본다.³⁰⁾

이 접근법은 조직의 각 이해집단은 각기 상이한 의도로 조직에 참여하고, 각 이해집단은 조직에 여러 가지 경합적인 요구를 하지만 모든 이해집단이 동일 수준의 중요성을 갖는 것은 아니라고 본다. 따라서 이 접근법은 조직이 중요한 이해집단을 확인하는 능력과 그 이해집단이 요구하는 내용을 충족시킬 수 있는 능력이 있어야 하며 이에 따라 조직의 효과성도 달라진다고 본다.³¹⁾

조직에서 이러한 이해관계적 접근법을 적용해서 조직효과성 판단의 기준을 설정하려면 다음과 같은 절차를 따른다.³²⁾

29) R. Daft, op. cit., p. 53.

30) T. Connolly, E. Conlon, & S. Deutsch, Organizational effectiveness: A multiple-constituency approach, *Academy of management Review*, 5, 1980, pp. 211-217.

31) J. Pfeffer & G. Salancik, *The external control of organizations: A resource dependence perspective*, New York: Harper & Row, 1978.

32) 김인수, 「거시조직이론」, 서울: 무역경영사, 1991, pp. 260-261; 양창삼, 「조직이론」, 서울: 박영사, 증보판, 1992, pp. 155-156; 유종해, 「현대조직관리」, 서울:

첫째, 조직관리자는 조직의 생존에 영향을 미치는 전략적 환경요소와 내부요소를 파악하여 이들의 목록을 작성한다. 즉 조직 내의 지배연합세력들이 조직의 생존에 중요하다고 생각하는 것을 식별하는 것이다.

둘째, 각각의 환경요소와 내부요소에 대해 조직이 어느 정도로 의존하는가를 기준으로 이들의 중요성을 평가한다. 즉, 목록에 있는 각 요소의 상대적 중요성을 파악하는 것이다.

셋째, 이들 요소가 조직에 대하여 가지고 있는 기대를 확인하는 것이다. 일반적으로 이들 요소는 서로 다른 기대를 가지고 있다.

마지막으로, 이와 같은 여러 가지의 기대를 비교하여 공통적인 기대와 양립할 수 없는 기대를 구분하고 상대적인 영향력 내지는 중요성으로 우선 순위를 정한다.

이러한 이해관계적 접근법의 문제점은 다음과 같다.³³⁾

첫째, 광범위한 환경에서 전략적인 환경요소를 구분해내는 작업 자체가 상당히 어렵다는 것이다.

둘째, 전략적인 환경요소를 구분해낸다고 해도 이들 요소간의 상대적 중요성을 결정하는 기준이 모호하다는 것이다.

셋째, 조직 내 주도집단이 가지고 있는 이해관계에 따라 전략적 환경요소에 대한 지각(perception)과 판단이 상당히 영향을 받을 수 있다는 것이다.

마지막으로, 전략적 환경요소가 조직에 대해 갖는 기대를 정확히 파악하는 것 역시 어렵다는 것이다.

이해관계적 접근법에 의하면 조직의 운명을 결정할 수 있는 이해관계자집단이 어느 집단인가를 판단하는 것은 조직관리자의 역할이라고 한다. 결국 조직관리자가 조직의 전략적 구성요소, 즉 이해관계자집단을 제대로 파악하지 못하면서 조직을 관리하게 되면 조직의 사활에 치명적인 영향을 미칠 수 있다는 것

박영사, - 제3 전정판, 1988, p. 277; 이상진, 「현대조직학」, 서울: 형설출판사, 1990, p. 144.

33) 양창삼, 상계서; 유종해, 상계서; 이상진, 상계서.

이다.³⁴⁾

나. 경쟁적 가치 접근법

조직효과성에 관한 대부분의 연구는 생산성이나 효율성에 초점을 맞추고, 특히 민간 기업의 경우 이윤이나 판매량 등을 주요지표로 사용한다. 그러나 행정 조직의 경우 능률성이나 효율성을 측정하는데 많은 어려움이 있고, 정책결정의 다원성으로 인하여 여러 가지 상이한 가치가 상충되는 경우가 많다.

Cameron과 Whetten³⁵⁾은 조직효과성에 관한 보편타당하고도 일반적으로 적용될 수 있는 이론개발이 불가능하므로, 차라리 조직효과성을 평가하는 분석틀의 개발이 의미 있는 작업이라고 본다. 조직효과성을 일차원적인 관점으로 설명하려는 연구에 내재된 문제점들을 인식한 Quinn과 Rohrbaugh³⁶⁾는 통합적 분석틀을 개발하였는데, 이것이 바로 경쟁적 가치 접근법(competing values approach)이다.

경쟁적 가치 접근법은 Campbell³⁷⁾이 제시한 30개의 조직효과성 측정 기준들 중에서 상호 공통적인 것들을 세 가지 가치차원으로 범주화함으로써 개발되었다. 그러한 세 가지 가치차원은 다음과 같다.

첫 번째 가치차원은 유연성-통제의 차원(flexibility and control dimension)으로, 조직구조에 관련된 것이다. 이 차원은 혁신, 적응성, 변화 등에 대하여 권

34) S. Robbins, *Organization theory: The structure and design of organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983, pp. 31-33.

35) K. Cameron, & D. Whetten, *Organizational effectiveness: A comparison of multiple models*, New York: Academic Press, 1983.

36) R. Quinn & J. Rohrbaugh, A spatial model of effectiveness criteria: Toward a competing values approach to organizational analysis, *Management Science*, 29, 1983, pp. 363-377.

37) J. Cambell, On the nature of organizational effectiveness, In. P. Goodman and J. Pennings.(Eds.), *New perspectives on organizational effectiveness*, San Francisco: Jossey-Bass, 1977.

위, 질서, 통제 등이 갈등적인 관계에 있음을 나타낸다.

두 번째 가치차원은 조직의 초점과 관련된 것으로, 조직구성원의 복지 및 발전에 초점을 두는 것에 대하여 조직의 생산성 및 과업의 완수 등에 초점을 두는 것이 갈등적 관계에 있음을 나타낸다.

세 번째 가치차원은 조직의 수단-목표의 차원과 관련된 것으로, 과정을 강조하는 것에 대하여 목표달성을 강조하는 것이 갈등적 관계에 있음을 나타낸다.

이러한 세 가지 차원을 조합하면 모두 여덟 가지 조직유효성 측정기준이 마련되고, 상기 첫 두 차원을 연결하면(즉, 조직구조와 조직의 초점을 기준으로 하면), 네 가지의 모형이 도출된다. <표 9>와 <그림 1>에 제시된 모형을 살펴보면 다음과 같다.

<표 9> 경쟁적 가치 접근법의 조직효과성 기준

모 형	강 조 점	효 과 성	
		수 단	목 표
개방체제 합리적 목표 내부과정 인간관계	조직 및 유연성 조직 및 통제 인간 및 통제 인간 및 유연성	유연성, 신속성 유지 기획, 목표설정, 평가 정보관리, 조정 응집력, 사기유지	성장, 자원획득 생산성, 효율성, 이윤 안정성, 균형유지 인력자원의 개발

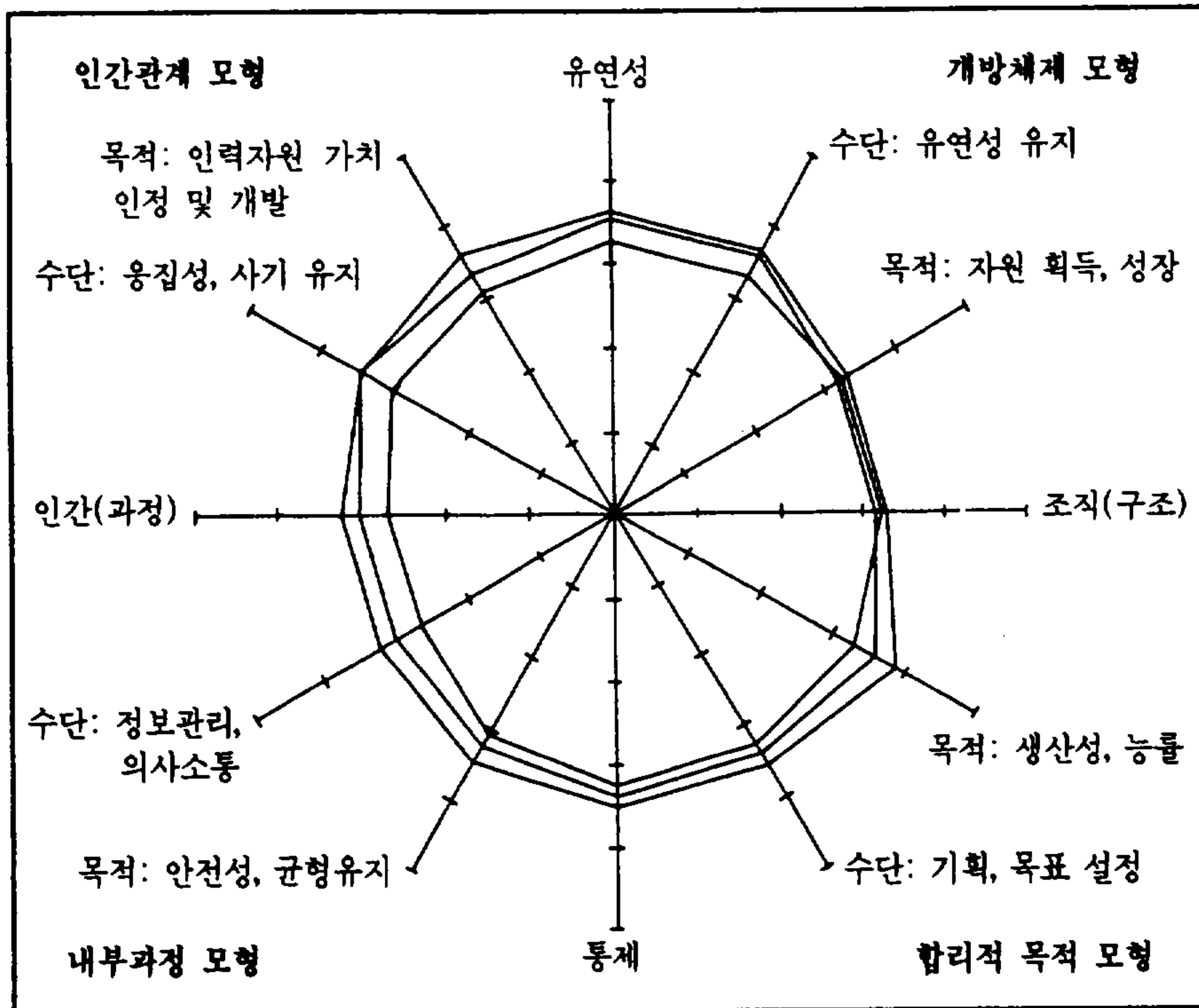
(1) 개방체제 모형

개방체제 모형은 조직 내의 인간보다는 조직 그 자체를 강조하고 조직구조에 있어서는 유연성을 중시하는 모형이다. 조직의 유연성과 신속성을 유지하는 것이 효과적인 조직이 되는 수단으로 보며, 조직의 성장과 자원습득을 주요한 조직목표로 간주한다. 이 모형에서 주된 가치는 자원을 습득함에 있어서 환경과 바람직한 관계를 정립하여 조직을 성장시키는 것이다.

(2) 합리적 목표모형

합리적 목표모형은 조직구조에 있어서는 통제를 강조하고 조직 내의 인간보다는 조직 그 자체를 중시하는 모형이다. 합리적 계획과 목표설정 및 평가를 통하여 조직이 효과적이 될 수 있다고 보며, 조직의 생산성, 효율성, 이윤 등을 주요 조직목표로 간주한다.

〈그림 1〉 경쟁적 가치 접근법



(3) 내부과정 모형

내부과정 모형은 조직구조에 있어서는 통제를 강조하고 조직 그 자체보다는 조직 내의 인간을 중시하는 모형이다. 정보관리와 의사소통을 통하여 조직이

효과적이 될 수 있다고 보며, 조직의 안정성과 균형유지를 주요 조직목표로 간주한다.

(4) 인간관계 모형

마지막으로, 인간관계 모형은 조직 그 자체보다는 조직 내의 인간을 중시하고 조직구조에 있어서도 유연성을 강조하는 모형이다. 조직구성원들의 응집력과 사기유지를 통하여 조직이 효과적이 될 수 있다고 보며, 조직 내 인적자원의 가치를 인정하고 개발하는 것을 주요 조직목표로 간주한다.

경쟁적 가치 접근법은 아직까지 실증적 연구가 많이 수행되지 못했다는 것이 단점이지만, 조직의 효과성을 판단할 때 다양한 기준이 필요하고, 그러한 기준은 또한 경쟁적 관계에 있음을 인정하며, 다양한 효과성의 측정기준을 네 가지의 모형으로 범주화함으로써 어떠한 효과성 기준이 어떤 조직상황에 상대적으로 더욱 중요한지를 제시하고자 시도하였다는 점에 그 의의가 있다.³⁸⁾

제 2 절 사회복지조직과 효과성

1. 사회복지조직으로서의 노인복지회관

사회복지조직이라는 용어가 사용되기 시작한 것은 비교적 최근으로, 그 동안에는 사회복지시설이나 기관 등의 의미로 사용되어 왔다. 여기에는 조직의 측면에서 사회복지분야에 대한 실증적인 연구가 미흡했던 이유도 있지만 일반적으로 사회복지분야를 물질적 원조나 직접적이고 개별적 서비스를 제공하는 것으로 간주하는 경향으로 인해, 복지전달체계로서의 효과적인 운영 등 행정적인 측면에의 일반적 관심은 극히 적었음을 보여주는 것이라 하겠다. 따라서 사

38) 양창삼, 전게서, p. 162.

회복지조직이 지니는 의미의 설정이 선행되어야 한다.

일반적으로 미국에서는 인간서비스 조직(human service organization)이라는 용어가 사회복지조직과 기타 모든 사람에게 봉사하는 조직을 포괄적으로 지칭하고 있다. 인간서비스 조직은 인간의 복지를 유지 또는 증진시키기 위해 인간의 행동, 속성 및 사회적 지위를 정의하거나 변화시키는 것을 주된 기능으로 하는 조직으로서 정의되고 있다.

인간서비스조직은 실제로 서비스를 특정한 클라이언트 대상에게 직접 전달하는 전달조직(delivery organization)과 특정 범위 내에서 서비스를 계획하고 관리하며, 자금을 조달·조정하는 기능을 수행하는 계획조직(planning organization)으로 구분되는데,³⁹⁾ 노인복지회관의 경우는 주로 전달의 기능이 강한 조직이지만 지역의 서비스를 계획하고 자원을 운용한다는 측면에서 계획조직의 특성도 포함하고 있는 사회복지조직으로 볼 수 있을 것이다.

노인복지회관과 같은 인간서비스 조직은 여타의 조직들과 다른 특성을 지니고 있는데, Hasenfeld와 English는 인간서비스 조직의 주요한 특징을 다음과 같이 지적하고 있다.

첫째, 조직의 원료가 도덕적 가치를 부여받은 인간으로 조직활동의 대부분에 영향을 미친다.

둘째, 인간서비스 조직의 목표는 모호하다.

셋째, 바람직한 산출물을 얻는데 필요한 완전한 지식과 명확한 기술을 갖지 못하고 있다.

넷째, 인간서비스 조직의 활동은 스태프(staff)과 클라이언트 간의 관계로 구성되어 있다.⁴⁰⁾

따라서 이러한 측면에서 본다면, 노인복지회관은 인간서비스 조직의 특성을

39) M. L. Miringoff, *Management in human service organizations*, New York: Macmillan Publishing Co., 1980, pp. 4.

40) Y. Hasenfeld, and R. A. English, *Human service organization*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1974, pp. 8-23.

지닌 사회복지조직으로 볼 수 있을 것이다.

2. 사회복지조직의 평가에 관한 동향 및 문제점

사회복지조직의 효과성에 대한 평가는 우리사회의 크고 작은 많은 사회복지조직들이 각종의 서비스가 계획되고 전달되는 장으로서 사회복지의 성패를 좌우하는 역할을 지니고 있기 때문에 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다.

사회복지조직의 효과성 평가에 대한 관심은 우리 나라의 경우 비교적 최근 들어 논의가 시작되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 외국의 경우, 특히 미국에는 70년대에 이미 인간서비스 분야에서의 효과성에 대한 논의가 조직뿐만 아니라 프로그램 평가의 차원 등에서 다양하게 이루어져 왔다. 이는 자원이 풍부했던 1960년대에 사회복지조직이 성장할 수 있었고, 이에 따라 이 분야에 있어서의 효과성에 대한 관심이 높아지기 시작했기 때문으로 볼 수 있다.

넓은 의미에서 인간서비스 조직의 효과성에 관한 연구들은 주로 인과모형에 따라 구성원들의 행동과 구성원의 직무만족 및 이에 따른 성과간의 관계에 초점을 두어온 경향이 있다. 인간서비스조직의 효과성에 관한 연구 가운데 Donabedian은 병원조직의 효과성 기준을 조직구조, 과정, 결과로 구분하여 제시하여야 한다고 하였고, Griffith는 지역사회병원의 성과를 측정하는데 있어서 대상인구, 서비스 양과 비용, 그리고 서비스의 질 등 네 가지 측면을 고려해야 한다고 하였다. 또한 상황변인을 고려한 사회복지조직에서의 성과의 측정도 일부 이루어지기는 하였지만 구성원의 직무만족, 공식화, 집권화의 정도 등에 초점을 두고 조직성과와의 연관성을 비교·검증한 연구들이 많았다. 예를 들면, 인간봉사조직에서의 생산성과 효율성에 조직의 구조, 규모, 연륜이 미치는 영향관계의 분석⁴¹⁾ 등을 들 수 있다.

41) C. A. Glisson, and P. Y. Marktin, Productivity and efficiency in human service organizations as related to structure, size, and age, *Academy of Management Journal*, 23(1), 1980, 권선진, “사회복지관의 조직 효과성에 관한 연구”, 연세대학

이러한 연구들은 인간서비스조직의 효과성을 어떻게 개념화하여 측정하는가에 초점을 두고 진행되어 왔으나 아직 통일된 의견의 일치를 보지 못하고 있다. 그리고 조직 효과성에 영향을 주는 요인에 대한 연구는 그 동안 많은 연구가 진행되었으나 대부분 상관성을 측정하거나 일부 연구에서는 복합적인 요인을 고려한 회귀분석이 이용되어 왔다.

우리 나라의 경우에도 복지행정분야에서 사회복지조직에 관하여 관심을 갖고 연구하기 시작한 것은 비교적 최근의 일이며,⁴²⁾ 최근에 이르러 사회복지조직의 효과적 운영에 대한 관심이 고조되고 있어, 효과성 제고를 위한 복지기관, 학계, 정책당국 및 서비스 실무자들의 관심도 높아지고 있다고 볼 수 있다.

사회복지조직의 효과성에 대한 점증하는 관심에도 불구하고 사회복지관의 운영전반에 걸친 종합적인 평가와 효과성을 평가한 연구는 많지 않으며, 그나마도 일부 사례에 국한되어 있거나 개별 복지관의 세부적인 프로그램의 성과를 측정한 경우가 대부분이라고 할 수 있고,⁴³⁾ 그 내용도 목표달성 모델을 적용한 서비스 효과 내지 프로그램의 성과에 대해 행해져온 경향을 보이고 있다. 특히 사회복지관의 평가에 관련해서 초기라 할 수 있는 1970년대 이후 연구가 시작되었다고 할 수 있는데, 예를 들면, 서울, 부산 등의 6개 복지관을 대상으로 한 효율성 평가결과가 있었으며,⁴⁴⁾ 1978년 후반에는 사회복지관의 문제점으로 사회문제를 해결하기 위한 프로그램이 결여되어 있다고 지적한 연구결과가 있었다.⁴⁵⁾

교 대학원 박사학위논문, 1994. pp. 34-35에서 재인용.

42) 사회복지조직에 관한 국내의 주요 연구로는 성규탁, “인간봉사조직체의 효과성 평가연구”, 한국사회복지학, 제8호, 1986, pp. 21-37; 정진영, “사회복지조직의 유효성에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1986; 남기민 “사회복지조직에서의 리더쉽에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1989; 성규탁.한동우, “사회복지기관의 변화과정에 관한 연구: 단인 사례 연구방법을 통한 접근”, 한국사회복지학, 통권 제 15호, 1990, pp. 1-19; 남기민, “한국 사회복지조직의 분석: 상황적합적 접근방법을 중심으로”, 한국사회복지학. 통권 제17호, 1991, pp. 108-127 등을 들 수 있다.

43) 조남범 외. “사회복지관 현황조사보고서”, 한국사회복지관협회, 1992, P. 14.

44) 장인협·문인숙, “사회복지관 활동에 대한 효율성 평가조사”, 1973.

최근의 경우 복지관에 관한 연구경향은 현재 사회복지관에서 부각되고 있는 문제점과 현황에 초점을 두고 실태를 분석하여, 이의 해결이나 발전방안을 위한 대안들을 제시하고자 하는 것이 주류를 이루고 있다고 볼 수 있다.⁴⁶⁾ 그리고 사회복지관의 개별 프로그램에 대한 평가나 사례분석을 위주로 하고 있으며, 조직 내적 관계, 리더십, 또는 전문인력의 직무만족, 소진 등에 관한 특정요소에 초점을 둔 심리 사회적 접근을 통한 조직 성과와의 관계를 규명하고자 하는 연구결과들이 대부분이다. 그러나 조직의 효과성 측면에서 사회복지관을 다룬 연구결과는 많지 않다.

1994년 사회복지관에 대한 평가로 한국보건사회연구원에서 사회복지관 운영평가 및 모형개발에 대한 연구가 있었다.⁴⁷⁾ 또한 1995년 시정개발연구원에서 서울시 사회복지관에 대한 합리적인 서울시 보조금 지급방안을 위한 사회복지관 단순평가모형 개발 - 합리적 보조금 지급방안 연구- 가 있었다. 그러나 이 연구는 사회복지관의 설립 취지인 저소득층에 대한 적절한 복지 서비스 공급을 평가 목적으로 보고 사회복지서비스의 공급 측면과 수요 측면의 양 차원에서 사회복지관을 평가하였다. 또한 총 종합평가지수를 구할 때 가장 문제가 되는 각 평가기준의 가중치 설정에 있어, 이 연구에서는 공평성에 40%의 가중치를 주고 나머지 노력성, 서비스질, 지역복지 자원동원능력의 3가지 평가 기준에는 각각 20%씩 모두 동등한 가중치를 주었는데 이러한 가중치 배분은 서울시 정책당국의 의견을 반영하여 임의적으로 반영한 것이라 할 수 있다.⁴⁸⁾

45) 김만두, “우리 나라 사회복지관 프로그램의 비교연구”, 사회복지관 개요, 한국사회복지관연합회, 1978, pp. 37-53.

46) 국내의 사회복지관 관련 연구로는 성규탁 외, “사회복지관의 기능 및 역할정립에 관한 연구”, 삼성복지재단, 1993; 홍안나, “사회복지관 운영의 개선방안에 관한 연구”, 이회여대 석사학위 논문, 1992; 김성이, 최성재, “사회복지관 프로그램 평가연구”, 감리회 사회복지재단, 1987; 보건사회부, “영세민을 위한 사회복지관 사업의 모형에 관한 연구”, 중앙대학교 부설사회복지관 연구부, 1987. 등과 일부 개별 사회복지관의 평가연구들이 있다.

47) 황성철 · 강혜규, “사회복지관 운영평가 및 모형개발” 94-09, 한국보건사회연구원, 1994.

48) “서울시 사회복지관 단순평가모형 개발-합리적 보조금 지급방안 연구-”, 서울시정

지금까지 살펴본바 와 같이 사회복지관의 평가에서도 조직의 효과성 측면에서 사회복지관을 다룬 연구결과는 많지 않으며, 더구나 노인복지회관에 대한 조직효과성 평가는 아직 없었고 그나마 사회복지관에 대한 기존의 평가는 다음과 같은 문제점을 갖고 있다. 첫째, 대부분의 평가모형이 조직효과성에 관한 이론적 틀을 토대로 도출되지 않아 평가모형의 이론적 근거가 취약하고, 평가 구성요소들의 도출 역시 전체 평가모형의 틀 내에서 체계적으로 이루어지지 않았으며, 이에 따라 평가를 통해 실제 측정하려고 하는 것을 제대로 측정할 수 있는 측정의 타당성이 떨어지게 되었다. 둘째, 사회복지관 평가의 내용도 대부분 서비스 효과 내지 프로그램의 성과에 대해 행해져온 경향을 보이고, 특정 요소에 초점을 두고 조직성과 관계를 규명하려는 연구가 많으므로 해당 복지관의 조직효과성을 종합적으로 평가하지 못하였다. 마지막으로, 대부분의 평가가 각 평가 구성요소들 사이의 상대적 중요도가 주관적으로 선정되어 평가의 신뢰성을 약화시켰다.

제 4 장. 노인복지회관 조직 효과성

제 1 절 평가모형의 정립

경쟁적 가치 접근법은 아직까지 실증적 연구가 많이 수행되지 못했다는 것이 단점이고, 또 기존 사회복지조직 평가에 사용되지 않았던 이론⁴⁹⁾이다. 그럼에도 불구하고, 본 연구에서 노인복지회관 조직효과성 평가를 위한 이론 근거를 경쟁적 가치 접근법에 두고, 그에 의거하여, 평가모형의 구조를 정립하고자 하는데, 그 이유는 다음과 같다. 기존 사회복지조직의 평가 문제점 중 평가 구성요소들의 도출이 전체 평가모형 틀 내에서 이루어지지 않으므로 실제 측정의 타당성이 떨어지고, 사회복지조직의 조직효과성을 종합적으로 평가하지 못하였다는 문제점을 보완하기 위하여, 기존 조직효과성 연구의 결과를 통합하고 있는 이론인 경쟁적 가치 접근법을 이론적 근거로 하게 되었다. 또한 경쟁적 가치 접근법은 조직의 효과성을 판단할 때 다양한 기준이 필요하고, 그러한 기준은 또한 경쟁적 관계에 있음을 인정하며, 다양한 효과성의 측정기준을 네 가지의 모형으로 범주화함으로써 어떠한 효과성 기준이 어떤 조직상황에 상대적으로 더욱 중요한지를 제시하는 이론이다.⁵⁰⁾ 따라서 경쟁적 가치 접근법은 노인복지회관을 조직상황이 상이한 노인종합복지관과 노인복지회관으로 분류한 후, 노인종합복지관과 노인복지회관간에 평가 구성요소들의 상대적 중요도가 어떻게 다른가를 비교하고자 하는 본 연구에 상당히 적합한 이론으로 판단된다.

본 연구에서 노인복지회관 조직효과성 평가모형의 평가 구성요소 도출에 있

49) 국내 조직효과성 평가시 경쟁적 가치접근법을 기본 이론으로 한 연구로는, 김만기 · 이창원, “AHP기법을 이용한 시·도 교육청 평가지표의 개발 및 적용”, 1997년도 교육정책과제 연구보고서, 1998. 과 이창원 · 최창현 · 권해수, “지방자치단체의 조직효과성 평가에 관한 연구”, 한국행정학보 제32권 제1호, 한국행정학회, 1998, pp. 129-145. 가 있다.

50) 양창삼, 전게서, p. 162.

어, 그 이론적 근거를 경쟁적 가치 접근법에 두고, 그에 의거하여 평가모형의 구조를 정립하였으며, 평가항목과 평가지표의 도출에 있어, 노인복지회관에 대한 여러가지 문헌을 참고하였다.⁵¹⁾ 또한 노인복지회관 조직효과성 평가모형의 평가 구성요소가 확정적으로 도출되기까지는 몇차례의 수정 과정이 있었다. 즉, 일단 기본적으로 경쟁적 가치 접근법의 네가지 모형에 근거를 두고 도출되어진 평가 구성요소에 대하여, 노인복지 전문 교수 두 분과,⁵²⁾ 노인종합복지회관 부장 및 종합사회복지관 복지과장 등 네 명의 학자와 실무자에게 검수함으로써, 용어 표현이나 평가지표 등의 수정 과정을 거쳐, 최종적으로 확정되어진 것이다.

1. 평가모형의 기본 논리 및 평가 구성요소의 도출

경쟁적 가치 접근법에 의한, 네 가지 모형에 의하여 노인복지회관 조직효과성 평가기준이 마련된다.

가. 개방체제 모형에 의한 평가 구성요소의 도출

개방체제 모형에서는 조직의 유연성과 신속성을 유지하는 것이 효과적인 조직이 되는 수단으로 보는데, 이 모형에서 주된 가치는 자원을 습득함에 있어서

51) 박재간. 원영희. 이주열, 전게서, pp. 22-80; 이선자. 신은영, “노인종합복지관 직원의 업무활동 및 직무만족도 조사연구”, 재가노인복지시설 표준모델 및 운영프로그램 개발에 관한 연구, 서울특별시, 1997, pp. 87-104; 김범수.김통원, “노인종합복지관 프로그램의 현황과 과제”, 노인복지정책연구 학술계간지, 1997년 춘계호, 노인문제 연구소, 1997, pp. 185-198; 임춘식, “지역사회복지관의 노인여가 프로그램”, 노인복지정책연구 학술계간지, 1997년 춘계호, 노인문제 연구소, 1997, pp. 141-148.

52) 1997년 서울시에서 의뢰한 노인종합복지관에 관한 연구 “재가노인복지시설 표준모델 및 운영프로그램 개발에 관한 연구”에 연구자였던 분으로, 노인복지회관에 대하여 좀더 연관이 있는 교수.

환경과 바람직한 관계를 정립하여 조직을 성장시키는 것이다. 따라서, 노인복지회관의 조직효과성을 제고하기 위해서는, 행정기관 및 지역사회 단체, 지역노인 및 주민들과 바람직한 관계를 정립하는 것이 필요함을 알 수 있다. 노인복지회관의 행·재정적 지원과 자율성이 확보되기 위해서는 중앙정부 및 지방자치단체와의 원활한 관계가 필요하고, 지역사회 내에서 노인복지와 관련되는 관련복지시설과 의료기관 및 기타 학교, 기업, 종교단체 등과 같은 지역사회단체와의 연계 및 지원 문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 지역사회 단체와의 원활한 협조체제가 필요할 것이다. 특히, 지방자치 시대에 있어서는 주권자인 지역노인 및 주민들의 복지욕구 의견 수렴 및 참여와 지지가 노인복지회관의 조직효과성 제고에 필수 불가결하다.

따라서, 개방체제 모형을 바탕으로 도출되는 노인복지회관 조직효과성 평가구성요소는 다음과 같다.

(1) 평가영역: 개방체제 모형을 통해 평가되는 노인복지회관 조직효과성의 주요 영역은 ‘대외적 유연성 및 교섭능력’이라고 할 수 있다.

(2) 평가과제: ‘대외적 유연성 및 교섭능력’ 영역의 하위 구성요소들로서, ‘행정기관 및 지역사회 단체와의 관계’, ‘지역 노인 및 주민과의 관계’를 선정하였다.

(3) 평가항목: 각 평가과제들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가과제의 평가를 위하여 필요하다고 판단되는 항목들을 아래와 같이 선정하였다.

(가) ‘행정기관 및 지역사회 단체와의 관계’ 과제의 평가항목: ‘행정기관과의 관계 원활성’, ‘관련 복지시설과 의료기관 및 기타 지역사회단체(예: 학교, 기업, 종교단체 등)와의 관계 원활성’, ‘지역 노인 단체와의 관계 원활성’을 선정하였다.

(나) ‘지역 노인 및 주민과의 관계’ 과제의 평가항목: ‘지역 노인 및 주민과의 관계 원활성’ 및 ‘지역 노인 및 주민들의 의견 수렴·참여 확대 정도’를 선정하였다.

(4) 평가지표: 각 평가항목들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가항목의 구체적 평가를 위하여 필요하다고 판단되는 지표들을 아래와 같이 선정하였다.

(가) '행정기관과의 관계 원활성' 항목의 평가지표: '복지회관 운영 활성화를 위한 행정기관과의 관계 유지도'와 '행정기관으로부터의 지원확보 실적'을 선정하였다.

(나) '관련 복지시설과 의료 기관 및 기타 지역사회 단체와의 관계 원활성' 항목의 평가지표: '관련 시설과 단체 및 기관과의 복지 서비스 연계 실적', '관련 시설과 단체 및 기관으로부터 지원 확보 실적', '공동 사업 개발 실적'을 선정하였다.

(다) '지역 노인 단체와의 관계 원활성' 항목의 평가지표: '지역 노인 단체의 요구사항 수용 및 조정 실적' 및 '사업 위임 및 지도 실적'을 선정하였다

(라) '지역 노인 및 주민과의 관계 원활성' 항목의 지표: '복지회관 운영 전반에 관한 지역 노인 및 주민 만족도', '복지회관 운영 전반에 관한 지역 노인 및 주민 일체감 정도', '이용 인의 복지회관 행정 서비스 만족도'를 선정하였다.

(마) '지역 노인 및 주민들의 의견 수렴·참여 확대 정도' 항목의 평가지표: '지역 노인 및 주민들의 복지 욕구 파악 정도', '지역 노인 및 주민들의 복지 욕구 수렴 및 사업화 정도', '복지사업 예고제 시행 실적', '복지회관 관련 홍보물 발행 실적'을 선정하였다.

나. 합리적 목표모형에 의한 평가 구성요소의 도출

합리적 목표모형은 조직구조에 있어서는 통제를 강조하고 조직 내의 인간보다는 조직 그 자체를 중시하는 모형으로, 합리적 계획과 목표설정 및 평가를 통하여 조직의 효과성이 제고된다고 보는데, 조직의 생산성, 효율성, 이윤 등을 주요 조직목표로 간주한다. 따라서, 노인복지회관의 조직효과성을 제고하기 위해서는, 기관 장이 합리적 계획을 바탕으로 노인복지회관의 바람직한 발전방향, 즉 비전을 제시하는 것이 필요하다. 또한, 노인복지회관의 각종 운영 및 사업이 총괄적으로 기획·조정·평가되어야 하며, 복지회관 사업 개발 및 연구, 복지회관 프로그램의 개선, 단위 사업 프로그램의 개선, 지역특성에 따른 복지서비스,

지역 물적 자원 활용, 지역 인적 자원 활용, 복지 서비스 정보화 등의 산출목표 달성이 필요하다.

따라서, 합리적 목표모형을 바탕으로 도출되는 노인복지회관 조직효과성 평가 구성요소는 다음과 같다.

(1) 평가영역: 합리적 목표모형을 통해 평가되는 노인복지회관 조직효과성의 주요 영역은 '목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성'이라고 할 수 있다.

(2) 평가과제: '목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성' 영역의 하위 구성요소들로서, '기관 장의 리더십 및 비전 제시', '기획·조정·평가 활동', '산출목표의 달성'을 선정하였다.

(3) 평가항목: 각 평가과제들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가과제의 평가를 위하여 필요하다고 판단되는 항목들을 아래와 같이 선정하였다.

(가) '기관 장의 리더십 및 비전 제시' 과제의 평가항목: '기관 장의 운영 개혁에 관한 관심과 지원노력', '기관 장의 복지회관 발전 비전 제시 및 실천 노력'을 선정하였다.

(나) '기획·조정·평가 활동' 과제의 평가항목: '기획·조정 기능의 활성화' 및 '운영 평가 제도의 개발과 활용'을 선정하였다.

(다) '산출 목표의 달성' 과제의 평가항목: '복지회관 사업 개발 및 연구', '복지회관 서비스 프로그램의 개선', '단위 사업 프로그램의 개선', '지역 특성에 따른 복지 서비스', '지역 물적 자원 활용', '지역 인적 자원 활용', '복지 서비스 정보화'를 선정하였다.

(4) 평가지표: 각 평가항목들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가항목의 구체적 평가를 위하여 필요하다고 판단되는 지표들을 아래와 같이 선정하였다.

(가) '기관 장의 운영 개혁에 관한 관심과 지원 노력' 항목의 평가지표: '복지회관 운영에 경영 개념 도입을 위한 기관 장의 지원 실적', '불합리한 제도 및 관행의 개선을 위한 기관 장의 지원 실적', '운영 개혁을 위한 기관 장의 전문가 집단 활용 실적'을 선정하였다.

(나) '기관 장의 복지회관 발전 비전 제시 및 실천노력' 항목의 평가지표: '복

지회관 발전 비전에 기초한 실행계획 수립 정도', '복지회관 발전 비전에 기초한 관련 사업의 추진 정도', '복지회관 발전 비전에 기초한 관련 사업의 예산 반영 정도'를 선정하였다.

(다) '기획·조정 기능의 활성화' 항목의 평가지표: '기획 및 운영책 개발 활동 실적', '사업 조정 실적'을 선정하였다.

(라) '운영 평가 제도의 개발과 활용' 항목의 평가지표: '복지관 운영 평가 제도의 개발 실적', '평가 결과의 활용 정도'를 선정하였다.

(마) '복지회관 사업 개발 및 연구' 항목의 평가지표: '복지회관 시설의 확충 실적', '단위 사업 프로그램의 유치 실적', '복지회관 운영 전반에 관한 개선 실적', '노인 복지 관련 문헌 연구 및 복지사업 연구 실적'을 선정하였다.

(바) '복지회관 서비스 교육프로그램의 개선' 항목의 평가지표: '상담 서비스 프로그램의 개선 실적', '건강 증진 및 기능 회복 프로그램의 개선 실적', '사회 교육 프로그램의 개선 실적', '후생 복지 프로그램의 개선 실적', '후원 사업 프로그램의 개선 실적', '고령자 취업 알선 서비스 프로그램의 개선 실적', '시설 이용 서비스 프로그램의 개선 실적', '기타 서비스 프로그램의 개선 실적'을 선정하였다.

(사) '단위 사업 프로그램의 개선' 항목의 지표는: '가정봉사원 파견사업 프로그램의 개선 실적', '주간 보호 사업 프로그램의 개선 실적', '단기 보호 사업 프로그램의 개선 실적', '기타 단위 사업 프로그램의 개선 실적'을 선정하였다.

(아) '지역 특성에 따른 복지 서비스' 항목의 평가지표: '지역 내 생보자 대비 복지 서비스 프로그램별 이용자 비율', '지역 내 저소득층 대비 복지 서비스 프로그램별 이용자 비율', '지역 내 일반 주민 대비 복지 서비스 프로그램별 이용자 비율', '복지 서비스별 무료 이용자 비율 실적', '복지 서비스별 유료 이용자 비율', '지역 노인 수 대비 복지회관 이용자 비율'을 선정하였다.

(자) '지역 물적 자원 활용' 항목의 평가지표: '후원자 및 후원 기관 확충을 위한 노력 정도', '후원자 및 후원 기관 유치를 위한 제도 개선 정도', '후원금 및 후원 물품 유치 실적', '수익 사업 개발 실적'을 선정하였다.

(차) '지역 인적 자원 활용' 항목의 평가지표: '자원 봉사자 발굴 및 모집 방법 연구 실적', '자원 봉사자 확보 위한 홍보 및 간담회 실적', '자원 봉사자 확보 실적', '자원 봉사자 관리 지원(예: 자원 봉사자 활용 및 활동비 지원 등)', '노인 지도자 발굴 실적', '노인 자원봉사대 지원 실적'을 선정하였다.

(카) '복지 서비스 정보화' 항목의 평가지표: '복지 서비스 정보화 추진 관련 계획 수립 정도', '복지 서비스 정보 통신 네트워크 구축 정도', '지역 노인 및 주민들을 위한 복지 서비스 정보 제공 실적', '행정기관 및 지역사회 단체에 복지 서비스 정보 제공 실적'을 선정하였다.

다. 내부과정 모형에 의한 평가 구성요소의 도출

내부과정 모형은 조직구조에 있어서는 통제를 강조하고 조직 그 자체보다는 조직 내의 인간을 중시하는 모형으로, 정보관리와 의사소통을 통하여 조직이 효과적이 될 수 있다고 보며, 조직의 안정성과 균형유지를 주요 조직목표로 간주한다. 노인복지회관의 조직효과성을 제고하기 위해서는, 노인복지회관 조직 내부 자원을 효율적으로 조달 및 운영하기 위한 조직관리, 인사관리, 재정관리, 행정정보관리 등의 효과적 수행이 필요하다.

따라서, 내부과정 모형을 바탕으로 도출되는 노인복지회관 조직효과성 평가 구성요소는 다음과 같다.

(1) 평가영역: 내부과정 모형을 통해 평가되는 노인복지회관 조직효과성의 주요 영역은 '복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영'이라고 할 수 있다.

(2) 평가과제: '복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영' 영역의 하위 구성요소들로서, '조직관리', '인사관리', '재정관리', '행정정보관리'를 선정하였다.

(3) 평가항목: 각 평가과제들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가과제의 평가를 위하여 필요하다고 판단되는 항목들을 아래와 같이 선정하였다.

(가) '조직관리' 과제의 평가항목: '직무의 특성', '구조조정의 합리성', '의사전달의 원활성', '의사결정의 효율성', '갈등관리의 효율성'을 설정하였다.

(나) '인사관리' 과제의 평가항목: '인력배치의 합리성', '승진·전보의 공정성 및 투명성', '능력개발의 활성화'를 선정하였다.

(다) '재정관리' 과제의 평가항목: '재정의 확충', '재정 운용의 효율성', '재정 지출의 효율성'을 선정하였다.

(라) '행정정보관리' 과제의 평가항목: '행정정보 시스템의 구축'과 '업무수행 시 정보 통신 기술의 활용'을 선정하였다.

(4) 평가지표: 각 평가항목들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가항목의 구체적 평가를 위하여 필요하다고 판단되는 지표들을 아래와 같이 선정하였다.

(가) '직무의 특성' 항목의 평가지표: '기술 다양성', '직무 정체성', '직무 중요성', '자율성', '환류'를 선정하였다.⁵³⁾

(나) '구조조정의 합리성' 항목의 평가지표: '유사 중복 기능의 통폐합 실적', '복지회관 이용자 수요 변화에 부응한 조직개편 실적'을 선정하였다.

(다) '의사전달의 원활성' 항목의 평가지표: '부서간 의사전달의 원활성'과 '직원간 의사전달의 원활성'을 선정하였다.

(라) '의사결정의 효율성' 항목의 평가지표: '부서간 의사결정의 효율성'과 '직원간 의사결정의 효율성'을 선정하였다.

(마) '갈등관리의 효과성' 항목의 평가지표: '부서간 갈등의 해결 정도'와 '직원간 갈등의 해결 정도'를 선정하였다.

(바) '인력배치의 합리성' 항목의 평가지표: '업무량 분석에 기초한 부서별 적정 인력 배치 정도', '업무 분장 체계의 명확성과 실효성', '업무 종류에 따른 전

53) 기술의 다양성(skill variety)이란 직무를 수행하는데 요구되는 기술의 종류가 얼마나 여러 가지인가를 의미하고, 직무정체성(task identity)이란 직무의 내용이 하나의 사무를 처음부터 끝까지 완성시킬 수 있도록 구성되어 있는가, 아니면 어느 특정 측면만을 다루는 것인가를 의미한다. 또한 직무의 중요성(task significance)은 개인이 수행하는 직무가 조직 내 또는 조직 밖의 다른 사람들의 삶과 일에 얼마나 큰 영향을 미치는가를 의미하고, 자율성(autonomy)이란 개인이 자신의 직무에 개인적으로 느끼는 책임감의 정도를 말하며, 환류(feedback)란 직무 수행 성과에 관해 직무 자체가 주는 정보의 양을 의미한다(Hackman & Oldham, 1976).

문 인력 배치 정도'를 선정하였다.

(사) '승진 및 전보의 공정성 과 투명성' 항목의 평가지표: '승진 및 전보 기준의 구체성', '승진 및 전보 기준의 공개성'을 선정하였다.

(아) '능력개발의 활성화' 항목의 평가지표: '능력 개발 프로그램의 개발 실적', '직원 개인별 능력발전에 대한 지원 실적', '복지후생 프로그램의 개발 실적', '실적에 의거한 보상체계의 적절성', '복지 개념을 고취시키기 위한 교육 프로그램 개발 및 수행 실적'을 선정하였다.

(자) '재정의 확충' 항목의 평가지표: '행정기관으로부터의 운영비 및 사업비 신규 유치 실적', 지역사회 단체 및 후원자로부터 사업비 및 후원금 유치 실적', '복지관 서비스 이용자 부담 비율', '수익 사업 발굴 실적'을 선정하였다.

(차) '재정 운용의 효율성' 항목의 평가지표: '이월 사업비 비율', '경상 예산 절감율', '재정 압박 지수'를 선정하였다.

(카) '재정 지출의 효율성' 항목의 평가지표: '투자적 경비 비율', '채무액 비율'을 선정하였다.

(타) '행정정보 시스템의 구축' 항목의 평가지표: '네트워크 구축 실적', '업무 전산화 소프트웨어 개발 및 구입 실적'을 선정하였다.

(파) '업무수행시 정보 통신 기술의 활용' 항목의 평가지표: '정보 공동 활용을 위한 제도 및 조직 정비 실적', '이용자 업무 처리에 있어 정보 통신 기술 활용 실적'을 선정하였다.

라. 인간관계 모형에 의한 평가 구성요소의 도출

인간관계 모형은 조직 그 자체보다는 조직 내의 인간을 중시하고 조직구조에 있어서도 유연성을 강조하는 모형으로, 조직구성원들의 응집력과 사기유지를 통하여 조직이 효과적이 될 수 있다고 보며, 조직 내 인적 자원의 가치를 인정하고 개발하는 것을 주요 조직목표로 간주한다. 따라서, 노인복지회관의 조직효과성을 제고하기 위해서는, 노인복지회관 직원들의 일체감 및 응집성을 유

도하고, 민주적이고 참여적인 관리방식과 개방적인 의사전달 체계를 사용함으로써 노인복지회관 직원들의 사기제고와 사회적·심리적 욕구를 충족시키는 것이 필요하다.

따라서, 인간관계 모형을 바탕으로 도출되는 노인복지회관 조직효과성 평가 구성요소는 다음과 같다.

(1) 평가영역: 인간관계 모형을 통해 평가되는 노인복지회관 조직효과성의 주요 영역은 '복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지'라고 할 수 있다.

(2) 평가과제: '복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지' 영역의 하위 구성요소들로서, '참여적 관리'와 '직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구의 충족'을 선정하였다.

(3) 평가항목: 각 평가과제들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가과제의 평가를 위하여 필요하다고 판단되는 항목들을 아래와 같이 선정하였다.

(가) '참여적 관리' 과제의 평가항목: '제안 제도의 효과적 실시'와 '참여적 의사 결정'을 선정하였다.

(나) '직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구의 충족' 과제의 평가항목: '직원들의 만족도'와 '직원들의 만족도 이외의 근무태도'를 선정하였다.

(4) 평가지표: 각 평가항목들의 세부적인 구성요소들이 되며, 각 평가항목의 구체적 평가를 위하여 필요하다고 판단되는 지표들을 아래와 같이 선정하였다.

(가) '제안 제도의 효과적 실시' 항목의 평가지표: '제안 제도 전담 부서(위원회) 설치 실적', '다양한 제안 제도 개발 실적', '우수 제안 사업 시책화 실적', '우수 제안 포상 실적', '우수 제안 홍보물 발행 실적'을 선정하였다.

(나) '참여적 의사 결정' 항목의 평가지표: '위임 전결의 하향 조정 실적'과 '의사 결정시 부하 직원과의 협의 정도'를 설정하였다.

(다) '직원들의 만족도' 항목의 평가지표: '업무 내용에 대한 만족도', '업무실적 보상에 대한 만족도', '인사 처리에 대한 만족도', '보직 배정에 대한 만족도', '보수에 대한 만족도', '근무 환경에 대한 만족도', '직원과의 관계에 대한 만족도'를 선정하였다.

(라) ‘직원들의 만족도 이외의 근무태도’ 항목의 평가지표: ‘직원들의 조직몰입도’, ‘직원들의 직무 관여도’,⁵⁴⁾ ‘직원들의 결근율’, ‘직원들의 이직율’을 선정하였다.

2. 평가모형의 구조

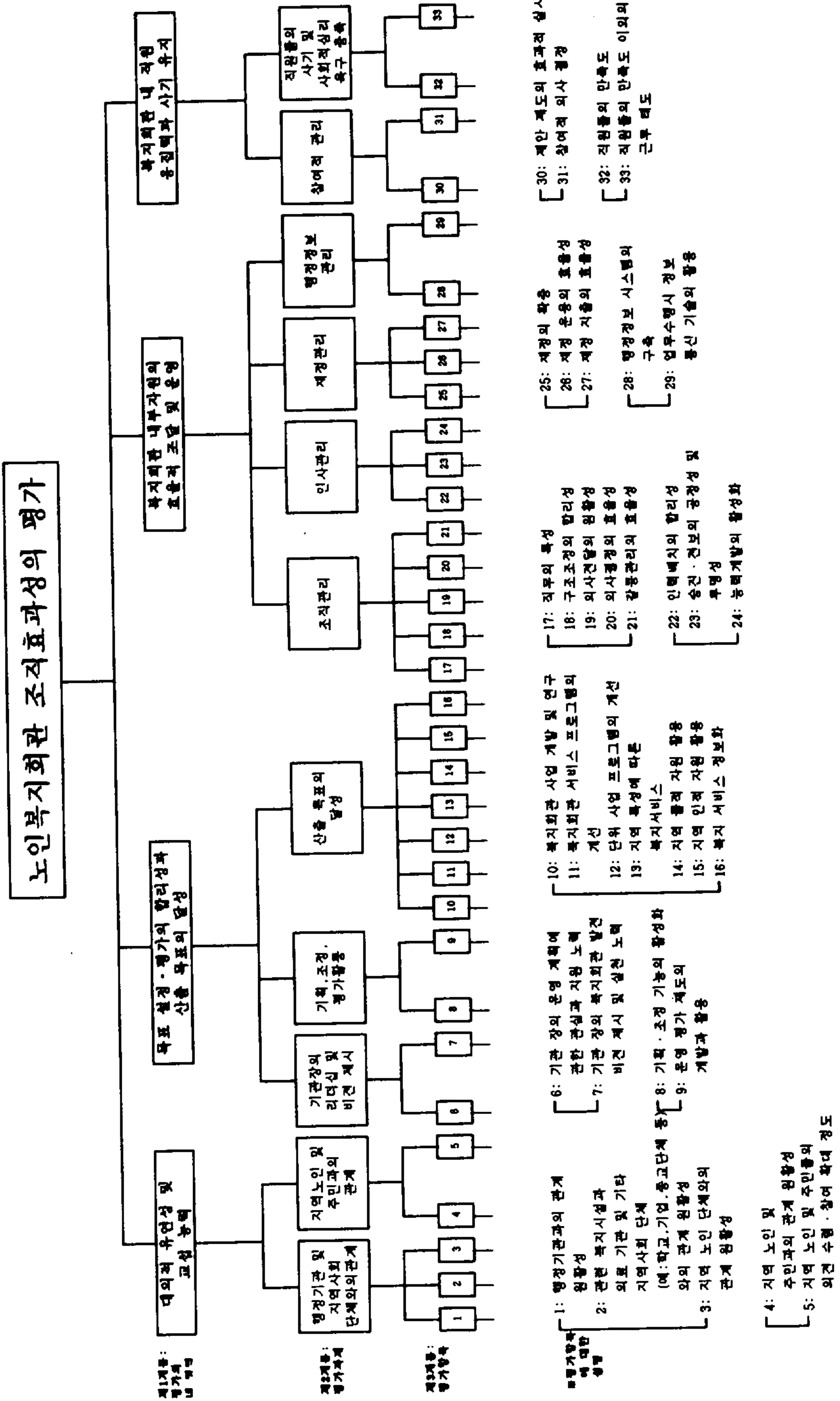
전술한 바와 같이, 본 연구는 경쟁적 가치 접근법이 제시하는 네 가지 모형을 이론적 근거로 하여, 각 모형이 제시하는 노인복지회관 조직효과성 평가 구성 요소를 제시하였다.

본 연구는 네 가지 모형이 제시하는 ‘대외적 유연성 및 교섭능력’, ‘목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성’, ‘복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영’, ‘복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지’의 네 가지 평가영역에 대한 각각의 평가과제, 평가항목, 평가지표를 계층적인 평가모형으로 구성하였다. 즉, 노인복지회관 조직효과성의 평가라는 목표를 정점으로 하여 이를 ‘대외적 유연성 및 교섭능력’, ‘목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성’, ‘복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영’, ‘복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지’라는 평가영역으로 분리하고, 각각을 다시 평가과제라는 구성요소로 분해하며, 그 각각을 다시 더 작은 세부의 구성요소인 평가항목으로 분해한 후, 최종적으로 그 각각의 평가항목을 가장 구체적인 평가 구성요소인 평가지표로 분해하여 일련의 계층으로 나타냈다. 그리하여 노인복지회관 조직효과성 평가모형은 4개의 평가영역, 11개의 평가과제, 33개의 평가항목, 114개의 평가지표로 나타났다.

전술한 평가모형의 구성체계를 그림으로 나타내면 <그림 2>와 같다.

54) 조직몰입(organizational commitment)이란 조직에 대해 갖고 있는 개인적 태도로써, 자신이 소속하고 있는 조직을 개인이 얼마나 동일시하며 그 조직에 얼마나 헌신하고자 하는 정도이고, 직무개입(job involvement)이란 자발적으로 직무의 기본적인 요구 수준을 넘어서 직무를 수행하는 정도이다(R. Mowday, L. Porter, & R. Steers, 1982).

<그림 2> 노인복지회관 평가 모형의 구조



제 5 장 평가 구성 요소들 사이의 상대적 중요도 설정 및 비교

제 1 절 계층분석절차 기법에 의한 상대적 중요도 설정 모형의 구조

본 연구는, 전술한 바와 같이, 1) 조직효과성에 관한 문헌연구를 통해 노인 복지회관 조직효과성 평가모형의 체계를 정립하고 평가 구성요소들을 도출하였으며, 2) 설정된 평가 구성요소들에 대하여 전문가들에 대한 의견조사를 실시하여 그 적절성을 검토하였고, 3) 평가 구성요소들의 상대적인 중요도(가중치)를 계층분석절차(analytical hierarch process: AHP) 기법에 의한 이원비교방법을 사용하여 설정한 것이다.

본 연구에 있어 평가 구성요소들의 상대적 중요도를 계층분석절차(AHP) 기법에 의해 설정하는 이유는 다음과 같다. 노인복지회관은 의사결정자가 추구하는 목표 또는 만족시키고자 하는 기준이 다수이며 복합적이어서, 선택하고자 하는 상호배반적인 대안들 간의 체계적인 비교가 쉽지 않다. 이러한 경우 AHP 기법은 의사결정자가 선택할 수 있는 여러 가지 대안들을 체계적으로 순위화시키는 방법을 제시한다. AHP 기법은 복잡한 다기준 의사결정문제(multi-criteria decision making problem)를 계층화하여 단순화·체계화 시킴으로써 합리적인 의사결정 도구로서의 역할을 한다. AHP 기법을 통해 각 대안 내에서의 우선 순위를 정하기 위해서는 각 계층에 있어서 각 기준 또는 하위기준 간의 상대적 중요도, 그리고 각 대안이 상위기준 또는 하위기준에 기여하는 정도, 즉 상대적 선호도를 측정하는 것이 필요한데, 이것은 이원비교행렬(pairwise comparison matrix)을 통해 일관성 있게 유도될 수 있다. 또한 각 기준 또는 하위기준들 사이의 상대적 중요도를 판단할 때 판단의 일관성 정도(consistency ratio)를 알려주어 일관성이 결여되었을 때에는 수정작업을 가능하게 해 준

다. 또한 AHP 기법은 대안들을 비교·평가하는데 있어서 의사결정자로 하여금 객관적인 요소뿐만 아니라 주관적 요소, 그리고 정량적 요소(예: 이용자 비율, 홍보 횟수 등)뿐만 아니라 정성적요소(예: 관계 유지도, 만족도 등)도 고려할 수 있도록 한다. 그러므로 사회복지조직 특성상 산출지표 측정의 어려움이 있는 노인복지회관있어, 노인복지회관 조직효과성 평가의 문제해결에 계층분석절차(AHP) 기법이 가장 적합한 방법으로 판단된다.⁵⁵⁾

<그림 2>에 제시된 바와 같이, 본 연구의 평가모형은 노인복지회관의 조직 효과성 평가라는 평가목표, 이를 측정하기 위한 평가의 네 가지 영역(예: '대외적 유연성 및 교섭능력', '목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성', '복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영', '복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지')과, 각 영역의 평가과제들, 각 평가과제의 측정을 위한 평가항목들, 그리고 최종적으로 각 평가항목의 측정을 위한 평가지표들로 구성되어 있다. 이와 같은 계층적 모형구조에 계층분석절차 기법을 적용하여 각 하위 계층별 국지적 가중치(local weight)를 구하고, 평가지표들 사이의 복합 가중치(composite weight)를 구한다.⁵⁶⁾

55) 국내 계층분석절차(analytical hierarchy process: AHP) 기법을 사용한 연구는 다음과 같다. 노화준, 노시평, 김태일, “정부출연 연구기관 종합평가 모형에 관한 연구”, 한국정책학회보 제5권 제1호, 한국정책학회, 1996, pp. 30-54; 이창원, “소포집중국 건설입지 선정 및 소포집중국 간의 효율적 운송망 구축을 위한 연구”, 정보통신학술 연구과제 신 96-18, 한국정책학회, 1997; 이창원, 최창현, 권해수, “지방자치단체의 조직효과성 평가 연구”, 한국행정학보 제32권 제1호, 한국행정학회, 1998, pp. 129-145.

56) 평가지표들 사이의 상대적 중요도는 계층분석절차 기법을 적용하여 구하거나, 또는 각각의 평가지표들이 해당 평가항목에 대하여 동일한 가중치를 갖는 것으로 설정하여 구할 수 있다. 예컨대, A1이라는 평가항목이 2개의 평가지표를 포함하며, A2라는 평가항목이 4개의 평가지표를 포함한다고 하면 이 경우에 평가항목에 대한 평가지표들 사이의 국지적가중치는 평가항목 A1에 속하는 평가지표들은 각각 0.5가 되며 평가요소 A2에 속하는 평가지표들은 각각 0.25가 된다. 주의할 것은 이때의 0.5 와 1.25는 평가지표들 간의 계층 내에서의 국지적 가중치(local weight)이며, 평가지표들 사이의 복합 가중치(composite weight)가 아니라는 점이다. 평가지표들 사이의 복합가중치는 각 평가지표들의 계층내 가중치에 각 평가지표들 해당 평가항목들의 복합가중치를 곱하여 구한다. 즉, 평가항목 A1의 복합가중치가 0.3이고 평가항목 A2의 복합가중치가 0.4라고 하면 평가항목 A1에 속하는 평가지표들의 복합가중치는 각각 $0.15(0.5 \times 0.3)$ 가 되며 평가항목 A2에 속하는평가지표들의 복합가중치는 각각 $0.10(0.25 \times 0.4)$ 이 된다.

제 2 절 신뢰성 계수 측정

앞절에서 계층분석절차(analytical hierarch process: AHP) 기법에 대해 언급한 바와같이, 계층분석절차 기법은 각 평가 구성요소들 사이의 상대적 중요도를 판단할 때 판단의 일관성 정도를 알려주어 일관성이 결여되었을 때에는 수정작업을 가능하게 해 준다. 따라서 본 연구에서는 각 평가 구성요소들 사이의 상대적 중요도 평가에 있어 전문가 개개인의 판단상 오차의 정도(amount of error)를 측정할 수 있는 방법으로 일관성 비율(consistency ratio: CR)을 구함으로, 전문가 의견조사 실시 결과의 신뢰성을 분석하였다.

일관성 비율 그 값이 0.1보다 작으면 일반적으로 응답자가 일관성있게 이원비교를 수행한 것으로 판단되는데⁵⁷⁾, 평가영역간 가중치에 대한 일관성 비율은 전체 노인복지회관에 대해서 0.0887, 각 유형별로는 노인종합복지회관이 0.0859, 소규모 노인복지회관이 0.0943로 측정되었고 교수진은 0.0827로 측정되었다. 평가과제간 가중치에 대한 일관성 비율은 전체 노인복지회관에 대해서 0.0873, 각 유형별로는 노인종합복지회관이 0.0874, 소규모 노인복지회관이 0.0892로 측정되었고 교수진은 0.0836로 측정되었다. 또한 평가항목간 복합가중치에 대한 일관성 비율은 전체 노인복지회관에 대해서 0.0813, 각 유형별로는 노인종합복지회관이 0.0818, 소규모 노인복지회관이 0.0825로 측정되었고 교수진은 0.0791로 측정되었다. 즉, 일관성 비율이 모두 0.1 미만으로 나타나, 본 전문가 의견조사에 의해 설정된 가중치 사이에는 일관성이 유지되고 있는 것으로 판단할 수 있었다.

57) T. Satty, *Decision marking for leaders*, (CA : Wadsworth, 1982).

제 3 절 평가 구성요소들 사이의 상대적 중요도

본 연구의 전문가 의견조사 분석치 표기에 있어, 종합은 노인종합복지관을, 회관은 소규모 노인복지회관을 칭하고, 전체는 노인종합복지관과 노인복지회관 모두를 포함한 노인복지회관을 지칭한다. 또한 전문가 의견조사에 있어 노인복지 전문교수 및 노인복지 관련기관 연구원 등은 교수진이라고 줄여서 용어를 사용하도록 한다.

교수진은 노인복지회관의 어느 유형에도 소속되지 아니하므로 따로 유형 분류하지 않고, 전체 노인복지회관 평가 구성요소간 상대적 가중치를 산출시에 합하여 평가하기로 한다. 교수진의 평가 구성요소간 상대적 중요도는 연구의 방법에서 언급한 바와 같이, 노인종합복지회관과 소규모 노인복지회관의 유형 분류에 따른 복지관 유형간 평가 구성요소의 상대적 중요도 비교에 참고로 활용한다. 교수진에 있어, 평가 구성요소의 상대적 중요도가 대부분 노인종합복지회관과 소규모 노인복지회관의 중간적인 수치를 나타내었다. 따라서 교수진은 노인종합복지관과 노인복지회관의 전체를 평가한 것으로 볼 수 있다.

1. 평가영역 사이의 상대적 중요도

본 연구에서 전체 노인복지회관 네가지 영역 사이의 상대적 중요도는 ‘목표 설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성’, ‘대외적 유연성 및 교섭능력’, ‘복지회관 내 직원 응집력과 사기유지’, ‘복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영’의 순으로 나타났다. 특히 ‘대외적 유연성 및 교섭능력’과 ‘목표 설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성’ 영역의 가중치가 나머지 두 영역보다 상대적으로 월등히 높게 나타났다.

이는 노인복지회관이 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공하기 위한 목적을 가진 시설로, 복지회관 내 인간보다는 조직 그 자체를 강조하는 데에서 이

러한 가중치를 보였다고 판단된다. 그 예로, 노인복지회관의 종사자들은 다른 업종에 비해 낮은 대우를 받고 있어 자체적으로 불만의 요소가 될 수 있으나, 대부분의 직원이 이러한 상황을 받아들이고 서비스 정신으로 화합하여 활동하기 때문이다.

〈표 10〉 평가영역 사이의 상대적 중요도(x)

평 가 영 역	전 체	종합	회관	교수
대외적 유연성 및 교섭능력	34.8	39.2	35.3	30.2
목표 설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성	35.8	38.5	36.4	32.5
복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영	14.4	10.0	14.5	18.7
복지회관 내 직원 응집력과 사기유지	14.9	12.3	13.9	18.6

‘목표 설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성’ 영역의 상대적 가중치가 가장 높게 나타났는데, 이는 노인복지회관이 인간서비스 조직으로서 노인복지증진을 위한 서비스 산출 및 그를 위한 기관 장의 리더십 및 기획 등을 중요하게 여기고 있기 때문이다. 또한 ‘대외적 유연성 및 교섭능력’ 영역 역시 상대적 중요도가 ‘목표 설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성’ 영역과 비슷하게 높게 나타난 것은 노인복지회관이 정부 행정기관에서의 행정적·재정적 지원과 지역사회 단체에서 자원을 습득하고, 지역 내 노인 및 주민과 바람직한 관계를 정립하여 지역 내 노인복지회관을 성장시키기 위하여 행정기관, 지역사회단체, 지역 노인 및 주민들과 원활한 협조체제가 꼭 필요하기 때문인 것으로 보인다.

‘대외적 유연성 및 교섭 능력’의 영역에 있어 노인종합복지관이 소규모 노인복지회관보다 상대적으로 더욱 중요하게 평가되는 이유는, 노인종합복지관은 대부분 광역등 대도시 지방자치단체로부터 자치사업 등으로 정하여 일정수준의 운영비를 받아 광범위한 서비스를 실행하고 있는 반면, 몇군데 소규모 노인복지회관을 제외하고 거의 대부분의 소규모 노인복지회관은 일정수준 이하의 운

영비를 지급 받으므로, 58) 노인종합복지관이 행정기관에 대한 기대에 비해, 노인복지회관은 행정기관의 행정적·재정적 지원에 있어 별반 크게 달라질 가능성이 적기 때문으로 해석 된다.

소규모 노인복지회관이 노인종합복지관 보다 상대적으로 ‘복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영’ 영역을 중요하게 평가 한 것은, 전술한 바와 같이, 노인종합복지관은 일정수준의 운영비가 주어지고 여러 가지 단위사업을 수행함에 따라 추가적 사업비가 주어지는데, 소규모 노인복지회관의 경우 거의 대부분 심각한 재정 문제로 1-2가지의 사업만으로 겨우 명맥만을 이어나가는 상태이므로 적은 자원으로 복지회관의 효율적 운영을 하기 위해서는 노인종합복지관에 비해 훨씬 더 많은 관심과 노력이 집중되어지는 이유 때문으로 보인다.

교수진에 있어, 평가영역의 상대적 중요도는 대략적으로 노인종합복지관과 소규모 노인복지회관에 중간 정도의 가중치를 보였다. ‘복지회관 내부자원의 효율적조달 및 운영’ 과 ‘복지회관 내 직원 응집력과 사기유지’ 영역에 있어, 노인종합복지관과 소규모 노인복지회관모두 매우 낮은 가중치를 보인 것에 비하

58) 서울특별시는 노인종합복지관을 서울시 자치사업으로 정하여 자체 운영지침을 마련하고 그에 따라 노인종합복지관은 시비와 구비를 포함하여 년 약 8억-9억원 정도의 운영비(예; 인건비, 사업비, 단위사업비 등을 포함)를 지원받아, 노인여가복지서비스뿐 아니라 노인재가복지 서비스까지의 광범위한 서비스를 실행하고 있다. 또한 각각 지방자치단체 별로, 그 단체장의 노인복지사업에 대한 관심여부에 따라 노인복지회관의 운영비 지원 수준에 많은 차이가 있다. 운영비지원이 원활한 지방의 몇몇 회관은 년 약 1억-2억 정도의 운영비 지원으로 다소 활발한 노인복지사업을 하고 있다. 그 예는 다음과 같다. 광주 광역시 서구청장은 노인복지회관사업을 특수사업으로 정하고 무등노인복지회관을 서구청 가정복지과 노인복지계과견사업으로 운영하고 있으며, 안산시 노인복지회관은 안산시의 지원과, 인천광역시 남구노인복지회관의 경우도 같은 인천광역시 내에서 다른 구에 비해 남구 구청장의 지지와 배려로 인한 운영비 조달에 따라 활발한 노인복지사업이 운영되고 있다. 그러나 이와는 반대로 대부분의 지방 노인복지회관은 년 800만원의 운영비를 군에서 받고 있어 열악한 재정상태로 노인복지사업은 미미한 형편이다. 특히 대한노인회가 운영주체가 되는 노인복지회관은 소속 지회의 해당 경로당에서 회비 등을 받고 기타 지방 유지들의 후원 등으로 충당하여, 겨우 직원 2-3명의 월급 및 운영을 하므로, 명목상의 노인복지회관을 유지하고 있다. 또한 시단위 노인지회에는 직원 중 1명의 복지부장을 두어 이들의 주 업무인 취업알선 사업비 명목으로 대한노인회 중앙회가 보건복지부에서 받은 지원예산을 복지부장 급여로 지원되고 있는 실정이다.

여 교수진의 평가는 다소 높은 가중치를 나타냈는데, 이는 교수진의 의견이 ‘효과적인 노인복지회관이란’ 조직의 여러 측면이 고르게 잘 운영 되어져야 전체적으로도 효과적일 수 있다는 것으로 해석된다. 그러므로 앞으로 노인복지회관은 복지회관 자체의 조직에도 신경을 쓰지만, 노인복지회관에서 서비스를 창조하는데 필요한 조직내의 인적 자원의 가치를 인정하고 개발하는데 더 관심을 가져야겠고, 노인복지회관 내의 안정성과 균형을 유지하도록 함으로 더욱 효과적인 노인복지회관으로 발전할 수 있음을 나타내 준다.

2. 평가과제 사이의 상대적 중요도

<표 11> ‘대외적 유연성 및 교섭능력’ 영역의 평가과제간 상대적 중요도(%)

평가과제	전체	종합	회관	교수
행정기관 및 지역사회 단체와의 관계	51.3	58.2	44.4	51.4
지역노인 및 주민과의 관계	48.7	41.9	55.6	48.7

‘대외적 유연성 및 교섭능력’ 영역의 두 가지 평가과제간 상대적 중요도가 <표 11>에 제시되어 있다. 전체적으로, ‘행정기관 및 지역사회 단체와의 관계’ 과제와 ‘지역노인 및 주민과의 관계’ 과제 중 ‘행정기관 및 지역사회 단체와의 관계’가 더 높게 났다. 그러나 두 가지 평가과제간 의 상대적 중요도 차이가 2.6% 정도로 별 차이 없이 평가됨은, ‘대외적 유연성 및 교섭능력’ 영역의 두 가지 평가과제가 모두 중요하다고 볼 수 있기 때문이다.

노인종합복지회관의 경우 ‘행정기관 및 지역사회 단체와의 관계’ 평가과제에 대한 상대적 중요도가 더 높은 이유는 노인종합복지회관의 경우 행정기관의 행정적·재정적 지원을 많이 받고 있고 또한 지역사회 단체와의 연계등으로 원활한 협조체계를 이룸으로서 지역 노인 및 주민과의 관계를 향상시켜 나아가려

는 의도 및 필요성을 소규모 노인복지회관보다 더 느끼고 있기 때문으로 해석된다(예: 북부노인종합복지회관의 경우 서울대학병원과의 연계체제로 치매노인 화상진료를 함으로서 주민들에대한 대외적 신임도를 더욱 얻고 있다).

소규모 노인복지회관의 경우 노인종합복지관에 비해 ‘지역노인 및 주민과의 관계’ 평가과제를 상대적 더 많이 중요하게 평가한 것은, 물론 노인종합복지관도 지역 주민 및 노인들의 의견수렴 및 참여를 중요하게 여기고 있기는 하지만, 소규모 노인복지회관이 노인종합복지회관보다 지역 주민 및 노인들과의 관계가 밀접하고 이들의 의견수렴 및 참여확대가 용이하기 때문인 것으로 보인다.

<표 12> ‘목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성’ 영역의 평가과제간 상대적 중요도(%)

평가과제	전체	종합	회관	교수
기관장의 리더십 및 비전제시	25.8	21.7	27.5	28.1
기획·조정·평가 활동	17.0	12.9	21.7	16.4
산출목표의 달성	57.3	65.4	50.8	55.6

‘목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성’ 영역의 평가과제간 상대적 중요도가 <표 12>에 제시되어 있다. 전체적으로 ‘산출목표의 달성’ 과제를 제일 중요하게 평가하는 것으로 나타났다. 이는 노인복지회관이 사회복지서비스 조직이며 인간서비스 조직으로서 서비스 제공적인 측면, 즉 산출목표의 달성(예: 복지관 사업 개발 및 연구, 복지관 서비스 프로그램의 개선, 단위사업 프로그램의 개선, 지역 특성에 따른 복지 서비스, 지역 인적·물적 자원 활용 등)을 노인복지회관 내 내부적인 기획·조정·평가 활동보다 중시하는 때문이라고 할 수 있다.

소규모 노인복지회관은 ‘기관장의 리더십 및 비전 제시’와 ‘기획·조정·평

가 활동' 평가과제의 상대적 중요도가 노인종합복지관에 비하여 더 높게 나타났다. 소규모 노인복지회관의 경우 운영 주체가 대한노인회로 위탁된 경우가 많아, 기관 장 등 노인복지회관에 의사결정권을 가지고 있는 사람의 전문성이 다소 결여되고 있다. 그러므로 노인복지회관 목표의 기획·조정이나 기관 장의 리더십 및 비전제시 등이 미약함에 따라, 노인복지회관의 발전과 효과성이 저해되고 있음⁵⁹⁾을 반영하여, '기관장의 리더십 및 비전 제시'와 '기획·조정·평가' 평가과제를 더욱 중요하게 생각한 것으로 보인다.

<표 13> '복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영' 영역의 평가과제간 상대적 중요도(x)

평 가 과 제	전 체	총 합	회 관	교 수
조직관리	24.1	25.3	21.7	25.4
인사관리	19.8	18.2	23.2	17.9
재정관리	34.8	35.1	30.4	38.9
행정정보관리	21.3	21.4	24.7	17.8

'복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영' 영역의 평가과제간 상대적 중요도가 <표 13>에 제시되어 있다. 전체적으로 '재정관리' 과제가 다른 과제보다 더욱 중요하게 평가한 것으로 나타 났는데, 이는 노인복지회관이 안정과 균형 유지를 하기 위하여 가장 중요한 내부 자원을 재정으로 보고, 재정관리를 잘 해야하는 필요성을 느꼈기 때문인 것으로 보인다. '행정정보관리' 평가과제에 있어 노인종합복지관보다 소규모 노인복지회관이 더 중요하다고 평가 하였는데, 이는 소규모 노인복지회관이 규모나 시설면에서 노인종합복지회관에 비해 행정정보관리에 갖추어져야 할 여건이 부족하므로, 소규모 노인복지회관이 행

59) 지방자치단체 장의 관심에 따라 년 1억-2억의 운영비 보조를 받아 나름대로 활발한 사업을 하고 있는 노인복지회관의 실무자들에 있어, 복지관 내 의사결정권자들에 의해서 복지회관이 좀 더 긍정적인 방향으로 사업을 기획·전개하지 못하고, 재원이 적재적소에 쓰이지 못하는 어려움이 있음.

정정보관리의 필요성을 조금 더 느끼기 때문으로 해석 되어진다.

<표 14> '복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지' 영역의 평가과제간 상대적 중요도(%)

평 가 과 제	전 체	종합 회관	교수
참여적 관리	42.7	45.1 34.8	48.1
직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구의 충족	57.4	54.9 65.3	51.9

<표 14>는 '복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지' 영역의 평가과제간 상대적 중요도를 제시한다.

두 가지 평가과제 중, 노인종합회관과 소규모 노인복지회관 모두 '직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구의 충족'을 더 중요하게 평가하는 것으로 나타났다. 전술한 바와같이, 노인복지회관의 직원들은 열악한 처우에서도, 봉사 정신과 서비스 정신으로 표면화시켜 불만을 나타내고 있지 않지만, 그러나 보수, 보직배정, 업무내용, 업무실적 보상, 근무환경 등을 충족시켜 줄 수 있을 때 노인복지회관이 더 효과적으로 될 수 있다는 생각이 직원들 내에 잠재되어 있는 이유에서, '참여적 관리' 평가과제 보다 '직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구'가 상대적으로 더 중요하게 평가 된 것으로 해석된다.

소규모 노인복지회관이 노인종합복지관보다 '직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구의 충족' 평가과제의 상대적 중요도가 더 높게 나타났다. 이는 현재 노인종합복지관에 종사하는 사람들은 대부분 자격이 있는 사회복지사나 물리치료사 등 전문인으로서 사회복지관 시설종사자 보수규정에 따라 보수를 받고 있다. 그러나 대부분의 소규모 노인복지회관은 자격이 있는 전문 종사자가 적어, 보조원 등의 자격으로 특수직 근무수당 등을 못 받음에 따라 더욱 낮은 처우를 받고 있다. 특히 지방의 소규모 노인복지회관의 운영비는 노인복지법 시행령이 정하고 있는 직원의 기준⁶⁰⁾에 전혀 미치지 못하는 운영비로서 거의 노인복지사

업을 수행하기 불가능한 상태이다. 그러므로 지방의 소규모 노인복지회관의 직원은 훨씬 더 열악한 대우를 받고 있는 실정이다.⁶¹⁾ 따라서 소규모 노인복지회관 직원이 노인종합복지관 직원들보다 더 만족하지 못할 상황에 있으므로, 이에 대한 처우 개선의 필요성을 소규모 노인복지회관이 노인종합복지관 보다 더 많이 느끼기 때문인 것으로 해석된다.

3. 평가항목들 사이의 상대적 중요도(복합 가중치)

<표 15>는 평가항목들 사이의 상대적 중요도를 제시한다. <표 15>의 결과는 평가항목간 복합가중치의 절대적 크기가 소규모 노인복지회관과 노인종합복지관에 차이가 있을 뿐 아니라, 상대적인 우선 순위도 서로 다름을 보여준다.

전체적으로는, ‘대외적 유연성 및 교섭능력’ 영역에 속하는 평가 항목들과 ‘기관 장의 리더십 및 비전 제시’ 과제에 속하는 항목이 가장 높은 복합 가중치를 나타냈고, ‘산출목표의 달성’ 과제에 속하는 항목과 ‘재정관리’, ‘직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구의 충족’ 과제에 속하는 항목이 대체적으로 높은 복합가중치를 나타냈다. 이는 평가영역 및 평가과제간 상대적 중요도에서 나타난 것과 같은 맥락의 중요도를 나타낸다. 이와 같은 중요도는, 노인복지회관이 정부의 행정기관 및 지역사회단체에서 자원을 습득하고 지역내 노인 및 주민과의 바람직한 관계를 정립하면서 이를 잘 이끌어주는 기관 장의 리더십 및 비전 제시가 있을때 노인복지회관이 효과적으로 될 수 있다는 것이기 때문으로 파악된다.

또한 ‘직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구의 충족’ 과 ‘재정관리’ 및 ‘산출목표의 달성’ 과제에 속하는 항목이 모두 대체적으로 높은 복합 가중치를

60) 보건복지부 노인복지법령집의 노인복지회관 설치기준에 따른 직원 배치는 시설의 장, 상담지도원 2인 이상, 사무원, 물리치료사, 취사부, 관리인 등으로 규정하고 있다.

61) 대부분의 군단위 지방 소 규모 노인복지회관은 노인복지회관 운영비로 약 년 800 만원을 지급 받는다. 이러한 경비로는 노인복지법령집에서 정하는 직원배치는 물론이고, 1명의 직원조차 배치하기 힘들다.

〈표 15〉 평가항목들 사이의 상대적 중요도(복합 가중치)(x)

평 가 항 목	전 체	종 합	회 관	교 수
행정기관과의 관계	5.7	6.2	5.2	5.8
관련복지시설과 의료기관 및 지역사회단체(예: 학교, 기업, 종교단체 등)와의 관계 원활성	5.6	6.3	5.6	5.1
지역 노인 단체와의 관계 원활성	5.6	6.1	5.3	5.6
지역 노인 및 주민과의 관계 원활성	5.9	7.2	5.4	5.1
지역 노인 및 주민들의 의견 수렴·참여 확대 정도	8.3	8.1	8.4	8.5
기관 장의 운영 계획에 관한 관심과 지원 노력	5.9	6.5	5.4	5.8
기관 장의 복지관 발전 비전 제시 및 실천 노력	5.6	7.2	4.2	5.5
기획·조정 기능의 활성화	1.1	1.1	1.2	1.0
운영 평가 제도의 개발과 활용	1.0	1.0	0.9	1.2
복지관 사업 개발 및 연구	4.3	4.1	4.5	4.4
복지관 서비스 프로그램의 개선	4.8	4.0	5.4	5.1
단위사업 프로그램의 개선	5.1	4.5	5.5	5.2
지역 특성에 따른 복지서비스	4.7	4.1	5.3	4.8
지역 물적 자원 활용	4.7	4.2	5.1	4.7
지역 인적 자원 활용	2.7	2.1	3.4	2.7
복지 서비스 정보화	1.7	2.0	1.5	1.7
직무의 특성	0.4	0.4	0.3	0.4
구조조정의 합리성	0.3	0.2	0.3	0.4
의사 전달의 원활성	0.3	0.3	0.4	0.2
의사 결정의 효율성	0.2	0.2	0.1	0.3
갈등 관리의 효율성	0.2	0.1	0.2	0.1
인력 배치의 합리성	0.2	0.3	0.2	0.1
승진·전보의 공정성 및 투명성	0.2	0.2	0.2	0.3
능력 개발의 활성화	0.2	0.1	0.1	0.2
재정의 확충	4.3	4.2	4.4	4.5
재정 운용의 효율성	4.4	4.3	4.5	4.6
재정 지출의 효율성	4.2	4.0	4.2	4.3
행정 정보 시스템의 구축	0.2	0.2	0.1	0.2
업무 수행시 정보 통신 기술의 활용	0.2	0.3	0.2	0.2
제안제도의 효과적 실시	1.2	1.2	1.1	1.3
참여적 의사 결정	1.7	2.3	1.2	1.9
직원들의 만족도	4.9	4.5	5.6	4.5
직원들의 만족도 이외의 근무태도	4.7	4.2	5.2	4.6

타낸다. 이는 서비스 제공 측면과 아울러 직원 대우, 재정 등의 측면도 매우 중요하다는 것을 나타내 준다.

노인종합복지관과 소규모 노인복지회관은 모두 ‘지역 노인 및 주민과의 관계’ 평가과제에 속하는 항목을 가장 중요하게 평가 하였고, ‘지역특성에 따른 복지 서비스’ 항목에 있어서도 노인복지회관 모두 비교적 높은 복합가중치를 나타냈다. 그러나 소규모 노인복지회관이 ‘지역 노인 및 주민들의 의견 수렴·참여 확대 정도’ 항목과 ‘지역특성에 따른 복지서비스’ 항목에 있어 노인종합복지회관보다 더 높은 복합가중치를 나타냈는데, 이는 전술한 바와 같이 소규모 노인복지회관이 노인종합복지관보다 지역특성에 따른 복지서비스 실행의 가능성과 지역 노인 및 주민들의 의견 수렴 및 참여확대를 위한 지역내의 상황이 용이하기 때문인 것으로 보인다. 그러므로 지방의 기존 소규모 노인복지회관에 있어 합당한 운영비 및 사업비가 주어지고, 전문적인 기관 장이 운영하게 될 때 지역내 바람직한 노인복지회관으로 성장할 수 있다는 가능성을 제시해 준다고 보여진다.

‘행정정보관리’ 및 ‘기획·조정·평가 활동’ 과제에 속하는 항목과 ‘복지 서비스 정보화’ 항목들이 가장 낮은 복합가중치를 나타 냈는데, 이는 현재 우리나라 노인복지회관이 기획, 평가, 정보 등에 대하여 지극히 낮은 관심을 갖고 있는 것이 반영된 때문으로 판단된다.

교수진은 평가항목의 복합가중치에 있어서도 노인종합복지회관과 소규모 노인복지회관의 중간적이 복합가중치를 나타내었다. 특히 교수진은 ‘지역 노인 및 주민들의 의견 수렴·참여 확대 정도’ 항목에 가장 높은 복합 가중치를 보였는데 이 가중치는 노인종합복지관과 소규모 노인복지회관 보다도 더 높은 것이다. 이는 노인복지회관이 해당 지역 내에서 지역중심의 서비스 전달조직으로서 발전하기 위해서는 지역 노인 및 주민의 소리에 보다 많은 관심을 갖는 방향으로 나아가야 된다는 필요성을 더욱 강조한 이유라고 보인다.

제 6장 결론

제 1 절 연구결과 요약

본 연구는 노인복지회관의 조직효과성 평가를 위한 이론적 근거를 경쟁적 가치 접근법에 두고, 그에 의거하여 평가모형의 구조를 정립하였으며, 평가영역, 평가과제, 평가항목, 평가지표와 같은 평가의 구성요소들을 도출하였다. 또한 설정된 평가 구성요소들에 대하여 전문가들에 대한 의견조사를 실시하여 그 적절성을 검토하고, 유형에 따라 노인종합복지관과 소규모 노인복지회관에 평가 구성요소들의 상대적인 중요도(가중치)를 계층분석절차 기법에 의한 이원비교 방법으로 설정하였다. 또한 유형에 따라 노인종합복지관과 소규모 노인복지회관의 평가 구성요소간 상대적 중요도를 비교 하였다.

본 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째, 노인종합복지관과 소규모 노인복지회관 모두 ‘대외적 유연성 및 교섭 능력’ 영역과 ‘목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성’ 영역이 ‘복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영’ 영역과 ‘복지회관 내 직원 응집력과 사기유지’ 영역 보다 상대적으로 중요하게 나타 났지만, 대부분의 평가 구성요소에 있어 상대적인 중요도는 그 크기가 노인종합복지회관과 소규모 노인복지회관간에 차이가 있었고, 상대적인 우선 순위도 노인종합복지관과 소규모 노인복지회관 간에 서로 다르게 나타났다. 따라서 노인복지회관의 조직효과성을 평가하기 위해서는 평가의 각 구성요소의 상대적 중요도를 각각 설정하는 것이 필요함을 제시한다.

둘째, 서비스 산출 측면을 뒷받침해 주는 측면인 ‘지역 노인 및 주민과의 관계’, ‘기관장의 리더십 및 비전제시’, ‘행정기관 및 지역사회 단체와의 관계’, ‘직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구’ 평가과제에 속하는 평가항목들의 상대적 중요도가 서비스 산출에 관한 평가요소의 상대적 중요도 보다 더 높게 나타났다.

고, 행정정보 및 기획·평가 측면의 평가요소에 대한 상대적 중요도는 매우 낮게 나타났다. 그러므로 이는 기존 우리 나라 사회복지조직 평가에 있어 서비스 제공 측면만을 강조하여 평가한 것과 비교해 볼 때, 본 평가모형이 기존 조직 효과성 연구의 결과를 통합하고 있는 경쟁적 가치 접근법을 이론적 근거로 하여 단편적인 측면의 평가가 아니라 복지회관의 조직효과성을 종합적으로 평가하였다는 것을 나타낸다.

셋째, 노인복지회관 평가 구성요소들의 상대적인 중요도 설정 및 비교 결과는 다음과 같다.

- 1) ‘지역 노인 및 주민과의 관계’ 과제에 속하는 항목의 중요도가 노인종합복지관과 노인복지회관 모두 가장 높게 나타났고, 특히 교수진은 그 중요도 수치를 제일 높게 나타냈다.
- 2) 영역면에 있어는 ‘목표 설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성’이 가장 높게 나타났으나, 평가항목들 사이의 상대적 중요도에 있어서 서비스 산출 측면보다 재정의 지원을 받을 수 있는 ‘행적기관과의 관계’ 및 ‘지역 노인 및 주민과의 관계’, ‘기관장의 리더십 및 비전제시’, ‘행정기관 및 지역사회 단체와의 관계’, ‘직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구’ 평가과제에 속하는 평가항목들의 상대적 중요도가 서비스 산출에 관한 평가요소의 상대적 중요도 보다 더 높게 나타났고, ‘재정관리’에 속하는 평가항목도 중요하게 나타났다.
- 3) 전체 노인복지회관이 모두 ‘관련복지시설과 의료기관 및 지역사회단체와의 관계 원활성’ 평가항목의 중요도를 높게 나타냈다.
- 4) 노인복지회관은 노인종합복지회관 보다 ‘지역 노인 및 주민들의 의견 수렴·참여 확대 정도’ 항목과 ‘재정관리’ 평가과제에 해당하는 항목의 복합가중치가 조금 더 높게 나타났다.
- 5) ‘행정정보관리’ 및 ‘기획·조정·평가 활동’ 과제에 속하는 항목과 ‘복지서비스 정보화’ 항목들이 가장 낮은 복합가중치를 나타냈다.

제 2 절 결론 및 제언

본 연구의 결론은 다음과 같다.

첫째, 노인복지회관의 조직효과성을 평가하기 위해서는 평가 구성요소의 상대적 중요도를 각각 설정하는 것이 필요함을 나타낸다

둘째, 본 연구에서 개발한 평가모형은 단편적인 측면의 평가가 아니라 복지회관의 조직효과성을 종합적으로 평가 하였다는 것을 나타내고, 평가 구성요소에 대한 중요도가 임의적으로 되어서는 안된다는 것을 제시한다.

셋째, 노인복지회관의 유형간 평가 구성요소의 상대적 중요도 설정 및 비교 분석 결과는 노인복지회관 발전을 위한 기본 자료로 제공한다. 그에 따른 결론은 다음과 같다.

1) 노인복지회관은 복지 수혜자 중심의 복지 서비스를 제공 하도록 해야 한다. 즉 앞으로 노인복지회관은 지역 노인 및 주민들이 노인복지회관의 의사를 결정하는 과정에 참여되도록 하는 방식이나 기타 여러 가지 방법으로 지역 내 노인 및 주민들의 복지 욕구가 수렴되어야 한다.

2) 노인복지회관이 노인들의 복지를 증진시키기 위하여 서비스를 제공하는 목적을 가진 조직으로서, 더 발전적인 서비스 산출을 위해서는 우선 전국적으로 운영에 합당한 재정적인 지원 및 노인복지회관의 운영에 대한 세부적인 시행 내용·규정의 보완과 함께 그에 관한 법적 제도적 장치가 마련되어야 함이 절실하다.⁶²⁾ 또한 기존의 서비스 측면만을 강조하는 사고에서 벗어나, 기관장의 자질 및 그에 따른 위탁기관의 전문화, 직원들의 보수 등에 있어서 합당한 처우 등, 서비스 산출을 뒷받침해 주는 요소가 중요하게 제기 된다. 그러므로

62) 노인복지회관의 설치기준 및 사업내용이 노인복지법 시행규칙의 규정과 노인복지사업지침 등이 있으나, 노인복지회관의 운영에 있어 세부 내용과 규정이 미약하여 전국적으로 각 도별 각 시별로 다소 통일되지 않는 운영을 하고 있다. 그러므로 노인복지회관 운영비 지원에 있어도, 대부분 자치사업으로 정하여 자체 운영지침에 따라 지급되는 노인종합복지관에 비해, 소규모 노인복지회관의 경우 지방 자치단체별 운영비 지원의 실태가 천차 만별이다.

조직내의 인적 자원의 가치를 인정하고 개발하는데 조금더 관심을 갖어야 겠고, 더 나아가 고령화 시대를 맞이하여, 노인복지를 수행 할 수 있는 전문 인력 양성과 아울러 노인복지회관내의 직원의 전문성 향상 및 인력관리와 그에 따른 합당한 임금 수준의 현실화도 제고해야 하겠다.

3) 노인복지회관간의 연계체계 구축이 필요하다. 즉 우선 노인복지회관간에 지역내 노인복지회관들 끼리라도 연계체계를 갖고, 노인복지회관의 규모에 따른 형태별 연계체계를 갖는 방향과, 더 나아가 전국적으로 노인복지회관 기관장들이나 기관들과의 연계체계를 구축하여 서로의 정보교환 및 협력체계를 구축하며 노인복지회관의 발전을 꾀하여야 할 것이다.

4) 대규모적인 노인종합복지관 및 신규 노인복지회관의 건립과 아울러, 소규모 노인복지회관에 대한 현실화된 운영비 지원이 절실하다. 즉 특정 노인복지회관의 형태에 편중되지 않고, 그 지역의 특성을 감안하여 노인종합복지관과 소규모 노인복지회관을 골고루 활성화 시키며, 지방의 기존 소규모 노인복지회관에 사업수행이 가능한 합당한 운영비 지급과 운영의 전문화가 이루어질 때 지역 노인 및 주민들의 복지 요구는 더욱 잘 수렴 되어 지역 내 노인복지문제 해결에 많은 도움이 되리라 본다. 그러므로 각 지자체 장 및 의원들은 지역내 복지예산 편성에 있어 이러한 점을 감안할 필요가 있다.

5) 노인복지회관이 미래지향적으로 발전하기 위해서는 기획·조정·평가 활동 및 정보 등의 측면에 더 많은 관심을 기울여야 하겠다. 현재 노인복지의 급증하는 관심에 따라 각 지방 자치단체별로 노인복지회관의 급격한 외형적 확대와 운영비의 지급에도 불구하고, 아직까지 노인복지회관의 효과적인 운영을 위한 평가 및 지도 감독이 소홀하다.

본 논문에서의 가장 큰 한계는, 전술한 바와 같이, 1) 경쟁적 가치 접근법이 노인복지회관 조직효과성 평가기준에 적합하고, 2) 우리 나라 노인복지회관의 조직효과성 평가에 적용이 가능하다고 판단되는 것들로 구성하였지만, 우리 나라 노인복지회관의 현황 파악도 정확하지 않고 문헌연구 자료 수집에서 부터 자료의 부족함이 있었기 때문에, 노인복지회관 조직효과성 평가자료의 입수에

가능성(availability)도 고려한 결과 평가 구성요소의 선정에 자의적 판단을 완벽하게 배제할 수는 없었다는 점일 것이다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 앞으로 본 연구에서 제시하는 평가모형을 좀더 정교화하고 신뢰성과 타당성을 제고하는 것이 필요한데, 어떤 기관을 평가 하기 위하여 타당성과 신뢰성이 높은 평가 모형을 개발한다는 것은 매우 어려운 작업이다. 그러므로 이를 위해서는 본 연구의 평가모형에 대한 실증적 검증이 많이 이루어져야 할 것으로 보인다.

또 하나의 한계점은 노인복지회관 현황이나 운영비⁶³⁾ 파악에 있어서 자료가 부족하고 정확하지 않아, 본 연구자의 연구과정에 따른 노인복지회관 실사 및 전화방문에 의하여 파악된 내용을 기초로 회관의 명칭 사업내용 등이 수정되었고, 노인복지회관의 규모에 따른 운영비 등을 파악하였다. 따라서 전문가 의견 조사에 있어 전문가의 비율을 처음 계획과 달리 조정하였다. 또한 본 연구에서 노인복지회관 유형간의 평가 구성요소들을 상대적 가중치가 다른 이유를 해석하는데 있어, 복지회관의 재정적인 어려움으로 인한 여러 가지 현상을 이해하고 해석하는 데 자의적 판단을 제외할 수 없었다. 그러므로 노인복지회관의 조직효과성 후속 연구를 위해서는 노인복지회관의 정확한 실태와 현황 파악 우선 선행 되어야 한다.

또한 평가 구성요소의 도출에 있어 특히 본 연구에서 다루지 못한 부분은 노인들은 대부분 거동이 불편하므로 노인복지회관 건물의 설계적인 측면과, 운영비 지원방법상의 문제를 나타낼수 있는 등의 평가 항목 및 평가 지표에 대한 후속적인 연구의 필요성을 느낀다. 그리고 노인복지회관 유형을 분류할 때, 본 연구에서는 노인복지회관의 형태에 따라 노인종합복지관과 보통의 소규모 노인복지회관으로 분류 하였으나, 노인복지회관의 전체적 운영비(예: 운영비, 단위사업비 등)나 직원배치수 등을 기준으로 대형 중형 소형의 3가지 유형으로 분류하여 그 평가 구성요소간의 상대적 중요도를 설정하고 비교하면 더 바람직한

63) 노인복지회관 신축 건립비는 보건복지부와 지방자치단체가 지원하지만, 노인복지회관 운영비는 거의 전액을 지방자치단체가 부담한다.

후속 연구가 되리라 생각 되어진다.

따라서 앞으로 노인복지회관 조직효과성 평가모형은 조직효과성에 관한 이론적 틀을 토대로 개발되어야 하고, 형태에 따른 노인복지회관의 조직효과성을 종합적으로 평가하는 것이 필요하며, 평가의 신뢰성 및 타당성에도 세심한 주의를 기울여야 할 것이다.

또한 본 논문의 노인복지회관의 조직효과성 평가모형 개발에 관한 연구는 지금까지 평가해온 사회복지조직 뿐만아니라 노인복지회관에는 처음으로 새롭게 시도 되어진 것이므로, 앞으로 본 연구에서 개발한 노인복지회관 평가모형을 발전시켜 좀 더 타당성과 신뢰성이 높은 평가모형을 개발함으로써 우리나라 노인복지회관들의 조직효과성을 제고하는데 기여할 수 있기를 기대한다.

참고 문헌

국내문헌

- 김만두, “우리 나라 사회복지관 프로그램의 비교연구, 사회복지관 개요”, 한국 사회복지관연합회, 1973.
- 김만기. 이창원, “AHP기법을 이용한 시.도 교육청 평가지표의 개발 및 적용”, 1997년도 교육정책과제 연구보고서, 1998.
- 김범수. 김통원, “노인종합복지관 프로그램의 현황과 과제”, 노인복지정책연구 학술계간지 '97 춘계호, 노인문제연구소, 1997.
- 김성이. 최성재, “사회복지관 프로그램 평가연구”, 감리회 사회복지재단, 1987.
- 김인수, 「거시조직이론」, 서울: 무역경영사. 1991.
- 남기민, “사회복지조직에서의 리더쉽에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사 학위논문, 1989.
- 남기민, “한국 사회복지조직의 분석: 상황적합적 접근방법을 중심으로, 한국사회복지학 통권 제 17호, 1991.
- 노화준. 노시평. 김태일, “정부출연 연구기관 종합평가 모형에 관한 연구-평가 요소의 개발과 가중치 설정-, 한국정책학회보 제5권 제1호,
- 박석돈, 「사회복지 서비스법」, 서울: 삼영사, 1997.
- 박재간. 원영희. 이주열, “노인종합복지관 운영개선 및 프로그램 개발에 관한 연구”, 재가노인복지시력 표준모델 및 운영프로그램 개발에 관한 연구, 서울특별시, 1997.
- 법제처, “노인복지법 개정 법률”, 법률 제 5,359호, 1997.
- 보건사회부, “영세민을 위한 사회복지관 사업의 모형에 관한 연구”, 1987.
- 보건복지부, 「노인복지법령집」, 1994.
- 보건복지부, “노인복지회관 현황”, 보건복지부 내부자료, 1996A.

- 보건복지부, “노인복지회관 현황”, 보건복지부 내부자료, 1997.
- 보건복지부, “노인복지회관 현황”, 보건복지부 내부자료, 1998.
- 보건복지부, 「노인복지사업지침」, 1997.
- 보건복지부, 「노인복지사업지침」, 1998.
- 성규탁. 한돈우, “사회복지기관의 변화과정에 관한 연구:단인 사례 연구방법을 통한 접근, 한국사회복지학, 통권 제 15호, 1990.
- 성규탁, “인간봉사조직체의 효과성 평가연구”, 한국사회복지학, 제8호, 1986.
- 성규탁 외, “사회복지관의 기능 및 역할 정립에 관한 연구”, 삼성복지재단, 1993.
- 서울시정개발연구원, “서울시 사회복지관 단순평가모형 개발-합리적 보조금 지급방안 연구-, 1995.
- 이가옥, “아시아 지역의 노인복지정책 및 노인생활실태 비교”, 한국보건사회연구원 연구보고서, 1994.
- 오경석. 서미경, “노인종합 복지타운의 모형개발-노인이용시설을 중심으로-, 한국보건사회연구원, 1996.
- 이선자 외, “재가노인복지시설 표준모델 및 운영프로그램 개발에 관한 연구”, 서울특별시, 1997.
- 이상진, 「현대조직학」, 서울: 형설출판사, 1990.
- 이선자. 신은영, “노인종합복지관 직원의 업무활동 및 직무만족도 조사연구”, 재가노인복지시설 표준모델 및 운영 프로그램 개발에 관한 연구, 서울특별시, 1997.
- 이수만. 이승종, “지방자치단체의 조직진단-지표의 개발 및 검증-, 한국지방행정연구원, 1994.
- 임춘식, “지역사회복지관의 노인여가프로그램”, 노인복지정책연구 학술계간지, 1997년 춘계호, 노인문제연구소, 1997.
- 유종해, 「현대 조직관리」, 제3전정판, 서울: 박영사, 1988.

- 이창원, “소포집중국 건설입지 선정 및 소포집중국 간의 효율적운송망 구축을 위한 연구”, 정보통신학술 연구과제 신 96-18, 한국정책학회, 1997.
- 이창원. 최창현, 「새 조직론」, 서울: 도서출판 대영문화사, 1996.
- 이창원. 최창현. 권해수, “지방자치단체의 조직효과성 평가에 관한 연구-계층 분석절차 기법을 이용한 평가지표의 개발 및 적용-, 한국행정학보 제 32권 제1호, 한국행정학회, 1998.
- 양창삼, 「조직이론」, 서울 박영사, 증보판, 1992.
- 양창삼, 「조직이론」, 서울 박영사, 제2증보판, 1994.
- 장인협. 문인숙, “사회복지관 활동에 대한 효율성 평가조사, 1973.
- 조남범 외, “사회복지관 현황조사보고서”, 한국사회복지관협회, 1992.
- 조석준, 「조직론」, 제2전정판, 서울: 범문사, 1990.
- 정진영, “사회복지조직의 유효성에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1986.
- 조홍식, “한국의 복지정책 이대로 좋은가”, 국민복지추진 연합 심포지엄, 1996.
- 황성철·강혜규, “사회복지관 운영평가 및 모형개발”, 한국보건사회연구원, 1994.
- 황진수, 「현대복지행정론」, 서울: 대영문화사, 1996.
- 홍안나, “사회복지관 운영의 개선방안에 관한 연구”, 이화여대 석사학위논문, 1992.

외국문헌

- Cameron, K. & Whetten, D., *Organizational effectiveness: A comparison of multiple models*, New York: Academic Press, 1983.
- Cambell, J., On the nature of organizational effectiveness, In. P. Goodman and J. Pennings.(Eds.), *New perspectives on organizational effectiveness*, San Francisco: Jossey-Bass, 1977.
- Connolly, T., Conlon, E., & Deutsch, S., Organizational effectiveness: A multiple-constituency approach, *Academy of management Review*, 5, 1980.
- Daft, R., *Organization theory and design*, 4th ed., St. Paul, MN: West Publishing Co., 1992
- Etzioni, A., *Modern organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1964.
- Goodman, & Pennings, J., *New perspectives on organizational effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass, 1964.
- Hall, R., *Organizations: Structures, processes, & outcomes*, 5th ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1991.
- Hackman, J., & Oldham, G., Motivation through the Design of Work: Test of a Theory, *Organizational Behavior and Human Performance*, 16, 1976.
- Hasenfeld, Y., & English, R. A., *Human service organization*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1974.
- Miringoff, M. L., *Management in human service organizations*, New York: Macmillan publishing Co., 1980.
- Mowday, R., Porter, L., & Steers, R., *Employee-organization linkages: The psychology of commitment, absenteeism, and turnover*, New

York: Academic Press, 1982.

Osborne, D., & Gaebler, T., *Reinventing government*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

Pfeffer, J. & Salancit, G., *The external control of organizations: A resource dependence perspective*, NewYork: Harper & Row, 1978.

Quinn, R. & Rohrbaugh, J. A spatial model of effectiveness criteria: Toward a competing values approach to organizational analysis, *Management Science*, 29, 1983.

Robbins, S., *Organization theory: The structure and design of organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1983.

Statty, T., *Decision Making for Leader*, CA; Wadsworth, 1982.

Saaty, T., Vargas, L., & Kearns, K., *Analytical planning*, PA: RWS Puvlications, 1985.

ABSTRACT

An Empirical Study on the evaluation model development
of organizational effectiveness of welfare facilities for the elderly
- focusing on welfare centers for the elderly -

Cha, Jong Hwa

Major in Social Welfare

Dept. of Welfare Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University

The object of a welfare center for the elderly, which belongs to welfare facilities for the elderly, is provide conveniences that are necessary for the promotion of the elderly's welfare - such as various consultations, health care, cultural activities and entertainment - at a little cost or free of cost. The number of them has been rapidly increased since 1990, but there is little evaluation on them. Therefore, it has been realized the necessity of reconsidering the center's effectiveness, which is a essential requisite for their growing into service delivery organizations as community centers.

For the reason mentioned above, the purpose of this research is making up problems in the organizational effectiveness evaluation of social welfare center as an existing social welfare organization and newly

developing effective evaluation model of welfare center for the elderly, which has not been concretely evaluated yet.

In this study, the theoretical basement is on competing values approach. The evaluation model and the constituents of evaluation are developed on the basis of the approach. The actual model is hierarchically composed of 4 evaluation areas, 11 evaluation subjects, 33 evaluation items and 114 evaluation indexes. The opinions of 100 specialists in the area were investigated in the form of questionnaire and 56 of them were used in analysis. After their appropriateness being examined, the local weight of the evaluation constituents was determined by pairwise comparison method using analytical hierarch process(AHP). In addition, the local weight of evaluation constituents of multiple purpose welfare center and small scale welfare center for the elderly were compared.

The results of the study are as follows. First, there is a difference between multiple purpose welfare center and small scale welfare center in relative importance of most evaluation constituents, and the relative priority orders are also different. Second, the evaluation items about collecting data of the needs and wants of the local elderly and residents, providing financial resources, the leadership of the head in a organization and organization members' satisfaction, all of which support the production of services, appear to be relatively more important than the items about the production of services itself. In contrast, the local weight of the items about administration information, and planning and evaluation, was very low.

In conclusion, it is necessary to determine the relative importance for each evaluation constituent to evaluate the organizational effectiveness of

welfare center for the elderly. The evaluation model of this study indicates the direction for measuring organizational effectiveness synthetically, and this study shows the relative importance of evaluation constituents should not be determined at one's discretion. Finally, the determination of the local weight of the evaluation constituents and results of the comparison are suggested as fundamental data for the development of welfare center for the elderly.

The biggest limitation in the study is that the subjective judgment may not be excluded completely in selecting the evaluation constituents and in comparing and interpreting the local weight of them. In order to overcome these problems, it should be preceded to understand the exact reality and the present condition of welfare centers. Furthermore, positive verifications of this model is needed.

This study is the first attempt not only in the existing social welfare organizations but in welfare centers for the elderly. Therefore, it is hoped that this study will contribute to the enhancement of organization effectiveness in Korean welfare centers for the elderly by improving the model of this study and by developing more proper and more valid evaluation models.

<부록 I>

전국 노인복지회관 현황

1998년 5월 현재

시설명	운영주체	프로그램	이용인원 (월/명)
계(80개소)			
(서울) 시립구로노인종합복지관	사회복지법인 한국복지재단	노인상담사업, 주간보호사업 노인교양강좌, 노인건강강좌 생활체조,여가	25,000
시립남부노인종합복지관	사회복지법인 자선단	상담, 주간보호 치매노인상담	25,000
시립북부노인종합복지관	사회복지법인 화봉복지재단	사회교육, 치매주간보호 상담, 원격치매화상진료	20,000
송파구립노인종합복지관	사회복지법인 청암복지재단	가정봉사원파견 고령자취업알선	5,000
중구구립약수노인종합복지관	사단법인 가정보건복지 연구소	경로당순회, 가정봉사원파견	5,000
서초노인종합복지관	근화재단	1998년 3월 개관	
영등포구 노인종합복지관	서울특별시 (위탁예정)	노인상담사업, 주간보호사업 노인교양강좌, 노인건강강좌 생활체조	23,000 (예정)
동대문 노인종합복지관	서울특별시 (위탁예정)	노인상담사업, 주간보호사업 노인교양강좌, 노인건강강좌 생활체조	23,000 (예정)
양천구 노인종합복지회관	신정종합 사회복지관	1998년 3월 개관	

시설명	운영주체	프로그램	이용인원 (월/명)
(부산) 부산광역시노인종합 복지관	부산광역시 (시직영)	재가봉사사업, 사회교육사업 노인상담사업, 후생복지사업 의료재활사업, 취업알선사업 노인무료진료사업 노인중식제공, 물리치료	45,000
부산인천노인종합복 지관	부산광역시 인천사회사업 재단	노인무료진료사업 노인중식제공, 물리치료	20,000
서구노인종합복지관	부산광역시 서구		
(대구) 대구광역시노인종합 복지관	(사) 선명복지 재단	무료법률상담사, 생활체육 물리치료실운영 경로식당운영 노인대학운영 취업정보센터운영	26,000
(인천) 동구노인복지회관	인천동구청	1997년 11월 준공 예정	5,000
계양구노인복지회관	인천계양구청	1999년 9월 준공예정	4,000
인천광역시노인복지 회관	대한노인회 인천지부	서예 노인여가생활	1,5000
중구노인복지회관	중구청	경로식당운영, 노인취미여가선용	1,9000
남구노인복지회관	노인회 남부지회	사회교육, 주간보호, 물리치료	2,000
남동구노인복지회관	노인회 남동구지회	노인여가활동	1,000

시설명	운영주체	프로그램	이용인원 (월/명)
(인천) 부평구노인 복지회관	대한노인회 부평지회	민요교실 건강교실	3,700
서구노인복지회관	서구청	서예교실운영, 건강교실운영 노인취미교실운영	400
강화군 노인회관	대한노인회 강화군지회	노인대학운영 노인건강교실	100
(광주) 동구노인복지회관	광주동구청	사랑의식당운영, 취미교실운영 물리치료실운영, 재가복지사업	5,000
남구노인종합복지회 관	광주남구청	주간보호사업, 물리치료사업 체력당련실, 공동작업장 상담실운영	4,500
무등노인복지회관	서구청	사랑의식당운영, 목욕탕운영 취미교실운영	2,600
중앙노인복지회관	사회복지법인 인애동산	노인지회, 물리치료실	2,900
북구노인복지회관	북구청	사랑의식당운영, 재가복지 경로당운영	2,700
(대전) 동구노인종합복지회 관	대전동구청	물리치료실운영, 목욕탕운영 체력단련실운영	3,500
서구노인종합복지회 관	조계종사회 복지법인	경로당운영, 이·미용실 노인한문교실, 영상교육 물리치료실	6,900

시설명	운영주체	프로그램	이용인원 (월/명)
(경기) 수원시 노인복지회관	협성대학	노인대학, 취미교실 재가복지사업	5,000
하남 노인복지회관	하남시청(사) 영락노인복지 회	노인공동작업장, 이·미용실운영 노인일시보호소, 물리치료실	4,800
성남시 노인복지회관	성남시수정구 노인지회	노인교실, 취미교실	400
의정부시 노인복지회관	대한사회복지 회	취미교실 교양교실	1,000
안양시 노인복지회관	안양시	건강회복실 취미교실	13,000
부천시중부 노인종합복지회관	사회복지법인 기독교청년회	노인문제상담 결연사업, 주간보호센터	3,000
부천시남부 노인복지회관	재단법인 감 리유리재단	노인문제상담 취미교실, 건강교실	1,700
광명시하안동 노인복지회관	대한노인회 광명지회	노인대학 어린이집	5,000
평택북부 노인복지회관	평택시	노인상담 경로의원, 식당	4,800
동두천시 노인복지회관	경기북부노인 대학	경로당 노인대학	2,400

시설명	운영주체	프로그램	이용인원 (월/명)
(경기) 안산시노인복지회관	대한노인회 안산지회	노인대학, 사회교육, 물리치료 이·미용실운영, 가정봉사원파견	6,000
고양시 노인복지회관	대한노인회 고양시지회	미운영	1,500 (예정)
구리시노인복지회관	구리시	취미교실, 무료한방진료	1,000
남양주시 노인복지회관	대한노인회 남양주지회	노인대학 물리치료실	2,500
오산시 노인복지회관	대한노인회 오산시지회	노인교실 한문서당	900
시흥시종합복지회관	시흥시	노인대학, 장기·바둑교실	7,500
의왕시노인복지회관	대한노인회 의왕시지부	미운영	
하남시 영락 노인복지회관	영락사회복지 재단	무료급식 의무실운영	6,000
용인시노인복지회관	장리노인회	미운영	1,500 (예정)
파주시 노인복지회관	대한노인회 파주시지회	미운영	1,800 (예정)
이천노인아동 종합복지회관	사회복지법인 화봉복지재단	한문교실, 물리치료실	5,400

시설명	운영주체	프로그램	이용인원 (월/명)
(경기) 광주군노인복지회관	대한노인회 광주군지회	노인교실, 노인취업알선	2,200
포천군노인복지회관	영북노인대학	노인건강교실, 취미예절교육	500
양평용문 노인복지회관	용문면	노인상담 취미교실	700
김포군노인복지회관	대한노인회 김포군지회	미운영	1,600 (예정)
가평군노인복지회관	가평읍	미운영	1,400
(강원) 평창군노인복지회관	평창군	노인종합상담, 노인취미교실 노인체력단련실운영	2,100
동해시노인복지회관	동해시	노인교실운영, 취미교실운영 체력단련실, 노인종합상담	3,000
(충북) 청주노인 종합복지회관	청주시	재가복지사업, 체력단련실 상담실운영	6,000
충북노인 종합복지회관	충북도청 가정복지과	1998년 개관	
(충남) 홍성노인 복지회관	홍성군	취미교실, 물리치료실 수지침, 경로식당	2,000
논산노인종합 복지회관	논산시	경로식당, 물리치료실 취미교실	3,000 '98 개관예정
천안노인종합복지관	재단법인 천주교재단	취미교실, 물리치료실 경로식당	4,000

시설명	운영주체	프로그램	이용인원 (월/명)
(전북) 전북도노인복지회관	전라북도	노인대학운영, 건강교실운영 서예교실운영, 요가교실운영	3,000
부안군노인복지회관	부안군	노인대학운영, 교양강좌, 상담 건강관리실운영, 예절교실운영 무료예식장운영	5,000 '98년 1월 준공예정
시립노인복지회관	전주시	판소리교실, 서예, 한자교실	4,500
경로회관	전주시	노인학교, 취미교실	1,000
어른노인복지회관	장수군	노인대학, 취미교실	1,000
순창노인복지회관	장수군	노인학교, 건강기구관리	1,5000
(전남) 목포시노인복지회관	천주교 광주대교	노인취미교실 재가노인사업	2,700
순천시노인복지회관	대한노인회순 천시지부	노인교실 청소년예절교육	1,500
여수시노인복지회관	불교조계종 홍국사	경로식당, 이동목욕, 물리치료 무료예식장, 가정봉사원파견	6,000
해남군노인복지회관	대한노인회 해남군지부	예비노인교실 장기대회	400
장흥군노인복지회관	대한노인회 장흥군지부	노인학교 치매예방교육	150
나주시노인복지회관	대한노인회 나주시회		

시설명	운영주체	프로그램	이용인원 (월/명)
(경북) 예천노인복지회관	예천군	노인교실운영, 노인주간보호사업 가정봉사원과견사업 거동회복단련실운영	5,000 '98년 개관 예정
(경남) 울산시노인복지회관	울산시	경로식당운영, 이·미용실운영 체력단련실, 물리치료실	11,500
진주시노인복지회관	진주시	교양·건강강좌, 목욕탕운영 경로식당운영, 노인교실운영	4,500
마산시합포구 노인복지회관	대한노인회합 포구지회위탁	한문, 서예, 예절교육 노인학교운영, 노인상담실운영	2,000
마산회원구 노인복지회관	대한노인회 회원구지회	노인학교운영, 상담운영 취업알선센터	700
(제주) 북제주군 노인복지회관	대한노인회 북제주군지회	경로식당운영, 노인교실운영 노인취업은행운영, 충효교실	1,500
남제주군 노인복지회관	대한노인회 남제주군지회	경로당운영, 노인교실운영 노인취업은행운영, 충효교실	1,500
제주도노인복지회관	대한노인회 제주연합회	노인대학운영, 무료건강교실 경로식당	1,200
제주시노인복지회관	대한노인회		1,500

자료: 보건복지부, “노인복지회관 현황”, 보건복지부 내부자료, 1997 & 1998
을 근거로 실사 및 전화방문을 통하여 재 작성한 것임.

<부록 II>

AHP기법을 이용한 설문지

안녕하십니까?

본 설문지는 제가 수행하고 있는 석사학위 논문 ‘노인복지 시설 조직 효과성 평가 모형 개발에 관한 연구 -노인복지회관을 중심으로-’ 에서 조직 효과성 평가에 사용되는 평가 지표들 사이의 상대적인 중요도(가중치)를 설정하기 위한 것입니다.

선생님께서 답변해 주시는 내용은 노인복지회관의 효과적 평가 모형을 새롭게 개발하는 연구에 이용됩니다. 관련 분야의 전문가이신 선생님의 응답은 본 연구에 크게 도움이 될 것입니다.

선생님께서 답변하신 내용은 순수하게 통계적 목적으로만 이용됩니다.

답변을 마치신 설문지는 배부하여 드린 반송 봉투에 넣어서 송부하여 주시기 바랍니다.

바쁘신 중에도 협조하여 주셔서 대단히 감사합니다.

1998. 5.

한성대학교 행정대학원 복지행정학과

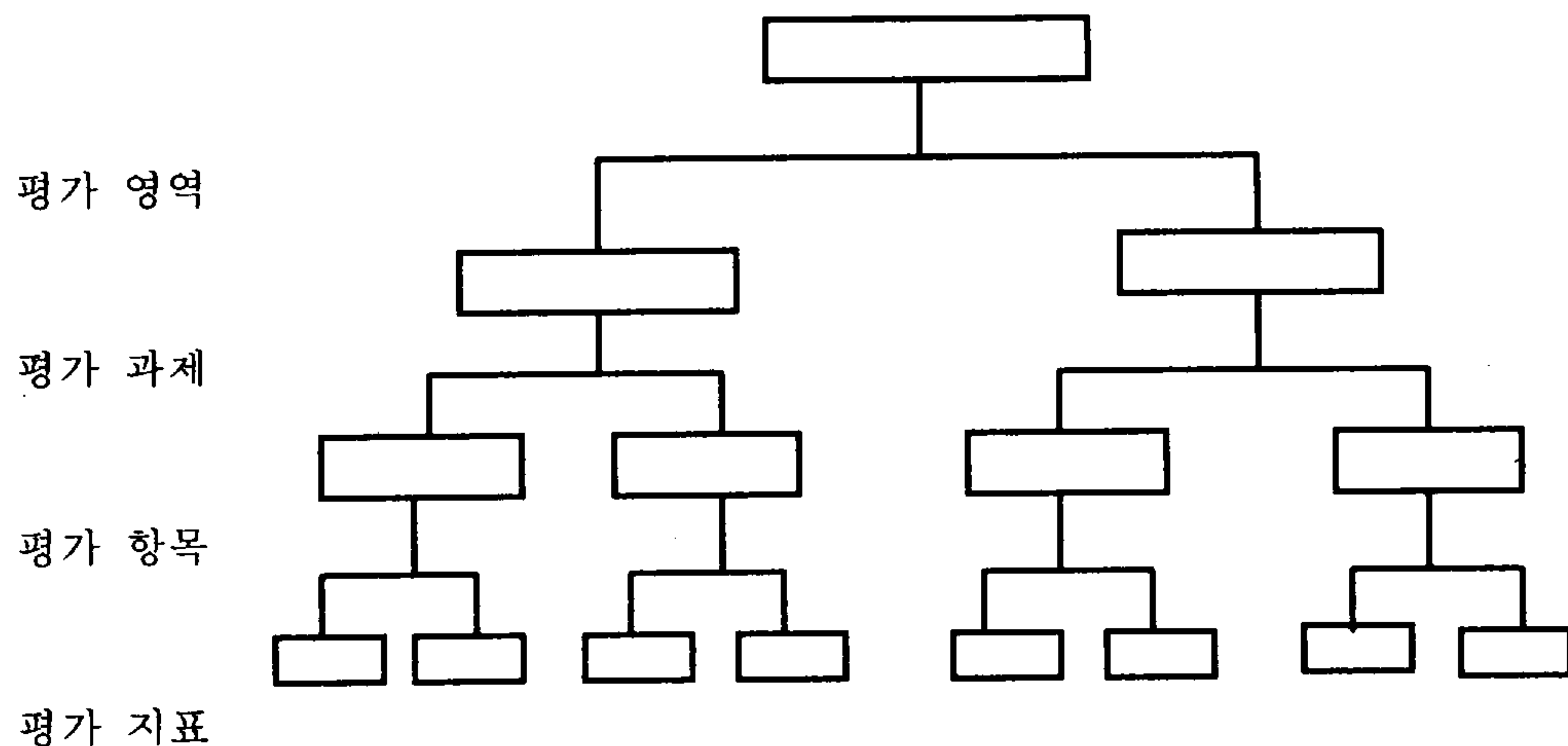
지도교수: 이 창원

석사과정: 차 종화

먼저 평가 지표들 사이의 가중치 설정 방법에 관한 설명을 읽으신 다음 이어지는 각 설문에 대하여 답변해 주시기 바랍니다.

1. 가중치 설정의 방법: 분석적 계층화 기법

노인복지회관의 조직 효과성을 평가하기 위한 모형 체계는 아래 그림과 같이 평가 영역, 평가 과제, 평가 항목의 세 계층으로 구성되어 있습니다. 노인복지회관 평가의 최종 점수는 4개 평가 영역 점수의 총합에 의하여 이루어지는데 이 4개 평가 영역은 다시 그를 달성하기 위한 하위 체계인 평가 과제 점수의 총합으로 평가되며, 이 평가 과제들은 다시 그를 달성하기 위한 하위 체계인 평가 항목 점수의 총합에 의하여 평가됩니다.



위의 그림처럼 계층적으로 구성되는 평가 모형에서는 각 단계들 내에서의 가중치가 어떻게 설정되어 있는가가 평가에 매우 중요한 역할을 합니다.

본 연구에서는 이와 같이 계층적 구조를 갖는 노인복지회관 평가모형의 각 단계들 내에서의 가중치를 설정하려고 하며, 이를 위하여 분석적 계층화 기법을 사용합니다.

분석적 계층화 기법이란 복수의 지표들 사이의 가중치를 설정할 때 지표들을 둘씩 짝을 지어 비교한 후, 그 결과를 이용하여 각 지표들 사이의 가중치를 구하는 방법입니다. 예컨대, 4개 지표들 사이의 가중치를 설정한다면 4개 지표들을 $4C_2=6$ 번에 걸쳐 둘씩 짝을 지어 비교한 후, 그 결과로부터 4개 지표들간의 가중치를 정하게 됩니다.

이처럼 복수의 지표들 사이의 가중치를 설정할 때 이들을 한번에 모두 비교하지 않고 둘씩 짝을 지어 비교하는 이유는 지표들 사이의 가중치를 정하는 입장에서는 둘씩

비교하는 것이 여러 개를 동시에 비교하는 것보다 더 쉽게 느껴지며, 따라서 보다 타당한 가중치의 설정이 이루어질 수 있다고 알려져 있기 때문입니다.

2. 설문에 대한 답변 방법

다음은 본 연구에서 가중치를 설정하기 위하여 사용되는 척도입니다. 각 척도의 정의와 설명을 읽어 주십시오.

척도	정의	설명
1	동등하게 중요(equal)	두 개의 요소가 똑같이 중요함
3	약간 더 중요(weak)	한 요소가 다른 요소보다 약간 더 중요함
5	더욱 더 중요(strong)	한 요소가 다른 요소보다 더욱 더 중요함
7	대단히 더 중요(very strong)	한 요소가 다른 요소보다 대단히 더 중요함
9	절대적으로 중요(absolute)	한 요소가 다른 요소에 비해 절대적으로 중요함

설문에 답변하는 예를 들어보겠습니다.

노인복지회관 평가에 사용되는 평가 영역 중에서 「복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지」는 ‘참여적 관리’, ‘직원들의 사기 및 사회적 심리적 욕구 충족’이라는 두 부분으로 나누어 구성됩니다. 이 두 부분을 비교할 때, ‘참여적 관리’가 ‘직원들의 사기 및 사회적 심리적 욕구 충족’에 비해 「복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지」 항목의 평가에 절대적으로 중요하다고 판단한다면, 중간의 1을 중심으로 ‘참여적 관리’에 가까운 쪽(왼쪽)의 9에 표시하면 됩니다.

	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
참여적 관리	(v)	()	()	()	()	()	()	()	()	직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구 충족

다음 사항을 기재해 주시면 고맙겠습니다.

근무처:

직 위 :

3. 평가 요소 사이의 가중치 설정을 위한 설문

(1) 평가 영역 사이의 가중치 설정

1) 노인복지회관 평가는 '대외적 유연성 및 교섭능력', '목표 설정·평가의 합리성과 산출 목표의 달성', '복지관 내부 자원의 효율적 조달 및 운영', '복지관내 직원 응집력과 사기 유지'의 4가지 평가 영역으로 이루어져 있습니다. 이 4가지 평가 영역을 구성하는 각각의 평가과제는 아래의 표와 같습니다.

평가 영역	평가 과제
대외적 유연성 및 교섭능력	①행정기관 및 지역사회 단체와의 관계 ②지역 노인 및 주민과의 관계
목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성	①기관 장의 리더십 및 비전 제시 ②기획·조정·평가 활동 ③산출목표의 달성
복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영	①조직관리 ②인사관리 ③재정관리 ④행정정보관리
복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지	①참여적 관리 ②직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구의 충족

위의 네 가지 평가 영역들을 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 노인복지회관 평가를 하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
대외적 유연성 및 교섭능력	()	()	()	()	()	()	()	()	()	목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성
대외적 유연성 및 교섭능력	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영
대외적 유연성 및 교섭능력	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지
목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영
목표설정·평가의 합리성과 산출목표의 달성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지
복지회관 내부자원의 효율적 조달 및 운영	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지

(2) 평가 과제 사이의 가중치 설정

1) 「대외적 유연성 및 교섭 능력」은 다음과 같은 두 가지 평가 과제로 구성됩니다.

평가 과제	내용
행정기관 및 지역사회 단체와의 관계	①행정기관과의 관계 원활성 ②관련 복지시설과 의료 기관 및 기타 지역사회 단체(예: 학교, 기업, 종교단체 등)와의 관계 원활성 ③지역 노인 단체와의 관계 원활성
지역 노인 및 주민과의 관계	①지역 노인 및 주민과의 관계 원활성 ②지역 노인 및 주민들의 의견 수렴·참여 확대 정도

위의 두 가지 평가 과제들을 짝을 지어 비교할 때, 「대외적 유연성 및 교섭 능력」을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
행정기관 및 지역사회 단체와의 관계	() () () () () () () () ()	지역 노인 및 주민과의 관계

2) 「목표 설정·평가의 합리성과 산출 목표의 달성」은 다음과 같은 세 가지 평가 과제로 구성됩니다.

평가 과제	내용
기관 장의 리더십 및 비전 제시	①기관 장의 운영 개혁에 관한 관심과 지원 노력 ②기관 장의 복지회관 발전 비전 제시 및 실천 노력
기획·조정·평가 활동	①기획·조정 기능의 활성화 ②운영 평가 제도의 개발과 활용
산출 목표의 달성	①복지회관 사업 개발 및 연구 ②복지회관 서비스 프로그램의 개선 ③단위 사업 프로그램의 개선 ④지역 특성에 따른 복지 서비스 ⑤지역 물적 자원 활용 ⑥지역 인적 자원 활용 ⑦복지 서비스 정보화

위의 세 가지 평가 과제들을 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 「목표 설정·평가의 합리성과 산출 목표의 달성」을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
기관 장의 리더십 및 비전 제시	()	()	()	()	()	()	()	()	()	기획·조정·평가 활동
기관 장의 리더십 및 비전 제시	()	()	()	()	()	()	()	()	()	산출 목표의 달성
기획·조정·평가 활동	()	()	()	()	()	()	()	()	()	산출 목표의 달성

3) 「복지회관 내부자원의 효율적 운영 및 조달」은 다음과 같은 네 가지 평가 과제로 구성됩니다.

평가 과제	내용
조직관리	①직무의 특성 ②구조조정의 합리성 ③의사전달의 원활성 ④의사결정의 효율성 ⑤갈등관리의 효율성
인사관리	①인력배치의 합리성 ②승진·전보의 공정성 및 투명성 ③능력개발의 활성화
재정관리	①재정의 확충 ②재정 운영의 효율성 ③재정 지출의 효율성
행정정보관리	①행정정보 시스템의 구축 ②업무수행시 정보 통신 기술의 활용

위의 네 가지 평가 과제들을 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 「복지회관 내부 자원의 효율적 조달 및 운영」을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
조직관리	() () () () () () () () ()	인사관리
조직관리	() () () () () () () () ()	재정관리
조직관리	() () () () () () () () ()	행정정보관리
인사관리	() () () () () () () () ()	재정관리
인사관리	() () () () () () () () ()	행정정보관리
재정관리	() () () () () () () () ()	행정정보관리

4) 「복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지」는 다음과 같은 두 가지 평가 과제로 구성됩니다.

평가 과제	내용
참여적 관리	①제안 제도의 효과적 실시 ②참여적 의사 결정
직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구 충족	①직원들의 만족도 ②직원들의 만족도 이외의 근무 태도

위의 두 가지 평가 과제들을 짝을 지어 비교할 때, 「복지회관 내 직원 응집력과 사기 유지」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
참여적 관리	() () () () () () () () ()	직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구 충족

(3) 평가 항목 사이의 가중치 설정

1) 「행정기관 및 지역사회 단체와의 관계」는 다음과 같은 세 가지 평가 항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내용
행정기관과의 관계 원활성	①복지회관 운영 활성화를 위한 행정기관과의 관계 유지도 ②행정기관으로부터의 지원 확보 실적
관련 복지시설과 의료 기관 및 기타지역사회 단체(예: 학교, 기업, 종교단체 등)와의 관계 원활성	①관련 시설과 단체 및 기관과의 복지 서비스 연계 실적 ②관련 시설과 단체 및 기관으로부터 지원 확보 실적 ③공동 사업 개발 실적
지역 노인 단체와의 관계 원활성	①지역 노인 단체의 요구사항 수용 및 조정 실적 ②사업 위임 및 지도 실적

위의 세 가지 평가 항목들을 들썩 짝을 지어 비교할 때, 「행정기관 및 지역사회 단체와의 관계」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
행정기관과의 관계 원활성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	관련 복지시설과 의료 기관 및 기타 지역사회 단체와의 관계 원활성
행정기관과의 관계 원활성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역 노인 단체와의 관계 원활성
관련 복지시설과 의료 기관 및 기타 지역사회 단체와의 관계 원활성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역 노인 단체와의 관계 원활성

2) 「지역 노인 및 주민과의 관계」는 다음과 같은 두 가지 평가 항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내용
지역 노인 및 주민과의 관계 원활성	①복지회관 운영 전반에 관한 지역 노인 및 주민 만족도 ②복지회관 운영 전반에 관한 지역 노인 및 주민 일체감 정도 ③이용 인의 복지회관 행정 서비스 만족도
지역 노인 및 주민들의 의견 수렴.참여 확대 정도	①지역 노인 및 주민들의 복지 욕구 파악 정도 ②지역 노인 및 주민들의 복지 욕구 수렴 및 사업화 정도 ③복지사업 예고제 실행 실적 ④복지회관 관련 홍보물 발행 실적

위의 두 가지 평가 항목들을 짝을 지어 비교할 때, 「지역 노인 및 주민과의 관계」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
지역 노인 및 주민과의 관계 원활성	() () () () () () () () ()	지역 노인 및 주민들의 의견 수렴.참여 확대 정도

3) 「기관 장의 리더십 및 비전 제시」는 다음 두 가지 평가 항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내용
기관 장의 운영 개혁에 관한 관심과 지원 노력	①복지회관 운영에 경영 개념 도입을 위한 기관 장의 지원 실적 ②불합리한 제도 및 관행의 개선을 위한 기관 장의 지원 실적 ③운영 개혁을 위한 기관 장의 전문가 집단 활용 실적
기관 장의 복지회관 발전 비전 제시 및 실천노력	①복지회관 발전 비전에 기초한 실행 계획 수립 정도 ②복지회관 발전 비전에 기초한 관련 사업의 추진 정도 ③복지회관 발전 비전에 기초한 관련 사업의 예산 반영 정도

위의 두 가지 평가 항목들을 짝을 지어 비교할 때, 「기관 장의 리더십 및 비전 제시」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
기관 장의 운영 개혁에 관한 관심과 지원 노력	() () () () () () () () ()	기관 장의 복지회관 발전 비전 비전 제시 및 실천노력

4) 「기획·조정·평가 활동」은 다음과 같은 두 가지 평가 항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내용
기획·조정 기능의 활성화	①기획 및 운영책 개발 활동 실적 ②사업 조정 실적
운영 평가 제도의 개발과 활용	①복지회관 운영 평가 제도의 개발 실적 ②평가 결과의 활용 정도

위의 두 가지 평가 항목들을 짝을 지어 비교할 때, 「기획·조정·평가 활동」을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
기획·조정 기능의 활성화	() () () () () () () () ()	운영 평가 제도의 개발과 활용

5) 「산출 목표의 달성」은 다음과 같은 일곱 가지 평가 항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내용
복지관 사업 개발 및 연구	①복지회관 시설의 확충 실적 ②단위 사업 프로그램의 유치 실적 ③복지관 운영 전반에 관한 개선 실적 ④노인 복지 관련 문헌 연구 및 복지사업 연구 실적
복지회관 서비스 프로그램의 개선	①상담 서비스 프로그램의 개선 실적 ②건강 증진 및 기능 회복 프로그램의 개선 실적 ③사회교육 프로그램의 개선 실적 ④후생 복지 프로그램의 개선 실적 ⑤후원 사업 프로그램의 개선 실적 ⑥고령자 취업 알선 서비스 프로그램의 개선 실적 ⑦시설 이용 서비스 프로그램의 개선 실적 ⑧기타 서비스 프로그램의 개선 실적
단위 사업 프로그램의 개선	①가정봉사원 파견 사업 프로그램의 개선 실적 ②주간 보호 사업 프로그램의 개선 실적 ③단기 보호 사업 프로그램의 개선 실적 ④기타 단위 사업 프로그램의 개선 실적
지역 특성에 따른 복지 서비스	①지역 내 생보자 대비 복지 서비스 프로그램별 이용자 비율 ②지역 내 저소득층 대비 복지 서비스 프로그램별 이용자 비율 ③지역 내 일반 주민 대비 복지 서비스 프로그램별 이용자 비율 ④복지 서비스별 무료 이용자 비율 ⑤복지 서비스별 유료 이용자 비율 ⑥지역 노인 수 대비 복지회관 이용자 비율
지역 물적 자원 활용	①후원자 및 후원 기관 확충을 위한 노력 정도 ②후원자 및 후원 기관 유치를 위한 제도 개선 정도 ③후원금 및 후원 물품 유치 실적 ④수익 사업 개발 실적
지역 인적 자원 활용	①자원 봉사자 발굴 및 모집 방법 연구 실적 ②자원 봉사자 확보 위한 홍보 및 간담회 실적 ③자원 봉사자 확보 실적 ④자원 봉사자 관리 지원 (예: 자원 봉사자 활용 및 활동비 지원 등) ⑤노인 지도자 발굴 실적 ⑥노인 자원봉사대 지원 실적
복지 서비스 정보화	①복지 서비스 정보화 추진 관련 계획 수립 정도 ②복지 서비스 정보 통신 네트워크 구축 정도 ③지역 노인 및 주민들을 위한 복지 서비스 정보 제공 실적 ④행정기관 및 지역사회 단체에 복지 서비스 정보 제공 실적

위의 일곱 가지 평가 과제들을 들썩 짝을 지어 비교할 때, 「산출 목표의 달성」을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
복지회관 사업 개발 및 연구	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지회관 서비스 프로그램의 개선
복지회관 사업 개발 및 연구	()	()	()	()	()	()	()	()	()	단위 사업 프로그램의 개선
복지회관 사업개발 및 연구	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역특성에 따른 복지서비스
복지회관 사업개발 및 연구	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역 물적 자원 활용
복지회관 사업개발 및 연구	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역 인적 자원 활용
복지회관 사업개발 및 연구	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지서비스 정보화
복지회관 서비스프로그램의 개선	()	()	()	()	()	()	()	()	()	단위사업 프로그램의 개선
복지회관 서비스프로그램의 개선	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역특성에 따른 복지서비스
복지회관 서비스프로그램의 개선	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역 물적 자원 활용
복지회관 서비스 프로그램의 개선	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역 인적 자원 활용
복지회관 서비스 프로그램의 개선	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지서비스 정보화
단위사업 프로그램의 개선	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역특성에 따른 복지서비스
단위사업 프로그램의 개선	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역 물적 자원 활용
단위사업 프로그램의 개선	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역 인적 자원 활용
단위사업 프로그램의 개선	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지서비스 정보화
지역특성에 따른 복지 서비스	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역 물적 자원 활용
지역특성에 따른 복지 서비스	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역 인적 자원 활용
지역특성에 따른 복지 서비스	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지서비스 정보화
지역 물적 자원 활용	()	()	()	()	()	()	()	()	()	지역 인적 자원 활용
지역 물적 자원 활용	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지서비스 정보화
지역 인적 자원 활용	()	()	()	()	()	()	()	()	()	복지서비스 정보화

6) 「조직관리」는 다음과 같은 네 가지 평가 항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내용
직무의 특성	①기술 다양성 ②직무 정체성 ③직무 중요성 ④자율성 ⑤환류
구조조정의 합리성	①유사 중복 기능의 통폐합 실적 ②복지회관 이용자 수요 변화에 부응한 조직개편 실적
의사전달의 원활성	①부서간 의사전달의 원활성 ②직원간 의사전달 원활성
의사결정의 효율성	①부서간 의사결정의 효율성 ②직원간 의사결정의 효율성
갈등관리의 효율성	①부서간 갈등의 해결 정도 ②직원간 갈등의 해결 정도

위의 네 가지 평가 과제들을 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 「조직 관리」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9	7	5	3	1	3	5	7	9	
직무의 특성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	구조조정의 합리성
직무의 특성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	의사전달의 원활성
직무의 특성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	의사결정의 효율성
직무의 특성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	갈등관리의 효율성
구조조정의 합리성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	의사전달의 원활성
구조조정의 합리성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	의사결정의 효율성
구조조정의 합리성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	갈등관리의 효율성
의사전달의 원활성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	의사결정의 효율성
의사전달의 원활성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	갈등관리의 효율성
의사결정의 효율성	()	()	()	()	()	()	()	()	()	갈등관리의 효율성

7) 「인사관리」는 다음과 같은 세 가지 평가 항목으로 구성됩니다.

평가 항목	평가 지표
인력배치의 합리성	①업무량 분석에 기초한 부서별 적정 인력 배치 정도 ②업무 분장 체계의 명확성과 실효성 ③업무 종류에 따른 전문 인력 배치 정도
승진 및 전보의 공정성 과 투명성	①승진 및 전보 기준의 구체성 ②승진 및 전보 기준의 공개성
능력개발의 활성화	①능력 개발 프로그램의 개발 실적 ②직원 개인별 능력발전에 대한 지원 실적 ③복지 후생 프로그램의 개발 실적 ④실적에 의거한 보상 체계의 적절성 ⑤복지 개념을 고취시키기 위한 교육 프로그램 개발 및 수행 실적

위의 세 가지 평가 항목들을 들썩 짝을 지어 비교할 때, 「인사관리」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
인력배치의 합리성	() () () () () () () () ()	승진 및 전보의 공정성 과 투명성
인력배치의 합리성	() () () () () () () () ()	능력개발의 활성화
승진 및 전보의 공정성 과 투명성	() () () () () () () () ()	능력개발의 활성화

8) 「재정관리」는 다음과 같은 세 가지 평가 항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내용
재정의 확충	①행정기관으로부터의 운영비 및 사업비 신규 유치 실적 ②지역사회 단체 및 후원자로부터 사업비 및 후원금 유치 실적 ③복지회관 서비스 이용자 부담 비율 ④수익 사업 발굴 실적
재정 운영의 효율성	①이월 사업비 비율 ②경상 예산 절감율 ③재정 압박 지수
재정 지출의 효율성	①투자적 경비 비율 ②채무액 비율

앞의 세 가지 평가 항목들을 둘씩 짝을 지어 비교할 때, 「재정관리」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
재정의 확충	() () () () () () () () ()	재정 운영의 효율성
재정의 확충	() () () () () () () () ()	재정 지출의 효율성
재정 운영의 효율성	() () () () () () () () ()	재정 지출의 효율성

9) 「행정정보 관리」는 다음과 같은 두 가지 평가 항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내용
행정정보 시스템의 구축	①네트워크 구축 실적 ②업무 전산화 소프트웨어 개발 및 구입 실적
업무수행시 정보 통신 기술의 활용	①정보 공동 활용을 위한 제도 및 조직 정비 실적 ②이용자 업무 처리에 있어 정보 통신 기술 활용 실적

위의 두 가지 평가 항목들을 짝을 지어 비교할 때, 「행정정보관리」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
행정 정보 시스템의 구축	() () () () () () () () ()	업무수행시 정보 통신 기술의 활용

10) 「참여적 관리」는 다음과 같은 두 가지 평가 항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내용
제안 제도의 효과적 실시	①제안 제도 전담 부서(위원회) 설치 실적 ②다양한 제안 제도 개발 실적 ③우수 제안 사업 시책화 실적 ④우수 제안 포상 실적 ⑤우수 제안 홍보물 발행 실적
참여적 의사 결정	①위임 전결의 하향 조정 실적 ②의사 결정시 부하 직원과의 협의 정도

앞의 두 가지 평가 항목들을 짝을 지어 비교할 때, 「참여적 관리」를 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
제안 제도 효과적 실시	() () () () () () () () ()	참여적 의사 결정

11) 「직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구 충족」은 다음과 같은 두 가지 평가 항목으로 구성됩니다.

평가 항목	내용
직원들의 만족도	①업무 내용에 대한 만족도 ②업무 실적 보상에 대한 만족도 ③인사 처리에 대한 만족도 ④보직 배정에 대한 만족도 ⑤보수에 대한 만족도 ⑥근무 환경에 대한 만족도 ⑦직원과의 관계에 대한 만족도
직원들의 만족도 이외의 근무 태도	①직원들의 조직 몰입도 ②직원들의 직무 관여도 ③직원들의 결근율 ④직원들의 이직율

위의 두 가지 평가 항목들을 짝을 지어 비교할 때, 「직원들의 사기 및 사회적·심리적 욕구 충족」을 평가하는데 상대적으로 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?

	9 7 5 3 1 3 5 7 9	
직원들의 만족도	() () () () () () () () ()	직원들의 만족도 이외의 근무 태도

감 사 합 니 다