

제4-2분과

노인복지 기관들의 특성과 관계 유형에 관한 연구

정 순 들(서울신대 강사)

1. 문제의 제기 및 연구의 목적

의료 기술의 발달 등으로 오늘날 노인들의 평균 수명이 연장되었고, 노인 인구 또한 빠른 성장을 보이고 있다. 이러한 노인 인구의 성장은 의료와 사회복지에 있어서의 욕구 또한 증가함을 의미한다. 이에 부응하여 많은 사회복지 기관들이 노인들에게 일일 노인 보호 서비스 (adult day-care), 영양 서비스 (nutrition service), 교통 서비스 (transportation service), 가정 건강 서비스 (home health service) 등 다양한 서비스를 제공하고 있다. 많은 사회복지 기관들이 노인들에게 서비스를 제공하고 있음에도 불구하고 서비스의 이용 가능성은 각 기관들에 따라 서로 다르며 한 서비스 기관이 노인들이 필요로 하는 모든 서비스를 다 제공할 수도 없다.

이러한 한계를 극복하고 노인들에게 효과적인 서비스를 제공하기 위하여 서비스 기관들은 서로 관계를 가지고 서비스를 제공하게 된다. 이러한 기관들 사이의 상호작용 결과 노인복지 서비스 전달체계망 (elderly service delivery network) 이 형성된다. 노인복지 서비스 전달체계망은 “공통된 대상인구에게 서비스를 제공하는 기관들의 집단을 의미하며, 공동의 목표달성을 위하여 서로의 활동을 조정한다(Alter, 1974)”. 노인들은 이 노인복지 서비스 전달체계망 안에서 서비스를 받을 수 있게 되며, 서비스 기관들 역시 이 안에서 자원, 클라이언트, 정보, 인력 등을 교환할 수 있으므로 노인복지 서비스 전달체계망은 서비스의 전달에 있어 중요한 의미를 지닌다. 그런데 만약 노인복지 서비스 전달체계망 안에서 서비스 기관들의 관계가 단절되어 있다거나 서로간의 정보교환이 없다면 클라이언트들은 서비스를 받는데 불편을 겪게 된다. 즉 노인복지 서비스 전달체계망 자체가 노인 클라이언트에게 직접적인 영향을 미치게 되는 것이다. 사회복지 서비스에 대한 노인들의 증가하는 서비스 욕구에도 불구하고 노인복지 서비스 전달체계망내에 존재하는 연관성의 부족은 효과적인 서비스의 제공에 지장을 초래하게 된다.

이러한 노인복지 서비스 전달체계망의 문제를 풀기 위한 연구가 요청되고 있다. 이에 본 연구에서는 한 노인복지 서비스 전달체계망을 선정하여 노인복지 서비스 기관들의 특성과 그 관계 유형을 검토해 봄으로써 노인복지 서비스 전달체계망내에서 발생하는 문제

들과 그 개선방안을 살펴 보는 것을 그 목적으로 한다. 선정된 노인복지 전달체계망은 AGE (Austin Groups for the Elderly) 로 AGE 는 한 건물 안에 10 개의 노인복지 기관들이 효과적인 서비스의 제공을 위하여 연합체를 구성한 이름이다. 이 10 개의 노인복지 서비스 기관들로부터 그들이 노인들에게 서비스를 제공하기 위하여 관계하고 있는 다른 사회복지 기관들을 5개까지 나열하도록 의뢰하였다. 그 결과 40 개의 사회복지 기관들이 선정되었고, 이를 'AGE 서비스 전달체계망' 이라 명명하였다. 기관들의 관계 분석을 위하여 Network Analysis Approach 가 사용되었다. 이 방법은 사회의 구조를 조사하기 위하여 사용된 컴퓨터 프로그램으로 기관들과의 관계는 물론 사회복지 분야에서 클라이언트들의 공식 또는 비공식 자원 체계에 관한 관계 파악에도 사용되어지고 있다.

이에 따른 연구의 질문들은 다음과 같다.

1. AGE 서비스 전달체계망 (AGE 기관들과 그들과 관계를 가지고 있는 사회복지 서비스 기관들) 내에 있는 기관들의 특성은 무엇인가?
2. AGE 서비스 전달체계망 (AGE 기관들과 그들과 관계를 가지고 있는 사회복지 서비스 기관들) 내에 있는 기관들의 관계의 특성은 무엇인가?
3. 노인복지 기관들의 개별적 특성은 그 관계에 어떤 영향을 주는가?
4. AGE 서비스 전달체계망 (AGE 기관들과 그들과 관계를 가지고 있는 사회복지 서비스 기관들) 의 관계 유형은 어떠한가?

II. 조사연구의 설계 및 방법

1. 연구의 대상

Network Analysis 는 체계망을 구성하고 있는 모든 요소들의 자료를 다 필요로 하므로 이 연구의 대상은 샘플들이라기 보다는 모집단으로 AGE 서비스 전달체계망이 된다. 즉 AGE (Austin Groups for the Elderly) 맴버인 10 개의 노인복지 서비스 기관들과 그들이 노인들에게 서비스를 제공하기 위하여 관계하고 있는 다른 사회복지 기관들을 포함하여 총 40 개의 사회복지 기관들이 'AGE 노인 복지 서비스망'으로 정의되었다. 연구 분석의 단위가 기관들 일 때 그 기관들의 특성과 관계의 파악을 위하여 기관장들의 견해를 설문 조사하는 것이 가장 일반적인 방법이므로 이 연구에서도 기관장들을 설문 조사하였다. 기관장들의 서베이가 불가능할 때는 기관들의 관계를 가장 잘 파악하고 있는 직원들로부터 응답을 받았다.

2. 측정 도구

노인복지 기관들의 특성과 관계 유형에 관한 연구

자료 수집을 위한 설문지가 기존의 설문지, 즉 기관들의 관계 파악을 위하여 개발된 Van de Ven and Ferry (1980) 의 설문지를 보완하고, 또 새로운 문항을 첨가하여 사용하였다. 설문지의 형태는 matrix format 이고, 내용은 기관들과의 관계에 관한 것이다.

이 연구의 변수들은 기관의 크기, 기관의 연령, 기관의 법률상의 형태 (사립 또는 공립 등), 관계에 대한 협약 형태 (공식 또는 비공식), 만남의 정도, 자원의 교환, 자원 의존도, 기관의 응집도 (density), 기관의 위세도 (centrality) 이다. 모든 변수들에 대한 조작적 정의는 다음과 같다.

기관의 크기. 기관의 크기는 일년 예산의 총액, full time 또는 part time 직원의 수, 자원봉사자의 수, 그리고, 클라이언트의 수 로 측정되었다.

기관의 연령. 기관의 연령은 기관이 설립된 연도로 부터 현재에 이르기까지를 계산하였다.

기관의 법률상의 형태. 기관의 법률상의 형태는 기관의 기능에 따라 공립, 사립 비영리, 사립 영리로 나누어 측정하였다.

관계에 대한 협약 형태. 관계에 대한 협약의 형태는 나열된 다른 기관들과의 관계에 있어 서면 협약 관계가 있는지에 대해 물었는데 공식화 정도에 따라 답변하도록 했다. 답변 항목은 다음과 같다: (0) 무관계, (1) 인식은 있으나 협약은 없음, (2) 가벼운 언약, (3) 분명한 구두 계약, (4) 문서화된 협약, (5) 법에 의한 협약관계

만남의 정도. 만남의 정도는 얼마나 자주 접촉하였는지를 나타내는 것으로 나열된 기관들과 얼마나 자주 접촉하느냐를 묻는 질문으로 측정하였다. 그 대답은 다음과 같다: (0) 접촉없음, (1) 일년에 한두차례, (2) 한달에 한두차례, (3) 한주에 한두차례, (4) 매일, (5) 하루에도 몇번씩

자원의 교환. 자원의 교환은 자원, 클라이언트, 인사훈련 등에서 나열된 기관들과의 자원 교환정도를 5단계의 척도 (little extent to great extent) 로 측정하였다.

자원 의존도. 자원 의존도는 역시 응답자가 인지하고 있는 나열된 기관들과의 자원 의존도를 5단계의 척도 (little extent to great extent) 로 측정하였다.

기관의 응집도 (density). 기관의 응집도는 개별기관들이 갖는 다른기관들과의 관계성 정도를 나타내 주는 것으로 Network Analysis 에 의해 산출된다. 즉 응집도는 실제 그 기관이 갖는 관계의 수와 잠재적으로 가질 수 있는 관계의 수 비율로 나타난다.

기관의 위세도 (centrality). 기관의 위세도는 개별 기관이 체계망내에서 가질 수 있는 접근력과 통제 기능을 나타내는 지수로 closeness and betweenness 로 표현된다. Closeness 는 한 기관이 다른 기관에 쉽게 접할 수 있는 정도를 나타내는 것으로 한 기관과 다른 기관들의 가장 짧은 거리들을 합한 값이 된다. 이때 직접 연결은 하나의 짧은 거리로 카운트되고, 간접연결은 덜 비중이 주어진다. 예를 들어 기관 A 가 재원을 기관 B 에게 보내고, 기관 B 는 재원을 기관 C 에게 보낸다고 가정할 때 기관 A 는 기관 C 에게는 재원을 보내지 않는다. 따라서 기관 A 는 일(1) 만큼의 직접 연결 관계를 B 와 갖고, 이(2) 만큼의 간접 연결 관계를 C 와 갖게 된다. 그 합은 $n-1$ 에 의해 나누어져 계산된다.

Betweenness는 기관의 잠재적 통제력을 보는 것으로 한 기관이 다른 기관들을 연결해주는 가장 짧은 거리에 위치하는가를 보는 것이다. 예를 들어 기관 A 와 기관 C 가 기관 B 를 통하여서만 관계를 갖게 되는 경우이다. 따라서 기관 B 는 기관 A 와 C 에 대한 통제력을 갖게 되는 것이다.

3. 자료수집

이 연구의 자료는 'AGE 노인복지 서비스 전달 체계망' 을 통하여 수집되었으며, 주로 인터뷰, 우편조사, 그리고 관련 서류의 분석을 통해 1996년 3 월에서 5 월 사이에 자료수집이 이루어졌다. 두 차례의 follow-up mail 을 통해 자료가 수집되었으며, 최종 응답률은 91% 에 달하였다.

4. 자료분석

자료분석은 SPSS를 이용하여 빈도분석과 상관관계의 분석이 시도되었고, 기관들간의 관계유형을 보기 위하여서는 Network Analysis Computer Program 이 사용되었다.

III. 조사연구의 결과

1. 노인복지 서비스 기관들의 특성

총 40개의 노인복지 서비스 기관들을 조사한 결과 AGE Network 기관들은 그 크기에 있어 작은 규모로부터 큰 규모에 이르기까지 다양하게 분포하고 있었다. 즉 기관들의 정규규모와 고용자수 (full time and part time 포함) 에 있어서 private non-profit organization 과 public government organization 에 이르기까지 그 분포가 다양하였다. AGE Network 기관들의 연수에 있어서는 70% 의 기관들이 설립된 지 20 년 이하였으며 이들 기관들 중 68% 가 private non-profit organization 이었다. AGE Network 기관들이 제공하고 있는 서비스로는 건강서비스, 가정 건강 서비스(home health service), nursing home service, counseling service, meals and wheels (meal delivery service), case management service 등이었다.

이상으로부터 AGE Network 기관들은 노인들이 필요로 하고 있는 다양한 서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났으며, 노인들 또한 AGE Network 기관들로부터 이들 서비스를 제공받고 있는 것으로 나타났다.

2. 관계의 특징들

각각의 기관들의 관계의 특성과 개별기관들의 성격과의 관련성 여부에 대하여 검토해보았다. 그 결과 재정이 교환되어질 때는 public organization (Community Action Network, Texas Department of Human Services) 들이 centrality score 에 있어 가장 높은 점수를 나타내었다. centrality score 는 Network Analysis Program 을 통하여 산출되었다. 이들 public organization 들 과 함께 United Way (비영리 기관들의 중요한 재원으로 매년 기금모금 활동을 대대적으로 벌이고 있다.) 가 높은 점수를 받았다.

client 들이 교환되어 질 때는 linkage service organizations (case management service organizations: Family Elder Care, health service organizations) 가 가장 높은 점수를 기록하였다. 크기와 기관의 연령이 비교되었을 때 더 크고 오랜 연륜을 가진 기관들 일 수록 더 많이 다른 기관들과 관계를 가지고 있음이 correlation 분석을 통하여 나타났다. 이러한 발견은 서비스 전달체계에 있어 중요한 의미를 지닌다. 즉 높은 centrality 점수를 받은 기관들이 하나의 network 기관들의 연계성을 조장하는데 지도자 역할을 할 수 있기 때문이다.

AGE Network 기관들 전체의 관련성 분석 결과 대다수의 노인복지 서비스 기관들이 직접적인 관련을 갖는 것으로 나타났다. 첫째, network 안에서 기관들의 관계를 중재하는 기관들은 소수인 것으로 나타났다. 이는 AGE Network 안에서 자원의 흐름을 통제하는 특정 기관이 없음을 뜻한다. 이러한 경우, 서비스 기관들끼리 관계를 가지고 있다면 커뮤니케이션상의 문제가 없겠으나, 만약 서비스 기관들끼리 관계가 없다면 중재할 기관들이 없어 커뮤니케이션상의 문제가 발생하게 된다. 즉, 클라이언트나 서비스 정보의 교환시 어려움을 겪을 수가 있게 된다.

둘째, network 안에서 기관들의 관계가 정식으로 쓰여진 문서에 의한 것이 아니라는 것이다. AGE Network 기관들은 비공식적인 즉, 말로 합의하여 서로 관계하고 있는 것으로 분석되었다. 그러나, 이러한 현상은 서비스 전달체계에 부정적인 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 다시 말해, 서비스 기관들간의 협력관계의 질이나 정도를 결정하지는 않는 다는 것이다.

3. 관계의 유형

Network Analysis 결과 두 개의 큰 관계 유형이 나타났다. 하나는 노인복지 서비스 기관들의 관계 군이고, 다른 하나는 옹호기관 (advocacy) 들의 관계 군이었다. 노인복지 기관들의 관계는 다시 일반 노인 복지 서비스 집단, nursing home service 집단, 다양한 서비스 집단, 건강관련 서비스 집단, 법률서비스 집단, 그리고 거주관련 서비스 집단으로 소분류 되었다. 옹호기관들의 관계 군은 일반 시민들의 옹호집단과 장애자들의 옹호집단으로 나누어진다. 이때 비슷한 서비스를 제공하는 기관들이 같은 군으로 분류되었다.

이러한 유형들은 AGE 서비스 전달체계에 있어서 서비스의 갭 (crack 이라 부른다) 을

파악할 수 있도록 하는 중요한 역할을 한다. 즉 Network Analysis 를 통한 관계의 유형 분류는 서비스 전달체계 어느 곳에서 missing linkage 또는 relationship gaps 이 나타나는 지 파악하는데 중요한 역할을 한다. 서비스의 갭은 한 소외되어 있는 서비스 기관 군들이 서비스를 제공할 때 나타나는 현상이다. 관계의 유형들은 서비스 전달체계가 직접적으로 클라이언트들에게 영향을 미치는 문제점을 지적해 준다(<표 1> 참조).

<표 1> Block Names and Block Members of the AGE Network by Agreement

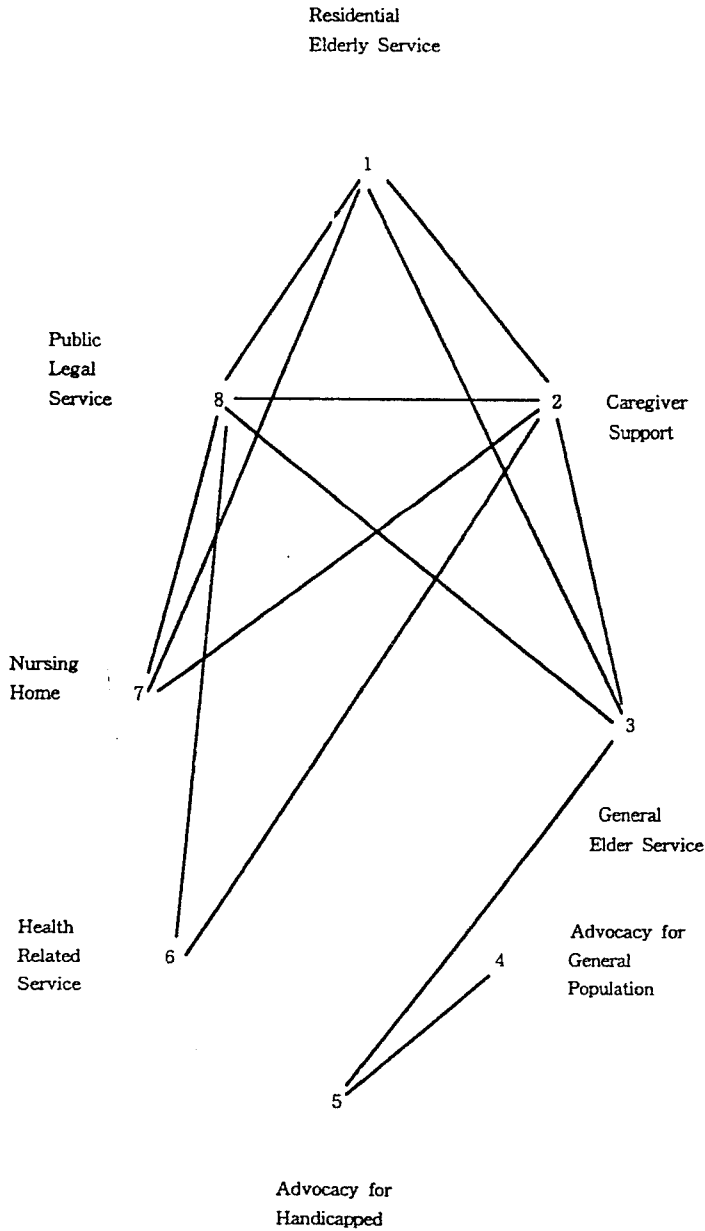
-
- Block 1: Residential Elder Service (n=4)
Aging-in Place, Community Residency for the Elderly, elderhaven, Girling Health
- Block 2: Caregiver Support (n=4)
Alzheimer, Hospice, Reability, Seton
- Block 3: General Elder Service (n=7)
Family Eldercare, MHMR, Services for the Elderly, Meals on Wheels, United Cerebral Palsy, United Way, Urban League
- Block 4: Advocacy for general population (n=4)
Gray Panther, Citizen Action, Consumers Union, Public Citizen
- Block 5: Advocacy for handicapped (n=2)
ADAPT, Coalition with Texans
- Block 6: Health related Service (n=8)
AIDS Service, Austin/Travis Health, Medical Assistance Program, Caritas, Child & Family, CAN, City Clinic, Project Transition
- Block 7: Nursing Home (n=6)
Austin/Manor Nursing, Four Seasons Nursing, Heritage Park, Lalla, Sierra, Visiting Nurses Assoc.
- Block 8: Public and Legal Service (n=5)
Dept. Protective, North Central Caregivers, Probate Court, DHS, Volunteer Legal
-

이 자료의 조사결과 AGE 서비스 전달체계 안에도 몇 가지의 서비스 갭이 존재하고 있었다. 가장 대표적인 예가 의료서비스 집단과 일반 노인 복지 서비스 집단간에 연결성이 결여되어 있다는 것이다(<그림 1> 참조).

또 하나의 중요한 발견은 커다란 커뮤니티 서비스 전달체계 내에서도 서비스 갭이 존재하고 있다는 것이다. 노인 복지 서비스의 통합과 조정을 위해 Area Agency on Aging (AAA) 이 1973년 Older Americans Act (OAA) 에 의해 설립되었고, AAA 는 커뮤니티

노인복지 기관들의 특성과 관계 유형에 관한 연구

중심의 서비스 전달체계 안에서 노인들을 위한 사회복지 활동을 조정하여왔다. 그런데 AAA 와 AGE 서비스 네트워크는 연결되어 있지 않음이 밝혀졌다. 이는 AGE 네트워크가 저소득이면서 건강하지 못한 노인들을 대상으로 하고 있지만 AAA 재원이 건강한 모든 소득계층의 노인들을 다루고 있어서 이 둘은 서로 연결되어 있지 않은 것으로 풀이된다.



<그림 1> Relationship Patterns

이 연구의 결과 crack 이라는 개념은 커뮤니티 내에서 서비스 전달체계를 개선하려는 노력의 근원으로 이용될 수 있다. 일단 crack 이 발견되어지면 원활한 서비스의 전달과 활발한 의사소통, 그리고 효과적인 자원의 배분을 위해 서비스 조정계획을 세울 수 있다. 각각의 서비스 기관들의 전체 서비스 전달체계 안에서의 위치에 대한 정보는 전체 서비스 전달체계 내에서 각 기관들이 밀접한 관계를 갖고 효과적인 서비스의 전달을 위한 서비스 조정 동기를 부여하게 될 것이다. 따라서 서비스 전달체계 내에서 crack 에 대한 이해는 사회복지 실천분야와 사회복지 프로그램의 실행에 있어 중요하다.

공립 사회복지 기관들은 AGE 서비스 전달체계 안에서 고립된 기관들이 관계를 갖도록 중재할 수 있다. 서비스 전달체계 내에서 관계성이란 클라이언트들에게 가능한 서비스의 범위를 넓혀줄 뿐만 아니라 서비스의 전달을 빠르게 해 준다.

4. Austin Groups for the Elderly

이 연구에 있어 하나의 중요한 발견은 같은 건물 안에 위치하고 있는 AGE 네트워크 기관들의 역할에 관한 것이다. AGE 관련 기관들은 명백히 같은 클라이언트를 대상으로 서비스를 제공하고 있어 Network Analysis 결과 하나의 통일된 집단을 형성할 것으로 기대되어졌다. 그러나, AGE 센터에 위치하고 있는 노인 복지 관련 서비스 기관들은 나누어져서 여러 개의 다른 집단들 안으로 분류되어 졌다. 이는 AGE 센터 기관들이 위치 상으로 하나의 건물 안에 존재하고는 있으나 그들 나름대로 서로의 활동을 조정한다거나 하는 일이 없음을 의미한다. 이들 서비스 기관들이 한 건물 안에 존재하고 있는 이유는 단지 싼 임대료 때문이지 서비스를 효율적으로 제공하기 위한 공조 체계라는 원래의 목표에서는 벗어난 것으로 보인다. 또한 AGE 센터 기관들의 중심 사무소는 관계의 중재자라기 보다는 건물 관리를 그 중심 기능으로 하는 것으로 나타났다. AGE 센터 기관들의 가장 기본적인 초점은 공조 체계를 가지면서 노인들에게 효과적인 서비스를 제공하는 것이었으나, 연구 결과 이러한 목표는 달성되지 않은 것으로 나타났다. 따라서 AGE 센터의 역할은 처음 그대로를 지향하기 위하여 변화되어야 할 것이다. 즉, 보다 접근이 용이하고 조정된 서비스를 노인집단에게 제공하기 위하여 네트워킹의 역할은 중요하다. 이 센터의 기관 장들은 좀 더 효율적인 서비스의 제공을 위해 공조 체계를 가져야 함은 물론 중심 사무소 역시 그 역할을 강화해야 할 것이다. 노인들에게 서비스를 제공하기 위하여 한 건물에 여러 개의 사회복지 기관들이 위치하고 있다는 것은 만약 이 기관들이 통합적이고 효과적인 서비스를 제공한다면 노인들에게는 큰 혜택이 될 것이다.

IV. 결론

노인복지 기관들의 특성과 관계 유형에 관한 연구

결론적으로 이 연구는 사회복지 서비스 전달 체계에서 중요한 서비스 전달 체계내에서 기관들의 관계특성과 유형의 제시를 통하여 전달체계 내의 문제점을 지적하고, 그 개선 방안을 제시하여 보았다. 전달체계 안에서 발생할 수 있는 관계의 겹을 찾아내고, 관계의 활성화를 위해 그 중심 역할을 할 수 있는 기관들의 발견은 사회복지 서비스의 전달과 실천에 의해 중요한 의의를 갖는다고 하겠다. 또한 Network Analysis 가 이러한 중요한 정보를 제공하는데 매우 유용한 프로그램임이 밝혀졌다. 앞서 밝힌 바와 같이 Network Analysis 는 기관들만의 관계만이 아니라 개별 클라이언트들의 sociogram 을 만들고 사회 자원망 (social support system) 을 살펴보는 것에도 이용될 수 있는 유용한 프로그램이다.