

관리실제를 위한 사회복지관 운영관리 평가모형 개발에 관한 연구

조 운 희(영남신학대학교 사회복지학과 전임강사)

I. 서 론

1. 문제의 제기

사회복지관은 1978년 정부의 지원이 시작되면서 사회복지사업법 개정(1983), 사회복지관 설치·운영규정 제정(1989) 및 도시서민 영구임대주택(아파트)단지내 종합사회복지관 설치·운영 기본계획(1989)이 수립되면서 급격하게 양적으로 팽창하여 1998년 9월 현재 전국에 305개의 사회복지관이 운영되고 있으며, 1992년부터 재가복지봉사센터가 사회복지관 부설로 현재 270개소가 설치 운영되고 있다.

특히 사회복지관은 빈곤지역의 주민들을 대상으로 사회개량차원에서 사회교육, 보육, 집단활동, 사회조사 및 노동자 권익보호 등의 다양한 사업을 전개하여 빈민과 중산층의 연대감 조성을 위한 교량역할을 수행하였으며, 이로 인해 오늘날 사회교육, 보육사업, 집단사회사업, 사회복지조사 및 사회행동 등의 기초를 마련하게 된 동인으로 사회복지의 발전에 기여한 바가 지대하다.

그러나 실제적으로 사회복지관이 본래의 설립취지에 부합되지 못하는 서비스 효과성과 관련된 문제점(황성철·강혜규, 1994: 3)은 직무내·외적 요인과 관련된 근무여건, 지역사회관계성과 지원사업, 사회복지전문인력 부족, 중간관리자의 역할, 사업계획 수립 및 지역사회육구조사와 평가의 반영, 직원 재교육체계, 전문·비전문적인 프로그램간의 균형, 이용자의 호응도와 사회복지사의 중요도 불일치, 주민조직화 및 이용자중심의 사업운영, 프로그램 운영방법·내용, 시설관리

및 편의시설의 개선 등 운영관리상의 문제점(전재일 등, 1996: 206-221)과 밀접한 관계하에서 고려되어야 할 필요가 있다.

또한 이러한 문제점들은 Patti가 지적하고 있는 바와 같이 사회복지기관행정의 기본적인 목적이 우선적으로 명료하게 설정되어 있지 않고(1985: 1), 일선사회복지사에서 지도감독자 또는 중간관리자로 지위변화에 따라 당연히 요구되는 관리, 지도감독 및 교육기능을 담당할 수 있는 훈련장치가 거의 없는 상태(Turem, 1986: 19)이기 때문에 사회복지관의 효과적·효율적인 운영에 역기능적으로 작용하고 있음을 주요과제로 인식해야 한다.

더욱이 1997년 7월 개정된 사회복지사업법 제43조, 동법 시행규칙 제27조 및 사회복지관설치·운영규정 제27조에 의해 사회복지시설 평가를 제도화하여 3년마다 1회 이상 자체평가 이외에 종합적이고 정기적인 평가결과에 의해서 운영경비 등의 보조시에 차등 지원할 수 있도록 입법조치하고 있을 뿐만 아니라, 최근 서울시는 사회복지시설 120개소를 대상으로 회계감사와 운영평가를 실시해서 1997년도부터 등급별로 운영비를 차등 지원하고 있다.

이와 같이 운영평가에 의한 사회적 책임성 확보에 대한 제도적인 요구와 평가에 의한 행정조치 등은 타 지역으로 확산될 전망이다므로, 우선 사회복지관이 운영관리에 관한 평가활동을 미리 수행함으로써 조사방법상 저항이 있을 수 있는 기준에 대한 위협을 발견해서 일차적으로 조직유지관리기능을 강화하고, 이를 바탕으로 서비스전달기능과 행정기관의 평가활동에도 적극적으로 사전에 대응할 수 있는 운영관리평가가 선행되어야 할 필요가 있다.

2. 연구의 의의 및 목적

이상의 문제제기에서 지적한 바와 같이 사회복지관이 효과성과 사회적인 책임성을 확보하기 위해서는 서비스나 프로그램을 개선할 수 있는 정보활용이 가능한 운영관리평가가 요구된다. 그렇지만 사회복지현장의 실천가들은 보다 많은 직원을 확보해서 보다 많은 프로그램을 개발할 수 있는 운영비가 증가되어야 한다고 주장한다(Rapp & Poertner, 1992: 87).

그러나 Rapp과 Poertner(1992: 87-89)는 보다 많은 자원과 보다 능력있는 직원이 확보된다고 하더라도 반드시 보다 나은 사회복지기관 운영을 보증하는 것도 아니며, 보다 나은 기관운영의 종속변인도 아니라고 지적하면서 관리정보에 의한 조직운영을 개선한 항공기공장, 주립복지기관, 지역사회정신건강센터의 사례를 제시하고 있는 바와 같이, 서비스의 효과성과 기관운영의 효율성을 도모하기 위한 실천적인 노력이 사회복지조직으로부터 우선되어야 한다는 점이 본 연구의 필요조건이자 충분조건이라고 할 수 있다.

이를테면 운영관리평가에 의한 정보체계는 사회복지기관운영을 향상시키고 대인봉사서비스의

긍정적인 결과를 산출하게 하는 필수적인 도구이며, 관리자가 의사결정 또는 일차적으로 잘못된 영역에 대한 문제해결을 도모하거나, 관리지침 또는 문제발견을 위한 필요조건을 가장 효과적으로 충족시킨다(Poertner & Rapp, 1987: 177).

미국에서는 1970년대 초부터 사회복지조직의 책임성 확보가 사회적인 쟁점으로 등장해서 입법조치화됨으로 말미암아 사회복지사업의 평가가 의무화된 이후에(최일섭·이창호, 1993: 300), 서비스효과성과 운영관리의 효과성을 접목시키고자 하는 Patti(1987)의 성취모형, Petr(1991), Rapp와 Poertner(1992)의 이용자중심모형, Thomas(1987), Bargal과 Schmid 등(1992)의 발달모형, 그리고 Martin(1993a, 1993b), Berman(1995)의 종합적인 질 관리모형(TQM) 등의 사회복지기관행정 모형이 제시되고 있지만, 현재까지 대부분의 사회복지조직은 새로운 관리경향에 적응하지 못하고 전통적인 관리경향이 조직운영의 기초가 되고 있는 상태이며(Martin, 1993b: 1), 행정활동과 질적·효과적인 사회복지서비스 전달과의 관계에 관한 경험적인 연구가 거의 제시되지 않고 있다(Ezell, Menefee & Patti, 1989: 73).

더욱이 사회복지관과 관련된 우리나라의 연구도 프로그램 및 사업평가(김영모, 1986; 김영모·이용교, 1986; 한국복지정책연구소, 1986·1989; 김성이·최성재, 1987) 등을 주로 다루고 있고, 운영평가에 관한 연구는 사회복지관의 기능 정립을 위한 황성철·강혜규의 연구(1994)와 서울시정개발연구원의 합리적 보조금 지급을 위한 단순평가모형(1995) 등이 제시되고 있지만, 이용자중심에서 직원 및 조직개발을 통해서 서비스 효과성을 향상시킬 수 있는 운영평가모형에 관한 연구는 거의 없는 상태라고 할 수 있다.

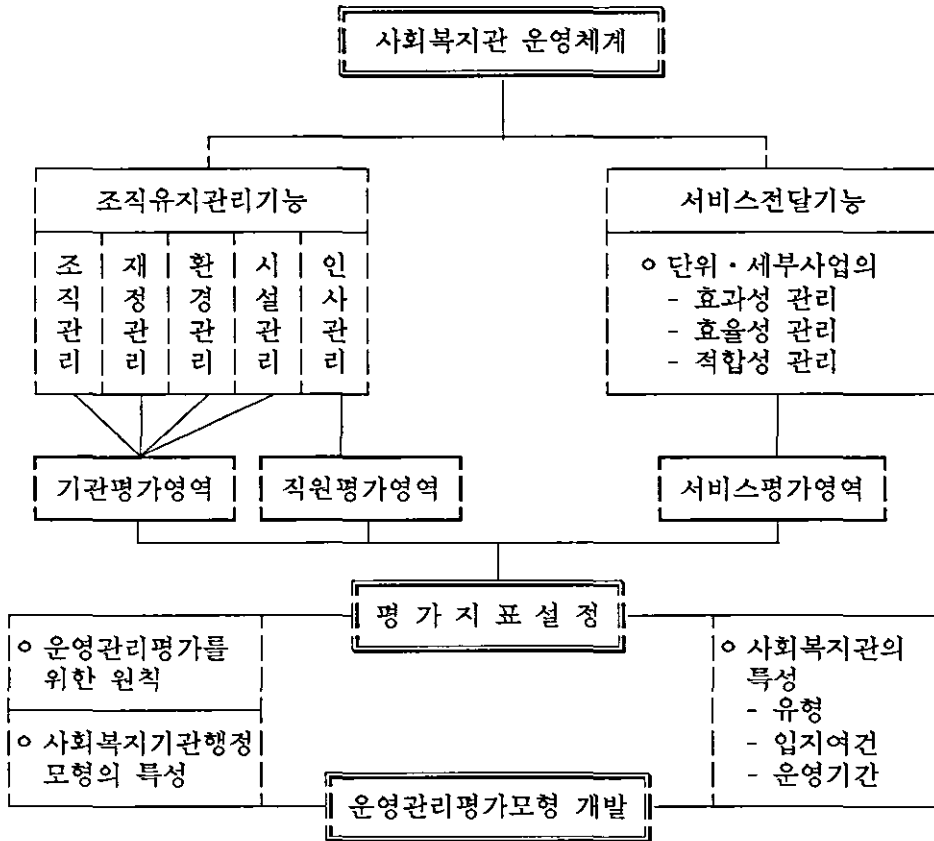
이에 본 연구는 사회복지관 운영전반에 관한 종합적인 기관진단을 통해서 직원개발 및 관리 효율성을 도모할 수 있는 운영관리평가모형을 개발하는데 목적이 있다.

3. 연구의 범위 및 한계

사회복지관 운영전반에 관한 종합적인 평가를 바탕으로 자체적인 진단을 통해 직원개발 및 관리 효율성을 도모할 수 있는 운영관리평가에 영향을 미치는 제요인을 설정하기 위해서는 기관평가영역, 직원평가영역 및 서비스평가영역 이외에도 이용자평가와 양적·질적인 평가 등이 동시에 수행되는 종합적인 접근이 요구된다.

그러나 실제적으로 사회복지관의 운영은 사회복지관이 일차적으로 운영의 방향성을 정립하고 실천하기 위한 노력이 사회복지관으로부터 우선되어야 하기 때문에, 본 연구는 기관평가영역, 직원평가영역 및 서비스평가영역을 연구범위로 한정하였으며, 양적 평가가 동시에 수행되지 못하고 질적 평가를 중심으로 이루어진 한계가 있다.

II. 연구설계



<그림 II-1> 사회복지관 운영관리평가모형 개발을 위한 연구설계

본 연구는 사회복지관 운영관리평가에 영향을 미치는 독립변수인 기관평가영역, 직원평가영역, 서비스평가영역의 평가지표를 기관운영 내지 운영관리평가의 방향성 정립을 위한 원칙으로 ① 전문직의 가치를 바탕으로 한 책임성 확보, ② 이용자 중심·목적지향성, ③ 단순한 운영평가가 지양되는 통합평가, ④ 이용자평가 활용, ⑤ 서비스 질 보장, ⑥ 과정중심, ⑦ 운영의 합리화 도모, ⑧ 정치경제적 관점 및 ⑨ 사회마케팅 개념 등(조은희, 1997: 162-172)과 성취모형, 이용자중심모형, 발달모형 및 종합적인 질 관리모형 등 사회복지기관행정모형의 특성을 반영할 수

있는 평가지표를 모색하여 외생변수인 사회복지관 유형, 입지여건 및 운영기간에 따라 영향을 미치는 평가지표를 설정하여 서비스 효과성 향상 및 사회복지관운영의 효율성을 도모하는데 요구되는 관리정보를 획득할 수 있는 운영관리평가모형을 개발하고자 하였다.

Ⅲ. 조사도구 개발

본 연구의 조사도구는 Matheson, Van Dyk 및 Millar가 Canada Ontario의 아동·청소년복지기관을 위해서 개발한 운영평가도구(1995), 일본의 사회복지시설 운영지침(1995), 고령자재택복지서비스사업 평가기준(1996), 특별양호노인홈·노인보건시설의 서비스 평가기준(1996)을 참고로 재구성하였으며, 그리고 1963년 Smith와 Kendall이 최초로 사용한 행동연계척도(Behaviorally Anchored Rating Scale)를 기초로 1988년 Millar가 개발한 것을 이인재(1993)가 우리나라 실정에 맞게 재구성한 행동연계척도를 부분 채택하였다. 또한 1984년 Elikin과 Molitor(1985/86)가 제시한 비영리조직의 관리지표, 전제일 등(1995: 153-160)의 연구, 그리고 Zeithami 등(1990)과 FQI(1991) 및 Juran(1988)의 연구를 중심으로 1993년 Martin(1993b)이 제시한 질(quality)의 차원에 대한 정의 등 본 연구와 관련된 선행연구의 분석 및 고찰을 통하여 작성하였다.

이를 바탕으로 예비조사를 통하여 요인수를 3개로 통제된 요인분석에 의해서 기관평가영역 43개 문항, 서비스평가영역 49개 문항 및 직원평가영역 29개 문항으로 구성하였으며, 예비조사 결과를 통해 추출한 121개의 평가지표를 내적일관성법에 의한 신뢰도를 검정한 결과 $\text{Alpha} = .9836$, $\text{Standardized item alpha} = .9839$ 로 나타나 사회과학연구 및 중요한 결정이 요구되는 응용연구분야에서의 신뢰수준을 충족시키는 매우 높은 신뢰성을 확보하고 있을 뿐만 아니라, 요인간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타내는 Kaiser-Meyer-Olkin(KMO)의 값도 .90이상으로 매우 높은 수준이며(정충영·최이규, p. 188), 요인분석요인의 적합성 여부를 나타내는 Bartlett의 구상검정치(sphericity)값의 유의수준도 각각 .00000으로 나타났다. 이러한 검증결과는 본 조사도구가 요인분석에 의한 공통요인이 존재한다고 하는 타당성을 확보하고 있음을 의미한다.

모집단¹⁾인 사회복지관 운영에 중심적인 역할을 하는 관장, 부(과)장 및 사회복지사에 대해서 95% 신뢰수준에서 $\pm 5\%$ 의 오차한계를 만족시키는 표본크기(314명 이상)를 설정하고, 이를 사회복지관 유형별로 차지하는 비율에 따라서 할당표집(quota sampling)한 가형 종합사회복지관 사회

1) 사회복지관에 종사하는 사회복지사에 대한 표집들을 확인할 수 없는 관계로 사회복지관 설치·운영규정에 제시된 최저배치기준에 의해 '97년 10월 현재 289개소 사회복지관의 사회복지사(관장, 중간관리자, 사회복지사) 1,691명을 모집단으로 함.

복지사 77명, 나형 종합사회복지관 175명, 사회복지관 62명에 대한 자료를 확보하기 위해서 1998년 2월 15일부터 3월 31일까지 289개 사회복지관 사회복지사를 대상으로 설문지를 배부해서 회수순에 따라 필요한 수만큼 임의표집한 80개 사회복지관 318명의 사회복지사가 분석대상에 포함되었다. 그리고 조사내용의 객관성을 보장하기 위해서 상급자는 하급자를, 동료직원간에 순환적인 조사를 하였다.

수집된 자료는 SPSS for Windows를 활용하여 조사도구 개발을 위해 요인분석, t검정, ANOVA를 하였으며 보다 구체적인 경향을 파악하고자 Scheffe방식에 의한 사후검정과 산술평균 및 분포에 따른 중앙집중치를 고려하였다. 그리고 운영관리평가지표를 설정하고 회귀분석모형을 설정하기 위해서 단계별 투입방법에 의한 다중회귀분석을 하였다.

VI. 운영관리평가지표 설정

사회복지관 조직체에 대한 운영관리평가를 바탕으로 조직유지·관리차원에서 직원을 개발하고 기관 효율성을 도모함으로써 보다 효과적인 서비스를 제공할 수 있는 운영관리정보를 획득하기 위해서 평가내용에 포함되어야 할 운영관리평가지표는 일차적으로는 사회복지관의 특성이 미치는 영향을 최소화하면서 종속변수인 운영관리평가에 미치는 설명도를 보다 더 높일 수 있는 평가지표 설정이 무엇보다 중요한 과제라고 할 수 있다.

그래서 사회복지관 운영관리평가에 영향을 미치는 기관평가영역 15개 지표, 직원평가영역 10개 지표, 서비스평가영역 15개 지표를 포함한 40개 평가지표, 이 중에서 사회복지관 특성에 따라 정적인 비대칭 분포를 나타낸 평가지표의 영향성을 고려하기 위한 가변수(dummy variable) 5개를 포함하고, t검정 및 ANOVA를 통해 사회복지관 특성에 따라 영향을 미치는 평가지표 중에서 분포에 따른 중심집중경향 비교(평균치-중앙치)에서 부(-)적인 비대칭 분포를 나타낸 지표 10개, 그리고 논의과정에서 언급한 바 있는 평가영역별 지표 및 사회복지관 특성을 반영코자 한 지표에도 포함되지 않는 영리기관의 마케팅 개념·전략 활용(X070), 사회복지사의 프로그램 계획·실행-평가 능력(X018)을 추가로 투입하여 최종적으로 운영관리평가에 영향을 미치는 지표를 설정하고자 중다회귀분석하였다.

<표 VI-1> 사회복지관 운영관리평가에 따른 평가지표의 상대적인 영향성

평가영역	평 가 지 표	B	Beta	T	
기관	X030:합리적인 승진·승급 규정	.019	.039	4.040***	
	X033:운영법인의 기본이념	.025	.048	4.800***	
	X036:제도권내에서의 기관 효율성	.025	.043	4.222***	
	X037:기관정책의 긍정적인 영향	.023	.040	3.627***	
	X043:무의식적인 조직과정과 세력	.022	.039	4.045***	
평가	X048:장비와 비품의 충분성	.014	.024	2.511*	
	X051:경리규정에 의한 회계관리	.015	.026	2.477*	
	X053:지출상황점검·수정예산절차	.029	.053	4.956***	
영역	X059:효과적·계획적 예산집행·관리	.014	.027	2.784**	
	X063:직원 근무체계 검토	.018	.030	3.244**	
	X064:팀웍에 기초한 기관변화 도모	.017	.031	2.746**	
	X065:지도감독체계	.019	.036	3.324***	
	X066:서비스설명서 활용	.012	.022	2.019*	
	X077:급여규정	.021	.037	3.386***	
	X083:직원개발체계 정비·실시	.011	.022	2.207*	
	X085:보건복지정보 활용	.028	.046	4.582***	
	(Constant)	.131		4.543***	
직원	X001:관련기관과의 관계이해 및 유지	.031	.048	5.514***	R ² =.98796
	X008:직원개발기회 제공·참여	.024	.047	5.055***	
	X009:Ct와의 관계형성 및 유지 능력	.014	.023	2.254*	
	X010:문제확인 및 사정 능력	.018	.025	2.469*	
	X011:중계계획 수립 능력	.030	.054	5.076***	
평가	X015:담당업무지식과 적용능력	.027	.044	3.942***	df=45,256
	X018:프로그램 계획·실행·평가능력	.019	.031	3.176**	
	X019:예산편성과 운용능력	.021	.036	3.604***	
영역	X020:기관옹호 및 서비스통합 능력	.027	.045	4.181***	F=466.936
	X023:직원의 서비스 불충분성	.026	.045	4.439***	
	X027:Ct중심의 의사소통 능력	.026	.039	3.337***	
	X028:문제의식에 기초한 실천	.023	.035	3.313**	p=.0000
	X029:정보관리체계 활용	.027	.055	6.179***	
서비스	X049:시설활용도 증진노력	.017	.029	3.066**	
	X068:지역사회 인적자원 개발	.026	.047	4.221***	
	X070:영리기관 마케팅 활용	.013	.022	2.294*	
	X076:취업규정	.027	.047	4.393***	
	X081:징계규정	.019	.037	4.117***	
평가	X086:사업중요도 부합성	.022	.032	2.784**	
	X088:이용료 적절성	.018	.026	2.598**	
	X090:의도적인 주민조직화 활동	.029	.050	4.603***	
	X092:기관간 서비스 연계성	.019	.029	2.780**	
영역	X097:계획 대비 목표달성도	.021	.033	3.473***	
	X101:비용효과분석	.031	.052	5.643***	
	X105:서비스 일관성	.016	.027	2.774**	
	X108:기관출판물 제작·활용	.012	.020	2.151*	
	X116:지역특성반영	.025	.038	3.528***	
	X118:이용자 의견 반영	.030	.046	4.365***	
	X121:전문·비전문간 사업 균형성	.018	.031	2.926**	

* : p<.05, ** : p<.01, *** : p<.001

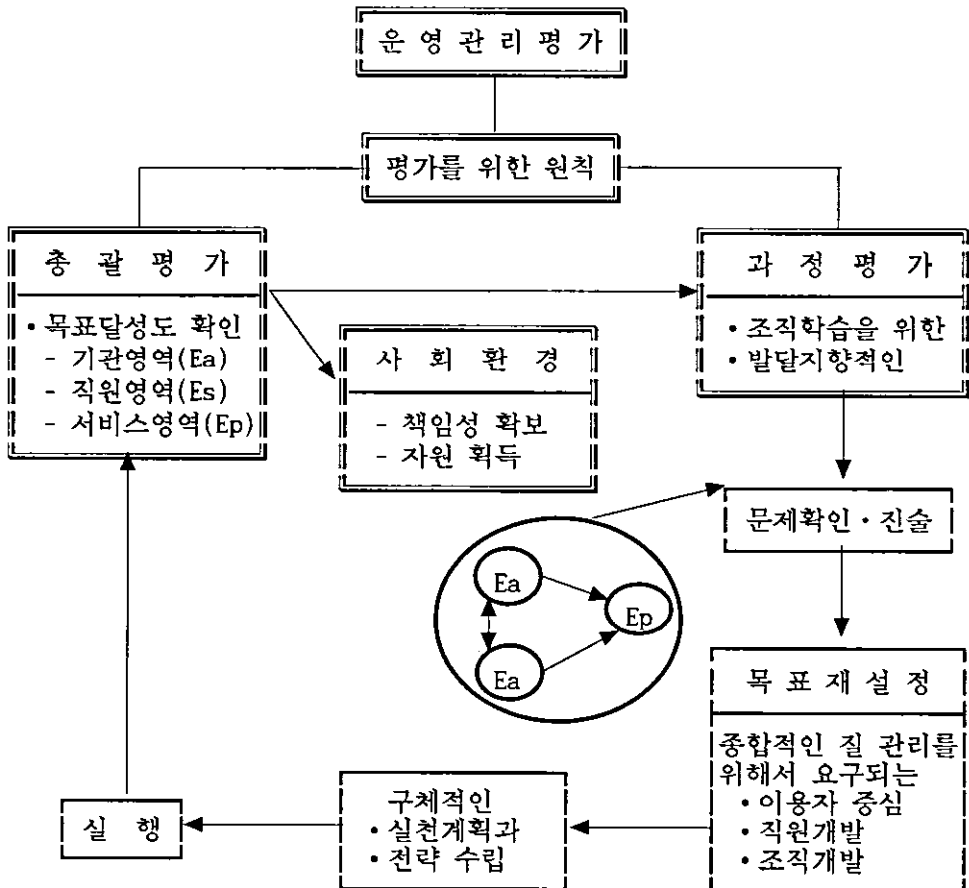
분석결과 <표VI-1>에서 제시되고 있는 바와 같이 사회복지관의 특성을 고려하고자 투입한 가

변수는 회귀분석모형에 의하면 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났으며, 최종적으로 운영 관리평가에 영향을 미치는 평가지표는 45개가 설정되었다.

이 평가지표들은 기관평가영역 16개, 직원평가영역 13개, 서비스평가영역 16개가 각각 설정되었으며, 이러한 45개의 평가지표가 사회복지관 운영관리평가를 설명하는 정도는 98.8% ($R^2=0.98796$)인 것으로 나타났다.

V. 사회복지관 운영관리평가모형

1. 운영관리평가모형



<그림 V-1> 사회복지관 운영관리평가모형

2. 운영관리평가 방법 및 절차

사회복지관의 운영관리평가(E)는 기관평가영역(Ea), 직원평가영역(Es), 서비스평가영역(Ep)이 포함되고, 운영관리평가와 각 평가영역간에는 다음과 같은 함수관계가 있으며, 실제적으로 각각의 평가영역에는 <표 VI-1> 운영관리평가에 따른 평가지표와의 중다회귀분석에서 제시되고 있는 다음의 평가지표들이 각 평가영역에 포함된다.

$$E = f (Ea, Es, Ep)$$

단, $Ea = f (X030, X033, X036, X037, X043, X048, X051, X053, X059, X063, X064, X065, X066, X077, X083, X085),$

$Es = f (X001, X008, X009, X010, X011, X015, X018, X019, X020, X023, X027, X028, X029),$

$Ep = f (X049, X068, X070, X076, X081, X086, X088, X090, X092, X097, X101, X105, X108, X116, X118, X121)$ 이다.

1) 측정치 및 산술평균에 의한 평가방법

개별 사회복지관이 운영관리평가 결과를 바탕으로 보다 나은 관리 효율성과 직원개발 및 서비스 효과성 향상을 위한 관리정보 획득을 위해서 각 평가지표의 측정치 및 이를 사회복지사수로 나눈 산술평균($\sum_{w=1}^n X_{iw} / W_n$)을 이용해서 평가시점에서의 운영관리상태를 점검한 결과를 바탕으로 과정중심의 발달지향적인 행정진단을 팀워크 의해서 문제의식에 기초한 자체평가 또는 혼합평가를 수행할 수 있다.

2) 표준점수에 의한 평가방법

각 평가지표의 편차(측정치-평균치)를 표준편차로 나눈 표준점수(Z; z-score)로 전환시킴으로써 서로 다른 분포를 평균이 '0'이고 표준편차가 '1'인 동일한 수준의 척도를 이용해서 평가시점에서의 상대적인 운영관리상태를 점검할 수 있다. 이를테면, y번째 사회복지관(C_y)의 사회복지사 W_n명이 피평가자인 경우 평가지표(X_i)에 대한 표준점수(ZC_yX_iW_n)는 다음의 수식으로 나타낼 수 있다.

$$ZC_{yXiW_n} = \frac{[\sum_{w=1}^n X_{iw} / W_n] - n\text{개 사회복지관의 평가지표}(X_i)\text{ 평균치}}{n\text{개 사회복지관의 평가지표}(X_i)\text{ 표준편차}}$$

위의 수식에 의해서 개별 사회복지관의 각 평가지표 관찰치를 표준점수화한 값을 정상분포곡선하의 면적비율로 환산하면 ZC_{yXiW_n} 가 전체수준에서 차지하는 위치를 확인할 수 있다. 이러한 방법을 이용하여 5점 등간척도에서의 ‘항상 그렇다’의 5를 만점으로 하는 경우 다음과 같이 제시될 수 있다(홍문식·장영식·오영희, 1995: 113-114).

ZC_{yXiW_n} 의 값이	-1.282 미만이면(하위 10%)	1점
	-1.282 ~ 0.526 미만이면(중하위 20%)	2점
	-0.526 ~ 0.526 미만이면(중위 40%)	3점
	0.526 ~ 1.282 미만이면(중상위 20%)	4점
	1.282 이상이면(상위 10%)	5점

3) 상대적인 영향성을 고려한 평가방법

개별 사회복지관의 운영관리평가에 대한 예측과 평가지표의 상대적인 영향성은 종속변수인 사회복지관의 운영관리평가(E)의 변량 중에서 독립변수인 각 평가영역이 설명하지 못하는 오차(ε)과 상수(a)를 포함한 다음과 같은 회귀분석모형이 <표VI-1>의 결과를 기초로 설정된다.

$$E = a + [\sum_{i=1}^n b_i \cdot Ea_i] + [\sum_{j=1}^n b_j \cdot Es_j] + [\sum_{k=1}^n b_k \cdot Ep_k] + \epsilon$$

(i = Ea의 평가지표, j = Es의 평가지표, k = Ep의 평가지표)

위의 회귀분석모형에 포함된 오차량을 고려하고자 독립변수를 동일한 측정단위화 하기 위해서 본 연구에서는 5점등간척도의 ‘항상 그렇다’를 목표치 ‘1’로 설정하여 상대적인 영향성을 산출한 가중치(weight)에 각 독립변수의 산술평균을 합한 값을 구하고, 이를 표준점수화(Z-score)된 독립변인의 Beta계수와 곱함으로써 각 평가지표의 상대적인 영향이 전체적으로 반영되는 중요도를 나타내고자 하였다. 이러한 절차는 각 독립변수간의 상대적인 비교를 한다거나 질적 평가시에 적용이 용이하며, 평가자가 사회복지실체의 의견을 사전에 수렴하지 않고도 가중치를 편리하게 부여할 수 있을 뿐만 아니라, 사업수행자도 목표에 의한 기관운영 및 사업의 효과성을 도모할 수 있는 장점이 있다고 할 수 있다.

이에 산술평균(M)을 활용하여 각 평가지표의 가중치(W)를 산정한 후에, 가중치와 산술평균치를 합한 각 평가지표(M+W), 각 독립변수의 전체적인 영향성(T_i)을 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$$W = 1 - (M_i / 5) \quad (i = Ea, Es, Ep \text{의 평가지표}) \text{이며,}$$

$$W_i = M + W \text{ 이고,}$$

$$T_i = \text{Beta(beta coefficient)} \times W_i \text{ 로 나타낼 수 있다.}$$

위 수식을 바탕으로 기관평가영역($\sum_{i=1}^n Ta_i$), 직원평가영역($\sum_{j=1}^n Ts_j$), 서비스평가영역($\sum_{k=1}^n Tpk$)의 지표들이 운영관리평가에 미치는 전체적인 영향성($\sum E$), 이른 바 운영관리평가모형은 다음과 같이 제시할 수 있다.

$$\sum E = a + \sum_{i=1}^n Ta_i + \sum_{j=1}^n Ts_j + \sum_{k=1}^n Tpk$$

이 모형에 <표VI-2>의 결과를 대입하면,

$$\sum E = 0.131(a) + 2.052(\sum Ta) + 2.034(\sum Ts) + 2.133(\sum Tp) \text{ 이다.}$$

따라서 서비스평가영역이 사회복지관 운영관리평가에 미치는 영향정도가 가장 크며, 그 다음이 기관평가영역, 직원평가영역 순으로 영향을 미친다고 할 수 있다.

이와 같은 과정에 의해서 사회복지관간 또는 평가영역간의 상대적인 평가를 한다거나, 각 평가영역의 지표가 운영관리평가에 영향을 미치는 상대적·절대적인 정도 및 전체적인 영향성을 구체적으로 고찰하면 <표VI-2>에서 제시되고 있는 바와 같다.

3. 운영관리평가모형의 적용

바람직한 운영관리평가의 목적을 달성하기 위해서는 기록과정과 보고과정에 목적의식을 불어 넣는 체계, 사회사업실천가의 전문적인 평가기술을 강화시키는 체계, 클라이언트를 중재한 결과뿐만 아니라 효율성, 업무량, 생산성, 자원할당까지도 평가하는 체계, 그리고 최소한의 시간이 요구되는 평가체계(Allen-Mears, Washington & Welsh, 1986: 257)가 요구된다.

<표VI-2> 가중치 변화에 따른 운영관리평가지표의 영향성

평가영역	평가지표	Beta(순위)	평균(M)	상대적영향성(W)	M + W	전체영향성(T)	전체순위	
기관	X030:합리적인 승진·승급 규정	.039 (6)	3.08	0.38	3.46	.135	7	
	X033:운영법인의 기본이념	.048 (2)	3.20	0.36	3.56	.171	3	
	X036:제도권내에서의 기관효율성	.043 (4)	3.48	0.30	3.78	.163	4	
	X037:기관정책의 긍정적인 영향	.040 (5)	3.28	0.34	3.62	.145	5	
	X043:무의식적인 조직과정과 세력	.039 (6)	2.90	0.42	3.32	.130	8	
	X048:장비와 비품의 충분성	.024 (14)	2.91	0.42	3.33	.080	15	
	X051:경리규정에 의한 회계관리	.026 (13)	3.77	0.25	4.02	.105	11	
	X053:지출상황점검·수정에산절차	.053 (1)	3.58	0.28	3.86	.205	1	
	X059:효과적·계획적 예산집행·관리	.027 (12)	3.56	0.29	3.85	.104	13	
	X063:직원 근무체계 검토	.030 (11)	3.18	0.36	3.54	.106	12	
영역	X064:팀웍에 기초한 기관변화 도모	.031 (10)	3.34	0.33	3.67	.114	10	
	X065:지도감독체계	.036 (9)	3.02	0.40	3.42	.123	9	
	X066:서비스설명서 활용	.022 (15)	3.10	0.38	3.48	.077	16	
	X077:급여규정	.037 (8)	3.51	0.30	3.81	.141	6	
	X083:직원개발체계 정비·실시	.022 (15)	3.36	0.33	3.69	.081	14	
	X085:보건복지정보 활용	.046 (3)	3.42	0.32	3.74	.172	2	
직원	X001:관련기관과의 관계이해 및 유지	.048 (3)	4.04	0.19	4.23	.203	1	
	X008:직원개발기회 제공·참여	.047 (4)	3.36	0.33	3.69	.173	6	
	X009:CI와의 관계형성 및 유지 능력	.023 (13)	3.78	0.24	4.02	.093	13	
	X010:문제확인 및 사정 능력	.025 (12)	3.78	0.24	4.02	.101	12	
	X011:중재계획 수립 능력	.054 (2)	3.33	0.33	3.66	.198	2	
	X015:담당업무지식과 적용능력	.044 (7)	3.72	0.26	3.98	.175	5	
	X018:프로그램 계획·실행·평가능력	.031 (11)	3.50	0.30	3.80	.118	11	
	X019:예산편성과 운용능력	.036 (9)	3.28	0.34	3.62	.130	10	
	X020:기관응호 및 서비스통합능력	.045 (5)	3.48	0.30	3.78	.170	7	
	X023:직원의 서비스 불충분성	.045 (5)	3.69	0.26	3.95	.178	4	
영역	X027:CI중심의 의사소통 능력	.039 (8)	3.85	0.23	4.08	.159	8	
	X028:문제의식에 기초한 실천	.035 (10)	3.77	0.25	4.02	.141	9	
	X029:정보관리체계 활용	.055 (1)	3.18	0.36	3.54	.195	3	
	서비스	X049:시설활용도 증진노력	.029 (11)	3.50	0.30	3.80	.110	12
		X068:지역사회 인적자원 개발	.047 (3)	3.52	0.30	3.82	.180	3
		X070:영리기관 마케팅 활용	.022 (15)	2.95	0.41	3.36	.081	15
X076:취업규정		.047 (3)	3.26	0.35	3.61	.170	5	
X081:징계규정		.037 (7)	3.14	0.37	3.51	.130	8	
X086:사업중요도 부합성		.032 (9)	3.48	0.30	3.78	.121	9	
X088:이용료 적절성		.026 (15)	3.36	0.33	3.69	.096	14	
X090:의도적인 주민조직화 활동		.050 (2)	3.22	0.36	3.58	.179	4	
X092:기관간 서비스 연계성		.029 (11)	3.55	0.29	3.84	.111	11	
X097:계획 대비 목표달성도		.033 (8)	3.71	0.26	3.97	.131	7	
영역	X101:비용효과분석	.052 (1)	3.39	0.32	3.71	.193	1	
	X105:서비스 일관성	.027 (13)	3.68	0.26	3.94	.106	13	
	X108:기관출판물 제작·활용	.020 (16)	3.74	0.25	3.99	.080	16	
	X116:지역특성반영	.038 (6)	3.52	0.30	3.82	.145	6	
	X118:이용자 의견 반영	.046 (5)	3.76	0.25	4.01	.185	2	
	X121:전문·비전문간 사업 균형성	.031 (10)	3.39	0.32	3.71	.115	10	
(Constant)		.131						

이러한데 운영관리평가가 과정중심에서 충실히 이루어지면 지도감독(supervision)과 심사(audit) 또는 모니터링(monitoring) 기능이 함께 달성될 수 있기 때문에, 이를 촉진하기 위해서 결과평가를 수행하는데 소요되는 시간을 줄일 수 있도록 지원서비스 제공, 기관의 관리정보체계(MIS)의 활용도 증진 전략, 기관혁신을 위한 계획 및 이행과정에 실천가들을 참여시키는 행정전략 등이 병행되어야 할 뿐만 아니라(Briar & Blythey, 1985: 25-35), 복합적인 사업을 전개해야 하는 사회복지관이 한정된 인적·물적·재적 자원의 배분과 조정 등을 할 수 있는 계획(plan) - 실행(do) - 평가(check) - 조치(act)단계가 순환되는 소위 Deming Cycle(Martin, 1993b: 69-70)이 자체가 과정중심에서 이루어질 수 있는 운영관리평가모형의 적용이 강구되어야 함과 동시에 이를 위한 선행조건이 되어야 한다.

이와 같이 전술한 바의 운영관리평가모형이 적용될 수 있는 방안은 과정중심의 발달지향적인 활용방안과 결과평가차원에서 정부보조금 지급 또는 기관인센티브제도 도입 등을 위한 평가도구로 활용될 수 있다.

첫번째, 과정중심의 발달지향적인 운영관리평가모형으로서의 적용은 사회복지조직이 제공한 서비스의 결과는 일차적으로 기관평가영역과 직원평가영역의 상호작용에 의한 궁극적인 산물이기 때문에, 조직체의 서비스전달기능은 조직유지관리기능의 원활한 수행이 전제되어야 한다는 필요조건이 충족되면 보다 효율적이고 효과적인 서비스가 지역주민에게 제공된다는 충분조건이 만족된다고 하는 점에 기초하고 있다.

이를 위해서는 조직구성원들이 문제점을 공유하고 개선방안을 검토하기 위해서 팀웍을 바탕으로 문제의식에 기초해서 다음의 과정에 의해서 수행될 수 있다.

① 우선 개별 사회복지관의 운영관리평가에 대한 예측과 평가영역별 또는 각 평가지표의 상대적인 중요성을 고려하기 위해서 평가영역별($\sum_{i=1}^n T_{ai}$, $\sum_{j=1}^n T_{sj}$, $\sum_{k=1}^n T_{pk}$) 또는 각 평가지표의 전체적인 영향성(T_i)을 파악한다.

② 각 평가지표의 측정치나 산술평균($\sum_{w=1}^n X_{iw} / W_n$) 및 표준점수($ZC_{iX}W_n$)를 활용하여 목표 달성 정도를 확인한다.

③ 목표달성이 부진하거나 실시되지 않고 있는 이유에 대한 문제를 진술하고, 이를 나무구조에 의해 요인화한다.

④ 진술된 문제를 해결 또는 개선하기 위해서는 장애요인을 제거하고 가용자원을 활용함으로써 가능하기 때문에 기관평가영역, 직원평가영역 그리고 기관평가영역과 직원평가영역이 상호작용하여 서비스평가영역에 영향을 미치는 장애요인 및 자원을 확인함과 동시에 문제개선의 필요

성을 함께 검토한다.

⑤ 진술된 문제, 장애요인 및 자원을 중심으로 목적과 목표달성시기를 포함한 구체적인 실천 목표를 설정한다.

⑥ 목표달성을 위한 작업체계, 과정 그리고 이에 대한 성공여부를 판단할 수 있는 기준·방법이 포함된 실행계획·전략을 수립한다.

⑦ 계획을 실행하고 평가한 결과를 바탕으로 환류과정을 통해 재투입한다.

이처럼 발달지향적인 운영관리평가 순환모형으로서의 적용은 기관 효율성과 직원개발을 통해 서비스 효과성 향상을 도모할 수 있는 기관진단차원, 서비스 대상·지역 팀(team)별 또는 분기별·반기별·연도별로 과정평가차원에서 운영관리의 변화경향을 파악하기 위해서도 활용할 수 있다.

두번째, 결과평가중심의 운영관리평가모형으로서의 적용은 평가주체의 목적에 따라서 제시된 모형에 의한 평가결과(ΣE)를 바탕으로 가중치를 부여하거나, 평가영역별($\sum_{i=1}^n Ta_i, \sum_{j=1}^n Ts_j, \sum_{k=1}^n Tpk$)로 가중치를 부여함으로써 평가대상기관을 일정한 범주로 서열화하여 정부보조금 지급 또는 기관인센티브제도 도입 등을 위한 운영관리평가모형으로 활용할 수 있다.

VII. 결 론

본 연구는 사회복지조직이 제공한 서비스 효과성과 관리 효율성간의 행정적인 기술을 개발하는데 요구되는 관리정보를 획득할 수 있는 운영관리평가모형 개발에 목적을 두고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 대표적인 이용시설인 사회복지관 80개소의 사회복지사 318명을 대상으로 사회복지관의 운영체계와 관련된 기관영역, 직원영역 및 서비스영역에 대한 평가지표를 조사 분석하여 논의한 결과 다음과 같은 결론을 얻었다.

첫째, 사회복지관의 특성이 미치는 영향을 최소화하면서 종속변수인 운영관리평가에 미치는 설명도를 보다 더 높일 수 있도록 최종적으로 설정한 운영관리평가지표는 기관평가영역 16개, 직원평가영역 13개, 서비스평가영역 16개가 설정되었으며, 이 45개의 평가지표가 사회복지관 운영관리평가를 설명하는 정도는 98.8%를 나타내었다.

둘째, 발달론적인 운영관리평가 순환모형에 의한 평가방법은 각 평가지표의 측정치, 산술평균, 표준점수 및 회귀분석모형에 포함된 각 독립변수의 오차량을 고려한 상대적인 영향성을 통제하는 절차를 통해 상대적·절대적인 총괄평가를 할 수 있다.

셋째, 이러한 총괄평가 결과를 활용하여 발달론적인 운영관리평가 순환모형이 적용될 수 있는 방안은 이용자 중심에서 기관 및 직원 개발을 바탕으로 서비스 효과성을 향상시키기 위한 기관 진단차원 내지 과정평가차원에서 활용이 가능하며, 또한 평가주체의 목적에 따라서 평가영역별로 가중치를 부여하여 평가대상기관을 일정한 범주로 서열화함으로써 결과평가차원에서 정부보조금 지급 또는 기관인센티브제도 도입 등을 위한 평가도구로 활용될 수 있을 것이다.

끝으로 발달론적인 운영관리평가 순환모형과 같이 사회복지조직이 조직 내적인 유지관리기능을 강화함으로써 서비스전달기능에 대한 사회적인 책임성과 효율성을 확보할 수 있도록 지원하는 제도적인 장치의 보완이 요구된다. 이를테면 사회복지사업법에 사회복지시설평가의 목적규정을 보완함으로써 동법 시행규칙 제2조의 결과평가 내지 수용시설 중심의 평가기준 보다 오히려 기타 시설의 운영개선에 필요한 사항이라고 규정한 평가기준에 비중을 둔 평가방법과 절차 및 적용방안을 지원할 수 있는 조치와 더불어, 사회복지관 설치·운영규정의 직종별 직원최저배치 기준 폐지 등과 관련해서 사업이 확장되는 경우, 특정지역 또는 특정대상을 위한 특성화 사업에 대한 평가 및 지원체제도 강구되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김성이·최성재, 1987, 사회복지관 프로그램 평가연구, 감리사회복지관재단.
- 김영모, 1986, 북부종합사회복지관의 사업에 대한 평가연구, 한국복지정책연구소.
- 김영모·이용교, 1986, 근로자종합복지관의 프로그램에 대한 평가연구, 한국청소년연맹부설 한국청소년연구소.
- 서울시정개발연구원, 1995, 서울시 사회복지관 단순평가모형 개발.
- 이인재, 1993, 사회복지실무자의 직무성과 결정요인, 서울대학교대학원 박사학위논문.
- 全國社會福祉施設經營者協議會, 1995, 社會福祉施設運營指針, 東京, 丸井工文社.
- 全國社會福祉協議會, 1996, 高齢者在宅福祉サービス事業 評價基準, 東京, 美巧社.
- 全國社會福祉協議會, 1996, 特別養護老人ホーム・老人保健施設の サービス評價基準, 東京, 柏印刷株式會社.
- 전재일·김규수·조운희·이경은, 1996, 산격종합사회복지관 운영평가, 사회복지개발연구원, 미간행.
- 전재일·조운희·이경은·이애재, 1995, 사회복지관사업 평가도구 개발을 위한 연구, 사회복지개발연구원, 제1권 제2호, pp. 145-163.

- 정충영·최이규, 1996, SPSSWIN을 이용한 통계분석, 서울, 무역경영사.
- 조운희, 1977, 사회복지관 운영평가 원칙에 관한 연구, 사회복지개발연구, 제3권 제2호, pp. 156-177.
- 한국복지정책연구소, 1986/89, 복부종합사회복지관의 사업에 대한 평가연구 I,II, 복부종합사회복지관.
- 홍문식·장영식·오영희, 1995, 지방자치시대의 주요 보건·복지사업 평가체계 개발, 한국보건사회연구원.
- 황성철·강혜규, 1994, 사회복지관 운영평가 및 모형개발, 한국보건사회연구원.
- Allen-Mears, P., R. O. Washington, & B. L. Welsh, 1986, Social Work Services in Schools, New York, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Bargal, D., & H. Schmid, 1992, Organizational Change and Development in Human Service Organizations : A Prefatory Essay, Administration in Social Work, Vol. 16, No. 3/4, pp. 1-13.
- Berman, E. M., 1995, Implementing TQM in State Welfare Agencies, Administration in Social Work, Vol. 19, No. 1, pp. 55-72.
- Briar, S., & B. J. Blythe, 1985, Support for Evaluating the Outcomes of Social Work Services, Administration in Social Work, Vol. 9, No. 2 (Summer), pp. 25-36.
- Elikin, R., & M. Molitor, 1985/86, A Conceptual Framework for Selecting Management Indicators in Nonprofit Organizations, Administration in Social Work, Vol. 3, No. 4, pp. 13-23.
- Ezell, M., D. Menefee, & R. J. Patti, 1989, Managerial Leadership and Service Quality : Toward a Model of Social Work Administration, Administration in Social Work, Vol. 13, No. 3/4, pp. 73-98.
- Martin, L. L., 1993a, Total Quality Management : The New Managerial Wave, Administration in Social Work, Vol. 17, No. 2, pp. 1-15.
- Martin, L. L., 1993b, Total Quality Management in Human Service Organizations, Newbury Park, Sage Publications.
- Matheson, W., C. Van Dyk, & K. Millar, 1995, Performance Evaluation in Human Services, New York · London, The Haworth Press.
- Patti, R. J., 1987, Managing for Service Effectiveness in Social Welfare : Toward a Performance Model, Administration in Social Work, Vol. 11, No. 3/4, pp. 7-21.
- Patti, R., 1985, In Search of Purpose for Social Welfare Administration, Administration in Social

Work, Vol. 9, No. 3 (Fall), pp. 1-14.

Poertner, J., & C. A. Rapp, 1987, Designing Social Work Management Information Systems : The Case for Performance Guidance System, Administration in Social Work, Vol. 11, No. 3/4, pp. 177-190.

Rapp, C. A., & J. Poertner, 1992, Social Administration : A Client-Centered Approach, New York · London, Longman.

Thomas, E. J., 1987, Design and Development in Organizational Innovation, Administration in Social Work, Vol. 11, No. 3/4, pp. 103-113.

Turem, 1986, Social Work Administration and Modern Management Technology, Administration in Social Work, Vol. 10, No. 3 (Fall), pp. 15-24.