

---

---

# 社會福祉館의 組織效果性 評價와 政策課題

權 善 進

---

---

本 研究는 低所得層의 自立과 地域住民의 福祉增進을 圖謀하기 위해 設立된 社會福祉館을 서비스의 産出이라는 外的 效果性 基準과 組織維持라는 內的 效果性 基準에 의해 比較·評價하고, 각 效果性 기준간의 關係와 效果性에 影響을 미치는 主要한 變因들을 파악함으로써, 效果性 提高方案과 評價를 위한 代案을 提示하는데 目的이 있다.

研究의 主要 結果는 組織 效果性에는 外的 效果性이 內的 效果性보다 큰 影響을 미치고 있으며, 福祉館의 運營期間, 地域, 運營主體, 프로그램數, 專門人力의 業務量, 地域資源의 確保程度 등에 따라 效果性에 차이를 보이고 있다. 따라서 社會福祉館의 組織 效果性 提高를 위해서는 이용자의 欲求에 부응하는 다양한 프로그램의 擴大, 財政支援 및 外部資源의 活用度 提高, 專門人力이 擔當하는 業務의 適正配分이 必要하다.

---

筆者: 本院 責任研究員

▶ 원고를 검독하여 주신 吳京錫·韓惠卿 博士께 감사드립니다.

## I. 序論

우리나라의 社會福祉館은 低所得層을 포함한 지역주민의 自立을 위한 多目的 地域福祉의 中추적 기능을 담당하는 福祉施設로서 1980년대 이후부터 量的으로 급격히 증가하여 왔다. 社會福祉館이 증가하게 된 배경에는 經濟成長에 따른 貧困層, 老人, 障礙人 등 사회적 脆弱階層을 포함한 일반인의 福祉欲求가 다양하게 분출되고 있으며, 이들에 대한 복지서비스 확대가 필요하다는 政策意志가 반영되었기 때문이다. 1906년의 隣保館 사업을 전신으로 출발하여 社會福祉館은 1982년도에 총 20개소에 불과하였으나 1994년말 현재 총 297개소로(보건복지부, 1995) 지난 12년간 약 14.8배 증가하여 외형적으로 급격한 擴大가 이루어져 왔다. 그렇지만 이러한 양적인 증가에도 불구하고, 內容面에서 만족할 만한 수준의 서비스를 受惠者들에게 제공하고 있는 지에 대한 실증적인 評價는 거의 전무한 실정이다.

地域社會에 거주하는 취약계층의 自立 및 住民福祉 增進을 目的으로 하는 대표적인 福祉서비스 傳達組織(성규탁 외, 1993:5)인 社會福祉館은 종합적인 지역복지센터로서의 기능을 수행하고자 설립된 非營利組織으로 지역사회의 충족되지 않은 欲求와 問題를 발견하여 일정한 設備, 專門人力, 自願奉仕者를 갖추고 지역주민들이 필요로 하는 다양한 서비스를 제공하는 기능을 수행하고 있다. 즉, 社會福祉館은 지역사회 環境과 상호작용하는 福祉傳達體系라 할 수 있으며, 이의 관점에서 보면 人力, 技術, 資源 등의 요소를 투입하여 프로그램 활동을 통한 지역주민의 복지증진이라는 目標達成 또는 産出을 얻는 體系라고 할 수 있다. 이와 같이 다양한 산출물을 효과적이며 효율적으로 얻기 위해서는 합리적이고 과학적인 社會福祉館의 운영이 절실히 요청되고 있다.

그러나 클라이언트를 포함한 서비스 消費者의 欲求를 가장 잘 반영하는 결과를 산출하여야 할 社會福祉館이 收益事業의 치중, 프로그램

의 난립, 서비스 중복, 그리고 지역주민의 參與와 資源動員의 부족 등의 문제점으로 인해 복지관 본래의 기능을 제대로 다하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다(김영모, 1992:14).

특히 1995년 地方自治制의 실시에 따른 본격적인 지방화시대를 맞이하였고, 政府 또는 서비스 供給者 위주의 관료적이고 경직된 전달체계에서 복지서비스 분야의 消費者 中心主義의 증대에 따라 앞으로는 專門的인 서비스 전달에 있어서 심각한 도전을 받게 될 전망이다(Tower, 1994:191~192). 이것은 效果的이고 效率的인 서비스로의 개선과 서비스를 이용하게 될 클라이언트 欲求에 민감하게 반응하여야 할 필요성을 의미한다(O'Looney, 1993:501~507).

우리나라의 社會福祉館은 政府의 財政支援를 받는 형태로 公共의 성격이 강하고, 이로 인해 조직의 效率的 운영 나아가서 공공분야의 社會的 責任性의 이행에 대한 관심과 압력이 대두하고 있음에도(Glisson, 1975:417~419) 사회복지분야에 있어서 產出物의 변화 및 평가에 영향을 미치는 다양한 要因들을 검증하고 새로운 모델을 개발하려는 노력은 잘 이루어지지 않고 있는 실정이다(Glisson & Martin, 1980:21).

이에 本 研究는 변화하는 사회환경속에서 社會福祉館이 지역중심의 서비스 전달조직으로서 발전하는데 필수적인 요건이라 할 수 있는 效果性의 提高를 위해 社會福祉館의 운영현황을 바탕으로 效果性을 비교하고, 보다 합리적인 評價方案을 제시하고자 한다. 따라서 본 연구는 우리나라 社會福祉館의 比較·評價와 그 결과를 근거로 效果性에 영향을 미치는 요인들을 파악하여 이를 바탕으로 社會福祉館의 效果性을 제고할 수 있는 政策의 方案을 제시하기 위해 수행되었으며, 구체적인 研究目的은 다음과 같다.

첫째, 사회복지서비스 전달조직인 社會福祉館을 外的 效果性和 內的 效果性 기준에 의해 비교·평가한다.

둘째, 社會福祉館의 外的 效果性 기준과 內的 效果性 기준간의 관

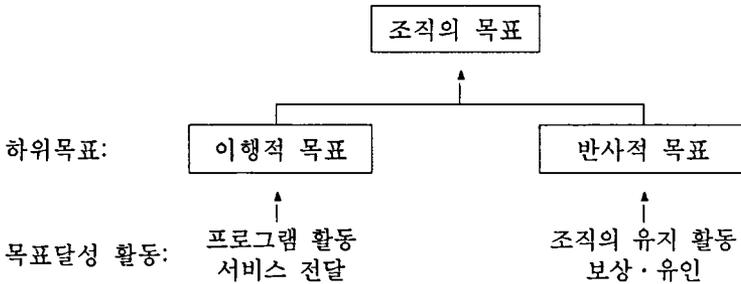
계를 알아 보고, 각각의 효과성 기준에 영향을 미치는 주요 요인을 파악한다.

셋째, 이를 바탕으로 福祉館의 效果性 提高方案을 모색한다.

## II. 組織 效果性 評價모델

### 1. 目標達成 모델

組織效果性에 대해 가장 널리 알려져 있고 많이 활용되는 접근방법의 하나는 目標達成(goal attainment) 모델이다. 이 모델은 조직이 公式化된 目標를 달성하는 정도에 따라 效果性을 판단하는 것으로 組織이 기대되는 결과를 달성하려는 합리적인 體系라는 理論的 배경에 근거한다. 이 모델의 效果性 分析은 組織目標를 구체화하고, 그 목적들이 달성된 정도를 측정하는 절차를 거치게 되는데, 社會福祉館에서도 프로그램 目標의 달성정도를 평가함으로써 效果性 評價를 할 수 있다.



[圖 1] 組織의 二元的 目標

이 모델에서는 目標가 단순하지 않고 불분명한 경우와 서로 상이한 다수의 集團이 認識하는 目標간에 차이가 있는 경우 적용하기에 適合하지 않다는 문제점이 있다. 예를 들면, 單一組織의 高位管理者들 사이

에서도 目標에 대한 일치된 合意를 도출하기 어렵다는 연구결과가 이를 뒷받침한다(McCormick, 1973:271~273). 또한 현대의 組織들은 복잡한 環境에 적응하기 위해 다양한 目標을 찾아내는 경향이 있다. 이런 측면에서 目標達成 接近法은 조직이 측정가능하거나 관찰가능하고 상대적으로 단순하며 많은 사람이 동의하는 目標을 지닌 조직에서 가장 유용하다(Cameron, 1986:539~553).

이러한 目標達成 모델의 한계를 극복할 수 있는 유용한 개념적 접근의 하나는 Mohr가 제시한 二元的 目標接近<sup>1)</sup>이라 할 수 있다. 즉 組織은 公式的인 外部의 産出을 위한 移行的 目標(transitive goal)와 組織의 바람직한 內的 狀態를 유지하기 위한 反射的 目標(reflexive goal)를 지닌 것으로 구분하여(Mohr, 1973:478~479) 목표모델을 발전시켰다. 社會福祉館과 같은 인간서비스 조직에 있어서의 이행적 목표라 함은 프로그램의 실시, 서비스 전달의 활동을 들 수 있으며, 반사적 목표는 복지관의 유지를 위하여 組織成員들의 勤務與件 조성, 報償의 제공 등과 같은 組織活動이라 할 수 있다.

따라서 二元的 目標 접근방법은 조직의 公式的 目標가 추상적이고 식별이 어려운 社會福祉組織의 目標達成 정도를 측정하는 데 있어 유용한 접근방법이 될 수 있다(Sung, 1976). 즉, 두 가지 效果性 領域들에서 여러가지 목표지향적인 활동들을 식별할 수 있게 해준다는 점에서 보다 구체적이고 직접적이라 할 수 있다.

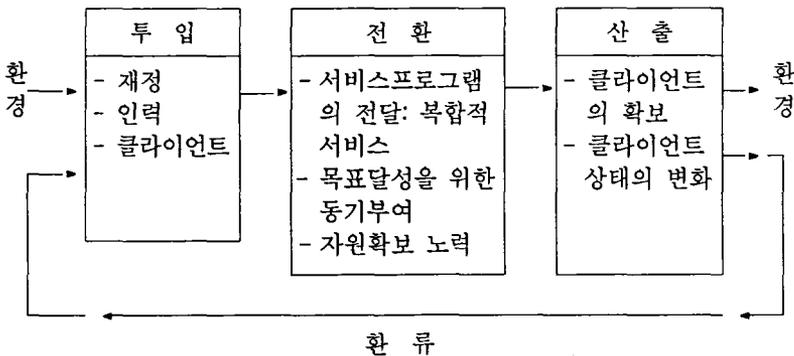
## 2. 自然體系 모델

目標모델의 단점을 보완하고자 등장한 自然體系 接近法에서의 效果性은 價値있는 資源을 획득하고 활용하는 組織의 能力으로 간주하여, 전체적으로 組織과 環境과의 상호작용에 초점을 두고 있다. 自然體系

1) Mohr의 이원적 목표의 개념은 Perrow가 제시한 조직목표가 내부활동 및 외부 환경과 관계되어 있다는 것과 Gross가 구분한 산출목표 및 지원목표와 동일한 차원에서 설명될 수 있다(Perrow, 1970:133~174; Gross, 1969:277~294).

모델에서는 조직을 外部 環境으로부터 結果의 産出에 필요한 투입물을 받아들이고, 이를 조직내의 轉換過程을 통해 環境으로 産出해내는 체계로 가정한다. 그러므로 自然體系 접근법은 조직활동에 필요한 資源 獲得 能力, 組織成員의 動機 등에 초점을 두고 있다. 즉, 조직은 다양하고 가치있는 자원을 투입하여 環境이 필요로 하는 産出을 제공함으로써 環境과의 均衡을 最大化할 때 가장 효과적이라는 점이다.

그러나 自然體系 접근법의 단점은 資源의 適正水準에 대한 基準의 不在, 價値있는 자원의 다양성, 計量的 單位로 측정될 수 없는 資源의 評價 문제 등을 들 수 있다(Price, 1972:10). 이러한 문제점 가운데 하나는 資源의 確保가 어느 수준까지 이루어져야 적절한가로서 결국 資源의 개념적 문제는 適切性 즉, 資源確保의 적정수준을 결정하는 것이라 할 수 있다. 이는 전체環境과 조직간의 均衡을 유지시키는 자원의 적정 수준과 관련된 문제라 할 수 있다. 社會福祉館을 環境과 상호작용하는 開放體系로 간주하면 [圖 2]와 같이 도식화 할 수 있다.



[圖 2] 社會福祉館의 投入-轉換-産出 過程

自然體系的 접근에서는 조직이 外部環境으로부터 자원을 받아 들여서 産出을 위한 轉換과정을 거치고, 産出物을 외부 環境에 再排出하는 體系로서 간주한다. 따라서 社會福祉館의 경우 投入(input)요소로서는

복지관의 財政, 人力, 클라이언트 등을 들 수 있고, 轉換(throughput)과정으로는 서비스 프로그램의 제공이나 組織의 目標達成을 위한 組織成員의 動機附與, 組織維持 또는 產出(output)을 높이기 위한 外部 資源의 誘致活動 등이 포함된다.

이러한 資源의 투입과 전환과정을 통해 組織의 意圖의 結果의 產出(output) 즉, 클라이언트를 외부 환경으로 排出하는 과정으로 구성될 수 있다. 여기서 클라이언트의 변화, 예를 들면 서비스에 만족하였거나 문제가 解消·改善된 경우에는 環境으로 배출되거나 아니면 지속적으로 還流(feedback)되어 環境과의 상호작용 속에서 均衡狀態를 유지하게 된다.

결국 앞서의 目標達成과 開放體系 접근은 상이한 차이점이 있는 것 같지만 큰 틀에서 보면 體系 接近方法이 目標達成의 발전된 형태인 것을 볼 수 있다. 즉, 자원획득이 조직의 목표가 될 수 있다는 점이다.

### Ⅲ. 社會福祉館의 特性和 評價모델의 適用

社會福祉館의 組織效果성은 조직이 目標을 달성한 정도로 정의될 수 있으며, 目標 자체는 통상적으로 組織이 실현하고자 하는 바람직한 상태로서 개념화된다(Etzioni, 1964:3~6). 營利를 목적으로 하지 않는 社會福祉館과 같은 인간서비스 조직의 경우 生産性和 같이 可視的인 產出指標(output indicator)를 확인하기 어려워 조직의 成果를 측정하기가 용이하지 않다는 점(Goodman and Pennings, 1977:106~131)으로 인해 효과성 評價가 어렵다는 特性을 갖는다. 즉, 運營에 필요한 財政的, 人的 資源에 의해 영향을 많이 받게 되고, 관련 利害集團간의 관계의 성격과 규모면에서 영리조직에 비해 덜 명확하다는 점 등이 效果性 評價를 어렵게 하는 요인으로 볼 수 있다.

결국 社會福祉組織의 가장 중요하게 구별되는 형태는 人間이 組織

의 材料가 되거나 投入物이 된다는 점이다. 즉, 社會福祉組織이 사용하는 技術(工程)이 非決定的이라는 점과 인간을 대상으로 한 적절한 治療技法을 개발하는데 관련된 방법론상의 제약으로 서비스나 치료에 의해서 보다는 外生要因이 클라이언트의 행동에 영향을 줄 수도 있다는 점이다(Hasenfeld, 1992:4~9). 즉, 어떤 서비스가 기대하는 효과를 달성하였는가를 엄밀하게 측정하는 데는 한계가 있다고 볼 수 있다.

따라서 서비스 전달조직으로서의 社會福祉館이 組織 外部의 이행적 목표를 달성하고자 하는 外的 效果성과 組織의 維持라는 內部指向의 目標을 지닌 實體로 간주할 때 양자를 고려한 效果性 評價의 기준을 모색할 수 있다. 기존의 연구결과에서 제시된 效果性 기준은 매우 다양하지만 사회복지조직에 비교적 용이하게 적용될 수 있는 것으로서 Etzioni가 제시한 資源의 適正 配分, Yuchtman과 Seashore(1967)의 資源確保能力 등이 있다. 이 외에도 Georgopoulos와 Tannenbaum(1957: 534~540)은 效果性을 구분하여 外的 效果性 기준으로 組織의 生産性을, 그리고 內的 效果性 기준으로 조직내 緊張의 不在와 組織의 柔軟性을 들고 있다. 또한 Friedlander와 Pickle(1968)은 外的 基準으로 조직에 대한 外部의 인정도, 內的인 效果性으로 組織이 成員을 만족시키는 정도로 설명하고 있다. 그리고 Kilman과 Herden(1976)도 조직성원의 만족감, 비용-효과 등을 기준으로 제시하였다.

기존의 연구에서 제시된 이러한 組織의 效果性 기준들은 매우 다양하지만 대체로 산출에 관한 외부지향적인 기준과 조직유지의 내부지향적인 기준으로 구분되고 있음을 볼 수 있다. 이러한 기준들은 비영리 社會福祉組織에 직접적 또는 간접적으로 적용될 수 있다.

## 1. 社會福祉館의 外的 效果性

社會福祉館의 外的 效果性은 프로그램 活動에 의한 결과로 나타낼 수 있는데, 앞서 지적한 바와 같이 그 成果를 可視化하기 어렵다는 점이 評價를 어렵게 하는 원인이 된다. 그러므로 外的 效果性의 기준으

로는 클라이언트의 서비스 만족도, 의뢰되어 온 건수, 再訪問 횟수 등의 대리 指標들이 개별적으로나 아니면 종합되어 적용된다. 여기서 서비스 만족도는 心理內的인 측면을 강조한 지표라 할 수 있으며 의뢰건수, 재방문 빈도 등은 量的인 指標로 볼 수 있다.

社會福祉館에 있어서 地域社會, 政府, 서비스 消費者의 滿足度는 엄밀한 의미에서 조직산출에 대한 本質的인 效果性을 나타내는 것은 아니다. 그리고 社會福祉館의 산출결과와 관련해서 公共의 認識, 態度, 價值判斷이나 이미지가 組織의 산출결과의 내면적 속성과 다를 수는 있다. 그러나 이들의 서비스에 대한 만족도는 組織產出의 결과로서 소비자가 인식하고 판단하는 것으로 組織產出의 특성을 잘 나타내 주는 것이다(Sung, 1972:26).

社會福祉館의 서비스 만족도는 組織產出의 構造, 行爲, 結果의 세 가지 측면에서 볼 수 있는데, 구조적 측면에서는 서비스가 제공되는 環境과 資源의 측면을 의미한다. 그리고 行爲的 측면은 클라이언트와 전문인력간에 상호작용하는 서비스 활동을 의미하며, 結果的 측면은 서비스가 제공된 후의 클라이언트의 變化로서 주어진 서비스가 실제로 효과가 있었는가를 의미한다고 볼 수 있다. 이 요소들 간에 기본적인 機能關係가 있기 때문에 한가지만 사용하거나 혹은 조합해서 적용할 수 있다.

클라이언트의 서비스 만족도에 영향을 미치는 요인으로 Abdallah와 Levine(1975:44~48)은 組織의 構造, 職員의 專門的 자격을 들고 있으며, Graff(1979:59~79)는 醫療事業의 질을 評價하는 궁극적인 결과로서 患者의 滿足度를 평가하였다. 위에서 제시한 바와 같이 병원이나 社會福祉館과 같은 인간서비스 조직에서 클라이언트의 만족도는 消費者 中心의 서비스 제공이라는 경향으로 클라이언트의 반응이 서비스의 개선에 중요한 근거를 제공해 줄 수 있다는 점에서 중요하다. 서비스 만족도의 개념이 명확하지 않은 이유는 근본적으로 클라이언트의 滿足이라는 概念이 多次元的이라는 점 때문에 기인한다. 즉, 다양한 狀況的

要因이 내재되어 있는 클라이언트의 만족감은 그만큼 다양할 수 있다. 따라서 환자의 만족도를 측정하는 방법도 연구자에 따라 차이점을 두고 적용되고 있다. 예를 들면, 病院에서의 환자의 만족도 차원을 환자의 접근성/편리도, 효율성/서비스 결과, 용이성, 물리적 환경, 지속적 이용, 서비스의 질, 재정, 인간적 대우로 들고 있다(Ware et al., 1975:839~848).

클라이언트의 서비스 만족도와 함께 효과성 평가의 기준으로 적용되는 것은 클라이언트의 規模이다. 일반적으로 組織產出物이나 서비스의 質에 있어서의 차이를 評價하기 어려운 경우가 많은데, Scott(1977: 63~95)는 서비스의 量이 효과성의 기준으로 사용될 수 있음을 지적하고 있다. 그는 많은 組織에서 量的 指標인 클라이언트 수가 效果性 測定을 가능하게 해주는 指標로 설명하고 있다. 또한 Whetten(1978:254~271)은 취업프로그램의 연구에서 資金提供者가 지원을 할 것인지의 여부 및 지원금의 규모를 결정하기 위한 주요한 效果性 基準으로 클라이언트의 수를 들고 있다.

이와 동일하게 社會福祉館의 경우에 있어서도 클라이언트의 수가 效果性的의 지표로서 적용될 수 있다. 社會福祉 서비스의 측면에서 보면, 問題가 있는 個人이나 도움을 필요로 하는 클라이언트에 대한 심도있는 질적인 介入이나 保護가 가장 바람직하다고 볼 수 있으나, 組織의 성격에 따라서는 이러한 개념이 달라질 수 있다. 즉, 社會福祉館이 저소득층이 밀집한 지역에서 이들이 自立할 수 있도록 지원하고 주민의 福祉增進을 달성하고자 하는 목표를 지닌 체계로 볼 때 社會福祉館을 정기적으로 이용하는 클라이언트의 규모를 效果性的의 기준으로 설정할 수 있을 것이다.

## 2. 社會福祉館의 內的 效果性

社會福祉館을 조직 외부적인 산출 뿐만 아니라 組織의 生存과 發展

을 위한 組織維持 활동을 수행하는 기능을 가진 체계로 볼 때, 內的 效果性 기준은 조직의 유지활동을 의미하는 指標로서 활용될 수 있다. 組織의 外的인 成果와 함께 組織 內的인 요인들이 함께 고려되어야 組織 效果性을 綜合的으로 評價할 수 있게 된다.

組織維持와 관련된 內的 效果性 기준은 다양하게 정의될 수 있는데, 앞서 살펴본 바와 같이 組織成員의 직무만족, 조직내 갈등의 부재, 조직의 유연성, 개방적 의사소통, 인간관계, 외부 자원의 확보정도, 직원의 지속적 확보 등의 다양한 기준이 활용되고 있다(성규탁, 1993:103~104). 모든 조직에서 人力은 財政과 함께 가장 중요한 構成要素이다. 특히 社會福祉組織의 경우에 있어서 서비스傳達의 업무를 담당하는 전문인력의 질은 곧 效果的인 서비스傳達과 직결된다고 보아도 과언이 아니다. 일반적으로 人間維持 또는 變化를 목적으로 하는 인간서비스 組織은 조직내 전문인력이 많을수록 治療 또는 變化의 水準이 높은 것으로 지적되고 있으며, 이러한 결과는 곧 效果的인 조직이라는 점을 의미한다(Becker, 1969:481~482).

따라서 社會福祉組織내 專門人力의 職務에 대한 滿足度는 서비스의 質的인 측면과 관련이 있으며, 이는 곧 클라이언트의 서비스 만족도와도 관련이 있다고 볼 수 있다. 職務滿足은 직무에 대한 태도로서, 한 개인의 직무나 직무경험 평가시에 발생하는 긍정적인 정서상태라고 할 수 있다. 오래 전부터 종업원들이 자신의 일이나 자신이 속해있는 組織에 대한 好意的인 태도는 組織의 成果를 향상시킨다는 사실이 알려져 왔다(Vroom, 1969:93~109).

조직 효과성은 우연히 나타나는 것이 아니라 個人的 成就의 결과이며, 조직내 個個人的 효과, 集團의 效果가 단계적으로 관련을 맺으면서 이루어지는 것이므로 이와 같은 맥락에서 조직 구성원이 갖는 職務滿足度는 組織의 效果性이란 측면에서 매우 중요한 요인이라고 할 수 있다. 人間關係 모델을 따른다면 조직 구성원의 보다 높은 만족도는 보다 높은 生産性을 가져오고 移職率과 缺勤率을 감소시키고, 보다 질

높은 서비스를 가져오는 것으로 보고되고 있으며, 營利組織과 마찬가지로 社會福祉組織에서도 직무만족은 중요한 요소로 인식되고 있다 (McNeely, 1983:35~47).

한편 資源依存 모델에 의하면 組織 效果性的의 중요한 변인은 財政資源이다(Pfeffer & Salancik, 1978:30~32). 조직의 재정적 측면에서 다른 분야와 달리 社會福祉組織의 특징이라 한다면 非營利 組織으로서 財政資源의 부족을 경험하고 있으며, 또한 서비스 傳達者의 입장에서도 이를 가장 큰 어려운 문제중의 하나로 지적하고 있다는 점이다(성규탁, 1993:300). 따라서 社會福祉館의 內的 效果性的의 하위기준으로서 외부 자원, 특히 財政資源의 확보는 組織의 維持活動을 위해 나아가서 組織의 發展을 위해 중요한 요소라 할 수 있다. 특히 정부의 지원을 받으면서 제한된 자원을 두고 경쟁해야만 하는 社會福祉館과 같은 비영리 조직에 있어서는 民間 및 地域社會의 자원 활용은 組織維持 측면에서 매우 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 사회복지조직에 있어서 이러한 외부의 재정적 자원은 募金 또는 後援金의 형태로 확보되며, 이 자원은 곧 조직의 산출활동에 직접적 또는 간접적인 영향을 미치는 조직의 유지측면에서 또 다른 效果性を 평가하는 기준이 될 수 있다.

## IV. 研究方法

### 1. 主要 變因의 造作的 定義

본 절에서는 社會福祉館의 組織 效果性を 外的 및 內的 기준에 의해 比較·評價하고자 하는 研究目的을 달성하기 위해, 주요 概念에 대한 개념적 정의를 시도하고자 한다. 먼저 社會福祉館의 조직적 특성을 나타내는 변인에 대한 설명과 社會福祉館의 外的 및 內的 效果性 기준

을 나타내는 主要 變因들은 다음과 같다.

### 가. 社會福祉館의 組織特性 變因

- 社會福祉館의 規模: 사회복지관 운영규정에 따라 종합사회복지관 가형, 종합사회복지관 나형, 사회복지관 다형으로 구분<sup>2)</sup>
- 地域: 대도시, 중소도시, 농촌
- 運營主體: 사회복지법인, 지방자치단체, 학교재단, 종교재단
- 運營期間: 복지관이 설립되어 운영된 기간
- 人力規模: 社會福祉館에서 상근하는 직원의 수
- 豫算規模: 국고보조, 법인보조, 이용료 수입 등의 총수입과 인건비, 사업비, 사무비, 관리비 등의 총지출
- 클라이언트 數: 재가센터를 포함한 복지관 프로그램 이용자 수
- 專門人力의 比率: 전체 직원중 사회복지사 자격증(1~3급)이 있는 전문인력의 비율

### 나. 外的 效果性

社會福祉館의 경우 效果性을 보다 직접적으로 설명하는 기준은 外的 效果性이라 할 수 있는데, 組織產出 측면에서 두 가지 기준을 설정하였다. 첫째, 社會福祉館의 서비스 產出에 대한 클라이언트의 만족도를 설정하였고 둘째, 직접적인 生産性 指標로 활용될 수 있는 클라이언트의 확보정도로서 職員當 클라이언트 수를 설정하였다.

社會福祉館의 조직산출을 의미하는 公式的 目標가 지역주민의 복지증진이라는 측면에서 外的 效果性은 클라이언트를 확보하는 것과 확보한 클라이언트의 서비스에 대한 滿足度를 높이는 것으로 볼 수 있다.

2) 사회복지관의 유형 구분은 시설의 건축물 규모, 규정사업의 수 등에 따라 종합사회복지관(가형, 나형)과 사회복지관(다형)으로 구분되는데, 가형이 가장 크고 다형이 가장 적다.

그러므로 社會福祉館의 外的 效果性의 基準으로 設定된 클라이언트의 서비스 만족도와 클라이언트 확보정도는 社會福祉館의 住民福祉 增進이라는 공식목표를 달성하였는가에 대한 基準으로 적용될 수 있다.

클라이언트의 서비스 만족도에는 서비스 참여의도에 부합하는 정도, 職員의 專門的 能力에 대한 만족도, 서비스 接近度(복지관 접근 소요시간), 施設에 대한 편리도, 利用料에 대한 負擔水準에 의해 측정하였으며 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

### 1) 서비스 만족도

- 參與意圖 附合程度: 프로그램을 이용하면서 자신의 의도나 목적에 맞다고 생각하는 정도(1: 전혀 부합하지 않음 ... 4: 매우 잘 부합)
- 職員의 專門的 能力에 대한 滿足度: 社會福祉館 직원에 대한 전문적 능력과 성실한 정도에 대한 평가(1: 비전문적이고 성실하지 못함 ... 4: 전문적이고 성실함)
- 서비스에 대한 接近度: 서비스를 이용하기 위해 복지관에 접근하는데 걸리는 시간(소요시간 최소 5분에서 최대 1시간을 4등분하여 부호화)
- 利用料 負擔水準: 유료 프로그램을 이용하는 클라이언트의 경우 서비스요금에 대한 부담수준(1: 매우 부담스럽다 ... 4: 전혀 부담없다)
- 施設에 대한 便利度: 복지관의 시설가운데 편리한 시설의 수(편리한 전체 시설 수를 최소 0개에서 최대 8개를 4등분하여 부호화)

### 2) 클라이언트 確保程度

社會福祉館의 클라이언트 확보정도는 직원당 클라이언트 數<sup>3)</sup>로 설

---

3) 사회복지관을 이용하고 있는 클라이언트의 수는 복지관의 지역, 규모에 따라 다

정하였는데, 社會福祉館이 확보하여야 하는 클라이언트의 適正 規模를 판단하기는 현실적으로 용이하지 않다는 제한점이 있다. 여기서는 조사대상 社會福祉館이 모두 在家센터를 운영하고 있다는 점에서 복지관의 서비스를 직접 이용하는 클라이언트와 재가센터의 서비스를 받는 클라이언트를 합하여 社會福祉館이 이들 클라이언트를 어느 정도 확보하고 있는가를 나타내는 指標로서 설정하였다.

#### 다. 內的 效果性

社會福祉館의 內的 效果性 기준으로는 제한된 자료의 범위내에서 기존의 연구에서 제시되었던 기준들을 고려하여 組織維持 측면에서 복지관의 중추적 역할을 담당하는 社會福祉士들의 직무만족도와 외부의 후원금으로 나타나는 財政資源의 확보정도를 설정하였다. 職務滿足度는 조직내 意思疏通, 人間關係 및 緊張과 葛藤의 정도 등을 나타내는 요소들을 포함하고 있다. 또한 資源確保 정도는 조직의 산출에 긍정적인 영향을 미치는 매우 중요한 요소로 볼 수 있다.

##### 1) 社會福祉士의 職務滿足度

(각 문항별로 1: 전혀 불만족 ... 5: 매우 만족)

- |              |        |            |
|--------------|--------|------------|
| ○ 업무량        | ○ 재량권  | ○ 동료관계     |
| ○ 업무내용       | ○ 근무환경 | ○ 상급자와의 관계 |
| ○ 의사결정참여     | ○ 보수수준 | ○ 직무전반     |
| ○ 전문적 가치의 실현 |        |            |

##### 2) 外部資源의 確保程度

社會福祉館의 외부자원 확보정도에는 외부의 結緣事業에 의한 후원

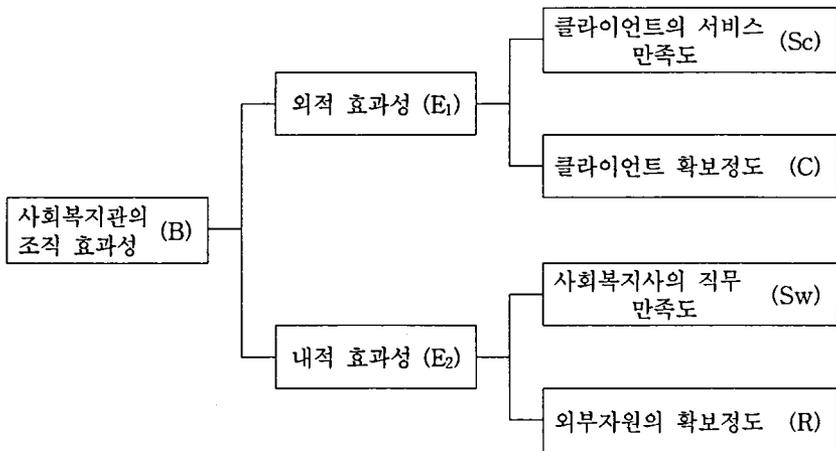
---

를 수 있으므로 이를 고려하여 복지관의 직원당 클라이언트 수를 클라이언트 확보능력으로 설정하였다.

금, 寄附者에 의한 기부금(물품) 등이 포함될 수 있다. 여기서는 기금 후원자 및 결연후원자에 의해 지원받는 금액을 합하여 社會福祉館의 전체 豫算에서 차지하는 비율을 복지관의 외부자원의 확보정도로 파악하였다.

## 2. 效果性 評價의 틀

본 절에서는 社會福祉館의 效果성을 평가하기 위해 外的 效果性 기준과 內的 效果性 기준을 적용한 평가의 분석틀을 다음의 [圖 3] 과 같이 구성하였다. 그림에서와 같이 전체적인 效果性(E)은 복지관의 外的 效果性  $E_1$  과 內的 效果性  $E_2$ 를 나타낸다. 外的 效果性  $E_1$ 은 클라이언트의 서비스 만족도  $S_c$ 와 클라이언트의 확보정도  $C$ 로 구성되며, 內的 效果性  $E_2$ 는 사회복지사의 직무만족도  $S_w$ 와 외부의 자원확보정도를 나타내는  $R$ 로 구성된다.



[圖 3] 社會福祉館의 效果性 分析의 틀

따라서 전체적인 효과성은 다음과 같은 함수의 형태로 표시될 수 있다.

$$E = f(E_1, E_2)^4 \quad (\text{단, } E_1 = f_1(\text{Sc}, C), \quad E_2 = f_2(\text{Sw}, R)) \\ = g(\text{Sc}, C, \text{Sw}, R)$$

### 3. 分析對象 및 分析方法

本 研究의 調査資料는 韓國保健社會研究院에서 실시된 1993년의 『社會福祉館 運營評價 및 模型開發』의 調査자료를 이용하였는 바, 分析對象은 관장, 사회복지사, 클라이언트, 지역주민이 모두 응답한 27개 복지관이다. 사회복지사의 경우 총 138명이 응답하여 복지관별로 평균 5.1명이었으며, 클라이언트의 경우에는 각 복지관에서 현재 서비스를 이용하고 있는 사람들로서 총 748명이 응답하여 복지관 1개소당 평균 28명이 조사되었다. 또한 현재 복지관이 소재하고 있는 지역에서 생활하고 있는 지역주민의 경우 총 810명이 조사되어 복지관 1개소당 평균 30명이 응답하였다.

利用者 및 地域住民이 응답한 27개 복지관의 지역별 분포에 있어서는 調査대상 전체 복지관의 분포와 거의 유사한 비율로 서울 9개, 부산 4개, 대구 2개, 인천·광주 각 1개, 대전 2개, 경기 2개, 강원 1개, 충남·북 3개, 전남·북 2개, 경남·북 2개소로 고르게 표집된 자료를 분석하였다. 따라서 본 연구는 사회복지관 운영현황에 대한 전국적인 調査자료<sup>5)</sup>를 이용하여 社會福祉館의 效果性 평가에 관련된 변인들에 대한 調査결과를 분석한 것이다.

分析方法은 效果性 기준에 대한 獨立變因들의 영향력을 측정하기 위해 段階的인 重多回歸分析(stepwise multiple regression)을 행하여 다중공선성(multicollinearity)을 제거하면서 統計的으로 有意한 변인만을 추출함으로써 각각의 效果性 기준을 설명하는 變因들을 파악하였다. 社會福祉館의 特性에 따라 外的 效果性 및 內的 效果성에 미치는

4) 여기서 f는 함수관계(functional relation)를 의미한다.

5) 이 調査의 分析결과는 우리나라 사회복지관의 운영현황과 모형개발에 대해 포괄적으로 다루고 있다(황성철·강혜규, 1994 참조).

영향을 알아보기 위하여 복지관의 특성을 의미하는 각각의 獨立變因을 설정하고, 이 변인들이 效果性에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 분석하였다.

## V. 主要 研究結果

위에서 제시한 評價의 틀을 근거로 社會福祉館의 組織 效果性(E)은 外的 效果性(E<sub>1</sub>)과 內的 效果性(E<sub>2</sub>)으로 구분하여, 전자는 클라이언트의 滿足度(Sc)와 클라이언트 確保程度(C), 그리고 후자는 社會福祉士의 職務滿足度(Sw)와 外部資源의 確保程度(R)로 나타낼 수 있다. 따라서 조직의 효과성을 평가하기 위해서는 4가지 요소 즉, Sc, C, Sw, R 이 결합되어 E라는 효과성 정도를 나타내는 單位(unit)로 구체화하는 절차가 요구된다. 즉, 앞에서 제시된 바와 같이 다음의 函數形態로서 效果性을 나타낼 수 있다.

$$E = f(Sc, C, Sw, R)$$

그러나 本 研究에서 사용된 분석변인과 관련해서 전체적인 效果性을 측정하는 데는 다음과 같은 두가지 문제가 선결되어야 한다.

- 첫째, 測定單位가 다른 각각의 構成要素를 어떻게 單一指數(unique index)로 置換(transformation)할 수 있는가?
- 둘째, 각각의 構成要素가 전체적인 效果性에 미치는 相對的 影響程度(weight)는 어떻게 설정하는가?<sup>6)</sup>

첫째로, 測定單位를 單一化하기 위해서는 각 變因別 效果性 指數를

---

6) 조직효과성 평가에서 고려해야 할 사항으로 한 가지 이상의 특성을 비교하거나 전체적인 효과성을 측정하기 위해서는 속성에 순위를 매기고, 가중치를 다르게 주어야 한다(Price, 1972:73). 이를 위해 평가될 속성들을 표준화시키는 작업이 중요하며, 이는 질적으로 다른 자원의 경우 비중을 달리 주어야 한다는 점을 의미한다.

구해야 하는데, 여기서는 단순한 치환방법을 이용하여 각 기준별로 나타난 측정점수를 기준으로 27개 복지관별 순위에 대한 點數를 부여하였으며, 각 복지관의 基準變因(Sc, C, Sw, R)이 속하는 순위(1~27)로서 각 해당 變因의 效果性 指數(E<sub>11</sub>, E<sub>12</sub>, E<sub>21</sub>, E<sub>22</sub>)가 구해질 수 있다(表 1 참조).

〈表 1〉 社會福祉館의 外的·內的 效果性 基準에 의한 順位

복지관	서비스	순위	클라이언트	순위	직 무	순위	자원	순위	순위점수
	만족도	점수		확보도		점수		만족도	
	(Sc)	E <sub>11</sub>	(C)	E <sub>12</sub>	(Sw)	E <sub>21</sub>	(R)	E <sub>22</sub>	E
#1	3.10	16	26.79	20	3.27	18.5	0.034	26	80.5
#2	3.14	18	20.44	16	3.17	14	0.014	11.5	59.5
#3	2.89	5	22.92	17	2.71	3	0.015	13.5	38.5
#4	3.22	22	125.09	26	3.90	27	0.025	22	97.0
#5	3.25	23	11.88	8	3.38	24	0.018	19	74.0
#6	3.55	27	20.14	15	2.72	4	0.018	19	65.0
#7	2.92	7.5	19.64	14	2.93	7	0.013	9.5	38.0
#8	2.99	13	41.53	23	3.22	17	0.018	19	72.0
#9	3.11	17	31.46	22	2.60	2	0.005	3.5	44.5
#10	2.92	7.5	12.21	9	3.03	11	0.005	3.5	31.0
#11	2.77	3.5	11.47	6	2.43	1	0.014	11.5	22.0
#12	3.28	25	143.72	27	3.31	22	0.016	15.5	89.5
#13	2.96	10	22.93	18	3.15	13	0.032	25	66.0
#14	2.77	3.5	15.91	11	2.74	5	0.016	15.5	35.0
#15	3.16	19.5	17.36	12	3.20	15.5	0.011	7.5	54.5
#16	3.01	14	6.84	3	3.00	9	0.006	5	31.0
#17	2.97	11	17.43	13	3.27	18.5	0.029	24	66.5
#18	2.98	12	15.56	10	3.05	12	0.011	7.5	41.5
#19	2.94	9	10.48	5	3.30	21	0.013	9.5	44.5
#20	3.32	26	28.81	21	2.98	8	0.055	27	82.0
#21	2.91	6	9.95	4	3.02	10	0.015	13.5	33.5
#22	3.01	15	6.57	2	3.53	25	0.002	2	44.0
#23	3.28	24	50.63	24	2.85	6	0.021	21	75.0
#24	3.16	19.5	11.61	7	3.35	23	0.008	6	55.5
#25	2.66	1	25.00	19	3.20	15.5	0.017	17	52.5
#26	3.20	21	6.50	1	3.70	26	0.001	1	49.0
#27	2.67	2	54.13	25	3.28	20	0.028	23	70.0
평균	3.00		29.15		3.13		0.017		

이 表에서 각 변인별 효과성 지수를 모두 합하여 해당 복지관의 효과성 지수(E)가 구해질 수 있다<sup>7)</sup>.

$$E = E_{11} + E_{12} + E_{21} + E_{22}$$

둘째 단계로 社會福祉館의 下位 效果性 變因의 객관적 影響程度를 파악하고 綜合的인 效果性을 評價하기 위하여 효과성 정도를 구성하고 있는 變因(Sc, C, Sw, R)별로 效果性 指數에 대한 相對的 重要度(weight)를 측정하기 위해 다음의 式을 설정할 수 있다<sup>8)</sup>.

$$E = E_{11} + E_{12} + E_{21} + E_{22}$$

$$= a_{11}Sc + a_{12}C + a_{21}Sw + a_{22}R$$

(이때,  $a_{11} = \partial E_{11} / \partial Sc$ ,  $a_{12} = \partial E_{12} / \partial C$ ,  $a_{21} = \partial E_{21} / \partial Sw$ ,  
 $a_{22} = \partial E_{22} / \partial R : \sum_i \sum_j a_{ij} = 1$ )

<表 1>의 각 복지관별 E값과 Sc, C, Sw, R의 측정된 평균값을 각각 자연 대수로 치환하여<sup>9)</sup> 回歸分析한 결과는 다음의 <表 2>와 같다.

<表 2> 效果性 基準別 回歸分析 結果

변인	B	SE B	Beta	T	p	R <sup>2</sup>	F
LnSc	2.0958	.2313	.494	9.059	.0000	.9817	107.485
LnC	.1717	.0213	.490	8.041	.0000	-	-
LnSw	1.0420	.1954	.380	5.332	.0007	-	-
LnR	.0379	.0113	.204	3.347	.0101	-	-
상수	-1.2097	.2787	-	-4.340	-	-	-

- 7) 효과성 자체를 측정할 수 있는 절대기준의 측정자(yardstick)가 존재하지 않으므로 순위에 의한 효과성 지수는 상대적인 비교평가 방식으로서 자의성 개입을 최소화할 수 있다. 이 방법에 의해 각기 다른 측정단위를 지닌 대리변수들의 절대값은 효과성 단위로 통일되며 효과성 정도로 치환되게 된다.
- 8) 연구방법에 따라서는 각 효과성 지표에 따라 처음부터 다른 가중치를 줄 수 있으나 본 연구는 종합적인 순위에 미치는 상대적인 중요도를 파악하고자 한다.
- 9) 자연 대수(natural log)로 치환한 것은 전체 효과성을 나타내는 E값에 대한 독립변인들의 설명력(R<sup>2</sup>)이 98.2%로 측정값을 그대로 사용한 경우(60.8%)보다 적합도가 높았기 때문이다.

위의 表에서 얻은 결과를 근거로 다음과 같은 回歸方程式을 추정할 수 있다.

$$\text{LnE} = -1.2097 + 2.0958 \text{ LnSc} + 0.1717 \text{ LnC} + 1.0420 \text{ LnSw} + 0.0379 \text{ LnR}$$

(0.494)                    (0.490)                    (0.380)                    (0.204)

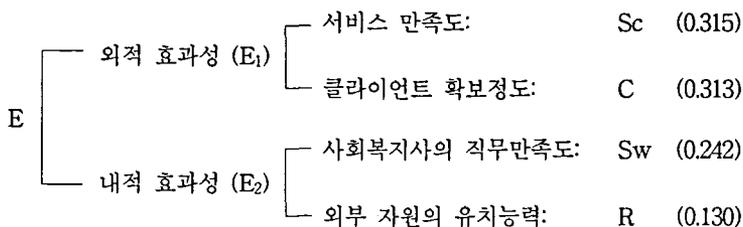
( ) = Beta

따라서 福祉館의 組織 效果性을 변화시키기 위한 政策의 優先順位는 개별 變因의 效果性에 대한 影響程度를 標準化한 이후의 加重值(weight)에 의해 결정될 수 있다(Lee, 1994). 즉, 각 변인의 beta값( $\beta$ : Sc, C, Sw, R에 해당하는 beta값을 각각  $\beta_{11}$ ,  $\beta_{12}$ ,  $\beta_{21}$ ,  $\beta_{22}$ 로 나타내기로 한다)으로 부터 개별변인의 가중치(beta값과 마찬가지로  $r_{11}$ ,  $r_{12}$ ,  $r_{21}$ ,  $r_{22}$ 로 나타내기로 한다)를 다음과 같이 구할 수 있다.

$$\sum r_{ij} = \beta_{ij} / \sum \beta_{ij} = 1$$

$$\rightarrow r_{11} = 0.315, r_{12} = 0.313, r_{21} = 0.242, r_{22} = 0.130$$

그러므로 社會福祉館의 組織 效果性 결정변인에 부여된 加重値는 클라이언트의 서비스 滿足도가 0.315, 福祉館의 클라이언트 確保程度가 0.313이며, 社會福祉士의 職務滿足도가 0.242, 外部資源의 誘致程度가 0.130으로 구해질 수 있다. 따라서 가중치 값으로만 볼 경우 클라이언트의 서비스 만족도, 클라이언트 확보정도, 사회복지사의 직무만족도, 그리고 외부자원의 유치정도 순으로 全體的인 效果性을 나타내 주고 있다.



이러한 각각의 기준을 外的 效果性和 內的 效果性으로 종합하여 가

중치를 구해보면, 外的 效果性은 0.628, 內的 效果性은 0.372로서 外的 效果性이 內的 效果性보다 전체적인 효과성에 더 큰 영향력을 미치고 있음을 알 수 있다.

위에서 설정된 加重值에 의해 다음과 같은 效果性 決定模型을 구할 수 있다.

$$\begin{aligned}
 E &= r_{11}Sc + r_{12}C + r_{21}Sw + r_{22}R \\
 &= r_{11}(k_{11} + b_{11}X_{11}) + r_{12}(k_{12} + b_{12}X_{12}) + r_{21}(k_{21} + b_{21}X_{21}) + r_{22}(k_{22} + b_{22}X_{22})
 \end{aligned}$$

( $k_{ij}$ 는 상수,  $X_{ij}$ 는 효과성 결정변인인 Sc, C, Sw, R에 영향을 미치는 복지관의 유형, 운영기간, 직원수 등 조직특성별 하위변인)

外的 및 內的 效果性 기준을 從屬變因으로 하여 공통적으로 투입된 獨立變因은 社會福祉館의 規模(SIZE), 地域(AREA), 運營主體(OWNER), 豫算規模(FISC), 總 職員數(TPER), 福祉士當 클라이언트 數(CTMAN), 福祉士當 프로그램 數(PROMAN), 運營期間(TIME), 專門人力의 比率(PROF), 有料事業의 數(NFEE), 利用料 收入의 比率(RFEE), 資源奉仕者 數(VOLUNTEER), 後援者當 後援金額(DONATE)이었으나, 규모, 자원봉사자 수, 예산규모 변인은 유의성이 없는 것으로 나타나 분석에서 제외되었다.

따라서 일반적인 하위변인에 대한 效果性의 變化程度는 예를 들어  $\partial E / \partial X_{ij} = r_{ij}b_{ij}$  라는 값으로 나타나게 되며, 이에 입각하여 下位變因간 影響程度 및 政策의 優先順位를 객관적으로 비교할 수 있는데, 이에 대한 구체적인 推定結果와 각각의 하위변인에 대한 추정결과는 다음과 같다.

### 1. 外的 效果性

$$\begin{aligned}
 E_1 &= -1.857 + 7.600 \text{ PROF} - 14.051 \text{ RFEE} + 5.147 \text{ OWNER} + \\
 &\quad (0.012) \quad \quad \quad (-0.034) \quad \quad \quad (0.126)
 \end{aligned}$$

$$0.721 \text{ NFEE} + 0.119 \text{ TIME} - 1.604 \text{ AREA} \dots\dots\dots (1)$$

(0.127)                      (0.120)                      (-0.038)

PROF: 전문인력의 비율                      TIME: 운영기간  
 RFEE: 이용료 수입의 비율                      AREA: 지역  
 OWNER: 운영주체                      ( ) = Beta  
 NFEE: 유료사업의 수

社會福祉館의 外的 效果性에 가장 큰 영향을 미치는 變因으로는 有料事業의 數로서 프로그램이 많을수록 效果性이 높아지는 正的인 關係를 보이고 있다. 다음으로 運營主體는 非社會福祉法人<sup>10)</sup>인 경우, 그리고 運營期間이 길수록 大都市 복지관의 경우 外的인 效果性에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 또한 全體 豫算에서 利用料 收入이 차지하는 비율이 적을수록 效果性은 높아지고, 專門人力의 비율이 높을수록 긍정적인 영향을 미치고 있었다.

## 2. 內的 效果性

$$E_2 = 0.824 + 0.0002 \text{ CTMAN} - 0.013 \text{ PROMAN} - 0.014 \text{ AREA} -$$

(0.062)                      (-0.056)                      (-0.064)

$$0.036 \text{ RFEE} + 0.0003 \text{ TIME} + 0.0001 \text{ DONATE} \dots\dots\dots (2)$$

(-0.052)                      (0.049)                      (0.049)

CTMAN: 복지사당 클라이언트 수                      TIME: 운영기간  
 PROMAN: 복지사당 프로그램 수                      DONATE: 후원자당 후원금액  
 AREA: 지역                      ( ) = Beta  
 RFEE: 이용료 수입의 비율

內的 效果性에 있어서는 地域的 差異가 가장 큰 영향을 미치고 있어서 大都市 地域의 福祉館이 기타 지역보다 效果性이 높은 것으로 나

---

10) 지역 및 운영주체는 dummy 변인임(대도시=0, 기타지역=1; 기타 법인=0, 사회 복지법인=1).

타났다. 다음으로는 복지사당 클라이언트 수가 많고 프로그램 수는 적을수록 效果性이 높아지는 것으로 나타났으며, 利用料 收入의 비율이 낮고, 運營期間이 길며, 後援金이 많을수록 效果性에 긍정적인 영향을 미치고 있었다.

### 3. 全體 效果性

$$\begin{aligned}
 E = & -1.358 + 4.773 \text{ PROF} - 8.838 \text{ RFEE} + 3.232 \text{ OWNER} + \\
 & \quad (0.008) \quad (-0.040) \quad (0.079) \\
 & 0.453 \text{ NFEE} + 0.075 \text{ TIME} - 1.012 \text{ AREA} + 0.0007 \text{ CTMAN} - \\
 & \quad (0.087) \quad (0.094) \quad (-0.048) \quad (0.023) \\
 & 0.005 \text{ PROMAN} + 0.0001 \text{ DONATE} \dots\dots\dots (3) \\
 & \quad (-0.021) \quad (0.018)
 \end{aligned}$$

- |                  |                     |
|------------------|---------------------|
| PROF: 전문인력의 비율   | AREA: 지역            |
| RFEE: 이용료 수입의 비율 | CTMAN: 복지사당 클라이언트 수 |
| OWNER: 운영주체      | PROMAN: 복지사당 프로그램 수 |
| NFEE: 유료사업의 수    | DONATE: 후원자당 후원금액   |
| TIME: 운영기간       | ( ) = Beta          |

外的 및 內的 效果性을 종합한 全體 效果性 면에서는 運營期間이 가장 큰 영향을 미치고 있어서 運營期間이 길고, 大都市에 소재하고, 非社會福祉法人이 운영하는 복지관이 效果性이 높았다. 다음으로는 有料事業 數가 많고, 利用料 收入의 비율이 적고, 복지사당 클라이언트 수가 많으며, 後援金이 많고, 專門人力의 비율이 높을수록 效果性은 높아지는 것으로 나타났다.

## VI. 效果性 提高를 위한 政策方案

社會福祉館의 組織效果性 評價를 위해서 組織產出의 外的인 기준과 組織維持의 內的인 기준을 적용하여 比較·評價한 결과에 의하면, 組

組織產出 측면의 外的 效果性이 內的 效果性 보다 큰 비중을 차지하고 있으므로 外的 效果性의 제고에 우선적인 노력을 기울여야 할 것이다. 즉, 클라이언트의 확보와 이들의 서비스 滿足度로 측정된 外的 效果性은 다수의 社會福祉館이 최근 들어 확대되고 있는 현 시점에서는 클라이언트의 確保와 서비스 滿足度의 提高 努力이 전체적으로 效果性을 높일 수 있는 방안이 될 수 있다.

評價結果에 따른 政策的 含意를 보다 세부적으로 구분해 보면, 外的 效果性 즉, 組織產出 측면의 效果性을 제고하기 위해서는 먼저 저렴한 비용으로 이용할 수 있는 다양한 프로그램이 우선적으로 擴大되어야 한다는 점을 시사하고 있다. 즉, 低所得層 및 地域住民들의 欲求에 부응한 프로그램의 실시를 위한 政策的 支援이 필요하다. 기존의 趣味나 교양위주의 프로그램들 보다는 생활에 實質的으로 도움이 될 수 있는 프로그램을 開發하여 提示해 주어야 한다. 이와 함께 利用料收入에 지나치게 의존하는 경우 效果性이 낮아진다는 점을 고려하여, 運營財政이 취약한 복지관에 대해 프로그램 평가를 바탕으로 한 支援을 強化하는 것이 필요하다.

組織維持의 內的 效果性 측면에서는 專門人力의 職務와 관련하여 적정 業務量을 配定함으로써 職務滿足度를 높이고, 또한 점진적으로 專門人力이 전체 인력에서 차지하는 比重을 확대해 나가는 것이 效果性을 提高할 수 있는 方案이 될 수 있다. 이와 함께 後援, 結緣事業 등을 통해 외부의 地域資源을 동원하도록 조장하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

社會福祉館의 組織效果性을 全體的으로 높이기 위해서는 앞서 제시된 프로그램의 多樣化, 專門人力의 擴大, 地域資源의 活用度 提高 등 변화가능한 政策變因들을 비롯하여 長期的으로 安定的인 運營이 가능하도록 정부의 持續的인 支援이 필요하고, 社會福祉館을 신설하는 경우 需要와 資源이 많은 都市地域에 중점적으로 설치하여야 할 것이며, 福祉館의 運營을 담당할 主體의 선정에 있어서도 財政的 基盤을 갖추

고 있는 法人이나 團體에게 자격을 부여하여야 할 것이다.

결국 組織構造나 組織의 投入과 轉換過程 및 產出이 거의 유사한 形態를 띠고 있는 우리나라 社會福祉館의 경우에도 個別的인 組織의 特性을 지니고 있다고 볼 수 있다. 따라서 앞서 제시된 適用 可能的인 共通의인 政策變因들과 個別的인 組織의 特性을 고려하여 組織效果性을 제고하기 위한 方案이 수립될 수 있을 것이다.

급격히 변화하는 환경에 처해 있는 社會福祉館이 力動的으로 對應·發展해 나가기 위해서는 組織의 效果性 提高를 위해 클라이언트, 프로그램과 관련된 조직의 外的 效果性과 組織成員 및 組織產出에 간접적인 資源의 確保라는 組織內的 要因을 고려하여 전체적인 效果性을 提高하기 위해 노력해야 할 것이며, 向後에는 조직에 미치는 보다 다양한 要素들을 고려하여 效果性 評價模型이 開發되어야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

- 김영모, 『지방화시대와 사회복지관 활성화 방안』, 사회복지관협회, 1992.  
보건복지부, 「1995 주요 업무자료」, 1995.  
성규탁·정영순·배임호, 『사회복지관의 기능 및 역할정립에 관한 연구』, 삼성복지재단, 1993.  
성규탁, 『사회복지행정론』, 서울: 법문사, 1993.  
조남범 외, 『사회복지관 현황조사보고서』, 한국사회복지관협회, 1992.  
황성철·강혜규, 『사회복지관 운영평가 및 모형개발』, 한국보건사회연구원, 1994.  
Abdellah, F. G. and Levine, E., "What Patients Say about Their Nursing Care", *Hospitals*, Vol.31, No.1, 1957.  
Becker, R. E., "Staffing Level and Treatment Effectiveness", *International Journal of Psychiatry*, Vol.115, 1969.

- Brown, W. and Morberg. D. J., *Organization Theory and Management: A Macro Approach*, New York: John Wiley and Sons, 1980.
- Cameron, K. S., "Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness", *Management Science*, Vol.32, No.5, 1986.
- Etzioni, A., *Mordern Organization*, Englwood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1964.
- Freeman, J. and Hannan, M. T., "Niche Width and Dynamics of Organizational Populations", *American Journal of Sociology*, Vol.88, No.6, 1987.
- Friedlander F. and Pickle, H., "Components of Effectiveness in Small Organizations", *Administrative Science Quarterly*, Vol.13, 1968.
- Georgopoulos, B. S. and Tannenbaum, A. S., "A Study of Organizational Effectiveness", *American Sociological Review*, Vol.22, 1957, pp.534~540.
- Glisson, C. A., "Dependance of Technological Routinization on Structural Variables in Human Service Organizations", *Administrative Science Quarterly*, Vol.23, 1978.
- Glisson, C. A. and Martin, P. Y., "Productivity and Efficiency in Human Service Organizations as Related to Structure, Size, and Age", *Academy of Management Journal*, Vol.23, No.1, 1980.
- Goodman, P. S. and Pennings, J. M., *New Perspectives on Organizational Effectiveness*, San Francisco: Jossey-Bass, 1977.
- Graff, L., "On Patient Satisfaction, Marketing, Research, and Other Useful Things", *Hospitals*, Vol.53, No.2, 1979.
- Gross, E., "The Definition of Organizational Goals", *British Journal*

*of Sociology*, Vol.20, 1969, pp.277~294.

- Hannan, M. T. and Freeman, J., "Obstacles to Comparative Studies", in Goodman, P. S., and J. M. Pennings,(ed.) *New Perspectives on Organizational Effectiveness*, Sanfrancisco: Jossey-Bass, 1977.
- Hasenfeld, Y.,(ed.) *Human Services as Complex Organizations*, Newbury Park: Sage Publications, Inc. 1992.
- Katz, D. and Kahn, R. L., "Organizations and the System Concept", in J. M. Shafritz and Steven O. H.,(ed.) *Classics of Organization Theory*, 2nd Edition, U.S.A., Moore, 1987.
- Kilmann, R. and Herden, R., "Toward a Systematic Methodology of Evaluating the Impact of Interventions on Organizational Effectiveness", *Academy of Management Review*, Vol.1, 1976.
- Lee, C., "A Method for Weighting the Determinants of Effectiveness: Case of Social Health Insurance Societies", Unpublished Paper, University of York, 1994.
- McCormick, L. C., "Components on Price's Study of Organizational Effectiveness", *Sociological Quaterly*, Vol.14, 1973.
- McNeely, R. L., "Occupation, Gender, and Work Satisfaction in a Comprehensive Human Service Department", *Administration in Social Work*, 8, 1983.
- Mohr, L. B., "The Concept of Organizational Goal", *American Political Science Review*, Vol.67, 1973.
- O'Looney, J., "Beyond Privatization and Service Integration: Organizational Models for Service Delivery", *Social Service Review*, Vol.67, No.4, 1993.
- Pennings, J. M., "The Relevance of the Structural-Contingency Model for Organizational Effectiveness", *Administrative Science Quarterly*, 20, 1975.

- Perrow, C., *Organizational Analysis: A Sociological Review*, Belmont, CA: Wadsworth, 1970, pp.133~174.
- Pfeffer, J. and Salancik, G. R., *The External Control of Organization*, New York: Harper and Row, 1978.
- Price, J. L., "The Study of Organizational Effectiveness", *Sociological Quarterly*, Vol.13, 1972.
- Scott, W. R., *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, 2nd Edition, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1987.
- Sliefert, M. K., "Quality Control, Professional or Institutional Responsibility," *Current Issue in Nursing*, Blackwell Scientific Publication, 1985.
- Sung, K. T., "A Study of the Organizational Effectiveness of Family Planning Clinics in the Inner-City Area of Detroit", Doctoral Dissertation, University of Michigan, 1976.
- Tower, K. D., "Consumer-Centered Social Work Practice: Restoring Client Self-Determination", *Social Work*, Vol.39, No.2, 1994.
- Vroom, V. H., "The Effects of Attitudes on Perception of Organizational Goals," *Human Relations*, Vol.13, 1960.
- Ware, J. E., Wright, W. R., Chu, C. C. and Snyder, M. K., "Consumer Perception of Health Care Service: Implications for Academic Medicine", *Journal of Medical Education*, Vol.50, No.9, 1975.
- Whetten, D. A., "Coping with Incompatible Expectations: An Integrated View of Role Conflict", *Administrative Science Quarterly*, Vol.23, 1978.
- Yuchtman, E. and Seashore, S. E., "A System Resource Approach to Organizational Effectiveness", *American Sociological Review*, 32, 1967.

Summary

---

## The Organizational Effectiveness of the Social Welfare Centers: Evaluation and Policy Implications

*Seon-Jin Kwon*

---

The social welfare center is a non-profit and multi-purpose organization that promotes the well-being of people in the community and encourages self-reliance of those living at a low-income level. This study aimed at 1) comparing and evaluating the external and internal effectiveness of social welfare centers, 2) examining major factors affecting the relation between the external and internal effectiveness, and finally 3) suggesting strategic alternatives for review and evaluating the overall effectiveness of social welfare centers.

This study found that the organizational effectiveness of social welfare centers (SWC's) is most significant when based on the client's satisfaction. Variables which influence the effectiveness of SWC's include the social workers working in the centers, fees, the administrative entities and the number of programs per social worker. SWC's in large cities show a higher degree of an integral effectiveness than in small or medium size cities and rural areas.

Based on the findings of the study, the following recommendations are suggested 1) develop appropriate SWC programs that are reasonably priced to meet the various needs of people in the community, including the low-income level residents; and activate resource mobilization at the community level; 2) do increase the ratio of social workers to programs working in SWC's

and do not rely only upon fees for financial management; 3) develop and operate SWC programs which recognize the importance of consumer focused delivery of welfare services; 4) give attention to strategic planning and practice by considering the organizational effectiveness of SWC's.