

지역단위 노인복지수준 평가지표 개발에 관한 연구

Development on the Indicators for Evaluation of Elderly Welfare Status at the Region Unit

저자 (Authors)	윤순덕, 박공주, 채혜선, 강주희 Soon Duck Yoon, Gong Ju Park, Hye Seon Chae, Ju Hee Kang
출처 (Source)	노인복지연구 35 , 2007.3, 175-199(25 pages) Korean Journal of Gerontological Social Welfare 35 , 2007.3, 175-199(25 pages)
발행처 (Publisher)	한국노인복지학회 Korean Society of Gerontological Social Welfare
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07429644
APA Style	윤순덕, 박공주, 채혜선, 강주희 (2007). 지역단위 노인복지수준 평가지표 개발에 관한 연구. 노인복지연구, 35, 175-199
이용정보 (Accessed)	연세대학교 165.***.14.104 2021/11/30 22:19 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

지역단위 노인복지수준 평가지표 개발에 관한 연구

윤순덕* · 박공주** · 채혜선*** · 강주희****

국문초록

지역중심의 노인복지계획을 수립하기 위해서는 무엇보다 각 지역의 특성 및 노인복지수준을 비교·평가할 필요가 있다. 노인복지수준에 대한 선행연구는 노인의 복지욕구 파악이나 복지시설 및 지방자치단체의 복지수준에 대한 연구가 주류를 이루고, 지역단위별로 노인복지의 수요와 공급이 균형을 이루는지를 종합적으로 파악한 연구는 부족하였다. 이에 본 연구는 노인복지수준을 수요와 공급의 균형, 미래에 요구되는 복지환경을 지역별로 파악할 수 있도록 지표체계를 구성한 후, 전문가의 타당성 검증을 거쳐 통합적인 지역단위 노인복지수준 평가 지표를 개발하고자 하였다.

이에 선행연구를 토대로, 노인복지수준 평가지표(안)를 3영역 11내용 45지표로 구성한 후, 전문가의 조사를 통해 최종적으로 지역단위 노인복지수준 평가 지표를 개발하였다. 지역단위 노인복지수준 평가지표는 복지수요, 복지자원, 복지환경 3영역으로 구분된다. 복지수요는 5내용(인구, 경제, 건강, 정서, 활동), 22지표가 선정되었다. 복지자원은 4내용(재정, 인력, 시설, 사업) 20지표, 복지환경은 4내용(안전, 자연, 통합, 교통) 8지표로 이루어졌다. 선정된 개별 지표의 산출식 및 이용가능한 자료원을 제시하고, 추후 지표를 활용한 평가를 위하여 이를 지수화 하는 방안을 가중치 부여와 표준화, 합산화의 순서로 검토하였다. 개발된 지표를 이용하여 지역의 노인복지수준을 다른 지역과 비교, 평가해 봄으로써 지역중심의 노인복지정책을 수립하는 기초 자료로 활용할 수 있을 것이다.

▪ 주제어 : 지표, 노인복지, 노인복지수준, 평가

* 농촌진흥청 농촌자원개발연구소 연구사

** 농촌진흥청 농촌자원개발연구소 지도관

*** 농촌진흥청 농촌자원개발연구소 연구사

**** 농촌진흥청 농촌자원개발연구소 박사후 연구원

I. 서론

고령화 사회가 빠르게 진행되면서 정부에서는 2005년부터 ‘저출산·고령사회 기본법’을 제정하고, 노인에 대한 다양한 복지서비스를 제공하고 있다. 고령화에 대비하기 위한 정책은 사회적으로 중요한 문제이지만 특히 지역적으로 큰 편차와 다양성이 있기 때문에 지역사회와 지방자치단체의 역할이 강조된다. 또한 지방분권화의 추세와 맞물려 지역중심의 노인복지체제를 강조하고 있으며 노인복지와 관련된 재정을 지방으로 이양하고 있는 실정이다(이혜은 외, 2005). 한편, 노인의 삶의 질 관점에서 지역사회 중심의 노인복지는 자신이 지금까지 살아온 지역에서 지속적으로 살기를 원하는 노인을 통합시킬 수 있는 방안이라 할 수 있다(조현 외, 2004).

지역사회 중심의 노인복지체제가 부각되는 이유는 지역사회가 복지공급 주체들을 효율적으로 연계하고, 자원을 동원할 수 있는 최적의 단위라는 점과 다양한 노인들의 사회적 욕구에 대해서 중앙 정부보다는 신속하게 대응할 수 있기 때문이다(김홍주, 2005). 또한 우리나라는 전통적으로 가족 중심의 노인보호가 중심이 되었기 때문에 국가 책임의 사회적인 보호가 자리 잡기 어렵다는 점에서 지역을 중심으로 한 재가보호가 강조되고 있다(김수영 외, 2005 ; 김학만, 2005). 이에 따라 각 지방자치단체는 매년 노인복지와 관련된 예산을 증가시키고, 지역사회 복지계획을 수립하고 있다.

지역중심의 노인복지 서비스를 제공하기 위해서는 우선 각 지역의 특성과 노인복지수준을 평가하는 작업이 선행되어야 한다. 그러나 노인 생활실태 및 복지욕구 조사를 제외하고는 지역별 노인복지의 수준을 종합적으로 조망할 수 있는 자료가 거의 없는 실정이다. 따라서 지역중심의 노인복지정책 수립을 위하여 무엇보다 노인복지수준을 지역별로 비교할 수 있는 지표의 개발이 요구된다.

객관적인 노인복지수준을 진단하기 위해서는 직접적인 조사나 계량적 방법을 사용할 수 있는데 전국단위의 노인복지 수요와 그 실태를 직접적으로 조사하는 것은 세부적인 차이를 밝힐 수 있다는 장점은 있지만 시간과 비용 측면에서 문제가 제기된다. 따라서 이 경우 지표 개발을 통한 접근(indicator approach)이 더욱 유용할 것으로 생각되어 본 연구는 지역단위의 기존 통계를 이용하여 지역별 노인복지의 수준을 점검할 수 있는 객관적 지표체계를 도출하는 것을 목적으로 한다.

기존의 노인복지수준을 비교하는 연구들은 복지욕구에 대한 조사, 복지서비스의 평가에 대한 조사로 구분할 수 있다. 복지욕구에 대한 조사는 노인의 삶의 질 수준

을 평가하여 복지의 수요를 파악하는 자료로 사용되었으며, 복지시설이나 사업에 대한 평가는 이와는 별도로 수행되어 왔다. 그러나 노인복지란 노인의 복지수요 뿐만 아니라 이에 맞는 복지자원 및 복지환경이 얼마나 갖추어졌는가를 통해서 평가할 수 있을 것이다. 따라서 포괄적인 노인복지수준을 평가하기 위해서는 기존의 노인복지지표를 종합하는 노인복지수준 평가지표체계의 수립이 필요하게 된다.

이에 본 연구는 첫째, 노인복지수준을 지역별로 비교 평가할 수 있으며, 복지욕구 뿐만 아니라 지방자치단체의 복지자원 및 지역사회의 복지환경을 포괄할 수 있는 지표 개발을 목적으로 한다. 둘째, 지표의 타당성을 전문가 조사를 통하여 검증하고, 가용할 수 있는 자료원이 있어 실제 이용 가능한 지표로써 형태를 갖추도록 한다. 마지막으로 개별 지표로 선정된 지표체계를 중심으로 지수화 방안을 검토함으로써 추후 연구에서의 분석방향을 제시하고자 한다.

II. 선행연구 고찰

1. 사회복지지표와 노인복지지표

사회지표란 「사회」와 「지표」의 복합용어로 단순한 통계 이상의 것을 의미하는데, 사회지표의 창시자인 바우어(Raymond Bauer)에 의하면 “우리의 가치와 목표를 지향하여 우리가 어디에 서있으며 어디로 가고 있는가를 평가할 수 있는 통계, 통계계열 및 다른 형태의 모든 증거”를 뜻하는 것이라고 한다(통계청, 2005). 또한 그 기능으로는 사회여건의 상태와 변동을 요약함으로써 현존하거나 파생되는 중요한 사회적 문제를 지적하고 사회정책과 프로그램의 성과를 전달하는데 도움을 주어야 한다고 정의하고 있다. 이에 대한 구체적인 기능을 4가지로 언급하고 있는데 우선 국민생활의 양적인 측면은 물론 질적인 측면에도 관심을 두어 그 수준 측정을 가능하게 하므로 개인 및 사회의 전반적인 복지 정도를 파악하는데 도움을 주어야 한다. 둘째, 각 사회상태 간의 상호 관련성을 파악하여 사회상태에 대한 종합적이고 체계적이며 균형적인 측정을 가능하게 해 주는 정보의 역할을 해야 한다. 셋째, 사회상태를 역사적 흐름 속에서 나타내 줌으로써 앞으로의 사회경향 및 변화를 예측할 수 있게 할 뿐만 아니라 규범적인 사회적 가치에 의해 바람직한 방향으로 사회변화를 유도 관리할 수 있어야 한다. 마지막으로 사회지표는 사회개발정책의 성과를 측정할 수 있고, 의

도하지 않았던 효과나 역기능을 측정함으로써 사회개발정책의 문제점을 파악하고 효율적인 정책설정을 위한 방향을 제시하여야 한다.

따라서 사회지표는 기본적으로 한 사회의 단면에 대해서 현재 상황을 파악하거나 그 수준을 비교함에 있어서 유용한 도구로 사용되고 있다. 사회지표운동(Social Indicators Movement)을 시작으로 인간의 삶의 질을 경제적 측면뿐만 아니라 인구·사회적 변인까지 모두 고려해야 한다는 연구가 활발해지면서 사회복지에 관한 지표가 많이 개발되었다(박대식 외, 1997). 사회복지지표는 일반적으로 “역사적 흐름 속에서 우리가 처해있는 사회적 상태를 총체적이고도 집약적으로 나타내어 생활의 양적인 측면은 물론 질적인 측면까지도 측정함으로써 인간생활의 전반적인 복지정도를 파악하는 것을 가능하게 하는 척도”라고 정의할 수 있다(통계청, 2005).

세계적으로 다양한 사회복지지표를 연구하고 있는데 UN이나 OECD 등의 국제기구에서는 여성이나 아동, 노인 등의 국가별 복지수준을 측정하는 지표들을 개발하여 비교하는 연구를 진행하고 있다. 특히 한 사회의 총체적 복지 상황만을 보여주는 것이 아니라 특성 복지대상에 대한 이해를 높이고자 하는 복지지표의 개발이 필요하다(김미혜 외, 2000). 아동이나 여성, 노인과 같이 자체적으로 권익을 대변하기 힘든 집단은 더욱 복지수준을 평가할 지표의 필요성이 요구된다. 특히 노인복지지표는 현재의 노인의 상황을 파악하여 노인문제해결을 위한 사회적 노력을 할 수 있으며, 노인의 인구학적 특성과 사회적 영향의 파악이 가능하여 국제적 비교요구와 복지향상이라는 측면에서 더욱 필요하다(정경희 외, 2002).

2. 기존 노인복지지표연구에 대한 검토

노인복지와 관련된 기존의 연구를 살펴보면 노인의 삶의 질을 측정하는 연구와 복지서비스 및 정책을 평가하는 연구가 주를 이루고 있다. 이 중에서 지표 개발을 통해 복지수준을 측정한 연구로는 노인들의 욕구와 생활수준을 알아볼 수 있게 구성된 지표연구와 국가통계자료를 이용해서 노인의 현재 수준을 가늠하게 하는 자료, 노인복지정책 및 서비스의 현황을 파악한 연구들이 있다(<표 1> 참조). 여기에서는 세 가지 측면의 선행연구를 차례로 검토하고, 이에 대한 문제점을 통해 포괄적인 노인복지수준을 평가할 수 있는 지표를 선정하도록 하겠다.

우선 노인복지지표에 대한 연구는 1990년대부터 시작되어 왔지만 실제 객관적인 지표를 개발하여 노인복지를 측정한 연구는 그리 많지 않다. 가장 대표적인 노인관

런 지표로는 이가옥의 ‘노인부양지표’, ‘노년기 삶의 질’과 김미혜 등의 ‘노인복지지표’, 정경희 외의 ‘노인복지지표’가 있을 뿐이다. 이가옥(1990)에 의해서 처음으로 제시된 “노인부양지표”는 총 183개의 지표가 사용되어 노인의 욕구에 초점을 맞춰 노인 부양의 수준을 평가할 수 있도록 하였다. 노인부양을 노인의 욕구, 욕구해소체계, 욕구의 충족기준 및 미충족 욕구, 노인복지정책의 차원으로 구분하여 그 중에서 노인의 욕구에 초점을 맞춰 사회인구 및 노인복지재정, 경제, 건강, 사회·심리 등 4영역으로 구분하고, 각 영역별로 세부지표를 선정하였다. 이후 이가옥(2002a)은 노인복지지표를 삶의 질 연구라는 측면에서 연구하였는데 건강, 물질적 복리, 경제활동, 가족관계, 주거, 교육, 여가활동의 영역을 객관적인 측면과 주관적인 측면에서 파악할 수 있는 개별지표를 선정하였다. 특히 이 연구는 이후 삶의 질에 대한 지표를 영역별로 지수화 하는 작업을 거쳐 개별 영역과 전체 영역에 대한 분석을 시도하였고, 나아가 삶의 질 지수를 중심으로 객관적 측면과 주관적 측면의 충족 정도를 비교하였다.

<표 1> 노인복지지표에 대한 선행연구

지 표 명	부문/영역 /지표수	부문(부문별 영역수)
노인부양지표 ¹⁾ (이가옥 외 3인, 1990)	4/19/174	사회인구 및 노인복지재정(4), 경제적 욕구(3), 건강상의 욕구(4), 사회심리적 욕구(7)
노년기의 삶의 질 ²⁾ (이가옥 외, 2000)	7/14/78	건강(2), 경제활동(2), 주거(2), 여가활동(2), 물질적 복리(2), 가족관계(2), 교육(2)
노인복지지표 ³⁾ (김미혜 외, 2000)	5/24/105	배경(3), 생활현황(6), 서비스현황(2), 생활만족도(8), 서비스만족도(5)
노인복지지표 ⁴⁾ (정경희 외, 2002)	5/15/118	배경(4), 기본생활(2), 사회적 안전망(4), 사회적 연계(3), 사회적 배려(2)
지방정부의 상대적 노인복지수준 ⁵⁾ (이용환, 2002)	3/6/41	고령화(1), 노인복지예산(2), 노인복지사업수급(8), 재가노인복지시설(4), 노인복지시설(4), 지자체 노인복지사업(22)
고령자통계 ⁶⁾ (통계청, 2006)	10/-/151	인구(19), 가족·거주(19), 소득·소비(11), 노동(17), 교육·정보화(10), 보건(21), 복지(21), 문화·여가(13), 안전(14), 정부·사회참여(6)

자료원 : 1) 이가옥 외, 노인부양에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 1990.

2) 이가옥 외, 노년기의 삶의 질, 한국노인문제연구소, 2002.

3) 김미혜 외, 노인복지지표개발에 관한 연구, 한국노년학, 2000

4) 정경희 외, 한국의 노인복지지표 개발에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 2002.

5) 이용환, 지방정부의 상대적 노인복지 수준에 관한 실증적 연구, 한국노인복지학회, 2002

6) <http://kosis.nso.go.kr>

노인복지지표를 노인의 삶을 둘러싸고 있는 배경, 그들의 생활과 제공받고 있는 서비스 및 이에 대해서 노인들이 스스로 느끼는 만족도를 주관적인 지표로 구성한 연구(김미혜 외, 2000)도 있었다. 이 연구는 노인복지지표의 기본 원칙을 첫째, 노인의 삶의 독특성 반영 둘째, 노인 삶의 질 향상을 위한 사회적 대응의 반영, 셋째, 노인 개인적 자원의 반영, 넷째, 주관적 지표의 활용으로 정하고 있다. 이런 원칙에 입각하여 배경, 생활현황, 서비스현황, 생활만족도, 서비스만족도라는 5개의 부문을 23개 영역, 53개 하위 영역으로 세분하여 120개의 지표를 개발하였다. 해당 지표를 찾을 수 있는 자료원의 출처를 함께 정리하면서 실제 가용자료를 얼마나 이용할 수 있는지를 보여주고 있는데 92개 지표(76.7%) 만이 자료원을 가지고 있었다.

정경희 외(2002)의 노인복지지표는 마슬로우의 욕구론을 이론적 기초로 건강과 경제생활욕구, 안전의 욕구, 소속과 애정의 욕구, 자존의 욕구로 단계별 지표를 구성하였다. 앞의 연구보다는 체계적으로 노인욕구 단계별로 지표를 구성하고, 모든 욕구를 객관적 지표와 주관적 지표로 분리하여 설명하고 있다. 또한 정경희 외(2003)의 연구에서는 노인의 복지실태와 욕구를 조사하고, 각 지방자치단체의 복지서비스 현황을 전국적으로 조사하였는데, 비록 지표의 형태로 개발된 것은 아니지만 복지의 수요와 자원의 측면을 통합적으로 보여주었다. 노인의 생활실태를 배경적 특성, 자녀와의 관계, 가치관, 경제상태, 건강상태, 여가활동상태, 복지욕구로 구분해서 여러 변수를 사용하였고, 지역별 보건복지시설과 정책, 예산을 평가하였다.

다음으로 노인과 관련된 각종 통계자료들도 지표로써의 역할을 하는데 통계청에서는 사회통계부문 중 고령자만을 대상으로 하는 “고령자통계”를 매년 발표하고 있다(통계청, 2006). 2003년부터 노인의 날을 기념하여 작성되었는데 사회지표와 비슷한 구조로 인구, 가족 및 거주, 소득 및 소비, 노동, 교육 및 정보화, 보건, 복지, 문화 및 여가, 안전, 정부와 사회참여로 10개 분야에 대해서 연령구분을 통해 65세 이상 인구에 대한 세밀한 통계를 제공하고 있다.

한편, 복지수준에 대한 다른 방향의 연구는 복지시설이나 사업, 예산 등에 대한 평가연구가 진행되고 있는데, 노인복지시설 평가 연구(배창진, 2001)나 재가복지사업의 효과성 평가 연구(함철호, 2001) 등이 있다. 그 중 이용환(2002) 연구는 지방정부의 노인복지 수준을 복지시설, 사업의 측면에서 비교·평가하고 있다. 시군단위로 구분하여 노인인구, 노인복지예산, 사회복지 재정지표를 비교하고, 재가노인복지사업을 경로연금, 건강진단사업, 경로식당 무료급식사업, 거동불편 저소득 재가노인 식사배달사업, 경로당 운영지원사업, 노인복지회관 설치 및 운영사업, 노인일거리마련사업,

노인교통수당으로 구분해서 평가하였다. 이와 함께 재가노인복지시설에 대해서도 가정봉사원파견시설, 가정봉사원교육기관, 주간보호시설, 단기보호시설에 다른 시군 단위 비교를 하였고, 양로시설과 노인요양시설, 전문요양시설, 실비요양시설을 노인 복지시설로 파악하여 상대적 노인복지 수준을 고찰하였다.

기존에 연구된 노인복지지표에 대한 문제점은 우선 노인복지수준을 서비스 수요 및 노인의 복지 욕구에만 초점을 맞추거나 시설 및 사업에 대한 행정적인 평가연구로 구분되어 진행되었다. 각 영역별로 따로 진행된 연구는 통합적인 노인복지현황을 고찰하는데 무리가 있기 때문에 노인복지의 포괄적인 수준을 비교할 수 없다는 단점을 가진다. 둘째, 지표의 수가 너무 많다는 점으로 거의 모든 노인복지지표가 100개 이상의 개별지표로 구성되어 있다. 물론 노인복지의 측면을 다양하고 종합적으로 파악할 수 있다는 점에는 더 포괄적인 영역과 내용으로 구분하여 많은 개별지표를 사용하는 것이 유리할 것이다. 그러나 개별지표의 수가 너무 많으면 실제 자료를 취합하는 과정이 너무 복잡할 뿐만 아니라 각 지표의 정의가 중복적으로 나타날 가능성이 높다. 마지막으로 기존의 연구는 일부의 연구를 제외(이가옥, 2002)하고는 개별지표를 각각 비교하는 차원에서의 연구에 불과하다. 개별지표를 비교하는 연구는 각 지표별로 의미하는 바를 구체적으로 이해하기는 쉽지만 내용별, 영역별 비교가 없기 때문에 총괄적인 복지수준을 파악하기가 쉽지 않다.

본 연구는 노인복지를 좀 더 포괄적으로 파악할 수 있게 하기 위해서 복지수요와 복지자원의 측면을 구분하고 나아가 복지환경을 포함하는 지표체계를 구성하여 개별 지표의 비교뿐만 아니라 영역별로 노인복지수준을 가늠한다는데 그 의의가 있을 것이다. 이런 포괄적 지표구성을 위해서 개인 단위의 통계자료가 아닌 지역단위로 취합된 통계자료를 이용할 수 있게 지표를 선정할 것이다. 이런 지역단위의 분석은 지역중심의 정책을 생산하기에는 보다 유용할 것이다. 마지막으로 지표의 수를 최소화하여 이를 통합적인 지수로 산출하는 방안을 도출하는 것이 이 연구의 의의가 되겠다. 따라서 개별 지표에 대한 수치를 평균화하고 지수로 환산하여 각 지역의 차이를 보다 효과적으로 비교·검토할 수 있는 방안을 제시할 것이다.

III. 연구방법

본 연구에서는 지표 개발을 위한 방법으로 기존의 선행연구를 참조하여 노인복지 수준을 평가할 수 있는 지표(안)를 구성하고, 이를 전문가 집단에게 검증하는 델파이

기법(delphi method)을 이용할 것이다. 기존의 국내·외 복지지표, 노인복지지표를 검토하여 노인복지수준에 대한 총괄적인 지표 45개를 선정하였다. 이 지표를 3영역, 11 내용으로 구분하여 전문가에게 검토를 의뢰하였다. 이를 통해서 취합된 의견을 토대로 기존 통계자료를 활용할 수 있는 가능성과 지수화 작업을 고려하여 3영역, 13내용, 50지표를 최종적으로 선정하였다.

전문가 의견조사는 2006년 10월에 시행되었는데 노인 관련 정책부서와 지역자치단체, 노인회 등의 시민단체, 사회복지학과 및 노인복지학과 등의 학계, 노인 관련 언론분야를 대상으로 각 6명씩 30명을 대상으로 하였다. 선정된 전문가에게 노인복지수준 평가지표로 선정된 45개 항목에 대해서 각각 타당성, 가중치를 ‘전혀 그렇지 않다’(1점)에서부터 ‘매우 그렇다’(5점)까지의 5점 척도로 질문하였고, 지표분류체계에 대한 의견과 추가되거나 삭제되어야 할 필요성이 있는 지표를 묻는 개방형 질문을 추가적으로 물었다. 조사는 이메일로 실시되었으며, 부가적으로 우편과 팩스를 사용하여 30명 모두 회수하였다. 이 자료에 대해서는 각 문항별 평균, 표준편차를 분석하기 위해서 SPSS window 통계패키지를 사용하였다.

IV. 연구 결과

1. 노인복지수준 평가 지표(안) 구성

지역단위의 노인복지수준 평가 지표는 크게 영역을 복지수요, 복지자원, 복지환경으로 구분하고, 개별지표 구성 원칙에 의거하여 45개 지표를 선정하였다(그림 1 참조). 김통원(2005)에 의하면 개별지표는 수집 자료가 전 지역에서 쉽게 접근이 가능해야 한다는 접근성(Accessibility), 수집 자료가 측정가능한 정량적 자료여야 한다는 측정가능성(Measurability), 지역단위(시·군)에서 통제가능하고 타당성에 대해 납득할 수 있어야 한다는 통제성(Controllability), 지표의 내용이 중복 평가되지 않고 동일한 사항이 상이한 지표에 의해 상충되지 않아야 한다는 충분성(Sufficiency)을 가지고 있어야 한다. 또한 원칙적으로 계속성을 유지하여 안정성을 확보함으로써 지역단위별로 횡단적인 비교가 가능해야 하는 비교가능성(Comparability)과 수집된 자료는 정확하고 일관된 정보여야 한다는 신뢰성(Reliability)이 확보되어야 한다. 이런 6가지의 원칙에 의거하여 복지수요를 5개 내용(인구, 경제, 건강, 정서, 활동)으로 구분하고 18개 지표를

선정하였고, 복지자원은 4개 내용(재정, 인력, 시설, 사업) 20개 지표, 복지환경은 2개 내용(안전, 오염) 7개 지표를 선정하였다.

복 지 수 요		복 지 자 원		복 지 환 경	
인구 (6)	노인인구비율 초고령노인인구비율 100세이상노인인구수 노인부양비 순유업노인인구비율 고학력노인인구비율	재정 (7)	노인1인당노인복지예산 노인소득보장사업비율 노인건강보장사업비율 노인여가활동사업비율 노인재가복지사업비율 노인시설복지사업비율 노인복지이양사업비율	안전 (3)	교통사고노인비율 범죄피해노인비율 자연재해피해노인비율
경제 (4)	기초생활수급노인비율 차상위층노인비율 경제활동노인비율 생계자립노인비율	인력 (2)	노인담당공무원1인당노인수 노인가관종사자1인당노인수	오염 (4)	인구1인당등록차량대수 오염물질배출시설수 생활폐기물매립면적 인구1인당녹지면적
건강 (4)	유병노인비율 거동불편노인비율 와상노인비율 치매유병노인비율	시설 (5)	보건소1개소당노인수 의료기관1개소당노인수 경로당1개소당노인수 재가시설1개소당노인수 장기입소시설1개소당노인수		
정서 (2)	노인1인가구비율 자녀별거노인비율	사업 (6)	노인일자리사업수혜비율 노인건강진단사업수혜비율 노인여가지원사업수혜비율 재가노인복지수혜비율 노인시설개소당노인수 이미용복용수혜노인비율		
활동 (2)	노인회가입노인비율 종교단체가입노인비율				

[그림 1] 지역단위 노인복지수준 평가 지표(안)

2. 전문가 조사결과

노인복지수준 평가지표의 체계에 대한 전문가 조사결과, 영역구분은 체계적이라는 의견이 높았으나, 전체적으로 각 영역별 지표수의 편중현상이 있으며 복지환경 영역의 구성이 미흡하다는 지적이 있었다. 특히 복지환경 영역은 안전과 오염이라는 2개의 하위영역으로 구성되어 있는데 “오염”이라는 측면보다는 복지를 제공할 수 있는 생활환경을 알아볼 수 있는 지표의 개발이 요구된다는 의견이 있었다. 이에 복지환경의 하위영역을 4개로 구분하고, 각 2개의 지표를 새롭게 개발하였다. 이와 함께 복지수요를 체계적으로 비교하기 위해서 5개 하위영역에 대해서 인구를 6개 지표로 파악하고 다른 하위영역은 모두 각 4개씩의 지표를 구성하였다. 복지자원도 마찬가지로 하위영역은 그대로 4개를 유지하는데 인력을 2개의 지표로 선정하고, 재정, 시

설, 사업부문은 모두 6개씩의 지표를 사용하여 하위영역 간의 지표수를 조정하였다 (<표 2> 참조).

<표 2> 노인복지수준 평가 지표(안)의 조정

	하위영역		지 표 수		
	조정전	조정후	조정전	조정후	변화율
복지수요	5	5	18	22	+4
복지자원	4	4	20	20	-
복지환경	2	4	7	8	+1
합 계	11	13	45	50	+5

전문가 의견을 통해서 취합된 45개 지표의 타당성과 가중치의 평균을 토대로 (<표 3> 참조) 평균점수 이하의 지표를 이론적으로 검토하였는데 이 과정에서 개방형 질문을 참고로 하였다. 전체 지표에 대한 타당성의 평균값은 3.66점, 중요도를 알아볼 수 있는 가중치는 3.61점으로 두 수치의 산술평균값은 3.63점으로 나타났다. 세 가지의 수치에서 모두 평균값보다 낮은 점수를 보인 지표는 총 16개 항목으로 복지수요 5개 항목과 복지자원 5개 항목, 복지환경은 모든 항목이 평균점수보다 낮게 평가되었다.

복지수요영역에서 평균값보다 낮은 점수로 나타난 항목은 인구부문의 “100세 이상 노인수”와 “순유입 노인인구비율”, “고학력노인인구비율”로 나타나서 검토한 결과 100세 이상의 노인은 초고령 노인인구와 중복되는 관계로 삭제하였지만 순유입 노인비율이나 고학력 노인비율은 앞으로의 복지 수요¹⁾를 파악하는데 필요하다고 판단하여 그대로 유지하기로 결정하였다. 또한 노인복지의 수요를 알아보기 위한 인구 구성으로 여성노인인구비율이 추가적으로 선정되었다. 경제, 건강, 정서부문에서는 평균보다 낮은 항목이 없었지만 정서부문에서 자녀별거가구를 자녀동거가구로 변경하고, 최근에 증가되는 것으로 판단되는 부부단독가구와 조손가구 노인비율을 추가하였다.

1) 현재 노인복지에 대해서는 공공부조 측면에서 접근하고 있는데 보편적 복지로 전환하기 위해서는 필요한 부분이라고 생각된다.

<표 3> 노인복지수준 평가 지표(안)에 대한 전문가 조사결과(1~5점)

영역	하위영역	지표	타당성	가중치	타당성+가중치
복지 수요	인구	A1-1	4.53(0.73)	4.43(0.73)	4.48
		A1-2	4.30(0.84)	4.10(0.76)	4.20
		A1-3	3.10(1.03)	2.87(1.04)	2.99
		A1-4	3.83(1.05)	4.10(0.80)	3.97
		A1-5	3.50(1.14)	3.33(1.15)	3.42
		A1-6	3.20(1.00)	3.03(1.07)	3.12
	경제	A2-1	4.23(0.77)	4.37(0.85)	4.30
		A2-2	3.79(0.94)	3.83(1.05)	3.81
		A2-3	3.87(1.04)	3.76(1.06)	3.82
		A2-4	3.87(1.11)	3.77(1.04)	3.82
	건강	A3-1	4.10(1.09)	3.93(1.05)	4.02
		A3-2	3.97(0.96)	3.70(1.12)	3.84
		A3-3	3.67(0.96)	3.57(0.90)	3.62
		A3-4	4.07(0.91)	3.93(0.83)	4.00
	정서	A4-1	4.33(0.76)	4.37(0.61)	4.35
		A4-2	3.80(0.89)	3.70(0.92)	3.75
	활동	A5-1	3.47(1.11)	3.27(1.17)	3.37
		A5-2	3.03(1.03)	2.67(1.30)	2.85
복지 자원	재정	B1-1	4.13(1.20)	4.23(1.04)	4.18
		B1-2	3.73(1.17)	3.83(1.02)	3.78
		B1-3	3.93(1.05)	4.00(1.05)	3.97
		B1-4	3.67(1.06)	3.73(1.08)	3.70
		B1-5	3.97(1.13)	3.83(1.15)	3.90
		B1-6	4.17(0.89)	4.00(0.89)	4.09
		B1-7	3.45(0.99)	3.48(0.95)	3.47
	인력	B2-1	3.97(1.21)	4.03(1.16)	4.00
		B2-2	3.87(1.04)	3.93(0.94)	3.90
	시설	B3-1	4.17(0.79)	4.10(0.84)	4.14
		B3-2	4.00(0.91)	3.93(0.98)	3.97
		B3-3	3.80(1.16)	3.80(1.13)	3.80
		B3-4	3.87(0.94)	4.00(0.91)	3.94
		B3-5	3.53(1.04)	3.53(1.11)	3.53
	사업	B4-1	3.70(1.18)	3.70(1.21)	3.70
		B4-2	3.80(1.19)	3.87(1.20)	3.84
		B4-3	3.57(1.10)	3.57(1.10)	3.57
		B4-4	3.67(1.09)	3.67(1.12)	3.67
		B4-5	3.41(1.02)	3.47(1.14)	3.44
		B4-6	3.07(1.20)	3.03(1.25)	3.05
복지 환경	안전	C1-1	3.40(1.16)	3.33(1.12)	3.37
		C1-2	3.23(1.17)	3.13(1.17)	3.18
		C1-3	2.83(1.05)	2.80(1.24)	2.82
	오염	C2-1	2.77(1.07)	2.70(1.09)	2.74
		C2-2	2.50(1.01)	2.57(1.07)	2.54
		C2-3	2.48(1.02)	2.40(1.00)	2.44
		C2-4	3.13(1.17)	3.07(1.26)	3.10
		전체 평균	3.66	3.61	3.63

활동부문에서 노인회가입 노인비율과 종교단체가입 노인비율은 모두 평균보다 낮았는데 노인회의 가입은 특정한 목적을 위한 활동이 아니라는 의견이 제시되었다. 또한 종교단체에 가입하는 것도 타당하지 않다는 의견이 높았는데 이는 종교 활동을 많이 하지만 특정 단체에 가입하는 것은 아니기 때문에 종교 활동 비율로 변경하였다. 또한 노인의 활동적 욕구를 짐작하기 위해서는 경로당, 자원봉사단체, 평생교육기관 등의 참여율을 포함하는 것이 좋다는 의견이 채택하였다.

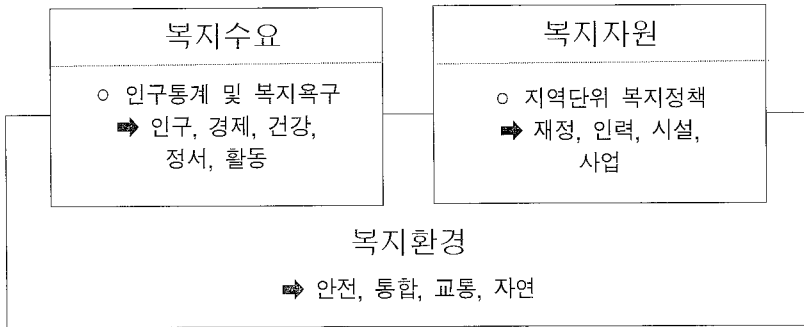
한편, 복지자원 영역에서 “노인복지이양사업비율”은 평균 3.47점으로 전체보다 높았지만 가중치의 측면이 낮고, 이론적으로도 지방자치단체의 역량이 아니라 중앙정부의 권한이기 때문에 지역의 노인복지수준을 평가하는 지표로 타당하지 않다고 판단하여 삭제하였다. 또한 시설과 사업부문에서 “장기입소시설 1개소당 노인수”, “노인여가지원사업수혜비율”, “노인시설개소당노인수”와 “이미용목욕수혜노인비율”이 타당성과 가중치가 낮게 나타났다. 우선 장기입소시설은 지역주민만 이용하는 서비스가 아니기 때문에 지역의 노인복지수준을 평가하는 지표로 타당하지 않다는 의견을 수렴하여 삭제하는 대신 요양시설과 양로시설의 비율을 추가하였다. 사업에서도 타당성이 낮은 2개의 항목을 삭제하고 “주거지원사업 수혜비율”과 “정보화사업 수혜비율”을 추가적으로 채택하였다. 복지환경 영역은 거의 모든 항목이 낮은 타당성을 보이고 있어 노인의 교통사고 비율과 인구1인당 녹지면적을 제외하고 모두 삭제하였다.

3. 노인복지수준 평가 지표의 구성

1) 노인복지수준 평가 지표의 영역

노인복지의 전체적인 수준을 알아볼 수 있는 지표를 구성하기 위해서 우선 3영역으로 구분하였다(그림 2 참조). 기존의 복지지표로 가장 많이 포함되었던 인구학적 특성과 노인의 복지에 대한 욕구를 복지에 대한 수요부분으로 설정하였고, 지역단위에서 실제 수행되고 있는 복지정책을 복지자원이라는 영역으로 구분하였다.

복지란 기본적으로 삶의 질을 향상시키는 것으로 복지대상을 둘러싸고 있는 사회 환경에 대한 고려가 빠질 수 없기 때문에 안전 및 자연 등의 생활환경의 요소를 마지막 영역인 복지환경으로 구성하였다.



[그림 2] 노인복지수준 평가 지표의 영역

이 세 가지의 영역을 구분해서 분석함으로써 지역별로 복지수요와 복지자원, 복지환경의 수준이 어느 정도인지를 비교하여 검토할 수 있을 것이다. 나아가 복지수요의 측면과 복지자원(공급)의 측면이 얼마나 균형적인가, 복지환경과 복지수요가 높지만 복지자원이 부족한 지역은 어디인가 등의 다각적인 분석이 가능할 것이다.

2) 노인복지수준 평가를 위한 개별 지표

전문가 조사를 통해 최종 확정된 지역단위 노인복지수준 평가 지표는 [그림 3]과 같다. 지역단위 노인복지수준 평가지표는 복지수요, 복지자원, 복지환경 3영역으로 구분된다. 복지수요는 5내용(인구, 경제, 건강, 정서, 활동), 22지표가 선정되었다. 복지자원은 4내용(재정, 인력, 시설, 사업) 20지표, 복지환경은 4내용(안전, 자연, 통합, 교통) 8지표로 이루어졌다.

먼저, 복지수요는 인구·경제학적 특성과 건강, 정서 및 활동으로 구분하여 개별 지표를 선정하였다. 우선 인구학적 특성은 정책생산의 기본 방향을 제시하기 때문에 노인의 복지에 대한 수요를 파악하기 위한 가장 기본적인 항목이다. 여기에서 선정된 지표는 전체 인구 중 65세 이상 노인인구비율과 전체 생산인구 중 65세 이상 노인인구비율(노인부양비율) 등 일반적인 인구 특성이다. 이와 함께 노인집단 중에서 특수한 수요를 창출할 수 있는 초고령(85세 이상) 노인인과 여성 노인, 고학력 노인, 순유입 노인의 비율을 지표로 선정하였다. 이를 통해 각 시군에 분포하고 있는 노인 인구의 세부적인 특성을 예측할 수 있을 것이다.

복 지 수 요		복 지 자 원		복 지 환 경	
인구 (6)	노인인구비율 초고령노인인구비율 여성노인인구비율 노인부양비 순유입노인인구비율 고학력노인인구비율	재정 (6)	노인1인당노인복지예산 노인소득보장사업비율 노인건강보장사업비율 노인여가활동사업비율 노인재가복지사업비율 노인시설복지사업비율	안전 (2)	노인의교통사고비율 지역사회안전에대한인식도
				자연 (2)	인구1인당녹지면적 환경오염에 대한 제감률
경제 (4)	기초생활수급노인비율 차상위층노인비율 경제활동노인비율 생계자립노인비율	인력 (2)	노인담당공무원1인당노인수 노인기관종사자1인당노인수	통합 (2)	이웃, 친구접촉률 지역사회생활만족률
				교통 (2)	대중교통수단 수송분담률 대중교통수단 만족률
건강 (4)	유병노인비율 거동불편노인비율 와상노인비율 치매유병노인비율	시설 (6)	노인만명당보건소비용 노인만명당경로당비용 노인만명당노인복지회관비용 노인만명당재가복지시설비용 노인만명당요양시설비용 노인만명당양로시설비용		
정서 (4)	노인1인가구비율 재녀동거노인비율 부부단독가구노인비율 조손가구노인비율	사업 (6)	노인일자리사업수혜비율 노인건강진단사업수혜비율 노인여가지원사업수혜비율 재가노인복지수혜비율 주거지원사업수혜비율 정보화사업수혜비율		
활동 (4)	경로당이용노인비율 종교활동참여노인비율 자원봉사단체참여노인비율 평생교육기관참여노인비율				

[그림 3] 최종 확정된 지역단위 노인복지수준 평가 지표

경제적인 측면에서의 취약성은 가장 시급한 복지 서비스가 요구되는데 특히 노인들은 근로를 할 수 없는 경우가 많기 때문에 소득보장 정책이 필요하다. 지역에서 소득보장을 받는 인원의 비율이나 차상위 계층의 비율이 높다는 것은 그만큼의 복지 수요가 있다는 것을 의미한다. 이와는 반대의 측면으로 최근에는 연금, 자산소득 등으로 인하여 금전적 여유가 있는 노년층이 증가하고 있어 새로운 소비주체로 부각되기도 한다. 이렇게 경제활동을 하거나 생계를 자립적으로 운영할 수 있는 노인의 비율도 또 다른 측면에서의 복지수요를 필요로 할 것이다. 앞으로 소득보장정책에서 확대된 일반적 복지를 실현하기 위해서는 ‘경제활동 노인비율’과 ‘생계자립노인비율’ 등의 지표가 필요할 것이다.

노년기의 삶에서 건강은 다른 세대에 비해서 더욱 중요하게 여겨지고, 특히 질병은 단기간에 치료되는 것이 아닌 경우가 많기 때문에 복지 서비스를 요구하게 된다(모선희 외, 2005 ; 오승환 외, 2006). 따라서 건강상태가 좋지 않은 정도에 따라서 다

양한 복지정책이 필요하기 때문에 ‘유병노인비율’과 ‘치매유병노인비율’을 질병유무의 척도로 사용한다. 이와 함께 일상생활을 하는데 제한이 있다면 특정한 질병이 아니더라도 보살핌이 필요함으로 이를 단계적으로 ‘거동불편 노인비율’과 ‘와상노인비율’로 기능정도를 알아볼 수 있는 지표로 사용한다.

노인복지 수요를 측정하기 위해서는 정서적인 부분도 함께 고려해야 할 것이다. 노년기의 정서적 지지는 가족을 통해서 많은 부분이 충족되기 때문에(장인협, 2002) 가족형태를 중심으로 노인복지의 정서적 수요측면을 측정할 수 있는 지표를 선정하였다. 노인 1인가구와 조손가구는 정서적인 지지가 취약한 상태를 의미하기 때문에 비율이 높을수록 복지수요가 증가하는 것으로 보고, 노인부부가구와 자녀동거가구는 정서적 상태가 충족되는 것으로 판단할 수 있어 비율이 증가할수록 복지수요가 감소하는 지표이다. 마지막으로 노인의 활동은 건강한 노후를 보내기 위한 요구라고 할 수 있는데 이와 관련한 4개의 개별 지표를 선정하였다. 경로당, 종교활동, 자원봉사활동, 평생교육기관에 참여하는 것은 그만큼 사회생활 및 교육, 여가 등에 욕구가 있다는 것으로 활동 참여비율이 증가할수록 수요가 증가하는 지표이다.

지역의 노인복지에 대한 자원을 측정하기 위해서 재정, 인력, 시설, 사업으로 구분하여 개별 지표를 선정하였다. 복지정책의 효과성을 검토하는 많은 연구에서 거론되는 재정, 시설, 사업 등과 함께 그 지역의 인적자원을 포함하여 4개 내용, 20개 개별 지표를 선정하였다. 가장 먼저 재정은 지방정부의 재정으로 지방자치단체가 자금을 자주적으로 조달하여 자유로운 의사와 판단에 입각하여 사용할 수 있는 것(손재식, 1990)이기 때문에 복지수준을 파악하는 기초가 될 것이다. 우선 노인 1인당 노인복지 예산비율을 지표로 선정하였고, 노인복지예산 중에서 소득보장사업, 건강보장사업, 여가활동사업, 재가복지사업, 시설복지사업에 투자하는 비율을 개별 지표로 선정하였다. 이렇게 재정을 분야별로 구분해서 측정하는 것은 전체적으로 복지자원을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 세부적으로 지역의 복지수요의 특성과 비교하여 특정 자원의 확보정도를 알아볼 수 있을 것이다.

인력은 노인복지를 수행하는 원동력으로 “노인담당 공무원 1인당 노인수”와 “노인기관 종사자 1인당 노인수”를 지표로 선정하였다. 담당 공무원이나 기관 종사자는 수가 많을수록 더 많은 노인복지를 실행할 수 있기 때문에 그 비율이 높은 것을 복지자원이 높은 것으로 간주한다. 다음으로는 노인복지와 관련된 시설인데 각 지역의 노인 만명당 시설의 비율을 측정해서 사용할 것이다. 노인들이 의료 서비스를 받기

위해서 가장 많이 찾는 보건소, 여가활동을 보내기 위한 시설인 경로당과 노인복지회관, 보호가 필요한 노인들에 대한 시설로 그 기능의 정도에 따라 재가복지시설, 요양시설, 양로시설의 비율을 개별 지표로 선정하였다.

지역의 노인복지자원은 지방자치단체에서 추진하는 사업에서도 확인할 수 있는데 각 사업에 의해서 영향을 받는 노인비율을 수혜비율로 환산하여 사용할 것이다. 노인복지사업은 일자리사업, 건강진단사업, 여가지원사업, 재가복지서비스와 함께 노인들의 자립적 노후생활을 위하여 최근 시작한 주거지원사업과 정보화사업의 수혜 비율을 지표로 선정하여 복지 자원을 측정할 것이다.

환경이란 자연환경과 생활환경으로 구분되는데 모두 인간의 보다 나은 삶을 위해 필요한 물리적 상황을 의미한다. 따라서 복지를 위해서는 주변의 환경이 어떠한가가 중요한 요소가 될 수 있을 것이다. 여기에서는 ‘자연’이라는 자연환경을 비롯하여 각종 사고에 대한 ‘안전’, 원활하게 이동할 수 있는 조건을 제공하는 ‘교통’, 다른 사람과의 소통이나 지역에 대한 ‘통합’을 생활환경으로 분류하였다. 복지환경은 물리적 상황을 의미하기도 하지만 다른 측면으로는 개인이 그 환경에 대해서 얼마나 만족하는가도 중요한 척도가 될 것이다. 따라서 각 내용에 따라 객관적인 지표와 주관적인 지표를 개별 지표로 선정하였다.

안전은 사고 등에 대한 불안감이 없는 상태를 의미하는데 가장 대표적인 사고로는 교통사고를 들 수 있을 것이다. 교통사고로 인한 사망률이 높다는 것은 그만큼 안전하지 못하다는 의미로 이를 객관적 지표로 선정하고, 주관적으로 노인들이 스스로 안전하다고 느끼는가에 대한 정도를 주관적 지표로 선정하였다. 자연은 환경에 대한 부분인데 객관적인 지표로는 녹지면적을, 주관적인 지표로는 환경오염에 대한 체감정도를 비율로 사용하였다. 이와 함께 통합은 이웃, 친구와의 접촉 정도를 측정해서 그 비율이 높으면 통합적이라고 파악하고, 지역사회생활에 대한 만족도 통합을 증진시키는 지표로 선정하였다. 마지막으로 교통을 복지환경의 한 부분으로 구성, 대중교통수단의 수송 분담율과 그에 대한 개인적인 만족율을 지표로 선정하였는데 이는 이동수단의 원활한 확보를 의미하는 것이기 때문이다.

3) 개별 지표의 산출식 및 자료원

선정된 개별지표는 그 정의에 맞는 자료원이 있을 때 비로소 실제 지표로의 역할을 수행할 것이다. 기존에 연구된 사회지표들은 이론적인 체계를 바탕으로 구성하였기 때문에 가용할 통계가 없는 경우²⁾가 있기 때문에 이를 보완할 추후 조사 등이 요

구되기도 한다. 하지만 본 지표의 경우 기존의 국가통계와 지자체의 행정통계를 이용한다면 모든 자료원을 확보할 수 있도록 구성하였다. 상세한 지표의 산출식과 자료원은 <표 4>와 같다.

사용되는 자료원은 통계청의 「한국의 사회지표」, 한국보건사회연구원의 「한국 노인생활실태 조사 및 복지욕구조사」, 각 지자체의 예산 및 통계연보 등이다. 우선 통계청의 「한국의 사회지표」는 매년 말 발간되는 국가통계로 통계청과 각급 통계작성 기관에서 작성한 기존 통계자료를 재분류하거나 가공하여 인구, 가구와 가족, 소득과 소비, 노동, 교육, 보건, 주거와 교통, 정보와 통신, 환경, 복지, 문화와 여가, 안전, 정부와 사회참여의 13개 부문으로 구성되어 있다. 예를 들어 인구에 관한 부분은 인구 총조사나 주민등록통계를 이용하여 구성되어 있으며 경제활동조사 등 여러 조사의 결과를 가공하여 현재 486개의 지표를 제공하고 있다. 개별 지표의 자료원을 직접 조사한 통계에서 따로 취합하는 것보다는 이미 가공된 사회지표에서 필요한 통계치를 이용하는 것이 더욱 효과적이기 때문에 복지수요 및 복지환경의 많은 지표들이 이를 자료원으로 채택하였다.

그러나 「한국의 사회지표」는 전체 국민을 대상으로 하고 있어 노인들의 활동 및 관계 등을 알아볼 수 있는 지표가 없기 때문에, 한국보건사회연구원에서 정기적으로 조사하는 「한국의 노인생활실태조사 및 복지욕구조사」의 결과를 이용할 것이다. 이 조사는 전국규모의 노인을 대상으로 가구 및 개인에게 실시되는 것으로 노인과 관련된 가장 대규모의 조사라고 할 수 있다. 따라서 복지수요를 예측할 수 있는 지표들은 이 자료원을 이용하여 구성하였다.

이와 함께 노인복지 자원의 정도를 알아볼 수 있는 자료원은 각 시도별 예산 및 행정통계이다. 물론 노인복지에 관한 국가적인 통계가 취합되어 있기도 하지만 연령, 시도별 구분을 더욱 정확하게 하기 위해서 각 시도별로 발행되는 예산서와 통계연보를 이용한다. 또한 노인복지사업에 관한 지표의 경우 지자체의 각 사업별로 현재 참여하고 있는 노인비율을 자자체를 대상으로 직접 조사하여 자료원으로 사용하는 것이 가장 정확한 지표가 될 수 있는 방법이다.

2) 김미혜의(2000) 연구는 전체 선정된 지표 중에서 76.7%만이 자료원을 확보하고 있었다.

<표 4> 평가지표의 산출식 및 자료원

평가내용	평 가 지 표	산출식 및 자료원
A1 인구	노인인구비율	(65세 이상 인구 / 전체 인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
	초고령 노인인구비율	(85세 이상 인구 / 65세 이상 인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
	여성 노인인구비율	(65세 이상 여성 인구 / 65세 이상 인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
	노인부양비율	(65세 이상 인구 / 15세~64세 인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
	순유입 노인인구비율	(65세 이상 (전입인구-전출인구) / 65세 이상 인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
	고학력 노인인구비율	(고졸 이상의 65세 이상 인구 / 65세 이상 인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
A2 경제	기초생활보장수급자 노인비율	(65세 이상 기초생활보장 수급자 / 65세 이상 인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
	차상위계층 노인비율	(65세 이상 차상위 계층 / 65세 이상 인구)*100 * 보건복지부 「차상위계층조사」
	경제활동 노인비율	(65세 이상 경제활동 인구 / 65세 이상 인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
	생계자립 노인비율	(생계비 본인·배우자 부담의 65세이상 인구 / 65세 이상 인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
A3 건강	유병노인비율	(65세 이상 유병 인구 / 65세 이상 인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
	거동불편 노인비율	일상생활능력도움비율(표본조사) * 보건복지부, 「전국노인생활실태 및 복지욕구조사」
	와상노인비율	일상생활능력불가비율(표본조사) * 보건복지부, 「전국노인생활실태 및 복지욕구조사」
	치매유병노인비율	(65세 이상 치매유병 인구 / 65세 이상 인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
A4 정서	1인노인가구비율	(65세 이상 1인 가구 / 65세 이상 노인가구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
	자녀동거노인가구비율	(65세 이상 ‘부+자녀, 모+자녀, 부모+자녀’ 가구 / 65세 이상 노인가구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」

A4 정서	노인부부가구비율	(65세 이상 1세대 중 부부가구 / 65세 이상 노인가구)*100
		* 통계청, 「한국의 사회지표」
	조손가구비율	(65세 이상 2세대 중 '조부모+손자녀'가구 / 65세 이상 노인가구)*100
		* 통계청, 「한국의 사회지표」
A5 활동	경로당 활동참여비율	경로당참여비율(표본조사)
		* 보건복지부, 「전국노인생활실태 및 복지욕구조사」
	종교활동참여 노인비율	종교단체 참여율(표본조사)
		* 보건복지부, 「전국노인생활실태 및 복지욕구조사」
	자원봉사단체 참여노인비율	자원봉사단체 참여율(표본조사)
		* 보건복지부, 「전국노인생활실태 및 복지욕구조사」
	평생교육기관 참여노인비율	평생교육기관 이용률(표본조사)
		* 보건복지부, 「전국노인생활실태 및 복지욕구조사」
B1 재정	노인1인당 노인복지 예산비율	(노인복지비 / 65세 이상 인구)*100
		* 각 시도별 예산서
	노인소득보장 사업비율	(노인소득보장사업비 / 노인복지비)*100
		* 각 시도별 예산서
	노인건강보장 사업비율	(노인건강보장사업비 / 노인복지비)*100
		* 각 시도별 예산서
	노인여가활동 사업비율	(노인여가활동사업비 / 노인복지비)*100
		* 각 시도별 예산서
B2 인력	노인만명당 노인복지 담당공무원 비율	(노인복지담당공무원수/65세 이상 인구)*10,000
		* 각 시도별 통계연보
	노인만명당 노인복지 기관 종사자 비율	(노인복지기관 종사자/65세 이상 인구)*10,000
		* 각 시도별 통계연보
	노인만명당 보건소비율	(보건소 수 / 65세 이상 인구)*10,000
		* 각 시도별 통계연보
B3 시설	노인만명당 경로당비율	(경로당 수 / 65세 이상 인구)*10,000
		* 각 시도별 통계연보
	노인만명당 노인복지회관비율	(노인복지회관 수 / 65세 이상 인구)*10,000
		* 각 시도별 통계연보

B3 시설	노인만명당 재가복지시설비용	(재가복지시설 수 / 65세 이상 인구)*10,000
		* 각 시도별 통계연보
	노인만명당 요양시설비용	(요양시설 수 / 65세 이상 인구)*10,000
		* 각 시도별 통계연보
	노인만명당 양로시설비용	(양로시설 수 / 65세 이상 인구)*10,000
		* 각 시도별 통계연보
B4 사업	노인일자리사업수혜비용	(노인 일자리 사업 참여인원 / 65세 이상 인구)*100
		* 지자체 자료이용
	노인건강진단사업수혜비용	(건강진단사업 참여인원 / 65세 이상 인구)*100
		* 지자체 자료이용
	노인여가지원사업수혜비용	(여가지원사업 참여인원 / 65세 이상 인구)*100
		* 지자체 자료이용
	재가노인복지수혜비용	(재가복지 참여인원 / 65세 이상 인구)*100
		* 지자체 자료이용
	주거지원사업비용	(주거지원사업 참여인원 / 65세 이상 인구)*100
		* 지자체 자료이용
	정보화사업수혜비용	(정보화사업 참여인원 / 65세 이상 인구)*100
		* 지자체 자료이용
C1 안전	노인의 교통사고비용	(65세이상 교통사고 사망인구 / 전체 교통사고 사망인구)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
	지역사회 안전에 대한 인식	지역사회에 대해 안전하다고 느끼는 비율(표본조사) * 통계청, 「한국의 사회지표」
C2 통합	이웃, 친구 접촉률	이웃, 친구와 연락하는 비율(표본조사) * 보건복지부, 「전국노인생활실태 및 복지욕구조사」
	지역사회생활만족도	지역사회에 대해 만족한다고 느끼는 비율(표본조사) * 통계청, 「한국의 사회지표」
C3 교통	대중교통수단 수송분담률	(대중교통수단 수송인원 / 총 수송인원)*100 * 통계청, 「한국의 사회지표」
	대중교통수단 만족률	대중교통에 대해서 만족한다고 느끼는 비율(표본조사) * 통계청, 「한국의 사회지표」
C4 자연	인구1인당 녹지면적 비율	(녹지면적 / 전체 인구)*100 * 각 시도별 통계연보
	환경오염에 대한 체감률	지역사회가 오염되었다고 느끼는 비율(표본조사) * 통계청, 「한국의 사회지표」

4. 노인복지수준 평가 지표의 지수화 방안

지금까지 노인복지의 수준을 비교·평가하기 위한 지표를 선정하고 자료원에 대해서 논의하였는데 복지수요와 자원을 비교하거나 환경과의 관계를 검토하기 위해서는 개별 지표를 각각 비교하는 것은 무리가 있다. 물론 개별 지표를 지역별로 비교하거나 개별 지표사이의 관계를 분석하는 것도 노인복지의 수준을 평가할 수 있는 방안이지만 전체적인 복지수준을 조망할 수는 없을 것이다. 따라서 개별 지표로 구성된 노인복지수준 평가지표를 지수화하여 각 영역별로 비교할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 노인복지수준 평가지표의 지수화를 위한 몇 가지 방안을 제시하여 가용통계를 사용하여 실제 지역단위의 비교를 할 수 있도록 할 것이다.

지수란 서로 다른 영역을 포괄하고 있는 개별 지표를 종합하거나 지표값을 가공하여 수치화시킨 것이라고 할 수 있다. 지표(indicator)는 어떤 실체의 내용을 표면적으로 지칭하는 표식이나 측정값이라고 하고, 지수(index)는 개별 변인들을 종합하여 개별 변인의 상대적 위치를 측정하기 위한 것이라고 한다(정대연, 1997). 특정의 현상을 요약하거나 대표하는 변인이나 측정치를 지표라고 하기 때문에 노인복지수준을 파악하기 위해 선정한 ‘노인인구비율’ 등이 이에 해당한다. 따라서 선정된 개별 지표들의 값을 수치화하는 방안이 지수화라고 할 수 있다.

가중치를 부여하는 방식이나 수치를 표준화시키는 방식에 대해서는 많은 가정을 내포하거나 자의적이라는 논란을 일으킬 수 있지만 비교의 단순성이나 설득력을 확보할 수 있다는 이점이 있다(이가옥 외, 2002b). 따라서 지수화를 위해서는 개별 지표의 가중치 부여와 표준화, 합산하는 과정을 거치면서 신중하게 결정하여야 한다. 가장 먼저 개별 지표에 대해 가중치를 부여하는 방식은 통계적인 방법과 전문가 조사 등으로 직접 가중치를 부여하는 방식이 있다. 개별 지표에 대해서 주성분 분석이나 회귀분석을 시도하여 각 계수값을 가중치로 이용하는 방법을 흔히 사용하지만 이는 이론적 타당성이 결여될 수도 있고, 또한 사례수³⁾가 적기 때문에 적절하지 않다. 따라서 이후 본 지표를 토대로 실제 지역단위 통계자료를 취합하여 사용하는 경우 이론적 타당성을 묻는 전문가 조사를 통해 가중치를 부여하는 방식이 적합할 것으로 예상된다.

다음으로는 개별 지표의 측정단위가 다르기 때문에 표준화하는 작업을 거쳐야 한다. 예를 들어 50개 지표 중에는 인구수를 값으로 하는 경우도 있지만 인구비율을

3) 본 연구의 사례는 지역이기 때문에 시·군의 숫자인 166개가 사례임.

값으로 하는 경우도 있기 때문에 서로 비교할 수 있는 수치로 전환할 필요가 있다. 수치를 표준화시키는 것은 다양한 방법이 있지만 가장 흔히 쓰이는 방법은 표준점수(standard score)로 환산하거나 어떤 측정치를 기준으로 다른 측정치들의 상대값을 계산하는 방법이 있다. 또한 최대값을 100점으로 환산하고, 최소값을 0점으로 처리해 모든 값을 0~100점으로 환산하는 방법도 있다. 어떻게 표준화시키는가는 자료의 특성 등에 의해서 결정할 수 있는데 본 연구에서는 지역단위의 통계자료가 거의 비율로 조사된다는 특징이 있다. 따라서 표준점수로 환산하거나 특정 값을 기준으로 상대값을 계산하는 방법보다는 최대값과 최소값을 이용하면 보다 효과적으로 차이를 보여줄 수 있을 것이다.

개별 지표의 값을 표준화시켰다면 이제는 합산을 통해서 통합 지수를 구성해야 한다. 일단 각 내용별로 통합지수를 구성하고, 이를 다시 합산하여 영역별 지수를 구성해야 한다. 합산하는 방법에도 여러 가지가 있지만 가장 보편적으로 개별 측정치를 더하여 그 평균치를 구한 후 가중치를 고려하여 통합지수를 구성하는 방법이 있다. 예를 들어 ‘노인인구비율’, ‘초고령 노인인구비율’ 등 개별 지표의 가중 평균을 구하여 이를 인구 지수로 구성하고, 경제, 건강, 정서 등의 지수를 가지고 다시 가중 평균을 구해 전체적인 복지수요 지수로 사용한다. 이상의 지수화 작업을 거치면 개별 지표, 내용별, 영역별 지수가 생성되기 때문에 각 시·군별 비교, 도·농간의 비교를 보다 손쉽게 확인할 수 있을 것으로 예상된다.

V. 결 론

본 연구는 지역사회 중심의 노인복지정책을 생산하는데 기초 자료를 제공할 수 있는 통합적 노인복지수준 평가를 위한 지표를 개발하고자 하였다. 이는 지역단위 통계자료를 이용하여 각 지역의 노인복지수준을 전반적으로 평가하고, 그 특성을 서로 비교할 수 있는 지표체계로 이를 기반으로 지역중심의 노인복지계획 수립 및 지속적인 복지수준의 모니터링이 가능할 것이다.

본 지표가 가지는 의의는 다음과 같다. 첫째, 각 시·군별 지역단위의 통계를 이용하여 각 지역의 노인복지수준을 총괄적으로 조망하게 한다. 둘째, 노인복지수준의 영역을 복지수요, 복지자원, 복지환경으로 구분하여 지표를 선정하였기 때문에 노인

의 욕구조사, 복지서비스 평가 조사를 결합한 형태로 종합적인 비교가 가능하다. 이런 영역별 지표 구성은 지역의 특성을 밝힐 수도 있는데 복지수요와 복지자원의 불균형, 복지환경은 좋으나 복지자원이 부족한 지역 등의 분석이 가능하다. 셋째, 50개의 지표는 대부분 국가통계를 이용하여 비교적 손쉽게 자료를 취득할 수 있는 지표로 선정하였다. 통계청, 지방자치단체를 통하여 취득이 가능한 자료를 선정하여 실제 자료 취합에 가능성을 제시하였다. 그리고 마지막으로 3개영역, 13개 내용, 50개 지표를 지수화하는 방안을 보여줌으로 단순히 지표의 개발에 그치는 것이 아니라 이후 지표를 활용하여 다각적으로 분석을 시도할 수 있도록 하였다. 물론 이를 위해서는 추후 지표를 활용한 후속 연구가 필요할 것이다.

본 연구는 지역단위의 통계를 이용하지만 실제 조사단위는 개인으로 하는 표본조사 자료와 조사단위가 지역인 자료를 모두 포함하고 있기 때문에 그 의미가 상충되는 부분이 있기도 하다. 또한 간결한 지표를 통해 각 지역의 노인복지수준을 평가할 수 있는 지표체계를 구성하기 위해서 각 내용이 몇 개의 지표로 구성된 경우 그 논리적 타당성 문제가 제기될 수도 있다. 이는 앞으로 노인복지수준 평가를 위한 지표의 지속적인 수정 보완 작업이 요구되는 부분이다.



참고문헌

- 김미혜·정경희·정순돌(2000). “노인복지지표 개발에 관한 연구”. 『한국노년학』 20(1). pp. 241-262.
- 김수영 외(2003). 『노인과 지역사회보호』. 서울 : 양서원.
- 김통원(2005). 『지방자치단체 복지수준 평가체계 개발』. 서울 : 성균관대학교사회복지연구소.
- 김학만(2005). “사회복지정책가치와 노인복지서비스의 발전적 방향”. 『한국지방자치학회 동계 학술대회 자료집』. pp. 123-145.
- 김홍주(2005). “지역중심 사회복지체제의 비판적 검토”. 『농촌사회』 15(1). pp. 257-288.
- 모선희 외(2005). 『현대노인복지론』. 서울 : 학지사.
- 박대식·이영대(1997). 『농촌 복지지표의 개발에 관한 연구』. 서울 : 한국농촌경제연구원.
- 배창진(2001). “노인복지 시설의 평가에 관한 연구”. 『노인복지연구』 13. pp. 173-192.
- 손재식(1990). 『한국지방자치의 진로』. 서울 : 박영사.
- 이가옥(1990). “노인부양체계 및 노인부양지표의 개발”. 『한국노년학』 10. pp. 146-162.
- 이가옥 외 (2002a). “노년기의 삶의 질 : 개념 및 지표 구성”. 『노년기 삶의 질에 관한 연구』. 한국노인문제연구소.

- 이가옥 외(2002b). “삶의 영역별 지수화 및 평가”. 『노년기 삶의 질에 관한 연구』. 한국노인문제연구소.
- 이용환(2002). “지방정부의 상대적 노인복지 수준에 관한 실증적 연구”. 『노인복지연구』 17. pp. 43-72.
- 이혜은, 조정아(2005). “사회복지사업의 지방이양에 따른 과제와 전망”. 『한국사회복지조사연구』 12. pp. 44-69.
- 오승환, 윤동성(2006). “노인의 삶의 질 특성에 관한 연구—도시·농촌·어촌지역을 비교를 중심으로”. 『노인복지연구』 32. pp. 119-147.
- 장인협(2002). 『노인복지학』. 서울 : 서울대학교출판부.
- 정경희 외(2002). 『한국의 노인복지지표 개발에 관한 연구』. 서울 : 한국보건사회연구원.
- 정경희 외(2003). 『지역별 노인복지 현황과 정책과제』. 서울 : 한국보건사회연구원.
- 정대연(1997). 『사회과학방법론 사전』. 서울 : 백의.
- 조현 · 강인순(2004). “우리나라 지방분권과 노인복지정책”. 『노인복지연구』 26. pp. 7-30.
- 함철호(2001). “재가장에노인을 위한 지역복지 실천에 있어서 기관간 협력에 관한 연구”. 『노인복지연구』 14. pp. 217-250.
- 통계청(2005). 『한국의 사회지표 2005』. 용어정의 [http : //meta.nso.go.kr](http://meta.nso.go.kr)
- 통계청(2006). 『2005고령자통계』. [http : //kosis.nso.go.kr](http://kosis.nso.go.kr)

Development on the Indicators for Evaluation of Elderly Welfare Status at the Region Unit

Soon-Duck Yoon

Researcher, Rural Resource Development Institute, NIAST, RDA

Gong-ju Park

Senior Extension Worker, Rural Resource Development Institute, NIAST, RDA

Hye-Seon Chae

Researcher, Rural Resource Development Institute, NIAST, RDA

Ju-hee Kang

Post-Doc, Rural Resource Development Institute, NIAST, RDA

As the local autonomy system has been enforced and the establishment of the planning for community welfare was enacted in 2003, it is required to evaluate the elderly welfare status at the local communities. Therefore, in this study, we tried to develop the indicators to evaluate the elderly welfare status at the region unit. Based on the basic principles such as accessibility, measurability, controllability, sufficiency, comparability, and reliability, they were composed of 3 domains (welfare demand, welfare resource, and welfare circumstance), 13 contents, and 50 indicators through the review of the previous studies and specialists survey. Specifically, welfare demands domain was composed of 5 contents (population, economy, health, emotion and activity) and 22 individualized indicators. Welfare resources domain was composed of 4 contents (finance, manpower, facility, and business) and 20 indicators. Also, welfare circumstance domain was composed of 4 contents (safety, nature, integration and traffic) and 8 indicators. Finally, the methodology for the usage of these indicators were discussed.

Key words : indicator, elderly welfare, elderly welfare status, evaluation