

## 재가노인복지사업의 비용편익 분석

원종욱 · 한혜경 · 황성철 · 김정희 \*

본 연구는 우리나라에서 이루어지고 있는 재가노인복지사업의 운영비용에 대한 편익을 계량적인 화폐가치로 환가하여 사회적 순편익의 규모를 추정함으로써 재가복지 사업에 대한 정책결정의 기초자료를 제공하려는 목적을 가진다. 이를 위해 본 연구에서는 가정봉사원 파견사업, 주간보호사업, 단기보호사업에 관한 비용편익 분석을 시도하였다. 즉 재가노인복지시설의 운영비용과 재가노인복지서비스에 대한 이용요구를 분석하고, 재가노인복지서비스의 수요 공급 분석을 통한 균형 시장이용료와 사회적 순편익의 규모도 추정하였다.

분석결과는 다음과 같다. 우선 재가노인복지시설의 1개소당 연간 운영비용은 가정봉사원 파견시설이 91,681천 원, 주간보호시설 105,075천 원, 단기보호시설은 80,544천 원으로 나타났다. 둘째, 재가노인복지서비스의 총공급량은 가정봉사원 파견시설의 경우 연간 총 24,520명, 주간보호시설은 1,306명, 단기보호사업은 1,136명으로 추정되었고, 재가노인복지서비스별 균형시장 가격은 가정봉사원 파견사업의 경우 4.2만 원, 주간보호사업의 경우 10만 원, 단기보호사업은 10만 원으로 추정되었다. 셋째, 재가복지서비스에 대한 사회적 순편익은 가정봉사원 파견사업의 경우

\* 원종욱(한국보건사회연구원 부연구위원) / 한혜경(호남대 사회복지학과 교수) / 황성철(신라대 사회복지학과 교수) / 김정희(인하대 간호학과 교수)

1,372억 원~1,445억 원, 주간보호사업 159억 원~394억 원, 단기보호사업 61억 원~78억 원으로 추계되었다. 즉 재가복지사업에 대한 사회적 순편익은 상당히 큰 것으로 보이며, 투입 예산을 2배나 3배로 확대할 때에도 사회적 순편익이 모두 양의 값을 갖는 것으로 나타났다. 이상의 분석결과를 통해 볼 때, 재가노인복지사업은 비용보다 사회적 편익이 더 큰 사업임이 증명되었으며, 이러한 결과는 노인인구가 증가함에 따라 그 필요성이 점점 더 증가할 것으로 보이는 재가노인복지사업에 대한 국고지원의 정당성을 뒷받침해주는 것이다.

## 1. 서 론

정부가 지원하는 사업의 효율성을 제고하기 위한 평가의 필요성은 사회복지 분야에도 예외 없이 적용된다. 실제로 최근 몇 년간 사회복지 분야에서는 각종 사업에 대한 평가내용과 방법에 대한 논의가 활발히 이루어졌을 뿐 아니라 그 같은 논의를 바탕으로 한 실질적인 평가작업도 진행되고 있는 실정이다.

그러나 그 동안 이루어진 평가의 성격은 대부분 사회복지기관이나 프로그램의 운영 개선을 위한 점검평가(*monitoring evaluation*)에 치우쳐 있었던 것이 사실이다. 대상자의 만족도 조사를 통해 프로그램의 지속이나 중단, 확대의 근거를 제시하고자 했던 시도가 부분적으로 이루어졌던 것은 사실이지만(황성철·한혜경, 1999), 전반적으로 정책 및 의사결정에 필요한 정보를 제공하기 위한 총괄평가(*summative evaluation*)는 아직 미흡한 실정이다. 특히 공공자원 투입의 정당성과 효과성을 객관적으로 증빙해 보이기 위한 경제성 평가는 매우 부족하였다.

본 연구는 1992년부터 정부의 공공지원이 이루어지기 시작한 재가노인복지사업에 대한 경제성 평가를 시도하고자 한다. 재가노인복지사업은 우리나라 노인의 99.7%를 차지하는 재가노인을 지역사회에서 보호하기 위한 복지서비스로서 우리나라에서는 가정봉사원파견서비스, 주간보호서비스, 단기보호서비스를 통하여 이루어진다. 이 사업에 대한 정부의 재정지원의 규모는 1999년 현재 8,476백만 원에 불과하지만, 노인인구의 증가, 시설보호보다는 재가복지를 강조하는 노인복지정책 방향을 감안할 때 앞으로 사업규모가 크게 확대될 것으로 전망되는 분야이다. 실제로 앞으로 이 분야에

대한 재정이 확대되어야 한다는 주장에 반대하는 사람은 거의 없을 것이다.

그러나 재가노인복지사업의 확대에 관한 논의는 막연한 당위성을 제시하는 차원을 벗어나서 보다 객관적인 경제성의 검증을 필요로 한다. 따라서 본 연구에서는 공공정책의 경제성 평가에 더 적합한 것으로 알려진 비용편익 분석을 통해서 재가노인복지 사업에 관한 정책결정의 근거를 제공하고자 한다.

비용편익 분석은 그 필요성에도 불구하고 그 동안 사회복지 분야에서는 자주 사용되지 않았다. 특히 소득보장정책이나 보건의료정책에 비해서도 비화폐적이고 비가시적인 측면이 더욱 많이 개입되는 사회복지서비스 정책에 관해서는 선진국에서조차 비용편익 분석이 시도되지 않는 것으로 보인다. 이 점에서 본 연구에서 재가노인복지서비스의 비용편익을 분석하려는 시도는 매우 선도적이고 실험적인 성격을 가진다고 말할 수 있을 것이다.

본 연구의 목적은 재가노인복지사업을 위한 3가지 시설(가정봉사원, 파견시설, 주간보호시설, 단기보호시설)의 운영비용에 대한 편익을 계량적인 화폐가치로 환가하여 사회적 순편익의 규모를 추정, 재가복지사업에 대한 정책(사업의 확대 혹은 축소, 유지)을 결정하는 기초자료를 제공하려는 것이다. 특히 그 동안 경제성 평가가 잘 이루어지지 않은 사회복지서비스 분야에 대한 비용편익 분석을 시도함으로써 새로운 방법론의 적용 가능성을 검토해 보고자 한다.

## 2. 선행 연구

### 1) 재가노인복지서비스의 개념과 내용

재가노인복지서비스라는 말은 재가노인을 위한 복지서비스라고 해석될 수도 있고, 노인에 대한 재가복지서비스로 해석될 수도 있다. 전자는 우리나라 노인의 99.7%를 차지하는 재가노인을 위한 여러 가지 사회복지서비스로서 후자보다 더 광범위한 의미를 가지며, 후자는 노인을 대상으로 하는 재가복지서비스로 그 의미가 한정된다. 본 논문에서는 후자, 즉 노인을 대상으로 하는 재가복지서비스의 의미로 사용하고자 한다.

재가복지서비스는 협의와 광의를 가지는데, 광의의 개념은 시설보호와 대칭되는

지역사회보호(*community care*)를 위한 다양한 서비스를 제공하는 것을 의미하며, 자신의 집에서 서비스를 받는 것과 다양한 복지시설이나 기관을 이용하는 것이 모두 포함된다. 반면 협의의 재가복지서비스는 자신의 집에서, 필요한 전문적 혹은 준전문적 서비스를 받는 것으로서 서비스의 내용으로는 주로 보건의료서비스와 가정봉사서비스가 포함된다(Kane · Kane, 1987: 112). 본 연구에서는 재가노인복지서비스를 협의보다는 광의에 가까운 것으로 정의하고자 한다.

우리나라에서 재가복지사업을 실시하고 있는 기관은 여러 개로 분산되어 있다. 즉 2000년 7월 현재 국비지원을 받는 재가노인복지기관으로서 가정봉사원 파견시설 74개, 주간보호시설 36개, 단기보호시설 18개가 있고, 그 외에 지방비 지원을 받고 있는 가정봉사원 파견시설 9개, 주간보호시설 28개, 단기보호시설 8개, 서울시의 가정도우미 운영팀 100여 개와 노인종합복지관 9개, 사회복지관 부설 재가복지봉사센터 268개 등이 있고, 정부의 지원을 받지 않고 비용을 자체적으로 부담하는 재가복지시설도 가정봉사원 파견시설 17개, 주간보호 8개, 단기보호 3개 등이 있는 것으로 보고되고 있다(신흥권, 1999).

이 중에서 본 연구에서는 공공지원이 이루어지는 재가노인복지사업의 사회적 순편익을 추정하여 정책결정의 자료로 사용한다는 연구목적을 위하여 국고지원을 받는 재가노인복지기관인 가정봉사원 파견시설, 주간보호시설, 단기보호시설만을 주요 연구대상 기관으로 삼고자 한다. 노인종합복지관은 재가복지뿐 아니라 여가사업 등 다양한 노인복지사업을 실시하므로 본 연구대상에서 제외하며, 재가복지봉사센터도 노인복지서비스 기관이라기보다는 지역복지를 담당하는 사회복지관의 부설기관으로서 노인뿐 아니라 아동, 장애인을 대상으로 하며<sup>1)</sup> 가정봉사원을 파견하여 서비스를 제공하는 협의의 재가복지사업만 실시한다는 점에서 본 연구의 대상에서 제외하였다.

본 연구의 대상이 되고 있는 재가노인복지사업의 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 가정봉사원 파견사업의 경우, 신체적, 정신적 장애로 일상생활을 영위하기 곤란한 노인이 있는 가정에 각각 343명과 4,689명의 무급과 유급 가정봉사원을 파견하여 노인의 일상생활에 필요한 각종 서비스(가사, 건강, 정서, 목욕, 이·미용 등)를

1) 한국사회복지관협회의 1997년 운영현황 조사결과에 의하면, 재가복지사업의 대상자 중 노인의 비율은 50.8%에 불과한 것으로 나타난다.

제공하는 것으로서 2000년 7월 현재 74개소에 대해 연 75백만 원을 지원하고 있다.

주간보호사업은 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애노인을 낮 동안 시설에 입소시켜 물리치료, 취미활동 등의 서비스를 제공하는 것으로서 2000년 7월 현재 36개 시설에 연 50백만 원을 지원하고 있다.

단기보호사업은 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 시설에 단기간 입소·보호하고 필요한 각종 편의를 제공하는 시설로서 2000년 7월 현재 18개소에 대해 연 60백만 원을 지원하고 있다.

## 2) 비용편익 분석의 개념과 필요성

비용편익 분석이란 어떤 사업의 경제적 타당성을 알아보기 위하여 사업을 수행하는 데 필요한 자원 사용량을 편익부문과 비용부문으로 나누어 그 차이(혹은 그 비)를 비교하여 해당사업의 타당성을 검토하는 분석방법이다. 이 분석방법은 어떤 정책목표를 달성하기 위해 하나의 대안만 있을 경우에는 그 사업의 타당성을 검토하고, 몇 개의 사업대안이 있을 경우에는 그 중 가장 효율적인 사업을 선택하는 정책도구로 사용되며(Rosen, 1988; Nagel, 1987), 많은 국가에서 공공정책을 결정하거나 평가하기 위하여 공식적으로 혹은 암묵적으로 다양하게 이용되고 있다(Starling, 1985). 특히 공공정책의 경제성 평가에 대한 사회적 욕구가 증가함에 따라 그 필요성이 증가되는 추세이다.

이러한 비용편익 분석은 재가노인복지사업을 평가하는 데에도 중요한 정책도구가 될 수 있다. 재가노인복지사업에 대한 정부의 예산지원 규모는 1999년 현재 가정봉사원 파견사업에 5,625백만 원, 주간보호사업 1,800백만 원, 단기보호사업에 1,140백만 원, 총 8,476백만 원이 지원되고 있다. 이 예산은 1992년의 지원금액인 393백만 원에 비해 약 21.6배 증가한 것이며, 연평균 300%씩 증가한 셈이다. 또한 앞으로 평균수명의 증가로 인해 사회적 보호를 필요로 하는 ADL, IADL 상의 장애를 가진 노인인구가 급속히 증가하는 추세와 선진국의 재가복지사업 확대 경향을 감안하고, 무엇보다도 시설보호보다 비용이 덜 드는 대안이라는 주장을 고려할 때 재가복지사업에 대한 정부지원금의 규모는 급속히 커질 전망이다.

이처럼 정부지원금의 규모가 커질수록 재가노인복지사업에 대한 평가의 필요성은 점점 더 크게 대두될 것이다. 전체 정부예산 대비 노인복지 예산의 비중에 대한 논란은 물론이고, 노인복지 예산 내에서의 자원배분에 대해서도 이견이 있을 수 있기 때문이다. 따라서 재가노인복지사업이 과연 비용을 들일 가치가 있는 사업인가(*value for money?*) 하는 질문에 대한 대답의 필요성은 점점 더 커질 것이다.

그러나 그 동안 사회복지 분야에서는 비용편익 분석이 거의 이루어지지 않았다. 국내는 물론 외국에서도 마찬가지인 것으로 보인다. 사회복지 분야 중에서도 소득보장(Craig, 1991)이나 보건의료 분야(Danziger, 1986; Haveman, 1988; 주영수 등, 1996; 양봉민, 1998)에 비해, 개개인의 대인적(*personal*), 비물질적인 욕구를 다루는 사회복지서비스 분야에서의 비용편익 분석은 거의 이루어지지 못한 것으로 보인다. 사회복지서비스의 속성상 화폐가치로 계산하기 힘든 요소들이 너무 많고, 그리고 간접적이고 장기적인 측면들을 분석하는 데에도 많은 어려움이 따르기 때문이다.

본 논문의 주제인 재가복지서비스의 경우에도 마찬가지이다. 보호가 필요한 노인에 대한 재가복지의 비용과 시설보호의 비용을 비교하는 등의 시도(Sager, 1983; Rivlin, Wiener, 1988)는 있었지만, 이 연구들은 비용만 분석한 것으로서 편익에 대한 분석이 결여되어 있어서 어느 것이 더 나은 대안인지에 대한 판단의 자료로 사용하기에는 한계가 있다. 따라서 재가노인복지서비스의 비용편익 분석을 시도하는 것은 정책적 결정의 자료를 제공한다는 차원에서 뿐 아니라 이 분야에 대한 연구의 수준을 높인다는 차원에서도 의미있는 작업이 될 것이다.

### 3. 비용편익 분석의 관점과 계측방법

비용편익 분석은 개인적 관점, 시설운영자의 관점, 그리고 사회적 관점에서 이루어질 수 있다. 본 논문은 재가노인복지사업에 대한 공공지원의 비용편익을 분석하는 것이므로 사회적 관점을 채택하여 사회적 순편익을 측정하고자 한다.

비용과 편익의 측정방법에는 인적 자본방식(*human capital approach*)과 비용지불의사방식(WTP, willingness to pay approach)이 있는데, 인간을 생산성을 가진 생산요소로 간주하는 인적 자본방식은 생산활동에 더 이상 참여할 수 없는 노인을 주요 대상으로

하는 본 연구의 특성상 적합하지 않은 것으로 판단된다. 비용지불의사방식은 시장에서 관찰할 수 없는 소비자의 선호를 측정하는 방법으로서 어떤 프로그램에 대한 지불 의사와 얼마를 지불할 것인가를 조사함으로써 어떤 서비스의 화폐적 가치를 분석하는 것이다. 이 방식은 실제로 편익을 경험하지 못한 응답자를 대상으로 하고, 또 사람들 간의 인식수준과 지불능력의 차이를 감안하지 못한다는 단점에도 불구하고 재가복지 서비스가 제공하는 편익을 화폐로 환산하는 데 기여할 수 있는 것으로 보인다.

따라서 본 연구에서는 재가노인복지서비스의 편익을 이들 서비스가 영리목적 민간 사업으로 운영될 경우의 균형 시장가격으로 정의하고, 이용자나 부양가족이 느끼는 서비스의 화폐적 가치를 1인 1회당 이용료로 지불할 의사가 있는 금액이 얼마인지를 분석하였다. 이 분석에 사용된 자료는 한국보건사회연구원이 1998년에 전국의 9,355 가구와 2,535명의 노인을 대상으로 한 실태조사 결과의 원자료이다. 특히 우리나라 노인들이 아직 경제적으로 독립적이지 못한 점을 감안하여 64세 이하 가구원이 부모를 위해 지불할 의사가 있는 1회 이용료를 기초로 하여 편익을 계산하였다.

이 때 본 연구에서는 비용지불의사방식이 화폐로 계량화하기 힘든 사회적 편익들, 예를 들면 화폐가치로 환산하기 힘든 노인의 삶의 질과 정서적 안정감, 가족관계의 향상, 가족의 노동에 대한 기회비용도 일부 포함할 수 있다고 가정하고 있으나, 실제로 서비스의 대상자들이 느끼는 편익은 더 높을 수도 있는 것이 사실이다.

그리고 재가노인복지사업의 비용은 시설당 재가복지사업에 소요되는 총예산, 즉 시설당 정부지원금, 자부담, 찬조후원금 및 기타 예산을 합한 금액으로 가정하였다. 비용을 계산하기 위해서는 한국재가노인복지협회의 재가노인복지시설 운영현황 및 사업실태조사(1999)의 결과를 활용하였다.

또한 본 연구에서는 가정봉사원 파견사업, 주간보호사업, 단기보호사업별로 총편익(1인당 1회 이용료×공급량)에서 총비용(시설당 연간 총예산의 평균×시설수)을 제한 순편익을 산출함으로써 사회적 순편익의 규모를 추정하였다.

## 4. 분석 결과

### 1) 재가노인복지시설의 운영비용 분석

#### (1) 사업별 연간 운영비용

1999년 현재 재가노인복지시설의 종류별 평균 예산은 <표 1>에서 보는 바와 같다. 즉 주간보호시설의 경우 1개소당 연간 1억 500만 원으로 가장 많고, 가정봉사원사업이 9,100만 원, 단기보호사업이 8,500만 원으로 가장 적은 것으로 조사되었다.

한편 재가노인복지시설의 예산은 정부지원금, 찬조후원금 그리고 자부담으로 구성되어 있다. 시설별로 보면, 가정봉사원 파견시설의 총예산 중 정부지원금이 차지하는 평균비율은 78%로서 가장 높고, 주간보호시설은 48.6%, 단기보호시설은 71.6%로 조사되었다.

#### (2) 사업특성에 의한 예산규모 비교

사업유형별로 예산규모에 차이가 나는 것은 인건비와 임대료에 기인하는 것으로 추정된다. 우선 사업별 실무자의 수를 비교해 보면 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이, 평균 종사자의 수가 주간보호사업이 가장 많은 5.8명, 가정봉사원 파견사업이 4.9명, 그리고 단기보호사업이 4.7명 순으로 예산 규모의 순서와 일치하고 있다.

가정봉사원 파견사업은 실무자 이외에도 유급 전일봉사원이 시설당 평균 0.7명,

<표 1> 재가노인복지시설 종류별 평균 사업예산 (1999년도)

(단위 : 원)

구 분	사업총예산 (표준편차)	정부지원금 (표준편차)	자부담 (표준편차)	찬조후원기타 (표준편차)
가정봉사원 파견사업	91,681,548 (49,462,276)	71,536,188 (11,838,313)	12,730,776 (14,402,313)	13,033,635 (45,402,215)
주간보호사업	105,075,036 (173,211,951)	51,049,33 (12,404,656)	11,366,833 (15,050,933)	9,204,111 (12,833,129)
단기보호사업	80,544,467 (27,011,516)	57,677,333 (16,823,130)	15,443,500 (18,368,550)	7,292,154 (9,866,151)

자료 : "재가노인복지시설 운영현황 및 사업실태조사," 한국재가노인복지협회, 1999.

〈표 2〉 재가노인복지사업 유형별 실무자 인원

(단위 : 명)

직 급	가정봉사원 파견사업	주간보호사업	단기보호사업
기관장, 원장급	0.94(0.24)	0.90(0.54)	0.94(0.25)
부장, 총무, 과장급	0.42(0.62)	0.55(0.57)	0.31(2.82)
대리, 직원, 실무급	2.18(1.24)	0.97(0.47)	0.53(0.64)
간호사	0.10(0.31)	0.29(0.46)	0.67(0.49)
간호조무사	0.03(0.16)	0.39(0.50)	0.27(0.46)
보조원		0.71(0.59)	1.25(0.77)
물리치료사	0.05(0.23)	0.68(0.54)	0
운전기사	0.59(0.50)	0.71(0.46)	0
기타 인원	0.60(0.96)	0.60(0.96)	0.75(0.45)
총인원	4.91	5.8	4.72

주 : ( ) 안은 표준편차

자료 : "재가노인복지시설 운영현황 및 사업실태조사," 한국재가노인복지협회, 1999.

그리고 유급 시간제봉사원이 시설당 평균 3.7명인 것으로 조사되어 인건비 부담이 다른 사업에 비해 높다는 것을 간접적으로 시사하고 있다. 또한 사업별 특성에 따른 시설의 소유형태에서도 세 가지 시설간 차이를 보이고 있다.

다음 〈표 3〉에서 보는 바와 같이, 시설운영을 기존의 사회복지법인과 겸하지 않고 재가노인복지사업만을 단독적으로 운영하는 시설의 비율은 가정봉사원사업이 가장 높은 40.8%, 그리고 주간보호사업이 28%, 단기보호가 가장 낮은 18.8%로 조사되었다. 즉 기존의 시설을 활용할 수 있는 가능성이 가장 낮은 가정봉사원 파견사업이 시설 공간을 독자적으로 임대해야 하는 경우가 많아서 시설별 평균 임대료비용이 높은 것이다.

그리고 〈표 4〉에 조사된 바와 같이 전세 유상임대나 월세 유상임대를 하고 있는 시설을 사업별로 비교해 보면, 가정봉사원 파견사업이 34.6%로 가장 높고, 주간보호사업이 12.5%, 그리고 단기보호사업은 6.3%에 불과하다.

가정봉사원 사업이 다른 형태의 사업과 운영을 겸하지 않고도 독자적으로 재가노인복지사업을 할 수 있는 것은 사업의 특성상 시설공간이 많이 필요하지 않고 단기보

〈표 3〉 재가노인복지사업별 운영형태

(단위 : 개소, %)

운영형태	가정봉사원 파견사업	주간보호사업	단기보호사업
이용시설, 복지관 등과 결합	17(34.7)	16(50)	4(25)
수용, 입소시설과 결합	8(16.3)	2(6.3)	7(43.8)
재가노인복지사업만 운영	20(40.8)	9(28.1)	3(18.8)
기타	4(8.2)	5(15.6)	2(12.5)
무응답	2	1	
계	51(100)	33(100)	16(0.46)

자료：“재가노인복지시설 운영현황 및 사업실태조사,” 한국재가노인복지협회, 1999.

〈표 4〉 사업별 시설의 소유형태비교

(단위 : 개소, %)

운영형태	가정봉사원 파견사업	주간보호사업	단기보호사업
법인 자체 소유건물	18(36.7)	14(43.8)	13(81.3)
전세 유상임대	6(12.2)	3(9.4)	0(0)
월세 유상임대	11(22.4)	1(3.1)	1(6.3)
무상임대	11(22.4)	10(31.3)	2(12.5)
기타	3(6.1)	4(12.5)	
무응답	2	1	
계	51(100)	33(100)	16(100)

자료：“재가노인복지시설 운영현황 및 사업실태조사,” 한국재가노인복지협회, 1999.

호나 주간보호와 같이 부대시설의 설치가 필요하지 않다는 것이 요인으로 작용할 수 있다. 반면에 단기보호나 주간보호의 경우에는 제공하는 서비스의 특성상 물리치료, 목욕실(샤워실), 휴게실, 취사실, 프로그램실 등이 필요하여 기존의 다른 사업과 연계되어 운영하지 않을 경우 최초 설립비용이 과다하여 독자적인 재가노인복지사업을 운영하는 것이 불가능할 수도 있다.

본 연구에서는 위와 같은 예산분석을 토대로 사업별 1개소당 운영비용을 가정봉사원 파견시설의 경우 연간 9,168만 1,548원, 주간보호시설은 1억 507만 5,036원, 그

리고 단기보호시설은 8,054만 4,467원으로 정하였다.

## 2) 재가노인복지서비스에 대한 이용 욕구

### (1) 서비스별 이용희망률

한국보건사회연구원의 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구 조사에서는 재가복지서비스에 대한 이용희망 여부를 65세 이상 노인과, 64세 이하 비노인층 가구원을 대상으로 조사하였다(〈표 5〉 참조). 64세 이하 비노인층 가구원을 대상으로 부모를 위한 서비스 이용희망 여부를 조사한 결과에 의하면, 전체 응답자의 43.8%가 가정봉사원서비스, 주간보호시설, 단기보호시설 등 재가서비스 이용을 희망하는 것으로 조사되었고, 가구원의 교육수준이 높을수록 그리고 가구소득이 높을수록 재가서비스에 대한 이용희망률이 높은 것으로 조사되었다.

서비스 종류별로는 가정봉사원, 파견서비스, 주간보호서비스, 단기보호서비스에 대한 이용희망률이 각각 31.7%, 17.3%, 16.5%로 나타나서 다른 서비스에 비해 가정봉사원 서비스에 대한 이용희망률이 가장 높은 것으로 조사되었다.

〈표 5〉 65세 이상 노인 및 64세 이하 비노인층 응답자의 재가복지서비스 이용희망률

대상 구분	전 체	재가노인복지서비스 종류별*		
		가정봉사원	주간보호시설	단기보호시설
65세 이상 노인 대상**		25.2	18.2	15.7
64세 이하 비노인층 가구원 대상*** (가구 월 평균소득 수준별)	전 체	43.8	31.7	16.5
	40만원 미만	34.5	24.7	18.7
	40~79만원	39.2	28.9	18.1
	80~149만원	37.9	26.9	15.0
	150~249만원	49.2	35.9	19.7
	250만원 이상	54.5	40.6	16.9
				17.1

\* 비노인층 가구원에 대한 응답은 복수 응답결과임.

\*\* 전체 노인 응답자 2,217명을 대상으로 함.

\*\*\* 부모가 한 분이라도 생존해 있는 6,918명의 응답자를 대상으로 함.

## (2) 재가복지서비스 이용을 희망하는 노인인구수 추정

이상의 조사결과를 통해 볼 때, 노인 부모를 위해 재가복지서비스를 희망하는 가구원의 비율(43.8%)에 1997년 현재 전국의 노인수 291만 명을 곱하면 약 127만 명의 잠재적인 수요가 있는 것으로 추정된다. 서비스 내용별로는 가정봉사 파견사업에 대한 수요는 92만 2,000명, 주간보호는 50만 3,000명, 그리고 단기보호는 48만 명으로 추계된다. 한편 노인들을 대상으로 하는 조사결과를 기초로 한 수요 추계에 의하면 가정봉사 파견사업 73만 3,000명, 주간보호사업 53만 2,000명, 그리고 단기보호 사업의 수요는 45만 6,000명으로 추계된다.

〈표 6〉은 잠재적 수요층을 5개 시나리오별로 구분하여 서비스별 수요자수를 추정한 것이다. 즉 선진국의 재가노인복지서비스의 대상자 선정에서 가장 중요한 기준이 되는 장애 여부, 특히 Bebbington과 Davies(1993)가 명시한 바 있는 ADL(Activities of Daily Living), IADL(Instrumental Activities of Daily Living) 상의 장애를 가진 노인으로 대상자의 범위를 좁히는 것을 가정하여 추계하였다.

〈표 6〉 재가복지서비스에 대한 실수요자 추계

(단위 : 만 명)

수요추정 기준	64세 이하 비노인 가구원			65세 이상 노인		
	가정봉사원 파견서비스	주간보호 서비스	단기보호 서비스	가정봉사원 파견서비스	주간보호 서비스	단기보호 서비스
잠재수요자 총수*	92.2	50.3	48.0	73.3	53.2	45.6
ADL 6가지 모두 어려운 노인(3.5%)	3.22	1.76	1.68	2.56	1.86	1.59
IADL 4개 모두 어려운 노인(10.2%)	9.4	5.13	4.89	7.47	5.42	4.65
ADL 1가지 이상 어려운 노인(31.9%)	29.4	16.0	15.3	23.3	16.9	14.5
IADL 1가지 이상 어려운 노인(43.5%)	40.1	21.8	20.8	31.8	23.1	19.8

\* 64세 이하 비노인 가구원 조사를 통한 수요자는 6,918명의 조사대상자에서 서비스 이용희망자가 차지하는 비율을 전국의 노인인구에 곱하여 구하였음.

65세 이상 노인을 대상으로 한 수요자는 2,217명의 조사대상자에서 서비스 이용희망자가 차지하는 비율을 전국의 노인인구에 곱하여 구하였음.

예를 들면 한국보건사회연구원의 1998년 조사 자료에 의하면 노인인구의 3.5%가 ADL 6가지 모두에 어려움을 겪고 있는데, 이 비율을 가정봉사원 파견서비스의 이용을 희망하는 92.2만 명에 곱하면 3.22만 명의 잠재적 수요규모가 추정된다. 그러나 사실상 ADL 6가지 모두에 어려움이 있는 노인은 재가복지서비스보다는 시설보호를 받아야 하는 대상자라고 볼 때, ADL 중 1가지 이상, 그리고 IADL 중 1가지 이상에서 어려움을 겪는 노인을 수요자로 파악해야 할 것이다. 따라서 ADL 1가지 이상의 어려움을 겪는 노인 중에서 가구원이 가정봉사원 파견서비스를 희망하는 노인의 수는 29.4만 명으로 추정된다.

### (3) 재가노인복지사업에 대한 희망이용료

이제부터는 노인이나 부양가족이 느끼는 재가복지서비스의 화폐적 가치, 즉 서비스의 편익을 계산하기 위하여 비노인 가구원이 부모를 위해 재가복지서비스를 이용할 경우 지불할 의사가 있는 이용료를 추정해보고자 한다.

아래 <표 7>은 비노인 가구원이 노인 부모를 위해 가정봉사원 파견서비스를 이용할 경우 지불할 의사가 있는 이용료를 가구의 월평균 소득수준별로 나타낸 것이다. 이용료를 무료로 이용하고자 하는 가구의 비중은 가구소득이 40만 원 미만인 저소득

<표 7> 64세 이하 비노인총 응답자\*의 가정봉사원서비스 이용시 적정비용 수준

(단위 : %)

소득수준 (대상자수)	가정봉사원서비스 1회 이용료 수준						
	무 료	5천원 미만	5천원~ 1만원 미만	1~1.5만원 미만	1.5~2만원 미만	2~3만원 미만	3만원 이상
전체* (2,189)	13.0	14.8	24.5	12.7	12.4	15.1	7.1
40만원 미만(72)	38.3	24.7	18.9	8.9	-	5.9	3.4
40~79만원 (253)	23.7	20.3	23.1	9.1	9.6	10.2	3.9
80~149만원 (673)	15.8	19.1	29.0	11.0	10.7	9.6	4.6
150~249만원 (791)	8.8	12.3	25.6	15.3	14.3	14.9	8.7
250만원 이상(388)	5.2	6.7	15.8	13.5	15.8	30.1	12.8

주 : 총 6,918명의 대상자 중 가정봉사원 파견서비스를 이용할 의사가 있는 2,189명을 대상으로 하였음.

자료 : "1998년 노인생활 실태 및 복지욕구조사," 한국보건사회연구원, 1998.

〈표 8〉 64세 이하 비노인층 응답자의 주간보호서비스 이용시 적정비용수준

(단위 : %)

가구소득 (대상자수)	주간보호서비스 1회 이용료 수준						
	무료	5천원 미만	5천원~ 1만원 미만	1~1.5만원 미만	1.5~2만원 미만	2~3만원 미만	3만원 이상
전체* (1,194)	14.6	21.7	27.1	13.4	9.7	9.9	3.6
40만원 미만(55)	37.2	29.2	20.1	7.9	4.5	1.1	-
40~79만원 (158)	22.0	37.5	20.1	5.2	8.6	5.0	1.6
80~149만원 (374)	17.5	22.4	28.1	10.1	8.5	10.5	2.8
150~249만원 (436)	9.3	18.6	30.2	17.3	10.6	10.5	3.4
250만원 이상(162)	6.7	10.3	25.9	19.4	13.5	15.0	9.1

자료 : “1998년 노인생활실태 및 복지욕구 조사,” 한국보건사회연구원, 1998.

총이 38.3%로 가장 높고 소득수준이 올라 갈수록 이 비중은 줄어들어 가구소득 250만원 이상인 가구에서는 5.2%만이 무료이용을 희망하였다. 반면에 3만원 이상의 이용료를 지불할 의사가 있는 가구는 소득수준 250만원 이상인 가구가 12.8%로 가장 높고, 소득수준이 낮아질수록 그 비중이 낮아져서 40만원 이하인 가구에서는 3.4%만이 3만원 이상의 이용료를 지불할 의사가 있는 것으로 조사되었다.

〈표 8〉은 주간보호서비스의 희망이용료를 가구의 소득수준별로 구분한 것이다. 가정봉사원서비스의 경우와 유사하여 무료이용을 희망하는 가구의 비중은 가구소득 40만원 미만인 계층이 37.2%로 가장 높고, 250만원 이상 계층은 6.7%로 가장 낮다. 3만원 이상을 부담할 의사가 있는 가구는 소득수준 250만원 이상인 계층에서는 9.1%이지만, 가구소득 40만원 미만인 계층에서는 한 가구도 없는 것으로 조사되었다.

〈표 9〉는 단기보호서비스에 대한 희망이용료 수준으로서 가구 소득별로 희망이용료의 편차가 가장 큰 것으로 조사되었다. 무료이용을 희망하는 가구가 40만원 미만 계층에서는 44.4%이며, 3만원 이상을 지불할 의사가 있는 가구는 250만원 이상 계층의 25.1%가 이에 해당하였다. 이처럼 저소득층과 고소득층간의 희망이용료의 차이가 크다는 것은 단기보호서비스가 현재와 같은 공공재가 아닌 시장재화로 공급되는 경우 시장가격이 높게 책정되어 저소득층의 대부분 서비스 혜택을 받을 수 없을 것임을 짐작하게 한다.

〈표 9〉 64세 이하 비노인층 응답자의 단기보호서비스 이용시 적정비용수준

(단위 : %)

소득수준 (대상자수)	단기보호서비스 1회 이용료 수준						
	무료	5천원 미만	5천원~1만원 미만	1~1.5만원 미만	1.5~2만원 미만	2~3만원 미만	3만원 이상
전체* (1,140)	15.1	14.4	25.3	12.6	11.7	11.6	9.4
40만원 미만(57)	44.4	12.0	30.8	6.3	4.3	2.2	-
40~79만원 (143)	24.0	19.7	29.5	4.9	9.7	8.0	4.3
80~149만원 (376)	15.2	17.9	27.5	11.5	10.3	11.9	5.7
150~249만원 (390)	11.1	12.0	23.7	18.0	13.5	12.0	9.7
250만원 이상(164)	6.3	7.9	17.7	10.3	15.5	17.2	25.1

자료 : “1998년 노인생활실태 및 복지욕구 조사,” 한국보건사회연구원, 1998.

### 3) 재가노인복지서비스의 수요·공급분석을 통한 균형 시장이용료 추정

#### (1) 재가노인복지서비스의 총공급량 추정

일반적으로 균형 시장가격은 시장의 수요와 공급이 일치하는 수준에서 결정된다. 균형 시장가격을 추정하기 위해서는 우선 총공급량(서비스 이용가능 인원)을 알아야만 한다. 1999년 현재 정부의 국고지원을 받고 있는 재가복지시설의 수는 가정봉사원 파견시설 74개소, 주간보호시설 36개소, 그리고 단기보호시설 18개소이다. 지방비만을 지원받고 있는 시설은 가정봉사원 9개소, 주간보호 28개소, 단기보호시설이 8개소이며, 이외에도 정부의 지원을 받지 않고 자체 부담으로 운영되고 있는 시설이 가정봉사원 파견시설은 17개소, 주간보호 8개소, 그리고 단기보호 3개소로 파악되고 있다. 본 연구에서는 정부로부터 예산을 지원받는 시설과 자체 부담시설 모두로부터 서비스를 제공받을 수 있는 연간 인원수를 재가복지서비스의 공급량으로 추계하였다.

그리고 시설당 평균 이용자수를 파악하기 위하여, 시설당 평균 대상자수와 이용자들의 연평균 이용기간에 대한 정보가 노출되어 있는 국고 지원대상 시설의 현황조사 결과를 활용하여, 이들 시설의 수차를 지방비 지원시설과 자부담 운영시설에 적용하였다.

추정 결과, 가정봉사원 파견시설의 경우 시설당 연간 대상자수는 122.6명으로 조사되었다. 그리고 이용자 1인당 연간 6개월간 서비스를 이용할 수 있는 것으로 가정

〈표 10〉 재가노인복지시설의 연간 이용자수 추계

시설 종류	평균 대상자수 (명)	연평균 이용기간 (개월)*	연간 수급자 전환횟수	시설수(개소)				연간 이용가능자수** (명)
				총계	국고	지방비	자부담	
가정봉사원 파견시설	122.6	6	2	100	74	9	17	24,520
주간보호시설	18.15	12	1	72	36	28	8	1,306
단기보호시설	9.8	3	4	29	18	8	3	1,136

\* 연평균 이용기간은 수급자 1인당 가능 이용기간을 연구자가 추정한 수치임.

\*\* 연간 이용가능자수=평균 대상자수×연간 수급자전환횟수×시설수

자료：“재가노인복지시설 운영현황 및 사업실태 조사,” 한국재가노인복지협회, 1999.

하는 경우 시설당 연간 이용자 전환횟수는 2회가 되며, 시설당 연간 이용가능 인원은 245명이 된다. 이 인원을 전국의 100개 시설로 곱하면 1년에 총 24,520명이 이용 가능한 것으로 추계된다.

주간보호사업의 경우 평균 대상자수는 시설당 18.15명이고, 이용자 1인당 평균 이용기간을 12개월로 가정하는 경우 이 인원을 전국 72개 시설에 곱하면 총 1,306명이 이용 가능한 것으로 추정된다. 단기보호사업 또한 주간보호사업과 동일한 방법으로 이용자수를 추정하여 전국적으로 연간 1,136명이 이용 가능한 것으로 추정된다. 시설별로 이용자 1인당 제공되는 서비스의 양이 동일하다고 가정한다면 이용가능 인원 수가 서비스의 공급량으로 간주될 수 있다. 즉 〈표 10〉은 1999년 현재 시설별로 공급가능한 서비스의 양이 된다.

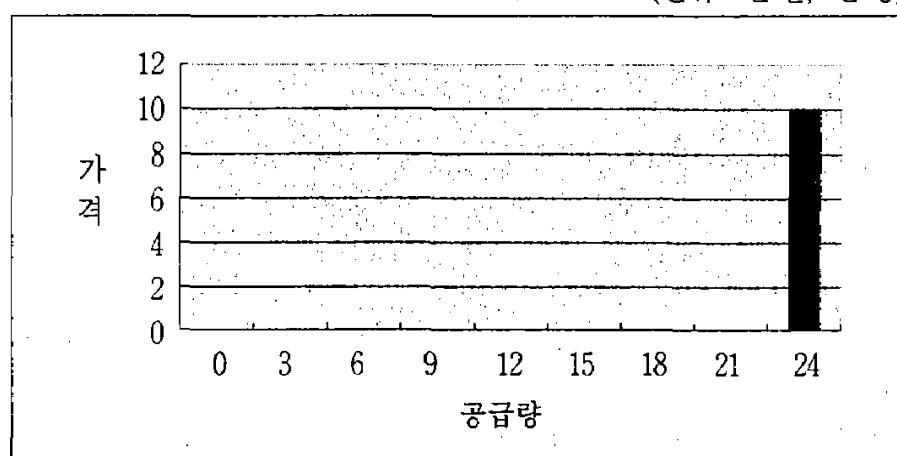
이와 같은 공급량을 공급곡선으로 나타내면 〈그림 1〉, 〈그림 2〉, 〈그림 3〉과 같다. 단기적으로는 시설의 수가 고정되어 있고 시설의 규모도 고정되어 있으므로 단기 공급곡선은 그림과 같이 수직선의 형태를 취하게 된다.

## (2) 재가노인복지서비스별 수요량 추정

재가노인복지서비스별 수요량을 추정하기 위해 앞에서 분석된 지불의사 이용료를 인원수로 구분하여 수요곡선을 구하였다. 먼저 64세 이하 가구원의 서비스별 수요곡선을 구하고, 맨 마지막으로 65세 이상 노인의 수요곡선을 구하고자 한다.

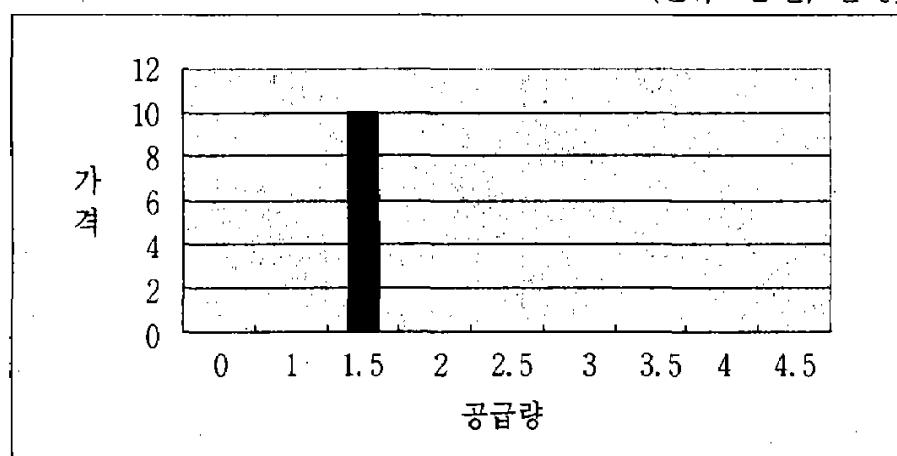
〈그림 1〉 가정봉사원 파견서비스의 공급곡선

(단위 : 만 원, 만 명)



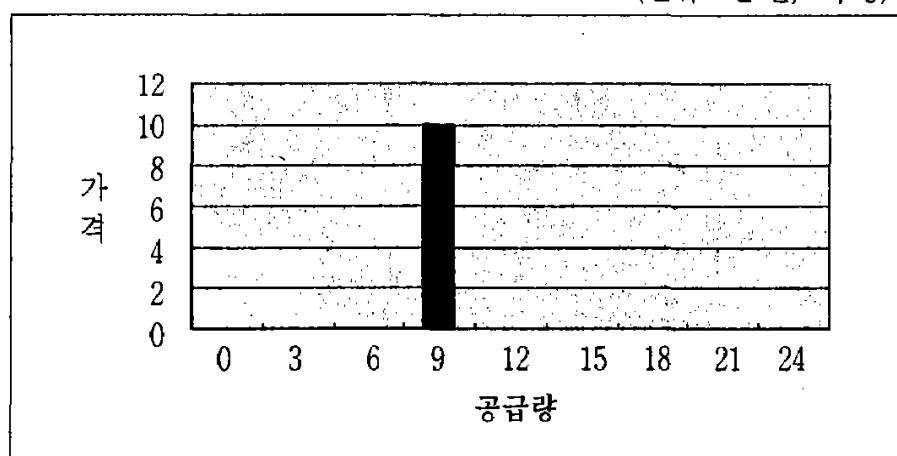
〈그림 2〉 주간보호서비스의 공급곡선

(단위 : 만 원, 천 명)



〈그림 3〉 단기보호서비스의 공급곡선

(단위 : 만 원, 백 명)



### ① 가정봉사원 파견사업의 수요곡선

<표 11>은 가정봉사원 파견서비스에 대한 1회 이용료를 지불인원과 대응시킨 결과이다. 1998년도 전국 조사에 의하면, 가정봉사원 파견서비스를 희망하는 노인인구는 약 92만 명으로 추정되며, 이들 중 무료이용을 희망하는 노인인구는 약 12.01만 명으로 추정된다. 또한 10만 원 이상의 이용료를 지불할 의사가 있는 노인인구는 800명 정도로 추계된다.

따라서 만약 시장에서 가정봉사원 파견서비스가 무료로 제공된다면 이용을 희망하는 92만 명 전부가 소비할 수 있다. 즉 시장가격이 0원이면 수요량은 92.2만 명이 된다는 뜻이다. 만약 가격이 5,000원으로 정해지면 무료이용을 희망하는 11.94만 명은 서비스를 소비하지 못하고 5,000원 이상을 지불할 의사가 있는 노인인구만이 서비스를 소비할 수 있다. 그리고 가격이 10만 원으로 정해지는 경우 가정봉사원 파견서비스를 구매할 수 있는 노인의 수는 약 800명에 불과할 것이다. 동일한 방법으로 ADL 중 1가지 이상, 혹은 IADL 중 1가지 이상이 어려운 노인에 대한 서비스 수요곡선도 추정할 수 있다.

<그림 4>는 가정봉사원 파견서비스의 잠재수요를 92.2만 명으로 가정하는 경우의 수요곡선과 앞에서 추계된 공급곡선을 나타내고 있다. 즉 5만 원 이상 지불의사가

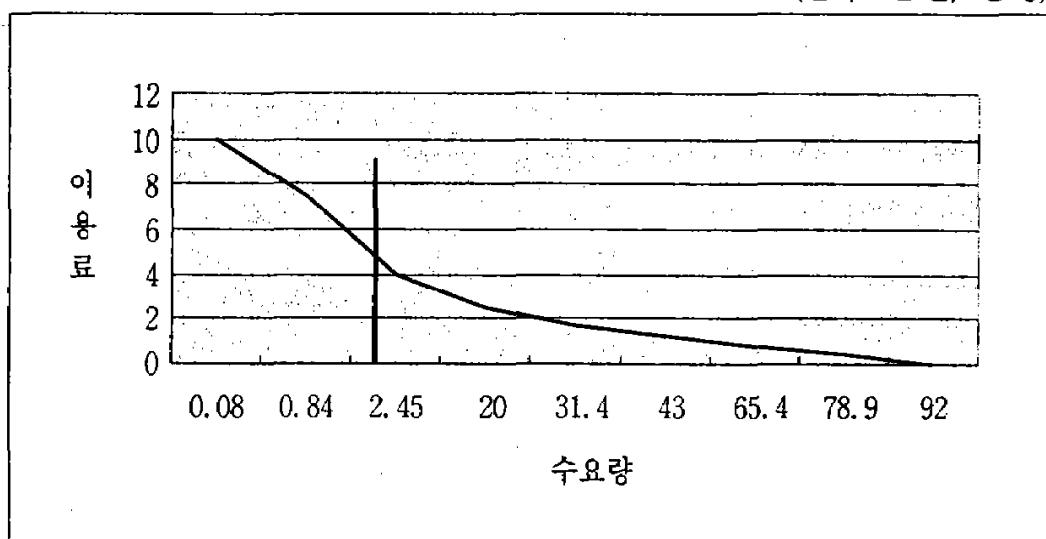
<표 11> 가정봉사원 파견서비스에 대한 1회 이용료별 수용인원 (64세 이하 가구원 대상)

(단위 : 만 원, 만 명)

대상자기준			잠재 수요자 (92.2만 명)	ADL 1가지 이상 어려운 노인 (29.4만 명)	IADL 1가지 이상 어려운 노인 (40.1만 명)
이용료 구간	구간 평균	비 증			
0	0	0.130	12.01	3.80	5.22
0.5	.5	0.147	13.59	4.33	5.91
0.5~1	0.75	0.243	22.48	7.17	9.78
1~1.5	1.25	0.127	11.72	3.73	5.09
1.5~2	1.75	0.124	11.46	3.65	4.98
2~3	2.5	0.151	13.94	4.44	6.06
3~5	4	0.057	5.29	1.68	2.30
5~10	7.5	0.008	0.76	0.24	0.33
10 이상	10	0.0009	0.08	0.02	0.03

〈그림 4〉 가정봉사서비스수요곡선

(단위 : 만 원, 만 명)



있는 잠재적 수요자수가 총 8,400명이고 3만 원 이상 지불의사가 있는 52,900명이므로, 이들 52,900명이 지불할 의사가 있는 사람의 수가 3만 원과 5만 원 구간에 균등하게 분포하고 있다고 가정하는 경우 균형 시장가격은 수요와 공급(24,520명)이 일치하는 수준인 42,000원으로 추정된다. 즉 42,000원 이상을 지불하는 이용자만이 서비스를 이용할 수 있고, 나머지 노인인구는 소비에서 배제된다는 것이다. 따라서 가정봉사원 파견서비스에 대한 1회 편익은 42,000원으로 추정된다.

## ② 주간보호사업의 수요곡선

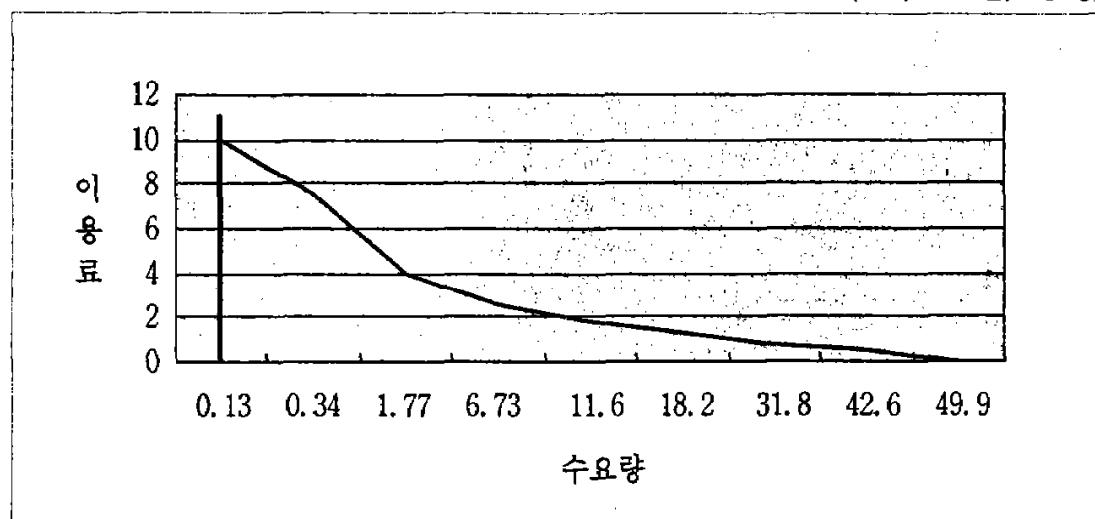
주간보호서비스의 수요도 가정봉사원 파견서비스와 동일한 방법으로 추정하였다. 아래 〈표 12〉에서 보는 바와 같이 잠재소비자 50.3만 명을 소비대상으로 추정하는 경우 시장가격이 0원인 경우 전원이 이용할 수 있지만 10만 원으로 시장에서 공급되는 경우 1,200명만이 이용할 수 있고 나머지 노인들은 소비에서 배제된다. 〈그림 5〉는 잠재수요를 50.3만 명 수준으로 정하는 경우, 앞에서 추정한 주간보호의 공급량(1,306명)과 일치하는 균형 시장가격(이용료)이 10만 원으로 추정된다는 것을 보여주고 있다. 따라서 1999년 현재 주간보호서비스 1회 이용에 대한 편익은 10만 원으로 추정된다. 수요자를 잠재적 수요인원이 아닌 ADL이나 IADL 중 어려움이 있는 노인으로 가정할 경우에도 동일한 방법으로 수요곡선 및 균형 시장가격을 추정할 수 있다.

〈표 12〉 주간보호서비스에 대한 1회 이용료별 수용인원 (64세 이하 가구원)

대상자기준			잠재수요자 (50.3만 명)	ADL 1가지 이상 어려운 노인 (16만 명)	IADL 1가지 이상 어려운 노인 (21.8만 명)
이용료구간	구간평균	비중			
무료	0	0.13	7.30	2.32	3.14
0.5 미만	.5	0.147	10.90	3.46	4.72
0.5~1	.7	0.243	13.64	4.34	5.91
1~1.5	1.25	0.127	6.67	2.12	2.89
1.5~2	1.75	0.124	4.92	1.56	2.13
2~3	2.5	0.151	5.00	1.59	2.16
3~5	4	0.057	1.44	0.45	0.62
5~10	7.5	0.008	0.21	0.06	0.09
10 이상	10	0.0009	0.12	0.04	0.05

〈그림 5〉 주간보호서비스의 수요, 공급곡선

(단위 : 만 원, 만 명)



### ③ 단기보호사업의 수요곡선

단기보호사업도 주간보호서비스나 가정봉사원 파견서비스와 동일한 방법으로 균형 시장가격을 추정할 수 있다. 〈표 13〉은 이용료 수준과 수요량을 대응시킨 결과이다. 단기보호서비스의 시장가격이 0원인 경우 잠재수요 48만 명 전원이 이용 가능하지만 10만 원으로 시장에 공급되는 경우 1,600명만이 소비할 수 있다. 이와 같은 수요곡선

을 단기보호의 공급량(1,136명)과 일치시키면 시장가격은 10만 원으로 결정된다. 1999년도 현재 단기보호서비스의 시장가격이 10만 원으로 추정되므로 1회 이용의 서비스 편익수준도 10만 원으로 추정할 수 있다.

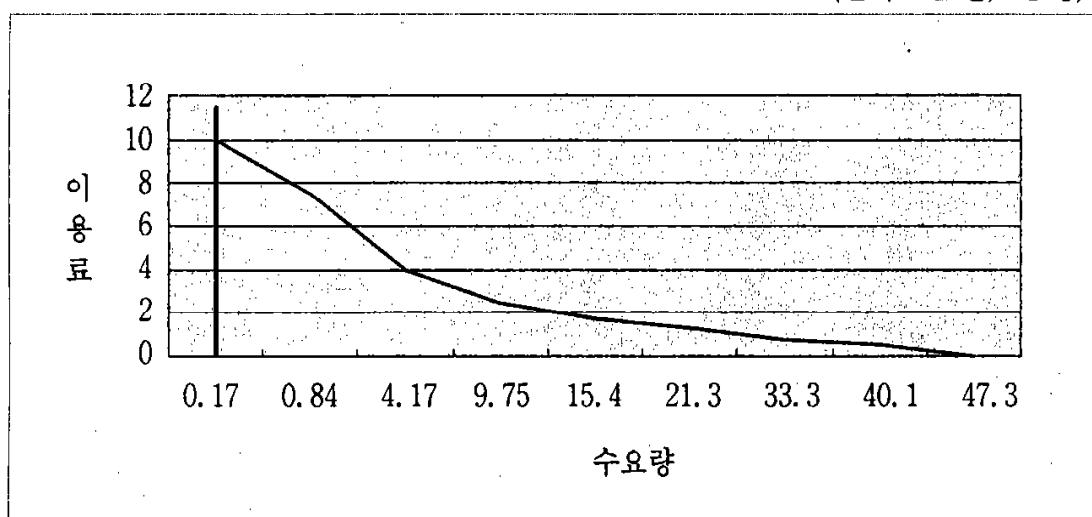
〈표 13〉 단기보호서비스에 대한 1회 이용료별 수용인원 (64세 이하 가구원)

(단위 : 만 원, 만 명)

대상자기준			잠재수요자 (48만 명)	ADL 1가지 이상 어려운 노인 (15.3만 명)	IADL 1가지 이상 어려운 노인 (20.8만 명)
이용료구간	구간평균	비중			
0	0	0.130	7.23	2.3	3.10
0.5 미만	.0.5	0.147	6.88	2.19	2.98
0.5~1	.75	0.243	12.08	3.85	5.23
1~1.5	1.25	0.127	5.98	1.90	2.59
1.5~2	1.75	0.124	5.65	1.80	2.45
2~3	2.5	0.151	5.62	1.79	2.43
3~5	4	0.057	3.35	1.06	1.45
5~10	7.5	0.008	0.67	0.21	0.29
10 이상	10	0.0009	0.16	0.05	0.07

〈그림 6〉 단기보호서비스의 수요, 공급곡선

(단위 : 만 원, 만 명)



〈표 14〉 서비스별 1회 이용료 수준 (65세 이상 노인대상)

(단위 : 만 원, 만 명)

이용료구간	구간평균	가정봉사원 (73.3만 명)	주간보호 (53.2만 명)	단기보호 (45.6만 명)
0	0	10.80	7.72	6.87
0.5 미만	0.5	9.554	11.53	6.54
0.5~1	0.75	17.87	14.43	11.48
1~1.5	1.25	9.32	7.05	5.68
1.5~2	1.75	9.11	5.20	5.37
2~3	2.5	11.08	5.29	5.34
3~5	4	4.20	1.52	3.18
5~10	7.5	0.60	0.22	0.64
10 이상	10	0.06	0.1	0.16

#### ④ 65세 이상 노인을 대상 조사결과를 통한 수요 및 시장가격 추정

이제까지 추정한 수요는 64세 이하 가구원이 생존해 있는 부모를 위해 서비스를 이용하는 경우의 수요를 추계한 것이다. 여기서는 65세 이상 노인을 대상으로 서비스 이용 희망여부를 조사한 것을 기초로 하여 수요인원을 추계하였다. 이를 위해 65세 이상 노인의 서비스 이용희망 비율(25.2%, 18.2%, 15.7%)을 전국의 노인인구로 곱하고, 노인을 대상으로 한 설문에서는 가정봉사원 파견서비스에 대한 희망이용료가 포함되어 있지 않기 때문에, 이용료 구간별 인구비중은 앞에서와 같이 64세 이하 가구원의 비중을 사용하였다.

추정 결과는 〈표 14〉에서 보는 바와 같으며, 앞에서와 동일한 방법으로 시장가격을 추계한 것이므로 추계과정은 논문의 분량을 줄이기 위해 생략하였다.

#### (3) 재가복지서비스별 균형 시장이용료

이상의 분석결과를 바탕으로 하여 재가복지서비스별 균형 시장이용료를 추정해본 결과는 다음과 같다. 그리고 ADL 중 1개 이상 어려운 노인, IADL 중 1개 이상 어려운 노인에 대한 균형 시장가격도 추정하였다.

〈표 15〉는 수요계층의 시나리오별 균형 시장가격을 서비스별로 나타낸 것이다. 시장가격이 가장 높게 형성되는 경우는 잠재적 수요를 대상으로 시장가격을 구한 경우

〈표 15〉 재가복지서비스의 균형시장가격

(단위 : 만 원)

사업 종류	잠재수요자 균형가격	ADL 1가지 이상 어려운 노인대상 균형가격	IADL 1가지 이상 어려운 노인대상 균형가격
가정봉사원 파견사업	4.2	4.0	4.0
주간보호	10.0	5.0	7.5
단기보호	10.0	8.3	8.3

이고, 가장 낮게 형성되는 경우는 ADL 중 1가지 이상에 어려움을 겪는 노인만이 시장에 참여한다는 것을 가정으로 한 경우이다. 서비스 이용을 희망하는 노인인구의 규모가 크다고 가정할수록 시장가격이 높게 결정되는 것은 당연할 것이다.

서비스별로는 단기보호서비스와 주간보호서비스에 대한 가격이 높아서 10만 원(잠재수요자대상)으로 추정되며, 가정봉사원 파견서비스에 대한 시장가격이 4만 원(IADL, ADL 1개 이상 어려운 노인 대상)으로 가장 낮다.

#### 4) 재가복지서비스의 사회적 순편익 규모

##### (1) 재가복지서비스별 사회적 순편익규모

재가노인복지서비스의 총편익은 1인당 1회 이용료를 공급량으로 곱하면 산출되며, 재가노인복지서비스의 총비용은 시설당 연간 총예산을 시설수로 곱하면 산출된다. 재가복지서비스에 대한 시장가격은 64세 이하 가구원을 대상으로 한 시장가격을 적용하였다. 이용료의 지불은 노인 자신들보다는 부양가구원의 의사가 크게 반영되는 점을 감안하였다. 그리고 재가복지서비스에 대한 사회적 순편익은 총편익에서 총비용을 제하면 구해진다. 〈표 16〉은 사회적 순편익의 규모를 서비스 종류별, 그리고 수요 시나리오별로 정리한 것이다.

추계 결과 가정봉사원 파견사업의 사회적 순편익은 적계는 1,372억 원에서 크게는 1,445억 원인 것으로 추계된다. 주간보호사업의 사회적 순편익은 적계는 159억 원에서 크게는 394억 원이며, 단기보호사업은 61억 원에서 78억 원으로 추계되었다. 즉 사회적 순편익은 모든 경우에 양의 값을 가질 뿐 아니라 상당히 큰 것으로 나타났다.

〈표 16〉 재가복지서비스의 순편익 규모 추정

(단위 : 천만 원)

서비스 종류	잠재수요자 대상			ADL 1가지 이상 어려운 노인대상			IADL 1가지 이상 어려운 노인대상		
	총비용	총편익	순편익	총비용	총편익	순편익	총비용	총편익	순편익
가정봉사원 파견사업	916	15372	14455	916	14640	13723	916	14640	13723
주간보호사업	756	4701	3945	756	2350	1594	756	3526	2769
단기보호사업	233	1022	788	233	848	615	233	848	615

주 : 순편익 = 연간 전국시설 총수입 - 연간 전국시설 예산

연간 전국시설 총수입 = 균형가격 × 연간 전국시설 이용자수 × 연간 평균 1인당 이용일수

가정봉사원 파견서비스의 1인당 이용일수 = 180일 ( $360 \div 2$  (6개월))주간보호서비스의 1인당 이용일수 = 360일 ( $360 \div 1$  (12개월)) ?단기보호서비스의 1인당 이용일수 = 90일 ( $360 \div 4$  (3개월)) ?

〈표 17〉 재가노인복지사업의 투입비용을 2배로 확대하는 경우의 사회적 편익규모

(단위 : 천만 원)

시설 종류	잠재수요자 대상			ADL 1가지 이상 어려운 노인대상			IADL 1가지 이상 어려운 노인대상		
	총비용	총편익	순편익	총비용	총편익	순편익	총비용	총편익	순편익
가정봉사원 파견시설	1833	15372	13538	1833	14640	12806	1833	14640	12806
주간보호시설	1513	4701	3188	1513	2350	837	1513	3526	2013
단기보호시설	467	1022	555	467	848	381	467	848	381

## (2) 투입 예산 확대시의 사회적 편익규모

앞에서 추계된 바에 의하면 공공재로서의 재가복지노인서비스는 사회적 편익이 큰 것으로 추계되었다. 그러면 재가노인복지사업에 대한 총예산을 2배로 확대하는 경우의 사회적 편익규모는 어떻게 변화할 것인가. 〈표 17〉은 가정봉사원 파견사업을 실시하는 시설 1개소에 대한 예산을 현재의 91백만 원 수준에서 182백만 원 수준으로 높이는 경우, 혹은 91백만 원이 소요되는 가정봉사원 파견시설의 수를 2배로 확대하는 경우의 사회적 편익의 변화를 보여주고 있다. 즉 예산을 2배로 확대하는 경우 가정봉사원 파견사업의 순편익은 1,280억 원에서 1,353억 원, 주간보호사업은 83억 원에서 318억 원, 단기보호사업은 38억 원에서 55억 원으로 추정된다.

〈표 18〉 재가노인복지사업의 투입비용을 3배로 확대하는 경우의 사회적 편익규모

(단위 : 천만 원)

시설 종류	잠재수요자 대상			ADL 1가지 이상 어려운 노인대상			IADL 1가지 이상 어려운 노인대상		
	총비용	총편익	순편익	총비용	총편익	순편익	총비용	총편익	순편익
가정봉사원 파견시설	27504	15372	12621	27504	14640	11889	27504	14640	11889
주간보호시설	2269	4701	2431	2269	2350	81	2269	3526	1256
단기보호시설	700	1022	321	700	848	147	700	848	147

〈표 18〉은 총예산을 3배로 확대하는 경우의 사회적 편익규모를 보여주는 것으로서 지원의 규모를 3배 이상 확대하여도 비용보다는 사회적 편익이 더 크다는 것을 확인 할 수 있다.

## 5. 결 론

본 연구는 우리나라에서 이루어지고 있는 재가노인복지사업의 운영비용에 대한 편익을 계량적인 화폐가치로 환가하여 사회적 순편익의 규모를 추정, 재가노인복지사업에 대한 정책 결정의 기초자료를 제공하려는 목적하에서 이루어졌다. 이를 위해 본 연구에서는 가정봉사원 파견사업, 주간보호사업, 단기보호사업별 비용편익 분석을 시도하였다.

본 연구의 분석결과는 다음과 같이 요약된다. 우선 재가노인복지시설의 1개소당 연간 운영비용은 가정봉사원 파견시설이 91,681천 원, 주간보호시설 105,075천 원, 단기보호시설은 80,544천 원으로 나타났다. 사업별 운영비용의 차이는 인건비와 임대료의 차이, 그리고 사업을 위한 공간이나 부대시설의 설치 여부에 기인하는 것으로 나타났다.

둘째, 전국의 노인가구를 대상으로 한 1998년의 조사자료를 통해 노인 부모를 위한 재가복지서비스를 희망하는 가구원 비율(43.8%)을 전국 노인인구수에 적용해보면, 약 127만 명의 잠재적 수요가 있다는 것을 알 수 있다. 서비스 종류별로 가정봉사원 파견사업에 대한 수요가 922천 명, 주간보호사업 503천 명, 단기보호사업 480

천 명으로 추정된다. 또한 재가복지서비스 대상자를 선정함에 있어서 중요한 기준이 될 수 있는 ADL, IADL 상의 어려움을 가진 노인의 비율을 적용한 수요자도 계산해 보았다.

셋째, 재가노인복지서비스에 대한 균형 시장가격을 알아보기 위해 총공급량과 총 수요량을 추정한 결과, 총공급량은 가정봉사원 파견시설의 경우 연간 총 24,520명, 주간보호시설은 1,306명, 단기보호사업은 1,136명으로 추정되었고, 재가노인복지서비스별 균형시장 가격은 가정봉사원 파견사업의 경우 4.2만 원, 주간보호사업의 경우 10만 원, 단기보호사업은 10만 원으로 추정되었다. 그리고 대상자의 범위를 ADL 중 1가지 이상 어려운 노인으로 축소할 경우의 균형가격은 각각 4만원, 5만원, 8.3만 원, IADL 중 1가지 이상 어려운 노인을 대상으로 할 경우에는 각각 4만 원, 7.5만 원, 8.3만 원의 균형가격이 도출되었다.

넷째, 재가복지서비스에 대한 사회적 순편익을 추정해보면, 가정봉사원 파견사업의 경우 1,372~1,445억 원, 주간보호사업 159~394억 원, 단기보호사업은 61~78 억 원으로 추계되었다. 그리고 투입예산을 2배로 확대하면 사업별로 각각 1,280~1,353억 원, 83~318억 원, 38~55억 원, 3배로 확대할 때에도 1,188~1,262억 원, 8~243억 원, 14~32억 원의 순편익을 보임으로써 사회적 순편익은 모두 양의 값을 갖는 것으로 나타났다.

이상의 분석결과는 다음과 같은 정책적 함의를 제공해준다. 우선 재가노인복지사업은 비용보다 사회적 편익이 더 큰 사업인 것으로 증명됨으로써 이들 사업에 대한 국고지원의 타당성이 인정된다. 특히 앞의 추계에서 사용된 비용 속에는 정부지원금과 각 시설의 부담금, 그리고 후원금이 포함되어 있으므로 정부지원금에 대한 사회적 편익은 이상에서 제시된 금액보다 훨씬 더 크다는 것을 알 수 있다. 따라서 재가노인복지사업에 대한 정부의 예산 지원은 계속되어야 한다.

또한 재가노인복지사업에 대한 투입예산을 지금보다 2배, 혹은 3배로 확대할 경우에도 순편익의 값은 여전히 큰 것으로 나타남으로써 1998년 현재 노인복지예산의 2.1%를 차지하는 재가노인복지사업에 대한 예산이 확대되어야 할 필요성을 뒷받침 해준다.

사업별로 사회적 편익이 가장 큰 사업은 가정봉사원 파견사업이며, 이 사업의 순 편익 규모는 현재와 같은 지원 규모뿐 아니라 투입 예산을 확대할 경우에도 큰 변화

가 없는 것으로 나타남으로써 예산의 확대에 따른 상대적인 편익이 큰 사업임을 알 수 있다. 따라서 현재는 주간보호시설이나 단기보호시설이 절대적으로 부족하므로 이들 시설의 급속한 양적인 확대가 요구되지만, 일정한 수준이 확보된 후에는 가정봉사원 파견사업에 더 많은 투자를 하는 것이 더 경제적이라는 추론을 가능하게 한다.

또한 주간보호사업을 제외하고는, 서비스의 대상자를 ADL이나 IADL상의 1가지 이상의 어려움을 가지는 노인으로 축소하는 경우에도 사회적 순편익의 값이 크게 적어지지 않는다는 점도 감안해볼 수 있을 것이다. 즉 앞으로 재가복지사업에 대한 수요가 크게 늘어날 것을 감안하여, 서비스 대상자의 선정기준을 ADL이나 IADL상의 장애를 가진 노인으로 설정하는 방법도 고려할 수 있다.

마지막으로, 본 연구는 재가노인복지사업에 대한 비용편익 분석을 시도함으로써 그 동안 경제성 평가가 잘 이루어지지 않은 사회복지, 특히 사회복지서비스 분야에 적용할 수 있는 새로운 방법론의 가능성을 모색해 보았다. 본 연구를 출발점으로 하여 사회복지 분야에서도 비용편익 분석을 통한 경제성 평가가 활발히 이루어질 수 있기를 기대해본다.

#### ■ 참고문헌 ■

- 김동건. 1997. 《비용·편익분석》. 박영사.
- 보건복지부. 2000. “2000년도 노인복지 국고보조사업안내.”
- \_\_\_\_\_. 1999. “노인복지시설현황.”
- 신흥권. 1999. “21세기 재가노인복지사업의 정책방향.” 한국재가노인복지협회 제9차 재가노인복지세미나 자료. 《21세기의 재가노인복지사업》.
- 양봉민. 1998. “의약분업의 경제성 평가.”
- 이혜원. 1999. “우리나라 재가노인복지사업의 현황과 과제.” 《재가노인복지서비스》. 한국재가노인복지협회.
- 정경희 외. 1998. “1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사.” 한국보건사회연구원.
- 주영수 등. 1996. “직업성 요통환자에서 재활프로그램 도입의 비용편익분석.” 《예방의학회지》. 29(2). pp. 347~357.
- 한국재가노인복지협회. 1999. “재가노인복지시설 운영현황 및 사업실태 조사.”

한혜경. 1998. “재가복지서비스의 대상자 선정기준에 관한 연구.” 《한국가족복지학》 제2호.

한국가족사회복지학회. pp. 149~168.

황성철 · 한혜경. 1999. “사회복지관 및 재가복지사업의 시범평가보고서.” 한국사회복지관협회.

Bebbington, Andrew, Davies, Bleddyn. 1993. “Efficient Targetting of Community Care: The Case of the Home Help Service.” *Journal of Social Policy*. 22(3). pp. 373~391.

Craig, Peter. 1991. “Cost and Benefits: A Review of Research on Take-up of Income-Related Benefits.” *Journal of Social Policy*. 20(4). pp. 537~565.

Danziger, S., Haveman, R., Plotnic R. 1986. *Fight Poverty*. Harvard Univ. Press.

Haveman, R. 1988. *Starting Even*. New York: Simon and Schuster.

Kane, Rosalie A., Kane, Robert L. 1987. *Long-Term Care: Principles, Programs, and Policies*. New York: Springer Publishing Co.

Nagel, S. 1987. *Contemporary Public Policy*. Athens: The Univ. of Alabama Press.

Rivlin, A., Wiener, J. 1988. *Caring for Disabled Elderly*. Washington DC: Booking Institution.

Rosen, H. S. 1988. *Public Finance*. Homewood: Unwin.

Starling, G. 1988. *Strategies for Policy Making*. Chicago: Dorsey Press.

Walker, Alan, Warren, Lorna. 1996. *Changing services for older people*. Buckingham: Open University Press.

## The Cost-benefit Analysis of the Community Care Service Centers for the Elderly

Won, Jong-Wook (Korea Institute for Health and Social Welfare)

Han, Hye-Kyung (Honam University)

Hwang, Sung-Chul (Silla University)

Kim, Jung-Hee (Inha University)

Government provides financial support to the 74 Home help service centers, 36 Day care service centers, and 18 Short stay service centers for the elderly. The number of service centers that receive financial support from the government is far less to meet the potential demand for the community care services.

This paper applies cost-benefit analysis to evaluate the net social benefit of the services provided by the 3 types of the community care service centers sponsored by the government to justify the expansion of the government support.

The benefit is calculated as community care services are provided privately in the market without financial support from the government. The potential market price is regarded as the benefit or value provided to the elderly. The price levels that potential users are willing to pay for these services are surveyed in the Census for the Elderly by the KIHASA, 1998. The market prices for the community services are generated by equating limited amount of service supply, as in number of users in one year in 3 types of community care service centers, and potential demand for the services. Market prices are multiplied to the number of users of 3 types of community centers to get the total benefit. Total operating cost of the community care service centers is regarded as cost.

According to the cost-benefit analysis, Home-help service centers generated net social benefit of 137 billion Won, Day Care service centers generated 15 billion Won, and Short stay service centers generated 6 billion Won. Significant amount of net social benefit indicates that government should increase level of financial support to these service centers.