한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, Vol. 67, No. 3, 2015. 8, pp. 253-280

공공성이 노인장기요양시설의 서비스 질에 미치는 효과*

권 현 정+
(한림대학교)
홍 경 준++
(성균관대학교)

[요 약]

본 연구는 최근 한국의 사회서비스 시장화가 파생한 의문을 제기하면서 공공성(publicness)에 대한 재인식을 모색하였다. 공공성 모색에 있어, 기존 관점인 소유권적 공공성(ownership publicness)은 공공조직만이 공공성을 가진다고 한정함으로써 한국의 전체 장기요양시장을 설명하는데 역부족이다. 이에 통합적 관점인 규제적 공공성(dimensional publicness)과 규범적 공공성(normative publicness)을 제시하고, 이러한 공공성 관점이 서비스 질에 미치는 효과를 실증분석 하였다. 자료는 전국 노인장기요양시설 소유권을 중심으로 비비례층화표집방법을 활용하여 248개 조직설문조사와 인터넷 자료를 결합하였다. 분석방법은 다중회귀, 음이항회귀, 다중대체분석을 활용하였다. 분석결과는 첫째, 소유권적 공공성은 서비스 질의 전반적인 영역에서 효과가 나타났지만 서비스 결과에서는 제한적으로 관찰되었다. 둘째, 재원에 대한 규제적 공공성의 효과는 나타나지 않았고, 질 규제정책인 평가제도는 어느 정도 효과가 나타났다. 셋째, 규범적 공공성의 사회복지전문직비중은 서비스구조에서 부적 효과가, 서비스내용에서는 정적 효과를 보였고, 기초수급이용자비중은 서비스구조와 결과에서 효과가 나타났다. 이러한 분석결과는 기존의 공공성 관점이었던 소유권에 한정되지 않고 규제적 공공성과 규범적 공공성도 긴요하다는 것을 확인시켜주었다. 이는 한국의 사회서비스 시장화의 성과가 미미한 상황에서 규제적 공공성과 규범적 공공성의 이론적 모델이 산출하는 공공성 성과를 보여준다.

주제어: 공공성, 소유권적 공공성, 규제적 공공성, 규범적 공공성, 서비스 질

---

* 본 논문은 주저자의 박사학위논문(2014. 8)의 일부이다.
+ 주저자
++ 교신저자

1. 서론

경제위기가 세계적으로 확산됨에 따라 사회정책영역에서 대안적 패러다임의 모색이 뒤따르고 있다. 이런 측면에서 가장 주목할 만한 변화는 공공성(publicness)에 대한 재인식이다. 이 연구의 관심인 사회서비스 영역 역시 시장합리성[1]이 핵심정책으로 자리하면서 중요한 분석대상이 되었지만(양난주, 2009; 김인, 2010; 2011; 홍경준, 2011; 권현정, 2014a) 최근의 실증분석에 따르면 한국의 사회서비스 시장화의 성과는 그리 크지 않은 것으로 나타났다(양난주, 2009; 김인, 2010, 2011; 권현정, 2014a). 우리나라 사회서비스의 경우, 시장화의 구조적 약점에 대한 조율로서 공공성에 대한 관심이 재부상하고 있다(선우덕, 2012; 법제처, 2013).[2]

그러나 공공성에 대한 목소리가 높아지고 있음에도 불구하고 이에 대한 논의는 혼란스럽다. 그 이유는 두 가지 정도이다. 첫째, '공공성'이란 용어가 일상적으로는 많이 사용되고 있지만, 학문적으로는 지배적 담론인 신자유주의와 신공공관리론 아래 지체되었다(Haque, 2001: 69; Andrews et al., 2011: i301). 둘째, 학문적 입장이나 이데올로기에 따라 무엇이 공공의 문제이고, 공공 가치에 해당하는가에 대한 이해방식이 다르기 때문에 대다수의 학문분야에서 공공성의 개념규정이 각기 다른 방식으로 이루어지고 있다. 이는 공공성 연구에서 가장 큰 어려움이라 할 수 있다.

이러한 가운데에서도 공공성의 개념적 논쟁과 관련하여 가장 활발한 논의가 이루어진 분파는 공공행정학이다.[3] 그동안 공공행정학계에서 이루어진 공공성에 대한 연구는 크게 개인주의 관점(individual perspective) 대 유기론적 관점(organic perspective)으로 수렴된다(Benn and Gaus, 1983; Weintraub, 1997; Pesch, 2005; 2008).[4] 국내 공공행정학계는 유기론적 관점을 취하고 있으며(소영진, 2008; 임의영, 2010), 기존 사회복지영역에서도 이 관점을 취하여 사회서비스의 공공성 연구를 진행한 바 있다(백선희, 2011; 이미진, 2012). 유기론적 관점의 공공성 이론은 한 사회의 가치정립에 대한 포괄적이고 거시적인 방향성을 제시하는 민주주의, 정의 및 평등이라는 추상적인 가치를 담아낼

1) 이 논문에서 언급하는 시장화는 한국의 최근 사회서비스 변화를 포착하기 위한 개념으로 Anttonen과 Meagher(2013: 16)에 의해 규정된 시장화의 핵심정책논리로서 공급자 경쟁과 소비자 선택의 원리인 소비자 선택모델을 말한다.

2) 이러한 진단은 최근의 노인장기요양법 법률개정안(2013.8.13, 일부개정)을 통해서 알 수 있다. 법률 제35조를 보면, 장기요양서비스 공급주체로 참여한 기관들이 서비스수가에 대한 부당청구와 파행을 한다고 평가하고, 이를 시정하기 위해 규제를 강화하는 법률안을 마련하였다.

3) 이에 대한 행정학 내부의 목소리는 다르다. 행정이라는 용어가 공공행정을 지칭하는 학문적 정체성임에도 불구하고 공공성에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못했다고 지적한다. 이에 대한 이유는 공공철학 또는 공공성의 일반 이론에 대한 이해와 합의가 부족한 데 있다고 보았고, 무엇보다 신공공관리론의 지배적인 담론 때문이라고 설명한다(소영진, 2008: 32-63).

4) 유기론적 관점은 공적영역의 제도적 구현인 국가가 주권을 행사하여 권력을 행사한다. 여기서 국가권력의 정당성은 사회공동체의 공익실현이라는 국민일반의지에 기초한 공적 효용을 갖는다. '공익'의 공공성 의미를 가진다. 이에 비해, 개인주의 관점은 자유주의 정치철학에 기초하며, 타인의 간섭을 받지 않고 개인이 자유롭게 행동하는 사적 영역(private sphere)이 존재한다.

수 있는 공공성에 대한 성찰과 공공성 논쟁의 지형을 독해하는데 유용한 안내판이 될 수 있다(임의영, 2010: 2).

유기론적 관점의 이러한 장점에도 불구하고 본 논문은 다른 관점에 서 있다.[5] 한국 사회서비스의 제도적 맥락에서는 유기론적 공공성 이론의 포괄적 완결성보다는 현실 정책과 조응할 수 있는 적실성(適實性)이 더 요구되기 때문이다.

그렇다면, 한국의 사회서비스 제도적 맥락에 부합되면서 현실 정책과도 조응할 수 있는 공공성 접근은 과연 무엇일까? 기존 관점인 '소유권에 기반한 공공성(ownership publicness)[6]'은 조직의 공식적인 법적지위로 소유권에 초점을 둔다. 한국의 장기요양시장에서의 공공성을 소유권이라는 단일차원에 한정할 경우, 이미 개인조직[7]이 60%에서 80%이상 진입한 상태이므로 한국의 장기요양서비스는 더 이상 공공성 자체를 논할 수 없게 된다. 이에 비해 이 논문에서 바라보는 '통합적 공공성'은 규제적 공공성(dimensional publicness)[8]과 규범적 공공성(normative publicness)을 포괄하는 대안적 접근으로서, 소유권과 규제, 공적 가치를 포함한 접근이다.

이와 관련해, 본 논문은 통합적 공공성이 어떠한 성과를 가져오는가에 대해 이론과 실증이라는 두 가지 각도에서 차별적으로 접근하고자 한다.

첫째, 현실정책에서 공공성을 실현하기 위해서는 공공성에 대한 이론적 접근과 개념, 분석틀이 필요하다. 이 연구는 일반적인 사회정책분야에서 통용되는 공공성의 개념이 한국 노인장기요양서비스의 이론적 모델로 활용될 수 있는가에 대한 가능성을 제시하였다.

둘째, 공공성과 공공성의 성과에 대한 실증적 논의이다. 공공성의 성과분석은 선험적 주장만으로 되는 것이 아니라 증거(evidence)를 필요로 하며 이는 경험적으로 확인되어야 할 문제이다. 서구에서 공공성과 성과에 대한 실증적 연구들이 축적되고 있는데 반해(Lemke and Moos, 1989; Frumkin and Galaskiewicz, 2004; Heinrich and Fournier, 2004; Goldstein and Naor, 2005; Amirkhanyan et al., 2008; Andrews et al., 2011; Miller and Moulton, 2014), 국내 연구는 전무한 실정이다.

셋째, 본 연구는 성과의 기준으로 무엇을 측정할 것인가에 대하여 장기요양서비스의 질에 관심을

---

5) 그렇다고 해서 이 연구가 유기론적 관점과 또 다른 극단에 있는 개인주의 관점이 적합하다고 바라보는 것은 아니다.

6) 소유권 기반의 접근(이후 소유권적 공공성이라 함)은 기존의 전통적인 관점으로 공공조직과 민간조직이 근본적인 차이가 있고 공공조직만이 공공성을 가진다고 본다. 즉, 공사차이는 조직의 법적 지위 혹은 소유권(ownership)에서 비롯된다고 본다.

7) 최근 2013년부터 사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계규칙 개정(2012. 8. 31)으로 모든 장기요양기관은 비영리사업으로 소득세나 법인세를 신고하지 않고 매년 관할 시장(군수, 구청장)에게 보고하도록 의무화하였다. 법 개정으로 명칭도 영리시설에서 개인시설로 변경되었다. 영리시설이 비영리사업으로 바뀜에 따라 '영리조직'이라는 말은 모순적이다. 따라서 본 연구는 개인조직(개인시설)이라고 기술한다.

8) 용어문제를 미리 지적해 두자. 여기서 말하는 통합적 공공성은 Bozeman(1987)의 '규제적 공공성(dimensional publicness)'과 Moulton(2009)의 '규범적 공공성(normative publicness)'을 말한다. 그러나 이글에서 원전에 충실한 번역용어인 차원적 공공성으로 번안하지 않고 규제적 공공성이라고 명명(命名)한 것은 최근 공공성 학자들이 dimensional publicness를 규범적 공공성과 통합하면서 이를 '규제적(regulative)'이라고 분류한 것(Moulton, 2009: 893)과 관련된다.

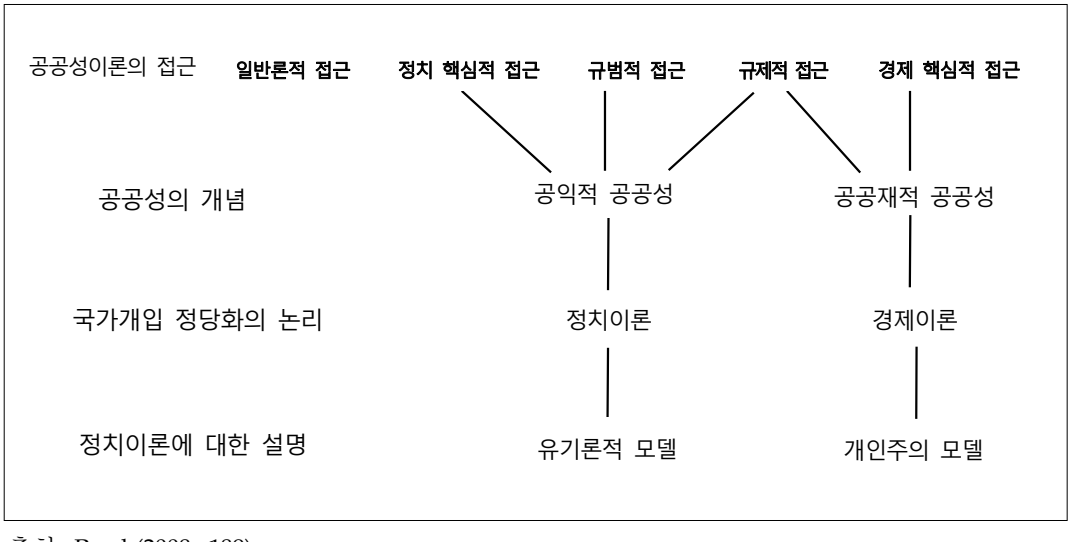
두었다. 한국의 장기요양서비스 질은 복지혼합적 측면(석재은, 2008)에 있어서 정책적으로 매우 중요하다. 최근 들어 서비스 질 관련 연구들이 가열되고 있지만(김인, 2010; 2011; 이미진, 2011; 권현정, 2014a; 석재은, 2014), 장기요양서비스의 질에 대한 개념적 규정과 측정방식의 어려움 등으로 인해 미진한 편이다.

따라서 이 논문은 공공조직만이 공공성을 가진다고 보는 기존 관점의 한계를 넘어 통합적 공공성 관점을 제시하고, 이러한 통합적 공공성이 조직성과로서의 서비스 질에 미치는 효과를 확인하고자 한다.

2. 공공성과 조직성과에 대한 이론적 접근

1) 공공성

공공성 개념은 '공(公)'과 '사(私)'를 구별방식으로 규정하고 유형화를 시도해 왔다(Wamsley and Zald, 1973; Benn and Gaus, 1983; Bozeman, 1987; Weintraub, 1997; Pesch, 2005; 2008). 그 중에서 최근 가장 체계적으로 공공성의 개념에 접근한 학자로 Pesch(2005; 2008)를 꼽을 수 있다. Pesch(2008)의 공공성 유형론에 따르면, 각 접근법들은 현대 정치철학적 관점에서 공공재와 공익이라는 상반된 존재론과 이념적 토대에 기초해 있으며 개인주의 대 유기론적 관점 두 가지 지적 계보로 수렴된다(〈그림 1〉).



출처: Pesch(2008: 189)

〈그림 1〉 공사구분에 따른 5가지 공공성 접근

그는 공공행정의 정체성이 개인주의 대 유기론이라는 상반된 존재론으로 인해 본질적으로 모호하며, 현대사회에서의 공공성은 이중적 의미를 가진다고 설명하였다. 그는 최근 세계화, 민영화로 인하여 정부의 기업적 행동들은 적극적으로 시장에 참여해야 하는 경제적 책임성에 직면해 있으면서 동시에 여전히 정치적 공동체를 형성하고 시민들의 요구와 필요를 충족시켜야 하는 정치적 책임성을 가지기 때문에, Bozeman(1987)의 규제적 공공성이 의미 있는 작업이 될 것이라고 조망하였다(Pesch, 2008: 190).

(1) 기존 관점: 소유권적 공공성

조직관점에서 공공성을 바라볼 때 공공조직과 민간조직이 유사한지 혹은 상이한지에 대한 문제는 공공행정학, 정치학, 경제학 문헌들에서 자주 논란이 되어 왔다. 일반론적 관점은 공공조직과 민간조직이 차이가 없다고 보는 반면, 소유권적 관점은 공공조직과 민간조직은 다르다고 본다. 소유권적 관점에서 공사조직을 설명하는 전통적인 구분법은 조직의 소유권 또는 공식적인 법적 지위(formal legal status)이다. 소유권적 공공성을 설명하는 대표적인 이론은 재산권이론(property right theory)이다(Scott and Falcone, 1998: 128-129). 재산권이론에 입각해 보면, 공사조직이 어떤 측면에서 다른지 알 수 있다. 영리조직은 개인이나 기관주주들이 조직을 소유하는데 비해 공공기관은 정치적인 공동체(보통 민주적으로 선출된 지방정부나 중앙정부)에 의해 집합적으로 소유한다. 공공 및 비영리조직과 영리조직 간의 가장 큰 차이점은 운영자가 조직을 마음대로 사고팔 수 있다는 점이다.

(2) 공공성의 대안적 관점: 규제적 공공성과 규범적 공공성

공공조직만이 공공성을 가진다고 보는 전통적인 소유권적 공공성 관점은 서비스공급에만 초점을 맞추기 때문에, 공공서비스를 생산하는 공급주체들의 다양한 측면을 설명하는데 한계를 가진다. 예를 들면, 재원은 누가 조달했는지 규제의 차원은 어떠한지 그리고 규범이나 문화 속에 체화된 공적 가치는 소유권적 관점으로는 설명할 수 없는 공공조직내의 다양한 측면을 이해할 수 있게 된다.

① 규제적 공공성

소유권적 접근을 넘어선 공공성을 발전시킨 학자는 Wamsley와 Zald(1973)와 Bozeman(1987)이다.

〈표 1〉 Wamsley와 Zald의 공공조직의 공공성: 소유권과 재원

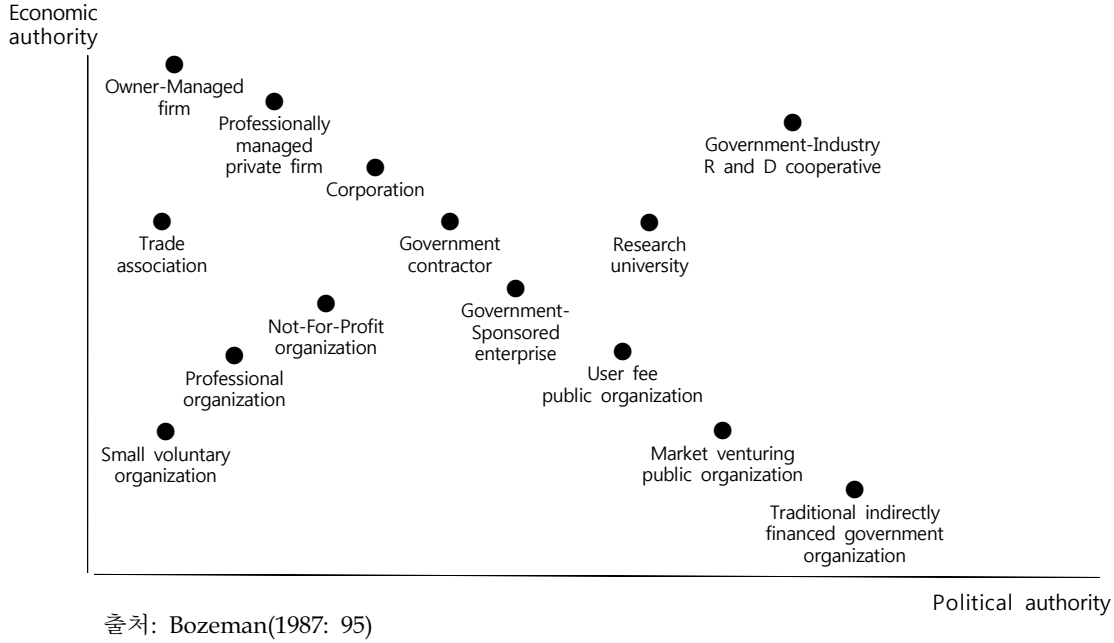
구분	공적 소유권	민간 소유권
공적 재원 (조세, 사회보험, 정부계약)	중앙행정기관 지방자치단체	보건기관 사립학교
민간 재원	공기업 대중교통	민간기업

출처: Wamsley and Zald(1973: 10)

Wamsley와 Zald(1973)는 〈표 1〉과 같이 소유권과 함께 재원을 고려하여 4가지 조직유형(공공소유

-공공재원, 공공소유-민간재원, 민간소유-공공재원, 민간소유-민간재원)을 제시하였다. Wamsley와 Zald는 전통적인 정부조직에 해당하는 첫 번째 셀의 조직유형 뿐만 아니라, 민간소유-민간재원을 제외한 다른 조직들도 공공성을 가진다고 보았다.

이후, Bozeman(1987)은 현대 사회 모든 조직은 공공조직이라고 단언한다. 모든 조직은 정치적 권위와 경제적 권위의 혼합적 성격을 가지는데, 경제적 권위와 정치적 권위의 정도에 따라 어느 한 지점에 연속적인(continuous) 공공성 값을 갖게 된다고 보았다(〈그림 2〉참조). 그는 조직이 정치적 권위에 의해 영향을 받는 정도를 '공공성(publicness)'이라고 규정하고, 정치적 권위는 조직 외부에서 오는 권위로 주로 국가로부터 온다고 보았다. 이에 비해 시장의 교환관계에 따른 경제적 권위(economic authority)의 영향을 받는 정도를 '사유성(privateness)'[9]이라 규정한다. 전통적인 공공조직은 물론이며, 민간기업, 제3섹터, 기업형 정부, 혼합조직 등의 모든 조직은 아무리 시장에서 운영되는 민간 기업이라 할지라도 정치적 권위의 위임이나 정치적 권위에 순응함으로써 이에 영향을 받는다. Bozeman의 논리에 따르면 앞서 Wamsley와 Zald가 공공성의 조직유형에서 배제시킨 민간 소유-민간 재원 조직유형도 공공 조직이 된다.



출처: Bozeman(1987: 95)

〈그림 2〉 정치적 권위와 경제적 권위에 따른 조직 공공성

9) 공공성(publicness)의 대립되는 개념이 privateness이다. 이것을 사전에서 찾으면 사적인 것, 개인적인 것, 사유(私有), 사영(私營)으로 제시되어 있다. 국내 학자들 간에 이러한 합의된 학술용어가 있는 것은 아니다. 공공성의 한자를 살펴보면, 公의 반대는 私가 되고, 共의 반대는 個이므로 '사개성(私個性)'이 되지만, 이런 말은 사용되지 않는다. 본 논문에서는 공공성 용어의 관문에 해당하는 Arendt(1958, 이진우·태정호 역, 1996)에 따라 privateness를 사유(私有)성으로 번안한다.

이때 조직과 정부와의 관계는 거버넌스 구조라는 정치적 과정으로 현실 정책에서 '계약' 형태로 나타날 수 있다. 조직은 정부와의 계약을 통해 서비스 대상과 내용, 서비스의 양을 정부의 표준화된 방식으로 수행할 것을 협약하고 정부의 법과 규정을 준수해야하는 책임성을 가지고 공적 주체로서 공공성을 수행하게 된다.

② 규범적 공공성

규범적 공공성은 규제적 공공성을 확장시킨 혹은 통합한 관점이다. 공공성 학자들은 소유권적 공공성과 규제적 공공성이 통찰력은 주고 있지만 설명되지 않는 또 다른 잠재적인 영향들이 있다고 보았다(Bozeman, 2007; Goldstein and Naor, 2005; Moulton, 2009). 이들은 공식적 제도에 해당되는 규제적 공공성 외에 문화나 규범과 같은 비공식적 제도 역시 조직이 공공성을 가지도록 제약한다고 보았고, 이를 설명하기 위해 사회학적 신제도주의 이론을 연계하여 규범적 공공성을 규정하기에 이른다.[10]

〈표 2〉 공공성에 대한 신제도주의 이론의 적용

구분	적용 이론	내용	관련학자
규제적 기제	-자원의존이론 -주인-대리인 이론 -경제학적 신제도주의이론 -사회학적 신제도주의이론 (강압적)	"기관의 법적 설치 기준이나 감시감독 체계와 허가" "법적 제재"	- Rainey(1997), Rainey and Bozeman(2000) - Bozeman(1987) - Frumkin and Galaskiewicz(2004) - Miller and Moulton(2014)
연합적 기제	-자원의존이론 -사회학적 신제도주의이론 (규범) -개체군 생태학	"관행으로 인정되는 의무적인 차원" "사회규범에 의한 도덕적 통제"	- Heinrich and Fournier(2004) - DiMaggio and Powell(1991) - Frumkin and Galaskiewicz(2004) - Moulton(2009)
문화 인지적 기제	-사회학적 신제도주의이론 (모방) -이타주의, 공공서비스 동기	"의미가 만들어지는 사회적 실재나 구조의 본질을 구성하는 공유된 인식" "문화적으로 지지"	- Antonsen and Jørgensen(1997), Goldstein and Naor(2005) - Moulton(2009), Miller and Moulton(2014) - Frumkin and Galaskiewicz(2004) - Berry and Baybeck(2005), Shipan and Volden(2008)

출처: DiMaggio and Powell(1991), Scott(2001), Moulton(2009)을 토대로 재구성

이 연구는 소유권적, 규제적 공공성을 포함한 규범적 공공성의 이론적 외현을 확장한 Moulton(2009)의 이론적 틀을 기반으로 하여, DiMaggio와 Powell(1991: 67-74), 그리고 Scott(2001)의 분류를 검토하여 세 가지 범주로 분류하였다(〈표 3〉 참조).

10) 하지만, 규범적 공공성에 대한 이론적 작업은 간단치 않다. 사회학적 신제도주의이론은 주요한 기본원리와 이슈들만이 공통적이며 이들 이론 간에는 이견이 적지 않기 때문이다(Frumkin and Galaskiewicz, 2004: 284). 그나마 그동안 사회학적 신제도주의 이론적 분류에는 어느 정도 진전이 있었지만, 경험적 연구는 아직까지 초기단계에 있다고 볼 수 있다.

첫째, 규제적(regulative) 제도는 감시 메커니즘, 규칙, 조직행동에 영향을 주는 조치 등 법적 제재를 말한다. North(1990)는 계약을 포함한 공식적 제도를 규제적 제도라고 정의한다. 보통 규제기구는 정부조직이 된다. 규제는 법적 메커니즘을 통해 공공가치를 확보하는데 앞서 설명한 소유권적 공공성과 규제적 공공성 모두 해당된다.[11)]

둘째, 연합적(association) 기제이다. 이는 법적 제재는 아니지만, 사회에서 관행으로 인정하거나 평가되는 의무적 차원의 기대로서 사회질서를 기반으로 한 규범과 역할을 강조한다. 이는 사회학자나 사회 심리학자들에 의해 옹호되며 도덕적으로 통제되는 측면이 있다(Scott, 2003a: 880). 연합적 기제는 두 가지로 개념화된다. 하나는 직업전문화(professionalization)이고, 다른 하나는 연합이다. 직업전문화는 대학과 같은 학위기관이나 자격증을 요구하는 직업기관이 그 원천이 된다. 연합의 예는 커뮤니티, 로컬 네트워크(local network), 조직연합이나 조직협회 등이다. 이 두 가지 개념은 각각 규정할 수도 있지만, 다양한 네트워크(학교나 직업기관, 조직협회 등)를 통해 직업전문화가 형성될 수 있기 때문에 직업전문화 개념 내에 포함시켜 규정할 수 있다.

셋째, 문화인지적 기제는 최근에 주목받기 시작했으며 조직사회학자, 문화인류학자, 인지 심리학자들이 주장하고 있다. 이는 법적 규칙이나 규범적 기대와는 달리, 조직이 당연하게 받아들이는 믿음이나 공유된 인식 혹은 행동논리가 사회적 질서를 이룬다고 본다(Scott, 2003a: 881). 문화인지적 공공성은 조직 내에서 만들어지고 공유해 온 문화에 초점을 둔다(Perry, 2000; Coursey and Pandey, 2007). 이러한 문화인지적 공공성은 행위자의 인식을 제약할 수 있다. 예를 들면, 조직에서 일하는 종사자들에 의해 옹호되는 공공 가치(Antonsen and Jørgensen, 1997) 혹은 종사자들의 공적 목적(동기)에 대한 인식 등이 그것이다. 초기 분석들은 조직 종사자의 자기보고식 설문을 통해 포착해왔으며, 활용변수는 공적 책임성(pubic accountability)이다(Haque, 2001: 66-67; Goldstein and Naor, 2005: 217).

〈표 3〉 본 연구의 공공성 분류와 개념적 정의

분류	개념적 정의	범주
소유권적 공공성	조직의 공식적인 법적 지위	공공시설, 비영리시설, 개인시설
규제적 공공성	조직외부에서 오는 정치적 권위로부터 영향을 받는 정도	재원규제: 정부로부터 오는 공적 재원
		질 규제: 정부의 질 관리제도
규범적 공공성	체화된 공공가치의 실현정도	연합적 기제: 직업전문화
		문화인지적 기제: 공적 책임성

2) 서비스 질

서비스 질을 무엇으로 볼 것인가와 어떻게 측정할 것인가는 매우 어려운 문제이다. 서비스 질 측정

11) 바로 이 대목이 앞서 언급한 규범적 공공성이 규제적 공공성을 통합하여 신제도주의 이론을 결합하였다는 것이 드러나는 부분이다.

을 두고 학자나 연구자는 물론이며 이를 관리하는 정부 관계자들도 관심을 모아왔다(이미진, 2011: 143; 정무성, 2007: 21; Castle and Ferguson, 2010: 1). 이러한 관심들로 인해 대부분의 경험적 연구들은 서비스 질을 다양한 지표(indicators)로 측정해 왔지만, 각각의 지표는 저마다 장·단점을 가지고 있기 때문에 명확한 합의나 단일측정지표는 존재하지 않는다(Castle and Ferguson, 2010: 10).

하지만, 완벽한 개념화가 어려운 상황에서도 Donabedian(1980; 1988)의 이론적 준거틀(conceptual framework)은 단연 가치가 있다고 평가된다. 이는 노인요양시설(nursing home)에서 자주 활용되는 서비스 질 개념이다(Hillmer et al., 2005: 5; Castle and Ferguson, 2010: 2).

Donabedian(1980; 1988)은 서비스가 전달되는 구조(structure), 과정(process), 결과(outcome)로 서비스 질을 측정할 것을 제안하였다.

먼저 서비스 구조는 돌봄 제공이 발생하는 환경을 말한다. 예컨대, 물적 자원, 인력 자원, 조직 구조를 통해 서비스구조를 파악하였다. 돌봄은 일반 재화와는 달리 관계재로서 돌봄 제공자와 이용자와의 관계가 중요시된다(석재은, 2014: 230-231). 같은 맥락에서 최근 미국의 너싱홈 질 관리는 서비스 구조지표의 중요성을 강조하고 있다(Castle and Ferguson, 2010: 6).

서비스 과정은 서비스 제공자가 서비스이용자를 위해 해야 할 것, 서비스 내용이나 서비스 제공을 말한다. 과정지표는 주로 의료적인 측면에서 부적절한 신체 억제대, 도뇨관, 약물사용 등을 언급하였다. Donabedian(1980; 1988)이 보건의료적인 측면에 초점을 둔 것과는 달리, 이미진(2011: 159)은 삶의 질을 증진시키는데 기여할 것으로 알려진 사회 심리적 영역의 지표들을 추가할 필요가 있다고 제안하였다. 이용 어르신들이 자립생활이 어렵다는 점과 시설이라는 제한된 환경에서 이용자들의 단순 반복된 일상생활들이 무력해지지 않도록 다양한 서비스 프로그램이 권고될 수 있다.

서비스 결과는 이용자의 건강상태에 대한 돌봄의 효과를 말한다. 이용자가 달성하고자하는 바람직한 상태나 임상적인 결과로 건강상태 호전(Castle and Ferguson, 2010: 6-7), 서비스 이용자 만족도, 이용자 삶의 질 등이 포함된다(Donabedian, 1988: 1745).

〈표 4〉 노인장기요양서비스 질의 개념적 준거틀

구분	내용	기존 연구	본 연구의 개념
서비스 구조	돌봄 제공 관련 환경	- 물적 자원(예, 시설 장비, 금전적 자원), - 인력자원(예, 종사자의 자격증, 배치수, 이직률) - 조직구조(예, 의료인 구조, 동료평가방식, 배상관련방식)	- 돌봄 제공 관련 인력수준
서비스 과정	서비스 제공자가 이용자를 위해 해야 할 것	- 의료적 측면(예, 신체 억제대, 도뇨관, 약물사용) - 사회 심리적 측면(예, 사회 심리적 프로그램 제공, 사회 심리적 전문연계 프로그램)	- 시설 제공 프로그램
서비스 결과	이용자의 임상적인 결과나 바람직한 상태	- 신체적, 정신적, 사회적 기능상태의 호전 - 이용자 서비스 만족도, 이용자의 삶의 질	- 이용자의 서비스 만족도

출처: Donabedian(1980; 1988), 이미진(2011)

3) 공공성과 서비스 질

이 연구는 노인장기요양제도의 공공성이 조직이 제공하는 서비스 질에 어떠한 효과를 가져 오는가에 대한 성과분석에 해당하는 논문이다. 조직이론가들은 조직성과의 다양한 이론들을 통해 성과에 대해 논의해 왔다(Etzioni, 1964: 8; Robbins, 1983: 77). 이 연구는 사회복지조직의 성과를 객관적으로 평가하여 효과성을 결정하기에 적합한 Etzioni(1964: 8)의 목표달성모델(goal attainment model)을 통해 공공성과 서비스 질과의 관련성을 설명하고자 한다. 신제도주의 이론에 따르면, 대부분의 현대 조직 환경에서는 제도적 환경과 조직 간의 적합도를 유지함으로써 궁극적으로 조직효과성을 제고할 수 있다고 본다(정용덕 외, 1999: 97). 일반적으로 조직이 효과적이라면 조직성과가 달성되고, 그 조직이 제공하고 있는 서비스의 질이 높다고 판단된다.

첫째, 소유권적 공공성과 서비스 질과의 관련성이다. 다양한 이론들이 소유권적 공공성과 조직성과에 대한 이해에 활용되었다(Spector et al., 1998; Eggleston and Zeckhauser, 2002). 특히 장기요양영역에서의 서비스규범은 공공 조직이 경직되는데 비해, 비영리와 영리조직의 행위자가 더 많은 유연성을 가진다. 반면, 요양관련 공공조직과 비영리조직은 이용자중심(patient-centered)이며 기관의 문제를 최소화하며 이윤분배를 할 수 없기 때문에 비효율성을 가지지만, 질에 대한 영향은 긍정적이다. 한편 영리조직은 질 향상을 위한 쇄신보다 비용절감에 대한 유인이 더 크다고 볼 수 있다(Eggleston and Zeckhauser, 2002). 영리조직은 이익 극대화를 위해 이용자를 정보비대칭문제로 착취할 수 있는 반면, 비영리와 공공조직은 돌봄의 공공 서비스 가치를 강조하므로(Steffen and Nystrom, 1997) 이윤을 기관으로 재투자하는 경향이 있다(Harrington et al., 2000). 이러한 설명이 틀리지 않다면 개인조직에 비해 공공 및 비영리조직이 서비스 질 개선을 가져올 것이다.

둘째, 규제적 공공성과 서비스 질과의 관련성이다. 재원규제는 정치적 권위에 따른 정부재원 대 경제적 권위에 따른 조직재원의 자율성이라는 측면에서 조직 간 차이가 발생할 수 있다. 개별 조직들은 정치적 권위에 따른 정부재원에 종속될수록 공공성의 정도가 높다. 상위기관인 정부는 그들의 전략이나 목표에 따라 조직적 배열을 요구하고 조직은 이러한 정부의 목표에 따라 서비스 실천을 하게 된다. 다음으로 질 규제를 살펴보자. 정부는 노인장기요양서비스의 질 관리 규제정책으로 평가제도를 시행한다. 평가제도는 서비스 질을 향상시키도록 공식적으로 조직을 제약할 수 있다. 조직과 정부와의 관계는 계약에 의해 성립된다. 장기요양서비스를 제공하는 조직은 계약사항을 준수해야 한다. 계약관련 요구사항의 한 예가 바로 평가제도이다. 정부의 질 규제정책에 순응하는 조직일수록 서비스 질이 높을 것이다.

셋째, 규범적 공공성은 조직을 둘러싼 환경 중 공공가치를 담고 있는 제도적 환경이 조직에게 압력으로 작용하여 공공 가치를 실현하게 된다고 본다. 이 때 규범적 공공성에 영향을 받은 조직은 그 제도를 조직전략으로 삼고 공공가치가 조직 행동 혹은 조직성과로 나타나게 된다(Moulton, 2009: 889-894). 규범적 공공성의 다양한 기제는 검증하고자 하는 가설에서 독립변수가 되고 서비스 질은

규범적 공공성의 종속변수가 된다. 첫 번째 연합적 기제는 직업전문화에서 비롯될 수 있다. 사회복지 전문성에 대한 인력선별은 서비스 질을 향상시키는 기제가 될 것이다. 전문직 자격조건을 충족시키는 조직은 공공가치를 추구하는 조직이며 전문성은 바로 서비스 질 향상에 영향을 미칠 것이다. 두 번째 문화인지적 기제는 조직이 인지하고 있는 공적 책임성이다. 공적 책임성이 높은 조직은 공공성이 높은 조직이며 공적 책임성은 서비스 질을 향상시킬 것이다.

3. 연구방법

1) 자료수집과 표본설정

본 연구를 수행하기 위한 자료 수집은 두 가지 방향에서 이루어졌는데, 하나는 조직을 대상으로 한 설문조사자료이고, 다른 하나는 인터넷 홈페이지(건강보험관리공단, 보건복지부, 통계청)에 있는 자료이다. 자료취합방식은 인터넷자료를 가공한 후 수집한 조직설문자료에 병합(merge)하였다. 조직 설문조사의 대상은 전국 노인 장기요양시설이며, 이에 대한 표집틀은 보건복지부(2012) 통계포털에서 제공하는 『2012년 노인복지시설 현황』과 국민건강보험공단 홈페이지에 공개되어 있는 노인장기요양시설 정보(2013)이다.

조직 설문조사 표집방법은 비비례층화표집(disproportional stratified sampling) 및 체계적 표집(systematic sampling)이다. 먼저 비비례층화표집을 통해 사례의 수를 조정하고자 운영주체에 따라 공공과 비영리, 영리의 비율이 1:1:1이 되도록 하였고, 그 층화 내에서 체계적 표집을 하는 방식 매 k번째 사례를 뽑았다. 조사대상의 자격조건은 전국 장기요양시설 중 본 연구의 시설평가를 받은 제도진입 만3년(1-2년은 제외)을 넘긴 시설이다. 국민건강보험공단 홈페이지의 시설에 대한 정보와 운영주체를 포함하고 있는 보건복지부의 『2012년 노인복지시설 현황』 표집틀에 결합한 결과, 사용가능한 총 표본은 1455개로 추출되었다.[12] 공공은 113개 중 2011년 시설평가를 받은 87개를 전수조사하고, 비영리는 798개 중 200개(k=4), 영리는 570개 중 190개(k=3) 조직을 대상으로 조사하였다. 먼저 협조공문과 함께 우편 발송하고, 이후 도착시점에 같은 내용의 설문과 공문을 이메일로 추가 발송하였고, 그 다음 전화로 설문협조요청을 하였다. 조사 기간은 2013년 6월 1일~11월 25일까지이다. 설문회수결과, 총 251개 설문지가 수거되어 부실한 설문 3개를 제외한 248개의 조직 자료를 분석에 활용하였다. 회수율은 공공이 61개로 70.12%, 비영리 96개로 48.00%, 개인 기관은 94개로 49.47%이다.

12) 공동가정생활시설은 제외된 개수이며, 이 중 160개는 건보공단에는 있으나, 2012년 시설현황에 없는 미확인 기관이기 때문에 제외하였다. 또 기관은 존재하나, 현재 현원이 0인 14개 기관도 제외시켰다.

2) 변수설명 및 측정

(1) 종속변수: 서비스 질

이 연구의 서비스 질은 Donabedian(1980; 1988)과 이미진(2011)의 이론적 준거틀에서 서비스 구조, 과정, 결과지표에 해당하는 변수를 1차적으로 도출하였다. 그런 다음, 한국의 노인장기요양서비스 질 조작화와 관련된 적합성 확인을 위해 현장경력 10년 이상인 전문가 8명이 참여하는 전문가의견조사[13]를 실시하였다.

서비스 구조지표는 기존 연구에서 돌봄이 발생하는 환경과 관련된 인력수준(예, 자격증여부나 이용자 대비 인력배치, 이직률)으로 측정해 왔다(Castle and Ferguson, 2010: 6). 본 연구는 이용자와 돌봄 제공자와의 정서적인 관계에 대한 지속성을 담아낼 수 있는 직원 이직률을 측정하였다.

서비스과정지표는 서비스 제공자가 서비스이용자를 위해 해야 할 것들로, 주로 제공되는 프로그램의 내용을 말한다. 이러한 지표의 예로는 보건의료적인 측면의 건강관련 과정지표를 사용하기도 하고(Donabedian, 1980), 거주 노인의 삶의 질을 증진시키는데 기여할 수 있는 사회·심리적 영역의 프로그램으로 측정할 수도 있다(이미진, 2011: 159). 시설에서 제공하는 프로그램 수는 매일 일상적으로 이루어지는 기본 프로그램으로 장기요양시설 평가항목에 포함되어있기 때문에 조직간 차별성을 가지기 어렵다. 이에 서비스 과정지표의 질적 측면을 파악할 수 있도록 고안된 변수는 시설에서 비용을 부담하여 외부전문가를 초빙하여 진행하는 유료 프로그램이다. 외부의 전문 프로그램이 이루어지는 시설이라면 정부에서 평가기준으로 정해준 서비스 내용 이상의 프로그램을 제공하는 시설이며, 이용자에게 질 좋은 서비스를 제공하기 위해 노력하는 시설이라고 판단할 수 있다.

서비스결과지표는 일반적으로 서비스 효과성 혹은 이용자만족도를 활용한다. 하지만, 이용자 만족도가 서비스 질을 나타내는 지표로 적절한 것인가에 대해서는 의견이 분분하다.[14] 본 연구는 이용자 만족도의 대체변수로 전문가의견조사에서 제안한 평균 서비스이용기간을 활용하였다. 서비스 이용자들이 서비스에 대한 만족도가 높다면 다른 시설로 이동하지 않고 서비스를 지속할 것이므로 서비스 결과를 담보할 수 있다.

---

13) 형식은 집단면접과 개인면접, 메일, 의문사항이 생길 때 전화확인을 하였고, 기간은 2013년 4월부터 6월까지 실시되었다. 이러한 예비조사 이후, 본 조사이전에 설문문항에 사용된 단어들에 대한 내용왜곡에 대한 검증 및 설문지에 대한 문제점 등 18개 시설을 대상으로 사전조사(pretest)를 실시하였다.

14) 장기요양시설의 이용자들에게 이용만족도를 설문하면 편의가 발생할 수 있다. 와상어르신의 경우 설문에 대한 대리응답도 불가능하며 이용자가족들에 대한 만족도 또한 시설에서 설문하기에는 실행가능성 측면에서 어려움이 있었다.

〈표 5〉 변수의 측정수준 및 자료출처

내용		변수측정	자료출처
서비스 질	구조·과정·결과	- 구조: 직원 이직률[15] - 과정: 유료 프로그램 수 - 결과: 이용자의 평균 서비스 이용기간	설문조사
공공성	소유권적 공공성	- 기관의 법적 소유권: ① 공공 ② 비영리 ③ 개인	보건복지부
	규제적 공공성	- 재원규제: 한해 총 세입에서 정부와 지방정부재원비중(%) 항목1. 서비스 수가에 대한 총 세입에서의 비중 항목2. 지방정부(기초수급대상자 이용자부담금) 보조금에 대한 총 세입에서의 비중 - 질규제: 평가등급(A등급 ~ E등급)	국민건강보험공단, 설문조사
	규범적 공공성	- 연합적 기제: 전체 종사자 중 사회복지전문직 비중(%) - 문화인지적 기제: 전체 이용자 중 기초수급이용자비중(%)	설문조사
통제변수	조직규모	① 30인 미만 ② 30-70인 미만 ③ 70인 이상	국민건강보험공단
	시설장 선임방식	① 공개모집 ② 재단(혹은 법인) 파견 ③ 시설장 자율	설문조사
	수요측 요인	기초자치단체내 장기요양등급판정을 받은 인정자수/노인 수	국민건강보험공단, 통계청
	공급측 요인	기초자치단체내 공급기관수/노인 수	보건복지부, 통계청
	점유율	시설정원 대비 현원비중	국민건강보험공단

(2) 독립변수: 공공성

① 소유권적 공공성

소유권적 공공성은 앞서 재산권이론을 토대로 공공과 민간비영리, 민간개인으로 구분하였다. 소유권에 대한 구분은 한국의 노인장기요양서비스를 제공하기 위해 참여한 공급주체들에게도 그대로 적용될 수 있다. 따라서 이 연구의 소유권적 공공성의 측정은 범주형 변수로 공공, 비영리, 개인조직이다.

② 규제적 공공성: 재원규제와 질규제

규제적 공공성은 재원에 대한 규제와 질에 대한 규제 두 가지로 측정하였다. 먼저 재원규제는 기존 연구에서 가장 많이 활용된 정부로부터 오는 재원비중으로 측정하였다. 조직의 재원구조는 정치적 권위에서 비롯된 조직외부에서 오는 공공재원과 조직의 경제적 권위에서 비롯된 조직내부의 자율적으로 결정할 수 있는 민간재원이 있다. 한국의 장기요양제도에 있어 공공재원에 해당되는 부분은 중앙정부

15) 연간 종사자 이직률 산식은 (연간(2012년 8월~2013년 7월) 퇴사한 인원 /조사시점(2013년 7월 기준)의 재직인원)*100이다.

와 지방정부로부터 공급되는 재원으로 건보공단에서 제공되는 서비스수가와 지방정부에서 제공되는 기초수급대상자의 이용자부담금이 있다. 이에 반해 민간재원은 정부가 규제하지 않고 조직의 자율성에 맡긴 이용자 부담금, 이용자 부담금 이외 본인부담금(예, 상급침대사용료, 식대비, 간식비, 이미용료), 후원금, 재단이나 법인 전입금, 사업 수입비(예, 공공이나 비영리 시설은 공간임대료나 자판기 수입)로 측정할 수 있다. 이 중 정치적 권위에 속하는 정부재원비중인 서비스수가는 조직에 따라 같은 비율로 책정되기 때문에 조직간 차이가 발생되지 않고, 지방정부재원인 기초수급이용자의 본인부담금과 조직이 자율적으로 가지는 재원(예, 비급여부분의 본인부담금, 공단의 서비스 수가 없이 이용자가 전액 부담하는 등급외자의 실비이용료 등)은 조직간 차이를 발생시키게 된다. 이에 대한 정확한 정보를 파악하기 위해 조직의 세입(세원)과 세출항목을 조사하였다. 다음으로 장기요양서비스 질에 대한 규제는 각 기관의 평가등급으로 측정할 수 있다. 기관의 평가등급은 A~E등급까지 이질적인 값을 가진다.

③ 규범적 공공성: 연합적 기제와 문화인지적 기제

규범적 공공성에 대한 이론적 검토에서 연합적 기제와 문화인지적 기제로 분류하고 이에 대한 개념은 직업전문화와 공적 책임성으로 도출하였다. 마찬가지로 이에 대한 적합성을 확인하기 위해 전문가의견조사를 실시하였다. 먼저, 연합적 기제의 직업전문화는 장기요양시설에 다양한 전문직(의료, 간호, 물리치료, 영양사 등)이 있지만 그중에서 사회복지전문직을 선정하였다. 사회복지사는 돌봄 서비스의 관리운영 및 서비스 전반에 이르는 전문적 지식기반을 지니고 있다고 판단하여, 장기요양세팅의 직업전문화종사자 대비 사회복지전문직 비중으로 측정하였다. 다음으로 규범적 공공성의 문화인지적 공공성 기제로 도출된 공적 책임성은 조직에서 공적 책임성과 관련 행동이 얼마나 발생하는가로 측정하였다. 이전 분석들은 조직 내에서 공유해 온 문화가 문화인지적 기제의 사고로 만들어진다고 보았기 때문에 조직에서 일하는 종사자의 자기보고식 설문자료에 의존해 왔다(Goldstein and Naor, 2005: 214-216). 전문가의견조사에서 한국의 장기요양시설 종사자들이 인지하는 공적 책임성은 서비스무료이용자에 해당하는 기초수급이용자라고 대답하였다. 현장전문가들은 서비스무료이용자(기초수급이용자)의 경우 조직의 입장에서 장기요양서비스 일반 이용자에 비해 경제적 손실이 발생하지만, 조직이 가져야 할 공공가치를 실현하는 일이라고 설명하였다. 기초수급이용자는 전체 이용자 중 기초수급자에 대한 비중으로 측정한다.

(3) 통제변수

통제변수로 활용된 조직규모는 규모의 경제 측면에서 인력의 활용 등 서비스 질에 영향을 미칠 수 있다(Castle and Ferguson, 2010: 10). 시설장의 특성은 시설장 선임방식으로 측정한다. 점유율(occupancy rate)[16]은 정원 대비 현원으로 서비스 질과 관련된 통제변수로 자주 활용되어왔다(Amirkhanyan et al., 2008). 이외에도 조직외부에서 오는 제도적 요인으로 수요측 요인과 공급측 요인을 통제한다. 수요측 요인은 장기요양시장의 수요자로서 장기요양등급판정을 받은 인정자수이다.

16) 점유율(occupancy rate)은 장기요양실천현장에서 사용하는 공실률(空室率)의 반대말이다.

장기요양시장의 크기는 정부가 장기요양적격판정여부로 정하게 되는 등급인정자수에 의해 결정되며 수요자의 크기가 서비스 질에 영향을 미칠 수 있으므로 마땅히 통제되어야 한다. 정확성을 기하기 위해 수요자에 대한 파악은 기초자치단체내 노인 수 대비 등급 인정자 수로 측정해야 한다. 한편, 공급측 요인은 기초자치단체내에 장기요양서비스를 제공하는 노인장기요양시설이 얼마나 많이 분포해 있느냐에 따라 서비스 질에 영향을 미칠 수 있기 때문에 수요측 요인과 마찬가지로 기초자치단체내 공급시설 수 또한 기초자치단체내 노인 수 대비 공급시설수로 측정한다.

3) 분석방법

본 연구에서의 종속변수 중 직원 이직률과 서비스 이용기간은 연속변수이므로 다중회귀모형을 활용하였다. 이에 반해 시설부담 유료 프로그램 수는 빈도변수(count variable)로서 일반적인 선형 회귀분석보다는 빈도 종속변수에 적용할 수 있는 포아송 분포를 이용한 모형을 찾아야 한다(Scott Long and Freese, 2006: 349).[17] 빈도 종속변수의 경우, 일반화선형모형의 포아송 회귀모형과 음이항 회귀모형을 적용할 수 있다. 후술될 이 연구의 분석결과에서 알 수 있듯이 LR test에서 평균보다 분산이 큰 과대산포가 나타나 음이항 회귀모형이 지지되었다(alpha=0, chibar2(01)=34.01, Prob>0.000).

따라서 유료프로그램 수는 음이항 회귀모형을 써야 하고 관계식은 다음(3.1)을 따른다.

$$E(\frac{y_i}{x_i}) = \mu_i = \exp(\beta_0 + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \beta_3 x_{i3} + \epsilon_i) \qquad i = 1, \cdots, n \qquad (3.1)$$

여기서 μ_i는 시설에서 부담하는 유료프로그램 수, x_{ik}는 유료프로그램 수에 영향을 미치는 요인들의 집합이며, 독립변수 수 k에 대한 i번째 관측치를 말한다. ϵ_i는 모든 장기요양시설 i의 통계적 오차이다.

다음으로 연속변수인 직원이직률과 서비스 이용기간은 다중회귀모형을 활용한다.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \cdots + \beta_k X_{ki} + u_i, \qquad i = 1, \cdots, n \qquad (3.2)$$

한편, 본 연구는 결측문제를 해결하기 위해 다중대체분석(multiple imputation analysis)을 시행하였다. 결측은 유형에 따라 발생가능한 편의가 달라질 수 있다. Rubin(1987)은 결측의 유형을 완전임의결측(MCAR: missing completely at random), 임의결측(MAR: missing at random), 그리고 비임의

17) 포아송 확률모형은 조건부 평균과 조건부 분산이 동일한 등산포일 때 적용하고, 평균보다 분산이 큰 과대산포가 존재하는 데이터에 포아송 분포를 적용하게 되면 모형적합의 효율성이 떨어지게 된다. 자료가 포아송 분포와 음이항 분포 중 어느 모형이 적합한지를 우도비 검정을 통해 비교를 할 수 있다(Scott Long and Freese, 2006: 376).

결측(NMAR: not missing at random)으로 구분하였다. MCAR과 MAR의 결측치는 결측이 발생할 확률에 관련된 변수들이 관찰가능하거나 통계적으로 통제 가능한 경우이므로 결측을 제외한 분석(complete case analysis)이 편의를 최소화한 선택이라고 말할 수 있다.

그러나, NMAR은 다르다. 이는 관측하지 못하는 결측값과 관련이 있는 경우이고, 이런 경우, 결측 문제를 해결해야 한다. 연구자가 자료를 보고 편의를 최소화할 수 있는 방법을 선택·판단해야 한다. 이 연구에서 나타나는 결측은 자료를 수집하는 과정에서 장기요양기관이 의도적으로 결측한 NMAR로 판단된다. 이유는 상당수 장기요양조직이 특별히 재원과 서비스 질(이직률과 서비스이용기간)에 대한 민감성을 이유로 해당 문항에 응답할 수 없음을 스스로 밝혀왔고, 실제로 이들 문항의 결측빈도가 높았다. 본 연구는 이를 해결하기 위해 Stata에서 MI, ICE명령문을 활용하여(Royston, 2004; Royston et al., 2009; StataCorp., 2013), 20개의 다중대체자료를 만들어 관측치 248개가 되지 않는 변수들에 대해 다중대체분석을 실행하였다.

4. 분석결과

1) 기술적 분석

종속변수인 서비스 질의 기술 통계치를 다음과 같다. 첫 번째, 서비스 구조지표인 직원이직률은 전체 직원대비 지난 1년간 이직한 직원의 수에 대한 비율을 계산한 값이다. 직원들의 평균 이직률은 30.20%로 다소 높은 이직을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 두 번째 서비스 과정에 해당하는 유료프로그램 수는 1.16개로 나타났다. 세 번째 서비스 결과지표인 이용자의 평균 서비스지속기간은 2.55년으로 나타났다.

독립변수인 각각의 공공성의 기술 통계치는 첫 번째, 소유권적 공공성의 경우, 공공조직은 전체 248개 중 61개 기관으로 24.60%를 차지하고, 비영리조직은 94개 기관으로 37.90%를, 개인조직은 93개 기관으로 37.50%로 나타났다. 두 번째, 규제적 공공성은 정부로부터 오는 재원비중으로 평균 조직이 정부로부터 받는 재원비중은 75.24%로 높은 수치를 보이고 있다. 정부재원을 세부적으로 살펴보면, 하나는 공단에서 오는 서비스 수가가 차지하는 비중으로 전체 세입의 66.34%이며 나머지 지방정부로부터 오는 기초수급자의 이용자 부담금은 8.90%로 나타났다. 반면, 전체 세원 중 조직이 정부에 구애되지 않고 조직 스스로 재정적 자율성을 가지게 되는 민간재원비중은 전체 재원 중 24.46%로 나타났다. 규제적 공공성의 또 다른 차원으로 정부와의 계약관계에서 오는 요구사항으로 평가등급은 평가제도에 잘 대응하는 조직일수록 높은 점수인 A등급(5점)을 받을 것이고 평가제도라는 규제에 불응하는 조직은 낮은 E등급(1점)을 받을 것이다. 이 표본의 평균 평가등급점수는 3.19로 나타났으며 표준편차는 1.08을 보이고 있다.

〈표 6〉 각 변수의 기술 통계치

변수	측정변수	구분	빈도(%)	평균	표준편차	최소	최대
서비스 질	서비스 구조	직원이직률	231	30.20	30.14	0	257.14
	서비스 과정	제공프로그램 수*	223	12.27	4.39	3	27
		유료프로그램 수	248	1.16	1.75	0	11
	서비스 결과	서비스지속기간	221	2.84	1.06	1	8
공공성	소유권적 공공성	공공조직	61(24.60)	-	-	-	--
		비영리조직	94(37.90)	-	-	-	-
		개인조직	93(37.50)	-	-	-	-
	규제적 공공성	정부재원비중(%)	229	75.24	10.58	12.5	100
		서비스수가(%)	229	66.34	13.22	0	100
		지방정부(%)	229	8.90	11.78	0	100
		민간재원비중(%)*	224	24.46	10.49	0	87.5
		평가등급 A등급	34(13.93)	3.19	1.08	1	5
		평가등급 B등급	57(22.13)				
		평가등급 C등급	87(35.66)				
		평가등급 D등급	54(22.13)				
		평가등급 E등급	12(4.92)				
	규범적 공공성	사회복지전문직 비중(%)	247	12.69	5.55	4.21	30
		기초수급자 비중(%)	243	29.17	22.86	0	100
통제 변수	조직규모	30인 미만	93(37.50)	-	-	-	-
		30-70인 미만	90(36.29)	-	-	-	-
		70인 이상	65(26.21)	-	-	-	-
			248	53.44	40.94	5	291
	시설장 선임방식	공개모집	66(26.94)	-	-	-	-
		법인파견	104(42.45)	-	-	-	-
		시설장선임	75(30.61)	-	-	-	-
	지자체내 노인수 대비 장기요양등급인정자수(%)		246	0.0196	0.0057	0.0062	0.0355
	지자체내 노인수 대비 공급시설수(%)		246	0.00089	0.00043	0.0001	0.00253
	점유율(%)		245	90.43	15.41	0	100

주1: *는 기술통계에서만 제시함
2: 시설규모는 최종 분석에서 연속변수로 활용하였음

세 번째, 규범적 공공성의 연합적 기제로 측정한 사회복지전문성비중은 전체 종사자 대비 사회복지사의 비중으로 평균 사회복지전문직비중은 12.69%를 차지한다. 조직에서 평균 사회복지사는 3.20명으

로 나타났다. 문화인지적 기제의 공적 책임성으로 측정한 기초수급자비중은 평균 29.17%를 차지하고 있다.

통제변수로 사용된 조직 규모는 30인 미만 시설이 전체 가운데 93개 37.50%, 30인-70인 미만 시설은 90개 36.29%, 70인 이상은 65개 26.21%로 조사되었다. 장기요양시설의 시설장 선임방식은 공개모집, 법인파견, 시설장 자율로 구분하였으며, 각각 66개 조직 26.94%, 104개 조직 42.45%, 75개 조직 30.61%로 조사되었다. 기초자치단체내에 노인 대비 평균 등급인정자수는 0.01962이고 노인 대비 평균 공급시설 수는 0.00089로 나타났다. 정원대비현원을 나타내는 점유율은 평균 90.43%이고 이에 대한 공실률은 약 10%를 보이고 있는 것으로 조사되었다. 이 논문의 조사 자료로 파악한 한국의 장기요양시설 점유율을 다른 국가들과 비교해보면, 미국은 84.81%이고(Amirkhanyan et al., 2008: 339), 일본은 2007년 일본노동후생성 자료에 따르면 97%이다(Kadoya, 2010: 262). 한국의 장기요양시설의 점유율은 미국보다 높고 일본보다 낮은 것으로 나타났다.

2) 공공성이 서비스 질에 미치는 효과

공공성과 서비스 질과의 인과적 관계에 대한 통계적 검정은 〈표 7〉과 〈표 8〉에 제시되어 있다.

첫째, 소유권적 공공성과 서비스 질과의 인과적 관계이다. 먼저 소유권과 서비스구조지표(이직률)를 살펴보면 개인조직에 비해 공공 및 비영리조직은 서비스구조지표(종사자 이직률)가 낮은 것으로 나타났다(β=-27.999, β=-27.073로 p=0.000). 구체적 수준은 개인조직에 비해 공공조직의 평균 종사자이직률이 27.999%p가, 비영리조직은 27.073%p가 낮다고 볼 수 있다. 두 번째로, 소유권적 공공성과 서비스과정지표(시설부담 유료프로그램)는 개인조직에 비해 공공조직의 평균 유료프로그램수가 1.014개가, 비영리조직은 0.863개가 높은 것으로 나타났다(β=0.968, β=0.974, p=0.001).[18] 세 번째로, 소유권적 공공성과 서비스 결과지표(서비스이용기간)와의 인과적 관계는 공공조직은 유의하지 않고(β=0.226, p=0.354), 비영리조직은 유의미한 것으로 나타났다(β=0.457, p=0.050).

둘째, 규제적 공공성의 첫 번째 변수, 정부재원비중과 서비스 질은 유의하지 않았고, 평가제도와 서비스 질은 어느 정도 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 먼저 정부재원비중이 유의하지 않은 것은 모든 조직에게 동일한 서비스수가가 지급되기 때문에 나머지 재원인 지방정부재원이나 조직의 자율적 재원(예, 비급여부분의 본인부담금, 개인조직에게 허용한 등급외자의 서비스 실비 이용료, 사업 수입비 등)에서 조직간 차이가 크지 않았을 가능성이 있다. 사실 앞서 본 기술통계에서 알 수 있듯이 한국의 장기요양시장에 참여한 조직들은 공적 재원 의존도가 상당히 높은 반면(평균 75.24%를 상회), 경제적 권위에서 파생하는 조직의 재정자율성은 평균 25%에도 못 미칠 정도로 협소하게 작동된다. 이를 통해 알 수 있는 것은 한국의 장기요양제도가 시장화라는 제도적 변화를 겪었지만, 여전히 한국의 장기요양서비스 공급주체들은 상당한 수준의 정치적 권위의 영향 아래에 있다고 볼 수 있다. 다음으

18) 이 값은 X가 1단위 증가할 때 평균에서 평가한 예측확률의 변화값이다. Stata에서 prchange명령어를 실행한 값이다. 이에 대한 자세한 설명은 Scott Long과 Freese(2006: 372-381)을 참고하라.

로 규제적 공공성의 질 규제정책인 평가제도에 대한 설명이다. 첫 번째로 서비스구조지표(종사자이직률) 평가등급은 방향성이 반대로 나타나 평가등급이 높을수록 종사자이직률이 높은 것으로 나타났다.

〈표 7〉 서비스 구조(종사자이직률)와 서비스 결과(서비스 이용기간)에 대한 공공성의 효과

변수		서비스 구조 (종사자이직률)				서비스 결과(서비스 이용기간)			
		Model1	Model2	Model3	Model4	Model1	Model2	Model3	Model4
constant		73.703 *** (13.912)	62.501 ** (21.867)	47.684 ** (14.645)	57.787 *** (22.056)	1.704 *** (0.496)	1.029 (0.782)	1.607 ** (0.503)	1.577 * (0.773)
소유권적 공공성	공공 (ref.개인)	-25.731 *** (6.965)			-27.999 *** (7.281)	.404 + (0.241)			.226 (0.243)
	비영리 (ref.개인)	-27.199 *** (6.418)			-27.073 *** (6.800)	.775 *** (0.227)			.457 * (0.232)
규제적 공공성	정부재원비중		-.150 (0.187)		.043 (0.195)		.013 * (0.007)		-.002 (0.007)
	평가등급		.613 (1.934)		3.703 + (1.952)		.036 (0.071)		-.036 (0.071)
규범적 공공성	사회복지전문직비중			.915 (0.596)	.749 (0.580)			.009 (0.019)	.011 (0.020)
	기초수급이용자비중			-.238 ** (0.089)	-.158 + (0.096)			.019 *** (0.003)	.017 *** (0.003)
조직특성	조직규모	-.087 + (0.051)	-.135 * (0.052)	-.080 (0.054)	-.062 (0.056)	.001 (0.002)	.002 (0.001)	.001 (0.002)	.001 (0.002)
	시설장선임 방식 (ref.공개모집)								
	재단 or 법인파견	1.901 (5.125)	-7.965 (4.933)	-5.466 (4.795)	1.551 (5.109)	.337 * (0.192)	.590 *** (0.180)	.445 ** (0.167)	.310 + (0.184)
	시설장 자율	-5.452 (5.505)	4.49 (5.240)	3.549 (5.145)	-5.918 (5.507)	.521 ** (0.195)	.276 (0.185)	.366 * (0.173)	.492 *** (0.187)
	지자체내 노인대비 장기요양등급 인정자	587.466 (380.064)	528.001 (393.656)	486.263 (385.873)	488.268 (380.182)	-3.501 (14.297)	4.250 (14.437)	3.892 (13.496)	.244 (13.905)
	지자체 내 노인대비 공급시설수	-14695.130 ** (5326.863)	-10267.39 + (5445.149)	-9894.13 + (5355.358)	-13848.60 *** (5291.067)	105.11 (194.897)	18.72 (196.175)	29.77 (183.424)	79.889 (185.975)
	점유율	-.215 + (0.124)	-.152 (0.128)	-.140 (0.125)	-.212 * (0.124)	.004 (0.004)	.002 (0.005)	.002 (0.004)	.004 (0.004)
		F(8, 234.0) = 5.43	F(8, 235.3) = 2.75	F(8, 234.9) = 3.99	F(12, 230.9) = 4.41	F(8, 234.3) = 3.59	F(8, 234.2)= 2.46	F(8, 233.6)= 7.22	F(12, 230.4)= 5.16
		Prob>F = 0.000	Prob>F = 0.006	Prob>F = 0.000	Prob>F = 0.000	Prob > F = 0.001	Prob > F = 0.014	Prob > F = 0.000	Prob > F = 0.000
		Number of obs=248	Number of obs=248	Number of obs=248	Number of obs=248	Number of obs=248	Number of obs=248	Number of obs=248	Number of obs=248

주 1: +p ≤ .1 *p ≤ .05 **p ≤ .01 ***p ≤ .001
주 2: 범주형 변수의 경우 ( )가 기준변수

〈표 8〉 서비스 과정(시설부담 유료프로그램)에 대한 공공성의 효과

변수		서비스 과정(유료프로그램 수)			
		Model1	Model2	Model3	Model4
constant		-2.418(0.722) ***	-1.003(1.003)	-2.065(0.726) **	-2.805(0.976) **
소유권적 공공성	공공 (ref.개인)	.940(0.284) ***			.968(0.289) ***
	비영리 (ref.개인)	.683(0.280) *			.974(0.286) ***
규제적 공공성	정부재원비중		-.016(1.003) *		-.004(0.008)
	평가등급		.218(0.081) ***		.126(0.081) +
규범적 공공성	사회복지전문직비중			.062(0.025) *	.062(0.025) *
	기초수급이용자비중			-.013(0.004) ***	-.015(0.004) ***
조직특성	조직규모	.005(0.002) *	.005(0.002) **	.009(0.002) ***	.008(0.002) ***
	시설장선임 방식 (ref.공개모집)				
	재단 or 법인파견	-.306(0.211)	-.199(0.198)	-.076(0.189)	-.373(0.193) +
	시설장 자율	-.396(0.260)	-.640(0.241) *	-.717(0.235) **	-.341(0.249)
	지자체내 노인대비 장기요양등급인정자	47.652(17.987) **	44.538(17.823) *	42.540(17.386) *	39.856(16.771) *
	지자체내 노인대비 공급시설 수	-401.797(247.043) +	-500.922(242.507) *	-475.392(235.492) *	-265.174(232.113)
	점유율	.014(0.007) *	.012(0.007) +	.014(0.006) *	.014(0.006) *
		F(8, 2.0e+06)=6.91 Prob > F = 0.000 Number of obs=248	F(8, 1.2e+06)=6.80 Prob > F = 0.000 Number of obs=248	F(8, 2.6e+06)=7.68 Prob > F = 0.000 Number of obs=248	F(12, 1.4e+06)=7.57 Prob > F = 0.000 Number of obs=248

주 1: +p≤.1 *p≤.05 **p≤.01 ***p≤.001
주 2: 범주형 변수의 경우 ( )가 기준변수

평가등급은 1단위(unit)가 한 등급이므로 평가등급이 한 등급이 상승하게 되면 평균 종사자이직률이 3.703%p가 높아진다. 이에 대한 해석은 두 가지방향에서 가능하다. 하나는 다른 분석(ANOVA)을 실행했을 때, 종사자 이직률의 경우 소유권이 중요한 변수로 작용하고 있다는 사실을 발견할 수 있었다. 소유권을 투입하지 않은 Model 2와 앞서 실행한 상관관계에서 통계적으로 유의하지 않다가 Model 4에서 유의미한 결과를 보여주고 있다. 이는 소유권이 억제변수(suppressor variable)[19]로 작용했을 가능성이 있다. 또 다른 가능해석은 가설과는 달리 실제로 한국의 장기요양시설은 평가등급이 높을수록 종사자이직률이 높다는 것이다. 이는 장기요양서비스에 참여한 조직들 가운데 정부가 마련한 평가제도가 서비스 질 저하를 가지고 온다는 의미이다. 이 결과가 이 연구의 가설과는 상치되지만, 평가이후 시설 서열화를 통한 시설 간 경쟁 심화현상이 종사자 간 갈등을 유발하고 이직을 결심하게

19) 평가등급과 이직률 사이에 실제로는 인과관계가 있지만 나타나지 않다가 소유권변수를 통제함으로 인해 두 변수의 관계가 유의하게 나타났을 가능성이 있다. Thompson과 Levine(1997: 11)에 따르면, 다중회귀모델에서 억제변수가 존재하는 경우의 문제점은 결과보고가 심각하게 제한된다고 설명한다. 이에 대한 정확한 통계적 이해가 없는 경우 연구자가 유용한 분석 자료를 두고도 그냥 넘어갈 수 있다고 말한다.

된다고 설명한 기존의 평가제도 연구와는 부합되는 결과이다(정병오, 2012: 33). 실제로 서비스에 대한 지나친 기록측정에 대한 비판은 서구의 연구에서도 언급된 바 있다(Sangl et al., 2005). 반면, 서비스 과정지표(유료프로그램수)의 경우 평가등급 1등급이 상승하게 되면 유료 프로그램수가 약 0.090개 늘어나는 것으로 나타났다. 평가제도에 순응하는 조직이 서비스 내용을 풍성하게 제공한다고 볼 수 있다. 이는 평가제도가 서비스 질에 효과를 가진다고 본 이론적 예측에 부합된 결과로 서비스 질에 대한 정부의 정책개입이 서비스 질 향상을 이끈다고 설명한 기존 연구들(Heinrich and Fournier, 2004; Castle and Ferguson, 2010: 13; Miller and Moulton, 2014)과 일치된 결과이다.

세 번째, 규제적 공공성과 서비스 질과의 관련성은 서비스 질 하위지표에 따라 상이한 결과가 나타났다. 서비스 과정지표에서는 사회복지전문직비중이 1% 증가함에 따라 유료프로그램수의 예측확률변화는 0.0369개 정도 증가하는 것으로 나타났다(β=0.062, p=0.013). 반면에 이직률에서는 방향성이 반대로 나타났다. 이것은 그동안 학계에서 많이 논의되었던 사회복지사의 업무가 노동시간이나 노동강도에 비해 전반적으로 저임금으로 열악한 처우에 놓여 있다는 것을 보여주는 결과이다.

마지막으로 규범적 공공성의 문화인지적 기제로 분류된 공적 책임성(기초수급이용자비중)의 통계적 검정결과는 조직의 기초수급이용자비중이 1% 늘어나면 종사자이직률은 0.158%p가 낮아지고 조직의 기초수급이용자비중 1%가 증가함에 따라 평균 이용자의 서비스이용기간이 약 0.017년(월로 환산하면 약 0.2개월)이 증가한다. 기초수급자는 서비스에 불만이 있더라도 시설정보에 대한 제약이 있어 다른 시설로 이동하기가 일반이용자에 비해 쉽지 않기 때문에, 기초수급자비중이 높은 조직일수록 평균이용자 서비스이용기간이 길어진다는 것은 당연한 결과일 수 있다. 반면, 기초수급이용자비중과 시설부담 유료프로그램과는 부적 관련성이 나타났다(β=-0.015, p=0.000). 조직의 기초수급이용자비중이 1% 증가하면 유료프로그램 수의 예측확률변화는 0.0212개가 낮아지는 것으로 나타났는데, 이는 서비스 일반 이용자에 비해 기초수급이용자의 비율이 높은 조직은 상대적으로 재정상태가 열악하기 때문에 조직의 예산선 내에서 시설 부담 유료프로그램을 실시하기에 현실적인 무리가 있을 수 있다. 또 다른 가능한 해석으로는 기초수급이용자는 서비스 욕구가 다양하지 않을 수 있다. 통상적으로 기초수급이용자들은 오랫동안 지속된 빈곤상황에서 다양한 서비스에 대한 욕구자체를 가지기가 어려울 것이며, 서비스에 대한 정보도 취약할 것이다. 조직의 입장에서 이용자가 다양한 프로그램에 대한 수요나 반응성이 낮을 경우 이를 자발적으로 실행할 가능성은 많지 않다.

5. 결론 및 제언

이 논문은 공공조직만이 공공성을 가진다고 보는 기존 공공성 관점인 소유권적 공공성에 한정시키지 않고 통합적 공공성 관점을 제시하고, 이러한 공공성이 서비스 질에 미치는 효과를 확인하고자 하였다.

분석결과의 주요내용을 토대로 몇 가지 함의를 제시하고자 한다.

첫째, 기술적 분석결과, 장기요양시설 돌봄 종사자 및 요양보호사의 평균 이직률이 상당히 높게 나

타났다. 이러한 결과는 돌봄 종사자의 잦은 이직이 돌봄 서비스의 질 하락을 이어진다는 것을 의미한다. 이는 장기요양서비스의 정책목표와도 어긋난다. 장기요양서비스 질 저하를 방지하기 위해서는 높은 이직이 발생하지 않도록 돌봄 종사자들에 대한 노동조건(노동시간 및 강도에 비해 낮은 처우)과 권리보장 등의 개선을 통해 안정적인 인력확보가 필요하다.

둘째, 소유권적 공공성은 전반적인 서비스 영역에서 효과가 나타났다. 이러한 분석결과는 소유권에 대한 정책개입을 통해 서비스 질을 확보하는 방안이 제안될 수 있다. 공공이나 비영리시설 특히 개인시설에서 대리인 문제가 발생할 소지가 있어 서비스 질을 효과적으로 제어하기는 어려움이 있다. 그런데, 이와 관련하여 하나 참고할 수 있는 사실은 우리나라 노인 장기요양시설은 이용자의 선호측면에서 병원과 같은 의료서비스보다는 보육시설과 더 유사한 양상을 보인다는 사실이다(권현정, 2014a: 306).[20] 공적 재원에 기반하여 공공과 민간을 구별하지 않고 같은 지원금을 준다는 측면에서도 보육시설과 제도적 특성이 유사하다. 제도가 유사한 경우 개선방안도 크게 다르지 않을 것이다. 2013년 기준으로 국공립 어린이직의 공공비율은 5.33%로 장기요양시설 2.9%에 비해 높다. 국공립어린이집은 가격 면에서는 낮으면서도 교사수준은 높고 안전한 먹을거리를 제공한다. 국공립어린이집의 선호현상으로 말미암아, 민간 어린이집은 무턱대고 가격을 올리거나 수익을 위해 교육의 질을 떨어뜨리지 못한다. 국공립 어린이집이 전체 보육시설에 견인차역할을 하고 있다. 노인장기요양시설도 보육시설처럼 소유권에 대한 규제를 통해 공공시설을 확충하여 민간시설을 견제하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

셋째, 규제적 공공성의 재원규제 효과는 나타나지 않았다. 기술통계에서 한국의 모든 장기요양시설은 높은 공적 재원비중을 보였고 상대적으로 조직재원의 자율성은 미약했다. 한국의 장기요양서비스의 제도적 특성은 시장화라는 변화를 겪었음에도 불구하고 여전히 정부재원에 의해 강하게 통제되는 유사정부조직 혹은 반관(半官)기관적 특성이 나타난다고 볼 수 있다.

넷째, 질 규제정책인 평가제도와 서비스구조(이직률) 간의 부적 관련성은 정부의 질 관리 시스템에 순응하는 조직일수록 오히려 이직률이 높다는 것을 의미한다. 우리나라와 같이 서비스 생산을 다양한 공급주체에게 위임하는 경우, 정부는 관리의 중심에 서게 된다. 정부는 질 관리 시스템인 평가제도의 운용에 있어 지나친 결과중심이 낳은 높은 이직률에 대한 개선책으로 과정중심의 평가제도 운용을 생각해 볼 수 있다. 또한 돌봄 서비스의 고유성을 반영한 평가지표에 대한 개선도 필요해 보인다.

다섯째, 규범적 공공성의 사회복지전문직비중이 부분적으로 효과를 나타난 것과 관련하여 사회복지전문성에 대한 개입을 할 수 있을 것이다. 예를 들면 장기요양조직에서 인력에 대한 교육지원이나 사회복지경력직에 대한 인센티브제도(한 시설에 오래 근무하는 사회복지사에게 특혜를 주는)를 활성화하여 전문성을 확보하는 것이 제안될 수 있다.

여섯째, 규범적 공공성의 공적 책임성(기초수급이용자비중)과 유료 프로그램 간의 부적효과가 나타난 것과 관련하여 기초수급이용자가 많은 시설은 유료프로그램을 할 수 있는 재원마련이 상대적으로

20) 이용자 선호와 관련해 한국의 장기요양서비스가 보육시설과 유사하다는 사실이 발견되었다. 권현정(2014b: 306)은 우리나라 장기요양시설 공공, 비영리, 개인공급주체를 대상으로 이용자선호를 알 수 있는 '대기자 수'와 공급주체에 대한 다중비교를 실시하였는데 분석결과, 공공이 가장 높은 이용자 선호를 보였다.

협소하게 작동될 가능성이 높다. 기초수급이용자의 급여부분을 지방정부 보조금으로 충당되는데, 지방정부에서 받는 이용자 급여부분의 보조금수준이 일반이용자에 비해 낮은 수준으로 지급된다. 이를 방치할 경우 장기요양기관들이 대상자를 선별(cream skimming) 현상도 발생할 위험이 있다. 따라서 지방정부에서 보조하는 이용자 본인부담금에 대한 조정이 필요해 보인다.

이상의 결과는 바라보는 공공성의 다양한 차원, 재원이나 규제, 규범적 차원을 무시하고 소유권에 초점을 둔 공공성은 변화된 사회를 반영해내지 못한다는 것을 확인시켜주었다. 그렇지만, 공공성의 다양한 접근(소유권, 규제적, 규범적)이 공공성 판단에 부정적인 차이나 긍정적 차이를 만든다고 확신하기에는 아직 이르다.[21] 앞으로의 과제는 현장의 증거검토를 통해 더 나은 연구를 위한 제안과 다양한 차원의 공공성에 대한 강도와 방향을 판단할 수 있는 지식을 구축하는 것이다. 특히 한국의 사회서비스의 공공성의 탐색은 시장화와 복지혼합이라는 제도적 맥락에서 대안으로 널리 수용되기 위해 극복해야할 이론적 정책적 과제도 크다. 이제 7년차에 접어드는 노인 장기요양보험제도가 공공서비스로서 그 역할과 기능을 할 수 있도록 더 깊은 관심과 논의, 그리고 발전이 요구된다.

마지막으로 본 연구는 한계점과 후속 연구에 대한 제언이다.

첫째, 규범적 공공성의 이론적, 실증적 취약점이다. 공공성에 대한 이론적 틀을 체계화하려는 몇몇 시도가 있었지만(Bozeman, 1987; 2007; Scott, 2003a, 2003b; Moulton, 2009), 규범적 공공성의 이론적 틀은 여전히 불명확하다. 그럼에도 불구하고 규범적 공공성의 매력은 규제적 공공성에서 규제할 수 없는 공공가치를 실현할 수 있다는 점이다.

둘째, 규제적 공공성의 재원규제와 서비스 질에 대한 조작적 정의의 한계이다. 본 연구는 공적재원에 정부에서 지원하는 시설건물에 대한 자산이나 임대료부분이 실질적으로 작동되는 요인인데도 불구하고 포함시키지 못했다. 또한 서비스 질에 대한 조작적 정의를 하였으나 과연 이 연구의 서비스과정 지표와 결과지표의 대체변수들이 적절한가에 대한 의문이 존재한다.

셋째, 표집의 한계이다. 이 연구의 표본 설계는 확률표집의 종류인 비비례층화표집을 실시하였으나, 낮은 회수율에 따른 표본의 한계를 가진다.

참고문헌

국민건강보험공단 노인장기요양보험, 2013, “노인장기요양보험 등급판정결과 현황”, 2013년 11월, http://www.longtermcare.or.kr.

_____, 2013, “장기요양기관자료”, 2013년 7월 1일, http://www.longtermcare.or.kr/portal/site/nydev/MENUITEM_ORGSEARCH.

_____, 2014, “장기요양기관 평가등급”, 2014년 2월 24일, http://www.longtermcare.or.kr/portal/site/nydev/B0018.

21) 지금까지 소유권에 기반한 공공 혹은 민간공급의 장점에 대한 수많은 논쟁이 있어왔지만 뚜렷한 답을 내지 못하고 지금도 진행 중에 있다.

권현정, 2014a, “서비스 질의 측면에서 고찰한 노인장기요양서비스 공급구조의 시장화분석”, 『사회복지정책』, 41(1): 289-313.

_____, 2014b, “노인 장기요양기관에 대한 현행 평가제도가 기관의 조직구조 및 활동에 미치는 영향”, 『한국사회복지학』, 66(2): 5-29.

김인, 2010, “사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과 수급자선택권이 서비스 질에 미치는 영향”, 『한국행정논집』, 22(2): 397-426.

____, 2011, “지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향: 사회복지서비스를 중심으로”, 『한국행정논집』, 23(2): 605-633.

백선희, 2011, 『보육의 공공성 강화를 위한 정책방안』, 서울: 한국보건사회연구원.

법제처, 2013, “노인장기요양보험법 법률 제12067호 2013년8월13일 일부개정”, http://www.moleg.go.kr.

보건복지부, 2012, 『2012 노인복지시설 현황』, http://www.mw.go.kr.

석재은, 2008, “한국 장기요양서비스의 복지혼합: OECD 국가들과의 비교적 접근”, 『사회보장연구』, 24(4): 197-228.

_____, 2014, “장기요양서비스의 질 개념 정립과 향상 방안: 현행 전략의 한계와 ‘좋은 돌봄’을 위한 현장의 목소리”, 『한국사회복지학』, 66(1): 221-249.

선우덕, 2012, “노인요양서비스공급체계의 공공성 강화 방안”, 『한국사회복지공급체계와 공공성』, 한국사회복지정책학회 2012 춘계학술대회, 서울, 2012년 6월 15일: 43-61.

소영진, 2008, “공공성의 개념적 접근”, 윤수재·이민호·채종헌 편, 『새로운 시대의 공공성 연구』, 서울: 법문사, 32-63.

양난주, 2009, “바우처 정책집행연구: 노인돌보미바우처 사례”, 서울대학교 박사학위논문.

이미진, 2011, “노인 장기요양서비스의 질 측정상의 쟁점에 대한 고찰”, 『사회복지정책』, 38(1): 141-165.

_____, 2012, “노인장기요양과 공공성 증진을 위한 정책 과제”, 『보편적 복지 확대를 위한 공공성 강화 방안』, 참여연대 토론회, 2012년 8월 23일: 41-79.

이진우・태정호 역, 1996, 『인간의 조건』, Arendt, H., 1958, The Human Condition, 서울: 도서출판 한길사.

임의영, 2010, “공공성의 유형화”, 『한국행정학보』, 44(2): 1-21.

정무성, 2007, “2007년 사회복지시설 평가 방향과 과제”, 『월간 복지동향』, 105: 21-23.

정병오, 2012, “사회복지시설 평가제도의 혁신”, 『월간 복지동향』, 167: 32-38.

정용덕・권영주・김영수・김종완・배병룡・염재호・오니시유타카・최창현・하연섭, 1999, 『신제도주의 연구』, 서울: 대영문화사.

홍경준, 2011, “사회서비스 공급체계 혁신의 방향과 과제”, 『한국 복지국가, 미래를 논하다』, 2011 사회정책연합 공동학술대회, 오산, 2011년 9월 23일: 93-106.

Anttonen, A., and Meagher, G., 2013, “Mapping marketisation: concepts and goals. Marketisation in Nordic eldercare”, 13-22, in *Marketisation in Nordic Eldercare: A Research Report on Legislation, Oversight, Extent and Consequen*, edited by Meagher, G., and Szebehely, M., Stockholm: Stockholm Studies in Social Work, Stockholm University.

Amirkhanyan, A. A., Kim, H. J., and Lambright, K. T., 2008, “Does the public sector outperform the nonprofit and for profit sectors? Evidence from a national panel study on nursing home quality and access”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(2): 326-353.

Andrews, R., Boyne, G. A., and Walker, R. M., 2011, "Dimensions of publicness and organizational performance: A review of the evidence", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 3): i301-i319.

Antonsen, M., and Jørgensen, T. B., 1997, "The 'publicness' of public organizations", *Public Administration*, 75(2): 337-357.

Benn, S. I., and Gaus, G. F., 1983, *Public and Private in Social Life*, London: Taylor & Francis.

Berry, W. D., and Baybeck, B., 2005, "Using geographic information systems to study interstate competition", *American Political Science Review*, 99(4): 505-519.

Bozeman, B., 1987, *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organization Theories*, San Francisco: Jossey-Bass.

_____, 2007, *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Castle, N. G., and Ferguson, J. C., 2010, "What is nursing home quality and how is it measured?", *The Gerontologist*, 50(4): 426-442.

Coursey, D. H., and Pandey, S. K., 2007, "Public service motivation measurement testing an abridged version of Perry's proposed scale", *Administration & Society*, 39(5): 547-568.

DiMaggio, P. J., and Powell, W. W., 1991, "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", 63-82, in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by Powell, W. W., and DiMaggio, P. J., Chicago: The University of Chicago Press.

Donabedian, A., 1980, *Explorations in Quality Assessment and Monitoring: The Definition of Quality and Approaches to its Assessment*, Ann Arbor: Health Administration Press.

_____, 1988, "The quality of care: How can it be assessed?", *Jama*, 260(12): 1743-1748.

Eggleston, K., and Zeckhauser, R., 2002, "Government contracting for health care", 29-65, in *Market-Based Governance*, edited by Donahue, J. D., and Nye, J. S., Washington, DC: Brookings Institution Press.

Etzioni, A., 1964, *Modern Organizations*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Frumkin, P., and Galaskiewicz, J., 2004, "Institutional isomorphism and public sector organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3): 283-307.

Goldstein, S. M., and Naor, M., 2005, "Linking publicness to operations management practices: A study of quality management practices in hospitals", *Journal of Operations Management*, 23(2): 209-228.

Harrington, C., Zimmerman, D., Karon, S. L., Robinson, J., and Beutel, P., 2000, "Nursing home staffing and its relationship to deficiencies", *The Journals of Gerontology Social Sciences*, 55(5): S278-S287.

Haque, M. S., 2001, "The diminishing publicness of public service under the current mode of governance", *Public Administration Review*, 61(1): 65-82.

Heinrich, C. J., and Fournier, E., 2004, "Dimensions of publicness and performance in substance abuse treatment organizations", *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1): 49-70.

Hillmer, M. P., Wodchis, W. P., Gill, S. S., Anderson, G. M., and Rochon, P. A., 2005, "Nursing home

profit status and quality of care: Is there any evidence of an association?", *Medical Care Research and Review*, 62(2): 139-166.

Kadoya Y., 2010, "Managing the long-term care market: The constraints of service quality improvement", *Japanese Journal of Health Economics and Policy*, 21(E1): 247-264.

Lemke, S., and Moos, R. H., 1989, "Ownership and quality of care in residential facilities for the elderly", *The Gerontologist*, 29(2): 209-215.

Miller, S. M., and Moulton, S., 2014, "Publicness in policy environments: A multilevel analysis of substance abuse treatment services", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3): 553-589.

Moulton, S., 2009, "Putting together the publicness puzzle: A framework for realized publicness", *Public Administration Review*, 69(5): 889-900.

North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

Perry, J. L., 2000, "Bringing society in: Toward a theory of public-service motivation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 471-488.

Pesch, U., 2005, *The Predicaments of Publicness: An Inquiry into the Conceptual Ambiguity of Public Administration*, Delft, the Netherlands: Eburon.

_____, 2008, "The publicness of public administration", *Administration & Society*, 40(2): 170-193.

Rainey, H. G., 1997, *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.

_____, and Bozeman, B., 2000, "Comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the a priori", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 447-470.

Royston, P., 2004, "Multiple imputation of missing values", *Stata Journal*, 4: 227-241.

_____, Carlin, J. B., and White, I. R., 2009, "Multiple imputation of missing values: new features for mim", *Stata Journal*, 9(2): 252-264.

Rubin, D. B., 1987, *Multiple Imputation for Nonresponse in Surveys*, New York: John Wiley & Sons.

Robbins, S. P., 1983, *Organization Theory: The Structure and Design of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Sangl, J., Saliba, D., Gifford, D. R., and Hittle, D. F., 2005, "Challenges in measuring nursing home and home health quality: Lessons from the First National Healthcare Quality Report", *Medical Care*, 43(3): I-24.

Scott Long, J., and Freese, J., 2006, *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*, College Station, TX: Stata Press.

Scott, P. G., and Falcone, S., 1998, "Comparing public and private organizations an exploratory analysis of three frameworks", *The American Review of Public Administration*, 28(2): 126-145.

Scott, W. R., 2001, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, CA: Sage.

_____, 2003a, "Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences", *Industrial and Corporate Change*, 12(4): 879-894.

_____, 2003b, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, Upper Saddle River, New

Jersey: Prentice Hall.

Shipan, C. R., and Volden, C., 2008, "The mechanisms of policy diffusion", *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.

Spector, W. D., Selden, T. M., and Cohen, J. W., 1998, "The impact of ownership type on nursing home outcomes", *Health Economics*, 7(7): 639-653.

StataCorp., 2013, *Stata Multiple-Imputation Reference Manual Release 13*, College Station, TX: StataCorp LP.

Steffen, T. M., and Nystrom, P. C., 1997, "Organizational determinants of service quality in nursing homes", *Hospital & Health Services Administration*, 42(2): 179-191.

Thompson, F. T., and Levine, D. U., 1997, "Examples of easily explainable suppressor variables in multiple regression research", *Multiple Linear Regression Viewpoints*, 24(1): 11-13.

Wamsley, G. L., and Zald, M. N., 1973, *The Political Economy of Public Organizations: A Critique and Approach to the Study of Public Administration*, Lexington: Lexington Books.

Weintraub, J., 1997, "The Theory and Politics of the Public/Private Distinction", 1-42, in *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy*, edited by Weintraub, J., and Krisha, K., London: The University Chicago Press.

The Effect of Publicness on the Service Quality in Long-Term Care Facilities

Kwon, Hyunjung
(Hallym University)
Hong, Kyungzoon
(Sungkyunkwan University)

This study reconsiders the concept of publicness by raising a question about the problems which the recent marketization of social services in South Korea. The existing perspective on publicness, however, is insufficient to account for the entire Long-term care market because only public organizations have publicness. Accordingly, this study presents 'integrated publicness', particularly 'dimensional publicness' and 'normative publicness'. A disproportional stratified sampling procedure was used to consider ownership. A merged dataset combining surveys from 248 Long-term Care facilities and on-line resources was used and analyzed by multiple regression, negative binomial regression and multiple imputation analysis. The analysis results suggest as follows. First, ownership publicness appeared more effective in the overall. Second, the regulations on the government funding did not show effective, and the regulation on evaluation system showed the effect. Third, professionalization of normative publicness showed a negative effect on service structure and showed a positive effect on service process. Lastly, user of free services whose public accountability was identified to be effective on service structure and outcome. These findings suggest that not only existing ownership but also dimensional publicness and normative publicness showed an effect on service quality. In this respect, this is important as the performance produced by empirical models of integrated publicness, in this situation that the outcome of marketization is insignificant.

Key words: publicness, ownership, dimensional, normative publicness, service quality

〔논문 접수일 : 15. 07. 06, 심사일 : 15. 07. 23, 게재 확정일 : 15. 08. 8〕