

서울시 주거제공시설 서비스 측정도구 적합성 평가

Evaluation and application of assessment and outcome measure scale in residential facility

박정숙, 임희영, 이명수

JS Park MSW, HY Lim MSW, MS Lee MD, MPH

초 록

- **연구목적** : 본 연구는 서울시 주거제공시설 서비스의 질적 개선을 위해 제공하는 서비스를 효과적으로 평가할 수 있는 측정도구를 결정하는데 그 목적이 있다. 표준화되고 검증된 도구를 통해 주거제공시설 서비스를 측정하고, 측정된 결과가 서비스의 효과성과 더불어 주거제공시설 운영의 타당성을 입증하는데 기여할 것이라 기대한다.
- **연구방법** : 일차적으로 서울시 주거제공시설의 사업 및 서비스에 대한 전반적인 현황 및 측정도구 활용 등 조사를 시행하였고, 이후 주거제공시설 현장 전문가를 대상으로 의견조사를 통해 측정도구 적합성 평가를 하였다.
- **연구결과** : 임상, 기능, 사회적 역할 영역별로 조사한 결과, 기능변화 영역은 모든 기관에서 평가하고 있었으며, 최소 1개에서 최대 13개의 측정도구를 사용하고 있었다. 측정도구의 반영정도는 최소 5.4점에서 최대 8.5점으로 나타났다. 이후 진행된 측정도구의 적합성 평가를 통해 결과적으로 이용자 개인과 가족 측면으로 분류하였고 이용자에게 대해서는 6개의 측정도구를, 가족에 대해서는 1개의 측정도구를 선정하였다.
- **결 론** : 본 연구는 서울시 주거제공시설의 서비스 효과성을 입증할 수 있는 측정도구를 선정한 것에 의의가 있으며, 이는 서울시의 주거제공시설에서 표준화된 측정도구를 동일하게 사용함으로써 서비스의 성과를 측정 및 비교할 수 있는 기틀을 마련할 수 있을 것으로 사료된다.
- **주요용어** : 주거제공시설, 측정도구, 효과성 검증

Abstract

- **Objective** : The purpose of this study was to develop assessment and outcome measure scale for improving quality of residential service in Seoul city. It was expected for us to have standardized scale to measure effectiveness of residential services, and furthermore, to help proving the effectiveness and the feasibility of the residential facility.
- **Methods** : Preliminary survey was performed to identify the scales currently being used for assessment and outcome measure in residential facility as well as overall service providing situation. Main survey was conducted to the managers of the residential facility to evaluate the adequacy of the assessment and outcome measure scales.
- **Results** : We defined three domains that is clinical, functional and social role. All of the residential facilities were using scales for measuring functional changes, and the number of scales varied from 1 to 13. The degree of reflection of measurement scales was minimum 5.4 to 8.5 of 11 point scale. We conceptualized the scales for consumers and family members, and finally we choose 6 scales for consumers and 1 scale for family member through validity evaluation of the scales.
- **Conclusion** : The study has the meaning of defining standardized measurement scales for the assessment of effectiveness and outcomes of residential services. This allows us to establish a framework to measure comparative analysis and evaluation of service performance.
- **Keyword** : Residential services, Measure scale, Effectiveness and outcomes

1 _ 서울시정신건강증진센터

*본 연구는 주거제공시설 새롬마을의 협조로 진행되었음.

I. 서론

정신건강에 대한 사회적 수요와 관심이 증가하면서 국가적 차원에서 다양한 방안을 마련하기 위해 노력하고 있다. 이를 뒷받침하듯 보건복지부의 보건복지예산은 2009년 대비 2011년 13.3% 증가하였으며, 이 중 보건예산은 7.3% 증가한 수치를 보였다(이명수 외, 2013). 점차적으로 보건복지서비스의 지출규모가 확대되고 책임성에 대한 논의가 활발해지면서 성과평가에 대한 사회적 관심이 지속적으로 증가하고 있다(신정아, 2010).

서울시는 2005년부터 '서울정신건강2020' 정신보건계획 수립을 통해 2011년까지 지역사회 인프라 확대, 서비스 개발 등을 위한 정신보건예산의 규모가 약 60억원에서 약 120억원으로 2배 정도 증가하였다(이명수 외, 2013). 특히 주거제공시설의 경우, 추계된 거주서비스 필요공급량의 46.1% 수준을 달성하여 다른 정신보건 시설과 비교해볼 때 일정 수준 이상의 서비스 제공역량을 갖추고 있다고 볼 수 있다(서울시정신건강증진센터, 2013). 이런 의미에서 보자면, 정신질환자를 대상으로 하는 정신보건사업 및 서비스 또한 평가에서 자유로울 수 없고 성과를 증명해야하는 사회적 책임을 갖게 되었다. 거주서비스 사업은 시설 확충에 대한 타당성을 입증하는 동시에 서비스의 효과성에 대한 제고가 필요한 상황이다.

평가는 어떠한 도구로 어떻게 무엇을 측정하는지에 따라 평가의 결과는 달라질 수 있다. 나아가 평가는 곧 사업의 정당성을 검증하고, 평가의 결과들은 정책에 환류 될 수 있기 때문에 사업 혹은 서비스의 효율성 및 효과성 등을 적절한 방법과 적합한 지표를 통해 다각적으로 평가하는 것은 매우 중요하다(서울시정신보건사업지원단, 2010). 지역사회 정신보건기관에서 제공하는 서비스 혹은 프로그램 평가에 관련된 선행연구를 살펴보면, 서비스 이용자의 증상, 기능 및 삶의 질 측면, 서비스 만족도에 초점을 두고 사전-사후 비교 검증을 통해 효과성을 입증하는 방향으로 진행되어 왔다. 이는 지역사회 정신보건서비스가 정신장애를 가진 사람들의 증상을 감소시키고, 기능을 향상시켜 사회 속에서 살아갈 수 있도록 하여, 궁극적으로 삶의 질을 향상시키는데 목적이 있으므로 이와 같은 종속치를 사용하여 그 효과성을 살펴보는 것은 매우 중요하다(김이영·배성우, 2008).

이를 토대로 주거제공시설의 목적과 서비스 평가를 살펴보면, 우선 정신장애인 주거제공시설은 '정신질환자가 일정 정도 자기관리능력을 가지고 있으나 가정에서 생활하기 어려운 자에게 주거, 생활지도, 교육 등의 서비스를 제공하며, 가정으로의 복귀, 재활, 자립 및 사회 적응을 지원하는 시설'이다.(정신보건법 시행규칙 제10조의 2). 즉, 정신장애인에게 주거제공시설은 지역사회에 정착하기 위한

필요충분조건이며, 사회교류 및 재활훈련에 필요한 총체적인 시설로 볼 수 있다. 관련 서비스에 대한 선행연구를 살펴보면, 개인적 측면에서의 증상안정, 삶의 질, 삶의 만족, 자아존중감, 지역사회 통합경험에 중점을 두거나(강효영, 2008; 서규동, 2008; 양신애, 2008; 김은하, 2007; 임영희, 2006; 허영혜, 2002; 이은주, 2001), 정신장애인의 가족 측면에서의 보호부담 완화(전재현, 2008; 이재현, 2009; 최호진, 2005) 등을 통해 서비스의 효과성을 입증하는 경우가 많았다.

그러나 주거제공시설이 목표로 하는 방향성을 측정하는데 측정도구가 적절한지, 동일 영역을 검증하는데 있어 동일한 척도를 사용하는지에 대한 연구는 부재하다. 이에 본 연구에서는 서울시 주거제공시설 시설장을 대상으로 기관에서 활용하고 있는 측정도구를 파악하고, 각 측정도구별로 측정하고자 하는 바가 적합한지를 검토할 것이다. 이를 통해 서울시 주거제공시설 서비스를 효과적으로 평가할 수 있는 측정도구를 선정하고 검증된 도구를 통해 측정된 결과가 서비스의 질적 개선과 더불어 주거제공시설 운영의 타당성을 입증하는데 기여할 것이라 기대한다.

II. 이론적 배경

1. 지역사회 정신보건서비스 성과 평가

지역사회 정신보건은 탈원화, 최소한의 규제, 사회통합, 정상화라는 원칙에 기반을 둔 이념으로 정신장애인들이 지역사회에서 살아가는데 필요한 적절한 재활서비스를 제공하고 일하는데 필요한 기술과 자원을 연결시켜 줌으로써 그들의 사회적응력을 향상시키고 더불어 지역사회 내의 다른 사람들과 함께 살아가면서 사회에 통합되어 살아갈 수 있도록 하는 것이다(양옥경, 2006).

1995년 정신보건법 제정 이후 정신질환자의 지역사회 복귀를 위한 제도나 서비스의 토대가 마련되었고 지역사회 정신보건사업은 정신건강증진센터와 알코올상담센터, 사회복귀시설 등을 중심으로 이루어지고 있다. 보건복지부의 정신건강사업안내에 따르면, 정신건강증진센터는 지역사회 내에서 정신질환자 예방 및 조기발견, 상담, 치료, 재활 및 사회복귀를 촉진할 수 있는 정신질환자 통합지원 관리체계 구축의 책무를 지니고 있다. 사회복귀시설은 정신질환자를 정신의료기관 또는 정신요양시설에 입소시키지 아니하고 사회응용훈련, 작업훈련 등을 실시하여 조기에 사회복귀할 수 있도록 지원하고, 알코올상담센터는 알코올의존자, 가족 및 지역주민에게 알코올중독 예방, 상담, 재활훈련 등의 서비스를 제공하여 사회에 복귀할 수 있도록 지원하고 있다. 즉, 정신의료기

관 중심에서 지역사회로 그 거점이 옮겨가며 예방을 비롯한 조기 발견, 조기치료, 재활, 사회복귀를 지원하는 서비스를 제공하게 되었다.

서울시의 경우 ‘서울정신건강2020’ 정신보건계획 수립을 통해 2005년부터 2011년까지 지역사회 인프라 확대, 서비스 개발 등을 위한 정신보건예산의 규모가 약 60억원에서 약 120억원으로 2배 정도 증가하였고(이명수 외, 2013), 특히 사회복귀시설의 경우 2012년 기준으로 약 31.8%가 서울시에 분포되어 있다(중앙정신보건사업지원단, 2013). 신정아(2010)는 보건복지서비스의 지출규모가 확대되고 책임성에 대한 논의가 활발해지면서 성과평가에 대한 사회적 관심이 지속적으로 증가하고 있다고 하였다. 이런 의미에서 보자면, 정신질환자를 대상으로 하는 정신보건사업 및 서비스 또한 평가에서 자유로울 수 없고 성과를 증명해야하는 사회적 책임을 갖게 되었다.

평가는 곧 사업의 정당성을 검증하고, 평가의 결과들은 정책에 환류 될 수 있기 때문에 사업 혹은 서비스의 효율성 및 효과성 등을 적절한 방법과 적합한 지표를 통해 다각적으로 평가하는 것은 매우 중요하다(서울시정신보건사업지원단, 2010). 최흥기(2009)는 평가에 대한 여러 견해들을 정리하여 첫째, 정부의 정책이나 사업의 효과성 또는 효율성을 측정하는 것 둘째, 평가가 측정되고 사정된 결과를 정책과정에 반영하기 위한 분석 및 환류 등을 포괄하는 것으로 정의하였다. 더불어 사회복지시설에서의 평가란 사회복지 프로그램 혹은 기관의 계획, 수행, 성과 등 제반활동 등을 체계적으로 가치 판단하는 것을 의미하나, 우리나라의 경우 프로그램 평가보다는 기관 평가가 우선인 실정이라 하였다.

지역사회 정신보건기관의 경우 정신보건법 제18조의 3, 사회복지사업법 제43조 및 동법 시행규칙 제27조에 따라 보건복지부의 사회복지시설 평가를 받고 있다. 2011년 시행된 사회복지시설 평가 지표를 살펴보면, 시설 및 환경, 재정 및 조직운영, 인적자원관리, 프로그램 및 서비스, 회원관리, 지역사회관계 6개의 영역에 대해 평가를 진행하였고 이 역시 프로그램 보다는 기관 평가에 목적을 두고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 목적의 평가는 시설의 서비스를 질적으로 향상시키기 보다는 기관 간 순위에 연연하게 만드는 등의 폐단이 발생하고 있다. 심지어 프로그램 및 서비스 영역의 경우에도 시설 유형의 특수성을 반영하지 못한 채 객관적 측정에만 초점을 둔 지표로 보인다. 이를 통해 어떠한 도구로 어떻게

무엇을 측정하는지에 따라 평가의 결과는 달라질 수 있으며, 기관 평가가 아닌 프로그램 혹은 서비스의 질적 개선을 도모하기 위한 목적의 평가가 필요하다는 것을 알 수 있다.

2. 주거제공시설 서비스 성과 평가

1) 주거제공시설 이해

주거는 모든 사람에게 주요한 관심사이며 특히 정신장애인에게 주거는 회복의 초석이 된다. 정신장애인 주거제공시설은 정신보건법에 규정된 정신질환자 사회복귀시설의 한 유형이며, 동법 시행규칙 제10조의2에 의하면 ‘정신질환자가 일정정도 자기관리능력을 가지고 있으나 가정에서 생활하기 어려운 자에게 주거, 생활지도, 교육 등의 서비스를 제공하며, 가정으로의 복귀, 재활, 자립 및 사회적응을 지원하는 시설’로 규명하고 있다.

양옥경(1999)은 주거시설이라 함은 지역사회 내에 있는 주택에서 정신장애인들이 생활하는 공간으로서, 독자적인 생활을 할 수 있는 곳이며, 이곳에서는 정신장애인들이 지역주민과 함께 어우러지는 생활을 할 수 있도록 하기 위해서 최소한의 규제의 원칙으로 정상화를 이루기 위한 것이라고 설명하고 있다. 또한, 박은주(2002)는 정신장애인을 위한 주거시설은 정신장애인의 사회통합과 사회적응력 향상을 목적으로 지역사회 내에 적절한 주거환경을 확보하지 못할 경우에 지역사회 내에서 적절한 주거를 제공하고, 실질적인 생활환경과 물리적 여건 속에서 사회적 기능향상과 적응을 경험해볼 수 있는 총체적 재활서비스라 할 수 있다. 가족의 정신장애인 보호부담의 경감과 불필요한 입원방지, 지역사회에서 정신장애인의 재활과 재적응을 효과적으로 도울 수 있고, 정신장애인의 삶의 질을 향상시키고 정상화시킬 수 있다는 측면에서 그 필요성이 크다(김문근·이용표, 2001).

주거제공시설의 모형과 종류는 각 나라에 따라 다르나 일반적으로 도움이 많이 필요한 정신장애인을 위한 병원구조에 가까운 주거제공시설에서 기능이 좋은 정신장애인을 위한 제한이 덜하며 감독인의 역할이 적은 형태의 주거제공시설로의 스펙트럼으로 나타나는 것이 일반적이다(서규동, 2008). 즉, 각자의 증상의 정도에 따라 다양한 형태의 주거제공시설을 이용하고 이후 다음 단계로 옮겨가는 연속선상에서 서비스를 지속적으로 제공하는 것이다. 그러나 우리나라는 아직 주거제공시설의 형태가 다양하지 못한 실정이라 본 모델은 시행되고 있지 못하다.

★ 그림 1. 정신장애인 주거시설의 종류(한국정신보건사회사업학회, 2000)



반면, 서울시에서는 정신장애인의 주거안정을 도모하기 위해 2005년부터 주택공사 장애인 임대주택 사업과 협력하여 공공성을 갖춘 주거서비스 공급 시설을 확보하여 공공임대주택을 보급하여 확충하였다. 이에 따라 의료지원형 Halfway house와 관리감독형의 주거제공시설과 준독립 주거제공시설을 설치하며 정신의료 기관에서 퇴원한 정신장애인이 Halfway house의 단기집중재활 프로그램을 이용한 후 다음 단계인 주거제공시설로 옮겨가는 거주 서비스 전달체계 모형을 구축하였다. 정신장애인의 요구와 기능, 상태에 따라 여러 형태의 주거제공시설을 이용할 수 있게 되었고, 치료의 연속성 측면과 지역사회 안정적인 복귀 도모가 가능하게 되었다. 현재 서울시에는 4개소의 의료지원형 Halfway house와 53개소의 주거제공시설이 있다(서울시정신보건통계). 주거제공시설의 경우 서울시 거주서비스 체계에서 수용 가능한 정원은 431명이며(서울시정신보건사업지원단, 2005), 이는 추계된 거주서비스 필요공급량의 46.1% 수준으로 일정 수준 이상의 거주서비스 제공역량을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 이에 주거제공시설을 중심으로 제공되는 서비스 평가는 어떻게 이루어지고 있으며, 서비스를 통한 성과는 어떠한지 살펴보고자 한다.

2) 주거제공시설의 제공서비스 성과 평가

지역사회 정신보건기관에서 제공하는 서비스 혹은 프로그램 평가에 관련된 선행연구를 살펴보면, 서비스 이용자의 증상, 기능 및 삶의 질 측면, 서비스 만족도에 초점을 두고 사전-사후 비교 검증을 통해 효과성을 입증하는 방향으로 진행되어 왔다. 이는 지역사회 정신보건서비스가 정신장애를 가진 사람들의 증상을 감소시키고, 기능을 향상시켜 사회 속에서 살아갈 수 있도록 하여, 궁극적으로 삶의 질을 향상시키는데 목적이 있으므로 이와 같은 종속치를 사용하여 그 효과성을 살펴보는 것은 매우 중요하다(김이영·배성우, 2008). 즉, 평가의 목적이 무엇인지, 평가를 통해 무엇을 보고자 하는지, 평가는 어떻게 할 것인지를 선정하는 것이 중요하다.

정신보건법을 통해 본 주거제공시설의 목적은 가정으로 복귀, 재활, 자립 및 사회 적응을 하는데 도움을 주는 서비스를 제공하는 것으로 볼 수 있다. 주거제공시설과 관련된 문헌조사 결과, 개인적 측면에서의 증상안정, 삶의 질, 삶의 만족, 자아존중감, 지역사회 통합 경험에 중점을 두거나(강효영, 2008; 서규동, 2008; 양신애, 2008; 김은하, 2007; 임영희, 2006; 허영혜, 2002; 이은주, 2001), 정신장애인의 가족 측면에서의 보호부담 완화(전재현, 2008; 이재현, 2009; 최호진, 2005) 등을 통해 서비스의 효과성을 입증하는 경우가 많았다. 이는 비단 정신장애인 주거제공시설에만 국한된 것은 아니다. 장애인 대상의 그룹홈과 주거제공시설 관련 문헌에서도 증상완화, 삶의 질, 지역사회 통합, 사회적응, 자립생활(노청덕, 2013; 김유진, 2012; 김혜임, 2012; 민혜선, 2002; 김윤희, 1997) 등 개인적 측면의 변화 측정을 통해 효과성을 보고자하는 경우가 많았다. 그러나 박병선(2012)은 서비스의 성과를 평가하는데 있어서 동일영역의 평가에 있어서도 지나치게

다양한 척도가 혼용되어 쓰고 있는 점을 제기하였다. 즉, 사용되는 척도가 다르면 측정되는 내용이 달라지기 때문에 재활서비스의 성과를 포괄적으로 이해하고 제공된 서비스들 간의 성과를 비교하거나 서비스 제공기관들 간의 성과를 비교하는데 어려움이 있다는 것이다.

주거제공시설의 역사는 10여년으로 매우 짧아(임영희, 2006) 주거제공시설의 서비스에 대한 국내 문헌 또한 많지 않다. 그럼에도 주거제공시설에 대한 법적 이해와 여러 선행연구를 통해 주거제공시설은 정신장애인 개인과 정신장애인 가족을 대상으로 안정적인 사회복귀를 도모하기 위해 다양한 서비스를 제공하고 있으며, 동일한 영역의 서비스를 평가하기 위해서는 표준화된 측정도구를 동일하게 사용해야 서비스간의 성과 비교가 가능하다는 것을 알 수 있었다. 이에 본 연구는 주거제공시설에서 활용하고 있는 측정도구의 현황과 적합성을 평가하고자 한다.

III. 연구방법

본 연구는 주거제공시설 이용자대상 측정도구 활용에 대한 현황조사와 이를 바탕으로 주거제공시설 현장 전문가를 대상으로 측정도구 적합성 평가를 진행하였다.

1. 주거제공시설 이용자대상 측정도구 활용에 대한 현황조사

1) 조사대상 및 자료수집방법

현황조사의 대상은 서울시 주거제공시설로서, 알코올시설을 제외한 53개 기관을 대상으로 설문조사를 시행하였다. 총 53개 기관 중 39개 기관이 설문에 참여하여 73.6%의 응답률을 보였다.

2) 조사내용

주거제공시설 이용자대상 측정도구 활용에 대한 현황조사 설문내용은 주거제공시설 운영형태, 사업 및 서비스 평가 현황, 측정도구 활용, 조사대상자의 일반적 특성으로 구성하였다(표 1).

★ 표 1. 주거제공시설 이용자대상 측정도구 활용에 대한 현황조사 설문내용

| 항목 | 내용 |
|----------------|---|
| 주거제공시설 운영형태 | 이용자 성별, 이용 정원, 운영기간, 주간재활형태, 재활프로그램 운영 형태, 이용자 변화의 목표 |
| 사업 및 서비스 평가 현황 | 사업 및 서비스 평가 현황에 대해 평가 여부, 평가형식, 평가결과 반영 |
| 측정도구 활용 | 측정도구 사용 현황, 측정도구별 활용유무 및 반영정도, 이용자의 변화를 보여줄 수 있는 방안 |
| 조사대상자의 일반적 특성 | 성별, 연령, 최종학력, 직종, 정신보건근무경력, 주거제공시설 근무경력 |