

사회서비스기관의 지역분포와 지역 내 사회서비스 수요와의 관련성 연구

길현종 (한국노동연구원 부연구위원)

■ 머리말

미국의 사회서비스기관¹⁾은 대체로 기관이 위치한 소규모 지역사회나 지역 주민에 집중적인 사회서비스를 제공하는 특성이 있다(Allard, 2009; Bielefeld, Murdoch and Waddell, 1997; Wolch, 1980). 이러한 기관운영의 지역성은 사회서비스기관과 지역사회와의 관계를 보다 구체적으로 확인할 필요성을 제기한다. 특히 사회서비스기관의 지역분포는 각 지역 내 사회서비스 수요에 부합하는 사회기반을 보유하고 있는가에 관한 문제와 직결될 수 있다. 따라서 이 둘의 관련성에 관한 연구는 지역적으로 균등하고 균형적이며, 효과적이고 효율적인 고용-복지전달체계 구축을 위한 핵심 연구주제 중 하나이다.

1) 이 글에서 사회서비스기관은 개인의 속성(Personal attribute)을 정의 내리고 형성·변화시키는 일련의 과정을 통해 개인의 안녕을 보호·유지·증진함을 주목적으로 하는 조직(Hasenfeld, 1983)으로 정의한다.



하지만 이러한 중요성에도 불구하고 미국 내 사회서비스기관의 지역분포와 지역수요와의 관련성에 대해서는 많은 연구가 이루어지지 않았다. 70년대 이래 일부 연구자들에 의해 간헐적으로만 지속되었을 뿐, 다양한 지역과 기관을 대상으로 한 폭넓은 논의는 현재까지 이루어지지 않은 실정이다. 이하에서는 미국 내 사회서비스기관의 지역분포와 지역사회 내의 사회서비스 수요와의 관계를 확인한 기존의 연구들을 핵심 변수들에 초점을 맞추어 시기별로 살펴볼 것이다.

■ 미국 내 사회서비스기관의 지역분포와 사회서비스 수요와의 관련성 연구

오래전부터 몇몇 연구자들에 의해 사회서비스기관의 지역분포와 지역특성 간의 관련가능성이 제기되어 왔으나(예: Hawley, 1971), 이를 실증적으로 검증한 최초의 연구는 James R. Lincoln이 1978년에 발표한 “The urban distribution of voluntary organization”이다. 저자는 이 연구에서 미국 내 도시통계지역(Standard metropolitan statistical area)의 다양한 지역특성들이 지역 내에 위치한 비영리 자선기관(Nonprofit charitable organizations)의 수에 어떤 영향을 미치고 있는지를 검증했다. 포함된 여러 지역특성 중 주목해야 할 변수는 인종구성으로, 저자는 개별 도시통계지역의 흑인 비율이 비영리 자선기관 수와 통계적으로 유의미한 관계를 갖지 않음을 보여주었다. 즉 본 연구는 취약계층의 크기를 가늠할 수 있는 인종변수가 비영리 사회서비스기관의 지역분포와 정적 상관관계를 지니지 못함을 최초로 실증해 주었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

이후 80년대에 들어 Jennifer R. Wolch는 두 가지 다른 연구결과를 발표하게 된다. Wolch(1980), Wolch and Geiger(1983)의 연구에서 저자는 미국 내 다른 두 곳의 카운티(County)에 존재하는 사회서비스기관의 분포와 지역서비스 수요와의 관계를 확인하였다. 우선 필라델피아(Philadelphia) 지역의 이웃공동체(Census tract 활용)를 분석단위로 한 연구에서(Wolch, 1980), 저자는 사회서비스 이용자의 대다수를 차지하는 취약계층은 이동의 제약으로 인해 인접한 사회서비스기관의 활용을 선호할 것이고, 사회서비스기관 역시 다수의 잠재적 사용자가 거주하는 취약계층 거주지를 선호하기 때문에 이 둘은 정적 관련성을 가질 수밖에 없

다고 가정했다. 실제 회귀분석의 결과에서도 요보호 노인, 여성 및 장애인 인구의 합은 각 지역(이웃공동체) 내 사회서비스 기관의 총수와 정적인 관계가 있음을 보여주었다. 반면 로스앤젤레스(Los Angeles) 내의 도시를 분석단위로 한 다른 연구에서는(Wolch and Geiger, 1983), 지역 내 취약계층을 대표하는 공공부조 수혜자나 소수자(Minority) 비율이 사회복지 및 지역사회서비스 자선기관(Social welfare and community service philanthropies)의 분포에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

90년대 들어서도 위와 유사한 연구들이 계속 진행되었는데, 이 중 대표적인 연구는 Bielefeld, Murdoch과 Waddell(1997)의 연구와 Corbin(1999)의 연구를 들 수 있다. 우선 댈러스(Dallas) 지역의 이웃공동체(Census block group 활용)를 분석단위로 한 연구에서(Bielefeld, Murdoch and Waddell, 1997), 저자들은 지역 내 사회서비스 수요를 대표하는 변수로 평균 나이와 흑인 비율을 분석모델에 포함시켰다. 회귀분석 결과, 이 두 변수는 이웃공동체의 중심에서 반경 1마일 내에 위치하는 비영리 사회서비스기관 수의 합계와 정적 관련성이 있는 것으로 나타났다. 하지만 지역 내 다양한 인구구성이 존재할수록 더 다양한 서비스 수요가 발생할 것이라는 가정하에 포함된 소득, 연령, 인종 다양성(Heterogeneity) 중 일부 변수들은 비영리 사회서비스기관 수와 부적인 관계를 보여주기도 했다(소득, 연령 다양성). 한편 Corbin(1999)의 연구 역시 미국 내 주요 도시통계지역(Major metropolitan area)을 활용하여 위와 동일한 가정하에 빈곤율과 인종 및 종교 다양성을 분석했는데, 이 중 빈곤율 및 인종 다양성은 각 지역의 비영리 사회서비스기관의 수와 정적인 상관관계가 확인되었으나, 종교 다양성은 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않았다.

2000년대 이후 이러한 사회서비스기관의 지역분포와 관련한 연구는 일부 세분화·다양화되는 경향을 보인다. 특히 사회서비스기관의 지역분포를 확인하는 데 있어 단순히 사회서비스기관 수의 합계만을 분석하는 것에서 나아가(Grønbjerg and Paarlberg, 2001; Lecy and Van Slyke, 2013), 기관 지역분포의 시간적 변화나(Saxton and Benson, 2005) 특정계층에 특화된 기관 및 기관의 총지출을 확인하는 등(Joassart-Marcelli and Wolch, 2003; Peck, 2008) 연구자들은 연구의 다각화를 시도하기도 했다. 예를 들어, 미국 전역의 카운티를 분석대상으로 한 연구에서 Saxton과 Benson은 1년 동안 새로이 설립된 비영리 자선기관의 수와 지역특성과의 관련성을 확인했다. 지역사회 수요와 관련한 변수로는 인구밀도와 65세 이상 인구 수가 포함되었



는데, 이 두 변수는 비영리 자선기관의 증가와 통계적으로 유의미한 관계를 보여주지 못했다. 또 다른 예로 남부 캘리포니아(Southern California) 지역의 도시를 분석단위로 활용하여 비영리 사회서비스기관의 지역분포를 확인한 Joassart-Marcelli and Wolch(2003)의 연구에서, 저자들은 빈곤층 대상의 사회서비스기관만을 분석대상에 포함하였고, 기관 수와 더불어 기관의 총지출을 함께 파악하기도 하였다. 지역의 빈곤율을 지역수요의 핵심적 변수로 포함해서 분석한 결과, 본 연구는 빈곤율이 지역인구당 비영리 사회서비스기관의 수나 총지출과 정적인 관계가 있음을 보여 주었다.

■ 기존연구 평가 및 향후 연구방향

이상의 연구결과를 종합하면, 비록 대다수의 연구자들이 기관분포와 지역수요가 시기나 지역에 관계없이 정적인 관계를 가진다고 가정했으나, 이 둘이 일관되게 정적인 관계를 가진다고 결론짓기는 어렵다는 사실을 확인할 수 있었다. 확인한 바와 같이, 일부 연구에서는 서비스 수요가 많을수록 더 많은 사회서비스기관이 해당 지역 내에 존재하기도 했으나, 또 다른 연구들에서는 이 둘의 관계가 통계적으로 유의미하지 않거나 부적의 관계를 보이기도 했다.

이러한 연구결과의 불일치는 기존 이론에 대한 재고의 필요성을 제기한다. 특히 사회서비스기관의 확대와 감소는 개별지역의 독특한 역사적 경로의존성 혹은 사회서비스 발전정도에 의해서 달라질 수 있기 때문에, 지역의 독특한 발전과정이나 시기의 특징에 대한 분석을 고려해 볼 필요가 있다. 실제 이러한 지역적·시기적 특수성이 이 둘의 관계에 영향을 미치고 있다면 기존에 활용되었던 단선적 가정보다는 시기나 지역에 따라 다른 관계를 상정하는 유형화 이론도 고려할 수 있을 것이다.

연구결과와 관련해 또 하나 고려해 보아야 할 것은 연구자료 및 방법의 정확성이다. 사회서비스기관의 지역분포에 대한 연구를 행하기 위해서는 사회서비스기관의 명확한 조작적 정의, 연구 목적에 부합하는 지역단위의 선택, 정확한 전수 사회서비스기관 목록의 확보, 오류를 최소화하는 지오코드(Geocode) 기준 개발, 개별 기관의 서비스 범위에 관한 자료 확보, 통계분석 선택에 있어 지리분석의 특수성 고려 등 수많은 선택의 문제가 존재한다. 실제로 기존의 연구

들은 이러한 부분에 상당수 한계를 보이는 것이 사실이고, 이러한 연구방법론의 한계들이 핵심변수들의 관계를 정확하게 검증하지 못했을 가능성도 배제할 수 없다. 향후 연구에서는 이러한 모든 자료 및 방법론적 문제들에 대해 더욱 주의를 요할 필요가 있을 것이다.

한편 이러한 이론적·방법론적 재고와 더불어, 연구주제를 좀 더 세분화·다양화하는 노력도 함께 병행되어야 한다. 최근 들어 시도된 몇몇 새로운 변화에서 더 나아가, 사회서비스기관을 더욱 더 세분화하고, 지역수요를 보다 정확하고 다양하게 측정할 방식을 개발하며, 지역의 고유특성(예: 도시-농촌, 주거지역-상업지역-공업지역)을 고려하는 등 기존의 연구에서 시도되지 못했던 여러 시도를 행할 수 있다면 이 둘의 관계에 대해 좀 더 폭넓은 이해가 가능해질 것이다.

■ 우리나라 연구와의 관련성

미국의 경우와 유사하게 국내 많은 사회서비스기관 역시 대체로 운영에 있어 강한 지역성을 보이는 편이다(예: 복지관, 고용센터, 자활센터 등). 따라서 국내의 경우에도 이 연구주제는 지역 간 균형적인 전달체계를 구축하고 사회서비스 사각지대를 해소하기 위한 다양한 연구에서 활용될 수 있을 것이다. 예를 들어 전국 보육시설의 전국적 분포의 적정성을 확인하거나, 고용센터 등 신규 사회서비스기관을 확충함에 있어 지역적 수요의 고려가 필요하거나, 혹은 사회서비스 신규인력 재배치에 있어 지역별 기준을 설정하는 등 여러 정책연구에 있어 매우 유용하게 활용될 수 있을 것이다. **KLI**



참고문헌

- Allard, S. W.(2009), *Out of reach: Place, poverty, and the new American welfare state*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Bielefeld, W., Murdoch, J. C., and Waddell, P.(1997), “The influence of demographics and distance on nonprofit location”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 26(2), pp.207~225, doi: 10.1177/0899764097262007
- Corbin, J. J.(1999), “A study of factors influencing the growth of nonprofits in social services”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28(3), pp.296~314, doi: 10.1177/0899764099283004
- Grønbjerg, K. A., and Paarlberg, L.(2001), “Community variations in the size and scope of the nonprofit sector: Theory and preliminary findings”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 30(4), pp.684~706, doi: 10.1177/0899764001304004
- Hawley, A. H.(1971), *Urban society: an ecological approach*, New York, NY: Ronald.
- Hasenfeld, Y.(1983), *Human services organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice–Hall.
- Joassart–Marcelli, P., and Wolch, J. R.(2003), “The intrametropolitan geography of poverty and the nonprofit sector in Southern California”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 32(1), pp.70~96, doi: 10.1177/0899764002250007
- Lecy, J. D., and Van Slyke, D. M.(2013), “Nonprofit sector growth and density: Testing theories of government support”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 23(1), pp.189~214, doi:10.1093/jopart/mus010
- Lincoln, J. R.(1978), “The urban distribution of voluntary organizations”, *Social Science Quarterly* 58(3), pp.472~480.
- Peck, L. R.(2008), “Do antipoverty nonprofits locate where people need them? Evidence from a spatial analysis of Phoenix”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37(1), pp.138~151, doi:10.1177/0899764006298963
- Saxton, G. D., and Benson, M. A.(2005), “Social capital and the growth of the nonprofit sector”, *Social Science Quarterly* 86(1), pp.16~35, doi:10.1111/j.0038–4941.2005.00288.x

- Wolch, J. R.(1980), “Residential location of the service–dependent poor”, *Annals of the Association of American Geographers* 70(3), pp.330~341, doi:10.1111/j.1467–8306.1980.tb01317.x
- Wolch, J. R., and Geiger, R. K.(1983), “The distribution of urban voluntary resources: an exploratory analysis”, *Environment and Planning A* 15(8), pp.1067~1082, doi:10.1068/a151067