

# 지역사회복지계획 수립을 위한 복지욕구조사

*Social Service Needs Assessment Survey  
for Community Planning*



이소영 한국보건사회연구원 부연구위원

지역사회복지계획 수립을 위한 지역주민의 복지욕구조사는 사회복지사업법 시행령 제7조 2항에 의거한 지역사회 기반(community based) 조사로서, 지역단위의 복지서비스의 수요를 전망하고 사회복지시설 및 재가복지의 장기·단기의 공급대책과 인력 조직 및 재정 등의 복지자원 조달 및 관리 방안을 마련하는 데 있어서 근거를 마련하는 것이다. 복지욕구조사의 결과는 사회문제 해결의 우선순위 결정, 개입이 필요한 대상 집단 설정, 복지서비스의 수요 측정과 향후 전망 등을 위한 정책 자료로 활용될 수 있다. 따라서 지역의 복지서비스 대상자에 대한 정보를 미리 파악하는 욕구조사는 지역사회복지계획 수립을 위한 진단적 사전조사로서 의미가 있다.

## 1. 들어가며

지역사회의 중장기 복지계획을 세우기 전에 반드시 선행되어야 할 가장 중요한 것 중 하나는 지역주민이 무엇을 원하며 무엇을 필요로 하는지를 파악하는 것이다. 인간이 원하고 필요로 하는 것은 욕구라는 말로 표현될 수 있는데 지역사회복지계획 수립을 위해 파악하고자 하는 욕구의 의미는 인간이 삶을 살아감에 있어서 단순히 원하는 것(want)이라기보다는 필요한 것(need)에 가깝다고 볼 수 있다. 인간의 욕구와 관련해서 가장 널리 알려지고 큰 영향을 미친

대표적인 이론은 심리학자 Maslow의 5단계 욕구에 관한 이론<sup>1)</sup>이다. Maslow에 의하면 인간의 욕구는 생리적 욕구(1단계), 안전의 욕구(2단계), 소속감 및 애정의 욕구(3단계), 자기존중과 사회적 인정의 욕구(4단계), 자아실현의 욕구(5단계)로 이루어져 있는데 낮은 단계의 욕구가 충족이 되어야 다음 단계의 욕구가 나타나는 계층화된 방식으로 표현된다고 하였다. 따라서 낮은 단계의 욕구는 그 다음 단계의 욕구보다 강하고 낮은 단계의 욕구가 달성되었을 때에 비로소 다음 단계의 욕구를 만족시키고자 한다는 것이다. 다시 말해, 인간이 살아감에 있어서 충족되어야

1) Goble, F. G.(2004). The Third Force: The Psychology of Abraham Maslow. Chapel Hill, NC: Maurice Bassett Publishing.

할 욕구도 그 필요한 내용과 정도에 따라서 우선순위가 있다는 것이다. 이러한 측면에서 지역 사회에서 제한된 예산 범위 내에서 지역주민의 다양한 욕구를 충족시키고자 할 경우에도 우선순위를 정하는 것이 필요하다. 그러므로 지역사회복지계획 수립을 위한 복지욕구조사는 비교적 객관적인 관점에서 지역주민에게 필요한 것들이 무엇인지 그리고 주관적인 관점에서 지역주민이 필요하다고 느끼는 것들이 무엇인지 파악하는 것뿐만 아니라 이들의 복지욕구를 현실적으로 충족시키기 위해 지역에서 우선순위를 정하는 일에 활용될 수 있는 중요한 역할을 하는 근거 자료인 것이다.

지역사회복지계획 수립을 위한 지역주민의 복지욕구조사는 사회복지사업법 시행령 제7조 2항에 의거하여 ‘지역주민의 복지욕구에 대한 자료를 수집하고, 이에 필요한 조사’를 의미한다. 따라서 복지욕구조사는 지역사회 기반 (community based) 조사로서, 인구집단 기반 조사와 서비스 기반 조사를 통합한 개념으로 이해될 수 있다. 복지욕구조사의 목적은 지역단위의 복지서비스의 수요를 전망하고 사회복지시설 및 재가복지의 장기·단기의 공급대책과 인력 조직 및 재정 등의 복지자원 조달 및 관리 방안을 마련하는 데에 있어서 근거를 마련하는 것이다. 즉, 복지욕구조사를 통해 지역사회 전반의 사회문제를 확인할 수 있고, 지역에서 우선적으로 필요로 하는 복지급여 및 서비스를 식별할 수 있다는 것이다. 복지욕구조사의 결과는 사회문제 해결의 우선순위 결정, 개입이 필요한 대상 집단 설정, 복지서비스의 수요 측정과 향후 전망 등을 위한 정책 자료로 활용될 수 있다. 그

러므로 복지욕구조사는 지역의 복지서비스 대상자에 대한 정보를 미리 파악함으로써 일차적으로 프로그램 기획과 복지계획 수립을 위한 진단적 사전조사로서 의의가 있다.

## 2. 제3기 지역사회복지계획을 위한 복지욕구조사의 개요

본고에서 다루고 있는 복지욕구조사는 제3기 지역사회복지계획을 위한 복지욕구조사이다. 이는 제1기와 제2기 지역사회복지계획을 위한 복지욕구조사의 한계점을 바탕으로 하여 설계된 조사이다. 선행된 복지욕구조사의 경우 각 지역에서 개별적으로 계획되고 설계되고 실시되었기 때문에 전국적으로 비교가 불가능하고 조사의 질에 있어서 지역적 편차가 심한 것이 그 특징이다. 무엇보다 개인 단위의 개별적 접근 방식의 조사로서 사회복지제도의 대상(저소득층, 여성, 아동·청소년, 노인, 장애인 등)별로 각기 다른 조사표를 가지고 조사됨에 따라 대상별 우선순위를 정하는데 있어서는 근거가 될 수 없었다. 또한 객관적인 경제 상태에 대한 조사 항목이 빠져 있는 경우가 대부분이었고 표본의 추출 방법 등 조사방법에 대해 제공된 내용이 없었기 때문에 그 결과가 신뢰성을 얻기가 힘들었다. 그러므로 이러한 기존의 복지욕구조사의 한계점을 토대로 제3기 지역사회복지계획 수립을 위한 복지욕구조사(이하: 복지욕구조사)는 가구 단위의 조사로 전환되어 가구 구성, 가구원의 인구·사회학적 특성, 가구 소득 등 복지제도의 급여조건과 관련된 정보를 포함으로써

비교적 객관적인 복지욕구를 파악할 수 있도록 문항이 구성되었다. 또한 신뢰성 있고 타당성 있는 결과를 산출할 수 있도록 표본의 설계, 표본의 추출, 조사구의 설정과 기타 세부 조사 방법, 조사의 항목과 내용에 있어서 체계적으로 표준화하였다. 구체적으로 이러한 복지욕구의 표준화는 '조사 내용의 표준화'와 '조사 방법의 표준화'의 두 가지로 구분될 수 있는데, 조사 내용의 표준화를 위해 조사의 내용 구성을 사회복지제도의 대상과 사회복지정책의 영역(소득보장, 고용, 복지서비스, 복지인프라 등)을 기준으로 구분하고, 이를 통합적으로 고려하여 조사 문항을 설계하였다. 제1기와 제2기의 복지욕구 조사와 달리 조사 문항들은 표준화 작업을 통해 전국적으로 동일하게 활용될 수 있다는 장점을 가지고 있으나 지역별로 다른 차이점까지 포착하여 표준화시키는 것에는 여전히 한계가 존재한다. 이를 보완하기 위해 표준화된 복지욕구조사표에서는 전국적으로 공통적으로 적용할 수 있는 공통 항목 및 문항만을 제시하였고 각 지방자치단체는 지역의 특성을 반영할 수 있는 항목 및 문항을 추가하여 복지욕구조사표를 설계하도록 하였다.

복지욕구조사의 조사 방법의 표준화를 위해서는 조사 대상 기간과 조사 시점의 설정, 조사구의 설계, 표본의 설계 및 추출, 조사 지침, 조사 결과 자료의 코딩 등에 있어서 전국적으로 조사 방법을 동일하게 통일시키는 작업이 이루어졌다. 이러한 조사의 내용, 조사의 방법과 기법, 자료의 처리방법의 표준화를 통해서 복지욕

구조사가 전국적으로 일관되게 설계되고 시행됨으로써 그 결과가 통계적으로 신뢰할만한 타당도가 있으며 전국적으로 비교 가능한 조사가 되도록 하였다.

### 3. 복지욕구조사의 방법

우선 복지욕구조사의 기준이 되는 시점과 조사 대상시간을 전국적으로 일치시켰다. 복지욕구의 조사 대상기간은 2013년 1월 1일부터 12월 31일까지의 일 년 동안으로 설정하고 기준시점은 2013년 12월 31일로 일치시켜 전국적으로 동일한 시기에 조사가 시행되도록 하였다.

표본이 되는 조사 대상 가구를 추출하는 방식은 조사 대상 가구가 해당지역에 거주하는 가구를 대표하는 표본이 되도록 단순임의추출(simple random sampling) 방법을 사용하는 것을 원칙으로 하였다. 표본의 크기(n)는 모집단(N)에서 크기가 n인 표본을 단순임의추출하여 모비율을 추정하는 경우를 가정하여 신뢰수준을 95%(z=1.96), 오차의 한계(d)를 5%로 하는 경우의 필요한 표본의 크기를 계산하였다. 모비율(p)은 0.5인 경우를 가정했는데 이는 모비율이 0.5인 경우가 분산이 가장 커서 이때의 표본크기를 구하면 모비율이 다른 값을 가진 경우에도 적용이 가능하기 때문이다. 표본 크기를 구하는 식은 다음과 같다<sup>2)</sup>.

$$n = \frac{Nz^2p(1-p)}{Nd^2 + z^2p(1-p)}$$

2) Chaudhuri, A.(2010). Essentials of Survey Sampling. PHI Learning Pvt. Ltd.

위의 식에 적용하여 표본 가구 수를 산출해 보면 모집단이 되는 가구 수가 100,000가구에서 1,000,000가구로 늘어날 때 표본 가구 수는 383가구에서 384가구로 늘어나 대체적으로 384가구로 수렴되는 경향을 보임을 알 수 있다.

**표 1. 모집단과 표본의 크기(신뢰수준=0.95, 오차의 한계=0.05)**

모집단 크기(N)	표본크기
5,000	357
10,000	370
100,000	383
1,000,000	384

모집단이 되는, 즉, 조사를 실시하는 시·군·구의 2013년 12월 현재 가구 수를 살펴보면<sup>3)</sup>, 각 기초자치단체의 평균 가구 수는 약 90,000가구이며, 최소 가구 수는 약 5,300가구이고 최대 가구 수는 약 416,000가구임을 알 수 있다. 이를 감안하면 복지욕구조사의 대상이 되는 표본 가구 수는 대략 370~390가구가 된다. 그러나 표본이 되는 가구 수는 응답 완료 가구라는 점과 가구 구성원 중 복지 서비스의 대상자인 여성, 아동·청소년, 노인, 장애인 등의 출현율을 고려한다면 최종적으로 조사의 대상이 되는 가구 수는 각 시·군·구별로 최소한 400가구가 되어야 한다고 할 수 있다.

복지욕구조사를 위한 표본이 되는 가구를 추출하기 위해 기본이 되는 조사구는 조사를 진행하는 시·군·구의 행정구역인 읍·면·동을

기준으로 하여 설정한다. 조사를 진행하는 시·군·구별로 최소 400가구 이상의 표본이 필요하며, 각 조사구별로 30가구 이상의 표본을 추출한다고 가정할 때 필요한 조사구는 약 13.3개가 된다. 이를 적용하여 시·군·구에 속한 읍·면·동이 12개 이하인 경우는 1개의 읍·면·동이 1개 이상의 조사구로 구성되게 되고, 읍·면·동이 13개에서 15개인 경우는 1개의 읍·면·동이 1개의 조사구를 형성하며, 읍·면·동이 16개 이상인 경우에는 1개에서 2개의 읍·면·동을 합하여 1개의 조사구를 구성하게 된다. 예외적으로, 시·군·구의 인구가 많고 속한 읍·면·동이 많아서 조사 가구 수를 400가구 이상으로 하고자 하는 경우에는 조사구를 15개 이상으로 설정할 수 있다. 조사를 수행하는 주체는 시·군·구이며, 시·군·구에서 시행된 조사결과는 시·도 단위에서 취합한 후 전국적으로 취합이 될 예정이다.

#### 4. 복지욕구조사 문항의 구성과 내용

복지욕구조사의 문항은 크게 세부 문항들이 속한 영역과 각 영역별 해당 문항들로 구성된 다. 또한 전체 영역 및 문항은 전국의 모든 시·군·구에서 필수적으로 조사하게 되는 공통항목과 지역별로 추가될 수 있는 추가항목으로 구분된다. 공통항목의 경우는 조사표에 제시된 문항을 그대로 사용하는 것이 원칙이며 지역별로

3) 2012년 안전행정부, 주민등록인구현황 참조

추가가 가능한 추가항목의 경우는 제시된 조사 문항들 외에 지역주민의 욕구조사에 필요한 지역적인 특성이 반영된 문항들을 추가하여 조사하는 것이다. 예를 들어, 지역에 위치한 시설에 관한 문항들의 경우 제시된 조사표의 문항은 전국적으로 비교적 많이 관찰되는 시설을 위주로 작성되었기 때문에 지역별 차이를 반영하지 못했으므로 지역에 존재하는 관련 시설들을 추가

기입하여 조사할 수 있다. 또한 지역에 복지욕구조사표에 제시되지 않은 대상 인구 집단이 비교적 많을 경우 해당 인구를 대상으로 하는 영역을 추가로 설계할 수 있고 지역의 특성을 반영한 지역 주민의 욕구를 파악하기 위해 몇 가지 문항들을 각 해당 영역에 포함하여 추가로 조사할 수 있다.

표 2. 복지욕구 조사의 항목과 문항

항목	조사 영역	해당 문항	
		문항번호	내용
공통 항목	I. 가구일반사항	1	•생계를 같이 하는 가구원의 수
		2~13	•각 가구원에 대한 일반사항
	II. 가구주거상황	1~3	•주거 유형, 점유형태, 가격을 포함한 주거 상황
		III. 가구(가구주) 소득	1
	2		•근로소득자인 가구주와 가구원, 가구의 소득
	3		•자영자인 가구주와 가구원, 가구의 소득
	4		•가구주 및 가구원이 농림, 축산업 경영주인 경우의 소득
	5		•가구주 및 가구원이 어업경영주인 경우의 소득
	6~11		•가구의 재산소득, 이전소득 및 기타소득
	IV. 자산	1~3	•가구가 보유하고 있는 전체 자산
	V. 부채	1	•가구의 총 부채액
	VI. 생활여건	1~8	•지역주민이 겪는 다양한 어려움의 내용과 정도
		9~49	•생활용품별 · 영역별 박탈지수
지역별 추가가능 항목	VII. 지역사회에 대한 만족도	1~10	•지역사회에 대한 전반적인 만족도와 문제
		11~16	•지역의 복지시설에 관한 인지도, 이용경험, 향후 이용의향
		17	•지역의 복지시설 이용 시의 불편한 점
		18	•지역사회에 가장 필요한 서비스
	VIII. 여성	1~8(9)	•해당 인구 대상별 복지시설의 인지도, 이용경험, 향후 이용의향
	IX. 미취학 아동		•각 영역(VIII~XI)의 마지막 두 문항: 해당 인구 대상별 복지시설 이용의 불편한 점과 해당 인구 대상의 복지를 위해 필요한 서비스
	X. 초등학생		
	XI. 중 · 고등학생		
	XII. 노인	1~18	•일상생활 관련 일의 수행정도(기능적 건강 상태 <sup>4)</sup> )
		19~24	•3개월 이상 앓고 있는 질병의 종류

〈표 2〉 계속

항목	조사 영역	해당 문항	
		문항번호	내용
지역별 추가기능 항목	XII. 노인	25	•향후 수발 관련 서비스 욕구
		26~42	•노인복지시설의 인지도, 이용경험, 향후 이용의향
		43~44	•노인복지시설 이용의 불편함 점 •지역사회에 가장 필요한 노인복지서비스
	XIII. 장애인	1~11	•장애로 인하여 겪는 어려움
		12~20	•장애인복지시설의 인지도, 이용경험, 향후 이용의향
		21~22	•장애인복지시설 이용의 불편한 점 •지역사회에 가장 필요한 장애인복지서비스

## 5. 복지욕구조사의 활용 방안

복지욕구조사는 지역사회복지계획의 수립을 위한 목적을 가지고 다양한 측면에서 활용될 수 있겠다. 첫째, 복지욕구조사는 지역주민의 인구학적, 사회·경제적 특성에 대한 조사를 통해 지역주민의 객관적인 실태에 대해 파악함으로써 지역에 거주하는 가구를 입체적으로 규명하고 이를 통해 지역주민이 가질 수 있는 잠재적인 욕구를 예측하여 지역사회복지계획의 수립에 활용될 수 있다. 보다 구체적으로 가구일반사항영역(Ⅰ)의 문항들을 통해 지역에 거주하는 가구의 구성과 가구원들의 특성을 파악할 수 있고 이를 통해 잠재적인 욕구가 있는 인구 집단을 직관적으로 알게 되어 개입이 필요한 인구 집단 및 가구, 필요한 서비스의 우선순위를 정하는데 일차적으로 활용할 수 있다.

또한 가구에서 발생하는 모든 소득과 자산에서 부채와 부채에 대해 지불하는 이자를 제하고 나면 가구의 실질적이고 객관적인 경제 상태를 파악할 수 있고 이를 가구 구성원 수별로 구분하여 살펴보면 지역 내에서 객관적인 경제적 어려움을 겪을 수 있는 가구들을 우선순위에 따라 식별할 수 있다.

둘째, 복지욕구조사는 지역주민이 주관적으로 느끼는 어려움들과 만족도를 파악하여 이를 바탕으로 지역사회복지계획의 수립에 있어서 우선순위를 정하는데 활용될 수 있다. 지역주민이 겪는 어려움의 내용과 그 정도를 파악하여 주관적인 생활여건을 분석하는 VI영역은 생활용품, 의·식·주, 의료 및 건강, 가족활동 및 문화생활, 사회적 지지, 저축, 자녀교육의 영역에 속한 문항들에 대해 ‘필요하다’라고 응답한 항목 중 ‘안(뭣) 갖고 있다’라고 응답한 항목을 파

4) 일상생활의 일들을 수행함에 있어서 신체적 기능 저하의 정도를 측정하는 지표로 일상생활동작(ADL, Activities of Daily Living)과 수단적 혹은 도구적 일상생활동작(ADL, Instrumental Activities of Daily Living)에 관한 문항을 포함함.

약하면 이는 지역주민이 주관적으로 느끼는 박탈을 의미하므로 각 항목별 박탈의 정도를 비교하여 우선순위를 정하고 이를 토대로 지역사회복지계획을 수립하는 데에 활용될 수 있다. 박탈지수는 부정적인 의미의 문제가 되는 영역을 설명하고 있으므로 많은 수의 지역주민이 박탈감을 느끼는 영역이 지역에서 우선적으로 개입을 해야 하는 영역이라고 할 수 있다. 또한, 지역주민이 지역사회의 전반에 대해 느끼는 주관적인 만족도의 경우는 만족도의 점수가 낮을수록, 지역사회문제에 대한 체감도의 경우는 점수가 높을수록 지역에서 중점적으로 개입해야 할 영역임을 알 수 있다. 욕구조사를 통해 평가되는 주관적으로 느끼는 문제에 대한 체감도는 건강 문제(I-11, VI-7), 경제 문제(VI-1,2), 자녀교육의 문제(VI-1,2), 돌봄의 문제(VI-4), 가정 내의 어려움(VI-6)로 구성된 주관적 삶의 질에 대한 평가와 지역전반에 관한 만족도(VII-1), 필요시설의 부재 문제(VII-2,3), 주거 문제(VII-6), 환경 문제(VII-4), 안전(치안) 문제(VII-5), 이웃과의 관계 문제(VII-9), 빈부격차와 차별에 관한 문제(VII-7,8), 고용 문제(VI-3)로 구성된 주관적 사회의 질에 대한 평가를 통해 지역사회에서 주력해야 할 사업의 내용을 정하는데 활용될 수 있다. 또한 향후 시·군·구 자체적으로 연 단위 조사를 하는 경우에 각각의 만족도가 어떻게 변화하였는지를 검토함으로써 지역사회복지의 성과지표로 활용할 수 있다.

셋째, 지역의 복지시설에 대한 평가를 통해서 지역별 복지인프라의 공급 관련 계획을 수립하는데 활용될 수 있다. 복지시설에 대한 평가 항목은 시설에 대해 알고 있는 정도, 이용 경험 여

부와 향후 이용 의향, 복지시설의 이용에 있어서의 장애요인, 시설에서 이루어지는 필요한 프로그램 및 서비스에 대한 조사로 이루어져 있다. 우선 복지시설에 대한 인지도의 결과는 시설이 홍보가 된 정도를 제시함으로써 시설 홍보에 대한 근거 자료로 활용될 수 있다. 또한 시설을 이용한 경험이 있으나 향후 이용할 의사가 없는 경우는 대체로 시설에 대한 불만족을 의미하여 관련 시설에 있어서의 개선의 여지를 남긴다. 빈번하게 언급되는 장애요인의 경우와 필요한 프로그램 및 서비스의 경우도 지역의 복지시설을 개선하고 서비스를 추가 혹은 확대하는 근거로 활용될 수 있다.

넷째, 노인대상 영역(XII)의 1번부터 18번 문항을 가지고 신체적 기능 저하에 따라 일상생활에서의 일들(activities of daily living)의 수행 가능한 정도를 조사하여 지역에 거주하는 노인들의 기능에 관한 건강 상태를 확인하고 많은 수의 지역 노인들이 어려움을 겪고 있는 일상생활에서의 일들의 경우 이를 지원하는 서비스 개발의 기초자료로 활용될 수 있다. 또한 3개월 이상 앓고 있는 질병의 경우는 빈도가 높은 보유 질병을 파악하여 지역 내 해당 질병 관련 보건 의료 인프라 확충의 근거 자료로 활용할 수 있다. 향후 발생할 수 있는 수발 서비스의 유형에 관한 선호도에 관한 문항(25번)의 경우는 향후 필요한 노인 돌봄서비스 개발의 기초자료로 활용될 수 있다. 다섯째, 장애인대상 영역(XIII)의 문항1번~11번 문항을 통해 사회생활, 취업, 빈곤, 자녀양육, 가족관계, 교육, 치료, 인간관계, 여가, 교통 등과 관련하여 장애인으로서 경험한 어려움의 정도를 확인하여 어려움을 겪는 부분에 대

한 개입의 근거자료로 활용할 수 있다. 이 외에도 각 문항에 대한 응답의 결과를 항목별로 구분하여 다양한 교차분석(cross tabulation analysis)을 실행함으로써 지역사회 복지계획을 세우고 성과를 평가하는데 있어서의 기초자료로 활용할 수 있다.

## 6. 시사점

지역사회복지계획 수립을 위한 지역주민 복지욕구조사는 지역에 속한 가구의 모습을 입체적으로 보여줌으로써 지역사회 전체의 모습을 파악하는데 도움이 되도록 설계되었다. 따라서 복지욕구조사를 통해 지역주민의 욕구를 사전적으로 파악하고 이를 토대로 우선순위를 정하여 지역사회복지계획을 수립하는데 있어서 근거가 되는 자료로서 우선적으로 그 의미가 있다. 더 나아가 조사된 지역사회에 대한 전반적인 만족도와 세부 항목별 문제에 대한 체감도

및 복지시설에 대한 만족도는 사후적으로 지역사회복지계획을 평가하는데 있어서 성과지표로서의 의의를 가진다.

무엇보다 제3기 지역사회복지계획 수립을 위한 지역주민 복지욕구조사는 제1기와 2기의 지역복지계획 수립을 위한 욕구조사와 비교했을 때 조사의 내용과 방법에 있어서 표준화되었다는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다. 즉, 객관적 가구의 구성과 가구의 소득과 주관적인 복지욕구의 내용을 담고 있는, 하나의 시·군·구에서만 활용되는 자료가 아닌 표준화된 전국적 단위의 통계자료로서의 가치를 가진다. 그러므로 제3기 지역사회복지계획 수립을 위한 복지욕구조사를 통해 표준화된 전국적 통계 자료가 생성될 수 있고 이러한 자료들이 지속적으로 생성되어 축적이 될 경우 지역주민의 복지와 관련된 시·군·구 단위의 통계 산출과 각 시·군·구별 더 나아가서 시·도별 비교분석이 가능한 중요한 자료로서 활용될 수 있다는 점에서 지역주민 복지욕구조사의 의의가 있다고 하겠다. 보건복지