

## 고령 사회에 대비한 노인복지관의 대응전략\*

허 준 수(숭실대 사회복지학과 교수)

### I. 연구목적

1970년대 이후로 우리나라의 노인복지관은 양적인 성장을 가져왔다. 지역별 배분의 측면에서 본다면 앞으로도 지속적인 양적인 확대도 필요하지만, 급속한 고령화에 대비하여 노인복지관의 기능과 역할의 정체성을 확립하고 질적으로 성장해 나가야 한다. 특히 지방분권화 사회를 지향하고 있는 이 시점에서 노인복지관은 해당지역의 지역적 특성을 고려하고 노인들의 삶의 질을 진정으로 향상시킬 수 있는 대안과 사업을 추구해 나가도록 노력해야 한다<sup>1)</sup>. 이를 위하여 정부, 지방자치단체, 노인복지 관련기관, 협회 및 학계들은 보다 수평적이며 수직적으로 연계하여 현재 노인종합복지관(이하 노인복지관<sup>2)</sup>)이 안고 있는 다양한 문제와 이슈들<sup>3)</sup>에 대하여 종합적이며 포괄적으로 해결할 수 있는 대응전략과 방안을 모색하여 고령화의 높은 파고를 지혜롭게 극복해 나갈 수 있도록 해야 한다. 그동안 노인복지관을 대상으로 많은 선행연구들이 진행되었지만 주로 노인종합복지관을 이용하시는 노인들을 대상으로 한 연구들이 주류를 이루었지만, 그러나 노인복지관의 현장실무자들을 대상으로 하여 노인복지관의 기능과 역할 정립에 대하여 조사한 실증적인 연구는 이루어 지지 않았다.

본 논문은 서울시 소재 노인복지관의 사업 실태 및 현황을 파악하고 어떻게 하면 보다 체계적으로 고령사회에 대비하여 노인복지관의 기능과 역할을 정립해 나가야 할 것인지에 대하여 관련 선행연구들과 문헌 자료들을 중심으로 고찰하고, 그리고 노인복지관의 실무자들을 중심으로 현재의 노인복지관의 사업 및 프로그램의 활성화 정도, 노인복지관의 인력, 재정 및 예산, 시설 및 공간의 적정성, 그리고 고령사회에 대비한 노인복지관의 필수, 비역점 및 중점

\* 본 연구는 서울시 노인복지관협회의 협력에 의하여 진행되었음.

1) 김수영(2004). 노인복지회관의 기능과 역할. 한국노인종합복지관 협회 2004년 정기세미나 자료집.

2) 본 논문에서는 용어를 노인종합복지관과 노인복지회관을 노인복지관으로 통합하여 사용하였음.

3) 노인복지법상 노인복지관(혹은 노인복지회관)은 여가복지시설의 범주에 포함되어 있고, 사회복지사업법에는 노인복지관을 이용시설로 규정하고 있다. 노인복지관의 예산 지원에 있어서 서울특별시와 다른 지방도시간에 또는 대도시와 중소 도시 간에 많은 차이가 존재함, 특히 참여정부의 지방분권화 정책의 일환의 하나인 복지예산의 지방이양으로 많은 어려움에 직면하고 있음(2005년 노인복지관련 지방이양사업 13개 사업).

사업 등에 관련된 의견을 파악하여, 앞으로 고령사회를 보다 효과적으로 대처해 나갈 수 있는 노인복지관의 대응 전략과 및 방안들을 모색해 보고자 한다.

## II. 노인복지관의 개념 및 조직

노인복지관은 일본의 노인복지센터, 미국의 다목적노인센터(Multipurpose Senior Center)와 유사한 시설로 우리나라에 소개되었다. 이것은 1981년 노인복지법이 만들어지면서 노인복지시설 중 노인복지회관으로 규정되면서 법적인 정의가 마련되었다<sup>4)</sup>. 노인종합복지관이라는 용어는 1989년 서울시에 남부노인종합복지관이 설립되면서 다양한 노인복지서비스를 제공한다는 취지로 생겨나게 되었다. 즉, 법적으로는 노인복지회관으로 규정하고 있지만 각 지역에 따라 노인종합복지관, 노인복지관, 노인종합복지회관, 노인복지관으로 다양하다<sup>5)</sup>. 현재 노인복지법에 의하면 노인복지회관은 무료 또는 저렴한 요금으로 노인에 대하여 각종 상담에 응하고, 건강의 증진·교양·오락 기타 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설로 정의하고 있다. 즉, 노인복지법에 의거하면 노인복지관은 지역노인들과 그 부양자들을 위한 다양한 복지 및 의료서비스를 제공하는 지역 기반형 노인여가시설로 규정되어 지고 있다. 그러나 2002년에 개정된 노인복지법시행규칙의 노인여가복지시설의 운영기준에 의거하면, 노인복지관은 노인의 복지증진을 위하여 종합적인 노인복지센터로서의 기능을 수행할 수 있도록 필요한 사업을 선정·수행하여야 한다고 명시하고 있다. 이는 노인복지관이 단순히 여가시설로서의 역할만을 수행하는 것이 아니라, 노인의 복지욕구에 부응하여 다양한 사회복지서비스를 종합적으로 제공하도록 하는 ‘노인복지센터’로서의 기능을 수행해야 함을 시사하고 있다.

노인복지관의 설립은 일반적으로 정부 및 지방자치단체의 예산을 지원받아 지방자치단체에 의해 건립된다. 건립 후 노인복지관의 운영주체, 운영예산 및 프로그램을 결정하게 된다. 이로 인해 노인복지관 건립 시 운영주체의 참여 미비로 문제가 발생하기도 한다. 이러한 이유로 최근에는 운영주체가 노인복지관 설립 전에 선정되어 설립과정에 참여하는 경우가 많아졌다. 노인복지관의 운영은 ① 지방자치단체가 직접 운영하는 경우, ② 사회복지법인에 의해 운영되는 경우, ③ 노인관계단체인 대한노인회에 의해 위탁 운영되는 경우가 있다. 노인복지관의 운영 조직은 운영주체의 운영방식에 따라 약간씩 차이가 있다. 그러나 일반적으로 총무부서, 사회복지부서, 의료복지부서, 재가보호부서 등으로 나눌 수 있다. 그리고 노인복지관에 따라서 주간보호센터, 단기보호센터, 노인공동작업장 및 노인취업알선센터 등을 복지관 부설 및 별도의 조직으로 운영하기도 한다.

4) 보건복지부(2005). 2005년도 노인보건복지사업안내. www.mohw.go.kr.

5) 일반적으로 중앙정부의 지원에 의하여 운영되는 노인복지관은 노인복지회관으로 명명되어지고 있고, 주로 광역시의 지원으로 운영되는 노인복지관은 노인종합복지관으로 명명되고 있다.

### III. 연구방법

#### 1. 연구문제

- 1) 노인복지관의 실무자들이 인지한 현행 노인복지관 사업 및 프로그램의 활성화 정도는 어떠한가?
- 2) 노인복지관의 실무자들이 인지한 노인복지관의 인력, 재정, 공간 및 기자재의 적정성은 어떠한가?
- 3) 노인복지관의 실무자들이 인지한 고령사회를 대비한 노인복지관의 필수사업, 폐지사업, 실행이 어려운 사업 및 중점육성사업은 무엇인가?
- 4) 연구결과를 바탕으로 한 고령사회를 대비한 노인복지관의 대응전략은 무엇인가?

#### 2. 연구대상

본 연구는 서울시 25개 자치구에 소재하고 있는 시립, 구립 및 사립을 포함한 24개 노인복지관을 대상으로 전수 조사를 실시하였다. 조사당시 2개구에는 노인복지관이 설립되어 있지 않아서 본 조사에서는 제외되었다. 본 조사의 연구대상지는 24개 노인복지관에 근무하고 있는 관장, 부장, 과장, 팀장 및 각 팀에 소속된 실무자 1인을 포함하여 총 170명을 대상으로 노인복지관의 사업에 대한 실태, 현황 및 의견에 대하여 응답해 주었다.

### IV. 주요 연구결과

- 1) 고령사회를 대비하여 노인복지관의 필수사업들은 재가노인지원사업, 사회교육사업, 노인고용, 상담사업 등의 순서로 조사되었다.

<표 1> 노인복지관의 필수사업(%)

	1순위	2순위	3순위
1) 상담사업	6.5	8.9	7.1
2) 사회교육사업	27.8	22.5	15.4
3) 재가노인지원사업	40.8	24.3	9.5
4) 주간보호사업	4.7	13.0	14.2

	1순위	2순위	3순위
5) 단기보호사업	1.2	1.8	3.0
6) 보건의료/기능회복	1.8	8.9	16.0
7) 지역복지사업	1.2	3.6	4.1
8) 경로당활성화사업	0.6	2.4	5.9
9) 자원봉사관리	0.0	0.6	3.0
10) 노인고용	7.7	4.7	10.7
11) 복리후생	3.6	0.6	4.7
12) 교육	0.0	1.2	1.2
13) 조사연구	0.0	2.4	0.0
14) 홍보	0.6	0.0	0.6
15) 자원개발	2.4	4.1	4.1
16) 행정	1.2	0.0	0.6
17) 무응답	0.0	1.2	0.0

2) 고령사회를 대비하여 노인복지관에서 폐지해야 할 사업들은 단기보호사업, 경로당활성화사업, 사회교육사업 등의 순서로 조사되었다.

<표 2> 노인복지관에서 폐지해야 할 사업

	1순위(%)	2순위(%)	3순위(%)
1) 상담사업	1.4	4.8	0.0
2) 사회교육사업	5.7	1.6	0.8
3) 재가노인지원사업	1.4	0.0	0.8
4) 주간보호사업	0.7	8.8	0.0
5) 단기보호사업	24.3	7.2	9.8
6) 보건의료/기능회복	1.4	2.4	1.6
7) 지역복지사업	5.0	9.6	6.6
8) 경로당활성화사업	9.3	5.6	4.1
9) 자원봉사관리	0.7	2.4	1.6
10) 노인고용	3.6	4.8	5.7
11) 복리후생	1.4	0.8	4.9
12) 교육	4.3	7.2	4.1
13) 조사연구	5.0	6.4	4.9
14) 홍보	2.9	4.0	6.6
15) 자원개발	4.3	1.6	5.7
16) 행정	5.0	4.8	4.9
17) 무응답	23.6	28.0	37.7

3) 고령사회에서 대비하여 노인복지관에서 역점을 두어야 하는 사업들 중에서 실행하기가 어려운 사업들로는 노인고용, 자원개발, 재가노인복지사업, 사회교육사업, 지역복지사업 등의 순서로 조사되었다.

<표 3> 노인복지관에서 실행하기 어려운 사업

	1순위(%)	2순위(%)	3순위(%)
1) 상담사업	5.4	6.0	8.1
2) 사회교육사업	9.6	9.0	3.8
3) 재가노인복지사업	10.8	7.2	7.5
4) 주간보호사업	4.8	6.6	3.8
5) 단기보호사업	6.0	3.0	2.5
6) 보건의료/기능회복	2.4	1.8	3.1
7) 지역복지사업	6.6	7.2	10.0
8) 경로당활성화사업	6.0	12.0	8.8
9) 자원봉사관리	1.2	3.0	7.5
10) 노인고용	22.2	12.6	8.8
11) 복리후생	3.0	3.0	3.1
12) 교육	0.6	0.6	5.0
13) 조사연구	3.6	10.8	8.1
14) 홍보	1.2	2.4	3.1
15) 자원개발	15.0	10.2	11.9
16) 행정	0.0	1.8	2.5
17) 무응답	1.8	3.0	2.5

4) 고령사회에 대비하여 중점적으로 육성시켜야 할 사업들로는 재가노인복지사업, 노인고용, 사회교육사업, 주간보호사업, 상담사업 등의 순서로 조사되었다.

<표 4> 고령사회에 대비하여 중점적으로 육성시켜야 할 사업

	1순위(%)	2순위(%)	3순위(%)
1) 상담사업	7.1	3.0	7.9
2) 사회교육사업	12.5	8.3	9.7
3) 재가노인복지사업	26.8	19.6	12.1
4) 주간보호사업	9.5	17.3	6.1
5) 단기보호사업	5.4	3.0	5.5
6) 보건의료/기능회복	6.0	10.1	13.3
7) 지역복지사업	2.4	7.1	4.2
8) 경로당활성화사업	0.0	5.4	7.9
9) 자원봉사관리	1.2	3.6	4.8
10) 노인고용	25.0	15.5	13.3

	1순위(%)	2순위(%)	3순위(%)
11) 복리후생	1.2	1.2	1.8
12) 교육	1.2	0.6	2.4
13) 조사연구	0.0	1.8	1.2
14) 홍보	0.0	0.0	0.0
15) 자원개발	0.6	2.4	6.7
16) 행정	0.0	0.0	0.6
17) 무응답	1.2	1.2	2.4

## V. 결론 및 제언

고령사회를 대비하여 노인복지관은 노인들의 개별적 특성, 지역적 특성, 심리사회 및 경제적 욕구들을 외면한 채 획일적인 다양한 사업들을 비효율적으로 진행하는 것보다는 주요 필수사업을 제외하고는 보다 전문적이고 특화된 사업들을 전개해 나갈 수 있도록 해야 한다. 체계적인 검증방법을 통하여 현재 노인복지관의 전반적인 운영 실태를 면밀히 파악하고, 이를 바탕으로 기존의 예산, 인력 및 공간 활용 등을 대폭적으로 개편하여 노인복지관이 효과적으로 노인복지사업을 전개해 나갈 수 있는 인적·물적 환경을 구축해 나가는 것이 절대적으로 필요하다. 이러한 변화를 위하여 많은 예산이 필요하지만, 노인복지관의 필수사업의 운영을 위한 최소한의 예산을 확보한 이후에는 특정 서비스의 유료화 방안과 효과적인 자원개발 방법 등을 병행한다면 전문화와 특성화를 위한 적절한 재원을 확보할 수 있다고 생각한다. 또한 노인복지관의 주요 목적사업과 특화사업을 적절하게 진행할 수 있도록 노인복지관의 설립단계에서부터 노인들의 다양한 특성 및 욕구들을 고려한 건축, 공간 배치 및 동선확보 등을 고려해야 하고, 그리고 노인복지관의 필수사업 및 특화사업을 실시하기에 적합한 시설 및 공간의 확보를 위해서 노인복지관내의 불필요한 사업, 활동 및 공간의 폐지 및 개선을 전향적으로 검토해야 한다. 그리고 제한된 노인복지관의 공간 안에서 모든 사업들을 진행해 나가는 것은 많은 어려움이 있으므로 가능하면 지역사회 공공 및 민간기관과 협의하여 노인복지관 이외의 시설과 공간에서 사업 및 프로그램을 진행할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

둘째, 고령사회를 대비하여 노인복지관의 노인복지사업의 바람직한 전개 방향은 그 기능과 역할을 복지관 이용자를 대상으로 한 수동적인 형태의 직접적인 서비스(Direct Service)의 제공에 국한시키지 말고 아웃리치를 활용한 적극적인 차원에서 모든 지역사회거주 노인들과 그들의 가족 구성원을 대상으로 다양한 지역자원들을 활용하여 포괄적이고 종합적인 서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다. 이를 위하여 노인복지관을 중심으로 지역사회 네트워크 체계(Community Network System)를 구축하고 체계적인 클라이언트 중심의 사례관리모델을 적극적으로 활용하는 방안을 모색해야 한다. 노인복지관을 중심으로 지역사회 내에서 네트워크를

구축하면 이 네트워크에 포함되어야 할 핵심 관련 기관들로는 종합사회복지관, 사회복지사무소<sup>6)</sup>, 노인생활시설, 노인 양로 및 요양시설, 노인전문병원, 자활후견기관, 자원봉사센터, 보건소, 정신보건센터, 병·의원, 종교기관, 교육기관 및 공공기관 등이 포함될 수 있다. 노인복지관이 노인복지 네트워크를 효과적으로 활용한다면 제한된 예산과 인력으로도 지역사회내의 복지 자원을 보다 효과적으로 동원할 수 있고, 지역사회거주 노인들에게 다양하고 전문적인 복지 서비스를 제공할 수 있다.

셋째, 고령사회를 대비하여 노인복지관의 인력개발에 더 많은 관심과 노력을 경주해야 한다. 우선 노인복지관 실무자의 전문성 확보를 위하여 직무관련의 직원교육, 직원연수, 국내외 시설견학, 실무 세미나, 상급학교 진학 등 실무자들의 노인복지사업을 보다 체계적으로 효과적으로 실행해 나갈 수 있도록 적절한 예산과 지지적인 환경을 마련해야 한다. 특히 노인복지관을 포함하여 사회복지 분야의 실무자들의 과중한 업무와 소진을 예방하는 차원에서 사회복지 실무자들의 작업환경(근무시간, 근로환경 및 인정·보상) 및 처우 개선을 위하여 다른 사회복지관련 기관 및 단체들과 협력하여 동일한 근무환경과 업무를 수행하는 타 직업분야에 상응하는 적절한 급여 및 복리후생의 혜택을 받을 수 있도록 다각적인 노력을 강구해야 한다. 또한 예비실무자를 효과적으로 훈련시키고 노인복지분야의 전문성을 확보해 나가기 위하여 우선적으로 노인복지관, 관련학회 및 학계가 연계하여 “전문노인복지실습”과 “노인복지전문가” 제도를 양성화시킬 수 있는 방안을 모색하고, 그리고 궁극적으로는 정부, 학계 및 전문가 단체들 간의 협의를 통하여 “노인복지전문가”를 제도화시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다.

끝으로 노인복지관은 찾아오는 이용자들을 대상으로 단순히 서비스를 제공하는 차원을 넘어서 지역사회의 노인복지 전달체계에서의 중심 기관으로서의 역할을 다하고 고령사회에서 제기될 수 있는 다양한 노인관련 문제들과 중요 이슈들에 대하여 사회 옹호적인(Advocacy) 차원에서 노인들의 권리와 이익을 대변할 수 있는 조직체로서의 그 역할을 수행한다. 현재 중앙정부와 국회를 중심으로 고령사회에 대비하여 새로운 제도와 조직들<sup>7)</sup>을 고안하고 구축하려고 하고 있다. 노인복지전달체계에서의 가장 중심적인 위치에 있는 노인복지실무자들은 이러한 정부나 지방자치단체의 중심으로 이루어지는 제도 도입 및 변화에 단순히 수동적인 자세로 관망하는 자세를 지양하고, 노인들의 실제적인 문제 및 욕구들이 해결될 수 있는 방안으로 제도나 서비스가 구축될 수 있도록 거시적인 차원에서 노인들을 위한 사회행동을 적극적으로 펼쳐 나가야 된다고 생각한다. 그리고 우리 사회의 연령차별(Ageism), 연령별 계층화 및 분리현상을 지향하고 사회구성원 모두가 참여하여 노인복지 문제들을 함께 고민하며 해결할 수 있는 세대 통합적인(Intergenerational Ties) 차원에서 서비스 및 프로그램 등을 제공해야 하며, 그리고 노인복지관의 사업을 통하여 노인들의 역량을 한층 강화시켜서 적극적인 사회참여를 도모하여 궁극적으로는 사회통합을 추구할 수 있는 현실적이고 구체적인 전략과 방안들을 지속적으로 모색해 나가야 한다.

6) 현재 지역사회의 공적사회전달체계의 주요 업무를 담당 하게 될 “사회복지사무소”에 대한 시범사업들이 전국적으로 진행되고 있다.

7) 저출산고령사회기본법, 노인수발보장법, 저출산고령사회위원회, 보건복지부내 노인복지전담부서, 노인복지청