

지역사회복지계획 수립을 위한 기초자료 분석에 관한 연구

김 남 숙

동명대학교 사회복지학과

(요약) 지방분권제도가 1991년 시작된 이후 우리나라는 2005년부터 사회복지 관련 업무가 지자체로 이양되었다. 2006년 사회복지사업법의 개정으로 그 지역사회에 적합한 지역사회복지계획을 수립해야 한다. 지역사회복지계획은 지역의 자율성과 독자성에 기초하여 지역사회중심의 사회복지 발전 도모의 기본 조건이며 민·관의 파트너십의 협업으로 형성된다. 본 연구는 지역사회복지계획 수립 등을 위해 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 지역사회 욕구를 파악하여 지역주민과 지역사회가 요청하고 필요로 하는 지역사회복지계획 수립에 초석이 되고자 시도되었다. 무엇보다 부산 해운대구라는 기초지역자치단체의 지역사회복지계획 중 노인복지서비스를 위한 노인들의 욕구조사, 지역사회에서 의미 있고 영향력을 행사하는 지도자들의 의견, 노인복지관련 업무를 담당하는 공무원과 해운대 지역의 노인복지관련 종사자들 중 기관장들을 중심으로 한 초점집단면접, 그리고 해운대 지역의 노인복지관련 전문 종사자들을 중심으로 한 델파이 조사를 3라운드에 걸쳐 실시하였다. 그 결과를 바탕으로 해운대 지역사회계획 중 노인복지계획을 위한 비전과 그에 따른 몇 가지 목표를 제안했다.

[Key words: 노인복지, 지역사회복지계획, 지방자치제도]

이 논문에 관한 일체의 서신왕래는 (우) 608-711 부산광역시 남구 신선로 428번지 동명대학교 사회복지학과 김남숙 교수 앞으로 하시길 바라며, 저자의 e-mail 주소는 welpia0420@tu.ac.kr이다.

서론

지방분권이란 행정조직에 있어서 중앙정부와 지방정부 사이에 권한과 책임, 활동의 중심을 지방정부에 두고 중앙정부의 지휘명령으로부터 상대적 독립성을 부여하는 행정조직 형태를 말한다. 지방분권제의 전형적인 예는 지방자치제도(地方自治制度)라고 할 수 있는데, 우리나라는 1991년 지방분권제가 시작되었다 (서울대학교 교육연구소, 1995). 지방자치제도의 내실화를 도모하기 위해 2004년 국무회의에서 사회복지 사무의 지방정부로의 이양이 확정되었고, 2005년에는 ‘분권교부세’ 제도를 도입하여 지방정부에 이양된 사업을 수행할 수 있도록 하였다 (서재호, 2008).

지방정부의 입장에서 중앙정부의 권한이 이양되었기 때문에 자율성이 커졌지만, 이와 동시에 책임성도 강화되었다. 사회복지 업무도 자율성과 책임성이 수반되기 때문에 지방정부는 복지사업을 위한 자구책을 마련해야 하며, 이에 따라서 민간부문의 복지참여가 확대되고 있는 추세이다. 또 사회복지 업무에 관한 의무적인 사항은 전국의 모든 지방자치단체가 지역의 실정에 맞는 복지정책을 수립해야 하는데, 해당 지방자치단체의 복지수요 대응 및 지역복지 역량강화를 위해 4년 단위 중기계획으로서 지역사회복지계획(community welfare plan)을 수립하는 일이다. 또 지역사회복지계획의 세부실행계획, 즉 4년 동안의 연차별 시행계획을 지역사회복지계획의 세부사업별 추진계획으로 매년 수립해야 한다 (손순용, 2010; 정효정, 2009).

지역사회복지계획은 일반적으로 행정구역을 기초로 하여 광역 또는 기초 자치단체 단위의 지방자치단체가 계획을 수립할 때 주체가 되는 지방계획의 성격을 띠고 있다. 지역사회복지계획을 수립할 때에는 해당 지역사회의 복지정책의 비전과 방향, 전략 등을 제시해야 한다. 이를 위해서는 지역사회에 거주하는 주민들의 사회복지 증진에 관련된 지역주민들의 욕구 및 지역사회의 문제 등을 파악해야 하고, 지역사회복지와 관련된 서비스 공급의 실태와 관련된 자원의 활용 가능성을 점검해야 하고, 서비스 공급자원과 체계 등 사회복지 발전을 위한 각종 방안을 설계해야 하고, 또 자원배분의 우선순위 등을 제시해

지역사회복지계획 수립을 위한 기초자료

야 한다 (배은석, 2010; 손순용, 2010).

지역사회복지계획을 수립하여 시행한 후에는 그 결과에 대한 보고와 평가도 시행령에 따라서 실시된다. 광역 자치단체의 장은 해당 지역사회복지계획 및 연차별 시행계획의 시행결과를 보건복지부 장관에게 시행년도의 다음해 3월말까지 제출해야 하고, 기초 자치단체의 장은 시행년도의 다음해 2월말까지 광역 자치단체의 장에게 제출해야 한다. 보건복지부 장관 및 광역 자치단체의 장은 제출된 시행결과를 평가해야 하고, 그 평가결과를 공표할 수 있다. 지역사회복지계획의 시행과 평가에서 좋은 결과를 도출하기 위해서는 계획의 수립부터 제반사항을 신중하게 접근하여야 한다.

지역사회복지계획을 수립할 때 강조하는 사항은 여러 가지이지만, 가장 중요한 부분은 계획 수립의 과정에서 지역주민을 참여시키는 일이다. 주민들이 복지의 수혜자이기 때문에 간담회나 공청회 등 다양한 방법으로 그들의 의견을 수렴하는 절차가 필요한 것이다. 주민들이 직접 또는 간접적인 형태로 계획의 수립에 참여하여야 실질적이고 현실적인 의견이 반영될 수 있다는 것이 바로 지역단위복지계획 수립의 장점이다. 또 다른 강조 사항은 해당 지역과 타 지역과의 차별성이다. 지역마다 특성이 다르기 때문에 해당 지역의 특성이 제대로 반영된 계획이 수립되어야 하는데, 지역주민의 의사가 충분히 반영되는 것은 지역사회 특성을 반영하여 주민들의 복지 욕구를 충족시킨다는 의미가 된다. 그 다음의 사항은 바로 주민들의 복지 욕구를 충족시키기 위한 지역사회의 자원을 확보하는 일인데, 이는 지역사회의 복지 문제를 해결하기 위하여 민·관의 파트너십 및 협조가 이루어져야 함을 의미한다. 또 계획을 수립할 때 반드시 저소득복지, 장애인복지, 여성복지, 아동복지, 청소년복지, 노인복지 등의 내용이 포함되어야 한다 (배은성, 2010; 정효정, 2009; 조성숙, 2011).

그러나 지역사회복지계획을 수립할 때 현실적인 상황이 고려되어야 하는데, 바로 이론과 실제의 균형을 맞추는 일이다. 즉 지역사회복지서비스에 대한 수요를 제대로 파악하는 것도 중요하지만, 그에 따른 서비스 실시의 실천은 더 중요하다. 이런 맥락에서 서비스 향상을 위한 자원 확보가 절대적으로 중요하며, 자원 확보가 가능한 범위 내

에서 서비스 실시의 실천이 가능해지는 것이다. 그럼에도 불구하고 지역사회복지계획의 가장 기초적인 부분은 바로 주민들의 욕구를 파악하는 일이다. 이에 본 연구에서는 기초 자치단체의 하나인 부산광역시 해운대구의 지역사회복지계획을 수립할 때 필요한 주민들의 복지욕구를 파악하는 분야 중 노인복지서비스 부분에 관한 기초 자료를 수집하고 분석하고자 한다.

방법

본 연구에서는 노인복지서비스에 관련된 제반 정보, 특히 현재 노인들이 가장 필요로 하는 사항 등을 네 가지 방법을 이용해서 수집하였다. 다양한 방면의 사람들을 대상으로 한 정보 수집과 분석은 사회계획화(social planning)에서 매우 중요하다. 첫째, 욕구 조사(need survey)를 통한 자료 수집인데, 노인복지에 관한 욕구는 노인들을 대상으로 또는 노인들과 함께 살고 있는 사람들을 대상으로 직접 질문하여 얻었다. 욕구조사의 대상은 124명이었으며, 조사는 2010년 3월에 이루어졌다.

둘째, 전문가 의견 조사(key informant survey)를 통한 자료 수집은 해운대구에서 어느 정도의 사회적 지위를 유지한 여론 지도자를 상대로 질문하여 얻었다. 전문가 의견 조사의 대상은 34명이었으며, 조사는 2010년 3월에 이루어졌다.

셋째, 표적 집단 면접법(focus group interview, 초점집단 면접법)을 통한 자료 수집인데, 이는 노인복지와 관련된 업무를 담당하는 공무원 및 해운대 지역의 노인복지와 관련된 기관의 종사자들 중 기관장들을 중심으로 한 심층면접이었다. 심층면접의 대상은 7명이었으며, 면접 시기는 2010년 4월이었다.

넷째, 델파이(Delphi) 기법을 응용한 자료수집이었다. 초점집단 면접법은 참여자가 함께 참여한 다른 사람들이 누가인지, 그들의 의견이 무엇인지를 알고 있는 상태에서 의견을 제시하는 방법이어서 자신의 의견을 개진할 때 타인의 영향을 받을 수 있다. 그러나 델파이 기법을 응용할 때에는 물리적으로 다른 참여자들과 대면관계를 형성하지 않

지역사회복지계획 수립을 위한 기초자료

기 때문에 다른 사람들의 영향을 받지 않고 자신의 의견을 피력할 수 있다. 그럼에도 불구하고 특정 사안에 대한 견해의 일치에 도달할 수 있는 방법인데, 전문가 패널의 견해를 구하는 방법에 많이 응용된다(전천운, 2009). 본 연구에서의 델파이 기법은 노인들을 대상으로 사회복지 실무를 맡고 있는 전문가 9명을 상대로 했으며, 그 시기는 2010년 5월 초순(1차), 동년 5월 중순(2차), 그리고 동년 5월 하순(3차)으로 모두 세 차례이었다.

결 과

첫째, 욕구조사의 결과에서 노인들이 생활하면서 가장 힘들어 하는 문제로 거론된 것들은 1순위가 경제적 문제(45.6%), 2순위가 건강 문제(24.5%), 그리고 3순위는 여가 부족(19.1%)에 관한 것들이었다. 그 밖에도 외로움이나 고립감 문제(5.4%)가 4순위, 노인복지시설의 부족(2.9%)이 5순위, 그리고 기타(2.5%) 순으로 나타났다.

둘째, 전문가 의견 조사를 통하여 나타난 노인문제들은 1순위가 노인들이 특별히 할 일이 없다는 것(26.5%), 2순위가 경제적 문제(25.5%), 3순위가 여가 및 문화적 공간이 부족하다는 문제(15.2%), 그리고 4순위가 가족관계 갈등문제(7.3%)이었다. 그 밖에도 지역사회복지서비스 부족(4.6%)이 5순위, 정신 및 심리적 문제(3.3%)가 6순위, 그리고 복지에 관련된 정보 부족 문제(2.0%)가 7순위로 나타났다.

셋째, 노인들의 사회복지 업무에 관련된 7명의 전문가 집단을 대상으로 한 초점집단 면접을 통해서 거론되었던 의견들은 순위에 상관없이 1) 노인복지 예산이나 시설기관(예, 장기요양시설), 서비스, 직원 등 사회기반시설이 전반적으로 부족하다는 점, 2) 노인들에게 일자리가 부족하다는 점, 그리고 3) 여가 및 문화 서비스가 부족하다는 문제들이었다.

넷째, 초점집단을 대상으로 하는 심층면접과 달리 델파이 기법을 응용한 자료 수집은 세 차례에 걸쳐서 이루어졌다. 초점집단과 달리 델파이 기법에서는 전술한 세 가지 다른 조사 방법에서 노인문제로 거론된 여러 가지 사항들을 나열해주면서 그 심각성이나 중요성을 5

김남숙

점 척도(중요하거나 심각함에 따라서 1점으로부터 5점까지 부여함)로 표기하도록 한 것이었다. 그 여러 가지 사항들 중에서 중요성이 높은 여섯 가지를 <표 1>에 제시하였는데, 노인들의 일자리를 마련해주어야 한다는 사항이 가장 우선적으로 고려해야 할 문제로 지적되었다. 그 밖에 노인복지센터나 요양시설 등 노인복지시설이 확충되어야 하는 문제를 비롯하여 노인들의 자원봉사 활동을 위한 모임 마련, 노인들에게 지역사회 참여 격려, 노인복지 예산 마련 등이 중요한 사항으로 평가되었다.

논의

이 조사는 부산광역시 해운대구의 지역사회복지계획 수립에 필요한 다양한 영역의 복지 분야 정책 중 노인복지정책에 관련된 비전을 제시하기 위한 기초자료를 얻는 것을 목적으로 시도되었다. 해운대구의 노인복지정책 비전은 노인의 성공적인 노후(successful aging)를 실현하는 것이다. 네 가지 조사방법을 통해서 수집된 노인복지정책에 관련된 정보를 분석한 결과, 해운대구의 노인복지정책 비전을 위한 목적은 다음의 세 가지로 제시될 수 있다.

첫째, 노인들의 사회적 참여를 증진시켜 노인의 이미지를 개선하는 일이다. 과거로부터 동서양을 막론하고 나이가 들면 심신의 쇠약 등으로 생산성이 저하하며, 의존성이 강한 생활을 하게 되며, 사회에 짐이

<표 1> 텔파이 조사에 의한 노인문제 중요도

노인문제	1 차	2 차	3 차	우선순위
노인을 위한 인프라 부족	3.6	3.7	3.9	2
서비스의 중복	3.2	3.3	3.2	5
사회적 참여 부족	3.3	3.0	3.1	6
노인을 위한 예산 부족	3.3	3.4	3.4	4
질이 낮은 서비스	3.3	3.7	3.6	3
일할 기회 부족	4.0	4.0	4.0	1

지역사회복지계획 수립을 위한 기초자료

된다는 등의 노인의 능력이나 존재가치를 폄하하는 편견이나 고정관념이 존속해오고 있다 (김수영·모선희·원영희·최희경, 2009; Cohen, 2001). 현대의 노인은 과거의 같은 연령대의 노인들에 비하여 훨씬 건강한 상태를 유지하면서 살아가고 있다.

노인들의 이미지를 개선시키는 목적을 달성하기 위해서 해운대구의 노인복지사업 계획의 세부목표는 자원봉사활동을 포함하여 노인 일자리를 확대시키는 일 그리고 노인들을 위한 평생교육의 기회를 제공해주는 일이다. 노인들은 교육기회를 얻어서 사회의 변화에 보다 더 쉽게 적응할 수 있으며, 사회적 참여를 통하여 사회에 짐이 되는 것이 아니라 도움이 되는 존재 또 생산적인 존재(productive being)임을 보여줄 수 있다 (양철호, 2012). 예를 들면, 해운대가 한국 최고의 관광특구라는 점을 살려 사회공헌형 노일일자리를 창출시키는 방안을 적극적으로 모색해보아야 한다. 전문성을 갖춘 노인들을 대상으로 해운대의 관광명소에 지역해설사업이나 통역사업 등 문화에 관련된 일자리를 마련해주면서 사회참여를 유도할 때 노인들은 자신의 경험과 지식을 토대로 문화를 전승해주는 것은 물론 세대간 이해의 폭을 넓혀주는 역할을 할 수도 있고, 소득까지 창출할 수 있을 것이다.

둘째, 해운대구의 노인복지서비스 계획을 실천할 수 있는 공공기반시설(infrastructure)을 확충하는 일이다. 이는 노인들의 사회 참여 확대로 노인 이미지를 개선시킨다는 첫 번째 목적을 보다 더 확실히 달성시키기 위한 부수적인 목적에 해당된다. 빠른 속도로 변모하는 사회에서 노인들이 고립되지 않도록 하기 위해서는 평생교육이나 사회교육 프로그램을 자주 제공해주어야 한다. 본 목적을 달성시키기 위한 세부목표로는 해운대구 소재 사회복지관들에서 현재 실시되고 있는 우수한 노인복지프로그램을 찾아내어 공유하는 것, 사회복지관에서 노인복지프로그램의 실시를 특화시켜주는 것, 그리고 노인인구의 증가 추세에 따라서 노인복지를 실천할 수 있는 고유의 노인복지관을 확충하는 것이다. 이 목표들은 노인들의 사회적 관여(social involvement)를 증진시켜 노인들의 인지능력 감소를 예방해주는 효과를 내포하고 있다 (Engelhardt, Buber, Skirbekk, & Prskawetz, 2010).

셋째, 노인들의 특성에 맞는 서비스 트랙을 구축하는 일이다. 우선

김남숙

건강상태에 국한시켜 표현하자면, 누구나 나이가 들면서 심신의 기능이 약해지지만, 그 기능 상태의 약화는 여러 가지 이유로 개인차가 매우 심하다. 이미 노년기를 맞이하기 전부터 신체기능의 약화로 돌봄 서비스를 필요로 하는 사람도 있지만, 80대에도 심신의 건강상태를 유지하면서 사회적 활동을 왕성하게 하는 사람도 있다. 또 젊은 시절에는 가족과 동거하다가 고령의 상태에서 배우자도 없이 살아가는 분들도 계속 증가하는 추세이다 (통계청, 2012). 이에 따라서 노인들의 건강수준에 맞는 돌봄 서비스를 마련해야 하는 일을 비롯하여 독거노인들의 사회적 안전망을 구축하는 일, 장기요양보험 등급의 판정자를 대상으로 하는 서비스를 지원하는 일, 경제수준이나 학력, 성별을 고려하여 차별화된 서비스를 제공하는 일 등을 본 목적의 세부목표로 설정할 수 있다.

참고문헌

- 김수영 · 모선희 · 원영희 · 최희경 (2009). *노년사회학*. 서울: 학지사.
- 배은석 (2010). 기초자치단체의 지역사회복지계획 수립의 문제와 대안. *지역사회*, 63, 81-89.
- 서울대학교 교육연구소 (1995). *교육학 용어사전*. 서울: 하우동설.
- 서재호 (2008). 지방자치제 실시와 지방자치단체 복지행정기구의 변화에 대한 연구: 기초자치단체를 중심으로. *한국행정학보*, 42 (2), 191-215.
- 손순용 (2010). 지역사회복지계획 수립의 발전방안에 관한 연구: 전남 담양군을 중심으로. *전남도립대학 논문집*, 12, 51-64.
- 양철호 (2012). 어르신 빈곤과 일자리 개선방안. *한국노년학연구*, 21, 3-15.
- 전천운 (2009). *사회복지조사론*. 서울: 창지사.
- 정효정 (2009). 지역사회복지계획 수립의 과제와 방향. *한국지역사회복지학*, 31, 139-163.
- 조성숙 (2011). 대구지역 지역사회복지계획의 문제점과 개선과제. *사회과학논총* (계명대학교 사회과학연구소 간행), 30, 267-284.

통계청 (2012). *고령자 통계*. (2012. 09. 27. 발표자료.)

Cohen, E. (2001) The complex nature of ageism: What is it? Who does it? Who perceives it? *The Gerontologist*, 41, 576-577.

Engelhardt, H., Buber, I., Skirbekk, V., & Prskawetz, A. (2010). Social involvement, behavioral risks and cognitive functioning among older people. *Ageing & Society*, 30, 779-809.

(논문접수일: 2012년 10월 15일)

(수정논문접수일: 2012년 11월 16일)

(논문게재승인일: 2012년 11월 30일)