

韓國老年學研究

Korean Journal of Research in Gerontology

1998, Vol. 7, 69-89

노인복지기관 운영실태 분석

- 광주·전남지역을 중심으로 -

김 경 신

전남대학교 가정관리학과

(요약) 본 연구는 노인인구가 계속 증가하고 있는 시점에서 지역사회 노인복지기관들이 어떠한 방식으로 운영되고 있는가를 조사한 것이다. 노인복지기관 운영자들의 자격을 비롯하여 노인을 위한 프로그램 내용, 사업 현황 등을 살펴보았을 때 매우 초보적인 수준으로 드러났다. 그 기본적인 이유는 대부분의 노인복지기관들이 최근에 설립되었기 때문이기도 했지만, 사업을 위한 재원 조달이 원활하지 못하거나 노인문제에 대한 사회적 분위기가 개선되지 못한 점들도 지적되었다. 아울러 노인인구의 수가 늘어감에 따라서 복지기관에서 사용할 수 있는 프로그램 개발이나 운영을 담당할 인적 자원의 문제도 논의되었다.

[Key Words: 노인교육 프로그램, 노인복지, 노인복지 프로그램, 여가활동 프로그램, 탁노 프로그램]

이 논문에 관한 일체의 서신왕래는 (우) 500-757 광주광역시 북구 용봉동 300번지 전남대학교 가정대학 가정관리학과 김경신 교수 앞으로 하시기 바랍니다. 전자우편을 이용하실 경우 kks@chonnam.chonnam.ac.kr로 하시길 바랍니다.

I. 서 론

우리 문화권의 노인 인구는 20세기 후반 급격히 증가하는 추세를 보이고 있다. 즉 65세 이상의 인구비율이 1975년 3.5% 그리고 1990년 5%이었으며, 2000년에는 6.8% 그리고 2020년에는 12.5%에 달할 것으로 추정된다. 노인 인구의 증가와 더불어 핵가족화 현상도 점점 확산되고 있으며, 또 노인 단독가구의 수도 증가하고 있다. 이러한 변화는 노인문제를 더 이상 가족내의 문제로 취급하기 어렵게 만들고 있다.

우리 문화권은 노인문제를 전통적으로 가족의 차원에서 해결되어야 하는 문제로 국한시켜 왔는데, 이는 유교 윤리에서 '효'라는 덕목 때문이었다. 곧 노인문제가 발생될 경우 그 문제의 책임은 사회적·제도적 차원이 아니라 가정이나 개인의 차원에서 다루어졌다. 그렇지만 산업화의 도래로 가족제도에도 많은 변화가 나타났는데, 오늘날 전통적인 확대가족은 거의 찾아보기 힘든 반면 핵가족형태가 주류를 이루고 있다. 핵가족화와 함께 전통적으로 노인부양의 일차적 책임을 맡아오던 여성의 사회 활동이 늘어남에 따라 노인을 보호할 수 있는 인력의 문제는 더욱 심각해지고 있다.

이에 따라 노인을 부양해야 하는 상황에 처한 상당수의 여성들은 역할과중으로 인한 갈등을 경험하게 되었고, 피부양의 입장에 처한 노인들도 역시 생활만족도가 낮아지게 되었다. 즉 오늘날 우리 문화권에서는 노인 부양으로 인하여 부양자와 피부양자가 모두 심신의 고통을 경험하고 있다. 그러므로 노인부양 문제를 전통적 가족의 테두리 안에서만 해결하려는 태도는 비현실적으로 여겨진다. 그렇다면 앞으로의 노인문제는 노인복지의 차원에서 범국가적으로 다루어져야 할 것이며, 특히 지방 자치제도의 실시에 따라서 각 지역의 특성과 역량을 고려한 노인복지대책의 수립이 필요하다.

노인복지사업은 노인에게 대한 직접적인 경제적 지원과 보건, 의료 정책 등 다양한 측면에서 전개될 수 있다. 특히 노인복지회관 등 복지시설을 통한 각종 서비스는 노인의 활동성을 강화시키고 잠재능력 개발을 유도한다는 점에서 노인의 생활만족과 복지수준 향상에 크게 기

노인복지기관 운영 실태

여하고 있다. 이에 본 연구에서는 노인문제를 현실적으로 어떻게 대처하고 있는가를 살펴보았다. 즉 도시 및 농촌지역의 노인복지시설 및 시설기관의 종사자를 대상으로 노인복지시설의 실태 및 각종 프로그램 내용, 종사자의 평가 등을 조사하여 분석했으며, 그 분석 결과는 지역사회 노인복지 수준을 향상시키는데 일익을 담당할 것이다.

특히 본 연구의 결과는 가족의 기능 변화에 따른 노인문제의 심각성에 주목하여 노인복지 프로그램 중에서도 탁노 프로그램과 여가 활용 프로그램, 노인생활교육 프로그램 등 노인 개인뿐만 아니라 노인 가족의 기능을 강화시킬 수 있는 복지 프로그램의 내용을 중점적으로 변화시킬 수 있을 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 1) 지역사회 노인복지기관 및 운영자의 일반적 특성, 2) 노인복지기관의 사업 현황, 3) 노인복지기관 운영에 대한 만족 및 요구 수준, 그리고 4) 노인복지 프로그램의 구체적 내용 및 평가에 대한 문제를 다루고 있다.

II. 이론적 배경

1. 노인복지

노인복지의 개념. 노인복지는 노인의 복리 상태를 유지하도록 하는 사회복지의 한 실천분야이다. 따라서 노인복지의 목적은 단순한 구빈 사업이나 보호가 아니라 노인이 하나의 독립된 인간으로 기본욕구를 충족하고, 문화생활을 영위하며, 가정과 사회에서 존경받고, 역할과 지위를 유지하면서 삶의 보람을 유지시켜주는 것이다. 이러한 개념 정의에 의거할 때 노인복지의 범위는 다음의 세 가지 영역으로 나뉘어진다.

첫째, 활동주체의 범위로는 사적 및 공적조직이 모두 포함되는데, 그 활동은 적어도 조직적 또는 계획적으로 이루어진다. 둘째, 취급할 수 있는 욕구나 문제의 범위는 시대나 사회에 따라서 다르지만, 현대 산업사회에서는 생물, 경제, 건강, 심리, 사회, 활동, 여가, 문화, 정치, 영적인 면 등에서 노인의 욕구 및 문제가 광범위하게 다루어진다.

셋째, 활동의 방법으로는 정책 및 계획, 사회사업이나 전문 기술적 개입방법 등이 포함된다. 예를 들면, 지역사회나 국가 등 사회적 차원에서 노인을 위한 프로그램이나 서비스를 정책적으로 결정·계획하는 활동 그리고 노인 개인이나 집단의 문제나 욕구를 전문 기술을 동원하여 해결하는 활동 등이 포함한다. 결론적으로 노인복지란 노인에게 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 자신이 속한 가족과 사회에 적응하고 통합되는데 필요한 자원과 서비스의 제공 그리고 이와 관련된 공적·사적 차원의 제반 조직 활동을 뜻한다 (장인협·최성재, 1987).

노인복지의 원칙. 노인복지는 사회성, 전체성, 주체성, 그리고 현실성의 원칙에 따라서 이루어져야 한다 (신섭중, 1993). 사회성 원칙이란 노인의 사회적 측면에서 인구의 노령화, 산업구조의 변화, 핵가족화로 전체 노인의 생활상 곤란이 현저하게 나타남에 따라서 노인복지 정책이 소수의 불행한 노인을 위한 선별적 서비스가 아니라 전체 노인을 대상으로 보편적 서비스를 제공해야 하는 것을 말한다. 전체성 원칙이란 노인 개인이 갖는 다수의 사회복지가 전체로 조화되어 양립할 수 있도록 원조한다는 원리이다. 전체 노인에게 공통된 욕구를 다루는 각종 정책과 이를 이용하는 노인의 개인적인 사회 관계는 상호 모순 없이 추진되어야 한다. 그러므로 보편적 서비스로서의 노인복지 정책은 전체의 노인들이 이용할 수 있도록 수립되어야 한다.

주체성 원칙이란 노인들이 자신의 능력에 상응하는 문제를 분석하여 해결의 실마리를 스스로 생각하고 실행하도록 돕는 것을 말한다. 그러므로 노인들 스스로가 자신들의 문제를 파악하고 해결할 수 있도록 지원해야 한다. 현실성 원칙이란 일반적 제도의 테두리로부터 탈락되는 평균 능력 이하의 노인에게 현실적으로 생활할 수 있는 대안을 마련해 주는 것이다. 다시 말하면, 평균 이하의 능력조건이나 특수한 요구를 지닌 노인은 일정한 능률 원칙에 의하여 다루어져야 한다. 따라서 현실적으로 보호가 필요한 노인에 대해서는 노인복지의 사회적 기능으로서 보호기능이 존속하게 된다.

노인복지기관 운영 실태

노인복지의 방향. 한국인의 평균수명은 1980년대 후반 이미 70세를 넘었고, 우리 나라는 21세기 초 UN에서 규정하는 고령화 사회에 진입할 것으로 전망된다. 산업화 사회에서 노인인구의 증가는 노인복지가 가정에서 이루어질 수 있는 한계에 도달했음을 의미하는데, 이는 또한 지역사회 및 국가적 차원에서 노인복지사업이 체계적으로 실시되어야 한다는 뜻이다. 지방자치시대에서는 각 지역사회마다 노인복지사업의 중요성이 부각될 것인데, 이러한 상황에서 노인복지사업의 목표는 개인의 생리적, 사회적, 심리적, 그리고 경제적 욕구 등을 충족시키는 것이어야 한다.

즉, 노인복지 사업의 목표는 우선 경제적으로 인간다운 생활을 유지하도록 최저한의 생계비가 보장되어야 하며, 그리고 사회적 역할이 상실되어 가정과 이웃, 사회에서 소외되지 않도록 사회 심리적으로 유대감을 갖도록 해야 한다. 이러한 노인복지 사업의 목표를 달성하기 위해서는 인간의 가치관을 수반한 기본적인 원칙이 반영되어야 한다(김계삼, 1992). 그 구체적인 내용으로 첫째, 노인이 신체적 노화로 존엄성이 무시되거나 신분, 직업, 연령, 신체 및 정신 건강, 경제적 지위로 차별 당하는 경우가 없도록 개인의 권리와 존엄성이 보장되어야 한다. 둘째, 노인의 고유한 특성을 살려서 존중받을 수 있도록 개별적으로 다루어져야 하고, 노인의 복리에 직접적으로 영향을 미치는 부분은 가능하면 노인 스스로 선택·결정하도록 해야 한다.

셋째, 노인의 은거생활 또는 퇴직으로 인한 활동성의 감소를 무위도식, 비생산적 상태로 해석하거나, 그러한 노인을 아무런 책임이나 의무감이 없는 무료한 존재로 간주해서는 안 된다. 그러한 노인들에게 사회봉사와 같은 기회를 제공하여 책임감을 지니도록 해야 한다. 넷째, 모든 노인이 공통 욕구를 지니고 있지만 정부에서 주어지는 서비스나 사회적 여건은 욕구에 따라 선별적 원칙과 보편적인 원칙 하에서 적절하게 적용해야 한다. 다섯째, 노인을 전체성을 지닌 인간으로 받아들여 신체적, 정신적, 정서적, 사회적, 심리적, 영적인 면에서 이해할 수 있는 복지 서비스가 제공되어야 한다. 이와 더불어 복지사업이 전문지식이나 기술을 가진 사람을 기반으로 하여 구성되고 조직되어야 한다. 여섯째, 현재 이미 노인이 된 세대와 미래의 노인세대와는

서로 욕구가 다르므로 이를 잘 반영한 프로그램을 개발해야 한다 (김계삼, 1992).

노인복지는 사회환경에 따라 여러 각도에서 공통적인 문제점이 제시되고 있다. 즉 소득 상실로 인한 빈곤과 경제적 곤란, 신체 정신적 소외와 건강문제, 가정과 사회에서의 역할 상실, 고독과 소외 등이 나타나고 있다. 이러한 문제점의 개선책으로는 무엇보다도 먼저 노인에게 직접 생계비를 지급하도록 해야 한다 (박재간, 1995). 둘째, 정년연장을 위한 법적 조치와 행정지도가 강화되어야 한다. 즉 고령자 및 조기 퇴직자의 재취업과 소득보장문제, 직업의 알선이나 직종개방 그리고 노인보건, 의료정책의 강화가 필요하다 (정규서, 1995). 셋째, 현실성 있는 복지 시설운영과 보조기구 지급, 프로그램 개발과 이를 위한 최소한의 비용 지원이 이루어져야 한다.

2. 지역사회 노인복지

지역사회 노인복지의 특성. 지역사회란 일정한 지역 내에서 주민이 자주성과 주체성, 책임성을 가지고 공동된 귀속의식과 역할의식으로 생활향상을 기하려는 총체적인 지역집단 활동체계라고 할 수 있다. 따라서 주민들에게는 상호관계를 통한 생활욕구충족, 정주생활 조건, 공동체 의식 등이 필요하다. 이 공동체 의식이란 지역사회 보호의 실천 및 개인이나 가족집단의 사회적 관계를 강화해주는 복지서비스의 개념을 내포하는데, 이는 인력활동을 증대시켜 이웃과의 관계를 결속시키는 기능을 한다.

또한 공동체 의식은 인간의 존엄성에 대한 의식과 지역주민의 능동적 참여를 토대로, 지역사회의 특성을 반영할 수 있는 복지사회 구현을 가능하게 한다. 그러므로 지역사회의 노인복지란 노인의 신체 및 정신 건강유지와 생활안정을 위한 사회구조의 준비를 뜻한다. 이러한 복지증진을 토대로 그 동안 자손의 양육과 국가 및 사회발전에 기여한 노인들은 공경과 안정된 생활을 보장받아야 하며, 또 능력에 따라 적당한 일을 통하여 사회활동에 참여하여 심신의 건강을 유지하면서 자신들의 지식과 경험을 활용하여 사회발전에 기여할 수 있어야 한다.

노인복지기관 운영 실태

지방자치제도와 노인복지. 지역주민의 자율적 참여를 토대로 실시되는 지방자치제도의 목적은 지역사회의 복지 증진에 있다. 우리사회는 근래 연소자의 인구 감소로 인하여 노인인구가 상대적으로 증가하는 추세인데, 이러한 상황에서의 국가 및 자치단체의 복지정책은 노인을 위한 복지정책에 큰 비중을 두지 않을 수 없게 되었다 (김성순, 1993). 정치, 문화 그리고 사회적 측면에서 지역사회의 기능이 활성화될수록 지역사회의 복지는 더욱 중요한 의미를 갖는다.

노인복지는 기본 생계 문제뿐만 아니라 문화 생활을 영위하고 창조할 수 있도록 그 환경을 개선시켜 삶 그 자체가 보람있도록 지원하는 사회적 노력이 수반되어야 한다. 그래서 그 지역실정에 맞는 다양한 복지 프로그램이 개발되고, 그 지역주민이 참여하여 활성화시켜 나가야 하며, 그리고 그 지역사회 구성원으로서 공공 업무의 결정과 집행에 직접 참여하고 통제하여야 한다. 여기서 지역 주민의 참여는 가족, 친지, 이웃 등과 같은 비공식 보호 서비스를 비롯하여 상호협력 모임이나 이웃 돌보기 모임, 자원봉사활동 등을 포함한다.

원래 사회의 발전은 사회 복지 제도의 발전을 의미한다. 노인들이 젊은 시절 국가사회에 공헌한 점에 대한 보답을 받아야 하는데, 근대사회는 노동력 상실 후 노후 보장이라는 취지에서 노인문제 해결을 위한 시책들이 개발되고 있다 (김순남, 1989). 특히 우리 나라는 20세기 후반에 들어서면서 산업화·공업화에 의한 가족 부양기능이 현저히 약화되었고, 생계까지 위협 당하는 노인가정이 속출하게 되면서 노인문제 해결의 노력이 절실하게 요구되었다. 결과적으로 대부분의 지방자치단체에서는 노인인구 증가에 따른 사회적 관심확대, 노인 공경의 분위기 조성을 위한 전통적 시책의 추진, 그리고 노후가 즐거운 여생이 되도록 하는 것을 목표로 삼고 노인 복지정책을 운영하고 있다.

3. 노인복지 프로그램

노인복지 프로그램은 정신, 신체, 경제, 사회적인 측면에서 매우 다양하게 구상될 수 있으나 본 연구에서는 특히 가족의 변화에 따라

발생할 수 있는 노인문제를 중심으로 대안적 프로그램을 제시하고자 한다. 따라서 노인부양의 문제에 대해서는 탁노 프로그램을 제시하며, 장기적인 휴식시간 증가에 따른 노인의 생활만족도 증가를 위해서는 여가활용 프로그램을 제시하고자 한다. 그리고 노인의 건강한 독립생활과 잠재력 개발을 위해서는 노인교육 프로그램을 제시하고자 한다.

노인교육 프로그램. 노인은 가족 내에서 명확한 위치를 차지해야 함에도 불구하고 핵가족화, 세대변화 등의 이유로 인하여 가족 내 지위를 인정받지 못하고 있다. 이러한 노인개인과 그를 둘러싼 환경의 변화는 전반적으로 노인의 복지를 위협하고 있다. 물리적 복지는 자원의 재분배와 재창출로 해결될 수 있지만, 정신적 복지는 교육이나 상담 등을 통한 정신적 자원 확보로 이루어져야만 한다.

인간은 발달의 전 과정에 걸쳐 지속적인 교육의 경험을 쌓게 된다. 그러나 정규 학교교육 이외에는 교육의 강제성이 없기 때문에 스스로 학습하려는 욕구와 의지에 의해 교육기회가 만들어지게 된다. 특히 고령화사회에 대비하여 변화하는 사회 속에서 질 높은 삶을 영위하기 위한 노인세대의 노력은 교육받고자 하는 욕구로 연결되고 있는데, 그런 의미에서 노인을 위한 사회교육의 필요성이 강조되고 있다.

기존의 노인교육 실태를 보면 우리 나라는 1972년 이래로 전국 각지에 노인학교가 설립되어 운영되고 있다 (백창현, 1988). 그러나 교육담당기관의 전문적 인적 자원이 부족하고 물적 지원체계가 미흡하며 프로그램의 형성과 시설이 미비하여 노인들의 학습욕구를 충족시키기 어려운 형편에 있다. 따라서 실효성 있는 교육이 이루어지기 위해서는 전문적인 시각으로 프로그램 구성이 이루어져야 한다.

여가 활용 프로그램. 인간의 삶은 다양한 생활영역의 조합으로 이루어지기 때문에 각 영역에서의 만족감 증대 및 영역간의 조화문제는 삶의 질을 향상시키기 위한 중요한 과제로 여겨진다. 은퇴 후 여가시간이 증가하고 있고 수명이 연장되면서 여가에 관한 관심이 증가하고 있으므로 노년기의 여가활용 프로그램은 노인복지의 중요한 부분을 차지하게 된다. 실제로 여가생활의 만족은 전반적인 생활만족의 중요

노인복지기관 운영 실태

한 구성 요소가 되고 있다 (김외숙 등, 1995). 특히 노년기의 연장은 가족과 더불어 생활하는 시간을 증가시키고, 부부 공유 시간 역시 증가하고 있으므로 건강한 여가활동을 통하여 결혼만족을 상승시키고 가족간의 결속을 다질 수 있는 계기를 형성하게 된다.

그러나 노인복지 서비스의 여러 영역에서 변화가 가장 적은 분야가 이 부분이다 (박형춘, 1993). 1989년 노인복지법 개정 시 노인에 대한 여가시설 조항이 삽입되어 노인의 심신휴양과 위생시설, 여가시설, 기타 편의시설을 제공하는 노인 휴양실의 설치를 가능하게 하였다. 그러나 이러한 휴양실 건립사업이 활발히 이루어지지 못하는 실정이고, 경로당이나 노인교실 등에서도 여가 프로그램의 개발과 보급이 잘 이루어지지 않아서 여가 활용의 기능이 제대로 발휘되지 않고 있다.

이러한 점을 감안한다면 앞으로 노인들의 긴 여가시간을 보다 생산적이고 보람있게 활용할 수 있도록 여가 프로그램의 개발연구가 지속되어야 한다. 건강한 고령자를 대상으로 하는 생활충실활동 (예, 학습활동, 취미나 가벼운 운동) 등을 조직화하고, 농촌의 전통행사나 영농, 생활기술의 청년층에 대한 전승활동 등도 조직화시킬 필요가 있다. 또한 자원봉사 활동과 같이 여가를 자기 성취적으로 활용할 수 있다면 개인의 발전과 인생의 성찰을 위해서도 매우 도움이 될 것이다.

탁노 프로그램. 노인에 대한 신체·서비스 부양은 노인의 신체 조건에 따라서 취사, 목욕, 세수 등의 서비스를 제공하는 부양을 말한다. 우리 나라에서의 노부모 병간호나 살림 돌보기 등의 서비스 원조는 모두 자녀에 의해서 이루어지고 있는데, 이러한 이유로 특히 동거자녀들은 큰 부담을 느낀다. 또 노인들도 타인에게 신체적으로 의존하는 방법이나 정도에서 개인차가 심하게 나타나는데, 연령에 따라서 그 의존성이 커진다. 예를 들면, 70세 이상의 노인들은 자신이 아직도 활동할 수 있다고 생각하는 경우가 30%정도밖에 되지 않는다.

그들은 70세 정도까지는 손자의 출산 돕기, 아이 돌보기, 집 보기 등 가정의 주변적 역할을 분담할 수 있고, 또 육아나 가사 운영의 경험자로서 자녀들에 대한 교육자가 될 수 있다. 그러나 70세가 지나면 신체 자립성이 낮아져서 동거가족에 대한 의존도가 커진다. 만약 노인

에게 건강 문제가 있을 경우, 가족은 경제적 부양 뿐 아니라 서비스 부양까지 겹쳐 더욱 어려움이 커진다. 특히 가족의 서비스 부양에 있어서는 노인의 수발을 맡은 사람이 한정될 수밖에 없기 때문에 부담이 한사람에게 편중되어 과중한 심리·신체적 스트레스를 경험하게 된다. 한 실태조사에 의하면, 외상 노인의 신체적 간호에 소요되는 시간은 6시간 이상이 62.5%로 가장 많이 나타나고 있었다 (조유향·윤현숙, 1988).

노인부양의 상황에서 중요한 또 다른 요인은 신체적 부양의 질이다. 노인의 신체 및 정신 기능 장애를 노년기의 일반적 특성 또는 치유되기 어려운 만성질환으로 당연하게 여기므로 적절한 치료를 받지 못할 수 있다. 게다가 노인부양이 노화현상에 대한 지식을 갖추지 못한 일반인에 의해 이루어지므로 질적인 서비스가 이루어지기 어렵다.

또한 서비스 부양담당자 확보가 점차 어려운 문제로 부각되고 있다. 전통적으로 가족에서 노인부양자는 며느리였으나, 여성들의 학력이 높아지고 취업 여성이 증가함에 따라 가족 내에서 여성이 노인의 서비스 부양을 담당하는 경우가 줄게 되었다. 가정 내에서 노인부양을 담당할 사람의 부재현상은 주로 가족과의 동거에 의해 서비스 부양을 받던 우리 나라 노인에게 새로운 문제로 대두하였다. 그리고 가족과 별거하여 생활하는 노인의 서비스 및 신체 부양의 문제 역시 동거노인의 문제점과 더불어 더욱 심각해지고 있다. 가족별거 노인의 서비스 부양은 가족이 가까운 거리에 살고 있는 경우가 아니면 현실적으로 어렵다.

자녀가 걸어서 30분 이내의 가까운 지역에 거주하는 경우는 10% 정도에 불과하다 (이가옥 등, 1989). 사회복지 서비스 체계가 확립되지 못하고 또 의료비의 본인 부담률이 높은 우리 나라에서 단독가구 노인의 질병 문제가 생길 때 서비스 제공이 어려워질 수 있다. 노인부부가구의 경우에도 서비스 부양의 책임을 거의 전적으로 배우자가 담당하고 있는데, 배우자의 나이가 많고 건강이 좋지 않을 때에는 가족동거 노인보다 문제가 더 심각해진다. 따라서 가족의 부양기능이 노인인구의 신체 및 건강 등 서비스 기능의 육구충족에 미치지 못하는 부분에 대해서는 적절한 사회적 지원이 불가피하다.

노인복지기관 운영 실태

우리 나라에서도 자원봉사자(주로 여성)가 노인들만 사는 가구를 1주일에 1-2회 정기적으로 방문해서 세탁, 청소, 간병, 음식장만, 상담, 심부름 등 일상생활에 필요한 각종 서비스를 제공하는 재가노인 봉사사업이 전국적으로 144개 기관에서 실시하고 있다 (이정섭, 1992). 또한 65세 이상의 저소득층 노인들 중에서 신체 허약 등으로 신체적 기능 훈련이 필요하거나 부득이한 사유로 낮 동안 보호가 필요한 노인을 위하여 노인 주간보호시설을 운영하고 있다. 그리고 보호자의 부득이한 사정으로 65세 이상의 노인을 며칠 동안 돌볼 수 없는 경우 노인을 일시적으로 맡아 보호해 주는 단기보호시설이 1992년부터 전국에 설치 운영되기 시작하였다. 그러나 아직 이용률이 높지 않고, 운영체계나 관리방법 등은 아직 초보적 단계에 머물고 있다.

Ⅲ. 연구 방법

노인복지 기관에서 실시되고 있는 복지 프로그램의 유형과 내용의 현황을 파악하기 위해서는 수용시설보다 복지회관 등의 복지시설이 더 유용하다. 이러한 이유로 복지시설의 운영자를 대상으로 해당 기관에서 실시하고 있는 노인복지사업의 종류, 내용, 실시 빈도, 향후 계획, 평가, 개선점, 애로사항 등을 설문지로 작성한 후 면접하였다. 노인복지회관은 그 수가 한정되어 있으므로 노인복지 프로그램을 실시하고 있는 종합사회복지관, 광주·전남지역의 복지시설과 여가활용시설을 광범위하게 조사대상으로 하였다. 조사대상 기관은 광주지역 12개소와 전남지역 18개소를 임의로 선정하였다. 전남지역은 서부지역 10개소, 동부지역 8개소를 대상으로 하였다. 조사대상 기관마다 운영자 1인을 임의적으로 선정하여 면접·조사하였다.

Ⅳ. 연구 결과

1. 지역사회 노인복지기관 및 운영자의 일반적 특성

본 연구의 조사대상에 포함된 30개 노인복지시설의 운영자의 특

성은 <표 1>에 나타나 있다. 운영자들은 여성이 60%를 차지하고 있었으며, 대부분의 기관이 1990년대에 설립되었기 때문에 근무기간은 대부분 5년 미만으로 비교적 짧은 편이었다. 운영자의 연령도 30대가 가장 많고 20대와 40대를 포함할 때 전체의 77%에 가까웠다. 조사기관의 소재지에 관한 정보는 <표 2>에 나와 있으며, 기관의 설립연도는 90-94년도 사이가 과반수 이상이었으며, 또 최근 3년 사이에 설립된 경우도 1/3에 이르고 있다.

이는 시간적으로 아직 노인복지 프로그램이 충분한 정착하지 못하고 있음을 의미한다. 시설의 규모는 과반수 이상이 최소 500평 정도로 비교적 넓은 공간을 확보하고 있는데, 이는 나중에 보다 충실하고 다양한 사업이 이루어질 수 있음을 의미한다. 또 복지기관은 거의 대부분 법인체와 종교단체로 민간 주도로 운영되고 있었다. 장기적으로는 정부가 전문인력 양성제도를 통하여 책임 있는 운영을 할 때 보다 체계적인 사업이 이루어질 수 있을 것이다.

<표 1> 기관운영자의 일반적 특성

항목	구분	N (%)
성별	남자	12 (40.0)
	여자	18 (60.0)
근무 기간	1년 미만	6 (20.0)
	1년 이상-2년 미만	7 (23.3)
	2년 이상-3년 미만	3 (10.0)
	3년 이상-4년 미만	5 (16.7)
	4년 이상-5년 미만	4 (13.3)
	5년 이상	5 (16.7)
연령	20대	9 (30.0)
	30대	14 (46.7)
	40대	3 (10.0)
	50대	2 (6.7)
	60대	1 (3.3)
	70대	1 (3.3)

노인복지기관 운영 실태

<표 2> 기관의 일반적 특성

항목	구분	N (%)	항목	구분	N (%)
소재지	광 주	12 (40.0)	시설 규모	100평 미만	2 (6.7)
	목 포	6 (20.0)		100-299평	6 (20.0)
	여 수	6 (20.0)		300-499평	4 (13.3)
	순 천	2 (6.7)		500평 이상	18 (60.0)
	해 남	3 (10.0)	운영 주체	정부기관	1 (3.3)
	나 주	1 (3.3)		종교단체	6 (20.0)
설립 연도	90년대 이전	4 (13.3)		법 인	23 (76.7)
	90년-94년	16 (53.3)			
	95년-97년	10 (33.3)			

<표 3> 기관 보유시설 현황

항목	구분	N (%)	항목	구분	N (%)
강당	없음	7 (23.3)	소규모 강의실	없음	7 (23.3)
	1개	22 (73.3)		1개-4개	20 (66.7)
	2개	1 (3.3)		5개 이상	3 (10.0)
프로그램 시설실	없음	1 (3.3)	식당	없음	3 (10.0)
	1개-4개	6 (20.0)		1개	20 (66.7)
	5개-9개	18 (60.0)		2개	7 (23.3)
	10개 이상	5 (16.7)			
숙박 가능방	없음	15 (50.0)	공동 작업장	없음	17 (56.7)
	1개	10 (33.3)		1개	9 (30.0)
	2개	4 (13.3)		2개	4 (13.3)
	3개	1 (3.3)			
간이 목욕실	없음	6 (20.0)	기타	이 · 미용실	2곳
	1개	11 (36.7)		병원	1곳
	2개	12 (40.0)		이동	1곳
	6개	1 (3.3)		목욕차	1곳
				어린이집	1곳
				보호센터	1곳

시설의 측면은 강당, 프로그램 시설실, 강의실, 식당 등의 일반시설이 골고루 배치되어 있었으나, 의료시설이나 운동시설, 작업시설 등은 비교적 부족한 편이었다 (<표 3>). 또한 단순한 공간 확보보다도 세부적인 기구 등이 확보되어 공간을 보다 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 것이 더욱 요구되었다.

시설의 측면은 강당, 프로그램 시설실, 강의실, 식당 등의 일반시설이 골고루 배치되어 있었으나, 의료시설이나 운동시설, 작업시설 등은 비교적 부족한 편이었다 (<표 3>). 또한 단순한 공간 확보보다도 세부적인 기구 등이 확보되어 공간을 보다 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 것이 더욱 요구되었다.

운영비는 정부 보조금에 의지하고 있는 비율이 가장 높았고, 운영자 부담이나 찬조금도 상당한 비중을 차지하고 있었다 (<표 4>). 정부 보조금의 한계를 고려할 때 외부 지원 이외에 수익사업 등을 확대하여 운영비를 자체적으로 조달할 수 있는 것이 필요하였다.

<표 4> 운영비 부담비율 (100%기준)

항목	평균비율
정부보조금	60.56 (27.75)
시설이용자 부담	5.06 (9.40)
찬조금	10.46 (16.03)
운영자 부담	24.00 (21.59)
기타	0.70 (2.1)

2. 노인복지기관의 사업 현황

노인복지시설에서 실시되고 있는 사업내용을 보면 (<표 5>), 상담이나 의료 사업은 전문 상담가나 의료진을 고용하지 않은 상태에서 모두 이루어지고 있었다. 또 각종 행사나 취미지도, 재가노인 서비스

노인복지기관 운영 실태

등의 비율도 높았으며, 교육사업은 80% 정도의 기관에서 실시되고 있었다. 사회봉사나 수익사업 등 자활사업의 실시 비율도 60% 이상이었지만, 의식주 제공이나 생계비 보조 등 경제적 지원에 관련된 사업은 폭이 넓지 못한 편이었다. 기술이나 취업지도는 17곳에서 실시되고 있었으나 노인복지회관을 이용하는 연령층이 대부분 70대이면서 건강이 좋지 않은 경우가 많아서 노인 노동력 창출의 목적 달성은 어려운 실정이었다.

<표 5> 사업 현황

사업내용	N (%)	사업내용	N (%)
교육사업	24 (80.0)	사회봉사	20 (66.7)
기술, 취업지도	17 (56.7)	생계비 보조	14 (46.7)
상담사업	30 (100.0)	경로행사	27 (90.0)
의료, 이미용서비스	30 (100.0)	공동작업장, 수익사업	19 (63.3)
취미지도	28 (93.3)	재가노인 서비스	29 (96.7)
의식주 제공	18 (60.0)	기타(보호소 운영)	1곳

3. 노인복지기관 운영에 대한 만족 및 요구 정도

기관운영에 대한 만족의 정도를 보면 (<표 6>), 중간점수 3점을 기준으로 볼 때 수익자인 노인들의 협조상태에 대한 만족도가 가장 높고 조직운영체계나 프로그램에 대해서는 보통 수준의 만족을 보이고 있었다. 그러나 기타 항목은 별로 만족스럽지 못한 것으로 그리고 특히 정부지원이나 재정상태는 불만족이 높은 것으로 나타나고 있다.

운영자들의 재교육 상태는 매우 좋지 않은 것으로 나타나고 있는데 (<표 7>), 짧은 근무기간에서 그 이유를 찾아 볼 수도 있으나 자체연수가 어려운 형편에서 정부주도의 교육 기회가 매우 제한되기 때문일 수 있다. 특히 교육욕구는 매우 높았던 것으로 보아 향후 이들에 대한 재교육이 적극적으로 이루어져야 하며, 각종 사회교육 단체에서

도 이에 대한 관심을 가져 다양한 교육 기회를 제공해주어야 한다.

<표 6> 기관 운영에 대한 만족도

항목	M (SD)
재정 상태	2.30 (1.05)
시설상태	2.56 (1.04)
프로그램, 강사	2.96 (0.85)
정부지원, 지도	2.20 (0.84)
노인 협조	3.20 (0.66)
외부찬조, 주민 협조	2.60 (0.81)
조직운영체계	3.03 (0.80)

<표 7> 재교육 및 연수교육

교육경험		교육욕구	
구 분	N (%)	구 분	N (%)
정기적으로 받는다	2 (6.7)	재교육에 대한 기회확대	16 (53.3)
가끔 받는다	16 (53.3)	장소, 시간이 편리	3 (10.0)
받지 않는다	12 (40.0)	재교육 내용이 충실해야	11 (36.7)

4. 노인복지 프로그램의 구체적 내용 및 평가

노인복지 프로그램의 구체적 내용을 살펴보면 (<표 8>), 먼저 노인교육에서 특별강연이나 간헐적 교육을 실시하는 비율이 가장 높았으며, 노인교실도 반수 정도가 실시하고 있었다. 그러나 노인대학의 경우 27%에 그치고 있어 실효성 있는 노인교육을 위해서는 계획적인 교육 프로그램이 더욱 필요할 것으로 본다.

노인복지기관 운영 실태

<표 8> 노인교육 실시 현황

항목	N(%)
노인 대학 운영	8(26.7)
정기적인 노인교실 운영	14(46.7)
특별 강연 실시	15(50.0)
간헐적인 교육실시	19(63.3)

교육프로그램을 주제별로 볼 때 (<표 9>), 건강교육이나 여가·취미 활동, 가정생활교육은 대다수 기관에서 실시하고 있었다. 그러나 기술·직업 및 경제·환경교육 등은 미약한 형편인데, 그 이유는 노인들의 요구나 수요에 의존한 결과 때문일 수 있다. 노인들에게도 실질적으로 재사회화가 중요하다는 측면에서 적극적으로 노인의 잠재력을 개발하고 사회에 기여할 수 있도록 교육 주제를 선정해 나가야 한다.

<표 9> 구체적인 교육프로그램

사업내용	N(%)	사업내용	N(%)
기술·직업교육	4(13.3)	여가·취미활동	24(80.0)
가정생활·가족관계교육	21(70.0)	건강교육	30(100.0)
노인역할, 자세교육	20(66.7)	자원봉사자 교육	15(50.0)
윤리, 예의, 의례교육	14(46.7)	어학교육	15(50.0)
경제, 정치, 환경 교육	5(16.7)		

노인의 여가활동에 관련된 프로그램을 보면 (<표 10>), 70% 이상의 기관에서 체조, 요가, 소풍, 견학 등을 그리고 ½ 이상의 기관에

서 풍물, 장구, 한글, 영어교실 등을 실시하고 있었다. 비교적 여가 프로그램은 다양하게 이루어지고 있었으나 비용 문제 때문에 좀 더 적극적인 프로그램을 실시하지 못하고 있었다. 여가활동 프로그램을 수익사업으로 연결시키고 또 이를 다시 여가활동에 투자하는 순환적 사업도 모색할 필요가 있었다.

<표 10> 노인 여가활동 프로그램 실시현황

사업내용	N(%)	사업내용	N(%)
서예, 그림	12(40.0)	한글,영어교실	18(60.0)
가요, 시조	11(36.7)	봉사활동	11(36.7)
체조, 요가	25(83.3)	수지침 등 건강법	14(46.7)
춤	11(36.7)	종교활동	5(16.7)
풍물, 장구	19(63.3)	기타(만들기)	4(13.3)
소풍, 견학	23(76.7)		

탁노 프로그램은 83%의 기관에서 실시하고 있었으며, 나머지 5개 기관 중 3개 기관도 곧 실시할 예정이었다 (<표 11>). 그 유형은 방문서비스(76%), 주간보호(44%), 단기보호(12%) 등이었는데, 이처럼 단기보호가 미미한 것은 아직 시설이나 요원의 수급이 충분하지 못하고 노인부양의 책임을 가족에게 두는 노인부양자들의 인식 전환이 아직 적극적으로 이루어지지 못한 탓이다. 또한 치매노인에 대한 탁노 사업을 실시하는 곳은 현재 1개소에 불과하나 50%가 계획 중이었다.

<표 11> 탁노 프로그램

항목	N(%)
주간보호	11(44.0)
7일 이하 단기보호	1(4.0)
15일 이하 단기 보호	3(12.0)
방문서비스	19(76.0)

노인복지기관 운영 실태

기타 전반적인 노인복지사업시행에 있어 애로점이나 개선점으로 지적된 내용은 <표 12>에 소개되어 있다. 그 내용은 경비부족, 재정적 지원 등 경제적 측면에 치중되었으며, 시설 확충이나 프로그램 개발, 인식전환 등도 요구되고 있다.

<표 12> 노인복지사업의 개선점

항목	1순위	2순위	3순위	4순위
정부, 사회의 재정적 지원 확대	19(63.3)	7(23.3)	1(3.3)	2(6.7)
사회적 분위기 개선	5(16.7)	3(10.0)	5(16.7)	4(13.3)
노인복지기관 수 증대	-	6(20.0)	4(13.3)	4(13.3)
사업 프로그램의 다양화	2(6.7)	4(13.3)	11(36.7)	9(30.0)
기존시설, 기구확충	4(13.3)	4(13.3)	5(16.7)	5(16.7)
운영자 교육, 훈련강화	-	5(16.7)	3(10.0)	5(16.7)

V. 논 의

본 연구에서는 광주·전남지역의 노인복지시설 운영자를 대상으로 노인복지사업 운영 실태를 조사하였다. 그 결과를 토대로 다음과 같은 내용을 논의하고자 한다.

첫째, 전반적으로 노인복지시설 운영에 있어 가장 큰 애로점으로 지적되고 있는 것은 정부의 지원이나 경제적인 문제이었다. 기본적으로는 정부의 노인복지 예산이 확충되어 충분한 지원이 이루어져야 하겠지만 기관별 사업내용을 다각화하여 기금확보, 수익사업 등을 활성화하면서 자체적으로 타결방안을 모색해보는 것도 필요할 것이다. 교육, 여가, 탁노 등 각종 프로그램도 이러한 목적을 달성할 수 있도록 기술교육, 공동작업 확대 등 좀 더 효율성 있는 운영이 필요하다.

둘째, 제한된 인적 자원으로 노인복지사업을 활성화시키려면 기관 종사자의 자질 개발이 중요하다. 현재 이와 관련된 재교육이나 능력평가가 충분하지 못하므로 관할 행정기관을 통한 교육 및 지역 내 여타

사회교육기관과의 연계를 통하여 재교육을 강화하고 프로그램 개발 등의 연계사업도 활성화시켜야 한다.

셋째, 노인교육은 일회성의 교육형태를 벗어나 전문적으로 세분화시킬 필요가 있다. 특히 근로능력이 있는 노인을 대상으로 기술, 직업 교육 등을 활성화하여 취업이나 부업활동을 가능하게 한다면 노인의 자활능력을 고양시킬 수 있을 것이다.

넷째, 최근 노인인구가 증가함에 따라 노인인력의 활용 방안이 다각도로 강구되고 있는데, 자원봉사활동이나 환경운동 등도 하나의 대안이 될 수 있다. 그러나 이와 관련된 노인의 여가활동이나 교육내용이 아직은 미흡하므로 노인복지기관을 중심으로 이와 관련된 사업들을 확대하여 노인 인력의 활용에 기여하는 것이 필요하리라 본다.

다섯째, 탁노 프로그램은 최근 급속하게 사업이 확대되면서 그 필요성이 강조되고 있지만, 실제로는 주로 방문서비스 정도의 초기 단계에 머물고 있다. 특히 치매노인을 위한 탁노 프로그램을 활성화시킬 필요가 있는데, 이에 대한 적극적인 사업 추진과 홍보 등이 요구된다. 그리고 탁노 기간 동안 노인의 장애수준에 맞는 운동, 교육, 여가활동 등을 개발하여 실시하는 등의 다각적인 노력이 필요하다.

참 고 문 헌

- 김계삼 (1992). 노인복지론. 서울: 학문사.
- 김성순 (1993). 고령화사회와 복지행정. 서울: 삼우출판사.
- 김순남 (1989). 현대사회와 노인복지. 서울: 홍익제.
- 김외숙 등 7인 (1995). 서울시 아파트 거주 중년기 가정의 생활실태와 문제: 시간사용을 중심으로. 대한가정학회지, 33 (5), 129-142.
- 박재간 (1995). 고령화시대의 위기와 도전. 서울: 나남출판사.
- 신섭중 (1993). 한국 사회복지 정책론. 서울: 대학출판사.
- 박형춘 (1993). 노인복지 행정체계에 관한 연구. 전주대학교 대학원 박사학위 논문.
- 백창현 (1988). 노인교육의 현황과 대책에 관한 연구. 한국노년학, 8, 30-42.

노인복지기관 운영 실태

- 이가옥 등 (1989). 노인단독가구의 실태에 관한 연구. 서울: 한국인구보건연구원.
- 이가옥 등 (1989). 노인가구의 구조적 특성에 관한 연구. 서울: 한국인구보건연구원.
- 이정섭 (1992). 노인복지정책과 노후 생활설계. *농촌생활과학*, 13 (4), 30-32.
- 장인협 · 최성재 (1987). 노인복지학. 서울: 서울대학교 출판부.
- 정규서 (1995). 조기퇴직자의 재취업과 소득보장문제. *한국노년학*, 15, 109-121.
- 조유향 · 윤현숙(1988). 노인에 대한 보건의료의 개발을 위한 조사 연구. 강원도: 한림대학교 사회의학연구소.

(논문게재승인일: 1998년 10월 13일)

