

노인복지관의 역할 및 기능 분석연구

연구책임 | 황경란 경기복지재단 연구위원

연구지원 | 신은경 경기복지재단 위촉연구원
김나연 경기복지재단 위촉연구원

Gyeonggi Welfare Foundation
GYEONGGI WELFARE



경기복지재단
GYEONGGI WELFARE FOUNDATION

경기복지재단 정책연구보고 2013 - 11

노인복지관의 역할 및 기능 분석연구

발행일 2013년 12월

발행인 인경석

발행처 경기복지재단

경기도 수원시 팔달구 인계로 178 ☎ 442-835

Tel. 1577-4312 Fax. 031-898-5937

Homepage. www.ggwf.or.kr

제작처 도서출판 한학문화

서울시 서대문구 대현동 53-37 ☎ 120-170

Tel. 02-313-7593 Fax. 02-393-3016

E-mail. h6332@hanmail.net

한국의 노인인구는 생활수준의 향상, 의료기술의 발전 및 평균수명의 향상 등으로 노인인구수는 급속하게 증가하고 있는 실정이며, 2000년 65세 이상 노인인구는 전체인구의 7%를 넘어서 고령화 사회(Aging Society)에 진입하였고, 2018년 14.3%로 고령사회(Aged Society)에 진입하고, 2026년에는 20.8%로 초고령 사회(Ultra Aged Society)에 도달할 전망이다.

인구 고령화가 진행되면서 노인서비스의 요구는 더욱 급증하였으며, 사회경제적 여건 변화와 노인복지환경의 변화로 노인서비스제공의 중추적인 역할을 하고 있는 노인복지관 역할 및 기능의 재정립 요구가 높아지고 있다.

우리나라에서 노인들을 위한 노인복지관은 1981년 6월 제정된 노인복지법에 의하여 법적 근거를 마련한 이후로 양적인 성장을 가져왔다. 지역별 배분의 측면에서 본다면 앞으로도 지속적인 양적인 확대도 필요하지만, 전반적으로 지금부터는 노인복지관의 기능과 역할의 정체성을 확립하고 질적으로 성장해 나가야 한다. 특히 지방분권화 사회를 지향하고 있는 이 시점에서 노인복지관은 해당지역의 지역적 특성을 고려하여 노인들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 대안과 사업을 재정비하여 노인들이 적재적소에 필요한 서비스를 공급받을 수 있는 서비스 환경을 조성해야 한다.

본 연구보고서는 노인복지관의 정책 동향을 노인복지법, 노인보건복지사업 지침을 통해 분석하였으며, 경기도의 노인복지관의 실태 및 현황을 파악하고, 노인복지관 현장실무진의 FGI(Focus Group Interview)를 실시하여 노인복지관의 역할 및 기능에 대한 심도 있는 접근을 시도하였다. 이를 통해 노인복지관이 고령사회를 어떻게 효과적으로 대응해 나가야

될 것인지에 대한 전문적이고 효과적인 운영방안 및 대책들을 모색해 보고자 하였다. 효과적인 운영방안과 대책을 모색하는 과정에서 조사와 FGI에 적극적으로 협조해 주신 노인복지관 관계자 분들께 감사드린다.

이번 연구결과를 통하여 경기도의 노인복지관이 노인의 다양한 욕구를 충족시키고, 노인문제를 예방하고 해결하는 one-stop 서비스를 제공하는 기관으로 발돋움하길 기대한다.

2013년 12월

경기복지재단 대표이사

인 경 석

I. 서론

1. 연구의 필요성

- 재가노인의 삶의 질 향상을 위한 복지서비스 이용 기관은 노인복지관, 재가노인지원서비스센터 등 다기화되어 있음. 이에 따른 노인에게 제공되는 유사서비스의 중복현상은 서비스 증진을 저해시키는 요소로 작용할 우려가 있음. 우선적으로 복지서비스 전달체계의 중심적인 역할을 하고 있는 노인복지관의 역할과 기능 및 운영사업 등을 분석하고 노인복지관의 역할을 고찰할 필요가 있음.

2. 연구 목적

- 본 연구의 목적은 노인복지서비스 전달체계의 중추적인 역할을 담당하고 있는 노인복지관의 역할과 기능 분석을 하는데 있음. 이를 바탕으로 노인복지법과 노인보건복지사업안내, 노인복지관의 현황 분석을 통해 노인복지관의 발전방안을 제시하고자 함.

II. 연구 방법

1. 연구 내용

- 경기도 노인복지관의 역할과 기능을 파악하기 위하여, 노인복지법, 노인보건복지 사업안내를 통한 정책동향분석과, 사회복지시설평가를 통한 노인복지관의 변화분석, 2011년 경기도 노인복지관 재정현

항분석을 통하여 노인복지관의 주력사업을 파악함. FGI를 실시하여
관리운영자입장의 노인복지관의 역할과 기능, 운영사업 및 비전에
대해 살펴봄.

2. 조사자료 및 분석방법¹⁾

- 분석자료는 1981년부터 2013년까지 노인복지법, 2000년부터 2013년
의 노인보건복지사업안내, 2006년, 2009년, 2012년 사회복지시설평
가 결과 활용, 2011년 경기도 노인복지관의 세입세출보고서 결과를
활용하여 분석하였으며, 반구조화된 설문지를 개발하여 FGI를 실시
한 후, 내용분석을 실시함.

Ⅲ. 노인복지관 정책 동향분석

1. 노인복지법

- 1981년 6월에 제정된 노인복지법 제13조에서 노인복지시설로서 노
인복지관은 법적근거를 마련하게 되었으며, 목적은 무료 또는 저렴한
요금으로 노인에게 편의를 제공하는 기관이었으며, 1997년 노인
복지회관은 노인복지시설 중 여가시설로 분류되었고, 2007년 일부
개정 이후, 노인복지관은 노인복지증진전반을 관여하는 노인복지중
합기관으로 자리매김하였음.

1) 조사자료 출처 : 노인복지법은 국가법령정보센터 홈페이지 참고, 노인보건복지사
업안내는 보건복지부 홈페이지 참고, 사회복지시설평가(2006,2009,2012)는 평가
자료집 참고, 경기도 노인복지관 세입세출 보고서는 경기도 노인복지관 내부 자
료를 참고함.

2. 노인보건복지사업 지침

- 2000년부터 2013년까지 보건복지부의 노인보건복지사업 지침을 살펴보면, 2004년을 기준으로 보건복지부에서 중점추진방향을 구체적이며, 체계적으로 제시하고, 노인복지의 중심적 조직으로 위상을 강화하였음.
- 2005년 노인복지관 운영을 지방이양사업으로 추진하였으며, 2007년 독거노인에 대한 지원과 자원봉사 프로그램 개발, 2008년 노인복지회관에서 노인복지관으로 명칭 변경, 2011년 베이비부머에 대한 특화프로그램 개발운영 및 사회통합강화를 제시하였으며, 2013년에 이르러 지역노인보호거점기관으로서 취약노인보호 핫라인 구축을 제시하였음.

IV. 경기도 노인복지관 현황분석

1. 노인인구 및 노인여가시설 현황

- 2012년 현재 노인인구는 약 840만 명이며, 노인여가시설 수는 약 6만개로 이중 노인복지관은 300개소에 이룸. 경기도 노인인구는 약 160만 명으로 전체 19%에 해당하며, 여가복지시설은 9,239개소로 전국대비 14.2%가 분포하고 있으며, 노인복지관은 51개로 17.3%가 분포하고 있음. 전국적으로 60세 이상 노인인구 28천 명당 1개의 노인복지관이 있으며, 경기도는 전국평균보다 조금 높은 31천 명당 1개의 노인복지관이 운영되고 있음.

2. 노인복지관 현황

- 사회복지시설평가자료에 의한 전국 노인복지관의 현황을 살펴보면, 2009년 62개소에서 2012년 190개소로 증가하였으며, 경기도의 경우

2009년 19개소에서 2012년 35개소로 증가하였음. 노인복지관 운영 주체를 살펴보면, 2009년 사회복지법인이 57개소에서 107개소로 증가하였으며, 재단법인은 2009년 3개소에서 17개소로 증가하였음. 또한 노인복지관의 이용자와 규모, 재정현황은 지속적으로 증가하고 있음.

3. 운영사업의 재정현황 분석

- 경기도 30개소 노인복지관의 운영사업 재정현황을 분석해본 결과 노인복지관의 운영사업은 다양화되어지고 있음. 보건복지부의 18개 주요사업이외의 위탁사업, 자체운영사업이 있음. 주요사업보다 지자체 또는 자체 개발사업의 재정비중이 더 높은 것으로 나타났으며, 그 중에서도 일자리관련 사업 비중이 높은 것으로 나타남.

V. 포커스 그룹 인터뷰(FGI) 조사개요 및 분석결과

1. FGI 조사개요

- 포커스그룹인터뷰의 대상자는 경기도 51개소 노인복지관 중 지역특성과 노인인구 수를 고려하여 총 6명을 선발하였으며, 참석대상자는 노인복지관장으로, 사회복지현장의 10년 이상의 경력을 소유하고 있음. 인터뷰는 약 2시간 이상 소요되었으며, 개방형 질문 후, 전사작업을 통해 개념을 세분화 및 구체화하는 분석을 거쳤음.

2. FGI 분석결과

- 노인복지관의 중점프로그램은 교육, 상담, 건강프로그램으로 분류되었으며, 위탁사업 중 분리되어도 좋은 사업은 인프라가 잘 갖추어진 상태에서 시니어클럽 및 노인장기요양사업, 경로당활성화사업이 있었음.

- 노인돌봄기본서비스, 노인자살예방사업등은 노인사각지대 발굴을 위해 노인복지관이 수행해야 할 사업으로 분류하였음.

VI. 결론 및 정책제언

- 노인복지법과 보건복지부의 노인보건복지사업지침을 살펴보면, 노인복지관을 중심으로 한 목적 및 명칭, 사업 분류, 운영의 방향성 등을 통하여 정책적 변화를 도모하였음. 경기도의 노인복지관 현황을 살펴보면, 2012년 말 현재 경기도의 노인인구수는 160만 명이며, 9,129개소의 여가복지시설과, 노인복지관은 51개소임. 또한 노인복지관의 분포는 경기도의 경우 31천 명당 1개의 노인복지관의 운영되고 있음. 주요사업의 총예결산 자료를 살펴보면, 노인복지관에서 가장 많은 재정을 활용하는 분야는 일자리사업으로 나타남. 경기도 노인복지관의 역할과 기능 분석결과를 살펴보면, 노인복지관은 여가복지 프로그램을 기본으로 다양한 프로그램을 제공하고 있으며, 18개 사업 이외의 부설사업 운영하고 있음. 부설사업에서 노인복지관이 분리해도 좋은 사업으로 인프라가 확보된다면 시니어클럽과 노인장기요양사업으로 보고 있으며, 유지해야 될 사업으로 노인돌봄기본서비스, 노인자살예방으로 봄.
- 노인복지관은 향후 이용자 중심의 맞춤형 서비스 제공을 위한 상담 기능을 확대하고, 노인복지관의 이용대상자를 건강한 노인에서 요양시설 입소 전까지의 노인으로 확대하며, 지역사회의 여건에 맞는 노인복지관의 유형을 개발할 필요가 있음. 이는 지역 내에 복지인프라가 많은 도시지역의 노인복지관은 전문성을 살린 운영으로 다른 기관과 연계하여 거점기관으로 성장하여야 함. 또한 노인복지관의 양적 확대를 도모해야 함. 노인복지관을 노후생활의 거점기관으로 최소 각 시·군에 1개소 이상의 노인복지관이 필요함.

I	서론	1
	1. 연구의 필요성	3
	2. 연구 목적	4
II	연구방법	5
	1. 연구내용	7
	2. 조사자료 및 분석 방법	8
III	노인복지관 정책동향분석	11
	1. 노인복지법	13
	2. 노인보건복지사업 지침	16
	3. 소결	29
IV	경기도 노인복지관 현황분석	31
	1. 노인인구 및 노인여가복지시설 현황	33
	2. 노인복지관 현황분석	37
	1) 분석개요	37
	2) 분석결과	37
	3. 운영사업의 재정현황 분석	45
	1) 분석개요	45
	2) 분석결과	47
	4. 소결	50

V — 포커스 그룹 인터뷰 조사개요 및 분석결과 ————— 51

1. FGI 개요	53
2. FGI 분석결과	54
1) 노인복지관 운영사업 현황	54
2) 노인복지관의 역할과 기능	61
3) 향후 노인복지관의 역할	65
3. 소결	68

VI — 결론 및 제언 ————— 69

1. 결론	71
1) 노인복지관을 중심으로 한 정책 변화	71
2) 경기도의 노인복지관 현황 분석결과	73
3) 경기도 노인복지관의 역할과 기능 분석결과	74
2. 제언	75
1) 이용자 중심의 맞춤형 서비스 제공을 위한 상담기능 확대 ..	75
2) 이용대상자의 범위 확대	75
3) 지역맞춤형 노인복지관 유형 개발	76
4) 노인복지관의 양적 확대	76
참고문헌	79

Ⅰ 표 차례 Ⅰ

<표 III-1> 노인복지법에 의한 노인복지관 변화	15
<표 III-2> 노인복지관 운영 목적 변화	16
<표 III-3> 연도별 중점추진방향(2000~2013)	18
<표 III-4> 연도별 노인복지관 사업안내	21
<표 III-5> 노인복지관 사업구분	28
<표 IV-1> 전국·경기도 노인인구 및 노인여가복지시설 현황	33
<표 IV-2> 경기도 노인인구 및 노인여가복지시설 현황	35
<표 IV-3> 지역별 노인복지관 분포(2009년, 2012년)	38
<표 IV-4> 지역별 노인복지관 운영 주체(2009년)	39
<표 IV-5> 지역별 노인복지관 법인유형(2012년)	40
<표 IV-6> 전국 노인복지관 이용자 현황	41
<표 IV-7> 경기도 노인복지관 이용자 현황	41
<표 IV-8> 전국 노인복지관 규모	42
<표 IV-9> 경기도 노인복지관 규모	42
<표 IV-10> 전국 노인복지관 재정현황	43
<표 IV-11> 경기도 노인복지관 재정현황	44
<표 IV-12> 시·군별 노인복지관 개소수 및 위탁사업별 운영주체 구분	46
<표 IV-13> 노인복지관 사업 예산 및 결산	48
<표 V-1> FGI 참여자의 개요	54
<표 VI-1> 노인복지관 운영 목적 변화	72

I

서론

① 연구의 필요성

② 연구 목적

여 백

I 서론

1 연구의 필요성

현재 재가노인이 삶의 질 향상을 위해 복지서비스를 이용할 수 있는 기관은 노인복지관, 재가노인지원서비스센터, 노인돌봄종합서비스 제공 기관, 종합사회복지관, 실버인력뱅크, 시니어클럽, 대한노인회의 경로당·취업지원센터, 장기요양기관 등이 있으며, 이외에도 보건소, 국민연금공단, 각 지자체 등 다기화되어있다. 서비스 내용면에서 유사한 서비스도 있다. 예를 들면, 재가노인이 가사지원서비스를 받고 싶으면, 노인돌봄종합서비스, 재가노인지원서비스, 방문요양서비스, 노인복지관의 재가복지서비스, 종합사회복지관의 재가복지서비스 등에서 이용할 수 있으며, 일 자리를 원한다면, 노인복지관 일자리사업, 시니어클럽, 실버인력뱅크, 대한노인회의 취원지원센터, 지자체 등에서 일자리사업에 참여할 수 있다. 단, 소득 등 대상자 조건을 충족할 경우이다. 하나의 서비스를 다양한 기관에서 제공하는 경우도 있고, 한 기관에서 유사하지만 다른 서비스를 제공하고 있는 경우도 있다. 다기화된 재가노인서비스 제공기관 중에서 노인복지관은 지역의 여건에 따라서 여가사업, 재가사업 등 기본사업 이외에 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 재가노인지원서비스, 실버인력뱅크, 시니어클럽, 노인복지관의 일자리사업 등 다양한 사업을 시·군으로부터 위탁받아 운영하고 있는 경우도 있다. 경기도 31개 시·군 중 노

인복지관이 없는 시·군이 있기 때문에 재가노인을 위한 사업을 사회복지관에서 제공하고 있는 경우도 존재한다. 지역의 현황에 따라 다양한 전달체계를 활용하여 재가노인의 복지증진에 힘쓰는 일은 바람직한 일이다. 그러나 유사서비스의 제공기관 다기화에 따라 제공기관에 협력체계보다는 경쟁체계를 형성하는 등 재가노인의 서비스 증진을 저해하는 요인으로 작용할 우려가 있다. 따라서 재가노인의 복지서비스 전달체계 중 중심적인 역할을 하고 있는 노인복지관의 향후 역할을 고민할 시기이다.

노인복지관의 전반적인 연구는 1990년 후반부터 이루어지고 있는데, 원영희(1998)는 초기 단계의 노인복지관의 발전방향을 양적 확대와 노인의 욕구를 기반으로 한 통합적 프로그램 개발, 정부의 지원, 지역사회 맞춤형 노인복지관 운영으로 제시하고 있다. 2009년 사회복지시설평가 결과를 DEA분석한 김금환(2013)는 지역단위의 노인복지관 운영의 효율성에 대해서 분석하였으며, 정순돌(2011)은 보건복지부의 노인복지사업 지침서의 분석을 통해, 노인복지관의 주요 프로그램 비율의 재설정, 베이비부머를 포함하는 이용대상의 정의, 노인복지관의 특성을 반영한 사업의 선택, 자발적 노인의 역량강화 프로그램 제공 등에 대한 필요성을 강조하였다. 전국 노인복지관 113개소 분석한 박영란(2013)은 향후 노인복지관의 비전을 ‘활동적 노화’의 관점에서 100세 시대의 활동적 노후생활 거점기관으로 제시하며, 여가기능의 강화, 예방기능의 강화, 보호기능의 확대와 기본 인프라 구축을 제안하였다.

이러한 선행연구와 정책분석, FGI분석을 바탕으로 경기도 노인복지관의 역할과 기능을 분석하고자 한다.

2 연구 목적

고령화에 따른 노인인구의 증가와 더불어 다양해지고 있는 노인복지 전달체계 속에 노인복지법과 보건복지사업안내를 통한 정책동향 분석과 운영사업분석을 통해 노인복지관의 역할과 기능을 분석하고자 한다. 분석 결과를 바탕으로 노인복지관의 발전방안 제시를 목적으로 하고 있다.

Ⅲ

연구방법

- ① 연구내용
- ② 조사자료 및 분석 방법

여 백

Ⅱ

연구방법

1 연구내용

경기도 노인복지관의 역할과 기능을 파악하기 위해서 노인복지법과 보건복지부의 ‘노인보건복지 사업안내’를 분석하였다. 노인복지관 운영에 영향을 주는 많은 요소들 중에 중심을 이루는 것이 노인복지법과 보건복지부의 ‘노인보건복지 사업안내’ 이기 때문이다. 노인복지법과 ‘노인보건복지 사업안내’를 통해서 초기부터 현재까지 정책적 동향과 함께 노인복지관의 기본 운영방향을 살펴보았다.

또한, 3년 주기로 실시되는 사회복지시설평가를 통해 경기도 노인복지관이 변화를 분석하였다.

2011년 경기도 노인복지관의 재정현황을 분석함으로 노인복지관이 주력하고 있는 역할과 기능을 파악하고자 했다.

끝으로 현장의 관리운영자가 바라보는 노인복지관의 기능과 역할, 운영사업, 노인복지관의 비전에 대해서 살펴보았다.

2 조사자료 및 분석 방법

본 보고서의 분석자료는 1981년부터 2013년까지의 노인복지법과 노인보건복지국고보조사업안내(2000~2001, 보건복지부), 노인보건복지사업안내(2002~2007, 보건복지부), 노인보건복지사업안내(2008~2009, 보건복지가족부), 노인보건복지사업안내(2010~2013, 보건복지부)이다. 이 자료를 활용하여 정책변화에 따른 노인복지관의 기능변화를 분석하였다.

또한 사회복지시설평가(2006, 2009, 2012년) 결과를 활용하여, 경기도 노인복지관의 규모변화, 이용인원, 종사자 등의 현황을 분석하였다. 자료는 보건복지부에서 발행한 사회복지시설평가 보고서의 자료를 활용하였으며, 2009년, 2012년 경기도 자료는 경기복지재단에서 발행한 경기도 사회복지시설평가보고서를 활용하였다. 재정현황분석은 시·군와 노인복지관의 협조를 얻어 경기도 내 51개 노인복지관 중 30개 노인복지관의 2011년 세입세출보고서를 분석하였다. 단, 각 노인복지관마다 사업분류가 달라 연구진에서 재분류하여 분석하였다. 재정현황 분석은 노인복지관의 주력사업을 파악하고자 함이다.

노인복지관 관장을 대상으로 포커스 그룹 인터뷰(FGI)를 실시하였다. 본 연구의 윤리에 대해서 인터뷰를 실시하기 전에 참여자에게 익명성이 보장되며, 인터뷰 내용은 본 연구의 자료로 한정되어 활용되고, 인터뷰 내용은 연구진 이외에는 비공개됨을 분명히 설명하고 참여자의 동의를 얻어 인터뷰를 녹음하였다. 연구의 일관성을 위해 인터뷰내용을 녹음, 메모하였으며, 이를 범주화 개념화하였다.

연구진은 반구조화된 설문지를 개발하여 사전에 이메일을 통해 FGI 참여자에게 전달하였다. 설문지는 지역복지현장에서의 ① 노인복지관의 역할과 기능 ② 현재 운영사업 중 중심사업과 지역의 인프라가 충족되면, 정리해도 되는 사업 ③ 노인복지관의 비전으로 구성되어있다. FGI 참여자는 10년 이상 노인복지에 관심을 갖고 관련된 업무를 담당했던 노인복지관 관장으로 하였다. 대상자 선정은 경기도의 지역적 여건을 반영하기 위해 북부, 남부, 동부, 서부 권역과 해당 시·군의 노인인구수를 고

려하는 등 엄정한 기준을 적용하였다. 연구윤리에 대해서는 인터뷰 전에 참여자에게 충분한 설명과 동의를 얻었다. 인터뷰는 2시간 이상 소요되었으며, 연구책임자는 논의의 개입에 되도록 자제하며 참여자가 자유롭게 논의하도록 유도하였다. 인터뷰 후 녹음된 파일은 전사하여 데이터를 읽고 관련된 내용을 세분화, 개념화하였으며, 구체화하는 예를 찾는 작업을 하였다. 연구의 객관성 확보를 위해 분석내용에 대해 전문가 자문 회의를 개최하여 신뢰성과 타당성을 확보하고자 하였다.

여 백

III

노인복지관 정책동향분석

- ① 노인복지법
- ② 노인보건복지사업 지침
- ③ 소결

여 백

III

노인복지관 정책동향분석

1 노인복지법

1981년 6월에 제정된 노인복지법 제13조는 노인복지시설로 양로시설, 노인요양시설, 유료양로시설, 노인복지회관을 구분하여 법적 근거를 마련하였다. 노인복지회관의 목적은 ‘무료로 또는 저렴한 요금으로 노인에 대하여 각종 상담에 응하고 건강의 증진·교양·오락 기타 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공’하는 것으로 명시되어 있다. 1989년 전부개정된 노인복지법에 의하면, 노인복지시설이 노인복지시설과 노인여가시설로 구분되기 시작했으며, 노인복지시설에는 양로시설, 노인요양시설, 실비양로시설, 실비노인요양시설, 유료양로시설, 유료노인요양시설, 노인복지회관, 노인복지주택이 포함되며, 노인여가시설로 경로당, 노인교실, 노인휴양소가 포함되었다. 경로당은 지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미오락활동·공동작업장운영 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공하는 목적으로 하며, 노인교실은 노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노후건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 한다. 노인휴양소는 노인들에 대하여 심신의 휴양과 관련한 위생시설·여가시설 기타 편의시설을 제공함을 목적으로 한다. 1997년 전부개정에서는 노인복지시설을 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재

가노인복지시설로 분류하여 제36조 노인여가복지시설에 노인복지회관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소를 포함하였다. 이로써 노인복지회관이 노인복지시설 중 여가시설로 분류되었다. 2004년 일부개정으로 노인보호전문기관이 노인복지시설로 포함되었다.

2007년 일부개정으로 노인복지관의 목적이 ‘노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 것으로 변경되었고, 2011년 일부개정으로 노인여가복지시설 중 노인휴양소 관련법이 삭제되었다.

2013년 12월 노인일자리 전담기구인 시니어클럽이 노인복지시설로 법제화되어 노인일자리사업 강화에 힘쓰게 되었다.

〈표 Ⅲ-1〉 노인복지법에 의한 노인복지관 변화

연도	1981	1989	1997	2004	2007	2011	2013
관련 법조항	제13조	제18조~제20조	제31조~제39조	제31조~제39조	제31조~제39조	제31조~제39조	제31조~제39조
시설 종류	• 노인복지시설 1. 양로시설 2. 노인요양시설 3. 유료양로시설 4. 노인복지회관	• 노인복지시설 1. 양로시설 2. 노인요양시설 3. 실비양로시설 4. 실비노인요양시설 5. 유료양로시설 6. 유료노인요양시설 7. 노인복지회관 8. 노인복지주택 • 노인여가시설 1. 경로당 2. 노인교실 3. 노인휴양소	• 노인복지시설 1. 노인주거복지시설 2. 노인의료복지시설 3. 노인여가복지시설 - 노인복지회관 - 경로당 - 노인교실 - 노인휴양소 4. 재가노인복지시설	• 노인복지시설 1. 노인주거복지시설 2. 노인의료복지시설 3. 노인여가복지시설 - 노인복지회관 - 경로당 - 노인교실 - 노인휴양소 4. 재가노인복지시설 5. 노인보호전문기관	• 노인복지시설 1. 노인주거복지시설 2. 노인의료복지시설 3. 노인여가복지시설 - 노인복지관 (명칭 및 정의 변경) - 경로당 - 노인교실 - 노인휴양소 4. 재가노인복지시설 5. 노인보호전문기관	• 노인복지시설 1. 노인주거복지시설 2. 노인의료복지시설 3. 노인여가복지시설 - 노인복지관 - 경로당 - 노인교실 - (삭제) 4. 재가노인복지시설 5. 노인보호전문기관	• 노인복지시설 1. 노인주거복지시설 2. 노인의료복지시설 3. 노인여가복지시설 - 노인복지관 - 경로당 - 노인교실 4. 재가노인복지시설 5. 노인보호전문기관 6. 노인일자리지원기관

노인복지관의 기관 정의는 노인복지법에 근거하는데, 1981년부터 30여 년 동안 무료 또는 저렴한 요금으로 노인에게 편의를 제공하는 기관으로 정의되었고, 2007년 개정에 따라 명실상부 노인복지증진 전반을 관여하는 노인복지종합기관으로 자리매김하고 있으며 시대의 요구에 따라 다양한 사업을 진행 중에 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 노인복지관 운영 목적 변화

연도	노인복지관의 목적
1981-2006	· 무료로 또는 저렴한 요금으로 노인에 대하여 각종 상담에 응하고 건강의 증진·교양·오락 기타 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공하는 것
2007년 이후	· 노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 것

2 노인보건복지사업 지침

1) 정책적 변화

2000년부터 2013년까지의 보건복지부의 노인보건복지사업 지침을 통하여 중점추진방향과 주요사업을 중심으로 정책적 변화를 살펴보고자 한다.

정순돌(2011)은 보건복지부의 노인보건복지사업 지침이 1988년부터 1998년까지는 노인복지관의 구체적 목표제시 없이 방향을 제시하고 있으며, 1999년부터 2003년까지는 노인복지회관의 운영목적만을 제시하고 있고, 2004년부터 2007년 까지 노인복지회관의 목적, 기본원칙, 운영방향을 제시하고, 2008년부터 2010년 까지는 미션, 비전, 운영목표와 유의사항을 제시하고, 2011년은 운영목표와 방향을 제시하고 있다고 지적하고 있다.

보건복지부의 노인보건복지사업 지침은 2004년 기준으로 그 이전의 지침과 달리 시대의 요구에 따라 보건복지부가 중점추진방향을 제시하고 노인복지관의 운영관리를 구체화 체계화하면서 노인복지의 구심적 조직으로 위상이 강화되었다.

기존의 운영목표와 달리 2004년 노인복지회관의 운영 목표는 지역사회 노인복지사업의 구심적 조직으로 위상을 강화하고 다양한 노인복지 욕구에 대응하는 종합서비스를 제공하는 것으로 하고 있으며, 전문성, 지역성, 중립성, 책임성을 원칙으로 하여 자율적인 운영기반의 확립과 사회참여형 노인일자리 사업을 적극적으로 추진하는 것으로 하고 있다. 주요사업의 유형을 기본사업과 선택사업으로 구분하고, 운영비 국고보조지원 유형을 연면적 기준으로 가형, 나형, 다형으로 나눈 것도 이 때부터이다.

2008년은 2007년 노인복지법 개정에 따라 노인복지회관에서 노인복지관으로 명칭이 변경되고, 노인복지관의 정의가 변경됨에 따라 많은 변화가 있었다. 시·군·구당 1개소 이상 건립되도록 노인복지관의 점진적 확충이 주요 추진 방향이었다. 또한 노인복지관 운영의 미션과 비전을 신설하였다. 미션은 성공적인 노후 실현, 비전은 건강한 노후를 위한 예방, 케어 기반구축 및 확충, 활동적인 노후를 위한 사회참여 여건조성 및 활성화, 안정적 노후를 위한 소득보장의 다양화와 내실화를 제시하였으며, 운영목표는 노인복지법 제36조를 근거로 ‘노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하여, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공’으로 명시하고 있다.

2009년 중점추진방향은 시·군·구당 1개소 이상 노인복지관 설치와 여가·건강·일자리 등 노인들의 다양한 복지욕구를 체계적이고 복합적으로 제공할 수 있는 노인종합복지서비스 기능을 수행할 수 있는 시설로 확대추진방향을 제시하고 있다.

2013년 운영방향에는 지역노인보호거점기관으로 독거노인을 중심으로 한 취약노인에 중점을 두고 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 연도별 중점추진방향(2000~2013)

연도	내용 및 주요사업
2000	· 주요기능 : 상담(생활 및 건강)·지도, 기능회복 훈련, 교양강좌교실 운영, 여가·오락프로그램 운영, 취업상담 및 알선, 재가노인복지시설 병설·운영, 이·미용실, 목욕탕 운영
2001	· 노인복지회관 운영평가계획 수립 · 경로당 등 지역노인의 여가활동 지원 기능(경로당활성화사업), 재가노인복지사업(가정봉사원파견사업, 식사배달서비스 등) 기능 추가
2004	· 노인복지회관 운영·관리를 구체화, 체계화 · 운영 목표 : 지역사회 노인복지사업의 중심적 조직으로 위상을 강화하고 다양한 노인복지욕구에 대응하는 종합서비스를 제공하는 것
2005	· 노인복지관운영 지방이양사업으로 추진
2007	· 중점 추진 방향 : 독거노인에 대한 실질적 지원체계 마련(독거노인생활지도사 파견사업)과 다양한 자원봉사프로그램 개발
2008	· 노인복지회관에서 노인복지관으로 명칭 변경 · 시군구당 1개소 이상 건립됨으로서 노인복지관의 점진적 확충 · 미션 : 성공적인 노후 실현 · 비전 : 건강한 노후를 위한 예방, 케어 기반구축 및 확충, 활동적인 노후를 위한 사회참여진조성 및 활성화, 안정적 노후를 위한 소득보장의 다양화와 내실화 제시 · 운영목표 : 노인복지법 제36조를 근거로 ‘노인의 교양·취미생활 및 사회참여 활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하여, 건강증진 및 질병예방과 소득 보장·재가복지 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공’으로 명시
2009	· 노인들의 다양한 복지욕구를 체계적이고 복합적으로 제공할 수 있는 노인종합 복지서비스 시설로 확대추진방향 제시
2011	· 노인의 여가욕구사정을 통한 지역노인의 욕구 반영 지원, 베이비부머에 대한 특화프로그램 개발운영 및 사회통합강화 추가 제시
2013	· 지역노인보호거점기관으로 취약노인보호 핫라인 구축 제시

노인복지관의 주요사업은 기본사업과 선택사업으로 분류되며, 기본사업은 노인복지종합기관으로서의 기능과 역할을 수행하기 위해 필수적으로 제공해야 할 사업프로그램을 지칭하며, 선택사업은 지역 또는 회관의 특성을 반영하여 개발·추진 가능한 사업을 지칭한다(2007년 노인보건복지사업 안내). 2011년에는 노인여가욕구사정을 중요한 사업으로 제시하고 있는데 노인의 여가욕구사정을 통해 지역노인의 욕구를 반영하여 개인별 맞춤형서비스를 제공·지원하는 사업이다(2011년 노인보건복지사업 안내).

2000년부터의 변화를 연도별로 살펴보면 다음과 같다(<표 Ⅲ-4> 연도별 노인복지관사업안내).

2000년 보건복지부가 정한 주요기능은 상담(생활 및 건강)·지도, 기능회복 훈련, 교양강좌교실 운영, 여가·오락프로그램 운영, 취업상담 및 알선, 재가노인복지시설 병설·운영, 이·미용실, 목욕탕 운영 등이었다. 2001년 노인복지회관의 운영평가계획이 세워졌으며, 여가서비스의 직접 운영뿐만 아니라 경로당 등 지역노인의 여가활동 지원기능(경로당활성화사업)과 재가노인복지사업(가정봉사원파견사업, 식사배달서비스 등) 기능이 추가되었다.

2004년 노인보건복지사업지침에서는 기존의 지침보다 노인복지회관 운영·관리를 구체화, 체계화하였다. 기본사업은 사회교육사업, 노인일자리사업, 보건·재활 등 노인기능회복사업, 상담지도사업, 노인자원봉사사업으로 구성되며, 선택사업은 지역 또는 회관의 특성을 살린 사업으로 재가복지사업, 경로식당 및 식사배달사업, 방문보건사업, 목욕서비스 사업 등이 있다. 그러나 가형과 나형은 경로당 활성화사업을 기본사업으로 재가복지, 경로식당, 식사배달사업은 가능하면 기본사업으로 권고하고 있다.

2005년부터 노인복지관운영은 지방이양사업으로 추진되었으며, 사업 운영방향에 경로당 지원을 강화하고 기존의 기본사업에 경로당활성화사업이 추가되었다. 또한 선택사업으로 지역이나 회관의 특성을 살려 사업을 개발·추진할 수 있도록 하였다.

2006년 복지부의 사업운영방향의 저소득층 노인의 이용확대에 초점이 맞춰져, 노인건강운동사업이 기본사업에 추가되었으며, 복지관 유형에 관계없이 경로당 연계 프로그램 지원사업이 기본사업에 들어가 경로당활성화를 강화하고 있다. 독거노인 One-Stop 지원사업, 노인주거개선사업, 교통안전봉사사업 등이 선택사업으로 조정되었다.

2007년의 중점 추진 방향은 독거노인에 대한 실질적 지원체계 마련(독거노인생활지도사 파견사업)과 다양한 자원봉사프로그램 개발에 두고 있으며, 이를 위해 선택사업에 독거노인생활지도사 파견사업(독거노

인 ONE-STOP지원)조정하였다.

2008년 주요사업내용으로는 기본사업과 선택사업의 내용을 유지하면서 용어가 변경되었다. 예를 들면, 사회교육이 평생교육취미여가지원으로 변경되었고, 노인일자리는 고용지원으로 변경되었다. 기본사업에 노인복지관 운영, 사업관리가 추가되었으며, 가족기능 및 가족통합지원사업, 지역자원개발 및 지역복지연계, 노인의 권익증진사업 등이 추가되어 노인중심의 복지관에서 노인, 가족과 지역사회를 중심으로 한 노인종합복지관의 사업운영의 체계의 발판을 마련하였다.

2011년 운영방향으로 시대적 흐름을 반영한 노인의 여가욕구사정을 통해 지역노인의 욕구를 반영 지원하도록 하였으며, 베이비부머에 대한 특화프로그램 개발운영 및 사회통합강화를 추가적으로 제시하고 있다. 주요사업내용으로 기본사업, 선택사업에 노인여가욕구메트리스를 활용한 맞춤형 여가서비스가 제공되도록 노인여가욕구사정이 추가되었다.

2013년 운영방향에는 지역노인보호거점기관으로 취약노인보호 핫라인 구축을 제시하였으며, 기본사업에 독거노인자립지원사업과 취약노인보호 핫라인 구축사업이 신설되었다.

〈표 Ⅲ-4〉 연도별 노인복지관 사업안내

구분	노인복지관 사업안내									
기본 사업	2013년	2012년	2011년	2010년	2009년	2008년	2007년	2006년	2005년	2004년
	-평생교육지원 -취미여가지원 -고용지원 -기능회복지원 -정서생활지원 -사회참여지원 -경로당혁신 프로그램 -독거노인자립 지원사업 (신규) -취약노인보호 핫라인구축 (신규)	-평생교육지원 -취미여가지원 -고용지원 -기능회복지원 -정서생활지원 -사회참여지원 -경로당혁신 프로그램	-평생교육지원 -취미여가지원 -고용지원 -기능회복지원 -정서생활지원 -사회참여지원 -경로당혁신 프로그램	-평생교육·취미여가지원 (사회교육사업) -고용지원(노인 일자리사업) -기능회복 -정서지원 -사회참여(노인 자원봉사활성화사업) -경로당운영 혁신 -노인복지관 운영 -사업관리	-평생교육·취미여가지원 (사회교육사업) -고용지원(노인 일자리사업) -기능회복 -정서지원 -사회참여(노인 자원봉사활성화사업) -경로당운영 혁신 -노인복지관 운영 -사업관리	-평생교육·취미여가지원 (사회교육사업) -고용지원(노인 일자리사업) -기능회복 -정서지원 -사회참여(노인 자원봉사활성화사업) -경로당운영 혁신 -노인복지관 운영 -사업관리	-사회교육 -노인일자리 -보건·재활 등 중진 -상담지도 -노인자원봉사 활성화 -노인건강운동 -경로당연계 프로그램지원	-사회교육 -노인일자리 -보건·재활 등 중진 -상담지도 -노인자원봉사 활성화 -노인건강운동 -경로당연계 프로그램지원	-사회교육 -노인일자리 -보건·재활 등 중진 -상담지도 -노인자원봉사 -경로당활성화	-사회교육 -노인일자리 -보건·재활 등 노인 기능회복 -상담지도 -노인자원봉사
선택 사업	-건강생활지원 (기능회복지원 사업제외) -주거지원 -소득지원	-건강생활지원 (기능회복지원 사업제외) -주거지원 -소득지원	-건강생활지원 (기능회복지원 사업제외) -주거지원 -소득지원	-식사배달 -목욕서비스 -노인돌봄 서비스 -노인주거개선	-식사배달 -방문보건 -목욕서비스 -독거노인 생활 관리사파견	-식사배달 -방문보건 -목욕서비스 -독거노인 생활 관리사파견	-재가복지 -경로식당 및 식사배달 -방문보건 -목욕서비스	-재가복지 -경로식당 및 식사배달 -방문보건 -목욕서비스	-재가복지 -경로식당 및 식사배달 -방문보건 -목욕서비스 등	-재가복지 -경로식당 및 식사배달 -방문보건 -목욕서비스 등

구분	노인복지관 사업안내									
	-가족기능지원 -가족통합지원 -지역자원개발 -지역복지연계 -노인권익증진	-가족기능지원 -가족통합지원 -지역자원개발 -지역복지연계 -노인권익증진	-가족기능지원 -가족통합지원 -지역자원개발 -지역복지연계 -노인권익증진	-교통안전봉사 -가족기능지원 -가족통합지원 -지역자원개발 -지역복지연계 -노인권익증진	-노인주거개선 -교통안전봉사 -가족기능지원 -가족통합지원 -지역자원개발 -지역복지연계 -노인권익증진	-노인주거개선 -교통안전봉사 -가족기능지원 -가족통합지원 -지역자원개발 -지역복지연계 -노인권익증진	-독거노인생활 지도자(독거노 인도우미)파견 -노인주거개선 -교통안전봉사	-독거노인 one-stop지원 -노인주거개선 -교통안전봉사		

2) 대상별 사업

노인복지관 사업의 대상은 노인, 가족, 지역사회, 노인복지관 조직으로 구분되며, 각각의 대상별 사업은 다음과 같다.

노인을 대상으로 평생교육지원, 취미여가지원, 고용지원, 건강생활지원, 정서생활지원, 사회참여지원, 경로당혁신프로그램, 주거지원, 소득지원, 취약노인지원 등 10가지 사업이 수행되며, 가족을 대상으로 하는 가족기능지원, 가족통합지원사업이 있다. 지역사회를 대상으로 하는 사업에는 지역자원개발, 지역복지연계, 노인권익증진사업이 있으며, 노인복지관 조직을 위한 운영관리, 사업관리, 연구개발이 있다. 각각의 사업의 설명은 다음과 같다(2013년 노인보건복지사업안내).

(1) 평생교육 및 취미여가지원 사업

- 노인의 정보능력 및 교양을 함양하고 취미를 개발·활성화하기 위하여 다양한 교육 프로그램 제공
- 정보화교육, 건강교육(요가, 생활체조, 고전무용, 수지·족침), 평생교육(교양, 역사, 외국어교육), 예능교육(가야금, 가곡, 생활도예, 서예, 미술), 취미교육(종이 접기, 손뜨개질, 민속놀이), 예비노인 은퇴프로그램 등

(2) 고용지원 사업

- 노인의 사회참여 활성화를 통하여 소득을 확보하고 고용을 창출함으로써 건강보장, 자아성취 등의 종합적 복지증진에 기여
- 노인일자리사업, 고용자취업사업, 공동작업장, 경제교육, 은퇴준비교육 등
- 노인복지관은 노인일자리사업계획을 별도로 수립·시행하여야 하며, 지방자치단체 등의 위탁사업 수행을 위한 별도의 전담인력(다른 사업 겸임금지)을 배치

(3) 건강생활지원 사업

- 노인의 건강증진과 영양(급식)제공 및 기능회복, 요양서비스 제공을 위한 사업으로 질환을 예방하기 위한 신체활동 지도와 노화 및 노인성 질환·중풍 등으로 인하여 지적 능력과 신체의 기능이 저하되거나 마비되어 일상생활에 곤란을 겪고 있는 노인들의 정신적, 신체적 기능회복을 위하여 건강프로그램과 요양서비스를 제공하고 일반 노인 및 독거노인 등의 요주의 대상자에게 영양을 공급함으로써 노인의 건강을 증진시키는 사업
- 문화체육관광부(생활체육협의회), 지역사회단체, 노인단체 등과 연계하여 경로당 건강증진프로그램 제공
- (기능회복지원) 물리치료, 운동요법, 한방요법, 일상생활 동작훈련(ADL요법), 단체 (GROUP)요법, 작업요법, 물리요법 등
- (건강증진지원) 건강교육, 상담, 건강교실 운영(건강체조, 기체조, 요가 등), 이·미용
- (급식지원) 경로식당(중식서비스), 밑반찬, 도시락배달, 푸드뱅크
- (요양서비스) 치매중풍환자 프로그램, 주간·야간 단기보호, 그룹홈, 장제서비스 등

(4) 정서생활지원 사업

- 지자체는 노인복지관에 노인복지 상담이 가능한 별도의 상담실을 설치하여 심리 상담전문가를 1인 이상 배치하고, 노인상담 담당 인력은 한국보건복지인력개발원 전문적인 노인상담 교육과정(노인 위기상황에 대한 이해와 대처기술, 면접 상담 기법, 개입 및 평가 기법 등)을 이수하도록 지원
- 노인의 일반상담(이용상담, 접수상담), 전문상담(경제, 법률, 주택상담, 연금상담, 보건의료상담, 세금상담), 심리상담을 비롯하여 노인용품상담, 치매 종합상담, 노인 학대 상담(노인학대사례 발견시 노인보호전문기관에 연계), 노인자살예방사업, 복지 정보 제공 및 중

교행사, 죽음준비교육 등의 정서생활을 지원하는 상담 등

(5) 독거노인 자립생활 지원사업(기본사업 신규)

- 2013년 배포 예정인 독거노인 자립지원 프로그램 매뉴얼을 활용하여 지역사회 내 독거노인의 신체·정서·사회적 자립 지원 프로그램 운영 및 지역 주민센터 등에 운영 프로그램 정보 공유·홍보 시행
※ 남자독거노인 신체건강 지원, 사별 노인 치유, 사회관계 증진 프로그램 등

(6) 노인자원봉사 활성화사업

- 노인의 지식과 경험을 사회에 환원함으로써 지역사회 공동체 발전에 기여하는 등 활기찬 노후생활 영위
- 자원봉사자 모집 및 배치, 교육훈련 등의 체계적인 운영계획 수립 시행
- 자원봉사활동은 자발성과 무보수성을 기본원칙으로 하되, 예산의 범위 내에서 교통비, 식비 등의 기본적인 활동비 지급 가능
- 교통안전봉사 및 동아리클럽 활동지원 교통편의 제공사업

(7) 사회참여지원사업

- 노인자원봉사 활성화사업을 비롯하여 지역사회 참여를 통하여 노인의 사회적 역할을 모색하는 사업
- 노인복지관은 노인자원봉사활성화사업을 적극 추진하기 위한 별도의 전담인력을 배치하고 노인자원봉사 프로그램 개발, 지역사회 자원 연계 및 개발, 관리자의 역할과 역량 등 기본 및 심화 노인자원봉사교육과정을 이수할 수 있도록 지원

(8) 경로당혁신프로그램

- 경로당을 지역의 노인복지·정보센터로의 기능을 혁신함으로 지역 노인복지증진을 위한 경로당의 공공적 역할을 강화하기 위함
- 경로당 임원리더십 강화사업 : 임원의 리더십 강화를 통하여 경로당 자립의 기반을 조성하고 자원봉사활동 등의 사회참여를 활성화함 (기존 매뉴얼 및 동영상 자료를 참조)
- 경로당활성화사업의 활용 프로그램으로 사용가능
 - ※ ‘경로당 혁신 프로그램’이 시·군·구 단위로 운영이 취약한 경로당에 우선적으로 제공될 수 있도록 (사)대한노인회 시·군·구지회와 사전 충분한 협의하여 시행하고, 시·도별로 설치·운영되는 「경로당 광역지원센터」와 상호 유기적인 업무 협조 요망

(9) 주거지원 사업

- 도배·장판교체 및 보일러 수리 등 집수리를 위하여 능력과 기술이 있는 노인들이 참여하는 노인주거개선사업단을 구성·운영하여 노인들의 주거환경을 개선하고, 삶의 질 향상에 기여

(10) 소득지원사업

- 저소득 노인에 대한 후원금 연결과 은퇴 후 경제적 노후 설계를 위한 경제교육 실시

(11) 취약노인 지원 사업(취약노인보호 핫라인 구축사업)

- 취약노인보호 핫라인을 구축하여 지역 노인보호전문기관, 독거노인 돌봄수행기관 등을 통해 접수된 위기·취약 노인에게 우선적인 지원 사업 시행(관련 사업지침 기 반영)

(12) 가족기능 지원 및 통합 지원사업

- 요보호노인으로 인한 가족해체를 방지하고 돌봄이 필요한 노인에게 서비스를 제공하여 가족을 지원하고 지역사회 안에서 보호될 수 있도록 지원하는 사업
- 세대통합 및 가족 관계프로그램을 통한 노인인식 개선사업

(13) 지역자원 개발 및 연계, 노인권익증진사업

- 지역사회에서 후원자 및 자원봉사자를 개발하고 지역복지기관과의 연계를 통하여 노인복지서비스의 효과성 제고
- 노인학대 방지 및 노인권익사업을 실시하여 노인에 대한 인식개선 및 계몽
- 노인복지관은 노인소비자피해 신고기관으로 지정 운영
- 노인 연령의 특성상 사기판매 등의 소비자 피해에 취약함으로 이에 대한 정기적 교육 홍보 활동 실시

〈표 Ⅲ-5〉 노인복지관 사업구분

대상	사 업	세부 프로그램	
노인	1. 평생교육지원	한글교실, 외국어교실, 교양교실, 정보화교육, 역사교실, 예비노인 은퇴 준비 프로그램 등	
	2. 취미여가지원	음악(노래교실, 민요·풍물교실, 댄스교실 등), 미술(서예, 수공예, 풍선 아트), 원예, 다도교실, 연극, 레크리에이션, 운동, 바둑장기, 당구·탁구 등	
	3. 고용지원	노인일자리사업, 고령자취업알선, 취업자 사후관리, 공동작업장, 은퇴 준비교육 등	
	4. 건강 생활 지원	기능회복지원	물리치료, 양·한방진료, 작업치료,운동재활, ADL훈련 등
		건강증진지원	건강교육, 건강상담, 건강교실(건강체조, 기체조, 요가 등), 독거노인 지원사업(기존 재가사업), 이·미용, 노인건강운동 등
		급식지원	경로식당(중식서비스), 밀반찬·도시락배달, 푸드뱅크 등
		요양서비스	치매·중풍환자 프로그램, 주간·야간·단기보호, 그룹홈, 장제서비스 등
	5. 정서생활지원	접수상담, 노인문제상담, 복지정보 및 상담, 전문상담(경제, 법률, 성 등), 심리상담, 종교행사, 죽음준비교육, 노인자살예방사업 등	
	6. 사회참여지원	노인자원봉사 활성화사업, 지역봉사활동, 교통안전봉사, 동아리·클럽 활동 지원, 교통편의서비스 등	
	7. 경로당혁신프로그램	경로당활성화사업, 경로당임원리더십강화사업, 경로당주거환경개선 사업 등	
8. 주거지원	주택수리사업, 주거환경 개선사업(도배 등), 등		
9. 소득지원	후원금 연결, 은퇴후 경제생활 적응, 경제교육 등		
10. 취약노인 지원	남자독거노인 신체건강 지원, 사별 노인 치유, 사회관계 증진 프로그램 등 자립지원 사업, 취약노인 핫라인 연계 구축사업		
가족	11. 가족기능지원	가정봉사원파견, 방문간호, 노인돌봄서비스사업 등	
	12. 가족통합지원	가족상담, 가족관계프로그램, 가족캠프, 세대통합프로그램 등	
지역 사회	13. 지역자원개발	자원봉사자 발굴·관리, 후원자 개발, 외부 재정지원기관 사업 수탁 등	
	14. 지역복지연계	지역복지기관 연계, 지역협력사업(경로행사, 나들이 등) 등	
	15. 노인권익증진사업	정책건의, 노인인권 옹호, 노인인식개선사업, 편의시설 설치, 노인 소비자 피해예방교육 등	
노인 복지관 조직	16. 운영관리	인사관리, 재정관리, 시설관리 등	
	17. 사업관리	프로그램개발, 실행, 점검, 평가, 보완 등	
	18. 연구개발	사업기획, 조사연구, 실습지도, 출판, 홍보, 자문(운영)위원회, 등	

※ 기타 제시되지 않은 사업은 자체 수행 가능

3 소결

1981년 노인복지법에 근거하여 제정된 노인복지관은 제정당시 무료 또는 저렴한 요금으로 노인의 복지증진을 위한 서비스 제공기관이었으나, 다양화되고 통합화를 요구하는 노인복지에 대한 시대의 요구에 따라 노인복지종합서비스 제공기관의 역할을 수행하였으며, 2007년 노인복지법 개정으로 노인복지종합기관으로 재정립되었다. 노인복지관은 2013년 현재 보건복지부 사업지침에 따라 노인, 가족, 지역사회를 대상으로 18개 사업을 수행하고 있다.

보건복지부는 2003년 까지 노인복지법에 근거한 운영목적만을 제시하였으나, 2004년부터 기본원칙, 운영방향 등을 제시하였고, 2007년 노인복지법 개정이후 2008년부터 미션, 비전, 운영목적 등 세부적인 노인복지관 운영의 방향성을 제시하고 점진적 확충을 진행하며 노인복지관의 대상을 노인, 가족, 지역사회로 확대하였다. 독거노인을 대상으로 하는 서비스를 계속적으로 진행하면서, 2011년에는 베이비부머에 대한 프로그램과 맞춤형 여가서비스 제공을 강조하였다.

2005년 지방이양사업이 되면서, 지역 여건에 따라 운영사업, 재정이 달라졌다. 경기도의 경우, 가형, 나형, 다형에 따라 경기도와 시군이 부담하는 기본적인 보조금외에 시·군자체적으로 증액된 보조금을 지급 받는 복지관과 그렇지 않은 복지관이 재정이나 프로그램 운영 차이를 나타내고 있다. 지자체의 재정자립도와 복지의지는 재정 지원뿐만 아니라 제3장에서 다시 다루겠지만, 노인복지인프라 확충에도 영향을 주어 지역에 따라서는 노인복지관 1개소 당 노인인구가 크게 차이가 나는 것을 알 수 있다.

또한 지자체에 따라 보건복지부에서 제시한 18가지 사업이외의 사업을 노인복지관에 위탁을 주고 있다. 대표적인 것이 경기도의 자체사업인 무한돌봄센터, 노인자살예방사업등이 있고, 노인일자리관련 사업으로 노인복지관의 기본사업인 고용지원사업 이외에도 노인인력개발원의 노인일자리사업을 진행하기도 하고 시니어클럽을 위탁받아 운영하기도 한

다. 자원봉사와 노인일자리를 운영하는 경기도 사업인 실버인력뱅크를 위탁받아 운영하는 노인복지관이 있다.

재가노인을 위한 위탁사업으로는 재가노인지원서비스센터, 노인돌봄 기본서비스, 노인돌봄종합서비스 중 한 가지 사업 또는 노인복지관에 따라서는 모든 사업을 운영하기도 한다. 노인장기요양보험의 서비스를 제공하는 노인복지관도 있다.

노인복지관은 다양하고 통합적으로 변해가는 노인복지욕구와 정책 흐름 속에서 능동적으로 변화해 왔다. 지자체에서는 노인복지인프라가 부족한 상황에서 다양한 사업을 노인복지관에 위탁해왔고, 때로는 노인복지인프라의 부족으로 노인복지서비스를 종합사회복지관에 위탁한 경우도 있다.

현재 한국사회는 고령사회로 도달하고 있으며, 베이비부머가 고령층으로 진입한 현재, 노인복지현장은 물론 정부에서도 노인복지관의 운영 방향에 대해서 함께 고민해야 한다.

IV

경기도 노인복지관 현황분석

- ① 노인인구 및 노인여가복지시설 현황
- ② 노인복지관 현황분석
- ③ 운영사업의 재정현황 분석
- ④ 소결

여 백

IV

경기도 노인복지관 현황분석

1 노인인구 및 노인여가복지시설 현황

전국 주요도시의 60세 이상 노인인구²⁾(이하 노인인구) 및 노인복지법에 근거한 노인여가시설 현황은 다음과 같다.

〈표 IV-1〉 전국·경기도 노인인구 및 노인여가복지시설 현황

(단위: 개소, 명)

시·도	60세이상 노인인구*	합 계	노인복지관		경로당	노인 교실
			시설수	종사자수		
합 계	8,408,663	64,077	300	4,000	62,442	1,335
서울	1,619,521	3,640	59	1,009	3,229	352
부산	657,106	2,289	20	277	2,102	167
대구	401,870	1,462	11	125	1,408	43
인천	384,237	1,439	13	174	1,391	35
광주	207,611	1,288	7	84	1,242	39
대전	207,941	794	6	81	774	14
울산	133,844	777	8	92	745	24
세종	22,906	300	0	0	293	7

2) 노인의 연령을 대부분 65세로 보고 있으나, 노인복지관 이용 연령이 60세로 되어 있어서 본 보고서에서는 노인연령을 60세로 한다.

시·도	60세이상 노인인구*	합 계	노인복지관		경로당	노인 교실
			시설수	종사자수		
경 기	1,601,518	9,129	51	880	8,912	166
강 원	318,860	2,977	10	135	2,948	19
충 북	288,716	3,992	16	240	3,961	15
충 남	411,506	5,562	13	198	5,469	80
전 북	405,499	6,527	21	218	6,423	83
전 남	477,349	8,657	28	212	8,561	68
경 북	591,562	7,658	13	97	7,535	110
경 남	576,412	7,162	18	143	7,053	91
계 주	102,205	424	6	35	396	22

자료: 통계청(2013) 주민등록인구통계(2012. 12.31 주민등록 인구기준), 보건복지부(2013). 노인복지시설현황.

2012년 12월말 현재 노인인구는 약840만, 노인복지법에 근거한 노인 여가시설 수는 64,077개이며, 이 중 노인복지관은 300개소에 이른다. 경기도의 노인인구는 1,601,518명으로 전체의 19%에 해당한다. 경기도 노인여가복지시설은 9,129개소로 전국 노인여가복지시설의 14.2%가 경기도에 분포하고 있으며, 노인복지관은 51개로 17%가 분포하고 있다.

전국규모로 보면 60세 이상 노인인구 28천명당 1개의 노인복지관이 있으며, 경기도의 경우는 전국평균보다 조금 높은 31천명당 1개의 노인복지관이 운영되고 있다. 인구대비 노인복지관이 가장 많은 시·도는 울산시로 노인인구 16천명당 1개의 노인복지관이 분포하고 있으며, 가장 적은 곳은 경상북도로 노인인구 45천명당 1개소가 분포하고 있다.

그러나 노인여가복지시설 전체를 고려하면, 노인인구 131명당 1개의 노인여가복지시설이 있으며, 경기도에는 175명당 1개소가 있다. 노인복지관이 가장 많이 분포되어있었던 울산시는 172명당 1개소의 노인여가복지시설이 분포되어 있어 전국평균보다 높다.

경기도 31개시·군의 노인인구와 노인복지법에 근거한 노인여가시설 현황은 다음과 같다.

〈표 IV-2〉 경기도 노인인구 및 노인여가시설 현황

(단위: 개소, 명)

시·도	60세이상 노인인구*	합 계	노인복지관		경로당	노인 교실
			시설수	종사자수		
경 기	1,601,518	9,129	51	880	8,912	166
가 평 군	15,778	155	1	7	152	2
고 양 시	126,412	353	2	61	525	8
과 천 시	9,881	34	1	23	31	2
광 명 시	46,005	115	1	26	114	0
광 주 시	38,785	255	1	18	254	0
구 리 시	24,542	126	0	0	123	3
군 포 시	34,006	109	1	20	108	0
김 포 시	41,701	291	1	25	284	6
남양주시	84,345	492	2	41	477	13
수 원 시	121,406	448	3	88	434	11
성 남 시	133,570	357	5	132	347	5
동두천시	18,313	111	1	13	107	3
부 천 시	106,321	366	3	42	352	11
시 흥 시	37,990	253	1	19	239	13
안 산 시	71,143	247	3	36	240	4
안 성 시	31,710	452	1	17	451	0
안 양 시	77,441	248	3	33	243	2
양 주 시	30,958	252	0	0	240	12
양 평 군	26,527	341	1	8	340	0
여 주 군	23,518	319	1	19	316	2
연 천 군	11,951	105	1	16	104	0
오 산 시	18,920	111	0	0	107	4
용 인 시	122,237	766	2	34	760	4
의 왕 시	19,884	108	2	35	103	3
의정부시	64,708	235	3	32	213	19
이 천 시	30,335	383	2	21	379	2
파 주 시	58,708	379	1	26	375	3
평 택 시	62,900	519	4	35	515	0
포 천 시	29,305	306	1	14	300	5
하 남 시	22,946	107	1	10	106	0
화 성 시	59,272	604	2	29	573	29

자료: 통계청(2013) 주민등록인구통계(2012. 12.31 주민등록 인구기준), 보건복지부(2013). 노인복지시설현황.

경기도의 60세이상 노인이 가장 많이 살고 있는 시·군은 성남시(노인 인구, 133,570명)이며, 다음으로 고양시(126,412명), 용인시(122,237명)에 거주하고 있다. 과천시 9,881명 거주로 가장 적게 거주하고 있다. 경기도내 노인복지관 수는 51개로 노인인구가 가장 많은 성남시에 5개가 있으며, 노인인구 62,900명인 평택시에 4개의 노인복지관이 분포하고 있다. 수원시(121,406명), 부천시(106,321명), 안산시(71,143명), 안양시(77,441명), 의정부시(19,884명)에는 각각 3개의 노인복지관이 분포하고 있다. 한편, 구리시(24,542명), 양주시(30,958명), 오산시(18,920명)는 노인복지관이 없는 것으로 나타났다.

경기도 노인복지관은 노인인구 31천 명당 1개소 분포하고 있는데, 인구대비 가장 노인복지관이 적은 시·군은 고양시로 63천명당 1개소가 있으며, 용인시는 61천명당 1개소가 있다. 반면, 평택시, 가평군, 연천군, 이천시 15천명당 1개소가 분포하고 있어 접근성을 고려하지 않고 분포 비율만 생각했을 때 다른 지역에 비해 노인복지관 이용이 용이했다. 이미 고령사회로 진입한 동두천시는 18천명당 1개소의 노인복지관이 분포되어있다.

노인여가복지시설을 노인복지관뿐만 아니라 경로당, 노인교실을 모두 포함하면 이용 가능한 시설 수는 늘어나겠지만, 노인복지종합서비스를 받을 인프라가 충족되어 있다고 보기 어렵다. 지역에 따라 노인인구 대비 노인복지관의 수가 큰 차이를 나타낸다.

노인인구는 주민등록 인구기준으로 노인복지관 이용 인구와 차이가 있겠지만, 지역에 따라 노인인구 대비 노인복지관 수의 차이가 크다. 특히 노인복지관이 없는 시·군은 보건복지부의 노인보건복지사업안내에 따르면, 시·군·구당 1개의 노인복지관을 장려하는 것과는 배치되는 상황으로, 1개 시·군에 1개 노인복지관을 위한 노력이 요구되며 노인복지관 설치 시 지역의 노인복지의 인프라를 고려하여야 한다.

2 노인복지관 현황분석

1) 분석개요

노인복지전달체계 중 구심체 역할을 하고 있는 노인복지관을 분석함으로써 노인복지전달체계의 현황을 파악하고자 하였다. 현황분석의 분석자료는 사회복지사업법 32조에 근거한 사회복지시설평가자료(2006년, 2009년, 2012년)와 2011년 경기도 노인복지관 세입·세출보고서를 활용하였다.

사회복지시설평가자료는 보건복지부 보고서와 경기복지재단 보고서, 2012년 평가결과 데이터를 인용 또는 재분석하였다. 2011년 경기도 노인복지관 세입·세출보고서는 2013년 2월~3월 경기도의 협조를 얻어 자료를 수집하였으며, 51개 노인복지관 중 자료 수집에 협조한 30개 노인복지관의 세입·세출보고서를 분석하였다.

2) 분석결과

(1) 노인복지관의 분포 및 운영주체

노인복지관은 정부의 정책에 따라 개소수가 꾸준히 증가하여 노인복지의 중심적 역할을 수행하고 있다.

〈표 IV-3〉 지역별 노인복지관 분포(2009년, 2012년)

구 분		2009	2012	
		개소수(%)	개소수(%)	
전국		62(100.0)	190(100.0)	
수도권	서울	16(25.8)	73(38.4)	28(14.7)
	경기			36(19.0)
	인천			9(4.7)
충청·강원권	대전	22(35.5)	35(18.4)	6(3.2)
	충남			10(5.3)
	충북			15(7.9)
	강원			4(2.1)
영남권	경북	7(11.3)	43(22.6)	8(4.2)
	경남			7(3.7)
	대구			9(4.7)
	부산			12(6.3)
	울산			7(3.7)
호남·제주	광주	17(27.4)	39(20.5)	6(3.2)
	전북			12(6.3)
	전남			21(11.1)

자료: 보건복지부·한국사회복지협의회, 사회복지시설평가(각연도별) 내용 재구성.

전국의 노인복지관은 2009년 62개소에서 2012년 190개소로 증가하였다<표 IV-3>. 가장 증가율이 높았던 지역은 영남권으로 2009년 대비 6배 증가하여 7개소가 운영되던 노인복지관은 2012년에 43개소가 운영되고 있다. 충청·강원권은 1.5배 증가하는데 그쳤다. 경기도는 2012년 36개소로 전국 노인복지관이 19%가 분포하고 있다.

노인복지관의 운영주체를 법인별로 분류하면, 2009년은 대부분 사회복지법인(93.4%, 57개소)에 의해 운영되었다. 수도권은 사회복지법인이 외의 운영주체가 있었으나, 영남권과 호남·제주권은 100% 사회복지법인에서 운영하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-4〉 지역별 노인복지관 운영 주체(2009년)

구 분		2009			
		사회복지	재단	종교	계
전국		57 (93.4)	3 (4.92)	1 (1.64)	62 (100.0)
수도권	서울	13 (81.3)	2 (12.5)	1 (6.3)	16 (100.0)
	경기				
	인천				
충청· 강원권	대전	6 (85.7)	1 (14.3)	0 (0.00)	7 (100.0)
	충남				
	충북				
	강원				
영남권	경북	22 (100.0)	0 (0.00)	0 (0.00)	22 (100.0)
	경남				
	대구				
	부산				
	울산				
호남· 제주	광주	16 (100.0)	0 (0.00)	0 (0.00)	17 (100.0)
	전북				
	전남				

자료: 보건복지부·한국사회복지협의회, 사회복지시설평가(각연도별) 내용 재구성.

2012년은 노인복지관의 개소수가 증가한 것뿐만 아니라 운영 주체가 사회복지법인 56.3%(107개소), 지자체 16.3%(32개소), 사단법인 11.6%(22개소) 등 다양화되었다. 경기도는 사회복지법인 75.0%(27개소), 재단법인 11.1%(4개소) 등에 의해 운영되고 있다.

〈표 IV-5〉 지역별 노인복지관 법인유형(2012년)

구 분		2012							
		사회 복지	재단	사단	학교	종교	지자체	의료	계
전국		107 (56.3)	17 (8.9)	22 (11.6)	9 (4.8)	3 (1.6)	31 (16.3)	1 (0.01)	190 (100.0)
수도권	서울	25 (89.3)	0 (0.0)	1 (3.6)	2 (7.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	28 (100.0)
	경기	27 (75.0)	4 (11.1)	3 (8.3)	1 (2.8)	0 (0.0)	1 (2.8)	0 (0.0)	36 (100.0)
	인천	1 (11.1)	0 (0.0)	6 (66.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (22.2)	0 (0.0)	9 (100.0)
충청· 강원권	대전	4 (66.7)	1 (16.7)	1 (16.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (100.0)
	충남	3 (30.0)	3 (30.0)	1 (10.0)	2 (20.0)	1 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	10 (100.0)
	충북	3 (20.0)	6 (40.0)	4 (26.7)	1 (6.7)	1 (6.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	15 (100.0)
	강원	3 (75.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (100.0)
영남권	경북	4 (50.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (50.0)	0 (0.0)	8 (100.0)
	경남	2 (28.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	0 (0.0)	4 (57.1)	0 (0.0)	7 (100.0)
	대구	4 (44.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (55.6)	0 (0.0)	9 (100.0)
	부산	6 (50.0)	0 (0.0)	1 (8.3)	1 (8.3)	0 (0.0)	4 (33.3)	0 (0.0)	12 (100.0)
	울산	5 (71.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (28.6)	0 (0.0)	7 (100.0)
호남· 제주	광주	2 (33.3)	2 (33.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (16.7)	1 (16.7)	0 (0.0)	6 (100.0)
	전북	9 (75.0)	0 (0.0)	2 (16.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.08)	12 (100.0)
	전남	9 (42.9)	1 (4.8)	3 (14.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	8 (38.1)	0 (0.0)	21 (100.0)

(2) 이용자 현황

① 전국 현황

〈표 IV-6〉 전국 노인복지관 이용자 현황

(단위: 개소, 명)

연도	구분	기관수	최소값	최대값	평균	표준편차
2006	연인원	72	256	1,034,487	219,184	149,674
	실인원	72	142	161,743	11,392	30,435
2009	연인원	111	1,891	2,745,120	277,168	292,698
	실인원	112	182	243,794	7,616	29,457
2012	등록 실인원	186	70	157,034	7,550	12,864
	실인원	187	150	1,786,132	188,372	307,479

자료: 보건복지부·한국사회복지협의회, 사회복지시설평가(각 연도별 참고)

사회복지사업법에 근거한 노인복지관 시설평가 자료를 보면, 2006년~2012년 동안 기관수는 2.6배 증가하였고, 평균 실인원은 16.5배 증가한 것으로 나타났다.

② 경기도 현황

〈표 IV-7〉 경기도 노인복지관 이용자 현황

(단위: 개소, 명)

연도	구분	기관수	최소값	최대값	평균	표준편차
2006	연인원	21	34,626	34,487	289,296	205,252
	실인원	21	305	12,314	6,623	32,487
2009	연인원	29	52,568	2,745,120	415,596	502,225
	실인원	29	182	94,024	5,971	17,217
2012	등록 실인원	36	737	157,034	11,767	25,670
	실인원	36	500	1,107,463	178,285	268,804

자료: 보건복지부·한국사회복지협의회, 사회복지시설평가(각 연도별 참고)

경기도의 노인복지관은 2006년~2012년 동안 기관수는 15개소 증가하였고, 평균실인원은 26.9배 증가하였다. 경기도 노인복지관의 평균연인원과 평균실인원은 전국 평균을 밑돌고 있으나, 노인복지관 1개소당 평균실인원 2012년 기준 4.9배 많은 인원이 이용하는 것으로 나타났다.

(3) 노인복지관 규모

① 전국

〈표 IV-8〉 전국 노인복지관 규모

(단위: 개소, m²)

규모	2006			2009			2012		
	시설수	평균	표준편차	시설수	평균	표준편차	시설수	평균	표준편차
대지	72	4,267	14,986	108	16,470	87,198	186	4,733	6,827
건평	72	55,227	43,429	108	2,179	1,377	189	4,244	17,290

자료: 보건복지부·한국사회복지협의회, 사회복지시설평가(각 연도별 참고)

전국의 노인복지관의 평균건평을 보면 2009년 2,179m², 2012년 4,244m²로 건평이 증가하는 경향이다.

② 경기도

〈표 IV-9〉 경기도 노인복지관 규모

(단위: 개소, m²)

규모	2006			2009			2012		
	시설수	평균	표준편차	시설수	평균	표준편차	시설수	평균	표준편차
대지	21	22,681	83,482	29	33,584	157,496	35	5,597	6,651
건평	21	1,976	1,019	29	2,509	1,845	36	3,154	2,680

자료: 보건복지부·한국사회복지협의회, 사회복지시설평가(각 연도별 참고)

경기도 노인복지관의 평균대지는 2006년 83,482m², 2009년 33,584m², 2012년 5,597m²이며, 건평은 2006년 1,976m², 2009년 2,179m², 2012년 4,244m²로 대지 대비 건물의 크기가 커지는 경향이 있음을 알 수 있다. 각 노인복지관간의 편차가 큰 것으로 나타났다.

(4) 재정 현황

① 전국

〈표 IV-10〉 전국 노인복지관 재정현황

(단위: 개소, 백만원)

재정 항목	2006			2009			2012		
	시설수	평균	표준 편차	시설수	평균	표준 편차	시설수	평균	표준 편차
세입 총액	72	730	402	112	865	621	186	1,457	1,080
보조금 수입	-	-	-	111	638	460	173	1,127	798
법인 전입금	-	-	-	101	45	57	-	-	-
후원 금수입	-	-	-	105	46	45	161	126	197
기타	-	-	-	106	156	200	-	-	-
세출 총액	72	708	380	112	858	595	186	1,454	1,061
인건비	72	302	164	109	344	220	182	520	470
운영비	72	101	87	-	-	-	187	148	208
사업비	72	269	204	112	342	355	178	713	563
사무비	-	-	-	110	95	77	-	-	-
재산 조성비	-	-	-	109	40	53	-	-	-
기타	-	-	-	92	47	75	-	-	-

자료: 보건복지부·한국사회복지협의회, 사회복지시설평가(각 연도별 참고)

전국 노인복지관이 재정현황을 보면, 2009년 평균 세입총액이 865백만원, 2012년 평균 세입총액이 1,457백만원으로 1.7배 증가하였다. 평균 보조금 수입도 2009년 638백만원, 2012년 1,127백만원으로 증가하였으나, 이와 함께 각 시설 간의 편차가 확대되고 있다. 이러한 시설별 편차는 세출에서도 나타나 인건비와 사업비에 반영되고 있다.

2006년 평균 세출총액이 708백만원, 2009년 평균 세출총액이 858백만원, 2012년 평균 세출총액이 1,454백만원이다. 평균인건비는 2006년 302백만원, 2009년 344백만원, 2012년 520백만원이며, 평균 운영비는 2006년 101백만원, 2012년 148백만원으로 증가하였다. 평균사업비는 2006년 269백만원, 2009년 342백만원, 2012년 713백만원으로 평균사업비의 증가폭이 크며, 각 시설별 편차도 크게 나타났다.

② 경기도

〈표 IV-11〉 경기도 노인복지관 재정현황

(단위: 개소, 백만원)

재정 항목	2006			2009			2012		
	시설수	평균	표준 편차	시설수	평균	표준 편차	시설수	평균	표준 편차
세입 총액	21	872	504	29	1,166	722	36	1,940	1,350
보조금 수입	-	-	-	29	778	474	35	1,335	962
법인 전입금	-	-	-	29	66	57	-	-	-
후원금 수입	-	-	-	29	62	60	35	164	320
기타	-	-	-	29	259	303	-	-	-
세출 총액	21	844	472	29	1,131	69	36	1,884	1,323
인건비	21	358	164	29	462	269	36	654	456
운영비	21	122	105	29	-	-	36	236	399
사업비	21	343	272	29	409	374	36	754	396

재정 항목	2006			2009			2012		
	시설수	평균	표준 편차	시설수	평균	표준 편차	시설수	평균	표준 편차
사무비	-	-	-	29	121	76	-	-	-
재산 조성비	-	-	-	29	58	68	-	-	-
기타	-	-	-	29	79	100	-	-	-

자료: 보건복지부·한국사회복지협의회, 사회복지시설평가(각 연도별 참고)

경기도 노인복지관의 재정현황을 보면, 평균 세입총액이 2009년 1,166백만원, 2012년 1,940백만원이며, 평균보조금 수입도 2009년 778백만원, 2012년 1,335백만원으로 증가하였으나, 이와 함께 각 시설 간의 편차가 확대되고 있다. 이러한 시설별 편차는 세출에서도 나타나 인건비와 사업비에 반영되고 있다.

2006년 평균 세출총액이 844백만원, 2009년 평균 세출총액이 1,131백만원, 2012년 평균 세출총액이 1,884백만원이다. 평균인건비는 2006년 358백만원, 2009년 462백만원, 2012년 654백만원이며, 평균 운영비는 2006년 122백만원, 2012년 236백만원으로 증가하였다. 평균사업비는 2006년 343백만원, 2009년 409백만원, 2012년 754백만원으로 평균사업비의 증가폭이 크며, 각 시설별 편차도 크게 나타났다.

3 운영사업의 재정현황 분석

1) 분석개요

경기도 노인복지관 51개 중 30개소의 2012년 예산 및 결산자료를 사·군으로부터 받아 보건복지부가 제시한 주요사업과 위탁사업을 중심으로 분석하였다.

노인복지관은 보건복지부가 제시한 노인관련분야사업, 가족관련분야사업, 지역사회관련분야사업, 조직관리분야의 18개 사업과 각 지자체 자체사업을 위탁받아 운영하고 있다. 경기도 노인복지관의 주요 위탁사업의 현황은 다음과 같다.

재가노인서비스의 기본서비스인 노인돌봄기본서비스는 38개 운영기관 중 22개소를 노인복지관에서 위탁받아 운영하고 있으며, 노인일자리수행기관은 39개소 중 35개소, 시니어클럽은 16개소 중 8개소, 실버인력뱅크는 31개소 중 21개소를 노인복지관에서 운영하고 있다. 노인복지관 중심으로 운영되고 있는 노인자살예방센터는 42개소 중 노인복지관이 없는 4개시를 제외한 38개소가 노인복지관에서 운영되고 있다.

분석대상인 30개 노인복지관은 위탁사업을 다양하게 운영하고 있으나, 예결산 자료를 전부 제출하지 않은 곳도 있다. 제출한 자료가 노인복지관 별로 다르게 정리된 경우도 있어서, 연구진에서 제출된 자료를 재정리하였으며, 경기도 51개 모든 노인복지관의 자료가 아님을 밝혀둔다.

〈표 IV-12〉 시·군별 노인복지관 개소수 및 위탁사업별 운영주체 구분

구분	노인 복지관 개소수	노인돌봄 기본서비스		노인일자리 수행기관		시니어클럽		실버인력 뱅크		노인자살 예방센터	
		노인 복지관 운영	기타 기관 운영	노인 복지관 운영	기타 기관 운영	노인 복지관 운영	기타 기관 운영	노인 복지관 운영	기타 기관 운영	노인 복지관 운영	기타 기관 운영
수원	3	3	0	3	0	0	1	0	1	3	0
성남	5	1	0	1	0	1	1	0	1	4	0
부천	3	0	1	3	0	0	1	0	1	3	0
안양	3	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0
안산	3	0	1	2	0	0	1	1	0	2	0
용인	2	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
평택	4	0	2	1	0	0	0	1	0	1	0
광명	1	0	2	1	0	0	0	1	0	1	0
시흥	1	0	2	1	0	0	1	0	1	1	0
군포	1	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0

구분	노인 복지관 개소수	노인돌봄 기본서비스		노인일자리 수행기관		시니어클럽		실버인력 뱅크		노인자살 예방센터	
		노인 복지관 운영	기타 기관 운영	노인 복지관 운영	기타 기관 운영	노인 복지관 운영	기타 기관 운영	노인 복지관 운영	기타 기관 운영	노인 복지관 운영	기타 기관 운영
화성	2	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0
이천	2	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0
김포	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
광주	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0
안성	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0
하남	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1
의왕	2	1	0	2	0	1	0	1	0	2	0
여주	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0
양평	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0
과천	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0
고양	2	2	0	2	0	0	1	0	1	2	0
의정부	3	2	0	2	0	1	0	1	0	2	0
남양주	2	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
파주	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0
포천	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0
동두천	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0
가평	1	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0
연천	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0
오산	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1
구리	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
양주	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1
합계	51	22	16	35	4	8	8	21	10	38	4
		38		39		16		31		42	

2) 분석결과

노인복지관은 보건복지부가 제시한 주요사업인 노인관련사업, 가족관련사업, 지역사회관련사업, 노인복지관조직과 각 지자체의 위탁사업 등을 운영하고 있다. 노인보건복지사업안내에 제시된 주요사업의 평균 총

예산은 613백만원으로 전체의 35.1%에 해당하며, 평균 총결산액은 651백만원으로 38.0%에 해당한다. 평균 총예산 중 위탁사업의 총예산은 1,135백만원으로 64.9%, 총결산액은 1,061백만원으로 62.0%를 차지하여 보건복지부의 사업보다 위탁사업의 예결산 규모가 더 큰 것을 알 수 있다.

보건복지부 사업 중 가장 많은 예산을 활용하고 있는 분야는 노인관련사업으로 주요사업 평균예산의 71.8%, 평균결산의 68.7%에 해당한다. 위탁사업을 포함한 평균 총예산의 23.1%, 평균 총결산의 38.2%를 차지한다. 개별프로그램 중에서는 노인관련사업 중 급식지원이 가장 많이 사용되고 있어 보건복지부 주요사업 평균 예산의 20.6%, 평균 결산의 19.5%를 차지하며 다음으로는 평생교육지원이 평균 예산의 15.4%, 평균 결산의 13.8%를 차지하고 있었다.

위탁사업 중 노인일자리사업의 평균 예산이 455백만원(26.0%), 평균 결산이 446백만원(26.0%) 가장 높은 비중을 차지하고 있었다. 단일사업으로 비교를 하면, 노인일자리사업은 노인관련사업보다 더 많은 예산이 책정되는 것을 알 수 있다.

단, 위탁사업은 노인복지관 별로 서로 다른 사업을 운영하고 있어서, 일반화에는 한계가 있으며, 노인일자리사업의 재정 대부분은 노인일자리 참여 노인의 급여에 해당한다.

〈표 IV-13〉 노인복지관 사업 예산 및 결산

(단위: 천원, %)

대분류 (사업명)	소분류		예 산		결 산		
			총 예산		총 지출		
노인 관련 사업	1. 평생교육지원		94,342	15.4	89,776	13.8	
	2. 취미여가지원		11,625	1.9	13,426	2.1	
	3. 고용지원		56,487	9.2	60,360	9.3	
	4. 건강 생활 지원	기능회복지원	19,573	3.2	24,607	3.8	
		건강증진 지원	재가복지	24,672	4.0	25,272	3.9
			그 외	50,259	8.2	47,934	7.4
		급식지원		126,350	20.6	127,377	19.5

대분류 (사업명)	소분류	예 산		결 산	
		총 예.산.		총 지출	
	요양 서비스	7,138	1.2	5,569	0.9
	5. 정서생활지원	3,749	0.6	4,072	0.6
	6. 사회참여지원	3,846	0.6	3,896	0.6
	7. 경로당혁신프로그램	10,172	1.7	16,334	2.5
	8. 주거지원	5,510	0.9	4,542	0.7
	9. 소득지원	26,599	4.3	24,526	3.8
	노인관련사업	440,322	71.8	447,691	68.7
가족관련 사업	10. 가족기능지원	296	0.0	159	0.0
	11. 가족통합지원	374	0.1	389	0.1
	가족관련사업	670	0.1	548	0.1
지역사회 관련사업	12. 지역자원개발	11,560	1.9	11,440	1.8
	13. 지역복지연계	14,681	2.4	16,214	2.5
	14. 노인권익증진사업	583	0.1	336	0.1
	지역사회관련사업	26,824	4.4	27,990	4.3
노인 복지관 조직	15. 운영관리	51,921	8.5	51,240	7.9
	16. 사업관리	2,157	0.4	1,208	0.2
	17. 연구개발	15,206	2.5	15,744	2.4
	노인복지관 조직	69,284	11.4	68,192	10.5
	기타	76,166	12.4	107,571	16.5
	소 계	613,266	100.0	651,992	100.0
	소 계	613,266	35.1	651,992	38.0
	노인일자리 전체(예:13,결:14)	455,061	26.0	446,258	26.0
	실버인력뱅크 전체(예:7,결:7)	59,114	3.4	57,756	3.4
	시니어클럽(예:1,결:1)	327,231	18.7	300,827	17.6
	무한돌봄센터(예:3,결:3)	28,716	1.6	20,820	1.2
	노인자살예방센터(예:13,결:14)	27,939	1.6	25,864	1.5
	노인돌봄기본서비스(예:9,결:10)	117,451	6.7	107,858	6.3
	주간보호센터(예:5,결:5)	120,092	6.9	102,521	6.0
	총 계	1,748,870	100.0	1,713,896	100.0

4 소결

2012년말 현재 60세 이상 노인인구는 약840만 명이며 노인복지법에 근거한 노인여가시설 수는 64,077개소이다. 이 중 노인복지관은 300개소이다. 경기도의 경우는 약160만 명이며 9,129개소의 노인여가복지시설이 위치하고 있다. 노인복지관은 51개소이다.

경기도에서 60세 이상 노인이 가장 많이 사는 시군은 성남시이며, 가장 적게 사는 시군은 과천시이다.

경기도 노인복지관은 노인인구 31천명당 1개소가 위치하고 있는데, 노인인구당 노인복지관이 가장 적은 시군은 고양시로 63천명당 1개소가 분포하고 있으며, 평택시, 가평군, 연천군, 이천시 15천명당 1개소가 분포하고 있다. 단, 노인복지관까지의 접근성이나, 다른 노인여가시설을 고려하지 않은 분포이다.

그러나 노인복지관이 없는 시·군이 있어, 노인복지를 종합적으로 제공할 수 있는 노인복지인프라의 확충은 계속적으로 강조되어야 할 것이다.

노인복지관의 개소수와 재정, 이용자 수가 지속적으로 증가하고 있는 가운데, 노인복지관의 운영사업도 다양화되고 있다. 보건복지부의 18개 주요사업이외에 위탁사업과 자체운영사업이 있는데, 분석대상인 경기도 소재 노인복지관 30개소의 평균 총결산액은 약17억이었으며, 이중 주요 사업에 소요되는 평균 총결산액은 약65천만원, 위탁사업은 약 106천만원으로 나타났다. 재정비율로 보면, 평균 총결산액 중에서 62%가 위탁사업에 해당한다. 그 중에서도 노인일자리 관련 사업의 재정비율이 전체 결산액의 26%에 해당하며 시니어클럽, 실버인력뱅크의 운영까지 포함하면, 노인일자리관련 위탁사업이 평균 총결산액 중 47%로 가장 높은 비율을 차지하고 있었다.

재정을 중심으로 노인복지관의 운영을 보면, 보건복지부가 제시한 주요사업보다 지자체 또는 자체 개발사업의 재정비중이 더 높은 것으로 나타났으며, 그 중에서도 일자리관련사업의 비중이 매우 높았다.

V

포커스 그룹 인터뷰 조사개요 및 분석결과

- ① FGI 개요
- ② FGI 분석결과
- ③ 소결

여 백

V

포커스 그룹 인터뷰 조사개요 및 분석결과

1 FGI 개요

포커스그룹인터뷰에 참여한 대상자의 주요 특징은 <표 V-1>과 같다. 참여자는 경기도 51개 노인복지관 중에서 엄선됐다. 노인복지에 경험이 많고 객관적인 의견을 개진할 수 있으며, 2012년 노인복지관시설평가 결과가 상위인 기관 중에서 지역특성과 노인인구 수를 고려하는 등 엄정한 기준으로 선발하였다. 실제 연구에 참석한 대상자는 노인복지관 운영전반을 관여하는 관장이며 대부분 사회복지에 10년 이상 근무한 경력을 소유하고 있었다.

본 연구의 윤리에 대해서 인터뷰를 실시하기 전에 참여자에게 익명성이 보장되며, 인터뷰 내용은 본 연구의 자료로 한정되어 활용되고, 인터뷰 내용은 연구진 이외에는 비공개됨을 분명히 설명하고 참여자의 동의를 얻어 인터뷰를 녹음하였다. FGI는 참여자 6명, 연구진 2명이 참석하였다. 참여자 2명은 서면인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 진행은 연구책임이 담당하였다. 연구책임자는 논의의 개입을 되도록 자제하여 참여자가 자유롭게 적극적으로 논의에 참여하도록 유도하였으며, 이를 위해 사전에 질문들은 준비하였다.

인터뷰는 약 2시간 이상 소요되었으며, 참여자는 자신의 주장을 적극적으로 피력하고 다양한 의견을 개진하였다. 녹음된 파일은 연구진이 전사 작업 후 데이터를 꼼꼼히 읽고 관련된 개념을 세분화 및 개념화하였으며, 이를 구체화하는 예를 찾는 작업을 했다.

〈표 V-1〉 FGI 참여자의 개요

구분	성별	소속기관	직책
1	남	**노인종합복지관	관장
2	남	**노인종합복지관	관장
3	남	**노인종합복지관	관장
4	여	**노인종합복지관	관장
5	남	**노인종합복지관	관장
6	남	**노인종합복지관	관장

2 FGI 분석결과

1) 노인복지관 운영사업 현황

노인복지관에서는 다양한 프로그램이 운영되고 있는데 그 중 교육프로그램, 상담프로그램, 건강프로그램 운영을 중점 프로그램으로 관장들은 인식하고 있으며, 다양하게 개발 운영하고 있었다. 이 프로그램은 선행연구에 의하면 노인의 만족도도 높은 프로그램이다(정순돌, 2011). 노인복지관에서는 보건복지부가 제시한 18개 사업 이외에도 부설사업을 운영하고 있었다. 부설사업에는 일자리사업, 노인돌봄사업, 노인장기요양사업, 노인자살예방사업, 사회서비스 등이 있다. 일자리사업은 시니어클럽과 실버인력뱅크가 있는 노인복지관과 없는 노인복지관 사이에 입장 차이가 있었으나, 시니어클럽을 중심으로 한 시장진입형 일자리는 인프라가 형성되면 노인복지관에서 분리되어도 좋은 사업으로 생각하고 있었다. 노인장기요양사업도 질 좋은 서비스가 제공된다면 노인복지관에서 분리 운영 가능한 사업으로 인식하고 있었다. 보건복지부 사업안내의 기본사업인 경로당활성화사업은 대한노인회와의 역할의 모호성에서 분리를 원하는 의견도 있었다.

노인돌봄기본서비스, 노인자살예방사업은 지역의 노인복지사각지대 발굴을 위해 필요하며, 네트워크 운영이 가능한 노인복지관이 수행해야 할 사업으로 생각하고 있었다.

그러나 이러한 부설사업을 수행하면서 노인복지관 인력의 겸직에 따른 전문성 결여 등 우려를 나타내기도 했다.

(1) 노인복지관 사업

상위범주	하위범주	개념	역할규명
다양한 프로그램 제공	여가 프로그램	사회교육, 평생교육, 문화프로그램이 가장 기본이며, 중심임.	유지
	상담 프로그램	재무상담, 지역사회 연계상담, 노후생활진입 및 상담	유지
다양한 부설사업 존재	노인 일자리 사업	실버인력뱅크, 시니어클럽, 노인일자리 관련 사업을 종합적으로 진행하고 있음	유지
		노인복지관이 시니어클럽을 담당하는데 있어서 한계가 있음.	폐지/분리 (시니어 클럽)
		시니어클럽은 노인복지관이 담당하는데 한계가 있으며, 독자적 운영으로 어르신에게 좋은 일자리 제공 것으로 하여야함	
	노인돌봄 기본사업	지역 내 돌보미를 통한 독거어르신 발굴 이 용이하며, 노인복지관의 자원 풍부, 연결네트워크 확보, 후원개발 및 직원확보 등 지속적 사업임	유지
	요양사업	현재, 노인복지센터, 주간보호센터, 가사간병사업, 노인 돌봄 종합, 가사간병사업, 주간보호센터 운영	폐지/분리
		복지관 시설이 현저히 좋으나 서비스의 질이 담보 된다면 지역요양기관의 독자적 운영 가능	
		요양사업이 공공성을 저해하는 요인이 있기 때문에 복지관과 분리되어야 함	
	노인자살 예방센터	자살예방센터 역할분담 필요	연계
	경로당 활성화사업	경로당 개발을 통한 아웃리치센터 필요	폐지/분리
		경로당활성화 사업의 어려움	
	부설 사업 운영의 어려움	각 부설사업의 장은 전문성을 고려하여 겸직이 아닌 별도로 구성되어짐	폐지/분리

노인복지관은 노인복지법 시행규칙 제26조 제2항에 의거 사업을 실시하게 되었으며, 이용노인의 여가 욕구사정 및 지역의 특성을 반영하여 기본사업과 선택사업을 실시하게 되어있다. 보건복지부(2013)의 사업안내에 따르면 대상을 노인, 가족, 지역사회, 노인복지관 조직으로 분류하여 평생교육지원, 취미여가지원, 고용지원, 건강생활지원, 주거지원, 가족기능지원 등 18개 사업을 제시하고 있다.

경기도 51개 노인복지관은 보건복지부가 제시한 18개 사업이외에도 경기도 혹은 시·군의 위탁사업을 수행하고 있다. 예를 들면 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 재가노인지원서비스센터, 실버인력뱅크, 시니어클럽, 경기도노인자살예방센터, 장기요양서비스 등이 있다.

사회교육이나 평생교육, 문화프로그램이 가장 기본이고.... 재가복지도 하고 지역복지도 하고 일자리, 장기요양사업, 보건의료, 경로당 사업, 급식사업, 종합상담 자살예방 여러 가지 다하는데.... 노인복지관도 지금 여가복지가 주 사업인데 부가적으로 여러 가지 사업들이 백화점처럼 나열되어 있지 않습니까 이게 하나의 거점형태로 하다보고, 종합노인복지관이다 보니깐 같이 끌고 가다보니깐 뭐랄까 정체성이랄까 이런 게 혼란스럽긴 한데, 역할은 여가복지가 주목적이라고 보고, 부가적으로 재가복지사업 이게 지금 장기요양보험하면서 방문요양이라든지, 여러 가지 사업하면서 재가복지가 많이 축소되었습니다. (A2)

노인복지법에 노인여가복지시설로 규정되어있는 노인복지관은 노인복지정책의 흐름에 따라 다양한 사업을 위탁받아서 시행하고 있었다. 이로 인해 백화점식 사업진행으로 노인여가시설이라는 정체성에 혼란을 느끼는 한편 지역의 노인복지의 거점기관이라는 자부심을 동시에 갖고 있었다.

지역적 여건은 어쩔 수가 없고, 그런 여건 때문에 지금 노인복지관이 종합기능을 해왔고.....그러니깐 많은 사업들이 나열되어있지만, 막 섞여서 못 할 정도의 사업을 하고 있지는 않죠. 각자가 성의를 다해 본인 역할을 다하고 있어요. 노인복지관 고유의 영역을 여기가 침범을 해서 이것을 못

하고 있다고 생각은 안 해요. 개중의 몇 기관들이 있을 수는 있어요. 노인 복지관이 사업을 잘 하고 있다는 것은 명확한데.....재가나 실뺑같은 것을 노인복지관이 부설로 운영하는 것이 맞느냐. 그런 고민은 할 수 있다는 생각이 들어요.(D71)

노인복지관에서 노인여가복지사업 이외에 노인자살예방센터와 같은 경기도 고유사업의 위탁이나, 보건복지부의 새로운 사업의 위탁을 시·군에서 받아 운영하는데 위탁사업의 종류와 규모는 제3장에서 분석한 것과 같이 노인복지관이 재정에 영향을 주는 등 노인복지관 운영에 있어서도 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 주고 있었다.

독거노인기본사업의 영역을 노인복지관이 수행을 하고 있는데 굉장히 장점이 많다고 현장에서 경험을 많이 느끼거든요(D17)

저희는 일자리 거의 없고요, 저희는 이제 아까 말씀드렸듯이 노인돌봄서비스가 없고, 장기요양이 없고요, 노인일자리도 공익형, 공공형..시장형은 보호작업장 작은것은 있고요, 예산을 보니깐 경상보조금 7억정도, 저희는 특이한 게 무료 경로식당이 있어요. 하루에 850명이 매일 오세요. 엄청난 비용이에요. 그래서 식사 때만 1000명이 오세요. 식사 때 오셔서 11시30분에 오셔서 1시나 2시. 거기에 10억을 주세요. 특별예산으로. 그리고 저희가 사회서비스를 하거든요. 그런 거나 기타 20억 정도는 보조금으로 되고, 한 5억 정도는 저희가 재단전입금이라든지, 후원금수입, 이용료 수입, 그래서 총 25억 정도 됩니다. 이용료를 별도로 받습니다.(C42)

우리 시에는 노인복지관 두개가 있는데, 한 노인복지관이 실뺑을 하고 있고, 일자리 기본을 하고 있고요. 저희도 복지관에 실뺑은 없지만 일자리 사업을 200개 하고 있고, 시니어클럽이 별도로 따로 있고, 있어도 시니어클럽이 커버할 수 있는 게 고작 100~200명이잖습니까 (A8)

시의 특성상 재가노인지원서비스센터가 따로 있어 가지고, 독거노인돌봄 기본서비스를 거기서 하고 있습니다. 저희가 안 하고 있고요, 또 하나의 특이점은 뭐냐면 노인일자리사업을 복지형이나 교육형이나 공익형 이런 사업들이 예방적으로 복지관에 많이 있는데, 그거를 시니어클럽에 몰아줬

어요. 시니어클럽의 시장형, 취업형 뿐만 아니라 모든 공익형 공공형 일자리까지 같이 가 있기 때문에 1000여개의 일자리를 하고 있어요. 우리는 주로 하는 게, 생명사랑교육단, 생명보듬이외에는 알밤작업장 이런 정도 소수. 해봤자 한 30~40명 이 정도밖에 안 하고 있어요.(C12)

부설사업에 시니어클럽, 노인복지센터, 주간보호센터가 들어가 있고, 실버인력뱅크가 있고, 가사간병사업 이런 것들이 합쳐서 노인복지관 플러스 4개정도의 사업이 지금 들어가 있습니다. 노인과 관련된 것은.. 예산은 다 별도입니다. 복지관의 전체예산은 한 16억 정도 되는데, 기타 부설기관에 보조받는 게 한 5억 정도. 총 21억 정도. 그 중에서 지원받는 거 복지관에서 10억만 받고요. 나머지는 6억 정도는 자부담이나 후원이나 이런 비용이 발생하죠. (B31)

시니어클럽이 있고요, 독거노인기본돌봄서비스, 지역요양에서 바우처랑 가사간병 같이 하고, 주간보호센터 있고. 저희는 37억 규모예요. 다 합쳐서. 보조금비율은 저희가 거의 50%, 50%예요. 자체 생산하는 비용하고 보조금 비율이 그 정도 보시면 되고, 일자리 예산이 크죠. (D32)

노인복지관에서 운영되는 부설센터나 사업의 종류나 규모는 각 지자체에 따라 다르게 나타났다. 한 복지관에서는 재가노인지원서비스센터, 노인일자리, 장기요양사업, 경기도 사업인 실버인력뱅크, 자살예방사업 등 노인복지와 관련된 모든 사업을 수행하고 있는 반면, 한 노인복지관에서는 슬림화된 노인복지관을 운영하고 있었다. 노인복지관의 운영현황분석이나 FGI를 통해서 나타난 바와 같이 다양한 사업의 운영은 재정에 많은 영향을 끼치고 있어 부설센터의 예산이 법인전입금, 보조금 등을 포함한 노인복지관 예산보다는 적지만, 보조금보다 많았다. 또한 여가서비스가 필요한 건강한 노인, 돌봄서비스가 필요한 돌봄노인, 요양서비스가 필요한 요양노인 등 서로 다른 욕구의 노인을 대상으로 하기 때문에 서비스의 전문성 확보와 종사자의 과도한 근로, 정체성혼란이 우려되었다.

노인복지관의 다양한 사업운영은 그 자체만으로 긍정적인가 부정적인가를 논하기 보다는 지역사회의 여건을 고려한 논의가 필요하겠다. 노인

복지인프라가 풍부한 지역에서의 노인복지관의 역할과 부족한 지역에서
의 노인복지관의 역할이 같을 수 없기 때문이다.

(2) 향후 노인복지관의 주력사업

노인복지관 중심에 여가노인복지를 놓고 보면, 노인장기요양사업, 노인일자리사업 등은 그 관계성이 다소 멀다고 할 수 있으나, 현재 노인복지관에서 운영되고 있는 위탁사업이나 센터는 지역여건이 고려된 결과라 하겠다. 각각의 사업이 독립적으로 운영되기 위해서는 먼저 재정적 환경적 여건이 충족되어야 하겠다.

저희기관의 입장에서는 버릴 것이 없어 보이지만, 버릴 것은 시니어클럽은 독자적으로 운영을 할 수 있는 마음이 있지만, 재정 때문에 여기에 지원되는 2억1천만 원 가지고는 전일 관장을 두기가 어려워요. 직원의 급여 수준이 현저히 낮을 수밖에 없는 거죠. 그래서 시니어 클럽은 보조금이 늘어나면서 별도로 진행되면 좋겠고, 지역요양같은 경우는 정리를 언제든지 할 준비는 하고 있어요. 시장형 일자리랑 요양정도는 뗄 수 있겠다. 요양으로 넘어가기 이전에 돌봄어르신들이라든지, 기타재가서비스의 대한 것들은 노인복지관이 통합적인 기능으로서 건강어르신들과 더불어서 케어해야 되는 거 아닌가 그런 생각은 하고 있어요. 현실적인 조건이 안 돼 못 떼어놓는 것이 문제예요. (D32)

장기요양만 아니고, 시니어클럽도 떼주면 나가야죠. 별도로 나가야죠. 제가 겸직하면 전문성이 떨어지니깐, 노인복지관이 겸직하다보니깐 문어발처럼 엮여 있는 것 같아요. (E37)

우리가 서비스의 질을 담보하기 위해서 공공기관 안에 두는 것도 의미가 있지만.....기업이나 개인이 많이 요양기관을 운영하기 때문에 그쪽으로 몰아줘야 되겠다 생각하고요.

저희 이사장이 경로당 서비스를 하고 있다고 하니깐 독거노인서비스 지원하기도 바쁜데, 왜 경로당 까지 노인복지관이 신경써야 되냐고. 경로당의 혁신이나 활성화사업, 모델경로당 사업을 운동이라든가 여러 가지 취미 이런 쪽은 경로당에서 노인회에서 그런 역할을 할 수 있다고 봐요. 계속

마찰이 생겨요. 경로당사업은 좀 앞으로 선택과 집중에서 넘겨줘야 될 것 같고요. (C42)

장기요양시설이 넘쳐나는데, 굳이 복지관이 붙들고 그 큰 공간을 활용할 필요가 있나. 이제 내보내야 한다.(A44)

주간보호센터를 하려면 자기 공간이어야만 할 수 있는데, 그렇게 하고서 어떻게 양질의 서비스를 할 수 있는지..건보에서 설치 자격이 되는 곳을 지원해주면서 좋은 시설로 양성화 시켜야 된다. 건보가 책임져야 된다. (D45)

시니어클럽은 별개에 있어요. 공간자체도 별개로 되어있는데, 장단점은 노인복지관이 처음에 시장형으로 시작하다가 이게 현실적으로 어려워요... 노인복지관이 시장형까지 하는 건 너무 힘들다. 직원들도 힘든데, 시장형은 좀 어렵다....시니어클럽은 별도로 고민해야 된다고 생각하고. 노인복지관에서 교육형 복지형 일자리는 노인일자리가 훨씬 잘할 수 있어요. 지금 잘하고 있고, 그것과 맞물려서 어르신들이 일자리하면서 지역사회에 와서 교육도 받고, 다른 교육도 듣고 식사도 하고 친구들도 만나고 이게 활력소가 되는 데는 노인복지관이 훨씬 도움이 된다고 봐요. 일자리는 시장형과 분리되어야 한다. (D51)

저희는 시니어클럽 같이 운영하는데..... 시니어클럽에 속해있는 선호도가 높아요. 소득이 낮은 편은 아니지만, 많이 받으면 40만 원 정도니깐. 공원에서 다니고, 이런 것보다 오히려 시니어에서 일하는 자체가 프라이드가 있어요. 복지관에 바로 공장이 있는데, 올해는 잘 되서 굉장히 즐거워하며 일하고 계신데, 직원들이 굉장히 힘들니다. 개발하고 신제품 만들고, 뚫어야 되고, 이런 것들의 어려움이 있지만, 우리정도의 규모는 지금의 매출은 어르신들 만족도 유지라면 저는 가장 이상적이죠. (B53)

시니어클럽도 앞으로 늘어나겠죠. 향후 10년후에 100개가 생기면 그렇게 되면 우리가 내려놔야 되겠지만, 아직은 인프라가 없어서 종합적으로 가는게 낫지 않나. 시니어클럽이 천 명 정도는 거의 없거든요. 다하는 시니어클럽은 직원이 6명인데, 플러스알파가 되겠지만, 그 정도가지고 1000명을 한다는 거는.....(A22)

노인복지관의 입장에 따라 시니어클럽에 대한 의견은 달랐으나, FGI의 협력자는 대부분 시장형 노인일자리와 장기요양사업이 노인복지관의 주요 사업이 아니라는 생각이었다.

그러나, 현재는 인프라 부족 등으로 서비스의 질적 저하를 우려하는 목소리도 있었다. 특히 장기요양사업 중 주간보호센터는 일정한 규모의 공간을 요하는 것으로 노인복지관의 공간활용면에서는 분리되는 것이 좋으나, 분리될 경우 양질의 서비스 제공이 어려울 수 있다는 우려가 있었다. 또한 경로당활성화사업의 어려움을 토로하기도 했다.

노인복지관이 앞으로 주력해야할 사업으로는 상담사업의 중요성을 강조했다.

상담 부분은 굉장히 중요합니다. 상담을 하기 위해서는 시설 인프라가 되어야 되는데, 공간이 없어요. 임직원들도 앉아있을 공간이 없으니깐, 어르신들은 공간을 넓혀달라는 욕구들이 강한데, 그런 것들에 관심을 가질 수밖에 없는 게 현실이니깐, 현실적으로는 한계가 있을 수밖에 없어요. (B69)

시군마다 달라요. 자살예방센터가 MOU를 체결해가지고 노인복지관이 다 들어가 있는데, 노인자살예방센터를 저희가 하고 있는 부분들인데, 중복적으로 하는 부분들이 있어서..역할분담이 되어야 해요. 그리고 보건과 복지지의 통합적인 접근이 필요한데, 그쪽에서 보건 쪽이나 임상중심으로 접근해서, 그런 것들이 정리가 필요한데, 지자체마다 상황에 따라서 평행선으로 가기도 하고, 연계도 안하고, 부분적으로 하고.. (D115)

2) 노인복지관의 역할과 기능

노인복지관은 건강한 어르신에서 요양시설 입소 전의 어르신을 대상으로 복지서비스를 제공하며, 지역의 노인복지인프라의 허브기능을 담당하는 것으로 FGI참여자는 인식하고 있었다.

상위범주	하위범주	개념	역할규명
노인 복지관 이용 대상자 선정	이용 대상의 범위	건강한 어르신들부터 요양시설입소 이전단계 어르신	유지
		노인복지관에서 재가센터에서 제외된 대상을 따로 관리하여 서비스를 제공함	
	서비스 대상자의 확대	노인복지관의 재가복지는 저소득 취약계층중심으로 함	확대
		독거노인과 일반노인을 구분하는 것은 시대적 흐름에 맞지 않음	
노인 복지관의 역할	기본적 역할	주된 역할은 여가복지이며, 재가복지사업임	유지
	종합적 역할의 노인복지관	접근성측면이나 다양한 측면을 고려해 봤을 때, 전문적인 센터들이 나오기 전까지 노인복지관이 종합적 역할을 감당해야 함	유지
거점 센터 역할 추구	정보적 기능의 거점 역할	각 프로그램의 기초적 정보연계 역할과 전체적 조망이 가능한 거점기관	확대
	물리적 기능의 거점 역할	많은 어르신들이 한꺼번에 모여서 동일한 서비스를 받을 수 있는 물리적 거점 공간과 노인복지 인프라의 종합적 거점역할	확대 및 유지
		현재 어르신들의 생활 중심이 되어야 하는 공간차원의 거점역할에서 어르신들의 생활중심으로서 복지관 재편 필요	
	거점 센터 로서의 한계	거점형태로서 재가복지, 지역복지, 일자리, 장기요양, 보건의료, 경로당사업, 급식사업, 종합상담, 자살예방까지 다루고 있음	유지 (부설 사업 유지)
		부설사업을 제외하면 노인복지관이 거점역할을 할 수 없음	
		거점기관의 역할이 가능한 권한 부여 필요	
노인복지 관 한계	시설 인프라 부족	노인복지관 상담시설의 공간 부족	확대
		노인복지관 리모델링 필요	
		시설 인프라 확보(노인인구 10만명당 1개의 노인복지관 설립 필요)	
	상담기능 부재	종합상담센터 체계적 확립 필요	확대
		노인복지관이 상담센터역할 및 해결방안을 제시하는데 있어 한계가 있음	
	통합적 접근 부재	보건과 복지의 통합적인 접근 필요	확대
		각 관 및 센터마다 독립적으로 운영하려고 하는 성향이 강함	
	예산부족	각 복지관 보조금 예산 지역마다 상이한데, 보조금 예산 수년간 동결됨	확대
		복지관 내 보조금 부족, 전체 부가적 사업 예산이 더 많은 상황임.	

노인복지법에 노인여가복지시설로 규정되어있는 노인복지관은 무료 또는 저렴한 요금으로 노인에게 편의를 제공하는 기관으로 시작하여 노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 노인복지증진을 위한 중심적 제공기관으로 기능과 역할을 수행하고 있다.

역할이라고 하면 우리가 법적으로 여가복지시설로 되어있으니깐 사회교육이나 평생교육, 문화프로그램이 가장 기본이고 이게 중심이 되어야 하는데, 노인복지의 거점형태로 노인복지를 전반적으로 다루다 보니깐 재가복지도 하고 지역복지도 하고 일자리 장기요양사업 보건의료 경로당 사업 급식 사업, 종합상담 자살예방 여러 가지 다하는데.... (A2)

지역적 여건은 어쩔 수가 없고, 그런 여건 때문에 지금 노인복지관이 종합 기능을 해왔고.....(D71)

이런 시설들이 세부적으로 생기는데 여건상 재정상 어려우니깐 노인복지관이 종합적으로 다 갈 수 밖에 없는 형태다. 여가복지만 고집할 수 있는 그런 상황이 안 되는 거죠.(A8)

저희는 노후생활 거점센터 역할을 한다. 건강한 어르신들부터 제도적으로 요양시설 이전단계의 어르신까지 대상으로 해야 된다. 기능과 역할에서는 아까 노후생활진입과 상담에 대한 부분을 어떻든지 거점의 역할을 하면서 안내자의 역할을 노인복지관이 해야 되지 않느냐는 거죠.....지역에 요양서비스든 기타 삶의 충분하게 할 만한 안내자 역할을 하는 동반자들의 역할, 상담자나 이런 역할들을 강화하는 역할을 해야되는 것이 아닌가. 그런 생각을 하고 있어요.(D17)

예방적 측면에서 쉽게 말하면 여가생활 할 수 있는 곳. 문화센터 같은 역할.(A20)

노인복지관의 주요 기능으로 노인의 노후생활거점기관 뿐만 아니라 지역사회 노인복지의 거점기관의 기능 수행의 필요성에 대한 논의가 있었다.

노인복지쪽의 가장 좋은 인프라는 노인복지관이잖아요.....(현재 다른 기관이) 기반이 안 되는 상황에서는 종합적으로 끌고 가는 게 무난하다. (A28)

통합적 사례관리하면 저희 복지관에서 항상 해요. 남부와 북부를 하는데, 문제는 개인정보보호입니다. 각종 장기요양, 보건소, 민관이 다 통합해서 30개 기관이 모여 사례관리를 하더라고요. 사례관리 회의를 해서, 노인에 대한 종합상담적 기능을 노인복지관이 해주면 노인복지관이 직접적 서비스 간접적 연계 이런 거를 회의를 하게 되면, 자연스러운 거점기관이 되지 않을까. 개인정보의 관리의 고리를 무한돌봄처럼 할 수 있지 않을까. 생각합니다. (C42)

거점은 노인복지의 구실점이고 종합적인 사업을 하기 때문에.....사업을 하나씩 때 주기 시작하면, 노인복지관이 거점이 될 수 없다. 간접적으로 연결정도 해주는 것밖에..다양한 종합적인 사업을 해서 노인복지관에 대한 신뢰가 있는데..노인복지관의 욕심보다는 아직까지 종합적으로 끌고 가는게..(A72)

허브, 프로그램의 개발 보급도 해보려고 했는데, 그것도 한계가 되더라고요. 필요하다라는 것은 맞고, 지금도 부족한 것은 맞고. 노인복지관자체가 지금 현재 거점의 역할을 해내기에는 좀..한계가 있지 않나. 그런 생각이 들기도 합니다. (B81)

노인복지관이 지역노인복지의 거점기관으로 역할을 수행하기 위해서는 직접서비스 제공과 지역 네트워크 연계, 프로그램 개발과 보급 등 간접서비스 제공이 필요하다는 의견이 있었다.

지역사회에서의 노인복지관의 역할은 각 지역의 여건에 따라 다르지만, 여가시설로서의 기능만을 수행할 수는 없는 상황에서 노인복지서비스의 종합적인 기능을 해왔고, 건강한 노인을 시작으로 요양서비스가 필요한 시기 전까지의 노인에 대한 노후생활의 거점기관으로의 역할을 수행해야한다는 의견을 나타냈다.

우리 시는 재가노인지원서비스센터에서 노인돌보미하고 있거든요. 노인돌보미나 노인돌봄기본서비스에서 하지 못하는 부분을 저희가 80케이스 해요. 재가사업으로 해서 저희가 복지관하고 경로당의 힘든 분 30분들에게 매일 도시락을 드리고요. 또 다른 30명에게 밑반찬을 드려요. 후원을 받

아서. 도시락은 시에서 지원 하고, 밑반찬은 학교나 기업에서 후원을 받아서 하고 있고, 나머지 50명은 사례관리 대상자라고 해서 커버를 하고 있어요. 사각지대에 있는 분들을 관리하고 있는 시스템이 있어요.(C101)

재가복지 사각지대의 프로그램은 해야 된다고 보여 지고 돌봄기본사업 자체가 종합상담이나 자살하고 연계하면서도 독거노인으로 특정화시키지 않는 측면에서 노인복지관에서 해주는 것이 좋다. 그렇지 못한 기관들도 방법론을 재정리하도록 해줘야겠죠. 가정방문만 아니라 서비스 연계를 강조해서 서비스를 해라. 교육서비스를 해라라고하면 그쪽에서 그런 노력을 할거고..(D105)

현장에서는 노인돌봄기본서비스, 재가노인지원서비스 등 재가노인돌봄 제도의 재정적·환경적 요인으로 발생하는 사각지대의 노인을 위한 안정망의 역할을 노인복지관이 수행해야한다고 인지하고 있는 것으로 나타났다.

3) 향후 노인복지관의 역할

상위 범주	하위 범주	개념
노인 복지관의 방향	상담센터를 통한 연계 기능 강화	통합지원팀을 통한 상담센터 역할가능
		자살예방상담사, 간호사, 물리치료사, 사회복지사, 독거노인돌봄기본 조정자등 사례발견창구와 다른 서비스기관과 해결과정은 연계함
	예방적 기능으로서의 노인복지관	장기요양진입 직전 예방적 역할, 걷기운동제공, 치매예방등 사회교육, 노후설계지원센터 등을 제공
	보호적 기능으로서의 노인복지관	서비스 제외 취약노인에 대한 보호적 역할
	통합적 기능으로서의 노인복지관	노인에 대한 종합정보 제공
		정부노인복지서비스 안내
		개별적 노후설계준비파악
	사회참여적 기능으로서의 노인복지관	지역사회노인복지서비스 종합 안내
		나눔 지향, 자기주도 지향으로서 어르신역의 역할 부여

현재 노인복지관은 저소득 노인을 대상으로 여가복지서비스, 교육서비스, 생활지원서비스 등 다양한 사업을 진행하여 지역사회의 노인복지거점기관으로 역할을 수행하고 있다. 본격적으로 베이비부머가 노인층으로 유입되면 노인복지관의 역할변화가 요구될 것이다. 먼저 노인의 생활의 거점으로 기존의 생활지원의 역할과 정보제공, 노후설계 등의 역할, 다기화되는 노인복지전달체계의 거점기관으로의 역할이 요구될 것이다.

전반적 분야의 노후설계를 지원을 해야 된다고 생각합니다. 그게 첫 번째 기능으로 보고요 두 번째 기능은 보호적 기능을 해야 된다고 보거든요. 노인돌봄기본서비스나 종합서비스 커버하지 못하는 독거노인이나 조손가정이라든지, 복지사각지대에 있는 분들을 복지관에서 지원도 해줘야 된다고 보고, 세 번째 기능은 통합적 기능입니다. 통합적 기능은 한마디로 노인에게 대한 종합정보를 제공하는 기능을 했으면 좋겠어요....마지막으로 현대사회의 새롭게 부각되는 기능이 있는데, 사회참여적 기능입니다. (C14)

물리적 공간으로 봤을 때 어르신들이 생활의 중심이 되어야 해요. 집과 여기(노인복지관)가. 그분들의 생활중심으로 복지관이 재편되는 것이 필요하단다. 화, 목요일날은 시니어클럽이 밑반찬을 복지관에 와서 판매를 해요. 어르신들이 기다리시거든요. 우편배달도 이렇게 일주일에 몇 번 해주고, 생활의 거점으로..교육은 기본이고요. 식사, 건강을 위한 체력단련은 기본이기 때문에 노후생활의 거점으로서의 복지관은 있어야 된다. (D27)

노후에 어떻게 살 것인가에 대해서 종합적인 정보를 주고 개인별로 얼마나 노후설계가 됐는지, 체크하고 건강처방 하듯이 하는 역할을 노인복지관이 했을 때. 처방으로 끝나는 것이 아니고, 그 이후에 어떻게 살 것인가..... 저는 노인종합상담, 그 기능을 우리 노인복지관에서 해야 된다고 생각하거든요. 그래서 노인거점기관으로 해야된다. 그게 저의 관점이지요. 자연스럽게 종합복지서비스를 하고 있기 때문에, 그런 것들이 충분히 가능하다 이거죠. 안 하고 있는 몇 개의 역할에 대해서만 조인시켜줄 수 있는.(C63)

노인복지관이 노인생활의 거점의 역할을 하기 위해서는 적어도 시·군 단위

별 1개소 이상이 분포되어야한다. 경기도에는 구리시, 오산시, 양주시에 노인복지관이 없는 실정이다. 또한 노인인구가 많은 지역에는 그만큼 노인복지관의 수가 고려되어야하고 농어촌과 같이 이동거리가 먼 지역의 경우는 경로당 활용 등 노인복지관의 센터 또는 이동식 노인복지관의 개념도 도입할 필요가 있다.

노인문제를 해결하는데 있어서, 없는 시는 1개씩 있어야 되는 거고, 종합사회복지관 인구10만당 1개가 있어야 되는 것처럼, 노인복지관도 인구 10만당 1개는 있었으면 좋겠다는 생각이 들어요. 그것을 만들어놓고, 그 외의 노인복지 서비스에 대한 것들에 대한 것을 고민했으면 좋겠다고..(D79)

지역의 특성에 맞는 그런 유형들을 만들어 내줘야 되는 거 아닌가. 이동복지형태의 시스템을 만들어 내는 것도 필요해요.(B57)

지역적으로 농어촌이나 산촌 모델 같은 경우는 거기에 경로당을 하나의 찾아가는 서비스로 아웃리치센터라고 만들어서 거기에서 노인복지관의 소규모센터처럼 해서 지정을 한다면 거기에서 복지관과 유사한 프로그램을 넣으면 충분히 가능성이 있겠다고 생각해요. (C80)

또한 노인복지관의 강화되어야 할 기능 중에는 지역사회의 조직화가 있다. 노인복지관의 단순히 찾아오는 노인에 대한 서비스제공에서 머무르는 것이 아니라 노인 스스로가 신노년문화를 만들어갈 수 있도록 조력자의 역할을 해야 한다. 특히 기존의 노인층과는 성향이 다를 것으로 예상되는 베이비부머를 대상을 할 경우는 더욱 그러할 것이다.

동네별로 조직화를 하는 역할을..우리 시는 동이 작아서 가능한 범위예요. 노인복지관 아니면 할 사람이 없거든요. 거기에 지향점을 두어야 해요. (C85)

3 소결

노인복지관에서는 다양한 프로그램이 운영되고 있는데 그 중 교육프로그램, 상담프로그램, 건강프로그램 운영을 중점 프로그램으로 관장들은 인식하고 있으며, 다양하게 개발 운영하고 있었다. 이들 프로그램은 선행연구에 의하면 노인의 만족도도 높은 프로그램이다. 노인복지관에서는 보건복지부가 제시한 18개 사업 이외에도 부설사업을 운영하고 있었다. 부설사업에는 일자리사업, 노인돌봄사업, 노인장기요양사업, 노인자살예방사업, 사회서비스 등이 있다. 일자리사업은 시니어클럽과 실버인력뱅크가 있는 노인복지관과 없는 노인복지관 사이에 입장 차이가 있었으나, 시니어클럽을 중심으로 한 시장진입형 일자리는 인프라가 형성되면 노인복지관에서 분리되어도 좋은 사업으로 생각하고 있었다. 노인장기요양사업도 질 좋은 서비스가 제공된다면 노인복지관에서 분리 운영 가능한 사업으로 인식하고 있었다. 보건복지부 사업안내의 기본사업인 경로당활성화사업의 어려움으로 분리를 원하는 의견도 있었다.

노인돌봄기본서비스, 노인자살예방사업은 지역의 노인복지사각지대 발굴을 위해 필요하며, 네트워크 운영이 가능한 노인복지관이 수행해야 할 사업으로 생각하고 있었다.

그러나, 이러한 부설사업을 수행하면서 겹직에 따른 전문성 결여 등 우려를 나타내기도 했다.

지역사회에서의 노인복지관의 역할은 건강한 어르신에서 요양시설에 입소하기 전 어르신에게 복지서비스를 제공하고, 지역의 노인복지인프라의 허브기능을 하는 것으로 인식하고 있었다. 노인복지관은 어르신의 생활중심의 공간적 거점기관의 역할과 정보의 거점기관의 역할을 수행하고 있으며, 이러한 역할 수행에 있어서, 시설인프라의 부족, 상담기능의 한계, 보건복지 통합적 접근의 한계와 예산부족을 한계점으로 지적하였다.

앞으로 노인복지관은 상담을 기본으로 하여 사회교육, 노후설계 등 예방적 기능의 강화가 필요하며, 취약계층 어르신의 보호기능은 물론이며, 생활거점기능과 지역사회의 조직화 기능의 확대·유지의 필요성을 논했다.

VI

결론 및 제언

① 결론

② 제언

여 백

VI

결론 및 제언

1 결론

1) 노인복지관을 중심으로 한 정책 변화

1981년 노인복지법 제정으로 노인복지관은 법적 근거를 마련하였다. 노인복지법 제정 당시의 노인복지관은 ‘무료로 또는 저렴한 요금으로 노인에 대하여 각종 상담에 응하고 건강의 증진·교양·오락 기타 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공’을 목적으로 운영되었다. 1997년 노인복지법 개정으로 노인여가복지시설로 재분류되었으며, 2007년 일부개정에 따라 ‘노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 것’으로 노인복지관의 목적이 시대의 변화에 따라 수정되었으며, 명칭도 노인복지관으로 통일되었다. 2007년 개정에 따라 명실상부 노인복지증진 전반을 관여하는 노인복지종합기관으로 자리매김하고 있으며 시대의 요구에 따라 다양한 사업을 진행 중에 있다.

〈표 VII-1〉 노인복지관 운영 목적 변화

연도	노인복지관의 목적
1981-2006	· 무료로 또는 저렴한 요금으로 노인에 대하여 각종 상담에 응하고 건강의 증진·교양·오락 기타 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공하는 것
2007년 이후	· 노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 것

보건복지부는 노인보건복지사업지침을 통해 노인복지관의 목적과 역할을 제시하고 있는데, 2003년 까지는 노인복지법에 근거한 운영목적만 제시하였고(정순돌, 2011), 2004년부터 중점추진방향과 노인복지관의 운영관리를 구체화, 체계화하였다. 2004년 노인복지회관의 운영 목표는 지역사회 노인복지사업의 중심적 조직으로 위상을 강화하고 다양한 노인 복지욕구에 대응하는 종합서비스를 제공하는 것으로 하고 있으며, 전문성, 지역성, 중립성, 책임성을 원칙으로 하여 자율적인 운영기반의 확립과 사회참여형 노인일자리 사업을 적극적으로 추진하는 것으로 하고 있다. 주요사업의 유형을 기본사업과 선택사업으로 구분하고, 운영비 국고 보조지원 유형을 연면적 기준으로 가형, 나형, 다형으로 나눈 것도 이 때 부터이다.

보건복지부는 2007년 노인복지법 개정이후 2008년부터 미션, 비전, 운영목적, 등 세부적인 노인복지관 운영의 방향성을 제시하고 점진적 확충을 진행하며 노인복지관의 대상을 노인, 가족, 지역사회로 확대하였다. 독거노인을 대상으로 하는 서비스를 계속적으로 진행하면서, 2011년에는 베이비부머에 대한 프로그램과 맞춤형 여가서비스 제공을 강조하였다.

노인복지관의 주요사업은 기본사업과 선택사업으로 분류되며, 기본사업은 노인복지종합기관으로서의 기능과 역할을 수행하기 위해 필수적으로 제공해야 할 사업프로그램을 지칭하며, 선택사업은 지역 또는 회관의 특성을 반영하여 개발·추진 가능한 사업을 지칭한다(2007년 노인보건복지사업 안내). 2011년에는 노인여가욕구사정을 중요한 사업으로 제시하

고 있는데 노인의 여가욕구사정을 통해 지역노인의 욕구를 반영하여 개인별 맞춤형서비스를 제공·지원하는 사업이다(2011년 노인보건복지사업 안내). 노인복지관 사업의 대상은 노인, 가족, 지역사회, 노인복지관 조직으로 구분되며 18개의 기본적인 사업이 있다(2013년 노인보건복지사업 안내).

2) 경기도의 노인복지관 현황 분석결과

2012년 말 현재 60세 이상 노인인구는 약840만 명이며 노인복지법에 근거한 노인여가시설 수는 64,077개소이다. 이 중 노인복지관은 300개소이다. 경기도의 경우는 약160만 명이며 9,129개소의 노인여가복지시설이 위치하고 있다. 노인복지관은 51개소이다.

경기도에서 60세 이상 노인이 가장 많이 사는 시군은 성남시이며, 가장 적게 사는 시군은 과천시이다.

전국규모로 보면 60세 이상 노인인구 28천명당 1개의 노인복지관이 분포하고 있으며, 경기도의 경우는 전국평균보다 조금 높은 31천명당 1개의 노인복지관이 운영되고 있다. 경기도에서 인구대비 가장 노인복지관이 적은 시·군은 고양시로 63천명당 1개소가 있으며, 용인시는 61천명당 1개소가 있다. 반면, 평택시, 가평군, 연천군, 이천시는 노인인구 15천명당 1개소가 분포하고 있어 접근성을 고려하지 않고 분포 비율만 생각했을 때 다른 지역에 비해 노인복지관 이용이 용이했다. 이미 고령사회로 진입한 동두천시는 18천명당 1개소의 노인복지관이 분포되어있다.

경기도 노인복지관 51개 중 30개소의 2012년 예산 및 결산자료를 시·군으로부터 받아 보건복지부가 제시한 주요사업과 위탁사업을 중심으로 분석한 결과는 다음과 같다.

노인보건복지사업안내에 제시된 주요사업의 평균 총예산은 613백만원으로 전체의 35.1%에 해당하며, 평균 총결산액은 651백만원으로 38.0%에 해당한다. 평균 총예산 중 위탁사업의 총예산은 1,135백만원으로 64.9%, 총결산액은 1,061백만원으로 62.0%를 차지하여 보건복지부의

사업보다 위탁사업의 예결산 규모가 더 큰 것을 알 수 있다. 보건복지부 사업 중 가장 많은 재정을 사용하는 것은 노인관련사업으로 주요사업 평균예산의 71.8%, 평균 결산의 68.7%에 해당한다. 위탁사업을 포함한 평균 총예산의 23.1%, 평균 총결산의 38.2%를 차지한다. 위탁사업 중에서는 노인일자리사업의 평균 예산이 455백만원(26.0%), 평균결산이 446백만원(26.0%) 가장 높은 비중을 차지하고 있었다. 단일사업으로 비교를 하면, 노인일자리사업은 노인관련사업보다 더 많은 예산이 책정되어 있으며, 노인일자리사업 이외에 시니어클럽, 실버인력뱅크에서도 노인일자리사업을 수행하고 있는 것을 고려하면, 노인복지관에서 가장 많은 재정을 활용하는 분야는 일자리인 것을 알 수 있다.

3) 경기도 노인복지관의 역할과 기능 분석결과

현재 노인복지관은 60세 이상의 노인을 대상으로 여가복지프로그램을 기본으로 다양한 프로그램을 제공하고 있다. 보건복지부가 제시한 18개 사업 이외에도 부설사업을 운영하고 있는데, 일자리사업, 노인돌봄사업, 노인장기요양사업, 노인자살예방사업, 사회서비스, 노인자살예방사업 등이 있다. 이러한 부설사업은 노인복지관의 여건뿐만 아니라 지역사회의 복지인프라에 따라 차이가 있다. 특히 일자리사업은 시니어클럽과 실버인력뱅크가 있는 노인복지관과 없는 노인복지관 사이에 입장 차이가 있었으나, 시니어클럽을 중심으로 한 시장진입형 일자리는 인프라가 형성되면 노인복지관에서 분리되어도 좋은 사업으로 생각하고 있었다. 노인장기요양사업도 질 좋은 서비스가 제공된다면 노인복지관에서 분리 운영 가능한 사업으로 인식하고 있었다. 노인돌봄기본서비스, 노인자살예방사업은 지역의 노인복지사각지대 발굴을 위해 필요하며, 네트워크 운영이 가능한 노인복지관이 수행해야 할 사업으로 생각하고 있었다.

지역사회에서 노인복지관은 노인복지의 거점기관으로의 역할 수행을 지향하고 있으나, 지역의 복지 인프라에 따라 현실은 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 노후된 시설이나, 공간부족, 예산부족에 따라 이용자

중심의 맞춤형 서비스제공에 한계를 호소하였다. 거점기관으로 역할 수행에 있어서 지역의 다른 노인복지기관과의 연계 필요성과 보건서비스와의 연계 필요성에 대해 강조하였다.

2 제언

1) 이용자 중심의 맞춤형 서비스 제공을 위한 상담기능 확대

노인복지관은 60세 이상 노인을 대상으로 무료 또는 저렴한 요금으로 상담, 건강 증진, 교양 등의 서비스를 제공하는 기관으로 시작하여, 지금은 노인의 교양 취미를 비롯한 사회참여 활동 등의 정보나 서비스를 제공하는 노인복지의 중추적 기관으로 성장하여 왔다. 현재 운영되고 있는 사업은 대부분 저소득 노인 등 보호가 필요한 노인을 중심으로 운영되고 있다.

FGI분석 결과에서도 확인된 바대로 노인복지관은 상담기능을 강화하여 이용자 중심의 서비스를 개발하여야겠다. 이를 위해 인력양성과 상담 공간확보가 선행되어야겠다. 인력양성과 공간확보를 위해서는 지자체의 적극적 지원이 요구된다. 상담은 노인복지관을 처음 이용하시는 분을 위한 초기 상담부터 일상의 어려움을 해결해주는 상담, 노후를 함께 설계하는 상담, 자살예방 등 전문적인 상담 등 다양한 기능이 갖추어져야겠다. 또한 경기도의 특화사업인 노인자살예방사업을 중심으로 지역의 자살예방센터와의 연계와 타 상담기관과의 연계에 노력을 기울여야겠다.

2) 이용대상자의 범위 확대

노인복지관의 이용대상자를 건강한 노인에서 요양시설 입소 전까지의 노인까지 확대하며, 연령층도 상대적으로 젊은 60대 노인까지 적극적으로 확대할 필요가 있다. 법적으로 노인복지관은 60세 이상의 노인을 대

상으로 다양한 서비스를 제공하게 되어있지만, 현실적으로는 기존 이용자의 고령화에 따라 노인복지관 프로그램도 함께 고령화되고 있는 경향이 있다. 베이비부머의 유입 등 60대 노인의 유입을 강화하기 위한 노후 설계프로그램, 사회공헌형프로그램 등을 다양하게 개발해야 하며, 기존의 이용자와 새로 진입하는 이용자 간의 격차를 해소하기 위한 노력도 필요하다.

3) 지역맞춤형 노인복지관 유형 개발

지역사회의 여건에 맞는 노인복지관의 유형을 개발할 필요가 있다. 지역 내에 노인복지인프라가 많은 도시지역의 노인복지관은 전문성을 살린 운영으로 다른 기관과의 연계의 거점기관으로 성장하여야 하며, 노인복지인프라가 부족한 지역에서는 종합적 서비스제공이 가능한 노인복지관으로 운영될 필요가 있다. 한 지역에 다수의 노인복지관, 재가노인지원서비스센터, 시니어클럽, 실버인력뱅크, 경로당 등이 위치하고 있다면, 서로가 연계하여 정보를 공유할 때 시너지효과를 볼 수 있을 것이다. 각 노인복지기관의 관점에서 접근하는 것이 아닌 지역사회 노인복지 전체를 조망하고 노인복지관, 재가노인지원서비스센터, 시니어클럽, 실버인력뱅크, 경로당 등의 역할에 대해서 함께 고민해야한다. 노인복지관이 이러한 고민의 중심에서 노인복지종합기관으로 역할을 수행해야 한다.

노인복지관이 지역의 거점기관으로 자리매김하기 위해서는 정보의 공유와 자원의 연계가 필요한데, 이를 위해서는 지자체의 지원이 필수적이다.

4) 노인복지관의 양적 확대

경기도는 60세 이상 노인인구 31천명 당 1개소의 노인복지관이 위치해 있으며, 노인복지관이 없는 시·군도 있는 형편이다. 보건복지부의 2011년 노인실태조사 결과 노인복지관의 이용률은 8.8%, 향후 이용희망

률은 24.4%로 노인복지관의 향후 이용수요는 3배 이상 증가할 것으로 보인다(보건복지부 외(2013) 재인용). 노인복지관을 노후생활의 거점기관으로 건강한 노인의 삶의 파트너로 운영하기 위해서는 최소 각 시·군에 1개소 이상의 노인복지관이 필요하며, 보건복지부 외(2013)에서 추정한 것처럼 12천명당 1개소의 노인복지관 세대를 준비해야할 것이다.

여 백

참고문헌

- 경기복지재단(2009). 사회복지시설평가 자료집. 연구보고시리즈 2009-9.
- 경기복지재단(2012). 사회복지시설평가 자료집. 연구보고시리즈 2013-01.
- 김금환·김윤재(2013). DEA 모형을 이용한 노인복지관의 지역별 효율성 분석. 노인복지연구, 60, 55-76.
- 보건복지부(2000). 노인보건복지 국고보조사업 안내.
- 보건복지부(2001). 노인보건복지 국고보조사업 안내.
- 보건복지부(2002). 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지부(2003). 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지부(2004). 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지부(2005). 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지부(2006). 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지부(2007). 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지부(2008). 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지가족부(2009). 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지가족부(2010). 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지부(2011). 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지부(2012). 노인보건복지 사업안내.
- 보건복지부(2013). 노인보건복지 사업안내.
- 법제처. www.moleg.go.kr.
- 보건복지부·한국노인종합복지관협회(2013). 100세 시대 노인여가 활성화를 위한 노인 복지관 기능과 역할 재정립.
- 보건복지부·한국사회복지협의회(2006). 2006 사회복지시설평가 자료집.
- 보건복지부·한국사회복지협의회(2009). 2009 사회복지시설평가 자료집.
- 보건복지부·한국사회복지협의회(2012). 2012 사회복지시설평가 자료집.
- 원영희·모선희(1998). 노인복지관에 관한 연구 : 현황과 발전 방안. 한국노년학, 18(2), 64-79.

- 임병우(2008). 노인복지관의 조직역량에 관한 연구 -노인복지관 기능재정립에 주는 시사점. 대한케어복지학, 9, 151-171.
- 정순돌·선한나·김고은(2011). 노인복지관 운영 및 프로그램 분석과 발전방향, 한국사회 복지행정학, 13(3), 179-199.