

연구논문

지방자치단체 노인복지서비스 전달체계에 관한 연구

김 우 수*

- I. 서론
- II. 지방자치단체 노인복지서비스 전달체계 분석
- III. 지방자치단체 노인복지서비스 전달체계 발전방안
- IV. 결론

< 요약 >

본 연구에서는 노인복지에 대한 양질의 서비스 향상을 위해 복지서비스의 제공자로서 지방정부와 중앙정부 및 지방정부와 민간단체의 복지서비스 전달체계 검토를 통한 역할 증진 방안을 모색하는데 있다.

결국 지역사회의 자원, 인력, 기술, 제도 등 모든 것들이 복지라는 공동 목표에 얼마나 잘 맞게 효율적으로 조직되고 운용되느냐 하는 것이 중요하다. 이런 맥락에서 본 연구는 고령화 사회를 맞이하여 노인복지 정책의 대안적 의미로서 지방화시대에 지방자치단체의 노인복지정책에 대한 전달체계 개선을 위한 대안적 방안을 제시한다.

[주제어: 고령화사회, 노인복지, 전달체계]

I. 서 론

최근 우리나라의 경우 빠른 고령화로 노인인구의 증가는 갈수록 심각해져 전체인구 대비 노인인구비율이 7%인 고령화 사회가 이미 2004년도 7월에 7.1%로 진입되어 있는 상태이며 이는 더 빨라져 2020년에는 전체인구 대비 13.2%의 고령사회로의 진입을 예고하고 있다(보건복지부, 2005). 이는 국가차원에서 고령화 사회에 적극 대처하기 위하여 사회적·경제적 변화에 따라 노인 인구의 생활실태, 복지욕구, 가치관과 제 특성을 고려한 복지정책개발이 시급히 이루어져야 함을 요구한다. 그러나 현행 우리나라의 노인복지정책을 보면 정부차원에서 보호하는

* 서울보건대학, 흥은치매복지원 사무국장(kimwoosoo@netian.com).

정책보다는 가정에서 우선적으로 보호하기를 유도하는 성격을 보여 왔다. 또한 정부는 노인복지에 대하여 적은 예산을 편성하여 전체 노인을 위한 정책보다는 일부 저소득층 노인만을 위주로 하는 노인복지정책서비스를 시행해오고 있는 실정이다.

오늘날 지방자치시대를 맞아 국가의 제반 복지정책이 지방자치단체에 위임되어 진행되고 있는 실정에서 지방자치단체의 노인복지 역할이 매우 중요한 변수로 작용하고 있으며, 복지수혜 요구자들에 대해 직접적인 대면관계에서 보호와 지원업무를 수행하기 때문에 지방자치단체가 어떻게 역할을 수행하느냐에 따라 복지정책의 성공에 크게 영향을 미칠 수 있다.

그러나 지금까지의 연구경향을 보면, 노인의 욕구와 충족정도, 욕구의 변화양상에 대하여 전국적인 규모로 이루어진 실태조사가 거의 없을 정도로 급속도로 변화되고 있는 고령화 및 노인들의 제 특성에 관한 변화를 파악할 수 있는 종합적이고 체계적인 연구가 전무한 실정이다(이혜원, 2002; 김용일, 2000; 장인협, 2001; 김영호, 2000).

따라서 본 연구에서는 노인복지에 대한 양질의 서비스 향상을 위해 복지서비스의 제공자로서 지방정부와 중앙정부 및 지방정부와 민간단체의 복지서비스 전달체계검토를 통한 역할 증진 방안을 모색하는데 있다.

II. 지방자치단체 노인복지서비스 전달체계 분석

1. 분석의 틀

현재 주요 노인복지정책은 제도적 측면에서 운영되는 소득보장제도, 의료보장제도, 주택보장제도, 노인재가복지서비스 등의 제도가 마련되어 있다. 그러나 사회발전의 정도와 노인의 욕구 기준으로 볼 때 현 노인복지지원체계는 상당히 미흡한 것으로 보고되고 있다.

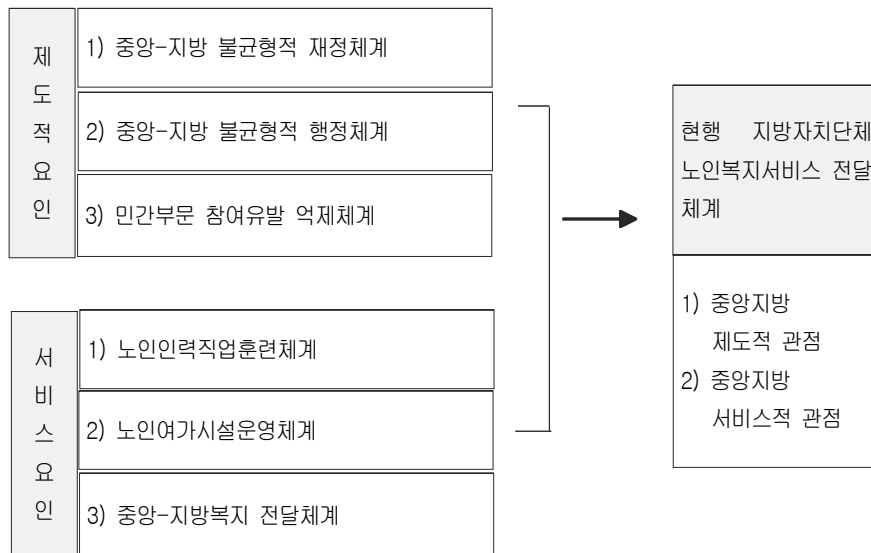
특히 중앙정부와 지방정부는 노인의 사회복지욕구를 충족시킬 수 있는 장기적인 노인복지지원체계의 그 중심에 있으나 현장 중심의 사회복지서비스 특성상

지방정부 차원의 노인복지체계의 강화가 더욱 중요하다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 지적되는 문제점으로는 크게 지방자치단체의 노인복지 운영의 제도적 문제와 지방자치단체와 중앙정부의 노인복지관계서비스의 전달체계 및 지방자치단체와 노인복지서비스 간 전달체계가 핵심문제로 부각될 수 있다.

따라서 본 분석의 틀에서는 고령화 사회를 맞아 노인복지정책의 제도적 관점과 노인복지서비스 관점에서 효율적인 노인복지지원체계가 수립될 수 있는 기반 도출을 위해 다음과 같이 분석의 틀을 설정하여 분석하고자 한다.

<그림 1> 분석의 틀



2. 제도적 관점에서의 지방자치단체 노인복지서비스전달체계

1) 중앙정부와 지방자치단체 간 불균형적 재정체계

지방자치제의 실시는 중앙정부 차원의 획일적인 복지행정을 지양하고, 지방자치단체의 실제적인 복지수요에 의거한 복지행정을 실현케 함으로써 지역주민들의 복지수준을 제고하는 의의를 지니기도 한 반면, 다른 한편으로 복지증진이라는 중앙정부의 책임과 의무가 지방정부 차원으로 전가되는 위험을 지니기도

한다. 따라서 지방화 시대의 개막과 더불어 사회복지 부문에서 중앙정부와 지방정부간 사회복지 재정분담 구조 조정의 과제가 일차적으로 남게 된다.

그간 지방정부에서의 사회복지재정의 운영은 중앙정부의 미약한 지원을 지방정부재정이 보충하는 방식으로 이루어져 왔음에 비추어 지방자치제도의 실시는 현재의 지방자치단체들의 낮은 재정자립도 수준에 의거하면 사회복지부문에 커다란 재정적 위기가 제기될 것으로 예상된다(한국복지관협회, 2000). 특히 지방자치제의 실시를 잠재되어 있던 주민들의 복지욕구가 지방정부를 상대로 분출하는 계기로 작용하는 점에서 복지재정의 문제는 심각하다. 갈수록 지역 간 편차가 심해 광역도 심권 일부단체를 제외하고는 재정고갈과 부족으로 독자적 복지재정을 추구할 수 없는 실정이기 때문이다.

2) 중앙정부와 자치단체 간 비합리적인 행정체계

지방자치제도의 실시를 그간의 중앙정부의 획일적인 관료적 행정으로부터 지방특성에 의거한 행정체계로의 변화를 통해 지역주민의 복지수준의 극대화를 꾀할 수 있다는 점에서 주요한 의미를 지닌다.

그간 중앙집권적 관료적 행정체계에 의해서 비롯된 주요한 문제점을 지적하면 중앙정부와 지방정부간의 사회복지 기능분담이 불분명하고 책임 한계 모호와 이로 인해 지방정부의 위임사무가 부담되어 있는 실정이다. 그리고 20%의 비율에 지나지 않은 지방자치단체의 고유사무에 대한 중앙정부의 행정적 통제 및 감독이 심하여 행정체계가 극도로 경직화되어 있는 실정이며, 중앙정부와 지방정부간 업무 체계간 일관성이 부재하다. 지방자치단체 간 혹은 지방자치단체와 중앙정부간 동일 업무에 대한 행정체계가 일관되게 구조화되지 못함으로써 업무효율성 및 책임성의 문제가 제기된다. 또한, 복지서비스 행정상에서의 자율성과 능동성이 결여되어 있어 사회복지업무는 대인 서비스라는 점에서 일반 행정과는 달리 전문적 판단에 의거한 업무수행이 효과성과 효율성을 극대화 할 수 있음에도 불구하고 획일적인 행정체계로 구조화되어 그나마 부족한 사회복지서비스 사업의 효과성을 극도로 제약하고 있는 실정이다.

3) 민간부문의 적극적 참여의 유도과 규제에 따른 제한

현대사회에서 지역사회복지 문제가 단순히 개인적인 부적응에 따른 병리현상이라기 보다는 산업화 등의 사회변동의 구조적 산물이라는 점에서 사회 구성원이 갖는 비 복지 문제에 대한 책임은 일차적으로 공공부문에 부여되어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 공공부문 재정의 한계, 관료적 행정에 의한 서비스 내용의 획일화, 서비스 수준의 하향적 평준화 등의 문제들이 제기된다는 점에서 사회복지부문에 대한 민간부문의 참여가 적극적으로 요구된다.

그간 한국사회에서 사회복지, 특히 지역노인사회복지서비스에의 민간부문의 참여는 사회복지법인들을 중심으로 진전되어 왔으나 권위주의적 행정체제에서의 미약한 재정보조와 과도한 규제는 정부책임 전가에 따른 강제적 동원으로 귀결된다.

관료적 권위주의의 청산과 더불어 지방자치제도의 실시에 따른 사회복지부에서의 민간부문의 역할은 미약한 지방재정의 수준을 보완하기 위한 현실에서 제기되기도 하지만, 다른 한편으로 사회복지서비스 공급주체의 다원화를 통해 갈수록 다양화되는 복지욕구를 실현하기 위한 점에서 중요하다.

3. 서비스적 관점에서의 지방자치단체 노인복지서비스전달체계

1) 노인인력의 직업훈련체계

현행 우리나라의 고령자 교육기관은 크게 다음과 같이 나누어 볼 수 있다. 즉, 고령자교육 전담기관으로서 타 기관이나 단체에 소속되지 않고 고령자 교육만을 목적으로 설립된 기관과, 학급단위 노인교실로 대한노인회 주간으로 교육부의 지원 하에 실시되고 있는 교육 및 대학에서의 노인교육, 그리고 사회단체에서 노인교육으로 사회단체가 사회복지사업의 일환을 제공함으로써 일상생활을 통한 교육의 장을 열어주는 형태로 양로원과 각 경로당 등에서 실시하는 것이 그것이다.

그러나 대부분의 기관이 체계적인 학습프로그램이 결여되어 있고, 교과영역에 있어서도 실제 직업생활에 유용한 이른바 직업훈련에 관한 것이 크게 부족한

실정이다. 또한 고령자 교육을 위해 전문적으로 편찬된 적절한 교재가 거의 없는 실정이며, 노인취업 등 실생활에 직접적으로 도움을 주는 지식 및 정보의 제공과 역할을 못하고 있다.

현재 우리나라에서는 아직 고령자들의 연령연장에 필요한 재훈련과 전지훈련은 실시되고 있지 않는 상황이다. 따라서 향후 고령자의 취업을 가능케 해주고, 고령자의 특성에 적합한 고령자 직업훈련의 실시에 대한 정책적인 배려가 요구된다 할 것이다.

한편, 고령자취업알선센터 운영상의 문제점에 있어서도 고령자취업알선센터 운영과정에서 나타난 문제점은 ①구인 처 부족 및 영세성, ②취업집중의 편중, ③취업교실의 내실성 부족, ④취업자에 대한 사후관리의 미비, ⑤전담인력의 부족, ⑥고령자취업알선센터의 기능과 역할이 지나치게 광범위하게 설정되어 있는 점 등이다(보건복지부, 2005).

구인 처 부족 및 영세성이라는 문제에 있어서 구인을 의뢰하는 업체의 수는 취업을 희망하는 구직자 수의 절반 정도밖에 되지 않아 취업알선에 한계를 지닐 수밖에 없다. 고령자 취업에 따른 기업체의 부정적 인식과 전담인력의 부족 등으로 인하여 큰 효과를 거두지 못하고 있다. 그리고 구인을 의뢰하는 업체들이 대부분 지역사회 소규모 영세업체에 편중되어 있다는 것이 또 하나의 문제점으로 지적될 수 있다.

또한 취업직종이 서비스직, 단순노무직 등에 편중되어있는 것은 대부분의 구직자들이 전문기술과 기능을 소유하지 못하기 때문이다. 이는 노인적성 직종개발에 대한 사회적 지원이 이루어지지 않았기 때문이기도 하다.

현재 취업자에 대한 사후관리는 단지 취업한 업체에 계속해서 근무하고 있는지 여부만을 확인하고 있는 수준에 머물러 있어, 취업자들의 적응능력 등을 평가하고 필요한 사후서비스를 제공하고 있지 못한데 있다. 그리고 지역 센터의 전담인력만으로는 상담, 취업알선, 구인 처 개발, 홍보, 사후관리 등의 업무를 효과적으로 수행하기가 어렵다.

고령자취업알선센터의 기능과 역할을 순수한 취업알선기능 이외에, 고령자적성직종개발 및 사회교육, 공동작업장운영, 노인복지매장 운영, 취업희망자에 대한 각종 복지서비스를 제공, 지역사회 자원의 연결 등과 같은 기능을 수행하도록 규

정하고 있는 데서도 알 수 있듯이 취업알선센터의 기능과 역할이 지나치게 광범위하게 설정되어 있다. 이러한 고령자취업알선센터의 기능과 효율성을 높이기 위해서는 정부차원에서 고령자에게 적합한 직종을 개발, 지정하고 취업알선센터의 설치와 운영에 대한 지원을 확대하며, 고령자취업알선센터의 기능과 역할을 현 상황에 맞게 재조정하여야 할 것이다.

2) 노인여가시설 운영체계

먼저 경로당 실태에서 우리나라 경로당은 노인여가 전용시설로서 각종 편의 시설과 프로그램을 발전시켜 가고 있는 외국 노인을 비롯한 노인이용시설에 비해 볼 때 지극히 낮은 수준에 있다. 우선 경로당의 건물이 극히 일부를 제외하고 대체로 너무 노후하기 때문에 이를 개축하기 위한 종합적인 계획이 전무한 실정이다. 또한 운영 문제에 있어서도 경제능력이 없는 노인에게 경로당 운영비를 부담시키기에 무리가 따르는데, 모든 노인들에게 경로당 시설을 무료로 제공할 수 없으므로, 회비를 받는 제도는 존속시키되 운영비의 일정 부분을 국가가 부담하는 제도가 마련되어야 할 것이다. 그리고 경로당 프로그램에 있어서도 바둑, 장기, 화투 등이 아니면 잡담이나 하고 시간을 보내는 것 또한 문제로 지적될 수 있다. 따라서 경로당 시설을 이용하여 돈벌이를 원하거나, 시설을 활용하여 건강 관리 또는 생활지식의 습득을 원하는 사람이 많기 때문에 프로그램개발을 위한 약간의 보조금만 지급된다면 경로당 운영이 보다 더 긍정적인 방향으로 유도될 수 있을 것이다. 그리고 경로당 이용 노인들이 하루 5시간 이상을 경로당에서 소일한다는 것은 이들에게 있어 경로당은 이미 여가선용 장소 외에 더 발전된 시설에의 수용태세를 갖추거나 또는 복지적인 측면에서 노인취업정책이 적극적으로 강구되어야 함을 의미한다.

그밖에 노인학교 운영에 있어서도 현재 노인학교 운영에 있어서는 비 전문성이며 자의적인 운영으로 인해서 많은 문제를 야기하고 있다. 먼저 설립배경을 보면 각기 다른 단체에서 이를 운영함에 따라 그 목적이 자기 단체의 세력 확장, 회원의 교양향상, 선전 등 다양하다. 심지어는 일부 정치에 뜻을 두고 있는 인사들이 노인학교를 설립하여 경로와 신상선전을 위주로 하는 곳도 있고, 학교 운영 자체를 하나의 직업으로 삼고 있는 경우도 있다. 노인학교의 운영자들도 교육계

출신자, 사회단체의 책임자, 종교계의 성직자, 지역사회의 유지 등 그 구성요소가 다양하듯 이들의 희생과 봉사 정신은 높이 평가해야 할 것이다. 그러나 의욕이나 정신에 비하여 교육에 대한 기본지식과 운영기술이 부족하여 전문성이 결여된 채 운영되는 것은 문제점으로 지적될 수 있다. 노인학교의 운영비도 도시와 농촌에 따라 다르고, 학급 수 및 주당 강의시간, 학교임직원에게 대한 보수 지급여부, 학교시설여부에 따라서도 다르게 나타나고 있듯이 교과목과 학습의 내용도 문제이다. 이것이 학교마다 각양각색 일뿐만 아니라 여생이 얼마 남지 않은 노인들에게 철학, 사상, 사학 등 차원 높은 교육을 제공하지 못해 큰 관심을 불러일으키지 못하고 있는데 근본 문제를 안고 있다.

3) 지방자치단체와 중앙정부간 노인복지서비스 전달체계

현행 노인복지 전달체계는 중앙부서인 보건복지부가 기본정책과 사업계획을 수립하여 행정자치부의 지방조직인 시·도, 시·군·구 및 읍·면·동에 시달하면 이들 중간 및 하부 기관들은 그 지침에 따라 업무를 수행하는 상의하달 식으로 되어 있다. 이런 수직적 전달체계는 서비스의 제공이 안정적이며 효율적으로 제공될 수 있다는 장점이 있으나, 이는 행정편의 위주의 발상에서 나온 것으로 근본적인 취약점은 수혜대상자의 욕구충족에 따른 일체의 결정이 상부조직에 의하여 이루어지게 되어 중간 또는 하부조직이 지녀야 할 자율적인 판단을 불가능하게 한다는 점이다. 보건복지부에 의해서 수립된 부문별 사업의 기본방향이나 대책은 지방자치단체의 특성을 고려하지 않고 있기 때문에 지방자치단체가 그 관할 지역의 욕구와 능력에 따른 자율적인 대책이나 프로그램을 개발할 여지를 갖지 못하게 한다. 또 중앙집권적인 복지서비스 전달체계의 최 일선기관인 읍·면·동 단위에서의 서비스 전달자로 하여금 수혜대상자의 다양한 욕구에 따른 능동적이고 자율적인 대처를 불가능하게 한 것이다. 이로 인해 지방정부의 기초자치단체는 실질적으로 기획, 집행의 기능이 부실한 실정이어서 수혜대상자에 대한 독자적인 프로그램 개발이 미비한 실정이며 획일적인 예산책정 및 집행이 주류를 형성하고 있다.

더욱이 복지행정에 있어서 위임사무배분의 문제는 특히 심각한데 일반적으로 복지행정과 관련된 사무의 기능배분과 관련지어 문제점으로 지적할 수 있는 것

은 행정기능이 중앙에 과도하게 집중되어 있다는 점이다. 이는 이미 기존의 많은 연구자들에 의해 주창된 내용으로서 지방분권화의 큰 틀 속에서 사회복지 전달 체계를 재정립하여 해결하여야 할 과제이다.

그러나 현재에는 지방자치단체의 행정기능 중에서 국가위임사무의 비중이 너무 과다하여 행정계층간의 권한과 책임이 일치하지 않는 문제점이 노정되고 있다(이혜원, 2002; 김기태, 2000; 이계탁, 2000). 이와 함께 기능배분에 대한 명확한 기준의 설정은 물론이고, 위임에 대한 법령의 규정을 시급히 마련하는 것이 요청된다.

현재 우리나라의 복지행정은 중앙정부와 지방정부, 즉 광역자치단체와 기초자치단체의 각각의 정책들의 묶음으로서 전개된다. 그리고 지방정부의 사회복지행정은 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무가 한데 섞여서 전개되고 있다. 이 중에서 기관위임사무의 경우, 사무자체로서는 건수가 그렇게 많지 않지만, 기관위임사무가 사회복지행정의 구조 속에서 중심적인 위치를 점하여서 그 효력을 미치고 있다. 예로서, 생활보호세대에 대하여 각종의 원호조치가 시정부의 독자적인 제도로써 다루어지고 있는데, 이 대상자는 중앙정부의 사무로서 인정된 피보호 세대에 대하여 이루어진다. 즉, 시 정부의 원호를 받을 수 있는 주민의 범위는 역으로 중앙정부의 기준에 좌우되는 것이 된다. 이와 같이 기관위임사무는 중앙정부의 지휘·감독 하에 통일적 기준이 적용되듯이 지방정부가 정책의 중점을 어디에 두느냐에 따라서도 차이가 나타난다. 즉, 동일한 사무가 시·도 사무인 동시에 시·군·자치구의 사무로 중복되어 있어서 같은 성질의 행정기능을 시·도나 시·군·구의 어느 한 계층에게 배분하는 것이 바람직하다. 결국, 현행 사회복지 행정기능배분은 중앙과 지방자치단체 간에 명확한 구분이 없이, 자치단체가 일률적으로 처리하고 있으므로, 각 지역의 특수성을 고려하지 못하고 이것은 기관위임사무의 과다로 인하여 자치단체의 기능을 제대로 살리지 못하고 있는 것에 기인한다고 볼 수 있다.

III. 지방자치단체 노인복지서비스전달체계 발전방안

1. 제도적 측면

1) 중앙정부와의 불균형한 재정구조체계 개선

현재의 지방자치단체 노인복지 재정위기를 극복하기 위해 먼저 중앙집권적 행정체제에서 규정되었던 사회복지 사업들에의 중앙정부와 지방정부간 재정분담 비율에 대한 전면적인 재조정이 요구된다. 특히 임의적인 규정에 의거하여 지방 정부들이 감내하였던 재정적 부담들에 대한 제도적 개선이 선행되어야 하고 아울러 지방정부의 재정자립도의 증진 뿐 만 아니라 사회복지 예산의 확대를 위해서도 중앙 및 지방정부간 세목조정이 요구된다. 특히 지금의 중앙정부 중심의 세목체계들에 의거하면서도 재정자립도 상태가 더욱 악화될 수 있음에 비추어 이에 대한 조정이 시급한 실정이다. 그리고 개발중심의 예산체계에서 환경 및 복지 중심의 예산체계로의 혁신이 병행되어야 한다. 이를 위해 개발 중심의 도시발전이 한계점에 도달하여 개발이 오히려 주민복지에 역진적인 효과를 야기할 수 있다는 점에서 개발중심의 행정에서 환경 및 복지중심의 행정으로의 변화가 요구되며, 이에 따라 예산수립방향의 혁신이 요구된다.

아울러, 중산층의 다양한 복지수요를 충족시키면서 또한 저소득층의 복지증진을 위한 재정확보를 위해 영리부문의 유도 및 수익자 부담 원칙의 도입 등의 영리적 요소의 과감한 도입이 요구된다. 사회복지 부문에서의 영리적 요소의 도입이 불평등 심화 및 서비스 질의 저하 등의 역효과를 수반할 수 있다는 점에서 여기에는 철저한 감독과 규제 방안 역시 수반되어야 할 것이다.

그밖에 자치구에 대한 획일적인 재정지원체계를 욕구수준 및 사업성과에 근거한 지원체계로의 전환이 요구된다. 특히 자치구의 재정도 수준의 편차가 심한 상황에서 획일적인 재정분담구조는 지역 간 불평등을 심화시키고 자치구의 재정붕괴를 초래한다는 점에서 자치구의 재정자립도와 복지욕구 수준, 그리고 복지사업실적 등에 의거한 효율적인 재정분담 구조의 도입이 절실하다.

2) 중앙정부와 비합리적인 행정체계개선

지방화 시대에의 지역주민의 사회복지증진을 위해 중앙정부와 지방정부간 행정은 다음과 같은 원칙으로 재구조화되어야 할 것이다. 즉, 보고·지시·감독의 과도한 계층체제의 단순화다. 특히 사회복지서비스의 전문성과 효율성을 증진시키기 위해서는 지방정부 행정체제가 계층적 단계가 가능한 초한으로 축소됨이 요구되고 업무체계의 전문화된 중앙정부의 업무체계를 기획조정 및 통합 기능들을 특화 시키는 한편, 지방정부의 업무체계는 현장성과 경제성이 요구되는 사무 혹은 지역 환경의 변화에 즉각적으로 대응이 요구되는 사무 등으로 특화됨이 요구된다.

아울러 지방정부간, 하위 자치구들 간의 수평적인 업무체계의 확립도 요구된다. 지방자치제도의 실시는 지방정부 및 하위 자치구들 간 과도한 분석을 야기하여 지역주민들의 욕구충족에 오히려 역기능적으로 작용될 우려가 있다. 지방자치단체 간 수평적인 업무협조 혹은 업무협의체의 구성은 분절에 따른 업무추진의 비효율성 뿐 아니라 지역 간 복지수준의 불평등 심화를 지양하기 위해서 절실히 필요하다.

그밖에 지방정부 차원에서의 민간 업무의 분권화를 위해 관 우위의 경직화된 관료적 행정의 전통은 비생산적인 규제적 행정낭비를 초래함으로써 지방화시대의 복지수준의 제고에 민간부문의 역할이 결정적인 역할을 담당할 수 있음을 상정하여 통제적 규제행정을 자율적인 규제행정으로 변화될 필요가 있다.

3) 민간부문의 적극적 참여 유도과 규제 완화 개선

민간 부문의 활성화를 위해서는 사회복지서비스 시설의 대부분을 차지하고 있는 민간법인에 대한 중앙 정부적 차원의 재정지원을 확대하고, 자율적 운영을 보장과 동시에 기업 등의 영리적 주체의 참여에 대한 규제를 완화하여 서비스 공급주체 및 서비스 수준의 다원화를 추구해야 할 것이다.

그리고 자율적 운영 및 영리부문의 도입 등에서 수혜자 측면에서 야기될 수 있는 폐해들을 최소화하기 위해 효과적인 평가체계의 모색과 더불어 민간부문의 활성화는 관료행정의 규제와 완화를 요구하기도 하지만 이것이 곧 중앙 혹은

지방정부의 복지책임을 완화로 이어지지는 않으며, 오히려 민간부문의 활성화를 위해 민간부문에 대한 직·간접적 지원대책이 다각도로 모색되어야 할 것이다.

한편에서 중앙정부의 책임이 감소됨과 더불어 다른 한편에서는 주민들의 복지수요 증대에 발맞춰 민간부문을 활성화하여야 하는 현실에서 지방정부 차원의 새로운 접근의 모색은 재정 및 감독규제에서의 지역주민의 참여를 활성화하는 것이라 할 수 있다.

이러한 주민참여는 한편으로 지방정부의 재정부담의 문제를 해소하는 계기가 되며 다른 한편으로는 자율적, 효율적 시설운영을 저해하는 관료적 감독규제를 대체하는 방안이 될 수 있을 것이다.

2. 서비스적 측면

1) 중앙정부와 지방자치단체간 기능분담을 통한 서비스체계 보완

노인들의 광범위하고 분산된 욕구를 감안할 때, 지역사회의 기존시설의 활용·정비를 통하여 가능한 한 가까운 곳에서, 그리고 정상적이며 익숙한 환경에서 노인들이 자신에게 필요한 서비스를 받을 수 있도록 하는 방향으로 노인복지 전달체계를 정비해 나갈 필요가 있다. 즉 지역사회에는 교육시설, 종교시설, 보육시설 등 다양한 시설들이 자리 잡고 있는데, 이들 기존시설의 일부를 활용하여 노인에게 서비스를 제공할 수 있을 것이다(이계탁, 2000).

예를 들어, 보육시설의 식당·주방을 이용하여 노인에게 급식을 제공하고, 공중목욕탕을 개조하여 노인들을 위한 휴식공간을 추가할 수도 있을 것이다. 그리고 아동복지시설 및 초등학교의 유휴공간을 이용하여 경로당 또는 노인복지센터를 만들 수도 있을 것이며, 기존시설에 고령자를 위한 시설을 증축·병설 할 수도 있을 것이다.

이와 같이 지역사회의 잠재력을 최대한 활용하여, 지역사회 및 지역사회의 주민·노인이 복지서비스의 이용자가 될 수 있도록 하는 것이다. 이러한 노인복지 실천방법이 바로 ‘지역사회주민은, 지역사회 내에서, 지역사회에 의하여 보호한다’는 지역사회 보호 및 지역주민 참여의 구체화 작업이라고 할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 서비스를 필요로 하는 노인이 가정에서 가장 가깝고 익숙한 장소에

서 서비스를 받을 수 있게 함으로서, 시간적·경제적 부담을 경감할 수 있다는 장점을 최대한 살릴 수 있다.

2) 지방복지전달체계에 있어서의 지방자치단체의 역할 개선

최근 급증한 재가노인보호를 위해 전문 인력의 수요에 대응하기 위한 노인복지전문직의 인력이 양성화되어 수요에 부응할 수 있어야겠다. 또한 노인복지의 행정주체를 지방정부에 이관하여 지역사회주민의 참여를 바탕으로 민간사회복지법인, 지방사회복지협의회, 민간의 비영리 및 영리단체, 그리고 보건소 등의 연계에 의한 통합적 노인복지서비스 전달체계가 마련되어야 한다. 즉 노인복지서비스의 전달체계는 정부기관, 정부로부터 지원을 받는 자원기관, 정부로부터 위탁을 받은 자원기관, 정부지원 없는 순수한 자원기관인 사적기관으로 나눌 수 있다. 정부기관은 그 서비스의 질과 운영의 효율성 측면에서 다른 전달기관과의 비교기준이 되므로 서비스의 종류마다 제한적으로 설립할 필요가 있다.

순수자원기관 또는 정부지원 자원기관은 정부기관보다 다양하고 질 높은 서비스를 제공할 수 있고, 새로운 서비스도 제공하여 제도적 서비스를 보완하여 국가의 사회복지비용을 절약할 수 있기 때문에 선진국의 예를 보아도 계속 증가되어야 할 것이다.

또한 앞으로 정부의 비용으로 시설이나 기관을 건립하여 자원기관에 위탁 운영하는 방법은 바람직하므로 위탁운영 자원기관도 증가시켜 나가야 할 것이다.

그리고 시장 경제적 원칙하에 서비스의 질적 향상과 소비자적인 선택의 자유를 위해서 부담능력이 있는 계층에게 영리기관(사적기관)에 의한 서비스도 개발되어야 할 것이며, 이는 소위 실버산업의 일환도 되지만, 사회복지에 기여하는 측면도 있기 때문에 약간의 정부규제는 필요할 것이다. 이러한 다양한 노인복지서비스 전달체계와 관련하여 특히 중요한 점은 지역사회 내 노인의 욕구를 중심으로 사회복지사에 의하여 노인복지서비스 전달체계에서 동원 가능한 모든 자원이 해당 욕구의 충족을 위하여 사례관리 되어야 한다.

노인에 대한 보호서비스의 대부분은 건강보호 또는 간호서비스와 밀접한 관련이 있어 많은 경우 보건의료서비스인지 사회적 서비스인지 구별이 애매한 경우도 많다(김용익, 2000).

외국의 예에서 보듯이 서비스의 전달과정에서 보건의료 전문가와 사회복지 전문가 사이에 갈등과 권력게임이 이루어지는 경우도 많다. 그러나 같은 서비스라도 두 가지 이상의 기능과 목적을 지닐 수 있고, 때로는 상호보완적이 되므로 두 가지의 서비스는 밀접한 연계를 가지고 계획되고 실시되어야 한다. 따라서 노인복지서비스 전달체계의 구축과 개선에는 반드시 보건·의료서비스전달체계와의 연계를 고려해야 할 것이다.

3) 중앙과 지방간의 기능적 협력관계의 복지서비스체계 유지 개선

노인복지체계는 직접적 수혜자인 노인들에 대하여 생활상의 기본적인 욕구충족을 통해서 생존권적 기본권을 보장한다는 사회적·윤리적 가치를 지닌다. 따라서 노인복지서비스는 중앙단위의 기관에서가 아니고 지방단위에서 직접 수혜자에게 전달되어야 하는 것이 타당하다. 그러나 우리나라의 사회복지행정구조하에서는 정부조직은 주로 정책입안에 관한 사무를 관장하는 중앙정부의 보건복지부와 그 집행사무를 담당하는 지방정부의 복지행정조직으로 구분하고 있다(이계탁, 2000). 특히 지방자치단체 복지서비스체계는 그 업무체계와 조직체계가 합리적으로 연결되어 있지 못한 실정이다. 즉 복지서비스를 전달하는 일선행정기관이 확립되어 있지 못하고 행정자치부 지방행정체계를 통해서 그 기능이 수행되고 있다. 이와 같은 수직적인 전달체계는 서비스 제공자의 입장에서는 효율성을 증진할 수 있다는 이점을 가지고 있으나, 복지 수혜자의 입장에서는 한정된 서비스의 수혜, 적실성이 떨어지는 복지서비스, 전문적인 서비스 등을 기대하기 어렵다는 단점을 지니고 있다. 따라서 복지서비스기능을 효과적으로 수행하기 위해서는, 다시 말해 복지서비스를 효율적으로 공급할 수 있는 복지행정구조, 즉 중앙정부와 지방정부간의 기능적 협력관계가 요청되고 있다. 이러한 의미에서 조직과 전달체계는 별개의 독립된 입장에서 논할 수 있는 것이 아니라 상호 유기적이고 상관관계적인 입장에서 파악되어야 효율적이다. 그 이유는 복지정책의 궁극적인 목적이 복지대상자들에게 적합한 양질의 서비스를 제공하는 것이기 때문이다.

아울러 지방자치단체에 대한 기능분배의 확대를 위해 중앙정부는 전국적인 균형의 유지가 필요한 기본적 정책과 기준을 정하는 기능을 수행함은 물론 국민의 최저생활과 관련되는 금전급부를 주 대상으로 하는 영역에 참여하고, 지방자

치단체는 정부의 정책과 기준에 의하여 지방 실정에 맞게 집행할 수 있는 체계를 갖추고 대인복지서비스를 중심으로 하는 기능을 수행함이 바람직하다. 이를 위해서 기초자치단체인 시·군·구에 사회복지심의위원회를 신설하여, 해당 지방의 회의 소속 하에 두면 비교적 공정한 업무를 수행할 수 있다. 그리고 보건복지부 산하에 각 지방자치단체별로 사회복지사무소를 신설하여 복지업무를 전담케 함으로서 전문성과 계속성은 물론 균형성을 기할 수 있을 것이다. 이러한 여러 가지가 고려될 수 있겠지만 가장 바람직한 방안은 현재의 시·군·구의 사회복지과를 보건소와 통합하여 복지업무를 전담하게 하면 전문적인 수행을 기대할 수 있을 것이다.

우리나라의 현행 지방자치법은 특별조항을 부분적으로 두고는 있으나, 동종의 자치단체에는 규모와 능력을 고려하지 않고 획일적으로 같은 내용의 사무를 배분하고 있다. 이는 노인복지행정 수준에서 지역간 행·재정능력의 불균형과 관할 인구규모의 차이가 극심한 현실을 고려할 때, 지방자치단체의 특성별로 적합한 노인복지사무의 재조정이 필요하다. 중앙정부와 지방자치 단체 간 복지업무는 기능배분이 명확하여야 한다. 구분되는 사무에 대해서는 책임과 의무가 부과되어서 이에 상응하는 권리도 부여해 지방정부의 규모, 능력, 재원을 고려한 신축성 있게 업무분담이 이루어져야 한다. 행정기관간의 이기주의 보다 주민에게 보다 효율적인 서비스를 제공하기 위한 조직형태로의 개선이 바람직하다고 할 수 있다.

IV. 결론

지금까지의 우리나라 복지정책은 거의 중앙정부에 의해 수립되고 지역 단순한 집행기능만을 담당해 온 것이 사실이다. 따라서 복지의 비능률과 비현실적 적합성을 드러낼 수밖에 없었다.

지방자치는 지역복지를 향상시키기 위한 하나의 전략적 가치이며 그 위에는 인간의 존엄성이라는 더 큰 가치가 존재한다. 우리가 나아가는 정치·행정의 방향은 복지이며 이를 위한 하나의 전략으로서 지방복지 서비스 전달의 획기적 개선

을 위한 체계 정립은 필수 불가결한 요소이다.

따라서 지역사회의 자원, 인력, 기술, 제도 등 모든 것들이 복지라는 공동 목표에 얼마나 잘 맞게 효율적으로 조직되고 운용되느냐 하는 것이 중요하다. 이런 맥락에서 본 연구는 고령화 사회를 맞이하여 노인복지 정책의 대안적 의미로서 지방화시대에 지방자치단체의 노인복지정책에 대한 전달체계 개선을 위한 대안적 방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 중앙정부와 불균형한 재정구조의 개선이다. 그간 지방정부에서의 사회복지재정의 운영은 중앙정부의 미약한 지원을 지방정부재정이 보충하는 방식으로 이루어져 왔는데, 이는 지방자치단체들의 낮은 재정자립도 수준에 의거하여 사회복지부문에 재정적 위기가 제기되어왔다. 이에 중앙집권적 행정체제에서 규정되었던 사회복지사업들에의 중앙정부와 지방정부간 재정부담 비율에 대한 전면적인 재조정이 필요하다.

둘째, 중앙정부와의 비합리적인 행정체계의 개선이다. 그간 중앙집권화 된 관료적 행정체계에 의해서 비롯된 주요한 문제점들은 지방화시대에 지역주민의 사회복지증진을 위해 중앙정부와 지방정부간의 업무체계의 전문화된 충화가 요구되므로, 계층체계의 단순화 등을 통한 행정체계의 효율성 증진이 요구된다.

셋째, 민간부문의 적극적인 참여 유도과 규제의 완화이다. 최근 사회복지부문에서의 민간부문의 역할은 관심이 배가되고 있다. 이에 미약한 지방재정의 수준을 보완하기 위한 현실에서, 다른 한편으로 사회복지정책을 공급 주체의 다원화를 통해 갈수록 다양화되는 복지욕구를 실현하기 위해 적극 개선되어야 한다.

넷째, 노후 소득보장이다. 고령자 직업훈련학교 및 취업알선 센타 등을 통한 고령자의 취업기회를 확대시켜, 노인복지증진을 최우선 과제로 삼고노인의 생활 실태에 대한 정확한 홍보 및 교육을 통한 공동체 의식을 이끌어 냄으로 노인복지예산 증액에 대한 합의를 도출하는 것이다. 그러나 노후소득보장의 근본적인 대책은 중앙정부의 대책이 요구되며 지방자치단체는 보완적인 역할을 수행할 수 있을 것이다.

이상에서의 대안을 바탕으로 노인복지시설의 다양화 및 전문화를 통한 일상생활 지원정책의 확충이 병행되어야 하며, 이는 기존 시설보호에서 탈피하여 정상화 및 통합화의 원칙 아래 소규모의 노인공동주택이라든지, 경로식당의 확충,

보건 및 의료에 관련한 노인전문병원의 설치 운영 등이 함께 개선되어야 한다.

참고문헌

- 김기태 외. (2000). 「사회복지의 이해」. 서울: 박영사.
- 김동배 외. (1999). 「한국 노인의 삶」. 서울: 미래인력연구센터.
- 김영후. (2000). 「사회복지학」. 서울: 고현출판사.
- 김용익. (2000). 국민건강보험법과 노인보건-보건복지 관련정책의 변화와 노인복지 주제발표.
- 김용일 외. (2001). 「사회사업실천론」. 서울: 나남.
- 박동석 외. (2004). 「고형화 쇼크」. 서울: 양서원.
- 보건복지부. (2003). 「2000년도 노인복지시설현황」.
- _____. (2005). 「보건복지백서」. 서울: 노인복지과.
- 서정빈. (2000). 노인복지서비스제도의 개선방안에 관한 연구, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 이계탁. (2000). 「복지행정학강의」. 서울: 나남출판.
- 이혜원. (2002). 「노인복지론」. 서울: 유풍출판사.
- 장인협. (2001). 「사회복지실천론」. 서울: 서울대출판부.
- 최성재. (2003). 교회의 사회복지 사업 참여를 위한 준비. 「기독교윤리실천운동 사회보지위원회 역, 교회의 사회복지 참여하고 실천하기」. 서울: 대한기독교서회.
- 최순남. (1995). “변화하는 사회에서 사회복지에 대한 교회의 역할. 서울: 기독교 사상, 30(435), 1995.3월호.
- 최향순. (1998). 「발전행정의 이론과 실제」. 서울: 신원문화사. 246.
- 통계청. (2005). 「인구통계연보」. 서울: 통계청.
- _____. (2001). 「장래인구추계」. 서울: 통계청.
- _____. (2004). 「장애인 추계」. 서울: 통계청.
- 한국교회의 미래를 준비하는 모임. (2000). 한국개신교의 지역사회봉사활동, 한국갤럽조사연구소.

- 한국사회복지관협회. (2000). 「사회복지관백서」 서울: 한국사회복지관협회. 309.
- 한국천주교 주교회의 사회복지위원회. (1997). 한국 가톨릭 사회복지의 실태와 전망. 한국천주교 주교회의 사회복지위원회. 26.
- Cook, J. P. (1998). Interactions between Group Homes and Neighbors: Neighbor Preferences, The Journal of Behavioral Health Services & Research, Thousand Oak: 425-436.
- Diana, R. Garland. (1992). Church Social Work : An Introduction, Church Social Work, North American Association of Christians in Social Work, 8.
- _____. (1995). Church Social Work, Encyclopedia of Social Work, 3, Washington D. C.: National Association of Social Work: 475.
- Esters, R. J. (1997). Social Work, Social Development and Community Welfare Centers in International Perspective, International Social Work, 40.