

도농복합지역의 노인복지서비스 비교 연구

- 광역시 자치군 지역복지계획을 기반으로 -

배 은 석(BK21 연구원), 박 해 금(BK21 연구원)

1. 연구의 목적 및 필요성

2003년 7월 사회복지사업법의 개정으로 기초자치단체를 단위로 하는 지역복지계획을 수립, 추진토록 하였다. 이에 2006년부터 본격적으로 시작된 각 지방자치단체의 지역복지계획은 현재 거의 모든 지역에서 이루어졌으며, 2007년 1차년도 계획이 진행되고 있다. 이러한 지역복지계획 수립에 있어 노인복지분야는 특정지역에 상관없이 주요 관심 대상으로 다루어지고 있다. 우리나라는 2018년에는 노인인구비율이 14.3%에 달하여 고령사회로 진입할 것으로 예상되며, 2026년에는 노인인구가 20.8%로 초고령 사회가 될 것으로 전망(통계청, 2005)하고 있는 현실을 잘 반영하고 있는 것이다.

노인인구관련 현황을 지역적으로 살펴보면, 농촌 노인인구 비율은 18.6%로 도시노인인구 비율인 7.2%의 두배 이상으로 나타났다(통계청, 2005). 특히 노인분야 복지계획은 고령사회에 대응하는 효과적인 노인서비스제공을 위해 지역적 특성을 반드시 고려해야 함을 말해주고 있다.

하지만 지역복지계획은 지역내의 다양한 욕구를 면밀히 고려한, 즉 지역의 특성을 적절히 반영하여 수립되기에는 다소 어려움이 있었다. 특히, 도심부와 농촌부가 혼합되어 있는 도농통합 자치단체의 경우, 도시형이나 농촌형 지방자치단체와는 또 다른 사회복지적 특성을 가지고 있어 그 어려움이 더 클 것으로 생각된다. 따라서 도농통합지역에서의 노인 분야 복지계획이 어떠한지 살펴보는 것이 필요하다.

1994년 3월 지방자치법 개정안의 법적인 조항에 근거하여, 4차례에 걸친 행정구역 개편으로 전국적으로 45개의 도농통합시가 출범하였다. 이는 도시의 공업, 상업, 업무기능과 농촌의 농업 환경기능이 서로 조화가 되는 도시형태로서 시민의 삶의 질을 제고시키는 한편 시민의 동질성이 회복되어 지역발전을 도모하도록 한 것이다. 하지만 현재까지도 행정구역의 통합에 그칠 뿐 생활권의 통합이나 주민들의 사회·심리적 통합에는 이르지 못하는 것으로 파악되고 있다(이해중, 1997).

이에 전국의 도통통합형 기초자치단체 중 그 격차가 타 지역에 비해 두드러진다고 판단되는 4대 광역시 내 자치군(부산광역시 기장군, 대구광역시 달성군, 인천광역시 강화군, 울산광역시 울주군)의 지역복지계획 중 노인복지분야계획의 비전 및 목표, 핵심사업 등을 중심으로 주요내용을 살펴보고자 한다. 이를 바탕으로 고령화사회에 진입한 우리나라의 현실에서 향후 도농복합 자치단체의 노인복지계획의 수립 및 실천에 있어 시사점을 제시하고자 한다.

2. 연구대상 및 연구방법

본 연구의 대상인 4개 군지역은 1995년 지방선거를 앞두고 전국 행정구역 개편이 이루어지면서 도시화가 되지 않은 인근 지역을 흡수해 지역적 공간을 확보하고 시와 밀접한 인근 주민들의 생활권과 행정권이 일치돼 편의를 볼 수 있도록 광역시에 통합된 지역이다(이해중, 1997). 따라서 본 연구는 도·농복합형 기초자치단체 중 그 특징을 가장 잘 보여주는 지역으로 이들, 광역시내 4개 자치군에서 수립한 지역복지계획의 지역노인복지서비스의 비교하고자 한다. 이를 위해 첫째 노인복지계획의 비전과 목표 측면, 둘째 노인복지시설 측면, 셋째 노인복지서비스 프로그램 측면, 넷째 복지계획 기반조성 측면의 4가지 측면으로 4개 지역을 평가·비교하였고, 또한 계획상의 노인복지서비스 프로그램 및 시설확충의 현황을 기술하고 특성을 분석하는 과정을 거쳤다. 따라서 지역복지계획 상 존재하는 데이터를 활용하였다는 점과 섬지역의 특수성(강화), 광역도시의 인근 지역이라는 지역적 특수성으로 야기될 수 있는 대표성의 문제로 인해, 이 연구결과를 모든 도농복합형 기초자치단체에 일반화하는데 제한점이 있다.

1) 연구대상 선정지역의 특성

4개 지역의 특성을 요약하면, 1차산업종사자 비율이 전국의 도시형, 농촌형 지역의 평균비율에 해당하고, 지역적 특성상 자연경관이 좋으며, 관광도시로서의 기능도 겸하고 있다. 또한 강화군을 제외한 울주군, 기장군, 달성군은 광역시 면적의 많은 부분을 차지하고 있다. 그리고 대단위의 공단과 신도시의 건설이 진행 중이거나, 이미 건설되어 있다는 공통점이 있다. 인구는 연령층별 인구를 살펴보면 전기 노인(65세 이상~70세 미만)의 비율이 4개 군 모두 60%이상을 상회하고 있는 것을 볼 수 있고, 전체인구는 4개지역 모두 증가하고 있고, 노인의 인구증감율 또한 증가하고 있는 것으로 나타난다.

3. 비교분석결과

첫째, 노인복지계획의 비전과 목표 측면에서는 B군 만이 군의 역할과 지역공동체성을 강조하는 내용을 담고 있을 뿐, 나머지 지역에서는 중앙정부의 정책방향을 그대로 사용하고 있었다. 둘째, 노인복지시설 측면에서 노인주거복지시설은 절대수가 확연하게 작았고 노인의료복지시설은 주로 농촌부에 편재되어 있었다. 노인여가복지시설 중 경로당의 절대수가 많았고, 노인복지회관은 현재 4개 지역 중 2곳에 존재하고 있고, 남은 2개의 지역에도 지역복지계획상 건립이 예정되어 있지만, 총량에 대한 추가계획일 뿐, 접근성을 고려한 지역안배는 크게 고려하지 않은 것으로 보였다. 재가노인복지시설은 주로 도심지역에 존재하고 있으나, 농촌노인들의 서비스 접근성이 낮은 실정임을 나타내주고 있다. 셋째, 노인복지서비스 프로그램 측면에서는 대부분의 군에서 노인복지인프라의 부족, 보건·복지와의 연계 부족, 노인의 여가생활문제, 재가복지서비스의 확충에 관한 계획들이 다수 제시되었고, 이는 4개 군지역의 노인복지계획이 우리나라 노인복지서비스의 총체적인 문제점들을 포괄하고 있음을 보여준다. 넷째, 기반조성 측면에서는 농촌지역 사회만이 가질 수 있는 면·리단위의 행정조직, 부녀회, 종교단체, 새마을회, 시민단체, 봉사단체, 직능단체의 활용을 적극 권장하거나, 자원봉사자의 활동을 적극 장려하려는 유인책 마련, 주민의 참여를 적극 추진하려는 계획 등으로 나타났다.

4. 결론 및 제언

이러한 분석결과로부터 도농통합지역의 특성을 고려한 노인복지계획과 관련하여 도출할 수 있는 몇 가지 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 노인의 욕구 차이를 기반으로 한 도심부와 농촌부의 차별화 된 정책목표가 제시되어야 한다. 비전은 도심부와 농촌부의 노인복지서비스의 격차를 해소할 수 있는 지역 전체를 포괄할 수 있는 것으로 제시하되, 하위 정책목표는 지역적 특성을 고려한 핵심사업의 기준을 제시하고, 실현 가능성을 검증 할 수 있도록 차별화 될 필요가 있는 것이다.

둘째, 시설을 증설하거나 신설하고자 할 때 균형적 배분에 대한 보다 구체적인 계획이 제시되어야 한다. 특정 지역노인들이 소외되지 않도록 도농간의 지역적 안배가 구체적으로 제시되어야 할 것이다.

셋째, 농촌부의 경로당 활성화 방안을 마련하는 것이다. 농촌부 지역의 경우, 예산지원의 규모나 시설수에 있어 경로당은 노인의 여가복지 선양을 위한 중요한 의미를 가지기 때문이다.

넷째, 시설 및 기자재와 관련한 지역자원을 공유하도록 하는 것이다. 이에 다양한 의료기기와 노인의 건강을 케어할 수 있는 기구가 구비된 지역 내의 노인의료복지시설의 인프라를 개방할 수 있도록 해야 할 것이다.

다섯째, 농촌부와 도심부를 고려한 프로그램의 차별화가 요구된다. 프로그램의 의도와는 달리 도심부와 농촌부의 인구사회학적, 또는 경제적 환경차이로 인해 기대할만한 효과를 거두지 못할 수도 있다.

여섯째, 농촌부가 가지는 고유한 지역자원을 활용한 기반조성계획이 수립되어야 한다. 도시노인에 비해 환경적·구조적으로 열악한 환경에서 생활하고 있음에도 불구하고 농촌노인은 전통적 가족규범, 친구/이웃관계가 안정적이기 때문에 도시노인보다는 비교적 강한 이웃간의 원조를 받을 수 있기 때문이다.

참 고 문 헌

- 강화군. 2006. 『지역사회복지계획』
- 권덕철. 2005. “지역사회복지계획 수립안내”. 『2005년 지역사회복지계획 실무과정』. 보건복지부
- 기장군. 2006. 『지역사회복지계획』
- 김경혜. 2003. “자치구 단위 지역사회복지계획 매뉴얼 개발 연구” 서울시정개발연구원
- 김문식 박노보 최외출. 1997. “대구광역시 달성군의 비전 및 구현방향” 『새마을·지역개발연구』 21:127-149.
- 김순양 박병일 고수정. 2000. “지방정부 재가노인복지사업의 적실성 제고 방안-대구광역시 일부 사례를 중심으로” 한국행정학회, 한국행정학회 학술대회 발표논문집. 한국행정학회 2000년도 동계학술대회 발표논문집(I), 2000. 12, pp. 309-327
- 김영모. 1990. 『한국노인복지정책연구』 한국복지정책연구소 출판부
- 김현수. 2006. “지역복지계획수립에 관한 사례연구-평택시사회복지종합계획을 통해”. 『복지행정논총』 16(1):165-192.
- 달성군. 2006. 『지역사회복지계획』
- 박광덕. 2003. “지역복지계획의 수립에 관한 연구 : 기초자치단체의 노인보건복지계획을 중심으로” 한국행정학회, 한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문집. 403-423.
- 박정란. 2003. “중소도시 재가노인을 위한 보건복지서비스 연계에 관한 연구” 『노인복지연구』 21:167-184.
- 박태영. 2006. “도농복합형 지방자치단체의 지역복지계획 수립방향에 관한 연구-평택시 사회복지종합계획 사례를 중심으로” 『한국지역사회복지학』 19:137-165.

- 서동민. 2006. “노인수발보험제도의 도입에 따른 노인의료복지시설의 지역분포와 이용에 관한 연구” 『노인복지연구』 33:127-153.
- 엄기욱 박인아. 2005. “경로당운영실태 및 활성화 방안에 관한 연구” 『노인복지연구』 30(0):29-51.
- 오승환 윤동성. 2006. “노인의 삶의 질 특성에 관한 연구-도시·농촌·어촌지역을 비교를 중심으로”. 『노인복지연구』 32:119-147.
- 울주군. 2006. 『지역사회복지계획』
- 윤경선. 2002. “경로당 운영 실태에 관한 연구” 경운대학교 산업정보대학원 석사학위 논문.
- 윤병섭. 2004. “우리나라 노인복지 개선 정책에 관한 연구” 『지역복지정책』 한국지역복지정책연구회. 18:25-49
- 이기영 이한옥 배은석 박해금 장연미. 2006. “지방 중소도시거주 노인의 요양시설 이용 의사에 영향을 미치는 요인 : 경남 양산시 사례를 중심으로” 『지방정부연구』 10(4):175-194
- 이해중. 1997. “광역시 도농복합형 도시개발에 관한 연구-인천광역시를 중심으로”. 『도시행정학보』 10(0):147-171.
- 정찬석. 2005. “경로당 활성화 프로그램의 이용실태와 만족도에 관한 연구 : 창원지역을 중심으로” 인제대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- 최외출 김태진 김선왕. 1997. “대도시 편입 군지역 주민의 지역개발수요 분석-대구시 달성군지역을 중심으로” 『지역사회개발연구』 22(1):363-378.
- 한국보건사회연구원. 2003. 『지역별 노인복지 현황과 정책과제』
- 한국보건사회연구원·보건복지부.(2004). 『2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』
- _____.(2001). 『거동불편 노인에게 대한 지역사회 서비스의 활성화 및 질 향상 방안 연구』
- 황성철. 2003. 『재가노인복지 정책과 실천』 현학사.
- 한경혜. 1994. “농촌노인의 사적부조” 한국지역사회생활과학회 학술대회 자료집. 한국지역사회생활과학회 학술대회 : 농촌 노인의 생활향상 1994년도. 28-35
- Rao, N. 1996. "Towards Welfare Pluralism" Aldershot: Dartmouth Publishing C0