
로컬거버넌스 수준에서의 지역복지서비스 제공방안

Plans of Local Community Cooperation for Welfare in the Level of Local Governance

정재욱

충북테크노파크 전략산업기획단 선임연구원

Jae-Wook Jung(public119@hanmail.net)

요약

본 연구는 지역 사회복지서비스 제공방식을 개선하기 위한 로컬 거버넌스 수준에서의 지역사회복지서비스 제공의 성공적 개선방안을 마련하기 위한 연구이다. 로컬 거버넌스 차원에서의 지역사회복지서비스 제공의 이론적 접근을 시도하였다. 그리고 현행의 지역복지서비스의 협력적 제공현황과 문제점을 파악하고 이에 따르는 총체적인 개선방안을 모색해 보고자 하였다. 개선방안으로는 현재 지역내의 다양한 복지주체들간의 연결망을 강화하기 위한 정보네트워크 구축방안이 요구되며, 다음으로는 구성된 연계망의 각주체들간 파트너십의 형성을 위한 신뢰구축 노력이 필요하다.

■ 중심어 : | 협력적 지역사회복지서비스 | 지역복지서비스 | 로컬 거버넌스 |

Abstract

This study is to examine the cooperation plan of participating bodies in the area on social welfare system that is appropriate in the localization era. In other words, in order to develop the local social welfare system by approaching on the cooperation within the participating bodies within the area in the local governance level, the purpose of this study is to find out the problems that the existing local community welfare system has, and seek the responsive development cooperation plan. Furthermore, through this study, it is expected to present desirable cooperation model of local social welfare, and the reasonable welfare plan on the locality would be available.

■ keyword: | Local Community Cooperation | Local Welfare | Local Governance |

1. 서론

지방자치 실시가 이제 10년을 넘어서고 있으며, 지방자치제도의 활성화와 참여정부의 분권화추진에 따라 지방자치단체와 지역사회의 역할이 그 어느 때보다 중요성을 갖는 시기이다. 특히 지역수준의 사회복지서비스를 제공하는 지방자치단체와 지역사회의 복지관련 참여주

체들간 협력이 그 어느 때보다 중요하다. 지역의 사회복지서비스 제공이 중요성을 갖는 이유는, 먼저 참여정부에서 실시하고 있는 분산·분권 정책의 일환으로 지역복지로의 전환이 이루어지고 있는 것이 현실적인 이유이다. 다음으로는 지역주민들의 복지수요가 증가한 것들을 들 수 있다. 경제발전에 따른 삶의 질에 대한 욕구 증대는 사회복지서비스의 질적 증가와 다양성에 대한 요구로

이러하게 되었으며, 더 이상은 중앙정부가 단독으로 이러한 증가된 수요에 대응하기는 어려운 상황에 처하게 되어 새로운 복지서비스 제공을 위한 변화가 필요하게 되었다. 특히 재가노인복지부문의 지역사회복지 역할은 더욱 중요성을 갖는다.

이에 본 연구는 지역 사회복지서비스 제공방식을 개선하기 위한 협력적 네트워크 방안의 모색을 연구 목적으로 하며, 특히 지역 재가노인복지부문의 문제점과 개선 방안을 중심으로 연구를 전개하고자 한다.

II. 지역복지서비스제공의 이론적 배경

1. 로컬거버넌스에 대한 이론적 접근

거버넌스는 관료중심의 통치에 의한 국가 운영방식에서 협치로의 변화로, 즉 관주도 국가운영방식에서 민과 관이 협력하는 새로운 국가운영방식의 형태이다. 그리고 중앙집권적 국가운영방식에서 지방자치의 국가운영방식으로, 그리고 관중심의 의사결정에서 주민참여 정부운영으로 패러다임이 바뀌는 것이다[1-3]. 거버넌스의 의미는 다양하게 정의되고 있으며, 피터스(Peters)와 피에르(Pierre)의 견해에 따르면 “거버넌스는 정부밖에 있는 행위자들과 전략적으로 조직간 협력을 통해 정부의 능력을 제고하는데 관심이 있는 과정”이라고 주장한다[4]. 그리고 로데스(1997)는 거버넌스를 자체조직화 하는 조직간의 네트워크라고 정의하고 있다[5]. 이러한 변화는 분권화 경향을 강화시키면서 기존의 중앙정부·지방정부간 관계 변화와 정부로부터 거버넌스(governance)로의 전환을 의미한다[6].

이러한 지역 수준의 거버넌스, 즉 로컬 거버넌스에 대한 논의의 필요성이 커지고 있는 데에는 로컬 거버넌스가 갖는 여러 가지 시대적 변화에 따른 필요성과 실질적 요구와 연관된다. 로컬 거버넌스에 대한 개념은 공간적 측면에서 거버넌스가 지역을 기반으로 한 지방자치단체에서 발현될 때 이를 로컬 거버넌스라고 하며, 로컬 거버넌스는 지역주민과 함께 다스림이라고 볼 수 있다[7][8]. 또한 로컬 거버넌스는 전통적 관료제 구조의 파괴와 권력의 다원성이 존중되는 것을 중요한 특징으로 하고, 단

순히 지역이라는 물리적 공간단위만을 상정하는 것이 아니라 지역에 관계없이 특정한 이익을 매개체로 조직을 구성하는 공동이익적 집단이 지역에 존재할 수 있다는 사실을 간과해서는 안 된다[9].

2. 지역사회복지에 대한 이론적 접근과 복지역할

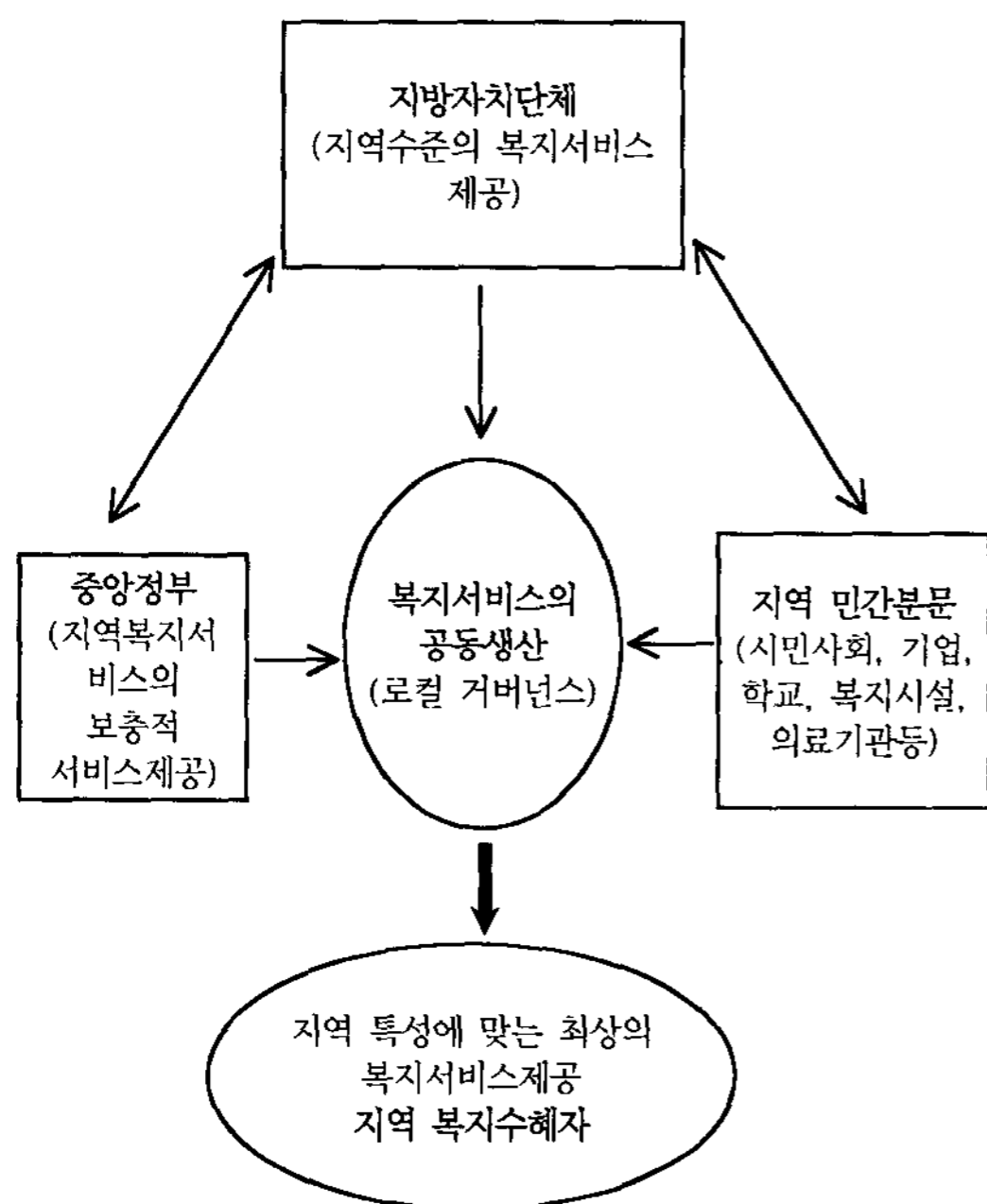
지역사회라는 개념을 살펴보면, 넬슨(L. Nelson)은 지역사회를 “일반적으로 제한된 지역에 거주하면서 공동의식을 가지고 조직된 관계를 통하여 공통된 이익을 추구하며 여러 가지 활동을 분담 수행하는 인간집단”이라고 정의하고 있다. 또한 맥키버(R. M. MacIver)는 지역사회를 공동생활권이라고 한다. 그는 사회의 기초로서 지역성과 사회의 공동성으로서는 사회의 유사성, 공통된 사회적 관심, 공통된 전통, 공통된 관습, 공동소속감에서 찾고, 다음으로 지역사회 의식의 구성요소로서는 동료의식, 역할의식, 의존의식을 지적하고 있다[10].

지역사회복지의 개념은 “전문 혹은 비전문 인력이 지역사회수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고, 지역사회 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력을 의미 한다”[11]. 또 다른 의미의 지역사회복지에 대한 개념정의를 보면, “일정한 지역을 기초로 하여 집단 및 지역주민들의 기본적인 신체적·정신적 권리를 보호하는 동시에 생활의 질을 향상시키고, 지방정부의 행정적인 지원을 받아서 사회의 균형 있는 발전을 도모하고, 지역사회내의 여러 집단과 계층 사이의 원만한 협조관계를 유지하여 지역의 근대화 및 부의 공정한 배분을 실현하려는 사회의 노력이다”라고 정의하고 있다[12][13]. 즉 지역사회에서 이루어지는 복지는 기본적으로 사회의 발전과 통합을 목표로 주민들의 공통된 욕구와 사회문제를 해결하기 위한 공·사영역의 복지서비스를 의미한다[14][15].

현대 사회에서 지역사회복지의 중요성 확대와 사회복지분야의 확대에 따른 로컬 거버넌스 차원의 지역복지구현에서 지방자치단체의 역할은 점점 커지고 있다. 지역사회복지가 갖는 이념적 특성은 주민 삶의 질 향상, 즉 지역사회복지발전에 있다. 이를 위해 지역사회복지 정책의 개발과 주민참여, 살기 좋은 지역만들기 등이 중요한 목표로 제기된다. 지역사회복지 실천의 가치지향은 공공

성과 전문성의 조화에서 찾을 수 있다. 개인이나 집단의 이해관계를 우선시하는 것이 아니라 전체 지역사회의 발전에 기여한다는 의미에서 공공성과 지역사회의 현실에 적합한 서비스의 제공이라는 측면의 가치지향이 필요하다. 또한 지역사회복지는 개인이나 가족 나아가 사적 이해의 차원이 아니라 공공성을 지향해야 한다는 것은 분명한 것이다[16].

3. 지역사회복지 공급체계 모형과 제공실태



[그림 1] 지역사회복지서비스의 공급체계모형

이상의 논의와 같이 지역사회복지는 무엇보다 복지대상자인 지역주민의 주체적인 참여기회가 제도적으로 보장되어야 한다. 또한 지역사회복지는 궁극적으로 복지대상자의 주체적인 운동에 의해 발전되고 제도화되는 것 역시 수반되어야 할 것으로 보인다. [그림 1]은 변화된 공급체계를 모형화 한 것이다. 이에 따라 과거 중앙집권적인 행정 리더십을 통한 사회개발 및 운동을 전개하던 방식에서 벗어나 참여민주주의를 근간으로 하는 각종 지역사회단체들이 자생적으로 조직되고 각 지역에서 활발한 움직임을 보이고 있는 것이 사실이다.

지방자치단체에서 제공되는 지역중심 사회복지서비스

전달체계의 유용성은 공공성과 전문성, 중앙과 지방의 조화에서 찾을 수 있으며, 지역중심 사회복지서비스의 주요 핵심은 참여와 협력적 네트워크를 기반으로 한 파트너십이 핵심이 된다.

III. 지역복지의 협력적 제공현황과 문제점

1. 재가복지서비스의 운영실태

지역사회복지협의체의 설치와 지역사회복지계획의 수립에 따라 지역사회복지에서 가장 비중이 커지는 영역이 재가복지서비스일 것이다. 개정된 법률에도 사회복지서비스를 필요로 하는 대상에게 사회복지서비스를 제공하는 경우 재가복지서비스를 우선하여 제공하도록 하고 있다. 재가복지서비스란 시설복지와 반대되는 개념으로 지역사회내의 복지수혜자에게 가정에서 원조를 받게 함으로써 수혜자의 복지효과를 극대화하려는 것이다. 즉 지역복지수혜자를 위해 가족의 기능을 강화할 수 있는 다양한 지원방안을 마련하는 것으로 재가복지서비스는 다음의 네가지로 구분할 수 있다[17].

첫째, 요보호자가 되지 않도록 하기 위한 지역복지 활동으로 예방복지서비스이다. 이를 위해 사회복지 상담, 사회복지교육, 건강교육, 식생활교육 등을 시행한다. 둘째, 사회복지 증진서비스로 복지대상자의 삶의 의욕을 높인다. 셋째, 재가보호서비스로 보호, 간병, 양육 등과 같은 욕구로서 가사지원서비스, 급식서비스, 목욕서비스, 청소, 보행, 수발서비스 등이 있다. 넷째, 전문적 보호서비스인데 여기에는 의료나 간호서비스, 재활서비스, 특수교육서비스, 카운슬링 등이 있다.

개정된 법에는 이러한 재가복지서비스의 활성화를 위해 가사 및 개인활동을 지원하거나 정서활동을 지원하는 가정봉사서비스, 주간·단기보호시설에 급식 및 치료 등 일상생활의 편익을 낮 동안 또는 단기간 동안 제공하거나 가족에 대한 교육 및 상담을 지원하는 서비스를 하도록 의무화하고 있다. 또한 계획에 의거 보호가 결정된 보호대상자를 가정에서 돌보는 경우에는 보호자의 부담을 경감하기 위한 상담을 실시하거나 금전적 지원 등을 할 수 있도록 하고 있다. 이러한 점은 이전의 가족부양체제와 차이가 있는 것으로 요보호 구성원을 가족에서 돌보

되, 보호의 상당부분을 공공영역에서 책임을 지도록 하고 있다. 하지만 이러한 제도적 운영에 대한 문제점도 따르고 있다. 즉 재가복지의 실질적 운영이 지역사회에 맡겨지면서 지역내 재정운영에 부담이 되고 있는 것이 현실이며, 아직 지역내 재가복지를 제공할 수 있는 지역내 네트워크의 구축이나 운영에 대한 미숙함이 존재한다. 또한 실질적 지원이 되어야 함에도 많은 부분에서 복지수혜자의 부담이 커진 것도 현실적 문제일 것이다.

2. 재가노인복지제도의 제공현황과 문제점

2.1 가정봉사원파견시설의 문제점

우리나라의 현행 가정 봉사원과견시설의 대상노인은 신체적, 정신적 이유로 혼자서 일상생활을 수행하기 어려운 노인으로서 소득수준과 연령에 따라 65세 이상의 생활보호대상노인과 저소득층 노인, 그리고 60세 이상의 중산층 이상 노인으로 구분하여, 각각 무료, 실비, 유료의 형태로 이용하도록 되어 있다. 그러나 실비이용 대상노인의 선정기준인 도시근로자 월 평균 소득은 현실적으로 노인가구의 수입이 분명하지 않으며, 노인가구의 높은 비율을 차지하고 있는 농어촌지역 거주 노인가구는 제외되기 때문이다. 따라서 현행 가정봉사원파견사업은 호적상의 생활보호대상노인만을 중심으로 전개하고 있으며, 이들의 보건, 의료 등 당면문제 해결 욕구에도 충분하게 대응하지 못하고 있다. 더구나 현행 노인복지법에 제시된 신체적, 정신적 이유라는 기준이 기능적 장애를 의미하는 것인지 또는 전문적 질환인지가 모호하며, 일상생활을 영위하기 어려운 정도라는 기준도 명확하지 않다. 따라서 노인의 욕구수준과 문제 유형별로 대상노인을 선정하기에는 현행기준이 모호한 것으로 평가된다.

다음으로 대상노인의 장애 질환정도별 업무분담 및 전문화와 관련된 문제로 현재 무급, 유급, 유료가정봉사원이 제공하고 있는 서비스의 내용은 대상노인의 건강 상태별로 구분되어 있지 않다. 앞으로는 대상노인의 장애, 질환정도, 특히 일상생활동작(걷기, 세수하기, 목욕하기, 배변관리, 옷 갈이입기, 식사하기 등)과 수단적 일상생활동작(청소하기, 식사준비, 장보기, 차량 외출하기 등)에 따라 담당 인력 및 사업내용이 전문적으로 분화되어야 한다.

그리고 정부지원의 확대 문제로 1998년 중앙정부의 노인복지예산은 1,691억원으로 전체 국가예산 689,004억원의 0.2%에 불과하다. 이를 일본의 3.7%, 영국의 15%와 비교하면 매우 미흡한 것으로 평가된다. 또한 현행 재가노인복지사업에 대한 정부의 지원대상은 무료, 실비이용 노인대상 시설로 제한하고 있으며, 앞으로 고찰한 바와 같이 정부의 지원내용이 명목상의 수준에 불과하다. 특히 호봉이 높은 직원들의 경우, 인건비조차 충당되지 못하여 자발적 이직문제가 초래하고 있으며, 정부의 지원이 직원 4명 기준으로 지급됨으로써 직장 의료보험과 고용보험에서 제외되고 있다.

마지막으로 지역사회와의 연계문제로 우리나라 대부분의 시설에 있어서 홍보사업이 매우 소극적인 것으로 평가된다. 따라서 가정봉사원파견시설에 대한 일반 노인 및 수발 가족의 인지도와 이용도가 매우 낮은 편이다. 특히 지역사회 안에서 대상노인은 물론 가정봉사원의 확보 문제가 심각하며, 경우에 따라서는 실적을 위하여 시설간의 불필요한 경쟁이 초래되고 있는 것으로 보고 있다. 더구나 최근에는 후원자 확보의 어려움도 가중되고 있다. 이러한 문제를 해결하고 지역주민에게 보다 가깝게 접근하기 위해서는 무엇보다도 시설의 사업 정보를 유선방송, 지역신문, 반사회 등 다양한 방법으로 제공하여야 한다. 특히 일반 지역주민의 수준에 맞는 홍보전략을 끊임없이 개발하여야 한다[18].

2.2 주간보호시설의 문제점

우리나라의 주간보호의 형태를 영국, 일본, 미국 등 여러 나라의 주간보호사업의 형태 및 기초서비스를 중심으로 기본형, 보호형, 의료형, 복합형, 특수목적형 등 다섯 가지 유형으로 분류하여 [표 1]과 같이 제시할 수 있다.

표 1. 주간보호시설의 유형표

유형	이용자	특성
기본형	심신 허약자로 ADL에 거의 제한을 받지 않는 사람	기초건강관리, 식사, 교통, 상담, 사회교육활동서비스 중심
보호형	3-4 ADL에 제한을 받는자, 간단한 의료처치가 필요한 만성질환자, 만성기능장애자	기초건강관리, 식사, 교통, 상담, 사회교육활동서비스, 가족서비스는 기초적으로 제공되며 재활서비스, 건강유지를 위한 모니터링 및 간단한 간호서비스, ADL원조 중심

의료형	와상노인, 지속적인 의학적인 모니터링이 필요한자	전문적이고 집중적인 간호 및 의료서비스와 재활서비스 중심
복합형	한가지 이상의 ADL에 제한을 받는 노인(치매, 뇌졸중, 심신장애, 와상노인 등)	기초적인 서비스로부터 의료서비스 및 재활서비스까지 모두 포함
특수목적형	뇌졸중/치매 및 정신장애/신체장애 등의 특수 대상자만, 단, 와상노인은 제외	전문적이고 집중적인 간호 및 의료서비스를 제외한 이용자 욕구에 따른 서비스 조정이 가능

현재 우리나라의 경우 주간보호시설은 뇌졸중 주간보호시설과 치매 주간보호시설과 같은 특수목적형과 일반노인과 치매노인을 함께 보호하는 복합형으로 구분된다. 기본형, 보호형, 의료형은 없는 것으로 추정된다.

우리나라의 주간보호시설의 서비스는 주 5회로 1회 평균 6시간 정도를 제공하고 있다. 주간보호시설의 담당인력이 부족하여 이용노인들에게 단순한 보호만이 제공되고 있다. 따라서 이용노인의 욕구에 현실적으로 대응하지 못하는 것으로 분석된다. 그리고 주간보호시설의 평균 배치인력은 사회복지사(생활지도원)1명, 물리치료사(간호조무사) 1명, 조리원 1명이며, 원장, 사무원, 보조원은 대체로 겸임되어 있다. 이와 같이 제한된 인력배치는 직원들의 업무과다로 인한 서비스 질의 저하, 즉 전문성의 결여문제로 연결된다.

현행 주간보호사업의 대상 노인은 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애인으로서 소득수준에 따라 65세 이상의 생활보호대상노인과 저소득층노인, 그리고 60세 이상의 중산층 이상 노인으로 구분하여, 각각 무료, 실비, 유료의 형태로 이용하도록 되어 있다.

그러나 현실적으로 실비이용 대상노인의 선정기준인 도시근로자 월 평균 소득은 대다수 노인가구의 수입이 분명하지 않은 점과 농어촌 지역 거주 노인가구는 제외되는 점으로 인하여 노인가구의 경제상태를 측정하기에는 부적합하다. 결국 현행 주간보호사업은 호적상의 거택, 자활보호대상노인만을 중심으로 전개하고 있다. 그러므로 대상자를 확대하기 위해서는 대상노인의 선정기준을 현실적으로 노인가구 경제지표를 개발하여 활용해야 한다. 또한 대상자 선정이 경제상태에 따라서만 이루어지므로 건강 및 기능능력의 차이가 많은 반면에 인력이나 실비 등이 부족하여 이들의 보건, 의료 등 당면문제 해결 욕구에도 충분하게 대응하지 못하고 있다. 이를 위

해서 우선 노인의 건강상태지표로 장애정도, 질환정도, 일상생활수행능력정도, 도구적 일상생활수행능력정도를 대상노인선정기준으로 활용하며, 노인의 건강상태에 따라 전문인력의 업무도 분담하여야 한다.

2.3 단기보호시설의 과제

단기보호시설의 확충은 재가노인서비스의 3대 과제의 하나로 들 수 있다. 따라서 2000년에는 수직으로 확충되면서 바람직한 유형의 단기보호시설이 마련되어야 할 것이다. 지금까지는 단독형으로 단기간의 입소노인을 받아 운영하고 있는 시설이 대부분으로 입소노인을 위한 서비스가 불충분하였다고 볼 수 있다.

이용회수의 문제는 현재 1인당 연 2회로 되어 있으나, 일부분의 이용노인은 장기간의 이용을 원하는 사례도 적지 않아 1년에 2회로 한정하여 이용할 수 있도록 한 것은 자율적인 이용을 제한하는 것으로 보인다. 시설의 여유가 있다면 계속적으로 이용을 원하는 노인은 이용기회를 더 주는 것이 바람직할 것으로 보인다.

현재는 단독형 단기보호시설의 형태로 되어 있으나 요양원이나 의료기관의 부설형으로도 운영이 가능하다면, 이들 시설과 밀접한 연계관계를 가지면서 단기보호사업을 효과적으로 추진해 간다면 더욱 바람직할 것이다. 특히 이용자의 정보는 노인복지시설 직원의 회의시나, 입소 전 모임 등을 통해서 신청하도록 하고, 담당하는 직원 전원에게 서면으로 전달하는 등의 방안을 연구하는 것이 바람직할 것이다. 또한 사전의 방문조사에서 입소시설로 연결하는 제도를 만드는 것도 단기보호에 관한 이해를 촉진하는 노력이 필요하다.

배회 등으로 야간수발이 곤란한 치매노인 등을 야간만 입소하도록 하여 가족의 수발부담에 경감을 기하는 것을 목적으로 한 나이트케어사업 등도 앞으로 전개되어야 한다고 생각한다. 이와 같은 가족과 이용노인의 다양한 요구에 대한 효과적인 원주가 가능하도록 단기보호시설의 확충과 다양화를 지방자치단체와 함께 논의할 필요가 있다[19].

IV. 협력적 지역복지서비스 제공방안

1. 협력적 지역네트워크 구축방안

본연구의 핵심이 되는 로컬 거버넌스는 지역이 갖는 특수성과 지역이 갖는 한계를 극복하는 주요한 핵심적 요소로 지역내 사회복지서비스를 생산하고 제공하는 협력적 네트워크로 그 중요성이 매우 강조되고 있다. 하지만 현실은 이러한 로컬 거버넌스의 구축에 많은 어려움이 존재하는 것이 현실이다. 우선 지역내 다양한 참여주체들간의 신뢰구축이 현실적으로 어렵다는 문제가 있다. 즉 각각의 주체들이 자신들의 이익을 우선할 뿐 거버넌스 구축의 핵심인 이타적인 접근을 통한 공동체의 이익을 우선하지 않는 측면이 강하기 때문이다. 또한 앞서의 지역사회복지협의체 운영의 문제점과 같이 여전히 정부가 로컬 거버넌스 운영에 핵심적 역할을 담당하고자 하는 전통적 통치역할을 쉽게 바꾸려하지 않는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 이는 지역복지의 협력체계를 기존의 계층제적 운영에서 크게 벗어나지 못하게 하는 결정적 요인이 된다. 이러한 정부영역의 관료적 지배는 지역내 사회복지서비스 제공의 협력적 네트워크 흐름을 둔하게 할 뿐 아니라 지역내 참여주체들간의 자발적 협력을 어렵게 한다.

이러한 문제점을 개선하고 협력적 지역네트워크가 구축되고 운영되기 위해서는 다양한 접근의 해결이 있을 것이다. Kooiman과 Vliet은 네트워크의 활성화를 가능하게 하는 구체적인 조건들로 객관적·주관적 조건들을 제시하고 있다. 첫째, 전통적인 권위와 문제해결 수단들의 실패 또는 쇠퇴. 둘째, 이익의 중재를 가능하게 하는 조직행태와 패턴이 아직 제대로 정립되어 있지 않은 새로운 사회정치적 활동 영역의 등장. 셋째, 특정의 공공부문과 민간부문 행위자 모두에게 관련되는 커다란 관심사항들의 부각. 넷째, 여러 행위자들의 목적 및 이익의 수렴과 그들간의 협력을 통한 시너지 효과 산출가능성의 존재 등이 있다. 더불어 네트워크에 관여하고 있는 행위자들의 심리상태와 관계된 주관적 조건들에는 첫째, 상호신뢰와 이해의 존재, 둘째, 책임을 공유할 준비성 등이 있다고 하며, 이러한 객관적·주관적 조건들이 특정의 촉발요인이나 중개요인의 도움을 받을 경우 네트워크의

활성화가 가능하다는 것이다[20].

지역사회의 자원봉사자는 재가복지사업에 있어서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 재가노인복지에서의 가정봉사원은 사회복지전문가와 대상노인을 연결해주는 연결체로서 중요한 의사소통의 통로이며, 서비스 전달의 매개체이다. 그러므로 노인재가복지서비스에 필요한 자원봉사자의 활용이 보다 활발하기 위해서는 일반적 차원에서 논의되는 표창제도의 실시, 봉사적립제도, 봉사년수별 차등점수제 도입 등의 제도마련과 기존 제도의 강화 및 개선이 필요하다. 또한 여러 봉사영역에 필요한 다양한 자질의 봉사자를 적극적으로 모집하고 활용해야 할 필요성과 함께 기존 단순자원봉사자 뿐만 아니라 전문적 능력을 갖춘 전문자원봉사자의 모집을 확대하는 방안의 마련이 필요하다.

이 밖에 재가노인들의 활동성이 부족한 것은 그들의 특성이므로 고독이 그들의 중요한 문제인 것을 생각하며 적절한 사회적 확대를 통해서 건강과 소외감을 해결할 수 있을 것이다. 특히 지역내 경로당이나 노인시설을 활용하는 방안으로 재가노인들의 교제의 공간으로 활용할 수 있는 프로그램의 개발과 이에 필요한 자원의 동원이 요구된다.

2. 지역사회 및 가정환경의 활동강화

노인의 사회활동 참여는 노인의 노화를 지연시키고, 노인의 삶에 중요한 의미를 부여해 주게 되어 상실감이나 고독감을 감소시켜 준다. 이러한 노인의 사회활동 확대의 가장 중요한 프로그램의 하나가 노인교육이다. 노후 생활을 해 나가는데 필요한 정보와 교양 그리고 필요한 분야의 지식을 배우는 것은 물론 동연배끼리 모여 이해관계가 없는 대화와 활동의 시간을 갖는 것 자체가 훌륭한 여가이다. 노인을 위한 홍보활동을 적극적으로 하여 연령 통합적인 사회를 구현하도록 하기 위해 평생교육체계의 마련이 필요하다. 또한 노인의 지역내 자원봉사활동을 통한 사회참여 확대가 필요하다.

이를 위해 지방정부는 노인을 위한 교육프로그램의 확대와 프로그램의 다양화와 함께 홍보확대와 노인 참여의 폭을 넓히는 방안의 마련이 필요하다. 또 노인 자원봉사 활동 프로그램을 체계적으로 연구, 개발, 지도, 교육, 훈

련, 배치, 조정 등 노인자원봉사를 운영한 지원센터를 설치 운영하는 방안들의 마련이 필요하다.

또한 노인들이 원하는 삶을 위하여 가족관계를 원만히 하고, 노인과 가족이 함께 참여할 수 있는 가정생활교육 등의 프로그램을 활성화시킬 필요가 있다. 그 방안으로는 가족간 의사소통 훈련이나 노년기 부부를 위한 적응, 세대간 차이 극복 훈련 등의 프로그램이 수행되어야 한다.

또한 노인들이 갖는 고립에서 탈피하기 위해 교우관계나, 지속적인 여가활동을 유지해야 하며 노인이 인간다운 최저생활을 유지하고 사회생활을 하도록 하기 위해 소득이 보장되어야 한다. 이를 위해 지방정부는 노인 경제수준 향상을 위한 구체적인 프로그램을 제시하며, 지식과 건강을 갖춘 노인들이 경제권을 확보할 수 있도록 고령자 적합 직종을 개발·보급하고, 노인취업알선센터, 노인전문 미니취업박람회 등을 활성화하여 취업욕구가 있는 노인에게 취업의 기회를 주어야 한다. 한편 노인복지카드를 발급 받은 노인은 지역사회의 각종 문화시설 이용이나 생필품 구입에 있어서 일정 한도액을 정하여 노인에게 할인혜택을 주도록 하여 노인들이 적극적인 소비생활을 통하여 생활만족도를 향상시킬 수 있도록 해야 한다.

3. 지역복지서비스의 효율적 제공방안

지방정부는 지역내 사회환경을 노인이 생활하는데 편안하게 개선하기 위하여 노인을 위한 공간, 편의시설, 의료시설, 운동시설 등을 확보하여야 한다. 또한 이러한 시설을 보다 확대하기 위하여 개인이나 단체가 이러한 시설을 설치하면 이에 따르는 재정지원이나 세제혜택을 주는 정책이 요구된다.

그리고 노인사업에 참여하는 기업은 기업이윤 추구하고 복지사업을 병행하여 수행함으로써 노령화 사회의 다양한 복지욕구를 충족시킬 수 있을 것이고, 노인층에게도 다양한 일자리 마련, 생활공간 등을 마련할 수 있을 것이다. 따라서 민간단체나 민간기업들이 노인의 안락한 지역사회환경을 마련하는데 있어서 일익을 담당할 수 있도록 문호를 개방하는 방향의 정책전환이 있어야 한다. 또한 노인의 사회통합이라는 관점에서 노인과 젊은 사람들

이 함께 사용할 수 있는 지역사회차원의 각종 편의시설의 확충을 통하여 노인이 소외감 없이 생활할 수 있도록 배려하는 것이 필요하다.

이밖에 노인공경에 대한 지역사회 가치관 조성을 위해 가정 내 예의범절, 초·중고등학교의 교재에 노년기에 대한 이해를 돕는 교과과정을 개설하고, 지역내 대학교에서도 노년기에 관한 과목을 개설하는 방안 등 노인공경 의식과 노인에 대한 관심을 높일 수 있는 방안의 마련이 요구된다.

그러므로 지역사회복지서비스의 효율적 제공을 위해서는 지역내 사회복지서비스 제공을 담당하고 있는 다양한 주체들간의 연계망, 즉 네트워크 구축이 매우 중요하다. 하지만 기존 방식의 네트워크 구축은 공간적 한계를 극복하는데 매우 어려운 측면을 가지고 있었다. 이를 극복하기 위하여 지역복지 정보네트워크를 통한 지역복지 전달체계를 구축하는 것이 필요하다.

둘째로 지역 수준의 복지서비스 제공은 중앙정부와 지방정부 그리고 공공부문과 민간부문 등 다양한 복지서비스 주체들의 복지연합체에 의해서 제공된다. 따라서 이들 복지연합체 사이의 파트너십 형성은 무엇보다도 중요한 사안이다. 이러한 파트너십의 형성은 계층제 중심의 관료제가 갖는 획일적이고 관료독점적 권력을 감소시키고, 지역주민은 물론 지역내 다양한 서비스제공 주체들에게로 분권을 촉진시킬 것이다. 하지만 현실적으로 파트너십은 언제나 평등하고 균등한 권한을 갖는 것은 아니며, 모두에게 이러한 체제적 협력이 개방되어 있는 것만은 아니다.

셋째, 이상의 협력적 지역복지서비스 제공이 성공적으로 운영되기 위해서는 반드시 지역중심의 협력적 사회복지서비스가 제공될 수 있도록 충분한 재정적 지원 그리고 인프라 구축과 지원이 있어야 할 것이다. 이와 더불어 앞서 제시된 주민참여의 제도화와 수혜자들의 수용도를 높일 수 있는 방안의 마련, 복지참여주체들 간의 파트너십이 형성되어야 한다.

V. 결론

본 연구는 효율적이고 협력적 지역사회복지서비스 제

공의 개선방안을 모색하고자 시도하였다. 즉 현행의 지역사회복지제공이 로컬 거버넌스적 접근을 시도하고 있으나 아직 체계적 협력관계를 형성하는 데 미흡한 수준에 머물고 있다. 이에 재가노인복지의 현황을 분석해보고 전반적인 개선방안을 모색하였다.

지역사회복지 제공이란 결국 지역의 특성과 지역주민들의 요구에 대응성 높은 서비스를 지역수준에서 제공하는 것을 의미하며, 이를 가능하게 하는 것은 지역내 다양하게 참여하고 있는 사회복지서비스 제공 주체들이다. 이와 같이 지역수준의 복지서비스 제공이란 단순히 특정 집단의 노력만으로 제공될 수 있는 것이 아니며, 협력적 공동생산체제와 같은 지역수준의 거버넌스 구축으로 가능한 것이다. 즉 로컬 거버넌스에 기반을 둔 공동생산체제의 협력적 운영체제가 원활하게 작동할 때 효율적이고 협력적 지역 사회복지서비스가 생산되고 운영될 것이다.

참 고 문 헌

[1] 최창현, 사득환, “로컬 거버넌스와 시민단체간 연결망 분석”, 한국정책과학학회보, 제8권, 제3호, p.3, 2004.

[2] 오수길, 광병훈, “사회자본-정부-거버넌스의 연계에 관한 이론적 모색”, 한국행정학보, 제38권, 제6호, pp.227-228, 2004.

[3] T. Skocpol, *Unravelling from Above, The American Prospect*. 25, p.6, 1996.

[4] Peters, B. Guy and Pierre, John., “Governance Without Government? Rethinking Public Administration,” *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol.8, No.2. p.231, 1998.

[5] 성도경, 박희봉, 장철영, “사회자본과 거버넌스 증진을 위한 정부와 시민사회의 역할”, 대한정치학회보 제12집 제1호, pp.419-437, 2004.

[6] 오재일, “분권화 시대, 지방의 준비와 대응방안-로컬거버넌스를 구축하자”, 경제정의실천시민연합, 참여자치지역운동연대, 한국여성민우회, 한국

YMCA전국연맹, 행정개혁시민연합, 지방자치현장선포 2주년 기념 시민대토론회 발표문, 2003.

[7] 최병대, “함께 다스림(Governance)의 재조명: Local Governance의 의미와 서울시 시정참여사업을 중심으로”, 한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집, p.158, 2003.

[8] 이병수, 김일태, “지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구-의정부시 공무원과 NGO활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로”, 도시행정학보 제14권, 제2호, p.30, 2001.

[9] 원구환, “로컬거버넌스의 등장과 발전”, 한국정책학회 2001년동계학술대회발표논문집, p.13. 2001.

[10] 이영철, *지역사회복지실천론*. 서울: 양서원, pp. 14-15. 2003.

[11] 최일섭, *지역사회복지론*, 서울: 서울대출판부, p.25, 1996.

[12] 신운복, “2000년대를 향산 지역복지의 과제와 수행전략”, 한국사회복지학회 한국사회복지학, pp.99-100, 1987.

[13] 김선엽, “지역복지에 있어서의 민간복지자원 활용 방안”, 2002년도 한국정책학회 춘계세미나 발표논문집, p.94, 2002.

[14] A. Dunham, *Community Welfare Organization*. New York: Thoma Y. Crowell. Co. 1980.

[15] 이인희, “지역사회복지의 인식체계 연구”, 지역연구, 제20권, 제3호, p.41, 2004.

[16] 이인재, “지역복지운동의 의의와 지역복지운동단체의 역할”, 한국사회이론학회 사회이론, 제22권, pp.209-210, 2002.

[17] 김홍주, “지역중심 사회복지체제의 비판적 검토”, 농촌사회, 제15집 제1호, pp.271-275, 2005.

[18] 장세철, *현대노인복지정책*, 서울: 홍익제, pp.192-195, 2004.

[19] 장세철, *현대노인복지정책*, 서울: 홍익제, pp.191-200, 2004.

[20] 주재현, “정부와 자원조직간 협력관계: 종합사회복지관 위탁운영 분석을 중심으로”, 사회복지연구 제24호, pp.154-155. 2004.

저 자 소 개

정 재 욱(Jae-Wook Jung)

정회원



- 1994년 2월 : 청주대학교 행정학
과(행정학학사)
- 1997년 2월 : 청주대학교 행정학
과(행정학석사)
- 2003년 2월 : 청주대학교 행정학
과(행정학박사)

- 현재 : 청주대학교 사회과학연구소 책임연구원
충북테크노파크 전략산업기획단 선임연구원
<관심분야> : 지방행정, 전자정부, 로컬거버넌스,
지역복지, 산업정책