

ISSUE PAPER

노인복지관, 초고령사회 새로운 역할 기대 자치구별 특성 반영해 기능 재설정 필요



서울연구원
The Seoul Institute

윤민석 문진영

CONTENTS

01 노인복지관, 초고령사회 새로운 역할 기대

- 1_늘어나는 노인, 다양해진 욕구 담아낼 필요
- 2_정책환경 변화, 노인복지관 기능 전환 견인

02 노인복지관 기능, 자치구 특성 반영할 시점

- 1_모호한 운영규정으로 지역특성 반영 어려워
- 2_신규 노인 진입 막는 '고정화 현상'도 문제

03 '지역특성화·지역활성화' 2가지 기능 도출

- 1_지역특성화 기능: 이용자·지역환경 특성 반영
- 2_지역활성화 기능: 운영참여 등 이용자가 주체

04 노인복지관 기능 재정립 위한 다양한 해법

- 1_기능 재설정에 따른 기획·운영·평가방식 변화
- 2_일부 서비스 유료화 등으로 새로운 기능 수행
- 3_노인복지관, 브랜드화·협력적 거버넌스 구축

요약

신규 노인복지관, 자치구별로 다양한 특성 반영할 필요

노인복지관의 기능은 다양해진 노인의 욕구에 따라 변화가 필요하다. 서울시는 다른 지역에 비해 복지기관과 비슷한 사업을 수행하는 인프라가 많아, 협력과 조정으로 차별화된 사업 수행에 유리하다. 자치구별 특성이 다양함에도 중앙정부의 지침과 평가 기준에 따라 노인복지관의 사업을 비슷하게 운영하고 있어 빠르게 변화하는 환경에 적극 대응하기 어려운 구조이다. 서울시가 새로 설립할 것을 계획하고 있는 구립 노인복지관이 기존 지역사회 유관기관과 공고한 협력체계를 유지하면서 다양한 욕구에 유연하게 대응할 수 있도록 두 가지 기능을 제안한다.

신규 노인복지관, '지역특성화·활성화' 2가지 기능 도출

지역특성화 기능은 기존의 기본선택사업에 지역의 역사나 물리적 환경, 이용자 특성 등 지역특색을 반영한 사업을 중심으로 운영하는 것이다. 또는 기존에 지역에서 부족했던 시설(강의실, 운동시설 등)을 보강해 특정 시설을 강화하고, 기존 복지관과 순환구조로 운영하는 방법도 구상할 수 있다. 지역활성화 기능은 이용자 참여를 바탕으로 노인이 서비스를 받기도 하지만 지역사회에 제공할 수 있는 구조를 만드는 것이다. 이렇게 직접 서비스 비중은 줄이고 상담, 사례관리, 아웃리치 기능을 강화해 지역으로 서비스를 확대하는 것이다. 이를 통해 노인복지관은 구체적인 사업을 틀에 맞추어 제공하는 것이 아니라 지역의 욕구를 기반으로 운영할 수 있다.

새로운 기능 수행에 기획·운영·평가방식 변화 동반 필수

서울시는 다양한 지역자원을 갖고 있어 자치구별로 특성화된 사업 운영에 유리한 조건임에도 지침과 평가기준을 충족하기 위해 제한적으로 운영되고 있다. 노인복지관의 자율성을 높이는 방향으로 지침을 개선하고 기관 설계와 계획단계부터 운영주체가 참여할 수 있도록 제도화해야 한다. 서비스의 질 향상을 위해 일부 서비스의 유료화와 유동적으로 시설 설치 규정을 조정할 수 있는 기제도 필요하다. 무엇보다 기존의 지역사회 유관기관과 적절한 역할 분담과 협력체계를 구축하여 신규 노인복지관이 지역의 욕구를 충분히 반영할 수 있도록 해야 한다.

01 노인복지관, 초고령사회 새로운 역할 기대

1_늘어나는 노인, 다양해진 욕구 담아낼 필요

서울시 노인은 노인복지관 이용률이 갈수록 줄어들고 이용하는 이유도 달라져

초고령사회의 증가하는 노인은 더 이상 단일한 인구집단으로 볼 수 없다. ‘노인’이라고 불리는 인구집단은 60대에서 100세에 이르기까지 매우 다양하다. 노인을 위한 복지시설로 대표되는 노인복지관에 관한 인식과 이용률의 변화는 노인욕구의 변화를 설명한다. 2008년에 서울노인의 15.9%가 노인복지관을 이용했지만 2011년에는 11.5%, 2017년에는 9.4%로 그 이용률이 점차 줄어들었다. 서울노인의 노인복지관 이용 의향에 대한 응답도 2008년에는 46.4%였지만, 2017년에는 29.7%로 감소하였다(한국보건사회연구원, 2008, 2011, 2017). 노인복지관 이용 이유도 변화였다. 친목도모를 위해 노인복지관을 이용한다는 비율이 2011년 11.4%에서 2017년 45.7%로 증가한 것에 반해, 취미·여가 프로그램에 참여하기 위해 노인복지관을 이용한다는 비율은 2011년 58.2%에서 2017년 47.7%로 감소하였다(한국보건사회연구원, 2011, 2017). 특정 프로그램 이용보다는 친목 유지를 위해 노인복지관을 방문하는 경향이 높아졌다는 것인데, 기존의 노인복지관을 이용하던 노인이 같은 기관을 계속 이용하는 경향이 반영된 것으로 보인다. 빠르게 증가하는 노인인구와 변화하는 다양한 욕구에 대응하기 위해 신규 노인복지관의 기능 설정에 어떤 변화를 모색해야 할지 고찰이 필요한 시점이다.

노인복지관은 증가하는 노인의 다양한 욕구 반영한 새 기능이 요구되는 시점

이용률의 감소가 노인복지관의 필요성이 줄었다는 의미는 아니다. 하지만 과거와 달리 현재는 노인복지관과 비슷한 서비스를 제공하는 기관이 많고, 노인의 경제적 수준과 건강 수준 향상으로 욕구도 다양해지면서 복지시설 외에 다양한 기관 선택의 폭이 넓어졌다.

미래에 노인복지관 이용의 주체가 될 베이비붐 세대와 현 노인세대의 차이는 변화 필요성을 보여준다. 50~64세 중 재취업 의사가 있는 응답자(9.3%)의 38.7%가 자아실현·건강유지·재능활용 등을 목적으로, 61.3%는 생계유지를 목적으로 재취업을 원한다(강소랑 외, 2017). 반면, 65세 이상 노인의 53.5%가 계속 일하기를 원하며, 소일거리나 창업보다 안정적인 일자리를 선호하고 있다(백선희·안현찬, 2019). 이를 통해 현 노인세대 다수가 경제적 불안정으로 노후에 여가를 충분히 즐길 수 있는 여유가 부족할 것으로 예상할 수 있다.

예비노인과 비교하지 않더라도 같은 연령대의 노인 집단 안에서도 변화를 찾을 수 있다. 서울 노인의 83.6%는 가구주 또는 배우자로 피부양자인 노인이 16.5%에 불과하다. 서울노인의 24.8%는 오히려 다른 가족원을 부양하는 부양주체 역할을 하고 있다(김경혜·장동열, 2015). 노인 1인 가구나 노인부부로 살고 있는 세 가구 중 한 가구는 ‘개인 또는 부부만의 생활을 누리고 싶어서, 경제적 능력이 허락해서, 살던 곳에서 계속 살고 싶어서’ 자발적으로 선택한 것이다(정경희 외, 2017).

앞으로 설립될 새로운 노인복지관은 경제적인 여유가 더 있고 적극적인 노인이 자아실현과 재능을 발휘할 수 있는 기회 제공의 장이면서, 기존에 노인복지관이 포괄하지 못한 지역사회 사각지대 노인 등의 다양한 욕구가 반영되어야 할 것이다. 지난 수십 년간 지역사회의 노인을 위한 복지서비스 제공에 많은 기여를 해온 기존 노인복지관 등 지역사회 기관과 공고한 협력체계를 유지하면서 새로운 욕구에 대응할 수 있는 기능 마련이 필요하다.

서울시, 2019년 구립 노인복지관 추가 건립 계획…구체적 기능은 없는 상황

서울시 복지본부는 2018년 노인복지시설을 두 배 확충하여 노년층의 생산적 여가활동의 수요를 증대할 계획이라는 신년보고를 하였다. 당시 계획은 자치구당 2개의 노인복지관, 노인복지센터를 건립하는 것으로, 문화와 여가, 일자리 그리고 사회참여 관련 종합상담을 제공하는 ‘신개념 노인복지관’을 추가 건립한다는 내용이 포함되어 있다(서울시 내부자료). 2019년 9월 현재 서울시는 구립 노인복지관 추가 건립을 계획하고 있지만, 신개념 노인복지관의 구체적인 기능에 관한 내용은 없는 상황이다.

한편 서울시 노인복지관은 자치구별로 규모가 다르고 운영 주체에 따라 각 지역의 운영방식에 차이가 있다. 서울시 노인복지관의 분포 형태는 네 가지인데, 시립 또는 구립 노인복지관이 1개소만 있는 자치구, 시립과 구립 노인복지관이 공존해 있는 자치구, 시립과 사립 노인복지관이 공존한 자치구가 있다. 복수의 노인복지관이 있는 자치구는 기관 간 정보공유·협력이 잘되는 지역이 있는가 하면, 교류가 없는 곳도 있다. 각 지역의 특성이 다르기 때문에 새로 짓는 노인복지관은 지역사회 여건에 맞는 지역맞춤형의 노인복지관이 될 필요가 있다.

[표 1] 2개 이상 노인복지관이 있는 자치구와 노인복지관 운영주체

자치구	노인복지관 개수	운영주체	자치구	노인복지관 개수	운영주체
강남구	3개	구립	금천구	2개	시립·구립
서초구	3개	구립	마포구	2개	시립·구립
양천구	2개	구립	종로구	2개	시립·구립
강동구	2개	시립·사립	중랑구	2개	시립·구립

따라서 이 연구는 노인인구의 증가와 다양해진 욕구, 정책 환경의 변화에 따라 자치구별 상황과 특성을 살릴 수 있는 ‘신개념 노인복지관’의 실행 가능한 기능과 운영방안을 제안하고자 한다.

2_정책환경 변화, 노인복지관 기능 전환 견인

노인복지법 개정이 추진되고 동단위 지역사회 중심으로 서울시 정책환경 변화

현재 국회에 계류 중인 노인복지법 개정안에 따르면, 노인여가복지시설로 분류되었던 노인복지관이 여가시설에서 분리되어 여가복지뿐만 아니라 건강, 교육, 전문상담, 돌봄, 사회참여 등 다양한 서비스를 종합적으로 제공하는 기관으로 재정립하였다. 이는 운영지침상 종합적인 기능을 수행함에도 불구하고, 노인여가복지시설로 규정되어 있어 운영상의 한계가 있었던 노인복지관의 역할과 위상을 더 분명하게 하였다고 볼 수 있다.

그러나 노인복지법 개정 추진에 따른 학계와 현장에서의 ‘돌봄’ 영역의 관점은 다르다. 돌봄을 취미활동, 건강지원 등을 포함한 광의의 차원으로 이해하는 견해와 돌봄(care)을 하나의 독립적인 영역으로 이해하는 견해가 충돌한다. 돌봄이라는 개념 규정은 학계의 오랜 숙원사업이었음에도 여전히 명확한 범위나 개념의 사회적 합의가 없는 상태에서 노인복지관을 돌봄 기관으로 규정하는 것은 좀 더 논의가 필요한 사항이다.

또한 커뮤니티 케어, 찾아가는 동주민센터, 돌봄 SOS 센터와 같은 중앙정부와 서울시의 중점 사업으로 정책집행 단위가 점차 자치구에서 행정동 단위로 변화하고 있음을 알 수 있다. 따라서 노인복지관의 서비스 단위도 재설정할 필요가 있다.

[표 2] 노인복지법 개정(안)

현행 노인복지법	노인복지법 개정(안)
제36조(노인여가복지시설) 노인복지관: 노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설	제28조(노인복지관) 노인복지관은 노인이 지역사회에서 건강하고 활기찬 노후생활을 영위할 수 있도록 건강, 교육, 여가, 전문상담, 돌봄, 사회참여 등의 서비스를 종합적으로 제공하는 기관을 말한다.

복지부, 2020년부터 노인의 생활권역에서 맞춤형 돌봄서비스 통합 제공 계획

보건복지부는 2020년 1월부터 ‘노인맞춤돌봄서비스’ 시행을 계획하고 있다(보건복지부 보도자료, 2019.10.08.). 보건복지부는 독립적인 일상생활에 어려움이 있는 만 65세 이상의 국민기초생활수급자, 차상위계층 또는 기초연금 수급자에 기존 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 단기가사서비스, 독거노인 사회관계 활성화, 초기독거노인 자립지원, 지역사회자원 연계를 통합개편하여 욕구 맞춤형으로 다양한 서비스를 제공할 계획이다. 즉 기존에 여러 복지기관에서 별도로 제공했던 서비스를 동주민센터에 일괄 신청·접수가 가능하게 하여 이용의 편리함을 도모하고, 욕구에 따라 여러 서비스를 동시에 이용할 수 있게 설계한 것이다. 찾아가는 서비스 외에도 평생교육활동, 문화여가활동, 자조모임, 신체·정신건강 프

로그램 등 참여형 서비스로 노인의 건강과 기능상태 악화를 예방하고 사회적 관계 형성을 지원하는 서비스를 제공할 계획이다. 또한 기존의 서비스 제공 방식과 달리 지자체별 면적, 노인인구수, 사업대상 분포, 수행기관 기반, 지역 특성에 따라 권역별로 서비스를 제공하기로 하였다. 이를 통해 이용자의 인식과 접근성을 높이고 공급자 측면에서는 사각지대 발굴의 효율성을 높이며 기관 간 소통 활성화, 자원발굴 역량 강화 등의 긍정적 변화가 예상된다. 이런 제도적 변화로 노인에게 접근성이 높은 생활권역에서, 다양한 욕구에 대응한 맞춤형 돌봄서비스가 지역적 특색에 따라 제공될 것으로 기대된다. 맞춤형 노인돌봄서비스 수행기관은 지자체별로 공모를 통해 선정된다. 현재 노인돌봄사업 제공기관의 다수가 복지관인 점을 감안할 때, 이런 제도적 변화에 걸맞게 노인복지관의 역할이 강화될 것으로 보인다.

신개념 노인복지관 기능은 구체적인 사업내용보다 운영방식 전환 도모 필요

2018년 기준 서울시 노인복지관은 총 81개소로 노인종합복지관이 35개소, 소규모노인복지센터가 46개소이다. 노인복지관은 「노인복지법」 제36조(노인여가복지시설)의 법적 근거로 설치·운영되며, 구체적인 지침은 보건복지부 노인보건복지사업안내(2019)에 명시되어 있다. 서울시에는 별도로 「서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례」에 따른 서울특별시 노인종합복지관 운영규칙과 서울시 노인종합복지관협회의 운영매뉴얼(2011)이 있지만 주로 중앙정부 노인보건복지사업안내를 따르고 있다.

법·제도적 규정을 바탕으로 노인복지관은 건강유자·예방, 사회참여기회의 제공, 소득보장·생활안정기능, 지역사회조직·자원연계 등의 기능을 하고 있음을 알 수 있다([표 3] 참고). 사실상 지침에 명시된 것과 같이 이미 현재의 노인복지관은 ‘종합적인 노인복지서비스 전달기구’로서 노인복지를 위한 대부분의 역할을 담당하고 있다.

따라서 ‘신개념 노인복지관’의 기능 설정을 위해 기존의 노인복지관이 수행해오던 이상의 새로운 기능은 도출하기 어렵다. 다음 장에서는 노인복지관 운영규정상의 한계와 서울시 노인복지관 운영 현황을 통해 신규로 설립할 구립 노인복지관 기능 재설정 방향을 마련하고자 한다.

[표 3] 노인복지관 관련 규정상의 노인복지관 목표

보건복지부(2019) 노인보건복지사업안내	서울시운영매뉴얼(2011)	서울특별시노인종합복지관 운영규칙(1989)
1) 건강한 노후를 위한 예방, 취약 노인 케어기반 구축·확충 2) 활동적인 노후를 위한 사회참여 여건조성 및 활성화 3) 안정적 노후를 위한 소득보장 다양화와 내실화 4) 성공적인 노후 실현 지원 • 종합적인 노인복지서비스 전달기구 역할 수행	1) 상담사업, 가정봉사원 파견 사업, 노인일자리 사업 등 노인복지서비스 제공 2) 자원봉사활동 육성사업, 지역 복지 협동사업·노인-주민 상호 연대감 조성을 통한 각종 문제 예방·치료 • 종합적인 복지서비스 전달 기구로서 노인복지 증진을 위한 중심역할 수행	• 60세 이상 노인을 위한 각종 편의시설과 종합적인 복지서비스 제공으로 노인복지 향상

02 노인복지관 기능, 자치구 특성 반영할 시점

1_모호한 운영규정으로 지역특성 반영 어려워

노인복지관은 규정에 따른 비슷한 사업 시행으로 ‘운영의 동형화’ 현상 발생

노인복지관 운영의 제도적 근간이 되는 「노인복지법」에는 노인복지관이 실제로 종합적인 서비스를 제공하고 있음에도 여가시설로 규정되어 있어 법적 기능과 실제 수행기능에 차이가 있다. 또한 ‘여가’ 개념도 학계는 물론 현장에서도 합의가 이루어지지 않아 기능 설정에 혼란이 있다. 아울러 같은 법상 노인복지관 정의에 포함된 소득보장과 재가복지가 시행규칙에는 명시되어 있지 않는 등 기능과 구체적인 수행사업의 기준이 맞지 않다(정은하 외, 2011). 노인복지관 운영 지침이 되는 관련 규정의 사업 구분 기준 역시 불명확하다. 한편 가정봉사원 파견사업은 노인장기요양보험이 시행되면서 요양보호사로 전환되었음에도 서울시 운영규칙에 여전히 남아있는 등 최근의 환경변화가 반영되어 있지 않고, 병렬식으로 많은 사업을 나열하고 있어 오히려 역할 정체성에 혼란을 주고 있다(정은하 외, 2018).

이와 같은 모호한 운영 규정 때문에 전국적으로 노인복지관이 지역적 특성을 살리지 못한 채 비슷한 사업을 중심으로 운영되는 결과를 초래하였다. 전국의 285개 노인복지관을 분석한 연구도 복지관의 규모와 소재지별 사업내용에 큰 차이가 없음을 확인하였다(이준영 외, 2017). 노인복지법 시행규칙에는 기본사업을 수행하되, 이용대상 노인의 실정과 지역 여건 등을 감안하여 사업의 종류를 가감하거나 별도의 사업을 개발·추진할 수 있다고 명시되어 있다. 여기서 기본사업은 종합복지센터로서의 기능과 역할을 수행하기 위해 기본적으로 제공해야 할 사업을 의미하고, 선택사업은 기본사업 이외에 지역 또는 노인복지관의 특성을 반영하여 개발·추진이 가능한 사업을 말한다(보건복지부, 2019). 이처럼 노인복지관의 운영과 관련된 법적 규정은 최소의 규정사항임에도 불구하고 일부 지자체에서는 최대의 지침이 되기도 한다. 다시 말해 각 기관은 지역의 특성을 반영해 자율적으로 사업을 수행하려고 노력하지만, 노인복지관 평가는 운영지침상의 사업내용을 기준으로 이루어지고 있기 때문에 지자체로부터 운영비를 쉽게 지원받기 위해서는 지침에 명시된 사업 위주로 운영할 수밖에 없는 것이다.

[표 4] 노인복지관 운영 규정

구분	보건복지부(2019) 노인보건복지사업안내	서울시운영매뉴얼(2011)	서울특별시노인종합복지관 운영규칙(1989)	구분
기본 사업	평생교육지원사업	사회교육사업	사회교육사업	기본 사업
	취미여가지원사업			
	건강생활지원사업			
	상담 및 정보제공사업	상담사업	상담사업	
	사회참여지원사업		복지협동사업(사회봉사)	
	위기 및 독거노인지원사업			
	정서 및 사회생활지원사업			
	지역자원 개발 및 연계사업	자원봉사활동육성사업 복지협동사업	자원봉사활동육성사업 복지협동사업(결연·후원)	
	노인권익증진사업			
선택 사업	건강생활 지원사업	기능회복사업	기능회복사업	기본 사업
	기능회복지원 급식지원	복리후생사업	복리후생사업	
	고용 및 소득지원사업	노인일자리사업	노인일자리사업	
	가족기능지원사업	가정봉사원파견사업	가정봉사원파견사업	
	가족통합지원사업			
	돌봄 요양서비스	장기요양서비스	장기요양서비스	
	노인주거개선사업			
	기타	경로당활성화사업 노인돌봄사업	그 밖의 사업	선택 사업

주: 정은하 외, 2018, 「초고령사회 대응을 위한 서울형 노인복지시설 구축 방안 연구(p.38)」의 분류를 최근 기준에 따라 재분류함

서울시, 환경적으로 차별화된 노인복지관 운영이 가능하지만 제도상의 한계

운영 규정과 평가에서 자유로울 수 있다면 서울시는 자치구별 특성을 반영한 노인복지관 운영에 유리한 환경을 갖고 있다. 전국의 노인복지관은 서울시 82개, 경기도 59개, 부산 31개 순으로 서울시는 다른 사도에 견줘 노인복지관의 수가 많아(보건복지부, 2019) 기관 간 협력·조정으로 역할 분담이 가능하고, 노인복지서비스와 비슷한 서비스를 제공하는 다양한 기관이 많기 때문이다([표 5 참고]. 예를 들어, 노인복지관이 많은 예산, 인력을 투입하고 공간 측면에서도 많은 부분을 차지하고 있는 사회교육사업은 평생교육기관, 문화센터, 종합사회복지관, 종교시설 등 지역사회 내 대안이 많다. 또한 노인복지법 시행규칙의 시설과 인력배치 기준에 의무사항인 물리치료실과 물리치료사 역시 서울시는 지역 내 접근성이 높은 의료기관이 많기 때문에 다른 사업으로 대체가 가능하다. 노인복지관 개관 초기에는 서비스와 전달체계가 미비하여 다양한 서비스를 제공하는 것이 주된 역할이었지만 서울시는 재정적 여력이 뒷받침되어, 일정 수준 이상의 성과가 나타난 사업 일부는 별도 조직으로 분리 운영하는 방식으로 운영해왔다.

이처럼 서울시는 환경적으로 차별화된 노인복지관 운영이 가능함에도 제도상의 한계를 겪고 있다. 다양한 욕구에 대응하기 위해서는 공간 활용의 유연성이 필요하지만 법적 설치기준 충족을 위해 현실성이 낮은 시설을 설치·운영해야 하고, 기본·선택사업에 더해 정책사업, 공모사업 등 종합복지서비스 제공의 책임과 부담만 가중되고 있다. 결과적으로 노인복지관 운영의 자율성이 떨어지고 다양한 서울 노인의 욕구와 지역적 특성을 담기 어렵다. 따라서

서울의 특성을 살린 노인복지관 운영을 위해서는 중앙정부의 운영지침을 맹목적으로 따르기보다 서울에서 운영되는 노인복지관의 지역별 이용자 특성을 반영할 수 있고 유연한 운영을 가능하게 하는 제도개선이 필요하다.

[표 5] 노인복지관 사업과 비슷한 사업을 수행하는 기관

구분	노인보건복지사업안내	유사사업 수행기관
기본 사업	평생교육지원사업	자치회관, 50플러스센터·캠퍼스, 평생학습센터, 문화센터, 종합사회복지관, 종교시설
	취미·여가지원사업	경로당, 종합사회복지관, 노인교실, 노인대학, 어르신아카데미, 청소년수련관, 박물관, 미술관, 공연장, 도서관, 영화관, 구민회관, 문화예술회관, 종교기관
	건강생활지원사업	보건소, 보건지소, 공공체육시설, 건강가정지원센터
	상담·정보제공사업	금융복지상담센터, 공익법지원센터
	사회참여지원사업	자원봉사센터, 노인인력개발센터, 시니어클럽
	위기·독거노인지원사업	독거노인종합지원센터 등 지역의 노인보호전문기관, 찾아가는 찾아가는 동주민센터(찾동), 독거노인돌봄수행기관 다수
	정서·사회생활지원사업	찾아가는 동주민센터(찾동), 심리상담센터
	지역자원 개발·연계사업	찾아가는 동주민센터(찾동), 종합사회복지관 등
선택 사업	노인권익증진사업	노인보호전문기관, 한국노인의전화
	건강생활 지원사업	기능회복지원
	급식지원	한의원 등 물리치료 시행 민간 병원
	고용·소득지원사업	식당, 밀반찬 및 도시락 배달 민간기관
	가족기능지원사업	고용복지플러스센터, 일자리센터, 어르신취업훈련센터, 지역자활센터, 직업소개소, 직업훈련기관, 50플러스센터
	가족통합지원사업	독거노인지원센터, 민간 상담기관
	돌봄 요양서비스	마을공동체
	노인주거개선사업	장기요양기관(주·야간보호기관, 단기보호기관), 데이케어센터, 돌봄통합지원센터
		LH, SH

노인복지관 기능 재설정은 이용자 고려한 전문화·특성화 관점에서 이뤄져야

노인복지관의 기능 관련 논의에서 이용자 중심의 맞춤형 서비스 제공의 필요성이 오래전부터 강조되어 왔다. 상담기능 강화와 다양한 욕구에 대응한 일상생활부터 법률지원까지 서비스의 포괄성도 주요하게 논의된다. 또한 종합 복지서비스 제공기관으로서 모든 서비스를 제공하기보다는 지역과 대상에 따라 특성화된 사업 제공(허준수, 2005; 정순돌 외, 2011; 권중돈, 2011; 원시연, 2015)과 노인복지관 운영의 자율성이 강조된다.

지역 측면에서는 지역 내 복지인프라가 많은 도시지역은 전문성을 살려 노인복지관 유형을 개발할 필요가 있고(황경란, 2013), 노인복지관이 위치한 지역 특성을 고려한 프로그램 개발과 운영, 운영기준과 평가기준이 필요하다(주찬희·김옥녀, 2018). 서울형 노인복지시설 구축 방안 연구(정은하 외, 2018)는 ‘1자치구 1노인종합복지관 2소규모노인복지센터’와 같은 일괄적인 기준이 아니라 자치구의 특수한 상황을 고려해야 한다고 언급해 지역특성을 반영한 노인복지관 기능 재설정이 중요함을 시사한다.

2_신규 노인 진입 막는 ‘고정화 현상’도 문제

새로운 욕구·서비스 사각지대 해소 위한 기능 설정으로 다양한 대상 포괄해야

노인복지관 이용 노인의 일부가 특정 계층으로 고정되는 고정화 현상(임환준 외, 2002)은 노인복지관의 고질적인 문제로 지적되어 왔다. 서울노인 2,500명을 대상으로 설문조사한 결과, 노인복지관 이용 기간 평균은 4.23년이며, 14.3%는 이용기간이 10년 이상이다(정은하 외, 2018). 노인복지관이 지역 노인에게 편안한 장소와 유익한 프로그램을 제공하고 있음을 보여주는 결과인 한편, 익숙한 것을 선호하는 노인의 경향, 거동이 불편해서 또는 지역 내에 달리 갈 곳이 없어서, 정보가 부족해서 등의 이유도 고정화 현상에 영향을 미친다. 이 때문에 노인복지관 이용노인의 고령화가 진행되었고 실제 노인복지관 이용자 중에는 75세 이상의 후기 노인이 가장 많다. 사실상 노인복지관은 60세 이상 노인을 대상으로 서비스를 제공하고 있음에도, 59.4%는 노인복지관을 이용하기에는 아직 젊다고 생각해서 복지관을 이용하지 않고 있었으며, 복지관 시설이나 프로그램이 부족해서라는 이유보다 기관 정보가 부족해서, 교통이 불편하고 기존 이용노인과의 조화가 어려워서 노인복지관을 이용하지 않는 사례가 많다(정은하 외, 2018). 증가하는 복지 수요와 노인복지관의 역할 강화 요구에 적절한 대응이 필요한 시점으로 보인다.

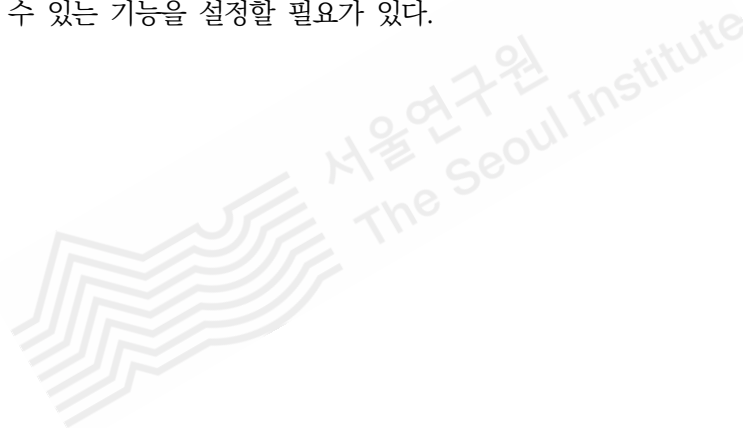


주: 노인복지관을 이용하지 않는 1,772명을 대상으로 15개 문항에 대해 해당 사항이 있는 경우 모두 응답하도록 함

자료: 정은하 외, 2018, 「초고령사회 대응을 위한 서울형 노인복지시설 구축 방안 연구」, 서울시·서울시복지재단

[그림 1] 노인복지관 미이용 이유

이용자 측면에서 고정화 현상의 영향요인 외에 노인복지관의 역사 등 기관 차원의 영향도 간과할 수 없다. 서울시 노인복지관은 역사적으로 가정봉사원 파견사업을 중심으로 시작해 주로 저소득층의 취약노인을 대상으로 운영되었다. 그렇다 보니 대부분의 노인복지관이 여전히 무료로 서비스를 제공하고 있고 경제적으로 어려운 사람들이 노인복지관을 이용한다는 인식이 있다. 이는 경제력과 정보력, 기동성을 갖춘 새로운 전기노인의 노인복지관 진입을 어렵게 한다. 공간적 제약도 신규 회원의 진입을 어렵게 한다(원시연, 2015). 노인복지관 사업에서 많은 부분을 차지하는 사회교육사업은 반복적으로 운영되고 이용노인의 특성상 종결의 개념을 갖기 어렵다. 또한 물리치료실, 아미용실, 바둑장기실, 탁구실 등 다른 용도로 사용 불가능한 프로그램실이 많은 공간을 차지하고 있어 공간의 순환을 기대하기 어렵다. 노인복지관이 기본사업과 선택사업, 정책 및 공모사업 등 많은 사업을 담당하고 있음에도 불구하고 노인의 10% 미만이 노인복지관을 이용하고 있다는 사실은 여전히 지역사회 복지혜택을 받지 못하는 소외노인이 있다고 볼 수 있다. 따라서 새로 지을 노인복지관은 기존 노인복지관의 서비스 제공을 받지 못한 사각지대의 취약한 노인과 다양한 노인의 욕구를 충족할 수 있는 기능을 설정할 필요가 있다.



03 '지역특성화·지역활성화' 2가지 기능 도출

1_지역특성화 기능: 이용자·지역환경 특성 반영

서비스 제공자 위주에서 지역사회 욕구 중심으로 노인복지관 기능 변화 도모

앞서 언급한 대로 노인복지관은 노인복지를 위한 대부분 기능을 이미 수행하고 있다. 따라서 새로운 혁신적인 기능이 추가된 '신개념 노인복지관'의 설정은 현실적으로 무리가 있다. 따라서 이 연구는 추가로 건립되는 노인복지관에 필요한 기능을 중심으로 제안하고자 한다. '지역특성화 기능'은 서비스 제공자 중심에서 지역사회 욕구 중심으로 노인복지관 기능의 변화를 도모하고자 하는 것이다. 현재 서울시 노인복지관은 운영지침상의 기본사업, 선택사업의 거의 모든 영역을 수행하고 있어 새로운 사업을 만들거나 지역적 특색을 담아내기 어렵다. 따라서 지역특성화 기능은 기존의 기본사업과 선택사업에서 지역 특성을 가미하거나 지역 욕구를 반영한 사업을 중심으로 운영하는 것이다.

노인복지관 사업을 지역의 환경적 특성과 노인의 욕구를 중심으로 특성화한 사례는 다음과 같다. 부산의 A노인복지관은 지역의 특성을 살려 노인일자리사업의 하나로 부산의 이바고길을 중심으로 추억의 도시락 사업, 막걸리 사업을 개발하였고, 옛 구청 건물을 6·25 당시 모습으로 리모델링한 게스트하우스를 운영하였다(원시연, 2015). 서울의 종로노인종합복지관은 공연예술문화가 활성화된 대학로 인근의 자원을 활용하여 노인연극인 양성과 세대공감 프로그램 '대학老愛'를 운영하고 있다. 노인의 사회참여 욕구를 충족하기 위해 시작된 이 사업은 연극 등 문화활동이 활발한 대학로의 지역 특성을 반영하였고 지역자원을 최대한 활용한 사례이다. 지역사회 내의 노인연극문화 정착을 위한 민·관협력체계 구축을 강화하였고 노인문화향유 플랫폼 역할의 확대를 도모하였다는 점에서 의의가 있다(종로노인종합사회복지관 내부자료). 이 기관의 '종로 & 장금이' 프로그램도 지역의 특성을 살린 사례이다. 종로구에는 이 지역에서 오래 거주한 노인이 많은데, 노인 다수가 직접 장을 담가온 경험이었다. 이런 노인의 장 담그기 재능을 발굴하여 2013년 '종로 & 장금이'를 발족하고 현재까지 전통장 담그기 전수 활동을 추진하고 있다. 자체사업으로 시작한 이 프로그램은 2015년 주민참여예산사업에 선정되어 주민자치사업으로 확대되었고 2016년 전담 인력 증원과 함께 장체험관, 장카페를 운영하기 시작하였으며, 세대통합 마을공동체가 형성되는 등 사업이 확대되었다. 2017년에는 어르신일자리시범사업으로 선정되어 일자리사업으로 전환되었다(2019.07.24., 종로노인종합사회복지관 현장조사 결과자료).



자료: 종로노인종합복지관 홈페이지

[그림 2] 종로노인종합복지관 대학老愛(좌), 종로 & 장금이(우)

물리적으로 특성화된 노인복지관도 가능… 기관 평가 등에서 불이익 받을 우려

또 다른 방법은 시설 측면에서의 변화이다. 예를 들어 해당 자치구에 복수의 노인복지시설이 있고, 그 지역 이용자의 사회교육 욕구가 높지만 기존 시설이 수요를 충족하기에 공간이 협소하다면, 새로 설립하는 노인복지관은 강의 위주의 교육 기능을 강화해 다양한 용도의 강의실로 구성된 노인복지관을 구상할 수 있다. 건강유지 및 예방 욕구가 높은 지역에서는 기존의 기본사업 운영을 위한 공간은 줄이거나 없애고 운동 시설을 확충한 건강생활지원기능이 강화된 노인복지관을 설립하는 것이다. 이는 자치구 내 다수 노인복지관이 있는 경우 설립·운영이 쉽고, 기존 노인복지관과 분명한 차별성 확보가 가능하고 공간구성이 유연하다는 장점이 있다.

지역특성화 기능을 활용한 노인복지관의 운영은 지역욕구에 따라 특색을 살릴 수 있으므로 지역별 운영여건에 맞는 사업에 집중할 수 있고, 다른 기관과의 협력·순환 구조로 운영이 가능하다. 또한 신규 노인복지관 건립 시에 이용대상을 차별화할 때 유용하고 이용자 선택권이 높아진다. 더불어 노인복지관의 자율성 확대에 기여하고, 다른 기관과의 중복 사업 비중이 낮아 기관 운영의 효율성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

하지만 이용자 측면에서 기존 노인복지관 운영 방식에 익숙한 노인에게 혼란을 초래하고, 민원이 발생할 수 있다. 정보력이 있고 건강한 노인의 프로그램 중복 수혜가 증가할 수 있고, 반대로 거동이 불편한 노인에게는 기본사업의 제한적인 운영으로 선택권이 낮아질 수 있어 프로그램 순환의 실효성 제고가 필요하다. 또한 기관들은 기본사업을 줄이거나, 수행하지 않기 때문에 기존의 평가방식하에서 불이익을 받을 수 있다.

따라서 새로운 노인복지관 설립 시 지역특성화 기능을 강화한 복지관은 해당 자치구에 복수의 노인복지관이 있는 지역에 더 적합할 것이다. 또한 유관기관과의 정보교류와 협력이 기본 전제가 되어야 할 것이다.

현재 평가나 법적 근거 미비 등으로 우리나라에서 실제로 이와 같은 안이 운영되는 사례는 없다. 그러나 서울시는 자치구별로 복수의 노인복지관을 운영하고 있고, 노인복지관 평가

역시 서울시복지재단을 통해 자체적으로 시행하고 있어 의지만 있다면 운영이 가능할 것으로 판단된다.

2_지역활성화 기능: 운영참여 등 이용자가 주체

기존 사업에서 직접 서비스 줄이고 이용자 참여비율 높여 점진적 변화 유도

커뮤니티 케어, 서울시 돌봄 SOS 센터와 같이 지역사회를 증시하는 정책적 환경의 변화에 따라 노인복지관도 노인을 위한 커뮤니티 센터로서 기능 정립을 고려할 필요가 있다. 정책적 필요성뿐만 아니라 노인의 욕구 역시 지역사회와 맞닿아 있다. 서울노인의 절반 이상(56.4%)은 거동이 불편해진 이후에도 현재 살고 있는 집에서 계속 살기를 원한다(정경희 외, 2017). 이를 위해서는 지역사회 기반으로 자원을 구축해나가는 것이 중요하다. 따라서 지역활성화 기능은 노인이 살고 있는 지역에서 계속 살아가도록 '살던 곳에서 늙어가기(Aging in place)' 개념을 활성화하는 것이다.

기존 사업에서 직접 서비스는 줄이고 이용자 주도적인 프로그램으로 지역을 활성화할 수 있다. 노인복지관의 언어교실(한글, 영어 등), 컴퓨터 교실, 노래 교실 등의 대표적인 사회교육사업은 반복적으로 비슷한 수준에서 관습적으로 운영되는 경향이 있다. 투입인력과 재정 대비 만족도가 낮은 프로그램은 과감하게 정리하고, 지역특성에 맞게 프로그램과 서비스를 개선할 필요가 있다(정은하 외, 2011). 예를 들어, 기존 사회교육 프로그램이 일반적으로 강사가 교육하고 이용자는 수동적으로 수업을 받는 구조였다면, 이용자가 배운 지식을 다른 이용자나 지역주민에게 가르치는 강사로 활동하는 것이다. 우리마포복지관의 '누구나 학교'가 유용한 사례이다. 누구나 학교는 지역주민 누구나 자신이 배운 수업이나 관심 있는 주제(한글, 영어, 옷장 수납법 등)로 강좌를 열어 새로운 사람들과 만날 수 있고 강사나 수강생으로 배움과 가르침의 선순환이 이루어진다. 또 다른 사례는 금천구청과 비영리민간단체 꿈지락네트워크가 만든 청년활동운영공간 '청춘벨딩'의 '대대(貸貸)식당'이다. 대대식당은 주1회 혼밥하는 청년이 다른 청년들과 함께 요리하고 식사하는 '소셜다이닝'이다. 단순히 식사하는 것을 넘어 사회관계망을 형성하는 기회도 갖는다. 뿐만 아니라 금천구에서 식생활전문가가 직접 청년 1인 가구를 찾아가 식재료 보관·손질·조리법을 컨설팅한다(청춘벨딩 홈페이지). 청년의 사례이기는 하지만 노인복지관에도 충분히 적용할 수 있다. 노인복지관 이용 노인의 상당수가 노인복지관의 식당을 이용하는 데 단순히 식사만 제공하는 것이 아니라, 양질의 식사와 지역주민과 교류를 통한 사회적 관계 형성, 식생활 개선 등의 프로그램 운영이 가능하다. 이런 방식은 기존의 노인복지관 운영방식을 크게 바꾸지 않더라도 이용자의 참여를 이끌어내고 복지관에서 형성한 관계가 지역에서도 이어지는 등 지역의 활성화를 기대할 수 있을 것이다.



자료: 청춘별당 홈페이지

[그림 3] 청춘별당의 식생활개선사업 '대대(貸貸)식당'

지역주민이 수동적 위치 아닌 직접 기획·운영 참여로 지역 자원이 되는 구조

더 적극적인 방식으로 지역주민의 참여를 도모하는 방식은 광주 광산구 더불어락 노인복지관의 사례를 통해 확인할 수 있다. 이곳은 30여 명으로 구성된 '자치회'가 노인복지관 운영에 직접 참여한다. 자치회가 복지관 사업계획, 운영관리 사항 의결과 심의, 강사 채용, 행사 기획에 직접 참여하고, 매년 2회 '더불어락 대동회'를 열어 노인복지관 운영과 마을 주요 현안에 대해 노인과 주민이 자유롭게 의견을 내고 해결 방법을 결정한다. 또한 더불어락 노인복지관은 평일 낮에는 노인복지관, 밤에는 주민의 동아리·자치활동 공간, 주말에는 청소년학교로 마을공동체 거점공간으로 활용되고 있다. 자연스럽게 지역주민이 노인복지관을 중심으로 정보를 교류하고 관계를 형성할 수 있는 구조이다. 그뿐만 아니라 노인복지관 1층에는 노인이 직접 위원회를 만들어 후원금을 조성하고 재능기부로 만든 작은도서관 '더불어락 북카페'도 운영한다. 지역주민 모두가 이용할 수 있고 다양한 계층을 대상으로 프로그램을 운영하는 등 노인이 지역 복지공동체의 주체로 활약하는 사례이다(백선훈·안현찬, 2019). 영등포노인종합복지관에서 수행하고 있는 '초고령 커뮤니티 베이비부머 영쌤'은 기존 노인복지관 사업에 더해 노인의 새로운 욕구를 반영하고, 주체적인 나눔 확산, 주민이 참여하는 프로그램이다. 베이비부머 세대가 본인의 재능이나 프로그램에 참여해 배운 지식을 자신이 거주하는 지역에서 실습하고 나아가 강사, 지역사회 갈등조정자, 캠페인 등의 활동을 할 수 있도록 한다. 노인이 지역사회의 유용한 인적자원으로 활동하고, 노후에는 아들이 사는 지역사회에 정착할 수 있도록 지원하는 것이다(2019.07.25., 영등포노인종합사회복지관 현장조사 결과자료).

두 사례 모두 노인이 기존의 서비스를 제공받는 수동적인 위치가 아니라 직접 기획하고 운영에 참여함으로써 지역의 자원이 되는 구조를 취한다. 노인복지관은 노인이 자신의 재능, 기술, 지식 등을 지역에 이바지할 수 있도록 하고, 은퇴 후 자신이 살던 지역사회에 정착할 수 있도록 중간 기관 역할을 한다.



자료: 백선희·안현찬 외, 2019, 「고령친화 지역사회 만들기 노인을 위한 동네」, 서울연구원

[그림 4] 더불어락 대동회(좌), 더불어락 자치위원회 회의(우)

사례관리, 아웃리치, 전문프로그램 강화 기대…노인복지관, 소규모로 건립 가능

지역활성화 기능은 노인복지관이 지역의 시설·인적자원을 최대한 활용하고, 노인이 주체로서 지역사회의 자원으로 기능하도록 하는 것이다. 지역사회의 다른 시설과 중복되는 다양한 사업은 민간 자원을 활용하거나 연계하고 이용자 참여형 사업을 중심으로 운영해 평생교육, 여가문화서비스 등의 직접 서비스 비중을 줄일 수 있을 것이다. 이를 통해 그간 노인복지관 업무의 과부화로 약화된 사례관리, 아웃리치, 전문 프로그램을 강화할 수 있을 것으로 기대된다. 직접 서비스에 투입되는 노인복지관 인력을 현장에 파견해 더 많은 사각지대 노인을 지원하고, 전문적인 집중 지원이 필요한 심리치료, 정신건강, 치매인지지원 등의 프로그램에 전문성과 연속성을 더 강화할 수 있다. 이는 이용자의 서비스 체감도와 만족도 증진에 기여할 것이다.

지역활성화 기능을 강화한 노인복지관은 직접 서비스 비중이 낮기 때문에 소규모로도 건립이 가능하다. 한편으로는 기존 노인복지관의 운영방식과 다르기 때문에 기존 이용 노인의 혼란을 초래할 수 있고 평가 등에서 불이익을 받을 수 있다. 그뿐만 아니라 운영체계, 기존 인력의 역할도 많은 부분의 변화가 동반되어야 할 것이다.

04 노인복지관 기능 재정립 위한 다양한 해법

1_기능 재설정에 따른 기획·운영·평가방식 변화

노인복지관의 자율성 확보하는 방향으로 40여년된 획일적 운영지침 개선 필요

노인복지관 추가 공급 계획과 수요 증가, 그리고 지역사회 중심의 동 단위 서비스 제공이 중요해짐에도 불구하고, 노인복지관의 변화를 도모하기 위한 실질적인 운영지침은 이를 뒷받침하기 어렵다. 새로 건립할 노인복지관의 기능 변화를 위해서는 노인복지관 운영에 대한 제도 개선이 반드시 동반되어야 한다.

1989년에 제정된 서울시노인종합복지관 운영규칙, 2011년에 제작된 서울시 노인복지관 운영매뉴얼, 40여 년 전 제정된 시설기준의 우선적인 정비가 필요하다. 노인보건복지사업안내에는 기본사업과 선택사업에 관한 설명뿐만 아니라, 사업의 운영방향으로 베이비부머의 은퇴준비, 세대통합, 맞춤형 서비스, 사회통합강화 노력 등 새로운 환경에 대응하기 위한 방향성이 제시되어 있다. 노인복지관 운영지침을 최대 지침으로 삼을 것이 아니라 최소한의 지침으로 보고 지역의 자율성을 높일 필요가 있다. 이를 통해 현실에 맞는 시설기준 및 운영지침과 운영의 자율성을 확보할 수 있는 방향으로 지침이 개선돼야 한다. 또한 노인복지법 개정과 맞물려 노인복지관 개념이 여가복지시설에서 돌봄시설로 변경될 것에 대비해 노인복지관 운영에 관한 사회적 합의 역시 도출할 필요가 있다.

지역사회육구조사 필수… 노인복지관 설립 기획단계부터 운영주체 참여 제도화

새로 짓는 노인복지관은 지역의 환경적 특성에 따라 다르게 설립되어야 한다. 이를 위해서는 지역의 욕구와 특성을 면밀하게 조사·검토하는 작업이 선행되어야 하고 공간 배치나 인력 등 기관 설계단계에서부터 지역의 특성이 반영되어야 한다. 허준수(2005)는 노인복지관 설립단계에서부터 노인의 다양한 욕구, 특성을 고려한 건축, 공간배치와 동선확보를 고려하고 불필요한 사업, 활동과 공간의 폐지와 개선을 검토해야 한다고 강조하였다.

노인보건복지사업안내(2019)에 따르면, 지방자치단체는 노인복지관 설치 후 운영능력이 있는 사회복지법인 또는 비영리법인과 위탁계약을 체결하여 운영할 수 있다. 하지만 장기적으로는 설계단계에서부터 운영법인을 확정하고, 이들과 협력하여 노인복지관을 건립함으로써 운영의 효율화를 도모해야 할 것이다.

홍콩 청관오(Tseung Kwan O) 지역의 Sheng Kung Hui Welfare Council의 사례는 노인

이 노인복지관 설계부터 구현 단계까지 참여하는 모습을 보여준다. 노인은 건축가의 디자인 수업을 토대로 디자인 모델을 스케치하고 구축할 수 있는 플랫폼을 제공받는다. 이런 과정을 거쳐 노인의 관점을 교환하고 피드백을 받는다. 실제로 노인의 피드백을 통해 이용자 충돌 방지를 위해 모서리를 대조되는 컬러로 마감하거나, 지팡이 보관을 위한 리셉션 카운터에 홈을 만들고, 각종 공간의 용도를 확인할 수 있는 표시를 만들어 시설 내에서 이동을 쉽게 하는 등 노인복지관의 물리적 환경이 풍부하게 되었다. 디자인 아이디어뿐 아니라 노인에게 적합한 치수, 다양한 소재를 경험할 수 있는 기회를 제공하여 공간의 구현 단계까지 노인이 참여하게 한다(WONG KIN-MING, ROBERT, 2015).

[개조 이전]



[개조 이후]



주: 노인에게 가장 적합한 치수를 테스트할 수 있도록 1:1 실물 모형으로 디자인·구현단계까지 노인이 직접 참여

자료: WONG KIN-MING, ROBERT, 2015, “고령 친화적 커뮤니티의 모델 방향으로 - 공공 정책 및 사회복지 서비스 전달과 관련된 의미”, 서울시복지재단 내부 세미나 발표자료

[그림 5] 홍콩 Sheng Kung Hui Welfare Council의 고령친화적 설계의 현장감사 단계

‘지역특성화·지역활성화 기능 가능하게’ 평가기준도 서울시 특성에 맞게 개선

노인복지관 운영사업이 2005년부터 지방이양사업이 되어 실질적인 평가업무는 지자체에서 담당하고 있지만 평가지표 개발은 복지부에서 담당하고 있다. 노인복지관의 평가지침은 기본사업과 선택사업을 모두 포함하여 지나치게 획일적으로 이루어지고 있어 지역별 특성과 자율성 확보에 어려움이 있다. 또한 새로운 특성화 프로그램을 운영하더라도 평가에 제대로 반영되지 않는 문제가 있다(원시연, 2017). 지역특성화나 지역활성화 기능을 강화한다면 평가기준도 새로운 기능으로 운영이 가능하도록 변해야 한다.

서울시는 노인복지관 평가를 복지부의 평가지침을 준용하여 서울시복지재단을 통해 자체적으로 진행하고 있어 평가기준이나 방법을 서울시의 특성에 맞게 변화시킬 수 있다. 특히 서울시가 자체 운영 중인 소규모노인복지센터와 이 연구에서 새롭게 제안한 노인복지관 기능을 적용한 노인복지관을 운영할 경우 이에 따른 평가기준 및 방법의 수정이 필요하다. 예를 들면 평가지표에서 일부 항목에 대해 별도의 평가기준을 조정하거나, 일정 기간의 준비 기간을 거쳐 자체 평가지표를 개발하는 것이다. 그러나 평가지표가 신규 노인복지관 운영을 형식적인 틀에 맞추려는 시도는 피해야 할 것이다.

직접서비스 기능 줄이고 아웃리치, 전문성 강화한 프로그램 중심의 인력 운영

노인복지관의 기능을 재설정하기 위해서는 복지관에서 일하는 인력의 운영방식도 변화가 필요하다. 이 연구에서 제안하는 기능의 방향은 직접 서비스 기능을 줄이고 지역주민의 참여와 아웃리치, 전문성을 강화한 사업 중심으로 운영하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 노인복지관에서 실무 인력 1인이 담당하는 사업의 수가 줄어야 할 것이다. 현재 노인복지관은 사회교육사업 등 반복적이고 전문성이 낮은 업무가 과중되고 있으며 이 때문에 이직률 역시 높다. 2017년 노인종합사회복지관협회와 보건복지부의 노인복지관 기능 및 역할재정립 연구는 노인복지관 직원을 7명에서 15명으로 늘릴 것을 제안하였다. 사업수행에 필요한 전문인력으로 상담사를 채용하고, 물리치료사, 운동처방사, 작업치료사, 간호사(간호조무사) 등은 보건 의료직으로 구분하여 노인복지관 여건에 따라 배치할 것을 제안하였다. 지역별 노인복지관의 상황에 맞게 인력을 배치하고 운영을 할 수 있도록 노인복지관에 일정 수준 이상의 재량을 부여할 필요가 있다.

2_일부 서비스 유료화 등으로 새로운 기능 수행

이용자에게 양질의 서비스 제공하려면 프로그램에 따라 최소한의 비용 거둬 필요

노인보건복지사업안내에 따르면, 이용자에게 양질의 서비스를 제공하기 위하여 프로그램에 들어가는 최소한의 비용을 프로그램의 내용과 성격에 따라 이용자로부터 수납할 수 있다. 하지만 현재 대부분의 노인복지관은 무료로 서비스를 제공하고 있고 이 때문에 서비스의 질 저하는 지속해서 문제로 제기되고 있다.

제주도노인복지관은 600여 명의 회원이 이용하고 있으며(2019년 9월 기준) 모든 회원에게 월 1만 원씩 회비를 받는 회원제로 운영하고 있다. 개관 초기에는 이용료가 없었지만 도 보조금만으로는 복지관 운영이 어렵다는 판단으로 2010년 운영위원회와 이사회의 승인을 거쳐 2011년 2월부터 복지관 운영규정에 따라 회비를 징수하기 시작하였다. 또한 6개월에 한 번씩 학기가 운영되며 각 회원은 요일별로 이용날짜를 정해 프로그램을 이용한다(제주도 노인복지관 현장방문 결과자료, 2019.09.18.).

이와 같이 모든 회원에게 회비를 받고 요일제로 운영함에 따라 노인복지관 이용 노인의 책임감이 강화되고, 이용자는 자신이 수강하는 이용날짜에만 노인복지관에 오기 때문에 좁은 공간을 효율적으로 활용할 수 있는 장점이 있다. 경제적 취약 계층도 노인복지관 이용이 가능하도록 획일적인 이용료 징수는 어려울 것이다. 지역과 이용자의 특성에 따라 서비스 일부에 실비 수준의 프로그램 이용료를 부담하여 서비스의 질 제고와 기관 운영의 효율성을 도모할 필요가 있다.



주: 모든 등록회원에게 1개씩의 사물함을 제공하고 있음(사진(우))

자료: 2019.09.18. 현장방문

[그림 6] 제주도노인종합복지관 전경(좌), 복지관 내 개인별 사물함 사진(우)

신규 노인복지관은 식당 없애거나 새로운 기능 더해 요리교실 같은 사업 운영

노인복지법에는 필수적으로 설치해야 될 시설들이 명시되어 있다. 예를 들어 식당 시설을 설치하도록 규정되어 있고, 선택사업의 복리후생사업 중 하나가 급식사업이다. 경제적 상황과 무관하게 노인에게 균형 잡힌 식단을 제공하는 것은 노인 삶의 질, 돌봄 차원에서 필요한 사업이다. 그러나 서울은 노인복지관의 위치에 따라 주변에 식당이 있어 모든 노인복지관에 반드시 식당이 필요하지 않을 수 있다. 물리치료실이나 아·미용실도 노인복지관마다 수요와 활용도가 다를 수 있다.

신규 노인복지관은 기본적으로는 노인복지관 시설기준을 준용하지만, 일부 시설은 지역적 상황에 따라 설치를 유동적으로 조정하여 추가적인 기능을 부여할 필요가 있다. 예를 들어 신규 노인복지관은 식당을 없애거나 식당에 새로운 기능을 더해 요리교실이나 공동밥상과 같은 형태의 사업 운영을 할 수 있을 것이다.

3_노인복지관, 브랜드화·협력적 거버넌스 구축

노인복지관 새로운 기능에 맞춘 명칭 변경으로 이용자 인식향상·접근성 강화

기존의 노인복지관에 관한 인식을 전환하고 새로운 기능에 맞춰 명칭을 변경할 필요가 있다. 서울은 자치구마다 노인복지관이 운영되고 있지만, 운영주체가 각기 달라 회원가입을 하면 다른 복지관도 이용할 수 있다. 하지만 서울시나 자치구에서 위탁운영 형식으로 운영되고 있는 노인복지관이 대부분이므로 이용 노인 입장에서는 이런 절차가 불편할 수 있다. 따라서 서울에서 운영되는 노인복지관을 하나의 브랜드로 통합하여 회원가입은 한 기관에서만

하고 서울지역에 있는 모든 노인복지관을 이용하게 하면 선택의 폭은 넓어질 것이다. 이용 노인의 혼란을 감소하고 접근성을 강화하기 위해 장기적으로는 서울시에서 추진하는 서울케어와 같이 브랜드화하여 같은 명칭을 사용하거나 노인복지관을 서울케어에 포함시켜 운영할 필요가 있다.

신규 노인복지관의 운영 효율화하려면 자치구 내 역할 분담·위상 정립 필수

신규로 설립될 노인복지관은 기존 노인복지관과 협력이 반드시 전제되어야 한다. 지역 자원과 경험이 풍부한 기존의 노인복지관과 활발하게 정보를 교류하고 협력체계를 마련해야 하며, 이 역시 설계단계에서부터 고려되어야 한다. 자치구별로 노인복지관 운영방식에 차이가 있으므로 서울시의 일률적인 개입은 어렵다. 자치구나 시립 노인복지관을 중심으로 사업별 역할 분담의 주체가 누가 될지 자치구별 상황에 맞게 조정·운영할 필요가 있다.

또한 현재 서울시가 자체적인 기준으로 운영하고 있는 소규모 노인복지센터와의 관계도 신규 노인복지관 기능 설정 시 고려해야 한다. 노인복지관과 연면적, 인력 등의 규모 면에서 차이가 있는 소규모노인복지센터는 지역사회 이용노인에게 접근성이 높고 지역밀착형 사업을 운영하고 있다. 현재 운영 중인 소규모노인복지센터는(2018년 기준, 47개) 모두 구립시설로 자치구의 자체적인 규정과 지원으로 운영되며(정은하·임승연, 2018), 자치구별로 센터가 없는 곳도 있지만 많게는 6개가 있는 지역도 있다. 새로 설립할 노인복지관의 자치구에 여러 개의 노인복지관과 소규모노인복지센터가 있다면 더 복합적인 협력체계 구축이 필요할 것이다. 지역활성화 기능에 따라 직접 서비스는 줄이고 지역의 욕구를 적극 반영하기 위해 소규모노인복지센터의 강점을 활용한 협력체계를 구축할 필요가 있다. 구체적으로는 원거리 이동이 어려운 취약한 노인은 소규모노인복지센터와 연계하여 생애발달 단계에 따른 지원방안을 모색할 수 있고(정은하 외, 2011), 중복된 사업은 이동수단의 문제를 해결해 순환구조로 진행하고 자조집단, 동호회 등의 소규모 모임을 위한 공간 지원에 대해서는 접근성 높은 소규모노인복지센터가 그 역할을 담당할 수 있다.

이뿐만 아니라 자치구 내 유사한 서비스를 제공하는 유관기관과 협력체계도 고려해야 한다. 서울시는 50플러스센터, 시니어클럽, 데이케어센터, 취업지원센터 등 복지서비스 제공기관이 세분화되어 있다. 특히 이들 기관 중 대부분은 원래 노인복지관에서 운영되었다가 분리되었거나 지금도 노인복지관 부설기관으로 운영되고 있다. 그럼에도 일부 지역은 별도로 설치된 기관 간 업무협조나 서비스 중복을 방지하기 위한 거버넌스 역할을 수행하는 기관이 없어 연속적인 서비스 제공이 어려운 상황이다. 또한 노인복지관 기능 중 건강생활지원과 가족기능지원은 노인장기요양기관과, 고용지원기능은 다른 고용지원기관과, 노인권익증진기능은 노인보호전문기관과 기능역할이 중복되어 시설 간 기능조정 요구가 높다(권중돈, 2015). 대상자, 사업 영역이 세분화된 상황에서 종합적인 서비스를 제공하는 새로운 노인복지관의 기능 모색과 유사한 기능을 담당하는 유관기관과 관계 정립이 필요하다(이준영 외, 2017).



**노인복지관, 초고령사회 새로운 역할 기대
자치구별 특성 반영해 기능 재설정 필요**

서울연 2019-OR-20

발행인 서왕진

발행일 2019년 10월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-449-2 93330 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.