

# 2007년 지방자치단체 복지종합평가: 노인복지분야<sup>1)</sup>

Welfare Evaluation of Local Governments 2007:  
Elderly Welfare



조윤화 한국보건사회연구원 연구원

지방분권 이후 자치단체의 역량이 확대됨에 따라 지역의 노인복지수요에 맞는 복지정책과 복지서비스를 지원하기 위한 많은 노력이 강화되고 있다. 지역중심의 노인복지 서비스를 제공하기 위해서는 우선 각 지역의 특성과 노인복지수준을 평가하는 작업이 선행되어야 한다. 이에 따라 동 평가는 자치단체의 복지수준을 파악하여 지자체별 취약점을 발견하고 이를 보완하는 방안을 제시함으로써 지자체의 복지수준을 향상시키는데 큰 의미를 갖는다. 노인복지분야의 평가들은 사업기반, 사업기획 및 추진, 사업실적 등의 3개 영역, 6개 평가내용, 7개 평가지표로 구성되어 있다. 노인복지분야의 평가결과 노인 1인당 노인복지사업비, 노인생활시설 설치율, 노인복지사업추진 과정에 연령통합사회로의 전환노력, 노인 1인당 노인복지(회)관 서비스 이용횟수 등이 지역별로 차이가 있는 것으로 분석되었다. 그 결과 노인복지재정확충, 장기요양보호비율 확대, 세대간 연령통합 사업 활성화, 노인지방이양사업의 지역별 격차 완화, 노인 일자리 참여 및 제공을 확대, 재가노인복지서비스의 확충이 요구되어 진다.

## 1. 들어가며

통계청(2007)에 따르면, 우리나라는 2000년 65세 이상 인구비율이 7.2%에 이르러 ‘고령화 사회’에 진입하였으며, 향후 2018년에는 14.3%로 ‘고령사회’에, 2026년에는 20.8%가 되어 ‘초(超)고령사회’에 도달할 것으로 전망되었다. 특히, 고령인구의 증가와 여성 경제활동 참여의 증가로 인한 출산율 감소가 맞물리면서 OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 고령사회에 진입할 것

로 예상되고 있다. 이러한 인구 고령화에 따라 정부는 기초노령연금 도입으로 노인의 60%(300만 명)에게 매월 일정액의 연금을 주는 등 노후의 안정된 소득보장을 위해 노후소득보장체계를 구축하였으며, 장기요양보장체계를 통하여 노후의 건강을 국가에서 책임지도록 하였다. 또한 노인 일자리를 확대하여 노인들의 사회참여를 확대하는 등의 다양한 정책을 계획 및 실시하고 있다.

고령화에 대비하기 위한 정책은 사회적으로 중요한 문제이지만 특히 지역적으로 큰 편차와

1) 본고는 김승권 외, 『2007년 전국 지방자치단체 복지종합평가』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2008과 김승권 외, 「한국 사회 복지정책의 평가와 발전방안 II」, 한국보건사회연구원, 2007 등의 두 보고서를 참조하여 수정, 보완함.

다양성이 있기 때문에 지역사회와 지방자치단체의 역할이 강조된다.<sup>2)</sup> 또한 지방분권 이후 자치단체의 역량이 확대됨에 따라 지역의 노인복지 수요에 맞는 복지정책과 복지서비스를 지원하기 위한 많은 노력이 강화되고 있다. 특히, 지역중심의 노인복지 서비스를 제공하기 위해서는 우선 각 지역의 특성과 노인복지수준을 평가하는 작업이 선행되어야 한다. 그러나 232개 지자체의 노인복지수준을 파악하고 노인복지정책을 평가하는 연구는 미흡한 실정이다. 따라서 동 지자체 평가는 자치단체의 복지수준을 파악하여 지자체별 취약점을 발견하고 이를 보완하는 방안을 제시함으로써 지자체의 복지수준을 향상시키는데 큰 의미를 갖는다 하겠다. 본 연구는 지자체 복지평가 중 노인복지부문을 중심으로 2007년 지자체 복지평가결과와 그 정책제언을 제시하고자 한다.

## 2. 평가틀 및 매뉴얼

### 1) 평가원칙 및 평가틀

평가원칙 및 평가틀을 설명하기에 앞서, 기존 노인복지지표 연구에 대한 선행연구들을 살펴보았다. 실제 객관적인 지표를 개발하여 노인복지를 측정하는 연구는 그리 많지 않았다. 가장 대표적인 노인관련 지표는 이가옥(1990)의 '노인부양지표', 김미혜 외(2000)의 '노인복지지표', 정경희 외(2002)의 '노인복지지표',

2003년 이후 고령자와 관련된 지표들을 수록한 '고령자통계' 등이다. 김승권 외(2005)는 기존 연구를 토대로 노인복지지표를 개발하여 지역단위의 복지수준을 측정하기 위한 실증적 분석을 실시하였다. 윤순덕 외(2007)는 지역중심의 노인복지수준을 비교·평가하기 위하여 필과 이조사를 통하여 3개영역, 13개내용, 50개 평가지표를 개발하였다. 선행연구를 토대로 '2007 지방자치단체 복지종합평가 연구' 관련 노인복지분야의 평가지표를 개발하였고, 구체적인 내용은 <표 1>과 같다.

2007년 지자체 복지평가 중 노인복지분야의 평가지표를 개발하기 위한 기본 원칙은 크게 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 노인의 사회참여 활성화, 둘째는 노인복지 서비스 확대, 셋째는 노인복지인프라 구축이라 할 수 있다. 먼저, 노인의 사회참여 확대는 노인의 일자리 창출을 통한 소득보장과 사회참여를 다루었다. 고령사회를 적극적으로 대비하기 위해서는 더 이상 노인들이 의존적이며 비생산적인 사회구성원이 아니라 사회적 생산력 창출집단으로서 역할과 기능을 담당할 수 있도록 사회적 배려와 노력이 절실히 요구된다. 따라서 노인들의 경제적 자립욕구가 강해질수록 그에 부합하는 소득활동 기회의 제공은 매우 중요한 정책과제에 하나이다. 두 번째 노인복지서비스 확대는 재가복지서비스는 지역사회에서 노인을 보호하고 지원하는 것으로 기존의 시설 중심이 아닌 지역중심의 노인복지 서비스를 말한다. 즉, 재

표 1. 노인복지지표에 대한 연구

| 지표명  | 부문/영역/지표수 | 부문(부문별 영역수)  |
|--|-----------|--|
| 노인부양지표 <sup>1)</sup><br>(이가옥 외 3인, 1990)   | 4/19/174  | 사회인구 및 노인복지재정(4), 경제적 욕구(3), 건강상의 욕구(4), 사회심리적 욕구(7)   |
| 노인복지지표 <sup>2)</sup><br>(김미혜 외, 2000)      | 5/24/105  | 배경(3), 생활현황(6), 서비스현황(2), 생활만족도(8), 서비스만족도(5)  |
| 노인복지지표 <sup>3)</sup><br>(정경희 외, 2002)      | 5/15/118  | 배경(4), 기본생활(2), 사회적 안전망(4), 사회적 연계(3), 사회적 배려(2)   |
| 고령자통계 <sup>4)</sup><br>(통계청, 2007)         | -         | 인구(20), 가족 및 거주(17), 소득 및 소비(7), 노동(14), 교육 및 정보(8), 보건(17), 복지(20), 문화 및 여가(14), 안전(7), 정부와 사회참여(6) |
| 사회복지발전지표 <sup>5)</sup><br>(김승권 외, 2005)    | -/4/35    | 노인복지일반(6), 노인복지시설(20), 노인취업 및 소득보장(4), 노인보건 및 장묘(5)<br>*( )는 평가지표임.                                  |
| 노인복지수준 평가지표 <sup>6)</sup><br>(윤순덕 외, 2007) | 3/13/50   | 복지수요(5), 복지자원(4), 복지환경(4)  |

자료: 1) 이가옥 외(1990), 「노인부양에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.  
2) 김미혜 외(2000), 「노인복지지표개발에 관한 연구」, 한국노년학.  
3) 정경희 외(2002), 「한국의 노인복지지표 개발에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.  
4) <http://www.kosis.kr>  
5) 김승권 외(2005), 「인천광역시 사회복지발전지표 개발 연구」, 한국보건사회연구원.  
6) 윤순덕 외(2007), 「지역단위 노인복지수준 평가지표 개발에 관한 연구」, 노인복지연구.

가복지서비스는 정신적, 신체적인 이유로 독립적인 일상생활을 수행하기 곤란한 노인과 노인 부양가정에 필요한 각종 서비스를 제공함으로써, 노인이 가족 및 친지와 더불어 건강하고 안정된 노후 생활을 영위할 수 있도록 함과 동시에 노인부양으로 인한 가족의 부담을 덜어주기 위한 것이다<sup>3)</sup>. 우리나라의 재가복지서비스는 '80년대 중반부터 노인에 대한 시설보호중심에서 가정에 있는 노인에 대한 보호와 지원으로 전환할 필요성을 인식하고 1987년 한국노인복지회 및 은천노인복지회에서 가정봉사원 파견 사업을 시범 실시하게 되었으며, 현재는 가정봉

사원과견센터, 주간, 단기 보호시설 등에서 이루어지고 있다. 따라서 노인에게 지역사회에서 재가복지서비스를 제공하여 건강하고 안정된 노후생활을 영위하는 것을 목적으로 한다. 마지막으로 노인복지 인프라 구축은 노인복지 관련 재정과 노인복지관 장기요양체계에 따른 요양 시설 확충 등을 의미한다. 지역복지를 향상시키기 위해서는 당연히 복지재정, 관련 시설, 인력 등이 구축되어야 한다. 그러나 지역별 재정 수준이 다르고 불균등한 시설 설치로 지역간 복지 수준의 격차가 심해지고 있다. 따라서 장기요양 보험의 실시에 대비한 복지시설 및 인프라 구축

2) 윤순덕 외(2007), 「지역단위 노인복지수준 평가지표 개발에 관한 연구」, 노인복지연구 35권, 노인복지학회.

3) 보건복지부(2007), 「노인보건복지사업안내」.

이 균등하게 이루어져야 한다.

위와 같은 원칙 하에 노인복지분야의 평가를 및 평가지표를 개발하였다. 노인복지분야 평가는 사업기반, 사업기획 및 추진, 사업실적 등의 3개 영역, 6개 평가내용, 7개 평가지표로 구성되어 총 110점 만점으로 이루어져 있다. 평가영역은 전년도와 동일하며, 평가내용 중 조직 및 인력, 지역특성을 고려한 노인복지계획, 지자체 특수사업 등은 복지총괄분야의 인력영역, 복지혁신분야의 지자체 특화사업 평가내용과 중복되어 2007년 노인복지분야의 평가내용에서 제외되었다.

영역별로 평가내용을 구체적으로 살펴보면, 사업기반영역에는 재정, 노인복지시설 등의 2개 평가내용, 사업기획 및 추진영역에는 연령통합 노력의 1개 평가내용, 사업실적영역에는 지방이양사업비, 노인일자리 사업성과, 그리고 재가복지 및 노인복지(회)관 서비스 제공률 등

의 3개 평가내용으로 구성되었다.

노인복지분야는 평가 영역의 배점을 달리함으로써 평가내용 및 평가지표의 중요성을 감안한 평가를 구성하였다. 재정은 1개 지표, 17.5점, 노인복지시설은 1개 지표, 17.5점, 연령 통합 노력은 1개 지표, 15.0점, 지방이양사업비는 1개 지표, 15.0점, 노인일자리 사업성과는 1개 지표, 15.0점, 그리고 재가복지 및 노인복지(회)관 서비스 제공률은 2개 지표 30.0점 등이 배점되었다. 결과적으로 영역의 가중치로 인하여 사업기반영역의 개별 평가지표의 점수는 17.5점, 사업기획 및 추진, 사업실적영역 등은 각각 15.0점이 된다.

## 2) 평가지표

노인복지분야의 평가지표를 구체적으로 살펴

보면 다음과 같다. 사업기반영역은 노인 1인당 노인복지사업비, 노인 생활시설 설치율 등 총 2개 평가지표로 구성되어 있다. 노인 1인당 노인복지사업비는 노인 수요에 적정한 노인복지사업비가 투입되고 있는지를, 노인 생활시설 설치율은 고령화시대에 따른 요양시설과 양로시설의 양적 충분성을 평가한다. 특히, 생활시설 설치율은 시설의 지역별 불균형을 해소하는 목적을 갖는다. 사업기획 및 추진영역은 노인복지사업 추진과정에 연령통합사회로의 전환 노력으로 건강한 지역사회 만들기 위한 지자체의 노력정도를 평가하는 것이다. 이러한 연령통합사업으로는 타 연령층의 노인에 대한 부정적 인식 개선 관련 사업 및 긍정적 노인상 정립을 위한 교육, 타 연령층의 이해를 돕기 위한 노인에 대한 교육 등을 말한다. 사업실적영역에는 노인복지 지방이양사업 집행액의 증감률, 노인일자리

제공 비율, 재가노인복지서비스 제공률, 노인 1인당 노인복지(회)관 서비스 이용횟수 등 총 4개의 평가지표로 구성되어 있다. 먼저 노인복지 지방이양사업 집행액의 증감률은 노인복지지방이양사업 13개 항목에 대한 증가정도를 평가한 것으로 노인복지사업에 대한 지자체의 노력과 서비스 수준을 파악하는 것이다. 노인 일자리 제공 비율은 국가에서 지원하는 공익형, 교육형, 복지형, 인력파견형, 시장형 뿐만 아니라 지자체에서 직접 지원하는 일자리까지 포함하여 평가토록 하였다. 동 지표는 노인의 적극적 사회참여 확대를 통한 사회적 가치를 창출하는 것을 목적으로 하였다. 재가노인복지서비스 제공률은 가정봉사원과견센터, 주간 및 단기보호, 재가노인복지센터 등에서 제공되는 서비스 수혜율과 지자체에서 직접 지원하는 기타 재가복지서비스의 정도를 평가하였다. 이는 지역사회가 노인을 보호

표 2. 노인복지분야의 평가를 비교(2006~2007)

| 평가영역         | 2006                     |     |     | 2007                        |     |     |
|--------------|--------------------------|-----|-----|-----------------------------|-----|-----|
|              | 평가내용                     | 지표수 | 배점  | 평가내용                        | 지표수 | 배점  |
| 3            | 9                        | 11  | 100 | 6                           | 7   | 110 |
| A. 사업기반      | A1) 재정                   | 1   | 10  | A1) 재정                      | 1   | 35  |
|              | A2) 조직 및 인력              | 2   | 20  | -                           | -   |     |
|              | A3) 노인복지시설               | 2   | 10  | A2) 노인복지시설                  | 1   |     |
| B. 사업기획 및 추진 | B1) 지역특성을 고려한 노인 복지계획 수립 | 1   | 10  | -                           | -   | 15  |
|              | B2) 연령 통합 노력             | 1   | 10  | B1) 연령 통합 노력                | 1   |     |
|              | B3) 지자체 (특수)사업           | 1   | 10  | -                           | -   |     |
| C. 사업실적      | C1) 지방이양사업 실적            | 1   | 10  | C1) 지방이양사업비                 | 1   | 60  |
|              | C2) 노인일자리 사업성과           | 1   | 10  | C2) 노인일자리 사업성과              | 1   |     |
|              | C3) 재가복지서비스 제공률          | 1   | 10  | C3) 재가복지 및 노인복지(회)관 서비스 제공률 | 2   |     |

표 3. 노인복지분야 사업기반영역의 평가지표 및 평가척도

| 평가지표    | 척도                    |  |   |
|---------|-----------------------|--|---|
|         | 노인복지사업비÷65세 이상 인구 수   |  |   |
| A. 사업기반 | A1-1) 노인 1인당 노인 복지사업비 | ⑤ 650천원 이상<br>④ 550~650천원 미만<br>③ 450~550천원 미만<br>② 350~450천원 미만<br>① 350천원 미만 | • 노인복지사업비(____)천원<br>• 65세 이상 인구수(____)명<br>• 노인 1인당 사업비(____)천원  |
|         |                       | A2-1) 노인생활시설 설치율   | (노인생활시설 총정원(병상수)÷65세 이상 인구수)×100<br>⑤ 설치율 3.0% 이상<br>④ 설치율 2.5~3.0% 미만<br>③ 설치율 1.0~2.5% 미만<br>② 설치율 0.5~1.0% 미만<br>① 설치율 0.5% 미만 |

| 평가지표                      |                                    | 척도  |   |
|---------------------------|------------------------------------|---|---|
| 건강한 지역사회를 만들기 위한 연령 통합 노력 |                                    |   |   |
| B. 사업기획 및 추진              | B1-1) 노인복지사업 추진과정에 연령 통합사회로의 전환 노력 | ⑤ 관련 사업 7개 이상<br>④ 관련 사업 5~6개<br>③ 관련 사업 3~4개<br>② 관련 사업 1~2개<br>① 관련 사업 없음                               | • 사업수: ( )개   |
|                           |                                    | a: 2005년도 노인 지방이양사업집행액<br>b: 2006년도 노인 지방이양사업집행액 (b-a)÷a×100  |   |
| C. 사업실적                   | C1-1) 노인복지 지방 이양사업집행액의 증감률         | ⑤ 전년대비 30% 이상<br>④ 전년대비 20~30% 미만<br>③ 전년대비 10~20% 미만<br>② 전년대비 0~10% 미만<br>① 전년대비 0% 미만 또는 감소            | • 2005년도 노인 지방이양사업집행액( )천원<br>• 2006년도 노인 지방이양사업집행액( )천원<br>• 증감률( )%   |
|                           |                                    | ※ 본 지표는 보건복지부 자료를 활용할 것이므로 기재하지 않음  |   |
|                           |                                    | (노인 일자리사업 참여 실인원수÷65세 이상 인구수)×100   |   |
|                           |                                    | ⑤ 3.0% 이상<br>④ 2.5~3.0% 미만<br>③ 1.5~2.5% 미만<br>② 1.0~1.5% 미만<br>① 1.0% 미만                                 | • 노인일자리사업 참여 실인원수( )명<br>• 65세 이상 인구수( )명<br>• 일자리 제공 비율( )%  |
| C. 사업실적                   | C2-1) 노인일자리제공 비율                   | (재가노인복지서비스 전체 수혜자수÷65세 이상 인구수)×100  |   |
|                           |                                    | ⑤ 3.0% 이상<br>④ 2.5~3.0% 미만<br>③ 1.5~2.5% 미만<br>② 1.0~1.5% 미만<br>① 1.0% 미만                                 | • 재가복지서비스 전체 수혜자수 ( )명<br>- 가정봉사원파견서비스 수혜자수( )명<br>- 주간보호서비스 수혜자수( )명<br>- 단기보호서비스 수혜자수( )명<br>- 재가노인복지센터 수혜자수( )명<br>- 기타재가복지서비스 수혜자수( )명<br>• 65세 이상 인구수( )명<br>• 재가노인복지서비스 제공률( )% |
|                           |                                    | 노인복지(회)관 연 이용자수÷65세 이상 인구수  |   |
| C. 사업실적                   | C3-1) 재가노인복지 서비스 제공률               | ⑤ 전국평균 +80% 이상<br>④ 전국평균 +40~+80% 미만<br>③ 전국평균 ±40% 미만<br>② 전국평균 -80~-40% 미만<br>① 전국평균 -80% 미만 (노인복지관 없음) | • 노인복지(회)관 개소수( )개<br>• 노인복지(회)관 총 연면적( )m <sup>2</sup><br>• 연 이용노인수( )명<br>• 65세 이상 인구수( )명<br>• 노인 1인당 이용횟수( )회<br>※ 총괄분야의 <부표 C1-1>의 '노인복지(회)관 연 이용자' 자료와 동일하게 기재                  |
|                           |                                    | 노인복지(회)관 연 이용자수÷65세 이상 인구수  |   |
| C. 사업실적                   | C3-2) 노인 1인당 노인복지(회)관 서비스 이용 횟수    | 노인복지(회)관 연 이용자수÷65세 이상 인구수  |   |
|                           |                                    | ⑤ 전국평균 +80% 이상<br>④ 전국평균 +40~+80% 미만<br>③ 전국평균 ±40% 미만<br>② 전국평균 -80~-40% 미만<br>① 전국평균 -80% 미만 (노인복지관 없음) | • 노인복지(회)관 개소수( )개<br>• 노인복지(회)관 총 연면적( )m <sup>2</sup><br>• 연 이용노인수( )명<br>• 65세 이상 인구수( )명<br>• 노인 1인당 이용횟수( )회<br>※ 총괄분야의 <부표 C1-1>의 '노인복지(회)관 연 이용자' 자료와 동일하게 기재                  |

하고 생활의 안정을 도모하는 것을 목적으로 한다. 노인 1인당 노인복지(회)관 서비스 이용횟수는 노인들의 노인복지관의 이용률을 측정하여 노인들에 대한 서비스를 향상시키는데 있다.

100점으로 환산하였다. 2007년 노인복지총점은 61.49점(100점 환산)으로 중간 이상의 수준이었으며, 전년 55.67점에 비해 10.5% 증가한 것으로 나타났다. 특히, 모든 시·도가 전년에 비해 증가한 것으로 분석되었다. 광주광역시 22.5%로 전년대비 가장 많이 증가하였으며, 다음은 울산광역시 19.2%, 경기도 17.8% 등의 순으로 나타났다.

### 3. 분석결과

#### 1) 전국 및 시·도별 노인복지 총점

노인복지 총점을 전년도 평가결과와 비교하기 위해 2007년 노인복지총점(110점 만점)을

#### 2) 평가내용의 종합점수

세 가지 영역을 중심으로 평가내용의 점수를

표 4. 시·도별 노인복지분야 평가점수 비교(2006~2007)

| 지역      | 2006  | 2007  | 증감률  |
|---------|-------|-------|------|
| 전국      | 55.67 | 61.49 | 10.5 |
| 서울특별시   | 51.92 | 56.35 | 8.5  |
| 부산광역시   | 59.94 | 67.76 | 13.0 |
| 대구광역시   | 48.25 | 52.56 | 8.9  |
| 인천광역시   | 55.90 | 60.73 | 8.6  |
| 광주광역시   | 54.60 | 66.91 | 22.5 |
| 대전광역시   | 58.60 | 64.36 | 9.8  |
| 울산광역시   | 53.00 | 63.18 | 19.2 |
| 경기도     | 53.61 | 63.17 | 17.8 |
| 강원도     | 57.93 | 64.12 | 10.7 |
| 충청북도    | 58.00 | 60.15 | 3.7  |
| 충청남도    | 49.13 | 57.36 | 16.8 |
| 전라북도    | 59.79 | 68.64 | 14.8 |
| 전라남도    | 57.45 | 64.67 | 12.6 |
| 경상북도    | 55.39 | 55.69 | 0.5  |
| 경상남도    | 60.95 | 60.93 | 0.0  |
| 제주특별자치도 | -     | 69.09 | -    |

주: 2006~2007년에 포함된 모든 지표에 관한 평가결과를 100점으로 환산함.

살펴보면, 사업기반영역은 재정 및 노인복지시설로 구분되며 재정부문은 평균 10.91점, 노인복지시설은 8.99점으로 나타났다. 재정부문의 평균점수는 중간 수준 이상이었으나, 노인복지시설은 중간정도로 나타나 고령화시대에 대비한 요양 및 양로시설 등의 설치가 요구되어진다. 사업기획 및 추진영역은 연령통합노력부문에 중간이하의 수준이었으며, 노인복지분야의 6개 평가내용 중 가장 낮은 점수를 획득한 것으로 나타났다. 동 평가내용은 세대 및 연령통합사업에 대한 지자체의 노력을 평가한 것으로 아직까지 관련 사업에 대해 관심과 노력이 부족하다는 것을 알 수 있다. 마지막으로 사업실적영역은 지방이양사업비, 노인일자리 사업성과, 재가복지 및 노인복지(회)관 서비스 제공률로 구분되며 세 가지 평가내용 모두 중간 이상의 수준인 것으로 분석되었다.

평가내용의 평균점수를 지역별로 비교한 결과, 재정, 노인복지시설, 재가복지 및 노인복지(회)관 서비스 제공률은  $p<.001$ 수준에서, 연령통합노력은  $p<.05$ 수준에서 통계적으로 유의미

한 것으로 나타났다. 재정은 대도시 지역이 그 외 지역에 비해 열악한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 중·소도시 및 농·어촌 지역의 노인비율이 대도시에 비해 높기 때문에 영향을 주는 것으로 판단된다. 노인복지시설은 중·소도시지역의 평균점수가 그 외 지역에 비해 높았으며, 연령통합노력은 세대 및 연령통합사업에 대한 지자체 노력정도로 대도시의 평균이 높게 나타났다. 마지막으로 재가노인복지 및 노인복지(회)관 서비스 제공률은 대도시가 가장 높은 것으로 나타났다. 농·어촌지역의 노인인구 비율은 평균 21.08%로 광역시 및 중·소도시 각각 8.50%, 10.52%에 비해 약 2배가량 높으며 향후 노인복지수요가 더욱 증가할 것으로 판단된다. 따라서 농·어촌지역의 재가복지서비스를 확대하고 노인복지회관 이용률을 증대할 수 있는 지자체 및 복지시설의 노력이 시급하다 할 수 있다. 그 외 지방이양사업비와 노인일자리 사업성과는 통계적으로 무의미한 것으로 나타났다.

표 5. 평가내용의 종합점수

| 표 5. 평가내용의 종합점수 (단위: 점) |                         |       |       |      |       |       |
|-------------------------|-------------------------|-------|-------|------|-------|-------|
| 평가영역                    | 평가내용                    | 만점    | 최대    | 최소   | 평균    | 표준편차  |
| 사업기반                    | 재정                      | 17.50 | 17.50 | 3.50 | 10.91 | 4.895 |
|                         | 노인복지시설                  | 17.50 | 17.50 | 3.50 | 8.99  | 3.914 |
| 사업기획 및 추진               | 연령통합노력                  | 15.00 | 15.00 | 3.00 | 6.56  | 3.591 |
| 사업실적                    | 지방이양사업비                 | 15.00 | 15.00 | 3.00 | 10.72 | 4.346 |
|                         | 노인일자리 사업 성과             | 15.00 | 15.00 | 3.00 | 10.47 | 3.453 |
|                         | 재가복지 및 노인복지(회)관 서비스 제공률 | 30.00 | 30.00 | 6.00 | 19.99 | 5.419 |

표 6. 지역별 평가내용의 평균 점수 비교

| 표 6. 지역별 평가내용의 평균 점수 비교 (단위: 점) |           |          |        |         |             |                         |
|---------------------------------|-----------|----------|--------|---------|-------------|-------------------------|
| 시군구                             | 재정        | 노인복지시설   | 연령통합노력 | 지방이양사업비 | 노인일자리 사업 성과 | 재가복지 및 노인복지(회)관 서비스 제공률 |
| 대도시                             | 8.42      | 7.57     | 7.50   | 10.05   | 11.03       | 22.22                   |
| 중·소도시                           | 11.59     | 10.09    | 6.43   | 11.45   | 9.94        | 20.42                   |
| 농·어촌                            | 12.53     | 9.25     | 5.81   | 10.63   | 10.48       | 17.56                   |
| F                               | 16.785*** | 8.643*** | 4.460* | 2.003   | 1.902       | 16.639***               |

주: \* $P<.05$ , \*\* $P<.01$ , \*\*\* $P<.001$

### 3) 지역별 평가지표 평균차이

사업기반영역에는 노인 1인당 노인복지사업비, 노인생활시설 설치율이 각각  $p<.001$ ,  $p<.05$  수준에서 통계적으로 유의미하였다. 노인 1인당 노인복지사업비는 전년 514.20천원에서 528.57천원으로 평균 14.37천원 즉, 전년대비 3% 수준에 불과하였다. 지역별로 살펴보면, 농·어촌 지역이 581.27천원으로 중·소도시 557.47천원과 대도시 440.81천원에 비해 높게 나타났다. 노인생활 시설율은 양로시설 및 요양시설의 총 정원을 측정한 것으로 중·소도시와 농·어촌이 각각 1.56%, 1.54%로 대도시 1.05%보다 높게 나타났다. 특히, 외국의 장기요양서비스 이용자 비율은 2000년 현재 독일 10.1%, 일본 8.7%, OECD평균 13.9%로 우리나라의 약 8배 이상 높은 것으로 나타났다.<sup>4)</sup> 이러한 차이는 제도 도입시기의 차이로 인한 결과로 볼 수 있다. 따라서 우리나라의 장기요양보험체계가 2008. 7월부터 실시되므로 지자체 및 정부

는 사전에 관련 요양시설 및 인력 등 인프라를 지역별로 복지수요에 맞도록 구축해야 할 것이다. 사업기획 및 추진영역에는 노인복지사업추진 과정에 연령통합사회로의 전환노력이, 사업실적영역에는 노인 1인당 노인복지(회)관 서비스 이용횟수가 각각  $p<.05$ ,  $p<.001$ 수준에서 통계적으로 유의미하였다. 노인복지사업추진 과정에 연령통합사회로의 전환노력과 노인 1인당 노인복지(회)관 서비스 이용횟수는 대도시가 그 외 지역에 비해 높게 나타났다.

### 4) 전체·지역별 총점과 평가내용 및 평가지표의 상관관계

전체 및 지역별 총점과 평가내용 및 개별평가 지표와의 상관관계는 총점과의 관계 및 경향을 살펴보고, 대도시, 중·소도시, 농·어촌 총점과 관련 요인을 비교·분석함으로써 지역별 우선순위 복지 과제를 제안하고 복지수준을 향상시킬 수 있는 변수를 함께 파악해 보는데 기초

4) 대통령자문정책기획위원회(2006), 『사회비전 2030』.

표 7. 지역별 평가지표 평균 점수 비교

| 평가영역         | 평가지표                                  | 지역    | 최대       | 최소     | 평균     | 표준편차    | F         |
|--------------|---------------------------------------|-------|----------|--------|--------|---------|-----------|
| 사업기반         | 노인 1인당<br>노인복지사업비                     | 전체    | 1,318.52 | 68.11  | 528.57 | 196.22  | 12,245*** |
|              |                                       | 대도시   | 1,318.52 | 95.04  | 440.81 | 185.91  |           |
|              |                                       | 중·소도시 | 1,086.09 | 281.59 | 557.47 | 187.20  |           |
|              |                                       | 농·어촌  | 1,059.41 | 68.11  | 581.27 | 188.69  |           |
|              | 노인생활시설<br>설치율                         | 전체    | 10.42    | 0.00   | 1.39   | 1.239   | 4,206*    |
|              |                                       | 대도시   | 5.96     | 0.00   | 1.05   | 1.137   |           |
|              |                                       | 중·소도시 | 6.24     | 0.00   | 1.56   | 1.001   |           |
|              |                                       | 농·어촌  | 10.42    | 0.00   | 1.54   | 1.465   |           |
| 사업기획 및<br>추진 | 노인복지사업<br>추진 과정에<br>연령통합사회로의<br>전환 노력 | 전체    | 11.00    | 0.00   | 2.00   | 2.312   | 4,261*    |
|              |                                       | 대도시   | 10.00    | 0.00   | 2.59   | 2.460   |           |
|              |                                       | 중·소도시 | 11.00    | 0.00   | 1.94   | 2.424   |           |
|              |                                       | 농·어촌  | 8.00     | 0.00   | 1.53   | 1.943   |           |
| 사업실적         | 노인 지방이양사업비<br>증감률                     | 전체    | 1374.21  | -83.16 | 41.55  | 113.748 | .774      |
|              |                                       | 대도시   | 1374.21  | -82.11 | 54.38  | 186.478 |           |
|              |                                       | 중·소도시 | 306.63   | -42.46 | 39.35  | 51.788  |           |
|              |                                       | 농·어촌  | 208.38   | -83.16 | 31.92  | 53.199  |           |
|              | 일자리 제공 비율                             | 전체    | 17.42    | 0.54   | 2.78   | 2.211   | 1,794     |
|              |                                       | 대도시   | 7.70     | 0.55   | 2.70   | 1.419   |           |
|              |                                       | 중·소도시 | 10.51    | 0.54   | 2.48   | 1.630   |           |
|              |                                       | 농·어촌  | 17.42    | 0.89   | 3.13   | 3.088   |           |
|              | 재가노인복지서비스<br>제공률                      | 전체    | 11.00    | 0.00   | 2.59   | 1.847   | 1,071     |
|              |                                       | 대도시   | 11.00    | 0.00   | 2.43   | 1.932   |           |
|              |                                       | 중·소도시 | 8.71     | 0.50   | 2.48   | 1.570   |           |
|              |                                       | 농·어촌  | 10.03    | 0.00   | 2.83   | 2.003   |           |
|              | 노인 1인당<br>노인복지(회)관<br>서비스 이용 횟수       | 전체    | 147.27   | 0.00   | 9.46   | 13.903  | 19,777*** |
|              |                                       | 대도시   | 147.27   | 0.00   | 16.45  | 19.615  |           |
|              |                                       | 중·소도시 | 65.25    | 0.00   | 9.11   | 10.037  |           |
|              |                                       | 농·어촌  | 32.12    | 0.00   | 3.42   | 5.399   |           |

주: \*P<.05, \*\*P<.01, \*\*\*P<.001

자료로서 유용하다. 따라서 전체 및 지역별 총점과 노인복지분야의 평가내용 및 평가지표와 먼저 전체 및 지역별 총점과 노인복지 평가내

5) 전체 및 지역별 총점은 '2007 지방자치단체 복지종합평가' 관련 9개 분야 총점으로 총 1,000점 만점임.

용간의 단순상관관계를 분석한 결과, 재가복지 및 노인복지(회)관 서비스 제공률(.529), 연령 통합능력(.453), 노인일자리 사업성과(.275), 노인 복지시설(.207) 순으로 전체 총점과 정적 상관을 보였다. 즉, 재가복지 서비스가 활성화 되고, 노인복지(회)관의 서비스 제공률과 노인의 일자리 사업의 참여도가 높고, 노인복지 시설이 충분할수록 전체 복지수준이 높아지는 경향이 있는 것이다. 특히, 대도시 총점의 경우는 연령 통합 능력(.582)이 총점과 가장 높은 상관을 보였으며, 중·소도시와 농·어촌은 재가복지 및 노인 복지(회)관 서비스 제공률이 높게 나타났다.

다음으로 전체 및 지역별 총점과 평가지표간의 관계는 노인복지사업의 추진과정에 연령통합사회로의 전환능력(.432)이 가장 높았으며, 이러한 경향은 지역별로도 같은 결과를 나타냈다. 대도시의 경우 노인생활 설치율이 p<.05수준에서 유의미 하였으나 그 관련정도는 다소 미약하였다. 그러나 재가노인복지서비스 제공률은 대도시와 농·어촌에서, 노인 1인당 노인복지(회)관 이용 횟수는 중·소도시와 농·어촌 지역의 총점과 관련성이 높은 것으로 나타났다. 특히, 농·어촌은

전술한 동 두 지표에서 유의한 결과를 보여 농·어촌의 재가서비스와 노인복지회관 서비스의 이용률을 증가시키는 노력이 요구된다 하겠다.

#### 4. 정책제언

본 연구에서는 2007년 지자체 복지평가분야 중 노인복지분야에 대한 평가결과를 살펴본다. 동 지표들을 통해 나타난 결과를 통해 사업기반, 사업기획 및 추진, 사업실적영역별로 정책제언을 아래와 같이 제시하고자 한다.

먼저 사업기반영역의 평가결과를 통해 살펴보면 첫째, 노인복지재정의 증가가 요구되어진다. 인구 고령화, 세계화 등에 따라 지역별 노인 복지수요와 복지욕구는 다양해 질 것이다. 따라서 지역별 특성에 따른 노인복지재정이 확충되어야 할 것이다. 둘째, 장기요양보호비용을 높여야 할 것이다. 우리나라의 장기요양보호비용은 2006년 현재 1.4%로 OECD국가('00) 평균 13.9%에 비해 매우 낮은 수준이다. 따라서 향후 노인복지수요에 따라 지역별로 균등하게 설치

표 8. 전체·지역별 총점과 평가내용의 상관관계

| 평가영역         | 평가내용                        | 전체     | 대도시    | 중·소도시  | 농·어촌   |
|--------------|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| A. 사업기반      | A1) 재정                      | .101   | .165   | .207   | .162   |
|              | A2) 노인복지시설                  | .207** | .301** | -.036  | .355** |
| B. 사업기획 및 추진 | B1) 연령 통합 노력                | .453** | .582** | .438** | .289** |
| C. 사업실적      | C1) 지방이양사업비                 | .074   | .108   | .005   | .077   |
|              | C2) 노인일자리 사업성과              | .275** | .316** | .375** | .194   |
|              | C3) 재가복지 및 노인복지(회)관 서비스 제공률 | .529** | .341** | .627** | .511** |

주: \*P<.05, \*\*P<.01

표 9. 전체·지역별 총점과 평가지표의 상관관계


| 평가영역        | 평가지표                              | 전체     | 대도시    | 중·소도시  | 농·어촌   |
|-------------|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| A. 사업기반     | A1-1) 노인 1인당 노인복지사업비              | .066   | .163   | .106   | .100   |
|             | A2-1) 노인생활시설 설치율                  | .124   | .256*  | -.063  | .216   |
| B. 사업기획및 추진 | B1-1) 노인복지사업 추진과정에 연령통합사회로의 전환 노력 | .432** | .582** | .358** | .300** |
| C. 사업실적     | C1-1) 노인복지 지방이양사업집행액의 증감률         | .020   | .051   | -.112  | -.043  |
|             | C2-1) 노인일자리 제공 비율                 | .063   | .130   | .224*  | .048   |
|             | C3-1) 재가노인복지서비스 제공률               | .234** | .322** | .187   | .300** |
|             | C3-2) 노인 1인당 노인복지(회)관 서비스 이용 횟수   | .068*  | -.064  | .382** | .240*  |

주: \*P<.05, \*\*P<.01

되어야 함을 시사한다.

사업기획 및 추진영역의 경우 세대간 연령통합사업의 활성화가 요구되어 진다. 특히, 농·어촌 지역이 그 외 지역보다 낮게 나타나 세대간 통합 사업에 대한 노력 및 관심이 필요하다. 따라서 지자체는 지역사회 내 민간자원을 활용하여 세대간 연계 및 통합사업을 발굴하고, 모범 지자체의 사례를 벤치마킹하는 등 다양한 사업을 강구해야 할 것이다.

마지막으로 사업실적영역은 첫째, 노인복지 지방이양사업의 지역별격차가 완화되어야 한다. 지방분권화 이후로 지자체가 준비가 제대로 되지 못한 상태에서 노인복지와 관련된 재정을 이양하였기 때문에 지역별 격차가 심해진 것으로 판단된다. 이러한 결과 재정력이 약한 지자체는 기존 노인복지사업까지 폐지하는 경우도 있는 것으로 나타났다. 따라서 재정력이 취약한 기초자치단체의 정부지원금을 늘려야 할 것이

며, 지방이양사업 가운데 저소득 재가노인을 위한 가정봉사원 파견사업, 저소득 재가노인 식사 배달 등은 정부의 적극적 개입 및 국고보조사업으로 대체할 수 있어야 할 것이다.<sup>6)</sup> 둘째, 노인일자리 사업의 참여율과 제공률을 높여야 할 것이다. 전체 총점 즉, 지역복지수준과 노인복지분야 일자리 실적의 상관관계 분석 결과 미약한 수준이었으나 그나마 정적 관계로 노인의 일자리 참여율이 높을수록 복지수준이 높아지는 경향이 있었다. 따라서 인구 고령화, 기대수명 연장 등으로 일에 대한 수요는 늘어날 것으로 전망되므로, 정부는 대기업뿐만 아니라 중·소기업의 일자리 창출 방안을 모색해야 할 것이다. 셋째, 재가노인 복지서비스의 확충이 요망된다. 다양한 재가서비스를 제공할 수 있도록 지역상황에 맞게 가정봉사파견서비스와 주·단기보호서비스를 제공할 수 있는 인프라의 구성이 탄력적으로 이루어질 필요가 있다. 

6) 김숙경(2006), 「지방이양 이후 지방자치단체의 노인복지 세출예산 비교 분석」, 노인복지연구 통권 34호, 한국노인복지학회.