

고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 복지공간 진단방안 연구

A Study on Methods to Diagnose Spatial Welfare Environment
for Supporting Welfare Policies of the Elderly

이영주, 임은선

■ 연구진

이영주 책임연구원(연구책임)

임은선 연구위원

■ 외부연구진

염주희 한국보건사회연구원 부연구위원

■ 연구심의위원

박재길 국토연구원 부원장

최병남 국토연구원 국토정보연구본부장

김대중 국토연구원 국토정책시뮬레이션센터장

김혜승 국토연구원 주택토지연구본부 연구위원

주요 결론 및 정책제언

본 연구보고서의 주요 결론은 다음과 같음

- ① 물리적 공간정책(노인복지 관련 시설계획 등)과 논리적 복지정책(복지전달 체계, 복지프로그램 등)을 융합한 종합적 방법론을 제안
- ② 고령자 복지환경의 물리적·정책적 현황을 종합·진단하여 맞춤형 복지정책을 지원하기 위한 기본방향 및 추진방안 도출

본 연구보고서의 정책제언은 다음과 같음

- ① 기존의 ‘복지전달체계’ 중심에서 ‘복지공간체계’로 정책관심과 대상을 확대
- ② ‘고령자 복지사각지대’ 해소를 위해 ‘고령자 복지모니터링 체계’ 정착을 위한 정책의사결정지원체계 마련
- ③ 빅데이터 등 다양한 정보를 융합 분석할 수 있는 고령자 맞춤형 정책지원정보 체계 구축 및 활용 확대
- ④ 고령자 관련 정보 공유 및 연계를 바탕으로 과학적인 융복합 복지정책 추진
- ⑤ 융복합 행정을 위한 협력적 거버넌스 구축 및 제도적 장치 마련

발간사

새정부의 국정철학의 키워드는 ‘행복’이다. 이에 ‘복지’정책의 범위는 확대되고 있으며, 관련 정책 및 사업은 무수히 많아지고 있다. ‘복지’는 다양한 관점에서 그 의미를 해석할 수 있으나, 이 연구는 복지 대상인 사람들이 살아가는 ‘공간’ 혹은 ‘터전’에 관심을 가지고 공간적인 관점에서 ‘복지’를 바라보고 있다.

본 연구원에서 수시과제로 수행한 『고령자 복지공간 진단을 통한 맞춤형 복지정책 지원방안』 연구는 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위해 고령자 복지환경을 물리적·논리적 관점에서 종합적으로 분석하여 고령자 복지공간을 진단하였다. 이를 위해 고령자 생활·복지시설의 입지와 이용권 등을 분석하고, 고령자의 복지시설 이용 실태 및 복지수요를 파악하여 공간적인 고령자 복지정책 대상 지역 및 정책 수요를 도출하고자 하였다. 본 연구에서 제안한 복지공간 진단방법론이 노인복지뿐만 아니라 다양한 복지부문에 적용되어 종합적 관점의 복지정책지원도구로 활용될 수 있기를 기대한다.

이 연구를 책임지고 성실히 수행해 준 이영주 책임연구원과 임은선 연구위원 및 연구지원을 해 준 이호상 책임연구원, 이지원 연구원, 김태현 연구원에게 감사드린다. 그리고 연구수행 과정에서 외부전문가로서 실질적으로 도움을 준 염주희 부연구위원(한국보건사회연구원)에게도 감사드린다. 아울러 고령자 복지공간 진단을 위해 다양한 데이터 제공 협조 및 자문을 해 주신 달성군 노인종합복지관의 김홍수 관장, 정운수 부장 및 사회복지사 여러분께도 감사드린다. 마지막으로 고령자 복지공간 실태 조사를 위해 인터뷰 조사 과정에서 흔쾌히 시간을 내 참여해 주신 지역주민들과 해당지자체 공무원, 그리고 전문가 여러분에게 특별한 감사의 말씀을 드린다.

2013년 8월
국토연구원장

요약

새정부의 국정비전이 ‘국민행복’으로 설정되고, 국민들의 다양한 복지수요에 능동적으로 대응하는 맞춤형 복지가 정책의 중심으로 부상하고 있다. 복지정책의 기초가 특정계층 맞춤형에서 보편적 복지정책으로 변화함에 따라 복지정책의 대상 및 정책 실현 방법론(도구)도 달라질 필요가 있다. 기존의 복지제도는 개인·가구별 소득을 기준으로 대상자를 선별하는 방식으로, 복지정책의 대상을 공간적인 접근이 아닌 인구사회적 계층으로만 판단하였다. 그러나 도시와 농어촌 등 지역별 여건에 맞는 복지지원을 위해서는 구체적인 복지대상 지역이 어디에 어떻게 분포하고 있는지에 대한 공간적 파악도 필요하다.

효율적인 맞춤형 복지정책 추진을 위해서는 복지인프라의 수요-공급 현황, 복지 수요 등을 공간적으로 파악·진단하여, 해당지역에 맞는 ‘공간’과 ‘복지’의 융복합 정책지원 방안을 모색해야 한다. 특히, 노인복지와 관련한 생활인프라의 수요-공급 현황 및 노인복지수요를 공간적으로 파악·분석하고, 노인복지프로그램의 이용실태 등을 종합적·과학적으로 진단할 필요가 있다.

이를 위해 이 연구는 물리적 관점과 논리적 관점에서 고령자 복지공간을 진단하기 위한 종합적인 복지공간 진단모형을 제안하고 이를 사례지역에 적용함으로써 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 정책적 시사점을 도출하였다. 이는 맞춤형 복지정책 추진을 위해 ‘공간’에 대한 파악과 복지에 대한 수요와 공급이 적절하게 반영된 ‘공간’을 조성하는데 효과적으로 활용될 것이다.

그러나 이 연구에서 제안한 복지공간 진단모형을 다양한 복지 분야에 확대 적용하기 위해서는 복지를 바라보는 시각도 바뀌어야 하며, 복지서비스가 수요자에 맞게 제공되고 있는지에 대한 복지 모니터링 체계도 구축해야 한다. 또한 복지 관련 다양한 정보를 발굴·활용하여 과학적이고 종합적인 복지정책을 지원할 필요가 있다. 그 바탕에는 융합 행정을 위한 협력적 거버넌스와 제도적 장치 마련이 선행되어야 한다.

차례

주요 결론 및 정책제안

발간사

요약

I. 서론	3
1. 연구 필요성 및 목적	3
1) 연구 필요성	3
2) 연구 목적	5
3) 연구의 틀	5
2. 연구의 범위와 방법	6
1) 연구 범위	6
2) 연구 방법	7
3. 연구의 수행체계	8
4. 선행연구와의 차별성	10
1) 주요 선행연구	10
2) 선행연구와 본 연구와의 차별성	11
II. 고령자 복지공간의 개념과 진단방법	15
1. 고령자 맞춤형 복지정책을 위한 공간적 접근의 의의	15
1) 복지패러다임의 변화와 고령자 복지정책의 현황	15
2) 고령자 활동의 특징과 노인복지서비스	22
3) 맞춤형 복지정책을 위한 공간적 접근의 의의	26
2. 고령자 복지공간의 개념 정립	30
1) 고령자 복지공간의 개념	30
2) 고령자 복지공간의 구성요소	31
3. 고령자 복지공간 진단을 위한 방법론 검토	32
1) 고령자 복지공간 진단을 위한 접근방법	32
2) 고령자 복지공간 진단모형의 구성	33

Ⅲ. 고령자 복지공간 진단 사례분석	37
1. 분석개요 및 과정	37
1) 분석대상 및 범위	37
2) 분석방법 및 절차	39
2. 고령자 복지수요와 이용행태 분석	40
1) 복지수요 분석	40
2) 이용행태 분석	45
3. 고령자 복지시설 입지분석	61
1) 고령자의 거주분포	61
2) 고령자 복지시설의 입지 현황과 분석방법	63
3) 고령자 복지시설 이용여건 분석	66
4. 고령자 복지공간 진단 종합 및 시사점	71
1) 고령자 복지에 대한 수요와 이용실태 분석 결과	71
2) 고령자 복지시설 이용여건 분석 결과	73
3) 시사점	74
 Ⅳ. 고령자 맞춤형 복지정책 지원방안	 79
1. 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 기본방향	79
2. 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 추진방안	82
1) 고령자 복지공간 진단을 위한 방법론 개발 및 활용 확대	83
2) 융복합 행정을 위한 협력체계 및 거버넌스 구축	86
3) 고령자 복지공간 진단을 위한 제도적 환경 조성	88
 Ⅴ. 결론 및 향후과제	 91
1. 연구의 결론 및 정책 제언	91
1) 결론	91
2) 정책 제언	92
2. 연구의 성과와 향후 과제	93
1) 연구의 성과	93
2) 향후 과제	94
 참고문헌	 95
Summary	97
부록 1. 노인복지시설 이용실태 및 수요 조사 결과	99
부록 2. 종합노인복지관 이용현황 분석 결과	111

〈표 1-1〉 주요 선행연구 요약	12
〈표 1-2〉 선행연구와의 차별성	13
〈표 2-1〉 2012년 노인보건복지 사업 안내 및 수혜 기준	17
〈표 2-2〉 고령사회 보완계획의 세부추진 목표 및 과제	18
〈표 2-3〉 노인복지관 사업 및 세부 프로그램	19
〈표 2-4〉 일본의 고령사회대책 대강령 기본시책 요약	21
〈표 2-5〉 노인복지시설의 유형	24
〈표 2-6〉 노인복지시설수의 변화	25
〈표 2-7〉 분석대상시설	33
〈표 3-1〉 분석유형에 따른 분석방법	39
〈표 3-2〉 복지프로그램 수강현황	50
〈표 3-3〉 유료프로그램 선택인원수 및 수강건수	51
〈표 3-4〉 무료서비스 프로그램 선택인원수 및 수강건수	52
〈표 3-5〉 이용도가 높은 이용자의 지역별 분포	55

〈그림 1-1〉 연구의 틀	6
〈그림 1-2〉 연구수행체계	9
〈그림 2-1〉 도쿄도 식료품 접근성 모니터링 지도	26
〈그림 2-2〉 구리시 복지지도	27
〈그림 2-3〉 고령자 생활복지시설	30
〈그림 2-4〉 고령자 복지공간 구성요소	31
〈그림 2-5〉 복지공간 진단 모형	33
〈그림 3-1〉 달성군의 일반현황	38
〈그림 3-2〉 분석대상지역	38
〈그림 3-3〉 노인복지시설의 이용률	41
〈그림 3-4〉 시설까지의 주요 이동수단	41
〈그림 3-5〉 시설별 이용도가 낮은 이유	42
〈그림 3-6〉 지역의 시설공급 체감	43
〈그림 3-7〉 신규시설 선호 입지유형	44
〈그림 3-8〉 응답자의 연령별 분포	44
〈그림 3-9〉 달성군 노인복지관 이용자 특성(회원 유형, 성별)	45
〈그림 3-10〉 이용자의 주거지역 및 주거형태	46
〈그림 3-11〉 복지관 이용자의 공간적 분포	46
〈그림 3-12〉 연령대별 이용자 분포	47
〈그림 3-13〉 복지관 카드 이용 이력의 데이터베이스화	49
〈그림 3-14〉 프로그램 선택인원수 및 수강건수	50
〈그림 3-15〉 프로그램 수강건수 비율	51
〈그림 3-16〉 성별 지불금액 차이	53

〈그림 3-17〉 연령별 지불금액 차이	53
〈그림 3-18〉 학력별 지불금액 차이	54
〈그림 3-19〉 수강전수가 많은 이용자 및 지불금액이 높은 이용자의 공간적 분포	54
〈그림 3-20〉 60대 이용자의 프로그램 간 연결성 및 중심성	57
〈그림 3-21〉 70대 이용자의 프로그램 간 연결성 및 중심성	58
〈그림 3-22〉 70대 이용자 성별에 따른 프로그램 간 연결성 및 중심성	59
〈그림 3-23〉 80대 이용자의 프로그램 간 연결성 및 중심성	60
〈그림 3-24〉 달성군의 인구구조	61
〈그림 3-25〉 달성군 읍면별 인구분포도(좌: 인구규모, 우: 인구밀도)	61
〈그림 3-26〉 고령자의 거주분포	62
〈그림 3-27〉 고령자가 이용하는 복지시설 입지 현황	63
〈그림 3-28〉 시설의 규모와 거리를 고려한 시설의 공급수준 배분 원리	65
〈그림 3-29〉 수요와 공급을 고려한 복지시설 이용여건 분석방법	65
〈그림 3-30〉 경로당(좌)과 노인복지관(우)의 이용여건	66
〈그림 3-31〉 전통시장(좌)과 식료품점(우)의 이용여건	67
〈그림 3-32〉 의원급병원(좌) 보건소(우)의 이용여건	68
〈그림 3-33〉 종합병원(좌) 약국(우)의 이용여건	69
〈그림 3-34〉 공원(좌)과 생활체육시설(우)의 이용여건	70
〈그림 3-35〉 달성군의 고령자 위치 및 경로당 위치	72
〈그림 3-36〉 고령자 복지시설 이용여건 종합	73
〈그림 3-37〉 고령자 맞춤형 복지정책 지원 방안	75
〈그림 3-38〉 복지시설 접근성 향상을 위한 셔틀버스 지원	76
〈그림 4-1〉 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 기본방향	80
〈그림 4-2〉 KOPSS 도시기반시설계획지원모형의 기능	84
〈그림 4-3〉 고령자 맞춤형 복지정책 추진을 위한 모니터링 체계	85
〈그림 4-4〉 협력적 거버넌스 기반의 정보·연계 활용	87

chapter 1
서론

서론

이 장은 연구 필요성과 목적, 연구의 범위를 서술하고 연구의 수행체계를 제시하였다. 기존의 복지정책 대상은 주로 소득 기준으로 인구사회적 계층으로만 판단하였다. 복지정책의 기초가 특정계층 중심에서 보편적 복지로 전환됨에 따라 복지정책 대상도 종합적 관점에서 접근할 필요가 있다. 이 장에서는 선행 연구를 분석하여 기존 연구와의 차별성을 검토하고, 공간적 관점에서 수요-공급을 과학적·종합적으로 진단하여 맞춤형 고령자 복지정책 지원을 위한 시사점 도출에 이 연구의 의의를 제시하였다.

1. 연구 필요성 및 목적

1) 연구 필요성

새정부의 국정비전이 ‘국민행복’으로 설정되고, 국민들의 다양한 복지수요에 능동적으로 대응하는 맞춤형 복지가 정책의 중심으로 부상하고 있다. 복지정책의 기초가 특정계층 맞춤형에서 보편적 복지정책으로 변화함에 따라 복지정책의 대상 및 정책 실현 방법론(도구)도 달라질 필요가 있다.

기존의 복지제도는 개인·가구별 소득을 기준으로 대상자를 선별하는 방식¹⁾으로, 복지정책의 대상을 공간적인 접근이 아닌 인구사회적 계층으로만 판단하였다. 그러나 도시와 농어촌 등 지역별 여건에 맞는 복지지원²⁾을 위해서는 구체적인 복지대상

1) 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약집 p.105

지역이 어디에 어떻게 분포하고 있는지에 대한 공간적 파악도 필요하다.

대통령 직속기구인 지역발전위원회는 '지역행복생활권' 개념을 도입하여 '삶의 질 향상을 통한 국민행복'을 지역발전 정책의 기본방향으로 설정하고, 지역행복생활권 기반 확충, 사각지대 없는 지역 복지·의료 관련 정책을 추진하고 있다. 국토교통부도 취약계층 및 사회적 약자의 삶의 질 배려를 위한 주거복지 증진을 도모하는 도시환경 만들기 등 국토정책을 복지와 접목시킬 대책을 강구³⁾하고 있다. 이처럼 복지는 공간적 관점에서 접근할 부분이 많음에도 불구하고, 지금까지는 이에 대한 고려가 부족하였다.

영국, 일본 등 선진국에서는 사회격차의 증가 및 중심시가지 공동화 현상으로 저소득층, 고령층 등 사회적 소외계층을 중심으로 생활·복지시설 접근성 악화현상이 나타나 이에 대한 맞춤형 복지정책을 추진하고 있다. 양질의 식품에 접근이 어려운 지역(Food Deserts), 혹은 의료접근성이 떨어지는 지역 등을 공간적으로 파악하여 정부 차원에서 대책을 마련하고 있다. 일본의 경우, 고령자 밀집지역을 대상으로 고령자 생활시설에 대한 수요-공급을 공간적으로 분석하고 식료품 접근성 악화지역⁴⁾을 격자지도로 작성하여 인터넷으로 공개⁵⁾하고 있다.

효율적인 맞춤형 복지정책 추진을 위해서는 복지인프라의 수요-공급 현황, 복지 수요 등을 공간적으로 파악·진단하여, 해당지역에 맞는 '공간'과 '복지'의 융복합 정책지원 방안을 모색해야 한다. 특히, 노인복지와 관련한 생활인프라의 수요-공급 현황 및 노인복지수요를 공간적으로 파악·분석하고, 노인복지프로그램의 이용실태 등을 종합적·과학적으로 진단할 필요가 있다.

이를 위해서는 물리적 관점과 논리적 관점에서 고령자 복지공간을 진단하기 위한 종합적인 방법론이 필요하다. 물리적 관점에서 노인복지 관련 생활인프라의 수요-공급 현황을 분석하고, 논리적 관점에서 노인복지수요를 파악하여 공간상에 투영함으로써 공간(장소)을 기준으로 고령자 복지정책에 대한 시사점 도출이 필요하다.

2) 국정과제 51. 누구나 살고 싶어 하는 복지 농어촌 건설

3) 국회보 2012년 9월호 국토해양위원회 임병규 수석전문위원

4) 식료품 접근성 악화지역은 '食의사막' 혹은 '식품사막(Food Deserts)'으로 불리며 신선식료품 소매점 외 의료기관 및 공공교통기관, 교육기관, 고용의 장 등 다양한 사회서비스가 결여되어 있는 지역을 의미

5) 식료품 접근지도 공개사이트 <http://cse.primaff.affrc.go.jp/katsuyat/>

2) 연구 목적

이 연구는 고령자의 복지인프라 여건 및 이에 대한 수요, 현행 이용실태 등을 종합적으로 분석하여 고령자 복지공간을 진단하고, 이를 통해 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 고령자 분포특성(수요) 및 노인복지 관련 생활·복지시설의 분포 현황(공급)을 분석하여 고령자의 복지인프라 서비스 소외지역 등 물리적인 고령자 복지공간을 진단한다. 또한 고령자의 복지수요 및 복지시설·프로그램 이용 실태를 파악하여 정책적 복지환경을 평가한다. 이를 통해 고령자 복지환경의 물리적·정책적 현황을 종합하여 고령자 복지공간을 진단하고 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

고령자 복지공간이란 고령자들이 활기찬 노후를 누릴 수 있도록 누구나 생활, 문화, 체육, 의료 등의 재한 시설을 통한 복지서비스를 누리며 행복하게 살 수 있는 공간으로 정의
--

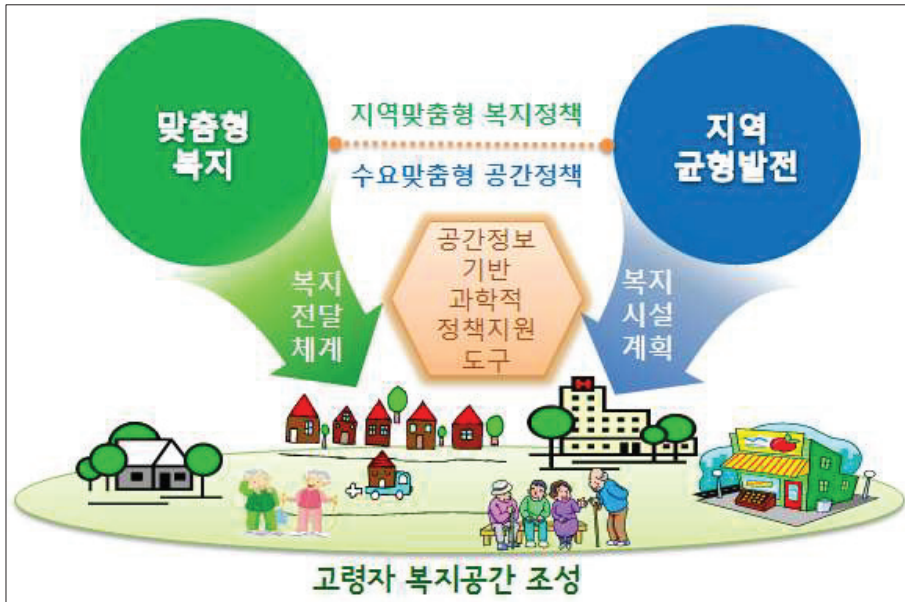
3) 연구의 틀

복지패러다임이 보편적 복지로 변화됨에 따라 고령자 복지공간 조성을 위해서는 이들이 생활하는 ‘공간’을 정책의 대상으로 설정할 필요가 있다. <그림 1-1>과 같이 복지정책의 목표는 맞춤형 복지이며, 공간정책의 목표는 지역 균형발전이라 할 수 있다. 지금까지는 ‘복지정책’과 ‘공간계획’이 단절된 상태에서 각각 추진되어 왔으며, 종합적 관점에서의 ‘복지’와 ‘공간’을 바라보는 시각이 부족하였다.

‘국민행복’의 관점에서 ‘복지정책’과 ‘공간계획’은 상호 독립적으로 추진되어야 할 것이 아니라 상호보완적으로 작동되어야 한다. 즉, 물리적인 공간정책(노인복지 관련 시설계획 등)과 논리적 복지정책(복지전달체계, 복지프로그램 등)이 융합·작동하여 ‘공간’에 투영되어야 진정한 복지공간이 조성될 수 있다. 이를 지원하기 위해서는 새로운 방법론, 즉 물리적 복지환경과 논리적 복지환경을 종합적으로 분석·진단할 수 있는 공간정보 기반의 과학적 정책지원도구가 필요하다. 따라서 이 연구는 공간을 기반으로 한 종합적 관점에서 고령자 복지공간을 진단하고자 한다. 이를 위해 기존의

복지정책에서는 지역맞춤형 복지정책을 지향하고, 기존의 공간계획 측면에서는 수요 맞춤형 공간정책을 지향할 수 있는 방법론을 제시하여 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 시사점을 도출한다.

<그림 1-1> 연구의 틀



2. 연구의 범위와 방법

1) 연구 범위

이 연구에서 고령자의 대상범위는 고령자 진입계층인 60대 이상을 연구대상으로 하였다. 최근 고령자 기준 상향에 대한 사항을(현 65세에서 70~75세로 상향 예정) 고려하여 시사점을 도출⁶⁾하고자 하였다. 연구의 공간적 범위는 대구광역시 달성군을 사례지역으로 설정하여 고령자 복지공간을 진단하고자 하였다. 달성군은 전형적인

6) 노인복지법 및 통계청은 65세 이상을 고령자로 정의

도농복합지역으로 같은 군내에서도 다양한 지역특성을 가지고 있어 이 연구의 사례지역으로 설정하였다.

내용적 범위는 크게 고령자 복지공간의 개념과 진단방법, 고령자 복지공간 진단 사례 분석, 고령자 맞춤형 복지정책 지원방안 등으로 구성되어 있다. 첫째, 고령자 복지공간의 개념과 진단방법에서는 고령자 맞춤형 복지정책을 위한 공간적 접근의 의의와 고령자 복지공간의 개념을 정립하고, 복지공간 진단을 위한 방법론을 검토한다.

둘째, 고령자 복지공간 진단 사례 분석에서는 고령자 복지수요와 이용행태를 분석하고, 복지시설의 이용권 및 공급수준을 고령자 복지시설의 입지 관점에서 분석함으로써 복지공간을 종합적으로 진단하고 시사점을 도출한다.

셋째, 고령자 맞춤형 복지정책 지원방안에서는 고령자 복지공간 개선을 위한 기본방향을 토대로 고령자 복지시설 입지계획 개선방안과 고령자 맞춤형 복지서비스 역량강화를 위한 인프라 구축방안에 관하여 살펴본다.

2) 연구 방법

첫째, 국내외 복지정책 및 복지공간 관련 정책사례 및 문헌을 조사하여 복지 패러다임 변화와 노인복지정책 등에 대한 현황 및 시사점을 도출하였다. 둘째, 복지공간 진단을 위한 분석모델을 개발하고 이를 사례지역에 적용하였다. 사례지역의 복지공간 진단을 위해 필요한 GIS DB를 구축하여 기초자료를 준비하고, 복지공간 진단에 필요한 다양한 분석정보와 대안 산출을 위해 KOPSS⁷⁾의 도시기반시설계획지원모형 분석 알고리즘을 활용하였다.

셋째, 고령자 행동분석을 위한 다양한 데이터를 수집·구축하여 분석하였다. 사례지역의 고령자를 대상으로 주민수요 인터뷰 조사를 수행하여 노인생활·복지시설이용에 대한 주민이용만족도(불편도), 통행행태, 이용패턴 등에 대한 의견을 수렴하였다. 또한, 달성군 종합노인복지관의 협조를 얻어 복지관 이용자 3,200명 데이터를 대상으

7) 국토공간계획지원체계(KOPSS: KOrea Planning Support Systems)는 국토교통부 출연금사업으로 국토연구원이 개발한 계획지원시스템임

로 인구특성별 복지관 이용현황을 분석하였다. 뿐만 아니라 복지관 이용자들의 복지관 카드 이력 데이터를 구조화하여 사회네트워크분석(Social Network Analysis) 프로그램인 NetMiner³⁸⁾을 활용하여 노인복지프로그램 간 연결성을 분석하였다.

넷째, 외부전문가 원고의뢰를 통해 전문가 협동연구를 수행하였다. 노인복지정책 전문가(한국보건사회연구원 고령사회연구센터 염주희 부연구위원)와의 협동연구를 통해 복지정책의 현황 및 문제점을 함께 진단하고, 고령자 복지공간 진단을 통한 맞춤형 복지정책 지원방안을 모색하고자 하였다,

다섯째, 노인복지 관련 관·학·연과의 자문회의 및 연구협의회를 개최하여 공간계획과 복지정책을 융복합하기 위한 관련 분야 전문가들과의 교류를 통해 현실적인 지원방안 모색 및 향후 협력방안을 논의하였다. 특히 달성군청 노인복지담당계 및 달성군 종합노인복지관 담당자들과의 긴밀한 협력체계를 바탕으로 현장밀착형 연구를 진행하고자 노력하였다.

3. 연구의 수행체계

이 연구의 수행체계는 <그림 1-2>와 같다. 우선 고령자 복지공간의 개념과 진단방법을 검토하였다. 주요 선행연구와 연구동향 및 국내외 사례분석을 토대로 복지패러다임의 변화와 고령자 복지정책의 현황을 파악하고, 고령자 활동의 특징과 노인복지서비스 실태를 검토하였다. 이를 통해 맞춤형 복지정책을 위한 공간적 접근의 의의를 도출하였다. 이를 바탕으로 고령자 복지공간의 개념을 정립하고 구성요소를 살펴보았다. 또한 고령자 복지공간 진단을 위해 접근방법 및 진단모형을 제시하고, 사례지역을 대상으로 고령자 복지공간을 진단하였다.

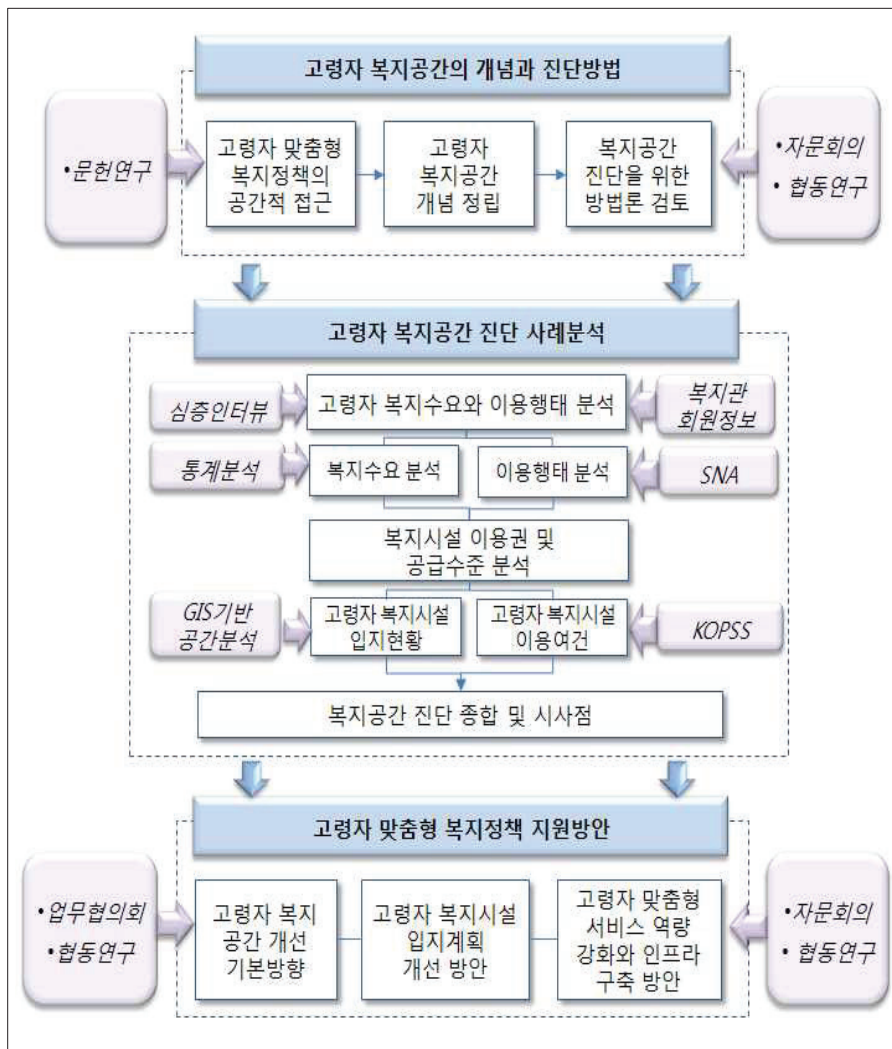
고령자 복지공간 진단을 위해 고령자 인터뷰 조사 및 노인복지관 이용자 정보를 수집·구축하여 고령자 복지수요 및 이용행태를 분석하였다. 이를 위해 기본적인 통계분석 외에 사회연결망 분석 소프트웨어인 ‘NetMiner 3’을 이용하였다. 복지시설

8) (주)사이람에서 개발한 사회연결망분석을 위한 소프트웨어로 관계데이터에 대한 탐색적 분석과 시각화 작업을 실행할 수 있음(출처 : 위키백과사전)

이용권 및 공급수준 분석을 위해서는 KOPSS 및 GIS를 활용하여 고령자 복지시설 입지현황 및 이용여건을 분석하였다.

고령자 맞춤형 복지정책 지원방안을 도출하는 과정에서는 관계 전문가 및 실무자들과의 인터뷰 및 자문회의를 통해 시사점을 도출하고, 연구의 한계 및 향후 연구과제를 도출하였다.

<그림 1-2> 연구수행체계



4. 선행연구와의 차별성

1) 주요 선행연구

이 연구는 공간적 관점에서 지역의 고령자 복지관련 인프라에 대한 입지현황 및 복지수요를 종합적으로 진단하여 고령자 맞춤형 복지정책을 지원하고자 하는 연구이다. 이와 관련된 선행연구는 「노인행태분석 관련 연구」, 「노인복지시설 관련 연구」, 「노인복지정책 관련 연구」로 구분할 수 있다. 각 부문별 주요 선행연구를 정리하면 다음과 같다.

「노인행태분석 관련 연구」는 설문조사, 주거실태조사, 노인실태조사 등을 수행하여 노인의 생활패턴 및 주거환경, 사회경제적 특성, 가치관 변화 등을 분석함으로써 향후 노인복지정책 방향을 제시하는 연구가 주를 이룬다. 강미나 외(2007), 「노인주거 복지 제고를 위한 종합계획 수립연구: 고령자 생활패턴 분석을 통한 주거환경 편리성 개선방안 연구」는 주거환경을 분석하여 노인의 생활패턴, 교통수단 이용 및 통행패턴 등을 분석하여 주거생활의 편리성 개선방안을 도출하였다. 이윤경 외(2010), 「한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망」에서는 시대에 따라 삶의 다양한 측면에서 변화하는 노인세대의 모습을 분석하고 이를 통해 이들의 다양성과 변화하는 욕구에 대응하기 위한 향후 정책방향을 제시하였다. 민성희 외(2012), 「고령자 인구이동 실태 및 정책과제」는 공간계량모형으로 시군구간 고령자 인구이동 실태를 분석하고 고령자 인구이동에 대응한 국토 및 지역정책과제를 제시하였다.

「노인복지시설 관련 연구」는 GIS를 활용하여 시설의 위치를 분석함으로써 시설의 접근성 혹은 물리적 입지분석을 수행하는 연구와, 시설의 일반통계현황을 바탕으로 노인복지시설 운영을 위한 시사점 도출이 주를 이루고 있다. 손정렬 외(2007), 「GIS 공간분석기법을 이용한 서울시 노인주간보호시설의 접근성 연구」는 서울시를 대상으로 GIS를 활용하여 각 동별 노인 주간보호시설의 접근성 지수를 산출함으로써 접근이 어려운 지역이 어디인지, 신규 시설 입지 후보지 우선순위 선정 등에 GIS를 활용하였다. 마세인 외(2011), 「GIS 네트워크 분석을 활용한 노인복지시설의 접근성 연구: 인천시 내륙부를 중심으로」는 GIS 네트워크 분석을 활용하여 인천시 노인복지

시설의 분포 현황 및 이용권역을 도출한 후 서비스 공급 수준을 검토하였다. 이와마 노부유키 외(2011), ‘Food Deserts 문제 : 무연사회가 낳은 ‘食의 사막’은 일본의 Food Deserts 문제를 도시구조 및 GIS 관점에서 분석하여 지역유형별 문제점 및 실태를 고찰하여 고령자를 둘러싼 생활환경의 변화와 문제점을 지적하였다.

「노인복지정책 관련 연구」 중 공간적 요소와 관련이 있는 연구들을 살펴보면 노인복지 정책동향과 지역의 노인인프라 현황 분석을 통해 지역특성에 맞는 복지시설 및 복지정책 추진의 중요성을 강조하고 있다. 고경환 외(2011), ‘노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영: 지방정부를 중심으로’는 사회서비스의 패러다임 변화를 고찰하고 복지서비스의 효과적인 공급방안을 논의하였다. 이운경 외(2012), ‘100세 시대 대응 고령화 지역 연구’는 시군구별로 현 지역의 인구특성과 장래 인구변화를 분석하였으며, 고령화율과 인구 규모에 따라 지역별 노인복지 인프라가 차이가 있는지를 분석하여 지역별로 고령화에 대응하는 모습을 고찰하였다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

이 연구는 고령자 복지공간을 과학적종합적으로 진단하고, 새로운 시각의 ‘복지’와 ‘공간’정책의 융합 방법론 제시를 통해 고령자 복지정책 지원방안을 도출하고자 하는 것이다. 주요 선행연구와 본 연구와의 차별성은 크게 2가지로 요약할 수 있다. 첫째는 공간과 복지의 융합적 관점의 접근이다. 기존 연구에서는 단절되어 있던 ‘복지’와 ‘공간’을 융합분석하고, 물리적인 공간정책과 논리적인(혹은 소프트웨어에 해당하는) 복지정책을 고령자 생활공간에 함께 투영할 수 있는 정책도구를 개발하는 것이다.

둘째는 복지공간 진단 방법론을 제안한 것이다. 고령자 분포특성(수요) 및 생활·복지시설의 분포 현황(공급)을 공간적으로 분석하고, 이에 더하여 복지시설에 대한 수요를 공간적으로 파악함으로써 ‘공간’을 통한 종합적인 복지환경을 평가하는 것이다. 이와 같은 주요 선행연구 요약 및 비교는 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 주요 선행연구 요약

구 분		주요 선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
주 요 선행 연구	1	•과제명: 노인주거복지 제고를 위한 종합계획 수립연구 : 고령자 생활패턴 분석을 통한 주거환경 편리성 개선 방안 연구 •연구자: 강미나 외(2007) •연구목적: 노인의 생활패턴을 토대로 노인주거환경모형을 구축하여 노인주거환경을 분석하고 주거생활 편리성 개선방향 마련	•문헌 및 인터넷 조사 •설문조사 •실태분석 •해외사례 분석 •전문가 자문 및 협동연구	•노인의 주거 및 주거환경 실태 •주거환경의 편리성과 시설 •노인 생활패턴 분석 및 편리성을 고려한 주거환경 모형 •외국사례 •노인주거환경의 편리성 개선방안
	2	•과제명: Food Deserts 문제 : 무연사가 낳은 '食의 사막' •연구자: 이와마 노부유키 외(2011) •연구목적: 일본의 Food Deserts 문제를 도시구조 및 GIS 관점에서 분석하여 지역유형별 문제점 및 실태를 고찰	•GIS분석 •사례분석 •문헌조사	•Food Deserts 문제 •고령자를 둘러싼 생활환경의 변화 •Food Deserts 분석 방법론 •사례연구 : 지방도시, 농·산촌지역, 대도시권의 베드타운 •전국의 Food Deserts 대책 •Food Deserts 문제해결을 위한 제언
	3	•과제명: 100세 시대 대응 고령화 지역 연구 •연구자: 이윤경 외(2012) •연구목적: 지역특성이 노인 삶에 미치는 영향을 파악하기 위해 노인들의 생활모습을 지역적 관점에서 파악하고 고령화에 대응하는 모습을 탐구	•통계분석 •사례지역 심층분석 (전화조사, 면접조사 등)	•시군구별 지역의 인구특성 및 장래 인구변화 분석 •고령화율과 인구규모에 따른 지역별 노인복지 인프라 차이 분석 •사례연구 : 지역적 특성, 주민인식조사, 노인의 생활상 등을 분석
본 연구		•과제명: 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 복지공간 진단방안 •연구목적: 이 연구는 고령자의 복지 인프라 여건 및 이에 대한 수요, 현황, 이용실태 등을 종합적으로 분석하여 고령자 복지공간을 진단하고, 이를 통해 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 정책적 시사점을 도출	•문헌조사 •해외사례분석 •SNA(소셜네트워크분석) •GIS기반의 공간분석 •KOPSS를 활용한 시설의 수요·공급 분석 •고령자 행동분석	•고령자 복지공간의 개념과 진단 방법 •고령자 복지공간 진단 사례분석 •고령자 맞춤형 복지정책 지원방안

chapter 2

고령자 복지공간의 개념과
진단방법

고령자 복지공간의 개념과 진단방법

이 장에서는 고령자 맞춤형 복지정책의 패러다임 변화와 현황을 살펴보고 고령자의 특징과 노인복지서비스를 검토하여 맞춤형 복지정책을 위한 공간적 접근의 의의를 고찰하였다. 최근 복지서비스 접근성 향상에 대한 관심이 높아지고 있으며, 고령자를 위한 적절한 생활환경 조성의 중요성이 대두되고 있다. 이에 고령자 복지공간에 대한 개념과 구성요소를 정립하고, 이를 바탕으로 고령자 복지공간을 과학적·종합적으로 진단할 수 있는 모형을 제시하였다.

1. 고령자 맞춤형 복지정책을 위한 공간적 접근의 의의⁹⁾

1) 복지패러다임의 변화와 고령자 복지정책 현황

기존의 복지정책은 사회취약계층 중심에서 국민들의 다양한 복지수요에 능동적으로 대응하는 보편적 복지, 맞춤형 복지 정책으로 기조가 변하고 있다. 1997년 외환위기 당시부터 본격화된 지역사회 복지는 2005년까지 가난이나 질병 등 전통적 위험 극복을 위한 사회안전망 구축을 중심으로 이루어졌다¹⁰⁾. 그러나 이후 빈부격차의 확대와 급속한 고령화 사회 진입, 세계 최고 수준의 저출산 현상, 개인 중심 가치관 확대 및 새로운 복지수요의 등장 등 복지환경이 급격하게 변화함에 따라 새로운

9) 외부전문가 협동연구를 통해 작성(한국보건사회연구원 염주희 부연구위원)

10) 대전일보. 2012. 11. 30. 한국의 복지해법을 묻다② 대전시 복지정책

복지 패러다임이 요구되었다. 양극화, 가족기능 약화 및 해체, 저출산·고령화 등으로 사회복지 공급체계 패러다임에도 변화의 요구가 증대하였고, 선택권이 제한된 현재의 공급체계 문제점 해결을 위해 복지서비스 접근성 및 선택권에 대한 모니터링 필요성도 대두되었다.

(1) 국내 정책동향

고령자 문제를 언급할 때 일반적으로 고령자의 4고(四苦)라 표현한다. 4고란 빈곤, 고독, 질병, 역할상실을 말한다.¹¹⁾ 이에 대한 정부의 대응을 살펴보면, ‘빈곤’과 관련하여 기초노령연금, 노인일자리 사업 등을 추진하고 있다. ‘고독’과 관련한 정책은 독거노인 안전관리체계 구축, 가족관계 강화 및 사회적가족 구성 지원, 소득 및 일상생활 지원 확대, 자살, 만성질환, 치매 관리 강화 등이 있다. ‘질병’에 관해서는 노인복지관, 노인문화센터 등 노인들끼리 함께 할 수 있는 시설을 늘려서 긍정적인 생활을 통해 질병의 치료와 예방을 도모하고 있다. ‘역할상실’에 관해서는 독거노인 사랑 잇기, 종교계, 각종 자원봉사단체 및 노인단체 등의 적극 참여, 노인일자리 사업을 통한 사회참여 기회를 확대하여 자립심 향상 등을 도모하고 있다.

고령자가 겪는 문제에 대응하여 정부가 제시하는 노인복지 정책은 크게 소득보장정책, 의료보장정책, 장기요양보험제도 관련 정책, 주거보장정책, 사회적 서비스 관련 정책으로 나뉜다(황진수 외, 2011). 이 중에서 사회적 서비스는 노인 돌봄, 여가, 소외노인 대상 사업, 경로우대제도 등을 포함한다. <표 2-1>은 보건복지부가 발표한 노인보건복지 사업을 영역별로 나누고 각 사업별 수혜자 자격기준을 정리한 것이다.

정부는 2012년 선제적 고령사회 대응을 위한 제2차 새로마지 플랜 고령사회 보완계획을 확정하였다¹²⁾. ‘저출산·고령사회기본법’에 따라 5년마다 법정부적인 저출산·고령

11) 헤럴드경제. 2010.3.29. [실버뉴딜 프로젝트] 4苦, 돈없고, 고독하고, 몸은 아프고, 존재감도 잃고... 이두환. 2011. 노인복지서비스 이용에 영향을 미치는 요인 : 서비스 유형구분에 따른 연구. 서울시립대학교 석사논문

12) 보건복지부 보도자료. 2012.10.16. 선제적 고령사회 대응을 위한 제2차 새로마지 플랜 고령사회 보완계획 확정

<표 2-1> 2012년 노인보건복지 사업 안내 및 수혜 기준

사 업 명		수 혜 자	
		연령기준	자 격 기 준
건 강 보 장	노인장기요양보험	65세 이상 또는 65세 미만 노인성 질병자	- 65세 이상 노인 또는 65세 미만 노인성 질병을 가진 자로서 요양보호를 필요로 하는 중증증 이상(1~3등급)의 자
	노인복지시설 (의료)	65세 이상	- 노인성 질환 등으로 요양을 필요로 하는 자로서 · 노인장기요양보험법 제15조에 따른 수급자 · 기초수급권자로서 65세 이상의 자 ※ 입소자로부터 입소비용의 전부를 수납하여 운영하는 시설의 경우 60세 이상의 자
	재가노인복지사업 (방문요양 / 주간단기보호 / 방문목욕 서비스)	65세 이상	· 장기요양급여수급자 · 심신이 허약하거나 장애가 있는 65세 이상의 자 ※ 이용자로부터 이용비용의 전부를 수납받아 운영하는 시설의 경우 60세 이상의 자
	치매상담센터 운영	60세 이상	- 치매노인과 그 가족
	치매조기검진사업	60세 이상	- 60세 이상의 모든 노인(저소득층에 우선권 부여)
	치매치료관리비 지원 사업	60세 이상	- 60세 이상, 치매환자(F00~F03, G30)
소 득 보 장	노인 안검진 중 개안수술대상	60세 이상	- 기초생활수급자 및 차상위 노인 중 희망자 - 기타 보건소장이 필요하다고 인정하는 자
	노인일자리사업	65세 이상	- 노인일자리사업 참여가 가능한 노인 ※ 사업내용 및 노동강도에 따라 일부사업은 60세 이상도 참여가능
주 거 보 장	노인복지시설(주거)	65세 이상	- 일상생활에 지장이 없는 자로서 · 기초수급권자 및 적절한 부양을 받지 못 하는 자 · 도시근로자 월평균소득 이하 가구 노인 ※ 입소자로부터 입소비용의 전부를 수납하여 운영하는 시설의 경우 60세 이상의 자
사 회 서 비 스 제 공	노인돌봄서비스 (기본/종합 서비스)	65세 이상	- 실제 혼자 살고 있는 노인 - 장기요양보험등급외 A,B의 노인 전국가구 월평균소득 150% 이하
	노인여가복지시설 (경로당/ 노인복지관 등)	65세 이상 60세 이상	없음
	결식우려노인 무료급식 지원	60세 이상	- 결식이 우려되는 노인
	경로우대제 (철도 / 전철 / 국·공립공원 등)	65세 이상	없음

출처: 보건복지부(2012). 노인보건복지사업안내를 재편집

사회 기본 계획을 수립하는데, 제2차 저출산·고령사회 기본계획은 ‘11-’15년도에 해당하는 것으로 ‘새로마지 플랜 2015’라고도 한다.

2012년 하반기에 확정 발표된 ‘고령사회 보완계획’은 정부·지역사회·민간이 함께 준비하는 활기찬 고령사회 구축을 비전으로 제시하였다. 그 내용을 살펴보면 5대 분야에서 62개 핵심과제를 발굴하여 포괄적인 영역을 소화하였다. 이중 안전하고 편리한 생활이라는 목표 하에 고령자의 주거 공간 개선, 교통권 확보, 농어촌 생활 정비 등 공간적 접근이 필요한 과제들도 다수 포함되어 있다(〈표 2-2〉 참조).

〈표 2-2〉 고령사회 보완계획의 세부추진 목표 및 과제

목표	과제	공간적 접근이 필요한 과제
안전된 노후소득 보장	실질적 다층노후소득보장 체계 구축 (공사적 연금제도 개선으로 소득대체를 확대)	
	소득보장의 사각지대해소	
	자산시장대응기반 마련	
건강수명 연장	스스로 미리 지키는 건강증진 체계 구축	
	지역사회 중심의 건강 지킴이 체계 마련	
	노인건강정책 인프라 확충 및 효율화	
적극적 노년의 삶	더 많은 고령자가, 더 많이 일할 수 있는 제도 기반 마련	
	평생교육 확대로 고령인력 생산성 강화	
	자원봉사 및 여가문화 활성화	
안전하고 편리한 생활	고령자 특성에 맞는 주거환경 시설 개선	○
	고령자 이동권을 보장하는 교통환경 정비 (교통사고율 및 이용편의 개선)	○
	고령자가 살기 좋은 농어촌 생활환경 정비	○

한편, 보건복지부는 고령자의 활기찬 여가문화 환경 조성을 위해 노인복지관 사업도 추진하고 있다(〈표 2-2〉 참조). 노인복지관은 보건소의 치매지원센터, 재가복지시설, 요양시설, 시니어 클럽, 지역주민센터, 평생교육원 경로당, 노인보호전문기관 등을 포함하는 노인복지 서비스 전달체계 중 서비스 공급 역량이 가장 크고 전문성을 갖춘 규모 있는 기관을 말한다(박영란, 2013). 지방의 경우 노인복지관은 전문성을

갖춘 노인전문 서비스 제공기관으로 막중한 역할을 하고 있다. 지역밀착형 노인복지 서비스 전달체계 구축에 있어서 노인복지관의 역할이 중요한 것이다.

현재 노인복지관의 사업 및 프로그램은 포괄적이고 광범위하나, 이는 많은 욕구를 한꺼번에 해결할 수 있다는 강점과 동시에 복지관 이용이 어려운 이들에게는 또 다른 제약으로 다가올 수 있다는 약점도 가지고 있다. 최근 관련 연구들을 살펴보면 노인복지관의 역할 및 중요성에도 불구하고 노인복지관을 이용하지 않는 노인의 31.0%가 거리와 교통이 불편하여 노인복지관을 이용하지 않는다고 언급하여 물리적 접근성이 서비스 이용에 제약이 되고 있음을 알 수 있다(정경희 외, 2012).

<표 2-3> 노인복지관 사업 및 세부 프로그램

대 상	사 업	세부 프로그램	
노 인	평생교육 지원	한글교실, 외국어교실, 교양교실, 정보화교육, 역사교실, 예비노인은퇴준비 프로그램 등	
	취미여가 지원	음악(노래교실, 민요·풍물교실, 댄스교실 등), 미술(서예, 수공예, 풍선아트), 원예, 다도 교실, 연극, 레크리에이션, 운동, 바둑장기, 당구탁구	
	고용지원	노인일자리사업, 고령자취업알선, 취업자 사후관리, 공동작업장, 은퇴준비교육	
	건 강 생 활 지 원	기능회복 지원	물리치료, 양한방진료, 작업치료, 운동재활, ADL훈련 등
		건강증진 지원	건강교육, 건강상담, 건강교실(건강체조, 기체조, 요가 등), 독거노인지원사업(기존 재가사 업), 이미용, 노인건강운동 드
		급식지원	경로식당(중식서비스), 밀반찬도시락배달, 푸드뱅크
		요양 서비스	치매중풍환자 프로그램, 주간야간단기보호, 그룹홈, 장제서비스
	정서생활 지원	접수상담, 노인문제상담, 복지정보 및 상담, 전문상담(경제, 법률, 성 등), 심리상담, 종교행사, 죽음준비교육, 노인자살예방사업 등	
	사회참여 지원	노인자원봉사 활성화사업, 지역봉사활동, 교통안전봉사, 동아리클럽 활동지원, 교통편의서 비스 등	
	경로당혁신 프로그램	경로당활성화사업, 경로당임원리더십강화사업, 경로당주거환경개선사업 등	
주거지원	주택수리사업, 주거환경 개선사업(도배 등)		
소득지원	후원금 연결, 은퇴후 경제생활 적응, 경제교육 등		

자료: 보건복지부(2012). 2012 노인보건복지 사업안내. 일부 발췌

(2) 해외 정책동향

해외에서도 고령화에 대응하여 다양한 정책을 추진하고 있다. UN의 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획¹³⁾을 살펴보면 ‘노인과 발전’, ‘노년기까지의 건강과 안녕 증진’, ‘능력을 부여하고 지원하는 환경확보’라는 세 가지 주요 방향을 제시하고 있다. 2002년 스페인 마드리드에서 제2차 세계고령화회의가 개최되었는데, 이는 노인문제에 대한 시각전환을 촉구하는 계기가 되었다. 기존에는 노인을 사회적 약자로 규정하고 국가 및 개인이 보호해야 하며 복지서비스를 제공해야하는 서비스 수혜자로 바라보았다면, 제2차 세계고령화회의에서는 노년을 사회에 기여할 수 있는 집단으로 바라보아야 한다는 주장이 대두되었다. 즉 활동적인 노화를 겪는 고령자들은 의존적이지 않고 독립적이며 사회에 공헌할 점이 있는 적극적인 구성원이라는 시각이 강조되었다(정경희 외, 2012). MIPAA의 주요 과제 중 농촌개발 및 이주와 도시화への 대응, 지식·교육·훈련에의 접근성 제고, 적절한 주택과 주거환경 조성 등 공간적 요소를 반드시 고려해야 하는 과제들이 포함되어 있다.

일본은 2012년 고령사회대책 기본법 제6조에 근거하여 고령사회대책 대강령을 발표하며, 정부가 추진해야 할 종합적 지침을 제시하였다¹⁴⁾. 고령자 중에 활동적으로 생활할 수 있는 이들은 사회에 도움을 줄 수 있는 사람으로 인식하고 바라보아야 함을 강조하였다. 고령자를 의존적이고 도움 받는 이들로 정의하기보다 이들의 의욕과 능력을 살리는데 방해가 되는 요소를 제거하는 노력을 기울여야 한다고 하였다. 생활환경 분야의 정책 중 풍부하고 안정된 주거생활의 확보, 유니버설 디자인을 배려한 마을조성의 종합적 추진, 교통안전 확보 및 범죄로부터 보호, 쾌적하고 활력 넘치는 생활환경의 형성 등의 과제는 공간적 접근이 필요한 과제이다(〈표 2-4〉 참조).

미국 백안관 노인회의¹⁵⁾에서는 미국 전역의 영역별 전문가들이 노인복지와 관련하여 우선적으로 다루어야 할 정책들을 50가지 발표하였다. 이 중 에이징 인 플레이스

13) Madrid International Plan of Action on Aging(MIPAA)

14) 일본 내각부. 2012. 고령사회대책 대강령(http://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/pdf/p_honbun_h24.pdf)

15) 2005 White House Conference on Aging

(Aging-in-Place), 즉 은퇴 이후에도 주변환경 변화 없이 살던 집과 지역에서 살아가거나 병이 든 노인을 시설에 입소시키는 것보다 있던 곳에서 생활하게 하자는 경향에 대한 정책의 중요성이 대두되었다.

<표 2-4> 일본의 고령사회대책 대강령 기본시책 요약

분야	기본적 시책	공간적 접근이 필요한 시책
취업/연금	전원 참가형 사회의 실현을 위한 고령자의 고용 및 취업대책 추진	
	근로자의 평생 능력 발휘	
	공적 연금제도의 안정적 운영	
	자조 노력에 의한 고령기의 소득 확보 지원	
건강/간병/의료	건강관리의 종합적 추진	
	간병보험 제도의 꾸준한 실시	
	간병 서비스의 충실	
	고령자 의료제도의 개혁	
	주민 등을 중심으로 한 지역의 상부상조 구조형성 촉진	
사회참여/학습	사회참여 활동의 촉진	○
	학습 활동의 촉진	
생활환경	풍부하고 안정된 주거생활의 확보	○
	유니버설 디자인을 배려한 마을조성의 종합적 추진	○
	교통 안전의 확보와 범죄, 재해 등으로부터의 보호	○
	쾌적하고 활력으로 가득 찬 생활 환경의 형성	○
고령사회에 대응한 시장의 활성화와 조사 연구 추진	고령자용 시장의 개척과 활성화	
	초고령 사회에 대응하기 위한 조사연구 추진과 기반 정비	
전세대가 참가하는 초고령 사회 대응	전원 참가형 사회의 추진	

2) 고령자 활동의 특징과 노인복지서비스

과거에는 노인을 복지 수혜자 및 사회적 약자로 보는 경향이 많았지만, 평균수명의 증가와 시대적 가치관의 변화로 인해 이러한 시각은 점차 바뀌었다. 즉 노인은 복지서비스의 수혜자에 해당한다고 인식되었던 방식에서 벗어나 고령자도 건강을 유지하며 사회공헌 활동이 가능한 이들로 재정의 하면서 활기찬 노후(active ageing)에 대한 개념이 강조되었다. 활기찬 노후란 2002년 WHO의 정의에 따르면 “고령화되어 감에 따라 삶의 질을 향상시키기 위하여 건강, 사회참여 및 안전에 대한 기회를 극대화하는 과정”으로 볼 수 있다(선우덕 외, 2012). 이를 통해 신체적 건강 및 신변의 안전과 안녕뿐만 아니라 여가·취미·자원봉사·근로와 같이 노인의 눈높이에 맞는 사회적 활동을 할 수 있게 하는 것이 성공적인 노년기에 포함됨을 알 수 있다.

주요 선진국과 일본 및 한국을 중심으로 활기찬 노후에 관한 정책적 방향과 고령자의 긍정적인 삶의 모델을 찾는 노력이 점차 확산되고 있는 이면에는 고령자 스스로 아직 젊고 할 수 있는 일이 많다고 느끼는 점도 영향을 미쳤다. 한국보건사회연구원과 보건복지부가 주관한 2011년도 노인실태조사에 따르면, 65세 이상 응답자들에게 노인이라고 생각하는 연령이 언제인지 물어본 결과 노인연령에 관한 인식이 변화하였음이 나타났다. 스스로 노인이라고 생각하는 연령이 70-74세 라는 응답률은 59.1%였고, 60세 미만이라고 응답한 이들은 전무하였다(정경희 외, 2012). 위의 결과를 통하여 노인복지법에 의한 노인의 정의(65세 이상)나 고령자고용촉진법에 의한 고령자의 정의(55세 이상)가 더 이상 노인의 연령기준으로 받아들여지지 않고 있음을 알 수 있다.

따라서 기존의 ‘사회적약자’, ‘복지수혜자’로써의 노인복지정책이 아닌, ‘활기찬 노후’ 개념과 ‘노인의 연령 인식’이 점차 높아지고 있는 변화에 대응하여 노인복지정책의 접근도 달라져야 할 것이다. 기존의 노인복지정책은 연금지원 정책, 일자리 정책, 의료·건강 지원정책 등 크게 3가지 정책이 주를 이루며 예산소비형 정책을 추진하였다. 그러나 이제는 활기찬 노후 개념을 바탕으로 노인들이 행복한 삶을 살아갈 수 있는 생활환경 조성이라는 관점 하에서 구체적인 부문별 실천계획이 필요한 시점이다.

한국사회에서 가치관의 변화, 가족개념의 변화, 사회경제적 구조의 변화에 따라 빈곤노인, 노인건강, 사회서비스 보장(역할의 상실, 소외와 고독감) 등에 대한 고려가 필요하다. 이에 따라 소득보장, 의료보장, 사회서비스보장 등으로 구분하여 정책을 개선할 필요가 있다. 특히 사회서비스보장을 위한 노인복지정책 개선방안으로는 노인교육 내실화, 경로당 운영의 획기적 변화, 노인단체 활성화, 노인종합복지관 및 노인복지기관 프로그램 다양화 및 전문화, 노인여가시설 확충, 지역사회 중심의 보건복지 통합서비스 전달모형 개발 등을 들 수 있다(황진수, 2011.12). 이 연구는 사회서비스보장 측면에서 노인복지서비스 전달체계 관련 현안을 공간적으로 접근해 보고자 하는 것이다.

노인복지서비스 주로 시설(복지시설 등)이나 사물(복지이동서비스차 등), 사람(사회복지사 등)을 통해 제공되고 있다. 즉, 노인복지서비스 공급체계는 시설, 사물, 사람을 중심으로 구축되어 있는 것이다. 첫 번째 노인복지서비스 전달체계인 시설은 노인복지법 제31조 노인복지시설의 종류에 근거한 노인복지시설을 통해 공급된다. 노인복지시설의 유형은 크게 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관 등으로 구분된다(〈표 2-5〉 참조).

복지수요자의 양적 확대에 따라 사회복지시설도 증대되었다. 대전시의 경우, 노인 인구는 2000년 75,769명에서 2010년 130,245명으로 크게 증가하였으며, 사회복지시설도 10년 사이 5배, 의료시설은 2배가 증가한 것으로 나타났다. 고령자 층의 삶의 질 및 활기찬 노후생활환경 조성의 중요성이 대두되고 있는 요즘, 노인복지시설 중 노인여가복지시설에 대한 관심 및 중요도도 높아지고 있다. 문화생활을 향유할 수 있는 노인복지관, 경로당 등 노인여가복지시설에 대한 접근성 문제는 국내외를 막론하고 노인정책의 주요 과제로 등장하고 있다.

노인여가복지시설의 신규입지를 고려할 때, 지역특성에 따라 노인여가복지시설에 대한 접근성, 즉 서비스 이용권 등을 고려한 시설의 수요-공급 현황을 공간적으로 파악하여 주민들이 필요로 하고 수요가 많은 곳으로 하는 것이 좋다. 그러나 지금까지는 노인여가복지시설에 대한 공간적 배려가 부족하였으며 이로 인한 복지관 등 노인여가복지시설에 대한 지역별 입지 편차 혹은 복지혜택의 지역 편차가 나타나고 있다¹⁶⁾.

<표 2-5> 노인복지시설의 유형

구분	해당시설	설명
노인주거 복지시설	양로시설	노인을 입소시켜 급식과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
	노인공동 생활가정	노인들에게 가정과 같은 주거여건과 급식, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
	노인복지주택	노인에게 주거시설을 분양 또는 임대하여 주거의 편의생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
노인의료 복지시설	노인요양시설	치매중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
	노인요양 공동생활가정	치매중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
노인여가 복지시설	노인복지관	노인의 교양취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설
	경로당	지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공함을 목적으로 하는 시설
	노인교실	노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인 건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 하는 시설
재가노인 복지시설	방문요양 서비스	가정에서 일상생활을 영위하고 있는 노인(이하 "재가노인"이라 한다)으로서 신체적·정신적 장애로 어려움을 겪고 있는 노인에게 필요한 각종 편의를 제공하여 지역사회안에서 건전하고 안정된 노후를 영위하도록 하는 서비스
	주야간 보호서비스	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애노인을 주간 또는 야간 동안 보호시설에 입소시켜 필요한 각종 편의를 제공하여 이들의 생활안정과 심신기능의 유지·향상을 도모하고, 그 가족의 신체적·정신적 부담을 덜어주기 위한 서비스
	단기보호 서비스	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 보호시설에 단기입소시켜 보호함으로써 노인 및 노인가정의 복지증진을 도모하기 위한 서비스
	방문·목욕 서비스	목욕장비를 갖추고 재가노인을 방문하여 목욕을 제공하는 서비스
노인보호 전문기관		노인학대 신고, 상담, 보호, 예방 및 홍보

출처 : 노인복지법의 내용을 바탕으로 정리

16) 뉴시스, 2011.10.02. 100세 시대 도래, 노인 삶의 질 준비 필요

노인복지시설수의 연도별 변화를 시설 유형별로 살펴보면 <표 2-6>과 같다. 노인복지시설의 모든 유형의 시설들이 증가추세에 있으며, 양적으로는 노인여가복지시설수가 가장 많다. 2008년 대비 증가율을 계산하면 노인의료복지시설이 137.6%로 가장 숫자가 많이 늘어난 것으로 나타났다. 다음으로는 재가노인복지시설(30.7%), 노인보호전문기관(25%), 노인주거복지시설(19.9%), 노인여가복지시설(7.8%) 순으로 나타났다.

<표 2-6> 노인복지시설수의 변화

(단위 : 개, %)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2008년대비 증가율(%)
노인주거복지시설	347	360	397	414	416	19.9
노인의료복지시설	1,832	2,712	3,852	4,079	4,352	137.6
노인여가복지시설	59,422	61,065	62,469	63,375	64,077	7.8
재가노인복지시설	2,298	2,696	2,496	2,750	3,003	30.7
노인보호전문기관	20	21	23	25	25	25

출처 : 보건복지부. 2013 노인복지시설 현황(2012. 12. 31 현재)을 바탕으로 계산

두 번째 노인복지서비스 전달체계인 사물은 ‘찾아가는 복지’ 개념의 이동복지서비스로써 이동세탁차량, 목욕서비스, 집수리, 이동노인복지관, 건강서비스 등이 해당된다. 복지 사각지대 지역주민의 실질적인 복지서비스 향상을 위해 민관에서 제공하고 있다. 이동복지서비스는 효율적인 이동서비스 네트워크 기획이 필요하다. 이를 위해서는 필요로 하는 수요자와 대체서비스의 공급 수준을 공간적으로 파악함으로써, 우선순위를 바탕으로 최상의 이동루트 설정을 할 수 있다.

세 번째 노인복지서비스 전달체계인 사람은 사회복지사를 통한 복지서비스 제공 등이 해당된다. 최근 사회복지사들의 관할구역 및 대상에 대한 비효율적이고 비현실적인 배분으로 인해 ‘복지공무원 자살’, ‘사회복지사의 눈물’ 등의 사회적 이슈로 부상하였다¹⁷⁾. 업무과부하를 해결할 수 있는 적정 업무영역 설정을 지원하기 위해서는 사회복지사의 관할구역 및 케어 대상자의 지역별 분포를 공간적으로 파악하여 효율적인 업무분배 및 관할권 설정 등으로 근무환경을 개선할 수 있다.

17) 이투데이. 2013.5.30. [사회복지사의 눈물]복지 사각지대 ‘사회복지사(死)’

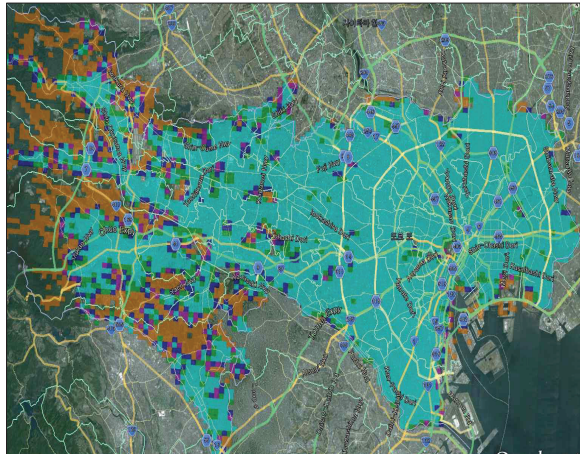
3) 맞춤형 복지정책을 위한 공간적 접근의 의의

앞서 복지패러다임의 변화를 통해 복지대상의 기조가 특정계층 중심에서 보편적 복지로 전환되고, 국내외 고령자 복지정책 관련 동향을 통해 복지를 바라보는 공간적 관점의 필요성을 검토하였다. 또한 고령자 활동 특징과 노인복지서비스의 전달체계 유형을 살펴보고 공간적 측면에서 고찰하였다. 이를 통해 기존의 ‘사회적 약자’ 관점의 노인복지정책은 ‘활기찬 노후’ 관점의 고령자 삶의 질을 고려한 생활환경 정비를 위한 정책으로 전환될 필요가 있다. 이를 위해서는 ‘복지’를 바라보는 시각이 복지대상자가 거주하는 혹은 생활하는 장소, 즉 공간적 관점에서 바라볼 필요가 있다는 것이다.

국의 노인복지정책 동향을 살펴보면 공간적 접근이 필요한 과제들이 주요 계획 및 정책에 포함되고 있으며, 시설 접근성 및 고령자들의 생활환경 조성과 관련한 내용이 주를 이루고 있다. 특히 고령자에 대한 인식을 기존의 ‘사회적 약자’에서 ‘활기찬 노후생활’을 영위하며 사회에 참여하고 기여하는 집단으로 전환하는 분위기이다. 이에 따라 이를 위한 생활·보건/의료·체육·문화·교육 등 적절한 생활환경 조성을 통한 복지서비스 접근성 향상 등에 대한 중요성이 커지고 있다.

일본의 경우, 고령자 생활시설 중 신선 식료품에 대한 수요-공급을 공간적으로 분석하여 식료품 접근성 약화지역¹⁸⁾을 지도로 작성하여 인터넷으로 공개하고 있다(<그림 2-1> 참조¹⁹⁾). 일본에서

<그림 2-1> 도쿄도 식료품 접근성 모니터링 지도



18) 식료품 접근성 약화지역은 ‘食의사막(Food Deserts)’으로 불리며 신선식료품 소매점 외 의료기관 및 공공교통기관, 교육기관, 고용의 장 등 다양한 사회서비스가 결여되어 있는 경우가 많음

는 고령자 밀집 지역에서 식료품 접근성 악화지역이 많이 나타나 정부는 해당지역에 이동 복지서비스카 등을 운영하며 식료품 접근성 악화지역 해소를 위한 정책적 방안을 모색하고 있다.

국내에서도 ‘복지’와 ‘공간’을 결부시키고자 하는 시도는 있었다. 부산시 남구, 수원시, 구리시 등은 복지시설 정보를 주민들이 쉽게 알 수 있도록 지도상에 경로당, 복지관 등과 같은 복지시설, 체육시설, 보건·의료시설 등을 한 눈에 볼 수 있는 복지지도로 작성하여 출간·배포하였다. 그러나 이는 단순히 시설의 위치만을 표시한 지도로 (<그림 2-2> 참조) 정책지원 용도로는 활용 불가능하다.

한편, 서귀포시는 전국 최초로 복지영향평가 제도를 추진하였다. 고령자 등 사회적 약자의 생활과 밀접한 교통, 건축, 도로 등의 사업 추진시 기획·설계 단계부터 사회적 약자의 시각과 경험을 반영하는 정책적 접근과 사후관리 체계를 단계별로 구축하고자 하였다²⁰⁾. 도시기반시설에 대해 편리한 사용 여건이나 접근성을 마련하고 공공이용 시설의 친환경적 개조 및 지원여건을 조성할 계획을 세우고 복지와 공간을 접목한 정책을 추진하고자 하였다. 그러나 방법론 부재로 뚜렷한 성과를 내지는 못하고 있는 실정이다.

기존의 복지정책은 인구사회적 계층 기준으로 복지대상을 판단하여 공간적 접근이 배제되어 있으며 ‘복지 사각지대’에 대한 정의도 소득, 가구특성 등을 기준으로 하고 있다. 맞춤형 복지를 실현하기 위해서는 매크로한 접근 보다는 도시와 농어촌 등 지역별 여건에 맞는 고령자 복지정책 추진이 필요하며, 이를 위해서는 구체적인 복지정책 대상이 공간적으로 어디에 어떻게 분포하는지 파악하여 지역맞춤형 고령자 복지정책을 수립할 필요가 있다.

한편, 기존의 공간정책은 총량적 관점의 물리적 시설계획으로 복지수요를 반영하지 못한 공급자 중심의 복지시설 계획이 주를 이루고 있다. 복지서비스전달체계 관점에서 복지수요를 반영하여 복지정책 수요자와 공급자를 연결하는 물리적 시설계획이

19) 일본의 식료품 접근성 지도공개 사이트(<http://cse.primaff.affrc.go.jp/katsuyat>)에서 ‘도쿄’ 지역 자료를 kml형태로 다운받아 구글어스에서 표현한 것임

20) 제주일보. 2012.3.6 서귀포시 시민중심 복지영향평가 제도 추진

필요하다. ‘공간’이라는 물리적 공간 속에 ‘복지’라는 논리적인 소프트웨어 정책을 융합하여 도시재생, 택지개발, 신도시개발 등 공간계획을 수립할 때 복지수요를 이에 반영함으로써 수요맞춤형 고령자 공간정책이 추진될 필요가 있다.

지자체별로 수립하는 지역사회복지계획에도 공간적 현황파악 및 공간적 접근이 필요한 정책이 다수 존재²¹⁾함에도 불구하고 이에 대한 접근은 배제되어 왔다. 이는 단절된 부문별 정책 추진, 새로운 방법론 및 도구 부재가 원인이라 할 수 있다. 국내 정책동향을 살펴보면, 복지정책 추진을 위한 공간적 접근의 필요성은 인식하고 있으나, 융합정책 추진의 어려움 및 방법론 부재로 아직 제대로 된 성과는 내지 못하고 있는 실정이다.

따라서 공간을 기반으로 과학적인 융합정책을 추진할 수 있는 방법론 및 이를 실제 정책 프로세스 상에 도입할 수 있는 제도적 기반 마련이 필요하다. 뿐만 아니라 물리적 인프라에 대한 단편적인 접근성 분석뿐만 아니라 복지서비스의 수요와 공급에 대한 종합적이고 전반적인 사항을 공간상에 투영함으로써 맞춤형 복지정책을 위한 공간적 접근방법론 개발이 필요하다.

맞춤형 복지정책은 그 기준을 어디에 둘 것이냐에 정책의 대상 및 방법이 달라질 수 있다. 첫째는, 생애주기에 따른 맞춤형 복지는 연령대별 핵심적인 복지욕구를 충족시키는 것이다. 가령 전기고령인구(65세~74세), 중기고령인구(75세~84세), 후기고령인구(85세 이상)로 구분 할 경우, 각 그룹의 특성 및 욕구는 달리 나타나며

<그림 2-2> 구리시 복지도



21) ‘사회복지 인프라 구축 및 확충’, ‘복지전달체계의 선진화·효율화’, ‘복지시설의 지역적 편중과 접근성 한계’(대전시 지역사회복지계획), ‘도시기반시설에 대한 편리한 사용여건 및 접근성 마련’(서귀포시 복지영향평가제도), ‘노인복지관 건립’(대구시 지역사회복지계획, 대전시 노인복지시설 업무담당자 인터뷰 결과) 등

이에 대응한 복지서비스를 제공해야 한다.

둘째, 생활영역에 따른 맞춤형 복지는 인구사회특성별로 요구하는 복지수준이 다르므로 이에 맞는 복지서비스를 제공하는 것이다. 노인복지관 등 여가시설 확충에 대한 수요를 살펴보면, 남성이고(74.8%), 연령이 낮을수록(65-74세 76.4%), 학력이 높을수록(고졸 이상 80.9%), 종교가 있고(74.6%), 기혼/동거 상태이며(75.1%), 소득이 있는(77.6%) 노인이 노인복지관 등 여가시설 확충의 필요성을 높게 인식²²⁾하는 것으로 나타났다. 셋째, 지역특성에 따른 맞춤형 복지는 해당 지역의 유형 및 특성에 따라 복지수요가 달라지므로 이에 대응하는 복지전달체계를 마련하는 것이다. 도시의 고령자와 농어촌 고령자의 복지수요는 다를 것이다.

누구나 행복을 누릴 수 있는 보편적 복지를 추구하며, 1:1 맞춤형 복지정책 추진을 위해서는 다양한 복지수요를 신속하게 파악하고 이에 맞는 복지서비스 전달(공급)체계를 효율적으로 구축하는 것이 필요하다. 맞춤의 기준에 따라 복지정책의 대상자를 공간적으로 파악함으로써 수요에 맞는 복지서비스 전달체계를 구상하고, 적절한 서비스를 제공함으로써, 복지서비스 공급자 측면에서는 효율적인 예산배분이 가능하고, 수요자 측면에서는 원하는 서비스를 효과적으로 전달받을 수 있다.

이에 ‘공간’은 복지의 공급과 수요를 연결하는 매개체로 인식하고, 지금까지의 물리적 공간계획은 기존의 틀을 벗어나 맞춤형 복지 실현을 위한 공간계획, 즉 소프트웨어적인 복지정책을 담을 수 있는 그릇으로 개념을 달리해야 한다. 맞춤형 복지정책은 ‘공간’이라는 복지가 실현되는 물리적 환경과 맞닿아 있으며, 맞춤형 복지정책 추진을 위해서는 ‘공간’에 대한 파악과 수요와 공급이 적절하게 반영된 ‘공간’을 조성하는 것이 중요하다.

22) 생애주기별 맞춤형 복지계획(2010. 충청남도 여성정책개발원)

2. 고령자 복지공간의 개념 정립

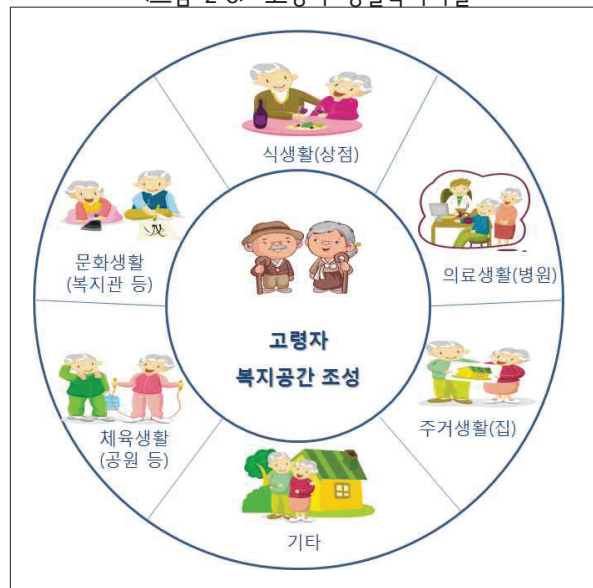
1) 고령자 복지공간의 개념

‘복지국가(welfare state)’ 혹은 ‘복지공간(welfare space)’이라는 개념은 20세기의 유럽이 남긴 것으로, 복지국가는 복지를 구상하고 실천하는 주체로서의 국가에 초점을 맞춘 개념이며, 복지공간은 복지가 구상되고 실천되는 단위로서의 공간에 초점을 맞춘 개념이라 할 수 있다(안숙영, 2012). 20세기 유럽복지가 공간적 단위를 기반으로 노령과 질병, 실업 등 노동자의 사회적 위험에 대해 국가 차원에서 대응하는 것에서 복지국가, 복지공간 개념이 대두되었다.

생활복지공간은 주택이나 복지시설 등에서 고령자를 배려한 정책의 추진과 아울러 풍요롭고 활력에 찬 사회를 위하고, 고령자를 포함한 모든 사람들의 원활한 사회활동을 위해서 생활공간에서 장벽을 제거하는 것이 중요하다고 주장하였다. 또한 고령자를 배려한 생활복지공간계획은 생애를 통해 안정되고 여유있는 주생활을 실현하기 위한 주거 공간계획, 건강하며 풍부한 생활을 유지할 수 있는 지역적 기반구축에 필요한 도시환경계획으로 구성된다고 하였다(임만택 외(2002)).

복지공간은 작게는 고령자 복지시설, 즉 복지관 속의 복지공간을 의미할 수도 있으나, 이 연구에서는 복지공간을 좀 더 넓은 의미로 정의하였다. 복지

<그림 2-3> 고령자 생활복지시설



공간이란 누구나 생활, 문화, 체육, 의료 등의 복지시설 서비스를 누리며 행복하게 살 수 있는 공간으로 정의하고자 한다(〈그림 2-3〉). 즉, 복지공간은 국민생활의 터전이 되는 ‘공간’에 물리적인 ‘공간정책’과 논리적인 ‘복지정책’이 잘 융합되어 조성된 공간이라 할 수 있다.

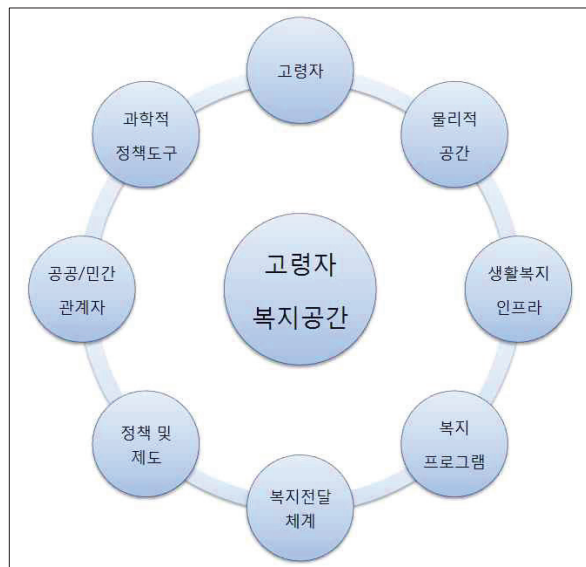
복지에 대한 개념은 복지대상자의 생애주기에 따라 바뀔 수 있다. 복지공간도 마찬가지로 생애주기에 따라 그에 맞는 물리적 환경과 소프트웨어 정책을 융합하여 공간에 반영할 필요가 있다. 노인복지란 노인들이 인간다운 생활을 영위하면서 자기가 속한 사회에 적응하고 통합할 수 있도록 제반 사회복지 서비스를 제공하는 데 관련된 공적 및 사적 차원에서의 조직적인 제반활동을 의미한다(최성재 외, 2010). 물리적 관점의 노인복지 인프라(시설)와 논리적 관점의 소프트웨어(노인복지 프로그램 등)가 융복합 되어 생활환경인 ‘공간’에 함께 녹아들어가야 진정한 고령자 복지공간이 조성될 수 있다.

따라서 이 연구에서는 고령자 복지공간을 고령자들이 활기찬 노후를 누릴 수 있도록 누구나 생활, 문화, 체육, 의료 등의 제반 시설을 통한 복지서비스를 누리며 행복하게 살 수 있는 공간으로 정의하고자 한다.

〈그림 2-4〉 고령자 복지공간 구성요소

2) 고령자 복지공간의 구성요소

고령자 복지공간을 구성하는 구성요소는 〈그림 2-4〉와 같다. 첫 번째 구성요소는 고령자 복지공간의 주체이자 복지의 대상이 되는 ‘고령자’이다. 그리고 그들의 생활 터전이 되는 물리적 공간, 그 위에 존재하는



각종 고령자 생활복지인프라를 들 수 있다. 생활복지 인프라는 <그림 2-3>과 같이 주거, 문화, 체육, 의료, 식생활 등에 관련한 시설 및 이동수단 등이 포함된다.

또한 이러한 인프라를 통해 제공되는 복지프로그램, 이를 전달하는 복지전달체계도 필요하다. 이를 지원하기 위한 복지정책·제도, 실현 주체인 공공·민간의 관계자, 고령자 복지공간을 진단하고 모니터링 하는 과학적 정책도구 등도 구성요소에 포함된다.

3. 고령자 복지공간 진단을 위한 방법론 검토

1) 고령자 복지공간 진단을 위한 접근방법

고령자 복지공간의 개념과 구성요소를 바탕으로 하여 고령자 복지공간을 진단하고자 한다. 고령자 복지공간을 진단하기 위해서는 물리적 측면과 논리적 측면의 접근이 필요하다. 기존의 연구에서는 시설의 접근성 등을 통해 물리적 환경만을 분석하거나, 복지관 이용행태 등 소프트웨어 측면의 복지프로그램 필요성만을 주장하는 연구가 대부분이었다. 그러나 본 연구는 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위해 물리적·논리적 두 가지 관점 모두를 반영하여 복지공간을 진단하고자 한다.

첫 번째, 물리적 관점에서 복지공간을 진단하기 위해서는 복지공간을 구성하는 인프라에 대한 이용권 분석 및 수요(인구) 대비 공급 수준을 분석함으로써 지역별 복지시설 서비스 수준 및 소외지역 등을 도출할 수 있다. 이 연구에서는 노인복지법에 명시된 노인복지시설 중 고령자가 평소에 자주 이용하는 생활·복지시설을 중심으로 분석을 수행하였다. 분석대상시설은 문화시설, 생활시설, 의료시설, 체육시설 등으로 분류하여 분석을 수행하였다.

두 번째, 논리적 관점에서 복지공간을 진단하기 위해서는 복지프로그램, 복지관 이용자 행태 등 소프트웨어에 대한 분석을 수행하였다. 복지관 이용자 정보 및 복지관 카드 이용 이력 등을 분석하여 복지관 이용행태 및 복지프로그램 간 관계성을 파악하고, 고령자 인터뷰 조사 등을 통하여 복지수요가 높은 지역을 파악하였다.

마지막으로 앞서 분석한 2가지를 공간을 매개로 연계하여 복지공간을 진단함으로써 해당 지역을 미시적이고 종합적으로 진단하고, 지역에 기반한 복지정책 추진을 위한 시사점을 도출하였다. 이를 통해 고령자가 살고 있는 ‘공간’이라는 곳에 해당 지역에 적절한 복지수요를 투영함으로써 수요 맞춤형 혹은 지역 맞춤형 복지서비스 솔루션 제공이 가능하다.

2) 고령자 복지공간 진단모형의 구성

고령자 복지공간을 진단하기 위하여 <그림 2-5>와 같이 복지공간 진단모형을 설계하였다. 고령자 복지공간 진단모형은 크게 4가지 분석으로 구성되어 있다. 첫째는 복지인프라 분석이다. 노인의 생활과 밀접한 시설들에 대한 입지 및 서비스 이용권을 분석하여 수요(인구)대비 공급수준을 분석하고 공간적 복지사각지대 도출한다. 분석 대상시설은 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 분석대상시설

구분	해당 시설
문화시설	경로당, 노인복지관 등
생활시설	시장, 마트, 슈퍼 등
의료시설	병원, 보건소, 약국 등
체육시설	공원, 게이트볼장, 기타 생활체육시설 등

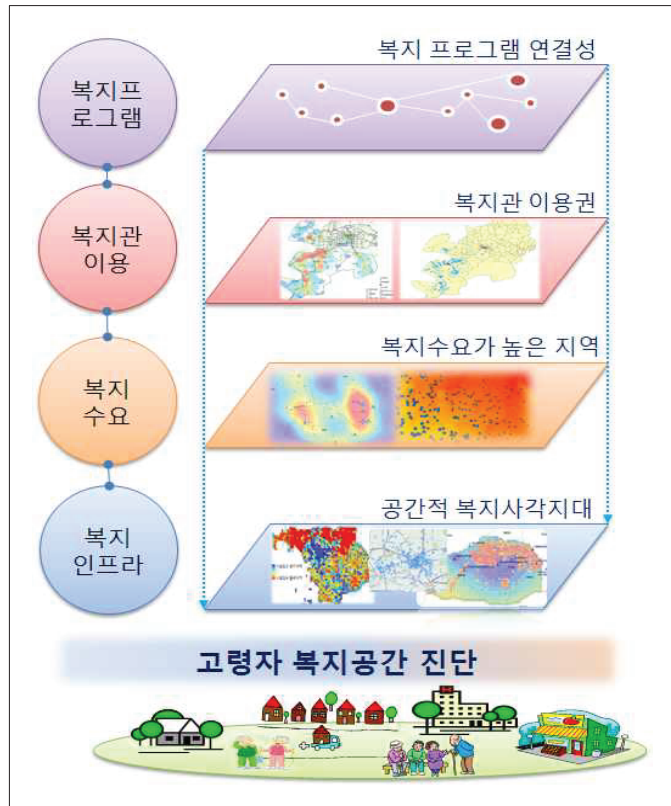
두 번째는 복지 수요 분석이다. 노인들을 대상으로 인터뷰 조사를 수행하여 노인복지 시설 이용 및 수요에 대한 분석을 수행하는 것이다. 이를 통해 복지수요가 높은 지역을 발굴하고 노인행태를 파악할 수 있다.

세 번째는 복지관 이용에 대한 분석이다. 복지관 회원정보 데이터를 분석하여 복지관 이용권을 분석하고, 지역별 복지관 이용자 분포 및 인구사회 특성별 복지관 이용행태를 파악할 수 있다.

네 번째는 복지프로그램에 대한 분석이다. 복지관 카드이용 이력 데이터를 분석하여 복지프로그램 간 연결성을 분석한다. 이를 통해 연령별 복지프로그램 간 관계성을 파악하고, 이를 공간적 시사점과 연계한다.

마지막으로 각 부분에서 분석된 결과를 공간을 기반으로 종합 진단함으로써 해당지역의 고령자 복지공간을 종합적으로 분석할 수 있다.

<그림 2-5> 복지공간 진단 모형



복지인프라 분석은 물리적 관점의 복지공간 진단 방법이라 할 수 있으며, 나머지 복지수요 분석, 복지관 이용권 분석, 복지프로그램 분석 등은 논리적 관점의 복지공간 진단방법이라 할 수 있다. 이 두 가지 관점의 분석결과는 공간을 기반으로 하여 (Geo-Tag) 종합함으로써 어떤 지역에, 어떠한 시설이 부족하며, 어떠한 복지수요가 존재하는지를 파악할 수 있다. 정책대상 지역을 도출한 후에는 해당지역에 어떠한 복지서비스를 어떠한 방법으로 제공해야 하는지에 대한 복지서비스 전달체계 구축이 필요하다. 복지공간 진단결과는 이러한 맞춤형 복지전달체계 구축을 지원할 수 있다.

chapter 3

고령자 복지공간 진단
사례분석

고령자 복지공간 진단 사례분석

이 장에서는 앞서 정립한 고령자 복지공간의 개념을 바탕으로 사례지역을 대상으로 고령자 복지공간을 진단하였다. 특히, 고령자 인터뷰 조사, 노인복지관 이용자 행태 분석을 수행하여 복지 수요 측면에서의 고령자 복지공간을 진단하였다. 고령자 복지수요를 공간적 관점에서 접근함으로써 공간을 기준으로 복지 수요-공급의 수준을 파악할 수 있으며, 복지대상의 구체적인 지역을 타겟팅 할 수 있다.

1. 분석개요 및 과정

1) 분석대상 및 범위

고령자 복지공간은 수요와 공급을 중심으로 진단하고자 한다. 이 장에서는 수요 관점에서의 고령자 복지공간을 진단한다. 수요맞춤형 공간정책을 위해서는 고령자 복지수요가 어디에 어떻게 분포하고 있는지에 대한 파악이 필요하다. 이를 위해 이 장에서는 사례지역을 대상으로 복지수요를 공간적으로 파악하여 수요 측면의 고령자 복지공간을 진단해 보고자 한다.

(1) 분석대상지역

<그림 3-1> 달성군의 일반현황

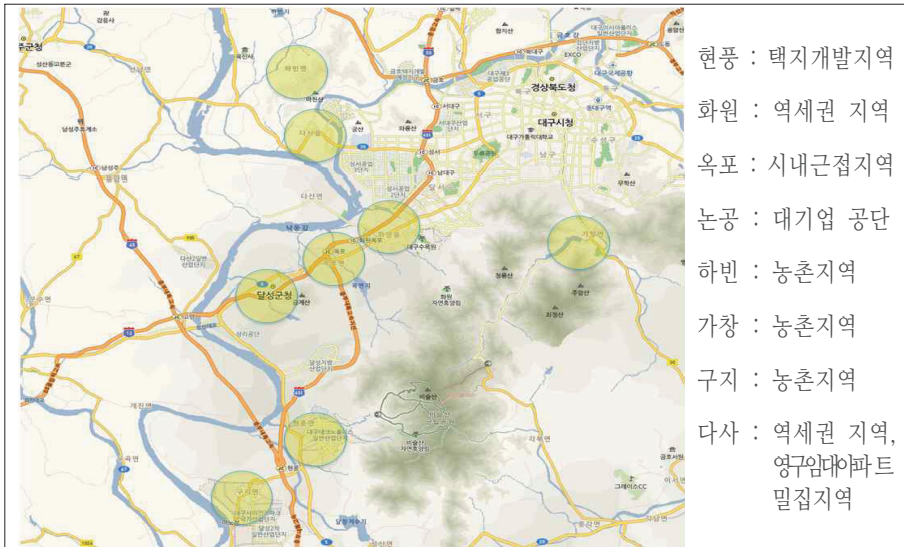
고령자 복지공간 진단을 위한 사례지역은 근교도시 농촌지역, 도농복합지역에 해당하는 대구광역시 달성군을 대상으로 하였다. 달성군의 면적은 426.60km², 인구는 187,728명이 거주하고 있으며, <그림 3-1>과 같이 3읍 6면으로 구성되어 있다²³⁾.



자료 : 달성군청 홈페이지(www.dalseong.daegu.kr)

달성군 내에는 다양한 특성을 가진 지역들이 존재한다. 따라서 이 연구에서는<그림 3-2>와 같이 달성군 8개 지역을 중심으로 인터뷰 조사를 수행하였다.

<그림 3-2> 분석대상지역



자료 : 네이버 지도(map.naver.com)를 재구성

23) 2013.6월 현재(달성군청 홈페이지 참조)

(2) 분석대상범위

이 연구에서는 고령자의 범위를 고령자 진입계층인 60대 이상을 대상으로 한다. 분석대상 시설 범위는 문화시설, 생활시설, 의료시설, 체육시설로 구분한다. 문화시설은 노인복지관, 경로당 등 노인여가복지시설을 포함하여, 생활시설은 시장, 마트, 슈퍼 등을 포함한다. 의료시설은 보건소, 병원, 약국 등을 포함하며 체육시설은 공원, 게이트볼장, 탁구장 등 기타 체육시설 등을 포함한다. 이 연구는 고령자 생활시설을 기반으로 복지공간을 진단하는 연구로, 재가노인복지시설 및 요양시설 등은 분석대상 시설에서 제외하였다.

2) 분석방법 및 절차

분석방법은 <그림 2-5>의 고령자 복지공간 진단모형을 바탕으로 다음과 같이 4가지 분석을 수행한다. 데이터 구축 방법 및 분석내용은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 분석유형에 따른 분석방법

구분	분석내용	분석방법	데이터 구축 방법
논 리 적 환 경	복지 수요 분석	· 통계분석 · GIS	· 달성군 노인 104명을 대상으로 인터뷰 조사 수행 · 인터뷰 결과를 주소를 기반으로 공간DB 구축
	복지관 이용자 분석	· 통계분석 · GIS	· 달성군 노인복지관 이용자 3,200명 데이터 협조 · 주소 기반으로 공간DB구축
	복지 프로그램 분석	· SNA(Net Miner) · 통계분석 · GIS	· 개인별 복지관 카드 이용 이력을 정형화된 데이터로 구조화 · SNA 분석 데이터로 구조화
물 리 적 환 경	복지 인프라 시설입지 분석	· KOPSS 도시기반 시설계획지원모형 · GIS 기반 공간분석	· 경로당, 보건소 : 달성군청 자료 · 공원 : 대구시청 자료 · 시장, 마트, 병원, 약국 : 네이버 지도에서 추출 · 복지관 셔틀버스 노선 : 달성군 노인복지관 자료

2. 고령자 복지수요와 이용행태 분석

1) 복지수요 분석 (설문조사)

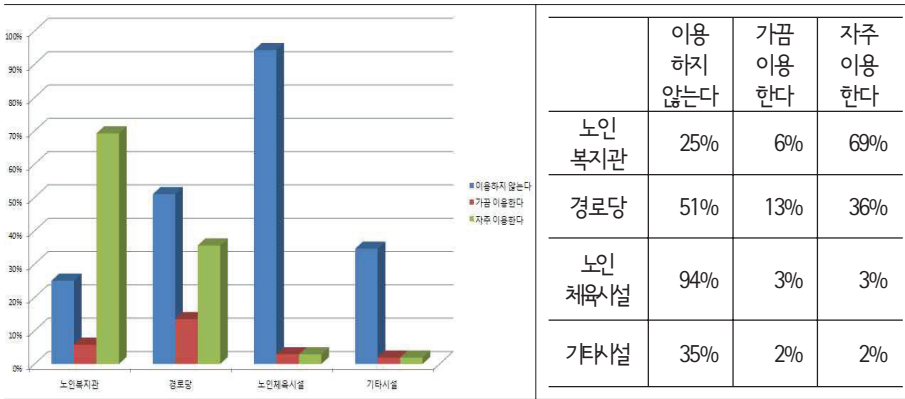
(1) 조사개요

- 조사기간 : 2013년 6월 19일(수) ~ 20일(목)
- 조사장소 : 대구광역시 달성군내 일원(〈그림 3-2〉 참조)
- 조사대상 : 60대 이상 지역거주민 104명
- 조사방법 : 인터뷰 설문조사
- 조사내용
 - 노인복지시설 이용 정도 및 이동 수단, 소요시간 등
 - 노인복지시설 이용도 낮은 이유
 - 노인복지시설 이용 패턴 및 이용목적
 - 현재 노인복지시설의 공급 정도
 - 노인복지시설의 신규 수요(입지유형, 기타 수요 등)
 - 노인복지 수준 향상을 위한 건의사항
 - 설문자 정보(성별, 연령, 거주지, 거주기간, 거주형태, 현재 직업 유무 등)

(2) 분석결과

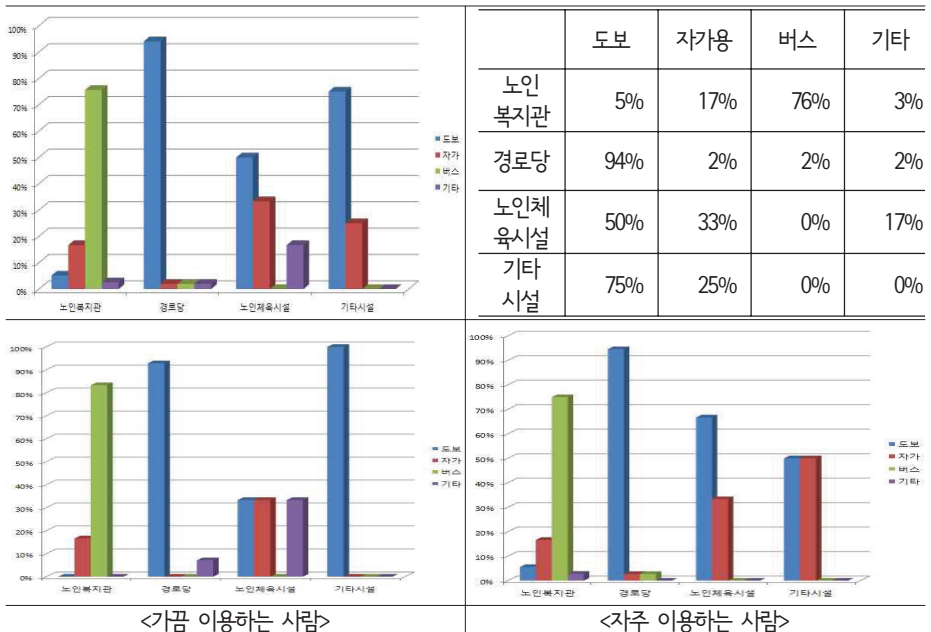
노인복지시설에 대한 이용도를 분석한 결과, 노인복지시설(경로당, 노인복지관·복지센터 등)이 노인체육시설이나 기타 노인이용시설에 비하여 이용률이 높은 것으로 나타났다. 노인시설별 평균 이용 빈도는 노인복지관의 경우 가끔 이용 시 월 5.5회, 자주 이용하는 경우 월 17.9회로 집계되었다. 반면 경로당은 가끔 이용하는 경우는 평균 월 4회, 자주 이용하는 경우는 21.1회로 집계되어, 자주 이용하는 이용자에 한해서 노인복지관보다 이용횟수가 높은 것으로 나타났다(〈그림 3-3〉 참조).

<그림 3-3> 노인복지시설의 이용률



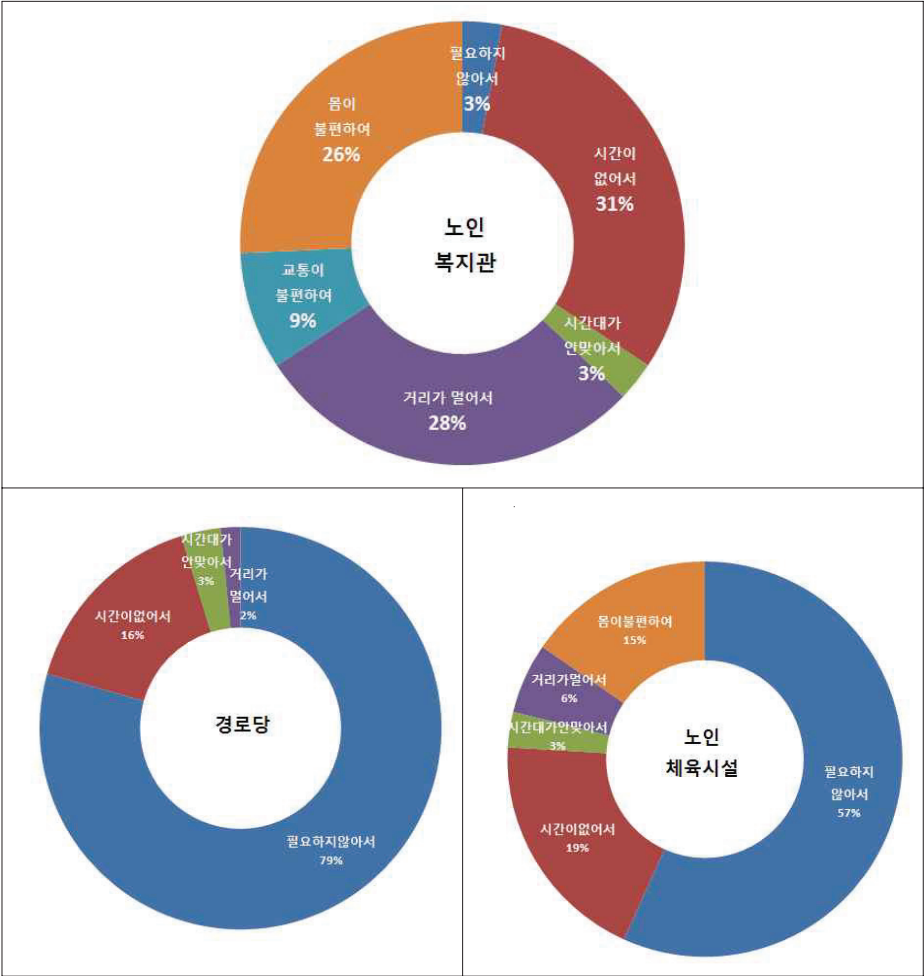
시설까지의 주요 이동수단은 노인복지시설의 경우, 버스(셔틀버스 포함)가 응답자의 76%, 자가용(이륜포함)이 17% 순으로 나타났다. 경로당, 노인체육시설, 기타시설은 도보이용 비율이 월등히 높았다.

<그림 3-4> 시설까지의 주요 이동수단



반면 이용 빈도가 높은 사람의 경우는 노인체육시설이나 기타시설 방문 시 자가용의 비율이 이용 빈도가 낮은 사람에 비해 높은 것으로 나타났다. 이동시간을 비교해보면 노인복지시설까지 버스로 평균 소요되는 시간은 29.1분, 경로당까지 도보로 소요되는 시간이 5.3분으로 집계되었다(<그림 3-4> 참조).

<그림 3-5> 시설별 이용도가 낮은 이유

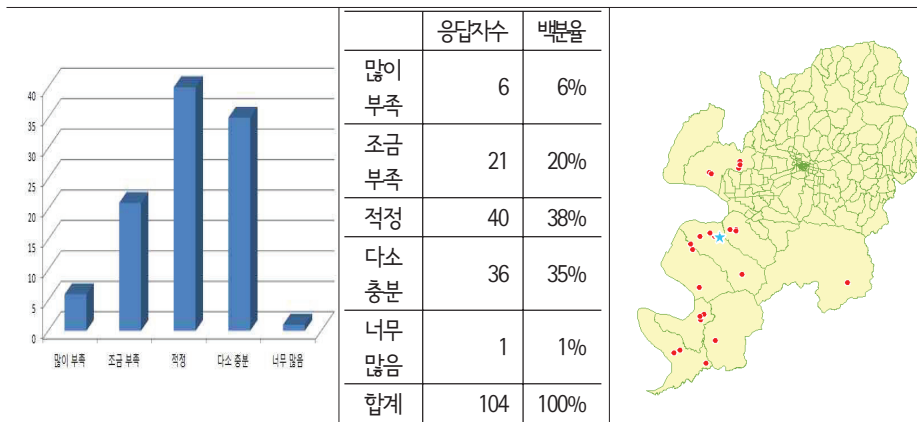


시설의 이용도가 낮은 이유를 분석한 결과, 노인복지관의 경우는 ‘시간이 없어서’ 31%, ‘거리가 멀어서’ 28%, ‘몸이 불편하여’ 26% 등 필요성은 인정하지만 개인의 사정에 의한 사유가 많은 것으로 나타났다. 반면 경로당이나 노인체육시설의 경우는 ‘필요하지 않아서’라는 응답이 전체의 79%, 56%로 집계되어 두 기관의 역할이 노인복지관으로 분산되어 있음을 알 수 있다(<그림 3-5> 참조).

이용패턴을 분석하기 위해 노인복지시설 이용 시 함께 가는 사람에 대한 질문에 대해선 혼자 이용하는 경우가 54%로 월등히 많았으며, 그밖에 이웃(18%), 배우자(16%), 친구(14%)의 순으로 집계되었다.

지역의 시설공급 정도를 파악하기 위해, 현재 지역의 노인이용시설에 대한 체감 공급정도를 조사한 결과, 응답자의 74%가 적정하거나 다소 충분하다고 느끼고 있는 것으로 나타났다(<그림 3-6>참조).

<그림 3-6> 지역의 시설공급 체감

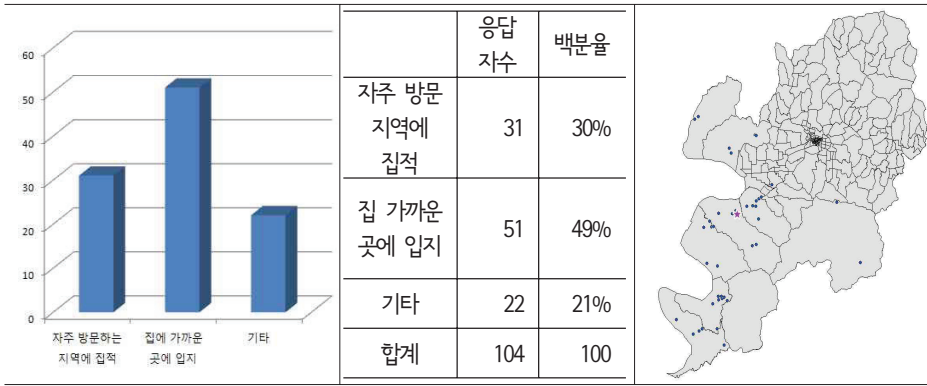


* (우)지도는 시설이 부족하다고 답한 응답자의 위치

신규시설에 대한 입지유형 선호도를 파악한 결과, 집 가까운 곳에 입지하는 것이 49%로 자주 방문하는 지역에 집적하는 것(30%)보다 다소 높게 측정되었다(<그림 3-7> 참조).

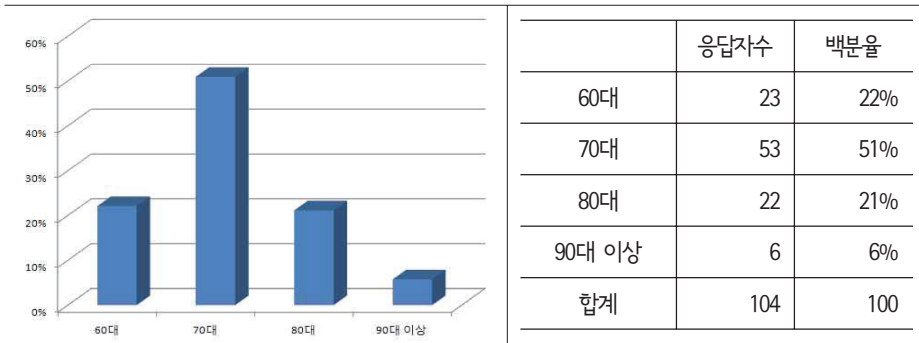
또한, 본 인터뷰 설문조사 응답자의 연령별 분포는 70대가 51%로 가장 많았으며, 60대(22%), 80대(21%) 순으로 나타났다(<그림 3-8> 참조).

<그림 3-7> 신규시설 선호 입지유형



* (우) 지도는 집 가까운 곳에 입지 희망 응답자의 위치

<그림 3-8> 응답자의 연령별 분포



2) 이용행태 분석

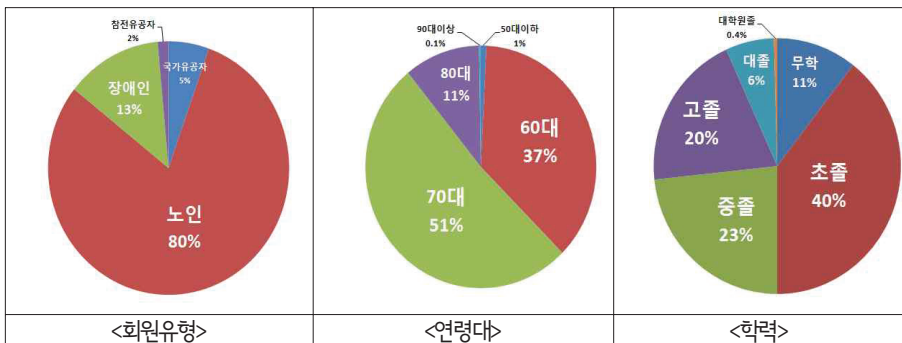
(1) 복지관 이용자 분석

대구광역시 달성군 노인종합복지관 이용자 3,200명(2008년 복지관 개원 이래 현재까지의 회원 정보)을 대상으로 복지관 이용자 분석을 수행하였다. 이를 위해 달성군 노인복지관 회원현황 DB를 대상으로 기초통계분석, 회원 주소 정보를 이용한 복지관 이용자의 공간적 분포 등을 파악하였다.

먼저 복지관 이용자 일반 특성을 살펴보면, 달성군 노인복지관 회원은 일반노인(80%), 장애인(13%), 국가유공자(5%), 참전유공자(2%) 등으로 구성되어 있다. 일반적으로 노인복지시설에는 여성이 몰리는 경향이 있으나, 달성군 노인복지관의 회원 성비는 남자 48%, 여자 52%로 거의 비슷한 비율로 구성되어 있었다.

연령별로는 70대가 51%로 절반이상을 차지하고 있으며, 그 다음으로 60대(37%), 80대(11%) 순으로 나타나 복지관 이용자의 대다수는 60대-80대로 나타났다. 이용자의 학력을 비교해보면 초졸이 40%로 가장 많으며, 중졸(23%), 고졸(20%) 순으로 나타났다(<그림 3-9> 참조).

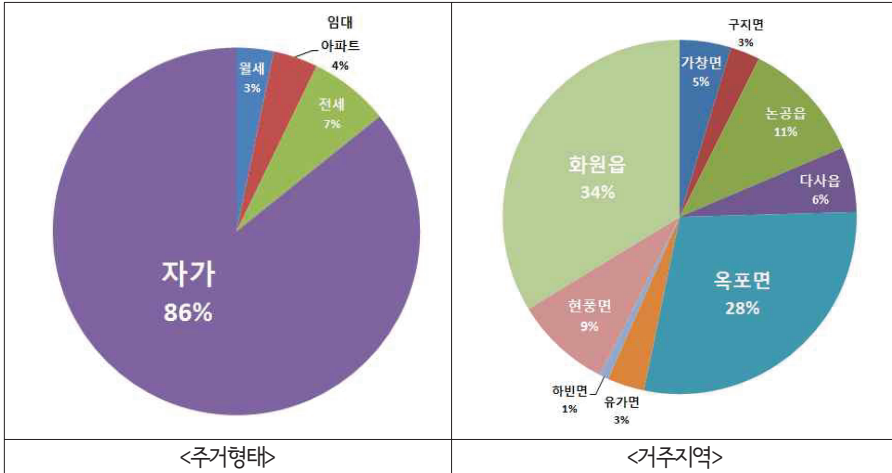
<그림 3-9> 달성군 노인복지관 이용자 특성(회원 유형, 성별)



이용자의 주거지역 및 주거형태를 살펴보면, 거주지역은 화원읍이 34%로 가장 많고, 옥포면이 28%로 집계되어 대부분 복지관 인접지역에 거주하는 사람들이 복지관

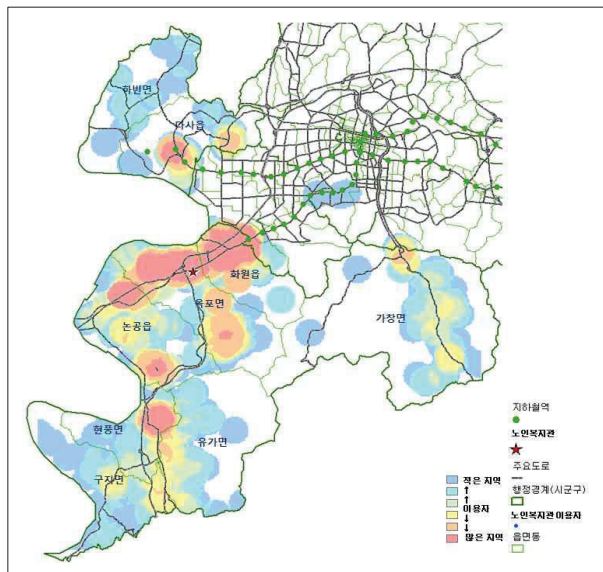
을 많이 이용하는 것으로 나타났다. 하빈면이나 가창읍 등 농촌지역에 거주하는 사람의 이용도는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 주거형태는 자가가 86%로 대부분 자기 소유의 집에서 거주하는 것으로 집계되었다(<그림 3-10> 참조).

<그림 3-10> 이용자의 주거지역 및 주거형태



복지관 이용자의 공간적 분포 특성을 살펴보면, 화원읍, 옥포면, 논공읍 등 주로 달성군 노인복지관 인접지역에 거주하는 사람이 많았다. 이 지역은 거리상 근접지역일 뿐만 아니라 화원읍은 지하철 역세권 지역, 옥포면은 시내근접지역, 논공읍은 대기업공단이 있는 지역으로 거주인구가 상대적으로 다른

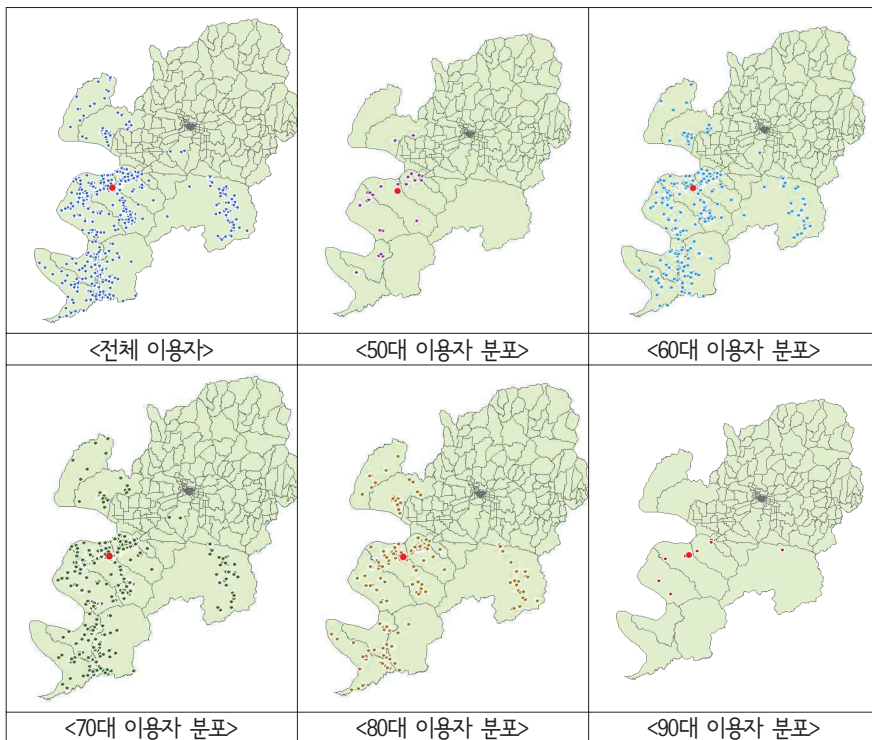
<그림 3-11> 복지관 이용자의 공간적 분포



지역에 비해 많은 것으로 나타났다. 다사읍과 현풍면은 위의 세 지역에 비해 다소 복지관에서 떨어져 있지만, 다사읍은 역세권 및 영구임대아파트 밀집지역, 현풍면은 택지개발지역으로 이용자 수요가 다른 지역에 비해 많다. 이에 반해 하빈면, 가창면, 구지면 등은 전통적인 농촌지역이며, 교통이 다른 지역에 비해 좋지 않아 이용도가 낮은 것으로 집계되었다(〈그림 3-11〉 참조).

연령대별 이용자 분포를 살펴보면, 복지관 이용의 대다수를 차지하는 60-80대 계층이 화원읍, 옥포면, 논공읍, 현풍면, 다사읍, 하빈면, 가창면 등에 거주하고 있으며, 셔틀버스 노선을 중심으로 이용자가 집중되어 있는 것으로 나타났다. 60대-70대 노인의 거주분포는 비교적 비슷하며, 고연령층인 80대 이용자의 경우는 복지관 초근접 지역인 화원읍과 옥포면에 집중 거주하고 있는 것으로 나타났다(〈그림 3-12〉).

〈그림 3-12〉 연령대별 이용자 분포



* 지도의 빨간색 포인트는 노인복지관의 위치를 표시

(2) 복지프로그램 분석

대구광역시 달성군 노인종합복지관 이용자 3,200명의 복지관 카드 이용 이력 정보를 활용하여 복지프로그램 이용실태 및 복지프로그램 간 관계 분석을 수행하였다. 노인복지관 이용자들이 복지관 내의 모든 프로그램 혹은 복지서비스를 이용할 때는 복지관 카드를 사용하도록 되어 있다. 따라서 회원관리시스템에는 카드이용 이력정보가 쌓여있으며, 이를 효과적으로 분석하면 이용자들의 복지관 이용행태 및 프로그램 간 관계성 등을 분석하여 맞춤형 복지정책의 주요 정보로 활용될 수 있다. 최근 빅데이터의 부상으로 다양한 형태의 데이터들의 가치가 주목받고 있다. 노인복지관 이용자 카드 이력 정보도 빅데이터에 해당되며, 다양한 데이터와 융복합하여 가치를 창출할 수 있다.

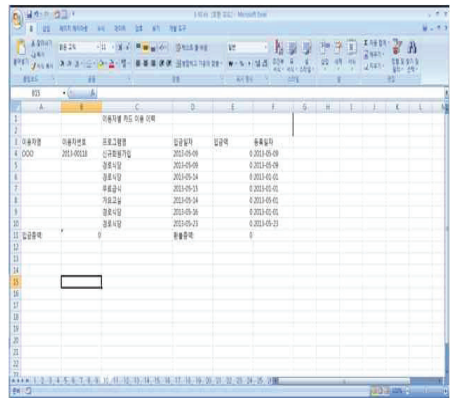
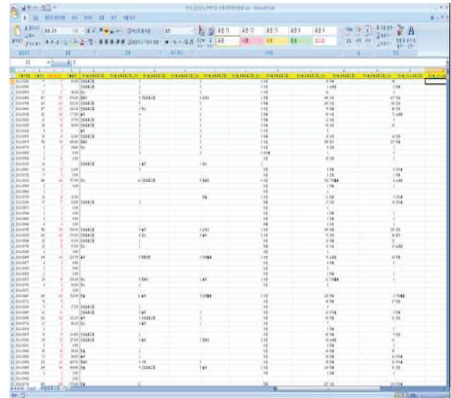
노인복지관 카드 이용 이력정보를 효과적으로 활용하기 위해서는 원 데이터를 분석이 가능한 데이터베이스로 구조화하는 것이 필요하다. 3,200명의 카드 이용 이력 정보를 바탕으로 개인별 복지관 지불 비용 총액, 총 수강건수, 유료 및 무료 프로그램 별 수강과목 및 수강건수를 카운팅 하여 복지관 프로그램 이용정보 데이터베이스를 구축하였다(〈그림 3-13〉 참조). 또한, 3,200명 중 복지관을 평균 이상 이용(110건 이상)하거나 지불금액이 평균금액보다 높은(18만원 이상) 이용자 626명을 대상으로 프로그램 간 관계성 및 중심성 분석을 위한 소셜네트워크 분석 데이터 구조로 변환하였다. 복지관 프로그램 이용 이력 정보를 소셜네트워크 데이터 구조 중 2-mode Network²⁴⁾, Edge List 방식²⁵⁾으로 구조화하였다.

이를 바탕으로 복지관 프로그램 이용정보를 활용하여 프로그램 이용실태, 주요프로그램 수강자 특성, 지불금액 및 수강건수를 분석하였다. 또한, 복지 프로그램 간 관계를 파악하기 위해 소셜네트워크 분석(Social Network Analysis, SNA)을 수행하여 프로그램 간 상관성 및 중심구조의 연결중심성²⁶⁾ 등을 분석하였다.

24) 2-mode Network는 두 가지 이질적인 노드로 구성되어 이질적인 두 노드 집합간의 관계를 정리

25) Edge List방식은 소셜네트워크의 표현 방식 중 하나로, Source와 Target간의 Weight를 리스트 형식으로 구조화하는 방식

<그림 3-13> 복지관 카드 이용 이력의 데이터베이스화

개인별 복지관 카드 이용 이력(원 데이터)	데이터 구조화
	

□ 복지프로그램 이용실태

달성군 노인복지관의 프로그램은 2008년부터 2013년까지 약 130여건이 운영되고 있다. 본 연구는 분석의 편의를 위해 복지 프로그램 및 서비스를 20개의 대분류로 구분하였다. 20개 대분류는 비용을 지급하는 유료프로그램(12건)과 무료로 이용할 수 있는 프로그램(8건)으로 다시 구분하여 분석을 수행하였다.

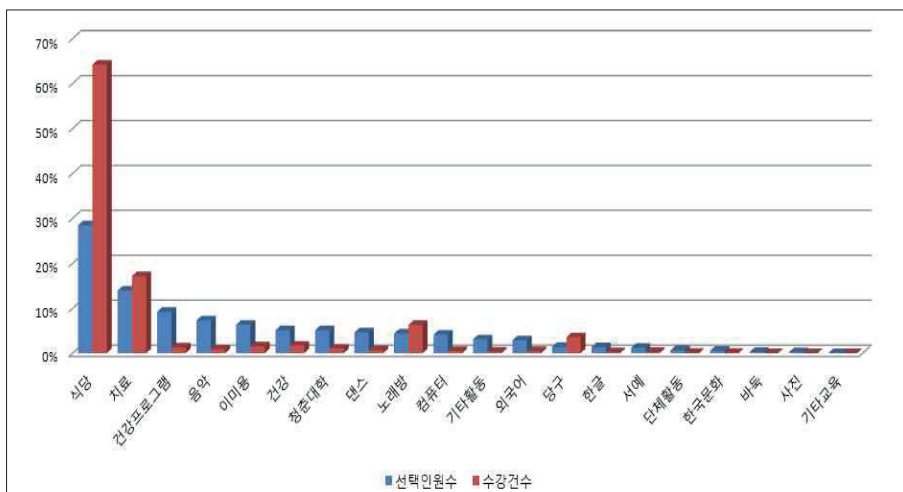
노인복지관 주요 프로그램의 선택인원 및 수강건수를 비교해 본 결과 식당 서비스 이용률이 전체 28%로 가장 높았고, 그 다음으로는 치료 프로그램이 14%로 집계되었다. 식당 이용률의 경우, 선택인원수(28%)보다 수강건수(64%)가 3배 이상 높은 것으로 보아 노인 회원 한명 당 식당을 3번 이상은 이용한 것으로 볼 수 있다. 유료프로그램 중에서는 건강과 음악관련 프로그램이 이용률이 다소 높은 것으로 나타났다(<표 3-2> 및 <그림 3-14> 참조).

- 26) 중심구조 분석은 네트워크 구조 상 중요한 역할을 수행하는 노드를 파악하는 방법으로, 연결 중심성(Degree Centrality)은 직접적인 영향력의 크기를 측정하는 방법((주)사이람 교육교재)

<표 3-2> 복지프로그램 수강현황

강좌	전체		비율	
	선택인원수(명)	수강건수(건)	선택인원수	수강건수
식당 서비스	2,577	205,829	28.444%	64.223%
치료 프로그램	1,261	54,963	13.918%	17.150%
건강프로그램	835	4,039	9.216%	1.260%
음악	662	2,589	7.307%	0.808%
이미용	571	4,872	6.302%	1.520%
건강	464	5,389	5.121%	1.681%
청춘대학	460	3,260	5.077%	1.017%
댄스	418	2,049	4.614%	0.639%
노래방	395	20,085	4.360%	6.267%
컴퓨터	373	1,619	4.117%	0.505%
기타활동	279	1,017	3.079%	0.317%
외국어	260	1,478	2.870%	0.461%
당구	127	11,383	1.402%	3.552%
한글	120	648	1.325%	0.202%
서예	107	831	1.181%	0.259%
단체활동	58	156	0.640%	0.049%
한국문화	46	173	0.508%	0.054%
바둑	24	67	0.265%	0.021%
사진	20	39	0.221%	0.012%
기타교육	3	3	0.033%	0.001%
탁구	2	22	0.022%	0.007%
계	9,060	320,489	100%	100%

<그림 3-14> 프로그램 선택인원수 및 수강건수



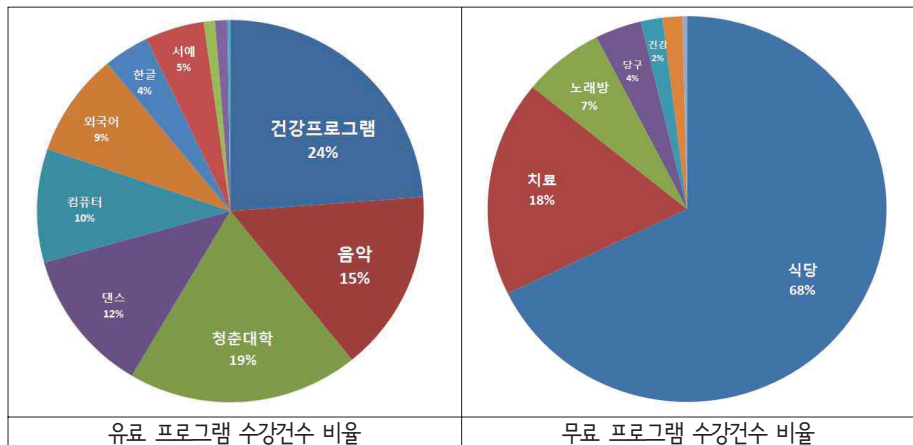
① 유료 프로그램 수강현황

달성군 노인복지회관에서 운영되는 유료프로그램에 대한 선택인원과 수강건수를 살펴보면 <표 3-3>과 같다. 수강건수 비율을 보면 건강프로그램이 24%로 가장 많다. 특히, 음악, 청춘대학, 댄스, 컴퓨터 관련 프로그램이 10%이상을 상회하고 있다.

<표 3-3> 유료프로그램 선택인원수 및 수강건수

구분	주요 프로그램명	선택인원수(명)	수강건수(건)
건강프로그램	웰빙요가, 건강체조, 건강댄스 등	835	4,039
음악	하모니카, 가요교실, 민요교실, 민요장구 등	662	2,589
청춘대학	청춘대한 공개강좌, 청춘대학 수학여행 등	460	3,260
댄스	사교댄스, 라인댄스, 사교댄스, 댄스스포츠 등	418	2,049
컴퓨터	인터넷, 컴퓨터초급·중급·고급, 스마트폰교육 등	373	1,619
외국어	영어, 일어 등	260	1,478
한글	한글 첫걸음, 한글 중급·고급 등	120	648
서예	사군자, 서예, 수묵화 등	107	831
단체활동	현장학습, 여름캠프, 율놀이 등	58	156
한국문화	한국문화반 등	46	173
사진	사진 및 동영상과정 등	20	39
기타교육	수공예 등	3	3

<그림 3-15> 프로그램 수강건수 비율



② 무료 프로그램 수강 현황

무료서비스 프로그램에 대한 선택인원과 수강건수를 분석한 결과, 선택인원과 수강건수가 유료프로그램보다 2배가량 많은 것으로 나타났다. 수강건수 비율을 보면 식당이 68%로 압도적으로 높고, 다음으로 치료서비스(18%)가 많은 것으로 나타났다.

〈표 3-4〉 무료서비스 프로그램 선택인원수 및 수강건수

구분	주요 프로그램명	선택인원수(명)	수강건수(건)
식당 서비스	경로식당, 무료급식	2,577	205,829
치료 프로그램	물리치료, 전기치료, 안과진료 등	1,261	54,963
노래방	노래방	395	20,085
당구	실내당구, 포켓볼 등	127	11,383
건강	한방상담, 장수교식, 무료건강검진, 체력단련실 등	464	5,389
이미용	염색, 파마, 커트 등	571	4,872
기타활동	청춘사진관, 천연비누만들기, 달성 문학집 등	279	1,017
바둑	바둑교실, 바둑 첫입문 등	24	67

③ 이용자 특성별 복지관 지불 금액

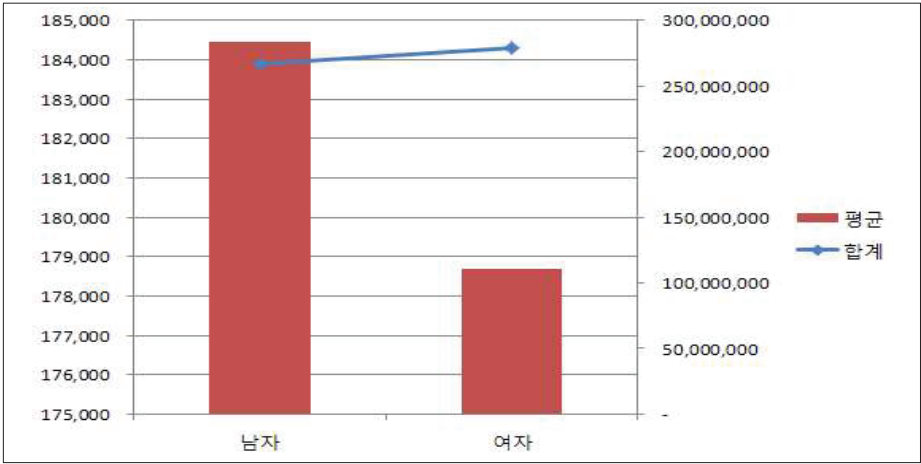
이용자 특성별 복지관 프로그램 수강을 위한 지불 금액을 성별, 연령별, 학력별로 구분하여 살펴보고, 수강건수와 지불금액에 평균이상인 회원들의 거주지를 바탕으로 공간적 분포를 살펴보았다.

성별로 복지관 이용을 위해 지불한 금액을 살펴보면, 남자회원의 총 지불금액은 266,555,900원이며, 여자회원은 278,909,150원으로 나타나 여자가 조금 높은 것으로 나타났다. 그러나 1인당 지불비용은 남자가 약간 높은 것으로(약 18만원) 집계되었다(〈그림 3-16〉 참조).

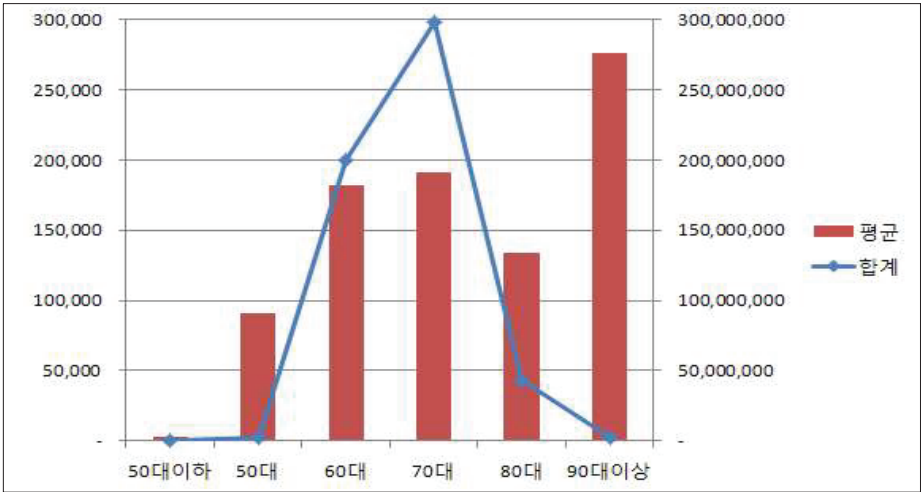
연령별 총 지불금액을 비교해보면 70대가 298,123,900원으로 가장 많으며, 그 다음으로는 60대가 199,532,950원을 지불한 것으로 나타났다. 평균금액을 기준으로

비교해 보면, 60대에서 80대가 1인당 10만원에서 20만원 안팎의 돈을 지불하여 가장 많은 것으로 나타났다. 80대와 90대 등 고연령층으로 갈수록 합계대비 평균 지불 금액이 높으며, 특히 90대 이상 회원의 경우 평균 276,730원으로 70대보다도 평균 8만 원가량 더 지출한 것으로 나타났다(<그림 3-17> 참조).

<그림 3-16> 성별 지불금액 차이

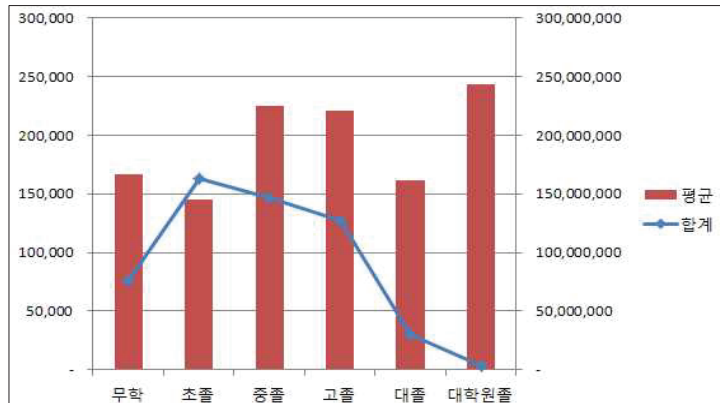


<그림 3-17> 연령별 지불금액 차이



학력별 총 지
불금액을 비교
해 보면 초등학
교 졸업자가
163,346,700
원으로 가장 많
으며, 그 다음
으로 중학교
(146,396,600

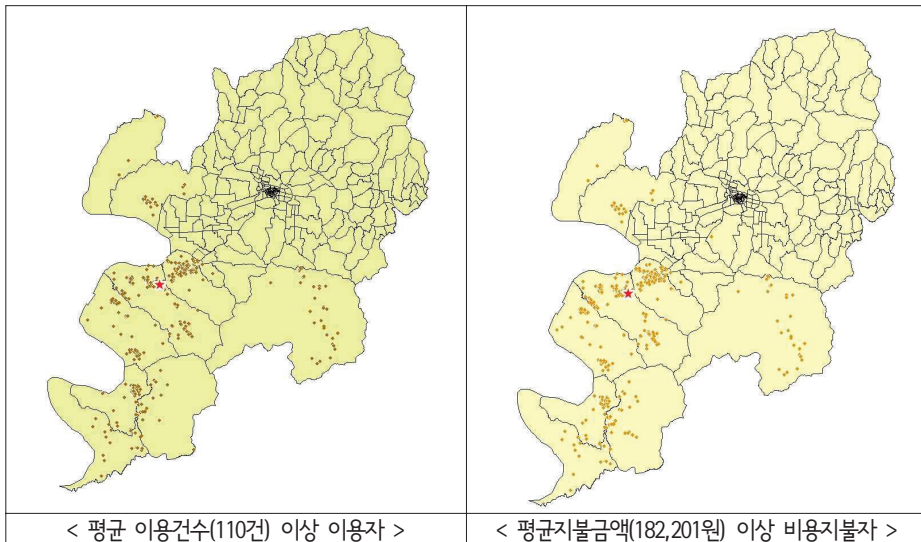
<그림 3-18> 학력별 지불금액 차이



원), 고등학교 졸업자 (126,838,050원) 순으로 나타났다. 평균 지불금액을 비교해 보면, 고학력층일수록 지불액이 높아 대학원 졸업자가 243,325원으로 중학교 졸업자의 평균액인 224,880원보다 2만 원가량 높은 것으로 나타났다(<그림 3-18>).

수강건수가 많은 이용자 및 지불금액이 높은 이용자의 공간적 분포를 살펴보면 <그림 3-19>와 같다. 수강건수 및 지불금액이 평균치 이상인 회원들을 대상으로 해당 회원들의 거주지를 기준으로 지오코딩하여 이들의 공간적 분포를 살펴보았다.

<그림 3-19> 수강건수가 많은 이용자 및 지불금액이 높은 이용자의 공간적 분포



복지관의 평균 이용건수(110건) 이상 이용자 및 평균 지불금액(182,201원) 이상, 즉 복지관 이용도가 높은 626명에 대한 지역별 분포는 <표 3-5>와 같다. 이용도가 높은 이용자는 화원읍에 가장 많이 거주하고 있으며, 옥포면, 현풍면, 논공읍, 가창면 순으로 나타났다. 반면, 지리적으로 복지관에서 멀리 떨어진 하빈면과 구지면의 이용자가 가장 적은 것으로 나타났다. 이는 전체 회원 수의 지역별 분포와 유사한 경향을 나타내고 있다.

<표 3-5> 이용도가 높은 이용자의 지역별 분포

(단위 : 명)

지역	평균 이용건수 이상	전체 회원가입자 수
가창면	34	155
구지면	18	93
논공읍	46	359
다사읍	24	199
옥포면	136	922
유기면	25	114
하빈면	5	38
현풍면	63	291
화원읍	272	1068
기타	3	-
합계	626	3,239

□ 복지 프로그램 간 관계성 분석

최근 단편적이고 물리적인 복지시설보다, 시설에 담겨지는 소프트웨어적인 복지프로그램에 대한 중요성이 커지고 있다. 따라서 이 연구는 다양한 복지프로그램 간의 관계 및 중요한 역할을 수행하는 혹은 영향력이 큰 프로그램이 무엇인지를 파악하고자 하였다. 복지시설과 복지프로그램을 적절히 융합한 맞춤형 서비스를 적시적소에 제공하기 위해서는 복지프로그램에 대한 분석을 수행하여, 이를 물리적인 공간과 연계하는 것이 필요하다. 이 연구에서는 맞춤형 복지정책 지원을 위해 연령대, 성별을 구분하여 특정 그룹이 수강하는 프로그램 간의 관계성을 분석하고자 하였다.

복지 프로그램 간 관계성 분석을 위해 SNA 프로그램인 넷마이너(NetMiner)를 이용하였다. SNA는 개인 및 집단들 간의 관계를 노드와 링크로 모델링하여 그 위상구조, 확산/진화 과정을 계량적으로 분석하는 방법론이다. SNA는 연결구조(connection), 중심구조(Centrality), 응집구조(Cohension), 역할구조(Equivalence) 등을 분석하여 사회적, 물리적, 자연적 현상 및 관계구조를 파악하는데 유용하게 활용되고 있으며, 최근에는 SNS 등 빅데이터 분석에 유용한 방법론으로 활용되고 있다.

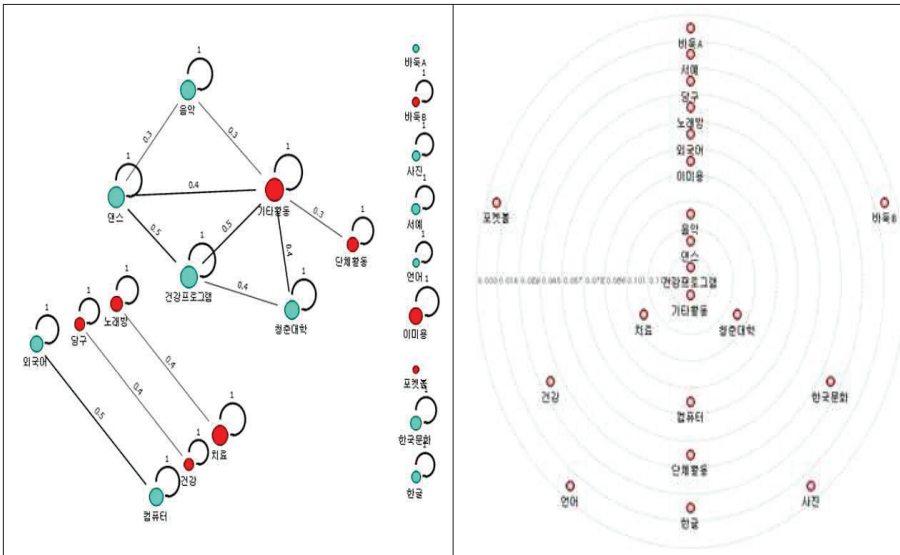
이 연구는 복지프로그램 간의 관계성 및 중심성이 높은 프로그램 파악을 위해 SNA의 중심구조(Centrality) 분석²⁷⁾의 연결중심성(Degree Centrality) 분석을 수행하였다. 이를 위해 사람과 프로그램 간의 이질적인 관계(수강건수 기준)인 2-mode Network를 프로그램 간의 동질적인 관계 설명을 위해 1-mode Network로 변환하여 분석을 수행하였다.

프로그램 간 관계는 상관분석(Pearson's Correlation)을 수행하였고 0.3 이상의 관계만 추출하여 시각화 하였다. 또한, 연결중심성(Degree centrality)²⁸⁾을 분석하여 프로그램의 직접적 영향력을 측정하고, 이를 노드의 크기로 표현하였다.

27) 중심구조 분석은 어떤 노드가 가장 중요한 노드인지를 찾고, 네트워크 구조가 얼마나 소수의 중요한 노드에게 집중되어 있는지 집중화 정도를 파악할 수 있는 분석

28) 연결중심성은 직접 연결된 이웃 노드가 많을수록 연결 중심성이 높아지며, 직접적인 영향력의 크기를 측정한다. 연결중심성(Degree Centrality)은 링크의 수 혹은 가중치의 합으로 구할 수 있으며, 이 연구에서는 가중치(수강건수)의 합으로 계산

<그림 3-20> 60대 이용자의 프로그램 간 연결성 및 중심성



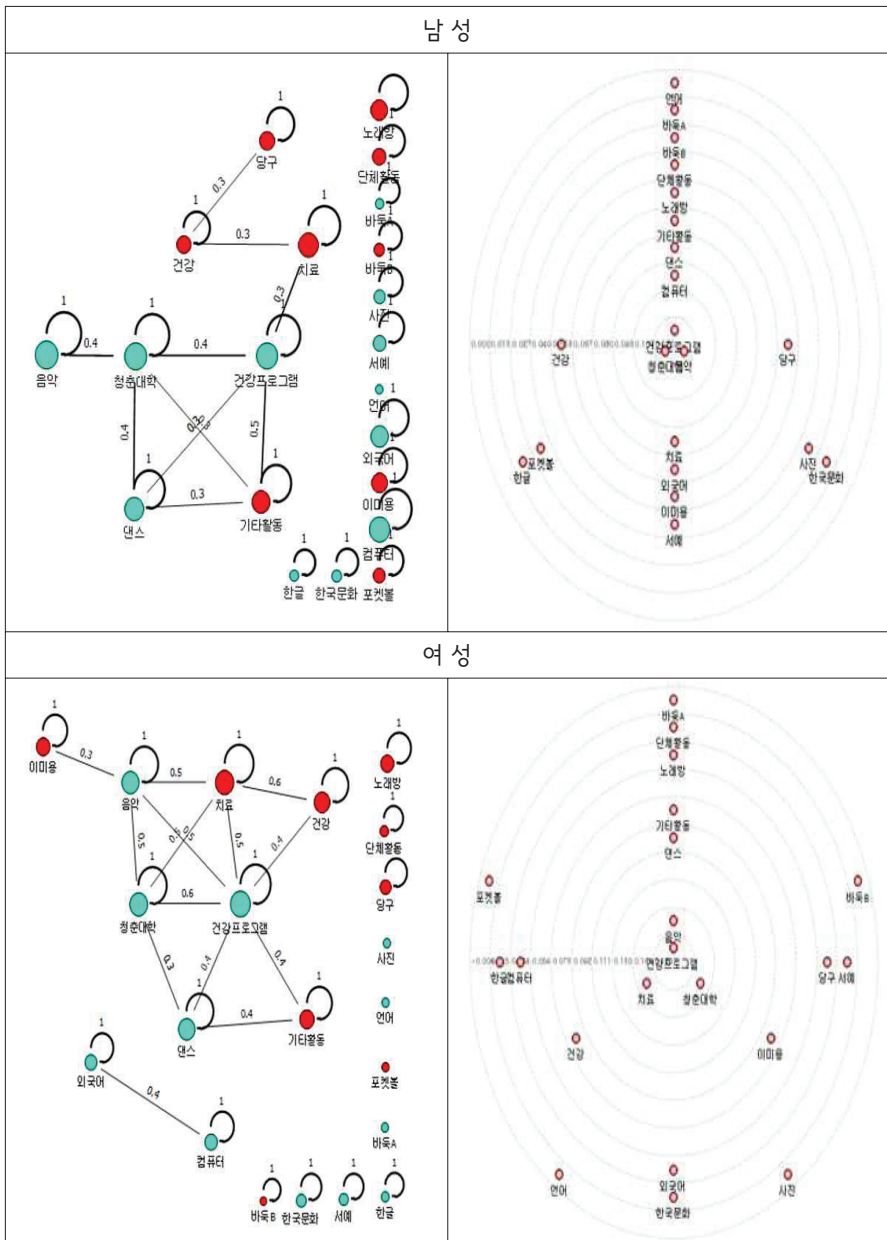
* 빨간색은 무료 프로그램, 파란색은 유료 프로그램

60대를 대상으로 프로그램 상관성을 분석한 결과, 60대에서는 유료 프로그램의 외국어와 컴퓨터, 댄스와 건강 프로그램의 상관성이 높은 것으로 나타났으며(0.5), 유료프로그램의 건강과 무료프로그램의 기타 이벤트성 다양한 활동과의 관계성도 높은 것으로 나타났다. 특히, 건강프로그램(유료)과 기타활동(무료)의 중심성이 높은 것으로 나타나, 이들 프로그램은 다른 프로그램과의 관계에 있어 핵심 프로그램으로 추정할 수 있다(<그림 3-20> 참조).

70대를 대상으로 수강 프로그램 간 상관성을 분석한 결과, 70대에서는 60대와 비교하여 특정 프로그램에 대한 집중적 관계성이 나타났다. 특히 유료프로그램의 건강프로그램, 청춘대학, 음악이 중심도가 높은 것으로 나타나 핵심 프로그램으로 추정된다(<그림 3-21> 참조).

$$\text{연결중심성} = \frac{d(n_i)}{g-1} \quad * \quad g=\text{전체 노드 수}, d(n_i)=\text{노드 } n \text{의 degree}$$

<그림 3-22> 70대 이용자 성별에 따른 프로그램 간 연결성 및 중심성

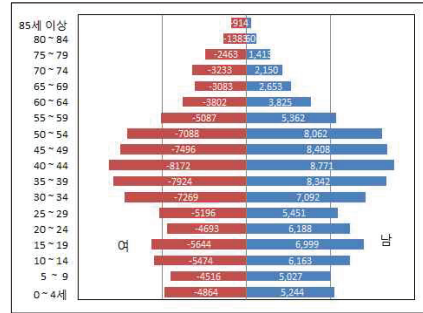


3. 고령자 복지시설 입지분석

1) 고령자의 거주분포

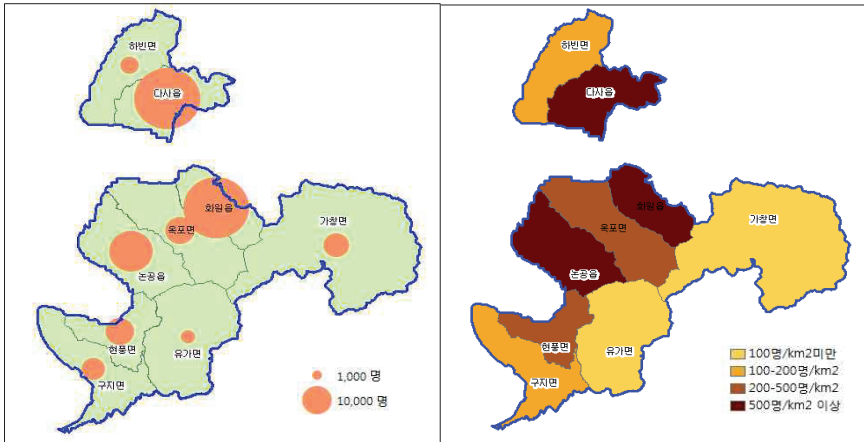
사례지역인 대구광역시 달성군은 총 183,639명(2012년 현재)의 인구가 거주하고 있다. 전체 인구 중 약 14.3%²⁹⁾가 60세 이상의 노인이며, <그림 3-24>에서 보는 바와 같이 60대 하위 연령층의 구성이 높아 지속적으로 고령인구의 확대가 예상된다.

<그림 3-24> 달성군의 인구구조



고령자들이 이용하는 복지시설의 입지를 분석하기 위해 고령자의 거주분포를 파악할 필요가 있다. <그림 3-25>는 달성군의 읍면별 거주인구 분포를 나타낸 지도이다. 화원읍, 다사읍, 논공읍에 거주자가 많으며, 이 지역에 노인인구도 많을 것으로 예상할 수 있다³⁰⁾. 그러나 이러한 행정구역

<그림 3-25> 달성군 읍면별 인구분포도(좌: 인구규모, 우: 인구밀도)



29) 달성군 홈페이지 통계연보에서 제공되는 최신 연령별 인구통계는 2011년을 제공하고 있어, 부득이하게 2011년 기준 18만 351명 중 60세 이상의 노인인구는 25,810명으로 파악되며 전체 인구의 약 14.3%이다.

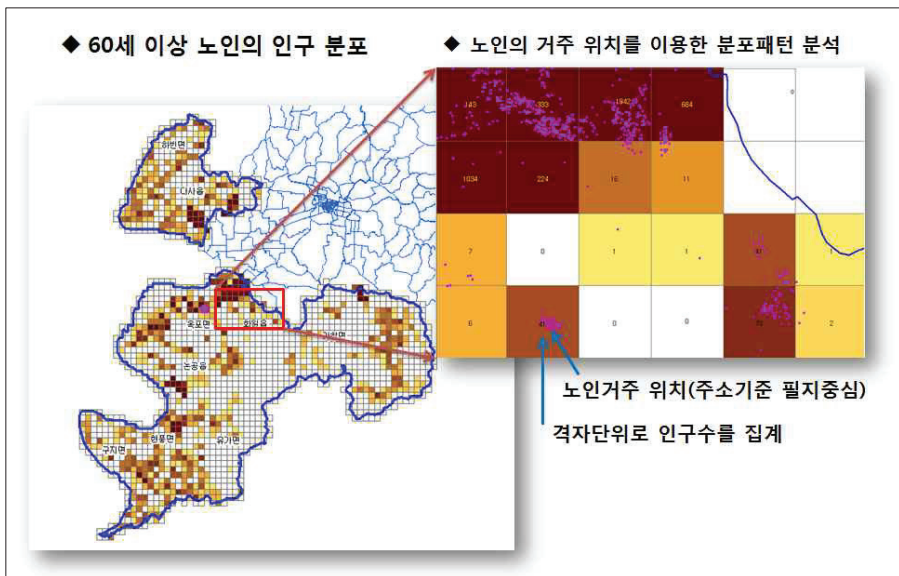
30) 달성군에서 공표되는 통계자료로는 행정구역별 노인인구의 분포를 지도화하기 어렵다.

단위의 인구규모나 인구밀도 자료는 고령자들의 복지시설 입지여건을 상세하게 분석하기에는 한계가 있다.

이 연구에서는 복지시설의 입지에 대한 고령자의 이용여건을 진단하기 위해 사례지역에 거주하는 60세 이상의 고령자의 개별 거주위치를 <그림 3-26>과 같이 지도상에 표현해 보았다. 이 지도는 달성군에 주민등록이 된 60세 이상 거주자 주소자료를 이용하여 500m단위의 격자구획으로 고령자 위치기반의 인구분포도를 작성한 것이다. 지자체 토지정보시스템에서 관리하고 있는 연속지적도 상의 개별 필지중심점(centroid)을 추출하고, 이 위치에 거주자 연령정보를 연계하여 500m격자단위로 노인인구수를 추출하였다.

<그림 3-26>과 같이 60세 이상 고령자의 인구를 500m 단위의 격자로 나타낸 주제도는 행정구역단위의 인구분포도로 분석할 수 없었던 고령자들이 복지시설로 이동하는 접근성을 분석하기에 용이하다. 뿐만 아니라 다른 유형의 정보도 격자단위로 표준화 하여 자료를 생성하면 자료 간 연산이나 모델의 적용 등이 용이하여 다양한 입지분석을 가능하게 한다.

<그림 3-26> 고령자의 거주분포

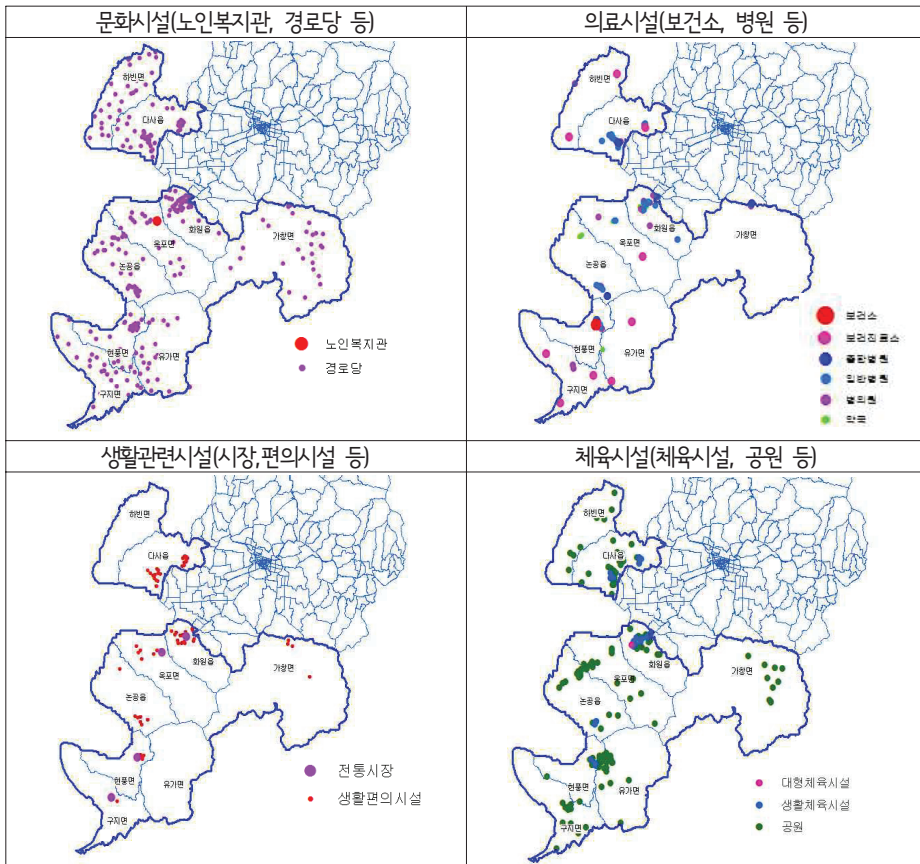


2) 고령자 복지시설의 입지 현황과 분석방법

(1) 복지시설 입지현황

고령자들이 이용하는 복지시설은 문화시설, 생활관련시설, 의료시설, 체육시설 등 다양하다. 이 연구에서는 고령자들이 복지시설을 이용하는 여건을 복지공간이라 정의하고, 4가지 측면에서 각 복지시설을 이용하는 접근성을 종합적으로 살펴보았다. 이를 위해 달성군 내에 분포하는 4대 영역별 복지시설의 주소, 규모 등의 자료를 수집하고 이를 <그림 3-27>과 같이 시설의 분포도로 나타내었다.

<그림 3-27> 고령자가 이용하는 복지시설 입지 현황



고령자들이 이용하는 문화시설은 경로당, 복지관을 포함하고 있으며, 생활관련 시설은 고령자의 식생활과 관련된 전통시장, 식료품점 등이다. 의료시설은 보건소, 보건진료소, 종합병원, 병의원, 약국을 대상으로, 체육시설은 공원, 체육시설을 포함하여 분석하였다.

(2) 복지시설 입지분석 방법

고령자들은 일반인보다 이동하기에 불편하다는 점을 고려할 때 복지시설이 거주지에서 가까울수록 이용여건이 양호하다고 평가할 수 있다. 이 연구에서는 고령자가 복지시설에 접근하고 혜택을 누리는 정도를 측정하기 위해 시설이 현재 위치한 장소로의 접근성과 해당 시설의 규모³¹⁾를 기준으로 시설의 공급수준을 분석하였다.

〈그림 3-28〉은 중력모형을 기초로 한 입지모형³²⁾의 원리를 나타낸 것으로, 고령자가 복지서비스를 누릴 수 있는 이론상의 크기는 인접한 시설의 규모에 비례하고 거리에 반비례한다는 원리이다. 이 방법은 고령자 거주지 가까운 주변에 이용가능한 시설이 많을수록 공급수준이 높아져 이용여건이 좋은 것으로 평가된다.

한편, 복지시설 공급의 수준은 고령자의 거주지 분포 또는 집적정도 관점에서도 고려되어야 한다. 〈그림 3-29〉는 고령자의 수요측면에서 필요한 복지시설의 공급량과 현재 복지시설의 공급수준(규모와 접근성)을 비교하여 복지시설의 이용권을 분석한 것이다. 그림의 오른쪽에 이용권 추정결과에서 붉은 색 계열로 나타난 지역은 인구대비 시설의 공급이 부족한 지역을 나타내고, 파란색 계열의 지역은 시설공급이 충분한 지역을 의미한다.

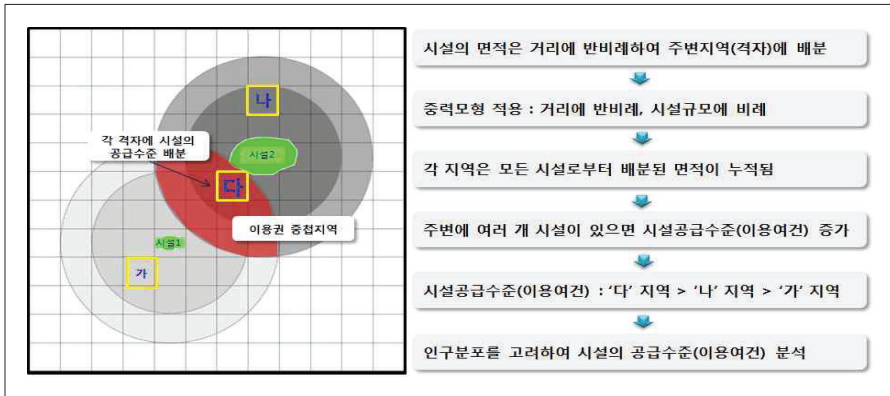
이 분석방법을 적용하면, 복지시설이 너무 멀어 접근성이 낮아 불편한 지역, 복지시설이 있기는 하지만 이용자 대비 시설의 규모가 너무 작아 불편한 지역, 유사한

31) 시설에 대한 입지분석에서 시설의 공급규모는 시설의 면적, 수용규모 등을 일반적으로 사용하며, 이 연구는 여러 시설에 대한 자료 확보의 한계점을 감안하여 시설의 면적을 기준으로 분석

32) 이 사례분석은 국토공간계획지원체계(KOPSS: KOrea Planning Support Systems, 국토교통부 출연금사업으로 국토연구원이 개발한 계획지원시스템)의 ‘도시기반시설계획지원모형’을 활용. 분석모형의 원리는 시설의 면적 등을 시설이용에 대한 매력도로 삼고, 이용자들이 시설로 이동하는 접근성을 이용하여 시설의 공급수준을 분석하는 기능을 제공

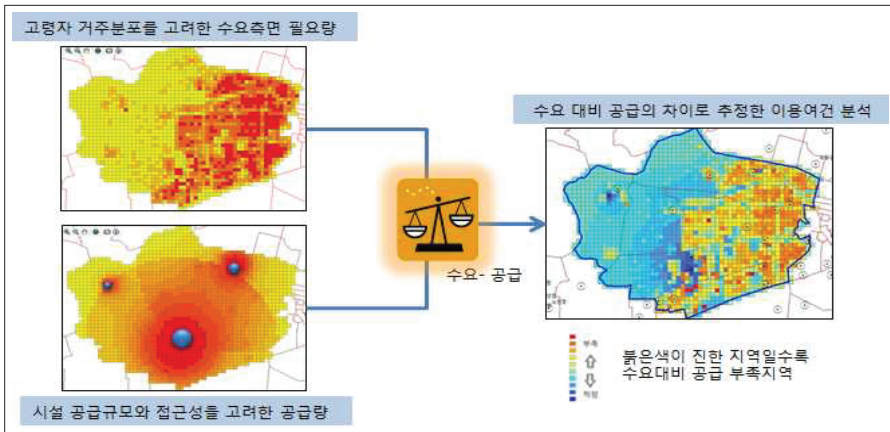
규모의 시설이 입지해 있다하더라도, 고령자가 많아 복지시설을 이용하는 혜택의 크기가 부족할 것으로 예상되는 지역을 찾아낼 수 있다. 이와 같이 고령자의 거주 분포와 규모차원에서 필요한 만큼의 복지시설의 공급이 이루어지고 있는지를 분석함으로써 향후 복지시설 입지계획 시 반영할 수 있다³³⁾.

<그림 3-28> 시설의 규모와 거리를 고려한 시설의 공급수준 배분 원리



출처: 국토연구원, 2013. 국토공간계획지원체계(KOPSS) 교육자료를 재구성하였음

<그림 3-29> 수요와 공급을 고려한 복지시설 이용여건 분석방법



출처: 국토연구원, 2013. 국토공간계획지원체계(KOPSS) 교육자료를 재구성하였음

33) 이 절에서 복지시설의 수요와 공급수준에 대한 분석은 공간적 차원에서 접근하는 것으로 이론적이고 방법론적 접근이라는 한계를 가지고 있음. 실제 시설별 개별 이용자와 그 시설이 제공하는 프로그램들에 대한 공급수준을 분석하는 것은 연구자료 수집의 한계로 연구의 범위에 포함하지 않음

3) 고령자 복지시설 이용여건 분석

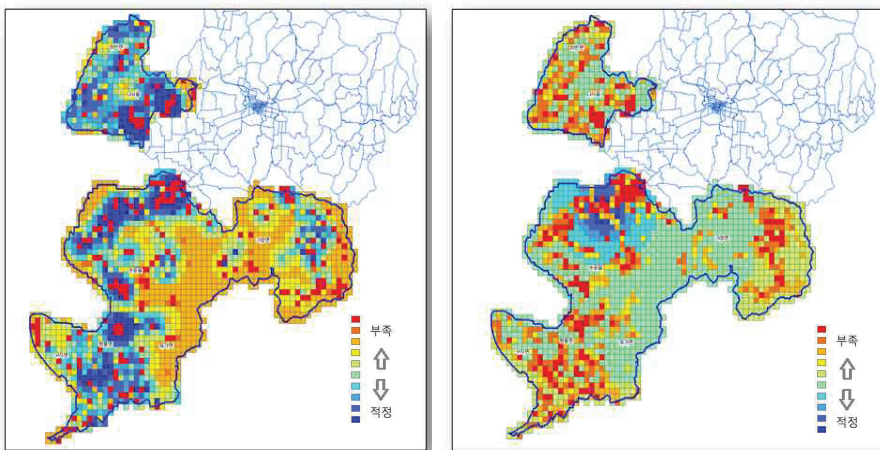
(1) 문화시설

고령자들은 거주하고 있는 지역의 특성과 경제활동 여부에 따라 문화적 측면에서의 복지를 누리는 방법이나 패턴이 달라지는 경향이 있다. 특히 달성군과 같이 도농의 성격이 복합되어 있는 지역은 그 경향이 다양하게 나타난다.

경제활동을 지속하고 있는 60대의 경우는 경로당을 이용하는 경우가 비교적 적으며, 70대 이상의 비경제활동 고령자들이 경로당을 이용하는 경우가 많다. 물론 70대 경제활동을 하지 않는 고령자 중에서도 생활의 여유가 있거나 활동이 활발한 경우는 좀 이동거리가 되더라도 복지관과 같은 복지프로그램이 다양한 시설을 이용한다.

이 연구에서는 고령자들의 다수가 이용하는 경로당과 노인복지관을 대상으로 문화복지시설에 대한 이용여건을 분석하였다. 시설의 이용여건은 '1인당 시설이용면적'과 '이용거리' 기준에 따라 달라진다. 다음에서는 경로당 이용여건은 1인당 시설이용면적을 1㎡, 이용거리를 1km로, 노인복지관은 복지관은 1인당 시설이용면적을 6㎡, 이용거리를 30km(차량이용권을 고려)로 설정하여 분석하였다.

<그림 3-30> 경로당(좌)과 노인복지관(우)의 이용여건



〈그림 3-30〉에서 보는 바와 같이 경로당은 대부분 마을단위로 1개소씩 입지하고 있어 부족한 지역이 적은 반면, 노인복지관은 달성군 전체에 1개소를 운영하고 있어 복지관에서 거리가 먼 지역은 시설이용이 상대적으로 어렵게 나타난다.

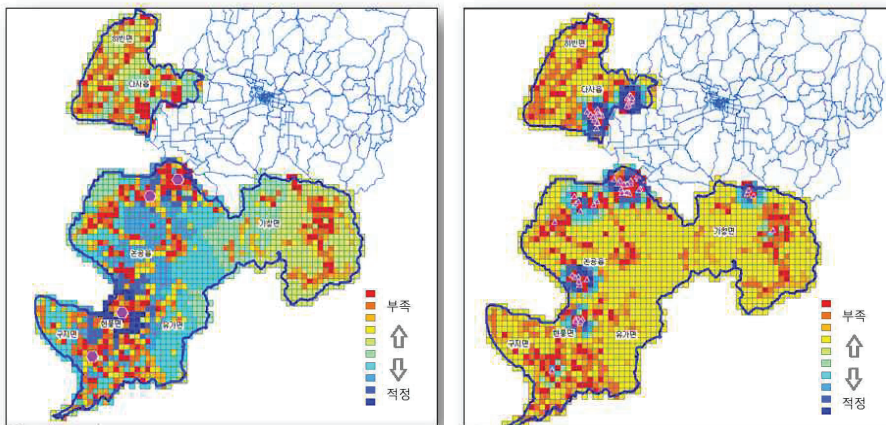
(2) 생활관련시설

최근 고령자들의 복지와 관련하여 자주 등장하는 관심사 중 하나는 고령자들의 식료품 구입환경에 관한 것이다. 도시화가 되면서 고령자들이 신선한 식재료를 구입할 수 없는 여건에 노출되는 경우가 많아 고령자의 건강 악화 문제로 이어지는 경우가 발생하기 때문이다. 이러한 배경으로 이 연구에서는 고령자들이 건강한 생활을 영위하는데 필요한 식료품을 구입하는 전통시장과 식료품점의 이용여건을 분석하였다.

이 과정에서는 상업시설계획에서 적용하고 있는 기준을 참조하여, 전통시장은 1인당 시설이용면적을 5m^2 , 이용거리를 10km로 설정하여 분석하였다. 식료품점은 1인당 시설이용면적을 1m^2 , 이용거리를 1km로 설정하여 분석하였다.

〈그림 3-31〉에서 보는 바와 같이 달성의 북부지역인 하빈지역과 동부지역인 가창지역에서 고령자들이 식료품을 구입하는데 불편한 지역이 나타난다. 또한 달성군의 남부지역인 구지면의 경우 식료품점이 많이 입지하고 있지 않아 불편함이 예상된다.

〈그림 3-31〉 전통시장(좌)과 식료품점(우)의 이용여건

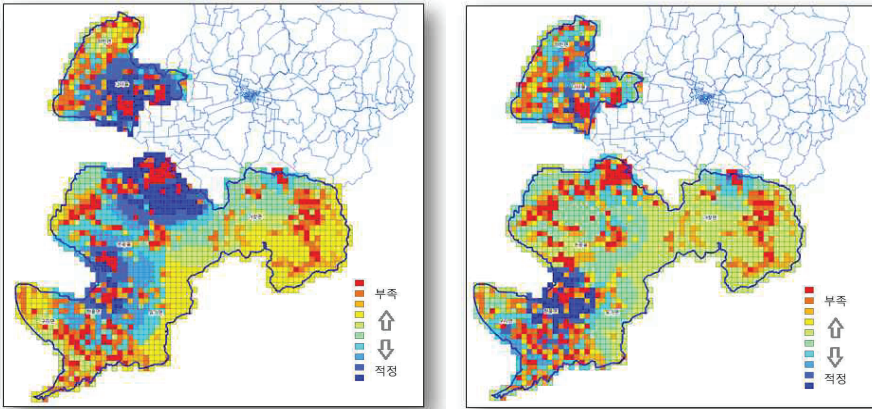


(3) 의료시설

고령자들에게 필수적인 의료환경은 복지서비스의 근간을 이룬다. 다음에서는 고령자들이 이용하는 의료시설을 대형병원, 일반병원, 보건소 및 보건지소, 약국으로 구분하여 이용여건을 분석하였다³⁴⁾.

〈그림 3-32〉에서 보는 바와 같이 인구가 많이 밀집되어 있는 화원, 농공, 다사지역은 의료시설의 이용이 비교적 이용하나 인구밀집 규모에 비하여 병원이 부족한 지역도 나타나고 있다. 보건소와 보건지소는 민간의료시설이 적은 외곽지역에서 일정한 의료서비스를 제공하는 것으로 나타난다. 그러나 가창지역이나 일부 외곽지역은 일반병원이나 보건소가 입지하고 있지 않아 의료시설 이용여건이 열악한 것으로 나타나고 있다.

〈그림 3-32〉 의원급병원(좌)과 보건소(우)의 이용여건



실제 현장에서 고령자들을 만나서 인터뷰 한 결과에 의하면, 달성군 내의 의료시설에 대한 접근성이 나빠서 인접한 대구시내에 입지한 의료시설을 이용하는 경우가

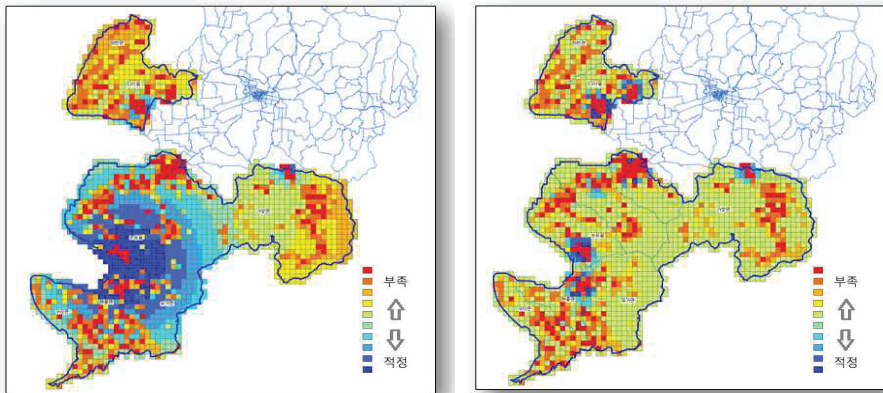
34) 달성군의 의료시설 이용여건 분석을 위해 활용한 시설별 원단위 기준은 다음과 같음

시설	1인당 공급면적	이용거리
대형병원	7㎡	20km
일반병원	5㎡	5km
보건소/보건지소	3㎡	3km
약국	1㎡	1km

많음을 알 수 있었다. 향후 이 지역의 고령화가 지속될 것을 고려할 때, 공공에서 보건소와 같은 서비스를 확대할 경우, <그림 3-32>에서 의료시설과 보건소를 이용하기 어려운 지역을 우선으로 하여 입지계획을 수립할 수 있다.

또한 위급한 상황 또는 응급상황이 많이 발생하는 고령자들에게 응급의료시설을 갖추고 종합적인 의료서비스를 받을 수 있는 종합병원은 고령자에게 필수적인 시설이다. 달성군에는 응급의료시설이 있는 종합병원이 1개소 있으며, 종합병원의 이용거리를 20km로 적용하였을 경우, <그림 3-33>과 같이 달성군 전 지역으로 응급의료서비스가 도달하지 못함을 알 수 있다.

<그림 3-33> 종합병원(좌)과 약국(우)의 이용여건



응급의료서비스의 도달시간이 먼 외곽지역의 경우, 응급사태 발생시 대처하지 못하여 애로사항을 겪는 경우도 있으며, 인근의 대구시내 종합병원을 이용하는 경우도 많이 발생한다. 이와 같은 분석결과들은 군차원에서 응급의료서비스를 전역으로 확대하기 위해서 우선 고려되어야 할 지역을 분석결과로부터 확인할 수 있다.

한편, 고령자들은 젊은 층에 비하여 일상생활에 다양한 의약품을 필요로 하며, 때문에 의약품을 편리하게 구입할 수 있는 약국을 중요한 의료시설로 언급하였다. 달성군의 약국 이용여건을 분석한 결과, 약국이 민간의료시설 주변에 주로 입지하고 있어 병원이 없는 지역은 약국이 거의 없다. 분석결과에서도 약국이 1개소도 없어서

이웃지역으로 이동해야 하는 불편한 지역이 많이 나타났다.

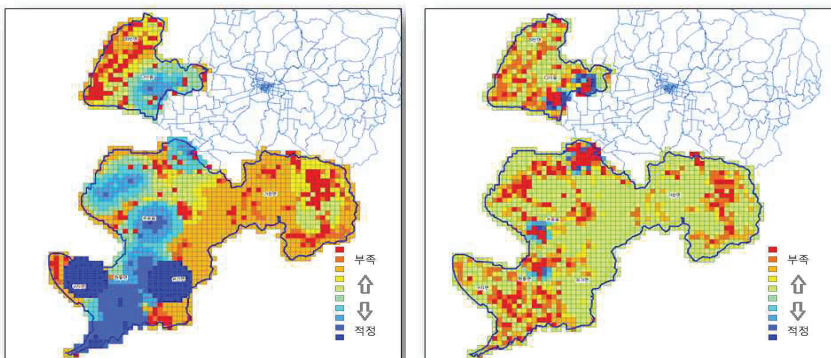
군 지역의 경우 상당히 먼 거리를 이동해야만 하는 약국을 이용하는 현상 많은 편이다. 이러한 경우, 보건소 또는 보건진료소에 약국 같은 기능을 제공하거나 이동식의약품 제공서비스 등과 같은 방안을 고려해 볼 수 있다.

(4) 체육시설

최근 고령자들이 가장 많은 관심을 가지고 시간을 투자하는 부분은 운동생활이다. 몸이 불편하여 일상생활을 하기 어려운 고령자들을 제외하고 대부분은 여유 있는 시간을 이용하여 공원이나 게이트볼장과 같은 생활체육시설을 이용하는 고령자들이 점차 늘고 있다. 다음에서는 고령자들의 운동 활동에 필요한 공원과 생활체육시설의 입지를 분석하였다. 공원은 1인당 시설이용면적을 $6m^2$, 이용거리를 2km로 설정하였고, 생활체육시설은 1인당 시설이용면적을 $6m^2$, 이용거리를 1km로 설정하여 분석하였다.

〈그림 3-34〉는 공원과 생활체육시설의 이용여건을 분석한 것이다. 달성군의 중부와 남부지역은 공원이 많이 분포한 편이라 공원이용이 양호한 편이다. 반면, 하빈과 가창 등 북부와 동부지역은 공원이용이 매우 열악한 것으로 나타났다. 생활체육시설은 달성군 전 지역에서 부족한 것을 알 수 있다. 최근 도시지역에서는 거주지 주변 곳곳에서 생활체육시설을 쉽게 이용할 수 있는 것을 고려할 때, 달성군 전반적으로 생활체육시설 부족을 개선할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

〈그림 3-34〉 공원과 생활체육시설(우)의 이용여건



4. 고령자 복지공간 진단 종합 및 시사점

이상에서 고령자 복지생활과 관련하여 복지에 대한 수요와 이용행태, 그리고 복지시설의 입지와 관련한 이용여건에 관하여 살펴보았다. 이상의 분석결과를 종합하여 고령자의 복지서비스에 대한 수요와 공급 불균형 상태 등을 종합적으로 진단해보고, 공공과 민간에서 지원정책을 수립할 때 고려해야 할 사항을 살펴보려고 한다.

1) 고령자 복지에 대한 수요와 이용실태 분석 결과

노인복지시설에 대한 수요를 분석한 결과, 연령대별로 지역에 따라 원하는 수요는 다른 것으로 나타났다. 노인복지시설 중 노인여가시설에 해당하는 노인종합복지관은 고령자들의 활기찬 삶을 지원하는 주요 시설로 인식되고 있었다. 또한 노인복지관의 다양한 체육프로그램 및 관련 시설들을 이용하는 사람들은 별도의 체육시설에 대한 필요성을 느끼지 못하고 있었으며, 문화, 체육 등 여가를 한 곳에서 다양하게 즐길 수 있는 시설을 선호하였다.

복지관을 주로 이용하는 연령대는 70대로 나타났으며, 복지관 인접지역에 거주하는 사람들이 많이 이용하는 것으로 나타났다. 또한 연령이 높을수록 복지관과 가까운 거리에 거주하고 있었다. 한편 원거리 이용자들은 주로 셔틀버스 운행 노선 주변 지역에 거주하는 것으로 나타났으며 셔틀버스 운행시간에 맞추어 복지관을 이용하고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 노인복지관은 고령자들의 커뮤니티 장소로 인식되고 있으며, 다양한 복지서비스를 제공하는 중요 서비스 전달체계 역할을 하고 있었다.

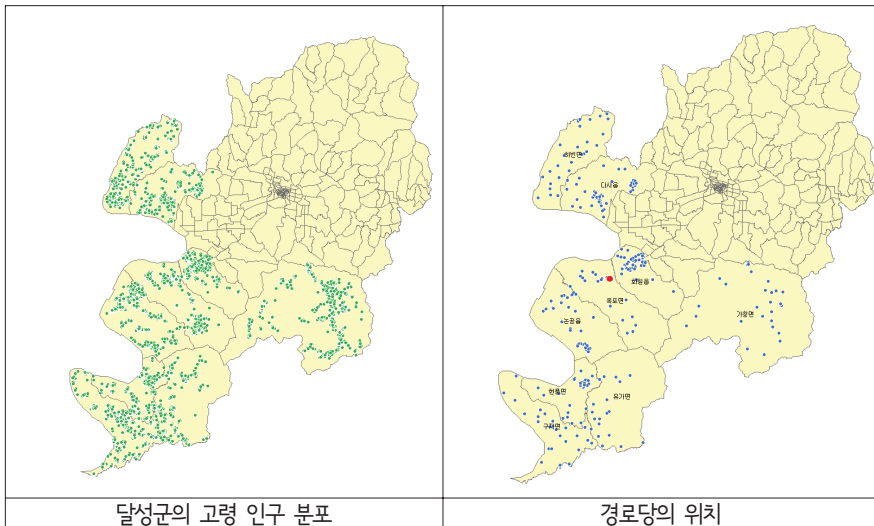
달성군 노인복지관의 프로그램을 분석해 보면 건강프로그램(유료)이 모든 연령대에서 핵심 프로그램인 것으로 나타났다. 그러나 60대는 건강 프로그램 외에도 무료로 제공하는 이벤트성 다양한 활동들이 다른 프로그램과의 관계에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 80대는 이벤트성 기타 활동에 대한 수요는 다른 연령대에 비하여 떨어지나, 이미용 서비스에 대한 수요가 높은 것으로 나타났다. 이처럼 연령별, 성별 선호 프로그램이 다르기 때문에 복지프로그램을 기획할 때 이러한 특성을 고려하여

해당 지역에 맞는 복지프로그램을 제공해야 한다. 특히 정규 프로그램 외에 이벤트성 복지서비스 프로그램 기획 시 이러한 특성을 고려할 필요가 있다.

또한, 노인복지관의 접근성이 떨어지는 지역들은 경로당을 복지전달체계 수단으로 활용하고자 하는 움직임이 커지고 있다. 예를 들어, 접근성이 떨어지고 지리적으로 복지관과 먼 곳에 위치한 하빈면, 구지면, 다사읍, 유가면 등은 해당지역의 고령자들을 위해 경로당을 이용하여 복지프로그램을 제공하면 좋을 것이다.

경로당에서 요가, 기체조 등 기존에 제공하고 있는 건강프로그램에 더하여 이벤트성 복지서비스를 제공하고, 해당지역의 고령자 분포를 고려하여 연령별, 성별에 맞춘 복지프로그램 서비스를 기획·제공하면 더 많은 고령자들이 이를 이용할 수 있을 것이다. 이를 통해 기존에는 초고령층 노인들만 모이는 단순한 ‘공간’ 혹은 ‘사랑방’ 역할에 지나지 않았던 경로당에 대한 인식을 제고하고, 지역 밀착형 노인 복지프로그램 서비스 전달체계의 역할을 확장할 수 있다. 특히, 이 연구에서 분석한 것처럼 복지프로그램간의 관계성을 파악하고, 연령별·지역별 핵심 프로그램이 무엇인지를 고려하여 차별적으로 복지프로그램을 기획한다면 맞춤형 복지서비스 실현이 가능할 것이다.

<그림 3-35> 달성군의 고령자 위치 및 경로당 위치

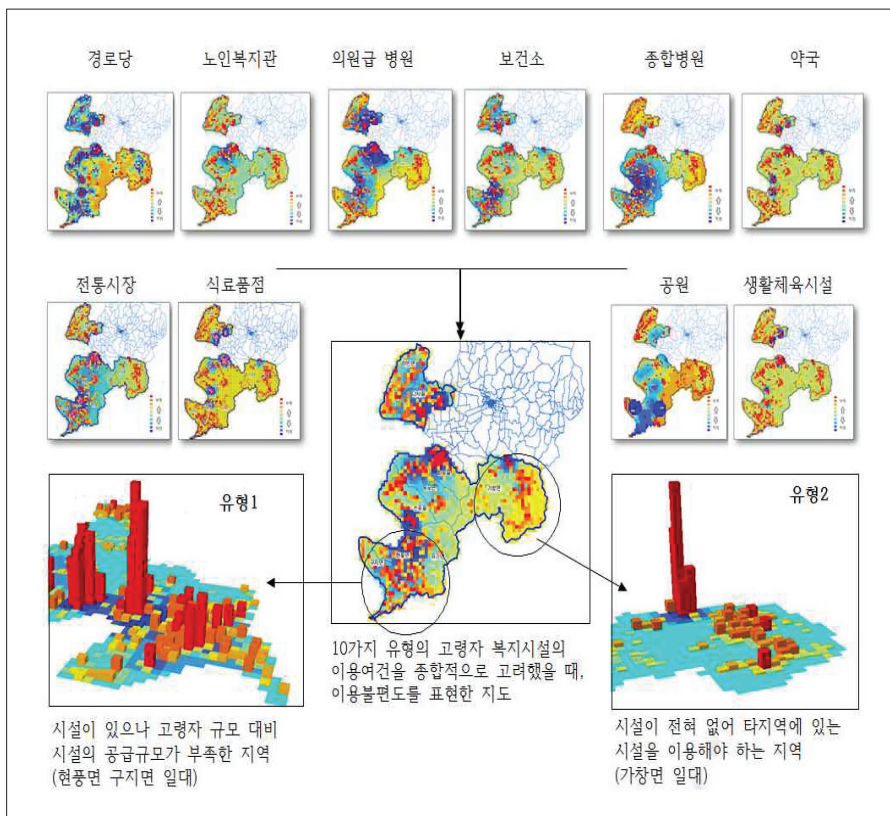


〈그림 3-35〉는 달성군에 실제 거주하고 있는 60세 이상의 고령자 위치와 경로당의 위치를 지도상에 표현하여 분포를 비교한 것이다. 달성군에 경로당은 약 280여개 (2013. 8월 현재)에 달하며, 복지관을 대신하여 경로당이 복지서비스 전달체계 역할을 할 수 있는 지역은 경로당을 서브 거점으로 활용할 수 있으며, 경로당 등도 부족한 지역은 이동 서비스 등 지역별로 다른 서비스 전달체계 구축이 필요하다.

2) 고령자 복지시설 이용여건 분석 결과

고령자들의 복지생활과 관련된 10개시설의 입지를 고령자 거주분포와 비교하여 종합적으로 분석하였을 때, 〈그림 3-36〉과 같은 지도를 생성할 수 있다.

〈그림 3-36〉 고령자 복지시설 이용여건 종합



이 지도는 10개 시설에 대한 이용여건을 나타내는 각 지도의 분석결과 값을 모두 반영하여 종합점수를 산출한 것이다. 종합 분석한 결과에서 파란색으로 표시된 지역은 복지시설을 이용하기에 큰 불편이 없을 것으로 예상 되는 지역이며, 빨간색으로 갈수록 이용하기 불편한 지역이다. 지역마다 개별 시설을 이용하는 여건이 상이하여 10가지 시설에 대한 이용여건이 모두 좋은 지역, 어떤 시설은 이용하기 좋으나 어떤 시설은 이용하기에 불편한 지역, 모든 시설에 대한 접근이 어려워 복지생활 이용여건이 매우 열악한 지역도 있다.

이러한 특성으로부터 복지정책 차원에서 관심을 가져야 할 문제 지역은 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫 번째 유형은 시설이 있으나 고령자가 많이 거주하고 있어 고령자 규모대비 시설의 공급이 부족한 지역이다. 또 다른 유형은 해당지역에 복지시설이 없어서 다른 지역에 있는 시설을 이용하기 위해 이동해야 하는 경우이다.

달성군 현풍면과 구지면 일대는 유형1에 해당하며, 경로당, 병원, 공원 등이 입지해 있으나 고령자가 많아 인구규모대비 시설의 공급규모가 적어 복지서비스가 충족되지 못할 수 있는 지역이다. 반면, 가창면의 경우는 복지시설이 거의 입지하고 있지 않기 때문에 고령자들이 복지서비스를 이용하기 위해서 타지역으로 이동해야 하는 어려움이 많은 지역이다. 이와 같이 이용여건이 양호하지 못한 구체적인 입지특성과 문제점 등을 고려하여 복지정책을 수립할 수 있도록 분석결과를 활용할 수 있다.

3) 시사점

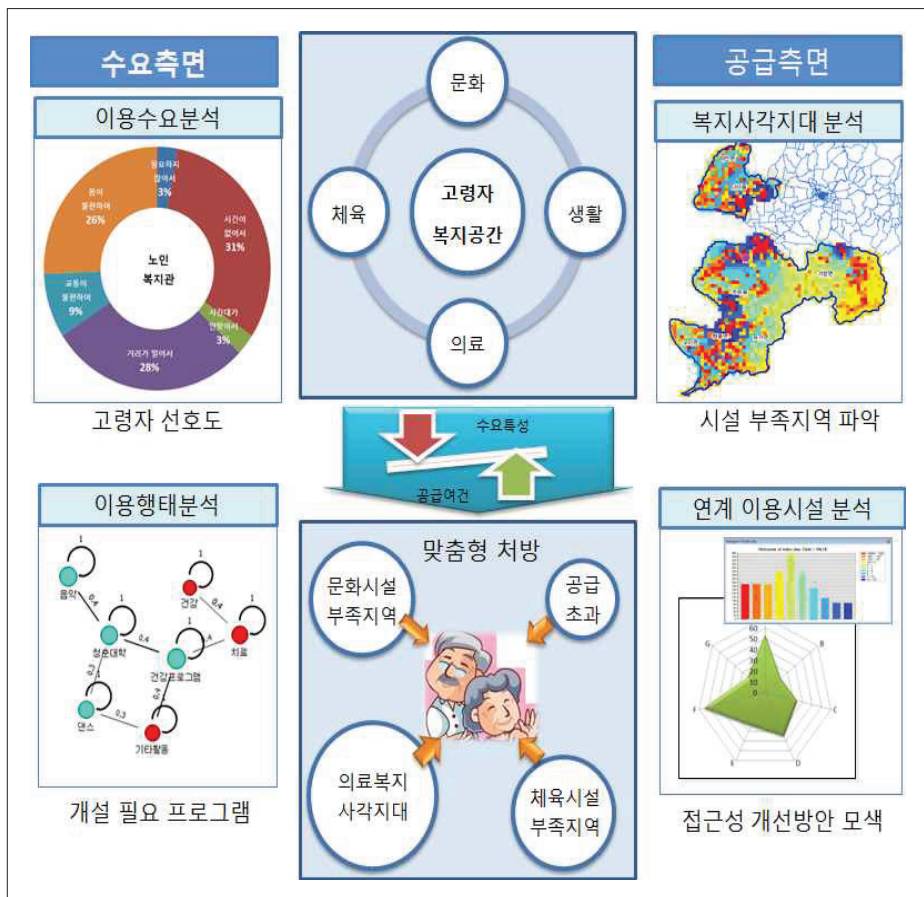
고령자의 복지공간에 대한 정책은 복지시설에 대한 접근성을 높이는 것뿐만 아니라 고령자들이 원하는 복지 프로그램 혹은 복지 서비스에 대한 접근성을 높이고, 활기찬 노후를 보낼 수 있는 생활환경을 조성하는 전반과 관련된다. 이는 물리적인 복지환경과 소프트웨어적인 복지환경 모두를 고려하는 정책이며, 그 접점은 고령자들이 복지서비스를 누리는 공간이며, 복지공간에 대한 관심은 더 중요해지고 있다.

고령자들이 원하는 다양한 복지수요에 기반하여 복지패키지(시설 인프라, 프로그램, 서비스, 정책 등)를 기획하고, 이를 적시적소에 어떻게 제공할 것인가에 대한

고민이 필요하다. 특히 우리나라는 공공주도형으로 복지서비스를 제공하는 비율이 높은데, 공공이 주도하는 복지서비스는 수요에 유연하거나 변화에 민감하지 못한 경향이 있다. 이러한 맥락에서 고령화 사회에 들어선 우리나라도 고령자들의 수요변화에 유연적이며 능동적으로 대응할 수 있는 복지서비스전달체계를 실현하기 위해서 복지공간에 대한 모니터링과 처방에 관심을 높여야 할 것이다.

이 연구에서 제안하고 있는 고령자 복지공간 진단 방법은 고령자의 거주지와 복지에 대한 구체적인 수요를 파악함으로써, 고령자들이 균형 잡힌 복지서비스를 누릴 수 있도록 우선적으로 제공해야할 서비스와 연계활용 가능한 프로그램이나 추가개설

<그림 3-37> 고령자 맞춤형 복지정책 지원 방안



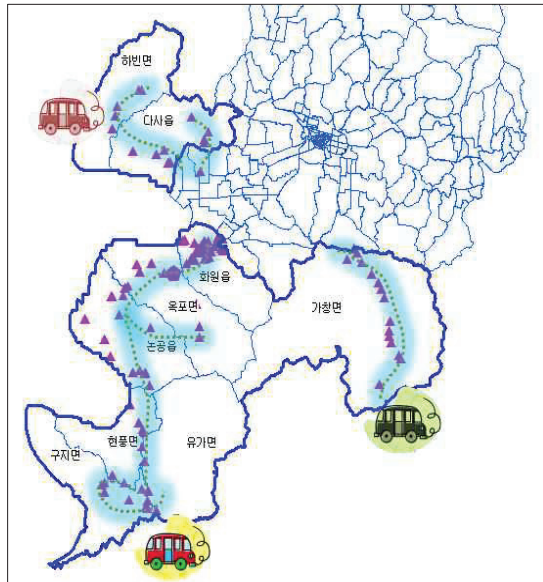
필요지역 등을 도출하기에 유용하다. 이번 사례연구에서는 복지시설을 이용하고 있는 고령자들을 표본으로 복지 수요를 파악하였기 때문에, 복지시설을 이용하고 있지 못하는 고령자들을 포함한 전수에 대한 시사점은 도출하기 어려웠다는 한계를 가지고 있다. 그러나 입지분석을 통한 복지시설 이용여건에 대한 분석은 달성군 전체에 거주하는 고령자의 거주지 분포 자료를 활용함으로 고령자 전수에 대한 일반적인 수요분포는 반영할 수 있었다.

〈그림 3-37〉은 고령자 맞춤형 복지정책을 마련하기 위해 이 연구에서 정의한 고령자 복지공간진단 방법들이 어떻게 활용될 수 있는가를 보여준다.

수요측면에서는 고령자 설문조사와 프로그램 이용패턴에 대한 SNA(Social Network Analysis)를 통해 고령자의 복지선호도와 개설 필요 프로그램을 파악할 수 있다. 공급측면에서는 KOPSS의 입지분석모형을 활용하여 복지시설의 이용 사각지대를 파악함과 동시에 연계이용 가능시설에 대한 접근성 개선방안을 도출할 수 있다.

현재, 달성군에서는 복지관에 대한 고령자의 이용 용이성을 제고하기 위해 셔틀버스를 운영하고 있다(〈그림 3-38〉 참조). 셔틀버스는 고령자들이 복지시설로의 접근성 제약을 극복하기 위한 수단으로 활용되고 있다. 사례연구에서 도출된 복지시설 이용이 종합적으로 불편했던 현풍, 구지, 가창 등의 고령자들도 셔틀버스운행으로 복지시설의 이용이 편리하게 개선되었다. 다른 지역에서도 복지공간에 대한 진단을 통해 공간차원에서의 복지사각지대를 찾아보고, 이를 개선하기 위한 방안을 마련해 볼 수 있다.

〈그림 3-38〉 복지시설 접근성 향상을 위한 셔틀버스 자원



chapter 4

고령자 맞춤형 복지정책 지원방안

고령자 맞춤형 복지정책 지원방안

이 장에서는 복지공간 진단방법을 이용한 고령자 맞춤형 복지정책지원 방안을 제안하였다. 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 기본방향을 토대로 방법론(도구), 협력체계(거버넌스), 제도적 환경 등의 관점에서 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 추진방안을 제안하였다.

1. 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 기본방향

해마다 고령자 복지에 예산은 증가하고 있으며, 복지사업도 다양해지고 있다. 고령자들이 체감하는 복지의 개선정도가 어느 정도 향상되었는지 되돌아보면, 그 수혜가 일부 계층에 편중되거나 복지에 대한 체감도가 향상되지 못했음을 알 수 있다.

그동안 정부가 중점적으로 추진해 온 복지정책은 ‘계층별 복지전달체계’를 중심으로 정책이 수립·집행되었다. 누구에게 어떤 방식으로 복지혜택을 줄 것인가에 대해 중점을 둔 정책이다. 이는 복지정책의 공급주체(정부, 지자체 등)와 수요주체(고령자)가 다양한 프로그램(예산집행, 사회복지사 지원, 시설 설치 등)을 매개로 연결되는 ‘복지전달체계’ 방식이다.

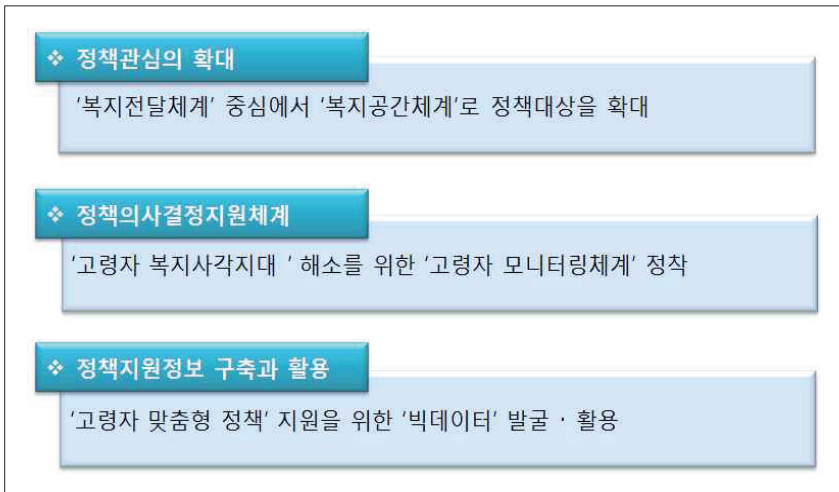
그러나 기존의 정책은 공간적인 접근이 구체적이지 않고 총량적으로 다루어지기 때문에 실제 의도한 복지혜택이 적절하고 효과적으로 정책대상자에게 전달되고 있는지에 대한 검증이 어렵다. 이 연구에서는 기존 고령자 복지정책체계에 공간개념을 강화하여 ‘복지전달체계 + 공간(지역)타깃팅’을 한 ‘복지공간체계’로 선진화하는

방안을 제안하였다.

어디에 있는 누구에게 어떤 혜택을 얼마만큼 무엇을 통해 줄 것인가를 결정하거나, 기존의 정성적 접근에서 정량적 접근으로, 정책 대상의 구체적 계층과 공간을 동시에 타깃팅 하여 정책집행의 효율성을 제고하는 방향으로 정책의 관심을 확대해야 한다.

고령자 복지공간 진단을 통한 맞춤형 복지정책 지원을 위한 기본방향은 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 기본방향



첫 번째는 기존의 고령자 복지정책의 관심을 확대하는 것이다. 즉 고령자 복지정책의 관심 대상을 '계층중심'에서 '계층별 복지공간'으로 확대하는 것이 필요하다. 기존의 정책대상이 '복지전달체계'를 강조하였다면, 앞으로는 이를 공간적인 측면에서도 함께 바라봄으로써 '복지공간체계'라고 하는 종합적 접근체계가 필요하다. 즉, 복지의 대상을 '사람'에서 사람과 사람이 살아가는 '공간'으로 시야를 넓혀 '사람'과 '공간'을 함께 고려하자는 것이다.

두 번째는 고령자 복지사각지대 해소를 위한 '고령자 모니터링체계'의 정착이다. 고령자들이 복지서비스에 접근하고 이용하기 편리한지 아니면 불편한지, 공간적

이동이 어려운 고령자들에게 발생하기 쉬운 공간적 복지사각지대는 어디인지를 발굴하여 고령자 복지정책 대상지역을 도출하는 ‘고령자 모니터링체계’를 정착해야 한다. 최근 ‘지역행복생활권’이라는 말을 자주 듣는다. 지역행복생활권이란 지역발전 위원회가 지역발전을 위한 새로운 모델로 제시한 것으로, 지역 주민들의 일상생활 공간을 기초 인프라와 일자리, 교육·문화·복지 서비스가 충족되는 곳으로 만드는 개념이다. 이를 위해서는 어느 지역의 어떤 부분의 복지 서비스가 부족한지 등 사람이 살아가는 터전에 대한 관심과 이를 해결하기 위한 복지전달체계에 대한 상시 모니터링이 필요하다.

예를 들어, 농어촌에 거주하는 고령자 의료서비스 문제 등 다양한 고령자 문제를 발굴하고 해당지역에 적절한 복지솔루션을 처방할 수 있는 체계 구축이 필요하다. 즉 공간적으로 고령자가 어디에 살고 있으며, 무엇을 필요로 하는지에 대한 이슈를 상시적으로 모니터링하고 정책에 반영하는 체계를 구축하고 정착시켜야 한다.

마지막으로는 고령자 맞춤형 정책 지원을 위해 다양한 정책지원정보를 구축하고 활용해야 한다. 최근 화두가 되고 있는 빅데이터도 이에 포함된다. SNS 등 모바일기기를 통해 디지털환경에 노출되기 어려운 고령자들에 대한 개별 행태나 생활정보를 구하기는 힘들다. 그러나 이 연구에서 활용한 복지관 이용 카드 정보, 다양한 고령자 복지 관련 시스템의 로그데이터, 고령자 복지 관련 행정정보 등을 종합분석하면 고령자의 행태분석 및 수요를 파악할 수 있으며 가치 있는 정책지원정보를 발굴할 수 있다. 뿐만 아니라 과학적인 데이터에 기반한 고령자 맞춤형 복지정책을 추진할 수 있다는 이점이 있다.

이를 위해 ‘고령자 빅데이터’가 될 수 있는 데이터를 적극적으로 발굴·활용하는 방안도 모색해야 한다. 고령자들의 행태를 분석하고 이에 대한 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 정형 혹은 비정형 데이터를 지속적으로 발굴하고 이를 과학적으로 분석하여 맞춤형 정책에 활용할 필요가 있다. 특히 공간정보를 기반으로 ‘공간’을 기점으로 한 다양한 정보를 공간상에 투영하면 고령자 복지환경을 종합적으로 분석할 수 있다. 이를 통해 복지대상인 ‘사람(고령자)’이 생활하는 공간과 공간상에 복지정책을 투영함으로써 과학적이고 종합적인 고령자 복지정책을 추진할 수 있을 것이다.

2. 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 추진방안

우리나라 고령자 복지정책 또는 복지전달체계 개편방안에서 많이 거론되는 논의는 다음과 같다. 첫째, 복지서비스가 세분화·전문화됨에 따라 민간복지시설 유형이 늘어났으나, 전달체계에 비효율성을 가지고 있다는 것이다. 둘째, 복지시설 간 서비스 내용의 중복성, 지역 간 시설분포의 불균형에 따른 공급차원의 중복, 서비스 이용 정보의 통합적 관리 부재에 따른 ‘이용자 측면에서의 서비스중복 손해’ 등이 존재한다. 셋째 이러한 서비스 중복을 해결하기 위한 방안으로 기존 사회복지시설 유형 및 기능 재조정(병합, 흡수, 정리)과 지역 간 시설분포 격차 해소를 위한 시설의 특성화(도시형)와 다기능화(농어촌형) 추진이 필요하다는 것이다³⁵⁾.

이러한 문제점을 바탕으로 고령자 복지공간 진단을 통한 맞춤형 복지정책 지원을 위한 추진방안은 크게 3가지 관점에서 정리하고자 한다.

첫 번째는 다양한 정보를 종합 분석하여 복지공간을 진단·모니터링 할 수 있는 방법론을 개발하고 이를 다양한 고령자 복지정책 부문에 활용 확대해야 한다. 이를 위해 다양한 정보를 발굴하여 연계하고, 분석할 수 있는 스마트한 정책지원도구가 필요하다.

두 번째는 고령자 복지와 관련한 많은 업무부처 및 업무부서들이 상호 협력적으로 움직일 수 있는 협력체계 및 거버넌스를 구축해야 한다. 고령자 복지공간에 접근하다 보면 다양한 업무부서가 연관되어 있음에도 불구하고 단절된 업무로 인해 종합적 시각에서 각각의 업무부처 협력체계 구축이 필요하다.

세 번째는 이와 같은 방법론(도구), 조직체계가 실제 고령자 복지정책에 반영되기 위해서는 이와 관련한 제도적 환경이 조성되어야 한다. 고령자 누구나 복지서비스를 누리며 행복하게 살 수 있는 복지공간 조성을 위해서는 먼저 업무의 바탕이 되는 제도적 사항 등이 개선되어야 현실화 될 수 있다.

35) 류명석. 2008. “사회복지서비스 민간전달체계 개선 방안”. 「희망복지」 전달체계 개편방안 공청회 자료집. pp. 41-99.

1) 고령자 복지공간 진단을 위한 방법론 개발 및 활용 확대

(1) 고령자 복지공간 진단을 위한 정보인프라 마련

맞춤형 서비스는 수요자가 원하는 기호와 기회를 적시적소에 제공할 수 있을 때 유효하다. 맞춤형 서비스의 핵심은 소비자 또는 이용자의 선호도와 필요에 대한 이해가 바탕이 되어야 한다. 그러나 고령자의 경우 개인의 선호나 문제들을 공공기관 등에 전달하는 능력이 부족하기 때문에 정부는 고령자에 대한 충분한 정보를 구축하고 활용할 수 있는 정보인프라를 마련해야 한다.

고령자 복지공간을 구성하는 문화시설, 생활시설, 의료시설, 체육시설 등에 대한 정보는 다양한 부처에서 개별적으로 관리하고 있다. 고령자들이 살기 좋은 생활환경을 조성하기 위해서는 이들에 대한 종합적인 분석과 정책 대상 지역을 발굴할 필요가 있다. 이를 위해서는 공간정보를 기반으로 다양한 부처에서 관리하는 행정정보를 융복합 하여 과학적으로 분석할 필요가 있다.

현재 복지업무에 활용하고 있는 각종 행정정보(행복이음, 사회복지시설정보시스템 등)를 공간정보와 융합하면, 고령자 수요를 파악하는데 유용하다. 특히, 고령자 복지관 카드 이용정보, 고령자 복지 관련 시스템의 로그정보 등 비정형 데이터들을 다양한 행정정보와 융합하고, 또 이와 같은 속성정보들에 대해 위치정보를 기반으로 공간정보 데이터로 구축한다면 융복합을 통한 새로운 정보가 창출될 것이다.

정보화 약자인 고령자들의 행태나 수요를 발굴하고 정책에 반영할 수 있는 다양한 유형의 정보를 수집·구축하여 다양한 주체들이 이를 쉽게 활용하고 공유할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

최근 빅데이터가 과학적 정책의 도구로 부상하고 있다. 새정부 국정과제에도 포함되어 있는 ‘공간 빅데이터 구축체계’는 공간정보를 기반으로 다양한 유형의 데이터를 융합한다. 이를 기반으로 고령자 복지와 관련한 여러 정보들을 공간정보 데이터로 융합·변환함으로써 고령자 복지공간 진단을 위한 기초재료를 마련할 수 있다.

(2) 고령자 복지공간 진단을 위한 과학적 분석 도구 개발 및 활용

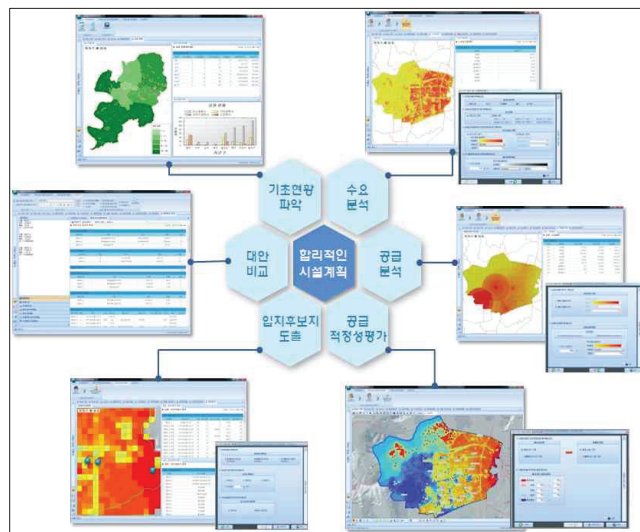
이 연구에서는 고령자 복지공간은 진단하기 위해 <그림 2-5>와 같이 복지공간 진단모형을 제안하고, <표3-1>과 같이 이를 분석하기 위한 분석방법 및 절차를 제안하였다. 특히, 국토교통부가 2006년부터 개발한 KOPSS³⁶⁾는 시설입지계획을 지원하는 과학적 분석도구로 고령자 복지공간 진단에 유용하게 활용할 수 있다. <그림 4-2>와 같이 KOPSS의 도시기반시설계획지원모형은 복지시설을 이용하는 실제 인구(수요)와 공급량의 차이를 통해 인구대비 시설이 부족한 지역을 찾아주며, 부족 지역에 신규 시설을 설치 할 경우 어떻게 개선될 수 있는지에 대한 시뮬레이션 수행이 가능하다.

현재 KOPSS는 전국 확산을 목표로 지자체를 대상으로 확산사업을 추진하고 있다. 이와 같은 과학적 의사결정지원도구를 복지업무에도 활용할 수 있도록 커스토마이징 하여 고령자 복지공간 모니터링을 위한 도구로 활용할 필요가 있다.

<그림 4-2> KOPSS 도시기반시설계획지원모형의 기능

(3) 고령자 복지공간 진단을 위한 분석 도구 적용 확대

맞춤형 복지정책이 보다 현장중심에서 유연하게 작동되도록 하기 위해서는 앞서 말한 과학적 정책지원도구 활용방법을 개발하고 확산해야 한다. 특히 고령자 모니터링체계는



출처 : KOPSS 2013년 국토해양인재개발원 교육자료

36) 국토공간계획지원체계(Korea Planning Support System)

고령자 복지공간 진단뿐만 아니라 고령자 복지서비스 전달체계, 사회복지사의 관할구역 조정 등에도 확대 활용될 수 있다.

〈그림 4-3〉은 고령자 맞춤형 복지정책 추진을 위한 모니터링체계를 나타낸 것이다. 고령자의 행태와 수요를 바탕으로 복지시설, 사물, 고령자들에게 맞춤형으로 작동할 수 있는 정책지원도구가 필요하다. 따라서 고령자 복지공간 진단 모형 및 분석 방법론(도구)을 유사한 복지 분야로 적용 확대하여 데이터에 기반한 과학적 복지정책을 추진해야 한다.

〈그림 4-3〉 고령자 맞춤형 복지정책 추진을 위한 모니터링체계



하지만 이를 위해서는 다양한 활용사례 및 성공사례를 발굴하고 이를 정책결정자 및 관계분야 전문가에게 교육 및 홍보하는 것이 중요하다. 또한 복지공간 진단 사례 등 복지공간체계를 갖출 경우에 예상되는 정책집행의 효율성 및 국민행복도 제고 효과에 대해서도 검증하여 이를 함께 홍보해야 할 필요가 있다.

2) 융복합 행정을 위한 협력체계 및 거버넌스 구축

고령자 복지공간에는 다양한 이해당사자(stakeholder) 및 정부부처, 업무조직이 관련되어 있다. 물리적 환경인 고령자 복지시설 측면에서 보면, 이 연구에서 분석대상으로 한 문화시설(경로당, 노인복지관), 체육시설(공원, 생활체육시설), 생활관련시설(전통시장, 식료품점), 의료시설(병원, 보건소) 등 고령자 복지공간을 구성하는 많은 시설들이 있고 이를 담당하는 부서 및 부처는 다양하다. 여기에 고령자 복지정책을 담당하는 부서도 여러 곳이다.

특히 복지는 민간이 담당하는 부분도 있어 많은 관·민의 조직들이 연관되어 있다. 그러나 이들 조직들은 개별적으로 업무를 추진하고 있어 상호 참조 혹은 상호 정보공유가 어려우며, 단편적인 시각에서 복지를 추진할 우려가 있다. 또한, 누군가는 종합적인 시각에서 복지공간을 조성하기 위한 컨트롤타워 역할을 할 필요가 있으나 이와 같은 조직은 부재한 실정이다.

새 정부는 개방, 공유, 소통, 협력의 정부 3.0을 기조로 데이터 기반의 과학적이고 융복합적인 정책을 지향하고 있다. 고령자 맞춤형 정책을 추진하기 위해서는 다양한 부처에서 관리하는 관련 정보들을 융복합 하여 정책지원의 기초 데이터로 활용해야 한다. 그러나 이를 위해서는 물리적인 정보시스템 간의 연계도 필요하겠지만, 그 바탕에 협력적 거버넌스 체계가 기반이 되어야 한다.

국토교통부는 국정과제에 ‘공간빅데이터 체계 구축’사업을 포함하였다. 기존의 공간정보에 다양한 정형·비정형 데이터를 융복합하여 과학적이고 종합적인 정책지원 도구를 구축하는 것이다. 이 도구의 목적은 창조경제 시대의 새로운 인프라가 되어 부처간 협력을 촉진하고 종합적 관점의 융복합 행정을 지원하는 것이다. 이와 같은 도구가 유용하게 활용되기 위해서는 관련 조직들간의 융복합 행정 및 이를 위한 협력체계, 거버넌스 구축이 필수적이다. <그림 4-4>와 같이 협력적 거버넌스를 기반으로 하여 국토교통부가 인프라적 성격의 공간 빅데이터 체계를 구축하고, 관련 부처는 고령자 복지 관련 정보를 공간 빅데이터 체계에 연계·제공한다. 그리고 공간 빅데이터로 융합된 종합적인 정보 및 분석도구는 다시 해당 부처가 활용하는

give & take 네트워크를 구축할 필요가 있다.

이와 같은 정보 및 분석도구를 활용하여 복지관련 시설계획은 복지를 담당하는 보건복지부와 공간계획을 담당하는 국토교통부가 협업하고, 지자체 차원에서는 통합적으로 운영되어야 한다. 중장기로 추진하는 시설입지계획이나 민간에 의해 운영되는 시설 인허가 업무가 광역시도, 기초지자체에서 개별 추진되고 있으나 이 연구에서는 해당 중앙부처와 지자체가 협업체계를 작동하여 복지사각지대가 해소될 수 있도록 복지-공간의 융합적 정책지원체계를 도입하여 복지시설의 입지계획, 복지정책 등을 수립할 것을 제안한다.

또한, 고령자 복지공간을 종합적 시각에서 조정하고 모니터링 할 수 있는 전담조직이 만들어져야 할 것이다. 상시 모니터링 결과를 바탕으로 개별 조직들의 역할 분담 및 협력의 중간자 역할을 수행함으로써 진정한 맞춤형 고령자 복지정책의 구심점이 되어야 할 것이다.

<그림 4-4> 협력적 거버넌스 기반의 정보 연계 활용



3) 고령자 복지공간 진단을 위한 제도적 환경 조성

종합적 시각의 복지공간 진단을 통해 고령자 맞춤형 복지정책을 지원하기 위해서는 제도적 차원의 접근이 필요하다. 과학적이고 효율적인 방법론(도구)이 있다 하더라도 이를 정책현장에 활용하기 위해서는 제도적으로 의무화 하여 실용화할 필요가 있다. 또한 앞서 말한 수많은 부서간의 협력체계 및 융합적 행정을 위한 거버넌스 체계를 구축하기 위해서도 이에 대한 제도적 근거가 있어야 한다.

현재 고령자 복지와 관련한 대표적 제도로는 「노인복지법」이 있으며 이 연구에서 분석대상으로 한 다양한 노인복지인프라 시설들의 설치 등에 관해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 외에도 해당시설 설치의 근거가 되는 개별법을 가지고 있다. 특히 고령자 복지공간 조성을 위한 해당 시설의 설치 가이드라인을 제시하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 명시된 도시계획시설 중 공원, 시장, 체육시설, 사회복지시설, 종합의료시설 등 도시관리계획으로 결정하지 않고 설치 가능한 기반시설에 대해서는 설치 인허가 기준에 대한 가이드라인 제시하고 복지수요와 물리적 환경이 고려되도록 할 필요가 있다.

과학적 입지분석 지원도구 확산에 따른 시설 입지 관련 기준도 제시되어야 한다. 시설입지결정을 지원하는 과학적 분석도구인 KOPSS를 효과적으로 활용하기 위해서는 복지시설의 이용권에 대한 파라미터 및 활용 방안 등도 실무지침 등에 제시되어야 할 것이다. 또한 정보공개와 관련하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 등에 어떤 정보를 어떤 방식으로 공개할 것인지에 대한 기준 및 방법을 명확히 하여 고령자 복지공간과 관련한 다양한 조직들이 상호 정보를 공유하고 참조하여 재활용할 수 있도록 해야 한다.

이와 같은 사항들을 고려하여 고령자 복지공간 진단을 통한 맞춤형 복지정책을 지원하기 위해서는 관련 제도들에 과학적인 정책지원도구 활용에 대한 근거조항을 마련하고, 이를 구체적으로 활용할 수 있는 실무 활용지침 및 매뉴얼 등을 마련해야 한다.

chapter 5

결론

결론

이 장에서는 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 복지공간 진단모형을 개발하고 적용하는 과정에서 도출한 연구의 결론과 정책적 제언을 제시하였다. 연구의 성과는 학술적 성과와 정책적 성과를 구분하여 수록하고, 고령자 복지공간 모형의 활용을 확대하기 위한 향후 연구과제를 제시하였다. 복지국토를 실현하고 사람이 살아가는 터전을 물리적·논리적 관점의 종합적 시각으로 살펴보기 위한 방법론, 혹은 도구로 이 연구가 유용하게 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

1. 연구의 결론 및 정책제언

1) 결론

이 연구는 고령자의 복지인프라 여건 및 이에 대한 수요, 현행 이용실태 등을 종합적으로 분석하기 위한 고령자 복지공간 진단모형을 제안하고, 이를 시범적용하여 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 정책적 시사점을 도출한 연구이다. 이 연구는 ‘국민행복’의 관점에서 ‘복지정책’과 ‘공간계획’이 상호 독립적으로 추진되어야 할 것이 아니라 상호보완적으로 작동되어야 한다고 보고, 물리적 공간정책(노인복지 관련 시설계획 등)과 논리적 복지정책(복지전달체계, 복지프로그램 등)을 융합하기 위한 새로운 방법론을 제안하였다.

고령자 분포특성(수요) 및 노인복지 관련 생활·복지시설의 분포 현황(공급)을 분석

하여 고령자의 복지인프라 서비스 소외지역 등 물리적인 고령자 복지공간을 진단하고, 고령자의 복지수요 및 복지시설·프로그램 이용 실태 등을 파악하여 정책적 복지환경을 평가하였다. 이를 통해 고령자 복지환경의 물리적·정책적 현황을 종합하여 고령자 복지공간을 진단하였다는 점에서 특징이 있다.

특히, 고령자 복지공간의 개념을 정의하고, 이를 바탕으로 물리적 측면과 논리적 측면 두 가지 관점 모두를 반영한 복지공간 진단모형을 제안함으로써 종합적 시각에서 맞춤형 복지정책 지원도로 유용하게 활용될 수 있다. 이와 더불어 특정계층 중심에서 보편적 복지로 패러다임이 전환됨에 따른 물리적 인프라에 대한 단편적인 접근성 분석뿐만 아니라 복지서비스의 수요와 공급에 대한 종합적이고 전반적인 사항을 공간상에 투영한 복지의 공간적 접근방법론을 개발하였다는데 의의가 있다. 이는 맞춤형 복지정책 추진을 위해 ‘공간’에 대한 파악과 복지에 대한 수요와 공급이 적절하게 반영된 ‘공간’을 조성하는데 효과적으로 활용될 것이다.

2) 정책제언

이 연구에서 제안한 고령자 복지공간 진단모형을 다양한 복지 분야에 확대 적용하기 위해서는 향후 많은 노력이 필요하다. 먼저, 복지를 바라보는 시각을 바꿔야 한다. 연령, 수입 등 인구사회적 관점으로만 접근하던 복지대상을 그러한 사람들이 살아가는 터전인 ‘공간’에 관심을 가지고 물리적인 터전에 논리적인 복지프로그램 패키지를 적용하는 등 복지에 대한 공간적 관심도 가져야 한다는 것이다. 즉 기존의 접근방식에 공간적 접근방식을 더하여 종합적인 시각으로 복지를 바라보고 정책관심과 대상을 확대해야 한다.

또한, 적절한 대상자에게 적절한 복지서비스가 제공되고 있는지에 대한 복지전달체계 모니터링을 정착하여 과학적인 복지정책을 추진하고 적용하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 고령자 복지와 관련한 다양한 정보를 수집분석할 수 있도록 관련 시스템 간 정보 공유 및 연계를 도모해야 한다. 이를 위해서는 그 바탕에 협력적 거버넌스와 제도적 장치가 필요할 것이다.

고령자 맞춤형 복지정책이 지역특성에 맞게 작동되기 위해서는 고령자 복지시설 입지계획지원체계 활용방법을 개발하고 확산해야 한다. 특히 기구축한 KOPSS 등을 복지부문에 적용함으로써 지역에 맞는 고령자 복지서비스 전달체계 구축 및 모니터링에 활용해야 한다. 이를 통해 성공사례를 발굴하고 정책결정자 및 관계분야 전문가에게 교육 및 홍보함으로써 과학적인 정책지원도구의 활용 확산을 도모해야 한다. 이를 위해서는 각 부처에서 관리하는 고령자 관련 정보들을 공유·연계해야 한다.

2. 연구의 성과와 향후 과제

1) 연구의 성과

(1) 학술적 성과

이 연구는 물리적 공간과 논리적 복지프로그램을 종합적으로 분석하는 복지공간 진단모형을 제안하였다. 공간정보를 활용하여 고령자의 생활·복지시설 환경을 가시적이고 정량적으로 분석하는 방법론으로 인구 대비 시설의 공급 수준을 분석하였다.

또한, 빅데이터에 해당하는 노인복지관 카드 이용 이력 정보를 구조화하여 복지관 이용자 행태 및 프로그램 간 연결성 및 중심성을 분석하여 핵심 프로그램을 도출하였다. 뿐만 아니라 설문조사 결과를 위치를 기반으로 공간상에 투영함으로써 공간을 기반으로 다양한 복지수요를 종합적으로 진단하였다. 이와 같은 방법론은 최근 대두되고 있는 빅데이터 활용과 관련하여 향후 과학적이고 맞춤형 정책을 지원하는 의사결정지원도구으로써 효과적으로 활용될 수 있을 것이다.

(2) 정책적 성과

이 연구에서 제안한 복지공간 진단모형은 복지정책에 있어 사회경제적 측면과 공간적 측면을 연계한 방법론으로 활용 가능하며, 국토정책을 복지와 접목하여 복지국토 실현을 위한 다양한 공간정책 수립을 지원하는 도구로 활용할 수 있다. 종합적인

분석 결과를 통해 사회적 소외계층을 위한 다양한 시설인프라 정책을 수립할 수 있는 근거자료로 활용할 수 있으며, 복지대상에 따른 혹은 복지수요에 따라 고령자 복지뿐만 아니라 다양한 복지부문에 적용될 수 있을 것이다.

또한, 복지국토 실현을 위한 소외계층 시설 활성화 및 지역별 서비스 제고방안을 지원하여 계층별·지역별 서비스 격차를 해소할 수 있을 것이다. 누구나 누릴 수 있는 복지국토 구현을 통해 공정사회 및 맞춤형 복지 실현을 가능하게 하는 도구로 활용할 수 있을 것이다.

현재 도시정책과 복지정책은 별도로 추진되고 있으며 상호 참조하거나 상호 연계되지 않고 있다. 그러나 이 연구에서 제안한 복지공간 진단모형을 통해 종합적인 시각에서 공간과 복지를 모두 반영한 상생(win-win) 공간계획을 수립할 수 있을 것으로 기대한다.

2) 향후 과제

이 연구에서 제안한 복지공간 진단모형이 효과적으로 활용되기 위해서는 다양한 부처의 협업체계가 구축되고 이를 뒷받침하는 제도적인 장치가 마련되어야 실효성을 가질 수 있다. 사실상 공간계획을 담당하는 부서는 ‘OO시설’ 등 물리적인 인프라에 대한 것만 고려하여 계획을 수립한다. 복지정책도 복지정책이 투영되는 ‘공간’은 고려하지 않고 소프트웨어적인 복지에만 관심을 가지고 있다. 이 두 가지 관점을 종합적으로 바라보고 종합적 시각에서 공간과 복지를 연결할 수 있는 제도적 장치와 조직적 장치는 미비한 실정이다. 따라서 부처를 초월하여 종합적인 시각으로 이러한 복지공간 진단모형을 적용하기 위한 협업체계와 제도 정비를 어떻게 할 것인가에 대한 후속 연구가 필요하다.

또한, 좀 더 현실에 맞는 고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위해서는 고령자 개개인의 행태와 선호도를 파악할 수 있는 정보수집 및 분석이 필요하다. ABM(Agent-Based Model) 등을 활용하여 마이크로 레벨의 고령자 행동분석을 수행하여 이를 공간상에 투영함으로써 좀 더 현실에 가까운 결과를 도출할 수 있다. 이를 위해서는 정적인 정보뿐만 아니라 개인의 동적인 정보를 어떻게 수집하여 분석하고, 시뮬레이션 하여 복지정책 의사결정을 지원할 수 있을 것인지 등에 대한 후속 연구가 필요하다.

참고문헌

- 강미나 외. 2007. 「노인주거복지 제고를 위한 종합계획 수립연구 : 고령자 생활패턴 분석을 통한 주거환경 편리성 개선방안 연구」. 국토연구원.
- 뉴시스. 2011. “100세 시대 도래, 노인 삶의 질 준비 필요”
- 대전일보. 2012. “한국의 복지해법을 묻다② 대전시 복지정책”.
- 류명석. 2008. “사회복지서비스 민간전달체계 개선 방안”. 「희망복지」 전달체계 개편방안 공청회 자료집.
- 박근혜 정부. 2013. 국정비전 및 국정목표.
- 박영란. 2013. “노인복지 서비스 재편 및 노인복지관 종합대책(안)”. 고령사회 노인복지관의 서비스 종합대책 토론회 자료집. 국회의원회관 대회의실. 2013. 7. 24
- 보건복지부 보도자료. 2012. “선제적 고령사회 대응을 위한 제2차 새로마지 플랜 고령사회 보완계획 확정”.
- 보건복지부. 2012. 「노인보건복지 사업안내」.
- 보건복지부. 2013. 2013년도 「노인복지시설현황」
- 사이람. 2013. NetMiner를 이용한 소셜네트워크 분석. 사이람 교육교재
- 새누리당. 2012. 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약집
- 선우덕 외. 2012. 「선진국의 고령사회정책: 유럽국가의 활기찬 노후정책을 중심으로」. 한국보건사회연구원.
- 엄기욱. 2013. “100세 시대 차세대 노인복지관 운영 모형(안)”. 고령사회 노인복지관의 서비스 종합대책 토론회 자료집. 국회의원회관 대회의실. 2013. 7. 24

- 이두환. 2011. 「노인복지서비스 이용에 영향을 미치는 요인 : 서비스 유형구분에 따른 연구」. 서울시립대학교 석사논문
- 이와마 노부유키 외. 2011. 「Food Deserts 문제 : 무연사회가 낳은 ‘食의 사막」. 일본.
- 이윤경 외. 2012. 「100세 시대 대응 고령화 지역 연구」. 한국보건사회연구원.
- 일본 내각부. 2012. 「고령사회대책 대강령」.
- 임병규. 2012. “국토해양 정책을 복지와 접목시킬 대책 강구”. 국회보.
- 정경희 외. 2012. 「2011년도 노인실태조사」. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 정경희 외. 2012. 「고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA) 이행실태 및 평가」. 한국보건사회연구원.
- 제주일보. 2013. “서귀포시 시민중심 복지영향평가 제도 추진”
- 충청남도 여성정책개발원. 2010. 「생애주기별 맞춤형 복지계획」
- 헤럴드경제. 2010. “ [실버뉴딜 프로젝트] 4품, 돈없고, 고독하고, 몸은 아프고, 존재감도 없고... ”.
- White House Conference on Aging. 2005. Report to the President and the Congress
- 일본 식료품 접근지도 공개사이트 <http://cse.primaff.affrc.go.jp/katsuyat/>

SUMMARY

As the welfare of the people is emphasized as one of main visions of the new government affairs, actively coping with the people's various welfare demands becomes the central issue in making governmental policies. As the overall emphasis of welfare policy has switched towards highlighting the welfare of general public from focusing primarily on specific social classes, beneficiaries of welfare programs and policy measures needs to be changed conforming the shift.

In current welfare system, demographic and social characteristics have been the primary criteria for selecting welfare beneficiaries, not considering the spatial heterogeneity of potential beneficiaries. However, it is necessary to identify where potential beneficiaries for specific welfare programs reside to apply effectively welfare policies on demand in consideration of regional differences (urban vs. rural).

To enforce effective welfare policy on demand, it is necessary to diagnose the spatial disparity between demand and supply of welfare infrastructure and to establish region-specific spatial welfare policy measures. Especially, the primary focus needs to be put on understanding systematically the spatial dimension of welfare demand of the aged for living infrastructure and examining if welfare programs for the aged are properly run corresponding to high demand areas.

This study aims at proposing comprehensive spatial welfare diagnostic model to determine where to put priorities in terms of enforcing welfare program for the aged, and drawing some implications for effective welfare policy establishment. It is expected that the study highlights the significance of geographic space in enforcing welfare programs and contributes to making welfare policies on demand to be effectively applied where demand and supply shows considerable differences. For the model proposed in this study to be widely utilized in other areas, however, it is necessary to understand the spatial aspect of welfare system and to establish monitoring system to ensure if welfare programs to be properly enforced especially in those highly demanded local areas. To achieve this goal, cooperative governance system among various departments and/or ministries of concern needs to be preceded.

부록 1. 노인종합복지시설 이용자 조사

안녕하십니까? 국토연구원은 국토자원의 효율적 이용·개발·보전에 관한 정책을 종합적으로 연구하는 정부출연연구기관입니다. 이 조사는 『고령자 맞춤형 복지정책 지원을 위한 복지공간 진단방안』 연구의 일환이며, 귀 지역 내 노인이용시설에 대한 주민수요를 파악하는데 목적이 있습니다. 본 조사결과는 통계법 규정에 따라 개인정보에 대한 비밀이 보장되며, 분석자료 목적 이외에는 사용되지 않습니다. 감사합니다.

2013년 6월

국 토 연 구 원 장

1. [이용정도] 다음의 시설을 자주 이용하십니까? 어떻게 이동하십니까?

구 분	시설이용도			주요이용수단 및 소요시간		
	이용하지 않는다	가끔 이용한다	자주 이용한다	도보	자가 (이륜 포함)	버스 (셔틀 등)
1) 노인복지관	①	② (월 회)	③ (주 회)	분	분	분
2) 경로당	①	② (월 회)	③ (주 회)	분	분	분
2) 노인체육시설(게이트볼장 등)	①	② (월 회)	③ (주 회)	분	분	분
3) 기타()	①	② (월 회)	③ (주 회)	분	분	분

8. [설문자 정보]귀하의 일반 사항에 대한 질문입니다.

(1) 귀하의 성별은? ① 남자 ② 여자

(2) 귀하의 연령은? 만 세

(3) 귀하의 현재 거주지는? 서귀포시 동·읍·면 리 번지

(4) 현재 거주지에 사신지 얼마나 되셨는지요? 약 년 개월

(5) 현재 함께 살고 있는 가족수(본인 포함)는 몇 명입니까? 총 명

(6) 현재 농업 or 일거리 유무

♣ 설문에 응답해주셔서 감사합니다. ♣

대구광역시 달성군 노인종합복지시설 이용자 분석결과

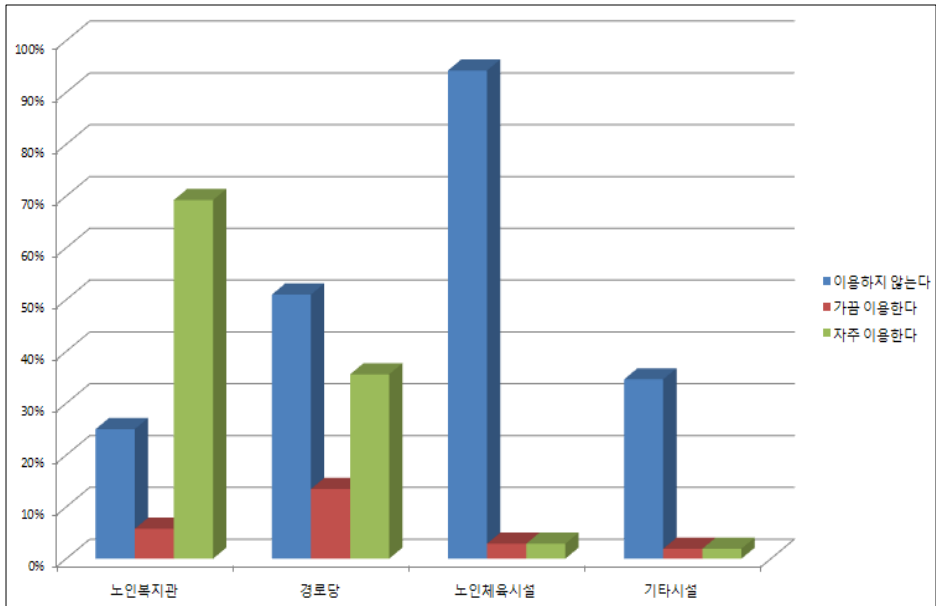
○ 노인시설에 대한 이용도 및 시민주도형 복지시설 입지정책 수립을 위한 의식조사 결과

- 조사기간 : 2013년 6월 19일(수) ~ 20일(목)
- 조사장소 : 대구광역시 달성군내 일원
- 조사대상 : 60대 이상 지역거주민 104명
- 조사방법 : 노인이용시설의 거점으로 한 인터뷰 설문조사

○ 노인시설별 이용률

- 노인대상시설에 대한 이용도를 분석한 결과, 노인체육시설이나 기타 노인이용 시설에 비하여 노인복지시설(경로당, 노인복지관·복지센터 등)의 이용률이 높은 것으로 나타남
- 특히 노인복지관의 경우 응답자의 75%가 이용하는 것으로 조사되었으며, 그 중 69%가 자주 이용하는 것으로 응답하였음
- 노인시설별 평균 이용빈도는 노인복지관의 경우 가끔 이용 시 월 5.5회, 자주 이용하는 경우 월 17.9회로 집계됨
- 반면 경로당은 가끔 이용하는 경우는 평균 월 4회, 자주 이용하는 경우는 21.1회로 집계되어, 자주 이용하는 이용자에 한해서 노인복지관보다 이용횟수가 높은 것으로 나타남

<부 그림 1-1> 노인대상시설의 이용률

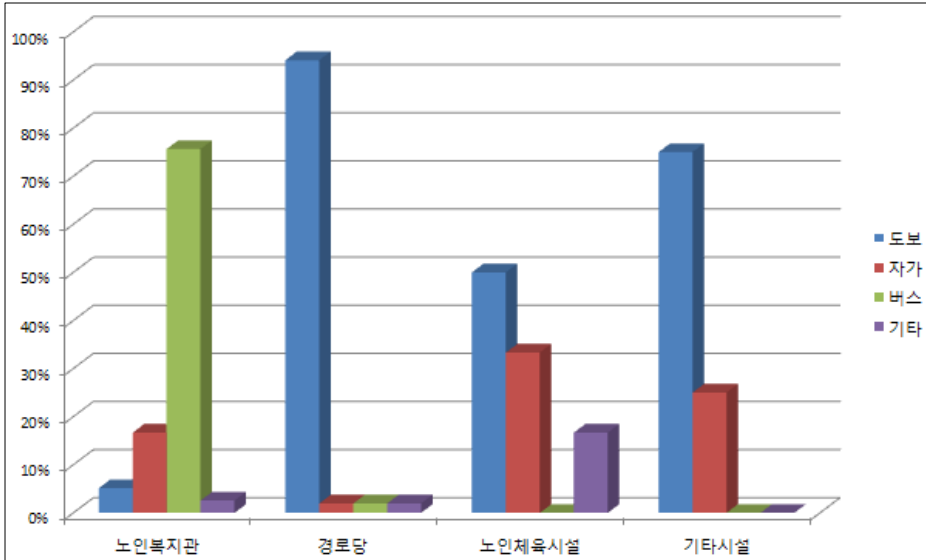


	이용하지 않는다	가끔 이용한다	자주 이용한다
노인복지관	25%	6%	69%
경로당	51%	13%	36%
노인체육시설	94%	3%	3%
기타시설	35%	2%	2%

○ 시설까지의 주요 이동 수단

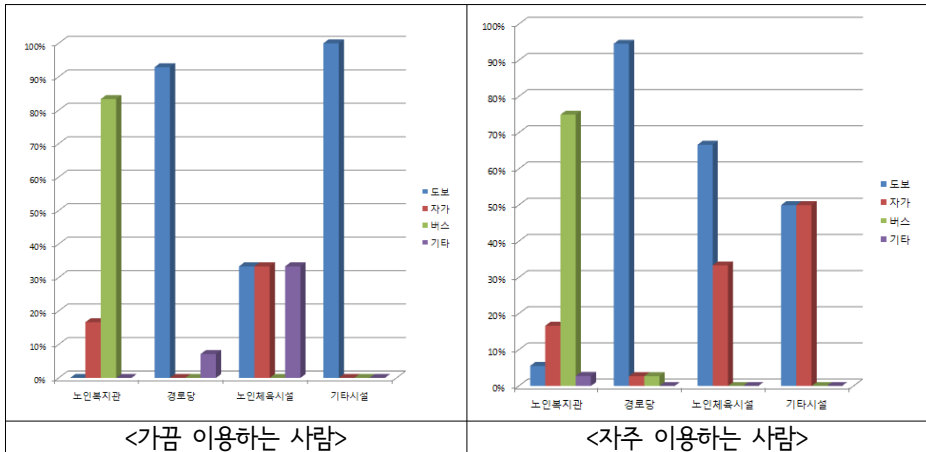
- 시설까지의 주요 이동수단은 노인복지시설의 경우, 버스(셔틀버스 포함)가 응답자의 76%, 자가용(이륜포함)이 17% 순으로 나타남
- 경로당, 노인체육시설, 기타시설은 도보이용 비율이 각각 94%, 50%, 75%로 월등히 높았음
- 반면 이용 빈도가 높은 사람의 경우는 노인체육시설이나 기타시설 방문 시 자가용의 비율이 이용 빈도가 낮은 사람에 비해 높음
- 이동시간을 비교해보면 노인복지시설까지 버스로 평균 소요되는 시간은 29.1분, 경로당까지 도보로 소요되는 시간이 5.3분으로 집계됨

<부 그림 1-2> 주요 이동수단



	도보	자가용	버스	기타
노인복지관	5%	17%	76%	3%
경로당	94%	2%	2%	2%
노인체육시설	50%	33%	0%	17%
기타시설	75%	25%	0%	0%

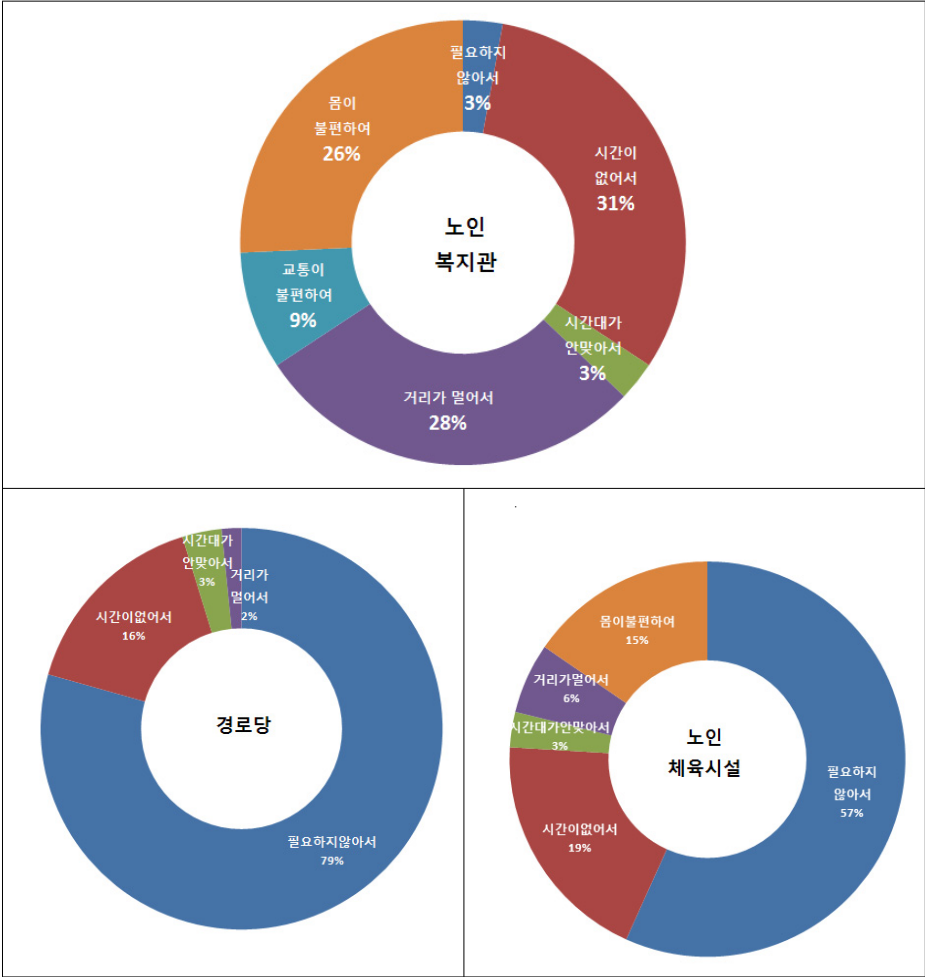
<부 그림 1-3> 이용빈도별 주요 이동수단



○ 시설의 이용도가 낮은 이유

- 시설을 자주 이용하지 않는 이유에 대한 질문에 대해서는 노인복지관의 경우는 ‘시간이 없어서’ 31%, ‘거리가 멀어서’ 28%, ‘몸이 불편하여’ 26% 등 필요성은 인정하지만 개인에 사정에 의한 사유가 많았음
- 반면 경로당이나 노인체육시설의 경우 ‘필요하지 않아서’라는 응답이 전체의 79%, 56%로 집계되어 두 기관의 역할이 노인복지관으로 분산되어 있음을 알 수 있음

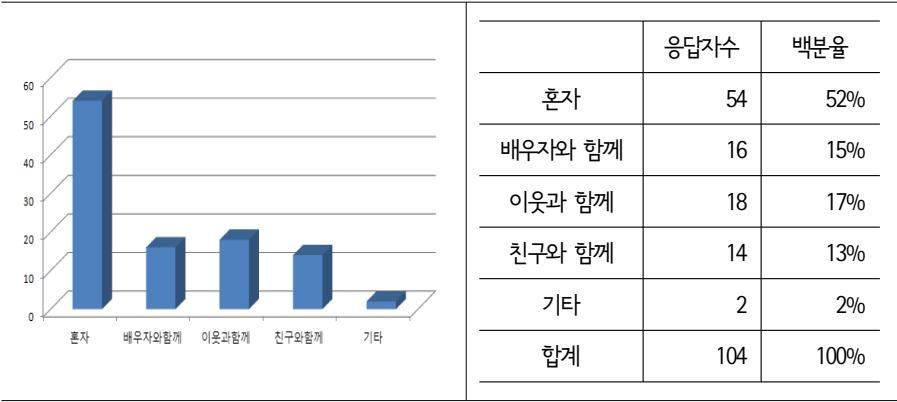
<부 그림 1-4> 시설별 이용도가 낮은 이유



○ 이용패턴

- 노인복지시설 이용 시 함께 가는 사람에 대한 질문에 대해선 혼자 이용하는 경우가 54%로 월등히 많았으며, 그밖에 이웃(18%), 배우자(16%), 친구(14%)의 순으로 집계되었음

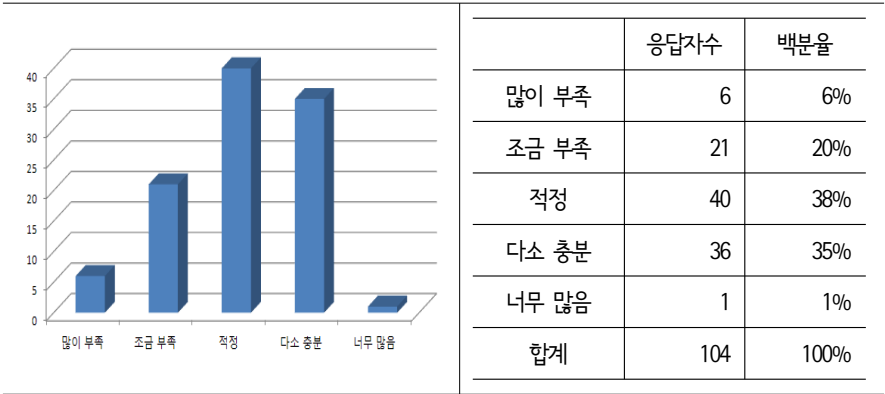
<부 그림 1-5> 노인복지시설의 이용패턴



○ 지역의 시설공급 정도

- 현재 지역의 노인이용시설에 대한 체감 공급정도를 조사한 결과, 응답자의 69%가 적정하거나 다소 충분하다고 느끼고 있음

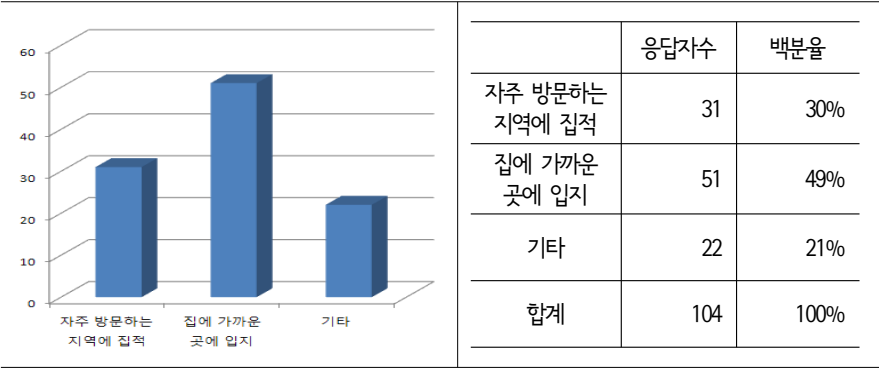
<부 그림 1-6> 지역의 시설공급 정도



○ 신규시설 선호 입지유형

- 신규시설에 대한 입지유형 선호도를 파악한 결과, 집 가까운 곳에 입지하는 것이 49%로 자주 방문하는 지역에 집적하는 것(30%)보다 다소 높게 측정되었음

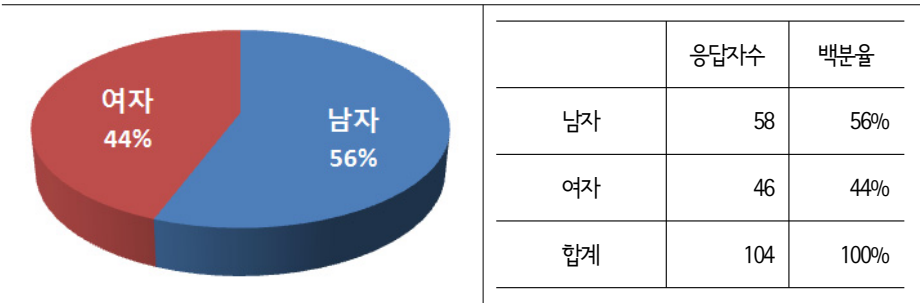
<부 그림 1-7> 신규시설 선호 입지유형



○ 응답자의 기초정보

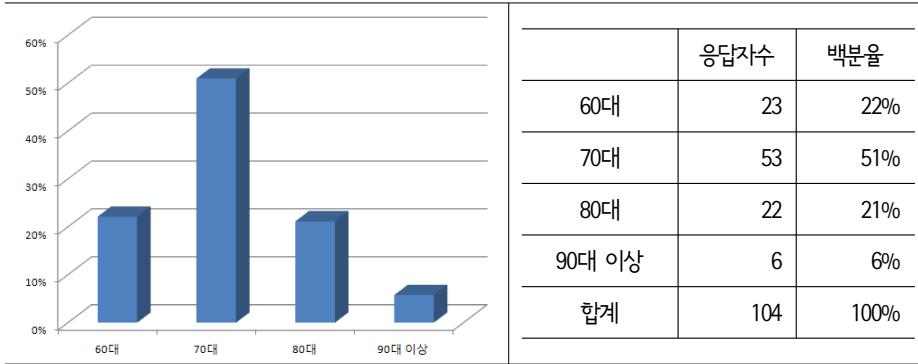
- 성별 분포

<부 그림 1-8> 응답자의 성별분포



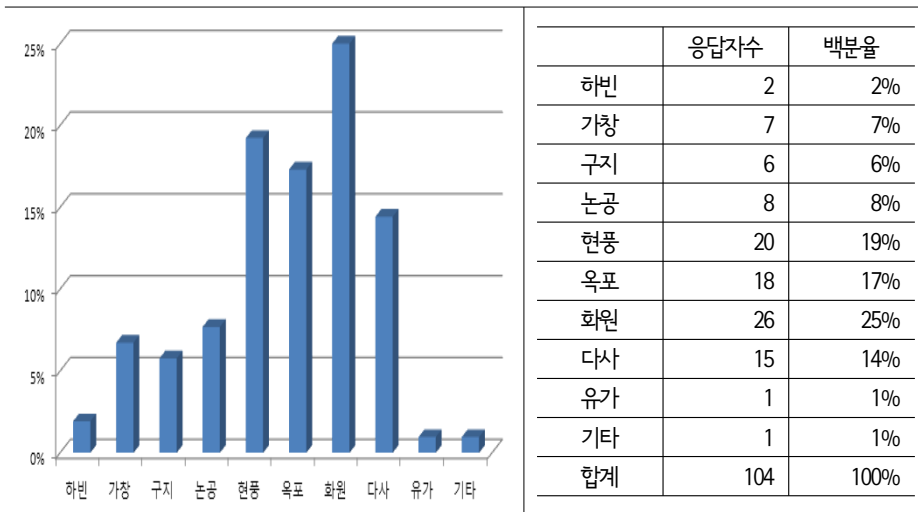
- 연령별 분포

<부 그림 1-9> 응답자의 연령별 분포



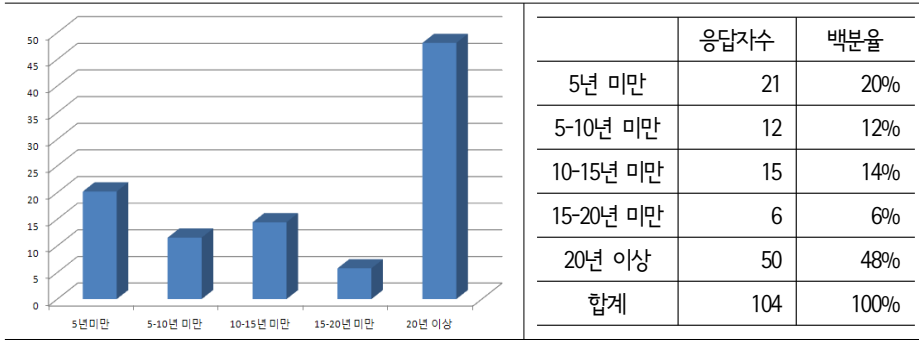
- 거주지별 분포

<부 그림 1-10> 응답자의 거주지별 분포



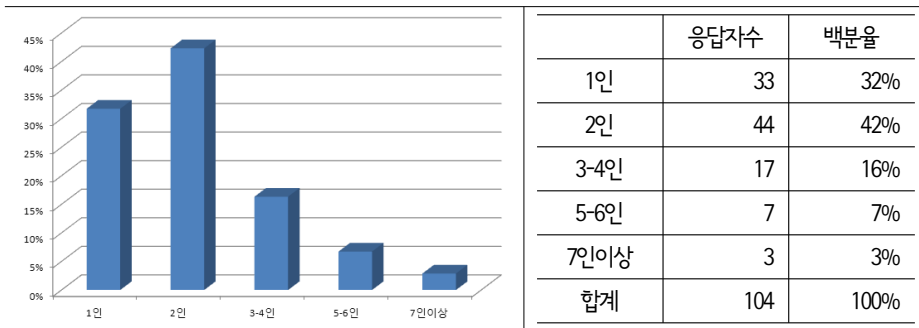
- 거주기간별 분포

<부 그림 1-11> 응답자의 거주기간별 분포



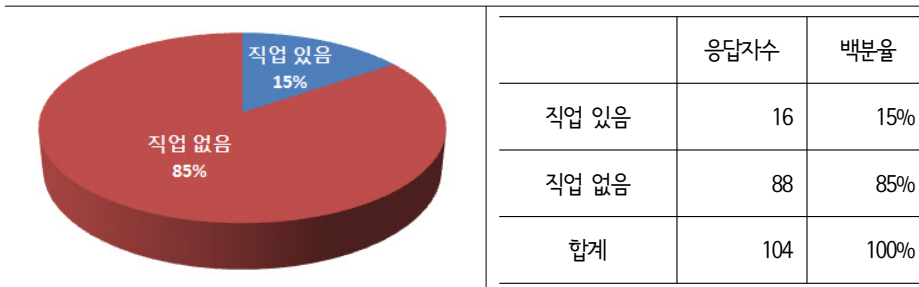
- 동거가족수별 분포

<부 그림 1-12> 응답자의 동거가족수별 분포



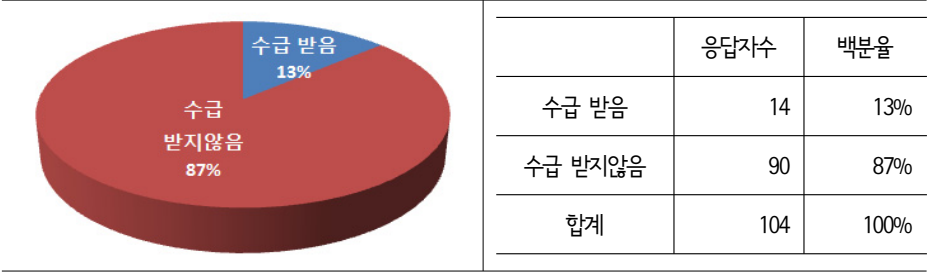
- 직업유무

<부 그림 1-13> 응답자의 직업유무



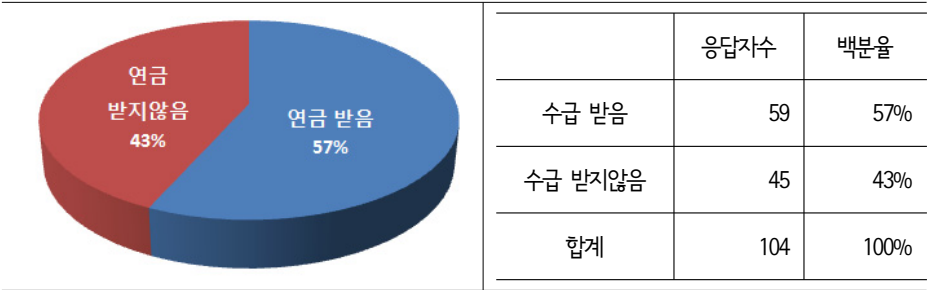
- 국민기초생활보장 수급여부

<부 그림 1-14> 응답자의 국민기초생활보장 수급여부



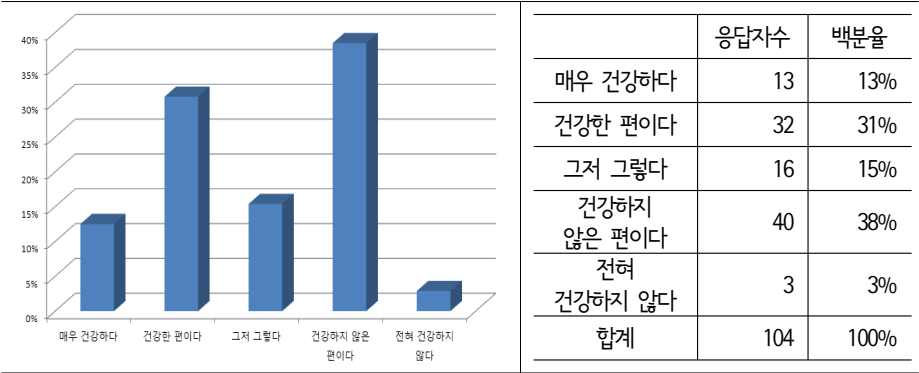
- 노령연금 수급여부

<부 그림 1-15> 응답자의 노령연금 수급여부



- 건강상태

<부 그림 1-16> 응답자의 건강상태



부록 2. 노인종합복지관 이용 현황

대구광역시 달성군 노인종합복지시설 이용자 분석결과

○ 대구광역시 달성군 노인종합복지시설 이용자 분석결과

- 분석기간 : 2008년 ~ 2013년
- 분석대상 : 달성군 노인종합복지시설 이용자 3,200명
- 분석내용 : 노인복지관 회원카드를 활용한 이용자 인적사항 및 프로그램 수강내역 분석

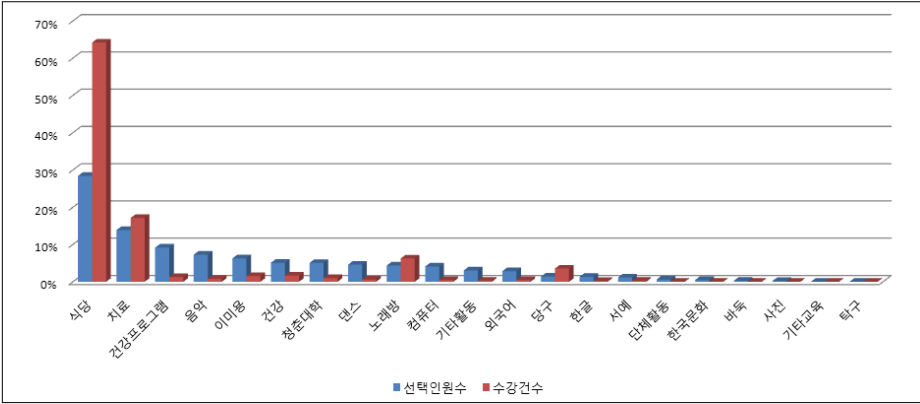
1. 주요 프로그램 선택인원수 및 수강건수

1) 개요

- 달성군 노인복지회관의 프로그램은 2008년부터 2013년까지 약 130여건이 운영되고 있으며, 본 보고서에서는 분석의 편의를 위해 21개의 대분류로 범위를 구분
 - 21개 대분류는 비용을 지급하는 유료프로그램(12건)과 무료로 이용할 수 있는 무료서비스프로그램(9건)으로 구분됨
- 노인복지회관 주요 프로그램(유료 및 무료서비스프로그램 전체) 선택인원 및 수강건수를 비교해본 결과 식당 이용률이 전체 28%로 가장 높았고, 그 다음으로 치료 프로그램이 14%로 집계됨

- 식당 이용률에 경우, 선택인원수(28%)보다 수강건수(64%)가 3배 이상 높은 것으로 보아 노인 회원 한명 당 식당을 3번 이상 이용한 것으로 볼 수 있음
- 유료프로그램 중에서는 건강과 음악관련 프로그램이 다소 높은 것으로 나타남

<부 그림 2-1> 프로그램 선택인원수 및 수강건수(전체)



구분 강좌	전체		비율	
	선택인원수(명)	수강건수(건)	선택인원수	수강건수
식당	2,577	205,829	28,444%	64,223%
치료	1,261	54,963	13,918%	17,150%
건강프로그램	833	4,017	9,194%	1,253%
음악	662	2,589	7,307%	0,808%
이미지	571	4,872	6,302%	1,520%
건강	464	5,389	5,121%	1,681%
청춘대학	460	3,260	5,077%	1,017%
댄스	418	2,049	4,614%	0,639%
노래방	395	20,085	4,360%	6,267%
컴퓨터	373	1,619	4,117%	0,505%
기타활동	279	1,017	3,079%	0,317%
외국어	260	1,478	2,870%	0,461%
당구	127	11,383	1,402%	3,552%
한글	120	648	1,325%	0,202%
서예	107	831	1,181%	0,259%
단체활동	58	156	0,640%	0,049%
한국문화	46	173	0,508%	0,054%
바둑	24	67	0,265%	0,021%
사진	20	39	0,221%	0,012%
기타교육	3	3	0,033%	0,001%
탁구	2	22	0,022%	0,007%
계	9,060	320,489	100%	100%

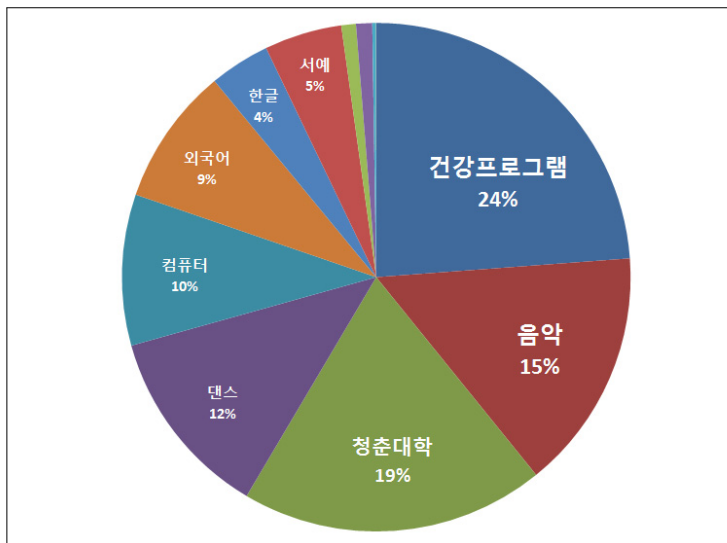
2) 유료프로그램

- 달성군 노인복지회관에서 운영되는 유료프로그램은 총 3,360명이 16,862건 수강하고 있으며, 수강건수 비율을 보면 건강프로그램이 24%로 가장 많았음
- 음악, 청춘대학, 댄스, 컴퓨터 등의 프로그램이 10%이상을 상회함

<부 표 2-1> 유료프로그램 선택인원수 및 수강건수

구분	주요 프로그램명	선택인원수(명)	수강건수(건)
건강프로그램	웰빙요가, 건강체조, 건강댄스 등	833	4,017
음악	하모니카, 가요교실, 민요교실, 민요장구 등	662	2,589
청춘대학	청춘대한 공개강좌, 청춘대학 수학여행 등	460	3,260
댄스	사교댄스, 라인댄스, 사교댄스, 댄스스포츠 등	418	2,049
컴퓨터	인터넷, 컴퓨터초급·중급·고급, 스마트폰교육 등	373	1,619
외국어	영어, 일어 등	260	1,478
한글	한글 첫걸음, 한글 중급·고급 등	120	648
서예	사군자, 서예, 수묵화 등	107	831
단체활동	현장학습, 여름캠프, 율놀이 등	58	156
한국문화	한국문화반 등	46	173
사진	사진 및 동영상과정 등	20	39
기타교육	수공예 등	3	3

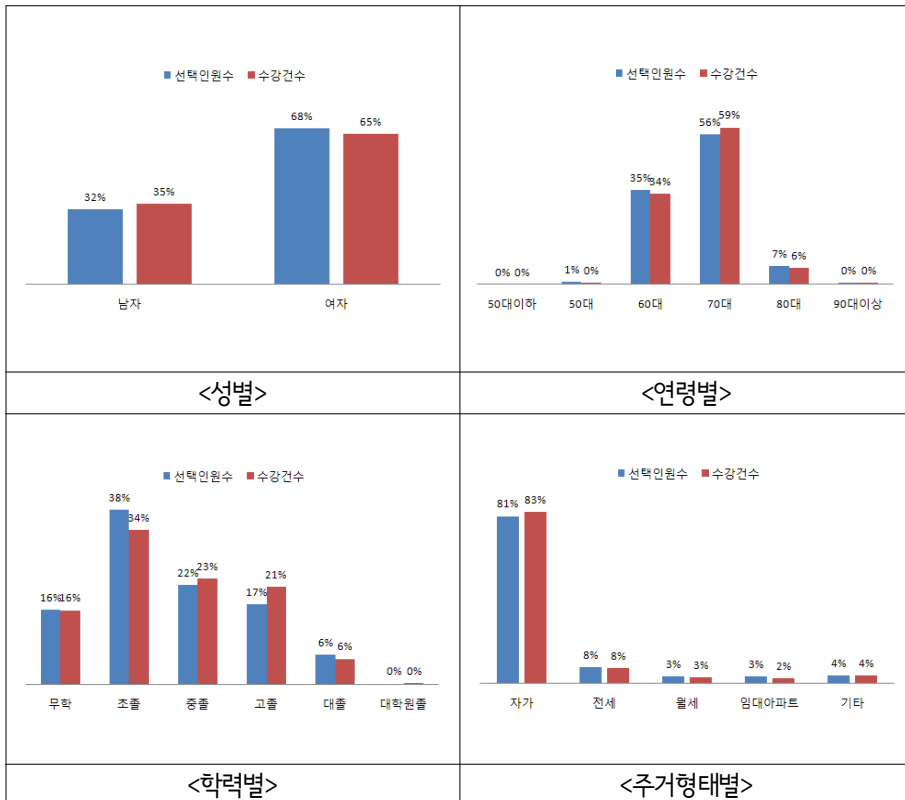
<부 그림 2-2> 유료프로그램 수강건수 비율



○ 건강프로그램 수강자 분석

- 건강프로그램의 경우 남자에 비해 여자가 약 2배정도 많으며, 선택인원수와 수강건수도 비례함
- 연령대별로는 60대와 70대가 전체의 90% 이상을 차지하고 중간 연령층 노인의 건강에 대한 관심이 높음을 알 수 있음
- 학력별로는 건강프로그램 수강에 큰 차이가 없음
- 주거형태별로는 자가의 이용률이 압도적으로 높지만 이는 전체 회원 구성의 86%가 자가를 소유하고 있음에 기인함

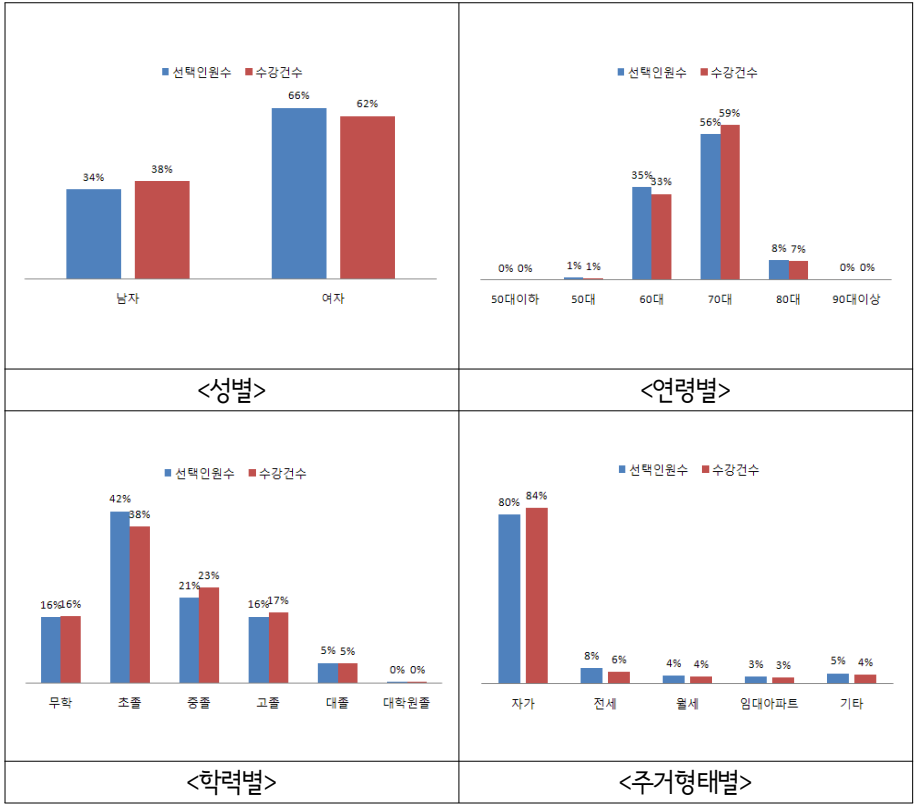
<부 그림 2-3> 건강관련 유료프로그램 수강자 분석



○ 음악 프로그램 수강자 분석

- 음악 프로그램 수강자는 남자가 34%, 여자가 62%로 여자 수강자가 2배 이상 많은 것으로 집계됨
- 연령대별로는 60대에서 70대에 대부분은 몰려있으며, 70대의 1인당 수강건수가 좀 더 높음
- 학력별로는 큰 차이가 없으나 학력이 높을수록 1인당 수강건수가 많음, 초등학교 졸업자에 비해 중학교 및 고등학교 졸업자의 수강건수가 높음
- 주거형태별로는 자가 소유자의 이용률이 높으나, 전체 통계와 비교하여 큰 의미 없음

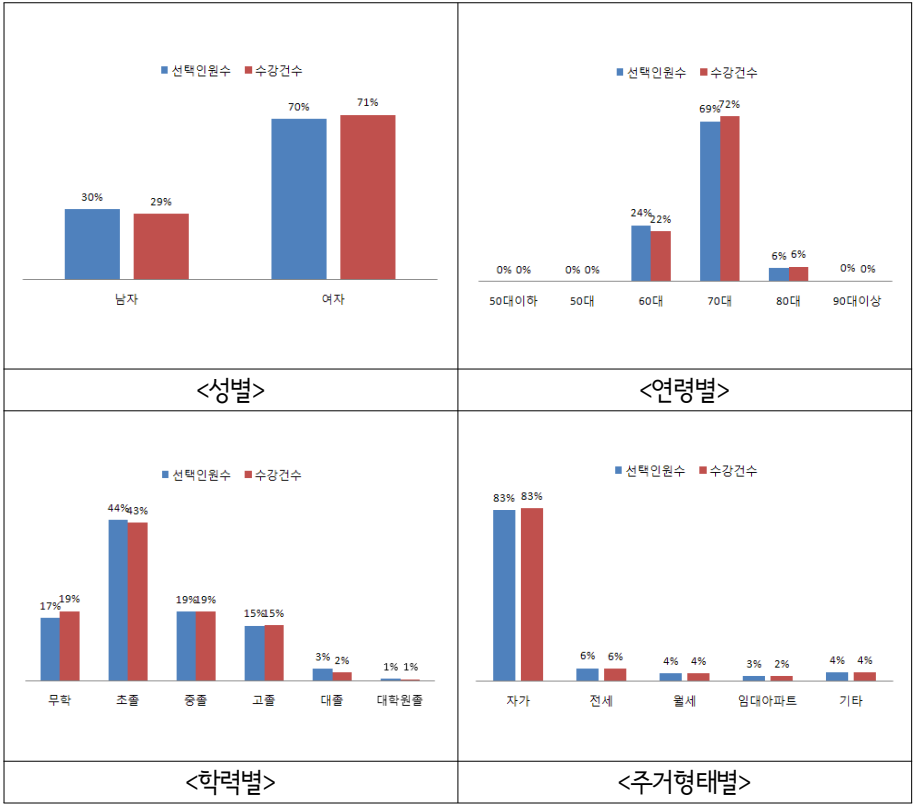
<부 그림 2-4> 음악 프로그램 수강자 분석



○ 청춘대학 프로그램 수강자 분석

- 청춘대학 프로그램 수강자는 남자가 30%, 여자가 72%로 여자 수강자가 훨씬 더 많이 구성됨
- 연령대별로는 60대 24%, 70대 69%로 집중되어 있으며, 특히 70대의 수강이력이 높음
- 학력별로는 비교적 비슷한 편이나, 전체 인원을 고려했을 때 오히려 학력이 낮은 무학이나 초등학교 졸업자의 경우 청춘대학을 수강하는 경향이 높음
- 주거형태별로는 자가 소유자의 이용률이 높으나, 전체 통계와 비교하여 큰 의미 없음

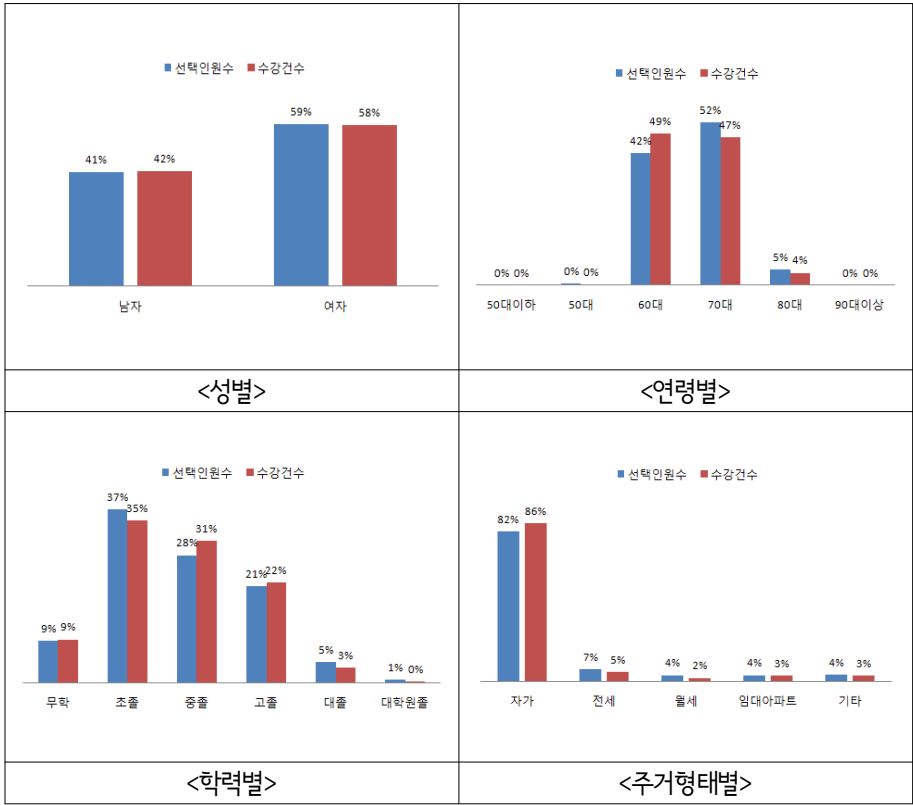
<부 그림 2-5> 청춘대학 프로그램 수강자 분석



○ 댄스 프로그램 수강자 분석

- 댄스 프로그램 수강자는 남자 42%, 여자 58%로 큰 차이는 없음
- 연령대별로는 60대 42%, 70대 52%로 집중되어 있으며, 80대의 경우 5% 미만의 비율을 보임, 또한 60대의 경우 1인당 수강건수가 다른 연령대에 비해서 많은 것으로 보아 초기 노인의 경우 다양한 댄스 프로그램을 수강하고자 하는 경향이 높은 것을 알 수 있음
- 학력별로는 전체인원을 고려했을 때, 초등학교 졸업자보다는 중학교나 고등학교 졸업자들의 수강률이 높은 것으로 집계됨
- 주거형태별로는 자가 소유자의 이용률이 높으나, 전체 통계와 비교하여 큰 의미 없음

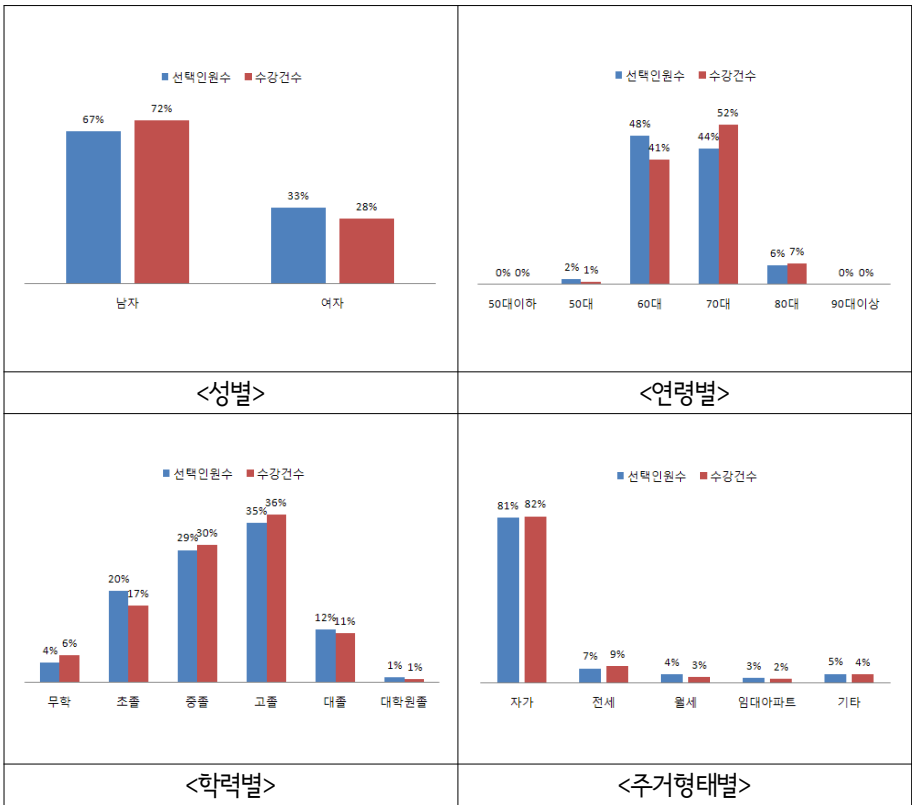
<부 그림 2-6> 댄스 프로그램 수강자 분석



○ 컴퓨터 프로그램 수강자 분석

- 컴퓨터 프로그램 수강자는 남자 67%, 여자 33%로 남자 회원의 수강률이 2배 이상 높음
- 연령대별로는 직장에서 컴퓨터를 활용한 50대는 수강률이 미미한 편이며 60대와 70대가 가장 많음, 특히 70대의 경우는 1인당 수강건수가 많은데, 이는 컴퓨터 활용에 중간세대로서 배우고자 하는 욕구가 있음을 알 수 있음
- 학력별로는 전체 인원을 고려해봤을 때 고등학교 및 대학교 졸업자 비율이 높은 것으로 보아 학력이 높을수록 수강률이 높음
- 주거형태별로는 자가 소유자의 이용률이 높으나, 전체 통계와 비교하여 큰 의미 없음

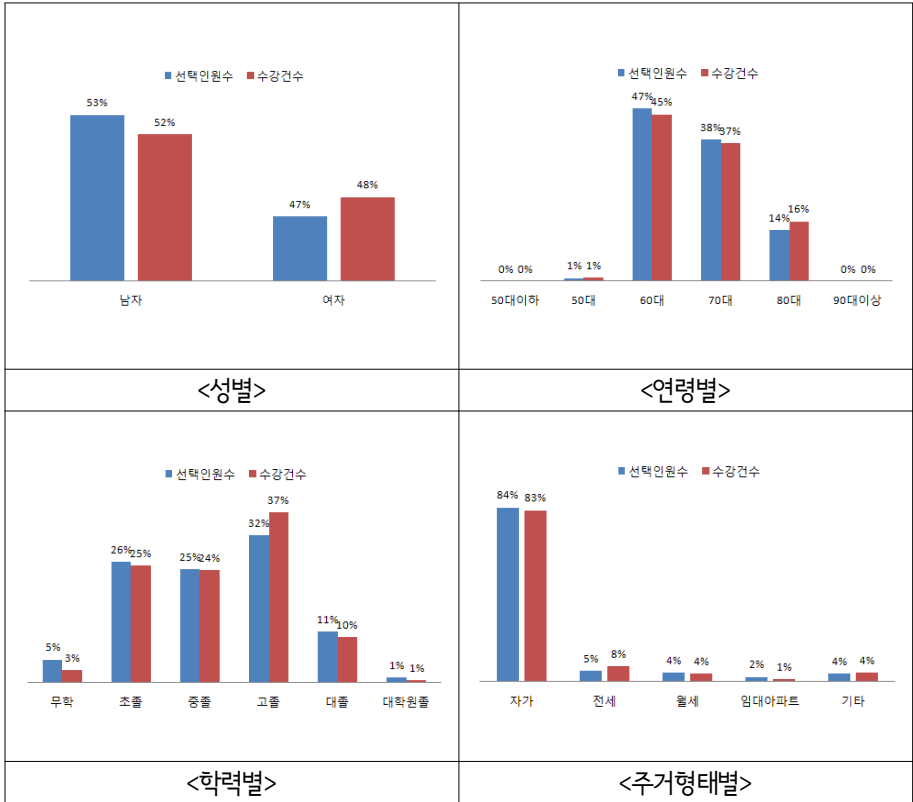
<부 그림 2-7> 컴퓨터 프로그램 수강자 분석



○ 외국어 프로그램 수강자 분석

- 외국어 프로그램 수강자는 남자 53%, 여자 47%로 큰 차이는 없음
- 연령대별로는 60대에서 80대까지 비율이 높으며, 특히 전체 인원을 고려하였을 때, 60대와 80대의 비율이 높음을 알 수 있음
- 학력별로는 무학이나 초등학교 졸업자의 경우 전체 인원대비 적은편이며, 고등학교 졸업자나 대학교 졸업자 등 학력이 높을수록 높음
- 주거형태별로는 자가 소유자의 이용률이 높으나, 전체 통계와 비교하여 큰 의미 없음

<부 그림 2-8> 외국어 프로그램 수강자 분석



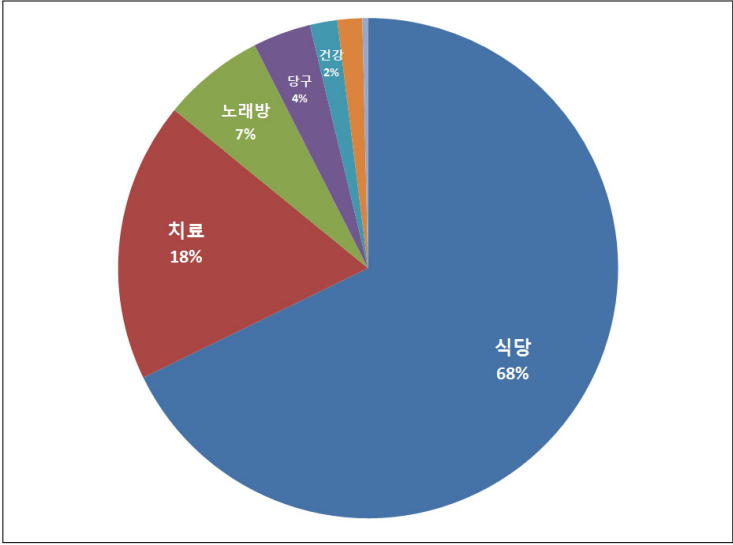
3) 무료서비스 프로그램

- 무료서비스 프로그램의 경우 총 5,700여명이 303,627건 수강하여서 유료프로그램보다 2배가량 많으며, 수강건수 비율을 보면 식당이 68%로 압도적으로 높고, 치료서비스가 18%로 그 다음으로 많았음
- 노래방, 당구, 건강 등의 이용률이 집계되었지만 전반적으로 미미함

<부 표 2-2> 무료서비스 프로그램 선택인원수 및 수강건수

구분	주요 프로그램명	선택인원수(명)	수강건수(건)
식당	경로식당, 무료급식	2,577	205,829
치료	물리치료, 전기치료, 안과진료 등	1,261	5,4963
노래방	노래방	395	20,085
당구	실내당구, 포켓볼 등	127	11,383
건강	한방상담, 장수교식, 무료건강검진, 체력단련실 등	464	5,389
이미용	염색, 파마, 커트 등	571	4,872
기타활동	청춘사진관, 천연비누만들기, 달성 문학집 등	279	1,017
바둑	바둑교실, 바둑 첫입문 등	24	67
탁구	탁구	2	22

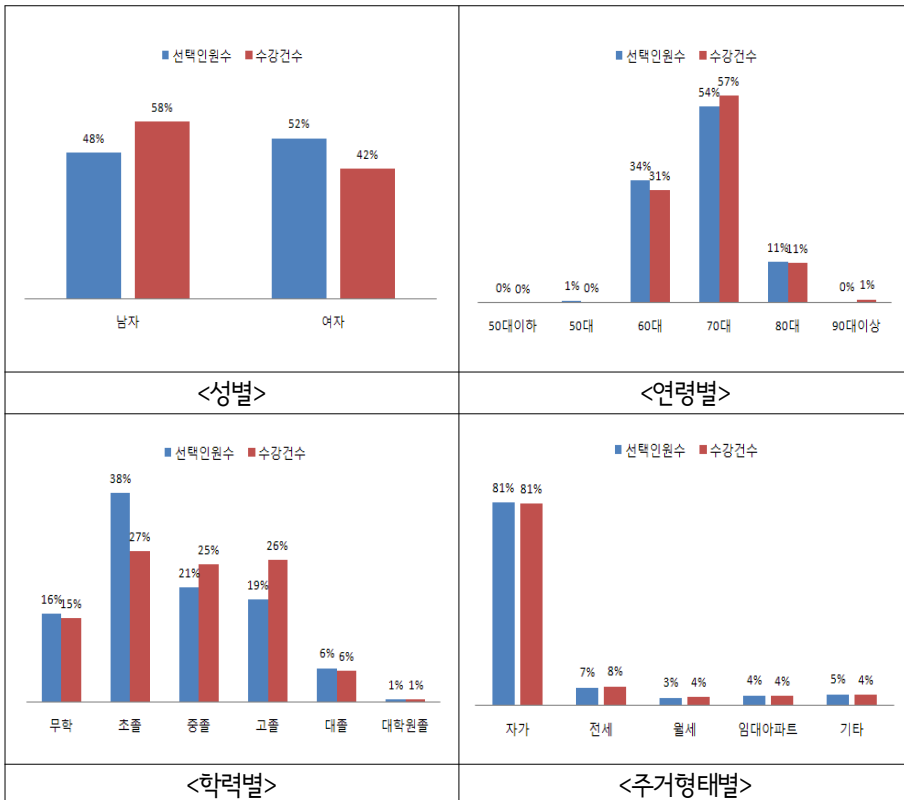
<부 그림 2-9> 무료서비스프로그램 수강건수 비율



○ 식당서비스 이용자 분석

- 식당서비스 이용자의 경우 남자보다 여자가 더 많이 이용했지만, 수강건수는 남자가 더 높아서 식당을 1번 이상 이용한 남자회원이 많음
- 연령대별로는 60대에서 80대까지 고루 이용하고 있으며, 50대 이하나 90대 이상의 나이가 적거나 많은 노인들은 오히려 이용하지 않음
- 학력별로는 식당 이용에 큰 차이가 없음
- 주거형태별로는 자가의 이용률이 압도적으로 높지만 이는 전체 회원 구성의 86%가 자가를 소유하고 있음에 기인함

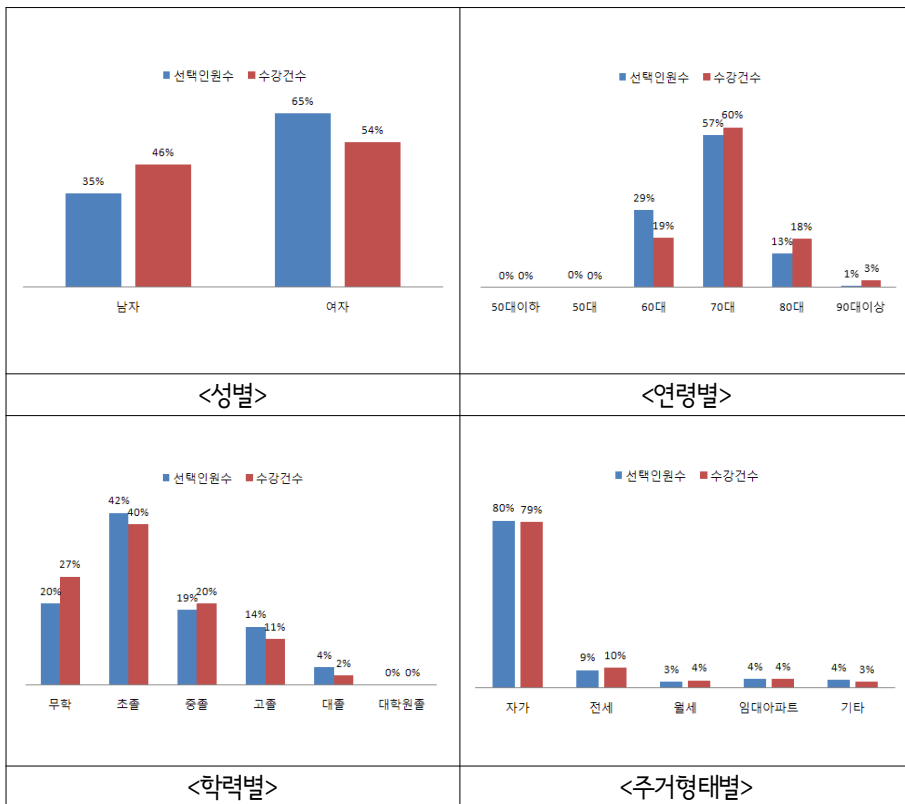
<부 그림 2-10> 식당서비스 이용자 분석



○ 치료서비스 이용자 분석

- 치료서비스 이용자의 경우 여성이용자가 65%, 남성이용자가 35%로 약 2배가량 여자가 많음
- 연령대별로는 60-80대 노인이 많이 활용하고 있으나, 70-80대 노인들이 60대 노인에 비해서 지속적인 활용도가 높음
- 학력별로는 치료 이용에는 큰 차이가 없지만 전체 인원을 비교해봤을 때 교육경험이 없는(무학) 노인 비율이 상대적으로 높음
- 주거형태별로는 자가의 이용률이 압도적으로 높지만 이는 전체 회원 구성의 86%가 자가를 소유하고 있음에 기인함

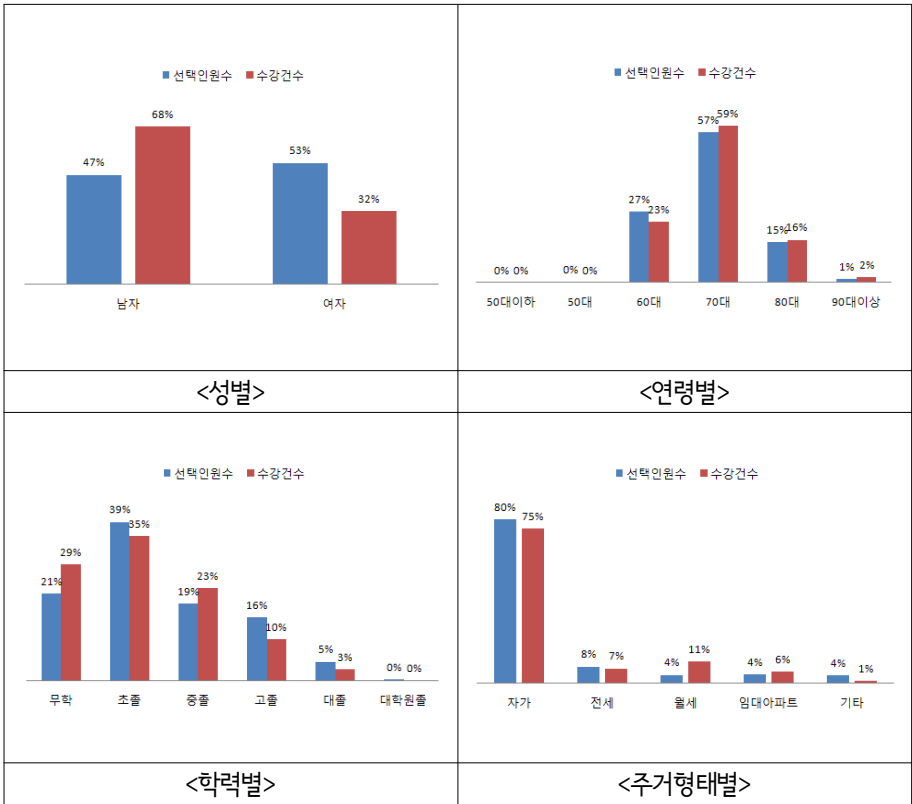
<부 그림 2-11> 치료서비스 이용자 분석



○ 건강서비스 이용자 분석

- 건강서비스의 경우 남자 47%, 여자 53%로 큰 차이는 없으나, 남자회원의 경우 1인당 이용건수가 높음
- 연령대별로는 전체 인원을 고려했을 때 연령이 높을수록 이용률이 증가하고 있음을 알 수 있음, 70대 미만에 비해 80대와 90대 이상의 이용률이 높음
- 학력별로는 큰 차이가 없으며, 무학의 경우 1인당 이용건수가 높음
- 주거형태별로는 월세, 임대아파트 등 소득계층이 낮을수록 이용률이 높았고, 특히 월세 거주자의 경우 선택인원수는 4%인 반면 수강건수는 11%로 1인당 수강건수가 높음, 향후 차상위 계층을 위한 무료 건강서비스 프로그램 제공이 필요함

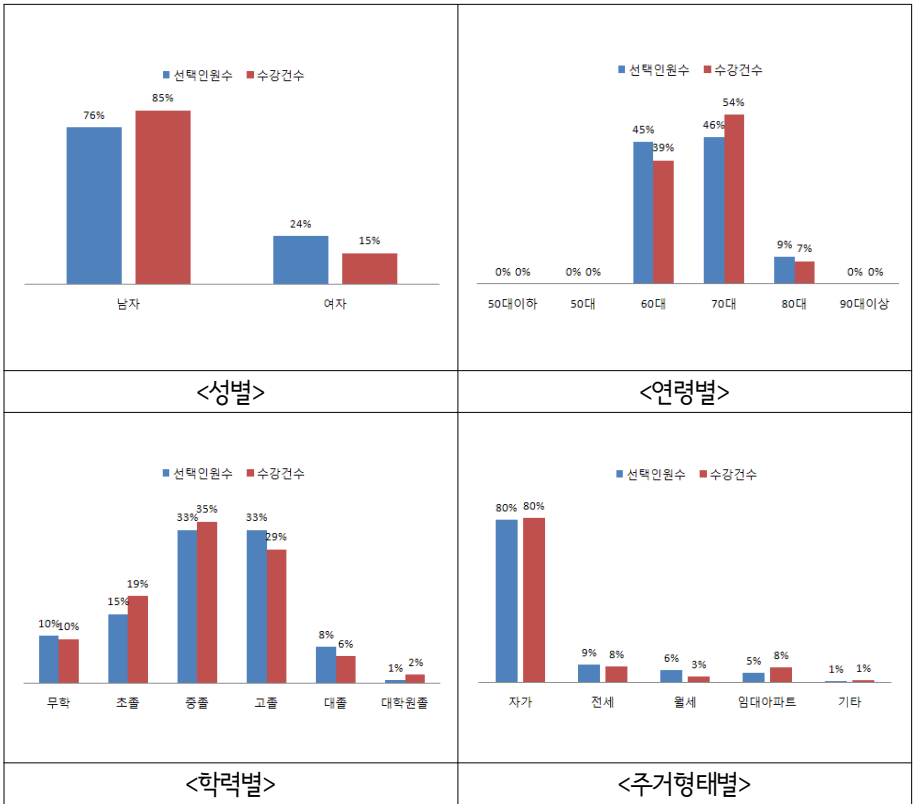
<부 그림 2-12> 건강서비스 이용자 분석



○ 당구서비스 이용자 분석

- 당구서비스 이용자의 경우 남자 76%, 여자 24%로 남자이용자가 압도적으로 많으며, 1인당 수강건수도 높음
- 연령대별로는 60대와 70대에 집중되어 있으며, 50대와 90대 이상 이용자는 전무함
- 학력별로는 큰 차이가 없으며, 대개 중학교 및 고등학교 졸업자의 비중이 높음
- 주거형태별로는 자가 이용자가 가장 많으나, 전체인원을 고려하였을 때 전세, 월세, 임대아파트 거주자 등 소득수준이 비교적 낮은 사람들도 많이 이용하고 있음

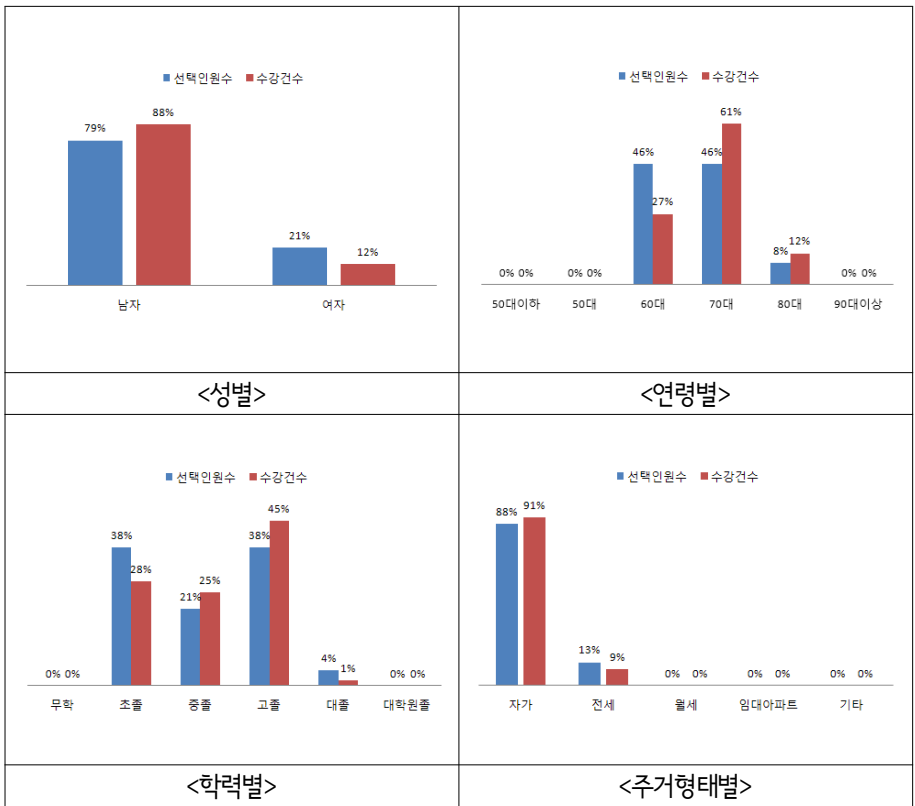
<부 그림 2-13> 당구서비스 이용자 분석



○ 바둑서비스 이용자 분석

- 바둑서비스 이용자의 경우 당구서비스와 같이 남성이용자가 79%로 압도적으로 차지함
- 연령대별로는 60, 70대에 집중되어 있으나, 선택인원수와 수강건수를 비교해 보면, 60대의 경우 1인당 수강건수가 높지 않으나, 70대, 80대의 경우 같은 회원이 오랜 시간 이용하는 패턴을 보임을 알 수 있음
- 학력별로는 무학이나 대학원 졸업자의 경우는 이용하지 않으며, 전체 회원대비 고등학교 졸업자의 이용비율이 높음
- 주거형태별로는 자가 및 전세 거주자의 이용률이 높으며, 월세나 임대아파트 거주자의 경우는 이용하지 않음

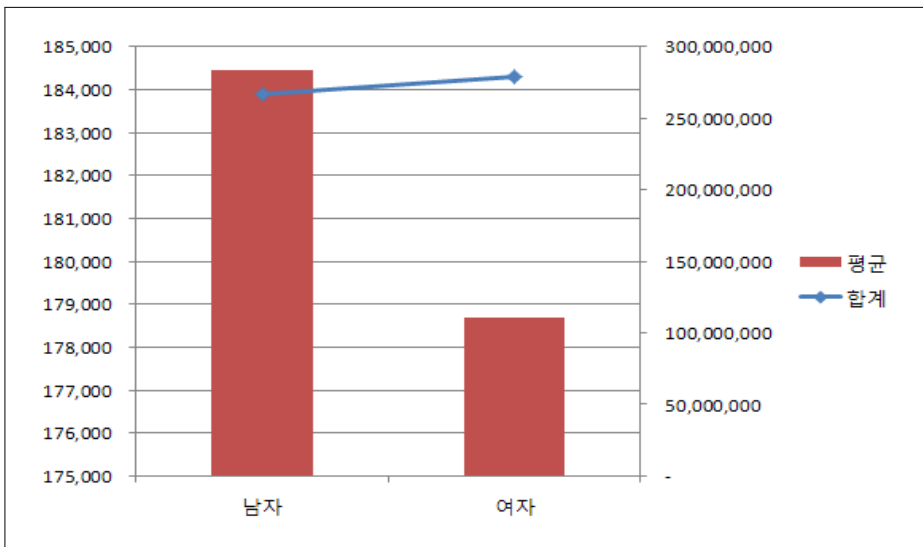
<부 그림 2-14> 바둑서비스 이용자 분석



2. 이용자 특성별 지불금액

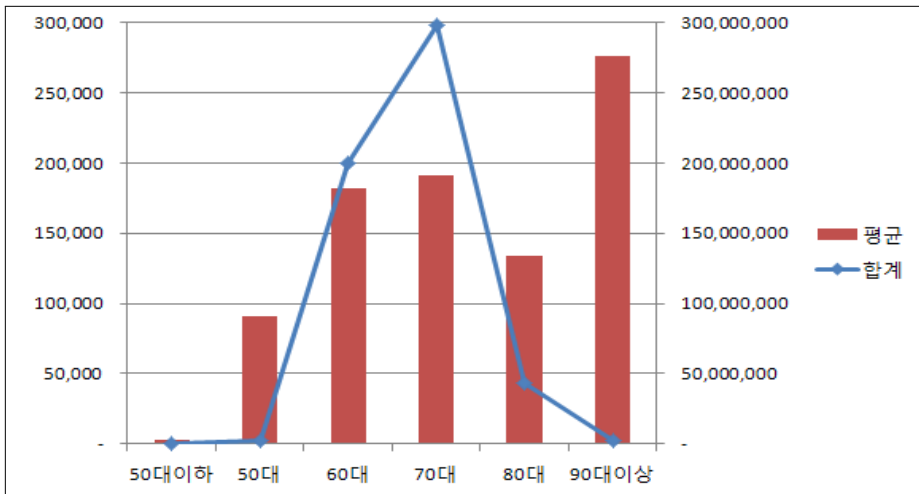
- 남자회원의 총 지불금액은 266,555,900원이며, 여자회원은 278,909,150원으로 여자가 높음
 - 반면, 1인당 지불비용을 약 18만원으로 남자가 좀 더 높은 것으로 집계됨

<부 그림 2-15> 성별 지불금액



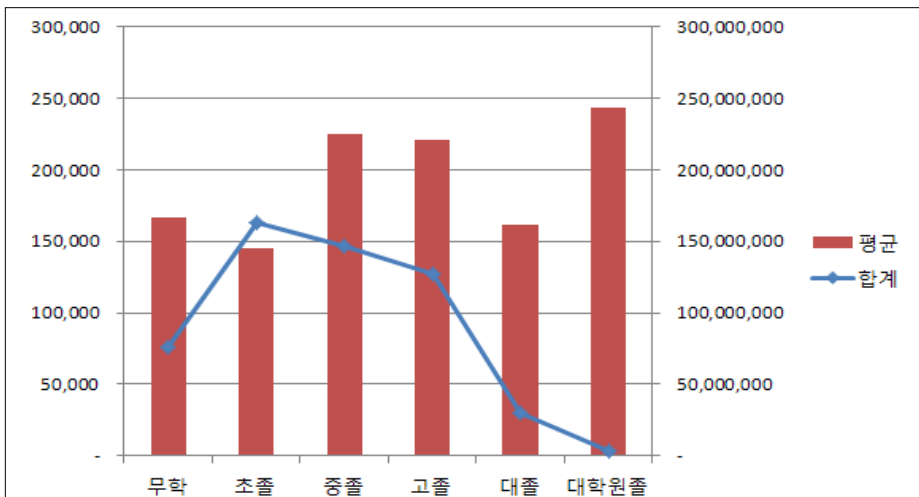
- 연령별 지불금액을 비교해보면 70대가 298,123,900원으로 가장 많으며, 그 다음으로는 60대가 199,532,950원을 지불하였음
 - 평균금액을 비교해 보면, 60대에서 80대가 1인당 10만원에서 20만원 안팎의 돈을 지불하여 가장 많음
 - 80대와 90대 등 고연령층으로 갈수록 합계대비 평균 지불 금액이 높으며, 특히 90대 이상 회원의 경우 평균 276,730원으로 70대보다 평균 8만 원 정도 더 지출하였음

<부 그림 2-16> 연령별 지불금액



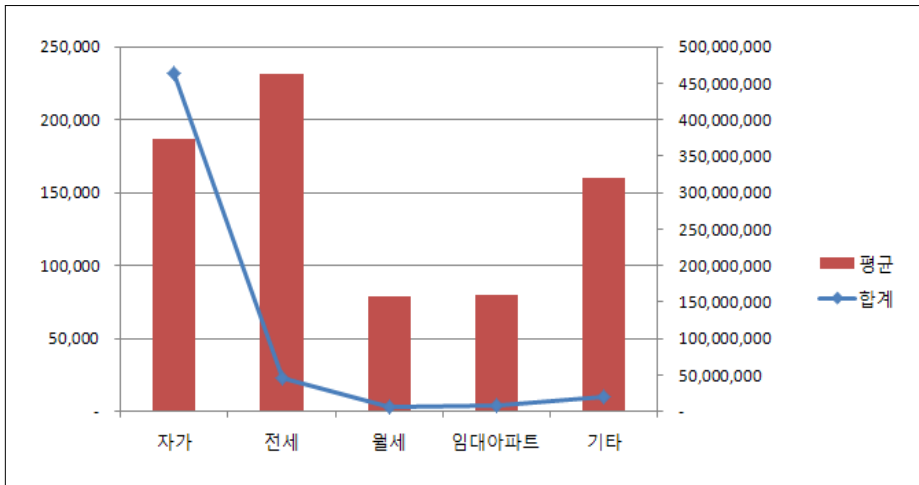
- 학력별 총 지불금액을 비교해 보면 초등학교 졸업자가 163,346,700원으로 가장 많으며, 그 다음으로 중학교 (146,396,600원), 고등학교 졸업자 (126,838,050원) 순임
- － 평균 지불금액을 비교해 보면, 고학력층일수록 지불액이 높아 대학원 졸업자가 243,325원으로 중학교 졸업자의 평균액인 224,880원보다 2만 원 가량 높음

<부 그림 2-17> 학력별 지불금액



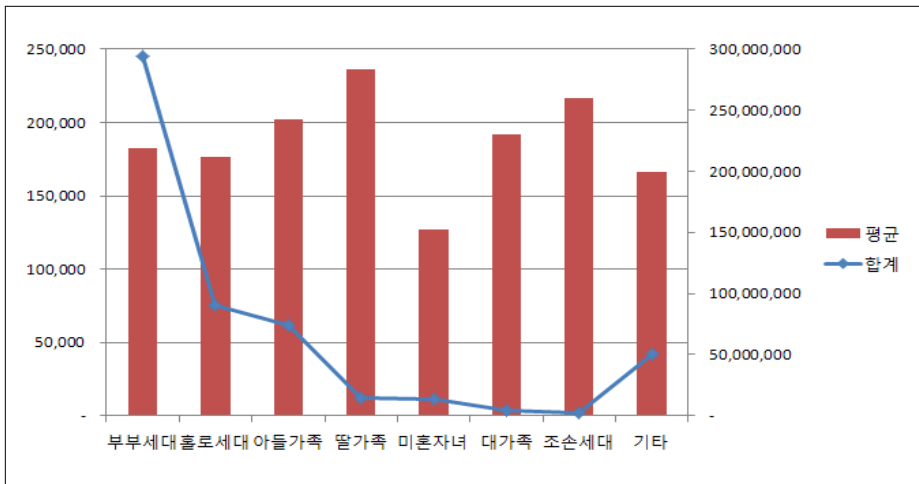
- 회원들의 주거형태를 비교해보면 자가 거주자가 462,796,950원, 전세 거주자 46,882,100원 순임
- 그러나 평균 지불금액은 전세가 230,946원, 자가가 186,311원으로 전세 거주자 지불액이 좀 더 높은 것으로 집계됨

<부 그림 2-18> 학력별 지불금액



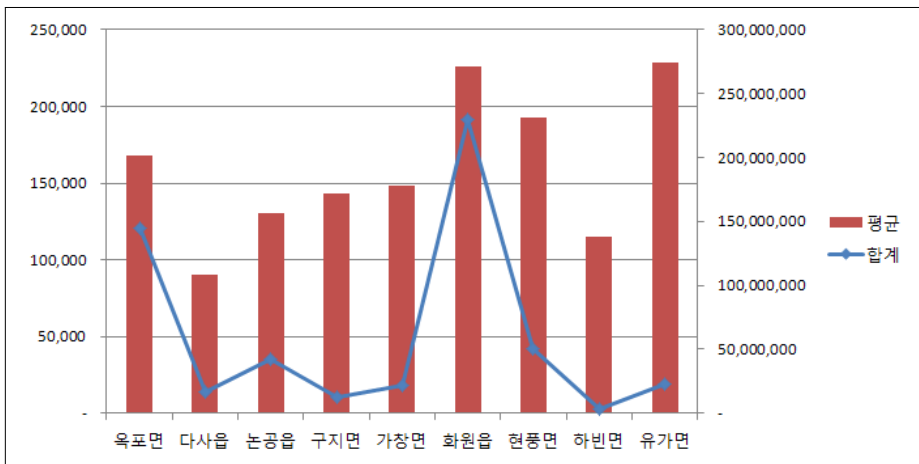
- 가족형태별 총 지불액은 부부세대가 294,659,300원으로 가장 많았음
- 다음으로는 홀로세대가 90,671,350원으로 많았으며, 아들이가족 73,587,600원, 딸가족 14,177,300원 순으로 집계됨
- 그러나 평균 지불 금액을 비교해 보면 부부세대와 홀로세대는 182,678원, 176,061원인데 반해, 아들이나 딸가족과 함께 거주하는 회원의 평균이 20만원 이상으로 높았음
- 특히 딸가족과 거주하는 노인의 경우 평균 지불금액이 236,288원으로 아들이가족보다 약 3만원, 부부세대보다 5만원 가량 지출하는 것으로 나타남
- 그러나 미혼자녀와 함께 사는 회원의 경우 총액은 13,949,700원으로 딸가족과 큰 차이가 없으나, 평균 지불금액은 126,815원으로 약 10만원 가까이 격차가 벌어짐

<부 그림 2-19> 가족형태별 지불금액



- 거주지역별 지출액을 보면 노인복지관과 근접한 화원지역이 총 229,267,200원으로 가장 많았으며, 옥포면 144,249,850원, 현풍면, 논공면 등 근접지역의 지불비용이 높은 것으로 조사되었음
- 복지관에서 멀리 떨어진 하빈면, 구지면, 다사읍 등은 지불비용이 낮음
 - 평균 지불금액 역시 총비용과 비례하여 지출된 것으로 나타남

<부 그림 2-20> 거주지역별 지불금액



국토연 2013-8

고령자 맞춤형 복지정책 자원을 위한 복지공간 진단방안 연구

지 은 이 이 영 주, 임 은 선

발 행 인 김 경 환

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2-22호

인 쇄 2013년 8월 19일

발 행 2013년 8월 19일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

ISBN 978-89-8182-101-2

한국연구재단 연구분야 분류코드 B170900

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2013, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

