

《基調講演》
《기조강연》

高齡福祉施設における
ソーシャルワーカーの位置と役割

고령복지시설에 있어서의
사회복지사의 위치와 역할

高 兩坤
고 양곤

韓国 江南大学大学院 院長
한국 강남대학대학원 원장

高齢者福祉施設におけるソーシャルワーカーの 位置と役割 ～韓国と米国を中心に～



高 両坤
韓国 江南大学大学院
院長

I.序文

韓国は今、高齢社会に突っ走っている。人口の高齢化と新生児の低出産により、老人人口の数と比率が急増している。1960年には、65歳以上の高齢者がわずか72万人で全人口の2.9%の青年国であった。しかし2000年に入り、高齢人口が337万人と増えて全人口の7.2%となり、高齢化社会(aging society)に進入し、2004年には高齢人口417万人で、全人口の8.7%に達している。これから15年後の2019年になれば、65歳以上の高齢者が767万人で全人口の14.4%に達し、高齢社会(aged society)となり、2026年には1千万人を越え、全人口の20%となる超高齢社会(super aged society)となるであろう。2050年には高齢老人が1,500万を越え全人口の34.4%に達する後期高齢社会となるものと予想されている。高齢化社会から高齢社会に達するまでフランスは115年、米国は71年、カナダは65年かかり、最も早い日本でも24年だったが、韓国は19年しかかからないと予想されている。(韓国統計庁、2001)

このような人口変化は、この40余年間の経済成長と生活改善による寿命延長と低出生率の低下から来た。1960年の韓国人の平均寿命は53歳程度であった。しかし2000年に入り、韓国人の平均寿命は76歳を越え、この40年間で平均寿命が23歳も増えた。同じ期間、日本人の平均寿命は13.4歳増え、西欧OECD国家の場合は、平均10年以上は増えなかった。このように平均寿命の延長で、老人人口は日毎増加しているが、出生率は急速に減っており、韓国社会の高齢化をより促進している。1960年、韓国の合計

出生率 (FTR: Total Fertility Rate) は 6.0 で、ベビーブーム時代であった。しかし 1980 年には合計出生率が 2.8 に減り、2002 年には 1.17 人に減った。このような人口の高齢化と低出生率の同時進行は、将来、韓国の生産労働力不足とともに福祉財政の加重な負担を招来することになるだろう。(パク・クァンジュン、2004)

高齢人口が増加し、心身機能が虚弱で自立能力が不足する 80 歳以上の後期高齢人口数が急増している。1960 年、80 歳以上の後期高齢老人は、わずか 5 万 9 千人 (全人口の 0.2%) 程度であったが、2000 年には 48 万人(1.0%)に増え、2020 年になれば、134 万人(2.6%)に増える予想である。伝統的に韓国老人は年をとり、心身機能が衰弱して挙動が不便になれば、子供たちと一緒に住み、必要な世話を受けることができた。しかし最近韓国社会が急速に産業化、都市化、核家族化する過程で、家族の構造と機能が変化しており、伝統的な老父母扶養機能が弱化している。

農耕期時代に生まれ、成長した今日の韓国老人は、個人的にも社会的にも老後準備を十分にできなかった世代である。結果的に今日の韓国の老人は子供と一緒に住む、住まないに拘わらず子供の助けを受けて暮らしている場合が多い。子供がいる、いないに拘わらず子供が老父母に何らの助けもできない場合、老人は本人の貯蓄や勤労収入または政府の公共補助を受けて暮らしており、心身が虚弱な場合には、無料、実費または有料療養施設に入所して暮らしている。

しかし無料施設は、対象を基礎生活保障対象の老人に制限されており、有料施設は経費が多くかかり、一般の老人には施設入所は難しい状況である。また施設保護は団体生活のため規律と制約が多く、韓国の老人は収容施設を好まない傾向がある。一方、西欧の国々では収容施設の運営費を減らし、より人間的な対人サービスを提供するために 1970 年から老人福祉施設の脱施設化を模索してきた。施設入所よりも家庭訪問、訪問看護、昼間保護、短期保護など、在宅老人サービスを活用し、老人が平素暮らし、慣れ親しんで来た住居環境で引き続き暮らせるように(aging in place)支援し、統合的な老後生活(social integration)を維持できるようにすることが老人の心理的な安定と満足感を持たせるという主張が高まっている。(Atchley、2000)

過去、韓国の老人福祉事業は、主に身寄りのない老人のための施設保護事業を中心にした残余的な(訳注: residual:制度的でない)福祉サービス方式であった。1980 年代に入り、長期的な療養保護を必要とする老人は増加するが、家族の扶養機能は弱化しており、地

域の老人を助けるための在宅福祉の必要性が提起された。政府は 1981 年に老人福祉法を制定し、要保護対象の老人のための国家と地方自治体の責任を明示した。しかし新しく制定された老人福祉法は歌い文句的な内容(「できる」、「努力する」など)が多く、極めて制限された予算内でいろいろな問題点を持っていた。

このような中でも 1987 年に韓国老人福祉会で家庭奉仕員の派遣事業(home-help service)を始め、1989 年には老人福祉法が改定され、在宅福祉(home care)事業が始まり、同じ年にソウル市では老人総合社会福祉館(multipurpose senior center)を 2 ヶ所開設した。1991 年には昼間保護(adult day care)と短期保護(short stay service)施設をモデルケース的に運営しはじめた。1993 年には老人福祉法を改定し「在宅老人福祉」を明示し、在宅老人のための多様な地域社会サービス(communitiy-based service)を開発できるようにし、民間企業や個人も「有料老人福祉事業」に参加できるようにすることで老人福祉事業の供給基盤を民間にも拡大した。(キム・マンドウ、ハン・ヘギョン 1993)

2003 年に政権についた盧武鉉政府は「地方分権と国家均衡発展」を国政 12 大議題中の一つとして選定し、これを推進するための「地方分権特別法」「国家均衡発展特別法」「新行政首都建設のための特別措置法」などを制定した(イ・テス、2004)。また現政府は 2003 年 6 月に「社会福祉事業法」を改定し「地域社会福祉協議体」設置の根拠をつくり、2003 年 9 月には保健福祉部内に「社会福祉事務所モデル事業推進団」を構成し、地域住民の特性と福祉要求を考慮した政策を推進するために 2004 年 7 月から社会福祉事務所をモデル実施しており、地域社会福祉協議体の構成も社会福祉事務所モデル地域から段階的に推進している。

韓国の社会福祉は、過去、生活保護対象者を中心にした極めて制限的な施設保護から今は地域住民のサービス要求を考慮した地域社会保護へ変化しており、中央政府主導の福祉行政も地方政府に移管されている。今までの主に経済的で物質的な生計支援サービスから、今は非物質的・社会的機能障害に対処する総合的で普遍的なサービスへ拡大している。このような時代的な変化の中、韓国の社会福祉士が高齢者福祉施設でどのような位置と役割を持っているのかを検討してみることは意味があり時宜適切な課題と考える。

II. 高齢者福祉施設の概念と社会福祉士の役割

韓国の高齢者福祉施設は、大きく収容施設と在宅施設に分けることができる。収容施設は主に心身機能が虚弱な老人や障害老人に無料、実費、有料で寝食や保健医療および療養サービスを提供する生活施設を言い、在宅施設は、老人が暮らしている単独世帯やアパートまたは老人福祉住宅を含めた地域社会福祉館や老人昼間・短期保護施設などのような利用施設を含む。韓国の老人福祉法では、老人福祉施設の種類を(1)老人住居福祉施設、(2)老人医療福祉施設、(3)老人余暇福祉施設、そして(4)在宅老人福祉施設などに区分している。(保健福祉部、2003)

1. 高齢者福祉施設の現況と社会福祉サービス

1) 老人収容施設

老人収容施設は、老人住居施設と老人医療福祉施設の一部、即ち養老院、療養院、専門療養院などに入所し、給食と医療サービス、そして日常生活に必要な便宜を無料、実費または有料で受けることのできる生活施設を言う。2003年現在、全国で351ヶ所に25,108人が入所しているが、その中の75.8%が無料施設で、残りは有料施設(17.4%)と実費施設(6.8%)に住んでいる。これを2003年の老人推定人口397万人で分ければ、収容施設入所率は約0.6%になる。(保健福祉部、2004)これは西欧各国の療養施設入所率4~7%と比較すれば、非常に低い数値だと見ることができる。

2003年現在、重度以上の身体機能で療養保護を受けなければならない韓国の老人は20余万人に達している。にもかかわらず韓国の施設の老人数が0.6%に過ぎない理由は、施設保護に対する要求が低いからというよりも、病弱な老人が財政的に負担なく療養施設に入所し、適切な健康保護と社会的保護を受けることのできる無料または実費施設が絶対的に不足し、また老人施設利用に対する情報と認識が未だ不足しているためであると見ることができる。

2003年現在、全国にある351ヶ所の老人収容施設で働いている社会福祉士は約1,900人で、彼らの大部分は療養施設の院長、総務または生活指導員として仕事し、老人療養施設を率いている。(全国老人福祉施設協会,2004)

2)在宅老人福祉施設

在宅老人サービスは狭い意味では、地域社会に住んでいる老人の家庭を訪問し、老人の日常生活に必要な各種の保護と支援を提供する家庭保護を言う。広い意味では家庭訪問と訪問看護をはじめ、地域社会内の利用施設や昼間保護施設で提供する諸般サービスを含む広範囲な地域社会保護を意味する。心身機能が虚弱で自立能力が不足する地域の老人に必要な各種サービスを提供することで、老人が地域社会で家族および知り合いと一緒に健全で安定した生活を送れるようにし、家族の世話負担を軽くすることにその目的を置いている。(高両坤、1997)

在宅老人福祉施設は、老人福祉法による家庭奉仕員派遣施設(228ヶ所)、昼間保護施設(178ヶ所)、実費昼間保護施設(33ヶ所)、そして短期保護施設(66ヶ所)などがある。家庭奉仕員派遣事業の目的は、身体的・精神的な理由で独立的な日常生活を送るのが難しい老人がいる家庭に奉仕員を派遣し、必要な各種サービスを提供することであり、昼間保護施設や実費昼間保護施設は、やむを得ない事由で家族の保護が受けられない心身が虚弱な老人と障害老人などを昼の間、施設で保護し、老人の機能回復を図ることにある。短期保護施設は、やむを得ない事由で家族の保護を受けられなく一時的に保護が必要な心身の虚弱な老人と障害老人を施設に短期間入所させ保護し、必要な各種サービスを提供する事業をいう。(保健福祉部、2004年)このような在宅老人福祉施設に2003年現在、約1千人の社会福祉士が施設長や専門社会福祉士として働いている。(韓国社会福祉士協会、2004)

3)老人余暇福祉施設

老人の余暇施設として2003年現在、敬老堂(48,800ヶ所)、老人教室(684)、老人休養所(4ヶ所)、老人福祉会館(185ヶ所)などがある。敬老堂は全国各村ごとに設置されており、地域の老人が手軽に利用できるが、施設空間が狭く、運営資金も不足し、地域老人の「居間」休憩室として運営される場合が多い。老人教室は、学術活動を通して老人が健康と時事に関する知識を広め、趣味を生かし余暇を楽しく送り、同年輩の老人と親交を維持して配偶者や自身の死に対する準備ができるようにするものである。

老人福祉会館や老人総合福祉館では、在宅老人のための家庭奉仕員派遣事業、昼間保護事業、老人就業教育および斡旋、社会教育、運動・娯楽プログラム、ボランティアプ

プログラム、老後生活に関連した多目的プログラムを開発し、地域の老人に総合的なサービスを提供している。この他にも 2004 年現在、全国にある 366 ヶ所の社会福祉館で在宅老人奉仕プログラムを実施しており、多様な余暇プログラムを提供している。（韓国社会福祉館協会、2004）

全国にある老人福祉館や社会福祉館では、主に社会福祉士が福祉館の運営からプログラムの開発にいたるまでの重要な役割を担い、主管している。2004 年現在、512 ヶ所が越える老人福祉館と社会福祉館で働く社会福祉士は、約 4 千人を越えるものと推定されている。この他にも全国にある老人病院や老人精神保健センター、老人住宅団地（例：サムソンノーブルカウンティ、ソウルシニアーズタワーなど）や老人福祉団体、宗教機関や企業福祉財団などで働いている社会福祉士も相当数になると推定されている。

4) 邑、面、洞（町村）の社会福祉担当公務員

韓国政府は、地域住民により専門的で効率的な福祉サービスを提供するという趣旨で、1987 年から社会福祉専門要員制度を実施した。政府は社会福祉専門要員が、公的な社会福祉業務を専門的に担当できるよう社会福祉専門要員を公共機関の第一線である全国の邑、面、洞（訳注：韓国の行政単位：町村）に配置した。これは 2000 年 10 月 1 日から施行した国民基礎生活保障法の施行を担当する公務員として仕事し、今は全国に 7,100 余人の社会福祉士が邑、面、洞の社会福祉担当公務員として福祉業務を遂行している。政府はこれから 5 年の間、社会福祉担当の公務員を今の 2 倍に増やし、14,000 人の社会福祉担当公務員を確保する計画を持っている。（保健福祉部、2004）

Ⅲ. 地方分権化時代の社会福祉士の役割

1. 高齢者福祉施設における社会福祉士の役割

韓国の高齢者福祉施設での社会福祉士の地位と役割は、現在非常に肯定的で多様である。老人福祉関連施設や機関で働いている社会福祉士は、現在 1 万 2 千余人に達しており、これから老人福祉関連制度の制定とともに高齢者福祉施設とプログラムはもっと増え、結果的にはより多くの社会福祉士が老人福祉分野に投入されるであろう。現在、老人収容施設や利用施設、老人余暇施設や住居施設で働く社会福祉士は、上は施設長や館長から老人福祉プログラムを開発し推進する部長と課長として、そして中核的な専門社

会福祉士として活躍しており、また全国の邑・面・洞で社会福祉担当公務員として地域老人福祉業務の主導的な役割を遂行して行っている。

2. 老人福祉策の地方分権化

韓国は今、地方分権化時代を迎え、老人福祉政策にも大きな変化を迎えている。今までの老人福祉政策は、高度の中央集権的な政治・経済・行政体制下で運営されて来ながら、地方政府と老人福祉施設は、中央政府の指針と予算により受動的に老人福祉事業を実施してきた。しかしこれから地方分権で地方自治が活性化されれば、地方民が自身の特性と要求により福祉問題を解決して行かなければならない。このため、政府は社会福祉事業法を改定して「地域社会福祉協議体」を構成し、「社会福祉事務所」を設置して、現在、全国5地域でモデル事業を実施している。従って、社会福祉士は、このような地方分権の変化に能動的に対応して行くために社会福祉の専門性と責任性を強化させ、専門職として公信力を確保・維持しなければならないだろう。そうしてこそ地方化時代の老人福祉を社会福祉士が引き続き主導的に導いて行くことができるであろう。

老人福祉事業のための国庫支援が2005年からは、大部分、地方に移譲され、老人福祉事業計画から予算編成およびサービス伝達にいたるまで、地方単位で決定し実施される予定である。今まで主に中央政府で計画し、これに必要な国庫補助を地方に支給して来た社会福祉事業が地方に移譲されることで、これから社会福祉士は、地方政府で提供する老人福祉予算を確保するための戦略と努力がなければならないであろう。老人福祉事業予算を確保するためには、地方行政のいろいろな分野（例：住宅、交通、上下水道、環境、文化、体育など）との競争はもちろん、社会福祉分野のいろいろなプログラム（例：乳幼児福祉、児童福祉、障害者福祉、浮浪者福祉、母子福祉、医療福祉など）との競争もあるものと予想される。これに備えた老人福祉関連団体と施設間の協議体の構成と共同対応の戦略が必要である。

3. 老人福祉のための地方協治 (Local Governance)

韓国の地方政府は、社会福祉施設やサービスプログラム、専門人材、そして財政面で地域福祉を主導的に導くには未だ充分でない状態である。地方政府の円滑な福祉事業のためには、地方協治(Local Governance)の方法が活用されなければならない。地方協治とは地方政府をはじめとする地域の社会福祉団体、企業(商工会議所)、学界(地方総長協

議会および各種学界)、NGOs(地域市民団体協議会)、地方の言論(地域記者協会)など、地位社会構成の主要人士間の協力的なネットワークにより運営される地方行政を意味する。(オ・ジェイル、2003)このような地方協治の導入を通して、社会福祉士は地域住民の老人福祉意識を高め、地域住民に老人福祉のビジョンを提示し、地域福祉増進のための地域社会運動を活性化させなければならないであろう。(チョ・ホンシク、2004)

4. 地域老人福祉開発のための社会福祉士の役割

今までの中央集権的な老人福祉事業では、社会福祉士が地域老人の問題を解決するために主に心理治療や相談、情報提供や教育、地域社会資源との連携や調整、クライアント発掘や事例管理など、直接的で援助的な老人福祉サービスを提供してきた。しかし今や地方政府主導の新しい「参与福祉」時代には社会福祉士の役割が各地域老人の福祉増進のための協議体を構成し老人福祉の要求調査とプログラム計画、資源確保と募金、プログラム評価と広報、老人権益擁護(advocacy)と能力向上(empowerment)、政策代案開発と立法運動など、より包括的で地域中心的な多様な老人福祉プログラム開発がなければならないであろう。(McInnis-Dittrich、2002)

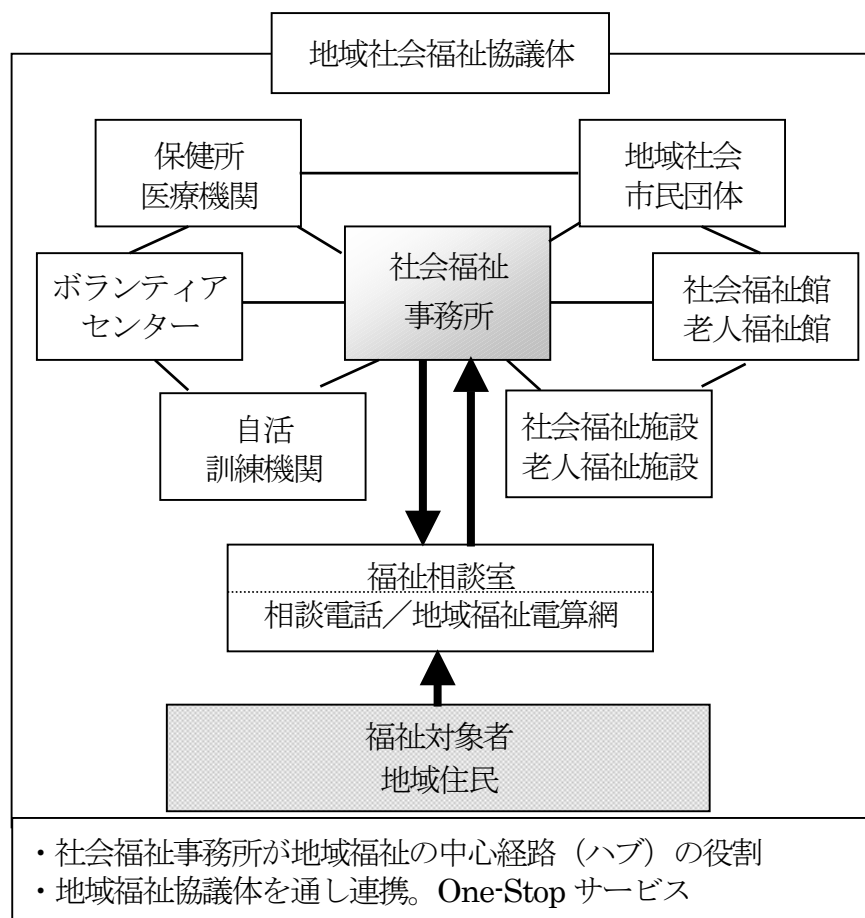
長い間、保健福祉部中心で計画し、予算を支援して実施してきた老人福祉事業が地方に移譲される時、財政自立や社会(老人)福祉専門人材が不足する地域には、大きな波紋がうねるものと予想されるであろう。このような地方分権化の衝撃を能動的に対応するためには各地域の老人福祉団体、施設長、専門家など、老人福祉関連の指導者の準備と共同努力が要求される。社会福祉士は各地方の「地域福祉協議体」と緊密な関係を形成し、地域社会福祉計画の樹立、福祉サービスの調整と連携、地域福祉資源の開発、そして地域福祉発展のための意見収斂と政策建議過程に積極的に参加しなければならないであろう。この他にも社会福祉士は、地域の企業や宗教機関、市民団体(NGOs)、地域住民との連合勢力を構築し、高齢社会に備えた老人福祉政策を開発して行かなければならないであろう。

5. 地域社会福祉協議体と社会福祉事務所

政府は2004年から全国に地域社会福祉協議体を構成し、また5地域で社会福祉事務所モデル事業を実施している。地域社会福祉協議体は実務協議体と実務チームを置き、(1)地域社会福祉計画の樹立、(2)福祉サービス調整・連携、(3)地域福祉資源開発、(4)地

域福祉発展のための意見収斂および政策建議などを担当している。協議体の構成員としては市・郡・区の公務員、社会福祉施設長、保健所長、専門家、関係団体代表、需要者代表などが協議体に参加することになっている。(イ・テス、2004)

社会福祉事務所には、福祉担当行政公務員と福祉担当公務員(社会福祉士)を配置し、地域社会内の各種サービス機関間のネットワークと調整を通して、国民基礎生活保障、医療給与、自活事業など公共扶助事業と老人、障害者、児童などのための社会付記しサービスを提供し、各地域住民の特性に合う福祉サービスを統合的に提供していく計画である。これに社会福祉士は、地域社会福祉協議体と社会福祉事務所で中枢的な役割を遂行して行くであろう。社会福祉事務所は、地域社会協議体の中心機関として地域にある社会福祉館、老人福祉館、老人関連市民団体(NGOs)、老人福祉施設、自活訓練機関、ボランティアセンター、保健所および医療機関などと連携・調整し、地域老人福祉を増進して行けるであろう。地域社会協議体の構成要員と相互関係を表せば、[図 1] と通りである。



[図 1] 地域社会福祉協議体と社会福祉事務所構成体系

資料：保健福祉部、「社会福祉事務所モデル事業計画」2004

6. 結論：韓国社会福祉士と老人福祉

韓国には、2004年6月現在、社会福祉士の資格証を持った者は101,109人である。その中、1級資格者は50,120人、2級資格者は41,201人、そして3級資格者は9,788人である。その中現在、社会福祉業務に従事している者は約2万5千人になるものと推算しており、その中で1万2千人ほどが老人福祉業務と直接または間接に関係して働いているものと推定されている。（韓国社会福祉士協会、2004）

最近、韓国で社会福祉士1級の資格証をもらうためには、国家試験を受けるようにと資格要件が強化された。しかしこれに見合うだけの社会福祉に対する待遇改善措置がついて来ないでいる。大卒の社会福祉士の平均賃金は、同等学力の教師や看護師の60～70%水準に過ぎない。社会福祉士2級と3級の場合はより低い待遇を受けている。結果的に社会福祉士の業務満足度が非常に低く、離職する事例が頻繁である。社会福祉人材は国民の福祉と直接つながっているため、社会福祉士の専門知識、技術、能力の評価とともにこれを反映した適切な待遇改善が早急に要求されている。

韓国の老人福祉は、今、激動期にある。高齢人口の急増による老後所得保障、保健医療、住宅と交通、余暇活動、長期療養保護問題など複合的な問題が台頭しており、老人福祉専門知識と実践技術、能力と責任感を持った社会福祉士が必要である。このため老人福祉専門教育と実践現場での徹底した実習と実習指導、そして社会福祉士のための再教育と国内外研修(例：日本、米国、豪州、ヨーロッパなど)プログラムの積極的な開発が要求される。韓国の高齢者施設での社会福祉士の位置と役割は非常に多様である。

今まで韓国の老人福祉収容施設や利用施設は、大部分、社会福祉士が主軸となり運営されてきた。これからは社会福祉修士と博士課程で老人福祉専門知識と実践技術を習得した高級社会福祉士が、老人福祉分野に引き続き投入されるものと予想している。彼らの役割は、高齢者施設を運営する行政家から老人の心理社会的な問題を相談する臨床社会福祉士にいたるまで、社会福祉士が老人福祉の主導的な役割を遂行するものと確信する。

IV. 結論

韓国は今、類例の無い急速な高齢化と少子化で老人扶養機能が弱化し、医療費の増加、

労働人口の減少など多様な社会問題が台頭しており、これからの高齢社会に備える新しい老人福祉政策が出なければならない。今までの老人福祉が、主に中央政府の主導下に低所得層の老人のために限定的なサービスを提供する政策であったとするならば、今や地方中心の地域老人のための普遍的な福祉が要求されている。現在の「参与」政府が推進している財政分権化作業が、老人福祉サービスに与える影響が大きく、地方自治団体と地域福祉団体及び NGO の間に新しいパートナーシップを形成して相互協力下に地域福祉発展に尽力できるであろう。

21 世紀に到達する高齢社会を前にした現盧武鉉政府は、老人の所得保障のため低所得層の老人に敬老年金を拡大支給し、「老人人材運営センター」を設立して 30 万の職場を開発し、痴呆・中風老人など長期療養を必要とする老人のために「公的老人療養保障制度」を導入して 2007 年から段階的に実施する計画を立てており、「高齢社会基本法」と「シルバー産業振興法」などを制定して高齢社会に備える政策を講究している。

老人福祉は政府の支援や努力だけでは限界がある。国民すべてが参加しなければならない。子孫の養育や国家発展のため生涯を苦勞して生きてきた老人を敬い保護するために、社会福祉士は、政府資源の活用はもちろん、民間、企業、宗教団体、そして地域住民すべてが地域の老人福祉事業に参加させ、それができるとき、高齢老人は健康で満足できる老後生活を営めることができ、21 世紀の韓国社会は、すべての世代がともに豊かに暮らす福祉社会を打ち立てることができるであろう。

参考文献

高岡坤(1997)在宅老人福祉の概念とサービス方案「在宅老人福祉事業：理論と実際」

ソウル：オンイクジェ

キム・マンドウ、ハン・ヘギョン(2000)「現代社会福祉概論」ソウル：ホンイクジェ

老人福祉施設協会(2004)内部資料

パク・グァンジュン(2004)「高齢社会の老人福祉政策」

保健福祉部(2003)「老人福祉法令集」果川：保健福祉部

保健福祉部(2004a) 保健福祉部 内部資料

保健福祉部(2004)「2004年度保健福祉事業案内」果川：保健福祉部

オ・ジェイル(2003)「分権化時代 地方の準備と対応方案」 「地方自治憲章宣布2周年
記念事業会」地方自治憲章宣布2周年記念市民大討論会

チョ・ホンシク(2004)「地方分権化による社会福祉界の対処方案」国民福祉フォーラム
資料集

統計庁(2001)「将来人口推計」大田：統計庁

韓国老人福祉施設協会 (2004) 内部資料

韓国社会福祉館協会 (2004) 内部資料

韓国社会福祉士協会 (2004) 内部資料

韓国在家老人福祉協会 (2004) 内部資料

Atchley,R.C.(2000).Social Forces and Aging.9th Edition.

Belmont,CA:Wadsworth Thomson Learning.

McInnis-Dittrich K.(2002).Social Work With Elers: A Biopsychosocial
Approach to Assessment and Intervertion, Boston,MA:Aiiyn & Bacon.

プロフィール

高 両坤 (コ・ヤンゴン)

韓国 江南大学大学院 院長

学歴

- 1963年 2月：韓国 江南大学校 社会事業学科 卒業
1972年 3月：米国 フロリダ州立大学校 社会福祉大学院 卒業 (MSW)
1975年 12月：米国 フロリダ州立大学校 都市計画学科 保健計画専攻 修士 (MSc)
1983年 8月：米国 フロリダ州立大学校 都市計画学科 老人福祉専攻 博士 (Ph. D)

経歴

1963. 2-1966. 1 大韓民国 空軍 兵長 除隊
1966. 2-1967. 12 韓国 釜山 Sweden 児童救護連盟、社会福祉士
1968. 1-1970. 5 韓国基督教世界奉仕会 家庭福祉部 社会福祉士
1983. 8-1992. 7 米国 フロリダ州立大学校 老人福祉研究所 研究員
1983. 8-1992. 5 米国 フロリダA&M大学校 専任講師、助教授
1992. 8-現在 韓国 江南大学校 社会福祉大学 学長、専門大学院 教授、大学院長
1993. 5-現在 韓国老年学会 会長、理事、編集委員
1994. 5-現在 韓国社会福祉学会 会員、理事
1994. 1-現在 韓国 ソウル特別市 老人福祉基金運営 審議委員
1994. 12-現在 韓国老人問題研究所 理事
1994. 12-現在 韓国痴呆協会 理事
1994. 12-現在 韓国老人福祉会 理事
1999. 8-現在 韓国基督教社会福祉学会 会員、理事

論文及び著書

- 高両坤(2004). 「高齢社会に備える政府の老人福祉政策」
『老人学校開設と運営プログラム』、ソウル：お話と出会い
(2004). 「高齢化社会と老人ボランティア」
『韓国社会福祉の課題と対応』、ソウル：ホンイクジェ
(2004). 「高齢化社会と基督教社会福祉」、
『基督教社会福祉の思想と実践モデル』、ソウル：図書出版 人間と福祉
(2004). 「文化的な老後生活保障」、
『創意韓国：21世紀 新しい文化のビジョン』、ソウル：文化観光部
(2004). 「外国老人の政治参加と権益運動」、
『韓国老人福祉の新しい挑戦』、ソウル：ヒョンハクサ
(2003). 「老人とボランティア活動」、ソウル：ハクチサ
(2003). 「高齢化社会と教会の課題」、『月刊牧会』、通巻319号
(2003). 「老人同士の相談の理論と実際」、ソウル：ヒョンムンサ
(2002). 「障害老人のテクノロジー活用に関する研究」、韓国社会福祉研究第6集
江南大学校付設韓国社会福祉研究所、スウォン：平和印刷所
(2002). 「障害老人教育プログラム開発に関する研究」、韓国社会福祉研究第7集
江南大学校付設韓国社会福祉研究所、スウォン：平和印刷所

- (2002). 「地域社会の老人精神保健のための社会事業戦略」、
社会リハビリ国際学術大会資料集、ヨンイン：ヨンイン精神病院
- (2002). 「現代社会の老人差別」、2002 年度老年学会推計 学術大会資料集
- Yangkon Koh(2002). Societal Response to Aging Society in the Republic of Korea.
A Paper submitted to the Second World Assembly on Aging,
Madrid, Spain in April, 2002
- (2001). 「基督教と老人福祉」 『教会と老人福祉』、ソウル：ピョンドンムナサ
- (2001). 「高齢化社会と老人福祉」 伝統と現代、通巻 16 号
- (2001). 「韓国基督教社会福祉の展望と発展方向」
『キリスト教と社会福祉』、ソウル：ホンイクジェ
- (2001). 「老人ボランティアの活性化案」 韓国老年学、第 21 巻 1 号、通巻 35 号
- (2000). 「老人の観点から見た共有空間の効率性」
『ミレニアムコンピューターセンター』、ソウル：延世大学出版部
- (2000). 「高齢社会と老年工学」 『老年の理解』、ソウル：デヨンサ
- (1999). 「老人のボランティア活動の活性化」 『韓国老人学』 第 19 巻 8 号、
ソウル：韓国老人学会
- (1999). 「貧困老人実態と政策課題」 『老人福祉政策研究叢書』、通巻第 15 号
ソウル：老人問題研究所
- (1999). 「21 世紀老人福祉の目標とサービス戦略」 『老人福祉研究』、通巻第 4 号
ソウル：図書出版 平和堂
- Yang Kon Koh(1999). Social Services for Older Persons in Korea. Aging in Korea:
Today and Tomorrow. 2nd Edition. Seoul:Chung AngDeclineJuk Sung Publisher.
- (1999). 「老人福祉のための牧会方向」 『ウウォン思想論叢』、第 8 集
ヨンイン：江南大学校
- (1998). 「現代社会の老人問題と老人の役割」 『生涯学習社会と老人教育』、
ソウル：教育部
- (1998). 週刊治療「老人精神医学」ソウル：中央文化社
- (1998). 「老人 昼間・短期保護」 『老人福祉研究』 通巻第 1 巻第 1 号
ソウル：図書出版平和堂
- (1997). 「老人のためのボランティア」 ソウル：韓国社会福祉協議会
- (1997). 「デイケアの理論と実務」 ソウル：ホンイクジェ
- (1997). 「在宅老人事業の概念とサービス」 『在宅老人福祉』 ソウル：ホンイクジェ
- (1997). 「老人就業の現況および課題」 『季刊アサン』 通巻 75 号、ソウル：アサン財団
- (1997). 「韓国老人の余暇活動現況及び増進案」 江南大学校論文集 第 28 集
ヨンイン：江南大学校
- (1997). 「韓国老人学校学習課程」 『ウウォン思想論叢』、ヨンイン：江南大学校
- (1997). 「痴呆老人の扶養及び家族保護に関する研究」 『韓国社会福祉』
ヨンイン：江南大学校
- (1996). 「外国の高齢者の就業動向と我々の政策課題」 『老人福祉政策研究』
第 1 巻第 1 号 ソウル：韓国老人問題研究所
- (1996). 「2000 年の老人福祉」 『月刊信仰世界』 5 月号 ソウル：信仰世界出版部
- Yang Kon Koh(1996). “Social Welfare Services for Elderly Persons in Korea. ”
Decline of Fertility and Population Aging in East Asia. Tokyo, Japan:
International Longevity Center
- (1996). 「老人福祉の現況と課題」 『ハンセ政策』、ソウル：ハンセ政策研究所
- (1996). 「韓国シルバー産業の現況と展望」 江南大学校論文集第 27 集
ヨンイン：江南大学校
- (1996). 「老人福祉とボランティア福祉プログラム」 『福祉社会とボランティア福祉活動』、
ヨンイン：江南大学校 出版部

고령자복지시설에 있어서 사회사업가의 위치와 역할 - 한국과 미국을 중심으로-



고 양곤
한국 강남대학대학원
원장

I. 서 .문

한국은 지금 고령사회로 달려가고 있다. 인구의 고령화와 신생아 저출산에 따라 노인인구의 수와 비율이 급증하고 있다. 지난 1960년에는 65세 이상 고령자가 불과 72만명으로 전체인구의 2.9%의 청년국이었다. 그러나 2000년에 들어와 고령인구가 337만명으로 늘어나 전체인구의 7.2%가 되어 고령화 사회(aging society)에 진입하였으며, 2004년에는 고령인구 417만명으로 전체인구의 8.7%에 이르고 있다. 앞으로 15년 후 2019년에 가면 65세 이상 고령자가 767만명으로 전체인구의 14.4%에 이르러 고령사회(aged society)가 되고, 2026년에는 1천만명이 넘어 전체인구의 20%가 되는 초고령사회(super aged society)가 될 것이며, 2050년에는 고령노인이 1500만이 넘어 전체인구의 34.4%에 이르는 후기고령사회가 될 것으로 예상하고 있다. 고령화 사회에서 고령사회에 이르는데 프랑스는 115년, 미국은 71년, 카나다는 65년이 걸렸고 가장 빠르다고 하는 일본도 24년이 걸렸으나 한국은 19년쯤 걸릴 것으로 예상하고 있다(통계청, 2001)

이와 같은 인구변화는 지난 40여년 간의 경제성장과 생활개선에 따른 수명연장과 출산율의 저하에서 왔다. 지난 1960년 한국인의 평균수명은 53세 정도였다. 그러나 2000년에 들어와 한국인의 평균수명은 76세가 넘어 지난 40년 동안 평균수명이 23년이나 늘어났다. 같은 기간 중 일본인들의 평균수

명은 13.4년이 연장되었으며 서구 OECD 국가들의 경우는 평균 10년 이상 늘어나지 않았다. 이처럼 평균수명의 연장으로 노인인구는 날로 증가하고 있는데 출산율은 급속하게 줄어들고 있어 한국사회의 고령화를 더욱 촉진시키고 있다. 지난 1960년 한국인의 합계출산율(FTR: Total Fertility Rate)은 6.0이나 되었던 베이비붐 시대였다. 그러나 1980년에는 합계출산율이 2.8로 줄어들었고, 2002년에는 1.17명으로 줄어들었다. 이와 같은 인구의 고령화와 저출산의 동시 진행은 앞으로 한국의 생산인력 부족과 아울러 복지재정의 과중한 부담을 초래하게 될 것이다(박광준, 2004).

고령인구가 증가하면서 심신기능이 허약하고 자립능력이 부족한 80세 이상의 후기고령노인수가 급격하게 증가하고 있다. 지난 1960년 80세 후기고령노인은 불과 59천명(전체인구의 0.2%) 정도이었으나 2000년에는 48만명(1.0%)으로 늘어났고, 2020년에 가면 134만명(2.6%)으로 늘어날 예정이다. 전통적으로 한국노인들은 나이가 들어 심신기능이 쇠약해지고 거동이 불편해지면 자녀들과 같이 살면서 필요한 수발을 받을 수 있었다. 그러나 최근 한국사회가 급속하게 산업화, 도시화, 핵가족화하는 과정에서 가족의 구조와 기능이 변화되고 있어 전통적인 노부모 부양기능이 약화되고 있다.

농경기 시대에 태어나 성장기를 보낸 오늘의 한국노인들은 개인적으로나 사회적으로 노후준비를 제대로 하지 못한 세대이다. 결과적으로 오늘의 한국노인들은 자녀와 함께 살고 있거나 같이 살지 않아도 자녀의 도움을 받아 살아가는 경우가 많다. 자녀가 없거나 자녀가 있어도 노부모에게 아무런 도움을 주지 못하는 경우 노인들은 본인의 저축이나 근로수입 또는 정부 공공부조를 받아 살아가고 있으며, 심신이 허약한 경우에는 무료, 실비 또는 유료요양시설에 입소하여 살아가고 있다.

그러나 무료시설은 그 대상이 기초생활보장 대상 노인으로 제한되어 있고, 유료시설은 경비가 많이 들어 일반노인들에게 시설입소는 어려운 실정이다. 또한 시설보호는 단체생활에서 오는 규율과 제약이 많아 한국 노인들은 수용시설을 꺼리고 있다. 한편 서구 여러 나라에서는 수용시설 운영비를 줄이고 보다 인간적인 대인서비스를 제공하기 위하여 1970년부터 노인복지시설의 탈시설화를 모색하여 왔다. 시설입소보다는 가정방문, 방문간호, 주간보호, 단기보호 등 재가노인서비스를 활용하여 노인들이 평소 살아오며 친숙해

진 주거환경에서 계속 살아갈 수 있도록(aging in place) 지원하여 통합적인 노후생활(social integration)을 유지하도록 하는 것이 노인들의 심리적인 안정과 만족감을 갖게 한다는 주장이 높아가고 있다(Atchley, 2000).

과거 한국의 노인복지사업은 주로 무의탁 노인을 위한 시설보호사업을 중심으로 잔여적 복지서비스 방식이었다. 그러나 1980년대에 들어와 장기적인 요양보호를 필요로 하는 노인들은 증가하는데 가족의 부양기능은 약화되고 있어 지역노인들을 돕기 위한 재가복지의 필요성이 제기되었다. 정부는 1981년 노인복지법을 제정하여 요보호대상 노인을 위한 국가와 지방자치단체의 책임을 명시하였다. 그러나 새로이 제정된 노인복지법은 선언적 내용('할 수 있다,' '노력한다' 등)이 많고 극히 제한된 예산안에서 여러 문제점을 가지고 있었다.

이러한 중에서도 1987년에 한국노인복지회에서 가정봉사원 파견사업(home-help service)을 시작하였고, 1989년에는 노인복지법을 개정하여 재가복지(home care)사업을 시작하였으며, 같은 해 서울시에서는 노인종합사회복지관(multipurpose senior center) 2개소를 개설하였고, 1991년에는 주간보호(adult day care)와 단기보호(short stay service) 시설을 시범적으로 운영하기 시작하였다. 1993년에는 노인복지법을 개정하여 '재가노인복지'를 명시하고 재가노인을 위한 다양한 지역사회서비스(community-based services)를 개발할 수 있도록 하고, 민간기업체나 개인도 '유료노인복지사업'에 참여할 수 있도록 허용함으로써 노인복지사업의 공급기반을 민간에게도 확대하였다(김만두·한혜경, 1993).

지난 2003년 집권한 노무현 정부는 '지방분권과 국가균형발전'을 국정 12대 의제 중의 하나로 선정하고 이를 추진하기 위한 '지방분권특별법,' 국가균형발전특별법,' 신행정수도건설을 위한 특별조치법' 등을 제정하였다(이태수, 2004). 또한 현 정부는 2003년 6월 '사회복지사업법'을 개정하여 '지역사회복지협의체' 설치 근거를 마련하였고, 2003년 9월에는 보건복지부내에 '사회복지사무소 시범사업 추진단'을 구성하여 지역주민의 특성과 복지욕구를 고려한 정책을 추진하기 위하여 2004년 7월부터 사회복지사무소를 시범 실시하고 있으며 지역사회복지협의체의 구성도 사회복지사무소 시범지역부터 단계적으로 추진하고 있다.

한국의 사회복지의 과거 생활보호대상자를 중심으로 한 극히 제한적인 시설보호에서 지금은 지역주민의 서비스 욕구를 고려한 지역사회보호로 변화하고 있으며 또한 중앙정부 주도의 복지행정이 지방정부로 이관되고 있다. 지금까지 주로 경제적이고 물질적인 생계지원 서비스에서 지금은 비물질적·사회적 기능장애에 대처하는 종합적이고 보편적인 서비스로 확대되고 있다. 이러한 시대적 변화 가운데 한국의 사회복지사들이 고령자복지시설에서 어떤 위치와 역할을 가지고 있는가를 검토해 보는 것은 의미 있고 시의적절한 과제라고 생각한다.

II. 고령자복지시설의 개념과 사회복지사의 역할

한국의 고령자복지시설은 크게 수용시설과 재가시설로 나눌 수 있다. 수용시설은 주로 심신기능이 허약한 노인이나 장애인들에게 무료, 실비, 유료로 침식이나 보건의료 및 요양서비스를 제공하는 생활시설을 말하고, 재가시설은 노인이 살고 있는 단독가구나 아파트 또는 노인복지주택을 포함하여 지역사회복지관이나 노인주간·단기보호시설 등과 같은 이용시설을 포함한다. 한국의 노인복지법에서는 노인복지시설의 종류를 (1) 노인주거복지시설, (2) 노인의료복지시설, (3) 노인여가복지시설, 그리고 (4) 재가노인복지시설 등으로 구분하고 있다(보건복지부, 2003).

1. 고령자복지시설 현황과 사회복지서비스

1) 노인수용시설

노인 수용시설은 노인주거시설과 노인의료복지시설의 일부 즉 양로원, 요양원, 전문요양원 등에 입소하여 급식과 의료서비스 그리고 일상생활에 필요한 편의를 무료, 실비 또는 유료로 제공받을 수 있는 생활시설을 말한다. 2003년 현재 전국적으로 351개소에 25,108명이 입소되어 있는데 그 중 75.8%가 무료시설에 있고, 나머지는 유료시설(17.4%)과 실비시설(6.8%)에 거주하고 있다. 이를 2003년 노인추정인구 397만명으로 나누면 수용시설 입소율은 약 0.6%가량 된다(보건복지부, 2004). 이는 서구 여러 나라 노인들의 4-7% 요양시설 입소율과 비교하면 아주 낮은 수치라고 볼 수 있다.

2003년 현재 중증과 최중증의 신체기능을 가지고 요양보호를 받아야 하는 한국의 노인수가 20여만명에 이르고 있다. 그런데 한국의 시설 노인수가 0.6%에 불과한 이유는 시설보호에 대한 욕구가 낮아서라기보다는 병약한 노인들이 재정적인 부담이 없이 요양시설에 입소하여 적절한 건강보호와 사회적 보호를 받을 수 있는 무료 또는 실비시설이 절대적으로 부족하고, 또한 노인시설 이용에 대한 정보와 인식이 아직 부족하기 때문이라고 볼 수 있다.

2003년 현재 전국에 있는 351개소의 노인수용시설에서 일하고 있는 사회복지사는 약 1900명이 있고, 이들의 대부분은 요양시설의 원장, 총무, 또는 생활지도원으로 일하면서 노인요양시설을 이끌어 가고 있다(전국노인복지시설협회, 2004).

2) 재가노인복지 시설

재가노인서비스는 좁은 의미로는 지역사회에 거주하고 있는 노인의 가정을 방문하여 노인의 일상생활에 필요한 각종 보호와 지원을 제공하는 가정 보호를 말한다. 넓은 의미로는 가정방문과 방문간호를 비롯하여 지역사회 내 이용시설이나 주거보호시설에서 제공하는 제반 서비스를 포함한 광범위한 지역사회보호를 의미한다. 심신기능이 허약하여 자립능력이 부족한 지역 노인들에게 필요한 각종 서비스를 제공함으로써, 노인이 지역사회에서 가족 및 친지와 더불어 건전하고 안정된 생활을 영위할 수 있도록 하고, 가족의 수발 부담을 덜어주는데 그 목적을 두고 있다(고양곤, 1997).

재가노인복지시설로는 노인복지법에 의한 가정봉사원 파견시설 (228개소), 주간보호시설(178개소), 실비주간보호시설(33개소) 그리고 단기보호시설(66개소) 등이 있다. 가정봉사원 파견사업의 목적은 신체적·정신적 이유로 독립적인 일상생활을 영위하기 어려운 노인이 있는 가정에 봉사원을 파견하여 필요한 각종 서비스를 제공하는데 있고, 주간보호시설이나 실비주간보호시설은 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애 노인 등을 낮 동안 시설에서 보호하며 노인의 기능회복을 도모하는 데 있으며, 단기보호시설은 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 시설에 단

기간 입소시켜 보호하고 필요한 각종 서비스 제공하는 사업을 말한다(보건복지부, 2004). 이러한 재가노인복지시설에 2003년 현재 약 1천여명의 사회복지사가 시설장이나 전문 사회복지사로 일하고 있다(한국사회복지사협회, 2004).

3) 노인여가복지시설

노인의 여가시설로 2003년 현재 경로당(48,800개소), 노인교실(684), 노인휴양소(4개소), 노인복지회관(185개소) 등이 있다. 경로당은 전국 각 동네마다 설치되어 있어 지역노인들이 손쉽게 이용할 수 있으나 시설공간이 협소하고 운영자금도 부족하여 지역노인들의 ‘사랑방’ 휴게실로 운영되는 경우가 많다. 노인교실은 학습활동을 통하여 노인들이 건강과 시사에 관한 지식을 넓히고, 취미를 살려 여가를 즐겁게 보내며, 동년배 노인들과 친교를 유지하고, 배우자나 자신의 죽음에 대한 준비를 할 수 있도록 하는 것이다.

노인복지회관이나 노인종합복지관에서는 재가노인을 위한 가정봉사원 파견사업, 주간보호사업, 노인 취업교육 및 알선, 사회교육, 운동·오락 프로그램, 자원봉사 프로그램, 노후생활에 관련된 다목적 프로그램을 개발하여 지역노인들에게 종합적인 서비스를 제공하고 있다.

이외에도 2004년 현재 전국에 있는 366개소의 사회복지관에서 재가노인봉사 프로그램을 실시하고 있으며 다양한 여가 프로그램을 제공하고 있다(한국사회복지관협회, 2004).

전국에 있는 노인복지관이나 사회복지관에서는 주로 사회복지사들이 복지관 운영으로부터 프로그램 개발에 이르기까지의 중요한 역할을 맡아 주관하고 있다. 2004년 현재 512개소가 넘는 노인복지관과 사회복지관에서 일하는 사회복지사는 약 4천명이 넘는 것으로 추정되고 있다. 이외에도 전국에 있는 노인병원이나 노인정신보건센터, 노인주택단지(예: 삼성노블카운티, 서울 시니어스타워 등)나 노인복지단체, 종교기관이나 기업복지재단 등에서 일하고 있는 사회복지사들도 상당수 있는 것으로 추정되고 있다.

4) 읍·면·동 사회복지 전담공무원

한국 정부는 지역주민들에게 보다 전문적이고 효율적인 복지서비스를 제

공한다는 취지에서 지난 1987년부터 사회복지 전문요원제도를 실시하였다. 정부는 사회복지 전문요원들이 공적 사회복지 업무를 담당할 수 있도록 사회복지 전문요원을 공공행정기관의 최일선인 전국의 읍·면·동에 배치시켰다. 이들은 2000년 10월 1일부터 시행된 국민기초생활보장법의 시행을 전담하는 공무원으로 일하게 되어 지금은 전국에 7100여명의 사회복지사들이 읍·면·동의 사회복지 전담 공무원으로 복지업무를 수행하고 있다. 정부는 앞으로 5년 동안 사회복지 전담 공무원을 지금의 2배로 늘려 14,000명의 사회복지 전담 공무원을 확보할 계획을 가지고 있다(보건복지부, 2004).

III. 지방분권화 시대의 사회복지사의 역할

1. 고령자복지시설에서의 사회복지사 역할

한국 고령자복지시설에서의 사회복지사 지위와 역할은 현재 매우 긍정적이고 다양하다. 노인복지 관련 시설이나 기관에서 일하고 있는 사회복지사는 현재 1만2천여명에 이르고 있으며 앞으로 노인복지 관련 제도의 제정과 함께 고령자복지시설과 프로그램은 더욱 늘어날 것이며 결과적으로 더 많은 사회복지사들이 노인복지 분야에 투입될 것이다. 현재 노인수용시설이나 이용시설, 노인여가시설이나 주거시설에서 일하고 있는 사회복지사들은 위로는 시설장이나 관장으로부터 노인복지 프로그램을 개발하고 추진하는 부장과 과장으로 그리고 핵심 전문사회복지사로 활약하고 있으며 또한 전국의 읍·면·동에서 사회복지 전담 공무원으로 지역노인복지 업무의 주도적인 역할을 수행해 나가고 있다.

2. 노인복지시책의 지방분권화

한국은 지금 지방분권화 시대를 맞이하여 노인복지정책에도 큰 변화를 맞이하고 있다. 지금까지의 노인복지정책은 고도의 중앙집권적 정치·경제·행정체제하에 운영되어 오면서 지방정부와 노인복지시설들은 중앙정부의 지침과 예산에 따라 수동적으로 노인복지사업을 실시하여 왔다. 그러나 앞으로 지방분권으로 지방자치가 활성화되면 지방민들이 자신들의 특성과 욕구에 따라 복지문제를 해결해 나가야 한다. 이를 위해 정부는 사회복지사업법을 개정하여 '지역사회복지협의체'를 구성하고 '사회복지사무소'를 설치하여 현

재 전국 5개 지역에서 시범사업을 실시하고 있다. 따라서 사회복지사들은 이러한 지방분권화의 변화에 능동적으로 대응해 나가기 위해서 사회복지의 전문성과 책임성을 강화시켜 전문직으로서의 공신력을 확보·유지해 나가야 할 것이다. 그래야 지방화 시대의 노인복지를 사회복지사들이 계속해서 주도적으로 이끌어 갈 수 있을 것이다.

노인복지사업을 위한 국고지원이 2005년부터는 대부분 지방으로 이양되어 노인복지사업 계획에서부터 예산편성 및 서비스 전달에 이르기까지 지방단위로 결정하고 실시될 예정이다. 지금까지 주로 중앙정부에서 계획하고 이에 필요한 국고보조를 지방에 지급해 왔던 사회복지사업들이 지방에 이양되므로 앞으로 사회복지사들은 지방정부에서 제공하는 노인복지예산을 확보하기 위한 전략과 노력이 있어야 할 것이다. 노인복지사업예산을 확보하기 위해서는 지방행정의 여러 분야(예: 주택, 교통, 상하수도, 환경, 문화, 체육 등)와 경쟁은 물론 사회복지분야의 여러 프로그램(예: 영유아복지, 아동복지, 장애인복지, 부랑인복지, 모자복지, 의료복지 등)들과의 경쟁도 있을 것으로 예상된다. 이에 대비한 노인복지관련 단체와 시설간의 협의체 구성과 공동 대응 전략이 필요하다.

3. 노인복지를 위한 지방협치

한국의 지방정부는 사회복지시설이나 서비스 프로그램, 전문 인력, 그리고 재정면에서 지역복지를 주도적으로 이끌어 나가기에는 아직 미흡한 실정이다. 지방정부의 원활한 복지사업을 위해서는 지방협치(Local Governance) 방법이 활용되어야 한다. 지방협치란 지방정부를 위시하여 지역의 사회복지단체, 기업(상공회의소), 학계(지방총장협의회 및 각종 학회), NGOs (지역시만단체협의회), 지방 언론(지역기자협회) 등 지역사회 구성의 주요 인자들간의 협력적 네트워크에 의해 운영되는 지방행정을 의미한다(오재일, 2003). 이러한 지방협치의 도입을 통하여 사회복지사들은 지역주민들의 노인복지의식을 높이고, 지역주민에게 노인복지의 비전을 제시하며, 지역복지 증진을 위한 지역사회 운동을 활성화시켜야 할 것이다(조홍식, 2004).

4. 지역노인복지 개발을 위한 사회복지사 역할

지금까지의 중앙집권적 노인복지사업에서는 사회복지사들이 지역노인의 문제를 해결하기 위하여 주로 심리치료나 상담, 정보제공이나 교육, 지역사회 자원과의 연계나 조정, 클라이언트 발굴이나 사례관리 등 직접적이고 원조적인 노인복지서비스를 제공하여 왔다. 그러나 이제 지방정부 주도의 새로운 참여복지 시대에는 사회복지사의 역할이 각 지역 노인의 복지 증진을 위한 협의체를 구성하여 노인복지 욕구조사와 프로그램 계획, 자원 확보와 모금, 프로그램 평가와 홍보, 노인권익 옹호(advocacy)와 능력 제고(empowerment), 정책대안 개발과 입법운동 등 보다 포괄적이고 지역중심적인 다양한 노인복지 프로그램 개발이 있어야 할 것이다(McInnis-Dittrich, 2002).

오랫동안 보건복지부 중심으로 계획하고 예산을 지원하여 실시해온 노인복지사업들이 지방으로 이양될 때 재정자립도나 사회(노인)복지 전문인력이 부족한 지역에는 큰 파장을 몰고 올 것으로 예상된다. 이러한 지방분권화의 충격을 능동적으로 대응하기 위해서는 각 지역의 노인복지단체, 시설장, 전문가 등 노인복지 관련 지도자들의 준비와 공동 노력이 요구된다. 사회복지사들은 각 지방의 '지역복지협의체' 긴밀한 관계를 형성하여 지역사회복지계획의 수립, 복지서비스 조정과 연계, 지역복지 자원 개발, 그리고 지역복지 발전을 위한 의견수렴과 정책건의 과정에 적극 참여하여야 할 것이다. 이외에도 사회복지사들은 지역의 기업이나 종교기관, 시민단체(NGOs), 지역주민들과의 연합세력을 구축하여 고령사회에 대비한 노인복지정책을 개발해 나가야 할 것이다.

5. 지역사회복지협의체와 사회복지사무소

정부는 2004년부터 전국에 지역사회복지협의체를 구성하고 또한 5개 지역에서 사회복지사무소 시범사업을 실시하고 있다. 지역사회복지협의체는 실무협의체와 실무팀을 두고 (1) 지역사회복지계획의 수립, (2) 복지서비스 조정·연계, (3) 지역 복지자원 개발, (4) 지역복지 발전을 위한 의견수렴 및 정책건의 등을 담당하고 있다. 협의체의 구성원으로는 시·군·구 공무원, 사회복지시설장, 보건소장, 전문가, 관계단체 대표, 수요자 대표 등이 협

의체에 참여하도록 되어 있다(이태수, 2004).

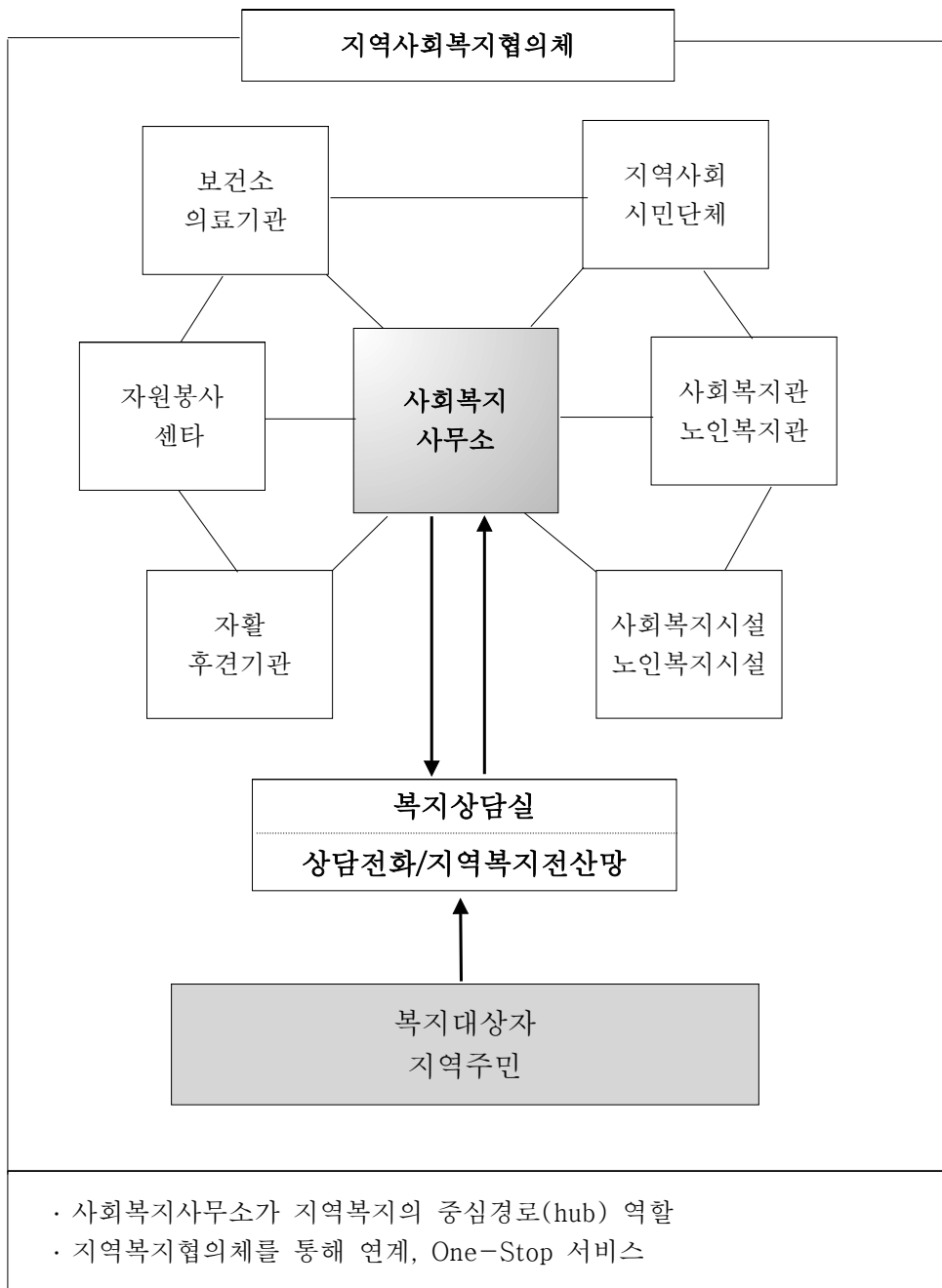
사회복지사무소에는 복지담당 행정공무원과 복지전담공무원(사회복지사)을 배치하고 지역사회 내 여러 서비스 기관간의 네트워킹과 조정을 통하여 국민기초생활보장, 의료급여, 자활사업 등 공공부조 사업과 노인, 장애인, 아동 등을 위한 사회복지서비스를 제공하면서 각 지역주민의 특성에 맞는 복지서비스를 통합적으로 제공해 나갈 계획이다. 이에 사회복지사는 지역사회복지협의체와 사회복지사무소에서 중추적인 역할을 수행해 나갈 것이다. 사회복지사무소는 지역사회협의체의 중심기관으로 지역에 있는 사회복지관, 노인복지관, 노인관련 시민단체(NGOs), 노인복지시설, 자활훈련기관, 자원봉사센터, 보건소 및 의료기관 등과 연계·조정하여 지역노인복지를 증진해 나갈 수 있을 것이다. 지역사회협의체의 구성요원과 상호 관계를 표시하면 다음 [그림 1] 과 같다.

6. 결론: 한국 사회복지사와 노인복지

한국에는 2004년 6월 현재 사회복지사 자격증을 가진 사람이 101,109명이 있다. 그 중에서 1급 자격자는 50,120명, 2급 자격자는 41,201명, 그리고 3급 자격자는 9,788명이다. 그러나 이중에서 현재 사회복지 업무에 종사하고 있는 사람은 약 2만5천여명 되는 것으로 추산하고 있으며 그 중 1만2천명가량이 노인복지 업무와 직접 또는 간접으로 관계되어 일하고 있는 것으로 추정되고 있다(한국사회복지사협회, 2004).

최근 한국에서 사회복지사 1급 자격증을 얻기 위해서 국가시험을 치르도록 자격요건을 강화하였다. 그러나 이에 상응하는 사회복지사에 대한 처우개선 조치가 따르지 않고 있다. 대졸 사회복지사들의 평균 임금은 동등 학력의 교사나 간호사의 60~70%수준에 불과하다. 사회복지사 2급과 3급의 경우는 더욱 열등처우를 받고 있다. 결과적으로 사회복지사들의 업무만족도가 매우 낮고, 이직하는 사례가 빈번하다. 사회복지 인력은 국민의 복지와 직접적으로 연결되어 있기 때문에 사회복지사의 전문지식, 기술, 능력의 평가와 아울러 이를 반영한 적절한 처우개선이 시급히 요구되고 있다.

한국의 노인복지는 지금 격동기에 있다. 고령인구의 급증에 따른 노후 소득보장, 보건의료, 주택과 교통, 여가활동, 장기요양보호 문제 등 복합적인



[그림 - 1] 지역사회복지협의회와 사회복지사무소 구성체계
자료 : 보건복지부, “사회복지사무소시범사업계획”, 2004

문제가 대두되고 있어 노인복지 전문지식과 실천기술, 능력과 책임감을 가진 사회복지사가 필요하다. 이를 위한 노인복지 전문교육과 실천현장에서의 철저한 실습과 실습지도, 그리고 사회복지사를 위한 재교육과 국내외 연수(예: 일본, 미국, 호주, 유럽 등) 프로그램의 적극적인 개발이 요구된다. 한국의 고령자시설에서의 사회복지사의 위치와 역할은 매우 다양하다.

지금까지 한국의 노인복지 수용시설이나 이용시설은 대부분 사회복지사가 주축이 되어 운영되어 왔다. 앞으로 사회복지 석사와 박사과정에서 노인복지 전문지식과 실천기술을 습득한 고급 사회복지사들이 노인복지 분야에 계속 투입될 것으로 예상하고 있다. 이들의 역할은 고령자시설을 운영하는 행정가로부터 노인들의 심리사회적인 문제를 상담해 주는 임상사회복지사에 이르기까지 사회복지사가 노인복지의 주도적 역할을 수행하리라 믿는다.

IV. 결 론

한국은 지금 유례없는 급속한 고령화와 소자화(小子化)로 노인부양 기능이 약화되고, 의료비 증가, 노동인구 감소 등 다양한 사회문제가 대두되고 있어 앞으로의 고령사회에 대비한 새로운 노인복지정책이 나와야 하겠다. 지금까지의 노인복지가 주로 중앙정부 주도하에 저소득층 노인을 위해서 한정적인 서비스를 제공하는 정책이었다고 한다면 이제는 지방중심의 지역노인을 위한 보편적 복지가 요구되고 있다. 현재 참여정부가 추진하고 있는 재정분권화 작업이 노인복지서비스에 미칠 영향이 지대하므로 지방자치단체와 지역 복지단체 및 NGO 사이에 새로운 파트너십을 형성하여 상호 협력 하에 지역복지 발전에 이바지할 수 있을 것이다.

21세기 고령사회를 앞두고 현 노무현 정부는 노인의 소득보장을 위하여 저소득층 노인에게 경로연금을 확대 지급하고, 「노인인력운영센터」를 설립하여 일자리 30만개를 개발하며, 치매·중풍노인 등 장기요양을 필요로 하는 노인들을 위해 「공적 노인요양보장제도」를 도입하여 2007년부터 단계적으로 실시할 계획을 세우고 있으며, 「고령사회 기본법」과 「실버산업진흥법」 등을 제정하여 고령사회에 대비하는 정책을 강구하고 있다.

노인복지의는 정부의 자원이나 노력만으로는 한계가 있다. 국민 모두가 동참해야 한다. 후손의 양육과 국가발전을 위해 평생을 고생하며 살아온 노인들을 공경하고 보호하기 위하여 사회복지사는 정부 자원의 활용은 물론 민간, 기업, 종교기관, 사회단체, 그리고 지역주민 모두가 지역의 노인복지 사업에 동참할 수 있을 때 고령 노인들은 건강하고 만족스러운 노후생활을 영위할 수 있으며 21세기 한국 사회는 모든 세대가 더불어 잘사는 복지사회를 이룩할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고양곤(1997). 재가노인복지의 개념과 서비스 방안,
「재가노인복지사업: 이론과 실제」, 서울: 홍익재.
- 김만두·한혜경(2000). 「현대사회복지개론」, 서울: 홍익재.
- 노인복지시설협회(2004), 내부자료.
- 박광준(2004). 「고령사회의 노인복지정책」.
- 보건복지부(2003). 「노인복지법령집」, 과천: 보건복지부.
- 보건복지부(2004a). 보건복지부 내부자료.
- 보건복지부(2004). 「2004년도 보건복지사업 안내」, 과천: 보건복지부.
- 보건복지부(2003). 「노인복지법령집」, 과천: 보건복지부.
- 오재일(2003), “분권화 시대. 지방의 준비와 대응방안”.
[지방자치현장 선포 2주년 기념사업회], 지방자치현장 선포
2주년 기념 시민대토론회.
- 조홍식(2004). 「지방분권화에 따른 사회복지계의 대처방안」,
국민복지포럼 자료집.
- 통계청(2001). 「장래인구추계」, 대전: 통계청.
- 한국노인복지시설협회(2004). 내부자료
- 한국사회복지관협회(2004). 내부자료.
- 한국사회복지사협회(2004). 내부자료.
- 한국재가노인복지협회(2004). 내부자료.
- Atchley, R.C. (2000). Social Forces and and Aging. 9th Edition,
Belmont, CA: Wadsworth Thomson Learning.
- McInnis-Dittrich K.(2002). Social Work With Elers: A Biopsychosocial
Approach to Assessment and Intervention, Boston, MA: Allyn & Bacon.

프로필

고 양곤 (高 兩坤)

한국 강남대학교대학원 원장

학 력

- 1963. 2. - 강남대학교 사회사업학과 졸업
- 1972. 3. - 미국 Florida 주립대학교 사회복지대학원 졸업 (MSW)
- 1975. 12. - 미국 Florida 주립대학교 도시계획학과 보건계획전공 석사(MSc)
- 1983. 8. - 미국 Florida 주립대학교 도시계획학과 노인복지전공 박사 (Ph.D)

경 력:

- 1963. 2 - 1966. 1 대한민국 공군 병장 제대
- 1966. 2 - 1967. 12 부산 Sweden 아동구호연맹, 사회복지사
- 1968. 1 - 1970. 5 한국기독교세계봉사회 가정복지부 사회복지사
- 1983. 8 - 1992. 7 Florida 주립대학교 노인복지연구소 연구원
- 1983. 8 - 1992. 5 Florida A & M 대학교 전임강사, 조교수
- 1992. 8 - 현재 강남대학교 사회복지대학 학장, 전문대학원 교수, 대학원장
- 1993. 5 - 현재 한국노년학회 회장, 이사, 편집위원
- 1994. 5 - 현재 한국사회복지학회 회원, 이사
- 1994. 1 - 현재 서울특별시 노인복지기금운용 심의위원
- 1994.12 - 현재 한국노인문제연구소 이사
- 1994.12 - 현재 한국치매협회 이사
- 1994.12 - 현재 한국노인복지회 이사
- 1999. 8 - 현재 한국기독교사회복지학회 회원, 이사

논문 및 저서

- (2004). "고령사회 대비를 위한 정부의 노인복지 정책," 「노인학교 개설과 운영 프로그램」, 서울: 말씀과 만남
- (2004). "고령화 사회와 노인자원봉사," 「한국사회복지의 과제와 대응」, 서울: 홍익재.
- (2004). 고령화 사회와 기독교 사회복지," 「기독교 사회복지의 사상과 실천모델」, 서울: 도서출판 인간과 복지.
- (2004). "문화적인 노후생활 보장," 「창의 한국: 21세기 새로운 문화의 비전」, 서울: 문화관광부.
- (2004). "외국노인의 정치참여와 권익운동," 「한국 노인복지의 새로운 도전」, 서울: 현학사.
- (2003). 노인과 자원봉사활동. 서울: 학지사.
- (2003). "노령화 사회와 교회의 과제," 「월간목회」, 통권 319호.
- (2003). 「노인 또래 상담의 이론과 실제」, 서울: 현문사.
- (2002). "장애노인의 Technology 활용에 관한 연구," 한국사회복지연구 제 6집. 강남대학교 부설 한국사회복지연구소, 수원: 평화인쇄소.
- (2002). "교회노인교육 프로그램 개발에 관한 연구" 한국사회복지연구 제7집. 강남대학교 부설 한국사회복지연구소, 수원: 평화인쇄소.

- (2002). “지역사회 노인정신보건을 위한 사회사업 전략,” 제3회 WHO협력 정신
사회재활 국제학술대회 자료집. 용인: 용인정신병원.
- (2002). “현대사회의 노인차별,” 2002년도 노년학회 추계 학술대회 자료집,
Yangkon Koh (2002). Societal Response to Aging Society in the Republic of Korea.
A Paper submitted to the Second World Assembly on Aging,
Madrid, Spain in April, 2002
- (2001). "기독교와 노인복지," 「교회와 노인복지」, 서울: 평단문화사.
- (2001) “고령화 사회와 노인복지,” 전통과 현대, 통권 16호.
- (2001). “한국 기독교 사회복지의 전망과 발전방향,” 「기독교와 사회복지」,
서울: 홍익제.
- (2001). “노인자원봉사의 활성화 방안,” 한국노년학, 제 21권 1호, 통권 35호.
- (2000). “노인관점에서 본 공유공간의 효용성,” 「밀레니엄 커뮤니티 센터」,
서울: 연세대학교 출판부.
- (2000). “고령화사회와 노년공학,” 「노년학의 이해」. 서울: 대영사.
- (1999). 노인의 자원봉사활동 활성화. 「한국노년학」, 제19권 8호. 서울:
한국노년학회.
- (1999). 빈곤노인실태와 정책과제. 「노인복지정책연구총서」, 통권 제15호.
서울: 노인문제연구소
- (1999). 21세기 노인복지 목표와 서비스 전략. 「노인복지연구」, 통권 제4호.
서울: 도서출판 평화당.
- Yangkon Koh(1999). Social Service for Older Persons in Korea, Aging in Korea:
Today and Tomorrow, 2nd Edition. Seoul: Chung Ang Juk Sung Publisher.
- (1999). 노인복지를 위한 목회방향, 「우원사상논총」, 제8집, 용인: 강남대학교.
- (1998). 현대사회의 노인문제와 노인의 역할. 「평생학습사회와 노인교육」.
서울: 교육부.
- (1998). 주간치료. 「노인정신의학」. 서울: 중앙문화사.
- (1998). “노인 주간·단기보호.” 「노인복지연구」, 통권 제1권 제1호.
서울: 도서출판 평화당.
- (1997). 「노인을 위한 자원봉사」. 서울: 한국사회복지협의회.
- (1997). 「데이케어의 이론과 실무」. 서울: 홍익제
- (1997). 재가노인사업의 개념과 서비스, 「재가노인복지」.서울:홍익제
- (1997). 노인취업의 현황 및 과제, 「계간 아산」, 통권 75호. 서울: 아산재단.
- (1997). 한국노인의 여가활동 현황 및 증진방안, 강남대학교 논문집, 제28집,
용인: 강남대학교
- (1997). 한국노인학교 학습과정. 「우원사상논총」, 용인: 강남대학교
- (1997). 치매노인의 부양 및 가족보호에 관한 연구, 「한국사회복지」,
용인: 강남대학교
- (1996). 외국 고령자의 취업동향과 우리의 정책과제. 「노인복지정책연구」,
제1권 제1호. 서울: 한국노인문제연구소.
- (1996). 2000년의 노인복지. 「월간 신앙세계」, 5월호. 서울: 신앙세계 출판부
- Yang Kon Koh(1996). "Social Welfare Services for the Elderly Persons in Korea."
Decline of Fertility and Population Aging in East Asia. Tokyo, Japan:
International Longevity Center.
- (1996). 노인복지의 현황과 과제, 「한세정책」, 서울: 한세정책연구소
- (1996). 한국 실버산업의 현황과 전망, 강남대학교 논문집, 제27집,
용인: 강남대학교
- (1996). “노인복지와 자원복지 프로그램.” 「복지사회와 자원복지 활동」,
용인: 강남대학교 출판부.