

# 老年과 地域福祉에 관한 研究

韓 昌 榮\*

## <目 次>

I. 序 論	1. 地方自治와 地域福祉
II. 地域福祉의 概念	2. 老人地域福祉의 位相
1. 地域社會의 概念과 類型	V. 老人地域福祉의 內容
2. 地域福祉의 概念	1. 地域福祉에 대한 視角
3. 地域福祉를 보는 兩大觀點	2. 老人地域福祉의 內容
III. 地域福祉의 發達	VI. 老人地域福祉의 展開方案
1. 外國地域福祉의 發達	1. 老人을 위한(for) 地域福祉
2. 우리나라 地域福祉의 發達	2. 老人에 의한(by) 地域福祉
IV. 地方自治와 老人地域福祉	VII. 結 論

## I. 序 論

3. 26 기초의회의원선거와 6. 20 광역의회의원 선거가 실시되어, 1991년은 문자 그대로 “地方自治元年”이 되었으며, 바야흐로 “地方自治時代”가 개막되었다. 따라서, 老人福祉하는 視角에서도, “老人福祉의 地方化時代”가 도래했다. 전국적으로 기초의회의원수는 4, 304명이고 광역의회의원수는 866명이므로 기초의회의원수와 광역의회의원수를 합산하면, 5, 170명이 된다. 이들 의원들이 모두 “地域福祉”에 관심을 가져 준다면, 지역복지의 “開花期”가 형성되어갈 것이며, 나아가서 지역복지에 내포되어 있는 “老人地域福祉”에 정성을 쏟아준다면, 노인지역복지는 活性化되어 갈 것이다.

필자는 “地方自治와 老人福祉에 관한 考察 - 濟州도를 中心으로 -”라는 論文<sup>1)</sup>을 1990년에 발표한 바 있거니와, 同 論文은 月刊, 「老人福祉」에 소개되기도 했던 것이다.<sup>2)</sup> 그러나, 同

\* 法政大學 行政學科 教授

1) 韓昌榮, “地方自治와 老人福祉에 관한 考察 - 濟州도를 中心으로 -”, 「社會發展研究」, 第6輯, 제주대학교 사회발전연구소, 1990. 8. 참조

2) 「老人福祉」, 第9號, 老人福祉新聞社, 1991. 5. 30. p. 2. 참조

論文은 지방자치가 실시되기 이전에 발표되어진 것인데 반하여, 이 論文은 지방자치 실시 이후에 쓰여지고 있는 것이다. 따라서, 上述한 論文은 주로 地方自治와 地域福祉와의 관계와 제주도 老人地域福祉라는 점에 중점을 두어서 쓰여진 것이라고 할 수 있다. 그런데, 이 論文은 지방자치 실시 이후에 쓰여지고 있으므로, 주로 地域福祉 또는 地域社會福祉의 本質을 규명하는 한편, 그 展開方案을 중심으로 천착하는데, 目的을 두고 있는 것이다.

한편, 韓國老年學會도 지방자치실시에 관하여 지대한 관심을 가져서, 同學會는 서울 特別市와 共同主催하여 1991년 5월 24일에 “老人과 地域社會”라는 主題로 세미나(장소: 世宗文化會館)를 개최하였다.” 이와 같이, 老年學界와 자치단체에서도 老人福祉의 地方化에 視角을 照明하고 있는 것이다. 이러한 傾向性은 이른바 老人地域福祉의 발전전망을 밝게 하여 주는 것이며, 이 論文 역시, 老人地域福祉의 발전을 도모하기 위하여 쓰여지고 있는 것이다.

위와 같은 目的意識下에, 이 論文에서는, 地域福祉의 概念, 地域福祉의 發達, 地方自治와 老人地域福祉, 老人地域福祉의 內容, 老人地域福祉의 展開方案 등을 차례로 고찰하고자 한다.

3) “老人과 地域社會”라는 세미나의 日程은 다음과 같았다.

### 세 미 나 日 程

13:30~14:00	登 錄	
14:00~14:20	開 會 式	
		사회: 김동배(연세대 사회사업학과 교수)
14:20~14:40	基調演說 :	老人과 地域社會
	연 설 :	박재간(한국노인문제연구소장)
14:20~15:30	主題發表1:	地方自治制를 통한 老人福祉 增進方案
	좌 장 :	윤중주(전 서울여대사회사업학과 교수)
	발 표 :	신섭중(부산대 사회복지학과 교수)
	토 론 :	박동서(서울대 행정대학원 교수)
		김기선(한국사회복지협의회 복지부장)
15:30~15:50	휴 식 :	
15:50~16:40	主題發表2:	地域社會 住民의 老人福祉 參與方案
	좌 장 :	김태현(성신여대 가정관리학과 교수)
	발 표 :	최성재(서울대 사회복지학과 교수)
	토 론 :	차홍봉(한림대 사회복지학교 교수)
		현희성(경남대 사회복지학과 교수)
16:40~17:30	主題發表3:	地域社會發展을 위한 老人의 役割
	좌 장 :	한창영(제주대 행정학과 교수)
	발 표 :	백창현(대한노인회 중앙회 부회장)
	토 론 :	임춘식(한남대 행정학과 교수)
		문석남(전남대 사회학과 교수)

## II. 地域福祉의 概念

地域福祉를 고찰함에 있어서, 여기서는, 먼저 地域社會의 概念과 그 類型을 살펴보고, 연이어, 地域福祉의 概念에 관하여 천착하고, 끝으로 地域福祉를 보는 兩大觀點을 알아보기로 한다.

### 1. 地域社會의 概念과 類型

#### 가. 地域社會의 概念

무릇, 지역사회라는 개념에는 다음의 두 가지 속성이 있음을 보여주고 있거니와, 그 하나는, 지역사회를 다른 지역과는 다른 特殊性(uniqueness)과 分離性(seperatedness)을 나타내는 물리적 지리성 및 지역적인 경계를 가지며, 다른 하나는, 사회적 혹은 문화적인 同質性(homogeneity), 合意性(consensus), 自助性(self-help), 혹은 다른 형태의 집단행위와 상호작용을 갖는다는 것이다.<sup>4)</sup>

그런데, 鄭址雄·金智子에 의하면, 지역사회를 概念規定하는데, 크게 나누어, 소극적인 견해와 적극적인 견해가 있으며, 후자의 경우, 즉, 적극적인 견해에 있어서도, 앞서 말한 두가지 속성중, 어느 하나에 중점을 두는 견해 및 그 속성 두가지를 모두 중요시하는 견해가 있다는 것이다. 그리하여, 세가지 견해를 다음과 같이 정리하고 있다.<sup>5)</sup>

첫째, 社會文化的인 側面보다 生物學的인 側面 즉 경쟁, 共生, 分業 등의 側面에서 地域社會의 概念을 규정하려 하는 견해로 휴스(E. C. Hughes)는 이에 屬한다.

둘째, 生物學的인 側面과 社會文化的인 측면을 모두 強調하는 見解이다.

셋째, 社會文化的인 측면만을 강조하는 견해로서 머-서(B. E. Mercer)가 이에 속한다.

위에서, 지역사회를 개념규정하는 세가지 견해를 살펴봤거니와 일반적으로 지역사회를 개념규정하는 데에 둘째의 견해를 선호하고 있는 것이다.

이런 차원에서, 지역사회를 개념규정하는 견해 약간을 살펴보면, 다음과 같다.

#### 1) 아더 E. 물간의 견해 :

아더 E. 물간은 지역사회를 다음과 같이 개념규정하고 있다.<sup>6)</sup>

지역사회 또는 마을 공동체란 친성이나 습관 개인의 관심을 초월하여 공동의 필요성을 만족시키는 한 단위로서, 서로 협력하는 개인들과 가정들의 연합이다.

4) 崔日燮, 「地域社會福祉論」, 서울: 서울大學校出版部, 1985, p. 4.

5) 鄭址雄·金智子, 「地域社會開發」, 서울: 培英社, 1973, p. 6.

6) 새생활文庫編輯委員會, 「地域社會開發論」, 서울: 노벨文化社, 1973, p. 45.

2) 샌더이스(Irwin T. Sanders)의 견해 :

우리 나라에서, 지역사회의 개념을 살펴볼 때, 샌더이스의 견해가 널리 인용되어지고 있으므로, 여기에 샌더이스의 견해를 살펴본다.<sup>7)</sup>

샌더이스는 地域社會의 特性을 다음과 같이 說明하였다.

(가) 地域社會는 地圖上에 나타낼 수 있는 一地域이다

(나) 地域社會의 福祉는 그 地域社會가 位置하고 있는 地域과 그 地域에 自然資源을 適切하게 活用함으로써 가능하다.

(다) 地域社會에는 奉仕機關이 있다.

(라) 地域社會는 社會關係의 組織體이다.

(마) 地域社會의 指導力은 地域의 社會的 特徵에 따른 複合的 性格을 가지고 있다.

(바) 모든 地域社會는 크거나 작거나 郷土愛을 가지게 한다.

(사) 모든 地域社會는 地域社會問題를 해결함에 있어서 公同의 經驗을 가지게 한다.

(아) 모든 地域社會는 대다수의 住民들이 따르는 社會的 價値體系를 가지고 있다.

3) Roland L. Wanrren의 견해 :

崔日燮은 地域社會의 개념을 고찰하면서, Wanrren의 견해를 결론적으로 활용하고 있거니와, 그 Wanrren의 견해는 다음과 같다.<sup>8)</sup>

心理的인 面에서 地域社會는 '利益集團'(community of interest)이나 '實業界'(business community) 등의 표현에서 볼 수 있는 바와 같은 共同의 利益, 特性, 혹은 聯合(association)을 의미하고, 地理的인 面에서는 사람들이 함께 모여 사는 특정지역을 의미하고, 社會적으로는 이 두 가지 面을 結合시키는 것.

4) 鄭址雄·金智子의 견해 :

鄭址雄·金智子는 地域社會를 다음과 같이 개념규정하고 있다.<sup>9)</sup>

地域社會란 一定한 영역에서 共同의식과 그 영역에의 소속감을 갖고 활동하는 人間集團이다.

요컨대, 地域社會의 개념규정에 관한 여러 가지 견해를 살펴봤거니와, 그 여러 가지 견해 중에서, 필자는 鄭址雄·金智子의 견해에 同斷하면서, 샌더이스가 주장하는 地域社會의 特性에 左袒하지 않을 수 없는 것이다.

7) 申大淳, 「地域社會開發論」, 서울:世英社, 1975, pp. 243-244.

8) 崔日燮, 前掲書, p. 8.

9) 鄭址雄·金智子, 前掲書, p. 10.

#### 나. 地域社會의 類型

지역사회를 類型化하는 방법은 다양하나, 가장 흔히 사용되는 기준으로는 ① 人口의 크기, ② 經濟的 基盤, ③ 政府의 行政區域과 ④ 人口構成의 社會的 特性 등을 들 수 있다.<sup>10)</sup> 이와 같은 기준에 따라서, 여러 가지로 地域社會를 類型化시켜 볼 수 있다.

그런데, 지역사회의 복지를 위한 조직적인 노력을 전개할 목적으로 가장 흔히 구분되는 지역사회 유형으로는 農村地域社會(rural communities)와 都市地域社會(urban communities)가 있다.<sup>11)</sup> 사실, 도시와 농촌의 비교는 많은 학자들에 의해 시도되었지만, 특히 人類學者 Robert Redfield는 民俗社會(folk society)와 都市社會(urban society)로 나누어 그 특성을 비교하고 있는데, 이를 바탕으로 P. Sites와 H. M. Hodggers는 <표1>과 같이 비교하고 있다.<sup>12)</sup>

<표 1> 民俗社會와 都市社會의 特性比較

民 俗 社 會	都 市 社 會
① 소규모의 人口, 소규모의 地域共同體	① 대규모의 人口, 대규모로 펼쳐진 지역공동체
② 低水準의 기술, 수공업품, 動力源은 인간과 짐승에 한정	② 고도의 기술, 기계제품, 수증기에서 원자력에 이르는 多樣的 無生物動力源
③ 同質的인 人口, 대부분의 사람들이 같은 생활양식, 가치관, 관심을 가짐.	③ 異質的인 人口, 생활양식, 가치관, 관심이 다른 複合多元的 社會
④ 인간관계는 주로, 부족집단내의 지위에 바탕을 둠. 습관적 규범위 지배	④ 인간관계는 친족집단과 무관한 계약에 기초함, 사무적이고 교환적인 규범의 지배
⑤ 단순한 社會적 勞動分化. 주로 나이와 성별에 의한 분화	⑤ 복잡한 노동분화. 고도의 기술은 분업과 전문화를 요구함
⑥ 社會적 지위는 성과 나이에 의해 歸屬됨	⑥ 성취된 지위, 전문지식이나 기술을 요하는 성취에 입각한 구실
⑦ 지역공동체의 결속은 기계적 유대에 입각. 전통적 규범에 의한 상호간의 충성	⑦ 유기적 유대에 입각한 결속, 전문화된 구실을 수행하는 사람들의 상호 의존성에 입각한 유대
⑧ 전통지향적	⑧ 미래지향적
⑨ 原初的·비공식적 집단관계의 지배, 관계의 永續性, 친근성, 人格性, 서로 잘 아는 관계, 사생활의 결여	⑨ 2차적·공식적 집단관계의 지배, 관계의 一時性, 비인격성, 皮相性, 匿名的 關係, 이방인에 대한 무관심, 적개심

10) 崔日燮, 前掲書, p. 13.

11) 上掲書, p. 14.

12) 上掲書, pp. 15-16.

民 俗 社 會	都 市 社 會
⑩ 사회의 부분요소가 잘 짜여져 있어 갈등과 마찰이 최소, 사회적 瓦解의 別無	⑩ 사회적 異議, 불합의, 原子化된 사회구조 직, 부분문화간의 마찰, 사회적 瓦解의 沸騰
⑪ 사회통제는 관습적 규모에 입각하여 비공식적·지역공동체적 압력으로 유지	⑪ 공식적 사회통제, 법규에 의한 사회 통제와 공식기관에 의한 법의 실시
⑫ 경직한 사회계층체제, 보수성, 전제적·귀속적 정치지향	⑫ 개방적 사회계층, 자유주의, 민주주의 정치지향
⑬ 자기집단 지상주의, 異邦人과 離脫者의 不寬容	⑬ 타문화와의 접촉이 빈번하여 이질문화에 대한 관용
⑭ 행동은 자발적이고 전통에 기초함	⑭ 打算的 행동, 효율성, 실용성에 기초
⑮ 自給自足的 물물교환경제	⑮ 현금교환경제, 점차 복잡한 경제체제
⑯ 단순한 '민속'놀이 등의 餘興과 여가이용, 구경보다 참여 강조	⑯ 精巧화된 遊興, 興行, 여가이용, 구경꾼, 매스미디어의 팽배, 일과 여가 구분
⑰ 가부장적 가족, 남성지배적 가족주의, 혼인 관계 안정, 다목적 집단으로서의 가족, 대가족	⑰ 자녀와 부인의 남성지배로부터의 해방, 가족주의 쇠퇴, 소가족화
⑱ 비공식적·間歇的 교육, 문맹 蔓延	⑱ 대중교육, 公式教育, 전문화된 교육
⑲ 인구이동이 적고 태어난 그 자리에서 죽는 사람이 많음.	⑲ 빈번한 移動, 출생지를 떠난 먼 거리까지 일생동안 여러 번 이동

한편, 奥田道大는 地域社會形成의 可能性을 밝히기 위하여, 지역사회의 모형으로서 ①「地域共同體」모형, ②「傳統的 아노미」모형(傳統的 地域無關心層), ③「個我」모형, ④「community」모형이라는 네가지 모형으로 類型化기키고 있는 것이다.<sup>13)</sup>

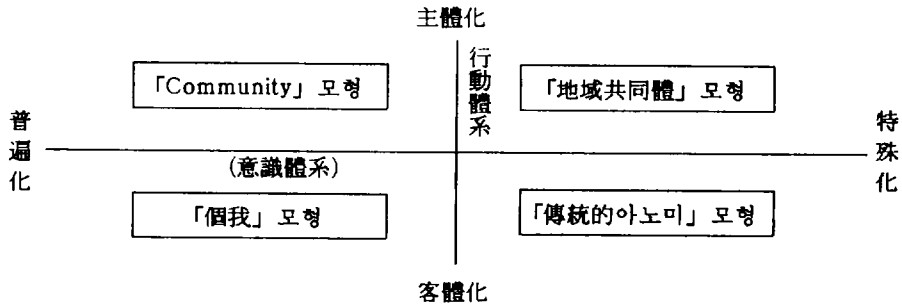
奥田道夫는 네 가지 모형을 고안하는 기준으로서 「社會=心理的次元」으로서의 行動體系와 意識體系를 擧論할 必要性을 강조한다. 그래서 奥田道大는 첫째로, 「價値創出의 自己決定性과, 決定한 價値의 內的 一貫性을 指向하는」것과 같은 主體的 行動의 有無와 둘째로는, 普遍化의 與件인 것이다. community의 보편화라는 것은 community에 연관된 住民의 價値가, 特殊主義的 價値(particularistic value) 혹은 普遍主義的 價値(universalistic value)를 지니고 있느냐라는 것이다. 즉 地域社會住民의 價値意識이, 보편적인 擴大性을 지니고 있느냐, 혹은 다른 지역

13) 岡村重夫, 「地域福祉論」, 東京: 光生館, 1979(5版), p. 12.

사회와 斷絶된 地元意識 등과 같은 지역사회의 意識體系를 基準으로 하여, 地域社會의 類型을 파악할 수 있다는 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이, 奥田道大에 의한 地域社會의 類型은, 行動體系에 있어서 主體化와 客體化, 意識體系에 있어서도 普遍性和 特殊性的 組合에 의해서 언어될 수 있는 바, 그 類型은 <표 2>와 같다.<sup>14)</sup>

<표 2> 地域社會의 模型設定



<표 2>에서 나타나고 있는 네 가지 類型은 그 나름대로 特性을 지니고 있는데, 그 特性을 要約하면, <표 3>과 같다.<sup>15)</sup>

그런데 이 네가지 類型은, 이른바 理念型이므로, 현실의 지역사회에는 이들 四類型의 中間型 내지는 混合型도 있게 되는 것이다. 그러나, 四類型은 현실의 지역사회를 분석하는 모형으로서 役割遂行을 할 수 있는 것이며, 지역사회를, 막연히 단순한 場所나 地域的 空間이라고 규정하는 소박한 認識態度를 克服하는데 有用性이 있는 것이다.

<표 3> 地域社會類型的 特性一覽

	「地域共同體」 모형	「傳統의아노미」 모형	「個我」모형 (市民化社會)	「community」 모형
(I) 分析틀	特殊性-主體化	特殊化-客體化	普遍化-客體化	普遍化-主體化
(II) 都市化에 대한 對應	後退的	逸脫的	適應的	先行的
(III) 住民類型	傳統型住民層	無關心型住民層	權利要求型住民層	自治型住民層
(IV) 住民意識	地元共同意識	放任, 諦念的意識	市民型權利意識	住民主體的意識
(V) 住民組織	「舊部落町內會」型 組織	行政傳達型組織	行政壓力團體(要求傳達)型組織	住民自治型組織
(VI) 地域리더	名望有力者型 리더	役割有力者型 리더	組織活動家型 리더	有限責任型 리더

14) 上掲書, p. 14.

15) 上掲書, p. 16.

요컨대, 序論에서 언급한 바 있거니와, 地方自治元年을 맞이하여, 地域社會의 理念的 類型으로는 「Community」모형이라 할 수 있는 것이다.<sup>16)</sup> 따라서, 地方自治가 잘 되기 위해서는, 지역 사회가 「Communtiy」모형으로 발전해 나아가야 할 것이다.

## 2. 地域福祉의 概念

여기에서는, 地域福祉의 概念을 천착하려는 바, 地域福祉에 대한 理論이 아직 確立하지 않은 狀態이기 때문에 地域福祉의 概念도 論者에 따라 相異하다.<sup>17)</sup>

그래서, 地域福祉의 概念에 대해서는 오늘날에 이르기까지 명확한 定義가 내려지지 않고 있다. 또한 歷史적으로 보더라도 地域福祉는 19世紀 후반의 英國에서 전개된 settlement 運動과 20世紀初 美國에서 진행된 地域社會센터(community center)運動 등에서 그 원형을 찾아볼 수 있다고 하겠다. 즉 경우에 따라서는 居宅保護서비스, 어린이회, 老人클럽 등의 육성과 생활환경 개선 운동의 촉진, 人口의 과밀, 公害문제, 生活문제 등 地域社會에 존재하는 여러 가지 문제 대책도 포함될 수가 있다고 하겠다. 用語 사용에 있어서도 地域福祉(community welfare)라는 用語는 地域福祉가 歷史적으로 英國과 美國에서 그 원형을 찾아볼 수 있다고 하더라도 이들 나라에 있어서도 아직 一般化되어 있지 않은 실정에 있다. 즉 美國에서는 地域福祉協議會(the community welfare council)나 地域福祉計劃(community welfare planning)이라는 用語는 있지만 地域福祉(community welfare)만이 단독으로 개념화된 것은 없다. 英國에서는 1960대 후반에 地域社會事業(community work)이라는 용어가 등장하여 地域社會組織(community organization)과 地域社會開發(community development)을 포괄하는 機能, 領域으로서 일반화되고 있지만 地域福祉라는 용어 사용은 없는 것 같다.<sup>18)</sup>

요컨대, 다음에, 地域福祉의 概念에 관한 여러 가지 見解를 살펴보고, 연이어 필자의 管見을 덧붙여 두기로 한다.

### 가. 地域福祉의 概念에 관한 諸見解

종래에는 社會福祉 政策의 대상 즉 社會的 弱者(貧民, 老人, 障礙者 등)를 가능한 한 어떤 施設속에 수용하여 도와주는 것이 바람직하다는 思考가 지배적이어서 施設收容保護에 중점이 주어

16) 趙文富, “地方自治意識의 意義 및 模型”, 濟州地方自治研究會, 「地方自治와 濟州道」, 제주: 東洋産業社, 1990, p. 20.

17) 金泰榮, “地方自治와 社會福祉事業”, 「國會報」 第252號, 國會事務處, 1987년 10월호, p. 152.

18) 李啓卓, 「福祉行政論」, 서울: 高麗苑, 1983, pp. 310-311. ; 이학수, 「2000年代를 向한 韓國社會福祉總覽」, 서울: 障雇奉社會福祉會館, 1990, p. 1091.



져 왔다. 그러나 최근에는 受容施設內에서의 보호가 人權을 침해할 우려가 있고 一般住民들과 격리되어 있기 때문에 地域社會에서의 적응문제 등이 제기되고 있어서 진정으로 이들을 도우려면 地域社會 속에서, 또 家庭에서 도움을 주는 것이 바람직하다는 思考가 우세하게 되었다. 日本에서는 1970年 전후로 하여 地域福祉라는 用語를 사용하면서 이의 개념화에 노력해 오고 있으며<sup>19)</sup> 우리 나라에서도 그런 노력이 엿보인다.

위와 같은 노력의 결과로 나타나고 있는, 地域福祉에 관한 概念化의 견해들을 살펴보기로 한다.

▲ 岡村重夫의 見解 :

岡村重夫는 地域福祉를 地域社會에서 發生하는 生活諸困難(福祉問題)을 可能한 한 地域社會에서 解決을 꾀한다는 점에 着眼하여 地域福祉를 問題解決의 機能體系로 보려고 한다. 그 때문에 住民의 主體的이고 組織的인 問題解決過程이 重要視된다.<sup>20)</sup> 따라서 地域福祉는 ① Community Care, ② 地域組織化 活動(一般地域組織化와 福祉組織化), 그리고 ③ 豫防的 社會福祉로 構成된다고 한다.<sup>21)</sup>

▲ 永田幹夫의 견해 :

永田幹夫는 地域福祉를 「社會福祉서비스를 必要로 하는 個人·家族의 自立을 地域社會의 場에서 圖謀하고 그것을 可能하도록 하는 地域社會의 統合化基盤形成을 가져오게 하는데 必要한 環境改善 서비스와 對人的 福祉體系의 創設·改善·確保·運用 및 이들의 實現을 위한 組織化 活動의 總體」라고 한다.<sup>22)</sup>

▲ 住谷 馨 右田紀久惠의 견해 :

地域福祉란, 包括的으로는, 「生活權과 生活圈을 基盤으로 하는 一定한 地域社會에 있어서, 經濟社會條件으로 規定된 地域住民이 부담하여 온 生活問題를, 生活原則·權利原則·住民主體原則에 따라서 輕減·除去하거나 또는 發生을 豫防하여, 노동자·지역주민의 主體的 生活全般에 걸친 水準을 保障하고, 보다 高揚하기 위한 社會的 施策과 方法의 總體로서, 具體的으로는 노동자·지역주민의 生活權保障과, 個體로서의 社會的 自己實現을 目的으로 하는 公私의 制度·서비스體系와, 地域福祉計劃·地域組織化·住民運動을 基礎要件으로 한다.」라고 概念化할 수 있는 것이다.<sup>23)</sup>

19) 李春基 外三人, "地域社會福祉를 위한 住民參與方案", 「새마을運動研究」第3輯, 釜山大學校 새마을運動研究所, 1989, pp. 45-46.

20) 金泰榮, 前掲論文, p. 152.

21) 岡村重夫, 前掲書, pp. 57-63.

22) 李相現, "老人福祉에 있어서 地域保護에 관한 一考察", 「社會福祉研究」第12輯, 大邱大學校 社會福祉研究所, 1984, p. 195.

23) 住谷 馨 右田紀久惠, 「現代의 地域福祉」, 京都: 法律文化社, 1981, p. 1.

▲ 崔日燮의 견해 :

崔日燮은 地域社會福祉(community welfare)라는 用語를 사용하면서, 地域사회복지를 다음과 같이 개념규정하고 있다.<sup>24)</sup>

Community welfare란 말은 매우 포괄적인 개념으로 전문 혹은 비전문인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고, 地域社會의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 사회적 노력을 의미한다.

그리고 지역사회복지라는 것은 개인복지나 가정복지보다 넓은 차원의 개념이며, 아동복지·청소년복지·노인복지라는 대상층 중심의 복지활동보다는 地域性(locality relevance)이 뚜렷하다는 데서 그 차이를 발견할 수 있다.

▲ 金泰榮의 견해 :

地域福祉는 一定의 地域社會에 있어서의 社會的 Need를 充足하는 供給體系라는 特色이 있고 地域福祉는 社會的 Need의 擴大와 多樣化에 따라 Need와 資源의 需要供給體系가 원활한 機能을 遂行하지 못할 때 必要한 것이고, 地域福祉가 對象으로 하는 것은 要援護問題를 中心으로 한 生活諸困難이다. 또 地域福祉는 公的 施策에 限定되는 것이 아니고 公私의 複合的인 供給主體로 構成된다고 생각할 수 있으며 住民의 參加를 強調하는 接近方法을 쓰고 있다라고 말할 수 있다.<sup>25)</sup>

▲ 李春基의 견해 :

李春基는, 地域福祉의 개념을 간결하게 규정하면서, 다음과 같이 주장하고 있다.

「一定한 地域社會에서 住民의 生活上의 諸困難을 해결하기 위한 公·私의 援助活動이며 하나의 政策시스템」이라고 지역복지를 개념화할 수 있다.<sup>26)</sup>

나. 管 見

위에서, 地域福祉에 관한 概念化에서 여러 가지 見解들을 살펴봤거니와, 그 여러 가지 見解들을 분석하여 볼 때, 概念化作業上, 概念 自體(An sich)를 보는, 이른바 靜態的 接近方法(static approach)을 택하고 있는 傾向性을 엿볼 수 있는 것이다.

24) 崔日燮, 前掲書, pp. 25-27.

25) 金泰榮, 前掲論文, p. 152.

26) 李春基 外 三人, 前掲論文, p. 46.

예컨대, 岡村重夫의 견해인, “………… 機能體系”, 永田幹夫의 견해인, “………… 組織化活動의 總體”, 住谷 聲·右田記久惠의 견해인, “………… 社會的 施策과 方法의 總體로서, …………… 後略”, 崔日燮의 견해인, “………… 일체의 사회적 노력”, 金泰榮의 견해인, “………… 充足하는 供給體系”, 그리고 李春基의 견해인, “………… 援助活動이며 하나의 政策시스템” 등의 言表에서 이른바, 動態的 接近方法(dynamic approach)의 言表를 찾아볼 수 없는 것이다.

무릇, 事物을 概念化할 때, 두 가지 方法이 있다. 그 하나는 事物 自體를 概念化하는 接近 方法이 있고 다른 하나는 事物을 動態的으로 把持하는 接近方法이 있는데 이 接近方法에서는 事物 自體보다도 그 事物이 變移하는 過程(process)을 重視한다.

필자는, 事物을 概念化할 때, 後者의 接近方法을 選好한다. 그래서 地域福祉를 概念化하는 데에 있어서도, “過程”(process)을 看過할 수 없게 되는 것이다.<sup>27)</sup>

그리고, 위에서 소개되어진 見解들은 각각 나뉠대로의 특징과 강조점을 지니고 있어 보인다. 그런데, 概念化의 言表가 길어지거나 또는 복잡하면, 그만큼 概念化의 眞價가 低下되는 법이다. 그러므로 위에서 소개되어진 여러 가지 見解 중에서, 필자는 李春基의 견해를 선호하게 되는 것이다. 이 李春基의 견해에 動態的 接近方法인 “過程”이라는 次元을 부가하면, 다음과 같이, 地域福祉의 概念化가 가능할 것이다.

즉, 地域福祉란, 「一定한 地域社會에서 住民의 生活上의 諸困難을 해결하기 위한 公·私의 援助活動이며 하나의 政策시스템의 過程」이라고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면, 人生은 나그네처럼, 地域福祉도 時系的 次元上的 過程에 있는 것이지, 固定性이나 停滯性을 지니고 있다면, 그것은 발전할 수 없기 때문이다. 地域福祉도 過程上에서 發展해야 한다.

### 3. 地域福祉를 보는 兩大觀點

무릇, 福祉觀에는 自利(self-help)나 利他(altruism)나에 따라서 두 가지 복지觀으로 나누어 볼 수 있다. 본시, 福祉라는 개념은 利他的 觀點에서 불발한다느고 보아진다. 그러나 利他만을 너무 강조하다 보면, 그 福祉는 受動的, 受惠的, 依他的, 依賴的, 그리고 請求的인 福祉觀으로 轉落하게 마련이다. 이러한 복지觀에서는, 福祉의 結實(Outcomes)은 制約性 또는 限界性을 지니게 되는 것이다. 반면에 自利의 福祉觀에서는 能動的, 自惠的, 自立的, 自救的, 그리고 自助的인 면이 강조되어진다. 따라서, 이러한 福祉觀下에서는 福祉政策이나 福祉施策이 있기만 하면 그 효과는 事半功倍로 나타나는 乘數效果가 있게 마련이다.

27) 韓昌榮, “老人福祉의 概念과 原則에 관한 考察”, 『논문집』, 제32집, 제주대학교, 1991. 6. p. 237.

老人福祉는 兒童福祉와 다른 면이 있거니와, 아동은 아동을 돕는다는 일은 생각하기 어렵거니와, 노인이 노인을 돕는다는 일은 충분히 검토되어야 할 일이다. 왜냐하면, 노인은 오랜 人生經驗을 통해서 千差萬別로 나타나기 때문에, 잘 사는 노인이 있는가 하면, 잘 살지 못하는 노인이 생기게 마련이다. 따라서 잘 사는 노인들은 잘 살지 못하는 노인에게 관심을 가져야 할 것이다. 이 점은 결코 看過되어서는 안된다고 본다. 그리고 나아가서 노인들도 地域福祉에 기여할 수 있는 것이다. 이런 脈絡에서, 필자는 두 가지, 즉, 老人을 위한(for) 地域福祉와 老人에 의한(by) 地域福祉로 나누어 살펴보고자 한다. 지역복지를 살펴보면, 그 중의 노인지역복지를 천착하는 과정에는, 대개 노인을 위한(for) 지역복지가 거론되어진다. 그러나 이 論文에서는 小主題로 “老人에 의한(by) 地域福祉”를 다루게 되는 것이다. 老人에 의한 지역복지가 잘 전개되어진다면, 그만큼 노인을 위한 지역복지가 相乘的으로 잘 전개되어진다는 函數關係가 있는 것이다. 그 결과는, 자연스럽게 老人의 位相이 드높아지게 되는 것이다. 예컨대, 미국의 노인들은 自願奉仕活動을 많이 전개하고 있거니와, 이것은 미국노인에 의한(by) 지역복지에 기여하고 있는 것이라고 할 수 있다.<sup>28)</sup>

### Ⅲ. 地域福祉의 發達

地域福祉의 발달을 고찰함에 있어서, 여기서는, 外國地域福祉의 발달과 우리나라 地域福祉의 발달로 나누어 살펴보기로 한다.

#### 1. 外國地域福祉의 發達

外國地域福祉의 발달을 고찰함에 있어서, 여기서도, 영국, 미국, 그리고 일본의 地域福祉를 간추려 살펴보기로 한다.

##### 가. 영국의 地域福祉

英國에서는 中央政府 및 地方自治團體 등 公的 機關의 地域福祉政策과 함께 주로 민간의 여러가지 地域福祉活動이 地域社會福祉의 근간을 이루고 있다.<sup>29)</sup>

요컨대, 영국에서는 社會福祉서비스의 英國의 特質을 가지게 되었는데, 영국에서는 個別社會事業 등의 個別的인 處遇技術보다는 地域社會 속에서의 生活問題의 發見과 解決에 重點을 두고 있다.<sup>30)</sup>

28) 韓昌, 「美國老年學」, 제주: 新亞文化社, 1990, pp. 64-76, 참조

29) 李春基, “地域社會福祉의 展開方法”, 博士學位論文, 大邱大學校 大學院, 1988, p. 20.

30) 上揭論文, p. 21.

이렇게 해서, 그 실천적인 프로그램을 大別하여 고찰하면, 地域社會事業, 地域社會保護 (community care), 그리고 對人社會서비스의 展開 등이 있다.<sup>31)</sup>

#### 나. 美國의 地域福祉

미국의 地域福祉를 理解하기 위해서는, 먼저 미국 老人福祉의 水準을 고찰할 필요가 있다. 즉 聯邦政府水準, 廣域單位水準, 州政府水準, 그리고 地域單位水準으로 나누어 볼 수 있다.<sup>32)</sup> 미국의 지역복지를 廣義로 볼 때는 州政府水準이 포함될 것이다. 그러나, 미국의 지역복지를 狹義로 볼 때는 地域水準에 초점이 맞추어질 것이다.

여기서는, 미국의 地域單位水準에 관하여 살펴보면, 다음과 같다.<sup>33)</sup>

地域單位水準으로 組織된 것이 이른바 養老地域機關(Area Agency on Aging, AAA)이다. 이 AAA이라는 개념이 1973년에 새롭게 등장한 이래 전국적으로 널리 퍼지게 되었다.

元來, 이 개념은 Alabama주 Mobile지방에서 양로지역기관(Area Agency on Aging)이 발달하기 시작했는데, 그것은 South Alabama Regional Planning Commission(SARPC)의 한 부서이다. SARPC는 1972년 10월 1일에 Alabama State Commission on Aging과 협력하여 지역단위 노인복지를 위한 종합적 프로그램을 준비하기 시작했다. 이것이 AAA를 탄생시키는 계기가 되었다. 그리고 AOA는 이 계획을 지원해 주었다. 그리고 具體化 過程에서 여러가지 좋은 프로그램을 개발 또는 적용했는데 그것중 몇가지만을 열거하면 아래와 같다.

##### ○ Senior Activities for Independent Living(SAIL)

이 프로그램의 주된 목적은, 각 센터로 하여금 老人奉仕를 위한 自律的 單位로 만들자는 것이었다. 즉 老人의 自立精神을 고취시키자는 데 그 목적이 있었다.

##### ○ 정보와 소개(Information and Referral, I & R)

이것은 노인에게 필요한 정보를 제공하여 필요한 시설에 소개시키는 것을 목적으로 하는 프로그램이다.

##### ○ 조직발전(Organizational development, OD)

위의 AAA는 MBO(Management by Objectives)에 의한 조직발전 모델(MBD-OD Model)을 도입해서 좋은 성과를 얻었다. 이 접근방법의 哲學的 意味는 다음과 같은 信念에 근거를 두고 있다. 즉, 조직내에 있어서의 지위에 관계없이 각 구성원은 조직전체의 목표를 이해하고 개인의 役割遂行이 어떻게 전체목표에 기여하고 있는가를 알 필요가 있다는 것이다.

31) 上掲論文, pp. 21-25.

32) 韓昌榮, 前掲書, p. 42.

33) 上掲書, pp. 50-53.

그리하여 地域水準으로서의 AAA에 관하여는 미국 노인복지법의 改正(1973년으로부터 1978년)을 통해서, 同法, Title III, Sec. 307. (a) (1) …… (6)에 그 地域計劃(Area Plan)이 규정되어 있는데 그것은 아래와 같다.

(1) provide, through a comprehensive and coordinated system, for social services, nutrition services, and, where appropriate, for the establishment, maintenance, or construction of multipurpose senior centers, within the planning and service area covered by the plan, including determining the extent of need for social services, nutrition services, and multipurpose senior centers in such area (taking into consideration, among other things, the number of older individuals with low incomes residing in such area), evaluating the effectiveness of the use of resources in meeting such need, and entering into agreements with providers of social services, nutrition services, or multipurpose senior centers in such area, for the provision of such services of centers to meet such need :

(2) provide assurances that at least 50 percent of the amount allotted for part B to the planning and service area will be expended for the delivery of …….

(A) services associated with access to services (transportation, out-reach, and information and referral) :

(B) in-home services (homemaker and home health aide, visiting and telephone reassurance, and chore maintenance) : and

(C) legal services :

and that some funds will be expended for each such category of services :

(3) designate, where feasible, a focal point for comprehensive service delivery in each community to encourage the maximum collocation and coordination of services for older individuals, and give special consideration to designating multipurpose senior centers as such focal point :

(4) provide for the establishment and maintenance of information and referral services in sufficient numbers to assure that all older individuals within the planning and service area covered by the plan will have reasonably convenient access to such

services :

(5) (A) provide assurances that preference will be given to providing services to older individuals with the greatest economic or social needs and include proposed methods of carrying out the preference in the area plan : and

(B) assure the use of outreach efforts that will identify individuals eligible for assistance under this Act, with special emphasis on rural elderly, and inform such individuals of the availability of such assistance :

(6) provide that the agency on aging will —

(A) conduct periodic evaluations of activities carried out under the area plan :

(B) furnish appropriate technical assistance to providers of social services, nutrition services, or multipurpose senior centers in the planning and service area covered by the area plan :

(C) take into account in connection with matters of general policy arising in the development and administration of the area plan, the views of recipients of services under such plan :

(D) serve as the advocate and focal point for the elderly within the community by monitoring, evaluating, and commenting upon all policies, programs, hearings, levies, and community actions which will affect the elderly :

(E) where possible, enter into arrangements with organizations providing day care services for children so as to provide opportunities for older individuals to aid or assist on a voluntary basis in the delivery of such services to children :

(F) Where possible, enter into arrangements with local educational agencies, institutions of higher education, and nonprofit private organizations, to use services provided for older individuals under the community schools program under the Elementary and Secondary Education Act of 1965 : .

(G) establish an advisory council consisting of older individuals who are participants or who are eligible to participate in programs assisted under this Act, representatives of older individuals, local elected officials, and the general public, to advise continuously the area agency on all matters relating to the development

of the area plan, the administration of the plan and operations conducted under the plan :

(H) develop and publish methods by which priority of services is determined, particularly with respect to the delivery of services under clause (2) : and.

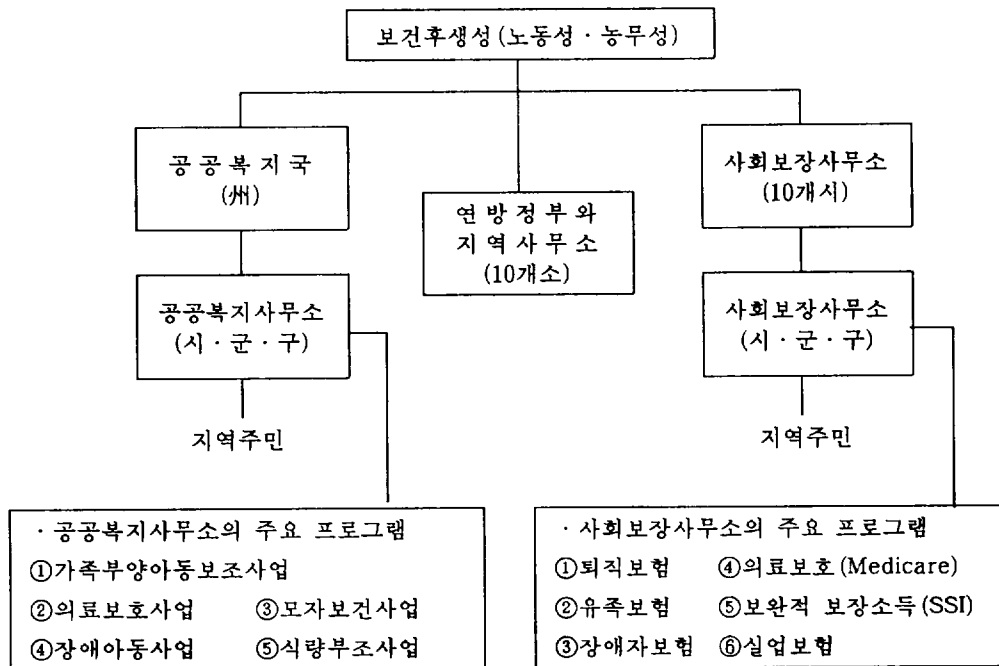
(I) establish effective and efficient procedures for coordination between the programs assisted under this title and programs described in section 203(b).

그리고 養老地域機關의 全國的인 조직으로서 National Association of Area Agencies on Aging이라는 것이 있다.

한편, 미국의 공공복지 서비스 전달체계를 살펴보면, <표 4>와 같다.<sup>34)</sup>

<표 4>가 보여 주는 바와 같이, 미국에서는 이른바 복지사무소를 통한 서비스 전달체계가 잘 되어 있는 것이다.

<표 4> 미국의 공공복지 서비스 전달체계



34) 金聖順, 「高齡化社會와 福祉行政」, 서울: 弘益齋, p. 509.



요컨대, 미국의 社會福祉 서비스의 변화의 특징(1962-1977)을 살펴보면, <표 5>와 같다.<sup>35)</sup>

<표 5> 社會福祉 서비스의 변화의 특징(1962~1977年)

서비스의 次元	變化의 特徵
클라이언트	선택적 → 보편적
서비스의 供給	無形的, 限定된 範圍 → 具體的 그리고 多樣
서비스 提供의 主體	公 → 公·私
財源의 獲得	補助金 獲得術 → 人口比 配分
計劃立案	中央集權 → 地方分權

出處： 高田眞治, 『アメリカ社會福祉論』(東京：海聲社, 1986), p. 192.

<표 5>에서 보여주는 바와 같이, 서비스 提供의 主體에 있어서, “公”만이었던 것이, “公”과 “私”로 발전하고 있으며 計劃立案에 있어서 “中央集權”으로부터 “地方分權”으로 발전하고 있음을 엿볼 수 있는 것이다.

#### 다. 日本의 地域福祉

日本에서 本格的으로 “地域福祉”가 강조되어진 것은 1970年代의 일이라 할 수 있다.

주지하는 바와 같이, 1973年 가을, 石油危機를契機로 하는 日本經濟의 構造的 不況은, 社會福祉自體를, 社會開發의 主題로 삼는 政策基調에 轉換을 환기시켰던 것이다. 예컨대, 그 내용은 1976年 5月 閣議決定의 「昭和五〇年代 前期經濟計劃」에서는 다음과 같이 서술되어지고 있다.<sup>36)</sup>

① 家族機能의 強化와 地域과 家庭에 基盤을 둔 福祉水準의 向上, 社會連帶에 바탕을 둔 community care의 추진

② 누어 있는 老人, 重度 心身障害兒(者)收容시설의 重點的 整備, 通所, 利用施設整備에 의한 在宅福祉強化

③ 有償서비스 導入 등에 의한 福祉需要의 高度化, 多樣化에로의 對應策 檢討인 것이다. 이렇게 해서, 일본에서는 地域福祉에로의 轉回現象이 야기된 이래, 지역복지에 대한 展開方案이 강구되기 시작했던 것이다. 그 展開方案의 일환책으로 서비스 供給形態를 云論할 수 있거니와, 이 서비스 供給形態에 관하여 李春基는 다음과 같이 分析하고 있다.<sup>37)</sup>

35) 李春基, 前掲論文, p. 30.

36) 社會保障講座 編輯委員會, 『地域社會と 福祉の展開』, 東京：總合勞働研究所, 1980, pp. 212-213.

37) 李春基, 前掲論文, pp. 32-34.

第一로는 供給形態의 변화이다.

첫째, 在家에의 訪問서비스 형태의 확대이다.

둘째, 소위 通所·利用形態의 施設 혹은 收容施設, 病院과 在家와의 中間에 위치하는 「中間 施設」서비스가 증대하여 온 일이다.

셋째, 地域社會 居住施設의 점차적 정비이다.

第三로는, 施設의 社會化이다.

第三으로는, 供給主體의 多樣化이다.

이러한 供給主體의 實態, 理論動向은 전체적으로 개관할 때, 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 작은 政府를 지향하여 國家財政의 삭감, 合理化의 立場에 서서 福祉施策 서비스의 公的 供給體系를 축시시킨 일 특히, 公設公營方式이 후퇴한 일이다.

둘째, 公共體系 속에서의 認可型 民間福祉供給 主體의 책임과 이웃주민이나 自願奉仕者(團體) 등을 主體로 한 自發的 福祉供給體系의 責任範域의 比重이 증대한 일이다.

셋째, 福祉産業에 대표되는 市場型 供給體系의 대두이다.

요컨대, 日本의 地域福祉발달은 日淺하기 때문에<sup>38)</sup> 아직 初創期에 있다고 평가할 수 있을 것이다.

## 2. 우리나라 地域福祉의 發達

우리나라의 地域福祉는 역사적으로 고찰하여 볼 때, 그 源流는 다양하다. 여기서는, 그 다양한 源流를 간추려 고찰하고 그 源流中에서도 그 命脈이 오늘에 이어져 내려오는 鄉約에 관하여 살펴보고고 한다.

### 가. 地域福祉의 源流

우리나라 地域福祉의 源流를 편의상, 政府에 의한 隣保制度和 民俗의인 部落協同慣行으로 나누어 볼 수 있다.<sup>39)</sup>

먼저, 政府에 의한 隣保制度에는, 五家統이 있었는데 이 五家統制度는 朝鮮朝世祖 때에 실시되었다. 이 五家統制度는 隣保福祉의 성격을 갖고 있었으나, 지역의 질서유지, 주민의 도태파악 등 오늘날의 班·統 조직과 유사한 점이 많아 지방행정의 편의를 도모하는 데에 공헌을 한 것으로 생각된다.

38) 那須宗一 監修, 「老年學事典」, 京都: ミネルヴァ書房, 1989, pp. 369-370.

39) 崔日燮, 前掲書, pp. 79-90.

이 외에 국가단위로 주민의 복지를 증진시키기 위한 상설복지기구로는 義倉, 常平倉, 賑恤廳, 東西大悲院, 活人署, 惠民署, 耆老所 등을 들 수 있다.

한편, 民俗的인 部落協同慣行으로는, 두레(農社), 契, 품앗이, 鄉的, 社倉, 기타의 民俗的인 協同慣行 등을 열거할 수 있다.

#### 나. 鄉 的

우리나라의 鄉約 事行的 始點은 대체로 朝鮮朝 中葉의 中宗 年代로 意見이 모아진다.<sup>40)</sup> 金命震은 博士學位論文에서 主要 7大鄉約을 比較分析하였거니와, 그 7大鄉約의 명칭은 다음과 같다.

- 1) 〔藍田〕呂氏鄉約
- 2) 朱子增損呂氏鄉約(諺解)
- 3) 禮安鄉約
- 4) 西原鄉約
- 5) 海州鄉約
- 6) 社倉契約束
- 7) 海州 - 鄉約束

위의 향약들을 比較分析하여, 金命震은 定石의 鄉約 4綱目を 도출하고 있는데, 그것은 “勸善的 3綱目”과 “懲惡的 1綱目”인 것이다. 勸善的 3綱目이란, “德業相勸”, “禮俗相交” 및 “患難相恤”이며, “懲惡的 罰目”에는 “過失常規”가 있다.<sup>41)</sup>

이 중에서 地域福祉와 관련되어지는 綱目は “患難相恤”인 것이다. 이 “患難相恤”은 “社會事業的인 特色”을 지니고 있기 때문에, “患難相恤”이라는 綱目으로 말미암아 鄉約은 마침내 “相扶相助的인 生活集團體”로서의 그 “經濟的 團體性”이 두드러지게 될 뿐만 아니라, 한 걸음 더 나아가서 그것은 “倫理的 法原則에 터잡은 構成員 저마다의 最低生活의 保障”이라고 하는 발판을 마련하여 줌으로써 鄉約의 勸力構造의 分析에 즈음하여서는 그 “倫理的 正當性”을 뒷받침하여 주기도 한다.

이와 같은, “患難相恤”의 구체적 例示를 고찰하기 위해서, 여기서는 李珥 海州鄉約과 順菴의 二里洞約을 살펴보기로 한다.

먼저 海州鄉約內的 “患難相恤”을 예시하여 보면 다음과 같다.<sup>42)</sup>

40) 金命震, “우리나라 鄉約에 관한 研究”, 博士學位論文, 建國大學校 大學院, 1978, p. 17.

41) 上揭論文, pp. 23-27.

42) 崔日燮, 前揭書, p. 48서 再引用.

1) 불이 났을 때의 約定: 큰 불이 나서 그 재산을 모조리 소진당했을 때는 쌀 5斗를 급여한다(下人은 半減), 鄉約의 契員은 각기 壯丁 한 명씩 차출, 짚 석 다발, 材木 한 구루, 새끼 열 발 그리고 각기 저 먹을 양식을 갖고 복구에 무료·봉사한다.

2) 도둑을 맞았을 때의 約定: 도둑을 만나면 모두 가서 救濟하고 도둑을 쫓아가 잡는다. 도둑맞은 재물은 그 屯에 따라 議定해서 等分의 곡식을 급여한다.

3) 病者가 重患일 때의 約定: 약과 의원을 鄉約의 基金으로 대주고 一家가 모두 앓아눕거나 농사지를 사람이 없을 경우는 契員이 농사를 대신 지어준다.

4) 억울한 罪를 받고 있을 때의 約定: 契員이 連署名, 官에 알려 救解를 한다.

5) 契員 가족 가운데 年晩한 처녀가 가난해서 시집을 가지 못하고 있을 때의 約定: 官에 알려 婚資를 지급받도록 청원하고 契員은 議定하여 부조를 한다.

6) 絶糧하여 굶고 있을 때의 約定: 서로 議定하여 賑救를 한다.

7) 契員이 喪을 입었을 때의 約定: 本人喪에는 쌀 6斗, 父母喪에는 쌀 4斗를 급여하고, 처가는 同居한 妻父母의 喪에는 쌀 2斗를 급여한다. 葬時에는 각각 壯丁 2명을 차출하여 햇불 하나, 초 한 자루씩 들고 가 밤샘하고 葬事를 돕는다.

다음으로 順菴의 二里洞約에서 災難의 相救와 婚喪의 扶助에 관한 내용을 살펴보면, 다음과 같다.<sup>43)</sup>

一曰, 水火로서, 작은 경우 사람을 보내 구해주고 심한 경우는 직접 사람을 이끌고 가서 구해주며 또 위로한다.(水火의 災難으로 인해 양식이 떨어졌을 경우 모두 의논해서 구제한다. 失火로 집이 모두 불탄 경우는 모두 의논해서 蓋草, 材木 등을 거두어서는 각기 壯奴 한 명을 시켜 三日 양식을 싸가지고 가서 집을 짓는 일을 돕도록 한다.)

二曰, 盜賊으로서, 근처 이웃이 힘을 합쳐 追捕한다.(盜賊之變으로 양식이 끊어졌거나 의복이 없는 경우 모두 의논하여 財物을 거두어 구제한다.)

三曰, 疾病으로서, 작은 경우는 사람을 보내 위문하고 심한 경우는 醫藥을 탐방해 준다. 가난한 자는 養病의 비용을 도와 준다.(…… 온 집안 식구가 전염병에 걸린 탓으로 농사일을 하지 못할 때는 約中에서 奴婢를 내고 소를 내어서 耕耘을 대신해 준다. 또는 논밭을 實直한 者에게 並作시킨다.)

43) 禹洪俊, “朝鮮王朝 統治法制에 있어서 鄉約의 位相과 機能에 關한 研究”, 博士學位論文, 서울大學校 大學院, 190, pp.136-137.

四曰, 死喪으로서, 치를 사람이 없을 경우 도와준다. 재원이 부족한 가난한 집일 경우 賻儀를 하거나 돈을 빌려준다.

五曰, 孤弱으로서, 의지할 데 없는 孤兒는 만약 본래 부유한 경우는 그를 위해 區處하는데 그 형편에 따라 官에 告해 조치해 주거나 擇人하여 가르치게 하며 나아가서 장성해서는 婚處를 구해준다. 가난한 자인 경우 恤給해서 구해 주며 떠돌지 않도록 한다. 그리고 조금 자라서는 放逸하지 않도록 관찰훈계하며 不義에 빠지지 않도록 한다.

七曰, 貧乏으로서, 安貧守分한 者가 生計가 어려운 경우 衆人이 財物을 내어 구제하거나 일시 貸借을 대어주어 置産케 한다. 세월이 지나서 갚게 한다.

기타 모든 同約者는 財物, 器用, 車馬, 人僕 등에 있어 有無相假한다.

위와 같은 내용을 지니고 있는 “患難相恤”이라는 綱目的 主脈을 이루는 節目은 대체로 “急難의 救濟(水災, 火災, 盜難 등)”, “疾病의 救助”, “貧窮의 賑恤”, “孤弱의 扶養”, “嫁資의 給與 내지 扶助”, “喪葬의 吊慰” 및 “社會의 經營” 등이라 할 수 있다.<sup>44)</sup>

아무튼, 傳來되어온 鄉約은 그 命脈이 이어져 오늘에 이르고 있는 것이다. 예컨대, 慶北 永川 郡에서는 마을마다 鄉約이 있다고 한다.<sup>45)</sup> 한편, 1988년부터 제주도에서는 마을 鄉會 再現 시범 마을운영지침을 마련하여 실시하고 있는 것이다.<sup>46)</sup> 이 외의 지역 또는 지방에서도 鄉約은 尙存하고 있는 것이다.

## IV. 地方自治와 老人地域福祉

地方自治와 老人地域福祉에 관하여 고찰함에 있어서, 여기서는, 먼저 地方自治와 地域福祉의 函數關係를 살펴보고, 다음으로 老人地域福祉의 位相에 관하여 알아보기로 한다.

### 1. 地方自治와 地域福祉

무릇, 地方自治의 價値中에는 “地域發展과 住民福祉의 價値”가 있는 것이다. 그래서 지방자치법은 同法 제9조 2항의 2에서, 住民의 福利增進에 고나한 事務를 다음과 같이 列擧하고 있다.

44) 金命震, 前掲論文, p. 17.

45) 조선일보, 1990. 11. 27<12> : 마을마다 鄉約…… “깨끗한 고장” 첫사업.

46) 한라일보, 1991. 1. 10<10> : 「마을鄉會」, 재현운동 큰 성과.

- 가. 住民福祉에 관한 事務
- 나. 社會福祉施設의 設置·운영 및 管理
- 다. 生活困窮者の 보호 및 지원
- 라. 老人·兒童·心身障礙者·靑少年 및 婦女의 보호와 福祉增進
- 마. 保健診療機關의 設置·운영
- 바. 傳染病 및 기타 疾病의 豫防과 防疫
- 사. 墓地·火葬場 및 納骨堂의 운영·管理
- 아. 公衆接客業所의 衛生改善을 위한 指導
- 자. 清掃, 汚物의 收去 및 처리
- 차. 地方公企業의 設置 및 운영

따라서, 地方自治를 실시한다는 것은 바로 地域開發과 住民福祉를 向上시킨다는 것이다. 다시 말하면, 地方自治가 前提되지 않은 地域福祉를 外部(혹은 中央)에 依해서 모든 問題解決의 過程(problem-solving process)이 조종(manipulate)된다는 점에서 그 價値를 잃어버릴 수 밖에 없게 된다.<sup>47)</sup> 또한 住民들의 自發的인 意志에서 비롯되지 않은 모든 地域福祉活動은 外部環境의 변화에 따라 深한 起伏을 나타냈던 것은 經驗이 立證하는 바이다. 지난날 政府에 의해서 主導되고 있는 社會福祉事業의 경우에 있어서 지역사회의 特性과 欲求는 度外視되어 왔을 뿐만 아니라, 地方의 自治能力이 등한시되는 것은 民間社會福祉機關에 있어서도 마찬가지이다.<sup>48)</sup>

따라서, 1911년에 地方自治가 실시되어 이른바 地方自治 元年을 劃하였거니와, 지방자치의 실시로, 地域福祉를 活性化시킬 수 있는 터전이 마련되었다. 이제, 지방자치체가 着根하게 되어 가면, 地方政府와 地域社會 住民들은, 자기가 居住하는 地方의 福祉는 스스로 解決하여야 한다는 責任意識을 가지지 않으면 안되게 되었다. 뿐만 아니라, 地域住民들은 他意에서가 아니라 自意的으로, 主體的으로 參與할 수 있는 기회를 갖게 됐다. 즉, 地方自治가 실시되어, 이제는, 주민이 地域福祉를 위한 自治能力을 발휘할 수 있는 터전을 잡게 된 것이다.

## 2. 老人地域福祉의 位相

老人地域福祉의 位相을 살펴보기 위해서, 여기서는 먼저 지역복지의 모형을 알아보고, 다음에 그 位相을 고찰하기로 한다.

47) 유중해, “地方化時代에 있어서 福祉政策의 課題와 住民參與”, 『國會報』 제206호, 國會事務處, 1988년 6월, p.125.

48) 上揭論文, p.126.

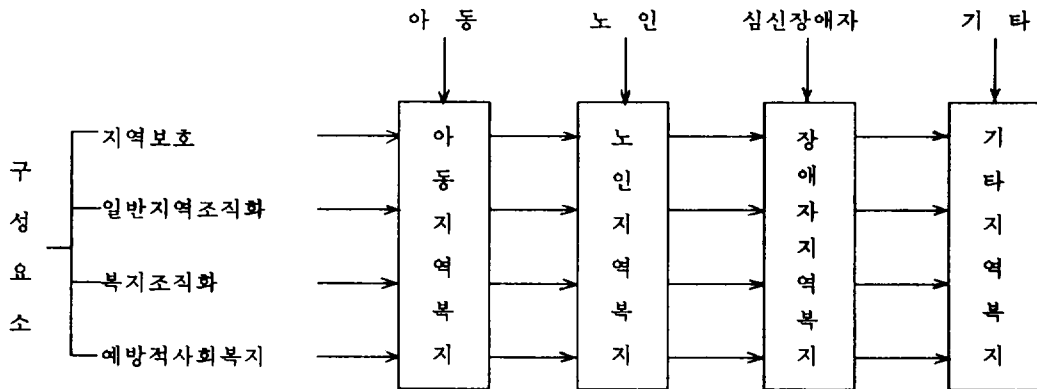
### 가. 地域福祉의 模型

앞에서 살펴본 바와 같이, 지방자치법은 同法 제9조 2항의 2에서, 住民의 福利增進에 관한 事務를 관장한다라고 규정되어 있다.

이러한 지역복지의 세가지의 基本要素, 즉 ① 직접적 구체적 원조활동으로서의 지역보호 (community care), ② 지역보호를 가능케 하는 전제조건인 일반적 지역조직화 활동과 지역복지조직화 활동, ③ 예방적 사회복지 등으로 구성되고 있다.

앞서 말한 세가지 기본요소외에 지역복지활동의 對象者에 따라서 지역복지의 각분야가 성립되는 것이다. 이러한 모형을 圖式化하면, <표 6>과 같다.<sup>49)</sup>

<표 6> 지역복지의 모형



<표 6>에서 보여 주는 바와 같이, 지역보호를 老人福祉에 投影照準시켜 볼 때, 다음과 같이 말할 수 있다. 즉, 노인을 위한 지역사회보호는 문자 그대로 노인들을 보다 잘 보살피기 위하여 지역사회가 중심이 되어 지역사회 수준에서 구 지역에 살고 있는 노인들에게 필요한 여러 가지 지역복지 서비스를 제공하는 것을 말한다. 다시 말하면, 노인들이 자기가 살던 동네의 자기집에서 가능하면 오랫동안 독립하여 살아나갈 수 있도록 지역사회가 돌보아 줌으로써 시설보호를 받는 노인을 줄이려는 보호방법이라 할 수 있다.

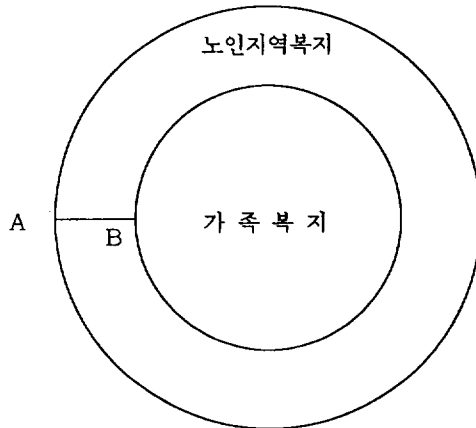
### 나. 老人地域福祉의 位相

위에서 地域福祉의 模型을 살펴보면서, 老人地域福祉의 모형을 자리매김하여 왔거니와, 여기서는, 老人地域福祉의 모형을 地方自治實施 以前과 以後로 나누어서 그 位相을 고찰하여 보기로 한다.

49) 韓昌榮, "지방자치제의 개념과 地域福祉", 「老人生活」 1991년 7·8월호, 大韓老人會, p. 36.

우선, 地方自治實施以前의 模型을 圖式化하면, <표 7>과 같다.

<표 7> 地方自治實施以前의 模型



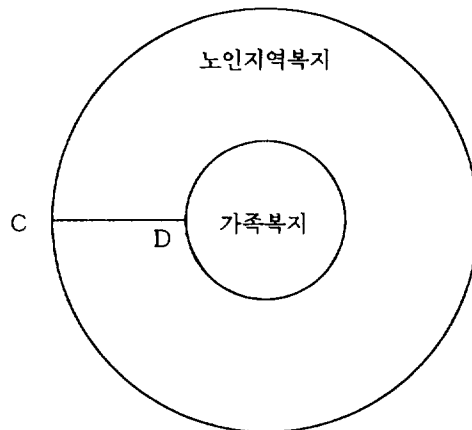
<표 7>이 보여 주는 바와 같이, 地方自治實施以前의 老人地域福祉의 범위(A-B)는 넓지 않다. 이렇게 넓지 아니한 理由로는, 中央集權性에서 찾아 볼 수 있는 것이다. 中央集權性에서 비롯되는 上意下達式(top-down approach)으로 福祉政策이 미뤄져 왔었기 때문에 地域福祉가 발달하지 못했다. 上意下達式 福祉政策下에서는 他意的, 順應的, 動員的, 劃一的인 지역복지가 있었을 뿐이었다.

그래서, <표 7>의 A-B의 길이는 짧지 않을 수 없는 것이다.

이에 반하여, 老人地域福祉가 地方自治實施以後에는 사정이 달라졌다. 그 달라지는 모습을 다음에 살펴보기로 한다.

老人地域福祉가 地方自治實施以後의 模型을 도식화시켜 보면, <표 8>과 같을 것이다.

<표 8> 地方自治實施以後의 模型





〈표 8〉이 보여주는 바와 같이, 老人地域福祉가 地方自治制實施 以後에는 활발히 전개되어질 것으로 전망된다. 즉, 〈표 8〉의 C-D의 길이는 길어지게 되어갈 것이며 C-D의 길이에 따라 형성되는 圓의 넓이도 넓어지게 되어갈 것이다.

〈표 7〉의 A-B와 〈표 8〉의 C-D를 比較하면, A-B<C-D의 等式을 얻게 된다. 즉, C-D의 길이는 A-B의 길이보다 길다는 것이다.

C-D가 길어지게 되는 理由는, 지역복지의 活性化에 있는 것이다. 地方自治下에 있어서의 지역복지는 下意上達式(bottom-up approach)으로 이뤄지는 것이다. 이런 接近方法에 따르면, 他意的이 아니라, 自意的이며, 順應的이 아니라, 創造的이며, 動員的이 아니라, 參與的이며, 劃一的이 아니라, 多樣的인 지역복지가 이뤄지게 된다. 달리 표현하면, 地方自治實施 以後에는, “老人福祉의 地方化”가 전개되어질 것이다.

주지하는 바와 같이, 1991년에는, 지방자치의 꽃이라 할 수 있는, 기초 및 광역의원 선거가 있었다. 기초는 1991년 3월 26일 및 광역은 1991년 6월 20일에 각각 지방의원선거로 地方自治制가 30년만에 부활됐다.

그래서 기초나 광역에 입후보한 사람들이 노인지역복지에 지대한 관심을 표명했던 일을 간과할 수 없는 것이다.

예컨대, 제주도의 경우, 道議員 議席 17개의 입후보자는 49명이었다. 49명중 두 명의 후보는 무투표당선이 확정되었었다.

濟日報(1991. 6. 18 <9>)에 의하면, 47명의 후보자들의 公約들을 一目瞭然하게 정리하고 있었거니와, 그 公約중, 老人福祉에 관한 것들을 살펴보면 다음과 같다.<sup>50)</sup>

- △ 노인복지시설 확충
- △ 노인복지시설
- △ 노인·장애자 권익보호
- △ 복지회관 건립
- △ 문화 및 노인 시설 확충
- △ 노인복지회관 건립
- △ 노인복지시설 확충
- △ 노인후생복지

위에서 살펴본 바와 같이, 47명의 후보자중 8명의 후보자들이 老人福祉에 관하여 公約하고 있었다. 즉, 17%의 후보자가 老人福祉에 관심을 가지고 있었다.

50) 濟民日報, 1991. 6. 18<9> : 道議員 입후보자들의 公約

이러한 조짐은, “老人福祉의 地方化”가 활성화되어질 경향성을 예측해 하고 있는 것이다. 또한 時系的으로는, 地方自治實施 直後の 老人地域福祉의 문제들이 잘 해결되어야 한다. 대한교육보험은 지난 88년-90년 3년간, 이 회사의 연금보험가입자(1백50만 3천 9백 74명)을 분석한 결과, 연금식 보험가입자 중 70%가 20-30대로 나타나고 있어, 젊은층이 老後生活에 관심이 높은 것으로 나타났다.<sup>51)</sup>

그러나 현재의 노인은 장차의 노인과는 다르다. 여기에 현재의 노인문제의 심각성이 가로놓여 있는 것이다. 현재의 노인들은 희생만 당해왔으며, 老後를 생각할 여지가 없었다. 따라서 지역복지중에서도 노인지역복지는 地方化時代가 開幕되어지면서 동시에 본격적으로 전개되어야 할 일이다. 지방화시대가 지난해 개막되어지면서 “地方政治”, “地方經濟” 또는 “地方文化” 등의 용어는 강조되어지고 있는데 반하여 “地域福祉”라는 용어는 생소한 것 같다. 무제는 바로 이런 곳에 있는 것 같다. 그러나 地方自治에서 地域福祉를 간과하면, 그 지방자치는 空洞化 내지 骸骨化의 현상을 면하기 어려울 것이다.

## V. 老人地域福祉의 内容

앞서 살펴본 바와 같이, 원래, “地域福祉”라는 개념이 생소한 것이어서, 그 内容 역시 생소하지 않을 수 없는 것이다. 따라서 여기서는, 먼저, 地域福祉를 본 여러 가지 視角에 관하여 살펴보고, 다음으로 老人地域福祉의 内容에 관하여 고찰하기로 한다.

### 1. 地域福祉에 대한 視角

地域福祉를 어떤 準據基準(frame of reference)에 따라서 投影照明하느냐 라는 것은, 地域福祉의 内容을 이해하는데 도움을 주게 되는 것이다. 다시 말하면, 地域福祉를 살펴보는 視角에는 여러 가지가 있을 수 있는 것이다.

여기서는 그 여러 가지 視角을 살펴보려는 것이다.

#### 가. 老人慾求에 의한 視角

무릇, 老人의 生活上의 慾求로서 ① 經濟的 安定慾求, ② 身體的 健康慾求, ③ 情緒的 安定慾求, 그리고 ④ 自己實現慾求가 있다. 經濟的 安定慾求란, 生活의 物的側面에 있어서 充足 安定을 希求하는 것이며 身體的 健康慾求는 經濟的 安定慾求와 깊은 聯關性을 지니고 있지만, 그렇다고 經濟的 安定慾求로 還元할 수 없는 것이고, 經濟的 安定慾求와 함께 最終的

51) 한국일보, 1991. 5. 31. <6>: 老後生活에 젊은 층의 관심이 높다.

으로는 生命의 維持와 얽혀있는 基本的 慾求인 것이다. 情緒的 安定慾求是 주로 身邊에 있는 사람과의 관계에서 상호간에 感情을 表出하기도 하며 反應하기도 하면서 承認되고 受容되기를 바라는 것이다. 그리고 自己實現慾求란 자기의 行爲에 의하여 또는 存在함에 의하여 다소간에 有意的인 社會的 地位나 役割을 얻고자 하는 욕구라고 말할 수 있다.

이러한 慾求라는 준거기준에 따라서, 地域福祉를 대입시켜보면, 다음과 같을 것이다.

- △ 經濟的 安定慾求를 해결하는 地域福祉
- △ 身體的 健康慾求를 해결하는 地域福祉
- △ 情緒的 安定慾求를 해결하는 地域福祉
- △ 自己實現慾求를 해결하는 地域福祉

#### 나. 中央과 地方의 視角

무릇, 일정한 地域도 國家單位로 볼 때, 국가의 一部分이다. 따라서 地域福祉라 하더라도, 中央政府의 福祉政策을 간과할 수 없는 것이다. 다시 말해서 地域福祉의 內容에는 中央政府의 福祉政策이 지니고 있는 내용과 순수히 해당 地域에서 이뤄지고 있는 지역복지의 내용으로 구성되고 있는 것이다. 예컨대, 老人福祉法 第13條(老齡手當)의 규정에 의하여 지급되어 이지고 있는 수당의 혜택은 전국적인 것이라 할 수 있으며, 이른바 地方文化에 바탕을 두어서 이뤄지고 있는 지역복지는, 해당 지역 고유의 지역복지라 할 수 있을 것이다.

다시 말해서, 中央과 地方이라는 視角에서 地域福祉를 고찰할 때, 地域福祉에는 二元性이 있다고 볼 수 있는 것이다. 앞으로, 地域福祉가 지니고 있는 二元性을 調和롭게 개발해 나아가는데, 지역복지의 課題가 있다고 본다.

#### 다. 李春基의 視角

李春基는 그의 박사학위논문에서 地域福祉의 內容을 다음의 세 가지로 나누어서 고찰하고 있다.<sup>52)</sup>

##### △ 在家福祉서비스

在家福祉서비스는 豫防的 福祉서비스, 專門的 保護서비스, 在家保護서비스, 福祉增進서비스로 구성되는데, 在家福祉서비스 중 專門的 保護서비스와 在家서비스를 협의의 在家서비스로 규정하고 있다.

##### △ 環境改善서비스

環境改善서비스는 要援護對象者의 生活 및 活動을 저해하는 物的 條件의 改善 및 整備와 社會參加를 촉진하기 위해서 필요한 制度的 改善 및 그 整備를 그 내용으로 하고 있다.

##### △ 組織化活動

組織化活動은 地域組織化와 福祉組織化를 그 내용으로 하고 있다.

52) 李春基, 前掲論文, pp. 37-66. 참조

## 라. 岡村重夫의 視角

岡村重夫는 지역복지의 구성요소로서, 지역보호(communitary care), 일반지역 조직화, 복지조직화 그리고 예방적 사회복지로 나누어서 고찰하고 있다.<sup>53)</sup> 이것은 이미 <표 6>에서 살펴본 바와 같다.

### 마. 管見

위에서, 地域福祉를 여러 가지 視角에서 살펴왔거니와, 각각의 視角에 따라서 지역복지의 내용을 규찰할 수 있는 것이다.

무릇, 老人慾求에 의한 視角은, 노인들의 慾求를 充足시켜 준다는 점에 있어서는, 看過할 수 없는 視角이라 할 수 있는 것이다. 그러나, 이 視角은 어디까지나, 노인의 주관적 입장에서 보는 것으로서, 地域福祉活動이라는 觀點에서는 취약점이 있다고 본다.

그리고 中央과 地方이라는 視角은, 地域福祉의 內容上的 문제를 二元論的으로 또한 巨視的으로 把持하는데는 도움이 된다고 분석할 수 있을 것이다. 그러나, 地域福祉活動이라고 볼 때, 區分의 實益은 적다 할 것이다.

또한, 李春基의 視角과 岡村重夫의 視角에는 共通點(地域組織化와 福祉組織化)이 있는 한편, 李春基는 在家福祉서비스와 環境改善서비스를 강조하고 있는 반면에, 岡村重夫는 지역보호(communitary care)와 예방적 사회복지를 강조하고 있는 것이다.

요컨대, 지역복지의 발달이 지역보호로부터 비롯되었다는 점과 岡村重夫는 예방적 사회복지를 강조하고 있다는 점에서, 地域福祉를 事後的 서비스 뿐만 아니라, 事前的 서비스도 강조하고 있음을 알 수 있는 것이다(<표 6>, 참조)

따라서, 필자는 地域福祉의 內容을 分析하는 틀로서, 지역보호(communitary care), 一般地域組織化, 福祉組織化 그리고 豫防的 社會福祉라는 네 가지 틀이 理論的 妥當性을 갖는다고 본다.

## 2. 老人地域福祉의 內容

앞서 살펴본 바와 같이, 老人地域福祉의 內容을 천착하는 틀로서, 지역보호(communitary care), 一般地域組織化, 福祉組織化, 그리고 豫防的 社會福祉를 고찰하였거니와, 여기서는 이 틀에 의하여 차례로 老人地域福祉의 內容을 살펴보기로 한다.

### 가. 地域保護(communitary care)

무릇, 유럽에서는 社會福祉가 施設優先으로부터 점차로 지역사회(communitary)로 移行되고 있다는 점을 想到할 때, 노인을 위한 地域福祉(communitary care)의 重要性은 앞으로 提高되어질 것으로 보인다. 지역복지에 관한 이론을 살펴보면, 다음과 같다.<sup>54)</sup>

53) 岡村重夫, 前掲書, p. 63.

54) 韓昌榮, "韓國老人福祉의 行政과 法制에 관한 研究", 博士學位論文, 東國大學校 大學院, 1979, pp. 151-153.

첫째로, 治療的 community care에 관한 研究가 있다. community care의 祖國이라 할 수 있는 英國에서는 정신 위생의 분야에서 일찍이 施設뿐만 아니라 地域社會를 치료, 교육의 場으로서 着眼했다. 정신병자를 地域社會에 수용시키면서 病院에서의 치료를 계속하기 위하여 地域社會, 그 자체를 치료적인 場으로 하고 치료적 효과를 노리는 것이다. 收容保護는 필요한 최소한으로 줄이고, 가정보호가 중심이 된다고 하는 것이 老人保護對策의 根幹을 이룬다는 주장이 된다.

즉, 地域社會의 전부를 病院化하는 것이라고 볼 수 있는 체계이다.

둘째, institutional care의 對置概念으로서의 community care를 규정하는 주장이다. 社會福祉의 諸活動은 크게 community care와 施設 등에서 행하여 지는 收容된 대상자에 대한 institutional care로 구분된다. 사회복지에 있어서 community care는 사회복지의 대상을 收容施設에서 보호할 뿐만 아니라 地域社會, 즉 在家에서 保護를 행하고 그 대상자의 능력에 의하여 보다 일층 유지·발전을 도모하려는 것이다. 즉, 시설에서는 대응할 수 없는 새로운 대상을 地域社會에서 在家形態로서 서비스하자는 것이다.

셋째로, 대상자의 問題解決에 관계있는 諸機關, 施設의 有機的인 聯絡協助의 體系로서 포착하려는 시도이다. community care 方法의 主體로서의 地域社會란 구체적으로는 그 地域社會에 있어서의 關係된 諸機關, 諸施設 및 노인복지에 관심을 가진 지역주민 등이며 그들의 유기적 효율적인 連携, 協同이 중시된다.

이러한 견해에 따르면, 노인복지의 方法이 institutional care에서 institutional care + community care으로 변화하는 것을 알 수 있는 것이다.

네째는 在家 care와 施設 care를 포섭하는 개념이다.

community care란 대상자를 community 중에서 處遇(치료, 교육훈련, rehabilitation 등의 조치를 포함)하고 대상자의 need에 응하고 그의 能力을 維持·回復·開發하기 위한 施設·中間諸施設(center), 在家에 있어서의 care의 體系를 말한다.

이런 경우, 在家의 대상자는 施設의 대상자로부터 轉化하며 또 施設의 대상자에 轉化해 가는 可能性을 가진다고 볼 수 있는 것이다.

위에서, community care에 관한 理論上의 着眼點들을 살펴봤거니와, 이것은 문자 그대로 지역공동사회에 의한 保護 서비스이며 따라서, 지역주민의 自發性과 協同的 行爲에 의한 서비스 活動인 점에 그 本質이 있는 것이다.

그리고 岡村重夫는 노인 community care의 種類로는 다음과 같은 것이 있다고 주장하고 있다.<sup>55)</sup>

55) 岡村重夫, 前掲書, pp.122-137.

- △ 判定·相談 서비스
- △ rehabilitation 서비스
- △ 醫療·看護 서비스
- △ 家政 서비스
- △ 交通通信 서비스
- △ 文化·娛樂 서비스

위에서 列擧한 것은 서비스를 類型化시킨 것이지만, 구체적으로는 다양한 서비스가 있게 된다. 그러나, 위에서 列擧한 서비스를 보고, community care의 內容을 추찰할 수 있는 것이다.

#### 나. 一般地域組織化

地域社會福祉는 지역사회를 기반으로 하여 形成되는 것으로 福祉的인 地域社會 없이는 成立하지 않는다. 따라서 지역사회복지에 있어서는 地域社會의 存在方式이 기본문제가 되는데, 地域의 組織化, 統合化를 꾀하고 地域社會形成 중에서도 福祉共同體의 造成을 추진하여 地域社會福祉의 成立基盤으로서 바람직한 地域社會形成을 행하는 過程의 方法이 一般地域組織化라 할 수 있다.<sup>56)</sup>

무릇, 地域社會의 모형에는 ① 地域共同體, ② 아노미型, 즉 無關心型, ③ 個我的, 즉 市民化社會型, 그리고 ④ community型이 있다고 하거니와, 이를 ①, ②, ③을 community型으로 발전시키는 것이, 바로 一般地域組織化라 할 수 있는 것이다.

community型的 地域사회를 구현하기 위해서는, community가 되기 위한 條件을 살펴볼 필요가 있는데, 여기서는 松原治郎의 所說을 소개하고자 한다.<sup>57)</sup>

① 「人間的 環境適應行動」이 効率的으로 目標를 達成할 수 있을 것, 즉 經濟·社會·消費生活에 있어서 活動의 効率性을 얻을 수 있는 條件이 整備되어 있을 것.

② 人間的 「目標達成行動」의 効率化, 즉 自己와 가까운 周邊에서의 政治·行政 mechanism의 民主的 高度化.

③ 人間的 「社會的 統合에의 行動」의 密度가 높은 社會, 즉 여러 가지 生活要求를 充足시키기 위하여 여러 가지 組織을 形成할 수 있는 集團의 活動이 可能한 施設이나 情報가 있는 地域社會.

④ 人間的 「內面的·文化的 水準」이 確保되어 있는 社會.

56) 李春基, 前掲論文, p. 60.

57) 趙文富, “地方自治意識의 意義 및 模型”, 濟州地方自治研究會編, 「地方自治와 濟州道」, 濟州地方自治研究會, 1990, p. 19-20, 再引用.

⑤ 「레크레이션 行動」 즉 餘暇善用을 充足할 수 있는 社會일 것이다.

위에서는 地域社會의 모형을 중심으로 一般地域組織化를 淸查하여 睚거니와, 다음으로 社會 福祉資源에 따른 一般地域組織化 모형과 住民參加에 의한 一般地域組織化 모형을 간추려 살펴 보기로 한다.<sup>58)</sup>

우선, 社會福祉資源에 따른 一般地域組織化 모형에는 다음과 같은 것이 있다.

- ① 福祉資源開發型
- ② 福祉資源調整型
- ③ 福祉資源普及型

그리고, 住民參加에 의한 一般地域組織化 모형에는 다음과 같은 것이다.

- ① 住民主體型
- ② 公私協同型
- ③ 專門機關主導型

위에서 여러 가지 類型을 살펴睚거니와, 각각의 유형은 나름대로 長短點을 지니고 있는 것이다.

요컨대, 우리 실정으로 봐서, 社會福祉資源에 따른 一般地域組織化 모형에 있어서는 福祉資源開發型이 妥當性을 지니고 있으며, 住民參加에 의한 一般地域組織化 모형에 있어서는 公私協同型이 妥當性을 갖고 있다라고 할 수 있다.

#### 다. 福祉組織化

福祉組織化라는 것은 社會福祉에 있어서 組織 및 運營過程의 조정과 目的達成을 위한 多面的인 活動을 통괄하는 組織活動이며 地域社會속에서 生成, 發展하고 變化하는 地域住民의 欲求에 대응해서 社會福祉의 조직활동을 유기적으로 統合하는 過程이다.

이러한 福祉組織化는 네 가지의 目標을 갖는데, 그것은 다음과 같다.

- ① 施設 및 機關서비스의 統合調整
- ② 專門性的의 強化
- ③ 社會化的의 展開
- ④ 財政의 確立과 效率化<sup>59)</sup>

#### 라. 豫防的 社會福祉

무릇, 豫防的 社會福祉는, 社會生活上의 困難을 「發生豫防」은 물론, 社會生活의 積極적인 改善도 목적으로 하는 社會福祉인 것이다.<sup>60)</sup>

58) 李春基, 前揭論文, pp. 62-63.

59) 上揭論文, pp. 64-66.

60) 岡村重夫, 前掲書, pp. 162-163.

이러한 豫防的 社會福祉의 分野에는 다음과 같은 것들이 고려되어야 한다.<sup>61)</sup>

예컨대, 노인에 관한 豫防的 社會福祉의 內容을 구체적으로 결정하기 위하여서는, 지역사회에 살고 있는 老人의,

- △ 社會保障
- △ 職業的 安定
- △ 醫療
- △ 保健
- △ 住宅
- △ 家族關係
- △ 敎育
- △ 社會的 活動
- △ 文化·娛樂서비스

등이라고 하는 基本的 社會制度의 種類와 關聯시켜보는 것이, 일관성있는 地域福祉活動을 계획할 수 있을 것이다.

요컨대, 노인에 대한 生活條件 全體에 걸친 社會福祉的 援助가 필요하다는 것은 두말할 필요가 없는 것이다.

#### IV. 老人地域福祉의 展開方案

老人地域福祉의 展開方案을 천착하는데, 있어서, 여기서는 老人을 위한(for) 地域福祉와 老人에 의한(by) 地域福祉로 나누어서 고찰하고자 한다.

무릇, 老人地域福祉라고 하면, 老人을 위한 지역복지가 主宗을 이루고 있는 것이다. 그러나, 老人에 의한 지역복지도 간과할 수 없는 일이다. 총각이 총각사정을 알고, 과부가 과부사정을 잘 알듯이, 老人에 관한 사정은 老人이라야 보다 잘 잘 알 수 있는 것이다. 따라서 老人이 노인을 위한 지역 복지에 참여할 수도 있는 것이다. 뿐만 아니라, 老人이 지역사회를 위해서 활동하게 되면, 그만큼 노인에 대한 사회의 인식이 달라지게 된다. 그러므로 老人을 위한 지역복지와 老人에 의한 지역복지는 有機的인 聯關性 또는 函數關係를 지니고 있는 것이다.

다음에, 老人을 위한 地域福祉와 老人에 의한 地域福祉를 차례로 살펴보기로 한다.

---

61) 上揭書, pp.166-171.



## 1. 老人을 위한(for) 地域福祉

老人을 위한 地域福祉를 展開하는 方案을 論하는데 있어서도, 巨視的으로는 中央政府水準의 老人福祉增進方案이 있고 微視的으로는 地方自治團體水準, 나아가서 自然部落單位의 老人福祉方案을 擧論할 수 있겠으나, 여기서는 後者, 즉 地方自治團體水準의 老人地域福祉를 전개하는 方案을 고찰하기로 한다. 이를 위해서는, 앞서 살펴본 老人地域福祉의 內容을 분석하는 틀인, 지역보호(community care), 一般地域組織化, 福祉組織化, 그리고 豫防的 社會福祉라는 준거 기준(frame of reference)을 토대로 하고 그외의 전개방안을 더하여 고찰하기로 한다.

### 가. community care의 活性化

우리나라 65歲 以上 老人의 約 0.3%만이 收容保護를 받고 있으며 餘他の 노인은 在家保護의 對象이며, 老人의 集團的인 收容保護가 老化를 촉진한다는 點을 감안할 때, 絶대다수 老人의 在家保護는 老人福祉에 있어 重要な 意義를 갖는다.<sup>62)</sup>

이렇게 노인복지를 위한 community care를 중시하게 되는 배경으로는 고령화의 경향에 따른 노인복지 대상의 확대, 노인복지수준의 향상, 구빈적 성격에서 탈피함과 동시에 서비스의 질적향상의 필요(고도화), 노인복지 서비스를 권리로서 받아들여야 하고, 또한 지방자치를 지향하는 우리에게는 무엇보다도 주민의 공동체형성과 민주·복지시민으로서의 능력향상 그리고 참여능력의 향상이라고 하는 중요과제들이 남아 있기 때문이다.<sup>63)</sup> 이러한 과제를 달성하기 위한 구체적이고 실천적인 노력은 自願奉仕活動으로 나타나게 된다. 따라서 「볼런티어活動」을 크게 活用할 필요가 있다. 그러므로 지방자치단체는 先進國에 있어 볼 수 있는 것처럼 지방자치단체의 기구안에 自願奉仕課·係를 設置하여 지역사회내의 자원봉사활동의 조직과 운영 및 지원을 해야 한다고 愼變重은 주장하고 있다.<sup>64)</sup>

우리나라에서도 「在家복지서비스」의 필요성이 대두되어, 정부에서도 이를 인식하고 1992년부터, 「在家복지서비스」를 실시키로 했다.<sup>65)</sup> 아울러 정부는, 자원봉사자를 체계적으로 발굴·육성키 위한 지역福祉센터를 전국에 설치할 것으로 알려지고 있다.<sup>66)</sup> 그래서 오는 95년까지 郡一區에 걸쳐 모두 2백 88개소에 지역福祉센터를 세워 나가야 할 것이라 한다. 이것은 地域福祉의 活性化, 특히 community care의 活性化를 위해서도 所望스런 일이라 아니할 수 없다. 이 지역福祉센터가 계획대로 반드시 설치되기를 바란다.

62) 愼變重, “地自制를 통한 老人福祉의 增進方案”, 서울特別市·韓國老年學會 主催 세미나(일시: 1991. 5. 24. 장소: 世宗文化會館) 때 발표한 세미나 자료, 「老人과 地域社會」, p. 35.

63) 韓國老人福祉會 編, 「老人福祉研究」, 서울: 弘益齋, 1990, pp. 137-138.

64) 愼變重, 前揭論文, p. 35.

65) 조선일보, 1991. 8. 27. <9>: 「在家福祉서비스」 내년 실시, 한라일보, 1991. 11. 30. <3>: 社說, 고령老人보호 - 在家복지서비스제를 환영한다.

66) 조선일보, 1991. 6. 2. <18>: 지역福祉센터 울 15곳 설치.

요컨대, community care의 活性化를 具體化시키는데 주요한 것은 다음의 두가지라고 할 수 있다.

- △ 自願奉仕活動의 活性化
- △ 地域福祉센터의 設置·運營

나. 一般地域組織化 - community 型 -

지역사회를 community型으로 형성시켜 나아가야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 점들이 강조되어야 할 것이다.

우선 住民福祉意識이 高揚되어야 한다.

무릇, 地域社會가 共通의 遂行하는 主要機能(major functions)은 ① 生産·分配·消費 ② 社會的, ③ 社會統制, ④ 社會統合, ⑤ 相扶相助 등의 다섯가지 機能으로 나누고 있는데, 이 중에서 상부상조의 기능으로 부터 지역복지가 나온다. 그리고 1979년, 金泳護 교수의 調査에 의하면, 地域社會福祉意識은 높은 것으로 나타나고 있는 것이다.<sup>67)</sup> 한편, 지방자치단체의 社會福祉機能을 구체적으로 예시하면, <표 9>과 같다.<sup>68)</sup>

<표 9> 社會福祉機能

福祉事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생활근공자의 보호 및 지원</li> <li>· 이재민 구호</li> <li>· 노인, 아동, 심신장애자 등의 복지증진</li> <li>· 의료보험</li> </ul>
保健·衛生事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보건·진료기관의 설치·운영 및 관리</li> <li>· 전염병예방 및 방역</li> <li>· 묘지관리</li> <li>· 약사관리</li> <li>· 가족계획</li> <li>· 청소관리</li> <li>· 식품위생</li> <li>· 환경보전·환경위생</li> </ul>

따라서, 1991년, 地方自治元年이 시작된 이래, 지방자치단체는 단체 體制內的 福祉行政을 活性化하고 自治化하는 노력이 倍增되어야 할 것이다.

한편, 廣域地方議會와 基礎地方議會의 議員들의 福祉意識의 提高가 필요하다.

분단 아니라, 교육을 통해서 敬老思想이 高揚되어야 한다. 그리고 鄉約이 再現되어야 한다. 요컨대, 지역사회를 community型으로 형성하기 위해서 주요한 방안을 정리하면, 다음과 같다.

- △ 住民福祉意識의 高揚
- △ 지방자치단체의 福祉行政의 活性化와 自治化
- △ 地方議會 의원들의 福祉指向性

67) 金泳護, 「韓國人の 福祉意識」, 서울: 一潮閣, 1982, pp. 98-102.

68) 趙昌鉉, 「地方自治論」, 서울: 博英社, 1991, p. 324.

△ 교육을 통한 敬老思想 高揚

△ 鄉約의 再現

#### 다. 福祉組織化의 活性化

지역복지조직으로 대표적인 것은 韓國社會福祉協議會의 지방조직이라 할 수 있다. 따라서, 地方自治時代下에서는 그런 지방조직을 活性化시켜야 한다. 예컨대, 제주도의 경우, 제주도사회복지협의회가 있는데, 이 조직을 활성화시켜야 한다.

제주도 사회복지협의회가 펴낸, 「제주도 사회복지 단체편람」에 의하면, 제주도내, 노인복지단체는, <표 10>과 <sup>69)</sup> 같다.

<표 10> 노인복지단체

기관(단체)명	대한노인회 제주도연합회			대표자	김 태 준
주 소	690-032 제주시 삼도2동 44-1			법인성격	사 단 법 인
설립년월일	1974. 3. 26	직원수	5명	전화번호	53-5114
사업목적:	1. 노인의 지위 향상 2. 노인 복지 증진 3. 회원 상호간의 유대강화 4. 노인건강 관리 5. 청소년 선도 및 사회기여				
사업내용:	1. 노인능력의 개발과 보급 2. 노인여가 시설의 개발과 보급 3. 노인교육 4. 노인복지에 관한 조사연구 및 정책개발 5. 전통문화의 유지발전과 경료효친사상의 보급 및 청소년 선도 6. 노인권익신장에 필요한 사업				
지 회 ( 단 체 ) 명	주 소	기관장	직원수	전화번호	회원수
제 주 시 지 회	제주시 연동 170-5	양석추	4	47-0440	4, 582
서 귀 포 시 지 회	서귀포시 서홍동 327-10	현창호	3	33-1821	2, 145
북 제 주 군 지 회	제주시 이도2동 1776-3	김창근	3	52-0841	5, 780
남 제 주 군 지 회	서귀포시 서귀동 300-18	이동백	3	33-5711	4, 722

69) 제주도사회복지협의회, 「제주도사회복지 단체편람」, 제주: 제주도사회복지협의회, 1991, pp. 20-21.

기관(단체)명	이시돌노인복지회관			대표자	피재, 맥크린치신부
주소	695-830 북제주군 한림읍 대림리 1820-10			법인성격	사단법인
설립년월일	1982. 9.	직원수	2명	전화번호	96-4188
사업목적 : 경로사상 양양					
사업내용 : 경로당 및 노인학교 운영					

또한, 노인복지 시설은, <표 11>과 같다.<sup>70)</sup>

<표 11> 노인복지시설

(’91. 9. 30 현재)

시설명	사업내용	수용인원	시설장	법인성격	직원수	주소	전화번호	설립년월일	비고
남제주양로원	무의탁수용 노인보호	30	김성산	유지 재단법인	5	699-830 남제주군 대정읍 하모리 1708-2	94-2232	1988. 5. 17	
성요셉양로원	"	27	김현옥	"	6	679-050 서귀포시 상호동 1421-7	32-7607	1985. 9. 19	
성이시돌 양로원	"	53	레지스 스미트	재단법인	5	695-830 북제주군 한림읍 금악리 109	96-4181	1981. 10. 1	
제주양로원	"	43	홍현오	사회복지 법인	5	690-220 제주시 도평동 1026	47-8337	1957. 5. 24	
제주원광 요양원	"	42	김정자	"	9	695-905 북제주군 애월읍 고성리 산 72	99-3999	1988. 4. 1	

70) 上掲書, p. 22.

위에 열거되어진 여러 복지단체 또는 시설들을 活性化시켜야 한다. 뿐만 아니라 각종, 民間團體들로 하여금 복지조직화형성의 분위기를 조성시켜야 한다. 예컨대, 民間團體와 불우노인과의 結緣事業과 같은 것은 좋은 본보기라 할 수 있을 것이다.

#### 라. 豫防的 社會福祉의 活性化

豫防的 社會福祉의 活性化는 포괄적인 내용을 지니고 있는 것이다. 즉, 노인에 대한 生活條件 全體에 대한 社會福祉의 援助가 필요하다는 것은 前述한 바와 같다. 그런데, 노인의 욕구중에서도 가장 중요하고 가장 절실한 욕구가 바로 身體的 健康慾求라 할 수 있다. 身外無物이란 말도 있거니와, 노인이 되어가면 갈수록 身外無物의 哲理를 體驗하게 된다. 따라서 地域社會 保健事業의 活性化가 필요한 것이다.

지역사회 보건사업을 활성화시키기 위해서는 그 접근방법을 고찰할 필요가 있는데, 그 접근방법은 다음과 같다.<sup>71)</sup>

- 1) 지역사회 보건문제를 파악하여 정립하며, 지역주민의 적극적인 참여하에 우선순위를 결정하여 해결한다.
- 2) 지역사회 보건사업은 보건문제를 둘러싸고 있는 사회경제체제와의 상호관계가 밀접함으로 지역사회 전체의 종합개발책의 일환으로 실시하여야 한다.
- 3) 지역주민 전체에서 양질의 보건의료 혜택을 줄 수 있도록 효율적인 기능분담 등이 필요하다.
- 4) 지역 주민의 보건문제를 해결하는데 있어서는 그들의 경제적, 정신적 또는 문화적인 수준 안에서 받아들여질 수 있는 방법으로 접근해야 한다.
- 5) 보건의료사업의 전달체제와 같은 집단의 협력을 기초로 접근해야 한다.

요컨대, 지역사회 보건사업중, 그 우선순위상, 老人을 위한 보건사업이 중요하다는 것은 두말할 필요가 없을 것이다.

#### 마. 地方文化에 따르는 老人產業을 育成할 필요가 있다.

地自制實施로 地方文化의 自治時代가 개막됐다. 다시 말해서 지방문화가 존중되어지고 活性化되어지는 기틀이 마련됐다. 그런데 그 地方文化는 文化傳承者로서의 老人을 論外로 하여 論할 수는 없을 것이다. 따라서, 우선은, 각각의 지방이 지니고 있는 地方文化의 特色을 천착할 필요가 있다. 그리고 나아가서 각각의 지방문화에 토대를 두고 있는 老人文化의 特色도 아울러 규명되어야 한다. 이런 전제위에서, 노인을 위한 산업과 동시에 노인에 의한 산업을 개발하고 발전시킬 수 있을 것이다.

예컨대, 제주도의 경우, 제주도 老人文化의 三大特色은 ① 勤儉·自立하는 性格, ② 長壽性, 그리고 ③ 박거리模型의 生活樣式이랄 수 있다.<sup>72)</sup> 이러한 특색을 지니고 있는 곳에서는, 勤儉·自立하는 문화, 즉, 宗敎精神을 保存하는 文化政策과 그것을 보급하는 文化產業을 발전시켜야 하며, 長壽性에 바탕을 둔, 가치 韓國長壽學研究센터의 設立이 바람직하며, 安樂한 老人生活를 위하여 “박거리모형”이라는 生活空間이 보급되어야 한다. 아파트를 신축하는데 있어서도 “박거리모형”의 기능을 살리는 공간구조가 마련되어야 한다.

71) 朴南永, 「保健行政學」, 서울: 高文社, 1990(제4차 개정판), p. 603-604.

72) 韓昌榮(1990), 前掲論文, pp. 82-83.

위에서는, 제주도노인의 예를 살펴봤거니와, 다른 지방에도 나름대로 특색을 지니고 있는 노인문화가 있을 것이다. 요컨대, 각각의 지방에 있는 老人文化를 살리고 그것을 活性化시키고 나아가서 노인복지에 기여할 수 있는 産業으로 발전시켜야 한다.

## 2. 老人에 의한(by) 地域福祉

무릇, 老人에 의한 地域福祉를 간과할 수 없다. 노인도 지역사회의 구성원인 이상, 노인이 담당하고 있는 여러 분야에서 지역복지를 위하여 일하고 있는 것이다. 그러나, 여기서 말하고자 하는 것은, 그러한 개개인의 노인이 수행하고 있는 지역복지가 아니라, 노인을 위한 지역복지와 노인을 위한 자역복지의 함수관계를 천착하자는 데 있는 것이다. 이를 위해서, 다음에, 地域社會에 있어서의 老人의 役割, 老人의 社會奉仕活動, 그리고, 老人에 의한(by) 것과 老人을 위한(for) 것과의 函數關係를 살펴보기로 한다.

### 가. 地域社會에 있어서의 老人의 役割

老人들이 지역사회를 위해서 할 수 있는 役割은 매우 다양하다. 예컨대, 靑少年들을 대상으로 하는 선도사업, 傳統文化의 계승발전과 관련된 사업, 地域社會의 마을이나 골목 등을 깨끗하게 하기 위한 청소작업 등에 이르기까지 老人들이 하고자 하는 욕구만 있다면 그 일꺼리는 얼마든지 개발해 낼 수 있다.<sup>73)</sup> 따라서, 지역복지를 위한 老人의 역할(role)을 결코 과소평가할 수 없는 것이다. 그러나 老人의 역할이 지역사회에서 제대로 수행되어지기 위해서는 개인적으로 役割遂行을 하는데는 그 制約性과 限界性이 있으며, 나아가서 그 實効性이 적을 뿐만 아니라, 役割遂行의 繼續性에도 문제가 있는 것이다. 여기에, 노인의 역할을 수행하기 위한 組織化가 필요하게 되는데, 이 문제를 다음에 살펴보기로 한다.

### 나. 老人의 社會奉仕活動

老人들이 社會奉仕活動을 한다는 것은 다른 나라에서도 흔히 볼 수 있는 일이다. 예컨대, 미국에서도 老人에 의한 프로그램이 다양하게 개발되어지고 있는 것이다. 이러한 프로그램 중에는 Faster Grandparent Program, Retired Senior Volunteer Program (RSVP), Senior Companion Program 등이 있어서, 미국 노인들은 사회봉사활동을 적극적으로 전개하고 있다.<sup>74)</sup>

73) 白昌鉉, “地域社會 發展을 위한 老人의 役割”, 서울特別市, 韓國老年學 主催 세미나(일시: 1991. 5. 24, 장소: 世宗文化會館) 때, 발표한 세미나 자료, 「老人과 地域社會」, p. 66.

74) 韓昌榮, 前掲書, p. 66.

이와 같이 미국에서는, 老人들이 사회봉사 활동을 하는데 있어서, 그것을 組織化하여 전개하고 있는 것이다. 그런데, 이러한 自願奉仕活動이 어려서부터 몸에 배이지 아니한 나라에서는, 노인들의 봉사활동은 소극적임을 면할 수 없는 것이다. 예컨대, 일본에서도 봉사활동은 일종의 研修 정도로 생각하는 경향이 있다고 한다.<sup>75)</sup> 즉, 「日本の 볼런티어는 研修會를 좋아하는 것 같다」라는 것이다. 우리나라에서도, 일본의 볼런티어와 같은 현상이 전혀 없다고 말할 수는 없다고 본다. 그래서 노인들의 組織化는 어려운 과제이며, 따라서 노인들의 社會奉仕活動에 있어서 非組織化는 걸림돌이 되고 있는 것이다.

그러나, 1991년, 지방자치시대의 개막으로 사정이 달라졌다. 지방자치시대는 지역적으로 노인의 組織化에 길을 열어놓고 있는 것이다. 따라서, 지역적으로 노인들이 組織化되어야 한다. 이런 조직화를 통해서, 노인들은 사회봉사활동을 組織的으로 수행할 수 있는 것이다. 뿐만 아니라, 조직적으로 사회봉사활동을 하게 되면, 개인적으로 사회봉사활동을 하는 것보다 그 實効面에서 倍增되는 것은 물론, 그 봉사활동을 持續的으로 수행할 수 있는 것이다.

#### 다. 老人에 의한(by) 地域福祉와 老人을 위한(for) 地域福祉의 函數關係

6. 29이후, 우리나라는 民主化過程을 나름대로 밟아가고 있다. 따라서, 각각의 지방 또는 지역마다 민주화과정을 밟아가고 있음은 너무나도 당연한 歸結인 것이다. 1991년 이후는 더욱 그렇다.

주지하는 바와 같이, 민주주의 哲理중에는 相對主義가 있다. 이 상대주의의 속성중에는 주고받음이 있다. 즉, give and take 또는 take and give의 法理가 적용된다.

무릇, 受惠對象者로서의 老人의 類型에는 ① 自立型和 ② 依託型이 있다. 後者の 依託型에서는 오로지 받음만이 있게 되고 준다는 것은 생각할 수 없다. 그런데, 自立型에서는 받음이 있는가 하면, 주는 것도 있게 된다. 주는 것이 있게 되면, 받는 것도 많아질 것이다. 이런 脈絡에서, 老人에 의한(by) 地域福祉와 老人을 위한(for)는 相對的으로 函數關係를 지니고 있는 것이다. 그리고 타인을 돕는다는 것은 곧 자기를 돕게 되는 법이다. 老人들이 지역복지를 위하여 자원봉사를 한다는 자체가 바로 老人들 스스로를 위하는 길이며 老人을 위한 지역복지에 이바지하는 일인 것이다. 한편, 노인에 의한 지역복지가 전개되어가면, 지역주민들은 자연히 노인을 위한 지역복지에 관심을 갖게 되어 갈 것이다.

그리고, 老人을 위한 地域福祉는, 依託型인 노인들보다, 自立型인 노인들에게 주어질 때, 그 實効性은 倍增되어간다. 따라서, 老人을 위한 지역복지가, 제주도의 노인, 즉, 自立性이 강한 노인에게 주어질 때, 그 효과는 倍增된다는 것은 明明白白하다.<sup>76)</sup>

75) 野上芳彦 著, 李泰榮·徐錫達 譯, 「볼런티어活動」, 대구: 大邱大學校出版部, 1982, p. 9.

76) 韓昌榮, 「濟州道老人論攷」, 제주: 韓一文化社, 1978, p. 207.

## IV. 結 論

이 論文에서, 地域福祉의 概念, 地域福祉의 發達, 地方自治와 老人地域福祉, 老人地域福祉의 內容, 그리고 老人地域福祉의 展開方案을 차례로 천착하여 왔다.

地域福祉發達史上, 1991年, 즉, 地方自治元年是 매우 뜻있는 해라고 아니할 수 없는 것이다. 왜냐하면, 地域福祉 역시 1991年을 元年으로 간주할 수 있기 때문이다. 이 論文도 이런 점에 근거를 두고서 쓰여진 것이다.

요컨대, 地域福祉의 概念을 천착하기 위해서, 먼저 地域社會의 概念과 類型을 살펴봤으며, 연이어, 地域福祉에 대한 여러 학자들의 정의를 살핀 다음, 地域福祉의 개념을 動態的 接近方法으로 파악하여, “過程”을 강조해 왔다.

地域福祉의 발달을 천착하는데 있어서는 나라안팎의 발달과정을 살펴봤으며, 특히 우리나라에서, 지역복지의 源流는 “鄉約”에 있다는 論旨를 전개하였다.

老人地域福祉의 內容을 천착하는데, 있어서는, community care, 一般地域組織化, 福祉組織化 그리고 豫防的 社會福祉라는 틀로 노인지역복지의 內容을 분석해 왔다. 아울러, 老人地域福祉의 展開方案을 모색하는데 있어서도, 앞서 말한 老人地域福祉의 內容을 분석했던 틀에 따라서, 그 展開方案을 모색하여 본 바, 老人을 위한(for) 地域福祉와 老人에 의한(by) 지역복지로 나누어 살펴왔다.

먼저 老人을 위한 지역복지에서는, 自願奉仕活動의 活性化, 地域福祉센터의 設置·運營, 住民福祉意識의 高揚, 지방자치단체의 福祉行政의 活性化와 自治化, 地方議會 의원들의 福祉志向性, 교육을 통한 敬老思想 高揚, 鄉約의 再現, 福祉組織化의 活性化, 豫防的 社會福祉의 活性化, 그리고 地方文化에 따르는 老人産業의 育成化 등이 云論되었다.

한편, 老人에 의한(by) 地域福祉에 있어서는, 老人役割의 組織化와 그 조직화를 통한 사회봉사활동의 중요성을 살펴봤으며, 老人에 의한 지역복지와 老人을 위한 지역복지는 函數關係를 지니고 있으며 相互補完性を 띠면서 相乘乃至 乘數效果를 나타내는 경향을 살펴왔다.

결론적으로, 地方自治元年(1991년) 이후 地域福祉는 換骨奪胎의 발전이 기대되어 지고 있다. 그래서 각각의 地方文化와 “鄉約”에 바탕을 둔, 각 지방 특유의 地域福祉模型이 創出되어질 것으로 전망된다.

사실, 地方自治時代를 맞이하여 그 알맹이에 地域福祉가 없다면, 그러한 지방자치는 空虛한 것이고 虛構에 지나지 아니한다. 그리고 지역복지중에서도 老人地域福祉야말로 지역복지중 上座에 자리매김할 수 있는 것이기 때문에, 지방자치시대에, 老人地域福祉 또는 老人福祉의 地方化가 좋은 열매를 맺기를 希求한다. (92. 1. 27).