
노인돌봄서비스 전달체계 효율화 방안 연구

- 노인돌봄기본서비스를 중심으로

• 책임연구원

김기수 (대전복지재단 연구개발부 책임연구원)

• 공동연구원

권중돈 (목원대학교 사회복지학과 교수)

홍혜지 (대전복지재단 연구개발부 위촉연구원)



대전복지재단
Daejeon Welfare Foundation

차 례

요약	vii
제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성과 목적	3
제2절 연구내용과 방법	5
1. 연구내용	5
2. 연구방법	6
제2장 노인과 노인돌봄정책	9
제1절 노인인구 현황과 특성	11
1. 인구고령화와 독거노인 증가추이	11
2. 독거노인의 돌봄 욕구와 문제	13
제2절 노인돌봄정책 현황과 동향	20
1. 노인돌봄의 개념과 특성	20
2. 노인돌봄 관련 정책의 기조와 동향	21
3. 노인돌봄 관련 정책의 현황과 문제점	23
제3절 노인돌봄기본서비스의 이해	29
1. 노인돌봄기본서비스의 사업기준과 내용	29
2. 노인돌봄기본서비스의 현황	35
제3장 대전지역 노인과 노인돌봄기본서비스	43
제1절 대전광역시 노인인구와 노인돌봄기본서비스 현황	45
1. 대전광역시 노인인구 특성	45
2. 노인돌봄기본서비스 현황	49

제2절 노인돌봄기본서비스 종사자 실태조사 분석	51
1. 인구사회학적 특성	51
2. 직무특성	52
3. 근로여건	55
4. 근로환경	58
5. 보수와 처우	68
6. 교육과 전문성	72
7. 근로환경 만족도와 이직	75
제3절 초점집단면접 결과 분석	80
1. 조사 개요	80
2. 초점집단면접 내용 분석	81
제4절 벤치마킹: 부산광역시 독거노인종합지원센터	99
1. 부산광역시 독거노인종합지원센터 현황	99
2. 부산광역시독거노인종합지원센터 주요 사업	102
3. 시사점	104
제4장 노인돌봄기본서비스 전달체계 효율화 방안	107
제1절 대상자 선정 및 관리 체계 개선	109
1. 노인돌봄기본서비스 대상자(공급량) 확대와 대상자 관리 체계 개선	109
2. 서비스 대상 제외 기준에 따른 사각지대 해소 방안	110
제2절 서비스 제공 체계의 개선	111
1. 노인돌봄기본서비스 이외의 서비스 요구에 따른 문제점 개선	111
2. 서비스연계 체계 개선	112
제3절 사업 추진 체계 개선	114
1. 사업 추진 체계 간 협력체계 구축	114
2. 대전광역시와 기초자치단체의 관리·감독과 협의·조정 기능 강화	115
3. 사업평가 체계 개선	116
4. 거점기관 역할 강화와 대전광역시 독거노인종합지원센터 설립	117

제4절 서비스 제공 인력 관리 체계 개선	118
1. 서비스관리자 처우개선	118
2. 독거노인생활관리사 자격기준 강화와 처우개선	119
3. 노인돌봄기본서비스 종사자의 안전과 인권 보호	120
4. 종사자간 네트워크를 통한 상호지지체계 구축	122
5. 노인돌봄기본서비스 종사자 및 담당 공무원 교육체계 개선	122
 ○ 참고문헌	125
○ 부록: 조사표	127

표 및 그림 차례

〈 표 1-2-1 〉	조사내용	6
〈 표 2-1-1 〉	노인인구의 증가추이 비교	11
〈 표 2-1-2 〉	독거노인 인구의 증가추이 비교	12
〈 표 2-1-3 〉	노인 가구 형성 이유	13
〈 표 2-1-4 〉	노인 가구의 어려움	14
〈 표 2-1-5 〉	노인의 주택 소유상태	15
〈 표 2-1-6 〉	노인의 소득항목별 연간 개인소득액	15
〈 표 2-1-7 〉	노인의 만성질환 유병상태	16
〈 표 2-1-8 〉	노인의 일상생활 수행능력 및 수발률	17
〈 표 2-1-9 〉	노인과 별거자녀와의 왕래 빈도	18
〈 표 2-3-1 〉	노인돌봄기본서비스의 사업 추진 체계와 역할	34
〈 표 2-3-2 〉	시·도별 평가대상 사업수행기관 특성	35
〈 표 2-3-3 〉	서비스 대상 인구 및 비율	36
〈 표 2-3-4 〉	대전지역 수행기관별 노인돌봄기본서비스 대상자 현황	37
〈 표 2-3-5 〉	안전확인 서비스 실적	38
〈 표 2-3-6 〉	생활교육 서비스 실적	39
〈 표 2-3-7 〉	대전지역 노인돌봄기본서비스 제공인력 현황	40
〈 표 2-3-8 〉	대전지역 노인돌봄기본서비스 재정 투입 현황	41
〈 표 3-1-1 〉	대전광역시 전체인구대비 노인인구 비율	45
〈 표 3-1-2 〉	대전광역시 노인인구의 자치구별 비중	46
〈 표 3-1-3 〉	대전광역시 노인인구대비 독거노인 인구	46
〈 표 3-1-4 〉	대전광역시 독거노인 자치구별 비중	47
〈 표 3-1-5 〉	대전광역시 독거노인 수급자 현황	48
〈 표 3-1-6 〉	대전광역시 독거노인 수급자의 자치구별 비중	48
〈 표 3-1-7 〉	노인돌봄기본서비스 수행기관 종사자 현황	49
〈 표 3-1-8 〉	노인돌봄기본서비스 추진 실적	49

< 표 3-1- 9 >	2017년도 예산·결산자료	50
< 표 3-1-10 >	2018년도 예산 본예산	50
< 표 3-2- 1 >	인구사회학적 특성	51
< 표 3-2- 2 >	직위(역할)	52
< 표 3-2- 3 >	소속기관	52
< 표 3-2- 4 >	노인돌봄기본서비스 업무 신규 채용 여부	53
< 표 3-2- 5 >	직무관련 자격증 보유 여부 및 자격증 소지 현황	53
< 표 3-2- 6 >	현재 근무기관 경력 및 복지 분야 총 경력	54
< 표 3-2- 7 >	직위별 현재 근무기관 경력 및 복지 분야 총 경력	54
< 표 3-2- 8 >	주당 출근일 수(생활관리사)	55
< 표 3-2- 9 >	사무실 출근의 주된 이유(생활관리사)	56
< 표 3-2-10 >	생활관리사 1인당 담당 독거노인 수	56
< 표 3-2-11 >	관리인원의 적절성	56
< 표 3-2-12 >	직위별 업무량 수준	57
< 표 3-2-13 >	업무 비중 및 부담감(생활관리사)	57
< 표 3-2-14 >	연중 업무량 많은 시기(경력자)	58
< 표 3-2-15 >	노인돌봄기본서비스 이외의 업무 수행 여부	58
< 표 3-2-16 >	서비스관리자가 판단한 생활관리사의 돌봄서비스 이외의 업무 수행 여부	59
< 표 3-2-17 >	노인돌봄기본서비스 이외의 업무 비중	60
< 표 3-2-18 >	노인돌봄기본서비스 이외의 업무 수행 종사자의 업무 비중	60
< 표 3-2-19 >	부당요구 경험 및 부당요구 사항	61
< 표 3-2-20 >	개인비용 사용 여부 및 사용 이유	62
< 표 3-2-21 >	업무상 질병(사고) 경험 및 처리방법	63
< 표 3-2-22 >	폭력 피해 경험 여부	64
< 표 3-2-23 >	직접적인 폭력 피해 경험에 대한 유형별 경험률, 보고율, 대응률	64
< 표 3-2-24 >	차별 경험 및 유형	65
< 표 3-2-25 >	고충 경험 여부 및 고충 처리 방법	66
< 표 3-2-26 >	담당 독거노인의 사망 경험 여부	66
< 표 3-2-27 >	감정노동 수준	67

〈 표 3-2-28 〉	직위별 업무상 스트레스 수준	67
〈 표 3-2-29 〉	보수수준 인식	68
〈 표 3-2-30 〉	직위별 보수수준 인식	69
〈 표 3-2-31 〉	시간외 근로 여부 및 시간외 근로수당 여부	70
〈 표 3-2-32 〉	보상휴가제 시행 여부 및 자율 사용 여부	70
〈 표 3-2-33 〉	연차유급휴가 자율 사용 여부	71
〈 표 3-2-34 〉	현재 받고 있는 수당의 종류	71
〈 표 3-2-35 〉	교육의 필요성	72
〈 표 3-2-36 〉	전문성과 서비스 질 수준 인식	73
〈 표 3-2-37 〉	수퍼바이저와 동료의 업무수행 도움 정도	74
〈 표 3-2-38 〉	전문성 향상을 위해 필요한 정책	74
〈 표 3-2-39 〉	직장(업무) 만족도	75
〈 표 3-2-40 〉	직위별 직장(업무) 만족도	76
〈 표 3-2-41 〉	직위별 전반적인 직장(업무) 만족도	76
〈 표 3-2-42 〉	노인돌봄기본서비스 사업 추진 체계 만족도	77
〈 표 3-2-43 〉	직위별 노인돌봄기본서비스 사업 추진 체계 만족도	77
〈 표 3-2-44 〉	이직의도 수준	78
〈 표 3-2-45 〉	일을 하면서 가장 힘든 점	79
〈 표 3-2-46 〉	종사자의 처우개선 주체	79
〈 표 3-3- 1 〉	거점기관 및 수행기관별 초점집단면접 참여 대상	80
〈 표 3-3- 2 〉	초점집단면접 대상 및 분석 결과	81
〈 표 3-4- 1 〉	부산광역시 독거노인종합지원센터 추진 배경(연혁)	100
〈 표 3-4- 2 〉	부산광역시 독거노인종합지원센터 주요 사업	103
[그림 1-2-1]	연구 추진 체계	8
[그림 2-1-1]	독거노인의 별거자녀로부터 지원을 받는 비율	18
[그림 2-1-2]	독거노인의 생활안전 실태	19
[그림 3-4-1]	부산광역시 독거노인종합지원센터 조직도	101

요 약

I. 연구목적과 내용

□ 연구목적

- 대전광역시를 중심으로 노인돌봄기본서비스 운영체계와 수행 인력의 역량강화, 대전광역시와 기초자치단체, 거점기관과 수행기관의 효율적인 전달체계 방안을 제시하여 노인돌봄 기본서비스의 질을 향상시켜 독거노인 사회안전망을 강화하고자 함

□ 연구내용과 방법

- 주요 연구내용은 노인과 노인돌봄 정책 현황 분석, 대전지역 노인과 노인돌봄기본서비스 분석, 노인돌봄기본서비스 전달체계 효율화 방안 제시임
- 주요 연구방법은 문헌분석, 행정자료 분석, 설문조사, 초점집단면접, 벤치마킹, 간담회 및 설명회 등의 방법임

II. 노인과 노인돌봄정책

□ 노인인구 현황과 특성

- 고령인구의 증가추이와 함께 사회적 돌봄 욕구가 상대적으로 강한 것으로 알려져 있는 독거노인 인구도 지속적으로 증가할 것으로 추계됨
- 노인이 자발적으로 독거생활을 선택한 경우는 절반 정도에 약간 못 미침. 독거노인의 10명 중 8명 정도는 일상생활에서 어려움을 겪고 있음
- 독거노인은 주거 및 경제생활, 건강 및 기능상태, 사회관계망과 생활안전 등 다양한 영역에서 상대적으로 취약한 것으로 보고됨

□ 노인돌봄정책 현황과 동향

- 노인돌봄은 노인의 질병을 간호나 간병을 하거나 제한된 일상생활 능력을 보완하는 대인 서비스임. 비전문가에 의한 비공식적 수발이나 부양은 물론 전문가에 의한 공식적 서비스를 모두 포괄함. 노인에 대한 돌봄은 기능의 보완이나 대체의 의미가 강함
- 현행 공적 노인돌봄서비스의 공통된 정책 기조는 지역사회 및 재가중심 돌봄서비스의 확대와 강화, 보편주의 서비스의 확대와 서비스의 시장화, 소비자 또는 대상자 중심주의로 설명할 수 있음
- 노인돌봄 관련 정책 중 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 노인장기요양보험제도를 중심으로 사업목적, 서비스 대상, 서비스 내용과 질, 서비스 이용 시간과 비용, 서비스 전달체계를 비교분석하여 현황과 문제점을 제시하였음

□ 노인돌봄기본서비스의 이해

- 노인돌봄기본서비스의 이해를 위해 노인돌봄기본서비스의 목적과 방향, 서비스 대상, 서비스 내용, 서비스 제공인력, 사업 추진 체계와 역할을 「노인돌봄서비스 사업안내」를 분석하여 제시함
- 2017년 노인돌봄기본서비스 사업수행기관 평가결과를 근거로 사업수행기관, 사업대상, 서비스 실적, 서비스 제공인력과 재정을 중심으로 현황을 분석하여 제시함

III. 대전지역 노인과 노인돌봄기본서비스

□ 대전광역시 노인과 노인돌봄기본서비스 현황

- 대전광역시 노인인구 비율은 전체 인구 대비 12.0% 수준임. 성별로는 여성 노인 인구의 비율이 높음. 구별 노인 인구의 비율은 동구와 중구가 가장 높음. 노인 인구의 비중은 서구가 가장 많음
- 노인인구 중 독거노인의 비율은 23.5% 수준임. 구별 독거노인 인구 비율은 동구가 가장 높음. 독거노인의 자치구별 비중은 서구가 가장 많음

- 독거노인 중 수급노인의 비율은 23.3%임. 수급노인의 비율은 중구가 가장 높음. 독거노인 수급자의 자치구별 비중은 동구가 가장 많음
- 노인돌봄기본서비스 기관은 거점기관 1개소, 수행기관 6개소가 운영 중임. 총 종사자 수는 303명(서비스관리자 14명, 독거노인생활관리사 289명)임. 수행기관 6개소의 서비스 대상 독거노인은 총 7,193명임

□ 노인돌봄기본서비스 종사자 실태조사 분석

- 종사자는 여성이 대부분(98.0%)임. 평균연령은 52.49세(서비스관리자 평균 32.18세, 생활관리사 평균 53.72세)임. 교육수준은 전문(2~3년)대학 이상이 절반을 넘음
- 종사자 중 15.8%는 2018년 신규 채용 종사자임. 대부분(92.4%)이 직무관련 자격증을 보유하고 있음
- 현재 근무기관 경력은 평균 3년 8개월(서비스관리자 평균 1년 7개월, 생활관리사 평균 3년 9개월) 정도임
- 복지관련 총 경력은 평균 4년 3개월(서비스관리자 평균 1년 10개월, 생활관리사 평균 4년 5개월) 정도임
- 생활관리사의 주당 출근일수는 평균 1.75일임. 출근 이유는 주간회의, 후원품 연계의 순임
- 생활관리사 1인당 담당 독거노인 수는 평균 25.46명임. 관리인원은 적절하다는 응답이 가장 많지만, 10명 중 3명 정도는 많은 편으로 응답함
- 종사자가 인식한 본인의 업무량 수준은 서비스관리자가 생활관리사보다 높음. 생활관리사의 업무 비중은 직접 안전확인, 업무 부담감은 서비스 연계가 가장 높음. 연중 업무량이 많은 시기는 현황조사 시기로 나타남
- 종사자의 2/3 정도는 수행기관 내 노인돌봄기본서비스 이외의 업무를 수행함. 이외의 업무를 수행하는 종사자의 업무 비중은 서비스관리자 23.1%, 생활관리사 17.3%임
- 독거노인으로부터 노인돌봄기본서비스와 관계없는 부당한 요구를 받은 경험은 절반 정도를 차지함. 부당한 요구는 병원 동행, 차량 운행의 순으로 나타남
- 종사자 10명 중 9명 정도는 독거노인 가정방문을 위해 개인비용 사용 경험이 있음. 사용 이유는 병문안, 자발적인 물품 전달, 빈손 방문 부담, 서비스 연계 물품 구매의 순임
- 종사자 10명 중 4명 정도는 업무 상 질병이나 사고 경험이 있으며, 대부분이 개인비용으로 처리함

- 종사자의 1/4 정도는 독거노인으로부터 직접적인 폭력 피해 경험이 있으며, 언어적 폭력 피해가 가장 많음
- 종사자의 1/5 정도는 업무수행과 관련하여 차별당한 경험이 있음. 종사자의 대부분이 업무 상 고충을 경험함
- 종사자 10명 중 6명 정도는 담당 노인의 사망 경험이 있음
- 종사자의 감정노동 수준은 평균 4.04점(5점 척도), 스트레스 수준은 평균 6.49점(10점 척도)의 수준임. 스트레스 수준은 서비스관리자(평균 8.13점)가 생활관리사(평균 6.40점)보다 높게 나타남
- 종사자는 감정노동과 스트레스 수준이 높으며, 서비스관리자의 스트레스 수준이 높음
- 보수수준의 적절성은 서비스관리자가 상대적으로 부정적인 것으로 나타남
- 종사자 10명 중 7명 정도는 시간외 근로를 하나, 수당을 받는 경우는 10% 미만임
- 종사자 10명 중 6명은 보상휴가제가 없으며, 10명 중 4명은 자유롭게 사용하지 못함
- 종사자 10명 중 4명 정도는 연차유급휴가사용이 자유롭지 못함
- 종사자의 대부분은 교육의 필요성을 인식하고 있음. 종사자의 절반 정도는 지침에 의한 필수교육 이외의 교육 참여 경험이 있음. 향후 교육 참여 의향도 매우 높게 나타남
- 전문성과 서비스 질 수준에 대한 인식은 척도의 중간점수보다 높게 인식함
- 수퍼바이저와 동료의 업무수행 도움 정도는 생활관리사가 서비스관리자보다 높게 인식함
- 전문성 향상을 위해 필요한 정책은 보수(인건비)체계 강화가 가장 높음
- 직장(업무) 만족도는 생활관리사가 서비스관리자보다 높음. 사업 추진 체계 만족도는 기초자치단체가 가장 낮음
- 이직의도는 서비스관리자가 높음. 일하면서 가장 힘든 점은 생활관리사는 일자리의 불안정성, 서비스관리자는 낮은 임금으로 나타남
- 처우개선 주체로는 중앙정부가 가장 많음

□ 초점집단면접 결과 분석

- 노인돌봄기본서비스 효율화 방안 도출을 위해 서비스관리자, 생활관리사, 수탁기관 중간관리자를 대상으로 초점집단면접 실시
- 생활관리사는 독거노인으로부터의 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 요구, 수행기관 내 노인돌봄기본서비스 이외 업무 수행, 서비스연계에 대한 업무 부담감, 노인돌봄기본서비스

업무 중 개인비용 사용, 독거노인으로부터의 폭력 문제, 열악한 근로여건과 복리후생, 교육과 힐링프로그램 필요, 채용 자격기준과 채용 절차 등의 의견을 제시함

- 서비스관리자는 서비스관리자의 고용 불안정성, 낮은 처우와 복리후생 수준, 행정기관(시, 구)과의 문제, 노인돌봄기본서비스 대상자 선정·관리체계와 중복서비스, 거점·수행기관 내 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 수행, 서비스연계에 대한 부담감, 종사자 안전, 노인돌봄기본서비스 평가체계 개선 등의 의견을 제시함
- 중간관리자는 노인돌봄기본서비스 대상자 선정·관리체계, 노인돌봄기본서비스 종사자 처우, 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 요구와 안전문제, 노인돌봄기본서비스 종사자 역량 강화, 거점기관의 역할 정립, 노인돌봄기본서비스 평가체계 개선, 지방자치단체(공무원) 역할의 중요성 등을 제시함

□ 벤치마킹

- 노인돌봄기본서비스 효율화 방안 도출을 위해 부산광역시 독거노인종합지원센터를 벤치마킹하기 위해 기관방문을 통한 면접을 실시함
- 부산광역시 독거노인종합지원센터의 설립 과정과 현황, 주요 사업, 운영 방안 등의 의견을 통해 시사점을 도출하여 제시함

IV. 노인돌봄기본서비스 전달체계 효율화 방안

□ 대상자 선정 및 관리 체계 개선

- 노인돌봄기본서비스 대상자(공급량) 확대와 대상자 관리 체계 개선
- 서비스 대상 제외 기준에 따른 사각지대 해소 방안

□ 서비스 제공 체계 개선

- 노인돌봄기본서비스 이외의 서비스 요구에 따른 문제점 개선
- 서비스연계 체계 개선

□ 사업 추진 체계 개선

- 사업 추진 체계 간 협력 체계 구축
- 대전광역시와 기초자치단체의 관리·감독과 협의·조정 기능 강화
- 사업 평가 체계 개선
- 거점기관 역할 강화와 대전광역시 독거노인종합지원센터 설립

□ 서비스 제공 인력 관리 체계 개선

- 서비스관리자 처우 개선
- 독거노인생활관리사 자격기준 강화와 처우개선
- 노인돌봄기본서비스 종사자의 안전과 인권 보호
- 종사자간 네트워크를 통한 상호지지체계 구축
- 노인돌봄기본서비스 종사자 및 담당 공무원 교육 체계 개선

제1장

서론



제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

고령화가 진전됨에 따라 노인 1인 가구도 증가하는 추세이다. 2018년 현재 우리나라 노인 인구는 전체 인구의 14.3%를 차지하여 이미 고령사회(aged society)에 진입하였다. 전체 인구 대비 노인 인구 비율이 20%가 넘는 초고령사회(super aged society)는 2025년에 진입할 것으로 추계하고 있다. 대전광역시 노인 인구는 전체 인구의 14.3%를 차지하고 있고, 초고령사회는 2028년에 진입할 것으로 추계되고 있다(통계청, 2017). 대전광역시 독거노인 증가 추이는 전국보다 빠를 것으로 예측된다. 2018년 현재 전국 독거노인 인구는 전체 노인 인구의 19.0%를 차지하고, 2040년에는 20.2%에 이를 전망이다. 반면 대전광역시 독거노인 인구는 전체 노인인구의 18.4%이지만, 2030년에는 20.2%에 이를 전망이다(통계청, 2017.9.). 따라서 대전광역시는 사회적 돌봄에 대한 욕구가 상대적으로 강한 것으로 알려진 독거노인의 증가에 대비할 필요성이 있다.

2017년 노인실태조사(보건복지부·한국보건사회연구원)에 의하면, 독거가구가 되면서 어려움을 겪는 경우가 10명 중 8명에 이른다. 독거노인은 건강검진 진료율, 건강관리를 위한 운동실천율도 낮다. 독거노인 10명 중 9명은 만성질환을 앓고 있다. 일상생활에 도움이 필요한 독거노인의 절반 정도는 적절한 수발을 받지 못하고 있다. 또한, 안전사고율과 범죄 피해율, 낙상 사고 경험, 사회적 차별 경험, 학대를 받은 경험 등도 다른 가구 형태의 노인들에 비해 높다. 즉, 독거노인은 일상생활에 대한 돌봄, 사회적 돌봄, 생활안전과 관련된 돌봄 체계 구축의 필요성이 높은 것을 알 수 있다. 다른 선행 연구에서도 독거노인은 사회적 고립 위험성이 높고, 낮은 경제적 충분성과 안정성, 낮은 물리적 안전 수준, 열악한 주거환경, 낮은 건강관리 실천율을 보이는 특성이 있다(이민홍 외, 2015; 정경희 외, 2014; 통계청, 2016).

노인에 대한 사회적 돌봄은 1981년 제정된 노인복지법에 근거하여 가족의 돌봄을 받지 못하는 저소득층 요보호 노인에 대한 복지시설을 운영하는 정책에서 출발하였다. 이후 재가노인복지사업, 가사간병방문도우미사업, 생활관리사 바우처사업(현행 노인돌봄종합서비스), 독거노인 생활관리사과견사업(현행 노인돌봄기본서비스), 노인장기요양보험제도 등 종류와 양에 있어서

지속해서 확대되었다. 현재 공식적 노인돌봄서비스의 가장 대표적인 서비스는 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 노인장기요양보험제도이다. 특히, 노인돌봄기본서비스는 노인복지법 제27조의 2 ‘홀로 사는 노인에 대한 지원’에 관한 조항에 근거하여 시작되었다. 이 서비스는 독거노인 현황조사, 안전확인 및 생활교육, 노인 관련 보건·복지 서비스 연계활동을 통해 독거노인에 대한 사회안전망 구축을 목적으로 시행하는 사업이다. 노인돌봄서비스 중 실질적으로 독거노인만을 위한 서비스는 노인돌봄기본서비스로 한정되어 있다.

노인돌봄기본서비스는 광역·시·도 단위의 거점기관(1개소)과 기초자치단체별 수행기관(1개소 이상)에서 시행한다. 독거노인은 노인돌봄기본서비스 이용 후 고독감 감소, 위기 상황에 대한 불안감소, 노후생활 지식 습득, 영양급식 증진, 복지혜택 증가, 삶의 만족도 증가 등 긍정적인 변화가 있는 것으로 나타났다(권중돈, 2016, 2017; 윤경아 외, 2017; 이민홍 외, 2013). 이러한 긍정적인 변화도 있지만, 다양한 문제점도 제기되고 있다. 지역 간 차이를 반영하지 못하는 서비스 구조 및 내용, 전달체계 간 정보 공유의 미흡, 종사자의 낮은 처우와 열악한 근로환경, 서비스 대상 및 공급량의 부족, 중복서비스 문제, 해당 지자체의 홍보 부족으로 인한 현황조사 및 독거노인 발굴의 어려움, 대상자 관리의 체계성 부족 등이 지적되고 있다(권중돈, 2017; 원시연, 2014; 이선희, 2014; 전용호 외, 2015; 황경란 외, 2017).

이러한 문제점은 노인돌봄기본서비스의 질에 영향을 미치고, 서비스를 이용하는 독거노인의 삶에 영향을 미치게 된다. 또한 대전뿐만 아니라 전국적으로 여전히 고독사가 발생하고 있다. 이는 당사자인 혼자 사는 노인의 다양한 상황 때문일 수도 있지만, 독거노인에 대한 종합적인 사회안전망 역할을 해야 하는 노인돌봄기본서비스의 문제점이기도 하다. 즉, 노인돌봄기본서비스 거점기관과 수행기관, 서비스관리자와 독거노인생활관리사 등 전달체계에 관한 전반적인 문제점의 노출이다. 이에 본 연구는 대전광역시를 중심으로 노인돌봄기본서비스 운영체계와 수행인력의 역량 강화, 대전광역시와 기초자치단체, 거점기관과 수행기관의 효율적인 전달체계 방안을 제시하여 노인돌봄기본서비스의 질을 향상해 독거노인 사회안전망을 강화하는 데 목적이 있다.

제2절 연구내용과 방법

1. 연구내용

본 연구는 대전광역시 독거노인 고독사 예방 체계를 구축하기 위하여, 현재 독거노인에게 안전확인 등의 서비스를 제공하는 노인돌봄기본서비스를 중심으로 전달체계 효율화 방안을 제시하는 것이 목적이다. 이를 위해 노인과 노인돌봄정책, 대전 노인돌봄기본서비스 전달체계의 현황과 특성, 노인돌봄기본서비스 전달체계 효율화 방안을 제시하였다.

우선, 노인과 노인돌봄정책의 현황과 흐름을 살펴보고자 노인 인구 현황과 특성, 노인돌봄정책 현황과 특성, 노인돌봄기본서비스의 이해 등을 고찰하고자 하였다. 노인 인구 현황과 특성은 인구고령화와 독거노인의 증가 추이, 독거노인의 돌봄 욕구와 문제 등 독거노인의 특성을 중심으로 고찰하였다. 노인돌봄정책 현황과 특성은 노인 돌봄의 개념과 특성, 노인 돌봄 관련 정책의 기초와 동향, 노인 돌봄 관련 정책의 현황과 문제점 등 노인 돌봄 전반에 걸친 전달체계의 특성과 흐름을 고찰하였다. 마지막으로 노인돌봄기본서비스의 이해는 노인돌봄기본서비스의 사업기준과 내용, 현황 등을 고찰하여 본 연구의 초점인 노인돌봄기본서비스 전달체계의 특성을 고찰하였다.

둘째, 대전광역시 노인과 노인돌봄기본서비스 현황과 특성을 파악하여 제시하였다. 대전광역시 노인 인구와 독거노인의 특성, 노인돌봄기본서비스 운영 현황을 분석하였다. 노인돌봄기본서비스 전달체계의 핵심인 거점기관과 수행기관 종사자를 대상으로 종사자 실태조사, 초점집단면접 등을 통해 전달체계의 문제점과 개선방안을 파악하고자 하였다. 또한, 전국과 대전의 노인돌봄기본서비스 비교분석을 위해 노인돌봄기본서비스 평가자료의 분석을 통해 문제점을 분석하였다. 그리고 타 시도 벤치마킹을 통해 거점기관과 독거노인종합지원센터 운영 현황과 방향성 등을 분석하였다.

마지막으로, 노인돌봄기본서비스 전달체계를 대상자 선정 및 관리 체계, 서비스 제공 체계, 사업 추진 체계, 서비스 제공인력 관리 체계 등을 중심으로 효율화 방안을 제시하였다.

2. 연구방법

본 연구는 노인돌봄서비스 중 노인돌봄기본서비스 전달체계 효율화 방안을 찾고자 문헌분석, 행정자료 분석, 설문조사, 초점집단면접, 벤치마킹, 간담회 등의 방법을 수행하였다.

우선, 노인과 노인돌봄정책 전반을 살펴보고자 문헌분석을 하였다. 인구 및 가구 추계 자료 등을 분석하였고, 노인장기요양보험제도, 노인돌봄종합서비스, 노인돌봄기본서비스 등 노인 돌봄 관련 정책과 지침 등을 분석하였다. 아울러 노인실태조사 연구자료 등을 독거노인의 특성 중심으로 분석하였다.

둘째, 대전광역시 노인 인구와 노인돌봄기본서비스 현황을 파악하고자 행정자료를 분석하였다. 노인인구와 독거노인 인구의 성 및 구별 특성을 분석하였다. 노인돌봄기본서비스의 종사자 현황, 추진실적 현황, 예산 현황 등을 분석하였다.

셋째, 노인돌봄기본서비스 종사자 실태조사는 설문 조사를 통해 실시하였다. 설문 조사는 거점기관 1개소와 수행기관 6개소 종사자 전수를 대상으로 하였으며, 구조화된 조사표를 활용하여 우편조사를 실시하였다. 주요 조사 내용은 인구사회학적 특성, 직무특성, 근로여건, 근로환경, 보수와 처우, 교육과 전문성, 근로환경 만족도와 이직 등이다.

〈 표 1-2-1 〉 조사내용

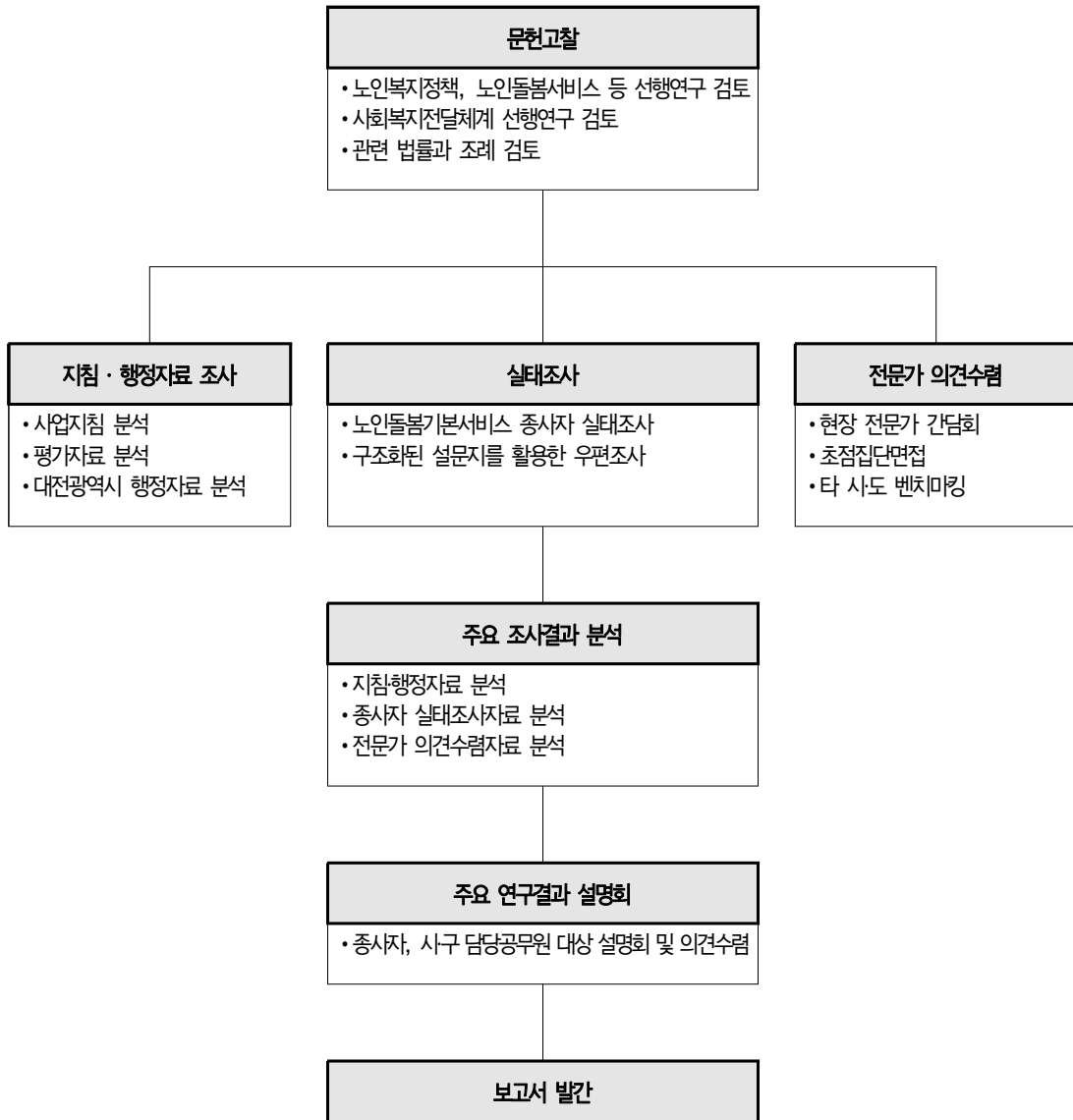
영역	내용
인구사회학적 특성	성, 연령, 교육수준, 거주지, 근무기관, 노인돌봄기본서비스 이외의 종사 업무 여부
직무 특성	직위(역할), 자격증 현황, 신규 채용 여부, 현재 근무 기관 및 사회복지분야 경력
근로여건	주당 출근 일수와 출근 이유, 담당 독거노인 수와 적절성, 생활관리사 수의 적절성, 전반적인 업무량 수준, 업무 비중과 업무 부담감, 연중 업무량 많은 시기
근로환경	기관 내 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 빈도와 비중, 독거노인의 사망 경험, 독거노인으로부터의 부담 요구 경험과 요구 내용, 독거노인 가정방문을 위한 개인비용 사용 여부와 이유, 업무 상 질병이나 사고 경험과 처리방법, 독거노인으로부터의 폭력 피해 경험, 폭력유형별 직접폭력 경험보고대응률, 차별유형 별 경험, 고충처리방법, 감정노동 수준, 스트레스 수준
보수와 처우	보수수준의 적절성(업무량, 근무시간, 능력), 시간외 근로 여부 및 시간, 시간외 근로 수당 수령 여부, 보상휴가제 여부, 보상휴가제 사용의 자율성 여부 및 자유롭게 사용 못하는 이유, 수당 종류, 연차유급휴가 사용 자율성과 자유롭게 사용 못하는 이유
교육과 전문성	능력(지식) 습득의 필요성, 의무교육 이외의 교육 참여 여부 및 내용, 의무교육 이외의 향후 교육 참여 의향, 전문성과 서비스 질 수준, 상사와 동료의 업무수행 도움 정도, 전문성 향상 방안(우선순위)
근로환경 만족도와 이직	직장(업무) 만족도 수준, 전반적인 직장(업무) 만족도 수준, 사업 추진 체계 만족도 수준, 이직의도, 힘든 점(우선순위), 처우개선 주제

넷째, 거점기관과 수행기관의 서비스관리자와 독거노인생활관리사, 수행기관 수탁 기관 중간관리자를 대상으로 초점집단면접을 하였다. 초점집단면접은 종사자를 생활관리사, 서비스관리자, 수탁기관 중간관리자 등 3개의 집단으로 나누어 실시하였다. 대전광역시에는 1개의 거점기관과 6개의 수행기관이 있다. 거점기관과 수행기관은 기초자치단체에서 직영하는 곳은 없고, 모두 노인복지관에서 운영하고 있다. 참여대상은 각 종사자 집단별 거점기관과 수행기관에서 1명씩이다. 생활관리사는 6개 수행기관에서 1명씩 참여, 서비스관리자는 거점기관과 6개 수행기관에서 1명씩 참여, 중간관리자는 6개 수행기관 중 5개 수행기관에서 1명씩 참여하였다. 초점집단면접은 7월 18일부터 20일까지 3일간 이루어졌으며, 각 면접은 120분간 진행하였다. 초점집단면접에 앞서 연구자는 연구 참여자에게 녹음기 사용에 대한 동의를 구한 후 면접 내용을 전부 녹음하였고, 녹음된 내용은 녹취록을 작성하여 자료 분석에 이용하였다.

다섯째, 노인돌봄기본서비스 전달체계 효율화 방안을 찾고자 타 시도 거점기관의 벤치마킹을 하였다. 전국 거점기관 중 수행기관과 독립되어 운영하는 곳과 독거노인종합지원센터를 설치하여 운영하는 곳을 검토한 결과, 부산광역시가 유일하게 독거노인종합지원센터를 설치하여 운영하고 있으며, 센터에서 거점기관을 운영하고 있다.

여섯째, 노인돌봄기본서비스 종사자의 의견을 수렴하고자 간담회를 실시하였다. 간담회는 3회에 걸쳐 실시하였으며, 1차 간담회는 연구수행 전 연구 관련 의견 청취, 연구 과정 안내, 협조 요청 등을 위해 실시하였다. 1차 간담회에는 거점기관과 수행기관별 생활관리사, 서비스관리자, 중간관리자와 대전광역시청 담당 공무원 등 총 18명이 참석하였다. 이후 종사자 실태조사 시행 전 조사표 개발 및 검토를 위해 2차 간담회를 실시하였다. 2차 간담회에는 거점기관과 수행기관별 서비스관리자와 생활관리사 총 10명이 참석하였다. 마지막으로 주요 연구 결과에 대한 의견을 청취하고자 3차 간담회를 실시하였다. 3차 간담회는 거점기관과 수행기관 생활관리사, 서비스관리자, 중간관리자와 대전광역시와 각 기초자치단체 노인돌봄기본서비스 담당 공무원 등이 참석하였다.

[그림 1-2-1] 연구 추진 체계



제2장

노인과 노인돌봄정책



제2장 노인과 노인돌봄정책

제1절 노인인구 현황과 특성

1. 인구고령화와 독거노인 증가추이

우리나라의 인구구조는 매우 빠른 속도로 고령화되어 가는 추이를 보인다(통계청, 2017. 6.). 2018년 65세 이상 노인 인구는 738만여 명으로서 전체 인구의 14.3%를 차지하여 이미 고령사회(aged society)에 진입하였고, 2025년에는 1,050만여 명으로 전체 인구의 20.0%에 이르러 초고령사회(super aged society)에 진입하고, 2045년에는 노인인구가 1,817만여 명으로 전체 인구의 1/3 이상을 차지할 것으로 추계하고 있다.

〈 표 2-1-1 〉 노인인구의 증가추이 비교

단위: 천명, %

연도	전국			대전		
	총 인구	65세 이상 노인인구	노인인구 비율	총 인구	65세 이상 노인인구	노인인구 비율
2018	51,635	7,381	14.3	1,527	184	12.1
2019	51,811	7,694	14.8	1,524	193	12.7
2020	51,974	8,134	15.6	1,522	206	13.5
2025	52,610	10,508	20.0	1,541	273	17.7
2030	52,941	12,955	24.5	1,556	341	21.9
2035	52,834	15,176	28.7	1,560	405	26.0
2040	52,198	17,120	32.8	1,549	462	29.8
2045	51,051	18,179	35.6	1,524	494	32.4

자료: 통계청(2017. 6.). 2015-2045 장래인구추계 시도편.

대전광역시의 2018년 노인 인구는 18만 4천여 명으로 시 인구의 12.1%이며, 2021년에는 21만 7천여 명으로 시 인구의 14.1%에 이르러 고령사회에 진입하고, 2028년 31만 8천여 명으로 시 인구의 20.5%에 이르러 초고령사회에 진입하고, 2045년에 49만 4천여 명으로 시 인

구의 1/3에 약간 못 미치는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 대전광역시도 전국보다 약 3년 늦게 고령사회와 초고령사회에 진입할 것으로 예측되어, 인구 고령화 속도가 다른 지역에 비해 상대적으로 늦은 것으로 나타나고 있다.

대전광역시 노인 인구의 연령별 구성비율을 살펴보면, 2018년 현재는 65~74세 인구가 57.9%, 75~84세 인구가 33.4% 그리고 85세 이상 인구가 8.6%로서 사회적 돌봄에 대한 욕구가 높은 고령 노인 인구의 비율이 낮은 편이다. 그러나 해를 거듭할수록 65~74세의 전고령 노인의 구성 비율은 줄어드는 반면 85세 이상의 고령 노인 인구 비율은 지속해서 증가한다. 85세 이상 고령 인구 비율은 2030년에는 10.7%, 2045년에는 17.4%로 증가(통계청, 2017. 6.)하여, 노인 돌봄에 대한 사회적 수요가 점차 강해질 것으로 예측된다.

이러한 고령 노인 인구의 증가 추이와 함께 사회적 돌봄에 대한 욕구가 상대적으로 강한 것으로 알려진 독거노인 인구도 지속해서 증가할 것으로 추계하고 있다(통계청, 2017. 9.). 전국의 2018년 65세 이상 독거노인 인구는 140만 5천여 명으로 전체 노인의 19.0%를 차지하고 있으나 그 비율은 지속해서 증가하여 2040년에는 345만 9천여 명에 20.2%에 이를 것으로 추계하고 있다. 반면 대전광역시의 2018년 65세 이상 독거노인 인구는 3만 4천여 명으로 시 노인 인구의 18.4%이지만, 2030년에 6만 9천여 명(20.2%)에 이를 것으로 예측되며, 2040년에는 10만 2천여 명(22.2%)에 이를 것으로 추계하여 독거노인 증가 추이가 전국보다 더 빠를 것으로 예측된다. 이런 점에 근거해 볼 때 대전광역시는 독거노인 돌봄 체계 구축의 필요성이 높다는 것을 알 수 있다.

〈 표 2-1-2 〉 독거노인 인구의 증가추이 비교

단위: 천명, %

연도	전국			대전		
	65세 이상 노인인구	독거노인 인구	독거노인 비율	65세 이상 노인인구	독거노인 인구	독거노인 비율
2018	7,381	1,405	19.0	184	34	18.4
2019	7,694	1,471	19.1	193	36	18.7
2020	8,134	1,555	19.1	206	39	18.9
2025	10,508	1,990	18.9	273	53	19.4
2030	12,955	2,489	19.2	341	69	20.2
2035	15,176	3,003	19.8	405	86	21.3
2040	17,120	3,459	20.2	462	102	22.2
2045	18,179	3,719	20.5	494	112	22.7

자료: 통계청(2017. 6.). 2015~2045 장래인구추계 시도편.; 통계청(2017. 9.). 2015~2045 장래가구추계 시도편.

2. 독거노인의 돌봄 욕구와 문제

독거노인은 다른 노인 인구에 비해 가족이나 사회에 대한 의존성이 상대적으로 높고, 사회적 돌봄에 대한 욕구가 강한 것으로 알려져 있다(권중돈, 2016). 이러한 독거노인의 돌봄에 대한 욕구 수준은 보건복지부와 한국보건사회연구원(2017)에서 시행한 노인실태조사를 근거하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 혼자 사는 생활의 이유와 어려움

노인이 자녀와 별거하여 혼자 생활하게 된 이유를 살펴보면, 노년기 개인 생활을 누리고 싶거나, 경제적 능력이나 건강이 허락하거나, 기존 살던 곳에 계속 살기를 희망하여 노인이 자발적으로 혼자 사는 생활을 선택한 경우가 47.5%로 절반에 약간 못 미치고 있다. 자녀가 별거하기를 희망하거나 자녀가 다른 지역에 거주하거나 경제적으로 어려워 비자발적으로 혼자 사는 생활을 선택하는 경우는 28.3%에 이르고 있다. 그리고 결혼한 자녀와 따로 사는 사회문화적 경향에 순응하여 혼자 사는 생활을 선택한 경우가 20.4%이다. 즉, 독거노인 중 약 절반은 자발적으로 1인 가구를 형성했지만, 나머지 절반은 사회문화적 압력이나 비자발적 요인 때문에 1인 가구를 형성하게 된다는 사실을 알 수 있다.

〈 표 2-1-3 〉 노인 가구 형성 이유

단위: %(명)

구분	전체	독거가구	부부가구
경제적 능력	1.8	1.3	2.1
건강	1.1	1.5	0.9
개인생활 향유	18.8	26.2	15.1
기존 거주지 거주 희망	11.0	18.5	7.3
자녀의 결혼	36.0	20.4	43.7
자녀의 별거 희망	8.7	11.2	7.5
자녀의 타지역 거주	18.8	12.4	21.9
자녀의 경제적 어려움	2.2	4.7	1.0
기타	1.7	3.9	0.7
계 (명)	100.0 (7,324)	100.0 (2,416)	100.0 (4,908)

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원(2017). 2017년도 노인실태조사.

노인이 독거가구를 형성하여 생활하면서 어려움을 겪는 경우는 80.4%로 부부가구에 비해 그 비율이 상대적으로 높고, 가장 어려움을 겪는 문제는 건강문제 발생 시 간호 문제로서 34.6%이며, 그다음으로는 심리적 불안과 외로움 21.4%, 경제적 불안감 13.4%, 일상생활 문제처리 9.5% 등으로 나타났다.

〈 표 2-1-4 〉 노인 가구의 어려움

단위: %(명)

구분	전체	독거가구	부부가구
없음	44.5	19.6	56.9
아플 때 간호	19.0	34.6	11.2
일상생활 문제처리	7.5	9.5	6.5
경제적 불안감	17.3	13.4	19.2
안전에 대한 불안감	1.5	1.6	1.4
심리적 불안과 외로움	10.3	21.4	4.8
계 (명)	100.0 (7,324)	100.0 (2,416)	100.0 (4,908)

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원(2017). 2017년도 노인실태조사.

2) 주거 및 경제생활

독거노인의 주거생활 실태를 살펴보면, 먼저 자가를 소유한 경우가 절반 정도를 차지하고 있지만, 전세가 11% 정도, 월세가 20% 정도 그리고 무상으로 거주하는 경우가 19%로 나타나, 다른 노인가구에 비해 주거 불안정성이 높은 것으로 나타났다. 특히 독거노인 중의 6.9%는 지하나 옥탑방에서 생활하여 다른 가구형태의 노인들에 비해 그 비율이 높고, 노인이 생활하기에 불편한 주거지에 거주하는 경우가 15.3%로서 주거 편의도 또한 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

독거노인의 연간 개인소득액은 약 1,082만원으로, 부부가구에 비해서는 낮고 자녀동거가구와는 유사한 수준인 것으로 나타났다. 그러나 근로소득, 사업소득 및 재산소득 등과 같이 자신의 능력으로 벌어들이는 소득의 비중은 24.2%로 다른 가구형태의 노인들에 비해 그 비중이 상대적으로 낮은 반면 사적 이전소득의 비중은 36.6%로 상대적으로 높게 나타나, 가족 등의 비공식적 관계망에 대한 소득의존도가 상대적으로 높음을 알 수 있다. 즉, 독거노인은 자신의 능력

보다는 사적 및 공적 이전소득에 의해 경제생활을 꾸려가는 비율이 높아, 경제적 의존성이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.

〈 표 2-1-5 〉 노인의 주택 소유상태

단위: %(명)

구분	전체	독거가구	부부가구	자녀동거가구	기타
자가	70.9	50.2	79.3	74.7	69.6
전세	7.3	10.8	5.2	8.3	5.7
월세	12.3	20.1	8.3	12.4	15.2
무상	9.5	18.9	7.3	4.5	9.5
계 (명)	100.0 (10,235)	100.0 (2,426)	100.0 (4,980)	100.0 (2,444)	100.0 (384)

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원(2017). 2017년도 노인실태조사.

〈 표 2-1-6 〉 노인의 소득항목별 연간 개인소득액

단위: 만원

소득항목	전체	독거가구	부부가구	자녀동거가구	기타
연간 총소득	1,176.5	1,082.5	1,263.1	1,078.1	1,258.4
근로소득	156.2	109.3	174.6	157.8	197.5
사업소득	160.4	52.5	208.8	144.4	293.8
재산소득	143.3	100.2	164.6	157.8	60.8
사적 이전소득	258.4	396.5	223.7	190.1	269.7
공적 이전소득	434.7	399.4	466.6	405.0	433.6
사적 연금소득	9.1	9.8	11.0	6.1	0.9
기타 소득	14.2	14.3	13.9	17.1	2.1

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원(2017). 2017년도 노인실태조사.

이러한 소득수준에 비해 독거노인의 월평균 지출액은 다른 가구형태의 노인들과 크게 차이가 나지 않으며, 자산과 부채액 모두 다른 가구형태의 노인들에 비해 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 이러한 소득 및 지출의 불균형으로 독거노인 중의 15.1%는 국민기초생활보장제도의 수급자이며, 2.3%는 의료급여 수급자로 나타나 다른 가구형태의 노인들에 비해 그 비율이 상대적으로 높아, 독거노인이 상대적으로 빈곤하다는 것을 알 수 있다.

독거노인의 경제활동 참여율은 24.5%로 다른 가구형태의 노인들에 비해 낮은 편이며, 종사직종도 단순노무직 종사자가 58.8%이고, 종사자 지위도 임시근로자가 48.5%로서 다른 가구

형태의 노인들에 비해 그 비율이 상대적으로 높았다. 그리고 생계비와 용돈 마련을 목적으로 경제활동에 참여하는 경우가 86.3%로서 주로 경제적 목적에서 경제활동을 하고 있지만, 월평균 근로소득액이 30만원 미만인 경우가 58.1%로 다른 가구형태의 노인들에 비해 상대적으로 소득액이 적은 것으로 나타났다.

3) 건강 및 기능상태

독거노인 중에서 건강검진을 받은 노인의 비율은 79.3%로 다른 가구형태의 노인들에 비해 수진율이 낮고, 건강관리를 위한 운동실천율도 상대적으로 낮으며, 영양개선이 필요한 노인의 비율은 38.6%로 상대적으로 높게 나타나 질병예방과 건강관리를 위한 노력이 미흡하다는 것을 알 수 있다. 이로 인해 독거노인의 89.5%는 만성질환을 앓고 있으며, 노인 1인당 평균 3.2개의 만성질환을 앓고 있는 것으로 나타나, 다른 가구형태의 노인들에 비해 건강상태가 불량하였다. 이로 인해 독거노인은 치료약을 복용하거나 의료기관의 진료를 받는 비율이 다른 가구형태의 노인들에 비해 더 높았지만, 경제적 문제로 인하여 실제 치료가 필요함에도 병원에서 치료를 받지 않은 비율 또한 상대적으로 높게 나타났다. 뿐만 아니라 우울증상이 있는 독거노인이 30.2%로 다른 노인가구에 비해 우울증상을 호소하는 비율이 상대적으로 높았다.

〈 표 2-1-7 〉 노인의 만성질환 유병상태

단위: 개, %(명)

구분	전체	독거가구	부부가구	자녀동거가구	기타
평균 질환 수	2.7	3.2	2.5	2.6	2.6
없음	10.5	6.5	11.0	12.8	13.7
1개	16.5	11.0	19.5	15.3	20.8
2개	22.0	20.6	23.2	21.6	18.9
3개 이상	51.0	61.8	46.3	50.2	46.6
계 (명)	100.0 (10,073)	100.0 (2,416)	100.0 (4,908)	100.0 (2,371)	100.0 (379)

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원(2017). 2017년도 노인실태조사.

독거노인 중에서 혼자 힘으로 옷 입기, 세수, 목욕 등의 일상생활(ADL)을 영위할 수 있는 노인은 91.0%이며, 9.0%는 다른 사람의 도움을 1가지 이상 필요로 하는 것으로 나타나 부부

가구보다는 일상생활 자립능력이 낮은 반면, 자녀동거가구와 기타 가구에 비해서는 자립생활 능력이 상대적으로 높았다. 그러나 집안일, 식사준비, 금전관리 등의 수단적 일상생활 수행능력(IADL)의 자립도는 67.4%로 다른 가구형태의 노인들에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 그리고 일상생활에 도움을 필요로 하는 독거노인 중 가족이나 친척, 노인돌봄서비스나 노인장기요양서비스 등에 의해 수발을 받는 비율은 50.6%에 불과하여 절반 가까운 노인이 필요한 수발을 받지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이런 점에 근거했을 때 독거노인의 일상생활에 대한 돌봄 욕구는 매우 높다는 것을 알 수 있다.

〈 표 2-1-8 〉 노인의 일상생활 수행능력 및 수발률

단위: % (명)

구분	전체	독거가구	부부가구	자녀동거	기타
완전 자립	91.3	91.0	93.6	89.0	80.1
1개 도움필요	4.5	6.0	3.3	5.5	4.9
2개 도움필요	1.3	1.7	0.8	1.8	2.0
3개 이상 도움필요	2.8	1.4	2.3	3.7	12.9
계 (명)	100.0 (10,299)	100.0 (2,426)	100.0 (4,980)	100.0 (2,444)	100.0 (449)
수발률*	71.4	50.6	75.0	85.8	93.7

* 일상생활 수행에 도움이 필요한 노인 중에서 타인의 수발을 받는 비율
 자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원(2017). 2017년도 노인실태조사.

4) 사회관계망과 생활안전

독거노인의 93.4%는 생존자녀가 1명 이상 있으며, 55.7%는 친한 친구나 이웃 또는 지인이 있는 것으로 나타나, 다른 노인가구와 유사한 크기의 사회관계망이 있는 것으로 나타났다. 그러나 별거자녀와 연 1~2회 혹은 전혀 왕래를 하지 않는 경우가 12.4%로서, 다른 가구형태의 노인들에 비해 왕래빈도가 상대적으로 적은 것으로 나타났으며, 자녀와의 관계만족도 역시 다른 노인들에 비해 낮았다. 자녀와 갈등을 겪는 독거노인이 9.4%로 자녀동거가구 다음으로 높게 나타났으며, 주로 자녀의 경제적 도움 요구, 수발문제, 노인의 생활비 보조 등의 이유로 갈등을 빚고 있었다.

〈 표 2-1-9 〉 노인과 별거자녀와의 왕래 빈도

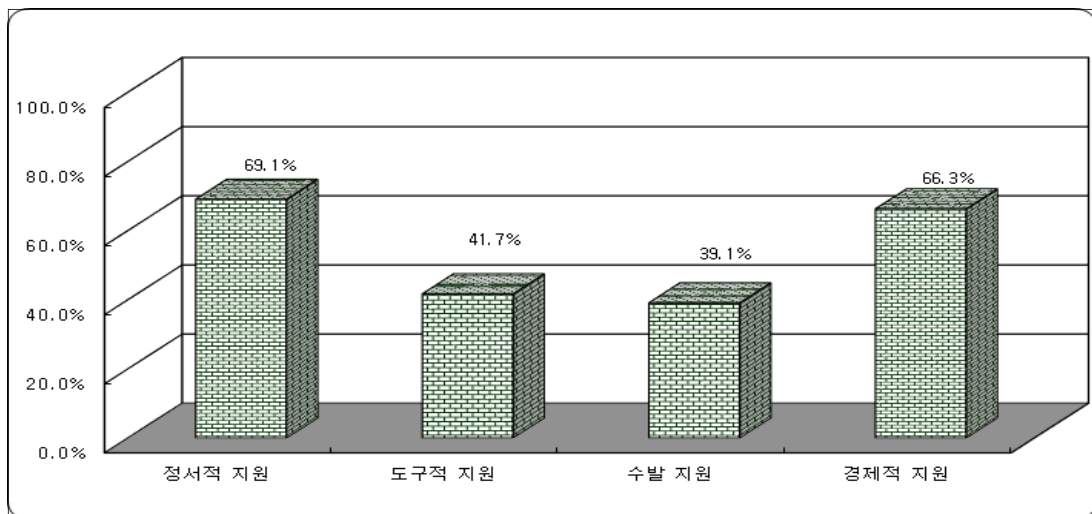
단위: %(명)

구분	전체	독거가구	부부가구	자녀동거	기타
거의 매일	9.6	8.7	10.5	8.2	11.2
주 1회 이상	18.4	28.3	30.4	24.2	28.1
월 1회	37.0	35.9	38.1	36.6	36.0
분기 1-2회	17.2	15.5	16.3	21.8	13.1
연 1-2회	5.8	7.6	3.9	7.6	8.0
없음	2.1	4.8	1.0	1.6	3.5
계 (명)	100.0 (10,073)	100.0 (2,261)	100.0 (4,858)	100.0 (2,160)	100.0 (349)

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원(2017). 2017년도 노인실태조사.

독거노인이 별거자녀로부터 지원을 받는 비율을 보면, 정서적 지원을 받는 경우가 69.1%, 가사지원 등의 도구적 지원을 받는 경우가 41.7%, 간병이나 병원동행 등의 수발 지원을 받는 경우가 39.1%, 정기적인 경제적 지원을 받는 경우가 66.3%인 것으로 나타났다. 도구적 지원과 수발 지원을 받는 비율이 정서적 지원과 경제적 지원을 받는 비율보다 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 이러한 결과에 근거했을 때, 사회적 돌봄이 필요하다.

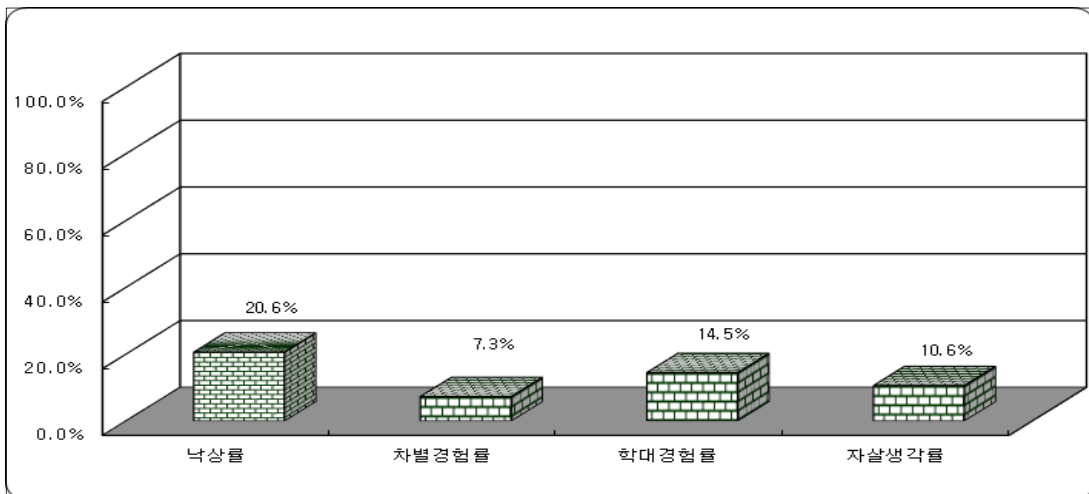
〔 그림 2-1-1 〕 독거노인의 별거자녀로부터 지원을 받는 비율



자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원(2017). 2017년도 노인실태조사.

독거노인 중에서 지난 1년 동안 화재, 가스누출 및 누수 등 안전사고를 당한 경험이 있는 노인이 0.9%이며, 범죄피해를 본 노인이 0.5%로 그 비율은 낮으나 다른 가구형태의 노인들보다 안전사고율과 범죄피해율이 상대적으로 높았다. 그리고 독거노인 중에서 지난 1년 동안 낙상사고를 당한 비율은 20.6%이며, 사회적 차별을 경험한 비율은 7.3%, 학대를 경험한 비율은 14.5% 그리고 자살 생각을 한 비율은 10.6%로 다른 가구형태의 노인들보다 그 비율이 상대적으로 높게 나타나, 독거노인의 생활안전과 관련된 돌봄체계의 구축 필요성이 높은 것으로 나타났다.

[그림 2-1-2] 독거노인의 생활안전 실태



자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원 (2017). 2017년도 노인실태조사.

제2절 노인돌봄정책 현황과 동향

1. 노인돌봄의 개념과 특성

노인돌봄은 노인의 질병을 간호나 간병을 하거나 제한된 일상생활 능력을 보완하는 대인서비스(personal service)로서, 비전문가에 의한 비공식적 수발이나 신체적 부양은 물론 전문가에 의한 공식적 서비스를 모두 포괄한다. 이때 가족 등에 의한 비전문적 서비스는 ‘수발’이나 ‘신체적 부양’이라는 용어로 부르는 반면 전문적 지식과 기술에 근거한 대인서비스는 ‘돌봄’ 또는 ‘요양’이라는 용어로 부르고 있다. 이와 같이 노인돌봄과 유사 용어들이 많이 사용되고 있으나 영어로는 모두 ‘care’라는 용어를 사용하며, 노인복지 실천현장에서는 노인장기요양보험제도의 재가 및 시설서비스는 ‘요양’이라는 용어를 사용하고, 나머지 전문가에 의한 공식적 서비스에서는 ‘돌봄’이라는 용어를 사용하고 있다.

돌봄(care)이란 일반적으로 질병이나 일상생활의 영위에 장애가 있는 사람의 식사, 배설, 청결, 이동, 가사원조 등과 같은 일상생활을 원조하는 행위로서, 단순한 기계적, 신체적 원조가 아니라 전문적 지식과 기술을 동반한 원조행위라고 정의할 수 있다(권중돈, 2016). 노인복지분야에서는 돌봄이라는 용어를 사용하지만 영유아보육분야에서는 ‘보육(保育)’이라고 번역하여 사용하고 있는데, 둘 다 돌봄이긴 하지만 차이가 있다. 먼저 노인복지분야에서 사용하는 돌봄이라는 용어는 노화, 질병, 장애 등으로 인해 저하된 일상생활 능력을 보완하고 지원하는 서비스인 반면 영유아를 대상으로 한 돌봄은 사회적 인간으로서 성장하는데 필요한 생활습관을 익히고 자립할 수 있도록 양육하는 행위라고 규정할 수 있다. 즉, 영유아에 대한 돌봄은 사회화, 성장 그리고 아직 발현되지 않고 있는 잠재적 능력의 개발이라는 의미가 강한 반면 노인에 대한 돌봄은 기능의 보완이나 대체의 의미가 강하다.

노인을 대상으로 돌봄서비스를 제공함에 있어서 따라야 할 원칙은 자기결정권의 존중, 계속성, 잔존능력의 활용이라 할 수 있다. 먼저 돌봄서비스를 제공하는 과정에서 노화, 질병, 장애로 인하여 제반 기능수준이 저하되어 있고 타인의 도움을 필요로 한다고 할지라도, 어떠한 돌봄서비스를 어떻게 받고 싶은지에 대해서 스스로 결정할 수 있도록 해주어야 한다. 그리고 노년기에 제한되거나 저하된 기능은 회복이 불가능한 것은 아니지만 일반적으로 지속적으로 저하되는 경향이 있으므로 장기적인 돌봄서비스를 제공하여야 한다. 또한 노인에게 돌봄서비스를 제공함에 있어서 모든 것을 대신해 주기보다는 노인 스스로 할 수 있는 일들은 스스로 처리하

게 함으로써 현재의 기능수준을 유지하고, 자기 능력에 대한 자신감을 갖고 자립하려고 하는 의지를 가질 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다.

이러한 원칙하에 실시되는 돌봄서비스의 과정은 사정단계, 계획단계, 실행단계 그리고 평가 단계로 구분할 수 있다. 먼저 사정단계에서는 돌봄이 있어야 하는 노인에 대한 정보를 수집하여 조직화하고, 대상자가 지닌 문제나 욕구를 정확히 규정하여야 한다. 이때 사정에 포함되어야 할 내용은 신체적 기능 상태나 질병, 장애, 정신기능, 사회적 자원 등이다. 계획단계에서는 돌봄이 있어야 하는 노인의 욕구나 문제에 대한 우선순위를 결정하고, 이에 따라 현실적인 돌봄 서비스의 목적과 목표를 설정하고, 구체적인 돌봄 서비스 제공방안에 대해 계획을 수립하여야 한다. 실행단계에서는 결정된 서비스 계획에 따라 실질적인 돌봄 서비스를 제공하고, 돌봄 서비스에 대한 노인의 반응이나 효과 등에 대해 중간 점검을 하여야 한다. 평가단계에서는 돌봄 서비스의 목표 달성 정도, 돌봄 서비스의 산출과 성과에 대한 평가, 돌봄 서비스 과정에 대한 평가 등을 실시하여야 한다.

2. 노인돌봄 관련 정책의 기조와 동향

노인 돌봄에 대한 가족 책임주의를 고수해왔던 우리 사회의 공식적 노인돌봄서비스는 1987년 3월 재가노인복지사업 시범사업을 실시하면서 시작되었으며, 1993년 12월 노인복지법 제3차 개정에서 재가노인복지사업의 종류로 가정봉사원과견사업을 규정하면서 법적, 제도적 기반이 갖추어졌다. 이후 공적 노인돌봄서비스는 그 종류와 양에 있어서 지속해서 확대되었는데, 2001년에는 자활사업의 일환으로 가사간병방문도우미사업이 시작되었고, 2003년 7월 개정된 사회복지사업법에 따라 2007년 4월에는 사회서비스 전자바우처 사업의 하나로 생활관리사 바우처사업(현행 노인돌봄종합서비스)이 실시되었으며, 같은 해 6월에는 독거노인생활지도사 파견사업(현행 노인돌봄기본서비스)이 시행되었다. 그리고 2005년부터 3년간의 시범사업을 거쳐 2008년 7월부터 사회보험방식을 채택한 노인장기요양보험제도가 시행되고 있다. 그 외에 노인 일자리 사업의 일환으로 노노케어(老老care) 사업이 시행되고 있으며, 노동부의 사회적 일자리 사업의 일환으로 가사간병사업이 실시되고 있으며, 사회복지관의 재가복지봉사사업, 재가노인 지원센터의 재가노인지원 서비스가 시행되고 있다.

이처럼 비공식적 노인돌봄서비스를 보완 또는 대체하는 공식적 노인돌봄서비스는 그 종류를 일일이 열거하기 어려울 정도로 많고, 미리 계획된 로드맵(roadmap)에 입각하여 진행되지 못하

고 저출산·고령화문제에 대한 대응, 사회적 일자리 창출에 대한 사회적 요구에 의해 다분히 돌발적으로 추진되고 있다. 따라서 노인돌봄서비스의 대상자 선정, 서비스 내용과 비용, 서비스 전달체계 등에 있어서도 서로 간에 큰 차이를 보인다. 따라서 잠재적 서비스 대상자는 물론이거니와 현재 서비스를 이용하는 대상자, 서비스 공급자 모두 혼란을 경험하고 있다. 그런데도 현행 공적 노인돌봄서비스의 공통된 정책 기조를 살펴보면, 다음과 같은 세 가지로 집약된다.

첫째, 지역사회 및 재가 중심의 돌봄 서비스의 확대 강화이다. 노인은 자기 삶의 터전에서 계속하여 생활하면서 필요한 돌봄 서비스를 받기를 희망한다는 전제하에서, 시설보호 서비스보다는 지역사회 중심의 재가서비스가 강조되고 있다. 미국은퇴자협회(AARP, 2011)에서는 노인 복지정책의 기조를 ‘살던 곳에서 지속해서 노후 생활을 영위(aging in place)할 수 있도록 지원’ 하는데 두어야 한다는 점을 강조하고 있다. 최근 보건복지부(2018. 6.)는 ‘지역사회의 힘으로, 돌봄이 필요한 사람도 자신이 살던 곳에서 어울려 살아갈 수 있는 나라’라는 비전(vision) 하에 ① 돌봄, 복지 등 사회서비스 확충, ② 지역사회 중심 건강관리 체계 강화, ③ 돌봄이 필요한 사람의 지역사회 정착 지원, ④ 병원·시설의 합리적 이용 유도, ⑤ 지역사회 커뮤니티케어 인프라 강화 및 책임성 제고라는 5개 추진과제를 핵심내용으로 하는 커뮤니티케어 추진계획을 발표하여, 노인에 대한 지역사회 돌봄체계 강화를 선언하고 있다. 이와 같은 지역사회 및 재가 돌봄서비스의 확대에 의하여 서비스 대상 노인은 지역사회 내에서 가족과의 유대관계를 유지하면서 자신의 사회적 임무를 수행할 수 있으며, 복지비용 측면에서도 시설보호보다는 효율성이 높기 때문에, 지역사회 및 재가돌봄서비스를 강화하기 위한 정책은 앞으로도 계속해서 확대, 강화될 것으로 보인다.

둘째, 보편주의 서비스의 확대와 서비스의 시장화이다. 실제로 대다수 OECD 국가는 엄격한 자산조사를 바탕으로 대상자를 제한하던 공적 부조방식을 벗어나 자산조사 기준을 완화하여 서비스 대상자의 범위를 확대함과 동시에 서비스 비용을 소득연동방식에 기반하여 일정 비율 또는 일정액의 본인부담금을 분담시키는 방식으로 공적 노인돌봄서비스의 지원방식을 전환하였다(김철주·홍성대, 2007). 우리나라에서도 조세지원 방식에 입각한 저소득층 중심의 선별주의 서비스 방식에서 벗어나 서비스 대상자의 범위를 확대하고 바우처(voucher) 제도 또는 사회보험 제도의 본인부담금 제도를 도입하여 서비스의 유료화를 도모함과 동시에 영리조직의 사회서비스 참여를 허용함으로써 노인돌봄서비스의 시장화 정책이 적극적으로 추진되고 있다.

셋째, 소비자 또는 대상자 중심주의이다. 주요 선진국의 최근 노인복지 정책기조는 보편화, 재가서비스, 정상화, 사회통합이 핵심기조인데 그중에서 가장 핵심이 되는 것은 ‘소비자 중심’

의 가치이다(Tilly and Wiener, 2001). 즉, 돌봄 욕구가 있는 모든 사람에게 소비자 중심주의에 따라 재가서비스를 제공하고 있다. 실제로 대다수 OECD 국가는 서비스 대상자의 보편화를 추구함과 동시에 대상자가 이용할 수 있는 서비스의 종류를 다양화하고, 서비스의 선택과 통제권을 대상자에게 부여하는 방식으로 서비스 체계를 전환하여 대상자 중심주의를 강화하고 있다. 즉, 대상자 중심주의에서는 서비스 대상자가 자신의 욕구에 적합한 서비스를 이용하면서 선택권과 통제권을 행사하고, 서비스 비용 지원방식이 서비스 제공자 보조방식에서 바우처(voucher)제도나 직접지급방식, 수당방식 등을 이용하여 서비스 대상자에 대한 직접 지원방식으로 변화됨에 따라 서비스 제공자나 조직에 대한 통제권 또한 행사할 수 있게 된다.

3. 노인돌봄 관련 정책의 현황과 문제점

현재 우리나라에서 제공되고 있는 공식적 노인돌봄서비스에는 다양한 서비스가 포함되어 있지만, 공급자 재정지원방식을 채택하고 있는 노인돌봄기본서비스, 바우처방식을 채택하고 있는 노인돌봄종합서비스, 사회보험방식을 채택하고 있는 노인장기요양보험제도가 대표적이다. 이에 다음에서는 이들 3가지 공식적 노인돌봄서비스를 중심으로 각 서비스의 특성을 분석하고 문제점을 분석해보고자 한다(보건복지부, 2018a; 보건복지부, 2018b; www.longtermcare.or.kr).

1) 사업 목적

앞서 제시한 세 가지 유형의 공식적 노인돌봄서비스 중에서 노인돌봄종합서비스와 노인장기요양보험제도의 방문요양서비스는 기본적으로 자립적인 일상생활의 영위가 어려운 노인에게 가사지원, 신체활동지원, 주간보호서비스, 일상생활지원 등의 서비스를 제공하여 안정된 노후생활 보장 및 가족의 사회경제적 활동 기반 조성을 기본 목표로 하고 있다. 노인돌봄기본서비스는 독거노인에게 안전확인, 서비스 연계, 생활교육서비스를 제공하여 안정된 노후생활을 보장할 수 있는 사회적 안전망을 구축하는데 일차적 목표를 두고 있다. 이런 점을 근거로 하여 볼 때, 현행 공식적 노인돌봄서비스는 노인을 위한 공식적 돌봄서비스의 양적 확대를 도모하여 자립적 일상생활에 제한이 있는 노인의 안정된 노후생활 보장을 지원한다는 동일한 일차적 목표를 추구하고 있다는 점에서는 같다.

하지만 안정된 노후생활의 보장이라는 목표 이외에 노인돌봄종합서비스와 노인돌봄기본서비스, 방문요양서비스 역시 명시적으로는 사회적 일자리 창출과 가족의 부양 부담 경감과 사회참

여 여건조성이라는 목표를 제시하지는 않고 있지만, 숨겨진 목표로 사회적 일자리 창출을 도모하고 있는 것 또한 사실이다. 이처럼 공식적 노인돌봄서비스가 명시적인 또는 암묵적인 이차적 목표를 추구하고 있으므로, 목표전치현상(goal displacement)이 나타날 위험성이 존재한다는 것이다. 특히 일선 서비스 제공기관보다는 중앙정부 차원에서 노인돌봄서비스를 기획하는 과정에서는 노인에 대한 서비스 공급량의 확대보다 사회적 일자리 창출을 우선적 목표로 고려할 가능성이 있다. 이로 인하여 노인돌봄서비스의 서비스 공급량 확대라는 목표는 달성될 수 있을지 모르지만, 양질의 서비스 제공을 통한 안정된 노후생활 보장이라는 일차적 목표를 달성하는 데는 한계를 보일 수 있다.

또한 노인돌봄종합서비스는 실제적으로 중등증 이하의 노인에게 서비스를 제공하여 중증환자로 이행되는 것을 예방하는 목적을 지니고 있다. 그러나 실질적으로는 노인장기요양보험제도의 등급판정에서 등급외 A, B를 받은 중등증 이하의 노인을 위한 서비스 제공에 국한되어 있어 본래의 예방적 목표보다는 노인장기요양보험제도의 한계점을 보완하거나 대체하는 수단으로 이용하고 있는 것 또한 문제점으로 지적할 수 있을 것이다.

2) 서비스 대상

노인돌봄서비스에 바우처 방식의 비용 지급방식과 사회보험방식이 도입되었다는 것은 서비스의 보편주의를 전제로 하고 있다. 하지만 현행 노인돌봄서비스 중에서 노인돌봄기본서비스를 제외하고는 소득과 건강상태에 따라 서비스 대상을 제한하고 있으므로, 선별주의적 속성이 훨씬 강하다. 노인돌봄기본서비스와 방문요양서비스는 소득수준을 고려하지 않고 있어 보편주의 원칙을 따르고 있지만 노인돌봄종합서비스(이하의 논의에서는 방문서비스에만 한정함)는 전국 가구 중위소득의 160% 이하라는 소득 기준을 설정하여, 서비스 대상 선정을 제한하고 있어 선별주의 원칙을 따르고 있다. 그뿐만 아니라 방문요양서비스는 장기요양등급 1~5등급 또는 인지기능지원등급, 노인돌봄종합서비스는 장기요양등급 등급외 A, B로 제한하고 있어, 건강기준에 따라 다시 한번 선별주의 원칙을 적용하게 된다.

이러한 소득과 건강 기준의 적용으로 인한 노인돌봄서비스의 강한 선별주의 속성 때문에 장기요양등급판정을 신청하지 않았거나 등급 외 B 미만의 등급을 받은 노인은 조세와 사회보험료를 내고도 어떤 서비스도 이용하지 못하며, 소득 수준이 일정 수준 이상인 노인은 노인돌봄종합서비스조차도 이용할 수 없게 된다. 따라서 현행 노인돌봄서비스는 보편주의를 가장한 선별주의를 채택함으로써, 대다수 시민에게 보험료 부담과 조세 부담을 강제하면서도 서비스는 제

공하지 않는 문제점이 있다.

또 다른 노인돌봄서비스의 서비스 대상 선정과 관련된 문제는 서비스 이용의 제한과 관련되어 있다. 모든 노인돌봄서비스에서는 다른 공식적 노인돌봄서비스를 1가지 이상 이용할 경우 서비스 대상에서 제외하고 있다. 노인돌봄종합서비스, 방문요양서비스는 서비스 내용의 유사성이 존재하므로, 서비스를 중복으로 이용하는 것을 제한하는 것이 바람직하지만, 노인돌봄기본서비스는 서비스 내용이 안전확인, 서비스 연계 그리고 생활교육서비스에 국한되어 있으므로 가사지원, 간병, 일상생활 지원 등에 대한 욕구가 있어도 서비스를 이용하지 못하게 된다. 물론 제한된 자원을 효율적으로 이용하기 위해서는 서비스의 중복을 억제하는 것이 바람직하지만, 현재 우리나라의 노인돌봄서비스는 서비스 대상자의 욕구에 근거한 서비스 내용이 아닌 서비스의 수만을 기준으로 서비스 중복 여부를 판단하여, 욕구가 있음에도 다른 노인돌봄서비스 이용을 제한하는 문제점이 있다. 즉, 서비스가 욕구를 어느 정도 충족시키는가의 문제가 아닌 단순히 이용하는 서비스의 수만을 고려하여 서비스의 중복 이용을 제한하는 문제점이 있다.

3) 서비스 내용과 질

노인돌봄서비스 중에서 노인돌봄기본서비스를 제외한 2가지 서비스는 서비스 내용이 유사하다. 노인돌봄기본서비스는 독거노인의 소득, 건강, 주거 및 사회적 접촉 등의 개인별 욕구에 따라 서비스 제공계획을 수립하여, 안전확인, 서비스 연계, 생활교육 등을 제공한다. 노인돌봄종합서비스와 방문요양서비스는 신변 및 활동지원, 가사 및 일상생활지원을 제공하고 있다. 이처럼 노인돌봄기본서비스와 다른 서비스의 내용 차이는 서비스의 통합화를 추진하는데 한계점으로 지적되고 있다.

서비스 내용에 유사성이 존재하지만, 서비스의 질에 어떠한 차이가 있는지는 아직 객관적으로 검증된 바가 없다. 방문요양서비스의 경우 노인장기요양기관 평가계획에 따라 사업평가가 시행되고 있으며, 노인돌봄기본서비스의 경우 매년 사업평가를 하고 있다. 그러나 노인돌봄종합서비스는 아직 객관적인 평가가 이루어진 적이 없다. 그리고 노인돌봄종합서비스는 아직은 공급량 확대에만 치중하고 있을 뿐 서비스의 질을 관리할 수 있는 감독기관도 없을 뿐만 아니라 평가 자체를 생각하지도 않고 있다. 이처럼 노인돌봄서비스에 있어서 서비스의 질에 대한 평가가 이루어지고 그 결과가 대상자에게 제공되지 않는 상황에서는 서비스의 질에 근거한 대상자의 서비스 선택권 보장이 아무런 의미가 없다.

4) 서비스 이용 시간과 비용

노인돌봄서비스는 서비스 이용 시간의 제한이 존재한다. 노인돌봄종합서비스의 경우에는 서비스 이용 시간을 월 27시간과 월 36시간이라는 두 가지 유형으로 제한하고 있으며, 방문요양 서비스는 1일 30분부터 4시간 이상까지 이용할 수 있으나 월이용한도액을 규정해 놓은 관계로 서비스 이용 시간에 제한을 받는다. 즉, 서비스 이용단가가 가장 낮은 1일 4시간 이상을 이용하는 경우를 가정하였을 경우 장기요양등급 3등급은 월 23일까지 이용할 수 있다. 노인돌봄기본서비스에서는 서비스 대상자가 이용할 수 있는 시간의 제한은 두지 않지만, 서비스 제공인력의 업무시간에 제한을 두고 있어, 실질적으로 대상자는 서비스 이용 시간에 제약을 받게 된다. 이처럼 노인돌봄서비스에서 장기요양등급 차이로 인한 서비스 요구량의 차이가 존재한다고 할 지라도, 노인돌봄종합서비스는 서비스 이용 시간 등급을 2개로 고정해놓고 그 등급에 따라 비용을 지급하고, 방문요양서비스는 8개 시간 등급으로 구분하여 등급별로 서로 다른 서비스 단가를 차등화하는 것은 매우 불합리한 체계라고 할 수 있다.

노인돌봄서비스의 서비스 비용과 재정은 사업마다 다르다. 노인돌봄기본서비스는 국고와 지방비에 의한 공급자 지원방식을 선택하고 있으며, 본인부담금은 전혀 없다. 이에 반해 노인돌봄종합서비스는 국고와 지방비와 대상자의 선납 본인부담금으로 운영된다. 노인장기요양보험제도의 방문요양서비스는 장기요양보험료, 국고와 지방비, 후납 본인부담금으로 운용된다. 즉, 현행 노인돌봄서비스의 서비스 비용부담과 재정 운용방식은 사업마다 매우 달라 노인돌봄서비스 간의 연계와 통합에 걸림돌이 된다.

노인이 이용하고 부담하는 서비스 비용부담액과 서비스 단가도 차이가 있다. 노인돌봄기본서비스는 노인의 서비스 단가가 존재하지 않으며 서비스 이용에 대한 본인부담금도 없다. 노인돌봄종합서비스의 경우에는 서비스 단가가 시간당 10,760원이며, 방문서비스 시간은 2시간이 기본이다. 이에 비해 방문요양서비스에서는 30분단위로 서비스 단가를 제시하고 있으며, 시간당 서비스 단가가 가장 높은 30분 이상~60분 미만의 경우에는 13,540원이며, 단가가 가장 낮은 4시간 이상의 경우에도 시간당 서비스 단가는 12,927원에 이른다. 노인장기요양보험제도의 경우 서비스 단위별 평균 소요시간을 기준으로 하여 서비스 단가를 산출했지만 노인돌봄종합서비스의 경우에는 객관적 서비스 단가 산출기준 없이 단가가 책정되었다. 그리고 방문요양서비스의 경우 이용 시간당 서비스 단가가 다르고 보험료와 조세로 지원하는 금액이 서로 다르지만 노인돌봄종합서비스의 경우 2개 유형으로만 구분하여 바우처 지원액이 고정되어 있다. 심지어 노인돌봄종합서비스에서는 기초수급권자가 36시간형의 서비스를 이용하는 경우

8,280원의 본인부담금을 부과하는 반면 방문요양서비스는 본인부담금을 부과하지 않는 문제가 드러나고 있다.

5) 서비스 전달체계

우리나라의 노인돌봄 관련 사회서비스는 국가가 재정지원과 감독을 담당하고, 주로 비영리 민간공급기관이 수탁을 받아 서비스를 제공하는 방식으로 진행되었다. 이로 인해 국가와 민간 기관 사이에 종속적 관계가 형성되고 대상자는 배제되는 구조이다. 노인돌봄기본서비스의 경우에는 기존의 국가지원-민간서비스방식을 그대로 유지하고 있어 양자 간에 종속적 관계가 그대로 유지되고 있으나, 일부 공공기관이 직접 서비스를 제공하는 경우도 있어 완전한 국가지원-민간서비스 방식이라고 말하기 어렵다.

노인돌봄종합서비스는 국가가 직접 대상자와 계약관계를 맺어 재정지원을 하게 됨으로써, 기존의 관계들이 깨어지고 국가는 서비스관리자, 민간기관은 서비스 공급자 그리고 대상자는 서비스 이용자라는 삼자 관계가 형성되었다는 점에서 전달체계의 변화가 일어난 것이다. 그러나 문제는 서비스 공급기관이 지역사회 내에 양적으로 충분히 확보되었을 때만이 대상자의 선택권 보장이 가능하나 현재로서는 공급기관이 비영리 민간기관으로 제한되어 있고, 공급자가 제공하는 서비스를 무료로 이용하는 문화적 관습으로 인하여 대상자의 선택권 보장이 실질적으로 이루어지지 못하고 있다. 그리고 공급기관에서는 대상자 풀(pool)의 제한으로 운영비용을 마련하기 어려운 상황에 직면하면서 서비스 대상자를 유치하기 위한 치열한 경쟁 양상이 발생하는 아 이러니한 상황이 발생하고 있다.

이에 반해 방문요양서비스의 경우에는 관리운영 주체가 국민건강보험공단으로 지정된 관계로 삼자 관계가 아닌 사자 관계가 형성되어 있다. 다른 노인돌봄서비스에 비하여 서비스 공급기관의 범위를 비영리민간기관에 국한하지 않고 개인과 영리 기관으로까지 확대함으로써 시장원리에 입각한 대상자의 선택권이 강화된 것은 사실이다. 그러나 방문요양서비스에서도 서비스 수요량이 충분히 창출되지 못함으로써 공급기관 간의 치열한 유치경쟁이 벌어지고 있으며, 일부 기관의 도덕적 해이(moral hazard)로 인하여 불법 또는 편법이 동원된 대상자 유치경쟁이 일어나고 있는 것도 부정할 수 없는 사실이다.

서비스 전달체계에서 또 하나 고려해야 할 것은 중앙정부와 지방정부의 역할분담이다. 사회 서비스의 상당 부분이 지방정부로 이양되는 과정에서 지방정부는 지역주민의 욕구에 적합한 서비스를 기획하여 제공할 수 있는 자율성이 주어졌다. 그러나 기존에 중앙정부의 지침에 따른

전달기능만을 충실히 수행하여 온 관습적 태도와 지방재정의 열악성 등으로 인하여 자체적으로 서비스를 확대 제공하는 경우보다는 이전과 같이 단순 전달자에 머물러 있는 경우가 많다. 그 뿐만 아니라 지방재정의 열악성을 이유로 노인돌봄서비스 제공기관의 추가 지정이나 서비스 공급량을 확대하는데 매우 인색한 경우도 있어, 부족한 노인돌봄서비스를 확대하고자 하는 본디 목적과 배치되는 지역복지정책이 추진되는 문제점이 드러나고 있다.

이상과 같은 정부, 서비스 공급자, 대상자 관계를 중심으로 한 서비스 전달체계의 문제뿐만 아니라 서비스 제공인력으로 인한 문제도 발생하고 있다. 노인돌봄기본서비스의 경우 최초 양성 교육 시간이 25시간이며, 직접적 요양서비스(direct care service)를 제공하지 않는다는 점에 근거하여 다른 서비스에서와 같은 요양보호사 자격을 요구하지도 않는다. 이에 비해 노인돌봄종합서비스는 기본적으로 요양보호사 2급 자격을 요구하지만, 교육시간은 4시간에 불과하다, 방문요양서비스에서는 요양보호사 2급도 활동할 수 있지만 주로 1급 요양보호사를 채용하고 있다. 서비스관리자의 경우 노인돌봄기본서비스와 방문요양서비스에서는 사회복지사를 두도록 규정하고 있으며, 노인돌봄종합서비스에서는 특별한 규정은 없으나 대부분 사회복지사를 채용하고 있다.

서비스 제공인력과 관련하여 나타나는 또 다른 점은 인건비 지급방식의 차이이다. 노인돌봄기본서비스에서는 기본 급여가 책정되고 국고와 지방비에 의해 지원되는 반면 다른 서비스는 서비스 생산량에 따라 인건비가 차등 지급된다는 것이다. 노인돌봄기본서비스에 참여하는 생활관리사의 경우 교통비, 전화비 등을 본인의 급여에서 지출해야 하는 관계로 실질급여는 명목급여보다 낮을 수 있으며, 나머지 서비스의 경우에는 서비스 제공인력 개인에 따라 큰 차이를 보이며 평균 급여액은 파악되지 않고 있다.

그리고 노인돌봄서비스 종사자는 일부 방문요양서비스기관에서 정규직으로 채용하는 경우가 있기는 하지만 극소수에 불과하므로 절대 다수가 저임금의 비정규직 기간제 계약직 종사자라고 해도 과언이 아니다. 이처럼 낮은 보수와 직업 불안정성은 결국 노인에게 제공하는 서비스의 질적 저하라는 결과로 이어질 가능성이 높아, 양질의 서비스 제공을 통한 안정적 노후생활 보장이라는 정책목표를 달성하는데 장애 요인이 될 수 있다.

제3절 노인돌봄기본서비스의 이해

1. 노인돌봄기본서비스의 사업기준과 내용

노인돌봄기본서비스는 노인복지법 제27조의 2 ‘홀로 사는 노인’에 대한 지원’에 관한 조항에 근거하여, 2007년 6월 ‘독거노인 생활지도사 파견사업’이라는 이름으로 시행되었으며, 2008년 ‘독거노인 생활관리사 파견사업’으로 명칭이 변경되고, 2009년부터 현재의 이름으로 실시되고 있는 독거노인 돌봄을 목적으로 한 사회서비스이다. 이 서비스는 독거노인에 대한 현황조사(생활실태 및 복지욕구 파악), 안전확인 및 생활교육 실시, 노인관련 보건·복지 서비스 연계활동을 통해 독거노인에 대한 사회안전망을 구축할 목적으로 시행되는 사업이다. 다음에서는 보건복지부(2018b)의 「노인돌봄서비스 사업안내」를 중심으로 노인돌봄기본서비스의 사업기준과 사업 추진 현황에 대해 논의하고자 한다.

1) 목적과 방향

노인돌봄기본서비스의 목적은 ‘독거노인에 대한 생활실태 및 복지욕구 파악, 정기적인 안전확인, 보건·복지서비스 연계 및 조정, 생활교육 등을 통해 독거노인에 대한 종합적인 사회안전망을 구축’하는 것이다. 이러한 사업목적 아래에서 추진되는 노인돌봄기본서비스의 세부 목표는 ① 독거노인에 대한 생활실태 및 복지욕구 파악, ② 독거노인의 안전 확인 및 생활교육 시행, ③ 독거노인 지원을 위한 보건·복지서비스 연계체계 구축을 통한 효율적 서비스 제공이라 할 수 있다. 그리고 노인돌봄기본서비스의 기본 방향은 ① 시·군·구 단위로 독거노인에 대해 효율적으로 보건·복지서비스를 제공하기 위한 사전계획을 수립하고, ② 독거노인 지원을 위한 보건·복지서비스 연계체계를 구축하여, ③ 독거노인의 욕구에 따라 서비스 중복이나 누락 없이 효율적으로 서비스를 제공하는데 두고 있다.

2) 서비스 대상

노인돌봄기본서비스의 서비스 대상은 주민등록상 거주지와 동거자 유무에 상관없이 실제 혼자 사는 65세 이상 노인으로서, ① 일상적 위험에 매우 취약하여 정기적인 안전 확인이 필요한 경우, ② 소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등의 수준이 열악하여 노인 관련 보건복지서비스 지

원이 필요한 경우, ③ 안전 확인이 필요한 대상은 아니지만 정기적인 생활상황 점검 및 사회적 접촉기회 제공이 필요한 독거노인이다. 그러나 이러한 기준에 해당하더라도 국고사업에 의하여 같은 또는 유사한 재가서비스를 받는 자는 서비스 대상에서 제외된다.

노인돌봄기본서비스에서는 현황조사와 서비스 대상자 선정이라는 2개 절차를 거쳐 최종 서비스 대상을 선정하게 된다. 먼저 지역 내에 거주하는 독거노인에 대한 주민등록정보 등을 바탕으로 취약노인지원시스템에 현황조사 대상자로 등록된 노인에 대하여 현황조사 카드를 바탕으로 현황조사를 한다. 이때 주민등록상에는 동거부양자가 있으나 실제 혼자 생활하는 독거노인을 적극적으로 발굴하여 현황조사 대상에 포함해야 한다. 생활관리사는 독거노인 가구를 직접 방문하여 현황조사를 하고, 서비스 관리자는 그 결과를 취약노인지원시스템에 입력하여 대상자 선정 절차를 진행하게 된다.

노인돌봄서비스 관리자는 지역 내 전체 독거노인을 판정 기준에 따라 점수화한 후 점수순으로 정렬하여 생활관리사 1인당 평균 25명을 기준으로 서비스 대상자를 결정하되, 생활관리사의 이동 거리, 독거노인의 주거 및 건강상태 등을 고려하여 탄력적으로 조정이 가능하다. 그리고 독거노인의 이사, 사망 등으로 인한 서비스 자격 상실 시에는 예비대상자로 대체 선정해야 한다. 이러한 절차에 의해 선정된 서비스 대상자로부터 ‘독거노인보호사업 신청서·신청자 사정지·개인정보 수집 동의서’ 등의 서류를 제출받은 후 취약노인지원시스템에 서비스 대상자 정보를 등록하여 시·군·구에 승인을 요청한다. 시·군·구에서는 치매 독거노인, 자살 고위험 독거노인, 학대피해 독거노인, 건강상태 및 연령 등으로 인해 보호가 필요한 노인이 제외되지 않도록 자세히 검토하여 서비스 대상자를 최종적으로 결정한다. 시·군·구의 승인으로 최종 서비스 대상이 결정되면, 서비스관리자는 생활관리사에게 사업대상자를 배정한다.

만약 독거노인 현황조사 시 부재중 등의 사유로 현황조사를 하지 못한 경우에는 매월 추가조사를 해야 한다. 이에 반해 조사거부자에 대해서는 추가조사를 3회 이상 실시하여야 하며, 추가조사마저 거부한 경우에는 독거노인의 상태, 보호 필요성, 조치내용 등에 대해 반드시 시·군·구에 통보한 후 사업대상자에서 제외하고, 이에 관한 자료를 취약노인지원시스템에 입력하여야 하며, 시·군·구는 당해 독거노인에 대하여 별도의 보호 방안(예: 독거노인 안전확인 기구 보급, 상수도 검침 시스템 활용, 이웃을 활용한 보호망 구축 등)을 마련하여야 한다.

독거노인 현황조사는 분기 또는 반기(6개월 단위)별로 업데이트(update)하여야 한다. 만약 사망, 전출, 동거, 서비스 연계 등으로 인해 독거노인의 판정 기준에 따른 점수가 낮아진 경우 등에는 예비사업대상자 중에서 우선순위에 따라 충원하여야 한다. 단, 사망, 전출입, 가족 사항 변동 등으로 인한 서비스 대상자의 결원은 수시로 충원하여야 한다.

3) 서비스 내용

노인돌봄기본서비스의 주된 서비스 내용은 안전확인, 생활교육 및 서비스 연계라는 세 가지이지만, 이러한 서비스를 효율적으로 제공하기 위하여 독거노인 현황조사와 지역사회 보건복지 서비스 현황조사 및 발굴을 해야 하므로, 서비스 내용은 5가지로 구성된다.

독거노인을 위한 본격적인 서비스를 제공하기 이전에 독거노인의 인적사항, 주거상황, 경제상태, 건강상태, 여가 및 사회참여 실태, 사회적 관계, 서비스 이용 등에 대한 현황조사가 이루어져야 한다. 지역사회 보건복지서비스 현황조사에서는 노인 관련 보건복지서비스 제공기관에서 제공하는 서비스의 내용과 주기 등을 파악하고, 민간자원과 서비스를 새롭게 발굴하는 것까지 포함한다.

독거노인에게 실질적인 서비스를 제공하기 이전에 서비스관리자는 독거노인의 현황 조사 정보를 토대로 독거노인 개인별 욕구에 따라 정기적인 안전확인, 필요 서비스 연계, 생활교육 등 개인별 서비스 제공계획을 수립하여야 한다. 그리고 개인별 서비스 제공계획을 담당 생활관리사에게 통보하고 상세히 설명하여, 계획에 따른 서비스가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

안전확인 서비스는 생활관리사가 주기적으로 독거노인 가정을 직접 방문하거나 안부전화를 통하여 간접적으로 안전을 확인하고, 현재 독거노인에게 보급된 안전확인 기구의 점검과 사용법을 안내하는 서비스이다. 그리고 독거노인 생활관리사가 가정방문을 할 경우에는 주거환경의 주기적 점검을 통하여 안전사고의 위험요인을 확인하여 이를 제거하거나 예방하는 서비스도 제공한다. 독거노인의 건강 및 주거상황 등을 고려하여 직접 방문 및 간접 안전확인(전화 등) 횟수를 결정하되, 독거노인 1인에 대해 직접 확인(방문) 주 1회 이상, 간접 확인(전화) 주 2회 이상 실시하여야 한다. 단, 기상 및 재난특보 발령 시에는 1일 단위의 안전확인 서비스를 해야 한다.

독거노인을 위한 생활교육 서비스는 지역사회 내에 거주하는 독거노인을 대상으로 운동 및 건강관리, 영양 관리, 일상생활 동작 훈련, 여가활동 지도, 주거안전 및 각종 기능회복훈련 등 보건·복지·교육·문화 등에 관한 다양한 프로그램의 교육 및 관련 정보를 제공하는 서비스이다. 생활교육의 교육주기는 생활관리사별 월 1회 이상, 독거노인별 분기당 1회 이상 실시하여야 하며, 회당 소요 시간은 1시간이다. 교육 장소로는 경로당을 활용하는 것을 권장하고 있지만, 교육과 관련한 제반 사항을 고려하여 주민센터, 복지관, 기타 공공장소 등 독거노인이 접근하기 쉬운 장소에서도 실시할 수 있다. 교육 인원은 5인 이상으로 하되, 사업대상자 이외에 일반노인도 참여 가능하며, 도서벽지 등 인원확보가 어려운 지역만 1:1 생활교육도 허용된다.

생활교육은 민간자원 등을 동원하여 다양한 프로그램으로 구성하며, 생활관리사는 독거노인 생활교육 계획안에 근거하여 직접 생활교육을 하여야 한다.

서비스 연계 및 조정은 독거노인의 보건복지 욕구에 따른 필요한 서비스의 연계 및 조정, 제공된 서비스에 대한 사후 점검을 하는 것이다. 독거노인의 욕구 충족과 생활 문제를 해결을 위해 지역사회 내의 공공기관과 민간기관에서 제공하는 다양한 서비스를 연계하되, 유사서비스의 중복이용 등 불필요한 서비스의 중복이 발생하지 않도록 조정하여야 한다. 서비스관리자는 서비스 제공주체(기관, 단체 및 개인 등)와 협의하여 서비스 제공 여부 및 방식(시간, 주기 등) 등을 결정하고 생활관리사에 통보하여야 하며, 생활관리사는 해당 서비스 제공기관과 서비스 지원 대상 가구를 연계하고 사후 점검을 하여야 한다.

4) 서비스 제공인력

노인돌봄기본서비스에서 제공하는 서비스를 공급하는 인력은 생활관리사와 서비스관리자이다. 생활관리사는 기초자치단체의 사업의지와 독거노인 인구비율을 고려하여 시·군·구별로 배정하되, 시도에서 생활관리사 인원을 조정하여 배정한다. 생활관리사의 자격 조건은 생활관리사로서 활동이 가능한 신체 건강한 자로 하되 만 64세 이하의 자를 권장하며, 기초자치단체나 사업수행기관에서 요양보호사, 복지 관련 교육 이수자 등의 별도 기준을 추가할 수 있다. 생활관리사의 근무시간은 월~금요일까지 주 5일 근무이며, 1일 5시간(12:30~18:00, 휴게시간 30분 제외) 근무제를 원칙으로 하며, 사업수행에 차질이 없는 범위 내에서 조정이 가능하다. 생활관리사는 기간제 근로자로 계약하며, 월급여액은 4대 보험을 포함하여 월 98만 2천원이며, 유급연차 휴가는 근로기준법의 기준에 따라 실시한다.

생활관리사가 담당해야 할 업무의 내용은 ① 지역사회 독거노인 현황조사, ② 주기적 방문과 안부전화 등을 통해 안전확인, 서비스 욕구 파악, ③ 고위험 독거노인 집중관리, ④ 주거 및 생활상태 점검을 통한 위험요소 제거 등 생활환경 정비, ⑤ 독거노인보호사업 대상 독거노인이 위급상황 등 도움 요청 시 신속한 대응, ⑥ 기상특보 발령 및 재난 상황 발생에 따른 독거노인 안전확인 및 긴급대피 지원, ⑦ 독거노인에게 필요한 보건복지서비스 연계 지원, 조정 및 사후 점검, ⑧ 독거노인 생활교육 계획 수립 지원 및 생활교육 시행, ⑨ 무연고독거노인장례지원 및 독거노인사랑잇기 지원, ⑩ 안전확인, 생활교육, 서비스연계 등 업무내용 취약노인지원시스템 등록 등이다.

생활관리사는 주 1회 이상 사무실에 출근해야 한다. 안전확인 서비스 실적에 대한 점검 결과

방문실적이 허위로 드러났을 경우 그 고의성 여하에 따라 수행기관에 독거노인 생활관리사의 근로계약 해지를 요청할 수 있으며, 독거노인의 개인정보를 유출하거나 안전확인 등의 서비스 제공 업무를 소홀히 하는 경우 근로계약 해지 등의 조치를 할 수 있다.

서비스관리자는 생활관리사 20인당 1인 수준으로 배치하는 것을 원칙으로 하되, 생활관리사가 20~29명인 기관은 서비스관리자 1인에 행정도우미 1인, 30~39명인 기관은 서비스관리자 1인에 행정도우미 2인 그리고 40인 이상이면 서비스관리자 2인에 행정도우미 1인을 배치한다. 서비스관리자의 자격기준은 사회복지사 자격증 소지자이며, 기간제 근로자로 계약하고, 월~금요일(9:00~18:00)까지 주 5일 근무를 해야 하며, 휴가 등 기타 복무 사항은 근로기준법을 따른다. 서비스관리자의 월급여액은 4대 보험을 포함하여 월 159만 7천원이다. 서비스관리자가 수행해야 할 업무는 ① 노인돌봄기본서비스, 독거노인사랑잇기, 기타 보건복지연계 서비스 지원 총괄 및 행정 회계처리, ② 사업관련 인력 복무 관리와 업무 조정, ③ 고위험 독거노인 집중관리, ④ 사업 실적 관리(취약노인지원시스템 활용), ⑤ 독거노인의 욕구에 따른 서비스 계획 수립 및 서비스 연계·조정, ⑥ 혹서기·혹한기 「독거노인 보호계획 수립」 및 기상특보 발령·재난상황 발생 시 대상자 전원에 대한 안부확인 실시 안내, ⑦ 거점수행기관에서 진행되는 기본교육 이수, ⑧ 독거노인 생활교육 계획 수립 및 관리, ⑨ 종교단체, 기업, 학교의 자원봉사 활동 등 지역 내 복지자원 조사, 발굴, 연계, ⑩ 생활관리사 보수교육 시행, ⑪ 서비스 대상자에 대한 정확한 현황 파악 및 생활관리사 복무 관리를 위한 모니터링 등이다.

생활관리사 또는 서비스관리자로 활동하기 위해서는 총 25시간의 교육을 이수해야 하며, 교육 시간은 기존 수행인력 및 신규 채용인력 공통교육 15시간과 신규 채용인력에 대한 10시간 교육으로 구성된다. 교과과정은 노인복지정책 및 노인돌봄서비스의 이해(1시간), 노화와 노년기 건강관리 및 영양 관리(2시간), 노인 의사소통 및 상담(2시간), 고위험 독거노인 관리(7시간), 연계 가능 복지사업(3시간), 기능증진 프로그램(2시간), 지역자원 발굴 및 연계(2시간), 지원시스템 전산 교육(1시간), 노인돌봄기본서비스 행정실무(2시간), 수행인력 힐링 프로그램(2시간), 수행인력의 윤리의식(1시간)으로 구성된다.

5) 사업 추진 체계와 역할

노인돌봄기본서비스의 사업추진체계와 역할은 다음의 <표 2-3-1>과 같다. 이 중에서 노인돌봄기본서비스를 직접 제공하는 사업수행기관은 시·군·구 단위에서 노인 대상 보건복지서비스를 제공하고 있는 기관 중에서 서비스를 효율적으로 수행할 수 있는 기관을 선정한다. 그러나

사업수행이 가능한 적절한 민간기관이 없는 경우에는 시·군·구가 직접 노인돌봄기본서비스를 직접 수행할 수 있다. 시·군·구는 사업을 효율적으로 수행할 수 있는 기관을 선정하기 위해 사회복지 관련 업무 수행실적, 보건복지서비스 연계 및 조정 능력, 생활관리사 및 서비스관리자에 대한 관리와 지원 능력, 노인복지사업에 대한 비전과 기초자치단체에서 자체적으로 정한 부가적 기준을 활용할 수 있다.

〈 표 2-3-1 〉 노인돌봄기본서비스의 사업 추진 체계와 역할

구분	기능
보건복지부	• 사업 기본계획 수립 및 사업지침 시달 • 사업에 대한 관리·감독 및 사업평가 • 국고보조금 교부, 사업홍보 등
시·도	• 예산지원 • 시·도 거점수행기관 선정 및 관리 • 시·군·구 사업 평가 및 관리 감독
시·군·구	• 세부 사업계획 수립 및 시행 • 서비스 제공기관 선정 및 관리 • 서비스 대상자 중복서비스 조사 및 승인 • 사업수행기관 지도 감독 • 지역자원 개발 및 연계
독거노인종합지원센터	• 독거노인보호사업 지원 • 독거노인사랑잇기 총괄 • 수행기관 및 인력 종합관리 • 수행인력 역량강화를 위한 교육 총괄 • 서비스 제공 현황 모니터링 • 노인전문 전화상담 운영 • 무연고독거노인장려지원 종합관리
시·도 거점 수행기관	• 관할 시·군·구 수행기관 수행인력 교육 • 시·도와 협력하여 모니터링 및 평가 실시 • 독거노인사랑잇기 : 기업 및 자원봉사자 발굴과 연계, 시·도별 지역자원 발굴 및 연계와 배분 • 정기현황조사 결과 등록 안내 • 시·도별 자료취합 및 제출
시·군·구 서비스 수행기관	• 서비스 수행인력 모집, 교육, 복무관리, 파견 • 독거노인 현황조사 • 서비스 제공 • 서비스 모니터링 • 사업홍보를 통한 적극적 복지서비스 발굴 • 독거노인사랑잇기 지원 및 무연고 독거노인 관리 • 복지서비스 연계
사회보장정보원	• 취약노인지원시스템 관리

2. 노인돌봄기본서비스의 현황

노인돌봄기본서비스의 제공 현황을 보건복지부 노인정책과와 독거노인종합지원센터(2017. 12.)에서 실시한 ‘2017년 노인돌봄기본서비스 사업수행기관 평가 결과’를 근거로 하여 살펴보면, 다음과 같다.

1) 사업수행기관

노인돌봄기본서비스는 전국 229개 시·군·구의 244개 사업수행기관에서 제공하고 있으며, 대전지역은 6개 노인복지관에서 서비스를 제공하고 있다.

〈 표 2-3-2 〉 시·도별 평가대상 사업수행기관 특성

단위: 개소

구분	시·군·구	사 업 수 행 기 관					
		계	노인복지관	재가노인 복지시설	사회복지관	지자체 직영	기타
전국	229	244	105	59	21	29	30
서울	25	25	19	6	0	0	0
부산	16	16	13	0	2	0	1
대구	8	8	2	2	3	1	0
인천	10	10	5	3	0	1	1
광주	5	5	2	2	0	0	1
대전	5	6	6	0	0	0	0
울산	5	6	2	3	0	0	1
세종	1	1	0	1	0	0	0
경기	31	39	25	9	3	1	1
강원	18	18	3	5	1	4	5
충북	11	12	7	2	1	0	2
충남	15	15	9	1	1	3	1
전북	14	14	4	1	1	8	0
전남	22	22	4	6	1	5	6
경북	23	25	2	10	5	3	5
경남	18	20	2	8	3	3	4
제주	2	2	0	0	0	0	2

2) 사업대상

2017년도에는 노인돌봄기본서비스의 서비스 제공인력의 증원을 목적으로 한 추경예산이 편성되면서 사업대상자를 추가로 선정하였다. 2017년 7월 추경 이전의 노인돌봄기본서비스의 서비스 대상 노인 수는 221,060명으로 2016년 현황조사와 2017년 추가조사에 의해 발견된 독거노인 인구의 21.4%가 노인돌봄기본서비스의 서비스 대상 노인이었다. 그러나 2017년 7월 추경 이후에는 서비스 대상 노인이 223,865명으로 증가하여 전체 독거노인의 21.7%를 대상으로 노인돌봄기본서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났다.

〈 표 2-3-3 〉 서비스 대상 인구 및 비율

단위: 명, %

구분	2016년+2017년 독거노인 수 (A)	2017년 추경 이전 서비스 대상 노인 (B)	2017년 추경 이후 서비스 대상 노인 (C)	B/A	C/A
전국	1,033,097	221,060	223,865	21.4	21.7
서울	131,224	22,981	19,059	17.5	14.5
부산	83,457	14,928	15,860	17.9	19.0
대구	51,354	9,724	9,077	18.9	17.7
인천	45,187	6,409	5,946	14.2	13.2
광주	25,858	5,017	5,471	19.4	21.2
대전	23,086	6,747	5,769	29.2	25.0
울산	14,174	3,417	3,700	24.1	26.1
세종	1,913	606	677	31.7	35.4
경기	144,512	30,129	28,507	20.8	19.7
강원	47,426	10,377	10,770	21.9	22.7
충북	38,859	10,388	11,138	26.7	28.7
충남	62,933	13,239	14,000	21.0	22.2
전북	73,440	14,799	16,045	20.2	21.8
전남	91,453	24,283	25,912	26.6	28.3
경북	91,639	22,876	25,171	25.0	27.5
경남	95,204	21,040	22,335	22.1	23.5
제주	11,378	4,100	4,428	36.0	38.9

대전지역의 경우 2017년 7월 추경 이전의 노인돌봄기본서비스의 서비스 대상 노인 수는 6,747명으로 2016년 현황조사와 2017년 추가조사에 의해 발견된 독거노인 인구의 29.2%가 노인돌봄기본서비스의 서비스 대상 노인이었다. 그러나 2017년 7월 추경 이후에는 서비스 대상 노인이 5,769명으로 감소하여 전체 독거노인의 25.0%를 대상으로 노인돌봄기본서비스를 제공하여 전국 평균 서비스 제공률보다 상대적으로 높았다. 그리고 2017년 1~9월 사이에 대전 지역 노인돌봄기본서비스 대상자 중에서 2,710명이 사망, 이사, 자녀동거, 타 서비스 연계, 서비스 거부와 기타의 사유로 사업대상에서 제외되었지만, 2017년에 3,035명이 신규 대상자로 선정되어 노인돌봄기본서비스를 받은 것으로 나타났다.

2018년 현재 대전지역 독거노인 31,934명 중에서 22.9%인 7,307명을 대상으로 노인돌봄기본서비스를 제공하고 있는 것으로 나타나, 2017년에 비해 서비스 대상 인구는 증가하였지만 서비스 수혜율은 오히려 줄어드는 양상을 보인다.

〈 표 2-3-4 〉 대전지역 수행기관별 노인돌봄기본서비스 대상자 현황(2018년 7월말 기준)

단위: 명

구분	독거노인 수	서비스 대상 노인 수
대덕구노인종합복지관	4,965	1,690
동구정다운어르신복지관	8,208	1,539
동구행복한어르신복지관		347
서구노인복지관	7,503	1,770
유성구노인복지관	3,588	380
대전광역시노인복지관	7,670	1,581
계	31,934	7,307

3) 서비스 실적

(1) 안전확인 서비스 실적

전국의 사업수행기관에서 2017년 1월부터 7월 말까지 독거노인 생활관리사가 안전확인 서비스 대상 노인의 가정을 방문하여 직접 안전확인 서비스를 제공한 건수는 총 7,041,767건이며, 간접 안전확인 서비스를 제공한 건수는 16,008,494건으로서, 총 23,050,261건의 안전확인 서비스를 제공한 것으로 나타났다. 대전지역은 6개 노인복지관에서 직접 안전확인 서비스 210,275건, 간접 안전확인 서비스 457,030건을 제공하여 총 667,305건의 안전확인 서비스를 제공한 것으로 나타났다.

〈 표 2-3-5 〉 안전확인 서비스 실적

단위: 건

구분	직접 안전확인 서비스	간접 안전확인 서비스	계
전국	7,041,767	16,008,494	23,050,261
서울	757,472	1,788,450	2,545,922
부산	483,898	1,055,463	1,539,361
대구	302,964	815,976	1,118,940
인천	206,987	458,319	665,306
광주	157,096	382,568	539,664
대전	210,275	457,030	667,305
울산	116,803	242,206	359,009
세종	18,226	43,106	61,332
경기	907,385	1,999,197	2,906,582
강원	347,145	747,226	1,094,371
충북	327,965	751,416	1,079,381
충남	415,903	943,825	1,359,728
전북	471,731	1,028,370	1,500,101
전남	797,874	1,754,339	2,552,213
경북	696,258	1,760,452	2,456,710
경남	688,656	1,485,539	2,174,195
제주	135,129	295,012	430,141

(2) 생활교육 서비스 실적

전국의 244개 노인돌봄기본서비스 사업수행기관에서 2017년 1~7월 사이에 독거노인을 대상으로 벌인 생활교육 서비스의 총횟수는 303,464회이며, 기초자치단체별로는 연평균 1,325회, 사업수행기관별로는 1,243회의 생활교육 서비스를 제공한 것으로 나타났다. 독거노인 생활관리사 1인당 월평균 생활교육 횟수는 5.1회로서, 서비스 기준보다 많은 양의 서비스를 제공하였다. 대전지역의 경우 6개 사업수행기관의 262명의 생활관리사가 총 32,162건의 생활교육서비스를 제공하여 생활관리사 1인당 월평균 17.5회의 서비스를 제공하여 다른 지역에 비해 서비스 실적이 상대적으로 높았다.

〈 표 2-3-6 〉 생활교육 서비스 실적

단위: 명, 회

구분	생활관리자 수	총 생활교육 횟수	생활관리사 1인당 월평균 교육횟수
전국	8,511	303,464	5.1
서울	833	17,656	3.0
부산	561	27,237	6.9
대구	362	6,078	2.4
인천	240	5,498	3.3
광주	185	2,200	1.7
대전	262	32,162	17.5
울산	127	1,660	1.9
세종	27	407	2.2
경기	1,183	53,297	6.4
강원	384	22,089	8.2
충북	385	16,623	6.2
충남	503	19,756	5.6
전북	556	18,356	4.7
전남	1,093	24,837	3.2
경북	858	30,169	5.0
경남	796	24,062	4.3
제주	156	1,377	1.3

(3) 서비스 연계 실적

노인돌봄기본서비스에서 서비스관리자와 생활관리사가 지역사회 자원을 발굴, 연계하는 서비스 연계 사업은 매년의 평가에서 그 실적이 매우 우수한 것으로 확인되었다. 그러나 2017년도의 평가에서는 일일이 서비스 연계 실적을 집계하고 환산하지 않았으므로 정확한 서비스 연계 실적은 파악할 수 없지만, 평가지표별 평균 점수를 근거로 추정하여 보면 서비스 연계 실적이 매우 우수하다고 평가할 수 있을 것이다. 즉, 후원금, 후원 물품, 자원봉사자 연계, 비물질적 서비스, 공적 사회복지 급여 자격 획득 등의 서비스를 독거노인 95% 정도에 연계한 것으로 나타났다. 그리고 지역사회의 공공기관, 보건복지기관뿐 아니라 민간조직이나 지역주민, 영리기업 등의 비공식 자원체계와 연계한 실적이 공공기관 3개소 이상, 보건복지시설 3개소 이상 그리고 10개 이상의 비공식적 자원체계와 연계를 한 비율을 평가한 결과에 의하면, 2점 만점에 1.96점으로 대부분의 사업수행기관에서 공공 및 민간자원을 발굴하여 연계하기 위한 노력을 적극적으로 기울이고 있었다.

대전지역 6개 사업수행기관은 서비스 연계율과 서비스 연계 실적이라는 2개 평가지표에서 모두 만점을 받은 것으로 나타나, 서비스 연계 실적이 매우 우수하다고 추론할 수 있다.

4) 서비스 제공인력과 재정

2018년 대전지역 노인돌봄기본서비스 제공인력은 서비스관리자 15명, 생활관리사 289명으로 총 304명으로 서비스 제공인력 1인당 서비스 대상 노인은 평균 24.0명이다.

〈 표 2-3-7 〉 대전지역 노인돌봄기본서비스 제공인력 현황(2018년 7월말 기준)

단위: 명

구분		서비스관리자	생활관리사
거점기관	대덕구노인종합복지관	1	-
	대덕구노인종합복지관	3	67
수행기관	동구정다운어르신복지관	3	63
	동구행복한어르신복지관	1	13
	서구노인복지관	3	67
	유성구노인복지관	1	16
	대전광역시노인복지관	3	63
계		15	289

2017년에 대전지역 6개 노인돌봄기본서비스 사업수행기관에 투입된 국비는 총 25억 4,734만원, 지방비는 10억 9,150만원, 기관 자부담은 647만원으로 총 재정 투입액은 36억 4,532만원인 것으로 나타나, 사업대상 독거노인 1인당 63만 1천원 정도 그리고 서비스 제공인력 1인당 1,330만 8천원 정도의 재정이 투입되었다.

〈 표 2-3-8 〉 대전지역 노인돌봄기본서비스 재정 투입 현황(2017년 7월말 기준)

단위: 천원

구분		국비	지방비	기관 자부담	예산액
대덕구	대덕구노인종합복지관	559,344	239,614	1,800	800,758
동 구	동구정다운어르신복지관	120,593	51,668	0	172,261
	동구행복한어르신복지관	559,344	239,614	0	798,958
서 구	서구노인복지관	588,361	252,154	0	840,515
유성구	유성구노인복지관	151,000	64,720	3,748	219,468
중 구	대전광역시노인복지관	568,703	243,730	928	813,361
계		2,547,345	1,091,500	6,476	3,645,321

제3장

대전지역 노인과 노인돌봄기본서비스



제3장 대전지역 노인과 노인돌봄기본서비스

제1절 대전광역시 노인인구와 노인돌봄기본서비스 현황

1. 대전광역시 노인인구 특성

1) 대전광역시 노인인구

대전광역시 인구는 1,502천명 정도로 남성과 여성이 비슷한 비율을 보인다. 인구를 구별로 살펴보면, 인구수는 서구가 487천명 정도로 가장 많고, 그다음으로는 유성구, 중구, 동구, 대덕구의 순이다. 즉, 서구 인구는 대전광역시 전체 인구의 32.4%를 차지하고 있고, 유성구 23.2%, 중구 16.6%, 동구가 15.3%, 대덕구 12.4%의 순이다.

대전광역시 노인 인구비율을 살펴보면 전체 인구 대비 노인 인구비율은 12.0%의 수준이다. 성별로는 남성 노인의 비율은 10.4%, 여성 노인의 비율은 13.6%의 수준으로 여성 노인의 비율이 높다. 구별 노인 인구의 비율은 동구와 중구가 각각 16.2%로 가장 높고, 대덕구 12.8%, 서구 10.6%, 유성구 7.9%의 순이다. 성별로는 노인 인구비율이 높을수록 여성 노인의 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈 표 3-1-1 〉 대전광역시 전체인구대비 노인인구비율

단위: 명, %

구분		전체	동구	중구	서구	유성구	대덕구
전체인구	계	1,502,227	230,516	248,933	487,448	348,428	186,902
	남	750,969	116,523	123,492	240,298	175,744	94,912
	여	751,258	113,993	125,441	247,150	172,684	91,990
노인인구	계	180,667	37,240	40,354	51,821	27,420	23,832
	남	78,217	16,119	17,526	22,541	11,713	10,318
	여	102,450	21,121	22,828	29,280	15,707	13,514
노인인구비율	계	12.0	16.2	16.2	10.6	7.9	12.8
	남	10.4	13.8	14.2	9.4	6.7	10.9
	여	13.6	18.5	18.2	11.8	9.1	14.7

대전광역시 노인인구의 자치구별 비중을 살펴보면, 전체 노인인구 180,667명 중 서구가 51,821명으로 가장 많고, 그다음으로는 중구 40,354명, 동구 37,240명, 유성구 27,420명, 대덕구 23,832명의 순이다. 즉, 노인인구의 구별 비중은 서구 28.7%, 중구 22.3%, 동구 20.6%, 유성구 15.2%, 대덕구 13.2%의 순이다.

〈 표 3-1-2 〉 대전광역시 노인인구의 자치구별 비중

단위: 명, %

구분	전체		남		여	
	인구수	인구비중	인구수	인구비중	인구수	인구비중
전체	180,667	100.0	78,217	100.0	102,450	100.0
동구	37,240	20.6	16,119	20.6	21,121	20.6
중구	40,354	22.3	17,526	22.4	22,828	22.3
서구	51,821	28.7	22,541	28.8	29,280	28.6
유성구	27,420	15.2	11,713	15.0	15,707	15.3
대덕구	23,832	13.2	10,318	13.2	13,514	13.2

2) 대전광역시 독거노인 인구

노인인구 중 독거노인의 비율은 대전광역시 전체적으로 23.5%(남성노인 16.8%, 여성노인 28.6%)의 수준을 보이고 있다. 구별 독거노인의 비율을 살펴보면, 동구가 27.5%(남성노인 20.7%, 여성노인 32.6%)로 가장 높고, 그다음으로는 대덕구 25.4%(남성노인 17.8%, 여성노인 31.2%), 중구 24.6%(남성노인 17.9%, 여성노인 29.7%), 서구 21.2%(남성노인 14.3%, 여성노인 26.5%), 유성구 19.2%(남성노인 13.6%, 여성노인 23.3%)의 순이다.

〈 표 3-1-3 〉 대전광역시 노인인구대비 독거노인 인구

단위: 명, %

구분		전체	동구	중구	서구	유성구	대덕구
노인	계	180,667	37,240	40,354	51,821	27,420	23,832
	남	78,217	16,119	17,526	22,541	11,713	10,318
	여	102,450	21,121	22,828	29,280	15,707	13,514
독거노인	계	42,449	10,230	9,921	10,984	5,257	6,057
	남	13,127	3,337	3,142	3,222	1,591	1,835
	여	29,322	6,893	6,779	7,762	3,666	4,222
독거노인비율	전체	23.5	27.5	24.6	21.2	19.2	25.4
	남	16.8	20.7	17.9	14.3	13.6	17.8
	여	28.6	32.6	29.7	26.5	23.3	31.2

대전광역시 독거노인의 자치구별 비중을 살펴보면, 독거노인은 42,449명(남성 독거노인 13,127명, 여성 독거노인 29,322명) 중 서구가 10,984명으로 가장 많고, 그다음으로는 동구 10,230명, 중구 9,921명, 대덕구 6,057명, 유성구 5,257명의 순이다. 즉, 독거노인의 비중은 서구 25.9%, 동구 24.1%, 중구 23.4%, 대덕구 14.3%, 유성구 12.4%의 순이다.

〈 표 3-1-4 〉 대전광역시 독거노인의 자치구별 비중

단위: 명, %

구분	전체		남		여	
	인구수	인구비중	인구수	인구비중	인구수	인구비중
전체	42,449	100.0	13,127	100.0	29,322	100.0
동구	10,230	24.1	3,337	25.4	6,893	23.5
중구	9,921	23.4	3,142	23.9	6,779	23.1
서구	10,984	25.9	3,222	24.5	7,762	26.5
유성구	5,257	12.4	1,591	12.1	3,666	12.5
대덕구	6,057	14.3	1,835	14.0	4,222	14.4

대전광역시 독거노인 수급자 현황을 살펴보면, 대전광역시 독거노인 42,449명 중 수급 노인은 9,879명(23.3%), 일반 노인은 32,570명(76.7%)이다. 즉, 독거노인의 1/4정도는 수급 노인이다. 독거노인 중 수급 노인의 비율을 구별로 살펴보면, 동구는 독거노인 10,230명 중 수급 노인이 2,805명(27.4%), 중구는 독거노인 9,921명 중 수급 노인이 2,770명(27.9%), 서구는 독거노인 10,984명 중 수급 노인이 1,940명(17.7%), 유성구는 독거노인 5,257명 중 수급 노인이 983명(18.7%), 대덕구는 독거노인 6,057명 중 수급 노인이 1,381명(22.8%)이다. 즉, 독거노인 중 수급 노인의 비율은 중구, 동구, 대덕구, 유성구, 서구의 순으로 높은 것으로 나타났다.

〈 표 3-1-5 〉 대전광역시 독거노인 수급자 현황

단위: 명(%)

구분		전체	동 구	중 구	서 구	유성구	대덕구
전체	계	42,449 (100.0)	10,230 (100.0)	9,921 (100.0)	10,984 (100.0)	5,257 (100.0)	6,057 (100.0)
	수급	9,879 (23.3)	2,805 (27.4)	2,770 (27.9)	1,940 (17.7)	983 (18.7)	1,381 (22.8)
	일반	32,570 (76.7)	7,425 (72.6)	7,151 (72.1)	9,044 (82.3)	4,274 (81.3)	4,676 (77.2)
남	계	13,127 (100.0)	3,337 (100.0)	3,142 (100.0)	3,222 (100.0)	1,591 (100.0)	1,835 (100.0)
	수급	3,091 (23.5)	1,013 (30.4)	835 (26.6)	552 (17.1)	319 (20.1)	372 (20.3)
	일반	10,036 (76.5)	2,324 (69.6)	2,307 (73.4)	2,670 (82.9)	1,272 (79.9)	1,463 (79.7)
여	계	29,322 (100.0)	6,893 (100.0)	6,779 (100.0)	7,762 (100.0)	3,666 (100.0)	4,222 (100.0)
	수급	6,788 (23.1)	1,792 (26.0)	1,935 (28.5)	1,388 (17.9)	664 (18.1)	1,009 (23.9)
	일반	22,534 (76.9)	5,101 (74.0)	4,844 (71.5)	6,374 (82.1)	3,002 (81.9)	3,213 (76.1)

독거노인 수급자의 자치구별 비중을 살펴보면, 수급자 9,879명 중 구별 인구수는 동구가 2,805명으로 가장 많고, 그다음으로는 중구 2,770명, 서구 1,940명, 대덕구 1,381명, 유성구 983명의 순이다. 즉, 독거노인 중 수급자의 비중은 동구 28.4%, 중구 28.0%, 서구 19.6%, 대덕구 14.0%, 유성구 10.0%의 순이다.

〈 표 3-1-6 〉 대전광역시 독거노인 수급자의 자치구별 비중

단위: 명(%)

구분	전체		남		여	
	인구수	인구비중	인구수	인구비중	인구수	인구비중
계	9,879	100.0	3,091	100.0	6,788	100.0
동구	2,805	28.4	1,013	32.8	1,792	26.4
중구	2,770	28.0	835	27.0	1,935	28.5
서구	1,940	19.6	552	17.9	1,388	20.4
유성구	983	10.0	319	10.3	664	9.8
대덕구	1,381	14.0	372	12.0	1,009	14.9

2. 노인돌봄기본서비스 현황

노인돌봄기본서비스 현황을 종사자 현황, 추진실적, 예산현황 등으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 종사자 현황을 살펴보면 수행기관 6개 기관에 서비스관리자 14명, 생활관리사 289명이 종사하고 있다. 아울러 거점기관 1개소에 서비스관리자 1명이 종사하고 있다.

〈 표 3-1-7 〉 노인돌봄기본서비스 수행기관 종사자 현황(2017.12.)

단위: 개소, 명

구분	수행기관	서비스관리자	생활관리사
전체	6	14	289
동구	2	4	76
중구	1	3	63
서구	1	3	67
유성구	1	1	16
대덕구	1	3	67

노인돌봄기본서비스 추진 실적을 살펴보면, 수행기관 6개소의 서비스 대상자는 총 7,193명으로 동구(1,864명), 서구(1,718명), 대덕구(1,644명), 중구(1,554명), 유성구(413명)의 순이다. 직접 안전확인(방문) 실적은 총 376,861회, 간접 안전확인(전화) 실적은 총 791,278회, 생활교육 실적은 총 50,539회(75,695명)이다. 서비스 대상자 1인당 직접 안전확인인 연 52.4회, 간접 안전확인인 연 110회, 생활교육은 연 7.03회이다.

〈 표 3-1-8 〉 노인돌봄기본서비스 추진 실적(2017.12.)

구분	수행기관	서비스대상자(명)	방문(회)	전화(회)	생활교육(회/명)
계	6	7,193	376,861	791,278	50,539/75,695
동구	2	1,864	100,279	221,636	25,661/25,917
중구	1	1,554	73,532	178,303	17,052/18,278
서구	1	1,718	102,978	164,496	6,336/23,619
유성구	1	413	4,825	46,793	528/2,677
대덕구	1	1,644	95,247	180,050	962/5,204

노인돌봄기본서비스 사업비의 보조금 비율은 국비 70%와 시비 30%로 구성된다. 2017년도 예산결산자료를 살펴보면, 예산액은 총 3,673백만원 정도이며, 국비 2,571백만원 정도, 시비 1,101백만원 정도이다. 예산액은 동구, 서구, 대덕구, 중구, 유성구의 순으로 규모가 크다. 집행액은 총 3,635백만원 정도이며, 국비 2,544백만원 정도, 시비 1,090백만원 정도이다. 집행액은 동구, 대덕구, 서구, 중구, 유성구의 순으로 규모가 크다. 예산집행률은 전체적으로 99.0%이며, 구별로는 동구 98.9%, 중구 99.9%, 서구 97.9%, 유성구 98.5%, 대덕구 99.4%의 수준이다.

〈 표 3-1-9 〉 2017년도 예산결산자료

단위: 천원

구분	사업량(명)			예산액(A)			집행액(B)		
	서비스 관리자	생활 관리사	돌봄 노인수	계	국비	시비	계	국비	시비
계	15	289	7,563	3,672,736	2,571,298	1,101,438	3,634,836	2,544,385	1,090,451
동구	4	76	2,000	973,043	681,214	291,829	962,258	673,581	288,677
중구	3	63	1,650	800,422	560,369	240,053	799,737	559,816	239,921
서구	3	67	1,750	842,068	589,529	252,539	824,070	576,849	247,221
유성구	1	16	413	216,097	151,264	64,833	212,931	149,051	63,879
대덕구	4	67	1,750	841,106	588,922	252,184	835,841	585,089	250,752

2018년도 예산 본예산을 살펴보면, 총액은 4,097백만원 정도이며, 국비 2,868백만원 정도, 시비 1,229백만원 정도이다. 자치구별 예산규모는 동구 1,061백만원 정도, 대덕구 998백만원 정도, 서구 928백만원 정도, 중구 882백만원 정도, 유성구 228백만원 정도의 순으로 크다.

〈 표 3-1-10 〉 2018년도 예산 본예산

단위: 천원

구분		계	국비	시비
전체		4,097,000	2,868,000	1,229,000
동 구	소계	1,061,325	742,928	318,397
	동구노인종합복지관	878,263	614,784	263,479
	동구다기능노인종합복지관	183,062	128,144	54,918
중 구	대전광역시노인복지관	882,359	617,651	264,708
서 구	서구노인복지관	927,695	649,387	278,308
유성구	유성구노인복지관	227,920	159,544	68,376
대덕구	대덕구노인종합복지관	997,701	698,490	299,211

제2절 노인돌봄기본서비스 종사자 실태조사 분석

대전광역시 노인돌봄기본서비스 종사자는 총 304명(서비스관리자 15명, 독거노인생활관리사 289명)이다. 전체 종사자를 대상으로 설문조사를 시행하여 302명이 응답하였다.

1. 인구사회학적 특성

조사대상 노인돌봄기본서비스 거점·수행기관 종사자의 인구사회학적 특성은 성, 연령, 교육 수준, 종사자 거주지역을 조사하여 분석하였다.

조사대상 종사자의 성별은 여성이 98.0%로 대부분을 차지하고, 남성은 2.0%이다. 연령대는 20~30대 6.1%, 40대 20.4%, 50대 60.5%, 60세 이상이 12.9%로 나타나 종사자의 3/4 이상이 50세 이상이다. 종사자의 평균연령은 52.49세이며, 서비스관리자는 평균 32.18세, 생활관리사는 평균 53.72세이다. 교육수준은 고등학교 이하 43.4%, 전문(2~3년)대학 24.9%, 대학교 이상 31.6%이다. 조사대상 종사자의 거주지역은 동구 23.8%, 중구 14.8%, 서구 27.2%, 유성구 9.1%, 대덕구 25.2%이다.

〈 표 3-2-1 〉 인구사회학적 특성

구분		빈도	백분율
성별 (n=300)	남	6	2.0
	여	294	98.0
연령 (n=294)	20~39세	18	6.1
	40~49세	60	20.4
	50~59세	178	60.5
	60세 이상	38	12.9
교육수준 (n=297)	고등학교 이하	129	43.4
	전문(2~3년)대학	74	24.9
	대학교 이상	94	31.6
종사자 거주지역 (n=298)	동구	71	23.8
	중구	44	14.8
	서구	81	27.2
	유성구	27	9.1
	대덕구	75	25.2

2. 직무특성

조사대상 종사자의 직무특성은 소속기관, 직위(역할), 직무관련 자격 현황, 노인돌봄기본서비스 종사 경험, 현 근무처 재직기간, 사회복지 총 경력 등을 조사하여 분석하였다.

1) 종사자의 직위와 소속기관

종사자의 직위(역할)는 서비스관리자 5.0%, 생활관리사 95.0%이다. 조사대상 종사자의 소속기관은 동구정다운어르신복지관 21.5%, 동구행복한어르신복지관 4.6%, 대전광역시노인복지관 23.5%, 서구노인복지관 21.2%, 유성구노인복지관 6.3%, 대덕구노인종합복지관 22.8%이다.

〈 표 3-2-2 〉 직위(역할)

구분	빈도	백분율
서비스관리자	15	5.0
생활관리사	287	95.0
계	302	100.0

〈 표 3-2-3 〉 소속기관

구분	빈도	백분율
동구정다운어르신복지관	65	21.5
동구행복한어르신복지관	14	4.6
대전광역시노인복지관	71	23.5
서구노인복지관	64	21.2
유성구노인복지관	19	6.3
대덕구노인종합복지관	69	22.8
계	302	100.0

2) 노인돌봄기본서비스 업무 종사 경험

노인돌봄기본서비스 업무에 종사한 경험을 질문한 결과, 올해 신규 종사자가 15.8%, 계속 종사자가 84.2%이다. 서비스관리자의 26.7%, 생활관리사 15.2%가 올해 신규 종사자로 나타나 서비스관리자의 신규 종사자 비율이 높은 것을 알 수 있다.

〈 표 3-2-4 〉 노인돌봄기본서비스 업무 신규 채용 여부

구분	빈도	백분율
신규	47	15.8
경력(계속)	251	84.2
계	298	100.0

3) 자격 현황

종사자의 직무관련 자격 현황을 살펴보면, 직무관련 자격증을 소지하고 있는 종사자가 92.4%로 대부분을 차지하고 있고, 나머지 7.6%는 없는 것으로 나타났다. 자격증별 소지 현황(중복응답)은 요양보호사 78.1%, 간호(조무)사 6.3%, 사회복지사 40.7%, 기타 15.6%이다.

〈 표 3-2-5 〉 직무관련 자격증 보유 여부 및 자격증 소지 현황

구분		빈도	백분율
자격증 보유 여부	없음	22	7.6
	있음	267	92.4
계		289	100.0
자격증 소지 현황 (중복응답)	요양보호사	236	78.1
	간호(조무)사	19	6.3
	사회복지사	123	40.7
	기타	47	15.6

4) 경력

종사자의 현재 근무하는 기관에서의 경력은 1년 미만 23.0%, 1~3년 미만 17.4%, 3~5년 미만 38.7%, 5년 이상 20.9%이다. 전체 종사자의 현재 근무기관 경력은 평균 44개월(3년 8개월)로 서비스관리자는 평균 19.4개월(1년 7개월), 생활관리사는 평균 45.2개월(3년 9개월)이다.

종사자의 복지관련 총 경력은 1년 미만 16.0%, 1~3년 미만 18.8%, 3~5년 미만 35.5%, 5년 이상 29.7%이다. 전체 종사자의 복지관련 총 경력은 평균 51.1개월(4년 3개월)로 서비스관리자는 평균 22.2개월(1년 10개월), 생활관리사는 평균 52.4개월(4년 5개월)이다.

〈 표 3-2-6 〉 현재 근무기관 경력 및 복지 분야 총 경력

구분	현 근무기관		총 복지경력	
	빈도	백분율	빈도	백분율
1년 미만	66	23.0	47	16.0
1년 이상 3년 미만	50	17.4	55	18.8
3년 이상 5년 미만	111	38.7	104	35.5
5년 이상	60	20.9	87	29.7
계	287	100.0	293	100.0

〈 표 3-2-7 〉 직위별 현재 근무기관 경력 및 복지 분야 총 경력

단위: 개월

구분		빈도	평균	표준편차	t
현재 근무기관 경력	서비스관리자	13	19.38	16.08	-5.207***
	생활관리사	274	45.16	35.54	
전체		287	44.00	35.30	
복지 분야 총 경력	서비스관리자	13	22.15	18.08	-5.481***
	생활관리사	280	52.41	38.67	
전체		293	51.07	38.49	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

3. 근로여건

종사자의 근로여건은 사무실 출근일 수와 출근 이유(생활관리사), 노인돌봄기본서비스 대상 노인 수와 적절성(생활관리사), 생활관리사(독거노인) 수의 적절성(서비스관리자), 업무량 수준, 업무비중과 부담감(생활관리사), 업무량 많은 시기(경력자) 등을 조사하여 분석하였다.

1) 주당 출근일 수 및 이유

생활관리사의 경우 주1회 이상 사무실에 출근하는 것이 지침으로 규정되어 있다. 생활관리사의 사무실(노인복지관) 출근일 수는 주당 평균 1.75일이다. 날짜 수별로는 1일 58.6%, 2일 16.1%, 3일 20.4%, 4일 1.4%, 5일 3.6%이다.

〈 표 3-2-8 〉 주당 출근일 수(생활관리사)

구분	빈도	백분율
1일	164	58.6
2일	45	16.1
3일	57	20.4
4일	4	1.4
5일	10	3.6
계	280	100.0

생활관리사의 사무실 출근의 주된 이유(중복응답)는 주간회의가 89.5%로 가장 많은 것으로 나타났다. 그다음으로는 후원품 연계 38.2%, 교육 15.4%, 공지사항 전달 9.0%, 서류제출 6.0%, 서비스 연계 4.5%, 업무보고 1.9%, 출근부 1.1%, 행사참여 0.7%, 행정지원 0.4%이다. 즉, 주간회의, 공지사항 전달 등 회의 관련으로 출근하는 것이 주된 목적이며, 후원품 연계와 서비스 연계 등 서비스 연계 관련 업무 수행을 위해 출근하는 것이 그 다음으로 많은 것을 알 수 있다.

〈 표 3-2-9 〉 사무실 출근의 주된 이유(생활관리사)

구분	빈도	백분율	구분	빈도	백분율
주간회의	239	89.5	업무보고	5	1.9
공지사항 전달	24	9.0	서류제출	16	6.0
후원품 연계	102	38.2	출근부	3	1.1
서비스 연계	12	4.5	행사참여	2	0.7
교육	41	15.4	행정지원	1	0.4

*중복응답 결과임

2) 업무량

생활관리사가 담당하는 노인 수는 평균 25.46명으로 최소 11명에서 최대 40명으로 나타났다. 이러한 노인 수는 적은 편이다 6.7%, 적절하다 62.7%, 많은 편이다 30.6%로 나타나, 생활관리사 1/3정도는 노인 수가 적절하지 않은 것으로 응답하였다.

서비스관리자의 경우 생활관리사(독거노인) 수의 적절성을 질문한 결과, 적은 편이다 0.0%, 적절하다 66.7%, 많은 편이다 33.3%로 나타나, 서비스관리자 1/3 정도는 생활관리사(독거노인) 수가 적절하지 않은 것으로 응답하였다.

〈 표 3-2-10 〉 생활관리사 1인당 담당 독거노인 수

단위: 명

구분	빈도	평균	표준편차	최소값	최대값
담당 노인 수	279	25.46	3.52	11	40

〈 표 3-2-11 〉 관리인원의 적절성

구분	노인 수(생활관리사)		담당 수(서비스관리자)	
	빈도	백분율	빈도	백분율
적은 편이다	19	6.7	0	0.0
적절하다	178	62.7	10	66.7
많은 편이다	87	30.6	5	33.3
계	284	100.0	15	100.0

종사자가 인식한 전반적인 업무량 수준(1=매우 적음~10=매우 많음)은 평균 7.06점으로 나타나 전반적으로 업무량이 많은 것으로 응답하였다. 특히 서비스관리자는 평균 8.26점으로 생활관리사의 6.99점 보다 높게 나타나 유의미한 차이를 보인다.

〈 표 3-2-12 〉 직위별 업무량 수준

단위: 점

구분	빈도	평균	표준편차	t
서비스관리자	15	8.26	0.96	3.533***
생활관리사	273	6.99	1.38	
전체	288	7.06	1.39	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

생활관리사의 업무 비중과 업무 부담감을 조사한 결과, 업무 비중이 가장 높은 것은 직접 안전확인 46.6%, 서비스 연계 25.5%, 간접 안전확인 12.7%, 노인취약지원시스템 등록 9.6%, 생활교육 3.2%의 순으로 나타났다. 아울러 업무 부담감이 가장 높은 것은 서비스 연계 38.5%, 직접 안전확인 21.8%, 노인취약지원시스템 등록 16.3%, 간접 안전확인 13.5%, 기타 5.2%, 생활교육 4.8%의 순이다.

〈 표 3-2-13 〉 업무 비중 및 부담감(생활관리사)

구분	업무 비중		업무 부담감	
	빈도	백분율	빈도	백분율
직접 안전확인	117	46.6	55	21.8
간접 안전확인	32	12.7	34	13.5
생활교육	8	3.2	12	4.8
서비스 연계	64	25.5	97	38.5
노인취약지원시스템 등록	24	9.6	41	16.3
기타	6	2.4	13	5.2
계	251	100.0	252	100.0

노인돌봄기본서비스 종사자 중 올해 신규 종사자를 제외한 경력자를 대상으로 연중 업무량이 많은 시기를 질문한 결과, 현황조사 시기가 60.3%로 가장 많고, 그다음으로는 혹서기 29.6%, 혹한기 5.3%, 연중 고른 편 4.9%의 순으로 나타났다.

〈 표 3-2-14 〉 연중 업무량 많은 시기(경력자)

구분	빈도	백분율
현황조사 시기	149	60.3
혹서기	73	29.6
혹한기	13	5.3
연중 고른 편	12	4.9
계	247	100.0

4. 근로환경

종사자의 근로환경은 노인돌봄기본서비스 이외의 다른 업무 수행 여부와 업무 비중, 담당노인의 사망 경험, 독거노인으로부터의 부당한 요구 여부와 요구 사항, 독거노인가정을 방문하기 위한 개인비용 사용 여부와 이유, 업무상 질병이나 사고 경험과 처리 방법, 독거노인으로부터의 폭력피해 경험과 기관보고·기관대응 여부, 차별 경험, 고충 경험, 감정노동, 업무상 스트레스 수준 등을 조사하여 분석하였다.

1) 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 수행과 업무 비중

서비스관리자와 생활관리사의 노인돌봄기본서비스 업무 이외의 수행기관 내 다른 업무 수행 정도를 확인한 결과, 전혀 없다 35.9%, 가끔 한다 52.2%, 자주 한다 10.5%, 매일 한다 1.4%이다. 즉, 노인돌봄기본서비스 종사자의 2/3 정도는 노인돌봄기본서비스 업무 이외의 다른 업무를 수행하고 있는 것으로 나타났다.

〈 표 3-2-15 〉 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 수행 여부

구분	빈도	백분율
전혀 없다	106	35.9
가끔 한다	154	52.2
자주 한다	31	10.5
매일 한다	4	1.4
계	295	100.0

서비스관리자가 판단한 생활관리사의 노인돌봄기본서비스 이외의 수행기관 내 다른 업무 수행 정도는 전혀 없다 20.0%, 가끔 한다 73.3%, 매일 한다 6.7%로 나타났다. 즉, 서비스관리자가 판단하기에도 대부분의 생활관리사는 노인돌봄기본서비스 이외의 업무를 수행하는 것으로 인식하고 있다.

〈 표 3-2-16 〉 서비스관리자가 판단한 생활관리사의 돌봄서비스 이외의 업무 수행 여부

구분	빈도	백분율
전혀 없다	3	20.0
가끔 한다	11	73.3
자주 한다	0	0.0
매일 한다	1	6.7
계	15	100.0

전체 종사자를 대상으로 노인돌봄기본서비스 업무와 이외의 업무 비중을 조사하였다. 설문조사 응답자 302명 중 업무 비중 항목에 응답한 종사자는 286명이다. 이 중 37.1%(106명)는 노인돌봄기본서비스 이외의 업무가 전혀 없는 것으로 응답하였고, 나머지 62.9%(180명)은 노인돌봄기본서비스 이외의 업무를 수행하는 것으로 나타났다.

업무 비중 항목에 응답한 286명을 분석한 결과, 전체 업무(100%) 중 노인돌봄기본서비스 업무는 평균 88.8%, 이외의 업무는 평균 11.2%의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 서비스관리자와 생활관리사를 구분하여 분석한 결과, 서비스관리자는 전체 업무 중 노인돌봄기본서비스 업무가 평균 80.0%, 이외의 업무가 평균 20.0%의 비중을 차지하고 있다. 생활관리사는 전체 업무 중 노인돌봄기본서비스 업무가 평균 89.3%, 이외의 업무가 평균 10.7%를 차지하고 있다. 즉, 서비스관리자가 생활관리사보다 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 비중이 높은 것으로 나타났다.

〈 표 3-2-17 〉 노인돌봄기본서비스와 이외의 업무 비중

단위: %

구분		빈도	평균	표준편차	최소값	최대값
전체	노인돌봄기본서비스 업무	286	88.83	12.62	50.0	100.0
	노인돌봄기본서비스 이외의 업무	286	11.17	12.62	0.0	50.0
서비스관리자	노인돌봄기본서비스 업무	15	80.00	13.49	60.0	100.0
	노인돌봄기본서비스 이외의 업무	15	20.00	13.49	0.0	40.0
생활관리사	노인돌봄기본서비스 업무	271	89.32	12.41	50.0	100.0
	노인돌봄기본서비스 이외의 업무	271	10.68	12.41	0.0	50.0

노인돌봄기본서비스 업무 이외의 다른 업무를 수행하고 있다고 응답한 180명의 업무 비중을 분석한 결과, 전체 업무 중 노인돌봄기본서비스 업무는 평균 82.3%, 이외의 업무는 평균 17.8%의 비중을 차지하고 있다. 서비스관리자와 생활관리사를 구분하여 분석한 결과, 서비스관리자는 전체 업무 중 노인돌봄기본서비스 업무가 평균 76.9%, 이외의 업무가 평균 23.1%의 비중을 차지하고 있다. 생활관리사는 전체 업무 중 노인돌봄기본서비스 업무가 82.7%, 이외의 업무가 17.3%의 비중을 차지하고 있다.

즉, 서비스관리자는 대부분이 노인돌봄기본서비스 이외의 업무를 수행하고 있으며, 업무 비중도 전체 업무의 1/4정도나 차지하고 있으며, 생활관리사의 경우에도 전체 업무의 1/5에 근접하고 있다. 노인돌봄기본서비스 이외의 업무에 대한 명확한 구분의 어려움이 있다 하더라도, 종사자의 실질적인 업무내용을 확인하여 개선방안을 수립할 필요가 있다.

〈 표 3-2-18 〉 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 수행 종사자의 업무 비중

단위: %

구분		빈도	평균	표준편차	최소값	최대값
전체	노인돌봄기본서비스 업무	180	82.25	11.66	50.0	95.0
	노인돌봄기본서비스 이외의 업무	180	17.75	11.66	5.0	50.0
서비스관리자	노인돌봄기본서비스 업무	13	76.92	11.64	60.0	95.0
	노인돌봄기본서비스 이외의 업무	13	23.08	11.64	5.0	40.0
생활관리사	노인돌봄기본서비스 업무	167	82.66	11.60	50.0	95.0
	노인돌봄기본서비스 이외의 업무	167	17.34	11.60	5.0	50.0

2) 독거노인으로부터의 부당한 요구와 내용

독거노인으로부터 노인돌봄기본서비스와 관계없는 부당한 요구를 받은 경험이 있는 종사자는 47.1%로 나타나, 종사자의 절반 정도가 경험한 것을 알 수 있다. 부당한 요구 사항(중복응답)으로는 병원 동행이 33.6%로 가장 많은 것으로 나타났다. 그다음으로는 차량 운행 24.4%, 물품 요구 21.0%, 개인 심부름 14.3%, 집안일 13.4%, 금전 요구 12.6%, 무리한 서비스 요구와 보호자 대리 요청이 각각 7.6%, 식사 동행 요구 5.9%, 목욕 동행과 행정업무 대행이 각각 2.5%의 순이다.

〈 표 3-2-19 〉 부당요구 경험 및 부당요구 사항

구분		빈도	백분율
부당 요구 경험	있음	140	47.1
	없음	157	52.9
계		297	100.0
부당 요구 사항 (중복응답)	병원 동행	40	33.6
	차량 운행	29	24.4
	물품 요구	25	21.0
	금전 요구	15	12.6
	집안일	16	13.4
	개인 심부름	17	14.3
	식사 동행 요구	7	5.9
	무리한 서비스 요구	9	7.6
	보호자 대리 요청	9	7.6
	목욕 동행	3	2.5
	행정업무 대행	3	2.5

3) 개인비용 사용 여부와 이유

노인돌봄기본서비스를 수행하면서 독거노인 가정을 방문하기 위해 개인적인 비용의 사용 현황을 조사한 결과, 종사자의 91.9%가 개인적인 비용을 사용한 경험이 있는 것으로 나타났다. 개인비용을 사용하게 되는 이유(중복응답)는 병문안이 26.8%로 가장 많은 것으로 나타났다. 그 다음으로는 자발적인 물품 전달 19.9%, 빈손으로 방문하는 것이 부담스러워서 16.1%, 서비스 연계 물품 구매하여 전달 15.7%, 기념일 선물 제공 12.3%, 식사 대접 11.5%, 독거노인의 요구 9.6%, 교통비 지원 8.0%, 의료비 지원 3.1%, 이사 선물 2.7%, 친밀감 형성을 위해서 2.3%의 순이다.

〈 표 3-2-20 〉 개인비용 사용 여부 및 사용 이유

구분		빈도	백분율
개인적인 비용 사용 여부	있음	274	91.9
	없음	24	8.1
계		298	100.0
개인적인 비용 사용 이유 (중복응답)	병문안	70	26.8
	서비스 연계 물품 구매	41	15.7
	빈손 방문 부담	42	16.1
	자발적 물품 전달	52	19.9
	식사 대접	30	11.5
	기념일 선물 제공	32	12.3
	교통비 지원	21	8.0
	대상자 요구	25	9.6
	의료비 지원	8	3.1
	이사 선물	7	2.7
	친밀감 형성	6	2.3

4) 업무 상 질병이나 사고 경험

노인돌봄기본서비스를 수행하면서 질병이나 사고 경험을 조사한 결과, 종사자의 42.1%가 경험이 있는 것으로 나타났다. 이러한 질병이나 사고 경험이 있는 종사자 120명의 질병이나 사고 처리 방법을 중복 응답한 결과, 개인 비용으로 처리한 경우가 84.2%, 상해보험으로 처리한 경우가 9.2%, 산업재해보상보험으로 처리한 경우가 3.3%로 나타남. 기관 비용으로 처리하거나 개인과 기관이 분담한 경우는 전혀 없는 것으로 나타났다.

〈 표 3-2-21 〉 업무상 질병(사고) 경험 및 처리방법

구분		빈도	백분율
업무상 질병(사고) 경험	있음	120	42.1
	없음	165	57.9
계		285	100.0
업무상 질병(사고) 처리방법 (중복응답)	개인 비용으로 처리	101	84.2
	기관 비용으로 처리	0	0.0
	개인과 기관이 분담	0	0.0
	상해보험으로 처리	11	9.2
	산업재해보상보험으로 처리	4	3.3
	기타	4	3.3

5) 독거노인으로부터의 폭력 피해 경험

독거노인으로부터의 폭력 피해 경험을 조사한 결과, 직접 당한 경험이 있는 종사자가 23.7%, 직접 당한 경험은 없으나, 동료가 당하는 것을 목격하거나 들은 적이 있는 종사자가 4.3%, 전혀 없는 종사자가 72.0%로 나타났다. 즉, 종사자의 1/4 정도는 직접 폭력을 경험하였으며, 간접 경험을 포함할 경우 10명 중 3명은 폭력 피해 경험이 있는 것을 알 수 있다.

〈 표 3-2-22 〉 폭력 피해 경험 여부

구분	빈도	백분율
직접 당한 경험이 있음	71	23.7
직접 당한 경험은 없으나, 간접 경험(목격, 들음) 있음	13	4.3
폭력 피해 경험(직·간접) 없음	216	72.0
계	300	100.0

독거노인으로부터 직접적인 폭력 피해 경험이 있는 종사자 71명의 폭력유형별 경험과 기관 보고, 기관 대응 여부(중복응답)를 분석하였다. 언어적 폭력(욕설, 폭언, 저주, 고성, 협박 등) 경험률은 70.4%, 기관 보고율은 46.0%, 기관 대응률은 20.0%이다. 신체적 폭력(밀기, 깨물기, 멍살잡이, 주먹질, 발길질, 물건던지기 등) 경험률은 12.7%, 기관 보고율은 77.8%, 기관 대응률은 44.4%이다. 성적 폭력(신체적 접촉, 음란물, 성기노출, 강간시도 등) 경험률은 22.5%, 기관 보고율은 62.5%, 기관 대응률은 43.8%이다. 경제적 폭력(물품 파손, 훔치기, 빌린 후 반환하지 않기 등) 경험률은 9.9%, 기관 보고율은 28.6%, 기관 대응률은 14.3%이다. 업무상 폭력(소송, 민원제기 등) 경험률은 9.9%, 기관 보고율은 42.9%, 기관 대응률은 14.3%이다.

〈 표 3-2-23 〉 직접적인 폭력 피해 경험에 대한 유형별 경험률, 보고율, 대응률(중복응답)

구분	경험		기관 보고		기관 대응	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
언어적 폭력	50	70.4	23	46.0	10	20.0
신체적 폭력	9	12.7	7	77.8	4	44.4
성적 폭력	16	22.5	10	62.5	7	43.8
경제적 폭력	7	9.9	2	28.6	1	14.3
업무상 폭력	7	9.9	3	42.9	1	14.3

6) 차별 경험

노인돌봄기본서비스 수행 중 다양한 형태의 차별을 당한 경험이 있는 종사자는 22.2%로 나타났다. 차별 당한 경험이 있는 종사자 67명의 차별 경험 유형(중복응답)을 분석한 결과, 성별에 따른 차별 경험률 9.0%, 연령에 따른 차별 경험률 22.4%, 종교로 인한 차별 경험률 17.9%, 채용과정상의 차별 경험률 19.4%, 업무배치상의 차별 경험률 25.4%, 계속고용(평가과정)에 따른 차별 경험률 58.2%, 기타 차별 경험률 4.5%이다. 즉, 차별을 경험한 종사자 중 가장 많은 차별 경험 유형은 계속고용(평가과정)에 따른 차별로 나타났다.

〈 표 3-2-24 〉 차별 경험 및 유형

구분		빈도	백분율
차별 경험	있음	67	22.2
	없음	235	77.8
계		302	100.0
차별 경험 유형 (중복응답)	성별	6	9.0
	연령	15	22.4
	종교	12	17.9
	채용과정	13	19.4
	업무배치	17	25.4
	계속고용(평가과정)	39	58.2
	기타	3	4.5

7) 업무 상 고충

노인돌봄기본서비스 업무에 종사하면서 고충(어려움)이 있다는 종사자는 92.1%로 대부분을 차지하고 있다. 고충이 있다는 종사자 278명을 대상으로 고충 처리 방법(중복응답)을 분석한 결과, 시설에 마련된 공식적인 절차를 통해 해결하는 경우가 5.8%, 서비스관리자에게 개인적으로 고충을 의논하여 해결하는 경우가 61.2%, 시설장(중간관리자)에게 개인적으로 고충을 의

논하여 해결하는 경우가 7.9%, 직장 동료에게 개인적으로 고충을 의논하여 해결하는 경우가 68.0%, 무조건 참는다는 경우가 8.6%로 나타났다. 즉, 종사자의 고충 처리 방법은 대부분 서비스관리자나 동료와의 상담을 통해 해결하고 있다.

〈 표 3-2-25 〉 고충 경험 여부 및 고충 처리 방법

구분		빈도	백분율
고충 경험	있음	278	92.1
	없음	24	7.9
계		302	100.0
고충 처리 방법 (중복응답)	시설에 마련된 공식적인 절차 이용	16	5.8
	서비스관리자와 의논	170	61.2
	시설장(중간관리자)과 의논	22	7.9
	직장 동료와 의논	189	68.0
	무조건 참음	24	8.6
	기타	2	0.7

8) 독거노인 사망 경험

종사자의 담당 노인 사망 (직·간접)경험을 조사한 결과, 노인의 사망을 경험한 종사자가 57.4%로 나타났다. 업무 특성상 노인의 죽음을 피할 수는 없지만, 서비스제공 독거노인의 사망은 종사자의 심리적인 어려움으로 작용할 수 있다.

〈 표 3-2-26 〉 담당 독거노인의 사망 (직·간접)경험 여부

구분	빈도	백분율
있음	171	57.4
없음	127	42.6
계	298	100.0

9) 감정노동과 스트레스

종사자의 감정노동 수준을 알아보기 위하여 8개 문항(1=전혀 그렇지 않다 ~ 5=매우 그렇다)으로 조사하였으며, 점수가 높을수록 감정노동 수준이 높음을 의미한다. 종사자의 감정노동 수준은 평균 4.04점으로 척도의 중간점수인 3점보다 높은 수준을 보이고 있다. 서비스관리자(평균 3.92점)와 생활관리사(평균 4.05점) 모두 높은 수준을 보이고 있다.

〈 표 3-2-27 〉 감정노동 수준

단위: 점

구분	빈도	평균	표준편차	t
서비스관리자	15	3.92	0.44	-0.493
생활관리사	284	4.05	0.47	
전체	299	4.04	0.47	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

종사자의 업무상 스트레스 수준을 10점 척도(1=매우 낮음~10=매우 높음)로 조사한 결과, 평균 6.49점으로 나타나 보통 이상의 스트레스 수준을 보이고 있다. 서비스관리자는 평균 8.13점으로 생활관리사의 평균 6.40점보다 높은 스트레스 수준을 보인다.

〈 표 3-2-28 〉 직위별 업무상 스트레스 수준

단위: 점

구분	빈도	평균	표준편차	t
서비스관리자	15	8.13	1.36	4.051***
생활관리사	285	6.40	1.71	
전체	300	6.49	1.73	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

5. 보수와 처우

종사자의 보수와 처우수준을 알아보기 위해 보수수준에 대한 인식, 시간외 근로 여부 및 시간외 근로수당 여부, 보상휴가제 시행 여부와 보상휴가제 사용의 자율성, 수당제도, 연차유급 휴가 자율성과 사용 못하는 이유 등을 조사하여 분석하였다.

1) 보수수준 인식

종사자의 보수수준에 대한 인식을 알아보기 위하여 업무량, 근무시간, 능력(자격) 등을 고려한 보수수준의 적절성을 조사하였다. 업무량을 고려할 때 보수수준의 적절성은 적절하다(매우 그렇다+그렇다)가 46.1%, 적절하지 않다(그렇지 않다+전혀 그렇지 않다)가 53.9%로 나타났다. 근무시간을 고려할 때 보수수준의 적절성은 적절하다(매우 그렇다+그렇다)가 48.4%, 적절하지 않다(그렇지 않다+전혀 그렇지 않다)가 51.7%로 나타났다. 능력(자격)을 고려할 때 보수수준의 적절성은 적절하다(매우 그렇다+그렇다)가 49.0%, 적절하지 않다(그렇지 않다+전혀 그렇지 않다)가 51.0%로 나타났다.

〈 표 3-2-29 〉 보수수준 인식

구분	업무량		근무시간		능력(자격)	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
매우 그렇다	4	1.4	4	1.4	5	1.7
그렇다	132	44.7	139	47.0	140	47.3
그렇지 않다	136	46.1	125	42.2	127	42.9
전혀 그렇지 않다	23	7.8	28	9.5	24	8.1
계	295	100.0	296	100.0	296	100.0

보수수준에 대한 인식 수준(1=매우 적절하다~4=매우 적절하지 않다)을 서비스관리자와 생활관리사를 비교분석하였다. 업무량, 근무시간, 능력(자격) 등을 고려할 때 인식수준과 전체적인 인식수준을 비교하였고, 점수의 수준이 높을수록 보수수준에 대한 인식이 부정적임을 의미한다. 업무량을 고려할 때 적절성은 서비스관리자는 평균 3.60점, 생활관리사는 평균 2.55점,

근무시간을 고려할 때 적절성은 서비스관리자는 평균 3.60점, 생활관리사는 평균 2.54점, 능력(자격)을 고려할 때 적절성은 서비스관리자는 평균 3.20점, 생활관리사는 평균 2.54점으로 나타났다. 3개 항목의 평균 점수로 분석한 결과, 서비스관리자는 평균 3.47점, 생활관리사는 평균 2.54점으로 나타났다. 즉, 생활관리사는 보통 수준의 인식을 보이지만, 서비스관리자는 부정적인 인식을 보이는 것으로 나타나 통계적으로 유의미한 차이가 있다.

〈 표 3-2-30 〉 직위별 보수수준 인식

단위: 점

구분		N	평균	표준편차	t
업무량	서비스관리자	15	3.60	.63	6.499***
	생활관리사	280	2.55	.60	
전체		295	2.60	.65	
근무시간	서비스관리자	15	3.60	.63	6.253***
	생활관리사	281	2.54	.63	
전체		296	2.59	.67	
능력(자격)	서비스관리자	15	3.20	.67	3.827***
	생활관리사	281	2.54	.64	
전체		296	2.57	.66	
전체	서비스관리자	15	3.47	.56	6.073***
	생활관리사	282	2.54	.57	
전체		297	2.58	.60	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

2) 시간외 근로 현황

종사자의 시간외 근로 현황을 살펴보면, 종사자의 71.5%는 시간외 근로를 하고 있으며, 주당 1~2일(평균 1.55일)의 시간외 근로를 하는 것으로 나타났다. 시간외 근로를 하고 있는 비율은 서비스관리자는 93.3%, 생활관리사는 70.4%이다. 시간외 근로에 따른 수당을 받고 있는 종사자는 9.0%에 불과하며, 서비스관리자는 28.6%, 생활관리사는 7.6%로 나타났다.

〈 표 3-2-31 〉 시간외 근로 여부 및 시간외 근로수당 여부

단위: %(명)

구분		전체	서비스관리자	생활관리사
시간외 근로 여부	있음	71.5	93.3	70.4
	없음	28.5	6.7	29.6
계 (명)		100.0 (302)	100.0 (15)	100.0 (287)
시간외 근로수당 여부	있음	9.0	28.6	7.6
	없음	91.0	71.4	92.4
계 (명)		100.0 (211)	100.0 (14)	100.0 (197)

시간외 근로수당을 대신하여 보상휴가 제도를 시행한다는 종사자는 39.2%이며, 서비스관리자의 66.7%, 생활관리사의 37.7%는 보상휴가 제도가 있는 것으로 나타났다. 보상휴가 제도를 시행한다는 종사자 중 이를 자유롭게 사용할 수 있다는 종사자는 61.7%이며, 서비스관리자의 70.0%, 생활관리사의 61.0%가 자유롭게 사용하는 것으로 나타났다. 그러나 보상휴가 제도를 시행하지 않는다는 응답이 60.8%, 시행하지만 자유롭게 사용하지 못한다는 응답이 38.3%로 나타났다.

보상휴가 제도를 자유롭게 사용하지 못하는 이유는 업무 특성상 사용할 수 없다는 의견이 90.0%이며, 동료에게 업무 부담이 가중되어서가 10.0%로 나타나 대부분 업무상의 이유로 사용을 못하는 것으로 나타났다.

〈 표 3-2-32 〉 보상휴가제 시행 여부 및 자율 사용 여부

단위: %(명)

구분		전체	서비스관리자	생활관리사
보상휴가제 시행 여부	시행하고 있음	39.2	66.7	37.7
	시행하지 않음	60.8	33.3	62.3
계 (명)		100.0 (296)	100.0 (15)	100.0 (281)
보상휴가제 자율 사용 여부	자유롭게 사용	61.7	70.0	61.0
	자유롭게 사용하지 못함	38.3	30.0	39.0
계 (명)		100.0 (115)	100.0 (10)	100.0 (105)

3) 연차유급휴가 사용

연차유급휴가 사용의 자율성을 확인한 결과, 자유롭게 사용한다는 종사자가 57.0%, 자유롭게 사용하지 못한다는 종사자가 43.0%이다. 서비스관리자는 80.0%가 자유롭게 사용하는 반면에 생활관리사는 55.7%만이 자유롭게 사용하는 것으로 나타났다. 자유롭게 사용하지 못하는 이유(중복응답)는 업무로 인한 미사용이 29.2%로 가장 많은 것으로 나타났고, 그 다음으로는 대상자 확인 24.0%, 동료 업무량 증가 19.8%의 순으로 나타났다.

〈 표 3-2-33 〉 연차유급휴가 자율사용 여부

구분	전체	서비스관리자	생활관리사
자유롭게 사용	57.0	80.0	55.7
자유롭게 사용하지 못함	43.0	20.0	44.3
계 (명)	100.0 (286)	100.0 (15)	100.0 (271)

4) 수당 종류

시설의 규정에 있거나, 현재 받고 있는 수당의 종류(중복응답)를 확인한 결과, 교통비 18.2%, 통신비 29.5%, 복리후생수당 1.0%, 당직수당 1.0%, 기타 12.9%로 나타났다.

〈 표 3-2-34 〉 현재 받고 있는 수당의 종류(중복응답)

구분	빈도	백분율
교통비	55	18.2
통신비	89	29.5
자격수당	0	0.0
복리후생수당	3	1.0
당직수당	3	1.0
기타(휴한기·혹서기수당, 조사비 등)	39	12.9

6. 교육과 전문성

종사자의 교육과 전문성에 대한 인식과 수준을 알아보기 위하여 교육의 필요성과 현황, 전문성과 서비스 질 수준, 슈퍼바이저와 동료의 업무수행 도움 정도, 전문성 향상을 위한 정책 등을 조사하였다.

1) 교육실태

현재 하고 있는 일을 계속하기 위해 새로운 능력(지식)의 습득 필요성은 필요 없는 편이다(전혀 필요 없다+필요 없는 편이다)가 13.0%, 필요한 편이다(필요한 편이다+매우 필요하다)가 87.0%로 나타나 대부분의 종사자가 필요성을 높게 인식하고 있다.

업무상 필요한 능력(지식)을 습득하기 위해 의무교육을 제외한 교육활동에 참여하고 있는 종사자는 52.2%이나, 참여하지 않는 종사자도 47.8%로 나타났다. 향후 교육에 참여할 의향이 있는 종사자는 89.8%로 나타나 대부분이 참여 의향이 있는 것으로 나타났다.

〈 표 3-2-35 〉 교육의 필요성

구분		빈도	백분율
교육의 필요성	전혀 필요 없다	5	1.7
	필요 없는 편이다	34	11.3
	필요한 편이다	208	69.1
	매우 필요하다	54	17.9
계		301	100.0
교육 참여 여부	있음	152	52.2
	없음	139	47.8
계		291	100.0
교육 참여 의향	있음	265	89.8
	없음	30	10.2
계		295	100.0

2) 종사자의 전문성과 서비스 질

종사자의 전문성과 서비스 질 수준에 대한 인식을 각각 10점 척도(1=매우 낮음 ~ 10=매우 높음)로 조사한 결과, 전문성 수준은 평균 6.89점, 서비스 질 수준은 평균 6.96점으로 나타나 척도의 중간 점수(5.5점) 보다는 높은 수준으로 인식하고 있다. 서비스관리자의 전문성 수준은 평균 6.67점, 서비스 질 수준은 평균 6.60점, 생활관리사의 전문성 수준은 평균 6.90점, 서비스 질 수준은 평균 6.97점으로 나타났다.

〈 표 3-2-36 〉 전문성과 서비스 질 수준 인식

단위: 점

구분		빈도	평균	표준편차	t
전문성	서비스관리자	15	6.67	1.49	-.599
	생활관리사	270	6.90	1.51	
전체		285	6.89	1.51	
서비스 질	서비스관리자	15	6.60	1.29	-.888
	생활관리사	260	6.97	1.61	
전체		275	6.96	1.59	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

3) 슈퍼바이저와 동료의 업무수행 도움 수준

슈퍼바이저(상사, 관리자)와 동료의 업무수행 도움 정도를 10점 척도(1=도움이 안 됨 ~ 10=도움이 됨)로 조사한 결과, 슈퍼바이저의 업무수행 도움 정도는 평균 7.60점, 동료의 업무수행 도움 정도는 평균 7.91점으로 나타났다. 슈퍼바이저의 업무수행 도움 정도는 서비스관리자는 평균 6.40점, 생활관리사는 평균 7.66점으로 나타나 생활관리사가 상대적으로 높게 나타났다. 동료의 업무수행 도움 정도는 서비스관리자는 평균 7.07점, 생활관리사는 평균 7.96점으로 나타나 생활관리사가 상대적으로 높게 나타났다. 즉, 전반적으로 슈퍼바이저나 동료의 업무수행 도움 정도는 높은 것으로 나타났지만, 상대적으로 생활관리사가 서비스관리자보다 높게 인식하는 것을 알 수 있다. 이는 서비스관리자의 경우 수탁기관 중간관리자로부터 슈퍼비전, 상대적으로 적은 동료로 인한 것으로 보인다.

〈 표 3-2-37 〉 수퍼바이저와 동료의 업무수행 도움 정도

단위: 점

구분		빈도	평균	표준편차	t
수퍼바이저 (상사, 관리자)	서비스관리자	15	6.40	1.95	-2.598*
	생활관리사	277	7.66	1.82	
전체		292	7.60	1.84	
동료	서비스관리자	15	7.07	1.43	-2.292*
	생활관리사	269	7.96	1.46	
전체		284	7.91	1.47	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

4) 전문성 향상을 위해 필요한 정책

직업적 전문성 향상을 위해 필요한 정책을 우선순위에 따라 2가지를 선택하도록 하였다. 1순위로는 보수(인건비)체계 강화가 62.8%로 가장 많고, 그다음으로는 근로여건 개선 25.2%, 교육체계 강화와 채용(자격)기준 강화가 각각 6.0%의 순으로 나타났다. 2순위로는 근로여건 개선이 59.4%로 가장 많고, 그다음으로는 보수(인건비)체계 강화 17.8%, 교육체계 강화 15.9%, 채용(자격)기준 강화 6.9%의 순이다. 이를 종합하면, 직업적 전문성 향상을 위해서는 보수(인건비)체계 강화가 가장 우선적으로 필요하며, 다음으로 근로여건 개선이 필요한 것으로 나타났다.

〈 표 3-2-38 〉 전문성 향상을 위해 필요한 정책

구분	1순위		2순위	
	빈도	백분율	빈도	백분율
보수(인건비)체계 강화	177	62.8	49	17.8
근로여건 개선	71	25.2	164	59.4
교육체계 강화	17	6.0	44	15.9
채용(자격)기준 강화	17	6.0	19	6.9
계	282	100.0	276	100.0

7. 근로환경 만족도와 이직

종사자의 근로환경 만족도와 이직에 대한 인식을 알아보기 위해 직장(업무) 만족도, 사업추진체계 만족도, 이직의도, 업무상 애로사항, 처우개선 주체 등을 조사하였다.

1) 직장(업무) 만족도

종사자의 직장(업무) 만족도는 8개 항목(1=매우 불만족~5=매우 만족)으로 조사하였으며, 만족(만족+매우 만족)하는 비율을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 업무자체에 대한 만족 비율은 63.6%, 독거노인과의 관계 만족 비율은 78.3%, 동료와의 관계 만족 비율은 77.0%, 상사(관리자)와의 관계 만족 비율은 70.5%, 근로시간 만족 비율은 49.8%, 근로환경 만족 비율은 37.9%, 교육과정 만족 비율은 50.2%, 보수수준 만족 비율은 32.2%이다.

각 항목별 평균 점수를 기준으로 만족도 수준이 가장 높은 항목은 동료와의 관계(3.97점), 독거노인과의 관계(3.92점), 상사(관리자)와의 관계(3.83점) 등의 순이며, 상대적으로 만족도 수준이 낮은 항목은 보수수준(3.14점), 근로환경(3.29점), 근로시간(3.46점) 등의 순이다.

〈 표 3-2-39 〉 직장(업무) 만족도

단위: 점, %(명)

구분	평균	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	계(명)
업무	3.63	2.0	3.0	31.4	56.8	6.8	100.0(296)
독거노인과의 관계	3.92	0.0	0.0	21.7	64.3	14.0	100.0(300)
동료와의 관계	3.97	0.7	0.3	22.0	55.3	21.7	100.0(300)
상사(관리자)와의 관계	3.83	0.3	2.3	26.8	54.8	15.7	100.0(299)
근로시간	3.46	1.3	8.6	40.2	42.2	7.6	100.0(301)
근로환경	3.29	2.0	10.6	49.5	32.6	5.3	100.0(301)
교육과정	3.49	0.7	4.3	44.8	45.5	4.7	100.0(299)
보수수준	3.14	4.0	15.0	48.8	27.9	4.3	100.0(301)

직장(업무) 만족도 8개 항목 전체 평균점수를 기준으로 분석하면, 종사자의 만족도 수준은 평균 3.59점으로 나타났다. 서비스관리자의 만족도 수준은 평균 2.96점, 생활관리사의 만족도 수준은 평균 3.62점으로 나타나 서비스관리자의 만족도 수준이 상대적으로 낮아 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다.

〈 표 3-2-40 〉 직위별 직장(업무) 만족도

단위: 점

구분	빈도	평균	표준편차	t
서비스관리자	15	2.96	.44	-4.961***
생활관리사	286	3.62	.51	
전체	301	3.59	.52	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

전반적인 직장(업무)에 대한 만족도 수준을 10점 척도(1=매우 불만족 ~ 10=매우 만족)로 조사한 결과, 종사자의 만족도 수준은 평균 7.08점으로 나타났다. 서비스관리자의 만족도 수준은 평균 5.40점, 생활관리사의 만족도 수준은 평균 7.17점으로 나타나 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다.

〈 표 3-2-41 〉 직위별 전반적인 직장(업무) 만족도

단위: 점

구분	빈도	평균	표준편차	t
서비스관리자	15	5.40	1.95	-4.775***
생활관리사	282	7.17	1.36	
전체	297	7.08	1.45	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

2) 사업 추진 체계 만족도

노인돌봄기본서비스 사업 추진 체계에 대한 만족도는 대전광역시, 기초자치단체, 독거노인종합지원센터, 사회보장정보원, 거점기관, 수행기관 등의 만족도를 조사하였다. 만족(만족+매우 만족)의 비율을 중심으로 살펴보면, 대전광역시에 대한 만족 비율은 30.0%, 기초자치단체에 대한 만족 비율은 30.1%, 독거노인종합지원센터에 대한 만족 비율은 28.8%, 사회보장정보원에 대한 만족 비율은 28.8%, 거점기관에 대한 만족 비율은 37.8%, 수행기관에 대한 만족 비율은 53.2%이다. 사업 추진 체계에 대한 전반적인 만족도 수준은 수행기관 만족도 수준이 가장 높고, 기초자치단체에 대한 만족도 수준이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈 표 3-2-42 〉 노인돌봄기본서비스 사업 추진 체계 만족도

단위: 점, %(명)

구분	평균	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	계(명)
대전광역시	3.19	1.4	11.8	56.8	27.0	3.0	100.0(296)
기초자치단체(자치구)	3.13	2.1	14.2	53.6	28.4	1.7	100.0(289)
독거노인종합지원센터(중앙)	3.18	1.4	9.0	60.8	27.8	1.0	100.0(288)
사회보장정보원(독거노인지원시스템)	3.15	1.4	12.0	57.7	27.8	1.0	100.0(291)
거점기관	3.35	0.3	6.5	55.3	33.7	4.1	100.0(291)
수행기관	3.56	0.3	5.5	40.9	44.3	8.9	100.0(291)

사업 추진 체계 만족도 6개 항목(5점 척도) 전체 평균점수를 기준으로 분석하면, 종사자의 만족도 수준은 평균 3.26점으로 나타나 척도의 중간 점수(3점)와 비슷한 수준이다. 서비스관리자의 만족도 수준은 평균 3.00점, 생활관리사의 만족도 수준은 평균 3.27점이다.

〈 표 3-2-43 〉 직위별 노인돌봄기본서비스 사업추진체계 만족도

단위: 점

구분	빈도	평균	표준편차	t
서비스관리자	15	3.00	.71	-1.844
생활관리사	281	3.27	.56	
전체	296	3.26	.57	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

3) 이직의도

종사자의 이직의도를 알아보기 위해 5개 항목(1=전혀 그렇지 않다~5=매우 그렇다)으로 조사한 결과, 평균점수는 2.36점으로 나타나 중간정도의 수준을 보이고 있다. 이직의도 수준은 서비스관리자는 평균 3.53점, 생활관리사는 평균 2.30점으로 나타나 서비스관리자가 상대적으로 이직의도가 높은 것으로 나타나 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다.

〈 표 3-2-44 〉 이직의도 수준

단위: 점

구분	빈도	평균	표준편차	t
서비스관리자	15	3.53	.50	8.831***
생활관리사	285	2.30	.86	
전체	300	2.36	.88	

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

4) 일하면서 힘든 점

종사자가 일을 하면서 가장 힘든 점을 우선순위에 따라 2가지를 선택하도록 한 결과, 1순위로는 일자리의 불안정성이 32.7%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로는 낮은 임금과 과도한 책임감이 각각 18.7%, 비효율적인 행정업무 8.5%, 일에 대한 낮은 사회적 인식 6.8%의 순이다. 2순위로는 일자리의 불안정성이 21.1%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로는 낮은 임금이 16.1%, 비효율적인 행정업무 13.9%, 과도한 책임감 12.5%, 일에 대한 낮은 사회적 인식 10.4%의 순이다. 이를 종합하면 종사자가 일을 하면서 가장 힘든 점은 일자리의 불안정성, 낮은 임금, 과도한 책임감, 비효율적인 행정업무, 일에 대한 낮은 사회적 인식 등의 순이다.

서비스관리자의 응답내용을 추가로 분석한 결과, 일을 하면서 가장 힘든 점은 낮은 임금, 높은 노동 강도(업무량), 비효율적인 행정업무의 순으로 나타났다. 즉, 생활관리사는 일자리의 불안정성이, 서비스관리자는 낮은 임금이 가장 힘든 것을 알 수 있다.

〈 표 3-2-45 〉 일을 하면서 가장 힘든 점

구분	1순위		2순위	
	빈도	백분율	빈도	백분율
낮은 임금	55	18.7	45	16.1
일자리의 불안정성	96	32.7	59	21.1
일에 대한 낮은 사회적 인식	20	6.8	29	10.4
비효율적인 행정업무	25	8.5	39	13.9
높은 노동 강도(업무량)	9	3.1	22	7.9
노인돌봄업무 이외의 다른 업무 수행	6	2.0	14	5.0
독거노인(대상자)과의 관계	15	5.1	17	6.1
동료와의 관계	2	0.7	2	0.7
상사와 관계	1	0.3	1	0.4
행정기관과의 관계	1	0.3	6	2.1
과도한 책임감	55	18.7	35	12.5
건강악화(업무상 질병)	3	1.0	2	0.7
독거노인의 부담한 요구	6	2.0	9	3.2
계	294	100.0	280	100.0

5) 처우개선 주체

노인돌봄기본서비스 종사자의 처우개선 주체로는 중앙정부 50.7%, 지방정부(시·구) 27.8%, 운영기관(노인복지관) 12.8%, 종사자(서비스관리자·생활관리사) 8.7%로 나타나, 종사자의 3/4 이상이 중앙정부와 지방정부의 노력이 필요한 것으로 응답하였다.

〈 표 3-2-46 〉 종사자의 처우개선 주체

구분	빈도	백분율
중앙정부	146	50.7
지방정부(시·구)	80	27.8
운영기관(노인복지관)	37	12.8
종사자(서비스관리자·생활관리사)	25	8.7
계	288	100.0

제3절 초점집단면접 결과 분석

1. 조사 개요

1) 연구 참여자 선정

노인돌봄기본서비스 전달체계 효율화 방안을 도출하기 위하여 서비스를 집행하는 거점기관과 수행기관 종사자를 대상으로 초점집단면접을 실시하였다. 대전광역시에는 거점기관 1개소와 수행기관 6개소가 운영 중이며, 모두 노인복지관에서 수탁운영하고 있다. 연구 참여자는 거점기관과 수행기관별 생활관리사, 서비스관리자, 중간관리자 각 1명씩이다. 거점기관은 생활관리사가 없기 때문에 서비스관리자만 연구 참여자이며, 거점기관이 수행기관에서 함께 수탁 운영하는 관계로 중간관리자는 수행기관을 기준으로 참여하였다. 연구 참여자 선정은 본 연구의 취지를 이해하고, 거점기관과 수행기관의 상황을 전달할 수 있는 종사자를 거점기관과 수행기관에 의뢰하여 선정하였다. 초점집단면접 참석자는 생활관리사 6명, 서비스관리자 6명, 중간관리자 5명이 참석하였다.

〈 표 3-3-1 〉 거점기관 및 수행기관별 초점집단면접 참여 대상

구분	자치구	운영주체	종사자(명)		
			생활관리사	서비스관리자	중간관리자
거점기관	대전광역시	대덕구노인종합복지관	-	1	-
수행기관	동구	동구정다운어르신복지관	1	1	1
		동구행복한어르신복지관	1	1	1
	중구	대전광역시노인복지관	1	1	1
	서구	서구노인복지관	1	1	1
	유성구	유성구노인복지관	1	1	1
	대덕구	대덕구노인종합복지관	1	1	1

2) 자료수집 및 분석방법

초점집단면접의 수행기간은 2018년 7월 18일부터 20일까지 생활관리사, 서비스관리자, 중간관리자 3개 집단을 대상으로 집단별 1회, 총 3회에 걸쳐 진행하였다. 각 집단별 면접시간은 2

시간 정도 소요되었다. 초점집단면접은 주 연구자 1명과 보조진행자 1명으로 구성하여 진행하였으며, 연구 시작 전 연구의 목적과 내용, 연구과정과 초점집단면접의 취지를 설명하였다. 또한 연구 참여자에게 녹음기 사용에 대한 동의를 구한 후 면접 내용을 전부 녹음하였고, 녹음된 내용은 녹취록을 작성하여 자료 분석에 이용하였다.

2. 초점집단면접 분석 결과

노인돌봄기본서비스를 수행하는 거점기관과 수행기관 종사자인 독거노인생활관리사, 서비스관리자, 중간관리자를 대상으로 한 초점집단면접 분석 결과의 주요 내용은 다음과 같다.

〈 표 3-3-2 〉 초점집단면접 대상 및 분석 결과

초점집단면접 대상	내용
생활관리사 (수행기관)	■ 독거노인으로부터의 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 요구 ■ 수행기관 내 노인돌봄기본서비스 이외 업무 수행 ■ 서비스연계에 대한 업무 부담감 ■ 노인돌봄기본서비스 업무 수행 중 개인비용 사용 ■ 독거노인으로부터의 폭력 문제 ■ 열악한 근로여건과 복리후생 ■ 교육과 힐링프로그램 필요 ■ 채용 자격기준과 채용 절차
서비스관리자 (거점수행기관)	■ 서비스관리자의 고용 불안정성, 낮은 처우와 복리후생 수준 ■ 행정기관과의 문제 ■ 노인돌봄기본서비스 대상자 선정관리체계와 중복서비스 ■ 거점수행기관 내 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 수행 ■ 서비스연계에 대한 부담감과 개인비용 사용 ■ 노인돌봄기본서비스 종사자 안전 ■ 노인돌봄기본서비스 평가체계 개선
중간관리자 (수탁기관)	■ 노인돌봄기본서비스 대상자 선정관리체계 ■ 노인돌봄기본서비스 종사자 처우 ■ 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 요구와 안전 문제 ■ 노인돌봄기본서비스 종사자 역량강화 ■ 거점기관의 역할 정립 ■ 노인돌봄기본서비스 평가체계 개선 ■ 지방자치단체(공무원) 역할의 중요성

1) 생활관리사 초점집단면접 내용 분석

(1) 독거노인으로부터의 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 요구

독거노인생활관리사는 서비스 수행 중 독거노인으로부터 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 요구에 따른 갈등을 경험하는 것으로 나타났다. 독거노인은 병원동행이나 차량운행 등 노인돌봄기본서비스 업무 이외의 서비스를 요구하고 있다. 수행기관이나 독거노인생활관리사별로 차이는 있으나, 상황에 따라 독거노인의 요구를 들어주기도 하고, 그렇지 않기도 한다. 그러나 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 수행 중 발생하는 사고 등에 대한 문제의 소지를 항상 안고 업무를 수행하고 있다.

(A) 노인돌봄기본서비스 이외의 요구는 거절하는 것이 맞지만, 어르신의 사정을 꾸준히 보고 더 알다보면, 그 사정을 생각해서 거절하는 것이 또 어렵다.

(B) 병원동행을 요구하실 때, 그때 상황에 따라 한다. 저는 많지는 않아서 상황에 따라 대응한다.

(C) 처음 어르신을 뵈 때 명확히 정리한다. 어르신의 개인적인 업무, 청소, 차량 운행 등은 수행하지 않는다. 요구대로 다 들어주는 것이 답은 아니다. 주간 조회할 때도 수행기관에서 늘 그러한 얘기를 하며, 월례회의 때도 어려운 사항을 발표한 후 이견을 조율하고 서로 업무를 도운다.

(D) 처음 요구 때 거절이 불편한 것이지, 길게 보면 오히려 좋다. 어르신들에게 확실히 안내드리면 서비스 이외의 것은 거절하는 것이 좋다

(A) 대책은 필요한 것 같다. 수행기관(노인복지관)의 차량을 지원한다든가, 어르신에 대한 보험처리를 지원한다든가...종사자 보호 차원의 공식적인 처리가 되지 않는 상황이다.

(2) 수행기관 내 노인돌봄기본서비스 이외 업무 수행

독거노인생활관리사는 수행기관 내에서 노인돌봄기본서비스 이외의 업무에 대한 명확한 경계를 설정하는 것이 어려울 수 있다고 지적하고 있다. 즉, 기관별로 다르겠지만 바자회 같은 행사를 주말에 하는 경우, 기관의 인력부족으로 인해 독거노인생활관리사가 행사에 참여하기도 한다. 독거노인생활관리사의 입장에서는 노인돌봄기본서비스 이외의 업무이나 그 행사의 수익이 독거노인 지원과 연결되어 있다고 생각하기 때문에 노인돌봄기본서비스 이외의 업무라고 명확하게 구분하는 것의 어려움을 제기하고 있다.

(E) 현장에서 일을 하다보면 명확히 업무 구분을 하기가 힘들다. 강제는 아니지만, 어르신에게 가는 일이라고 생각하면 하게 된다.

(C) 주말에 행사가 있으면, 주말은 우리가 근무가 아닌데, 기관행사나 사업의뢰가 들어오면 어르신들을 모시고 가서 행사를 해야 하는 것은...

(F) 어디까지가 생활관리사의 업무인지 명확하지가 않다.

(C) 노인돌봄기본서비스 이외의 업무에 대해 서비스관리자에게 논의하여도, 서비스관리자가 경험이 부족하다보니 판단하거나 조정하는 것이 쉽지가 않다. 트러블만 생기기도...

(3) 서비스연계에 대한 업무 부담감

독거노인생활관리사는 주요 업무 중 서비스연계에 대한 부담감을 가지고 있는 것으로 나타났다. 서비스연계에 대한 부담감은 후원물품의 개발과 연계에 대한 부담감이며, 지역 및 기관의 여건이 다르다보니 부담감의 정도가 다르게 나타났다. 수행기관에 따라서는 후원물품으로 인해 시간외 근로 등이 발생하기도 한다. 또한 다른 서비스로의 연계가 이루어지면, 노인돌봄기본서비스 대상자에게 탈락함에 따른 부담감도 존재한다.

(B) 서비스연계를 위해 후원처를 개발해야 하는 부담감과 개발을 못했을 때의 부담감이 있다.

(E) 서비스연계 횟수(연계 건수)로 인한 부담은, 많이 있으면 부담되겠지만 기관에 따라 다를 수 있다. 독거노인생활관리사 평가에 자원개발 실적까지 사용하는 것은 아니지 않나.

(C) 근무를 마쳤는데, 후원물품이 있다고 하면 근무시간 외에 서비스연계 때문에 다시 들어와서 해야 하는 상황도 발생한다.

(D) 저희는 기관에서 후원물품이 들어오면 전달하는 입장이지 개발해야 하는 부담은 없다.

(E) 지역의 후원물품에 대한 격차, 개인적 역량에 따라 개발이 잘 되면 좋지만, 그렇지 않으면 사비를 써서라도 하게 된다.

(B) 서비스연계 업무가 노인돌봄기본서비스에서 얼마나 비중이 큰 건지? 이걸로 인해 독거노인생활관리사끼리 서로 많이 하려고 하는 경쟁의식도 있다.

(F) 오히려 서비스연계를 해서 노인돌봄기본서비스에서 다른 서비스로 넘어가면 내 관리대상이 적어지고, 행정기관에서는 대상자 수에 대한 압박을 한다.

(4) 노인돌봄기본서비스 업무 수행 중 개인비용 사용

독거노인생활관리사는 다양한 이유로 개인비용을 사용하면서 가정방문을 하는 것으로 나타났다. 매번 빈손으로 독거노인을 만나는 것이 부담스럽기도 하고, 서비스연계 시 기관의 자원이 부족하여 모든 독거노인에게 전달될 수 없는 경우에는 독거노인생활관리사가 개인 비용으로 구입하여 지급하기도 한다.

(F) 꼭 해야 하는 것은 아니지만, 어쩔 수 없지 않을까. 매주 뵙는데 매주 빈손으로 가기가 어렵다.

(A) 개인비용 사용이 가장 큰 때는 명절이다. 어르신들끼리 서로 생활관리사를 비교한다.

(F) 매주 뵙는데, 매주 빈손으로 가기가 어렵다.

(A) 후원물품도 모든 독거노인에게 드릴 수 없는 상황에서...개인비용으로 채운다.

(E) 사전에 같은 아파트나 빌라가 겹쳐져 있는 생활관리사끼리는 후원물품 제공 전에 상해서도 드리기도 한다.

(5) 독거노인으로부터의 폭력 문제

독거노인생활관리사가 대부분 여성 종사자이기 때문에 독거노인으로부터 다양한 폭력에 노출되고 있다. 독거노인으로부터의 폭력에 따른 대처를 수행기관에 보고 후 절차를 통해 해결하는 경우도 있지만, 규정상 강제종결이 어렵고, 대상자 탈락에 따른 걱정, 민원처리의 복잡성 등으로 아무런 조치 없이 넘어가는 사례도 존재한다. 강제종결이 이루어진다고 해도, 독거노인은 다시 고독사의 위험에 노출되다 보니 방관할 수 없는 사정이다.

(C) 한 번은 남성 어르신이 방문만 하면 뭐하냐며 나가서 밥이라도 먹어야지 하면서 자신이 요구하는 것을 들어주지 않으면 방문을 하지 말라고 한 적도 있다. 그래서 그럼 종결을 하시라고 하면 그렇게 하지도 않으신다. 농담 삼아 같이 밥을 먹자고 하거나, 늙었으니 젊은 여자를 만나야 좋다는 등의 말을 던지기도 한다.

(D) 남성 어르신이 사별한 아내와 닮았으며 이성적으로 접근하려고 하시기도... 기관에 보고하여 처리한 사례도 있다. 수행기관에서 어르신을 방문하여 사실 확인 후, 어르신이 인정하시고 스스로 서비스를 종결한 경우도 있다.

(E) 저희는 같은 구역에 활동하시는 독거노인생활관리사가 힘들어하시면 함께 방문하기도 한다. 독거노인에게 우리 주변에 다른 독거노인생활관리사가 있다는 것을 일부러 인식시키기 위해서 그렇게 하기도 한다.

(G) 가능하면 기관에 보고한다. 그러면 기관에서는 2인 1조로 당분간 움직이기도 한다.

(F) 당시 문제가 생겼을 때, 수행기관에서 종결하는 것을 꺼려하였다. 종결 후 독거노인에게 고독사 등 문제가 발생하는 것에 대한 불안감도 있다. 종결을 한다 해도 후속 대처가 필요하다.

(D) 독거노인생활관리사는 어르신을 대상으로 한 폭력이나 업무불이행 등에 대한 책임을 지겠다는 서약서에 서명을 한다. 그럼 독거노인이 독거노인생활관리사에게 성희롱이나 욕설 등을 하면.. 어르신도 서약서를 받아야 하는 것은 아닌지...

(6) 열악한 근로여건과 복리후생

독거노인생활관리사는 평상 시 시간외 근로를 하는 경우 시간외 근로수당을 받지 못하는 경우가 많고, 대체 휴가의 사용도 상황에 따라서는 쉽지 않다. 독거노인생활관리사는 규정에 따라 연차휴가, 대체 휴가 등을 사용할 수 있다. 그러나 업무 특성상 휴가 시 업무대행자를 지정하지만, 업무대행자도 업무량이 많기 때문에 온전히 맡길 수가 없는 상황이다. 그래서 휴가 중에도 간접 안전확인 등을 수행하기도 한다. 수행기관에 따라 업무대행자 지정 방식이 다르게 나타났고, 업무대행자를 여러 명 지정하여 업무분담을 나눔으로써 업무량을 조절하는 수행기관도 있었다.

(C) 근무를 마쳤는데, 후원물품이 있다고 하면, 근무시간 외에 서비스연계 때문에 다시 들어와서 해야 하는 상황도 발생한다.

(A) 대체휴가를 짧은 기간을 정해주고 쓰라고 하면 사실 사용하는 것이 쉽지 않다.

(E) 대체휴가는 있으나, 업무대행자를 지정해야 하고, 업무대행자도 업무가 많다보니 온전하게 맡길 수가 없는 상황이다. 특히, 직접 안전확인까지는...

(A) 00구에서는 생활관리사를 보조인력(모니터링단)으로 더 뽑아서 활용하기도 한다.

(D) 업무대행자를 동별로 묶어 조를 편성하여 수행하니, 생활관리사별로 업무가 분담되어, 조금은 부담이 적어지기는 했다. 그러한 방식으로 대체휴가나 연차휴가에 따른 업무대행자를 지정하여 활용하고 있다.

(B) 업무대행을 독거노인생활관리사들끼리 알아서 해결하라고 하는 경우도 있다.

(7) 교육과 힐링프로그램 필요

독거노인생활관리사는 교육에 대한 욕구와 함께 종사자를 대상으로 한 힐링프로그램이나 단합할 수 있는 프로그램을 요구하고 있다. 해마다 교육내용이 비슷하다보니, 새로운 교육에 대한 욕구가 있다. 물론 수행기관에 따라서는 자체교육을 실시하기도 하지만, 교육내용에 한계점이 존재한다. 독거노인생활관리사는 교육 이외에도 종사자의 힐링을 위한 프로그램이나 단합대회 등을 통한 종사자 간의 관계형성이 필요함을 지적하고 있다. 이 또한 수행기관별로 실시하는 곳과 그렇지 않은 곳이 존재하는 것으로 나타났다.

(F) 지침에 정해진 교육 이외에는 특별한 교육프로그램은 없다.

(E) 해마다 교육내용이 똑같다.

(C) 자체 교육프로그램이 있기도 하다. 그래도 교육내용에는 한계가 있다.

(A) 교육도 중요한데, 종사자 힐링프로그램도 필요하다.

(D) 저희는 작년에 처음으로 종사자끼리 야유회를 간 적이 있다. 너무 좋았다.

(A) 복리후생차원에서 단합이 가능한 프로그램이 있으면 좋겠다. 종사자 간의 관계를 개선하고 화합할 수 있는 프로그램이 있으면 한다.

(8) 채용 자격기준과 채용 절차

독거노인생활관리사의 자격기준은 독거노인생활관리사로서 활동이 가능한 신체건강한 자이다. 즉, 자격의 별도 부가기준은 없으나 지역별 여건을 고려하여 사·군·구 및 사업수행기관에서 추가 가능하다. 독거노인생활관리사는 대부분 요양보호사, 사회복지사 등의 자격을 취득하고 있으며, 수행기관에 따라서는 자격기준을 자체적으로 강화하는 것으로 나타났다.

독거노인생활관리사는 장기 근속하는 경우가 많은데, 장기근속자의 경우에도 매년 이력서 제출, 건강검진 등 채용 서류와 절차를 거쳐 재고용되고 있다. 매년 독거노인생활관리사의 업무평가가 이루어지고 있으므로 장기근속자에 대한 채용과정은 불편함이 있는 것으로 나타났다.

(B) 요즘은 예전과 달리 자체적으로 채용 자격기준이 강화되어 있다. 물론 그렇지 않은 경우도 있을 것이다.

(D) 계속고용을 한다고는 하지만, 매년 건강검진, 이력서 등의 서류제출과 면접을 계속하고 있다.

(A) 계속고용의 의미가 없는 것 같다. 매년 다시 평가를 받고 있으니까...채용과정을 거치면서...

2) 서비스관리자 초점집단면접 내용 분석

(1) 서비스관리자의 고용 불안정성, 낮은 처우와 복리후생 수준

서비스관리자의 낮은 임금수준, 매년 계약을 하는 기간제 근로자라는 특성으로 인해 고용이 불안정하다보니 장기근속할 수 있는 여건이 되지 않는다. 그렇다보니 노인돌봄기본서비스에 대한 전문성을 확보하는데 한계점이 발생한다. 임금과 고용안정성 이외에도 임신·출산에 따른 휴가의 사용이 사실상 불가능하고, 연차휴가나 대체휴가 등의 사용이 가능하나 자유롭지 못한 상황이다.

(바) 가장 큰 문제는 고용 불안정성이죠. 매년 1년 단위로 계약을 하니... 불안정하니 그만두기를 반복하고, 오히려 독거노인생활관리사는 경력이 많은데, 서비스관리자는 경력이 짧아요.

(다) 낮은 급여 수준도 문제가 있습니다. 서비스관리자끼리는 오히려 독거노인생활관리사로 일하는 것이 나을 수도 있겠다고 농담도 해요.

(가) 정규직화도 문제지만, 서비스관리자가 대부분 20대인데...1년 단위 계약하고, 12월에 계약종료인데, 임신·출산도 문제가 되요. 대체인력을 활용하는 것이 쉽지 않으니...서비스관리자의 업무를 출산전 후휴가 간다고 해서 노인복지관의 종사자가 돌아가면서 하는 것도 한계가 있어요.

(라) 독거노인생활관리사도 폭염이 발생하면 휴가를 잘 사용하지 못하는데, 서비스관리자도 마찬가지예요. 상급기관에서 서비스관리자가 단순히 취합만 한다고 생각하지만, 연일 폭염특보가 뜨면 사실상 매일 독거노인도 관리해야 하고, 생활관리사도 관리해야 해요.

(2) 행정기관과의 문제

거점기관과 수행기관의 서비스관리자는 대전광역시와 5개구 등 행정기관과 직접적인 업무 관계를 가진다. 행정기관과의 의사소통에서 어려움을 제기하였고, 공무원들의 노인돌봄기본서비스에 대한 관심이 필요함을 이야기하고 있다. 노인돌봄기본서비스 담당공무원의 적극적인 행정

이 요청되는 부분이다. 아울러 사회보장정보원의 취약노인지원시스템만 개선해도 행정업무로 인한 문제점은 상당 부분 개선될 것이다.

(가) 실적보고만 해도 한 달에 한 번이 아니라 자주 보내달라고 하는 경우, 업무는 지연되고 야근이 많아진다.

(바) 실적보고도 같은 양식인데 순서만 바꾸어서 또 보내달라고 한다. 사실 기존에 제출한 자료를 계산하든 변경하든 해서 사용할 수 있는 것인데... 다시 보내달라고 하니...

(마) 저희가 정기적으로 실적보고를 하는데, 며칠 전에 보냈는데 다시 오늘 기준으로 다시 보내라고 한다. 또 수시로 회의가 있으면 다시 보내라 하고...

(가) 공무원, 거점기관, 수행기관에서 볼 수 있는 시스템이 다르다. 사실 이러한 시스템만 보완해도 행정업무 중 중복보고나 수시보고 같은 것은 없어도 된다.

(라) 사실 공무원들이 노인돌봄기본서비스에 대해 관심이 별로 없다. 서비스관리자 변동보고를 매월 하고 있는데... 자료를 안 보냈다고 요청한다. 수행기관의 이름을 정확히 모르는 경우도 있다.

(다) 거점기관, 수행기관, 공무원, 생활관리사가 시스템상에서 사용할 수 있는 부분에 한계가 있다. 실적 같은 경우는 시스템만 개선해도 별도 보고하거나, 수시로 자료를 요청할 필요가 없어진다. 시스템에서 확인하면 되니까.

(나) 올 해 처음으로 흑한기, 흑서기 수당이 나왔어요. 많지도 않은데 지원 예산 총액만 알려주고, 지급기준을 정확하게 알려주지 않아요. 답답해서 다른 시도에 물어보면, 이미 지급받았대요. 알고 보니 보건복지부에서 이미 지급 기준을 내렸더군요. 이런 부분이 힘든 거죠. 쉽고 빠르게 할 수 있는데도...

(바) 운영비가 부족하다보니, 채용이 늦어지거나 중간에 그만두시는 독거노인생활관리사가 있어서 인건비의 5%를 운영비로 돌려달라고(사용 가능함) 요청하면, 구 담당공무원이 안 된다고 해요. 그런데 연말에 예산이 남으면 왜 예산이 남았냐고 해요. 전용하지 말라고 해서 반납한다고 하면, 전용했어야지 해요. 이제는 구에 문의하지 않고 그냥 남은대로 반납해요. 어차피 건의해도 소용없으니까요.

(바) 운영비로는 명함제작하면 끝이에요. 불편하나 살 돈도 없어요.

(3) 노인돌봄기본서비스 대상자 선정·관리체계, 중복서비스

노인돌봄기본서비스 대상자 선정을 위해서 실시하는 현황조사와 필요 시 추가 대상자를 발굴해야 하는 상황에서 어려움이 있음을 이야기하고 있다. 현황조사 명단의 불일치로 인해 어려움

을 겪기도 하고, 신규 대상자 발굴 시 행정기관의 협조가 미흡하여 어려움을 겪고 있다. 또한 서비스대상 제외 기준에 의해 다른 서비스 이용 독거노인은 노인돌봄기본서비스 대상자에서 탈락하거나 선정될 수 없다. 서비스대상 제외 기준도 서비스유형에 따라 기준 설정을 다시 할 필요성이 제기된다.

(라) 현황조사 명단에 요양병원에 입원하신 분도 있고, 교도소에 복역하고 계신 분도 있고, 주소가 주민센터로 되어 있는 분도 있다.

(바) 행정기관의 협조가 어려워 신규 대상자를 정말 아무것도 모른 상태에서 주변 이야기만 듣고 발굴하러 다닌다.

(나) 중복서비스에 대한 부분도 일정 부분 허용이 필요하다. 동주민센터에서 유산균 배달을 받는다고 대상자에서 탈락한다.

(바) 재가복지센터에서 병원 모시고 가고, 도시락 배달 하고... 다른 시설에서 갈아타라고 한다. 장사 하듯이...

(다) 노노케어 대상도 사실 문제이다

(나) 독거노인생활관리사 분들에게 대상자 인원에 대해 너무 스트레스 받지 말라고 말씀드리지만, 사실 독거노인생활관리사들은 스트레스를 받을 수밖에 없다. 그리고 중복서비스로 인한 대상자 종결 과정에서 상처를 받기도 한다.

(4) 거점수행기관 내 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 수행

노인돌봄기본서비스 수행기관 6곳 모두 노인복지관에서 수탁운영하고 있다. 노인복지관에 소속되어 있다 보니, 노인돌봄기본서비스 이외의 업무를 수행하는 경우가 발생한다. 수행기관도 당장 인력이 부족하다보니 서비스관리자나 독거노인생활관리사에게 도움을 요청한다. 노인복지관의 일인지 수행기관에서 해야 하는 일인지 구분이 되지 않는다.

(가) 수행기관이 모두 노인복지관에 소속되어 있다 보니, 노인복지관 업무 자체가 많아서 노인돌봄기본서비스 이외의 업무와 연관되어 일을 하는 경우가 종종 발생한다.

(바) 부정적으로 보면 서비스연계라는 명목 하에 독거노인생활관리사를 동원하는 것으로 볼 수 있다. 서비스관리자나 독거노인생활관리사마다 다르게 판단할 수 있지만.

(마) 서비스연계도 독거노인과 관련된다 하더라도 후원물품의 양이 많으면, 본 업무보다 후원물품 정리하는 것이 더 큰 일이 되죠.

(바) 후원물품의 경우, 사실 노인복지관으로 들어오는 것인데 독거노인과 관련되어 있다 보니 서비스 관리자나 독거노인생활관리사가 물품을 정리하고, 포장하는 작업들을 한다. 그렇다보니 후원물품관련 현황을 기관에서 서비스관리자에게 요청한다.

(5) 서비스연계에 대한 부담감과 개인비용 사용

서비스연계에 대한 부담감은 서비스관리자나 독거노인생활관리사 모두 가지고 있다. 서비스 관리자는 서비스연계가 업무량을 증가시키고, 본연의 업무에 집중할 수 없는 사례도 있다. 또한 독거노인생활관리사들이 안고 있는 어려움에 대해서는 공감하고 있으나, 특별한 대책을 제시하지는 못하고 있다.

(다) 독거노인생활관리사가 가정방문을 가면 어르신들이 선생님들의 손만 바라보고 계세요...

(바) 그거 가지고 협박하는 어르신도 있어요. 후원물품 더 가져오라고.

(마) 후원물품을 주지 않으면 종결하겠다고 하시는 독거노인도 계세요. 옆집과 비교한다든지...

(바) 독거노인생활관리사 입장에서는 명절에도 그냥 빈손으로 못가니까 양말이라도 자기 돈으로 사서 가져가신다.

(나) 두부 한 모를 사더라도 개인비용이잖아요. 어느 독거노인생활관리사는 아예 개인비용과 부당요구를 거부하신다는 데 다른 분은 못 하시겠다는 거예요.

(가) 이런 부분들을 생각해서 일정부분 예산을 배정해 주었으면 한다.

(마) 저희는 지역사회에 자원이 그나마 많은 편이라 독거노인생활관리사분들에게 자원개발에 대해 너무 스트레스 받지 말라고 말씀드리지만, 독거노인생활관리사분들은 자신의 실적이 떨어지니 힘든데도 자원개발을 하세요.

(마) 후원물품이 독거노인과 관련된다 하더라도 한 번에 들어오는 물품의 양이 많으면, 본 업무보다 후원물품 정리하는 것이 더 큰 일이 되죠. 물품을 수령하는데 1시간 소요, 받아와서 배분, 포장하고, 독거노인생활관리사에게 연락하고, 결과보고서 정리하면 오후 3~4시가 넘어요. 하루 종일 매달려야 하는 상황이 될 때도 있어요.

(6) 노인돌봄기본서비스 종사자 안전

노인돌봄기본서비스 종사자 안전 문제는 생활관리사에게 직접적인 영향을 미친다. 가정방문 과정에서 독거노인으로부터 다양한 폭력에 노출되기도 하지만, 정상적인 서비스 수행과정에서도 발생하기도 한다. 생활교육의 경우, 소집단으로 실시해도 이동에 따른 어려움으로 인해 개인차량으로 이동하는 사례가 있다. 생활교육 때문에 이동 중 발생하는 사고는 종사자인 독거노인 생활관리사와 이용자인 독거노인 모두가 피해자이다. 자원연계 시 개인차량 운행도 역시 비슷한 문제 발생의 소지가 있다. 이러한 경우 특별한 대책이 없는 실정이다.

(바) 생활교육을 할 때, 모여서 해야 되는데 어쩔 수 없는 상황이어서 개인 차량을 운행하다가 사고가 발생하는 경우가 있어요. 이런 경우 어떻게 처리해야 할지 난감하죠. 후원업체가 외식을 시켜주신다고 해서 하기는 하는데... 그러다가 사고가 나면...

(7) 노인돌봄기본서비스 평가체계 개선

노인돌봄기본서비스 평가체계 개선과 관련해서는 평가지표 수의 문제와 평가과정의 문제점을 제기하고 있다. 또한 평가지표 설명회를 통해 평가지표를 숙지하고 준비할 수 있는 체계의 필요성을 제기하고 있다. 아울러 평가지표 중 지방자치단체의 예산 지원의 경우, 수행기관 입장에서 불합리한 지표로 인식하고 있다.

(다) 솔직히 평가지표가 너무 많다. 평가과정에서도 서로 감정에 의한 평가를 하는 것은 아닌지 의심스럽다.

(마) 평가지표 설명 좀 했으면 좋겠어요. 지침 설명회도 안 부르고...

(가) 똑같은 지표를 가지고 매년 다르게 평가해요...

(라) 어느 기관은 중간관리자가 관심이 없어서 너무 모른다. 다른 기관은 관심이 많아서 잘 안다. 기관마다 지표를 다르게 본다. 다 기준이 달라진다.

(바) 수행기관 평가 시 자치구에서 예산지원이 있는지를 평가하면, 자치구에서는 국비와 시비 매칭 사업인데 시에서 예산을 지원해야 한다면서 서로 책임 전가를 한다. 시도 마찬가지다. 예산 지원 요청을 하면 예산이 없으니 자치구와 협의하라고 한다.

3) 중간관리자 초점집단면접 내용 분석

(1) 노인돌봄기본서비스 대상자 선정·관리체계

노인돌봄기본서비스의 사각지대 예방을 위해서는 결국 서비스 이용 대상의 확대가 필요함을 제시하고 있다. 서비스관리자를 포함하여 독거노인 대상 수를 선정하는 방식에 따른 문제점을 제시하였고, 노인돌봄기본서비스의 특성을 정확히 이해하지 못하는 독거노인으로 인한 자원개발의 어려움도 존재한다. 또한, 중복서비스로 인해 대상자에서 제외되는 것을 서비스에 따라서는 일정부분 중복서비스를 허용하는 것이 필요함을 제시하고 있다.

(b) 사각지대 발생을 점수화해서 대상자를 선정하면, 실제적으로 점수가 많아서 대상자가 안 된 분들도 의외로 고독사가 발생할 수 있거든요. 혼자 사시는 분은 건강해도 고독사가 발생하지 않는다고 누가 보장하겠어요.

(a) 서비스관리자도 독거노인보호인원에 포함시키니, 서비스관리자가 3~4명인 수행기관은 벌써 대상자가 100명이거든요. 결국, 100명의 대상자를 찾아야 하는데...점수를 잘라놓으면, 대상자를 찾기 힘들고, 그 외에 점수가 내려가는 거죠. 그러면 다른 방법을 찾아야 하고...

(c) 어느 정도 중복서비스를 허용해야 되는 것은 아닌지...재가서비스를 받는 분은 기본서비스를 받지 못해요. 재가서비스 같은 경우는, 정기적인 안전확인을 할 수 있는 것은 아니예요. 노인돌봄기본서비스와 재가서비스가 결합을 하면 더 효과적일 것 같아요.

(b) 요구르트 하나 가지고 안전확인이 되나는 거죠.

(d) 요구르트 같은 경우도 보면, 저희가 활동확인서를 확인해보면 일주일 분량을 한 번에 드려요. 원래는 매일매일 안전확인이 목적인데... 물론 배달 업체에서 그러는 경우도 있지만, 독거노인이 그렇게 요청하는 경우도 있어요. 독거노인이 요청하면 배달 업체는 이를 거부할 이유가 없죠. 노인돌봄기본서비스를 종결하시는 분 중에 요구르트 받으려고 종결하시는 분이 계세요. 노인돌봄기본서비스는 주는 게 하나도 없다고... 몇 년을 모셨는데... 요구르트 하나 때문에... 섭섭하죠.

(e) 중복서비스의 허용을 무조건 막는 것이 아니라, 독거노인 중에서도 특별히 보호가 필요한 요보호 대상자의 경우에는 허용해 주는 것이죠. 요구르트 때문에 요보호대상 독거노인을 서비스대상에서 탈락시키지 말고... 독거노인 중 일정 비율을 허용한다든가...

(2) 노인돌봄기본서비스 종사자 처우

노인돌봄기본서비스 수탁기관의 중간관리자가 바라본 종사자의 처우 문제는 독거노인생활관

리사보다는 서비스관리자의 처우개선이 시급한 것으로 나타났다. 서비스관리자는 임금수준, 자격조건, 업무량 등을 고려할 때 독거노인생활관리사보다 처우가 낮은 것으로 인식하고 있다. 또한 서비스관리자가 사회복지사임에도 불구하고 노인복지관 사회복지사보다 처우수준이 낮은 문제점도 지적하고 있다. 이러한 낮은 처우와 고용 불안정성으로 인해 장기 근속할 수 없어 전문성을 갖추는데 어려움이 있다.

(a) 서비스관리자에 대한 근로환경과 처우가 가장 우선시 되어야 합니다. 이분들도 사회복지사의 역할을 하고 있는데, 왜 지금의 사회복지사들 하고 처우가 다른지 아직도 저는 그런 부분이 이해가 안가구요. 이분들도 사회복지사 정규직처럼 안정화시켜야 한다고 생각합니다.

(b) 처우개선 문제에서 중요한 것은 실제로 보면 인건비거든요. 독거노인생활관리사는 한 해마다 임금이 상승하고 있지만...서비스관리자 급여를 환산해보면 오히려 독거노인생활관리사보다 급여가 낮아요. 근데 일은 더 많이 해요. 서비스관리자가 독거노인생활관리사만 관리하는 게 아니라 어르신들도 이중으로 관리를 하거든요. 응급관리요원과도 월급 차이가 많이 나요.

(c) 독거노인생활관리사 선생님들은 그분들 연세에 비해 노인돌봄기본서비스 일자리는 선호도가 높은 일자리예요. 그런데 서비스관리자는 계약직이고 보수도 워낙 낮고...직업에 대한 만족도가 독거노인생활관리사가 더 높아요. 서비스관리자는 오래하면 1~2년...1년 버티면 잘했다, 고생했다가 되고...

(e) 지침에 위수탁기간이 최대 3년으로 바뀌고, 종사자의 계약도 위수탁기간과 동일하게 할 수는 있지만, 만약 그렇다 해도 서비스관리자의 임금이 높아지지 않으면, 오히려 족쇄가 된다. 중간에 나가면 실업급여도 받지 못한다.

(b) 만약 3년으로 묶어놓으면 그것에 대한 인센티브(임금 인상)가 있어야 좋은 거지. 3년 똑같이 지속된다고 하면...

서비스관리자는 고용 불안정성과 낮은 임금수준뿐만 아니라 시간외 근로수당도 제대로 못 받고 있는 실정이다. 현재의 운영비 수준으로는 서비스관리자의 시간외 근로수당을 감당할 수 없으며 특히, 폭염이 지속되는 이러한 시기에는 시간외 근로를 계속 해야 되는 상황이지만 실제 시간외 근로시간에 비하면 매우 미미한 수준에서 지급되는 실정이다. 대체휴가를 부여하여도 사용하는데 한계점이 있다.

(a) 독거노인응급안전알림서비스 사업 쪽은 그래도 수당체계가 있지만, 이 서비스관리자는 시간외 근로수당도 못해주잖아요.

(b) 시간외 근로수당을 운영비 안에서 주어야 되는데 운영비가 모자라니까...지급할 수 없어요.

(c) 올해 처음으로 폭염 때문에 시간외 근로수당 책정을 해주었는데...그것도 정확한 수치도...해준 것도 아니고...2시간인가.

(b) 응급(응급안전알림서비스) 쪽은 시간외 근로수당이 따로 책정되어 있어요. 물론 응급 쪽은 저녁 늦게 아니면 주말이나 공휴일에 비상이 발생해서 나가긴 하는데, 마찬가지로 폭염 같은 경우에는 똑같아요. 자꾸 비교가 되는 거죠.

(3) 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 요구와 안전 문제

노인돌봄기본서비스 업무 수행 중 독거노인으로부터 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 요구가 발생하고, 업무처리 여부에 따라 사고 발생 시 책임의 문제가 발생하고 있다. 기본적으로 상해보험을 통해 사고에 대한 보호체계를 갖추고 있으나, 노인돌봄기본서비스 업무 이외의 요구를 거절하지 못하고 수행하는 경우 발생하는 사고 처리에 어려움을 겪고 있다. 그러나 이외의 업무 요구의 거절이 독거노인생활관리사 입장에서는 쉽지 않은 실정이다.

(b) 병원 동행은 저희 기관에서도 그런 사례는 있었어요. 혹시 모를 위험상황 때문에 보호자에게 인계하라고 하는데...독거노인생활관리사분들의 입장은 다를 수도 있더군요. 그냥 모시고 가는 분도 계세요.

(d) 저희도 비슷한 사례가 있어요. 병원 동행을 요구하셨는데, 처음에 매뉴얼대로 보호자 얘기를 했는데, 보호자가 없으신 분들이 많아요. 어쩔 수 없이 병원 동행을 해도 독거노인생활관리사가 보호자가 아니기 때문에 결정할 수 있는 것은 없어요. 수술해야 하는 독거노인이 계셨는데, 독거노인생활관리사가 수술동의를 작성을 거부하니, 구청에 민원신청을 하시더군요. 이럴 거면 서비스 오지 말라고...

(d) 보험 같은 경우는 상해보험에 가입해서 처리를 하는데, 독거노인이 사고가 나면 문제가 좀 더 복잡해지는 거죠.

(a) 안할 수도 없고, 했는데 좋은 의도여도 사고가 나면 누구도 책임질 수 없는 구조 때문에 애매하죠.

(b) 독거노인이 이런 것도 안 해주니 더 이상 서비스를 받지 않겠다고 하니, 이럴 때 독거노인생활관리사는 한 번 해주고 말지 했는데...사고가 나면 일이 커지는 건데, 그런 부분들이 어떻게 보면 알게 모르게 지침 속에서 강요를 하는 것은 아닌가 하는 생각이 들어요.

(4) 노인돌봄기본서비스 종사자 역량강화

노인돌봄기본서비스 종사자의 역량강화 필요성과 교육 욕구는 높은 것으로 나타났다. 그러나 교육에 지원할 수 있는 운영비가 부족하다보니, 수행기관인 노인복지관의 교육운영비로 부담하거나, 개인이 부담하여 해결하는 형태를 보이고 있다. 교육비의 문제도 있지만, 노인돌봄기본서비스 종사자를 위한 교육과정이나 프로그램이 많지 않은 실정이다. 또한 교육에 참여하고자 하여도 업무 특성 상 참여하는데 많은 어려움이 있는 것으로 나타났다.

(a) 저희가 자체적으로 교육 욕구를 조사해보니, 욕구는 강해요. 그래서 서비스관리자는 직원교육비(기관 자부담)로 지원하고 있어요. 독거노인생활관리사에게도 지원은 하는데...독거노인생활관리사 수가 많다보니 교육비용이 많이 들어요. 사실 부담스럽죠.

(b) 그냥 개별적으로 교육을 다녀오라고 하면 실제적으로는 눈치가 보여서 못 갈수도 있어요. 그리고 실제적으로 받을 만한 교육프로그램이 많지 않아요. 사회복지사가 보수교육 받는 것처럼 그런 교육이 개설되어 있으면 오히려 더 용이하지 않을까 싶은데요.

(d) 교육을 받을 수 있는 환경을 조성해주어야 해요. 하루 워크숍을 가더라도 어르신들과 통화하느라 바쁜 생활관리사들도 많거든요. 그 업무에서 벗어날 수가 없거든요. 그러니까 교육을 가도 교육내용이 머리에 들어오지도 않죠.

(a) 교육적인 부분이 필요하니까...그런 부분에 대한 예산을 별도로 주거나 아니면 자체교육을 줄이고 통합교육을 해서 하든지...

(b) 독거노인친구만들기사업의 경우에는 교육비가 별도로 55만원이 책정되어 있어요. 교육비를 사용하지 않으면 지적사항이 되기 때문에 적극적으로 사용해요. 물론, 교통비 등으로는 사용할 수 없어서 그 부분은 본인이 부담해요. 그리고 교육이 대부분 주말에 이루어져서, 교육과정을 개발해서 지원하면 좋을 것 같아요.

노인돌봄기본서비스 종사자를 위한 교육 이외에도 힐링프로그램이나 간담회 등을 할 수 있도록 지원이 필요한 것으로 나타났다. 종사자들은 소진으로 인해 어려움을 겪고 있고, 상호 의사소통의 기회도 많지가 않다. 종사자를 위한 힐링프로그램이나 간담회 등을 실시할 수 있도록 예산 등의 지원의 필요성을 제시하고 있다.

(d) 교육도 필요하지만, 힐링프로그램도 필요하다.

(b) 어르신들로부터 소진된 종사자를 위한 힐링프로그램이 필요하다.

(a) 독거노인생활관리사를 대상으로 간담회를 하긴 하는데, 자부담이에요.

(b) 독거노인생활관리사 인원이 많은 곳은 업무가 안나요. 노인돌봄기본서비스 운영비로는 간담회나 힐링을 위한 프로그램을 실시할 수 있는 비용이 없어요.

(d) 저희 기관은 노인돌봄기본서비스 종사자도 노인복지관 종사자라 생각하고 직원 모두를 위한 프로그램을 실시하면, 행정기관에서는 예산이 별개인데 노인돌봄기본서비스 종사자를 대상으로 예산을 집행하는 것에 대해 문제를 제기해요. 그렇다보니 함께 할 수 없어요. 소속감을 가질 수가 없죠.

(5) 거점기관의 역할 정립

노인돌봄기본서비스 수행기관의 입장에서는 거점기관의 역할 정립이 필요함을 지적하고 있다. 대전광역시와 거점기관, (중앙)독거노인종합지원센터와 거점기관 및 수행기관, 거점기관과 수행기관간의 관계에서 거점기관의 역할이 불분명함을 지적하고 있다. 거점기관과 수행기관 그리고 기초자치단체와 (중앙)독거노인종합지원센터와의 관계 속에서 대전광역시의 역할은 커졌지만, 대전광역시의 불분명한 지침해석, 업무지시 등은 거점기관과 수행기관의 혼란을 발생시키는 것으로 나타났다.

(e) 전체적으로 업무 의사소통에 문제가 있는 것 같아요. 시에서는 이렇게 하라고 했는데, 거점기관이나 독거노인종합지원센터에서는 이렇게 하라고 하고...다르니까...혼란스럽죠.

(c) 솔직히 그런걸(업무지침, 업무전달 등) 거점에서 정리해서 전달하는 게 역할인 것 같은데, 거점기관의 역할이 뚜렷하게 나타나는 것 같지는 않아요.

(d) 거점기관을 보면 업무역할이 명확하지 않아요. 시에서는 거점기관을 하급기관으로 인식하는 것 같고, 거점기관은 어쩔 수 없이 다시 수행기관으로 업무를 흘려주는 것 같아요. 상호간에 피드백이 되지 않고...

(b) 재작년까지만 해도 거점기관에 건의하면, 독거노인종합지원센터와 얘기를 해서, 지침해석을 주든가, 새로운 양식을 주든가 일관되게 받았거든요. 그런데 최근에는 오히려 시를 거치면서 더 혼란스러워진 것 같아요. (중앙)독거노인종합지원센터와 시의 얘기가 달라요.

(a) 지난번에 노인돌봄기본서비스 평가를 마친 후 의견 수렴하는 과정에서도 거점기관을 광역센터를 설치하는 것이 낫지 않나... 독거노인종합지원센터도 그런 것 같더군요. 서비스관리자가 독거노인종합지원센터에 문의하면, 결국 시하고 상의하라고 하니까요.

(6) 노인돌봄기본서비스 평가체계 개선

노인돌봄기본서비스 거점기관과 수행기관은 매년 전년도 사업을 평가받고 있다. 평가체계와 관련하여 평가의 목적, 평가지표의 개선, 평가결과의 실질적인 반영 등의 문제점을 제시하였다. 평가의 목적은 기관의 순위나 등급이 목적이 아닌, 일정수준 이상의 서비스 질을 확보하는 과정으로서 필요한 것이다. 전국 평가에 따른 지표 설정의 어려움을 이해하면서도, 실무자의 의견을 적극적으로 수렴해 줄 것을 요청하고 있다. 아울러 지방자치단체의 노력 정도가 수행기관 평가점수에 반영되는 것에 대한 불합리함도 지적하고 있다. 수행기관 사업성과 평가 결과가 현저히 낮고, 개선 의지가 미흡할 경우 위탁기간 만료 전이라도 시도와 협의하여 수행기관 위탁 해지가 가능하다. 그러나 실제에서는 그러한 사례를 발견하기 어렵다는 한계점도 지적하고 있다.

(d) 평가라는게 어떤 수준에 도달하지 못했을 때 끌어올리기 위해서 공통지표를 가지고 이정도까지는 서비스가 되어야 하니까...그런 개념으로 접근해야 되는데...

(d) 전체 지역적 특성(도시, 농촌)을 한 지표로 포괄적으로 하기 때문에 어쩔 수 없다고 하는데, 이런 지표는 과감히 삭제하는 것이 어떨는지? 지표 개발과 수정 시 공무원이나 서비스관리자 등의 의견을 충분히 들었으면 합니다.

(b) 평가할 때 보면 거의 기관은 점수가 비슷하잖아요. 그런데 어디서 차이가 나냐면 지방자치단체 점수에서 차이나요. 지방자치단체의 협조가 없는 경우에는 수행기관의 점수가 낮을 수밖에 없어요. 그 점수가 낮은 수행기관이 일을 못한 것처럼 되는 거죠.

(a) 평가지표에서 지방자치단체와 수행기관을 독립시켜서, 지방자치단체에 대한 패널티를 줘야 되지...평가결과에 대한 패널티는 수행기관이 다 받고, 지방자치단체는 하는 일이 없다면 지금 같은 문제는 계속될 것이다.

(b) 지방자치단체에서는 수행기관이 점수를 잘 받게 하는 것에 대해 관심이 없어요.

(c) 만약에 평가결과가 나쁘게 나왔더라면 위탁이 해제되는 기관들이 나오는 상황도 아니고...

(7) 지방자치단체(공무원) 역할의 중요성

노인돌봄기본서비스가 효과적이고 효율적으로 수행되기 위해서는 대전광역시와 각 자치구의

역할이 중요함을 지적하고 있다. 공무원의 특성 상 정기적인 인사이동이 불가피한 상황은 있지만, 노인돌봄기본서비스 담당 공무원의 사업에 대한 관심과 노력이 중요함을 제시하고 있다. 따라서 대전광역시와 각 자치구 그리고 거점기관과 수행기관이 정기적인 의사소통 전달체계 개선의 노력이 필요함을 제시하고 있다.

(b) 공무원들도 개인차가 있는 것 같아요. 관심도에 따라...협조하고, 물어보고 해결하는 공무원도 있지만, 아예 모르는 상태에서 협조만 요구하는 공무원도 있어요. 지방자치단체의 행정적인 절차도 문제지만, 공무원의 의식이 필요한 것 같아요. 어떤 공무원이 담당하느냐에 따라 그 해의 사업 평가가 달라져요. 지방자치단체 공무원의 역할도 너무 중요하다고 보거든요.

(c) 노인돌봄기본서비스에 대해 동사무소에서도 제대로 알고 있는 사회복지전담공무원들이 그렇게 많지는 않아요. 저희 생활관리사가 동사무소에 가서 전수조사로 대상자 확인해달라고 전화하면, 그게 무슨 서비스냐고 물어봐요. 아직도 노인돌봄기본서비스에 대한 인식 자체가 부족하죠.

(d) 개선사항이라고 취합되었으면...개선사항이 한 번에 개선되는 건 없으니까...담당 공무원이 바뀌더라도 업무 인수인계가 잘 이어져야...지방자치단체의 권한은 큰데, 하는 역할에 대해서는 의문이 드는 거죠.

(a) 정기적으로 지방자치단체와 수행기관의 간담회 체계가 필요해요. 서로 이야기하다보면 다 되는 것은 아니지만 통하더라는 거죠. 저희 대전은 너무 안 되는 것 같아요. 수당도 그렇고...통일하자는데...

노인돌봄기본서비스 운영에 따른 문제점을 개선하기 위해서는 수행기관 운영 주체가 갖는 문제점의 개선을 통해 변화할 수 있다는 의견도 제시하고 있다. 즉, 다른 지방자치단체 중에는 거점기관과 수행기관을 직영하는 사례도 있으므로, 지방자치단체 직영을 통해 문제점을 해결하는 것을 제안하고 있다.

(d) 노인돌봄기본서비스 전달체계를 개선하려면 결국 시와 구에서 해야 하는 것은 아닌지...노인돌봄 기본서비스 평가 자료를 보면 지방자치단체에서 운영하는 곳도 꽤 있거든요. 농촌지역으로 갈수록 지방자치단체에서 직영하는 곳이 많아요. 또는 지방자치단체에서 노인종합지원센터를 설립해서 운영하고 있어요. 그렇다면 그런 체계로 바꿔 나가는 게 오히려 지방자치단체에서는 낫지 않을까...

(b) 인건비라든가 등의 불만을 수행기관에서는 할 수 있는 부분이 한계가 분명히 있을 수밖에 없거든요. 지방자치단체가 직접 운영할 수 있지만, 수행기관에 위탁 주고, 운영의 문제점을 수행기관에 넘기는 것은 아닌지 하는 생각도 들어요.

제4절 벤치마킹: 부산광역시 독거노인종합지원센터

1. 부산광역시 독거노인종합지원센터 현황

부산광역시 독거노인종합지원센터는 공식적인 지원체계가 없어 어려움을 겪고 있는 노인돌봄 기본서비스 수행기관(노인복지관 등)을 통합 지원하는 거점기관으로, 2013년 3월부터 독거노인에 대한 사회적 안전망 구축 및 나눔 문화 확산을 통한 사회적 독거노인지원체계를 마련하고자 부산광역시노인종합복지관협회에서 운영하고 있다.

노인돌봄기본서비스 거점기관과 관련하여, 부산광역시는 독거노인종합지원센터에서 거점기관을 운영하고 있다. 즉, 거점기관을 수행기관과 분리하여 운영하는 형태이다. 부산광역시 독거노인종합지원센터의 종사자는 총 10인이며, 센터장 1인, 과장 1인, 사회복지사(시간제) 3인, 상담원(시간제) 5인이다. 즉, 독거노인종합지원센터 내에는 센터 인력, 노인돌봄기본서비스와 응급안전알림서비스 인력, 부산광역시 자체사업 인력(상담원)으로 구성되어 있다. 부산광역시 독거노인종합지원센터는 수탁기관인 부산광역시 노인종합복지관협회와는 별도의 사무공간을 사용하고 있다.

부산광역시 독거노인종합지원센터의 연혁과 자문회의 등을 통해 수집한 내용을 중심으로 부산광역시 독거노인종합지원센터 설립과 운영의 추진배경을 살펴보면 다음과 같다. 부산광역시는 광역자치단체 중 노인인구의 비율이 높고, 고령화율이 빠른 편이어서 노인문제에 대한 관심이 다른 광역자치단체보다 높은 편이다. 2013년도에 부산광역시에서 중앙정부와는 별도로 부산광역시 차원의 독거노인종합지원센터를 제안하는 등의 적극적인 움직임이 있었다. 2013년도 전까지는 부산광역 시도 다른 시도와 마찬가지로 노인돌봄기본서비스 수행기관에서 거점기관을 함께 운영하였다. 부산광역시 독거노인종합지원센터는 (중앙)독거노인종합지원센터 및 각 수행기관 사이에서 허브역할을 하는 센터를 별도로 설치하자는 부산광역시의 제안에 의해 설립되었다. 부산광역시에서는 부산광역시 노인종합복지관협회에서 외부사업 공모를 통해 시범사업으로 3년간 독거노인종합지원센터를 운영하고, 그 이후에 부산광역시에서 예산을 마련하여 지원하는 방향을 제안하였다. 보건복지부 노인복지민간단체지원사업(5천만원/국고)으로 독립된 거점기관인 부산광역시 독거노인종합지원센터를 2013년도부터 운영하고 있다.

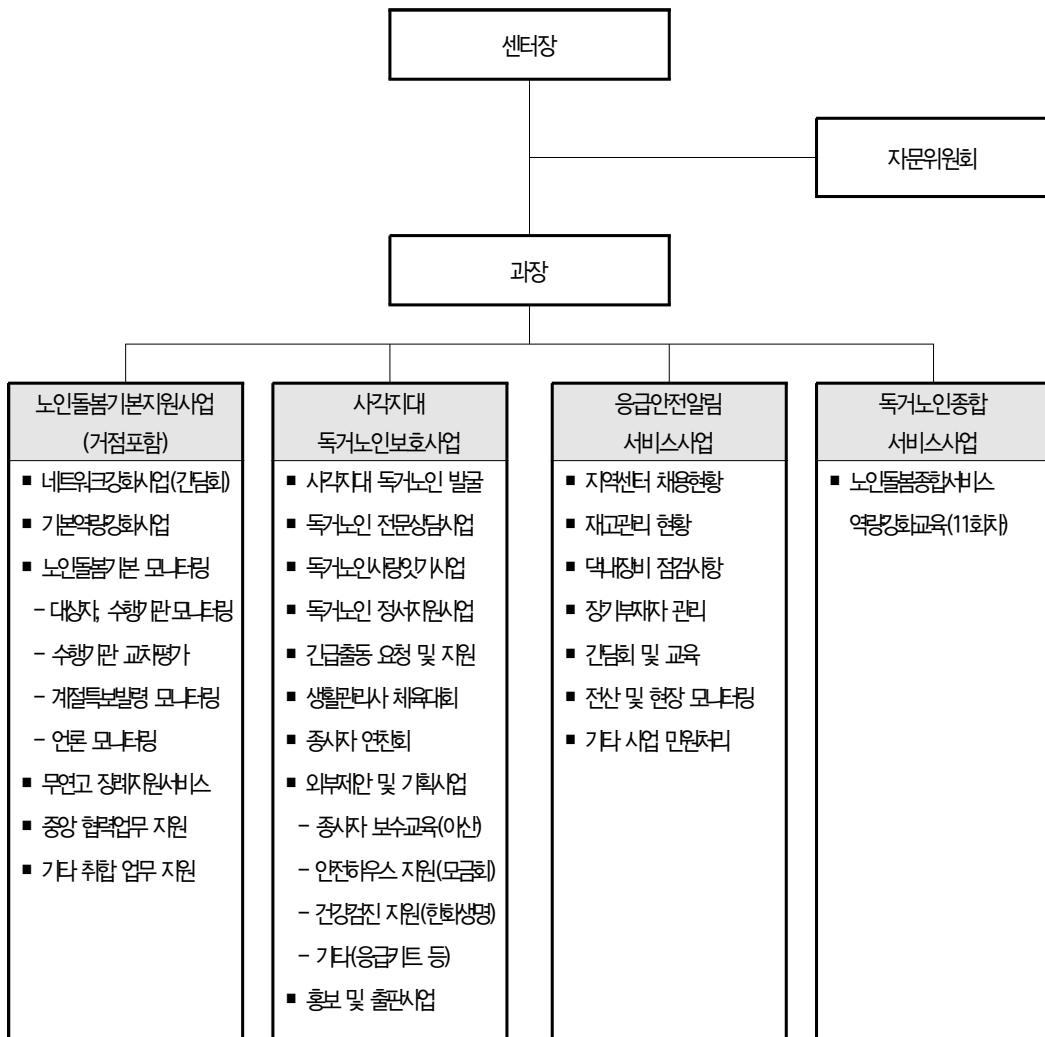
〈 표 3-4-1 〉 부산광역시 독거노인종합지원센터 추진 배경(연혁)

연도	월	주요 내용
2011	4	• 부산사회복지공동모금회 ‘독거노인 자살예방 네트워크지원’ 공모 (예산: 32,475천원)
	10	• 부산사회복지공동모금회 ‘독거노인 사랑잇기 전화’ 공모 (예산: 10,000천원)
2012	1	• 부산사회복지공동모금회 ‘독거노인 사랑잇기 전화’ 공모 (예산: 10,000천원)
2013	3	• 부산광역시 노인돌봄기본서비스 ‘부산 거점수행기관’ 선정 (예산: 20,873천원/국시비)
	3	• 보건복지부 노인복지민간단체지원사업 ‘부산독거노인종합지원센터 운영’ (예산: 50,000천원/국비)
2014	1	• 부산광역시 노인돌봄기본서비스 ‘부산 거점수행기관’ 선정 (예산: 25,726천원/국시비)
	3	• 보건복지부 노인복지민간단체지원사업 ‘부산독거노인종합지원센터 운영’ (예산: 50,000천원/국비)
	1	• 부산광역시 ‘영세 독거노인 상담지원’ 선정 (예산: 30,000천원/시비)
	5	• 부산광역시 중동서구지역 ‘독거노인친구만들기’ 수행기관 선정 (예산: 60,000천원/국시비)
2015	1	• 부산광역시 노인돌봄기본서비스 ‘부산 거점수행기관’ 선정 (예산: 47,469천원)
	1	• 보건복지부 노인복지민간단체지원사업 ‘부산독거노인종합지원센터 운영’ (예산: 50,000천원/국비)
	3	• 부산광역시 ‘영세 독거노인 상담지원’ 선정 (예산: 30,000천원/시비)
2016	1	• 부산광역시 노인돌봄기본서비스 ‘부산 거점수행기관’ 선정 (예산: 50,145천원/국시비)
	1	• 부산광역시 ‘영세 독거노인 상담지원’ 선정 (예산: 110,000천원/시비)
	3	• 부산광역시 응급안전알림서비스 ‘부산 거점수행기관’ 선정 (예산: 23,232천원/국시비)
	6	• 부산광역시 노인돌봄종합서비스 보수교육 시범운영 (예산: 173.56천원/중앙지원)
	7	• 아산사회복지재단 독거노인보호사업 역량강화교육 사업 공모 (예산: 30,000천원)
2017	1	• 부산광역시 노인돌봄기본서비스 ‘부산 거점수행기관’ 선정 (예산: 50,145천원/국시비)
	1	• 부산광역시 ‘독거노인종합지원센터’ 운영비 지원 (예산: 190,000천원/시비)
	1	• 부산광역시 응급안전알림서비스 ‘부산 거점수행기관’ 선정 (예산: 23,232천원/국시비)
	3	• 한화생명 독거노인 건강검진지원사업 공모 (예산: 9,000천원, 건강검진비 32,000천원 별도지원)
	6	• 부산광역시 노인돌봄종합서비스 보수교육 시범운영 (예산: 1,735.6천원/중앙지원)
	12	• 부산광역시와 위탁계약 체결 (3년간)

2013년부터 2015년까지 3년 동안 부산광역시 독거노인종합지원센터 운영을 위한 예산 지원을 보건복지부로부터 받았고, 2016년도부터는 부산광역시의 예산지원을 통해 운영하고 있다. 「부산광역시 독거노인 지원 조례」가 2017년 8월 제정되면서 2017년 12월에 부산광역시와 부산광역시노인종합복지관협회가 3년간(2018~2020년) 부산광역시독거노인종합지원센터 위탁운영에

대한 계약을 체결하였다. 부산광역시의 경우에는 2016년도부터 전액 시비로 센터가 운영되었으나, 법적 근거인 조례가 없어 2017년 8월에 조례가 제정되기까지 위탁관계에 대한 정리가 되지 않은 상태였다. 독거노인종합지원센터라는 명칭으로 공식적인 구조를 갖추기 위해 초기 3년간은 적은 예산으로 운영해야 하는 어려움이 있었다.

[그림 3-4-1] 부산광역시 독거노인종합지원센터 조직도



2. 부산광역시 독거노인종합지원센터 주요 사업

부산광역시 독거노인종합지원센터는 사각지대 독거노인보호사업 추진을 통한 사회적 안전망 구축, 노인돌봄기본서비스 지원을 통한 위기 독거노인 지원, 나눔문화 확산을 통한 사회적 독거노인지원체계 마련을 목적으로 운영하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위한 주요 세부사업은 사각지대 독거노인보호사업, 수행인력 역량강화사업, 조직강화 네트워크 사업, 홍보사업, 부모님 안부안심콜서비스, 노인돌봄종합서비스 역량강화 사업 등을 수행하고 있다. 사각지대 독거노인보호사업으로는 독거노인 사랑잇기 사업, 독거노인 전문상담 사업, 독거노인 정서지원 사업, 혹서기·혹한기 지원 사업, 지역안전망 구축 사업(우리동네 수호천사) 등을 수행하고 있다. 수행인력 역량강화사업으로는 독거노인보호사업 수행인력 힐링워크숍, 생활관리사 체육대회, 송년행사 등을 수행하고 있다.

부산광역시 독거노인종합지원센터는 노인돌봄기본서비스 사업의 거점수행기관으로, 부산광역시 내 노인돌봄기본서비스 수행기관은 16개구 총 16개소이며, 그 중에서 노인복지관이 13개소, 종합사회복지관이 2개소, 사단법인이 1개소를 운영하고 있다. 부산광역시 독거노인종합지원센터는 노인돌봄기본서비스 거점기관의 역할과 함께 자체적으로 수행기관 지원을 위해 외부 지원 사업이나 펀드를 받아 시범사업을 시도하고자 노력하고 있다. 특히, 노인돌봄기본서비스 거점기관의 역할 중 노인돌봄기본서비스 예비대상자를 대상으로 하는 ‘독거노인사랑잇기사업’의 경우, 중앙에서 총괄하는 다른 시도와 다르게 부산광역시는 중앙에서 분리하여 거점기관인 부산광역시 독거노인종합지원센터에서 수행하고 있다. 부산광역시 자체사업으로 ‘전문상담사업’을 수행하고 있으며, 수행기관이 관리하는 예비대상자 중 추천을 받아 전문상담 서비스를 제공하고 있다. 노인돌봄기본서비스 수행기관 및 수행인력의 업무부담을 낮추고 업무효율성을 높이기 위해, 예비대상자 관리와 신규대상자 발굴, 수행인력에 대한 역량강화교육, 수행인력 힐링프로그램 개최, 대표자 회의 등의 노력을 하고 있다.

〈 표 3-4-2 〉 부산광역시 독거노인종합지원센터 주요 사업

단위사업	세부사업	주요 내용
사각지대 독거노인보호사업	독거노인 사랑잇기 사업	■ 일정: 연간 ■ 대상: 부산시 거주 사각지대 독거노인 300명 ■ 방법: 자원봉사자(단체)와의 결연을 통해 안전확인 실시
	독거노인 전문상담 사업	■ 일정: 연간 ■ 대상: 부산시 거주 사각지대 독거노인 600명 ■ 방법: 전문상담원과의 결연을 통해 안전확인 실시, 장기부재 및 긴급출동 요청
	독거노인 정서지원 사업	■ 일정: 상하반기(5월, 10월) ■ 대상: 부산시 거주 독거노인 1,000명 ■ 방법: 독거노인 캠페이션 나눔, 여가문화지원 등 사회관계망 구축
	혹서가혹한기 지원 사업	■ 일정: 혹서기(6~8월), 혹한기(12월~2월) ■ 대상: 부산시 거주 사각지대 독거노인 1,000명 ■ 방법: 혹서기, 혹한기 필요물품 지원, 서비스관리자 혹서기, 혹한기 수당 지급
	지역안전망 구축 사업 「우리동네 수호천사」	■ 일정: 연중(2018년 5월 시작) ■ 대상: 부산시 거주 독거노인보호에 관심있는 지역주민 ■ 방법: 지역활동을 발굴양성하여 지역 내 사각지대 독거노인 발굴 및 자원 연계 ■ 비교: 시범사업 중(금정구, 해운대구)
수행인력 역량강화사업	독거노인보호사업 수행인력 힐링 워크숍	■ 일정: 매년 10월 ■ 대상: 노인돌봄기본서비스 수행기관 수행인력 80명 (서비스관리자, 생활관리사, 응급관리요원) ■ 방법: 선진기관 방문 및 워크숍(1박2일)
	생활관리사 체육대회	■ 일정: 매년 6월 ■ 대상: 노인돌봄기본서비스 종사자 650명 ■ 방법: 단체게임, 장기자랑 등
	송년행사	■ 일정: 매년 12월 ■ 대상: 노인돌봄기본서비스 종사자 650명 ■ 방법: 우수종사자 시상, 토크콘서트 등
조직강화 네트워크 사업		■ 목적: 주요 정책 논의 및 업무 정보교류 활성화, 수행기관 간 협력강화 ■ 방법: 최고관리자 회의, 실무자 회의, 자문위원회, 대외협력사업 각 2회씩
홍보사업		■ 홈페이지 관리 및 홍보물 제작: 센터 홍보 및 자원 발굴 목적을 위한 옥외광고 등 ■ 책자 발간: 사업보고 및 우수미담사례 발간
부모님 안부안심콜서비스		■ 일정: 연간(2018년 3월 시작) ■ 내용: 1588-5998 대표번호를 통해 부모님 안부확인이 안 되는 긴급 상황에 대한 상담과 현장 출동을 통한 안부확인서비스 제공 ■ 비교: 7시~22시까지 상담전화 운영, 현장 출동은 자원봉사자 활용, 심야 또는 휴일 출동은 112긴급출동 이용
노인돌봄종합서비스 역량강화 사업		■ 일정: 6~9월(11회차) ■ 대상: 노인돌봄종합서비스 종사자 800명 ■ 방법: 복지정책, 노인학대, 치매예방, 의사소통 등 총 4시간 역량교육 진행

출처: 부산광역시 독거노인종합지원센터 내부자료.

3. 시사점

부산광역시는 노인돌봄기본서비스 거점기관을 수행기관이 아닌 부산광역시 독거노인종합지원센터에서 운영함으로써 거점기관과 수행기관을 한 곳의 수탁기관에서 운영하는 형태에서 벗어나 독립적인 거점기관의 기능을 수행하고 있다. 아울러 거점기관이 단순히 분리된 형태가 아닌 독거노인종합지원센터라는 조직 속에서 운영되기 때문에 두 가지 관점을 통합해서 검토할 필요가 있다. 즉, 거점기관의 독립과 함께 독거노인종합지원센터의 설립·운영의 관점이 완전히 구분될 수 있는 것이 아님을 고려할 필요가 있다.

부산광역시 독거노인종합지원센터의 현황과 사업내용, 기관방문 면접 등을 통해 파악한 거점기관과 수행기관의 분리운영과 독거노인종합지원센터의 설립·운영에 따른 시사점은 다음과 같다.

첫째, 수행기관과 거점기관을 한 곳의 수탁기관에서 운영하지 않고, 거점기관이 분리됨으로써 수행기관으로부터의 독립성이 보장된다. 수행기관과의 분리는 거점기관의 공정성, 신뢰성을 확보하기 위한 기본 전제이다. 즉, 실제로 수행기관 입장에서 공정성에 대한 민원발생 여부를 떠나 특정 수행기관과 관련성이 없다는 것 자체가 중요하다. 거점기관은 당연히 해야 할 역할을 하지만, 수행기관의 입장에서는 거점기관과 수행기관을 한 곳에서 운영함으로써 신뢰성 문제가 발생할 수 있다. 거점기관과 수행기관의 분리는 이러한 문제점 발생 자체를 줄일 수 있는 장점이 있다. 즉, 수행기관 어느 곳으로부터도 치우치지 않고 거점기관으로서의 역할을 수행할 수 있다. 특히, 거점기관은 사·도를 보좌하여 관할 사·군·구 모니터링 및 평가 등의 기능을 수행함에 있어 거점기관과 수행기관이 한 곳에서 운영하던 때보다는 효과적이다.

둘째, 독거노인종합지원센터를 통해 각 수행기관을 지원함으로써 수행기관의 본래 기능에 좀 더 집중할 수 있는 장점이 있다. 수행기관이 안고 있는 어려움이나 실질적인 한계점을 개선할 수 있도록 광역차원의 사업을 개발하여 지원할 수 있다. 예를 들어 예비대상자 관리나 신규 대상자 발굴은 각 수행기관의 역할이나, 이러한 역할을 실질적으로 수행함에 있어 어려운 점이 있다. 이를 거점기관에서 지원체계를 수립하여 지원함으로써 수행기관의 업무효율성과 효과성을 높일 수 있다. 또한, 수행기관의 의견을 수렴하여 필요한 지원 사업을 개발하여 시범사업을 실시하고, 효과성 검증을 통해 이를 확인할 수 있다.

셋째, 노인돌봄기본서비스 전달체계 상의 협의·조정 기능을 수행할 수 있다. 독거노인종합지원센터를 광역단위에 설치하여 보건복지부-시·구 전달체계와 (중앙)독거노인종합지원센터-거

점기관-수행기관 전달체계의 소통을 원활히 하는 기능을 수행한다. 수시로 수행기관에서 발생하는 어려움 혹은 문의사항에 대처하고, 정기적인 의사소통체계를 구축하여 운영함으로써 상호 간의 협력체계를 구축할 수 있다. 시-구-(중양)독거노인종합지원센터의 서로 다른 업무전달과 업무지침 해석 등의 문제점을 상호 조정하는 역할을 통해 수행기관의 업무 효율성을 높이는 효과가 있다. 수행기관의 권익을 옹호할 수 있는 기능도 가능하다. 노인돌봄기본서비스의 개선사항이나 수행기관에서 업무 수행 중 발생하는 어려움을 독거노인종합지원센터에서 의견 청취하여 전달함으로써 수행기관마다 대처하는 것보다는 효과적이다. 이는 각 자치구와 수행기관이 개별적으로 접근하여 발생하는 상이한 문제해결방식에서 벗어나 시와 구가 일관성 있는 문제해결방식을 통해 효율성과 효과성이 증대된다.

넷째, 수행기관 전체 종사자를 대상으로 하는 역량강화교육을 지원함으로써 노인돌봄기본서비스의 질을 향상시킬 수 있다. 수행기관별 자체교육을 실시하기도 하지만, 거점기관인 독거노인종합지원센터에서 필요한 역량강화교육을 지원하는 것 자체가 수행기관별로 교육과정을 개발하고 실시하는 것에서 발생하는 여러 가지 행정비용과 시간을 절약할 수 있다. 아울러 전체 종사자의 역량강화 교육과정을 총괄적으로 개발·시행함으로써 노인돌봄기본서비스 전체 종사자의 질 관리가 가능하다.

다섯째, 지역사회 자원발굴과 연계를 적절히 수행할 수 있다. 자원(물적·인적자원) 발굴에 있어서 대규모 자원 개발이 용이하고, 개발된 자원의 배분에 있어서도 효과적이고 효율적인 배분이 가능하다. 수행기관은 각 자치구에서의 지역자원 발굴이 용이하고, 즉시적인 자원개발과 연계의 장점은 존재한다. 그러나 수행기관은 소속 자치구와 수탁기관과의 관련성을 벗어나지 못하는 한계점도 존재한다. 거점기관의 경우에도 현재의 체계에서는 소속 자치구와 수탁기관의 범위를 벗어나는 자원개발에는 한계가 있다. 거점기관이 수행기관과 분리되고, 광역시 전체의 독거노인 지원을 위한 센터로서의 기능으로 확대된다면, 광역단위의 자원개발과 연계가 더 용이할 수 있다. 수행기관은 담당하는 자치구 내의 자원개발에 집중하고, 거점기관은 광역단위 자원개발을 통해 수행기관에 배분하는 효과가 있을 것이다. 또한 후원자(처)의 입장에서도 후원에 따른 효과성과 효율성을 극대화시키는 방안을 통해 상호간의 시너지 효과가 있을 것이다.

여섯째, 부산광역시 독거노인종합지원센터는 3년간의 시범사업을 거친 후 부산광역시와 부산광역시 노인종합복지관협회가 2018년부터 2020년까지 부산광역시 독거노인종합지원센터 운영의 위탁계약을 체결하였다. 지역사회에서 독거노인종합지원센터가 공론화되고, 3년간의 시범사업을 거치는 과정에서 부산광역시 예산이 아닌 외부 지원금을 통해 운영하였고, 이후 부산광역

시의 예산 지원이 이루어졌으나 지속적인 인력과 재정상의 어려움을 경험하였다. 사회복지서비스 특성 상 인력과 재정이 뒷받침되지 않으면 추구하는 서비스의 효과성을 얻는데 한계점이 있다. 이러한 점을 고려할 때, 시범사업을 추진하더라도 인력과 재정지원에 대한 계획과 지원 없이는 효과적인 시범사업 운영에 어려움이 발생한다. 이는 향후 시범사업 평가 시 사업의 효과성과 효율성을 정확히 파악하는데 장애요소가 된다. 따라서 시범사업의 경우에도 인력과 재정을 적극적으로 투입한 후 사업 결과에 대한 평가를 객관적으로 실시하여 본 사업으로 편성할 수 있는 노력이 필요하다. 즉, 위탁 시에도 수탁기관의 자구노력으로 사업의 효과성을 확인하는 것이 아닌, 대전광역시의 적극적인 지원 후 시범사업의 실시와 평가가 이루어져야 한다.

일곱째, 부산광역시도 독거노인종합지원센터의 설립과 운영의 과정에서 지속적인 의견수렴과 협의·조정 과정을 거쳤다. 대전광역시도 기초자치단체, 거점기관과 수행기관 및 수탁기관과의 지속적인 의견수렴의 과정이 필요하다. 거점기관의 역량강화 또는 독거노인종합지원센터의 설립과 운영에 따른 방향성, 역할, 광역단위 사업개발, 수행기관 지원사업 등 다양한 사안에 대한 협의·조정 과정을 거쳐 지역사회 독거노인의 삶의 질 향상에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

여덟째, 인력 및 조직체계의 정비가 필요하다. 부산광역시 독거노인종합지원센터의 종사자는 센터장, 과장, 노인돌봄기본서비스와 응급안전알림서비스 담당자인 사회복지사, 부산광역시 사업팀의 상담원 등이 근무하고 있다. 그러나 모든 직급체계가 상이하여 근로자로서의 근로조건과 여건이 다른 문제점을 가지고 있다. 즉, 현재 거점기관의 운영과 별반 다르지 않은 고용불안정과 낮은 처우의 문제점을 해소하지 못한 상태이다. 따라서 종사자의 처우를 개선하여 고용안정성과 일정수준 이상의 임금수준을 확보하는 노력이 필요한 것으로 보인다.

마지막으로, 독거노인종합지원센터로서의 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 재정지원이 필요한 실정이다. 거점기관의 역할 수행만이 목적이 아니기 때문에 전체 독거노인을 지원할 수 있는 센터로서의 기능을 수행하기 위해서는 재정지원이 필요하다. 이는 결국 현재 인력의 처우 개선, 신규 인력 확보, 사업비 지원 등이 수반되어야 한다. 독거노인종합지원센터의 설립목적을 적극적으로 성취하기 위해서는 노인돌봄기본서비스 수행기관을 지원하는 수준을 넘어서는 광역단위의 사업을 수행해야 함으로 광역단위사업을 개발하고 수행할 수 있는 지원체계 수립이 필요한 것으로 보인다.

제4장

노인돌봄기본서비스 전달체계 효율화 방안



제4장 노인돌봄기본서비스 전달체계 효율화 방안

제1절 대상자 선정 및 관리 체계 개선

1. 노인돌봄기본서비스 대상자(공급량) 확대와 대상자 관리체계 개선

독거노인이 지역사회에서 안전하게 살아가기 위해서는 노인돌봄기본서비스 대상자의 확대가 필요하다. 노인돌봄기본서비스는 기본적인 일상생활을 지원하고, 사회적 관계를 넓히는 데 중요한 기능을 하며, 서비스 이용 이후 긍정적 생활변화가 일어나는 효과가 있다(권중돈, 2016; 이민홍 외, 2013; 황경란 외, 2017). 즉, 노인돌봄기본서비스는 모든 독거노인에게 제공되어야 할 서비스이나, 정부 재원의 한계로 공급량은 한정되어 있다.

노인돌봄기본서비스 대상의 확대는 중앙정부의 공급량 확대를 통해 가능하다. 최근 보도자료(보건복지부, 2018. 12. 8.)에 의하면, 보건복지부는 2019년도에 노인돌봄기본서비스 수혜 독거노인 수(24만→29만 5,000명)를 확대할 예정이다. 그러나 여전히 실질적인 보호가 필요한 위기집단과 취약집단에 속하는 독거노인을 보호하는 데는 한계가 있다. 따라서 중앙정부에서 제시하는 독거노인 대상 및 공급량의 기준에 포함되지 않지만, 지역사회 보호가 필요한 독거노인을 위해 대전광역시와 기초자치단체에서 독거노인 수 및 공급량 확대를 위해 노력해야 한다.

서비스 대상자의 양적 확대와 함께 서비스대상자의 관리체계 개선이 필요하다. 노인돌봄기본서비스 수행기관에서 관리하는 사업대상은 직접적인 서비스를 받는 서비스대상자, 예비대상자, 현황조사 부재자와 거부자, 서비스 종결 독거노인 등이다. 노인돌봄기본서비스 대상으로 선정되어 직접적인 서비스를 받는 독거노인은 관리체계에서 큰 문제점은 없지만, 나머지 유형의 대상자 관리에 한계가 있다. 서비스관리자와 독거노인생활관리사는 서비스대상을 중심으로 업무를 수행하기에도 업무량이 많은 관계로 실질적으로 예비대상자, 현황조사 부재자 및 거부자, 서비스 종결 독거노인에 대한 체계적인 관리에 미흡하다. 또한, 치매, 자살 및 학대 피해 독거노인 등 고위험 서비스 대상자의 관리에는 한계가 있다. 권중돈(2017)의 연구에서도 이러한 문제점을 개선하기 위해 중도탈락자에 대한 사후관리와 서비스 의뢰 체계 강화, 사랑잇기 및 마음잇는 봉사사업과의 연계성 강화, 고위험 독거노인에 대한 체계적 관리와 특화사업 등을 제

시하였다.

따라서 앞의 서비스 대상자 공급량 확대와 연계하여 노인돌봄기본서비스 대상 이외의 독거노인 보호를 위하여 대전광역시와 기초자치단체가 거점기관 또는 수행기관에 추가 인력 지원을 통한 서비스대상자 관리체계를 개선할 필요가 있다. 추가 인력 지원은 수행기관의 규모를 고려하여 지원하는 방안과 거점기관에 지원하여 관리하는 방안의 검토가 필요하다. 거점기관에 지원하는 경우에는 서비스 대상별 관리체계에 대한 협의·조정이 필요하다.

대전광역시는 노인돌봄기본서비스 대상자가 아닌 독거노인을 대상으로 유산균 음료 배달사업을 수행하고 있다. 이 사업의 경우 대전광역시 자체 사업이기 때문에 노인돌봄기본서비스 수행기관에서 사업을 수행하는 것을 검토할 필요가 있다. 이는 노인돌봄기본서비스 대상자가 아닌 예비대상자, 현황조사 부재자와 거부자, 서비스 종결 독거노인 등 다양한 대상자 관리체계와 연계하여 종합적인 독거노인 대상자 관리체계를 개선하는 방안으로 검토하여야 한다.

2. 서비스 대상 제외 기준에 따른 사각지대 해소 방안

노인돌봄기본서비스 제외 대상은 국고 사업에 의하여 동일한 또는 유사한 재가서비스를 받고 있는 노인이다. 동일한 또는 유사한 재가서비스 이용에 따른 노인돌봄기본서비스 대상 선정 제외와 이용 중 탈락으로 인해 실질적인 안전확인의 사각지대에 놓이는 경우가 발생한다. 즉, 동일한 또는 유사한 재가서비스가 정기적인 안전확인이 이루어지지 못하는 서비스일 경우, 노인돌봄기본서비스에서 제외(탈락)됨으로써 독거노인 안전 확보의 사각지대에 놓일 수 있다.

엄격한 중복서비스 금지 기준은 독거노인이 요구하는 실질적인 서비스를 제공하는 데 한계가 있으며, 다른 서비스 이용 시 이용자격 탈락은 독거노인의 서비스 수급권을 침해하는 결과를 초래한다(권중돈, 2017). 또한, 서비스 연계가 단기적으로 끝나는 서비스이거나, 간헐적으로 제공되는 서비스면 지속적인 안전확인이 소홀해질 수 있어 지속적인 안부확인을 위한 연계방안 마련이 필요하다(황경란 외, 2017). 즉, 서비스에 따라서는 상호 보완하는 성격임에도 불구하고, 단편적으로 중복서비스라는 이유로 이용 대상에서 배제하는 것은 독거노인의 삶의 질 저하로 이어질 가능성도 있다. 제외 대상 서비스에 대한 중앙정부의 지침 변화가 필요하지만, 대전광역시와 기초자치단체에서 권한을 가지고 시행할 수 있는 서비스는 협의·조정을 통해 개선할 필요가 있다.

또한, 노인돌봄기본서비스 제외 대상의 기준은 오히려 독거노인생활관리사의 서비스 연계 기능을 저해할 가능성도 있다. 독거노인이 필요로 하는 서비스를 안내하고, 연계함으로써 독거노인에게 실질적으로 도움이 되도록 하여야 하지만, 적극적인 노력을 하지 않을 가능성도 있다. 사업 평가의 실적제시에 대비해서 일정 수의 노인 대상자를 확보해야 하는 문제점은 연계와 조정의 부족으로 이어진다(전용호, 2015). 초점집단면접에서도 종사자는 대상자의 유지에 대한 부담감을 제기하였고, 서비스 제외 대상 발생에 따른 신규 독거노인의 발굴에 어려움이 있음을 지적하고 있다. 아울러 지역사회 내 노인 돌봄 관련 기관 간의 불필요한 대상자 확보를 위한 경쟁이 발생할 수도 있다. 따라서 제외 대상 기준의 재정립은 지역사회 내 서비스연계의 활성화로 이어져 독거노인의 삶의 질이 향상될 수 있도록 관점과 제도의 변화가 필요하다.

제2절 서비스 제공 체계 개선

1. 노인돌봄기본서비스 이외의 서비스 요구에 따른 문제점 개선

노인돌봄기본서비스는 안전확인, 생활교육, 서비스연계가 핵심적인 서비스이다. 하지만 종사자 실태조사에 의하면 독거노인생활관리사의 절반 정도는 노인돌봄기본서비스 이외의 서비스를 요구받은 것으로 나타났다. 주로 요구하는 사항은 병원 동행, 차량 운행, 물품 요구, 집안일, 심부름, 목욕 동행, 행정서비스 요구 등 다양한 일상생활 지원 업무이다. 서비스관리자와 독거노인생활관리사는 독거노인과의 관계 형성, 긴급하지만 비정기적인 성격을 가진 욕구 해소를 위해 타 서비스에 연계하는 어려움 때문에 거절하지 못하고 지원하기도 한다. 그러나 노인돌봄기본서비스 업무 이외의 업무 수행 중 문제가 발생하면 책임 소재의 논란이 있다.

이러한 점을 고려할 때, 거점기관에 이러한 업무를 대행할 수 있는 독거노인생활관리사를 배치하여 6개 수행기관을 지원하는 체계의 수립도 고려할 필요가 있다. 물론 이러한 업무는 독거노인의 요청에 의해서만 결정하는 것이 아니라 수행기관의 독거노인생활관리사와 서비스관리자가 판단하여 거점기관에 신청하여 이용할 수 있도록 할 필요가 있다. 이러한 서비스 제공이 일반화되면 재가노인지원서비스, 노인돌봄종합서비스, 장기방문요양서비스와 유사하여 혼란이 발생할 수 있다(황경란 외, 2017)는 문제점도 존재한다.

그러나 노인돌봄기본서비스 이외의 서비스를 요구하는 것은 독거노인의 욕구와 노인돌봄기본 서비스 제공 내용과의 불일치, 대상자 제외 기준에 따른 중복서비스 금지 등이 요인으로 보인다. 근본적으로 앞에서 제시한 대상자 제외 기준에 따른 사각지대 해소방안을 통해 유사중복이 더러 지속해서 안전확인이 필요한 경우에는 유사중복서비스를 인정하는 것이 바람직하다. 하지만, 서비스 대상 제외 기준에 따른 사각지대를 해소할 수 없다면, 노인돌봄기본서비스에서 일정 부분 독거노인이 요구하는 서비스를 수행하는 방안의 검토가 필요하다.

또한, 지역사회 내 다른 유형의 사회복지시설과의 협약이나 자원봉사조직을 통해 수행하는 방안의 검토도 필요하다. 거점수행기관에서 독거노인이 요구하는 추가 지원업무를 지원할 수 있는 기관과의 업무협약을 통한 지원, 자원봉사조직을 구성하여 지원하는 방안 등도 검토할 필요가 있다. 이를 통해 수행기관 서비스관리자와 독거노인생활관리사는 노인돌봄기본서비스 본 업무에 충실할 수 있고, 독거노인은 서비스 욕구를 일정 부분 충족할 수 있을 것이다.

2. 서비스연계 체계 개선

노인돌봄기본서비스의 주요 제공 내용 중 서비스연계에 대한 서비스관리자와 독거노인생활관리사의 명확한 업무 영역과 업무 부담을 조정할 필요가 있다. 종사자 실태조사에서 독거노인생활관리사의 업무 비중은 직접 안전확인 다음으로 서비스연계가 높은 비중을 차지하고 있다. 업무부담감은 서비스연계가 직접 안전확인보다 2배 가까이 높은 것으로 나타났다. 서비스연계의 부담감은 자원개발과 연계에 따른 부담감이 대부분이다.

자원개발은 지역 여건에 따라 편차가 심하며, 자원이 많은 곳은 오히려 서비스관리자나 독거노인생활관리사의 업무량 증가로 이어지고, 자원이 적은 곳은 자원개발의 부족으로 서비스연계 실적에 대한 부담감으로 이어지고 있다. 또 다른 이유는 자원개발과 연계의 실적을 독거노인생활관리사의 개인역량 평가 기준으로 인식함으로써 부담감이 증가하는 것이다. 이는 자원을 필요로 하는 독거노인에게 적절하게 지원하는 것이 아닌, 불평등한 자원배분이 이루어지고, 불평등하게 자원이 배분되는 것에 대한 담당 독거노인생활관리사의 부담감으로 이어진다.

또한, 독거노인의 자원연계에 대한 요구가 노인돌봄기본서비스 종사자의 부담감으로 작용하고 있다. 독거노인이 독거노인생활관리사에게 요구하는 사항에는 물품 요구, 금전 요구의 비율이 높게 나타났다. 이는 독거노인이 안전확인이나 생활교육보다 후원물품이나 후원금 등을 요

구하여 독거노인생활관리사가 자원개발과 연계에 대한 부담감을 가지게 된다. 이러한 이유로 개인 비용을 사용하여 자원을 연계하는 사례도 발생하고 있다. 물론 자원개발과 연계도 중요한 업무이지만, 이 업무로 인해 서비스 본질이 훼손되고, 독거노인생활관리사의 업무에 부정적인 영향을 초래한다면 개선이 필요하다.

우선, 서비스연계에 대한 좀 더 명확한 지침이 필요하다. 독거노인에게 필요한 복지자원을 발굴하고 연계하는 것이 중요하지만, 복지자원은 단순히 물품이나 금전적인 후원을 의미하는 것이 아니다. 기관에 따라서는 공식적인 후원물품 이외의 개인 비용 사용을 금지하고 있으나, 독거노인생활관리사 입장에서는 조절이 쉽지 않은 점이 있다. 좀 더 명확한 업무전달과 교육이 필요하며, 독거노인의 요구에 독거노인생활관리사의 개별적인 접근이 아닌 수행기관 차원에서의 대처방안이 필요하다.

보건복지부 사업안내에 의하면 서비스연계는 종합사정 계획 및 수시적인 사정으로 자원의 개발과 연계가 이루어져야 하지만, 연계실적과 독거노인의 요구, 방문 시 빈손 방문의 불편함 등으로 인해 본래 취지에서 벗어나는 자원개발과 연계가 이루어지고 있다. 이러한 부분을 거점기관, 수행기관의 서비스관리자, 독거노인생활관리사가 명확히 인식하고 계획적인 자원개발과 연계가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 또한, 대상자의 수시적인 서비스 사정에 따른 복지자원 발굴 및 연계가 쉽지 않을 수 있다. 서비스관리자와 독거노인생활관리사가 적극적으로 노력했음에도 불구하고 자원개발과 연계에 어려움이 있다면, 노인돌봄기본서비스 재정 중 인건비와 운영비 이외에 사업비를 별도 편성하여 사업수행기관에 지원할 필요가 있다. 서비스 대상자인 독거노인의 긴급한 위기상황에 대처할 수 있도록 긴급지원 사업비를 편성하는 방안도 고려할 필요가 있다(권중돈, 2017). 즉, 독거노인이 긴급하게 요청하는 사항은 자원의 개발과 연계를 통해 해결할 수 없으므로, 이러한 부분을 지원할 수 있는 예산의 편성이 필요하다.

아울러 지역사회 자원을 공동 개발하여 나누거나, 자원이 풍족한 지역에서 부족한 지역으로 나누려는 노력이 필요하다. 대전광역시와 5개 구, 거점기관과 6개 수행기관, 수행기관별 서비스관리자와 독거노인생활관리사가 공동으로 자원을 개발하고 나눌 수 있는 체계 수립이 필요하다. 이러한 역할을 수행하기 위해서는 대전광역시와 거점기관의 역할이 중요하다. 대전광역시와 거점기관은 5개 자치구를 포괄하여 지원하는 역할을 수행하기 때문에, 각 수행기관에서 개발된 자원을 나누기가 쉽지 않다. 광역단위 차원에서의 자원 개발과 연계를 위해서는 대전광역시와 거점기관이 중심이 되어 다양한 자원개발과 연계사업을 수행할 필요가 있다.

이와 함께 독거노인에 대한 노인돌봄기본서비스의 이해 교육이 필요하다. 앞에서 노인돌봄기

본서비스 이외의 요구도 마찬가지이지만, 독거노인의 무분별한 서비스 요구는 노인돌봄기본서비스의 목적에 부합하지 않고, 과도한 요구는 종사자의 부담감으로 이어져 본연의 업무에 충실하지 못하는 요인으로 작용한다. 따라서 노인돌봄기본서비스 대상자로 선정된 독거노인을 대상으로 서비스 안내 및 교육, 서비스 지침 제공 등을 실시할 필요가 있다.

제3절 사업 추진 체계 개선

1. 사업 추진 체계 간 협력체계 구축

노인돌봄기본서비스의 효율적인 수행을 위해서는 사업 추진 체계 간 의사소통 체계의 개선이 필요하다. 종사자 실태조사에 의하면, 사업 추진 체계별 만족도에서 기초자치단체에 대한 만족도 수준이 가장 낮은 것으로 나타났다. 이는 수행기관과 기초자치단체 간의 의사소통이 원활히 이루어지지 않기 때문이다. 독거노인에게 서비스를 전달하는 수행기관은 기초자치단체와 직접적인 관계를 맺고 서비스를 제공하지만, 수행과정 중 다양한 의사소통이 이루어지지 않는 문제점이 있다.

노인돌봄기본서비스와 독거노인 보호를 위한 서비스를 수행하는 다양한 주체간의 협력체계 구축이 필요하다. 공공기관 간의 협력체계, 대전광역시-기초자치단체-거점기관수행기관과의 협력체계, 기초자치단체와 수행기관과 구 지역사회보장협의체, 동 주민센터(동 행정복지센터), 동지역사회보장협의체, 통반장, 부녀회 등과의 협력체계, 지역사회 내 보건소, 치매안심센터, 노인보호전문기관 등 지역사회의 다양한 전달체계 간의 협력체계, 거점기관과 수행기관의 협력체계 구축 등 주체별 특성에 따른 협력체계 구축이 필요하다.

특히, 대전광역시는 기초자치단체, 거점기관과 수행기관과의 협력체계 구축을 위한 노력이 필요하다. 담당 공무원의 노인돌봄기본서비스에 대한 이해와 지침 해석이 다를 경우 거점기관과 수행기관은 행정 혼란이 발생한다. 동 주민센터 맞춤형복지팀의 경우에는 독거노인과 직접적인 관계를 맺고 있기에 노인돌봄기본서비스에 대한 이해가 부족할 경우 사례의 발견과 의뢰 등이 미흡하게 된다. 또한, 향후 커뮤니티 케어 추진에 따른 읍면동 (가칭)케어통합창구를 통한 서비스 안내연계 기능수행에 따른 정책변화는 노인돌봄기본서비스에 직접적인 영향을 미칠

것이다. 따라서 대전광역시는 기초자치단체와 거점·수행기관과의 적극적인 협력체계 구축을 통해 노인돌봄기본서비스가 효과적으로 수행될 수 있도록 노력하여야 한다.

2. 대전광역시와 기초자치단체의 관리·감독과 협의·조정 기능 강화

노인돌봄기본서비스 전달체계 개선을 위해서는 거점기관과 수행기관에 대한 행정기관의 관리·감독 기능의 강화가 필요하다. 2018년 노인돌봄서비스 사업안내에 의하면, 노인돌봄기본서비스 종사자는 노인돌봄기본서비스 업무만을 전담하며, 다른 업무를 수행하는 경우 반드시 시도 또는 시·군·구 담당 공무원의 승인이 필요하다. 그런데도 서비스관리자와 생활관리사는 노인돌봄기본서비스 업무 이외의 업무를 수행하는 것으로 나타났고, 시도 또는 시·군·구의 승인을 받은 사례는 없다.

종사자 실태조사에 의하면, 독거노인생활관리사 10명 중 6명 이상이 노인돌봄기본서비스 이외의 업무를 수행하는 것으로 나타났다. 업무 비중으로는 전체 업무 대비 노인돌봄기본서비스 이외의 업무가 10% 정도를 차지하고 있다. 서비스관리자가 판단하기에도 독거노인생활관리사의 대부분이 노인돌봄기본서비스 업무 이외의 업무를 수행하는 것으로 판단하고 있다. 물론 본인의 업무 중 노인돌봄기본서비스 이외의 업무에 대한 범위는 개인별로 편차가 있지만, 노인돌봄기본서비스 이외의 업무로 인해 본래 업무에 집중할 수 없는 부분은 개선이 필요하다.

노인돌봄기본서비스 이외의 업무가 어디까지인지에 대한 쟁점사항이 존재하며, 이러한 사항을 협의·조정하는 노력이 필요하다. 수행기관을 수탁 운영하는 기관은 기관의 입장과 서비스관리자, 독거노인생활관리사가 협의·조정하는 과정을 통해 노인돌봄기본서비스 업무에 충실할 수 있는 근로환경을 조성할 필요가 있다. 대전광역시와 기초자치단체는 노인돌봄기본서비스 이외의 업무에 대한 관리·감독을 강화하여 협의·조정하는 과정을 지원할 필요가 있다. 또한, 노인돌봄기본서비스 이외의 업무 지시에 따른 종사자와 독거노인의 불이익을 막기 위해서는 의견을 제시할 수 있는 창구 마련도 필요하다. 이러한 관리·감독 기능 강화, 협의·조정 기능 강화, 의견 창구 마련 등은 노인돌봄기본서비스가 효과적으로 전달될 수 있는 과정으로 인식하고 상호간에 개선하려고 노력하여야 한다.

3. 사업평가 체계 개선

노인돌봄기본서비스 평가체계는 기관평가와 모니터링으로 구성되어 있다. 시도 및 보건복지부(독거노인종합지원센터)는 거점수행기관을 대상으로 거점수행기관 평가지표에 의해 매년 평가를 시행하고 있다. 시도는 사업평가단을 구성하여 담당 시·군·구의 전년도 사업을 평가한 후 그 결과를 보건복지부에 보고한다. 현황조사 및 대상자 선정의 적정성을 자체 모니터링하고, 그 결과를 보건복지부에 보고한다. 혹서가혹한기 시 자체 모니터링을 실시하고 그 결과를 보건복지부에 보고한다. 거점수행기관은 시도를 보좌하여 담당 시·군·구 모니터링을 한다.

노인돌봄기본서비스 거점기관과 수행기관은 매년 보건복지부로부터 평가를 받고 있다. 노인돌봄기본서비스 종사자는 평가과정에서 평가지표에 대한 의견 수렴 및 개선, 평가지표 설명회, 평가단 구성과 평가과정 상의 문제점을 제기하고 있다. 평가지표 개선에 대한 의견이 받아들여지지 않는 부분과 의사소통 자체가 차단되는 등의 문제점이 있다. 또한, 평가지표 설명회를 통해 평가를 정확히 준비하고 받을 수 있는 체계 개선을 요구하고 있다. 지침에는 평가단을 외부 전문가(교수, 현장전문가)가 50% 이상 되도록 구성하여야 하지만, 실제로 지켜지지 않는 경우도 발생한다. 평가과정에서도 대전광역시에서 적극적으로 협의조정하는 역할을 수행해야 하지만, 이러한 부분이 이루어지지 않는 문제점을 거점·수행기관에서 제기하고 있다. 이러한 문제는 중앙정부와 독거노인종합지원센터의 문제이기도 하지만, 대전광역시와 기초자치단체가 평가 기능을 적절히 수행하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 아울러 서비스관리자는 장기근속자가 없다 보니 평가에 대한 경험이 없거나 부족한 경우가 많아서 평가지표 설명이나 과정에 대한 이해가 부족할 수 있다.

대전광역시, 기초자치단체, 거점기관 등은 서비스 수급자 모니터링, 서비스 제공현황 및 만족도, 현황조사 및 대상자 선정 유효성 등을 확인하는 모니터링 기능을 수행한다. 이러한 과정에서도 실질적인 모니터링을 통해 노인돌봄기본서비스의 질이 향상될 수 있도록 하여야 한다. 형식적인 과정이 아닌, 수행기관의 관리·감독의 차원을 넘어서 적극적으로 문제점을 찾아내고 개선하고자 하는 노력이 필요한 것이다.

아울러 시·군·구 평가점수가 수행기관 평가점수에 반영되는 것은 수행기관 처지에서는 공공의 협조도 못 받는 상황에서 평가점수도 낮게 나오는 문제점이 있다. 시·군·구 평가점수를 분리하여, 시·군·구별 평가등급과 수행기관별 평가등급을 분리하는 방안도 필요하다. 시·군·구별 평가를 통해 기초자치단체가 적극적으로 노인돌봄기본서비스를 지원할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

평가주기의 문제점도 제기하고 있다. 양적 평가는 지속적인 보고체계를 통해서도 평가가 가능한 부분이다. 그러나 평가를 통해 개선되기 위해서는 매년 평가를 하고, 개선할 수 있는 시간, 재정적인 노력이나 지원 없이 다음연도에도 평가를 받는 것이 타당한지는 검토가 필요하다. 사회복지사업법에 의한 사회복지시설의 법정 평가는 매 3년 단위로 실시하고 있다. 평가체계의 개선 사항 중의 하나는 평가 주기의 조정이다. 매년 평가하는 것이 효과적인지에 대한 검토가 필요하다. 다른 사회복지시설처럼 3년 단위 평가가 효과적인지 검토를 통해 중앙정부에서 지침을 변경할 필요가 있다.

4. 거점기관 역할 강화와 대전광역시 독거노인종합지원센터 설립

노인돌봄기본서비스 전달체계 효율화를 위해서는 거점기관의 역할을 강화하거나, 독거노인에 대한 종합대책을 수립하고 시행할 수 있는 대전광역시 독거노인종합지원센터의 설립·운영을 검토할 필요가 있다. 거점기관의 역할 강화를 위해서는 인력이나 재정지원이 이루어져야 하는데, 오히려 이러한 인력이나 재정지원을 좀 더 적극적으로 확대하여 대전광역시 독거노인종합지원센터 설립·운영 방향으로의 검토가 더 실효성이 있을 수 있다. 또는 단계적으로 거점기관의 역할 강화를 통해 사업을 수행한 후 독거노인종합지원센터로의 전환도 하나의 방안이다.

우선, 거점기관의 개선이 필요하다. 거점기관은 수행기관의 평가와 모니터링 등의 기능을 수행하는데, 거점기관이 수행기관과 함께 같은 기관에서 수탁 운영하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 거점기관이 공정하고 객관적으로 기능을 수행하여도, 함께 운영한다는 것 자체가 문제점으로 지적되고 있다. 거점기관과 수행기관은 역할과 기능, 위탁 주체가 다르지만, 실질적으로 수행기관을 운영하는 곳에서 거점기관을 운영하고 있는 실정이다. 또한 독립적인 공간과 업무의 독립성 확보에도 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 기본적으로 거점기관과 수행기관을 분리하는 것을 검토할 필요가 있다.

노인돌봄기본서비스의 효과적인 수행을 위해서는 인력과 재정 지원이 필요하다. 수행기관 자체 사업도 중요하지만, 대전광역시 차원에서는 수행기관을 전체적으로 지원하기 위해서 거점기관에 인력과 재정 지원을 하여야 한다. 수행기관 자체적으로 수행하기 힘든 사업이나 대전광역시 차원에서의 사업, 좀 더 전문적이고 체계적인 지원을 위해서는 거점기관의 역할 강화가 필요한 것이다. 앞에서 제시한 다양한 개선 방안들 중 상당 부분은 거점기관에서 해야 할 역할들이

다. 이러한 임무를 수행하기 위해서는 현재의 인력과 예산 구조에서는 현실적으로 불가능하다.

대전광역시 전체적으로 독거노인 종합대책을 수립하고 지원할 수 있는 체계 전환으로서 독거노인종합지원센터 설립·운영을 검토할 필요가 있다. 대전광역시는 조례를 통해 대전광역시 독거노인종합지원센터 설립과 운영에 대한 근거를 마련하고 있다. 노인복지법 전면 개정(안) 연구(권중돈 외, 2018)에서도 현재 (중앙)독거노인종합지원센터의 설치운영에 관한 사항만 규정하고 있어, 광역단위의 독거노인종합지원센터(광역독거노인돌봄지원기관) 설치·운영의 근거를 제시하고 있다. 센터 설립에 대한 타당성은 좀 더 면밀한 분석이 필요하지만, 거점기관의 역할 강화를 통해 시범적으로 운영한 후 이를 근거로 독거노인종합지원센터로 전환하여 운영하는 것을 검토할 필요가 있다.

제4절 서비스 제공 인력 관리 체계 개선

1. 서비스관리자 처우개선

노인돌봄기본서비스 제공에서 핵심적인 역할을 하는 서비스관리자의 처우개선이 필요하다. 처우개선의 필요성(권중돈, 2016, 2017; 원시연, 2014; 이민홍 외, 2018)은 지속해서 제기되어온 사안이지만, 여전히 적절한 처우개선은 이루어지지 않고 있다. 서비스관리자는 기간제 근로자이면서, 보수 총액도 월 159만 7천원(사회보험료 본인부담금 포함) 수준이다. 그러므로 사회복지실천경력을 갖춘 서비스관리자를 채용하기 어렵고, 장기근속을 유도하기도 어렵다. 이번 실태조사에서도 서비스관리자는 현재 근무기관 경력이 평균 21.7개월에 불과하고, 사회복지 관련 전체 경력도 24.9개월에 불과하다. 이는 생활관리사의 평균 근무경력의 절반 정도에 불과한 것으로 나타났다. 다른 연구(이민홍 외, 2018)에서도 서비스관리자의 현재 근무기관 경력은 28.2개월에 불과하다. 따라서 서비스관리자의 고용 안정성 확보를 위해서는 서비스관리자를 정규직으로 채용할 필요가 있다.

또한, 고용 안정성 확보와 함께 월 보수액 인상, 각종 수당체계의 도입이 필요하다. 서비스관리자의 보수 총액은 월 159만 7천원 수준이며, 각종 수당체계가 미흡하여 월 보수 총액의 수준은 지침에서 제시한 수준과 별반 다르지 않다. 반면에 2018년 현재 사회복지이용시설(사

회, 노인) 인건비 가이드라인 기준(사회복지사) 1호봉은 월 1,700천원 수준이다. 서비스관리자의 월 보수 수준은 노인복지관 사회복지사 1호봉 대비 94.0% 수준이다. 사회복지이용시설 종사자의 경우 명절휴가비, 시간외근무수당, 가족수당, 종사자 특별수당 등의 수당을 포함할 경우 더 많은 차이가 발생한다. 또한, 사회복지이용시설 종사자는 경력에 따른 호봉 상승으로 인건비가 지속해서 증가하기 때문에 보수격차는 더 발생한다. 따라서 채용자격 기준도 동일하고, 유사한 업무에 종사하는 서비스관리자의 보수 수준을 최소한 노인복지관 이용시설 사회복지사 수준으로 향상해야 한다. 수당체계도 같은 수준으로 지급하여야 한다.

2018년 노인돌봄서비스 사업안내(보건복지부)에 의하면, 시도 및 시·군·구, 수행기관은 재정여건을 고려하여 서비스관리자의 인건비를 보건복지부 「사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인」 수준으로 지원할 수 있도록 노력할 것으로 명시하고 있다. 서비스관리자의 보수 수준 향상의 책임은 중앙정부, 대전광역시, 기초자치단체 모두에게 있다. 대전광역시와 기초자치단체에서는 적극적인 행정을 통해 서비스관리자의 보수수준 향상을 위한 예산을 지원하여야 한다.

2. 독거노인생활관리사 자격기준 강화와 처우개선

대인서비스 전달체계의 핵심은 서비스 제공 인력이다. 즉, 서비스 제공인력이 서비스 품질에 절대적인 영향을 미친다. 독거노인생활관리사의 자격 기준은 독거노인생활관리사로서 활동이 가능한 신체 건강한 자(단, 수행인력 채용에 있어 만 64세 이하인 자를 권장)이다. 자격의 별도 부가기준은 지역별 여건을 고려하여 시·군·구 및 사업수행기관에서 추가 가능(예: 요양보호사, 복지 관련 교육 이수자 등)하다.

현재 종사자의 대부분은 보건복지부 지침에서 요구하는 수준 이상의 자격 기준을 갖추고 있으나, 일부 종사자는 관련 자격증이 없는 것으로 나타났다. 종사자 실태조사에서 나타난 독거노인생활관리사의 자격증 소지 비율은 91.9%로 대부분 자격증을 보유하고 있으나, 나머지 8.1%는 자격증이 없는 것으로 나타났다. 따라서 서비스 품질 강화를 위해서는 생활관리사의 자격 기준을 강화하는 것이 필요하다.

종사자의 자격 기준 강화는 공식적으로 인정할 수 있는 자격증의 여부로 판단하는 것이 가장 객관적이다. 일부 기관에서는 이미 자격 기준 강화를 통해 모든 독거노인생활관리사를 공인된 사회복지 관련 자격 보유자를 채용하는 방향으로 가고 있으나, 그렇지 않은 수행기관도 있다.

보건복지부 지침에서도 자격의 별도 부과기준을 추가할 수 있도록 되어 있으므로, 노인돌봄기본서비스 질 향상을 위해서는 사회복지 관련 공인된 자격을 보유한 독거노인생활관리사를 채용할 수 있도록 하여야 한다.

아울러 독거노인생활관리사의 처우개선이 필요하다. 생활관리사의 보수수준은 최저임금의 지속적인 인상으로 개선되고 있지만, 복리후생의 개선은 미흡한 실정이다. 생활관리사는 유급휴가, 연차유급휴가, 시간외근로수당 미지급에 따른 대체휴가 등을 사용할 수 있으나, 실제로 휴가 중에 안전확인 등의 업무를 수행하는 것으로 나타났다. 지침에는 수행기관은 생활관리사의 휴가 시 서비스 공백이 발생하지 않도록 생활관리사 간 휴가일정 조정, 업무대행자 지정, 자원봉사자 활용 등 필요한 조치를 마련하도록 하고 있다. 지침에 따라 대체자를 지정하고는 있으나, 업무대행자의 업무량 증가, 독거노인과의 관계, 현황조사 기간이나 혹서가·혹한기의 업무량 증가에 따른 사용의 어려움 등 다양한 요인으로 사용하지 못하거나, 온전히 휴가를 누리지 못하는 사례가 발생하고 있다. 따라서 독거노인생활관리사의 복리후생이 개선될 수 있도록 중앙정부, 대전광역시, 기초자치단체, 거점·수행기관의 다양한 노력이 필요하다.

3. 노인돌봄기본서비스 종사자의 안전과 인권 보호

노인돌봄기본서비스 종사자는 업무 상 질병이나 사고, 독거노인으로부터의 폭력 등 다양한 위험에 노출되어 있어 이에 대한 예방과 대처 방안이 필요하다. 이번 종사자 실태조사에 의하면, 노인돌봄기본서비스를 수행하면서 질병이나 사고를 경험한 종사자가 10명 중 4명에 이른다. 독거노인으로부터 폭력을 당한 경험이 있는 종사자도 1/4 정도나 된다. 그러나 이에 대한 대처는 미흡하다. 업무 상 질병이나 사고의 처리방법은 상해보험과 산업재해보상보험 등 공식적인 보험에 의한 처리는 10건 중 1건 정도에 불과하고, 대부분의 종사자는 개인비용으로 처리한 것으로 나타났다. 또한 독거노인으로부터 폭력을 경험한 후 기관에 보고하고, 기관에서 대응한 비율은 낮게 나타났다. 아울러 노인돌봄기본서비스 종사자의 10명 중 6명 정도가 직·간접적으로 독거노인의 사망을 경험한 것으로 나타났다. 종사자의 감정노동, 스트레스 수준도 높은 수준을 보이고 있다.

종사자가 업무상 발생한 질병이나 사고 처리의 어려움은 공식적인 보험의 엄격성과 처리절차의 복잡성, 또는 보험으로 처리하기에는 경미한 질병이나 사고의 경험, 기관 차원 지원 체계의

미흡 등 다양한 요인이 작용한다. 독거노인이 종사자에게 다양한 형태의 폭력을 행사해도, 공식적으로 기관에 보고하여 처리하는 때도 있지만, 규정상 강제종결이 불가능하고, 대상자 탈락에 따른 부담감, 민원처리의 복잡성 등으로 조치 없이 넘어가는 사례도 있다. 특히, 독거노인으로부터의 폭언이나 성희롱 등 다양한 폭력에 노출되어 있어도, 대상자에서 제외하는 것은 부담감으로 다가온다. 하지만 선행 연구(원시연, 2014)에서도 지적하였듯이, 서비스 대상자로 선정된 노인이라 할지라도 서비스 제공자에게 폭언이나 성희롱 등 부당한 행위를 하면 대상자에서 탈락시키는 적극적인 조치가 필요하다.

노인돌봄기본서비스 종사자는 업무상 질병이나 사고 경험, 독거노인으로부터의 폭력 피해 경험 등 다양한 형태의 심리적인 불안 요소가 상존한다. 종사자의 심리적인 불안 요소는 대인서비스의 특성상 독거노인에게 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 심리적인 문제의 발생 원인에 따라 예방이나 대처방식은 다를 수 있으나, 이러한 어려움을 겪고 있다면 기본적으로 이를 치료하고 회복할 수 있는 지원체계가 필요하다.

업무상 질병이나 사고는 종사자 개인의 책임이 아닌 중앙정부를 비롯한 지방자치단체, 수행기관의 책임이다. 각 행정기관과 수행기관은 종사자의 안전과 인권 보호를 위해서 예방, 보고, 대응체계의 수립이 필요하다. 독거노인으로부터의 폭력이 발생하지 않도록 예방 체계 수립이 먼저 필요하며, 독거노인에 대한 종사자의 권리에 대한 안내, 교육, 공식적인 문서 전달, 이용신청 시 독거노인이 관련 내용을 확인하고 서명하는 절차 마련, 위험사례의 경우 2인 1조 방문 등 다양한 방법을 마련하여야 한다. 폭력이 발생하였다면, 이를 기관에 보고하고, 대응하는 체계 수립이 필요하다. 수행기관에서는 보고와 대응 체계를 규정화하여 그에 따라 공식적으로 처리하는 것이 필요하다. 또한, 종사자가 겪고 있는 다양한 심리적인 문제를 해결할 수 있는 지원체계가 필요하다. 종사자의 정신건강을 높이기 위한 개인상담, 집단상담, 자조 집단, 지지집단, 힐링프로그램 제공 등 적극적인 대응 방안 마련이 필요하다(이민홍 외, 2018; 전용호 외, 2015). 종사자의 심리지원사업은 (중앙)독거노인종합지원센터, 대전복지재단, 대전광역시정신건강복지센터 등에서 실시하고 있다. 이러한 서비스와의 연계를 통해 지원하는 방안을 검토할 필요가 있고, 필요하다면 추가로 서비스를 받을 수 있는 지원체계 수립이 필요하다.

4. 종사자간 네트워크를 통한 상호지지체계 구축

수행기관에 따라서는 독거노인생활관리사 수가 많아 독거노인생활관리사를 위한 별도의 프로그램을 운영하지 않는 한 수행기관 내에서도 상호 간의 지지체계를 구축하는 데 한계가 있다. 주간업무회의 등을 통해 정기적으로 만나기는 하지만, 실제적으로 서로 의사소통하고 업무상의 의견을 나눌 시간이 부족하다. 거점기관과 수행기관 전체 종사자 간 교류 기회도 실질적으로 없는 실정이다.

수행기관에서는 수탁기관 대표자, 수퍼바이저, 서비스관리자, 생활관리사 등이 함께 소통할 수 있는 공식적인 프로그램을 운영할 필요가 있다. 각 수행기관에서 주간업무회의와 수시로 수퍼비전이 이루어지고 있지만, 공식적인 회의를 통해 상호 간의 어려움과 개선방안을 논의할 수 있는 체계를 수립하는 것이 필요하다. 김태춘 외(2018)의 연구에서도 상사와 동료의 지지가 강할수록 조직몰입이 높아지고, 이직의도도 낮추고 있어 상사지지체계와 동료지지체계의 구축이 필요함을 제시하고 있다.

대전광역시와 거점기관에서는 거점기관과 수행기관, 수행기관 간, 종사자 간 간담회 등 다양한 네트워크 구축을 통해 상호 정보도 교환하고, 의뢰체계 구축 등을 위한 지원체계가 필요하다. 대전광역시의 경우에는 6개 수행기관이 모두 노인복지관이어서 네트워크 구축에 좀 더 협력적일 수 있다. 수행기관별 전체 종사자와 대전광역시 차원의 전체 종사자를 대상으로 하는 야유회, 체육대회, 우수사례 발표, 우수 종사자 표창 등 다양한 형태의 사업을 통해 상호교류와 함께 사기진작을 도모할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이를 위해서는 거점기관 단위에서 운영하는 것과 수행기관별로 운영하는 프로그램 예산 등을 지원하여야 한다.

5. 노인돌봄기본서비스 종사자 및 담당 공무원 교육체계 개선

노인돌봄기본서비스 질 향상과 전달체계 개선을 위해서는 노인돌봄기본서비스 종사자와 담당 공무원의 교육체계 개선이 필요하다. 노인돌봄기본서비스 서비스관리자, 독거노인생활관리사의 역량은 서비스 질과 직결된다. 아울러 노인돌봄기본서비스 전달체계의 중심에 있는 담당 공무원의 역량은 전달체계 개선과 함께 서비스 질에 간접적인 영향을 미친다.

노인돌봄기본서비스 교육체계는 수행인력 역량강화 교육시간 25시간 기준으로 기존수행인력

및 신규 채용인력 공통으로 15시간, 신규 채용인력 단독 10시간을 교육받도록 하고 있다. 담당 공무원의 경우에는 시도 및 시·군·구 공무원을 대상으로 하는 독거노인보호사업 설명회 이외에는 없는 실정이다. 종사자 실태조사에 의하면, 교육의 필요성을 높게 인식하고 있고, 지침에 의한 교육 이외의 교육에 참여하는 종사자와 향후 참여 의향이 있는 종사자는 매우 많은 것으로 나타났다. 즉, 종사자의 대부분은 지침에 의한 교육 이외의 욕구가 높은 것을 알 수 있다. 독거노인생활관리사는 상대적으로 장기 근무하는 비율이 높아, 매년 실시하는 지침에 의한 교육내용으로는 미흡한 것도 현실이다. 공무원의 경우에는 해당 연도 1분기에 실시하는 교육에 참여하지 못하거나, 조직의 특성상 잦은 인사이동으로 인해 교육기회조차 없는 실정이어서 전문성을 갖추는데 한계가 있다.

따라서 노인돌봄기본서비스 종사자에게 필요한 보다 전문적이고 세분된 교육과정 개발과 지원이 필요하다. 거점기관에서 수행기관의 의견을 수렴하여 교육과정을 개발·실시할 필요하며, 현재 사회복지 관련 교육과정을 개설하고 있는 사회복지단체·협회 등과 업무협약을 통해 교육과정을 개발·실시하는 것도 고려할 필요가 있다. 새로운 교육과정을 개발·실시함에 있어 거점기관이나 수행기관의 예산 구조에서는 어려움이 있다. 대전광역시와 기초자치단체는 별도의 교육비 예산을 편성하여 지원하여야 한다. 공무원의 경우에는 대전광역시 차원에서 대전광역시와 기초자치단체 담당 공무원이 자발적 학습 과정을 만들거나, 거점·수행기관과의 정기적인 간담회 등 학습모임을 통해 전문성을 강화하여야 한다.

참 고 문 헌

- 권중돈(2016a). 노인복지론(6판). 서울: 학지사.
- _____(2016b). 독거노인 생활실태 분석 및 적정 보호인구 추계. 독거노인종합지원센터.
- _____(2017a). 2017년 노인돌봄기본서비스 수급자 만족도 조사 연구. 독거노인종합지원센터.
- _____(2017b). 2017년 노인돌봄기본서비스 사업수행기관 평가결과 분석연구. 독거노인종합지원센터.
- 권중돈·손의성·엄태영·이민홍·박정연(2018). 노인복지법 전면 개정(안) 연구. 보건복지부·목원대학교 산학협력단.
- 김철주·홍성대(2007). OECD국가 노인장기요양보호체계 개혁방향: 비공식적 장기요양보호에 대한 보상 및 지원제도화를 중심으로. 노인복지연구, 35, 231-251.
- 김춘남(2014). 경기도 노인1인가구 정책지원 방안연구: 독거노인서비스요구조사결과를 중심으로. 경기복지재단.
- 김태춘·최영미·박용순(2018). 독거노인생활관리사의 사회적 지지가 이직의도에 미치는 영향에 대한 조직몰입의 매개효과. 한국케어매니지먼트연구, 26, 77-109.
- 보건복지부(2018. 6.). 커뮤니티 케어 추진방향.
- _____(2018a). 노인보건복지사업안내(1, 2).
- _____(2018b). 노인돌봄서비스 사업안내.
- 원시연(2014). 노인돌봄서비스사업의 실태와 개선과제. 현장조사보고서 제31호. 국회입법조사처.
- 윤경아·손의성·길태영(2017). 노인돌봄 기본 서비스 이용 독거노인의 사회적 지지가 심리적 안녕감에 미치는 영향: 희망의 조절효과를 중심으로. 노인복지연구, 72(2), 9-33.
- 이민홍·강은나·이재정(2013). 노인돌봄기본서비스의 효과성 분석: 우울, 자기방임, 그리고 사회적 관계망을 중심으로. 한국노년학, 33(4), 787-803.
- 이민홍·전용호(2018). 노인돌봄기본서비스 서비스관리자의 업무특성과 업무로 인한 부정적 결과. 노인복지연구, 73(1), 209-234.
- 이선희(2014). 노인돌봄서비스 관련 현행제도의 실태와 개선방안. 보건복지포럼(2014. 8.), 54-65.
- 전용호(2015). 노인 돌봄서비스의 전달체계에 관한 연구: 공공부문 인력과 공급자의 관점을 중심으로. 보건사회연구, 35(2), 347-379.

- 전용호·이민홍(2016). 독거노인돌봄기본서비스사업 종사자의 직무소진과 역할강화방안 연구. 독거노인종합지원센터·인천대학교 산학협력단.
- 정경희·오영희·강은나·김경래·이윤경·오미애·황남희·김세진·이선희·이석구·홍송이(2017). 2017년도 노인실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 정경희·오영희·황남희·권중돈·박보미(2014). 노인단독가구의 생활 현황과 정책 과제. 한국보건사회연구원.
- 통계청(2017. 6.). 2015-2045 장래인구추계 시도편.
- _____(2017. 9.). 2015-2045 장래가구추계 시도편.
- 황경란·박혜선·이미영(2017). 경기도 독거노인 보호 사업 활성화 방안. 경기복지재단.
- AARP Public Policy Institute and National Conference of State Legislatures(2011). The Aging in Place: A State Survey of Livability Policies and Practices.
- Tilly, J. and Wiener, J. M. (2001). Consumer-directed Home and Community Services Programs in Eight States: Policy issues for Older People and Government. Journal of Aging and Social Policy, 12(4), 9-21.
- 노인장기요양보험제도(www.longtermcare.or.kr)
- 보건복지부 보도자료(2018. 12. 8.). 2019년도 보건복지부 예산 72조5148억 원으로 최종 확정.

부록

조사표



※기입하지 마세요.

조사표번호			
입력 ID			

노인돌봄기본서비스 종사자 실태조사

안녕하십니까?

대전광역시와 대전복지재단은 노인돌봄기본서비스의 효율적이고 효과적인 지원 체계 구축을 위해 「노인돌봄서비스 전달체계 효율화 방안 연구」를 수행하고 있습니다.

혼자 사는 어르신의 안전을 확보하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 역할이 중요하지만, 노인돌봄기본서비스를 직접 수행하는 거점기관과 수행기관의 역할 또한 매우 중요합니다.

이번 설문조사는 노인돌봄기본서비스 거점기관과 수행기관에서 근무하고 계신 서비스관리자, 생활관리사의 근무 여건, 근무 환경 등을 조사하여 전달체계 효율화 방안을 추진하는데 사용하고자 합니다. 아울러 본 설문조사 이외에도 면접조사 등을 통해 조사를 보완할 예정입니다.

본 조사의 응답내용은 **통계법 제33조에 따라 비밀이 보장됩니다**. 귀하의 소중한 응답은 올바른 정책수립의 귀중한 기초자료로 사용되오니 시간을 내어 협조해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

통계법 제33조(비밀의 보호)

- ① 통계의 작성과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
- ② 통계의 작성을 위하여 수집된 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 자료는 통계작성 외의 목적으로 사용되어서는 아니 된다.

※ 반드시 개별 응답해 주시길 바라며, 작성 후에는 배부된 개별 대봉투에 넣어 밀봉한 후 수행기관별 설문조사 담당직원(서비스관리자)에게 전달해 주십시오.

<조사기관 및 연락처> 대전복지재단 연구개발부 331-8932, 8933

A. 직무 특성

1 귀하의 직위(역할)는 무엇입니까?

_____ ① 서비스관리자 _____ ② 생활관리사 _____ ③ 행정도우미

2 귀하가 직무와 관련하여 소지하고 있는 자격증은 무엇입니까? 소지하고 있는 자격증에 모두 v표해 주십시오.

_____ ① 자격증 없음(비해당) _____ ② 영양보호사 _____ ③ 간호(조무)사
_____ ④ 사회복지사 _____ ⑤ 기타(자세히: _____)

3 귀하는 노인돌봄기본서비스 업무에 종사한 적이 있습니까?

_____ ① 신규 종사자(올해 처음 채용) _____ ② 경력자

4 귀하의 사회복지 관련 경력은 어떻게 되십니까? (2018년 4월 1일 기준)

① 현재 근무하는 시설의 재직 기간 _____년 _____개월
② 사회복지 분야 총 경력 _____년 _____개월 (1개월 미만인 경우 1개월로 기입)

B. 근로여건

1 (생활관리사만 응답하세요) 귀하는 사무실(노인복지관)을 일주일 기준으로 평균 몇 회 정도 출근하십니까?

일주일에 평균 _____ 회 사무실 출근

1-1. (생활관리사만 응답하세요) 사무실을 출근하는 이유는 무엇입니까?

2 (생활관리사만 응답하세요) 귀하는 현재 몇 명의 독거노인을 보호하고 있습니까?

노인돌봄기본서비스 대상 노인 수 _____ 명(현재 본인에게 배정된 대상자 수만 기입)

2-1. (생활관리사만 응답하세요) 귀하가 담당하는 대상 노인 수는 적절하다고 생각하십니까?

_____ ① 적은 편이다 _____ ② 적절하다 _____ ③ 많은 편이다

3 (서비스관리자만 응답하세요) 귀하가 담당하는 생활관리사 수(독거노인 수)는 적절하다고 생각하십니까?

_____ ① 적은 편이다 _____ ② 적절하다 _____ ③ 많은 편이다

4 현재 귀하의 전반적인 업무량 수준은 어떻다고 생각하십니까? 해당하는 번호에 V표해 주십시오.

매우 적음		〈----- 보통임 -----〉						매우 많음	
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

5 (생활관리사만 응답하세요) 귀하의 업무 중 업무 비중과 업무 부담감이 가장 높은 항목은 무엇입니까? 각각의 항목에 대해 해당하는 곳에 V표해 주십시오.

① 업무 비중	_____ ① 직접 안전확인	_____ ② 간접 안전확인
	_____ ③ 생활교육	_____ ④ 서비스 연계
	_____ ⑤ 취약노인지원시스템 등록	_____ ⑥ 기타()
② 업무 부담감	_____ ① 직접 안전확인	_____ ② 간접 안전확인
	_____ ③ 생활교육	_____ ④ 서비스 연계
	_____ ⑤ 취약노인지원시스템 등록	_____ ⑥ 기타()

6 (경력자만 응답하세요) 귀하의 업무량은 1년 중 어느 시기에 가장 많습니까?

_____ ① 현황조사 시기 _____ ② 혹서기
 _____ ③ 혹한기 _____ ④ 연중 고른 편임

5 귀하는 노인돌봄기본서비스를 수행하면서 독거노인가정을 방문하기 위해 개인적인 비용을 사용하신 적이 있습니까?

___ ① 있다

___ ② 없다(☞6번 문항으로)

5-1. 개인적인 비용을 사용하셨다면, 그 이유는 무엇입니까?

6 귀하는 노인돌봄기본서비스를 수행하면서 질병이나 사고를 당한 경험이 있습니까?

___ ① 있다

___ ② 없다(☞7번 문항으로)

6-1. 업무상 질병이나 사고를 당한 경험이 있다면, 어떤 방식으로 처리하였습니까? 해당하는 곳에 모두 v표해 주십시오.

___ ① 개인 비용으로 처리

___ ② 기관 비용으로 처리

___ ③ 개인과 기관이 분담

___ ④ 상해보험으로 처리

___ ⑤ 산업재해보상보험으로 처리

___ ⑥ 기타(자세히: _____)

7 귀하는 독거노인으로부터 폭력 피해 경험이 있습니까?

___ ① 직접 당한 경험이 있음

___ ② 직접 당한 경험은 없으나, 주변 동료가 당하는 것을 목격하거나 들은 적이 있음

___ ③ 폭력 피해 경험(직접, 간접경험) 없음

☞9번 문항으로

8 다음은 귀하가 노인돌봄기본서비스 사업을 수행하면서 독거노인으로부터 직접적으로 경험한 다양한 폭력에 관한 것입니다. 각각의 항목에 대해 해당하는 번호에 v표해 주십시오.

항목	폭력경험		기관보고		기관대응	
	없음	있음	보고 안함	보고함	대응 없었음	대응 있었음
① 언어적 폭력(욕설, 폭언, 저주, 고성, 협박 등)	①	②	①	②	①	②
② 신체적 폭력(말기, 깨물기, 막살찌기, 주먹질, 발길질, 물건던지기 등)	①	②	①	②	①	②
③ 성적 폭력(신체적 접촉, 음란물, 성기노출, 강간 시도 등)	①	②	①	②	①	②
④ 경제적 폭력(물품 파손, 훔치기, 빌린 후 반환하지 않기 등)	①	②	①	②	①	②
⑤ 업무상 폭력(소송, 민원제기 등)	①	②	①	②	①	②

9 귀하는 노인돌봄기본서비스에 참여하면서 차별을 경험한 적이 있습니까? 해당하는 곳에 모두 v표해 주십시오.

- | | |
|----------------------|------------------------------|
| _____ ① 성별에 따른 차별 경험 | _____ ② 연령에 따른 차별 경험 |
| _____ ③ 종교로 인한 차별 경험 | _____ ④ 채용과정상의 차별 경험 |
| _____ ⑤ 업무배치상의 차별 경험 | _____ ⑥ 계속고용(평가과정)에 따른 차별 경험 |
| _____ ⑦ 기타() | _____ ⑧ 차별경험 없음 |

10 귀하는 근무하면서 경험하는 고충(어려움)을 어떤 방식으로 해결하였습니까? 해당하는 곳에 모두 v표해 주십시오.

- _____ ① 시설에 마련된 공식적인 절차를 통해 해결
- _____ ② 서비스관리자에게 개인적으로 고충(어려움)을 의논하여 해결
- _____ ③ 시설장(중간관리자)에게 개인적으로 고충(어려움)을 의논하여 해결
- _____ ④ 직장 동료에게 개인적으로 고충(어려움)을 의논하여 해결
- _____ ⑤ 고충(어려움)을 해결하지 않고 무조건 참음
- _____ ⑥ 기타(자세히:)
- _____ ⑦ 고충(어려움) 없음

11 다음 항목들은 귀하의 감정노동과 관련된 질문입니다. 각각의 항목에 대해 해당하는 번호에 v표해 주십시오.

나는...	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
① 독거노인에 대한 부정적인 감정표현을 자제해야 한다	①	②	③	④	⑤
② 독거노인에게 화가 나도 그것을 드러내지 말아야 한다	①	②	③	④	⑤
③ 독거노인이 이야기할 때 맞장구를 치는 등 공감을 표시해야 한다	①	②	③	④	⑤
④ 당황스러운 일이 있을 때에도 독거노인에게 침착함을 유지해야 한다	①	②	③	④	⑤
⑤ 독거노인에게 내가 느끼는 진짜 느낌을 표현하지 않으려고 노력한다	①	②	③	④	⑤
⑥ 독거노인에게 진심에서 우러나와 웃는 경우보다 일부러 웃는 경우가 더 많다	①	②	③	④	⑤
⑦ 독거노인에게 친절한 감정을 실제로 느끼기 위해 노력한다	①	②	③	④	⑤
⑧ 독거노인의 기분이나 요구사항에 맞추기 위해 나 자신의 감정을 조절한다	①	②	③	④	⑤

12 귀하는 업무 상 스트레스 수준이 어떻게 되십니까? 해당하는 번호에 v표해 주십시오.

매우 낮음		보통임				매우 높음			
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

D. 보수와 처우

- 1 다음은 귀하가 생각하시는 보수수준에 대한 인식입니다. 항목마다 해당하는 번호에 v표해 주십시오.

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그렇다	매우 그렇다
① 나의 보수수준은 나의 업무량을 고려할 때 적당하다	①	②	③	④
② 나의 보수수준은 나의 근무시간을 고려할 때 적당하다	①	②	③	④
③ 나의 보수수준은 나의 능력(자격)을 고려할 때 적당하다	①	②	③	④

- 2 귀하는 근로계약서상의 근로시간 이외에 근로하는 경우가 있습니까?

_____ ① 있다 (시간외 근로: 주당 평균 _____ 일 또는 월 평균 _____ 일)
 _____ ② 없다 (☞ 3번 문항으로)

- 2-1. 귀하는 시간외 근로에 따른 수당을 받고 있습니까?

_____ ① 예 _____ ② 아니오

- 3 귀하가 근무하는 시설에서는 시간외 근로 수당을 대신하여 보상휴가제를 시행하고 있습니까?

_____ ① 시행하고 있음 _____ ② 시행하지 않음 (☞ 4번 문항으로)

- 3-1. 귀하는 보상휴가제를 자유롭게 사용할 수 있습니까?

_____ ① 자유롭게 사용함 (☞ 4번 문항으로) _____ ② 자유롭게 사용하지 못함

- 3-2. 보상휴가제를 자유롭게 사용하지 못한다면, 그 이유는 무엇입니까?

- 4 다음의 수당 중 귀 시설의 규정에 있거나, 귀하가 현재 받고 있는 수당에 모두 v표해 주십시오.

_____ ① 교통비 _____ ② 통신비 _____ ③ 자격수당
 _____ ④ 복리후생수당 _____ ⑤ 당직수당 _____ ⑥ 기타()

5 귀하는 연차 유급 휴가를 자유롭게 사용할 수 있습니까?

_____ ① 자유롭게 사용함(예. 교육과 전문성으로)

_____ ② 자유롭게 사용하지 못함

5-1. 연차 유급 휴가를 자유롭게 사용하지 못한다면, 그 이유는 무엇입니까?

E. 교육과 전문성

1 귀하는 지금 하고 있는 일을 계속하기 위해 새로운 능력(지식)을 익힐 필요가 있다고 생각하십니까?

_____ ① 전혀 필요 없다

_____ ② 필요 없는 편이다

_____ ③ 필요한 편이다

_____ ④ 매우 필요하다

2 (의무교육 제외) 귀하는 지금 하고 있는 일에 도움이 되는 능력(지식)을 습득하기 위한 교육(활동)에 참여하고 있습니까?

_____ ① 예(자세히: _____)

_____ ② 아니오

3 (의무교육 제외) 귀하는 일에 도움이 되는 능력(지식)을 습득하기 위한 교육(활동)에 참여할 의향이 있습니까?

_____ ① 있다

_____ ② 없다

4 현재 귀하의 전문성과 서비스의 질 수준은 어떻다고 생각하십니까? 각각 해당하는 번호에 V표해 주십시오.

항목	매우 낮음 <----- 보통임 -----> 매우 높음									
① 전문성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
② 서비스 질	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

5

귀하의 상사(관리자)와 동료는 귀하의 업무수행에 어느 정도 도움이 됩니까? 각각의 항목에 대해 해당하는 번호에 √표해 주십시오.

항목	도움이 안 됨 <----- 보통임 ----->					도움이 됨				
① 상사(서비스관리자, 노인복지관 관리자)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
② 동료	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

6

귀하의 직업적 전문성 향상을 위해 정책적으로 필요한 것을 우선순위에 따라 2가지만 선택하여 번호를 기입하여 주십시오.

1순위_____번, 2순위_____번	
① 보수(인건비)체계 강화	② 근로여건 개선
③ 교육체계(보수교육 등) 강화	④ 채용(자격) 기준 강화
⑤ 기타(자세히: _____)	

F. 근로환경 만족도와 이직

1

귀하의 현재 직장(업무) 만족도에 대한 질문입니다. 각각의 항목에 대해 해당하는 번호에 √표해 주십시오.

항목	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
① 업무 자체에 대한 만족도	①	②	③	④	⑤
② 독거노인과의 관계 만족도	①	②	③	④	⑤
③ 동료와의 관계 만족도	①	②	③	④	⑤
④ 상사(관리자)와의 관계 만족도	①	②	③	④	⑤
⑤ 근로시간 만족도	①	②	③	④	⑤
⑥ 근로환경 만족도	①	②	③	④	⑤
⑦ 교육과정 만족도	①	②	③	④	⑤
⑧ 보수수준 만족도	①	②	③	④	⑤

1-1. 귀하의 전반적인 직장(업무)에 대한 만족도 수준은 어떠합니까? 해당하는 번호에 √표해 주십시오.

매우 불만족	<----- 보통임 ----->					매우 만족				
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	

2

귀하는 노인돌봄기본서비스 사업 추진 체계와의 만족도 수준은 어떠합니까? 각각의 항목에 대해 해당하는 번호에 V표해 주십시오.

항목	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
① 대전광역시	①	②	③	④	⑤
② 자치구	①	②	③	④	⑤
③ 독거노인종합지원센터(중앙)	①	②	③	④	⑤
④ 사회보장정보원(취약노인지원시스템)	①	②	③	④	⑤
⑤ 거점기관	①	②	③	④	⑤
⑥ 수행기관	①	②	③	④	⑤

3

다음 항목들은 귀하의 이직의도에 대한 질문입니다. 각각의 항목에 대해 해당하는 번호에 V표해 주십시오.

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
① 나는 다른 분야에서 현재 수준과 같은 보수를 준다면, 이 업무보다 다른 일을 하는 직장으로 가고 싶다	①	②	③	④	⑤
② 나는 다른 기관에서 현재 수준과 같은 보수를 준다면, 다른 기관으로 옮길 생각이 있다	①	②	③	④	⑤
③ 나는 지금의 일을 그만 둘 것을 진지하게 생각해 본 적이 있다	①	②	③	④	⑤
④ 나는 현재의 직장을 일시적이라 생각한다	①	②	③	④	⑤
⑤ 다시 시작할 수 있다면, 나는 이 분야에서 일하지 않을 것이다	①	②	③	④	⑤

4

귀하는 일하면서 힘든 점은 무엇입니까? 우선순위에 따라 3가지만 선택하여 번호를 기입해 주십시오.

1순위_____번, 2순위_____번, 3순위_____번		
① 낮은 임금	② 일자리의 불안정성	③ 일에 대한 낮은 사회적 인식
④ 비효율적인 행정업무	⑤ 높은 노동 강도(업무량)	⑥ 노인돌봄업무 이외의 다른 업무 수행
⑦ 독거노인(대상자)과의 관계	⑧ 동료와의 관계	⑨ 상사와의 관계
⑩ 행정기관과의 관계	⑪ 일(대상자)에 대한 과도한 책임감	⑫ 건강악화(업무상 질병)
⑬ 독거노인의 부당한 요구	⑭ 기타(자세히: _____)	

5

노인돌봄기본서비스 종사자의 처우 개선을 위해 다음 중 어떠한 주체가 가장 중요한 역할을 수행해야 한다고 생각하십니까? 하나만 선택하여 v표해 주십시오.

_____ ① 중앙정부

_____ ② 지방정부(시·구)

_____ ③ 운영기관(노인복지관)

_____ ④ 종사자(서비스관리자·생활관리사)

_____ ⑤ 기타(자세히: _____)

G. 인구사회학적 특성

1

귀하의 성별은 무엇입니까? _____ ① 남 _____ ② 여

2

귀하의 출생년도는 어떻게 되십니까? _____년도 출생

3

귀하의 최종학력은 어떻게 되십니까?

_____ ① 중학교 이하

_____ ② 고등학교

_____ ③ 2~3년제 대학

_____ ④ 4년제 대학

_____ ⑤ 대학원 이상

4

귀하의 거주지는 어디입니까?

_____ ① 동구

_____ ② 중구

_____ ③ 서구

_____ ④ 유성구

_____ ⑤ 대덕구

5

귀하가 근무하는 기관은 어디입니까?

_____ ① 동구노인종합복지관

_____ ② 동구다기능노인종합복지관

_____ ③ 대전광역시노인복지관

_____ ④ 서구노인복지관

_____ ⑤ 유성구노인복지관

_____ ⑥ 대덕구노인종합복지관

6 귀하는 노인돌봄기본서비스 이외에 보수를 받는 일(예: 장애인활동보조인)에 종사하십니까?

____ ① 예(☞6-1번 문항으로)

____ ② 아니오

6-1. 노인돌봄기본서비스 이외에 하시는 일(예: 장애인활동보조인)은 무엇입니까?

응답해 주셔서 감사합니다. 소중하게 사용하겠습니다.

※ 조사 답례품 확인서는 조사 답례품을 응답자에게 정확히 전달하였는지를 확인하는 절차입니다.
번거로우시더라도 조사 답례품 수령 확인서에 수령하신 날짜, 성명과 서명을 작성하여 주시기 바랍니다.

조사 답례품 수령 확인서

대전복지재단에서 수행한 이번 설문조사(노인돌봄기본서비스 종사자 실태조사)에 응답한 후 조사답례품을 수령하였음을 확인합니다.

2018년 월 일

성명

(서명 또는 인)

[대전복지재단 정책연구 2018-4]

노인돌봄서비스 전달체계 효율화 방안 연구

-노인돌봄기본서비스를 중심으로-

발 행 일: 2018년 12월

발 행 인: 정 관 성

발 행 처: 대전복지재단

주 소: 대전광역시 중구 보문로 246 대림빌딩 10층(우: 34917)

전 화: 042-331-8932

팩 스: 042-331-8924

홈페이지: <http://www.dwf.kr>

ISBN 978-89-98568-54-2

이 책의 저작권은 재단법인 대전복지재단에 있습니다.
