

노인돌봄서비스 관련 현행제도의 실태와 개선방안

Policy Suggestions for Improving Care Services for Older Koreans

이선희 한국보건사회연구원 연구원

본 고에서는 인구고령화와 함께 변화하는 사회적 양상으로 인해 중요성을 더해가는 공적영역의 노인돌봄 제도에 대한 분석과 향후 개선방안을 모색하고 있다. 이에 현재 주요하게 운영되고 있는 장기요양보험, 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스 및 재가지원서비스 등에 대하여 개괄적으로 살펴보았다. 이를 통해 서비스 운영과정에서 나타나는 주요 노인 돌봄서비스간 역할 모호성의 문제와 공급체계의 비효율성에 대하여 분석하였다. 나아가 서비스의 효과적 운영을 위하여 서비스들이 개선되어야 할 방향에 대해, 서비스 수준을 고려한 내용의 차별화, 유사서비스의 조정 및 통합, 중앙 및 지방정부의 역할 조정 측면에서 이를 제안하였다.

1. 들어가며

급속한 인구구조의 변동과 맞물려 야기되는 사회제반 문제를 해결하기 위해 노인복지서비스는 지속적으로 확대되어 왔다. 역사적으로 1981년 노인복지법 제정 이후 서비스 제공체계에 대한 정비가 지속적으로 진행되었으며, 그 중 돌봄(care)영역과 관련하여 재가복지서비스에 대한 비약적 발전이 이루어졌다.

특히 돌봄(care)과 관련된 노인복지서비스는 장기요양 대상 노인의 증가와 전통적인 가족의 구조적, 기능적 변화로 인해 그 중요성을 더하고 있다. 관련하여 최근 사회를 주축으로 한 돌봄서비스가 확대되었으며, 돌봄영역의 공적 책임 역시 증가하고 있다.

현재 노인을 대상으로 제공되는 공적영역의

돌봄서비스는 보건복지부를 중심으로 하고 있다. 대표적으로는 장기요양보험, 노인돌봄(기본·종합)서비스 등이 보호의 필요도 및 욕구에 따라 차등적으로 제공되고 있으며, 이외 지역사회를 중심으로 건강관리 서비스 및 재가복지서비스 등이 산발적으로 시행되고 있다.

최근 노인돌봄 관련 서비스의 효율성 재고를 위하여 학계 및 해당 부처에서는 지속적인 논의와 서비스 개편 등이 이루어지고 있다. 그러나 현재까지는 개별 서비스에 대한 논의가 주를 이룸에 따라, 포괄적 범주 내에서 서비스간 역할 및 관계 정립에 대한 논의는 여전히 부족한 상황이다. 이에 본 연구에서는 주요 돌봄서비스의 현황과 관련 쟁점에 대한 분석을 통해 보다 효과적인 서비스 제공을 위한 개선방안을 제안하고자 한다.

2. 노인 돌봄서비스현황

노화가 진행됨에 따라 건강 및 기능 악화로 인해 일상생활 자립능력이 저하되는 경우, 그에 따른 보호가 필요하다. 그러나 인구고령화와 함께 변화하는 사회적 양상으로 인해, 노인 돌봄은 기존 사적영역에서만 다뤄지던 것으로부터 벗어나게 되었다. 종전의 노인 돌봄에 대한 시각을 탈바꿈한 사회적 돌봄의 제도화가 추진되기 시작한 것이다(양난주 외, 2013). 2008년부터 시행된 노인장기요양보험제도는 이와 같은 흐름을 반영한 대표적인 제도라 할 수 있다.

공적영역에서 제공되는 노인 돌봄서비스는 서비스 장소에 따라 크게 시설보호서비스와 재가보호서비스로 구분된다. 시설보호서비스는 다시 보호정도에 따라 양로시설보호서비스와 요양시설보호서비스로 나뉘며, 재가보호서비스는 그 보호의 필요도에 따라 노인장기요양보험, 노인돌봄서비스, 재가노인복지서비스 등으로 분류된다(이윤경 외, 2013). 보호가 필요한 노인을 제외한 대다수가 재가에 거주함을 상기할 때, 재가영역에서 수행되는 노인 돌봄서비스를 살펴볼 필요성은 가중된다. 아래는 2014년 6월을 기준으로 재가영역의 노인 돌봄 관련 제도에 대해 정리한 것이다.

1) 주요 노인 돌봄서비스 개괄

재가영역에서 실시되는 주요 노인 돌봄서비스에는 노인장기요양보험, 노인 돌봄서비스(명칭)로서 노인돌봄기본 및 노인돌봄종합서비스, 그리고 재가노인복지서비스로서 재가노인지원

서비스 및 그 외의 서비스 등이 해당된다.

(1) 노인장기요양보험

노인장기요양보험은 고령 및 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 영위하기 어려운 노인들에게 장기요양급여를 제공하여 본인 및 가족의 부담을 경감시키기 위한 목적으로 2008년 도입되었다. 재가영역에서는 크게 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호, 단기보호 및 복지용구 제공서비스가 제공되고 있다. 서비스는 공통적으로 국민건강보험공단으로 장기요양 인정 신청을 하여 해당자(1~3등급)로 판정 받은 후, 장기요양기관의 확인절차를 거쳐 이용 가능하다. 자세한 내용은 <표 1>과 같다.

(2) 노인 돌봄기본·종합서비스

노인 돌봄서비스는 노인장기요양보험과 함께 재가영역에서 중요한 역할을 수행한다. 이에 는 독거노인을 위한 노인돌봄기본서비스, 독거노인응급안전돌보미서비스, 독거노인사랑잇기 서비스와 장기요양보험 등급외자를 대상으로 한 노인돌봄종합서비스가 포함된다.

노인돌봄기본서비스는 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인 및 독거노인의 욕구에 따라 맞춤형 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다. 현재 만 65세 이상 요양서비스가 불필요한 독거노인을 대상으로 하며, 보호 필요도에 따라 대상자가 선정된다. 독거노인을 위한 응급안전돌보미서비스는 만 65세 이상 실제 홀로서는 기초생활수급, 차상위 노인을 대상으로 가

표 1. 노인장기요양서비스 유형 및 내용

세부유형	서비스대상	서비스내용	재원	서비스 제공기관
방문요양	장기요양 1~3등급	장기요양요원이 가정방문하여 신체활동 및 가사활동 지원	장기요양보험료/ 국고일부/ 본인일부부담	장기요양 서비스 기관
방문목욕		목욕설비 갖춘 차량이용, 목욕제공		
방문간호		의사(한의사, 치과의사) 지시에 따라 간호사, 간호조무사 등이 가정방문하여 간호, 진료 보조, 요양에 관한 상담 또는 구강위생 등을 제공		
주간보호 서비스		하루 중 일정시간 요양기관에 보호하여 목욕, 식사, 기본간호, 치매관리, 응급서비스 등 심신기능의 유지 향상을 위한 교육 훈련 등을 제공		
단기보호 서비스		장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신 기능 유지, 향상을 위한 교육, 훈련 등을 제공		
복지용구 서비스		일상생활 또는 신체활동에 필요한 용구 지원		

주: 1) 보건복지부(2014). 노인보건복지 사업안내 참조.
 2) 2014년 6월을 기준으로 한 정책 및 서비스에 관해 논함. 이에 2014년 7월부터 변경된 등급체계는 본 고에서 다루지 않음.

스·화재·활동감지기 및 응급호출버튼 등을 설치하여 응급시 대처하는 것을 목표로 제공된다. 독거노인사랑잇기서비스는 노인돌봄기본 서비스 예비대상자 중 서비스 제공에 동의한 독거노인을 대상으로, 민간자원봉사자의 안부확인 및 규칙적 방문서비스 등이 지원된다. 한편, 노인돌봄종합서비스는 장기요양보험 등급의 A,B에 속하는 자를 대상으로 방문서비스, 주간보호서비스, 단기가사서비스(2014년 실시)가 제공된다. 서비스 내용은 장기요양보험의 급여 제공 내용과 유사하다. 서비스 이용은 보건복지정보개발원을 통해 바우처 카드 발급 후 해당 기관에서 이용가능하다. 기관선정은 해당기관

이 방문형 혹은 주간보호형의 시설 및 장비, 인력기준에 준할 시 시군구에 등록된 후 일련의 심사과정을 통해 선정된다. 자세한 내용은 <표 2>와 같다.

(3) 재가노인복지서비스

재가노인복지서비스에는 2010년 도입된 재가노인지원서비스와 이외 재가노인서비스가 있다.

재가노인지원서비스는 기존 가정봉사원 파견서비스¹⁾가 장기요양보험 도입과 함께, 장기요양기관 및 재가노인복지시설을 통한 방문요

1) 신체적, 정신적 장애로 일상생활 영위가 곤란한 노인이 있는 가정에 가정봉사원을 파견하여 노인의 일상생활에 필요한 각종 편의를 제공하며, 지역사회 안에서 건전하고 안정된 노후생활을 영위하는 사업을 의미함. 2008년까지 사업이 유지되었으며, 장기요양보험 도입 이후 가정봉사원 파견서비스는 재가노인지원서비스 및 방문요양(재가노인복지시설/ 장기요양기관)으로 서비스가 분리되었음(보건복지부(2014). 노인보건복지사업안내).

표 2. 노인돌봄서비스 유형 및 내용

세부유형	서비스대상	서비스내용	재원	서비스 제공기관
노인돌봄 기본서비스	요양불필요/ 소득평균 150% 이하	가정방문, 유선 등을 통한 주기적 안전확인, 생활교육, 서비스 연계 등 예방서비스	시군구부담	복지관 등
독거노인 응급안전 돌봄서비스	독거노인/ 소득평균 150% 이하	가스·화재·활동감지기 및 응급호출버튼 설치	시군구부담	- 독거노인종합지원센터(총괄) - 복지관 등
독거노인 사랑잇기 서비스	노인돌봄 기본서비스 예비대상자	민간 자원봉사자와 연계 (안부전화, 말벗)		
노인돌봄 종합 서비스	방문 서비스 주간보호 단기가사 ²⁾ 장기요양 등급외 A,B/ 가구평균 150% 이하	식사 및 세면도움, 신체활동 지원, 가사지원 등	시군구부담/	- 보건복지정보개발원(바우처관리) - 복지관, 장기요양기관 등
		장기요양보험 주야간보호서비스와 동일	본인일부부담	
		식사도움, 외출동행, 취사(의료서비스 불가)		

주: 1) 보건복지부(2014), 노인보건복지 사업안내 참조.
 2) 2014년 노인돌봄종합서비스 개정을 통하여 신규 서비스로 등록됨.
 3) 2014년 6월을 기준으로 한 정책 및 서비스에 관해 논함.

양서비스로 전환된 것과 그 명맥을 함께 한다. 이후 2010년 방문요양서비스의 현행 유지와 함께 재가노인지원서비스가 신설되었다. 본 서비스는 경제적·정신적·신체적 이유로 독립적 생활을 영위하기 어려운 노인들에게 재가노인지원서비스센터에서 각종 서비스를 제공함으로써 지역 사회 내에서 건강한 생활을 영위하는 것을 목표로 한다. 이용대상으로는 장기요양수급자(단, 장기요양급여 외의 서비스 필요자), 장기요양보험 수급자 외의 자 중 기초수급권자 등이 해당된다. 제공서비스로는 노인복지법 제38조에서 규정한 재가노인복지 서비스 외(방문요양, 주야간보호, 단기보호 등) 급식 및 이미용 등의 일상생활지원서비스, 정

서지원 서비스 등의 예방적 사업과 안전확인, 생활교육 등의 사회안전망 구축사업 등이 포함된다.

이외 노인복지관 등을 중심으로 지역 내 거주하는 노인들에게 재가서비스²⁾가 제공되고 있다. 노인복지법 시행규칙 제26조 제2항에 의거하여 기본사업 및 선택사업이 수행되며, 대표적 재가서비스인 건강교육 등의 건강증진 지원, 경로식당 및 밑반찬·도시락 배달 등의 급식지원 등은 선택사업이긴 하나 대다수 복지기관에서 수행되고 있다.

2) 노인복지법상 명시된 공식서비스명은 아니며, 복지관 등에서 노인의 일상생활지원을 위해 수행하는 가능회복지원사업, 정서생활지원사업 등의 기본사업과 건강생활지원사업, 주거지원사업 등의 선택사업을 통용하여 본 고에서는 재가서비스로 명칭함.

표 3. 재가노인지원서비스 및 재가서비스 유형 및 내용

세부유형	서비스대상	서비스 내용	재원	서비스 제공기관
재가노인지원서비스	장기요양 보험수급자 ²⁾ , 장기요양 보험서비스 수급자 외 기초생활 수급권자 등	일상생활지원(방문요양제외), 예방적 사업·연계 등	시군구부담	재가노인지원서비스센터
재가서비스	만 60세 이상	노인복지관, 재가지원센터 등의 급식서비스 등	제공기관 자체예산	복지관, 노인복지센터 등

주: 1) 보건복지부(2014), 노인보건복지 사업안내 참조.
2) 노인장기요양보험을 통해 제공되는 서비스 이외의 재가서비스가 필요한 경우 해당됨.
3) 2014년 6월을 기준으로 한 정책 및 서비스에 관해 논함.

2) 주요 노인 돌봄서비스별 대상자 및 공급 체계

(1) 주요 노인 돌봄서비스 대상자 구분

현재 제공되는 대표적 노인 돌봄서비스와 관련하여 요양등급 및 소득수준과 가구유형을 기준으로 그 대상자를 연결해 보면 다음과 같다. 우선 장기요양서비스가 필요한 경우, 요양등급 인정시 서비스를 받을 수 있다. 장기요양서비스인 방문목욕, 방문요양, 주야간보호, 단기보호 서비스 외 예방적 사업이나 사회안전망 구축사업 등은 필요시 재가노인지원서비스의 일환으로 제공받을 수 있다.

한편 장기요양서비스가 필요하나 등급외자(A, B 해당)인 경우, 소득기준 충족시 노인돌봄 종합서비스를 신청하면 이용가능하다. 동일한 조건에서 기초수급권자 및 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 경우, 재가노인지원 서비스 역시 제공가능하다. 단, 돌봄종합서비스 중 단기가사서비스의 경우 2014년 신설되었으

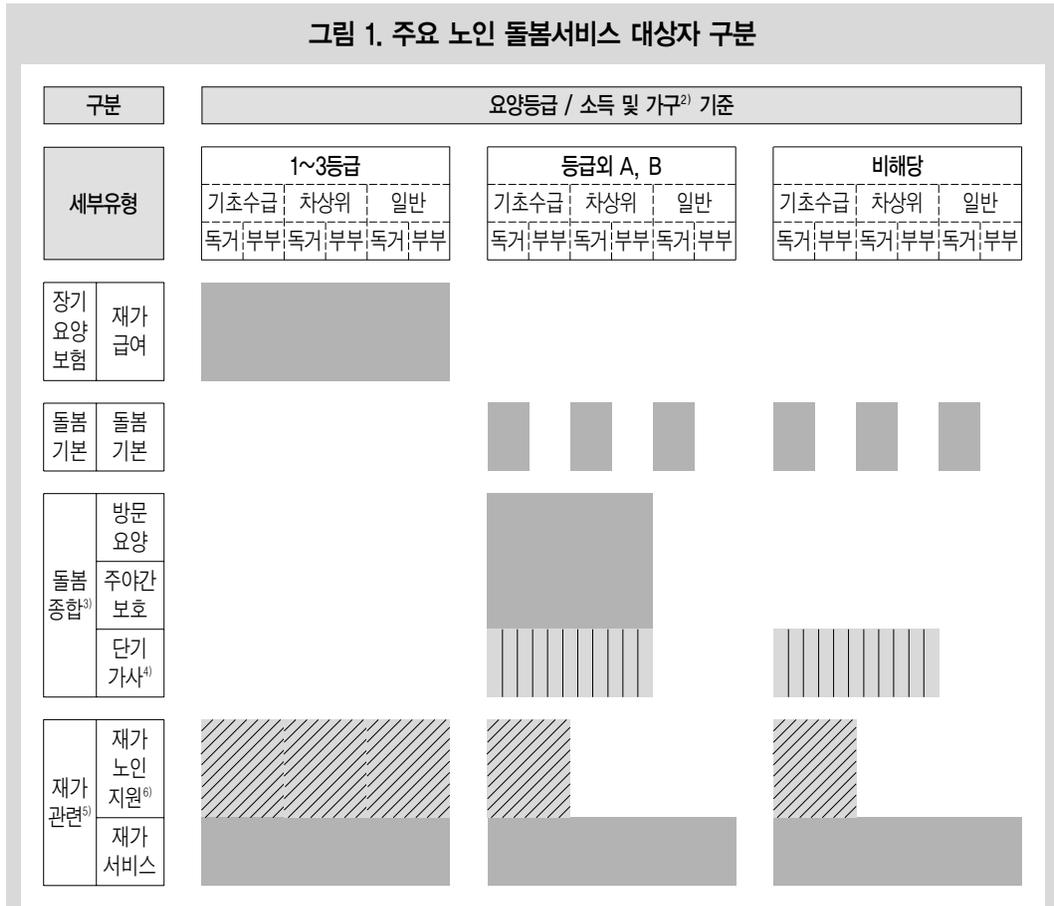
며 만 65세 이상 독거노인이거나 고령 노인 부부가구 중 골절 또는 중증질환 수술자로서 최근 2개월 이내의 의사진단서 제출 및 소득기준을 충족할 경우 이용가능하다. 이외 소득 및 건강, 주거 등의 수준을 충족하는 독거노인일 경우, 노인돌봄기본서비스의 이용이 가능하다. 그러나 노인돌봄기본서비스 및 종합서비스간 중복 수혜는 금지된다.

장기간 요양이 불필요한 독거노인의 경우, 마찬가지로 소득, 건강, 주거 등의 수준을 평가하여 노인돌봄기본서비스가 제공된다. 한편, 만 65세 이상 독거노인이거나 고령 부부가구 중 골절 또는 중증질환 수술자로서 최근 2개월 이내의 의사진단서 제출 및 소득기준을 충족할 경우 노인돌봄종합서비스 내 단기가사서비스 이용이 가능하다. 이외 지역 내 거주하는 건강한 노인의 경우, 복지관 등을 중심으로 한 재가서비스와 기타 사유로 긴급지원이 필요할 시 재가노인지원서비스가 제공된다.

마지막으로 복지관 등에서 제공되는 재가서비스의 경우, 욕구의 긴급도에 따라 우선순위를

적용하여 서비스가 제공된다. 그러나 본래 모든 대상에 걸쳐 적용되는 것으로 본 고에서는 파악 노인의 건강한 노후생활 영위 및 지역 내 안정 하였다. 된 생활유지를 위해 제공되는 서비스이므로 전

그림 1. 주요 노인 돌봄서비스 대상자 구분



- 주: 1) 2014년 6월 기준으로 한 서비스 구분임. 서비스 대상을 개괄적으로 구분한 것이며, 해당 대상이 모든 서비스를 이용함을 뜻하는 것은 아님. 즉, 서비스간 중복수혜 금지를 전제로 함.
 2) 노인 가구 유형은 다양하나, 본 고에서는 주요 서비스 분류기준인 독거 및 부부가구만을 살핌.
 3) 돌봄종합서비스의 세부유형별 소득기준은 가구소득이 전국평균 150% 이하의 자이며, 본 분석에서는 차상위계층 구간에 이를 표기하였음.
 4) 세로빗금영역은 돌봄종합서비스 내 단기가사서비스 대상을 의미함. 즉 서비스 대상인 만 65세 이상 독거노인 또는 고령(부부 모두 만 75세 이상)의 부부 노인가구를 뜻함. 또한 건강기준으로 골절 또는 중증질환 수술자로서 최근 2개월 이내 의사진단서를 제출 및 가구 소득이 전국가구 평균소득의 150% 이하일 경우 해당됨. 타 서비스 대상과의 구분을 위하여 세로빗금으로 표기함.
 5) 재가관련서비스에는 2010년 도입된 재가노인지원서비스와 복지기관을 중심으로 진행되는 재가서비스가 포함됨.
 6) 대각선빗금영역은 재가노인지원서비스 대상을 의미함. 즉 장기요양수급대상자일 경우, 장기요양서비스를 통해 제공되는 재가급여 이외 서비스 필요시 서비스 지원이 가능함. 또한 장기요양수급자 이외의 경우, 기초생활수급자이거나 부양의무자로부터 적절한 부양을 받기 어려운 경우 이용 가능함. 타 서비스 대상과의 구분을 위하여 대각선빗금으로 표기함.

(2) 주요 노인 돌봄서비스 공급현황

재가영역을 중심으로 한 노인 돌봄서비스의 공급현황을 살펴보면 다음과 같다. 단, 서비스 제공주체의 차이로 인해 서비스 이용자 및 기관 수 집계가 일관된 기준에 의거하지 않음을 한계로 한다. 또한 1개 기관에서 다수의 서비스를 제공함을 감안할 때 실제 기관수는 이보다 적을 것으로 간주된다.

2013년 기준 장기요양보험에서는 방문요양이 8,620개소, 방문목욕 7,146개소, 방문간호 597개소, 주야간보호 1,427개소, 단기보호 368개소로 총 18,158개소의 재가기관이 분포하고 있다.

재가노인지원서비스는 재가노인지원센터를 통해서 제공되고 있으며 총 229개소가 운영되고 있다. 노인돌봄기본서비스는 248개소, 노인돌봄종합서비스는 1,467개소에서 각각 제공되고 있다.

한편, 이용자 수는 장기요양보험 재가서비스의 경우 방문요양이 절대다수를 차지하며(22만명), 방문목욕 65천명, 주야간보호 28천명 등으로 나타났다. 재가노인지원서비스는 약 19천명이 이용하였으며, 노인돌봄기본서비스는 200천명, 노인돌봄종합서비스는 약 42천명이 이용하는 것으로 집계되었다. 이외 서비스별 종사자 수는 <표 4>와 같다.

3. 노인 돌봄서비스 제공상의 문제점

현재 제공되는 주요 노인 돌봄서비스와 관련

하여 서비스 대상 및 내용과 전달체계에 따라 쟁점별로 분석해 보면 아래와 같다.

1) 서비스 유형간 역할의 모호성

(1) 노인장기요양보험 및 노인돌봄종합서비스

노인장기요양보험 및 노인돌봄종합서비스는 혼자 힘으로 생활을 영위하기 어려운 노인들에게 신체활동 및 가사활동 등을 지원함으로써 노인의 건강증진 및 가족의 부양부담을 경감시키는 것을 목적으로 수행되고 있다.

유사한 목적 하에 수행되는 두 제도는 대상에 있어 차이를 둔다. 노인장기요양보험의 경우 건강보험공단의 등급판정을 통해 1~3등급인 경우 서비스 대상이 되며, 노인돌봄종합서비스는 등급외 A, B 해당자를 대상으로 한다는 점에서 구분된다.

두 제도를 통해 제공되는 서비스를 살펴보면 다음과 같다. 재가영역을 중심으로 노인장기요양보험을 통해 제공되는 급여는 크게 5가지다. 제도의 개괄적 소개를 통해 살펴본 바와 같이, 방문요양 및 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호 서비스가 제공된다. 한편, 노인돌봄종합서비스 역시 장기요양보험 서비스와 유사한 서비스들이 제공되고 있다. 구체적으로 식사 및 세면도움, 목욕보조, 신체활동 지원 등의 방문서비스와 주간보호서비스, 취사 및 생필품구매 등의 단기가사서비스가 해당된다. 서비스 대상간 차이가 있음에도 불구하고 서비스 유형에 있어서는 방문형 서비스가 주를 이룸에 따라, 차별성이 두드러지지 않는다는 것을 발

표 4. 노인 돌봄서비스별 공급현황

(단위: 개소, 명)

서비스명	주요서비스	개소수	이용자수	종사자수	
장기 요양 보험 ²⁾	방문요양	• 신체 및 가사활동지원 • 개인활동지원 및 정서지원	8,620	224,233	-
	방문목욕	• 목욕준비 • 입욕시 이동보조 등	7,146	65,509	-
	방문간호	• 간호 및 치료 보조 • 요양상담	597	7,634	-
	주야간보호	• 생활지도 및 일상지원 • 급식 및 목욕서비스	1,427	28,051	-
	단기보호	• 신체활동지원 • 기능회복훈련	368	7,264	-
재가노인지원서비스 ³⁾	(예방적 차원) • 일상생활지원 • 여가활동지원 • 상담지원	229	18,896	1,048	
노인돌봄기본서비스 ⁴⁾	• 안전확인 • 서비스 연계 및 조정 • 생활교육	248	200,000	5,500	
노인돌봄종합서비스 ⁵⁾	• 방문서비스 • 급식 및 일상생활지원 • 심신기능 회복	1,467	42,300	13,100	

주: 1) '이윤경 외(2013), 고흥화 대응 노인복지서비스 수요전망과 공급체계 개편, p.66' 재구성함.
 2) 장기요양보험 관련 이용자수의 경우, 「국민건강보험공단(2013), 2013년 장기요양보험통계연보」를 통하여 작성하였음. 2013년 12월 31일을 기준으로 집계된 수치이며, 개소수는 연도말 요양기관소재지 기준임. 기관별 종사자수는 집계되지 않았음.
 3) 재가노인지원서비스의 경우, 「보건복지부(2014), 2014년 노인복지시설현황」을 통하여 작성하였음. 제공기관 수 및 이용자수, 종사자수는 2013년을 기준으로 하여 집계된 수치임.
 4) 노인돌봄기본서비스의 경우, 독거노인종합지원센터 홈페이지(<http://1661-2129.or.kr>)의 게시자료(2014년 6월 접속)를 활용함. 종사자수의 경우 서비스관리자를 제외한 노인돌보미만을 의미함.
 5) 노인돌봄종합서비스의 경우, 사회서비스전자바우처 홈페이지(<http://www.socialservice.or.kr/>)의 게시자료를 활용함. 제공기관 수 및 이용자수, 종사자수는 2013년을 기준으로 하여 집계된 수치임.
 6) 노인복지관에서 제공하는 재가노인서비스의 경우, 집계가 되지 않음.
 자료: 1) 국민건강보험공단(2012), 2012년 노인장기요양보험통계연보.
 2) 보건복지부(2014), 2014년 노인복지시설 현황.
 3) 보건복지부(2013), 2013년 보건복지통계연보.
 4) 독거노인종합지원센터 홈페이지: <http://1661-2129.or.kr>
 5) 사회서비스전자바우처 홈페이지: <http://www.socialservice.or.kr/>

견할 수 있다.

노인돌봄종합서비스는 요양등급외자를 대상으로 제공되는 서비스로 예방적 성격의 서비스 제공 필요성이 있으나, 현재는 장기요양보험 내

서비스와 대체적으로 유사한 서비스들이 제공된다는 측면에서 한계가 드러나고 있다.

(2) 노인돌봄기본서비스 및 재가관련서비스

노인돌봄기본서비스는 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인 및 독거노인의 욕구에 따라 맞춤형 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다. 한편, 재가노인지원서비스는 다양한 상황으로 인해 독립적 생활을 영위하기 어려운 노인들에게 각종 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다. 복지관 등을 통해 제공되는 재가서비스 역시 궁극적으로 지역 내 노인들의 건강한 노후생활 영위를 목표로 함으로써 제도간 유사한 목적을 바탕으로 수행되고 있음을 유추할 수 있다.

제도별 서비스 대상을 살펴보면 다음과 같다. 우선 노인돌봄기본서비스는 만 65세 이상 요양서비스가 불필요한 독거노인 중 소득 및 주거 등의 조건에 따라 대상자가 선정된다. 한편 재가노인지원서비스는 장기요양보험 등급자 중 장기요양급여 이외 서비스를 필요로 하는 자, 장기요양보험 비대상자 중 기초생활수급자 및 기타 긴급지원이 필요한 노인이 해당된다. 마지막으로 재가서비스는 노인복지관을 이용하는 만 60세 이상의 노인을 대상으로 하되 욕구에 따라 대상자가 선정됨을 차이로 한다. 연령조건 이외 독거 등의 가구유형이나 소득 및 주거기준에 따라 적용 서비스에 있어 차이를 두고 있다.

그러나 실제 제공되는 서비스에 있어서는 앞서 분석한 바와 같이 주로 예방적 성격의 서비스로 구성되었다는 유사성을 보인다. 우선 노인돌봄기본서비스는 안부확인 및 생활교육, 서비스 연계가 주를 이룬다. 한편, 재가노인지원서비스의 경우 장기요양보험을 통해 제공되는 서비스는 제외되며 기타 재가서비스로 분류되는

일상생활지원 및 주거환경개선 등의 서비스가 제공된다. 재가노인지원서비스의 경우 노인복지법상 규정된 서비스이긴 하나, 여전히 제도적 정체성에 있어서는 혼란이 존재한다.

다음으로 재가노인서비스에는 노인복지법 시행규칙상 선택사업으로 분류되는 사업들이 대다수 포함된다. 기본적으로 지역 및 기관의 특성을 반영하여 추진되는 사업들이지만, 대체로 노인복지관을 통해 공통적으로 제공되는 양상을 보인다. 해당되는 서비스에는 물리치료 등의 기능회복 지원, 건강교육 등의 건강증진 지원, 경로식당 및 밀반찬·도시락 배달 등의 급식지원 등이 있다. 그러나 사업안내지침을 통해 확인된 내용을 토대로 살펴볼 때, 노인돌봄기본서비스 및 복지관 등에서 제공되는 재가서비스들이 대부분 포함됨으로써 기존의 서비스들과 구분이 쉽지 않은 상황이다.

2) 서비스 전달체계의 비효율성

최근 노인 돌봄에 대한 욕구가 증가하면서 공급기관의 서비스 제공 흐름 역시 변화하고 있다.

종전의 경우와 달리 최근에는 1개의 기관에서 다수의 서비스를 제공하는 흐름을 띠고 있다. 이 과정에서 앞서 언급한 바와 같이 서비스 간의 유사성으로 인한 효율성의 문제가 제기되고 있다.

일례로 E구의 경우, 시립 노인복지관 1개소를 중심으로 나머지 5개소의 구립 노인복지관들이 관련 사업을 유기적으로 수행하는 구조로 서비스가 제공되고 있다. 실제 밀반찬 배달, 이 미용서비스 등의 공통사업 이외 시립 노인복지

표 5. 노인돌봄기본서비스 및 재가관련(재가지원서비스 및 재가서비스)서비스 세부내용 비교

노인돌봄기본서비스	재가지원서비스 ¹⁾	재가서비스 ²⁾
(예방적 사업) • 안전확인 • 생활교육 • 서비스연계	(예방적 사업/직접서비스) • 일상생활지원 - 무료급식 및 밑반찬서비스 - 이미용서비스 - 김장서비스 - 장보기 서비스 - 차량이송 서비스 • 주거환경개선지원 - 도배 및 장판교체서비스 등 • 상담지원 - 상담서비스 • 여가활동지원 - 나들이/문화체험 서비스 등 (사회안전망 구축사업) • 연계지원 - 안전확인서비스 - 의료연계서비스 • 교육지원 - 임종교육 등	(건강생활지원) • 급식지원 - 밑반찬 및 도시락배달 - 푸드뱅크 - 경로식당 • 건강증진지원 - 건강상담 및 교육 - 건강교실 - 이미용 서비스 (주거지원) - 주택수리사업 - 주거환경 개선 (도배) 등 (정서생활지원) - 접수상담 및 노인문제 상담 등

주: 1) 「보건복지부(2014). 노인보건복지 사업안내」에서 제시한 재가지원서비스 내용 예시를 참조하여 정리함.
 2) 노인복지법 시행규칙상 규정된 노인복지관 관련 사업 중, 「보건복지부(2014). 노인보건복지 사업안내」에서 제시한 내용을 참조하여 정리함.

관은 노인돌봄기본서비스 및 종합서비스를, A 구립 노인복지관은 재가노인지원서비스 및 노인돌봄종합서비스를, B 구립 노인복지관은 노인돌봄종합서비스를 수행한다. 현재 대다수 지역은 E구와 비슷한 환경에서 서비스가 제공되는 상황이다. 그러나 실제 서비스 내용의 차별성이 적은 상황에서, 현재와 같은 제공방식은 공급자 및 이용자 모두에게 효율성을 저하시키는 원인으로 작용한다. 특히 한정된 예산으로 운영되는 공급기관의 경우, 유사한 서비스가 각기 다른 방식으로 제공됨에 따라 행정비용의 낭

비를 초래하게 된다.

또한 지속적으로 중앙 및 지방정부간 서비스 중복 등의 문제와 서비스간 연계, 조정의 문제가 제기되고 있다. 일례로 G구는 2009년 통합지원센터를 설립함으로써 지역 내 노인복지서비스의 허브기관으로서의 업무를 수행하고자 하였다. 그러나 실제 사업운영에 있어 환경적 제약으로 인하여 조정의 역할보다는 직접서비스 수행에 주력하는 것으로 나타났다. 이같은 운영의 어려움에는 상위 지자체의 유사 재가서비스 도입, 별도의 통합서비스망 구축과 같은

중복의 문제가 작용하였다. 이로 인해 일선 현장에서 서비스 수행에 혼선이 가중되며, 이는 이용자에게도 불편을 초래하게 된다. 이같은 문제는 대다수 지역에서 두드러지고 있으며, 특히 재정자립도가 낮은 지역일수록 관련 문제가 부각되는 상황이다. 이를 해결할 수 있는 서비스 연계 및 조정기구의 부재 역시 전달체계의 비효율성을 증폭시키는 요인으로 작용하고 있다.

4. 향후 노인 돌봄서비스 개선방안

현재까지 주요 노인돌봄서비스와 관련하여 서비스간 역할 정립 및 전달체계의 효율성 등을 쟁점으로 살펴보았다. 그 과정에서 제기된 문제점에 기인하여 향후 나아갈 방향에 대해 크게 세 가지 관점에서 제언하였다.

1) 서비스 수준을 고려한 내용의 차별화

현재 주요 노인 돌봄서비스는 소득 및 기능수준에 따른 분류에서와 같이 집중적인 요양과 관리가 필요한 대상과 비교적 건강한 대상으로 구분되어 제공되고 있다.

요양 및 관리가 집중적으로 필요한 대상 중 요양등급 해당자의 경우 장기요양보험을, 등급 외 A, B 해당자에게는 노인돌봄종합서비스가 제공되고 있다. 서비스 대상의 기능정도에는 차이가 있으나, 실제 제공되는 서비스에는 공통적으로 방문서비스(방문요양, 방문간호), 주간보호서비스와 기타 가사서비스들이 해당된다. 향

후 노화 등으로 인해 현 기능상태가 악화되지 않는 것이 중요한 등급외자들과 장기간 요양이 필요한 대상자들간에 실제 제공되는 서비스에 있어서 그 차이가 미미함을 알 수 있다.

두 제도가 건강한 노후생활보장 및 가족 부양 부담 경감이라는 본연의 목적을 충실히 이행하기 위해서는, 서비스 수준을 조정하여 차별화 시킬 필요가 있다.

즉, 노인돌봄종합서비스가 대상자의 기능 유지 및 악화방지를 위한 예방적 성격의 서비스로 새롭게 구현될 필요가 있다. 이를 통하여 장기요양서비스와 차별화될 필요가 있으며, 현재와 같이 기능수준이 상이한 대상에게 유사한 서비스가 제공되는 한계를 극복해야 할 것이다.

2) 유사 서비스의 조정 및 통합

현재 노인돌봄기본서비스, 재가노인지원서비스 및 지역 내 복지기관을 중심으로 제공되는 재가서비스는 서로 다른 운영체계(노인복지관, 재가노인지원센터 등)를 통해 제공되고 있다. 그러나 실제 보건복지부를 통해 제시된 재가노인지원센터의 재가노인지원서비스는 노인돌봄 기본서비스 및 복지관 등에서 제공되는 재가서비스와 확연한 차이를 드러내지 않는다.

보건복지부에서 제공되는 재가노인지원센터의 사업내용은 대체로 급식 및 밑반찬 배달 등의 일상생활지원, 정서지원, 건강증진, 주거환경 개선 지원, 서비스 연계 등이다. 노인돌봄 기본서비스 역시 예방적 사업의 일환으로 안부확인, 서비스 연계 등이 주를 이룬다. 노인복지관에서 제공되는 재가서비스 또한 복지관의 선택

사업으로 분류되고 있긴 하나, 대다수 기관들이 기본적으로 해당 사업을 운영하고 있는 상황이다. 특히 경로식당 및 밑반찬 배달 등의 급식지원서비스, 건강증진, 주택수리 사업 등이 활발히 운영되고 있다.

상기 제도들은 보다 긴급한 욕구가 있는 노인을 대상으로 하여 서비스가 제공되도록 설계되었으며, 제공되는 서비스 역시 유사하다. 그러나 서비스 명칭이 다름으로써, 이용자 입장에서 어떠한 서비스를 신청해야 하는지에 대한 혼란을 야기하고 있다. 특히 재가지원서비스는 지자체의 재정구조에 따라 사업의 지속성이 좌우될 수 있는 한계가 있다는 점에서, 개별 서비스에 대한 안정성 역시 확보되지 못한 상황이다. 이에 개별적으로 운영되는 노인 돌봄기본서비스, 재가지원서비스, 복지관 등을 중심으로 한 재가 서비스 등을 통합하여 ‘통합 재가서비스’로 명명함으로써, 이용자의 이해도 및 서비스 접근성을 높일 필요가 있다. 통합된 서비스는 현재와 같이 보건복지부에서 전담하여 진행하되, 구체적으로 어떠한 서비스가 제공되는지에 대한 매뉴얼을 개발하여 보급함으로써 현장에서의 적용을 도와야 할 것이다.

3) 중앙 및 지방정부간 역할 조정

노인 돌봄서비스의 대다수는 중앙정부를 통하여 제공된다. 그러나 최근 일부 서비스들이 지방으로 이양되면서, 중앙 및 지방정부간의 역할 조정에 대한 논의가 이루어지고 있다.

일례로 대표적 노인 돌봄서비스인 노인 돌봄 기본서비스의 경우, 지자체에서 동일 목적 하에 유사한 서비스를 제공함으로써 서비스간 중복이 발생하고 있다. 서비스 수요가 동일할 시, 이 같은 중복은 공급의 효율성을 저하시키는 요인이 된다.

일선 공급기관에서는 중앙 및 지방정부를 통해 유사한 서비스가 상이한 운영방식으로 전달됨에 따라, 사업운영에 있어 난항을 겪고 있다. 운영방침의 차이로 인해 서비스 제공시간 및 인력관리 방안이 달라질 경우, 공급자 및 이용자 모두에게 불편을 초래하게 된다. 따라서 중앙 및 지방정부간 기능적이고 협력적 관계 하에서 조정이 이루어져야 할 것이다. 특히 이 과정에서 지방정부의 현실적 여건을 반영한 융통성 있는 업무분담이 필요하다. 이를 통하여 현장에서의 어려움을 최소화하면서, 중앙정부의 일관된 정책 하에 지역사회의 특수성이 고려될 수 있도록 상호간 의견조율이 요구되는 바이다. 본문