Journal of the Korea Convergence Society
Vol. 7. No. 6, pp. 259-266, 2016 http://dx.doi.org/10.15207/JKCS.2016.7.6.259

지역사회 노인보호체계의 연계모형에 관한 연구: 노인장기요양보험을 중심으로

최인규
영남대학교 법학연구소

A Study on the Linkage Model of Community Elderly Protection System: Focusing on Long-Term Care Insurance for the Elderly

In-Kyu Choi
Law Institute, YeongNam University

요 약 본 연구는 지역사회에서 노인들을 위한 노인보호체계 구축의 실현가능성을 탐색하고, 연계모형과 실천전략을 모색하고자 하는데 목적이 있다. 우리나라는 고령화가 진행되면서 노인들의 다양한 욕구(여가, 주거, 취업 등)가 증가됨으로 지역사회에서 노인들에게 알맞은 상담과 지원프로그램을 제공할 수 있도록 포괄적인 노인보호체계를 구축할 필요성이 있다. 이에 본 연구에서는 노인보호체계의 연계모형을 설정하고, 이를 실천하기 위한 2가지의 방안을 제시하였다. 첫째, 지역사회의 노인보호체계를 조직의 형성에 초점두고 그 실천과정을 조직화단계, 실천활동단계, 확대조직화단계의 3단계로 구분하여 시행하는 것이 바람직 한 것으로 제시하였다. 둘째, 노인보호체계의 지역사회조직화 모형을 적용과 노인장기요양보험의 안정적 운영을 위해서는 케어매니저, 요양보호사 등과 같은 중심적 역할을 수행할 수 있는 장기요양 전문인력의 활용이 필요하다는 것이다. 그 외에 지역사회복지협의체와 민간네트워크로 사회복지협의회가 구성, 관련법조항의 신설, 케어매니저의 교육 등의 정립이 마련되어야 한다. 따라서, 본 연구를 통해 기초적인 자료를 마련하고, 노인보호체계에 대한 다각적인 전략과 방안을 마련하고 단계적으로 발전전략을 구사하여 추진해 나가야 할 것이다.

• **주제어** : 노인복지정책, 노인보호체계, 연계모형, 노인장기요양보험, 지역사회, 융합

Abstract The purpose of this study is to explore the feasibility of establishing the elderly protection system for the elderly in the local community, and to explore the linkage model and action strategy. In Korea, there is a need to build a comprehensive elderly care system so that elderly people can have appropriate counseling and support programs in the community, as the elderly increase their diverse needs (leisure, housing, employment). In this study, we set up a linkage model of elderly care system and suggested two ways to practice it. First, it is suggested that it is desirable to focus on the formation of the elderly protection system in the community, and divide the practice process into three stages: organization, practice, and organization. Second, it is necessary to apply the long-term care professional manpower which can play a central role such as care manager and nursing care provider in order to apply the community organizing model of the elderly protection system and stable operation of long-term care insurance for the elderly. In addition, a social welfare council and a private network should be established to form a social welfare council, the establishment of related legal provisions, and the education of care managers. Therefore, it is necessary to establish basic data through this study, to establish diverse strategies and plans for the elderly protection system, and to promote it in a phased manner.

• **Key Words** : Elderly Welfare Policy, Elderly Care System, Linkage Model, Long-Term Care Insurance for the Elderly, Community, Convergence

*Corresponding Author : 최인규(inkyu8008@daum.net)
Received October 30, 2016 Revised November 29, 2016
Accepted December 20, 2016 Published December 31, 2016

Ⅰ. 서 론

현대사회는 경제성장과 의료기술의 발달로 인해 노령인구가 급속하게 증가되고 있다. 우리나라는 2000년도에 이미 고령화 사회에 진입하여 2018년도에는 65세 이상 노인인구가 14.3%되어 고령사회로, 2026년에는 20%가 넘는 초고령화사회의 단계로 접어들 것으로 예상하고 있다. 이는 가족구성의 변화 및 부양의식의 변화 등으로 인해 독거노인 및 노인단독세대가 빠른 속도로 증가하고 있다. 실제로 독거노인 비율은 1994년 13.6%에서 2004년 20.6%, 2014년 23.0%로 독거가구가 지속적으로 증가하고 있으며, 자녀동거 비율은 1994년 54.7%에서 2004년 38.6%, 2014년 28.4%로 지속적으로 감소하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 노인부양과 관련된 갈등, 자살 등 극단적으로 표출되는 사회적 문제가 최근에 자주 발생하는 것으로 보아 한국사회에서는 더 이상 전통적인 가족체제로만에 의존하여 노인의 장기요양보호를 요한다는 것이 이미 어렵다는 것을 확인시켜주고 있다. 이러한 고령화의 진행과 독거노인의 증가로 우리나라에서는 노인의 생활보호를 지원하기 위한 기반 구축이 중요한 과제로 부각되고 있다. 고령화에 먼저 진입하고 경험한 영국의 경우는 1970년에 지역사회보호에 관한 논의가 시작되어 1990년대 지역사회보호체계가 정착되었다. 일본의 경우는 영국보다 10년 뒤인 1980년대에 시작으로 1990년 중반부터 개호보험제도가 구체화되었다.

우리나라보다 고령화를 앞서 경험한 영국과 일본 등 선진국가들은 이에 대응하기 위한 일상생활권역에서 노인들의 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 시스템 구축의 필요성이 강요되면서, 지역에 따라 지속적이면서 포괄적인 서비스를 이용할 수 있는 노인보호지원체계를 구축하는데 노력하고 있다. 또한, 노인들의 욕구를 사정하고 이에 부합하는 노인보호 서비스 계획을 작성하여, 노인들이 요구한 서비스를 전달하도록 지역사회에서 노인보호체계화 시켜 케어매니저들을 활동하도록 하였다. 우리나라에서도 마찬가지로 1990년대 초반까지 시설보호 중심으로 저소득층 노인을 위한 노인보호체계가 정비되었지만, 1990년대 후반부터 재가복지의 중요성이 부각되면서 노인보호체계에 대한 기반사업들을 다시 재정비하여 왔다. 하지만 최근 노인들의 여가활동과 건강에 대한 관심이 예전보다 높아지고 있는 것으로 변화되면서 지역사회 노인보호체계는 여가활동과 심신보호로 이원화 되었다. 특히 심신기능이 쇠약해진 노인은 노인장기요양보험에서 등급판정을 받은 중증의 노인들이며 이들의 다양한 욕구를 수용할 수 있는 포괄적인 노인보호체계가 아직까지 부족한 실정이다. 우리나라의 노인장기요양보험제도는 중증노인에게만 해당되지만, 경증노인들에게도 그들의 심신기능의 변화 정도에 맞는 서비스를 계속적으로 이용할 수 있는 노인보호지원체가 아직까지 마련되지 않고 있다. 이처럼 앞으로 우리나라는 고령화가 진행되면서 노인들의 다양한 욕구(여가, 주거, 취업 등)가 증가됨으로 노인들에게 알맞은 상담과 지원프로그램을 제공할 수 있도록 포괄적인 노인보호체계를 구축할 필요성이 있다. 따라서, 본 연구는 지역사회에서 노인들을 위한 노인보호체계 구축의 실현가능성을 탐색하고, 연계모형과 실천전략을 모색하고자 하는데 목적이 있다. 이를 위해서 노인장기요양보험에서 케어매니저 등 전문인력 양성과 활용의 필요성을 제시하고, 지역사회의 노인보호체계 구축에 기여할 수 있도록 방안을 모색하고자 한다.

2. 이론적 고찰

1.1 지역사회보호체계

지역사회보호(commuity care)는 다양한 사람들의 욕구에 대응하기 위해 그들이 의도적이면서 조직적으로 만들어진 종합적인 서비스제공을 말한다. 또한 지역사회보호체계는 이러한 이용자들의 의사결정을 바탕으로 개인의 능력을 고려한 필요한 서비스를 체계적으로 제공하기 위한 것을 말한다. 좀더 구체적으로 말하면, 지역사회보호는 서비스 대상자인 노인을 시설에서 보호하는 것만이 아니라 자신의 집에서 필요한 서비스를 직접 제공받거나 지역사회의 의료 및 복지시설 등에서 생활을 도와주는 것을 말하며, '지역사회보호체계화'는 이것이 제도화 되었다는 것을 의미한다. 그리고, 지역사회보호체계는 크게 지역사회조직화와 지역사회실천모델로 구성화 할 수 있다[10].

1.1.1 지역사회조직화

지역사회조직이란 지역사회구성원들이 자신들이 속한 지역공동체의 이익을 추구하고 공동선이라는 목표를 달성하기 위해 함께 뭉쳐 소통하고 계획하며 행동하는 가치 창출의전과정을 의미한다. 즉, 지역사회에서 개인, 집단 이웃의 사회복지를 원하는 방향으로 유도하기 위해 지역사회의 단위에서 행해지는 일련의 활동이라고 정의

한다. Kahn(1982)은 지역사회 주민들이 그들의 문제를 공동으로 해결하는 방법으로 보았지만, 이러한 개념은 명확하지 않고 학자들마다 지역사회조직화의 범주와 내용이 조금씩 다르다[31,32].

지역사회조직화 과정에서 주체들은 지역공동체에 대한 향후 책임있게 꾸려갈 방법, 신뢰의 분위기 조성, 성장과 발전의 유도해 가는 것을 배우게 된다. 이를 실천하기 위해서 지역사회의 내·외적으로 산재되어 있는 인적자원과 물적자원들을 가능한 많이 동원하여 조직화시키며, 리더십의 향상과 공동체 구성원들 간의 관계망들을 형성시키며, 개인 혹은 집단들에게 경제력과 정치적인 영향력을 불어넣는 일이라고 볼 수 있다.

이처럼 지역사회조직은 다양하면서 복잡한 형태를 띠고 있으며, 주민들 스스로 문제해결을 할 수 있도록 민주적인 역량을 강화하려는 경향이 강하고, 실천가들의 치밀한 계획과 정책입안을 통해 시행되기도 한다. 즉, 지역사회조직화의 기능적 측면에서는 주체적인 참여자들의 과업목표에 대해 자신 스스로 문제해결을 한다는 기본적인 원칙에 부합하기 위한 수단이나 전략을 세우는 것이다. 이러한 형태는 조직화 주체들이 인접 권력주도세력과 상호 협력적 관계형성에 따라 신축적으로 결정되어지며, 각각의 지역사회조직들은 이와 같이 개별적 선택들을 응집될 때 독자적인 형태로 완성된다[7,12,17,25,27,28].

1.1.2 지역사회실천모델

Rothman(1987)은 지역사회조직을 단일모형이 아니라 지역사회개발모델, 사회계획 및 정책모델, 사회행동모델로 세 가지 유형으로 구분하였다. 이들은 분석적인 측면에서 상호구분을 할 수 있지만, 실질적으로 서로 혼용되는 형태를 띠고 있다. 첫째, 지역사회개발모델은 지역사회조직화의 영역을 확장시켰다는 의미에서 근린·지역사회조직화와 기능적 지역사회조직화로 지역사회조직을 구분하였다. 둘째, 지역주민과 사회서비스기관을 지역사회조직화의 대상으로 구분하여 접근모델을 제시하였다. 근린·지역사회조직화는 지역주민을, 조직간 네트워크의 형성은 사회서비스 기관을 대상으로 제휴모델을 구분하여 그의 특성에 맞는 모델에 적용 가능하도록 하였다. 셋째, 사회행동모델은 주민의 삶의 질을 개선하고 사회정의의 실현으로 지역주민들이 보다 나은 대우를 받을 수 있도록 활동하는 시민운동을 말한다. 또한 사회행동모델은 지역사회 내에서 권력과 자원재분배, 사회적 배제자들에 대한 의사결정에 대한 접근성을 강화를 통해 지역사회변화를 꾀하는 것에 있다[22,23,24,26,30]. Weil & Gamble(1995)의 모델은 목표, 변화표적체계, 일차적인 구성원, 관심영역, 사회복지사의 역할 등을 중심으로 지역사회실천모델을 8가지 유형으로 구분하고 있다. Rothman모델과 비교하면 지역사회모델은 지역사회의 구성 및 기능과 지역사회문제의 양상, 지역서비스 프로그램의 성격 등에 따라 다양하게 적용되었다는 점에서 서비스의 폭이 넓고 적용하기에 용이하다는 것이다. 지역사회조직화는 Weil & Gamble(1995)의 모델과 Rothman모델(1987)을 혼합하여 조직화의 틀과 개입전략을 구성하는 것이 용이 하게 해줄 것이라 보여진다.

2.1 지역사회보호체계와 노인보호체계의 연계성

2.1.1 지역사회보호체계와 노인보호체계 관계

지역사회보호체계는 지역사회의 문제해결을 위해 지역사회조직화들 두고 그에 대해서 역량강화 지역사회실천이라는 역량을 강화한다는 2가지 목적을 가지고 있다. 이를 위해서 지역사회의 협력적인 구조형성에 중요한 초점을 두고 있다. 협력적인 조직구조형성은 지역주민들이 주체가 되어 참여하고 협력하는 자발적인 문제해결을 말한다. 특히 지역사회의 문제점을 공유하며, 해결하기 위해서는 연대협력의 조직형성이 필요하다. 또한 문제해결과정에서 지역사회의 변화와 사회통합을 위한 주민들의 역량강화가 도모되어야 하며,역량을 강화하기 위해서는 근본적으로 주민간의 유대감, 신뢰, 네트워크의 형성이 필요하다. 이러한 과정에서 지역사회의 모든 자원들 간의 협력관계 수립을 통해 지역사회 노인보호체계가 자연스럽게 구축되며, 노인보호를 위해 다양한 프로그램의 생성과 실천을 위해 체계화하는 것이다. 지역사회의 노인보호체계는 주민과 노인을 대상으로 공식적 혹은 비공식적인 모든 자원들을 조직화에 중점을 두고 ,지역사회 노인보호체계를 단기적인 목표로 하는 거시적 관점에서 접근한다.

그 이유는 노인문제의 예방, 보호활동 뿐만 아니라 지역사회에서의 노인보호와 건강한 생활을 지원하고, 노인에게 편리한 환경조성을 꾸민다는 목적과 가치공유 하에서 협력하는 것에 목적을 두고 있기 때문이다[29,33,34].

2) 지역사회 노인보호체계와 케어매니저의 역할

우리나라에서 지역사회 노인보호체계를 위해서는 현재 노인장기요양보험 제도의 활용을 통한 노인서비스의 지원이 무엇보다 중요하다. 노인서비스의 수요에 충족하기 위해서는 인적지원의 관리와 형성이 바탕을 두어야 한다. 즉, 요양보호사의 교육을 비롯한 업무를 체계적으로 관리하며 지원할 필요성이 있다는 것이다. 수요자인 노인의 입장에서는 안정적인 요양보호서비스를 제공받기 위해서는 이러한 서비스전달 시스템이 확고히 다져있어야 된다고 본다. 따라서 이러한 서비스지원을 위해서는 케어매니저와 같은 전문인력이 필요하며, 그 역할은 요양보호사의 활동지원과 관리를 통해 보다 나은 요양서비스의 질을 향상시키고자 하는데 있다. 케어매니저의 도입으로 요양서비스의 질적 제고와 새로운 일자리 창출이 될 것으로 본다. 케어메니저는 요양서비스의 수요자에 대한 이용정보를 총괄하고 조정한다. 구체적인 주요 업무내용들을 살펴보면, 첫째, 수요자에게 요양보호사가 제공할 서비스의 내용 및 서비스제공인력 정보, 스케줄 등의 확인과 조정한다. 둘째, 요양보호사에게 최적의 요양서비스를 제공하기 위한 수행방법과 유의사항을 교육시킨다. 셋째, 수급자격여부 및 장기요양보험의 신청 등 행정업무를 대행업무를 한다[14,16,18,20,21].

3.1 선행연구 검토

노인을 대상으로 하는 지역사회보호체계와 관련된 선행연구들은 '외국의 지역사회 보호프로그램을 소개하는 연구', '지역사회보호를 필요로 하는 이용자의 욕구 등에 관한 연구', '우리나라의 장기요양보호체계에 관한 연구'로 구분된다. 기존의 지역사회 보호체계에 대한 선행연구들은 급속하게 진행되고 있는 선진국들의 고령화 문제를 다루어 있으며, 그에 따른 지역사회보호체계에 대한 각국의 지역사회 수준이 어떠한가를 확인하는 주제가 대부분이었다. 그리고 이들의 노인복지서비스를 제공하는 노인보호체계가 어떻게 구성되며, 그 기능이 무엇인지에 대한 명확히 제시한 연구는 미흡하다고 볼 수 있다. 이러한 우리나라의 지역사회보호체계와 관련된 3부문의 주제별로 학자들의 선행연구들을 검토하면 다음 <Table 1>와 같다[2,3,4,5,6,8,9,11,13,15,19].

〈Table 1〉 Preliminary Study Review

Contents	Researcher
A study introducing foreign community protection programs	Kim, kun-Hong·Lim Beong-woo, 2002; Lim Beong-woo, 2003; Oh Hye-kyoung, 2006; Han Kyung Hye, 2006; Cho Myung Kyung, 2007; Eun Ki Wook, 2007
bA Study on the Needs of Users Who Need to Protect the Community	Kim, Mi Hye, 1996
A study on the long-term care system of Korea	Jeong Soon-Dol, 2005; Kim Young Sook, 2005; Kim Young Sook, 2006; Chae Heung Bong, 2006; Kim Mi Sook, 2006;v Suk Jae Eun, 2006; Kim Chan-woo, 2008

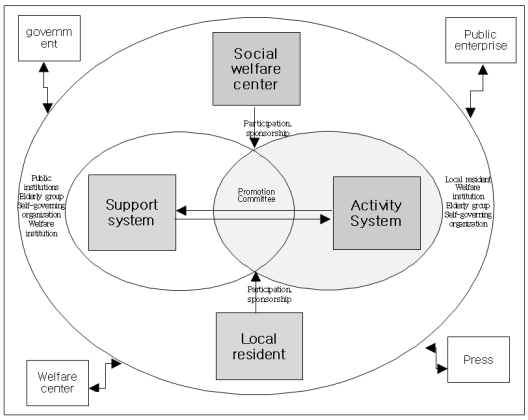
Ⅲ. 지역사회 노인보호체계 연계모형의 개념화 설정

앞서 이론적 논의를 근거하여 노인보호체계 모형을 개발하고자 한다. 이를 위해 지역사회조직화의 이념적 내용을 토대로 모형설계의 방향성을 설정하며, 노인보호체계 구축을 위해 단계별 목표와 조직화 대상에 따른 모형을 설정하고자 한다.

1.1 모형설계의 방향성

본 연구는 지역사회 노인보호체계를 조직화된 다양한 주체들의 참여와 협력을 통해 실질적인 노인보호의 포괄적 노인보호체계를 구축하는 데 있다. 즉, 노인보호체계는 지역사회 조직화의 이념을 토대로 공공 및 민간 노인 관련 기관, 지역주민, 지역사회조직 등 공식적· 비공식적 다양한 자원의 참여를 통한 포괄적인 협력체계모형을 개발하고자 한다. 주된 대상은 노인과 지역사회의 노인보호능력 강화라는 차원에서 노인보호주체로서 잠재적 역량을 지니고 있는 지역주민과 노인을 대상으로 삼는다.

모형의 설정을 위해서 지역사회조직화에 대한 틀은 Weil & Gamble의 모델을 적용하였으며, 각 모델의 개념화를 위한 전략은 Rothman모델과 Weil & Gamble모델을 혼합하여 조직화모형을 설계하고자 한다. 본 연구는 노인보호체계의 모형설계를 하기 위해서 혼합(mixing)과 단계적 이행(phasing)이라는 관점을 적용하였다. 여기에서 혼합은 다양한 모델들은 동시에 실시하는 것이며, 단계적 이행은 문제의 추이에 따라서 적합한 모델로 행하는 것이다[1].



[Fig. 1] Structure of Elderly Protection System Model

2.1 모형의 개념화

이론적 접근을 통하여 노인보호체계에 대한 모형을 개념화한다는 것은 보다 실천적, 구체적으로 응용 가능하도록 구조화 시키는 과정이라 한다. 이는 특정한 상황에서 노인보호체계를 구축하기 위한 단계별 혹은 상황적 맥락을 파악하여 이에 적합한 개입이 가능하도록 하는 일종의 지침서 역할을 한다. 조직화 실천의 개념적인 기준을 기반으로 실천할 수 있는 범위와 방향성, 목표설정과 전략 등을 선택하여 효과적인 개입이 가능하도록 하자는 것이다. 본 연구에서는 Weil & Gamble모델을 적용한 노인보호체계 모형을 구성하였으며, Rothman과 Weil & Gamble 모델의 개념을 토대로 지역사회 노인보호 구축에 대한 조직화 실천을 기반으로 범위와 방향성, 목표설정과 전략, 지역사회환경, 노인보호 활동 등을 적절하게 변형하여 개념화여 제시하고자 한다. 아래의 <Table 2>은 모델의 특징에 따른 6가지 변수(가정, 목적과 목표, 조직화대상, 표적체계 및 전략)들을 설명하였다.

〈Table 2〉 Conceptualization of linkage model of community elderly protection system

Community Elderly Protection System Linkage Model					
division	Organization plan	Organization		Elderly care activity	
Application model	Social Planning Model	Neighborhood and community organization model	Affiliate model	Program Development / Community Linkage Model	Social movement model
purpose	Protecting the elderly and protecting the community for the elderly				
goal	Establishment of plans for the construction of the elderly protection system	Strengthen and protect the elderly in local community	Establishment of cooperation system between the elderly protection organizations	Synergy of elderly care activities	Community awareness (interest) Changes in the elderly care policy
		Organization of residents	Form a public-private partnership	Developing a new elderly care program	
Organizing target	All communities	Local residents, seniors	Formal and Informal Organization for the Elderly	A regional leader	All communities
Target system	Community	Local resident elderly isolated environment	Representatives of private and public organizations related to the elderly	Local resident elderly isolated environment	Community-Aware Elderly Isolated Environment
strategy	Common task of the elderly protection	Educational Leadership Development, Volunteer Development, Small Group Development, Public Relations	Sharing Value, Developing Common Goals, Creating Communication Trust Relationship Sharing Role	Community involvement	PR campaign

지역사회 노인보호체계 구축과정에서 적용되는 각 모델들은 기본적으로 범지역적이고 포괄적인 노인보호체계의 구축과 이를 통한 지역사회의 노인보호능력의 강화라는 지향성을 지니고 있으므로 지역사회현상에 대한 가정과 목적에 있어서는 공통적이다. 또한 본 모형에서 구상하고 있는 노인보호체계는 전체 지역사회를 대상으로 하고 있으므로 조직화대상이나 표적체계도 명확하게 구분되는 것은 아니며 지역사회에 존재하는 현재적·잠재적 모든 노인관련 자원을 포함한다.

Ⅳ. 노인보호체계 구축의 단계별 전략방안

1.1 실천과정과 단계별 전략방안

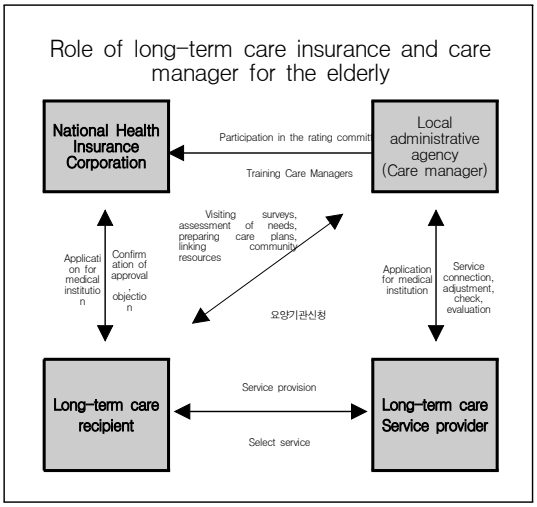
학자들마다 노인보호체계 구축을 위한 조직화의 실천과정을 다양한 접근법으로 모델을 제시하고 있다. 이는 노인보호체계의 구축의 단계구분, 관점, 용어, 강조점 등이 다르지만, 사회복지의 실천문제에서 발생되는 문제해결과정은 지역사회 조직화단계를 설정하고 있다는 것이 하나의 공통점이다. 즉, 조직화 단계구분에 있어 조직형

성과정을 두는 것이 아니라 문제해결 중심의 접근이라는 것이 특징이다. 이는 개인이 아닌 집단적인 노력으로 지역사회 문제해결하는 것이 통상적으로 효과적이라는 것에 인식되어 있기 때문에 조직형성이 중요하다. Rubin & Rubin(1992)의 연구에서 지역사회 조직을 민주적인 조직형성으로 인해 지역사회의 능력을 보다 강화시키는 것으로 보고 사회문제해결 자체보다 조직형성이 우선시 된다고 하였다. 또한 Kahn(1995)은 조직형성은 단기적, 일시적인 문제해결이 아니라 지속적으로 그 지역주민들이 참여를 통해 문제를 해결하고 지역사회의 변화와 발전을 위한 체계를 마련하는 것이라고 하였다. 따라서 본 연구는 지역사회의 노인보호를 위해 상호협력하고 그 필요성에 대해 강조함과 동시에 노인보호체계의 구축방안들을 제시하고자 한다. 이러한 맥락으로 조직화 실천단계에 있어 노인보호체계의 조직형성단계를 조직화단계, 실천활동단계, 확대조직화단계로 구분하고자 한다. 노인보호체계의 조직형성단계를 설면하면, 첫째, 조직화단계는 노인보호체계를 위한 구축에 역점을 두고 있다. 둘째, 실천활동단계는 노인보호체계의 기능화를 하기 위해서 노인보호의 공동화된 프로그램을 시행한다는 것이다. 셋째, 확대조직화단계는 노인보호체계를 유지하고 발전하기 위한 연결가능성에 중점을 두고 있다. 하지만 노인보호체계의 조직형성에 대한 전반적인 목적은 노인보호체계의 역량강화에 있으며, 지역사회에서의 노인보호능력을 향상시키고자 하는데 목적을 두고 있다. 따라서 이러한 각 단계들은 내부준비→ 계획조직화→ 활동→ 평가 및 과제전환을 포함하고 있다.

2.1 노인보호체계에서의 케어매니저의 활용

OECD국가들에서는 장기요양보호를 필요로 하는 노인들을 위한 지역사회보호체계를 세 가지 차원, 장기요양의 통합, 재정과 전달체계의 통합, 재가와 시설요양의 연속적 케어망(네트워크)구축이라는 차원의 통합목표 아래 정책들을 추진해 나가고 있다. 여기에서 케어의 연속망은 통합적 케어체계구축을 위한 핵심기제이며, 다양한 상태의 장애 정도에 있는 대상자의 복합적인 서비스 욕구 해결을 위한 일련의 서비스들을 연계하고 조정하는 것이다. 실제로 우리나라의 요보호노인에 대한 노인보호체계에서도 자주 서비스의 단편성, 중복성, 비계속성, 비접근성, 비책임성 등이 문제점으로 제기되고 있다. 실제로 고령화 사회에서 요보호노인에 대한 지역사회보호체계가 어떻게 구축되어야 하는지에 대해 문헌리뷰를 통해 알 수 있는 것은, 지역사회수준에서 보호를 필요로 하는 노인들을 위한 보호체계를 구축할 때에는 서비스의 통합성을 확보하고, 보호의 연속성을 보장하며, 서비스에 대한 접근성을 높이고 서비스 자체의 적절성, 사회적 책임성을 보장하는 기준에 적합하도록 체계화될 필요가 있다는 것이다. 그리고 이러한 노인보호체계 구축을 위해서는 지역사회보호를 실현하는 방법인 케어매니저, 다시 말하면, 복합적이고 다양한 욕구를 지닌 이용자와 케어매니저간의 연속적인 지원관계를 기본바탕으로 하여, 이용자들이 필요로 하는 요구 중심의 서비스를 적절하게 제공할 수 있도록 지역사회자원을 통합・관리하는 체계가 구축되어야 할 필요성이 강조되고 있다.

노인장기요양보험에서 지방행정기관의 인력을 케어매니저로 활용하는 방안과 역할분담은 [Fig. 2]과 같이 설정하였다. 지방자치단체가 노인 요양대상자들에게 직접방문조사, 요구사정, 케어플랜 작성과 지역사회의 자원들과 연결하고, 요양대상자들은 신청한다. 국민건강보험공단은 요양대상자들에게 등급판정과 요양인정 등을 시행하고, 요양대상자는 인정확인과 이의신청을 국민건강보험공단에 신청한다. 서비스 제공기관은 요양대상자들을 요양서비스를 연결하고, 조정, 점검, 평가를 하며, 지방자치단체에 요양기관 신청을 한다. 지방자치단체는 국민건강보험공단에 일부재정을 부담하면서 등급판정위원회에 참여한다. 그리고 국민건강보험공단은 지방자치단체의 인력을 대상으로 케어매니저를 교육하고 양성한다.



[Fig. 2] Utilize Care Manager in Community Elderly Protection System

V. 결론 및 시사점

노인인구가 급속하게 증가되면서 신체적, 정신적으로 허약하고 장애를 가지는 있어서 장기간 요양보호가 필요한 노인들이 계속 증가하고 있다. 이러한 수요를 충족하기 위해 계획성 있는 지역사회 노인보호체계가 구축되어야 하며, 이와 더불어 노인장기요양보험을 보다 발전시켜야 될 것이다. 결과적으로 노인보호체계의 개발모형을 적용과 노인장기요양보험의 안정적 운영을 위해서는 케어매니저, 요양보호사 등과 같은 중심적 역할을 수행할 수 있는 장기요양 전문인력의 활용이 필요하다.

지역사회 노인보호체계과 노인장기요양보험에 있어서 케어매니저의 역할을 중심으로 구축전략을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 노인보호체계의 구축을 위해서는 특정한 모델에 의존하기 보다 지역사회의 조직화에 대한 목표와 대상 등을 고려한 다양한 조직화 모델을 설정하고 실제 적용하는 것이 중요하다. 그리고, 노인보호체계를 네트워크할 조직구성 및 운영을 할 수 있는 컨트롤 타워 역할을 하는 기관을 만드는 것이 필요하다. 이러한 구심적인 역할 기관을 통해 네트워크의 구성과 운영절차 등에 대해 명확한 책임과 역할을 제시하여야 한다.

둘째, 지역사회복지협의체와 민간네트워크를 상시 활용할 수 있는 사회복지 협의체 구성이 필요하다. 이를 통해 노인보호체계를 정교하게 구축하고 효과적인 보호활동의 하기 위한 전문가들의 참여가 필요하다. 전문가들은 노인보호체계의 구축을 위해서 참여자들 간의 신뢰유지와 실무자 연계, 주민조직화 등을 통해 지속적인 노인보호활동의 다양한 접근이 필요하다는 것이다. 셋째, 정부 실무자 및 민간 대표자들을 대상으로 한 협력적 네트워크의 원활한 상호작용이 이루어져야 한다. 실천방법으로는 노인보호에 대한 상호이해 증진을 도모하기 위해서는 정기포럼의 개최 등을 통해 정보·지식을 공유하는 장을 형성하여야 한다. 넷째, 노인장기요양보험법에서 케어매니저와 관련 조항을 삽입하고, 그 역할에 대해 명확시 제시하여야 된다. 즉, 지역사회 노인보호체계 구축을 위해서는 장기요양대상자들의 통합적인 서비스가 제공되기 위해서는 케어매니저들의 역할 정립이 분명하여야 한다는 것이다. 지역 중심형 케어메니저 체계 구축을 위해서는 유관기관 간의 협력적인 역할분담에 대해 제도적인 기반이 조성이 이루어져야 한다.

REFERENCES

[1] Kim, Geunghong·Lim, Byung-Woo, "Development of Community Care for Elderly People in the UK", "Korean Gerontology", Vol. 21, No, 3. pp., 169-182, 2002.

[2] Kim, Mi-hye, "A Fundamental Study for Long-term Care Policy Development for the Elderly", "Social Welfare in Korea," 28, 57-100, 2006.

[3] Kim, Mi Sook, "A Policy Recommendation Based on the Analysis of the Care Manager Operating System of the Pilot Project for Elderly Care Insurance System", Vol. 25, pp. 25, 181-202, 2006.

[4] Kim, Soo - Young, "An Analysis of the Support System for the Elderly Caregivers of the Elderly," Korean Society for Social Welfare Conference, pp. 379-405, 2005.

[5] Kim, Young-Sook, Lim, Hyo-Yeon, and Jung-in, "A care manager system centering on the elderly care system and community", 「A Study on the Welfare of the Elderly」,Vol. 31, pp. 49-72, 2006.

[6] Kim, Young Sook et al., "Care Management", Seoul: Sahmyook University Press, 2005.

[7] Kim, Yong-Deuk, "The Implications of User Participation Mechanism in UK Community Care and the Welfare Services for Disabled People in Korea," International Social Security Trend, Vol. 57, No. 3, pp. 363-387, 2005.

[8] Kim, Chan-Woo, "A Comparative Study on the Integrated Long-term Care System in OECD Countries", 「Social Welfare Studies」, Vol. 8, No. 2, pp. 8 (2): 65-103, 2006.

[9] Kim, Chan - Woo, "Establishment of an integrated social service system for the elderly health and welfare sector: the future direction of the elderly care and long - term care services", 2008 Korean Society of Social Welfare Conference Fall Conference, 17-63, 2008.

[10] Sungjae Eun, "Assurance of Elderly Care and Service Delivery System", "Proceedings of the Korean Society for Social Welfare," Korean Society for Social Welfare, pp. 143-151, 2006.

[11] Eum Ki-wook, "Delivery System of Health and Welfare Services for Elderly People in Japan,"

"Korean Care Welfare Studies," pp. 2-12, 2007.
[12] Lee Sunyoung, "A Study on the Welfare Support System for the Elderly in Gyeonggi Province", "Theology and Faith", Vol. 16: 73-113, 2005.
[13] Lim, Byeong - Woo, "The elderly welfare policy of the elderly in the UK", "The welfare of the elderly", Vol. 25, pp. 25, 7-28, 2004.
[14] Woo Kuk-hee, "Participation of Private Commercial Sector for Expanding Supply of Care Services for the Elderly in the UK and Implications for Korea", 「Research on the Elderly Welfare」, Vol. 32, pp. 223-245, 2006.
[15] Hye-Kyung Oh, "The Creation, Transition and Evaluation of Community Service in the UK", "Mental Health and Social Work", Vol .3. 3, 99-121, 2006.
[18] Sookmyung, "A Study on Long-term Care Policy for the Elderly in England", 「Care Welfare in Korea」, Vol. 8, 07-231, 2007.
[19] Chae, Jung- Bong, Seung - Eun, Yang, Jin - Un, "A Study on the Financial and Service Management Operating System Model for Elderly Care Insurance: Experiment of Community - based Care Manager", "Social Welfare Policy", 27, 1152048, 2006.
[20] National Statistical Office, 「Statistics for the Elderly」, National Statistical Office. 2009,
[21] Han Kyung-hye, "Community Protection Support Program for the Rural Elderly in the United States," Journal of the Korean Society for Community Life, 13 (2), 77-86, 2002.
[22] Challis. D & Davies, B., "Case Management in Community Care", HMSO, 1986.
[23] Challis, D., et al, "Care Management in Social and Primary Health Care: The Gateshead Community Care Scheme" PEERU. Community Legal Advice, 2002. http://www.communitylegaladvice.org.uk. Counsel+Care for Older People, their Families and Carers, http://www.counselamdcare.org.uk.
[24] Department of Health(DH), "Health Profile of England 2007", London: DH, 2007.
[25] Evashwick, C. J., "The Continuum of Long Term Care: An Integrated Systems Approach", GERONTOLOGIST, Vol. 37, pp. 274-274, 1997.
[26] Malley, J., "Paying for Long-Term Care for Older People in the UK: Modelling the Costs and Distributional Effects of a Range of Options", 2006. PSSRU discussion paper 2336/1, http://www.PSSRU.ac.uk.
[27] Hooyaman, N. R., & Kiyak, H. A., "Social gerontology; A multidisciplinary perspective(3rd ed.)", Needham Heights: MA: Allya&Bacon, 1993.
[28] HMSO, "Key figures for 2001 Census: Census Area Statistics", 2001. http://www.neighbourhood Statistics,gov.uk.
[29] London Borough of Bromley, "Adult and Community Services: Arranging Help at Home", 2008. Information pack is available from Bromley Council Adult and Community Services Offices or http://www.csci.org.uk.
[30] Pickard, L., Wittenberg, R., Comas-Herrera, A., Davies, B. & Darton, R., "Relying on informal care in the new century? Informal care for elderly people in England to 2031", Aging and Society, Vol. 20, No. 6, pp. , 745-722, 2000.
[31] The Informal Cantre, "Community Care Statistics 2007 Home Care Services for Adults, England, 2007. http://www.ic.nhs.uk.
[32] Wanless, D., "Serving Good Care for Older People: Taking a Long-Term View" London: King's Fund, 2006.
[33] London Borough of Bromley website, http://www.bromley.gov.uk.
[34] http://www.city.inagi.tokyo.jp/kouhou_hiroba/kouhou_text/t210415/k01.htm.

저자소개

최 인 규(In, Kyu Choi) [정회원]

- 2000년 2월 : 영남대학교 행정학과(행정학석사)
- 2011년 2월 : 영남대학교 행정학과(행정학 박사)
- 2016년 2월~현재 : 영남대학교 법학연구소

<관심분야> : 노인복지정책, 사회복지조사론