

재가노인서비스 위기 인식에 관한 연구

임병우

성결대학교 사회복지학과 교수

A Study on the Perception of Crisis in Home Support Service for the Elderly

Byung-Woo Lim

Professor, Dept of Social Welfare, Sungkyul University

요약 본 연구의 목적은 재가노인지원서비스를 제공하는 종사자를 대상으로 재가노인지원서비스 존립에 대한 위기 인식을 파악하고 정책적, 실천적 제언을 하는데 목적이 있다. 본 연구는 질적 연구방법인 귀납적 내용분석을 기반 하여 현재 재가노인지원서비스 존립 위기 인식의 원인과 위기 강화요인이 무엇인지 이로 인해 나타나는 위기 인식 과 위기완화를 위한 상호작용, 위기완화 결과 예측은 어떠한지에 대하여 분석하였다. 자료수집을 위해 수도권 00시 재가노인복지협회에 추천된 자발적 참여자 4명을 표본 추출하여 심층면접을 실시하였다. 분석결과, 재가노인지원 센터의 위기관련 주요 요인은 심리적인 측면, 정책적인 측면, 역할 측면의 3가지로 나타났다. 첫째, 정책적인 측면에서 정책변화에 능동적으로 받아들이지 못하였을 뿐만 아니라 변화를 위한 노력에 한계가 있었다. 둘째, 심리적인 측면에서 정체성 혼란과 지역사회에서 부정적인 인식이다. 셋째, 역할 측면에서 기관과 법인, 그리고 협회의 적극적인 역할과 지원의 아쉬움이 있었다.

키워드 : 재가노인서비스, 위기 인식, 질적연구, 귀납적 내용분석, 재가종사자

Abstract The purpose of this study was to identify the crisis perception of the existence on home support service for older people and to make policy and practical suggestions for the workers who provide the on home support service for older people. For data collection, in-depth interviews were conducted by sampling four voluntary participants recommended by the Korea Association of Community Care For The Elderly 00city in the metropolitan area. As a result of the analysis, the main crisis-related factors of the home support service center for older people were found to be three: psychological, policy, and role. First, in terms of policy, not only could they not actively accept policy changes, but there were limits to their efforts for change. Second, in the psychological aspect, identity confusion and negative perception in the community. Third, in terms of roles, there was a disappointment in the active roles and support of institutions, corporations, and associations.

Key Words : Home Support Service for the Elderly, Crisis Awareness, Qualitative Research, Analyzing Inductive Contents, Home care worker

*Corresponding Author : Byung-Woo Lim(leuyn@hanmail.net)

Received November 27, 2021

Accepted December 20, 2021

Revised December 17, 2021

Published December 31, 2021

1. 서론

1.1 연구의 필요성 및 목적

우리나라에서 재가노인복지는 유럽을 중심으로 하는 선진국에서 시설중심의 노인서비스 제공의 한계를 극복하기 위한 탈시설화의 흐름 속에서 1987년 빈곤노인을 대상으로 하는 자원봉사 가정봉사원제도가 도입되면서 태동하게 되었다.

1993년 노인복지법 개정에서 가정봉사원파견사업에 주간보호와 단기보호가 추가되어 재가노인복지사업으로 규정되었으며, 2008년 노인장기요양보험제도가 도입되면서 가정봉사원파견사업은 재가지원서비스로 변경되었다[2].

재가노인지원서비스는 저소득층 노인과 전국 가구소득 월 평균 150%이하 노인돌봄서비스로 경제적, 신체적, 정신적인 사유로 독립적인 생활이 어려운 노인과 복지사각지대 노인들에게 일상생활지원을 비롯한 각종 필요한 서비스를 제공함으로써 예방적 복지의 실현과 사회 안전망 구축을 목적으로 한다[1].

재가노인지원서비스를 제공하는 재가노인지원센터는 서울시를 제외한 대부분의 지자체에서는 시설장1인, 사회복지사 1인, 사무원 1인으로 구성되어 있다. 2021년 현재 전국에 470개가 설치되었으며, 서비스 제공 인력은 1,635명, 서비스 대상자는 36,165명으로 추정된다. 주요한 서비스는 일상생활지원, 정서지원, 주거환경 개선, 여가활동지원, 상담과 자원연계, 교육, 긴급지원 등의 서비스가 제공되고 있다[2].

재가노인지원서비스는 2007년에 출범한 기본돌봄서비스와 종합돌봄서비스와의 내용 및 대상자에서 차별성이 유지 되었으며 2018년 중앙정부 정책에 따라 기본돌봄과 종합서비스가 통합되어 맞춤형서비스로 개편 및 제공되면서 서비스의 내용과 대상자의 차별성 부제로 서비스 중복에 대한 의문이 제기되기 시작하였다[7].

이러한 의문은 다양한 형태의 결과로 나타나고 있는 것이 현실이다. 일부 지자체에서는 재가지원서비스의 일몰과 축소가 진행되고 있고, 또 다른 지자체에서는 맞춤형서비스와 통합함을 요구 및 유도하기도 한다. 또한 재가노인돌봄서비스는 지방정부(예, 서울시) 및 민간 영역에서 개발 및 제공이 확대되면서 재가노인지원서비스 존립의 위기로 인식되고 있다[8].

최근 재가노인지원서비스 관련 연구는 역할 재정립

[3], 당사자의 정신건강[4], 서비스의 적절성[5]과 재가노인의 일상생활지원 주거[6] 등으로 매우 제한적으로 진행되었으며, 특히 재가지원서비스의 위기인식에 관한 연구는 전무한 상태이다.

때문에 본 연구는 탐색적 접근인 귀납적 내용분석으로 접근하고자 한다. 즉, 재가노인지원서비스 관련해서는 선행연구가 거의 되어 있지 않아 어떤 의미 있는 사건이나 상황을 잘 모르고, 재가노인지원서비스 관련 위기 인식의 독특한 현상 등에 대해 연구하기 위해서는 질적 연구인 내용분석의 접근이 필요했다. 재가노인지원서비스 위기 인식 관련 종사자의 경험적 의미, 이해, 관점, 생각, 과정 등의 상황을 살펴보기 위함이다.

좀 더 구체적으로 본 연구의 목적은 재가노인지원서비스를 제공하는 종사자를 대상으로 재가노인지원서비스 존립에 대한 위기 인식을 파악하고, 정책적, 실천적 제언을 하기 위함이다.

1.2 용어정리

재가노인지원서비스의 정의는 “정신적, 신체적인 이유로 독립적인 일상생활을 수행하기 곤란한 노인과 노인부양가정에 필요한 각종 서비스를 제공함으로써, 노인이 가족 및 친지와 더불어 건강하고 안정된 노후 생활을 영위할 수 있도록 함과 동시에 노인부양으로 인한 가족의 부담을 덜어주기 위함이다[2].

2. 연구방법

2.1 조사개요 및 참여자 일반현황

본 연구는 재가노인지원서비스 존립에 대한 위기 인식을 파악하기 위하여 집단 심층면접을 2021년 7월 29일 3시간 동안 실시하였다. 이후 전화로 추가적 개별 심층면접이 이루어졌다.

연구 참여자는 수도권인 ○○시 재가노인복지협회에 추천된 시설장과 사회복지사를 성별, 연령, 근무경력 등을 고려하여 자발적 참여자를 대상으로 선정하였다. 심층면접을 실시하기 전에 연구의 목적, 필요성, 방법뿐만 아니라 윤리적인 문제에 대하여 고지 및 동의를 받았다.

본 연구에 참여한 참여자는 과장 2명, 팀장 2명으로 총 4명이다. 연령대는 40대 3명, 30대 1명, 성별은 남녀 각 2명씩 조사되었다. 연구 참여자의 구체적인 사항은 Table 1과 같다.

Table 1. General characteristics

No	Gender	Position	Age	Career
1	F	exaggeration	40	161 months
2	F	team Leader	47	123 months
3	M	exaggeration	42	121 months
4	M	team Leader	30	52 months

2.2 자료분석방법

본 연구에서 적용된 질적연구방법인 귀납적 내용분석(inductive content analysis)은 개인 또는 집단의 심층면접을 포함한 의사소통 자료를 동기, 원인, 결과 등을 객관적, 일반적, 그리고 체계적으로 추리하는 과학적인 조사방법이다.

즉, 귀납적 내용분석은 심층면접의 결과인 현실에 기반한 자료(data)에 근거하여 '귀납적 발견의 맥락'에서 내용을 도출 및 분석할 것을 제안하는 질적 연구의 방법론적 전통을 따르게 된다. 귀납적 내용분석은 자료에서 개념화, 하위범주, 범주간의 연계를 체계적으로 구축하고, 구축된 범주간 연계를 통하여 의미를 찾아내 목적으로 개념적으로 추상화하고 분석하는 기법이다[9].

2.3 연구의 준비 및 엄격성 확보

귀납적 내용분석을 포함한 질적 연구의 수행에 있어서 연구의 준비와 엄격성 확보의 노력에 대한 기술은 연구결과의 신뢰성과 타당성의 확보와 관련이 되어있기 때문에 매우 중요하게 간주된다[10]. 특히, 귀납적 내용분석을 적용한 질적 연구에서는 연구자의 내용 민감성을 발휘 할 수 있는 기술에 대한 이해도, 성숙도 등은 매우 중요한 준비이다. 또한 연구의 엄격성의 확보를 위하여 연구자의 개인적 특성, 통찰력, 전문적 경험, 문헌 분석적 경험 등에 영향을 받는다(박한샘, 2004; 강지숙, 2007; 재인용 ; 임병우, 이옥자, 2012)

3. 연구결과

3.1 개방코딩(Open Coding)

본 연구는 참여자와의 인터뷰를 통해 얻은 자료를 바탕으로 개념을 분석하고 명명하였으며, 유사한 개념끼리 하위범주로 묶고, 다시 범주화하는 과정을 수행하였다. 그 결과 136개의 개념과 31개의 하위범주, 13개의 범

주가 도출되었으며 도출된 개념을 첨부하였고 패러다임에 의한 범주별 정리는 Table 2와 같다.

Table 2. Category, Top Category, Subcategory

category	top category	subcategory
cause of crisis	Passive response to policy changes	<ul style="list-style-type: none"> • complacency in not responding to changes in the policy environment • Difficulty in finding targets due to overlapping services • Inconsistent services cause identity confusion
	Lack of manpower and budget	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of expertise in manpower • Freeze subsidies
Crisis intensification	Expansion of overlapping services and lack of publicity	<ul style="list-style-type: none"> • Expansion of overlapping services • Lack of publicity
	Lack of strengthening the role of corporations/associations	<ul style="list-style-type: none"> • Ineffective association structure • Lack of awareness of service improvement in corporations • Strengthening the role of legal entities
Crisis awareness	identity confusion	<ul style="list-style-type: none"> • Positioning Clarification • Difficulty in finding new participants
	Anxiety of staff in charge	<ul style="list-style-type: none"> • Employee loss of motivation • Anxiety over city subsidy suspension intensifies • Lack of budget and manpower compared to customized care for the elderly
	negative perception	<ul style="list-style-type: none"> • Comparison with customized care services for the elderly • Uncooperative attitude of public officials
Crisis mitigation conditions	Strengthening the role of association	<ul style="list-style-type: none"> • Expansion of manpower in charge of association • Dynamic group activities
	Attempts to change policy	<ul style="list-style-type: none"> • Local public opinion issues • Municipal assistance required
Crisis mitigation action/interaction	Strengthening the role of institutions	<ul style="list-style-type: none"> • Consensus that reflects community needs • Conduct institutional assessments
	Unification of services	<ul style="list-style-type: none"> • Build service integration • Collaboration with other organizations
Prediction of Crisis Relief Results	Community hub role	<ul style="list-style-type: none"> • Increase the proportion of leisure culture and focus on case management • Discovering and linking people who are in the blind spot of welfare
	Strengthening the role of institutions by discovering policy targets	<ul style="list-style-type: none"> • Information on necessary services for those outside the long-term care level • Long-term care rating review and total dementia survey over 65 years old
	Try a new service	<ul style="list-style-type: none"> • Operation of a day care service center for outsiders • Operate specialization centers based on potential needs of subjects by dividing them into regions

3.2 위기의 원인

3.2.1 정책변화에 수동적 대응

•정책 환경 변화에 대처하지 않는 안일함
노인을 위한 가정파견봉사서비스(1993년)로 시작하여 지자체 예산인 재가노인지원서비스(2010년)로 변경되었고, 장기요양보험으로 노인장기요양서비스(2008

년), 국비로 노인맞춤돌봄서비스(2020년) 정책이 시행되었다. 이같이 노인 정책이 돌봄 수급대상을 확대해 나갔다. 이러한 정책변화에 따른 대처방안과 방향성 제고가 필요했다.

“일단 한 가지만 얘기를 할게요. 재가사업 측면에서 너무 안일했다는 생각이 들어요. 대응하는 부분에서 너무 안일했죠. 맞돌과 장기요양 도입에 따라 새로운 것을 개발하고 발전했어야 하는데 그냥 흘러가다보니...”(참가자 4)

“내부적으로 자체적인 변화를 이루지 못했지만”(참가자 2)

“변화했어야 했는데 상황이 여의치 못했어요. (참가자 3)

•중복된 서비스로 대상자 발굴의 어려움

노인장기요양서비스(2008년)가 시작되면서 장기요양 등급 인정자는 재가노인지원서비스 대상자에서 제외되었고, 노인맞춤돌봄서비스(2020년)가 시작되면서 재가노인지원서비스(2010년) 대상자와 역할중복에 대한 문제가 대두되고 있다. 돌봄 사각 지대 예방을 위함이라고도 할 수 있겠지만 기관에서는 대안을 찾기가 쉽지 않은 실정이다.

“외부적으로도 저희를 신경 써주지 않았어요. 분명히 중복되는 부분이 있음에도 불구하고 알아서 하겠지라는 마음으로 방치했어요.”(참가자 2)

“재가의 위기는 솔직히 장기요양이 생기면서부터라고 생각해요.”(참가자 3)

•비확실적 서비스로 정체성의 혼란을 초래

산발적으로 분산되어 있는 다양한 재가노인복지사업의 전달체계를 통합, 일원화 하여 효율적인 서비스 전달체계 구축이 필요하다.

“그리고 이제 전국적으로 같이 가야 하는데 지방자치화 되면서 대전은 대전대로 서울은 서울대로 나뉘었어요. 같은 시스템으로 같이 갔어야 정부도 ‘애네들은 같이 뭔가를 하는구나’ 했을 텐데 각 지방마다 다른 일을 하다 보니 정말 지방한테만 맡겨버리는 현상이 나타났어요.”(참가자 2)

“변화했어야 했는데 상황이 여의치 못했어요. 큰 그림을 그리기 힘든 상황이었어요.”(참가자 3)

3.2.2 인력 및 예산부족

•인력의 전문성 부족

시설운영의 성과는 직원의 자질과 의식수준에 달려 있다고 할 수 있다. 따라서 직원의 직무능력을 향상시키고, 직원들이 스스로 공부하고 자기계발에 노력을 기울여야 한다.

“시설장과 내부 인력들의 전문성 또한 떨어지지 않았나 싶어요. 복지관은 새로운 프로그램이나 슈퍼비전 체계에 대한 고민을 많이 하지만, 재가센터는 그런 것들이 전혀 없었어요. 다들 쫓기듯이 일만 했죠. 계속 뭔가는 하고 있는데 고민이나 연구는 없었어요. 당장의 서비스 제공에만 머물러 있었죠.”(참가자 1)
“제가 생각하는 사례관리는 상당한 전문성을 요하지만, 지금과 같은 상황에서는 양질의 사례관리를 수행하기가 쉽지 않아요.”(참가자 4)

•보조금 동결

사회복지기관, 특히 돌봄관련 기관의 사업비는 인건비가 대부분을 차지한다.

매년 최저임금의 상승으로 인하여 매년 보조금은 상승할 수밖에 없다. 하지만 몇십년 동안 동결이었다면 최저임금 상승폭을 맞추기에도 힘든 상황일 수밖에 없다.

“저희는 인력이라든지 예산이라든지 늘어난 부분이 적었지만, 맞돌, 장기요양은 인력과 예산이 늘어나며 대상 확보가 가능했죠.”(참가자 2)

“00년도 장기요양이 생긴 이후로 보조금이 십몇년 동안 동결이었어요. 때문에 인건비를 맞추기도 힘든 상황이었죠...”(참가자 3)

3.3 위기의 강화

3.3.1 새로운 정책도입에 의한 중복서비스

•중복서비스 확대

노인맞춤돌봄서비스와 재가노인지원서비스간의 대상자 선정기준에서 중복되는 부분이 많고, 지역사회 내 동일한 돌봄 필요 노인에 대해 어떤 기관이 어떤 서비스를 제공해야하는가에 대한 불명확성으로 효율적인사업 추

진을 위한 상호 방안 연구가 필요하다.

“맞춤돌봄이라는 것 자체가 재가랑 겹치는게 너무 많은 상황에서...” (참가자 2)

“제가 알고 있기로는 저희 00구도 500명이 다 안 채워졌어요. 저기도 발굴에 힘쓰고 있는 거죠. 그쪽도 다 채우지 못하니 ‘저기 때문에 우리 어르신들 몇 분이 그쪽으로 간다’라고 하시더라고요.”(참가자 3)

•법인의 역할 강화

노인장기요양기관을 운영하고 있는 법인에게는 법인의 역할을 강화시키기 위해 노인맞춤돌봄서비스를 하지 못하게 했었는데 그 때 많은 법인들이 맞춤돌봄서비스를 받지 않았으나 그 이후에는 변경되었어도 받지 않으려고 했다.

“작년에 사회복지시설관리 안내에 법인에 대한 역할을 강화시켰다가 없었잖아요. 그것 때문에 대형법인들이 받지 않으려고 했던 부분들이 많아요..(참가자 2)
“기관들이 지역사회 내의 중요성을 인정받았다면 달라졌을 거 예요. 법인도 거부할 수 없는 상황을 만들 수 있었을 텐데 그걸 못한 거죠. 안타까워요.” (참가자 1)

3.3.2 기관의 역할 강화 부족

•비효율적인 협회 구조

한국재가노인복지협회 중앙조직으로 16개 각지회가 있다. 중앙조직의 정확한 방향성과 일관성을 가지고 각지회가 협력하여 연계함으로 조직이 효율적으로 운영될 수 있다. 그리고 사회적으로 영향력을 발휘할 수 있다.

“한국재가법인노인복지협회라는 중앙조직이 방향성을 올바르게 이끌지 못한 것도 있어요.”(참가자 1)
“회장님도 계시지만 저는 협회의 기능이 조금 강화되어야 한다고 생각해요.”(참가자 2)

•법인의 서비스 개선 인식 부족

재가노인지원서비스의 예산이 최근 10년 동안 증액되지 않았기 때문에 운영의 어려움이 있었다. 재가노인지원서비스와 유사한 맞춤돌봄사업을 운영하면 어려움이 심화될 것을 예상하여 받지 않았던 기관은 결과적으

로 더 어려워지는 상황이 되었다.

그리고 인력 채용 시 법인의 장애인 고용에 대한 부담과 장기요양으로 수익을 내는 법인의 경우 참여가 부담으로 작용한다.

“법인도 솔직히 받았어야 했는데 인건비예산이 늘어나면 힘들어질 거라는 생각에 이사회에서도 맞춤돌봄을 하지 않겠다고 결정했어요.

맞돌을 같이 하는 곳은 상관없겠지만 맞돌을 같이 안 하는 곳은 더 힘들어 졌죠. 오히려 그때 그게 없었던 대형법인도 충분히 맞돌을 받을 수 있었을 것 같아요.”(참가자 2)

•홍보부족

노인이 이용하는 정보매체의 네트워크 구조를 파악해 개별 매체의 속성만으로는 파악하기 어려운 정보매체의 역할과 관계를 분석함으로써 노인의 정보접근성 강화 방안을 모색해야한다.

“어르신들은 그게 맞춤돌봄인지 모르는 상황이에요. 저희 센터도 이대로만 있을 수는 없어서 굉장히 적극적으로 홍보 했어요”(참가자 3)

“복지관만 해도 코로나 시대에 무엇을 하고 있는지 많이 알렸는데 저희는 많은 활동을 하고 있음에도 홍보할 생각을 못 했네요.”(참가자 3)

3.4 위기의 인식

3.4.1 정체성 혼란

•포지셔닝 명확화

현재 경기도 내 재가노인지원서비스센터에서 복지·돌봄 사각지대 및 취약노인대상 예방적서비스 및 통합사례관리를 실시하고 있으나, 공적 서비스기관임에도 불구하고 정부의 사업에 대한 필요성에 대한 인식이 매우 저조, 재정지원이 열악하며, 장기요양기관과의 명칭 혼용으로 인한 중복서비스라는 오해와 정체성 논란이 야기되어 있다. 이에 현재의 재가노인지원서비스의 한계의 극복과 문제의 해결을 위한 전략적인 연구가 절실하게 필요하다. 그래서 재가복지사업의 정체성을 확립하고 나아가 역할과 기능 재정립이 필요하다.

“작년 맞돌서비스가 시작되면서부터 재가지원의 포지

서님이 명확하지 않아지면서...”(참가자 1)
 “우리의 포지셔닝이 참 힘든 거죠.”(참가자 2)
 “맞돌 사업은... 인원도 많고...”(참가자 4)
 “중복서비스가 많아서 미래에 대한 불안감이 큰 상황입니다.”(참가자 1)
 “장기요양사업과 예방적 차원인 재가지원서비스를 같이 하다가 보니 정체성 혼란이 있어요.”(참가자 1)

•신규 참가자 발굴의 어려움

국가에서 정책적으로 지자체 정보를 통한 대상자 발굴은 용이하지만 기관에서 대상자를 직접 발굴한다는 것이 구조적으로 쉽지 않다.

“시설장 입장에서도 대안제시가 어렵습니다.”(참가자 1)
 “기본적인 시 지침이 맞춤형돌봄과 겹치면 않된다고 하니...”(참가자2)

3.4.2 담당인력 불안감 심화

•직원의 의욕상실

대상자 발굴이 어려워 사업실적을 낼 수 없고, 미래에 대한 확신을 담보할 수 없기 때문에 직원들은 의욕이 상실된다. 그러면서 재가노인지원서비스 자체가 없어질 수 있다는 예상을 하며 불안감이 형성된다.

“직원들의 의욕이 상실되고 불안감이 형성되었어요.”(참가자 1)
 “미래에 대한 불안감이 큰 상황입니다.”(참가자 1)
 “시설장 입장에서도 열심히 하자고 하기가 어려워요.”(참가자 2)

•시보조금 중단에 대한 불안감 심화

지자체에서 재가노인지원서비스를 포함한 재가복지사업의 예산을 최근 몇 년 동안 올리지 않았고, 앞으로도 예산축소 및 예산중단 될 수 있다는 것을 예상해 볼 수 있고, 이것은 곧바로 실직을 의미하므로 더 불안해질 수 밖에 없는 상황이다.

“직원들이 예산중단을 우려하고 있는데...”(참가자 1)
 “언제 끝길지 모르는 보조금 걱정이 있어요.”(참가자 2)

•맞춤돌봄사업 대비 예산인력이 부족

맞춤돌봄사업은 국비예산임으로 지자체예산으로 운영하는 재가노인지원서비스보다는 안정적으로 진행할 수 있다. 하지만 재가지원서비스는 지자체 예산임으로 각 지자체 상황에 따라 예산이 달라질 수 있고 지자체에서도 맞춤형돌봄과 중복 사업이다 보니 재정지원이 열악하고 인력배치는 곧, 인건비로 이어지기 때문에 인력을 추가할 수 없는 구조적인 문제가 발생한다.

“맞돌 사업은 국비 사업이다 보니까 지방비 부담이 좀 적어지고, 인원도 많고 권역도 구분되어 있어서 체계적으로 관리할 수 있겠다는 생각을 가지는 거죠. 담당자로서 지방비를 아껴야 한다고 하면 중복되는 사업을 축소하거나 줄여 나가면서 예산절감 할 수 있다는 생각이 밑바탕에 깔려있는 것 같아요.”(참가자 4)

“맞돌을 같이 하는 곳은 상관없겠지만 맞돌을 같이 안 하는 곳은 더 힘들어졌죠.”(참가자 2)

3.4.3 부정적 인식

•맞춤돌봄과 비교 당함

인구고령화에 따른 국민들의 복지(돌봄)수요에 대응하기 위해서 보건복지부는 기존 노인돌봄사업을 2020년 개인 맞춤형 돌봄서비스 사업 1개로 통합, 개편되었다. 노인의 욕구와 수요자 중심의 노인 돌봄 체계를 구축한다는 점에서 큰 의의를 가지지만 역할 중복 등의 문제가 있다.

맞춤돌봄사업 중심으로 진행되다 보니 재가사업은 상대적으로 지원도 없고 비교를 당하는 실정이다.

“시에서도 적극적인 지원이 없고 맞돌서비스와 비교를 당합니다 ”(참가자 1)

“지원이 제한적이고 걸로 볼 때도 비교가 많이 됩니다.”(참가자 2)

“모든 돌봄서비스를 맞돌에 중점을 두고 거기를 우선시 하는 거죠.”(참가자 4)

•공무원의 비협조적 태도

지자체의 낮은 선호도로 인하여 비협조적인 태도로 더 이상 재가노인지원서비스는 확장하거나 새로운 프로그램을 구상하는 것은 하지 않으려고 한다.

“제가 같은 경우엔 알아서 하라는 식이예요.”(참가자 4)

“제가를 통해 뭔가 해보려고 하지 않아요. 많은 프로젝트를 제시하지만 ‘기다려라, 이걸 좀 어렵다. 검토 하자’하며 넘어가요.”(참가자 4)

“제가 느끼기에 공무원들은 저희 서비스에 관심이 없는 것 같아요.”(참가자 1)

3.5 위기완화 조건

3.5.1 협회역할 강화

•협회 담당자 인력확충

노인돌봄서비스가 시민들에게 효과를 발휘하기 위해서 추가적인 조치가 필요하다. 업무과중으로 인한 서비스질 저하를 막고, 효율적인 돌봄서비스 체계를 구축해야 하는데 협회의 일까지 맡게 되었을 때 업무의 과중함이 더해져 협회가 제 역할을 하지 못하게 됨으로 협회일만 담당하는 전담인력이 필요하다.

“회장님도 계시지만 저는 협회의 기능이 조금 강화되어야 한다고 생각해요.”(참가자 1)

“지금 협회장이 기관의 시설장과 협회장을 겸직하고 있잖아요. 겸직으로 하다 보니까 집중할 수 없는 거죠...”(참가자 1)

•역동적인 단체활동

중앙회에서는 통합관리센터를 운영하고 각 지회에서는 연합회의 소통 창구로서의 역할을 더욱 강화해 신진들의 의견이 연합회의 의사 결정에 적극 반영되도록 하여 역동적인 단체 활동이 많이 도움이 된다.

“회비를 좀 더 늘리고 전임사무국장을 뽑은 뒤에 지속성 있게 사무국이 운영되었으면 좋겠어요.”(참가자 1)

“그래야 컨트롤도 편하고 종사자 교육도 효율적으로 이뤄지겠죠.”(참가자 2)

3.5.2 정책적인 변화 시도

•지역 여론 이슈화

지속적인 노인인구 증가와 더불어 노인 1인 가구 및 취약노인이 증가하고 있는 상황에서 경기도 노인인구 증가율은 전국 최고 수준으로 파악되고 있음으로 재가

노인지원서비스는 꼭 필요한 서비스라는 것을 지역사회에 인식시키고, 기존의 재가노인지원서비스 제공의 효율과 효과성, 만족도를 높이고, 새롭게 변화하는 모습을 통해 지역사회 밀착형 재가노인지원서비스를 인정할 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

“그걸 정책적으로 한다면 가능하지 않을까요?”(참가자 2)

“우선 지역사회 내에 있는 시설들을 전반적으로 살핀 뒤에 역할을 재분배 하는 것이 필요할 것 같아요.”(참가자 4)

•지자체 보조 필요

우리 사회에서서의 관심의 증대와 경제적 비용측면에서 보았을 때, 노인들이 가능한 오래 자택에 남아 있는 것이 시설에서 돌보는데 드는 복지비용을 절감 시킬 수 있다는 것을 지자체에서도 인식하고, 앞으로 고령화에 대응이 절실히 필요함으로 지자체의 협조가 필요하다.

“물론 공공에서 먼저 제안을 하며 같이 바뀌어나가면 참 좋은 일이지만 그게 안돼서 저희가 이런 것도 하고 있는 거예요. 저희는 이 자리를 통한 데이터를 가지고 시와 얘기할 수도 있는 거죠. 이러한 조사연구 자료를 가지고 다듬어 나간다면 시와 다양한 것들을 의논하고 협상할 수 있을 것 같아요.”(참가자 2)

“00시도 장기요양이 생긴 이후로 보조금이 십몇년 동안 동결이었어요.”(참가자 3))

3.6 위기완화를 위한 작용/상호작용

3.6.1 기관의 역할 강화

•지역사회 욕구를 반영한 합의

재가노인지원서비스 대상자의 변화되는 다양한 욕구의 경향은 일반 사회 환경 변화와 맥을 같이하고 있음으로 기관 중심의 서비스를 제공하기보다는 수요자의 욕구 중심으로 관점을 바뀌어나가면서 합의가 이루어져야 한다.

“기관 중심보다는 어르신 중심으로 관점을 바꿔야 해요 우선 지역사회 내에 있는 시설들을 전반적으로 살핀 뒤에 역할을 재분배 하는 것이 필요할 것 같아요.”(참가자 4)

“지역 내 서비스를 받지 못하는 어르신, 욕구가 있는데 서비스를 못 받는 어르신들을 찾아내서” (참가자 1)

•재가기관 평가 실시

대부분의 사회복지전달 서비스는 정기적인 평가를 실시하여 서비스의 질 향상을 유도함으로 어르신 삶의 질 향상에 기여한다. 하지만 아직까지 한 번도 평가를 진행하지 않았다. 객관적인 서비스 평가 기준을 마련한다면 서비스 질 향상에 많은 도움이 되어 서비스 이용자 만족도를 높일 수 있다.

“만약 평가가 있으면 시스템이 유사하게 작동 할텐데 지금은 평가가 없다 보니까 차이가 점점 벌어지는 것 같아요.”(참가자 2)

“시설에서 평가해야 한다고 푸시를 했어야 했는데...” (참가자 4)

3.6.2 서비스 일원화

•서비스 통합 구축

산발적으로 분산되어 있는 다양한 재가노인복지사업의 전달체계를 통합, 일원화 하여 효율적인 서비스 전달 체계 구축이 필요하다. 현재의 센터형, 사업형, 서비스형의 제각각의 형태로 진행되고 있다.

“21개 기관이 같은 일을 해야 한다고 생각해요. 물론 특수성은 있을 수 있지만, 기본적인 역할은 동일해야 해요...”

즉, 하는 일을 먼저 맞춘 뒤에 다음을 꾸려야 한다고 생각해요.”(참가자 2)

•타기관 협력

서로 유기적으로 연결되어 있어 복합적인 노인의 욕구에 대응해 나아가려면 재가노인지원서비스만으로는 욕구와 상태에 적합한 충분한 서비스 제공은 한계가 있음으로 보완적인 서비스 작동이 필요하다. 서비스 대상 및 역할에 있어 일부 중복이 있는 상황에서 효율적 사업 추진을 위한 상호협력 방안 연구가 필요하다.

“물론 모두의 협력이 뒷받침 되어야 해요. 이걸 저희가 혼자 할 수는 없으니 지자체, 타기관이 협력하여 편제되어있는 서비스를 재분배 하는 거죠.”

(참가자 3)

“물론 공공에서 먼저 제안을 하며 같이 바뀌다가면 참 좋은 일이지만 그게 안돼서 저희가 이런 것도 하고 있는 거예요.

저희는 이 자리를 통한 데이터를 가지고 시와 얘기할 수도 있는 거죠. 이러한 조사연구 자료를 가지고 다듬어 나간다면 시와 다양한 것들을 의논하고 협상할 수 있을 것 같아요.” (참가자 2)

3.7 위기완화 결과 예측

3.7.1 지역사회 허브 역할

•여가문화 비중이 높이고, 사례관리 집중

재가노인지원서비스로 진행하고 있었던 사업 중 예방적서비스인 여가비중을 높이고, 통합사례관리를 적극적으로 실시하여 기관의 역할을 강화해 나가야 한다. 그래서 지역거점기관 통합관리센터로서 장점을 살려야 한다.

“저희가 추구했던 것은 부족한 ‘여가문화를 증진’이예요.

저희 재가에서는 다양한 여가프로그램이 특장점이예요.”(참가자 3)

“재가서비스 사례관리를 강화해야 한다고 생각을 합니다.”(참가자 1)

“직접서비스를 하는 곳들은 많아서 직접서비스를 하기 보다는 중간에서 발굴과 자원연계, 서비스연계에 집중해야 한다고 생각해요.”(참가자 3)

•복지 사각지대에 놓인 참가자 발굴 및 연계

복지(돌봄) 사각지대가 없도록 많은 노력을 함에도 여전히 사각지대는 존재하고 신규 이용자 발굴이 어려운 상황이다.

사회적 관계망이 약하거나 정서적 문제가 있는 일반 독거노인 등을 어떻게 발굴할 것인가?는 많은 고민이 필요하지만 지금 할 수 있는 것은 지자체의 행정복지센터 등의 협조와 지역사회 협력을 통해서 보다 촘촘한 그물망으로 대상자발굴에 힘쓰고, 필요한 서비스를 연계하는 것이다.

“맞달, 데이서비스, 장기요양서비스가 있긴 하지만 여전히 사각지대는 존재하고 있어요.

그러나 지금 누구도 그 어르신들은 건드리지는 않아요.

물론 맞돌이 더 많은 어르신들에게 서비스를 제공하고 있지만, 지금 사각지대에 계신 어르신들을 발굴하는 것은 재가의 역할이지 않을까 싶어요.” (참가자 1)
 “지역 내 서비스를 받지 못하는 어르신, 욕구가 있는데 서비스를 못 받는 어르신들을 찾아내서 저희가 연계를 해드릴 수 있는 거죠. 드러난 형태보다는 연계 증점의 역할이었으면 좋겠어요.” (참가자 1)

3.7.2 정책적인 대상자 발굴로 기관의 역할 강화

• 장기요양 등급외자에게 필요서비스 안내

장기요양등급내자의 경우 장기요양서비스 제공이 가능하나 등급외자의 경우는 서비스가 필요함으로 서비스를 신청했으나 장기요양등급 기준에는 부합하지 않아 장기요양서비스를 받을 수 없게 된다. 그러므로 등급외자는 일상생활의 도움을 경계선에 놓여있다고 볼 수 있다. 분명 서비스를 필요로 하고 있으나 장기요양서비스 외에는 정보접근성이 떨어져 다른 서비스도 받지 못하는 경우가 있다. 그 경우 다른 재가복지서비스, 맞춤형 복지서비스 및 자원연계 서비스 안내가 필요하다.

“건보에서 등급외자 판정을 받으면 지역에 있는 자원 연계를 하도록 기준을 세웠는데 적극적으로 하지 않는 상황이에요. 그런 것들이 좀 보완되면 재가서비스 참가자가 구체화 될 것이라 생각해요.” (참가자 1)

“사실 등급의 판정을 받았을 때 연계를 규정하고는 있지만, 그들은 잘 하지는 않아요. 인쇄물을 나눠주는 정도로 끝나니까요.” (참가자 1)

• 장기요양 등급외자에게 필요서비스 안내

현재는 65세 이상이라 하더라도 건강관리공단에 장기요양등급 신청자만 등급심사를 받을 수 있고 치매검사는 보건소등에서 원하는 대상자만 검사를 받을 수 있다. 하지만 65세 이상 등급심사 및 치매검사를 전수조사한다면 사각지대 대상자 발굴이 매우 용이해질 것으로 예상된다.

“65세 이상은 모두 등급신청을 하고 거기서 등급외자에 대한 판정을 받아야 된다고 생각해요. 전수가 다 받는 거죠. 그래야만 지역 내 등급 외 어르신에 대한 인원수 파악이 되면서 거기에 따른 서비스가 제공되

는 거죠.” (참가자 1)

“그걸 정책적으로 한다면 가능하지 않을까요?” (참가자 2)

3.7.3 새로운 서비스 시도

• 등급외자 대상 데이케어 서비스 센터 운영

노인장기요양등급을 받으면 장기요양기관을 이용할 수 있으나 등급외자는 이용 할 수 없으므로 등급외자 대상으로 데이케어 서비스 센터를 운영하여 현재 상태를 유지·증진 하는 목표로 운영한다면 지역사회에 많은 도움이 될 것이다.

“데이서비스 센터는 제가 처음 들어서 말하기가 좀 어려울 것 같은데 데이케어센터가 서울에 공공형이 있고요, 경남에는 등급의 어르신들을 위한 데이케어센터가 있는 것으로 알고 있어요.

한 20개정도요. 거긴 도의 지원을 받아 운영이 되더라고요.” (참가자 4)

• 권역을 나눠 참가자의 잠재수요에 기반한

특성화센터 운영

현재까지의 재가노인지원서비스는 일상생활 중심의 예방서비스, 사회안전망 서비스, 그리고 긴급서비스 지원으로 구성되어 있으나, 현재와 미래의 욕구의 변화는 일상생활 욕구를 넘어선 삶의 질을 중시하는 욕구로 변화되고, 복지욕구에서 평생교육, 문화예술 욕구를 포함한 포괄적인 욕구로 변화되고 있다. 이러한 수요자 욕구 중심으로 특성화된 센터로 변화해 나갈 필요성이 있다.

“재가도 마찬가지로 거점의 역할을 할 수 있는 무언가가 있어야 한다고 생각해요. 그게 공공형의 데이케어든, 영양관리든, 이동서비스든, 운동에 대한 것이든 등등 기준에 재가가 안 하던 분야를 발전시켜 나가면서 특수성&전문성을 갖춘다면 좋을 것 같아요.” (참가자 4)

“그러려면 저희만의 프로그램이나 제안들이 필요한데 그동안 준비를 안했어요. 지금까지 해왔던 사업과는 다른, 새로운 사업들을 저희가 고민하고 준비해야 할 것 같아요.” (참가자 1)

4. 결론 및 제언

4.1 요약 및 결론

본 연구의 목적은 재가노인지원센터 종사자들을 대상으로 재가노인지원서비스 존립 위기 인식을 파악하고자 인터뷰를 실시하였고, 수집한 자료를 바탕으로 정책 개선을 위한 방법을 모색하고자 하였다.

귀납적 내용분석에 기반 하여 현재 재가노인지원서비스 존립 위기 인식의 원인과 위기 강화요인이 무엇인지로 인해 나타나는 위기 인식과 위기완화를 위한 상호작용, 위기완화 결과 예측은 어떠한지에 대하여 연구하였다.

연구 대상은 본 연구자와 직접적으로 관련된 수도권 00시 재가노인복지협회에서 추천한 시설장과 사회복지사를 대상으로 하였다. 연구 참여자들은 4명이며, 인터뷰는 총 1회기의 그룹으로 3시간 정도 인터뷰 방식으로 진행하였다.

개방코딩에서는 자료들을 기반으로 유사한 개념들을 하위범주로 묶고, 재범주화 하는 과정을 통하여 136개의 개념과 31개의 하위범주, 13개의 범주가 도출되었다. 주요한 내용은 다음과 같다.

재가노인지원서비스 존립 위기 인식은 정체성 혼란, 담당인력 불안감 심화, 부정적인 인식으로 시작되었고, 위기가 나타난 원인으로는 정책변화에 수동적 대응, 인력 및 예산부족으로 나타났다. 또 위기를 강화하는 원인으로는 중복서비스 확대 홍보 부족, 기관의 역할 강화 부족으로 나타났다. 위기완화 조건으로는 협회역할 강화, 정책적인 변화 시도를 함으로 존립위기를 극복하는 조건이 필요하다고 나타났다. 위기완화를 위한 작용/ 상호작용으로는 기관의 역할 강화, 서비스 일원화로 기관의 노력이 필요하다고 나타났다. 위기완화 결과 예측으로는 지역사회 허브역할, 정책적인 대상자 발굴로 기관의 역할 강화, 새로운 서비스 시도로 나타났다.

결론적으로 재가노인지원센터의 위기관련 주요 요인은 심리적인 측면, 정책적인 측면, 역할 측면의 3가지로 나타났다. 첫째, 정책적인 측면에서 정책변화에 능동적으로 받아들이지 못하였을 뿐만 아니라 변화를 위한 노력에 한계가 있었다. 둘째, 심리적인 측면에서 정체성 혼란과 지역사회에서 부정적인 인식이다. 셋째, 역할 측면에서 기관과 법인, 그리고 협회의 적극적인 역할과 지원의 아쉬움이 있었다.

4.2 제언

결론을 근거로 하여 몇 가지 제언을 시도하면 다음과 같다. 첫째, 정책변화에 능동적으로 반응할 수 있는 체계 구축과 인력 예산부족 해결을 위한 노력이 필요하다. 중앙정부와 지방정부의 사회복지정책 변화에 민감하게 대응하기 위하여 자료수집, 분석 대안을 제시할 수 있는 담당자의 역량강화와 민관협력을 통한 서비스 차별화 전략이 필요하다. 재가노인지원센터의 예산은 지방정부의 지원, 법인의 지원, 시설(기관)의 자구 노력으로 확보가 가능하다. 지방정부와 지속적인 접촉하고 성과를 제시하여 예산확보를 위한 노력과 겸하여 법인의 지원 자구책 마련으로 자립을 위한 별도의 사업운영이나 지역사회 후원 및 지역자원을 적극적 발굴·활용하는 노력이 필요하다.

둘째, 중복서비스 개선, 홍보 강화와 재가협회의 역할 강화가 필요하다. 지역 내 맞춤형복지관 협력을 통하여 중복서비스의 경계를 명확화, 지역 자원을 활용한 수급자 발굴과 홍보를 강화해 나가야 한다. 재가노인복지협회 차원에서 실무협의체를 구성하여 사업진행의 효율화를 도모하고, 존립 위기극복 프로젝트 팀을 구성 운영하는 등 역동적인 협회의 역할이 요구된다.

셋째, 지역에서 부정적인 인식 개선, 담당자의 불안감과 정체성 혼란을 완화하기 위한 대안이 요구된다. 재가노인지원서비스는 앞으로 초고령사회를 대비하고, 질병의 사전예방, 중증화를 막는 필요한 서비스임을 강조하여 지역사회의 공감대를 이끌어 낼 필요가 있다. 담당자의 불안감과 정체성 혼란을 완화하기 위한 대책으로는 서비스의 질을 높이기 위한 재정계획과 사회복지종사자 처우개선 등은 반드시 반영되어야 한다.

넷째, 재가노인지원센터, 법인의 역할 강화와 서비스 일원화를 위한 노력이 필요하다. 재가노인지원센터 운영에 있어서 법인의 역할과 방향성이 크게 좌우함으로 법인의 인식의 변화, 확고한 운영원칙, 책임 있는 역할강화가 필요하다. 서비스 수행기관간 연대협력 체계 구축 및 정보교환을 위한 네트워크를 통해 서비스 가이드라인을 제시하여 서비스 일원화를 위한 노력이 필요하다.

지역사회 거점기관으로 돌봄의 서비스 결핍이나 공백이 생기지 않도록 지역사회 허브역할을 감당한다. 현재와 미래의 욕구의 변화에 맞춰 일상생활 욕구를 넘어선 삶의 질을 중시하는 포괄적인 욕구를 반영한 수요자 중심서비스로 지역사회 필요에 따라 새로운 서비스를 도입·시도하려는 노력이 필요하다.

REFERENCES

- [1] Ministry of Health and Welfare. (2020). Health and Welfare Business Information.
- [2] Korea Association of Community Care For The Elderly. <http://kacold.or.kr/>
- [3] Y. H. Jeon & C. N. Kim. (2016). A Study on Home Support Service for Older People in terms of Necessity and Establishment of Roles : Focusing on the Perspectives of the Service Users and Providers in Gyeonggi province. *Korean Journal of Gerontological Social Welfare*, 71(1), 275-304. DOI : 10.21194/kjgsw.71.1.201603.275
- [4] M. K. Lee & Y. J. Choi. (2018). Experience Mental Health Service Intervention by Social Workers of Home Support Service Center for the Elderly -Focusing on Depression and Suicide prevention. *Korean Journal of Gerontological Social Welfare*, 73(4), 151-179. DOI : 10.21194/kjgsw.73.4.201812.151
- [5] K. R. Hwang, H. C. Kang & J. S. Choi. (2017). An Exploratory Study on the exactness of Urban Public Services in Gyeonggi Province -Focusing on Home care service for the elderly-. *Gyeonggi Research Institute*, 19(3), 285-304.
- [6] Y. H. Lee, S. H. Lee & J. S. Kim. (2018). Desire for Residence Type and Space Improvement: Support for Older Adults' Daily Activities in Kitchen and Bathroom. *Archives of Design Research*, 31(3), 193-203. DOI : 10.15187/adr.2018.08.31.3.193
- [7] B. W. Lim. (2021.11.10.). *Reality of the construction on preventive care system for the aged*. Discussion paper. The 11th Congress of Korea Association of Community Care For the elderly.
- [8] T. J. Kim. (2022). The reconstruction of Inchen Community Care Center for the Elderly, Research paper, Inchen Association of Community Care for the Elderly. (Scheduled. to be published 31, Dec., 2021)
- [9] T. J. Park & M. H. Yang. (2004). Inductive Content Analysis on Participation Motivation and Satisfaction for Marathon Running. *Sport Science Research*, 10, 115-130.
- [10] B. W. Lim & O. J. Lee. (2012). The experience of Social Actives in Later Life, *GIAPA*, 12(4).

임 병 우(Byung-Woo Lim)

[정회원]



- 1994년 8월 : Univ. of Kent (사회복지학 석사)
- 1998년 8월 : Univ. of Kent (사회복지학 박사)
- 2003년 2월~현재 : 성결대학교 사회복지학과 교수

- 관심분야 : 노인돌봄, 고령친화도시
- E-Mail : leuyn@hanmail.net