「지방정부연구」 제26권 제1호(2022. 5): 195-224
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.26 No.1 (May 2022)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.26.1.9

우리나라 노인맞춤돌봄서비스 체계의 실태분석과 정책과제*

이 수 진**
허 용 훈***

국문요약

본 연구는 우리나라 노인맞춤돌봄서비스 체계의 실태와 문제점을 분석하고 이를 바탕으로 노인맞춤돌봄서비스의 발전을 위한 정책적 개선방안을 제시하고자 하는 데 그 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 노인맞춤돌봄서비스의 집행과정에 대한 통합적 관점에서 이론적 분석 틀을 설정하고 이를 중심으로 노인맞춤돌봄서비스의 집행과정과 성과를 분석하였다. 본 연구는 이러한 목적을 달성하기 위하여 연구방법으로는 두 가지 연구방법을 병행 적용하였다. 하나는 문헌연구를 통하여 선행연구들을 분석하였고, 두 번째는 경험적·실증적 분석으로서 심층인터뷰를 시행하였다. 문헌분석 및 심층인터뷰 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 할당체계의 경우는 비효율성이 개선되어야 하고 보편성을 지향해야 한다. 둘째, 급여체계의 경우는 급여 내용이 명확해져야 하고, 하향식 정책집행의 한계를 개선해야 한다. 셋째, 전달체계는 경직성이 해소되어야 하고, 공공과 민간의 협력이 필요하다. 넷째, 재정체계는 'cream-skimming' 방지와, 일원화를 통한 중복서비스의 방지가 필요하다. 다섯째, 성과목표는 노인맞춤돌봄서비스 사업의 궁극적인 목적을 달성토록 설정되어야 한다. 본 연구는 사회복지정책 인프라의 네 가지 체계를 중심으로 우리나라 노인맞춤돌봄서비스의 실태를 분석함에 있어, 서비스 관련자를 대상으로 심층인터뷰를 실시하여 그 결과를 문헌연구의 실증적인 근거로 제시하였다는 데 의의가 있다.

주제어: 노인돌봄체계, 재가노인서비스, 노인맞춤돌봄서비스, 정책집행과정평가

Ⅰ. 서론

우리나라는 현재 본격적인 저출산·고령화 시대를 맞이하고 있다. 일본은 24년 만에 고령사회가 되었는데, 우리나라는 17년 만에 고령사회에 진입하였고, 2025년이 되면 20.3%로 불과 10년 만에 초고령사회로 들어서게 된다(통계청, 2021). 또한 2048년에는 가장 고령화된 국가가 될 것으로 전망된다(경제신문 이투데이, 2021).

---

* 이 논문은 이수진(2022)의 석사학위논문을 기초로 수정·보완한 논문입니다.
** 제1저자
*** 교신저자

또한 고령화가 빠른 만큼 노인 빈곤율 역시 급상승하고 있다(2019년 기준 43.2%). 우리나라는 OECD 평균(14.7%)보다 3배가 높은 수준이다. 우리나라의 빠른 산업화와 핵가족화의 결과이다. 핵가족의 확대로 가족 간 관계가 소홀해졌고, 종래 가족 돌봄의 개념도 약화되었으며, 독거노인의 문제가 본격적으로 대두되기 시작하였다. 독거노인은 2019년에는 153만 명이었으나, 2020년에는 166만 명으로 전체 노인의 35.1%를 차지했다. 2037년이 되면 335만 명이 넘을 것으로 추정하고 있다(통계청, 2021).

노인돌봄 문제는 이제 개인과 가정의 문제를 넘어서 국가와 지역사회의 문제가 되었다. 지금까지 정부와 지역사회는 노인돌봄 문제에 대응하기 위하여 다양한 정책을 실시해 왔다. 그럼에도 불구하고 노인돌봄 문제는 아직까지도 해결되지 않고 남아있는 가장 중요한 노인문제 중의 하나라고 할 수 있다.

오늘날 노인돌봄의 방향은 종전의 시설복지에서 벗어나 재가복지가 일반적인 추세이다. 조금이라도 일상생활이 가능한 한 대부분 사람은 과거의 시설복지를 원하지 않는다. 즉, 자기가 생활하던 환경과 사회 속에 관계망을 형성하고 그것을 유지하기를 원하고 있다. 정부와 지역사회 또한 과거의 시설복지의 문제점으로 인하여 탈시설화의 하나로 재가노인서비스를 선호하고 있다.

우리나라 노인돌봄서비스는 2007년부터 노인돌봄기본서비스(독거노인 지원)로부터 시작하여 노인돌봄종합서비스(바우처), 단기 가사서비스, 독거노인 사회관계 사업, 지역사회 자원 연계 등을 시행하였고, 마지막으로 2019년에는 독거노인 자립 지원 사업을 시행하였다. 하지만 유사한 성격의 중복성 있는 사업들이 추진되면서, 노인들이 각자 상황에 맞는 노인 서비스들을 찾아 지원받고 욕구를 충족하기가 어려워, 실질적인 활용성 면에서 효율성이 떨어지는 문제점을 노정하였다. 종래에 노인돌봄서비스의 중복을 막기 위한 중복 방지정책은 오히려 서비스의 접근과 이용에 걸림돌이 되어 문제가 되었고, 노령인구의 급격한 증가와 함께 노인장기요양보험 서비스 이용이 늘어나면서 많은 복지재정이 필요해졌다. 이에 대한 대처방안으로 예방적 돌봄의 필요성 충족을 위해 2019년 노인돌봄의 파격적인 개편이 이루어졌다(전용호, 2020).

보건복지부는 분절되어 있던 노인돌봄종합서비스(바우처), 단기가사서비스, 노인돌봄기본서비스(독거노인 지원), 지역사회 자원 연계, 독거노인 사회관계 활성화 사업, 독거노인 자립 지원 사업의 여섯 가지 사업을 2020년 3월에 통합하여 '노인맞춤돌봄서비스'로 전면 개편 시행하였다. 그러나 노인맞춤돌봄서비스의 도입 시기인 2020년 2월에 갑작스럽게 코로나19 사태를 맞이하였고, 대구시 집단발생을 시작으로 2020년 3월에 경북 및 대구의 특별재난지역 선포가 이루어지면서, 3월부터 사회적 거리두기라는 초강경 대응이 나오기 시작하였다. 공교롭게도 노인맞춤돌봄서비스가 시행되는 시기와 중첩되었다. 전 국민의 외출 자제와 모임 회피가 2020년에 시작되어 현재까지 당연한 상황이 되어 버렸다. 이러한 상황으로 인하여, 2020년 대대적인 노인복지서비스 개편을 꿈꾸며 시작된 노인맞춤돌봄서비스가 도입 초기에 대면서비스 전달이 힘들었고, 급하게 시행된 탓에 사업 매뉴얼이 2020년에야 발표된 점 등을 고려했을 때 해당 서비스의 정상적인 전달체계가 수립되었다고는 보기 어렵다. 그러나 이제는 개편 후 1년 반 이상이 지난 만큼 노인 돌봄의 사업 효과 확인을 위해서는 노인맞춤돌봄서비스 실태와 문제점을 분석·평가하고 정책적 개선 과제를 제시해야 할 필요가 있다.

현재 노인맞춤돌봄서비스 정책은 시행된지가 얼마되지 않기 때문에, 아직은 성과를 평가하기가 이르다고 할 수 있다. 정책성과의 평가는 정책이 어느 정도 집행된 후에 그 성과를 평가하는 총괄평가가 일반적이라고 할 수 있으나, 다른 한편으로는 정책의 성공적 집행을 통한 성과 제고를 위하여 정책의 집행과정을 평가하는 것도 의미가 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 특히 코로나19의 비대면 상황에서 노인맞춤돌봄서비스 정책이 본래의 취지대로 제대로 집행되고 있는가를 집행과정평가를 통하여 분석·평가하고자 하는 데 그 목적이 있다.

노인맞춤돌봄서비스는 전술한 바와 같이 시행된 지 얼마되지 않기 때문에 이에 관한 연구가 충분하게 축적되어 있지 않다. 물론 노인돌봄과 관련된 연구는 다양한 측면에서 많은 연구가 진행되어 왔으나, 노인맞춤돌봄서비스에 국한하여 수행된 연구는 많지 않은 편이다. 최근에 들어와 노인맞춤돌봄서비스에 관한 연구가 다소 활발하게 이루어지고 있다(박지유·염동문, 2021: 황경란외, 2021;이민홍외, 2020; 이명진외, 2020;전용호, 2020).

이에 관한 연구들은 대체로 문헌연구가 많은 편이다. 그리고 경험적 연구들도 있으나 보고서의 형태를 띠고 있는 경우가 많다. 뿐만 아니라 노인맞춤돌봄서비스의 집행과정 및 성과를 정확히 분석하고 평가하기 위해서는 법적·제도적 중심의 하향적 접근 뿐만 아니라 집행현장의 행위자중심의 상향적 접근을 다 함께 고려하여야 함에도 불구하고, 양자의 관점을 종합하여 통합적인 관점에서 노인맞춤돌봄서비스의 실태를 분석한 연구는 많지 않은 편이다〈표 1참조〉.

본 논문은 이러한 상황에서 우리나라 노인맞춤돌봄서비스의 실태와 문제점을 분석하고 이를 바탕으로 노인맞춤돌봄서비스의 발전을 위한 정책적 개선방안을 제시하고자 하는 데 그 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 통합적 관점에서 이론적 분석 틀을 설정하고 이를 중심으로 먼저, 관련 문헌들을 중심으로 실태와 문제점을 분석하였고, 두 번째로는 경험적 연구를 통하여 노인맞춤돌봄서비스가 본래의 정책의도 대로 제대로 집행되고 있는가를 분석·평가하였다.

본 연구는 이러한 목적을 달성하기 위하여 연구방법으로는 두 가지 연구방법을 병행 적용하였다. 하나는 문헌연구를 통하여 선행연구들을 분석하였고, 두 번째는 경험적·실증적 분석으로서 노인맞춤돌봄서비스 관련자들-생활지원사, 전담 사회복지사, 유관기관 센터장 등-을 대상으로 FGI(Focus Group Interview: 초점집단면접)를 추가로 시행하였고, 이를 통하여 문헌연구 결과의 적실성 및 현장적용성을 확인하고 현장의 목소리를 근거로 한 문제점 분석 및 적실성 있는 대안 제시를 하고자 하였다. 따라서 본 연구는 1차 선행 연구 검토, 2차 심층 인터뷰 분석을 바탕으로 노인맞춤돌봄서비스의 집행상의 문제점을 분석하고 앞으로의 발전을 위한 정책적 개선방안을 제시하였다.

Ⅱ. 우리나라 노인맞춤돌봄서비스 체계의 현황 및 특징

1. 우리나라 노인돌봄서비스 체계의 유형 및 현황

일반적으로 돌봄은 일과 관련된 신체적 활동이며, 가치, 의무, 책임 등 사회적 규범과 관련되어

있고, 정서적 지지 및 경제적 비용이 필요한 활동이다. 돌봄은 스스로 생활할 능력이 부족하여 외부의 도움이 필요한 아동과 노인, 장애인, 환자 등에게 여러 가지 보살핌을 제공하는 활동이다. 그러므로 돌봄에는 단순한 신체수발이나 가사 지원 등 실제적인 행위와 관심과 배려라는 정서적 지지가 포함되어 복합적 서비스로 나타나고 있다(최희경, 2009; 황지영, 2021:104.) Daly(2002)는 돌봄을 자신을 스스로 돌볼 수 없는 병자, 노인, 어린이를 대상으로 돌보는 행위라고 정의하고 있다. 또한 Sipila외(2004) 역시 돌봄의 개념을 일상생활이 어려운 이들이 정상적이고 독립적으로 생활할 수 있도록 지지하고 지원하는 행위라고 정의하고 있다(고승희외, 2019:13-14).

그러나 돌봄이라는 개념은 시대와 공간에 따라 다르게 정의되며, 여전히 단일하게 정의되기는 어려운 개념이다. 본래 돌봄의 개념은 페미니즘에 기원을 가진 개념으로서, 여러 가지 관점에서 정의를 할 수 있다. 돌봄은 사회정책적 차원에서 돌봄의 수요와 공급을 조정하는 복지국가의 역할을 일컫는 개념으로 사용된다(Daly, 2002: 252-254: 김은지외, 2017:13). 이러한 관점에서 돌봄은 사회적 돌봄(social care)이라는 용어를 의미하고 있다(Daly & Lewis, 2000: 김은지외, 2017:13에서 재인용).

오늘날 노인돌봄은 과거 가족에 의해 돌보는 가족돌봄에서, 여성의 경제활동 참여증가, 핵가족화, 고령화, 독거노인 세대 급증 등 빠른 사회적 변화로 인하여 사회적 노인돌봄체계(system)로 전환되고 있다.[1]사회정책적 관점에서 돌봄은 돌봄이 사회적으로 재분배되는 과정으로서, 돌봄의 탈가족화를 전제로 한다. 탈가족화는 '가족외부에서 돌봄이 수행되는 정도'로서 '개개인이 가족관계와 관계없이 적절한 삶의 수준을 유지할 수 있을 정도'(Lister, 1997: Esping-Anderson 1999:51김은지외, 2017:14에서 재인용)를 의미한다. 이는 노인돌봄이 가족을 넘어서 국가에 의해 정책적으로 체계적으로(systematical) 이루어진다는 것을 의미한다.

체계(system)란 각 구성요소의 집합체를 의미하며, 각 구성요소가 일정의 상호연관 관계를 갖고 공통의 전체목적에 공헌하고 있는 경우를 말한다. 그러므로 노인돌봄서비스 체계란 노인돌봄의 목적을 달성하기 위한 여러 하위 체제들의 집합을 의미한다. 노인돌봄서비스를 "혼자 힘으로 일상생활을 하기 어려운 노인과 독거노인에게 안전 확인, 생활교육, 서비스 연계, 가사 지원, 활동 지원 등 맞춤형 복지서비스를 제공하는 것"(보건복지부, 2021a)이라 정의한다면, 노인돌봄체계는 이러한 목적을 달성하기 위한 여러 하위체계로 구성되어 있다.

노인돌봄체계는 여러 가지 하위체계로 구성되어 있으나 이는 몇가지 관점에서 유형화할 수 있다. 내용적 관점에서 유형화할 수 있고, 법적 관점에서도 유형화할 수 있다. Gilbert & Terrel(2013)은 사회복지정책의 분석 틀에서 사회복지정책을 분석하기 위한 주요 차원으로서 크게 할당체계, 급여체계, 전달체계, 재원체계, 인력체계 등을 제시하고 있다. 이러한 관점에서 노인돌봄체계도 상기와 같은 내용적인 관점에서 유형화할 수 있다.

또한 노인돌봄서비스 체계는 현행법 등을 근거로 유형화할 수 있다. 물론 노인돌봄체계는 법적

1) 돌봄은 분류기준에 따라 여러 가지로 유형화할 수 있다. 공식과 비공식 돌봄, 아동과 노인돌봄, 무급과 유급돌봄 등으로 유형화할 수 있다. 이에 따라 돌봄서비스의 제공방식은 공식적 돌봄서비스(formal care)방식과 비공식 돌봄서비스(informal care)방식 등으로 나눌 수 있다. 또한 돌봄서비스는 제공주체 따라 정부와 비영리단체 및 영리단체, 자원봉사자와 가족구성원 등으로 구분할 수 있다.

인 돌봄 체계뿐만 아니라, 법적 근거와는 관계없이 추진되고 있는 돌봄 형태의 사업도 있고, 중앙정부 돌봄사업이나 지자체 조례로 시행되는 돌봄사업 형태 등 다양한 돌봄사업이 시행되고 있으나, 장봉석·박정연(2018:90)은 법적인 관점에서 노인돌봄체계를 크게 1) 「노인복지법」상 돌봄체계,[2] 2) 「노인장기요양보험법」상 돌봄체계(노인장기요양서비스), 및 3) 「사회서비스이용권법」상 돌봄체계(노인돌봄종합서비스), 및 4) 기타 돌봄체계(지역사회자원연계서비스)의 4가지로 유형화하고 있다.

그러나 우리나라 노인돌봄체계는 2020년을 기점으로 일대 대전환을 맞이하였다. 보건복지부가 2020년 3월 그 동안 분절되어 있던 노인돌봄종합서비스(바우처), 단기가사서비스, 노인돌봄기본서비스(독거노인 지원), 지역사회 자원연계, 독거노인 사회관계 활성화 사업, 독거노인 자립 지원사업의 여섯 가지 사업을 통합하여 노인맞춤돌봄서비스로 전면개편 시행하는 획기적 조치를 취하였다. 이로써 현재 우리나라 노인돌봄서비스 법적 체계는 노인장기요양서비스, 노인맞춤돌봄서비스, 재가노인지원서비스의 3가지 하위체계로 구성되어 있다.[3]

2. 우리나라 노인맞춤돌봄서비스의 내용 및 특징

노인맞춤돌봄서비스 도입 배경은 지금까지의 노인돌봄서비스 전달체계의 비효율성에서 그 원인을 찾을 수가 있다. 오래전부터 우리나라 노인돌봄서비스는 분절성, 비연속성, 파편성이라는 문제점을 노정하여 왔다(김영종, 2017:403). 이 외에도 이전부터 의료와 요양을 통합적으로 관리하는 케어매니지먼트(care management)의 필요성이 제기되어 왔고, 시군구 차원의 노인보건복지센터를 만들어 통합적으로 노인돌봄서비스를 관리해야 한다는 주장들도 제기되었다(김순양, 2007). 이러한 배경하에서 보건복지부는 그동안 분절적이고 파편적이고 중복적인 서비스들을 통합하여 2020년에 노인맞춤돌봄서비스 제도를 도입하였다.

노인맞춤돌봄서비스의 대상자는 실제 혼자 생활하고 있는 65세 이상 노인으로, 기초연금수급자, 국민기초생활 수급자, 차상위자로서 유사 중복사업에 해당하지 않는 자이다(다만, 예외적으로 시장·군수·구청장이 인정하는 경우는 제공 가능). 일상적인 위험에 취약하여 안전 확인이 정기적으로 필요한 노인이나, 신체적 기능 저하 등 돌봄이 필요하다고 판단되는 자는 서비스를 받을 수 있다. 또한, 자살 및 고독사의 위험이 높은 노인은 특화서비스를 받을 수 있다(보건복지부, 2021). 선정된 대상자는 사회, 신체, 정신영역의 돌봄 필요도에 따라 중점돌봄군과 일반돌봄군으로 구분된다. 중점돌봄군과 일반돌봄군과 같은 본 사업이 종료된 후 사후관리가 필요한 대상자는 사후관리 군으로 분류된다(황경란·최성은, 2021:10).

---

2) 노인복지법상의 돌봄체계로는 노인돌봄기본서비스(노인복지법 제27조의 3), 재가노인지원서비스(노인복지법 시행규칙 제26조의 2 제1호), 방문요양서비스(노인복지법 제38조 제1항 제1호)가 있다(장봉석·박정연, 2018).

3) 물론 이외에도 의료법이나, 호스피스·완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료결정에 관한 법률(연명의료결정법) 등도 넓은 의미에서 노인돌봄제도라고 할 수 있으나 여기서 좁은 의미에서 노인재가서비스를 중심으로 관련된 법·제도적 체계에 국한하고자 한다.

노인맞춤돌봄서비스 제공 절차 및 추진체계를 살펴보면, 과거에는 서비스에 따라 대상자가 직접 제공기관을 찾아 신청하면 읍·면·동 기초지자체에서 행정적으로 서비스 유 · 무를 확정하는 방식이었으나, 현재는 지자체에 대상자가 신청하면 수행하는 기관에서 대상자와 상담하고 상황에 맞는 제공계획까지 수립하여 시·군·구에 심의를 받는 방법으로 지자체의 책임이 강화된 방식으로 전환되었다. 시·군·구의 서비스 이용 자격 승인을 받은 다음 날부터 1년간 서비스를 제공 받을 수 있으며, 1년이 되기 전, '재사정'을 통해 서비스 제공 여부를 다시 결정한다(보건복지부, 2021).

이상의 내용을 바탕으로, 노인맞춤돌봄서비스의 특징을 살펴보면 첫째로, 사업 통합으로 인한 서비스의 다양화이다. ICT기술을 활용한 첨단 서비스를 도입하였고, 핵심 욕구 영역을 사회적, 신체적, 정신적 욕구로 설정하고 포괄적으로 파악하였다는 점이이다. 그리고 개인별 맞춤형 서비스 제공, 은둔형·우울형 노인에 대한 특화사업 확대 등 노인맞춤돌봄서비스의 서비스 종류를 대폭 확대했다는 점이다. 둘째, 참여형 서비스 신설로서 자기돌봄(self-care)의 개념을 도입하였다는 점이다. 세째는, 생활권역별 수행기관 책임 운영제의 도입이다. 돌봄의 공공성을 강화해서 지자체가 자율적으로 지역별 권역을 설정하고 지자체에서 위탁된 수행기관이 책임을 지고 서비스를 제공한다는 점이다. 끝으로, 서비스 제공인력(전담사회복지사, 생활지원사 등)에 대한 교육을 강화해서 기관의 체계적인 운영과 서비스 질을 개선하고자 했다는 점이다(전용호, 2020; 보건복지부, 2021; 황지영, 20211:106-107).

이상의 특징을 통해서 볼 때, 노인맞춤돌봄서비스의 도입은 우리나라 노인돌봄체계의 획기적인 변화를 가져왔다고 할 수 있다. 그러나 노인맞춤돌봄서비스는 전술한 바와 같이 도입된 지가 얼마 되지 않았고, 코로나19 등 예측하지 못한 상황으로 인하여 여러 가지 시행상의 문제점이 나타나고 있다. 이는 지금까지의 선행연구들을 통해서 어느 정도 확인할 수 있었다. 본 연구와 지금까지 수행된 노인맞춤돌봄서비스 관련 선행연구들과의 구별되는 점을 정리해 보면 다음 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 노인맞춤돌봄서비스 관련 선행연구들과의 비교

구분	선행연구와의 비교					
	연구목적	접근방법	연구방법	주요 연구내용	대상지역	비고
이민홍·전용호외 (2020)	노인맞춤돌봄서비스 제공현황 진단 및 품질제고방안	통합적	양적 데이터 분석 및 질적 데이터 분석	-운영진단분석 -이용자 및 제공자 심층분석 등	전국	연구보고서
이명진·김명희외 (2020)	노인맞춤돌봄서비스의 문제점과 개선방안	상향적	-설문조사 -초점집단인터뷰 (FGI)	-유형별 이용자의 만족도 조사 -전담사회복지사와 생활지원사의 직무 분석 등	대전	연구보고서
전용호(2020)	노인맞춤돌봄서비스의 도입의 의미와 과제	하향적	문헌연구	-현황분석 -개선방안	ns.	논문
황경란·최성은 (2021)	노인맞춤돌봄서비스 운영에 관한 경기도 현황분석	상향적	-문헌연구 -실태조사	운영현황 파악	경기도	연구보고서
본 연구(2022)	노인맞춤돌봄서비스의 실태분석 및 정책과제	통합적	-문헌연구 -심층인터뷰(FGI)	-실태분석 -개선방안	부산·경남	논문

Ⅲ. 우리나라 노인맞춤돌봄서비스 체계의 실태분석을 위한 이론적 분석 틀

1. 연구의 분석 틀: 문헌분석과 실증분석에 의한 통합적 접근 (Integrated Perspective)

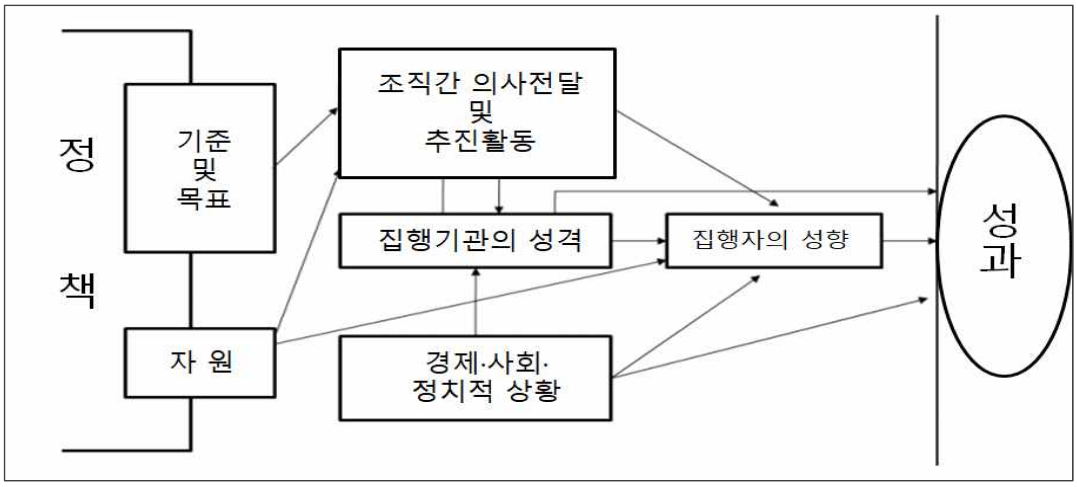
사회복지정책의 성과를 평가하는 방법은 크게 두 가지로 제시할 수 있다. 하나는 총괄평가로서 정책의 성과를 평가하는 것이고, 다른 하나는 과정평가로서 정책의 집행과정을 평가하는 것이다. 총괄평가는 산출평가, 효과평가, 영향평가로 구분할 수 있고, 내용별로는 효과성 평가, 능률성 평가, 형평성 평가 등으로 구분할 수 있다(정정길외, 2020:626). 과정평가는 정책효과가 어떠한 경로를 거쳐서 발생하게 되었는가? 정책효과가 발생하지 않은 경우에는 어떤 경로에 잘못이 있었는가?를 평가한다. 이를 위해서 과정평가에서는 '집행계획에서의 활동들이 원래대로 이루어졌는가?'(Activity), '계획된 양과 질의 자원(인적, 물적)이 계획된 시간에 투입되었는가?'(Input), '원래 의도한 정책 대상집단에 실시되었는가?'(Coverage), '관련된 법률이나 규정에 순응하고 있는가?'(Compliance) 등을 평가한다(정정길외, 2020:635). 총괄평가와 과정평가는 분절적인 것은 아니고 상호보완적인 것이다. 전체 성과를 제고하기 위해서는 과정이 제대로 집행이 되어야 하고, 집행과정이 성공적으로 이루어져야 소기의 전체 성과를 거둘 수가 있다.

노인맞춤돌봄서비스의 성과를 올바로 평가하기 위해서는 총괄평가 및 과정평가의 양자의 관점에서 평가가 이루어져야 한다. 노인맞춤돌봄서비스는 시행된 지 얼마되지 않았고 그것도 코로나 상황으로 인하여 대상자에 대한 대면접촉이 어려워짐에 따라 현 상황에서는 그 성과를 정확하게 평가하기에는 한계가 있다. 그러므로 여기서는 과정평가의 관점에서 노인맞춤돌봄서비스의 실태를 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다.

사회복지정책의 집행과정을 평가하기 위한 대표적인 접근방법은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 '정책중심적 접근방법(policy centered approach)', 즉 '하향식 접근방법'(Top down approach)이고, 다른 하나는 '행위 중심적 접근방법(action centered approach)',즉 '상향식 접근방법'(Buttom up approach)이라고 할 수 있다(정정길, 2020:577-607; 류지성, 2007: 397). 하향식 접근방법은 정책집행의 성공적 요인에 대한 처방적·규범적·연역적 접근이라고 할 수 있고, 상향적 접근방법은 정책집행의 현장을 강조하는 귀납적 접근방법이다.

Van Meter & Van Horn(1975)의 모델 등은 정책에 중심을 두는 하향적 관점으로서, 정책성과에 영향을 미치는 요인으로서는 정책의 기준과 목표, 조직 간의 의사전달 및 연계 활동, 자원, 정치·경제·사회적 조건, 집행기관의 성격, 집행자의 성향의 6가지 변수를 제시하고 있다(Van Meter & Van Horn, 1975;Sabatier, Paul A. and Daniel Mazmanian., 1979; 481-504.)〈그림 1〉.

〈그림 1〉 Van Meter & Van Horn(1975)의 성과 영향요인 변수



Gilbert & Terrell(2013)도 이와 유사하게 사회복지정책 성과에 영향을 미치는 하위 체계로서 할당(allocation), 전달(delivery), 급여(provision), 재정(finance)의 4가지 하위 차원을 제시하고 있다 〈표 2〉.

〈표 2〉 Gilbert & Terrell 사회복지정책 분석 틀

선택의 체계	방법 (정책분석 1단계)	가치 (정책분석 2단계)
할당체계: Who (누구에게 급여를 줄 것인가?)	1. 귀속적 욕구 2. 보상 3. 진단적 구분 4. 자산조사	보편주의(사회적 효과성)/ 선별주의(비용효과성)
급여체계: What (무엇을 줄 것인가?)	1. 현금과 현물 2. 대안적 급여(세금 혜택, 재화, 서비스, 바우처 등)	적절성 (선택의 확장)
전달체계: How (어떻게 줄 것인가?)	1. 중앙화 또는 분권화 2. 결합 또는 개별 서비스 3. 시설의 집중 또는 분산 4. 조정 여부 5. 서비스 전달(전문가 또는 소비자) 6. 권한(전문가 또는 소비자) 7. 공급전달(공공 또는 민간)	효과성 (접근성 및 연속성)
재정체계: (재정은 어떻게 마련할 것인가?)	1. 세금, 기부금, 이용료(요금)	충분성 (중앙집권 및 분권화)

출처: 이종택·심미승(2015). 한국정책연구 제15권 제4호 재구성

반면에 Lipsky(1980) 등은 상향적 관점에서 집행현장의 중요성을 강조하고 있으며, 일선관료제(street-level bureaucracy)의 역할 및 태도가 정책집행의 성공을 좌우하는 요인이라고 주장하고 있다.

본 연구는 정책집행에 관한 두 가지 관점을 혼합한 통합적 관점에서 노인맞춤돌봄서비스의 집

행실태 및 문제점을 분석하고자 한다.

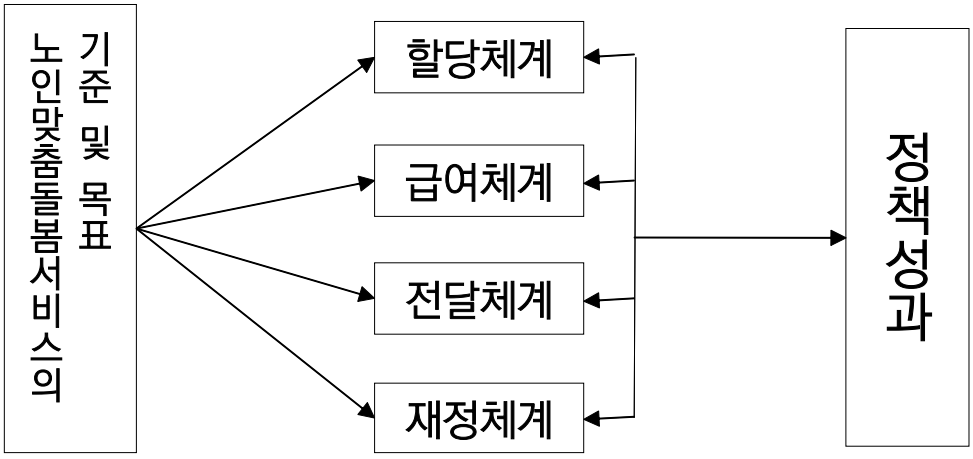
먼저, 본 연구는 하향적 관점에서 노인맞춤돌봄서비스의 성과를 평가하기 위하여 Gilbert & Terrell (2013)의 사회복지정책 분석모델과〈표 2〉, Van Meter & Van Horn(1975)의 하향식 정책집행이론 모델을 상호대응시켜〈표 3〉 노인맞춤돌봄서비스의 성공적 집행을 위한 체크리스트(checklist)를 선정하였다. 이를 바탕으로 노인맞춤돌봄서비스 실태를 분석하기 위한 분석 틀을 만들고〈그림 2〉, 이를 통하여 우리나라 노인맞춤돌봄서비스의 집행실태와 문제점을 분석하고자 한다.

〈표 3〉 Gilbert & Terrell 모델과 Van Meter & Van Horn 모델의 연계

Gilbert & Terrell 사회복지정책 인프라 차원	Van Meter & Van Horn 하향식 정책집행 변수
할당체계	❑ 기준 및 목표 - 서비스 대상자 선정기준 및 정책의 달성 목표
급여체계	❑ 서비스 형태 및 내용 - 서비스의 형태 및 수준 - 서비스 투입량, 투입 프로그램의 내용과 수준
전달체계	❑ 집행기관의 성격 - 소재지, 규모, 법인 유형, 이사회 구성, 시설장 리더십 등 ❑ 집행자의 성향 - 서비스 전달자의 품행, 서비스 마인드, 전문성, 고객지향성 ❑ 조직 간 의사전달 및 연계활동 - 전달체계 내 기관 간 상호작용, 지역 사회 유관 기관과의 협력, 유대, 지원 ❑ 경제, 사회, 정치적 상황 -전달체계를 둘러싼 환경적 요인, 지역사회의 환경적 특성
재정체계	❑ 자원 - 급여 할당을 위한 재원 마련 - 정책 유지·확대를 위한 재원 조달에 대한 정치적 결단과 사회적 합의

출처: Gilbert & Terrell 모델과 Van Meter & Van Horn 모델을 연구자가 재구성

〈그림 2〉 노인맞춤돌봄서비스 체계의 실태분석을 위한 분석 틀



본 연구는 상기의 하향적 관점 이외에 상향적 접근방법의 관점에서도 노인맞춤돌봄서비스의 집행실태와 문제점을 병행하여 분석하고자 한다. 노인맞춤돌봄서비스 정책이 왜 성공적으로 집행되지 않고 있는가를 알기 위해서는 규범적·처방적 관점에서 뿐만 아니라 귀납적인 관점에서도 그 실태를 분석하고 평가하여야 한다. 왜 집행이 제대로 되지 않고 있는가? 무엇이 문제인가? 집행현장으로부터 정책결정 단계에까지 거슬러 올라가면서 그 문제점을 분석해야 한다. 이러한 측면에서 집행현장에서 집행을 담당하고 있는 관련 당사자들을 대상으로 집행에 대한 그들의 인식 및 행태를 최우선적으로 관찰·분석해야 하고 이것은 성공적인 정책집행을 위하여 반드시 실시되어야 할 중요한 요소라고 할 수 있다(Elmore, 1979: Lipsky, 1978; Hjern, and Hull, 1982). 정책집행의 현장을 정확히 파악하기 위해서는 집행관련 당사자들을 대상으로 한 인식조사 및 심층면담 등이 매우 중요하다.

이러한 관점에서 본 논문은 첫째, 하향식 정책집행의 관점에서는, 노인맞춤돌봄서비스체계의 각 차원별 집행실태를 선행연구 분석을 통하여 주로 관련 법 및 제도를 중심으로 분석·평가하였고, 둘째로 상향적 정책집행의 관점에서는, 노인맞춤돌봄서비스 집행과 관련하여 실제로 해당 서비스를 공급한 관련 당사자들을 대상으로 그들의 인식 및 태도를 중심으로 심층인터뷰를 실시하여 이를 통하여 그 실태와 문제점을 분석하였다.

상향적 관점(buttom up perspective)에서 집행실태를 분석평가하기 위하여 각 변수 별 조작적 정의 및 측정내용은 다음의 〈표 4〉과 같다.

〈표 4〉 변수의 조작적 정의 및 측정

분석체계		측정항목
성과	❑ 서비스 제공자의 만족도	1. 노인맞춤돌봄서비스 도입 이후 가장 많이 변화된 것은 무엇입니까?
	❑ 서비스 대상자의 만족도	2. 노인맞춤돌봄서비스 도입 이후 대상자들의 반응은 어떻습니까?
할당 체계	❑ 제도, 정책 이해도	3. 노인맞춤돌봄서비스의 법적 근거 또는 노인복지법의 개정내용에 대해 얼마나 알고 있습니까?
	❑ 규정, 규칙 개선사항 여부	4. 현장에서 서비스를 제공할 시, 새로 도입된 규정, 규칙과 관련하여 개선사항이 있습니까?
	❑ 대상자 선정 방법(기준), 대상자 범위 적정성	5. 노인맞춤돌봄서비스의 대상 범위와 대상자 선정 방법에 대해 어떻게 생각하십니까?
급여 체계	❑ 급여 종류, 내용, 급여량의 적정성	6. 제공되는 서비스의 내용, 급여량에 대해 어떻게 생각하십니까? (제공자, 이용자 의견)
전달 체계	❑ 통합서비스, 권역별 서비스에 대한 인식	7. 6개의 분절되었던 서비스가 통합되었고, 권역별로 수행기관이 설정되어 운영되는데 어떻게 생각하십니까?
	❑ 서비스 직접 전달 체계 여건: 이동 시간, 연계 상황 등	8. 서비스 직접 전달자인 생활지원사의 서비스 전달 여건은 어떻습니까?
	❑ 서비스 전달 인력의 전문성, 교육의 방식	9. 생활지원사로서 활동 전 서비스 전달에 필요한 개인 역량 교육을 얼마나 받았다고 생각하십니까? -정부의 전문인력 교육기관 설립과 실효성
재정 체계	❑ 공급자 지원 방식에 대한 인식	10. 이용자가 시설을 선택하는 방식에서 공급자인 정부가 재정을 지원하여 시설을 통해 서비스를 제공하는 방식에 대해 어떻게 생각하십니까?
	❑ 본인부담 수준 변화가 미치는 영향	11. 이용자의 부담금이 없어지고 무료로 서비스가 제공되는 재정시스템은 어떻습니까?

2. 심층 인터뷰의 대상 및 절차

본 연구는 심층적이고 적실성 있는 함의 도출을 위해 노인맞춤돌봄서비스 관련자를 대상으로 한 심층 인터뷰를 측정 도구로 사용하였다. 이는 서비스 전달 현장의 목소리를 실증적 근거로 하여, 문헌 연구를 통한 선행연구 분석의 한계를 보완하기 위함이다.

심층 인터뷰(In-depth interview)는 질적연구의 자료수집에 보편적으로 사용되며, 연구자가 관심 분야 주제에 대하여 일정한 형식과 구조를 가지고 접근하지만, 질문자와 응답자 간의 상호작용을 통해 재구조화가 진행된다.

심층 인터뷰의 대상자는 노인맞춤돌봄서비스 관련 기관과, 관련 업종 종사자들로서 목적 표집(purposeful sampling)을 통하여 선정하였다. 질적 자료 수집을 위한 심층 인터뷰 대상자 인원 선정 기준에 대해 Polkinghorne(1989)은 연구 목적의 현상을 경험한 사람으로서 5명에서 25명의 대상자 및 연구자가 진행할 것을 권장하였다. 또한, Creswell(2015:132)은 상세한 현상에 대해서 알아보고자 연구자가 대상자를 선택할 때는 3명에서 10명의 연구대상자를 인터뷰할 것을 권장하고 있다. 이를 참조하여 본 연구에서는 현장과 상위 기관들의 상황을 잘 알고 있고 실태 및 개선방안에 대한 전문적인 논의가 가능할 것으로 판단되는 관련기관 시설장, 전담사회복지사, 생활지원사 등 총 7명의 대상자를 선정하였다.[4] 추가적으로 서비스 대상자의 인터뷰도 시도하였으나, 본인의 주관적인 성향과 회피를 보여 분석결과에서는 제외하였다.

〈표 5〉 심층 인터뷰 참여자 특성

연번	이름	연령대	직책	근무경력	성별
1	A	50대 후반	생활지원사	요양보호사 1년, 생활관리사 4년 생활지원사 2년차	여
2	B	40대 후반	전담사회복지사	사회복지사 18년차	여
3	C	40대 후반	주간보호센터장	사회복지사 12년, 센터장 2년차	여
4	D	40대 후반	전담사회복지사	사회복지사 5년차	여
5	E	50대 후반	재가센터 센터장	사회복지사 10년, 재가시설장 4년차	여
6	F	60대 초반	생활지원사	간호조무사 10년, 생활지원사 2년차	여
7	G	50대 후반	생활지원사	생활관리사 15년, 생활지원사 2년차	여

본 인터뷰 조사는 부산지역과 경남양산 지역에서 활동하는 생활지원사, 재가센터 센터장, 전담

4) 연구결과의 일반화를 위해서는 사실 더 많은 대상자를 상대로 심층인터뷰를 실시하는 것이 바람직하다고 할 수 있으나, 코로나19 확산의 엄중한 비대면 상황에서 대상자들을 확보하기가 어려웠고, 이를 위한 시간과 비용 소모가 적지 않았고, 무엇보다도 대상자들이 자신의 직업적 활동에 대하여 내밀한 사항들을 진솔하게 공개하는 것을 꺼려하였기 때문에 심층인터뷰 대상자들을 충분히 확보하기가 어려웠다.

사회복지사 등을 대상으로 2021년 11월부터 12월까지 실시하였다. 코로나 상황을 감안하여 연구자와 인터뷰 대상자 간에 1대 1 개별 인터뷰를 원칙으로 하여 진행하였다. 인터뷰 기간은 코로나 상황으로 인하여 인터뷰 약속 변경이 수차례 발생함에 따라 전체로 볼 때 1달 정도 소요되었다.

인터뷰 질문의 내용은 본 논문에서 다루고 있는 노인맞춤돌봄서비스의 할당체계, 급여체계, 전달체계, 재정체계, 정책성과 등에 대해서 선행연구에 제기한 문제점이나 개선방안에 대한 이론적 고찰을 통해 도출하였다. 한편, 인터뷰 대상자의 현장 경험에 대해 자유롭게 응답할 수 있도록 개방형 질문(open-ended question)으로 문항을 제작하였다. 본 연구는 Creswell(2015)의 질적연구 방법론에서 말하는 분석의 절차대로 먼저 인터뷰를 녹취하고, 기록을 전사하여 정리한 다음, 연구문제에 관련된 응답을 추려내는 방식으로 진행하였다.

Ⅳ. 우리나라 노인맞춤돌봄서비스 체계 실태분석

1. 노인맞춤돌봄서비스 할당체계 분석

1) 선행연구 분석

노인맞춤돌봄서비스 할당체계의 선행연구 분석은 법 체계적 관점과 정책 내용 관점으로 구분하여 살펴보았다.

(1) 법 체계적 관점

노인 돌봄 사업의 체계는 현행법에 근거한 사업도 있지만, 법적 근거와 관계없이 추진되고 있는 사업도 있어, 중복서비스로 인한 예산 낭비가 지적되곤 한다. 노인맞춤돌봄서비스 도입과 관련하여서도, 재가노인지원서비스가 지방 사업이라는 이유로 여전히 통합되지 않아 비효율성의 문제가 우려된다(전용호, 2020).

장봉석·박정연(2018)은 법 체계적 관점에서 「노인복지법」상 방문요양서비스는 「노인장기요양보험법」상 방문요양서비스와 같고, 다시 재가노인지원서비스와 중복되는 결과가 된다고 지적한다. 이것은 2008년 「노인복지법」 개정과 노인장기요양보험법 제정 때부터 꾸준하게 문제가 된 부분으로 「노인장기요양보험법」과 「노인복지법」 간의 관계 및 입법체계의 불분명함에서 나온 것이다. 이러한 법적 체계 혼란의 예로써, 노인돌봄종합서비스의 법적 근거에 대해 「노인돌봄서비스 사업안내」에서는 「노인복지법」 제27조의 2 또는 제27조의 3 및 「사회복지사업법」제33조의 7을 들고 있다. 이렇게 중복된 법률에 근거한 사업은 중복성에 대한 우려가 상존한다.

(2) 노인돌봄서비스 정책 내용 관점

노인맞춤돌봄서비스의 할당체계에 있어 긍정적인 변화는 첫째, 제도적 측면으로 과거 서비스의

대상자보다 완화된 자격조건으로 수급자 범위가 확대된 점이다. 기존 노인돌봄종합서비스 대상자의 대부분은 지자체의 예산 부족과 소극적 홍보로 저소득층 중심의 노인장기요양보험 등급외 A·B인 자로 제한적이었기 때문이다(전용호, 2015). 하지만, 노인맞춤돌봄서비스는 제도적 자격요건을 고령 부부, 조손 가구, 기초연금을 수급하는 하위 70%의 노인까지 확대하였다(보건복지부. 2020).

두 번째 긍정적 변화는 대상자 선정과정이 체계를 갖추게 된 것이다. 과거 현황조사가 체계적이지 않은 상황에서는 생활지원사(전 생활관리사)가 대상자 유치를 위해 부적절하게 대상자를 선정하기도 했으며, 욕구사정의 타당성, 중립성 또는 형평성의 측정 문제 또한 매번 문제시되며 예산낭비의 주된 원인이 되었다. 노인맞춤돌봄서비스로 통합되고 나서는 대상자 사정에 전문가인 전담 사회복지사가 참여하고, 시·군·구 지자체별로 노인복지 전문가로 구성된 '노인맞춤돌봄협의체'가 적정성을 심의함으로써 책임성이 강화되었다(보건복지부, 2020).

반면, 구조적인 한계가 여전한 부분도 있다. 첫째, 소득 하위 70%에 해당하는 노인들에게 서비스를 받을 수 있는 자격이 주어지기 때문에 노인맞춤돌봄서비스를 이용할 수 없는 소득 상위 30%의 노인에 대한 서비스 공백이 발생할 수 있다는 점이다. 이들은 노인장기요양보험 등급을 받기 전까지는 노인돌봄서비스를 받는 것이 어렵다는 제약이 있다(전용호, 2020). 예외적으로 지자체의 재량권을 발휘할 수 있지만, 기존 하위 70%에 맞추어진 예산을 사용하기 때문에 기존대상자들의 이용 제한이라는 문제점이 유발될 수 있다.

둘째, 노인맞춤돌봄서비스에서 사각지대가 발생하고 있다. 서비스를 동주민센터에 대상자가 직접 신청하는 방식인데, 사회적 관계망이 약하거나 정서적 문제가 있는 일반 독거노인들은 홍보 부족 등으로 서비스의 내용을 접하기 어려우며, 주민등록상 주소지가 상이한 경우에는 사각지대에 놓이게 된다. 여기에 코로나19 상황으로 인하여 대상자 확보가 어려지자 수행기관은 신규 이용자 발굴이라는 어려운 과제를 안게 되었다.

이민홍 외(2020)는 실태조사 결과, 할당 체계와 관련하여 전담 사회복지사의 대부분이 돌봄 분야에서 욕구 사정 경험이 부족하여 사정표 작성에 어려움이 있었으며, 중점돌봄이 필요하지 않은 대상자들이 많음에도 보건복지부의 20% 비율 유지 지침 때문에 사정 결과를 더 나쁘게 기재하여 서비스를 제공하는 경우가 많다고 하였다.

이상에서 살펴본 할당체계와 관련한 주요 문제점을 정리해 보면, 1) 노인맞춤돌봄서비스 역시 여타의 노인돌봄서비스와 마찬가지로 관련 법률체계의 혼란으로 인하여 법적 근거가 중복됨으로써 사업집행의 비효율성이 야기되고 있다는 점이다. 2) 노인돌봄맞춤서비스 대상자와 관련하여 여전히 사각지대가 존재한다는 점이다. 대상자가 해당 서비스를 직접 신청하는 방식으로 인하여 서비스 혜택을 받지 못하는 상황이 발생할 수도 있으며, 규정상 소득상위 30%의 노인에 대해서는 서비스가 배제됨으로써 서비스 공백이 발생하고 있다는 점이다.

2) 심층 인터뷰 분석: 행위자 인식 및 태도분석

노인맞춤돌봄서비스 할당체계에 대한 심층 인터뷰 내용은 아래와 같다. 노인맞춤돌봄서비스의

제도, 정책 이해도와 대상자 선정 방법과 대상자 범위의 적정성, 새로 도입된 규정·규칙에 대한 개선사항을 정리하였다.

❑ 참여자 1: 생활지원사

“대상자분들 스스로 알아서 신청하신다기보다 과거에도 저 같은 경우는 다니면서 ‘신청하라’라고 어르신들에게 많이 설명하고 다녔어요. 저희가 제일 많이 찾아서 대상자가 되게 도와 드렸어요.”
▶ 제도 이해도: 서비스 홍보, 서비스 대상 범위에 대한 이해 필요

❑ 참여자 4: 전담 사회복지사

“장기요양등급을 한번 받았던 분은 노인맞춤돌봄서비스로 다시는 서비스를 받을 수 없어요. 장기요양등급 받았으나 그 만큼 받을 건 없다 싶어서 취소했던 분들이 노인맞춤돌봄서비스를 좀 받고 싶어도 서비스를 받을 수 없는 것이 현실이죠. 장기요양등급까지 받을 정도인데 이런 분들은 관리를 잘 해야 다시 장기요양등급으로 들어가지 않을 텐데 이것은 너무 잘못된 규정인 거 같아요.”
▶ 대상자 군 선정의 적정성, 규정 개선사항

❑ 참여자 5: 재가센터 센터장

“서비스받을 어르신들이 동 사무소 가서 신청해야 하는데 서비스받아 본 분들은 또 신청하는데 그 외 어르신들은 수급자 범위 확대 등 그런 정보는 모르시죠. 아예 밖에도 잘 안 나오시는데 그런 분들은 당연히 신청을 못 한다고 생각하는데요. 정말 사각지대를 없애려면 찾아 나서야 하고 아니면 통장님들을 통한 조사로 찾아야 하지 않을까요.”
▶ 서비스 홍보 필요: 통장에 의한 실태조사 제안

❑ 참여자 6: 생활지원사

“혜택을 보는 기준들이 서류에 의한 소득을 조사한 것이라 실제 집 하나만 달랑 가지고 계시고 아무것도 없는 어르신들은 집 때문에 혜택을 못 보게 되고 집이 아들 명의로 되어있는 분들은 독거의 혜택을 다 받고 있죠. 또 사실 우리가 집에 가보면 어떤 집은 독거가 아니시고 식구들 다 사시는 곳도 있어요. 또, 중점돌봄군이 아니신데, 중점으로 들어와 계신 분들도 많고요. 직접 집집마다 다니며 실태 파악해야 하는데 서류에 의한 조사라는 것이 실태와 맞지 않아요.”
▶ 실태조사를 통한 대상자 선정의 필요성

“대상자분들이 신청하는 경우보다 우리가 권유해서 하는 경우가 많은 것 같아요. 저만 해도 반은 제가 권유해서 하시게 한 것이거든요. 혼자 계신 분들은 정보를 잘 모르기도 하고 집 밖에 잘 안 나오고 하기야 사람 찾아오는 것도 귀찮아하시죠. 그래도 몇몇 어르신들은 우리가 가고부터 밝아지고, 좋다고 웃으시면 뿌듯하고 행복하게 돼요.”
▶ 제도 이해도: 서비스 홍보, 서비스 대상 범위에 대한 이해 필요

할당체계에 관한 심층 인터뷰를 정리하면 다음과 같다. 서비스 대상 범위가 확대되었지만, 제도 이해와 서비스 홍보의 부족으로 현장의 생활지원사의 권유에 의한 서비스 신청이 많았다. 이에 대

한 대안으로 통장에 의한 실태조사 제안이 있었다. 이와 유사하게, 행정 서류 조사의 한계를 지적하였으며 실태조사의 필요성을 강조한 의견도 있었다. 한편 대상자 군 선정의 적정성에 대해 지적하였으며, 노인맞춤돌봄서비스의 궁극적 목적에 대해 상이한 의견도 있었다. 즉, 장기요양등급으로의 진입을 맞춤형 돌봄을 통해 지연하는 것이 목적인데, 등급의 경직성으로 적합한 서비스가 이루어지고 있지 않음을 토로했다. 예컨대, 장기요양등급을 받았던 노인이 장기요양서비스의 개인부담금이 부담스러워 서비스를 취소하여도 이미 장기요양등급을 받았기에 노인맞춤돌봄서비스를 받지 못한다는 것이다.

2. 노인맞춤돌봄서비스 급여체계 분석

1) 선행연구 분석

전용호(2020)는 맞춤별 서비스 제공과, 경증의 노인을 위한 '집단 프로그램 개발', '셀프케어, 자기돌봄, 자기관리' 개념의 도입을 노인맞춤돌봄서비스의 긍정적 변화로 보았다. 반면, '자기돌봄'에 대한 세부 지침의 부재(장재문, 2021: 16), 대상자의 욕구에 적절한 서비스가 제공되지 않는 '급여량의 부적정화' 발생에 대해 우려했다. '급여의 부적정화'는 중점돌봄군의 서비스 급여량과 일반돌봄군의 서비스 급여량이 실제 수요에 대응하지 못하는 경우 발생할 수 있다.

예컨대, 중점돌봄군에 해당하는 등급외 A·B 노인의 경우에는 제공되는 서비스 급여 내용이 적합하지 않음으로 인해 급여량이 줄어들게 될 수 있으며, 오히려 급여량이 덜 필요한 일반돌봄군의 경우에는 급여 내용에 따라 급여량이 증가할 수도 있다. 물론 실제 급여량은 수행기관의 판단에 따라 탄력적으로 운용할 수 있지만, 실제 현장에서는 문제점으로 지적되고 있다(이민홍 외, 2020).

이명진 외(2020)는 이러한 '급여량의 부적정화'에 대한 우려를 서비스 대상자에 대한 설문조사를 통해 경험적으로 증명했다. 중점돌봄군의 서비스 만족도를 살펴보면, 일반돌봄군의 서비스 평가 점수가 중점돌봄군에 비해 높게 나타났는데, 이는 일반돌봄군에 속한 서비스 대상자가 노인맞춤돌봄서비스를 더 긍적적으로 평가한 것이다. 물론 만족도 조사는 주관적인 태도이기에, 추후 대상군별로 제공 서비스 실적을 양적 분석한 검증이 필요하다.

한편, 서비스 내용이나 제공계획 등에 있어서 이용자는 선택권과 참여가 사실상 상담단계에서 끝나고 전담사회복지사에 의해 결정이 된다는 점도 문제점으로 지적된다. 이용자와의 상담단계에서 욕구 진단 등 서비스가 결정되면, 전담 사회복지사가 제공프로그램을 수립하고 시군구에 심의받아 결정된다. 이러한 체제에서는 이용자가 개입하기 힘들 수밖에 없다(전용호, 2020). 신규로 도입된 우울형, 은둔형 대상자를 위한 특화 서비스의 경우도 같은 상황이다(황경란·최성은, 2021). 한편, 신규 프로그램 개발과 관련하여 수행기관들이 어려움을 겪고 있어, 워크시트와 같은 활동지를 포함한 프로그램 교안 또는 매뉴얼의 필요성도 제기되었다(이민홍 외, 2020).

이상에서 살펴본 급여체계와 관련한 주요 문제점을 정리해 보면, 1) '자기돌봄'에 대한 세부 지침의 부재, 대상자에 대한 '급여량의 부적정화' 등이 문제점으로 제기되고 있으며, 2) 서비스 내용

이나 제공계획 등에 있어서 이용자의 선택권과 참여가 일부 제한되고 있어 수요자 중심의 서비스 제공에 한계가 노정되고 있다는 점이다.

2) 심층 인터뷰 분석: 행위자 인식 및 태도분석

노인맞춤돌봄서비스 급여 체계에 대한 심층 인터뷰 내용은 아래와 같다. 노인맞춤돌봄서비스의 급여의 종류, 내용 등에 대한 의견과 급여량의 적정성 등에 대한 응답을 정리하였다.

❑ 참여자 1: 생활지원사

"언제나 서비스는 부족하고 시간도 아쉽죠. 대상자들께서 손을 잡고 이야기를 계속하면 집을 나서기가 곤란할 경우가 많죠. 20분 잠시 들렀다 가면 더 서운해 하세요."
▶ 급여량의 적정성

❑ 참여자 2: 전담 사회복지사

"지침이 내려오는 데 상세하게 되어 있지 않아요. 뭉뚱 그리되어서 복지관에서 알아서 하라고 하는데 예를 들어 정말 계단 청소까지 시키는 사람도 있는데 복지관 재량인 거예요. 생활지원사들은 해야 하냐고 물어오고, 복지관 관장님들은 상위 기관에 질의를 하라고 하고 중간에서 힘들었죠. 요구를 수용하자니 생활지원사님들이 싫어하고, 수용하지 않자니 대상자들이 불만으로 기관에 접수해버리고. 사실 전담 사회복지사는 복지관의 평가를 잘 받아야 해서 어쩔 수 없는 참 아이러니한 규정과 지침이죠.:
▶ 불명확한 급여내용: 상세하지 않은 지침

❑ 참여자 3: 전담사회복지사

"기존에는 집안일을 다 해 줬는데 지금은 덜 해준다고 불만들을 이야기하시죠. 그래서 기본 어르신 부담금 없어졌잖아요? 그리고 다른 서비스가 추가되었다고 설명하면 '옆집에 누구는 옛날에도 돈 안 주고 했어.' 그러시면서 '다른 거 말고 집안일 해줘' 하시는 경향이 많아요."
▶ 불명확한 급여내용
▶ '셀프 케어, 자기돌봄, 자기 관리'의 개념에 대한 대상자의 낮은 공감과 이해도: Top-Down Approach의 한계

❑ 참여자 7: 생활지원사

"통합 전·후 사실 많이 바뀌었다고는 모르겠어요. 사실 가사 서비스 때문에 많은 생활지원사들이 힘들어 해요. 창문 청소며 집안일 하는 사람으로 대접하는 경우가 생각보다 많아요. 우리는 가사를 지원하는 것이지 요양보호사분들이 하던 것과 다르다. 가사 지원은 설거지 청소 이런 것이 아니라 행정 업무라든지 어르신들 살펴보며 상담도 하고 하는 것인데 과거 가사 지원을 받았던 분들과의 트러블로 너무 힘듭니다."
▶ 불명확한 급여내용: 가사 서비스에 대한 요구 지속

급여체계와 관련한 심층 인터뷰를 정리하면 다음과 같다. 세부 지침의 부재로 인한 불명확한 급

여 내용에 대한 현장의 혼란이 있었다. 특히, 가사 지원 서비스에 대해 서비스 대상자와 직접 전달자인 생활지원사 간의 트러블(trouble)이 발생하고 있었다. 가사 도움 같은 경우, 지침에는 '대상자가 할 때 같이 도와준다'라는 형식으로 되어 있으나 그렇게 하는 경우가 없는 것으로 나타났으며, 오히려 대상자들의 과도한 요구에 의한 문제로 불이익이 생기면 책임은 생활지원사나 시설의 몫이 된다. 기존 노인돌봄기본서비스와 노인돌봄종합서비스가 구분되어 있었음에도 현장에서 가사 지원은 빈번히 일어났었는데, 노인맞춤돌봄서비스의 핵심 가치인 '셀프 케어, 자기돌봄, 자기 관리'의 개념에 대해 서비스 대상자 입장에서는 이해가 쉽지 않은 것으로 보이며, 현장의 온도가 제대로 반영되지 않은 정책이었다고 볼 수 있다.

3. 노인맞춤돌봄서비스 전달체계 분석

노인맞춤돌봄서비스 전달체계의 선행연구 분석은 서비스 통합, 권역별 서비스 전달체계 등에 대한 연계체계와 서비스 전달 인력에 관한 인력 체계로 구분하여 살펴본다.

1) 선행연구 분석

(1) 연계체계

파편적이고 분절되어 있던 6개 서비스 사업의 전달체계를 하나로 통합한 것은 노인맞춤돌봄서비스의 가장 큰 특징이다. 이러한 일원화를 통해 이용자 서비스 접근의 복잡성, 행정업무 및 평가 등 개별적 관리시스템의 비효율성 등의 문제들이 일부 해소될 것으로 기대된다. 또한, 추진체계와 운영시스템의 통합으로 개별 수행기관에 나누어 지급되던 예산의 안정성과 체계성이 강화된 것이다(전용호, 2020: 607).

한편, 과거에는 대상자들이 본인이 원하는 욕구에 맞는 서비스 제공기관을 찾아 신청을 하면 읍·면·동 기초지자체에서 행정적으로 확정하는 방식이었다. 노인맞춤돌봄서비스는 지자체에 신청자가 서비스를 신청하면, 수행하는 기관에서 신청자와 상담 시행 후 서비스 제공계획을 수립하여 시군구에 심의받는 방법으로 지자체의 책임과 사업의 공적 역할을 강화하였다(이민홍 외, 2020). 수행기관이 지역 밀착형으로 노인맞춤돌봄서비스 외 지역사회의 후원과 물품 등의 비공식 자원도 발굴해서 사용할 수 있다는 장점도 있다. 또한, 이용자들은 각각의 사업을 찾아다니지 않고 수행기관이 하나로 통합되어 있어 이용이 쉽게 되었다(보건복지부, 2019b). 서비스 수행기관도 영리사업자를 제외하여 공공성을 중시하였다. 그러나 일부 농어촌지역은 이용자의 접근성 등을 고려하여 예외로 장기요양기관에서의 운영도 허용된다(보건복지부, 2020: 78).

반면, 전달체계에 있어 우려되는 사항도 있다. 먼저, 지역별 권역 설정에 관한 것이다. 담당 공무원의 재량에 따라 지역별 권역이 구분되다 보니 한 수행기관이 관리하는 지역의 대상자가 너무 많은 권역이 생기거나, 대상자는 없는데 권역이 너무 넓은 경우가 발생한다. 자치구별, 자치구의 크기 등에 따라 담당 영역을 나누었는데 수행기관의 수가 적은 곳은 한 개, 많은 곳은 5개까지 차

이가 나므로 지역 간 형평성의 문제가 있다. 수행기관마다 운영 방식 차이가 있어 서비스의 제공 방식이나 서비스 질의 차이도 존재한다. 이민홍 외(2020)는 수행기관은 기초지자체의 낮은 사업 이해도를 문제점으로 지적하였고, 반대로 기초지자체는 수행기관의 서비스 질에 기관별로 편차가 크다는 점을 지적했다는 연구 결과를 제시하였다.

한편, 새로워진 시스템을 현장의 전담 사회복지사와 생활지원사가 잘 적응하여 운용할지 여부도 중요하다. 서비스 전달자의 전달 행태가 변하지 않는다면, 사업의 목적 달성에 부정적 영향을 미친다.

(2) 인력 체계

노인맞춤돌봄서비스 수행기관은 중간관리자, 일반 및 중점 담당 전담 사회복지사, 특화 서비스 전담 사회복지사, 생활지원사, 지원인력(사회서비스형 노인일자리 등)을 시·군·구 사업량에 따라 1인 이상 배치한다. 2021년 기준, 생활지원사 16명당 1인의 전담 사회복지사가 배치되었다(보건복지부, 2021).

2021년 경기도 내 107개 노인맞춤돌봄서비스 수행기관을 대상으로 한 실태조사 결과, 전담 사회복지사가 관리하는 생활지원사 수는 평균 14.6명이며, 생활지원사는 1인당 약 13명, 특화서비스 전담사회복지사는 대상자 30.5명을 관리하고 있었다. 생활지원사의 주요 업무는 대상자에 대한 직접 서비스 제공이 97.8%로 대부분을 차지했으며, 그 외 생활지원사 관리 2.6%로 나타났다(황경란·최성은, 2021; 30).

인력체계의 가장 큰 문제점으로는 먼저 구인문제를 들 수 있다. 노인맞춤돌봄서비스의 도입은 대체로 많은 일자리 창출을 가져왔다고 볼 수 있다. 서비스 대상자와 제일선에서 만나는 생활지원사가 서비스 도입 이전의 11,269명에서 20,401명으로 크게 증가할 것으로 전망되었다(보건복지부, 2020). 그러나 이러한 수치와는 반대로 현장에서는 인력의 구인 문제가 심각하게 나타나고 있다. 구인난의 이유로는 전담 사회복지사의 채용이 높은 자격 기준과는 달리 낮은 처우와 과중한 업무로 채용에 애로를 겪고 있고, 생활지원사도 서비스의 범위와 처우에 대한 많은 고충을 호소하며, 이직하는 현상이 발생하고 있다. 종사자 처우개선과 서비스 운영비를 적정하게 지원하지 않은 상황에서 사업 운영의 성과에만 초점을 둔 사업은 사업의 성공을 담보하기 어렵기에 수행인력에 대한 처우 개선에 대한 노력과 인력 관리는 매우 중요하다(오봉욱, 2020: 27).

이상에서 살펴본 전달체계와 관련한 주요 문제점을 정리해 보면, 1) 지역별 권역설정의 기준이 명확하지 않고, 2) 수행기관마다 서비스 질의 차이가 존재한다는 점이다. 3) 그리고 인력체계의 가장 큰 문제점은 구인문제로서 수행인력에 대한 처우가 비교적 낮은 편이기 때문에 우수한 인력을 채용하기가 어렵다고 하는 점이다.

2) 심층 인터뷰 분석: 행위자 인식 및 태도분석

(1) 연계체계

노인맞춤돌봄서비스 연계 체계에 대한 심층 인터뷰 내용은 아래와 같다. 연계 체계 분석은 통합

서비스, 권역별 서비스에 대한 인식과 시스템 변화에 따른 전달 체계의 실태에 관한 응답을 정리하였다.

❑ 참여자 2: 전담 사회복지사

“지정해서 내려오는 그 구역에 대해서는 지역적 차이가 나는 것은 당연하고 우리도 환경적인 것을 알기 때문에 별로 불만은 없어요. 그리고 복지관 평가나 대상자의 사이에 인식 때문에 열심히 해야 하고 최선을 다해야 하는 건 당연하게 생각하고 있는 것 같아요. 경쟁 같은 것보다 이 구역에 대한 사명감으로 열심히 하는 것 같아요.”
▶ 자의적 권역 설정에 대한 이해, 권역에 대한 사명감 고취

❑ 참여자 4: 전담 사회복지사

“권역 문제는 동네마다 특성이 달라서 어느 곳은 중점돌봄이 많고 어느 곳은 일반이 많고 근데 어쩌겠어요. 그건 동네 특성이고 그걸 권역별로 정해져서 오는 데 나라에서 하는 일이라 하라면 해야죠. 최대한 이동시간까지 고려해서 근처에 계신 분으로 하고 그런 건 조율해서 잘 해야죠.”
▶ 자의적 권역 설정에 대한 이해, 정부 추진 방침에 대한 수용

❑ 참여자 6: 생활지원사

“여러 군데에서 이것저것 해서 복잡했는데 하나로 합쳐진 것은 너무 잘된 일이에요. 사실 많은 대상자를 배정해 주면 생활지원사 입장에서는 (보수가 커져) 좋겠지만 넓은 지역에 띄엄띄엄 대상자가 있는 건 사실 별로일 것 같아요. 그리고 다양한 서비스를 제공하기 위해 센터에서 계속 교육을 받고 간단한 치매 예방 교육, 생활교육 활동지를 준비해서 대상자에게 가고 있어요. 대상자 집에 지원 물품으로 김치를 들고 갔는데 김치를 몇 개나 받아놓은 경우를 봤어요. 어떤 집은 하나도 못 받는 집도 있다고 들었고요. 이중으로 나가는 서비스는 정말 정리가 되면 좋겠어요.”
▶ 6가지 서비스의 통합 동의, 맞춤형 서비스를 위한 교육 수용과 활용
▶ 후원 물품의 쏠림 현상 등 중복서비스는 개선 필요

“앱을 사용하는데, 한 어르신 집에 있는 상황에서 다른 집에서 잠시 연락이 와서 이것 좀 해 달라고 해도 다른 집에 잠시 다녀올 수가 없습니다. 정해진 시간에 딱 맞추어서 움직여야 해서 사실 많이 불편합니다.”
▶ 경직된 서비스 시간, 위치 추적으로 인한 인권 침해 논란

❑ 참여자 7: 생활지원사

“권역별로 시행기관을 설정하는 것은 이해하겠는데 수행기관에서 생활지원사 모집할 때 구역 밖에서 거주하는 생활지원사를 뽑는다. 그러다 보니 멀리서 와서 대상자들을 상대하고 돌아가 버리면 추가적인 서비스가 이루어질 수 없다. 그리고 대상자들을 위해 주민센터와의 업무 시에 너무 소통이 안 되는 것 같다. 우리는 주민센터와 연계가 되고 윈윈이 되어 서로 도움을 주고받을 수 있는데 그런 것에서 문제점으로 보인다.”
▶ 권역내 거주하는 생활지원사 채용 필요: 서비스 질 향상 관련
▶ 전달체계 내 협력 부족: 공공과 민간의 소통 부족

연계체계와 관련한 심층 인터뷰 응답을 정리하면 다음과 같다. 권역 설정의 방식이나 지자체에

서 정해지는 권역에 대한 문제점은 보이지 않았다. 오히려 권역에 대한 사명감과 정부 방침에 대한 수용 자세를 보였다. 다만, 이러한 권역별 서비스 제공이 생활지원사 채용에도 적용이 필요하다는 의견이 있었다. 권역 내 생활지원사의 활동이 서비스 질을 제고한다고 하였다. 맞춤형 서비스를 위한 신규 프로그램에 대해서는 교육이나 활동지 등을 활용하고 있다고 하였다. 하지만, 후원 물품의 쏠림 현상 등 중복서비스가 계속되는 것을 목격하였고, 이에 대한 개선의 목소리가 있었다. 또한, 생활지원사의 앱(맞춤광장)을 통한 위치추적 시스템은 대상자에게나 생활지원사의 업무에 융통성을 저해하여 현장에 맞지 않다는 문제점이 제기되었고, 이는 인권 침해와도 관련이 있는 민감한 사안이다. 추진체계 간 연계와 관련해서는 공공과 민간의 소통과 협력이 부족하다는 의견이었다.

(2) 인력체계

노인맞춤돌봄서비스 인력체계에 대한 심층 인터뷰 내용은 아래와 같다. 인력 체계 분석은 서비스 전달 인력의 전문성과 교육에 관한 응답을 정리하였다.

❑ 참여자 2: 전담 사회복지사

"생활지원사 분들 업무에 굳이 전문적인 교육을 더 받을 필요까지 있을까 싶네요. 서비스하는 방법에 대한 교육 같은 걸 더 하는 것은 좋을 것 같은데 추가적인 교육 정도면 되지 않을까요. 반면 전담 사회복지사들의 일이 너무 많아요. 일은 다 주고 권한도 줬는데 일에 대한 결정권은 없죠. 센터장에게 맞추고 지자체에 맞추어야 하고 힘들어요."
▶ 생활지원사 대상 대상자 응대 교육 필요. 그 외 전문적인 교육의 필요성 낮음
▶ 전담 사회복지사의 결정권 부재. 수행기관과 기초 지자체 사이에서 중간 역할 힘듦

❑ 참여자 6: 생활지원사

"지금 의무 교육은 받고 있어요. 센터로부터, 필요한 교육과 자료에 대한 교육은 받고 있지만, 전문적인 교육을 더하는 것에도 찬성이에요. 저를 위해서도 좋고 뭔가를 전문인이 될 수 있을 테니까요. 하지만, 생활지원사 일을 하면 다른 일이랑 중복을 못 하게 해요. 오후 시간에 시간이 남으니까 다른 무언가를 같이 하려 해도 사업자등록조차 내면 안 되더라고요. 왜 그러는지 모르겠어요."
▶ 전문적인 교육에 참여 의사 높음
▶ 겸직 금지 이해 불가

❑ 참여자 7: 생활지원사

"교육 전문기관은 좋은데 교과서적인 것 말고 현장에서 필요한 현실적인 교육으로 실제 사례를 들어 질문과 대답으로 공감하는 교육을 해 주면 좋겠다."
▶ 현장에서 필요한 교육: 사례 중심의 질의·응답 방식

인력체계에 관련한 심층 인터뷰를 정리하면 다음과 같다. 생활지원사들은 개인역량 교육에 대해서는 추가적으로 받겠다는 의사를 밝혔으나, 전문적인 교육을 더하는 것에는 개인차가 있었다.

만약 전문교육이 진행된다면 현장에서 서비스 대상자 응대 등 사례 중심의 질의·응답 교육을 선호했다. 생활지원사들의 규칙적인 업무시간은 개선이 된 것으로 나왔으나 또 이면에서는 업무시간 외 다른 직업을 가지지 못하는 규정에 불만이 있었다. 전담 사회복지사는 수행기관과 공공기관 양쪽의 중간 역할에서 피로감이 높으며, 일선의 생활지원사와 대상자 관리까지 너무 많은 업무량에 비해 낮은 처우로 이직이 많은 것으로 나타났다.

4. 노인맞춤돌봄서비스 재정체계 분석

1) 선행연구 분석

노인돌봄서비스는 6가지 사업에 있어서 재정지원으로서 노인돌봄종합서비스 1,056억 원, 노인돌봄기본서비스 1,326억원, 단기가사서비스 5억원, 독거노인 사회관계활성화 39억 원, 지역사회자원연계 8억원, 1회 지급한 독거노인 자립 지원 3억 원이 분산 지원되었고, 노인돌봄종합서비스 사업의 관련 제공기관만도 2,587개나 되었다(이민홍 외, 2020). 하지만, 노인맞춤돌봄서비스의 도입으로 중앙정부와 지자체가 조세로 지원하는 보조금 방식으로 통일되었다(전용호, 2020:608). 일괄 통합함으로써, 재정 및 업무 처리에서 효율적인 관리를 기대할 수 있다.

통합과 더불어, 재정지원 금액도 그 규모가 확대되었다. 2019년 등급 외 대상자 노인돌봄서비스의 총사업비는 국비 기준 지원금 2,513억이었다. 반면, 2020년 노인맞춤돌봄서비스는 3,728억원으로 증액되었다(보건복지부, 2020). 기획재정부에서 노인맞춤돌봄서비스 사업에 이렇게 많은 재정을 투입한 이유는 노인맞춤돌봄서비스를 통해 새로운 일자리가 많이 창출될 것으로 판단했기 때문이며, 노인맞춤돌봄서비스로 기존의 생활관리사 11,269명에서 생활지원사 26,401명으로 신규인력이 늘어날 것으로 예상하였다(보건복지부, 2020).

한편, 정책 부분에서도 큰 변화라 생각되는데 이것은 최근 사회서비스 재정지원방식이 전반적으로 '이용자 지원방식'으로 흘러가고 있었다면, 노인맞춤돌봄서비스의 재정지원방식은 '공급자 지원방식'을 채택하였다(전용호, 2020: 608). 이러한 '공급자 지원방식'은 바우처사업에서 볼 수 있는 것처럼 공급자 간의 과다 경쟁을 피하고 안정된 재정으로 서비스 품질향상과 기관 운영을 도모할 수 있다는 장점이 있다(전용호, 2020: 609).

또한, 노인맞춤돌봄서비스 대상자들은 자기부담금 제도 폐지로 이용요금이 없다. 수행기관이 정부로부터 위탁을 받아 서비스를 수행하는 형태로 진행되는 노인맞춤돌봄서비스는 이용자들의 기관 선택권은 줄었지만, 사업 간의 칸막이 없이 기존의 돌봄서비스 외에도 선택이 가능하다는 것이다. 서비스의 시간 및 횟수는 제도적으로 보장을 받는 방식이다.

반면, 재정체계와 관련한 문제점으로는 경쟁 없는 독점적 제공자 중심 운영에 대한 우려가 있다. 공급자 지원의 보조금 방식에서 제공기관의 편의에 따라 대상자를 선택하는 cream-skimming 현상이 우려되는데, 이는 이용자의 욕구를 중요하지 않게 생각하는 문제가 발생할 수 있다(김용득, 2008). 또한, 국비와 지방자치단체의 예산이 함께 투입되는 사업이다 보니 지자체의 재정 규모

에 따라 사업의 범위와 수급자 서비스의 수준이 다를 수 있다. 이런 지역 간의 예산의 불평등 불균형을 해결하기 위한 대안도 마련되어야 한다.

2) 심층 인터뷰 분석: 행위자 인식 및 태도분석

노인맞춤돌봄서비스 재정체계에 대한 심층 인터뷰 내용은 아래와 같다. 공급자 지원방식에 대한 견해와 본인 부담 수준의 변화가 미치는 영향 등에 대한 응답을 정리하였다.

❑ 참여자 1: 생활지원사

"시스템상에 한군데서 명단이 올라오면 다른 재가노인지원서비스에서는 자동 빠지는 시스템이 필요합니다. 이런 것이 안 되니 중복서비스를 받게 된다. 이것에 의한 중복을 없애는 것이 재정을 만드는 길이 아닐까요."
▶ 중복서비스 방지 일원화 시스템 필요

❑ 참여자 5: 재가센터 센터장

"주변에 후원하시는 분들이 이왕이면 지자체를 통한 후원을 하고 싶어 하시죠. 그렇다 보니 노인맞춤돌봄서비스에 후원하시게 되는 거예요. 그러면 노인맞춤돌봄서비스 외에 서비스 받으시는 분들과의 차이가 너무 많이 나는 현상이 보이고 있어요. 그러면서 한쪽은 중복이 되고 어느 쪽은 하나도 못 받는 형평성에 어긋나는 거죠. 사실 주간보호센터나 재가 보호 센터에서는 불만들이 많아요. 나라를 상대로 살아남아야 하는 거잖아요."
▶ 지역사회 후원금 독점 피해, 중복서비스

❑ 참여자 6: 생활지원사

"국가 재정으로 지원되면서 대상자들 본인 부담금이 없어지니 좋은 거 같아요. 대상자분들이 금전적으로 부담을 많이 느끼시니까요. 아무래도 예산이 많은 곳이 당연히 서비스도 좋아지고 근무 환경도 좋아지는 거 아니겠어요."
▶ 본인 부담금 폐지에 대한 대상자의 긍정적 반응
▶ 여유 있는 예산의 긍정적 효과: 서비스 질 향상, 근무 환경 개선

재정체계에 관련한 심층 인터뷰를 정리하면 다음과 같다. 일원화되지 못한 시스템으로 인해 중복서비스에 대하여 문제점을 제시하였다. 그로 인한 재정낭비가 있는 것으로 인식하고 있었다. 그리고 지원받는 예산 덕분에 대상자들의 일부 개인부담금이 없어진 것에 긍정적인 반응이었으며, 안정적인 예산을 통해 서비스의 질 향상과 근무 환경개선을 기대했다.

5. 노인맞춤돌봄서비스 성과분석

1) 선행연구 분석

2020년부터 시행한 노인맞춤돌봄서비스의 양적 성과를 분석한 연구는 현시점에서는 없다고 할

수 있다. 이는 코로나 19로 인해 정상적인 사업 운영이 되지 못하였고, 특히 노인 돌봄의 현장에서도 사회적 거리두기와 방역 지침 등으로 인해 사각지대가 발생하였기 때문이다. 그럼에도 일부 연구자들은 본 연구에서처럼 심층 인터뷰를 통해 실태를 파악코자 하였다(김희정, 2021; 박지유·염동문, 2021;장재문, 2021). 또한, 보건복지부(이민홍 외, 2020), 대구광역시사회서비스원(이명진 외, 2020), 경기복지재단(황경란·최성은, 2021)은 생활지원사와 서비스 대상자를 대상으로 설문조사와 면접조사 또는 행정 자료 분석을 통해 노인맞춤돌봄서비스 도입 2년의 실태를 분석코자 하였다.

이명진 외(2020)는 전담사회복지사, 생활지원사, 서비스 이용자를 대상으로 설문조사와 FGI를 실시하여 노인맞춤돌봄서비스 실태와 문제점을 도출하였다. 서비스 이용자의 전반적인 만족도는 4.43점으로 일반돌봄군의 만족도(4.4936)가 중점돌봄군(4.2664)보다 높았다. 한편, 이전 노인돌봄서비스와의 질적 비교 평균은 3.15점으로 상대적으로 낮았다.

한편, 황경란·최성은(2021)은 경기도 지역에서 노인맞춤돌봄서비스 사업에 참여한 대상자, 전담사회복지사, 생활지원사의 인구사회학적 기술통계를 제시하여 현황을 분석하였다. 주요 결과로 경기도의 전담 사회복지사는 293명이며 이 중 노인맞춤돌봄서비스 전담사회복지사가 256명, 특화서비스 전담사회복지사가 37명이었고, 생활지원사는 3,742명이었다. 이는 노인맞춤돌봄서비스 전담사회복지사가 1인당 14.6명의 생활지원사를 관리·지원하고 있으며, 생활지원사 1인당 약 13명의 대상자에게 서비스를 제공하고 있음을 알 수 있다. 또한, 특화서비스 전담 사회복지사는 대상자 30.5명을 관리하고 있는 것으로 나타났다.

이민홍 외(2020)는 노인맞춤돌봄시스템 데이터를 사회보장정보원으로부터 인계받아 다양한 현황을 제시하였다. 서비스 신청자 수와 승인 건수를 비롯하여 선정 결과를 통해 어떤 인구사회학적 특성의 대상자가 선정되었는지를 도출하였다. 또한, 서비스의 월 제공 계획량이 총 평균 3837.7분이었으며, 일반돌봄군 283.8분, 중점돌봄군은 1,019.3분으로 분석되었다. 하지만, 계획 시간 대비, 실제 서비스가 제공된 평균시간의 비율은 2020년 7월 55.5%, 8월 60.7%, 9월 61.9%로 코로나19로 인한 정상적인 서비스 전달이 불가능했음을 객관적 데이터로 보여준다.

이상에서 살펴본 성과분석과 관련한 주요 문제점을 정리해 보면, 노인맞춤돌봄서비스는 시행된 지가 얼마되지 않기 때문에 아직까지는 그 성과를 정확히 평가하기가 어렵다는 점이다. 둘째로, 특히 코로나19의 사회적 거리두기와 방역지침으로 인해 정상적인 사업 운영이 이루어지지 못함에 따라 대상자에 대한 사각지대가 발생함으로써 정확한 성과평가가 어렵다는 점을 들 수 있다. 셋째로, 중점돌봄군의 만족도가 일반돌봄군의 만족도보다 낮게 나타나고 있는 점은 시급히 개선해야 할 부분이다.

2) 심층 인터뷰 분석:행위자 인식 및 태도분석

노인맞춤돌봄서비스의 성과에 대한 심층 인터뷰 내용은 아래와 같다. 서비스 통합 후에 가장 많이 변화된 것에 대한 서비스 제공자로서의 만족도와 대상자들의 만족도에 관한 질문에 대한 응답이다.

❑ 참여자 2: 전담 사회복지사

“전반적으로 생각할 때 대상자분들의 만족도는 사실상 질적으로 떨어졌다고 불만들이 많다고 보여요. 생활지원사분들의 만족도는 올라간 것 같아요. 오전에 일이 끝나고 정리가 되니까요.”
▶ 생활지원사 만족도 향상: 업무시간 효용
▶ 서비스 대상자 만족도 하락: 체감상 서비스 질 하락

❑ 참여자 3: 주간보호센터 센터장

“대상자 이용에 편익을 주는 것이 목적인데 사실 생활지원사 일자리 창출에 의미가 더 커지면서 생활지원사들은 편해졌지만, 대상자들은 과거에 받던 서비스가 더 낫다고들 많이들 이야기하세요. 중점돌봄군의 시간도 줄었지 또 오전에 대상자들은 거의 병원이나 경로당, 논밭으로 다니고 오후에 집으로 들어오시는 경향이 많은데 오전에 오신 생활지원사분들은 무얼 하고 가실까요. 그리고 정작 필요한 오후에는 아무도 근무를 안 하신다는 거죠.”
▶ 생활지원사 만족도 향상: 일자리 창출, 5시간 근무 도입
▶ 서비스 대상자 만족도 하락: 중점 돌봄군 서비스 시간 감소, 서비스 요구 시간대 불일치

❑ 참여자 5: 재가센터 센터장

“생활지원사를 위한 사업이라는 말들도 있어요. 일자리 창출이 많이 되었다는 것은 좋은 일이죠. 그런데 월급 주기 위한 사업이다. 라고도 하죠.”
▶ 생활지원사 만족도 향상: 일자리 창출
▶ 일자리를 위한 일자리란 비판

성과체계에 대한 심층 인터뷰를 정리하면 다음과 같다. 노인맞춤돌봄서비스는 전반적으로 서비스 제공자인 생활지원사에게 긍정적인 성과를 나타내고 있다. 이에는 ‘생활지원사를 위한 사업’이라는 반어적 표현도 등장하지만, 일자리 창출 등에 있어 성과를 내고 있다. 반면, 서비스 대상자에 대해서는 아직 설득력있는 표본을 대상으로 한 만족도 조사, 설문조사가 진행되지는 못했지만, 중점돌봄군 대상자의 경우, 만족도가 낮은 것으로 나타났다.

V. 결론: 분석결과의 논의 및 정책과제

최근에 들어와 보건복지부는 분절되어 있던 노인돌봄종합서비스(바우처), 단기가사서비스, 노인돌봄기본서비스(독거노인 지원), 지역사회 자원 연계, 독거노인 사회관계 활성화 사업, 독거노인 자립 지원 사업의 6가지 사업을 2020년 3월 통합하여, ‘노인맞춤돌봄서비스’로 전면 개편 시행하였다. 하지만, 사업 도입 시기인 2020년 2월 갑작스럽게 코로나19 사태를 맞이하였고, 3월부터 사회적 거리두기라는 초강경 대응이 나오기 시작했다. 이러한 상황으로 인하여, 2020년 대대적인 노인복지 서비스 개편을 꿈꾸며 시작한 노인맞춤돌봄서비스는 도입 초기 정상적인 전달체계가 수

립되었다고 보기 어렵다.

그러나, 개편 후 1년 반 이상이 지난 만큼 노인돌봄의 주요성과 및 사업 효과 확인을 위해서 노인맞춤돌봄서비스의 실태와 문제점을 분석·평가하고 정책적 개선 과제를 제시해야 할 필요가 있다. 이러한 논지에서 본 연구는 2020년 도입된 노인맞춤돌봄서비스 실태 파악을 위해 선행연구를 검토하여 노인맞춤돌봄서비스 운영에서의 문제점과 개선방안을 분석하였다. 또한, 문헌 연구의 한계점을 보완코자 노인맞춤돌봄서비스 제공자인 생활지원사, 전담 사회복지사, 유관기관 센터장 등 부산지역에서 활동하는 총 7명을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하여 현장의 목소리를 근거로 한 적실성 있는 대안을 제시하고자 하였다.

본 연구는 Gilbert & Terrell(2005)의 사회복지정책 분석틀과, Van Meter & Van Horn(1975)의 하향식 정책집행 연구를 활용해서 노인맞춤돌봄서비스의 실태를 평가하기 위한 분석 틀을 도출하였다. 본 연구의 분석 틀에 맞춰 노인맞춤돌봄서비스의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 할당체계에서는 대상자의 범위를 확대하여 사각지대를 줄이고자 하였다. 급여체계에서는 안전지원, 사회참여, 일상 참여 지원 등 다양한 서비스를 동시에 이용할 수 있게 되었다. 대상자들의 욕구에 맞추어 다양화되고 개별화된 맞춤형 서비스가 제공되며, 가구 방문 서비스 외 참여형 서비스가 신설되었고, 은둔형, 우울형 노인에 대한 서비스가 확대되었다. 전달체계와 관련하여 생활권역별 수행기관이 서비스를 책임·운영하게 되었는데, 이는 '커뮤니티 케어'의 개념으로 서비스의 접근성이 제고되고 지역 주도적인 사업 운영이 가능케 되었다. 재정체계에서는 본인 부담금이 폐지되고, 국비와 지방비로 예산을 부담하는 공급자 지원방식이 되었으며, 예산의 안정성이 보장되었다.

도입 2년 차에 접어든 노인맞춤돌봄서비스의 실태를 분석한 선행연구들을 분석하였으며, 네 가지 체계에 조작적 정의를 부여하여 심층인터뷰를 진행하였다. 할당체계는 제도와 정책의 이해도, 규정·규칙 개선사항 여부, 대상자 선정 방법과 대상자 범위 적정성에 대한 의견을 수집했다. 급여체계는 제공되는 급여의 종류, 내용, 급여량의 적정성에 대한 의견을 청취하였다. 전달체계는 통합서비스와 권역별 서비스에 대한 인식, 서비스 직접 전달 체계, 서비스 전달 인력의 전문성에 대한 의견을 수렴했다. 재정체계는 공급자 지원 방식에 대한 인식, 본인 부담금 폐지가 미치는 영향에 대해 인터뷰하였으며, 성과는 서비스 제공자의 만족도와 서비스 대상자의 만족도를 질적 방법으로 평가하였다.

분석 결과의 종합적 논의를 바탕으로 정책과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 할당체계는 비효율성이 개선되어야 하고 보편성을 지향해야 한다. 대상자의 범위가 확대되었지만, 여전한 사각지대의 발생으로 비효율성이 발생하고 있다. 이를 개선하기 위한 방안으로 지역사회 중심의 실태조사를 제언한다. 또한, 노인 돌봄은 보편적인 돌봄의 보장성을 지향해야 하며, 이를 위해 소득보다는 타당성, 형평성 등을 고려한 욕구 사정 체계의 고도화가 필요하다. 노인맞춤돌봄서비스의 궁극적 목적이 장기요양보험 등급에 진입하는 시기를 지연시키기 위한 예방적 돌봄인 점을 고려했을 때, 장기요양등급을 받았던 대상자의 재진입불가와 소득 중심의 대상자 범위 제약은 제도 개선으로 풀어나가야 할 과제이다.

둘째, 급여체계는 급여 내용이 보다 더 명확해져야 하고, 하향식 정책집행의 한계를 개선해야 한다. 이전 노인돌봄서비스에서 이루어졌던 가사지원서비스가 중점돌봄군에 한정하여 제공되면서 일선 현장에서는 서비스 제공자와 서비스 대상자의 트러블이 발생하고 있다. 지침의 세부화, 명확화를 통해 적정 급여량이 제공되어야 할 것이며 생활지원사의 업무가 표준화되어야 한다. 노인맞춤돌봄서비스에는 '셀프 케어' 개념이 도입되었는데, 이는 하향식 정책집행의 한계점을 드러낸 사례라고 할 수 있다. 정책 도입 전 현장 적용성을 고려하지 못했다고 판단되며, 사전 인식조사 또는 프로토타입(prototype)의 운영이 필요했다고 본다. 대상자 만족도 조사를 실시하여, 사회적 합의가 없다면 재고할 필요가 있다.

셋째, 전달체계는 경직성이 해소되어야 하고, 공공과 민간의 협력이 필요하다. 업무 편의를 위해 제공된 스마트 기기가 오히려 인권 침해 등 업무를 경직되게 만들었다는 의견이 수렴되었고 기사화되기도 하였다. 생활지원사 업무의 유연성이 보장되어야 할 것이다. 한편 전담 사회복지사의 재량권 확대와 처우개선이 필요하다. 사업 이해도가 축적된, 역량을 가진 인력의 구성은 본 사업의 성패를 좌우할 중요한 요소이다. 서비스 제공자와 관리자 등 최일선의 역할이 중요하다. 공공영역에서는 업무 이해도 제고가 필요하며, 민간영역은 전문교육 참여로 서비스 질을 제고해야 한다. 공공영역과 민간영역의 소통과 협력의 시너지가 전달체계의 핵심이라 해도 과언이 아니다.

넷째, 재정체계는 'cream-skimming'의 방지와, 일원화를 통한 중복서비스 방지가 필요하다. 공급자 지원방식으로 전환됨에 따라 이용자의 서비스 선택권이 축소되었다. 정부와 수행기관 간의 민간위탁 계약 내용은 서비스 품질 제고를 위하여 강제성을 부여하는 관리 및 감독수단이기 때문에, 계약의 완성도를 제고하고 정보의 비대칭성을 방지하는 효율적인 모니터링 및 평가체계가 확립되어야 한다. 일원화 시스템으로 서비스가 특정 대상자에게 쏠리는 중복서비스 방지가 필요하다.

다섯째, 성과목표는 노인맞춤돌봄서비스 사업의 궁극적인 목적을 달성토록 설정되어야 한다. 현재, 노인맞춤돌봄서비스 집행에 있어서 가장 큰 성과 중의 하나는 서비스 제공자인 생활지원사의 만족도 및 일자리 창출이다. 서비스 대상자를 위한 내실 있는 성과가 나올 수 있도록 이용자를 대상으로 한 실태조사가 필요하다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다. 첫째, 현장의 관계자를 대상으로 심층 인터뷰를 진행하였지만, 지역적 한계, 표본의 대표성 문제로 본 연구의 결과를 일반화시키기에는 무리가 있다. 구조화된 설문지를 통한 만족도 조사 연구가 대표성있는 표본을 대상으로 후속 진행되어야 한다. 둘째, 노인맞춤돌봄서비스의 성과를 양적으로 측정하지 못하였다. 자료의 부족으로 인하여 성과의 양적 측정이 불가능함에 따라 정책 인프라 각 체계가 성과에 미치는 영향요인 수준은 파악할 수 없었다. 이러한 연구의 한계에도 불구하고 본 연구는 사회복지정책 인프라의 네 가지 체계를 중심으로 통합적인 관점(Integrated Perspective)에서 노인맞춤돌봄서비스의 집행과정실태 및 성과를 분석하였고 서비스 관련자를 대상으로 심층인터뷰를 실시하여 그 결과를 선행연구들의 적실성을 검증하는 토대로 활용하였다는 점에서 그 의의가 있다.

참고문헌

권현정. (2016). 노인장기요양서비스 공급자의 위험선택(cream skimming)에 관한 실증분석. 「사회복지정책」, 43(1), 215-234.

김용득. (2008). 사회서비스 정책의 동향과 대안 시장 기제와 반시장 기제의 통합. 「한국사회복지연구」, 36, 5-28.

김용득. (2018). 탈시설과 지역사회중심 복지서비스 구축, 어떻게 할 것인가?: 자립과 상호의존을 융합하는 커뮤니티케어, 「보건사회연구」, 38(3), 492-520.

김은지외.(2017). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안연구(1): 여성·가족 관점의 진단과 정책과 제. 「2017 연구보고서」, 한국여성정책연구원.

김지미. (2017). 지방자치단체 '노인돌봄' 정책의 전개에 관한 연구. 「한국지방자치연구」, 19(1), 41-63.

김희정. (2021). 사별 독거노인 비애 감정 결정요인에 관한 연구: 노인맞춤돌봄서비스 대상자를 중심으로. 목원대학교 박사학위논문.

고승희외(2019). 지역공동체를 활용한 충남형 돌봄체계 모델 구축-아동, 노인을 중심으로. 전략연구 2019-16. 충남연구원.

류지성. (2007). 「정책학」. 고양: 대영문화사.

박경귀. (2002). 문화정책의 집행영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 14(4), 229-252.

박지유·염동문. (2021). 노인맞춤돌봄서비스 생활지원사의 감정노동 수준이 직무만족에 미치는 영향: 직무스트레스의 매개효과와 사회적지지의 조절된 매개효과를 중심으로. 「사회복지정책과실천」, 7(1), 97-136.

양난주. (2018). 노인돌봄서비스 공급체계의 재검토: '조치'와 '선택'의 이분법을 넘어. 「한국노인복지학회 학술발표논문집」, 2018(1), 14-36.

오봉욱. (2020). 노인돌봄서비스의 문제점과 개선방안에 관한 고찰. 「사회과학리뷰」, 5(1), 17-32.

이민홍·전용호·서동민·윤현주. (2020). 노인맞춤돌봄서비스 제공 현황 진단 및 품질 제고 방안 연구. 보건복지부 연구보고서.

이명진·김명희·윤소현·임효재·김은하. (2020). 노인맞춤돌봄서비스의 문제점과 개선방안: 일반돌봄군 및 중점돌봄군 노인과 서비스 관리자 및 생활지원사의 관점을 중심으로 연구. 「대전광역시 사회서비스원」, 2020-4.

이수진.(2022). 한국 노인맞춤돌봄서비스 체계의 실태와 개선방안. 「부경대학교 대학원 석사학위논문」.

이종택·심미승. (2015). Gilbert & Terrell 분석틀을 활용한 한부모가족지원사업에 관한 연구. 「한국정책연구」, 15(4), 285-305.

이형석·권홍님. (2021). Gilbert & Terrell 사회복지정책 분석틀을 이용한 노인일자리 및 사회활동사업 분석 연구. 「인문사회 21」, 12(4), 2087-2098.

이호용. (2011). 우리나라 노인복지법제의 현황과 과제. 「법학논총」, 35(2), 3-34.

장봉석·박정연. (2018). 노인돌봄체계의 개선방안에 관한 법적 고찰: 재가(가정 방문형)서비스를 중심으로. 「법학연구」, 58, 87-126.

장재문. (2021). 노인맞춤돌봄서비스 중점돌봄군 이용자들의 서비스 이용 경험에 관한 연구. 성균관대학교 석사학위논문.

전용호. (2015). 노인 돌봄서비스의 전달체계에 관한 연구: 공공부문 인력과 공급자의 관점을 중심으로.「한국보건사회연구」, 35(2), 347-379.

전용호. (2020). 노인맞춤돌봄서비스의 도입의 의미와 과제.「한국노년학회」, 40(4), 599-616.

정정길 외. (2020). 정책학원론, 대명출판사.

조우홍. (2010). 노인복지서비스 전달체계 관리의 효율화 방안에 관한 연구-한국과 일본의 노인복지서비스 전달체계의 비교분석.「아시아연구」, 13(2), 143-165.

최희경. (2009). 노인복지시설 심층면접: 녹취자료 및 연구노트.「한국연구재단(NRF)」.

최희경. (2009).「노인에 대한 사회적 돌봄과 돌봄서비스의 질 보장」. 집문당.

허용훈. (2015). 부산광역시 아동복지정책의 실태분석과 정책과제.「한국행정논집」, 27(2), 353-378.

황경란·최성은. (2021). 노인맞춤돌봄서비스 운영에 관한 경기도 현황분석 연구.「경기복지재단」, 2021-04.

황정훈. (2019). 노인장기요양보험제도에서“돌봄관리(Care Management)"의 권리에 관한 법적 고찰.「한국법이론실무학회」. 7(2):61-79.

황지영.(2021). 노인돌봄서비스의 운영실태와 개선방안: 노인맞춤돌봄서비스와 노인돌봄종합 서비스의 비교를 중심으로. 한국복지실천학회 13(1): 102-117.

보건복지부. (2020). 2020년도 노인맞춤돌봄서비스 사업안내

보건복지부. (2021). 2021년도 노인맞춤돌봄서비스 사업안내

Creswell, J. W., 2015, *Research Design: Qualitative, Quantitative, andMixed Methods Approaches (2nd ed)*, Thousand Oak, CA: Sage.

Daly, M.(2002). Care as a good for social policy. *Journal of Policy,* 31(2):251-270.

Daly, M. & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare state, *The British Journal of Sociology*, 51(2):281-298.

Elmore, Richard.(1979) Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision. Political Science Quarterly 94(4):

Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Flora and Heidenheimer. (1981). The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare States, in P. Flora and A. J. Heidenheimer(eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America,* New Brunswick: Transaction Books.

Gilbert, N & Terrel, Paul.(2013). *Dimension of Social Welfare Policy*. London:Pearson Education Ltd.

Hjern, Benny and Chris Hull.(1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research,* Vol. 10. No.2.

Lipsky, Michael. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York: Rusell Sage Foundation.

Lister, R.(1997). *Citizenship: Feminist Perspective.* Washington Square, N.Y.:New York University Press.

Polkinghorne, D. E. (1989). Phenomenological research methods. In R. S. Valle & S. Halling(Eds.), *Existential-phenomenological perspectives in psychology: Exploring the breadth of human experience*, 41-60. Plenum Press.

Sabatier, Paul A. and Daniel Mazmanian.(1979). *The Conditions of effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. Policy Analysis,* 6(3): 481-504.

Sipila, Anttonen A.(2005). Comparative approaches to social care: diversity in care production modes, in Pfau-Effinger, B. & Geissler, B.(eds.) *Care Arrangement and Social Integration in Europe*, Bistol, Policy Press, 115-134.

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E.(1975). The Policy Implementation Process. *Administration and Society,* Vol. 6. No. 4.

이수진(李守鎭): 현재 부경대학교 일반대학원 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 학문적 관심분야는 사회복지정책, 사회복지행정, 노인복지정책 등이다(lsjkjt@naver.com).

허용훈(許勇勳): 현재 부경대학교 인문사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 학문적 관심분야는 정책평가. 경찰행정, 복지정책 등이며 논문으로는 우리나라 지역경찰활동의 성과평가에 관한 연구, 지역경찰제도에 대한 경찰관의 수용태도에 관한 연구 등이 있다(yhhuh@pknu.ac.kr).

〈논문접수일: 2022. 4. 13 / 심사개시일: 2022. 4. 19 / 심사완료일: 2022. 5. 11〉

Abstract

A Study on the Realities and Improvement of the Customized Care Service System for Elderly Adults in Korea

Lee, Su Jin

Huh, Yong Hoon

This paper is intended to analyze and evaluate whether customized care services for the elderly are being efficiently implemented according to the original policy purpose. It attempts to derive problems in the implementation of customized care services for the elderly by analyzing the current realities of customized care services for the elderly in Korea. Based on this, it will present policy improvement measures for the future development of customized care services for the elderly.

In order to achieve these research purposes, this paper conducted literature studies and focus group interviews as research methods. The results of literature analysis and focus group interview analysis are as follows.

First, in the case of the allocation system, inefficiency must be improved and universal welfare must be pursued. Second, in the case of the provision system, the contents of the provision should be clarified, and the limitations of top-down policy implementation should be improved. Third, the delivery system must resolve the rigidity and be based on the public-private cooperation. Fourth, the finance system needs to prevent 'cream-skimming' and prevent overlapping services through integration. Fifth, the performance system should be reset to achieve the ultimate purpose of the elderly customized care service systems.

This study is meaningful in that in analyzing the realities of customized care services for the elderly in Korea, focusing on the five systems of customized care services for the elderly, focus group interviews were conducted with service-related people and the results were presented as empirical grounds for literature research.

Key Words: Elderly Care System, Home Care Service for the Elderly, Customized Care Services for Older Adults, Policy Implementation Process Evaluation