

재가노인지원서비스 제공기관의 노인맞춤돌봄서비스 수행과정 연구 -대구광역시 사례를 중심으로-

정 희 정*
이 경 희**

국문요약

본 연구는 예방돌봄체계인 재가노인지원서비스와 노인맞춤돌봄서비스가 연계·실행되는 과정을 탐색하기 위해 대구의 노인맞춤돌봄서비스 수행인력 10명을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였고, 근거이론을 활용하여 분석하였다. 연구결과 '노인돌봄정책의 변화'와 '정리하지 못한 채 기존서비스가 종료'된 인과적 상황에 따라 '모순점을 안고 새로운 서비스 모색'의 중심현상이 나타났다. 이 현상은 '대구시의 주도적 관여'와 '재가노인복지협회의 변화인식과 적극적 협조'라는 맥락적 조건에 영향을 받고, '혼돈의 연속, 계속해야 하는 압박감'과 '대상자의 서비스 불만 증대' 가운데 '재가노인복지협회의 길라잡이'의 중재적 조건에 따라 '다른 목표, 다른 대상자', '상호보완적 관계로 돌봄연속성 증진', '인적시스템 효율화'의 작용/상호작용 전략을 사용하였다. 그 결과 '지역사회 노인돌봄의 거점역할 수행'과 '새로운 문제의 발견과 대안모색'이 확인되었다. 연구결과를 바탕으로 지역돌봄서비스의 연계, 통합 실천을 위한 지원방안을 제안하였다.

주제어: 재가노인지원서비스, 노인맞춤돌봄서비스, 예방적 돌봄서비스, 서비스연계, 근거이론

I. 서론

2020년은 재가노인지원서비스 역사에서 큰 변화의 기점으로 인식된다. 2007년부터 정부차원에서 공식적으로 시작되어 온 재가노인지원사업은 2008년부터 시작된 장기요양사업 이후, 노인돌봄 기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 독거노인 사랑잇기 서비스, 무연고 독거노인 장래지원서비스 등으로 점차 세분화되고 확대되었다. 그러나 이러한 서비스들이 확대되었음에도 불구하고 서비스의 누락, 서비스간 분절화문제 그리고 독거노인 수의 지속적인 증가 등에 따라 정부에서는 2020년 기존 서비스를 통합하여 권역별 책임기관제의 형태로 '노인맞춤돌봄서비스'를 운영(보건복지부·

* 제1저자

** 교신저자

노인맞춤돌봄서비스, 2022:5)하기 시작했고, 2023년 기준 전국 665개 기관에서 526,056명(독거노인종합지원센터, 2023:18)에게 서비스를 제공한 것으로 나타났다.

노인맞춤돌봄서비스는 건강한 노화(Healthy aging)와 지역사회 거주(Aging in Place)를 통한 예방적 돌봄을 강조한다. 이에 서비스의 대상을 크게 일반돌봄군과 중점돌봄군으로 나뉘고 안전·건강·참여·가사 등 욕구에 맞는 서비스를 제공하고자 노력하고 있다. 노인맞춤돌봄서비스는 기존 서비스보다 대상자 선정기준을 확대하여 좀 더 다양한 대상자를 포괄하고자 하였다. 즉, 노인맞춤돌봄서비스는 독거노인뿐만 아니라 다양한 돌봄 취약계층으로 범위를 넓혔으나, 여전히 이용자 대부분(87.3%)은 독거노인인 것으로 나타났다. 또한 권역별 서비스 제공기관을 1개 기관으로 정하고, 지정된 기관을 통해 서비스를 이용하는 형태를 취하고 있다. 이는 서비스 공급기관 다양화를 통해 개인 선택을 강조하는 외국 사례들과는 다른 형태를 보인다(허수정, 2023:266).

한편 정부는 노인돌봄서비스 통합 과정에서 전체 재가노인복지서비스의 통합이 아니라 ‘노인 돌봄 기본서비스, 노인 돌봄 종합서비스, 단기가사서비스, 독거노인사회관계활성화, 초기 독거노인 자립 지원, 지역사회자원연계 등’ 정부 단위에서 지원하고 있는 6개 사업을 통합하고, 재가노인지원서비스는 지방이양사업¹⁾이라는 이유로 통합에서 제외하였다. 과정에서 제외된 재가노인서비스기관이 노인맞춤돌봄서비스를 지원하고 있는 것에 대해 서비스 간 유사성으로 인한 비효율성의 문제(전용호, 2020:610)와 대상자 발굴과 역할중복의 문제점이 나타나기도 한다(임병우, 2021:172-173).

재가노인지원서비스의 경우 1987년 빈곤 노인 세대에 가정봉사원파견사업을 시작으로 하여, 2022년 기준 전국 363개 기관(통계청, 2024)에서 재가노인지원서비스를 수행하고 있다. 재가노인지원서비스는 저소득층 노인 중 독립적인 생활이 어려운 노인과 복지 사각지대 노인들에게 일상 생활지원을 비롯한 각종 필요한 서비스를 제공함으로써 예방적 복지의 실현과 사회안전망 구축을 목적으로 한다. 대구에서는 타지역과는 달리, 지자체 지원사업인 재가노인지원서비스 운영기관에 ‘노인맞춤돌봄서비스’를 위탁하고 권역별 돌봄책임제를 구축하였다. 이 과정에서 재가노인돌봄센터를 확대형으로 전환하여 운영 인력 5인, 대상자 200명의 규모로 확대하였다. 대신 재가노인돌봄센터의 수를 기존 48개소에서 39개소(복지관 5개소 포함)로 조정하고 재가노인지원서비스와 노인맞춤돌봄서비스를 동시에 수행하도록 하였으며, 일부 기관에서는 주간보호, 방문요양 서비스 등을 병행하고 있다(김보영 외, 2022).

지금까지의 선행연구들은 각 서비스 효용성 및 성과(고숙자, 2023; 전용호, 2020; 전용호·이석환, 2022)를 다루거나 수행인력의 어려움이나 서비스 개선 방향에 초점을 둔 연구(이수진·허용훈, 2022; 허수정, 2023)가 대부분이며, 재가노인지원서비스의 역할 및 지역 내 돌봄의 중추적인 역할을 제안하는 선언적 연구는 있으나(백종진, 2019; 임병우, 2021; 전용호·김춘남, 2016) 실제적으로 예방적 돌봄체계인 두 서비스가 어떠한 양상으로 연계되어 지역사회돌봄이 전개되는지에 관한 심층적인 연구는 전무하다.

1) 보건복지부는 애초 재가노인지원서비스 전체를 통합하려 하였으나, 기획재정부와의 논의 과정에서 지방이양사업에 대해 중앙정부의 폐지 요구가 부적절하다는 반대하에, 장기요양, 노인맞춤돌봄, 치매안심센터의 서비스를 이용하는 노인의 중복이용허용 및 유사중복사업이지만 존속하게 되었음(전용호, 2020:609).

이에 본 연구에서는 재가노인지원서비스 제공기관에서 노인맞춤돌봄서비스를 운영하는 과정에 대해 탐색해 보고자 한다. 특히 대구지역의 경우 노인맞춤돌봄서비스 시작에서부터 재가노인지원서비스 기관을 조정하여 위탁·운영하고 있어, 그 과정 전반을 진단·분석해 보며, 이를 토대로 지역의 특성에 맞는 돌봄시스템의 구축에 실천적·정책적 대안을 모색해 보고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 노인맞춤돌봄서비스와 재가노인지원서비스

우리나라의 대표적인 예방돌봄서비스에는 중앙정부가 주도하는 노인맞춤돌봄서비스와 지방정부에 의한 재가노인지원서비스가 있다. 먼저, 노인맞춤돌봄서비스를 살펴보면, 2020년부터 시행되었으며, 기존 노인돌봄서비스, 노인돌봄종합서비스, 지역자원 연계서비스 등 유사한 6개 사업을 통합하였다. 기존 노인돌봄의 유사한 사업들이 분절적으로 제공되고 있다는 문제점과 민간전달체계의 공공성 및 책임성을 강화하기 위하여 장기요양기관과 돌봄기관을 분리, 예방적 돌봄을 강화하는 목적으로 돌봄서비스를 제공함으로써, 상태악화 및 장기요양 진입을 예방하기 위한 목적으로 사업추진 방향이 설정되었다(보건복지부, 2022).

노인맞춤돌봄서비스는 종합적으로 욕구를 조사한 뒤 대상자가 선정되며, 돌봄서비스는 물론 사회참여, 잔존능력의 활용·증진할 수 있게 제공된다. 또한, 일정한 지역에 책임을 부여하여 서비스를 제공하며 공공성과 재정에서 보조금방식으로 통일성을 갖추었다는 측면에서 긍정적 평가를 받고 있다(전용호, 2020:608). 반면 부정적인 평가도 있는데, 우선 등급 외 AB 대상자의 사각지대, 모호한 자기돌봄서비스 내용, 서비스 권역이 담당공무원에 의해서 정해진다는 것, 수행기관 중심의 독점방식으로 운영되어 서비스의 발전을 도모할 수 없는 것 등이 구조적 문제로 지적받고 있다(전용호·이석환, 2022:246-247). 또한 서비스 측면에서 안전·안부의 단편적인 욕구를 포함한 사회참여, 신체, 가사지원의 욕구를 포괄하여 서비스가 제공되는 것으로 기획되었으나, 서비스 제공시간(예, 일반 16시간 미만, 중점 16~40시간 미만)이 정해져있어 일반돌봄군은 안전확인 위주의 서비스가 제공되고 있으며, 건강증진 및 지역사회 자원연계서비스 등의 실질적인 서비스 비중은 낮은 것으로 나타났다(허수정, 2023:266-268). 아울러 서비스를 제공하는 인력의 경우 관련 자격증을 다수가 보유하고 있으나, 경력이 1년 이하인 경우가 30%에 달해 숙련된 서비스를 제공할 수 없다는 것도 문제점으로 지적되고 있다(이수진·허용훈, 2022).

재가노인지원서비스의 경우, 1980년대 민간에 의해서 자발적으로 제공된 서비스로 지역 내 빈곤노인에 대한 가사, 신체수발을 하는 가정봉사원사업을 필두로 하여 진행된 최초의 돌봄서비스이다(임병우, 2021:166). 이후 사회적 돌봄에 대한 요구가 증대되면서 정부가 1993년 노인복지법 개정을 통해 '재가노인복지'라는 이름으로 중산층과 서민층 노인의 주간보호사업을 하며 노인돌봄에 대한 책임성을 이행하게 되었다(전용호·김춘남, 2016). 이후 지역마다 복지욕구에 차이가 있

고, 이를 포괄적이고 유연하게 대응하기 위하여 지방정부의 중요성이 강조되었고, 2005년 지방으로 이양되어 지금까지 지역 내 노인돌봄에서 중추적인 역할을 담당해 오고 있다(임병우, 2021:166). 재가노인지원서비스의 목표는 노인들의 일상생활을 지원하는 예방복지를 실현하는 것이나, 좀 더 강조점을 두는 대상은 지역 내 사각지대에 있는 위기·취약노인이며, 이들을 발굴하여 사회안전망을 구축하여 위기관리를 하는 것이 주목적이다(황경란 외, 2017). 지역 내 위기상황 또는 건강상태 악화가 예측되는 대상자를 정기적 사례관리대상자로 특정하고, 관리대상자 수 50% 이상의 비율을 지정함으로써 사례관리를 집중적으로 할 수 있도록 하는 내용으로 추진되고 있다(보건복지부, 2022).

가정봉사원사업부터 현재까지, 재가노인지원서비스는 전통적인 돌봄서비스로 지역사회 내 사각지대에 있는 노인들을 위한 주요한 서비스로 인식되고 있으나(전용호, 2012), 세분화된 노인돌봄정책이 확장되고 생겨날 때마다 타 서비스와 비슷하며 중복적이라는 이유로 정체성과 필요성에 대한 도전을 받아왔다(김지영, 2013; 임병우, 2021; 전용호, 2015). 일각에서는 노인돌봄서비스가 파편화되어 분절된 부분을 문제로 보는 시각과 함께(김보영, 2021; 박세경 외, 2015) 재가노인지원서비스의 통합 및 폐지에 대한 주장도 있다(김보영 외, 2022). 반대로, 사각지대 노인에 대한 지원 필요성과 지역사회의 특성을 반영한 접근이 필요하므로 재가노인지원서비스가 지역재가돌봄의 주요한 역할을 하고 있다는 의견도 있다(오민수 외 2014; 임병우, 2021; 전용호, 2012).

2. 선행연구고찰

세계적으로 고령화가 지속되는 추세에서 노인에 대한 패러다임이 변화하고 있다. 이전에는 노인을 도움과 보호가 필요한 의존적인 대상으로 인식했지만, 현재는 적극적으로 자신의 욕구를 표현하고 실행하는 주체로 인식하는 시각이 강조되고 있으며(이윤경, 2019; 정경희 외, 2017; 허수정, 2023), 정부의 정책 또한 노인이 자신의 삶에 적극적으로 개입하여 생산성과 사회참여를 촉진하여 건강을 예방·증진하는 방향으로 수립되고 있다(김세진·이선희, 2023:68). 이에 가족구조의 변화와 맞물려 전통적으로 가족에게 부과된 돌봄의 체계는 사회적 돌봄으로 재분배되고 있으며(Daly & Lewis, 2000:288), 병원과 장기요양시설의 진입을 막고, 지역사회 계속거주를 위해 예방적 돌봄에 강조점을 두고 있다.

보건복지부는 대표적인 예방돌봄서비스인 노인맞춤돌봄서비스와 재가노인지원서비스의 관계를 돌봄이 필요한 노인에게 다양한 서비스를 통합적으로 제공하며, 재가노인지원서비스가 보완적 역할을 하는 것으로 규정하고 있다(보건복지부, 2022). 성공적인 통합돌봄체계 구축을 위해 돌봄 주체 및 서비스도 다양화되어야 하지만, 무엇보다 돌봄을 제공하는 주체들의 연계와 연대가 필요하다(문용필, 2021; 임정미 외, 2022). 이에 지역에서 대표적으로 수행되고 있는 노인돌봄서비스이니 만큼 두 서비스가 어떻게 통합·연계되어 실제 수행되고 있고, 어떠한 형태로 예방적 돌봄의 목표를 추구하는지에 대해 탐색해 볼 필요성이 제기된다.

하지만 노인맞춤돌봄서비스 관련 선행연구들은 대체적으로 정책분석 및 서비스한계에 대한 연

구(고숙자, 2023; 전용호·이석환, 2022; 전용호, 2020; 황지영, 2021)가 대부분이며, 재가노인지원 서비스의 경우 장기요양의 재가서비스와 함께 재가서비스의 효용성이나 필요성에 대한 연구가 일부(백종진, 2019; 이민홍 외, 2015) 있으나, 타 서비스와의 유사중복성으로 인한 위기와 제도적, 정책적 개선과 관련한 선언적인 연구(임병우, 2021; 전용호, 2015; 전용호·김춘남, 2016)가 대부분이다. 요컨대, 각각의 서비스에 대한 효용성 및 목표, 한계, 실천 개선점 등은 연구되었으나, 두 서비스가 통합·연계된 실제 수행과정 및 관계에 대한 실증적인 연구는 전무하다.

대구시의 경우 재가노인지원서비스 제공기관에서 노인맞춤돌봄서비스를 수행하고 있어, 이 두 서비스의 관계를 실제 실천양상으로 살펴볼 수 있다. 특히 노인맞춤돌봄서비스는 최근 2020년에 시작되었으므로 두 서비스가 보완적인 관계로 구축, 실행되는 과정적인 속성을 살펴보는 데 의의가 있다. 이에 근거이론을 통해 두 서비스의 관계 및 실천적 지향성을 탐색하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구참여자 및 자료수집

본 연구는 재가노인지원서비스 제공기관이 노인맞춤돌봄서비스를 수행하는 경험과정을 연구하기 위해 2020년 노인맞춤돌봄서비스를 시행할 당시 재가노인지원서비스 기관에서 근무하며 서비스정착을 위해 구상하고 변화를 경험했던 중간관리자, 원장, 공무원을 연구대상자로 선정하였다. 본 연구의 자료는 개별심층면담과 문헌고찰을 통해 수집되었는데, 개별면담은 2023년 4월 19일 ~ 6월 18일까지 반구조화된 면담으로 심층면담을 시행하였으며, 참여자가 근무하는 기관에서 이루어졌다. 자료수집은 근거이론의 대표적인 이론적표집(theoretical sampling)을 실시하였는데, 이는 분석과 동시에 이론적 포화상태가 될 때까지 자료를 표집하는 방법이다. 본 연구는 참가자 8번째 연구참여자 와 면담시 새로운 정보가 더 이상 발견되지 않았으며, 포화상태 확인을 위해 10명까지 자료를 수집하였으며, 연구참여자 현황은 <표 1>과 같다.

자료수집과정은 연구참여자가 사전면담 질문지를 검토 후 수락한 상태에서 면담약속을 잡고 기관에 방문하여 면담을 진행하였다. 심층면담은 참여자별로 1~2회 걸쳐 진행되었고, 평균 60분 ~ 90분 정도 소요되었다. 면담시작 전 연구진은 참여자에게 연구목적 및 연구윤리에 대해 다시 설명하였으며, 연구동의서에 서명을 받은 후 면담을 진행하였다.

〈표 1〉 연구참여자 현황

연번	성별	나이	직책	사회복지 경력(년)	재가 노인복지 경력(년)	비고
1	남	44	원장	18	9	관리자
2	여	46	원장	22	22	관리자
3	여	46	원장	24	24	관리자
4	남	37	주임	9	9	중간관리자
5	여	57	주무관	32	3	공무원
6	여	42	부장	16	16	중간관리자
7	남	41	과장	12	12	중간관리자
8	여	41	과장	15	14	중간관리자
9	남	56	원장	20	20	관리자
10	여	43	실장	21	12	중간관리자

2. 자료 분석

본 연구는 재가노인지원서비스 제공기관이 노인맞춤돌봄서비스를 수행하는 경험과정을 분석함으로써 개념을 도출하고 모형을 구성하고자 한다. ‘노인맞춤돌봄서비스를 수행하는 과정에서 재가노인지원센터는 어떤 경험을 하였습니까?’라는 문제를 연구하기 위해 근거이론을 적용하여 자료를 분석하였다. 근거이론은 현실에서 발생하는 사건, 현상에 대한 심층적 이해를 바탕으로 이를 설명할 수 있는 실질이론을 도출하는 것을 목적으로 한다(유기웅, 2022:7). 특히 일어나는 사건은 시간과 공간에 따라 상황과 맥락이 변화하거나 남아있는 작용과 상호작용이 순차적으로 일어나는 과정을 거친다고 보았다.

본 연구는 Strauss와 Corbin(2015)의 근거이론에 따라 개방코딩(open coding), 축 코딩(axial coding), 선택 코딩(selective coding)의 3단계의 과정으로 분석하고자 한다. 구체적인 분석절차는 먼저 개방코딩단계로, 녹음된 심층면담자료를 클로바노트를 사용하여 전사하였고, 질적연구 프로그램인 타게트(Tagette)를 활용, 태그(tag)를 달아 개념을 추출하였다. 정리된 자료는 파워포인트를 이용하여 의미 단위로 하위범주를 묶고, 재분류하여 관련된 항목끼리 범주화작업을 진행하였다. 두번째 축코딩 단계에서는 분석된 자료를 Strauss와 Corbin(2015) 패러다임 모형을 통해 중심현상과 조건(인과적, 맥락적, 중재적), 작용/상호작용 전략, 결과에 따른 범주 간의 관계를 구축하였다. 마지막으로 선택코딩 단계에서 도출된 범주를 통합하는 핵심범주를 도출, 이론으로 구성하는 과정을 거쳤다. 이를 통해 재가노인지원서비스 제공기관이 노인맞춤돌봄서비스를 수행하는 과정에서 경험하는 주요한 현상과 인과적 및 맥락적 조건, 사용되는 작용/상호작용 전략과 중재적 조건, 이로 인한 결과를 확인하였다.

3. 연구의 윤리성 확보

본 연구에서는 엄격성을 확보하고자 ‘사실적 가치’, ‘적용성’, ‘일관성’, ‘중립성’ 기준을 따랐다 (Lincoln & Cuba, 1985). 사실적 가치를 충족하기 위해 사전 인터뷰는 두 명의 연구자가 함께 진행하여 인터뷰 진행의 통일성을 확보하였으며 그 후 두 명의 연구자는 모든 분석과정에서 자료를 검토하고 분석, 비교하였다. 적용성 확보를 위해 인터뷰 시작 전, 연구참여자와 관계형성을 위해 노력하였으며 자료가 포화하였다고 느껴질 때까지 인터뷰를 진행하였다. 일관성의 기준에 부합하기 위해서는 연구방법과 자료수집 및 분석과정을 기록하였으며 중립성 확보를 위해서 연구자는 연구자의 선 이해를 명시하고 연구자의 편견과 가치관 등이 연구에 영향을 미치지 않도록 하였다 (Creswell & Poth, 2016). 더불어 심층 개별면접 시 모든 연구참여자는 연구의 취지와 목적 그리고 비밀보장과 언제든지 연구 참여를 철회할 수 있음을 설명받고 이해하였으며, 모든 진술내용은 연구 참여자 동의하에 녹취되었다.

IV. 연구분석결과

1. 개방코딩

개방코딩은 근거이론의 첫 번째 단계로, 연구참여자들의 자료를 유사적인 개념을 명명, 범주화하고 속성과 차원을 발견하는 과정이다. 자료를 분석한 결과, 최종 81개의 개념과 30개의 하위범주와 13개의 범주가 도출되었으며 그 결과는 <표 2>와 같다.

<표 2> 재가노인지원서비스 제공기관의 노인맞춤돌봄서비스 수행과정 개념 범주화

개념	하위범주	범주
재가중심의 지역사회돌봄 중요해짐, 중앙정부 돌봄정책 기조 변화	지역사회 돌봄 중요성 부각	노인돌봄 정책의 변화
노인서비스 통합, 예방중심 돌봄의 중요성 대두, 요양돌봄의 변화	재가노인돌봄서비스의 통합	
확대형 재가노인서비스지원센터 시범운영 경험, 수행사업 급작스런 종료 통보	기존 돌봄서비스사업 완전종료	정리하지 못한 채 기존서비스 종료
1법인 1개소 운영으로 조정, 지역담당 기관 배정	지역재가돌봄 책임기관 선정체계 마련	대구시의 주도적 관여
위탁제가 아닌 지정제, 재가노인돌봄센터로 고유한 명칭사용	노인맞춤돌봄서비스 수행기관 지정	
재가노인복지협회 돌봄정책안 제안, 대구시와 돌봄체계 협상 진행	대구시와 직접 돌봄정책 논의주도	재가노인복지협회의 변화인식과 적극적 협조
재가노인지원서비스의 지방이양 한계 인식, 지역사회 돌봄기관의 일 부로만 인식됨, 유사중복적인 재가노인지원서비스의 정체성 도전	재가노인지원서비스의 한계 및 도전	

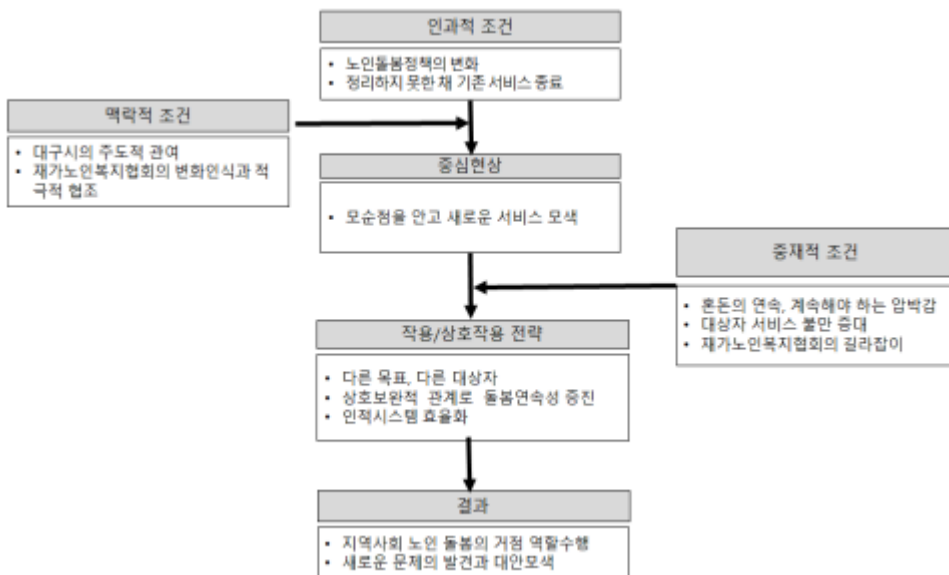
개념	하위범주	범주	
지역 내 재가노인지원서비스 기관 수 조정안 제기, 반발에 대한 기관 별 대응, 조정 후 연계체계 마련	산재한 재가노인지원서비스 기관의 조정과 설득	모순점을 안고 새로운 서비스 모색	
대상자의 욕구반영 안 된 서비스 제공, 정해진 시간에 제공되는 서비스의 한계, 중앙독점구조로 서비스 질관리 및 책임에 대한 자유	허울뿐인 사례관리서비스		
사례관리부터 행정업무까지 방대한 업무량, 사회복지사 1인이 수행하기에 어려움, 계약직으로 불안한 업무수행	전담사회복지사의 열악한 업무구조		
전문성이 결여된 인력, 욕구중심의 서비스 제공 안 됨, 전문 자격없이도 할 수 있는 안전안부서비스	서비스 전문성이 부족한 생활지원사		
대상자 200명으로 늘어남, 집중사례관리 대상자 50명으로 비율조정, 노인맞춤돌봄서비스 신규대상자 동시발굴	늘어난 재가노인지원서비스 대상자		
같은 사례관리가 아닌 다른 서비스형태 고민, 집중대상자와 단순대상자의 구분 도전	기존 재가지원서비스와 다른 서비스설계 압력		
강제조정으로 낯선 복지기관과의 만남, 기존서비스대상자 기준 변화, 서비스 대상자에게 새로운 서비스 인식시키기	서비스 대상자와의 새로운 관계 맺기		
오랜 지역활동경험을 가진 원장과 중간관리자, 기존 지역자원의 활용능력	지역활동경험 활용		
시범사업 없이 바로 시작됨, 지자체도 보건복지부도 모르는 노인맞춤돌봄서비스, 코로나-19 확산으로 인한 직접서비스 제공기획의 혼란	아무도 모르는 노인맞춤돌봄서비스		혼돈의 연속, 계속해야 하는 압박감
새로운 사업대상자확보가 중요, 늘어난 대상자 만큼 생활지원사의 확보	양적인 확장에 대한 요구		
단 2개월만에 새로운 노인맞춤돌봄서비스 정립 요구, 긴박한 인력 수급, 확장된 시설운영체계 단기간 준비	촉박한 세팅 요구		
노인맞춤돌봄서비스와 이전서비스를 비교하여 불만제기, 대상자 만족도가 낮아지는 서비스, 재가노인지원서비스와 노인맞춤돌봄서비스 대상자 간 서비스 비교 불만제기	서비스 간 대상자의 불만 증대	대상자 서비스 불만 증대	
재가노인복지협회의 이원화된 노인돌봄서비스 운영 및 교육, 매뉴얼 개발을 통한 서비스 통합운영 제안, 재가노인복지협회로 경쟁이 아닌 협조관계 구축	재가노인복지협회의 통합적 서비스 운영가이드 연구	재가노인복지협회의 길라잡이	
새로운 노인맞춤돌봄서비스 정착연구, 효과적인 기술방법 함께 공유, 광역맞춤돌봄센터와 기관 중재	노인맞춤돌봄서비스 위원회 운영	다른 목표, 다른 대상자	
자원개발 중심의 재가노인지원서비스, 생활지원중심의 노인맞춤돌봄서비스, 재가지원서비스는 취약계층 노인맞춤돌봄서비스는 정기안부	위기안정과 일상생활의 다른 목표 추구		
등급없어 노인맞춤돌봄서비스를 못받는 사례 지원, 실거주하지만 주소지없어 못받는 사례 지원, 위기상황 매일 안전·안부 필요한 사례 지원	재가노인지원서비스의 사각지대 메우기		
대상자의 위기와 일상생활위험 동시 발생, 중복서비스 배제하지 않음, 중복서비스의 10% 한계 정함	중복서비스대상자 허용한계 정하기		
재가노인지원서비스와 노인맞춤돌봄서비스 차이 홍보, 발굴부터 사례관리과정 함께 공유, 대상자의 서비스 선택의 유연성 확보	서비스 차이로 돌봄연속성 증진	상호보완적 관계로 돌봄연속성 증진	
재가노인지원서비스기관 중간관리자 슈퍼비전 제공, 제공자와 대상자의 관계조정은 중간관리자 담당, 재가지원서비스와 노인맞춤돌봄서비스의 통합사례관리 운영체계	기관인력의 새로운 재편	인적시스템 효율화	

개념	하위범주	범주
중앙사업인 노인맞춤돌봄서비스로 재가노인지원서비스 홍보, 기관 연계를 통한 대상자 발굴, 대상자 욕구에 따른 지역중심 서비스제공 기관 연계	지역사회 자원연계의 점진적 확대	지역사회 노인돌봄의 거점 역할수행
직원의 높아진 지역돌봄에 대한 사명감, 노인돌봄 영역의 지역역할 부여받음	노인돌봄 거점역할수행	
지역 특수성 고려하지 않은 서비스 대상자 할당, 해마다 느는 노인맞춤돌봄서비스 대상자 수, 서비스 대상자의 적격성 의문	지역별 대상자 일괄확대의 문제점	새로운 문제의 발견과 대안모색
지정제가 아닌 위탁제의 불안함, 재가노인지원서비스기관의 경쟁력에 대한 회의감	재가노인지원서비스 존폐에 대한 불안감	

2. 축코딩: 패러다임에 의한 분석

Corbin과 Strauss의 패러다임 모형은 현상을 분석할 때 명료성을 극대화하는 분석기법으로(이현철, 2017: 261), 추출된 분산개념들을 조합하는 과정이다. 조합의 범주로는 중심생각이나 사건으로 모형에서 가장 중심이 되는 중심현상이 있다. 상호작용주의 접근으로 중심현상이 발생하고 이를 대처하는 전략인 작용, 상호작용 전략은 맥락과 조건상황에서 나타난다. 조건범주로는 중심현상에 직접적 영향을 주는 인과적 조건, 현상이 놓여있는 상황의 맥락적 조건, 중심현상에 대한 상호작용전략에 영향을 주는 중재적 조건이 있다. 2차 축코딩에서는 패러다임의 모형을 기반으로 분석하였으며, 재가노인지원서비스 제공기관이 노인맞춤돌봄서비스를 수행하는 과정을 모형화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 재가노인지원서비스 제공기관의 노인맞춤돌봄서비스 수행과정 패러다임 모형



1) 인과적 조건

(1) 노인돌봄 정책의 변화

참여자들은 중앙정부의 노인돌봄정책의 변화를 주요하게 인식하고 있었다. 2008년 노인장기요양보험제도 도입 이후, 노인돌봄의 영역은 많은 발전을 이루었지만, 재가중심의 노인돌봄 중요성이 강조되며, 돌봄은 장기요양과 예방적 돌봄으로 구분되었다. 특히 예방적 차원의 돌봄욕구가 증대됨에 따라 장기요양등급판정 이전 단계의 재가돌봄정책의 하나로 노인맞춤돌봄서비스가 등장한 것으로 인식했다.

“요양돌봄의 영역과 예방돌봄의 영역으로 사실은 조금 나뉘고, 법이 개편되는 부분에서도 방문요양 서비스, 주·야간보호서비스, 단기보호서비스 이런 식으로 나누어지면서, 장기요양으로 편입되지 않은 노인에 대한 복지서비스의 필요성 때문에, 이제 기존 방문요양서비스가 노인장기요양제도의 방문요양과 재가노인지원서비스로 다시 나뉘게 되는 거죠.”(참가자 3번)

(2) 정리하지 못한 채 기존서비스 종료

정책의 변화로 세분화되어 운영되던 기존서비스는 통합되어 2020년 노인맞춤돌봄서비스로 시작되었으며, 그 과정에서 기존서비스 제공인력과 혼돈을 경험하였다. 참가자들은 너무 성급히 기존 사업을 종료했으므로, 종사하던 생활관리사와 사회복지사의 인력을 조정해야 하는 부분에서 혼돈을 경험하였으며, 동시에 서비스 대상자들 또한 수급자격과 서비스내용이 달라져 이에 대한 혼돈을 경험하기도 하였다.

“그냥 완전히 종료해버렸습니다. 그러니까 퇴직금까지 다 정산했습니다. 연차수당 이런 것까지 보조금으로 다 정산해 줘 버리고 아예 이 사업은 보건복지부에서 종료된 사업이라고 선언을 해서 기존 인력이 미리 확보되었지만, 원래 이런 계획은 아니었던 것 같습니다.”(참가자 4번)

2) 맥락적 조건

(1) 대구시의 주도적 관여

대구지역 재가노인지원센터가 노인맞춤돌봄서비스를 지정·수탁하게 된 결정적 계기는 대구시의 주도적 관여에 기인하고 있음으로 참가들은 인식한다. 대구시는 지역의 특수성을 반영하고 노인돌봄서비스의 연속성을 보장하고자 하였으며, 이에 대구시의 직접적 관할이 가능했던 재가노인지원서비스 제공기관을 최적으로 평가하였다. 대구시는 지역을 나누고 권역별로 담당 재가노인지원서비스 제공기관을 한 군데만 남기는 등 노인돌봄사업 수행기관 선정과정에 적극적으로 관여했다.

“대구시는 타 시도하고 조금 다르게, 타 시도에도 일부는 이렇게 저희처럼 재가노인복지센터하고 노인복지를 같이하는 데도 있지만, 저희는 전체적으로 재가노인복지센터에 노인맞춤돌봄서비스를 얹어준 거예요.”(참가자 5번)

이에 필요한 기존 재가노인복지센터의 인력(기존 3명에서 5명으로)과 예산을 확대하였다. 또한, 기존 150명의 대상자를 200명으로 늘려 적극적으로 지역사회 위기노인을 발굴할 수 있도록 유도하였는데, 특히 재가노인복지센터의 명칭을 장기요양기관의 재가서비스와 구분하기 위해 ‘재가노인돌봄센터’로 일괄 변경하여 예방돌봄서비스를 제공하는 기관으로 책임성을 강화하였다.

“대구시는 노인맞춤돌봄서비스를 위탁의 개념이 아닌 지정사업으로, 특정 기관에 지정하도록 그림을 설계했던 것으로 알고 있습니다. (중략) 기존 노인돌봄기본서비스를 해왔던 5개 복지관은 그대로 노인맞춤돌봄서비스를 유지하는 것으로 결정되어서 대구시는 재가노인복지센터에 34개, 복지관에 5개를 만들어 39개로 탄생시켰습니다.”(참가자 1번)

(2) 재가노인복지협회의 변화인식과 적극적 협조

참여자들은 노인맞춤돌봄서비스와 재가노인지원서비스의 동시 수행이 가능했던 것은 대구재가노인복지협회(이하 대재협)의 적극적인 움직임이 있었기 때문이라고 생각하고 있었다. 대재협은 기존 재가노인지원서비스를 진행하는 대구소재 기관이 협회원으로 소속되어있다. 재가노인지원서비스를 제공하던 기관은 재가노인지원서비스를 유지해오면서 여러 한계를 경험하고 있었다. 재가노인지원사업은 가정봉사원파견사업이 시작되던 시기부터 오래 유지되어온 사업임에도 불구하고 지방이양사업이라는 이유로 지역사회에 널리 홍보되지 못했고, 2008년 초 장기요양이 시작되던 시기, 장기요양 내 재가급여와의 차이를 분명히 하지 못해 정체성의 위기를 경험하기도 하였다. 이로 인해 정부주도의 2020년 노인맞춤돌봄사업의 시작은 재가노인지원서비스 기관의 정체성에 대한 도전에 더욱 자극을 주었고, 대재협은 재가노인지원서비스 기관을 중심으로 하는 예방적 돌봄사업인 노인맞춤돌봄서비스를 동시에 제공할 수 있도록 대구시를 설득하고, 동시에 대재협 소속기관들이 대구시의 정책에 적극적으로 수용·협조하도록 설득하였다.

“노인맞춤돌봄 통합을 이렇게 하면 좋겠다 하면서 대구시에서 먼저 움직임이 있었고, 이를 주도적으로 대구재가노인복지협회가 나서면서 노인맞춤돌봄서비스를 운영할 수 있도록 적극적으로 협상했어요.”(참가자 2번)

3) 중심현상 : 모순점을 안고 새로운 서비스 모색

참여자들은 노인맞춤돌봄서비스가 구조적 문제를 가지고 있다고 인식했다. 노인맞춤돌봄서비스는 노인의 욕구에 맞추어 안전지원, 사회참여, 생활교육, 일상생활지원, 연계지원의 5가지 서비

스를 제공하고 있으나, 서비스제공 시간 및 수급자격의 제한으로 안전·안부 위주의 서비스가 제공될 수밖에 없는 실정이었다. 이에 실제적으로는 대상자의 욕구를 개별적으로 충족하고자 하는 사례관리 형식이 아닌 일률적인 서비스지원 형식으로 진행되어, 노인맞춤돌봄서비스가 오히려 대상자의 욕구를 수렴하기에 어려움이 있는 것으로 인식했다.

“시간 자체도 매일 방문해서 할 수 있는 게 1.5시간 그래서 한 달에 16시간이니 (중략) 증점대상자도 16시간 안에 또 그걸 수행을 해야 하니까. 그러면 그 수준 자체도 해드릴 수 있는 수준이 증점욕구를 담아낼 수 있는 부분도 한계가 있지요.”(참가자 8번)

노인맞춤돌봄서비스의 기획과 실행을 담당하는 전담사회복지사 또한, 1인이 생활지원사 16명을 관리하는 구조로, 240명이 넘는 대상자를 내실있게 사례관리하기에는 어려운 상황이었다. 더욱이 직접서비스를 수행하는 생활지원사의 경우에도 전문성이 부족하다고 인식하고 있었는데, 특히 동종의 요양돌봄을 수행하는 요양보호사의 경우 인근 기관과의 서비스 경쟁 등으로 인해 어르신들의 지원수준을 높이려 노력하는데 비해, 생활지원사는 동일한 기관에서 지원하는 인력에 한정되어 있다는 한계를 가지고 있다고 참여자들은 인식했다. 이러한 문제로 인해 자칫 중년여성의 일자리를 위한 사업으로 인식되기도 하여, 노인돌봄의 본질적인 목적을 수행하는 데에 딜레마를 경험하게 한다. 이에 대해 한 참여자는 ‘허울뿐인 서비스’로 평가하였다.

“돌봄사업 전체를 커버할 수 있는 만큼의 어떤 것들을 갖고 있느냐라는 의문도 있고, 종사자에 대한 처우라든지, 이런 것들을 보면, 철저히 일자리 중심의 서비스와 안전확인과 관련되는 양적서비스에 초점이 맞춰져 있는 것 같아요. 이 서비스가 질적서비스에 맞춰져 있다고 생각하지는 않아요.”(참가자 3번)

대구의 경우 보건복지부 공통기준을 초과하여, 재가노인서비스 제공기관의 대상자가 200명으로 증가하였으며, 집중사례관리 대상자도 20%에 해당하는 50명으로 상향 조정되어 지역 내 위기노인의 신규발굴이 주요한 과업으로 가중되었다. 또한, 제공되는 서비스의 내용도 집중대상자와 단순대상자를 구분하며, 기존 재가노인지원서비스와는 차별화되는 서비스를 요구받았다. 이에 타 기관에서 이관된 대상자와의 새로운 관계형성을 고려하면서, 동시에 기존 재가노인지원서비스에서 다소 변경된 서비스로 인한 대상자의 혼돈과 불만에 대응해야 하는 과제를 부여받았다.

“저희가 80명을 추가로 지역에서 발굴해야 하는 상황이었어요. 그 당시에는 이제 그거에 대한 해결책으로 맞춤형돌봄하고 이렇게 중복을 잡는 것보다는 쪽방상담소 같이 일을 하고 (중략) 한 반년 걸렸던 것 같습니다.”(참가자 4번)

4) 중재적 조건

(1) 혼돈의 연속, 계속해야 하는 압박감

참여자들은 초기 노인맞춤돌봄서비스의 지침이 분명하지 않아 어려움을 경험하였다. 더욱이 노인맞춤돌봄서비스가 도입된 2020년은 코로나-19 확산으로 인하여 사회복지서비스가 또 다른 방식의 서비스제공을 고민해야 했던 시기이기도 하였다. 특히 대구시는 감염병을 먼저 경험하였으므로 부가적인 혼돈을 경험한 셈이다.

“웬걸 2020년 1월부터 코로나 터졌잖아요. (중략) 대면이 안 되는 거예요. 대면이나 방문이 안 되니까 문을 걸어 놓고 다녀야 하고 굉장히 심각했던 거로 기억을 합니다. 대구에서 터졌죠. 신천지에서 터지니까, 근데 우리는 안 나갈 수는 없고 어르신들 안 뵈는 수 없고 (중략) 그분들과 의 라포가 형성될 시간이 없었어요. 혼돈의 시간이었죠.”(참가자 10번)

참여자들은 대략 2개월의 짧은 기간 내에 새로운 생활지원사와 새로운 대상자를 맞이하면서 계속 진행해야 하는 이중압력을 경험하였다. 특히 일선에서 일하는 생활지원사의 경우 고용승계는 이루어졌지만, 정부에서 퇴직금정산 등 고용종료정책 수행, 가사지원 등의 업무가 추가·변경됨으로 인해 다수의 생활지원사가 퇴사하는 등 노인맞춤돌봄사업은 시작에서부터 여러 가지 혼란이 있었다.

“시설에 관한 필요한 준비 과정, 어떤 집기(비품구입)의 문제 그다음에 기관체계의 개편, 그다음에 종사자 관리부터해서 인력이나 전체적인 볼륨이 커지는 것에 대해서 엄청나게 짧은 시간에, 그런 게 단기간에 다 유입됐고, 사실 채용되는 과정부터 근무하는 과정까지 주어진 시간도 얼마 많지 않았던 것 같습니다.”(참가자 7번)

(2) 대상자 서비스 불만 증대

참여자들은 새로운 노인맞춤돌봄서비스에 대해 대상자들의 여러 불만족을 경험하였다. 기존 대상자는 새롭게 진행되는 노인맞춤돌봄서비스에 대한 이해도가 낮았고, 이는 서비스 불만으로 이어졌다. 즉, 기존 노인종합서비스를 받던 대상자 대부분이 일반서비스군으로 변경됨으로 인해 불만이 더욱 증대되었다. 참여자들은 국가정책의 새로운 서비스 목적과 내용에 관해 설명하고 설득하면서 서비스를 제공해야 하는 부담을 느껴야 했다.

“종합서비스를 받던 분들이 한동안 합쳐졌을 때 불편을 엄청 많이 받았어요. 증점은 가사지원 그리고 일상생활지원서비스가 다 포함이 됩니다. (중략) 이렇게 합쳐짐으로 인해서 서비스가 이해가 안 된 어르신들의 불만이 많았어요.”(참가자 8번)

또한, 재가노인지원서비스 기관의 사회복지사는 경력직 사회복지사가 다수를 차지한 데 비해, 노인맞춤돌봄 전담사회복지사의 경우 신입 사회복지사가 대부분이었다. 이러한 결과 재가노인지원서비스 기관의 경우, 지역사회자원 발굴 및 연계가 활발하고 이를 활용한 지원이 서비스의 주요 부분을 차지하고 있는데 반해, 맞춤돌봄전담사회복지사의 경우 생활지원업무가 과다하기도 하고, 자원발굴에 어려움이 있어, 결국 서비스를 받는 어르신들의 만족도가 재가노인지원서비스에 비해 낮은 결과를 초래하였다.

“재가노인지원서비스 대상어르신께서는 매달 간식도 갖다 드리고 식자재도 갖다 드리고 수시로 갖다 드리는데, 어떤 어르신은 재가를 받으시고 어떤 어르신은 맞춤돌봄을 받으세요. 맞춤돌봄 어르신들은 재가노인지원서비스에 대한 동경이나 아니면 그런 부분들이 항의로 오기도 하고.”(참가자 7번)

(3) 대재협의 길라잡이

참여자들은 혼란스러운 상황에서 대재협의 연구지원과 안내가 주요한 역할을 했다고 말한다. 대재협에서는 노인맞춤돌봄 분과를 개설하고 수탁기관인 재가노인지원서비스 기관이 노인맞춤돌봄사업을 잘 수행할 수 있도록 연구, 교육, 기관간 소통에 있어서 선도적인 역할을 했다고 인식한다. 대재협의 이러한 역할은 급작스럽게 양적인 성장을 이루고 있는 노인맞춤돌봄사업이 제대로 수행될 수 있도록 지원함은 물론, 지자체와도 협력함으로써 지역사회에서 재가노인복지센터를 중심으로 촘촘한 노인복지가 이루어질 수 있도록 안내하는 길라잡이 임무를 수행했다. 대재협은 재가노인서비스 수행기관들이 모두 회원기관이다. 대재협의 안내는 각각의 기관들이 지역사회자원의 연계를 확장하고, 모호하고 새로운 재가노인지원서비스를 보다 안정적으로 출발할 수 있는 근거를 제공해주었다고 인식한다.

“대재협은 회원기관에 미치는 영향이 매우 큼니다. 상당부분 운영에 영향을 미치고 있고요. 협회의 의존도도 매우 높습니다. (중략) 대구재가노인복지협회 안의 맞춤돌봄사업을 위한 위원회들이 있는데 이 위원회에서는 종사자 교육도 하고, 프로그램 개발도 하고.”(참가자 1번)

5) 작용/상호작용 전략

(1) 다른 목표, 다른 대상자

참여자들은 두 가지 서비스를 동시에 수행하면서, 각 서비스가 유사중복사업이라고 인식하지 않았다. 서비스의 목표가 다르므로 대상이 달라지며 추구하는 서비스 내용이 달라진다는 것이다. 재가노인지원서비스 대상자는 복합적인 욕구가 발생한 위기노인으로 규정하고, 특히 경제적인 문제로 다양한 영역에서 취약상태에 있는 대상자의 위기에 대한 사례관리를 주요 목표로 인지하였

다. 이에 재가노인지원서비스의 대상자 발굴은 좀 더 적극적으로 이루어졌다. 지역사회복지기관과의 연계를 기본으로 하고 지역주민의 신고, 사회복지사의 직접관찰 등 다양하고 직접적인 방법으로 대상자 발굴이 이루어졌다.

이에 반해 노인맞춤돌봄서비스는 정부가 파악한 자료를 기반으로 대상자 발굴 및 관리가 이루어졌다. 노인맞춤돌봄서비스의 목표는 예방적 돌봄으로써, 노인장기요양의 요양돌봄 대상자로의 전환을 막거나 미뤄, 노인들의 시설입소를 최대한 늦추고 자신의 생활공간에서 높은 삶의 질을 확보하여 살아가는 것이다. 참가자들은 노인맞춤돌봄서비스의 경우 일상생활 영위가 궁극적인 목적으로, 안정적인 생활을 보장하는 일반적인 돌봄과 사회참여활동 기회를 마련하는 것이라 인식했다.

“겉보기에는 유사중복 사업처럼 보이지만, 실제로는 차이와 편차가 있다고 생각하고 있습니다. 현재로서 본다면 맞춤돌봄대상과 재가노인대상은 정확하게 딱 구분이 되는 거예요. 발굴도 재가노인지원서비스는 대상자 기관의 사회복지사가 직접 발굴을 합니다. 맞춤돌봄은 지자체가 그 주체가 됩니다.”(참가자 1번)

(2) 상호보완적 관계로 돌봄연속성 증진

재가노인지원서비스의 경우 복합적인 욕구로 인한 취약한 위기상황에 대한 개입이 주된 목적이 된다. 한편 욕구에 맞는 자원을 연계하고 집중적으로 관리하지만, 정기적인 안전·안부 및 일시적 가사지원의 필요성이 제기될 때 노인맞춤돌봄서비스는 매우 주요한 가용자원으로 참여자들은 인식하고 있었다.

“재가노인지원사업에서는 봉사자라든지 외부자원을 활용하지 않고서 어르신들에게 가사를 지원해드릴 방법이 없습니다. 근데 장기요양등급에 떨어지신 어르신들 또는 혼자 사는데, 가사지원을 필요로 하는 어르신들이 가사지원을 정기적으로 받기 위해서는 지금 현재로서는 노인맞춤돌봄서비스 밖에 없습니다. 그래서 재가노인지원사업 대상자라고 하더라도 그런 부분의 욕구가 있다면 노인맞춤돌봄서비스로 연계가 돼야 하는 부분일 거고요.”(참가자 4번)

이와는 반대의 사례가 발생하기도 한다. 노인맞춤돌봄서비스는 시간적인 제한(예, 중점 월 16시간~40시간 미만, 일반 월 16시간 미만)이 매우 엄격하다. 하지만 대상자의 일상은 일정한 시간 안에 해결되지 않은 욕구들이 있을 수 있으며, 이는 위기를 발생시킬 수도 있다. 이럴 때 재가노인지원서비스가 매우 유용한 자원이 된다.

“지금 맞춤돌봄서비스 같은 경우에는 생활지원선생님들이 자차를 이용해서 병원동행도 할 수가 없어요. 그리고 시간 자체도 매일 방문해서 할 수 있는 게 한 달 가능한 시간이 16시간에서(중략) 특수한 병원동행이나, 시간이 소요되는 서비스를 제공해야 할 때 난감할 수 있습니다.”(참가자 8번)

참여자들은 서비스 자격이 정형화되어 있는 노인맞춤돌봄서비스의 경우, 서비스를 받지 못하는 사각지대가 존재한다고 인식하고 있었다. 장기요양등급을 받았음에도 불구하고 이를 이용하지 않는 경우, 실 주거지와 주소지가 다른 어르신의 경우는 참여자들이 인식하는 대표적인 사례이다. 노인돌봄체계를 개편한 주요한 배경이 유사성, 중복성으로 이루어지는 비효율성 때문이었으나, 하나의 서비스만을 선택적으로 적용함으로 인해 오히려 사각지대 발생을 초래하고 있음을 참가들은 경험하고 있었다. 이에 목표가 다른 두 서비스의 상호보완적인 효과를 위해 서비스 간 중첩되는 대상군의 비율을 일부(10%) 허용하고 있다. 물론 서비스 제공기관 중 일부는 처음부터 두 사업 간의 변별적인 서비스 운영을 위해 중복대상 없이 운영하기도 했지만, 그 필요성을 인지하고 중첩되는 서비스를 운영하는 것을 ‘사각지대 메우기’로 의미를 부여하고 있다.

“만약에 10%에 대해서 이걸 안 된다고 했을 때 우리는 이분들이 정말로 사각지대에서 이분들한테 필요한 맞춤형서비스가 갈 수 있을까 하는 이의 제기가 가능할 것 같아요.”(참가자 6번)

(3) 인적시스템 효율화

다른 목표, 다른 대상이지만 노인통합돌봄의 책임기관으로서 공통적인 목적을 달성하기 위해 대구지역의 재가노인지원센터는 인적관리시스템을 효율적으로 개편하여 운영하고 있었다. 노인맞춤돌봄서비스를 시작하면서 당면하게 된 다양한 어려움에 대해, 조직체계적인 부분에서 중간관리자에 대한 지원역할을 주요하게 부각시켰다. 중간관리자의 경우 복합적 문제나 욕구를 가진 사례관리대상자의 선정, 생활지원사와 어르신 간의 문제, 생활지원사 간의 문제 등을 조율·지원함으로써 전담사회복지사의 원활한 업무수행에 있어서, 그 역할의 중요성이 강조되었다.

“생활지원사하고 어르신에게 문제가 생겼었거나 또 생활지원사끼리에 문제가 생겼거나, 생활지원사하고 또 맞춤돌봄 전담사회복지사가 문제가 생겼을 때, 이렇게 해결했으면 좋겠다고 저렇게 또 생각을 말씀을 드리면 해결이 좀 되는 때도 있고”(참가자 8번)

또한, 중간관리자는 슈퍼비전을 제공하고 인력관리를 담당하는 주체로 공식화하였다. 이에 참가자들은 기관 내 재가노인지원서비스와 노인맞춤돌봄서비스의 사례관리시스템이 보다 체계화되었으며, 중간관리자를 통한 대상자 조정이 이루어져 업무의 효율성이 증대되었다고 인식했다.

“이 큰 사업을 좀 이끌어보직한 경험이 있는 선임이 있어야, 끌어줄 수도 있고 또 방향도 제시하고 함께 또 협업할 수 있고, 구조가 처음부터 세팅됐기 때문에 아마 중간관리자가 있어야 한다고 생각했을 거예요. (중략) 여러 사례를 관리하는 차원에 있어서 중간관리자가 슈퍼비전을 드리는 게 이 사업을 운영하고 사례관리하는 데는 굉장히 중요한 것 같아요.”(참가자 10번)

6) 결과

(1) 지역사회 노인돌봄의 거점 역할수행

참여자들은 자신들이 소속된 기관의 명칭인 ‘재가노인돌봄센터²⁾’의 의미를 지역사회 노인돌봄의 중심체로 인식하였다. 기존 재가노인복지센터의 경우 지역사회에서 인지도 자체가 낮은 실정이었지만, 노인맞춤돌봄서비스를 위탁·운영한 이후 대상자가 확대되고, 지역사회 돌봄노인에 대한 데이터가 축적되면서, 치매안심센터, 정신건강복지센터 등 지역사회돌봄 관계기관과의 연계가 활발해졌고, 대상자 발굴에서부터 서비스 개입방향 설정, 지역자원의 효율적 배분 등 재가노인돌봄센터는 이제 지역사회에서 중추적인 역할을 담당하고 있다고 인식하였다.

“대구가 2020년 1월인가 2월에 신천지 사태가 터지면서 코로나가 엄청나게 또 대구는 완전히 봉쇄됐죠. 그 때 전국에서 후원품이요. 월드컵 경기장 안에 다 몰다가 들어왔어요. (중략) 우리가 권역을 다 맡고 있고 대상자를 다 맡고 있으니 우리 쪽에서 권역별로 대상자로 나뉘어서 그냥 일률적으로 그냥 중복없이 그거를 다 소화해냈다고요.”(참가자 9번)

기존 재가노인복지센터의 경우 3인 이하 소규모 시설이면서 지방이양사업으로써, 종합사회복지관이나 시니어클럽, 노인복지관 등 직원들이 많은 기관에 비해 지역사회에서 상대적으로 인지도도 낮고 이에 따라 공공기관에서의 인지도도 낮아 지역사회 연계협력에 다소 어려움이 있었다. 그러나, 노인맞춤돌봄서비스의 수탁에 따라 직원의 수도 늘어나고 중앙정부로부터의 공문, 지침, 보고 등의 지역단위가 아닌 중앙단위의 관리가 있어 공공기관에서의 재가노인복지센터에 대한 인지도가 높아졌다. 참여자들은 특히 지역책임제로 운영되어 지역 내 노인문제에 대해 좀 더 적극적으로 서비스를 제공하고자 하는 사명감이 증대되었다고 말했다.

“지역에서 책임기관으로 지정되었다는 것 때문에, 사회복지사들도 책임의식이 훨씬 더 높아졌고 지역사회 안에서의 노인과 관련되는 문제에 대한 인식, 돌봄과 관련되는 역할에 대해서는 훨씬 더 사명감이 높아요.”(참가자 3번)

(2) 새로운 문제의 발견과 대안모색

참여자들은 사업을 운영하며 새로운 문제를 발견하고 이에 따른 어려움을 호소하고 있다. 먼저, 질적 요소를 고려하지 않는 노인돌봄정책에 대한 회의감을 경험하고 있는데 특히 지역의 특수성을 고려하지 않고 대상자와 수행인력을 일률적으로 증원함으로 사업수행에 어려움을 호소하고 있다. 대구지역은 최근 재개발 붐으로 인해 지역별로 거주노인의 편차가 발생하고 있다. 재개발이

2) 재가노인돌봄센터는 노인복지법 제27조의2(홀로사는 지원)과 동법 시행규칙 제26조의2(재가노인지원서비스 등)에 관한 법률적 근거로 대구시에서 재가노인지원서비스를 제공하는 34개소(2023.8 월 기준)에 지정하여 정함. 그 외 대구시에서 지정하지 않은 다른 기관에서는 동일 명칭을 사용하지 못하도록 하였음.

시작된 지역에서는 진출이 많아지고, 노인들이 인근 지역으로 전입하여, 상대적으로 전입이 많은 지역도 발생하고 있다. 그러나 이러한 고려없이 노인맞춤돌봄서비스와 재가노인지원서비스의 대상은 정량적으로 전체적으로 동일하게 확대되었다. 이에 대해 참여자들은 지역의 현황을 고려하지 않은 ‘탁상행정의 결과’로 인식하고 있다.

“중구에 할당되는 노인맞춤돌봄서비스 제공대상자가 있거든요. 468명인데 어르신을 발굴하기도 힘든 거예요. 어르신이 다 진출하셨어요. 예를 들어서 대봉 1, 2동에 어르신이 100명이 계셨는데, 지금은 50여 명밖에 없으세요. 그러면 이분들은 어디 가셨나? 중구를 기점으로 다리 건너 수성구 수성동이든지, 아니면 길 건너 동인동이든지, 아니면 남구 쪽으로. 그러다 보니 대상자 발굴하는 데 정말로 힘들었거든요.”(참가자 10번)

하지만, 좀 더 나은 돌봄사업 수행을 위해 참여자들은 서비스의 효과적 운영과 함께 새로운 모델과 서비스를 추구하고자 노력하고 있다.

“지금도 개발하는 모형들이 실제로 해보니까 맞춤돌봄의 문제점이 분명히 있으니, 그거를 보완하는 작업에서 재가가 어떤 것들이 보완되면 좋을지에 대해서 우리 스스로 연구하고 있고요.”(참가자 6번)

3. 선택코딩: 핵심범주 및 이야기 윤곽

재가노인지원서비스 제공기관이 노인맞춤돌봄서비스를 제공하는 과정을 분석한 결과, 연구참여자들의 다양한 경험과 13개 범주를 아우르는 핵심범주는 ‘혼란스러운 상황, 지역사회 돌봄연속성 확보하기’로 드러났다. 핵심범주의 생성과정은 <그림 2>와 같다.

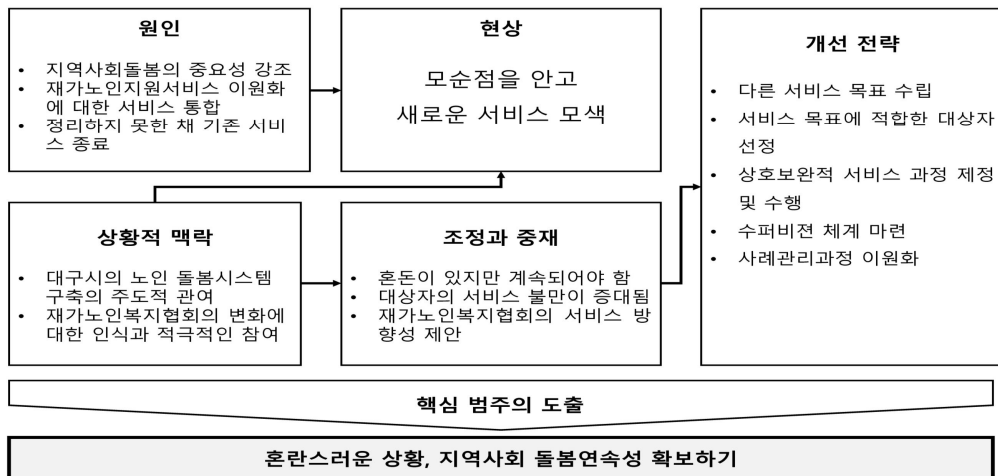
핵심범주를 통한 이야기 윤곽(story line)은 기존 분절적이던 예방돌봄서비스가 통합되어 노인맞춤돌봄서비스가 탄생하였으나, 이 과정에서 준비도 없이 서비스 전환이 이루어져 지역을 대표하여 추진할 수 있는 기관이 필요했다. 대구시는 직접 재원을 지원하는 재가노인지원센터에 노인맞춤돌봄사업을 지정·위탁함으로써 지역 내 노인돌봄을 책임지는 주체로 만들고자 하였다. 하지만 참여자들은 사업 시행 초기, 일반수급대상자의 경우 서비스시간 제공 한계로 인해 대부분이 안전·안부 확인서비스였으며, 가사지원이 되는 중점대상자의 경우에도 시간제한으로 충분한 서비스를 제공받지 못한 어르신들의 불만으로 곤욕을 치루기도 했다. 또한, 전문적인 역량이 미흡한 생활지원사와 숙련되지 못한 전담사회복지사가 관리하는 시스템은 허울뿐인 서비스로 전락할 수밖에 없는 구조라고 인식하였다. 더욱이 재가노인돌봄지원센터는 지역사회돌봄의 책임성을 대표하기 위해 새로운 취약계층을 발굴, 서비스를 계획하여야 하는 이중적인 부담을 느끼고 사업을 시작하였다.

이는 단순히 두 서비스의 기계적 결합이 아닌, 지역사회 노인돌봄의 책임성을 담보하기 위한 사업을 구축하기 위해 노력해야 했고, 다른 한편으로는 모호하기만 한 사업과 이를 추진할 수 있는 인력의 역량 및 구조의 한계에 맞닥뜨려야 했다. 2개월 남짓한 단시간에 이를 구축해 나가야 하는

상황에서 대재협은 노인맞춤돌봄서비스와 재가노인지원서비스의 목적과 운영 원리를 연구하고 이의 대안을 모색하는데 길잡이 역할을 해 주었다.

혼돈의 상황에서 연구참여자들은 두 사업의 목적을 명확히 하였다. 재가노인지원서비스의 경우 취약노인의 위기극복 및 안정으로, 노인맞춤돌봄서비스는 노인의 지역사회 내 질 높은 일상생활을 유지할 수 있도록 하는 것을 각각의 목적으로 삼았다. 그 결과 목적에 맞는 대상자를 선정하였으며, 수행되는 각각의 서비스방법론은 '사례관리'의 형식으로 동일하게 보이지만, 위기관리와 일상생활관리로 수행방식의 전환을 이루었다. 다만 목적에 부합하는 서비스 제공과 대상자 발굴에 중점을 두기 위해 중복 대상자를 10%로 제한하는 등의 자체적인 견인책을 설정하기도 하였다. 참여자들은 두 서비스의 상호보완성이 지역 내 노인들의 연속적인 돌봄체계를 형성시킬 수 있음을 발견하고 이를 전략으로 사용하였다. 중앙정부 시책인 노인맞춤돌봄서비스를 이용하여 지역 내 취약노인의 적극적인 발굴 및 연계기관을 확장하고 있으며, 엄격한 자격규정으로 서비스에 접근하지 못하는 취약노인을 위한 다양한 지원들을 재가노인지원서비스로 보완하고 있다. 돌봄의 연속성에는 서비스의 접근성이 보장되어야 하는데 두 서비스는 이를 상호보완하고 있다. 대상자 발굴- 욕구 사정- 계획- 실행의 일련의 사례관리 과정은 사례관리자와 대상자와의 단순한 관계가 아니다. 참여자들은 사례관리 운영체계의 필요성을 인지하였으며, 이에 두 서비스간 인적 체계를 마련하여 효율화시켰고, 현장의 실천 역량과 인적관리 경험이 있는 재가노인지원센터의 중간관리자를 슈퍼바이저로 두고 서비스관리를 지휘하도록 하였다. 참여자들은 지역돌봄서비스 제공자로 책임 및 사명감을 가지고, 취약노인이 발생할 때 게이트(gate-way) 역할을 하며, 다양한 욕구에 대한 자원연계를 활발히 진행하고 있다. 양적인 확장에만 역점을 두는 중앙정부의 정책과 획일적으로 수급인원을 책정하고, 지역의 특수성이나 상황을 고려하지 않는 대구시의 정책집행에 대한 회의감과 함께 정책의 일방적인 수립으로 기관 존립에 대한 위기감마저 느끼고 있지만, 이런 혼란스러운 과정에서도 노인돌봄서비스의 연속성 확보를 위해 애쓰고 있다.

〈그림 2〉 이론생성과정-핵심범주의 도출



V. 논의 및 제언

본 연구는 지역사회 내 주요한 예방돌봄체계인 재가노인지원서비스와 노인맞춤돌봄서비스가 상호보완적인 관계로 구축, 실행되는 경험과정을 근거이론을 통해 탐색하였다. 이를 위해 대구의 재가노인지원서비스기관에서 노인맞춤돌봄서비스를 제공하고 있는 10명의 참여자를 대상으로 심층인터뷰를 진행하였다. 표집된 자료는 Strauss와 Corbin(2015)의 근거이론 패러다임모형을 통해 분석하였으며, 최종 81개의 개념과 30개의 하위범주와 13개의 범주가 도출되었다. 연구결과 '노인돌봄정책의 변화'와 '정리하지 못한 채 기존서비스가 종료'된 인과적 상황에 따라 '모순점을 안고 새로운 서비스 모색'의 중심현상이 나타났다. 이 현상은 '대구시의 주도적 관여'와 '재가노인 복지협회의 변화인식과 적극적 협조'라는 맥락적 조건에 영향을 받고, '혼돈의 연속, 계속해야 하는 압박감'과 '대상자의 서비스 불만 증대' 가운데 '재가노인복지협회의 길라잡이'의 중재적 조건에 따라 '다른 목표, 다른 대상자', '상호보완적 관계로 돌봄연속성 증진', '인적시스템 효율화'의 작용/상호작용 전략을 사용하였다. 그 결과 '지역사회 노인돌봄의 거점역할 수행'과 '새로운 문제의 발견과 대안모색'이 확인되었다.

연구결과를 토대로 한 논의점은 두 서비스는 각각의 허점과 모순점을 보완하고 지원하는 상호작용전략으로 혼란스러운 상황 속에서도 지역사회 돌봄연속성을 확보하고 있다는 것이다. 이는 도출된 범주들을 아우르는 본 연구의 핵심범주이기도 하다. 예방적 돌봄의 목적하에 서로 다른 대상, 목표, 서비스 자격 및 내용이 제공됨으로 연계-통합되는 형태이며, 보건복지부(2022)가 제시하는 재가노인지원서비스의 구체적 실천양상으로 볼 수 있다. 지역사회 돌봄의 성공적 조건은 지속적인 서비스제공과 협업을 통해 통합적 시스템운영이 가능하다(오영인, 2019:21). 통합-연계는 여러 형태가 있지만, 모든 노인을 대상으로 한 서비스의 통합은 불가능하며, 선별적인 형태로 표적 집단을 위한 서비스 통합이 가능하며(박세경 외, 2015:401-402) 이는 연구결과와 같이 서비스가 수행하는 목표가 명확히 설정될 때 가능하다. 비단 이는 예방적 돌봄에 국한되지 않으며 돌봄연속성 확보를 위한 복지·의료·보건 서비스가 연계 통합되어(Kerber et al., 2007:1359), 노인의 복합적인 욕구가 충족될 수 있도록 하기 위해서는 서비스의 목적과 그 대상이 명확해야 한다. 이에 선행 연구(김미혜 외, 2011; 임병우, 2021)에서는 재가노인지원서비스의 유사성에 대한 문제점을 제기 하지만, 재가노인지원서비스를 수행하는 참여자들은 두 서비스가 유사하다고 인식하지 않는다. 일상생활에 필요한 욕구를 지원하고자 설계된 노인맞춤돌봄서비스의 목적과 달리 재가노인지원 서비스는 지역 내 취약노인을 발굴하여 위기상황을 안정시키고자 하는 목적이 있으며, 이에 대상자가 중복되는 것은 당연하며, 궁극적으로 돌봄의 사각지대가 메워지는 역할을 한다. 또한 서비스의 차이를 활용하여 중복서비스 대상자 허용 및 한계 범위를 설정하고 차별적인 서비스 목표를 추구하고 있다.

한편, 노인맞춤돌봄서비스의 한계를 지적한 허수정(2023:273-275)은 노인맞춤돌봄서비스가 대상자 선정이 체계적 도구에 의해 이루어지는 것은 우수하나 돌봄이 필요한 대상자의 포괄적인 수준은 미지수임을 지적하였고, 서비스 측면에서 건강예방이나 지역연계서비스 제공이 상대적으로

낮아 노인의 욕구에 맞는 실질적 서비스효과가 미흡함을 지적하고 있다. 이에 반해 재가노인지원 서비스의 경우, 지역사회 기반의 네트워크와 지방정부의 역할이 부여된 지역밀착형 서비스이므로 유연하며 포괄적이다. 또한, 지역환경에 맞는 서비스 수립 및 접근에 있어 반응성이 높다(전용호·김춘남, 2016). 즉, 노인맞춤돌봄서비스는 수급자격이 엄격히 적용되는 데 비해 재가노인지원서비스는 유연하게 적용된다고 볼 수 있는데, 본 연구결과 오히려 이러한 서비스 특성이 상호보완성을 높이는 결과를 초래하였다. 이민홍 외(2015:30)는 재가노인지원서비스 또한 지방이양사업이지만 특수한 공공성을 띠고 있어, 조직특성 및 설립, 사업운영 면에서 지역사회 거점기관으로서 지역 내 돌봄서비스의 결핍 및 공백을 생기지 않는 중심허브역할을 할 수 있음을 제시하였는데, 실제 대구시의 경우 노인돌봄의 지역거점역할을 수행하고 있음이 드러났다. 재가노인지원서비스의 이러한 성격은 노인맞춤돌봄서비스와 연계·통합하여 운영함으로써 나타남 시너지효과로 분석된다.

이상의 연구결과를 토대로 작용/상호작용전략을 증진시키기 위한 조건들을 실천적 측면에서 제언해 보면, 첫째, 노인인구 증가에 따라 생활지원사가 지속적으로 증가하고 있으나, 재가노인복지센터의 인프라(예, 사무공간, 회의실 등)는 초기 기관으로 선정된 상황과 별반 차이를 나타내지 못하고 있는 실정이다. 이에 생활지원사 등 관리 인력의 양적 성장에 따른 안정된 인프라 확보가 가능하도록 지원이 필요하다. 이는 생활지원사 및 전담사회복지사들의 직무만족도에도 긍정적인 영향을 미쳐 결국 노인의 서비스 만족도와 연계될 수 있을 것이다.

둘째, 돌봄서비스에 대한 정책수립 시 서비스 대상자뿐 아니라 서비스제공자 측면에서도 전문성과 실효성을 담보할 수 있는 설계가 필요하다. 특히 노인맞춤돌봄서비스가 단위 서비스라는 측면에서 인력 및 구조적 한계를 가지고 있다. 전담사회복지사의 담당사례량이 과도하고, 생활지원사의 업무역량이 전문화되지 못함으로 인해 서비스의 질적 향상을 기대하기 어렵다. 이에 전담사회복지사의 확대뿐 아니라 노인의 건강한 지역사회 계속 거주 실현을 위해 더욱 전문화된 메뉴얼 개발이 필요하다.

셋째, 서비스를 제공하는 기관의 협력 및 서비스 방향을 연구하고, 협의하는 재가노인복지협회 또는 광역센터의 역할이 필요하다. 임병우(2021:174)는 재가노인지원서비스의 위기인식을 완화할 수 있는 요인으로 이러한 재가노인복지협회의 중추적인 역할강화를 제시한다. 본 연구에서도 인과적 요인은 물론 지역 내 돌봄의 핵심적 역할을 담당할 수 있었던 맥락적, 중재적 조건으로 대재협의 적극적인 협조와 가이드가 서비스간의 연계통합 관계성과 실천방향을 확립할 수 있는 계기가 되었음을 확인하였다.

핵심범주로 도출된 지역사회 돌봄연속성을 확보하기 위한 서비스 간의 통합과 관련한 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 예방돌봄과 요양돌봄 사각지대에 대한 지원방안 모색이 필요하다. 정부는 노인맞춤돌봄 서비스를 시작하면서 예방돌봄과 요양돌봄시스템을 구축하여 노인돌봄의 연속성을 확보하고자 하였다. 그러나 본 연구를 진행하면서 장기요양등급을 받았음에도 불구하고 장기요양서비스를 이용하지 않는 노인은 새로운 사각지대로 부각되고 있음을 발견하였다. 이들 중 저소득층의 경우에는 일부 재가노인지원서비스를 받을 수도 있으나, 일반세대는 어떤 서비스도 받지 못하고 있다.

요컨대, 돌봄이 필요한 노인 세대 중 어떠한 서비스도 이용하지 않는 노인을 위한 대안적 지원방안 모색이 요구된다.

둘째, 노인돌봄통합모형에 의료와 복지를 포함한 서비스체계의 개발이 필요하다. 현재 지역사회를 기반으로 여러 가지 시범사업이 이루어지고, 다양한 모델이 제안되기도 한다. 특히 돌봄은 보건과 복지의 욕구와 분리될 수 없어(전용호, 2018:11) 세계적으로 통합연계모형에 대한 필요성이 강조되고 있는데, 미국은 관리의료(managed care)로 영국은 의료와 복지의 조인트 커미셔닝(Joint commissioning)을 지방에 두어 각 영역 간 협조를 도모하고 있다(강창현, 2013; 문용필, 2021; 최권호, 2015). 이에 지역의료-돌봄-요양의 통합모델에 대한 개발에 예방적 돌봄을 시행하는 두 서비스의 연합체계 활용은 지역 내 돌봄의 연속성을 명확하게 확보할 수 있을 것이다.

본 연구는 지역에서 예방돌봄을 실천하는 재가노인지원서비스와 노인맞춤돌봄서비스가 어떤 관계로 연계-통합되는지에 대해 참여자들의 실천경험을 근거 삼아 이론으로 확립하였다는 데 그 의의가 있다. 후속연구로는 두 서비스의 목표에 따라 서비스 제공방식이나 주요 직무분석 등 세부적인 서비스 내용에 대한 연구개발이 필요하다.

끝으로 본 연구는 대구라는 지역의 특수적인 상황과 일부 전문가로 구성됨으로 인해 다양한 의견을 담아내지 못한 한계가 있으므로 일반화에 신중해야 한다.

참고문헌

- 강창현. (2013). 지역 보건복지 통합접근의 연계수단: 영국 커미셔닝을 중심으로. 『보건사회연구』, 33(1): 417-450.
- 고숙자. (2023). 노인돌봄서비스의 사회적 가치 측정 방안: 사회적 투자수익률 분석 사례. 『보건복지포럼』, 2023(8): 69-81.
- 김미혜·권금주·이은혜·최희진. (2011). 우리나라 재가노인복지사업의 발전방향 인식 연구: Q 방법을 활용하여. 『노인복지연구』, 54: 311-334.
- 김보영·김영하·이창호. (2022). 대구형 재가노인돌봄체계 운영방안개발. 『대구노인재가복지협회』.
- 김보영. (2021). 커뮤니티 케어가 아직 되지 못한 지역사회 통합돌봄. 『월간복지동향』, (270): 47-53.
- 김세진·이선희. (2023). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링. 『보건복지포럼』, 317: 65-79.
- 김치영. (2013). 재가노인지원서비스의 효율성 향상 방안. 『사회복지법제연구』, 4(1): 59-76.
- 김현미·채주석. (2023). 노인맞춤돌봄서비스 이용자의 스마트폰 이용 영향요인 : Andersen과 Newman 모델의 적용. 『한국사회와행정연구』, 34(1): 251-279.
- 노인맞춤돌봄서비스 대구광역시지원기관. (2023). 『전국 노인맞춤돌봄서비스 수행기관 현황 (2022.07 기준)』 내부자료
- 독거노인종합지원센터. (2023). 『SCELA REPORT 3호』
- 문용필. (2021). 노인장기요양보험을 둘러싼 노인돌봄 정책변화의 쟁점 분석. 『인문사회』, 21,

- 12(5): 2201-2214.
- 박세경·강은나·황주희·김정현·하태정·이정은·호승희.(2015). 돌봄·보건의료연합서비스 (Joined-up Services) 공급 모형에 관한 전망과 과제.
- 백종진.(2019). 빈곤노인의 재가노인지원서비스 이용 경험 관한 문화기술지. 『한국사회복지학회 학술대회 자료집』, 409-410.
- 백지혜.(2023). 미국 보건 및 사회 서비스 연계 동향: 커뮤니티 케어 허브를 중심으로. 『국제사회보장리뷰』, 2023(봄): 105-108.
- 보건복지부.(2022). 「노인보건복지사업안내」
- 보건복지부. 노인맞춤돌봄서비스.(2022). 「2022노인맞춤돌봄서비스 사업안내」
- 오민수·박푸름·최용민·김재일.(2014). 경기도 재가노인지원서비스센터의 효율성과 영향요인에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 25(1): 197-223.
- 오영인.(2019). 한국형 지역사회 통합돌봄 (커뮤니티케어) 의 올바른 추진 방향을 위한 비판적 시각. 『의료정책포럼』, 17(1): 16-21.
- 이민홍·이재정·서보경.(2015). 노인돌봄을 위한 재가복지서비스의 전달체계 개선 연구: Aging in Place 지원 체계 수립을 중심으로. 『장기요양연구』, 3(1): 29-56.
- 이수진·허용훈.(2022). 우리나라 노인맞춤돌봄서비스 체계의 실태분석과 정책과제. 『지방정부연구』, 26(1): 195-224.
- 이윤경. "노인장기요양보험제도 현황 및 정책과제." 『보건복지포럼』, 156(2009): 23-30.
- 이현철.(2017). 질적연구 (근거이론) 와 양적연구 (구조방정식모형) 의 새로운 통합적 설계. 『질적탐구』, 3(1): 257-279.
- 임병우.(2021). 재가노인서비스 위기 인식에 관한 연구. 『산업융합연구』, 19(6): 165-175.
- 임정미·조성은·김범중.(2022). 노인 사회적 돌봄의 방향성 정립을 위한 일본 지역사회 통합돌봄 사례 연구. 『장기요양연구』, 10(1): 89-114.
- 유기용.(2022). 「근거이론방법의 체계적 접근」. 서울:박영스토리
- 전용호·김춘남.(2016). 재가노인지원서비스의 필요성과 역할 정립에 관한 연구: 경기도의 이용자와 공급자의 관점을 중심으로: 경기도의 이용자와 공급자의 관점을 중심으로. 『노인복지연구』, 71(1): 275-304.
- 전용호·이석환.(2022). 노인맞춤돌봄서비스의 도입 초기 이슈에 대한 질적연구. 『노인복지연구』, 77(1): 225-252.
- 전용호.(2012). 경기도 재가노인지원서비스의 제공과 기관 운영에 관한 탐색적인 연구: 문제점과 개선방안을 중심으로. 『보건사회연구』, 32(4): 151-181.
- _____. (2015). 노인 돌봄서비스의 전달체계에 관한 연구: 공공부문 인력과 공급자의 관점을 중심으로. 『보건사회연구』, 35(2): 347-379.
- _____. (2018). 노인 돌봄의 연속성 측면에서 바라본 의료·보건·복지 서비스의 이용과 연계. 『한국보건사회연구』, 38(4): 10-39.
- _____. (2020). 노인맞춤돌봄서비스의 도입 의미와 과제. 『한국노년학』, 40(4): 599-616.
- 정경희·오영희·강은나·김경래·이윤경·오미애·황남희·김세진·이선희·이석구·홍선아.(2017). 『2017

- 년도 노인실태조사』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 최권호. (2015). 보건사회복지 개념과 역할 재구성: 병원을 넘어: 병원을 넘어. 「비판사회정책」, (49): 368-403.
- 허수정. (2023). 노인 돌봄 통합에 따른 서비스 운영실태 분석. 「한국사회와 행정연구」, 34(1).
- 황경란·강현철·최조순. (2017). 경기도 도시공공서비스의 적실성에 관한 탐색적 연구: 재가노인지원서비스를 중심으로: 재가노인지원서비스를 중심으로. 「GRI 연구논총」, 19(3): 285-304.
- 황지영. (2021). 노인돌봄서비스의 운영실태와 개선방안. 「한국복지실천학회지」, 13(1): 102-117.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2016). Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches. Sage publications.
- Daly, M., & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *The British journal of sociology*, 51(2): 281-298.
- Kerber, K. J., de Graft-Johnson, J. E., Bhutta, Z. A., Okong, P., Starrs, A., & Lawn, J. E. (2007). Continuum of care for maternal, newborn, and child birth from slogan to service delivery. *The Lancet*, 370: 1358-1369.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. NY: Sage.
- Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (2015). *Basics of qualitative research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*(4th ed)
- Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*(2nd ed)

정희정(丁熙正): 경북대학교에서 사회복지학 박사학위(대인관계심리모형을 통한 성인의 자살경로분석, 2016)를 취득하고, 현재 경북도립대학교 사회복지과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 정신건강 사회복지 및 사례관리 영역이다. 최근 발간된 저서로는 가족상담 및 가족치료(2017)이 있고, 학술논문으로는 “전자감독심리치료 전담팀 시범운영 효과성 분석연구(2023)”, “사회복지사의 상담에 대한 인식과 상담활동의 실제(2023)” 등이 있다(hinari-1@hanmail.net).

이경희(李敬禧): 경북대학교에서 사회복지학 박사학위(교육복지투자우선지역 지원사업의 평가와 발전방안, 2009)를 취득하고, 현재 영진전문대학교 사회복지과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 학교사회복지 및 노인 복지 영역이다. 최근 발간된 저서로는 노인복지론(2018), 사회복지조사론(2021) 등이 있다(khlee@yju.ac.kr).

Abstract

A study on the implementation process of Customized Care Service at the Home Support Service Centers -Focusing on the case of Daegu Metropolitan City-

Jeong, Heejeong

Lee, Kyunghye

This study conducted in-depth interviews with 10 people performing Customized elderly Care services in Daegu Metropolitan City to explore the process of linking and implementing the preventive care system, Home Support Services, and Customized Care Services, and used grounded theory to analyzed. As a result of the study, the central phenomenon of 'Searching for new services with contradictions' emerged according to the causal situation of 'changes in elderly care policy' and 'existing services terminated without being resolved.' This phenomenon is influenced by the contextual conditions of 'Daegu City's leading involvement' and 'the Home Senior Welfare Association's awareness of change and active cooperation', and amidst 'continuity of chaos, pressure to continue' and 'increasing service dissatisfaction of subjects'. According to the intervention conditions of the 'Guidelines for the Home Senior Welfare Association', the action/interaction strategies of 'different goals, different subjects', 'promoting continuity of care through mutually complementary relationships', and 'human system efficiency' were used. As a result, 'performance as a base for elderly care in the community' and 'discovery of new problems and search for alternatives' were confirmed. Based on the research results, a support plan for linking and integrating local care services was proposed.

Keywords: The Home Support Service for Older Adults, The Customized Care Service for Older Adults, Preventive care services, Service connection, Grounded theory

