

# 서울시 재가노인 돌봄 서비스체계 협력방안 연구

[www.welfare.seoul.kr](http://www.welfare.seoul.kr)





## 연구진

연구 책임 송 인 주 (서울시복지재단 연구개발실 연구위원)

## 실무위원

김 남 식 (노원구노인돌봄지원센터장)

박 영 속 (영등포노인종합복지관장)

이 은 정 (마포노인복지센터장)

이 율 기 (도봉노인종합복지관 부장)

최 정 화 (영등포노인복지센터장)



# 연 · 구 · 요 · 약

## ■ 연구의 목적과 내용

### ◆ 연구의 배경

- 서울시 돌봄 노인 욕구 증대와 노인인구의 증대는 다양한 재가노인복지 욕구를 창출할 것이며 이에 재가복지 전달체계의 중요성과 역할은 나날이 강조되고 있음
- 이 연구는 장기요양보험의 대상으로 판정되기 전 단계의 노인을 대상으로 서울시 차원에서 지원하고 접근하는 재가 노인 돌봄 서비스 전달체계의 문제 개편을 다룸
- 서울시는 서울시 재가노인 돌봄 서비스 전달체계의 산만함과 중복성 문제를 해소하고자 2013년부터 시행중인 “서울시어르신종합계획”에 따라 5개 자치구(구로구, 노원구, 마포구, 서초구, 은평구)에 『돌봄통합지원센터』를 설립하였고 재가복지서비스에 적합한 법인에 위탁하여 운영하고 있음
- 돌봄통합지원센터는 2013년 최초 설립 후 2015년 현재까지 5개 자치구에서 더 이상 확산하지 못하고 정체되어 재가어르신 돌봄 통합 서비스의 실효성을 높이기 위해 사업개선 방향의 모색이 요구되는 시점임

### ◆ 연구의 목적

- 서울시 어르신 돌봄 통합을 위한 돌봄통합지원센터에 대한 대안으로 재가노인 돌봄 서비스 협력적 통합방안 마련
- 자치구 특성을 반영한 실현가능한 통합방안 개선 구상과 합의 도출
- 서울시 정책 반영을 위해 협력 방안 중 한 가지를 권장 안과 응용방안 제시

## ◆ 연구의 방법

- ① 현황 분석 : 현황비교 방법을 통한 재가노인돌봄서비스 전달체계 분석과 유형화
  - 분석자료: 서울시 정책보고서와 보건복지부 사업안내, 2014년 독거노인 돌봄 유형별 지원체계 연구, 서울통계, 2014 지역복지계획, 서울시 예산서 검토
- ② 이해관계자 분석 : 재가 돌봄 서비스 전달체계 대표적 이해관계자의 욕구파악
  - 자료분석 : 이해관계자 분석 방법(Stakeholder Analysis(SA), World Bank, 2002) 활용
- ③ 라운드테이블 방법 : 재가돌봄서비스 전달체계별 추천자로 구성된 참여적 방법
  - 자료분석: 라운드테이블 방법(FROST & SULLIVAN INSTITUTE,2015)활용

## ■ 서비스 현황과 자치구별 돌봄 체계 유형화

### ◆ 서비스 현황

- 자치구 기관별 돌봄서비스 현황을 살펴보면, 11개 자치구는 노인종합복지관에 경로식당, 재가복지사업, 돌봄기본서비스, 독거노인맞춤서비스를 모두 맡아 진행하고 있음
- 돌봄통합지원센터가 있는 5개의 자치구는 돌봄기본서비스와 독거노인맞춤형서비스 및 재가노인지원센터를 모두 돌봄통합지원센터에서 운영하고 있음
- 실질적으로 가장 많이 분포되어있는 재가복지 사업인 경로식당을 운영하는 전달체계에는 종합사회복지관, 노인종합복지관, 교회, 복지 센터 등 다양함
- 전달체계의 협력적 통합을 위해서는 돌봄기본, 독거노인맞춤서비스, 재가노인지원서비스의 노인재가사업 뿐만 아니라 경로식당, 지역사회 재가복지 까지 포괄하여 검토함이 적절함

## ◆ 자치구별 노인 위험에 대한 대응 비교

- 자치구 비교 변수 및 관련성
  - 위험도(노인복지욕구)는 자치구별 노인인구, 독거, 기초연금수급비, 기초수급자비를 통해서 평균이상과 이하로 욕구의 정도를 파악함
  - 인프라(재가노인서비스 전달 체계 수)는 자치구별 노인복지관, 종합복지관, 재가노인지원센터, 경로식당, 소규모노인복지센터 수를 통해 전달체계의 수를 비교하여 자치구별 서비스 전달체계의 특성을 파악할 수 있음
  - 부담도(자치구 부담)는 자치구별 복지공무원수, 복지예산현황으로 파악하고 비교하여 자치구별로 복지 부담을 어느 정도 하고 있는지 파악할 수 있음
  - 위험도, 복지인프라수, 재정부담은 모두 재정자립도와 비교하여 연관성이 있음
  - 위험도는 복지인프라수를 이끔
  - 재정자립도는 복지인프라 수를 이끈다고 가정하기 어려움
  - 관련성이 확인된 변수, 위험도, 복지인프라수, 재정부담(세출)에 대한 비교를 통한 자치구별 노인돌봄 욕구와 전달체계 특성 유형화

## ◆ 노인재가복지욕구에 대한 자치구별 대응 유형화

- 분화몰입형(고위험 고부담 분산)
  - 위험군 노인들이 많고 이들이 많은 제공 기관에 분산되어있고 자치구의 복지지출도 많은 경우임
  - 대상자 분포의 밀도가 높아 대상자를 중심으로 한 계획된 사업과 예산을 기간 내에 수행하고 지출해야하므로 제공기관 내부의 사업에만 관심이 집중될 수 있음. 타 기관과의 협력동기가 낮음. 협력적 사업을 가능한 최소화하고 사업의 효율을 높이는 방안이 강구되어야 하는 유형

□ 거점몰입형(고위험 고부담 집중)

- 위험군 노인들이 많고 복지부담은 높지만 서비스 제공기관이 적음
- 거점기관에 서비스가 몰입되어 제공되는 방식이며 지역상 관심이 미치지 못하는 곳이나 사각지대 발생의 문제가 벌어질 수 있음. 서비스 대상 노인이 자치구 전체에 분산되어 있는데 서비스 제공기관도 분산되어있으므로 서비스 대상노인의 발굴이 중요함. 문제해결 위한 협력분담이 중요한 유형

□ 거점지원형(고위험 저부담 집중)

- 위험군 노인들이 많은데 복지부담이 낮고 서비스 제공기관이 적음
- 거점기관을 중심으로 부족한 예산을 대신할 자원개발, 서비스 제공 협력중요

□ 분화지원형(고위험 저부담 분산)

- 위험군 노인들이 많은데 복지부담이 낮고 서비스 제공기관이 많음
- 분화된 다양한 제공 기관에서 서비스 제공하지만 예산부족문제가 나타나고 이에 자원 발굴을 위한 노력과 협력이 중요한 유형임

□ 분화자율형(저위험 저부담 분산)

- 위험군 노인들이 적고 복지 부담이 낮으며 서비스 제공기관이 많음
- 노인재가복지서비스와 관련하여 위험도가 낮지만 제공기관이 많아서 자치구별로 자율적으로 다양한 복지서비스를 제공할 수 있음, 독자적으로 서비스를 제공하므로 협력의 가능성이 낮아짐. 최소한의 정보공유와 네트워크 필요

□ 거점자율형(저위험 저부담 집중)

- 위험군 노인들이 적고 복지 부담이 낮으며 서비스 제공기관이 적음
- 지역거점기관을 중심으로 위험도가 낮은 지역답게 욕구에 부응하기 위해 자율적으로 다양한 서비스제공, 지속적인 자원발굴과 협력이 중요한 유형



[표] 자치구별 노인돌봄 욕구와 전달체계 특성 유형화

유형화			자치구	노인의 위험 (A)			자치구 세출(B)	재가돌봄서비스 기관수(C)
A	B	C	자치구	노인인구중			기초수급, 취약층, 노인세출	노인종합,소규모 노인센터,종합복 지관,재가센터
				독거비율	기초연금 수급자비	국민기초 수급자비		
고위험	고부담	분화	강북구	24.7	62.4	6.49	31	8
1. 분화물입형(5)			서대문구	22	52.7	4.13	30	8
			은평구	21.5	58.2	5.11	28	10
			강서구	22.2	57	7.84	30	16
			노원구	23.7	62.5	8.95	31	11
고위험	고부담	집중	동대문구	20.6	52.9	6.34	29	5
2. 거점물입형(6)			금천구	22.4	57	8.00	28	5
			관악구	20.8	50.8	5.12	29	7
			종로구	24.4	44.4	6.88	30	4
			중구	26.7	48.7	5.81	31	5
			용산구	24.1	38.4	5.07	28	4
고위험	저부담	집중	영등포구	25.1	42	5.31	26	4
3. 거점지원형(3)			양천구	20.1	54.9	4.41	26	7
			구로구	26.6	51.9	3.69	23	6
고위험	저부담	분화	중랑구	22.5	60.6	5.81	27	8
4. 분화지원형(4)			성북구	21.7	52.9	4.93	27	11
			도봉구	20.3	58.3	4.07	26	9
			마포구	23.7	47.7	4.33	27	8
저위험	저부담	분화	서초구	15.2	24.7	2.08	21	8
5. 분화자율형(4)			강남구	19.7	28.7	4.53	24	13
			송파구	17.7	37.4	2.65	21	10
			동작구	21.5	44.8	3.84	26	9
저위험	저부담	집중	광진구	20	43.5	3.82	23	5
6. 거점자율형(3)			강동구	19.5	47.7	3.97	23	6
			성동구	21	46.6	4.84	27	6
평균				21.9	49.1	5.07	27	7.79

## ■ 재가노인 돌봄서비스 체계 협력적 통합 방안

### ◆ 통합방안 해결과제

- 노인욕구의 연속적인 변화를 고려하지 않은 분절적 전달체계 문제 해결방안
- 이해관계자 사전조사 : 돌봄통합센터에 대한 이해관계 집단별 관심과 경험
- 지역사회 재가서비스 제공기관간 협력의 문제와 협력체계 방향
- Top Down식 돌봄통합센터의 확산 한계

### ◆ 통합방안 방향성

- “노인과 가까운 곳에서 빠짐없이 균등하게 책임지고”
  - 지역성 : 노인과 가까운 곳에 있는 재가노인시설에서 서비스
  - 통합성 : 서비스 통합전산관리로 대상자별 서비스 누락과 중복 예방
  - 균등성 : 서비스 담당 기관이 달라도 받는 서비스가 균등하도록
  - 책임성 : 책임기관은 권역에 대한 1차적으로 사례발생에 대한 책임과 안전망의 역할(찾아가는 동주민센터와의 협조 필요)
  - 완전성 : 제도적 사각지대, 책임의 사각지대도 다루는 안전망을 만들기 위해 여유의 기금과 유연한 서비스 운영 방안 마련
  - 자치구중심 : 전달체계의 지역에 따른 역할 분담에 있어 자치구 협력체계 운영

### ◆ 지역사회 재가노인 돌봄 협력의 구성요소

- 협력체계 구분 : ‘주요 협력체계’와 ‘보조 협력체계’로 구분
  - ‘주요협력체계’의 정의 : 서울시 자치구별로 노인 재가복지 및 돌봄서비스를 제공하고 있는 전달체계로서 사례 발굴, 사각지대 발굴과 전문사례관리자(사회복지사) 및 자원발굴과 직접서비스, 간접서비스를 수행하는 공공과 민간 기관
  - ‘보조협력체계’의 정의 : 자치구별 재가노인복지 사례관리를 위한 전문 체계  
예) 경찰서, 소방서, 정신보건센터, 노인보호전문기관, 법률구조공단, 등

□ 재가노인 돌봄 협력 컨트롤 타워의 필요성 및 특성별 장단점

- 협력 통합관리, 이해관계 조정, 권역 책임 지정, 사각지대 관리의 관리자 필요
- 직접서비스를 제공하기보다는 조정과 관리의 역할
  - 기능 : 초기에 역할 분담 기준선 마련, 동 주민센터, 서비스 기관, 구와의 협력적 의사소통 기능, 자원개발과 역할 분배, 서비스 제공자 교육 등
  - 유형 : 자치구형, 민간(노인복지관, 지역사회보장협의체)형, 돌봄통합지원센터

□ 컨트롤 타워 유형별 돌봄 협력 방안

- ① 자치구 컨트롤 타워 : 권역별 책임사례관리기관 운영과 자치구 컨트롤 모델
  - 개요 : 영등포구 자체적으로 개발한 모델, 지역권역 분할과 책임할당, 책임사례관리기관 지정, 자원과 인력 배분, 돌봄 통합의 자치구 중심 협력 모델 창출
  - 특징 : 돌봄기본서비스의 대상과 자원까지 권역별로 분담, 돌봄기본서비스의 총괄사례관리담당은 노인복지관 수행(보건복지부에 관련실적 제출필요), 자치구 공동기금 마련으로 사각지대 해소
  - 자치구 유형 적용 : 거점 몰입형(고위험 고부담 집중형), 거점 지원형(고위험 저부담 집중)
- ② 민간(노인복지관, 지역사회보장협의체) 컨트롤 타워 : 공유영역에서만 통합하는 민간 컨트롤 모델
  - 개요 : 성동구 사회보장협의체 노인분과의 활동을 통한 사례연계와 서비스 조정 및 공동사업 사례. 공동으로 참여하기로 하는 영역에서만 협력
  - 특징 : 정기적으로 대상자와 서비스 자료 공유, 노인분과 분과장 역할을 수행하는 노인종합복지관(돌봄기본서비스)이 자원개발과 자치구 공동운영 등 숙선
  - 자치구 유형 적용 : 분화 지원형(고위험 저부담 분화), 분화 자율형(저위험 저부담 분화), 분화 몰입형(고위험 고부담 분화)

③ 돌봄통합지원센터 컨트롤 타워 : 조정과 직접사업의 융합 모델

- 개요 : 서울시에서 시행한 돌봄통합지원센터 사례이며 협력적으로 운영하기보다는 독자적으로 사업운영하고 자원개발하는 방식을 활용, 단 자치구의 다양한 기관과의 협력 체계를 통해 서비스 제공자에 대한 전수 조사내용을 제공하여 대상자에 대한 이해를 높이고 서비스 협력이 이루어지도록 연계
- 특징 : 컨트롤타워로서의 조정기능보다 독자적 사업수행기관으로 인식. 자치구 안에서 도 협력을 목적으로 설립된 조직이 아니므로 협력해 나가는데 부담이 있음
- 자치구 유형 적용 : 분화몰입형(고위험 고부담 분화), 거점자율형(저위험 저부담 집중)

□ 재가노인 돌봄 협력 체계 책임분담 수준별 내용

- 기본수준

- 지역(권역)책임지정 : 지역(권역) 책임지정은 자치구별 선택사항이 아니고 필수 사항이어야 함. 그 이유는 권역 분담이 되지 않으면 돌봄 서비스 통합이 갖는 협력체계를 통한 조밀한 안전망이 확보되기 어려움. 따라서 지역분할과 책임(사례관리) 기관의 배정은 의무사항으로 정하고 협력 체계를 수립하는 것이 바람직 함
- 전산통합을 통한 돌봄통합 방안 : 돌봄통합시스템 고도화 및 활용도 향상, 모든 제공기관이 시스템에 접속하고 정보 활용이 용이하며 안전하게 활용가능

- 심화수준

- 자치구별 자원과 인력 배분 : 권역분담에 이어 협력체계의 점진적인 완성을 위해서는 서비스 전달체계간의 인력과 자원배분도 함께 이루어져야 함. 하지만 이런 접근은 협력적 경험이 풍부하거나 기관의 외부 경계가 유연할 때 가능한 일이므로 점진적으로 추진할 수 있음

## ■ 연구의 함의

### ◆ 재가노인 돌봄서비스의 지역성, 접근성, 노인 중심성 강화에 기여

### ◆ 현장의 목소리를 통한 제도개선 방향 모색

정책이 성공할 수 있는 근본적인 취지와 목표를 살리기 위해 신규방안을 모색하고 연구과정에서 현장과 함께 목표에 대한 합의과정을 진행함

### ◆ 정책수행 주체인 자치구를 결합시킨 정책 제안

자치구의 특성과 역할을 강조함. 서울시의 방침 수립에 있어서도 자치구의 역할을 통해 정책을 완성을 촉진함

### ◆ 재가노인 서비스의 유사성과 중복성을 해결하는 서비스 전달체계 조정에 기여



# 목 차

<b>제1장 연구개요</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 배경 .....	3
1) 변화되는 환경에 대처하는 노인 재가서비스의 대응 필요 .....	3
2) 재가노인 돌봄 서비스 전달체계 개편을 위한 서울시의 대응과 방향 .....	4
2. 연구의 범위 .....	7
3. 연구의 목적 .....	8
4. 연구의 방법 .....	9
<b>제2장 서비스 현황과 자치구별 전달체계 유형화</b> .....	<b>11</b>
1. 서비스 현황 .....	13
1) 재가 노인 돌봄 서비스 현황 .....	13
2) 경로식당 사업과 지역사회복지관 재가복지사업 .....	15
2. 자치구별 재가노인 돌봄 전달체계 특성 유형화 .....	20
1) 자치구별 노인관련 위험과 재가노인돌봄서비스 특성 분석 .....	20
2) 자치구별 세부요인 비교 .....	21
3) 자치구별 노인돌봄 욕구와 전달체계 유형화 .....	26
<b>제3장 재가노인 돌봄서비스체계 협력적 통합방안</b> .....	<b>35</b>
1. 방안 도출 방법 .....	37
2. 통합 방안 방향 .....	41
1) 재가돌봄 서비스체계에 대한 경험과 문제 .....	41
2) 이해관계자의 합의에 의한 협력적 통합방안 방향성 .....	44

3. 지역사회 재가노인 돌봄 협력의 구성요소 .....	45
1) 서울시 재가노인복지 전달체계 협력 범위와 역할분담 .....	45
2) 재가노인 돌봄 협력 컨트롤 타워의 필요성 및 유형별 장단점 .....	46
3) 협력 컨트롤 타워 모델별 특성 분석 .....	50
4) 재가노인 협력적 돌봄체계 책임분담 과정 .....	52
5) 재가노인 돌봄 협력 체계 협력적 통합 방안 시뮬레이션 .....	54
4. 서울시 재가노인 돌봄서비스 협력적 통합 권장안 .....	55
<b>제4장 연구의 함의 .....</b>	<b>61</b>
1. 재가노인 돌봄서비스의 지역성, 접근성, 노인중심성 강화 .....	63
2. 현장의 목소리를 통한 제도개선 방향 모색 .....	63
3. 재가노인 돌봄 서비스에 대한 유사중복 해결을 위한 전달체계 조정에 기여 ..	64
<b>참고문헌 .....</b>	<b>65</b>

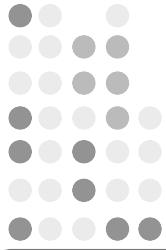


# 표·목·차

[표 1-1] 자치구별 재가노인 돌봄서비스 통합 현황(2015. 7. 현재) .....	6
[표 2-1] 재가 노인 돌봄 서비스 개요 .....	13
[표 2-2] 자치구 기관(총 139개소)별 노인 재가 서비스 현황 .....	16
[표 2-3] 위험도-인프라-복지부담의 세부지표 .....	21
[표 2-4] 자치구별 위험-인프라-재정자립도 비교 .....	22
[표 2-5] 자치구별 위험정도-인적인프라-재정자립도 비교 .....	23
[표 2-6] 자치구별 복지부담(세출예산)-위험정도-재정자립도 비교 .....	25
[표 2-7] 자치구별 노인돌봄욕구와 전달체계 특성 유형화 .....	27
[표 3-1] 자치구 유형별 컨트롤 타워 권장안 .....	51

# 그림·목·차

[그림 1-1] 지역사회 노인대상별 돌봄 서비스 체계 .....	7
[그림 1-2] 연구추진과정 .....	9
[그림 2-1] 자치구별 노인돌봄욕구와 전달체계 특성 .....	28
[그림 3-1] 컨트롤 타워 유형에 따른 협력의 수준 .....	50
[그림 3-2] 기존의 돌봄 통합 방안 .....	57
[그림 3-3] 개정 돌봄 통합 방안 .....	57
[그림 3-4] 자치구별 재가돌봄 협력적 통합 운영방안 사례 .....	58
[그림 3-5] 재가노인 돌봄서비스 협력적 통합방안의 추진 과정의 단계별 완성 .....	59



# 제1장 | 연구개요 |





## 제1장 연구개요

### 1. 연구의 배경

#### 1) 변화되는 환경에 대처하는 노인 재가서비스의 대응 필요

- 돌봄 노인은 시설보다 지역사회 살던 곳에서 돌봄 욕구를 해결할 가능성이 커짐
  - 노인인구 증대에 따라 의존기 노인을 시설에 격리 보호하기보다는 지역사회 내 보호와 생활이 가능하도록 하는 재가복지(in home service)로의 서비스 전환 예상
- 2015년, 서울시 노인 돌봄 욕구 대상자는 노인 10명중 한명, 독거 5명중 한명
  - 장기요양통계에 따르면, 2015년 서울시 장기요양 등급자 101,906명, 등급외자 14,520명으로 총 121,446명이며 이는 서울시 65세 이상 노인인구의 9.98%로 약 10%에 가까운 인구임.
  - 65세 이상 노인인구 중 독거는 20%, 5명중 1명, 독거 중 국민기초 수급자와 저소득 비율은 25.6%<sup>1)</sup>
- 재가노인 돌봄서비스 산발적인 대응 문제
  - 노인의 돌봄서비스 욕구에 대응하는 영역은 ① 장기요양 시설급여와 재가급여, ② 장기요양 등급외자를 대상으로 한 바우처 서비스, ③ 지역사회 저소득층과 독거노인을 돕는 후원 등 자원을 연결하고 관련 자원봉사자가 말벗과 서비스를 제공하는 재가노인 서비스 등임
  - 여러 영역의 서비스 내용이 장기요양서비스를 제외하고 말벗과 심부름, 식사제공 등으로 유사함
  - 산발적인 설계로 인해 돌봄서비스 체감도가 낮고 사각지대 문제의 책임성 있는 해소에 어려움 존재<sup>2)</sup>

1) 서울통계에 따르면(2015) 서울시의 독거노인은 253,302명, 이들 중 기초수급자 44,015명, 저소득 20,934명으로 서울시 노인인구 1,215,529명에 대한 비율을 살펴본 결과  
 2) 다양한 노인돌봄서비스는 산발적으로 진행되고 있다는 평가를 받고 있으며 다른 서비스에 비해 노인 인권과 폭력과 관련된 체계는 상대적으로 부족하다(이윤경, 2013)는 지적이 있음

- 사각지대 발굴 및 복지급여 전달에 있어서 지자체의 역할 증대
  - 사회보장급여의 이용제공 및 수급권자 발굴(일명 송과 세모녀법)에 대한 법률 (2014년 12월 30일 제정, 2015. 7. 1.) 시행
  - 복지전달체계의 개편(찾아가는 동주민센터), 보건복지부의 유사중복사업 방지방안 모색에 대해 선제적으로 준비할 필요 있음

## 2) 재가노인 돌봄 서비스 전달체계 개편을 위한 서울시의 대응과 방향

- 이 연구는 지역사회의 돌봄 욕구가 있는 노인 중 장기요양 등급판정 전단계의 노인을 대상으로 서울시 차원에서 지원하고 접근하는 서비스 전달체계의 문제 개편을 다룸
  - 노인재가서비스의 전통적 영역 포괄 : 지역사회에서 전통적으로 재가 서비스를 제공하고 있었던 재가복지서비스기관(종합사회복지관, 노인종합사회복지관)의 기능이 존재함
  - 서울시재가노인지원사업 전달체계 영역 : 노인돌봄기본서비스(노인종합복지관 중심, 서울시 25개소) 및 독거노인 맞춤형서비스(돌봄기본서비스 서울시 25개소), 저소득노인의 가사 및 생활지원 서비스를 제공하는 재가노인지원서비스(서울시내 재가노인지원센터 28개소), 장기요양 등급 외 판정을 받은 노인의 간병과 가사를 지원하는 돌봄종합서비스(가사간병 바우처 서비스)등을 수행하는 서비스 기관
- 전달체계 문제에 대한 서울시 대응 ‘돌봄통합지원센터’ 확산 문제
  - 서울시는 서비스의 전달체계 문제를 해소하고자 2013년부터 시행중인 “서울시어르신종합계획”에 따라 5개 자치구(구로구, 노원구, 마포구, 서초구, 은평구)에 『돌봄통합지원센터』를 설립하였고 재가복지서비스에 적합한 법인에 위탁하여 운영하고 있음<sup>3)</sup>

---

3) 서울시는 여러 가지 노인 돌봄 서비스의 산발적 운영이 빚어내는 문제를 해결하고자 노인돌봄서비스의 통합적 지원과 서비스 조절을 위해 어르신 돌봄 통합지원센터를 시범으로 운영. 2014년 현재 5개소(노원, 마포, 서초, 구로, 은평)에서 운영하고 있으며 다양한 서비스를 통합적으로 관리하고 있음. 또한 노인의 수요에 맞게 다양하게 개발된 사회서비스를 효율적으로 전달하여 서비스의 중복과 예산의 낭비를 막자는 취지로 서울시에서는 2013년 10월부터 돌봄 어르신 통합전산관리 시스템을 개발하여 돌봄 노인을 관리하는 지역사회복지관, 노인복지관, 재가노인지원센터, 보건소, 등에서 노인1명에 대한 서비스를 각각 기록하여 이에 대한 모니터링과 문제개선을 할 수 있도록 하고 있다. 이러한 통합적 운영이 초기단계인 까닭에 운영상의 문제와 활성화를 위한 다양한 방안 모색이 필요한 시점임

- 돌봄통합 확산 문제 : 돌봄통합지원센터는 2013년 최초 설립 후 2015년 현재까지 5개 자치구에 설립되었고 더 이상 확산하지 못하고 정체되어있으며 그 원인은 정책 참여자들의 정치적 변수로 볼 수 있음
- 돌봄통합의 문제 원인
  - 사회복지정책실행에 영향을 미치는 요인으로 정책 내부요인 중 정책 행태적 요인분석 (송근원, 김태성, 2008,p167) : 정책 행태적 요인이란 정책의 형성과 집행에 관여하는 정책 참여자들의 정치행태에 관련된 변수들로 다양한 기관의 이해관계, 기득권, 지역사회 역동 등에 따라 성공과 실패가 달라질 수 있음
  - 돌봄 통합지원센터의 정책목표는 분명하지만 정책 수행기관의 이해관계, 경쟁관계 등에 대한 고려 없이 정책이 결정되면서 확산 없이 답보 상태
- 재가어르신 돌봄 통합 서비스의 실효성을 높이기 위한 사업개선 방향 필요
  - 서울시의 돌봄통합센터는 총 5개소가 운영되고 있으며, 서울시의 지원모형과 다르게 자치구의 독자적인 통합모형이 2개소 운영되고 있음. 돌봄통합센터는 자치구에 둠에 따라 설립과 관련하여 서울시에서 임대료와 인력지원을 받을 수 있는데, 인위적인 통합방식의 돌봄통합센터가 아닌 자치구 만의 방식으로 돌봄통합을 추진하는 사례가 갖는 시사점은 무엇인가 탐색한다면 “대안적”이며 “협력적” 통합방안 모색에 근거가 될 수 있음 ([표 1-1] 참조)

[표 1-1] 자치구별 재가노인 돌봄서비스 통합 현황(2015. 7. 현재)

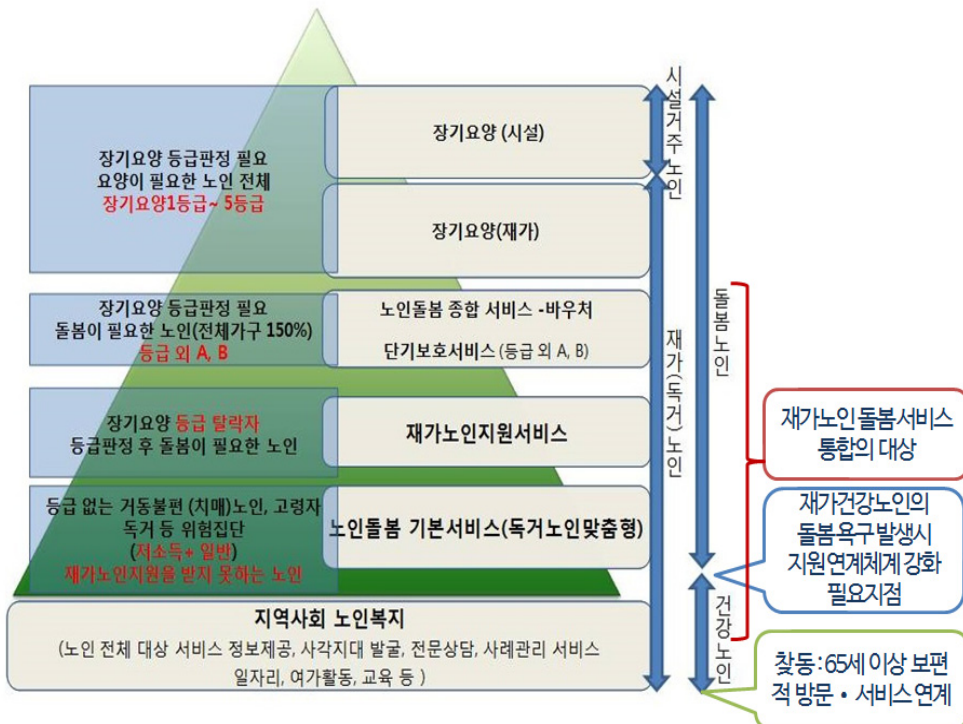
시군구	통합형식	노인돌봄기본서비스 기관		재가노인지원서비스 기관	
종로구		1	종로구노인종합복지관	우리모두재가노인지원센터	1
중구		2	약수노인종합복지관	중구재가노인지원센터	2
용산구		3	시립용산노인종합복지관	용산재가노인지원센터	3
성동구		4	성동노인종합복지관	옥수재가노인지원센터	4
광진구		5	광진노인종합복지관	광진재가노인지원센터	5
동대문구		6	시립동대문노인종합복지관	은천재가노인지원센터	6
				우리사랑재가노인지원센터	7
중랑구		7	시립중랑노인종합복지관	진각재가노인지원센터	8
성북구		8	성북노인종합복지관	여명재가노인지원센터	9
강북구		9	시립강북노인종합복지관	강북재가노인지원센터	10
도봉구		10	도봉노인종합복지관	도봉재가노인지원센터	11
노원구	통합센터	11	노원어르신돌봄통합지원센터		12
은평구	통합센터	12	은평어르신돌봄통합지원센터		13
서대문구		13	시립서대문노인종합복지관	효림재가노인지원센터	14
마포구		14		마포재가노인지원센터	15
				보사재가노인지원센터	16
	통합센터		마포구독거노인복지센터		17
영등포구	민관협력통합 (자치구단독)	19	영등포노인종합복지관	구립 영등포재가노인지원센터	18
동작구		20	동작노인종합복지관	동작재가노인지원센터	19
관악구		21	관악노인종합복지관	상록재가노인지원센터	20
구로구	통합센터	17	구로재가노인지원센터		21
금천구		18	금천노인종합복지관	굿하트재가노인지원센터	22
양천구		15	양천어르신종합복지관	양천재가노인지원센터	23
강서구		16	서울시립강서어르신종합복지관	참사랑재가노인지원센터	24
강남구	통합센터 (자치구단독)	23	강남구노인통합지원센터	한아름복지회재가노인지원센터	25
서초구	통합센터	22	서초구어르신행복e센터		26
송파구		24	송파노인종합복지관	송파재가노인지원센터	27
강동구		25	서울시립강동노인종합복지관	천호재가노인지원센터	28



## 2. 연구의 범위

- 재가노인 돌봄 서비스 체계중 연구의 범위를 명료히 하기 위해 범위를 설정함
  - 장기요양보험 재가시설은 제외. 장기요양 서비스 제공기관은 민간업체가 전체의 약 70% 이상으로 현재 서울시 관리대상에서 제외됨

[그림 1-1] 지역사회 노인대상별 돌봄 서비스 체계



※ 송인주(2014) 독거노인 돌봄 유형별 지원체계 연구, p83. 인용

- 지역사회 노인복지 전체 대상을 제도별 대상으로 구분하여 그림으로 제시함. 건강노인과 돌봄 노인으로 구분하여 접근함. 연구의 대상에 대한 정의는 다음과 같음
  - 재가(독거)노인 : 지역사회 다양한 활동을 원하는 건강노인부터 시설입소 전까지의 노인
  - 돌봄 노인 : 건강이 나빠져 타인의 도움이 요구되는 단계의 모든 노인

- 재가노인 복지서비스 : 전통적인 지역사회복지기관(노인복지관, 종합복지관)의 재가복지사업, 돌봄기본서비스(독거노인), 돌봄종합서비스(사회서비스 바우처), 독거노인 맞춤형 지원사업, 재가노인지원사업과 장기요양 재가서비스를 말함.
- 재가노인 돌봄서비스 : 재가노인 복지서비스에서 장기요양 재가서비스를 제외한 서비스 전체를 말함
- 재가노인 돌봄서비스 협력 체계 : 욕구를 지닌 재가노인과 돌봄노인 대상 서비스(급식, 상담, 후원, 말벗, 간병)제공기관이며 협력적 통합의 범위에 있는 기관들을 일컫음

### 3. 연구의 목적

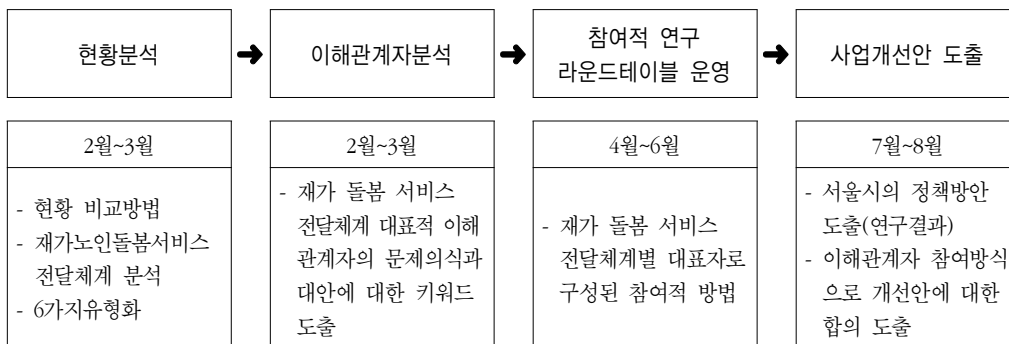
- 이 연구는 재가노인 돌봄 서비스 전달체계의 개편을 위해 시행된 서울시 『재가어르신 돌봄통합지원센터』 확산을 위한 대안 마련을 목적으로 함
- 서울시 돌봄통합지원센터에 대한 대안으로 재가노인 돌봄 서비스 협력체계 도출
  - 서울시가 2013년 추진한 돌봄통합지원센터는 “전달체계별 서비스를 인위적으로 한 개 기관에 통합”시키는 방안임. 새로운 전달체계를 만들어 기존 서비스 전달체계를 통합시키는 계획은 실효성을 거두지 못했다고 판단함. 이에 기존 전달체계가 유지되는 상태에서 전달체계간의 ‘협력적 모형’을 도출하여 지역사회 내에서 산발적인 서비스를 노인의 입장에서 협력적으로 제공하는 체계를 마련하고자 함
- 자치구 특성을 반영한 실효성 있는 통합방안 개선 구상
  - 재가노인 돌봄 서비스 전달체계의 실효성 있는 통합이 이루어지기 위해서는 한 가지 방법을 일괄 적용하는 것이 아니라 자치구 특성에 따라 설계해야 함. 왜냐하면 자치구마다 노인돌봄관련 욕구, 전달체계의 수와 재정자립도, 관련 자원의 수가 모두 다르기 때문임. 따라서 서울시 재가노인 돌봄 서비스를 제공하는 체계 간(돌봄 기본, 재가노인서비스, 지역사회 재가복지) 협력방안을 자치구의 특성과 연계하여 제시함
- 서울시 정책반영에 모델이 될 수 있도록 협력 방안 중 한 가지를 권장 안으로 제시하고, 권장안의 응용방안을 함께 제시하고자 함

## 4. 연구의 방법

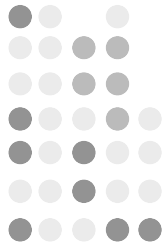
### 1) 연구의 방법

- 제도의 개편방안을 연구하기 위해서는 그 원인을 파악하고 이에 대한 실질적인 대안을 도출하는 해야함. 따라서 자치구의 현황분석과 이해관계자의 참여적 연구로 수행하는 것이 바람직 함
- 현황 분석 : 현황비교 방법을 통한 재가노인돌봄서비스 전달체계 분석과 유형화
  - 분석자료: 서울시 정책보고서와 보건복지부 사업안내, 2014년 독거노인 돌봄 유형별 지원체계 연구, 서울통계, 2014 지역복지계획, 서울시 예산서 검토
- 이해관계자 분석 : 재가 돌봄 서비스 전달체계 대표적 이해관계자의 욕구파악
  - 서울시 어르신 돌봄통합 지원센터가 자치구별 특성 및 돌봄 서비스 체계간의 이해관계와 입장 차이를 고려하지 못함에 따라 돌봄 통합의 걸림돌이었던 이해관계에 대한 분석을 통해 대안 마련의 키워드를 도출함
  - 자료분석 : 이해관계자 분석 방법(Stakeholder Analysis(SA), World Bank, 2002) 활용
- 라운드테이블 운영 : 재가돌봄 서비스 전달체계별 추천자로 구성된 참여적 방법
  - 각 체계가 갖고 있는 이해관계를 분석하고 이해당사자의 대표로 구성된 라운드테이블 구성을 통해서 사업개선방안을 도출함
  - 자료분석: 라운드테이블 방법(FROST & SULLIVAN INSTITUTE,2015) 활용

[그림 1-2] 연구추진과정







## 제2장 | 서비스 현황과 자치구별 전달체계 유형화





## 제2장 서비스 현황과 자치구별 전달체계 유형화

### 1. 서비스 현황

#### 1) 재가 노인 돌봄 서비스 현황

[표 2-1] 재가 노인 돌봄 서비스 개요

명칭	대상	시행 주체	관련법	해당 기관	대상 선정	서비스 방식	서비스내용	시행시기 및 조치
노인 돌봄 종합 서비스	- 만65세 이상 독거, 노인부부가정, 노인성 질환자 중 평균소득 200%이하 - 장기요양 등급 외자 판정자로 도시가구월 평균소득 150% 이하	보건 복지부 사회 서비스 정책과	노인복지법 제27조의2 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률	노인 복지관 또는 데이케어 센터 144 개소	신청 방식	사회 서비스 전자 바우처	활동지원 주간보호 서비스+ 단기가사 서비스 (2014년 신설)	2006년 사회서비스 바우처와 함께 시작하여 장기요양제도 도입에 따라 보완
재가 노인 지원 서비스	- 만 65세 이상 노인 등급외자, 수급과 비수급	사회 복지 법인 및 요양 기관	사회복지 사업법41조2 가정봉사원 양성, 노인복지법 38조,39조	재가노인 지원센터 (28개소 인증)		재가노인 지원방문 서비스 유급 자원봉사자 파견	우애방문, 문안전화, 가사, 청소, 후원연계 등	1987년 가정봉사원 파견 사업으로 시작하여 2010년 노인 복지법 개정으로 사업 명칭은 폐지
어르신 돌봄 통합 지원센터	- 저소득 독거노인 - 돌봄이 필요한 저소득 노인	서울시	서울시독거노인맞춤복지 서비스 지원계획	5개소 운영 확대 계획		서비스 통합관리 및 직접 제공	재가노인지원 서비스 통합관리	2013년 (돌봄 기본, 독거노인 맞춤서비스, 재가관리사, 재가노인지원센터 통합)
노인 돌봄 기본 서비스	- 만65세 이상 요양 서비스가 필요치 않는 독거노인 (일반,저소득층) - 소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등의 수준을 평가하여 보호 필요도가 높은 순으로 대상자 선정	보건 복지부	노인복지법 제27조의2 '홀로사는 노인에 대한 지원'	25개 거점기관 (독거노인 생활 관리사 824명)	동주민 센터의 대상자 판정	방문연락 서비스	가정방문, 전화안전 확인, 생활교육과 예방, 식사배달지원 - 노인돌보미에서 독거노인생활 관리사 변경	2008년 시행(2007년 일상적 위협에 취약한 독거 어르신의 안전, 말벗, 서비스 연계를 지원하기 위해 독거어르신생활 지도사 파견사업 시작. 주로 노인종합복지관을 수행기관 지정 운영
독거 노인 맞춤 서비스	- 65세 이상 저소득 독거노인	서울시	노인복지법 제27조의2	25개 자치구 (거점 기관 지정)		독거노인 조사 대상별 맞춤서비스 관리	독거노인 실태 조사 DB관리 노인 생활여건에 맞는 맞춤 서비스지원	2012년 서울시 독거노인 맞춤서비스는 독거노인 실태에 대한 전산관리와 사례관리를 위해 인력 지원

※ 2014 보건복지부 발간, 노인돌봄서비스 사업안내  
 2011 서울시 독거노인 맞춤 복지서비스 지원계획  
 2013 재가노인지원센터 운영 지원계획  
 2014 보건복지부 지정 독거노인지원센터 운영 현황(웹사이트 참조) 내용 재구성

○ 돌봄종합서비스

- 대상 : 장기요양 등급외의 도시가구평균소득 150%에 해당되는 대상
- 내용 : 사회서비스 전자바우처 방식, 가사간병과 일상지원(심부름)등을 지원하며 요양보호사가 서비스 제공
- 제공기관 : 법인 등이며 노인종합복지관, 재가노인지원센터, 자활지원센터, 사회서비스 제공을 목적으로 하는 협동조합에서 제공

○ 재가노인지원서비스

- 대상 : 재가서비스의 욕구(안부, 일상지원과 후원금 식사 등)가 있는 지역사회 저소득 노인
- 내용 : 말벗, 안부확인, 식사제공, 후원금 연결 및 유급자원봉사자 파견을 통해 서비스 제공과 서비스연계를 통한 사회적 안전망을 제공하는 서비스. 재가노인지원서비스는 전신인 가정봉사원 파견 사업에서 알 수 있듯이 서비스 제공에 있어서 자원봉사자를 중심으로 발달해 온 서비스
- 제공기관 : 재가노인지원센터 (재가노인지원센터는 주로 서울시가 민간 복지법인 또는 요양사업을 수행하는 법인의 공개 제안에 따라 지정운영하고 보조금 지원)

○ 돌봄기본서비스

- 대상 : 서비스 욕구가 있는 독거노인 및 초고령 노인
- 내용 : 보건복지부의 독거노인전수조사와 독거노인지원사업을 일컫는 서비스. 전수조사 과정에서 사회적 관계망이 약한 노인들에게 정서적 사회적 지원을 실시함. 독거노인의 경우 일반가정도 대상이 될 수 있으며 고령의 저소득 노인가정에 서비스가 지원되며 국비 매칭으로 운영됨. 이 서비스의 경우는 안부확인, 사랑의 안심전화, 우애방문을 통해서 서비스를 제공하며 독거노인생활관리사에 의해서 직접 서비스가 제공됨. 서울시는 독거노인 맞춤형서비스를 통해 전산관리를 위한 인력을 돌봄기본서비스 제공기관에 지정해 주고 있으며 맞춤형서비스는 전산관리를 통한 통합 서비스 관리의 시작이라고 볼 수 있음
- 운영주체 : 노인종합복지관 등 (구별로 1개소를 지정하고 있음).



## 2) 경로식당 사업과 지역사회복지관 재가복지사업

- 재가노인지원사업은 돌봄 기본 서비스로 제도화 되면서 기존의 지역사회복지기관(노인종합복지관, 종합사회복지관 등)의 재가서비스와 중복과 유사 문제 용어의 혼돈 등의 문제가 나타났음. 이에 지역사회에서 이루어지는 재가사업의 영역을 복지기관과 경로식당까지 확대하여 서비스의 내용을 살펴보고자 함
- 서울시 재가노인 식사지원사업
  - 경로식당사업은 총 107개소 운영되고 있으며 주로 노인종합복지관, 종합복지관, 복지법인, 교회, 등에 지정하여 독거노인, 저소득, 수급자 등의 노인을 대상으로 운영되며, 주로 회원제에 의해서 운영됨
- 지역사회복지관 또는 노인종합복지관의 재가복지사업과 통합 사례관리
  - 사회복지사업법에 따른 복지관의 필수 사업 중 하나로 재가노인들의 욕구를 파악하여 지역사회 자원을 조직하여 자원봉사자 또는 후원자를 연계하고 각종 지역사회 서비스를 연계하는 사업으로 사례관리와 연동되어 운영되고 있음
  - 지역사회복지관의 전통적인 재가복지사업은 오래도록 지역노인들을 서비스 대상으로 해왔고, 이런 상황은 특히 이후에 발생하는 여러 가지 노인지원서비스와 중층적으로 보여지는 핵심적인 영역이 될 수 있음
- 돌봄통합센터와 재가복지사업 및 통합사례관리와의 혼돈
  - 재가노인지원서비스 제공기관이 확장된 돌봄통합지원센터의 경우 노인종합복지관의 돌봄기본사업을 이관하여 운영하게 됨에 따라 기존의 재가복지서비스를 제공하던 노인종합복지관은 여전히 자신의 대상자에게 재가복지서비스와 사례관리를 제공하고 있고, 독거노인 대상 돌봄서비스만 돌봄통합지원센터로 이관된 형태를 보임. 따라서 오히려 대상에 대한 중복성을 갖게 됨
- 자치구별 돌봄서비스 기관 현황 파악(표 2-2 참조)
  - 서울시의 자치구별 돌봄기본서비스(25), 재가노인지원센터(28), 재가복지사업(63), 경로식당(107), 총 139개소의 제공기관별 서비스 영역은 아래와 같음

- 자치구별 제공기관의 수와 제공기관별 서비스 영역을 정리한 표에 따르면, 경로식당, 재가복지사업, 돌봄기본서비스, 재가노인지원센터, 서울시 독거노인맞춤서비스가 골고루 배치되어있음을 확인할 수 있음
- 다만 재가노인 돌봄사업을 수행하는 노인종합복지관과 종합사회복지관의 수가 자치구에 따라 일률적이지 않으며, 시립, 구립, 시설이 자치구의 의지와 욕구에 따라서 설립되어 있으므로 관련 인프라의 수는 일정정도 자치구의 복지의지와 복지서비스 욕구에 대한 대응정도를 파악할 수 있는 영역임
- 아래 표에서 다루지 않은 서비스 전달체계는 노인 여가활동을 중심으로 하는 소규모노인복지센터 등이 있고 이는 자치구에 따라 그 숫자와 편차가 큼
- 사회복지사업법, 시립, 구립, 민간 지정 등 다양한 서비스 전달체계가 자치구별 공존

[표 2-2] 자치구 기관(총 139개소)별 노인 재가 서비스 현황

자치구	기관명	경로식당	재가복지사업	돌봄기본서비스	재가노인지원센터	서울시독거노인맞춤서비스
<b>총계</b>	<b>139개소</b>	<b>107</b>	<b>63</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>25</b>
종로구 (6)	시립 서울노인지원센터	○	○			
	사회복지법인 명휘원	○				
	종로종합사회복지관	○	○			
	<b>구립 종로노인종합복지관</b>	<b>○</b>	<b>○</b>	<b>○</b>		<b>○</b>
	우리모두 재가노인지원센터				○	
	종로노인종합복지관 무악센터	○				
중구 (4)	유락종합사회복지관	○	○			
	구립 약수노인종합복지관	○	○	○		○
	중구재가노인지원센터				○	
	신당데이케어센터	○				
용산구 (2)	<b>시립 용산노인종합복지관</b>	<b>○</b>	<b>○</b>	<b>○</b>		<b>○</b>
	용산재가노인지원센터				○	
동작구 (6)	상도종합사회복지관	○	○			
	본동종합사회복지관	○	○			
	사당종합사회복지관	○	○			
	<b>시립 동작노인종합복지관</b>	<b>○</b>	<b>○</b>	<b>○</b>		<b>○</b>
	동작 재가노인지원센터				○	
	구립 사당노인종합복지관	○				

자치구	기관명	경로식당	재가복지 사업	돌봄기본 서비스	재가노인 지원센터	서울시독거노인 맞춤서비스
관악구 (6)	<b>시립 관악노인종합복지관</b>	◎	◎	◎		◎
	선의관악사회복지관	◎	◎			
	성민종합사회복지관	◎	◎			
	신립종합사회복지관	◎	◎			
	중앙사회복지관	◎	◎			
서초구 (5)	상록재가노인지원센터				◎	
	우면종합사회복지관	◎	◎			
	구립 방배노인종합복지관	◎	◎			
	구립 양재노인종합복지관	◎	◎			
강남구 (6)	서초구어르신행복e음센터			◎	◎	◎
	중앙노인종합복지관	◎				
	구립 강남노인종합복지관	◎	◎			
	수서명화종합사회복지관	◎	◎			
	구립 논현노인종합복지관	◎	◎			
송파구 (8)	강남구 노인통합지원센터			◎		◎
	참사랑재가노인지원센터				◎	
	구립 송파노인종합복지관		◎	◎		◎
	송파종합사회복지관	◎	◎			
	풍납종합사회복지관	◎	◎			
	마천종합사회복지관	◎	◎			
	잠실종합사회복지관	◎	◎			
삼전종합사회복지관	◎	◎				
강동구 (6)	가락종합사회복지관	◎	◎			
	송파재가노인지원센터				◎	
	<b>시립 강동노인종합복지관</b>	◎	◎	◎		◎
	민간 성가정노인종합복지관		◎			
	강동종합사회복지관	◎	◎			
	명성복지재단 가나안의집	◎				
성동구 (6)	해공노인복지관	◎	◎			
	첨호재가노인지원센터		◎		◎	
	성동종합사회복지관	◎	◎			
	옥수종합사회복지관	◎	◎			
	옥수복지센터	◎				
성동구 (6)	<b>시립 성동노인종합복지관</b>	◎	◎	◎		◎
	성수종합사회복지관	◎	◎			
	옥수재가노인지원센터				◎	

자치구	기관명	경로식당	재가복지 사업	돌봄기본 서비스	재가노인 지원센터	서울시독거노인 맞춤서비스
은평구 (7)	은평어르신돌봄통합지원센터			○	○	○
	시립 은평노인종합복지관		○			
	은평종합사회복지관	○	○			
	녹번종합사회복지관	○	○			
	역촌노인복지센터	○				
	응암노인복지센터	○				
	신사노인복지센터	○				
서대문구 (4)	시립 서대문노인종합복지관	○	○			
	서대문종합사회복지관	○	○			
	홍은종합사회복지관	○	○			
	효림재가노인지원센터				○	
마포구 (7)	아현노인복지센터	○				
	우리마포복지관	○	○			
	시립 마포노인종합복지관	○	○			
	성산종합사회복지관	○	○			
	마포재가노인지원센터				○	
	보사재가노인지원센터				○	
	마포구독거노인지원센터			○	○	○
양천구 (7)	한빛종합사회복지관	○	○			
	신정종합사회복지관	○	○			
	신월종합사회복지관	○	○			
	목동종합사회복지관	○	○			
	신목종합사회복지관	○	○			
	<b>구립 양천어르신종합복지관</b>	<b>○</b>	<b>○</b>	<b>○</b>		<b>○</b>
	양천재가노인지원센터				○	
강서구 (7)	등촌1종합사회복지관	○	○			
	가양5종합사회복지관	○	○			
	방화2종합사회복지관	○	○			
	발산재가복지센터	○	○			
	시립 강서노인종합복지관	○		○		○
	곰달래어르신복지센터	○				
	참사랑재가노인지원센터				○	
구로구 (3)	시립 구로노인종합복지관	○				
	구로종합사회복지관	○				
	구로 어르신돌봄통합센터			○	○	○
금천구 (5)	청담종합사회복지관	○	○			
	가산종합사회복지관	○	○			
	<b>시립 금천노인종합복지관</b>	<b>○</b>	<b>○</b>	<b>○</b>		<b>○</b>
	굿하트 재가노인지원센터				○	
	금천호암노인종합복지관	○				

자치구	기관명	경로식당	재가복지 사업	돌봄기본 서비스	재가노인 지원센터	서울시독거노인 맞춤서비스
영등포구 (4)	신길종합사회복지관	○	○			
	<b>구립 영등포노인종합복지관</b>	○	○	○		○
	대길사회복지재단	○				
광진구 (4)	영등포 재가노인지원센터				○	
	<b>시립 광진노인종합복지관</b>	○	○	○		○
	자양종합사회복지관	○	○			
	화북교회	○				
동대문구 (6)	광진재가노인지원센터				○	
	다일복지재단 (밥퍼)	○				
	중랑제일교회	○				
	장안종합사회복지관	○	○			
	<b>시립 동대문노인종합복지관</b>	○	○	○		○
	은천재가노인지원센터				○	
중랑구 (7)	우리사랑재가노인지원센터				○	
	<b>시립 중랑노인종합복지관</b>	○	○	○		○
	면목종합사회복지관	○	○			
	구립 신내종합사회복지관	○	○			
	유린원광종합사회복지관	○	○			
	구립 신내노인종합복지관	○	○			
	나눔의 집	○				
성북구 (7)	여명재가노인지원센터				○	
	<b>시립 성북노인종합복지관</b>	○	○	○		○
	생명의전화종합사회복지관	○	○			
	장위종합사회복지관	○	○			
	정릉종합사회복지관	○	○			
	길음종합사회복지관	○	○			
강북구 (5)	월곡종합사회복지관	○	○			
	성북재가노인지원센터				○	
	<b>시립 강북노인종합복지관</b>	○	○	○		○
	번동2단지종합사회복지관	○	○			
	번동3단지종합사회복지관	○	○			
도봉구 (6)	삼양동종합복지센터	○				
	강북재가노인지원센터				○	
	창동노인복지센터	○				
	도봉동노인복지센터	○				
	창동종합사회복지관	○	○			
	<b>시립 도봉노인종합복지관</b>	○	○	○		○
노원구 (5)	도봉재가노인지원센터				○	
	쌍문동노인복지센터	○				
	노원노인종합복지관	○				
	중계종합사회복지관	○				
	노원1종합사회복지관	○				
노원구 (5)	상계종합사회복지관	○				
	노원어르신돌봄통합지원센터			○	○	○

○ 자치구별 돌봄서비스 기관 현황 분석

- 자치구 기관별 돌봄서비스 현황을 살펴보면, 11개 자치구는 노인종합복지관에 경로식당, 재가복지사업, 돌봄기본서비스, 독거노인맞춤서비스를 모두 맡아 진행하고 있음
- 돌봄통합지원센터가 있는 5개의 자치구는 돌봄기본서비스와 독거노인맞춤형서비스 및 재가노인지원센터를 모두 돌봄통합지원센터에서 운영하고 있음
- 실질적으로 가장 많이 분포되어있는 재가복지 사업인 경로식당을 운영하는 전달체계에는 종합사회복지관, 노인종합복지관, 교회, 복지 센터 등 다양함
- 따라서 재가노인 돌봄통합의 사업의 범주에 지역사회 복지관의 경로식당사업과 전통적 재가복지사업을 제외하고서는 “통합”이라고 설명하기 어려움
- 전달체계의 협력적 통합을 위해서는 돌봄기본, 독거노인맞춤서비스, 재가노인지원서비스의 노인재가사업 뿐만 아니라 경로식당, 지역사회 재가복지 까지 포괄하여 검토하고자 함
- 협력적 통합을 위해서 자치구별 돌봄서비스 자원을 추가 분석할 필요성 있음

## 2. 자치구별 재가노인 돌봄 전달체계 특성 유형화

### 1) 자치구별 노인관련 위험과 재가노인돌봄서비스 특성 분석

- “협력적 통합”을 모색하기 위해서 자치구별 자원의 특성을 분석하여 다양한 협력안 도출
  - 서울시 통계 포털에서 제공되는 자치구별 ‘2014년 노인비율’, ‘2013년 독거비율’, ‘2014년 기준 노령연금수급자비’, ‘재정자립도’, ‘기초수급자비’
  - 2014년 자치구별 ‘복지담당 공무원 수’, ‘예산 규모 및 세출 예산’, ‘제3기 서울시지역사회 복지계획’
  - 사회복지기관 인프라 현황 : 노인복지관, 장애인 복지관, 종합복지관, 소규모 노인복지센터, 무료급식서비스 제공기관 현황
- 자치구별 노인관련 위험도와 재가노인 돌봄서비스 특성 파악 세부지표

[표 2-3] 위험도-인프라-복지부담의 세부지표

구 분	세부지표
위험도(노인복지욕구)	노인비율, 독거비율, 기초연금 수급자비, 기초수급자비
인프라 수 (재가노인서비스 전달체계 수)	노인복지관, 종합복지관, 재가노인지원센터, 경로식당, 소규모노인복지센터 수
복지부담(자치구 부담)	복지공무원수, 복지예산현황, 재정자립도

- 위험도(노인복지욕구)는 자치구별 노인인구, 독거, 기초연금수급비, 기초수급자비를 통해서 평균이상과 이하로 욕구의 정도를 파악함
- 인프라수(재가노인서비스 전달 체계 수)는 자치구별 노인복지관, 종합복지관, 재가노인지원센터, 경로식당, 소규모노인복지센터 수를 통해 전달체계의 수를 비교하여 자치구별 서비스 전달체계의 특성을 파악할 수 있음
- 인적인프라수(복지공무원수)는 자치구별 복지공무원수로 파악할 수 있음
- 재정부담(세출)은 자치구별 복지예산현황으로 파악하고 비교하여 자치구별로 복지 부담을 어느 정도 하고 있는지 파악할 수 있음.
- 위험도, 복지프라수, 인적인프라수, 재정부담(세출)은 모두 재정자립도와 연관성을 보고자 함
- 최근 복지지출이 중앙정부와 지방자치단체의 매칭으로 진행되어 자치구의 복지부담이 높은 자치구는 여유 예산이 없어 창의적이거나 새로운 사업을 수행하기 어려울 수 있음. 따라서 정책수행에 있어 다양한 시도의 여지가 부족할 수 있으므로 재정자립도와 세출 예산은 교차하여 점검함

## 2) 자치구별 세부요인 비교

### ○ 자치구별 위험도-복지인프라수-재정자립도 비교

- 위험도와 복지인프라수는 일관된 관련성을 보이지 않음
- 위험도와 복지인프라수가 함께 높은 지역 : 강서구와 노원구는 욕구가 높고 인프라가 많으며 수급자가 밀집된 임대아파트가 밀집한 지역임. 강서구와 노원구의 인프라수는 임대아파트 밀집지역이라는 주택정책이 반영되어 복지관이 많고, 욕구 밀집으로 인해 전달체계가 더불어 밀집한 지역특성이 반영된 것이라고 해석됨. 한편 재정자립도가 낮음
- 위험도는 높지만 복지인프라수가 부족한 지역 : 앞 사례와 반대로 금천구는 욕구 높는데

인프라수는 매우 적음. 재정자립도가 높은 특성은 동일함. 대규모 임대아파트 단지가 조성되지 않은 금천구는 다양한 서비스 욕구가 증대될 것으로 보임

- 위험도는 높고 인프라수가 적지만 재정자립도가 높은 지역 : 종로, 중구 경우. 이 지역은 대표적 도심지역으로 거주지역보다 상업, 업무지구가 많은 특성 있음
- 위험도가 낮고 인프라수가 적음에도 재정자립도가 높은 지역 : 서초, 강남, 송파의 경우는 위험도가 낮아도 인프라수가 많은 것을 알 수 있음
- 대체적으로 위험도는 인프라수를 이끔

[표 2-4] 자치구별 위험-인프라-재정자립도 비교

자치구	위험정도				인프라수				재정자립도 (2015)
	노인 비율 (2014)	노인 인구 중		기초수급자비 (2014)	노인복지관련 (노인종합복지관+소규모노인센터)	종합사회복지관 (2014)	재가노인지원센터	계	
		독거비율 (2013)	노령연금수급자비 (2013)						
종로구	15.5	24.4	44.4	2.3	2	1	1	4	50.0
중구	15.4	26.7	48.7	2.4	1	3	1	5	58.6
용산구	14.7	24.1	38.4	1.9	2	2	1	5	40.1
성동구	12.4	21.0	46.6	1.9	2	3	1	6	34.5
광진구	10.7	20.0	43.5	1.4	1	3	1	5	27.4
동대문구	14.0	20.6	52.9	2.4	1	2	2	5	27.0
중랑구	12.4	22.5	60.6	2.3	3	4	1	8	23.2
성북구	13.3	21.7	52.9	2.2	5	5	1	11	22.4
강북구	15.2	24.7	62.4	3.4	2	5	1	8	18.6
도봉구	13.1	20.3	58.3	1.7	5	3	1	9	19.5
노원구	11.4	23.7	62.5	3.7	2	8	1	11	15.9
은평구	13.4	21.5	58.2	2.6	6	3	1	10	19.8
서대문구	14.5	22.0	52.7	1.8	4	3	1	8	25.7
마포구	12.2	23.7	47.7	1.6	3	2	3	8	33.3
양천구	9.9	20.1	54.9	1.4	1	5	1	7	27.3
강서구	11.0	22.2	57.0	3.0	5	10	1	16	22.4
구로구	11.9	26.6	51.9	1.4	2	3	1	6	25.1
금천구	12.3	22.4	57.0	3.0	2	2	1	5	27.4
영등포구	12.9	25.1	42.0	1.8	1	2	1	4	44.2
동작구	12.8	21.5	44.8	1.4	2	6	1	9	28.7
관악구	12.1	20.8	50.8	2.0	1	5	1	7	21.6
서초구	10.5	15.2	24.7	0.8	3	4	1	8	57.4
강남구	9.9	19.7	28.7	1.8	6	6	1	13	60.0
송파구	9.8	17.7	37.4	0.9	3	6	1	10	42.1
강동구	10.5	19.5	47.7	1.5	3	2	1	6	29.2
평균	12.0	21.9	49.1	2.0	2.72	3.92	1.12	7.76	32.1

※ ‘노인비율’, ‘독거비율’, ‘노령연금수급자비’, ‘재정자립도’, ‘기초수급자비’, 출처:서울시 통계포털



○ 자치구별 위험도- 인적 인프라(복지공무원수)- 재정자립도 비교

- 재정자립도와 인적 인프라(복지공무원의 수)는 특별한 영향관계가 아님을 확인할 수 있음.
- 인적 인프라 수는 위험도(수급자 비율)과 비례하지만은 않음

[표 2-5] 자치구별 위험정도-인적인프라-재정자립도 비교

자치구	위험정도		인적 인프라수			재정 자립도 (2015)
	노령연금 수급자비 2013	기초 수급자비 (2014)	복지담당공무원수2014			
			사회복지직	행정직 등 기타	합계	
종로구	44.4	2.3	42	87	129	50.0
중구	48.7	2.4	42	92	134	58.6
용산구	38.4	1.9	61	96	157	40.1
성동구	46.6	1.9	73	137	210	34.5
광진구	43.5	1.4	53	98	151	27.4
동대문구	52.9	2.4	104	77	181	27.0
중랑구	60.6	2.3	86	95	181	23.2
성북구	52.9	2.2	89	137	226	22.4
강북구	62.4	3.4	85	100	185	18.6
도봉구	58.3	1.7	63	89	152	19.5
노원구	62.5	3.7	133	145	278	15.9
은평구	58.2	2.6	95	114	209	19.8
서대문구	52.7	1.8	55	136	191	25.7
마포구	47.7	1.6	81	82	163	33.3
양천구	54.9	1.4	61	133	194	27.3
강서구	57.0	3.0	120	101	221	22.4
구로구	51.9	1.4	75	93	168	25.1
금천구	57.0	3.0	63	91	154	27.4
영등포구	42.0	1.8	76	105	181	44.2
동작구	44.8	1.4	65	104	169	28.7
관악구	50.8	2.0	100	96	196	21.6
서초구	24.7	0.8	54	75	129	57.4
강남구	28.7	1.8	98	109	207	60.0
송파구	37.4	0.9	81	112	193	42.1
강동구	47.7	1.5	74	122	196	29.2
평균/ 합계	49.1	2.0	1,929	2,626	181,63	32.1

※ '복지담당 공무원수', '예산 규모 및 세출 예산', 제3기 서울시지역사회복지계획, 2014

- 위험정도가 높고 복지직 공무원수가 많아 비례관계를 보이는 자치구는 노원구, 강서구, 은평구는 모두 재정자립도가 낮음
- 위험정도가 높지만 복지공무원수 적고 재정자립도도 낮은 자치구는 강북구
- 위험정도가 낮지만 복지공무원수가 높은 강남구와 송파구는 재정자립도 높음
- 위험정도와 재정자립도가 모두 낮는데 복지공무원수가 많은 성동구와 강동구
- 복지인프라(복지공무원수)에는 현재 변수외 다른 변수들이 영향을 미칠것으로 보임

○ 자치구별 복지부담(세출)- 위험정도- 재정자립도 비교

- 자치구별 복지부담(세출)은 위험정도가 높은 자치구와 재정자립도가 높은 자치구와 관련성이 높음.
- 위험정도는 복지부담(세출)을 이끌고 재정자립도도 복지부담(세출)을 이끔
- 재정자립도가 가장 높은 강남구와 서초구는 복지분야 세출예산도 높음
- 위험정도가 가장 높은 강북, 노원, 중랑은 복지분야 세출예산도 높음
- 단, 인프라수가 적었던 강북구는 복지부담(세출)에서는 높은 그룹에 포함됨

[표 2-6] 자치구별 복지부담(세출예산)-위험정도-재정자립도 비교

자치구	세출 예산2014 (단위 : 백만원)						노령연금 수급자비 2013	재정 자립도 2015
	사회복지	기초생활 보장	취약계층 지원	보육가족 및 여성	노인· 청소년	합계		
종로구	80,547	13,356	9,411	30,573	25,054	158,941	44.4	50.0
중구	80,731	14,800	10,429	28,729	23,818	158,507	48.7	58.6
용산구	104,429	20,538	8,325	44,993	29,226	207,511	38.4	40.1
성동구	134,838	22,982	12,766	61,353	35,982	267,921	46.6	34.5
광진구	140,404	20,014	9,401	71,765	33,085	274,669	43.5	27.4
동대문구	169,366	33,941	11,346	70,335	50,717	335,705	52.9	27.0
중랑구	199,664	36,799	14,020	86,443	56,848	393,774	60.6	23.2
성북구	214,159	34,497	19,442	94,443	62,280	424,821	52.9	22.4
강북구	192,023	43,332	14,898	71,409	58,852	380,514	62.4	18.6
도봉구	168,332	21,148	13,478	79,025	51,657	333,640	58.3	19.5
노원구	320,677	79,527	30,519	121,332	86,362	638,417	62.5	15.9
은평구	241,874	40,352	19,944	100,137	73,780	476,087	58.2	19.8
서대문구	140,345	23,649	13,601	56,710	46,385	280,690	52.7	25.7
마포구	178,663	24,910	19,350	77,073	49,681	349,677	47.7	33.3
양천구	197,428	27,155	20,275	94,799	55,198	394,855	54.9	27.3
강서구	291,266	69,470	39,962	112,485	67,020	580,203	57.0	22.4
구로구	204,375	24,114	16,579	105,753	53,566	404,387	51.9	25.1
금천구	133,418	31,144	9,910	56,910	32,986	264,368	57.0	27.4
영등포구	165,457	28,252	11,260	76,688	46,247	327,904	42.0	44.2
동작구	168,728	21,566	17,504	76,944	46,659	331,401	44.8	28.7
관악구	201,396	41,457	13,267	77,624	59,445	393,189	50.8	21.6
서초구	136,061	12,066	14,689	78,186	29,264	270,266	24.7	57.4
강남구	222,601	33,190	24,480	100,690	45,375	426,336	28.7	60.0
송파구	229,929	22,708	22,379	129,519	52,846	457,381	37.4	42.1
강동구	196,887	25,073	19,823	103,000	46,337	391,120	47.7	29.2
합/평균	4,513,598	766,040	417,058	2,006,918	1,218,670	356,891.36	49.1	32.1

\* '2014 자치구 세출 예산', 제3기 서울시지역사회복지계획, 2014

- 위험정도, 복지인프라 수, 복지부담의 변수로 자치구별 유형화 가능
  - 비교분석결과 위험정도와 복지인프라 수, 위험정도와 복지부담의 관계가 드러남. 인적인프라(복지공무원)수와 재정자립도는 항상 동일한 방향의 관계로 드러나지 않아 변수에서 제외하고 자치구별 위험정도, 인프라 수, 복지 부담으로 자치구별 현황 비교함

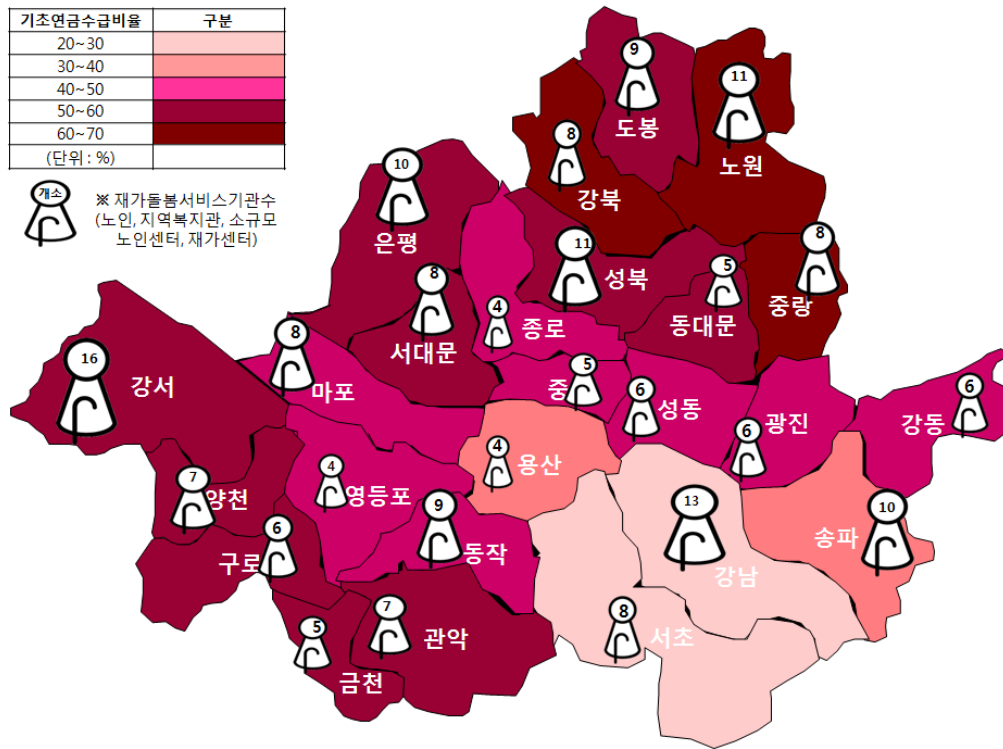
### 3) 자치구별 노인돌봄 욕구와 전달체계 유형화

- 위의 현황 분석 자료를 통해서 비교 검토한 결과 노인의 위험 고저, 자치구 복지부담(세출)의 고저, 재가돌봄 서비스 제공기관수(인프라)의 고저에 따른 유형화를 실시함.
  - 노인의 욕구에 따라 위험이 높다고 분류된 자치구는 서초, 강남, 송파, 동작, 광진, 강동, 성동구를 제외한 모든 구
  - 세출비율이 높아 고복지부담으로 분류된 자치구는 강북, 서대문, 은평, 강서, 노원, 동대문, 금천, 관악, 종로, 중구, 용산구
  - 재가돌봄서비스 제공기관수(인프라)가 많아 지역내 전달체계가 분산된 자치구는 동대문, 금천, 관악, 종로, 중구, 용산, 영등포, 양천, 구로구
  - 분석을 통해 총 6가지 유형으로 분류되었음

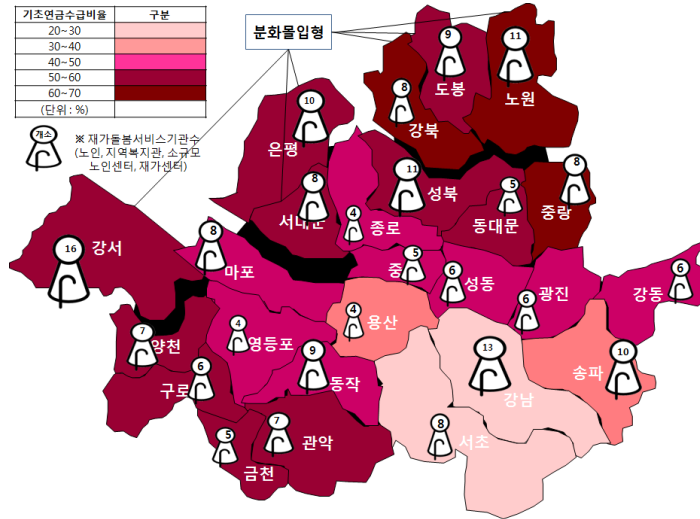
[표 2-7] 자치구별 노인돌봄욕구와 전달체계 특성 유형화

유형화			자치구	노인의 위험 (A)			자치구 세출 (B)	재가돌봄서비스 기관수 (C)
A	B	C	자치구	노인인구중			기초수급, 취약층, 노인세출	노인종합,소규모 노인센터,종합복 지관,재가센터
			독거비율	기초연금 수급자비	국민기초 수급자비			
고위험	고부담	분화	강북구	24.7	62.4	6.49	31	8
1. 분화물입형(5)			서대문구	22	52.7	4.13	30	8
			은평구	21.5	58.2	5.11	28	10
			강서구	22.2	57	7.84	30	16
			노원구	23.7	62.5	8.95	31	11
고위험	고부담	집중	동대문구	20.6	52.9	6.34	29	5
2. 거점물입형(6)			금천구	22.4	57	8.00	28	5
			관악구	20.8	50.8	5.12	29	7
			종로구	24.4	44.4	6.88	30	4
			중구	26.7	48.7	5.81	31	5
			용산구	24.1	38.4	5.07	28	4
고위험	저부담	집중	영등포구	25.1	42	5.31	26	4
3. 거점지원형(3)			양천구	20.1	54.9	4.41	26	7
			구로구	26.6	51.9	3.69	23	6
고위험	저부담	분화	중랑구	22.5	60.6	5.81	27	8
4. 분화지원형(4)			성북구	21.7	52.9	4.93	27	11
			도봉구	20.3	58.3	4.07	26	9
			마포구	23.7	47.7	4.33	27	8
저위험	저부담	분화	서초구	15.2	24.7	2.08	21	8
5. 분화자율형(4)			강남구	19.7	28.7	4.53	24	13
			송파구	17.7	37.4	2.65	21	10
			동작구	21.5	44.8	3.84	26	9
저위험	저부담	집중	광진구	20	43.5	3.82	23	5
6. 거점자율형(3)			강동구	19.5	47.7	3.97	23	6
			성동구	21	46.6	4.84	27	6
평균				21.9	49.1	5.07	27	7.79

[그림 2-1] 자치구별 노인돌봄욕구와 전달체계 특성

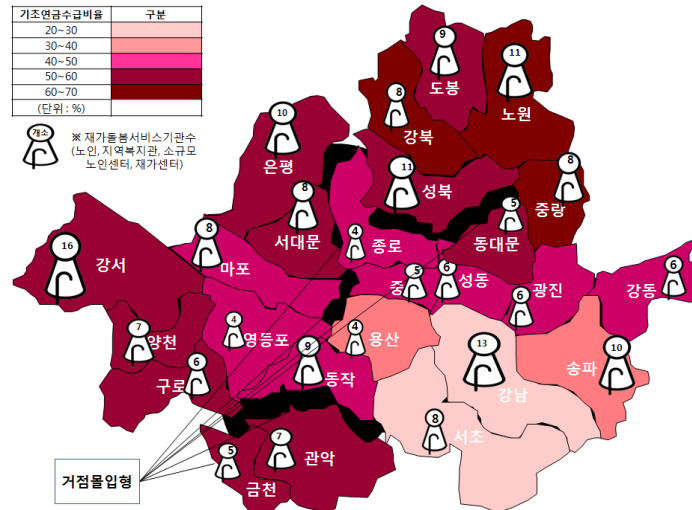


○ 분화몰입형(고위험 고부담 분산)



- 위험군 노인들이 많고 자치구의 복지지출도 많으며 이들이 많은 제공 기관과 지역사회에 분산되어있는 경우임
- 분화되었지만 대상자 밀도가 높아 대상자를 중심으로 한 계획된 사업과 예산을 기간 내에 수행하고 지출해야하므로 제공기관 내부의 사업에만 관심이 집중될 수 있음.
- 제공기관이 많을 경우 협력을 위한 기구구성에 어려움이 있음. 타 기관과의 협력동기가 낮음. 따라서 협력시 낮은 수위의 협력 또는 정보공유 수준의 협력을 시도하는 것도 바람직 함
- 자치구 : 노원구, 강서구, 은평구, 서대문구, 강북구

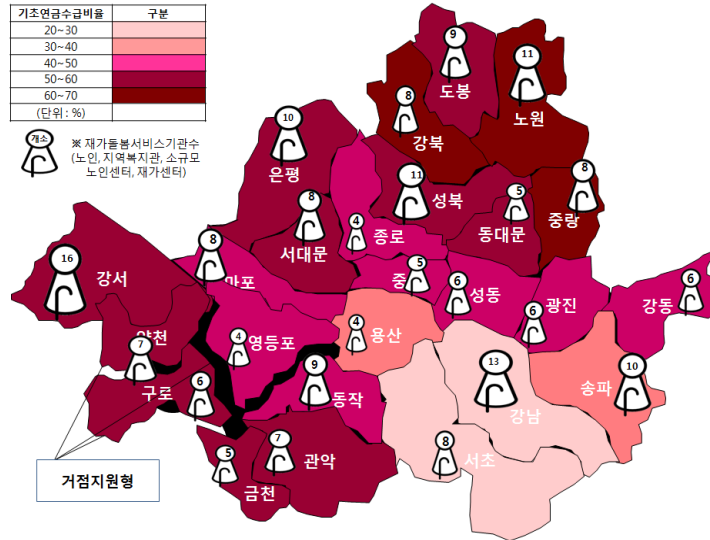
○ 거점몰입형(고위험 고부담 집중)



- 위험군 노인들이 많고 복지부담은 높지만 서비스 제공기관이 적음
- 거점기관에 서비스가 몰입되어 제공되는 방식이며 지역상 관심이 미치지 못하는 곳이나 사각지대 발생의 문제가 벌어질 수 있음. 서비스 대상 노인이 자치구 전체에 분산되어 있는데 서비스 제공기관도 분산되어있으므로 서비스 대상노인의 발굴이 중요하며 이를 위한 협력이 요구되는 자치구임
- 문제해결 위한 협력분담이 중요해 짐
- 자치구 : 관악구, 종로구, 동대문구, 중구, 용산구, 금천구

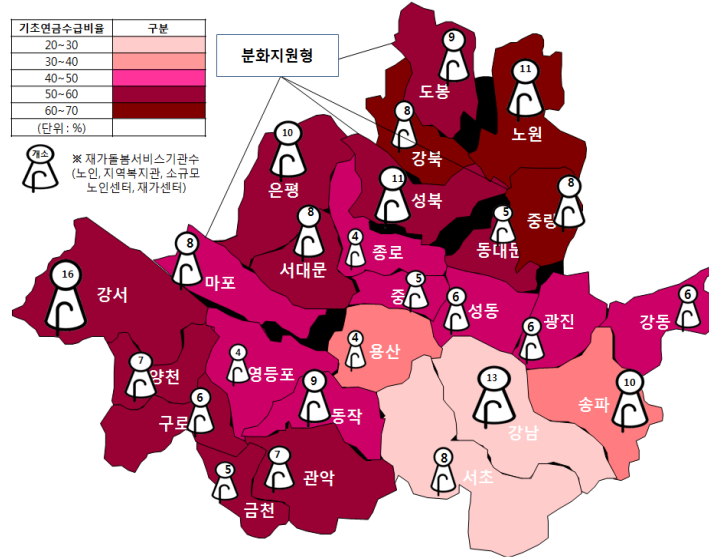


○ 거점지원형(고위험 저부담 집중)



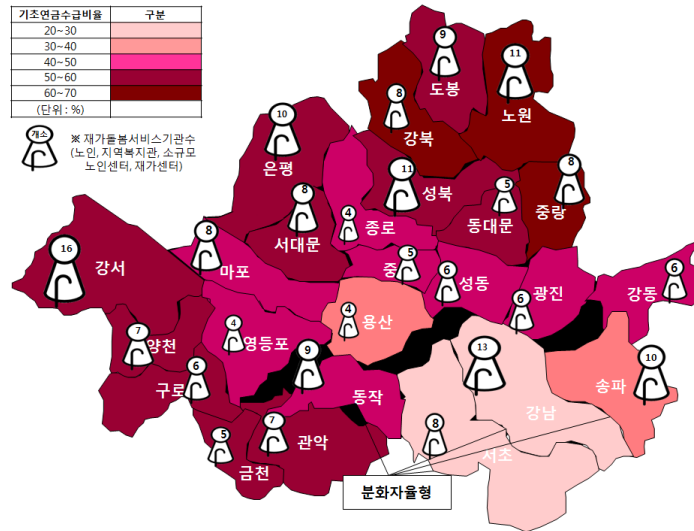
- 위험군 노인들이 많은데 복지부담이 낮고 서비스 제공기관이 매우 적음
- 자치구 내 지역거점기관을 중심으로 부족한 예산을 대신할 자원개발과 서비스 제공 협력이 중요한 자치구임
- 자치구 : 영등포구, 양천구, 구로구

○ 분화지원형(고위험 저부담 분산)



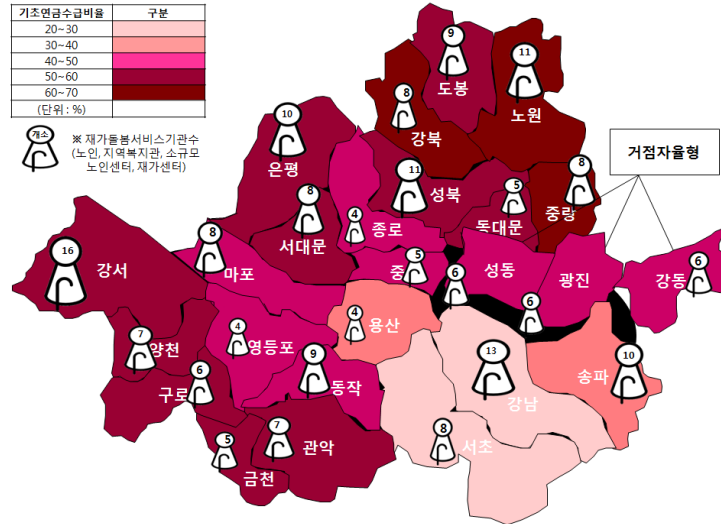
- 위험군 노인들이 많은데 복지부담이 낮고 서비스 제공기관이 많음
- 분화된 다양한 제공 기관에서 서비스 제공하지만 예산부족문제가 나타나고 이에 자원 발굴을 위한 노력과 협력이 중요한 자치구임. 기관이 많아 협력의 어려움이 발생할 수 있으므로 적절한 협력 조건을 마련하는 것이 중요함
- 자치구 : 마포구, 중랑구, 성북구, 도봉구

○ 분화자율형(저위험 저부담 분산)

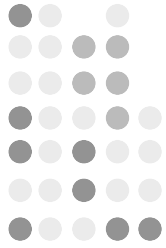


- 위험군 노인들이 적고 복지 부담이 낮으며 서비스 제공기관이 많음
- 노인재가복지서비스와 관련하여 위험도가 낮지만 다양하고 분화된 제공기관이 많아서 자치구별로 자율적으로 다양한 복지서비스를 제공할 수 있는 자치구
- 독자적으로 개성있는 서비스를 제공하므로 협력의 가능성이 낮아짐. 따라서 정보공유 등의 약한 협력체계 구축이 바람직함
- 자치구 : 강남구, 서초구, 송파구, 동작구

○ 거점자율형(저위험 저부담 집중)



- 위험군 노인들이 적고 복지 부담이 낮으며 서비스 제공기관이 적음
  - 지역거점기관을 중심으로 위험도가 낮은 지역답게 다양한 욕구에 부응하기 위해 자율적으로 다양한 서비스를 제공하지만 예산이 부족할 수 있어 지속적인 자원발굴과 협력이 중요함.
  - 자치구 : 성동구, 광진구, 강동구
- 자치구 유형회는 자치구중심의 전달체계 협력을 구상할 때 기본적으로 검토할 특성임. 유형별 장단점과 발생할 수 있는 문제, 전달체계간 협력경험에 따라 다양하게 변형되며 적용될 수 있음. 기본적인 가정은 기관수가 많은 자치구는 협력체계 구축에 어려움이 있고 기관수가 적은 기관이 지역사회 문제 해결을 위해 권역분담을 통한 협력체계 운영이 더 용이한 접근이 된다는 점임.



재가노인  
제3장 | 돌봄서비스체계  
협력적 통합방안





## 제3장 재가노인 돌봄서비스체계 협력적 통합방안

정책의 성공을 위한 이해관계자 요인과 요구를 파악하고 이해관계자 분석을 통해 정책을 보완하며 참여적 방법을 활용한 돌봄 서비스 체계 협력방안을 도출하고자 함

### 1. 방안 도출 방법

#### 1) 이해관계자 분석 방법(World Bank, 2002, Stakeholder Analysis(SA))

- 이해관계자 분석의 목적 : 정책을 재편할 때, 제도나 정책에 대한 관심을 가지고 무언가를 관찰하려는 욕구를 가진 사람들을 대상으로 설명하고 참여시키고자 사용하는 방법임. 정책과정 동안에 나타났던 취약 집단 간 힘의 불균형을 줄여나가는 것이고 이해관계자의 이슈와 관련된 특징과 영향력의 수준을 감소시키기 위한 것임.
- 누가 이해관계자 인가? : 이해관계자는 사업수행 영역에서 종사하고 환경변화에 민감하며 불이익에 대응하여 집단 의견을 규합할 수 있거나 규합하고 있는 사람들을 일컫음. 이들은 개인 또는 집단, 사회적, 정치적 영향력 집단, 영리, 비영리 다양한 영역일 수 있음. 시민사회구성원 일 수도 있음
- 재가 어르신 돌봄 서비스 협력체계 수립에서 이해관계자 적용
  - 정책수행 기관 : 돌봄기본서비스를 수행하며 전통적인 재가복지서비스와 사례관리를 담당하는 노인종합복지관(25개), 재가노인서비스를 수행하는 재가노인지원센터(28개), 독거노인맞춤서비스를 수행중인 돌봄기본서비스 기관(25개), 돌봄통합지원센터(총 5개), 자치구(25개)
  - 정책수행 기관 중 돌봄종합서비스 기관을 제외하는 이유 : 바우처 서비스는 명료한 서비스 대상을 가지고 있으며 재가노인지원센터, 돌봄기본서비스 기관에서 운영하기도 하므로 서비스 제공기관은 이해관계가 두드러지지 않아 분석대상에서 제외함
  - 서비스 이용자 : 이용자의 욕구와 문제의식을 직접 청취하기보다는 이해관계자가 분석하는 이용자의 어려움을 정리하고 이 문제를 해결하는 방식으로 접근함

○ 이해관계자 분석의 전략

- 인터뷰를 통한 자료 수집
- 이해관계자 관심 찾기
- 영향력 분석하기(힘의 관계 파악하기)
- 정책 재편에 대한 입장 파악하기

○ 이해관계자 분석 적용

- 이해관계자 분석 : 대상범위 설정, 의견 청취, 실무위원회 구성
  - 이해관계자 설정 : 주요 돌봄서비스 제공기관의 추천자와 공무원과 연구자 등
  - 사전 의견 청취 : 각 이해관계자 집단별 미팅을 통해 돌봄통합지원센터 및 서울시의 돌봄 통합과 관련된 정책에 대한 의견을 청취함
  - 이해관계자 추천으로 실무위원회 구성 : 3개 집단(복지관협회, 노인복지관협회, 재가복지협회)별로 2명씩 추천을 받아 실무위원회 구성
  - 이해관계자 분석은 사례연구 대상에 대한 방문조사 및 자료 수집 등을 통해 돌봄 통합을 위한 자치구별 협력 특성과 내용 및 시사점을 파악함
  - 정책 수행 기관들의 이해관계 분석을 통한 문제 대안 마련의 과정을 수행하며 합의를 통한 전략 마련을 위해 라운드테이블 방법을 활용함

2) 라운드 테이블 방법(2015, FROST & SULLIVAN INSTITUTE) 및 적용

○ 라운드테이블 방법의 목적

- 사회과학과 행동과학 영역에서는 라운드 테이블을 활용한 참여적 연구를 소개함
- 라운드 테이블 방법은 이해당사자들이 최대한 소통하도록 하는 방법으로, 연구의 활용 가능성과 적용과 소통을 최대화 하는 전략을 개발하고자 할 때 실시함
- 라운드테이블 방법은 소비자들의 제품 평가와 제품 리모델링에 전반적으로 활용하고 문제 해결을 위한 정책 수립에도 활용됨



○ 라운드 테이블의 과정

(1) 사전미팅

: 라운드테이블의 첫 번째 미팅은 이해관계자와의 연구 목표를 확인하는 것임

(2) 구성원과 실천

: 구성원은 실천가 집단을 대표하는 사람들로 선정함. 행동과학 연구는 연구자들, 대상 집단들(정책 결정자들과 정부의 의사결정자들 등등) 그리고 공공 소통과 미디어의 전문가들. 라운드테이블의 각 스폰서들을 구성원으로 지정함.

(3) 라운드테이블 멤버

: 멤버는 정책과 과학적 사고를 하는 집단에 영향을 미칠 능력을 가지고 있는 리더임. 라운드 테이블 미팅은 외부 전문가와 라운드테이블 멤버들이 함께 토론을 통해 진행하는 라운드 테이블 미팅은 또 다른 의사결정자들에 대한 적용을 하도록 하고 관련된 메시지를 정리할 수 있게 함

(4) 라운드테이블 운영

: 라운드테이블은 구성원들이 그들의 활동에 대한 정보를 나누기 위한 조건과 환경을 제공함. 이런 과정을 통해 구성원은 각자의 우선순위를 더 잘 알 수 있게 되고 상호보완적인 행동을 개발할 수 있도록 함

라운드테이블이라는 말에서 유래하는 둥근 외곽선이라는 아이디어에서 알 수 있듯 각 개인들은 참여시 동등한 권리를 갖음. 라운드 테이블(토론)에서는 학술적 토론의 형태. 참여자는 구체적 토픽에 대해 동의하고 토론하고 논쟁함

(5) 라운드 테이블 내용 분석

: 수집된 자료는 녹취록으로 작성하여 분석과정을 거쳐 범주와 세부내용을 도출

○ 라운드 테이블 적용 : 재가노인 돌봄서비스 체계 협력 실무위원회

- 구 성: 이해관계영역별(서울시재가복지협회 2명, 서울시노인복지관협회 2명, 서울시 어르신복지과 1명) 추천을 통해 대표성과 관련 분야의 경험 등을 감안하여 구성. 실무위원으로 위촉

- 실무위원회 과업

- 재가복지 환경변화에 따른 정보 수집
- 돌봄 통합의 쟁점 토의 : 지역별 경험에 따른 돌봄 통합의 방법 모색
- 자치구 협력적 돌봄 통합 사례 토의
- 을시 협력적 돌봄 통합 방안 구상

- 실무위원회 라운드테이블 구성 실시 현황

- 내용 : 총 6회 (4. 20~6.10)
- 참가 : 실무위원 6명(서울시 당연직 포함)
- 개요 : 이해관계 영역별 사례와 문제의식을 발표하고 외부 전문가를 초청하여 관련 이슈를 청취하여 균형감 있는 협력 방식을 도출하는 것으로 진행함.
- 세부진행내용

회차	일시	주요내용	결과
1	15. 4. 20.	돌봄 체계별 문제 진단 해결방안 브레인스토밍	방향설정
2	15. 4. 28.	재가복지 서비스 대상 정의(모호성 규명) 협력체계의 범위 토의 발굴과 서비스 연계의 모형 구상	범위 협력모형 도출
3	15. 5. 06.	찾아가는 동주민센터 기능과 자치구 단위 돌봄 통합의 기능 쟁점별 토의	
4	15. 5. 11.	협력사례발표(지역복지협의체)와 구상 지역복지협의체 협력의 특수성과 보완 방안	협력모형별 접근
5	15. 5. 18.	권역별 책임 관리제 및 재가복지서비스 안전망 수립방안 구상 토의	세부계획
6	15. 6. 10.	확대간담회 개최(12개 자치구 참석) 방안에 대한 공개토의	방안협의

## 2. 통합 방안 방향

### 1) 재가돌봄 서비스체계에 대한 경험과 문제

- 노인욕구의 연속적인 변화를 고려하지 않은 분절적 전달체계 문제 해결방안

#### [문제]

- 노인들은 돌봄기본서비스의 독거노인생활관리사가 독거노인 전수조사하고, 동에서도 조사하고, 방문하여 조사하는 사람만 많으며 그때마다 어려움을 호소해야함
- 노인들은 여러 기관에서 여러 사람이 찾아오기만 하고 주는 것은 없다고 불만
- 노인은 건강상태가 지속적으로 변화하거나 점진적으로 악화되는데 현재 서비스 전달체계는 대상접근이 분절적이고 제공기관이 다양하여 노인의 입장에선 상황의 변화에 따라 서비스 기관이 달라지는 혼돈을 겪고 있음
- 유사한 사업을 대상구분에 따라 서로 다른 이름의 기관에서 수행하고 있음
- 서비스 제공기관의 서비스 질을 평가하는 자원과 서비스 제공인력의 전문성 및 관리능력이 상이하여 서비스 질의 연속성이 보장되지 못함
- 돌봄 관련 관계형성이 부족한 상태에서 형식적이고 표면적인 관계만 유지함. 서비스 관계설정의 문제.

#### [대안]

- 책임권역 기관에 의한 사례관리와 대상자 관계 지속을 통한 신뢰 형성을 위해 책임을 맡는 기관의 역할이 필요함
- 노인의 생활권역에 가까운 전달체계가 역할을 담당하여 관리할 때 효과성과 안정성이 높아져 신뢰도가 증대할 것임
- 서비스의 질 확보를 위한 권역별 책임기관의 사례관리 및 자원동원 역량을 강화하고 상호 평준화하는 지원체계 필요

○ 이해관계자 사전조사 : 돌봄통합센터에 대한 이해관계 집단별 관심과 경험

구 분	관심과 경험
돌봄 기본 서비스 제공기관 (노인종합복지관)	돌봄 통합센터 설립은 한곳에 몰아주기 반대했으나 돌아온 것은 상처 뿐 서울시 정책에 대해 거부하는 방어적 태도 돌봄 서비스는 민간 간의 협력으로는 어려움 존재 컨트롤 타워 기능을 만들려면 자치구의 조정역할이 중요 재가복지서비스와 돌봄 기본과 여가, 등 서비스를 한곳에서 받는 것이 노인중심의 관점임
재가노인지원센터	더 좋은 서비스 방안 마련이 우선이어야 함 노인에게 적합한 체계 마련이 요구됨 돌봄 통합이 생겼지만 역할은 혼돈됨 전산시스템 권한을 누가 갖는가가 중요 돌봄통합 성공을 위해선 자치구의 의지가 중요
돌봄 통합 서비스 제공기관 (돌봄통합지원센터)	통합적 안전망 구축의 사례가 있고 개선하고 있음 자원분배와 인력운영 조정에 부담이 있으나 극복 후 서비스체계 수립 기존 기관과의 협력이 중요하지만 여전히 표면적인 협조임
자치구	욕구는 많은데 서비스 전달체계가 부족 자원이 편중되어 전반적인 통합적 운영이 요구됨 기존의 사업형태를 바꾸는 것에 대한 민간의 저항을 설득하는 과정 필요 지속적인 교육과 업무협의로 동일한 서비스, 지역분배, 인력분배, 자원분배 민관협력에서의 자치구의 역할과 입장에 대한 고민이 계속되는 실정

○ 지역사회 재가서비스 제공기관간 협력의 문제와 협력체계 방향

[문제]

- 서비스 사각지대 문제 : 돌봄 기본, 돌봄 통합, 재가지원서비스 모두 안되는 대상(조손가정, 부부가정, 서비스 거부사례 등) 지원 대책 마련 필요
- 사례발굴자의 책임과 협력문제 : 외상노인의 긴급지원을 위한 입원결정, 집안접근 등은 경찰공조, 해당 공무원의 협력이 반드시 필요한 영역이나 협력 안됨
- 지역사회 다양한 협력기관의 사례관리 및 서비스 신뢰도 문제 : 사례관리 능력의 차이가 있다고 봄. 하지만 협력역할을 해 나가고 서로 협력과정에서 지역 분담한 내용을 충실히 해나가면서 비교하고 경험한 내용에 따라 역량 강화도 일어남.

- 어디까지 협력할 것인가와 동기부여 저하 문제 : 한 기관에서 프로포절해서 얻어온 자원을 타 기관과 나눠야 한다고 할 경우 직원의 불만, 동기부여 안되며 하향 평준화 되는 한계 발생 가능성. 자원배분은 아주 예민한 부분임

**[대안]**

- **책임 사례관리기관의 중요성** : 협력체계를 만든다고 하더라도 사례발굴 기관이 끝까지 사례 관리 해 나가야 하고 발견한 사례가 심각한데 다른 기관에 이관하는 것 문제 즉 발견한 기관에서 접근하는 것이 바람직 함
- **서비스 대상 책임주의** : 전달체계에서 서비스 제공을 결정하고 해결할 때 끝까지 기관내 부에서 맡아서 운영하는 것을 중심으로 하고 있음. 이는 아무리 힘들어도 도의적 책임
- **협력체계는 전산시스템으로 해결 가능** : 전산 시스템이 문제. 취약노인지원시스템(보건복지부), 서울시 재가노인통합시스템(서울시), 구별로 운영하는 통합전산까지 입력함. 부담이 상당함. 하지만 돌봄기본서비스는 돌봄 종합, 재가노인 볼 권한 없음. 게다가 한꺼번에 입력하는 통에 그때 그때 서비스 중복 확인이 제때에 이루어지지 못해 기능 활용도 낮음. 인적 관계망이나 협력적 관계가 없더라도 전산시스템이 어느 정도 기능을 하면 돌봄 협력이 해결되는 지점 있음

○ Top Down식 돌봄통합센터의 확산 한계

**[문제]**

- 자치구별 돌봄 서비스 전달기관의 합의 없는 일방적 통합
- 협의에 의한 업무 배분이 아니라 일방적 통합기관으로의 이관으로 인한 돌봄 서비스 전달기관의 반발
- 돌봄 서비스 전달 기관 포괄 종합 접근이 아닌 사업 중심(재가노인지원서비스, 돌봄 기본 서비스)의 통합만을 추진하여, 지역사회복지관, 노인종합복지관 등 재가복지 기관의 중복서비스 여전히 존재

**[대안]**

- 일방적 통합방식이 아닌 자치구 유형별 선택으로 통합방식 다변화
- 자치구 유형별 특성과 경험에 근거한 협력적 돌봄 수행 필요

- 경험과 문제에 대한 해결방안 키워드
  - 자치구 권역분할과 전달체계 역할 분담
  - 전달체계 사례관리기관의 책임 강화
  - 전달체계간 역량 향상을 통한 역량 균등화
  - 서비스질 향상과 질의 평준화
  - 상시적 중복 누락방지 협력체계를 위한 전산시스템 강화
  - 자치구별 다양한 협력적 통합 방안 구상

## 2) 이해관계자의 합의에 의한 협력적 통합방안 방향성

- 목적
  - 지역사회 노인의 돌봄욕구를 해결하기 위한 서비스의 중복과 누락 해결
  - 자치구별 위험, 부담, 인프라수가 달라 여건에 맞는 맞춤형 해결방안 필요
  - 전달체계별 자원의 불균등 문제 해결
  - 제도가 다루는 영역 외에서 발생하는 사각지대 문제에 대한 유연한 대응 필요
  - 지역사회 자원과 서비스 전달체계간의 통합적 관점이 필요
- 방향
  - “노인과 가까운 곳에서 빠짐없이 균등하게 책임지고”
    - 지역성 : 노인과 가까운 곳에 있는 재가노인시설에서 서비스
    - 통합성 : 서비스 통합전산관리로 대상자별 서비스 누락과 중복 예방
    - 균등성 : 서비스 담당 기관이 달라도 받는 서비스가 균등하도록
    - 책임성 : 책임기관은 권역에 대한 1차적으로 사례발생에 대한 책임과 안전망의 역할(찾아가는 동주민센터와의 협조 필요)
    - 완전성 : 제도적 사각지대, 책임의 사각지대도 다루는 안전망을 만들기 위해 여유의 기금과 유연한 서비스 운영 방안 마련
    - 자치구 중심 : 전달체계의 지역에 따른 역할 분담에 있어 자치구 단위의 협력체계운영

### 3. 지역사회 재가노인 돌봄 협력의 구성요소

#### 1) 서울시 재가노인복지 전달체계 협력 범위와 역할분담

- 협력체계 구분 : ‘주요 협력체계’와 ‘보조 협력체계’로 구분
- ‘주요협력체계’의 정의
  - 서울시 자치구별로 노인 재가복지 및 돌봄서비스를 제공하고 있는 전달체계로서 사례 발굴, 사각지대 발굴과 전문사례관리자(사회복지사) 및 자원연계망을 가지고 직접서비스와 간접서비스를 운영하는 공공과 민간 기관
  - 예) 구청, 동주민센터, 노인종합복지관(재가복지, 돌봄기본서비스, 독거노인맞춤형서비스), 돌봄통합지원센터(독거노인맞춤형서비스, 돌봄기본, 재가노인지원서비스), 재가노인지원센터(재가노인지원서비스), 종합사회복지관(재가복지 사례관리, 경로식당 등)
  - 동주민센터가 반드시 협력체계에 들어와야 함. 그 이유는 동에서 더 많은 정보를 가지고 있으며 각종 서비스 신청을 하는 단위이기 때문. 전입할 때부터 관련 상담을 하는 것도 필요
- 주요 협력체계의 역할분담 취지
  - 조밀한 안전망으로 서비스 욕구가 발생한 노인에게 관련 자원과 서비스 및 개입이 이루어질 수 있도록 하기 위한 기관별 역할분담 필요
- 주요 협력체계의 역할분담 방향
  - 지역분할이 바람직함(영등포구 4대 책임사례기관 사례<sup>4)</sup>)
    - 향후 지역분할은 찾아가는 동주민센터 시범사업의 지역분할과 연계 필요함

4) 영등포구는 2013년부터 재가노인 돌봄서비스 체계간 협력적 통합을 추진하고 있음. 영등포구는 복지 욕구는 높으나 인프라가 부족한 자치구임. 이에 재가노인 돌봄서비스 중복누락방지, 사례관리 전문성과 질 향상을 위해 돌봄기본, 돌봄종합, 재가노인, 복지관 재가사업의 개별적 벽을 넘어서 4대 권역별로 책임사례기관(영등포노인종합복지관, 신길종합사회복지관, 영등포종합사회복지관, 영등포재가노인지원센터)을 지정하고 대상자 분담 기준 마련과 분담, 사례관리체계 보완, 4대 기관간 자원공유, 돌봄기본서비스 인력(독거노인생활관리사)공유, 등을 위한 총괄 사례관리기관 지정 및 협약체결을 통한 협력사업체계를 구축함

**[참고] 주요 협력체계 역할 분담시 발생할 수 있는 문제**

- 서비스 지역과 다르게 영역 분배하는 과정에서 민간기관과의 마찰 가능성
  - 자치구 담당자(재가복지담당)의 의지와 관점에 따라서 성과 달라짐 따라서 자치구 담당자와 동 주민센터의 담당자에 대한 협력체계 운영에 대한 방향과 마인드 교육 필요
  - 자치구별 재가복지협력체계별 지역분할 원칙
    - : 노인인구와 수급자 수, 협력기관의 전문가 수에 따른 분배 원칙 마련 필요
- ※ 장애인복지관의 포함 여부 : 장애인복지관의 경우, 장애인의 고령화에 따른 장애 노인 재가복지 서비스가 제공되고 있음. 노화에 따라 장애등급을 받은 경우와 중도장애노인의 경우, 장애인복지관 서비스를 지속적으로 받고 돌봄 서비스도 중복적으로 받을 수 있지만 관리체계가 달라 중복과 협력 문제를 해결하지 못하고 있음. 차후 장애인복지관과의 협력도 고려대상임

○ ‘보조협력체계’의 정의

- 자치구별 재가노인복지 사례관리를 위한 전문 협력체계
- 예) 경찰서, 소방서, 정신보건센터, 노인보호전문기관, 법률구조공단, 등

**2) 재가노인 돌봄 협력 컨트롤 타워의 필요성 및 유형별 장단점**

○ 컨트롤 타워의 필요성과 역할

- 협력 통합관리, 이해관계 조정, 권역 책임 지정, 사각지대 관리의 관리자 필요
- 직접서비스를 제공하기보다는 조정과 관리의 역할
  - 기능 : 초기에 역할 분담 기준선 마련, 동 주민센터, 서비스 기관, 구와의 협력적 의사소통 기능, 자원개발과 역할 분배, 서비스 제공자 교육 등
  - 유형 : 자치구형, 민간(노인복지관,지역사회보장협의체)형, 돌봄통합지원센터



○ 자치구 컨트롤 타워 : 권역별 책임사례관리기관 운영과 자치구 컨트롤 모델

- ① 개요 : 영등포구 자체적으로 개발한 모델, 지역권역 분할과 책임할당, 책임사례관리기관 지정, 자원과 인력 배분, 돌봄 통합의 자치구 중심 협력 모델 창출
- ② 특징 : 돌봄기본서비스의 대상과 자원까지 권역별로 분담, 돌봄기본서비스의 총괄사례관리담당은 노인복지관 수행(보건복지부에 관련실적 제출필요), 자치구 공동기금 마련으로 사각지대 해소
- ③ 장단점
  - 장점 : 책임사례관리기관에 의한 권역분담, 인력, 자원분담으로 통합적 돌봄서비스 협력체계 운영
  - 단점 : 자치구의 높은 의지가 필요함, 민간의 참여에 대한 주도적인 설득과 역할분담 과정필요
  - 보안점 : 강제적 책임과 역할을 수행하다 보면 약해질 수 있는 자발성의 문제 해결을 위해 민간의 자발적 자원개발의 동기부여와 역량강화를 위한 개별적 사업영역을 특화 영역으로 추진하는 등의 접근 요구
- ④ 자치구 유형 적용
  - 거점 몰입형(고위험 고부담 집중형)과 거점지원형(고위험 저부담 집중)에서 수행하기 적합함
  - 거점 몰입형(고위험 고부담 집중형) - 위험과 복지부담(세출)은 높지만 서비스 제공기관이 적어 거점기관에 서비스가 몰입되는 방식이며 문제해결 위한 협력분담이 중요해지는 자치구임 (종로구, 중구, 용산구, 관악구, 금천구, 동대문구))
  - 거점 지원형(고위험 저부담 집중) - 위험이 높지만 복지부담(세출)이 낮고 기관수도 적어서 거점기관 중심 자원개발과 서비스 제공 협력 중요한 자치구임 (영등포구, 양천구, 구로구)

○ 민간(노인복지관, 지역사회보장협의체) 컨트롤 타워 : 공유영역에서만 통합하는 민간 컨트롤 모델

① 개요 : 성동구 사회보장협의체 노인분과의 활동을 통한 사례연계와 서비스 조정 및 공동사업 사례. 공동으로 참여하기로 하는 영역에서만 협력

② 특징 : 정기적으로 대상자와 서비스 자료 공유, 노인분과 분과장 역할을 수행하는 노인 종합복지관(돌봄기본서비스)이 자원개발과 자치구 공동운영 등 솔선

③ 장단점

- 장점 : 노인분과 소속 단체와 자치구 주무관과 협력을 통한 권역분담, 연합사업(치매 예방사업 등)등 자율적 협력체계 운영. 지역복지협의체 활동을 통한 지속적인 전달체계 간의 접촉과 관계가 형성되어있기 때문에 관련 네트워크를 활용하는 것이 용이함
- 단점 : 자율성 기반으로 강제력이 약해 책임성 부족, 전달체계별 협력적 분위기 형성이 전제조건이라서 협력적 관계가 만들어져 있지 않은 경우는 단기에 협력적 목표를 달성하기 어려움
- 보안점 : 공유영역 안에서만 컨트롤 약한 연대 방식이 위기상황이나 문제발생시 작동하기 어려우므로 공유영역을 확장하고 책임성을 높이는 접근도 요구. 책임성을 높이는 방안 중 핵심은 지역분할과 책임

④ 자치구 유형 적용

- 자치구 유형 중 분화지원형(고위험 저부담 분화), 분화자율형(저위험 저부담 분화), 분화몰입형(고위험 고부담 분화) 에서 적합함
- 분화 지원형(고위험 저부담 분화) : 욕구는 높고 복지부담(세출)이 적지만 다양하고 분화된 기관에서 서비스 지원하나 자원발굴 협력이 중요한 자치구임  
이미 자치구별 다양한 방식의 협력을 추진하고 있는 경우가 있음. 지역복지협의체가 강화되어있거나, 다양한 네트워크가 활성화된 자치구가 있음. 이 경우는 분화 몰입형 보다는 거점자율형이나 분화지원형이 더 많았음.
- 분화 자율형(저위험 저부담 분화) : 위험이 낮고 복지부담(세출)이 적고 다양하고 분화된 기관에서 자율적으로 다양한 복지서비스를 제공하는 경우, 지역 특성 반영 프로그램 추구, 협력 가능성 낮아짐

- 분화 몰입형(고위험 고부담 분화) : 노인 위험도가 높고 복지부담(세출)이 집중되고 관련된 시설도 많아 협력을 통한 지원보다는 서비스를 수행하는 데 더 집중하고 있음. 협력 동기가 낮으므로 적절한 동기부여와 다양한 수준의 협력을 추진할 필요. 낮은 네트워크 수준이더라도 권역 책임제를 위해선 공공의 역할이 필요할 수 있음

○ 돌봄통합지원센터 컨트롤 타워 : 조정과 직접사업의 융합 모델

① 개요 : 서울시에서 시행한 돌봄통합지원센터 사례이며 협력적으로 운영하기보다는 독자적으로 사업운영하고 자원개발하는 방식을 활용, 단 자치구의 다양한 기관과의 협력 체계를 통해 서비스 제공자에 대한 전수 조사내용을 제공하여 대상자에 대한 이해를 높이고 서비스 협력이 이루어지도록 연계

② 특징 : 컨트롤타워로서의 조정기능보다 독자적 사업수행기관으로 인식. 자치구 안에서도 협력을 목적으로 설립된 조직이 아니므로 협력해 나가는데 부담이 있음

③ 장단점

- 장점 : 돌봄기본, 재가노인서비스, 독거노인지원사업의 All in one 체계로 서비스 대상 관리, 돌봄서비스 제공자 관리, 자원분배의 일괄 운영 및 통일성. 돌봄기본 전수조사 내용을 지역사회 모든 서비스 기관에 공개하여 협력체계와 지원시스템을 공유함

- 단점 : 기존 재가복지서비스 기관과의 협력 부족(노인복지관, 종합복지관 등)으로 인한 자치구의 전반적인 재가복지 서비스 총량관리 부족

- 보안점 : 지속적인 협력사업 개발로 권역분담과 자원분배의 기능을 추가하여 자치구 컨트롤 타워로서의 현장에서의 역할 수행 노력이 요구됨

사례1) 서초구 어르신돌봄통합센터의 경우 돌봄기본서비스의 독거노인 전수조사 내용을 재가돌봄 서비스체계 협력의 범위에 있는 기관들에게 제공하고 정보를 제공하여 활용하도록 하며 통합사례관리 접근 시도함.

사례2) 노원구 돌봄통합센터의 경우 지역분할을 하고 서비스 제공기관과의 역할분담을 수행하고는 있음. 자원개발과 분배의 기능을 수행하지만 기관간의 협력을 강조하지는 못함. 따라서 협력을 위한 자치구 회의체계마련, 지역분할을 통한 책임 관리기관 운영, 사례관리 강화를 위한 합동 역량강화 등이 요구됨.

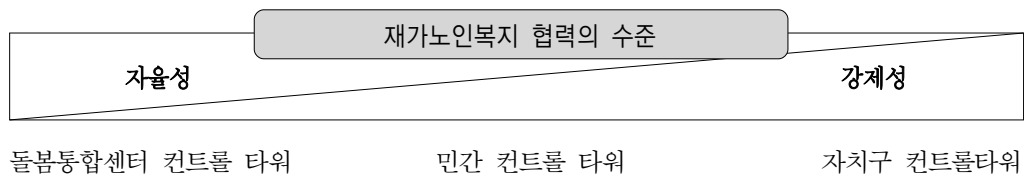
④ 자치구 유형 적용

- 분화몰입형(고위험 고부담 분화)과 거점자율형(저위험 저부담 집중)에서 적합
- 분화 몰입형(고위험 고부담 분화) : 노인 위험도가 높고 자원과 지원체계가 집중되고 관련된 시설도 많아 협력 동기가 낮으므로 적절한 동기부여와 다양한 수준의 협력을 추진할 필요성 협력을 통한 지원보다는 서비스를 수행하는 데 더 집중하고 있음. 낮은 네트워크 수준의 권역 책임제 및 전산을 통한 중복방지와 권역 정비 정도가 적합함
- 거점 자율형(저위험 저부담 집중) : 위험이 낮고 따라서 세출이 적고 다양하고 분화된 거점기관에서 자치구별 자율 지원하는 유형으로 자원발굴 협력 중요함 하지만 지원체계와 자원이 부족하고 서비스 대상이 산발적인 자치구의 경우는 새로운 자원을 연계하거나 기관간의 네트워크를 통한 새로운 대상자 발굴을 위한 모색을 하는 등의 여지가 있다고 보임

3) 협력 컨트롤 타워 모델별 특성 분석

- 민간협력과 자치구중심 사례 공통점은 “협력”
- 민간협력과 자치구중심 사례 다른점은 “자율”과 “강제”
- 자치구별 특성 및 민관의 네트워크 경험에 따라 관련 방안 선택 필요

[그림 3-1] 컨트롤 타워 유형에 따른 협력의 수준



- 유형별 컨트롤 타워 권장안을 자치구 유형별로 정리하면 다음과 같음
  - 아래 내용은 기존에 있는 돌봄통합센터 및 민간협의체, 자치구 컨트롤타워를 고려하지 않고 유형별로 나타난 특성에 따라서 가능한 컨트롤타워에 음영을 넣은 내용임

[표 3-1] 자치구 유형별 컨트롤 타워 권장안

유형화			자치구	컨트롤타워		
A 위험정도	B 복지부담	C 인프라수		(1)자치구	(2) 민간기관	(3)돌봄통합센터
고위험	고부담	분화	강북구			
1. 분화몰입형(5)			서대문구			
			은평구			
			강서구			
			노원구			
			고위험	고부담	집중	동대문구
2. 거점몰입형(3)			금천구			
			관악구			
			종로구			
			중구			
			용산구			
고위험	저부담	집중	영등포구			
3. 거점지원형(3)			양천구			
			구로구			
고위험	저부담	분화	중랑구			
4. 분화지원형(4)			성북구			
			도봉구			
			마포구			
저위험	저부담	분화	서초구			
5. 분화자율형(4)			강남구			
			송파구			
			동작구			
저위험	저부담	집중	광진구			
6. 거점자율형(3)			강동구			
			성동구			

#### 4) 재가노인 협력적 돌봄체계 책임분담 과정

##### ○ 지역(권역)책임지정

① 원칙 : 지역(권역) 책임지정은 자치구별 선택사항이 아니고 필수 사항이어야 함. 그 이유는 권역 분담이 되지 않으면 돌봄 서비스 통합이 갖는 협력체계를 통한 조밀한 안전망이 확보되기 어려움. 따라서 지역분할과 책임(사례관리) 기관의 배정은 의무사항으로 정하고 협력 체계를 수립하는 것이 바람직 함

② 책임기관의 역할 : 권역 책임기관은 접수부터 종결까지 사례관리가 가능해야하므로 사례관리 역량을 가지고 있는 기관이어야 함. 더불어 찾아가는 동주민센터의 기능과 상관없이 각 구역별 현재 관리대상 분담 및 신규 발굴 대처

③ 동 주민센터의 의뢰 또는 지역민원에 의한 사례방문 의뢰시 책임지고, 해결 어려운 문제 해결시 구, 동주민센터와의 협력체계 운영

##### ④ 운영 예시(시나리오)

주민민원(동네 쓰레기 수집노인 냄새문제) → 동 사회복지전문요원 전화의뢰 → 책임 권역 기관 현장방문 → 접수와 문제분석 → 내부 사례회의(동, 전문영역 협력) → 자원연계 → 서비스 제공 → 지속관리

##### ○ 자치구별 자원과 인력 배분

① 원칙 : 권역분담에 이어 협력체계의 점진적인 완성을 위해서는 서비스 전달체계간의 인력과 자원배분도 함께 이루어져야 함. 하지만 이런 접근은 협력적 경험이 풍부하거나 기관의 외부 경계가 유연할 때 가능한 일이므로 점진적으로 추진할 수 있음.

② 균등성 : 우리구 노인들은 균등하게 서비스와 자원을 연결 받을 권리가 있음. 이에 자원의 특수성이 높은 경우를 제외하고는 균등하게 제공하도록 분담 책임기관별로 균등하게 배분

③ 지역성 : 서비스 제공 인력의 경우(예, 독거노인생활관리사, 재가관리사, 봉사자, 서울형 혁신일자리 등)는 어르신 중심 활동지역을 배정하고 해당 책임기관에서 근무

※ 독거노인생활관리사 및 서비스 제공인력의 복무관리는 해당 책임기관에서 담당하며 보수교육 등은 통합적으로 진행

##### ④ 운영 예시(시나리오)

독거노인 생활관리사의 거주지 중심, 활동장소 중심으로 동선을 중심으로 관리 책임기관을 지정함 → 활동함 → 일지 등 활동에 대한 관리는 해당 권역 책임기관에서 실행함 → 관련실적은 해당사업의 운영기관으로 통보함(돌봄기본: 노인종합복지관, 혁신일자리: 재가노인지원센터 등)

○ 전산통합을 통한 돌봄통합 방안

- ① 전제 : 돌봄통합시스템 고도화 및 활용도 향상
  - ② 원칙 : 모든 제공기관이 시스템에 접속하고 정보 활용이 용이하며 안전하게 활용가능
    - 서비스 기록이 실시간으로 기록되지 않으면 중복과 누락 문제 해결 없음
    - 서비스 기록의 실시간 관리를 위한 모바일 서비스 기록 및 관리 열람기능 확대
  - ③ 활용 가능 내용
    - 대상의 인적사항, 서비스 관리내용, 현황, 관리과정이 기록되고 모니터링
  - ④ 전산 통합 방향
    - 서울시 전산 활용 : 서울시 통합전산에서 자치구별 입력관리
    - 자치구별 전산 활용 독립 운용 : 사례관리와 협력을 위한 동단위, 서비스단위의 원활한 협력을 위해 독립적 운용 가능
- 지역사회 재가돌봄 서비스체계 책임분담은 권역분담을 권장안으로 함. 모든 지역이 권역을 나눠 책임을 나누고 책임관리기관을 지정하는 것을 첫 번째 권장안으로 제시함. 그 외에 자원과 인력에 대한 분담은 자치구의 협력준비정도에 따라서 달리 적용함

## 5) 재가노인 돌봄 협력 체계 협력적 통합 방안 시뮬레이션

- [1단계] 발굴과 욕구파악 (Outreach and Intake)
  - 정기적 발굴과 욕구파악
    - 민간이관사무: 돌봄기본서비스 독거노인 전수조사를 통한 정기적 발굴조사
    - 공공 : 찾아가는 동주민센터의 65세 도래 노인 방문 조사
  - 일상적 발굴과 접수 요청 : 욕구가 있는 재가노인 확인 또는 신고 접수
    - 독거노인생활관리사, 서울재가관리사의 방문활동가의 사례 신고(이웃의 위험상황 제보 등)후 찾아가는 동주민센터에 욕구파악 의뢰
- [2단계] 사정 (Assessment)과 서비스 연계관리
  - 수급신청(공적부조) : 동주민센터 역할
  - 단순 서비스연계(식사지원, 후원금품, 등) : 동주민센터 자체자원
- [3단계] 의뢰(Refer)와 재사정 및 서비스 관리
  - 사례관리를 통한 만성적 문제해결이 요구되는 사례, 요양등급판정 또는 돌봄 서비스 전달 필요성이 제기되는 사례
    - 지역별 전달체계 협력기관으로 사례연계 : 사례관리 시작
    - 사례관리 진행과정에 따른 자원협력 추가 요청 : 지속적 협력
- [4단계] 종결(Termination) 또는 지속관리
  - 사망에 따른 종결 지원
    - 독거노인 장례지원서비스 등
  - 지역사회 재가복지 및 돌봄서비스 지속 제공 및 전산관리



## 4. 서울시 재가노인 돌봄서비스 협력적 통합 권장안

### 1) 방향의 수정

- 재가노인서비스의 혼돈과 중복의 문제를 해결하기 위한 통합적 접근
- 노인인구 증대에 따른 지역사회중심 노인 돌봄의 발전 가능한 모델 개발
- “돌봄통합센터”의 취지를 자치구로 확산하기 위한 대안적 모색임
- 신규기관을 설립하는 것이 아닌 민과 관의 협력을 통한 안전망 체계운영
- 통합사례관리 및 각종 협의체에서 수행하는 느슨한 협력이나 공동사업운영이 아닌 어르신 입장에서의 서비스로 전달체계 정비
- 돌봄기본서비스와 재가노인서비스만이 아닌 지역사회 노인재가서비스 제공기관의 역할 분담 협약을 통한 협력으로 목표 수정

### 2) 목 적 “노인과 가까운 곳에서 빠짐없이 균등하게 책임지고”

- 조밀한 구별 재가노인복지서비스 안전망 확보를 위해 행정전달체계와 민간서비스 기관의 책임성 있고 강력한 역할분담 협약으로 재가복지 사각지대를 예방하고 서비스 누락이 없도록 합과 동시에 재가복지서비스 자원의 효율적 운영을 도모함

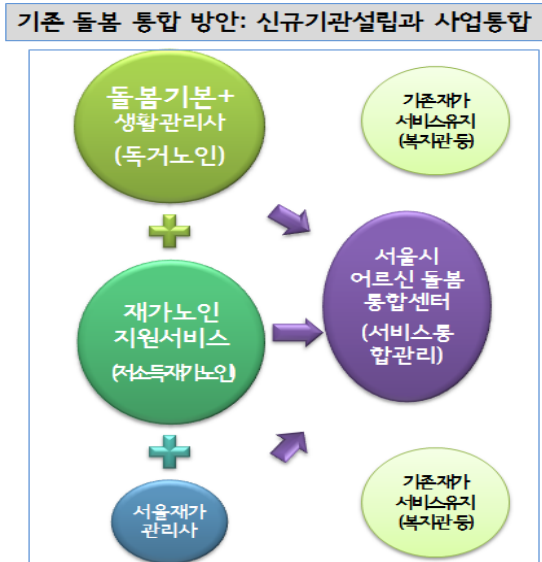
### 3) 목 표

- 지역성 : 노인과 가까운 곳에 있는 재가노인시설에서 서비스
- 통합성 : 서비스 통합전산관리로 대상자별 서비스 누락과 중복 예방
- 균등성 : 서비스 담당 기관이 달라도 받는 서비스가 균등하도록
- 책임성 : 책임기관은 권역에 대한 1차적으로 사례발생에 대한 책임과 안전망의 역할(찾아가는 동 주민센터와 협조 필요)
- 완전성 : 제도적 사각지대, 책임의 사각지대도 다루는 안전망을 만들기 위해 여유의 기금과 유연한 서비스 운영 방안 마련
- 자치구중심: 전달체계 역할 분담에 있어 자치구 단위의 협력 체계 운영

#### 4) 서울시 재가어르신 돌봄서비스 협력적 통합방안

- 단 위 : 자치구
- 목 표
  - 지역사회내 노인 재가복지 전달체계의 혼돈 문제 해결
  - 어르신입장에서 서비스 제공
  - 욕구발생시 재가복지 관리와 서비스를 책임지는 관리책임제 운영
  - 효과적이고 효율적인 인적 물적 자원의 관리
- 권역분할
  - 자치구별 노인재가복지 대상 분포에 따른 권역분할
  - 지형적 특성 반영하고 이동 및 관리용이성 감안
  - 4개 이상의 권역으로 분할하고 해당범위 내 책임기관 1개소 지정
- 분할의 방향
  - 노인중심 : 사는 곳에서 가까운 시설(노인의 지역성)
  - 기관영역 : 기관별로 서비스하고 있는 영역 고려(기관 지역성)
  - 수행능력 : 기관 당 담당할 수 있는 사례 수 지정(사례관리 역량)
- 책임관리기관 : 노인종합복지관, 재가노인지원센터, 돌봄통합지원센터, 종합사회복지관, 등
- 기대효과 : 노인의 경우는 여러개의 복잡한 기관명을 쉽게 이해하지 못함. 따라서 00동에 있는 노인복지관으로 통하거나 복지관 또는 센터 이렇게 부르고 있음. 따라서 권역별로 분담하여 책임 서비스하는 방식은 노인에게 서비스의 안정감과 통일감을 줄 수 있음  
발굴 사례에 대한 처리와 대처에 있어 책임지는 시스템을 통해 문제 사례 발생시 또는 사각지대에 대한 책임방기 및 문제 상황 예방

[그림 3-2] 기존의 돌봄 통합 방안



[기존 돌봄 통합 방안]

- 인위적인 돌봄서비스 통합기구 설립
- 여전히 전달체계별 재가서비스 운영
- 유사한 서비스로 이용자혼돈
- 기존 서비스 통합 효과 부족

[그림 3-3] 개정 돌봄 통합 방안



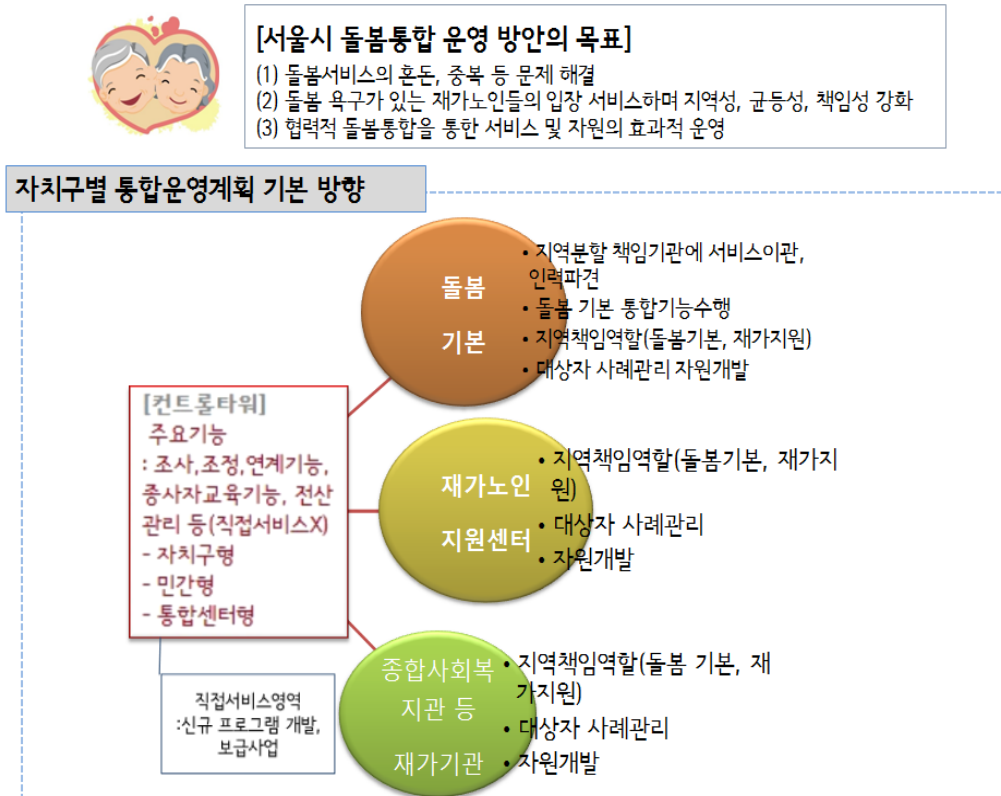
[개정 돌봄 통합 방안]

- 컨트롤타워지정
- 자치구권역구분 및 책임관리제 운영
- 자치구의 위험, 복지부담, 인프라 수에 따라 모형 선택가능

### 5) 자치구별 민관협력 모델 마련 및 추진사항

- 방 법 : 자치구별 서비스기관간의 논의와 협의로 협력 모델 결정
- 내 용 : 자치구별 노인서비스 욕구, 기관수 분석, 유형분류에 대한 논의
- 선택사항:
  - ① 컨트롤타워의 지정(지정방법 49쪽 참고) : 자치구, 민간, 돌봄통합센터
  - ② 돌봄서비스기관 책임 분담 : 1수준(지역분담(필수)), 2수준(자원·인력배분)
- 자치구별 컨트롤 타워 지정 및 협력적 돌봄통합 계획 수립
- 자치구별 모델에 따른 협력적 돌봄서비스 지원 및 자원개발과 연결

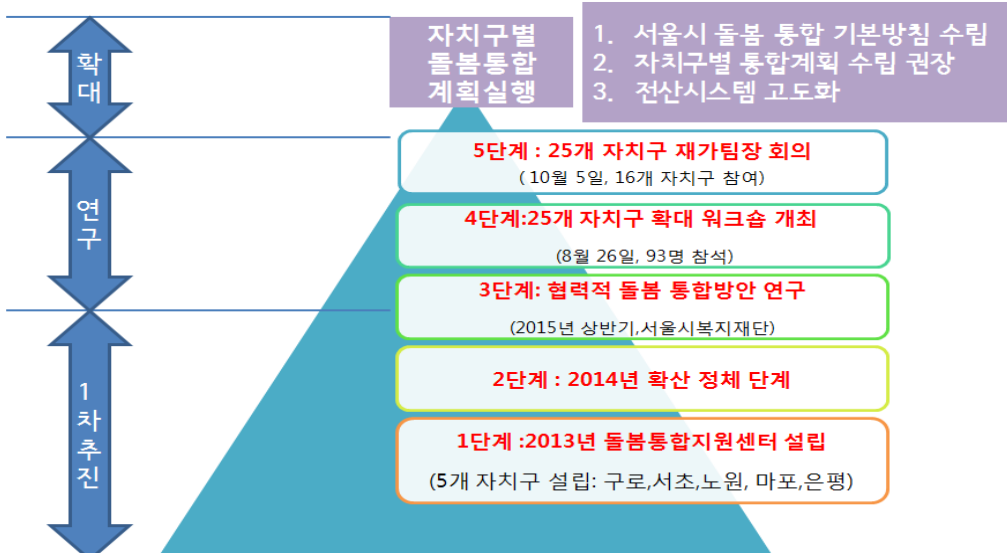
[그림 3-4] 자치구별 재가돌봄 협력적 통합 운영방안 사례



## 6) 시의 역할

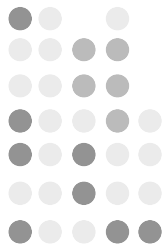
- 통합 추진기(1단계) : 기 추진된 5개의 돌봄통합센터 지원
- 평가시기 (2단계) : 연구 및 반영 단계 (접근 방향과 목적 구체화)
- 확대시기 (3단계)
  - 돌봄통합 확대방안 ‘서울시 재가어르신 돌봄서비스 협력적 통합 방침’ 수립
    - 시 > 자치구 > 동의 협력 관련 역할규정과 민간 전달체계의 역할규정
    - 구와 동의 책임과 역할 및 기능에 대한 교육실시
    - 서울시 재가노인 돌봄서비스 협력적 통합센터(가칭) 설립
  - 간담회 등을 통한 협력적 통합방안 전달 및 자치구의 준비사항 시달
  - 자치구별 통합운영계획 기본 방향 수집을 통해 전체 통합 현황 관리(홍보)
  - 통합기관에 대한 사업 지원(운영비, 인건비(독거노인맞춤서비스 활용, 등))
  - 전산고도화를 통한 통합서비스 관리 운영
  - 자치구별 사례 공유회(워크숍) 등 정기적인 협력 사례 공유 사업 수행 필요

[그림 3-5] 재가노인 돌봄서비스 협력적 통합방안의 추진 과정의 단계별 완성



## 7) 협력적 돌봄 통합 방안의 기대효과

- 자치구 실정에 맞는 돌봄통합 모델을 통해 통합 정책의 실효성 증대
- 서비스 사각지대의 해소와 서비스 대상인원의 실질적인 확대
- 자치구별 자원의 균등분배와 효율적 활용
- 노인 입장에서의 서비스로 재가 돌봄 서비스의 만족도 증대



## 제4장 | 연구의 함의 |







## 제4장 연구의 합의

### 1. 재가노인 돌봄서비스의 지역성, 접근성, 노인중심성 강화

#### 1) 협력적 통합의 목적 및 합의 도출

- 통합의 목적을 지역성, 접근성, 노인 중심성 강화로 재정립하여 전달체계 개편의 방향성을 명료히 함
- 돌봄 통합의 기존 계획이 '기계적 통합'이었다면 정책이 성공할 수 있는 근본적인 취지와 목표를 살리기 위해 신규방안을 모색하고 연구과정을 통해 이해관계자 간에 목표에 대한 합의과정도 동시에 진행함

### 2. 현장의 목소리를 통한 제도개선 방향 모색

#### 1) 사회복지정책에서 이해관계자 역동의 중요성 강조

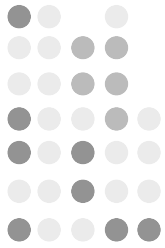
- 이 연구는 이해관계자 분석과 이들의 문제의식 속에서 연구를 시작하여 이들의 의견을 분석하고 구성하는 과정을 통해서 수행됨
- 통합센터의 확산 정책 문제를 정책 행태적 요인에서 찾을 수 있으며 정책행태적 요인이란 정책의 형성과 집행에 관여하는 정책 참여자들의 정치행태에 관련된 변수들로 다양한 기관의 이해관계, 정치적 이해관계, 경쟁관계 등에 따라 성공과 실패가 달라질 수 있음(송근원·김태성,2008,p167)을 말함

#### 2) 정책수행 주체인 자치구를 결합시킨 정책 제안

- 본 연구는 정책 수행의 주체인 자치구의 역할을 강조함. 이해당사자 및 사례 분석에서부터 자치구의 특성과 역할을 강조함
- 향후 서울시의 방침 수립에서도 자치구의 역할을 강조할 계획임

### 3. 재가노인 돌봄 서비스에 대한 유사중복 해결을 위한 전달체계 조정에 기여

- 고령화 속도가 빠르게 진행되고 노인인구의 구조가 커짐에 따라 재가노인 돌봄에 대한 욕구가 커지고 관련 공공정책을 정비할 필요성이 높아짐
- 서울시의 재가노인돌봄서비스 협력적 통합 사례를 정착시키고 중앙정부의 통합적 재가복지의 모델이 될 수 있음
- 새로운 전달체계를 또다시 건립하는 방식보다 효율적이며 전달체계간의 조정을 통한 역할 통합이라는 새로운 접근을 시도함
- 지방자치단체로서는 최초로 2013년부터 타 시보다 앞선 통합 준비로 서울시의 선도적 역할 수행, 2014년 부산복지재단은 부산시 재가노인 돌봄 통합 체계에 대한 연구를 수행함
- 고령화 속도가 빠르게 진행되고 노인인구의 구조가 커짐에 따라 재가노인 돌봄에 대한 욕구가 커지고 관련 공공정책을 정비할 필요성이 높아짐.



# | 참고문헌 |





## 참고문헌

- 송근원, 김태성(2002) 사회복지정책론, 나남  
 송인주(2014) 독거노인 돌봄유형별 지원체계 연구, 서울시복지재단  
 보건복지부(2014) 노인돌봄서비스 사업안내  
 보건복지부(2014) 제3기 서울시 지역복지계획  
 서울특별시(2011) 서울시 독거노인 맞춤형복지서비스 지원계획  
 서울특별시(2013) 재가노인지원센터 운영지원계획  
 서울특별시(2015) 어르신복지과 내부업무자료  
 서울특별시(2015) 경로식당 모니터링 보고서  
 서울특별시(2015) 서울시 자치구 예산자료

## 웹사이트

- 보건복지부(2015) 독거노인지원센터 운영 현황(웹사이트) <http://1661-2129.or.kr/index.html>  
 서울시 통계 <http://stat.seoul.go.kr/> : 노인비율, 독거노인비율, 기초연금수급자비, 자치구 재정  
 자립도, 기초수급자비, 복지담당 공무원수  
 Frost & SULLIVAN INSTITUTE(2015) <http://ww2.frost.com/about/frost-sullivan-institute/>  
 World Bank(2015)Stakeholder Analysis [http://www.worldbank.org/en/topic/governanceAnnex:  
 Economic & Social Tools for Poverty & Social Impact Analysis](http://www.worldbank.org/en/topic/governanceAnnex:Economic%20&%20Social%20Tools%20for%20Poverty%20&%20Social%20Impact%20Analysis)



서울시복지재단 2015-16

## 서울시 재가노인 돌봄 서비스체계 협력방안 연구

발행일 2015년 7월 31일

발행처 서울시복지재단

발행인 임성규

편집인 김혜정

주소 서울시 종로구 송월길 52

전화 02-2011-0400

팩스 02-2011-0549

홈페이지 [www.welfare.seoul.kr](http://www.welfare.seoul.kr)

인쇄업체 명문인쇄공사 (02-2275-5373)

I S B N 978-89-6298-345-6

이 책의 저작권은 재단법인 서울시복지재단에 있습니다.  
무단 전재와 무단 복제를 금합니다.