

GGWF REPORT

2017-10

경기도 독거노인 보호 사업 활성화 방안

연구책임 | 황경란 (경기복지재단 연구위원)

공동연구 | 박혜선 (경기복지재단 연구원)

이미영 (경기복지재단 연구원)

■ **감수위원**

장안대학교 권오균 교수

독거노인종합지원센터 김현미 부센터장

■ GGWF Report는 사회복지분야의 주요현안에 관하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자, 연구·조사를 통한 정책제안이나 아이디어를 제시하고자 작성된 자료입니다.

■ 본 보고서는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있습니다. 본 보고서의 내용과 관련한 의견이나 문의 사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

Tel : 031-267-9361 Fax : 031-898-5935 E-mail : hkran@ggwf.or.kr

1. 연구의 필요성

- 1인가구가 해마다 증가하고 있는 가운데 독거노인비율도 빠르게 증가하고 있음
 - 독거노인은 일상생활에서 빈곤, 질병, 배우자의 죽음 등 부정적 생활스트레스에 대해 대처할 수 있는 자원이나 능력이 상대적으로 적어 우울과 사회로부터 스스로 고립될 우려가 있으며 경제적으로도 취약
 - 노인빈곤율(49.6%)보다 독거노인 빈곤율(전국 76.7%, 경기도64.5%)이 높게 나타남
- 독거노인의 경제적, 심리적 어려움을 해소하고 안정된 노후를 위해 독거노인 보호 사업을 시행 중에 있음
 - 독거노인 보호 사업은 독거노인의 안전확인(노인돌봄기본서비스, 독거노인사랑잇기서비스), 품격있는 죽음(무연고장례지원서비스)을 지원하는 사업임
- 2007년 시작된 노인돌봄기본서비스를 중심으로 경기도 독거노인 보호 사업의 운영현황을 분석하고 활성화 방안을 모색하는 것이 목적임
 - 경기도 독거노인의 실태와 경기도 노인돌봄기본서비스의 운영 현황을 분석하여 향후 독거노인이 지역사회에서 안정된 삶을 영위할 수 있도록 독거노인 보호 사업 활성화 방안 제안

2. 연구의 방법

- 행정통계 자료수집 및 사업 분석
- 2016년 현황조사 결과를 사회보장정보원으로부터 제공받아 지역의 여건(도시형·도농복합형·농촌형)에 따라 분석하여 독거노인의 현황을 분석
- 경기도 노인돌봄기본서비스 운영현황을 분석하기 위해 노인돌봄기본서비스 수행 기관 39개소 대상으로 실태조사 실시
- 노인돌봄기본서비스의 운영분석과 발전방안 모색을 위한 FGI 4회 진행

3. 경기도 독거노인 실태와 노인돌봄기본서비스 운영 현황

○ 경기도 독거노인 실태

- 경기도 노인 대비 독거노인 비율을 지속적으로 증가하고 있으며(2010년 21.31%, 2016년 22.32%) 향후에도 증가할 것으로 예상되는데 지역사회에서 독거노인이 안전하게 생활할 수 있는 지원과 지지가 요구됨
- 경기도 독거노인의 실태가 도시와 농촌이 다른 경향성을 나타내고 있어 해당 지자체에서는 지역의 여건을 고려한 지원 방안 모색이 필요
 - 냉난방에 대한 경제적 탄력성과 건강악화에 따른 스트레스는 공통으로 나타나 혹서기, 혹한기 안부확인과 정서지원 강화를 고려해야 함

○ 노인돌봄기본서비스 운영 현황

- 경기도 내 노인돌봄기본서비스 제공기관은 거점 수행기관 1개소와 시·군 수행기관 39개소가 있으며, 시·군 수행기관의 운영주체는 노인복지관 26개소(66.7%), 재가노인복지센터 7개소(17.9%), 종합사회복지관 3개소(7.7%), 직영 1개소(2.6%), 요양기관 2개소(5.2%)로 나타남
- 노인돌봄기본서비스대상자 수는 독거노인 수의 약10%에 해당하여 대상자확대 방안을 모색해야함
- 노인돌봄기본서비스 대상자가 아닌 독거노인 중에는 시설입소 또는 민간연계를 통한 안전확인서비스를 받거나, 노인돌봄종합서비스, 노인복지관 등에서 재가복지서비스를 받는 경우가 있으나, 독거노인에 대한 안전확인이 충분하다고 할 수 없으며, 다양한 재원을 활용하여 폭넓게 제공되어야 함

4. 정책제언

○ 독거노인에게 제공되는 안부확인서비스의 확대를 위한 노인돌봄기본서비스 대상자 세분화와 확대 방안

- 현황조사를 통해 독거노인을 은둔형 노인과 활동형 노인으로 분류하여 은둔형 노인에게는 정서지지프로그램과 함께 직접방문을 필수로 하는 안부확인서비스를 제공
- 활동형 노인은 현재의 노인돌봄기본서비스를 제공하며 활동형 노인 중 가사지원 등 재가노인복지서비스가 필요한 경우 서비스연계를 하거나, 수행기관에서 주민자치센터에 의뢰해 자원봉사와 연계

- 지속적 안부확인을 위한 노인돌봄기본서비스와 재가노인복지서비스의 연계방안 마련
 - 단기적으로 끝나는 서비스이거나, 간헐적으로 제공되는 서비스로 연계된 경우 지속적인 안전확인이 소홀해질 수 있음
 - 공공재원이 투입되는 서비스 중 직간접적으로 정기적 안전확인이 불가능한 서비스로 연계되면 노인돌봄기본서비스제공이 가능하도록 해야 함
- 노인돌봄기본서비스제공범위에 대한 현장과 제도간의 동일화 필요
 - 생활관리사가 독거노인의 요구에 따라 가사지원, 병원동행 등을 개인적인 봉사차원에 서 할 수 있으나 이러한 서비스 제공이 일반화되면 재가노인지원서비스, 노인돌봄 종합서비스, 장기방문요양서비스와 유사해지며 ADL이나 IADL의 변화에 따라 제도 대상자가 변화되는 재가노인복지서비스에 혼란이 있을 수 있음
 - 노인돌봄기본서비스의 제공서비스 범위가 현장과 제도 간에 동일화하여 진행되어야함
- 노인돌봄기본서비스 활성화를 위한 시·군의 역할
 - 노인돌봄기본서비스 운영에 있어서 가장 영향력이 있는 시·군의 역할은 복지사각지대 해소를 위해 현황조사 결과를 지역에 있는 다수의 복지인프라와 공유, 수행기관과의 접근성과 관계없이 서비스 제공, 등 세심한 관심이 필요
 - 주민자치센터 공무원의 제도에 대한 이해가 없으면 수행기관에서 독거노인의 연락 처 조차 확보하는데 한계가 있음
 - 시·군에서는 현황조사 전에는 주민자치센터 대상의 교육실시를 권장함
- 노인돌봄기본서비스의 내실화와 확대를 위해 경기도는 서비스제공인력의 역량강화 노력과 시·군 공무원의 간담회 등 개최
 - 생활관리사와 서비스관리자가 소진되지 않고 역량이 강화되도록 거점수행기관을 통한 교육으로 지원
 - 각 시·군 담당공무원을 대상으로 제도에 대한 교육 및 간담회 실시를 통해 지역의 여건은 반영되지만 유사한 수준의 서비스가 제공되도록 유도
- 보건복지부와 독거노인종합지원센터는 독거노인 보호를 위한 사업이 활성화되도록 독거노인전수현황조사를 통해 수집된 데이터 분석 결과를 반영하여 인력과 재정을 포함한 중장기 계획 수립
 - 지역사회에서 독거노인이 삶의 질을 유지하면서 살아가기 위해서는 지속적인 관심과 지원이 더욱 필요하게 되는데, 분절적으로 제공되고 있는 돌봄서비스의 전달체계 정비가 요구됨

목차

I | 서론 / 1

- 1. 연구의 필요성 및 목적 1
- 2. 연구의 방법 3

II | 독거노인 및 독거노인보호사업 현황 / 5

- 1. 독거노인 인구현황 5
- 2. 경기도 독거노인 실태분석 8
- 3. 독거노인 보호 사업 19
- 4. 시사점 26

III | 경기도 독거노인보호사업 운영실태분석 / 29

- 1. 실태조사 개요 29
- 2. 실태분석 결과 32
- 3. 노인돌봄기본서비스 운영의 개선 과제 49

IV | 정책제언 / 51

| 참고문헌 / 57

| 부록 / 59

표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 시·군별 독거노인 증감율	6
〈표 Ⅱ-2〉 시·군별 독거노인의 일반적 현황	9
〈표 Ⅱ-3〉 시·군별 독거노인 연령	11
〈표 Ⅱ-4〉 시·군 유형별 독거노인 연령	12
〈표 Ⅱ-5〉 시·군별 독거노인 주거유형	13
〈표 Ⅱ-6〉 지역여건에 따른 주거상태 분포	14
〈표 Ⅱ-7〉 지역여건에 따른 사회관계정도	16
〈표 Ⅱ-8〉 지역여건별 경제적 어려움 정도	17
〈표 Ⅱ-9〉 지역여건에 따른 스트레스 원인	18
〈표 Ⅱ-10〉 지역여건에 따른 질병분포(복수응답)	18
〈표 Ⅱ-11〉 서비스이용 현황	19
〈표 Ⅱ-12〉 서비스 연계(예시)	21
〈표 Ⅱ-13〉 독거노인 보호서비스 유형	27
〈표 Ⅲ-1〉 FGI 참여자 별 인터뷰 내용	30
〈표 Ⅲ-2〉 FGI 참여자의 일반적 정보	31
〈표 Ⅲ-3〉 서비스관리자 및 행정도우미 배정 최소기준	32
〈표 Ⅲ-4〉 시·군별 현황조사 결과 및 서비스 대상자 수	36
〈표 Ⅲ-5〉 2017년도 보호대상 독거노인 수	37
〈표 Ⅲ-6〉 2016년 노인돌봄기본서비스 실적 현황	38

그림 차례

〈그림 Ⅱ-1〉 전국·경기도 독거노인 인구 증가 추이	5
〈그림 Ⅱ-2〉 시·군별 노인인구 대비 독거노인 비율 변화	8
〈그림 Ⅱ-3〉 노인돌봄기본서비스 사업추진체계도	23
〈그림 Ⅲ-1〉 경기도·수원시 독거노인 인구 및 노인돌봄기본서비스 대상자 비교	34
〈그림 Ⅲ-2〉 독거노인 수 대비 노인돌봄기본서비스 이용자 수	35

I 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

- 1인가구가 해마다 증가하고 있는 가운데 독거노인¹⁾비율도 빠르게 증가하고 있음
 - 통계청에 의하면 전국의 1인 가구 비율이 2016년 27.6%인 가운데 전체 노인대비 독거노인비율이 18.9%로, 2010년 18.5%에서 0.4%p증가
 - 전국의 독거노인은 2010년 1,055,650명에서 2016년 1,442,544명으로 37%증가했으며 경기도는 같은 기간 217,853명에서 306,758명으로 41%증가
 - 부모부양에 대한 자녀세대의 인식과 독립적 삶을 유지하려는 부모세대 인식의 변화로 독거노인은 지속적으로 증가할 것으로 보임

- 독거노인은 정서적·경제적인 면에서 상대적으로 취약하며 생활의 부정적 스트레스에 대처할 수 있는 자원과 역량이 부족
 - 일반적으로 1인가구가 경험하는 가장 큰 문제점은 심리적인 외로움인 것으로 나타남(황경란 외, 2016a 재인용)
 - 국민권익위원회(2014) 조사에 따르면, 1인가구가 경험하는 문제점은 ‘심리적 불안감·외로움(36%)’, ‘아플 때 간호해줄 사람이 없음(21.8%)’, ‘경제적 불안정(16.4%)’ 순임
 - 사회적으로도 소외되기 쉬운 독거노인은 심리적인 외로움으로 극단적인 선택으로 이어질 수 있어 정책적 대응이 요구됨

1) 혼자 사는 65세 이상 노인을 홀몸 어르신, 독거노인 또는 노인 1인가구 등 다양하게 지칭하나 본 보고서에서는 보건복지부의 정책용어로 사용되고 있는 독거노인으로 함

- 2010년 우리나라 고령층 65~74세 10만 명당 자살률은 81.9명으로 OECD 평균의 5.0배 수준

- 독거노인은 일상생활에서 빈곤, 질병, 배우자의 죽음 등 부정적 생활스트레스에 대해 대처할 수 있는 자원이나 능력이 상대적으로 부족할 수 있어 우울감을 느끼거나 사회로부터 스스로 고립될 우려가 있음

- 우리나라에는 정확한 통계치가 없지만 중장년의 고독사와 함께 노인의 고독사가 사회적 문제로 대두되고 있음

- 2017년 6~7월 두 달 동안 한 도시에서 고독사로 추정되는 죽음 13건이 있었으며 이 중 65세 이상이 6명으로 46%에 해당(중앙일보, 2017.7.20.)

- 독거노인은 정서적 고립의 우려뿐만 아니라 경제적으로도 취약하여 노인빈곤율보다 독거노인 빈곤율이 높게 나타남(황경란 외, 2016b)

- OECD(2012년 기준)에 따르면, 한국의 65세 이상 노인 빈곤율은 회원국 중 1위이며 평균(12%)에 비해 약 4배 이상 높은 것으로 나타남

- 전국 노인의 빈곤율은 49.6%(2016년, 통계청발표)이며, 전국 독거노인 빈곤율은 76.7%, 경기도 독거노인 빈곤율은 64.5%로 독거노인을 위한 빈곤 대책, 사회적 돌봄의 필요성이 갈수록 커지고 있음

- **독거노인의 경제적, 심리적 어려움을 해소하고 안정된 노후를 위해 독거노인 보호 사업을 시행 중에 있음**

- 독거노인 보호 사업은 독거노인의 안전확인(노인돌봄기본서비스, 독거노인사랑잇기서비스), 품격있는 죽음(무연고장례지원서비스)을 지원하는 사업임

- 경기도 독거노인의 약 10%가 노인돌봄기본서비스의 이용자이며 예비대상자 중 일부는 독거노인사랑잇기서비스 이용자임

- 독거노인 중 독거노인 보호 사업과 공공재원에 의한 돌봄사업 대상자는 30%에도 미치지 못하는 것으로 알려져 있음

- 독거노인이 지역사회에서 안정된 삶을 유지할 수 있도록 지역사회의 관심과 정부의 지원정책이 필요함

- **2007년 시작된 노인돌봄기본서비스를 중심으로 경기도 독거노인 보호 사업의 운영현황을 분석하고 활성화 방안을 모색하는 것이 목적임**

- 경기도 독거노인의 실태와 경기도 노인돌봄기본서비스의 운영 현황을 분석하여 향후 독거노인이 지역사회에서 안정된 삶을 영위할 수 있도록 독거노인 보호 사업 활성화 방안 제안
 - 노인돌봄기본서비스의 대상자 조건이 기초연금을 수령하는 독거노인으로 다른 사업에 비해 대상 폭이 넓어 운영 현황을 파악하고 경기도 독거노인의 실태를 분석하는 것은 향후 경기도 독거노인이 지역사회에서 행복하게 살아갈 수 있도록 정책적 방안을 모색하기 위한 중요한 근거 자료가 됨
- 노인돌봄기본서비스 대상자 선정을 위해 실시하는 현황조사자료 분석을 통해 독거노인의 실태를 파악하고, 각 시·군의 수행기관을 대상으로 서비스 운영현황을 분석, 서비스제공인력을 대상으로 FGI를 실시하여 독거노인 보호 사업의 활성화 방안을 모색하고자 함

2. 연구의 방법

□ 행정통계 자료수집 및 사업 분석

- 행정통계 자료를 통한 독거노인의 시·군별 분포, 독거노인 보호 사업을 파악함

□ 취약노인지원시스템을 활용한 경기도 독거노인현황분석

- 사회보장정보원이 취약노인지원시스템에서 2017년 4월 추출한 ‘2016년 경기도 독거노인전수현황조사’ 결과를 제공받아 분석
 - 독거노인 현황조사는 노인돌봄기본서비스 대상자 선정을 위해 매년 실시되고 있으며, 기초연금 미수령자를 제외한 독거노인을 대상으로 함
 - 독거노인전수현황조사 결과에는 기초연금 수령자이며 주민등록상 독거노인 중 조사를 거부하거나 시설에 입소한 노인을 제외한 독거노인, 주민등록상 동거이나 실제 독거노인의 조사결과가 포함됨
 - 현황조사 내용은 대상자의 성별, 연령, 주거상태, 관계정도, 생활여건, 건강상태 등으로 구성됨

- 경기도 독거노인전수현황조사 결과를 지역의 여건(도시형·도농복합형·농촌형²⁾)에 따라 분석하여 독거노인의 현황을 파악함

□ 경기도 노인돌봄기본서비스 운영현황을 분석하기 위해 실태조사 실시

- 조사기간 : 2017.04.20.(목) ~ 05.12(금)
- 조사대상 : 노인돌봄기본서비스 수행기관 39개소
- 분석내용 : 시·군별 독거노인 수, 현황조사 대상자수, 돌봄기본서비스 대상자수, 응급대상자수, 사업 실적 등

□ 노인돌봄기본서비스의 운영분석과 발전방안 모색을 위한 FGI 4회 진행

- 자료수집 기간 : 2017.06.13.(화), 06.15(목), 06.19(월), 6.20(화)
- 참여자 : 노인돌봄기본서비스 시·군 담당공무원(4명), 서비스관리자(8명), 독거노인 생활관리사(5명)
- 분석내용 : 노인돌봄기본서비스 운영에서 시·군의 역할, 서비스관리자의 역할, 생활관리사의 역할, 돌봄기본서비스의 기능, 운영에서의 어려움, 서비스 연계 실태 등

□ 전문가 자문회의를 통해 노인돌봄기본서비스의 활성화 방안에 대한 의견수렴

- 중앙정부와 경기도의 정책적 방향을 공유하고 활성화 방안을 모색함

2) · 도시형 : 고양시, 과천시, 광명시, 구리시, 군포시, 동두천시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안양시, 오산시, 의왕시, 의정부시, 하남시
 · 도농복합형 : 광주시, 김포시, 남양주시 안성시, 양주시, 여주시, 용인시, 이천시, 파주시, 평택시, 포천시, 화성시
 · 농촌형 : 가평군, 양평군, 연천군

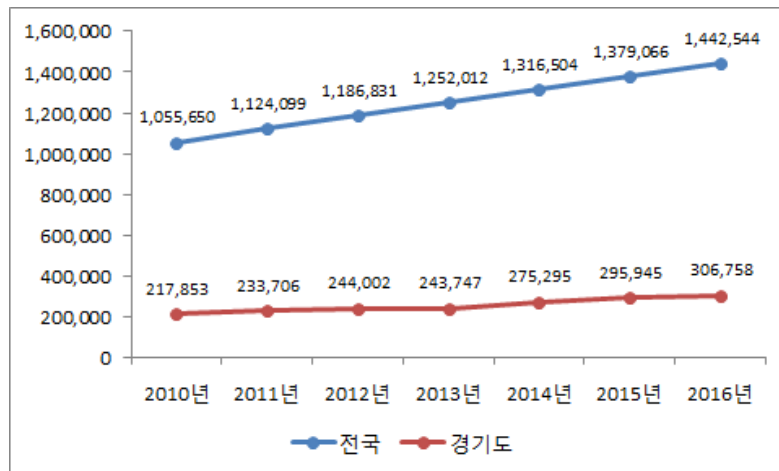
Ⅱ 독거노인 및 독거노인보호사업 현황

1. 독거노인 인구현황

□ 독거노인 인구 변화추이

- 2016년 전국 독거노인은 1,442,544명이며 경기도는 306,758명(2016년 10월 기준)으로 2010년 대비 각각 1.37배, 1.41배 증가

〈그림 Ⅱ-1〉 전국 · 경기도 독거노인 인구 증가 추이



자료 : 경기도(2017). 노인복지사업안내

자료 : 통계청(2015). 장래가구추계

- 경기도 독거노인 인구는 2010년을 기준으로 3년 후인 2013년에는 11.9% 증가하였고, 2016년에는 25.6%(2013년 대비) 증가하여 시간이 갈수록 빠른 증가율을 보이고 있음 〈표 Ⅱ-1〉

- 시·군의 독거노인 증가추이를 보면, 2010년 대비 2016년 가장 많이 증가한 시·군은 포천시(2.13배, 3,266명 → 6,964명)이며 다음은 이천시(2.02배, 3,024명 → 6,111명)임
 - 2010년 대비 2013년에 독거노인이 가장 많이 증가한 시·군은 시흥시(76.13%), 이천시(72.98%), 2013년 대비 2016년 가장 많이 증가한 시·군은 화성시(121.21%), 용인시(65.32%), 남양주시(61.53%)이나, 화성시와 용인시는 2013년에 감소가 두드러져 상대적으로 증가한 것으로 도시 개발과 관계가 있는 것으로 보임
 - 꾸준히 증가하고 있는 시·군은 양평군, 가평군, 연천군, 포천시, 파주시, 남양주시 등으로 나타남
- 과천시와 고양시는 독거노인이 2010년 1,768명에서 2016년 1,722명으로 소폭 감소하였으며 고양시는 2010년 23,406명에서 2016년 23,605명으로 100여명이 증가했을 뿐, 유지되고 있는 것으로 나타남
- 연도별 독거노인의 증감율을 살펴보면, 지역경제와 주택단지 개발 등과 관련 주거지 이전이 요인을 작용하는 경우도 있는 것으로 보이나, 전체적인 독거노인 수는 꾸준히 증가하고 있어 이를 위한 대응방안 마련이 요구됨

〈표 II-1〉 시·군별 독거노인 증감율

(단위 : 명, %)

시·군명	독거노인(증감율)		
	2010년	2013년	2016년
경기도	217,853	243,747 (11.89)	306,758 (25.85)
가평군	2,228	3,348 (50.27)	3,986 (19.06)
고양시	24,406	15,553 (△36.27)	24,605 (58.20)
과천시	1,768	1,656 (△6.33)	1,722 (3.99)
광명시	6,323	5,945 (△5.98)	8,257 (38.89)
광주시	3,112	4,979 (59.99)	6,840 (37.38)
구리시	3,428	3,840 (12.02)	4,345 (13.15)
군포시	4,636	6,656 (43.57)	6,241 (△6.23)
김포시	4,728	6,307 (33.40)	8,231 (30.51)
남양주시	9,160	10,045 (9.66)	16,226 (61.53)
동두천시	2,890	3,682 (27.40)	4,796 (30.26)
부천시	9,168	15,346 (67.39)	14,646 (△4.56)
성남시	17,264	20,638 (19.54)	25,811 (25.07)
수원시	15,002	18,397 (22.63)	24,423 (32.76)
시흥시	4,935	8,692 (76.13)	7,259 (△16.49)
안산시	11,320	12,505 (10.47)	15,142 (21.09)
안성시	4,612	5,754 (24.76)	6,577 (14.30)

시·군명	독거노인(증감율)		
	2010년	2013년	2016년
안양시	10,119	14,830 (46.56)	13,467 (△9.19)
양주시	5,808	5,233 (△9.90)	6,131 (17.16)
양평군	4,312	5,430 (25.93)	6,945 (27.90)
여주군	3,915	4,496 (14.84)	5,340 (18.77)
연천군	2,271	2,607 (14.80)	3,376 (29.50)
오산시	2,254	3,104 (37.71)	3,370 (8.57)
용인시	14,997	11,141 (△25.71)	18,418 (65.32)
의왕시	2,115	3,252 (53.76)	3,353 (3.11)
의정부시	10,830	12,110 (11.82)	13,500 (11.48)
이천시	3,024	5,231 (72.98)	6,111 (16.82)
파주시	7,027	9,613 (36.80)	12,390 (28.89)
평택시	9,966	10,722 (7.59)	12,869 (20.02)
포천시	3,266	4,819 (47.55)	6,964 (44.51)
하남시	3,279	2,742 (△16.38)	4,193 (52.92)
화성시	9,690	5,074 (△47.64)	11,224 (121.21)

자료 : 경기도(2011), 2011년도 노인복지사업안내

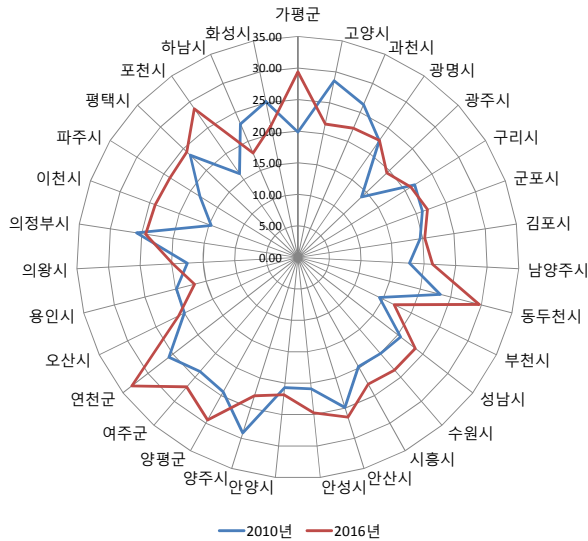
자료 : 경기도(2014), 2014년도 노인복지사업안내

자료 : 경기도(2017), 2017년도 노인복지사업안내

□ 시·군별 노인인구 대비 독거노인 비율 변화

- 시·군에 따라 차이가 있으나, 전반적으로 노인인구 중 독거노인인구가 증가함
 - 2010년 경기도 노인인구 대비 독거노인(독거노인비율)은 21.31%이며, 2016년 22.32%로 2010년에 비해 1%p증가했으나 인구수로 보면 약 88,900명 증가
 - 2010년 대비 2016년 독거노인비율이 가장 많이 증가한 시·군은 포천시로 12.51%p가 증가(독거노인수는 3,698명 증가)하였으며, 가평군(9.52%p), 연천군(7.43%p), 동두천시(6.38%p)도 높은 증가율을 나타내고 있음
 - 수원시 독거노인비율은 3.44%p, 성남시는 2.98%p 증가했으나 독거노인 수는 각각 9,421명, 8,547명 증가한 것으로 나타나 독거노인 정책 수립에 있어서 독거노인비율과 함께 독거노인 실수를 반영할 필요가 있음

〈그림 Ⅱ-2〉 시·군별 노인인구 대비 독거노인 비율 변화



자료 : 경기도(2011), 2011년도 노인복지사업안내
 자료 : 경기도(2014), 2014년도 노인복지사업안내
 자료 : 경기도(2017), 2017년도 노인복지사업안내

2. 경기도 독거노인 실태분석

□ 실태분석 개요

- 독거노인 실태분석은 경기도 독거노인의 생활여건과 사회관계 등을 파악하고자 취약노인지원시스템 데이터를 활용하여 진행함
 - 취약노인지원시스템 자료는 사회보장정보원에서 관리하는 자료로 독거노인 전수 현황 조사 결과가 등록된 자료임
 - 2016년 현황조사 시 주민등록상 경기도 독거노인 318,342명 중 조사를 거부하거나 시설에 입소한 노인을 제외한 독거노인, 주민등록상 동거이나 실제 독거노인의 조사결과가 포함됨
- 분석방법은 경기도 시·군을 도시형, 도농복합형, 농촌형으로 분류하여 독거노인의 생활여건과 관계정도를 분석함
 - 분석자료는 사회보장정보원에서 2017년 4월 28일 추출된 취약노인지원시스템의 독거노인 전수 현황조사 결과 데이터를 활용

- 분석에 활용된 자료는 2016년 경기도 전수현황조사 결과로 등록된 자료이며 취약 노인지원시스템에서 2017년 4월 28일에 추출된 212,172명의 자료임
- 분석내용은 시·군별 성별, 연령, 주거상태를 지역적 여건을 반영하여 도시, 도농복합, 농촌으로 구분하여 분석
 - 주거유형, 사회활동, 경제활동, 이웃왕래, 가족왕래, 의사소통정도, 생활여건, 스트레스상태, 질병, 이용서비스 등의 분포를 파악함

□ 실태분석 결과

○ 시·군별 일반현황

- 2016년 현황조사 결과 경기도 독거노인 중 여성은 71.2%(157,166명)이며 남성은 28.9%(61,379명)으로 나타남
- 31개 시·군 모두 여성 독거노인이 남성 독거노인에 비해 많이 거주하고 있으며, 군포시(76.4%), 과천시(76.1%)가 다른 시·군에 비해 여성독거노인의 비율이 높음
- 광주시(66.1%), 포천시(67.6%)는 상대적으로 여성독거노인의 비율이 낮음
- 여성독거노인의 비율이 높게 나타난 것은 여성 노인인구 비율이 남성 노인인구 비율보다 높게 나타나는 것과 같은 맥락으로 보이며 여성 독거노인이 상대적으로 안전과 경제적으로 취약할 수 있어 포괄적인 보호와 지원이 필요함
- 경기도 독거노인은 동부에 74.2%, 읍면부에 25.8% 거주하고 있으며, 동부와 읍면부가 공존하는 지역을 도농복합지역으로 볼 때 12개의 도농복합지역 중 8개 시·군은 읍면부가 동부에 비해 독거노인이 더 많이 거주
 - 상대적으로 지역의 인프라가 부족한 농촌지역에 적합한 독거노인 대상 보호 사업이 고려되어야 함

〈표 Ⅱ-2〉 시·군별 독거노인의 일반적 현황

(단위 : 명)

구분	성별		주거지	
	남성	여성	동부	읍면부
경기도	61,379 (28.9%)	150,793 (71.1%)	157,166 (74.2%)	54,685 (25.8%)
가평군	885 (30.7%)	1,996 (69.3%)	-	2,881 (100.0%)
고양시	4,270 (26.0%)	12,150 (74.0%)	16,420 (100.0%)	-
과천시	213 (23.9%)	677 (76.1%)	890 (100.0%)	-
광명시	1,561 (26.4%)	4,351 (73.6%)	5,912 (100.0%)	-
광주시	1,515 (33.9%)	2,951 (66.1%)	1,725 (38.6%)	2,741 (61.4%)
구리시	986 (31.9%)	2,102 (68.1%)	3,088 (100.0%)	-

구분	성별		주거지	
	남성	여성	동부	읍면부
군포시	527 (23.6%)	1,709 (76.4%)	2,236 (100.0%)	-
김포시	1,568 (29.1%)	3,812 (70.9%)	2,810 (52.2%)	2,570 (47.8%)
남양주시	3,420 (30.2%)	7,914 (69.8%)	3,456 (31.3%)	7,572 (68.7%)
동두천시	1,430 (31.4%)	3,120 (68.6%)	4,550 (100.0%)	-
부천시	4,189 (28.8%)	10,341 (71.2%)	14,530 (100.0%)	-
성남시	4,965 (29.9%)	11,633 (70.1%)	16,598 (100.0%)	-
수원시	4,676 (29.5%)	11,189 (70.5%)	15,865 (100.0%)	-
시흥시	1,620 (30.5%)	3,696 (69.5%)	5,316 (100.0%)	-
안산시	3,087 (28.3%)	7,836 (71.7%)	10,923 (100.0%)	-
안성시	1,228 (25.9%)	3,521 (74.1%)	1,175 (24.7%)	3,574 (75.3%)
안양시	2,521 (27.4%)	6,692 (72.6%)	9,213 (100.0%)	-
양주시	1,352 (31.9%)	2,889 (68.1%)	2,390 (56.4%)	1,850 (43.6%)
양평군	1,271 (30.8%)	2,861 (69.2%)	-	4,132 (100.0%)
여주시	1,080 (28.6%)	2,699 (71.4%)	1,101 (29.1%)	2,678 (70.9%)
연천군	753 (30.8%)	1,694 (69.2%)	-	2,447 (100.0%)
오산시	707 (29.9%)	1,654 (70.1%)	2,361 (100.0%)	-
용인시	2,864 (26.8%)	7,806 (73.2%)	7,919 (74.2%)	2,751 (25.8%)
의왕시	618 (26.5%)	1,717 (73.5%)	2,335 (100.0%)	-
의정부시	2,793 (29.1%)	6,808 (70.9%)	9,601 (100.0%)	-
이천시	1,217 (28.2%)	3,099 (71.8%)	1,226 (28.4%)	3,090 (71.6%)
파주시	2,663 (28.3%)	6,742 (71.7%)	3,986 (42.4%)	5,405 (57.6%)
평택시	2,842 (29.1%)	6,909 (70.9%)	5,880 (60.3%)	3,871 (39.7%)
포천시	1,598 (32.3%)	3,351 (67.7%)	806 (16.3%)	4,143 (83.7%)
하남시	886 (31.9%)	1,888 (68.1%)	2,774 (100.0%)	-
화성시	2,074 (29.4%)	4,986 (70.6%)	2,080 (29.5%)	4,980 (70.5%)

자료 : 사회보장정보원 취약노인지원시스템(2017.4. 추출)

- 현황조사대상자의 연령을 전기고령자(65세~74세), 후기고령자(75세 이상)으로 구분하여 분석하고 요보호대상으로 분류되는 고연령(80세)이상의 분포를 분석함
 - 경기도 독거노인 중 전기고령자는 36.5%(77,537명), 후기고령자는 63.5%(134,634명)로 후기고령자가 더 높은 비율을 차지하고 있으며 고연령자는 37%(79,509명)임
 - 독거노인 중 전기고령자 비율은 30%대이며 광주시는 40.2%(1,796명)로 31개 시·군 중 높은 비율을 나타냄
 - 후기고령자는 대부분 60%대로 나타냈으며, 가평균(69.2%, 1,992명), 안성시(69.2%, 3,284명), 여주시(68.8%, 2,600명), 연천군(68.7%, 1,682명), 과천시(68.6%, 612명),

등은 후기고령자의 분포가 높게 나타남

- 주로 농촌지역에서 후기고령자의 비율이 높게 나타났으나, 고령화율이 높지 않은 과천시에 후기고령자가 많이 거주하는 것은 주목할 만함
- 경기도 고연령 독거노인의 비율은 37.0%(79,509명)이고, 안성시(43.5%, 2,065명), 과천시(43.4%, 386명), 가평군(42.5%, 1,225명) 순으로 고연령 비율이 높게 나타났으며, 오산시(33.0%, 779명), 광주시(33.0%1,472명)가 낮게 나타남
- 안성시와 가평군과 같은 농촌지역과 달리 도시지역인 과천시에 고연령 독거노인이 많이 거주하는 것은 서울거주자가 퇴직 후 이전하는 것으로 보임

〈표 II-3〉 시·군별 독거노인 연령

(단위 : 명)

구분	전기고령자	후기고령자	고연령
	(65-74세)	(75세 이상)	(80세 이상)
경기도	77,537 (36.5%)	134,634 (63.5%)	79,509 (37.0%)
가평군	887 (30.8%)	1,994 (69.2%)	1,225 (42.5%)
고양시	5,493 (33.5%)	10,927 (66.5%)	6,516 (39.7%)
과천시	278 (31.2%)	612 (68.8%)	386 (43.4%)
광명시	2,225 (37.6%)	3,687 (62.4%)	2,112 (35.7%)
광주시	1,796 (40.2%)	2,670 (59.8%)	1,472 (33.0%)
구리시	1,155 (37.4%)	1,933 (62.6%)	1,070 (34.7%)
군포시	786 (35.2%)	1,450 (64.8%)	915 (40.9%)
김포시	2,120 (39.4%)	3,260 (60.6%)	1,839 (34.2%)
남양주시	4,336 (38.3%)	6,998 (61.7%)	3,903 (34.4%)
동두천시	1,735 (38.1%)	2,814 (61.8%)	1,553 (34.1%)
부천시	5,529 (38.1%)	9,001 (61.9%)	5,205 (35.8%)
성남시	6,460 (38.9%)	10,138 (61.1%)	5,926 (35.7%)
수원시	6,237 (39.3%)	9,628 (60.7%)	5,514 (34.8%)
시흥시	1,991 (37.5%)	3,325 (62.5%)	1,845 (34.7%)
안산시	3,796 (34.8%)	7,127 (65.2%)	4,314 (39.5%)
안성시	1,465 (30.8%)	3,284 (69.2%)	2,065 (43.5%)
안양시	3,408 (37.0%)	5,805 (63.0%)	3,424 (37.2%)
양주시	1,590 (37.5%)	2,651 (62.5%)	1,481 (34.9%)
양평군	1,328 (32.1%)	2,804 (67.9%)	1,753 (42.4%)
여주시	1,179 (31.2%)	2,600 (68.8%)	1,598 (42.3%)
연천군	765 (31.3%)	1,682 (68.7%)	1,015 (41.5%)
오산시	914 (38.7%)	1,447 (61.3%)	779 (33.0%)
용인시	4,065 (38.1%)	6,605 (61.9%)	3,769 (35.3%)
의왕시	787 (33.7%)	1,548 (66.3%)	945 (40.5%)

구분	전기고령자	후기고령자	고연령
	(65-74세)	(75세 이상)	(80세 이상)
의정부시	3,555 (37.0%)	6,046 (63.0%)	3,358 (35.0%)
이천시	1,382 (32.0%)	2,934 (68.0%)	1,807 (41.9%)
파주시	3,263 (34.7%)	6,142 (65.3%)	3,570 (38.0%)
평택시	3,581 (36.7%)	6,170 (63.3%)	3,607 (37.0%)
포천시	1,734 (35.0%)	3,215 (65.0%)	1,862 (37.6%)
하남시	1,037 (37.4%)	1,737 (62.6%)	1,014 (36.6%)
화성시	2,660 (37.7%)	4,400 (62.3%)	2,667 (37.8%)

자료 : 사회보장정보원 취약노인지원시스템(2017.4. 추출)

- 시·군 유형별 연령 분포를 보면 전기고령자는 도시형(37.0%, 45,386명), 도농복합형(36.4%, 29,171명), 농촌형(31.5%, 2,980명) 순으로 많이 거주하고 있으며, 80세 이상 고연령자도 도시형(36.6%)보다는 농촌형(42.2%)에 더 많이 거주하고 있음
- 도시지역 보다는 농촌지역에 고연령 독거노인이 많이 거주하고 있어 농촌에 적합한 독거노인지원서비스 제공이 필요함

〈표 II-4〉 시·군 유형별 독거노인 연령

(단위 : 명)

구분	시군구분					
	도시형		도농복합형		농촌형	
전기고령자 (65-74세)	45,386	37.0%	29,171	36.4%	2,980	31.5%
후기고령자 (75세 이상)	77,225	63.0%	50,929	63.6%	6,480	68.5%
고연령 (80세 이상)	44,876	36.6%	29,640	37.0%	3,993	42.2%

자료 : 사회보장정보원 취약노인지원시스템(2017.4. 추출)

- 시·군별 독거노인의 주거유형을 자가, 전세, 월세, 무상으로 분류하여 분석한 결과³⁾, 경기도 독거노인은 자가(37.9%), 월세(31.3%), 전세(21.4%), 무상(9.5%) 순으로 주거유형이 분포하고 있음

3) 현황조사표에는 주거유형이 자가, 전세, 월세, 무상, 기타로 분류되어있으며, 분석결과 경기도 내 '기타'이 가장 많이 분포하고 있으나, '기타'에 대한 구체적인 설명이 기재되어있지 않아 응답 값에서 '기타'를 제외하고 분석함

- 자가에 거주하고 있는 독거노인 비율이 50%가 넘는 시·군은 이천시(70.8%), 여주시(67.1%), 안성시(57.0%), 연천군(56.3%), 가평군(52.9%), 양평군(50.6%), 동두천시(50.4%) 등임
- 과천시 31개 시·군 중 유일하게 전세유형이 42.0%로 높은 비율을 나타냄
- 월세 비율이 높은 시·군은 하남시(52.4%), 김포시(48.1%)임
- 이천시처럼 자가의 비율이 높은 지역은 주택개량 등의 주거개선 사업을 통해 주거의 안전성 향상을 도모할 수 있지만, 경기도 독거노인의 60%가 거주하고 있는 대여주택은 도배장판이나, 청소와 같은 주거청결사업에 중점을 두는 사업이 필요함

〈표 II-5〉 시·군별 독거노인 주거유형

(단위 : 명)

구분	자가	전세	월세	무상
경기도	42,291 (37.9%)	23,903 (21.4%)	34,942 (31.3%)	10,569 (9.5%)
가평군	843 (52.9%)	112 (7.0%)	335 (21.0%)	304 (19.1%)
고양시	3,308 (33.8%)	1,691 (17.3%)	3,537 (36.1%)	1,265 (12.9%)
과천시	49 (11.4%)	181 (42.0%)	152 (35.3%)	49 (11.4%)
광명시	1,392 (44.1%)	906 (28.7%)	621 (19.7%)	234 (7.4%)
광주시	829 (37.9%)	492 (22.5%)	560 (25.6%)	308 (14.1%)
구리시	432 (26.7%)	509 (31.4%)	518 (32.0%)	162 (10.0%)
군포시	544 (47.3%)	301 (26.2%)	223 (19.4%)	81 (7.0%)
김포시	852 (29.4%)	409 (14.1%)	1,393 (48.1%)	243 (8.4%)
남양주시	2,258 (39.7%)	1,153 (20.3%)	1,954 (34.3%)	327 (5.7%)
동두천시	1,017 (50.4%)	382 (18.9%)	541 (26.8%)	76 (3.8%)
부천시	3,264 (36.1%)	2,418 (26.8%)	2,626 (29.1%)	728 (8.1%)
성남시	1,704 (27.4%)	1,849 (29.7%)	2,264 (36.4%)	403 (6.5%)
수원시	3,352 (31.7%)	2,719 (25.7%)	3,765 (35.6%)	752 (7.1%)
시흥시	1,302 (44.9%)	686 (23.6%)	767 (26.4%)	146 (5.0%)
안산시	1,565 (23.8%)	2,165 (32.9%)	2,322 (35.3%)	528 (8.0%)
안성시	1,420 (57.0%)	234 (9.4%)	495 (19.9%)	341 (13.7%)
안양시	2,189 (40.3%)	1,648 (30.4%)	1,356 (25.0%)	236 (4.3%)
양주시	934 (41.4%)	385 (17.1%)	682 (30.3%)	253 (11.2%)
양평군	1,119 (50.6%)	218 (9.9%)	331 (15.0%)	542 (24.5%)
여주시	1,058 (67.1%)	138 (8.8%)	143 (9.1%)	237 (15.0%)
연천군	798 (56.3%)	114 (8.0%)	232 (16.4%)	274 (19.3%)
오산시	450 (33.0%)	255 (18.7%)	542 (39.8%)	115 (8.4%)
용인시	1,770 (44.8%)	696 (17.6%)	1,247 (31.6%)	237 (6.0%)
의왕시	461 (34.0%)	417 (30.7%)	430 (31.7%)	49 (3.6%)
의정부시	1,851 (36.4%)	1,409 (27.7%)	1,604 (31.5%)	223 (4.4%)

구분	자가	전세	월세	무상
이천시	902 (70.8%)	158 (12.4%)	160 (12.6%)	54 (4.2%)
파주시	1,256 (31.3%)	529 (13.2%)	1,585 (39.5%)	641 (16.0%)
평택시	2,152 (40.7%)	637 (12.0%)	1,774 (33.5%)	729 (13.8%)
포천시	1,117 (45.8%)	359 (14.7%)	597 (24.5%)	366 (15.0%)
하남시	243 (18.7%)	310 (23.9%)	679 (52.4%)	65 (5.0%)
화성시	1,860 (42.4%)	423 (9.6%)	1,507 (34.3%)	601 (13.7%)

자료 : 사회보장정보원 취약노인지원시스템(2017.4. 추출)

- 지역여건(도시형·도농복합형·농촌형)에 따라 주거상태를 분석한 결과, 자가의 비율이 37.9%로 다른 주거유형보다 높은 비율로 나타났으며, 농촌형(52.9%)은 도시형(34.0%), 도농복합형(42.7%)에 비해서 자가에 거주하는 비율이 높게 나타남
 - 노후로 인해 주택파손 등에 노출되어있는 비율은 15.5%로 높지 않으나, 자가비율이 높은 농촌지역(29.6%)은 도시(12.0%), 도농복합(19.7%)보다 상대적으로 높게 나타남
 - 습기에 의한 주거환경의 불결함은 주택파손비율 보다 높은 22.3%이며, 농촌은 34.4%으로 도농복합 (23.9%), 도시(20.4%) 보다 높게 나타남
 - 농촌지역은 자가의 비율이 높아 거주비용은 도시나 도농복합 지역보다 적게 발생할 것으로 보이나, 노후에 의한 주택파손(29.8%)·곰팡이 등(34.4%)으로 주거환경이 좋지 않은 것으로 나타나 주거환경 개선이 필요함

〈표 II-6〉 지역여건에 따른 주거상태 분포

(단위 : 명)

구분		시군구분			총계
		도시형	도농복합형	농촌형	
주거유형	자가	23,123 (34.0%)	16,408 (42.7%)	2,760 (52.9%)	42,291 (37.9%)
	전세	17,846 (26.2%)	5,613 (14.6%)	444 (8.5%)	23,903 (21.4%)
	월세	21,947 (32.3%)	12,097 (31.5%)	898 (17.2%)	34,942 (31.3%)
	무상	5,112 (7.5%)	4,337 (11.3%)	1,120 (21.4%)	10,569 (9.5%)
주택이 노후되어 벽, 천정, 기둥 등에 금이 가거나 파손되어 있다	그렇다	8,574 (12.0%)	8,089 (19.7%)	1,590 (29.6%)	18,253 (15.5%)
습기로 인하여 방, 부엌, 거실 등에 곰팡이가 피어있다	그렇다	14,564 (20.4%)	9,809 (23.9%)	1,849 (34.4%)	26,222 (22.3%)

자료 : 사회보장정보원 취약노인지원시스템(2017.4. 추출)

- 지역여건(도시형·도농복합형·농촌형)에 따른 사회관계정도를 사회활동(장소⁴)와 횟수, 경제활동(유무, 횟수), 이웃관계 횟수, 가족왕래 횟수, 의사소통정도로 분석한 결과는 다음과 같음<표 Ⅱ-7>
 - 도시형·도농복합형·농촌형에 따른 사회활동장소는 도시형은 종교시설(51.3%), 경로당(23.6%)을 많이 방문하였으며, 도농복합과 농촌은 경로당을 각각 45.6%, 60.5% 방문하여 다른 장소에 비해 많이 방문하는 것으로 나타남
 - 사회활동 횟수는 지역여건에 관계없이 ‘없음’으로 표시된 비율이 전체 48.7%으로 가장 높게 나타났으며, ‘주 1~2회’가 도시 23.0%, 도농복합 25.6%, 농촌 27.6%로 나타남
 - 지역여건에 관계없이 사회활동이 없거나, 주 1~2회 활동하는 것으로 파악됨
 - 경제활동은 전체의 16.4%가 하는 것으로 파악되며, 농촌 18.7%, 도시 17.2%, 도농복합 14.9%가 지난 1개월간 1시간 이상 수입을 목적으로 빈병줍기 또는 폐지줍기 등을 포함한 경제활동을 한 것으로 나타남
 - 경제활동 횟수비율은 ‘하지 않음’이 82.7%로 가장 많으나, 경제활동을 하는 경우는 도시지역의 독거노인은 11.9%가 ‘주 3~4회 이상’하고 있고 도농복합지역의 독거노인은 10.2%가 ‘주 3~4회’ 경제활동을 하고 있으며, 농촌은 8.2%가 ‘주 3~4회’, 8.6%가 ‘주 1~2회’ 활동하는 것으로 파악됨
 - 이웃과의 왕래는 조사대상자의 43.1%가 ‘주 1~2회’ 왕래를 하고 있다고 기록되어있으며, ‘주 1~2회’ 왕래가 도시지역은 39.9%, 도농복합은 46.2%, 농촌은 61.8%로 나타나 도시에 비해 농촌에서 이웃과의 왕래를 더 많이 하고 있는 것으로 나타남
 - 가족과의 왕래가 없는 독거노인은 14.4%로 나타났으며, 도시가 14.6%, 도농복합이 14.5%, 농촌이 11.7%로 나타남
 - 의사소통가능정도는 ‘완전가능’한 정도가 81.8%에 해당했으며 도시(82.8%)보다는 농촌(75.8%)이 ‘완전가능’의 비율이 낮게 나타남
- 경기도 독거노인의 사회관계정도는 도시거주 독거노인은 종교활동이 가장 많으며, 농촌과 도농복합 지역의 거주노인은 경로당 방문이 가장 많은 것으로 나타났으나, 지역여건과 관계없이 사회활동을 하지 않는 독거노인이 48.7%, 이웃과 왕래가 없는 노인이 20.2%로 나타났으며 특히 도시 독거노인이 가장 사회관계정도가 낮아 도시 독거노인의 고립화가 우려됨

4) 사회활동 장소가 경로당, (종합/노인)복지관, 종교시설, 문화센터, 친목단체, 기타로 분류되어있고 기타에 대한 응답비율이 높으나 기타의 내용이 기록되어있지 않아 분석에서 제외함

〈표 II-7〉 지역여건에 따른 사회관계정도

(단위 : 명)

구분		시군구분			총계
		도시형	도농복합형	농촌형	
사회활동	경로당	7,828 (23.6%)	9,148 (45.6%)	1,718 (60.5%)	18,694 (33.4%)
	(종합/노인) 복지관	6,057 (18.3%)	2,427 (12.1%)	242 (8.5%)	8,726 (15.6%)
	종교시설	17,008 (51.3%)	7,046 (35.1%)	760 (26.8%)	24,814 (44.3%)
	문화센터	922 (2.8%)	496 (2.5%)	47 (1.7%)	1,465 (2.6%)
	친목단체	1,345 (4.1%)	931 (4.6%)	72 (2.5%)	2,348 (4.2%)
사회활동횟수	주3~4회이상	13,021 (17.6%)	8,073 (20.0%)	1,125 (20.9%)	22,219 (18.6%)
	주1~2회	16,941 (23.0%)	10,312 (25.6%)	1,481 (27.6%)	28,734 (24.0%)
	월1~2회	6,075 (8.2%)	3,829 (9.5%)	473 (8.8%)	10,377 (8.7%)
	없음	37,756 (51.2%)	18,129 (44.9%)	2,292 (42.7%)	58,177 (48.7%)
지난 1개월간 1시간 이상 수입을 목적으로 일함	예	12,231 (17.2%)	5,980 (14.9%)	1,003 (18.7%)	19,214 (16.4%)
	아니오	59,032 (82.8%)	34,268 (85.1%)	4,365 (81.3%)	97,665 (83.6%)
경제활동횟수	주3~4회이상	8,535 (11.9%)	4,090 (10.2%)	441 (8.2%)	13,066 (11.1%)
	주1~2회	3,304 (4.6%)	1,711 (4.3%)	463 (8.6%)	5,478 (4.7%)
	월1~2회	983 (1.4%)	574 (1.4%)	140 (2.6%)	1,697 (1.4%)
	없음	58,930 (82.1%)	33,803 (84.1%)	4,309 (80.5%)	97,042 (82.7%)
이웃과의 왕래	주1~2회	28,455 (39.9%)	18,657 (46.2%)	3,320 (61.8%)	50,432 (43.1%)
	월1~2회	14,950 (21.0%)	8,796 (21.8%)	1,115 (20.8%)	24,861 (21.2%)
	분기1~2회	7,135 (10.0%)	3,788 (9.4%)	381 (7.1%)	11,304 (9.7%)
	년1~2회 이하	4,626 (6.5%)	2,020 (5.0%)	103 (1.9%)	6,749 (5.8%)
	없음	16,155 (22.7%)	7,081 (17.6%)	453 (8.4%)	23,689 (20.2%)
가족과의 왕래	주1~2회	21,335 (29.9%)	11,496 (28.5%)	1,607 (29.9%)	34,438 (29.4%)
	월1~2회	18,837 (26.4%)	10,781 (26.7%)	1,437 (26.7%)	31,055 (26.5%)
	분기1~2회	12,505 (17.5%)	7,305 (18.1%)	1,158 (21.6%)	20,968 (17.9%)
	년1~2회 이하	8,217 (11.5%)	4,893 (12.1%)	542 (10.1%)	13,652 (11.7%)
의사소통가능정도	없음	10,374 (14.6%)	5,868 (14.5%)	628 (11.7%)	16,870 (14.4%)
	완전가능	59,607 (82.8%)	32,624 (80.8%)	4,073 (75.8%)	96,304 (81.8%)
	경미불편	10,803 (15.0%)	6,776 (16.8%)	1,131 (21.1%)	18,710 (15.9%)
	심각불편	1,590 (2.2%)	999 (2.5%)	168 (3.1%)	2,757 (2.3%)

자료 : 사회보장정보원 취약노인지원시스템(2017.4. 추출)

- 지역여건(도시형·도농복합형·농촌형)에 따른 경제적 어려움 정도는 지난 1년간 경제적 어려움으로 인한 공과금 미납, 냉난방이용 불가, 병원이용불가, 부족한 식사량 경험, 배고픔정도를 분석한 결과, 냉난방을 하지 못한 경우가 19.2%로 경제적 영향을 받은 것으로 나타났으며, 병원이용은 15.0%가 영향을 받았으며 공과금미납, 식사량, 배고픔에 영향을 준 것은 약 10%정도로 나타남<표 II-8>
 - 경제적 영향을 많이 받는 지역은 도농복합으로 지난 1년 간 경제적 어려움이 식사량(12.6%), 배고픔(12.6%), 병원이용(17.2%), 공과금 미납(14.7%), 냉난방 이용(22.1%)에 영향을 미친 것으로 나타남
- 경제적 탄력성이 가장 높은 항목이 냉난방인 것으로 나타나 혹서기, 혹한기의 독거노인 안전확인의 중요성이 강조됨

<표 II-8> 지역여건별 경제적 어려움 정도

(단위 : 명)

구분	시군구분			총계
	도시형	도농복합형	농촌형	
지난 1년간 경제적 어려움 때문에 공과금을 기한 내 납부하지 못한 적이 있다	6,810 (8.9%)	6,267 (14.7%)	539 (10.0%)	13,616 (10.9%)
지난 1년간 경제적 어려움 때문에 냉난방을 하지 못한 적이 있다	13,345 (17.4%)	9,396 (22.1%)	1,103 (20.5%)	23,844 (19.2%)
지난 1년간 경제적 어려움 때문에 병원에 갈 수 없었던 적이 있다	10,664 (13.9%)	7,300 (17.2%)	739 (13.8%)	18,703 (15.0%)
지난 1년간 경제적 어려움 때문에 먹어야 한다고 생각하는 양보다 적게 먹은 적이 있다	7,606 (9.9%)	5,348 (12.6%)	504 (9.4%)	13,458 (10.8%)
지난 1년간 경제적 어려움 때문에 배가 고프데도 먹지 못한 적이 있다	7,606 (9.9%)	5,348 (12.6%)	504 (9.4%)	13,458 (10.8%)

자료 : 사회보장정보원 취약노인지원시스템(2017.4. 추출)

- 지역여건(도시형·도농복합형·농촌형)에 따른 스트레스 원인을 분석한 결과, 도시(74.4%), 도농복합(77.9%), 농촌(76.5%) 모두 '본인의 건강 악화'로 인해 지난 1년간 스트레스를 받은 경험이 있다고 응답함
- 스트레스 원인 중 배우자 및 자녀의 사망에 대한 비율이 적게 나타난 것은 지난 1년간이라는 시간적 제약 때문인 것으로 생각되며, 부정적 생활 스트레스에 대한 정서적 지원 방안 마련이 필요함

〈표 II-9〉 지역여건에 따른 스트레스 원인

(단위 : 명)

구분		시군구분		
		도시형	도농복합형	농촌형
지난 1년간 다음사건 경험유무	배우자 및 자녀의 사망	1,440 (5.1%)	931 (4.6%)	155 (6.6%)
	친척 및 친구의 사망	1,553 (5.5%)	1,047 (5.2%)	97 (4.1%)
	범과 관련되는 일	231 (0.8%)	148 (0.7%)	26 (1.1%)
	가족과 친구에게 소외당함	1,633 (5.7%)	956 (4.7%)	124 (5.3%)
	본인의 건강악화	21,186 (74.4%)	15,756 (77.9%)	1,791 (76.5%)
	병원비나 약값부족	2,447 (8.6%)	1,390 (6.9%)	147 (6.3%)

자료 : 사회보장정보원 취약노인지원시스템(2017.4. 추출)

- 지역여건(도시형·도농복합형·농촌형)에 따른 질병유형을 분석한 결과, 신체적 질병으로는 혈압의 비율이 높게 나타났으며 도농복합(3.09%)보다는 도시(3.56%), 농촌(5.1%)의 비율이 높게 나타남
- 우울감의 경우 농촌형(1.6%), 도농복합형(1.2%), 도시형(1.0%) 순으로 나타나 농촌지역이 다른 지역에 비해 우울감을 느끼는 독거노인이 많음

〈표 II-10〉 지역여건에 따른 질병분포(복수응답)

(단위 : 명)

구분		시군구분		
		도시형	도농복합형	농촌형
신체적 질병	암	247 (0.20%)	149 (0.19%)	26 (0.27%)
	관절염·신경통	2,702 (2.20%)	1,695 (2.12%)	216 (2.28%)
	당뇨병	579 (0.47%)	364 (0.45%)	50 (0.53%)
	혈압	4,359 (3.56%)	2,473 (3.09%)	482 (5.10%)
	심장질환	276 (0.23%)	145 (0.18%)	32 (0.34%)
	중풍·뇌혈관질환	161 (0.13%)	71 (0.09%)	14 (0.15%)
	골절	85 (0.07%)	46 (0.06%)	13 (0.14%)
	골다공증	271 (0.22%)	141 (0.18%)	13 (0.14%)
	전립선염	114 (0.09%)	91 (0.11%)	8 (0.08%)
	안질환	147 (0.12%)	51 (0.06%)	20 (0.21%)
	이석증	34 (0.03%)	9 (0.01%)	4 (0.04%)
우울감*		1,275 (1.0%)	952 (1.2%)	149 (1.6%)

*우울감 조사(The GDS-5)

자료 : 사회보장정보원 취약노인지원시스템(2017.4. 추출)

- 지역여건(도시·도농복합·농촌)에 따른 서비스이용현황을 분석한 결과, 조사당시 방문보건간호서비스를 가장 많이 이용하는 것으로 나타남
 - 방문보건간호서비스는 농촌(2.9%)에 거주하는 독거노인이 많이 이용하고 있으며 도시(2.1%), 도농복합(0.7%) 순으로 나타남
 - 농촌에서는 방문보건간호 이외에도 밀반찬서비스의 이용이 높게 나타남

〈표 II-11〉 서비스이용 현황

(단위 : 명)

구분	시군구분		
	도시형	도농복합형	농촌형
가사간병도우미	359 (0.3%)	201 (0.3%)	25 (0.3%)
재가노인지원서비스센터	597 (0.5%)	375 (0.5%)	29 (0.3%)
노노케어	327 (0.3%)	169 (0.2%)	57 (0.6%)
건강음료배달	376 (0.3%)	105 (0.1%)	15 (0.2%)
방문보건간호	2,516 (2.1%)	528 (0.7%)	277 (2.9%)
간병인	127 (0.1%)	79 (0.1%)	5 (0.1%)
경로식당	1,581 (1.3%)	178 (0.2%)	40 (0.4%)
밀반찬배달	990 (0.8%)	851 (1.1%)	194 (2.1%)
장기요양서비스	504 (0.4%)	373 (0.5%)	59 (0.6%)
도시락배달	466 (0.4%)	156 (0.2%)	3 (0.0%)

자료 : 사회보장정보원 취약노인지원시스템(2017.4. 추출)

3. 독거노인 보호 사업⁵⁾

1) 독거노인 보호 사업(노인돌봄기본서비스)

- 독거노인 보호 사업은 독거노인전수현황조사를 바탕으로 진행되며, 노인돌봄 기본서비스, 독거노인사랑잇기서비스, 무연고 독거노인장례지원서비스가 있음
 - 독거노인사랑잇기서비스는 노인돌봄기본서비스의 예비대상자에게 민간 자원봉사자가 전화안부 등 정기적 안전확인 및 정서지원이 이루어지는 서비스이며, 무연

5) 2017년도 노인돌봄서비스 사업안내(보건복지부)를 정리함

고 독거노인장레지원서비스는 노인돌봄기본서비스와 독거노인응급안전알림서비스 대상자 중 무연고 사망자를 대상으로 함

- 본 보고서에서는 노인돌봄기본서비스를 연구대상으로 함

□ 사업목적 및 내용

- 독거노인에 대한 생활실태 및 복지욕구 파악, 정기적인 안전확인, 보건·복지서비스 연계 및 조정, 생활교육 등을 통해 독거노인에 대한 종합적인 사회안전망 구축
- 독거노인생활관리사(이하 생활관리사)가 요보호 독거노인에게 정기적인 안전확인 및 정서적 지원, 건강·영양관리 등의 생활교육, 보건·복지서비스 자원 발굴·연계

□ 사업 대상자

- 주민등록상 독거노인 중 현황조사를 통해 파악된 소득(기초연금 수령여부), 건강, 주거, 사회적 접촉 등의 수준을 평가하여 현황조사 결과가 21점 이상으로 보호 필요도가 높다고 판단되는 독거노인을 사업대상자로 선정
- 주민등록 상 거주지와 동거자 유무에 상관없이 실제 혼자 살고 있는 만 65세 이상 노인으로서, 정기적 안전확인이 필요한 경우, 보건복지서비스지원이 필요한 경우, 정기적인 생활상황 점검 및 사회적 접촉기회 제공이 필요한 경우 사업 대상자로 선정

□ 서비스 내용

- 안전확인 서비스
 - 독거노인 1인에 대해 직접확인(방문) 주 1회 이상, 간접확인(전화) 주 2회 이상 실시하며, 폭염 및 한파, 폭설 등의 기상특보 발령기간에는 매일 실시
 - 대상자의 건강상태, 환경변화 및 욕구파악 등 안전확인 실시
- 생활교육
 - 생활교육이 필요한 독거노인 수, 지역 특성을 고려하여 독거노인 생활교육 계획 수립
 - 교육내용은 장수노트, 치매예방교육, 기상특보 대책방안교육 등
 - 생활관리사별 월 1회 이상(1회당 1시간), 독거노인별 분기당 1회 이상
- 서비스 연계
 - 정부지원 사업 및 지역사회 민간복지 자원을 적극 발굴하여 서비스 연계 계획 수립

- 서비스관리자는 서비스 제공주체와 협의하여 서비스제공여부 및 방식(시간, 주기 등)을 결정하고 생활관리사에게 통보
- 생활관리사는 해당서비스 제공기관과 서비스 지원 대상가구를 연계하고 사후점검 실시

〈표 II-12〉 서비스 연계(예시)

욕구	종류	내용	관련기관 및 단체
소득보장	경제적 지원	기초생활보장, 긴급지원, 기초연금, 결연 후원 등	읍·면사무소 또는 동 주민센터, 민간복지기관 및 단체 등
고용보장	노인사회활동 지원사업	노인사회활동지원사업 제공, 취업알선	시니어클럽, 노인취업지원센터 등
권익보호	안전확인	119어르신폰, 사랑의 안심폰, 독거노인응급안전알림서비스 등	국민안전처, 읍·면 사무소 또는 동 주민센터, 시·군·구 등
	노인학대 예방사업	학대상담, 보호 및 지원 등	노인보호전문기관
건강보장	노-노 케어	안부확인, 말벗 및 생활안전 점검 등	노인사회활동지원사업 수행기관
	종합서비스	가사, 활동지원 또는 주간보호서비스	노인돌봄종합서비스 수행기관
	방문방문사업	가정방문을 통한 건강관리 제공	보건소
	치매검진 및 관리지원	치매조기검진, 치매치료관리비(약제비 등) 지원	보건소
	장기요양보험	방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호, 복지응구, 노인요양시설 입소 등	국민건강보험공단 노인장기요양보험지원센터
	노인의차·보철	노인의차 보철	보건소, 민간단체 등
	노인 안검진	노인 안검진, 개안수술(백내장 등), 돋보기 무료지원 및 수리	한국실명예방재단, 보건소, 민간단체 등
	의료서비스	지역사회 의료기관 연계를 통한 진료·치료 서비스	민간 의료기관 등
	아·미용서비스	아·미용서비스	민간복지기관 및 단체 등
영양관리	무료급식	경로식당, 식사제공	무료급식 사업 수행 단체, 민간복지기관 및 단체
	식사배달	도시락, 밑반찬 배달	민간복지기관 및 단체
	푸드뱅크·마켓·팜, 식료품 등	식료품, 약품 등	민간복지기관 및 단체
주거보장	주택마련	영구임대주택, 독거노인 공동생활가정 등	시·군·구청, 읍·면 사무소 또는 동 주민센터, 주택공사 등
	노인복지시설 입소	노인복지주택, 양로시설, 노인공동생활가정 등	노인주거복지시설 등
	주거개성사업	도배·장판, 전기공사, 냉·난방수리 등	주택·전기·가스안전공사 등, 민간자원봉사 및 후원

육구	종류	내용	관련기관 및 단체
사회활동 여가	자원봉사	가사보조, 병원 등 외출동행, 말벗서비스 지원 등 각종 자원봉사 활동	지역 내 자원봉사단체, 종교단체, 학교, 민간기업의 사회봉사단 등
	여가·문화·교육 활동	여가·문화·교육 프로그램	노인복지관, 노인교실(경로대학), 경로당 등
자원연계	후원금품	지역 내 공공 및 민간의 자발적 후원금이나 후원물품 연계	공공기관, 종교단체, 민간기업 등의 민간기관 및 시민
장례지원	장례의례지원	무연고 독거노인 장례의례 지원 시 종교의례	종교단체, 꽃집, 사진관 등
기타	기타	지역 내 민간 복지 서비스	공공기관, 종교단체, 민간기업 등의 민간기관 및 시민

출처 : 보건복지부(2017). 2017년도 노인돌봄서비스 사업안내

□ 사업추진체계

○ 보건복지부

- 사업기본계획 수립 및 사업지침 시달
- 사업에 대한 관리·감독 및 사업평가
- 국고보조금 교부, 사업홍보 등

○ 경기도

- 시·군별 사업량 및 예산배정
- 거점수행기관 선정 및 관리
- 관할 시·군 평가 및 사업 모니터링
- 국고보조금 정산보고

○ 시·군

- 수행기관선정 및 관리 지도점검
- 국고보조금 정산 보고

○ 독거노인종합지원센터

- 독거노인보호사업 지원
- 독거노인사랑잇기서비스 총괄
- 거점 및 수행기관 수행인력교육, 서비스제공 현황 모니터링 및 평가

○ 경기도 거점수행기관

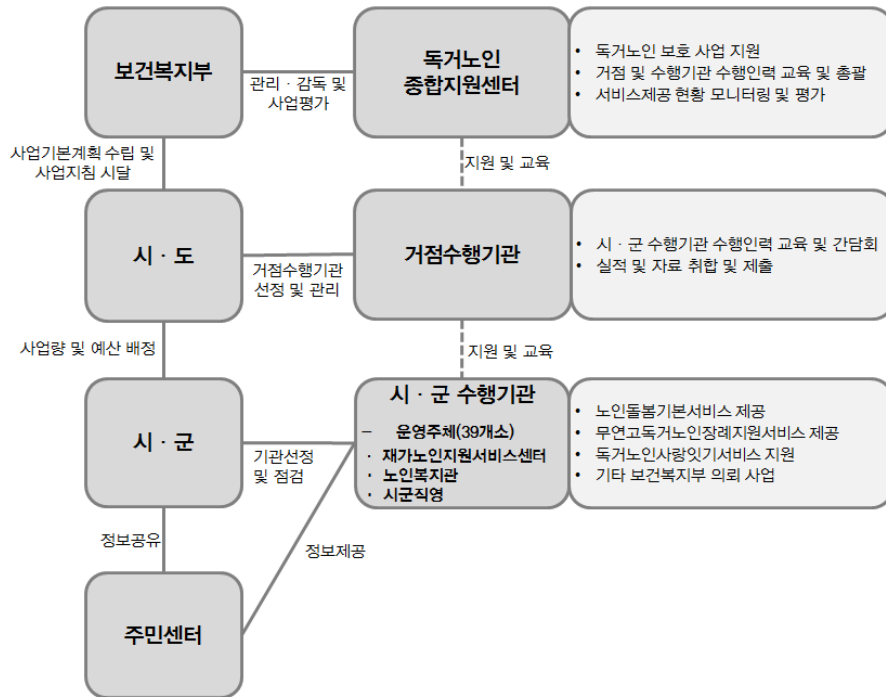
- 관할 시·군 수행기관 수행인력 교육 진행 및 지원·점검

- 분기별 서비스관리자 간담회 실시
- 혹서기·혹한기 「독거노인 보호계획 수립」 및 시·군 수행기관별 「독거노인 보호계획 수립」 안내 및 점검

○ 시·군 수행기관

- 노인돌봄기본서비스 제공
- 무연고독거노인장래지원서비스 제공
- 독거노인사랑잇기서비스 지원

〈그림 Ⅱ-3〉 노인돌봄기본서비스 사업추진체계도



□ 서비스 제공인력

○ 거점수행기관 서비스관리자

- 업무내용
 - 관할 시·군 수행기관 수행인력 교육
 - 분기별 서비스관리자 간담회 실시

- 고위험 독거노인집중관리
- 시·도를 보좌하여 관할 시·군 수행기관 사업 모니터링 및 평가 실시 등

○ 수행기관 서비스관리자

- 거점수행기관별 1명 이상으로 사회복지사 자격증 소지자로 함
- 보수는 월 155만 6천원
- 업무내용
 - 노인돌봄기본서비스, 독거노인사랑잇기서비스, 기타 보건복지연계 서비스 지원 총괄 및 행정회계처리
 - 사업관련 인력 복무관리와 업무 조정
 - 고위험 독거노인집중관리
 - 사업실적관리(취약노인지원시스템 활용) 등

○ 독거노인생활관리사

- 독거노인생활관리사로서 활동이 가능한 신체 건강한 자(64세 이하 권장)
- 근무조건
 - 월 ~ 금 1일 5시간(12:30~18:00)
 - 보수는 월 84만 8천원(혹서기 및 혹한기 수당지급)
- 업무내용
 - 지역사회 독거노인 현황조사
 - 주기적 방문과 안부전화 등을 통해 안전확인, 서비스 욕구파악 실시
 - 고위험 독거노인 집중관리(치매등록자에 대한 투약 확인관리 등)
 - 주거 및 생활상태 점검을 통한 위험요소 제거 등 생활환경 정비
 - 독거노인보호사업 대상 독거노인이 위급상황 등 도움 요청 시 신속한 대응
 - 기상특보 발령 및 재난상황 발생에 따른 독거노인 안전확인 및 긴급대피 지원
 - 독거노인에게 필요한 보건복지서비스 연계지원, 조정 및 사후점검
 - 독거노인 생활교육 계획 수립 지원 및 생활교육 실시
 - 무연고독거노인장래지원서비스 및 독거노인사랑잇기서비스 지원
 - 안전확인, 생활교육, 서비스연계 등 업무내용 취약노인지원시스템 등록 등

2) 경기도의 노인돌봄서비스 운영 현황

- 노인돌봄기본서비스 이외에 독거노인 대상 사업이 진행되고 있으나, 사업대상 조건이 각기 다르며 대상자 수도 많지 않아 경기도 독거노인의 안전을 담보하기에는 한계가 있음
 - 독거노인 응급안전알림서비스, 독거노인 카네이션하우스(경기도 사업), 독거노인 사회관계활성화사업(시범사업중)과 독거노인을 포함한 재가노인을 대상으로 노인돌봄 종합서비스, 단기가사서비스 등을 시행

- 독거노인 응급안전알림서비스
 - 사업대상 : 만 65세 이상 독거노인이며 기초수급, 차상위
 - 사업내용 : 어르신 안전에 대한 정기적 확인, 비상시 긴급출동 연계서비스를 제공
 - 대면서비스인 노인돌봄기본서비스를 보완하는 서비스로 활용될 수 있음

- 독거노인 카네이션하우스
 - 사업대상 : 만 65세이상 노인
 - 사업내용 : 경로당, 마을회관, 기타 시설의 리모델링으로 독거노인을 위한 공동체를 위한 친목공간 조성 후 건강·여가 프로그램 및 소일거리 제공
 - 각 카네이션하우스의 대상자가 20~30명 정도이며 주간동안에 카네이션하우스 까지 독거노인이 이동해야 하므로 보행에 어려운 경우 안부확인에 한계가 있음

- 독거노인 사회관계활성화(친구만들기)
 - 사업대상 : 고독사 및 자살 고위험 독거노인(개소 당 최소 60명 이상)
 - 사업내용 : 가족이웃과 관계단절 된 독거노인의 사회 심리적 지지망 구축
 - 자원봉사자가 고위험군을 대상으로 정서지원을 제공하는 서비스로 은둔형 독거노인에게 제공될 수 있는 서비스임

- 노인돌봄종합서비스(바우처)
 - 사업대상 : 만 65세 이상 요양등급 외 A, B(독거노인 등), 중위소득 160%이하

- 사업내용 : 노인돌보미의 요보호 노인 방문가사 지원 등
- 요양등급 외자에게 안부확인과 돌봄서비스를 제공하는 서비스로 신체기능이 저하되었을 때 노인돌봄기본서비스 종결 후 연계되어야 하는 서비스임

□ 단기가사서비스(바우처)

- 사업대상 : 만 65세 이상 독거노인, 75세 이상 고령부부, 중위소득 160%이하, 골절 또는 중증질환 수술가구
- 사업내용 : 노인돌보미의 한시적 가사지원(식사, 청소 등)
- 한시적 돌봄서비스제공으로 상시적 안부확인을 위해서는 노인돌봄기본서비스와의 연계가 중요함

4. 시사점

□ 경기도 독거노인 실태

- 경기도 노인 대비 독거노인 비율은 지속적으로 증가하고 있으며(2010년 21.31%, 2016년 22.32%) 향후에도 증가할 것으로 예상되므로 지역사회에서 독거노인이 안전하게 생활할 수 있는 지원과 지지가 요구됨
 - 도시보다 농촌에 고연령 독거노인이 더 많이 거주하고 있으므로 농촌지역의 고연령 독거노인을 고려한 서비스 제공이 필요
 - 농촌지역의 독거노인 거주는 자가가 많고, 노후되고 주거환경이 좋지 않은 비율이 도시보다 높게 나타났으며, 경로당 중심의 사회활동을 하고 있었으나 약 40%가 사회활동을 하고 있지 않았음
 - 도시지역의 독거노인은 농촌지역에 비해 사회활동(‘없음’ 이 51.2%)과 이웃과 왕래(‘없음’ 22.7%)가 드문 것으로 나타남
 - 경기도 독거노인에게 냉난방은 경제적 탄력성이 높아 경제적으로 어려우면 제일 먼저 냉난방비용을 절약하는 것으로 나타났음
- 경기도 독거노인의 실태가 도시와 농촌이 다른 경향성을 나타내고 있어 해당 지자체에서는 지역의 여건을 고려한 지원 방안 모색이 필요

- 도시지역, 도농지역, 농촌지역에 따라 정도의 차이는 있으나, 냉난방에 대한 경제적 탄력성과 건강악화에 따른 스트레스는 공통으로 나타나 혹서기, 혹한기 안부 확인과 정서지원 강화를 고려해야 함

□ 경기도 독거노인 돌봄서비스 운영 현황

- 경기도는 독거노인이 지역사회에서 안전하게 생활할 수 있도록 노인돌봄기본서비스와 독거노인 응급안전알림서비스, 독거노인 카네이션하우스, 독거노인 사회관계활성화 사업, 노인돌봄종합서비스, 단기가사서비스 등 공공재원의 서비스와 민간연계 서비스를 제공 중에 있음<표 II-3>
 - 공공재원을 통해 제공되는 서비스는 대상자 선정조건에 해당되어야 제공받을 수 있으나, 독거노인은 경제적, 신체적 상황에 관계없이 가족이나 이웃 등 누군가에 의한 안전확인이 정기적으로 필요함
 - 또한 <표 II-3>에 해당하는 독거노인 보호 서비스의 대상자는 경기도의 독거노인에 약 30%미만인 것으로 알려져 있음
 - 독거노인의 안전확인을 위한 다양한 주체와 재원의 방안이 모색되어야 함

<표 II-13> 독거노인 보호서비스 유형

구 분		주 요 내 용
독거노인 수		65세이상 홀로 사는 노인
조사대상 제외	조사대상 제외	고소득자 등 (33.2%) *기초연금 미수령자(노인인구 상위소득 30%), 거부자 등
	조사 대상	현황조사 실시 (약 66.8%), 매년 시군 등록자료 기초로 복지부 통보
돌봄 제외	돌봄 제외	거동, 건강, 재정, 친인척, 이웃 등 상대적 우위
	돌봄 지원	소득, 건강, 사회적 접촉 수준 평가 우선보호 대상
돌봄기본 등	기본	39개 수행기관, 생활관리사 파견 등(1,243명)
	시설입소	요양보호센터 등 장기요양 등급판정에 따름
	응급안전	치매, 심뇌혈관질환 등 건강 취약자
	민간연계	독거노인 사랑잇기 (민간후원 안전확인 사업)
기타지원	종합	요양보호사 파견 (202개 수행기관)
	단기가사	골절, 중증질환 수술어르신 2개월 단기 서비스
	재가복지	기초수급자 등, 취약노인 등
	친구맺기	고립은둔형 독거노인 사회심리 지원(14개소)

Ⅲ 경기도 독거노인보호사업 운영실태분석

1. 실태조사 개요

□ 실태조사 목적

- 경기도 내 독거노인보호사업의 운영 현황과 향후 발전방안 마련을 위해 노인돌봄 기본서비스 운영 현황을 조사하고 분석함

□ 실태조사 방법

- 독거노인보호사업의 실태조사는 수행기관을 대상으로 하는 운영현황조사와 서비스대상자, 생활관리사, 담당공무원을 대상으로 하는 FGI 실시
- 수행기관 대상 운영현황조사
 - 조사대상 : 노인돌봄기본서비스를 제공하는 경기도 내 39개 수행기관
 - 조사기간 : 2017년 4월 20일(목)부터 5월 12일(금)까지
 - 조사방법 : 노인돌봄기본서비스 운영현황조사를 연구진이 경기도 노인복지과를 통해 시·군과 수행기관에 공문으로 의뢰
 - 거점에서 실시하는 시·군 수행기관 서비스관리자 간담회에서 수행기관 서비스관리자를 대상으로 운영현황조사를 설명
 - 경기도에서 개최한 시·군 노인돌봄사업 담당자 간담회에서 시·군 공무원에게 운영현황조사를 설명하고 수행기관의 협조를 독려
 - 조사내용 : 시·군별 독거노인 수, 현황조사 대상자수, 돌봄기본서비스 대상자수, 사업 실적 등

○ 서비스 제공인력 대상 FGI

- FGI참여자 선정은 경기도청과 경기도 거점수행기관의 추천을 받아 소속기관 담당자에게 사전에 전화와 공문 등으로 조사에 대해 설명을 하여 동의를 얻은 후 연구진이 인터뷰를 진행함
- FGI 진행 전에 참여자에게 연구의 윤리(참여자의 익명성 보장과 FGI를 통해 확보된 자료는 연구진 외에 비공개되며 연구자료로만 활용)에 대해 설명하고 동의를 얻은 후 FGI를 실시함
- 자료수집 기간
 - 노인돌봄기본서비스에 대한 사·군 자료는 2017년 6월 13일(화) 10시부터 12시까지 진행
 - 재가돌봄서비스 제공기관, 또는 직영기관에 소속된 서비스관리자를 대상으로 한 1차 자료수집은 2017년 6월 19일(월) 14시부터 16시 30분까지 진행, 소속기관이 노인복지관인 서비스관리자를 대상으로 한 2차 자료수집은 2017년 6월 20일(화) 14시부터 16시30분까지 진행
 - 생활관리사를 대상으로 한 자료수집은 6월 15일(목) 14시부터 16시 30분까지 진행
- FGI방법
 - 연구진이 직접 비구조적이고 개방적인 질문을 통해 2시간에서 2시간 30분 동안 1(연구진):3(참여자) 또는 1(연구진):5(참여자)로 실시
 - 인터뷰내용과 참여자의 표현을 빠짐없이 기록하기 위해 참여자의 동의 하에 녹음기와 연구메모 등을 활용
 - 인터뷰방법은 참여자가 하고 싶은 이야기를 충분히 할 수 있도록 인위적인 개입은 자제하였으며 시간의 제한을 두지 않음
 - FGI 질문지 내용은 담당공무원, 서비스관리자, 생활관리사 각각을 대상으로 질문을 작성

〈표 Ⅲ-1〉 FGI 참여자 별 인터뷰 내용

참여자	인터뷰 내용
공무원	<ul style="list-style-type: none"> - 노인돌봄서비스의 의미 - 노인돌봄기본서비스 운영에 대한 사·군의 지원 - 읍면동 주민센터와의 관계
서비스관리자 생활관리사	<ul style="list-style-type: none"> - 노인돌봄서비스의 의미 - 운영의 개선점 - 운영기관 또는 사·군과의 협조, 등

- FGI참여자의 일반적 정보 : 노인돌봄기본서비스 담당공무원(4인), 서비스관리자(8인), 생활관리사(5인)
 - 시·군 담당공무원 선정은 노인돌봄기본서비스가 원활히 운영되고 있는 시·군 중에 노인돌봄기본서비스 및 독거노인 관련업무를 일정기간 지속한 담당자를 경기도에서 추천 받음
 - 서비스관리자는 성과가 좋은 수행기관 중 일정기간 지속적으로 근무한 서비스관리자를 거점수행기관에서 추천받았으며, 추천 시 경기도의 지역적 여건과 노인돌봄기본서비스 수탁기관의 유형(노인복지관, 재가돌봄서비스제공기관, 시·군 직영)을 고려하도록 의뢰함
 - 생활관리사는 서비스관리자와 동일한 조건으로 거점수행기관에 추천받음

〈표 Ⅲ-2〉 FGI 참여자의 일반적 정보

번호	구분	성별	소속/ 직책	특성
1	공무원	여	시·군 주무관	6개월
2	공무원	여	시·군 주무관	4년
3	공무원	여	시·군 주무관	1년
4	공무원	여	시·군 주무관	6개월
5	서비스관리자	여	센터	1년
6	서비스관리자	여	센터	2년
7	서비스관리자	여	시·군직영기관	1년
8	서비스관리자	남	센터/과장	8년
9	서비스관리자	여	노인복지관/팀장	6개월
10	서비스관리자	여	노인복지관	2년6개월
11	서비스관리자	여	노인복지관	1년
12	서비스관리자	여	노인복지관	2년3개월
13	생활관리사	여	노인복지관	10년
14	생활관리사	여	노인복지관	3년
15	생활관리사	남	노인복지관	4년
16	생활관리사	여	노인복지관	2년
17	생활관리사	여	센터	2년

2. 실태분석 결과

1) 경기도 노인돌봄기본서비스 제공 현황

□ 경기도와 시·군 노인돌봄기본서비스 수행기관 현황

- 경기도에는 거점수행기관 1개소와 시·군 수행기관 39개소가 운영 중
 - 시·군 수행기관의 운영주체를 살펴보면 노인복지관 26개소(66.7%), 재가노인복지센터 7개소(17.9%), 종합사회복지관 3개소(7.7%), 직영 1개소(2.6%), 요양기관 2개소(5.2%)로 나타남
 - 복지관과 센터의 사업으로 각 지자체로부터 수탁받아 운영하고 있으며 부천시는 독거노인지원센터를 설치 직영으로 운영하고 있음
 - 수원시 4개소, 고양시 3개소, 용인시·평택시·시흥시에 각각 2개소가 있으며 그 외 시·군은 1개소에서 서비스 제공 중임
 - 성남시는 복지관에서 수탁받아 운영하고 있으나, 복지관 부설인 독거노인지원서비스센터에서 독립적으로 운영하고 있음

□ 시·군 노인돌봄기본서비스 제공인력 현황

- 39개 시·군 수행기관에 서비스관리자는 총 57명으로 1개소당 평균 1.46명이며 생활관리사는 총 1,133명으로 1개소 당 평균 29.1명이 근무 중에 있음
 - 생활관리사에 따른 서비스관리사 등 배치기준은 2017년 노인돌봄서비스 사업안내에 있으나, 추가 배치하는 시·군도 있음

〈표 Ⅲ-3〉 서비스관리자 및 행정도우미 배정 최소기준

2017년 서비스 관리자 및 행정도우미 배정 최소 기준		
독거노인 생활관리사 ~19명	서비스관리자 1인	비고
독거노인 생활관리사 20명~29명	서비스관리자 1인, 행정도우미 1인	행정도우미는 배정된 생활관리사 인력 중 활용
독거노인 생활관리사 30~39명	서비스관리자 1인, 행정도우미 2인	
독거노인 생활관리사 40명 이상	서비스관리자 2인, 행정도우미 1인	
- 독거노인 생활관리사 인원은 시군구 추가지원과 법인지원을 포함한 인원 - 행정도우미는 서비스관리자의 행정업무를 지원하는 인력으로 독거노인 생활관리사 배정인원에 포함		
* 행정도우미 2인을 서비스관리자 1인으로 변경하여 채용할 수 있음, 단 행정도우미 2인에 대한 독거노인 보호인원은 변동되지 않음		

출처 : 2017년 노인돌봄서비스 사업안내

- 생활관리사 1인당 독거노인 26명(경기도 평균25.96명, 표준편차 4.88)에게 서비스를 제공하고 있으며 생활관리사에 따라 많게는 독거노인 37명, 적게는 14명에게 서비스를 제공하고 있음
 - 생활관리사의 99.6%가 여성으로 서비스대상자의 30%가 남성 독거노인인 것을 고려하면 남성 생활관리사의 확대 방안을 모색해야 함
 - 생활관리사의 연령은 평균 53세이며 최소연령은 32세 최고령은 73세이며 65세이상 생활관리사는 전체의 25명으로 2.2%에 해당
 - 생활관리사의 월평균 근무시간은 104.55시간으로 100시간 이상 130시간 미만이 76%로 가장 많았다.
 - 생활관리사의 근무조건으로는 주5일 1일 5시간 근무하게 되어있어 월100시간 근무하게 되어있음
 - 수행기관에 따라서는 150시간 근무하는 경우도 있는데 대상 독거노인 수가 25~27명으로 이동 거리나 소속기관 등에 영향인 것을 보임
- 시·군 관심에 따라 생활관리사의 근무조건과 근무내용에 다소 차이가 있는 것으로 보이며 생활관리사의 근무내용과 시간을 고려할 때 연령이 크게 영향을 주지는 않을 것으로 판단되나, 생활관리사의 건강과 독거노인과의 관계성에 있어서 서비스관리자의 모니터링이 요구됨

□ 독거노인의 거주 분포와 노인돌봄기본서비스 대상자 분포 비교

- 경기도 독거노인 수 대비 노인돌봄기본서비스대상자 비율이 약 10%인 것을 고려하여 31개 시·군의 독거노인수와 노인돌봄기본서비스대상자 분포를 비교
 - 김포시, 파주시, 남양주시, 안산시, 고양시 등은 노인돌봄 기본서비스가 독거노인의 10% 미만에게 제공되고 있으며, 수원시는 10% 이상의 독거노인에게 서비스가 제공되고 있음<그림 Ⅲ-1>
 - 각 시·군별 독거노인과 서비스대상의 비교 분포는 작은 인구수와 읍면동별 독거노인 수 파악이 용이하지 않아 비교분석이 어려웠지만, 독거노인의 거주분포와 노인돌봄기본서비스대상자 분포가 일치하는 것으로 보임(부록 참고)
 - 수원시는 대부분 독거노인 분포와 노인돌봄기본서비스대상자의 분포가 일치하나, 금호동, 조원2동은 부족한 것으로 나타남
- 각 지자체에서는 수행기관과의 접근성과 생활관리사의 접근성이 우선 고려되어 서비스대상자가 발굴되지 않도록 관리해야 함

〈표 Ⅲ-4〉 시·군별 현황조사 결과 및 서비스 대상자 수

(단위 : 명)

사군	독거노인 (2016년 12월기준)	현황조사 대상자* (2016년)	현황조사 실시결과** (2016년)	조사 완료율*** (%)	서비스 대상자수		
					기본	응급	사랑잇기
경기도	313,286	224,417	218,902	97.5	29,828 (9.5)	6,862	1,562
가평군	4,164	2,891	2,891	100.0	375 (9.0)	30	31
고양시	25,367	16,626	13,099	78.8	2,147 (8.5)	90	159
과천시	1,672	914	914	100.0	170 (10.2)	95	4
광명시	8,489	5,878	5,678	96.6	718 (8.5)	65	34
광주시	2,453	4,136	2,329	56.3	557 (22.7)	16	81
구리시	5,060	3,087	3,087	100.0	520 (10.3)	20	119
군포시	6,413	3,927	3,927	100.0	589 (9.2)	57	30
김포시	8,242	5,291	5,409	102.2	425 (5.2)	96	75
남양주시	16,573	11,338	11,338	100.0	1,118 (6.7)	205	9
동두천시	4,601	4,587	4,587	100.0	549 (11.9)	103	3
부천시	19,606	14,512	14,512	100.0	2,002 (10.2)	143	220
성남시	26,370	13,931	16,252	116.7	3,052 (11.6)	2,141	4
수원시	24,578	15,777	15,077	95.6	2,788 (11.3)	933	83
시흥시	7,579	5,769	5,843	101.3	833 (11.0)	4	13
안산시	15,018	12,193	12,313	101.0	1,249 (8.3)	966	72
안성시	6,672	4,750	2,786	58.7	448 (6.7)	36	36
안양시	12,940	9,213	13,658	148.2	1,414 (10.9)	25	126
양주시	6,448	6,242	4,607	73.8	574 (8.9)	147	120
양평군	6,680	6,633	4,173	62.9	453 (6.8)	48	25
여주시	5,297	5,414	3,851	71.1	276 (5.2)	21	14
연천군	3,395	2,539	2,481	97.7	400 (11.8)	70	5
오산시	3,396	2,477	2,386	96.3	303 (8.9)	104	2
용인시	18,995	10,188	10,188	100.0	2,206 (11.6)	858	89
의왕시	3,553	2,335	2,372	101.6	305 (8.6)	93	5
의정부시	13,505	9,601	9,601	100.0	1,097 (8.1)	107	13
이천시	6,170	4,425	4,425	100.0	907 (14.7)	24	63
파주시	13,198	12,391	12,391	100.0	944 (7.2)	79	5
평택시	13,973	10,577	10,100	95.5	1,351 (9.7)	61	30
포천시	6,725	6,928	4,985	72.0	503 (7.5)	43	71
하남시	4,973	2,787	2,537	91.0	375 (7.5)	95	16
화성시	11,181	7,060	11,105	157.3	1,180 (10.6)	15	5

* 현황조사 대상자 : 주민등록상 독거노인 중 기초연금 미수급자 제외
 ** 현황조사 실시결과 : 현황조사 대상자와 주민등록 상 동거이나 실제 독거노인을 포함, 거부자, 시설입소자 제외
 *** 조사완료율 : 현황조사실시결과/현황조사 대상자*100
 ***** 기본 : 현황조사 실시결과 21점 이상(2016년 기준)이거나, 사군에서 필요하다고 판단되는 우선 대상자

- 2017년도 노인돌봄기본서비스 대상자 중 보호대상 독거노인 수를 살펴보면(다중 표기), 보호대상 독거노인은 경기도 내에 22,919명이 있으며 이중 치매 908명, 자살위험 75명, 학대피해의심 5명, 중증질환자 7,150명, 고연령 14,781명인 것으로 나타남

〈표 Ⅲ-5〉 2017년도 보호대상 독거노인 수

(단위 : 명)

사군명	합계	치매	자살	학대피해	중증질환자	고연령 (80세이상)
합계	22,919	908	75	5	7,150	14,781
가평군	439	4	0	0	261	174
고양시	2,254	28	2	1	1,162	1,061
과천시	90	5	0	0	3	82
광명시	499	18	1	0	146	334
광주시	381	2	0	0	0	379
구리시	313	12	3	1	17	280
군포시	147	7	2	0	70	68
김포시	273	18	0	0	20	235
남양주시	700	21	1	0	195	483
동두천시	633	276	3	1	49	304
부천시	1,243	32	9	0	129	1,073
성남시	4,077	58	11	1	1,900	2,107
수원시	2,113	69	8	0	781	1,255
시흥시	558	21	0	1	145	391
안산시	873	41	5	0	239	588
안성시	425	16	0	0	211	198
안양시	902	11	0	0	21	870
양주시	244	10	0	0	0	234
양평군	821	5	0	0	400	416
여주시	188	6	0	0	20	162
연천군	263	14	4	0	66	179
오산시	167	10	5	0	42	110
용인시	1,083	30	0	0	151	902
의왕시	244	18	0	0	57	169
의정부시	658	19	0	0	181	458
이천시	596	72	6	0	54	464
파주시	526	22	3	0	59	442
평택시	981	30	6	0	584	361
포천시	290	12	1	0	42	235
하남시	125	0	0	0	4	121
화성시	813	21	5	0	141	646

- 2016년 경기도 노인돌봄기본서비스 실적현황을 보면, 안전확인 4,384,421명, 생활교육 160,802명, 홍보 29,442명을 대상으로 서비스를 제공하였으며, 기상특보 등 정보가 생활관리사에게 전송되도록 하는 문자등록은 1,163건, 자원발굴 80,932건, 자원연계 403,081건을 수행하였으며 각각의 시·군 현황은 <표 Ⅲ-6>와 같음

<표 Ⅲ-6> 2016년 노인돌봄기본서비스 실적 현황

(단위 : 명, 건)

시군명	돌봄업무관리실적(참여노인 수)				대응체계, 민관협력, 보호추진현황(건수)			
	합계	안전확인	생활교육	홍보	합계	문자등록	자원발굴	자원연계
경기도	4,919,005	4,384,421	160,802	29,442	444,372	1,163	80,932	403,081
가평군	15,988	15,477	510	1	2,222	17	585	1,620
고양시	416,266	390,510	13,696	12,060	20,411	94	88	20,229
과천시	34,293	30,966	1,587	1,740	264	7	15	242
광명시	126,432	119,667	3,124	3,641	7,156	28	3	7,125
광주시	93,803	88,229	5,574	0	18,921	23	38	18,860
구리시	91,448	90,893	555	0	4,615	0	0	4,615
군포시	98,822	93,082	5,730	10	12,658	23	147	12,488
김포시	79,067	78,659	401	7	12,078	17	6,133	5,928
남양주시	177,784	174,478	3,284	22	545	45	250	250
동두천시	23,414	22,095	1,316	3	265	25	120	120
부천시	344,179	334,230	9,940	9	27,018	74	50	26,894
성남시	599,029	571,716	27,238	75	69,630	158	182	69,290
수원시	511,840	488,849	22,990	1	62,486	104	95	62,287
시흥시	155,985	153,469	476	2,040	16,837	34	78	16,725
안산시	236,855	234,032	2,813	10	27,794	48	11	27,735
안성시	74,296	73,046	1,250	0	6,576	17	47	6,512
안양시	300,359	295,288	5,071	3	6,430	56	8,195	16,319
양주시	28,819	27,157	1,662	0	10,875	23	43	10,809
양평군	67,550	66,842	708	0	8,819	19	18	8,782
여주시	41,866	41,010	856	0	12,224	11	1,537	10,676
연천군	74,189	71,484	2,705	0	3,261	16	508	2,737
오산시	49,104	48,034	689	381	2,721	12	125	2,584
용인시	127,639	121,772	5,858	9	14,907	86	2,376	12,445
의왕시	64,172	60,836	3,336	0	4,190	11	40	4,139
의정부시	209,668	202,542	7,126	0	4,687	43	19	4,625
이천시	146,174	144,949	1,211	14	8,197	39	2,230	5,928
파주시	183,637	174,229	9,408	0	2,616	40	1,288	1,288
평택시	271,392	253,810	16,521	1,061	87,801	53	36,558	51,190
포천시	89,838	87,879	1,955	4	5,919	0	8	5,911
하남시	55,276	54,260	1,016	0	2,512	0	0	2,512
화성시	155,577	151,745	3,832	0	54	46	4	4

3) 서비스제공인력 대상 FGI 분석결과

□ 노인돌봄기본서비스의 의미와 기능

- 보건복지부의 2017년 노인돌봄서비스 사업안내에 따르면 ‘독거노인 보호 사업’은 독거노인에 대한 종합적인 사회안전망 구축을 목적으로 하는 사업이며 그 중 가장 대표적이며 기본적인 서비스가 ‘노인돌봄기본서비스’임
 - 노인돌봄기본서비스는 독거노인의 사회안전망 구축을 위해 생활실태 및 복지욕구 파악, 정기적인 안전확인, 보건·복지서비스 연계 및 조정, 생활교육 등을 실시하고 있음

- 사회복지현장에서 노인돌봄기본서비스는 의미
 - 시·군 담당공무원이 생각하는 노인돌봄기본서비스는 ‘재가노인의 마지막 경계선’, ‘복지의 마지막노선’으로 인식하고 있으며 독거노인에게 직접 서비스를 제공하는 생활관리사는 ‘뒤편 다 해줘야 하는 서비스’, ‘자식보다 우선 찾는 서비스’로 인지하고 있음

고독사가 없다는 거 자체가 사업이 사실 잘 굴러간다고 봐야한다는 거죠. 그분들이 뭐 연락해보면 뭔가 좀 더 서비스가 물질적인 부분이 연계됐으면 좋겠다 하지만 그래도 계속 누군가가 그분들의 안전을 확인하고 있어서 위급한 상황에서 다 연계가 된다고 그러면 돌봄기본사업은 그것만으로도 충분하게 그 역할을 한다고 보고 있어요, 저희는.(시·군 공무원)

어르신 사망했을 때도 (수행기관에서)바로 즉각적인 보고가 들어왔고, 동에서도 연계를 했고, 서로 협조 하에 그 사건을 마무리를 했고 저도 시 과장님한테 보고를 했고. 수행기관이 있는 복지관에서도 마찬가지로 동에서 오기 전까지 거기 상황을 모니터링 하시고 연계를 하고, 그래서 저는 개인적으로는 반드시 있어야되는 마지막 경계선이라고 생각하거든요.(시·군 공무원)

독거노인 사망했을 때 실은 신고해주신, 작년에도 독거노인 사망건이 있었거든요. 그때 신고해주신 분이 독거노인 생활관리사였어요. 두 건이 그런 케이스가 있었는데 두 건이 다 해결이 잘 됐어요. 금방 발견이 됐고, 그게 다 독거노인생활관리사랑 방문간호사 이런 분들이 서로 연계해서 잘 이루어지더라고요.(시·군공무원)

고독사로 넘어갈 수 있는데 우리 생활관리사 분들께서 구제해가지고 그런 케이스는 (사업)담당자 해보면 한두케이스들은 다 만날 수 있고 진짜 마지노선, 복지의 마지노선처럼 …은둔형들에게는 사실은 꼭 필요한 서비스… (시·군공무원)

○ 노인돌봄기본서비스의 주요기능

- 수행기관에 따라서는 자원발굴 및 자원연계를 중점적으로 진행하는 기관도 있으나, 노인돌봄기본서비스의 궁극적인 기능이 안전확인이라는 것에는 서비스제공인력 모두 동의함

가장 우선이 안전확인서비스죠. (서비스관리자)

노인돌봄기본서비스사업은 기본 위치에서 어르신 안전 확인을 하고 사회복지정보 제공하는 취지는 굉장히 좋다고 생각해요 생활관리사 선생님들이 나가시면서, 장기요양등급 받을 때 안내라던가 자녀가 있어도 챙겨주지 못하는 케이스가 있고, 자녀들도 복지 관련 정보를 모르는 상황이 있으므로, 그래서 그런 정보나 일시적으로 다쳤을 때 단기가사서비스를 받을 수 있는 부분이라던가. 아니면 어떤 분들은 기초연금을 받을 대상이 되어서 우편물이 왔는데도 어르신이 문해능력이 없어서 신청을 못해서, 그걸 못받으시는 분도 계세요. (서비스관리자)

안전확인이 주 목적이지만 그거 외에도 할 일이 너무 많은거예요. 연로하시니까. 하물며 쉬운 핸드폰 이용하시는 방법이라던가, 문자보내는거라던가, 아니면 전등같은 것도 이렇게 한다던가. 아니면 다니기 힘든 분들이나 이런 분한테는 만약 차를 가지고 다니면 차로 모셔다 드리고, 이게 토탈 서비스가 되더라구요. (생활관리사)

- 노인돌봄기본서비스의 기능 중 하나인 독거노인의 생활교육에 대해서는 보건복지부 사업안내에는 5인 이상 집단교육으로 되어있으나, 현장에서는 효율성이 떨어지는 것과 독거노인이 기관까지 방문하는데 어려움이 있는 것을 지적함
- 향후 독거노인에게 필요한 생활교육의 주제 공유와 효율적 생활교육을 위한 방법 모색이 필요함

- 보건복지부 사업안내에는 집합교육 중점으로 생활교육을 실시하도록 되어있으나 사업 대상자 특성상 집합교육의 한계가 있는 것으로 보임

매월 하는 생활교육을 집합으로 하구요. 저희는 소방서나 보건소나 병원이 나 이렇게 연계해서, 와서 직접 생활교육을 하고, 나머지 저희 같은 경우는 대상자가 1,060명인데 그 중에서 40명 정도가 참여를 하시고 나머지 1,020명 정도는 생활관리사 선생님들이 1:1로 방문을 해서 생활교육을 하는데, 이번 하반기부터 이 생활교육을 집합(교육)을 안하려고 하는 분위기가 뭐냐면 들인 노력에 비해 효과가 없다는 느낌이 있어요. 항상 오시는 어르신만 오시거나, 준비하는 것에 비해 참여율이 많지 않다는 것과, (그래서) 저희가 주제도 바꿔보고 했는데 사실은 한계는 있더라고요. (서비스관리자)

□ 시·군의 역할

- 보건복지부가 사업안내에서 제시한 시·군의 역할은 세부사업계획 수립 및 시행, 서비스 제공기관 선정 및 관리, 서비스 대상자 중복서비스 조사 및 승인, 사업수행기관 지도 감독, 지역자원개발 및 연계 등임
- FGI 분석결과 독거노인보호사업을 위한 시·군의 역할로 제안된 것은 주민자치센터를 대상으로 한 사업설명, 주민을 대상으로 한 사업홍보 등이 있음
 - 노인보호사업의 대상자 선정을 위해 매년 실시하는 현황조사를 위한 독거노인방문 시 필요한 독거노인의 연락처를 개인정보보호 때문에 주민자치센터에서 받을 수 없는 경우가 있음
 - 현황조사 대상자 방문 시 조사에 대해서 주민이 인지하고 있지 않아 거부자로 처리되는 비율을 줄일 수 있음
 - 현장에서는 서비스 중복확인에 대한 필요성과 한계에 대해 인지하고 있으나, 시·군의 역할로 보고 있지 않고 있으므로 사업안내에 따라 시·군이 적극적으로 중복확인에 개입하도록 할 필요가 있음
- 시·군 자체적으로 예산 책정하여 서비스관리자의 추가 채용, 수당지급, 운영비지급 등의 역할을 하고 있음
 - 시·군 자체예산으로 서비스관리자의 추가채용과 운영비 지원

생활관리사가 27분이신데 국가가 지원할 때는 서비스 관리자 한분밖에 지원이 안돼서 서비스관리자 인건비를 또 따로 저희가 지자체에서 예산을 세워서, 서비스관리자 별도로 되어있고, 그리고 기본서비스 운영비를 자체적으로 세웠어요. (시·군공무원)

노인돌봄 100명을 더 늘리자라고 해서 수행,, 그 돌봄 독거노인생활관리사를 4명을 자체적으로 시비를 이번에 추경을 세워서 마련을 했어요. 매년 4명씩 계속 지원하는 식으로... (시·군공무원)

- 시·군에 따라서는 생활관리사의 통신비 지원 수당, 서비스관리자 수당을 지원하며 주민자치센터의 전화를 사용하도록 하는 시·군도 있음

제가 기억하는거는 2015년도에는 5만원씩을 한번 주다가, 5만원을 한번 주다가 10만원씩 오르지가 지금 이제,, 2016년부터인 것 같아요(서비스관리자)

한 달에 3만원씩 수당을 주는거죠. 통신비 목적으로. (생활관리사)

- 시·군은 수행기관과 지역의 복지인프라, 주민자치센터 등과 연계하여 과제를 해결하기 위한 연결자 역할을 하며 결과적으로 복지사각지대 발굴(독거노인 보호 사업 대상자 발굴), 독거노인 보호 사업의 수행을 지원하여 함

동에서 사각지대에 있는 그런 분들에 대해서 각 동에 팀장님들하고 같이 상의를 하는 게 있어요. ... 동 주민센터가 복지허브화를 이끌어가는 중심이거든요. 그래서 3개가 (시·군, 동주민자치센터, 복지관) 맞물려가려고 저도 동담당자들한테 사례 같은 거 있으면 물어보고 해서 사각지대 좀 발굴해달라고 그렇게 나가고 있고, 실제로 현황조사와 더불어서 복지사각지대에 있는 분들이 있으면 동에서 발굴을 하고 이런 것들은 연락을 달라라는 메시지를 같이 공문으로 같이 띄우더라구요. (시·군공무원)

지역에서 도움을 받을게 있으면 수행기관이 그 동에다가 전화를 해요. 근데 이제 그게 민간기관하고 원활하지 않으니까 저한테 협조가 오면 제가 그 동에 전화를 해서 이런 건이 있는데 어떻게 되어 있는지 팀장님하고 논의를 하든지 아니면 동담당자랑 상의를 해서 해결하려고 하거든요. (시·군공무원)

(민간기관에서는 독거노인의 소득 등 개인정보를 알 수 없어서) 기관에서 동에다가 협조요청을 많이 보내세요. 그런 중간다리 역할을 하려고 저랑 계속 상의를 하는 상황이지요. (시·군공무원)

자체예산을 들어서 추가적으로 하는 사업은 가능하지 못해서 돈을 안들이고 어떻게 사업을 원활하게 할까 하는 고민한 것 중에서 저희는 한번 보건소랑 연계를 하는 거를 할까, 왜냐하면 자료가 공유가 안되고있어요. 치매노인 관리하는 부서, 보건소는 자체적으로 치매노인 명단이 있고 저희는 독거노인 명단이 있는데 이 사람들이 중복이 되는지 안되는지를 잘 몰라서 (시·군공무원)

생활교육 매뉴얼을 지금 만드려고 하고 있어요. 수행기관에서 보는 매뉴얼이 별것도 없고 어르신들 되게 싫어하신대요. 매번 똑같은 얘기하고... 안부도 중요하지만 이왕이면 한 번 가는데 어르신이 좋은 도움을 받았으면 좋겠다는 생각이 들어서 생활관리사들하고 어르신들하고 가서 무슨 얘기를 할까라는 부분을 좀 생각을 해줘야되지 않나. 해줄 필요가 있을 것 같아서 매뉴얼을 만드는 작업을 시작을 했어요. (시·군공무원)

홍보지 하나 만들려고 독거노인 사업에 대해서 현황조사를 하는데 어르신들이 굉장히 뭔가 불안해하시는 게 이게 누가 왔는지도 모르고 한다 하더라도 굉장히 방어가 강하시고 믿지를 못하셔서 홍보하는 측에서 우리가 사업을 한다는 안내든 간단한 홍보지를, 올해는 간단하게 한 장짜리로 하고 내년에는 동사무소 배치용으로 해서 홍보를 하고 어찌됐든 동사무소 담당하는 분들 비치용으로...(시·군공무원)

저희는 올해 한 4월달에 동 담당자들 교육을 한번 시켰어요. 업무교육, 직무교육으로 해서 현황조사 관련해서 어떻게 업무 협조를 해야 하는 지랑, 그리고 독거노인 발굴하는 어떻게 해야 하는지 그런 거에 대해서 한번 직무교육 시키고 교육책자를 만들어서 줘버렸어요. (시·군공무원)

- 중앙정부의 독거노인 보호 사업 이외에 시·군 자체 사업으로는 말벗서비스, 야쿠르트 배달원, 편의점이나 미용실을 거점으로 한 안부확인사업을 진행 중에 있는 것으로 나타남

말벗서비스 대상자가 한마디로 기본서비스 예비대상자로 생각하면 되거든요. 말벗서비스 대상자도 마찬가지로 관리를 하고 그리고 서비스 물품구호도 그쪽으로 연계를 하구요(시·군공무원)

독거노인을 편의점이나, 어려우신 분들은 편의점 많이 가세요, 막걸리나 소주 많이 드세요, 특히 할아버지들, 그리고 할머니 미용실 많이 이용하시고 이려잖아요. 드물게 되겠지만은, 그 사람들이 우리한테 신고해주는 것들이 있잖아요. 물론 야쿠르트 아줌마도 그 일환으로 지자체에서 많이 활용하고 있는데 야쿠르트 아줌마에 만족하지 말고 거점 형식으로 동마다 한두군데 가게를 지정해서 그 사람들로 하여금 신고할 수 있는...(시·군공무원)

□ 서비스관리자의 역할 및 처우

- 보건복지부가 제시하는 서비스관리자의 역할은 독거노인 보호 사업 지원 총괄 및 행정회계처리, 사업관련 인력(생활관리사·행정도우미) 복무관리와 업무 조정, 고위험 독거노인집중관리, 사업실적관리 등임
- 현장의 서비스관리자가 생각하는 역할 중 가장 중요한 것은 생활관리사의 업무지원·역량강화·모니터링으로 생활관리사에 밀착되어있는 것으로 나타남
 - 생활관리사의 업무지원(생활교육의 자료작성, 안전확인의 가이드라인 제시), 생활관리사의 역량강화(생활관리자의 지지자), 생활관리자의 모니터링(복무관리, 고충상담 등)

저는 어르신들의 안부확인하는 그 업무에 대한 관리와 모니터링도 필요하겠지만 활관리사 선생님들 자체에 대한 업무를 잘 할 수 있도록 같이 봐야된다고 생각을 해요.(서비스관리자)

정말 중요한건 생활관리사의 역량을 키워주는거(서비스관리자)

생활관리사 선생님들의 역량강화해주고, 그리고 전체, 저희는 생활관리사 선생님, 돌봄사업이 큰 행사같은게 많으니까 그런 행사들을 주최하는 그런 역할, 독생사선생님들의 고충 들어주는 상담을 하고 있고, 그리고 선생님들이 어르신들을 방문하셨는데 어르신들의 어떤 의료적인 문제나 그런 거 족하다고 저한테 말씀 해주시면 제가 그거를 연계해드리는 역할도 하고..(서비스관리자)

□ 독거노인생활관리사(생활관리사)의 역할과 처우

- 보건복지부가 제시하는 생활관리사의 역할은 독거노인 현황조사, 안전확인, 서비스 욕구파악, 고위험 독거노인 집중관리, 생활상태 점검, 독거노인보호사업 대상 독거노인이 위급상황 등 도움 요청 시 신속한 대응, 긴급대피 지원, 보건복지서비스 연계지원, 조정 및 사후점검, 독거노인 생활교육, 무연고독거노인장례지원서비스 및 독거노인사랑잇기서비스 지원 등임
- 생활관리사 당사자는 독거노인의 마지막을 지키는 사람, 고독사를 발견하는 사람으로 생각하고 있음

수급 어르신이 갑자기 아파서 병원가면 주민센터가 전화를 하는거예요. 같이 가서줬으면 좋겠다라던가 이런 식으로 전화가 와서, 저희 사실 근무시간 이외에도 나가는 경우가 너무 많아요.(서비스관리자)

- 고독사와 관련한 트라우마를 겪는 생활관리사도 있었으며, 고독사, 치매, 자살위기 등에 대응할 수 있는 교육의 필요성을 제안함

상담을 해보면 선생님들이 어르신들 사망하셨을 때 그 트라우마가 크셔서 그거에 대한 교육하고, 또 자살위기 상황에 놓인 어르신들을 어떻게 해야 되는지에 대한 교육을 많이 해달라고 하시는데...(서비스관리자)

노인학대를 당할 때 어떻게 해야되는지에 대한 그런 교육같은거. 그래서 저희는 수시로 교육 받고 있고 소방서에서도 다음 주에 저희 복지관 오셔서 위험한 상황에 심폐소생술, 그거 교육 받고싶다고 하셔서 제가 직접 소방서에 연락해서 공문받고 다음 주에 교육을 받기로 했어요.(서비스관리자)

남자어르신들이 많다보니까 성추행이나 줌, 성 언어적인 성폭력들, 그런 건
들이 가끔 발생을 해요. 복지관 내부에서도 그렇지만 생활관리사 선생님들
도 말씀드려서 대처법 교육도 외부강사 불러서 해요. (서비스관리자)

- 생활관리사의 주요업무인 안부확인과 생활교육, 연계 등의 기존 업무와 매년 실
시되는 주민등록상 독거노인대상의 현황조사에 따른 추가업무로 인해 업무 부담
이 있으며 국가가 시행하는 전수조사인 만큼 전문조사원의 조사 고려

어르신이 이런 사업에 대해서 동의여부를 떠나서, 일단 무조건조사. 그러
니까 우리가 흔히, 쉽게 말하면 인구 총조사나 그런 통계조사처럼 전수조사
형태로 진행됐단 말이에요. 방문하는 대상이 늘어나고, 생활관리사 선생님
들의 업무도 과중된 상황이었어요. 그럼에도 불구하고 현황조사 관련해서는
인원이나 일은 늘어났지만 거기에 대한 보상은 그대로였단 말이에요. 그래
서 그렇게 제가 생각했던게 이 현황조사도 인구조사나 경제총조사는 전문
조사원을 따로 모집을 해서 조사를 하고있죠? 제가 그걸 2~3년 전부터 계
속 요청을 했는데.. (서비스관리자)

□ 노인돌봄기본서비스 운영의 개선과제

- 현황조사 시 홍보부족으로 인한 거부사례, 독거노인의 정보확보에 대한 주민자치
센터의 협조 부족
- 노인돌봄서비스 대상자 선정에서의 개선과제
 - 현황조사 점수와 실제 독거노인의 필요도의 미스매칭(사회관계는 간헐적으로 이루어
지고 있으나, 실제 독거로 심리적 어려움)

오히려 10점에서 15점 사이에 약간 외부활동 있으시고, 사람 만나기 좋아
하시고 이런 분들이 신청서라도 써주시지 정말 열악하고 기초수급자인 어르
신들은 오히려 주는 것도 없는데, 하는 반감이 있어요. 저희가 지금 10점 이
하까지 내려왔거든요 22점 이상에서는 1,000명 턱도 없어요. 몇 백명도 안
되요. (서비스관리자)

- 주민등록상 동거 또는 기초연금 미수령으로 현황조사 대상자에서 누락된 실제 독거노인이거나 기초연금을 신청하지 못한 상황에 대한 대처 방안 마련 필요
 - 주민등록상 동거인 경우에도 필요에 따라 현황조사의 대상이 될 수 있고 노인돌봄기본서비스 대상자가 될 수 있으나 발굴에 어려움이 있는 것으로 보임

가정방문을 갔더니 주민등록은 3명이었는데 실제로는 혼자사시고 제가 막 질문드리고 냉장고를 열어봤더니 진짜 완전 순수 독거에, 오이에 굵은 소금 쳐서 식사 하시더라고요. 간장 찍어드시고, 무슨 서비스 받느냐 했더니 아무 것도 받는게 없고 복지관에다가 기본을 연계하고 이러한 과정에서 사례관리를 했더니 진짜 완전히 은둔형 남자 독거노인이고 귀도 난청에 거동도 불편하시고 조금만 늦게 발견했으면 정말도 딱 고독사가 예견되는 분이었는데 그분을 보면서 제가 느끼게 우리가 지금 기본돌봄 현황조사 할 때도 무조건 주민등록 혼자 되어있어야 되고 기초연금 받아야되고 사실 근데 문제거든요. 주소지상 가족들 다 있고 빠져나가는... (시·군공무원)

미수급자 중에는 정말 신청을 하지 못하신 분들도 계시지만, 수급자에서 기초연금이 제외가 되고 그러면 어차피 수급자는 어차피 똑같은 돈을 받는 거예요. 그래서 귀찮아서 안하시는 거예요. 그러면 기초수급자 중에 기초연금 대상인데도 기초연금미수급자여서 현황조사에서 제외되는 경우가 있습니다. (서비스관리자)

- 안부확인, 생활교육, 연계로 구성되어있는 돌봄기본서비스가 현장에서는 병원동행, 상담, 장보기 등 재가노인복지서비스 영역까지 확대되어 있음
 - 자원봉사, 재가노인복지서비스 등 유사서비스와 구분이 모호함
 - 생활관리사의 근무여건이 열악해짐

안전확인하면서 대상 어르신을 발굴 했는데 그분한테 좀 인간적인 정이나 이런 것들 때문에 수급자 신청해드리고 안과진료가 필요하다고 그러면 안과하고도 연계하고, 또 저희 매일매일 빵이 나오는 그것도 연계해드리고, 그리고 병원가기 어려우시면 다 모셔다 드리고, 또 보호자 분들이 보통 전화를 안 받으시는 경우가 많고 방문을 잘 안 해주시니까 저희가 투입되는 거잖아요. 그러니까 갑자기 어르신이 쓰러지셨을 때 보호자라고는 독거노인생활관

리사 선생님 이름밖에 안 나오니까, 그럼 뭐 새벽에도 전화오시고 한밤중에도 전화 오면 선생님들이 가서서 모든 걸 해결하셔야 되는, 그리고 경찰서 같은 데서도 어르신에 대한 문제가 생겨서 생활관리사 선생님이 가야 되 고 노인돌봄기본에 있는 어르신이기 때문에 여기서 모든 걸 다 책임지셔야 된다는 얘기를 하시니까...(서비스관리자)

저희가 말벗이나 이런 정서적 지원이나 안부확인으로 끝나는게 아니라 생활전반적인 어려운 점들을 들어드리다보니까.. 하다못해 티비 고장난거.. 완 되는거. 왜 가스 타이머 안되느냐고.. 새벽에도 전화하시는 분들도 있고 해서 저희 생활관리사가 안부확인 사업이 아니고, 생활을 전체적으로 봐드리 는 그야말로 생.활.관.리.사. 인거예요.(서비스관리자)

후원품들을 기관에서 해주는게 아니라 저희 선생님들이 다 발품을 해요 (생활관리사)

○ 현재 돌봄기본서비스의 연계사업은 서비스의 연계보다는 후원 연계의 비중이 높 게 나타남

- 후원개발과 연계를 시스템으로 움직이기 보다는 생활관리사 개인의 역량에 따라 움직 이고 있어서 지역에 따라 생활관리사에 따라 격차가 있음
- 서비스를 연계하게 되면, 중복에 따라 돌봄기본서비스는 종결해야하기 때문에 활발하 게 연계되고 있지 않으며, 생활관리사나 서비스관리자가 타 정책에 대한 다양한 정보 를 가지고 있지 않는 경우가 있음
- 또한 서비스연계 시 독거노인의 동의가 필요함
- 연계를 후원연계로 볼 것인지 서비스연계까지 볼 것인지 고민 필요가 있으나, 물품 등 후원연계가 많을수록 생활관리사는 독거노인 방문이 더 수월하다고 함

기관에서 바로 뭐 의뢰를 하지는 않구요, 저희는 서비스 연계라고 하면 그런 다른 서비스를 연계해 드리는 거보다는 후원품 위주의 그런 서비스 연계를 하지 다른기관의 연계를 그렇게 생각하지는 않아요. 서비스 연계라고 하면 후원품 위주지...(서비스관리자)

노인복지관하고 연계하는건 식사라던가 반찬지원이라던가 주로 이런거고, 대살자를 의뢰나 그런건 거의 없었던 것 같아요.(서비스관리자)

정신건강증진센터에다가 전화를 해서 어르신이 이리이러한 상황인데 알콜 중독이 있고 이래서 저희가 사실 안전확인을 하기 어려운 상황인데 혹시 상담해줄 수 있으세요 하면 본인동의를 없으면 상담을 할 수가 없다는거예요.
(서비스관리자)

○ 시·군의 지역환경을 고려한 생활관리사 1인당 독거노인 수 조정 필요

- 생활관리사 1인당 독거노인 수가 25명~27명으로 되어있고 독거노인 보호 사업지원 총괄 및 행정 회계처리, 생활관리사 모니터링, 행정업무 등을 담당하고 있는 서비스 관리자, 행정도우미에게도 독거노인 수가 배정되어있음
- 이 배정분 만큼 생활관리사가 서비스를 지원하고 있어 업무과중과 사업대상자를 확보해야하는 어려움이 있음

선생님들한테 대상자를 채워야하는 압박이 있잖아요. 1인당 27명씩, 저희 같은 경우는 저희는 관리자 2명이랑 행정도우미 1명까지 3명의 몫을 채워야 해요 그래서 저희가 항상 주장하는 게 선생님들이 관리하는 인원만 항상 배정해달라고는 하는데 그 인원은 25명이지만 저희 인원까지 다 하니까 선생님들이 27명, 28명을 해야 하는 상황이에요. (서비스관리자)

3. 노인돌봄기본서비스 운영의 개선 과제

□ 사업대상자가 주민등록상 독거노인의 10% 불과한 상황

- 실태조사(2017년 5월)를 통해 파악한 경기도 내 노인돌봄기본서비스 대상자는 29,828명으로 경기도내 주민등록상 독거노인수(2016년 1월 기준) 313,286명의 9.5%에 불과하며 시·군에 따라서는 독거노인의 5.2% ~ 14.7%가 대상자임
- 독거노인 대상으로 노인돌봄기본서비스 이외의 다양한 서비스를 경기도에서 제공 중에 있으나, 그 인원이 약 30% 정도 독거노인의 안전확인은 개인의 소득과 건강상태와 관계없이 필요함
- 또한 일부 정부보조금 사업 중 간헐적 서비스를 제공하는 사업 또는 단기적 서비스제공 후 종료되는 사업과의 지속적 연계와 틈새를 매우는 방안 마련 필요

- 노인돌봄기본서비스 내용인 안전확인, 생활교육, 서비스연계 이외의 다양한 재가노인복지서비스 제공으로 중복서비스로 분류될 가능성 노출
 - 보건복지부의 사업안내에 의하면, 노인돌봄기본서비스 내용은 안전확인이 주요 서비스이며 월 1회 생활교육과 대상자의 욕구에 따라 서비스관리자가 개인별 서비스계획을 수립하고 연계하도록 하고 있음
 - 수행기관에 따라서는 노인돌봄기본서비스 이외의 병원동행, 장보기 등 종합적이고 포괄적인 재가노인복지서비스를 제공하고 있으며, 후원물품과 서비스에 대해 생활관리사가 직접 발굴·연계하고 있어 생활관리사에 따라 제공서비스의 양과 내용에 차이가 나타남
 - 서비스관리자와 생활관리사는 이로 인해 근무조건 보다 더 많은 시간을 할애해야 하는 경우가 있음

- 해당 지자체의 홍보 부족으로 인해 현황조사 및 독거노인 발굴에 어려움
 - 노인돌봄기본서비스 운영을 위해 매년 현황조사를 실시하고 있으나, 지자체의 홍보 부족으로 현황조사를 인지하지 못한 독거노인의 거부로 조사완료율이 56.0% 까지 떨어지는 시·군이 있으며 읍면동 담당공무원의 제도 인지 부족으로 현황조사 시 독거노인의 연락처를 확보에 어려움이 FGI를 통해 확인됨

IV 정책제언

- 독거노인에게 제공되는 안부확인서비스 확대를 위한 노인돌봄기본서비스 대상자 세분화와 확대 방안
 - 노인돌봄기본서비스의 대상자는 주민등록상 독거노인 중 약 10%에 머물고 있으며, 안전확인이 가능한 정부주도 서비스에는 독거노인 친구만들기사업, 응급안전서비스, 노인돌봄종합서비스 등이 있으나, 이를 포함해도 전체 독거노인 중 30% 내외에 불과함
 - FGI분석에서 정리된 것과 같이 노인돌봄기본서비스 대상자를 은둔형 노인과 활동형 노인으로 구분하여 욕구에 따른 안부확인서비스를 제공
 - 현황조사를 통해 독거노인을 은둔형 노인과 활동형 노인으로 분류하여 은둔형 노인에게는 정서지지프로그램과 함께 직접방문을 필수로 하는 안부확인서비스를 제공
 - 시범사업 중인 독거노인사회관계활성화사업은 자살, 우울증의 고위험 노인을 대상으로 정서지원서비스가 제공하고 있으나, 대상자가 한정적임
 - 은둔형 노인에게 제공되는 노인돌봄 기본서비스의 정서지지프로그램은 독거노인사회관계활성화사업의 서비스내용보다 단순화하여 제공
 - 활동형 노인은 현재의 노인돌봄기본서비스를 제공하며 활동형 노인 중 가사지원 등 재가노인복지서비스가 필요한 경우 서비스연계를 하거나, 수행기관에서 주민자치센터에 의뢰해 자원봉사와 연계
 - 활동형 노인과 은둔형 노인에 맞는 서비스를 분류하여 제공함으로써 모든 독거노인에게 비슷한 서비스양을 제공할 때 보다 은둔형 노인에게는 많은 양의 서비스를, 활동형 노인의 대상자 수를 확대할 수도 있음
 - 해마다 늘고 있는 독거노인과 통계자료는 없으나, 사회 문제로 대두되고 있는 고독사를 고려하면 안전확인은 모든 독거노인에게 제공되어야 할 서비스이나, 정부 재원에 한계가 있으므로 안전확인을 위한 다양한 방법이 고려되어야 함

- 자원봉사를 활용한 독거노인사랑잇기서비스는 아직 시범사업 중으로 대상자가 많지 않아 노인돌봄기본서비스의 예비대상자를 전부 포함하기도 어려운 상황임
- 지역사회 기업이나, 읍면동사회보장협의체를 활용한 안부확인 방안을 모색해야함
- 또한 현황조사에 포함되지 않는 기초연금 미수령자 등에 대해서는 안전확인서비스를 안심하고 사용할 수 있도록 안전확인 서비스 인증 등의 프로그램과 IT와 결합된 서비스 개발 필요

예 시

- 일본의 독거노인용 태블릿 PC 등장과 보급
 - 일본 시라카와 마을은 2012년 독거노인을 위한 태블릿PC '라이프터치(LifeTouch)'를 가정에 공급
 - 아침식사 여부를 묻는 메시지 등을 '라이프터치'에 정기적으로 전송하고, 독거노인은 태블릿 PC 화면의 버튼을 누르는 것으로 상태를 알림
 - 노인들도 쉽게 사용하도록 화면에는 '예/아니오' 등 간단한 선택형으로만 표시
 - 라이프터치는 세대별 데이터를 자동 집계해 그래프로 나타내며, 지방자치단체는 이 집계된 데이터로 각 가구의 특징을 파악해 새로운 대책을 수립하는데 사용
 - '라이프터치'는 영상대화기능도 포함되어 단순 전화상담이나 수화기를 통한 말벗 서비스보다 효과적이며 짧은 시간에 많은 이들과 대화를 나눌 수 있음
 - 이 외에도 '라이프터치'는 화면의 버튼 배치, 색상, 문자 크기 지정 등 IT 기기에 익숙하지 않은 노인들을 위해 보다 간단하게 제작



자료 : IT조선(2012. 1. 19)

- 미국의 IoT활용 응급안전제품 및 서비스제공 기업: "Lively"
 - 2012년 미국 샌프란시스코에서 창업된 Lively사는 2013년부터 센서, 중앙허브, 스마트시계 등을 시판
 - 자체 제작한 스마트시계의 기능을 보면 "약복용알람", "만보기", "낙상감지"기능이 탑재되어 있고, 응급 시 버튼만 누르면 911의 도움을 받을 수 있고 걸음걸이를 분석하여 고령층 낙상예방에도 활용
 - 혼자 사는 노인들이 가정에서 뿐만 아니라 지역사회 활동시에도 활용할 수 있어 사회참여 장려 및 촉진을 유도
 - 현재 미국인터넷 쇼핑몰에서 구입이 가능



자료 : mylively.com

□ **지속적 안부확인을 위한 노인돌봄기본서비스와 재가노인복지서비스의 연계 방안 마련**

- 서비스연계가 단기적으로 끝나는 서비스이거나, 간헐적으로 제공되는 서비스인 경우 지속적인 안부확인이 소홀해질 수 있어 지속적인 안부확인을 위한 연계방안 마련 필요
 - 노인돌봄기본서비스 대상자가 ADL 또는 IADL이 저하되어 돌봄서비스가 필요해지면, 장기요양서비스, 노인돌봄종합서비스, 재가노인지원서비스 등으로 연계되고 노인돌봄기본서비스는 종결됨
 - 노인종합돌봄서비스, 방문요양서비스 등 정기적으로 1주일에 3일정도 직간접으로 방문하는 서비스는 독거노인의 안부확인이 가능하므로 노인돌봄기본서비스와 중복하여 제공할 필요가 없음
 - 그러나 단기가사서비스, 복지용구 대여 등과 같이 단기간 서비스를 제공하고 종료되거나, 물품을 대여로 종료되는 사업 또는 방문 보건과 같이 1개월 혹은 3개월에 한 번씩 간헐적으로 방문하는 서비스로는 독거노인의 안부확인에 어려움이 있음
 - 공공재원이 투입되는 서비스 중 직간접적으로 정기적 안부확인 불가능할 경우 노인돌봄기본서비스제공이 가능하도록 해야함
 - 이를 위해서는 재가노인복지서비스 중 간헐적으로 제공되는 서비스의 종류에 대한 파악이 필요함

□ **노인돌봄기본서비스제공범위에 대한 현장과 제도간의 동일화 필요**

- 노인돌봄기본서비스는 안부확인(1회 직접방문, 2회 전화), 생활교육(월 1회), 서비스연계로 구성되어있으며, 담당 공무원 · 서비스관리자 · 생활관리사가 생각하는 가장 주요한 기능은 안부확인인 것으로 나타남
- FGI분석 결과 현장에서는 주3회 안부확인, 생활교육, 서비스연계는 물론 독거노인과 병원동행, 전구갈기, 장보기, 장기요양등급신청하기, 후원물품 발굴, 후원물품전달, 등 다른 재가노인복지서비스와 유사하게 종합적인 서비스를 제공하고 있음
 - 독거노인과 가족의 욕구도 단순한 안부확인에 그치지 않고 종합적인 서비스제공에 있으며, 후원물품연계가 없으면 방문이 어렵다는 생활관리사의 호소도 있음
 - 주민자치센터에서도 독거노인이 병원에 가야할 경우 보호자로 생활관리사에게 연락을 하는 경우가 있음

- 보건복지부 독거노인 보호 사업안내에 무연고장례지원서비스의 상주가 생활관리사와 서비스관리자로 되어있어 독거노인의 보호자로 인식되는 경향이 있는 것으로 보임

○ 서비스연계는 독거노인의 신체적·정신적 상태에 따른 재가복지서비스연계보다는 후원연계로 치우쳐 있는 경향이 있음

- 재가복지서비스 연계보다 후원연계에 치중되는 원인으로 공식 또는 비공식 재가복지서비스에 대한 정보 부족으로 해당 서비스를 인지하지 못하는 경우가 있음
- 또한 재가복지서비스연계 시 가장 우선되는 것이 서비스연계에 대한 독거노인의 동의 여부로 독거노인이 동의하지 않으면 연계자체가 어려움
- 수행기관과 시·군의 판단에 따라 필요 시 독거노인의 동의가 없어도 서비스연계가 되도록 하는 방안이 필요함
- 또한 공공재원의 재가서비스로 연계하면 노인돌봄기본서비스는 종결처리되는데 배정된 인원확보가 어려워 연계를 꺼리는 경우도 있어 실적처리 방안 마련

○ 생활관리사가 독거노인의 요구에 따라 가사지원, 병원동행 등을 개인적인 봉사차원에서 할 수 있으나 이러한 서비스 제공이 일반화되면 재가노인지원서비스, 노인돌봄 종합서비스, 장기방문요양서비스와 유사해지며 ADL이나 IADL의 변화에 따라 제도 대상자가 변화되는 재가노인복지서비스에 혼란이 있을 수 있음

○ 노인돌봄기본서비스의 제공서비스 범위가 현장과 제도 간에 동일화하여 진행되어야함

- 제도에 대한 수행기관과 행정기관의 교육과 이해, 독거노인을 대상으로 한 제도 교육이 필요함
- 종합적 재가노인복지서비스 제공에 의해 서비스관리자와 생활관리사는 근무조건보다 더 많은 시간 서비스를 제공해야하는 상황임

□ 노인돌봄기본서비스 활성화를 위한 행정기관의 역할

○ 노인돌봄기본서비스 운영에 있어서 가장 영향력이 있는 시·군의 역할은 복지사각지대 해소를 위해 현황조사 결과를 지역에 있는 다수의 복지인프라와 공유, 수행기관과의 접근성과 관계없이 서비스 제공, 등 세심한 관심이 필요

- 주민자치센터 공무원의 제도에 대한 이해가 없으면 수행기관에서 독거노인의 연락처조차 확보하는데 한계가 있음
- 복지사각지대 발굴과 독거노인의 고독사 예방을 위해서는 각 지자체에서 제도 관련 교

육과 협조가 필요함

- 행정기관과의 협력을 위해 일부 수행기관에서는 생활관리사가 수행기관으로 출퇴근하지 않고 주민자치센터로 출퇴근하는 경우도 있으며, 지역복지인프라와의 연계를 위해 생활관리사가 독거노인이 거주하는 지역의 복지관으로 출근하는 수행기관도 있음
- 시·군에서는 현황조사 전에는 주민자치센터 대상의 교육을 실시하는 것을 권장함
- 노인돌봄기본서비스의 내실화와 확대를 위해 경기도는 서비스제공인력의 역량강화 노력과 시·군 공무원의 간담회 등 개최
 - 생활관리사와 서비스관리자가 소진되지 않고 역량이 강화되도록 거점수행기관을 통한 교육으로 지원
 - 거점수행기관에서 실시하는 교육내용이 현장에서 필요한 내용(심폐소생, 치매, 성희롱예방, 학대 피해 인지 등)과 소진예방을 위한 힐링 등의 내용으로 구성
 - 각 시·군 담당공무원을 대상으로 제도에 대한 교육 및 간담회 실시를 통해 지역의 여건은 반영되지만 유사한 수준의 서비스가 제공되도록 유도
- 보건복지부와 독거노인종합지원센터는 독거노인 보호를 위한 사업이 활성화되도록 독거노인전수현황조사를 통해 수집된 데이터 분석 결과를 반영하여 인력과 재정을 포함한 중장기 계획을 수립이 필요함
- 지역사회에서 독거노인이 삶의 질을 유지하면서 살아가기 위해서는 지속적인 관심과 지원이 더욱 필요하게 되는데, 분절적으로 제공되고 있는 돌봄서비스의 전달체계 정비가 요구됨

참고문헌

황경란·김정근·문정은(2016a). 『독거노인 카네이션하우스 사업진단 및 발전방안 연구』, 경기복지재단.

황경란·김춘남·유병선·전용호·문정은(2016b). 『2020 경기노인복지비전 실행계획 수립 연구』, 경기복지재단.

보건복지부(2017). 『2017년도 노인돌봄서비스 사업안내』.

보건복지부(2017). 『2017년도 노인돌봄서비스 기본교육』.

경기도(2011). 『2011 노인복지사업안내』.

경기도(2014). 『2014 노인복지사업안내』.

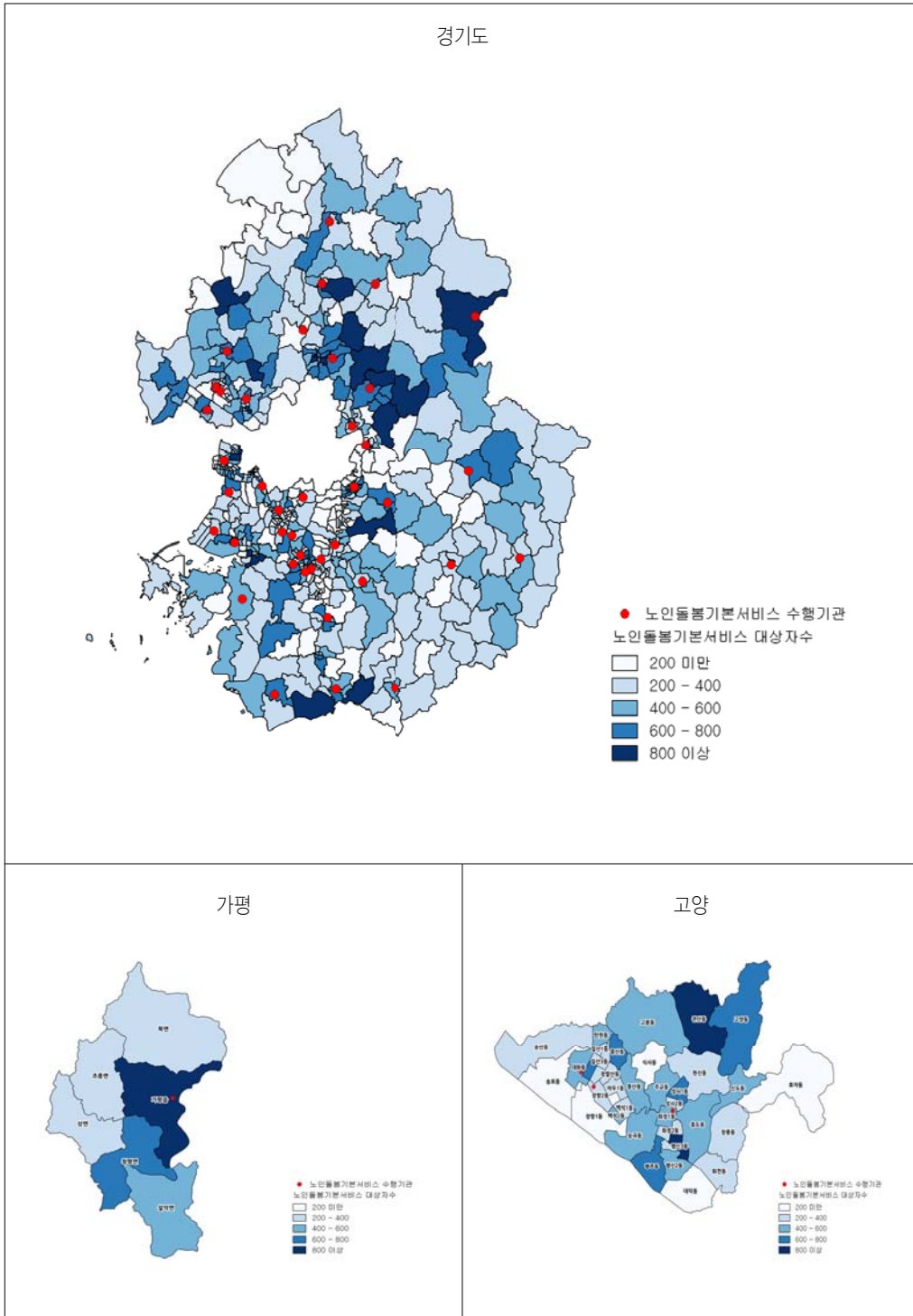
경기도(2017). 『2017 노인복지사업안내』.

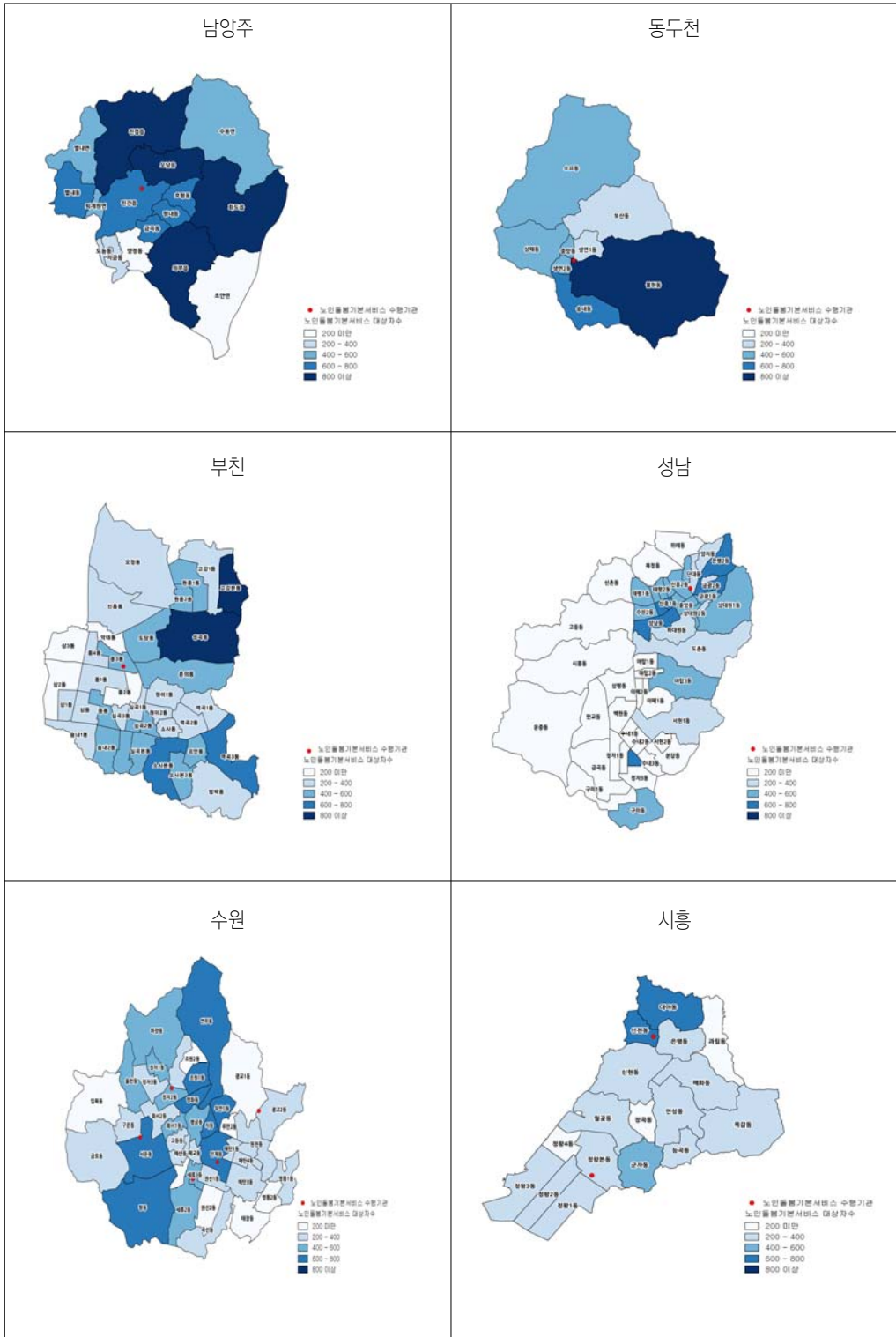
통계청(2015), 장래가구추계

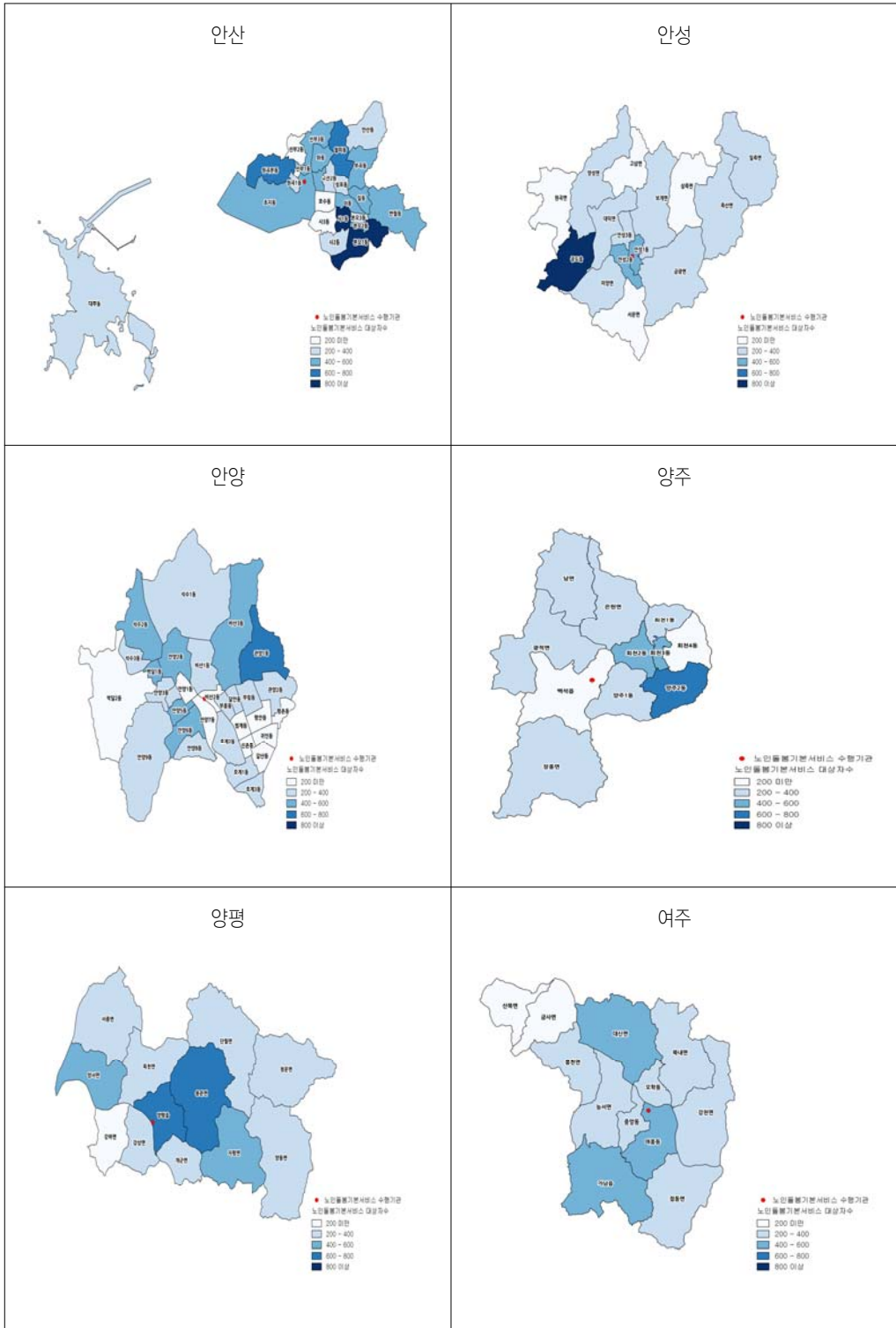
부 록

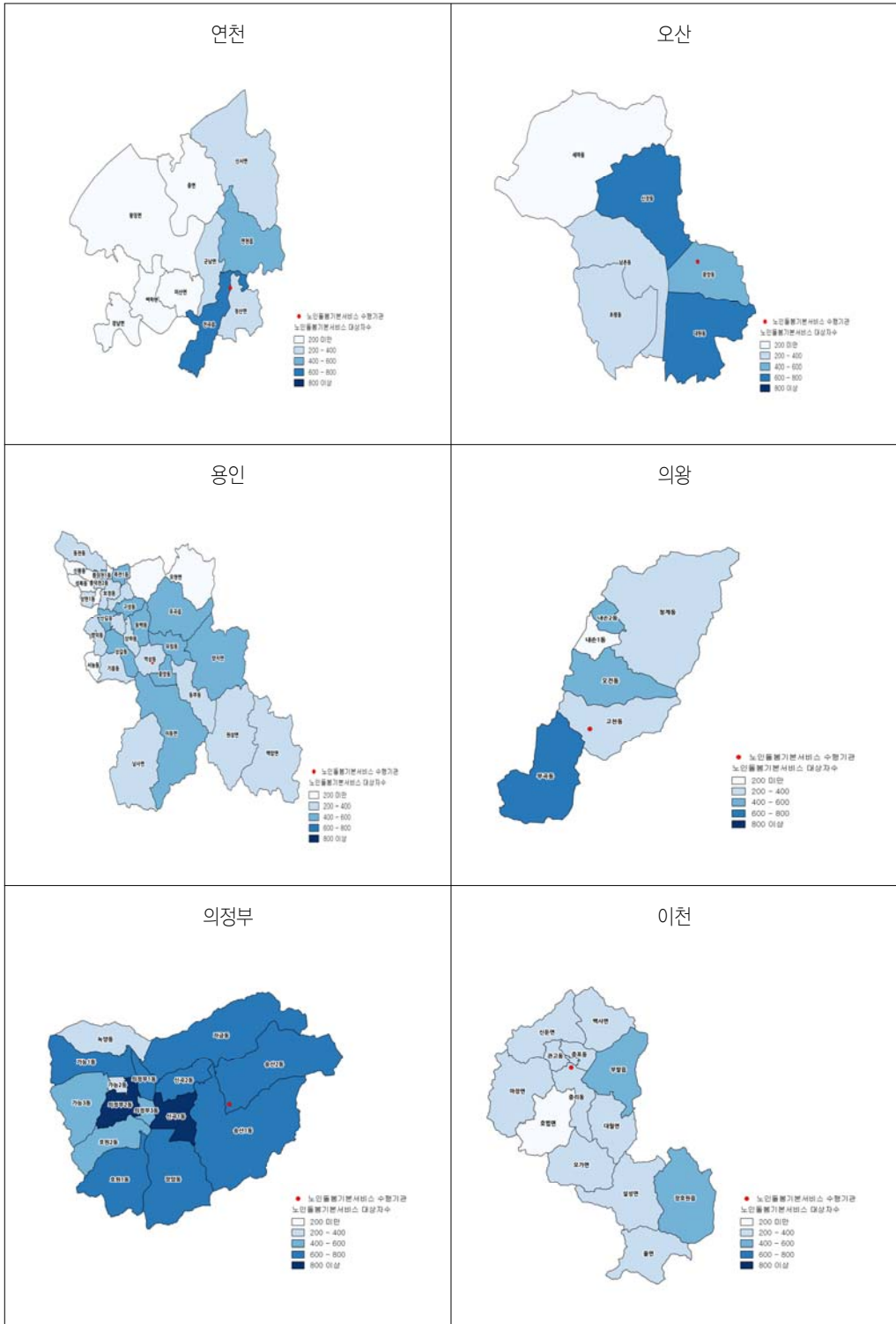
1. 경기도와 시·군의 노인돌봄기본서비스 대상자 분포와
수행기관 분포

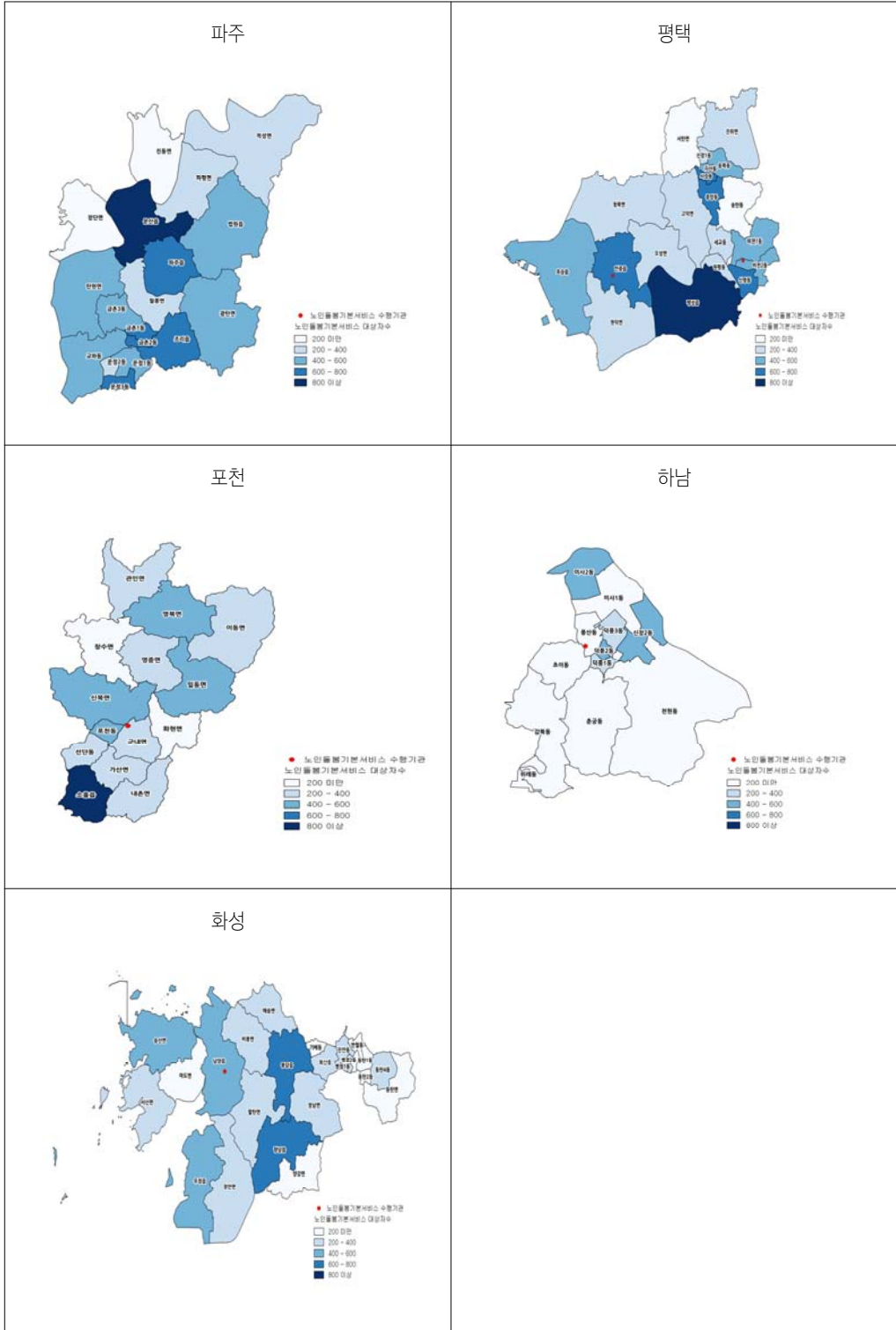
1. 경기도와 시·군의 노인돌봄기본서비스 대상자 분포와 수행기관 분포











경기복지재단 GGWF REPORT 2017-10

경기도 독거노인 보호 사업 활성화 방안

발행일 2017년 7월

발행인 경기복지재단 대표이사 양복완

발행처 경기복지재단

경기도 수원시 장안구 경수대로 1150(파장동 179) ☎ 16207

Tel. 1577-4312 FaX. 031-898-5937

Homepage. ggwf.gg.go.kr