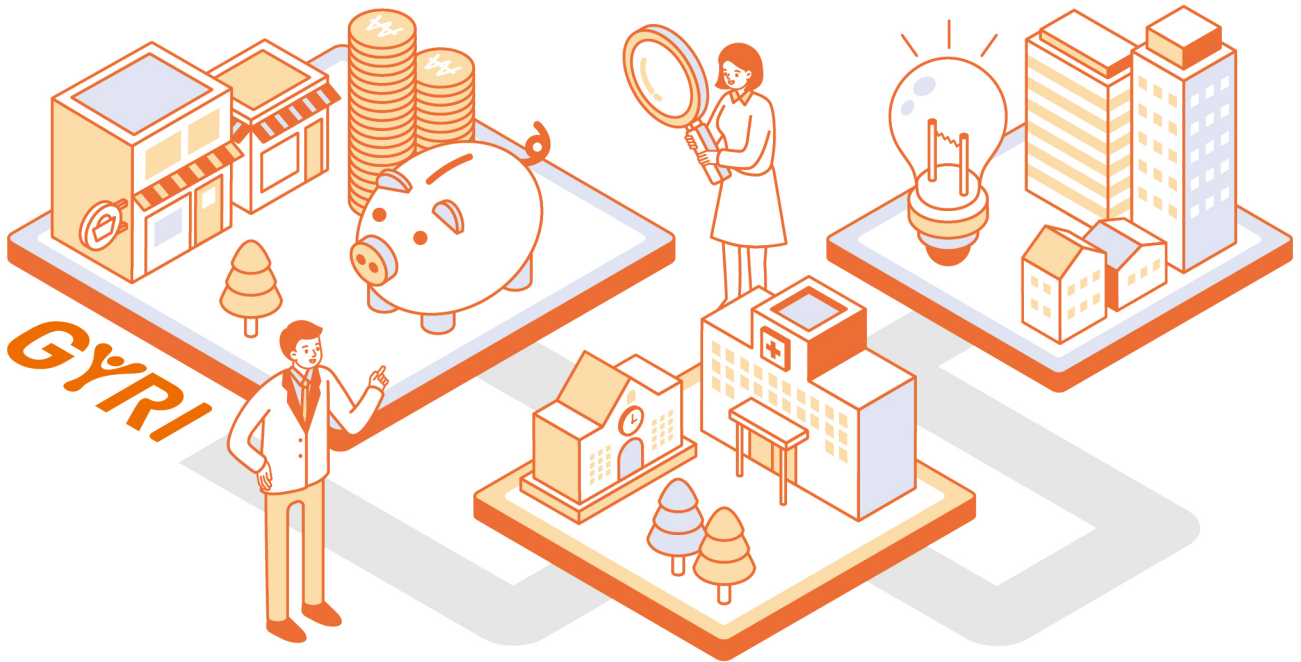


# 이슈 브리프

Issue Brief

# 08

## 고양시 돌봄이 필요한 노인을 위한 활동적 노화정책 연구



**발행일** 2022년 5월 13일  
**발행인** 정원호  
**발행기관** 고양시정연구원  
**홈페이지** www.gyri.re.kr.

**연구책임자**  
**문정화**  
 시민정책연구실, 연구위원

**공동연구자**  
**선승아**  
 시민정책연구실, 위촉연구원

**본보고서**  
 고양시 활동적 노화(Active ageing) 정책연구3. 고양시 돌봄이 필요한 노인을 위한 활동적 노화정책 연구  
 저자 : 문정화, 선승아, 고아라  
 발행일자 : 2021년 10월 31일

### 요약

- 01 최근 활동적 노화 정책은 허약한(frail) 노인과 의존적인(dependent) 노인까지 포괄하는 방향으로 전개되고 있음. 본 연구는 고양시 돌봄이 필요한 노인(노인맞춤돌봄서비스 이용 노인)을 대상으로 건강, 안전, 사회참여 등의 영역에 있어 생활실태를 분석하고 활동적 노화를 위한 정책지원 방안을 제시함
- 02 돌봄이 필요한 노인의 활동적 노화 정책방안으로 첫째, 예방 차원에서 지역사회 중심의 사회적 돌봄 강화, 자기돌봄 개념 확산, 고령친화도시 추진이 필요함. 둘째, 돌봄이 필요한 노인의 여가와 사회활동 지원 등 사회참여 정책을 마련해야 함. 셋째, 의료시설 동행, 의료비 지원, 운동 공간 및 장비 지원, 정신건강 등 건강지원 정책이 필요함. 넷째, 경제적 지원과 응급상황에 대한 지원이 강화되어야 함
- 03 노인맞춤돌봄서비스 활성화 방안으로는 첫째, 적극적인 대상자 발굴과 보편적 서비스로 대상을 확대해야 함. 둘째, 탄력적인 서비스 제공시간, 병원 동행 등 욕구에 기반을 둔 서비스를 제공해야 함. 셋째, 자기돌봄에 관한 교육과 홍보가 필요함. 넷째, 서비스 질에 대한 모니터링과 이용자 불만 처리 과정을 체계화해야 함. 다섯째, 서비스 수행인력의 처우를 개선하고 전산시스템의 안정화, 권역 설정 시 타 서비스 권역과 조정이 필요함

01

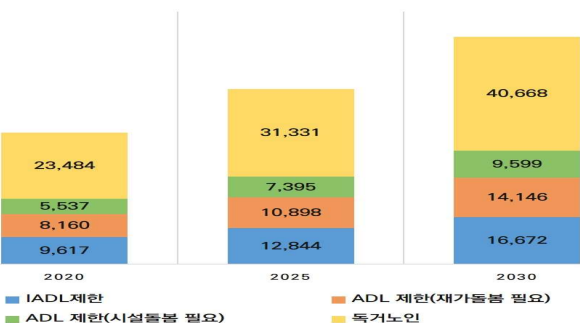
## 활동적 노화와 노인돌봄 정책

### • 확장된 활동적 노화와 자기돌봄

- 활동적 노화(Active ageing)는 나이가 들어가면서 삶의 질을 강화하기 위해 건강, 참여, 안전의 기회를 최적화하는 과정으로 자율성과 독립성의 유지가 중요한 목표임
- 최근 활동적 노화는 그 대상을 노년기뿐 아니라 전 생애 단계로 확장하고 있으며, 나이가 아주 많거나 인지와 신체적 잠재력에 상당한 손실을 경험한 허약한(frail) 노인, 그리고 의존적인(dependent) 노인까지 포괄하고 있음
- 자기돌봄(Self-care)은 건강한 사람이 가정에서 행하는 예방적 전략임. 이를 통해 노인은 적극적으로 독립적으로 노후를 인식할 수 있으며, 폐용증후군과 같은 문제를 예방한다는 측면에서 활동적 노화와 맥을 같이 함
  - 노인맞춤돌봄서비스는 자기돌봄을 적용한 정책으로 노인의 주도적 참여와 독립적인 삶의 영위를 지원함
- 고양시 돌봄이 필요한 노인을 대상으로 건강, 안전, 사회 참여 영역 등에 있어 생활실태를 분석하고, 활동적 노화 정책지원 방안을 제시하고자 함

### • 고양시 돌봄필요 노인인구와 노인돌봄 정책 현황

- 돌봄이 필요한 노인을 ‘시설 또는 지역사회에서 일상생활 중 타인의 도움이 필요한 만 65세 이상 노인’으로 정의
  - 도구적 일상생활수행능력(IADL) 저하 노인
  - 일상생활수행능력(ADL) 저하 노인
  - 안부전화 확인 등의 안전 지원이 필요한 독거노인
- 고양시 돌봄이 필요한 노인의 추정
  - 국민건강보험공단의 「2020년 장기요양보험통계연보」 시설보호 노인 비율, 한국보건사회연구원의 「2020년 노인실태조사」의 지역사회 거주 노인의 ADL, IADL 비율, 2020 독거노인 비율, 행정안전부 고양시 주민등록인구 및 경기도 시군구 장래인구추계 노인 인구 기준 적용



- ADL 및 IADL 저하 노인은 2020년 23,314명, 2025년 31,137명, 2030년 40,416명으로 증가할 전망
- 독거노인은 2020년 23,484명, 2025년 31,331명, 2030년 40,668명으로 증가할 것으로 예측
- 고양시 장기요양보호서비스 현황
  - 2020년 장기요양기관(시설+재가)은 총 587개소이며, 시설 이용노인은 5,433명, 재가서비스 이용노인은 9,478명으로 총 14,911명 이용 중
  - 2020년 등급내자는 18,435명, 등급외자는 1,946명
- 고양시 노인맞춤돌봄서비스 현황
  - 11개 권역으로 구분해 11개 기관이 수행 중. 고양시는 종합사회복지관을 거점으로 10개의 통합네트워크 권역을 운영하고 있음. 업무의 효율성 증진을 위하여 양쪽 권역이 조정·통합될 필요가 있음
  - 수행인력은 총 267명임. 생활지원사 1인당 돌보는 노인 수는 11.4명이고, 생활지원사 1인당 중점돌봄노인 수는 1.8명
  - 보건복지부에서 배정된 사업량은 총 4,106명이지만, 2021년 2,831명이 이용하고 있음. 고양시는 경기도에서 노인 인구가 가장 많지만, 노인맞춤돌봄서비스 이용 노인 비율(1.9%)은 경기도 평균(2.7%)보다 낮음
  - 돌봄이 필요하지만, 서비스를 받지 못하고 있는 사각지대 대상자를 적극적으로 발굴할 필요가 있음

02

## 돌봄이 필요한 노인의 생활실태

- 생활실태조사 대상 및 방법
  - 조사대상: 고양시 노인맞춤돌봄서비스를 이용하고 있는 일반돌봄군 노인 573명과 중점돌봄군 노인 377명 총 950명
  - 조사방법: 2021년 7월 8일부터 8월 31일까지 대면조사와 전화조사 병행

### • 사회·건강·안전 영역의 실태

- 사회관계와 참여
  - 전반적으로 여성 노인이 더 적극적으로 사회관계를 맺으며, 친구, 가족, 이웃과의 관계, 경로당, 복지관, 종교시설 등 비공식 관계에서 이러한 특징이 두드러짐
  - 모임, 기관 이용, 취미 생활 등 활동의 성격이 강한 사회활동에서는 남녀 차이가 나타나지 않음
  - 노인의 32.2%만 취미 생활을 하고 있음
  - 전반적으로 선거투표 참여를 제외한 사회참여 수준이 낮으며, 신체 능력이 필요한 활동은 상대적으로 더 건강한 일반돌봄군의 참여가 높음

- 디지털 활용
  - 노인의 스마트폰 보유율(59.3%)에 비해 디지털 활용 정도와 능력은 낮음. 남성 노인과 일반돌봄군 노인의 활용 능력과 학습 의지가 더 높음
- 건강(보건과 의료)
  - 노인의 54%가 건강을 위해 규칙적으로 운동함
  - 신체 건강에 관해 여성과 중점돌봄군이 더 건강하지 않다고 인식함. 정신건강에 있어서 중점돌봄군이 더 좋지 않다고 인식함
  - 향후 건강이 안 좋아질 경우 요양시설 입소 의사가 있는 노인은 47.5%뿐임
- 안전(주거, 부양, 노후 준비)
  - 전반적으로 자택과 동네가 안전하다고 인식함
  - 응급상황 시 외부 도움으로 본인이 안전할 것이라는 인식은 여성 노인이 더 높음
  - 노인의 19.2%만 미래를 준비함. 대다수가 현재 경제적으로 어렵고 앞으로 더 심해질 것으로 예상함

• 만족도와 이용 효과

- 서비스 이용현황
  - 대부분이 안부확인(100%), 정보제공(98.4%), 생필품 지원(96.9%), 생활교육(94.7%), 생활안전점검(87.8%)을 이용
- 항목별 평균 만족도(5점 만점)
  - 안부확인(4.76점) > 청소관리(4.64점) > 정보제공(4.51점) > 외출 동행(4.48점) > 생필품 지원(4.47점) > 생활안전점검(4.39점) > 식사 관리(4.33점) > 생활교육(4.33점) > 정서지원 서비스(4.19) > 건강보조 지원(3.94점) > 생계비 지원(3.6점) > 의료연계 지원(3.55점) > 주거환경개선(3.45점)
- 서비스 이용 효과(5점 만점)
  - 삶에 도움 됨(4.59점) > 외로움 감소(4.5점) > 사고나 응급상황에 대한 불안 감소(4.45점) > 자기돌봄에 대한 만족도(4.4점)
- 행복도(10점 만점)
  - 행복도는 5.3점으로 2020년 조사된 전체 고양시민 행복도 5.68점, 노인 행복도 5.82점보다 낮은 것으로 나타났으며, 여성과 일반돌봄군의 행복도가 더 높음

• 노인맞춤돌봄서비스 이용노인의 경험과 인식

- 연구대상: 대화노인종합복지관의 도움을 받아 고양시에서 노인맞춤돌봄서비스를 받는 남녀 노인 7명
- 연구방법: 2021년 6월에서 7월까지 개인당 2시간 정도의 면접을 2회 실시함
- 연구내용: 현재 생활 상황, 노인맞춤돌봄서비스 경험과 독립의 의미, 노후에 바라는 삶에 대한 인식
- 연구결과

구성요소	주요 내용	
건강	노화에 의한 신체적 변화를 경험	
	건강은 자식에게 폐를 끼치지 않기 위한 매우 중요한 자산 산책과 식사는 건강관리를 위해 매우 중요한 수단	
경제	기초연금과 자녀 용돈에 의지 노인일자리 사업에 참여를 희망하지만, 참여가 쉽지 않음	
사회참여	코로나19로 인한 사회활동의 제약	
	지인들의 사망, 노화로 인한 청력 약화로 사회관계 유지 어려움 남성 노인은 대인관계 쑥스러움과 부담감으로 사회활동 제약	
	동네 지인들과 좋은 관계 유지 스마트폰 적극적 활용	
가족관계	자식들에게 폐를 끼치지 않는 게 매우 중요한 일	
	이혼 그리고 돈 문제로 인한 자식과의 갈등 형제, 사돈은 든든한 지원군	
독립의 의미	독립은 자녀에게 신세를 안 지고 일상생활을 하는 것 건강은 독립을 위한 필수 조건 독립을 위해서는 지역사회 주거와 돈도 중요	
당당함	자식이나 다른 사람에게 큰 도움을 안 받을 때 일상생활을 스스로 잘하는 것 주위에 도움이 될 때	
지역사회 기여	봉사할 여력이 없음 여건만 허락된다면 봉사하고 싶음	
요양시설	공동생활로 인한 자유 제약으로 입소를 희망하지 않음	
바라는 노후	인간관계, 건강, 금전, 활동, 고종명(월드인)	
노인맞춤돌봄서비스	좋은 점	안부 확인을 해주니 안심의 됨 가사, 병원 동행 등 생활지원과 후원 물품이 살림에 도움이 됨 응급상황 때 도움을 줄 사람이 있다는 것이 든든함
		아쉬운 점
	바라는 복지 정책	버스 할인 등 교통지원 게이트볼, 파크볼 등 운동 공간 및 장비 마련 의료비 지원 여가활동 프로그램 공간 확대 감정지원서비스 확대 말벗서비스 확대

- 노인맞춤돌봄서비스 제공자의 경험과 인식
- 연구대상: 노인맞춤돌봄서비스 전담사회복지사 11명
- 연구방법: 2021년 10월 5일에서 10월 12일까지 개방형 질문을 하고, 그 대답을 질적으로 분석
- 연구내용: 대상자 발굴과 선정, 자기돌봄, 서비스 내용, 서비스 질 관리와 평가, 전달체계 관련 인식
- 연구결과

구성요소	주요 내용
대상자 발굴과 선정	홍보와 담당 공무원의 설명 부족
	장기요양서비스 등급판정 이력이 있으면 배제되는 문제
	서비스 선정기준이 높음
자기돌봄	일상생활, 가족 지원, 질병 경중 등에 관한 조사 추가 필요
	생활지원사 1인당 일반 12명, 중점 2명이 적당함
	자기돌봄에 관한 이해가 낮음
서비스	공통적인 지침이나 세부 가이드라인이 없음
	생활지원사와 이용노인 간 충분한 라포 형성 후 자기돌봄의 개념을 이해시키는 것이 중요
	생활지원사, 이용노인, 보호자 등 모두를 위한 교육 필요
	지역자원의 발굴을 공공기관에서 지원해야 함
	때에 따라 일괄적으로 할당된 시간을 채우기 어려움
	이전의 노인돌봄종합서비스 이용 노인은 서비스 축소에 불만. 반면, 노인돌봄기본서비스 이용 노인은 서비스 확대에 만족
	다양한 사회참여 서비스를 제공하지만, 코로나19의 확산과 중점돌봄노인의 거동불편 등으로 진행이 어려움
	프로그램 계획, 준비, 진행 등이 업무의 부담으로 작용
	검증된 평생교육 프로그램과 연계가 필요
	서비스 항목이 광범위하므로 항목 축소 필요
관리와 평가	지침에 중점돌봄서비스 제공 범주 명확히 제시 필요
	어르신들의 인식 개선과 보호자의 협조체계 필요
	병원동행서비스의 전담 자원처와 ICT 안전지원 강화 필요
	생활지원사의 역량에 따라 서비스 질에 차이가 발생함. 격차를 줄이기 위해서 명확한 가이드 라인과 체계적인 교육이 필요
	서비스 질에 대한 모니터링과 관련 시스템 필요
	이용노인의 보호자에게서 불만 접수 많고, 주로 사례관리, 내부 고충처리 지침, 맞춤형시스템을 통하여 처리됨
	보건복지부(지침평가 1회, 20년 사후평가), 경기도노인종합상담센터(사업모니터링 연1회 이상), 고양시(사업지도점검 2회, 예산 점검 2회) 등 잦은 평가
	공지사항 전달 시 지자체와 광역시의 소통 일원화 필요
	권역실정으로 수행기관의 책임성이 강화되었으나, 지역의 특성에 따른 교통신비 추가 지원을 고려해야 함
	11개 권역 설정이 적당하던 의견과 많다는 의견 공존
현재 전산시스템은 6개로 그 수가 너무 많고, 시스템의 불안정성도 큼. 안정되고 확실화된 시스템이 필요	
수기 관리 등 과도한 행정업무 부담을 줄일 수 있도록 전산시스템으로 통합되어야 함	
전담사회복지사는 업무량과 책임감에 비해 처우와 고용상황이 열악함(1년 계약직, 낮은 급여, 입사 전 경력과 호봉 불인정, 부족한 추가수당 등)	

관리와 평가	생활지원사 8명당 1명의 선임생활지원사가 적당함
	생활지원사는 시간 외 근무수당에 관한 예산이 없고, 혼자 방문 시 신변 위험에 대한 안전 확보 방안이 필요함
	번아웃 예방 교육 프로그램 필요

04

## 돌봄이 필요한 노인을 위한 활동적 노화 기반의 돌봄 정책제언

### • 돌봄이 필요한 노인의 활동적 노화 정책 방안

확장된 활동적 노화를 위한 기반 조성	활동적 노화 대상에 돌봄이 필요한 노인 포괄 예방차원의 지역사회 중심 사회적 돌봄 강화 자기돌봄 개념 확산 고령친화도시 추진
사회참여 정책	여가와 사회활동 지원 남성노인의 사회관계 향상 프로그램 개발 및 적용 스마트폰 활용 교육과 환경 조성
건강지원 정책	의료시설 이용 지원 규칙적인 운동을 위한 공간과 장비 지원 정신건강 지원
안전지원 정책	응급상황에 대한 안전 지원 강화 경제적 지원과 의료용품 지원 강화

### • 노인맞춤돌봄서비스 활성화 방안

대상자 발굴과 선정	노인맞춤돌봄서비스 홍보 강화 지역사회 네트워크 및 주민자치단체의 협력을 통한 대상자 발굴 독거 노인에 대한 체계적인 실태조사 행정부지센터 전담 공무원 교육 강화 장기요양 등급판정 이력이 있는 노인을 포괄 서비스 대상자 선정지표의 타당도 확보 생활지원사 1인당 적절한 수의 이용 노인 배정 육구를 기준으로 하는 보편적 서비스로 범위 확대
서비스	서비스 연계에 위한 지역 자원 개발 서비스 제공 시간에 탄력성 부여 병원동행서비스 확대와 전담 조직 설치 ICT를 활용한 안전 지원 강화
자기돌봄	자기돌봄 개념의 이해를 위한 교육 강화 노인맞춤돌봄서비스 제공 시 상호협력 동의서에 자기돌봄에 관한 내용 명시 자기돌봄 서비스에 대한 공통적인 지침과 세부 가이드라인 마련
서비스 질 관리와 평가	서비스 질에 대한 모니터링 실시 중복되고 잦은 평가 지양 이용자 불만처리 절차 체계화
사회참여 정책	수행기관 위탁기관 2-3년으로 연장 권역 실정시 타 서비스 권역과 조정 및 통합 전산시스템 안정화와 통합화 서비스 수행인력 처우 개선