

코로나19 유행상황에서 노인 긴급돌봄서비스에 관한 시론적 고찰

문용필
광주대학교 사회복지학부

Preliminary Study of Elderly Emergency Care Service in the COVID-19 Pandemic

Yongpil Moon
Division of Social Welfare, Gwangju University

요약 본 연구의 목적은 코로나19 위기상황에서 발생한 노인 돌봄공백을 대처하기 위한 사회서비스원 긴급돌봄서비스의 역할을 확인하고, 개선방안을 찾기 위함이다. 이를 위해 긴급돌봄서비스를 전달체계 관점에서 속성적 차원(적절성), 시간적 차원(연속성), 공간적 차원(평등성)으로 나누어 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 돌봄공백에 있는 노인에게 적절한 긴급돌봄서비스가 제공되었는지 평가하였다. 지역사회 재가노인, 시설거주노인에게 적절하게 서비스가 제공되었으나, 긴급하게 투입된 서비스의 속성에는 미비점이 있었다. 둘째, 연속성 측면에서 긴급돌봄 필요노인에게 서비스가 중단되지 않고 지속적으로 제공되는가를 평가하였다. 중앙정부에서 긴급돌봄서비스의 예산을 한시적으로 편성하였고, 2021년 6월 이후의 계획은 미비하였다. 셋째, 평등성 측면에서 돌봄공백 노인의 거주지역, 서비스 제공기간 등에 차별받지 않고, 서비스가 제공되는가를 평가하였다. 전국에서 사회서비스원이 설치되지 않은 시도지역에서 긴급돌봄서비스가 없어 다른 지역에 비해 돌봄공백이 심화되었다. 이러한 분석을 토대로 본 연구에서는 코로나19 유행상황에서 사회서비스원 긴급돌봄서비스의 의의를 살펴보고, 향후 긴급돌봄서비스의 확대를 위한 정책적 함의를 제시하였다.

Abstract The purpose of this study was to explore key issues related to the Social Service Agency's emergency care services to cope with the elderly care blind spot in the COVID-19 pandemic situation. We looked at adequacy, continuity and equality from dimensions of the social welfare delivery system. Appropriate emergency care services were provided to the elderly in a care vacuum. Although services were provided appropriately to the elderly in the community, facilities and hospitals, there were incomplete limitations of services, which were urgently deployed. Emergency care service was assessed to be continuously provided to the elderly without interruption from the viewpoint of continuity. From January 2020 to June 2021, plans and budgets for emergency care projects were set up, but no plans have been made since then. We evaluated whether the service was provided without discrimination against the characteristics of the elderly, residence area and duration of service from the viewpoint of continuity. In particular, care gaps had been found in municipal and provincial areas where social services were not set up. Also, care blind spot problems were found between basic local government and wide-area local government. Based on the research results, this study presented policy implications for the role and significance of emergency care services in social services.

Keywords : Social Services Agency, Emergency Care Service, Elderly, Care Vacuum, Social Welfare Delivery System, COVID-19

본 논문은 2021년도 광주대학교 대학 연구비의 지원을 받아 수행되었음.

*Corresponding Author : Yongpil Moon(Gwangju Univ.)

email: ypmoon@gwangju.ac.kr

Received August 25, 2021

Accepted November 5, 2021

Revised September 29, 2021

Published November 30, 2021

1. 서론

2020년 전 세계적으로 코로나19가 유행하기 시작하였다. 전례없는 감염병 유행으로 인해 전 세계 각국에서 노인돌봄 영역에서 다양한 문제들이 발생하였다. 이탈리아의 요양원에서는 입소노인의 집단사망이 발생하였고 [1], 스페인에서도 요양병원에서 많은 노인들이 사망하는 사건이 발생하였다[2]. 영국에서도 수많은 시설 내 노인 과 지역사회 노인이 사망하는 사건이 끊임없이 나타났다 [3].

한국에서도 2020년 2월 대구 및 경북지역을 시작으로 노인요양시설, 요양병원 내 집단감염사태가 발생하였고, 지역사회 장기요양노인의 지역 감염 및 고립문제가 부각되었다. 더구나 코로나19로 인한 시설 내 이용자 및 종사자의 감염 사례가 발생함에 따라 민간 요양기관에서는 노인돌봄을 포기하는 사례가 속출하였다[4]. 특히 대구광역시에서 2020년 초에 타 지역에 비해 코로나19 감염병 환자가 대거 발생하고, 지역사회 내 감염이 증가하였다. 대구 내 장기요양시설에서는 감염을 우려해 장기요양 필요노인의 신규 입소를 기피하는 현상, 기존 제공기관의 휴원 등이 나타났다[5]. 민간 방문 재가기관들은 종사자들의 코로나19 감염을 우려하여 코로나 발생지역, 발생장소에 대한 재가방문 등을 기피하게 되었다[6]. 그로 인해 코로나19 대유행 상황에서 장기요양노인에 대한 돌봄공백이 심화되었다.

타인의 돌봄이 필요한 장기요양노인의 특성상 그들에게는 끊임없는 서비스가 제공되어야 한다. 그러나 그들에게 적절한 서비스가 제공되지 못한 것이다. 그로 인해 돌봄공백이 장기화되자 여기에서 2019년 시범사업 형태로 출범한 사회서비스원이 그 공백을 메꾸기 시작하였다. 2020년 상반기에 대구 사회서비스원에서는 장기요양노인 대상으로 긴급하게 긴급돌봄서비스를 신설하였고, 곧이어 서울, 경기 등에서도 긴급돌봄서비스가 시행되었다[4].

사회서비스원 긴급돌봄서비스는 기본적으로 코로나19로 인해 긴급돌봄이 필요한 노인 등을 대상으로 재가 및 시설에 돌봄서비스를 제공한다. 가족·돌봄인력 등의 코로나19 확진에 따라 노인 등이 재가, 시설에 격리되는 경우 돌봄인력을 제공한다. 또, 코로나19로 인해 긴급돌봄이 필요한 노인 등을 대상으로 재가 및 시설에 돌봄서비스를 제공한다. 가족·돌봄인력 등의 코로나19 확진에 따라 노인 등이 재가, 시설에 격리되는 경우 돌봄인력을 제공한다[7,8].

2021년을 맞이해서는 코로나19의 장기화에 따라 사회서비스원의 긴급돌봄서비스는 전국으로 확대되었다. 코로나19로 인해 발생한 초유의 사태로 인해 돌봄공백을 긴급돌봄서비스가 보완하게 된 것이다[4,8].

사회서비스원 긴급돌봄사업은 코로나19 라는 특수한 상황에서 나타났고, 2021년에는 사회서비스원 운영계획에서 긴급돌봄사업이 1순위 사업으로 편성되었다[4]. 사회서비스원이 2019년 초에 시범사업으로 시작할 때의 설립 주목적과 달리[9] 긴급돌봄사업이 주요 사업으로 운영되기 시작한 것이다. 이는 코로나19로 향후 코로나 상황에 변동 가능성이 존재하며 사업의 중요성이 인정됨에도 임시사업으로 제한되어 있는 상황이나, 이용자 입장에서 중요한 서비스가 되었다.

서비스 제공에서 이용자 중심 서비스 제공을 위해서는 지역 전달체계에 대한 구조 파악이 필요하다[10-12]. 지역 전달체계에 대한 평가를 통해 공적 사회복지서비스가 제대로 전달될 수 있음을 지적하였다. 그에 더해서 지역 내 전달체계 구축 원칙들 중에서도 지역사회 주민(이용자)에 대한 서비스의 원칙이 필요하다[11,12]. 잘 구축된 사회복지 전달체계에서 제공된 사회서비스는 서비스 이용자의 욕구가 주관적, 개별적, 다양성이 있고, 가변적이고 상승 경향이 있다고 본다[13-15]. 따라서, 그에 서비스 이용자의 만족을 위한 서비스 특성을 서비스의 적합성, 충분성이 담보되는 적절성(adequacy), 이용자의 다양한 욕구가 포함되는 포괄성(comprehensiveness), 서비스 조직과 프로그램 간의 협조가 담보된 서비스의 지속성(continuity), 다른 사람들과 차이가 없고, 거주지역에 차별되지 않도록 서비스를 받을 수 있는 평등성(equality) 등이 중요한 개념으로 구성된다고 할 수 있다 [10,11]. 이런 전달체계 여러 원칙들이 반영될 때 이용자 중심의 서비스 제공을 위해서 중요하고, 공백과 사각지대를 최소화할 수 있다.

코로나19가 장기화되는 2021년 시점에서 전국 지자체 노인돌봄의 공백문제가 갈수록 부각됨에 따라 전달체계에서의 발생하는 문제들(불연속성, 불평등성, 책임성 부재 등)이 곳곳에서 발생하였다[16]. 그에 따라 노인돌봄 영역에서도 전국에서 유사한 문제가 발생하고 있다. 따라서, 선행연구[10,11]에서 서비스 평가기준으로 적절성, 포괄성, 연속성, 평등성을 제시하였고, 이 속성들이 잘 구성될 때 서비스의 효과성, 책임성으로 이어진다고 보았다. 그에 따라 코로나19로 발생한 돌봄공백에 긴급돌봄서비스가 대응한 것에 대해서 검토해볼 필요가 있다.

비록 사회서비스원의 긴급하게 편성된 긴급돌봄서

스가 적절하게 대응하였으나, 긴급돌봄서비스가 제공된 지 1년이 넘어가는 시점에서 이와 관련된 학술적 논의는 전무한 상황이다. 그에 따라 본 연구의 다음 장에서는 코로나19 확산에서의 노인돌봄 공백에 대처해온 사회서비스원 긴급돌봄서비스의 학술적 함의를 살펴보고, 개선방안을 살펴보겠다.

2. 연구방법

2.1 연구대상

본 연구에서는 코로나19로 인한 노인 대상 돌봄공백에 대응하기 위한 ‘사회서비스원의 긴급돌봄사업’을 연구 대상으로 한다. 분석기간은 코로나19가 한국에서 등장한 2020년 1월 이후 대구시사회서비스원이 2020년 2월을 시작 시점으로 하였고, 2021년 7월말까지로 하였다. 기본적으로 사회서비스원이 설치된 지자체를 대상으로 하기 때문에, 2021년 7월말 기준, 10개 지자체 사회서비스원(서울, 대구, 경기, 경남, 광주, 세종, 충남, 대전, 인천, 강원)을 대상으로 하였다. 단, 전남 사회서비스원은 2021년 하반기에도 설립, 운영준비 중이기 때문에 제외하였다. 또, 긴급돌봄서비스에서의 대상층은 노인 대상으로 한정하여, 아동, 장애인은 제외하였다.

노인에게 제공되는 긴급돌봄서비스는 대상자의 유형이 3가지로 분류하였다. 유형1은 긴급돌봄사업에서 자가격리 또는 확진자가 아닌 대상자, 유형2는 자가격리 대상 및 숙소격리 대상자, 유형3은 대상자가 확진자 대상이거나 숙소격리 대상자로 구분되었다.

2.2 분석방법 및 분석틀

분석은 문헌연구 및 관련기사 등을 검토하여 시론적으로 살펴보았다. 사회서비스원 긴급돌봄서비스는 코로나19로 인해 긴급하게 시작된 긴급돌봄사업이기 때문에 관련 통계자료, 질적자료 등이 구축되지 않거나 구축되었더라도 비공개인 경우가 많았다. 때문에 본 연구에서는 관련 국내·외 선행연구, 지역 사회서비스원의 연구보고서 및 관련기사, 복지부 보도자료 및 사업지침, 법률 등의 문헌을 검토하여 아래 분석틀로 살펴보았다. 분석틀은 사회복지 전달체계의 분석틀[11]을 바탕으로 긴급돌봄서비스에 적합하게 아래 표와 같이 구성하였다.

Table 1. Framework of analysis

No	Dimension	Explanation
1	Dimensions of Attribute	Adequacy
2	Dimensions of Time	Continuity
3	Dimensions of Space	Equality

긴급돌봄서비스와 관련된 주요쟁점을 전달체계 서비스의 평가기준들[11] 중에서 3가지 차원으로 설정하였다. 첫째, 속성적 차원으로 적절성은 서비스의 적합성 및 충분성을 포함한다. 적절성은 서비스의 양과 질, 제공기간이 욕구충족에 해당하는 적합성을 의미한다. 둘째, 시간적 차원으로 연속성은 서비스의 지속성을 의미한다. 연속성은 다양한 욕구를 가진 대상자에게 순차적으로 필요자원을 중단하지 않고 지속적으로 충족시켜주는 것이다. 셋째, 공간적 차원으로 평등성은 서비스의 공평성을 의미한다. 다른 사람들과 차별되지 않고, 지역에 따라 차별되지 않는 속성을 포함한다.

분석에서 위 3가지 차원을 바탕으로 긴급돌봄서비스의 대상자를 코로나19 확진여부, 자가격리여부 등을 고려하였고, 대상자별로 속성적 차원(적절성), 시간적 차원(연속성), 공간적 차원(평등성)에 따라 긴급돌봄서비스를 살펴보겠다.

3. 연구결과

3.1 긴급돌봄서비스의 속성적 차원: 적절성

첫째, 긴급돌봄서비스의 속성으로 적절성이 있다. 적절성은 재가(독거노인 등), 시설 및 병원(코호트격리자 등) 대상에게 적절하게 서비스가 제공되었는가를 평가하는 기준이다. 주로 대상자에게 서비스의 양과 질, 제공기간이 욕구충족에 되게 적합, 충분하게 제공되는 수준이 된다. 따라서, 적절성 차원에서 서비스 대상자에 따라 적절한 서비스 제공공급은 중요하다.

특히, 긴급돌봄의 서비스 수혜자에 해당하는 대상자 기준을 확진여부, 자가격리여부, 이용 서비스의 종류 등으로 유형구분(유형1-3) 할 수 있다. 유형1은 긴급돌봄사업에서 자가격리 또는 확진자가 아닌 대상자의 경우이다. 유형2는 자가격리 대상, 숙소격리시 유형2에 해당된다. 유형3은 대상자가 확진자 대상이거나 숙소격리에 있는 대상자가 해당된다.

먼저, 긴급돌봄서비스에서 자가격리 또는 확진자가 아

년 대상자의 경우(유형1), 대상자는 비확진상태로 집 또는 시설에서 긴급돌봄서비스를 받게 된다. 주 대상자는 기존 돌봄서비스를 받다가 중단된 노인, 종사자/가족 확진으로 가정, 시설에서 발생한 돌봄공백에 대한 긴급돌봄 서비스를 제공한다. 이 때 대상자의 욕구나 상태에 따라 서비스시간은 주간시간대(09~18시), 야간시간대(18~09시), 24시간(0~24시)에 대해 모두 제공되고, 주말 및 야간시간대에도 제공된다.

유형2는 자가격리 대상, 숙소격리시 해당된다. 유형2의 대상자는 코로나19 비확진자로서 밀접접촉자로 분류되어 긴급돌봄대상자가 된다. 이들에게는 가정돌봄지원, 요양 및 복지시설지원도 집, 시설에서 제공되게 된다. 서비스 시간은 유형1과 동일하게 주간시간대(09~18시), 야간시간대(18~09시), 24시간(0~24시)에 대해 모두 제공되고, 주말 및 야간시간대 제공된다. 자가격리자의 경우, 약품수령배달, 물품전달, 장보기 등 외부활동지원 등 서비스도 제공된다.

유형3은 대상자가 확진자 대상이거나 숙소격리에 있는 대상자가 해당된다. 주로 요양시설, 의료기관 등에서 발생하여 요양시설과 병원에서 긴급돌봄서비스가 제공되며, 요양시설, 코로나19 치료병원, 요양병원, 생활치료센터 등에서 포괄적으로 제공된다. 시설과 병원에서의 긴급돌봄은 코호트 격리 등이 포함되기 때문에 병원/시설에서 치료받을 수 있도록 서비스도 제공된다. 주간시간대(09~18시), 야간시간대(18~09시), 24시간(0~24시)에 대해 모두 제공되고, 주말 및 야간시간대 모두 서비스를 받을 수 있다. 이상의 유형을 살펴보면, 서비스 제공자인 종사자의 경우, 유형1과 유형2는 요양보호사가 주로 투입되나, 유형3은 요양보호사 뿐만 아니라 병원에 간병인이 투입된다는 차이가 있다.

문제는 긴급돌봄서비스의 적절성을 갖기 위해서는 노인이 받는 수준이 기존 서비스, 대상자 욕구에 적합 및 충분한지 파악이 필요하다. 그러기 위해서는 돌봄공백에 빠진 노인들에 대한 파악이 필수적이다. 이는 공공 영역의 사회서비스원이 노인에 대한 정보를 갖고 있는 보건복지부, 국민건강보험공단 및 지자체와 함께 하는 정보연계가 요구된다.

동시에 이를 파악 및 서비스제공을 위한 요양보호사 등의 인력확보가 필요하다. 긴급하게 편성된 사업을 잘 이해하고 서비스를 수급자에게 잘 제공할 능력이 담보되어야 한다. 따라서, 핵심사항은 종사자의 유기적인 모집체계와 전문적인 교육체계가 이루어져서 제공되는가이다. 긴급돌봄 제공인력 사전교육(공통, 직무, 실습교육)

및 안전(개인보호구 등) 확보, 보상수준(시급), 종사자 백신휴가시 돌봄공백 지원 등도 동시에 고려되어야 한다. 특히, 긴급 투입된 종사자의 교육 및 전문성 수준에 대해 고려가 필요하다.

여기에서 종사자 교육과정의 선행되어야 한다. 보건복지부에서 2021년 지침을 제공하고 있으나, 긴급하게 제작되다 보니 전국 균일적으로 제공되는 것이 아닌 포괄적인 가이드라인으로 한계가 있다. 즉, 실질적인 부분은 지역사회서비스원의 역량에 맡겨져 있는 것이 한계이다. 지역에서 모집된 긴급돌봄인력이라 해도 단기계약직이라는 특성이 있다. 비록 대상자(자가격리, 확진자 기준) 특성상 긴급돌봄서비스 기준단가(시급 9,240원)는 높다해도 단기계약 형태와 일시적 일자리 라는 한계는 돌봄공백을 메꾸기 위한 일시방편의 성격이 짙다.

Table 2. Dimensions of service : Adequacy

	(type 1) Self-isolation or Non-confirmed	(type 2) Self-isolation or Facility-isolation	(type 3) Confirmed or Facility-isolation
Infection	Non-confirmed	Non-confirmed(close contact)	Confirmed
Service	services to existing care disruptors, services for gaps in homes and facilities due to employee/family confirmation		Recruitment and training of care worker for treatment at hospitals/facilities
Service time	Supports for home care and welfare facilities(09-18, 18-09, 0-24)		Care facility & hospital, COVID-19 treatment hospitals (09-18, 18-09, 0-24)
Compensation of worker	Wage difference between care workers by type of work (hourly wage 9,240, plus danger pay)		Wage difference between care workers, caregivers by type of work (hourly wage 9,240, plus danger pay)
Worker	Recruitment of workers, pre-education and security education, vaccine leave		Recruitment of workers, pre-education and security education, vaccine leave

3.2 긴급돌봄서비스의 시간적 차원: 연속성

둘째, 서비스의 시간적 차원으로 연속성은 대상자에게 서비스가 중단되지 않고 지속적으로 제공되는가를 판단

기준으로 본다. 사회서비스원의 긴급돌봄의 경우, 돌봄공백이 발생하여 긴급적 사업으로 긴급돌봄서비스가 시작되었다는 점에서 연속성은 중요한 전달체계 요소로 볼 수 있다.

코로나19가 2020년 2월부터 대구광역시에서 확산되었다. 초기 대구지역에서 코로나19 확산이 심각하여 2월 19일부터 노인돌봄 관련기관이 휴관(원)이 권고되었고, 각 기관에서는 이에 대한 대응이 미흡하였다. 감염 등의 우려로 인해 대응방안 마련에 어려움을 겪고 있었다[5].

이 때 대구시사회서비스원을 필두로 서비스의 연속성을 확보하기 위한 전략으로 긴급돌봄사업을 시작하였다. 그 이후 사회서비스원이 설치된 서울, 경남, 경기 등으로도 긴급돌봄서비스가 긴급 편성되어 시작되었다.

코로나19가 장기화되면서 2021년 초 보건복지부에서는 사회서비스원 코로나19 긴급돌봄사업[4]으로 편성하게 된다. 2021년 7월 기준, 전국 10개 시·도(서울, 대구, 경기, 경남, 광주, 세종, 충남, 대전, 인천, 강원)에 사회서비스원이 설립, 운영되고 있어, 이들 지역에서 긴급돌봄사업이 편성 운영하게 되었다. 다만, 전남의 경우, 2021년 하반기에 기관이 설치되고 운영이 될 예정으로 긴급돌봄사업을 제공하지 못 하였다. 즉, 2020년 대구시사회서비스원을 시작으로 각 지자체 사회서비스원을 중심으로 진행하던 사업이 2021년에는 중앙정부 중심으로 확산되어 본격 추진된 것이다.

그럼에도 문제는 2021년 긴급돌봄사업이 한시적 제도로 규정되어 있다는 것이다. 코로나19가 2021년에도 여전히 확산세에 있었고, 백신접종률이 높지 않은 상황에서 하반기 이후 코로나19 감염, 재감염 및 확산이 급격히 증가될 여지가 많은 것이 현실이다. 그러나 보건복지부 [7,8]에 따르면, 2021년 사업은 2021년 1~6월이되, 코로나19 발생 추이에 따라 탄력적 조정하는 것을 원칙으로 한다. 7월 이후에는 코로나19 발생 추이에 따라 탄력적으로 조정한다는 원칙으로 일말의 여지만 남겨두었다. 이런 불연속적 임시사업으로는 동시다발적인 시설 휴관(휴원), 자가격리 및 확산에 따른 돌봄의 공백상황 발생 시 대응하기 쉽지 않다. 하지만 앞으로 코로나19 감염병 재확산 등이 다양하게 생길 확률이 높고, 각종 재난발생이 다양하게 일어날 것으로 예상되는 시점에서 현재 한시적 긴급돌봄사업은 대상자의 지속적 서비스 제공에는 문제가 있다. 즉, 사회서비스원의 일시사업만으로 노인돌봄공백에 한계가 있고, 한시적 긴급돌봄 제도 보다는 지속적인 긴급돌봄사업으로 확대도 검토되어야 한다는 의견이 있다[17].

동시에 긴급돌봄서비스의 투입되는 인력문제도 있다. 현 긴급돌봄사업으로 긴급돌봄지원단을 모집하는 것은 상시업무가 아닌 임시업무로 규정되어 있다. 임시 단기계약직으로 채용된 인력으로는 안정적 서비스제공에는 무리가 있다. 동시에 현 사회서비스원의 정직원인 요양보호사 등은 긴급돌봄사업에 필수적으로 참여할 근거가 없다. 중단없이 서비스를 지속적으로 제공하기 위해서는 종사자의 긴급돌봄상황시 투입인력(사회서비스원 종사자, 신규 단기계약직 인력) 등의 종합적인 계획 및 교육이 필요하다. 물론 현 긴급돌봄서비스 투입되는 종사자에게는 근무시간대별 임금체계(주간, 야간, 24시간)에 위험수당까지 설정되어 있다. 하지만, 서비스의 연속성이라는 측면에서는 종합적인 서비스 지원체계가 설계될 필요가 있다. 일부 지자체의 경우(경기도), 감염병예방법에 근거하여 서비스의 연속성을 확보하는 정책을 설계하기도 하였다. OECD[19]에서도 코로나19 팬데믹에서 지역사회 노인을 돌보는 요양보호사의 역할이 중요하고, 그들의 안전 및 안정적 지위가 중요함을 지적한 바 있다.

또한, 고령노인이 병원과 시설에 있을 때, 코로나확진 혹은 격리상황으로 돌봄중단 문제가 발생한다. 이를 위한 의료기관 돌봄인력 모집과 교육의 지속성 문제가 있다. 급증하는 고령확진자가 코로나19 치료병원에서 입원·치료받을 수 있도록 돌봄인력 모집 및 교육 지원사업은 있으나[7,18], 지자체에 실제 실행과정은 쉽지 않을 수 있다. 또한, 모집된 인력의 수준문제와 그들을 교육할 체계 마련이 전국적으로 균일하지 않다. 요양보호사 및 간병인의 경우, 사전교육이 철저히 될 필요가 있으나, 사업의 한시성, 종사자의 모집의 어려움 등에 따라 제대로 준비되지 않을 가능성이 크다. 또, 국가 전문가자격증인 요양보호사와 달리 병원의 간병인의 경우, 전문인력으로 보기에 어려운 측면이 많다. 따라서, 의료기관의 경우, 간병인의 코로나19 사전지식 및 사전교육이 시급한 상황이다.

또한, 연속성 측면에서 더 심각한 문제가 있는데, 코로나19 이후에도 과연 긴급돌봄사업이 사회서비스원에서 유지가 될 것인가에 대한 문제이다. 돌봄중단 및 공백이 있는 노인에게 서비스가 중단없이 제공되게 하기 위해서는 임시사업이 아닌 정규사업이 적절할 수 있다. 2021년 보건복지부 계획에 따르면[7], 2021년 1~6월까지만 긴급돌봄예산만 편성되어 있고, 이후에는 국고지원계획이 없다.

즉, 서비스의 지속가능성이라는 측면에서 돌봄대상자에 대한 연속성이 확보할 수 있는가에 대해 고민이 필요하다. 코로나19 종식 이후에도 다양한 사회적 위험상황

이 발생할 수 있다. 코로나19와 같은 감염병, 사회재난 등이 발생할 수 있고, 지역사회 노인에게 발생할 수 있기 때문이다.

이에 한시적 긴급돌봄사업에 대한 정규화를 고민할 필요가 있다. 사회서비스원의 주요 사업 중에서 기관설립목적에 부합하는 코로나19로 인한 긴급돌봄사업 등장은 향후 사회서비스원의 공공성 확보 차원에서 중요한 키워드가 될 수 있다.

그러나 현실적으로 재정문제가 결정적 요인이 될 것이다. 2021년 기준, 긴급돌봄사업 예산은 총 17억으로 국비 50%, 지방비 50%로 매칭펀드 형식으로 되어있다. 추가필요시 지방비, 민간재원으로 사업 확대가 가능하다는 조건을 달고 있다. 국비(50%) 대 시비(50%) 매칭방식으로 되어 있어, 지방정부(시도) 예산 수준에 따라 지역 사회 노인의 돌봄수준에 영향받을 수 있는 문제가 존재한다. 그러므로 한시적 예산으로는 향후 긴급돌봄 수요증가에 대응이 어렵다.

Table 3. Dimensions of service : Continuity

	(type 1) Self-isolation or Non-confirmed	(type 2) Self-isolation or Facility-isolation	(type 3) Confirmed or Facility-isolation
Infection	Non-confirmed	Non-confirmed (close contact)	Confirmed
Service / Place of provision	Temporary service (~'21)		
	Social Services agency's own emergency care (home, welfare facilities)		Dispatch worker emergency care (hospital, treatment hospital, Living treatment center)
Fund	Budget for emergency gap care project (Total 1.7 billion won, Budget- national 50 : local 50)		
	Additional needs are needed after July 2021, the project can be expanded to local expenses and private funds		

3.3 긴급돌봄서비스의 공간적 차원: 평등성

셋째, 서비스의 공간적 차원으로 평등성은 대상자가 다른 사람들과 차별되지 않는 것으로 대상자의 특성, 거주지역, 서비스 제공기간 등에 차별받지 않는 것을 살펴본다. 다른 속성과 달리 지역적 특성이 공간에 따른 평등성에 중요한 요소가 된다.

사회서비스원에서만 제공하는 긴급돌봄서비스는 사회

서비스원이 설치되지 않은 지역의 경우, 긴급돌봄서비스 수요가 있더라도 대응할 수가 없다. 전국 광역 단위 17개 시도기준으로 보면, 전국 17개 중 10개 시도에서만 사회서비스원이 설립되어 운영되고 있다. 10개 시도 사회서비스원은 자체 긴급돌봄사업을 시행 중으로 각 시도 사회서비스원에서는 긴급돌봄지원단을 구성하여, 긴급돌봄사업 확대 및 활성화하고 있다(단, 전남 사회서비스원은 2021년 하반기에 설치·운영될 예정이기 때문에 제외). 10개 시도는 광역 지자체 기준으로 서울, 대구, 경기, 경남, 광주, 세종, 충남, 대전, 인천, 강원에서 긴급돌봄사업이 진행되고 있다. 보건복지부에서는 각 10개 시도별 코로나19 확진자 수, 자가격리자 수 비율을 고려하여 긴급돌봄사업을 운영 및 지원하는 것을 원칙으로 한다.

다만, 각 10개 지역의 사회서비스원마다 긴급돌봄서비스의 편차가 존재한다. 2019년에 기관 설립 이후 2020년부터 긴급돌봄서비스를 운영해온 서울, 대구, 경기, 경남의 사회서비스원은 이미 긴급돌봄서비스에 대한 종사자 모집 및 교육에 대한 대비가 되어있다. 그러나 2020~2021년에 개원한 6개 지역(인천, 광주, 대전, 세종, 강원, 충남)은 기존 4개 사회서비스원에 비해서는 설립초기라 긴급돌봄서비스 제공에 미흡한 부분이 있다. 코로나19 유행상황에서 기관정착, 기본사업과 긴급돌봄사업을 병행하여 긴급돌봄서비스에 부실할 수 있다. 더구나 2021년 하반기 이후에 사회서비스원이 개원될 지역(전남, 울산, 전북, 제주)의 경우, 초기 기관설립부터 기관운영까지 시행착오가 발생할 확률이 높고, 긴급돌봄사업에 미흡할 수 있다.

더 심각한 문제는 2022년에서야 개원준비를 하는 충북, 경북, 부산 등에 거주하는 노인들은 돌봄공백의 사각지대에 있을 수 있다는 점이다. 코로나19 유행에서 각 지자체의 유행수준, 방역수준, 감염병전문병원 등이 다른 상황을 감안하더라도 문제는 사회서비스원이 미설립된 시도의 경우, 긴급돌봄서비스를 받을 수 없는 점이다.

물론 복지부에서는 대안으로 사회서비스원 미설치지역에서는 지자체에서 지원하도록 권고하고 있으나, 현실적으로 쉽지 않다. 앞서 언급한 것과 같이 사회서비스원이 설치된 지역에서도 사회서비스원과 지자체가 긴급돌봄서비스를 제대로 제공하지 못하고 있는 실정이다.

더구나 중앙정부의 권고와 광역 지방정부의 이행은 또 다른 차원의 문제이다. 더 깊이 들어가면, 실질적으로 지자체의 시설설치 및 운영, 예산 편성 등은 실질적으로 광역 지자체가 아닌 기초 지자체 단위에서 이루어지기 때문에 중앙정부의 권고는 권고에 그칠 수 밖에 없다. 즉,

현실적으로 지자체가 직접 긴급한 상황에서 긴급돌봄서비스의 인력모집 및 교육, 서비스를 제공할 여력은 희박하다.

또 하나의 문제는 사회서비스원의 설치단위(시도 단위)로 비롯된 문제도 있다. 현행 사회서비스원은 광역 지자체에 설치되고 있고, 기초 지자체 설치는 장기계획으로 되어 있다. 지역사회에서 보통 읍면동 단위나 시군구 단위에서 긴급돌봄서비스 의뢰가 시도 단위로 올라오게 된다. 그러면 시도에서 긴급돌봄서비스를 수행해야 한다. 그러나 시도 단위 사회서비스원에서는 제공인력이 없어서 긴급돌봄서비스를 못 하는 경우도 있다. 긴급돌봄 수요 발생시, 지역별로 서비스 수요와 제공인력이 매칭되지 못해서 돌봄공백이 발생한다. 읍면동, 시군구(기초) 단위에서 긴급돌봄수요를 파악하지 못할 경우, 시도(광역) 단위 사회서비스원은 돌봄의 사각지대를 발견하지 못할 가능성도 있다.

Table 4. Dimensions of service : Equality of area

	(type 1) Self-isolation or Non-confirmed	(type 2) Self-isolation or Facility-isolation	(type 3) Confirmed or Facility-isolation
Infection	Non-confirmed	Non-confirmed (close contact)	Confirmed
Provided area	10 regions 4 regions(Seoul, Daegu, Kyunggi, Kyungnam, '20~) 6 regions(Incheon, Gwangju, Daejeon, Sejong, Kangwon, Chungnam, '21~)		
Unprovided area	7 regions 4 regions(Jeollanam, Ulsan, Jeonbuk, Jeju, '21. Second half ~) 3 regions(Busan, Chukbuk, Kyungbuk, '22~)		

4. 결론 및 제언

본 연구는 코로나19 유행상황에서 사회서비스원의 노인 긴급돌봄서비스에 대해 살펴보았다. 돌봄공백 문제에 대처하기 위한 긴급돌봄서비스를 세가지 차원으로 구분하여 살펴보았다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 속성적 차원으로 돌봄필요 노인에게 적절하게 서비스가 제공되었는가를 살펴보았다. 원칙적으로 긴급돌봄서비스에서 자가격리, 비확진자, 숙소격리시 모두 긴급돌봄서비스 제공인력이 투입되었다. 대상자의 이용욕구에 따라 서비스시간은 주간시간대(09-18시), 야간시간대(18-09시), 24시간(00-24시)에 대해 제공되고, 주말 및

야간근무시 투입인력에게는 위험수당 지급이 되었다. 자가격리자에게 약품수령배달, 물품전달 등 외부활동지원이 되었고, 시설 및 병원 코호트격리자의 경우는 24시간 대면으로 1대1 돌봄제공을 원칙으로 하였다. 다만, 긴급돌봄서비스가 대상자별, 지역별로 적절하게 제공되었는지에 대한 평가는 유보적이다. 또, 제공인력의 공급상황, 종사자 간의 편차 등에 따라 적절한 서비스의 제공수준에도 편차가 있을 수 있었다.

둘째, 시간적 차원으로 연속성은 긴급돌봄서비스 대상자에게 서비스가 중단되지 않고 지속적으로 제공되는가를 살펴보았다. 휴원 및 폐원으로 돌봄공백에 처한 노인들을 대상으로 지역 내 사회서비스원에서는 2020년 대구, 서울, 경남 등에서 긴급돌봄사업을 시작하였고, 2021년에는 10개 시도 사회서비스원에서 진행되고 있었다. 그러나 2021년 긴급돌봄사업은 1-6월까지 계획 및 예산만 편성되었고, 그 이후는 없는 계획과 예산은 미비한 상황으로 나타났다. 동시에 서비스 제공인력과 관련되어 한시적 사업으로 제공인력의 모집, 교육 및 직무편성도 한시적 사업의 한계에 그쳤다.

셋째, 공간적 차원으로 평등성은 대상자의 특성, 거주 지역, 서비스 제공기간 등에 차별받지 않고, 서비스가 제공되는가를 살펴보았다. 전국 사회서비스원에서는 자체 긴급돌봄서비스를 시행하고 있는데, 10개 광역 지자체별로 편차가 있었다. 2020년부터 운영된 대구, 서울, 경남, 경기 등은 안정적 긴급돌봄서비스가 제공되는 반면에, 2021년에 기간이 설립된 지역의 경우, 기관의 설립, 긴급돌봄서비스의 운영 등에 있어 미흡한 점이 발견되었다. 더 큰 문제는 2022년에 개원하는 부산, 충북, 경북에 거주하는 노인의 경우, 사회서비스원이 미설립된 시도에 거주하는 노인의 경우, 긴급돌봄서비스를 받을 수 없는 상황이 발생하였다. 또, 시도 지역 이외 읍면동, 시군구 지역에서의 서비스 수요와 광역의 서비스 공급 간의 불일치가 발생하였다.

이상의 연구결과를 바탕으로 도출된 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 긴급돌봄서비스 적절성을 확보하기 위한 안정적 기반을 마련해야 한다. 코로나19 상황에서 발생한 긴급돌봄의 수요는 예측하기 쉽지 않아 그에 따른 인력확보가 쉽지 않다. 따라서, 코로나19가 종식될 때까지 긴급돌봄서비스를 위한 인력확보 및 교육계획이 중요하다. 대상자의 유형에 따른, 시설유형에 따라 적절한 긴급돌봄서비스 제공을 위한 인력운영 및 서비스 모니터링이 필요하다. 그 과정에서 대상자의 특성(코로나 격리, 의심, 확진),

대상자의 기존서비스 이용수준(재가, 시설), 신규 서비스 이용시 대상자에게 적합하게 서비스가 제공될 조건들이 파악될 것이다. 그래야 서비스 이용자에게 돌봄공백을 최소화하여 서비스 제공이 될 수 있기 때문이다.

이를 위해서는 긴급돌봄서비스 투입인력의 인적자원 관리(확보, 교육 및 직무편성)가 필요하다. 긴급돌봄서비스의 대상자에게 대상자욕구에 맞는 서비스 제공을 위해서 제공인력의 확보가 중요하다. 수요가 있더라도 제공인력이 없다면 서비스를 제공할 수 없기 때문이다. 또, 신규로 사회서비스원이 설치될 지역에서 긴급돌봄서비스를 초기부터 고려해서 인력운영계획이 수립되어야 한다.

또, 종사자의 안전을 위한 감염 대응, 자가격리 대응시스템 및 매뉴얼 부족도 보완해나갈 필요가 있다. 요양시설과 요양병원에 대한 코호트 격리(cohort isolation)에 대해서도 대응지침, 매뉴얼을 개발 및 보완해 나갈 필요가 있다. 복지부에서 '코로나바이러스감염증-19 유행대비 사회복지시설 대응지침'과 '장애인 대상 코로나 대응 매뉴얼'이 보완되고 있으나[7], 매뉴얼을 꾸준히 보완해 나가야 한다. 또, 인력이 확보되더라도 긴급돌봄 특성상 단기간에 모집된 인력에 대한 교육이 중요한 것이다. 종사자의 전문성, 인력의 교육수준에 따라 대상자에게 제공되는 서비스 수준이 다를 수 있기 때문이다.

둘째, 서비스의 연속성 차원에서 긴급돌봄서비스는 노인에게 중단없이 제공되어야 한다. 이를 위해 현행 한시적 긴급돌봄사업에서 향후 정규 긴급틈새돌봄사업으로 확대 개편을 염두에 둔 논의가 필요하다. 이를 위해서는 중앙 뿐만 아니라 시도 지역 단위에서 근거 조례개정을 통해 긴급돌봄의 정규화를 명문화 하는 정책적 시도가 요구된다. 궁극적으로는 지자체 단위에서 지역사회 노인에게 공적 책임성을 가지고 취약계층에 대한 돌봄제공에 공백이 없어야 한다. 돌봄 필요노인을 발굴, 서비스계획, 제공, 모니터링은 가능한 곳은 지자체임을 상기할 필요가 있다.

동시에 향후 코로나 등의 감염병, 재난상황 등 유사발생시 민간기관에서 긴급돌봄서비스에 참여할 동력은 무엇으로 할 것인가에 대해서도 논의가 필요하다. 사회서비스원에서 공적 책임성을 가지고 긴급돌봄사업을 하더라도 민간의 참여 및 협력이 필요한 부분이 있다. 따라서, 이와 관련된 노인돌봄 영역에서의 공공-민간의 공사협력, 대화의 거버넌스가 필요하다.

셋째, 평등성 차원에서 지역적 형평성 문제를 해결하기 위해 지역별 맞춤형 대응체계가 필요하다. 사회서비스원의 설치유무에 따라 지역별로 서비스 제공인프라는 편

차가 있다. 사회서비스원이 있는 지역에서도 긴급돌봄서비스 제공인력의 모집과 교육이 쉽지 않은 상황에서 다른 지역은 돌봄공백이 발생할 확률이 높을 것이므로 지역별 맞춤형 공동 대응체계가 필요하다. 더 나아가 사회서비스원 미설치 지역(부산, 충북, 경북)의 경우, 설치시기까지 대안책을 마련하여 긴급돌봄 수요를 대응해야 한다. 지역사회 거주 노인의 경우, 현 인접 지자체에서의 서비스 제공경로, 시군구 중심으로 유사기관의 연계, 협력 체계 마련이 필요할 것이다.

따라서, 사회서비스원의 미설치지역에 원 설립이 우선되어 사회서비스원은 긴급돌봄서비스가 제공될 수 있게 해야한다. 그리고, 중앙 사회서비스원과 지역 사회서비스원 간의 협력을 통해 안정적인 서비스제공체계를 구축해야 한다. 그리고, 장기적으로 지금 광역시도 중심의 사회서비스원이 설치되나, 향후에는 기초지자체 사회서비스원 중심으로 가야 할 필요가 있다. 그 이유는 사회서비스원의 시설설치 및 운영, 보조금 지급 등에 있어 대부분 권한이 기초지자체에 집중되어 있기 때문이다. 그에 따라 향후에는 사회서비스원의 기능과 역할이 기초 지자체 단위에서 운영될 때 사회서비스원의 장점이 더욱 구현될 것이다.

중장기적으로 중요한 것은 지자체의 대응역량을 형성해가는 것이다. 긴급돌봄서비스의 성격상 중앙정부가 아닌 지방정부에서 책임성을 갖고 기반을 마련해야 한다. 시도 단위 사회서비스원이 모두 설치되고, 돌봄공백 발생시 향후 기초 지자체 단위 사회서비스원이 추가 설치되어 간다면 지역 단위의 긴급돌봄 수요에 대응할 수 있는 역량을 가질 수 있을 것이다.

넷째, 코로나19 종식 이후를 고려하여 긴급돌봄서비스가 틈새돌봄으로 전환되는 것이 적극 고려되어야 한다. 틈새돌봄은 기존의 긴급돌봄과 각 제도간의 틈새를 보완하여 돌봄공백을 보완하는 것이다. 틈새돌봄의 대상자 연계 등을 통해 일상사에서 돌봄공백에 빠진 대상자에게 긴급,틈새돌봄서비스를 제공하는 것이다. 예를 들어, 장기요양등급 판정 후 서비스 제공까지의 돌봄공백기간을 사회서비스원의 틈새돌봄을 통해 메울 수 있다. 이미 경남(긴급,틈새돌봄), 서울(돌봄SOS), 광주(지역사회 통합돌봄 선도사업), 대전(자치구 연계) 등에서 실질적 틈새돌봄이 다양한 형태로 초기단계에 있다. 따라서, 이를 위한 제도적 기반, 조직이 유지되기 위한 사회서비스원 전달체계 구축이 선제적으로 필요할 것이다. 또, 틈새돌봄의 전국적인 확대를 위해 사회서비스원과 관련된 기관(읍면동 주민센터, 지역사회복지관), 관련 제도(공공/민간 사례관

리 등) 등을 고려한 대상자 연계가 필수적이다.

마지막으로 본 연구의 한계와 의의는 다음과 같다. 본 연구는 코로나19가 종식되지 않은 시점에 이루어진 연구라는 점이다. 그렇지만 코로나19가 유행하여 긴급돌봄서비스가 지역별로 2년째 운영하고 있는 만큼 이에 대한 분석과 평가를 필요한 시점이었다. 그런 측면에서 본 연구는 그 시도를 최초로 하였다는 점에서 의미가 있다. 또한, 본 논문의 분석기간에 사회서비스원 근거법률이 제정되지 못한 상황에서 긴급돌봄서비스가 진행되어 왔다는 부분이 있었다. 그러나 2021년 8월 말에 사회서비스원법(사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률)이 국회 본회의를 통과하여 근거법률이 드디어 제정되었다. 그에 따라 그동안 어려운 상황에 확대된 긴급돌봄서비스가 전국 사회서비스원의 확대설치 및 업무에서 향후 중요한 의미를 갖는 사업으로 기대된다. 마지막으로 본 연구를 통해 살펴본 것과 같이 사회복지 전달체계 측면에서 사회서비스원과 지자체의 역할은 점차 중요해질 것이다. 이를 위한 다양한 학술적 논의는 계속될 필요가 있을 것이다.

References

- [1] YTN, "Mass death in nursing homes is a man-made...Italian prosecutors launch investigation", 2020, Press release(2020.03.24) Available From: https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_202004180017193886 (accessed June 1, 2021)
- [2] BBC, "Coronavirus 19: Abandoned elderly people in Spanish nursing homes.The body on the bed was found", 2020, Press release(2020.04.28). Available From: <https://www.bbc.com/korean/news-52016134> (accessed June 1, 2021)
- [3] CQC, The state of health care and adult social care in England 2019/20, p.113, London: CQC, 2020.
- [4] Mohw(Ministry of Health and Welfare), Study on the Improvement of Sustainable Care System in COVID-19, 2020, Social Relations Ministers' Meeting Data(2020-20). Available From: <http://www.mohw.go.kr> (accessed June 1, 2021)
- [5] Kim H A, Huh, S, M, A Study on the operational emergency care service support group, Plan research 20-4, p.285, Daegu Social Service Agency, 2020. Available From: https://daegu.pass.or.kr/bbs/board.php?bo_table=data3 (accessed June 1, 2021)
- [6] Mohw(Ministry of Health and Welfare), Social service agency, plays a role of the public as an emergency care service at the top of the COVID-19, 2020, Press release(2020.4.22). Available From: <http://www.mohw.go.kr> (accessed June 1, 2021)
- [7] Mohw(Ministry of Health and Welfare), COVID-19 Social Services Agency Emergency Care Guidelines, 2020. Available From: http://www.mohw.go.kr/react/jb/sib030301ls.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901 (accessed June 1, 2021)
- [8] Mohw(Ministry of Health and Welfare), 2021 Education materials for emergency care service providers, 2021. Available From: http://www.mohw.go.kr/react/jb/sib030301ls.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901 (accessed June 1, 2021)
- [9] Kim, Y, M, Establishment and Operation of Social Service Corporation for the Improvement of Social Service Quality, *Welfare trends*, No.222(Monthly), pp.34-44, 2017. <https://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07131051>
- [10] Kim, Y, J, Social welfare administration theory, p.413, Hakjsa Publishing, 2019, pp.399-403
- [11] Lee, J, Y, Social welfare administration theory(2nd), p461. Hakjsa Publishing, 2019, pp.69-71
- [12] Challis, D., Darton, R., & Johnson, L, Care Management and Health Care of Older People: The Darlington Community Care Project, PSSRU: University of Kent, 1996.
- [13] Kim, J, S, A Study on the Promotion Strategy of Community Care Policy, Presidential Policy Planning Commission, 2019. Available From: <http://www.pcpp.go.kr/> (accessed June 1, 2021)
- [14] Kim, J, W, A Study on the Actual Condition of Social Service Delivery System and Policy Tasks, Presidential Policy Planning Commission, 2019. Available From: <http://www.pcpp.go.kr/> (accessed June 1, 2021)
- [15] Lee, T, S, Nam, K, C, Kim, H, Y, "Issues and Tasks for Reorganization of Social Service Delivery System under the Moon Administration- Focusing on publicity and decentralization", *Social Welfare Policy*, Vol.46, No.3, pp.63-92, 2019. DOI : <https://doi.org/10.15855/swp.2019.46.3.63>
- [16] Yang, N, J, "Does Public Agency for Social Service Strengthen Publicness of Social Services?", *Korea Social Policy Review*, Vol.27, No.4, pp.107-135, 2020. DOI : <https://doi.org/10.17000/kspr.27.4.202012.107>
- [17] Moon, Y, P, Policy Trends of Long-term Care Service in COVID-19, Seoul Metropolitan Council, 2021, Policy Forum(2021.3.31). Available From: <https://www.smc.seoul.kr> (accessed June 1, 2021)
- [18] Mohw(Ministry of Health and Welfare), COVID-19 Infection Guidelines for Social Welfare Facilities in Preparation for the Trend, 2020. Available From: <http://www.mohw.go.kr> (accessed June 1, 2021)

- [19] OECD, Workforce and Safety in Long-Term Care during the COVID-19 pandemic, Paris: OECD Publishing, 2020. Available From: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/workforce-and-safety-in-long-term-care-during-the-covid-19-pandemic-43fc5d50/> (accessed June 1, 2021)

문 용 필(Yongpil Moon)

[정회원]



- 2010년 2월 : 서울시립대학교
사회복지학과 (사회복지학 학사)
- 2012년 2월 : 서울시립대학교
사회복지학과 (사회복지학 석사)
- 2016년 2월 : 서울시립대학교
사회복지학과 (사회복지학 박사)
- 2021년 3월 ~ 현재 : 광주대학교
사회복지학부 조교수

〈관심분야〉

사회복지정책, 사회서비스, 커뮤니티케어, 노인복지