

충청남도 노노케어 활성화 방안

김 용 현

충남연구원 행정복지연구부 책임연구원

kyhyun363@cni.re.kr

본 연구의 목적은 충청남도 노노케어 사업에 관한 현황을 파악하고 독거노인 등을 돌보면서 일자리 창출을 겸할 수 있는 노노케어 활성화 방안을 모색하는 것임

CONTENTS

1. 고령화와 노노케어
2. 노노케어사업 조사결과
3. 노노케어사업의 개선방향
4. 정책제언

요약

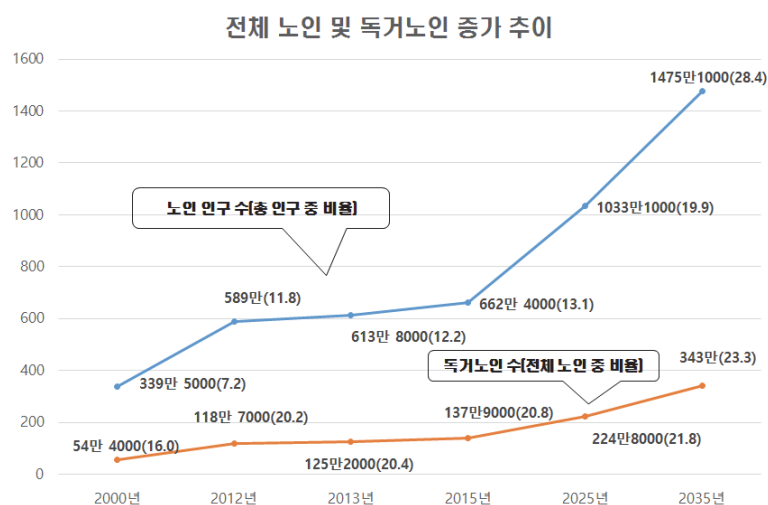
- ◀ 충청남도의 고령화율은 전국 평균보다 약간 상위(16%, 2016년 기준)에 있으나 청양(34.9%)을 필두로 부여(28.4%), 서천(29.7%) 등의 내륙지방은 고령화율이 30%를 넘거나 육박하고 있음
- ◀ 충남도내 독거노인 현황은 2017년 6월 기준 103,418명으로 2015년도에 비해 9,652명 더 증가한 만큼 독거노인에 대한 종합적인 대책 마련이 필요함
- ◀ 1인 노인가구의 증가에 따라 노노케어사업(노인이 노인을 돌보는 형태의 노인일자리 사업)이 확대되고 있음
 - 즉, 거동이 불편한 노인에게는 복지혜택을 제공하고, 건강한 노인에게는 일자리를 제공해 주는 일석이조의 효과를 거둘 수 있기 때문에 사회 안전망과 맞춤형 노인복지사업의 일환으로 주목받고 있으나, 국내는 아직 결음마 단계임
- ◀ 노노케어사업에 참여하는 노인은 일을 해 경제적 이득을 얻을 수 있다는 점, 무상으로 보살핌을 받을 수 있다는 점에서 만족하고 있으나 저소득층 위주의 참여노인 선발기준 개선, 획일적인 서비스 등이 아닌 노노케어 서비스 다양화와 도 차원의 참여자 교육 개선 등이 필요함

01

고령화와 노노케어

1. 충남의 고령화

- 한국사회는 2000년 65세 인구가 전체인구의 7.2%로 이미 진입하였고 2018년에는 65세 인구가 14.4%인 고령사회, 2026년에는 20.0%의 ‘초고령사회’에 도달할 것으로 예견됨
- 충남도의 고령화율은 전국 평균보다 약간 상위(16%, 2016년 기준)에 있으나 청양(34.9%)을 필두로 부여(28.4%), 서천(29.7%) 등은 고령화율이 30%를 넘거나 조만간 넘길 것으로 예측됨
- 2015년 기준 홀로 사는 65세 이상 노인은 약 138만 명에 달해 전체 인구의 20.8% 수준임. 통계청의 장래 인구 추계에 따르면 독거노인은 2025년에는 225만 명, 2035년에는 343만 명까지 증가하여 전체 노인의 23.3%를 차지할 것으로 추정되고 있음



〈그림 1〉 전체노인 및 독거노인 증가 추이

- 충남도내 독거노인 현황은 2017년 6월 기준 103,418명으로 2015년도에 비해 9,652명 더 증가한 만큼 독거노인에 대한 종합적인 대책 마련이 필요함

[표 1] 충남도 독거노인 현황 (2017년 6월말 기준)

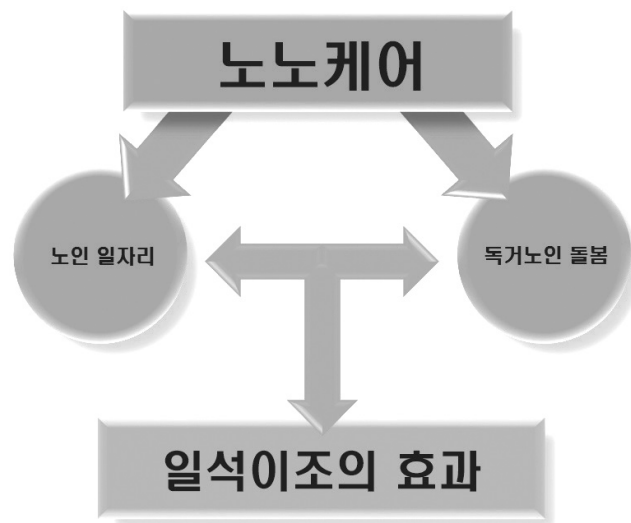
시군	독 거 노 인 수		
	계	기초생활수급노인	일반노인
계	103,418	90,136	13,282
천안시	14,581	12,266	2,315
공주시	6,944	5,986	958
보령시	6,358	5,287	1,071
아산시	9,053	7,318	1,735
서산시	7,102	5,973	1,129
논산시	8,984	7,719	1,265
계룡시	799	703	96
당진시	7,463	6,879	584
금산군	6,137	5,658	479
부여군	10,081	9,315	766
서천군	5,491	4,864	627
청양군	3,086	2,749	292
홍성군	6,415	5,569	846
예산군	6,040	5,390	650
태안군	4,884	4,415	469

자료 : 충남도 복지보건국 내부자료

2. 한국의 노인 빈곤율과 노인 일자리

- 2016년 기준 한국의 노인 빈곤율은 49.6%으로 경제협력기구(OECD) 국가 가운데 가장 높음. 이 통계는 65세 이상 노인의 거의 절반이 빈곤 상태에 허덕이고 있다는 것을 보여줌
- 고령자의 높은 경제활동 참가수준에도 불구하고 고령사회로 갈수록 생산기능 인구 감소에 따른 노동생산성이 감소할 것으로 예측되고 있으며 2010년부터 시작된 베이비 붐세대의 은퇴, 노인 빈곤율 및 노인 자살률 증가 등 고령화에 따른 사회문제가 증폭되고 있음

- 1인 노인가구가 증가함에 따라 ‘노노케어사업’(노인이 노인을 돌보는 형태인 노인일자리 사업)이 확대되고 있음
 - 독거노인이 늘어나고 있는 시점에서 거동이 불편한 노인에게는 복지혜택을 제공하고, 건강한 노인에게는 일자리를 제공해 주는 일석이조의 효과를 거둘 수 있기 때문에 사회 안전망과 맞춤형 노인 복지사업의 일환인 노노케어는 더욱 주목을 받고 있음
 - 그러나 2005년부터 시행된 노노케어사업은 고령화시대에 필수 사회안전망으로 주목받고 있지만 아직 국내에서는 걸음마 단계임



〈그림 2〉 노노케어의 효과

- 충청남도 노노케어사업의 참여현황을 살펴보면 참여노인 수는 3,961명이고 수혜노인 수는 8,396명이며, 노노케어사업에 투입된 예산액은 약 118억3,880만 원임(2017년 10월 기준)
 - 당진시가 예산이나 담당 인력 면에서 가장 앞선 반면 계룡시는 참여노인과 수혜노인이 두 자리 숫자에 머물러 있음

[표 2] 2016년 노노케어 사업 수행기관 현황(2016년 기준, 9월 기준)

계	천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	당진	금산	부여	서천	청양	홍성	예산	태안
39	5	4	2	2	3	1	1	6	3	2	2	1	2	2	3

자료 : 2016년 복지보건국 사업 현황

[표 3] 충남도 시군별 노노케어사업 참여노인·수혜노인·예산액

2017년 10월 기준(단위 : 명, 천원)

시군명	배정인원	수혜자수	예산액			
			합계	국비	도비	시군구비
합계	3,961	8,396	11,838,792	5,919,396	1,775,819	4,143,577
천안	354	773	1,043,980	521,990	156,597	365,393
공주	338	647	1,031,850	515,925	154,778	361,147
보령	166	332	504,080	252,040	75,612	176,428
아산	291	502	852,240	426,120	127,836	298,284
서산	660	2,126	1,978,980	989,490	296,847	692,643
논산	108	279	327,920	163,960	49,188	114,772
계룡	54	71	158,520	79,260	23,778	55,482
당진	388	505	1,146,630	573,315	171,994	401,321
금산	144	363	460,800	230,400	69,120	161,280
부여	349	978	1,008,540	504,270	151,281	352,989
서천	249	333	762,902	381,451	114,435	267,016
청양	222	300	675,500	337,750	101,325	236,425
홍성	262	494	823,300	411,650	123,495	288,155
예산	109	131	323,160	161,580	48,474	113,106
태안	267	562	740,390	370,195	111,059	259,136

자료 : 2017년도 복지보건국 내부 자료

- 충남도가 시행중인 노노케어사업에는 개인활동지원, 가사지원, 행정업무지원, 정서지원, 건강지원 서비스 등이 있음
 - － 개인활동지원 서비스에는 목욕, 외출동행, 이발, 면도, 용변수발 등이 있음
 - － 가사지원 서비스에는 식사도움, 생필품구매, 의복손질, 빨래 등이 있음
 - － 행정업무지원 서비스에는 행정관청 업무대행 등이 있음
 - － 정서지원 서비스에는 말벗, 책 읽어주기 등이 있음
 - － 건강지원 서비스에는 혈압, 혈당체크, 투약관리, 병원 및 약국 동행 등이 있음

02

노노케어사업 조사결과

- 노노케어사업 참여노인과 수혜노인을 대상으로 참여 실태, 이용 실태, 만족도 및 주요 현황을 조사하고, 노노케어사업 수행기관 담당자 면접조사도 실시함

1) 노노케어사업 참여노인 조사결과

- 지역의 수행기관에 참여 의사를 직접 타진한 노인부터 수행기관의 홍보를 통해 이 사업의 존재를 알게 되거나 추천(가장 많은 비중)을 통해 사업에 참여한 노인까지 노노케어사업의 참여경로는 다양함
- 노노케어사업의 참여동기는 경제적인 이유로, 생활비나 용돈 마련이 주된 이유였음
 - 경제적 이유 이외에도 봉사나 사회참여, 자기발전, 건강증진 등 비경제적 요인들도 참여 동기로 작용하고 있었음
- 참여노인들은 노노케어서비스 제공이 경제적으로 도움이 되기도 하지만 은퇴 이후 고령임에도 불구하고 일 자체를 할 수 있고 누군가에게 도움이 된다는 사실에 큰 만족감을 느끼고 있음
- 참여노인에게 지급하는 20만원의 보수가 2004년부터 2016년까지 유지되었으나 2017년부터 1인당 27만원으로 인상되었음
 - 대략 1시간당 1만원 꼴인 월 30시간에 30만원 급여를 선호하는 것으로 나타났음

- 적당한 월 활동시간과 근무기간에 대해서는 현행 월 30시간(10일), 일일 3시간(10일)에 만족하고 있는 노인들도 많음
 - 그러나 일일 3시간의 활동시간을 2시간으로 단축하기를 희망하는 노인들도 다수 존재하였음
 - 즉, 현행 하루 3시간 10일, 월 30시간 근무에서 일일 2시간, 월 20시간으로 활동시간을 단축을 희망하는 것이었음

- 현행 노노케어서비스의 주된 서비스내용은 말벗위주의 정서적 서비스가 주를 이루고 있음 그러나 청소, 산책돕기, 가사보조 등 대상노인의 처한 환경에 따라 서비스 내용이 달라지기도 함
 - 참여노인과 수혜노인의 관계에 따라 활동내용이 달라질뿐더러 참여노인의 열의에 따라 규정인 월 30시간을 초과해서 케어하는 등 근무 시간과 업무내용에 대한 편차가 존재함

- 노노케어사업에 참여하는 노인들은 수혜노인에게 제공하는 서비스에 대해서는 크게 어려움을 느끼지 않는 것으로 나타남
 - 대상노인이 오랜 기간 친구이거나 이웃사촌이어서 참여노인들은 활동자체를 어려워하기보다는 활동자체를 즐기고 있는 노인도 다수 존재함
 - 다만, 참여노인들은 자주 변경되는 활동일지 기입의 어려움을 토로하거나, 동료와의 갈등으로 인한 수혜노인 돌봄에 지장을 주는 경우도 존재함

- 면접 대상자의 모든 노인은 앞으로도 노노케어사업에 참여할 것이라고 응답함

- 결론적으로 노노케어사업에 참여하고 있는 노인들은 활동에 대해서 큰 어려움을 느끼지 않고 있었고 사업에 참여하면서 얻을 수 있는 보람과 즐거움도 피력하고 있음
 - 현행 월 보수액과 활동시간에도 대체로 만족하고 있었지만 보수는 그대로 유지하되 활동시간이 단축되는 것을 희망하고 있음

2) 노노케어사업 수혜노인의 조사결과

- 수혜노인의 서비스 이용경로는 주로 참여노인의 추천이 주를 이루고 있음. 참여노인이 이 사업에 참여하고자 할 때 수혜노인까지 물색하는 경우가 대부분이기 때문임
 - 수혜노인과 참여노인은 친구이거나 이웃사촌이어서 한 지역에서 오랫동안 알고 지내는 경우가 대다수임
- 수혜노인의 서비스 만족도는 높은 것으로 나타남. 수혜노인이 만족하는 이유는 서비스 자체가 무상인데다가 오랫동안 알고 지내던 이웃의 친구나 지인이 정서적 지원을 해주기 때문임
- 서비스 제공 내용은 말벗 위주의 정서적 서비스가 주를 이루고 있었으나 대상자나 상황에 따라 제공되는 서비스 내용은 다양한 것으로 나타남
 - 청소, 관공서 대행업무, 병원동반, 음식장만 등 정서적 서비스
- 제공받는 서비스 시간은 지침 상으로는 일일 3시간 한 달에 10일, 월 30시간임. 그러나 수혜노인의 처한 상황이나 참여노인간 관계에 따라 변동이 있음
- 노노케어 사업의 수혜노인들은 앞으로도 이 서비스를 지속적으로 제공 받기를 희망하고 있었음

03

노노케어사업의 개선방향

- 노노케어사업의 애로사항으로는 참여노인과 수혜노인을 발굴하는 것임
 - 노노케어사업이 2015년부터 전국형 사업으로 지정되어 모든 노인일자리 수행기관이 이 사업을 하게 되었음. 전국형 사업이 되면서 2015년에 3만 5천 개였다가 거의 2배 이상 늘어나버려 수행 기관 입장에서는 참여노인과 수혜노인을 발굴하는 것이 어려울 수밖에 없음
 - 독거노인돌봄기본서비스와 중복되지 않게 수혜자를 발굴하기란 더욱 힘들.
- 노노케어사업 수행의 어려움엔 선입견 문제도 작용함. 즉 내가 남의 집에 가서 일을 한다는 것을 부정적으로 보는 시각이 존재하는 것이 현실임
 - 선입견 타파와 더불어 저변 확대를 위해 현재 노노케어사업을 시행하지 않는 지역을 발굴해 사업을 확장시킬 필요가 있음
- 노노케어사업을 수행하는 기관의 전담인력의 낮은 처우도 문제임. 전담인력 급여수준은 최저임금 수준인데 반해, 수혜자나 참여자가 많아서 임금에 비해 업무량은 많아질 수밖에 없음
- 노노케어는 한국노인인력개발원에서 지침을 현장에 내려 보내는데 자주 변경되므로 일선 실무자들이 혼선을 빚고 활동일지 역시 수시로 형식이 바뀌어 어르신들이 적응을 못 하는 경우가 많음
 - 참여노인들은 고령이기 때문에 교육정도에 따라 지침규정인 활동일지 기입을 어려워하는 경우도 많았음. 따라서 자주 변경되는 활동일지를 노인들에게 그때마다 설명하는 것도 전담인력의 어려움임

- 노노케어는 안면이 있는 노인끼리 참여하고 서비스를 받기 때문에 실제로 근무를 하지 않았는데도 아는 사람이라고 활동일지에 도장을 찍어 주는 경우도 있음
 - 노노케어사업이 노인일자리사업 중 시장형 사업보다는 훨씬 수월하고 오래전부터 알고 지내던 노인을 돌보는 것이기 때문에 제대로 하지 않은 노인도 존재함
 - 실제로, 수혜노인이 참여노인의 역량 때문에 서비스를 거부하는 경우도 있음

- 시·군의 외곽지역에 사는 독거노인은 접근성의 문제 때문에 정작 서비스가 필요함에도 불구하고 받지 못하는 경우도 있음(노노케어사업의 사각지대)
 - 참여노인과 수혜노인이 미스 매칭이 되는 지역이 있어 실제로는 서비스를 받아야 하는 노인이 있으나 참여노인이 없는 곳도 존재하였고 반대로 또 일을 하고 싶은데 수혜자분이 마땅하지 않아서 노노케어가 성립하지 않는 지역도 있음

- 노노케어 참여노인의 선발기준이 저소득 위주로 되어있기 때문에(평가배점에 소득 분류의 배점이 100점 만점에 60점) 실질적으로 사업을 수행할 있는 노인이 배제되고 저소득층이라는 이유 때문에 수행능력이 없는 노인이 선발되는 경우가 많음
 - 따라서 질을 담보로 하지 않은 단순한 일자리 양의 창출이 아니고 실제로 노노케어의 질을 고려한다면 선발기준을 변경 할 필요가 있음

04 정책 제언

- 노노케어사업에 참여하는 노인은 경제적 이득을 얻을 수 있다는 점과 무상으로 보살핌을 받을 수 있다는 점에서 만족하고 있으나 저소득층 위주의 참여노인 선발기준 개선, 획일적인 서비스 등이 아닌 노노케어 서비스 다양화와 도 차원의 참여자 교육 개선 등이 필요함

1) 참여노인 선발기준의 조정

- 거동이 불편한 독거노인에게 실질적 돌봄을 줄 수 있는 노인보다는 저소득자가 선발되는 구조적 문제가 존재하고 있음.
 - 2005년 노노간병사업으로 시작된 노노케어사업은 2009년에는 노노케어 참여자격에 ‘신체 노동이 가능한 자’라는 제한을 없애고 ‘참여가 가능한 자’로 규정해 노인의 참여 범위를 넓힘
 - 그러나 2011년부터는 노노케어 참여 자격을 기초노령연금 수급권자로 제한하여 빈곤한 노인들이 우선적으로 참여할 수 있도록 한 것임
 - 정책입안자의 의도는 한정된 자원을 투입할 수밖에 없기 때문에 가능한 저소득층에게 혜택이 가는 방향으로 정책을 설계함. 노인 공익활동사업 참여자 선발 기준표는 전체 100점 만점에서 소득인정액의 배점이 60점이고 참여경력은 5점 활동역량은 최대 10점으로 되어 있음
 - 노노케어사업이 당초 입안될 때 노인일자리사업의 일환이기 때문에 저소득자의 일자리 창출이 중요하지만 더욱 중요한 것은 질(質)을 담보로 한 서비스 제공임
- 참여자를 선발할 때 참여경력이나 건강상태의 배점을 높여 실제로 사업수행능력이 있는 후보자가 노노케어사업에 참여하도록 해야 함. 보건복지부에 역제안해서 역량있고 건강한 노인들이 선발될 수 있도록 선발기준을 변경하여야 함

2) 노노케어의 서비스 다양화

- 참여노인 중 젊은 노인이 할 수 있는 노노케어 서비스를 다양화할 필요가 있음
 - 가령, 운전할 수 있는 노인들로 하여금 방문서비스 대신 이동 슈퍼를 운영하게끔 하는 방안도 적극적으로 검토해야 함. 만약 현행 사업의 20% 정도를 탄력적으로 지역특화사업으로 시행한다면 전국적인 성공사례도 만들 수 있음 (노노케어의 참여노인을 대상으로 협동조합을 만들어 운영하는 방안도 검토 가능)
- 서비스의 다양화는 베이비 부머세대의 부상으로 기존의 노인층에 비해 합리적이고 노년기의 자아실현에 주력하는 세대가 노인층에게 편입된다면 노노케어사업도 현재의 말벗 위주의 서비스에서 탈피하여 다각화할 수 있음

3) 도 차원의 교육

- 현행 노노케어사업의 서비스 내용은 말벗 등의 정서적 서비스가 주를 이루고 있음. 노노케어사업의 수혜노인은 거동한 불편한 독거노인임
- 따라서 노노케어사업 수행기관, 보건소나 지자체 등과 연계하여 수혜자에게 복지욕구에 맞는 서비스를 제공해야 함. 도 차원의 인력 풀을 구축하여 정기적인 교육을 통한 우수 사례를 공모하여 전파한다면 충남형 노노케어사업 모델을 만들 수 있음

김 용 현 책임연구원
충남연구원 행정복지연구부
041-840-1236, kyhyun363@cni.re.kr

※ 본 글은 충남연구원 2016년 전략연구과제 “고령사회의 쟁점과 충남도의 대응방안 -충청남도 노노케어사업 활성화 방안-”을 요약하고 현재 상황에 맞춰 보완한 것임

강은나 외(2014), “초저출산·초고령사회의 위험과 대응 전략: 초고령사회와 노인복지서비스”, 한국보건사회연구원.

강지은(2014), “고령사회-자원으로서의 노인”, 제4차 인구포럼, 한국보건사회연구원.

교보문고, 시니어파트너즈 공저(2011), 「대한민국시니어리프트」

권용신(2015), 「경상북도 노노케어 활성화 방안 연구」, (재)경북행복재단.

김승보 외(2016), “청소년 진로체험지원 인력으로서 퇴직 시니어 활용 현황과 향후 과제”, 한국 직업능력개발원.

남기철(2005), “노인일자리사업의 현황”, 「복지동향」.