

# 서울시 재가노인복지시설의 공급량 및 시설배치에 관한 연구

## A Study on the Supply Estimation and Arrangement of In-Home Care Facilities for The Elderly in Seoul

김 석 준\* 이 특 구\*\*  
Kim, Seok Jun Lee, Teuk Koo

### Abstract

Recently, as the population of the elderly rapidly increases, the number of the special care facility for the elderly is a big social issue. The services for the elderly are divided two way. One is a facility care. the other is an in-home care.

In-home care(day care, short stay care, home help) facility for the elderly in seoul are insufficient now. So this study quantitatively estimate In-home care facility needed in seoul in 2007, 2012 and 2017, propose a arrangement of these facility in seoul.

키워드 : 노인재가복지시설, 공급량, 배치, 서울시

Keywords : In-Home Care Facility, Day Care, Short Stay Care, Home Help, Seoul City

## 1. 서론

### 1.1 연구의 배경과 목적

우리나라와 같이 급속하게 진행되고 있는 고령화는 핵가족화 되어가는 도시내 가정의 노인부양의 부담을 점점 가속화 시키고 있다. 기존의 노인부양은 가족을 중심으로 이루어지고 있어 사회문제로 받아들여지지 않았지만 급속한 고령화와 가족구조의 변화로 노인보호의 문제는 사회의 문제로 받아들여지고 있다.

노인보호는 크게 시설보호와 재가보호로 크게 나뉘고 있다. 시설보호는 노인을 일정한 시설에 입소시켜 보호하는 것이고 재가보호는 노인을 자신의 거주지에 머무르면서 보호를 받는 것이라고 할 수 있다. 1980년대 이후 시설보호에 많은 문제점이 노출되면서 재가보호에 대한 관심이 점차증가하고 있는 실정이다.

서울시도 이러한 노인재가보호에 대한 관심을 1990년대 이후 급속히 강조하고 있으며 이를 위한 각종 서비스를 확대하고 있다. 하지만 노인재가보호서비스를 위한 시설을 어떻게 공급하고 배치할 것인가에 대한 원칙 없이 공급하고 있는 실정이다. 따라서 재가노인보호서비스 공급을 원활하게 하기 위한 시설의 공급과 배치를 어떻게 할

것인가는 매우 중요한 문제라 할 수 있다.

본 연구는 이러한 문제점들을 극복하기 위해 서울시 노령인구의 증가추이를 검토하고 이 중 재가노인서비스가 필요한 인구를 도출하여 향후 서울시에 필요한 재가노인복지시설의 종류와 규모를 제시한다. 이와 함께 재가노인시설의 종류별 특성에 맞는 배치방식을 서비스의 공급측면을 고려하여 제시한다.

이러한 연구는 향후 재가노인복지시설을 건립할 때 재가노인복지서비스의 지역적 형평성을 보장하여 서비스의 고른 분배에 기여할 것으로 판단된다.

### 1.2 연구의 방법

서울시내 재가노인복지시설 현황과 시설이용이 필요한 노인의 증가추이를 고려하여 현 시설공급의 문제점을 도출한다.

이를 위해 재가복지서비스가 필요한 노인 인구의 추이는 '2001년도 전국 노인장기요양보호 욕구조사'(보건사회연구원, 2001)와 보건복지포럼 2002년 4월호(보건사회연구원, 2002)를 기본으로 하여 연구자가 본 연구의 특성을 고려하여 선별하여 사용하였다. 이를 토대로 서울시 재가노인시설의 현황 분석과 해외 자료 검토 등을 통해 재가노인시설별 특성을 고려한 서울시 재가노인시설의 공급량 및 배치안을 제시한다.

\* 정회원, 서울시립대학교 건축공학과 박사과정 수료

\*\* 회 장, 서울시립대학교 교수, 공학박사

본 연구에서 활용한 연구문헌 및 방법은 다음과 같다.

- 재가노인복지 관련 정책자료
- 서울시 재가노인복지시설의 현황자료
- 각종 연구 문헌
- 시설 답사

## 2. 재가노인복지시설의 이론적 고찰

### 2.1 재가노인복지의 개념

재가노인복지의 노인의 시설보호에 따른 여러 문제점들을 극복하기 위한 것으로 서구에서는 탈시설화운동과 지역사회보호운동이 일어나면서 활발해졌다.

재가노인복지서비스에는 크게 주간보호사업, 단기보호사업, 가정봉사원 파견사업, 가정봉사원 양성교육사업 등이 있다.

재가노인복지에서 제공하는 서비스는 시설이 아닌 가정에서 생활하는 노인을 위한 제반 복지서비스를 제공하는 것으로 최근에는 장기요양보호를 위한 연속적인 노인보호의 일환으로 그 서비스를 개발하고 있다.

이러한 재가보호서비스가 강조된 주된 이유는 노인인구의 급속한 증가에 따른 고령사회 도래(표 1 참고), 노인인구 중 장애노인의 비율의 증가, 시설보호의 취약성, 그리고 노인복지예산의 미흡 등을 들 수 있다.

표 1. 노인부양비와 노령화지수

연 도	부양비(15~64세=100)			노령화 지수
	총 부양비	유년 부양비	노년 부양비	
1960	82.6	77.3	5.3	6.9
1965	88.3	82.5	5.8	7.0
1970	83.8	78.2	5.7	7.2
1975	72.5	66.6	6.0	8.9
1980	60.7	54.6	6.1	11.2
1985	52.5	46.0	6.5	14.2
1990	44.3	36.9	7.4	20.0
1995	41.4	33.0	8.3	25.2
2000	40.4	30.4	10.0	32.9
2005	42.6	30.2	12.3	40.8
2010	42.6	28.4	14.2	49.9
2015	42.3	26.2	16.1	61.4
2020	43.7	24.7	18.9	76.5
2025	48.6	24.3	24.3	99.8
2030	54.5	24.8	29.8	120.3

자료 : 통계청, 인구통계, 2002

### 2.2 재가노인복지의 연혁

우리나라에서 재가노인복지가 시작된 것은 1987년 가정봉사원과 파견사업 2개소를 시범 실시하면서 시작하였다. 이는 노인에 대한 시설보호중심에서 가정에 있는 노인에 대한 보호와 지원으로 전환할 필요성을 인정한 때문으로 보인다.

이후 재가노인복지사업을 살펴보면 1989년 12월 제1차 노인복지법 개정시 ‘가정봉사사업’, ‘재가노인’ 등의 용어를 정식으로 사용하였으며 1993년 12월 제2차 노인복지법 개정시 ‘재가노인복지’를 명시하였다. 그리고 1997년 8월 가정봉사원 교육훈련의무 및 교육기관 명시하고 시설평가제를 도입하였다.

표 2. 재가노인복지 연혁

연도	내 용	비 고
1987	가정봉사원 파견사업 시범실시	2개소
1989	가정봉사원 파견사업 법정사업 규정	보건복지부 훈령 제458조
1991	지역사회복지관 부설 재가복지봉사센터 설치운영	
1993	재가복지사업을 사회복지사업의 한 종류로 규정	사회복지사업법
1996	서울시 가정도우미제도 도입	서울시
1997	가정봉사원 양성교육사업 추가	
1997	가정봉사원 교육훈련 의무 및 교육기관 명시와 시설 평가제 도입	

### 2.3 재가노인복지시설의 종류와 특성

재가노인복지시설은 노인복지법 제38조에 그 종류를 주간보호시설, 단기보호시설, 가정봉사원 파견시설로 명시하고 있다. 이러한 재가복지시설은 단독으로 시설을 운영하기도 하지만 대부분 타 시설(사회복지관, 노인복지관, 노인요양시설, 종합병원 등)에 부속되어 운영된다.

#### 2.3.1 주간보호시설

부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애 노인을 낮동안 시설에 입소시켜 필요한 각종 서비스 제공하는 시설로 보통 15~35명 가량의 노인을 보호한다.

주간보호시설은 보통 일반노인주간보호와 치매 및 중풍 노인 주간보호로 나누어 운영한다.

##### 1) 주간보호시설 기준

이용정원은 5인 이상으로 하며 시설규모는 연면적 100

m<sup>2</sup>이상을 확보하도록 하고 있다. 또한 시설은 일조·채광, 환기 등 이용자의 보건위생과 재해방지 등을 고려하여, 이용자가 쾌적한 일상생활을 하는데 적합한 규모 및 구조 설비를 갖추도록 하고 있다.

주간보호시설에 필요한 실은 거실, 사무실, 욕실, 식당, 작업 및 일상동작 훈련실, 화장실 등으로 규정하고 있다.

2) 주간보호시설 직원배치 기준

주간보호시설에 필요한 직원은 시설의 장, 사회복지사(시설당 1인 이상), 생활지도원(이용자 10인당 1인 이상. 다만, 치매·중풍 등의 노인을 주 이용대상으로 하는 시설은 이용노인 5인당 1인 이상), 물리치료사 또는 간호조무사, 사무원(이용정원이 10인 이하인 시설은 두지 아니할 수 있음), 취사부, 보조원 또는 운전기사 등으로 규정하고 있다. 하지만 다른 시설과 함께 운영할 경우 시설의 기준은 완화된다.

2.3.2 단기보호시설

단기보호시설은 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 시설에 단기간 입소시켜 보호하고 필요한 각종 서비스를 제공하는 시설을 말한다.

단기보호시설에서 제공하는 서비스는 생활지도 및 일상 동작훈련 등 심신의 기능회복 서비스, 급식 및 목욕서비스, 취미, 오락, 운동 등 여가생활 서비스, 무의탁 노인후원을 위한 결연사업, 이용노인가족에 대한 상담 및 교육 등을 들 수 있다.

1) 시설기준

단기보호시설의 시설기준은 주간보호시설의 시설기준을 충족시켜야 하며 아울러 노인요양시설의 시설 및 설비기준을 따라야 한다.

2) 직원배치기준

간호사 및 간호조무사는 이용자 25인당 1인(치매·중풍 등의 노인을 주 이용대상으로 하는 시설의 경우 이용자 20인당 1인)을 두게 되어 있으면 이용인원 30인당 1명의 물리치료사를 두어야 한다. 또한 이용자 5인당 1인의 생활보조원(치매·중풍 등의 노인을 주 이용대상으로 하는 시설의 경우 이용자 3인당 1인)을 두도록 하고 있다.

표 3. 서울시비전 2006 노인복지부분

단 위 사 업	사 업 내 용	2003	2004	2005	2006
치매노인 보호시설 확충	치매가족 상담소 운영	29개소	35개소	36개소	37개소
	치매예방교육 및 실습교육장 건립·운영	시설 건립	시설 건립	운영	운영
	주간·단기보 호소 확충	6개소	6개소	8개소	6개소
	무료요양시설 확충	3개소	-	-	1개소
	설비 요양시설 확충	-	-	1개소	8개소
	치매병실 확충	290명 상	-	200명상	-
실버테마파크 (노인공원)조성	노인공원 조성	1개소	-	1개소	1개소
지역별 거점 노인복지관 확충	1구 1노인복지관 확충	19개소	22개소	24개소	25개소
경로당 운영 활성화	시범 경로당 확대	335 개소	400개소	450개소	570개소
	모범경로당 선정운영	75개소	75개소	75개소	75개소
독거노인 상시 모니터링 체계구축	독거노인 상시모니터링	7,357명	20,536명	24,387명	29,191명
고령자취업알 선센터 확충 및 운영 활성화	취업알선센터 운영	14개소	15개소	16개소	17개소
장묘행정중· 장기 계획수립 ·운영	계획 수립·운영				

자료 : 서울시, 서울시비전 2006

표 4. 서울시 65세 이상 인구 변화 추계

연 도	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
65세 이상 인구 (명)	368,112	433,740	538,670	706,768	916,747	1,163,783	1,436,659	1,772,182	2,015,541
증가율 (%)		15.13	19.48	23.78	22.90	21.23	18.99	18.93	12.07

자료 : 2002년 서울시 인구통계

3. 서울시 재가노인복지시설의 문제점

3.1 서울시 재가노인복지시설 현황

우리나라 노인인구 증가의 문제는 서울시의 문제라 할 수 있을 정도로 서울시의 노인인구는 매우 급증하고 있는 상태이다. 통계청 시·도인구 추계자료(2002년)로 서울시 65세 인구의 변화를 살펴보면 표 4와 같다. 이에 따르면

2025년까지는 연평균 20%내외의 높은 증가율을 보이는 것으로 파악되었다.

이에 서울시도 고령화사회에 대비하고자 많은 관심을 기울이고 있다. ‘서울시비전 2006’(서울시, 2003)에 따르면 시책의 방향은 크게 치매노인을 위한 요양시설과 재가노인을 위한 것으로 나뉘고 있음을 알 수 있다. 특히 독거노인을 위한 지원강화, 단기보호 및 주간보호시설의 확충, 노인종합복지관의 거점화 등은 재가노인보호에 대한 관심을 알 수 있다.

3.1.1 단기보호시설 현황

서울시 소재 단기보호시설은 총 16개로 일반노인 및 치매노인을 대상으로 하고 있다.

시설입소 노인은 보통 15인 내외로 되어 있어 시설수에 비해 입소가 가능한 노인의 수는 매우 적은 실정이다. 현재 서울시에서 추진중인 노인전문요양시설에 단기보호시설을 함께 건설하여 매년 2~3개소의 단기보호시설을 추가할 예정이다.

시설의 구별 분포를 보면 구별 0~3개의 시설이 위치하

고 있어 시설의 지역적 편차가 큰 것을 볼 수 있다. 이는 향후 시설건립에 있어 지역적 형평성 및 접근성의 면에서 개선할 필요가 있을 것으로 보인다.

표 5. 서울시 소재 단기보호시설(2003년 3월)

관할구	시설명	소재지	정원 (일반)	정원 (치매)	비고
동대문구	은천치매노인단기보호소	장안동 4-8		20	치매
성북구	진각치매단기보호소	하월곡동 25-1		15	치매
노원구	공릉치매단기보호센터	공릉동 708		10	치매
	평화노인단기보호소	중계동 514-3	30		일반
은평구	인덕치매노인단기보호센터	진관외동 488		15	치매
	박애재가노인복지원	신사동 16-3	10		일반
	인덕재가노인복지센터	갈현동 488	15		
마포구	마포재가노인단기보호센터	공덕동 26-12		10	치매
양천구	신목치매노인단기보호센터	신정동 1278-3		10	치매
	양천치매노인단기보호센터	신정동 325-3		15	치매
강서구	우리모두단기보호센터	등촌동 주공9단지	5		일반
	가양치매노인단기보호센터	가양동 1481		10	치매
금천구	청담치매노인단기보호센터	시흥동 242-3		15	치매
동작구	성심의집치매노인단기보호소	상도동 7-55		15	치매
서초구	은파복지사업소	반포동 577-66	5		일반
	양계성심단기보호센터	양계동 249-12	15		일반

표 6. 서울시 주간보호센터(2003년 3월)

관할구	시설명	소재지	정원 (일반)	정원 (치매)	관할구	시설명	소재지	정원 (일반)	정원 (치매)
종로구	종로노인주간보호센터	창신동 23-344	20		마포구	연꽃마을주간보호센터	아현동 96-2	20	
중구	신당노인주간보호센터	신당동 366-453	20			마포재가주간보호센터	공덕동 26-12		15
용산구	용산재가노인복지센터	원효로4가 84-3	20		양천구	마포노인종합복지관	창전동 140	15	-
성동구	정수노인주간보호센터	옥수동 204-8	20			목동노인주간보호센터	목동 51-16	20	
	성동노인종합복지관	마장동 978-1	-	15	양천노인종합복지관	신정동 325-3	28		
동대문구	은천주간보호센터	장안동 304-8	15		광진구	광진주간보호소	광진구 자양동	15	
	동대문치매주간보호소	제기동 220		15	강서구	강서노인주간보호센터	가양동 1481	20	
	휘경주간보호센터	휘경동 30-3	12			우리모두노인주간보호소	등촌동 주공9단지	20	
종랑구	배봉노인주간보호센터	신내동 660	20		강서노인종합복지관	등촌동 661-4	20	-	
	종랑노인종합복지관	면목동 178-8	25	-	구로구	정토노인주간보호소	구로동 256-7	20	
성북구	길음노인주간보호소	성북동 285	12			구로노인종합복지관	구로동 25-1	30	-
	성북노인종합복지관	종암동 66-25	-	30	금천구	청담노인주간보호소	시흥동 242-3	20	
강북구	수유치매주간보호센터	수유동 338-5		10		금천노인종합복지관	시흥동 558-1		15
	강북노인종합복지관	수유동 122-3	-	15	영등포구	양평경로센터	양평동1가 205	20	
도봉구	도봉노인주간보호센터	방학동 369-19	20			영등포노인종합복지관	문래동3가 76-2	17	
	창동노인주간보호센터	창동 374	10		성심의집치매노인주간보호소	상도동 159-330		20	
	도봉서원치매주간보호센터	도봉동 636-9		15	동작구	동작노인종합복지관	대방동 335-10	15	
도봉노인종합복지관	쌍문동 19-12	-	20	관악구	푸른햇살노인주간보호센터	신림동 665-1	20		
노원구	중계노인주간보호센터	중계동 501-1	20			관악노인종합복지관	봉천동 726-3	80	-
	상계노인주간보호센터	상계동 101-135	20		서초구	서초치매노인주간보호센터	양재동 7-44		15
	노원치매주간보호센터	월계동 321		20	은빛마을치매노인주간보호소	잠원동 60-5		15	
	노원노인종합복지관	하계동 170-1	20	-	은빛대주간보호센터	수서동 707	20		
	노원노인종합복지관	하계동 170-1	-	25	강남구	목련치매노인주간보호센터	개포동 14-2		20
북부노인종합복지관	하계동 256	40		역삼재가노인복지센터		역삼동 760-3	30		
은평구	박애재가노인복지원	갈현동 403-3	20		송파구	송파치매노인주간보호센터	삼전동 172-2		30
	금잔디동산노인주간보호소	역촌동 64-15		5	풍납치매노인주간보호센터	풍납동 330-1		30	
서대문구	은평노인종합복지관	진관외동 산140		40	강동구	성기정치매노인주간보호센터	고덕동 317-25		10
	서부노인주간보호센터	홍제동 313-26	20			성내주간보호센터	성내동 508-1		10
	하안목련	홍은동 3217-143	20						
	구세군홍제동노인복지센터	홍제동 7-31		20					
	서부치매노인주간보호센터	홍제동 40-63		10					
중앙복지치매노인주간보호센터	합동 31-11		10						
백산재가노인복지원	홍은동 405-8	24							

3.1.2 주간보호시설 현황

서울시 관내는 총 61개의 주간보호시설이 있으며 이는 일반주간보호와 치매 및 중풍 주간보호로 나뉘어 운영하고 있다.

서울시의 구별 분포를 보면 서대문구와 노원구에 가장 많은 시설이 있으며 시설 1개만이 있는 구도 있어 지역적 편차가 매우 높은 것을 볼 수 있다. 이는 주간보호시설의 경우 지역적인 고른 분포를 통해 접근성이 확보되어야 하는 시설인 점을 감안한다면 바람직하지 않은 것으로 보인다.

주간보호시설은 크게 단독시설과 타시설 부설인 경우가 있으며 타시설의 부설인 경우에는 대부분 노인종합복지관에 속해 있는 것을 조사되었다.

3.1.3 가정봉사원 파견시설 현황

서울시 관내 가정봉사원 파견시설은 27개소가 운영중에 있으며 다른 노인재가시설과 같이 지역적 편차가 큰 것을 볼 수 있다.

표 7. 서울시 가정봉사원파견시설(2003년 3월)

관할구	시설명	소재지	이용인원
종로구	우리모두재가노인봉사센터	이화동 90-11	149
성동구	성동노인종합복지관	마장동 798-1	80
동대문구	은천가정봉사원파견센터	장안동 304-8	178
중랑구	중랑노인종합복지관	면목동 178-8	80
성북구	성북노인종합복지관	중암동 66-25	80
강북구	강북노인종합복지관	수유동 122-3	80
도봉구	도봉노인종합복지관	쌍문동 19-12	80
노원구	노원노인종합복지관	하계동 170-1	283
은평구	박애재가노인복지원	신사동 16-3	99
	은평노인종합복지관	진관외동 산140	80
서대문구	서부재가노인복지센터	홍제동 313-26	84
	중앙실버홈	서대문구 합동 31-11	13
마포구	중앙복지개발원	합동 31-11	80
	보사동우회노인복지센터	염리동 168-9	97
	마포노인종합복지관	창전동 140	80
	보사노인복지센터	마포구 염리동 68-9	88
양천구	양천노인종합복지관	양천구 신정7동 325-3	37
중구	약수노인복지관	중구 신당동 366-18	22
강서구	강서노인종합복지관	등촌동 661-4	80
구로구	구로노인종합복지관	구로동 25-1	80
금천구	금천노인종합복지관	시흥동 558-1	80
영등포구	한국노인복지회	영등포동3가 19-3	115
관악구	남부노인종합복지관	봉천동 726-3	294
	은파복지사업소	반포동 577-66	87
서초구	서초노인종합복지관	서초구 양재동 7-44	23
동작구	동작노인종합복지관	동작구 대방동 335-10	92
송파구	연꽃마을재가센터	삼전동 9-9	142

가정봉사원 파견시설의 특성은 시설의 관점이기 보다는 인력의 문제라고 할 수 있다. 왜냐하면 가정봉사원 파견

시설은 노인복지 관련시설 내에서 최소의 시설로 운영이 가능하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 시설공급량의 측면에서 접근하기 때문에 가정봉사원 파견시설의 공급을 예측하는 것은 그 의미가 적을 것으로 보인다.

특히 지역적 분포를 고려하지 않았다는 것은 앞서 살펴본 각각의 재가노인복지시설이 구마다 큰 편차를 보이는 것을 통하여도 볼 수 있다. 예를 들어 노원구 (65세 이상인구 37,166명)의 경우 주간보호시설 6개소 145명을 수용하는 반면 비슷한 노인인구를 갖는 성북구(65세 이상 인구 30,674명)는 주간보호시설이 2개소이며 42명을 수용하고 있다. 따라서 인구 차이를 고려한다 해도 큰 편차임을 알 수 있다. 이는 재가노인복지시설의 공급함에 있어 각 시설의 공급을 지역적 형평성과 접근성을 충분히 고려하지 않았다는 것을 반증하는 것이다.

표 8. 서울시 재가노인보호시설 현황 및 시설확충률

단기보호시설			주간보호시설			가정봉사원파견시설		
시설(개소)	보호인원(명)	시설확충률(%)	시설(개소)	보호인원(명)	시설확충률(%)	시설(개소)	보호인원(명)	시설확충률(%)
·16	215	3.40	61	1,228	10.59	26	2,603	2.35

\* 시설확충률 : 본 연구 4장에서 추계한 65세 이상인구대비 대상노인(표 12)을 근거로 현재 서울시에서 운영중인 시설의 비율을 말함

3.1.4 시설 규모의 적정성

재가노인복지시설의 종류별 시설 규모는 시설에서 제공하는 서비스의 종류, 시설의 설립유형, 운영방식 등에 따라 달라진다. 또한 한 개의 시설이 감당할 수 있는 지역의 범위에 따라서도 달라진다. 따라서 시설의 종류와 제공하는 서비스에 따른 시설의 규모의 적정성에 관한 연구가 필요할 것으로 판단된다.

3.1.5 타 시설과의 연계

재가노인복지시설은 지역을 기반으로 하는 시설이며, 제공하는 서비스 역시 지역 내 관련시설과의 연계가 필수적으로 요구된다. 이러한 필요성으로 인해 현재 운영중인 시설 중 상당수는 다른 유형의 시설에 부설되어 있다. 따라서 지역 내에 재가노인복지시설과 연계되어 운영될 수 있는 시설을 파악하고 이들 시설과의 유기적 연계체계를 갖는 것은 매우 중요한 일이라 할 수 있다. 이는 노인의 지역연속보호라는 큰 틀 안에서 시설을 파악하는 것이라 할 수 있다.

즉, 재가노인복지시설은 지역 내 각종 노인시설, 의료시설, 보건소, 관계기관, 각종 복지단체 등과의 연계를 통해 많은 시너지 효과를 볼 수 있다.

하지만 현재의 재가노인복지시설은 이러한 타 시설과의 연계에는 매우 미흡한 실정이다.

#### 4. 서울시 재가노인복지시설의 수요예측

서울시 노인재가복지시설의 수요를 파악하기 위해서 우선 전국적으로 요양보호서비스가 필요한 대상노인을 산정하고 이 중에 재가복지서비스가 필요한 노인을 추정하는 방식으로 한다. 재가복지서비스 대상 노인 중 주간보호와 단기보호가 필요한 노인의 수를 예측하고 서울시의 인구 및 인근지역과의 관계를 고려하여 서울시에 필요한 시설의 수요를 파악한다.

이를 위한 전국적인 수요데이터는 보건사회연구원의 '2001년도 전국 노인장기요양보호 욕구조사'와 '보건복지포럼(2002. 4)'를 기초로 하였으며 서울시 데이터는 서울시 인구통계(2002) 자료와 정책자료를 기초로 하였다.

#### 4.1 장기요양보호서비스 대상노인 추계

##### 4.1.1 대상 노인 추계

장기요양서비스 대상 노인을 추계하기 위해 우선 보호 대상 노인의 장애수준과 수발상태를 고려하여 결정한다.<sup>1)</sup> 이를 기본으로 장기요양대상 노인을 추계하면 2001년 기준으로 74만 1천명에 이른다.<sup>2)</sup> 이 중 재가 및 지역사회보호가 필요한 노인은 대상노인의 90.5%인 67만 1천명에 이르며 시설보호가 필요한 노인은 9.5%에 이른다. 이를 65세 이상 인구로 살펴보면 65세 이상노인인구의 20.9%가 장기요양이 필요한 노인이며 이 중 18.9%가 재가 및 지역사회보호, 2%가량이 시설보호가 필요한 노인으로 볼 수 있다. 재가 및 지역사회보호, 그리고 시설보호가 필요한 노인인구의 추계를 세부적으로 구분하면 표 10과<sup>3)</sup> 같다.

표 9. 재가 및 지역사회보호, 시설보호 노인인구 추계 (2001년)  
(단위 : 명, %)

	재가 및 지역사회보호				시설 보호	합계
	심한 수발장애	중간적 수발장애	경미한 수발장애	소 계		
최중증	0	2,551	17,539	20,090	41,542	61,632
중 증	9,744	13,145	68,881	91,770	28,790	120,560
경 증	28,700	51,023	96,730	176,453	0	176,453

1) '장기요양보호대상 노인의 수발실태 및 욕구조사(보건사회연구원, 2001)'에서 조사한 내용을 기초로 제시하였다.  
2) 석재은, 보건복지포럼, 2001년 1월호, 2001, pp.48-52.  
3) 석재은, 상기서, p.52.

치 매	12,756	1,417	160,509	174,682	0	174,682
허 약	8,504	2,835	196,296	207,635	0	207,635
전 체	59,704	70,971	539,955	670,630	70,332	740,962
장기요양보호 대상노인대비	8.1	9.6	72.9	90.5	9.5	100.0
65세이상 전체노인대비	1.7	2.0	15.3	18.9	2.0	20.9

#### 4.1.2 대상노인에 따른 재가복지시설

##### 1) 시설 대상노인 선정의 전제

본 연구에서 표 9에서 예측한 재가 및 지역사회보호 대상 노인에서 주간보호시설, 단기보호시설, 가정봉사원파견 시설 등 각각이 감당할 대상노인을 산출하기 위해 다음과 같은 가정을 한다.

① 수발장애와 노인의 증상에 따라 주간, 단기보호를 구분한다.

② 가정봉사원 파견은 재가 및 지역사회보호노인 전체 중 시설보호대상자를 제외한 노인을 대상으로 노인의 개별적 특성에 따라 서비스의 종류와 양을 조절한다.

③ 심한 수발장애를 가지고 있는 치매노인과 주간보호 및 단기보호 노인 중 독거노인은 시설입소 대상자로 가정한다.

④ 주간보호와 단기보호가 중복되어 제공되는 경우는 본 연구에서는 고려하지 않는다.

⑤ 경미한 수발장애 치매노인 중 5%는 주간보호(5%는 부양가족이 배우자이거나 맞벌이 부부의 비율을 바탕으로 임의로 선정한 것임) 대상자로 선정한다.

⑥ 주간보호 및 단기보호 대상자 중 독거노인(대상노인의 9.1%)은 시설보호 대상자로 분류한다.

표 10. 재가 및 지역사회보호 대상자중 주간보호시설 및 단기보호시설 대상자

	재가 및 지역사회보호			소 계
	심한 수발장애	중간적 수발장애	경미한 수발장애	
최중증	0	2,551	17,539	20,090
중 증	9,744	13,145	68,881	91,770
경 증	28,700	51,023	96,730	176,453
치 매	12,756	1,417	160,509	174,682
허 약	8,504	2,835	196,296	207,635
전 체	59,704	70,971	539,955	670,630

☒ : 단기보호    ☒ : 주간보호    ☐ : 일부주간보호    ■ : 시설입소

1) 주간보호시설

주간보호시설의 대상노인은 심한 수발장애+허약, 중간적 수발장애+중증, 중간적 수발장애+치매, 경미한 수발장애+치매 일부(5%)를 대상으로 한다.

$$\text{대상노인의 수} = (17,539 + 13,145 + 1,417 + 8,504) \times 0.91^4 + 160,509 \times 0.05^5 = 70,288\text{명}$$

\* 대상노인 중 치매노인의 수 =  $1,417 \times 0.9 + 160,509 \times 0.05 = 9,301\text{명}$   
(대상노인중 치매노인 비율은 13.23%임)

2) 단기보호시설

중간적 수발장애+최중증, 심한수발장애+중증, 심한수발장애+경증노인을 대상으로 한다.

$$\text{대상노인의 수} = (2,551 + 9,744 + 28,700) \times 0.91 = 38,241\text{명}$$

3) 가정봉사원파견시설

재가 및 지역사회보호 노인 중 시설입소가 필요한 노인을 제외한 전체노인을 대상으로 한다.

$$\text{대상노인의 수} = 670,630\text{명}$$

표 11. 재가노인복지시설 대상자(2001년 기준)

	주간보호시설	단기보호시설	가정봉사원 파견시설
대상인원(명)	70,288	38,241	670,630
65세 인구 대비 비율(%)	1.98	1.08	18.93

4.2 서울시 대상노인 추계

본 절에서는 앞서 선정한 재가노인복지시설 대상노인의 비율을 서울시 인구에 적용하여 서울시 재가노인대상노인을 추계하고자 한다.

- 4) 재가대상노인의 9%가량은 독거노인으로 이들은 시설보호 대상자로 분류한다. 하지만 현실적으로 독거노인 중 상당수는 재가보호의 대상이 될 수 있다.
- 5) 경미한 치매수발장애자 중 5% 가량을 주간보호에서 감당하는 것으로 가정.
- 6) 2001년 현재 65세 이상 인구는 전체인구의 7.43%인 3,543,000명임.

표 12. 서울시 65세 이상 인구 및 시설보호 대상자 인구 추계

	65세이상인구	주간보호시설	단기보호시설	가정봉사원 파견시설
2000	538,670	10,666	5,818	101,970
2001	569,986	11,286	6,156	107,898
2002	603,447	11,948	6,517	114,233
2003	637,886	12,630	6,889	120,752
2004	673,124	13,328	7,270	127,422
2005	706,768	13,994	7,633	133,791
2006	751,461	14,879	8,116	142,252
2007	798,908	15,818	8,628	151,233
2008	842,092	16,673	9,095	159,408
2009	880,410	17,432	9,508	166,662
2010	916,747	18,152	9,901	173,540
2011	956,916	18,947	10,335	181,144
2012	1,006,076	19,920	10,866	190,450
2013	1,059,493	20,978	11,443	200,562
2014	1,113,171	22,041	12,022	210,723
2015	1,163,783	23,043	12,569	220,304
2016	1,203,587	23,831	12,999	227,839
2017	1,254,507	24,839	13,549	237,478
2018	1,306,087	25,861	14,106	247,242
2019	1,364,224	27,012	14,734	258,248
2020	1,436,659	28,446	15,516	271,960
2021	1,498,665	29,674	16,186	283,697
2022	1,559,656	30,881	16,844	295,243
2023	1,626,804	32,211	17,569	307,954
2024	1,700,377	33,667	18,364	321,881
2025	1,772,182	35,089	19,140	335,474
2026	1,829,237	36,219	19,756	346,275
2027	1,882,528	37,274	20,331	356,363
2028	1,933,324	38,280	20,880	365,978
2029	1,977,309	39,151	21,355	374,305
2030	2,015,541	39,908	21,768	381,542

65세 이상인구 자료 : 통계청, 인구추계, 2003

4.2.1 서울시 재가노인복지시설 대상자 추계

서울시 재가노인복지시설 대상자는 앞서 선정한 65세 이상 인구대비 각 시설의 비율을 서울시 65세 이상 인구의 변화추이(통계청 추계)에 적용하여 산정하였다.

이를 살펴보면 2003년 현재 서울시 65세 이상 인구는 637,886명이며 이중 주간보호가 필요한 노인은 12,630명, 단기보호가 필요한 노인은 12,630명, 가정봉사원 파견이 필요한 노인은 120,752명이다.

4.2.2 재가노인시설 추계

시설의 수는 시설의 입소노인의 수를 고려하여 산정한다.

1) 주간보호시설

주간보호시설은 보통 15~35명 정도로 운영되고 있으며 보통 15명 정도가 일반적이다. 시설에 따라 치매주간보호

를 할 경우는 일반 15~20명, 치매 15~20명으로 운영하고 있다.

본 연구에서는 시설의 수를 산정하기 위해 시설의 입소 노인을 운영의 용이성 등을 고려하여 15명으로 가정한다. 이 중 치매주간보호시설의 수를 파악하기 위해 치매노인 중 중간수발이 필요한 노인과 경미한 수발장애자 일부를 치매주간보호시설 대상으로 산정한다. 이들 치매주간보호 대상자는 주간보호대상자의 약 13.23%로 산정한다.

2) 단기보호시설

단기보호시설은 시설의 설치 유형에 따라 그 규모의 차이가 크다. 즉 단일 시설일 경우 10~30명 내외이며, 요양 시설과 결합 때는 50명 이상일 경우도 있다.

본 연구에서는 단일 시설을 가정하여 20명 정원으로 시설의 수를 산정한다.

3) 가정봉사원파견시설

가정봉사원파견시설은 시설의 크기보다는 담당하는 인력이 중요한 시설이다. 본 연구에서는 파견시설1개소 당

80명의 노인을 보호하는 것으로 산정한다.

5. 재가노인복지시설의 공급 및 배치방식

5.1 공급량

표 14는 재가노인복지시설 종류별 공급량을 연도별로 조절한 수치이다. 앞서 산정한 연도별 필요시설을 일시에 공급한다는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 2017년에 100%를 공급을 가정하여 연도별로 추가적으로 필요한 시설을 추계하였다. 이를 보면 연도별로 추가하여 할 시설은 주간보호시설인 경우 연도별로 늘어나고 있는데 이는 노인인구의 급격한 증가에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 이를 서울시 각 구별(25개 구)로 나누어 보면 3-4개소로 연도별 시설 공급에 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 앞서 주간보호시설의 경우 이용인원 15명을 한 시설로 가정하여 산정하였으므로 구별로 연간 100명을 수용할 수 있는 시설을 공급하도록 하였다.

표 13. 연도별 서울시 재가노인복지시설 공급량 추이

분 류		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
주간보호 시설	보호대상인원1	13,328	13,994	14,879	15,818	16,673	17,432	18,152	18,947	19,920	20,978	22,041	23,043	23,831	24,839	
	시설부족대상인원2	12,105	12,771	13,656	14,595	15,450	16,209	16,929	17,724	18,697	19,755	20,818	21,820	22,608	23,616	
	당연도확충률3	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	8%	8%	8%	8%	10%	10%
	누적확충률4	6%	12%	18%	24%	30%	36%	42%	48%	56%	64%	72%	80%	90%	100%	
	당연도필요시설5	48	102	164	234	309	389	474	567	698	843	999	1,164	1,356	1,574	
	추가시설6	48	54	62	70	75	80	85	93	131	145	156	165	192	218	
단기보호 시설	보호대상인원	7,270	7,633	8,116	8,628	9,095	9,508	9,901	10,335	10,866	11,443	12,022	12,569	12,999	13,549	
	시설부족대상인원	7,055	7,418	7,901	8,413	8,880	9,293	9,686	10,120	10,651	11,228	11,807	12,354	12,784	13,334	
	당연도확충률	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	8%	8%	8%	8%	10%	10%
	누적확충률	6%	12%	18%	24%	30%	36%	42%	48%	56%	64%	72%	80%	90%	100%	
	당연도필요시설	21	45	71	101	133	167	203	243	298	359	425	494	575	667	
	추가시설	21	24	26	30	32	34	36	40	55	61	66	69	81	92	
가정봉사원 파견시설	보호대상인원	127,422	133,791	142,252	151,233	159,408	166,662	173,540	181,144	190,450	200,562	210,723	220,304	227,839	237,478	
	시설부족대상인원	124,739	131,108	139,569	148,550	156,725	163,979	170,857	178,461	187,767	197,879	208,040	217,621	225,156	234,795	
	당연도확충률	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	8%	8%	8%	8%	10%	10%
	누적확충률	6%	12%	18%	24%	30%	36%	42%	48%	56%	64%	72%	80%	90%	100%	
	당연도필요시설	94	197	314	446	588	738	897	1,071	1,314	1,583	1,872	2,176	2,533	2,935	
	추가시설	94	103	117	132	142	150	159	174	243	269	289	304	357	402	

1 : 서울시 재가보호대상 노인 중 해당시설 보호대상인원 추계  
 2 : 1의 보호대상인원 추계에서 2003년 현재 운영중인 시설 보호 대상노인을 제외한 수  
 3 : 향후 시설을 추가적으로 건설할 때 일시적으로 대상노인 모두를 보호하기는 불가능하므로 본 연구에서는 해마다확충률을 정하고 이를 누적시키는 방안 모색  
 4 : 3의 누적분으로 2017년에 100%에 이르게 함  
 5 : 시설부족대상인원에 누적확충률을 적용하여 당연도에 필요한 시설의 수를 산정  
 6 : 해당 연도에 추가적으로 필요한 시설의 수

표 13. 재가노인복지시설 연도별 필요시설 예측

연 도	주간 보호 시설	단기 보호 시설	가정 봉사원 파견시설	연 도	주간 보호 시설	단기 보호 시설	가정 봉사원 파견시설
2000	711	291	1,275	2016	1,589	650	2,848
2001	752	308	1,349	2017	1,656	677	2,968
2002	797	326	1,428	2018	1,724	705	3,091
2003	842	344	1,509	2019	1,801	737	3,228
2004	889	364	1,593	2020	1,896	776	3,400
2005	933	382	1,672	2021	1,978	809	3,546
2006	992	406	1,778	2022	2,059	842	3,691
2007	1,055	431	1,890	2023	2,147	878	3,849
2008	1,112	455	1,993	2024	2,244	918	4,024
2009	1,162	475	2,083	2025	2,339	957	4,193
2010	1,210	495	2,169	2026	2,415	988	4,328
2011	1,263	517	2,264	2027	2,485	1,017	4,455
2012	1,328	543	2,381	2028	2,552	1,044	4,575
2013	1,399	572	2,507	2029	2,610	1,068	4,679
2014	1,469	601	2,634	2030	2,661	1,088	4,769
2015	1,536	628	2,754				

## 5.2 배치방식

재가노인복지시설은 노인의 거주지역에서 가까워야 한다. 따라서 시설의 접근성이 무엇보다도 중요하다. 따라서 시설의 배치에 있어서 이러한 점을 고려하여 한다. 특히 서울의 경우 구별 65세 이상 노인인구가 표 8에서 보는 바와 같이 10,000명에서 40,000명 까지 그 편차가 적지 않다. 따라서 시설 공급에 있어 이러한 점을 고려하여 공급해야 한다.

### 5.2.1 접근성

재가노인시설은 크게 서비스의 주체가 이동하는 경우와 서비스의 객체가 이동하는 경우로 나누어 살펴볼 수 있다. 즉 주간보호 및 단기보호의 경우 서비스를 받는 노인이 이동하는 경우이고 가정봉사원파견시설은 서비스의 제공 주체가 이동하는 경우로 볼 수 있다. 이러한 관점에서 서비스를 이용하는 노인의 이동이 많은 시설은 주간보호시설이므로 이 시설을 계획할 경우 노인의 접근성을 가장 비중 있게 고려해야 한다. 반면 가정봉사원파견시설과 단기보호시설은 주간보호시설보다 접근성의 중요성 상대적으로 떨어진다. 가정봉사원파견시설은 파견인원이 이동하고 단기보호는 이동의 빈도가 적기 때문이다.

접근성은 우선 대중교통 이용의 편리성, 주거지역과의 근접성, 접근로의 안전성 등을 고려하여 선정해야 한다.

### 5.2.2 관련시설과의 연계성

재가노인복지시설은 노인에게 필요한 서비스 중 일부를 제공하는 시설이라 할 수 있다. 노인에게 필요한 다양한 서비스가 동시에 연계성을 가지고 제공될 필요가 있다. 따라서 노인복지에 필요한 다양한 시설과의 연계성을 통한 종합적 접근이 필요할 것이다. 관련시설로는 지역의료시설(병의원, 종합병원, 보건소 등), 노인복지시설(요양시설, 여가시설 등), 관공서(구청, 동사무소 등) 등이 있으며 이들 시설과의 연계가 필요하다.

### 5.2.3 지역사회와의 관계

재가노인시설은 지역사회를 기반으로 하고 있기 때문에 지역사회와의 연계성을 활성화 시켜야 한다. 즉 지역사회와의 접촉을 유도할 수 있는 방안이 요구된다. 이를 위해 지역사회와의 접촉을 위한 다른 종류의 시설(아동시설, 학교, 관공서, 유사시설 등)을 복합화하는 방안, 지역주민의 활동이 많은 지역에 배치하는 방안 등이 적극적으로 모색되어야 한다.

## 6. 결론

통계청 추계에 따르면 서울시 인구는 2004년을 기점으로 점차 감소하지만 65세 이상 인구는 점차 늘어나고 있는 실정이다. 이러한 노인인구의 증가는 점차 그 속도가 커지지만 기존의 노인보호를 감당했던 가족의 기능은 점차 약화되어 가고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 서울시는 노인보호를 위한 각종 서비스를 강화하고 있다.

노인보호를 위한 서비스는 크게 시설보호와 재가보호로 나눌 수 있다. 이 중 재가보호는 지역 내에서 노인을 보호하는 것으로 시설보호에 비해 비용이 적게 들고 자신의 거주지에 머물면서 보호하기 때문에 노인의 입장에서 시설보호의 문제점을 보완할 수 있는 서비스라 할 수 있다.

본 연구는 서울시에서 필요한 재가노인보호서비스의 양을 고려하여 이를 위한 필요시설의 양을 산출하고 이들 시설을 공급하기 위한 계획을 수립하기 위함이다. 2004년 현재 서울시에 필요한 재가노인시설은 주간보호시설은 889개소(15인 기준), 단기보호시설은 364개소(20인 기준), 가정봉사원파견시설은 1,593개소(80인 기준)로 산출되었다. 또한 향후 증가하는 재가노인시설을 본 연구에서 추계하여 이를 위한 확충방안을 2017년에 100%확충을 고려하여 수립하였다.

## 참고문헌

1. 권순정, 한국 노인요양시설의 공급량추정 및 시설계획에 관한 연구, 서울대학교, 1999.
2. 김성이 외, 비교지역사회복지(사회복지관과 재가복지의 국제비교), 한국사회복지관협회, 1997.
3. 김수영 외, 노인과 지역사회보호, 양서원, 2001.
4. 보건복지부, 2003년 주요업무참고자료, 2003.
5. 보건복지부, 2003년 재가노인복지사업안내, 2003.
6. 보건복지부, 2004년 재가복지봉사센터운영안내, 2004.
7. 서경희 외, 장기요양보호대상 노인의 수발실태 및 복지욕구, 한국보건사회연구원, 2001.
8. 서울시치매노인종합상담센터, 치매노인시설 안내집(서울, 경기, 인천), 2002.
9. 이현주 외, 지연단위 사회복지 관계 서비스 연계체계 모형개발, 한국보건사회연구원, 2000.
10. 진혜량, 노인주간보호센터 운영의 개선방안에 관한 연구, 이화여자대학교 대학원, 1998.
11. 최은영, 노인보호서비스 개발을 위한 연구(영국과 미국의 사례를 중심으로), 한국여성개발원, 1996.
12. 황성철 · 한혜경, 재가노인복지 정책과 실천, 현학사, 2003.