

# 응급안전알림서비스 전달체계 개선방안 연구

연구책임자 : 허수정 부연구위원  
참여연구진 : 이제복 (한국행정연구원)  
                  김민우 연구원





## 머리말

최근 우리 사회는 급증하는 독거노인의 다양한 문제를 해결하고자 하는 노력을 보이고 있다. 중앙정부 차원에서 보건복지부는 「독거노인종합지원대책」이라는 중장기 계획을 수립하여 다양한 독거노인의 욕구에 부합하는 정책을 수립하고자 노력하고 있고, 지방정부 역시 지역의 다양한 자원을 활용하여 독거노인의 돌봄 관련 서비스를 제공하고 있다.

이러한 국가적인 노력은 노인의 사고(四苦)라고 하는 건강, 소득, 외로움, 역할상실 문제 중 전통적인 소득과 건강 문제에서 나아가 외로움, 소외감에 대한 대응으로서 서비스 확장을 도모하고 있다. 또한 4차 산업혁명 시대의 도래와 이에 관련된 기술들이 돌봄서비스의 제공에 활용되어 서비스 제공의 효율성 증진을 도모하고 있다.

이러한 견지에서 ICT 기술을 활용한 응급안전알림서비스는 ICT 기술이 적용된 장비를 활용하여 독거노인의 응급상황에 대응하는 역할을 수행하고 있다. 독거노인의 안전에 대한 상시적 모니터링 및 응급상황에 대응을 목적으로 하는 응급안전알림서비스는 비용편익비가 3.73으로 나타나 효율성이 검증되고 있고, 장비 가동률이 97%를 상회하는 등 운영의 안정성도 확인되고 있다. 하지만 서비스가 제공되기 시작한지 약 10여년이 지난 지금, 본 서비스는 기존의 안전확인 및 응급상황 대응의 목적에서 나아가 응급상황의 선제적 대응을 통한 적극적 서비스로의 변화, 다양한 복지서비스로의 연계 등 그 기능의

확대를 꾀하고 있다. 또한 이와 함께 기존의 서비스 전달 과정에서 제기된 다양한 문제에 대한 개선을 위해 응급안전알림서비스의 BPR/ISP를 진행하고 있다.

이러한 견지에서 본 연구는 BPR/ISP의 기초자료로 활용되는 것을 그 목적으로 하며, 기존의 응급안전알림서비스의 서비스 전달과정에서 나타나는 문제점에 대해 분석하고 이에 대한 개선방안을 검토함으로써, 장기적 관점에서는 사업 효율성 증진 및 사업 개편에 보다 유연하게 대응할 수 있는 전달체계로의 변화 그리고 보건복지부의 사업 목표설정 등 기획능력을 향상시키는 방향으로 전달체계를 개편함으로써 사업의 운영 및 발전방안을 고려할 수 있다. 뿐만 아니라 단기적 관점에서는 관리감독 기능을 강화를 통한 사업의 효율성 증진 및 지역별 집행 편차 감소, 담당자들의 채용 및 복무방식의 변화와 교육훈련의 강화에 바탕을 둔 업무 관계자의 전문성 향상, 사업의 평가기능을 강화로 개선을 유도할 수 있는 동시에 지역별 집행 편차를 감소시킴으로써 지방자치단체의 관심을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구는 사회보장정보원의 허수정 부연구위원, 김민우 연구원 및 한국행정연구원의 이제복 초청연구위원이 수행하였다. 본 연구를 위해 아낌없는 조언을 주신 본 원의 인재개발부 유호범 부장, 개인정보통합관제센터운영총괄부 김정수 부장, 노인사례관리부 김지영 부장 및 강남대학교 박영란 교수님께 감사의 뜻을 전한다. 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 연구진들의 의견이며, 본 원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다. 더불어 본 연구의 결과가 향후 응급안전알림서비스 전달체계 개선에 유용한 자료로 활용되기를 바란다.

2019년 9월

사회보장정보원장

**임 희 택**

# 목 차

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구 내용	4
제3절 연구방법	5
<b>제2장 선행연구</b>	<b>9</b>
제1절 복지서비스 전달체계에 관한 연구	11
1. 복지서비스 전달체계의 의의	11
2. 복지서비스 전달체계의 구성 원칙	12
3. 응급안전알림서비스 전달체계의 구성 원칙	14
제2절 해외사례 고찰: Telecare 서비스 전달체계를 중심으로	17
1. Telecare 서비스의 목적 및 사업 대상자	18
2. 서비스 내용	19
3. Telecare 서비스의 전달체계	22
<b>제3장 현행 응급안전알림서비스 전달체계 현황분석</b>	<b>30</b>
제1절 응급안전알림서비스 전달과정에 대한 식별	32
1. 기획단계	33
2. 집행단계	34
3. 관리감독 단계	35
4. 평가단계	36
제2절 서비스 전달체계 행위자별 역할의 식별	37
1. 보건복지부	38

2. 광역자치단체 .....	38
3. 기초자치단체(시·군·구) .....	39
4. 사회보장정보원 .....	40
5. 거점수행기관 .....	41
6. 지역센터 .....	42
7. 기타 행위자: 소방청 .....	43
제3절 서비스 전달체계 현황 .....	43
1. 거점수행기관의 현황 .....	44
2. 지역센터 현황 .....	49
제4절 서비스 제공 현황 .....	53
1. 서비스 대상자 현황 .....	53
2. 응급상황 대응현황 .....	59

## 제4장 현행 전달체계의 문제점 분석 ..... 62

제1절 응급안전알림서비스 전달체계 환경변화 .....	64
1. 기술의 발전 .....	65
2. 독거노인의 증가 .....	66
3. 독거노인 서비스 증가 .....	66
제2절 서비스 전달체계의 문제점 .....	67
1. 통합성 .....	67
2. 전문성 .....	69
3. 책임성 .....	79
4. 접근용이성 .....	84
5. 효율성 .....	86
제3절 기타 서비스 전달과정에서의 문제점 .....	87
1. 지역센터 운영형태별 장·단점 .....	87
2. 거점응급관리요원 근무유형별 장·단점 .....	93

<b>제5장 응급안전알림서비스 전달체계 개선방안</b>	<b>95</b>
제1절 기존 전달체계의 문제점 정리	97
1. 기획단계	97
2. 집행 및 관리단계	90
3. 평가 및 환류	100
제2절 전달체계 개선방향	101
1. 전달체계 개선의 기본방향	101
2. 중장기 개선방향	102
3. 단기전략 수립	107
제3절 전달체계 단기 개선전략	
- 전달체계 행위자별 역할을 중심으로	114
1. 주체별 역할 재정립 및 역할 강화 방안	115
2. 거점응급관리요원의 복무관련 개선방안	121
3. 지역센터 운영방안 개선	129
<b>제6장 결론 및 정책적 함의</b>	<b>134</b>
제1절 전달체계 개선에 따른 기대효과	136
제2절 전달체계 개선의 선행과제	138
<b>참고문헌</b>	<b>141</b>

## 표 목 차

<표 1-1> 인터뷰 조사일정 및 조사대상자 현황 .....	6
<표 1-2> 인터뷰 내용 .....	7
<표 2-1> 응급안전알림서비스 전달체계 구성요소 .....	17
<표 2-2> 대상자 질환별 telecare 서비스의 역할 .....	21
<표 3-1> 거점응급관리요원의 복무현황 .....	44
<표 3-2> 거점응급관리요원의 직무에 대한 설문 결과 .....	46
<표 3-3> 거점응급관리요원의 지역센터 근무에 대한 의견 .....	47
<표 3-4> 지역센터 형태별 분포 .....	50
<표 3-5> 기초자치단체 별 응급관리요원과 맥내장비 수 .....	52
<표 3-6> 정책대상자 .....	53
<표 3-7> 응급안전알림서비스 수요 규모 .....	55
<표 3-8> 수급자 그룹 별 응급안전알림서비스 수급 분석 .....	56
<표 3-9> 광역 응급안전알림서비스 독거노인 현황 .....	58
<표 3-10> 서비스 제공현황: 응급상황 대응실적 .....	60
<표 3-11> 서비스 제공내역: 소방서 조치 세부내역 .....	61
<표 4-1> 지역센터 응급관리요원의 사회복지사 자격증 소지비율 .....	77
<표 4-2> 전자·전산관련 자격증 보유현황(중복포함) .....	79
<표 4-3> 기타 자격증 소지자 현황(중복포함) .....	78



## 그림 목 차

[그림 2-1] telecare의 서비스 흐름도 .....	22
[그림 2-2] telecare 전달체계 단계 .....	26
[그림 2-3] 민간업체 관리 방식 .....	26
[그림 3-1] 업무 수행 흐름에 따른 역할 및 기능 .....	33
[그림 3-2] 응급안전알림서비스 행위주체 및 역할구분 .....	37
[그림 3-3] 지역센터 응급관리요원 수 .....	51
[그림 3-4] 광역자치단체기준 응급안전알림서비스 지역 별 규모: 중증장애인 .....	58
[그림 3-5] 광역도 응급안전알림서비스 지역 별 규모: 독거노인 .....	59



## 요 약

### 1. 서론

- 최근 급증하는 독거노인 인구와 이에 따른 문제에 대응하기 위해 제2차 독거노인지원종합계획을 수립하여 시행 중임.
- 제2차 독거노인지원종합계획은 독거노인의 안전생활에 대한 정책적 목표를 달성을 위한 정책적 실행방안임.
- 독거노인 응급안전알림서비스는 약 8만 명의 대상자에게 지난 10년간 안정적으로 서비스를 제공 중에 있음.
- 취약노인지원시스템 내부자료에 따르면, 장비가동률은 97%를 상회하고 있으며, 대상자 만족도 조사 결과 또한 96.7점을 기록하는 등 긍정적인 결과를 보이고 있음.
- 그러나 일선현장에서는 일부 장비의 오작동, 지역센터 응급관리요원의 처우 등 개선의 목소리가 지속적으로 나오고 있음.
- 이에 대응하기 위해 정부는 2019년 응급안전알림서비스에 대한 BPR/ISP를 통하여 사업 개편을 추진하고 있음.
- 위와 같은 견지에서 현행 사업의 전달체계 문제점을 검토하여 개선점을 도출하여 사업개편을 위한 BPR/ISP에 필요한 기초자

료 제공 및 사업 개편안 마련에 필요한 방향성 제시를 목적으로 함.

## 2. 본론

### 1) 현행 응급안전알림서비스 전달체계 현황 분석

- 응급안전알림서비스가 전달되는 과정은 크게 다음과 같음.
  - 기획-집행-관리감독(모니터링)-평가 총 네 단계로 구분하여, 각 단계별로 역할 및 행위자가 구분되어 있음.
- 응급안전알림서비스는 중앙정부 주도 하에 지방정부를 중심으로 대상자에게 전달이 되고 있음.
  - 보건복지부는 사업에 관한 전반적 기획업무를, 광역자치단체는 기초자치단체의 운영에 관한 관리감독을, 기초자치단체는 지역 사업의 운영을 담당하고 있음.
  - 사회보장정보원은 보건복지부로부터 업무를 위탁 받아 사업 전반의 운영 및 지원을 담당하고 있으며, 기초자치단체는 운영업무를 지역센터에 위탁하여 서비스의 안정적 제공을 수행하고 있음.
  - 소방청(특히 지역소방본부)은 서비스 대상자의 댁내장비에서 응급상황이 감지되면 즉시 소방서에 통지를 하여 대상자 댁으로 출동하는 방식으로 운영하고 있으며, 또한 전수조사기간에는 지역센터 응급관리요원과 함께 장비의 작동 여부 및 신고기능 등의 확인 등 업무협조 관계를 이루고 있음.

□ 응급안전알림서비스는 중앙정부 및 지방정부 등 업무 위탁을 통해 여러 기관이 서비스를 제공하고 있으며, 그 현황은 아래와 같음.

○ 거점응급관리요원은 2018년 현재 총 15개 지역 22명이 근무하고 있으며, 이들의 채용 및 복부는 광역자치단체에서 담당하고 있음,

- 22명 가운데 총 19명이 현행 수행 업무 및 본 사업의 발전 방안 등 설문조사에 응하였음.
- 응답자 중 16%만이 독립센터에서 근무하며 나머지 84%는 지역센터에서 응급관리요원과 함께 근무하고 있는 것으로 나타남.
- 업무내용 관련 설문 결과는 광역, 기초, 중앙정부 등 다방면 지원하는 역할을 한다고 인지하고 있음.
- 업무원 원활한 협조와 관련하여서는 기초자치단체와의 협조 상태가 가장 부족하다고 응답한 반면에 광역과 중앙정부와 협조에 대해서는 긍정적으로 답한 비율이 높았음.

○ 지역센터는 2018년 현재 총 199개소 그리고 응급관리요원은 458명이 근무하는 것으로 나타남.

- 지역센터의 형태는 노인복지관, 종합사회복지관, 노인복지센터 등의 유형이 가장 높았으며(74.37%), 지방자치단체 직영 및 기타 민간기관의 형태는 대동소이한 비율을 차지하고 있음.
- 지역별 장비 수 및 응급관리요원의 수는 기초자치단체간에 편차가 상당히 높으며, 지역별로 수요규모, 서비스 내용과 장비와 관련된 구체화된 계획이 필요할 것으로 보임.

○ 서비스 대상자는 현행 법령에 따라 치매 등 인지장애를 겪는

노인 또는 장애인 가구로 규정되어 있기 때문에 선별적으로 서비스를 제공하고 있음.

- 2013년의 경우 59,857명(독거노인 58,799명, 장애인 1,058명)이고, 2014년에는 71,092명(독거노인 69,042명, 장애인 2,050명)이고, 2015년 74,824명(독거노인 72,001명, 장애인 2,050명)이고, 2016년 77,231명(독거노인 71,085명, 장애인 6,146명)이고 2017년 85,713명(독거노인 77,468명, 장애인 8,245명)에 이르고 있는데, 장애인 규모 또한 점증하는 만큼 이에 관한 서비스 수요 분석이 필요할 것으로 보임.

○ 응급상황 대응현황은 대상자의 안전한 생활과 관련된 상시 모니터링 및 응급상황 대응을 주요 내용으로 하며, 이와 관련된 실적은 다음과 같음.

- 응급알림서비스의 응급상황조치는 소방서 조치와 지역센터의 자체조치로 이루어지는데 총 호출규모는 2013년 이후 5년간 3,388건에서 9,456건으로 급격히 증가하고 있고, 최근 5년간 응급 상황 중에서 소방서 조치는 2,695건수에서 6,918건으로 약 2.5배 증가하였으며, 자체조치는 693건에서 2,539건으로 4배 증가해, 더 큰 폭으로 증가함. 이는 신규 대상자가 유입되지 않고 있다는 점을 감안할 때 최근 응급상황 대응건수가 증가했다는 것은 응급상황에 대응하는 서비스 전달 체계가 보다 능동적으로 기능한 것으로 볼 수 있음.

## 2) 현행 전달체계의 문제점 분석

- 응급안전알림서비스는 2008년 시행된 이래 여러 환경적 변화가

발생하고 있음.

- 대표적인 변화로는 댁내장비와 관련된 기술의 발전, 독거노인의 증가, 독거노인 관련 서비스의 증가 및 서비스 통합제공에 관한 논의로 구분됨.
  - 과거에 비해 댁내장비 관련 기술 특히, 센서의 정밀화, 소형화, 경량화가 이루어지고 있으며, 통신의 안정성 또한 증대되어 오류발생이 줄어들고 있음. 또한 빅 데이터 분석기술의 발전 등 대용량 데이터 처리가 가능해지고 복잡한 센서 숫자 또한 최소화하는 등 다양한 방안이 마련될 수 있는 기반이 만들어짐.
  - 급속한 고령화로 인하여 노인 규모가 증가함에 따라 독거노인 인구수 또한 자연스럽게 증가하고 있으며, 2020년에는 약 170만명에 이를 것으로 예상됨. 특히, 이들의 돌봄 및 안전에 대한 욕구가 사회적, 정책적 관심사항으로 부상함에 따라 응급안전알림서비스가 주목을 받고 있음.
  - 독거노인의 증가는 관련 사회서비스의 증가를 불러일으켰고, 응급안전알림서비스 외에 노인돌봄종합서비스, 독거노인 돌봄기본서비스 등 다양한 케어서비스가 등장하여 독거노인의 욕구에 대응하고 있음.
- 현행 서비스 전달체계상 문제점은 불명확한 지침에 따른 문제, 기능 중복으로 인한 비효율성의 문제, 잦은 담당자 교체 따른 문제 등 총 세 가지로 구분할 수 있음.
- 현행 전달체계의 문제점을 전술한 전달체계의 구성원칙에 따라 살펴보면 다음과 같음.
- 통합성의 원칙에 따르면, 서비스 제공기관 혹은 유관기관 간

의 업무 협조 및 연계의 부족에 기인함.

- 특히, 기초자치단체와 지역센터의 업무 협조체계 미비, 지역 센터와 유관기관과의 협조관계 부실, 대상자 발굴 관련 업무 수행시 보건소, 지역센터 등 유관기관의 협력체계 부재 등을 꼽을 수 있음.

○ 전문성의 원칙에 따르면, 서비스 제공자 업무 전문성, 기관 내외의 업무 분화가 제대로 이뤄지지 않았다는 점이 있음.

- 담당자의 잦은 교체로 인한 업무 숙련도 형성의 미흡, 비전문가에 의한 서비스 제공, 제한된 교육훈련의 기회 제공 등으로 나누어 볼 수 있음.

○ 책임성 원칙에 따르면, 업무에 대한 위임구조의 명확화, 관리 감독기능의 원칙 수행이 정상적으로 작동하고 있지 않음.

- 담당자의 잦은 교체로 인한 책임성의 문제, 1인 근무지역의 업무 공백, 과도한 위임에 따른 책임성의 문제, 지침의 모호함에 따른 책임 소재 등이 나타나고 있음.

○ 접근용이성의 원칙에 따르면, 서비스 대상자에 대한 접근용이성과 신규 서비스 대상자의 접근용이성으로 분류할 수 있음.

- 기존 서비스 대상자 측면에서는 지역센터와 서비스 이용대상장간 물리적 거리가 멀고 대상자 방문횟수가 적다는 문제가 있으며, 신규 대상자 측면에서는 응급안전알림서비스 대상자 숫자가 8만명에 도달한 후 더 이상 증가하지 않고 있다는 점이 문제로 지적되고 있음.

○ 효율성의 원칙에 따르면, 응급안전알림서비스의 문제점은 다음과 같음.

- 업무 영역의 모호성으로 사업 효율성이 저하되고 있으며, 불



명확한 지침으로 인해 행위자간 업무중첩 등이 발생하고 있음. 또한 업무보고체계 중첩이 현장에서 비효율의 원인으로 지목되고 있음.

□ 본 연구에서 도출한 전달체계 개선방향은 내·외부의 환경 변화와 기존 전달체계의; 문제점을 반영할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 도출한 내용은 다음과 같음.

○ 전달체계의 기본적 개선 방향은 다음의 네 가지를 반영하는 것이 필요함.

- 사업의 효율성, 연속성, 전문성 등을 증진시키는 방향으로 진행되어야 함.
- 독거노인종합지원계획, 노인통합지원서비스 등 기존의 국가계획의 흐름에 부합하는 방향으로 추진되어야 함.
- 서비스 대상자의 접근성 관점에서 통합적 서비스를 제공할 있도록 개선이 필요함.
- 2008년 첫 시행 이후 현재까지 상당히 발전한 ICT 기술의 발전을 반영한 장비에 대해 고려할 필요가 있음.
- 서비스 대상자 확대 계획 그리고 응급상황의 선제적 대비만이 아닌 복지서비스 연계 강화 등도 예정되어 있으므로, 이를 반영한 서비스 수요확대 계획에 포함할 필요성이 있음.

○ 중장기 개선방향은 다음과 같이 제시될 수 있음.

- 서비스 수요자 파악뿐만 아니라 서비스 대상자 확대에 대한 요구도 지속적으로 이루어지는 상황이므로 서비스 수요예측을 통한 중장기 발전 방향 수립이 필요함.
- 대상자 확대 및 덕내장비 개편방안에 따른 전달체계 개선이 이루어질 예정이므로 이를 반영하여 변경될 사업의 내용

을 포함한 전달체계 개선전략이 요구됨.

- 초창기에는 고독사 예방이라는 소극적 목적에 불과하였으나 점차 응급상황 대응 등 적극적으로 성격이 변화하고 있는 점을 고려하여 서비스 확대에 따른 역할을 부여하는 방안을 고민할 필요가 있음.

- 커뮤니티 케어, 노인돌봄통합서비스 등 응급안전알림서비스를 포함하는 사업 개편방안을 고려할 필요성이 있음.

○ 위와 같은 내용을 실현하기 위하여 응급안전알림서비스의 중장기적 전달체계 개선방안은 아래와 같음.

- 중앙의 기획업무와 함께 관리감독을 위한 평가 기능을 강화하는 것이 필요함.

- 중앙의 기획업무와 함께 관리감독을 위한 평가 기능을 강화하는 것이 필요함.

- 서비스 연계 방안을 고려한 지역센터 운영 방안을 마련하는 것이 필요함.

- 응급안전알림서비스가 서비스 대상자 확대 및 telecare에 서처럼 서비스 내용 확대가 수행될 경우 이들 행위자들과 함께 민간 자원을 보다 적극적으로 활용함으로써 서비스를 확충하는 것이 필요할 것으로 판단됨.

□ 단기적 차원에서 개선이 가능한 부분으로써 앞서 언급한 전달체계 구성 원칙을 중심으로 살펴보면 다음과 같음.

○ 통합성 증진 방안

- 통합성을 증진시키기 위해서는 유관기관의 협조관계를 구축하는 것이 필요함.

- 지자체의 관심을 증진시켜 업무협조가 원활하게 이루어질

수 있도록 유도하는 방안을 마련해야 함.

○ 전문성 증진 방안

- 서비스 제공을 위해 유관기관간의 협조관계도 공고히 하는 것이 요청됨.
- 현행 장비계약방식을 유지한다면, 장비를 구매하는 지자체 담당자의 전문성 강화를 위한 교육 혹은 정보제공의 강화 방안을 고려해야 함.
- 업무를 수행하는 담당자의 교체를 최소화하는 방안을 마련하는 것이 필요함.
- 자격요건의 변화를 통해 채용 과정에서 전문성이 있는 담당자를 고용하는 방안을 마련의 필요성이 있음.
- 교육을 강화하는 것이 필요함.

○ 책임성 증진 방안

- 지침에 명기된 위임규정을 축소시킴으로써 업무에 대한 관리감독 기능을 강화하고 책임의 소재를 분명히 하는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 담당자의 교체를 최소화하기 위한 방안의 마련이 필요함.
- 응급관리요원 1인 혹은 응급관리요원이 없는 지역센터에 대한 대안의 마련이 요청됨.

○ 접근용이성 증진 방안

- 비스 대상자의 접근성 문제를 해결하기 위해서는 응급관리요원 1인당 서비스 대상자 수의 현실화가 필요함.
- 신규 대상자의 접근용이성 증진을 위해서는 기획 기능의 강화가 요청됨.

○ 효율성 증진 방안

- 현재 집행과정에서 발생하는 불필요한 행정업무를 최소화하는 것이 필요함.
  - 장비 관리관련 업무를 최소화함으로써 대상자 관리기능 등의 강화의 필요성이 있음.
  - 평가 기능을 확립하여 사업 개선을 유도하는 것이 필요함.
- 행위자별 역할을 중심으로 전달체계 단기 개선전략을 살펴보면 다음과 같음.
- 각 주체별 재정립 및 역할 강화 방안은 다음과 같음.
- 보건복지부는 기획 업무의 강화, 평가기능의 강화가 요구됨.
  - 광역자치단체의 경우 위임 범위의 합리적 재조정, 기초자치단체 관리기능 강화를 할 필요성이 있음.
  - 기초자치단체는 사업의 정상적 운영과 연속성을 위해 조직 내 학습, 자원의 관리가 필요하며, 자체평가의 기능을 강화할 필요가 있음.
  - 거점관리요원의 경우에는 채용 및 복무방식의 변경, 별도의 근무 공간 마련, 자격요건의 변경, 교육기능 강화, 연속적 근무 유인책 마련 등이 필요하다고 판단됨.
  - 지역센터는 채용기준의 재설정, 지역센터 선정요건의 강화, 통합서비스 제공방안을 고려하는 것이 필요함.

### 3. 결론

- 본 연구는 응급안전알림서비스 사업 개편을 위하여 진행되는 BPR/ISP 관련 기초자료 제공과 개선의 방향성을 제공하기 위하여 수행되었음.

- 본 연구에서 도출한 전달체계 개선의 장·단기 기대효과는 다음과 같음.
  - 사업 효율성의 증진으로 인하여 사업 개편에 유연한 대응이 가능한 전달체계의 변화가 장기적 관점에서 기대됨.
  - 장기적으로는 보건복지부의 사업 목표설정 등 기획능력을 향상시키는 방향으로 전달체계를 개선함으로써 장기적 운영 방안 및 발전 방안을 고려할 수 있음.
  - 단기적 차원에서는 관리감독 기능을 강화함으로써 사업의 효율성 증진 및 지역별 집행의 편차를 최소화할 수 있을 것임.
  - 또한, 사업 담당자들의 채용기준 및 복무방식의 변화, 교육훈련의 강화 등을 통한 담당자의 전문성 강화는 사업의 질적 수준을 제고하는데 기여할 수 있음.
  - 마지막으로 사업의 평가기능을 강화함으로써 사업 운영에 대한 환류를 통해 사업 개선을 유도할 수 있고, 지역별 집행 편차를 감소시킬 수 있으며 동시에 지방자치단체의 관심을 제고할 수 있을 것으로 판단됨.
- 그러나 개선을 위하여 다음과 같이 선행되어야 할 부분도 있음.
  - 서비스 수요자 규모의 파악, 사업 목표의 수립, 유관 사업과의 관계 등을 종합적으로 검토하고 분석하여 독거노인 안전생활이라는 정책적 목표 달성을 위한 방안 마련이 필요함.



## 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용

제3절 연구 방법





## 제1장 서론

### 제1절 연구의 배경 및 목적

최근 급증하는 독거노인 문제에 대응하기 위해 정부는 제2차 독거노인지원종합계획을 수립, 독거노인의 다양한 욕구에 대응하고자 노력하고 있다. 특히 제2차 독거노인지원종합계획은 독거노인의 안전 생활에 대한 내용을 포함시킴으로써, 현 정부의 안전사회 실현을 위한 정책적 목표를 달성함과 동시에 재가 독거노인의 안전 생활에 대한 정책적 의지를 표명하고 있다.

이러한 견지에서 독거노인 응급안전알림서비스는 독거노인의 생활 안전을 지원한다는 점에서 그 의의를 가진다. 현재 약 8만 명 대상자에게 서비스를 제공하고 있는 응급안전알림서비스는 2008년 사업이 시작된 이후 약 10여 년간 서비스를 지속적으로 제공하고 있다. 이러한 서비스 제공의 경험은 현재 안정적인 서비스 제공 환경을 구축하는데 기여하고 있다. 취약노인지원시스템 내부 자료에 따르면, 2017년 이후 장비의 정상가동률이 97%를 상회하고 있고, 2017년 응급안전알림서비스 대상자 만족도 조사 결과 사업에 대한 만족도 점수가 96.7점으로 높게 나타날 뿐만 아니라 사업 관련 인지도 점점 긍정적으로 변화하고 있는 등 가시적 결과를 보이고 있다.

그럼에도 불구하고 현재 본 사업의 운영과 관련하여 현장에서는 다양한 문제들이 제기되고 있다. 언론 매체에서는 장비 오류 및 결함과 관련한 기사가 지속적으로 보도되는<sup>1)</sup> 등 장비 일부 문제점이 드러나

고 있다. 이와 더불어 지역센터 응급관리요원의 복무 및 처우관련 문제도 지속적으로 건의되는 실정이다.

이러한 문제에 대해 정부는 2019년 응급안전알림서비스에 대한 BPR/ISP를 통해 사업의 전반적인 개편을 계획하고 있다. BPR/ISP는 시스템 개편을 위한 정보화전략기획과 함께 10여 년간 사업 운영 경험을 토대로 사업의 운영상 문제점을 확인하여 이를 보완하고자 하는 것이다. 즉, 이는 사업 운영에 대해 전면적으로 재검토 및 개선안을 마련함으로써 사업 효율성을 증진시키고자 하는 목적으로 시행되는 것이다.

본 연구는 이러한 견지에서 기존 사업, 즉 현행 전달체계의 문제점을 분석하고 이를 토대로 사업에 대한 개선방안을 도출함으로써 사업 개편을 위한 BPR/ISP에의 기초 정보를 제공하는 것을 그 목적으로 한다. 특히 본 연구에서는 거시적인 틀에서의 전달체계 개선방안을 제시함으로써 사업 개편안을 마련하는데 방향성을 설정하는데 정보를 제공하고자 한다.

## 제2절 연구 내용

응급안전알림서비스를 제공하기 위해서는 서비스 제공을 위한 정보 시스템, 서비스 대상자 가정에 설치되는 맥내장비, 서비스 제공을 위한 공적인 서비스 전달체계의 세 부분의 기능이 필요하다. 이 가운데 정보시스템의 경우 유지보수를 통해 지속적으로 보완하는 활동이 수행되고 있고, 맥내장비의 경우 구매방식 변경 등의 문제보다는 최신

---

1) 최근 언론에 보도된 응급안전알림서비스 맥내장비 문제 관련 기사는 아래와 같음.  
“노인·장애인 ‘응급전화기’ … 최신형인데 ‘먹통’ (2019년 1월 8일)  
[http://imnews.imbc.com/replay/2019/nwtoday/article/5103787\\_24616.html](http://imnews.imbc.com/replay/2019/nwtoday/article/5103787_24616.html)

기술을 반영한 장비의 마련이 더욱 시급하게 논의되어야 하는바, 본 연구에서는 이들을 제외한 서비스 전달체계의 문제점 및 개선방안에 대해 분석을 수행하고자 한다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다.

첫째, 현행 전달체계의 현황에 대해 탐색한다. 현재 본 서비스를 전달하는 과정에서 참여하고 있는 서비스 수행기관의 현황 및 제공인력의 현황, 각 행위자별 역할과 기능에 대한 식별 등을 통해 서비스 제공 환경에 대해 분석하고 이를 바탕으로 어떠한 부분이 문제점으로 작용할 수 있는지를 확인하고자 한다.

둘째, 현행 서비스 전달체계의 문제점에 대해 분석한다. 서비스 제공을 위한 정부 및 민간의 역할 및 기능관련 문제점에 대해 분석을 실시하여 서비스 전달체계 개선의 방향을 설정한다.

셋째, 기존 전달체계의 문제점을 바탕으로 향후 응급안전알림서비스 전달체계의 개선방안을 제안한다. 현재 서비스 전달과정에서 나타나고 있는 비효율 및 효과성을 저해하는 서비스 전달체계의 문제점에 대한 개선방안을 제시하여 향후 서비스 개편에 있어 어떠한 방향으로 진행되어야 할지에 대한 정보를 제공한다.

### 제3절 연구방법

본 연구는 사업의 전달체계 개선방안을 도출하기 위하여 다음과 같은 방법으로 연구를 수행하고자 하였다.

첫째, 문헌연구를 수행하였다. 복지서비스 전달체계 구성요건 등 전달체계 개선방안에 대한 이론적 근거를 탐색하여 현행 전달체계 문제점 분석틀 및 전달체계 개선방안의 방향성을 설정하도록 하였다. 또한 국내외 유사사례에 대한 선행연구를 수행함으로써 유사사업에서의

효율성 증진을 위한 방안을 참고하여 사업의 전달체계 개선방안을 도출하는데 활용하였다.

둘째, 인터뷰 조사를 실시하였다. 전달체계 각 행위자를 대상으로 인터뷰를 수행함으로써 현행 전달체계의 문제점을 파악하고자 하였다. 인터뷰는 댁내장비 공급업체, 지역센터 응급관리요원 및 기관 중간관리자, 거점응급관리요원 및 지자체 담당자에 대한 인터뷰를 진행함으로써 정보를 취합하였다. 구체적인 인터뷰 일정 및 내용은 아래와 같다.

<표 1-1> 인터뷰 조사일정 및 조사대상자 현황

구분	조사일시	조사대상
지역센터	2018. 8. 24. 2018. 11. 2. 2018. 11. 12.	도농복합형(응급관리요원 1인, 관리자 1인) 도시형(응급관리요원 2인, 관리자 1인) 도농복합형(응급관리요원 2인)
거점응급관리요원/ 지자체 담당자	2018. 11. 1. 2018. 11. 2.	거점응급관리요원 2인 기초자치단체 담당 공무원 2인

&lt;표 1-2&gt; 인터뷰 내용

구분	인터뷰 내용
지역센터	(중간관리자) 사업 운영현황, 위탁업무 진행현황 집행 위탁시 애로사항, 건의사항 (응급관리요원) 현재 업무수행 비중 및 업무 수행시 어려운 점 위탁기관의 업무 수행관련 지원여부 및 타 기관과의 관계 기본서비스와의 관계, 기본서비스와 통합제공시 장단점 기타 사업 운영 관련 필요사항
거점응급관리요원	현재 업무수행 내용 및 비중 타 기관과의 관계 업무 수행과정에서의 애로사항 지역센터 응급관리요원과 함께 근무시 장단점 기타 건의사항
자치단체 공무원	현재 업무수행 내용 및 비중 가장 중점적으로 수행하는 업무 타 기관과의 관계 현재 업무 수행에 있어 가장 어려운 점 현행 전달체계에서 개선이 필요한 부분

본 연구에서는 이와 함께 거점응급관리요원에 대한 설문조사도 실시하였다. 설문조사는 2018년 11월 20일에 실시되었고, 거점응급관리요원 22명 중 총 19명이 응답하였다. 질문 내용은 ① 현재 수행하고 있는 업무관련 기본적인 질의와 함께 ② 업무 수행에 있어 어려운 점, ③ 현재 근무환경, ④ 고용의 질 관련 항목으로 구성하였다.



## 선행연구

제1절 복지서비스 전달체계에 관한 연구

제2절 해외사례 고찰: Telecare 서비스 전달체계를 중심으로





## 제2장 선행연구

응급안전알림서비스는 독거노인의 안전 확인을 위한 상시 모니터링 체계를 유지, 응급상황에 대응하기 위한 목적으로 제공되고 있는 서비스이다. 본 서비스는 현재 지방정부, 복지관 등 민간기관을 통해 대상자에게 전달되고 있는바, 서비스 운영 관련 전달체계를 고찰하기 위하여 본 장에서는 복지서비스 전달체계에 대한 선행연구를 살펴봄으로써 응급안전알림서비스의 전달체계 구성요건에 대해 살펴보고자 한다. 또한 본 서비스와 유사한 목적으로 제공되고 있는 영국의 텔레케어(Telecare) 사례를 살펴봄으로써 향후 응급안전알림서비스의 전달체계 개선방안에 대한 함의를 도출해 보고자 한다.

### 제1절 복지서비스 전달체계에 관한 연구

#### 1. 복지서비스 전달체계의 의의

복지서비스 전달체계는 현재 우리나라 사회복지 및 사회보장관련 법령에 특정하여 정의되고 있는 용어는 아니다. 다만, 사회보장기본법 제20조에서 사회보장 장기발전 방향에 대한 5년 주기의 계획 수립에서 사회보장의 전달체계를 언급하고 있으나, 전달체계에 대한 정의를 구체적으로 명시하고 있지는 않고 있다.

학문적으로도 복지전달체계는 명확하게 규정되어 있다고 보기 어렵다. Gilbert & Specht는 전달체계를 ‘사회복지서비스 공급자와 소비자 간을 연결시키기 위한 조직적 장치’라고 정의하였다(임성근, 김옥,

2012). 최근 국내 연구에서 복지전달체계는 ‘공공복지와 관련된 행정 체계 내부 구조 및 관계, 그리고 수급자와의 연결방식(이현주, 2001)’, ‘복지급여 또는 서비스를 전달하기 위한 공급자와 수요자 간의 조직 및 인력구조(함영진, 2010)’ 이라고 정의하기도 하였다.

따라서 본 연구에서 서비스 전달체계는 서비스를 계획, 지원하는 단계에서부터 실제 서비스가 대상자에게 전달되는 모든 공·사적 기관 및 행위자의 활동 체계를 서비스 전달체계라고 정의하고자 한다.

이러한 서비스 전달체계는 수직적 전달체계와 수평적 전달체계로 구분된다(성은미 외, 2012). 수직적 전달체계(vertical aspect)는 중앙정부-지방자치단체-일선 서비스 제공기관으로 이어지는 전달체계를 의미하고, 수평적 전달체계(horizontal aspect)는 중앙정부 차원 혹은 일선 지역사회 차원의 전달체계를 의미한다. 다만, 이들 차원들은 서로 교차, 복합적으로 나타나기 때문에 명확한 구분이 어렵다(강해규, 2009).

## 2. 복지서비스 전달체계의 구성 원칙

기존 연구들은 복지전달체계 평가 및 분석에 있어 몇 가지 원칙을 고려하고 있다. 선행연구들마다 다소 차이가 있지만, 공통적으로 포함되고 있는 원칙들에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통합성의 원칙으로, 서비스 대상자의 욕구를 충족시키기 위해서는 다양한 서비스들이 통합적으로 제공되어야 한다는 원칙이다. 이는 서비스의 연계뿐 아니라 의사소통 및 협력, 중복 등을 고려한 기관 간 상호 통합적 서비스 제공, 즉 전달체계 내의 통합성까지 의미한다(국회예산정책처, 2011; 함영진, 2010).

둘째, 전문성의 원칙은 다양한 욕구를 보이고 있는 서비스 대상자

에 대한 서비스 전달은 전문가에 의해 제공되어야 한다는 원칙이다. 따라서, 복지서비스 전달에 있어 전문성이란 서비스 수혜자의 욕구를 파악, 진단(assessment)하여 욕구 충족에 필요한 서비스의 범위, 종류 등을 판단할 수 있는 전문적 능력의 보유한 전문가에 의한 전달을 의미하는 것으로, 이를 위한 지속적인 교육훈련 역시 포함된다(심영미, 2010). 특히, 전문성은 서비스 제공에서 전문가들이 보유하고 있는 전문적 능력을 강조한다는 측면에서 서비스 질을 결정하는 주요 요소라 할 수 있다. 국회예산정책처(2011)는 서비스가 전문가에 의해 전달되는지 여부에서 나아가 수행업무의 분화정도까지 전문성의 영역으로 보고 있다.

셋째, 책임성의 원칙은 복지 서비스 전달에 있어 각 수행체계들이 그 역할을 적절하게 수행해야 한다는 것을 의미한다. 이는 서비스가 원활하게 제공되기 위해 전달체계 각 단계별로 담당 업무를 제대로 수행하는지에 대한 책임성, 활동과 결정에 대한 책임을 의미한다(현외성, 2010; Gillbert & Terrell, 1998). 이와 함께 전달체계의 책임성은 서비스 수혜자의 불만에 대한 수용장치, 피드백(feedback) 장치를 마련하는 것을 포괄한다(심영미, 2010; 국회예산정책처, 2011).

넷째, 적절성은 서비스 욕구를 가진 대상자들에게 적절한 정도의 서비스를 제공해야 한다는 원칙이다. 적절한 시기에, 적절한 양의 서비스를 제공해야 함을 의미하는 적절성의 원칙은 서비스 욕구 충족과 목표달성의 충분성에 관한 논의라고 할 수 있다(심영미, 2010; 함영진, 2010).

다섯째, 접근용이성은 복지서비스 전달에 있어 대상자의 접근이 용이해야 한다는 원칙이다. 접근용이성은 지리적, 물리적인 접근용이성과 함께 편리한 시간, 간편한 절차에 의해 서비스를 제공받는 것을 포함한다(심영미, 2010; 국회예산정책처, 2011). 즉, 복지서비스 전달

체계의 접근용이성은 대상자가 서비스를 이용함에 있어 지리적, 물리적, 경제적 접근성이 높아야 한다는 점을 포괄하는 개념으로 이해될 수 있다.

여섯째, 효율성 원칙은 서비스 제공에 있어 전달체계는 효율성 및 효과성이 높은 수준으로 유지되어야 함을 의미하는 것으로, 동일한 효과를 나타내는 전달체계를 기획할 때는 최소한의 자원이 투입될 수 있도록 해야 한다는 것을 말한다(현외성, 2010; 함영진, 2010).

이밖에도 해당 문제가 해결될 때까지 지속적인 서비스를 제공해야 한다는 지속성의 원칙(현외성, 2010), 프로그램 또는 서비스 공급자간의 유기적 연계를 의미하는 연속성의 원칙(Gates, 1980), 자원봉사의 활성화, 시민단체 등의 적극적 참여를 유도해야 한다는 주민참여의 원칙(국회예산정책처, 2011) 등이 있다.

### 3. 응급안전알림서비스 전달체계의 구성 원칙

앞서 선행연구에서 언급하고 있는 전달체계 구성 원칙을 정리해보면 통합성, 전문성, 책임성, 적절성, 접근용이성, 효율성으로 정리될 수 있다. 이들 원칙을 기준으로 응급안전알림서비스가 갖추어야 할 요건을 살펴보고, 향후 이를 중심으로 현행 전달체계를 분석해 보고자 한다.

첫째, 통합성의 원칙을 적용하면 응급안전알림서비스는 서비스 대상자의 욕구에 부합하는 통합서비스 제공, 조직 내부 및 조직간 의사소통 및 협업을 통해 통합적 서비스를 제공할 필요가 있다. 현재 본 서비스의 목적은 독거노인 가정의 안전에 대한 모니터링을 통해 대상자 안전 확인 및 응급상황에 대응하는 것이다. 이러한 본 서비스는 독거노인의 안전관련 욕구에 부합하는 것으로, 욕구에 대한 통합적

서비스의 제공보다는 서비스 제공기관간의 협업 등을 통해 서비스가 대상자에게 충분하게 제공, 만족도를 제고한다는 측면의 통합성을 강조하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서 응급안전알림서비스 전달체계의 통합성은 서비스 전달 관련 기관들이 유기적으로 연결, 서비스를 제공하는지 여부로 정의될 수 있다.

둘째, 전문성의 원칙을 적용하면, 응급안전알림서비스 전달에 있어 각 단계별로 전문가에 의해 서비스가 전달되는 것을 의미한다. 특히 복지서비스의 전달에 있어 서비스 제공자, 즉 직접적으로 서비스 대상자들과 접촉하여 서비스를 제공하는 일선관료(street level bureaucracy)의 전문성이 중요하다. 응급안전알림서비스 전달체계의 전문성 역시 이와 같이 일선관료, 즉 응급관리요원의 전문성이 사업의 효과성 증진에 중요한 역할을 한다고 할 수 있다. 또한 앞서 언급한 것처럼 전달체계의 전문성은 전달체계 각 요소별 업무 분화정도, 즉 업무의 명확화도 내포하고 있다. 이러한 점들을 미루어보아 응급안전알림서비스 전달체계의 전문성은 전달체계 각 행위자들이 전문적 능력을 보유하고 있는지 여부 및 전달체계 각 요소, 행위자들의 업무구분의 명확화 정도로 정의될 수 있다.

셋째, 책임성의 원칙을 적용하면, 응급안전알림서비스를 제공함에 있어 각 행위자들은 자신의 업무를 명확하게 인지, 해당 업무를 충실히 수행해야 한다는 것을 의미한다. 각 행위자가 업무를 충실히 수행한다는 것은 업무 담당자의 역할 명확화와 함께 권한과 책임이 적절하게 위임되어있다는 것을 의미한다. 즉, 전달체계 책임성의 원칙은 전달체계 행위자들이 적절한 업무를 수행할 수 있도록 업무에 대한 권한위임 정도 및 이에 대한 관리감독 기능을 원활하게 하는 것으로도 해석될 수 있다. 따라서 응급안전알림서비스 전달체계의 책임성 원칙은 업무에 대한 권한위임 및 관리감독 기능의 수행을 통한 충실

한 업무 수행으로 정의될 수 있다.

넷째, 적절성 원칙을 적용하면, 응급안전알림서비스의 대상자들이 욕구 관련 적절한 서비스를 제공받는 것을 의미한다. 본 서비스의 경우 24시간, 365일 대상자의 안전 확인에 대한 모니터링 및 응급상황 대응을 주 업무로 하고 있기 때문에 추가적인 욕구에 대한 연계가 아닌 본 사업의 목적만을 미루어보았을 때 서비스가 적절하게 제공되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 응급안전알림서비스의 전달체계 구성에 있어 적절성의 원칙은 적용하지 않고자 한다.

다섯째, 접근용이성의 원칙을 적용하면, 서비스 대상자 혹은 잠재적 사업 대상자들이 응급안전알림서비스 이용에 대한 접근이 용이해야 함을 의미한다. 즉, 현행 사업의 신청 및 이용에 있어 서비스 대상자가 불편함을 느끼지 않아야 함을 의미하는데, 이를 위해서는 절차의 용이성과 함께 홍보의 강화를 통해 실제 욕구가 있는 사람들이 서비스에 대한 접근이 용이해야 함을 의미하기도 한다. 따라서 응급안전알림서비스 전달체계의 구성에 있어 접근용이성은 사업에 대한 욕구가 있는 서비스의 잠재적 대상자들이 서비스 관련 신청 및 이용의 용이성에 대한 것으로 정의할 수 있다.

여섯째, 효율성의 원칙을 적용하면, 응급안전알림서비스 전달체계는 유기적으로 연결, 최소한의 투입으로 최대의 효과를 양산해야 함을 의미한다. 서비스 제공에 있어 복잡한 보고라인, 관리체계의 복잡성 등으로 인해 행정적 비용의 소요가 지나치게 많지 않아야 하고, 기능이 중첩되지 않아 동일한 업무를 이중 혹은 삼중으로 처리하는 등의 행위가 나타나지 않아야 한다는 것이다. 따라서 응급안전알림서비스의 전달체계를 구성함에 있어 효율성은 업무의 명확한 구분, 보고지시체계의 일원화 등을 통해 행정관련 소요를 최소화함으로써 사업 목표 달성을 위한 최소한의 투입활동으로 정의될 수 있다.

이러한 원칙들을 적용하여 응급안전알림서비스의 전달체계가 갖추어야 할 조건들을 정리하면 아래와 같다. 따라서 향후 응급안전알림 서비스 전달체계를 평가, 개선방안을 도출함에 있어 아래 사항들을 고려하고자 한다.

〈표 2-1〉 응급안전알림서비스 전달체계 구성요소

구성요소	내용
통합성	■ 서비스 제공 관련 기관들의 유기적 연결을 통한 서비스 제공
전문성	■ 서비스 제공자들의 업무 전문성 정도 ■ 기관 내, 기관간 업무의 분화 및 업무 구분의 명확화 정도
책임성	■ 업무 수행에 있어 권한위임의 명확화 ■ 관리감독 기능의 충실한 수행
접근용이성	■ 신규 서비스 이용자의 서비스 인지관련 접근이 용이성 ■ 신규 서비스 이용자에 대한 서비스 개방, 확대 가능성
효율성	■ 업무 및 기능의 중첩 여부 ■ 업무의 명확화, 보고지시체계 일원화 등 행정소요 최소화

## 제2절 해외사례 고찰: Telecare 서비스 전달체계를 중심으로

응급안전알림서비스는 증가하는 독거노인의 고독사 방지와 돌봄서비스에 대한 ICT 기술 활용 요구를 바탕으로 2008년 시범사업이 시작되었다. 사업 초기에는 홀로 사는 노인들이 홀로 죽음을 맞이하여 발생하는 사회적 문제인 고독사 방지만을 목적으로 하였으나, 사업이 진행됨에 따라 독거노인의 응급상황 대응이라는 적극적 목표까지 확장되어 현재 사업이 운영되고 있다.

우리나라의 응급안전알림서비스는 저소득 취약계층 노인을 중심으로 서비스가 제공되고 있다. 이와 유사한 영국의 Telecare 서비스는

우리나라 응급안전알림서비스보다 먼저 실시되어 취약계층의 안전 확인을 넘어 의료서비스에의 연계까지 사업 범위를 넓히고 있다. 이러한 Telecare에 대해 살펴봄으로써 우리나라 응급안전알림서비스 전달체계에 주는 시사점을 확인해 보고자 한다.

## 1. Telecare 서비스의 목적 및 사업 대상자

영국의 Telecare는 노인, 장애인 및 기타 취약계층(vulnerable people)을 대상으로 이들이 지역사회에서 최대한, 가능한 한 오래 독립적인 생활을 영위하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 즉, Telecare 서비스는 재가 노인을 대상으로 그 서비스를 제공함으로써 노인들이 기존의 자신들의 거주공간에서 보다 독립적으로 생활할 수 있고, 인간적인 존엄을 지킬 수 있는 기간을 늘릴 수 있다(Department of Health, 2005)<sup>2)</sup>. 나아가, 개인에게 더 많은 자유(personal freedom)를 제공하고, 증가하고 있는 장기요양보호서비스와 같은 노인 케어로 인한 부담을 줄일 수 있으며, 대상자는 시설이 아닌 자신이 생활하던 지역사회에서의 생활을 유지하는 가운데 삶의 질을 증진시킬 수 있다는 기대효과가 있다.

Telecare 서비스는 응급안전알림서비스와 동일한 노인, 장애인 등 취약계층을 대상으로 서비스가 제공되고 있다. 다만 Telecare 서비스는 취약계층들도 각기 상이한 욕구를 지니고 있다는 가정 하에 욕구

2) 영국에서는 정부가 2004년 7월 Preventative Technology Grant을 제공하기로 결정하여, telecare service 혜택을 받을 수 있는 사람 수는 당시 최소 16만 노인을 대상으로 하였다. 2006년부터 2년 동안 80백만파운드(각 30백만 파운드, 50백만파운드)가 지방정부(local authorities)와 NHS(national health service)로 제공됨으로서 돌봄서비스(care services)를 현대화하고 변화시키는 역할로서 사용된 것이다. 이 서비스가 당시 새롭게 도입된 것은 아니였고, local Integrated Community Equipment Services(ICES)가 제공하는 서비스의 하나를 telecare로 개발시킨 것이다(DH, 2005)



조사를 바탕으로 대상자별로 상이한 서비스를 제공하고 있다. 우리나라 응급안전알림서비스는 대상자 가정에 모두 동일한 댁내장비(가스 및 화재 감지기, 활동 감지기, 응급호출기 및 출입문센서, 게이트웨이)를 설치하는 반면에 Telecare의 경우 대상자의 욕구에 따라 상이한 패키지의 댁내장비가 설치되어 서비스가 제공되고 있다는 측면에서의 차이를 보인다. 이러한 텔레케어는 서비스 대상자의 서비스 만족도, 효용성을 증진시킬 수 있다는 측면에서의 장점을 가진다. 따라서 향후 응급안전알림서비스 역시 전달체계 개선 시 지역센터 응급관리요원 혹은 시군구 담당자가 서비스 대상자를 선정할 때 대상자에 대한 욕구조사를 바탕으로 욕구별 상이한 서비스 조합이 가능한 댁내장비를 공급함으로써 서비스 효용성을 증진시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

## 2. 서비스 내용

Telecare는 ICT 장비를 활용하여 대상자의 안전 확인(safety and security monitoring), 개인 모니터링(personal monitoring), 전자식 지원기술(electronic assistive technology), 정보 제공(information technology)의 서비스를 제공하고 있다.

첫째, 대상자 안전 확인은 응급안전알림서비스와 유사하게 대상자의 낙상, 가스사고 등과 같이 가정 내 발생 가능한 사고를 사전에 감지함으로써 대상자의 위기 상황에 대응할 수 있는 서비스를 의미한다.

둘째, 개인 모니터링은 COPD, 고열 등과 같은 대상자의 신체적 증상(physiological sign)에 대한 모니터링과 함께 주택 내 서비스 대상자의 활동 감지와 같은 대상자의 일상생활 활동에 대한 모니터링을 지원함으로써 사업 대상자의 안전을 확인하는 서비스를 의미한다.

셋째, 전자식 지원기술은 환경에 대한 통제, 출입문 여닫기, 침대 작동(control) 등과 같이 가정 내에 설치된 디바이스를 통해 대상자 주택 내의 시설들을 통제함으로써 서비스 대상자를 지원하는 것을 의미한다.

넷째, 정보 제공은 대상자의 건강상태, 자조그룹(self-help group)에 대한 정보 등 대상자들이 지역사회 내에서 독립된 생활을 영위하는데 필요한 정보를 제공함으로써 지역사회에서의 자립생활을 유지하도록 지원하는 서비스를 의미한다.

이러한 Telecare 서비스는 지역 내 일반적인 물리적 환경 하에서 취약계층을 대상으로 제공되고 있다. 즉, 본 서비스는 대상자의 가정 혹은 낮은 정도의 care setting에 설치, 서비스를 제공함으로써 사업 대상자들에 대한 자립생활을 지원하는 것이다. 다만 Telecare에서는 대상자의 질환에 따라 그 역할이 상이하다. 이를 정리하면 아래 표와 같다.

&lt;표 2-2&gt; 대상자 질환별 Telecare 서비스의 역할

대상자 구분	telecare 역할
만성질환 (chronic disease)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 가정에서 자립 생활을 유지할 수 있도록 서비스 및 시설 제공</li> <li>■ 돌봄자(carers)와 연락 가능한 상태를 유지하도록 함</li> </ul>
취약성이 증가하는 대상 (increasing frailty)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 가능한 한 오래 대상자가 가정 내에서 생활할 수 있도록 지원하는 시설들을 제공</li> </ul>
장애인 (disabled people)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 가정 내 안전을 증진시킬 수 있는 서비스를 제공함으로써 독립적인 생활에 대한 위험을 분산</li> </ul>
학습관련 어려움이 있는 대상자 (people with learning difficulties)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 가정 내 안전을 증진시킬 수 있는 서비스를 제공함으로써 독립적인 생활에 대한 위험을 분산</li> </ul>
완화 관련 서비스 (palliative care)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 삶의 마지막을 가정에서 보낼 수 있도록 시설 및 서비스 제공</li> </ul>

자료: Barlow et al. (2015). Implementing Telecare: Strategic Guidelines for Policy Makers, Commissioners and Providers.

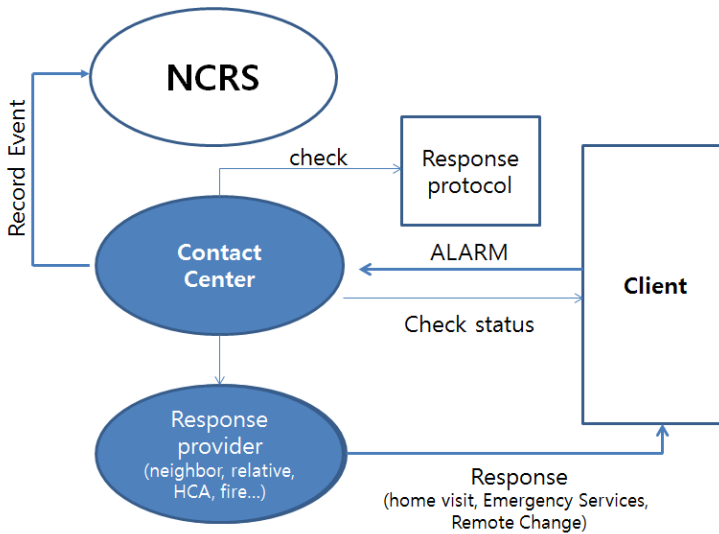
이렇게 서비스 대상자 및 서비스 내용을 살펴본 결과, 영국의 Telecare는 우리나라 응급안전알림서비스와 유사한 노인, 장애인 등을 대상으로 서비스를 제공하고 있으나, 대상자에 대한 구분을 통해 각기 상이한 서비스를 제공하고 있음을 알 수 있다. 사업 목적에 대한 기본적 서비스를 제공하는 것은 공통적으로 이루어지고 있으나, 대상자의 특성에 맞게 특정 서비스를 제공함으로써 사업 대상자들이 현재 거주하고 있는 지역사회, 가정에서 독립적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 것이다. 이는 응급안전알림서비스에서도 적용할 필요가 있다. 현재 응급안전알림서비스의 대상자는 기초생활보장 수급권자 중 치매 혹은 치매 의심자를 1순위로, 장기요양 대상자를 2순위로, 기타 지자체장이 필요하다고 인정하는 사유에 대해서 3순위로 서비스를 제공하고 있다. 즉, 본 사업의 대상자 역시 상이한 특성을 보이고 있다고 할 수 있는데, 이들에 대한 서비스는 현재 모두 동일하

게 운영되고 있다. 따라서 보다 적절한 서비스를 제공하기 위해서는 대상자 특성별로 사업 대상자를 구분 및 특성에 따른 서비스 차등을 고려할 필요가 있다.

### 3. Telecare 서비스의 전달체계

#### 1) Telecare 서비스 전달 흐름

현재 NHS를 통해 지방자치단체(county)를 중심으로 제공되고 있는 본 서비스는 다음과 같은 요소를 통해 서비스가 전달된다.



[그림 2-1] Telecare의 서비스 흐름도

자료: Barlow et al(2007; 10). The costs of telecare: from pilots to mainstream implementation. Units costs of Health and Social Care

그림에 나타난 것처럼 응급상황이 발생할 경우 대상자는 센터(contact center)에 연계, 센터는 응급상황에 대응할 수 있는 이웃이나 친지, 경찰이나 응급구조센터 등에 연계하여 응급상황에 대응하도록 하고, 향후 대상자의 상태에 대해 점검하는 활동을 수행한다. 이는 우리나라 응급안전알림서비스와 동일한 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있는데, 차이점은 응급안전알림서비스는 119 시스템을 통해 대상자의 응급상황에 대응하고 있다면, Telecare는 이웃이나 친지, 경찰 등 다양한 행위자를 활용하고 있다는 것이다. 이는 응급안전알림서비스의 경우 대상자의 안전 확인에 집중하고 있는 한편, Telecare는 안전(safety)과 함께 보안(security) 모니터링 및 서비스도 제공하고 있다는 점에서의 차이가 있다. 또한 Telecare의 경우 사업 대상자에 대한 기본적인 정보를 보유하고 응급상황에 대응할 수 있는 시설을 설치하는 것과 함께 지역사회에서 거주하는 동안 대상자들에게 지역사회 가용자원에 대한 정보를 제공하고 있다는 점에서의 차이가 있는바, 지역사회 내 다양한 조직을 활용하여 서비스를 제공하는 것이 가능하다는 점에서 차이가 나타나고 있다. Telecare 서비스는 지역사회의 다양한 행위자들을 서비스 전달 과정에 참여시킴으로써 보다 촘촘한 서비스를 제공하고 있는 것이다. 현재 응급안전알림서비스 역시 그 역할의 확대를 계획하고 있어 대상자들에 대한 응급상황 예방의 기능과 함께 복지서비스의 제공 기능을 강화하는 방안을 강구중이다. 따라서 이러한 서비스 확대에 따라 서비스 제공을 위한 다양한 행위자, 서비스 전달자를 사업에 참여시키는 방안을 고려하는 것이 필요하다.

## 2) 서비스 전달체계와 거버넌스

전달체계(delivery system)란, 앞 절에서 논의했듯이 서비스가 공급자에서 수급자에게로 전달되는 전 과정을 의미한다. 그리고 전달체계에서 거버넌스(governance)라는 용어는, 공공부문이 민간부문을 관리하는 측면에서 논의하는 경우(김승택, 2014; Department of Health, 2015) 또는 공공-민간부문 등 다양한 행위자들 간의 협력관계를 강조하는 논의하는 경우(허재준 외, 2012)에서 함께 사용되고 있다. 일반적으로 인용되는 거버넌스 개념 중 하나로, 독립적인 조직 간 연계들(inter-organizational linkages)로 정의했던 Rhodes(1996:658)의 개념이 최근 20년 동안 공공 서비스 공급과정 내에서 다수의 독립적인 부문 및 조직의 참여가 이루어져 오면서 진화하고 있다고 볼 수 있다.

Telecare 사업의 전달체계는 서비스 전달 과정에서 독립적인 행위자가 그들의 목적을 달성하고 그들의 성과를 극대화하며 상호 간 자금, 정보, 전문성과 같은 외적 자원(external resources)을 교환하기 위해 만들어진 거버넌스의 논의가 구현될 수 있는 가장 발전된 형태의 전달체계 중 하나라고 볼 수 있다.

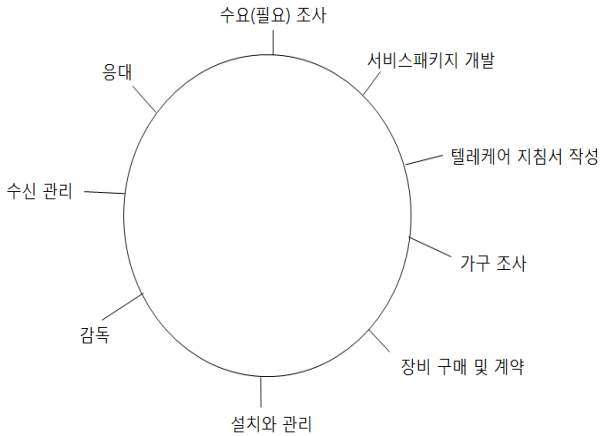
그 이유는 공공서비스 전달체계 중에서도 가장 다면적 서비스(complex multi-faceted service) 중 하나이기 때문이다. 다시 말하면, 의료서비스와 사회서비스 뿐만 아니라 주거서비스(housing service)등 다양한 서비스가 고려된 복합적 서비스이다(Percival et al, 2006; Barlow et al, 2003). 나아가 안전관리서비스를 포함한 서비스로 정의되고 있어, 서비스 전달과정에서 다양한 독립적 행위자의 참여가 필요하다는 면에서 새로운 장비도입으로 인한 기술적인 특징 뿐만 아니라, 정치사회적 환경 맥락을 파악하고, 제공기관과 사용자의

특성을 파악하여, 이들 간의 협력 관계를 구축하는 것이 사업 수행의 성공의 핵심적인 요인이다(Posteman et al, 2012).

응급안전알림서비스 역시 Telecare에서의 거버넌스와 유사한 측면을 보이고 있다. 서비스 전달 과정에서 정부는 민간 기관을 대상으로 서비스 집행 위탁을 통해 서비스를 전달하고 있는 contracting out 방식으로 서비스를 전달하고 있다. 즉, 응급안전알림서비스의 전달 과정에서는 정부와 민간의 계약에 의해 서비스를 제공하는 과정에서 이들 상호간 자원을 교환하고, 그 과정에서 상호 이익을 극대화하는 행위가 나타나고 있는 것이다. 이러한 거버넌스 하에서는 전달체계 내의 행위자간 역할의 배분 및 민간 협력 방안을 설정하기 위한 관리 측면의 논의가 필요하다.

Telecare 서비스 전달체계 내 다양한 행위자들은 각자의 목적(objectives)이 사업의 목적과 상호 양립되면서 서로 간 협력적인 관계를 구축해야 한다는 점에서 전달체계를 살펴보는 것이 중요하다. 이를 위해서는 서비스 전달체계 단계별로 먼저 살펴볼 필요가 있다. 각 단계별로 상이한 조직 간의 관계에서 정보 제공이 일어남에 따른 비용(costs)이 야기되고, 그 단계들은 분리된 활동(discrete activity)으로 구성되기 때문이다(Barlow; 2007).

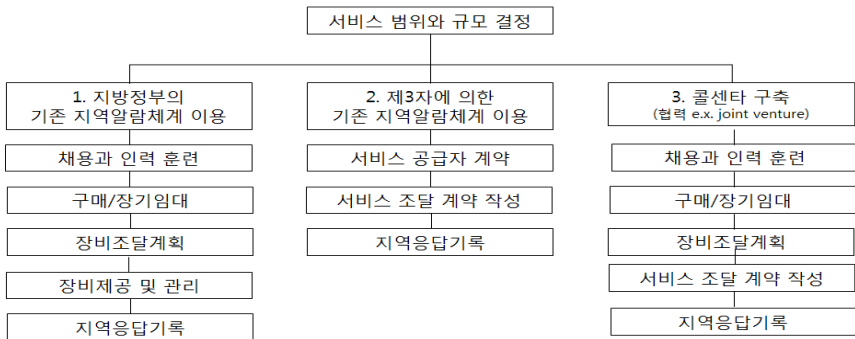
다음 [그림 2-2]와 같이 Telecare서비스는 각각의 활동을 수행함에 있어 각각의 활동에서의 핵심활동을 수행하는 중앙정부, 지방정부, 민간장비업체, 지역센터 등 내외부 거버넌스간의 정보교류, 협력을 강화함으로써 관련 비용들을 감소시키고자 노력하고 있다.



[그림 2-2] telecare 전달체계 단계

자료: Barlow et al(2007; 10). the costs of telecare: from pilots to mainstream implementation. Units costs of Health and Social Care

이렇게 정부의 서비스를 제공하는 방식은 다음 그림과 같이 세 가지 유형으로 구분될 수 있다.



[그림 2-3] 민간업체 관리 방식

자료: Barlow et al(2007:10)

관리방식의 첫 번째 유형은 정부가 직접 기존 시스템을 이용하는 경우이다. 국가가 지역센터를 확보하기 용이하지 않은 경우 등 거래



비용이 있는 경우 사용되는 방식이다. 일반적으로 정부의 활동은 수행하는 행위자를 감소시킬 때 정보의 비대칭성, 관리감독비용의 감소가 발생하여 효율이 증가하는 것으로 나타난다. 즉, 서비스 제공과정에 참여하는 행위자가 가장 적은 직접제공방식이 서비스 제공 과정에서 발생하는 비용을 최소화할 수 있다는 측면에서 가장 효율적인 방식으로 보인다. 하지만 이 경우 서비스 유연성의 저하 등의 문제가 발생할 수 있다는 단점을 가지게 된다.

두 번째 관리방식은 제3자 서비스 제공기관과 계약을 체결하는 경우이다. contracting out이라고 불리는 이 방식은 우리나라 복지서비스 전달에서 가장 많이 활용되고 있는 방식이다. Telecare 서비스 제공에 있어 이 방식은 제3자 민간이 기존에 제공하던 알람시스템을 사용하고자 하는 경우에는 서비스 공급계약을 체결하게 되고, 해당 ‘서비스’에 대한 계약체결을 통해서 응답알람기록 업무를 하게 될 것이다. 이 때에는 댁내 장비구입에 관련된 업무와 조달업무를 제3의 (민간)공급기관이 담당하게 된다는 차이가 있다.<sup>3)</sup> 영국 텔레케어 서비스의 경우, 응급요원들이 수급자가 개별적으로 필요하다고 판단된 장비들을 파악한 후에 지역장비임대소(community equipment loan store)에 전달하며 그 때 5일 내로 각 수급자의 댁내에 설치되는 구조이다 (Carers Buck, 2017).<sup>4)</sup> 따라서 장비는 임대(loan) 형식이고, 기존의 지역센터와 연계하여 제공한다는 면에서 위 유형에 해당한다. 현재 우리나라의 응급안전알림서비스 제공방식과 가장 유사한 이 방

3) 지역센터는 매일 발생한 응급상황과 처리 내용들을 응급안전알림 운영시스템에 등록하여 통보하도록 되어있음(보건복지부, 2018) p. 제1장 사업개요의 나. 추진주체별 역할 참조)

4) 또한, 영국에서는 지방정부가 채용과 인력을 훈련시키는 것이 아니라, 각 지역 내 독립자선단체(independent charity)가 채용한 케어인력을 통해 서비스를 제공하고 있다. 그리고 기본적인 케어서비스를 제공하고 있는 인력이 부가적으로 텔레케어서비스 장비를 제공하면서 서비스가 구성된다.(King's fund, 2018) [https://www.kingsfund.org.uk/about-us/jobs/policy-internship?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_term=thekingsfund](https://www.kingsfund.org.uk/about-us/jobs/policy-internship?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_term=thekingsfund), 검색일 2019.1.21.

식은 민간의 경험과 자원을 활용할 수 있다는 장점을 가진다. 또한 Telecare에서 활용하고 있는 장비의 임대와 같이 장비 업무를 전문 기관에 위탁하여 운영할 경우 장비 관리 업무와 대상자 관리업무를 분리, 운영할 수 있기 때문에 각각의 업무에서의 전문성을 증진시킬 수 있다는 장점도 지니게 된다.

세 번째 관리방식은, 새롭게 (콜)센터를 구축하는 경우이다. 이 방법도 첫 번째 방법과 같이, 인력을 채용하고 훈련시켜야하며 그에 따른 응답관리의 업무가 필요하다. 또한 이 방식은 직접서비스에 비해 행정비용이 발생한다는 점, 센터에 대한 관리감독비용이 발생한다는 점에서의 단점을 보이게 된다.

서비스 제공에 대한 위의 세 방식 중 서비스 효과성 관점에서 가장 합리적인 방식은 두 번째, 즉 위탁운영 방식이라고 할 수 있다. 현재와 같이 민간기관에 서비스 운영 위탁을 함으로써 서비스를 제공할 경우 기관이 보유한 대상자 관련 정보를 활용하는 동시에 기존의 서비스 제공을 통해 확보한 전문성을 활용할 수 있다는 장점을 가진다. 또한 서비스를 직접 제공하는 것에 비해 서비스 제공에 적합한 전문가를 보다 유연하게 고용할 수 있다는 점, 서비스 제공 현장에 보다 유연하게 반응할 수 있다는 점의 장점을 가진다. 이러한 측면에서 이 방식은 앞서 언급한 것처럼 서비스 유연성의 확보 및 민간의 전문성을 활용할 수 있다는 측면에서의 강점을 가지기 때문이다.

하지만 이 경우에도 중앙정부의 위탁으로 지방정부 혹은 지역센터가 사업을 운영하는 과정에서는 상호 행위에 대한 정보의 비대칭성(asymmetric information) 문제가 발생하여 관리에 대한 비용이 발생할 수밖에 없다. 특히 상호 보유하고 있는 정보 및 기술의 차이는 비효율을 야기할 수 있고, 이를 해결하기 위해서는 상호 협력의 강화가 필요하다. 즉, 협업 과정에서 공공부문인 지방정부가 민간부문의

상호 협력적인 파트너십, 신뢰, 합리적 선택 접근이 필요하고(Berge et al, 2018), 서로 간에 정보 제공과 관리감독에 관한 논의가 필수적이다(Boonstra & van Offenbeek, 2010:545). 또한, 민간 지역센터(응급요원)가 적절한 관리상의 정보를 지자체에 제공하고 그러한 정보가 서비스 패키지를 개발 정보로서 활용하는 정보공유 체계가 제도적으로 고려되어야 한다.



## 현행 응급안전알림서비스 전달체계 현황분석

제1절 응급안전알림서비스 전달과정에 대한 식별

제2절 서비스 전달체계 행위자별 역할의 식별

제3절 서비스 제공기관 현황

제4절 서비스 제공 현황



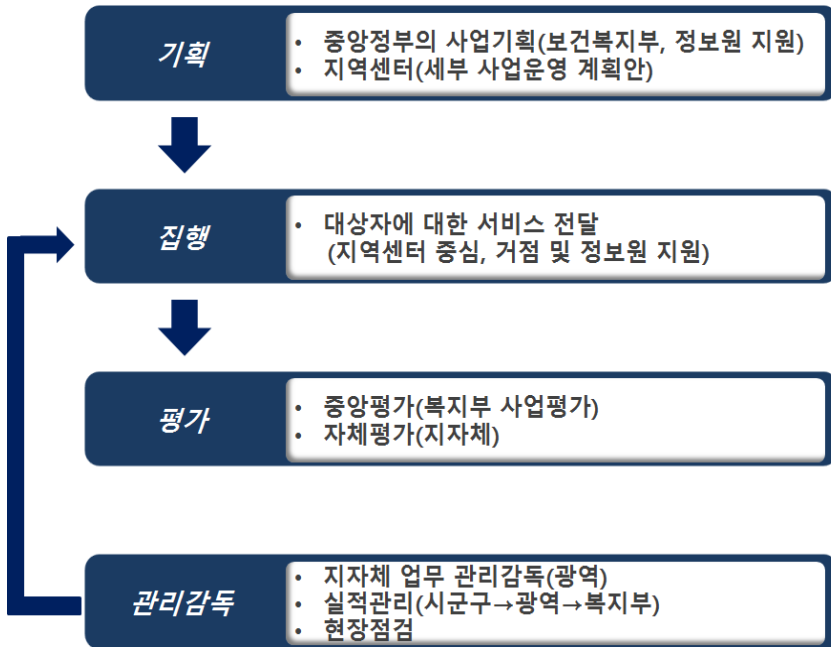
## 제3장 현행 응급안전알림서비스 전달체계 현황분석

본 연구에서는 응급안전알림서비스 전달체계의 문제점 분석 및 개선방안의 도출에 앞서 현행 사업 전달체계의 현황에 대해 먼저 살펴보고자 한다. 서비스 전달체계 현황에 대한 분석에 앞서 본 서비스의 서비스 전달체계는 어떻게 구성되어 있는지, 서비스 전달체계의 각 단계별 행위자는 어떠한 역할을 수행하고 있는지에 대해 먼저 살펴보고자 한다. 이를 바탕으로 실제 업무가 수행되어 서비스가 대상자에게 제공되는 현장인 지역센터 현황 및 이의 관리감독기관인 거점수행기관의 현황과 이들의 업무에 대한 현황에 대해 살펴보고자 한다. 이러한 전달체계를 바탕으로 결과적으로 누구에게, 어떤 서비스가 얼마나 제공되었는지 그 결과로서 서비스 대상자 현황, 서비스 제공 결과인 응급상황 대응실적에 대해 살펴보고자 한다.

### 제1절 응급안전알림서비스 전달과정에 대한 식별

응급안전알림서비스가 전달되는 과정을 크게 기획-집행-관리감독(모니터링)-평가의 단계로 구분하여 각 단계별 역할 및 행위자를 구

분해 보면 아래 그림과 같다.



[그림 3-1] 업무 수행 흐름에 따른 역할 및 기능

## 1. 기획단계

기획단계는 사업의 운영에 대한 계획을 수립하는 단계로, 크게 중앙정부 차원에서 이루어지는 사업 전반에 대한 기획과 이를 바탕으로 수립되는 사업 세부계획으로 구분할 수 있다.

중앙의 사업 기획은 보건복지부가 수행하되, 사회보장정보원이 관련 업무를 지원하고 있다. 중앙의 사업기획은 사업 규모, 즉 대상자 규모 선정에서부터 사업 지침의 수정, 예산의 편성 수행 등을 포괄한



다. 보건복지부의 사업 기획은 이후 서비스전달과정에 전반적인 영향을 미치기 때문에 특히 중요하다고 할 수 있다. 하지만 중앙의 사업 기획은 그 포괄범위가 넓은 만큼 구체적이지는 못하다. 따라서 각 지방자치단체는 이를 바탕으로 구체적인 사업계획을 수립하여 사업을 운영하여야 한다.

사업 세부계획은 지역센터에서 수립되는 사업운영 계획안과 규정에 명시되지 않은 사항에 대한 사업 운영관리규정에 대한 수립을 의미한다. 사업운영 계획안은 해당 연도 사업 운영에 대한 지역센터의 계획안을 의미한다. 또한 사업 운영관리규정은 지역센터 인사, 사무, 시설, 복무 관리 등 사업 운영 전반에 관한 규정을 의미하는 것으로, 구체적이지 않은 사업지침의 내용을 보완하는 역할을 수행한다.

이러한 사업 기획, 세부 사업 운영 계획을 바탕으로 지방자치단체 및 지역센터들은 사업 운영, 즉 서비스 전달이라는 집행을 수행한다.

## 2. 집행단계

집행단계는 예산의 교부 및 실제 서비스가 지역에서 전달되는 전반적인 과정을 의미한다. 이 과정에서는 앞서 지역센터 역할에 명시된 것처럼 서비스 전달을 위한 댁내장비 모니터링, 장비 관리, 서비스 대상자 관리, 응급상황 대응 등의 업무와 함께 서비스 전달을 위한 기본적인 관리인 댁내장비 재고관리 등의 업무가 포함된다. 특히 2018년에는 응급관리요원의 업무 중 서비스 의뢰업무가 추가되었다. 서비스 의뢰는 서비스 대상자 중 추가적 서비스를 필요로 하는 대상자를 시스템에 입력, 전달함으로써 응급서비스 대상자의 추가적 욕구에 반응하고 복지사각지대를 축소하는 것을 목표로 한다.

### 3. 관리감독 단계

사업의 집행과정에 대해 중앙정부 및 지방정부는 적절한 집행이 이루어지도록 관리, 감독하는 역할을 수행한다. 상위 수행기관은 하위 수행기관의 업무에 대해 관리감독 역할을 수행하게 되는데, 이는 다음과 같이 구분될 수 있다.

첫째, 광역자치단체는 기초자치단체의 업무에 대한 관리감독 역할을 수행한다. 이는 거점응급관리요원의 지원을 받아 기초자치단체가 업무를 적절히 수행하고 있는지, 기초자치단체의 집행 위탁을 받은 지역센터가 규정에 맞는 업무 수행을 하고 있는지를 확인하는 것을 의미한다.

둘째, 실적관리를 통한 관리감독 업무를 수행한다. 지역센터는 기초자치단체에 사업 운영 실적에 대해 보고를 하고, 기초자치단체는 광역자치단체에 지역의 사업 운영 실적을 보고하며, 광역자치단체는 중앙사업운영기관인 보건복지부에 사업 운영 실적 보고를 수행하고 있다. 실적관리에는 장비 모니터링 현황, 재고장비 현황, 서비스 대상자 현황과 함께 응급상황 대응실적에 대한 현황도 포함된다. 이렇게 사업 실적관리를 통해 상위 기관은 하위 기관의 업무에 대한 전반적 관리를 수행할 수 있다.

셋째, 사업 집행의 현장에 대한 점검을 수행함으로써 사업 관리업무를 수행할 수 있다. 현장점검은 보건복지부-사회보장정보원 합동 현장점검과 함께 기초지방자치단체 및 거점응급요원의 현장점검으로 구분될 수 있다. 사회보장정보원의 현장점검은 장비 가동율 저하 기관, 재고장비 과다 기관 등 관리가 미흡한 지역센터를 중심으로 수행되고 있다. 현장점검은 상위 기관에서 지역센터를 방문, 현재까지 사업 집행과 관련한 전반적인 자료를 검토하여 사업 운영에 대한 현황

을 조사하는 업무를 수행한다. 이와 함께 현장점검에서는 댁내장비가 설치된 서비스 대상자 가정을 직접 방문하여 장비의 작동상태, 관리 상태를 확인하는 것을 의미한다. 상위기관들은 이렇게 실제 서비스가 전달되는 현장에 방문하여 운영 실태를 점검함으로써 사업의 관리 상태를 확인할 수 있다.

#### 4. 평가단계

현재 사업에 대한 평가는 중앙에 의한 평가와 지방자치단체의 자체 평가로 구분될 수 있다. 중앙의 평가는 보건복지부에 의해 수행되는 평가를 의미하는 것으로, 전반적 사업 집행 현황에 대한 평가를 의미한다. 지침에는 이와 관련한 사항이 명시되어 있지만, 실질적인 평가의 기준 등은 확립되어 있지 않고 있다.

지방자치단체의 평가는 기초자치단체에 의해 수행되는 지역센터 평가를 의미한다. 평가 기준은 사업안내에 명시된 항목 및 배점을 활용하도록 규정되어 있고, 평가의 결과는 차년도 지역센터 위탁의 근거로 활용되고 있다.

본래 사업 평가의 목적은 사업의 운영 결과를 확인하여 미흡한 사안에 대해 시정하는 동시에 사업 운영과정에서 나타나는 각종 문제들에 대해 하위 집행기관의 의견이 상위 기획단계로 전달되는 정보의 환류를 통한 사업의 개선방안을 도출하는 것이다. 하지만 현재 응급안전알림서비스의 사업은 이러한 평가 목적에 부합하는 평가가 아닌 업무 재위탁의 근거로만 활용되는 등 평가의 목적을 벗어난 형태로 운영되고 있다는 점이 문제로 지적될 수 있다.

## 제2절 서비스 전달체계 행위자별 역할의 식별

응급안전알림서비스는 응급의료기금을 재원으로 보건복지부를 중심으로 추진되고 있다. 중앙정부의 주도 하에 지방정부를 중심으로 서비스가 대상자에게 전달되고 있다. 이러한 서비스 전달체계의 각 행위자 및 역할에 대해 살펴보면 아래와 같다.



[그림 3-2] 응급안전알림서비스 행위주체 및 역할구분

그림에 나타난 것처럼 보건복지부는 사업에 대한 전반적인 기획 업무를 담당하고 있고, 광역자치단체는 기초자치단체의 운영에 대한 관리감독기능을 수행하고 있으며, 기초자치단체는 지역사업의 운영 관련 업무를 수행하고 있다. 또한 보건복지부는 업무를 사회보장정보원에 위탁함으로써 관련 역할에 대한 지원을 받고 있으며, 광역자치단체는 거점수행기관에 지원업무를 위탁하여 수행하고 있다. 또한 기초자치단체는 지역센터에 업무 집행을 위탁하여 서비스를 제공하고 있다. 이들 행위자별 업무를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

## 1. 보건복지부

보건복지부는 응급안전알림서비스 사업의 총괄 역할을 담당하는 기관으로, 사업 전반에 대한 기획 및 관리업무를 수행한다. 사업 지침상 보건복지부의 역할은 ① 사업 기본계획 수립 및 사업 지침 시달, ② 사업에 대한 관리·감독 및 사업 평가, ③ 국고보조금의 교부 및 사업 홍보 업무를 담당하고 있다.

## 2. 광역자치단체

응급안전알림서비스의 제공에 있어 광역자치단체는 기초자치단체(시·군·구)의 활동에 대한 운영 지원·지도·감독 역할을 수행한다. 광역자치단체는 구체적으로 다음과 같은 업무를 수행한다.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 기초자치단체의 응급안전알림서비스 운영 및 관리에 대한 지원업무</li> <li>② 기초자치단체의 지역센터 선정 및 운영, 관리에 관한 지도·감독 업무</li> <li>③ 기초자치단체의 댁내장비 관련 업무(구매, 준공, 재고관리, 전수점검, 현장 방문, 노후장비 교체 등)의 관리·점검</li> <li>④ 관할 지역의 응급상황(안전사고, 고독사, 언론보도 등)에 대한 사고경위 파악, 보건복지부에 보고하여 유관 기관과 협조하여 대응방안을 마련하는 응급 상황 관리</li> <li>⑤ 시·도 관할 지역센터의 관리 등을 위한 거점응급관리요원의 채용·배치·복무 관리 업무</li> <li>⑥ 관할 소방본부, 사회보장정보원 등 유관기관과의 협력 체계 구축</li> <li>⑦ 지방보조금 교부 및 사업홍보, 사업관리 현황 보고</li> </ul> |
|--|

업무 내용에서도 나타난 것처럼 광역자치단체는 중앙정부인 보건복지부의 기본계획에 따라 지역센터가 사업을 운영하고 있는지에 대한

관리감독 및 운영에 대한 지원을 담당하고 있다. 사업 운영에 대한 관리는 사업 지침에 따라 기초지방자치단체가 지역센터를 운영하고 있는지를 확인하고 있다. 여기에는 장비의 구입 및 관리, 운용계획을 수립하는 것에서부터 지역센터 응급관리요원의 업무수행, 응급상황 대응 등 전반적인 모든 사안을 포괄한다. 광역자치단체는 이들 업무를 원활하게 수행하기 위해서 거점응급관리요원을 채용, 업무 수행의 지원을 받고 있다.

### 3. 기초자치단체(시·군·구)

기초자치단체는 지역사업의 운영·관리·감독을 수행하는, 서비스가 대상자에게 전달되는 실제적인 운영을 담당하고 있다. 기초자치단체의 구체적인 역할은 아래와 같다.

- ① 지역센터의 선정 및 운영, 사업의 지도·감독에 관한 업무
- ② 서비스 대상자 발굴, 조사 및 승인
- ③ 맥내장비 구매, 준공, 설치, 작동여부 등에 대한 관리·감독
- ④ 응급관리요에 대한 채용·배치·복무관리
- ⑤ 지역센터 응급상황 관리 및 사업실적 관리
- ⑥ 관할 소방본부, 사회보장정보원 등 유관기관 협력
- ⑦ 사업 홍보 및 예산 집행

업무 내용에 나타난 것처럼 기초자치단체의 업무는 주로 사업의 실질적 수행, 서비스 전달이 이루어지는 지역센터의 운영에 대한 관리의 업무라고 할 수 있다. 여기에 기초자치단체의 자산인 맥내장비 구매 관련 업무를 추가로 수행하고 있다. 즉, 기초자치단체는 응급안전알림서비스 운영에 있어 실제적인 사업 집행에 대한 관리 및 감독의

역할을 수행하고 있다. 또한 대상자에 대한 서비스 전달을 위해서 지역센터를 선정, 응급관리요원을 채용·배치함으로써 실제적인 집행을 위탁하여 수행하고 있다.

#### 4. 사회보장정보원

사회보장정보원은 보건복지부의 업무위탁을 받아 응급안전알림서비스 중앙지원센터 역할을 수행하고 있다. 중앙지원센터로서 사회보장정보원은 응급안전알림서비스 운영을 위한 취약노인지원시스템의 운영 및 보건복지부를 지원하여 전반적인 사업 관리의 업무를 담당하고 있다. 사회보장정보원의 세부적 역할은 아래와 같다.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 보건복지부의 기획 등 정책수립 지원(사업지침 관련 지원 포함)</li> <li>② 업무현황(장비 운영현황 등) 모니터링 및 홍보지원, 통계생산 분석</li> <li>③ 응급안전알림 운영시스템 운영, 관리, 기능개발 및 관리지원</li> <li>④ 대내장비 구축·관리 지원, 현장점검(현장방문 컨설팅 포함)</li> <li>⑤ 지역센터 응급관리요원 관리 지원, 응급상황 관리 지원</li> <li>⑥ 응급안전알림 운영시스템 사용자 업무 지원(교육, 전산운영 등)</li> <li>⑦ 지역센터 평가(실적관리 등) 지원</li> <li>⑧ 응급안전알림서비스 중앙모니터링센터 운영(장비 모니터링 및 상담)</li> </ul> |
|--|

세부 역할에 명시된 것처럼 사회보장정보원은 응급안전알림서비스 사업 집행에 있어 중앙 차원에서의 전반적 집행에 대한 관리 및 운영 실태에 대한 점검업무를 수행하고 있다. 특히 사회보장정보원은 정보시스템 운영기관이라는 기관 특성을 반영하여 응급안전알림 운영시스템(취약노인지원시스템)의 구축, 운영, 관리업무를 수행하고 있다.

또한 사회보장정보원은 응급관리요원의 업무 부담, 특히 야간 및

휴일업무의 과중으로 인한 부담의 경감, 장비 운영상황 모니터링을 통한 장비 정상가동을 증진, 개선조치 촉구 등에 대한 피드백 진행을 위해 중앙모니터링 센터를 운영하고 있다.

## 5. 거점수행기관

거점수행기관에서 업무를 수행하는 거점응급관리요원은 광역시도의 응급안전알림서비스 관리 업무 지원 및 기초자치단체 응급관리요원에 대한 복무관리 지원, 보건복지부 및 사회보장정보원의 행정업무 지원을 그 주요 역할로 하고 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

- ① 관할 시·군·구 지역센터 사업 모니터링(계획수립, 사업현황, 응급상황 발생 및 처리현황 등)
- ② 댁내장비 설치 및 작동, 재고관리 등 현황파악·관리, 이전설치 수요 파악 후 설치업체 연결
- ③ 응급관리요원 일일 업무일지 취합 및 관리, 성과관리(응급상황 대응실태, 장비 정상가동을 등)
- ④ 응급안전알림서비스 관련 의뢰업무 행정지원
- ⑤ 응급상황 발생에 따른 동향보고, 처리상황 보고

거점응급관리요원의 주요 업무는 위에서 나타난 것처럼 지역센터 사업 운영 관련 행정보고, 관리 업무라고 할 수 있다. 관련 현황에 대해 광역자치단체에 보고하는 동시에 사회보장정보원의 업무 지원을 통한 중앙정부 행정지원업무를 수행하고 있는 것이다. 이러한 거점응급관리요원의 역할은 광역자치단체 업무의 지원으로 국한된 것이 아니라 실제 집행이 이루어지고 있는 지역센터 관리, 보고활동을 통한



중앙과 지역의 가교역할이라고 할 수 있다.

## 6. 지역센터

지역센터는 기초지방자치단체의 위탁을 받아 응급안전알림서비스의 실제적 집행, 즉 서비스가 대상자에게 전달되는 과정에서 활동하는 행위자이다. 지역센터는 사업지침에 의거하여 응급안전요원이라는 사업 전담인력을 채용, 배치하여 응급안전알림서비스 제공 업무를 수행하고 있다. 지역센터의 업무는 크게 지역 사업 대상자 및 장비 등에 대한 관리업무, 사업 계획의 수립업무, 사업 현황에 대한 보고업무 등으로 구분될 수 있다. 구체적인 지역센터의 역할은 아래와 같다.

- ① 사업 계획서 수립·운영 및 지침에 명기되지 않은 사안에 대한 운영관리규정의 수립
- ② 서비스 대상자 조사 등의 지원
- ③ 응급관리요원 복무관리 및 교육
- ④ 대상자 안전 확인 및 응급상황 모니터링
- ⑤ 응급상황 관리 및 보고
- ⑥ 댁내장비 설치상태 및 장비 작동여부 등의 점검·관리, 재고관리
- ⑦ 예산집행

지역센터의 주요 업무는 요약된 바와 같이 응급관리요원을 채용하여 지역 내 서비스 대상자, 댁내장비, 응급상황에 대한 관리 및 모니터링 업무가 주를 이루고 있다. 이러한 의미에서 지역센터는 서비스에 대한 계획이 실제 서비스 전달로 이루어지는 핵심 역할을 수행하는 행위자라고 볼 수 있다.

## 7. 기타 행위자: 소방청

응급안전알림서비스를 운영함에 있어 가장 중요한 유관기관은 지역 소방본부이다. 응급안전알림서비스는 서비스 대상자의 댁내장비에서 응급상황이 감지되면 즉각적으로 소방서에 신고 되어 대상자 댁으로 출동하는 방식으로 운영되고 있다. 이와 함께 댁내장비 전수조사기간에는 지역센터 응급관리요원과 함께 장비가 정상작동 및 신고기능이 잘 되는지를 확인하는 활동 등 관련 업무 협조를 수행하게 된다.

## 제3절 서비스 제공기관 현황

응급안전알림서비스는 공적 전달체계, 즉 중앙정부 및 지방정부의 업무 수행을 위해 업무 위탁 혹은 집행 위탁된 기관들을 중심으로 운영되고 있다. 따라서 아래에서는 이들 위탁기관들의 현황을 살펴봄으로써 서비스 제공기관 현황을 분석해 보고자 한다.

### 1. 거점수행기관의 현황

#### 1) 거점수행기관의 운영 현황

거점응급관리요원은 광역자치단체 업무를 보조하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 광역단위의 거점응급관리요원의 복무현황을 살펴보면 아래와 같다.

〈표 3-1〉 거점응급관리요원의 복무현황

지역	인원수	지역	인원수	지역	인원수
강원	2	대구	1	전남	2
경기	2	대전	1	전북	2
경북	2	부산	1	제주	1
경남	2	울산	1	충남세종	2
광주	1	인천	1	충북	1

자료: 사회보장정보원 내부자료

표에 나타난 것처럼 2018년 현재 거점응급관리요원은 총 15개 지역 22명이 근무하고 있다. 거점응급관리요원은 2016년 이후 채용·배치되어 활동하고 있고, 이들의 채용 및 복무에 대한 관리감독은 규정상 광역자치단체에서 수행하게 되어 있으나, 광역자치단체는 기초자치단체에 이를 위탁하여 운영할 수 있다. 따라서 거점응급관리요원의 채용 관련하여 기초자치단체가 역할을 수행하기도 한다.

본래 광역자치단체에서 채용하여 운영하는 거점응급관리요원들은 그 근무 위치가 광역단위로 존재하는 것이 바람직하다. 즉, 광역단위의 기관에서 근무하는 것이 바람직하지만 실제 사업이 운영되는 과정에서는 지역센터에서 응급관리요원과 함께 근무하는 경우도 존재한다. 2018년 11월 거점응급관리요원 18인을 대상으로 설문조사를 수행한 결과, 응답자 중 약 83.3%는 지역센터에서 응급관리요원과 함께 근무하고 있는 것으로 조사되었고, 이 외의 거점응급관리요원들은 별도의 센터 등에서 근무하고 있는 것으로 조사되었다.

광역자치단체 관리감독 업무는 거점지역센터를 통해서 위탁업무로 이루어지고 있다. 그러나 관리운영정보는 담당자 이외 공개되는 것이 제한적이기 때문에, 관리에 따른 모니터링 비용(monitoring costs)이 야기된다.

## 2) 거점응급관리요원 업무 현황: 설문조사 결과를 중심으로

광역자치단체의 관리업무 현황을 살피기 위하여, 본 연구에서 2018년 11월에 거점응급관리요원 19명(전체 22명 중 무응답 3명 제외)을 대상으로 현행 수행 업무 및 본 사업의 발전방안에 대한 설문을 실시하였다. 설문조사 결과는 다음과 같다.

분석에 앞서 이들 응답자의 특성을 살펴보면 26%가 남성이고 여성은 74%로 구성되어 있다. 이들은 95%가 사회복지사 1급 및 2급 자격증을 보유하여 돌봄 인력으로서의 전문성을 지녔다. 현재 거점응급관리요원으로 직무를 수행한 총 기간은 평균 29개월(해당 기관은 26개월)로 나타나 2008년도 시작한 사업 10년에 비해 짧은 근속년수를 지닌다.

이들의 관리감독 업무환경, 업무 내용과 업무 협조의 원활성에 대한 설문결과는 다음과 같다.

첫째, 업무환경에 관해, 응답자 중 16%만이 독립센터에서 근무하고 있고, 그 외 84%는 지역 응급관리요원과 함께 지역센터에서 근무하고 있다. 지역센터 요원의 경우 대상자에 대한 응급상황 대응 및 장비점검 설치가 주된 업무이기 때문에, 이들이 관리감독업무를 담당하는 거점응급관리요원이 근무함에 있어 지역센터 근무는 다수가 부적절하다고 생각하고 있었다. 따라서 광역지역센터의 관리감독 업무의 수행을 위해서는 보다 개선된 근로환경의 제공이 필요하다.

둘째, 업무 내용에 관한 설문 결과를 보면, 대체로 업무를 광역(1.83), 기초(1.83), 중앙정부(1.94)를 두루 지원하는 역할을 한다고 인지하고 있었다. 실제 업무 접촉의 수준은 광역(2.16)과 기초(2.16)이 중앙정부(보장원, 1.68)보다는 높아서, 지방정부와의 업무 접촉정도가

더 높다고 나타난다.

셋째, 업무 협조의 원활성 정도를 문의한 경우, 기초자치단체와 업무 원활성 정도(2.47)로 가장 원활하지 않다고 응답하였다. 광역(2.00)과 중앙정부(1.84)와의 원활한 정도가 상대적으로 긍정적으로 나타났다. 기초자치단체의 원활한 협조보다는 관리감독 직무 특성에 기인한다.

〈표 3-2〉 거점응급관리요원의 직무에 대한 설문 결과

		평균	표준편차
업무 적합성 인지	광역 관리지원	1.83	0.62
	기초 관리	1.83	0.62
	중앙(복지부 및 보장원) 관리 지원	1.94	0.64
업무 접촉 수준	광역 (1)	2.16	0.90
	기초 (2)	2.16	0.90
	중앙(보장원) (3)	1.68	0.58
업무협조관계의 원활성	광역	2.00	0.58
	기초	2.47	0.77
	중앙(보장원)	1.84	0.50

주: 업무 적합성과 협조 수준은 4점 척도로 설문되었음(1=매우 그렇다, 4=그렇지 않다)

설문결과, 광역자치단체와의 업무 협조가 원활하다고 인지하는 이유로 광역자치단체 담당자와의 잦은 접촉(전화 혹은 문자메시지 등을 통해), 담당자의 높은 관심, 건의사항 등 거점센터 의견의 적극 반영 등을 제시하고 있었고, 업무 협조가 원활하지 않다는 의견으로는 담당자의 낮은 업무 관심, 거점센터는 광역자치단체 소속이나 지자체 위임사무로 운영하고 있기 때문에 소속이 명확하지 않아 의사소통이나 의견개진이 어렵다는 점들이 제시되고 있었다.

다음으로 기초자치단체와의 원활한 업무협조 이유 역시 잦은 업무 교류가 이루어지기 때문이라고 응답하는 반면, 업무협조가 원활하지 않은 이유로는 기초자치단체와의 업무 수행 빈도가 낮다는 점, 지자체 담당자의 낮은 관심 및 잦은 교체, 예산 관련 업무에 있어 지나치

게 비협조적인 태도를 지적하고 있다.

마지막으로 중앙정부 및 사회보장정보원과의 업무 협조 관계는 컨설팅 및 간담회 등을 통한 의견 수렴, 시스템 혹은 사업에 대한 질의 응답의 원활, 불편사항에 대한 적절한 대응으로 원활하게 수행되고 있다고 응답하고 있다.

본 설문문의 결과로 보면, 거점센터에서 관리감독을 체계화하기 위해서는 이들의 업무가 광역자치단체 및 지역센터, 지자체와의 협력 및 지원업무를 포함할 필요가 있고, 그러한 지원업무에 있어 원활하게 접촉할 필요가 있다. 즉, 관리감독을 위해서 지역과 거점 간의 정보가 공유될 필요가 있다. 이는 정교하게 사업을 기획하여 관리에 따른 모니터링 비용(monitoring costs)을 완화시킬 수 있기 때문이다.

다음으로 거점응급관리요원이 지역센터 응급관리요원과 함께 근무하는 것에 대한 적절성 여부에 대해 질문한 결과,

〈표 3-3〉 거점응급관리요원의 지역센터 근무에 대한 의견

		응답자 수	비중
현재 근무형태	독립센터 근무	3	15.79
	지역센터 근무	16	84.21
현재 근무형태 적절성	매우 적절	3	16.67
	적절함	1	5.56
	부적절함	12	66.67
	매우 부적절함	2	11.1

거점응급관리요원을 대상으로 지역센터 응급관리요원과 함께 근무하는 경우의 장단점을 조사한 결과 다음과 같이 정리될 수 있었다. 우선 응급관리요원과 함께 근무할 경우 장점으로는 실제 업무가 수행되고 있는 현장에 대해 관찰할 수 있기 때문에 현장에 대한 정보를 획득하기 용이하다는 점이 가장 많이 제시되고 있었다. 현행 시스템

상 응급관리요원과 거점응급관리요원은 업무 수행에 있어 서로 다른 화면이 보이게끔 설계되어 있다. 이러한 환경에서 거점응급관리요원이 지역센터에서 근무할 경우 지역센터 응급관리요원들이 업무 수행하는 과정에서 거점응급관리요원에게 시스템 사용 관련 문의를 할 경우 접근성이 저하되어 구체적인 설명을 할 수 없는 문제가 해결된다는 장점이 제시되는 것이다. 또한 지역센터 업무 경험이 없는 거점응급관리요원의 경우 지역센터 업무를 간접적으로 경험하게 됨으로써 관리 업무를 보다 용이하게 수행할 수 있다는 장점을 가진다.

하지만 이에 반해 다수의 거점응급관리요원들은 지역센터 응급관리요원들과 함께 근무하는 것에 부정적인 의견을 표하고 있다. 지역센터 응급관리요원과 함께 근무할 경우 ① 타 지역센터에서 함께 근무하는 지역센터의 편의를 봐주고 있다는 오해를 사는 경우가 발생할 수 있고, ② 이로 인한 형평성의 문제가 제기되기도 하며, ③ 상이한 업무를 수행하고 있고, 지침상 지역센터 업무의 보조가 불가함에도 불구하고 지역센터 응급관리요원들의 업무 지원에 대한 요청을 받아 불편함을 초래한다는 점이 가장 큰 문제로 지적되었다.

거점응급관리요원은 실제 사업이 운영되는 지역사회에 대한 관리감독 기능을 수행하기 때문에 관리자로서 관련 사업에 대한 경력이 특히 더 요구된다. 지역의 상황에 대해 인지하고 업무를 수행하기 위해서는 연속적인 고용, 즉, 장기근속이 필요하지만 현행 지침에는 거점응급관리요원 역시 매년 신규채용을 통해 담당자를 고용해야 한다. 이러한 규정으로 인해 앞서 살펴본 것처럼 거점응급관리요원의 평균 근무 경력은 26.68개월인 약 2년 가량인 것으로 나타나 장기근속이 이루어지고 있지 않고 있다. 이러한 거점응급관리요원의 대다수가 장기근속 필요성에 대해 인지하고 있었고, 고용계약이 무기계약으로 전환될 경우 응답자의 90% 이상이 장기 근무 의향이 있는 것으로 조사

되었다.

거점응급관리요원이 인지하고 있는 장기근무에 따른 예상 이익은 다음과 같이 인지되고 있다. 첫째, 거점응급관리요원의 연속 근무는 수행기관의 안정적 관리가 가능하고, 이에 따른 전반적인 서비스 질의 향상이 가능할 것이다. 둘째, 광역 및 기초자치단체 공무원은 순환보직에 따라 잦은 교체가 이루어지게 되는데, 현재는 거점응급관리요원도 자주 교체되어 사업 운영의 어려움이 있는데, 거점응급관리요원의 연속 근무가 가능하다면 이러한 공무원의 순환보직으로 인한 업무수행의 어려움을 지원할 수 있다. 셋째, 업무의 집중도, 이해도가 향상되어 서비스 제공의 질적 수준이 향상될 수 있을 것으로 기대된다. 넷째, 사업의 연속성 확보로 사업의 목표 달성을 위한 중장기 업무지원이 가능할 것이다. 마지막으로 채용에 대해 고려하지 않아도 되기 때문에 해마다 채용이 이루어지는 12월의 업무에 집중, 원활하게 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 매년 12월은 차년도 업무 계획을 수립하는 것이 가장 핵심 업무이다. 하지만 현재는 채용관련 준비로 인해 신년도 업무 계획 수립에 집중할 수 없는 환경이다. 따라서 연속 고용이 가능하다면 채용 준비에 대해 신경 쓰지 않아도 되기 때문에 사업 운영에 있어 가장 중요한 사업 계획 수립에 집중할 수 있는 환경이 조성된다는 점에서 긍정적인 것으로 기대하고 있다.

## 2. 지역센터 현황

2018년 현재 독거노인을 대상으로 하는 응급안전알림서비스 수행기관은 총 199개소, 458명의 응급관리요원이 근무하고 있는 것으로 나타나고 있다. 지역센터는 해당 지역의 복지기관들에게 기초자치단체가 집행 위탁을 하는 형태로 운영되고 있는데, 2018년 현재 위탁받



은 지역센터의 형태를 살펴보면 아래와 같다.

〈표 3-4〉 지역센터 형태별 분포

(단위: 개소, %)

지역센터 유형	기관수	비중
노인복지관, 종합사회복지관, 노인복지센터	148	74.37
지자체 직영	24	12.06
기타 민간기관	27	13.57
합계	199	100.00

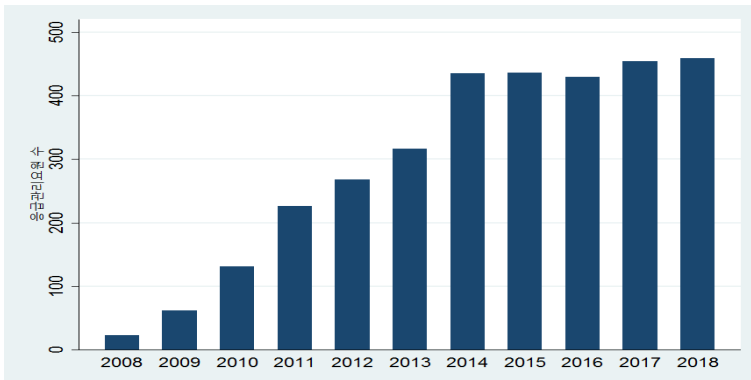
자료: 사회보장정보원 내부자료

표에서 나타난 것처럼 현재 지역센터 위탁은 노인복지관, 노인복지센터, 종합사회복지관 등 노인관련 복지관련 기관에 위탁되는 경우가 74.37%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 다음으로 지역자활센터, 사단법인 등 기타 민간기관에서 운영하는 경우가 전체의 약 13.57%를 차지하고 있었으며, 위탁할 시설이 없는 지역의 경우 기초자치단체에서 직접 운영하는 직영방식의 지역센터가 전체의 12.06%를 차지하고 있었다.

사회복지 관련 기관에 지역센터를 위탁하여 운영하게끔 하는 것은 지역사회 내 관련 역량을 가진 기관이 사업을 운영함으로써 대상자에 대한 이해를 증진하는 동시에 복지서비스 제공 관련 경험을 가진 기관에게 사업을 운영하게 함으로써 효과성을 증진시키고자 하는 목적이었다. 하지만 현행 사업 운영 지역들 중 이러한 기반시설이 없는 지역들의 경우 위탁할 수 있는 기관이 부재할 경우 대안적인 방법으로 지자체 자체운영을 통해 서비스를 전달하고 있는 것이다. 직영센터의 경우 지자체에서 응급관리요원을 직접 고용하여 서비스를 제공하게끔 하는 형태로 운영되고 있다.

다음으로 지역센터 응급관리요원 규모를 살펴보면 아래 [그림 3-4]

와 같다. 그림에 나타난 것처럼 2008년부터 응급관리요원의 수는 2014년까지 꾸준히 증가하여왔다.



[그림 3-3] 지역센터 응급관리요원 수

자료: 사회보장정보원 내부자료

기초자치단체 별로 그 규모를 파악해 보면, 현재는 500명 이상으로 기초자치단체 당 2014년부터 평균 2인 이상이 고용이 이루어져 2014년부터 어느 정도 지역별 공급 역량이 마련되고 있음을 알 수 있다. 다만 이는 평균적 수치이고, 응급관리요원의 수는 지역별 대상자 수에 비례하여 배치되고 있기 때문에 지역별 편차가 심한 편이다. 특히 일부 지역의 경우 응급관리요원 1인이 근무하며 사업을 운영하는 곳이 있기 때문에 실제적인 업무수행의 어려움을 경험할 수도 있다.

또한 지역별 장비 설치 수 및 응급관리요원 수의 분포에서 확인할 수 있는 것처럼 장비 수 및 응급관리요원의 수는 기초자치단체 수준 간에 편차가 상당히 높은 바, 지역별로 구체적인 수요규모, 서비스 내용과 관련하여 장비와 관련된 지역센터의 업무내용을 구체화한 공급 계획이 필요하다.

&lt;표 3-5&gt; 기초자치단체별 응급관리요원과 덕내장비 수

연도	응급관리요원		덕내장비 수		기초자치단체 수
	평균	편차	평균	편차	
2008	0.1	1.0	28	226	200
2009	0.3	1.5	50	278	200
2010	0.7	2.3	62	282	200
2011	1.1	2.9	94	350	200
2012	1.3	3.1	43	226	200
2013	1.6	2.9	72	187	200
2014	2.2	2.5	56	85	200
2015	2.2	2.4	31	42	200
2016	2.2	2.3	21	150	200
2017	2.3	2.2	1	11	200
2018	2.3	2.3	-	-	-
합	1.5	2.5	46	213	2000.0

자료: 사회보장정보원 내부자료

지역센터 운영과 관련하여 응급관리요원 1인 근무지역과 응급관리요원이 근무하지 않는 지역의 문제가 대두되고 있다. 응급안전알림서비스는 24시간, 365일 서비스를 제공하고 있기 때문에 업무의 공백은 서비스의 공백으로 이어질 수밖에 없다. 일반적으로 2인 이상 근무지역의 경우 휴가 및 교육 등의 사유로 응급관리요원 1인의 부재 상황에 대해 다른 응급관리요원이 업무를 대체할 수 있지만, 응급관리요원 1인 지역의 경우 이를 대체할 수 있는 인력이 없기 때문에 담당자의 부재 시 서비스 전달의 어려움을 경험하게 된다. 이러한 응급관리요원 1인 근무지역은 18년 4월 기준 총 26개소(13.2%)로 나타나고 있다. 이와 함께 응급관리요원이 근무하지 않는 지역도 2개 지역(경남 진주시, 경북 영양군)으로 나타나고 있는데, 응급관리요원이 배치되지 않은 지역의 경우 기초자치단체 공무원이 직접 응급관리요원의 업무를 수행하면서 동시에 자치단체 고유 사무를 처리해야 하는 문제가 발생하여 서비스의 원활한 전달이 어렵게 된다.

## 제4절 서비스 제공 현황

### 1. 서비스 대상자 현황

이러한 전달체계를 통해 제공되고 있는 응급안전알림서비스의 서비스 수혜자 현황에 대해 살펴보면 다음과 같다. 현행 국내 제도 하에서는 응급안전알림사업의 정책대상자는 치매 등 인지장애를 겪는 노인 또는 장애인 가구로 규정되어 있다(보건복지부, 2018). 따라서 보편적인 서비스가 아닌 일부 취약계층이 대상으로 선별적으로 제공하고 있다.<sup>5)</sup>

<표 3-6> 정책대상자

서비스 대상자를 선정함에 있어 저소득 노인(기초생활수급자 혹은 차상위계층) 중 ① 치매환자 혹은 치매고위험군, ② 장기요양대상자를 우선순위로 선정하고 있고, 장애인 대상자의 경우 활동지원사업 인정조사표 점수를 활용하여 대상자를 선정하고 있다.

정책대상자 정의에 나타난 것처럼 본 사업의 정책대상자는 저소득 노인 중 활동의 제약, 보다 건강이 취약한 노인에 대한 보호를 우선으로 하고 있고, 장애인 역시 스스로 활동이 어려운 건강취약계층에게 우선적으로 서비스를 제공하고 있음을 알 수 있다. 즉, 정부는 건강상태가 취약한 재가 대상자를 서비스 우선순위로 설정함으로써 이들이 지역사회에서 보다 장기간 거주할 수 있도록 지원, 삶의 질을 증진시키고자 하는 노력을 하고 있는 것이다.

각각의 서비스 대상자에 대한 정의와 함께 서비스를 제공받고 있는

5) 사업의 수급자 규모를 늘리기 위해서는, 해당 서비스를 원하는 경우, 일정 비용을 지불한다면 서비스를 이용할 수 있도록 하여, 예산이 가능한 한 이들을 배제하지 않고 응급안전알림서비스를 제공하는 방안이 필요할 수 있다.

독거노인과 중증장애인 규모와 그리고 두 그룹의 수요 특성에 차이가 있는지 분석이 필요하다.

분석결과, 응급안전알림서비스 수급자 그룹 별 2013년의 경우 59,857명(독거노인 58,799명, 장애인 1,058명)이고, 2014년에는 71,092명(독거노인 69,042명, 장애인 2,050명)이고, 2015년 74,824명(독거노인 72,001명, 장애인 2,050명)이고, 2016년 77,231명(독거노인 71,085명, 장애인 6,146명)이고 2017년 85,713명(독거노인 77,468명, 장애인 8,245명)이다.

현재는 적절한 수급 자격이 없는 노인 및 장애인들에게만 서비스를 제공하고 있다. 독거노인이 98.2%의 비율로 장애인응급안전알림서비스 주요한 대상으로 나타나고 있다. 그러나 장애인 규모도 꾸준히 증가하여 2017년 9.6%에 이르고 있기 때문에, 장기적으로 수요층의 분포는 다양화될 수 있을 것으로 보인다.

따라서 응급알림서비스의 시장 확대와 관련하여 서비스 수요에 대한 분석이 필요하다. 현재 서비스 수혜대상자의 선정기준은 올바르게 설정되어 있는지, 잠재적 수요층은 어떻게 분포되어 있는지를 확인함으로써 향후 대상자 확대, 장비 공급 확대 계획을 수립하는 것이 필요하기 때문이다. 더불어 앞서 논의하였던 것처럼 시장의 잠재적 성장가능성을 기준으로 장비공급방안을 고려하는 것이 필요하다. 만일 시장 규모의 잠재적 성장이 높지 않다면, 국가가 단일 공급자와 계약하여 대량 생산의 이득을 공급자에게 제공하여 수익을 보장하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다. 또는 일반 노인 및 장애인들에게도 해당 서비스를 원하는 경우, 일정 비용을 지불한다면 서비스를 이용할 수 있도록 하여 수요 규모에 포함시킴으로써 응급안전알림서비스를 제공하는 방안이 필요할 수 있다<sup>6)</sup>.

6) 만일, 응급안전알림서비스를 독거노인과 장애인 대상자 별, 대상자의 주거 형태에 따라서 필요한 서비스를 차별적으로 제공한다면 댁내 장비서비스 업체의 공급이 증가되는데 한계

〈표 3-7〉 응급안전알림서비스 수요 규모

(단위: 명, %)

	수요	독거노인		장애인	
		규모	(비중)	규모	(비중)
2013	59,857	58,799	(98.2)	1,058	(1.8)
2014	71,092	69,042	(97.1)	2,050	(2.9)
2015	74,824	72,001	(96.2)	2,823	(3.8)
2016	77,231	71,085	(92.0)	6,146	(8.0)
2017	85,713	77,468	(90.4)	8,245	(9.6)

자료: 사회보장정보원 내부 자료

주 : 시스템 상 등록된 서비스 대상자로 등록/변경 정보는 매월 말 기준 승인상태로 존재하는 서비스 대상자 인원수임.

수급자 그룹 별 응급상황 대응현황을 살펴보면 다음과 같다.

서비스 대상자별 소방서의 협조 규모는 독거노인의 경우 총 2008년의 2,670건에서 등락을 반복하면서 2017년까지 꾸준히 증가하여 5,952건(2018년 4월 기준 1,336건)에 이르고 있으며, 이고, 중증장애인 총의 경우에도 2008년 25건에서 2017년 966건(2018년 4월까지 369건)에 이르고 있다. 반면, 자체 조치 건 수는 독거노인의 경우 총 2008년의 686건에서 등락을 반복하면서 2017년까지 꾸준히 증가하여 2,068건(2018년 4월 기준 747건)에 이르고 있으며, 이고, 중증장애인은 총의 경우에도 2008년 7건에서 2017년 470건(2018년 4월까지 115건)에 이르고 있어, 수요의 증가를 확인할 수 있다. 소방서 조치가 두 배 이상으로 대처를 하고 있으므로, 지역 센터의 자체조치와 업무 분담 논의가 필요하다.

가 있기 때문에 이 부분에 대한 논의도 추후 필요하다.

〈표 3-8〉 수급자 그룹 별 응급안전알림서비스 수급 분석

(단위: 건)

연도	독거노인		중증장애인	
	소방서 조치	자체조치	소방서 조치	자체조치
2013	2,670	686	25	7
2014	3,219	1,322	339	134
2015	3,986	1,724	509	142
2016	5,199	2,006	448	188
2017	5,952	2,068	966	470
2018	1,901	747	369	115

자료: 사회보장정보원 내부 자료.

주: 2018년은 3월까지의 수치임

응급안전알림서비스의 중요한 기본적 정책 목표는 댁내에서 응급상황 발생 시 보다 빠른 시간 내에 서비스를 제공하려는 것에 있다. 따라서 거리상의 제약(distance costs)의 완화가 필요한 지역에서 서비스 공급이 이루어 질 때 보다 정책목표 달성에 효과적이라 할 것이다.<sup>7)</sup>

〈표 3-10〉은 2013년부터 2018년까지 광역자치단체 기준 응급안전알림서비스를 제공받고 있는 독거노인의 현황은 아래와 같다. 전반적으로 서비스 대상자는 모든 지역에서 꾸준히 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 광역시에서는 부산과 대전에 규모가 높으며, 광역도에서는 전남, 강원에서 그 수급 규모가 높은 것으로 파악된다.

7) 단기적으로는 사고가 빈번한 지역에 소재하거나 안전취약계층을 대상으로 공급을 할 수 있다. 따라서 서비스 패키지는 기본적으로, 개인이 수요하기 어려운 서비스를 중심으로 하여, 과소공급이 될 우려가 있는 서비스를 공급하는 것을 목적으로 해야 한다.

〈표 3-9〉 광역 응급안전알림서비스 독거노인 현황

(단위: 명)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
부산	1,416	2,742	2,681	2,727	3,260	3,234
대구	1	717	778	866	1031	1,027
인천	1941	1,662	1,538	1562	1,488	1,454
광주	100	366	518	519	729	719
대전	2,740	3,575	3,745	3,604	3,937	3,899
울산	2	237	440	525	637	637
세종	950	876	800	968	930	938
경기	6,730	7,887	8,638	8,580	11,191	11,099
강원	8,469	9,176	10,392	10,384	11,107	11,293
충북	2,834	3,390	3,556	3,291	3,552	3,505
충남	8,380	9,457	9,539	9,224	9,240	9,285
전북	8,273	8,911	8,559	7,973	7,995	7,961
전남	11,034	12,458	12,317	12,269	11,884	12,360
경북	2,881	3622	3,982	4,065	4,740	5,267
경남	2,792	3601	4,213	4,123	4,936	4,988
제주	240	365	302	402	808	804
합계	58,783	69,042	71,998	71,082	77,465	78,470

자료: 사회보장정보원 내부 자료.

주: 2018년은 3월까지의 수치임

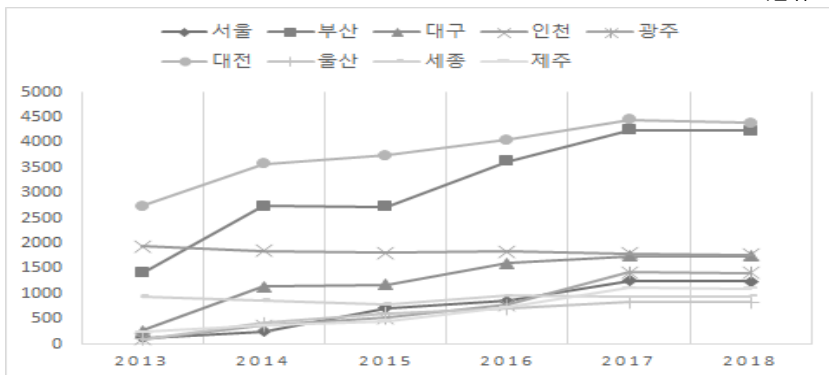
다음은 지역별로 독거노인과 중증장애인을 구분하여 파악해보면, 지역 별로 대체로 독거노인의 규모가 더 높지만, 그 비중과 분포가 상이함을 알 수 있다.<sup>8)</sup> 따라서 지역 별로 수급자 규모와 분포가 상이함에 따라 지원하고, 마찬가지로 공급업체의 수익구조에 적절한 방법으로 그 방안으로 재원이전 뿐만 아니라, 지역센터 및 응급요원의 채용에 대한 지침을 보다 차별적으로 기획해야 한다.

8) 서울시의 경우에는 자체적인 독거노인 사업을 실시하여 본 국가사업에서는 배제됨.



[그림 3-4] 광역자치단체기준 응급안전알림서비스 지역 별 규모: 중증장애인

(단위: 명)

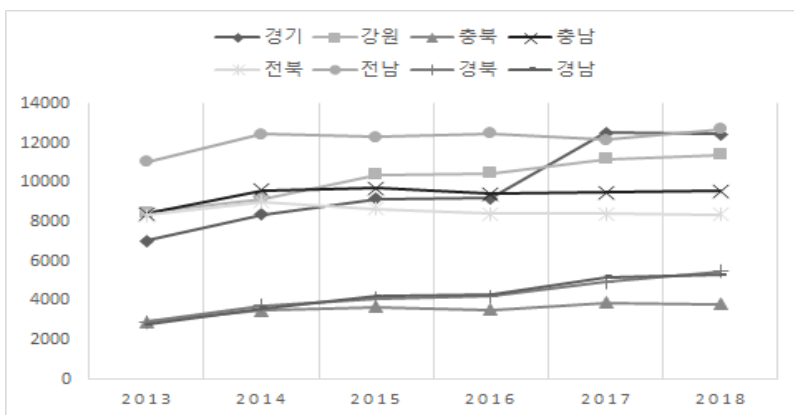


자료: 사회보장정보원 내부 자료.

주: 2018년은 3월까지의 수치임

[그림 3-5] 광역도 응급안전알림서비스 지역별 규모: 독거노인

(단위: 명)



자료: 사회보장정보원 내부 자료.

주: 2018년은 3월까지의 수치임

## 2. 응급상황 대응현황

마지막으로 서비스 대상자에 대한 서비스 제공, 즉 응급상황 대응 현황에 대해 살펴보면 다음과 같다. 본 사업은 독거노인 및 중증장애인에 대한 안전한 생활 관련 상시적 모니터링을 통한 응급상황 대응을 그 목적으로 하는바, 아래에서는 서비스 제공 결과인 응급상황 대응 실적에 대해 살펴보고자 한다.

응급안전알림서비스 댁내장비는 ‘독거노인과 중증장애인의 가정에 설치되어 있는 게이트웨이, 화재감지센서, 가스감지센서, 활동감지센서, 응급호출기 등의 장비’로 화재·가스누출·활동량 등을 감지하여 해당 정보를 응급안전알림 운영시스템에 전송하고 응급상황 발생 시 신속하게 소방서에 신고할 수 있도록 지원하는 장비이므로(보건복지부, 2018), 일상 생활안전 모니터링 보다는 실제 응급상황발생시 대면(출동)서비스를 주요 내용으로 하고 있다. 총 장비 구성은 통일적으로 구축화되어 제공되고 있으며, 그 비용은 대략 30여만 원정도이다.

다음으로 2013년부터 2018년의 최근 5년간 응급안전알림서비스 내용에 대한 각 독거노인과 중증장애인의 응급안전알림서비스 발생 현황분석을 살펴보면 아래 <표 3-11>과 같다. 국가사업으로 응급안전알림서비스에 대응하는 행위자는 기초자치단체, 지역센터와 함께 소방서가 관여한다.

응급알림서비스의 응급상황조치는 소방서 조치와 지역센터의 자체 조치로 이루어진다. 아래 표에서와 같이, 총 호출규모는 2013년 이후 5년간 3,388건에서 9,456건으로 급격히 증가하고 있다. 최근 5년간 응급 상황 중에서 소방서 조치는 2,695건수에서 6,918건으로 약 2.5배 증가하고 있다. 자체조치는 693건에서 2,539건으로 4배 증가해, 더 큰 폭으로 증가하고 있다.

응급상황은 본디 그 성격상 자주 발생하는 것이 아니고, 2014년 이후 신규 대상자가 유입되지 않고 있다는 점을 감안할 때 최근 응급상황 대응건수가 증가했다는 것은 응급상황에 대응하는 서비스 전달체계가 보다 능동적으로 기능한 것에서 기인하였다고도 볼 수 있다.

〈표 3-10〉 서비스 제공현황: 응급상황 대응실적

(단위: 건)

연도	소방서 조치		자체조치		계
	규모	(비중)	규모	(비중)	
2013	2,695	(79.5)	693	(20.5)	3,388
2014	3,558	(71.0)	1,456	(29.0)	5,014
2015	4,495	(70.7)	1,866	(29.3)	6,361
2016	5,647	(72.0)	2,194	(28.0)	7,841
2017	6,918	(73.2)	2,538	(26.8)	9,456
2018	2,270	(72.5)	862	(27.5)	3,132

자료: 사회보장정보원 내부 자료.

주 1: 소방서 조치란, 소방서에서 안전 확인(유선) 또는 현장출동을 의미하며, 응급상황 중 자체 조치는 소방서에서 안전확인(유선) 미수행하고, 현장출동 미수행 한 것을 의미함.

주 2: 2018년은 3월 기준으로 산출함

응급안전알림서비스 내용을 보면, 화재, 가스, 응급통화, 응급호출의 4가지에 모두 이루어지고 있다. 소방서 조치는 1) 응급통화 2) 화재 3) 가스 4) 응급호출 순으로 응급상황을 처리하고 있으므로, 소방서는 응급통화 또는 화재에 한정되고 있다.

응급상황 대응 사유를 보다 구체적으로 살펴보면, 연도별 소방서의 화재조치와 가스보다는 응급통화비중이 급격히 늘어나고 있다. 즉, 이는 센서를 통해 화재를 감지하여 신고하는 활동 보다는 서비스 대상자가 직접 응급상황을 인지하고 신고하는 것으로 응급상황에 대한 대응 서비스가 제공되는 비중이 증가하고 있다는 것을 의미한다.

<표 3-11> 서비스 제공내역: 소방서 조치 세부내역

(단위: 건)

연도	소계	화재	가스	응급통화	응급호출
2013	2,695	1,046	32	1,610	7
2014	3,558	1,156	26	2,277	99
2015	4,495	1,104	66	3,256	69
2016	5,647	1,844	91	3,646	66
2017	6,918	1,604	72	5,179	63
2018	2,227	534	9	1,668	59

자료: 사회보장정보원 내부 자료.

주: 2018년은 3월 기준

## 현행 전달체계의 문제점 분석

제1절 응급안전알림서비스 전달체계 환경변화

제2절 서비스 전달체계의 문제점

제3절 기타 서비스 전달과정에서의 문제점



## 제4장 현행 전달체계의 문제점 분석

본 연구에서는 현행 응급안전알림서비스 전달체계의 문제점을 앞서 선행연구에서 제시한 사회복지서비스 전달체계 구성요인을 기준으로 분석해 보고자 한다. 전달체계 문제점은 대책장비 전달체계와 서비스 전달체계로 구분하여 각각의 문제점에 대해 살펴보고자 한다. 또한 이에 앞서 본 사업이 시작된 이후 응급안전알림서비스를 둘러싼 환경의 변화에 대해 살펴봄으로써 향후 전달체계 개선방안을 도출할 때 고려해야 하는 사항에 대해 우선적으로 살펴보고자 한다.

### 제1절 응급안전알림서비스 전달체계 환경변화

응급안전알림서비스가 시작된 2008년 이후 사업을 둘러싼 다양한 환경의 변화가 나타나고 있다. 앞서 살펴본 본 사업의 전달체계상 문제점을 개선하기 위한 전달체계 개편안을 구상하기 전에 이러한 환경의 변화를 살펴봄으로써 변화된 환경에 적합성이 높은 사업의 전달체계를 구상, 효율성을 증진시킬 수 있을 것이다.

응급안전알림서비스를 둘러싼 환경의 변화는 크게 ① 대책장비 관

련한 기술의 발전, ② 독거노인 증가, ③ 독거노인 관련 서비스의 증가 및 서비스 통합제공에 대한 논의로 구분될 수 있다.

## 1. 기술의 발전

응급안전알림서비스의 댁내장비는 보건복지부가 연도별 규격서를 제시, 이를 바탕으로 연도별로 장비를 제작하게 되어있다. 연도별로 다른 장비를 제작하여 활용하고는 있지만, 2008년 사업이 시작된 이후 댁내장비의 규격서는 연도별로 큰 폭의 변화 없이 시스템 업그레이드, 오류 수정의 수준에서 이루어지고 있었다. 즉, 댁내 장비의 큰 틀은 변경되지 않는 선에서의 개선이 이루어진 것이다.

하지만 사업이 시작된 이후 댁내장비를 구성하는 기술들은 크게 발전되었다. 전반적인 센서 감지정도가 향상되고 있고, 소형화·경량화 되고 있다. 뿐만 아니라 통신의 안정성도 증진되어 정보 전송의 오류가 감소하고 있으며, 빅 데이터 분석기술도 발전하여 머신러닝 등을 활용한 대용량 데이터 처리가 가능해짐으로써 오류의 감소 등을 유도할 수 있다. 또한 기존의 복잡한 센서를 하나로 통합하여 사용할 수 있는 기술도 발전하여 통신오류를 감소시키는 방안 역시 마련이 가능하다.

이렇게 기술이 발전하고 있음에도 불구하고 응급안전알림서비스의 기존 장비들은 최신 기술을 반영하고 있지 못하고 있다. 그간 발전된 ICT 기술을 활용할 경우 장비의 복잡성 감소로 인한 장비 관리비용의 감소, 통신오류의 감소 등으로 인해 사업의 효과성이 증진될 것으로 보인다. 따라서 사업의 전달체계 개선안을 고려할 때 이러한 기술 동향을 반영한 장비의 도입을 고려한 전달체계 개선방안을 고려할 필요가 있다.



## 2. 독거노인의 증가

최근 우리나라는 급속한 고령화를 경험하고 있다. 노인 규모의 증가와 함께 독거노인의 수도 급격하게 증가하고 있어 2020년에는 약 170만 명에 이를 것으로 예상하고 있다. 독거노인의 증가와 더불어 이들의 욕구, 특히 돌봄 및 안전에 대한 욕구에 대해 사회적으로 관심을 가지기 시작하였는데, 이러한 정책적 관심은 관련 서비스의 확충을 요구하고 있다.

응급안전알림서비스는 특히 저소득 독거노인 중 거동이 불편한 노인들에 대한 안전 확인 및 이에 대한 대응을 주요 서비스로 한다는 점에서 이러한 독거노인의 안전 관련 주요 서비스로 주목받고 있다. 이렇게 정책 대상자 증가하고, 관련 서비스에 대해 정책적 관심이 증가하고 있지만, 현재 응급안전알림서비스 대상자는 2016년 이후 증가되고 있지 못하고 있다. 따라서 장기적 관점에서 대상자 확대 관련 요구가 증가할 것으로 예상되고 있다.

## 3. 독거노인 서비스 증가

독거노인의 증가 및 이들의 욕구 관련 정책적 관심 증진은 결과적으로 독거노인 관련 사회서비스의 증가를 가져왔다. 응급안전알림서비스 뿐만 아니라 거동이 불편한 노인을 대상으로 하는 장기요양과 함께 장기요양 등급외자를 위한 노인돌봄종합서비스, 독거노인 돌봄 기본서비스 등 노인에 대한 케어서비스가 마련되어 운영되고 있고, 이 밖의 민간 자원을 활용한 서비스, 노인일자리의 노-노케어 등의 서비스도 노인들에게 제공되고 있다. 이러한 여러 서비스의 증가는 독거노인의 다양한 욕구에 반응하여 노인 문제를 해결하는데 일조하

고 있다.

특히 현 정권에서는 욕구를 기반으로 서비스를 통합 제공하고자 하는 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어)을 추진하고 있고, 보건복지부는 노인통합지원서비스를 통해 노인 돌봄 관련 유관 서비스의 통합 제공 방안을 강구하고 있다. 응급안전알림서비스도 이와 같은 정책의 변화 흐름을 반영할 필요가 있다. 특히, 보건복지부에서 계획하고 있는 노인통합지원서비스의 계획에는 응급안전알림서비스가 포함되어 있는바, 관련한 정책의 변화를 반영하는 개선방안을 고려하는 것이 필요하다.

## 제2절 서비스 전달체계의 문제점

현행 서비스 전달체계에서의 문제점은 크게 ① 지침의 불명확화에 따른 문제, ② 기능 중복으로 인한 비효율 문제, ③ 잦은 담당자 교체에 따른 문제 등으로 구분할 수 있다. 전달체계 현황 자료 및 관계자 인터뷰 결과를 활용하여 이러한 문제들을 앞서 설정한 전달체계 구성 원칙에 미루어 살펴보면 아래와 같다.

### 1. 통합성

통합성의 원칙을 토대로 현행 서비스 전달체계의 문제점은 서비스 제공기관 혹은 유관기관들과의 업무 협조 관계, 연계 부족에서 기인한다.

첫째, 서비스 전달조직 간의 통합성 저해는 특히 기초자치단체와 지역센터의 업무 협조체계가 구축되지 않아 나타나는 문제로 지적되고 있다. 지역센터는 그 특성상 업무 수행에 있어 기초자치단체와 유

기적인 연계, 업무협조가 필요하지만, 기초자치단체들마다 이러한 협조관계가 상이하게 구성되어있다. 특히 기초자치단체장의 의지, 관심에 따라 업무 협조관계가 상이하다는 점이 문제로 작용하고 있다.

둘째, 응급안전알림 서비스를 제공하기 위해서는 업무와 관련한 유관기관과의 협조관계를 구축하는 것이 통합서비스 제공에 있어 중요한 요소가 되는데, 본 사업에서는 지역센터와 유관기관간의 협조관계가 부족한 실정이다. 응급안전알림서비스 사업의 가장 핵심 유관기관은 소방서가 된다. 본 서비스에서 소방서는 응급상황에 반응하여 서비스 대상자 가정으로 출동하여야 하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 서비스 전달과정뿐 아니라 소방서는 장비에 대한 전수점검 등의 업무시 소방서의 지원을 받게 되어있다. 하지만 현실에서 이들의 지원은 한계가 있을 수밖에 없다. 지역센터 응급관리요원과 인터뷰 결과, 지역마다 차이는 있지만 소방서 협조 관련 업무가 가장 어려움이 크다고 하였다. 특히 전수조사 기간의 경우 테스트 호출이 잦아 소방서 업무 과다가 발생하는데, 이 경우 사전에 지역센터에서 협조요청을 한다고 하더라도 소방서의 협조가 어려운 경우가 많다. 특히 소방서 협조는 기초자치단체의 영향이 큰데, 기초자치단체가 의지를 가지고 유관기관 협조를 독려할 경우 상대적으로 협력이 잘 이루어질 수 있으나, 그렇지 않은 경우 소방서는 업무 과다로 인식하여 관련 업무의 원활한 수행이 어렵게 된다.

셋째, 대상자 발굴과 관련한 업무 수행에서도 유관기관 협조 관련 문제가 제기되고 있다. 현재 지침상 서비스 대상자는 기초생활수급자 또는 차상위에 속하는 노인 중 치매 또는 치매고위험군(보건소 치매진단검사 의뢰자) 또는 노인장기요양서비스(재가), 방문보건서비스 이용자 등 건강상태가 취약한 자로 규정하고 있다(보건복지부, 2018. p. 19). 또한 사업안내의 대상자 선정 절차에 따르면 지자체, 독거노인

업무 수행기관 등에 의해 추천된 대상자를 지역센터에서 방문하여 사업에 대한 설명을 하고 서비스 신청 의향을 확인해야 한다. 이 과정에서 지역센터는 보건소, 독거노인 업무 수행기관 등과 업무 협조가 필요한데, 사실상 업무협조가 되지 않는 경우가 많다고 한다. 특히 보건소의 검사자 의뢰 경우 시스템 정보 연계 문제 등으로 어려움이 있어 협조체계가 구축되지 않고 있다는 문제도 제기되고 있다.

이렇게 유관기관들의 업무 협조 부족은 실제적인 업무 수행의 차질이 발생하게 된다. 또한 업무의 분절성으로 인해 통합적 서비스의 제공이 어렵게 된다.

## 2. 전문성

서비스 전달체계 구성 원칙에서 전문성은 서비스 제공자들의 업무 전문성 정도 및 기관 내외의 업무 분화, 명확화 정도를 의미한다. 즉, 서비스 전문성은 업무 수행 담당자의 전문성과 업무관련 전문성을 증진시킬 수 있는 환경의 구축으로 구분될 수 있는 것이다. 업무 담당자의 전문성 증진은 업무를 지속함에 따라 발생하는 업무 숙련도 상승 및 전문가에 의한 서비스 제공으로 확보될 수 있다. 또한 업무 분화 및 업무 구분의 명확화는 지침에 명기된 업무분장, 역할의 명시를 통해 확보될 수 있다.

하지만 현재 응급안전알림서비스의 전달과정에서는 이와 같은 전문성이 충족되지 못하고 있다. 업무 담당자의 전문성 저하는 ① 담당자의 잦은 교체로 업무 숙련도 형성의 미흡, ② 비전문가에 의한 서비스 제공, ③ 제한된 교육훈련의 기회 및 내용으로 구분할 수 있다. 기관 내외의 업무분화 및 구分的 명확화는 지침의 기준 불명확으로 나타날 수 있는데, 이는 후에 제시될 효율성 부분에서 상세하게 언급하

고자 한다. 따라서 아래에서는 업무 수행 담당자의 전문성 저하 문제에 대해 분석해 보고자 한다.

### 1) 담당자 잦은 교체로 인한 전문성 저하

담당자의 잦은 교체는 업무의 연속성 저하, 업무 숙련도 저하의 문제로 연결된다. 서비스가 직접적으로 제공되는 지자체, 거점수행기관, 지역센터를 중심으로 담당자의 교체에 따른 문제를 살펴보면 아래와 같다.

#### 가. 기초자치단체

기초자치단체는 서비스 전달과정에서 사업 예·결산, 장비 구매 등의 업무를 수행하고 있다. 이러한 기초자치단체 담당자는 현재 약 12~18개월 주기로 교체되고 있고, 심한 경우 6개월 이내 교체되기도 하여 담당자의 잦은 교체가 지속적으로 제기되고 있다. 이렇게 담당자의 잦은 교체에 따른 전달체계 전문성의 저하 문제는 다음과 같은 두 가지로 제시될 수 있다.

첫째, 담당자의 잦은 교체는 업무의 연속성 저하, 담당자의 업무 관련 경험 축적의 어려움을 야기한다. 앞서 언급한 것처럼 기초자치단체의 주요 업무는 예·결산, 장비의 구매 등 연단위로 수행되는 업무의 비중이 높다. 일반적으로 사업에 대한 지식을 습득하기 위해서는 사업에 대한 경험이 중요하지만 담당자가 자주 교체될 경우 관련 업무에 대한 파악이 이루어지기 전에 담당자가 교체되어 업무를 수행하는 까닭에 경험의 축적이 어렵다.

둘째, 담당자 교체에 따른 업무 인수인계의 부족 역시 전문성을 저

hasikigo itda. ilbanjeseo damdangjaga gyecheodideurado jojik nae gwanlensik i jeonghwasidoitdamyeon eomueu gongbaegi balseonghaji anneunda. hajiman bon sa eopun saeop jacheu bobjaseongi nooya damdangjaga eomueu paagahaneun deyedoo maneun sigani soyooido itgo, yegie dehaeye damdangjaga jaju gyecheodigo itda. ireuhan sanghwaeseo jeonimja yeoksi eomueu chunbunhage paagahaji motan chae eomuinsoojingeul hagio itda. jeuk, hene eomuinsoojingega ireueojigoneun itjiman heungsieokin sunjoneu seuhengdo itgo, gyeogajeseo jojik nae pyeoun unyeongjeocha(Standard Operation Procedure: SOP)ga jonaeajaji ango itgo jojik naeui eomueu gwanlun jeonmunseong yeoksi jeohaadoe itda.

#### 나. 거점수행기관

거점수행기관에서 근무하고 있는 거점응급관리요원은 지침상 연단 위 계약을 체결하고 있고, 최저임금에 연동되는 급여를 제공받는 등 이들의 처우는 지역센터 응급관리요원과 동일하다. 계약기간이 1년으로 정해져 있기 때문에 거점응급관리요원 역시 이직률이 높게 나타나고 있다. 이로 인해 발생하는 전문성의 문제는 다음과 같다.

첫째, 담당자의 잦은 교체는 업무 관련 경험의 부족을 야기한다. 거점응급관리요원은 관할 구역에 대한 관리감독 기능의 지원이 주된 업무이기 때문에 업무에 대한 체계적인 지식, 특히 지역센터에서 수행되고 있는 업무의 내용을 파악하는 것이 필요하다. 하지만 거점수행기관 담당자가 자주 교체될 경우 지역센터 응급관리요원에 비해 전문성이 저하될 우려가 있다. 기초자치단체와 마찬가지로 거점수행기관 역시 조직의 표준운영절차(SOP), 즉 조직 내부의 업무 관련 지식이 부족한 상태이다. 2018년 현재 거점수행기관은 총 15개 지역, 22명이 근무하고 있어 8개 지역에서는 1인의 거점응급관리요원이 근무

하고 있다. 이 경우 담당자 변경 시 전임자의 기록에 의존하여 업무를 수행해야 하는데, 거점수행기관 업무 특성상 자료를 통한 업무 파악은 한계가 있기 마련이다. 이러한 상황에서 담당자의 잦은 교체는 업무의 불연속성, 업무 관련 지식 습득의 문제로 인해 전문성의 저하가 나타날 수 있다.

둘째, 거점수행기관 담당자의 업무 관련 지식의 부족으로 인해 업무 응대가 어렵다. 거점응급관리요원의 역할 중에는 지역센터 응급관리요원의 문의에 대한 응대가 있는데, 관련 응대를 위해서는 거점응급관리요원들은 지역센터 업무에 대한 정확한 파악이 필요하다. 이를 위해서는 거점응급관리요원이 이전에 지역센터의 근무 경험이 있어 업무에 대해 충분히 인지하고 있거나 다양한 경험을 통해 지역센터 응급관리요원의 업무를 충분히 파악하는 것이 필요하다. 하지만 현재 규정상 거점응급관리요원은 지역센터 근무경력이 반드시 필요한 것이 아니기 때문에 지역센터 근무 경험이 없는 거점응급관리요원이 상당히 존재한다. 이러한 상황에서 담당자의 잦은 교체는 업무에 대한 숙지 부족으로 관리업무뿐 아니라 지역센터 응급요원의 응대관련 어려움도 야기할 수밖에 없다.

#### 다. 지역센터

지역센터 응급관리요원의 복무규정 역시 1년 단위 계약, 최저임금에 연동된 급여의 지급이 이루어지고 있다. 계약기간 1년 이후에는 계약연장이 아닌 신규 입사자 채용과정을 모두 거쳐야 한다. 또한 업무의 과중으로 인해 중도퇴사가 잦은 편이다. A시의 공무원 면담결과, 2017년 약 230일 분량의 인건비 집행이 이루어지지 않은 것을 발견할 수 있었다고 한다. 이는 2017년 A시의 응급안전알림서비스가

약 1명의 담당자 없이 연간 사업을 운영해 왔다는 것을 의미한다. 이렇듯 업무를 수행하는데 이러한 인력부족의 문제는 업무 수행의 전문성과도 연결된다.

첫째, 연단위 계약으로 인해 담당자가 자주 교체되면서 업무 연계가 원활하게 이루어지지 않아 업무 연속성 저하로 인한 전문성이 약화된다. 제2차 독거노인지원종합대책(2018)에 의하면 사업 인프라의 부족으로 응급관리요원의 평균 근속기간은 약 1년 6개월 가량으로 나타나고 있고, 이러한 잦은 이퇴직은 전문성 강화 및 서비스 품질 개선의 장애요인으로 작용하고 있다고 언급하고 있다. 지역센터 응급관리요원에 대한 인터뷰 결과, 응급관리요원이 신규로 채용되어 업무를 숙지하는데 약 2개월 정도가 소요된다고 한다. 현재와 같이 제조사 및 연도별 장비가 상이하게 구성되어 있는 현실에서 업무숙련이 이르기까지 걸리는 시간이 길어지는 것은 불가피하다. 특히 이러한 상황은 응급관리요원 1인이 근무하는 지역센터에서 더욱 심각하게 발생하고 있는데, 후임자를 구하지 못한 상태에서 현재 근무하던 응급관리요원이 퇴사를 할 경우 업무인수인계를 할 대상이 없을뿐더러 신규로 응급관리요원이 채용되어 업무를 수행할 때 업무 관련 문의를 할 대상이 없어 업무를 익히는데 시일이 더욱 소요될 수밖에 없다. 응급안전알림서비스 사업의 고유 업무 외의 행정처리 등은 지역센터를 운영하는 기관의 보조를 받아 처리할 수 있다고 하더라도 고유 업무는 지원이 어렵기 때문이다. 따라서 신규 응급관리요원이 업무에 익숙해지기까지는 업무 수행의 차질이 발생할 수밖에 없고, 결과적으로 전문화된 서비스의 제공이 어렵게 된다.

둘째, 대상자 관련 인수인계에서는 이와 관련한 문제가 보다 심각하게 제기되고 있다. 응급안전알림서비스는 사업 규정상 대도시는 응급관리요원 1인당 300명, 중소도시는 1인당 250명, 농어촌은 1인당



200명의 대상자를 관리하게 하고 있다. 즉, 응급관리요원 1인이 담당하는 대상자의 수가 많은 편인데, 지역센터 담당자가 이들 대상자에 대해 충분히 파악하는 것은 업무파악보다 시일이 보다 많이 소요된다. 응급관리요원이 대상자의 특성에 대해 파악하기 위해서는 많은 시간이 소요되는데, 앞서 언급한 것처럼 담당자가 교체될 경우, 특히 응급관리요원 1인 근무지역의 경우 인수인계 관련 문제가 더욱 심각하게 된다. 담당자의 교체는 대상자와의 관계(rapport) 형성 문제도 야기한다. 사업 대상자 노인과 교류하며 신뢰관계를 형성하는 것은 시간이 많이 소요될 뿐 아니라 잦은 담당자의 교체는 대상자와의 관계 형성에서 장애요인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 담당자의 잦은 변경은 대상자 특성에 대한 숙지 및 신뢰관계 형성의 측면에서 문제를 야기하여 전문화된 서비스 제공의 장애요인이 된다.

## 2) 업무 담당자 자격요건

전문가로 구성된 서비스 전달은 서비스 효과성 증진에 중요한 영향요인이 된다. 사회복지서비스는 사람을 통해 전달된다는 특성을 가지고 있기 때문이다. 이러한 측면에서 응급안전알림서비스 역시 일정한 자격을 갖춘 담당자에 의해 서비스가 제공되는 것은 서비스 전달의 전문성 확보 및 사업 효과성 측면에서도 중요한 요인이 된다. 따라서 현재 서비스 전달에 있어 핵심적 역할을 수행하는 기초자치단체, 거점응급관리요원 및 지역센터 응급관리요원이 어떻게 구성되었는지를 살펴봄으로써 업무담당자의 전문성 정도를 확인해보고자 한다.

### 가. 기초자치단체 담당자

일반적으로 사회복지 관련 업무는 사회복지전담공무원에 의해 업무가 수행되는 것이 바람직하지만, 일반행정직 중 일부가 관련 업무를 담당하기도 한다. 기초자치단체는 응급안전알림서비스 업무를 대개 노인담당 부서 혹은 노인·장애인 담당부서 등에서 수행하고 있다. 노인을 대상으로 하는 사업은 노인에 관한 이해 및 노인을 둘러싼 다양한 정책에 대한 이해가 있는 담당자가 배정되어 사업이 수행되는 것이 바람직하다. 하지만 일부 기초자치단체에서는 관련 업무를 사회복지직 공무원이 아닌 일반행정 담당 공무원이 맡고 있어 전문성이 결여되고 있다. 응급안전알림서비스에 대해 기초자치단체의 역할이 예산 결산 관리, 구매 관리 등의 행정업무 비중이 높은 것은 사실이나, 사업 계획서 검토, 현장점검, 지역센터 평가 및 재위탁 등 복지관련 전문성을 필요로 하는 업무의 비중 역시 상당하다는 점에서 관련 전문성이 필요하다고 할 수 있다. 하지만 현재 노인서비스 관련 업무를 일반행정직이 수행하면서 이들은 부족한 전문성을 보완하기 위하여 지역센터 응급관리요원에 의지하여 업무를 수행하게 된다. 결과적으로 기초자치단체와 지역센터간 분리되었던 집행과 관리감독기능은 그 경계가 모호해져 업무 구분에 따른 전문성의 저하도 야기하게 되는 것이다.

### 나. 거점응급관리요원, 응급관리요원의 자격요건

현행 사업 운영 지침에는 거점응급관리요원 및 응급관리요원의 자격요건으로 ① 사회복지사 자격증 소지자 우대, ② 전산·전기 관련 분야의 자격증 소지자 우대, ③ 노인 또는 장애인 관련 기관에서 대인

서비스 제공 업무에 대한 경력 2년 이상인 자로 규정하고 있다. 즉, 노인관련 업무 경험을 가진 자들, 전문 자격을 갖춘 자를 채용하여 사업의 운영을 꾀하고자 하는 것이다.

하지만 다음과 같은 점에서 이 자격기준은 문제가 된다.

첫째, 거점응급관리요원과 지역센터 응급관리요원은 그 업무가 다름에도 불구하고 현재 동일한 자격기준에 적용받고 있다. 거점응급관리요원은 행정업무 및 관리업무에 그 역할이 보다 집중되어있고, 지역센터 응급관리요원은 실제적인 서비스 전달에 그 기능이 보다 집중되어있다. 이러한 업무 특성의 차이가 있음에도 불구하고 현행 지침에서는 동일한 자격기준을 제시하고 있어 업무 특성을 반영한 적절한 자격요건의 규정이라는 점에서 문제가 발생하고 있다.

둘째, 현재 지역센터 응급관리요원의 업무와 관련 자격규정의 일치성 문제이다. 규정상 현행 지역센터의 업무는 ① 사업 대상자에 대한 관리, ② 대상자의 안전 확인, 모니터링, ③ 응급상황 대응 및 관리, 보고, ④ 장비 점검, 관리 및 재고관리 업무로 구분할 수 있다. 즉, 사회복지사로서의 대상자 관련 관리업무와 함께 댁내 장비에 대한 관리업무가 동시에 부여되는데, 이 두 업무는 실제적으로 두 가지 자격을 모두 갖춘 자들이 수행하는 업무가 된다. 하지만 현실에서는 사회복지사로서의 업무와 전기기기 점검 관련 자격을 동시에 갖춘 자는 극히 드물다. 이러한 연유로 두 종류의 자격증 보유를 우대사항으로 제시하고 있으나, 현실에서는 이들이 충족되지 못하는 경우도 많다.

2018년 기준 지역센터 응급관리요원의 자격요건을 조사한 결과, 전체 응급관리요원 528명 중 응급관리요원 중 411명(77.84%)은 사회복지사 자격증을 보유한 것으로 나타나고 있고, 사회복지사 자격증을 보유하지 않은 응급관리요원이 117명(22.16%)로 나타나고 있다.

〈표 4-1〉 지역센터 응급관리요원의 사회복지사 자격증 소지비율

(단위: 명, %)

	보유			미보유
	합계	1급	2급	
대상자 수	411	68	343	117
비중	77.84	12.88	64.96	22.16

자료: 사회보장정보원 내부자료

두 번째 우대조건인 전자·전산관련 자격증 보유자는 아래와 같다. 표에 나타난 것처럼 전기 및 전산 관련 자격증 보유자는 전체 응급관리요원의 절반에 미치지 않고 있으며, 전산관련 자격증은 실제 업무와의 관련성도 높지 않은 것으로 나타나고 있다.

〈표 4-2〉 전자·전산관련 자격증 보유현황(중복포함)

(단위: 명)

전기		전산	
자격증	소지자 수	자격증	소지자 수
전기기능사	7	컴퓨터활용능력	35
전자기기기능사	4	워드프로세서	19
		MOS	12
		ITQ	9
		전산회계	9
		사무자동화산업기사	8
		정보기기운용사	7
		정보처리기사	7
기타	4	기타	4
합계	15	합계	110

자료: 사회보장정보원 내부자료

또한 사회복지사, 전자·전산관련 자격증 외 다수가 보유한 자격증의 현황은 다음과 같다.

&lt;표 4-3&gt; 기타 자격증 소지자 현황(중복포함)

(단위: 명)

자격증명	소지자수	자격증명	소지자수
요양보호사	48	보육교사	16
노인·심리상담	11	간호사·간호조무사	8
소방안전관리사	8		

자료: 사회보장정보원 내부자료

<표 4-2>와 <표 4-3>에 나타난 것처럼 사회복지사 자격증을 제외하고 단일 자격증으로 가장 많이 보유한 자격증은 요양보호사 자격증인 것으로 나타나고 있다. 이러한 자격증 보유현황과 규정에서 언급하고 있는 자격요건을 살펴본 결과, 규정과 현재 자격증 우대요건의 불일치뿐 아니라 실제 고용되어 활동하고 있는 지역센터 응급관리요원의 실제 자격증 보유 현황도 적절하게 구성되어 있지 않다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 자격요건 하에서는 전문적 능력을 보유한 담당자에 의한 서비스 제공은 달성되기 어려울 것으로 보인다.

### 3) 미약한 교육훈련 문제

수행 인력의 전문성을 확보하는 또 하나의 방법으로 담당자에 대한 교육훈련이 제시되고 있다. 현재 담당자에 대한 교육은 사회보장정보원의 시스템 활용교육과 함께 거점응급관리요원의 장비교육, 업무교육이 실시되고 있다. 이 중 거점응급관리요원에 의한 교육은 다음과 같은 점에서 전문성 증진에 저해되고 있다.

첫째, 교육을 수행하는 인력의 전문성 부족 문제가 제기될 수 있다. 현재 장비교육은 업체에서 직접 수행하고 있으나, 업무 관련 교육은 거점응급관리요원이 직접 수행하도록 되어 있는데, 신규 채용되어

경험이 부족한 거점응급관리요원이 교육을 수행할 경우 전문성의 부족으로 인해 교육의 질적 수준 저하가 야기될 수 있다.

둘째, 현행 교육은 대부분 신규입사자를 대상으로 업무에 대한 전반적인 설명을 하는 교육으로 진행되고 있다. 즉, 기존에 근무하던 직원들의 경우 업무 관련 보충교육이 이루어지고 있지 않아 업무 능력 향상을 위한 추가적인 노력이 어려운 것이다. 사회복지사 자격증 소지자의 경우 사회복지사협회에서 실시하고 있는 보수교육에 참여함으로써 추가적인 교육훈련을 받을 수 있지만, 이는 업무와 직접적인 관련이 있는 교육이 아니기 때문에 제한적인 효과만을 양산할 수 있다. 따라서 현재 실시되고 있는 교육은 전반적으로 담당자의 업무능력 향상에 도움이 된다고 보기 어렵다.

### 3. 책임성

전달체계 구성 원칙에서 책임성은 위임구조의 명확화, 관리감독기능의 수행으로 볼 수 있다. 즉, 업무에 대한 명확한 지시와 이에 대한 관리감독을 수행함으로써 담당자가 해당 업무를 충실하게 실시하도록 하는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 현재 응급안전알림서비스의 전달체계는 다음과 같은 한계를 보이고 있다.

#### 1) 담당자의 잦은 교체로 인한 책임성 문제

앞서 언급한 것처럼 현행 서비스 전달체계에서의 문제점으로 담당자의 잦은 교체 문제가 제기되고 있다. 담당자의 잦은 교체는 전문성에 있어서도 큰 문제가 되지만, 책임소재의 파악이라는 측면에서도 문제가 될 수 있다. 특히 서비스 전달의 실제적 주체인 지역센터의

경우 잦은 담당자의 다음과 같은 점에서 문제가 될 수 있다.

첫째, 전년도 사업계획 작성자와 실제 사업 운영자의 불일치로 인한 집행 관련 문제가 발생할 수 있다. 응급관리요원은 연단위 계약을 체결하기 때문에 차년도 사업 계획서를 작성한 응급관리요원이 계약 만료로 퇴사하고 신규 직원이 채용되어 사업이 운영되는 경우 신규 직원이 사업 집행을 담당하는 과정에서 계획서의 문제 혹은 불합리한 사실이 발견될 경우 현재 담당자는 전임자의 잘못에 대한 책임을 피할 수 없다. 특히 이는 평가체계가 확립될 경우 더욱 큰 문제가 될 수 있다. 현행 사업의 평가는 사업 운영에 대한 상벌의 개념은 내포하고 있지 않지만, 향후 사업 평가체계가 공고하게 되어 상벌의 개념이 포함될 경우 사업 평가에 대한 인센티브·불이익을 부여할 대상이 퇴사로 인해 더 이상 해당 기관에서 활동하지 않아 인센티브나 불이익을 부여할 방법이 없게 된다.

둘째, 사업 운영을 하던 응급관리요원이 업무상의 과실을 보고하지 않은 채 퇴사할 경우 관련 책임을 물을 수 없게 된다. 이 경우 책임을 물을 수 없을뿐더러 과실을 바로잡기 어렵다. 따라서 담당자의 잦은 교체는 업무 수행에서의 과실에 대한 책임 소재를 불분명하게 한다는 문제를 가지게 된다.

## 2) 1인 근무지역의 업무 공백문제

현행 전달체계에서는 응급관리요원 1인 근무지역이 총 26개 지역으로 나타나고 있다. 이들 지역의 경우 업무 공백의 발생으로 인한 책임성 문제가 제기될 수 있다. 본 서비스는 24시간, 365일 응급상황에 대해 모니터링하고 응급상황에 상시 대응하는 것을 그 내용으로

하고 있다. 따라서 서비스 제공을 위해서 응급관리요원은 상시 대응이 가능한 상태를 유지하는 것이 필요하고, 업무의 공백이 발생하지 않도록 하는 것이 필요하다. 응급관리요원이 2인 이상 근무하는 지역의 경우 한 명의 응급관리요원이 출장, 휴가 등의 사유로 부재 시 다른 응급관리요원들이 일시적으로 업무를 수행하여 업무상 공백을 최소화할 수 있다. 하지만 응급관리요원 1인 근무지역의 경우 이렇게 담당자 부재 시 대응할 수 있는 인력이 부족하게 된다. 이렇게 업무의 공백이 발생할 경우 일상적인 장비 모니터링, 안전 확인, 응급상황 대응 등의 업무가 수행되지 못하게 된다. 특히 이 때 응급호출 등 응급상황 발생이 있을 경우 즉시적인 대응이 어려워 서비스 제공에 차질이 발생하게 되어 서비스 전달의 책임성이 저하될 수 있다.

### 3) 지나친 위임업무에 따른 책임성 문제

현재 응급안전알림서비스의 사업 지침에는 위임규정이 다수 존재하고 있다. 서비스 전달체계 주체별 활동에서 나타난 것처럼 현재 보건복지부, 광역 및 기초자치단체들은 업무 수행을 위해 각기 다른 기관에 업무위탁 혹은 위탁집행을 실시함으로써 서비스 전달을 하고 있는데, 이 때 지나친 업무 위탁이 나타날 경우 책임성 관련 문제가 나타날 수 있다. 이의 한 예로 거점응급관리요원의 채용 및 복무관련 운영의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

현재 사업 지침상 거점응급관리요원은 광역자치단체에서 채용·배치·복무관리를 하게 되어있고, 필요에 따라 시도(기초자치단체) 또는 지역센터에 채용을 위임할 수 있도록 명시되어 있다(보건복지부, 2018. p. 35). 이러한 까닭에 광역자치단체는 관련 활동을 기초자치단체 또



는 지역센터에 위임하여 운영하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 특히 지역센터에 거점응급관리요원의 채용 및 복무를 위임하는 경우 지역센터 응급관리요원과 거점응급관리요원이 한 기관에서 업무를 수행하게 되는데, 이 경우 지역센터를 위탁 운영하는 기관들은 해당 지역의 서비스 전달에 집중하고자 하는 유인이 크고, 직접적인 집행 위탁을 받은 기초자치단체의 업무, 즉 지역센터 응급관리요원의 업무와 관련한 활동에 대해서는 적극적인 자세를 취하게 된다. 하지만 거점응급관리요원의 활동은 기초자치단체로부터 위임을 받아 수행하고 있지만, 그 활동내용이 직접적으로 지역센터 운영과 관련성이 높지 않고, 최종 의사결정 주체인 광역자치단체와의 직접적 관련성이 저하되기 때문에 채용 및 복무관련 업무에의 집중도도 저하될 수밖에 없다.

거점응급관리요원 인터뷰 결과에서도 동일한 의견이 제시되고 있는데, 지역센터에서 활동하고 있는 거점응급관리요원들은 대개 지역센터 위탁운영기관들이 거점응급관리요원들을 기관 직원으로 인식하지 않고 있어 활동 관련 지원 등의 어려움을 경험하고 있다고 한다. 또한 지역센터를 위탁운영하는 기관 종사자 역시 이와 유사한 의견을 보이고 있는데, 기관에서는 거점응급관리요원들은 복지관 직원으로 신분이 규정되고 있으나, 광역자치단체의 지휘를 받으며 현재 기관이 포함되지 않은 권역까지 업무 수행범위로 설정되어 있는 현실에서 이들을 복지관 직원으로 인식하기 어렵다는 의견을 보이고 있다. 또한 거점수행기관을 운영할 당시 광역자치단체에서는 거점응급관리요원들의 채용 및 복무관련 활동을 위임하였기 때문에 이들을 위탁법인에 소속된 직원으로 인지하고 있어 책임에 대한 문제가 발생할 수 있다고 한다.

즉, 현재와 같이 지나친 위임규정이 존재할 경우 업무를 수행하는 주체와 관리감독의 역할을 수행하는 주체의 괴리가 나타나게 되고, 결과적으로 업무 수행에 대한 책임의 소재가 불명확해질 수 있다.

#### 4) 지침의 모호성으로 인한 책임소재 불명확 문제

책임의 소재가 불명확해지는 또 하나의 이유는 지침이 불명확하고 모호하게 규정되어있다는 것이다. 현재 응급안전알림서비스 운영 지침은 모호한 규정이 상당히 존재하는데, 지침이 모호하게 규정되어 있는 경우 담당자의 재량 범위가 확대되어 집행 현장에서 나타나는 특수성, 우연성에 유연하게 대응할 수 있다는 장점이 있지만 한편으로는 일관성 있는 집행의 어려움, 책임구조의 불분명화라는 단점을 가지기도 한다.

현재 규정에서의 예산 관련 항목을 예로 보면 다음과 같은 문제가 발생하고 있다. 현재 지침상 지역센터는 운영비의 절감분을 기초자치단체와 협의 하에 응급관리요원의 복리후생비로 활용할 수 있도록 규정하고 있다(보건복지부, 2018. p. 52). 하지만 협의를 바탕으로 할 수 있다는 임의규정이기 때문에 각 지역별로 상이한 형태로 운영되고 있다. 지자체 공무원 및 지역센터 담당자와의 면담 결과, 이러한 재량 사항에 대해 ‘남는 예산도 없는데 이런 규정을 만들어서 업무만 복잡하게 하고 있다’는 의견을 표현하기도 하였지만, 예산 전용 승인에 대한 책임을 회피하고 싶어 전용 신청을 해도 운영비 예산을 반납하기를 요구하는 지자체도 상당수 존재하고 있다고 응답하고 있다.

또한 거점수행기관에 대한 예산 항목은 특별히 규정되고 있지 않아 지역별로 국비, 광역자치단체 예산, 기초자치단체 예산의 비중이 다르게 구성되고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 거점수행기관의 예산 구성에 기초자치단체의 예산이 포함되는 경우 거점수행기관의 활동에 대한 관리감독 권한은 광역자치단체에만 있어 기초자치단체는 자신들의 예산 사용에 대한 권한을 행사하지 못하는 문제가 발생하고 있다.

즉, 이렇게 예산 관련한 모호한 규정은 책임 회피를 위한 소극적 집행의 행태를 야기하고 있고, 지역별 상이한 집행을 야기하는 동시에 예산 사용에 대한 책임소재가 불분명해지는 문제점을 야기하고 있는 것으로 나타나고 있다.

#### 4. 접근용이성

전달체계의 접근용이성은 대상자에 대한 접근용이성, 신규 대상자의 접근용이성으로 정의될 수 있다. 응급안전알림서비스의 서비스 전달체계에서 접근용이성은 크게 서비스 대상자에 대한 접근용이성과 신규 서비스 대상자의 접근용이성 관련 문제로 구분될 수 있다.

첫째, 서비스 대상자에 대한 접근용이성은 실제 집행이 이루어지는 지역센터와 서비스를 이용하는 독거노인의 물리적 거리가 멀고 대상자 방문횟수가 충분하지 않아 대상자에 대한 접근이 어렵다는 문제가 있다. 현행 지침상 지역센터 응급관리요원 1인당 담당자의 수가 농촌형은 150명, 도농복합형은 200명, 도시형은 3000명의 대상자를 담당하게 되어있고, 예산 범위 내에서 일부 조정이 가능하도록 되어있다(보건복지부, 2018. p. 38). 또한 지역센터 응급관리요원은 정기적 안전 확인 및 장비 점검을 위해 월 1회 이상 가정방문을 수행해야 하는데, 중점관리대상자는 월 1회 이상, 일반 대상자는 1~2개월에 1회 이상, 월 1회 이상 유선으로 안전 확인을 수행해야 한다. 이러한 규정상의 활동 수행 및 담당 대상자의 수 규정은 대상자에 대한 현실적인 접근성의 한계를 야기한다.

우선 응급관리요원 1인당 대상자 규정은 현장에서 현실적으로 버거운 수준인 것으로 파악이 되고 있다. 지역센터 응급관리요원의 인터뷰 결과, 현재 응급관리요원 1인이 담당하고 있는 지역의 범위가 넓

어 현실적으로 규정에 맞추어 업무를 수행하기 어렵다는 의견을 보이고 있다. 특히 도농복합지역이라도 농촌의 성격을 더 많이 지니고 있는 지역의 경우 독거노인의 거주지역이 산재되어 있어 방문에의 어려움이 크다. 또한 응급관리요원 2인 이상의 지역은 권역을 설정하여 관리하는 것이 가능하지만, 응급관리요원 1인 근무지역의 경우 이러한 활동이 불가하여 대상자 가정방문 활동에의 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 대상자 방문횟수의 경우 역시 문제점으로 지적되고 있는데, 현재와 같은 구조에서는 2개월 동안 150명 이상의 대상자 가정을 방문하는 것이 어렵다. 이는 비단 서비스 대상자 노인들의 주거지가 산재되어있다는 문제뿐만 아니라 가정에 방문하여 안전 확인과 함께 장비 점검 업무도 수행해야하기 때문에 한 번 방문하는데 소요되는 시간이 길기 때문이다. 지역센터 응급관리요원 인터뷰 결과, 업무가 숙련되지 않은 담당자의 경우 가정에 방문하여 장비를 점검하는데 약 20분의 시간이 소요된다고 한다. 즉, 오전에 지역센터에서 내근으로 처리할 수 있는 업무를 처리한 후 오후에 대상자 가정을 방문한다고 하더라도 하루에 방문할 수 있는 대상자의 수가 적을 수밖에 없다는 것이다. 이러한 상황에서 규정상 월 1회 혹은 월 2회 가정방문을 수행하기는 실제적인 어려움이 따르고, 이러한 까닭에 응급관리요원들은 자신의 업무를 최소화하기 위해 중점관리대상자의 수를 줄이고 일반 대상자의 수를 늘리는 형태로 업무를 수행하는 축소집행의 행태를 보이게 된다.

둘째, 신규 대상자에 대한 접근용이성 역시 문제가 되고 있다. 현재 응급안전알림서비스는 2014년 대상자가 8만 명을 상회한 이후 그 규모가 크게 증가하고 있지 않고, 2016년 이후에는 신규 대상자 선정이 이루어지고 있지 않고 있다. 지역별 신규 대상자는 기존 서비스

대상자가 사망 혹은 전출, 서비스 이용 중지 희망 등의 사유로 더 이상 서비스를 제공받지 않는 경우 그 결원에 대한 충원의 형태로 이루어지고 있다. 특히 본 서비스는 지자체 등에 의한 홍보 활동도 수행되고 있지 않기 때문에 신규 대상자들의 수요 파악도 어렵다. 따라서 신규 수요자들에 대한 서비스 접근이 용이하지 않다는 문제를 내포하고 있다.

## 5. 효율성

전달체계의 효율성은 유사중복으로 인한 효율성 저하, 업무의 불명확 등으로 인해 발생한다. 응급안전알림서비스의 경우 특히 다음과 같은 점에서 서비스 전달과정의 효율성이 저하된다고 할 수 있다.

첫째, 업무 영역의 모호성으로 인해 사업 효율성 저하가 나타나고 있다. 현재 지역센터 응급관리요원은 업무 규정상 댁내장비 모니터링 및 장비 점검, 대상자 관리 업무를 수행하고 있다. 이러한 응급관리요원의 역할은 특정한 전문성을 가진 업무라고 보기 어렵기 때문에 다수의 응급관리요원은 장비 점검을 중심으로 업무를 수행하고 있고, 상대적으로 대상자 관리 업무는 소홀할 수밖에 없다. 이는 결과적으로 응급관리요원의 업무 영역이 치중되어 나타나는 비효율이 나타나고 있다.

둘째, 지침의 모호성은 행위자간 활동의 중첩을 야기하게 된다. 현재 응급관리요원들은 장비가동, 응급상황 대응에 대한 상시 모니터링 활동을 수행하고 있는데, 거점응급관리요원 역시 동일한 업무를 수행하고 있다. 또한 거점응급관리요원들은 관할 구역 내 지역센터별 장비 가동률, 응급상황 발생에 대한 모니터링을 실시하고 있고, 중앙모니터링센터 역시 전체 지역에 대한 모니터링을 실시하고 있다. 지침

에는 모니터링 업무와 관련한 업무분장이 구체적으로 제시되어있지 않아 결과적으로 이렇게 같은 업무를 다양한 주체들이 동일한 업무를 수행하는 결과를 야기하고 있다.

셋째, 업무 보고체계의 중첩이 발생되고 있다. 거점응급관리요원이 지역센터에서 근무하는 경우 지역센터 응급관리요원의 주간 및 월간 보고의 결재선과 거점응급관리요원의 결재선이 동일하게 된다. 즉, 지역센터를 운영하고 있는 기관장은 동일한 내용의 보고를 여러 차례 받게 되고, 관련 내용을 여러 기관에 중첩해서 전달하게 되는 것이다. 또한 지역센터 응급관리요원은 기초자치단체, 거점응급관리요원, 경우에 따라 사회보장정보원으로 모니터링 결과를 전달하게 된다. 즉, 동일한 내용을 여러 행위자에게 보고하게 되어 보고로 인한 업무의 비효율이 나타나게 되는 것이다.

## 제3절 기타 서비스 전달과정에서의 문제점

### 1. 지역센터 운영형태별 장·단점

현재 응급안전알림서비스는 독거노인돌봄기본서비스와 동일한 기관에서 수행되는 경우가 많다. 2018년 기준 독거노인돌봄기본서비스 제공기관은 서울 지역을 제외한 총 219개 기관에서 제공되고 있다. 또한 응급안전알림서비스는 중증장애인 서비스를 제공하는 서울 지역을 제외한 총 203개 기관에서 서비스가 제공되고 있고, 이들 기관 중 186개(91.63%)의 기관은 독거노인돌봄기본서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 현재 응급안전알림서비스의 지역센터들은 대부분 독거노인돌봄기본서비스의 수행기관으로도 활동하고 있다.

독거노인돌봄기본서비스와 응급안전알림서비스는 독거노인 안전 확

인 혹은 안부 확인이라는 업무를 수행한다는 측면에서 유사성이 있다는 점에서 두 서비스를 동일 기관에서 함께 제공, 즉 통합서비스를 제공할 경우 다음과 같은 측면에서의 장단점이 있을 것으로 나타나고 있다.

우선 통합서비스를 제공할 경우 업무 담당자들 간의 정보 공유 활성화로 인해 사업 효율성이 증가하는 것으로 보인다. 이를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기본서비스와 응급서비스를 통합하여 제공할 경우 서비스 제공 주체간 정보공유가 원활하여 서비스간 상호 보완 역할을 수행할 수 있는 것으로 나타난다. 두 서비스 모두 가정방문 활동을 수행해야 한다. 이 때 최근에 방문한 담당자가 후에 방문하는 담당자에게 지난 방문에서의 정보를 공유해 주어 대상자의 최근 상태에 대해 정보를 획득한 상태에서 대상자와 만날 수 있어 대상자와의 관계 형성에 긍정적 역할을 한다. 즉, 정보를 공유함으로써 대상자에 대한 정보를 여러 번 수집하여야 하는 비효율을 감소시킬 수 있는 것이다.

둘째, 상호 서비스에 대한 이해가 증진될 수 있다. 독거노인 돌봄 기본서비스 및 응급안알림서비스 모두 독거노인에 대한 안전 확인 외의 다른 기능들도 수행하고 있는데, 한 기관에서 두 서비스를 모두 제공할 경우 상이한 업무 영역에 대한 담당자의 이해를 증진시켜 사업의 운영에도 도움이 될 수 있다.

셋째, 서비스 대상자의 확보가 용이하다. 앞서 언급한 상호 증진된 이해도를 바탕으로 현재 대상자 중 응급서비스를 필요로 하는 대상자 혹은 돌봄기본서비스의 제공을 필요로 하는 대상자를 추천·연계할 경우 각 사업의 대상자 확보업무를 보다 수월하게 수행할 수 있다.

넷째, 대상자의 욕구별 서비스 제공이 가능하다. 이는 앞서 언급된 장점들과도 연계되는 항목으로, 독거노인 대상자가 안전 확인 및 응

급상황에 대한 대응만을 요구하는 경우 응급안전알림서비스를 연계하고, 정서지원이 필요한 경우 돌봄기본서비스로 연계하는 등 동일한 대상자의 다양한 욕구에 대해 각각의 서비스를 제공함으로써 대상자의 욕구에 맞는 복지서비스를 제공할 수 있다. 즉, 대상자의 욕구에 따라 서비스 우선순위를 설정하여 제공함으로써 욕구에 대한 맞춤형 서비스 제공을 통한 대상자 만족도를 증진시킴과 동시에 서비스 중복 제공의 최소화로 다수의 서비스 수요자들에 대한 서비스를 제공할 수 있다.

응급안전알림서비스 혹은 독거노인돌봄기본서비스를 단독으로 제공하는 경우에는 독립서비스 제공으로 인해 다음과 같은 점에서 긍정적일 수 있다.

첫째, 독자적 사업 수행으로 인해 사업의 고유한 특성을 반영한 서비스 제공이 가능하다. 각 사업들은 사업 운영을 담당하고 있는 중앙지원센터가 상이한 상태로 운영되고 있다. 즉, 관리감독 기관이 상이함에도 불구하고 두 사업을 함께 제공할 경우 상이한 관리감독 체계로 인해 서비스 제공자간의 혼란이 발생할 수 있고, 결과적으로 사업별 상이한 특성을 반영하지 못한 채 유사 사업으로 변질될 수 있다.

둘째, 상이한 사업성격에 따라 담당자간 갈등 발생 소지를 감소시킬 수 있다. 두 사업은 유사한 성격의 업무를 수행하기도 하지만, 기본적인 목적이 상이하고 상이한 내용의 사업이 운영되기도 한다. 또한 2019년 2월 기준 응급안전알림서비스 대상자 중 약 50%에 달하는 약 38만 명의 대상자가 응급안전알림서비스와 노인돌봄기본서비스를 중복으로 수혜 받고 있어 대상자 측면에서의 중복성도 상당수 존재하는 것으로 나타나고 있다. 이렇게 유사한 서비스, 유사한 대상자에 대한 서비스가 동일 기관에서 두 서비스가 제공될 경우 사업간 유기적 협조가 이루어지지 않을 경우 사업 담당자간 갈등이 발생될 수



있다. 다수의 기관들이 현재는 두 서비스를 동시에 제공하고 있으나, 기관 담당자에 대한 인터뷰 결과 일부 기관들에서는 실제 이러한 갈등의 양상이 나타나고 있어 서비스 제공에 어려움을 경험하기도 한다고 응답하고 있다. 따라서 두 서비스가 독립적으로 제공될 경우 이러한 갈등의 발생 소지를 최소화한다는 측면에서 각 담당자들은 자신이 담당하는 서비스의 제공에 집중할 수 있다.

2019년 2월말 기준 취약노인지원시스템에 등록된 응급안전알림서비스 수행기관 중 약 94%는 응급안전알림서비스와 노인돌봄기본서비스를 동시에 제공하고 있다. 또한 응급안전알림서비스 수혜자 중 다수는 노인돌봄기본서비스를 동시에 제공받고 있는 상황이다. 이러한 현실에서 두 서비스를 분리 운영하는 통합 제공할 때 장점을 극대화하고 단점을 최소화하는 방안을 강구하는 것이 보다 바람직할 것으로 보인다. 특히 돌봄 서비스의 통합제공에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있는 지금, 독거노인 돌봄이라는 관점에서 두 서비스의 통합 제공에 대한 방안을 강구하는 것이 보다 현실적인 대안이 될 것으로 보인다. 이를 위한 자세한 방안은 다음의 개선방안에서 논의하고자 한다.

## 2. 거점응급관리요원 근무유형별 장·단점

거점응급관리요원들은 지역센터 응급관리요원들은 상이한 역할을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 각각의 담당자들은 채용 및 복무를 담당하고 있는 관할 기관이 각기 광역자치단체와 기초자치단체로 상이한 구조를 가지고 있다. 하지만 현재 앞서 언급한 것처럼 거점응급관리요원들은 채용 및 복무관리와 관련한 업무를 광역자치단체가 기초자치단체로, 기초자치단체는 지역센터로 위임하여 수행하는 경우가 많

다. 결과적으로 현재 거점응급관리요원 중 약 83.3%는 지역센터에서 지역센터 응급관리요원과 함께 근무하고 있다. 이 경우 다음과 같은 장단점을 가지고 있다.

우선 지역센터 응급관리요원과 거점응급관리요원이 한 공간에서 함께 근무할 경우 지역센터 업무 지원이 용이하다는 측면에서의 장점을 가진다. 이를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 거점응급관리요원의 지역센터 응급관리요원의 업무 대응성이 증진될 수 있다. 거점응급관리요원의 업무 중에는 지역센터 응급관리요원의 질의 등에 대한 응대 업무가 있다. 해당 업무의 경우 지역센터 업무에 대한 이해가 바탕이 되어야 원활하게 수행이 가능하다. 따라서 거점응급관리요원이 지역센터 근무 경험이 없거나 거점 근무기간이 짧을 경우 해당 업무의 수행에 어려움을 경험할 수밖에 없다. 현재 거점응급관리요원 채용기준에는 지역센터 응급관리요원 근무 경력 관련 사항이 없기 때문이다. 이렇게 지역센터 업무에 대한 이해가 부족한 거점응급관리요원의 경우 지역센터에서 근무할 경우 지역센터 담당자의 업무 환경에 대해 간접적 경험을 할 수 있기 때문에 대응성 관련 활동을 보다 수월하게 수행할 수 있다.

둘째, 업무적 지식의 공유가 가능하기 때문에 실무 능력 향상에 도움이 된다. 거점응급관리요원은 지역센터의 현안에 대해 보다 빨리 정보를 획득할 수 있고, 지역센터 응급관리요원의 경우 거점의 활동 내용에 대해 습득할 수 있기 때문에 거점의 관리 활동에 대해 미리 준비하여 업무의 부담이 경감될 수 있다. 즉, 두 담당자는 상호 업무 관련 내용을 충분히 숙지함으로써 업무 수행을 보다 원활하게 할 수 있다는 장점이 있다.

셋째, 지역센터는 거점의 요청사항에 대해 보다 신속하게 대응할 수 있다. 정기적인 보고사항 외 수시 정보취합 활동 등에 대해 보다

먼저 공유됨으로써 지역센터는 거점에 신속하게 보고를 수행할 수 있고, 거점 역시 보다 손쉽게 관련 내용을 취합할 수 있다는 장점을 가진다.

하지만 거점응급관리요원이 지역센터에서 함께 근무할 경우 거점 업무의 수행이 어렵다는 한계를 가진다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 거점응급관리요원에 대한 지역센터 응급관리요원의 업무지원 요청으로 인해 업무 수행의 어려움을 경험하게 된다. 거점응급관리요원은 원칙적으로 지역센터 업무를 대행하거나 지원할 수 없다. 하지만 한 기관에서 근무할 경우 지역센터 응급관리요원이 자신들의 급한 업무에 대해 지원 요청을 하는 경우가 종종 있는데, 이 경우 규정상 할 수 없다고 거절하여 관계 형성의 문제가 발생하고, 결과적으로 관리 업무를 수행하는데 협조가 되지 않는 등의 문제가 발생할 수 있다. 또한 지역센터 업무를 지원할 경우 거점응급관리요원의 업무 수행에 필요한 절대적인 시간이 감소하여 본연의 업무 수행에 차질이 발생할 수 있다.

둘째, 지역센터간 형평성 문제가 제기될 수 있다. 거점응급관리요원이 지역센터에서 함께 근무할 경우 일부 지역센터에서 거점응급관리요원이 근무하는 지역센터에 대해 편의를 봐주고 있다는 인식을 가지고 있는 경우가 종종 있다. 따라서 지역센터간 형평성이 위배된다는 오해로 인한 업무 수행의 어려움을 경험하기도 한다.

셋째, 업무 집중도가 하락될 수 있다. 거점응급관리요원은 주로 관리감독의 업무를 수행하고 있어 내근의 빈도가 높는데, 지역센터의 경우 상시적 모니터링, 전화 확인, 방문 등의 활동을 수행하기 때문에 업무 공간을 함께 사용할 경우 환경 자체가 거점응급관리요원의 업무 집중도를 하락시킬 수 있다. 또한 거점응급관리요원은 광역자치단체

에 대한 지원역할을 수행하고 있으나 지역센터에서 근무할 경우 광역자치단체에 대한 접근성도 저하될 뿐 아니라 업무에 대한 광역자치단체의 관심도도 저하되는 것으로 보인다.

넷째, 보고체계 중첩이 발생할 수 있다. 같은 기관에서 근무하기 때문에 기초자치단체에 보고하는 지역센터 응급관리요원과 광역자치단체에 업무보고를 수행하는 거점응급관리요원의 보고체계가 동일하게 된다. 이 경우 기관장의 경우 동일한 사항에 대해 두 가지 보고를 받게 되고, 결과적으로 업무의 비효율이 발생하게 된다.

현재 거점응급관리요원 중 기존의 지역센터에서의 근무에 대해 만족하는 비율은 50%를 넘지 않는다. 대부분은 근무 환경에 대해 부정적으로 응답하고 있고, 독립적인 근무환경을 제공받고 있는 거점응급관리요원 역시 장단점이 있지만 독립적인 근무가 가지는 장점이 많다고 응답하고 있다. 거점수행기관을 운영한 경험이 있는 복지관 담당자들 역시 거점응급관리요원을 채용하는 것에 대한 부담을 토로하고 있다. 예산체계의 복잡성과 관리업무의 어려움을 그 이유로 제시하고 있는 것이다. 하지만 현재와 같은 위임규정 하에서는 지역센터에서 거점응급관리요원이 근무하는 것은 피할 수 없는 것으로 보인다.

## 응급안전알림서비스 전달체계 개선방안

제1절 기존 전달체계의 문제점 정리

제2절 전달체계 개선방향

제3절 전달체계 단기 개선전략

: 전달체계 행위자별 역할을 중심으로



## 제5장 응급안전알림서비스 전달체계 개선방안

### 제1절 기존 전달체계의 문제점 정리

응급안전알림서비스 전달체계의 개선방안 도출에 앞서 본 연구에서 분석한 응급안전알림서비스 전달체계의 문제점을 집행과정을 중심으로 요약하면 다음과 같이 정리될 수 있다.

#### 1. 기획단계

서비스 전달에 있어서도 중앙 단위에서의 기획업무 부족이 문제로 지적되고 있다. 사업의 수행을 위해서는 욕구를 가진 대상자의 규모를 파악하고, 이를 바탕으로 대상자 확대계획 및 지역별 배분계획을 수립하는 것이 필요하다. 하지만 현재 중앙정부 차원에서는 이러한 기획관련 업무가 불충분하게 수행되고 있다. 이와 함께 사업의 목적 및 목표를 분명히 하여 향후 사업을 운영하는데 그 방향성을 제시하는 것 역시 필요하지만 현재는 이와 관련한 활동이 충분하다고 보기 어렵다.

서비스 전달 관련하여 기획단계에서는 각 단계별, 행위자별 역할에

대한 구체적인 제시가 필요하다. 이를 토대로 활동을 수행할 때 기능의 중복 및 역할의 중복이 없이 효율적으로 서비스가 전달될 수 있다. 하지만 현재 응급안전알림서비스는 이러한 기획단계의 역할이 미흡하여 동일한 보고를 다양한 행위자들이 수행하고 있는 등 서비스 전달 과정에서 비효율이 발생하고 있다.

또한 지침의 모호성으로 인해 지역별로 서비스의 편차가 나타나고 있다. 현행 지침에는 지자체와 협의 후 적용하는 임의규정이 다수 존재하고 있는데, 이러한 임의규정은 결과적으로 지자체의 의지, 관심에 따라 서비스 관련 자원의 투입량, 업무협조정도의 차이를 야기, 지역별로 동일한 서비스가 제공되지 못하게 하고 있다.

지침의 마련 등과 관련한 기획단계의 또 다른 문제점은 채용관련 규정에도 나타나고 있다. 현재 응급관리요원 및 거점응급관리요원 채용 기준은 현행 담당업무와도 일치하지 않고, 거점응급관리요원과 응급관리요원의 업무는 상이함에도 불구하고 동일한 기준을 적용하여 채용하고 있다. 특히 응급관리요원의 경우 업무의 내용이 복잡하게 구성되어있어 이와 관련한 자격요건을 설정하는 것에 어려움이 있다. 결과적으로 업무 범위에 대한 명확한 정의가 이루어지지 않은 상태에서 자격요건을 설정한 기준 역시 업무와 일치하지 않기 때문에 전문성을 가진 담당자를 채용하는데 어려움이 있어 사업의 전문성이 저하될 수 있다.

마지막으로 기획단계에서는 업무량을 고려하여 기준을 설정하는 것이 필요한데, 현재 사업은 이를 고려하여 계획을 수립하고 있지 않다. 특히 응급관리요원이 서비스 대상자에 대해 전화 혹은 방문 확인하는 업무의 경우 업무량을 파악하지 않은 기준으로 인해 현장에서는 가능한 업무량을 줄이기 위한 축소집행이 이루어지고 있다.



## 2. 집행 및 관리단계

집행 및 관리단계에서는 ① 담당자 잦은 교체, 교육의 부족으로 인한 전문성 저하 문제, ② 장비 업무의 과중으로 인한 업무 효율성 저하, ③ 지나친 위임규정 등으로 인한 업무 중복, 비효율 발생의 문제로 요약될 수 있다.

첫째, 담당자의 잦은 교체 및 교육의 부족은 담당자의 전문성 부족으로 연결된다. 담당자의 잦은 교체는 업무 연속성의 저하 및 숙련도의 저하를 야기하여 담당자의 전문성을 약화시킨다. 또한 담당자의 변경으로 인해 업무의 책임성이 저하되는 문제도 야기하게 된다. 이러한 전문성의 약화는 담당자 교육을 통해 보완될 수 있으나, 현재 지역센터 응급관리요원의 교육은 신규 입사자만을 대상으로 수행되고 있어 업무를 수행하는 과정에서 나타나는 어려움을 해소하기 위한 전문교육 부재로 종사자 전문성을 향상시키기 어렵다.

둘째, 현재 지역센터 업무는 장비 관리에 대한 업무에 지나치게 집중되어있고, 결과적으로 대상자 관리 등 다른 업무에의 집중도를 하락시켜 전반적인 효율성이 감소되고 있다. 응급안전알림서비스가 본래 목적을 충실히 달성하기 위해서는 대상자 관리 업무도 소홀해서는 안 되는데, 현재는 장비 관련한 업무를 수행하기에도 벅찬 환경이기 때문에 전반적인 사업 효과를 저해시키게 된다. 또한 과도한 장비관리 업무를 수행하는 것으로 인해 지역센터 응급관리요원은 자신의 업무 환경을 고려하여 중점관리대상자를 최소한으로 관리하고자 하는 축소집행의 행태를 보이게 된다.

셋째, 거점수행기관의 지정 관련하여 지나친 업무 위임으로 인해 업무의 중복, 부적절한 관리체계의 형성 등 비효율이 발생하고 있다. 현재 거점수행기관은 광역자치단체에서 기초자치단체로, 기초자치단

체는 다시 지역센터로 채용 등의 업무를 위임하여 수행하고 있다. 결과적으로 이는 지역센터의 업무 중복을 야기하는 동시에 복수의 관리 주체와 운영관련 감독의 주체를 가지게 하는 문제를 야기함으로써 사업 운영의 비효율을 발생시키고 있다. 또한 지나친 위임으로 인해 거점수행기관이 설치된 지역센터는 업무 보고체계의 중첩, 타 기관과의 형평성 문제가 지적되고 있다.

마지막으로 현재 지역센터들 중 다수는 본 사업과 유사한 성격을 가진 독거노인돌봄기본서비스를 함께 수행하고 있음에도 불구하고 물리적 공간에 대한 통합만 이루어져 상호 협력을 통한 시너지를 충분히 발휘하지 못하여 비효율이 나타나고 있다.

### 3. 평가 및 환류

본 사업과 관련한 평가 및 환류 단계에서의 문제는 사업 관련한 평가, 환류체계가 부재하다는 점이다. 사업 운영과 관련한 정보는 사업이 집행되고 있는 현장에서 가장 많이 존재한다. 이러한 정보를 효과적으로 활용하기 위해서는 사업의 평가를 통한 정보의 정제 및 환류체계를 통한 의사결정단계로의 전달이 필요하다. 하지만 현재 본 사업은 사업 지침에는 평가가 명시되어 있지만 실제로 사업 운영에 대한 평가가 부재한 상황이다. 사업 지침에 지역센터 평가에 대해 기초자치단체에 그 권한을 부여해두었고, 이를 바탕으로 실제 평가는 이루어지고 있다. 하지만 평가 내용이 지침의 내용대로 적절하게 사업을 운영하고 있는지에 대한 내용에 집중되어있고, 평가 결과 역시 사업의 개선에 반영되는 것이 아니라 지역센터 재위탁의 근거로 활용되고 있어 형식적인 평가에 머무르고 있다.

## 제2절 전달체계 개선방향

응급안전알림서비스의 전달체계 개선을 위해서는 앞서 살펴본 본 사업을 둘러싼 내외부의 환경 변화 및 기존 전달체계의 문제점을 반영할 필요가 있다. 이를 바탕으로 구성한 전달체계 개선의 기본방향, 중장기, 단기개선전략에 대해 살펴보면 다음과 같다. 다만 단기 개선 전략의 경우 다음절에서 보다 상세히 살펴보고자 한다.

### 1. 전달체계 개선의 기본방향

응급안전알림서비스 전달체계 개선은 다음과 같은 점들을 반영해야 한다.

첫째, 기존의 전달체계 문제점 개선을 통한 사업의 효율성, 연속성, 전문성 등을 증진시키는 방향으로 진행되어야 한다. 기존 전달체계의 가장 큰 문제점인 전문성 및 효율성의 문제와 함께 유관 기관, 전달체계 주체간의 업무 연속성이 저하되는 문제들을 해결하기 위한 방안을 제시할 필요가 있다.

둘째, 기존의 국가 계획의 흐름에 부합하는 방향으로 추진되어야 한다. 독거노인지원종합계획, 노인통합지원서비스 등 기존 노인 돌봄 관련 계획들과 충돌하지 않는 방향에서 설정될 필요가 있는 것이다. 이들 상위 계획들은 응급안전알림서비스를 포함하여 기획된 것으로, 돌봄 관련 기타 사업의 추진방향이 제시된 상위 계획들의 내용을 반영하여 전달체계를 개선하게 될 경우 전체적인 국가 중장기계획과 부합하는 동시에 유관 사업들과의 조화도 꾀할 수 있다.

셋째, 수요자를 고려한 통합 서비스를 제공할 수 있도록 개선이 필요하다. 현재 서비스 대상자들은 관련 서비스들을 제공받고 있는 경

우도 많고, 추가로 다른 서비스를 요구하는 경우도 있다. 서비스 대상자에 대한 접근성 관점에서도 유사 서비스와의 관계에 대한 고려가 필요하다.

넷째, 현재 기술 동향을 반영한 장비를 고려할 필요가 있다. 본 연구의 범위에서는 벗어나지만, 향후 BPR/ISP 사업을 추진할 때 2008년 이후 진화된 기술력을 바탕으로 장비를 구성하는 안에 대한 고려가 필요하다. 진보된 기술을 적용한 장비를 활용할 경우 장비의 오류 감소, 조작의 단순화 등으로 인해 장비 오류로 인해 발생하는 응급관리요원의 장비 점검 및 관리 관련 업무의 감소가 예상된다. 또한 새로운 장비를 도입과 함께 장비 공급방식을 변경하여 단일 업체의 장비를 구매, 공급할 수 있게 된다면 장비의 설치 및 점검(A/S)을 단일화할 수 있고, 관련한 업무를 한 기관에 위탁하여 지역센터의 업무 효율성을 증진시킬 수도 있다. 따라서 신기술을 반영한 장비의 개선은 향후 지역센터 응급관리요원의 업무량 감소를 야기할 수 있고, 전달체계 개선방안을 고려할 때 이와 같은 환경 변화를 고려하여 응급관리요원의 업무 내용의 변경에 대해서도 검토가 필요하다.

다섯째, 서비스 수요확대 계획을 반영하는 것이 필요하다. 현재 응급안전알림서비스는 장비의 개편과 함께 대상자 확대를 계획하고 있으며, 응급상황 대응서비스를 넘어선 응급상황의 선제적 대응인 예방 기능으로의 확대, 복지서비스 연계 강화라는 서비스 내용의 확대도 계획하고 있다. 이에 따라 서비스 제공을 위한 인프라 확대, 역할의 재정립 등이 필요하다.

## 2. 중장기 개선방향

이러한 사업 전달체계 개선의 중장기 전략은 다음과 같이 제시될

수 있다.

첫째, 서비스 수요 예측을 통한 중장기 발전방향을 수립하는 것이 필요하다. 현재 본 사업은 서비스 수요자에 대한 파악도 이루어지지 않은 상태에서 서비스 대상자 확대에 대한 외부의 지속적인 요구가 있어왔다. 이와 함께 서비스 내용의 확대에 대한 요구도 증가하고 있다. 이러한 요구에 부합하기 위해서는 기획 단계에서의 중장기 계획 수립을 통한 안정적인 서비스 확대가 필요하다. 무분별하고 급진적인 서비스 확대는 기존 인프라의 과부하를 야기하게 되고, 예산의 마련 등 서비스 공급을 위한 자원의 확보에도 어려움을 초래할 수 있다. 따라서 서비스 확대의 요구에 부합하기 위해서는 중장기적인 관점에서의 계획을 수립, 서비스 제공 인프라 및 예산 등 자원 공급에의 부담을 주지 않는 선에서의 사업 확대가 필요하다.

둘째, 향후 변경될 사업 내용을 반영하는 전달체계 개선전략을 수립하는 것이 필요하다. 특히 지속적으로 제기되어온 대상자 확대방안 및 댁내장비 개편방안에 따른 전달체계의 개편방안을 설정해야 한다. 대상자 확대는 추가 인력을 필요로 한다. 또한 장비 개편의 경우 기존의 응급관리요원 업무의 변화를 야기할 수 있는바, 이러한 사업의 변화는 기존 서비스 제공자의 역할 변화를 요구한다. 따라서 중장기적인 변화 방향을 고려한 업무 재설계 및 관련 역할의 재구조화를 통해 전달체계의 효율성을 강화해야 한다.

이와 함께 서비스의 확대에 따른 역할을 부여하는 방안을 고려해야 한다. 사업 초기 응급안전알림서비스는 독거노인의 고독사 방지라는 소극적 기능을 주 목적으로 서비스를 운영하였다가 점차 독거노인의 응급상황 대응이라는 적극적 기능을 수행하는 것으로 서비스의 목적이 변모하게 되었다. 시설보호가 아닌 지역사회 내의 거주기간 연장을 통한 노인의 삶의 질 증진이 강조되고 있는 지금, 응급안전알림서

비스는 보다 적극적인 기능을 수행할 것을 강요받고 있다. 즉, 기존의 응급상황 대응에 대한 서비스 제공에서 나아가 응급상황에 대한 선제적 기능인 응급예방의 기능, 장비를 활용한 복지정보 제공 등의 기능 수행을 요구받고 있는 것이다. 이러한 서비스 확대에 따른 서비스 역할변화에 대한 정의, 서비스 제공에 참여하는 행위자에 대한 식별 등이 필요하다.

셋째, 현재 논의되고 있는 지역사회통합돌봄(커뮤니티 케어), 노인 돌봄통합서비스 등 응급안전알림서비스를 포함하는 사업 개편방안을 고려할 필요가 있다. 서비스의 통합을 통한 수요자, 서비스 대상자 중심의 사업 추진을 목표로 하는 이들 개편방안들은 본 사업을 둘러싼 환경의 변화가 있음을 의미하는 것으로, 예상되는 환경의 변화에 맞추어 응급안전알림서비스의 역할 범위 등을 결정하는 것이 필요하기 때문이다. 현재까지는 이러한 변화방안에 대한 구체적 내용이 결정된 것은 아니지만, 변화의 기본 방향이 유사 기능을 수행하는 서비스들의 통합 및 기능, 역할의 재정립이라는 점에서 유사 서비스들의 업무 내용 확인 및 이를 바탕으로 하는 응급안전알림서비스 업무 영역의 재설계가 필요하다. 더불어 업무 재설계를 바탕으로 중장기적 관점에서 전달체계 각 행위자별 역할의 재정립이 필요할 것이다.

이를 위해 응급안전알림서비스의 중장기적 전달체계 개선방안은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 중앙의 기획업무와 함께 관리감독을 위한 평가 기능을 강화하는 것이 필요하다. 앞서 언급한 것처럼 서비스 확대에 대한 단계별 추진전략을 설정하고, 이를 위한 자원 확보방안을 고려하는 종합적인 계획을 수립하는 것이 필요하다. 특히 대상자 확대에 따른 여타 거버넌스 행위자들의 협조체계를 공고화하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 응급안전알림서비스는 중앙정부가 직접 서비스를 제공하는 것

이 아닌, 지방정부, 민간기관, 소방서와 같은 타 중앙정부기관이 함께 서비스를 제공하고 있다. 중앙정부가 이러한 내외적 거버넌스를 활용하여 서비스를 제공하는 경우 서비스 제공 주체간의 협조가 부족한 경우 실제적인 서비스 제공에 있어 한계를 가질 수밖에 없다. 특히 대상자 확대에 따라 가장 큰 업무 과부하가 예상되는 소방서와의 업무 협조에 대한 고려를 하는 것이 필요하다. 다른 행위자를 거쳐 소방서에 연결될 경우 대응에 대한 골든타임(golden time)을 놓칠 수 있기 때문에 응급서비스는 독거노인의 모든 응급상황에 대해 소방서가 직접 출동하여 상황에 대응하도록 되어있다. 따라서 응급서비스의 대상자가 증가할 경우 기존 소방서 인력의 과부하가 나타날 수밖에 없다. 따라서 서비스 확대 계획을 수립하는 경우 기존 인프라에 대한 고려를 포함하여 협조관계 구축방안도 고려해야한다.

둘째, 확대되는 서비스에 대해 기존 행위자의 역할 재정립방안도 고려될 필요가 있다. 특히 이를 위한 지역센터의 역할 변화, 역할 재정립이 필요하다. 기존 댁내장비의 개선 방향은 손쉽게 조작할 수 있는 게이트웨이를 포함하고 있고, 장비의 보급 확대 및 공급방식 변경에 따라 댁내 장비의 관리기능을 분리, 별도의 행위자를 통해 장비의 A/S와 같은 관리 기능을 이양하는 방안을 고려할 수 있다. 이에 따라 현재 응급관리요원의 장비 관리 관련 기능은 축소될 수 있다. 또한 응급상황 대응기능과 함께 응급상황 사전 예방기능을 수행하게 될 경우 관련 기능에 대한 역할이 확대되게 된다. 또한 기존에 충실히 수행하고 있지 못하던 응급상황 대응 후의 조치, 즉 응급상황을 경험한 대상자에 대한 복지서비스 연계 기능 등에 대한 활동의 수월도 필요하다. 이러한 역할의 변화에 따라 지역센터 및 응급관리요원의 역할은 변화가 필요할 것이고, 중앙정부는 이러한 기능 변화에 대한 역할 부여에 대해 정의, 필요 인력을 충원하는 방안 관련 계획을

수립하는 것이 필요하다. 또한 증가되는 서비스 대상자에 대해 추가 지역센터 계약에 대한 고려도 필요하다. 현재 지자체가 직접 운영하고 있는 지역센터들을 민간에 위탁할 것인지, 확대된 대상자를 관리하기 위한 지역센터를 추가로 선정할지 혹은 기존 지역센터에 인원을 충원하는 방식으로 운영할 것인지 등 서비스 제공기관 운영방식에 대한 계획을 수립할 필요가 있다.

셋째, 서비스 연계 방안을 고려한 지역센터 운영 방안을 마련하는 것이 필요하다. 현재 응급안전알림서비스는 독자적인 서비스로 제공하되, 여러 복지서비스를 제공하고 있는 지역의 인프라를 활용하여 서비스를 제공하고 있다. 향후 지역사회통합돌봄, 노인돌봄체계 통합 등 기존 서비스들의 통합을 통해 수요자 중심의 복지서비스를 제공할 수 있게 될 경우 기존의 응급안전알림서비스도 이에 부합하여 독자적 서비스의 제공이 아닌 여러 서비스의 통합 제공의 시류에 부합하도록 활동 내용을 변경해야 한다. 즉, 복지관 등 지역센터들은 응급서비스와 함께 다양한 서비스를 제공하고 있는바, 이들 서비스들과의 연계 제공 방안을 마련하는 것이 필요하다. 지금까지는 기관 자체적인 노력을 통해 비공식적인 서비스 연계가 개별적으로 이루어지고 있었다면, 향후 서비스 전달은 공식적으로 대상자 통합관리방안을 마련하고 서비스 제공 계획을 공동으로 수립, 제공하는 것을 고려해야 한다. 이를 위해서는 업무 수행 지침을 계획하는 과정에서 정기사례관리회의 수행을 명시화하거나 시스템 통합을 계획하는 등의 서비스간 전달체계 연계를 계획할 필요가 있다.

넷째, 새로운 행위자의 사업 참여를 고려할 수 있다. 기존의 응급안전알림서비스는 정부 내부의 행위자와 복지서비스를 제공하는 민간 지역센터, 덕내장비 관련 업체 등의 민간 행위자에 의해 서비스가 제공되고 있다. 응급안전알림서비스가 서비스 대상자 확대 및 telecare



에서처럼 서비스 내용 확대가 수행될 경우 이들 행위자들과 함께 민간 자원을 보다 적극적으로 활용함으로써 서비스를 확충하는 것이 필요하다. 이에 보다 적극적인 서비스 제공을 위해서는 현재 복지서비스를 제공하고 있는 지역센터 외의 복지관련 기관, 사회적경제 등 민간조직을 활용하는 방안, 이웃 등 지역사회 사회적 자본을 전달체계에 포함시키는 방안을 고려하여 각자의 역할을 재정립하는 방안을 고려해야 한다.

### 3. 단기전략 수립

현재 응급안전알림서비스 업무 추진 과정에서는 앞서 언급한 문제점들 중에서는 단기기간의 변화로도 개선이 가능한 영역들은 시급하게 개선하는 것이 필요하다. 이는 사업의 추진방향 변화 등을 고려하는 것이 아니라 구조적인 문제점들에 대한 개선방안을 의미한다.

단기 개선전략은 앞서 논의한 전달체계의 문제점을 해결하기 위한 구체적인 방안으로 볼 수 있다. 이러한 단기 전략을 앞서 언급한 전달체계 구성 원칙을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 통합성 증진방안

서비스 전달과정에서의 통합성을 증진시키기 위해서는 다음과 같은 전략이 필요하다.

첫째, 통합성을 증진시키기 위해서는 유관기관의 협조관계를 구축하는 것이 필요하다. 현재 응급안전알림서비스의 전달체계는 앞서 선행연구에서 나타난 것처럼 정부 내부의 거버넌스와 외부 거버넌스의 다양한 행위자들에 의해 제공되고 있는바, 이들간 협조관계의 구축

및 정보 교류 등의 협력강화는 사업의 효율성 증진 및 통합성 증진에 있어 필수적인 요소라고 볼 수 있다. 특히 행위자간 협조관계를 공고히 하는 것은 각각의 행위자가 가진 정보의 가치를 극대화하여 서비스 제공의 효율성을 증진하는 데에도 도움이 된다. 이러한 사업 제공 기관간의 협조관계 구축은 특히 서비스를 위탁운영·집행하는 기관들 사이에서의 협조관계를 구축하는 것과 함께 상위기관과 하위기관들 사이의 협조관계를 구축하는 것도 필요하다. 이러한 협조관계를 공고히 하기 위해서는 서비스 제공 주체간의 공식적인 의사소통 채널을 구축하는 것이 필요하다. 특히 서비스 위탁기관간에는 지나친 관리감독에 기인한 거래비용이 증가되는 행위가 아닌 협력관계를 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 지자체의 관심을 증진시켜 업무협조가 원활하게 이루어질 수 있도록 유도하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부는 지자체 담당자를 대상으로 하는 교육이나 홍보방안을 계획하는 것을 고려할 수 있다. 또한 지역별 평가를 통해 중앙의 관리기능을 강화하는 한편 담당 지방자치단체의 관심을 유도하는 방안 역시 고려할 수 있다.

셋째, 서비스 제공을 위한 유관기관간의 협조관계도 공고히 하는 것이 필요하다. 본 서비스가 제공되는 초기 단계인 2009년 복지부와 소방청은 MOU를 통해 사업의 협조관계를 구축한바 있으나, 지역 단위의 업무 수행에 있어서는 최소한의 협력행위만 이루어지고 있다. 지역센터 담당자와의 인터뷰 결과, 장비의 전수점검 등의 활동이 있을 때 관할 소방서에 대한 협조요청을 하기도 하지만, 지역별로 이에 해당하는 최소한의 활동도 수행하지 않는 경우도 존재한다고 응답하고 있다. 소방서 역시 본 사업의 필요성에 대해 인지하고 있음에도 불구하고 원활한 사업수행을 위해 요구할 사항이 존재한다고 하더라도 현재는 공식적으로 이를 표현할 수 있는 채널이 없어 이들의 의견이 사업에 반영될 수

없게 되어있다. 따라서 유관 기관인 소방서와의 공식적 의사소통 채널을 구축함으로써 보다 유기적인 서비스 제공 및 서비스 효율성 증진 방안을 모색하는 것도 필요하다.

## 2) 전문성 증진방안

현행 전달체계에서의 전문성 저하 원인은 서비스 전달과정의 담당자에 대한 잦은 교체, 직무에 적합한 기술의 보유 문제로 요약될 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 다음과 같은 방안이 고려될 수 있다.

첫째, 현행 장비계약방식을 유지한다면, 장비를 구매하는 지자체 담당자의 전문성 강화를 위한 교육 혹은 정보제공의 강화 방안을 고려해야 한다. 현재 다수공급자계약방식 하에서는 장비 계약을 지자체 공무원이 담당하게 되어있다. 이들이 장비를 구매하는 과정에서 제공되는 장비 관련한 규격서, 특성 등은 담당 공무원이 이해하기 어려운 전기통신 용어로 구성되어 있는 까닭에 실제적으로 이러한 정보를 이해하고 적절한 장비를 선택하는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다. 따라서 현행 공급방식을 유지한다면 장비에 대한 정보를 보다 이해하기 쉽게, 실제적인 선택에 도움이 되는 정보를 제공하는 등의 방안을 마련함으로써 담당 공무원의 전문성을 보완하는 방안을 강구해야 한다.

둘째, 업무를 수행하는 담당자의 교체를 최소화하는 방안을 마련해야 한다. 특히 지역센터 담당자의 잦은 교체는 대상자와의 라포 형성의 문제도 야기할 수 있는 동시에 복잡한 업무를 학습하는데 있어 많은 시간을 소요하게 된다는 측면에서 비효율을 야기할 수 있다. 또한 이는 업무의 연속수행으로 인한 전문성의 저하를 야기하는바, 지역센터 담당자의 연속적 고용방안을 강구하는 것이 필요하다. 이는 거점응급관

리요원의 경우에도 적용되는바, 업무를 담당하고 있는 일선관료의 이탈 및 교체를 방지하기 위한 방안의 마련이 필요하다. 담당자의 교체를 최소화하기 위해서는 이들이 지속적으로 업무를 수행하기 위한 유인체계를 마련하는 방안을 검토하거나 현행 연단위 채용방식에서 벗어난 연속 고용이 가능한 채용방식으로의 변화 방안을 고려할 수 있다.

셋째, 자격요건의 변화를 통해 채용 과정에서 전문성이 있는 담당자를 고용하는 방안을 마련할 필요가 있다. 현재는 업무 담당자 채용기준이 현행 업무 내용과 괴리가 있고, 특히 거점응급관리요원의 경우 지역센터 채용기준과 동일하여 문제가 더욱 크게 부각되고 있다. 이러한 채용기준은 업무 담당자의 전문성을 확보하는 첫 단계에서 오류가 발생하는 것을 의미하기 때문에 이후 교육 등을 충실히 수행한다고 하더라도 담당자의 전문성은 저하될 수밖에 없다. 따라서 채용기준을 변경하여 실제 업무 수행에 적합한 담당자를 채용하는 기준을 확립하는 것이 필요하다.

넷째, 교육을 강화하는 것이 필요하다. 현행 전달체계 하에서는 업무 관련 교육은 거점응급관리요원에 의한 신규 입사자 교육만 제공되고 있다. 이는 집행 일선관료인 지역센터 담당자의 전문성을 강화하기 위한 교육으로 충분하지 않다. 따라서 추가적인 전문 교육을 제공함으로써 업무 과정에서 발생하는 문제를 해결하는 동시에 서비스 제공자의 전문성을 증진시켜 서비스의 질적 수준 향상을 꾀하는 것이 필요하다.

### 3) 책임성 증진방안

전달체계의 책임성 증진을 위해서는 다음과 같은 점들을 고려해야 한다.

첫째, 지침에 명기된 위임규정을 축소시킴으로써 업무에 대한 관리 감독 기능을 강화하고 책임의 소재를 분명히 하는 방안을 고려할 수 있다. 특히 거점응급관리요원의 경우 지나친 위임규정으로 인해 근무 기관과 관리감독기관이 이원화되는 문제가 나타나고 있다. 경상적인 활동에 대한 위임규정이 많은 경우 향후 책임회피의 수단으로 활용될 수 있고, 따라서 책임소재의 불분명으로 인한 집행의 문제가 발생할 수도 있다. 따라서 기획관련 기능을 강화하여 지침에서의 위임규정을 최소한으로 축소하는 것이 필요하다. 특히 예산의 집행이나 인력 채용 등 경상적인 활동에 대해서는 위임규정을 축소함으로써 사업의 표준화를 통한 최소한의 서비스 질적 수준의 담보와 동시에 업무 범위를 명확하게 함으로써 책임성의 확보를 꾀하는 것이 필요하다.

둘째, 담당자의 교체를 최소화하기 위한 방안의 마련이 필요하다. 담당자의 잦은 교체는 앞서 언급한 것처럼 전문성의 축적 저해요인으로 작용하기도 하지만 동시에 책임성을 저해하는 요인으로 작용하기도 한다. 업무 담당자가 집행 과정에서 오류를 범하였음에도 불구하고 차년도에 근무하지 않는다면 이의 책임소재를 물을 수 있는 방법이 없기 때문에 담당자의 잦은 교체가 가능한 구조에서는 책임감을 가지고 업무를 수행하는 유인이 감소할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 전문성 향상 및 책임성 증진을 위해서는 업무 담당자의 연속고용이 가능하도록 방안을 모색하는 것이 필요하다.

셋째, 응급관리요원 1인 혹은 응급관리요원이 없는 지역센터에 대한 대안의 마련이 필요하다. 응급관리요원 1인 이하 지역센터의 경우 업무 담당자가 부재할 때 사업의 운영이 어려워진다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 응급관리요원의 확충이 필요하다. 즉, 향후 대상자 확대시 지역별 욕구 사정을 바탕으로 한 대상자의 배분도 중요하지만, 이러한 지역에 대상자를 우선 확대시킴으로써 사업 담당자의 수

를 확충, 업무 공백을 최소화하는 방안을 강구하는 것이 필요하다.

#### 4) 접근용이성 증진방안

접근용이성은 서비스 대상자의 접근성 문제로 정의될 수 있다. 서비스 대상자 접근용이성 관련 문제는 사업 수행 인력과 서비스 대상자간의 접근성 문제와 신규 대상자가 사업에 접근하는데 있어 발생하는 문제로 구분될 수 있다.

첫째, 서비스 대상자의 접근성 문제를 해결하기 위해서는 응급관리요원 1인당 서비스 대상자 수의 현실화가 필요하다. 이를 위해서는 사업 기획 과정에서 현재 업무, 업무량에 대한 실태조사를 통해 업무를 현실화할 수 있는 서비스 대상자의 수를 재지정하는 방안 혹은 현행 업무를 재정비하여 불필요한 업무를 최소화함으로써 대상자에 대한 모니터링 시간을 확보하는 방안 등을 마련하는 것이 필요하다.

둘째, 신규 대상자의 접근용이성 증진을 위해서는 기획 기능의 강화가 필요하다. 사업의 중장기적 발전방안, 즉 중장기 목표를 수립하고, 이를 바탕으로 구체적인 대상자 확대 방안의 마련이 필요한 것이다. 대상자 확대방안을 검토할 경우 제한된 자원 하에서 서비스의 목적에 부합하는, 대상자의 우선순위 및 기준을 설정하고 이를 바탕으로 신규 대상자를 모집하되, 지역별 특성 및 분포를 고려하여 현재와 같은 불균등한 사업 대상자 분포를 완화하는 것이 필요하다.

#### 5) 효율성 증진방안

이러한 전달체계의 효율성을 증진시키기 위해서는 다음과 같은 방

안을 마련할 필요가 있다.

첫째, 현재 집행과정에서 발생하는 불필요한 행정업무를 최소화하는 것이 필요하다. 예컨대 현행 전달체계 하에서는 불필요한 보고가 지속적으로 이루어지고 있다. 지역센터는 동일한 보고를 지자체, 거점 응급관리요원, 사회보장정보원 등 여러 관리기관을 대상으로 수행해야 하고, 이러한 보고업무는 업무 시간의 상당부분을 소요하게 하는 바 실제적으로 대상자 방문이나 관리 업무 수행에 부정적인 영향을 미치게 한다. 이러한 불필요한 행정업무를 최소화한다면 현재 충분히 수행되고 있지 못하는 여러 업무를 충실히 수행하는데 긍정적 영향을 미치기 때문에 효율성이 상대적으로 증진될 수 있을 것으로 기대한다. 이를 위해서는 기획 단계에서 현행 업무량, 업무내용을 파악하여 불필요한 업무를 축소하고자 하는 것이 필요하다.

둘째, 장비 관리관련 업무를 최소화함으로써 대상자 관리기능 등의 강화를 꾀할 수 있다. 현재 지역센터 업무는 지나치게 장비 관리에 집중되고 있는 구조이다. 이는 결과적으로 사업 대상자 관리, 응급상황 후 사후관리 등을 충실히 수행하기 어려운 구조적 한계를 야기하고 있다. 즉, 사업의 효과성을 증진시키기 위해서는 장비관리와 함께 대상자에 대한 관리가 동시에 수행되어야 함에도 불구하고 시간의 배분이 지나치게 한쪽으로 편중되어 있다는 것이다. 따라서 사업이 효율적으로 수행되기 위해서는 장비관리에 대한 부담을 경감시키고 사업 담당자는 대상자 관리 및 응급상황에 대한 사후관리를 강화하기 위한 방안의 마련이 필요하다. 이를 위해서 장비 업체가 장비에 대한 관리기능을 수행하게 하는 방안을 모색하거나 A/S 및 장비 관리에 대한 업무를 일괄 계약하는 방안 등을 모색하는 것이 필요하다.

셋째, 평가 기능을 확립하여 사업의 개선을 유도하는 것이 필요하다. 현재 이루어지고 있는 형식적인 평가를 실제적인 평가가 되도록

평가체계, 평가방법 등을 구체적으로 제시하여 중앙에서 의도한 방향으로 지역센터가 사업을 집행하도록 유도하는 동시에 평가 결과로 인해 도출된 정보가 사업 개선에 활용되게 함으로써 사업의 효율성을 증진시킬 필요가 있다. 다만 평가를 수행함에 있어 기존의 자료, 전산 자료의 활용을 최대화함으로써 평가를 위한 정보수집에 소요되는 불필요한 노력, 비용을 최소화하는 방안을 강구하는 것이 동시에 수반될 필요가 있다. 특히 최근 사업 운영에 대한 모니터링을 위한 지표들은 전산시스템 자료를 활용하도록 구성되는 경우가 많은바, 전산자료를 활용한 사업의 모니터링, 평가는 행정부담을 가중시키지 않는 선에서 사업 효율성을 도모하는 방향으로 운영이 가능하다. 따라서 이러한 조건을 충족시키는 모니터링 체계 및 지표를 구축함으로써 사업의 효율성을 증진시키는 방안을 모색할 필요가 있다.

### 제3절 전달체계 단기 개선전략

#### - 전달체계 행위자별 역할을 중심으로

이러한 전달체계의 개선방안을 보다 구체적으로 제시하자면 서비스 전달체계의 각 주체별로 기능 및 역할을 재정립하는 것이 필요하다. 따라서 아래에서는 전달체계 개선의 단기 전략에 대해 전달체계 주체별 행위자의 역할재정립방안에 대해 논의하고자 한다.

현행 서비스 전달체계의 문제점은 크게 지침의 모호성으로 인한 역할의 불분명, 기능의 중첩 혹은 부족, 담당자의 잦은 교체, 업무 내용과 자격요건의 불일치 등으로 요약될 수 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 본 연구에서는 ① 주체별 역할 재정립 및 역할 강화 방안 ② 거점응급관리요원 복무방식의 개선방안, ③ 지역센터 운영방식의 변경방안에 대해 검토해 보고자 한다.



## 1. 주체별 역할 재정립 및 역할 강화 방안

현행 서비스 전달체계에서는 각 행위자별 역할 및 기능의 중복, 불명확한 역할 범위에 대한 문제 등이 제기되고 있다. 이에 대해 각 주체별로 다음과 같은 역할의 재정립 및 강화가 필요하다.

### 1) 보건복지부

보건복지부는 현재 전반적인 사업에 대한 기획 및 평가 업무를 담당하고 있다. 사업에 대한 목표를 명확하게 하고 관련 계획을 수립하는 동시에 전반적인 업무 영역을 명확하게 하여 행위자간 역할 분담을 통한 서비스의 원활한 공급이 이루어지도록 하는 것이 그 주요 역할이라고 할 수 있다. 이러한 보건복지부는 다음과 같은 영역에서 그 역할을 강화하는 것이 필요하다.

#### 가. 기획 업무의 강화

효율적인 사업 운영을 위해서는 중앙정부 차원에서의 전반적인 기획 업무의 강화가 필요하다. 본 사업이 궁극적으로 추구하고자 하는 바를 달성하기 위해서는 사업의 목적을 분명히 하고 이에 따른 실현계획을 마련하는 것이 필요하다. 사업 도입단계에서 설정된 본 사업의 목적은 장비를 활용하여 독거노인 안전 확인 및 이를 통한 고독사 예방이었다. 이후 시간이 경과함에 따라 사업의 목적이 “화재·가스사고 등의 발생 시 독거노인과 중증장애인이 신속하게 대처할 수 있도록 응급상황을 알리고 119에 신고하는 체계를 구축”하는 것으로 명시하여 보다 적극적인 대응, 즉 응급상황에 대한 조기대응이 사업 목적이 되고 있

다. 이렇게 보다 적극적 목적을 달성하기 위해서는 사업 목표에 대한 구체화 등 중앙에서의 전반적인 기획을 통하여 사업이 일관성을 가지고 추진되는 것이 필요하다.

중앙의 기획업무는 사업 목표를 달성하기 위한 중장기 목표, 이를 달성하기 위한 연도별 목표, 세부 실행전략 등을 설정하는 업무를 의미한다. 특히 중장기 목표, 사업의 방향 설정시에는 유관서비스, 유관 사업들의 운영계획 등을 반영하여 상충되지 않게 설정하는 것이 중요하다.

중장기 목표 하에 전반적인 방향을 제시하는 것과 동시에 보건복지부는 사업 운영을 위한 지침 및 규정을 설정하는 역할을 수행하여야 한다. 하지만 현재 사업 운영 규정은 모호한 형태로 운영되는 부분이 많아 현장에서는 사업 운영 관련 어려움을 경험하고 있다. 앞서 언급한 예시처럼 규정상 사업 운영비 절감분은 기초자치단체와 상의 하에 응급관리요원의 복리후생비로 활용이 가능하도록 하는 규정이 있는데, 이러한 임의규정으로 인해 지역간 서비스 제공 관련 편차가 나타나고 있다. 또한 현행 규정에는 거점응급관리요원의 사업비, 운영비의 분담 비율이 정해지지 않아 이 역시 지역의 부담 정도가 상이하게 나타나고 있다.

또한 현행 지침에는 위임규정이 다수 존재하고 있다. 이들 중 특히 거점응급관리요원의 채용 관련 위임규정은 관리감독 주체와 실제 업무수행 담당자의 혼선 등으로 인해 문제를 야기하고 있는바, 위임규정 등에 대한 검토가 필요한 상황이다.

이러한 임의 규정 혹은 모호한 규정은 사업의 운영에 있어 현장의 상황에 맞는 운영, 담당자에 대한 재량을 부여함으로써 유연한 집행이 이루어지게 한다는 측면에서 긍정적이라고 할 수 있다. 하지만 지나친 모호성은 사업 운영의 애로사항으로 작용할 수 있는바, 예산의

사용, 인력의 채용 기준 등 경직성이 강한 사안에 대해서는 규정을 보다 명확하게 할 필요가 있다.

#### 나. 평가기능의 강화

사업의 관리를 위해서는 사업에 대한 평가의 수행이 필요하다. 현재 사업 지침에는 중앙정부차원의 평가가 명시되어있으나, 보건복지부 차원에서의 집행현장의 평가는 연 2회의 현장점검을 중심으로 수행되고 있다. 현재 현장점검은 재고장비의 관리가 미흡한 기관, 장비의 정상가동률이 낮은 기관 등을 기준으로 방문할 지역센터를 선정, 보건복지부와 지자체, 사회보장정보원이 실제 집행현장을 방문하여 사업 집행상황을 확인하는 방식으로 운영되고 있다. 이러한 현장점검은 중앙정부에서 집행현장의 소리를 가까이에서 들을 수 있다는 점에서의 장점을 가지지만, 일부 지역센터의 의견만 확인할 수 있다는 측면에서 한계를 가질 수밖에 없다. 즉, 전반적인 집행현장의 문제, 개선이 필요한 사항들에 대한 정보를 습득하기는 어려운 것이다. 따라서 중앙정부는 현장점검 외의 사업 평가를 통해 사업 개선을 위한 정보를 습득하기 위해서 사업에 대한 평가를 수행하는 것이 필요하다.

사업의 평가는 집행기관에 대한 상벌을 위해 수행하는 것이 아니라 다음과 같은 이유에서 수행되어야 한다.

첫째, 중앙정부에서의 평가는 일관성 있는 사업의 수행을 가능하게 한다. 본 사업은 지방정부에서 수행하고 있기 때문에 사업의 표준화가 어렵고, 현재도 지역간 편차가 크다는 지적이 제기되고 있다. 사업 평가가 도입되어 평가지표가 공개되는 경우 지역센터들은 평가지표를 고려하여 사업을 수행하려고 하는 유인이 발생하기 때문에 지역간 사업 운영의 편차를 감소시킬 수 있다.

둘째, 사업의 평가는 사업 운영의 방향성을 제시한다는 측면에서 그 의미를 가진다. 사업의 목표를 달성하기 위해 중점적으로 추진해야 할 사항에 대해 지표를 통해 제시함으로써 사업이 나아가야 할 방향으로 추진할 수 있도록 유도할 수 있다.

셋째, 사업평가는 사업의 모니터링 역할에서 나아가 사업의 문제점에 대해 정책결정주체에게 정보를 환류하는 기능을 수행한다. 현재와 같은 현장점검에서는 개별 기관의 의견을 심도 있게 청취할 수 있다는 장점을 가지지만, 한편으로는 개별 기관 혹은 해당 지역의 특수성이 반영되어 전반적인 문제점인지를 파악하기에 어렵다는 한계를 가진다. 한편 사업을 운영하고 있는 모든 기관에 대해 평가를 실시하는 경우 사업 운영에 있어 발생하는 전반적인 어려움이 나타나게 되고, 이에 대한 개선을 요구할 수 있기 때문에 중앙정부차원에서도 문제 해결의 우선순위를 설정할 수 있는 등 순기능이 발생할 수 있다. 또한 평가 결과 어떤 지역이 현재 집행상태가 취약한지를 확인할 수 있고, 현재 수행하고 있는 현장점검을 통해 실제 문제의 원인을 규명할 수도 있다. 또한 현재 추진 중인 컨설팅 역시 사업 집행에서의 어려움을 경험하고 있는 기관을 대상으로 실시함으로써 사업 운영에 실제적인 도움을 줄 수 있다. 즉, 사업 평가의 결과가 상벌의 의미로 활용되기보다 사업 효과성을 증진시킬 수 있는 방향으로 활용될 수 있다.

넷째, 중앙정부는 지역센터뿐만 아니라 우수한 사업 운영 지역을 선정, 지자체를 선정함으로써 지방자치단체의 관심을 제고할 수 있다. 현재 사업 운영은 지역별로 담당자 및 지자체 장의 관심, 의에 따라 운영실태의 차이가 나타나고 있다. 지역센터가 사업을 원활하게 운영하기 위해서는 지자체와의 관계 형성이 중요한데, 현재는 지자체의 관심을 고조시킬 수 있는 별도의 인센티브가 존재하지 않고 있다.

## 2) 광역자치단체

광역자치단체는 관할 구역 내의 기초자치단체 업무 및 이들의 지역센터 업무에 대한 관리감독 기능을 수행하고 있다. 하지만 현재는 이러한 관리감독기능이 보다 강화될 필요가 있는 것으로 판단된다.

첫째, 지나친 위임을 삼가여 실제적인 관리감독이 수행될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 현재 광역자치단체는 거점응급관리요원을 통해 업무 지원을 받고 있고, 이들의 채용 및 복무, 관리감독에 대한 권한은 광역자치단체에 부여하고 있다. 하지만 현재 거점응급관리요원의 채용 및 배치에 대해 다수의 광역자치단체들은 관련 업무를 지자체-지역센터에 위임하여 수행하고 있다. 이 경우 단순히 거점응급관리요원이 지역센터라는 물리적 공간에서 업무를 수행한다는 측면에서의 단점만 가지는 것이 아니라 업무 수행에 대한 광역자치단체의 관심이 저하된다는 측면에서의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 광역자치단체들은 거점응급관리요원의 업무 관련 지나친 위임을 지양하여 근무 장소는 지역센터가 되더라도 최소한 채용 및 복무 관련 관리는 광역자치단체에서 활동할 수 있도록 하여 업무에 대한 관심 및 책임의 부여가 강화될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 기초자치단체에 대한 관리기능을 강화할 필요가 있다. 거점응급관리요원의 설문 결과 사업 운영과 관련하여 광역자치단체에 주기적으로 보고하고 있고, 업무 관련 광역자치단체와 의사소통의 빈도가 높다고 응답하고 있다. 하지만 실제로 너무 잦은 보고로 인해 업무량이 증가하고 있음에도 불구하고 광역자치단체는 이것이 번거롭다고 생각하지 않고 있다. 이는 관련 업무에 대한 관심이 상대적으로 저하되어 나타나는 행태로도 해석될 수 있다. 즉, 광역자치단체는 기

초자치단체의 활동에 대한 관리 기능을 강화함으로써 지역 사업이 보다 원활하게 수행될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 위하여 기초자치단체의 행정활동에 대해서는 광역자치단체가 직접 행정감사 등을 통해 관리하도록 하며, 사업 운영에 대한 관리감독은 거점응급관리요원을 활용하여 지역센터 사업 운영 실태에 대해 관리하는 방안을 구체적으로 계획하는 것이 필요하다.

### 3) 기초자치단체

기초자치단체의 업무는 실제적인 사업의 운영에 영향을 미친다는 측면에서 그 중요성이 매우 크다고 할 수 있다. 하지만 인력의 잦은 교체로 인해 사업 운영에 대한 전문성이 저하되고, 지역센터에 지나친 의존을 하게 되며 동시에 사업 관리에 대한 기능이 약화되어 있다는 점이 지속적인 문제로 제기되고 있다. 따라서 사업 운영과 관련하여 다음과 같은 기능의 개선이 필요하다.

첫째, 담당자의 잦은 교체에도 불구하고 사업의 정상적인 운영, 연속성을 지니기 위해서는 조직 내 학습(organizational learning), 자원의 관리가 필요하다. 현재는 담당자의 교체에 따른 형식적인 업무인수인계 등으로 인해 조직의 경험이 축적되지 못하고 있다. 그러나 기초자치단체의 업무는 장비의 구매, 대상자의 결정, 지역센터의 선정 등 실제 서비스 전달에 매우 중요한 역할을 담당하기 때문에 업무의 공백이 발생하지 않도록 유지하는 것이 필요하다. 하지만 담당자의 변경은 통제 가능하지 않는 영역에 위치해 있다. 따라서 현행 조건 하에서는 업무의 연속성을 부여하기 위해 조직 내 기록의 강화 등을 평가에 반영함으로써 조직 내 학습을 강화할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

둘째, 자체평가의 기능을 강화할 필요가 있다. 현재 기초자치단체는 사업 평가의 기능을 수행하게 되어있으나, 상하반기 현장점검, 지역센터 평가를 통한 업무 재위탁 결정 등의 소극적 활동만을 수행하고 있다. 즉, 사업의 운영 관련 문제점을 직시하고 수정할 수 있도록 정보를 제공하는 것이 아니라 형식적인 측면에서의 평가가 수행되고 있는 것이다. 특히 평가 항목은 사업의 운영과 관련한 행정사항에 대한 항목이 주로 구성되어 있어 실제 사업 효과성 증진으로 연결되기 어려운 구조를 가지고 있다. 자체평가는 자의적인 평가가 될 수 있다는 한계도 가지지만, 집행 현장에 대한 정보를 가장 많이 가진 주체에 의한 평가라는 측면에서 가장 중요한 정보를 담을 수 있는 평가방식이다. 따라서 기초자치단체의 자체평가를 강화, 이에 대해 중앙에서 검토함으로써 사업 운영 과정에서 발생하는 정보들이 사업의 기능 개선으로 연결될 수 있도록 자체평가를 보다 강화하는 것이 필요하다.

## 2. 거점응급관리요원의 복무관련 개선방안

현재 본 사업의 거점수행기관은 그 역할이 지침에 명시되어 있지 않고 있다. 거점응급관리요원의 역할에 대한 규정은 존재하고 있지만, 거점수행기관의 설치에 대한 규정 및 역할에 대한 부분은 여전히 모호하게 존재하는 것이다.

타 서비스의 거점수행기관은 광역단위에 설치하여 개별 지역의 업무 수행, 서비스 제공에 대한 관리감독 기능을 수행하고 원활한 서비스 제공을 위한 지원기능을 수행하는 것이 일반적이다. 이러한 관점에서 본 서비스의 거점수행기관 역시 이러한 지역센터에 대한 관리감독기능과 함께 서비스 제공을 위한 지역센터 지원기능을 수행하는 것이 바람직하다. 특히 본 사업의 대상자가 증가하고 서비스 수행기관

의 역할이 확대된다면 거점수행기관은 현재의 역할에서 나아가 이러한 관리감독 및 지원기능의 강화 필요성이 증가될 것이다. 이를 위해서는 거점수행기관은 최소한 현재와 같이 광역자치단체를 기준으로 설치될 필요가 있고, 대상자 및 지역센터가 확대됨에 따라서는 별도의 조직으로 분리하여 설치하는 규정을 마련하는 것 역시 필요할 수 있다. 이에 본 연구에서는 거점수행기관이 이러한 역할을 원활하게 수행하기 위한 거점수행기관의 설치 및 거점응급관리요원의 복무관련 개선방안에 대해 다음과 같은 방안들을 제안하고자 한다.

### 1) 채용 및 복무방식의 변경

현재 거점응급관리요원의 채용은 지나친 위임규정으로 인해 실제 업무수행에서의 한계를 야기하고 있다. 즉, 광역자치단체의 업무인 관할 구역의 사업 관련 관리감독업무를 수행하는 거점응급관리요원은 실제 채용 및 복무가 이와 일치하고 있지 않다는 점에서의 한계를 가지는 것이다. 또한 현행 채용방식은 연단위 계약방식으로, 계약기간이 경과하게 되면 재계약이 아닌 채용과정을 다시 거쳐 임용하게 된다. 이러한 방식 하에서 거점응급관리요원은 재임용에 대한 불안함을 가지게 되는 동시에 채용 기간 동안에는 업무의 집중도도 하락하게 된다. 또한 관리업무임에도 불구하고 이러한 채용방식을 활용하는 것은 담당자의 업무 연속성도 저해하기 때문에 사업 효율성의 저하를 야기한다.

따라서 이러한 거점응급관리요원의 채용 및 복무관련 문제를 해결하기 위해서는 현행 단기간 채용방식 및 복무상의 제약을 해소할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 두 가지 방식을 제안하고자 한다.



첫째, 현행과 같이 광역자치단체에서 거점응급관리요원에 대한 채용 및 복무관리를 수행할 경우, 관련 위임규정의 축소가 필요하다. 현행과 같이 광역자치단체의 지원을 위해 거점응급관리요원을 채용하여 운영하는 경우 광역자치단체가 직접 이들을 채용하여 운영하는 것이 업무수행 및 관리를 위해 바람직한 방안이라고 할 수 있다. 하지만 현재의 경우 수요는 광역자치단체에 있으나 소속이 광역자치단체가 아니기 때문에 거점응급관리요원이 활동을 수행하는데 있어 제약을 가지게 되고, 특히 복무관리 등에 있어 지방자치단체 혹은 지역센터의 영향을 받기 때문에 광역의 관리 소홀이 나타날 수 있다. 즉, 현재는 거점 응급관리요원이 광역자치단체의 지원이라는 역할을 충실히 수행하면서 활동하기는 어려운 환경이기 때문에 거점 응급관리요원의 채용 및 복무관리는 위임규정을 축소하여 광역자치단체가 직접 수행하는 방안으로의 수정이 필요하다.

둘째, 거점응급관리요원에 대한 고용 및 복무관리 역할을 중앙정부가 직접 수행하는 방식을 고려할 수 있다. 현재 거점응급관리요원의 주요 역할은 광역자치단체의 위임을 받아 기초자치단체의 사업 모니터링 및 관리, 관련 종사자의 교육 등의 업무로 규정되어 있는데, 이는 실제로 중앙정부가 지방정부 단위에서 수행되는 사업을 관리하기 위한 활동을 의미한다. 즉, 거점응급관리요원의 활동을 통해 지역의 사업들이 최소한의 서비스 품질을 유지할 수 있도록 관리하고자 하는 것이다. 이러한 활동은 일반적으로 권역을 설정하여 수행되는 것이 바람직하기 때문에 광역자치단체를 기준으로 권역을 설정, 관리감독 활동을 수행하게 된다. 권역별 모니터링, 관리감독 활동의 결과는 중앙정부 및 지방정부에서 모두 관심을 가지고 있다. 하지만 일반적으로 우리 지역이 특별히 문제를 가지고 있는지에 대한 단편적인 관심을 보이는 지방정부보다는 전반적으로 본 사업이 목표를 달성하는데

있어 서비스의 품질이 저하되는 지역은 없는지, 지역간 편차가 발생한다면 그 원인은 무엇인지, 종사자들은 서비스를 제공하는데 있어 바람직한 활동을 수행하는지, 필요한 교육은 적절히 수행되는지 등에 대해서는 중앙정부가 더욱 관심을 가져야하는 영역이다. 따라서 활동의 수행은 광역자치단체를 단위로 수행하더라도 이에 대한 결과는 중앙정부에서 보다 적절히 활용할 수 있다. 즉, 거점수행기관, 거점응급관리요원의 활동은 광역자치단체를 지원하는 역할도 있지만 궁극적으로는 중앙정부인 보건복지부 업무를 지원하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 현행 채용 및 복무방식은 중앙정부와의 원활한 교류가 어려운 구조이다. 실제 설문조사 결과 역시 거점응급관리요원은 중앙정부와의 교류보다는 광역자치단체와의 업무교류가 더욱 빈번하다는 점을 보여주고 있다. 따라서 중앙정부가 지역 사업에 대한 기획 및 관리감독의 권한을 강화하고 사업 운영의 표준화를 달성하기 위해서는 거점응급관리요원의 중앙정부 고용 방식을 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 보건복지부가 본 사업의 중앙지원센터인 사회보장정보원을 활용, 사회보장정보원이 거점응급관리요원을 직접 고용하고 복무관리를 수행하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이 방법의 경우 보건복지부는 인력에 대한 관리감독의 역할은 최소한으로 수행하면서 사회보장정보원을 통해 장비 운영, 대상자 관리, 시스템 운영, 지역센터 업무 관리 등 사업과 관련한 정보를 일원화하는 방안을 강화함으로써 관리의 효율성을 증진시킬 수 있다는 장점을 가질 수 있기 때문이다.

중앙의 기획 및 관리 강화라는 목적을 달성하기 위해서는 거점응급관리요원의 운영은 광역자치단체보다는 중앙정부가 주체가 되는 것이 보다 바람직할 것으로 보인다. 다만, 이 경우에도 주의해야 할 것은 고용주체를 변경하는 것에서 나아가 단기고용의 제약을 해소하는 것이 필요하다는 점이다. 이에 대해서는 아래에서 보다 상세히 언급하

고자 한다.

## 2) 별도의 근무 공간 마련

현재 거점응급관리요원은 지역센터 응급관리요원과 한 공간에서 함께 근무함으로써 여러 가지 업무 수행에서의 어려움을 경험하고 있다. 특히 이는 앞서 언급되는 지나친 위임구조로 인해 광역자치단체의 지원이 어려운 구조적 한계를 가지기도 한다. 따라서 채용 및 복무방식의 변경과 함께 지역센터 응급관리요원과 별도의 근무환경을 조성함으로써 업무에 대한 집중도를 증진시킬 필요가 있다. 근무 공간 관련하여 단기적으로는 현재 지역사회자율투자사업의 광역사무소에 배치하는 방안, 광역자치단체 청사에 업무 공간을 마련하는 방안, 장기적으로는 정보원의 지사 설립이 이루어지는 경우 정보원 지사에서 근무하는 방안 등을 고려할 수 있다.

## 3) 자격요건의 수정

현재 거점응급관리요원은 지역센터 응급관리요원과 상이한 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 같은 자격요건 하에서 채용이 이루어지고 있다. 이는 업무 수행의 전문성 저하로 연결되어 서비스 전달체계의 전문성 약화에 영향을 미치고 있다. 따라서 거점응급관리요원의 활동에 적절한 자격요건의 수립, 예를 들어 지역센터 업무 경험자를 그 기준에 포함시키는 방안, 전기 관련 자격증 소지자 항목을 삭제하는 방안 등을 고려하여 변경하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 거점응급관리요원의 업무수행 내용, 업무량 파악 등과 함께 향후 거점수

행기관에서 수행해야 할 필요가 있는 업무를 확인, 거점 수행기관의 역할을 재정립하는 것이 선행되어야 할 것이다.

#### 4) 교육 기능 강화

현재 거점응급관리요원은 사업 담당자인 응급관리요원을 대상으로 교육 활동을 수행하고 있다. 하지만 앞서 문제점에서도 언급된 것처럼 현행 업무구조는 거점에서 교육 업무를 제한적으로 수행하고 있어 사업의 효과성 증진에 어려움을 가지고 있다. 따라서 다음과 같은 부분의 교육 기능이 강화될 필요가 있다.

첫째, 현재 수행하고 있는 신규직원에 대한 교육관련 기능이 확대될 필요가 있다. 현재 거점에서는 신규직원에 대한 장비관리 교육을 수행하고 있는데, 신규 직원의 경우 장비관리 외에도 대상자 관리, 사업 집행 등에 있어 다양한 어려움을 경험하고 있다. 본래 이러한 어려움에 대해서는 지역센터별로 교육을 진행하는 것이 바람직하지만 본 사업은 그 특성상 지역센터 근무자가 많지 않은 지역이 다수 존재하고, 일부 지역센터는 1인 근무지역으로 구성되어 있어 업무 인수인계조차 어려운 경우가 많다는 점을 고려할 때, 개별 지역센터에서 관련한 교육을 수행하기 어렵다는 점을 유추할 수 있다. 따라서 권역별로 거점에서 현재와 같이 이러한 신규직원 교육을 수행하는 것이 보다 효과적일 수 있다는 점은 부정할 수 없다. 또한 사업의 효과를 증진시키기 위해서는 장비관련 교육에서 나아가 사업 전반에 대한 이해를 증진시키고 장비관리 이외의 다른 지역센터 역할에 대한 교육을 확대하는 것이 필요하다. 특히 이를 위해서 거점응급관리요원은 교육에 대한 수요, 특히 교육 내용에 대한 수요를 미리 파악하여 연간 교

육관련 계획을 수립하는 등의 노력을 하는 것이 필요하다.

둘째, 신규직원에 대한 교육과 함께 기존 직원에 대한 보수교육도 추가로 수행될 필요가 있다. 현재 기존 직원의 경우 특별히 교육을 받을 기회가 없고, 사회복지사협회에서 주최하는 사회복지사 보수교육 혹은 개별 기관에서 수행하는 교육을 찾아 이수하는 형태로 본인들의 전문성을 증진시키고 있다. 이러한 교육은 현행 사업을 운영하는 과정에서 발생하는 어려움에 직접적인 대응을 하기에는 한계를 지니게 되는데, 기존 직원들이 업무 수행과정에서 발생하는 문제점, 어려움에 도움을 주기 위한 교육도 추가적으로 수행될 필요가 있다.

이렇게 교육을 수행하는 것은 지역센터 응급관리요원의 전문성 강화와 함께 서비스 제공인력의 능력을 향상시켜 서비스 질적 수준을 향상시킬 수 있다는 장점을 가지게 한다. 이와 함께 교육을 통한 사업 행정처리 능력을 향상시킴으로서 전반적인 사업 효율성을 증진시킬 수도 있다.

## 5) 연속근무 유인체계 마련

거점응급관리요원은 서비스를 대상자에게 직접 제공하는 인력이 아닌 관리업무를 수행하는 인력이다. 관리자는 그 특성상 사업에 대한 전반적인 내용을 숙지하고, 전체적인 관점에서 조율하는 기능을 수행해야 한다. 이를 위해서는 관련한 사업의 경험이 필요하고, 장기적인 시각을 가지고 업무를 수행하는 것이 필요하다.

하지만 현재 거점응급관리요원은 장기적인 관점을 가지고 사업 전반을 아우르는 관리업무를 수행하기에는 어려운 환경에 처해있다. 사업 규정상 거점응급관리요원은 연 단위로 채용하게 되어있어 연도 말

이 되면 재계약이 아닌 신규 채용심사를 거쳐 배치되어야 하기 때문이다.

이러한 환경에서 거점응급관리요원의 급여 역시 최저임금과 연동되도록 설계되어 있다. 결과적으로 거점응급관리요원 역시 보다 나은 조건의 일자리로의 이직이 잦을 수밖에 없다는 것이다. 이러한 잦은 인력의 교체는 거점이 장기적인 업무 수행을 통한 관리 업무의 효율을 꾀할 수 없게 한다.

이를 위해 거점응급관리요원의 연속 근무를 위한 대안마련이 필요하다. 거점응급관리요원의 연속근무를 위해서는 두 가지 방법을 고려할 수 있다.

첫째, 소극적인 방법으로 신규채용 방식을 재계약 방식으로 전환, 혹은 계약기간을 1년 이상으로 설정하여 채용하는 방식을 고려할 수 있다. 1년 단위의 계약에서 벗어나는 것만으로도 단기적으로는 고용이 보다 안정되는 효과를 가질 수 있을 것이다. 하지만 계약기간을 2년 이상으로 설정할 수 없다는 점에서는 여전히 연속근무가 어렵기 때문에 이 방법은 현실적으로 연속근무를 유인하는 방안이라고 보기는 어렵다.

둘째, 보다 적극적인 방법으로는 무기계약 혹은 정규직화를 고려할 수 있다. 다만 이 경우 고용계약의 주체가 현재와 같이 사업을 위탁받는 지역센터로 설정할 경우 지역센터가 거점위탁을 받지 못하는 경우 고용이 해지된다는 점에서 연속근무에 따른 고용안정성이 저해될 수 있다. 따라서 무기계약 혹은 정규직 전환을 추진할 경우 보다 안정적, 연속적으로 거점업무를 수행하는 기관이 관련 업무를 추진하는 것이 선행되어야 하는 것이다. 이는 앞서 언급한 채용 관련한 문제와 연결되는데, 업무의 성격을 광역자치단체의 보조로 볼 경우 광역자치단체가 거점수행기관 역할을 담당하면서 거점응급관리요원의 채용을

직접 추진하여 무기계약직 혹은 정규직 공무원으로 채용하는 것이 바람직하다. 또한 거점의 업무 성격을 중앙정부의 지원으로 볼 경우 중앙정부, 즉 중앙정부에서 업무 위탁한 사회보장정보원이 중앙지원센터로서 그 역할을 수행하고 거점응급관리요원은 사회보장정보원이 무기계약직 혹은 정규직으로 채용하여 업무를 담당하게 하는 것이 바람직하다.

### 3. 지역센터 운영방안 개선

#### 1) 채용기준의 설정

현재 응급관리원의 채용 관련 자격 우대사항은 사회복지사, 전기 혹은 전산관련 자격증 소지자로 상이한 성격의 자격증 소지자가 우대되고 있다. 이는 현장에서 이 둘의 전문성이 모두 활용될 것이라는 가정 하에서 이루어진 것인데, 이러한 자격요건을 설정하기 위해서는 우선 지역센터 응급관리요원의 업무 관련 현황 파악이 선행되어야 한다.

앞서 살펴본 것처럼 현재는 현장에서 대부분 응급관리요원을 채용할 때 사회복지사 자격증을 선호하고 있어 실제 응급관리요원 중 사회복지사 자격증 소지자가 다수를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 하지만 실제 응급관리요원들의 업무는 여전히 장비 관리 업무가 주를 이루고 있어 자격요건과 실제 업무의 괴리가 나타나고 있다.

따라서 이들의 채용요건을 정의하기 위해서는 전반적인 지역센터 업무에 대해 업무량, 비중 등을 파악하여 이에 맞는 세부 자격요건을 제시하는 것이 사업의 효율성을 증진시키는데 기여할 것이다.

하지만 이는 본 사업이 현재와 같은 형태로 집행될 것이라는 가정

하에서 이루어지는 것으로, 사업의 개편과 관련한 논의가 진행되는 과정에서는 이에 대한 조정도 필요할 것으로 보인다. 즉, 현재 사업에 대한 기능 및 역할, 업무량을 분석하여 채용요건을 정의하는 것도 중요하지만, 이러한 정보를 바탕으로 본 사업에서 반드시 수행해야 할 기능과 그렇지 않은 기능을 정의하는 동시에 사업이 추구하는 방향이 변화하였을 경우 필요한 역할에 대해서도 분석하여 이를 수행할 수 있는 인력을 충원하기 위한 자격요건의 정의가 필요한 것이다. 예를 들어 향후 미래 사업이 보다 적극적인 의미에서 응급상황 예방의 기능을 수행하고자 하여 노인 응급상황 예방에 대한 역할이 추가된다면, 관련한 교육을 실시할 수 있는 인력의 채용이 필요할 것이고, 이를 위하여 채용요건에 반영하여 노인 건강관련 교육 이수자 혹은 관련 자격증 소지자, 혹은 향후 교육수료 예정자 등을 자격요건에 추가할 수 있을 것이다.

즉, 사업의 효과성을 증진시키기 위해서는 현재 응급관리요원의 업무 내용 및 업무량 분석과 함께 사업 개편안에 따른 추가적인 역할 혹은 배제될 역할 등을 정리한 후 관련한 업무를 수행하기 위한 인력의 채용요건을 재정의하는 것이 필요하다. 또한 이렇게 자격요건을 변경할 경우 기존 응급관리요원에 대해서는 업무를 지속적으로 수행할 수 있도록 고용을 유지하되, 시간 유예를 두고 관련한 조건을 충족시키도록 지원하는 방안을 추가적으로 마련하는 것이 필요하다.

## 2) 지역센터 선정요건 강화

중앙정부 사업에 대해 지역의 민간기관을 활용하는 것은 이들의 전문성을 바탕으로 사업을 운영하기 위함이다. 즉, 선행연구에서 언급한



것처럼 서비스를 위탁운영하는 것은 민간기관의 기존 노하우와 자원을 활용하여 사업을 운영할 경우 사업의 효과가 증진될 것이라 기대를 바탕으로 하는 것이다. 따라서 사업을 민간기관에 위탁하여 수행하는 경우 그 전제가 위탁사업 관련 경험과 노하우를 축적한 기관이 선정되어야 사업이 의도한 방향으로 운영될 수 있다는 것이 된다. 즉, 본 사업과 관련한 대상자에 대한 경험 및 정보를 보유하고 있고, 대상자의 돌봄 등에 대한 욕구에 반응할 수 있는 서비스 연계가 가능한 기관 등에 서비스 집행을 위탁함으로써 사업의 효과성을 증진시킬 수 있다.

하지만 현재 사업 지침에는 지역센터 선정 요건에 대한 구체적인 기준이 제시되어 있지 않고 지역 내 위원회에서 결정하도록 되어 있다. 즉, 다른 사업 운영의 경험에 의한 대상자 관련 지식의 축적, 기관의 자원 등을 고려한 위탁기관 선정 요건이 정의된 것이 아니기 때문에 결과적으로 응급안전알림서비스 제공기관의 선정에 있어 사업 특성에 대한 기본적인 기준이 제시되고 있지 않다는 것이다.

따라서 원활한 사업의 운영을 위해서는 최소한의 사업의 위탁기관 선정기준을 마련하는 것이 필요하다. 특히 사업이 확대될 경우 지역 내 한 개 이상의 기관이 사업을 수행하는, 즉, 지역센터의 수가 증가할 수도 있다. 이렇게 지역센터가 확대되기 전에 지역센터 선정요건을 마련함으로써 실제 사업의 수행이 가능한 기관에서 서비스를 제공함으로써 위탁사업을 수행하는 기관의 역량을 활용한 사업 운영이 될 수 있도록 하여 서비스의 질적 수준을 향상시키는 것이 필요하다.

또한 현재와 같이 지역센터 평가가 사업의 재위탁 근거로만 활용되는 것이 아니라 사업 운영상 미숙한 부분을 보완할 수 있는 자료로 활용함으로써 지역센터의 사업 수행을 지원할 수 있도록 기능이 보완되어야 한다.

### 3) 통합 서비스 제공방안 고려

현재 응급안전알림서비스 지역센터 중 다수는 돌봄기본서비스를 함께 제공하고 있다. 하지만 이는 물리적인 공간을 함께 사용하고 있는 것에서 그치고 있어 서비스의 통합이 이루어지고 있다 보기에는 한계를 가진다. 앞서 언급한 것처럼 두 서비스가 함께 제공되는 경우 상당한 시너지를 가질 것으로 기대된다. 현재 두 서비스의 중복 대상자가 증가하고 있고, 이들 서비스는 유사한 기능을 수행하고 있지만 직접적인 대면활동의 빈도에서의 차이점 등으로 인해 각기 상이한 대상자의 욕구를 해소하고 있다고 볼 수도 있다. 응급서비스의 경우 대상자 입장에서 응급상황에 대한 대응을 통한 안전의 욕구 충족이라는 측면이 강한 반면 노인돌봄기본서비스의 경우 안전에 대한 욕구 충족과 함께 대상자와의 잦은 접촉을 통한 정서적 욕구에 대한 충족이라는 측면이 상대적으로 강하기 때문이다.

따라서 두 서비스가 별개로 제공되는 것보다는 대상자의 복합적 욕구를 충족시킨다는 측면에서 통합 제공하는 방안에 대해 고찰하는 것이 필요하다. 또한 두 서비스가 함께 유기적으로 연계되어 제공될 경우 동일한 대상자에 대한 중복적 정보수집, 조사가 이루어지지 않을 수 있기 때문에 이에 해당하는 업무의 감소가 나타나 서비스 관리자 인력의 추가 업무 활용이 가능하기 때문에 사업 효율성도 증가할 것으로 기대된다. 이를 위해 단기적으로는 통합 서비스를 제공받고 있는 대상자에 대한 업무 연계이 강화가 필요하다. 즉, 서비스 제공에 투입되는 인력들간의 의사소통을 강화하고 상호 기록을 공유함으로써 정보 수집을 위한 비용을 감소시키는 것이 단기적으로 수행될 필요가 있다. 또한 장기적으로는 대상자에 대한 사례관리 회의의 정례화 등

을 통해 대상자 입장에서의 통합서비스 제공이 이루어질 수 있도록 공식적인 서비스 연계 방안을 고려하거나 서비스 통합 방안을 고려하는 것 역시 필요하다. 다만 서비스 연계 혹은 통합을 고려함에 있어서는 기존 서비스들의 전달체계, 담당자의 역할, 대상자의 욕구 현황, 자원 등에 대해 고려함으로써 현실적인 운영 방안을 구축하는 것이 필요하다.

이러한 방안을 추진함에 있어 주의해야 할 것은 현재 보건복지부가 추진 중인 지역사회돌봄통합서비스(커뮤니티 케어) 등 유사 정책의 방향을 고려하는 것이 필요하다. 특히 현재 보건복지부는 노인돌봄기본서비스와 응급안전알림서비스가 단순히 독거노인에 대한 안전 확인의 기능을 넘어서 돌봄의 기능으로 그 역할을 확대하는 방안을 고려하고 있는데, 이러한 관점에서 두 사업이 어떻게 유기적으로 연계되는 것이 필요한지, 이를 위해서는 어떻게 각 사업이 그 역할과 기능을 배분되는 것이 좋은지에 대한 고민이 필요하다.



## 결론 및 정책적 함의

제1절 전달체계 개선에 따른 기대효과  
제2절 전달체계 개선의 선행 과제



## 제6장 결론 및 정책적 함의

### 제1절 전달체계 개선에 따른 기대효과

이렇게 응급안전알림서비스의 전달체계를 개선할 경우 다음과 같은 부분의 개선효과가 있을 것으로 보인다.

우선 장기적인 관점에서는 다음과 같은 개선효과가 기대된다.

첫째, 사업 효율성 증진으로 인해 사업 개편에 보다 유연하게 반응할 수 있는 전달체계로의 변화가 기대된다. 현행 사업 운영 과정의 비효율이 제거될 경우 향후 사업 개편으로 인한 추가기능이 부여될 때 기존 전달체계에 비해 부담이 경감될 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 보건복지부의 사업 목표설정 등 기획능력을 향상시키는 방향으로 전달체계를 개편함으로써 장기적 관점의 사업 운영방안, 발전방안을 고려할 수 있다. 전달체계 행위자의 역할 및 활동내용에 대한 정보를 중앙에서 관리할 수 있도록 기능을 보완하고 역할을 재정립함으로써 중앙정부가 사업 전반을 관리하는 동시에 장기적 관점에서 사업 기획을 가능하게 할 수 있다. 사업 대상자 확대 및 사업 기능 재편을 기획하기 위해서는 중앙에서의 조사 및 정보 집중 등이 필수적인데, 제안된 전달체계 개편안은 보다 중앙 집중적인 집행이 가능하

게 하여 기획 기능에도 지원이 가능할 것으로 기대된다.

다음으로 단기적 관점에서는 다음과 같은 개선효과가 기대된다.

첫째, 관리감독 기능을 강화함으로써 사업의 효율성 증진 및 지역별 집행의 편차를 감소시킬 수 있다. 상위기관에 의한 하위기관의 관리감독 강화는 정확한 집행을 촉진시킬 수 있고, 지역별로 다양한 형태로 운영되던 사업을 체계화할 수 있다. 이와 함께 지역센터에 대한 교육기능을 강화함으로써 서비스 질적 수준의 향상을 도모할 수도 있다.

또한 관리기능을 강화하여 현재와 같은 유사중복업무들을 감소시킬 수 있게 되면 현재보다 업무량이 감소될 수 있다. 업무량 감소가 이루어질 경우 응급관리요원의 업무도 현재 장비관리에 치중되어있던 업무에서 대상자 관리 등의 업무, 서비스 관리기능을 보다 집중하여 수행할 수도 있다는 장점을 가진다.

둘째, 사업 담당자들의 채용기준 및 복무방식의 변화, 교육훈련의 강화 등을 통한 담당자의 전문성 강화는 사업의 질적 수준을 제고하는데 기여할 수 있다. 본 사업은 장비를 활용하여 사업 대상자의 안전확인 및 응급상황 대응을 통해 대상자의 삶의 질 증진을 목표로 하고 있는바, 대상자의 상태에 대한 모니터링을 수행하는 장비의 상시 정상작동 및 대상자에 대한 관리가 동시에 이루어지는 것이 필요하다. 이 두 가지는 모두 전문성이 있는 사업 담당자에 의해 추진되는 것이 중요하다. 특히 현재와 같이 복잡한 구조 하의 맥내장비를 활용하는 경우 담당 직원의 장비 조작 등에 대한 숙련도가 중요하고, 대상자 관리 역시 대상자와의 라포형성과 같은 전문 기술을 활용하는 것이 중요하다. 관리의 측면에서도 마찬가지이다. 본 사업은 사업 자체의 복잡성으로 인해 행정적 측면에서도 전문성을 요구하고 있다. 하지만 현행 사업의 운영에서는 이러한 전문성을 담보할 수 있는 구



조가 확보되지 못한바, 사업의 효과성을 제고할 수 있음에도 불구하고 한계를 가지고 있었다. 하지만 전달체계 개편을 통해 담당자의 장기 근무를 유도할 수 있고, 적절한 자격을 가진 담당자에 의해 사업이 수행되는 동시에 사업을 위한 교육이 체계적으로 제공된다면 향후 사업의 질적 수준은 향상되어 사업의 효과성이 제고될 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 사업의 평가기능을 강화함으로써 사업 운영에 대한 환류를 통해 사업 개선을 유도할 수 있고, 지역별 집행 편차를 감소시킬 수 있으며 동시에 지방자치단체의 관심을 제고할 수 있다. 현재는 사업에 대한 평가가 이루어지지 않음으로써 사업이 어떠한 부분에서 추진이 미흡한지를 점검할 수 없게 되고, 무엇이 우선적으로 추진되어야 하는지 그 방향성을 제시해주고 있지 못하고 있다. 평가를 수행함으로써 현재 사업 집행에 대한 추진정도, 현재 상태를 점검하는 것과 동시에 수행기관별 평가를 통해 사업이 미진한 지역에 대한 점검을 수행함으로써 지역별 편차를 감소시킬 수 있다. 또한 지역별 평가는 해당 지자체의 관심을 증가시키는 유용한 도구가 될 수 있기 때문에 사업 추진에 긍정적 역할을 할 것으로 기대된다.

## 제2절 전달체계 개선의 선행과제

전달체계 개선에 대해 본 연구는 다음과 같은 점이 선행되어야 할 필요가 있음을 제안하고자 한다.

첫째, 서비스 수요자 규모의 파악이 필요하다. 응급안전알림서비스의 프로그램 포괄범위(program coverage)는 저소득층(기초생활수급가구 및 차상위가구)이면서 장기요양대상자 혹은 치매(치매위험군) 대상자로 규정하고 있다. 이 규정을 근거로 파악하는 대상자가 본 사업

의 대상자 최대 규모(모수)가 될 수 있는데, 이 부분은 타기관 시스템 연계 문제 등으로 확인이 어렵다. 또한 이 규정을 적용하여 대략적인 규모를 산출한다고 하더라도 이들에게 모두 서비스를 제공할 수는 없다. 이에 대한 예산 및 소방서 등의 유관기관 협조 문제를 고려할 필요가 있기 때문이다.

따라서 서비스 수요자를 파악하기 위해서는 서비스 희망자에 대한 조사 혹은 정기적 안전 확인 및 응급상황 조기 대응이 필요한 대상자 관련 규모를 파악하여 서비스 대상자 확대 규모를 산출할 필요가 있다. 이러한 서비스의 단계적 확대방안이 우선적으로 수립되어야 관련한 인프라 수요 측정, 장비업체 등에 대한 협상전략 도출 등 전달체계 개편에 대한 구체적인 방안이 도출될 수 있을 것이다.


둘째, 사업 목표의 수립이 필요하다. 초기 본 사업이 도입될 당시에는 독거노인의 고독사 방지를 그 목표로 하여 사업이 추진되었는데, 현재는 독거노인에 대한 안전 확인, 응급상황 조기 대응이라는 사업 목적 하에 사업이 추진되고 있다. 하지만 이 목적을 통해서는 본 사업이 궁극적으로 달성하고자 하는 방안이 명확하게 제시되고 있다고 보기 어렵다. 이렇게 사업 목표가 불명확할 경우 사업의 운영 방향에 대한 설정이 어렵다. 따라서 사업 개편안을 논의하기 전에 본 사업이 궁극적으로 추구하고자 하는 목표, 이에 따른 세부 실행전략을 도출하여 사업의 운영 관련 중장기 방향을 설정하는 것이 필요하다.

셋째, 유관사업과의 관계 등을 파악하여 역할을 정립하는 것이 필요하다. 현재 정부는 독거노인 관련 다양한 대응책을 제시하고 있고, 그 가운데서 응급안전알림서비스의 제공은 기존의 서비스 제공방식에서의 변화가 필요할 것이다. 따라서 동일 서비스 대상자를 중심으로 제공되는 서비스간의 관계, 역할의 재정립을 통해 응급안전알림서비

스가 독거노인 생활 안정에 기여할 수 있는 방안, 사업 추진 환경의 변화에 부응하는 사업 추진전략을 모색함으로써 독거노인 관련 사업의 효과성을 증진시키는 동시에 응급안전알림서비스의 효율성 역시 제고될 수 있을 것이다. 따라서 사업간 관계 재정립, 응급안전알림서비스의 역할 재정립 방안을 바탕으로 응급안전알림서비스 제공 주체들의 역할분담, 협조관계 구축 등이 이루어질 필요가 있다.

현재 응급안전알림서비스는 새로운 10년을 맞이하기 위한 개편논의가 이루어지고 있다. 사업이 형성된 10년 전에 비해 기술의 발전, 독거노인을 둘러싼 환경의 변화가 나타나고 있는바, 이를 반영하여 서비스 전달체계 역시 개편될 필요가 있을 것이다. 따라서 응급안전알림서비스 전달체계가 보다 효율성을 가지기 위해서는 사업을 둘러싼 환경을 분석하고 이를 바탕으로 역할 및 기능을 재조정하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.





## 참고문헌

### 1. 국내 저서

- 국회예산정책처 (2011). 사회복지 전달체계 개선 종합대책 평가.
- 강혜규 (2009). “국민기초생활보장제도의 효율적 운영과 발전을 위한 전달체계의 조건과 개선과제”, 국민기초생활보장제도 10주년 기념 심포지엄 발표자료. 한국보건사회연구원
- 심영미 (2010). “지역사회복지서비스 전달체계 향상을 위한 서비스 공급자와 수요자간의 인식 비교: 의정부, 양주, 포천시 공무원과 노인을 중심으로”. 경희대 사회과학연구. 36(3): 257-285.
- 성은미, 강혜규, 안태숙, 홍선미, 이연 (2012). 사회복지서비스 전달체계 개선 방안: 경기도 무한돌봄센터를 중심으로. 경기복지재단.
- 임성근, 김욱 (2012). 효율적인 복지서비스 전달체계를 위한 개선방안: 노인 장기요양서비스를 중심으로. 한국행정연구원.
- 이현주 (2001). “공공복지 전달체계에 대한 새로운 대안 모형의 모색. 사회복지연구, 제18호: 161-183.
- 함영진 (2010). “유럽 사회복지 전달체계 분석: 공공부조를 중심으로”. 한국행정학회 컨퍼런스 자료. 1-18.
- 현외성 (2010). 사회복지정책갈론. 제3판. 양서원.
- 강신욱 (2014). 재난발생시 취약계층 사회보장 대책, 경제·인문사회연구회.
- 국회입법조사처 (2018). “정보격차 해소를 위한 정보화교육사업 실태 및 개선

## 방안, 입법정책보고서

- 김고은 (2012). 독거노인 종합지원대책에 따른 경남의 대응방안, 경남발전연구원: 1-8.
- 김명구, 양기근., 정기성 (2014). "자연재난에 의한 재난취약계층의 재난안전 복지 개선 방향-전라북도 임실군의 노인계층을 중심으로." 한국위기관리논집 10(9): 113-135.
- 김성근(2017), 취약계층 생활안전환경 실태분석과 정책적 개선방안 탐색, KIPA 연구보고서, 2017-22. 한국행정연구원.
- 김영대, 조윤희., 서영길 (2017). "장노년층 정보화 교육의 효과에 관한 연구: 디지털 역량과 삶의 질을 중심으로." 행정논총 55(1): 229~259.
- 박상원 (2005). "다수공급자 계약제도의 이해와 분석." 재정포럼: 1-33.
- 보건복지부 (2017). 「2017년 독거노인중증장애인 응급안전알림서비스 사업안내」, 보건복지부
- 오윤경(2016), 재난안전관리를 위한 민간기업 연계 및 산업육성 방안, 한국행정연구원
- 이제복, 박상인(2011), 사회서비스 공급 기관의 거리와 영리성이 바우처 이용에 미치는 영향에 관한 실증연구, 한국정책학회보, 20(4): 1-29.

## 2. 국외 저서

- Bayer, S., Barlow, James, Curry, Richard (2007). "Assessing the impact of a care innovation: telecare." System Dynamics Review 23(1): 61-80.
- Berge, M. S. (2018). "How Do We Understand Partnership Working? Experiences from a Telecare Project." Social Policy & Administration 52(1): 50-66.
- Boonstra, A. and M. Van Offenbeek (2010). "Towards consistent modes of e-health implementation: structurational analysis of

- a telecare programme's limited success." *Information Systems Journal* 20(6): 537-561.
- Brown, T. L. and M. Potoski (2003). "Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions." *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(4): 441-468.
- Department of Health (2005), *Building Telecare in England*, Department of Health
- Department of Health (2005), *Building Telecare in England*, Department of Health.
- Greenhalgh, T., Wherton., J.Sugarhood., P. Hinder, S.,Procter, R. Stones, R. (2013). "What matters to older people with assisted living needs? A phenomenological analysis of the use and non-use of telehealth and telecare." *Soc Sci Med* 93: 86-94.
- Hendy, J. B. a. J. (2009). "Adopting integrated mainstream telecare service " *Chronic disease management and remote patient monitoring* 15: 8.
- Jacobs, B., Bigdeli, Maryam, Annear, Peter Leslie, Van Damme, Wim (2011). "Addressing access barriers to health services: an analytical framework for selecting appropriate interventions in low-income Asian countries." *Health Policy and Planning* 27(4): 288-300.
- James Barlow, S. B., Richard Curry and Jane Hendy (2007). " The costs of telecare- from pilots to mainstream implemenatation " In: Curtis L, ed. *Unit costs of health and social care 2007*. Personal Social Services Research Unit, 2007.
- Lee, J. B. and G. A. Porumbescu (2018). "Engendering inclusive e-government use through citizen IT training programs."

- Government Information Quarterly (online published)
- Lee, J. B., Roh, C-Y, Woolley, J.A. (2018), Heterogeneous Impact of Geographic Barriers on Provider Choice: Evidence from New York County's Health Market, *The Korea Journal of Public Administration*
- Percival, J. and J. Hanson (2006). "Big brother or brave new world? Telecare and its implications for older people's independence and social inclusion." *J Critical Social Policy* 26(4): 888-909.
- Petak, W. J. (1985). Emergency management: A challenge for public administration. *Public administration review*, 45: 3-7.
- Postema, T. R., Peeters, J. M., Friele, R. D. (2012). "Key factors influencing the implementation success of a home telecare application." *Int J Med Inform* 81(6): 415-423.
- Steele, R., Lo, Amanda, Secombe, Chris, Wong, Yuk Kuen (2009). "Elderly persons' perception and acceptance of using wireless sensor networks to assist healthcare." *International Journal of Medical Informatics* 78(12): 788-801.
- Barlow, J., Hendy, Jane., Chrysanthaki, Theopisti (2012). "Scaling-up remote care in the United Kingdom: Lessons from a decade of policy intervention: ." *Lessons for the Success of Telehomecare*: 223-236.
- Barlow, J, Bayer, S, Curry, R and Hendy, J (2007) The costs of telecare: from pilots to mainstream implementation. Units costs of Health and Social Care. Personal Social Services Research Unit (PSSRU). . University of Kent. UK..
- Barlow, James & Curry, Richard & Bayer, Steffen & Wardle, David & Trejo-Tinoco, Mariana. (2015). *Implementing Telecare: Strategic Guidelines for Policy Makers, Commissioners and*



Providers.

Telecare User Guidance, CarersBucks

[https://www.carersbucks.org/wp-content/uploads/2017/02/Telecare-user-guidance-2017.doc\\_1487940902127.pdf](https://www.carersbucks.org/wp-content/uploads/2017/02/Telecare-user-guidance-2017.doc_1487940902127.pdf), 검색일, 2019.1.21.

King's Fund

<https://www.kingsfund.org.uk/about-us/who-we-are>

ACTIVE (Advancing Knowledge of Telecare for Independence and Vitality in later lifE) (2014). "The Role of Telecare in Older People's Daily Lives: experiences, parctices and attitudes." Working paper from the ACTIVE Project 2011-2014.

Telecare Corporation: A Guide to our Service,

허재준, 안상훈, 김수영, 김수완, 김영미, 백승호, 이수연, 조옥연, 정해식, (2012).

"<고용-복지 통합형 사회서비스-정책자료[1].pdf>." 한국노동연구원.

[부록 1] 응급안전알림서비스 거점응급관리요원 설문조사지

## 응급안전알림서비스 운영관련 현황 조사

안녕하십니까?

응급안전알림서비스 운영과 관련하여 귀하의 노고에 감사드립니다.

현재 사회보장정보원 연구센터에서는 응급안전알림서비스 전달체계 개선방안과 관련한 연구를 수행 중에 있습니다. 연구 수행과 관련하여 현재 응급안전알림서비스의 전달 과정에 대한 현장의 의견을 수렴하고자 본 조사를 실시하고 있습니다.

응답 내용은 통계법 제33조에서 엄격하게 규정하고 있는 바에 따라 본 연구의 목적 이외에는 절대로 사용되지 않을 것입니다. 향후 보다 나은 서비스 전달환경 구축을 위하여 번거로우시겠지만 한 문항도 빠짐없이 솔직하게 응답하여 주시기를 부탁드립니다.

조사 자료는 보다 나은 응급안전알림서비스 제공을 위한 체계 구축에 소중하게 활용하도록 하겠습니다. 감사합니다.

2018년 11월

사회보장정보원

## 1. 일반사항

[illegible]



3. 현재 귀하께서 업무수행을 하시는 과정에서 다음 기관과의  
업무협조 관계는 어떠하다고 생각하십니까?

	매우 원활하다	원활하다	원활하지 않다	매우 원활하지 않다
광역시·도				
기초자치단체(시·군·구)				
사회보장정보원				

3-1. 그렇다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

광역시·도	
기초자치단체 (시·군·구)	
사회보장정보원	

4. 위의 기관들과 함께 업무를 수행하는 과정에서 가장 어려운 점은 무엇입니까?

광역 시·도	
기초자치단체 (시·군·구)	
사회보장정보원	

5. 현재 업무 수행에서 가장 어려운 점은 무엇입니까? 자유롭게 기술해 주세요.

--

6. 귀하께서는 지역센터 응급관리요원과 같은 센터에서 근무하시는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

매우 적절하다	적절하다	부적절하다	매우 부적절하다

6-1. 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술해 주세요.

III. 개선방안

1. 현재 귀하께서는 업무 수행을 위해 연단위 고용이 아닌 장기 고용의 보장이 필요하다고 생각하십니까?

매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다

1-1. 거점응급관리요원의 고용형태가 무기계약 등으로 변경될 경우 2년 이상 장기 근무하실 의향이 있으십니까?

매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다

1-2. 거점응급관리요원의 고용안정이 이루어질 경우 업무 수행에서 어떠한 점이 가장 도움이 될 것으로 기대하십니까?

2. 현재 업무를 보다 원활하게 수행하기 위해서 어떠한 점의 개선이 필요하다고 생각하십니까?

3. 본 사업의 발전을 위해 개선되어야 할 사항이 있다면 자유롭게 기술해 주세요.

**수고 많으셨습니다.**

**긴 설문에 응답해 주셔서 감사합니다.**