

전략연구 2019-16

지역공동체를 활용한 충남형 돌봄체계  
모델 구축  
-아동, 노인을 중심으로-

고승희 외



# 연구 요약

## 1. 연구 필요성과 목적

저출산·고령화에 대한 위기감은 이미 우리 사회에 널리 퍼져있고 이에 대한 대응 방안으로서 다양한 정책들이 제시되고 있으나 이의 효과와 성과에 대해서는 긍정적이지 못한 평가들이 일반적이다. 이에 따라 우리 사회의 저출산·고령화는 더욱 깊은 문제로 인식되고 있으나 여전히 적절한 대응책을 마련하기는 쉽지 않은 실정이다. 특정한 취약계층만을 대상으로 하였던 돌봄서비스가 보편적이고 일반적인 성격으로 변화했고 이에 따라 돌봄서비스의 공급량이 증가한 것이다. 일반화되고 보편화돼 가는 돌봄 서비스를 모든 지방자치단체가 통일적이고 표준화된 방식으로 공급하는 것은 향후 변화된 환경에 지속적일 수 없다.

각기 다른 환경에 처한 지방자치단체는 통일적이고 표준화된 서비스 제공 방식을 특성화된 방식으로 보완하여 돌봄서비스의 욕구 충족과 확대를 강구해야 할 시점인 것이다. 돌봄서비스는 그 제공 방식에 따라 공식 돌봄과 비공식 돌봄으로 구분될 수 있으며 특히 우리가 관심을 가져야 할 부분은 비공식케어로, 개별욕구에 대한 세밀한 대응과 신속 및 유연성을 활용한다는 점에서 공적서비스는 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 비공식케어가 수행할 수 있는 역할에 집중할 필요가 있다. 돌봄체계의 보완 기제로서 지역이 함께 할 수 있도록 지역공동체를 활용하는 것은 돌봄서비스 공급방식을 다양화하고 지역의 통합과 서비스의 공동생산 가능성을 확대할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 돌봄서비스의 변화에 부응하고 현재의 제공방식을 보완할 수 있도록 아동과 노인을 대상으로 지역사회가 함께하는 충남의 돌봄체계 구축방안을 구상하고자 한다. 돌봄체계의 한계와 문제를 파악하고 이를 해결할 수 있는 중요 대안으로서 공동체의 활용방안을 강구하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 1) 돌봄체계의 제도적 검토를 통한 문제파악과 개선과제를 제시하고, 2) 공동체 현황과 실태 조사를

통한 돌봄체계 연계 가능성을 파악하고 인식조사 및 FGI, 워크숍 등을 통한 공동체와 돌봄체계 연계 개선과제를 도출하고, 3) 충남의 특성에 부응토록 공동체를 활용한 돌봄체계 구축모델을 제시하여 공동체를 활용한 돌봄체계의 운영방안을 제시하고자 한다. 충남형 돌봄체계의 모델을 제시하고 향후 이의 효율적 운영과 관리를 위한 운영방안을 제시함으로써 공동체를 활용한 돌봄체계의 지속적 운영을 위한 기반을 마련하고자 한다.

## 2. 연구의 주요 내용

### 1) 돌봄서비스 및 지역공동체의 개념

#### (1) 돌봄서비스의 개념

본 연구에서는 돌봄서비스를 노인, 장애인, 아동 및 기타 취약한 상태에 놓여있는 대상들에게 직접적·간접적인 돌봄의 형태로 제공되는 대인적(personal)서비스를 의미하는 것으로 규정한다. 돌봄서비스는 미시적 측면에서는 개인 간 관계이지만 거시적 측면에서는 가족과 사회, 개인과 사회를 연결하는 사회적 관계 속에서 수행되는 속성을 가지고 있다. 또한 개인 간의 서비스이면서 동시에 일상적인 서비스와는 달리 정서적, 도덕적 요소를 포함한다는 점에서 차이가 있다.

돌봄서비스의 제공방식은 공식적 돌봄서비스(formal care)방식과 비공식 돌봄서비스(informal care)방식으로 나눌 수 있으며 일반적으로 돌봄서비스의 제공주체는 정부와 비영리단체 및 영리단체, 자원봉사자와 가족구성원 등으로 정리할 수 있다.

본 연구의 대상인 지역공동체를 활용한 돌봄체계는 지역의 주민들이 스스로 보육과 교육 등을 포함한 돌봄서비스를 주고받는 공동체 중심의 유연한 복지체계를 의미한다. 즉, 지역공동체를 활용한 돌봄체계는 공식적 서비스와 비공식 서비스의 접점에 위치해 있다고 할 수 있다. 또한, 지역공동체를 활용한 돌봄은 비공식 서비스로 분류될 수

있으나 가족, 친척 등에 의해서 수행되는 가족케어(family care)는 포함하지는 않는다. 다른 한편으로 사회적기업이나 협동조합을 포함한다는 점에서 지역공동체를 활용한 돌봄서비스는 비영리단체가 주체가 되어 서비스 제공이 이루어지는 공식적 서비스의 속성을 띠고 있기도 한다.

## (2) 지역공동체의 개념

공동체의 개념과 정의 자체가 추상적이고 광범위하기 때문에 시대와 지역적 맥락과 정책적 목적에 따라 다양한 유형의 구분이 이루어져 왔다. 공동체의 개념화는 주요한 이론적 구성요인인 지역성, 유대감, 상호작용이 거론되어 왔으며 현대적 의미에서 공동체 개념의 요인으로 공공선에 기여하는 공익성에 주목하고 있다. 결국 지역공동체를 규정함은 일정한 지역적 범위 안에서 거주하고 살아가는 구성원들이 상호작용을 통해 유대감을 형성하는 과정을 통해 구성되는 조직적 형태이며 이는 폐쇄적인 이익집단 보다는 지역 전체의 공공성을 고려하는 집단의 활동을 의미하게 된다.

지역의 특성에 따라 공동체의 유형을 구분할 수 있는데, 이는 공동체가 발생한 지역 사회와 지리적 환경 및 맥락을 반영한 개념적 요인에 대한 구분이라 볼 수 있다. 대표적인 유형으로 농촌형 공동체와 도시형 공동체를 언급할 수 있다. 공동체의 개념적으로 농촌과 도시는 지리적, 공간적, 문화적 차이가 존재하며 이에 따라 공동체의 활동 및 주체의 양상이 변화할 수밖에 없기 때문이다.

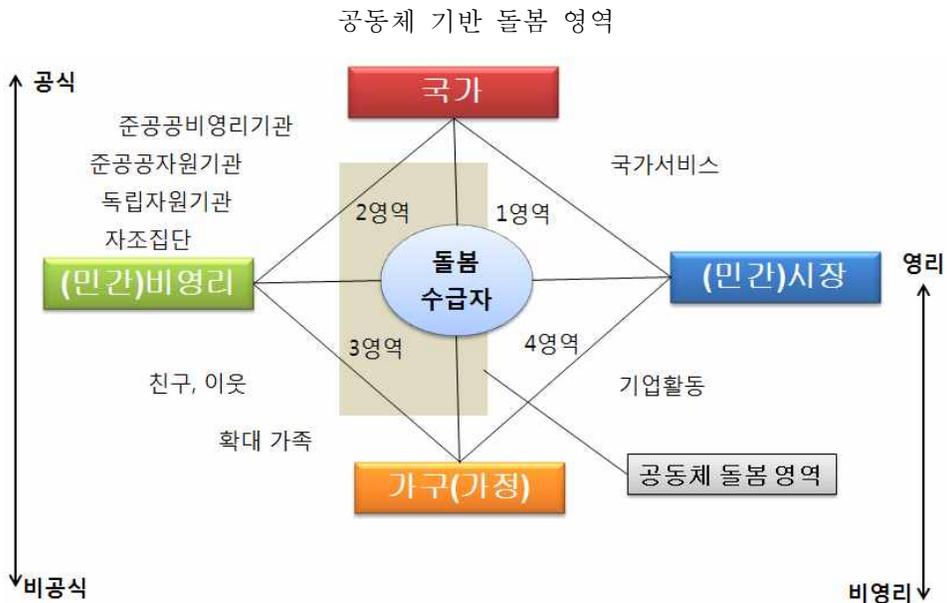
이와 함께 현재 한국사회에서 공동체 활동의 목적과 주요 행위주체에 따라 공동체의 유형을 구분하기도 하는데 대표적으로 공동체를 관리주의 모형(공공서비스 전달체계), 파트너십 모형(민관공동생산으로 주민참여), 주민협치 모형(주민에게 지역활동의 실질적 권한부여)의 유형으로 구분할 수 있으며 이는 공공지원의 여부와도 밀접하게 연관된다. 따라서 본 유형은 정부주도와 민간주도형의 유형으로 구분하기도 한다.

## (3) 공동체기반 돌봄서비스의 영역과 개념

돌봄서비스는 본질적으로 모든 주체들이 대상화될 수 있으며 본질적으로 상호의존적 관계를 규정하고 있기 때문에 사회적 특성을 내재하고 있다. 사회적 돌봄의 흐름들을 살펴보면 결국 돌봄소비자 및 수혜자 중심의 시각에서 일상생활의 환경적 요인들과

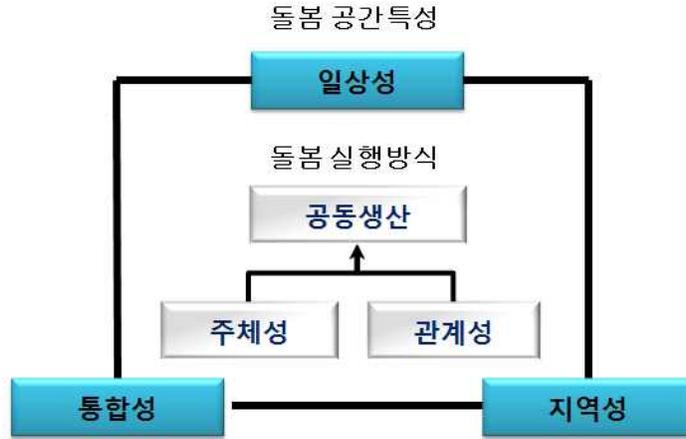
상호작용 속에서 생산되고 소비되는 돌봄서비스의 활동들을 사회적 돌봄이라 볼 수 있을 것이다. 최근의 연구에서 ‘돌봄’은 가족관계를 넘어 공동체를 구성하는 원리로서 윤리적, 도덕적 지향점으로 논의될 수 있음을 강조한다. 따라서 사회정책적 요인으로 돌봄의 의미가 강조되는데 이러한 돌봄의 사회적 기능을 보다 명확히 하기 위해 사회적 돌봄의 용어가 활용되기도 한 것이다.

공동체기반의 사회적 돌봄의 구체화는 돌봄활동이 수행되는 영역의 논의를 통해 관계를 보다 명확히 할 수 있다. 돌봄활동이 발생하는 주요한 영역별 특성은 공동체 기반 돌봄의 특성을 제시할 수 있기 때문이다.



이처럼 공동체 방식의 돌봄서비스는 가족과 국가로 집중된 돌봄의 권리 측면에서 불평등 심화와 사각지대 확대 등의 한계를 극복하기 위한 시도로 강조된 측면이 강하다. 이와 같은 공동체적 돌봄서비스의 특성을 개념적으로 살펴보면 돌봄의 공간특성과 돌봄의 실행방식의 차원에서 구체화될 수 있다.

## 공동체적 돌봄서비스의 특성



### 2) 돌봄서비스 관련 지역공동체 현황분석

충청남도의 지역사회에서 운영되는 공동체를 지원하는 정책들은 전 부처에 걸쳐서 다양하게 분포하고 있다. 충청남도에서 공동체를 다루는 사업 영역은 충청남도 공동체 정책을 종합적으로 총괄하는 공동체정책관실의 공동체정책 총괄업무를 포함해 19개 세부영역으로 구분할 수 있으며 유사 사업영역 간 유형화를 하면 14개의 영역으로 구분이 가능하다. 이를 수행하는 충청남도의 부서는 충청남도 16개의 주무부서와 19개 팀으로 파악된다. 그리고 공동체정책을 집행하는 중간지원 실행기관은 13개로 파악되지만 사회적경제처럼 다수의 실행기관이 존재하는 영역도 존재하기 때문에 9개 영역에서만 설립되어 있다.

충청남도에서 운영되고 있는 돌봄서비스 관련 지역공동체를 분석하기 위해서는 돌봄서비스의 범위와 주체에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 한국 사회에서 돌봄서비스는 노인, 아동, 장애인, 산모 및 신생아, 가사·간병, 지역사회 분야로 이루어져 있다. 이 연구에서는 자료의 한계에도 불구하고 돌봄서비스를 주로 공급하고 있는 지역사회 기반의 조직들을 파악하기 위해 공동체성을 갖고 있는 조직들을 중심으로 분석하고자 한다. 공동체성을 갖고 있는 지역사회조직으로는 사회적경제, 마을만들기, 주민자치 등이 대표적이라 할 수 있다.

본 연구에서는 이와 함께 노인과 아동의 돌봄서비스의 정책영역을 다루기 때문에 추가적으로 아동과 노인의 사회적인 돌봄의 지원체계와 정책유형 및 재원투입의 현황들을 중앙정부와 충청남도의 차원에서 함께 살펴보았다.

### 3) 지역공동체의 돌봄에 관한 인식조사

충청남도의 지역공동체를 활용한 돌봄체계 모델을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 충청남도의 공동체기반 돌봄체계에 대한 실태분석과 정책수요를 체계적으로 조사할 필요가 있다. 이 연구에서는 구체적인 조사내용을 돌봄서비스 공급조직과 수혜자(이용자)로 구분하여 공급조직의 경우 서비스 공급의 정도 및 사업의 성과와 공동체기반 활동의 필요성 및 애로사항 등을 조사하였고 수요자를 대상으로는 돌봄서비스 기관 이용 현황, 공동체기반 돌봄서비스 인지경로 및 선택 이유, 제공받는 서비스의 만족도, 서비스 개선 사항 등을 조사하였으며 조사결과는 다음의 4가지로 종합된다.

첫째, 공동체기반 돌봄서비스의 공급자와 이용자의 만족도가 전반적으로 높게 나타나고 이용자의 삶에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 효과성이 높다고 볼 수 있다. 둘째, 조사결과에서 이용자의 만족도가 가장 높은 부분은 이용비용인 것으로 나타났다. 이는 공급자가 저렴한 비용으로 서비스를 공급하기 위해 많은 노력을 기울인 결과라고 할 수 있다. 셋째, 돌봄서비스를 수행하는 공동체조직은 업무의 특성상 지역 사회에 밀착되어 주민과 지역기반의 운영이 매우 중요하다는 개념적 의미가 실제의 설문조사결과에서도 반영되어 나타나고 있다. 넷째, 공동체기반 돌봄서비스가 수요자의 욕구를 충족시키기 위해서는 지리적 접근성을 높여야 한다. 이를 위해 돌봄서비스 공간의 입지가 최대한 수요자 편의적으로 갖춰질 수 있도록 하여야 한다. 마지막으로, 공동체 근무여건의 개선지원이 필요하다. 공급자의 설문조사 응답결과에서 대표 및 직원들의 업무에 대한 불만족 이유로 급여 수준과 함께 업무량이나 지역주민의 협조, 시간적 여유의 요인이 다소 높게 나타났다.

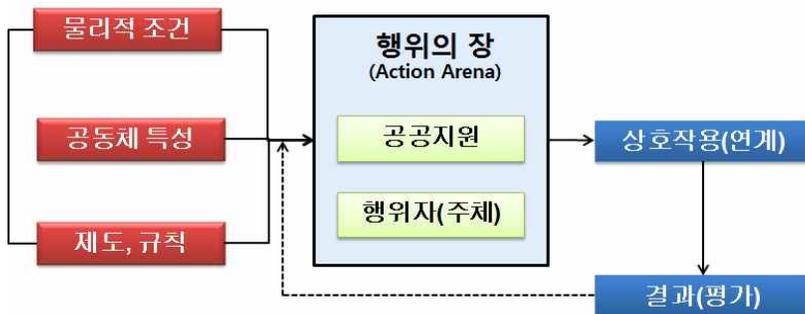
### 3. 공동체 기반 돌봄 모델의 제안

#### 1) 연구모델의 유형화 및 구성요인

본 연구의 주요한 목적인 돌봄서비스에 대한 대상자는 크게 노인과 아동을 중심으로 살펴보고자 하며 이와 함께 공동체의 지역적 특성(농촌, 도시)과 돌봄활동 특성(보완, 자립)에 따른 유형들을 구분하여 **농촌보완형, 농촌자립형, 도시보완형, 도시자립형**의 4가지 공동체 돌봄서비스 모델을 제시하고자 한다.

우선 충남에서 공동체 기반의 돌봄체계의 모델을 제시하기 위해 활동들의 요인 도출과 운영원리를 제시하기 위한 분석틀을 E. Ostrom이 제시한 IAD(Institutional Analysis and Development Framework) 모형을 토대로 구성하였다. 이러한 IAD 분석방법론에 의거하여 공동체기반 돌봄서비스의 모델을 구축하기 위한 주요한 요인들은 외부적 요인(물리적 조건, 지역사회의 특성, 제도 및 규칙)과 행동의 장(행위자 및 행동상황)과 상호작용으로 구분할 수 있다. 이러한 요인들을 살펴보면 다음과 같다.

공동체 기반 돌봄서비스의 분석틀



첫째, 행위자(주체)의 구성이다. 행위자의 구성은 가장 기본적인 구분으로 돌봄서비스의 공급주체와 이용주체로 구분할 수 있다. 둘째, 물리적 조건이다. 물리적 조건은 농촌 및 도시 등과 같은 지역의 특성도 매우 중요한 요인으로 여겨지며 공동체의 구성원

들이 어떠한 관계를 맺고 활동을 수행할 수 있는지에 대한 행위의 장을 형성하고 제한할 수 있다는 점에서 중요한 외부적 요인이라 할 수 있다. 셋째, 공동체 특성이다. 돌봄서비스의 주체들과 실행공간이 위치해 있는 지리적, 물리적 요인 즉, 교통접근성, 보행친화성, 아동친화성 등의 주변 요인들도 서비스 행위에 영향을 미칠 것이다. 넷째, 상호작용 및 평가이다. 돌봄서비스의 주체들 간의 상호작용은 공동체 기반의 활동내용에서 가장 핵심적인 부분이라 볼 수 있다. 다섯째, 공공자원이다. 공동체기반 돌봄서비스는 기본적으로 공식적 영역인 공공 돌봄서비스의 사각지대에서 발생하는 이용자들의 수요를 충족하고자 하는 목적에서 시작되었다.

이와 함께 공동체들이 지역사회에서 돌봄서비스 수행하기 위한 단계로 ① 공동체 돌봄 모색 단계이며 ② 공동체 돌봄 운영 단계이고 ③ 공동체 돌봄 확산 단계를 제시하였다.

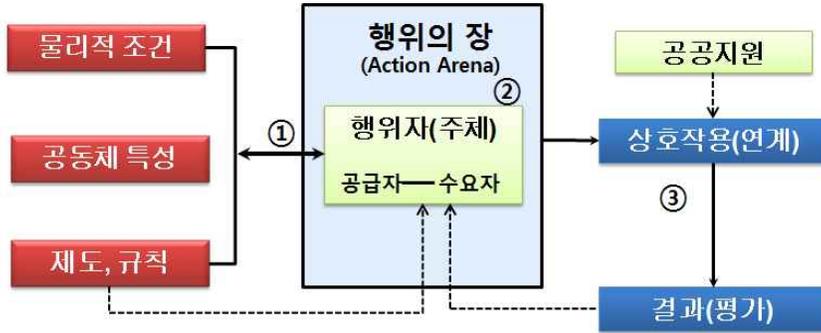
## 2) 공동체 기반 돌봄서비스의 모델 구성

### (1) 자립유형의 돌봄서비스 모델

공동체 기반의 돌봄서비스는 공공의 돌봄활동 효과가 미치지 못하는 사각지대를 중심으로 지역사회가 접근할 수 있는 영역에서 주로 돌봄의 역할을 수행할 수 있다. 특히 자립형 모델의 경우 공공의 지원보다 행위자 주체의 자립적인 활동을 통해 노인과 아동의 지역사회 돌봄서비스를 수행한다는 점에서 행위자의 역할이 보다 강조된다고 하겠다. 공동체는 안정된 조직형태가 아니라 상황과 역할 및 기능에 따라 변화하고 시기에 따라 성장, 진화하는 특성을 갖는다.

앞서 제시한 돌봄서비스의 공동체 활동이 수행되는 모델을 도식화하면 각 공동체의 발전단계에 대해 다음 그림과 같이 나타낼 수 있다. 자립형 모델에서 특징적인 것은 돌봄서비스가 벌어지는 행위의 장에서 행위자(주체)의 역할이 가장 핵심적인 것이며 이는 공급자와 이용자(수요자) 각자의 역할을 포함하는 것이다. 공공의 지원을 최소화한 자립형 모델이기 때문에 외부적인 조건을 수용하여 지역사회에서 돌봄활동을 수행하기 위해서는 공동체의 조직화 및 사업화를 이끌어내야 한다. 그리고 확산단계에서 상호작용의 부분은 지역사회에서 다양한 조직들과 연계를 위한 공공부문의 지원을 받는 것이 효과적이라 하겠다.

자립유형의 돌봄서비스 공동체 모델



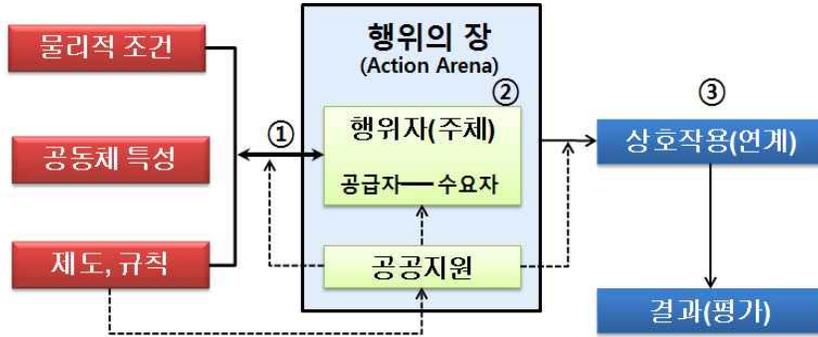
(2) 보완유형의 돌봄서비스 모델

공동체 기반의 돌봄서비스는 공동체 조직들의 자립적인 활동을 기반으로 운영되지만 활동의 범주에는 공공에서 수행하는 돌봄서비스의 보완적인 역할을 수행하면서 공공의 지원을 기반으로 활동하는 경우도 중요한 모델로 볼 수 있다. 실제로 지역사회 풀뿌리 기반의 돌봄서비스에 대해 공공 서비스의 효과가 미약하거나 공공조직이 수행하기 어려운 경우 지역사회 공동체 조직이 이를 보완하는 역할수행은 자립형의 모델보다도 보편적인 현상이라 볼 수 있는 것이다.

보완유형의 돌봄서비스 공동체의 모델을 IAD모형의 분석틀로 살펴보면 다음 그림과 같다. 외부적 요인들의 영향관계는 자립형모델과 유사하지만 돌봄서비스를 수행하는 공동체의 행위에 공공지원의 영향관계가 핵심적인 특징이라 볼 수 있으며 이러한 관계는 외부적 요인 중에서 자립형에 비해 제도 및 규칙의 요인이 공공지원의 형태에 영향을 미침으로써 모델 전체에 영향을 미친다고 할 수 있다. 그리고 공동체에 대한 공공의 지원은 공동체의 형성단계부터 운영 및 확산단계까지 모두 영향을 미칠 수 있으며 이는 공동체의 활동범위와 내용과 관련을 맺고 있다.

그리고 자립형과 달리 정부의 정책 및 재정의 지원을 받는 공동체의 사업모델은 필히 공공에 의한 평가과정을 수반해야 한다는 점에서 결국 평가를 통한 공동체 활동에도 영향을 미칠 수 있다고 볼 수 있다.

보완유형의 돌봄서비스 공동체 모델



#### 4. 공동체 기반 돌봄활동의 활성화 방안 제시

##### 1) 충남형 돌봄체계 활성화의 기본방향

한국 돌봄서비스의 근본적인 문제는 재정 투입이 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 서비스의 질을 높이는 방식으로 작동하지 않는 것은 큰 문제라 할 수 있다. 이는 돌봄서비스 정책으로 인해 형성된 공급 구조가 지역의 현실과 수요에 부합하지 못하기 때문이다. 이러한 점을 극복하기 위해 다음의 세 가지 방향제시가 타당하다.

첫째, 민관협력의 활성화를 통해 공동체의 돌봄체계를 구축하는 것으로 구체적인 목표는 ① 지역사회의 돌봄공백 해소, ② 다양한 돌봄수요의 적극적 대응, ③ 지역 특성에 맞는 공동체 돌봄체계 구축이라 할 수 있다. 둘째, 충남형 공동체 돌봄체계의 핵심 중 하나는 공동체적 접근에 기반한 돌봄당사자의 참여, 나아가 지역사회의 다양한 주체들의 참여이다. 이러한 공동체 돌봄의 핵심 참여자는 돌봄 당사자이지만 보호자나 지역사회 구성원(지역주민, 지역 돌봄 관련 기관, 민간단체, 공공기관 등)도 참여할 수 있다. 셋째, 무엇보다도 중요한 것은 정부에서 지역공동체를 돌봄서비스의 핵심주체로 인식해야하며, 현재의 관료제적 돌봄서비스 공급 방식이 전면 개편되어야 한다.

## 2) 공동체 돌봄체계 제도화 및 정책지원 방안

우선 충남형 공동체 돌봄체계가 지역에서 실효성 있고 일관되게 추진되기 위해서는 이를 뒷받침하는 제도적 기반구축이 필요하다는 점에서, 관련된 ‘충남 공동체 돌봄 지원조례(가칭)’의 추진을 통해 정책지원 및 지역주체의 참여기반을 마련해야 할 것이다. 다음으로는 조례의 실행을 위해 충남형 공동체 돌봄의 가이드라인의 구축을 제시할 수 있으며 이는 규범적인 행동지침을 의미한다.

이와 함께 공동체 활동을 위한 공간적 기반마련이 중요한데 구체적으로 ① 지자체 공유재산의 저리 임대 등 자산이전 정책 추진, ② 공동체 공간 활성화 지원사업 추진, ③ 공동체 공간의 활성화를 위한 통합 온라인 플랫폼 구축 등이 필요하다. 그리고 공동체의 역량강화를 위한 지원프로그램을 통해 주체들을 발굴·육성이 함께 수반되어야 한다. 특히 공동체 주체 역량강화는 단계별 맞춤형 방안이 필요하며 공동체 돌봄모색 단계, 돌봄운영 단계, 돌봄확산 단계에 따른 지원방안이 구분되어야 할 것이다.

그리고 공동체의 돌봄활동의 체계화를 위해서 지원 매뉴얼 구축이 필요한데 도시형 공동체 돌봄을 위해 협의회 구성 및 워크숍 운영, 돌봄 캠프 및 활동가 양성 등이 필요하며 농촌형 공동체 돌봄을 위해서는 돌봄주민위원회 구성, 돌봄자원 맵핑, 노노케어 활동가 양성 등을 제안하였다. 이와 함께 공동체 돌봄활동을 위한 지역주체 연계 방안으로 광역차원에서 ‘충청남도 공동체 돌봄 협의회’구성과 운영을 통한 체계적인 관리와 지원을 제안하며 공동체 특성에 기반한 돌봄 사업의 평가와 관리방안이 필요하다.

마지막으로는 공동체 돌봄체계 지원을 위한 운영재원 조성방안을 제시하였는데 우선 조례에 근거한 공공재원의 조성 및 지원방안과 공동체 주식 및 사회공헌사업, 공동체 기금 조성 등을 활용한 민간재원 유입 지원 방안을 제시하였다.



# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
1. 연구의 배경 .....	1
2. 연구의 목적 .....	2
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	4
1. 연구의 내용 .....	4
2. 연구의 방법 .....	6
3. 연구의 추진체계 .....	8
4. 연구의 대상 및 범위 .....	9
<b>제2장 이론적 논의</b> .....	<b>B</b>
제1절 돌봄서비스의 개념과 범주 .....	31
1. 돌봄서비스 및 체계의 이론적 검토 .....	31
2. 돌봄서비스 유형에 따른 특성 .....	8
제2절 지역공동체의 개념과 특성 .....	12
1. 지역공동체의 배경과 의미 .....	12
2. 지역공동체의 개념과 유형화 .....	12
제3절 지역 공동체기반 돌봄서비스의 이론적 논의 .....	53
1. 사회적 돌봄서비스의 필요성 .....	53
2. 공동체기반 돌봄서비스의 영역과 개념 .....	93
3. 관련 선행연구 검토 .....	6
4. 기존 연구와의 차별성 .....	9
<b>제3장 지역공동체 돌봄체계 사례</b> .....	<b>15</b>
제1절 국내사례 .....	5
1. 제주도 수눌음육아나눔터 .....	5
2. 서울시 마포구 ‘소금꽃마을 마더센터’, 성북구 ‘마더센터 맘콩’ .....	65
3. 전라남도 영광군 ‘여민동락공동체 품앗이학교’ .....	95
4. 서울시 마포구 울림두레생협 돌봄두레 ‘어깨동무’ .....	56

제2절 해외사례 .....	70
1. 미국사례 .....	70
2. 영국사례 .....	73
3. 핀란드 사례 .....	82
4. 일본사례 .....	87
<b>제4장 지역공동체 및 돌봄체계 현황 및 실태분석 .....</b>	<b>119</b>
제1절 지역공동체 현황 및 실태 .....	119
1. 지역공동체의 현황 .....	9
2. 돌봄서비스 관련 지역공동체 현황 .....	89
제2절 지역공동체 돌봄서비스 현황 .....	8
1. 아동 돌봄체계 현황 및 실태 .....	18
2. 노인 돌봄체계 현황 및 실태 .....	15
제3절 지역공동체 돌봄체계 운영을 위한 과제 .....	9
1. 공동체 수행 돌봄사업의 전제조건 .....	19
2. 돌봄사업 서비스와 수행가능한 공동체 영역의 제시 .....	11
<b>제5장 지역공동체의 돌봄에 관한 인식조사 분석 .....</b>	<b>3</b>
제1절 조사설계 .....	133
1. 조사내용 .....	133
2. 조사대상 .....	134
3. 조사방법 .....	136
제2절 조사결과 .....	137
1. 공급조직 대상 조사결과 .....	137
2. 수요자 대상 조사결과 .....	150
제3절 충남 지역사례 분석결과 .....	19
1. 공동체기반 돌봄서비스의 활성화 필요 .....	9
2. 재정적 지원 .....	159
3. 공동체의 지역사회 착근화 필요 .....	10
4. 입지여건 제고를 위한 지원 .....	11
5. 공동체 근무여건의 개선 지원 .....	11

**제6장 충남형 지역공동체 기반 돌봄 모델 개발 ..... 8**

제1절 모델의 요인과 분석틀 ..... 13

- 1. 모델의 유형화와 요인 ..... 163
- 2. 공동체 돌봄서비스 모델 요인 ..... 19

제2절 공동체 기반 돌봄서비스의 모델 ..... 5

- 1. 돌봄모델의 외부적 요인의 특성 ..... 15
- 2. 자립유형의 돌봄서비스 모델 ..... 18
- 3. 보완유형의 돌봄서비스 모델 ..... 19
- 4. 모델의 종합 ..... 206

**제7장 충남형 지역공동체 돌봄체계 활성화 방안 ..... 9**

제1절 충남형 돌봄체계 활성화를 위한 기본방향 ..... 9

- 1. 민관협력 활성화를 통한 공동체 돌봄체계 구축 ..... 9
- 2. 지역사회 참여 촉진을 위한 돌봄 공동체 육성 ..... 21
- 3. 지역사회 특성에 기반한 맞춤형 돌봄사업 추진 ..... 4

제2절 공동체 돌봄체계의 제도화 방안 ..... 16

- 1. 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」 제정 추진 ..... 6·12
- 2. 충남형 공동체 돌봄 가이드라인 구축(공동체 돌봄 행동지침) ..... 122
- 3. 공동체 활동기반 공간 지원 ..... 22
- 4. 공동체 역량강화를 위한 지원프로그램 개발 ..... 23

제3절 공동체 돌봄체계의 질적향상 및 관리방안 ..... 2

- 1. 돌봄활동 주체의 단계별 역량강화 ..... 2
- 2. 공동체 유형별 돌봄활동 지원 매뉴얼 구축 ..... 9
- 3. 공동체 돌봄활동을 위한 지역주체 연계방안 ..... 23
- 4. 공동체 특성 기반의 사업 평가 및 관리방안 ..... 8

제4절 공동체 돌봄체계 운영재원 조성방안 ..... 4

- 1. 공공재원 조성 및 지원 방안 ..... 25
- 2. 민간재원 유입 지원 방안 ..... 26

제8장 결론 및 정책적 제언 .....	29
제1절 요약 및 정책제언 .....	29
제2절 연구의 기대효과와 향후과제 .....	30
참고문헌 .....	259
[별첨 1] 공동체기반 돌봄서비스에 관한 의견조사 설문지 .....	32
[별첨 2] 돌봄서비스 관련 지역공동체 워크숍 결과 .....	32

# 표 목차

<표 2-1> 사회보장기본법상 법률적 개념 .....	7· 1
<표 2-2> 돌봄서비스의 제공형태 .....	9· 1
<표 2-3> 공동체 개념의 종합 .....	7· 2
<표 2-4> 주민-정부 관계에 따른 분류 .....	0· 3
<표 2-5> 공동체 주도주체에 따른 분류 .....	1· 3
<표 2-6> 도시형과 농촌형의 공동체 구분 .....	1· 3
<표 2-7> 사업목적에 따른 유형화 .....	2· 3
<표 2-8> 공동체 유형 분류 선행연구 .....	3· 3
<표 2-9> 구성형태에 따른 공동체 분류 .....	4· 3
<표 2-10> 사회적 돌봄의 공동체적 접근과 관료제적 접근 .....	2· 4
<표 3-1> 수놓음육아나눔터 운영현황(2016~2017년) .....	2· 5
<표 3-2> 품앗이학교 사업 내용 .....	1· 6
<표 3-3> 품앗이학교 프로그램 개요 .....	1· 6
<표 3-4> 품앗이학교 노노케어 수행인력 자원 활용 .....	4· 6
<표 3-5> 어깨동무 이용현황 .....	6· 6
<표 3-6> Clarendon Childrens Centre의 주요활동 내용 .....	5
<표 3-7> HMR 서클 2018년 주요실적(2/4분기) .....	1· 8
<표 3-8> 2003년 이키이키이와미 총회자료 .....	0· 9
<표 4-1> 지자체별 지역공동체 운영현황(2016년) .....	1· 9
<표 4-2> 중앙정부지원 지역공동체 사업 .....	2· 9
<표 4-3> 지역공동체 관련 사업유형 .....	3· 9
<표 4-4> 공동체 관련 중앙부처 정책사업 현황 .....	4· 9
<표 4-5> 충청남도 공동체 정책사업의 현황 .....	6· 9
<표 4-6> 한국의 돌봄서비스 구성 .....	9· 9
<표 4-7> 연도별 충남 사회적경제 현황 .....	001
<표 4-8> 돌봄서비스 관련 사회적경제조직 현황 .....	101
<표 4-9> 지역별 돌봄서비스 관련 사회적경제조직 현황 .....	201
<표 4-10> 충청남도 주민자치위원회 규모 .....	301

<표 4-11> 충청남도 주민자치회 규모 .....	401
<표 4-12> 충남형 동네자치 시범공동체 현황 .....	501
<표 4-13> 충남 농촌 마을만들기 추진 마을현황 .....	601
<표 4-14> 충청남도 마을만들기의 정책사업별 조직 현황 .....	701
<표 4-15> 아이돌봄사업 담당 중앙행정조직의 변천과정(2007~2017) .....	801
<표 4-16> 아이돌봄서비스의 종류, 대상 및 지원내용 .....	911
<표 4-17> 충청남도 공동생활가정(그룹홈) 현황 .....	211
<표 4-18> 충청남도 지역아동센터 현황 .....	311
<표 4-19> 노인 돌봄서비스 시기별 변천과정 .....	611
<표 4-20> 시군별 노인인구현황 .....	611
<표 4-21> 충남 시군 고령화 지수변화 .....	811
<표 4-22> 65세 이상 독거노인 현황 .....	911
<표 4-23> 2019년 보건복지부 총지출예산 .....	221
<표 4-24> 2019년 보건복지부 노인복지 예산안 .....	221
<표 4-25> 2019년도 충청남도 복지보건 예산(본예산 기준) .....	321
<표 4-26> 2019 충청남도 노인돌봄 기본서비스 사업 지원계획 .....	521
<표 4-27> 2019 충청남도 노인돌봄 종합서비스 시군별 지원계획 .....	621
<표 4-28> 충청남도 돌봄서비스 현황 .....	721
<표 5-1> 인식조사 항목 .....	41
<표 5-2> 조사대상 지역 .....	51
<표 5-3> 공급조직 대표자 특성 .....	71
<표 5-4> 공급조직 특성 .....	91
<표 5-5> 돌봄서비스 조직을 운영하는 계기 .....	101
<표 5-6> 돌봄서비스 공급에 대한 주민의 도움 정도 .....	141
<표 5-7> 돌봄서비스 조직의 재정 마련 경로 .....	141
<표 5-8> 지역사회 기여에 대한 만족 여부 .....	241
<표 5-9> 조직의 설립·운영에 대한 도움 정도 .....	241
<표 5-10> 돌봄서비스 업무의 만족도 .....	341
<표 5-11> 돌봄서비스 업무에 대한 불만족 이유 .....	441
<표 5-12> 지역주민이나 지역공동체의 필요성 정도 .....	541
<표 5-13> 돌봄서비스 사업 수행의 어려운 사항 .....	641

<표 5-14> 공급조직 직원 특성 .....	74
<표 5-15> 돌봄서비스 조직에서 근무하는 계기 .....	741
<표 5-16> 지역사회 기여에 대한 만족 여부 .....	841
<표 5-17> 돌봄서비스 업무의 만족도 .....	841
<표 5-18> 돌봄서비스 업무에 대한 불만족 이유 .....	941
<표 5-19> 돌봄서비스 업무에 대한 불만족 이유에 대한 대표자와 직원 간 차이 .....	0-5 1
<표 5-20> 이용자 특성 .....	8
<표 5-21> 이용자 서비스 특성 .....	21
<표 5-22> 현재 이용 돌봄서비스의 인지 경로 .....	351
<표 5-23> 현재 이용 돌봄서비스의 선택 이유 .....	451
<표 5-24> 돌봄서비스 만족도 .....	41
<표 5-25> 돌봄서비스 이용으로 인한 긍정적 효과와 계속 이용 의사 .....	5-5 1
<표 5-26> 돌봄서비스에서 가장 만족하는 사항 .....	651
<표 5-27> 돌봄서비스의 항목별 만족도 .....	751
<표 5-28> 돌봄서비스에 대한 공동체 인식 .....	851
<표 5-29> 이용 중인 돌봄서비스의 개선 희망사항 .....	851
<표 6-1> 도시와 농촌의 공동체 특징 .....	461
<표 6-2> 지역공동체 수행가능한 돌봄서비스(안) .....	6-6 1
<표 6-3> 돌봄 대상별 지역 공간(안) .....	761
<표 6-4> 돌봄노동의 탈 가족화 수준에 따른 돌봄정책 분석틀 .....	671
<표 6-5> 집에서 이루어지는 주요 돌봄정책의 내용 .....	771
<표 6-6> 외부기관에서 이루어지는 주요 돌봄정책의 분석 항목(아동) .....	8-7- 1
<표 6-7> 외부기관에서 이루어지는 주요 돌봄정책의 분석 항목(노인) .....	8-7- 1
<표 6-8> 비영리조직의 유형별 특성 .....	191
<표 6-9> 협동조합과 주식회사의 비교 .....	291
<표 6-10> 자립유형의 돌봄서비스 모델구성 .....	791
<표 6-11> 보완유형의 공동체 돌봄서비스의 내용 분석 .....	502
<표 7-1> 지역사회 주체의 참여성 유형 .....	312
<표 7-2> 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」(안)의 주요내용 .....	0-2- 2
<표 7-3> 공동체 공간 활성화 지원사업 내용 .....	422
<표 7-4> 단계별 공동체 돌봄 역량강화 지원프로그램 .....	622

<표 7-5> 마을조사 구성체계(안) .....	332
<표 7-6> 공동체 돌봄조직 자체역량 평가 지표 .....	932
<표 7-7> 공동체 돌봄사업 수행 지역 평가 .....	042
<표 7-8> 공동체 돌봄조직 평가 및 관리 방안 .....	242
<표 7-9> 공동체 네트워크 수준 .....	32

## 그림 목차

<그림 1-1> 연구의 목차 및 수행체계 .....	8
<그림 1-2> 공동체 기반 돌봄 영역 .....	0-1
<그림 2-1> 공동체의 개념적 구성요인 .....	9-2
<그림 2-2> 돌봄영역의 복지다이아몬드 .....	8-3
<그림 2-3> 공동체 기반 돌봄 영역 .....	0-4
<그림 2-4> 공동체적 돌봄서비스의 특성 .....	5-4
<그림 3-1> 수놓음육아나눔터 활동 .....	1-5
<그림 3-2> 소금꽃마을 마더센터, 맘콩 마더센터 활동 .....	7-5
<그림 3-3> 여민동락 공동체 활동 .....	0-6
<그림 3-4> 두레생협 어깨동무 포스터 및 활동자료 .....	7-6
<그림 3-5> 뉴스레터 및 월간 이벤트 계획 .....	9-7
<그림 3-6> HMR 서클 설문조사 결과 .....	1-8
<그림 3-7> 연계협력 활동 네트워크 .....	9-8
<그림 4-1> 충청남도 사회적경제조직 분포 .....	101
<그림 4-2> 아이돌봄서비스 사업추진 체계도(2019) .....	901
<그림 6-1> 연구 모델의 유형화 .....	51
<그림 6-2> 지역공동체 기반 돌봄서비스를 위한 연계모델 .....	861
<그림 6-3> 공동체 기반 돌봄서비스의 분석틀 .....	071
<그림 6-4> 공동체 돌봄서비스 주체설정 .....	371
<그림 6-5> 돌봄 공동체 활동의 단계 .....	481
<그림 6-6> 자립유형의 돌봄서비스 공동체 모델 .....	991
<그림 6-7> 보완유형의 돌봄서비스 공동체 모델 .....	602
<그림 6-8> 지역사회 돌봄서비스를 위한 공동체 활동의 종합 .....	702
<그림 7-1> 충청남도 공동체 돌봄 협의체 구성·운영 .....	632
<그림 8-1> 공동체 기반 돌봄 영역 .....	92
<그림 8-2> 연구 모델의 유형화 .....	22
<그림 8-3> 지역사회 돌봄서비스를 위한 공동체 활동의 종합 .....	352



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경

저출산·고령화에 대한 위기감은 이미 우리 사회에 널리 퍼져있고 이에 대한 대응 방안으로 다양한 정책들이 제시되고 있으나 이의 효과와 성과에 대해서는 긍정적인지 못한 평가들이 일반적이다. 이에 따라 우리 사회의 저출산·고령화는 더욱 깊은 문제로 인식되고 있으나 여전히 적절한 대응책을 마련하기는 쉽지 않은 실정이다. 실제로 우리 사회에서 이러한 문제 해결 방안의 중요한 정책으로서 돌봄정책이 제시되었고 돌봄서비스 수요와 공급이 지속적으로 증가하고 있으며 돌봄체계의 성격도 이와 함께 변화하고 있다. 이는 특정한 취약계층만을 대상으로 하였던 돌봄서비스가 보편적이고 일반적인 성격으로 변화했고 이에 따라 돌봄서비스의 공급량이 증가한 것이다. 이처럼 돌봄 서비스의 정책대상이 확대 및 증가되면서 공급주체나 재원의 이전 방식도 다원화되고 다양해지고 있다. 이러한 과정 속에서 돌봄체계 또한 복잡해지고 혼잡해질 소지가 높아지고 있는 것이 현실이다.

돌봄정책과 추진체계의 가치는 의미 있다고 보이나 각 정책들이 해당 영역에서 확장되어 추진방향과 목표가 혼재되어 가고 있으며 정책의 방향이 뚜렷하지 않다 보니 정책의 확대에도 불구하고 돌봄서비스는 여전히 충분하지 않아 보인다.

일반화되고 보편화돼 가는 돌봄서비스를 모든 지방자치단체가 통일적이고 표준화된 방식으로 공급하는 것은 향후 변화된 환경에 지속적일 수 없다. 현재의 돌봄서비스 공급체계는 서비스가 확대되고 있음에도 불구하고 그 실효성과 체감성에 대한 논의들이

지속적으로 제기되고 있으며 이는 새로운 보완체계의 필요성을 제기한다. 즉, 각기 다른 환경에 처한 지방자치단체는 통일적이고 표준화된 서비스 제공 방식을 특성화된 방식으로 보완하여 돌봄서비스의 욕구 충족과 확대를 강구해야 할 시점인 것이다.

## 2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 돌봄체계의 한계와 문제를 파악하고 이를 해결할 수 있는 중요 대안으로서 공동체의 활용방안을 강구하는 것으로 제시될 수 있다. 이러한 연구목적은 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 돌봄체계의 제도적 검토를 통한 문제파악과 개선과제를 제시한다. 다양해지고 복잡해지는 돌봄체계와 관련 제도를 검토함으로써 제기되는 문제를 찾아내고 이를 현실에 적용할 수 있도록 개선과제를 모색하고자 한다. 이를 통해 돌봄체계의 효율적 운영을 위한 제도적 개선방안과 충남도의 운영기반을 조성하고자 하였다.

둘째, 공동체 현황과 실태 조사를 통한 돌봄체계 연계 가능성을 파악하고자 하였다. 돌봄체계의 한계와 미흡한 부분을 보완하기 위한 중요 방안으로 공동체의 역할에 주목하고 공동체의 현황과 실태를 파악하여 돌봄체계와의 적용 및 연계 가능성을 파악하고자 한다. 충남도가 지니고 있는 공동체의 실태와 활용가능성을 찾음으로써 공동체 활성화 및 돌봄체계의 효율적 운영이라는 목적달성의 가능성을 높이고자 하였다.

셋째, 인식조사 및 FGI, 워크숍 등을 통한 공동체와 돌봄체계 연계 개선과제를 도출하고자 하였다. 돌봄체계 관계자 및 대상과 공동체 관계자, 전문가 등을 대상으로 돌봄체계의 필요한 부분과 이를 개선하기 위한 과제들을 도출하고 이러한 과정에 있어 지역의 공동체를 활용할 수 있는 방안들을 모색하고자 한다. 현실의 견해를 반영함으로써 보다 실효성 있는 제도로의 발전을 모색하고자 하였다.

넷째, 충남의 특성에 부응토록 공동체를 활용한 돌봄체계 구축모델을 제시하고자 한다. 돌봄체계와 공동체의 현황과 실태조사를 바탕으로 충남에서 돌봄체계의 한 축으로서 공동체의 활용을 위한 모델을 제시하고자 한다. 이를 가이드라인으로 하여 대상

지역이 아닌 충남의 타 지방자치단체에도 적용함으로써 그 효과를 높이고 보다 높은 혜택의 수혜가 지역민의 참여를 통해 이루어짐으로써 지역공동체 의식의 발전도 함께 이룰 수 있을 것이다. 마지막으로 공동체를 활용한 돌봄체계의 운영방안을 제시하고자 한다. 충남형 돌봄체계의 모델을 제시하고 향후 이의 효율적 운영과 관리를 위한 운영 방안을 제시함으로써 공동체를 활용한 돌봄체계의 지속적 운영을 위한 기반을 마련하고자 한다.

## 제2절 연구의 내용 및 방법

### 1. 연구의 내용

본 연구는 주 목적인 지역공동체를 활용한 돌봄체계 모델을 제시하기 위하여 다음과 같은 내용으로 구성하였다.

#### 1) 돌봄체계 및 지역공동체의 현황 검토

본 연구에서는 돌봄서비스 및 지역공동체의 이론적 논의를 중심으로 돌봄서비스의 유형과 특성을 살펴보고 지역공동체의 구성요인과 유형화를 통해 지역공동체 중심의 돌봄서비스 필요성을 제시하고 가능성을 검토하였다. 이를 위해 현재 돌봄체계 및 지역공동체의 현황과 실태를 분석하여 충남에서의 특징을 도출함으로써 지역공동체의 돌봄체계 연계를 위한 기반자료를 구축하였다. 해당 지역의 지역공동체 유형과 유형별 제공서비스 및 양과 재원 등을 분석하여 지역공동체의 활용 수준을 확인하고 서비스 제공의 한계와 문제를 도출하였다. 돌봄체계에 있어서도 노인 및 아동 돌봄체계를 대상으로 제도적 문제와 함께 유형과 양 및 재원 등을 검토하여 현재 서비스 제공의 한계와 운영방향을 도출하였다.

#### 2) 공동체를 활용한 돌봄체계의 사례 조사

공동체를 활용한 충남형 돌봄체계의 모델 구축을 위해 국내외 사례를 조사하였다. 국내 사례를 비롯하여 미주 및 유럽, 아시아 등 다양한 사례 조사 및 분석을 통해 그

특징을 살펴보고 본 연구에 적용하기 위한 시사점을 도출함으로써 충남형 모델구축 및 활성화를 위한 기초자료를 제공하였다.

### 3) 돌봄체계 및 지역공동체에 대한 인식 조사 및 대상사업 선정

돌봄체계 및 지역공동체에 대한 인식조사는 설문조사와 FGI 등 인터뷰 조사의 두 가지 형태로 이루어졌다. 설문조사는 관련 사업들에 대한 인식 및 문제와 지역공동체의 서비스제공 가능성 등에 대하여 돌봄서비스 수혜자 및 제공자를 대상으로 이루어졌다. 인터뷰는 설문조사를 바탕으로 보다 구체적인 시사점과 정책적 도출을 위해 전문가 및 관련 이해관계자를 대상으로 지역 및 노인/아동으로 구분하여 이루어졌다. 이를 바탕으로 연구진 및 전문가, 이해관계자의 워크숍 등을 통해 적용가능한 공동체의 유형과 서비스 선정 등이 이루어졌다.

### 4) 공동체를 활용한 충남형 돌봄체계 모델 제시

이론적 논의 및 실태조사, 인식조사 및 인터뷰와 워크숍 등 다양한 조사 및 분석을 바탕으로 공동체를 활용한 충남형 돌봄체계의 모델을 제시하였다. 노인형과 아동형, 공통 및 복합형태의 돌봄체계 모델로 대상을 나누고 도시지역과 도농복합지역, 농촌 지역으로 유형을 구분하여 제시함으로써 그 활용성을 높이고자 하였다.

### 5) 공동체를 활용한 충남형 돌봄체계의 효율적 운영방안 제시

제시된 공동체 중심의 돌봄체계 모델이 지속적이고 효율적으로 운영될 수 있도록 기초적 관리 및 운영방안을 제시하였다. 지역공동체 돌봄체계 운영의 기본적 방향과

원칙을 제시하고 이에 필요한 제도화 방안을 모색하였으며 체계적인 관리방안과 함께 운영 재원에 대한 정책적 과제 등을 제시하였다.

## 2. 연구의 방법

본 연구는 공동체를 활용한 충남형 돌봄체계가 실효성을 지닐 수 있도록 다양한 연구방법을 적용하고 연구진 및 유관기관, 수혜자 및 공무원 등이 함께 공동연구를 수행하였다.

### 1) 문헌조사

문헌조사를 통해 돌봄체계 및 공동체의 개념과 특징을 검토하고 선행연구를 정리함으로써 공동체를 활용한 돌봄서비스 제공의 가능성을 검토하였다. 또한, 국내외 사례를 구체적으로 조사함으로써 모델구축의 기초자료를 제공토록 하였으며 충남의 현황과 실태를 분석하여 공동체와 돌봄서비스 간의 유기적 연계 방향을 설정하였다.

### 2) 설문조사 및 FGI

다양한 의견을 반영하기 위하여 돌봄서비스 제공자 및 수혜자와 지역공동체 관계자를 대상으로 지역공동체 및 돌봄서비스와 관련한 다양한 의견을 조사하고 이와 함께 전문가 및 이해관계자를 대상으로 FGI를 실시함으로써 보다 구체적이고 실효성 있는 결과와 정책과제를 도출할 수 있도록 하였다.

### 3) 현장조사

문헌조사를 바탕으로 현장의 실태를 확인하고 우수사례에 대한 벤치마킹을 실시함으로써 충남형 모델에 적용하기 위한 시사점과 과제들을 모색하였다.

### 4) 워크숍

연구진 및 이해관계자 워크숍 등을 정책과제의 도출과 모델 구축과정에서 다양하게 적용하였다. 국내외 사례조사 및 실태분석을 바탕으로 시사점과 지역공동체 중심의 돌봄체계 운영을 위한 과제를 도출하였다. 이와 함께 인식조사 및 인터뷰 결과를 바탕으로 워크숍을 통해 활용 가능한 공동체 유형 및 서비스를 선정하였으며 돌봄체계 모델에 대한 견해를 제시하였다. 이후 제시된 모델의 지속적이고 효율적 운영을 위한 활성화 방안 마련의 논의가 이루어졌다.

### 3. 연구의 추진체계

<그림 1-1> 연구의 목차 및 수행체계

	목 차	•주요 내용	- 연구방법
제1장	연구개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>•연구의 배경 및 목적</li> <li>•연구의 범위와 방법</li> <li>•연구의 대상 및 범위</li> <li>•연구의 추진체계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌조사</li> <li>- 연구협의·자문</li> </ul>
↓			
제2장	이론적 검토 및 선행연구 고찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>•돌봄서비스의 개념과 범주</li> <li>•지역공동체의 개념과 대상</li> <li>•지역공동체 중심의 돌봄서비스</li> <li>•선행연구 고찰</li> </ul>	- 문헌조사
↓			
제3장	지역공동체 돌봄 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국내사례</li> <li>•해외사례</li> <li>•사례의 시사점</li> </ul>	- 문헌조사
↓			
제4장	지역공동체 및 돌봄체계 현황과 실태분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지역공동체 현황 및 실태</li> <li>•노인돌봄체계 현황 및 실태</li> <li>•아동 돌봄체계 현황 및 실태</li> <li>•지역공동체의 돌봄체계 운영을 위한 과제</li> </ul>	- 문헌 및 현장조사
↓			
제5장	지역공동체의 돌봄체계 추진을 위한 인식조사 및 대상 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>•설문조사</li> <li>•인터뷰</li> <li>•유형 및 대상사업 선정</li> <li>•정책적 과제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 설문조사 및 인터뷰</li> <li>- 관계자 워크숍</li> <li>- 정책실무 협의</li> </ul>
↓			

제6장	충남형 지역공동체 중심의 돌봄체계 모델	<ul style="list-style-type: none"> <li>•노인형 공동체 중심의 돌봄체계 운영 모델 (도시형, 도농복합형, 농촌형)</li> <li>•이동형 공동체 중심의 돌봄체계 운영 모델 (도시형, 도농복합형, 농촌형)</li> <li>•공동형 공동체 중심의 돌봄체계 운영 모델 (도시형, 도농복합형, 농촌형)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌조사</li> <li>- 관계자 워크숍</li> <li>- 정책실무 협의</li> </ul>
-----	-----------------------------	---	--



제7장	충남형 지역공동체 중심의 돌봄체계 활성화방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>•활성화를 위한 방향과 원칙</li> <li>•제도화 마련</li> <li>•질적향상 및 관리방안</li> <li>•운영재원 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌조사</li> <li>- 관계자 워크숍</li> <li>- 정책실무 협의</li> </ul>
-----	--------------------------------	--	--



제8장	결론	•결론 및 정책제언	- 워크숍 등
-----	----	------------	---------

## 4. 연구의 대상 및 범위

### 1) 연구의 대상

돌봄서비스의 제공방식은 공식적 돌봄서비스(formal care)방식과 비공식 돌봄서비스(informal care)방식으로 나눌 수 있으며 일반적으로 돌봄서비스의 제공주체는 정부와 비영리단체 및 영리단체, 자원봉사자와 가족구성원 등으로 정리할 수 있다(선우덕 외, 2015).

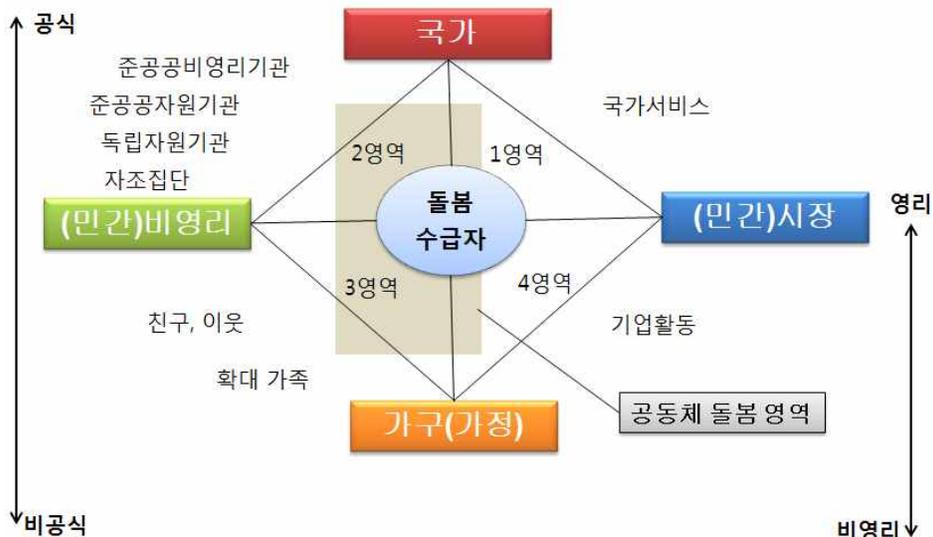
공식적 돌봄서비스는 일정한 교육을 이수하고 전문자격증을 취득한 직업군에 의해 제공되는 돌봄서비스로 정의되고 있다. 이러한 돌봄서비스는 국가나 기타 다른 공공기관에 의해 통제가 이루어지며, 돌봄서비스의 제공자는 돌봄서비스에 대한 책임을 명시하는 계약을 맺고 보수(임금)를 지급받고 사회권 및 노동규칙을 준수해야 한다. 이러한 공식적 서비스는 정부, 공공단체, 비영리단체 및 영리단체 등을 통해 제공된다.

비공식 서비스란 가족이나 친척 또는 친구나 이웃에 의해 제공되는 서비스로 서비스 제공자는 돌봄서비스에 대한 어떠한 계약도 맺지 않으며 일정하고 정기적인 보수도 받지 않는다. 돌봄서비스 제공자는 정서적 지지나 지원을 바탕으로 공식서비스에 의해 제공될 수 있는 다양한 범위의 업무를 수행한다(Triantafilou 외, 2010).

본 연구의 대상인 지역공동체를 활용한 돌봄체계는 지역의 주민들이 스스로 보육과 교육 등을 포함한 돌봄서비스를 주고받는 공동체 중심의 유연한 복지체계를 의미한다. 즉, 지역공동체를 활용한 돌봄체계는 공식적 서비스와 비공식 서비스의 접점에 위치해 있다고 할 수 있다. 또한, 지역공동체를 활용한 돌봄은 비공식 서비스로 분류될 수 있으나 가족, 친척 등에 의해서 수행되는 가족케어(family care)는 포함하지 않는다. 다른 한편으로 사회적기업이나 협동조합을 포함한다는 점에서 지역공동체를 활용한 돌봄 서비스는 비영리단체가 주체가 되어 서비스 제공이 이루어지는 공식적 서비스의 속성을 띠고 있기도 한다.

본 연구의 대상인 지역공동체를 활용한 돌봄서비스는 돌봄 영역의 구분을 통해 다음과 같이 제시될 수 있다.

<그림 1-2> 공동체 기반 돌봄 영역



## 2) 연구의 범위

### (1) 지리적 범위

본 연구의 대상은 충남 전역을 대상으로 하고 있으나 실제 조사 및 연구의 효율성을 위해 대도시권, 도농복합형, 농촌형으로 구분하여 각 권역별로 2개의 자치단체를 선정하여 현황과악 및 조사 등이 이루어졌다. 대도시권으로는 천안시와 아산시를 선정하였으며 도농복합형으로는 내륙의 공주시와 해안의 보령시를 선정함으로써 지역적 특성을 반영하였으며 농촌형으로는 충남의 최소인구 지역인 청양군과 대전이라는 대도시를 접하고 있는 금산군을 선정하였다.

### (2) 시간적 범위

시간적 범위는 본 연구가 진행되고 있는 2019년 현재를 그 대상으로 하고 있으며 이 시점에서의 돌봄체계에 대한 제도 및 현황 조사가 이루어지고 있으며 공동체 또한 해당 지역의 현재 공동체에 대한 조사가 이루어졌다.

### (3) 대상적 범위

아동·노인의 돌봄과 관련한 기관 및 공동체들을 대상으로 하고 있으며, 자립형과 보완형으로 나누어 유형을 제시하였다.



## 제2장 이론적 논의

### 제1절 돌봄서비스의 개념과 범주

#### 1. 돌봄서비스 및 체계의 이론적 검토

##### 1) 돌봄서비스의 개념

###### (1) 돌봄의 개념

돌봄이라는 개념은 시대와 공간에 다르게 정의되며, 여전히 단일하게 정의되기 어려운 개념으로 논의되고 있다(Thomas 1993). 우리나라에서는 돌봄이라는 표현은 영어 ‘care’에 대한 번역으로 김윤수·류호영(2012)에 의하면 돌봄이라는 표현은 국어 ‘돌보다’의 명사형으로서 사전적 의미는 ‘보살피 부양하거나 수발하는’ 혹은 ‘관심을 가지고 돌보는’ 행위를 의미한다.

일본에서는 ‘care’에 대한 번역으로 사용되는 ‘개호’(介護)라는 의미에서도 나타나듯이, 이정(2002)은 일본에서 개호의 의미가 질병 및 장애 등으로 인하여 일상생활에 지장이 있을 때 이들의 생활을 ‘수발’하는 행위로 해석하였다. 수발 역시 보살핌이라는 개념이 들어가 있다.

서구에서는 최근 발달되어온 개념 혹은 복지국가에서의 돌봄의 개념은 ‘돌봄’이라는 국어적 어원이 같은 보호적이고 수동적인 보살핌의 의미를 넘어선 개념이다. Daly(2002)와 같은 돌봄은 ‘자신을 돌볼 수 없는 이들을 돌보는 것’이라는 이해는 서구에서 최근 전개된 돌봄의 개념과 크게 다르지 않다. 따라서 Daly(2002)는 자신을 스스로 돌볼 수 없는 병자, 노인, 어린이를 대상으로 돌보는 행위라고 정의하고 있다.

Sipila의(2004) Sainsbury(1997) 등의 연구에서 제시되고 있는 돌봄의 개념 역시 일상생활이 어려운 이들이 정상적이고 독립적으로 생활할 수 있도록 지지하고 지원하는 행위라고 정리될 수 있다.

보건복지부 2018년도 노인종합돌봄서비스 사업안내에서는 노인돌봄서비스를 ‘혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인과 독거노인에게 욕구에 따라 안전 확인, 생활교육, 서비스 연계, 가사·활동지원, 주간보호서비스 등 맞춤형 복지서비스를 제공’하는 것으로 되어있는 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다.

이들의 정의에서 ‘보호’는 다음의 세 가지 차원에서 뚜렷한 차별성을 보이고 있다.

#### 가) 공급자중심의 개념에서 수요자중심의 개념으로의 이동

‘보호’나 ‘보살핌’이라는 개념은 보호를 받는 사람보다는 보호를 해 주는 이들이 핵심적인 주체로 등장한다. 이에 반하여 복지국가에서 돌봄의 개념은 일상생활이 스스로 어려운 사람들이 주체가 된다. 개인에 대한 공급자의 보호가 아닌 개인을 돕고 (assistive), 지원하고(supportive), 촉진시킴으로써(facilitative) 수혜자가 일상적 생활을 누리는 주체가 되는 것이다.

#### 나) 돌봄의 목적은 수요자의 독립적 생활

서구에서 전개된 돌봄의 의미는 필요한 이들의 독립적인(independent) 생활을 가능하게(enabling)하는 것을 돌봄의 목적으로 한다는 것을 알 수 있다.

#### 다) 보편적 욕구로서 포괄적 시민권의 차원

돌봄을 취약성(vulnerability)의 발현으로 인한 온정적 도움이라는 의미를 벗어나 현대적 돌봄의 의미는 삶의 과정에서 보편적 욕구로서 포괄적 시민권의 차원에서 삶의 독립성을 보장받는 개념으로 정의되고 있다(박기남, 2011). 과거 돌봄이 지극히 개인적이고 가족 내의 활동으로 간주되었던 시기에는 장애인이나 노인 등이 단순히 보호의 대상이었지만, 돌봄의 사회화가 진행되고 복지가 시민권으로서 논의되는 시기에는 보다 적극적인 의미로 사용되기 시작한 것이다. 돌봄의 적극적인 의미와 유사한 맥락에서, 가장 최근에 자유, 평등, 정의의 관점에서 돌봄의 의미를 천착한 트론트는 (돌봄 수혜자에

대한)관심, (돌봄 제공자의 구체적 행위로서의)수행성, (돌봄 수혜자로부터의)응답성이라는 네 가지 단계에 ‘함께 돌봄(caring with)’의 신뢰와 연대성을 중요한 다섯 번째 단계로 추가하면서 돌봄 민주주의(caring democracy) 논의를 제시한다(Tronto, 1993; 2001).

## (2) 돌봄서비스의 범주

2000년대 들어서 장기요양보험제도의 도입 논의와 더불어 사회서비스에 대한 개념 정의와 확충방안에 대한 논의도 지속적으로 이루어졌다. 이러한 논의 속에서 돌봄(care)서비스에 대한 정확한 개념 정의 및 범위에 대한 부분도 핵심 논제였다(김찬우, 2008). 그럼에도 사회서비스와 돌봄서비스에 대한 개념정의는 명확하게 이루어지지 않았으며 학자들에 따라, 제도에 따라 다르게 정의되어 사용되고 있다. 사회서비스는 각 국가마다 사회복지제도의 발전배경과 유형에 따라 다르게 정의되고 있으며 학자들에 따라 사회서비스의 기능, 목적, 다른 서비스와의 경계 설정의 차이를 보이고 있다.

사회서비스의 개념을 간단명료하게 제시하기는 어려우며 개념화 과정에 있어 학문적으로도 합의된 바가 없다. Munday(2003)에 의하면 사회적 돌봄(social care), 사회서비스(Social services), 사회복지(social welfare), 사회적 보호(social protection), 사회적 지원(social assistance)이라는 용어가 일반적으로 혼용되고 있다고 지적하고 있다.

돌봄서비스의 개념에 대한 시각은 돌봄서비스를 사회서비스의 하위개념으로 보는 입장과 사회서비스와 돌봄서비스가 상당 부분 중첩되는 개념으로 보는 입장으로 구분된다. 먼저 돌봄서비스를 협의의 차원에서 보는 입장을 살펴보면 다음과 같다.

### 가) 협의의 개념

사회서비스는 돌봄서비스보다 상위개념으로 볼 수도 있지만 비슷한 개념으로 인식되기도 한다. 유사한 개념으로 보는 입장에서는 사회서비스가 비물질적 서비스로써 사회적 관계에 기초하여 제공자와 이용자 사이의 직접적인 상호작용을 통해 전달되며 서비스 제공에는 도구적인 노동이 관여될 뿐만 아니라 서비스 이용자에 대한 보살핌과 염려, 애정 등과 같은 돌봄과 관련된 정서적 관여가 작용한다는 점을 강조한다(Bahle, 2002).

최근의 문헌들에서는 사회서비스(social service)가 사회복지서비스(social welfare service), 대인사회서비스(personal social service), 사회적 돌봄서비스(social care service) 등의 용어와 혼용되어 사용되고 있어 이들 개념들은 밀접한 관련이 있는 것으로 인식되고 있다(이봉주 외, 2006; 석재은 외, 2006). 이봉주 외(2006)의 연구에서는 사회서비스를 사회적 보호와 유사한 개념으로 보고, 지역사회에 거주하고 있는 장애, 질병, 또는 취약성을 가진 사람들에 대한 원조를 의미하는 것으로 규정하고 있다.

영국에서는 사회서비스를 사회복지 범위 안에 있는 공적, 사적 영역에서 유급 또는 무급으로 제공되고 있는 전문인 및 비전문인에 의한 비의료성 서비스(아동, 청소년, 노인서비스)를 사회적 보호(social care)로 보고 있다(Daly and Lewis, 2000). 우리나라의 경우에도 정부에서 주도하는 사회서비스의 주된 핵심영역이 대부분 돌봄서비스이기 때문에 사회서비스와 돌봄서비스가 거의 동일한 의미로 통용되고 있다.

#### 나) 광의의 개념

광의의 개념에서 사회서비스는 교육, 국방, 의료, 주택, 사회복지 등과 같이 국가를 통해 공공적인 차원에서 다루어지는 다양한 서비스를 의미한다. 즉, 개인 또는 사회전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공되는 서비스이며 공공행정, 보건의료, 문화, 교육에서부터 사회복지까지를 포괄하는 개념으로 볼 수 있다. 집합적 대응이 필요하다고 사회적으로 인정되고 개인과 국가가 공동으로 책임지는 서비스를 사회서비스라고 할 수 있다.

반면, 돌봄서비스는 주로 여성에 의해 제공되던 노인이나 아동에 대한 돌봄노동을 여성의 자율보장이라는 가치에 따라 사회의 책임으로 전환한다는 의미가 내포되어 있다(석재은 외, 2006). 스웨덴의 경우에도 직접적인 돌봄과 관련된 서비스는 개인과 가족에 대한 돌봄서비스와 노인 및 장애인에 대한 수발서비스를 의미하는 것으로 보고 있다(김혜원 외, 2006). 이러한 시각에서 돌봄서비스는 앞서도 살펴봤듯이 ‘스스로 자신을 돌볼 수 없는 사람을 돌보는 행위로서, 병자, 노인, 어린 자녀들을 그 대상으로 하는 서비스’로 정의하고 있다(Daly, 2002). 협의의 개념에서는 아래의 도식과 같이 사회서비스와 돌봄서비스는 엄밀한 의미에서 구별되는 개념이며 사회서비스 영역의 하위 영역으로써 직접적인 돌봄을 주된 서비스로 제공하는 형태의 서비스를 돌봄

서비스로 보고 있다. 즉 돌봄서비스는 보다 포괄적 개념인 사회서비스 중 하나의 범주(one of them)에 포함된다.

법률적 관점에서 사회서비스란 사회보장기본법(제3조 4)에 따라 국가지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 일컫는 포괄적 규정을 말한다.

<표 2-1> 사회보장기본법상 법률적 개념

구분	주요 내용
사회보장기본법	국가 지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도
사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률	“사회서비스”란 사회복지사업법에 따른 사회복지서비스, 보건의료기본법에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스
사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 시행령	(사회서비스 종류) 돌봄 및 일상생활 지원 서비스, 가사지원 및 간병 서비스, 건강관리서비스, 인지 인성 발달지원 서비스, 사회 적응지원 및 상담 지도 서비스, 문화체험 여행 서비스, 재활 보조용구 대여 서비스, 그 밖에 보건복지부 장관이 필요하다고 인정하여 고시하는 서비스
사회적기업육성법	“사회서비스”라 함은 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스

광의의 사회서비스는 ‘사회적 돌봄(social care)’을 비롯하여 국민 개개인의 다양한 복지욕구에 대한 집합적 대처의 필요성에 따라 제공되는 사회복지, 돌봄, 의·식·주의 보장 및 보건의료, 교육, 고용 등 일련의 개입이 이루어지는 서비스를 포괄한다.

### (3) 본 연구에서의 돌봄서비스의 개념

본 연구에서는 돌봄서비스를 노인, 장애인, 아동 및 기타 취약한 상태에 놓여있는 대상들에게 직접적·간접적인 돌봄의 형태로 제공되는 대인적(personal)서비스를 의미

하는 것으로 규정한다. 돌봄서비스는 미시적 측면에서는 개인 간 관계이지만 거시적 측면에서는 가족과 사회, 개인과 사회를 연결하는 사회적 관계 속에서 수행되는 속성을 가지고 있다. 또한 개인 간의 서비스이면서 동시에 일상적인 서비스와는 달리 정서적, 도덕적 요소를 포함한다는 점에서 차이가 있다(Daly & Lake, 2003). 본 연구에서는 사회보장제도의 목적과 모든 국민의 인간다운 삶을 누릴 권리를 감안할 때 돌봄에 대한 수동적인 정의보다는 적극적인 정의를 받아들여 돌봄의 의미를 “개인의 기능적 제약으로 인해 스스로의 능력으로는 자신을 돌볼 수 없거나, 기대되는 정상적인 사회 참여와 삶의 질을 보장할 수 없는 대상에게 제공되는 대인사회서비스”로 정의한다(김찬우, 2008).

## 2. 돌봄서비스 유형에 따른 특성

### 1) 돌봄서비스 제공주체에 따른 유형분류

돌봄서비스는 어디에서, 누구에 의해 수행되는가에 따라 공식적·비공식적 노동, 유급·무급 노동 여부가 결정된다. 돌봄서비스가 제공되는 장은 공식영역과 비공식영역으로 나눌 수 있는데, 공식영역으로는 노동시장과 공공부문이 해당되며 돌봄노동이 공식영역에서 수행되게 되면, 유급의 노동, 공식적 노동이 된다. 반면 전통적으로 수행되어왔던 장과 연결망들 즉 가족, 사회적 관계, 비공식 노동시장이 비공식 영역이 된다. 공식영역에서 유급으로 받는 돌봄서비스 제공자만이 직업적 측면에서의 서비스 제공자로 인정받는다(장혜경 외, 2007). 결과적으로 공공부문이나 시장영역에서 돌봄이 제공되면 돌봄서비스는 상품성을 띄게 되고 유급의 노동이 된다.

<표 2-2> 돌봄서비스의 제공형태

구 분		돌봄서비스 제공자의 급여 여부	
		유급	무급
비공식	가족	부모, 도우미, 간병인	어머니, 며느리, 딸
	사회적 관계	-	친척, 친구
	노동시장	할머니, 친척, 친구	-
부모, 이웃, 간병인			
공식	노동시장	전문 보육교사	자원봉사자
		전문 간병인	

자료: Leira(1998).

## 2) 돌봄서비스 유형에 따른 특성

### (1) 공식적 돌봄

공식적 돌봄에 대한 개념을 살펴보면, Glendinning 등(2009)에 의하면, 특정한 훈련을 받고 전문자격증을 취득하여 자격을 갖춘 전문직에 의해 제공되는 돌봄으로 정의하고 있다. 공식적 돌봄서비스는 국가나 다른 형태의 조직(공공기관)에 의해 통제를 받는데, 돌봄제공자는 돌봄책임을 명시하는 계약을 맺고 있고, 돌봄제공자는 보수(임금)를 지불받고 사회권 및 노동규칙에 따라야 한다. 돌봄업무는 전문가적 자격수준에 따라 명시되어야 한다. 돌봄제공자는 업무계획표를 가지고 돌봄을 제공하고, 휴식(비번)을 취한다는 것이다(선우덕 외, 2016).

현재 우리나라에서 공식 영역의 돌봄서비스로 규정되어 제공되고 있는 서비스로는 보건복지부 주관의 노인장기요양서비스, 영유아보육서비스, 재가복지서비스 그리고 사회서비스 일자리 대상사업의 노인돌봄, 가사간병도우미, 산모신생아도우미, 장애인 활동보조 서비스가 있으며 여성가족부에서 시행하고 있는 아이돌봄서비스가 있다. 2006년부터 바우처 형식의 사업인 사회서비스 일자리 창출전략으로 출발한 지역자율형 사회서비스 투자사업은 지역사회서비스투자사업, 산모·신생아건강관리지원사업, 가사·

간병방문관리사 지원사업 등 3개 사업으로 구성되어 있다(유정원, 2017).

## (2) 비공식적 돌봄

Glendinning 등(2009)에 의하면 비공식적 돌봄은 ‘전문직이나 공식적 틀 밖에서 만성질환, 장애, 기타 장기적 건강이나 지원욕구를 지닌 자’에게 도움을 제공하는 자로 설명하고 있고, Triantafilou 등(2010)에 의하면 가족, 친구나 이웃에 의해 주로 제공되는 돌봄으로 돌봄제공자는 비전문가이고 돌봄제공을 위한 훈련을 받지 않은 자이다. 따라서 돌봄제공자는 돌봄책임에 대하여 어떠한 계약도 맺고 있지 않으며 예외적인 경우도 있지만 일반적으로 일정하고 정기적인 보수를 받지 않는다. 그리고 돌봄제공자는 정서적 지지나 지원을 포함하며 돌봄에 투입되는 시간의 양에 제한이 없지만 공식적으로 휴식이 거의 없다는 것이다(선우덕 외, 2016).

## 제2절 지역공동체의 개념과 특성

### 1. 지역공동체의 배경과 의미

#### 1) 지역공동체의 이론적 배경

##### (1) 공동체 이론의 배경과 사상적 흐름

공동체의 개념은 현재 매우 다양하게 활용되고 있는 개념으로 다원적인 의미를 내포하고 있다. Hillery(1955)는 미국의 사회학 연구에서만도 무려 94개의 지역 공동체의 개념적 정의가 존재하고 있다고 언급하고 있다. 강대기(1995) 또한 공동체 연구에서 가장 먼저 직면하는 문제는 공동체의 개념규정에 대한 혼란스러움을 강조한다.

Rosa etc.(2010)는 공동체의 개념이 매우 이질적 사용형태를 갖고 있으며 이러한 사실은 하나의 통일적 기본개념의 접근이 쉽지 않다는 추론이 가능하다고 본다. 이와 함께 이념적 구상에서 중립적이거나 기술적 개념이 될 수 있으며 밀접하게 정치적 운동과 역할로부터 순화될 수 없다는 점에서 정치적 영역과 지속적 친화성을 지닐 수밖에 없음을 강조한다.

우선 정치경제학적 배경으로는 국가주도의 권위주의적 사회주의와 자유주의 기반의 시장자본주의 체제의 한계에 대한 대안으로 공동체의 개념이 등장하였고 지역사회를 기반으로 한 결사체 중심의 활동들로 공동체적 의미가 주목받기 시작하였다는 사실을 상기할 필요가 있다. 이에 대해 Sendel(1992), Taylor(1986) 등의 공동체주의자들은 무연고성의 자유주의적 논의에 비판을 가하며 공화주의적 공동체 이론의 기반을 마련하였다. 또한 Hirst(1994), Boswell(1994)과 같은 논의들은 유럽사회에서 권위주의적인 사회주의 한계의 극복을 위해 국가 및 사회가 공동체 생활의 활성화를 위해 서로 상호작용해야 할 필요성을 제시하였다.

공화주의적 공동체의 이념적 배경으로는 서구에서는 Plato과 Aristotle의 저작들로부터 발견할 수 있다. Plato는 「국가(Politeia)」에서 지혜로운 사람들에 의한 철인통치를 국가 공동체의 본질이며 민의에 의한 민주주의를 중우정치라 보았다. 이에 비해 Aristotle는 상향식 방향으로 사회와 국가 공동체에서 덕의 인식을 강조한다. 일반적으로 보통사람들의 경험적 한계를 초월하는 특정 엘리트 계층만이 알 수 있는 지식이란 없으며 정치문제도 협동적 탐구를 통해 획득되어야 하며, 도덕적 행위와 정치적 판단의 행함에 있어서 어떠한 공동체도 가꾸어야 할 덕과 의무는 특정 소수에 일임할 문제라 본 것이다(설한, 2003: 19). 이러한 Aristotle의 공동체적 사고는 「정치학」의 내용을 통해 보다 구체적으로 드러난다. Aristotle는 「정치학」의 서두에서 모든 국가는 하나의 생활 공동체이며 모든 공동체는 어떤 선한 목적을 이루기 위해 형성된다고 하였다. 그리고 모든 공동체 중에 가장 으뜸가며 다른 공동체 모두를 포괄하는 특정 공동체가 있다면, 이는 가장 으뜸가는 좋은 목적을 추구하는 것으로 가장 중요한 공동체는 국가로 정치적 공동체임을 명시하고 있다(Aristotle, 2014: 259).

이러한 Aristotle의 개념을 이어받아 로마공화정에서 구체적인 이론을 실천하고자 한 Cicero에서 구체적인 공동체 개념을 살펴볼 수 있다. Cicero(2007)는 공화국에 대해 공동의 이익이 구현되어야 하는 ‘공공의 것(res publica)’이며 이는 또한 ‘인민의 것(res populi)’라고 최초로 규정하였다. 이는 공화국은 다수의 인민이 공동의 이익을 구현하기 위해 특정 법체계에 동의한 결속체라 보는 것을 의미한다. 또한 공공성은 정의에 대한 합의와 공유된 이익에 의해 형성된 협력을 의미한다고 본 것이다. 종합해보자면 고전적 공화주의를 통해 나타난 공동체의 개념은 시민의 정치참여를 기반으로 사회적 정의의 합의 도출을 통해 형성되는 것이며, 시민적 자유와 민주적 권위의 결합을 가능하게 하는 정치적 사려의 결과물이라 할 수 있다(곽준혁, 2007: 150).

공동체의 개념화를 위한 이론적 논의는 이처럼 고전적 공화주의 시각에서 근대로 넘어오면서 사회계약론의 발달로 자유로운 개인들의 계약적 관계에 의한 집합적 결사체의 개념이 강조되었다. 이러한 근대화 과정으로 자유주의에 의한 시장자본주의 경제발달이 촉진되었으나 오히려 대중들의 삶은 피폐해지고 이에 따른 대안적 의미로 공동체의 논의들이 18세기 이후 활발하게 이루어졌다. 근대적 의미에서 공동체는 이러한 사회적 인간관에 기초한 고전적 공화주의의 상실과 이를 극복하려는 서사적 과정을

보이고 있다. 시장자본주의가 확대되는 과정에서 파괴되는 삶의 공간인 공동체를 복원하려는 시도는 18-19세기의 이상주의적 사회주의의 공동체 운동이 대표적으로 거론된다.

## (2) 공동체주의(Communitarianism) 사상의 검토

현대사회에서 공동체에 관한 심도 있는 사상적 논의는 Sendel, McIntyre, Taylor 등으로 대변되는 공동체주의(Communitarianism)에 주목할 수 있다. 이들의 논의는 전체주의 및 집합주의적 사고방식과 달리 자유로운 구성원들의 숙의과정과 국민의 덕성을 강조하는 고전적 공화주의의 전통을 계승하며 민주적인 공공성의 개념을 강조하는 특징이 있다.<sup>1)</sup>

본격적인 공동체주의 논의의 시작은 권리준거적 관점의 의무론적 자유주의에 기반한 Rawls의 「정의론」에 대한 비판에서 비롯되었다. Rawls의 주장을 비판하는 공동체주의자들은 개인의 자아가 소속된 지역사회 및 공동체 환경으로부터 완전히 초월적, 독립적으로 형성된 무연고성에 기반 할 수 없다는 점을 강조한다. 공동체주의의 주장은 합리적 개인의 도덕적 중립성에 기반한 자아관은 실제로 사회적 정의와 도덕적 행위를 판단하고자 할 때 아무런 의미를 지닐 수 없다는 통약불가능성을 강조한다(전지훈·강현철, 2015). 공동체주의자들의 주장은 결국 공공선을 규정함에 있어서 시민적 덕성(Civic Virtue)을 강조하고 있다는 점에서 공화주의 전통을 계승하고 있으며 이는 Aristotle의 윤리학으로 거슬러 올라가는 전통을 따른다고 볼 수 있다(조승래, 2007).

공동체주의자들의 주장 또한 다양한 측면이 있지만 종합해보면 개인이 존재하는 삶의 준거를 정의하는 이론적 논거는 탈자유주의적 관점의 측면에서 사회적 연고성과 이에 기반한 가치지향적 행위와 실천을 강조한다. 특히 절차주의적, 초월적 관점에서 벗어나 실제 공동체의 구성원들 간 숙의와 성찰적 과정을 통해 형성된 공공선의 가치를 강조하며 이를 내재화하고 이에 기반한 실천적 행위에 주목한다. 결국 공동체주의자들의 논의는 사회와 공동체를 형성하는 주체들 간의 공통된 의식인 공동체성에 기반한 소속감, 연대감 등의 사상적 뿌리를 회복해야 한다는 점이고 이러한 공동체성이 내재적 선의 위치를 점유하기 위해서는 충분한 대화에 기초한 숙의과정 및 상호교류의 측면에 주목해야 한다는 점이다.

---

1) 이에 대해 이종수(2010)는 자유주의 못지않게 현대 공동체주의는 국가의 비민주적 권력행사를 경계하며 국가의 공식성과 달리 공동체의 담론을 형성하는 시민사회와 유사한 개념임을 강조한다.

## 2) 지역공동체의 개념적 배경

### (1) 근대사회학적 개념

공동체라는 용어에 대해 19세기 이전에는 국가 및 사회를 공동체와 같은 의미로 활용하였던 것이 사실이다. Aristotle를 비롯하여 Hegel에 이르기까지 정치공동체, 국가공동체, 사회공동체 등으로 활용되어 공동체라는 단일개념의 학문적 의미를 갖기 어려웠으나 사회구조적 변화로 인해 사회개념의 분화가 공동체라는 의미의 구체화를 이끌어 낸 것이다(Rosa etc, 2010). 근대의 공동체적 개념은 근대사회에서 두 가지 개념적 전통을 보이고 있는데, 첫째는 국가 및 사회와 달리 자유로운 개인의 일상적 현실에 직접적으로 목도하는 사회경제적 의미로서 정치 및 사회주의적 개념으로 활용된다. 둘째는 유토피아 및 낭만주의적 전통에서 발견되는데, 이성적 흐름에서 주창된 사회계약론을 비판하며 이에 선행하는 인간의 본성, 감정, 신화적 전통에 기초하는 사회구성의 역사성에서 획득하는 것이다.

이러한 공동체 개념의 두 가지 전통의 궤적을 추적하여 오늘날 공동체의 주요한 개념상을 사회학적으로 부여한 사람은 Tönnies라 볼 수 있으며, 그에 의한 공동사회(Gemeinschaft)와 이익사회(Gesellschaft)에 의한 분석틀이 제시되었다. Tönnies에 의한 개념화는 상당부분 인류학적 접근에 기초하고 있으며 본질적인 의지의 연관성에 기인하고 있다. 우선 공동사회(Gemeinschaft)의 개념은 자연발생적이며 지속적이고 전통적이며 유기적인 성격으로 묘사되고 있으며 이는 개체들 간의 상호 공동적이고 구속성의 의지를 지닌 합의(consensus)라는 이성적 언어에 기반한 관계들로 구성됨을 강조한다. 모든 공동생활은 자기 목적적이며 반대급부를 요구하지 않는 이해, 양해의 개념으로 전체의 목적을 위해 기능을 수행하는 하나의 신체적 구조로 묘사할 수 있다(Tönnies, 2003).

이에 반해 이익사회(Gesellschaft)는 본질적으로 분리되어 있는 인간의 개체성을 강조하면서 개인과 결합된 사회 및 타인을 위한 행위가 아니라 개인의 목적적인 행위를 통해 발생하는 가치적 행위를 의미한다. 따라서 이익사회에서는 자신만을 위한 목적으로 존재하며 만인은 만인의 긴장상태에 있게 되는 Hobbes식의 세계관이 내재하고 있다.

이러한 이익사회에서 개인의 소유와 향유는 다른 사람을 배제함을 의미하고 여기서 공공재의 성립이 불가하게 된다. 이익사회에서 사회적 관계의 원형은 익명의 시장 참여자들 간의 업무상의 교환관계임이 명확하다는 점을 강조한다(Tönnies, 2003). 이러한 이분법적 구분을 통해 Tönnies는 19세기 자본주의의 고도화와 체계화 과정을 통해 이전에 존재하는 사회관계의 공동체적 형태의 퇴화를 지적하고 있으며 공동 사회적 양태들이 사회적 인공물로 대체되고 있음을 주장한다.

이러한 의미에서 현재의 공동체라는 의미 또한 교환가치와 가치의 도구적 접근에 비판적으로 접근하는 개인들 간의 공통적 의식과 대화적 합의에 의한 상호성, 관계성을 강조하는 공동사회(Gemeinschaft)의 방향과 일치하는 모습을 보이고 있다. 이와 함께 개념적으로 추가할 내용은 자연발생적인 폐쇄성의 공동체적 접근이 다소 유럽적이라면 북미지역에서는 자유주의 사회의 자기이해 일부분의 접근이 현재의 공동체적 개념에 함께 포함되어 있다는 사실이다(Rosa etc, 2010). 특히 민주주의적 방식에 의한 공통적 삶의 원칙이 공동체 자체의 이념에 다름이 아니라는 Dewey(1927)의 주장은 자연발생적이기보다는 대화와 합의의 전통에 따른 민주주의적 생활세계에 기반한 공동체의 특성을 강조하고 있다. 이러한 과정을 통해 생성되는 공통의식과 사회적 유대가 구체적인 본질들을 형성하는 것이다.

## (2) 공동체성의 이론적 논의

현대에 과학기술의 발달에 따라 공동체의 논의에서 지리적 요인에 대한 중요성이 감소함에 따라 공동체를 구성하는 구성원들 간의 교류와 동질감과 같은 인식 및 감정적 속성의 중요성이 강조하게 된다. 따라서 현재 공동체의 개념과 구성요인의 논의에서 '공동체성'의 요인이 강조되는 것은 이러한 개념적 변화와 맞물린다고 볼 수 있다. 공동체성(Sense of Community)은 공동체의식이라고 불리기도 하며 공동체를 형성하는 주체들이 공통적으로 인식하는 개념적 속성이라 부를 수 있다. 공동체성은 공동체의 이론적 논의에서 내재적 요인을 형성하는 개념으로 매우 중요한 위치를 차지하고 있다.

공동체성의 개념은 기본적으로 개인들이 공동체를 구성함에 있어서 상호작용을 의미하는 관계적 특성에 기반하여 가치를 공유하고 소속감과 연대감을 통해 형성되는 집단적인 의식적 차원을 의미한다(Nisbet, 1953; McMillan & Chavis, 1986). 특히 대표적인

공동체성의 연구로 Mcmillan & Chavis(1986)를 거론할 수 있는데, 그들은 공동체 안에서 구성원들 간의 소속감, 다른 공동체와 차이를 만들어낼 수 있는 개인과 공동체 간 상호영향관계, 서로의 필요에 대해 충족을 줄 수 있다는 개인과 공동체의 믿음, 공동체 구성원들이 공유하는 친밀감과 유대의 요인들을 강조한다. 이러한 요인들에 대해 McMilan은 공동체성은 구성원들이 다른 개인이나 집단의 문제를 자신의 문제로 느끼는 것이며 구성원들이 하나가 되는 헌신과 책무를 통해 그들의 욕구가 충족되리라는 믿음으로 정의하고 있다(McMillan & Chavis, 1986: 9; McMilan, 1976). 이와 함께 Nisbet(1953)은 구성원 간에 함께 생활하고 일하며 살아가는 것을 전제로 한 소규모의 안정된 구조의 공동체 안에서 형성된 집단의식으로 정의하고 있으며 Maclver(1917)는 공통된 이해를 갖는 데서 생기는 친밀성의 연대의식과 지역사회에서 역할의식, 상호 간 협력하고 의존한다는 의존의식으로 공동체성을 바라보고 있다(김남선, 1995 재인용).

이러한 공동체성이 강하게 형성된 사회는 주체들 간의 강한 동질감과 소속감으로 인해 자연스러운 공동체 활동의 참여와 헌신이 수반되며 이는 더욱 강한 공동체적 애착심을 유도하게 되어 자연스러운 선순환 관계를 야기하게 된다. 따라서 공동체성의 요인들은 공동체를 형성함에 있어서 지역적 요인을 극복할 수 있는 매우 중요한 요인으로 주목 받고 있는 것이다.

## 2. 지역공동체의 개념과 유형화

### 1) 지역공동체의 개념구성

앞서 공동체의 이론적 배경이 다양하고 장구한 만큼, 공동체의 개념 또한 매우 다의적이고 신축적인 개념이며 소수 집단부터 UN과 같은 초국가적 조직까지 아우르는 매우 범주가 넓은 개념이다(이종수, 2008). 따라서 공동체에 대한 구체적인 개념화는 공동체라면 지녀야 할 핵심적인 요인과 속성을 중심으로 구성되고 있다. 이에 대표적인 내용은

MacIver(1917)가 「Community: A sociological study」에서 지리적 영역 또는 공동 생활(common life)의 영역이며 특별한 공간에서 거주하고 살아가는 개인들로 규정하고 있다. 그리고 많은 공동체 연구들에서는 Hillery(1955)가 제시한 지리적 영역, 구성원 간 상호작용, 공동의 유대감의 구분이 보편적으로 받아들여지고 있다. 우선 지리적 영역은 개인이 활동하는 시공간의 차원으로서 공동체의 실체를 규정해주는 개념이다. 구체적이고 상황적인 물리적 공간으로 전통적인 공동체에서 강조된다. 두 번째는 구성원 간 상호작용으로 개인의 교류활동과 네트워크로 인해 발생하는 무형적인 활동을 의미하며 이러한 과정들을 통해 관습, 제도와 같은 생활 세계적 문화들이 등장한다. 세 번째는 공동의 유대감으로 앞서 상호작용의 결과로 거론되는 정서적 동질감 및 일치감을 통해 생성되고 이러한 유대감은 공동체 발전을 위한 협력과 연대의식으로 나아간다.

이처럼 다양한 공동체 개념의 종합은 아래 표와 같다.

<표 2-3> 공동체 개념의 종합

연구자	내용	키워드
Hillery(1955)	일정지역의 근접성을 바탕으로, 구성원 간 상호작용이 발생하며, 공통된 목적과 의식을 공유하는 집단	지역, 상호작용, 공통 의식
Amit(2002)	일정 집단 내에서 존재들의 감각공유를 바탕으로 지역 만들기의 과정이며 그 생산물	일정집단, 감각공유, 지역 만들기
Etzioni(1993)	사람들 간 공통의 가치와 신념을 바탕으로 한 사회적 네트워크	공통가치신념, 네트워크
MacIver (1970)	마을이나 소도시, 국가와 같이 일정한 지역적 경계 안에서 공동의 생활을 하는 생활지역으로 일정수준의 사회적 응집성을 갖는 공동생활의 일정영역	지역 공간, 공동생활, 사회적 응집성
Duncan (1989)	다양한 공간수준에서 공간을 공유하면서 사회적 상호작용을 통해 공동의 목적을 달성하는 집단	공간공유, 사회적 상호작용, 공동목적 달성
MacQueen et al(2001)	사회적 유대, 공동의 관점을 공유, 지리적 또는 상황적으로 협력활동에 참여를 통하여 연계된 다양한 개성을 가진 일련의 사람들	유대감, 공감, 협력활동 참여, 다양성
Durant(1959)	공공의 목적들을 위해 삶의 추구를 공유하는 사람들간의 일정 지역적 집단	공공목적, 삶의 추구, 지역집단
Warren (1963)	제도와 가치를 공유하는 지리적 공간 내 주민들과 특정 사회적 상호작용의 결과	제도와 가치공유, 사회적 상호작용

연구자	내용	키워드
Tunis(1955)	Gemeinschaft: 특정 장소에서 스스로 의지에 의한 일차적 관계의 비공식적인 상호교류로 이해된 세계	자율적 의지, 비공식적 교류
김경일(1986)	구성원들 사이의 심정적, 정신적 일체감 또는 이해관계의 동질성에 근거하여 자발적으로 조직된 소집단	정신적 일체감, 이해관계 동질성
김영정(2008)	공동체개념은 공생적 사회집단의 의미로 사용되며 정주의 단위를 기본으로 하는 소속감과 유대감을 공유하는 사회집단	정주단위, 소속감 유대감 공유
다무라 아키라 (2008)	오감으로 느낄 수 있는 생활기반이 되는 범위를 말하며 소도시 및 촌락을 의미	생활기반 범위
박병춘(2012)	물리적 공간으로서 일정한 지역을 주요 기반으로 하며 지역주민과 생활전반에 걸쳐 서로 긴밀하게 사회적으로 상호작용하고 공동의 목표와 가치라는 정서적 유대감을 공유하는 사회적 조직단위체	지역기반, 사회적 상호작용, 정서적 유대감
최병두(2003)	인간의 사회적 기본필요의 충족을 위한 가장 기본적인 단위로서 지역성을 전제로 하며, 나아가 집단적으로 공유하는 가치의 공간으로 문화적 전통, 사회적 융합, 그리고 규범적 구조가 생산되고 재생산되는 영역	지역성, 공유가치, 전통과 규범 재생산

일반적으로 공동체의 개념에 있어 지역 커뮤니티는 지리적, 물리적 조건으로 상호 작용이나 공동체성의 형성에 영향을 준다는 점을 강조하게 되었다(서재호, 2012: 159). 이러한 의미에서 현대사회 공동체는 지역적 특성보다는 개인적 친밀감, 사회적 응집력, 정신적 관여, 연속성 그리고 감정적 깊이 등 공동체를 구성하는 요소로 비중 있게 다루어지는 것이 사실이다(신예철, 2012: 27). 특히 Nisbet(1969)은 공동체에 있어서 공동체성의 연대의식을 특히 강조하였는데, 현대사회의 다양한 문제해결을 위해 심리적인 연대감이나 도덕적인 결속감을 강조하면서 이에 기반한 민주적 시민사회 조직의 형성을 강조하였다.

이러한 요인들과 함께 현대의 공동체는 현대사회에서 야기된 시장자본주의의 다양한 한계와 문제를 공공차원의 효과적 문제해결의 방식으로 고려되고 있다는 점에서 공익성이 주요한 구성요인으로 거론되기도 한다. 하현상(2017)에 따르면 지역공동체 활동은 주민들로 구성된 공동체 편익을 위한 활동을 중심으로 형성될 필요가 있으며, 이는 공동체 사업의 이윤에 대해 지역사회 환원이라는 공익성의 요인이 공동체 활동의 의의

로서 강조되기 때문이다. 따라서 공동체 활동은 개인의 사사로운 이익추구를 위해서가 아니라 주민 전체의 복리 증진이나 지역적 차원의 삶의 질 강조가 중요한 의미라는 점에서 공익성은 공동체 규정의 주요한 요인으로 다루어지고 있다(전지훈, 2018).

따라서 앞서 살펴본 3가지 주요한 공동체 개념적 구성요인인 지역성, 유대감, 상호작용과 함께 공동체 개념의 요인으로 공공선에 기여하는 공익성을 함께 보고자 한다. 결국 지역공동체를 규정함은 일정한 지역적 범위 안에서 거주하고 살아가는 구성원들이 상호작용을 통해 유대감을 형성하는 과정을 통해 구성되는 조직적 형태이며 이는 폐쇄적인 이익집단보다는 지역 전체의 공공성을 고려하는 집단의 활동을 의미하게 된다.

<그림 2-1> 공동체의 개념적 구성요인



## 2) 지역공동체의 유형화

공동체의 개념과 정의 자체가 추상적이고 광범위하기 때문에 시대와 지역적 맥락과 정책적 목적에 따라 다양한 유형의 구분이 이루어져 왔다. 공동체의 다양한 유형화의 파악을 통해 본 연구에 부합하는 개념적 틀을 구성해보고자 한다.

우선 공동체 개념적인 구분으로 김수영 외(2013)는 공동체를 크게 자연발생적 공동체와 비자연발생적 공동체로 구분한다. 이는 앞서 거론한 지역중심의 자연발생적인

공동체와 공통된 가치와 의식을 공유하는 비자연발생적인 결사체적 형태의 개념적 구별을 의미하는 것으로 가장 광범위한 개념적 구분이라 하겠다.

다음으로 행정학적 측면에서 공동체를 유형화하는 일반적인 기준은 공동체의 형성과 운영의 주체에 대한 유형구분으로 관리주의 모형(managerial model), 파트너십 모형(partnership model), 주민협치 모형(citizen governance model)로 구분할 수 있다. 이러한 모델은 김현호(2013), 하현상(2017)에서 제시된 모형으로 다음과 같은 내용으로 구분된다.

<표 2-4> 주민-정부 관계에 따른 분류

구분	관리주의 모형	파트너십 모형	주민협치 모형
초점	서비스 전달체계 강조	민관공동생산으로 주민 참여 여부	주민에게 문제해결의 실질적 권한부여
주민-정부의 역할	주민: 고객 정부: 공급자	주민: 공동생산자 정부: 공동생산자	주민: 협치자 정부: 촉진자
주민자치센터 기능	문화여가 및 편의 서비스 제공	민관협력 네트워크 구축	주민자치지원
지역의 의미	복지서비스 제공, 공동 소비 및 여가향유의 장	대의민주주의 실천, 공동체 의식 함양의 장	직접민주주의 실천, 자치공동체 의식 함양의 장
사례	국내-주민자치센터 일본-공민관 등	일본 마치즈쿠리, 영국의 마을포럼 등	스위스의 주민총회 및 주민투표제 등

자료: 김현호(2013), 하현상(2017)

이러한 분류기준은 공동체형성과 활동을 누가 주도하는지에 따라 구분이 가능한 것이며 정부 및 공공지원에 따른 유형의 구분과도 같은 맥락이다. 그러한 의미에서 전대옥 외(2012)는 공동체의 주도 주체에 따른 분류구분을 다음과 같이 제시한다. 우선 국내 공동체 형성이 공공부문의 지원이라는 특수한 맥락적 요인을 고려하여 정부주도형과 민간주도형을 구분하며 정부도 또한 중앙정부와 지방정부를 구분할 수 있다. 그리고 민간주도형은 민간이 스스로 자립하여 운영하는 형태와 주민과 전문가들이 함께 협업하여 일구어낸 유형으로 구분할 수 있다. 이러한 유형은 다음 표와 같다.

<표 2-5> 공동체 주도주체에 따른 분류

유형	분류기준과 내용	
정부주도형	중앙정부주도형	지방정부주도형
	중앙정부 주도로 공동체 활성화 계획 추진, 재정지원으로 사업수행	지방정부 주도로 공동체 활성화 계획추진, 재정지원으로 사업수행
민간주도형	자립형	주민-전문가 파트너십
	공동체 형성에 주민 스스로 참여하여 외부지원 없이 자립한 유형	공동체 형성에 주민이 주도적 역할 수행하지만 전문가가 다양한 영역에 참여하여 공동으로 수행

자료: 전대옥 외(2012)

다음으로는 지역의 특성에 따라 공동체의 유형을 구분할 수 있는데, 이는 공동체가 발생한 지역사회와 지리적 환경 및 맥락을 반영한 개념적 요인에 대한 구분이라 볼 수 있다. 대표적인 유형으로 농촌형 공동체와 도시형 공동체를 언급할 수 있다. 공동체의 개념적으로 농촌과 도시는 지리적, 공간적, 문화적 차이가 존재하며 이에 따라 공동체의 활동 및 주체의 양상이 변화할 수밖에 없기 때문이다.

<표 2-6> 도시형과 농촌형의 공동체 구분

구분	도시형	농촌형
주요관심	생활환경개선, 삶의 편의 증대	지역경제활성화, 활력 증진
지역기반	도시 근린생활권의 생활공동체	자연부락 중심의 마을공동체
활동기반	소규모 구성원의 자발적 활동기반	지역성 기반 마을 조직단위
조직 성격	주민 공통목적 기반의 결사체	자연발생의 마을 공동체
구성원	가변적, 유동적	약한 유동성, 강한 고정성
역량	인적역량, 전문역량 풍부	인적역량 미흡, 전문역량 부족
사업형태	활동 이후 재정사업 연계	초기부터 재정사업 연계활동

자료: 김선기·이소영(2007), 충남연구원(2010), 하현상 외(2017) 재구성

공동체의 농촌과 도시의 유형 구분의 특성에 대해 도시는 근린생활권을 중심으로 한 생활공동체로 복수의 공동체가 존재할 수 있으며 소수주민부터 시작되어 많은 주민이 참여하는 공동체 운동으로 진화 과정을 거친다. 그리고 공동체의 사업 내용은 정주 공간과 생활환경 개선 등을 목적으로 한 주민결사체에 의해 추진되는 경향이 있다. 반면 농촌지역은 자연적으로 형성된 부락을 중심으로 공동체의 활동이 이루어지는 곳이 많으며 이미 존재하는 마을자치조직을 중심으로 생활여건을 공유하며 주민 간 협력을 통해 소득을 창출하는 경제공동체의 특징을 지닌다고 본다(하현상, 2017). 또한 기능적으로 보자면 도시형 공동체는 지역사회문제의 해결이나 삶의 편의성 증진이 주요한 관심이지만, 농촌공동체는 경제적 활동을 통해 지역 활로를 개척하는 것이 주요한 관심사이며 이에 따라 정부의 재정지원사업과 연계하여 공동체 활성화를 도모하는 특성을 보인다(한국지방행정연구원, 2013).

다음으로는 구체적으로 공동체의 사업 및 활동의 목적에 따라 유형을 구분할 수 있다. 이러한 사업목적별 구분은 정부주도 유형의 공동체들의 경우 정부지원 사업의 성격과 내용에 의해 형성되거나, 자치적 공동체의 경우 마을의 고유사업에 따라 활성화를 위한 모델이 형성된다. 이러한 사업의 목적에 따른 공동체 활동 유형화는 다음 표와 같다.

<표 2-7> 사업목적에 따른 유형화

유형	사업목적	사례
지역산업형	지역소재의 산업지원과 기반활동	향토산업, 시장활성화
지역교육형	지역주민대상 교육 연계활동	평생교육, 청소년쉼터
지역복지형	지역과 주민대상 복지연계사업	저소득층/노인지원 보육
문화역사형	지역문화, 역사자원 활용사업	문화역사마을 가꾸기
지역안전형	방법, 방재, 교통 등 지역안전기반	어린이 통학, 안심마을
생활정비형	노후주택, 주차장 등 생활기반 정비	마을환경개선(벽화 등)
환경생태형	자원재생, 보전을 통한 지역순환 기반	생태보전, 에너지공동체
다문화지원형	지역거주 외국인 지역사회 정착	다문화가정지원

자료: 행정안전부(2013), 한국정책학회(2017) 참조

이러한 공동체의 사업내용에 따른 구분은 공동체의 사업목적과 내용에 따라 보다 많은 유형구분이 가능할 것이다. 이외에도 공동체의 유형을 분류한 선행연구들을 종합하면 다음 표로 제시할 수 있다.

<표 2-8> 공동체 유형 분류 선행연구

분류기준	특징	형태	연구자
형성 주체 분류	지역공동체를 형성하는 주체와 역할 기준	관리주의, 파트너십, 주민협치 정부주도, 민관협력, 주민주도	김영정(2006), 최병두(2006), 김현호(2013)
형성 원천 분류	공동체 형성 원인의 기준	욕구중심형, 자산중심형	Kretzman & McKnight(1993) 전대옥·최인수(2013)
형성지역 분류	공동체 형성의 지역 기준	도시형, 농촌형	김선가·이소영(2007), 김현호(2013)
조직구성 형태 분류	공동체의 구성목적에 의한 기준	기업형, 협업형, 풀뿌리 운동형	박병춘(2012), 김현호(2013)
사업분야 분류	공동체의 사업분야에 의한 기준	주거중심, 환경중심, 경제중심, 문화중심, 자치중심	조명래(2003), 최병두(2006)
공간 및 목적별 분류	공동체 형성에 있어 공동의 목적 및 이해기반 기준	정주(마을)공동체, 지역공동체, 관심공동체	한국문화관광연구원 (2009)
사회적 통합방식 분류	개인적 배경 및 집단행동 이해를 기반으로 사회적 통합방식의 기준	지리적 단위체, 유대결속형, 사회계급의 권력관계, 사회적 네트워크, 이익추구형	Rubin(1992), 신예철(2012)
성찰적 구성 원리	공동체를 구성하는 원리의 기준	자발성 기반, 지역성 기반	신예철(2012)

자료: 전지훈·홍은일(2018)

다음으로 공동체를 사업 수행과 구성의 형태에 따라서 구분한 김선기(2012), 한국 지방행정연구원(2013)은 기업형 공동체, 협업형 공동체, 풀뿌리 운동형 공동체로 유형을 구분하고 있다. 구분에 대한 구체적인 내용은 다음 표와 같다.

구성형태에 따른 공동체 유형을 살펴보면 기업형 지역공동체는 영리추구가 가장

핵심적인 공동체활동이자 목적이며 협업공동체는 주체들 간 협동 활동을 목적으로 한 전통적인 형태의 공동체이며 풀뿌리 운동형은 주민과 시민사회영역을 기반으로 지역의 문제해결을 통한 변화를 도모하는 형태로 볼 수 있다. 현실적으로 협업형이나 풀뿌리 운동형 공동체가 기업형으로 변모하는 경우도 있으며 기업형 공동체가 풀뿌리 운동형으로 진화하는 등 유형별 변화와 이동의 형태가 자주 발생할 수 있다.

<표 2-9> 구성형태에 따른 공동체 분류

구분	기업형 지역공동체	협업형 지역공동체	풀뿌리형 지역공동체
특징	영리 추구활동에 기반하여 사회적 가치추구를 목적으로 하는 공동체	상부상조의 전통적 공동체 가치에 기반해 협동활동을 목적으로 하는 공동체	주민 및 시민사회에서 지역문제를 해결하고 사회적 변화를 도모하는 활동의 공동체
사례	사회적기업, 마을기업, 농어촌공동체회사, 자활공동체, 농어업회사법인	협동조합(농협 등), 새마을금고, 신협, 소비자생협, 주민자치회 등	문화공동체, 생태공동체, 로컬푸드단체, 공익형 풀뿌리운동단체 등

자료: 김선기(2012), 한국지방행정연구원(2013)

본 연구에서는 충청남도의 공동체 활동에 기반한 돌봄서비스를 살펴보고자 하는 목적이 있다. 따라서 우선 충청남도가 농촌과 도시의 특성을 지닌 시군의 모습이 명확히 대비되어 있다는 점에서 농촌과 도시 및 도농복합의 공동체적 유형화를 통한 특성을 보고자 한다. 그리고 이와 함께 돌봄활동을 제공하는 공동체의 사업 활동과 구성유형을 주목하여 분석할 필요가 있다는 점에서 앞서 제시한 3가지 유형을 중심으로 살펴보고자 한다. 공동체 중심의 지역사회 돌봄서비스의 제공 형태와 운영 모델을 구축하기 위한 공동체적 특성 기반의 분석에 용이하다고 판단된다.

### 제3절 지역 공동체기반 돌봄서비스의 이론적 논의

#### 1. 사회적 돌봄서비스의 필요성

##### 1) 국가 및 시장 돌봄서비스의 한계

현대사회에서 보편적으로 많은 사람들이 지속가능한 돌봄체계를 어떻게 받을 수 있을 것인가는 대부분 국가에서 중요한 사회정책적인 과제가 되고 있다. 과거 유럽에서 산업혁명 이후 도시를 중심으로 대규모의 이촌향도 현상으로 인한 노동자 계급의 기하급수적 확장으로 심각한 빈곤, 실업, 위생, 질병 등 다양한 도시와 사회 문제들을 초래하였다. 이에 대응한 다양한 사회적 복원의 움직임과 공산혁명을 거치면서 수정자본주의의 출현은 국가의 개입을 유도하였고 이에 따라 강력한 복지국가의 등장은 산업화로 등장한 폐해를 해결하기 위한 개입도구로서 위력을 발휘하였던 것이 사실이다.

하지만 신자유주의의 등장과 노동시장의 변화와 같은 20세기 후반의 흐름들은 기존의 복지국가에 의해 수행된 복지정책들의 한계를 노정하였고 선진 국가들에서 시작된 저출산 및 인구고령화의 심화는 사회적인 재구조화를 요구하게 되었다. 특히 돌봄영역에서 가구의 소규모화, 고령인구 증가에 따른 돌봄요구 증대, 여성경제활동 증가 등의 현상은 전통적으로 가족 내 여성(어머니, 아내, 딸 등)에 의해 수행된 돌봄노동의 많은 부분들이 개별적 가족 영역내에서 충족하기에 불가능한 현실로 도래하게 되었다 (Mahon, 2002; Leitner, 2003; Daly & Lewis, 2000).

결국 이러한 현상은 가족, 특히 여성에서 수행되던 아동과 노인 대상의 돌봄지원 욕구가 사회적으로 중요하게 되어 국가의 정치적 아젠다로 부각된 것이다(한국사회복지학회, 2013). 결국 돌봄은 더이상 사적 영역인 가족만의 책임이라는 인식이 변화하고 있으며 돌봄에 대한 사회적인 수요가 증가하고 있다. 하지만 이에 따른 복지국가 형태의

대응은 돌봄수요 부응에 한계가 나타나며 돌봄역량이 감소하는 돌봄공백, 돌봄위기가 발생하게 된다(Daly & Lewis, 2000). 결국 돌봄서비스의 정책 환경 변화는 그동안 베버리안-케인지안 복지국가가 기초하고 있던 남성생계부양자(male breadwinner model) 중심의 복지제도가 현실적합성을 잃어가고 있다는 사실이다. 이러한 변화는 돌봄, 특히 사회적 보호(social care)의 역할을 가족으로 남겨둘 것(재가족화)인지, 사회로 이동(탈가족화)시킬 것인지를 논의로 확장되어 갔다(한국사회복지학회, 2013).

신자유주의 이후 신공공관리론의 영향으로 정부의 역할과 재원이 축소되면서 시장의 효율성의 가치에 따라 복지서비스의 제공이 변화하게 되는 양상을 보인다. 특히 노동의 유연화를 강제하는 시장구조의 확산을 신자유주의가 유인함에 따라 고용안정성에 기초한 사회보험 중심의 사회안전망 체계의 근간이 흔들리는 것이다. 더욱이 인구 및 가족구조의 변화로 인한 가족 돌봄 기능의 약화는 새로운 사회서비스 수요의 폭증을 낳고 있다(이은지 외, 2017).

결국 복지국가에 의한 돌봄서비스의 공급은 돌봄서비스의 현실적합성 측면의 문제와 이에 따른 돌봄 사각지대의 문제, 그리고 이를 극복하기 위한 재정투입에 따른 효율성의 문제로 인해 한계가 분명하게 나타나고 있다. 또한 제2섹터인 시장에 의한 돌봄 또한 돌봄의 도덕적 가치에 대한 고려의 한계와 정보 및 권력의 비대칭성 등의 문제로 시장의 경쟁과 가격만으로 돌봄서비스를 수행하기에는 한계가 분명히 존재하고 있다.

## 2) 사회적 돌봄(social care)의 논의와 영역

돌봄서비스는 본질적으로 모든 주체들이 대상화될 수 있으며 본질적으로 상호의존적 관계를 규정하고 있기 때문에 사회적 특성을 내재하고 있다고 볼 수 있다(김희강·강문선, 2010). 결국 이러한 특성은 인간은 누구나 돌봄을 요구하는 의존적 존재를 경험하게 되며 따라서 돌봄서비스를 어느 한 계층에 국한시키는 것이 아니라 사회 공동체가 책임을 공유하고 나누어야 한다는 돌리아(Dulia)원칙이 기반이 되는 것이다(Kittay, 1999; 김희강·강문선, 2010).

이러한 의미에서 돌봄서비스는 기본적으로 사회적인 성격이 내재되어 있다고 볼 수

있다. 하지만 사회적 돌봄(social care)의 의미가 적용되는 방식은 지역별, 시기별 차이를 보인다. 전통적으로 영국에서 사회적 돌봄은 아동 및 약자에 대한 사회적 보호, 지원, 돌봄을 의미하며 사회적 돌봄의 용어는 사회적 지원서비스를 포괄하는 넓은 개념으로 활용되었다. 하지만 일상생활 지원 중심의 사회적 돌봄의 필요성이 커지면서 주로 노인을 대상으로 시설, 재가, 재택 돌봄서비스 등을 사회적 돌봄서비스로 규정하고 집중하고 있다. 특히 2000년 이후 영국은 사회적 돌봄욕구의 개별성에 주목하여 개인 욕구별 서비스 공급이 가능한 퍼스널리제이션(personalization)을 방향으로 제시하고 있다(김용득, 2013).

미국의 경우는 일상생활 및 사회적으로 발생하는 사회적 돌봄서비스를 휴먼서비스라 통칭하고 있으며 이는 인간중심의 가치와 공공부문의 개입 및 사회적 관계성을 강조하는 것이 특징이다. 인간적 가치의 중시는 개인의 서비스 선택권과 욕구충족을 강조하는 것이므로 소비주의적 접근과 해결을 위한 공동체주의적 접근이 강조되는 것이 특징적이다. 특히 지역 구성원들이 얼마나 정상적으로 일상생활을 영위할 수 있는지가 성과로 제시되기 때문에 지역공동체의 활동이 중요하게 고려되는 것이다(Kahn, 2000; 김은정, 2015).

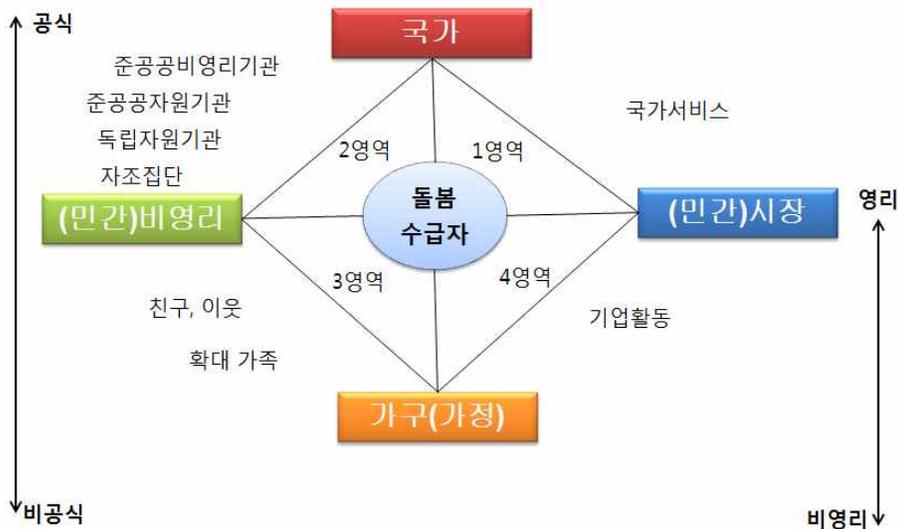
이러한 사회적 돌봄의 흐름들을 살펴보면 결국 돌봄소비자 및 수혜자 중심의 시각에서 일상생활의 환경적 요인들과 상호작용 속에서 생산되고 소비되는 돌봄서비스의 활동들을 사회적 돌봄이라 볼 수 있을 것이다. 따라서 김영종(2012), 김형용(2012)이 제시한 바처럼, 돌봄서비스의 공급확대로 인한 과편화의 한계를 극복하기 위해 휴먼 서비스 성격의 소비자 중심의 종합적 특성을 고려해야 한다는 점이 돌봄서비스의 일상화, 통합화를 위한 관계적 요인들을 주목하게 하였고 이러한 현상이 사회적 돌봄으로 부각되었다.

개념적 측면을 보면 돌봄의 노동 자체가 사람들 간의 관계에 기인하는 특징을 보인다. Daly&Rake(2003)는 돌봄노동은 가족과 사회, 개인과 사회를 연결하는 사회적 관계 속에서 수행되는 노동임을 강조한다. 따라서 돌봄노동은 일상적 노동의 범주와 달리 정서적·도덕적 요인을 포함하고 있는 것이다. 이러한 의미에서 최근의 돌봄에 대한 논의는 '사회적 돌봄'의 의미로 구체화되어 가고 있다. Daly(2002)에 따르면 최근의 연구에서 '돌봄'은 가족관계를 넘어 공동체를 구성하는 원리로서 윤리적, 도덕적 지향

점으로 논의될 수 있음을 강조한다. 따라서 사회정책적 요인으로 돌봄의 의미가 강조되는데 이러한 돌봄의 사회적 기능을 보다 명확히 하기 위해 사회적 돌봄의 용어가 활용되기도 한 것이다. 이러한 사회적 돌봄의 역할이 강조되는 이유는 앞서 지적했던 국가와 시장의 돌봄서비스 한계가 부각되면서 지속가능한 돌봄서비스에 대한 고려에서 시작되었다(김은지 외, 2017).

사회적 돌봄 활동의 특성과 발생하는 영역을 살펴보기 위해 돌봄활동이 수행되는 장(場)을 분석하면 다음 그림과 같다.

<그림 2-2> 돌봄영역의 복지다이아몬드



자료: Gross(1993), Pijl(1994), 한국사회복지학회(2013) 재인용

돌봄노동은 국가, 시장, 가족, 자원영역/민간비영리의 상호관련성 속에서 위치하고 있다(Gross, 1993; Pijl, 1994). 우선 돌봄노동의 공식적 영역은 공공부문과 노동시장의 영역으로 공식적인 노동으로 인정되는 부문이라 할 수 있다. 이와 반대되는 영역은 가족, 사회적 관계 등의 비공식 노동에 기반한 비공식 돌봄영역이다. 따라서 이러한 차원에서 보면 공식영역에서 유급의 돌봄노동 제공자만이 사회적으로 인정받는 전문직업인이라 볼 수 있는 것이다(한국사회복지학회, 2013).

이러한 위 그림의 영역을 살펴보면 1영역은 국가영역, 4영역은 시장영역으로 구분할 수 있다. 따라서 1영역은 복지국가에서 수행하는, 직접적으로 국가가 운영하는 시설 중심의 복지서비스가 주요한 대상이 될 수 있다. 4영역은 교환가치를 중심으로 이윤 추구가 목적인 시장영역으로 민간 의료원과 같은 서비스를 의미할 수 있다. 따라서 1, 4영역은 앞서 제시한 한계의 영역들을 의미할 수 있다. 이에 반해 2부문은 다양한 공식, 비공식적 성격이 혼합되어 나타나는 광범위한 영역이다. 정부에서 복지사업을 실제 운영하지만 직접적으로 운영하기보다 출연기관, 민간위탁 등 준공공기관이 운영할 수 있으며, 복지사업에 보조금 등 재정을 지원하지만 실제 운영주체는 사회적경제기업, 복지단체 등 비영리조직들이 운영하는 경우가 대표적이라 볼 수 있다. 따라서 공공의 자원을 활용하지만 현장에서 돌봄서비스의 운영은 비영리부문의 관계적, 사회적 원리로 수행되는 사회적 돌봄 활동의 영역으로 볼 수 있다. 이와 함께 3부분은 사적, 비공식적 영역으로 과거 가족돌봄의 영역이었지만 가족의 범위를 넘어서 이웃, 친구를 비롯해 가족이 소속된 지역공동체까지 확대될 수 있다.

따라서 이러한 돌봄서비스의 공급주체별 영역을 구분하면 기존의 정부가 제공한 공공서비스(1영역)와 시장기반의 민간서비스(4영역)의 한계를 극복하기 위해 2, 3영역에서 비영리 조직을 기반으로 한 정부와 민간이 혼합된 형태의 돌봄서비스가 주목받고 있으며 특히 수요자 중심적이고 일상생활 기반의 관계성과 통합성의 가치에 기초한 사회적 돌봄의 형태를 보이고 있다.

## 2. 공동체기반 돌봄서비스의 영역과 개념

### 1) 공동체 기반 돌봄서비스의 영역

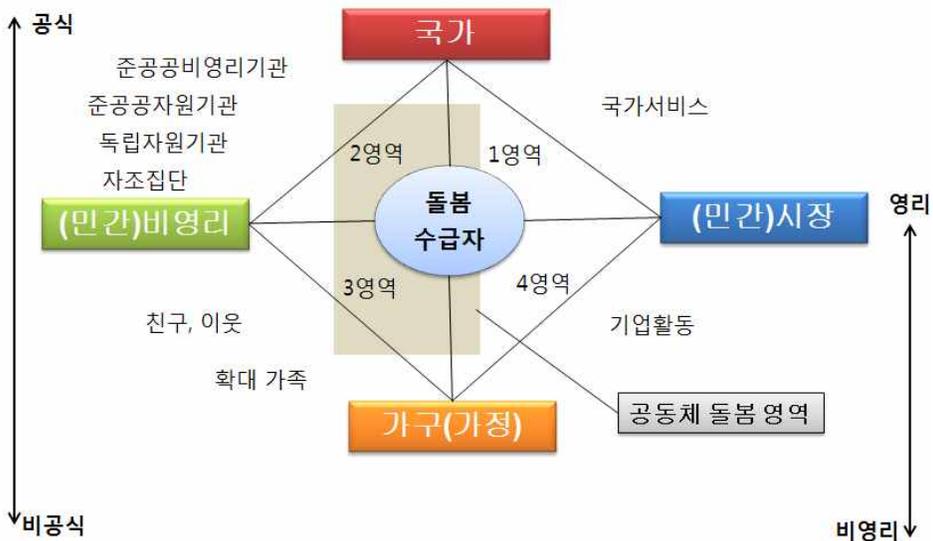
돌봄서비스에서 관계성에 기반한 휴먼서비스의 사회적 돌봄의 변화적 특성은 김은정 (2015)이 제시한 바처럼 사회적 돌봄이 생산되고 소비되는 장소로서 지역공동체를

돌봄정책에서 중요시해야 하는 정당성을 제공해 준다고 볼 수 있다. 사회적 돌봄이 내재하는 휴먼서비스의 특성으로 주목해야 할 것은 소비자 지향성에 근거한 개체적 개별성이다. 사람을 대상으로 하는 휴먼서비스는 인간의 개체적 속성을 강조하기 때문에 당사자의 참여는 휴먼서비스 욕구의 가장 효과적 충족을 도모하는 것이다. 이러한 돌봄서비스 이용자의 주체성은 본질적으로 관계성의 측면을 수반하게 된다. 관계성의 의미는 돌보는 사람과 돌봄을 받는 사람과의 상호인정을 기반으로 이루어진다는 점에서 두 주체 간 관계에 기반하여 돌봄의 공동생산(co-production) 측면을 강조하는 것이다 (진미정, 2015, 김은정, 2015).

결국 공동체기반의 사회적 돌봄의 구체화는 돌봄활동이 수행되는 영역의 논의를 통해 관계를 보다 명확히 할 수 있다. 돌봄활동이 발생하는 주요한 영역별 특성은 공동체기반 돌봄의 특성을 제시할 수 있기 때문이다.

이 또한 그림으로 살펴보면 다음 <그림 2-3>과 같다.

<그림 2-3> 공동체 기반 돌봄 영역



우선 앞서 제시한 국가, 시장, 비영리부문의 섹터별 구분에서 국가의 제1섹터영역은 관료주의적 체도를 기반으로 한 위계적 구조화에 의한 집행활동을 강조하는 특성이

있다. 반면 시장의 제2섹터 영역은 교환가치를 중심으로 하는 이윤추구 목적의 자유 시장 활동에 기반하고 있다. 비영리의 제3섹터 영역은 사회적 가치 기반의 비영리적 활동에 주목한다는 점에서 앞서 살펴본 그림처럼 사회적 돌봄이 주로 발생하는 분야임을 지적하였다.

보다 구체적으로 우선 앞서 제시한 2, 3영역을 중심으로 비영리 중심의 돌봄 활동이 발생함을 알 수 있다. 2영역은 어느 정도 공공의 활동을 내포하고 있는 비영리부문의 활동을 의미하며 3영역은 비공식적 측면이 강한 비영리적 특성을 보인다. 구체적으로 2영역은 공공사업의 민간위탁 등의 활동들로 비영리조직들의 공공복지활동의 참여가 발생할 수 있는 영역으로 공동체의 보다 많은 공공서비스의 참여가 발생할 수 있다. 3영역에서 사회적 돌봄 활동은 극단적인 가족돌봄의 범위에서부터 이웃을 비롯한 공동체의 관계적 원리를 활용한 돌봄서비스를 수행하는 범주까지 포함한다는 점에서 다양한 스펙트럼을 보인다. 이러한 3영역에서 공동체기반의 사회적 돌봄은 가족돌봄의 활동 형태를 제외하고 이웃 및 공동체에 의한 비영리적 성격의 돌봄활동의 영역을 의미하며 2영역과는 달리 주로 비공식적 서비스의 영역으로 볼 수 있다.

결론적으로 돌봄영역을 실행 주체에 따라서 위와 같이 구분하게 되면 1영역은 직접적인 국가(정부)활동에 의한 돌봄서비스 활동영역, 4영역은 이윤추구의 교환가치에 주목하는 시장기반 기업의 돌봄서비스 활동영역으로 분류할 수 있다. 그리고 2, 3부문은 일부 정부 및 시장의 재화가 유입될 수 있지만 제3섹터인 공식, 비공식적으로 비영리 부문과 이웃, 공동체의 관계적 측면에 의한 사회적 돌봄 활동의 공급이 발생할 수 있다고 볼 수 있다. 따라서 공동체 기반의 사회적 돌봄이 발생할 수 있는 주요한 영역은 위의 그림처럼 정부가 지원하지만 비공식적 조직들에 의해 발생하는 돌봄활동과, 가족 돌봄을 넘어서 소속된 공동체에 의해 수행되는 비영리적 돌봄활동의 섹터를 포함하는 영역으로 볼 수 있다.

## 2) 공동체 기반 돌봄서비스의 방식

영역적 측면과 함께 돌봄서비스에서 공동체적 측면의 모색은 김은정(2015)이 제시한 바처럼 실제 서비스의 생산/소비의 구조와 공급방식과 같은 과정적 측면의 고려가 매우 중요하다. 공동체에 기반한 사회적 돌봄은 돌봄의 자원과 지원의 정책들이 어떻게 현장에 공급되고 구현되는지에 대한 생산과 소비가 수혜자와 공급자의 관계적 측면을 강조하기 때문이다. 우선 복지국가의 돌봄서비스 과정에서 주로 활용되어 온 관료주의적 제도는 공적 규칙에 의거한 분업화와 업무의 위계적 구조화를 특징으로 합리성에 근거한 정책집행을 강조하는 것이 특징이다(이철주·한승주, 2014). 하지만 공동체 기반의 돌봄서비스는 생산과 소비의 동시성과 공급자와 수혜자의 협력적 관계를 중심으로 이루어진다는 점에서 중요한 차이점이 있다. 구체적인 사회적돌봄 제공방식의 차이는 다음 표와 같다.

<표 2-10> 사회적 돌봄의 공동체적 접근과 관료제적 접근

구분	공동체적 방식	관료제적 방식
돌봄생산	- 수평적 거버넌스 형성	- 수직적 전달체계 확보
공급구조	- 통합적, 융통적 돌봄생산 강조 - 자발적 돌봄 공동체 기반 (community-based)	- 선규격화, 표준화된 서비스전달 강조 - 공식적 돌봄서비스 공급기관 기반 (social agency-based)
돌봄주체간 관계성	- 생산/소비 주체 간 공동생산 강조 - 관계자간 상호수평관계성 전제	- 공급/대상자 역할분리 강조 - 공급/대상자간 수직관계성 전제
돌봄수혜자 성격	- 돌봄 당사자	- 돌봄 대상자
돌봄생산성 결정가치	- 돌봄 당사자의 참여성	- 돌봄 공급자의 전문성, - 합리성, 정확성

자료: 김은정(2015)

결국 사회적 돌봄서비스의 공동체적 방식은 정부관료제와는 다른 민관협력적 방식에 기반하고 있는데, 이러한 현상은 앞서 배경에서 제시한 복지국가의 돌봄서비스의 한계

에서 파생된 결과이다. 복지욕구의 폭증을 공공만으로 감당할 수 없는 현실과 함께 자원 확보와 서비스 전문성 등 민간의 장점을 충분히 이용하려는 목적으로 강조되어 온 것이다(홍영준, 2017). 사회적 돌봄의 공동체적 접근 또한 돌봄서비스에 대한 국가의 기능 및 역할의 한계의 극복과 함께 민간 비영리 조직들의 정부지원과 민간위탁에 의한 보다 지속가능한 돌봄제공 활동의 상호이익 추구를 위한 협조하는 방식을 의미한다(이인희, 2012).

### 3) 공동체를 활용한 돌봄서비스의 개념

앞서 지적한 바와 같이 공동체 방식의 돌봄서비스는 가족과 국가로 집중된 돌봄의 권리 측면에서 불평등 심화와 사각지대 확대 등의 한계를 극복하기 위한 시도로 강조된 측면이 강하다. 따라서 송다영(2018)의 논의에 따르면 공동체 방식의 돌봄은 가족-국가정책 사이의 돌봄 연계 사각지대를 보완할 수 있는 제3의 대안으로 자발적인 주민 결사체나 공동체가 미흡하여 공동체에 기반한 안전망 또는 연계망이 형성되지 못한 점으로 지적된다. 따라서 돌봄서비스의 공동체적 접근은 현재의 표준화된 제도적 서비스의 공급확대 대응의 한계로 인해 사회적 돌봄의 지속가능성 측면에서 의미를 지닌다고 볼 수 있다(유해미 외 2018).

공동체 기반의 사회적 돌봄서비스의 개념은 돌봄서비스에 대한 공간적 특성의 적용 방식을 통해 구체화할 수 있다. 공간에 기반한 개념적인 특성에 대해 우선 사회적 돌봄서비스의 지역적 특성을 지적할 수 있다. 돌봄서비스는 대규모 시설처럼 특별한 공간이나 구역을 의미하기보다 이용자가 생활하는 마을공동체의 일상생활에서 돌봄 서비스를 이용하는 일상성의 특성에 기반한다. 다양한 공공서비스 중에서도 돌봄서비스는 일상생활의 다양한 환경적인 요인들을 고려하며 이들과 상호작용을 기반으로 생산과 소비가 이루어진다는 것이 일반적이라는 점에서 지역적 특성이 거론된다(김대건·김동철, 2014). 이와 함께 공동체 기반의 돌봄서비스는 지역사회에서 발생하는 일상생활을 중심으로 이루어진다는 점에서 일상성을 강조할 수 있다. 김영중(2013)에 따르면 돌봄의 욕구 자체는 일상생활의 시각과 수요에서 형성되기 때문에 돌봄 수요와 공급을 일상적

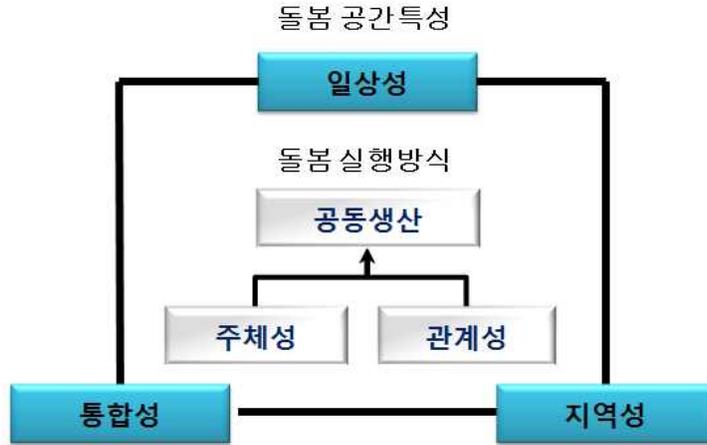
시각에서 고려해야 한다는 점을 강조한다. 이와 연관되어 돌봄의 수요는 특정부문의 강조보다 일상생활의 통합적 측면에서 발생하고 공급이 가능해야 한다. 이는 앞서 제시한 돌봄서비스의 공동생산·소비의 전략과 부합하는 원리로서 공동체에서 수요자의 다양한 돌봄욕구를 통합적으로 충족하기 위한 활동을 의미한다.

이러한 공동체 돌봄서비스의 공간적 특성과 함께 공동체적 돌봄서비스의 실행방식의 특징을 거론하자면 주체성과 관계성에 기반한 공동생산의 전략을 거론할 수 있다. 우선 주체성의 특징으로는 이는 자유주의적 철학에 기반한 것으로 개별적 주체로서 인간이 지니는 욕구의 가장 정확한 파악은 자신이기 때문에 돌봄 수요에 대한 충족의 내용과 방식의 결정권이 필요하다는 것이다. 즉, 과거 복지국가 시기의 국가와 사회중심적인 통제를 벗어난 개인 주체의 자기결정권을 기반으로 참여를 이끌어낼 필요가 있는 것이다. 다음으로는 이와 같은 개인 주체성에 기반한 돌봄의 참여를 중심으로 상호보완의 관계성 요인에 주목해야 한다는 점이다. 여기서 관계성은 개별적 돌봄서비스 이용자들뿐만 아니라 돌보는 사람과 돌봄을 받는 사람을 포함한 상호주관성을 기초로 형성되는 사회적 재화를 의미한다. 돌봄서비스의 형성은 일방적인 정부의 공공재화 제공과 수혜자간 관계가 아니라 특정 공간과 맥락에서 다양한 이해관계의 주체들의 상호주관성에 기반하여 관계를 만들어가는 과정이다(진미정, 2015).

돌봄서비스의 공동생산은 이러한 주체성과 관계성에 기반하여 돌봄영역을 함께 구축해나가는 공동체기반의 전략을 의미한다. 공동생산은 일반적으로 공공기관, 시민, 봉사조직, 비영리조직 등 공공서비스를 전달하는 주체들의 관계를 의미하지만(Jushi& Moor, 2003) 최근에는 공동체주의 운동이나 사회적경제를 비롯한 자조그룹 중심의 공공서비스 참여로 논의가 확장되고 있다. 일반적으로 공공서비스 영역에서 공동생산은 요구되는 서비스 기획과 설계, 관리와 집행, 모니터링과 평가와 같은 전 과정을 시민과 공공영역이 함께 참여하는 것으로 이해할 수 있다(김학실, 2017). 이러한 공동생산은 돌봄을 비롯한 사회서비스에서 기존 공공영역과 함께 시민들과 시민의 결집체인 공동체 및 비영리조직의 공동 투입과 관리가 서비스의 산출수준과 질을 함께 증진시킨다는 점에서 공동체 기반 돌봄서비스의 핵심적 부분이라 볼 수 있다.

따라서 이러한 공동체 기반 돌봄서비스의 개념을 종합하면 공간적 특성과 실행방식의 특성에 기반하여 다음 그림으로 나타낼 수 있다.

<그림 2-4> 공동체적 돌봄서비스의 특성



돌봄서비스는 사회적 의미와 휴먼서비스의 특성이 강조되고 복지국가의 한계 극복의 과정에서 공동체적 돌봄서비스는 이를 보완할 수 있는 하나의 주요한 돌봄영역의 관점이다. 공동체 기반의 돌봄서비스는 특정 복지서비스 영역에서 활용되는 것이 아니라 탈시설화, 탈가족화의 정부 복지정책기조와 맞물려 있으며 관계성과 주체성에 기반한 돌봄의 실행방식을 의미하는 개념으로 규정하고자 한다.

현재 정부에서 추진 중인 커뮤니티 케어(community care)사업은 이러한 공동체 기반의 사회적 돌봄서비스의 정책적 원리를 담고 있다고 볼 수 있다. 커뮤니티 케어 서비스는 ‘주민들이 살던 곳(집이나 그룹 홈)에서 개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 사회서비스 정책’으로 규정하고 있다. 이러한 개념화에는 위에서 제기한 요인 중에서 특히 돌봄 공간 방식인 일상성, 통합성, 지역성의 특성이 포함되어 있다. 그리고 지역공동체와 관계성을 강조하는 주민 욕구중심의 주체성을 전제한다는 점에서 공동체 기반의 돌봄서비스에 부합하는 비전으로 볼 수 있는 것이다.

### 3. 관련 선행연구 검토

본 연구는 지역공동체를 활용한 돌봄체계에 관련된 연구로 공동체의 연구와 함께 노인 및 아동 관련 돌봄체계와 관련된 선행연구들을 종합적으로 검토하고자 하였다.

#### 1) 공동체 관련 선행연구 검토

매우 광범위하게 분포하고 있는 공동체의 선행연구들 중에서 본 연구는 특정 대상이나 공동체의 사례 연구보다는 보다 종합적인 시각에서 공동체의 이론과 정책의 현황들을 종합할 수 있는 선행연구들을 주로 검토하였다.

전대욱(2013)은 지역공동체 활성화를 위한 종합적인 정책개발을 수행하였다. 우선 중앙부처별 공동체 활성화 지원정책 비교 및 국내 지역공동체 활성화를 위한 중간지원 조직 분석을 통하여 지역공동체 활성화의 정책목표를 지역공동체 생태계 조성을 위한 지원으로 설정하고 관련된 추진전략들을 개발하였다. 최인수전대욱(2014)은 지역공동체 지원방안 및 전략을 공공정책 마케팅 관점에서 분석하였다. 그리고 지역공동체 활성화를 위한 지원체계의 플랫폼으로는 법·제도마련, 이해당사자간 통합, 학습조직화 및 주민 역량강화, 공동체 활동가 및 전문가 양성, 주민참여 극대화 및 자기조직화를 제시하였다. 이와 함께 최인수김건위(2015)는 마을만들기 정책을 하나의 지역공동체 활성화 정책으로 보고 정책 집행론적 관점에서 마을만들기 및 지역공동체 정책의 집행요인에 관하여 분석하였다. 이와 함께 이현국범령령(2016)은 대전의 7개 지역공동체 사례조사를 통해 지역공동체 활성화를 위한 지방자치단체의 역할에 대하여 분석하였다. 현황분석 결과 물적자원 및 인적자원의 측면에서 열악한 지원현황을 지적하며 거점 공간 제공 및 네트워크형성과 주민역량교육 등의 정책들을 제시하였다. 그리고 한국지역진흥재단(2016)은 근린단위 지역공동체 활성화와 생태계 육성을 위한 제도적, 정책적 인프라 구축을 위한 비전 및 전략과 추진계획들을 도출하고자 하였다. 이를 위해 공동체 관련 전문가로 구성된 수행조직과 자문단을 구성하여 운영하였고 관련된 이론 및 공동체

활성화를 위한 법제도의 국제사례들을 분석하였다. 이를 통해 함께하는 지역공동체, 커가는 주민행복의 비전을 도출하고 지역공동체 활성화 기반구축과 역량강화의 정책목표를 제시하였다.

충청남도과 관련되어 공동체 정책연구는 전지훈-홍은일(2018)의 연구가 대표적인데, 본 연구는 충남에서 산발적으로 수행되는 공동체 정책 사업들의 현황을 파악하고 다양한 부서에서 수행하는 공동체 정책들의 유형화 및 분석적 관점을 통한 체계화를 수행하였다. 그리고 공동체 정책 사업들의 종합화와 유형화를 통한 성과들의 도출과 실제 정책실행 실무자와의 인터뷰를 통해 공동체 활성화를 위한 충청남도의 유의미한 지원 정책들을 도출하였다.

## 2) 공동체 기반 돌봄서비스 관련 선행연구 검토

돌봄서비스와 관련된 선행연구들은 사회복지 및 행정학을 중심으로 매우 다양한 주제로 분포되어 있다. 그중에서 지역사회 및 공동체의 관점에서 돌봄서비스의 방향과 지원체계적 접근을 제시한 연구에 대해서는 다음의 선행연구를 검토하였다.

김은지 외(2013)는 노인과 아동분야에서 현재까지의 돌봄정책들을 종합적으로 살펴보고 현재 한국의 가족정책의 지속가능성 측면에서 정책진단을 통해 돌봄정책의 탈가족화 및 사회화의 관점의 분석틀을 제시하였다. 이를 통해 돌봄서비스의 공공성을 강화하고 민간운영의 관리강화와 함께 지역사회 차원의 돌봄 정책방향을 제시하였다. 김은설 외(2014)는 농촌지역에서 아이 돌봄의 운영현황과 문제점을 살펴보고 관련된 운영모델 개선과 농촌지역특성을 살린 아동 돌봄정책들을 제시하였다. 특히 농촌지역의 현황 및 수요파악과 면접조사를 통해 현재 운영중인 농촌공동아이돌봄센터의 운영모델의 개선과 농촌대상 이동식 놀이교실 운영의 제안, 농번기 주말 돌봄방 시범사업을 제시하였다. 김영란 외(2013)는 노인 1인가구의 증가에 대비하여 이들의 생활실태와 정책 지원현황을 조사하고 지역사회의 노인돌봄사례들을 조사하여 이에 대한 정책적 지원방향과 사업들을 제시하였다. 우선 지역 노인돌봄을 위해 공동체 기반의 지역사회 노인 돌봄공동체의 구성과 운영방안을 제시하였다. 이는 지역사회 기반의 돌봄활동을 통해

노인들의 사회적 관계망 지속과 확장의 중요함을 제시하였다. 구체적으로 지역사회 노인 돌봄공동체의 필수요인들을 기반으로 운영 모형을 제시하고 활성화를 위한 요건들을 제시하였다. 손태주(2018)는 제주도의 사회적돌봄공동체 사업에 대한 성과평가 및 실태 조사를 실시하고 이를 근거로 마을현장에서 제주에서 민관협력 주민자치형의 사회적 돌봄 마을공동체 활성화 방안을 제시하고자 하였다. 사회적 돌봄공동체의 이론 및 사례분석과 함께 성과평가를 실시하였고 이를 통해 제주지역 사회적 돌봄 공동체정책 추진을 위해 제도적 기반 및 마을간 연계협력 강화, 공동체 역량강화, 제주형 마을공동체 구성의 5가지 정책과제들을 제시하였다.

연구논문으로 김은정(2015)의 연구는 지속가능한 돌봄활동을 위해 사회적 돌봄체계의 구축을 강조하면서 관련된 이론을 검토하였고 이에 대한 구체적 실행방안으로 지역공동체 접근을 제시하였다. 특히 사회적 돌봄을 위한 공동체적 접근의 핵심 속성을 지역성과 참여성 개념으로 규정하고 개념에 따라 공동체들을 유형화 하여 정책방안들을 제시하였다는데서 연구의 의의가 있다. 김학실(2017)의 연구는 공동체 기반 돌봄서비스의 공동생산 전략에 대해 충청북도 ‘9988행복지킴이’ 사업을 중심으로 분석을 수행하였다. 우선 돌봄서비스의 공동체적 접근에 대해 지역 자원 기반의 공동체 중심의 발전전략의 이론적 검토를 수행하였다. 이를 기반으로 지역성, 참여성, 지역자산의 공동체기반과 공동생산의 전략이 어떻게 지역사회 돌봄서비스의 만족영향을 미치는지의 분석을 수행하였다. 이와 함께 김윤영·윤혜영(2018)은 현재 정부의 커뮤니티 케어의 정책구상 구체화를 위해 영국과 일본의 해외사례를 면밀히 검토하고 이를 통해 한국형 커뮤니티 케어의 시스템을 구성하고자 하였다. 일본사례는 지역포괄케어시스템의 구축 사례를 검토하며 영국은 복지혼합경제 흐름 속에서 다양한 지역자원 연계를 통한 사회서비스 체계의 사례를 살펴보았다. 이를 통해 한국에서는 기존에 마을만들기 등을 수행중인 지역사회를 중심으로 다양한 목적과 분야를 가진 지역사회조직들을 토대로 커뮤니티 케어의 시범적인 운영체계를 제안하고 있다.

#### 4. 기존 연구와의 차별성

본 연구는 지역공동체를 활용하여 노인과 아동분야에서 충청남도의 돌봄지원 체계의 모델을 제안하는데 목적이 있다. 특히 정부의 커뮤니티 케어 사업의 도입 이후로 공동체 조직을 중심으로 복지 사각지대를 없애고 충남에 효율적인 돌봄지원 모델 구축에 본 연구의 의의가 있다.

앞서 살펴본 선행연구들은 지역공동체 및 돌봄서비스의 각각 분야에 한정하여 관련된 연구를 수행하고 있다. 사회적 돌봄을 비롯한 공동체 활동 기반의 복지서비스에 관한 연구는 현재 국내에도 매우 미흡한 수준이라 볼 수 있다. 앞서 거론한 몇몇 연구들에서 공동체 돌봄 및 사회적 돌봄 관련된 연구내용을 찾아볼 수 있지만 거시적인 시각에서 돌봄체계의 한계 극복을 위한 지역사회 차원에서 사회적 돌봄의 정책방향 도입의 당위성을 제안하거나, 특정 지역의 사례분석을 통한 함의를 도출하는 형태로 충청남도의 특성에 부합하는 공동체 기반의 돌봄체계 구축의 방향도출에는 한계가 있다고 하겠다. 특히 김영란 외(2018)의 연구의 경우에는 구체적으로 사회적 돌봄서비스의 모듈화를 통한 노인 돌봄공동체 운영의 모델구축방안을 제시하고 있지만 전국단위에서 노인의 한 분야에 국한하고 있다는 한계를 보이고 있다 하겠다. 그리고 김윤영·윤혜영(2018)은 영국과 일본의 사례분석의 특수성에 내용을 집중하고 있으며 김은정(2015), 김학실(2017) 연구의 경우는 이론적 내용과 정책현황을 기반으로 추상적인 방향 제시에 그치고 있는 한계의 공통점을 보여주고 있다.

본 연구에서는 지역에서 공동체 활동의 유형화와 주요 구성요인들을 도출하여 지역사회의 돌봄서비스의 적용방안을 주목하는 것이 주요한 내용이다. 특히 노인과 아동분야에서 충남 돌봄서비스의 현황과약을 통한 사각지대 및 취약한 부분을 검토하여 이에 접목할 수 있는 충남특성에 맞는 모델들을 제시하고자 연구를 수행하고자 한다. 현재 정부에서도 커뮤니티 케어 등의 공동체 기반의 돌봄서비스를 지원하고 있지만, 지방자치단체 차원에서 이와 같은 현장실행을 위한 구체적인 연구는 매우 미흡한 수준이라 하겠다. 본 연구는 충청남도의 사례와 실태에 주목하여 돌봄서비스를 위한 공동체 활동의 구체적인 지원모델을 구축하고자 한다. 따라서 충남 현장의 사례분석과 조사를

수행하여 실제 현장에서 지역자원 및 주체와 네트워크 등의 요인들을 통해 지역공동체들이 돌봄서비스를 효과적으로 수행하고, 이러한 활동들이 확산되어 도민들이 돌봄서비스를 통해 삶의 질 향상을 도모할 수 있는 구체적인 방안들을 제시하고자 하는데 연구의 의의가 있다.

# 제3장 지역공동체 돌봄체계 사례

## 제1절 국내사례

### 1. 제주도 수눌음육아나눔터

#### 1) 개요

‘수눌음육아’는 일손이 부족한 제주지역 고유의 서로 도움을 주고받는 상부상조 문화를 강조하고 발전시키기 위한 의미가 담긴 품앗이육아와 유사한 돌봄 방식이다. ‘수눌음육아공동체’는 수눌음육아를 하기 위해 부모들로 구성된 팀 또는 팀의 구성원을 말한다. ‘수눌음육아나눔터’는 지역의 부모와 자녀들이 함께 수눌음육아 활동과 정보를 나눌 수 있는 사랑방과 같은 돌봄 나눔 공간이다. 수눌음육아나눔터의 운영은 여성가족부 공동육아나눔터 운영방식과 달리 나눔터를 담당하는 상시 관리 인력이 없이 민관협력 주민 자치적인 공동체 방식으로 자율 운영되고 있다.

<그림 3-1> 수눌음육아나눔터 활동



자료: 서귀포시서부종합사회복지관(<https://cafe.naver.com/seobu2017/183>),  
서귀포시(<https://blog.naver.com/seogwipo-si/221299425338>)

## 2) 사업내용

제주형 수놓음육아나눔터는 2017년 12월 기준 20개소(제주시 13개소, 서귀포시 7개소)이다. 2017년 현재 수놓음육아나눔터 운영현황 및 주요 운영프로그램은 <표3-5>와 같다.

<표 3-1> 수놓음육아나눔터 운영현황(2016~2017년)

구분	운영주체	지역	운영시간	주요 운영프로그램
1호점	삼화2차부영 아파트 입주자대표회의	화북동 (제주시)	- 월요일~일요일 09:00~20:00	- 공동체 팀별 프로그램 운영 (현재 기준, 5개 공동체 팀) - 마을밥상, 우쿨렐라, 엄마표 창의미술/요리/체육 활동 등
2호점	인구보건복지협회 제주도지회	연동 (제주시)	- 월/수/금요일 08:00~17:00 - 화/목요일 08:00~20:00 - 토요일 08:00~13:00	- 레고교육, 베이비마사지 등
3호점	제주영락종합 사회복지관	일도2동	- 월요일~금요일 09:00~17:30	- 동화구연, 아동요리교실 등
4호점	제주시건강가정 지원센터	삼도2동	- 월요일~토요일 09:00~18:00	- 월별 프로그램 다르게 운영 - 부모힐링타임(요가), 오미요미 퍼포먼스미술, 편안짐 놀이 체육, 요리교실, 오감놀이
5호점	아이좋아라 작은도서관	성산읍 (신산) (서귀포시)	- 월요일~토요일 10:00~21:00 - 일/공휴일 10:00~19:00	- 미술놀이, 영어 독서캠프
6호점	동부종합 사회복지관	성산읍 (서귀포시)	- 월요일~금요일 10:00~19:00 - 토요일 10:00~15:00	- 방학 중 돌봄, 퍼포먼스 미술 활동 등
7호점	제주YWCA	연동 (제주시)	- 월요일~금요일 09:00~17:00	- 단동심훈 도리도리 잼잼 등
8호점	제주순복음종합 사회복지관	건입동 (제주시)	- 월요일~금요일 09:00~17:30	- 미술심리치료 등

구분	운영주체	지역	운영시간	주요 운영프로그램
9호점	서부종합사회 복지관	한림읍 (제주시)	- 월요일~금요일 10:00~17:00 - 토요일 10:00~16:00 (10명이상 신청 시)	- 오감놀이, 공예 프로그램
10호점	동제주종합 사회복지관	구좌읍 (평대) (서귀포시)	- 월요일~금요일 09:00~18:00	- 제주가족친화지원센터 프로그램 지원, 운영
11호점	서귀포서부종합 사회복지관	대정읍 (서귀포시)	- 월요일~금요일 10:00~18:00 - 토요일 10:00~15:00	- 오감발달-도리도리 잼잼 - 놀이체육, 창의독서, 부모교육
12호점	은성종합사회 복지관	아라동 (제주시)	- 월요일~금요일 09:00~18:00 - 토요일 09:00~17:00	- 부모교육, 오감놀이
13호점	서귀포동홍아파트 2단지관리사무소	동홍동 (서귀포시)	- 월요일~금요일 10:00~18:00	
14호점	서귀포시 혁신LH2단지 청년회	대륜동 (서귀포시)	- 월요일~금요일 15:00~18:00 - 토요일~일요일 10:00~18:00 - 공동체 팀 활동 8:00~21:00	- 여름방학 프로그램 운영 - 리얼숲체험, 바다학교 - 아이스영화방, 수놓음체육관
15호점	조수1리마을회	한경면 (제주시)	- 월요일~금요일 10:00~18:00 - 토요일 10:00~18:00	- 주말 프로그램 운영 - 오감쑥쑥 발달놀이, 재미있는 요리교실, 스스로 만들어 좋아, 자연관찰 등
16호점	대륜교회	대륜동 (서귀포시)	- 월요일~금요일 10:00~18:00 - 토요일 10:00~15:00	- 10개 소그룹 공동체팀 활동 - 필요시 단기 프로그램 운영 - 엄마표 영아모임, 어린이집 미이용 자녀육아 활동, 건강 반찬공유, 12개월 미만 자녀 활동 등
17호점	제주삼화LH3차 관리사무소	삼양동 (제주시)	- 예약제로 운영 ※상시 관리자 없음	- 제주가족친화지원센터 프로그램 지원, 운영
18호점	서귀포 동홍3아파트 관리사무소	동홍동 (서귀포시)	- 월요일~금요일 10:00~18:00	

구분	운영주체	지역	운영시간	주요 운영프로그램
19호점	참꽃작은도서관	오라동 (제주시)	- 예약제로 운영	
20호점	함덕에덴빌리지 2차 주민자치회	조천읍 (제주시)	- 월요일~금요일 10:00~20:00	- 필요시 단기 프로그램 운영 - 엄마와 함께하는 미술놀이, 요리수업, 캘타그래피, 요가 등

자료: 제주여성가족연구원, 제주지역 사회적 돌봄 공동체 활성화 방안, 2018

수눔음육아나눔터는 보육시설, 초등학교 등 부모들끼리의 친분관계가 돌봄공동체를 구성하게 되는 일반적인 통로이다. 또는 아동 돌봄에 대한 각자의 욕구를 충족시키기 위해 온라인 카페에서 만나거나 이미 공동육아 모임을 통해 자주 만나게 된 그룹들이 수눔음육아나눔터를 운영한다. 돌봄은 평일 돌봄활동이 가능한 영아자녀 그룹, 다양한 이유의 시간적 제약으로 주말 돌봄활동 그룹 등이 있다. 돌봄공동체의 활동프로그램은 사교육을 지양한 체험, 전통놀이, 독후활동, 함께 밥 먹는 밥상 등 공동체마다 다양한 활동 프로그램을 운영한다.

### 3) 사업 수행체계

제주형 ‘사회적돌봄 공동체’ 수눔음육아나눔터는 공적 돌봄서비스 한계 극복을 위한 가족 및 이웃 간 돌봄공동체 문화 활성화이다. 또한 지역중심의 돌봄공동체 활동공간 조성 및 사회적 돌봄공동체 네트워크 형성이다. 이 사업의 추진 근거는 생활체감형 양성평등정책 ‘제주처럼’ 프로젝트로 민관협력 주민자치형 공동체 방식이다.

제주형 수눔음육아나눔터는 2017년 12월 기준 20개소(제주시 13개소, 서귀포시 7개소)이며, 설치 장소는 마을회관, 복지관, 아파트 등 지역의 유휴공간이다. 공간 확보는 33㎡(10평)이상 최소 5년간 운영유지 담보 공간이다. 운영주체는 수눔음육아나눔터를 운영하려는 마을회, 비영리단체 등이며, 1개소당 5,600만원(공간조성비 5,000만원, 운영비 600만원/연간)지원한다. 또한 민관협력 주민자치방식의 나눔터별 자율 운영 관리 한다.

제주특별자치도는 각 공동체별 활동 공유를 통한 돌봄 공동체 간 연결고리를 생성하고 서로가 성장할 수 있도록 제주가족친화지원센터를 설치·운영하며 타 시도와 차별화된 전략으로 공동체를 지원하고 있다. 센터에서는 부모에게 공동체교육을 하고, 육아와 아동을 보호하고 교육하는데 필요한 각종 정보를 제공하고 있다. 또한, 아동돌봄공동체의 행정적 지원과 공동체 간 네트워크 구축 및 교류, 우수사례 발굴, 다양한 홍보 지원을 하고 있다. 이러한 연결망의 허브역할을 하면서 육아와 아동양육이 더 이상은 엄마의 개인의 책임으로 돌리지 않고 마을이 함께 책임지는 사회적 돌봄으로 확산하도록 적극적으로 지원하고 있다.

#### 4) 사업성과와 한계

수놓음육아나눔터는 살고 있는 지역의 일정한 장소에서 같은 또래 친구들을 만날 수 있고 부모들의 돌봄 활동을 위한 지역거점 육아 사랑방으로 확산되었다. 그러나 현재 나눔터의 운영 및 관리는 상시 관리 인력 없이 민관협력 방식의 자율운영 형태로 관리되고 있다. 이로 인해 운영진의 많은 시간과 에너지를 쏟아 낼 수밖에 없어서 그에 따른 책임 부담과 피로도가 높다. 또한 나눔터마다 공간 이용에 대한 이해당사자 간 인식 차이로 인한 갈등, 공간 이용률 편차 발생은 물론 새로운 나눔터 공간 발굴의 어려움 등 해결해야 할 과제 들이 생겨나고 있다.

향후 안정적인 수놓음육아나눔터 운영을 위해서는 현재 민관협력 수탁기관의 무보수 자율 운영 참여에만 의존할 것이 아니라 공동체 참가자 대상으로 수요자가 많은 시간 대별로 희망자를 모집·선정한 후 활동할 수 있게 하고, 나눔터 운영 활동가에 대한 다양한 형태로의 적절한 보상체계 마련이 필요하다.

## 2. 서울시 마포구 ‘소금꽃마을 마더센터’, 성북구 ‘마더센터 맘콩’

### 1) 개요

#### (1) 마포구 소금꽃마을 마더센터

소금꽃마을 마더센터는 2014년 10월부터 그림책 철학, 반찬 만들어 나누기, 벼룩시장, 인형모임, 뜨개모임, 일상 돌봄 등을 하며 마포구 염리동과 대흥동을 중심으로 서로를 지지하고 격려하며 아이를 잘 키우고 싶어서 만들게 된 공동육아 돌봄 공동체이다.

‘마더센터’는 독일에서 약 30년 전에 시도된 지역공동체가 꾸러가는 공동육아 공간이다. 독일 전역에 400여 개가 건립돼 있다. 마더센터는 ‘아이 하나 키우는 데 온 마을이 필요하다’는 관점을 확산시키며, 지역사회와 함께 해체된 사회적 관계망 회복과 육아문제를 동시에 해결하기 위한 새로운 주민 자치의 모델로, 마을 안의 공공 공간으로서의 역할을 하며 운영되고 있다. 마더센터는 공동체 구성원이라면 누구나 아이를 데려와 지낼 수 있는 공간이다. 때에 따라 다른 이의 아이를 봐주기도 하고 육아 노하우를 나누기도 하는 공간으로 활용되고 있다.

#### (2) 성북마더센터 ‘맘콩’

성북마더센터는 맘콩은 된장녀, 맘충, 노키즈존 등 여성과 아이에 대한 혐오가 넘쳐나는 사회 분위기 속에서 새로운 여성운동에 대한 고민을 시작하게 되었다. 여성이 대상화되지 않고 주체가 되는 마을 안에서의 여성주의 공동체 활동은 어떻게 가능할 것인지에 대한 여러 고민 중 ‘독일의 마더센터’를 알게 되었다.

고민을 함께하는 엄마, 지역의 여성 활동가들과 함께 2018. 1월 독일의 '마더센터' 연구모임 논의 시작하고, 2월 관악행복마을 마더센터 간담회, 3월 마더센터 연구모임 결성을 통해 ‘성북마더센터 맘콩’ 센터 명칭을 만들었고, 4월 성북마더센터 맘콩 준비위원회가 결성되어 주 1회 모임에서 학습과 토론을 준비하였다. 일련의 활동을 통해 2019년 4월 서울 동소문동 6가에 문을 열었다. 비영리여성단체 성북마더센터는 ‘동네의 공동거실을 꿈꾸는 열린공간’으로 맘콩을 만들었다.

<그림 3-2> 소금꽃마을 마더센터, 맘콩 마더센터 활동



자료: 소금꽃마을(<https://blog.naver.com/salt-flower>), 맘콩(<https://blog.naver.com/sbmomkong>)

## 2) 사업내용

### (1) 마포구 소금꽃마을 마더센터

소금꽃마을 마더센터는 2018년 현재 기준 조합원 회원 중심으로 12가정 회원이 있으며, 이들의 돌봄 형태는 일상적인 자녀 돌봄 및 부모 간 만남이다. 돌봄의 인력은 조합원 중 아이를 키우며 일하고 싶은 초등학생 학부모들 중에서 2~3명의 부모가 주중 방과 후 돌봄을 지원하고 있다. 방과 후 돌봄의 참가 인원은 현재 조합원 12가정 외에 홍보를 통해 인원수를 확대할 예정이며, 방과 후 돌봄의 운영시간은 오후 1시~6시로 돌봄 아이들의 학교 방과 후 시간을 고려하여 운영한다. 부모들의 자부담은 5만원~10만원 정도이다.

### (2) 성북마더센터 ‘맘콩’

성북마더센터 맘콩은 성북구의 여성과 엄마들이 직접 꾸려나가는 공간으로, 엄마들을 위한 카페와 아이들을 위한 트램펄린 등 실내 놀이공간으로 구성되었다. 맘콩에서는 영유아 육아강좌, 교육공동체 학부모 강좌, 자기치유 심리학 독서모임, 우쿨렐라 동아리, 여성영화제, 어린이 벼룩시장 등의 프로그램을 운영할 계획이다.

### 3) 사업 수행체계

#### (1) 마포구 소금꽃마을 마더센터

소금꽃마을 마더센터는 2015년부터 서울시 공동육아 활성화 지원사업에 연속 참여하여 수행하였고 현재는 여성가족부의 승인을 받아 사회적협동조합으로 운영되고 있다. 이들의 활동 공간은 소금꽃마을네트워크로, 주민과 함께 공공성과 사회성이 있는 마을 공동체를 만들기 위해 설립한 마을의 거점 공간인 ‘우리동네 나무그늘’을 활용하여 일상 돌봄 등 공동체 돌봄 활동을 하고 있다.

#### (2) 성북마더센터 ‘맘콩’

성북마더센터 맘콩은 성북나눔연대 회원들이 먼저 시작하였다. 성북나눔연대 여성회원들은 소모임을 하고 있었고 노키즈존, 저출생 문제 등 엄마들의 공간이 필요하다고 공감하고 연구모임 결성 이후 주변에 공감하는 엄마들과 준비위원회를 꾸려 시작하였다. 준비위원회 이후 꾸준한 연구모임, 바리스타 교육 등을 통해 성북구 마더센터 맘콩을 개소하였다.

### 4) 사업성과와 한계

#### (1) 마포구 소금꽃마을 마더센터

소금꽃마을 마더센터를 운영하는데 있어 활동할 사람을 모으는데 어려움을 겪고 있다. 조합원 중심으로 활동하고 있어서 지역 내 적극적으로 홍보가 되지 않고 있다. 또한 조합원 간에 마더센터의 운영과 공동육아 가치 등 차이로 인한 갈등이 발생하고 있으며, 조합원의 잦은 이사 등 주거 불안정성으로 인한 도시 공동체 형성에 어려움이 있다. 그리고 안정된 공동체 활동 공간 확보의 어려움을 겪고 있다.

소금꽃마을 마더센터는 공동육아어린이집도 운영하였다. 아이들의 3월 입학에 맞춰 공동육아어린이집 개원을 위해서 회원별로 출자금과 월 지원금을 내고 공간 확보 및

시설을 갖춰 시작했지만 8명 정도 회원별로 큰 비용 부담과 회원 중 이사로 인한 탈퇴 등 여러 가지 이유로 인해 어려움이 발생하여 현재는 공동육아어린이집 운영은 중단된 상태이다.

## (2) 성북마더센터 ‘맘콩’

성북마더센터 맘콩은 2019년 4월 개소하여 아직 사업이 본격적으로 진행되지 않았다. 공간적인 문제로 준비기간이 1년 3개월 정도 소요되었다. 이들은 접근성과, 규모, 적정한 월세 등 공간을 구하는데 어려움을 겪었다. 이제 본격적으로 시작하는 맘콩은 ‘모두의 공동거실’이라는 비전으로 소비하는 공간이 아닌 이웃과 직접 만들어가는 공간을 만들고 엄마와 여성들이 스스로 공부하고 함께 아이들을 돌보는 공간을 만들 예정이다.

# 3. 전라남도 영광군 ‘여민동락공동체 품앗이학교’

## 1) 개요

여민동락(與民同樂)공동체는 전라남도 영광군 묘량면에 위치한 농촌 복지공동체이며, 노인복지시설을 운영하는 비영리단체이다. 사업목표는 지역사회와 주민 중심의 자주, 자립, 자치의 마을공동체이며, 지역주민과 함께 ‘복지 너머의 복지’를 꿈꾸는 일터 공동체이기도 하다.

여민동락공동체 내 노인복지센터에서 ‘품앗이학교’를 기획한 배경은 농촌의 정주인구 감소에 따른 공동화 현상과 사회적 인프라 감소에 따른 정주환경 악화 등 문제의식에서 출발하였다. 돌봄의 부재, 의료 인프라, 장보기 등 생활의 불편함을 마을 안에서 돌봄이 해결되는 방안으로 모색한 결과 품앗이학교를 기획하였으며, 농촌 마을의 경로당 공간을 거점으로 활용한다.

사업추진을 위해 여민동락공동체는 독거노인의 니즈조사, 경로당 이용현황을 위한 설문조사 등을 실시하였고, 구심 역할을 하는 경로당을 선정하였다. 현재 묘량면 23개 마을회관이 마을복지문화센터로 마을공동체 안에서 주민들 스스로 돌봄을 하고 있다.

<그림 3-3> 여민동락 공동체 활동



자료: 여민동락 공동체(<http://cafe.daum.net/ym3531141>)

## 2) 사업내용

여민동락공동체 품앗이학교는 보통 노인복지서비스기관과 달리 노인이 일방적으로 서비스를 받는 방식이 아니며, 노인들은 함께 식사를 준비하고 서로 활동을 공유한다. 또한 독거노인의 돌봄 요구에 대응하기 위한 프로그램도 운영하고 있는데 ‘공동체 밥상’으로 마을주민과 함께 먹는 밥상을 통해 정서적, 신체적으로 건강함을 유지할 수 있다. 품앗이학교 사업내용은 아래 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 품앗이학교 사업 내용

구분	내용
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 요보호 독거어르신 돌봄제공 : 보호 독거어르신들의 예방적 건강관리, 생활편의 증진, 활력증강</li> <li>- 마을주민에 의한 서로 돌봄 : 마을주민들이 고령의 독거어르신들을 정서적, 신체적으로 지원하는 역할을 수행하며 마을주민들이 돌봄의 복지를 실천</li> </ul>
사업의 기대효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 요보호 독거어르신들의 경로당 참여 확대, 고립 방지, 생활태도를 개선하기 위하여 지역사회주민과의 교류 및 유대 강화</li> <li>- 경로당을 마을복지센터화</li> <li>- 기본적으로 요보호 독거어르신의 입장에서 마을 주민들과 함께 진행하도록 노력</li> <li>- 마을 민주주의 실천</li> <li>- 이용자 모두가 주인</li> <li>- 마을복지위원회 구성, 마을활성화에 기여</li> </ul>

자료: 여민동락 노인복지센터(2013), 한국여성정책연구원(2013) 재인용

품앗이학교의 대상자는 경로당에 있는 마을의 독거노인이며 주요 프로그램은 치매 예방, 소통화합, 여가지원, 건강증진, 정서지원 등이 있으며 나눔 실천 및 이벤트 일자리 프로그램도 진행한다. 품앗이학교 프로그램은 다음 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 품앗이학교 프로그램 개요

구분	내용
프로그램 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 묘량면 내 65세 이상 노인 인구</li> <li>- 묘량면 내 65세 이상 독거노인 인구</li> <li>- 3개 기관에서 조사, 추천된 요보호 독거노인</li> <li>- 추천 어르신 중 참여를 원하는 독거노인</li> </ul>
프로그램 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 치매예방프로그램 : 미술, 한글</li> <li>- 소통화합프로그램 : 간식 및 중식 함께하기, 텃밭 재배하여 식사 준비, 나들이 진행, 지역행사 참여</li> <li>- 여가지원프로그램 : 실버레크, 민요-노래, 댄스, 이·미용 서비스</li> <li>- 건강증진프로그램 : 기초 건강체크, 물리치료, 발마사지, 건강체조 등</li> <li>- 정서지원프로그램 : 생신잔치, 최상훈련, 사진촬영, 영화감상, 차담 등</li> <li>- 어르신별 사례관리 진행 : 상담 및 말벗, 보호자 면담 등</li> <li>- 나눔 실천프로그램 : 사랑의 모금함 마련, 경로당 환경개선 등</li> <li>- 이벤트 및 일자리 프로그램 : 다양한 이벤트 참여, 시기별 부업활동 모색</li> </ul>

구분	내용
운영 시간	- 주 4일, 10시~14시 운영 - 농사도 지을 수 있는 어엿한 시간과 근력을 배려하여 운영
장기적 비전	- 마을식당 및 카페 - 공동작업장 - 마을갤러리, 문화행사 참여 - 건강교실 - 장날

자료: 여민동락 노인복지센터(2013), 한국여성정책연구원(2013) 재인용

또한 여민동락공동체는 찾아가는 방역소독사업, 여민동락 할매손, 10원 커피 자판기, 동락점빵, 노인복지센터 등 사업을 하고 있다. 첫째, ‘방역소독 사업’은 여민동락공동체가 마을 주민들과 성공적인 관계 맺기를 시작한 사업으로 42개 자연마을을 다니면서 단순히 방역사업 뿐만 아니라 지역주민의 필요를 듣고, 관계를 형성할 수 있는 좋은 계기가 되었다. 둘째, ‘여민동락 할매손’은 스스로 자신을 돌볼 수 있는 노인들을 위한 복지에 대한 고민으로 나왔다. 건강한 노인들이 스스로 자립할 수 있도록 일자리를 제공하는 것이었고, 영광지역에서 생산되는 농산물을 활용할 수 있는 모싯잎 송편을 사업 아이템으로 정했다. 모싯잎 송편은 지역 어르신들이 매년 명절마다 빚어왔던 것으로 특별한 기술이 필요하지 않고 또한 고가의 시설도 필요하지 않아 2009년 9월 여민동락 마을기업 1호인 모싯잎 송편공장 ‘여민동락 할매손’을 개소하고 지역 노인 67명에게 일자리를 제공 하였다. 셋째, ‘동락점빵’은 여민동락 점빵 트럭을 이용해 묘량면 부근의 자연마을 42곳을 다니며 주민들의 필요를 공급해주는 이동식 마을 장터이다. 동락점빵은 단순한 생필품 등의 물건만 파는 것이 아니라 어르신들의 은행 업무를 도와드리고 약국에서 약도 지어다드리는 등 지역주민 개개인에게 맞춤형 서비스를 제공하고 있다. 마지막으로 ‘노인복지센터’는 고령사회로의 전환으로 농촌지역의 현실에 맞는 노인복지 및 건강한 노후를 위한 복지환경을 조성하고자 만들었다. 현재 주야간보호센터, 방문요양, 방문목욕 서비스를 실시하고 있으며 농번기 주간보호 프로그램을 실시하여 주간보호 시간을 저녁시간까지 연장 확대하여 저녁식사를 무료로 제공하고 다양한 프로그램을 실시하고 있다. 노인복지센터의 직원들은 사례연구를 통해 수요자 중

심의 필요에 맞는 복지 서비스를 개발하고 운영하고 있다. 영광군에서 유일하게 무료 노인재가복지시설로 등록된 여민동락 노인복지센터는 지역 행정기관의 연계요청으로 복지사각지대 노인들에 대한 관리와 보호를 하고 있다.

### 3) 사업 수행체계

여민동락공동체는 시작부터 국고지원 없이 전체 직원들의 노동과 수고를 통해 마련한 순수 자비 출연금과 지인들의 후원으로 부지를 매입하고 건물을 지어서 공동체를 시작하였다. 이는 국가 보조금에만 전적으로 의존하거나, 국가가 정해 놓은 틀 안에서 복지서비스 제공만을 복지활동으로 생각해 온 관행적 복지체계를 뛰어넘기 위한 시도이다.

품앗이학교의 서비스 제공기관은 사회복지사가 아닌 마을주민들이 스스로 요양보호사가 되거나 노노케어 일자리에 참여하여 고령의 마을 어르신들을 정서적, 신체적으로 지원하는 역할을 수행하는 방식의 돌봄 공동체이다. 이 사업의 추진주체는 여민동락 노인복지센터로 경로당 주간보호사업과 연계하고 있다. 품앗이학교는 외견상으로는 경로당으로 보이나, 운영관련 사항은 마을 주민과 노인이 참여하는 회의에서 결정된다.

현재 품앗이학교에서는 복지형 일자리 사업인 노노케어를 활용하여 공동식사 등 인력이 필요한 부분에 배치하여 운영하고 있으며, 노노케어 일자리 사업의 취지와 품앗이 학교 노인돌봄이 유사한 목적을 가지고 있기에 가능하다. 특히 품앗이학교를 필요한 인력에 대한 재원을 공적체도를 잘 활용하여 조달한 사례이다. <표 3-4>는 품앗이 학교 노노케어 수행인력 자원 활용이다.

<표 3-4> 품앗이학교 노노케어 수행인력 자원 활용

사업명	경로당 노노케어
참여대상	- 만 60세 이상 신체 건강한 어르신
운영원칙	- 사업종료 후, 노인자원봉사자로 등록하여 자원봉사수당 지급, 해당 일자리 어르신 동의 구함. - '일자리어르신'이라는 형식적인 표현 이외에, 다 같이 부를 수 있는 정감 있는 호칭을 제안하고, 도우미 구분을 위해 조끼 혹은 앞치마 입음. - 수요자 및 주민들에게 복지형 일자리의 역할을 명시하고, 이에 협조를 당부함. - 관련서류를 매일 빠짐없이 기록하도록 함.
사업장소	- 영광군 묘량면 000경로당
근무유형	- 복지형 노인일자리
배정 일자리 수	- 0명
보수 수준(월)	- 200,000원
근무시간	- 주 5회/ 1일 4시간/ 월 40시간(10~14시까지 근무)
주요사업내용	- 만성질환을 가진 독거노인에게 식사지원, 기초 건강체크 및 물리치료, 치매예방 프로그램, 식사지원 등 신체건강지원 및 정서적 지지 서비스 진행
관련서류	- 독거노인통합돌봄지원사업(노노케어)활동일지 - 복지형노인일자리 월별 보수대장 명부 - 여민동락 복지형 노인일자리 관련서류(사업기간 중, 연장근무에 대한 자원봉사 수당 지급동의서 포함)
자금원	- 여민동락 노인일자리(복지형) 영광군청 지원금

자료: 여민동락 노인복지센터(2013), 한국여성정책연구원(2013) 재인용

품앗이학교는 지역자원을 활용하여 운영되고 있다. 첫째, 경로당을 거점공간으로 활용하고 있다. 경로당은 기존에 존재하고 있는 노인여가복지 인프라로 마을 단위로 설치되어 있으며, 접근성이 좋고 노인들에게 친숙한 공간이라는 점에서 장점이다. 경로당은 마을주민 공동공간이기도 하므로, 시설 활용에 대하여 노인회와 마을주민의 동의를 얻는 절차를 거쳐서 거점공간으로 활용하였고, 그 결과 별도의 거점공간을 설치하는 비용을 줄일 수 있었다.

둘째, 지역자원 네트워크를 활용한 민관협력 거버넌스이다. 여민동락 노인복지센터 뿐만 아니라 그 외의 영광군 자원봉사센터, 영광군 생활체육센터, 영광군 관내 미용실, 묘량 보건지소, 면사무소, 홀더지역아동센터, 지역 내 사회복지과 대학생 등 지역사회의 지역자원과 일을 나누고 연대하여, 품앗이학교를 운영하고 있다.

#### 4) 사업성과와 한계

품앗이학교는 마을마다 거동이 불편한 어르신들을 위해 마을 주민이 직접 참여하여 서비스를 제공하고 민·관은 옆에서 잘 할 수 있도록 거드는 일이 품앗이학교의 취지이다. 마을 경로당이나 회관은 참여 어르신들이 이용하는 마을복지센터로 활용하고 임원진들이 사업의 전반을 결정하고 그와 더불어 마을 대소사를 논의하고 결정하는 자치공간이다. 영광군 묘량면 품앗이학교는 지역공동체 복지모델의 가장 아래단계를 지탱하는 토대이다.

품앗이학교가 지역에 뿌리내리게 된 것은 지역주민의 역할이 더욱 크다. 품앗이학교 시작초기에는 사업을 추진하는 기관에 대한 주민의 신뢰와 진정성에 대한 인정 여부가 중요하게 작동하였으며, 또한 마을리더와 주민참여 활성화이다. 주민참여를 위하여 마을자치를 실천할 기구로 마을복지위원회를 구성하였고 이들은 품앗이 학교를 기반으로 하여 마을공동 사안들을 결정하는 자치조직이다.

현재는 품앗이학교 운영진과 마을복지위원회를 주축으로 하여 프로그램의 발전, 자치적 활동 등을 통해 독거노인의 생활의제를 풀어갈 수 있는 마을식당, 마을카페, 공동작업장 등의 자치사업도 구상하고 있다.

### 4. 서울시 마포구 울림두레생협 돌봄두레 ‘어깨동무’

#### 1) 개요

마포두레생협은 2002년 마포구 지역에 생겼으며, 돌봄두레 ‘어깨동무’는 2008년 두레지원센터의 운영체제를 구축하고 돌봄을 제2생활재로 확정하며 활동하기 시작하였다. 성미산 공동육아에서 시작한 마포두레생협의 돌봄사업팀 ‘어깨동무’(노인장기요양

서비스)는 2009년 3월 설립돼 등록된 노인장기요양보호기관으로 현재 노인 돌봄을 담당하고 있다.

2011년 기준 어깨동무의 이용자와 두레원 등에 관한 현황은 <표 3-1>과 같다. 2012년 현재 17명의 요양보호사들이 동네 어르신을 돌보고 있다. 어깨동무는 노인장기요양기관 중 유일하게 생협에서 지역조합원(주민)과 함께 준비하여 만든 요양기관이다.

<표 3-5> 어깨동무 이용현황

년도	이용자	두레원	서비스 내용	서비스 연계
2009	5	6	방문요양 및 방문 목욕 생활지원서비스	아동 돌봄
2010	9	10		온라인 품앗이 '선물'

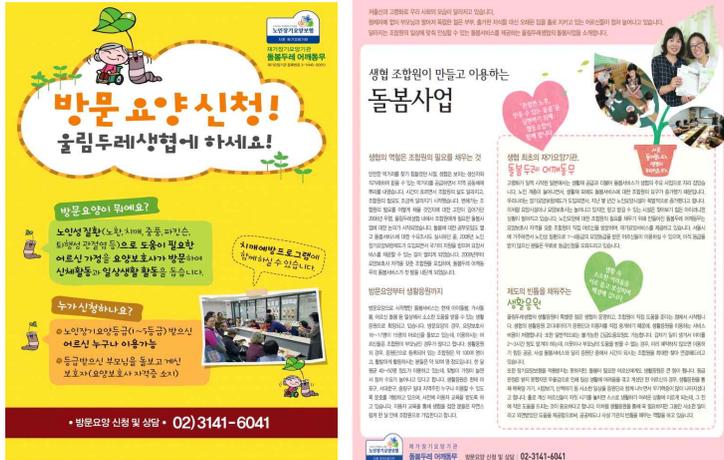
자료: 두레지원센터(2011), 장수정(2012), p.13

마포두레생협은 노인 돌봄에 그치지 않고 조합원 6,000명 가운데 450여명이 한 달에 1,000원 이상 '돌봄기금'을 내, 아이 돌봄 품앗이, 지역사회 돌봄 사업을 함께 추진하고 있다. 마포두레생협이 있는 성미산마을은 마을 내 다양한 돌봄 자원(공동육아, 방과 후 꿈터, 성미산학교, 무지개육아사랑방 등)이 있으며, 미디어 공동체 '마포 FM' 등을 통한 네트워크가 활성화되어 있다. 또한 수다방, 조합원 워크숍, 돌봄영화제 등도 진행하고 있다.

마포두레생협 어깨동무는 지역 내 신뢰와 호혜적 돌봄이 이루어질 수 있는 사회자본이 이미 어느 정도 형성되어 있는 상태에서 만들어졌다. 특히 돌봄의 위기를 주요한 사회적 문제로 인식하고 지역사회 내 돌봄 복지가 필요하다고 생각한 활동가와 제2생활재라는 돌봄이 필요하다고 판단한 생협 조합원들의 의견이 반영되어 만들어졌다.

두레생협은 돌봄사업을 위해 제1생활재와 제2생활재로 구분하여 새로운 개념을 사용하였다. 제1생활재가 먹거리 위주의 거래 및 관계망이었다면 제2생활재는 지역사회에서 먹거리만큼 절실히 요구되지만 충족되지 않는 돌봄의 문제를 해결하고자 만들어낸 개념이다.

<그림 3-4> 두레생협 어깨동무 포스터 및 활동자료



자료: 울림두레생협 (<http://www.woollimcoop.org/>)

## 2) 사업내용

두레생협 돌봄 위원회는 조합원의 의사를 결집하는 공론장이고, 돌봄두레는 전문적 돌봄의 욕구를 충족하기 위한 일 공동체이다. 지역에 기반한 돌봄사무국을 중심으로 움직이고 두레지원센터가 이를 지원하는 형태이다. 어깨동무의 경우 노인 돌봄을 개별 가족과 개별 시설간의 시장관계 틀보다 공동체적 책임과 돌봄 관계의 틀에서 설립된 점이 일반장기요양기관과 다르다.

노인 돌봄을 지역 내 관계망과 자원에 의존할 수 있다는 점에서 보다 지역중심의 돌봄서비스의 토대를 갖추었다. 어깨동무는 일방적인 서비스가 아닌 보호자를 위한 돌봄 서비스를 지향하며, 서비스가 필요한 대상자의 욕구를 통합적으로 제공해줌으로써 제공자 중심의 돌봄이 아닌 서비스를 필요로 한 사람들의 상황과 처지를 우선 고려한다. 즉, 어깨동무는 기존의 공급자 중심의 돌봄보다 돌봄을 필요로 하는 필요자 중심의 통합 돌봄의 가능성을 확대한다.

어깨동무는 재가장기요양기관으로 주요사업은 돌봄을 필요로 하는 노인들에 대한 방문요양서비스, 방문목욕서비스, 생활지원서비스를 하고 있다.

### 3) 사업 수행체계

일반적으로 노인장기요양기관에서 일하는 사람을 ‘요양보호사’로 부르는데 어깨동무에서는 ‘두레원’으로 칭한다. 어깨동무가 기존의 요양기관과의 차별화를 위해 구체적인 노력을 기울이는 것 중의 하나는 서비스를 제공하는 두레원들에 대한 임금 처우 개선이다. 이는 돌봄서비스를 제공하는 제공자에 대해 임금이 매우 낮은 현실을 고려하여 수익이 남지 않음에도 불구하고 장기적인 차원에서 노력을 기울이고 있다. 이는 돌봄 수혜자뿐만 아니라 돌봄 수행자에 대한 이슈에도 관심을 갖고 실천하고 있는 부분이다.

어깨동무 두레원은 지역 내 거주하는 주민(조합원)이 어깨동무의 취지를 이해하고 공감하며 동시에 자격을 갖춘 사람들이 참여하며, 이는 돌봄 수행자와 필요자의 관계성, 신뢰, 호혜성, 공동체적 공감대가 중요한 요소이다. 또한 어깨돌봄을 이용하는 수혜자들은 국민건강보험공단에서 장기요양인정(1~3등급)을 받아, 이용자 본인 15%를 부담한다. 의료급여수급권자 및 차상위 계층은 7.5% 자기부담하고, 기초생활수급권자는 무료로 이용가능하다.

### 4) 사업성과와 한계

대부분 장기요양기관이 개인의 영리를 목적으로 하거나 설립 기관의 비전에 의거하여 설립·운영되는 반면, 돌봄두레 어깨동무는 지역 주민 또는 조합원의 생활적인 고민에서 시작되었다는 점이 다르다. 돌봄의 문제를 사회적 문제로 보았고 지역사회 돌봄 욕구를 지역 안에서 실현하고자 구상되었다. 또한 어깨동무의 경우 돌봄을 필요로 하는 돌봄 수혜자를 비롯한 돌봄 보호자의 요구에 부합하는 통합 돌봄을 지향한다는 점이 일반장기요양기관과 다르다.

어깨동무 두레원은 돌봄 수행자로서 잠재적 능력을 가진 주민이 지역사회 내 돌봄 공동체 필요성에 공감하여 스스로 참여하는 과정을 잘 보여주고 있으며 이런 자발적 참여는 돌봄두레가 일반장기요양기관에서 제공하는 돌봄과 다르게 실천되어질 수 있는

중요한 토대이다.

도시 안에서 상호 호혜적인 관계에 기초한 돌봄을 찾아보기 힘든 현실에서 생협 조합원들이 주축이 되어 돌봄 자원을 형성해 가는 것은 드문 경우이다. 특히, 수혜자 중심의 통합 돌봄, 요양보호사에 대한 처우 재고, 지역 내 인적 자원을 활용한 돌봄 서비스의 확장과 교류에 의한 호혜적 관계 중심의 돌봄 등은 국가나 시장을 통해 채워지지 않은 기존 돌봄서비스의 간극을 메우는 작업이라는 점에서 의미가 있다.

## 제2절 해외사례

### 1. 미국사례

미국 노인 정책의 핵심을 구성하는 세 가지를 들면 사회보장제(Social Security), 메디케어(Medicare)와 메디케이드(Medicaid), 그리고 노인법(Older Americans Act)이다.

미국의 사회보장제는 모든 근로자와 자영업자들이 의무적으로 가입하여 일정 연령(65세) 이후 매월 일정액을 수령하는 공적연금으로서 우리나라의 국민연금에 해당한다. 이 제도는 노인 및 장애인의 소득보장을 목적으로 1935년도에 제정된 ‘소셜시큐리티법(Social Security Act)’을 통해 시행되고 있다. 미국 노년층의 전체 가구소득에서 소셜시큐리티가 차지하는 비중은 대략 1/3 정도이며, 대다수 취업자들의 핵심적인 노후 보장(안정)계획으로 기능하고 있다.

메디케어(Medicare)와 메디케이드(Medicaid)는 노인 및 장애인, 빈곤층의 의료보호를 목적으로 1965년 소셜시큐리티법의 개정을 통해 등장했다. 메디케어는 65세 이상의 시니어와 장애인 중 일정한 자격을 갖춘 경우 제공되는 노년층을 위한 건강보험이고, 메디케이드는 저소득층을 대상으로 하는 사회보장적 성격이 강한 의료보호 제도이다. 메디케어 실시 후 건강보험이 없던 노인 인구의 절반 이상이 혜택을 받게 되었으며 메디케이드를 통해 메디케어 수혜에서 제외된 저소득 노년층에게도 의료보호 혜택이 적용됨으로써 미국의 모든 시니어가 혜택을 받게 되었다. 메디케이드는 연방정부와 주정부 매칭 예산으로 운영되며, 미국의 많은 주에서 전체 예산의 1/3을 차지할 정도로 재정규모가 큰 프로그램이다. 특히 노인들의 주된 수혜자가 되는 돌봄서비스에 제공되는 지출은 전체 메디케이드 지출의 절반을 차지할 만큼 큰 비중을 차지하고 있다.

노인법은 ‘노인에 대한 차별 없는, 공정한 고용’, ‘은퇴 후 적정소득 보장’, ‘경제적 수준에 무관하게 육체적, 정신적 건강 유지’, ‘적정한 주거’, ‘장기 재활치료’, ‘다양한 지역사회 참여와 기여’, ‘독립적이고 품위 있는 생활’, ‘자기결정’과 ‘사회적 보호’ 등을 입법취지로 하고 있다.

## 1) 메사추세츠주, 비콘힐 빌리지(Beacon Hill Village)

### (1) 개요

비콘힐 빌리지(Beacon Hill Village)는 50세 이상의 보스턴 거주민을 위한 회원제 조직이다. 가입된 회원들에게 다양한 프로그램과 서비스를 제공하여, 회원들이 자신의 거주하는 집과 이웃들과 함께 살면서 활기차고, 건강한 삶을 영위할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 한다. 회원들에게는 저렴한 가격으로 운전 대행 서비스부터 가사도움, 건강관리 등의 서비스를 제공한다.

비콘힐 빌리지는 1999년 노후에도 자신들이 살던 집과 이웃들과 계속살기를 원하던 12명의 주민들의 고민에서 시작이 되었다. 이들은 나이가 들면서 일상생활에 어려움을 겪거나, 이동을 위한 교통수단의 이용이 어려워져도 자녀에게 의존하거나 지원서비스를 갖춘 주거형 시설(양로시설)에도 들어가고 싶지 않았다. 이들은 기존의 전통적인 해법으로는 자신들의 바람을 실현할 수 없음을 깨닫고, 자조적(self-supporting)이며 회원비와 기부금으로 운영이 되는 비영리 풀뿌리 회원제 조직을 설립하게 되었다.

2002년에 60명의 회원으로 공식적으로 설립된 비콘힐 빌리지는 현재 약 400명의 회원을 가진 조직으로 성장을 하였고, 미국을 포함한 전 세계의 많은 지역사회(communitiy)에 영향을 주었다. 비콘힐 빌리지가 설립된 지 15년이 지난 2017년에는 미국 44개 주를 포함한 6개 국가에서 약 350개의 빌리지가 만들어졌다. 그리고 비콘힐 빌리지는 Village-to-Village Network를 통하여, 이러한 ‘시니어 빌리지(Senior Village)’ 혹은 ‘노인촌(Villages)’운동의 확산을 위해 노력하고 있다.

### (2) 사업내용

비콘힐 빌리지는 회원제 비영리 조직이며, 회원은 비콘힐과 백베이(Back Bay)에 인접한 50세 이상의 주민을 대상으로 하고 있다. 회원이 되면 식료품 쇼핑 등 일부 서비스를 무료로 이용할 수 있고, 별도의 비용을 부담해야 하는 집안일 서비스는 시중 일반 가격보다 훨씬 싼 비용을 이용할 수가 있다.

회원들을 대상으로 하여 문화행사 개최, 문예 및 학습교실 운영, 일상적 사교행사,

여행 등의 프로그램을 제공하고, 가사도움, 건강을 위한 다양한 프로그램의 제공, 이동 지원 등의 서비스를 제공하고 있다. 이러한 서비스는 직원들에 의해서 엄선된 외주 업체를 통하여 제공이 되기도 한다.

### (3) 사업 수행체계

비컨힐 빌리지는 회원제로 운영이 되는 비영리조직으로서, 이사회와 직원(staff)에 의해서 운영이 되고 있다. 빌리지 업무를 전담하는 직원은 6명에 불과하지만 대부분 아웃소싱을 통해 서비스를 제공하고 있으며, 컴퓨터와 관련된 일이나 방문서비스 등과 같은 일은 자원봉사에 의해서도 이루어지고 있다.

비컨힐 빌리지의 재정은 회원들의 회비와 기부금으로 충당이 된다. 회비는 개인 675달러, 부부 975달러이다(2019년 기준). 소득이 낮은 경우, 회비가 대폭 감경된다. 기부금은 일반기금(Beacon Hill Village General Fund), 기증기금(BHV Endowment Fund), 멤버십 플러스 프로그램(Beacon Hill Village Membership Plus Program)으로 구성이 되어 있다.

### (4) 사업성과와 한계

비컨힐 빌리지를 모델로 하여 미국을 포함하여 전 세계적으로 많은 빌리지가 생겨났다. 동 모델은 지역사회와 커뮤니티를 기반으로 한 고령세대 지원모델의 성공사례를 구축하였다는데 큰 의의가 있다. 그리고 미국의 범위를 넘어 전 세계적으로 확산이 되었다는 점에서 일반성도 갖추었다고 평가된다.

그러나 해당 모델의 핵심은 재정적인 요인에 있다. 빌리지는 본질적으로 비영리기구이며 회비로 재정을 충당하는 경우가 대부분이다. 일반적으로 빌리지의 재정은 회원들의 회비가 절반 이상을 차지하고, 나머지는 기부금에 의존하고 있다.

비컨힐 빌리지의 경우, 연간 예산에서 회비가 차지하는 비중은 55% 정도다. 나머지 비용은 부유한 회원들의 기부금이나 매년 후원회 행사를 통해 충당하고 있다. 이 때문에 비컨힐처럼 후원금을 기부할만한 부자들이 있는 동네가 아니면 이런 방식의 노후 모델을 도입하기가 쉽지 않을 수 있다는 지적이 있다. 재정 문제로 문을 닫는 빌리지도 발생하고 있다.

## 2. 영국사례

영국의 커뮤니티 케어는 성인(만 18세이상) 및 아동 대상 서비스를 구분하고 있다. 성인서비스는 NHS 및 커뮤니티케어법(National Health Service and Community Care Act, '90)에, 아동서비스는 아동법(Children Act, '89)에 근거하여 추진하고 있다. 영국에서는 돌봄서비스와 관련해 지방정부의 역할·책임을 지속적으로 확대해 오고 있다. 영국정부는 지방정부에 돌봄서비스를 담당하는 사회서비스국(아동서비스는 별도 조직)을 두고 지역 내 포괄적 케어서비스 제공 책임을 부여하고 있으며, 그 외 사회서비스 제공 위원회를 구성하여 함께 운영한다.

돌봄서비스의 대상은 해당 지역에 상시거주하며 신체·정신 건강상 돌봄이 필요한 자, 2개 이상의 일상 활동이 어려운 성인, 아동 등으로 규정하고 있다. 이에 대한 평가 절차는 이용자의 선호와 희망을 핵심에 두고 전문평가자(사회복지사 등)를 통한 욕구사정 또는 개인의 자가 평가 실시하고 있다. 또한 돌봄 계획을 수립하고 있는데, 이용자에게 가장 적절한 지원방법을 결정하기 위해 개인의 필요, 목표, 지역 내 이용가능 서비스 등을 고려하여 계획을 수립한 후 이용자 및 지방정부와의 협의를 거쳐 수립하고 있다.

비용지불과 관련해서는 개인예산(personal budget)은 합의된 돌봄서비스에 필요한 예산으로, 지방정부가 비용의 일부 또는 전부를 지원하고 이용자의 요청에 따른 서비스의 일부는 본인이 부담토록 하고 있다. 정부지원은 2만3250파운드('16년 기준) 이하 자산 소유자 또는 저소득층은 정부의 재정지원 대상이며 돌봄 비용 상한제를 병행하여 개인이 지불하는 비용의 총액을 제한하고 있다.

### 1) (아동 돌봄) 사우스 팰머튼 'Clarendon Childrens Centre'

#### (1) 개요

영국은 신체·정신 건강상 돌봄이 필요하거나 2개 이상의 일상 활동이 어려운 만 18세 이상 성인과 아동을 대상으로 돌봄서비스 관련 지방정부의 역할과 책임을 지속적으로

확대해 왔다. 지역에 상시 거주하는 복지 수요자는 지방정부에서 지원하는 사회복지사 등 전문평가자와 함께 스스로 원하는 사회서비스를 중심으로 돌봄서비스를 제공 받고 있다. 성인서비스는 NHS 및 커뮤니티 케어법(National Health Service and Community Care Act,1990), 아동서비스는 아동법(Children Act, 1989)에 근거하여 추진하고 있다. 지방정부는 성인대상 돌봄서비스를 담당하는 사회서비스국과 별도의 아동서비스 조직을 두고 개인의 필요, 목표, 지역 내 이용가능서비스 등을 고려하여 돌봄계획을 수립하며 비용의 일부 또는 전부를 지원하고 있다. 중앙정부는 저소득층에 대해 ‘돌봄 비용 상한제’를 적용하여 부담 최소화하고 있다.

서비스 질은 서비스감독위원회(Commission for Social Care Inspection)는 국가 서비스의 최소한의 수준(National Minimum Standards)에 따라 서비스 공급자 자격 심사, 서비스 제공자 등록, 주기적인 서비스 만족도 평가 수행하고 있다. 서비스 요금은 16세 이하의 아동은 아동법에 따라 부모의 소득에 따라, 16~18세 아동은 본인의 소득에 따라 요금을 산정한다. 시설아동이 16세가 되면 퇴소계획(pathway plan)을 세우도록 하고 18세에 퇴소가 원활히 이루어지도록 25세까지 경제, 교육, 고용, 의료, 주거, 법률 관련 지속 지원하고 있다. 16세가 되면 지방정부는 개별 담당자를 지정하여 아동이 25세에 이를 때까지 지방정부 및 개별담당자로부터 연 1회 이상 지원을 의무적으로 받도록 하고 있다. 퇴소 시 아동은 본인, 후견인, 사회복지사, 돌봄제공자, 교사 등 아동 보호에 책임이 있는 자와 독립적인 조사 담당자가 참여하는 Statutory review meeting을 통해 사전에 제출한 퇴소계획을 점검한다. 퇴소계획에는 학업, 취업, 교육훈련에 대한 선택 여부와 가족과의 연락 관계, 재정관리에 대한 내용이 포함되어 있다. 퇴소 후 아동은 주거보조, 재정지원, 실업보조 등을 신청할 수 있으며, 개별 담당자는 최소 6개 월 주기로 아동의 생활을 모니터링 해야 한다.

아동서비스는 시설보호, 가정위탁, 입양, 장애아동에 대한 서비스 등을 포함하는 사회복지서비스와 국민보건서비스, 각종 현금 수당 및 보조, 교육서비스, 주택서비스 등이 상호보완적으로 작동할 수 있도록 하는 방식의 개혁을 지속적으로 추진하고 있다. 아동서비스 영역은 1960년대 지방정부 사회서비스국이 수립된 이후에 큰 변화 없이 진행되다가 2004년 아동법(Children Act 2004)의 제정으로 개혁적인 변화가 시작되었다.

영국정부는 아동법(Children Act of 2004)에 의해 지방정부의 교육국(Education Department)과 사회서비스국(Social Service Department)을 통합하여 아동서비스국(Children's Services Department)을 설립하였다. 이는 교육서비스와 아동복지서비스의 연계와 통합을 강조한 것으로 서비스를 지방정부가 아동의 서비스 제공 여부를 판단하고, 서비스 제공시 경쟁관계에 있는 국가나 민간기관의 서비스 공급자들로부터 서비스를 구매하여 이에 대한 서비스 비용을 지방정부가 부담하고 있다.

영국 사우스 맥버른에 위치한 Clarendon Childrens Centre는 빈곤 아동 및 가족의 불평등을 개선하기 위해 2009년 설립된 비영리조직이다. 이 조직은 아동의 자신감 향상 및 취학 준비기간 다양한 교육 제공하고 있으며, 부모에게 아동 양육 관련 기술 및 부모 교육 등을 지원하고 있다.

## (2) 사업내용

Clarendon Childrens Centre는 영국 정부프로그램인 Sure Start 사업을 수행하고 있는 곳이다. 이 조직은 비영리조직이며 빈곤층 아동 및 가족(심리적 문제, 부모의 실직, 집이 없는 아동 포함)을 대상으로 서비스를 제공하고 있다. 2017년 현재 약 1,350명의 아동을 지원하고 있다. 지원방법은 가정방문 상담, 센터방문(프로그램지원 및 부모교육지원, 양육지원, 직업연계), 학교 및 지역의 다양한 기관들과 파트너십 관계를 유지하여 아동과 가족에게 서비스 연계, 워킹맘을 위한 방과 후 교실 운영 등을 통해 이루어지고 있다. 지원내용은 신체적 건강, 정신적 건강, 위생, 부모교육, 부모 상담, 양육지원, 직업연계, 보육, 산과지원, 육아상담, 모유수유 방법, 유아정신건강, 아동과 가족 치료 등 다양한 서비스를 지원하고 있다.

<표 3-6> Clarendon Childrens Centre의 주요활동 내용

구분	내용
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산과지원</li> <li>- 방문 베이비 클리닉</li> <li>- 모유수유 지원</li> <li>- 8주 기본프로그램(건강, 운동, 영양)</li> <li>- 부모·유아 정신건강 서비스, 베이비 마사지</li> <li>- 가족 및 아동치료</li> </ul>

자료 : Clarendon Childrens Centre 홈페이지(<http://clarendonchildrenscentre.com>)

### (3) 사업 수행체계

Clarendon Childrens Centre는 총 8명이 근무하고 있다. 풀타임 7명, 파트타임 1명(이외 여러 명의 자원봉사자)으로 구성되어 있다. 운영비는 총 230,000£(약3억4천5백만원)이며, 아동 수, 지역의 크기의 따라 차등 지원 받고 있다. 사업 수행을 위해 연 3회 회의를 통해 서비스가 적절하게 제공 되고 있는지 모니터링을 하고 있으며 필요시 새로운 규칙을 만들어 적용하고 있다. 또한 다양한 연계 기관들과 파트너십을 구축하고 있으며, 부모의 참여를 매우 중요시 여기고 있어 학교, 교회, 공원, 동네 마을회관에서 이벤트를 만들어 센터홍보 및 부모가 참여 할 수 있는 기회의 장을 제공하고 있다.

### (4) 사업성과와 한계

Clarendon Childrens Centre는 지원서비스를 통해 빈곤층 아동 및 가족을 위한 다양한 서비스를 통해 아동의 취학 준비 지원 및 자신감 향상 등에 도움을 주고 있다. 또한 실직한 부모들에게 취업을 위한 교육을 받을 수 있는 기회를 제공하여 실업률 및 정부 보조금을 받는 비율이 감소되는 효과도 보고 있다. 특히 아동과 부모, 지역공동체에 긍정적인 변화를 이끌어 내고 있는 점에서 긍정적 성과를 창출하고 있다.

## 2) (노인돌봄) 맨체스터 ‘HMR 서클(Heywood, Milddeton & Rochdale Circle)’

### (1) 개요

영국은 다른 국가와 마찬가지로 노령화가 오랜 기간에 걸쳐 진행되어 왔다. 이에 영국 정부는 급증하는 노인 돌봄서비스 수요에 대응하고 노인 당사자들의 만족도를 극대화하기 위해 새로운 방식의 돌봄서비스 모델로 서클(Circle) 모델을 도입·운영해오고 있다.

영국 서클의 시작은 2009년 설립된 사우스위크 서클(Southwark Circle)로 볼 수 있다. 사우스위크 서클은 250여명의 회원으로 구성되었다. 이 서클은 노인의 삶의 질에 영향을 미치는 기본적인 요인으로 ‘최소 6명으로 구성된 정기적인 사회적 관계(a regular social network of at least six people)’와 ‘전구교체 등과 같은 일상생활의

불편 없음(freedom from worrying about physically challenging problems, such as changing lightbulbs)'으로 설정하고 운영해오다가 2014년 말 재정의 어려움으로 서비스가 중단되었다. 현재 영국에서 HMR 서클만이 성공적인 서클 사례로 운영되고 있는 상황이다.

HRM 서클은 맨체스터에서 노인들이 지역 사회 내에서 외롭지 않고 고립되지 않도록 지원하기 위한 목적으로 설립된 비영리조직이다. 이 조직은 2012년 6월 노인의 필요와 요구에 부합하는 서비스를 설계하여 지원하기 위해 설립되었으며, 이후 노인의 사회적 고립을 감소하기 위한 다양한 활동을 하며 세계적인 인정을 받게 되었다.

## (2) 사업내용

HRM 서클의 주요 사업은 크게 사회적 활동지원, 일상생활 지원, 이동지원 서비스 및 자원봉사 운전자 서비스가 대표적이다. 특히 정원손질과 청소 등 일상생활과 사회적 활동을 지원하기 위한 다양한 이벤트를 월 단위로 계획하여 진행하며, 서비스별로 이용료가 다르다.

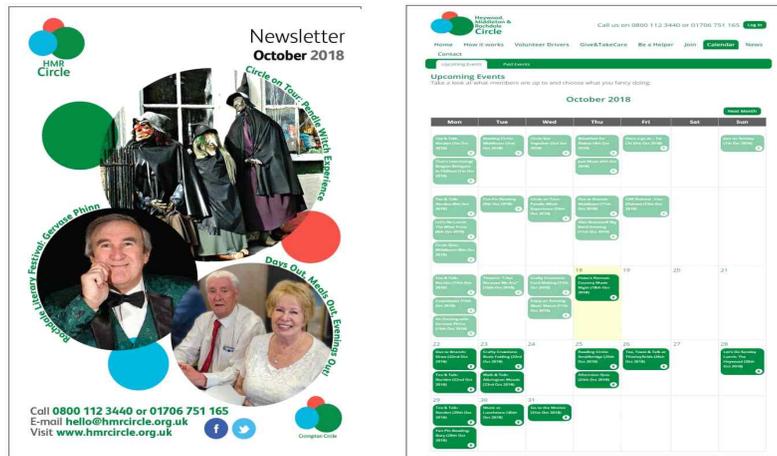
우선 사회적 활동 지원으로는 회원들의 수요에 맞춰 식사, 가이드 산책 및 관광, 공예, 음악공연 등 다양한 프로그램을 제공하며, 회원은 한 달에 최소 2번의 무료 이벤트 이용이 가능하다. 우편으로 발송하는 월간 소식지 또는 홈페이지 상의 월간 이벤트 달력(events calendar)을 통해 확인이 가능하다. 이용료는 이벤트 성격상 식사와 공연도 같이 장소계약 등이 있는 경우 유료로 제공되며, 장소 등 참여인원의 제약이 있는 경우 사전 예약을 통해 이용하도록 하고 있다. 주요 이벤트는 차와 수다의 시간(tea & talk), 함께하는 아침·점심·저녁식사, 댄스, 줌바, 오케스트라, 재즈, 밴드공연, 노르딕워킹(nordic waling), 게임, 볼링, 영화관람, 여행 등으로 다양하다. 이벤트는 회원들의 수요에 맞춰 기획하는데, 1년에 2회, 회원 정기 미팅 있어서 회원들의 의견을 공식적으로 들을 수 있으며, 이벤트 참여 과정에서도 수시로 회원들의 의견을 청취 하고 있다.

다음으로 일상생활 지원 서비스이다. 고령자가 전화 또는 이메일로 자신의 지역 서클에 연락하여 도움을 요청하면 지역사회네트워크를 사용하여 실질적으로 필요한 문제를 해결할 수 있다. 동시에 지역의 다른 주민과 만남 혹은 접촉기회를 제공한다. 이용 방법은 집이나 집주변 등 일상생활에서 필요한 소소한 지원에 대응하기 위해 서비스

인력지원팀(a team of practical helpers) 운영하며, HMR 서클에서 자원봉사자 등의 서비스를 연계하기도 하고 있다. 주요 서비스는 정기적 및 비정기적 청소, 쇼핑, 애완동물 산책, 가사일, 주택관리(전등교체, 가구 재배치, 블라인드 설치 등), 정원손질, 집수리, 일대일 컴퓨터 강습 등 정보화기술 지원(컴퓨터 설치, 이메일 사용법, 핸드폰 사용법, 인터넷 및 소셜미디어 이용법 등) 등이다. 서비스 제공인력은 관련 기술을 보유한 자로, 범죄경력을 확인하고 있다. 이용료는 청소의 경우 시간당 £12.5, 그 외 DIY, 정원손질, IT 지원 등의 일상생활 서비스는 시간당 £17이다. 영국의 최저임금은 시간당 £7.832인 점을 감안하여, HMR 서클은 이윤을 추구하지 않고 반 자원봉사(semi-volunteer) 수준으로 서비스를 제공하고 있다.

마지막으로 이동지원 서비스 및 자원봉사 운전자 서비스이다. 자원봉사자의 차량을 이용하여 차량유지비 수준의 비용을 지불하며, 기본적으로 병원 이동을 위해 활용한다. 쇼핑, 레저 등에서 활용 가능하나, 병원이동을 위해 가장 많이 활용되는 경향이 있다. 운영방식은 회원이 이동 지원 서비스를 신청하면, 지리적으로 가까운 곳에 있는 자원봉사 운전자를 연결해준다. 이때 자원봉사 운전자에게도 먼저 정보를 제공하여 수락한 경우에 회원-자원봉사 운전자 간 연결이 이루어진다. 이용을 위해서는 HMR 서클과 별도로 자원봉사 운전자 서비스에 회원으로 가입해야 이용 가능하며, 50세 이상 뿐만 아니라 대중교통을 이용하는데 어려움이 있는 자도 회원으로 가입 가능하다. 이 서비스에 대해서는 이용건당 지방정부로부터 지원금을 받고 있다. 이용료와 관련해서 연회비는 £15이며 1마일 당 45펜스의 지불해야 한다. 자원봉사 운전자의 자격요건은 범죄경력과 서비스수준을 확인한 후 자원봉사자로 활동하도록 하며, 만일의 차량사고를 대비하여 자원봉사자는 자차를 보유하며 보험을 가입하도록 한다. 영국 운전자보험은 차량운전자와 동승자 모두 적용 대상이다.

<그림 3-5> 뉴스레터 및 월간 이벤트 계획



자료 : HMR 서클 홈페이지(<http://hmrcircle.org.uk/upcoming-events>)

(3) 사업 수행체계

HRM 서클은 유료회원제로 운영되는 사회적기업(community interest company)이며, 회원은 헬퍼(helper)로 활동이 가능하다. 운영경비는 연간 총 £200,000 수준이며, 연회비가 주된 수입원이나 그 외에도 지방정부지원금, 커미션(commissioned work), 기부금(grant) 등 다양한 수입경로 있다. 지방정부지원금도 중요 수입원이며 이동지원 서비스 제공 건별로 지원받고 있다. 수입은 연회비(30%), 지방정부지원금(30%), 커미션비즈니스(15%), 그 외(25%)로 구성되어 있다. 이 중 커미션은 대학이나 기관에 연구기반 자료를 제공하여 얻는 수입이다.

연회비 및 보험은 HMR 서클 회원의 경우 £30(우편 회원 기준이며, 전자회원은 £20)이며, 연간 2회의 여행 서비스가 제공되는 HMR 서클 셰이버 회원은 £60(매월 £5씩, 12개월 납부)로, 최소 £4 비용을 절약할 수 있다. 매월 발간하는 소식지(newsletter)를 우편으로 받는지 혹은 이메일로 받는지에 따라 연회비가 다르며, 부부가 회원인 경우 할인 적용하여 £50(우편 회원 기준)이며, 전자회원은 £35이다. 또한 HMR 서클은 보험을 가입하여 서비스 제공 중 발생하는 사고에 대비하고 있다. 가령 회원 모임 등에서 화재가 발생하더라도 보험이 적용된다.

조직 및 회원 규모를 살펴보면, HRM 서클은 직원 5명, 사회적 활동 회원 442명이  
며 별도 회원으로 운영되는 자원봉사 운전자 서비스는 450명이다. 이중 60명은 사회  
적 활동과 자원봉사 운전자 서비스에 모두 가입하고 있다. 직원은 이사 1명, 운영관리  
자 1명, 특별 프로젝트 코디네이터 1명, 자원봉사 운전자 서비스 코디네이터 1명, 일  
상생활 지원 헬퍼 1명 등으로 구성되어 있다.

회원은 50세부터 회원 가입이 가능하며, 회원의 평균 연령은 72세이며 평균 연령이  
증가하고 있다. 신규 회원의 평균 연령은 약 80세이다. 회원 성별은 남성 28%, 여성  
72%이며, 대부분 배우자와 사별한 싱글이라 할 수 있다. 회원의 약 40%는 공공 지원  
주택(social housing)에 거주하며, 건강수준은 보통 이상이 83.1%(좋은 45.9%, 보통  
37.2%, 나쁨 16.9%)이다.

자원봉사자 교육은 공식적으로 서클 자체적으로 자원봉사자 및 헬퍼에게 특화하여  
제공하는 교육프로그램은 없으나, 필요한 경우 일반적인 교육을 진행하기도 한다. 많은  
경우 자원봉사자 및 헬퍼는 현역에서의 경험을 이용하기 때문에 특별한 교육이 필요하  
지 않은 경우 많지만, 자원봉사자 교육은 자원봉사자으로써 자신감(confidence)과 자부  
심(self-esteem)을 고양시키기 위해 진행한다. 그동안 운영했던 자원봉사 교육프로그램  
은 지역 대학(Hopwood Hall College) 및 지역 단체(Rochdale Community  
Transport)와 연계하여 응급 처치 교육(first aid training), 경영교육(Business  
administration), 승객 지원 교육(passenger assistance training), 세이프가딩 교육  
(safeguarding adults at risk) 등이 있다. 현재는 치매 인식(dementia awareness)  
과 자살 각성(suicide alertness) 관련 교육이 진행되고 있다.

#### (4) 사업성과와 한계

HRM 서클은 성과측정을 위해 정기적으로 회원 대상 설문조사를 실시하고 있다. 이  
를 통해 회원의 사회적 활동에 대한 행태에 대한 사항을 모니터링하고 있다.

<표 3-7> HMR 서클 2018년 주요실적(2/4분기)

구분	사회적활동 지원	일상생활 지원	자원봉사 운전자 서비스
실적	이벤트 121회 (참석자 1,964명)	서비스 177건 (총 338.25시간)	이동 지원 4,150회 (운전거리 31,740마일)

자료 : HMR 서클 홈페이지(<http://hmrcircle.org.uk/upcoming-events>)

HRM 서클은 회원 대상 조사결과 그들의 활동을 통해 사회적 고립 감소 효과를 얻었음을 확인하였다. 회원 200명 대상 조사결과, 79.9%는 서클 가입 후 사회적 활동 증가, 51.2%는 자신감 증가, 71.6%는 새로운 친구를 만들었으며 새로운 친구 수는 평균 6.94명으로 확인되었다. 79.9%가 사회적 만남 기회 증가, 14.4%가 영국 1차 의료기관인 GP(general practice) 이용횟수 감소, 56.8%가 건강과 웰빙 증가 효과를 보았다. 또한 회원의 97.6%가 회원 재가입(renewing membership)할 생각을 갖고 있었으며, 회원 모두가 서클을 다른 사람에게 추천할 의향 있음을 확인하였다.

<그림 3-6> HMR 서클 설문조사 결과



자료 : HMR 서클 홈페이지(<http://hmrcircle.org.uk/upcoming-events>)

그러나 HRM 서클의 운영에 여러 한계가 나타나고 있다. 정부지원금에 대한 의존을 낮추고 재원의 독립성 및 다양한 수입 모델을 통한 재원의 안정성 확보가 서클 운영에 중요한 요소라 할 수 있다. HRM 서클은 협동조합 운영의 전문성을 갖고 있으며, 재정

마련을 위해 제공 서비스를 다양화하고 수입을 창출 할 수 있는 사업을 운영하여 이러한 한계를 극복하고자 노력하고 있다. 이러한 수익성의 문제는 영국 내 여러 서클에서 나타나고 있다. 2009년 Southwark 서클 설립을 시작으로 2013년까지 영국에 7개의 서클이 생겼으나, 정부지원금의 중단으로 서비스가 중단되고 현재 HRM 서클만 운영되고 있는 상황이다. 특히 최초로 만들어진 Southwark 서클은 Southwark Council로부터 3년 동안 정부지원금을 받아 운영되었으나 예산 삭감 이후 2014년 재정난으로 중단되었다.

### 3. 핀란드 사례

핀란드 정부는 노인들이 안정적으로 자신들의 건강한 삶을 영위할 기회를 제공하는데 중점을 두고 노인복지정책을 펼쳐왔다. 핀란드는 OECD 국가 중 일본과 우리나라에 이어 가장 빠르게 고령화 하고 있는 나라이다. 핀란드의 85세 이상 인구비율은 2000년에 1.5%였으나 현재 2.7%로 올랐고, 2070년까지 9%에 이를 것으로 예상된다. 1990년대에 들어 시작된 경제 불황은 사회서비스의 감소 현상을 초래하였고 그 결과 고령자와 관련한 돌봄이 시급한 과제로 등장하였다. 이때 고령자 스스로 모색한 대안이 로푸키리(Loppukiri)이다.

로푸키리는 스웨덴 스톡홀름의 페르드크네펜(Färdknäppen, 43명의 1인가구가 자율적으로 어울려서 공동체를 구성한 시설)에서 영감을 얻었다. 로푸키리는 시니어 주거공간에 대한 새로운 대안을 제시한다. 고령자끼리 산다는 점은 같지만, 기존 시니어 전용 주거공간과의 가장 큰 차이점은 수동적으로 돈을 내고 돌봄 서비스를 이용하는 요양원과 달리 식사·청소·빨래·건물관리 등 생활에 필요한 모든 일을 입주자들 스스로 협동해서 해결한다는 점이다. 그야말로 ‘시니어의, 시니어에 의한, 시니어를 위한 전용공주거 공간이다.

## 1) 로푸키리(Loppukiri)

### (1) 개요

1990년대 전 세계적인 장기 불황에 굴복해 복지천국이라 불리는 핀란드는 노인에 대한 서비스와 예산을 대폭 삭감했다. 이는 곧 노인의 고립과 자살로 이어졌다. 이 같은 상황에서, “언제까지 정부 정책에만 기댈 수 없다”면서 노인들이 직접 만들어낸 대안이 ‘로푸키리’다. 로푸키리 공동체는 실버공동체로 헬싱키 외곽지역에 있다.

노인문제를 해결하기 위해 새로운 대안으로 로푸키리는 영어로 ‘The Last Spurt’ ‘마지막 전력질주’라는 뜻으로 등장하였다. 생의 마지막 순간이 다가옴을 인정하고, 그 순간이 될 때까지 스스로 활기찬 삶을 영위하고자 하는 의지가 담긴 뜻으로 해석된다. 2000년 평범한 할머니 4명이 집에서 혼자 외롭게 지내는 것을 벗어나 자신의 문제를 스스로 해결할 수 있는 방안을 찾던 중 노인의 공동주거, 생활협동조합의 형태로 로푸키리를 만들었다. 4명의 헬싱키 할머니가 최초로 기획하고 헬싱키시가 이 계획을 받아들여면서 시작되었다. 할머니 4명은 커피를 마시던 중 “이렇게 고독하게 늙을 순 없다”고 뜻을 모았다. 핀란드가 경제위기를 겪으면서 정부가 노인 복지비용을 삭감해 요양의 질이 떨어진 것도 한몫했다.

처음 도입한 제도라서 주변의 편견과 경험부족 등 해결할 문제들이 많았지만 노인의, 노인에 의한, 노인을 위한 로푸키리라는 꿈을 결코 포기하지 않았다. 먼저 협동조합인 ‘활동적인 노인협회(Association of Active Seniors)’를 결성하고, 노인주택공동체 건립을 위한 건축가 및 재정 전문가를 찾아 도움을 받았다. 특히 헬싱키 시는 행정적인 뒷받침과 시유지를 저렴한 임대료로 지원하는 등의 도움을 주었다. 노인자살로 골치를 앓던 시청에서 선뜻 땅을 내줬다. 이후 헬싱키시의 지원을 받아 2006년 7층 규모의 공동주거시설이자 생활협동조합인 ‘로푸키리(Loppukiri)’를 완공했다. 로푸키리는 the Active Seniors Association(활동적인 노인연합)의 6년간의 프로젝트 결과이다.

## (2) 사업내용

로푸키리는 Active Senior Community 라는 이름의 공동체 건립을 목적으로 조합을 구성, 160여명의 조합원이 있으며 헬싱키 시에 부지를 신청하고 2006년도에 완공된 로푸키리는 총 7층이며 58세대가 살고 있는 고령자 전용 아파트이다.

1층에는 공용공간으로 도서관, 관리사무실, 공동주방, 공동세탁실, 그리고 거실적인 다용도실이 제일 큰 면적을 차지하는데 용도는 식사, 세미나, 파티 등으로 사용된다. 그리고 7층에도 2개의 사우나실과 체력단련실 및 게스트룸, 다용도실로 취미생활을 할 수 있다. 2-6층은 56채의 주거공간으로 면적이 36㎡-80㎡로 다양하며, 입주금은 36㎡가 7만2,800유로(2억 2천만원), 56㎡가 2억 6천만원으로 주변의 시세보다는 저렴한 편이다. 매월 관리비도 국가 및 시의 지원 없이 입주자가 공동분담금으로 1㎡ 당 5.2 유로를 부담한다.

입주 연령 규정은 구성원 중의 1명은 최소 48세여야 한다는 것이다. 4가지의 규칙은 간단, 명료하면서도 공동체생활을 지키고 유지하는데 중요한 의미이자 아주 작은 실천방안으로 보인다. 로푸키리 입주자는 입주 전 공동생활 및 그룹 활동에 대한 교육을 받고, 규칙을 따른다는 서약서를 쓴다. 이곳에 입주를 원하는 사람은 첫째, 공동체 정신에 충실할 것. 둘째, 공동 공간을 관리하고 식사를 준비할 것. 셋째, 서로 도움을 주고 도움을 받을 것. 넷째, 관리자 및 별도 서비스가 없으므로 자급자족 할 것 등과 같은 기본적인지만 매우 중요한 내부 규칙을 따르겠다는 서약을 하고 공동의 생활을 영위한다. 로푸키리 사례를 계기로 핀란드 정부는 노인 정책 방향을 노인 스스로 건강한 삶을 유지하고 문제를 해결하며 자활하는 쪽으로 맞추고 있다.

입주자들은 합창단·요가클럽 등 15개 동아리를 조직했다. 문학클럽은 지난해 공동 문집을 냈고, 연극클럽은 전문극단의 도움을 받아 극장에서 공연했다. '재능나눔' 활동도 한다. 로푸키리 공동체내에서 함께 요리하고 함께 식사하는 것은 입주자들에게 중요한 이벤트이며, 이외에 입주자들은 다양한 클럽을 조직하여 학습과 즐거움을 동시에 느낄 수 있는 공동 활동을 할 수 있다. 이러한 활동은 거주민들이 커뮤니티의 구성원이자 the Active Seniors Association(활동적인 노인연합)의 직원으로서 역할을 하는 계기를 마련하였으며, 커뮤니티 활동은 그곳에 거주하는 사람들에 한정하지 않는다.

### (3) 사업 수행체계

로푸키리에서 공동 활동 중 가장 중요하게 생각하는 것은 저녁 식사이다. 매주 월-금요일 오후 5시에 1층 공동식당에 모여 함께 저녁을 먹는다. 입주자 10-12명 단위로 6개의 워킹 그룹(Working Group)을 구성해 활동한다. 이 그룹은 매주 돌아가며 당번을 정해 식사 준비, 청소, 정원 관리 등을 한다. 로푸키리 공동주택의 특징 중 하나가 바로 모든 것을 그들 스스로 한다는 것인데 모두가 예외 없이 duty work를 수행해야 한다. 그룹은 한 주씩 돌아가면서 6주마다 돌아오는 차례에 duty work를 수행하게 되는데 메뉴선정, 장보기, 저녁 식사준비, 공동 공간 청소, 매일 저녁 문단속, 전기단속 등의 안전단속, 세대 안부 확인하기 등을 의무적으로 해야 한다. 이렇게 그룹단위로 일도 하고, 함께 많은 시간을 보내기에 그룹 구성원들끼리는 가족처럼 지내게 된다. 혈연으로 맺어진 가족은 아니지만 더 끈끈한 가족을 만들게 되는 것이다.

또한, 죽음을 맞이하거나, 질병 등의 사유로 로푸키리를 나가는 되는 사람들의 빈자리 때문에 그룹 간의 수적 균형을 맞추기 위해 1년에 한 번씩 그룹의 구성원을 변경하기도 한다. 하지만 전적으로 그룹에 남을지, 다른 그룹으로 갈지는 개인의 선택을 존중한다. 이곳 노인들은 워킹 그룹을 스스로 '작은 가족(Little Family)'이라 부른다. 잠은 각자의 방에서 따로 자지만 일상생활을 함께한다. 이 그룹은 로푸키리 안에서도 가장 의지하는 소규모 공동체다.

로푸키리에서는 회의를 통해 의사결정이 이루어진다. 회의의 주요 임무는 로푸키리에서의 공동 의무가 원활하게 운영되고 있는지 확인하고, 식사 등에 쓰이는 예산을 설정하며 로푸키리에서의 삶이 거주자들에게 만족을 주고 있는지 점검하는 것이다. 정리하자면, 회의에서는 주로 로푸키리의 재정을 관리하며 로푸키리 거주자들이 제안한 사안에 대해 논의하고 결정한다. 모든 구성원들은 회의에서 한 표를 행사할 수 있으며 겨울철에 로푸키리에서는 한 달에 한번 회의를 하고 있다.

운영은 운영위원회에서 맡고 건물관리는 아웃소싱으로 전문 관리자가 있다. 전기나 수도는 평방미터 당 6유로의 사용료를 내야하며 운영위원장의 경우 48평방미터의 아파트로 모든 관리비가 약 400유로정도 된다. 도지에 대한 임대료는 1평방미터 당 2유로가 된다.

#### (4) 사업성과와 한계

로푸키리에 대한 첫 반응은 냉담했다. “할머니들이 모여 뭘 할 수 있겠냐” 또는 “좋은 프로젝트이긴 한데, 나와는 상관없어”라는 반응이 잇따랐다. 로푸키리 입주를 계획하던 예비입주자 사이에서도 회의적인 분위기가 흘렀다. 일부는 프로젝트가 진행되는 도중 떠났다. 하지만 할머니들은 포기하지 않고, 헬싱키시를 계속해서 찾아 협조를 구했다. 결국 기적이 일어났다. 헬싱키시가 땅을 빌려주었고 ‘노인을 위한, 노인에 의한’ 로푸키리가 완성될 수 있었다.

핀란드의 복지개혁 실패에 대한 해답으로 노인 공동체 로푸키리에 헬싱키 지방정부는 행정적 부분을 지원하고 공동 거주공간을 위해 시유지를 임대해줬다. 이처럼 지자체의 지원을 받아 운영되는 로푸키리는 복지 운영 주체를 지자체로 그대로 놔두면서도 효율성을 높이는 대안으로 떠올랐다. 인건비가 들지 않고 시유지를 임대하는 것이기 때문에 지자체 입장에서는 적은 예산지원만으로도 큰 효과를 얻을 수 있다.

로푸키리에서의 삶은 이처럼 공동체 의식과 봉사 의식, 즉 협동에 기반한다. 로푸키리에서 함께 일한다는 것은 매우 중요하다. 로푸키리 거주자들은 함께 요리를 하고 청소를 하며 공통 취미를 가진 사람들끼리 취미 그룹을 구성한다. 더해서 이들은 매달 토의를 통해 함께 의사결정을 하고, 이웃끼리 서로에게 관심을 갖고 서로를 돌본다. 로푸키리에서의 즐겁고 활동적인 삶은 심적·신체적으로 건강하게 한다고 거주자들은 말한다. 거주자들이 자발적으로 활동들을 구성하고 로푸키리 안에서의 모든 일은 거주자들이 최대한 해결하면서 거주자들은 새로운 역할을 부여받는다. 물론 헬스케어와 복지 서비스는 여느 다른 거주시설과 마찬가지로 정부 또는 사기관의 도움이 필요하다.

또한 로푸키리는 대학들과 연계하여 콘서트를 기획하기도 하는 등 지역 사회와의 긍정적인 관계를 위해 노력하고 있다. 콘서트를 통해 로푸키리에서의 삶과 노인세대의 행복, 그리고 단순히 로푸키리 안에서가 아닌 지역 사회 안에서의 더불어 사는 삶을 실천하고 있는 것이다. 로푸키리는 항상 더 나은 환경과 미래에 대해 생각하며 기본적으로 자신의 삶을 자신이 직접 결정하고, 다른 이들과 함께 어울려 살고자 하는 정신을 이어가고 있다.

## 4. 일본사례

### 1) 협동조직 ‘이키이키이와미’

#### (1) 개요

협동조직 ‘이키이키이와미’는 2004년 오난정(邑南町)으로 합병되기 전, 이와미마을(石見町, 행정구역)을 거점으로 추진되었다. 이와미마을은 해발고도는 150~300미터이며, 마을 주위를 600~800미터 되는 산이 둘러싼 분지 지형으로, 산간지 기후의 특성을 나타내며 농업에 기반한 농촌지역이다. 면적은 137.4평방킬로미터이며, 인구는 1955년 1만1천명에서 매년 감소해, 2000년 인구 6,400명에 고령화율은 32.9%에 이르렀다. 2004년 오난정으로 합병된 후에는, 오난정 전체는 2015년 1,100여명, 고령화율은 43.2%을 나타내고 있다.

이와미마을은 메이지시대부터 일자리가 없어 객지로 진출하는 사람이 많아, 마을은 돈벌이를 할 수 있도록 1970년대 이후 기업유치 및 농업기계화를 추진하였다. 이와 같은 농업 근대화와 기업유치는 고령농을 배제하고 겸업을 초래해, 외부에서 야채를 구입해야 할 정도로 어려움이 발생하였다. 이러한 문제를 극복하기 위해 고령자 일자리 및 활동의 장 만들기 활동을 시작한다. 후레아이농원(교류농원), 야채자급운동이 그것이다.

1980년대에는 농가·농협·마을 3자가 같이 유기농업을 실천하기 시작하였고, 1990년대는 야채자급운동을 발전시켜 히로시마 생협과 산지직거래를 시작한다. 후레아이농원은 1978년 농협에서 무상으로 빌려, 평균 76세의 노인 30여명이 만든 협동경영농장으로, 일하는 모든 어르신은 일의 경중과 실제 참가여부와 수당을 균등하게 나누어 가졌다. 이것은 노인문제를 효율성에 잣대를 가지고 접근한 것이 아닌, 인간 존중의 복지관점으로 추진하였고, 이러한 원칙은 지역으로 전파되고, 이후 지역만들기의 중요한 원칙을 만들어냈다.

또한 이와미농협 부녀회가 자급하기 위해 생산하던 유기농 야채의 잉여분을 생협에

공급하면서 산지직거래가 시작되고, 1980년대 후반에는 계절 야채박스로 제공하는 등의 활성화가 되었다. 이와미마을의 활동은 일정규격의 농산물의 대량출하방식이 곤란한 지역상황에 맞는 다품종 소량생산, 생협과의 연계를 통한 생산자-소비자 간의 관계성 회복, 효율성보다는 인간적인 관계중심의 활동이었다.

이러한 활동이 마을 농업을 지키는데 중요한 역할을 하였으나, 고령화와 인구감소를 막아내지 못하고, 급격한 고령화를 맞게 된다. 노인을 모시는 장년세대, 특히 아내들이 1980년대 후반부터 농사일과 시부모 간병으로 인한 과로로 쓰러지는 일이 많아지면서 지역사회 문제로 대두되었다. 1990년 일본은 ‘고령자 보건복지 추진 10개년 계획’을 추진하고, 농협은 사회복지사를 조직적으로 양성하면서, 이와미마을의 장년세대들은 장래적으로 서로를 돕기 위해서는 돌봄활동가 양성이 필요하다는 공감을 얻게 된다.

## (2) 사업내용

이키이키이와미는 돌봄활동가 양성에 공감한 마을의 중장년 여성을 중심으로, 농협 등 지역단체와 협력 하에 개설된 방문개호인 양성강좌를 수료한 지역주민들이 1992년 발족했다. 단체는 고령자를 보살피고 지원하는 것을 목적으로 한 협동조직이다.

1992년 발족당시 목적은 지자체의 어르신 돌봄서비스 시간(9시~17시, 데이서비스) 후 시간(16시간)에 대한 서비스 제공이었다. 이 후 가사지원(청소, 풀 뽑기 등), 어르신 안부 확인, 경로회 참가, 돌봄 관련 공무모임으로 확대된다. 1997년 이후에는 지구별로 활동에 집중하였다. 차 모임 등 자치회 활동, 미니복지센터의 활동, 홍보활동 등 지구별로 창의적으로 활동이 확산된다. 2000년대에 들어서는 지역사회와 더욱 연계된다. 지역사회 복지의 중심단체인 비영리민간단체 사회복지협의회와의 연계가 강화되어 활동한다. 이키이키이와미를 중심으로 마을전체가 활동하게 되어, 지역민에게 지지를 받게 되었다.

이키이키이와미 활동전략 및 특징은 다음과 같다. 첫째, 회원의 자격은 3급 방문개호인(돌봄) 강좌를 수료한 지역주민으로 제한한다는 점이다. 강좌를 통해 돌봄서비스에 대한 공감, 돌봄과 의료 등에 대한 전문지식과 기능을 익힘으로써 실질적인 서비스가 가능하고, 또한 지역생활과 복지실태의 이해하게 되어 적극적인 활동이 가능하였다. 둘째는 중심회원은 여성이라는 점이다. 셋째, 이키이키이와미가 추진하는 사업보다, 각 회원이 지구와 동네에서 협동 활동을 전개하는 일이 많다는 점이다. 즉 각 회원의

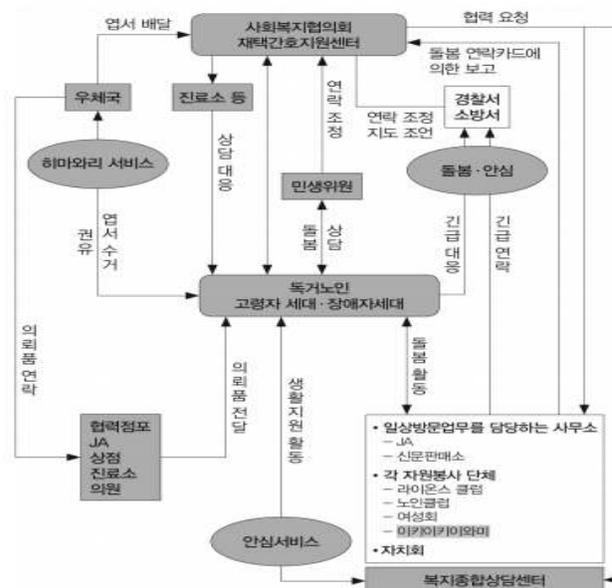
활동을 이키이키이와미는 독려하고 지원하는 것이다. 마지막으로 지역의 다양한 자원 봉사 활동단체와 연계하여 추진한다는 점이다.

### (3) 사업수행체계

단체의 모토는 ‘할 수 있는 사람이, 할 수 있는 일을, 할 수 있을 때에 한다.’에 있으며, 의무감보다는 자신도 함께 즐긴다는 마음으로 하도록 추진한다. 공통적으로 회원들은 혼자 할 수 있는 것은 혼자하고, 혼자서 어려우면 둘이 해보고, 그래도 할 수 없을 때는 동네 전체가 실행해 본다는 인식을 가진다. 이러한 생각과 관계가 고령자가 쉽게 상담할 수 있는, 맘을 터놓고 대화를 즐길 수 있게 하는 신뢰를 만들어 내는 환경을 만들고 있다.

마을 내 지구별로 다양한 활동이 추진되고 있다. 차 모임, 데이서비스 등 자발적인 회비구조로 추진되고 있다. 이키이키이와미의 활동에 대한 정부지원은 없으나, 협력 사업별로 정부 및 외부기관 지원 및 연계하여 추진하고 있다.

<그림 3-7> 연계협력 활동 네트워크



자료: 충남연구원(2014), 생활협동조합과 커뮤니티

회원 1인당 1,500엔의 연회를 내고 있으며, 매년 재정수입의 75%를 차지하고 있다. 또한 농협 및 사협 등에서 15만에 정도의 지원금을 받는다. 전체 활동보다 각 지구 활동이 중심이기 때문에 지구 활동비로 지급되고 있다.

<표 3-8> 2003년 이키이키이와미 총회자료

(단위: 엔)

수입		지출	
전기이월금	231,656	총회비	80,000
회비	495,000 (1,500엔×330명)	활동비	750,000
지원금	150,000 (농협,사협)	사무비	10,000
잡수입	6,250	임원수당	25,000
		예비비	17,907
합계	882,907	합계	882,907

자료: 충남연구원(2014), 생활협동조합과 커뮤니티

회원들은 지구별로 차 모임 등을 통해 주민들의 참여를 촉진한다. 차 모임은 일정한 활동보다는 일종의 ‘수다방’이다. 즉 월 1회 정도 모여서 같이 담소하고, 같이 즐기는 모임으로 자연스럽게 지역주부들이 모이게 한다. 어떤 지역은 자치회와 함께 소규모 데이서비스(호노보노마루코회)를 추진하기도 한다. 데이서비스는 점심식대와 다과비 명목으로 1회 1,000엔을 받는다. 또한 전통행사(마츠리)와 같이 하여 마을축제를 개최하기도 한다.

#### (4) 사업성과

이키이키이와미의 성공적 활동은 우선 마을(이와미)내 오랫동안 추진했던 사업(후레 아이농원, 산지직거래)내의 존재하고 있는 효율성보다는 인간존엄에 대한 존중의 관점이 있었기 때문에 가능하였다. 또한 회칙을 최소한으로 제정하여 회원의 주체성과 자발성을 중시하고, 차 모임(수다방) 등 다양한 사람들이 편안하게 참여할 수 있게 하여 자연스럽게 지자체나 타 단체의 지역의 중심적 활동을 하게 하였다.

# 제4장 지역공동체 및 돌봄체계 현황 및 실태분석

## 제1절 지역공동체 현황 및 실태

### 1. 지역공동체의 현황

#### 1) 지역공동체의 현황

행정안전부 조사에 따르면, 2016년 기준 전국에 12,000여개의 지역공동체가 활동하는 것으로 나타났다. 이 중 중앙정부의 지원을 받는 지역공동체는 3,500여개이며, 자생하는 지역공동체는 8,200개에 달한다. 충청남도는 350개로, 17개 시도 중 12위로 공동체 운영이 활성화 되었다고 보기에 어렵다.

<표 4-1> 지자체별 지역공동체 운영현황(2016년)

(단위: 개)

연번	시도	지역공동체 현황		
		계	국가지원	자생공동체
1	서울특별시	3,074	93	2,981
2	부산광역시	414	126	288
3	대구광역시	206	54	152
4	인천광역시	258	6	252
5	광주광역시	650	76	574
6	대전광역시	143	59	84
7	울산광역시	68	29	39

연번	시도	지역공동체 현황		
		계	국가지원	자생공동체
8	세종특별자치시	48	29	19
9	경기도	2,106	443	1,663
10	강원도	856	348	508
11	충청북도	314	218	96
12	충청남도	350	331	19
13	전라북도	1,046	424	622
14	전라남도	741	500	241
15	경상북도	525	445	80
16	경상남도	316	262	54
17	제주특별자치도	609	97	512

자료: 한국지역재단(2016), 지역공동체 활성화 마스터플랜 수립연구

중앙부처 사업 기준으로 행정안전부, 농림축산식품부 등 7개 중앙부처가 17개 사업을 운영하고 있으며, 2000년 이후 마을공동체 사업으로 중앙정부는 약 1조 2천억원, 지방자치단체는 최근 10년간 2,600억원을 지원하였다.

<표 4-2> 중앙정부지원 지역공동체 사업

부처	사업명
행정안전부	마을기업, 정보화마을, 희망마을만들기, 도서접경지역지원, 지역공동체일자리사업, 마을공동체정원사업
농림축산식품부	일반농산어촌개발, 색깔있는마을, 체험휴양마을, 농어촌마을리모델링, 농촌공동체회사
국토교통부	도시재생
문화체육관광부	생활문화공동체만들기, 관광두레만들기
고용노동부	사회적기업
환경부	자연생태우수마을
해양수산부	어촌체험마을

자료: 한국지역재단(2016), 지역공동체 활성화 마스터플랜 수립연구

지역공동체 관련 사업은 내용에 따라 소득 창출, 사회통합·복지, 안심·안전, 교육·문화, 생활여건개선, 환경생태 등으로 분류할 수 있으며, 사업량으로 볼 때, 소득창출 관련 사업이 34.3%, 교육·문화 사업이 25.1%, 사회통합·복지 사업이 14.5% 순이었다.

<표 4-3> 지역공동체 관련 사업유형

부처	사업명
소득창출	마을공방, 로컬푸드, 지역화폐, 마을카페, 생활협동조합, 체험관광 마을조성 등
사회통합·복지	다문화지원, 여성·장애인·노인 친화마을 조성, 독거노인 돌봄, 귀농귀촌, 도농교류
안심·안전	마을 안전시설 조성, 안전문화 운동, 통합지오, 마을순찰대 등
교육·문화	마을도서관, 마을학교, 공동육아, 학습동아리 만들기, 마을축제, 전통문화 보존 등
생활여건개선	마을주차장·놀이터 등 공유 공간 조성, 공동주택 주민협약, 마을경관 가꾸기 등
환경생태	에너지 자립마을 조성, 마을 숲 복원, 공동체 텃밭·정원 가꾸기 등

자료: 한국지역재단(2016), 지역공동체 활성화 마스터플랜 수립연구

충남의 지역공동체사업은 총 256개로, 경기 863개, 전북 750개에 비교하여 적은 편이다(행정안전부, 2015).

## 2) 지역공동체 지원정책의 현황

### (1) 지역공동체 지원정책 현황

국내에서 공동체 지원정책은 1961년 국가재건국민운동, 1970년대 새마을운동 등 공동체 관련 정책사업은 지역사회 재건과 산업화를 배경으로 정부주도의 지역사회개발 측면에서 추진되어 왔다(최인수, 2014). 1987년 민주화 이후 흐름의 변화가 발생하면서 1995년 지방자치제도가 부활하면서 점진적으로 주민과 공동체 조직에 대한 정책대상의 초점이 변화가 시작되었다. 행정 거버넌스 패러다임의 변화는 공동체 지원정책을 중앙정부 주도의 마을단위 지역개발사업에서 주민중심의 공동체 활동지원사업을 강조하는 정책시각의 변화를 유도하게 된 것이다. 이후 주민참여를 기반으로 한 마을만들기 사업들이 2000년대 초반부터 국내에서 확산되면서 시민단체조직과 주민들이 주도적으로 활동하는 다양한 소규모 공동체 지원사업들이 실행되었다. 구체적으로는 2000년부터 북촌 한옥마을 가꾸기 정책을 서울시가 추진하였고, 2004년에는 광주광역시 북

구에서 마을만들기 지원조례가 제정되었으며, 참여정부 이후 문화마을가꾸기 사업 등 정부부처에서도 다양한 마을만들기 및 공동체 지원사업이 실시되었다(최인수, 2004).

이처럼 국내에서 공동체 관련 지원정책은 지역사회개발정책 중심으로 제도적 기반이 마련되었기 때문에 이와 구별되는 공동체 조직적 차원의 제도는 아직까지 미흡한 상황이며 공동체 지원정책의 제도적 기반이라 할 수 있는 지역공동체 기본법 또한 계속 국회에서 계류 중에 있다. 하지만 노무현 정부 이후 다양한 부처에서 공동체를 지원하기 위한 사업들이 마련되었고 현재 문재인 정부에서도 다음과 같은 공동체의 지원정책들이 수행되고 있다.

<표 4-4> 공동체 관련 중앙부처 정책사업 현황

부처	사업명	주요내용	지원 대상	근거법
행정안전부	마을기업	지역자원을 활용한 마을기업 육성	전국	-
	희망마을	지역 내 취약계층의 지역주민 공동체 활성화 지원	전국	-
	공동체 정원사업	공동체 의식 함양하고 정원문화 확산	전국	-
	평화생태 마을	접경지역의 생태·녹색관광 등 다양한 소득원 발굴	접경 지역	접경지역 지원 특별법
	정보화마을***	농산어촌의 정보화를 통한 소득 증대 및 정보격차 해소	농산어촌	전자정부법
농림축산식품부	행복마을 만들기 콘테스트	창의적인 마을 만들기 활동을 조장하고 그 성과를 평가·공유	농산어촌	-
	신규(전원) 마을	농촌지역 인구유입 유도를 위한 주거기반 확충	농산어촌	농어촌 정비법
	농어촌마을 리모델링	노후·불량한 주택개량, 마을공동 활용시설, 취약계층 복지 시설 설치	농산어촌	농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법
	일반농산어촌 개발사업	농산어촌 인구 유지·지역별 특화 발전 도모	농산어촌	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법
	색깔있는 마을*	유·무형의 마을자원을 활용한 농어촌 활력제고	농산어촌	-
	농촌체험 휴양마을**	농촌체험관광 및 도농교류 기반 구축	농산어촌	농업·농촌 및 식품산업기본법
	농촌공동체 회사 육성***	마을 주민 또는 단체가 참여하여 마을의 물리적·사회적·경제적 환경 개선	농산어촌	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법

부처	사업명	주요내용	지원대상	근거법
문화체육관광부	문화특화지역 조성사업	주민참여형 문화프로그램 개발 및 운영 지원사업	전국	지역문화진흥법
	관광두레 사업	지역주민 주도형 지역관광사업 창출 및 경영 활성화	전국	-
	문전성시 프로젝트*	문화를 통한 전통시장 활성화 시범사업	전국	-
해양수산부	어촌특화 발전역량강화	마을경관개선, 마을자원 발굴, 자원지도 만들기	어촌	어촌특화발전지원특별법
환경부	자연생태 우수마을	자연환경 및 경관이 잘 보전되어 있는 마을 지원	농산 어촌	자연환경보전법
산업통상자원부	발전소주변 지역지원사업	발전소 건설/운영을 위한 지역 지원사업	발전소 (전국)	발전소 주변지역 지원에 관한 법률
국토교통부	도시재생사업	도시쇠퇴지역의 도시활성화 발전도모	도시	도시재생 특별법, 국가균형발전 특별법
고용노동부	사회적기업**	사회적 사업가 중심의 취약계층 고용	전국	사회적기업 육성법
기획재정부	협동조합**	공동구매 및 판매 사업 등 경제적 활동	전국	협동조합기본법
산림청	산촌종합개발*	산촌지역의 산림 및 휴양자원을 활용한 산촌마을 개발	산촌	임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률
문화재청	문화재행복 마을가꾸기*	문화재의 보존 및 활용을 통한 지역발전 및 문화향유 수준 제고	전국	문화재 보호법

주: \*:사업폐지 및 추진미정, \*\*: 공모사업 방식 변경, \*\*\*:사.도 이관  
 자료: 한국지역진흥 재단(2016) 재구성

(2) 충남 지역공동체 정책사업 현황<sup>2)</sup>

충청남도의 지역사회에서 운영되는 공동체를 지원하는 정책들은 전 부처에 걸쳐서 다양하게 분포하고 있다. 참여정부 이후 중앙정부 주도의 다양한 공동체 및 마을관련 지원정책들이 수행되었고 충청남도 및 시군단위의 지방자치단체들 또한 자체적인 공동체 지원정책을 실시하고 있어서 충청남도 내에서도 ‘공동체’의 의미에 부합하는 정책분야가 매우 광범위한 것이 사실이다.

우선 충청남도 광역차원에서 중앙정부와 연관된 정책을 포함한 공동체를 지원하는 정책들을 파악하면 다음 <표 4-5>와 같다. 충청남도에서 공동체를 다루는 사업 영역은 충청남도 공동체 정책을 종합적으로 총괄하는 공동체정책관실의 공동체정책 총괄업무를 포함해 19개 세부영역으로 구분할 수 있으며 유사 사업영역 간 유형화를 하면 14개의 영역으로 구분이 가능하다. 이를 수행하는 충청남도의 부서는 충청남도 16개의 주무부서와 19개 팀으로 파악된다. 그리고 공동체 정책을 집행하는 중간지원의 실행기관은 13개로 파악되지만 사회적경제처럼 다수의 실행기관이 존재하는 영역도 존재하기 때문에 9개 영역에서만 설립되어 있음을 알 수 있다.

<표 4-5> 충청남도 공동체 정책사업의 현황

공동체 정책 영역		도 담당부서(담당팀)	중간지원기관	사업주체
14개, 19개 세부		16개 부서, 19개팀	13개 기관	중앙 및 충남도
공동체 총괄		공동체새마을정책관 (공동체정책팀)	-	-
공익 활동	공익활동	공동체새마을정책관 (사회혁신팀)	공익활동지원센터	도 자체
	자원봉사	공동체새마을정책관 (새마을봉사팀)	자원봉사센터	도 자체
평생교육		교육법무담당관 (평생교육팀)	평생교육진흥원 (행복학습팀)	도 자체
사회적 경제	사회적기업	경제정책과 (사회적경제팀)	사회적경제지원센터	고용노동부
	마을기업		사회적기업지원센터	행정안전부
	협동조합		마을기업지원센터 협동조합지원센터	기획재정부

2) 전지훈 외(2018) 자료 참고

공동체 정책 영역	道 담당부서(담당팀)	중간지원기관	사업주체	
14개, 19개 세부	16개 부서, 19개팀	13개 기관	중앙 및 충남도	
정보화 마을	정보화정책과 (정보기획팀)	-	행정안전부	
접경지역 지원	해운항만과 (도서발전팀)	-	행정안전부 (평화생태마을)	
지역공동체 미디어 지원사업	공보관 (홍보기획팀)	-	道 자체	
지역착근형 청년프로그램	미래정책과 (인구청년정책팀)	-	道 자체	
지역공동체 일자리사업	일자리노동정책과 (일자리지원팀)	-	행정안전부	
어르신 및 아파트 공동체활성화 사업*	미래정책과 (지역발전팀)	-	행정안전부	
문화 공동체	생활문화 공동체 만들기	-	충남문화산업진흥원	문화체육관광부
	문화특화마을 조성	문화정책과 (문화정책팀)	-	문화체육관광부
	행복문화마을 조성*		-	道 자체
자치 공동체	동네자치	자치행정과 (자치분권팀)	사회적협동조합 공동체세움	道 자체
	아파트 공동체 문화 조성	건축도시과 (주거복지T/F팀)	-	道 자체
어촌마을 만들기		수산산업과 (어촌산업팀)	어촌특화지원센터	해양수산부
농촌 공동체	마을만들기	농촌마을지원과 (마을가꾸기팀)	충남농촌활성화지원센터 마을만들기지원센터	농림축산식품부
	농촌 공동체회사	농업정책과 (도농상생복지팀)	-	농림축산식품부
	농촌체험 휴양마을			
	마을공동체 정원사업**	예산군 산림축산과 (공원녹지팀)	-	행정안전부
	두레기업	농업정책과 (농촌산업팀)	농어업6차산업화센터	농림축산식품부

자료: \*본 사업은 2018년에 충청남도 사업으로 종료되고 중앙부처 사업으로 편입됨

\*\*본 사업은 예산군에서 행정안전부로부터 지원받은 사업

## 2. 돌봄서비스 관련 지역공동체 현황

### 1) 개요

충청남도에서 운영되고 있는 돌봄서비스 관련 지역공동체를 분석하기 위해서는 돌봄서비스의 범위와 주체에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 한국 사회에서 돌봄서비스는 노인, 아동, 장애인, 산모 및 신생아, 가사·간병, 지역사회 분야로 이루어져 있다.

구체적으로 살펴보면 노인 분야는 노인장기요양보험, 노인 돌봄 종합 서비스로 구성되어 있으며, 노인 요양기관, 재가 노인복지시설, 지역자활센터, 노인복지과 등에서 서비스를 제공하고 있다. 아동 분야는 아이돌봄서비스, 드림스타트로 구성되어 있으며, 건강가족지원센터, 시·군·구 산하 드림스타트 센터에서 운영하고 있다. 장애인과 관련해서는 장애인 활동 지원, 발달재활서비스 지원 등의 사업이 운영되고 있으며, 자립생활센터, 장애인 복지관, 장애인 단체 등에서 운영하고 있다. 산모·신생아는 산모 신생아도우미, 가사간병은 가사간병방문사업 등이 운영되고 있으며, 비영리기관, 재가 노인복지시설, 노인복지관 등에서 운영하고 있다. 마지막으로 지역사회 분야는 지역사회서비스 투자사업을 통해 아동교육 등의 지원사업을 추진하고 있다. 이 사업은 평균소득 100% 이하의 아동과 평균소득 120%이하의 노인, 장애인을 대상으로 하고 있으며, 영리회사 등이 참여하고 있다.

그러나 돌봄서비스의 공급 주체와 관련해서 공식적으로 통계가 구축되어 있는 복지관, 자활센터, 건강가족지원센터 등을 제외하고는 지역사회에서 자발적으로 운영하고 있는 지역공동체 기반의 주체들은 사실상 식별이 어려운 상황이다. 중앙정부 및 충청남도 차원에서도 이러한 공동체 기반의 돌봄서비스 공급주체들에 대한 현황 파악이 이루어져 있지 않은 실정이다. 따라서 이 연구에서는 자료의 한계에도 불구하고 돌봄서비스를 주로 공급하고 있는 지역사회 기반의 조직들을 파악하기 위해 공동체성을 갖고 있는 조직들을 중심으로 분석하고자 한다. 공동체성을 갖고 있는 지역사회조직으로는 사회적 경제, 마을만들기, 주민자치 등이 대표적이라 할 수 있다. 이에 현재 충청남도에서

활동 중인 사회적경제, 주민자치, 마을만들기의 조직규모와 특성을 살펴보고자 한다. 영역별 공동체 조직의 전체 규모와 특성은 돌봄서비스와 관련한 주체들의 잠재적인 참여자 규모를 파악할 수 있다는 점에서 현황의 파악이 필요한 부분이다.

<표 4-6> 한국의 돌봄서비스 구성

분야	사업	대상	내용	수행주체
노인	노인장기요양보험	보험가입자	시설급여, 재가급여	노인요양기관
	노인돌봄종합서비스	노인장기요양 등급 외 판정자로서 평균소득 150% 이하	가사지원, 신변처리, 일상생활지원	재가노인복지시설, 지역자활센터, 노인복지관, 사회복지관
아동	아이돌봄지원서비스	평균소득 100%이하 3월-12세	돌봄서비스	건강가족지원센터
	드림스타트	임산부 및 0-12세 저소득아동 및 가정 중 기초수급자 및 차상위가정	가정방문, 보육센터프로그램, 가족지원서비스, 현물/현금지원	시·군·구 소속 드림스타트센터
장애인	장애인활동지원	6-64세 1급 등록장애인	아동보조, 가사지원, 신변처리, 일상생활지원, 의사소통보조	자립생활센터, 장애인복지관, 장애인단체
	발달재활서비스지원	18세 미만, 평균소득 150% 이하	언어치료 등	장애인복지관, 민간재활치료시설 등
산모, 신생아	산모신생아도우미	평균소득 50% 이하	산모관리, 신생아관리, 가사도움	영리, 비영리기관
가사간병	가사간병방문사업	기초보장수급자 차상위층인 노인, 장애인(1-3급), 중증질환자, 소년소녀가정, 한부모가정	가사지원, 신변처리, 일상생활지원, 간병지원	재가노인복지시설, 지역자활센터, 노인복지관, 사회복지관
지역사회	지역사회서비스투자사업	평균소득 100% 이하의 아동(노인, 장애인은 평균소득 120%이하)	지역 개발형1: 독서지도 등: 지역 개발형2: 지자체 별로 상이	아동교육관련영리회사 (지역개발형1): 지자체별로 상이(지역개발형2)

자료: 조홍식 외(2013)

## 2) 돌봄서비스 관련 사회적경제의 규모 및 특성

충청남도에서 활동하고 있는 사회적경제조직은 2018년 9월 현재 776개로, 사회적기업 135개, 마을기업 127개, 협동조합 514개이다. 사회적경제조직은 2010년 28개에서 급격히 성장하여 오늘에 이르고 있다. 이러한 영역별 조직수의 특성은 조직들의 종사자들을 의미하는 조직규모에도 일부 반영되어 나타난다. 하지만 사회적기업은 조직수에 비해 규모는 마을기업보다 작은 것을 알 수 있는데, 사회적기업은 5~10명의 소규모이지만 마을기업은 마을의 주민들에 의해 설립된 사회적경제 조직으로 마을주민의 상당부분이 참여자로 분포하고 있기 때문이다. 따라서 사회적기업 수와 마을기업 수가 큰 차이를 보이는 천안시를 제외하고는 참여자 규모에서는 마을기업이 모두 규모가 크다는 것을 알 수 있다.

사회적경제조직의 지리적 분포는 충청남도의 대표적인 인구 밀집지역인 천안시(17.5%)와 아산시(12.7%)에 집중되어 있으며, 논산시(8.4%), 서천군(7.6%), 홍성군(7.5%)과 같은 농촌지역에서도 발달하고 있다. 특히 인구 만명 당 기업 수는 서천군(8.9개), 금산군(7.1개), 청양군(6개) 등이 높게 나타나고 있다.

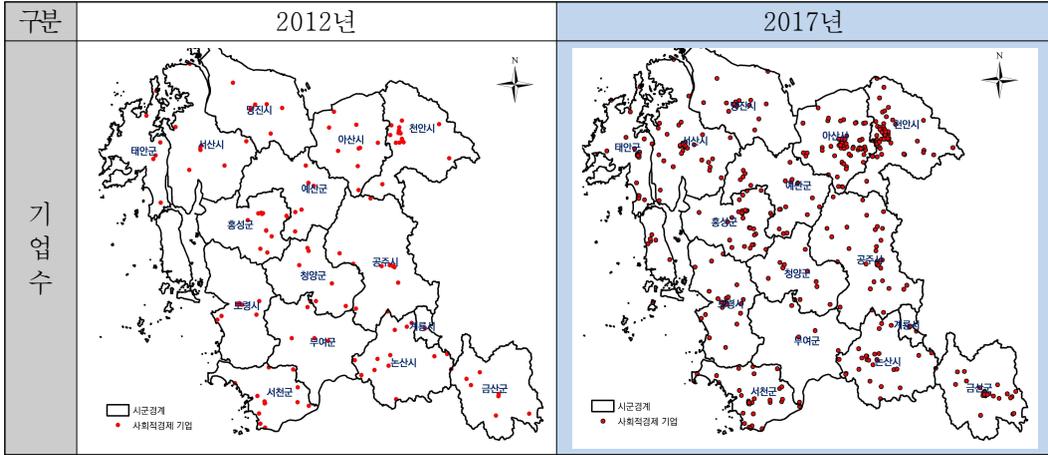
<표 4-7> 연도별 충남 사회적경제 현황

(단위: 개)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
기업수	계	28	115	172	315	436	523	621	717	776
	사회적기업	17	88	117	132	143	139	134	136	135
	마을기업	11	27	48	74	90	96	109	121	127
	협동조합	-	-	7	101	203	303	378	460	514
경영규모	매출액	-	-	26,493	46,352	76,493	98,291	150,417	160,914	160,745
	평균매출액	-	-	196.3	190.0	204.5	221.4	346.6	356.0	305.6
	종사자수	-	-	1,213	1,958	2,716	3,257	3,000	4,520	4,878

자료 : 이홍택(2019), 충청남도 사회적경제의 발전과 제도적 동형화

<그림 4-1> 충청남도 사회적경제조직 분포



자료 : 이홍택(2019), 충청남도 사회적경제의 발전과 제도적 동형화

돌봄서비스 관련 사회적경제조직을 살펴보면 총 103개가 운영되고 있으며, 지역사회(57개), 아동(21개), 노인(18개) 분야가 많은 것으로 분석되었다. 이외 장애인(4개), 가사·간병(3개) 분야의 사회적경제조직도 운영되고 있으나 그 수는 적은 것으로 보인다. 그러나 실제 지역사회, 아동, 노인 등의 영역에서도 가사·간병 등의 활동을 복합적으로 수행하고 있는 곳이 많은 점은 고려해야 할 사항이다.

<표 4-8> 돌봄서비스 관련 사회적경제조직 현황

가사·간병	노인	아동	장애인	지역사회	총합계
3	18	21	4	57	103

자료 : 충청남도 내부자료

지역별로 살펴보면 천안시(29개), 아산시(24개), 당진시(8개), 공주시(8개)에서 다른 지역에 비해 많은 돌봄서비스 조직이 활동하고 있는 것으로 보인다. 이들 지역은 인구수가 비교적 많은 북부권의 도시로 다양한 계층을 대상으로 하는 방과후돌봄, 아동·노인 등을 대상으로 하는 교육서비스 등의 수요가 높은 지역이라 할 수 있다. 반면 공주시는 고령화에 따른 노인 돌봄 수요가 높은 것으로 판단된다.

<표 4-9> 지역별 돌봄서비스 관련 사회적경제조직 현황

구분	가사간병	노인	아동	장애인	지역사회	총합계
계룡시	-	1	-	-	-	1
공주시	-	3	1	-	4	8
금산군	-	-	2	-	1	3
논산시	1	1	2	-	2	6
당진시	1	-	-	-	7	8
동남구	-	-	1	-	-	1
보령시	-	-	1	-	4	5
부여군	-	-	-	-	1	1
서산시	1	1	1	-	4	7
서천군	-	2	-	-	-	2
아산시	-	1	7	-	16	24
천안시	-	7	4	4	14	29
청양군	-	-	-	-	1	1
홍성군	-	2	2	-	3	7
총합계	3	18	21	4	57	103

자료 : 충청남도 내부자료

### 3) 주민자치조직의 규모 및 특성

사회적경제와 마찬가지로 주민자치조직은 돌봄서비스를 제공하고 있거나 향후 제공할 가능성이 높은 조직이라 할 수 있다. 주민자치회는 주민자치위원회가 본래의 목적인 실질적 자치기능 확대와 근린자치 실현의 달성에 미흡하고 주민자치센터의 문화, 여가 관련 프로그램의 운영과 관리에 치중하였다는 한계에 따라 도입된 제도로 2012년 시범사업을 실시하였다(한국지방행정연구원, 2014). 따라서 주민자치회는 아래의 표처럼 읍면동 행정업무를 위탁하거나 수행할 수 있으며 자체적인 재원을 활용할 수 있게 하는 등의 자치업무에 대한 책임과 권한을 확대한 특징을 보인다. 그러나 이들 조직이 실제 돌봄서비스를 수행하고 있는지는 관련 조사가 이루어지지 않아 확인할 수 없는 상황이다. 그럼에도 불구하고 이들 조직은 향후 돌봄서비스를 제공할 가능성이 있는 잠재적 자원인 만큼 총괄적 차원에서의 분석은 필요하다.

2018년 기준 충청남도 주민자치조직은 주민자치위원회 174개, 주민자치회 8개로 이루어져 있다. 주민자치위원회는 총 4,399명(여성 595명)이 참여하고 있으며, 평균 61.6세이다. 활동기간은 평균 4.7년에 달한다. 지역별로는 천안(29개), 보령(16개), 공주·아산·서산(15개)의 순으로 조직화가 되어 있다. 천안시는 29개의 조직에서 716명(여성 242명)이 활동하고 있으며, 평균 55세로 가장 젊은 편이다. 활동기간도 13년으로 가장 긴 것으로 나타났다.

<표 4-10> 충청남도 주민자치위원회 규모

(단위: 조직수, 명, 연령, 기간)

지역	주민자치위원회				
	조직수	조직규모	여성위원	평균연령	활동기간
천안	29	716	242	55	13
공주	15	375	2	65	2
보령	16	385	33	61	3
아산	15	345	10	55	2.8
서산	15	398	-	67	9
논산	14	369	129	60	2
계룡	4	66	-	61	2
당진	14	399	127	57	2
금산	10	235	-	62	2
부여	15	323	-	66	10
서천	8	163	48	60	3
청양	10	248	1	65	2
홍성	11	500	2	65	11
예산	1	30	1	65	2.7
태안	7	169	-	61	6
계	174	4,399	595	61.6(평균)	4.7(평균)

자료: 전지훈 외(2018), 충청남도 공동체 정책사업의 현황과 지원방향의 연구

충청남도의 주민자치회 조직은 총 19개가 시범운영 중에 있다. 주민자치회 시범사업은 2013년 행안부에서 미선정된 3개소(공주 반포면, 부여 초촌면, 서천 서면)를 도비로

지원하면서 시작되었다. 2018년에는 7개(천안 성정1동, 서산 대산읍, 부여 외산면, 서천 마산면, 청양 청양읍, 예산 예산읍, 태안 원북면), 2019년에는 9개(천안 풍세면, 성환읍, 백석동, 서산 부석면, 금산 추부면, 부여 홍산면, 서천 장항읍, 비인면, 홍성 홍동면)가 시범사업 지역으로 선정되면서 활동을 추진해오고 있다.

<표 4-11> 충청남도 주민자치회 규모

연번	시·군	읍·면·동	비 고	연번	시·군	읍·면·동	비 고	
1	천안 (5)	원성1동	(’13년) 안행부	21	당진 (14)	우강면	(’19년) 행안부	
2		성정1동	(’18년) 충남도 (’19년) 행안부	22		신평면	(’19년) 행안부	
3		풍세면	(’19년) 충남도	23		송산면	(’19년) 행안부	
4		성환읍	(’19년) 충남도	24		당진1동	(’19년) 행안부	
5		백석동	(’19년) 충남도	25		당진2동	(’19년) 행안부	
6	공주 (1)	반포면	(’13년) 충남도 (’19년) 행안부	26		당진3동	(’19년) 행안부	
7	아산 (3)	탕정면	(’13년) 안행부	27	금산 (1)	추부면	(’19년) 충남도 (’19년) 행안부	
8		배방읍	(’15년) 행자부	28	부여 (3)	초촌면	(’13년) 충남도	
9		온양6동	(’19년) 행안부	29		외산면	(’18년) 충남도	
10	서산 (2)	대산읍	(’18년) 충남도	30		홍산면	(’19년) 충남도	
11		부석면	(’19년) 충남도 (’19년) 행안부	31	서천 (4)	서 면	(’13년) 충남도	
12	논산 (1)	별곡면	(’13년) 안행부	32		마산면	(’18년) 충남도	
13		합덕읍	(’19년) 행안부	33			장항읍	(’19년) 충남도
14		송악읍	(’19년) 행안부	34			비인면	(’19년) 충남도
15	당진 (14)	고대면	(’19년) 행안부	35	청양 (1)	청양읍	(’18년) 충남도	
16		석문면	(’19년) 행안부	36	홍성 (1)	홍동면	(’19년) 충남도	
17		대호지면	(’19년) 행안부	37	예산 (3)	대흥면	(’13년) 안행부	
18		정미면	(’19년) 행안부	38		예산읍	(’18년) 충남도 (’19년) 행안부	
19		면천면	(’19년) 행안부	39		덕산면	(’19년) 행안부	
20			순성면	(’19년) 행안부	40	태안 (1)	원북면	(’18년) 충남도

자료 : 충청남도 내부자료

이의 동네자치 시범사업도 돌봄서비스 공급의 잠재적 자원이라 할 수 있다. 동네자치 시범 공동체는 마을, 아파트, 읍면동 단위 주민자치위원회 등 동네기반의 다양한 지역사회 공간과 주체들을 대상으로 수행되는 정책 사업이라 할 수 있다.

충청남도에서 시범공동체는 주민자치위원회, 아파트공동체, 마을공동체의 유형으로 구분하여 발굴하였으며 2014년 11개를 시작으로 2017년 45개를 육성하였다. 2016년부터는 동네자치 공동체의 ‘공개모집’을 통해 자체 육성하는 유형과 희망마을, 사회적경제조직 등 마을사업 추진 공동체를 대상으로 부서의 추천을 받아 육성하는 ‘협업육성’을 구분하여 육성하였다. 동네자치 시범공동체를 지원하기 시작한 2014년 이후 3년 동안 101개 동네자치 공동체가 선정되었다.

<표 4-12> 충남형 동네자치 시범공동체 현황

(단위: 공동체 수)

연도	2014년	2015년	2016년		2017년	
			공개모집	협업육성	공개모집	협업육성
개수	11개	15개	15개	15개	30개	15개

자료: 충청남도 내부자료

#### 4) 충남 마을만들기 조직의 규모와 특성

마을만들기는 지역주민의 욕구에 기반한 다양한 활동들이 기획·실현되고 있는 대표적인 도 정책사업이라 할 수 있다. 이러한 마을만들기 추진주체들은 지역에 돌봄서비스를 공급하는 핵심 주체라 할 수 있으며, 잠재적 자원이라 할 수 있다. 따라서 충청남도에서 운영되고 있는 마을만들기 사업의 규모와 특성을 파악하는 것은 공동체 기반의 돌봄서비스 주체를 파악하는데 도움이 될 것으로 판단된다.

충청남도에서 주민들의 기초 정주단위(동, 리)인 마을은 2014년도에 4,300여개로 보고 있으며 이러한 마을단위로 다양한 형태의 마을만들기 지원사업들이 2012년부터 추진되었다(충남마을만들기지원센터, 2017). 2012년 이전에 운영되었던 마을만들기 마을은 92개이며, 2012년에서 2017년까지 총 1,421개의 마을이 마을만들기 사업을

추진해왔다. 2017년에는 총 181개로 희망마을선행사업(70개), 농촌현장포럼(63개)이 주를 이루고 있다.

<표 4-13> 충남 농촌 마을만들기 추진 마을현황

(단위: 마을 수)

구분	2011 이전	합계(2012 ~2017)	2012	2013	2014	2014	2016	2017	비고
희망마을1단계	-	643	257	246	140	-	-	-	충청남도
농촌현장 포럼	-	293	-	48	56	63	63	63	-
희망마을 선행사업	-	290	-	37	43	71	69	70	충청남도
창조적 체험소득	-	20	-	4	4	2	6	4	-
창조적 경관	-	55	-	-	7	15	12	20	-
창조적 문화	-	35	-	8	3	5	8	11	-
창조적 마을종합	-	7	-	-	-	3	2	2	-
권역사업	41	26	9	6	8	3	-	-	-
중심지 활성화	19	51	8	4	9	8	11	11	-
산촌생태 마을	32	1	1	-	-	-	-	-	-
합계	92	1,421	275	353	271	170	171	181	-
체험휴양(신규지정)	71	57	15	13	10	15	3	1	-

자료: 충남 희망마을 만들기 제3기 기본계획

마을만들기 사업은 4단계의 공동체의 발전단계로 구분할 수 있다. 1단계와 1.5단계는 마을발전계획을 수립한 마을들이 본격적인 마을사업을 수행하기 전에 소액으로 선행 사업들을 수행할 수 있도록 도에서 자체적으로 수행하는 정책을 의미한다. 이들 마을은 2018년 전체 1,509개 마을 중에서 1,258개로 대부분을 차지하고 있다. 2단계 사업은 창조적 마을 사업(107개), 3단계는 마을종합개발사업(7개), 권역단위종합개발 사업(27개)으로 이루어져 있다. 가장 큰 규모의 마을만들기 사업은 농촌중심지활성화 사업(53개), 농촌체험휴양마을사업(57)이다.

지역별로는 부여, 논산, 홍성 등 농촌마을이 다수 분포한 지역에서 현장포럼 사업들이 많이 진행되고 있으나 천안, 아산, 당진 등 북부권의 지역들과 차이는 크지 않고 선형사업의 경우는 계룡시를 제외하고는 거의 비슷한 수준으로 마을만들기 사업이 진행되었다.

<표 4-14> 충청남도 마을만들기의 정책사업별 조직 현황

(단위: 개)

지역	1단계	1.5단계	2단계	3단계		4단계		합계
	현장포럼 (마을학교)	선형사업* (우수마을)	창조적 마을	마을종합 개발	권역단위 종합개발	농촌중심 지활성화	농촌체험 휴양마을	
천안	51	19	1	0	0	0	3	74
공주	68	21	7	1	5	3	10	115
보령	59	25	9	0	2	4	2	101
아산	71	21	9	0	1	4	5	111
서산	61	22	6	0	3	6	1	99
논산	88	19	11	0	0	3	4	125
계룡	14	9	3	1	0	0	1	28
당진	56	20	2	0	1	5	2	86
금산	61	24	6	1	3	6	1	102
부여	90	27	10	1	3	5	4	140
서천	59	25	8	0	3	2	2	99
청양	58	21	8	1	0	5	3	96
홍성	73	24	9	2	3	4	9	124
예산	67	22	10	0	2	6	5	112
태안	62	21	8	0	1	0	5	97
계	938	320	107	7	27	53	57	1,509

자료: 충청남도 내부자료

## 제2절 지역공동체 돌봄서비스 현황

### 1. 아동 돌봄체계 현황 및 실태

#### 1) 아동 돌봄체계 현황 및 돌봄서비스의 유형과 대상

##### (1) 아동 돌봄체계 현황

아이돌봄서비스는 건강가정법의 관련조항(제21조, 제22조, 제30조)에 근거를 두고, 2007년 여성가족부의 사업으로 시작되었다. 이후 이명박 정부의 정부조직 개편에 따라 2008년 보건복지가족부로 여성가족부의 가족, 보육 관련 업무가 이관되면서 저출산고령사회정책국 소관으로 사업이 운영되었다. 2010년 정부조직이 다시 개편되면서 보육 업무를 제외한 가족, 청소년 관련 업무가 여성부로 재 이관되면서 아이돌봄서비스는 여성가족부의 가족정책의 일환으로 추진되었다.

<표 4-15> 아이돌봄사업 담당 중앙행정조직의 변천과정(2007~2017)

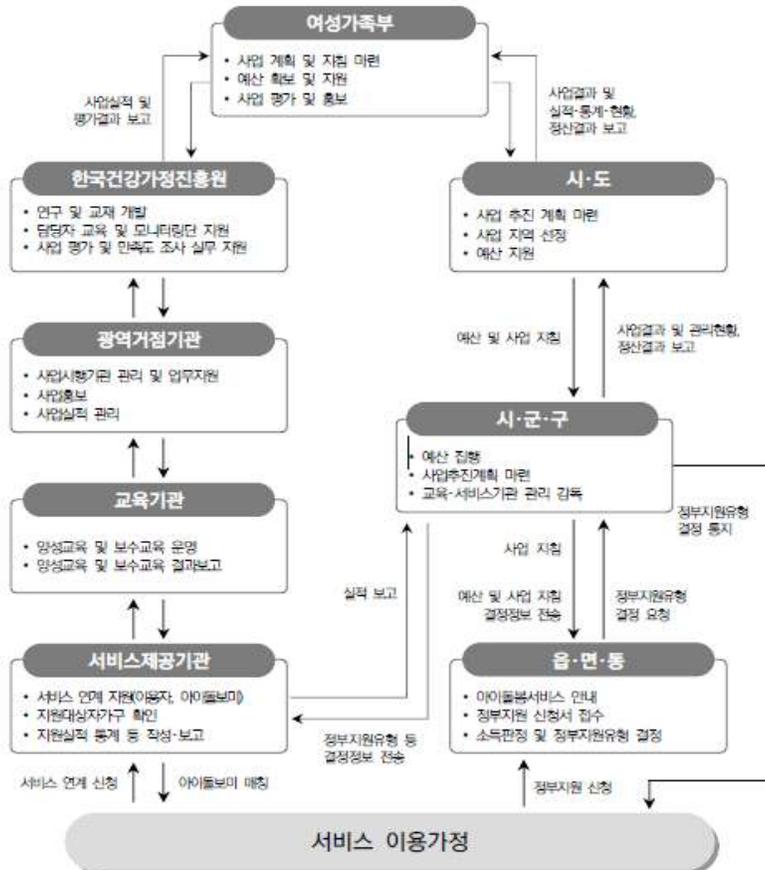
연도	전체 조직 체계	아이돌봄서비스
2007. 1. 1.	여성가족부	가족정책국 - 가족정책팀 - 가족지원팀
2008. 3. 3.	보건복지가족부	저출산고령사회정책국 - 가족정책관 - 가족정책과 - 가족지원과
2010. 3. 15. ~ 현재	여성가족부	청소년가족정책실 - 가족정책관 - 가족정책과 - 가족지원과

현재 아이돌봄서비스의 추진체계는 아래 그림과 같다. 먼저, 중앙부처와 지방자치단체의 역할을 살펴보면, 중앙단위의 여성가족부는 사업의 총괄 계획과 예산지원, 사업평가 등 사업의 전반을 총괄하는 역할을 한다. 시·도는 지자체의 사업추진계획 수립과 예산 지원을, 시·군·구는 예산집행과 교육기관·서비스기관의 관리 감독을 실시하며,

읍·면·동 단위에서는 서비스에 대한 안내와 서비스 신청자의 소득판정과 정부지원 유형 결정을 담당한다.

서비스연계 등 실질적인 사업운영은 시·군·구 단위에 설치된 서비스제공기관에서 담당하며, 아이돌보미 양성교육은 지방자치단체에서 지정한 교육기관에서 운영한다. 사업운영과 관리를 지원하는 별도의 지원기관을 시·도와 중앙단위에 설치한 것이 이사업의 특징적인 측면이다. 시·도 단위에 설치된 광역거점기관에서는 사업의 모니터링과 홍보 등을, 중앙단위의 한국건강가정진흥원에서는 교재 개발과 평가, 만족도조사 지원 등을 담당하고 있다.

<그림 4-2> 아이돌봄서비스 사업추진 체계도(2019)



자료 : 여성가족부(2019) 2019년도 아이돌봄 지원사업 안내 p.21

(2) 아동 돌봄서비스의 유형과 대상

아이돌봄서비스의 종류는 영아종일제서비스, 시간제서비스, 질병감염아동지원서비스, 기관연계서비스의 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 보다 구체적으로, 영아종일제서비스는 만 3개월 이상부터 만 36개월 이하의 영아를 대상으로 하고 있으며, 시간제서비스는 만 3개월 이상부터 만 12세 이하 아동을 대상으로 하고 있다. 시간제서비스는 일반형과 종합형으로 구분을 할 수 있다. 그리고 질병감염아동지원서비스는 법정 전염성 및 유행성 질병에 감염된 만12세 이하의 시설 이용 아동을 대상으로 하고 있으며, 기관연계서비스는 사회복지시설, 학교, 유치원, 보육시설 등의 만 0세부터 12세까지의 아동을 대상으로 하고 있다.

아이돌봄서비스의 종류에 따라 지원내용이 달라지는데, 먼저 영아종일제서비스는 정부가 월 60시간~200시간 이내에서 시간당 기본요금의 일부를 지원하고, 시간제서비스는 정부가 연 720시간 이내에서 시간당 기본요금의 일부를 지원한다. 질병감염아동지원서비스는 이용가정이 정부지원 방법을 선택하거나, 정부가 기본요금의 50%를 지원한다.

<표 4-16> 아이돌봄서비스의 종류, 대상 및 지원내용

종류	대상	지원내용
영아종일제 서비스	만 3개월 이상 ~ 만 36개월 이하 영아	· 정부가 월 60시간~200시간 이내 시간당 기본요금의 일부를 지원 - 정부지원율 (가'형) 80%, ('나'형) 60%, ('다'형) 15%
시간제 서비스	만 3개월 이상 ~ 만 12세 이하 아동 ※일반형 및 종합형으로 구분	· 정부가 연 720시간 이내 시간당 기본요금의 일부를 지원 - 일반형 기준 정부지원율 ① A형(2012. 1. 1. 이후 출생) : (가'형) 85%, ('나'형) 55%, ('다'형) 15% ② B형(2011.12.31. 이전 출생) : (가'형) 75%, ('나'형) 20%, ('다'형) 15% * 종합형은 일반형의 정부지원금을 제외한 금액을 본인이 부담 ☞ 정부지원 시간 초과 시 전액 본인부담으로 서비스 이용 가능

종류	대상	지원내용
질병감염 아동 지원서비스	법정 전염성 및 유행성 질병에 감염된 만 12세 이하의 시설 이용 아동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ('가'형) 이용가정이 정부지원 방법 선택(① 또는 ②)</li> <li>① (요금) 정부지원을 A형 85%, B형 75%(정부지원 시간차감* 적용)</li> <li style="padding-left: 20px;">* 시간제서비스 정부지원시간 한도(연 720시간)에서 질병감염아동지원서비스 이용시간 차감</li> <li>② (요금) A형·B형 공통 정부지원을 50%(정부지원 시간차감 미적용)</li> <li>· ('나~라'형) 정부가 기본요금의 50%를 지원</li> </ul>
기관연계 서비스	사회복지시설, 학교, 유치원, 보육시설 등의 만 0세 ~ 12세 아동	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기관 내에 설치된 보육시설 이용 아동 돌봄 보조</li> </ul>

### (3) 아동 돌봄서비스의 지원내용

아이돌봄서비스는 국고보조금 사업으로 국비 70%, 지방비 30%(예외적으로 서울은 국비 30%, 지방비 70%)를 매칭한 총액을 기준으로 연간 사업비로 운영한다. 연간 예산 총액은 사업 초기인 2007년 3,952,684천원에서 전국 단위 사업으로 시행된 2009년에는 23,896,364천원으로 증가하였고, 아이돌봄지원법 시행 이후인 2012년 67,066,976천원으로 증가하였다. 2019년에는 340,365,378천원의 예산이 투입될 예정이다.

### (4) 충청남도의 아동돌봄서비스 관련 지원 프로그램 및 서비스 제공 한계

#### 가) 요보호아동 공동생활가정(그룹홈) 운영

공동생활가정(그룹홈)은 보호가 필요한 아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호, 양육, 자립지원 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설이다. 현재(2018년 12월 기준) 충남에는 24개소의 그룹홈이 운영되고 있다. 공동생활가정은 전용면적 82.5㎡ 이상의 주택형 숙사를 갖추고 있어야 하며, 시설 당 아동 5명을 기준(최대 7명)으로 하고 있다. 그리고 시설장 1명과 보육사 1인 이상의 직원을 배치하고 있다. 충청남도에서는 1인당 인건비 26,189천원을 지원하고 있다.

<표 4-17> 충청남도 공동생활가정(그룹홈) 현황

(2018년 12월 말 기준)

시·군	시설명	운영주체	설치일	입소인원		직원	비고
				정원	현원		
천안 (9)	성환	법인	'04.12.27.	7	5	3	
	해피홈	법인	'07.11.16.	7	5	3	
	다윗가정	개인	'09.12.30.	7	5	3	
	꿈찬	법인	'09.10.14.	7	6	3	
	행복한	개인	'10.05.28.	7	7	3	
	하늘	개인	'11.4.14.	7	2	3	
	기쁨드림	법인	'12.10.22.	7	5	3	
	우리집	개인	'16.05.13.	7	4	3	
	무지개	개인	'18.6.20.	7	1	2	
아산 (7)	자연처럼	개인	'07.10.18.	7	5	3	
	따뜻한동지	개인	'11.07.27.	7	8	3	
	라임하우스	개인	'12.04.15.	7	6	3	
	따릉	개인	'13.05.16.	7	6	3	
	예향원	개인	'13.09.24.	7	5	3	
	푸른아이	개인	'15.10.21.	7	7	3	
	아이누리	개인	'17.09.25.	7	1	2	
서산 (2)	꿈동지	개인	'06.12.6.	7	7	3	
	행복한 동지	개인	'12.11.15.	7	7	3	
당진(2)	참소중환집	개인	'13.11.29.	7	7	3	
	에스터	개인	'16.12.26.	7	7	3	
예산(1)	하늘나무	개인	'07.12.14	7	5	3	
태안 (3)	희망터전	개인	'09.03.20	7	7	3	남아전용
	봄언덕	개인	'16.10.27.	7	7	3	여아전용
	예꿈	개인	'17.10.27.	7		2	
합 계	24개소			168	125	69	

나) 행복키움수당(충남아기수당)

충청남도는 24개월<sup>3)</sup> 미만 아동을 둔 충남지역의 모든 가정에 매달 10만원을 행복키움수당(충남아기수당)으로 지원하고 있다. 행복키움수당은 2018년 11월에 실시가 되었다. 부모(보호자)와 아기의 주소가 충남인 경우 소득·재산 수준과 관계없이 출생한 달부터 24개월 이하 영아에게 매달 10만원씩 지원하는 제도이다. 충청남도는 2019년 11월 20일 기준으로 도민 2만3,211명에게 총 23억 2110만 원의 행복키움수당을 지급하였다.

다) 지역아동센터

지역아동센터에서는 방과 후 돌봄이 필요한 아동 보호 및 이들에 대한 교육, 건전한 놀이·오락 등을 제공한다. 보다 구체적으로는 아동들을 대상으로 학습(숙제)지도, 예·체능교육, 특기적성교육, 문화체험(캠프, 견학, 공연관람 등), 위생지도, 생활안전지도 등을 실시하고 있다. 하루 8시간 이상 주 5일 이상 운영을 하고 있으며, 토·일요일 운영 여부는 해당시설에 따라 다르다. 현재(2018년 12월 기준) 충남에는 237개의 지역아동센터가 운영 중에 있으며, 7,000여명의 아동들에게 서비스를 제공할 수 있다.

충청남도는 지역아동센터에 대한 운영비를 지원하고 있으며, 냉난방비, 교구교재비, 안전점검비 등에 대한 지원도 실시하고 있다. 그리고 보다 나은 아동복지서비스를 제공하기 위하여 아동복지교사 파견(210명)도 지원하고 있다.

<표 4-18> 충청남도 지역아동센터 현황

(2018년 12월 말 기준 / 단위 : 개소, 명)

구분	센터수	정원	현원	종사자
천안시	63	1,783	1,648	161
공주시	9	221	202	21
보령시	10	272	241	15
아산시	38	1,266	1,116	93
서산시	14	464	432	35

3) '18년 11월 시행 초기에는 대상 아동이 12개월 이하였으나, '19년 11월부터 24개월 미만으로 확대 되었고, '20년 11월부터 36개월 미만으로 확대하여 시행할 예정이다.

구분	센터수	정원	현원	종사자
논산시	22	682	631	82
계룡시	3	87	78	6
당진시	10	263	251	22
금산군	16	455	369	45
부여군	7	196	185	17
서천군	12	392	375	31
청양군	3	77	41	5
홍성군	11	321	314	25
예산군	11	345	326	37
태안군	8	192	181	50
계	237	7,016	6,390	645

#### 라) 아동 돌봄체계의 운영 및 서비스 제공의 한계

미취학 아동의 돌봄과 관련하여 보육비용의 부모부담 감소, 보육종사자의 전문성(자격기준) 강화, 시설이용률의 증가라는 측면에서 발전이 있었음에도 불구하고, 지속 가능한 돌봄서비스의 차원에서 우리나라의 아동돌봄 정책이 안고 있는 문제는 다음과 같다.

첫째, 돌봄의 서비스 품질에서 공공성을 확보하는데 있어 한계가 있었다. 이는 아동 돌봄 정책의 기초가 보육비용을 중심으로 수요자를 지원하고 공급은 민간부문에 의존하였기 때문에 발생한 결과이다. 민간보육시설의 확대과정에서 평가인증 등 정부규제가 부족하였고, 서비스의 품질을 적절히 보장하지 못하였다. 이는 결과적으로 서비스에 대한 불만과 불신으로 이어지고 있다. 사립유치원의 경우에는 비용을 통제할 수 있는 도구가 쉽게 받아들여지지 않았고, 유치원비 인상률을 조정할 수 있는 형태로 비용규제 방식을 제도화하였으나, 여전히 투명한 회계감사가 이루어지지 않고 있는 상황이다.

둘째, 서비스 전달의 핵심 인력인 돌봄 종사자의 근로조건 개선이 필요하다. 보육교사의 경우, 2001년 4만 7천명에서 2015년 23만명으로 5배 증가하였음에도 불구하고, 여전히 고용불안, 저임금, 장시간 근로의 문제를 안고 있다. 아이돌보미의 경우는 더욱 열악한 근로조건을 보이고 있다. 근로자성이 제대로 인정되지 않아 법적분쟁이 발생하고 있을 뿐 아니라, 최저임금 수준의 활동수당 외에 다른 금전적 보상은 한정적이며,

시간제로 일하기 때문에 생활유지에 필요한 수입을 안정적으로 확보하기 어려운 상황이다. 이는 돌봄노동이 공식화되었지만, 여전히 낮은 사회적 인정에 머물러 있는 현실을 보여주는 것이다. 결국 아동돌봄 인력의 전문성과 경력형성을 저해하여 아동돌봄 서비스의 품질을 낮추는 결정적 요인이 되고 있다.

셋째, 아동돌봄서비스의 불완전한 탈가족화와 공식화의 문제이다. 이러한 현상은 양육수당의 부분적 도입(2009년), 0~5세 영유아로의 양육수당의 전면적 확대(2013년)를 통하여 더욱 악화되었다. 2016년 기준으로 양육수당은 97만 아동이 수급하고 있으며, 이 수치는 전체 0~5세 영유아의 30% 수준이다. 양육수당의 수급자격을 정부지원 보육시설 미 이용을 부과함으로써, 모든 계층의 아동을 대상으로 한 보편주의 보육의 정당성과 배치되는 문제를 발생시키고 있다.

## 2. 노인 돌봄체계 현황 및 실태

### 1) 노인 돌봄체계 현황 및 돌봄서비스 유형과 대상

#### (1) 노인 돌봄체계 현황

인구 고령화가 중요한 사회적인 이슈로 부각되면서 최근 들어 노인들을 위한 다양한 형태의 돌봄 사회서비스가 새롭게 확대 공급되고 있다. 1981년 노인복지법 제정 이후 서비스 제공체계에 대한 정비가 지속적으로 진행되었으며, 그 중 돌봄 영역과 관련하여 재가복지서비스에 대한 발전이 이루어져 왔다. 2007년 노인장기요양보험제도가 도입되기 이전까지는 무의탁 독거노인, 저소득층 노인에 대한 지원으로 한정되어 있었다(김은지 외, 2017).

현재 노인을 대상으로 제공되는 돌봄서비스는 보건복지부를 중심으로 하고 있다. 대표적으로 장기요양보험, 노인돌봄(기본, 종합) 서비스 등이 있으며, 이외 지역사회를 중심으로 건강관리 서비스 및 재가복지서비스 등이 산발적으로 시행되고 있다.

<표 4-19> 노인 돌봄서비스 시기별 변천과정

명칭	연도	구분 근거	세부 내용
시작전기	1990년 이전	노인복지법 2차 개정 이전	- 민간차원에서 가정봉사원 파견 사업 또는 주간 보호 사업을 실시하고 정부의 시범사업이 소수 기관에서 실시됨
1기	1990~1996년	1989년말 노인복지법 2차 개정 이후	- 1989년 노인복지법 2차 개정을 통해 가정봉사원 파견 사업이 노인복지사업으로 규정되면서 재가노인 복지사업이 법정사업으로 출발함
2기	1997~2005년	노인복지법 5차 개정 이후	- 노인복지법 5차 개정으로 재가노인복지시설이 노인복지법 내 노인복지시설 유형으로 구분됨
3기	2005년 7월~현재	노인장기요양보험 1차 시범사업 실시 재가노인지원서비스의 실시(2010)	- 2005년 7월부터 장기요양보험 1차 시범사업 실시되면서 본격적 노인장기요양보험이 추진됨 - 기존의 가정봉사원 파견 사업이 재가노인지원 서비스로 명칭이 변경됨

충청남도 시군별 노인현황은 전체인구 2,124,855명중 383,326명으로 전체인구의 18%이며, 연령대중 65-69세가 107,356명으로 전체 28%를 차지하고 있다. 90세 이상 노인도 전체 3.6%이다. 시군별로는 서천군이 18,322명(34.6%), 청양군 10,688명(34.1%)순으로 높게 나타났다. 반면 계룡시 4,673명(10.8%), 천안시 66,256명(10.2%)은 타 시군에 비해서 노인 인구비율이 적게 나타났다.

<표 4-20> 시군별 노인인구현황

(2019.9월 기준 / 단위 : 명, %)

구분	전체인구	합계	65~69	70~74	75~79	80~84	85~89	90~94	95~99	100세 이상
계	2,124,855	383,326 (18.0)	107,356 (28.0)	86,065 (22.5)	80,262 (20.9)	63,684 (16.6)	32,189 (8.4)	10,408 (2.7)	2,530 (0.7)	832 (0.2)
천안시	651,090	66,256 (10.2)	21,315	15,622	13,088	9,430	4,608	1,624	417	152
공주시	106,781	26,238 (24.6)	7,203	5,609	5,541	4,482	2,440	733	177	53

구분	전체인구	합계	65~69	70~74	75~79	80~84	85~89	90~94	95~99	100세 이상
보령시	101,235	24,829 (24.5)	6,987	5,753	5,228	4,031	1,949	659	176	46
아산시	313,960	39,537 (12.6)	11,670	9,263	8,163	6,176	2,995	928	235	107
서산시	174,495	30,800 (17.7)	8,470	6,998	6,344	5,112	2,712	879	222	63
논산시	119,447	29,940 (25.1)	8,072	6,429	6,390	5,216	2,651	894	204	84
계룡시	43,325	4,673 (10.8)	1,521	1,074	848	685	368	134	32	11
당진시	167,260	29,751 (17.8)	8,132	6,651	6,239	5,179	2,474	788	225	63
금산군	52,528	15,482 (29.5)	4,076	3,358	3,429	2,751	1,353	390	96	29
부여군	67,130	21,936 (32.7)	5,475	4,627	4,727	4,006	2,157	740	154	50
서천군	53,010	18,322 (34.6)	4,536	3,971	3,947	3,316	1,803	589	120	40
청양군	31,387	10,688 (34.1)	2,570	2,176	2,302	2,117	1,099	347	59	18
홍성군	100,701	22,872 (22.7)	6,023	5,012	4,848	4,109	2,027	626	166	61
예산군	79,523	23,583 (29.7)	6,231	5,036	5,162	4,257	2,102	617	145	33
태안군	62,983	18,419 (29.2)	5,075	4,486	4,006	2,817	1,451	460	102	22

충청남도는 2018년 말 기준 고령사회(17.5%)에 접어들었고 초고령 사회 진입 시군이 2012년 8개 시군에서 2018년 10개 시군으로 증가하였다. 최고 고령지역은 서천으로 33.55%이며, 최저 고령지역은 천안 9.8%이다. 노인인구 비율이 20% 이상을 차지하는 초고령 사회인 지역은 10개 시군으로 공주, 보령, 논산, 금산, 부여, 서천, 청양, 홍성, 예산, 태안이다. 노인인구 비율이 14% 이상 20%미만인 고령 사회 지역은 2개 시군인 서산, 당진 지역이며, 천안, 아산, 계룡 지역은 노인인구 비율이 7%이상 14%미만의 젊은층이 거주하는 지역으로 분류된다.

<표 4-21> 충남 시군 고령화 지수변화

(2018년 12월 기준)

행정구역	총인구수	65세 이상인구	고령화율(%)	
			2012년	2018년
계	2,126,282	372,515	15.2	17.5
천안시	646,075	63,526	8.2	9.8
공주시	107,581	25,546	18.6	23.7
보령시	101,990	24,116	19.3	23.6
아산시	312,822	38,206	10.7	12.2
서산시	174,162	29,878	14.8	17.2
논산시	120,230	29,161	20.3	24.3
계룡시	43,731	4,446	7.7	10.2
당진시	167,770	28,986	15.6	17.3
금산군	53,222	15,181	23.9	28.5
부여군	68,078	21,508	26.2	31.6
서천군	53,922	18,048	27.9	33.5
청양군	32,296	10,516	29.5	32.6
홍성군	101,082	22,363	21.1	22.1
예산군	80,083	23,067	23.2	28.8
태안군	63,238	17,967	23.2	28.4

자료: 충청남도 내부자료

또한 충남의 65세이상 독거노인은 105,204명으로 이중 기초생활수급노인은 15,775명, 일반노인은 89,429명이며, 독거노인의 수가 가장 많은 지역은 논산 33.2%, 태안 32.0%, 금산 31.8% 순으로 나타난다. 충남은 노인독거가 25.0%(전국 23.6%), 노인부부가 56.5%(전국 48.4%), 자녀와 동거 가구가 14.9%(전국 23.7%)이다. 도시지역 보다 농어촌 지역에 독거노인 및 노인부부 가구가 많이 있으며 사회구조 변화로 인해 노인만이 생활하는 주거형태는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

<표 4-22> 65세 이상 독거노인 현황

(단위:명)

시군	65세 이상 노인 수	65세 이상 독거노인			비고
		계	기초생활수급 노인	일반 노인	
계	372,515	105,204	15,775	89,429	28.2
천안시	63,526	16,242	2,755	13,487	25.6
공주시	25,546	7,433	1,634	5,799	29.1
보령시	24,116	6,039	1,070	4,969	25.0
아산시	38,206	10,074	2,325	7,749	26.4
서산시	29,878	7,720	1,385	6,335	25.8
논산시	29,161	9,686	1,307	8,379	33.2
계룡시	4,446	1,205	167	1,038	27.1
당진시	28,986	8,223	825	7,398	28.4
금산군	15,181	4,822	547	4,275	31.8
부여군	21,508	6,673	870	5,803	31.0
서천군	18,048	5,695	664	5,031	31.6
청양군	10,516	2,831	320	2,511	26.9
홍성군	22,363	6,390	723	5,667	28.6
예산군	23,067	6,418	651	5,767	27.8
태안군	17,967	5,753	532	5,221	32.0

자료: 충청남도 내부자료(시·군 자료취합), (2018년 12월 기준)

## (2) 노인 돌봄서비스의 유형<sup>4)</sup>과 대상

### 가) 노인돌봄기본서비스

노인돌봄기본서비스는 2007년 이후부터 「노인복지법」상 제공되는 돌봄체계 중 하나이다. 즉, 이 법 제27조의2 제1항은 ‘국가 또는 지방자치단체는 홀로 사는 노인에게 대하여 방문요양과 돌봄 등의 서비스와 안전확인 등의 보호조치를 취하여야 한다.’고

4) ‘노인복지법’상 돌봄서비스

하고, 이어 동법 제27조의3 제1항 각 호의 ① 홀로 사는 노인에 대한 정책 연구 및 프로그램의 개발 ② 홀로 사는 노인에 대한 현황조사 및 관리 ③ 홀로 사는 노인 돌봄 사업 종사자에 대한 교육 ④ 홀로 사는 노인에 대한 돌봄사업의 홍보, 교육교재 개발 및 보급 ⑤ 홀로 사는 노인에 대한 돌봄사업의 수행기관 지원 및 평가 ⑥ 관련 기관 협력체계의 구축 및 교류 ⑦ 홀로 사는 노인에 대한 기부문화 조성을 위한 기부금품의 모집·접수 및 배부 및 ⑧ 그 밖에 홀로 사는 노인의 돌봄을 위하여 보건복지부장관이 위탁하는 업무의 수행을 위해 독거노인종합지원센터를 설치·운영할 수 있도록 하고 있다.

#### 나) 방문요양서비스

「노인복지법」 제38조 제1항 제1호는 ‘가정에서 일상생활을 영위하고 있는 노인(재가 노인)으로서 신체적·정신적 장애로 어려움을 겪고 있는 노인에게 필요한 각종 편의를 제공하여 지역사회 안에서 건전하고 안정된 노후를 영위하도록 하는 서비스’로서 방문요양서비스를 규정하고, 이어 동법 시행규칙 제27조 제1항에서 ① 장기요양급여수급자와 ② 심신이 허약하거나 장애가 있는 65세 이상의 자(이용자로부터 이용비용의 전부를 수납 받아 운영하는 시설의 경우에는 60세 이상의 자)로서 1일 중 일정시간 동안 가정에서의 보호가 필요한 자가 이를 이용할 수 있도록 하고 있다. 제공되는 서비스로는 ① 신체활동지원서비스(세면도움, 구강관리, 몸 청결, 머리감기기, 몸단장, 옷 갈아입히기, 목욕도움, 배설도움, 식사도움, 체위변경, 이동도움, 신체기능의 유지·증진 등) ② 가사활동지원서비스(취사, 생활필수품 구매, 청소·세탁·주변정돈 등) ③ 개인활동지원서비스(외출 시 동행·부축, 일상업무 대행 등) ④ 정서지원서비스(말벗, 격려 및 위로, 생활상담, 의사소통도움 등)가 있다.

#### 다) 재가노인지원서비스

한편 동법 시행규칙 제26조의2 제1호에서는 재가노인지원서비스에 대해 규정하면서 이를 ‘재가노인에게 노인생활 및 신상에 관한 상담을 제공하고, 재가노인 및 가족 등 보호자를 교육하며 각종 편의를 제공하여 지역사회 안에서 건전하고 안정된 노후생활을 영위하도록 하는 서비스’로 정의하고 있다. 이 서비스는 2010년 「노인복지법 시행규칙」 개정으로 신설되었는데, ‘경제적·정신적·신체적인 이유로 독립적인 일상생활을

영위하기 어려운 노인과 복지사각지대 노인들에게 일상생활지원(방문요양 제외)을 비롯한 각종 필요서비스를 제공함으로써 지역사회 내에서 건강한 생활을 영위하는 데에 어려움이 없도록, 예방적 복지실현 및 사회안전망 구축'을 목적으로 한다. 그 대상이 되는 수급자 범위는 ① 재가장기요양급여 이용자로서 기타 서비스를 필요로 하는 자 ② 기초수급권자 및 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 자로서 혼자서 일상생활을 수행하기 어려워 서비스의 제공이 필요하여 시·군·구청장이 의뢰한 자 ③ 2008년 7월 1일 이전에 국가 및 지방자치단체로부터 운영비를 지원받는 시설을 이용하고 있는 장기요양급여 수급자 외의 자 중 기초수급권자 및 실비이용자 ④ 기타 자연재해 등으로 긴급지원이 필요한 노인(장기요양 서비스 이용자 포함)이다.

## 2) 노인 돌봄서비스의 지원내용

2019년 노인복지예산은 13조 9,133억 원으로 보건복지부 총지출 72조 3,758억 원의 19.2%, 보건복지부 사회복지 분야 예산 60조 7,895억 원의 22.9%를 차지하고 있다. 2019년 노인복지예산은 2018년 11조 610억 원보다 2조 8,526억 원 증가해, 전년 대비 25.8%의 증가율을 보이고 있다. 이는 2018년의 전년 대비 노인복지예산 증가율 12.5%와 비교해 13.3%p 높은 수치이다.

노인돌봄서비스예산은 2018년 987억 원에서 2019년 1,124억 원으로 13.8% 증가하였으며, 노인돌봄서비스예산 중 가장 큰 비중을 차지하는 노인돌봄종합서비스예산은 2019년 1,056억 원으로 2018년 대비 12.5% 증가하였다. 노인돌봄종합서비스는 지원 규모(2018년 4만 1,365명에서 2019년 4만 7,686명으로 15.3% 증가), 서비스 단가 모두 소폭 증가했으나 서비스 제공시간은 2018년 주당 6.47시간에서 2019년 주당 5.25시간(2018년 이용시간 311시간에서 2019년 이용시간 252시간으로 감소)으로 감소하였다.

2019년 노인장기요양보험 사업운영 총 예산은 9,960억 원으로 2018년 8,058억 원 대비 23.6%, 노인장기요양보험 운영지원예산은 지난해 7,107억 원에서 8,636억 원으로 21.5% 증가하였다.

<표 4-23> 2019년 보건복지부 총지출예산

(단위: 억원, %)

구분	2018년 예산	2019년 예산	증감	증감률(%)		
총 예산(A)	632,870	723,758	90,888	14.4		
사회복지 예산(B)	526,662	607,895	81,233	15.4		
노인복지	금액	110,607	139,133	28,526	25.8	
	비중	C/A(%)	17.5	19.2	-	-
		C/B(%)	21.0	22.9	-	-

자료 : 보건복지부(2018). 사람중심의 포용적 복지국가 구현을 위한 2019년 복지부 예산편성

<표 4-24> 2019년 보건복지부 노인복지 예산안

(단위 : 백만원, %)

구분	2018년 예산	2019년 예산안	증감	증감률(%)
총계(1)+(2)+(3)	11,061,008	13,913,597	2,852,589	25.8
기초연금 지원(3)	9,122,866	11,495,198	2,372,332	26.0
일반회계(1)	1,772,815	2,165,517	392,702	22.2
노인보호시설지원	38,853	40,877	2,024	5.2
- 양로시설 운영지원	34,483	36,336	1,853	5.4
- 영주귀국 사할린 한인 영착비 및 시설운영 지원	4,370	4,541	171	3.9
노인관련 기관 지원	81,271	52,546	-28,725	-35.3
- 노인보호전문기관	7,597	8,300	703	9.3
- 노인단체지원	73,674	44,246	-29,428	-39.9
노인돌봄서비스	98,736	112,396	13,660	13.8
노인일자리 및 사회활동 지원	634,932	821,932	187,000	29.5
장사시설	21,352	23,236	1,884	8.8
- 장사시설설치	20,839	22,686	1,847	8.9
- 망향의 동산 위탁사업비 및 시설유지보수	513	550	37	7.2
고령친화산업육성	5,155	4,927	-228	-4.4
- 고령친화산업육성	2,132	2,132	0	0
- 100세 사회 대응 고령 친화제품연구개발	3,023	2,795	-228	-7.5

구분	2018년 예산	2019년 예산안	증감	증감률(%)
노인장기요양보험지원	805,832	995,974	190,142	23.6
노인요양시설확충	86,412	113,354	26,942	31.2
- 노인요양시설확충	85,908	112,870	26,962	31.4
- 강진문화복지종합타운	504	484	-20	-4.0
노인정책관 기본경비(총액)	93	90	-3	-3.2
노인정책관 기본경비(비총액)	179	185	6	3.4
국민건강증진기금(2)	165,327	252,882	87,555	53.0
치매관리체계 구축	145,731	233,286	87,555	60.1
노인건강관리	19,596	19,596	0	0

자료 : 보건복지부(2018). 사람중심의 포용적 복지국가 구현을 위한 2019년 복지부 예산편성

2019년 충청남도의 전체 예산(본예산)은 6조 2,694억 원이며, 복지보건 예산은 도 전체예산의 35.0%인 2조 1,959억 원이며, 복지보건예산 중 노인복지예산은 36.3%인 7,967억 원이다. 2019년 충청남도 노인복지 예산(본예산) 7,967억 원 중 7,127억 원(89.46%)이 국비사업 예산이며, 10억 원(0.13%)은 기금사업 예산이고, 자체사업 예산은 830억 원(10.42%)이다. 국비사업의 지방비 부담은 지방재정 압박요인으로 작용하고 있으며, 충남도 어르신 특성에 맞는 자체사업 추진의 예산확보에 어려움이 있다.

<표 4-25> 2019년도 충청남도 복지보건 예산(본예산 기준)

(단위 : 천원)

구분	2018년 본예산	2019년 본예산
합계	1,929,329,172	2,195,866,947
일반회계	소계	1,647,596,172
	복지정책과	354,307,861
	저출산고령화대책과 (노인복지)	1,028,116,043 (696,183,058)
	장애인복지과	148,850,579
	보건정책과	59,235,534
	건강증진식품과	57,086,155
특별회계	소계	281,733,000
	의료급여	281,733,000

자료: 충청남도 내부자료

### 3) 충청남도의 노인돌봄서비스와 관련 지원 프로그램 및 서비스 제공 한계

#### (1) 충청남도의 노인돌봄서비스와 관련 지원 프로그램

##### 가) 충청남도 노인 맞춤형돌봄서비스

충청남도에서는 노인돌봄기본서비스를 위하여 노인돌봄서비스 운영지원을 위한 거점센터 운영, 종합서비스, 기본서비스 지원 사업을 추진하고 있다.

노인돌봄 서비스 충남거점센터는 (재)천주교말씀의성모영보수녀회 유지재단에 위탁하여, 상시근무인력으로 거점관리자 2명을 운영 중이다. 센터에서는 노인돌봄 기본서비스 사업 수행인력 기본교육 진행 및 점검, 노인돌봄종합서비스 사업 제공인력 역량강화 교육 진행 및 점검 등과 함께 현장모니터링을 통한 사업 점검 및 추진 중이다.

노인돌봄 기본서비스 사업으로는 생활관리사의 가정방문(주1회), 유선 확인(주2~3회) 등을 통한 주기적 안전확인과 말벗서비스, 건강상태 및 생활실태 확인, 정보제공, 기상 특보 안전확인 등의 서비스를 제공하고 있다. 2018년 말 기준 수혜자는 14,150명이며, 2019년에는 전년대비 3,250명이 증가한 17,400명이 수혜자로 예상된다.

노인돌봄 종합서비스는 만 65세 이상 노인 중 노인장기요양 등급 외(A 또는 B등급) 판정자로서 소득이 중위소득의 160%인 어르신을 대상으로 방문, 단기가사(신변, 활동 지원, 가사지원), 주간보호(보호시설에서 여가활동, 물리치료, 언어치료, 급식 및 목욕, 가족 교육 및 상담 등) 등의 사업을 지원 중에 있다. 2018년 말 기준 수혜자는 2,208명이며, 2019년에는 전년대비 338명이 증가한 2,546명이 수혜자로 예상된다.

충청남도의 노인돌봄 서비스는 독거노인 보호 강화를 위하여 수혜자와 예산액은 매년 지속적으로 증가 중에 있다.

<표 4-26> 2019 충청남도 노인돌봄 기본서비스 사업 지원계획

(단위 : 천원)

시군명	사업량			예산액			
	합계	서비스 관리자	생 활 관리사	계(100%)	국비(70%)	도비(15%)	시군비(15%)
합계	696	31	665	11,503,508	8,052,456	1,725,526	1,725,526
천안시	75	3	72	1,200,260	841,000	179,630	179,630
공주시	61	3	58	1,019,541	713,295	153,123	153,123
보령시	53	3	50	863,772	604,698	129,537	129,537
아산시	57	3	54	928,742	649,992	139,375	139,375
서산시	39	2	37	652,623	456,943	97,840	97,840
논산시	55	2	53	938,326	656,626	140,850	140,850
계룡시	8	1	7	139,530	97,700	20,915	20,915
당진시	47	2	45	782,561	547,531	117,515	117,515
금산군	42	2	40	701,349	490,913	105,218	105,218
부여군	64	2	62	1,058,681	741,033	158,824	158,824
서천군	39	2	37	652,624	456,944	97,840	97,840
청양군	33	1	32	545,584	382,100	81,742	81,742
홍성군	42	2	40	675,524	472,908	101,308	101,308
예산군	50	2	48	831,290	581,502	127,894	124,894
태안군	31	1	30	513,101	359,271	76,915	76,915

자료: 충청남도 내부자료

<표 4-27> 2019 충청남도 노인돌봄 종합서비스 시군별 지원계획

(단위 : 천원)

시군명	사업량	예산액			
		계(100%)	국비(70%)	도비(15%)	시군비(15%)
합계	2,208	9,082,000	6,358,000	1,362,000	1,362,000
천안시	198	817,380	572,220	122,580	122,580
공주시	181	817,380	572,220	122,580	122,580
보령시	148	635,740	445,060	95,340	95,340
아산시	108	544,920	381,480	81,720	81,720
서산시	123	544,920	381,480	81,720	81,720
논산시	342	1,180,660	826,540	177,060	177,060
계룡시	23	90,820	63,580	13,620	13,620
당진시	87	363,280	254,320	54,480	54,480
금산군	152	635,740	445,060	95,340	95,340
부여군	237	999,020	699,380	149,820	149,820
서천군	232	908,200	635,800	136,200	136,200
청양군	93	363,280	254,320	54,480	54,480
홍성군	151	635,740	445,060	95,340	95,340
예산군	88	363,280	254,320	54,480	54,480
태안군	45	181,640	127,160	27,240	27,240

자료: 충청남도 내부자료

충청남도 노인돌봄서비스는 2019년 기본돌봄 16,946명, 종합돌봄 2,029명이 수혜를 받았으며, 2020년부터 6개 돌봄서비스를 「노인맞춤돌봄서비스」로 통합하여 운영할 예정이다. 충청남도 노인돌봄서비스는 국고보조사업과 도 자체 사업으로 지원된다. 노인돌봄서비스 현황은 아래 표와 같다.

<표 4-28> 충청남도 돌봄서비스 현황

(국고보조사업)

구분	제공기관	사업대상 및 제공 서비스	제공인력
노인기본돌봄서비스	15	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정기적인 안전확인이 필요한 노인</li> <li>■ 안전확인, 생활교육, 서비스연계 등</li> </ul>	서비스관리자 생활관리사
노인종합돌봄서비스 *바우처사업	93	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 장기요양등급외 자(A,B), 시장·군수 인정자</li> <li>■ 방문서비스(식사,세면도움, 외출동행 등)</li> <li>■ 주야간보호서비스(심신기능 회복, 급식·목욕 등)</li> </ul>	요양보호사
단기가사서비스		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단기가사서비스(골절, 수술 등으로 단기보호)</li> </ul>	
지역사회 자원연계사업	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 장기요양등급자 및 등급외 A,B자</li> <li>■ 상담 통한 지역자원연계(의료, 복지 등)</li> </ul>	사회복지사
독거노인 사회관계활성화	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 고독사 및 자살위험 독거노인</li> <li>■ 친구 만들기, 자조모임 등 맞춤형 서비스</li> </ul>	사회복지사
초기독거노인 자립지원	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 독거노인 및 잠재독거노인</li> <li>■ 자립능력 향상 및 사회적 관계망 형성 지원</li> </ul>	사회복지사

(자체사업)

구분	제공기관	사업대상 및 제공 서비스	제공인력
재가노인 지원서비스	23	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제적, 정신적, 신체적 이유로 독립적인 일상 생활이 어려운 노인</li> <li>- 재가장기요양급여 이용자 및 기초생활수급자, 시장군수 인정 자, 자연재해 등 긴급지원 필요한 자</li> <li>■ 일상생활, 주거환경개선, 여가활동, 상담 등 지원 등</li> </ul>	사회복지사

자료: 충청남도 내부자료

#### 나) 독거노인 공동생활 홈사업 및 독거노인 응급안전알림서비스

또한 노인돌봄서비스 외에 독거노인 공동생활 홈사업 및 독거노인 응급안전알림서비스 사업도 운영 중이다. 독거노인 공동생활홈 사업은 홀로 사는 어르신들의 고독사·자살 예방 및 공동체 형성을 지원하고응급상황 등에 신속 대처를 위해 공동취사·숙박 지원하는 사업이다. 도내 172개소 설치되어 있으며, 현재 1,128명이 참여하고 있다. 독거노인응급안전알림서비스는 독거노인과 중증장애인의 가정에 댁내장비(화재·가스 감지센서 등)를 설치하여 응급상황 발생 시 119 신고 등 신속 대처 및 안전생활 지원한다. 독거노인응급안전알림서비스는 ‘20년 이후 노인맞춤돌봄서비스와 통합 운영 예정이다.

## (2) 노인 돌봄체계의 운영 및 서비스 제공의 한계

충청남도에서 지원하는 노인돌봄 서비스 중 노인돌봄 종합지원 서비스의 경우 그 자격요건은 관련 법령에 의해서 제시되어 있다. 하지만 노인돌봄서비스는 돌봄이 필요한 어르신들을 대상으로 하므로 자격요건에 부합하지 않더라도 필요한 포괄적 대상자가 이용이 가능하도록 보편적 서비스 이용이 가능하도록 변화가 요구 된다.

또한 수혜자의 자격요건에 대한 정의가 독거노인, 저소득 노인, 장기요양등급자 외 수혜자 등 여러 가지로 구분되어 있으나, 그 제공 서비스의 내용은 대부분 비슷하다. 또한 충청남도에서 지원하는 노인 돌봄 사업은 법에서 규정하고 있는 사업 이외에도 노인보호, 노인 자립 지원, 인권 및 노동 등 다양한 분야에서도 지원되고 있다. 충청남도의 입장에서는 노인돌봄과 기타 서비스들의 종류와 양이 증가는 전달체계와 업무의 가중, 예산의 부담 등으로 이어질 수 있다. 이러한 현실을 반영하여 중앙정부의 가이드 라인을 반영하여 충청남도의 역할을 재정립하여, 서비스 이용지원과 연계, 상담 강화를 통한 품질개선 노력이 요구된다.

### 제3절 지역공동체 돌봄체계 운영을 위한 과제

#### 1. 공동체 수행 돌봄사업의 전제조건

지역공동체를 활용한 돌봄서비스가 작동하기 위해서는 다음과 같은 여건이 갖춰져야 한다. 먼저, 지역공동체를 활용한 돌봄서비스는 참여자들 간의 공동체성을 얼마나 견고하게 유지하느냐가 핵심이다. 이를 위해서는 지역의 자원과 주민참여를 동력으로 하고 지역의 관점에서 창의적으로 해결하려는 창의적인 발상과 시도가 필요하다. 협동조합이나 사회적기업 같은 형태의 돌봄서비스가 최근에 생겨나고 있으므로 마을 단위의 돌봄은 사회적 경제와 연결시키는 시도 역시 바람직하다. 지역공동체를 활용한 돌봄서비스를 위한 여건조성은 주민리더 양성, 공간마련, 주민자치역량강화 교육 같은 인프라 구축도 병행되어야 한다.

전통적인 농촌지역처럼 유대관계가 형성되어 있다면 보다 친밀한 접촉이 가능하고, 지역적으로 가까운 곳에서 필요한 때에 서비스를 제공하는 것이 가능할 수 있다. 그러나 도시처럼 아파트 단지가 구성되고, 도심이라 하더라도 단절된 문화를 보이고 있는 현실에서 마을 단위의 돌봄시스템이 운영될 수 있을 지는 의문이 든다. 점점 지역성, 이웃이라는 가치보다 개인주의적 성향이 강해진 것을 어떻게 극복해 나갈 것인지, 도시지역의 개인주의적 문화를 깨는 유인책도 필요하다.

구체적으로 충남형 돌봄공동체 형성의 일환으로 노인 및 마을주민을 요양보호서비스를 제공하는 요양보호사로 양성한다는 계획, 은퇴노인을 대상으로 민간상담사로 배출하여 거동이 불편한 노인을 가가호호 방문상담 한다는 계획에 대하여 논의하여 보자면, 마을 내에서 주민이 노인을 돌보고, 은퇴 노인이 불편 거동 노인을 방문 상담한다는 제안은 이상적으로 보인다. 지역 내의 유대관계가 형성되어 있다면 보다 친밀한 접촉이 가능하고, 지역적으로 가까운 곳에서 필요한 때에 서비스를 제공한다는 점이 장점으로 여겨진다. 그러나 도시처럼 아파트 단지가 구성되고, 도심이라 하더라도 단절된

문화를 보이고 있는 현실에서 마을 단위의 돌봄시스템이 운영될 수 있을 지는 의문이 든다. 점점 지역성, 이웃이라는 가치보다 개인주의적 성향이 강해진 것을 어떻게 극복해 나갈 것인지, 진지하게 고민해 보아야 한다.

협동조합형 공동육아 어린이집 설치나 품앗이 공동육아제도 확충도 매우 중요한 제안이다. 다만 민간의 자발적인 참여를 어떻게 끌어낼 것인가 하는 것에 대한 구체적인 정책제안이 필요하다. 시민강좌, 아빠교실, 엄마육아교실 등에 지역의 많은 영유아 부모들이 참여할 수 있는 인센티브를 제공하거나 육아수당수급의 절차로서 교육에 참여하도록 하는 방안이 필요해 보인다. 이 과정 속에서 충남형 돌봄공동체에서 추구하는 협동조합형 공동육아 어린이집, 품앗이 공동육아에 대해서 같은 지역의 영유아 부모들이 만나서 논의할 수 있는 장을 만드는 것이 좋을 것이다. 민관의 협력차원에서 정책 추진을 한다면 분명 성과가 있을 것으로 판단된다. 민관협력방안, 네트워크 구축 및 협력방안 등에 대한 투자가 이루어져야 추진하고자 하는 정책성과가 나올 것이다.

마지막으로, 정책 수혜자와 정책 공급자의 간격을 줄이기 위해서는 지역사회 돌봄을 필요로 하는 노인과 그 가족, 아동을 양육하는 부모들과의 간담회, 욕구조사 등을 통해 기초자료를 마련하고 이에 기반하여 중장기적 전략을 수립하는 과정이 반드시 필요하다.

## 2. 돌봄사업 서비스와 수행가능한 공동체 영역의 제시

지역공동체를 활용한 돌봄서비스 영역은 공동육아, 공동거주, 공동양로, 교육 등이 있다(조한혜정, 2006). 세부적으로 지역공동체와 연계한 돌봄서비스는 독거노인공동생활제도, 보육품앗이, 공동육아나눔터, 공동육아협동조합, 농번기 주말 돌봄방 등이 있다(송미영, 2018).

본 보고서에서 사례로 제시한 서울시 마포두레생협인 ‘어깨동무’는 노인장기요양보험서비스를 협동조합 형태로 운영하는 좋은 본보기를 제공하고 있다. 2007년 노인장기요양보험도입 이후 시장에 의해 주도되고 있는 현실에서 ‘어깨동무’는 사회적 경제 역시 제도권과 병행할 수 있다는 실례(實例)를 보여주고 있다.

지역의 주민들이 자발적으로 구성한 공동체 중 돌봄서비스 제공이 가능한 공동체는 다음과 같은 특성을 보여주고 있다(김희연, 2014). 첫째, 복지수혜자도 공급자가 되는 쌍방향적 복지로 수혜자의 자존감을 향상시켜 일방적 시혜복지의 폐단을 차단하고 있다. 미국의 타임달러(Time Dollar)와, 이 방식을 차용하여 지역주민 간 봉사교환제도를 운영하는 경북 구미의 사랑고리은행이 대표적인 사례이다. 둘째, 쌍방향적으로 교환되는 서비스의 범위를 사소한 생활 속 서비스부터 심리·정서적서비스까지 확대하고 있다. 영국 사우스워크(Southwark)의 씨클(Circle)사업은 노인들을 위한 다양한 서비스를 제공하고 있고, 이 사업은 저렴하지만 서비스비용을 받고 있어 소득 및 일자리까지 창출한다. 셋째, 공동체활동의 주요 내용이 보육과 교육, 건강 등 일상생활과 관련된 것으로 참여자 대부분이 여성이며, 이런 활동을 통해 제2의 직업으로 연결되는 경우도 많다. 넷째, 열정을 가진 개인 활동가를 중심으로 시작해서 중간지원조직을 통해 안정적으로 발전하며, 대표적 사례로 영국의 전환마을운동을 지원하는 토트네스전환마을(TTT, Transition Town Totnes)이 있다. 마지막으로 정부의 지원을 통해 복지공동체 활동의 지속성을 담보하는 것이다. 전북 진안군 마을만들기는 열성적인 활동가도 존재하지만 정부가 담당조직을 설치하고 5단계 계획을 수립하는 등 단계별 지원을 적절하게 하면서 마을만들기의 모범이 되고 있다. 충청남도는 지역 특성과 주민 수요를 반영한 복지서비스 제공을 위하여 공동체에서 구축한 기존 인프라를 공공복지와 연계하는 작업이 필요하고, 복지국가 이후 대두된 복지제공의 혼합모델로서 공동체 영역을 단계적으로 확장하는 것이 필요하다.



# 제5장 지역공동체의 돌봄에 관한 인식조사 분석

## 제1절 조사설계

### 1. 조사내용

이 연구는 충청남도의 지역공동체를 활용한 돌봄체계 모델을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 충청남도의 공동체기반 돌봄체계에 대한 실태분석과 정책수요를 체계적으로 조사할 필요가 있다. 제4장에서는 2차 자료를 통해 지역공동체 및 돌봄체계의 현황과 실태를 조사하였다. 2차 자료를 통해 본 연구에 필요한 돌봄체계의 운영 실태 자료를 얻는 데에는 한계가 있으므로, 본 장에서는 공동체기반 돌봄서비스 공급 조직과 이용자를 대상으로 직접적인 조사를 실시하여 이용현황, 인식, 욕구 등 공동체기반 돌봄체계 실태를 파악하고자 한다.

이 연구에서는 구체적인 조사내용을 돌봄서비스 공급조직과 수혜자로 구분하여 구성하였다. 돌봄서비스 공급조직을 대상으로는 공동체기반 돌봄서비스에 대한 인식을 기본적으로 조사하고, 돌봄서비스 공급 현황, 돌봄서비스 사업의 성과, 돌봄서비스 공급 상 문제점 및 애로사항 등을 조사하고자 한다. 다음으로, 돌봄서비스 수요자를 대상으로는 공동체기반 돌봄서비스에 대한 인식을 기본 조사항목으로 하고, 돌봄서비스 기관 이용 현황, 공동체기반 돌봄서비스 인지경로 및 선택 이유, 제공받는 서비스의 만족도, 서비스 개선 사항 등을 조사하고자 한다.

이를 통해 돌봄서비스 공급조직 및 이용자의 기초 현황에 대해 살펴보고, 돌봄서비스 공급에서 공동체 기반의 필요성에 대한 인식을 파악하며, 공동체기반 돌봄서비스를 활성화하기 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 이 연구에서는 공동체기반 돌봄서

비스의 공급자와 수요자의 양측의 인식을 살펴봄으로써 실태분석을 구조적으로 실시한다. 이러한 접근방법은 돌봄서비스 수요와 공급 간 부합 정도를 파악할 수 있도록 하고 보다 실효적인 정책방안 제시하는데 기여할 것이다.

<표 5-1> 인식조사 항목

구분	조사항목
돌봄서비스 공급조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 돌봄서비스 기관 일반 현황</li> <li>- 돌봄서비스 공급 현황</li> <li>- 지역사회 또는 공동체 조직의 기여</li> <li>- 돌봄서비스 사업의 성과</li> <li>- 공동체기반 돌봄서비스에 대한 인식</li> <li>- 돌봄서비스 공급상 문제점, 애로사항</li> </ul>
돌봄서비스 이용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동체기반 돌봄서비스 인지경로 및 선택 이유</li> <li>- 제공받는 서비스의 현황(서비스 공급량, 질)</li> <li>- 공동체기반 돌봄서비스에 대한 인식</li> <li>- 돌봄서비스 기관 이용 현황</li> <li>- 제공받는 서비스의 만족도</li> <li>- 서비스 개선 사항</li> </ul>

## 2. 조사대상

조사대상을 선정하기 위해 충청남도의 지역적 특성을 고려하였다. 우선, 충청남도는 광역도 지역으로서 농촌, 도시, 도농복합도시가 혼재하고 있는 특성을 보인다. 다음으로, 지리적, 사회적, 산업지형적 특성 등으로 인해 지역 내 자치단체 간 여건 차이가 크게 나타난다. 북부권에서는 산업단지 입지를 기반으로 인구집중화, 도시화 등이 나타나고 나머지 지역에서는 농촌의 특성이 두드러지게 나타난다. 조사결과와 신뢰성과 돌봄체계 모델의 실효성을 높이기 위해서 조사대상에 농촌, 도시, 북부와 남부 등 전체지역이 포함되도록 하여 표본이 특정지역에 집중되지 않도록 하여야 한다. 따라서 이 연구에서는 15개 시군 중 최소 10개 이상 지역에 조사대상 기관이 포함되도록 조사계획을 설계하였다. 조사의 신뢰성을 높이기 위해서는 15개 모든 지역을 포함할 필요가 있으나, 충청남도 공동체기반 돌봄서비스 조직의 입지 특성을 고려하여 조사 기준을 완화하였다. 충청남도의 공동체기반 돌봄서비스 조직은 주로 천안시, 아산시에 집중적으로 분포하고 있어, 기타 농촌 지역에서 조사대상 기관을 탐색하여 접근하는데 비용 및

시간 측면에서 상당한 부담을 유발하기 때문이다.

각 조사대상지의 조사대상은 돌봄서비스의 공급조직과 수혜자이다. 실제 조사를 수행하기 위해서는 조사대상을 구체화할 필요가 있다. 공동체 기반 돌봄서비스는 가족, 친족 등에 의해서 수행되는 가족케어를 제외한 민간 또는 비영리영역에서 수행하는 돌봄서비스라고 할 수 있다. 그에 따라 공동체기반의 돌봄서비스는 이웃부터 지역사회, 사회적기업, 협동조합 등을 아우르고 있어 그 범위가 매우 포괄적이다. 본 연구는 정책적, 제도적 차원에서 접근하고 있으므로, 이웃과 같은 비공식성이 높은 공동체는 제외하고 공식성이 다소 높은 공동체로 한정하여 조사를 수행하고자 한다.

충청남도의 지역기반 공동체는 크게 사회적경제 조직, 주민자치회, 마을만들기 조직 등으로 구분할 수 있다. 이러한 기관 중 공동체기반 돌봄서비스를 실시하고 있는 조직의 목록은 현재 공식적으로 정리되지 않고 있다. 그에 따라 본 연구에서는 사회적경제 조직 및 비영리민간단체를 중심으로 직접 전화연결, 방문접촉 등의 방식으로 돌봄서비스 공급 유무를 확인한 후 조사대상을 선정하였다. 이를 통해 선정된 44개 조직을 대상으로 조사를 실시하였다. 각 조직의 분포가 시군에 집중되지 않고, 도시와 농촌을 포괄할 수 있도록 한 결과, 조사대상 조직은 12개 시군의 38개 읍면동에 분포하였다.

<표 5-2> 조사대상 지역

시 군	조사대상 조직수	동 지역	읍면 지역
천안시	11	두정동, 문화동, 불당동, 성정동, 신방동, 쌍용동, 원성동	광덕면, 동면, 북면
공주시	5	산성동, 신관동, 중동	우성면, 정안면
보령시	3		미산면, 성주면, 웅천읍
아산시	9	온천동, 풍기동	배방읍, 송악면, 신창면, 음봉면, 인주면
서산시	3	동문동, 석림동	해미면
논산시	2	내동, 취암동	
당진시	2	읍내동	송악읍
금산군	2		남이면
부여군	1		부여읍
서천군	1		장항읍

시 군	조사대상 조직수	동 지역	읍면 지역
청양군	1		청양읍
홍성군	4		홍동면, 홍성읍
합계	44개 조직	17개 지역	21개 지역

### 3. 조사방법

본 연구는 지역공동체기반 돌봄서비스의 실태를 파악하기 위해 구조화된 설문지를 활용하여 공급조직과 수요자를 대상으로 대면조사 방법을 이용하였다. 돌봄서비스 공급자와 수혜자의 두 집단으로 구분하여 각 집단별로 파악하고자 하는 내용에 맞춰 설문지를 구성하였다. 특정 조직에 응답설문이 집중되지 않도록 하기 위해, 1개 기관에서 받을 수 있는 설문지는 6부 이하로 제한하였다.

## 제2절 조사결과

### 1. 공급조직 대상 조사결과

공급조직 대상 조사는 각 공동체의 대표자와 종사자를 대상으로 실시되었다. 조사 결과, 44개 기관별로 1~6부의 응답결과를 회수하여 총 214명의 표본을 수집하였다. 이 중 43개의 응답결과는 각 조직의 대표자가 수행한 것이고, 172개의 응답결과는 종사자가 수행한 것이다. 214개의 전체 응답결과를 분석에 사용할 경우, 특정 조직의 기초현황이 중복 사용되어 표본에 대한 정확한 분석결과를 도출할 수 없게 된다. 이러한 문제를 해소하기 위해 공급조직 대상 조사에서는 대표자 대상 조사결과와 종사자 대상 조사결과를 분리하여 정리하였다.

#### 1) 공급조직 대표 대상 조사결과

##### (1) 대표자 및 공급조직 일반 현황

설문조사에 응답한 공급조직 대표자의 일반적 특성은 아래 표와 같다. 남녀의 성비는 50% 수준으로 거의 동일하였다. 연령대는 50대가 41.9%(18명)로 가장 높게 나타났다. 다음으로 40대가 34.9%(15명)로 높게 나타났다. 학력수준은 대졸이 88.4%(38명)로 가장 많은 비중을 차지하였다.

<표 5-3> 공급조직 대표자 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	22	51.2
	여성	21	48.8
	합계	43	100.0

	구분	빈도(명)	비율(%)
연령대	30대	4	9.3
	40대	15	34.9
	50대	18	41.9
	60대 이상	6	14.0
	합계	43	100.0
학력	중졸 이하	1	2.3
	고졸	3	7.0
	대졸	38	88.4
	대학원 졸	1	2.3
	합계	43	100.0

설문조사에 응답한 공급조직의 일반적 특성은 아래 표와 같다. 우선, 소재 지역을 살펴보면 농촌지역(읍면)의 비중이 55.8%(24개소)로 도시지역(동)의 44.2%(19개소) 보다 높게 나타났다. 공간은 단독 건물이나 상가 건물이 각각 41.9%(18개소)로 가장 많은 것으로 나타났다. 운영 기간은 대상 조직의 55.8%(24개소)가 5년 미만이고, 32.6%(14개소)는 5~10년이며, 11.6%(5개소)는 10년 이상으로 조사되었다. 조직운영 주체를 살펴보면, 대상 조직의 58.1%(25개소)가 사회적경제 조직이고, 32.6%(14개소)는 마을공동체 조직으로 나타났다. 대상 조직의 운영시간을 살펴보면, 46.5%(20개소)가 6~9시간으로 나타났고, 41.9%(18개소)는 6시간 이하로 나타났다. 9시간 이상 장시간 운영하는 곳도 11.6%(5개소)를 차지하였다. 평균을 산출한 결과 7.6시간으로 나타났다. 이용자 수는 20인 이하, 40인 이하, 40인 이상 등으로 구분하여 살펴보면 각각 34.9%(15개소), 37.2%(16개소), 37.9%(12개소)로 다양하게 나타났다. 평균을 산출한 결과, 44.7인으로 나타났으나, 표준편차가 59로 나타나 조직 간 편차가 크게 나타남을 알 수 있다. 이용자 유형을 살펴보면, 미취학 아동을 대상으로 하는 조직은 10.4%(5개소), 초등학생을 대상으로 하는 조직은 68.8%(33개소), 노인을 대상으로 하는 조직은 20.8%(10개소)로 나타났다. 미취학아동과 초등학생의 2유형을 대상으로 하는 조직은 3개소로 나타났고, 노인까지 포함하여 3유형을 대상으로 하는 조직은 1개소로 나타났다. 마지막으로 직원 수 현황을 살펴보면, 5인 이하 조직이 46.5%(20개소), 5~10인 조직 48.8%(21개소), 10인 이상 조직이 4.7%(2개소)인 것으로 조사되었다. 평균적인 직원 수는 6.7인으로 나타났다.

<표 5-4> 공급조직 특성

구분		빈도(개소)	비율(%)	비고
소재 지역 특성	농촌지역 (읍면)	24	55.8	
	도시지역 (동)	19	44.2	
	합계	43	100.0	
공간 특성	아파트 공간	5	11.6	
	단독 건물	18	41.9	
	상가 공간	18	41.9	
	주택 공간	2	4.7	
	합계	43	100.0	
운영기간	5년 미만	24	55.8	
	5~10년	14	32.6	
	10년 이상	5	11.6	
	합계	43	100	
조직운영 주체	시민단체	2	4.7	
	복지법인	1	2.3	
	마을공동체	14	32.6	
	주민자치조직	1	2.3	
	사회적경제 조직	25	58.1	
	합계	43	100.0	
운영시간	6시간 이하	18	41.9	평균 : 7.6시간 표준편차 : 3.2
	6~9시간	20	46.5	
	9시간 이상	5	11.6	
	합계	43	100	
이용자수	20인 이하	15	34.9	평균 : 44.7인 표준편차 : 59.0
	20-40인	16	37.2	
	40인 이상	12	37.9	
	합계	43	100	
이용자 유형	미취학 아동	5	10.4	미취학아동 및 초등학생 대상 서비스 3개, 3개 대상 서비스 1개
	초등학생	33	68.8	
	노인	10	20.8	
	합계	48	100	
직원 수	5인 이하	20	46.5	평균 : 6.7인 표준편차 : 5.3
	5-10인	21	48.8	
	10인 이상	2	4.7	
	합계	43	100	

## (2) 돌봄서비스 공급 현황

돌봄서비스 공급조직 대표자를 대상으로 돌봄서비스를 운영하는 계기에 대해 설문한 결과, 응답자의 46.5%(20명)가 지역에 필요한 서비스를 공급하기 위해서라고 응답하였고, 37.2%(16명)는 지역사회 기여하기 위해서라고 응답하였다. 응답자의 83.7%(36명)가 이타적인 동기에 의해서 서비스를 공급하고 있음을 보여준다.

<표 5-5> 돌봄서비스 조직을 운영하는 계기

구분	빈도(명)	비율(%)
지역에 필요한 서비스 공급	20	46.5
경제 활동	5	11.6
지역사회 기여	16	37.2
주변의 권유	2	4.7
합계	43	100.0

현재 돌봄서비스를 제공하는 데 있어 지역주민의 도움 정도가 어떻게 되는지를 5개 항목에 대해 질문하였다. 조사결과, ‘돌봄서비스 공간 마련’과 관련해서는 응답자의 76.7%(33명)가 도움이 된다고 응답하였고, 23.3%(10명)는 보통이라고 응답하였다. 5점 척도 값을 평균하여 산출한 결과, 3.77점이 나타났다. ‘설립 및 운영을 위한 자금 마련’과 관련해서는 57.2%(25명)가 도움이 되었다고 하였고, 39.5%(17명)는 보통이라고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 3.63점이 산출되었다. ‘프로그램 운영’과 관련해서는 응답자의 58.2%(25명)가 도움이 되었다고 응답하였고, 5점 척도 값의 평균은 3.7점이 산출되었다. ‘돌봄서비스 대상 모집’과 관련해서는 83.7%(36명)가 도움이 되었다고 응답하였고, 5점 척도 값의 평균은 3.91점이 산출되었다. 마지막으로 ‘관계기관과의 연계’와 관련해서는 응답자의 69.8%(30명)가 도움이 되었다고 응답하였고, 5점 척도 값의 평균은 3.74점이 산출되었다. 이러한 결과는 5가지 항목에서 지역주민의 도움을 받고 있음을 보여준다. 그 중에서는 서비스 대상 모집에서 가장 많은 도움을 받는 것으로 나타났다.

<표 5-6> 돌봄서비스 공급에 대한 주민의 도움 정도

구분	전혀 도움 안됨	도움 안됨	보통	도움이 됨	큰 도움이 됨	합계	평균
돌봄서비스 공간 마련	0 (0%)	0 (0%)	10 (23.3%)	33 (76.7%)	0 (0%)	43 (100%)	3.77
설립 및 운영을 위한 자금 마련	0 (0%)	1 (2.3%)	17 (39.5%)	22 (51.2%)	3 (7.0%)	43 (100%)	3.63
프로그램 운영	0 (0%)	1 (2.3%)	17 (39.5%)	19 (44.2%)	6 (14.0%)	43 (100%)	3.70
돌봄서비스 대상 모집	0 (0%)	1 (2.3%)	6 (14.0%)	32 (74.4%)	4 (9.3%)	43 (100%)	3.91
관계기관과의 연계	0 (0%)	1 (2.3%)	12 (27.9%)	27 (62.8%)	3 (7.0%)	43 (100%)	3.74

주) 평균값은 전혀 도움 안됨에 1점, 큰 도움이 됨에 5점을 부여하는 도출한 점수임

돌봄서비스 공급조직의 운영비를 어떻게 마련하는지를 질문한 결과, 41개 조직은 사용자의 이용료를 받고, 37개 조직은 시민·사회단체 또는 주변의 후원금으로 충당하고, 24개 조직은 정부의 지원금을 받으며, 11개 조직은 수익사업을 통해 마련하는 것으로 나타났다. 총 응답 수가 119개로 나타나, 서비스 공급조직은 다양한 경로를 통해 재정을 마련하는 것으로 나타났다. 그 중에서는 사용자 이용료와 후원금이 주요한 재정 충당 수단인 것으로 보인다.

<표 5-7> 돌봄서비스 조직의 재정 마련 경로

구분	빈도(명)	비율(%)
회비	6	5.0
사용자 이용료	41	34.5
관련 시민·사회단체 또는 주변의 후원	37	31.1
중앙정부 또는 지방자치단체 지원금	24	20.2
수익사업	11	9.2
합계	119	100.0

현재 조직의 돌봄서비스가 지역사회에 기여하는 정도에 만족하는지에 설문한 결과, 전체 응답자의 90.7%(39명)이 긍정 응답을 하였고, 5점 척도 값의 평균은 4.07로 나타났다.

<표 5-8> 지역사회 기여에 대한 만족 여부

구분	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
지역사회에 기여하는 정도에 만족 여부	0 (0%)	0 (0%)	4 (9.3%)	32 (74.4%)	7 (16.3%)	43 (100%)	4.07

주변의 단체나 조직이 현재 공급조직의 설립 및 운영에 어느 정도의 도움을 주었는지에 대해 조사하였다. ‘지역의 비영리 시민·사회단체’에 대해서는 응답자의 76.7%(33명)가 도움을 주고 있다고 응답하였고 5점 척도 값의 평균은 3.74점으로 나타났다. ‘사회적경제 조직’에 대해서는 응답자의 53.5%(23명)만이 도움을 주고 있다고 응답하였고 5점 척도 값의 평균은 3.67점으로 나타났다. ‘인터넷 카페모임’에 대해서는 응답자의 46.6%(20명)만이 도움을 주고 있다고 응답하였고 5점 척도 값의 평균은 3.67점으로 나타났다.

<표 5-9> 조직의 설립·운영에 대한 도움 정도

구분	전혀 도움 안됨	도움 안됨	보통	도움이 됨	큰 도움이 됨	합계	평균
지역의 비영리 시민·사회단체	0 (0%)	2 (4.7%)	8 (18.6%)	32 (74.4%)	1 (2.3%)	43 (100%)	3.74
사회적 경제조직(사회적기업, 마을기업, 협동조합 등)	0 (0%)	2 (4.7%)	18 (41.9%)	15 (34.9%)	8 (18.6%)	43 (100%)	3.67
인터넷 카페모임	0 (0%)	4 (9.3%)	19 (44.2%)	18 (41.9%)	2 (4.7%)	43 (100%)	3.42
주민자치센터	0 (0%)	2 (4.7%)	14 (32.6%)	23 (53.5%)	4 (9.3%)	43 (100%)	3.67
지역의 사회적자본 지원센터	0 (0%)	1 (2.3%)	14 (32.6%)	23 (53.5%)	5 (11.6%)	43 (100%)	3.74
공공복지·교육·문화 관련 단체	0 (0%)	1 (2.3%)	18 (41.9%)	23 (53.5%)	1 (2.3%)	43 (100%)	3.56

‘지역의 사회적자본지원센터’에 대해서는 응답자의 65.1%(28명)가 도움을 주고 있다고 응답하였고 5점 척도 값의 평균은 3.74점으로 나타났다. ‘공공복지·교육·문화 관련 단체’에 대해서는 응답자의 55.8%(24명)가 도움을 주고 있다고 응답하였고 5점 척도 값의 평균은 3.56점으로 나타났다. 이러한 결과는 전체적으로 돌봄서비스 공급조직이 설립 및 운영 과정에서 관련 단체의 도움을 받고 있음을 보여준다. 그 중에서는 지역의 비영리 단체와 사회적자본지원센터의 도움이 가장 큰 것으로 나타났다.

현재 조직의 돌봄서비스 업무에 대해 어느 정도에 만족하는지에 설문한 결과, 전체 응답자의 74.4%(32명)가 긍정 응답을 하였고, 5점 척도 값의 평균은 3.91점으로 나타났다. 설문에 응답한 조직 대표자의 상당수가 업무에 만족하고 있지만 25.5%(11명)는 보통 또는 불만족 응답을 하여 업무에 만족하지 못하고 있음을 보여준다.

<표 5-10> 돌봄서비스 업무의 만족도

구분	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	합계	평균
업무만족도	0 (0%)	1 (2.3%)	10 (23.3%)	24 (55.8%)	8 (18.6%)	43 (100%)	3.91

돌봄서비스 업무와 관련하여 불만족스러운 이유들을 제시한 후 그 정도에 대해 설문을 실시하였다. ‘급여 수준’에 대한 질문에서는 34.9%(15명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.21로 나타나 만족 수준이 낮게 나타났다. ‘업무량’에 대한 질문에서는 53.5%(23명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.53점으로 나타났다. ‘근무환경’에 대한 질문에서는 62.8%(27명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.77점으로 나타나 만족 수준이 낮지 않은 것으로 나타났다. ‘규칙적인 근무시간’에 대한 질문에서는 86.1%(37명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.98점으로 나타나 만족 수준이 높게 나타나 근무시간 측면에서는 만족도가 높다는 것을 보여준다. ‘지역주민의 협조’에 대한 질문에서는 67.5%(29명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의

평균은 3.81점으로 나타나 만족 수준이 낮지 않게 나타났다. ‘종사자와의 관계’에 대한 질문에서는 62.8%(27명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.77점으로 나타나 만족 수준이 낮지 않게 나타났다. ‘여가나 가족 생활을 할 시간적 여유’에 대한 질문에서는 81.5%(35명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.91점으로 나타나 만족 수준이 높게 나타났다. ‘업무와 관련된 교육훈련 기회’에 대한 질문에서는 72.1%(31명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.74점으로 나타나 만족 수준이 낮지 않게 나타났다. 이러한 결과는 돌봄서비스 업무와 관련하여 불만족스러운 부분이 급여수준과 업무량에 있다는 것을 시사한다.

<표 5-11> 돌봄서비스 업무에 대한 불만족 이유

구분	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	합계	평균
급여 수준	1 (2.3%)	4 (9.3%)	23 (53.5%)	15 (34.9%)	0 (0%)	43 (100%)	3.21
업무량	1 (2.3%)	2 (4.7%)	17 (39.5%)	19 (44.2%)	4 (9.3%)	43 (100%)	3.53
근무환경	1 (2.3%)	1 (2.3%)	14 (32.6%)	18 (41.9%)	9 (20.9%)	43 (100%)	3.77
규칙적인 근무시간	1 (2.3%)	0 (0%)	5 (11.6%)	30 (69.8%)	7 (16.3%)	43 (100%)	3.98
지역주민의 협조	0 (0%)	1 (2.3%)	13 (30.2%)	22 (51.2%)	7 (16.3%)	43 (100%)	3.81
종사자와의 관계	0 (0%)	0 (0%)	16 (37.2%)	21 (48.8%)	6 (14.0%)	43 (100%)	3.77
여가나 가족생활을 할 시간적 여유	0 (0%)	1 (2.3%)	7 (16.3%)	30 (69.8%)	5 (11.6%)	43 (100%)	3.91
업무와 관련된 교육훈련 기회	0 (0%)	0 (0%)	12 (27.9%)	30 (69.8%)	1 (2.3%)	43 (100%)	3.74

돌봄서비스 조직 운영과 관련하여 지역주민이나 지역공동체의 필요성을 어느 정도 느끼는지를 6가지 항목에 대해 설문을 실시하였다. 우선, ‘서비스 공급을 위한 자금 마련’에 대한 질문에서는 100%(43명)가 필요하다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은

4.33점으로 나타나 필요 수준이 높게 나타났다. ‘서비스 공급을 위한 공간 마련’에 대한 질문에서는 79.1%(34명)가 필요하다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.05점으로 나타나 필요 수준이 높게 나타났다. ‘프로그램 운영’에 대한 질문에서는 79.1%(43명)가 필요하다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.16점으로 나타나 필요 수준이 높게 나타났다. ‘수요자 발굴’에 대한 질문에서는 86.0%(37명)가 필요하다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.05점으로 나타나 필요 수준이 높게 나타났다. ‘관계기관과의 연계’에 대한 질문에서는 86.0%(37명)가 필요하다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.16점으로 나타나 필요 수준이 높게 나타났다. ‘주민과의 연계’에 대한 질문에서는 88.4%(38명)가 필요하다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.16점으로 나타나 필요 수준이 높게 나타났다.

<표 5-12> 지역주민이나 지역공동체의 필요성 정도

구분	매우 불필요	불필요	보통	필요	매우 필요	합계	평균
서비스 공급을 위한 자금 마련	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	29 (67.4%)	14 (32.6%)	43 (100%)	4.33
서비스 공급을 위한 공간 마련	0 (0%)	0 (0%)	9 (20.9%)	23 (53.5%)	11 (25.6%)	43 (100%)	4.05
프로그램 운영	0 (0%)	0 (0%)	9 (20.9%)	18 (41.9%)	16 (37.2%)	43 (100%)	4.16
수요자 발굴	0 (0%)	0 (0%)	6 (14.0%)	29 (67.4%)	8 (18.6%)	43 (100%)	4.05
관계기관과의 연계	0 (0%)	0 (0%)	6 (14.0%)	24 (55.8%)	13 (30.2%)	43 (100%)	4.16
주민과의 연계	0 (0%)	0 (0%)	5 (11.6%)	26 (60.5%)	12 (27.9%)	43 (100%)	4.16

돌봄서비스 사업 수행과 관련하여 어려움을 어느 정도 느끼는지를 6가지 항목에 대해 설문을 실시하였다. 우선, ‘기관 운영비’에 대한 질문에서는 100%(43명)가 어려움을 느낀다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.35점으로 나타나 어려움의 수준이 상당히 높게 나타났다. ‘지역주민의 협조’에 대한 질문에서는 2.3%(1명)만이 어려움을 느낀다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 2.40점으로 나타나 대부분의 조직이 어려

움을 느끼지 않음을 보여주었다. ‘인력 부족’에 대한 질문에서는 58.1%(25명)가 어려움을 느낀다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 3.63점으로 나타났다. ‘돌봄서비스 대상 모집’에 대한 질문에서는 58.1%(25명)가 어려움을 느낀다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.47점으로 나타났다. ‘돌봄서비스에 대한 홍보’에 대한 질문에서는 39.5%(17명)가 어려움을 느낀다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.37점으로 나타나 어려움의 수준이 높지 않은 것으로 나타났다. ‘외부기관과의 연계’에 대한 질문에서는 16.3%(7명)만이 어려움을 느낀다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 2.60점으로 나타나 많은 조직이 어려움을 느끼지 않는 것으로 나타났다. 이상의 결과들은 돌봄서비스 사업 수행에서 어려운 부분은 재정적인 부분이나 인력이라는 것을 보여주고, 지역주민이나 외부기관과의 연계에서는 거의 어려움을 느끼지 않는다는 것을 보여준다.

<표 5-13> 돌봄서비스 사업 수행의 어려운 사항

구분	전혀 어렵지 않음	어렵지 않음	보통	어려움	매우 어려움	합계	평균
기관 운영비	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	28 (65.1%)	15 (34.9%)	43 (100%)	4.35
지역주민의 협조	1 (2.3%)	25 (58.1%)	16 (37.2%)	1 (2.3%)	0 (0%)	0 (0%)	2.40
인력 부족	0 (0%)	0 (0%)	18 (41.9%)	23 (53.5%)	2 (4.7%)	43 (100%)	3.63
돌봄서비스 대상 모집	1 (2.3%)	8 (18.6%)	9 (20.9%)	20 (46.5%)	5 (11.6%)	43 (100%)	3.47
돌봄서비스에 대한 홍보	0 (0%)	6 (14.0%)	20 (46.5%)	12 (27.9%)	5 (11.6%)	43 (100%)	3.37
외부기관과의 연계	0 (0%)	24 (55.8%)	12 (27.9%)	7 (16.3%)	0 (0%)	0 (0%)	2.60

## 2) 공급조직 직원 대상 조사결과

### (1) 공급조직 직원의 일반 현황

설문조사에 응답한 공급조직 직원의 일반적 특성은 아래 표와 같다. 남녀의 성비는 여성이 77.3%(133명)으로 남성보다 매우 높게 나타났다. 연령대는 40대가 50.6%

(87명)로 가장 높게 나타났고, 다음으로 40대가 28.5%(49명)로 높게 나타났다. 학력 수준은 대졸이 82.6%(142명)로 가장 많은 비중을 차지하였다.

<표 5-14> 공급조직 직원 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	39	22.7
	여성	133	77.3
	합계	172	100.0
연령대	30대 이하	49	28.5
	40대	87	50.6
	50대	28	16.3
	60대 이상	8	4.7
	합계	172	100.0
학력	중졸 이하	3	1.7
	고졸	27	15.7
	대졸	142	82.6
	대학원 졸	0	0.0
	합계	172	100.0

(2) 돌봄서비스 업무 수행 관련 현황

돌봄서비스 공급조직의 직원을 대상으로 돌봄서비스 조직에서 근무하게 된 동기에 대해 설문한 결과, 응답자의 31.4%(54명)는 경제활동이라고 응답하였고, 30.2%(52명)는 주변의 권유라고 응답하였다. 25.6%(44명)는 지역사회에 기여라고, 12.8%(22명)은 지역에 필요한 서비스를 공급하기 위해서라고 응답하였다. 지역사회를 위한 이타적인 동기보다는 다른 이유가 높게 나타났다.

<표 5-15> 돌봄서비스 조직에서 근무하는 계기

구분	빈도(명)	비율(%)
지역에 필요한 서비스 공급	22	12.8
경제 활동	54	31.4
지역사회 기여	44	25.6
주변의 권유	52	30.2
합계	172	100.0

현재 조직의 돌봄서비스가 지역사회에 기여하는 정도에 만족하는지에 설문한 결과, 전체 응답자의 84.3%(145명)이 긍정 응답을 하였고, 5점 척도 값의 평균은 3.94점으로 높게 나타났다.

<표 5-16> 지역사회 기여에 대한 만족 여부

구분	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
지역사회에 기여하는 정도에 만족 여부	0 (0%)	0 (0%)	27 (15.7%)	128 (74.4%)	17 (9.9%)	172 (100%)	3.94

현재 조직의 돌봄서비스 업무에 대해 어느 정도에 만족하는지에 설문한 결과, 전체 응답자의 66.3%(114명)가 긍정 응답을 하였고, 5점 척도 값의 평균은 3.69점으로 나타났다. 설문에 응답한 조직 직원 상당수가 업무에 만족하고 있지만 33.7%(58명)는 보통이라고 응답하여 업무에 만족하지 못하고 있음을 보여준다. 조직 대표자의 만족도 평균이 3.91점인데 반해, 직원의 평균은 3.69점으로 상대적으로 낮게 나타났다.

<표 5-17> 돌봄서비스 업무의 만족도

구분	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	합계	평균
업무만족도	0 (0%)	0 (0%)	58 (33.7%)	110 (64.0%)	4 (2.3%)	43 (100%)	3.69

돌봄서비스 업무와 관련하여 불만족스러운 이유들을 제시한 후 그 정도에 대해 설문을 실시하였다. ‘급여 수준’에 대한 질문에서는 16.3%(28명)만이 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 2.94점으로 나타나 불만족 의견이 더 높다는 것을 보여준다. ‘업무량’에 대한 질문에서는 41.9%(72명)만이 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.42점으로 나타나 만족 수준이 낮게 나타났다. ‘근무환경’에 대한 질문에서는 62.2%(107명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.69점으로 나타났다. ‘규칙적인 근무시간’에 대한 질문에서는 72.1%(124명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다.

5점 척도 값의 평균은 3.83점으로 나타나 만족 수준이 높게 나타났다. ‘지역주민의 협조’에 대한 질문에서는 55.2%(95명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.59점으로 나타났다. ‘종사자와의 관계’에 대한 질문에서는 73.8%(127명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.87점으로 나타나 만족 수준이 낮지 않게 나타났다. ‘여가나 가족생활을 할 시간적 여유’에 대한 질문에서는 65.1%(112명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.66점으로 나타났다. ‘업무와 관련된 교육훈련 기회’에 대한 질문에서는 60.5%(104명)가 만족응답을 나타냈고, 나머지는 보통 또는 불만족 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.60점으로 나타났다. 이러한 결과는 돌봄서비스 업무와 관련하여 불만족스러운 부분이 급여수준과 업무량에 있다는 것을 시사한다.

<표 5-18> 돌봄서비스 업무에 대한 불만족 이유

구분	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	합계	평균
급여 수준	0 (0%)	38 (22.1%)	106 (61.6%)	28 (16.3%)	0 (0%)	172 (100%)	2.94
업무량	0 (0%)	10 (5.8%)	90 (52.3%)	62 (36.0%)	10 (5.8%)	172 (100%)	3.42
근무환경	0 (0%)	3 (1.7%)	62 (36.0%)	92 (53.5%)	15 (8.7%)	172 (100%)	3.69
규칙적인 근무시간	0 (0%)	2 (1.2%)	46 (26.7%)	104 (60.5%)	20 (11.6%)	172 (100%)	3.83
지역주민의 협조	0 (0%)	5 (2.9%)	72 (41.9%)	84 (48.8%)	11 (6.4%)	172 (100%)	3.59
종사자와의 관계	0 (0%)	1 (0.6%)	44 (25.6%)	103 (59.9%)	24 (14.0%)	172 (100%)	3.87
여가나 가족생활을 할 시간적 여유	0 (0%)	3 (1.7%)	57 (33.1%)	108 (62.8%)	4 (2.3%)	172 (100%)	3.66
업무와 관련된 교육훈련 기회	0 (0%)	3 (1.7%)	65 (37.8%)	101 (58.7%)	3 (1.7%)	172 (100%)	3.60

돌봄서비스 업무와 관련하여 불만족스러운 부분에 대하여 대표자와 직원의 응답값의 평균값을 비교하였다. 전체적으로 대표자의 응답값이 직원보다 높게 나타났고, 종사자와 관계에서만 직원의 응답이 미미하게 높게 나타났다. 만족도에서 가장 차이가 크게 나타나 부분은 급여수준으로서 0.27점의 차이가 나타났다.

<표 5-19> 돌봄서비스 업무에 대한 불만족 이유에 대한 대표자와 직원 간 차이

구분	대표자 응답 평균	직원 응답 평균	편차
급여 수준	3.21	2.94	0.27
업무량	3.53	3.42	0.11
근무환경	3.77	3.69	0.08
규칙적인 근무시간	3.98	3.83	0.15
지역주민의 협조	3.81	3.59	0.22
종사자와의 관계	3.77	3.87	-0.1
여가나 가족생활을 할 시간적 여유	3.91	3.66	0.25
업무와 관련된 교육훈련 기회	3.74	3.6	0.14

## 2. 수요자 대상 조사결과

### 1) 이용자 일반 현황

설문조사에 응답한 공동체기반 돌봄서비스 이용자의 일반적 특성은 아래 표와 같다. 남녀의 구성비율은 여성이 86.9%(186명)로 남성보다 매우 높았다. 연령대는 40대가 54.7%(117명)로 가장 높게 나타났고, 다음으로 30대가 21.5%(46명)로 높게 나타났다. 학력수준은 대졸이 43.5%(93명)로 가장 많은 비중을 차지하였고, 다음으로 고졸이

41.1%(88명)로 나타났으며, 중졸 이하가 15.4%(33명)로 나타났다. 직업 분포는 응답자의 24.3%(52명)가 사무/전문/관리직이고, 19.2%(41명)는 판매/서비스/영업직이고, 18.2%(39명)는 자영업으로 나타났으며, 16.8%(36명)는 가사/주부로 나타났다.

<표 5-20> 이용자 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	28	13.1
	여성	186	86.9
	합계	214	100.0
연령대	30대	46	21.5
	40대	117	54.7
	50대	9	4.2
	60대 이상	42	19.6
	합계	214	100.0
학력	중졸 이하	33	15.4
	고졸	88	41.1
	대졸	93	43.5
	대학원 졸	0	0.0
	합계	214	100.0
직업	사무/전문/관리직	52	24.3
	판매/서비스/영업직	41	19.2
	생산/기술/노무직	24	11.2
	농림어업	8	3.7
	자영업	39	18.2
	가사/주부	36	16.8
	기타	14	6.5
	합계	214	100.0

설문조사에 응답한 이용자의 돌봄서비스 이용기관의 일반적 특성은 아래 표와 같다. 우선, 소재 지역을 살펴보면 농촌지역(읍면)의 비중이 56.5%(121명)로 도시지역(동)의 43.5%(93명) 보다 높게 나타났다. 조직운영 주체를 살펴보면, 이용조직의 54.7%(117명)가 사회적경제 조직이고, 35.0%(75명)는 마을공동체 조직으로 나타났다. 이용자의

이용시간을 살펴보면, 61.7%(181명)가 6시간 이하로 나타났고, 10.7%(23명)는 6-9시간으로 나타났다. 9시간 이상 장시간 이용하는 대상도 4.7%(10명)를 차지하였다. 평균을 산출한 결과, 3.9시간으로 나타나 단시간 이용자가 많은 것으로 나타났다. 이용기간을 살펴보면, 응답자의 61.7%(132명)가 1년 이하로 이용하였고, 32.2%(69명)는 1~2년간 이용하였으며, 6.1%(13명)는 2년 이상 이용한 것으로 나타났다. 평균 이용 기간은 1.1년으로 나타나 이용기간이 길지 않은 것으로 나타났다. 이용자 유형을 살펴보면, 74.9%(161명)은 초등학교 돌봄을 이용하고 있고, 21.9%(47명)는 노인 돌봄을 이용하고 있으며, 3.3%(7명)는 미취학 아동 돌봄을 이용하는 것으로 나타났다. 미취학 아동과 초등학교 돌봄을 중복으로 이용하는 대상은 1명으로 나타났다.

<표 5-21> 이용자 서비스 특성

구분	빈도(명)	비율(%)	비고	
소재 지역 특성	농촌지역 (읍면)	121	56.5	
	도시지역 (동)	93	43.5	
	합계	214	100.0	
조직운영 주체	시민단체	8	3.7	
	복지법인	10	4.7	
	마을공동체	75	35.0	
	주민자치조직	4	1.9	
	사회적경제 조직	117	54.7	
	합계	214	100.0	
이용시간	6시간 이하	181	84.6	평균 : 3.9시간 표준편차 : 3.7
	6-9시간	23	10.7	
	9시간 이상	10	4.7	
	합계	214	100	
이용기간	1년 이하	132	61.7	평균 : 1.1년 표준편차 : 0.7
	1~2년	69	32.2	
	2년 이상	13	6.1	
	합계	214	100	
이용자 특성	미취학 아동	7	3.3	미취학 아동, 초등학교 중복 이용 1인
	초등학교	161	74.9	
	노인	47	21.9	
	합계	215	100	

## 2) 돌봄서비스 이용 현황

현재 이용하고 있는 돌봄서비스를 어떻게 인지하게 되었는지를 설문한 결과, 응답자의 49.1%(105명)가 지역주민이나 이웃을 통해 알게 되었다고 응답하였다. 다음으로, 15.4%(33명)는 주민자치위원회나 통반장을 통해 인식하였고, 12.6%(27명)는 관공서를 통해 알게 되었다고 응답하였다. 홍보물이나 인터넷 매체, 대중 매체 등을 통해 인지하게 된 경우도 있는 것으로 나타나 인지 경로가 다양하게 나타났다.

<표 5-22> 현재 이용 돌봄서비스의 인지 경로

구분	빈도(명)	비율(%)
① 지역주민, 이웃을 통해	105	49.1
② 홍보물(포스터, 리플릿, 현수막 등)을 통해	13	6.1
③ 인터넷(홈페이지, 블로그, SNS, 페이스북, 인터넷 기사 등)을 통해	20	9.3
④ 대중매체(종이신문, 라디오, TV 등)를 통해	16	7.5
⑤ 각 관공서(주민자치센터)를 통해	27	12.6
⑥ 주민자치위원회, 통반장을 통해	33	15.4
⑦ 관련 지원기관(사회적자본지원센터 등)	0	0.0
⑧ 시민·사회단체(NGO, 교육·복지·문화 관련단체 등)	0	0.0
합계	214	100.0

현재 이용하고 있는 돌봄서비스를 선택하게 된 이유를 설문하였다. 이유가 단일하지 않을 수 있기 때문에 복수응답할 수 있도록 하였다. 조사결과, 응답자의 151명은 경제적 부담이 적기 때문이라고, 132명은 집에 가까운 곳에 위치하기 때문이라고 응답하였다. 이외에 98명은 서비스 기관의 운영프로그램이 좋기 때문이라고 응답하였고, 57명은 이용자가 선호하기 때문이라고 응답하였다. 그에 반해 38명만이 주변에 이용할 수 있는 돌봄서비스 기관이 없기 때문이라고 응답하였다. 이러한 결과는 이용자의 선택

기준에서 중요한 사항은 경제적 부담과 접근성이라는 것을 시사한다.

<표 5-23> 현재 이용 돌봄서비스의 선택 이유

구분	빈도(명)	비율(%)
① 집에서 가까운 곳에 위치한다	132	61.7
② 경제적 부담이 적다	151	70.6
③ 서비스 기관의 운영프로그램이 좋다	98	45.8
④ 이용자(아이, 노인, 장애인 등)가 선호한다	57	26.6
⑤ 주변에 이용할 수 있는 돌봄서비스 기관이 없다	38	17.8

주) 비율(%)은 214명에서 차지하는 비중을 의미함

현재 이용하는 돌봄서비스에 대해 어느 정도에 만족하는지에 설문하였다. 아동 돌봄 이용자를 대상으로 한 결과에서는 전체 응답자의 84.4%(141명)가 만족 응답을 하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.01점으로 나타나 만족도가 상당히 높게 나타났다. 노인 돌봄 이용자를 대상으로 한 결과에서는 전체 응답자의 97.9%(46명)가 만족 응답을 하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.15점으로 나타나 만족도가 상당히 높게 나타났다.

<표 5-24> 돌봄서비스 만족도

구분	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	합계	평균
아동 돌봄서비스	0 (0%)	0 (0%)	26 (15.6%)	113 (67.7%)	28 (16.8%)	167 (100%)	4.01
노인 돌봄서비스	0 (0%)	0 (0%)	1 (2.1%)	38 (80.9%)	8 (17.0%)	47 (100%)	4.15

돌봄서비스 이용으로 인한 긍정적 효과와 계속 이용 의사에 대해 설문을 실시하였다. ‘경제적 부담 경감’에 대한 질문에서는 전체 응답자의 86.0%(184명)가 긍정 응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 4.07점으로 나타나

만족도가 높은 것으로 나타났다. ‘자녀의 정서적 안정과 발달에 도움’ 측면에 대한 질문에서는 응답자의 86.2%(67명)가 긍정 응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 4.05점으로 나타나 만족도가 높은 것으로 나타났다. ‘노인의 정서적 안정과 건강관리에 도움’ 측면에 대한 질문에서는 응답자의 87.2%(173명)가 긍정 응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 4.09점으로 나타나 만족도가 높은 것으로 나타났다. ‘보호자의 사회활동 참여에 도움’에 대한 질문에서는 전체 응답자의 80.8%(173명)가 긍정 응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.94점으로 나타나 만족도가 높은 것으로 나타났다. ‘서비스 계속 이용 의사’에 대한 질문에서는 전체 응답자의 84.6%(181명)가 긍정 응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 4.08점으로 나타나 만족도가 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공동체기반 돌봄서비스가 이용자의 부담경감에 많은 도움을 주고 있음을 보여준다.

<표 5-25> 돌봄서비스 이용으로 인한 긍정적 효과와 계속 이용 의사

구분	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
경제적 부담 완화	0 (0.0%)	0 (0.0%)	30 (14.0%)	140 (65.4%)	44 (20.6%)	214 (100%)	4.07
자녀의 정서적 안정과 발달에 도움	0 (0.0%)	0 (0.0%)	23 (13.8%)	113 (67.7%)	31 (18.6%)	167 (100%)	4.05
노인의 정서적 안정과 건강관리에 도움	0 (0.0%)	0 (0.0%)	6 (12.8%)	31 (66.0%)	10 (21.3%)	47 (100%)	4.09
보호자의 사회활동 참여에 도움	0 (0.0%)	0 (0.0%)	41 (19.2%)	145 (67.8%)	28 (13.1%)	214 (100%)	3.94
서비스 계속 이용 의사	0 (0.0%)	0 (0.0%)	33 (15.4%)	131 (61.2%)	50 (23.4%)	214 (100%)	4.08

이용하는 공동체기반 돌봄서비스에서 가장 만족하는 부분에 대한 설문을 실시하였다. 만족 측면이 다양할 수 있으므로, 복수응답이 가능하도록 하였다. 조사결과, 125명은 이용 비용을 선택하였고, 105명은 프로그램 운영으로, 100명은 대상자 관리를 선택

하였다. 그에 반해, 70명은 돌봄 환경, 56명은 급식/간식 서비스라고 응답하였다. 이러한 결과는 돌봄서비스 이용에서 중요한 부분이 경제적 측면이라는 점을 재차 확인시켜준다.

<표 5-26> 돌봄서비스에서 가장 만족하는 사항

구분	빈도(명)	비율(%)
① 돌봄 환경	70	32.7
② 프로그램 운영	105	49.1
③ 대상자 관리	100	46.7
④ 이용 비용	125	58.4
⑤ 급식/간식 서비스	56	26.2

주) 비율(%)은 214명에서 차지하는 비중을 의미함

현재 이용하는 공동체기반 돌봄서비스에 대한 만족 정도를 세부적으로 조사하기 위해 8가지 항목에 대해 설문을 실시하였다. 우선, ‘돌봄서비스의 질’에 대해서 전체 응답자의 86.0%(184명)가 만족한다고 응답하였고, 나머지는 보통이라고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.11점으로 나타나 서비스의 질에 대한 만족도 점수가 높게 나타났다. 다음으로, ‘공간 환경’에 대해서 전체 응답자의 65.4%(140명)가 만족한다고 응답하였고, 나머지는 보통 또는 불만족한다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 3.80점으로 나타났다. ‘이용 비용’에 대해서 전체 응답자의 91.6%(196명)가 만족한다고 응답하였고, 소수 응답자만이 보통 또는 불만족한다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.28점으로 나타나 만족도 점수가 상당히 높게 나타났다. ‘지리적 근접성’에 대해서 전체 응답자의 64.5%(138명)가 만족한다고 응답하였고, 나머지는 보통 또는 불만족한다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 3.84점으로 나타났다. ‘이용자 참여의 용이성’에 대해서 전체 응답자의 75.2%(161명)가 만족한다고 응답하였고, 나머지는 보통이라고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 3.96점으로 나타나 만족도 점수가 높게 나타났다. ‘운영의 체계성’에 대해서 전체 응답자의 59.8%(128명)가 만족한다고 응답하였고, 나머지는 보통 또는 불만족한다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 3.66점으로 나타났다. ‘운영의 투명성’에 대해서 전체 응답자의 65.9%(141명)가 만족한다고 응답하였고,

나머지는 보통 또는 불만족한다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 3.78점으로 나타났다. ‘이용자에 대한 대응성’에 대해서 전체 응답자의 70.6%(151명)가 만족한다고 응답하였고, 나머지는 보통 또는 불만족한다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 3.86점으로 나타났다. 이러한 결과는 돌봄서비스 이용자가 현재의 돌봄서비스에 대해 전반적으로 만족하고 있다는 것을 보여주고, 그 중에서 이용비용과 서비스의 질적 측면에서 만족도가 더 높음을 보여준다.

<표 5-27> 돌봄서비스의 항목별 만족도

구 분	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	합계	평균
돌봄서비스의 질	0 (0.0%)	0 (0.0%)	30 (14.0%)	131 (61.2%)	53 (24.8%)	214 (100%)	4.11
공간 환경	0 (0.0%)	3 (1.4%)	71 (33.2%)	106 (49.5%)	34 (15.9%)	214 (100%)	3.80
이용 비용	0 (0.0%)	1 (0.5%)	17 (7.9%)	117 (54.7%)	79 (36.9%)	214 (100%)	4.28
지리적 근접성	0 (0.0%)	2 (0.9%)	74 (34.6%)	95 (44.4%)	43 (20.1%)	214 (100%)	3.84
이용자 참여의 용이성	0 (0.0%)	0 (0.0%)	53 (24.8%)	117 (54.7%)	44 (20.6%)	214 (100%)	3.96
운영의 체계성	0 (0.0%)	4 (1.9%)	82 (38.3%)	110 (51.4%)	18 (8.4%)	214 (100%)	3.66
운영의 투명성	0 (0.0%)	1 (0.5%)	72 (33.6%)	114 (53.3%)	27 (12.6%)	214 (100%)	3.78
이용자에 대한 대응성	0 (0.0%)	3 (1.4%)	60 (28.0%)	116 (54.2%)	35 (16.4%)	214 (100%)	3.86

돌봄서비스와 관련된 공동체 인식을 조사하기 위해, 현재 이용하는 돌봄서비스가 지역주민의 상호 협력에 기반하여 설립되고 운영되고 있다는 것을 인식하고 있는지에 대해 설문하였다. 조사결과, 전체 응답자의 89.7%(192명)이 긍정 응답을 하였고, 나머지는 보통이라고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.07점으로 나타나 높은 인식수준을 보여주었다.

<표 5-28> 돌봄서비스에 대한 공동체 인식

구 분	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
지역주민의 상호협력에 기반하여 설립·운영되고 있음에 대한 인지	0 (0.0%)	0 (0.0%)	22 (10.3%)	156 (72.9%)	36 (16.8%)	214 (100%)	4.07
돌봄서비스 조직 운영을 위한 기여 의향	0 (0.0%)	7 (3.3%)	61 (28.5%)	116 (54.2%)	30 (14.0%)	214 (100%)	3.79

다음으로 돌봄서비스 조직의 운영을 위해 기여할 의향이 있는지를 조사하였다. 조사결과, 전체 응답자의 68.2%(146명)가 긍정 응답을 하였고, 나머지는 보통 또는 부정이라고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 3.79점으로 나타나 어느 정도 높은 인식수준을 보여 주었다. 이러한 결과는 돌봄서비스 이용자의 공동체 인식 수준이 낮지 않음을 시사한다.

현재 이용하는 돌봄서비스에서 개선되기를 희망하는 사항에 대해 조사하였다. 응답자에게 1순위와 2순위로 구분하여 응답하도록 하였다. 조사결과, 1순위 응답에서 응답자의 36.0%(77명)는 이용 시간이라고 응답하였고, 다음으로 32.2%(69명)는 공간 환경이라고 응답하였다. 2순위 응답에서는 응답자의 35.5%(76명)는 급식/간식 서비스라고 응답하였고, 31.8%(68명)는 이용 시간이라고 응답하였다. 1순위와 2순위의 결과를 합산한 결과, 전체 응답의 33.9%는 이용 시간으로 나타났고, 25%는 공간 환경으로 나타났다. 이러한 결과는 돌봄서비스 이용시간이 현재보다 연장되고, 환경적으로 개선되기를 희망하는 이용자가 많다는 것을 제시한다.

<표 5-29> 이용 중인 돌봄서비스의 개선 희망사항

구분	1 순위		2 순위		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 프로그램의 질	36	16.8	21	9.8	57	13.3
② 이용 비용	11	5.1	11	5.1	22	5.1
③ 공간 환경	69	32.2	38	17.8	107	25.0
④ 이용 시간	77	36.0	68	31.8	145	33.9
⑤ 급식/간식 서비스	21	9.8	76	35.5	97	22.7
합 계	214	100	214	100	428	100.0

주) 비율(%)은 214명에서 차지하는 비중을 의미함

## 제3절 충남 지역사례 분석결과

### 1. 공동체기반 돌봄서비스의 활성화 필요

공동체기반 돌봄서비스의 공급자와 이용자의 만족도가 전반적으로 높게 나타나고 이용자의 삶에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 효과성이 높다고 볼 수 있다. 효과성이 높은 원인은 공급자의 사업수행 목적, 공급의 질, 이용자의 수요 등이 적절하기 때문인 것으로 판단된다. 공동체기반 돌봄서비스의 공급자는 사회적 기여에 대한 의지를 가지고 돌봄서비스 사업을 수행하고 있는 경우가 많았다. 그런 만큼 이용자가 느끼는 서비스의 질적 수준이 낮지 않은 것으로 나타났다. 또한 공급 비용 측면에서 이용자의 만족도가 매우 높게 나타나고 있는데, 이는 공급자가 서비스 공급 비용을 이용료 외에 다른 경로를 통해 마련하기 때문인 것으로 보인다. 따라서 돌봄서비스 공급확대 방안으로 공동체기반 돌봄서비스가 적극적으로 활용될 필요가 있고, 공동체기반 돌봄서비스의 활성화를 위한 노력이 현재보다 강화되어야 할 것이다.

### 2. 재정적 지원

공동체기반 돌봄서비스를 활성화시키기 위해서는 공급자에 대한 재정적 지원이 가장 필요할 것으로 판단된다. 조사결과에서 이용자의 만족도가 가장 높은 부분은 이용비용인 것으로 나타났다. 이는 공급자가 저렴한 비용으로 서비스를 공급하기 위해 많은 노력을 기울인 결과라고 할 수 있다. 그런만큼 공급조직의 운영자와 직원은 낮은 급여로 업무를 수행할 가능성이 높고, 운영비 또한 매우 열악하게 운영될 가능성이 높다. 앞의 공급조직 대상 조사결과에서 돌봄서비스 사업 수행에서 가장 어려운 부분이 기관 운영비

부분이라는 점이 이를 뒷받침한다.

따라서 현재 공급되고 있는 서비스의 지속가능성을 제고하고, 서비스의 질을 제고하기 위해서 외부로부터의 재정적 지원이 이루어질 필요가 있다. 공공부문이 직접적으로 지원하는 방안을 1차적으로 고려할 수 있지만, 외부 자원을 연계하는 것도 동원할 수 있는 방안일 수 있다. 공동체기반 돌봄서비스의 취지를 살리기 위해서는 공공부문의 지원보다는 외부자원이 투입될 수 있는 구조가 바람직할 수 있다.

### 3. 공동체의 지역사회 착근화 필요

돌봄서비스를 수행하는 공동체조직은 업무의 특성상 지역사회에 밀착되어 주민과 지역 기반의 운영이 매우 중요하다는 개념적 의미가 실제의 설문조사결과에서도 반영되어 나타나고 있다. 공동체가 돌봄활동을 하는 주요한 이유도 지역의 기여나 서비스의 공급활동을 위해서이며 이를 위해 다양한 분야에서 지역주민의 도움을 받고 있다. 특히 돌봄서비스의 프로그램을 운영함과 서비스의 대상자 모집 등의 서비스 사업의 핵심적 부분과 함께 활동을 위한 공간 마련에서도 도움이 된다는 다수의 응답은 돌봄활동에서 공동체와 소속된 지역사회와의 밀착된 관계형성이 필수적이며 이를 통한 사업이 수행되고 있는 인식을 갖고 있는 것이다. 따라서 공동체의 조직 중에서도 상대적으로 인터넷 카페모임이나 사회적기업 및 협동조합의 사회적경제 조직들은 공동체 조직 운영에서 도움이 된다는 응답이 낮은 것도 하나의 관련된 현상으로 해석할 수 있다.

특히 설문의 응답에 따른 공동체활동을 위한 지역주민 및 사회의 필요성은 주로 돌봄활동의 프로그램 운영 및 자금과 공간마련에 집중되어 있기 때문에 서비스 활동에서 지역주민의 적극적인 참여를 유인하고 이용자를 확대하며 주민들이 접근성이 용이하고 신뢰가 확보된 공간 기반의 마련이 필요하다 하겠다.

#### 4. 입지여건 제고를 위한 지원

공동체기반 돌봄서비스가 수요자의 욕구를 충족시키기 위해서는 지리적 접근성을 높여야 한다. 이를 위해 돌봄서비스 공간의 입지가 최대한 수요자 편의적으로 갖춰질 수 있도록 하여야 한다. 서비스의 안정적 제공 측면에서도 공간은 매우 중요하게 다루어져야 요소이다. 따라서 공공의 영역에서 공동체기반 돌봄서비스를 지원할 때 자본 측면에 보다 중점을 둘 필요가 있다. 민간단체 경상보조를 통해 기관운영비를 보조하는 것도 필요하지만, 장기적인 안정성 측면에서는 서비스 공급 공간을 마련하는데 지원을 추가하여야 할 것이다.

이러한 돌봄 공간의 마련은 공동체활동의 근간을 이루고 지속가능성을 확보하기 위한 매우 중요한 자원이기 때문에 돌봄의 활동 특성에 부합하는 지역 내 접근가능한 공간의 확보와 리모델링 등에 대한 기반구축의 초기지원은 공동체의 정책지원 중에서 가장 선결되어야 할 사업으로 판단된다. 이러한 돌봄의 공간은 신축공간도 가능하겠지만 주민의 접근성이 좋은 지리적 조건의 유휴공간의 활용을 통한 접근도 함께 고려되어야 할 것이다. 그리고 유휴공간 및 공공공간의 활용은 이를 관리하는 다양한 지역의 주체들과의 상호협력을 통해 형성되므로 지역사회 돌봄활동을 위한 공동체와 지역 관련 주체들과의 상호연계를 통한 협력구조의 창출이 지원정책의 주요한 부분일 것이다.

#### 5. 공동체 근무여건의 개선 지원

공급자의 설문조사 응답결과에서 대표 및 직원들의 업무에 대한 불만족 이유로 급여 수준과 함께 업무량이나 지역주민의 협조, 시간적 여유의 요인이 다소 높게 나타났다. 따라서 지역주민과의 관계가 실제 현장의 돌봄공동체 요인에서 중요하게 다루어져야 할 부분이다. 이와 함께 대표자와 직원 간 응답편차를 살펴보면 급여수준과 여가를 위한 시간적 여유의 부분이 가장 큰 것을 알 수 있다. 이는 공동체 조직들에서 대표자에

비해 직원들의 임금 및 처우의 수준이 만족스럽지 못하다는 결과로 해석될 수 있다는 점에서 이에 대한 개선이 필요하다.

돌봄서비스의 활동은 이윤추구보다 공공성에 기반한 복지활동 성격의 사업 활동이기 때문에 돌봄활동의 참여공동체들은 협동조합 등 사회적경제의 조직운영방식을 참고하여 이윤 배당 및 민주적 운영제도를 적극 고려하고 도입하도록 정책적 유도가 필요할 것이다.

## 제6장 충남형 지역공동체 기반 돌봄 모델 개발

### 제1절 모델의 요인과 분석틀

#### 1. 모델의 유형화와 요인

본 연구는 지역공동체 조직을 활용하여 지역사회의 돌봄서비스 활성화를 도모하기 위한 지원의 정책적 방안을 모색하고자 하는데 있다. 앞서 이론적 논의를 통해 국가와 시장의 영역에서 해결하지 못하는 복지 사각지대의 문제를 지역주민 중심의 공동체 조직을 활용하여 해결하기 위한 정책적인 접근을 도모하고자 하는 것이다. 따라서 이러한 돌봄서비스 기반 공동체 활동의 정책방안 모색을 위해서는 주민 공동체 조직이 어떻게 지역사회의 돌봄서비스에 접근하고 돌봄 업무를 수행할 수 있는지에 대한 면밀한 탐구가 필요하다. 따라서 본 장에서는 다양한 공동체 활동을 중심으로 지역사회 돌봄 활동 수행을 위한 모델과 프로세스의 체계를 제시한다. 이론적 논의와 현재 돌봄 정책의 현황을 기반으로 구성된 모델체계를 통해 다양한 사례들의 분석을 위한 틀을 제공하고자 한다.

##### 1) 연구 분석을 위한 유형화

지역공동체의 활동과 돌봄서비스는 지역과 활동 내용에 따라 매우 다양한 행태를 보이고 있다. 따라서 모든 형태의 공동체 돌봄서비스를 반영한 모델의 구성보다는 지역적 특성 및 돌봄서비스의 운영체계 등의 차이점과 특성을 반영하여 운영의 모델을 제시할

필요가 있다.

우선 본 연구의 주요한 목적인 돌봄서비스에 대한 대상자는 크게 노인과 아동을 중심으로 살펴보고자 한다. 이는 공동체 및 지역사회 기반의 돌봄서비스 확산을 위한 운영 및 지원의 모델을 제안하고자 하는 본 연구에서 전문적인 돌봄 영역을 제외한, 돌봄과 복지의 비전문적 활동을 기반으로 효과적인 돌봄서비스의 제공을 이용할 수 있는 집단을 노인과 아동으로 앞서 한정하였기 때문이다.

다음으로 공동체의 유형화를 살펴보자면 우선 지역적인 차이로 도시형과 농촌형의 특성을 구분할 필요가 있다. 이는 대표적으로 공동체가 활동하는 지역사회와 지리적 환경 및 맥락을 반영한 요인적인 구분이라 볼 수 있다. 김선기·이소영(2007), 하현상 외(2017) 등의 연구에서 거론한 바처럼 도시와 농촌은 지리적, 공간적, 문화적으로 대비되는 양상을 보이며 이에 따라 공동체의 활동과 사업의 주체 등에 대한 모습이 차이가 나타날 수 밖에 없기 때문이다. 이러한 도시와 농촌의 차이점을 구분하면 다음 표와 같다.

<표 6-1> 도시와 농촌의 공동체 특징

구분	도시형	농촌형
주요관심	생활환경개선, 삶의 편의 증대	지역경제활성화, 활력 증진
지역기반	도시 근린생활권의 생활공동체	자연부락 중심의 마을공동체
활동기반	소규모 구성원의 자발적 활동기반	지역성 기반 마을 조직단위
조직 성격	주민 공통목적 기반의 결사체	자연발생의 마을 공동체
구성원	가변적, 유동적	약한 유동성, 강한 고정성
역량	인적역량, 전문역량 풍부	인적역량 미흡, 전문역량 부족
사업형태	활동 이후 재정사업 연계	초기부터 재정사업 연계활동

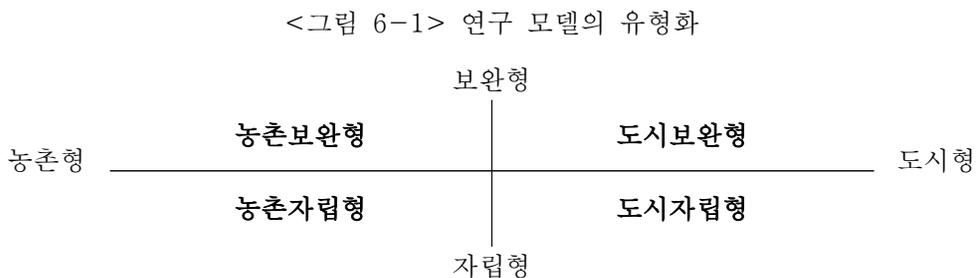
자료: 김선기·이소영(2007), 충남연구원(2010), 하현상 외(2017) 재구성

하현상 외(2017)에 따르면 도시와 농촌의 특성에 따른 공동체활동에 대한 유형구분을 다음과 같이 언급한다. 도시는 근린생활권 중심의 생활공동체적 양식을 보이며 소수 주민으로 시작하여 규모가 확대되는 공동체적 진화의 형태를 보이며 주요한 사업내용은 생활환경 개선, 주민생활 수요 충족의 목적으로 주민결사체에 의해 추진되는 모습을

보이고 있다. 반면 농촌은 자연적으로 형성된 마을 부락을 중심으로 공동체의 활동이 형성되며 정주하는 마을주민 중심의 마을자치조직 기반의 경제, 생활환경의 활동을 수행하는 특징을 보인다.

이와 함께 지역사회에서 돌봄서비스를 수행하는 활동의 특징을 구분하자면 앞서 다룬 복지 다이아몬드 모형에서 공동체 기반의 돌봄활동에 대한 영역적 구분으로 제시할 수 있다. <그림 6-1>에서 공동체 기반의 돌봄영역은 국가와 비영리조직의 사이에 존재하는 돌봄활동의 영역과 가구(가정)와 비영리조직 사이에 존재하는 돌봄활동의 영역으로 구분하였다. 정부활동의 공식적인 돌봄서비스를 수행하는 비영리조직의 공동체활동은 주로 정부의 재정지원을 비롯한 정책활동의 일환으로 지역공동체 조직들이 돌봄서비스를 수행하는 것을 의미하며 이는 정부의 돌봄서비스에 대한 보완적인 활동으로 볼 수 있다. 이와 달리 공동생산의 형태는 이웃, 사회, 공동체 중심의 돌봄활동의 수행으로 정부의 지원정책보다는 자주적인 공동체 활동에 의해 나타나는 돌봄활동의 모습을 의미한다. 이는 공공의 돌봄서비스를 민간 공동체 조직이 대체하여 운영하고 제공할 수 있다는 의미에서 돌봄 대체의 유형화가 가능할 것이다.

이처럼 공동체의 지역적 특성과 돌봄활동 특성에 따른 유형들을 구분하면 다음의 4가지로 제시할 수 있다.



농촌지역에서 공동체들의 지역돌봄활동이 공공의 자원과 정책지원을 수행하는 방식으로 활동하는 유형은 농촌보완형으로 구분할 수 있으며 이와 반대로 어느 정도의 공공지원이 수반되지만, 주체적으로 돌봄의 수요자와 공급자간의 자주적인 공동생산의 활동이 수행되는 경우는 농촌자립형의 유형으로 구분할 수 있다. 도시적 형태의 공동체들 또한

돌봄서비스의 수행 형태에 따라 도시보완형과 도시자립형으로 구분할 수 있다.

이러한 분석틀에 따라 본 과제에서는 노인과 아동의 돌봄 영역에서 농촌과 도시의 공동체적 특성에 따른 돌봄 공동체의 모델을 구성하고자 하며 이는 공공지원의 개입여부에 따라 자립과 보완의 특성을 반영할 수 있을 것이다.

## 2) 공동체 돌봄서비스의 주요 구성요인

지역공동체가 지역사회에서 수행하는 돌봄서비스는 공동체 조직을 포함하여 다양한 주체와 요인들이 함께 참여하는 복합적인 형태로 구성된다. 하지만 공동체 기반의 돌봄활동은 모든 영역에서 수행가능하지 않으며 국가나 시장이 공급하는 돌봄서비스의 거시적인 형태보다는 주로 국가와 시장이 활동하지 못하는 복지사각지대 중심의 미시적인 활동기반의 성격이 특징적이라 볼 수 있다. 선행연구 및 현황을 검토한 결과 다음과 같은 분야와 영역을 중심으로 지역공동체의 돌봄서비스가 운영되고 있다고 볼 수 있다. 이처럼 지역공동체가 수행하는 돌봄서비스는 국가 및 공공에서 모두 제공하기에 어려움이 있고 시장영역에서 이윤추구가 불가능한 돌봄의 사각지대를 커버할 수 있는 다음의 영역을 중심으로 수행하는 것이 효과적으로 판단할 수 있다.

<표 6-2> 지역공동체 수행가능한 돌봄서비스(안)

대상	영역	세부 내용
노인	- 일상적 돌봄 - 정서적 돌봄	집 관리, 외출도움, 건강관리, 장보기 등 안부, 방문, 사고, 말벗, 상담 등
아동	- 영유아 돌봄 - 아동 돌봄	보육서비스, 식사제공 교육활동, 예술·체육·취미활동, 식사제공

다음으로 지역공동체의 돌봄서비스는 돌봄활동을 공급하는 주민공동체 조직과 수혜자인 지역주민과의 관계를 중심으로 수행되지만 지역공동체는 지역주민의 복지수요 해결을 위해 방법적 측면에서 지역자원을 적극적으로 활용하고자 하며 돌봄활동을 지원해줄 수 있는 공공을 비롯한 지원, 연계 주체들과의 관계를 구성하는데 적극적이라 볼 수 있다.

우선 지역공동체의 돌봄서비스 수행을 위한 지역자원의 활용은 공동체가 지역중심의 돌봄서비스 제공을 위해 활용할 수 있는 지역에 분포하는 자원을 발굴하고 효과적인 연계방안을 마련하는 것을 의미한다. 지역사회에서 돌봄서비스를 위해 활용가능한 자원은 다음을 거론할 수 있다.

- ① 인적자원: 지역의 자원봉사자, 요양보호사, 사회복지사, 돌봄교사 등 관련 인적자원
- ② 보건자원: 지역소재 병·의원 (의사 포함)
- ③ 복지자원: 대학, 공공 사회복지법인 및 사회복지 종교법인 등 복지서비스 기관
- ④ 공간자원: 공동체들이 돌봄활동을 수행할 수 있는 지역내 공공 공간

특히 공간자원의 경우 지역의 공동체조직들이 노인 및 아동의 돌봄활동을 수행할 수 있는 물리적 기반을 제공한다는 점에서 가장 근본적이지 필수적인 지역자원으로 볼 수 있는 것이다. 이러한 돌봄서비스를 위한 지역자원으로서 다음과 같은 공간들이 활용될 수 있다.

<표 6-3> 돌봄 대상별 지역 공간(안)

대상	지역 공간
노인 서비스	경로당, 노인복지관, 마을회관, 주민자치센터 등
아동 서비스	학교(방과후), 지역아동센터, 공동육아나눔터, 육아종합지원센터 등
공통 서비스	지역도서관, 아파트 내 공유공간, 지역복지센터, 종교시설 등

공동체가 지역사회의 돌봄서비스를 효과적으로 수행하기 위해서는 공동체조직만의 역량보다는 돌봄, 복지서비스가 가능한 주체들과의 연계가 중요하다. 특히 공동체가 지역의 자원들의 연계를 위한 지역 중심의 거버넌스 및 네트워크의 연계 시스템 마련은 공동체기반의 돌봄서비스 운영에서 중요한 부분으로 볼 수 있다. 대표적인 지역사회의 돌봄, 복지 서비스를 위한 행정구역 단위로 다음과 같은 협의체 조직을 거론할 수 있다.

- ① 읍·면·동 공동체돌봄협의체(지역사회보장협의체 기능): 공동체가 소속된 가장 기초단위 행정체제의 협의체로 소속된 다양한 복지 관련 민·관 조직들이 현장의 실질적 돌봄사업 수행을 위해 협의하는 기구
- ② 시·군·구 공동체 돌봄지원단(사회복지협의체 기능): 기초자치단체 차원에서는 돌봄의

공간마련 행정지원 및 공동체 돌봄 지원정책의 심의 의결 등의 기능을 수행

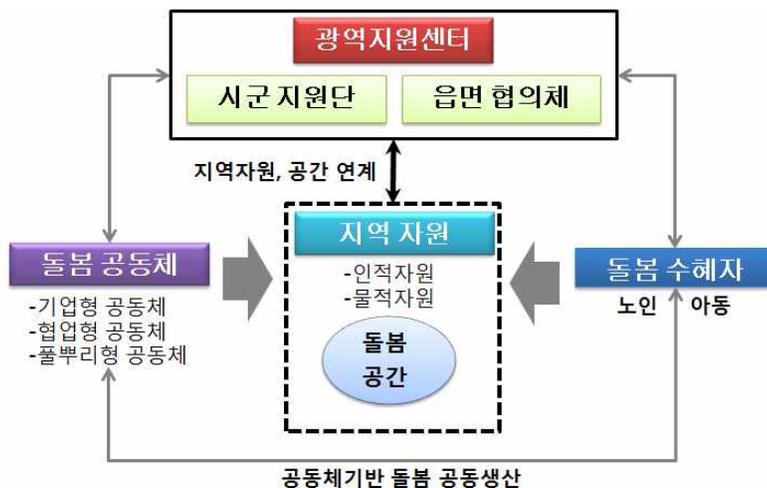
③ 광역 공동체 돌봄지원조직: 현장보다는 공동체 기반 돌봄체계의 활성화를 위한 거시적 차원의 정책개발과 이를 위한 조사연구, 그리고 돌봄공동체의 발굴, 육성지원과 교육의 기능을 수행

### 3) 공동체 기반 돌봄서비스 상호연계 모델

공동체 기반 활동은 공공의 정책지원이나 민간의 재원조달과는 다른 방식으로 돌봄 서비스를 수행하며 한국여성정책연구원(2013)에서 강조한 바처럼 지역사회의 다양한 자원과 주체들을 연계하는 관계채를 중심으로 한 상호작용이 주요한 활동기반으로 볼 수 있다. 따라서 위에서 제시된 주요한 공동체의 돌봄활동을 위한 요인들과 주체들을 어떻게 상호연계 할 수 있는 지는 중요한 활동의 전략이라 할 수 있겠다.

우선 위에서 살펴본 지역 돌봄서비스의 구성요인들을 중심으로 지역공동체 기반의 돌봄서비스의 상호연계 활동에 대한 이론적 모델을 제시하면 다음 그림과 같다.

<그림 6-2> 지역공동체 기반 돌봄서비스를 위한 연계모델



공동체기반의 돌봄서비스는 명확한 공급자와 이용자의 경계와 대상이 구분되지 않기 때문에 이에 대한 활동 주체의 형성이 중요하다고 판단된다. 나아가 공동체 주체들이 지역의 노인과 아동의 돌봄수요자에게 돌봄서비스의 효과적인 제공하기 위해서는 지역 내 공공공간을 비롯한 돌봄활동을 위한 공간이 필요하며 위에서 제시한 다양한 자원들과의 연계가 필요하다. 특히 공동체활동의 근본적인 자산인 관계재의 적극적인 활용을 위해서는 지역사회 돌봄 수요자와 면밀한 관계가 필요하며 이를 통한 돌봄서비스의 공동생산(co-production) 활동이 수행되어야 할 것이다.

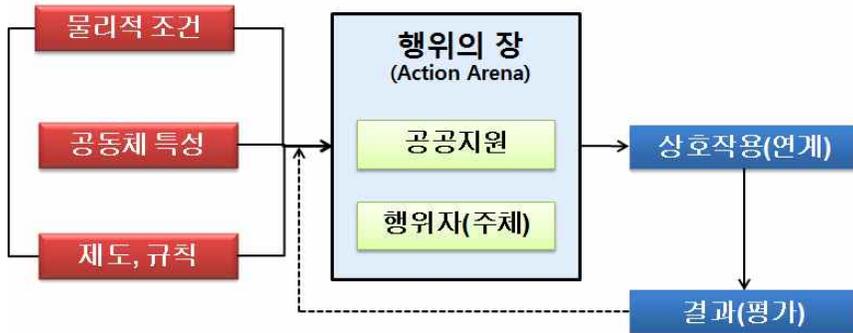
그리고 이처럼 공동체들의 지역 돌봄활동이 활발하게 발생하고 적극적인 지역자원을 활용하여 돌봄서비스의 사각지대를 줄이고 보다 효과적 제공을 위해 광역을 비롯한 시·군·구, 읍면동의 협의체 활동과의 연계가 중요하다. 이러한 지역단위의 거버넌스 체계는 수요자, 공급자, 지역자원들 간 연계활동을 촉진시켜주며 조사 등의 수요파악과 수요자 평가를 통한 돌봄패키지 설계 등의 관리 지원활동을 수행할 수 있기 때문이다.

## 2. 공동체 돌봄서비스 모델 요인

### 1) 공동체 돌봄체계의 분석 틀

충남에서 공동체 기반의 돌봄체계의 모델을 제시하기 위해 다양한 활동들의 요인들의 도출과 운영원리를 제시하기 위한 분석틀을 E. Ostrom이 제시한 IAD(Institutional Analysis and Development Framework) 모형을 토대로 구성하였다. 기존의 IAD 모형은 행위의 장에 공동체적 상황을 고려해야 하지만 본 연구에서는 공동체적 특성을 외부물리적 조건으로 보고 공동체 돌봄서비스에 대한 공공지원의 요인을 주요한 서비스 행위에서의 변인으로 살펴보고자 한다.

<그림 6-3> 공동체 기반 돌봄서비스의 분석틀



IAD모델은 다양한 사회적 현상을 분석하고 제도적인 문제해결을 위해 정책적 대안을 제시하는데 그 목적이 있으며 특히 Ostrom은 사회현상을 제도에 의해 영향 받는 개인(주체)들의 상호작용으로 인한 결과로 보고 있다는 점에서 공동체 기반의 돌봄서비스가 공동체 주체 간 상호교류 및 연계활동을 강조하고 있다는 점에서 본 분석틀의 타당성이 있다고 판단된다.

우선 공동체의 돌봄서비스가 발생하는 사회적인 현상의 이해를 위해서는 공동체가 소속된, 돌봄서비스가 이루어지는 물리적 조건과 함께 지역사회의 특성과 관련된 제도 및 법률, 지원정책과 같은 외부적인 요인들의 검토가 필요하다. 이러한 김정훈·서인석(2016)에 따르면 이러한 외부조건에 대한 맥락적 이해는 전통적인 합리적 선택 신제도주의의 경직성을 완화하고 합리성의 개념에 대한 유연한 해석을 통해 주체와 제도 및 외부요인과의 영향관계를 살펴보는 분석틀로서 제시할 수 있는 주요한 논거이다.

이와 함께 행위의 장(action arena)은 사회현상에서 주체들의 행위를 설명하고 예측하는 가장 핵심적인 부분으로 주체들이 상호작용을 통해 서비스를 상호교환하며 문제해결에 대한 경쟁 및 협력하는 영역을 의미한다. 특히 행위자는 공동체에서 돌봄서비스를 제공하는 공급자 및 이용자의 주체들을 의미하고 행위상황은 행위자들이 특정 행동을 선택하고 서비스를 교환하는 맥락적 요인으로 교육, 정보, 비용, 통제권한 등을 의미한다. 이러한 행동의 장은 일반적으로 외부요인들(물리적 조건, 지역사회 특성, 제도 및 규칙)에 의해 행위와 서비스의 양상이라는 독립변수들에 의해 변화될 수 있는 종속변수로서 작용할 수 있다. 하지만 외부적 요인과 행동의 장의 인과관계로만 사회

및 정책현상이 형성되는 것은 아니며 이들 간의 상호작용이 일어나고 있는 방식에 의해 형태가 결정될 수 있다고 보았으며 복잡한 요인들이 상호작용으로 인해 발생한 결과들은 다시 행동의 장에 영향을 미칠 수 있다는 순환론적 구조를 형성할 수 있다.

이와 같은 Ostrom의 IAD모형은 본 연구에서 제시하는 주요한 공동체의 보완과 자립 유형의 특성을 구체적으로 분석하여 작동요인 및 영향관계의 차이점을 규명하는 결과를 도출하는 유용한 분석틀을 제공해 준다. 특히 지역사회 돌봄활동을 위해 공동체가 활동하는 행위의 장(Action Arena)에서 공공과의 어떠한 관계성을 갖는지를 구체적으로 볼 수 있다. 구체적으로 IAD 모형은 공공지원 및 정책적 지원의 형태에서 보완의 역할을 수행하는 공동체와 자생적으로 지역의 돌봄문제를 해결하기 위한 자립적인 공동체의 행위가 발생하는 요인 및 환경적 조건들의 특징들을 규명함으로써 돌봄서비스의 모델의 종합적인 원리와 프로세스의 고찰을 제공한다.

## 2) 공동체 돌봄서비스 요인

앞서 제시한 IAD분석틀에 의거하여 공동체기반 돌봄서비스의 모델을 구축하기 위한 주요한 요인들은 외부적 요인(물리적 조건, 지역사회의 특성, 제도 및 규칙)과 행동의 장(행위자 및 행동상황)과 상호작용으로 구분할 수 있다. 이러한 요인들을 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 행위자(주체)의 구성

돌봄서비스의 공동체 기반의 활동에서 가장 중요한 요인은 돌봄서비스 행위자의 주체에 관한 논의들이다. 제3섹터의 특성상 공공처럼 정부 정책적 활동이나 민간처럼 재원기반의 활동보다 주체 및 활동 행위자들의 관계성 및 역할들이 가장 중요한 요인이기 때문이다. 이처럼 행위자의 구성은 가장 기본적인 구분으로 돌봄서비스의 공급주체와 이용주체로 구분할 수 있다. 공동체 돌봄서비스를 이용하고자 하는 주체들은 본 연구에서는 돌봄서비스를 이용하고자 하는 노인과 아동이 대상이 되며 이와 함께 노인과 아동의 보호자 또한 돌봄서비스 이용자의 주요한 주체가 될 것이다. 특히 공동체

활동 기반의 돌봄서비스를 이용하는 특성상 아동의 경우 공공의 보육 및 교육서비스의 사각지대에 있거나 충분한 서비스를 받지 못하여 공동육아 및 보육 등의 관련된 서비스의 수요를 내재하고 있는 이용자의 특성이 있다. 노인의 경우에도 공공 및 사설기반의 재가서비스나 요양원의 서비스를 받고 있거나 받을 예정이지만 이와 함께 본인이 실제 거주하고 있는 공동체에서 관련된 서비스를 받고자 하는 욕구를 가진 사람들로 주체를 구체화 할 수 있을 것이다.

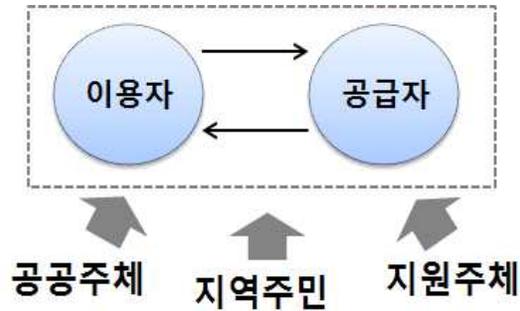
이러한 공동체 기반 돌봄서비스의 공급자 및 이용자와 함께 이들과 함께 살아가는 지역주민(조직)도 중요한 주체가 될 수 있다. 잠재적인 공동체 돌봄서비스의 이용자 및 공급자가 될 수 있고 이러한 활동들에 대한 직간접적으로 연관될 수 있기 때문이다. 또한 지역사회에서 돌봄서비스의 운영과 관리적 측면에서 주체들이 함께 거주하고 있는 지역주민의 역할도 매우 중요한 요인으로 볼 수 있다.

그리고 지역공동체가 중심이 되는 돌봄서비스 수행의 체계는 기본적으로는 돌봄서비스가 필요로 하는 이용주체와 수요를 충족하고자 하는 공급 주체인 공동체 조직간에 형성되지만 이러한 공공서비스의 성격으로 수행되는 돌봄서비스의 원활한 공급과 효과적인 활동의 확산을 위해 일정부분 공공주체(정부)가 지원할 수 있다. 앞서 살펴본 대부분의 사례연구에서도 정도의 차이는 있지만 정부의 지원이 다양한 형태로 발견되었다는 점에서 공공주체도 중요한 행위주체의 하나로 볼 수 있다.

이와 함께 공공과 더불어 공동체 기반의 돌봄서비스와 연관되어 기능을 수행하는 주체들이 존재하는데 지역사회에서 이미 돌봄서비스를 수행하고 지원하는 기능을 수행하는 사회복지 기관 및 교육기관 등이 있으며 사회복지협의회, 지역사회보장협의회 등의 협회들도 이러한 주체들로 볼 수 있다. 비록 직접적인 공동체의 돌봄서비스를 수행하지는 않더라도, 기능이 중복되는 영역이 있으며 지역사회 내 돌봄서비스의 효과적 행위를 위한 상호연계 및 지원의 역할을 수행할 수 있는 주체들인 것이다.

이러한 주체들의 관계를 표현하면 다음 그림과 같다.

<그림 6-4> 공동체 돌봄서비스 주체설정



### (2) 물리적 조건

돌봄서비스는 특성상 서비스 행위가 일어나는 물리적인 공간의 필요성이 매우 강조되고 있다. 육아정책연구소(2014)의 연구에서도 농촌을 비롯한 다양한 보육에 대한 정책지원의 노력으로 사회적 약자를 돌보기 위한 좋은 환경을 갖춘 곳을 보장하는 것이 정책적 지원으로써 매우 중요하다고 보았다. 돌봄서비스의 물리적 공간은 노인 및 아동의 돌봄활동이 실제 일어나는 공간으로 공동체의 활동이 용이한 물리적인 환경을 의미한다. 이러한 물리적 조건은 농촌 및 도시 등과 같은 지역의 특성도 매우 중요한 요인으로 여겨지며 공동체의 구성원들이 어떠한 관계를 맺고 활동을 수행할 수 있는지에 대한 행위의 장을 형성하고 제한할 수 있다는 점에서 중요한 외부적 요인이라 할 수 있다.

일반적으로 아동의 경우 지역아동센터와 같은 보육시설 및 유치원, 학교와 같은 교육시설이 포함될 수 있으며 아파트 및 종교시설의 돌봄공간과 같은 공공공간도 주요한 시설로 거론된다. 노인의 경우에도 경로당과 노인복지센터를 비롯하여 주민자치센터와 같은 공간도 주요한 돌봄공간이라 볼 수 있다.

### (3) 공동체 특성

공동체 특성은 공동체의 상황(situation)을 살펴보고자 하는 것이며 공동체 기반의 돌봄서비스가 실행되는 지역사회 조건(condition)을 의미한다. 이는 공동체를 중심으로 돌봄활동을 수행하는 것이기 때문에 지역사회(공동체)의 상황을 고려하지 않을 수

없으며 그 상황에 따라 행위자의 돌봄 수요 및 서비스의 실행가능성여부가 변화하기 때문이다. 우선, 돌봄서비스의 주체들과 실행공간이 위치해 있는 지리적, 물리적 요인 즉 교통접근성, 보행친화성, 아동친화성 등의 주변 요인들도 서비스 행위에 영향을 미칠 것이다. 또한 공동체 형성과 발전의 배경, 즉 시기적으로 공동체의 형성이 오래된 곳이거나 신도시처럼 지역사회 형성 초기인 지역 등의 특성들을 거론할 수 있으며 이는 돌봄공급자 및 이용자들의 형성에도 영향을 미치는 특성들로 판단된다.

이러한 공동체 상황의 요인은 외부요인의 변수들 중 지역사회의 특성과 유사한 의미로 활용될 수 있다. 하지만 구체적으로 공동체적 상황은 돌봄서비스를 수행하는 공동체 및 소속된 지역공동체적 상황을 의미하는 것이고 지역사회특성의 외부변수는 인구의 증가, 농촌 및 도시적 특성과 같은 보다 거시적인 범위에서 외부적인 성질을 의미한다고 볼 수 있다.

#### (4) 상호작용 및 평가

돌봄서비스의 주체들 간의 상호작용은 공동체 기반의 활동내용에서 가장 핵심적인 부분이라 볼 수 있다. 공동체 돌봄영역의 분석틀에서도 외부적인 요인들과 행위자들의 특성들에 의해 공동체 기반의 돌봄서비스가 형성되지만 실제로 현장에서 운영되고 서비스를 공급하는 행위들은 관계제에 근거한 상호작용 정도에 의해서 형성되기 때문이다. 실제 공동체적 활동에서 가장 활용의 효과성이 높은 재화는 사회적 자본이며 사회적 자본은 구성원들 간의 신뢰 및 네트워크에 의해서 구성되는 자본을 의미한다.

공동체 활동에 의한 돌봄서비스는 돌봄서비스의 수요에 대응하는 서비스의 공급의 부합성이 중요하며 이는 서비스를 공급하는 공동체의 구성원 및 활동가들과 서비스를 이용하는 노인 및 아동 주체들 간 상호작용을 할 수 있는 기회와 네트워크의 장이 핵심적이다. 실제 돌봄서비스 뿐만 아니라 공동체의 선행연구들은 구성원들 간의 연대와 소속의식 및 이를 구성하기 위한 상호교류의 기회에서 공동체성이 형성됨을 강조한다 (Kretzmann & McKnight, 1993). 공동체 활동은 구성원 간 합의를 통해 형성한 공공선(공동체적 가치)의 실현이 가장 큰 목적이며 이를 위해 끊임없는 상호교류와 논의의 기회 및 장이 필요한 것이다.

공동체 돌봄서비스에서도 주요한 구성원과 주체들 간에 상호작용의 행위들은 앞서

거론한 공동체의 상황 및 물리적 조건들에 대한 성격의 규정과 합의과정을 통해 전략과 계획을 도출하는 일련의 과정들의 핵심적인 부분이다. 상호교류는 공동체 구성원들 대상으로 한 공식적인 회의 및 이사진 등의 주요 임원의 회의뿐만 아니라 공동체 활동에 관한 비공식적 모임과 교류활동까지도 모두 포괄한다. 구성원들 간에 공동체 활동의 공감대를 형성하고 상호 간의 정보교환과 갈등의 해소 등의 다양한 교류활동들을 모두 포함하는 행위로 볼 수 있으며 이러한 상호교류는 공공 및 민간의 조직적 체계화를 대신하여 돌봄서비스가 운용될 수 있는 원리라 할 수 있을 것이다.

이와 함께 평가는 지속가능한 공동체의 활동이 가능할 수 있도록 돌봄서비스 행위에 대한 다양한 방식의 평가행위를 의미한다. 사업단위, 연 단위나 수시로 실행할 수 있는 평가행위는 회의 및 보고서 등의 방식으로 수행될 수 있으며 이러한 결과가 공동체 기반의 돌봄서비스 행위의 장(Action of Arena)에 영향을 미치는 피드백의 구조를 갖출 수 있다. 이러한 평가의 행위는 공동체 돌봄서비스의 이용자들에 대한 만족도를 높여 줄 수 있으며 공급자들의 보다 효율적이고 효과적인 돌봄서비스 활동을 이끌어 낼 수 있는 중요한 요인 중 하나이다.

#### (5) 공공 지원

지역사회에서 공식적인 절차와 제도를 통해 노인 및 아동에서 제공되는 돌봄서비스는 국가를 중심으로 지역사회에 전달체계가 구축되어 있다. 이러한 돌봄서비스에 대한 공공지원의 형태는 사회복지행정의 측면에서 수행주체에 따라 다음의 표로 분류할 수 있다.

<표 6-4> 돌봄노동의 탈 가족화 수준에 따른 돌봄정책 분석틀

구분	집에서 가족에 의해 (돌봄비용의 탈가족화)	집에서 외부 인력에 의해 (돌봄비용, 돌봄주체의 탈가족화)	집밖에서 외부 인력에 의해 (돌봄비용, 돌봄주체, 돌봄장소의 탈가족화)		
	A. 가족돌봄노동에 대한 현금보상	B. 호출형 돌봄서비스 이용비용지원( 및 자격관리)	C. 돌봄기관에서의 돌봄서비스 제공		
	(가족안) (비공식)		(가족안) (공식)		
	지원종류	지원종류	서비스제공기관	지원종류	서비스제공기관
아동 돌봄	양육수당	아동돌봄 서비스	(b) 아이돌봄 서비스제공기관	보육서비스 *맞춤형보육 유아교육 *유치원 방과후과정	(a) 사립유치원 법인유치원 민간어린이집 (b) 국공립 위탁어린이집 (c) 국공립 유치원 국공립 직영어린이집
노인 돌봄	장기요양보험 가족현금급여	노인돌봄 종합서비스, 노인돌봄 기본서비스 장기요양 재가급여 (방문요양, 방문목욕, 방문간호)	(a) 영리법인 재가서비스기관 비영리법인 재가서비스기관 개인 재가서비스기관 (c) 국공립 재가서비스기관	장기요양 시설급여 *주야간 보호서비스	(a) 영리법인 장기요양시설 비영리법인 장기요양시설 개인 장기요양시설 (c) 국공립 장기요양시설

그리고 돌봄주체의 탈가족화에 따른 정책의 분류를 통해 노인과 아동의 구체적인 복지전달체계의 공공서비스가 존재한다. 우선 가정에서 이루어지는 돌봄서비스의 정책들을 종합하면 다음 표와 같다.

<표 6-5> 집에서 이루어지는 주요 돌봄정책의 내용

돌봄 영역	급여 종류	급여의 내용
아동	양육수당	미취학아동이 기관을 이용하지 않을 경우 월 10~20만원을 현금급여로 받음
	아이돌봄 서비스	만 12세 이하 아동을 대상으로 아이돌보미가 가정으로 찾아가는 돌봄서비스로, 시간단위 돌봄을 제공하는 시간제와 만3세 이하 영아를 종일 돌보는 영아종일제로 서비스로 구분함
노인	노인장기요양보험 가족요양비	장기요양기관을 이용하기 어렵거나 가족 등으로부터 장기요양을 받아야하는 경우, 수급자에게 가족요양비 월 15만원을 지급
	노인돌봄 종합서비스	장기요양등급 외 판정을 받은 평균소득 160%이하 노인에 대해 가사활동지원서비스, 주간보호서비스 등 제공
	노인돌봄 기본서비스	독거노인에 대한 기본적인 관리, 안부, 안전점검 등 제공
	노인장기요양보험 방문요양서비스	장기요양등급 판정을 받은 노인에 대해 집에서 요양보호사가 집을 방문하여 신체수발(목욕, 배설, 화장실이용, 옷 갈아입기), 가사(취사, 청소, 주변정돈, 장보기 등) 등 서비스 제공
	노인장기요양보험 방문목욕서비스	장기요양등급 판정을 받은 노인에 대해 방문목욕 차량 등으로 집을 방문하여 목욕서비스를 제공
	노인장기요양보험 방문간호서비스	장기요양등급 판정을 받은 노인에 대해 간호사 등이 의사의 '방문간호지시서'에 따라 집을 방문하여 신체 상태파악, 체위변경, 상처치료, 배뇨·배변관리 등 간호서비스 제공

자료: 여성가족부(2017), 「2017년도 아이돌봄지원사업안내」 ; 보건복지부(2017), 「보육사업안내」 ; 보건복지부(2017c,d), 「노인보건복지 사업안내(Ⅰ), (Ⅱ)」 에서 연구자 정리

다음으로는 외부기관 및 집 밖에서 이루어지는 돌봄서비스의 지원정책들의 경우에는 소유 및 운영주체, 운영시간에 따라 분석범위를 규정할 수 있다. 특히 외부기관의 돌봄 서비스 운영의 경우 공공 및 민간 등의 운영주체가 누구인지가 중요한 이슈이며 이와 함께 시설의 규모와 운영시간을 보다 구체적으로 고려할 필요가 있다. 그리고 노인과 아동 모두 운영시간에 대해 외부기관의 돌봄서비스 구분이 중요하다고 볼 수 있다. 이러한 점들을 종합하여 노인과 아동으로 구분하여 제시하면 다음 표와 같다.

<표 6-6> 외부기관에서 이루어지는 주요 돌봄정책의 분석 항목(아동)

항목		
소유·운영 주체	민간 어린이집 (보육료 단가에 따라 지원, 어린이집에는 기본보육료 지원)	개인이 설치·운영하는 민간 어린이집
		법인이 설치·운영하는 민간 어린이집
	국공립 어린이집	국가·지자체가 설치하여 민간에 위탁·운영하는 국공립어린이집
		국가·지자체가 설치하여 운영하는 국공립어린이집
	사립유치원 (사립유치원 이용 시 비용지원, 유아 학비지원 및 방과후 과정 비용 지원)	개인이 설립·경영하는 사립유치원
법인이 설립·경영하는 사립유치원		
국공립 유치원	국가·지자체가 설립·경영하는 국공립 유치원	
규모	가정어린이집 (개인이나 가정 또는 그에 준하는 곳에 설치·운영하는 어린이집, 5~20명 보육)	
운영 시간	맞춤형 보육 (0-2세 영아의 경우 전업주부의 자녀는 종일반(오전 7시30분~오후 7시30분)이 아닌 맞춤반(오전 9시~오후3시)을 이용하도록함.)	
	유치원 방과 후 과정 (맞벌이 부모를 둔 유아에게 교육과정(9시~오후2시)전후 돌봄 및 교육 제공, 종일제(오후 2시~5시), 에듀케어(아침7시~오후8시), 엄마품은종일돌봄교실(아침7시~오후10시) 등 운영	

자료: 보건복지부(2017), 「보육사업안내」; 교육부(2017), 「유아학비지원계획」에서 연구자 정리

<표 6-7> 외부기관에서 이루어지는 주요 돌봄정책의 분석 항목(노인)

항목		
소유·운영 주체	재가서비스기관(재가노인복지시설) (장기요양등급 판정을 받은 노인들에 대해 집에서 방문요양, 서비스 등을 제공하는 기관)	개인이 설립·운영하는 재가서비스기관
		비영리법인이 설립·운영하는 재가서비스기관
		영리법인이 설립·운영하는 재가서비스기관
		국가·지자체가 설립·운영하는 재가서비스기관
	노인장기요양시설(노인의료복지시설) (장기요양등급 판정을 받은 노인들이 입소하여 급식, 요양, 생활편의를 제공받는 시설)	개인이 설립·운영하는 노인장기요양시설
		비영리법인이 설립·운영하는 노인장기요양시설
		영리법인이 설립·운영하는 노인장기요양시설
		국가·지자체가 설립·운영하는 노인장기요양시설

구분	항목
규모	노인장기요양공동생활가정 (치매중풍 등 질환 노인에게 가정과 같은 주거여건으로 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공, 5~9명 요양)
운영 시간	주(·야)간보호서비스 (낮 시간 동안(또는 저녁까지)식사, 목욕 등 신체수발, 기능회복서비스, 여가 서비스 등 제공)

자료: 보건복지부(2017c,d), 「노인보건복지 사업안내(Ⅰ), (Ⅱ)」에서 연구자 정리

공동체기반 돌봄서비스는 기본적으로 공식적 영역인 공공 돌봄서비스의 사각지대에서 발생하는 이용자들의 수요를 충족하고자 하는 목적에서 시작되었다. 따라서 돌봄서비스의 주체는 공공이 아니라 지역사회에서 함께 거주하는 주민 및 비영리목적의 공동체조직이라 할 수 있다. 하지만 공동체의 돌봄서비스 활동 또한 주민들의 복지 및 돌봄활동을 중심으로 하는 공공성의 성격을 강하게 내포하고 있으며 공공이 수행할 수 없는 주민의 돌봄서비스의 영역을 대신하여 효과적으로 실행하는 분야이기 때문에 공공지원의 근거가 충분하여 정책들의 지원이 이루어지고 있으며 아래에서 제시하는 정책지원 이외에도 다양한 방식의 정책수단들이 활용되고 있다.

### ① 공동체성 형성을 위한 논의의 장 마련

공동체 형성에서 가장 핵심은 구성원들끼리 공동의 문제와 욕구를 공유하고 이를 해결하기 위한 공동체성을 형성하는 부분이라 할 수 있다. 다양한 공동체의 사례에서도 주민들이 스스로 욕구에 기반하여 공동체 형성을 위한 논의를 지속적으로 갖기도 하지만, 돌봄욕구가 존재하지만 이에 대한 서비스공급을 위한 공동체 형성의 단계가 미흡하고 의견이 수렴되지 못하는 경우도 다수 발생한다. 이러한 점에서 공공에서는 지역문제 발굴과 해결을 위한 다양한 주민모임들을 기획, 운영하고 있으며 이를 통해 공동체로 발전할 수 있는 가능성을 만들어내기도 한다. 충남공익활동지원센터에서 도민공익활동 지원을 위한 동아리 모임을 지원사업이나 충남사회적경제지원센터에서 수행한 사회적경제아카데미 사업의 학습동아리 지원사업과 같은 정책지원들은 같은 고민과 욕구를 가진 주민들 간에 모임을 지원하여 논의의 장을 만들고 의견을 공유하는 기회를 제공한다.

## ② 공동체 활동의 재정지원

공공활동에 대한 재정지원은 가장 직접적인 지원방식이고 단기간에 효과적인 정책 수단 중에 하나이지만 재정지원으로 인한 공공활동의 종속화 및 자립성 훼손과 지속가능성의 약화 등의 문제들이 꾸준히 거론되어 왔다. 하지만 충청남도 동네자치 시범사업과 같이 공동체활동을 시작하려고 하는 조직들에게 사업수행을 위한 재정지원은 활동의 마중물로서 중요한 역할을 수행할 수 있으며 이 활동을 통해 다양한 공동체의 사업들이 확산될 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 그리고 돌봄의 활동은 주로 인력에 의한 서비스 활동이기 때문에 인건비의 비용이 요구되는데, 비영리 활동을 수행하는 공동체의 구조에서 이를 충당하기는 쉽지 않고 이 때문에 사업의 원활한 진행이 어려운 경우도 발생하게 된다는 점에서 재정지원은 많은 공동체들의 정책수요이기도 하다. 또한 보조금 형식의 재정지원은 공공의 시각에서 보다 효과적인 지원의 관리와 근거를 도모할 수 있기 때문에 많은 비영리조직 및 공동체 지원으로 활용되지만 이후 까다로운 정산절차와 독립성의 약화 등 한계와 문제들은 여전히 지적되고 있다.

## ③ 돌봄활동 위한 공간 마련

보육시설이나 요양기관처럼 기관중심의 돌봄서비스이거나 재가돌봄서비스가 아닌 경우 돌봄활동이 일어날 수 있는 공간의 확보는 필수적이다. 이러한 돌봄공간은 단순한 사무실의 구조가 아니라 보육이나 요양과 같은 돌봄 활동을 수행할 수 있는 공간이어야 하며 이용자 및 공급자들의 접근성이 고려되어야 한다. 특히 공동체 기반의 돌봄서비스가 수행되기 때문에 지역사회 내에서 이러한 돌봄활동이 가능한 공간을 마련해야 한다.

이러한 특성을 가진 공동체기반의 돌봄서비스 공간은 도시지역의 경우는 주민자치센터 및 아파트 등 공동주택의 공공공간을 활용하여 수행하는 특성을 보이고 농촌지역의 경우 노인 장기요양시설지원 정책을 활용하거나 지역 내 유휴공간을 이용하여 공간을 운영하는 모습을 보인다. 하지만 이러한 형태들 모두 정도는 다르지만 공공의 정책지원을 받고 있는 공통점이 있다. 이러한 공공지원은 임대료를 지원하거나, 리모델링 및 시설비의 지원과 같은 직접적인 재정지원의 형태와 함께 공공기관 및 복지기관과의 협약을 통해 낮은 비용으로 공간을 임대해주는 형태의 지원까지 다양한 모습을 보인다.

#### ④ 네트워크 및 자산연계 지원

공동체기반 돌봄서비스의 활동을 위해 공동체가 활동하는 지역사회의 다양한 관련 기관과 조직들 간의 네트워크와 자산의 활용은 중요한 요인이다. 돌봄서비스와 관련하여 지역의 다양한 사회복지시설 및 기관과 지역의 사회복지협의회 등의 협회조직 등은 돌봄의 전문성과 재원이 부족한 공동체의 활동에 다양한 도움을 줄 수 있기 때문이다. 하지만 이러한 지역사회의 돌봄기관에 대한 공동체 차원의 협력관계 구축이 주체 간 신뢰성의 확보 및 매개의 역할이 필요하다는 점에서 공공의 지원 역할이 중요하다.

공공에서는 주민의 복리를 책임진다는 역할과 기능을 수행함에 있어서 돌봄서비스를 수행하는 공동체들 간의 상호연계와 함께 공공 및 민간의 지원을 통해 지역에서 복지 활동을 수행하는 인적, 물적자원들 간 교류할 수 있는 매개의 장을 만들고 이에 대한 참여를 독려할 수 있다. 그리고 공공에서 돌봄서비스를 수행하는 공동체조직들의 신용을 보증하고 지역사회에서 역할과 기능을 부여함으로써 다양한 형태로 존재하는 사회복지 및 연관된 민간, 공공기관과의 연계를 촉진할 수 있다.

#### ⑤ 교육 및 역량강화 지원

전문적인 복지기관이나 공공기관이 아닌 돌봄서비스 기반의 공동체조직들의 특성상 공급주체들의 전문성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하며 이와 함께 지속적으로 공동체 구성원들의 돌봄서비스 역량확보와 함께 활용가능한 지원정책의 정보제공과 같은 교육의 기회가 필요하다.

하지만 지역사회에서 돌봄서비스의 수행으로도 재원 및 필요한 자원의 확보가 어려운 공동체의 상황에서 지속적인 공급자 및 이용자들의 교육과 역량강화의 활동이 이루어지기는 쉽지 않다는 점에서 공공의 지원이 필요한 부분이라 할 수 있다. 돌봄활동은 의료 및 교육과 같은 전문적 지식과 관련된 정책 및 정책의 전달체계가 존재하기 때문에 이에 대한 지속적인 학습과 교육과정이 필요하다. 따라서 각 지역별 돌봄활동을 수행하는 공동체의 종사자 대상으로 공공 중심의 종합적 교육 활동을 수행하거나 지역의 사회복지협의회와 같은 전문가 집단의 협력과정을 통해 이러한 수요를 대응하는 등의 교육지원은 정책적으로 필요한 부분이라 볼 수 있다.

### 3) 공동체 돌봄서비스 단계 구분

공동체 돌봄서비스는 공공(정부)에서 수행하는 돌봄서비스의 한계를 보완하고 보다 지역중심의 자율적인 돌봄서비스를 지향하고 이를 통해 돌봄의 사각지대를 해소하고자 하는데 그 목적이 있다. 하지만 공동체 돌봄이 지향하는 일상돌봄이나 정서적 돌봄은 국가 중심의 공적 돌봄지원체계로 제공하기 어려운 서비스이기 때문에 비정기적이고 보편적 지침 및 과정의 마련이 불가능하며 케이스에 따라 변화될 수 밖에 없다. 따라서 공동체 중심의 돌봄서비스 활동이 원활하게 수행되기 위해서는 지역사회 기반의 다양한 활동들을 중심으로 공동체활동의 단계적인 구분이 필요하다고 볼 수 있다. 공동체의 형성 및 발전과 역량의 정도에 따라 수행할 수 있는 서비스가 다르기 때문이다. 이처럼 공동체들이 지역사회에서 돌봄서비스 수행을 하기 위한 단계는 다음의 세 단계로 구분해 볼 수 있다.

#### (1) 공동체 돌봄 모색 단계

공동체 기반의 돌봄서비스 활동은 서비스를 이용하는 노인 및 아동의 이용자들의 욕구와 함께 돌봄서비스를 공급하고자 하는 지역공동체의 역량 및 욕구의 매칭이 중요한 부분이다. 따라서 공식적인 돌봄서비스처럼 이용료를 지불하고 일방적인 서비스의 활용보다는 지역 공동체 안에서 돌봄서비스의 이용자와 공급자가 함께 참여하여 돌봄활동이 일어나는 과정이 중요하다고 볼 수 있다. 마을 공동체의 노인 및 영유아의 특성에 따라 일상돌봄이나 정서돌봄, 교육활동 및 보육활동 등의 돌봄서비스 내용이 다르기 때문이다. 공동체 기반의 돌봄서비스의 내용도 방문서비스에서부터 마을자치 및 공동주거의 형태까지 다양하게 분포하고 있기 때문에 지역사회에서 요구하는 공동체 돌봄 활동의 수요와 참여 구성원의 파악이 중요한 부분이라 볼 수 있다.

공동체 돌봄 모색의 단계는 실제 지역사회에서 주민들이 느끼는 돌봄수요와 공동체에서 수행하고자 하는 돌봄서비스의 내용과 방식들에 대한 협의와 논의구조가 핵심이다. 공동체는 구성원들의 공통된 목표와 가치에 근거하여 활동이 형성되기 때문에 자발적인 욕구와 합의에 따른 숙의과정이 중요하다. 따라서 지역 구성원에 의해 공동체

돌봄활동의 목표나 비전과 같은 가치적 부분의 합의과정은 향후 공동체 활동을 진행하는 과정에서도 매우 중요한 부분이라 볼 수 있다. 그리고 이를 통해서 실제 공동체가 돌보아야 할 대상이 구체적으로 어떠한 부분인지, 이들의 돌봄을 위해 공동체는 어떠한 멤버로 구성이 되어야 하는지의 주체와 대상 형성의 내용이 드러나게 된다. 결국 공동체가 지향하고자 하는 돌봄서비스의 목적과 이에 따른 가치지향에 대한 구성원들의 논의와 숙의 과정과 함께 이에 따른 돌봄서비스의 주체와 구체적인 대상 집단의 선별은 공동체기반 돌봄서비스를 형성하는 기초단계를 의미한다.

## (2) 공동체 돌봄 운영 단계

공동체들이 지역사회의 돌봄서비스를 실제 시작하는 운영단계에서는 공동체 돌봄의 가치를 지향하면서 목적을 달성하기 위한 운영의 규정과 규칙을 서로간의 합의를 통해 만들어내는 과정에서 출발한다. 주민 중심의 공동체 활동은 공공의 매뉴얼 같은 획일적인 체계로 운영되는 형태가 아니기 때문에 구성원들의 숙의와 합의과정을 통해 돌봄서비스의 목적을 달성하기 위한 서비스의 내용과 운영의 규칙들을 형성하는 단계는 매우 중요하다.

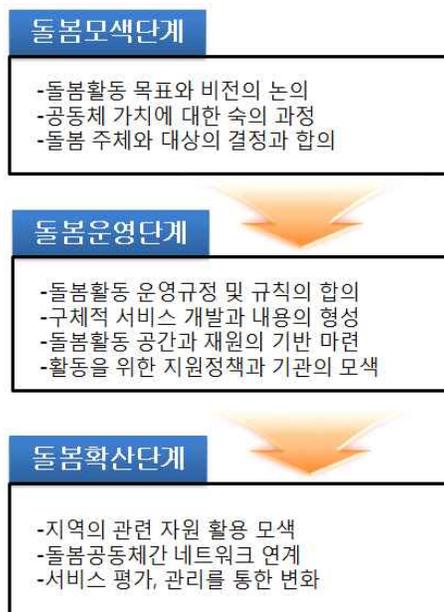
이와 함께 실제 공동체 돌봄서비스 운영을 위해 다양한 방식의 기반 구축의 형성이 요구된다. 대표적으로 돌봄활동을 수행할 공간마련을 위한 활동들과 함께 돌봄서비스 운영에 소요되는 재원의 마련을 위한 공공지원체계 등의 모색은 지속가능한 경영을 위해 필수적인 요인들인 것이다. 비록 공동체 기반의 돌봄서비스가 시장영역처럼 이윤추구의 목적이 아닐지라도 지속적인 돌봄활동의 영위를 위해서는 경제적 활동은 필요하다.

공공의 재원이나 민간기업의 이윤이 담보되지 않은 공동체의 비영리영역의 돌봄서비스 활동은 공간, 자원, 인력 등의 활동을 위한 물적 기반 마련과 지속성이 운영 단계에서는 가장 중요한 부분이라 할 것이다. 그리고 이러한 인적, 물적 기반 조성을 위해 지역사회에서 다양한 형태로 존재하는 자산의 적극적인 활용이 필수적이다. 돌봄활동의 목적을 공유하고 지향하는 구성원들을 중심으로 인적기반을 조성하고 지역에 존재하는 기관, 공간, 자원 등 다양한 물적기반을 모색하고 적극적으로 활용하는 행위는 공동체 기반의 돌봄서비스 모델에서 핵심적인 부분을 차지한다.

### (3) 공동체 돌봄 확산 단계

공동체 기반 돌봄서비스의 확산단계는 어느 정도 돌봄활동이 운영되고 있는 공동체들의 서비스 및 대상의 확산을 위한 단계를 의미한다. 이를 위해 지역사회에서 돌봄서비스의 보다 활발한 활동을 위해 의료, 복지, 봉사 등 다양한 분야의 기관들과 협력적 관계를 맺고 다른 지역의 돌봄활동을 수행하는 공동체 조직들과 네트워크 활동을 통해 서비스 연계로 활동을 확장하거나 상호도움의 행위를 지향하는 형태를 보이는 단계이다.

<그림 6-5> 돌봄 공동체 활동의 단계



이러한 공동체 기반 돌봄서비스의 확산단계는 공동체 활동의 정도에 따라 차이가 있지만 현재에 제공하는 돌봄서비스에 대한 확대 및 변화의 시기가 판단되었을 때에 주로 진입할 수 있는 단계의 모델이라 볼 수 있다. 이와 함께 그리고 공동체가 현재까지 진행한 돌봄서비스에 대해 자체적인 평가 및 관리를 통해 다양한 피드백 과정을 거치고 이를 통해 스스로 변화를 도모하는 형태를 의미하기도 한다.

## 제2절 공동체 기반 돌봄서비스의 모델

본 연구는 노인과 아동의 돌봄대상을 중심으로 공공과 민간이 아닌 지역사회의 공동체 기반의 돌봄서비스의 확산을 위해 지역별 특성에 근거한 운영의 모델을 제안하는데 그 목적이 있다. 따라서 본 모델의 제안은 앞서 제시한 IAD 분석틀에 근거해서 지역 및 공동체의 단계 및 특성에 부합하는 운영의 형태를 기술하고자 한다. 우선 IAD모델에서 외부적인 요인들(물리적 조건, 공동체 특성, 제도 및 규칙)은 공동체들이 돌봄서비스 활동을 수행하는데 영향을 미치는 것으로 어느 정도 유형별로 고정되어 있는 상수로 볼 수 있다. 이러한 외부적 조건과 상황에 따라 어떻게 행위의 장에서 행위자(주체)들이 활동을 하며 공공자원이 결합하여 서비스가 형성되는가가 모델의 가장 중요한 내용이 될 것이며 행위의 장에서 상호작용의 형태는 어떻게 이루어지는지에 대한 변화에 따라 모델이 형성될 것이다.

### 1. 돌봄모델의 외부적 요인의 특성

#### 1) 농촌지역의 특성

돌봄서비스를 수행하기 위한 농촌지역의 특징으로는 도시지역처럼 주민들과 이용자들이 밀집되어 있는 구조가 아니라 면단위의 지역사회에서도 원거리에 존재하는 경우가 많다는 것이다. 그리고 병원, 약국, 학교, 복지관, 시장, 관공서 등 주요한 생활편의 시설들이 면의 중심에 위치하고 있어서 이에 대한 이동접근성이 도시지역에 비해 어려운 것도 주요한 물리적 특성으로 볼 수 있다.

이러한 외부적 요인 관점에서 물리적(지역) 특성을 우선 구체적으로 살펴보고자 한다. 농촌지역에서 아동의 보육사업은 보육서비스 제공과 수요자의 이용 측면에서 비교해 볼때 도시와 달리 수요가 많지 않고 한편으로 공급 또한 원활하지 않아서 존재하는

수요에 적합한 대응과 매칭이 이루어지지 못한다는 한계가 있다(김은설 외, 2017). 또한 노인 돌봄서비스도 농촌마을에서는 원거리에 거주하고 있는 경우가 많기 때문에 노인을 대신하여 장보기, 집수리 등 일상의 돌봄서비스가 효과적이며 이는 비정기적이며, 긴급한 성격을 가질 것으로 판단된다(한국여성정책연구원, 2013). 따라서 이러한 물리적 조건을 보면 농촌지역에서 노인의 일상돌봄지원은 공적인 돌봄체계에서 모든 돌봄서비스 수요에 대응하기 어려운 상황이라는 점에서 공동체적 돌봄서비스가 매우 효과적인 분야라 하겠고 아동돌봄의 경우 수요가 많지 않고 집적되어 있지 않은 상황에서 어떻게 공급의 방법을 고려할 수 있을 것인가가 중요한 부분이다.

특히 지역사회의 물리적 조건에서 농촌지역은 원거리인 경우에 따라 이동접근성이 중요한 관건이기 때문에 차량을 비롯한 이동수단에 대한 고민이 중요하다. 이는 아동돌봄 차원에서 지역면적에 비해 시설분포가 균등하지 못하여 장거리통학이 일상적이라는 지적도 존재한다(육아정책연구소, 2014). 그리고 농촌사회는 대부분 고령화율이 높기 때문에 독거노인을 포함하여 고령자들의 일상생활에 대한 긴밀한 관찰과 거동의 불편함으로 인한 일상생활의 지원이 필요한 특징이 있다. 하지만 노인들이 이동수단 및 거동의 불편함으로 인해 요구할 수 있는 서비스는 매우 다양하기 때문에 일상의 도움에서부터 스스로 자립적인 활동이 가능할 수 있는 소일거리 등의 수요자에 맞춘 접근이 필요할 것이다.

그리고 농촌사회는 주민들의 거주기간이 일반적으로 도시지역에 비해 길다는 특성에 의해 지역사회가 돌봄의 중요한 매개체가 될 수 있으며 이는 서로 아는 사람들 속에서 관심과 돌봄을 받을 수 있다는 원리가 작동한다(최희경, 2012). 농촌사회는 이미 주민들 간에 밀접한 관계가 형성되어 있기 때문에 기존의 공동체와 협력하여 주민 상호 간의 돌봄서비스의 수행이 원활할 수 있다는 장점이 있다.

이러한 농촌특성을 반영한 돌봄서비스의 공동체 활동은 현재 공동체의 상황과 주체들의 특성에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있다. 특히 농촌에서 공동체가 중심이 되어 돌봄서비스를 수행하더라도 공공의 지원이 어느 정도 개입되어 있으며, 공공서비스와 차별의 요인이 무엇인지를 통해 운영의 모델 형태가 달라질 것이다. 지역사회에서 공식적인 절차와 제도를 통해 노인 및 아동에서 제공되는 돌봄서비스는 국가를 중심으로 지역사회에 전달체계가 구축되어 있다.

## 2) 도시지역의 특성

도시지역의 한정된 공간에 인구가 밀집하여 아파트의 커뮤니티센터를 비롯한 공공공간 및 돌봄 관련 기관과 조직 및 활용할 수 있는 자원들이 풍부하다는 장점을 갖고 있다. 따라서 농촌과 달리 구성원 대부분이 근거리에 위치하고 주변에 다양한 관련 시설 및 기관들이 존재하는 특성을 거론할 수 있을 것이다. 이러한 특성은 지역에서 공동체의 돌봄활동이 종합적인 서비스를 공급하기 위한 기반투자보다는 다양한 기반이 갖추어져 있는 공공을 비롯한 다양한 기관들의 연대, 협력 등 교류를 통해 돌봄활동이 가능할 수 있는 특성이 있다.

이러한 다양한 교류의 가능성은 돌봄활동이 다양한 층위로 구성될 수 있다는 점으로 아동의 경우 단순 보육이나 교육활동 뿐만 아니라 문화, 체육, 인문 등 다양한 영역의 접근과 경험이 가능할 수 있으며 노인의 경우에도 단순 방문이나 기관 돌봄 뿐만 아니라 다양한 직업의 일자리나 봉사활동 등의 경험을 제공할 수도 있다.

그리고 도시지역의 주민들은 주로 농업기반의 농촌주민들에 비해 다양한 직업군을 갖고 있으며 이에 따른 돌봄활동에 대한 다양한 시간 및 내용의 욕구와 함께 서비스의 공급도 가능한 특성을 갖고 있다. 그리고 시니어봉사단과 같은 공식적 자원봉사조직도 보다 촘촘하게 구성되어 있고 다방면의 재능을 보유한 인재들을 충분히 활용할 수 있는 기반도 특징적이라 하겠다. 그리고 상대적으로 젊은 인구가 많이 분포하고 특히 아이를 돌보는 가정이 상대적으로 많다는 점에서 자발적인 결사체 형식의 돌봄공동체가 형성될 수 있는 기반을 갖고 있기도 하다. 하지만 농촌사회에 비해 거주기간이 짧은 특성상 익명의 주체에 의해 돌봄활동이 수행되는 특성이 있어서 정서적 돌봄을 위한 보다 많은 활동이 요구될 수 있다.

## 2. 자립유형의 돌봄서비스 모델

공동체 기반의 돌봄서비스는 공공의 돌봄활동 효과가 미치지 못하는 사각지대를 중심으로 지역사회가 접근할 수 있는 영역에서 주로 돌봄의 역할을 수행할 수 있다. 특히 자립형 모델의 경우 공공의 지원보다 행위자 주체의 자립적인 활동을 통해 노인과 아동의 지역사회 돌봄서비스를 수행한다는 점에서 행위자의 역할이 보다 강조된다고 하겠다. 공동체는 안정된 조직형태가 아니라 상황과 역할 및 기능에 따라 변화하고 시기에 따라 성장, 진화하는 특성을 갖기에 본 연구는 위에서 제시한 분석모형에 따라 단계별로 요인의 관계를 통해 모델을 제시하고자 한다.

### 1) 돌봄공동체의 모색단계

자립형 돌봄공동체의 생애주기에서는 모색단계가 향후의 지속가능성을 유지하는데 가장 중요하다고 볼 수 있다. 공공지원을 받지 않음에 따라 관리 주체도 없으며 자립적으로 활동하기 때문에 구성원들 간의 공통된 목표의식과 목적이 확실한 사업의 영역과 범위의 규정이 필수적이다. 따라서 자립형 모델에서는 해당 공동체의 외부적 요인의 파악을 기반으로 초기 행위자들 간의 돌봄서비스에 대한 충분한 숙의과정이 중요하다. 결국 이용자들인 지역주민의 구체적이고 내재적인 돌봄 욕구를 파악하고 이를 충족하기 위한 선택과 집중의 구체적 사업설계가 핵심적인 단계인 것이다.

특히 보육과 교육활동에 집중되는 아동과 달리 노인의 돌봄공동체는 일상생활의 돌봄활동 뿐만 아니라 지속가능한 자립돌봄을 위한 소일거리 마련이나 공급자와 이용자가 모두 고령자의 공동생산도 가능하다는 점에서 범위가 더 넓다고 볼 수 있다. 따라서 사례에서 영광군의 여민동락공동체가 본격적인 노인돌봄 사업을 시작하기에 앞서 공급자들이 직접 주민대상으로 설문지를 받고 면접조사를 수차례 실시한 사례처럼 공급자 뿐만 아니라 이용자의 행위자에 대한 면밀한 조사분석과 이를 통한 사업 및 활동의 설계가 필요하다. 이러한 활동은 행위자들에 의한 공동체 특성을 파악하여 외부적인 요인을 규정하는 행위가 될 것이다.

그리고 구체적인 돌봄서비스의 사업내용을 설계하고 행위자들 간 공통된 문제를 찾는 과정에서 공동체 존재하는 물리적 조건과 공동체적 특성 및 제도의 외부적인 요인들이 함께 결합되어 행위자의 논의과정의 담론을 형성하게 된다.

따라서 자립유형의 돌봄공동체 모색단계에서는 우선, 돌봄서비스를 수행할 행위자(구성원)들 간에 공통된 목표와 가치의 합의를 위한 논의 및 숙의과정이 선행되어야 할 시기이다. 둘째, 지역특성에 따른 지역주민 및 이용자들에 대한 돌봄수요의 구체적이고 면밀한 파악이 공급주체인 구성원들에 의해 수행되어서 서비스의 공급과 이용의 연계를 강화해야 할 것이다. 셋째, 농촌 및 도시지역의 특성을 기반으로 공동체가 활동할 지역의 물리적 조건을 탐색하고 지역사회의 주민구성 및 공동체 형성의 시기 등의 특성을 조사하여 돌봄서비스의 내용에 반영할 필요가 있다. 이와 함께 노인 및 아동의 관련된 정부의 공공전달체계와 사회복지서비스의 제도를 조사하여 가장 효과적인 공동체의 돌봄서비스를 수행할 구체적인 사업내용을 설계해야 할 것이다.

이러한 공동체 돌봄활동의 모색 단계에서 농촌과 도시의 지역적 특성을 제시하면 다음과 같은 사항들을 고려할 수 있다.

#### ① 농촌지역의 특성

돌봄 모색단계에서는 외부적 요인들과 행위자의 구성에 주목할 필요가 있다. 우선 농촌지역의 물리적 조건으로는 이용자들의 원거리 거주로 인한 이동접근성의 고려와 생활편의 시설의 접근성 한계로 인해 관공서 업무 및 장보기 등의 일상업무처리, 문화 예술 향유와 활동의 기회부족과 같은 점이 공동체 특성과 함께 외부적인 요인들로 고려해야 한다. 그리고 공동체적 특성으로 농촌은 기존에 형성되어 있는 지역사회의 다양한 전통적인 공동체들이 존재한다는 점을 거론하지 않을 수 없다. 따라서 대부분의 이용자들인 지역주민의 참여를 위해서는 부녀회, 청년회 등 기존에 형성되어 있는 공동체들과의 원활한 관계 형성이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

앞서 살펴본 영광군의 여민동락 공동체의 사례에서도 귀농·귀촌인들이 여민동락공동체를 형성하기 전에 지역주민들의 동의와 공감을 얻는 과정이 가장 중요하였다는 점을 강조하고 있으며 항상 이용자이자 고령자인 주민들이 가장 필요로 하는 것이 무엇인지를 파악하고 지역에서 운영되는 공동체와 함께 참여하여 사업을 운영하였다는 점을 참고할 만하다.

## ② 도시지역의 특성

도시지역의 특성은 익명성의 지역사회 구조와 함께 전통적인 공동체 활동의 부족 및 부재를 거론할 수 있을 것이다. 특히 공동체 기반의 돌봄서비스를 지향하는 지역사회의 경우 기존의 역할을 수행하는 공동체가 부재하고나 미비한 경우가 대부분이며, 제주도의 혁신LH아파트 수놓음육아나눔터의 사례처럼 지역 자체가 새로 발생한 특징을 보일 수 있다. 이러한 경우 아동의 보육 및 고령자의 돌봄활동을 매개로 하여 지역주민간의 공동체성을 형성하는 과정이 선행되어야 할 것이다. 제주도의 혁신 LH아파트의 육아나눔터도 보육에 대한 주부들의 고민과 함께 새로 이주하여 공동체가 새로 형성될 무렵의 이웃 간, 공동체 간 관계의 욕구들이 함께 부합하여 형성된 사례이며 이는 직접적인 보육활동보다도 주민들 간에 지속적인 친밀감 및 유대감 형성과 같은 공동체 형성의 활동들이 선행된 모습을 보이고 있는 것이다. 특히 기존의 공동체 활동이 미비하여 구성원들 간 수직적 위계보다 수평적 관계에 기반한 공동체성의 형성은 공통된 돌봄수요의 충족을 위한 공통의 고민과 해결방법의 도출을 위한 지속적인 논의구조가 중요하다.

또한 근거리에 구성원의 거주 및 다양한 돌봄관련 기관과 자산이 풍부하여 이를 토대로 한 구체적인 돌봄서비스의 방향과 내용을 모색하고 자원을 연결시키기 위한 관계 기반의 행위들이 도시지역 돌봄활동의 중요한 점일 것이다.

## 2) 돌봄공동체의 운영단계

공동체 돌봄서비스의 운영단계는 본격적으로 돌봄서비스를 행위하는 공동체의 주체가 실제 설립되고 서비스가 운영되는 단계를 의미한다. 이러한 활동의 기반은 앞서 모색단계에서 형성된 공동체가 돌봄서비스를 운영하는 조직을 설립하고 재원의 마련을 통해 서비스 활동을 수행하는 것을 의미한다.

특히 자립유형의 운영모델에서는 돌봄서비스를 수행하는 공동체의 조직화가 가장 핵심적인 부분이라 볼 수 있다. 공공의 지원을 받지 않은 자립유형의 경우 돌봄서비스의 운영을 위한 재원마련을 위해 법인체를 설립하는데 협동조합 및 사회적협동조합과

같은 사회적경제 유형의 조직형태가 가장 대표적이며 종교법인 사업체로 돌봄서비스 운영조직을 형성하기도 한다.

<표 6-8> 비영리조직의 유형별 특성

유형구분		재원	대상	예시
공공 비영리조직	정부재정지원 의존형	대부분 공공기금 일부 기부금	일반 시민 특정 집단	병원, 대학, 박물관 등
	정부재정 일부 지원형	일부 공공기금, 대부분 기부금	일반 시민 특정 집단	적십자사
시장기반 결사체	비영리조직	회원회비 등	일반 시민	보이스카웃
	협동조합	회원 이용료	회원	협동조합
시민사회 조직	공제회	회원 이용료	회원	사교클럽
	자원봉사조직	대부분 기부금	일반 시민	자원봉사단체

자료: 주성수(2010)

이러한 조직의 설립은 공동체의 지속가능한 돌봄서비스를 위해서는 필수적이라 볼 수 있는데 협동조합과 같은 사회적경제의 조직은 일반 주식회사와 달리 1인 1표의 민주적인 운영구조와 개인이 아닌 조합원 기반의 배당과 투자의 한도를 제한하는 등의 규정을 갖고 있다. 그리고 사회적협동조합의 경우 영리행위가 가능한 협동조합과 달리 비영리사업만 가능하고 이윤창출이 불가능하며 주로 공공의 비영리사업을 수행하고 있다.

따라서 공동체의 조직화는 돌봄서비스를 수행하는 공동체의 구성원들 간에 개인의 출자액과 이에 대한 차등화를 비롯하여 조직의 대표적인 경영과 의결기구의 규정, 수익처분의 방법과 같은 조직운영 전반에 대한 세부적인 합의가 필요하다.

<표 6-9> 협동조합과 주식회사의 비교

구분		협동조합	주식회사(상장회사)
소유 제도	소유자	조합원	주주(주식소유자)
	투자한도	개인의 출자한도 제한	원칙적으로 출자제한 없음
	지분거래	없음	가능
	가치변동	출자가격 변동 없음	주식시장에서 수시로 변동
	투자상환	책임 있음	책임 없음
통제 제도	의결권	1인1표(민주적 원칙)	1주1표(주식 수 비례)
	경영기구	조합원에 의해 선출된 이사회, 이사회에서 선출한 경영자 또는 선출직 상임조합장	주주에 의해 선출된 이사회, 이사회에서 선출한 경영자 또는 대주주 자체경영
수익처 분제도	내부유보	되도록 강한 내부유보	제한액 내부유보
	이용배당	협동조합 배당의 원칙 출자배당에 선행함	없음
	출자배당	출자금의 이자로 이해됨 배당률 제한, 일부는 미실시	위험을 감수한 대가로 간주하며 제한없음

자료: 기획재정부(2012)

공동체의 법인화는 이와 같은 협동조합 이외에도 사단법인이나 재단법인의 형태도 가능하지만 공동체의 고유한 목적사업에 가장 부합하는 형태로 설립되어야 하기 때문에 이에 대한 구성원들 간의 규정과 사업방향에 관한 논의와 합의과정이 필요하다. 관악구 주민연대의 사례에서처럼 지역 내 아이돌봄과 공동육아의 지속적인 활동을 위해 관악구의 시민사회연대는 2016년 서로돌봄이라는 사회적협동조합을 설립하였고 서로돌봄은 서봄어린이집을 부모협동조합의 형태로 운영하게 되었다.

그리고 이러한 공동체의 조직화 과정을 통해 구체적으로 어떠한 돌봄서비스를 구체적으로 사업화 하고 이를 위한 자원마련의 현실적 방안들이 고민되어야 한다. 아동 및 노인 돌봄서비스의 경우 운영비 충당을 위해 정부 및 공공기관에서 요청하는 관련 활동을 수행하고 재정을 지원받을 수 있으며 보다 자립적인 운영을 위해 천안의 도란도란 사회적협동조합, 관악구 새봄어린이집의 사례처럼 서비스를 이용하는 지역주민들의

후원 및 조합원의 출자금으로 비용을 충당하거나 종교법인 등의 후원 등의 다양한 방법으로 재원마련의 고민이 필요하다.

그리고 돌봄서비스를 위한 공간의 문제는 특히 자립형의 모델에서 중요하게 고려해야 할 문제이며 이는 구체적인 공동체의 조직화 이후 재정지원의 문제와 함께 활동을 위해 가장 필수적인 요인이기도 하다. 돌봄 공간의 구축 및 임대는 많은 비용이 소요되기 때문에 관악 새봄어린이집처럼 공공기관 공간(관악사회적경제허브센터)을 활용하거나 제주 혁신LH아파트 수놓음육아나눔터처럼 아파트 내 공공공간을 임대하여 돌봄 활동을 수행하는 형태가 일반적이며 이는 공동체 조직의 특성상 재원조달의 한계로 인해 주로 구성원들의 관계적 자산이나 모법인(조직)을 기반으로 공간을 무상이나 낮은 금액으로 임대하게 된다. 공동체의 사회적협동조합과 같은 법인설립 이후에는 후원이나 조합원 출자금과 함께 신용협동조합 등 관계기관의 대출행위의 복합적인 재원을 활용하여 돌봄활동의 공간을 신축하거나 리모델링을 수행하는 사례도 존재한다.

결국 자립유형에서 돌봄공동체의 운영단계는 구성원들 간 논의의 단계에서 나아가 실제 서비스 활동을 수행하기 위한 단계를 의미한다. 따라서 무엇보다 구성원에 의해 도출된 고유목적사업에 부합하는 돌봄서비스를 공급하기 위한 공식적인 조직의 설립과정이 선행되어야 한다. 이는 협동조합을 비롯하여 다양한 비영리조직의 형태가 존재할 것이다. 둘째는 공동체조직의 지속가능한 돌봄활동을 위한 재원조달의 방법이 마련되어야 한다. 특히 자립모델의 경우 공공의 재정지원을 최소화하며 자립성을 유지하는 특성을 갖기 때문에 조합원의 출자금, 후원, 관계금융기관의 대부행위 등의 다양한 재원 방안 마련들을 고민해야 한다. 셋째는 돌봄활동이 가능한 공간을 마련해야 한다. 아파트 및 공공기관, 종교기관의 유휴공간을 무상이나 저비용으로 활용하는 경우가 많으며 농촌지역의 경우 버려진 공간을 활용하거나 신축 및 리모델링도 가능하며 결국 이는 비용의 문제로 인해 재원마련의 과정과 함께 고려되어야 할 것이다.

이러한 공동체 돌봄활동의 운영 단계에서 농촌과 도시의 지역적 특성을 제시하면 다음과 같은 사항들을 고려할 수 있다.

### ① 농촌지역의 특성

돌봄서비스의 운영단계에서 농촌지역의 특성은 빠른 고령화가 진행중이고 부녀회 등의

전통적인 공동체 및 주민들의 조직형태가 존재하는 양상을 보인다는 것이다. 따라서 이에 적합한 형태의 돌봄서비스를 수행할 수 있는 조직형태와 사업의 내용에 접근하는 것이 필요하다. 영광군의 여민동락공동체의 사례에서 마을복지사업을 위해 귀촌한 활동가들의 목표는 더 이상 활동가가 아니라 온전한 마을주민으로 동화되는 것이었다는 의견처럼 농촌지역에서 공동체활동의 형태는 주민의 욕구와 필요에 의한 충분한 상호교류의 활동들이 전제되어야 한다. 또한 농촌지역의 공동체는 고령자들도 다양한 욕구를 갖고 있기 때문에 공동체의 돌봄서비스가 하나의 활동에 머무르는 것 보다는 다양한 수요의 충족을 위해 맞춤형의 서비스 확장이 필요하다. 단순한 보호서비스에서 장기요양서비스를 포함해 비교적 건강한 고령자들을 위해 작목반 및 사회적기업 등 일자리마련으로도 고려가 필요하다. 그리고 이와같은 공동체의 활동은 지역주민에 의해 지역자원을 활용하여 지역사회의 삶의 질을 높이는 방향으로 공동체 조직의 운영방향을 고려할 필요가 있다.

공동체의 돌봄서비스 운영을 위한 재원마련은 자립형의 모델로 공공의 직접적인 정책지원보다 후원금 및 협동조합 설립 시 지역주민들의 출자금과 같은 재원과 함께 복지서비스의 이용자들의 이용료(직접적인 이용료 및 사회보험료 등)를 기반으로 충당하는 방식을 활용할 필요가 있다. 이후 돌봄서비스를 확대하면서 공공의 요양기관 및 아동보육시설 등 기관의 위탁운영에 참여도 가능하다. 이러한 돌봄 공동체의 공공의 민간위탁의 참여는 돌봄공간 마련에도 효과적일 수 있으며 보다 안정적인 재원확보에도 용이하다.

그리고 농촌지역의 특성으로 공동체 활동지역에 비교적 원거리 범위를 포함할 수 있다는 점에서 교통 및 이동수단의 고려가 필요하다. 당진의 동일교회 같은 사례에서는 보육활동을 위한 차량서비스를 교회를 통해 충당하고 있지만 보다 효과적인 서비스를 위해 이동승합차의 확보는 농촌지역에서 매우 중요하다고 볼 수 있다. 그리고 공동체의 돌봄활동은 공급자가 이용자에게 방문하는 서비스도 매우 중요한 활동이다. 이는 고령자뿐만 아니라 농촌지역의 경우 아동보육 및 돌봄에서도 중요한 서비스이기 때문에 이에 대한 방안을 마련해야 한다.

## ② 도시지역의 특성

일정범위의 공간에 인구비율이 높지만 전통적인 공동체 활동이 미약하고 일반적으로 주거기간이 짧은 도시지역에서 공동체의 돌봄활동은 지역주민 주체의 욕구를 충족하고자 형성된다. 유아동이 많은 지역은 공동육아 및 보육의 욕구가 있으며 독거노인을 비롯한 고령자가 많은 지역에서는 공공의 사회서비스의 부족한 부분의 충족에 대한 욕구가 존재하기 때문이다. 도시지역에서는 이러한 주민들의 욕구에 대해 관악주민연대처럼 지역에 뿌리내리고 있는 시민사회조직의 활동에서 돌봄공동체의 활동들이 시작될 수 있으며 제주 수놓음육아나눔터처럼 아파트 주민들 간의 공동의 욕구충족을 위한 자발적인 공동체 활동을 수행한다. 결국 이처럼 도시지역에서 공동체 조직의 구성과 활동은 자발적이고 수평적인 네트워크와 관계 활동에 의거한 결사체적인 성격을 지니고 있으며 농촌지역에 비해 비교적 자유로운 공동체의 설립과 운영이 가능하다고 할 수 있다.

## 3) 돌봄공동체의 확산단계

자립형의 돌봄서비스를 제공하는 공동체의 확산단계는 공동체의 생애주기에서 주요한 사업 활동의 경험이 축적되고 다른 서비스 및 지역으로 확산되어가는 단계를 의미한다. 확산단계에 있는 돌봄서비스를 자립적으로 운영하는 공동체의 경우 공동체의 구성원 및 이용자인 지역주민들의 다양한 지역사회 욕구로 인해 서비스의 다변화를 도모할 수 있다. 영광군의 여민동락공동체의 경우도 노인 돌봄센터 운영 및 작목반 중심의 공동체 활동에서 모깃잎 송편생산, 동락점빵, 품앗이 마을학교 등 다양한 활동의 확산을 보였다. 그리고 관악구의 사례도 사회적협동조합 서로돌봄 설립이후 서봄어린이집 및 아이돌봄서비스의 보육서비스를 확장하고 있다.

이러한 공동체의 확산단계는 활동하고 있는 돌봄활동의 다양한 지역사회의 자원과 상호관계를 통해 확장할 수 있다. 영광군의 여민동락 공동체의 경우도 전라남도 청년 일자리사업을 비롯해 영광군 사회복지회관, 지역사회복지협의체 활동에 참여하고 있으며 지역재생 및 농림부의 마을만들기 사업으로 확장하고 있다. 그리고 수행하고 있는 돌봄서비스와 유사한 역할을 수행하는 다른 지역의 공동체들과의 상호작용을 통해

사업의 다변화와 내부의 역량을 강화할 수 있다. 제주의 혁신LH아파트 수놓음육아나눔터도 제주도내 다른 육아나눔터들과 상호작용을 통해 정보교류 및 프로그램 사례 공유 등의 상호작용과 공통된 수요에 기반한 교육활동들을 수행하고 있으며 나눔터 주변의 공공기관의 전문성을 활용한 아동보육 프로그램도 운영하는 등의 활발한 상호작용을 수행하고 있다. 특징적인 점은 이러한 상호작용을 촉진하고 교류의 장을 형성하는 점에서 제주 수놓음육아나눔터의 사례처럼 공공지원의 역할이 중요함을 제시할 수 있다. 지역사회 중심으로 활동하는 공동체 조직들에 대한 외부 기관 및 자원들을 연계하고 상호교류를 촉진하는 역할에서는 지역사회를 대표하는 기초 자치단체 및 공공기관 중심의 네트워크 형성이 중요한 부분이라 하겠다. 따라서 돌봄서비스를 수행하는 공동체의 확산단계는 현재까지 활동해온 돌봄서비스를 기반으로 외부의 다양한 기관들 및 유사한 공동체들과 상호작용을 수행하며 저변을 확산하는 단계로 볼 수 있다.

이러한 공동체 돌봄 활동의 확산 단계에서 농촌과 도시의 지역적 특성을 제시하면 다음과 같은 사항들을 고려할 수 있다.

#### ① 농촌지역의 특성

농촌지역에서 돌봄 확산단계의 공동체는 지역사회의 면 및 시군 등의 기초 자치단체와 협력을 통해 지역사회의 다양한 조직 및 기관들과 상호교류 네트워크 관계를 확장할 필요가 있다. 농촌사회에서 돌봄의 활동은 고령화된 지역의 다양한 문제들과 연관되어 있기 때문에 다양한 노인 대상의 복지사업과 접점을 갖고 있다. 여민동락 공동체의 사례에서도 노인돌봄서비스에서 시작해서 일자리복지, 생활복지, 학교 살리기와 같은 교육 사업으로의 확장된 형태를 보였고 이는 다양한 노인들의 수요의 충족에 기반하는 돌봄 공동체의 목적에 부합하기 때문이다.

그리고 이러한 다양한 노인의 돌봄 복지 수요 충족을 위해서 공공기관을 중심으로 한 상호협력의 네트워크를 강화하고 이를 통해 연관된 사업의 확장을 도모하는 것이 농촌지역에서의 공동체 확산의 사례로 볼 수 있다.

#### ② 도시지역의 특성

도시지역은 주요 기관과 이동 접근성이 높고 다양한 관련 기관들이 근접하여 활용

가능한 자원이 풍부하기 때문에 돌봄서비스 관련하여 지역의 시민사회단체, 복지 기관, 보육 및 교육기관들과의 상호교류의 관계 형성이 중요하다. 따라서 도시지역의 돌봄 공동체는 상대적으로 자립적인 상호교류와 네트워크의 확산이 용이하고 자발적인 교류 행사 및 방문활동 등의 상호작용의 장을 만들어낼 수 있다.

그리고 공동체 활동과 연관되어 있는 시민 사회적 측면에서도 도시지역의 결사체적 시민사회조직이나 생활협동조합 및 신용협동조합 등의 사회적경제 기반이 비교적 기반이 갖추어져 있다는 점이 특징적이다. 따라서 도시지역에서 돌봄서비스를 수행하는 공동체는 지역사회에서 이러한 비영리 시민사회와 사회적경제조직과의 긴밀한 연대가 도시지역의 돌봄공동체 확산의 중요한 요인이라 볼 수 있다. 구체적으로 한살림, 아이쿱과 같은 생활협동조합을 통해서 식자재 및 먹거리 구매 관련 상호협력과 독거노인 기구의 집수리 관련되어서도 다양한 주택협동조합들과 상호 협력할 수 있다는 점에서 관계의 확장이 용이하다고 할 수 있다.

이처럼 자립 유형의 모델에서 돌봄서비스를 수행하기 위한 공동체들이 각 단계별로 분석틀에 의거하여 어떠한 양태를 보이고 있는지에 대하여 분석하였고 이를 종합하면 다음 표로 나타낼 수 있다.

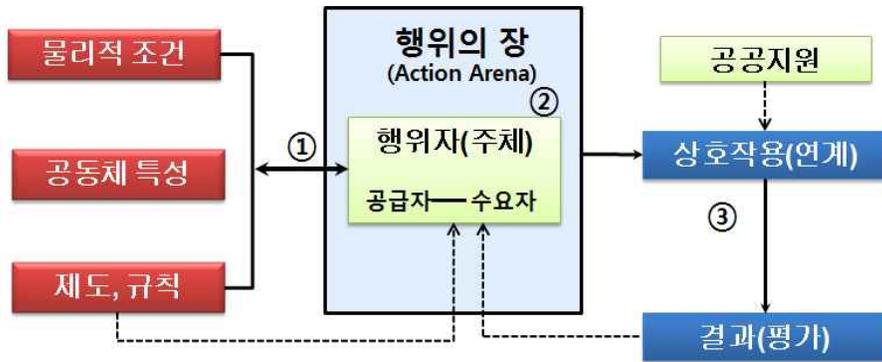
<표 6-10> 자립유형의 돌봄서비스 모델구성

개요	지역사회의 욕구에 기반하는 공동체의 자립적인 활동을 통해 돌봄활동을 설계 및 운영하여 서비스를 운영하는 모델		
공동체 단계	모색단계	운영단계	확산단계
외부 요인	- 지역 물리적환경 파악, 공동체 특성과약 중요	- 돌봄서비스, 조직구성, 운영 위한 제도파악	- 지역 관련 기관, 자산의 물리적환경 파악
행위자 역할	- 지역주민 내적 욕구파악 - 돌봄 행위자들 간 공동체 합의 위한 숙의과정 선행	- 자립적 공동체(법인) 조직구성 - 돌봄활동 재정마련과 활동공간 마련	- 주민욕구에 따른 공동체사업 다변화 모색 - 교류통한 공동체 내부 역량강화
상호 작용	- 이용자, 공급자 구성원 간 상호작용	- 지역 내 돌봄활동 기관, 조직에게 운영 지원	- 유사돌봄서비스 운영하는 공동체와 상호교류 - 지역 내 관련 기관, 조직 간 상호교류

공공의 역할		-	- 법인 등 조직설립 도움	- 교류의 장 마련
지역 특성	농촌	- 지역 내 형성된 기공동체와 관계형성 고려 - 지역 내 이동접근성 고려한 돌봄서비스 접근	- 주민욕구 중심의 지역사회와 상호교류기반 운영 - 자체재원(이용료, 출자금, 후원금 등)기반 운영 - 공동체 운영 위한 이동 및 접근의 교통수단마련	- 지역 내 자립성 중심으로 공공 협력기반 사업 확장 - 지역 내 관련 기관, 조직과 네트워크 확장, 내실화
	도시	- 주민 간 친밀감 등 공동체성 형성 우선적 고려 - 수평적 관계기반의 공동된 수요 충족의 방법모색	- 자유로운 조직형성 통한 다양한 소규모 욕구충족 - 수평적 관계활동 기반의 결사체적 성격 조직운영	- 지역 시민사회단체와 상호 교류 형성

그리고 앞서 제시한 돌봄서비스의 공동체 활동이 수행되는 모델을 도식화 한 IAD 분석틀에 의거하여 자립형 모델을 도식화 하면 각 공동체의 발전단계(① 공동체 돌봄 모색단계, ② 공동체 돌봄 운영단계, ③ 공동체 돌봄 확산단계)에 대해 다음 그림과 같이 나타낼 수 있다. 자립형 모델에서 특징적인 것은 돌봄서비스가 벌어지는 행위의 장에서 행위자(주체)의 역할이 가장 핵심적인 것이며 이는 공급자와 이용자(수요자) 각각의 역할을 포함하는 것이다. 공공의 지원을 최소화한 자립형의 모델이기 때문에 외부적인 조건을 수용하여 지역사회에서 돌봄활동을 수행하기 위해서는 공동체의 조직화 및 사업화를 이끌어내야 한다. 그리고 확산단계에서 상호작용의 부분은 지역사회에서 다양한 조직들과 연계를 위한 공공부문의 지원을 받는 것이 효과적이라 하겠다.

<그림 6-6> 자립유형의 돌봄서비스 공동체 모델



### 3. 보완유형의 돌봄서비스 모델

공동체 기반의 돌봄서비스는 공동체 조직들의 자립적인 활동을 기반으로 운영되지만 활동의 범주에는 공공에서 수행하는 돌봄서비스의 보완적인 역할을 수행하면서 공공의 지원을 기반으로 활동하는 경우도 중요한 모델로 볼 수 있다. 실제로 지역사회 풀뿌리 기반의 돌봄서비스에 대해 공공 서비스의 효과가 미약하거나 공공조직이 수행하기 어려운 경우 지역사회 공동체 조직이 이를 보완하는 역할수행은 자립형의 모델보다도 보편적인 현상이라 볼 수 있는 것이다. 본 보완 유형의 모델 또한 공동체 활동의 성장 진화의 특성에 따른 3단계로 구분하여 살펴보고자 한다.

#### 1) 돌봄공동체의 모색단계

보완 유형의 돌봄공동체의 생애 주기에서 모색단계 또한 공동체의 향후 운영의 지속 가능성을 유지하는데 가장 중요한 단계로 볼 수 있다. 공공 돌봄서비스의 보완역할을 수행하지만 공동체 중심의 지역사회에 적합한 돌봄의 서비스를 기반으로 운영하고 확산 하기 위한 기초단계임은 공통적이기 때문이다. 따라서 초기 공동체 형성을 위한 공동체

활동의 욕구를 공통적으로 가진 공급자가 지속적인 숙의와 토론의 과정을 거쳐 공동체성을 형성하는 기반을 다져야 한다는 점은 자립형의 모델과 유사하다 볼 수 있다.

다만 보완 유형의 공동체의 경우 공동체의 형성단계부터 해당 영역에서 공공이 수행하는 돌봄서비스와 밀접한 상호교류를 통해 함께 공동체 구성과 운영의 모색을 할 필요가 있다. 따라서 외부적 조건 중에서 돌봄서비스와 관련된 제도 및 정책 검토를 통해 지역사회에서 가장 요구되는 돌봄서비스에 대해 효과적인 정부지원을 통해 공동체가 지속가능하게 운영될 수 있는 방안을 모색하고 적극적인 정책적 지원을 받을 수 있는 민간위탁 등의 사업방안을 공동체 형성 초기부터 고려되어야 하는 모델이라 할 수 있다.

### ① 농촌지역의 특성

고령화가 심화되는 농촌사회에서 공공서비스의 보완형으로 돌봄 공동체 활동은 특히 노인복지 관련된 복지 전달체계 및 제도 등에 대한 고려를 통해 가장 효과적인 돌봄서비스의 내용에 접근하는 것이 필요하다. 이를테면 농촌지역에서 공동체는 돌봄서비스의 주요한 활동으로 정부에서 지원하는 주야간 보호서비스 및 비영리법인을 대상으로 하는 재가서비스기관 및 장기요양시설의 운영에 관한 검토도 함께 고려해 볼 수 있다. 농촌지역에서 돌봄 공동체의 역할은 공공의 돌봄서비스가 지역사회에 사각지대 없이 운영될 수 있도록 확산시키는 것이므로 공공의 정책과 자원을 활용하여 교통 및 이동 접근성의 향상과 찾아가는 돌봄서비스의 목적을 달성하도록 설계할 필요가 있다.

### ② 도시지역의 특성

도시지역에서 돌봄서비스를 수행하기 위해서는 같은 욕구와 목적을 갖는 구성원들의 탐색과 모임을 형성하는 단계가 중요하고 쉽지 않은 단계라 볼 수 있다. 따라서 공공에서 도시지역의 주민들을 대상으로 아동 및 노인의 돌봄내용의 동아리 및 모임지원의 프로그램을 다각적으로 설계할 필요가 있으며 초기에 시행착오가 있더라도 돌봄활동에 대한 경험과 이를 통한 공동체성을 형성할 수 있는 장(場)을 마련하는 것이 공공의 주요한 역할일 것이다. 구체적으로 동아리 활동을 수행할 수 있는 공간의 마련 및 소액 일자리도 활동비의 마련 및 교육콘텐츠 제공 등의 지원을 주민모임 조직에게 지원할 수 있으며 이를 통한 다양한 형태의 돌봄서비스를 수행하는 주민모임조직을 형성하는 것이 중요하다.

## 2) 돌봄공동체의 운영단계

돌봄서비스를 수행하는 공동체의 운영단계는 실제 공동체의 조직화를 통해 현장에서 서비스를 수행하는 단계로 볼 수 있다. 앞서 모색단계에서 조성된 공동체들은 노인 및 아동을 대상으로 돌봄활동을 지역사회에서 수행하는 과정에서 자립모델과는 달리 공공 서비스의 민간위탁 및 공공의 적극적인 지원을 통해 돌봄서비스를 운영한다고 볼 수 있다. 일단 공공의 돌봄서비스를 민간위탁 받기 위해서 공동체의 법인화가 필요하며 이를 위해 천안시의 도란도란협동조합의 사례처럼 지역사회의 공급자 및 이용자들 중심으로 사회적협동조합과 같은 법인을 설립하고 주간보호서비스와 방문요양서비스를 수행하는 노인복지센터를 운영하는 형태를 보일 수 있다.

또한 제주도의 수놓음육아나눔터의 사례처럼 비록 주민들의 돌봄공동체가 법인격의 조직화를 형성하지 못하였어도 공공(제주도)에서 지원하는 수놓음돌봄공동체 지원사업에 선정되어 나눔터 기반으로 돌봄활동을 수행하는 형태도 보완형의 모델에서는 가능할 수 있다. 따라서 돌봄서비스를 수행할 공동체가 활동이 가능할 수 있는 정부의 지원사업과 정책내용에 대한 세심한 검토와 함께 정책설계단계부터 공공의 실무담당자들과 논의가 필요하다.

보완형의 모델에서는 공공의 돌봄사업의 효과적인 정책실현을 위한 공동체의 역할이 강조되기 때문에 공동체의 자체적인 돌봄사업의 개발과 설계보다는 공공에서 설계하고 실행하는 노인 및 아동의 돌봄서비스에 대한 효과적인 지역사회 전달체계를 운영하는 방향으로 활동을 수행할 필요가 있다. 따라서 아동의 돌봄서비스의 경우 지역아동센터 및 초등 돌봄교실의 공공서비스 지원 체계 안에서 효과적으로 프로그램을 운영하고 지역차원의 사각지대를 좁히는 방향으로 공동체들이 공공과 협력적인 관계를 기반으로 활동할 필요가 있다.

노인 돌봄서비스의 경우에도 정부의 복지서비스 전달체계를 활용하여 주야간 보호센터의 운영 및 민간중심의 장기요양시설 등의 위탁운영을 통해 지역사회에 가장 부합하는 공공서비스의 전달과 공동체 중심의 효과적인 프로그램 개발 및 운영의 묘를 극대화하여 공공 돌봄서비스의 보완과 효과성을 높이는 방향으로 운영되어야 할 것이다. 나아가 가정방문, 가사활동지원 등 노인들의 재가서비스의 경우 공동체의 주민들이

가장 효과적으로 수행할 수 있는 서비스 중 하나인데 공공의 지원을 통해 공동체 구성원들의 관련 자격증 취득을 독려하고 지역사회에서 이용자의 노인의 상태를 가장 잘 파악하고 효과적으로 활동할 수 있는 이웃인 공동체의 주민들이 관련 서비스를 수행하는 것이 보완모델의 목적에 부합한다고 볼 수 있다.

그리고 공공지원의 보완모델에서는 자립모델과 달리 공동체 운영단계에서 공공과의 관계가 중요하며 이러한 거버넌스 시스템에 대한 고민이 필요하다. 공공은 정부 및 지방자치단체뿐만 아니라 정부에 의해 설립(위탁)된 중간지원조직도 포함될 수 있다. 보완유형의 공동체라고 해도 공공조직과 달리 독립적인 운영을 기반으로 한 민간조직이기 때문에 효과적인 돌봄서비스 수행을 위해 공공서비스에 참여하면서 주민 및 지역사회를 토대로 어느 정도의 자립성을 가질 필요가 있다.

#### ① 농촌지역의 특성

공공서비스의 보완모델에서 농촌지역 공동체의 운영은 지역사회 마을의 욕구에 가장 적합한 공공의 지원정책을 연계하여 공동체의 구체적인 사업내용을 개발하는 것이라 할 수 있겠다. 구체적으로 노인들을 위한 돌봄서비스의 경우 지역에 존재하는 경로당 및 복지센터 등을 활용하여 공동보금자리 및 공동생활의 돌봄서비스를 운영하는 경우는 국내에서도 많은 사례들이 있다. 그리고 노인들의 재가급여서비스를 활용하여 독거노인을 비롯한 노인들의 정서적 돌봄의 활동들을 수행할 수 있다. 이는 지역아동센터 등을 활용하거나 초등 돌봄교실 및 찾아가는 교육활동 등의 아동부분에도 적용될 수 있으며 결국 노인 및 아동의 성장단계 및 건강상태를 중심으로 다양하게 지원되고 있는 공공돌봄 지원체계에 대한 면밀한 모색을 통해 공동체의 핵심사업의 도출이 중요하다.

#### ② 도시지역의 특성

도시지역에서는 동단위의 주민자치센터를 비롯하여 노인복지센터, 지역아동센터, 초등학교 등의 다양한 노인과 아동의 돌봄시설들이 밀집되어 있다. 그리고 운영단계에서는 돌봄욕구 충족을 위한 주민들의 모임조직의 형태에서 나아가 시니어봉사단과 같은 노노케어 기반의 자원봉사조직이나 협동조합과 같은 조직형태를 갖추고 이에 대한 보다 활발한 공공서비스의 수행이 필요하다. 공동체의 조직화는 협동조합이나 재단법인

형태의 법인격일수도 있지만 자원봉사조직이나 주민자치위원회와 같은 성격의 공동체 활동도 가능할 것이다. 도시지역은 농촌지역과 달리 주체와 기관들이 집적되어 있어서 다양한 형태의 보다 유연적인 돌봄서비스의 수행이 가능할 것이며 이는 반드시 법인체의 조직을 통한 공식적인 위탁서비스를 수행하지 않더라도 공동체 기반의 돌봄서비스 활동을 통한 공공서비스의 보완이 가능할 것이다.

### 3) 돌봄공동체의 확산단계

공공 돌봄서비스의 보완유형에서 공동체 활동의 확산단계는 노인, 아동 관련되어 돌봄서비스를 수행하는 다른 기관 및 다른 지역에서 관련된 서비스를 수행하는 조직들과의 상호교류와 네트워크를 통한 범위의 확장을 의미한다. 특히 공공서비스의 보완단계는 아동 및 노인복지의 공공서비스 전달체계의 사무를 수행하거나 공공의 지원을 바탕으로 돌봄서비스를 운영하기 때문에 사업의 운영단계부터 공공을 기반으로 한 다양한 상호교류와 네트워크의 과정을 동시에 접하는 경우가 많다고 볼 수 있다. 제주의 수놓음육아나눔터의 경우에도 제주도와 가족친화지원센터의 중간지원조직을 통해 29개의 수놓음육아나눔터들과 정기적인 네트워크 관계를 맺고 운영의 노하우와 프로그램 등의 교류를 진행하고 있다. 그리고 제주도내 다양한 공공기관의 보육, 교육프로그램들을 나눔터와 연계해줌으로써 주민들에게 저렴하면서 적합한 교육프로그램을 제공한다. 는 점에서 상호교류에 대한 공공의 지원활동은 돌봄서비스에서 효과를 보일 수 있다.

그리고 공공의 지원을 통한 활동의 내용은 민간위탁을 포함하여 공공의 평가과정을 필히 수반하게 된다는 점에서 평가의 단계가 매우 중요하다. 따라서 공동체의 자체적인 내용 및 이용자의 만족도 평가뿐만 아니라 공공재원의 절차적, 내용적 타당성과 합리성에 대한 평가의 활동과 이에 대한 평가결과도 공동체의 돌봄서비스 활동에서 중요하게 고려해야 할 부분이라 할 수 있다.

#### ① 농촌지역의 특성

농촌지역에서 공공기반의 돌봄서비스를 수행한 공동체는 지역사회에서 요구하는

다양한 복지 및 돌봄활동으로 확장이 필요하며 이는 해당 읍면 및 지방자치단체와 연계를 통해 공공사업으로의 확산이 가능하다. 지역에서 아동돌봄서비스의 경험을 갖고 있는 공동체의 경우 초등학교 방과후학교의 위탁운영이나 마을교육공동체와 같은 정부의 돌봄정책의 참여가 가능한 것이다. 이는 지역사회에서 아동에 대한 돌봄활동의 경험과 주민들의 긍정적 사고, 감사 및 인재풀과 같은 부분을 공유하면서 지역복지의 확산이 가능하기 때문이다.

노인영역 또한 이처럼 지역사회의 욕구를 기반으로 공공의 다양한 돌봄서비스의 위탁운영으로 확산을 도모하며 지역사회의 종합적인 돌봄서비스를 수행할 수 있다. 농촌 지역의 특성상 이를 수행하는 마을단위에서 공동체를 비롯해 돌봄기관 및 자원이 충분하지 못하기 때문이다.

## ② 도시지역의 특성

돌봄서비스와 연관 있는 활동을 수행하는 공공 및 민간조직들과의 연대는 공동체의 지속가능성을 위한 매우 중요한 요인이다. 관련된 자원들이 풍부한 도시지역에서 돌봄서비스 확대를 위한 상호교류의 활동에서 공공의 지원은 다른 공공기관과 연계를 통한 돌봄자원 및 프로그램의 공급을 비롯하여 사업영역의 확대를 도모하는 기회를 제공한다. 돌봄 공동체 자체적으로 상호교류를 통한 확장을 모색할 수 있지만 노인 및 아동의 돌봄 관련되어 교육청을 비롯한 학교 및 지역아동센터 등의 기관들을 비롯해 노인종합복지센터를 포함하는 공공기관과의 연계는 공동체 활동의 확산을 위해 효과적이라 볼 수 있으며 이를 위한 지방자치단체를 비롯한 공공의 지원이 필요하게 하겠다.

이처럼 공공의 보완유형 모델에서 돌봄서비스를 수행하기 위한 공동체들이 각 단계별로 분석틀에 의거하여 어떠한 양태를 보이고 있는지에 대하여 분석하였고 이를 종합하면 다음 표로 나타낼 수 있다.

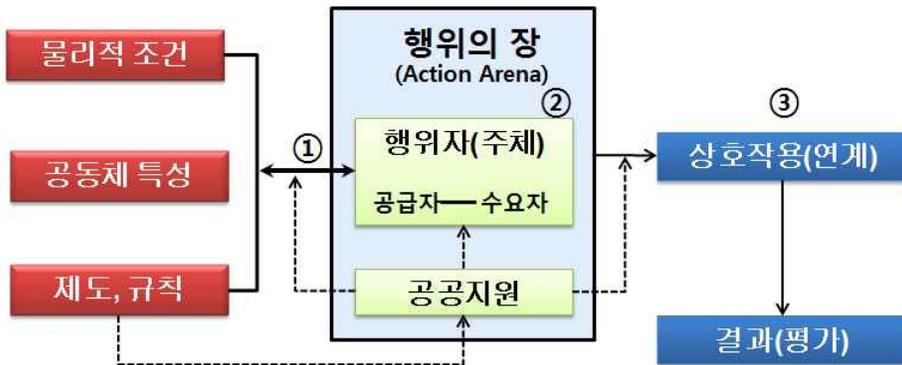
<표 6-11> 보완유형의 공동체 돌봄서비스의 내용 분석

개요	지역주민 중심의 공동체 활동을 통해 공공(정부)의 돌봄서비스 전달체계 보완의 방향으로 돌봄체계 마련의 모델		
공동체 단계	모색단계	운영단계	확산단계
외부 요인	- 지역단위 돌봄서비스의 제도, 정책 검토	- 효과적인 서비스 운영 위한 물리적 조건 탐색	- 관련 돌봄서비스 수행하는 기관, 조직의 탐색
행위자 역할	- 공급자중심 활동 욕구의 지속적 숙의, 협의과정 - 형성단계부터 공공과 서비스의 교류기반 설계	- 공공서비스 참여 위해서는 합목적적인 법인화 및 주민 모임 조직 필요 - 공공서비스 참여하되 민간 운영 장점 극대화	- 적극적 돌봄활동 수행으로 공공서비스 보완 확대 - 공공정책 기반 돌봄활동의 평가활동 수행
상호 작용	- 지역사회 주민과 교류를 통한 수요파악 - 공공(정부) 교류 통한 지원 제도 정책 파악	- 민간위탁 등 공공서비스 참여위한 공공과 교류 - 지역 내 유사한 돌봄서비스 기관과 교류	- 타 지역 돌봄서비스 관련 조직들과 교류활동 - 지역내 교육, 의료 등 공공 기관과 연계하여 활동 확산
공공의 역할	- 관련 지원정책 검토 - 공동체 수행 가능하도록 정책 설계	- 지역 내 관련기관과 네트워크 기반 마련 - 지역돌봄서비스의 적극적 민간위탁 및 활동독려	- 공공기반 돌봄서비스 확산 위한 교류의 장 마련 - 공공지원에 따른 돌봄행위 평가와 피드백
지역 특성	농촌	- 마을의 돌봄지원정책 분석하여 가장 효과적 지원과 전달방식의 고민	- 마을 욕구의 분석을 통해 적합한 공공지원정책을 매칭하여 관계방식으로 운영
	도시	- 공공지원 활용하여 지역돌봄 방식, 서비스 등 주민대상 수요, 현황 파악	- 동아리 등 다양한 비공식적 조직의 공공 돌봄 지원 참여로 조직역량강화

보완유형의 돌봄서비스 공동체의 모델을 IAD모형의 분석틀로 살펴보면 다음 그림과 같다. 외부적 요인들의 영향관계는 자립형모델과 유사하지만 돌봄서비스를 수행하는 공동체의 행위에 공동지원의 영향관계가 핵심적인 특징이라 볼 수 있으며 이러한 관계는 외부적 요인 중에서 자립형에 비해 제도 및 규칙의 요인이 공공지원의 형태에 영향을 미침으로서 모델 전체에 영향을 미친다고 할 수 있다. 그리고 공동체에 대한 공공의 지원은 공동체의 형성단계부터 운영 및 확산단계까지 모두 영향을 미칠 수 있으며 이는 공동체의 활동범위와 내용과 관련을 맺고 있다.

그리고 자립형과 달리 정부의 정책 및 재정의 지원을 받는 공동체의 사업모델은 필히 공공에 의한 평가과정을 수반해야 한다는 점에서 결국 평가를 통한 공동체 활동에도 영향을 미칠 수 있다고 볼 수 있다.

<그림 6-7> 보완유형의 돌봄서비스 공동체 모델



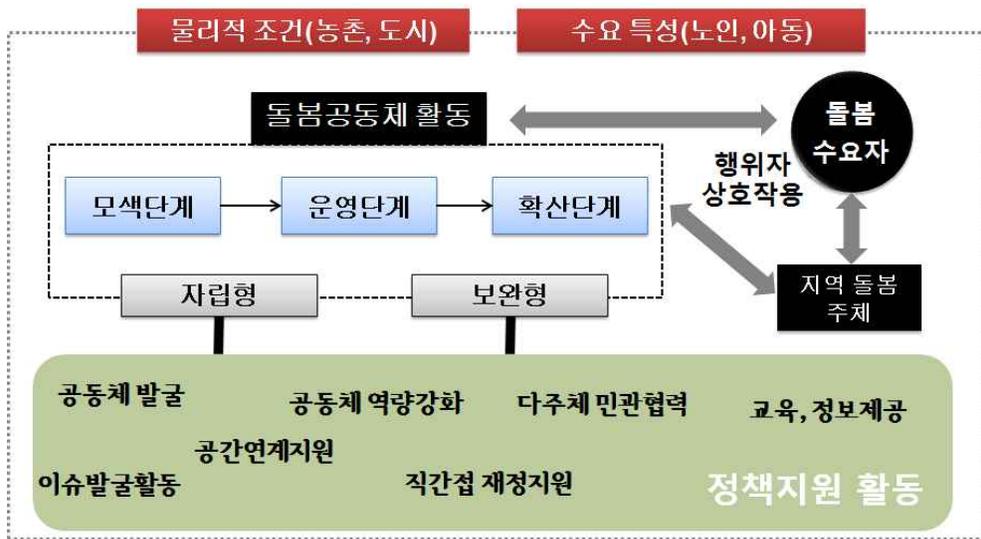
#### 4. 모델의 종합

본 연구는 공동체 기반의 지역사회 돌봄서비스의 활성화를 위한 다양한 유형을 구분하여 모델을 도출하고자 하였다. 주민들이 실제 체감하는 지역복지정책은 공동체 차원에서 실행되며 이는 정부와 시장에서 지원하기 힘든 차원의 문제를 파악하고 해결할 수 있는 가장 효과적인 방향이기 때문이다.

복지활동이 요구되는 지역공동체의 환경과 수요자의 다양한 특성으로 본 연구는 충청남도의 가장 대표적인 지역특성인 농촌, 도시의 환경과 함께 저출산·고령화로 대표되는 충남 복지방향의 수요자적 특성을 함께 고려하고자 하였다. 그러한 물리적 조건(농촌, 도시)과 복지의 수요특성(노인, 아동)의 지역환경 내에서 돌봄공동체들의 성장단계별 활동과 수요자 및 관련 주체간의 상호작용에 관한 다양한 모습들을 사례로 관찰하고 인식조사를 통해 실태를 파악하여 IAD분석틀을 통해 모델을 앞서 제시하였다.

현재 돌봄활동을 수행하는 지역공동체의 규모나 활동의 경험이 충분하지 못한만큼 공동체들의 발굴과 지원을 위한 단계별 구분을 통해 행위자들의 역할을 규명하고 이들의 수요를 충족하고 행위에 부합하는 공공정책들을 발굴하고 이를 연계할 수 있는 적합한 운영모델을 구축하고자 하였다. 이러한 모델들을 종합하면 다음 그림과 같다.

<그림 6-8> 지역사회 돌봄서비스를 위한 공동체 활동의 종합



돌봄 공동체의 활동은 돌봄필요에 의해 주체가 자립적으로 움직이는 형태로 공동체의 조직화부터 다양한 형태를 보이게 됨에 따라 본 모델에서는 모색, 운영, 확산단계에 따른 공동체 활동들을 검토하였다. 그리고 공동체 활동은 공공을 비롯하여 수요자와의 공동 생산과 함께 지역 내 존재하는 다양한 주체들과의 연대와 협력을 기반으로 실행되는 특성을 갖고 있다(전대욱 외, 2012). 따라서 본 모델에서도 자립형 및 보완형의 특성적 차이는 있지만 돌봄공동체 활동을 위한 다양한 상호교류의 협력활동을 강조하였다.

그리고 이러한 공동체의 효과적인 지역사회돌봄활동의 지속가능성을 위해서는 다양한 분야의 정책지원활동이 요구되는데 이러한 정책활동은 앞서 제시한 공동체의 발전 단계에 따른 맞춤형 지원의 방향이 견지되어야 할 것이며 그리고 보완형과 자립형의

공동체 특성에 부합하여 취사선택이 가능하도록 자율성이 내재되어야 할 것이다.

결국 공동체 활동은 지역사회의 맥락적 특수성이 토대하고 있는 만큼 도시 및 농촌, 노인과 아동 등의 돌봄활동의 구체적 환경의 특성에 따라 설계되어야 하며 본 연구에서 제시하는 유형론에 따른 운영모델이 충청남도의 정책지원과 함께 하나의 방향으로 활용될 수 있을 것이다.

## 제7장 충남형 지역공동체 돌봄체계 활성화 방안

### 제1절 충남형 돌봄체계 활성화를 위한 기본방향

이 절에서는 앞서 다루었던 충청남도 돌봄서비스의 운영 실태와 국내외 운영 사례, 공동체 돌봄 유형별 심층 인터뷰 등을 토대로, 충청남도 돌봄체계 활성화를 위한 기본 방향과 지속가능한 운영체계 확립을 위한 원칙을 제시하고자 한다.

한국 돌봄서비스의 근본적인 문제는 공급의 양과 질이 부족하다는 것이라고 할 수 있다. 특히 돌봄서비스는 재정 투입이 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 서비스의 질을 높이는 방식으로 작동하지 않는 것은 큰 문제라 할 수 있다. 이는 돌봄서비스 정책으로 인해 형성된 공급 구조가 지역의 현실과 수요에 부합하지 못하기 때문이다.

이러한 문제는 충청남도에서도 고스란히 나타나고 있다. 노인돌봄서비스는 기능제한 노인이나 취약계층 노인을 중심으로 이루어지고 있어, 노인 1인가구가 필요로 하는 일상 돌봄서비스는 충분히 공급되지 못하고 있다. 충청남도의 대다수 지역은 고령화 및 1인 노인가구의 증가 등이 심화되고 있는 만큼, 노인 1인가구의 독립적 생활을 지원할 수 있는 기능적 돌봄과 정서적 돌봄 지원이 필요하다. 기능적 돌봄은 노인들이 일상적 생활을 유지하는 데 필요한 돌봄으로 식사, 집수리, 대청소, 이동지원, 가구 옮기기, 병원이동, 장보기 등이며, 정서적 돌봄은 우울증, 외로움 등의 해소를 위한 상담, 소통 등의 지원이라 할 수 있다. 이동돌봄 서비스도 마찬가지이다. 그간의 정부정책에 따라 보육비용의 부모부담 감소, 보육종사자의 전문성 강화 등 일부 발전한 측면이 있으나, 서비스 품질과 종사자의 근로조건 등은 여전히 한계를 보이고 있다. 특히 영유아 대상의 보육정책에 따라 초등 방과 후 돌봄 등은 여전히 사각지대로 돌봄의 공백이 발생하고 있다. 영유아에 비해 돌봄서비스의 공백이 광범위한 초등 방과 후 돌봄은 단순히 돌봄교실만으로는 한계가 있으며, 지역사회의 다양한 자원과 결합한 지원 프로그램이 필요한 상황이다.

이러한 맥락에서 노인, 아동 등 대상별로 광범위하게 존재하는 돌봄서비스의 공백을 해소하기 위해서는 지역사회의 다양한 자원이 결합할 수 있는 지역공동체 기반의 돌봄체계 활성화가 필요하다. 특히 지역사회의 공동체를 기반으로 한 지역밀착형의 돌봄체계가 구축되어야 하며, 이를 실현하기 위한 기본 방향은 다음과 같다.

## 1. 민관협력 활성화를 통한 공동체 돌봄체계 구축

충청남도에서 돌봄서비스는 정부와 민간의 제한적인 인력과 재원으로 공급되고 있는 만큼 지역사회에 광범위하게 존재하고 있는 돌봄 수요를 해소하기에는 한계를 노정하고 있다. 특히 현재의 돌봄서비스는 공급 대상과 운영 프로그램의 다양성이 현저하게 부족하며, 이용에 따른 만족도 또한 충족시키기 어려운 상황이다. 이런 상황에서 돌봄서비스의 공급 확대와 질적 제고를 위해서는 지역사회의 적극적인 참여와 공공의 효율적인 정책 추진이 필요하며, 나아가 주체들 간의 협력적 거버넌스가 매우 중요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 우선 각 주체의 역할과 방향성을 명확하게 설정할 필요가 있으며, 이러한 기반에서 민관협력이 촉진되어야 할 것이다.

지역사회는 돌봄서비스의 핵심주체로서 아동과 노인이 살아가는 데 있어 용이한 환경을 조성하는 데 역할을 할 수 있다. 지금까지 지역사회에서 개별적으로 구축·운영되고 있었던 보건, 문화·체육, 교육 등 다양한 영역의 인프라는 돌봄서비스와 결합할 경우 현재의 돌봄 공백을 해소할 수 있을 뿐만 아니라 서비스 질의 제고에도 기여할 수 있다. 이를 위해서는 지역사회의 다양한 주체들을 종합·조정할 수 있는 지역사회의 협의기구가 중요하며, 나아가 다양한 주체들의 적극적인 관심과 참여가 필요하다. 다만 지역사회의 돌봄지원은 돌봄서비스에 대한 국가의 책임을 대신하는 것이 아니라, 국가 주도에 의해 해소될 수 없는 돌봄 사각지대를 지역성과 당사자의 참여를 통해 극복하려는 시도임을 유념할 필요가 있다(유해미, 2018). 이는 민관 협력의 틀에서 돌봄서비스의 책임 소재를 모호하게 해서는 안 된다는 것을 의미하며, 돌봄에 대한 국가의 책임을 완화하는 것과는 무관하다고 할 수 있다.

정부는 돌봄서비스의 공급에 대한 적극적인 역할과 함께 현재의 문제를 극복할 수 있는 정책방향으로의 전환이 필요하다. 최근 커뮤니티 케어로 돌봄정책이 재편되는 것도 이러한 경향을 반영한 것이라 할 수 있다. 기본적으로 정부의 돌봄서비스 공급은 근본적인 목적인 사회 구성원의 욕구를 충족하고 권리를 실현하며, 삶의 질을 높이는 데 있음을 고려해야 한다. 현재의 정책방향인 수요 확대 중심의 정책은 서비스의 질을 저하 시킬 뿐만 아니라, 서비스의 공급 목적인 사회구성원의 욕구 충족과 삶의 질 개선에 기여할 수 없다. 따라서 돌봄서비스의 정책적 방향성은 서비스의 제공과정과 이용과정에서 서비스 이용자의 권리가 존중되고, 일정한 서비스의 질이 보장될 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 이를 위해 정부는 재정지원만이 아니라 관리자 역할을 강화해야 한다. 돌봄서비스 제공기관과 서비스 인력의 질의 강화를 위한 적극적 노력이 필요하다. 특히 공급 기관의 서비스 제공 실적을 이용자의 인권과 시설의 안전, 보호, 서비스 준수사항 등 질적인 측면을 대폭 강화하여, 서비스 제공기관의 서비스 목표가 될 수 있도록 해야 할 것이다.

이러한 기반에서 충남형 돌봄체계에서 민관협력의 목표는 ① 지역사회의 돌봄공백 해소, ② 다양한 돌봄수요의 적극적 대응, ③ 지역 특성에 맞는 공동체 돌봄체계 구축이라 할 수 있다. 먼저 충남형 돌봄체계의 핵심 목표는 지역사회에 존재하는 돌봄 공백을 최대한 해소하는 것이다. 노인의 경우 일반 노인들도 일상돌봄 지원을 충분히 받을 수 있어야 하며, 현재 거주하고 있는 지역에서 이러한 서비스를 종합적으로 받을 수 있어야 할 것이다. 아동의 경우 영유아 보육뿐만 아니라 현재 공백으로 놓여 있는 초등학교 저학년(1~3학년)의 방과 후 돌봄 등이 주요 대상으로 포괄할 수 있다. 두 번째, 다양한 연령층, 소득수준, 인종특성 등에 따라 지역사회에서 발생하는 다양한 돌봄 수요에 대응하기 위해서는 지역 내 읍면동사무소, 보건소, 노인복지관, 노인 관련 센터, 지역아동센터, 건강가정지원센터, 지역주민자치조직 등 다양한 주체의 서비스 연계가 필요하다. 지역의 아동 및 노인 가구에 대한 맞춤형 접근과 지속적인 사례 발굴·관리, 서비스의 연계가 가능할 수 있도록 유기적인 민관 협력체계 구축이 필요하다. 마지막으로 지역 특성에 맞는 공동체 돌봄체계 구축이 필요하다. 각 지역마다 돌봄서비스의 공급 수준과 유관 서비스 기관의 인프라 및 서비스 수준, 지역사회 주체의 역량과 조직화 정도 등이 다르기 때문에 돌봄서비스 공급체계운용 방식이 지역마다 다를 수밖에

없다. 이러한 자원의 불평등 속에서 어느 정도 양질의 공동체 돌봄서비스를 공급하기 위해서는 적극적인 민관협력을 통해 최대한의 효과를 낼 수 있도록 적극적인 참여와 노력이 필요하다.

## 2. 지역사회 참여 촉진을 위한 돌봄 공동체 육성

충남형 돌봄체계의 구축을 위해서는 지역공동체의 참여가 매우 중요하다. 이는 공동체적 접근의 핵심 속성 때문이다. 지역공동체는 가변적이고 통합적인 일상적 돌봄 욕구들을 해소하기 위한 장으로서 역할을 할 수 있다. 또한 공동체 기반의 돌봄서비스 공급은 돌봄수혜자가 돌봄생산과 소비에 참여하는 것을 전제하기 때문에 적극적인 지역수요의 대응이 가능하다(김은정, 2015).

이러한 맥락에서 충남형 공동체 돌봄체계의 핵심 중 하나는 공동체적 접근에 기반한 돌봄당사자의 참여, 나아가 지역사회의 다양한 주체들의 참여라 할 수 있다. 돌봄 당사자가 돌봄생산의 과정에 직접적으로 참여하는 것은 지역사회의 돌봄서비스 확충뿐만 아니라 지역 공동체의 자체적 돌봄역량을 강화시키는 중요한 요소라 할 수 있다. 다만 이러한 참여성은 돌봄의 장소, 돌봄 당사자의 특성, 돌봄 내용 등에 따라 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 지역사회에서 일상적으로 이루어지는 돌봄서비스는 특정한 지역공동체의 참여성이 중요한 반면, 직장어린이집과 같은 공식성을 지닌 조직에서는 특정공동체에 속하지 않는 다양한 주체들의 참여가 이루어질 수 있다. 또한 돌봄 내용에 있어서도 일상생활의 신체적·직접적 지원은 특정 지역공동체의 참여성이 매우 중요하나, 정서적·심리적 지원은 특정 지역공동체의 참여성이 핵심적이지는 않다. 따라서 이러한 부분들을 고려하여 공동체의 참여성을 보다 유연하게 인식할 필요가 있다.

공동체 돌봄의 참여는 당사자뿐만 아니라 다양한 주체들에 의해서 이루어질 수 있다. 공동체 돌봄의 핵심 참여자는 돌봄 당사자이지만 보호자나 지역사회 구성원(지역주민, 지역 돌봄 관련 기관, 민간단체, 공공기관 등)도 참여할 수 있다. 이들은 돌봄서비스와 관련한 이해관계자로서 정책의 기획이나 집행, 평가 과정 등에 참여한다. 지역사회

주체의 참여 방식은 김은정(2015)의 연구에서 구체적으로 제시하고 있다. 구체적으로 살펴보면 제도 내부 비자발적 참여 유형은 돌봄서비스 이용자가 서비스 이용절차의 하나로서 참여하는 방식이다. 이용자는 제도적으로 참여가 규정되어 있기 때문에 참여하는 것이며, 이용에 대한 만족도나 계획 서 작성 시 의견을 개진하는 방식 등으로 참여가 이루어진다. 제도 내부 중간자발 참여는 참여자들의 자발성이 어느 정도 확보되는 참여유형이다. 이 유형은 여러 형태로 구분될 수 있는데, 감시적 참여는 서비스의 품질감시, 서비스 평가 등으로 참여하며, 돌봄당사자로서의 참여는 돌봄 품앗이 프로그램 등 공동체 형성을 목표로 하는 제도적 프로그램에 참여하는 방식이다. 제도적 장을 활용하는 돌봄당사자 참여는 제도적으로 만들어진 장만을 활용하여 돌봄생산을 주도적으로 하는 보다 적극적인 형태의 참여 방식이라 할 수 있다. 이 외 제도 외부 완전자발 참여는 참여성이 가장 강한 유형으로 돌봄공동체의 규범이나 규정, 돌봄생산과 소비 방식 등이 모두 구성원들의 합의에 의해 정해진다.

<표 7-1> 지역사회 주체의 참여성 유형

참여성 유형	주요 내용	주요 사례	자발성 수준	이용자 성격
제도 내부 비자발적 참여	공식적 절차로 서비스 공동생산	- 돌봄서비스계획서 작성 - 서비스 만족도 조사 등	낮음	대상자
제도 내부 중간자발 참여	제도프로그램 개선을 위한 감시적 참여	- 품질감시자 역할 - 옹호자로 의사개진 등	중간	대상자/ 당사자
	제도프로그램 내 돌봄당사자 참여	- 지역복지기관 품앗이, 두레 프로그램 참여 등		
	제도적 장 활용 돌봄당사자 참여	- 돌봄 나눔터 참여, 마을사랑방 참여 등		
제도 외부 완전자발 참여	돌봄생산/소비 전과정 자발성 기반	- 자발적 육아공동체 - 노인돌봄 자조모임 등	높음	당사자

출처 : 김은정, 2015, 사회적 돌봄체계 구축에서 공동체적 접근에 관한 연구, 사회복지 연구 46(2), pp.153-176.

지역사회의 다양한 주체들의 참여를 촉진하기 위해서는 지역 내 공동체의 형성과 역량강화가 선행되어야 한다. 지역사회공동체가 형성되지 않거나 활동이 미약한 곳에서는 돌봄서비스를 위한 여러 주체들의 참여를 유도하기는 쉽지 않다. 참여의 의미와 가치는 사실상 참여자의 자발성에 의해 결정된다고 할 수 있다. 이러한 자발성을 이끌어 내기 위해서는 구성원들이 공감할 수 있는 지역공동체의 가치지향성과 구성원들의 사회적 자본 형성이 핵심이라 할 수 있다.

이러한 맥락에서 최근 돌봄서비스 영역에서 주요한 주체로 주목을 받고 있는 사회적 경제, 마을공동체, 주민자치 조직 등의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다. 이들 조직은 지역기반성과 협력성, 참여성, 민주성 등을 강조하는 조직으로 지역주민의 돌봄 당사자화를 통해 지역공동체의 통합성을 높일 수 있는 핵심기제이기 때문이다(김경희 외, 2012).

### 3. 지역사회 특성에 기반한 맞춤형 돌봄사업 추진

돌봄서비스가 공급되는 무대인 지역사회는 다양한 특성을 지니고 있다. 돌봄 관련 시설이나 운영조직이 풍부한 도시지역에서부터 읍 단위에 이러한 시설이 집중해 있는 농촌지역까지 지역마다 돌봄 인프라의 구축 정도는 편차가 존재한다. 또한 아동, 청년, 노인, 여성, 다문화가정 등 지역사회에서 주류를 이루는 계층도 지역마다 매우 상이하다. 따라서 효율적이고 지속가능한 충남형 공동체 돌봄체계 구축을 위해서는 지역적 특성을 고려해야 할 필요가 있다. 사회정책에서 지역적 특성을 고려해야 한다고 주장해 온 많은 연구들에서는 공통적으로 “지리적 영역으로서 지역성(locality as territorial area)”을 고려해야 정책 효과성이 증진됨을 강조하고 있다(김은정, 2015).

이러한 맥락에서 지리적 특성을 고려해야 할 돌봄서비스는 전국단위 표준적 돌봄서비스와는 달리 지방자치단체에서 수행하는 돌봄서비스나 최근의 커뮤니티 케어와 같은 지역사회 기반의 돌봄체계 등이라 할 수 있다. 지방자치단체에서 수행하는 돌봄서비스의 경우에는 지방정부의 자유재량권이 확보가 관건이라 할 수 있다. 자유재량권은

재정확보력과 기획력이 담보되어야 실천력이 있으며, 이를 위해서는 돌봄서비스 공급에 소요되는 재정을 포괄보조금 방식으로 이전해야 한다는 것이 선행연구에서 공통적으로 강조되고 있다(이재원, 2011; 김영중, 2012). 그러나 무엇보다도 중요한 것은 정부에서 지역공동체를 돌봄서비스의 핵심주체로 인식해야하며, 현재의 관료제적 돌봄서비스 공급 방식이 전면 개편되어야 한다(유동철, 2013; 김은정, 2014).

2019년 중앙정부에서 추진하고 있는 커뮤니티 케어 정책은 지역공동체 기반의 돌봄서비스 공급체계의 전환 가능성을 보여주고 있다. 그러나 커뮤니티 케어의 방향성이 다양한 지역사회 주체들을 포괄하지 못하고 사회복지관이나 보건소 등과 같은 시설중심의 서비스 공급 기관을 중심으로 추진되는 만큼, 다양한 지역사회 주체를 아우를 수 있도록 개선이 필요하다. 지역 내 주민자치조직, 마을공동체, 사회적경제 등 다양한 지역사회 기반 조직들의 참여를 통해 지역의 돌봄수요를 발굴하고 관리할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다. 다만 이러한 조직들의 참여와 역량 강화를 위해서는 제도적 개선이 필요하다. 우선 공공기관에서 돌봄서비스를 공급·계약하는 방식이 가격경쟁 중심인 만큼 경쟁은 더욱 치열하고, 서비스 질은 더욱 악화될 수밖에 없는 상황이다. 돌봄서비스와 같은 대인서비스 영역은 노동집약적이고, 품질을 표준화하기 쉽지 않기 때문에 노동생산성 향상을 통한 초과이익의 획득이 쉽지 않다. 이러한 상황에서 사회적경제 조직 등과 같은 지역사회 기반의 조직은 영리기업과의 경쟁에서 도태될 수밖에 없는 현실이다. 또한 대다수의 돌봄서비스 공급주체들의 임금은 최저임금보다 조금 높은 수준에 불과해 우수한 중간관리자를 채용할 수 없는 상황이다. 따라서 중간관리자들을 지속적으로 교육하고 가치지향성을 형성시켜줄 수 있는 인력양성 프로그램이 중요하다.

충남형 공동체 돌봄체계의 관건은 지역 돌봄수요의 발굴과 서비스 공급, 그리고 이를 수행하는 지역사회 주체의 형성·강화라 할 수 있다. 이를 위해서는 지역별 특성을 고려한 돌봄서비스의 기획과 자원의 동원이 필요하며, 나아가 지역 주체들이 지속적으로 운영할 수 있는 역량강화가 중요하다.

## 제2절 공동체 돌봄체계의 제도화 방안

### 1. 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」 제정 추진

충남형 공동체 돌봄체계가 지역에서 실효성 있고 일관되게 추진되기 위해서는 이를 뒷받침하는 제도적 기반구축이 필요하다. 현재 충청남도에서 돌봄서비스와 관련한 제도는 전무한 상황이라 할 수 있다. 저출산·고령화, 지역 간 돌봄서비스 격차가 심화되고 있는 충청남도의 현실을 고려했을 때 충남형 공동체 돌봄지원이 실효성 있게 추진되기 위해서는 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」의 제정은 매우 중요하다고 할 수 있다.

현재 이러한 제도적 기반 마련은 여러 지자체에서 추진되고 있다. 경기도는 2019년 8월 「경기도 아동 돌봄 지원 조례」를 입법예고 하였다. 이는 경기도 내 아동에 대한 돌봄 기능을 강화하고 적절한 돌봄을 지원하기 위해 추진된 것으로 돌봄 및 돌봄 시설, 돌봄 사업 지원, 돌봄협의회 운영 등을 주요 내용으로 하고 있다. 전주시는 보다 포괄적 차원에서 2019년 8월 「전주시 노인 지역사회통합돌봄 지원조례」를 제정하였다. 전주시는 2025년에 도래할 것으로 예상되는 초고령사회 진입에 앞서 전주형 돌봄 모델을 구축하기 위해 제도적 기반을 구축한 것이다. 조례는 관련 정책과 제도 수립·시행에 관한 시장의 책무, 원활한 사업 추진을 위한 시민의 역할, 기본계획 수립, 컨설팅단과 민·관 협의체 운영, 서비스 제공과 사례 관리, 통합돌봄회의 운영, 기관 지원 등 시민의 노후를 보장할 수 있는 환경 조성에 관한 내용을 담고 있다. 이를 통해 전주시는 전주형 지역사회 통합돌봄 사업의 재정지원과 관련 정책의 개발 등과 관련한 사업 추진의 원동력을 확보하였다. 대전광역시 대덕구는 「동네돌봄 지원에 관한 조례」를 통해 지역사회 통합돌봄 지원기반을 마련하고 있다. 이 조례는 돌봄이 필요한 주민들이 자기 집이나 그룹 홈 등의 지역사회에 거주하면서 건강한 삶을 영위할 수 있도록 개개인의 욕구에 맞는 주거, 보건의료, 복지, 돌봄 등의 서비스를 연계하여 제공하는 지역사회 통합 돌봄 추진 환경을 민관협력을 통해 조성하고 지원하는 것을 목적으로 한다.

조례는 기본원칙, 구청장의 책무, 다른 조례와의 관계, 동네 돌봄 기본계획 수립, 주민 참여 및 의견수렴, 사업추진 및 지원, 협약의 체결, 지역사회 통합 돌봄 협의회의 설치, 협의회의 기능, 커뮤니티케어센터와 지역케어회의 설치 운영 등을 담고 있다.

이처럼 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」 제정은 지역사회의 돌봄수요에 적극적으로 대응할 수 있는 지역주체의 참여기반을 마련할 수 있다. 또한 몇 가지 차원에서 추진기반을 마련할 수 있다. 첫째, 지역사회에서 공동체 형성을 위한 장을 마련할 수 있다. 현재 많은 지역에서 공동체가 형성되어 있지 못하거나, 형성되어 있다 하더라도 활동이 미흡한 상황이다. 이러한 상황에서 제도적 지원은 지역의 돌봄문제 발굴과 해결을 위한 다양한 주민 모임들을 촉진할 수 있으며, 이는 지역사회의 돌봄 생태계를 강화하는데 기여할 수 있다. 둘째, 공동체 돌봄사업의 역량 강화와 지속가능성을 위한 지원기반을 마련할 수 있다. 공동체 돌봄에서 핵심 문제는 공간 확보, 네트워킹, 자산 연계 지원 등이라 할 수 있다. 이러한 부분을 제도적으로 지원함으로써 공동체 돌봄 주체의 역량강화와 지속가능한 성장의 발판을 마련할 수 있을 것이다. 마지막으로 공동체 돌봄주체의 교육 및 역량강화이다. 대부분의 공동체 돌봄주체들은 저임금, 저숙련의 노동력이 주를 이루고 있다. 그러나 이용자의 수요에 대응하고 서비스 질을 제고하기 위해서는 중간관리자의 육성과 공동체적 가치지향성에 대한 체계적이고 전문적인 교육이 필요하다. 이러한 부분은 제도적 지원을 통해 보완이 가능할 것이다.

## <지역사회 기반 돌봄 관련 조례 제정 사례>

### 1. 「경기도 아동 돌봄 지원 조례」 중 사업 부문

제6조(돌봄 지원 사업) ① 도지사는 다음 각 호의 돌봄 사업을 추진할 수 있다.

1. 돌봄 시설 확충 및 지원사업
2. 돌봄 프로그램 지원 사업
3. 돌봄 정보의 교류 및 협력을 위한 민·관 협력체계 구축
4. 돌봄 인력 교육 및 시설 운영 컨설팅 사업
5. 돌봄 수요 및 공급 현황 조사 사업
6. 돌봄 시설 종사자 처우 개선에 관한 사항
7. 그 밖에 도지사가 돌봄을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

### 2. 「전주시 노인 지역사회통합돌봄 지원 조례」 중 사업 부문

제10조(지역사회통합돌봄기관) ① 시장은 지역사회통합돌봄의 원활한 추진과 민·관 협력기반의 서비스제공을 위하여 시의 보건의료, 요양, 돌봄, 주거 등 관련기관을 지역사회통합돌봄기관으로 지정 또는 위탁할 수 있다.

② 지정 또는 위탁을 받은 지역사회통합돌봄기관이 수행하는 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 노인 및 보호자 등에 대한 상담
2. 지역 내 노인 및 보호자 등의 지속적 거주가능성을 제고하기 위하여 필요한 각종 돌봄서비스의 제공
3. 시가 정하는 통합적 사례관리의 수행을 위한 전문인력 양성 및 관련교육에의 참여 및 이수
4. 그 밖에 시장이 지역사회통합돌봄에 필요하다고 인정하는 사업

③ 지역사회통합돌봄기관은 보건의료, 요양, 돌봄, 주거 등 서비스 제공을 통해 노인 및 보호자 등의 복리 증진에 최선을 다하여야 한다.

### 3. 「대전광역시 대덕구 동네 돌봄 지원에 관한 조례」 중 사업 부문

제8조(사업추진 및 지원) ① 구청장은 동네 돌봄 활성화 및 추진 환경 조성을 위하여 예산의 범위에서 다음 각 호의 사업을 추진하거나 지원 및 위탁할 수 있다.

1. 국내·외 지역사회 통합 돌봄 사례 조사 및 연구, 모니터링 사업
2. 동네 돌봄 서비스 중에서 공공영역의 지원이 필요한 사업
3. 동네 돌봄의 원활한 추진을 위한 토론회 등 개최
4. 주민과 공무원의 동네 돌봄 역량 강화를 위한 교육 사업
5. 동네 돌봄 관련 전문인력 양성을 위한 사업
6. 정보통신망을 이용한 동네 돌봄 활성화 사업
7. 민·관 또는 관·관, 민·민 동네 돌봄 네트워크 구축 사업
8. 주민참여 등 동네 돌봄 활성화를 위한 홍보 사업
9. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사업

「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」는 목적 및 기본원칙, 기본계획 수립, 주민참여 및 의견수렴, 사업추진 및 지원, 공동체 돌봄 추진을 위한 기구 설치와 제도적 수단 등을 중심으로 구성할 필요가 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

### ① 충남형 공동체 돌봄의 목적과 원칙

충남형 공동체 돌봄은 지역사회 특성을 고려한 맞춤형 돌봄의 공급이 목적이라 할 수 있다. 공동체 돌봄은 지역주민들이 자기 집이나 그룹 홈 등의 지역사회에 거주하면서 건강한 삶을 영위할 수 있도록 개개인의 욕구에 맞는 주거, 보건의료, 복지, 돌봄 등의 서비스를 연계하여 제공하는 것이 주요 목적이다. 나아가 지역사회 통합 돌봄 추진 환경을 민관협력을 통해 조성하고 지원하는 것이 궁극적인 목적이라 할 수 있다. 이를 위한 기본원칙은 지역에서 돌봄이 필요한 주민 누구나 지역 내에서 건강한 삶을 살아갈 수 있도록 만드는 것, 민관협력을 통해 추진되어야 하는 것, 다양한 지역사회 주체들이 참여하는 것 등이라 할 수 있다.

### ② 충남형 공동체돌봄 기본계획 수립

충청남도의 공동체 돌봄 활성화를 위해서는 지역에서 수행되고 있는 공동체 돌봄 실태의 파악이 선행되어야 한다. 그러나 현재는 공동체 돌봄의 규모와 유형 등에 대해 파악이 어려운 상황이며, 성공사례로 알려진 곳 일부만 확인이 가능하다. 따라서 공동체 돌봄 주체의 운영실태 파악과 이에 필요한 정책지원을 개발하기 위한 기본계획의 수립이 매우 중요하다. 이 계획에는 공동체 돌봄 활성화 및 추진 환경 조성 정책의 목표와 기본 방향, 주민 참여 방안, 공동체 돌봄 활성화 및 추진 환경 조성을 위해 필요한 정책 및 예산수립 등에 관한 사항 등이 포함되어야 할 것이다.

### ③ 공동체 돌봄활동 사업추진 및 지원

공동체 돌봄 활성화와 지역환경 조성을 위해서는 다양한 지원프로그램이 추진되어야 할 것이다. 이를 위해 ① 돌봄 사례 조사 및 연구, 모니터링 사업, ② 동네 돌봄 서비스 중에서 공공영역의 지원이 필요한 사업, ③ 주민참여 및 역량강화 사업, ④ 인력양성 및 네트워크 구축 사업 등이 주요한 사업으로 고려될 수 있다.

#### ④ 공동체 통합돌봄 협의회 설치·운영

지역사회에서 공동체 돌봄 거버넌스를 구축하기 위해 충청남도과 시군 차원의 협의회 구축이 필요하다. 충청남도 차원의 공동체 통합돌봄협의회는 충청남도 차원의 돌봄 활성화와 환경조성, 관련 정책의 심의·조정 역할을 수행할 필요가 있다. 시군 차원에서는 지역별 공동체 돌봄의 핵심 주체들이 참여하여 지역의 돌봄 수요를 제안하고, 다양한 주체들의 네트워크와 실질적 협력을 촉진할 수 있는 장으로 조성할 필요가 있다.

충청남도 공동체 통합돌봄협의회의 기능은 다음과 같다. ① 충청남도 공동체 돌봄과 관련한 정책의 수립·시행·평가·환류에 관한 사항, ② 제도 개선에 관한 사항, ③ 충청남도 공동체 돌봄활성화를 위해 지원하는 돌봄 사업 결정에 관한 사항 등이다. 협의회는 공동의장 2명과 부의장 1명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성하며, 그 구성원은 각 시군별 협의회 대표, 지역주민, 사회적경제조직, 지역사회 돌봄공급 조직, 전문가 등이 참여할 수 있도록 구성할 필요가 있다.

<표 7-2> 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」(안)의 주요내용

구분	내용
제1조(목적)	지역주민들이 개개인의 욕구에 맞는 주거, 보건의료, 복지, 돌봄 등의 서비스를 연계하여 제공하는 지역사회 통합 돌봄 추진 환경을 민관협력을 통해 조성하고 지원
제2조(기본원칙)	지역사회의 삶의 질 개선, 민관협력 기반, 다양한 주체의 참여
제3조(정의)	돌봄, 공동체, 공동체 돌봄 등의 정의
제4조(공동체 돌봄 기본계획 수립)	돌봄지원 기본방향 및 목표, 충청남도 공동체 돌봄 실태 분석, 지원사업의 개발과 지원조직, 제도적 환경 개선 등
제5조(주민참여 및 의견수렴)	공동체 돌봄 촉진을 위한 지역주민 참여, 의견수렴 활성화 방향
제6조(사업추진 및 지원)	돌봄 사례조사연구모니터링, 주민참여 사업, 교육사업, 전문인력 양성사업, 돌봄서비스 공공지원사업 등
제7조(돌봄협의회 설치)	충청남도 공동체 돌봄 협의회 설치(정책 수립·시행·평가, 사업결정 등) 시군 공동체 돌봄 협의회 설치(지역수요 발굴, 네트워크 등)

## 2. 충남형 공동체 돌봄 가이드라인 구축(공동체 돌봄 행동지침)

최근 한국에서 돌봄서비스의 양과 질의 문제, 지역사회 수요의 대응 부족 문제 등이 부각되면서, 지역공동체를 활용한 돌봄정책들이 도입되고 있다. 그럼에도 불구하고, 공공영역은 공동체를 통한 돌봄서비스의 공급이 갖는 가치나 정책효과 등에 대해 여전히 공감대 형성이나 내면화가 부족한 실정이다. 공공에서는 공동체의 가치와 원리, 프로세스 등에 대한 내면화가 필요하며, 민간 차원에서도 행정의 가치와 원리에 대한 이해와 사업수행의 책임성 강화가 필요하다. 이러한 문제를 극복하지 못한다면 오랜 기간 민간시장 주체 중심으로 돌봄서비스가 공급되었던 만큼 공동체 중심의 돌봄서비스는 불편하고 어려운 일들로 여겨지는 ‘상호 간 피로현상’을 초래할 수 있다.

이 같은 여건을 고려해 공동체 돌봄에 관한 상호인식과 행동을 위한 가이드라인으로서 “충청남도 공동체 돌봄 행동수칙”의 정립이 필요하다. 다시 말해, 공공과 지역사회에서 공동체와 공동체 돌봄이 추구하는 가치를 내면화, 정책프로세스 전반의 행동지침으로 작용할 수 있는 가이드라인을 재정립하도록 함으로써 상호 간 신뢰를 형성하고 나아가 공통된 인식체계를 공유할 수 있는 기반을 마련할 수 있다.

이러한 가이드라인은 전술한 제도적 틀로서 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」에서 담지 못하는 공동체적 가치, 인식, 태도 등 제도화가 어려운 요소를 중심으로 ‘규범적 행동지침’으로 구체화가 필요하다. 공동체와 돌봄의 개념, 원리 등을 고려했을 때 관계, 절차과정 중시, 신뢰, 소통, 권능부여, 네트워킹, 책임성, 사회적 자본, 지역사회 등 핵심가치를 중심으로 하는 규범적 성격의 지침을 구체화할 필요가 있다.

이러한 행동지침은 공공과 지역사회에 다양한 방식으로 공유하여 상호 공통의 인식구조를 형성시킬 수 있을 것이다. 특히 적절한 형태로 제작하여 적정 장소에 배치(전시)함으로써 개별업무 수행 시 준칙으로 활용하도록 유도할 필요가 있다. 또한 행동지침은 민관 간 관계를 둘러싸고 이견과 갈등이 존재할 때 중재와 조정을 위한 지침으로 활용될 수도 있을 것이다.

### 「충청남도 공동체 돌봄서비스 운영을 위한 행동지침」(안)

(공공)충청남도 및 시군 공무원에게 부여된 모든 권한은 서비스와 봉사를 위한 것임을 인식하고, 지역공동체를 지역사회의 돌봄서비스 공급의 핵심주체로 존중하며 평등한 동반자 관계가 지속될 수 있도록 아래와 같이 행동해야 한다.

- ▶ 지역공동체를 돌봄서비스 공급의 파트너이자 동반자로서 존중하겠습니다.
- ▶ 공공과 민간은 수평적 협력관계에 있음을 명심하겠습니다.
- ▶ 돌봄서비스의 기획·집행평가 등 제반 과정에서 공동체를 중요하게 인식하고 더 많은 권한과 책임을 부여하겠습니다.
- ▶ 공동체 돌봄서비스 추진과정에서 다양한 주체들과 충분한 소통과 숙의과정을 거치도록 하겠습니다.
- ▶ 공동체 돌봄 참여주체들이 성장하고 네트워크가 활성화되는 환경을 갖추도록 하겠습니다.
- ▶ 돌봄정책(사업)의 모든 과정에 대한 정보를 적극 공개하고 공유하도록 최대한 노력하겠습니다.

(공동체) 지역사회에서 돌봄서비스를 제공하는 다양한 형태의 공동체들은 돌봄서비스의 제공에 있어 서비스 질 개선, 지역주체들의 참여와 협력, 공적자원 활용에 따른 책임성 강화 등 공공과 신뢰를 형성하고 지속가능할 수 있도록 아래와 같이 행동해야 한다.

- ▶ 공공기관을 돌봄서비스 공급을 위한 파트너이자 동반자로서 존중하겠습니다.
- ▶ 공동체 돌봄주체는 지역 돌봄수요에 적극 대응하고 서비스 질 개선에 노력하겠습니다.
- ▶ 공적 예산의 활용에 있어 책임과 소명을 다하겠습니다.
- ▶ 돌봄서비스 공급 과정에 대한 정보를 적극 공유하고 최대한 노력하겠습니다.

### 3. 공동체 활동기반 공간 지원

돌봄서비스는 단위 사업별 공간요건이 제도화 되어 있기 때문에, 자원 조달 능력이 부족한 공동체 돌봄주체들은 시장 진입에 어려움을 겪고 있다. 그동안 대다수의 돌봄 공급주체들은 제한적인 이윤창출 구조에서 다른 사회복지사업들을 유치함으로써 시설 투자비용을 충당해 왔던 실정이다. 공동체 돌봄조직들은 지역의 돌봄수요를 해결하기 위해 활동해왔던 만큼, 시설투자를 위한 다른 사업의 참여기회가 부족했으며, 이로 인해 시설 확보가 어려운 악순환을 겪고 있다. 특히, 최근 정부에서 추진하고 있는 커뮤니티

케어에 참여하기 위해서도 일정 규모의 공간을 확보하고 있어야 하는 만큼, 새로운 제도의 핵심주체로 참여하기도 어려운 상황이다.

그럼에도 불구하고 지역공동체 조직이 돌봄서비스 공급주체로 유입·성장하기 위해서는 시설구축 지원은 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 현재 복지관을 운영하고 있는 사회복지법인의 경우에도 복지관은 지방자치단체에서 설립하고 운영은 복지관에 위탁하는 사례를 본다면 이러한 지원은 충분히 가능하다고 판단된다.

이러한 맥락에서 공동체의 활동기반을 위한 공간지원 사업은 ① 지자체 공유재산의 저리 임대 등 자산이전 정책 추진, ② 공동체 공간 활성화 지원사업 추진, ③ 공동체 공간의 활성화를 위한 통합 온라인 플랫폼 구축 등이 필요하다.

① 공동체 돌봄 공간의 지원을 위해서는 지자체 등이 소유한 공유재산의 저리 장기 임대 등 자산이전 정책을 추진할 필요가 있다. 현재 대다수의 공동체 조직, 즉 마을공동체, 사회적경제 조직 등은 돌봄공간 마련을 위해 조합원의 출자금이나 자부담 이외에 마을기업, 자활기업, 지자체 등 지원사업 신청을 통해 시설장을 확보하고 있다. 그러나 이러한 방식의 자금조달을 통한 공간 마련은 향후 부동산 임대가격 상승이나 지원 자금 반환 시, 사업의 지속가능성을 담보할 수 없게 만드는 요인으로 작용할 우려가 존재한다. 따라서 충청남도과 시군에서 소유한 유휴 공유공간을 목록화 하고, 이를 계획에 따라 장기 임대하는 것도 공간 유지비용 부담을 낮추는데 기여할 수 있을 것이다. 이러한 사례는 이탈리아의 사례에서 볼 수 있다. 이탈리아는 취약계층을 위한 주택협동조합과 유치원 등을 운영하는 사회적협동조합에게 지방정부 소유의 토지를 장기간 무상임대하고, 사회적협동조합으로 전환이나 기부 및 상속 등 자산이전 시 세금을 면제하는 등의 지원정책을 추진하고 있다. 현재 공유재산의 이전이 법적으로 어려운 만큼, 저리로 장기 임대하는 방식의 정책 추진이 필요하다.

② 공동체 공간 활성화 지원사업 추진이 필요하다. 이 사업은 공동체 돌봄 주체들의 공간 조성 및 운영 활성화를 위한 지원사업이라 할 수 있다. 지원대상은 돌봄서비스 제공을 위한 주민모임(3인 이상 주민으로 구성된 모임) 및 단체(법인설립허가증 또는 비영리민간단체등록증 소지단체), 주민이 주도하여 공간운영 및 사업 추진이 가능한 모임, 사회적협동조합 등 사회적경제조직 등을 고려할 수 있다. 지원방식은 직접지원과 간접지원으로 추진할 수 있다. 직접지원 사업은 시설비와 사업비 지원이 필요하다.

초기 1~2년까지는 시설구축을 위해 10~50백만원의 시설비 지원을, 이후에는 10~30 백만 원 규모의 사업비를 지원한다. 시설비는 인테리어와 자산취득 등 공간조성에 필요한 비용에 사용할 수 있다. 사업비는 각종 교육, 활동, 프로그램의 기획·운영비로 사용할 수 있다. 특히 공간조성에 있어 필요한 공간임대보증금, 임대료, 관리비 등의 지원도 고려할 필요가 있다. 실제 초기 공동체 공간조성에 있어 유지비용이 큰 부담으로 작용하기 때문이다. 다만 「지방재정법」 제32조의2에 따라 법에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부할 수 없는 만큼, 이를 해결할 수 있는 제도적 개선방안이 같이 모색되어야 할 것이다. 간접지원사업은 공동체 활동이 활성화 될 수 있도록 상담, 교육, 사업계획 수립 지원, 네트워크 활성화 지원 등이 있다. 또한 수시로 현안 문제를 상담할 수 있는 운영자 컨설팅, 활동 모니터링 및 평가 시스템 등이 필요하다.

<표 7-3> 공동체 공간 활성화 지원사업 내용

구분	내용
직접지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 시설비 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원대상 : 1~2년차 공동체</li> <li>· 지원내용 : 인테리어, 자산취득 등 시설비 최대 5000만원</li> </ul> </li> <li>▶ 사업비 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원대상 : 3년차 이후</li> <li>· 지원내용 : 교육비, 활동비 등 운영비 최대 3000만원</li> </ul> </li> </ul>
간접지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 공동체 활동이 활성화 될 수 있도록 상담, 교육, 사업계획 수립 지원,</li> <li>▶ 다양한 주체들과의 네트워크 활성화 지원</li> <li>▶ 수시로 현안 문제를 상담할 수 있는 운영자 컨설팅, 활동 모니터링 및 평가 시스템 등 지원</li> </ul>

③ 공동체 공간의 활성화를 위한 통합 온라인 플랫폼 구축 등이 필요하다. 공동체 돌봄공간의 활성화는 지역사회의 참여와 관심이 매우 중요하다. 이를 위해서는 공동체 돌봄 공간에 대한 적극적인 홍보와 이용자의 편리한 이용성을 확보하는 것이 필요하다. 이를 위해 충청남도의 공동체 공간 정보를 총 망라한 온라인 플랫폼을 구축해야 한다. 이용자의 관점에서는 시민들이 편하게 찾는 우리 동네 공동체 공간 정보가 제공되어야 할 것이며, 공간운영자 관점에서는 지역에 공간을 알리고 네트워킹 되는 연결

플랫폼으로서 기능해야 할 것이다. 충청남도·시군의 관점에서는 공동체 돌봄서비스가 지역주민들에게 원활히 공급되고, 다양한 주체들이 참여할 수 있는 개방형 플랫폼으로 활용될 필요가 있다. 이러한 플랫폼이 원활하게 작동한다면, 공동체 돌봄서비스의 지속 가능성이 확보될 수 있을 것이다.

#### 4. 공동체 역량강화를 위한 지원프로그램 개발

공동체 돌봄주체의 역량강화를 위해서는 공동체의 단계별 지원프로그램 개발이 필요하다. 공동체 돌봄주체는 ① 돌봄사업 모색 단계, ② 돌봄서비스 운영 단계, ③ 공동체 돌봄활동 확산 단계로 구분할 수 있다. 구체적인 단계별 프로그램은 다음과 같다.

① 돌봄사업 모색 단계는 돌봄 공동체를 형성하고 관련 주체들의 참여가 이루어지는 단계라 할 수 있다. 이를 위해 지역사회의 돌봄 수요의 발굴, 공동체의 조직화, 공동체 구성원들의 역량강화가 매우 중요하다. ② 돌봄서비스 운영 단계는 돌봄 공동체가 서비스를 제공하기 위한 발판을 자리매김 하기 위한 단계라 할 수 있다. 이를 위해서는 지역주민의 참여가 활발해야 하며, 안정적인 돌봄 공간과 프로그램의 운영, 전문인력의 양성과 종사자 근로 여건 개선 등의 지원이 필요하다. 마지막으로 ③ 공동체 돌봄활동 확산 단계는 돌봄서비스의 확장과 전파, 지역사회 관계망의 확장이 이루어지는 단계이다. 이 단계에서는 다양한 지역사회 주체들과의 네트워크 활성화와 지역주민 대상 홍보 및 캠페인 등이 중요한 과제라 할 수 있다. 이를 종합하면 다음과 같은 지원 프로그램의 개발이 필요하다.

<표 7-4> 단계별 공동체 돌봄 역량강화 지원프로그램

단계	사업명	지원내용
공동체 돌봄 모색	▶ 공동체 돌봄 수요조사	▶ 지역주민의 돌봄수요 조사 지원 ▶ 국내외 통합 돌봄 사례 조사 및 연구 ▶ 돌봄 수요 및 공급 현황 조사 지원
	▶ 공동체 조직화	▶ 공동체 주민모임 및 동아리 활동 지원
	▶ 공동체 리더 및 참여자 역량강화	▶ 공동체 리더 및 구성원을 대상으로 한 전문 교육프로그램 지원
공동체 돌봄 운영	▶ 지역주민 참여촉진	▶ 동네 돌봄의 원활한 추진을 위한 지역주민 세미나, 토론회 등 개최
	▶ 돌봄 활동공간 지원	▶ 돌봄 시설 확충 및 지원사업
	▶ 돌봄역량 강화	▶ 돌봄 공동체의 서비스 질 강화를 위한 프로그램 지원 사업 ▶ 주민과 공무원의 동네 돌봄 역량 강화를 위한 교육활동 지원
	▶ 민관협력 촉진	▶ 돌봄 정보의 교류 및 협력을 위한 민·관 협력체계 구축
	▶ 돌봄 전문인력 양성 지원	▶ 돌봄 인력 교육 지원 ▶ 중간관리자 및 전문인력 양성 지원
	▶ 종사자 근로여건 증진	▶ 돌봄 시설 종사자 처우 개선을 위한 복지지원 사업 ▶ 종사자 임금수준 개선을 위한 법제도 개선
공동체 돌봄 확산	▶ 지역사회 돌봄 네트워크 구축	▶ 민·관 또는 관·관, 민·민 동네 돌봄 네트워크 구축 사업
	▶ 공동체 돌봄 홍보 및 캠페인	▶ 주민참여 등 동네 돌봄 활성화를 위한 홍보 사업

### 제3절 공동체 돌봄체계의 질적향상 및 관리방안

#### 1. 돌봄활동 주체의 단계별 역량강화

##### 1) 공동체 돌봄 모색 단계

공동체 돌봄서비스 활동은 지역 내 노인 및 아동 등 이용자들의 욕구와 지역공동체의 역량 및 가치지향성과의 매칭이 중요하다. 공동체 돌봄서비스는 이용료를 지불하고 일방적인 서비스가 이루어지는 기존의 돌봄서비스와 달리, 이용자와 공급자가 함께 참여하여 돌봄활동이 이루어진다는 점이 차별적이다. 이러한 특성은 지역의 노인 및 영유아의 특성과 지역여건을 고려한 일상돌봄, 정서돌봄, 교육활동, 돌봄 활동 등의 서비스 제공을 가능하게 한다.

이러한 과정은 공동체 돌봄 모색 단계에서 충분히 이루어져야 지속가능한 공동체 돌봄 기반을 구축할 수 있다. 이 단계에서는 지역사회에서 주민들이 체감할 수 있는 공동체 돌봄서비스의 내용과 운영방식에 대한 합의구조가 핵심이다. 공동체는 구성원들의 공통된 목표와 가치에 근거하여, 구성원의 관계가 형성되고 운영이 이루어지는 만큼 자발적인 욕구와 합의가 이루어질 수 있는 속의 과정이 필요하다. 따라서 이 단계에서는 공동체 구성원들의 합의와 민주적 의사결정을 가능하게 할 수 있는 교육을 통해 역량강화가 이루어져야 한다.

다음으로 다양한 지역주민의 특성을 고려한 돌봄참여 유도가 필요하다. 지역주민들 중에는 ① 돌봄 활동 욕구가 있으며, 이를 실천할 여건이 되는 사람들이 있을 것이다. 반면, ② 돌봄 욕구가 있지만 이를 실천할 여건이 되지 않거나, ③ 돌봄 욕구 자체가 없는 사람들도 있을 것이다. 이러한 상황에서 주민의 특성별로 접근 방식을 달리할 필요가 있다. ①의 경우 이미 돌봄 욕구가 충분히 있는 만큼 공공성을 확보하는 돌봄 사업 발굴 지원이 필요하다. ②의 경우 직장인이거나 사업활동 등으로 인해 참여가

어려운 만큼 돌봄사업의 후원자 또는 주말활동 참여를 중심으로 참여를 유도할 수 있다. 마지막으로 ③의 경우에는 공동체 돌봄에 대한 인식변화를 유도하는 활동에 참여시킬 수 있다. 이들은 다양한 활동을 통해 돌봄서비스 공급주체로서 전환될 가능성이 있는 만큼, 적극적인 교육 및 동아리 활동 등을 지원하여 참여시킬 필요가 있다.

마지막으로 모색단계의 핵심은 지역 돌봄 수요 파악이라 할 수 있다. 지역주민들의 욕구와 지역여건을 파악하여 돌봄서비스 프로그램을 개발하는 것이 지속가능한 돌봄서비스 제공의 핵심이라 할 수 있다. 이를 위해서는 돌봄 공동체의 지역사회 참여관찰 및 인터뷰 등이 지속적으로 이루어져야 한다. 지역조사를 추진할 때 지역주민들이 즐길 수 있는 프로그램으로 기획하는 것도 중요하다. 이러한 과정에서 주민들의 욕구 표출과 공감대 형성이 일어날 때 공동체 돌봄의 참여가 활성화 될 수 있을 것이다.

## 2) 공동체 돌봄 운영 단계

공동체 돌봄의 운영단계에서는 모색단계에서 발굴되었던 지역수요를 돌봄 사업으로 전개하면서, 그 세부적인 규정과 규칙을 구성원들 간의 합의를 통해 만들어내는 단계라 할 수 있다. 또한 돌봄서비스의 원활한 공급을 위해 공간 및 시설 조성, 운영 프로그램 개발 및 운영이 이루어지는 단계라 할 수 있다. 이 과정에서 공간, 자원, 인력 등의 활동을 위한 물적 기반 마련과 지역사회에 다양한 형태로 존재하는 자산의 적극적 활용은 필수적이라 할 수 있다.

특히 공동체 돌봄 공간의 확보는 지속가능한 운영기반의 확보라는 측면에서 가장 중요하다고 할 수 있다. 공동체 돌봄을 위해서는 주민들이 서로 교류하고 돌봄활동을 수행할 수 있는 공간이 필요하다. 커뮤니티 센터, 마을회관 등과 같은 일상적 생활공유가 가능하고 생활권 반경 안에 있는 공간이어야 한다. 이러한 공간의 확보는 공동체 돌봄 주체의 자부담도 중요하지만, 자원조달의 한계와 서비스 공급의 공공성을 고려했을 때 정부의 지원사업은 매우 중요하다. 앞서 2절의 3에서 제시한 바와 같이 공동체 돌봄공간 지원을 위해서는 충청남도 및 시군 공유재산의 장기 저리 임대 또는 자산이전, 공간 조성 지원사업 등의 적극적인 지원정책이 필요하다.

이외 공동체 돌봄서비스의 질적 향상을 위해서는 전문인력의 양성과 종사자 근로 여건 개선 등의 지원이 중요하다. 현재 저임금, 저숙련의 돌봄 노동시장 구조에서는 양질의 돌봄서비스 공급이 어려운 것이 사실이다. 특히 중간 관리자의 양성이 어려운 상황인 만큼, 체계적인 서비스 품질의 관리도 어려운 구조이다. 따라서 공동체 돌봄서비스 종사자의 교육 및 인력양성 지원을 대폭 강화할 필요가 있으며, 종사자들의 처우 개선을 위한 복지지원, 생활임금 수준으로 임금 지원 등의 적극적인 정책개발이 필요하다.

### 3) 공동체 돌봄 확산 단계

공동체 돌봄의 확산단계는 돌봄활동이 운영되는 과정에서 사업의 확장과 지역사회 네트워크의 확대가 이루어지는 단계라 할 수 있다. 특히 공동체 돌봄서비스의 질적 향상과 사업기반 확충을 위해 의료, 복지, 교육, 봉사 등 다양한 영역의 기관들과 협력적 관계를 필요로 하는 단계이다. 또한 다른 지역 또는 지역 내 다른 돌봄 공동체들과 네트워크 활동을 통해 지역사회의 정보와 운영 노하우 등을 공유함으로써 협업으로 이어지거나 새로운 조직의 창출을 지원하기도 한다.

이러한 과정은 공동체 돌봄을 위한 지역사회의 역량 강화로도 이어진다. 공동체 돌봄체계의 궁극적인 목적은 단위 돌봄활동의 성과에 국한되지 않으며, 그것을 통한 지역사회 돌봄 역량 강화라는 점을 인식할 필요가 있다. 더욱 중요한 것은 돌봄 활동의 발굴과 돌봄 공간의 확보라는 실천을 통해 지역주민들의 공동체 돌봄에 대한 의식을 강화할 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 확산단계에서는 적극적인 주민참여 확대와 돌봄 활동에 대한 홍보, 나아가 지역사회 네트워크 확대 지원이 필요하다.

## 2. 공동체 유형별 돌봄활동 지원 매뉴얼 구축

충남형 공동체 돌봄체계를 효과적으로 구축·운영하기 위해서는 앞서 제시한 유형에 따라 차별화된 운영 및 지원 전략을 수립할 필요가 있다. 이는 모델화된 전략을 지역 사회에 효율적으로 도입·운영을 위한 기반을 마련하기 위함이다. 그러나 공동체 돌봄은 지역의 지리적, 경제적, 문화적, 인구학적으로 처한 상황과 맥락이 상당히 다르기 때문에 보편적인 모델로 적용하는 것이 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 정부 정책은 제한된 예산에서 사업의 효과성을 극대화해야 하는 상황인 만큼, 제한적이거나 유형별 운영 매뉴얼 구축 방향을 제안하고자 한다.

유형별 매뉴얼은 앞에서 모델화된 도시형·농촌형, 보완형·자립형 등의 유형 구분을 참조하여 ①도시형, ②농촌형으로 구분하고자 한다. 보완형과 자립형은 공적자금을 공통적으로 활용한다는 점에서 큰 차별성이 없어 지역구분을 중심으로 매뉴얼을 구축하는 것이 바람직하기 때문이다.

지역 특성은 아파트 밀집지역, 단독·다세대 밀집지역, 농촌지역으로 구분할 수 있는데, 아파트 밀집지역이나 단독·다세대 밀집지역은 도시형으로 구분하였다. 아파트 밀집지역은 신시가지에 위치한 아파트 단지이며, 단독·다세대 밀집지역은 구시가지에 위치한 주거 및 상가 혼합 지역이다. 이질성과 다양성이 존재하며 일상적인 대면적 상호관계가 남아 있는 지역이라 할 수 있다. 농촌지역은 거주지가 분산되어 있으며 인구밀도가 낮고 고령인구가 대부분이다. 일상적인 대면적 상호관계가 존재하지만 폐쇄적이며 규범적이다. 다음에서는 도시지역과 농촌지역의 경우로 나누어 사업 운영 매뉴얼을 제시한다.

### 1) 도시형 공동체 돌봄 유형

#### (1) 도시 돌봄공동체 발굴

지역 내 통합돌봄의 핵심주체인 건강가정지원센터 등이 주축이 되어 돌봄공동체를 발굴하는 것이 우선이다. 지역에서 활동하고 있는 주민공동체 조직인 주민자치회, 부녀회,

통반장회의, 학부모회, 학교운영위원회, 지역동아리, 도서관, 복지관, 지역아동센터, 지역의 시민단체, 생활협동조합, 센터 이용자 등을 통해 지역 돌봄공동체의 잠재적 자원을 발굴할 필요가 있다. 이를 위해 지역사회 다양한 조직(학부모회, 지역아동센터 교사, 시민단체, 생활협동조합 등) 등을 대상으로 공동체 돌봄 교육 프로그램을 실시하고 지역사회 문제에 관심이 있는 주민들을 발굴하여 DB화 할 필요가 있다.

또한 지역주민 연계 부서(교육, 환경, 복지, 공동체, 사회적경제, 여성)와 연계하여 다양한 영역의 주민 참여를 독려하고 주민위원회를 조직하는 과정에서 돌봄공동체를 발굴할 수 있을 것이다.

#### (2) 돌봄공동체 동네돌봄협의회 구성

초동주체를 중심으로 동네돌봄협의회를 구성한다. 돌봄 관련 단체, 기관, 개인 등 누구나 참여할 수 있다. 건강가정지원센터 실무자는 주민위원회의 책임 운영자가 되며, 공동체 돌봄 추진에 동기를 부여하고 사업의 목표를 관철하며 주민위원회의 활동을 지원하는 코디네이터의 역할을 수행한다.

#### (3) 공동체 돌봄 사업계획 수립 워크숍 운영

사업계획 워크숍의 목표는 참여 주민들 간의 소통과 이해를 촉진하며, 주민들의 목소리내기를 통해 욕구를 수렴하고, 사업의 필요성과 목적을 알리는 것이다. 무엇보다 주민위원회의 참여 주체들이 자신을 열고 서로 이해하고 자신의 목소리를 내는 과정이 필요하다. 그 다음에는 현대사회 삶의 현주소는 어떠한지, 왜 공동체 돌봄이 부각되고 있는지, 공동체 돌봄이란 무엇을 의미하는지를 중심으로 교육과 학습을 진행한다. 사업 추진을 위한 아이디어와 실행계획을 모으는 것으로 마무리한다.

#### (4) 우리동네 공동체 돌봄 캠프 개최

어린이·여성 및 노인 등 계층별 돌봄수요 발굴을 위해 1박2일 마을조사 캠프를 실시하여 동네 문제를 어른들과 공감할 수 있도록 하는 프로그램이다. 1일 차에는 각 계층의 지역주민이 한조를 구성하여 동네의 다양한 돌봄수요와 개선점을 조사하여 기록한다. 저녁 모임을 통해 지역주민들이 서로 조사한 결과를 공유하고 개선방안을

찾는 등 이야기를 나눈다. 그리고 다음날 아침 신문이나 포스터의 형식으로 우리 마을 이야기를 만들어 아파트나 동네 곳곳에 게시한다.

#### (5) 사업계획 수립 및 사업 추진

위의 과정을 통해 공동체 돌봄사업 확정하고 지역신문이나 홍보물을 통해 주민들에게 공지한다. 돌봄사업의 참여유도를 위해 세대간, 가족 간 교류를 지원하는 교육 프로그램을 선행한다. 이러한 교육 사업은 가족과 돌봄에 대한 질문과 성찰을 유도하는 일반적인 시민교육이라고 할 수 있으며, 공동체 돌봄 사업을 알리고 지역사회 문제에 관심이 있는 주민들을 추가적으로 발굴한다는 취지로 진행된다. 주민조직이 어느 정도 형성되어 있는 지역의 경우에는 주민친화력을 향상 시키는 사업을 계획한다. 옥상텃밭 가꾸기, 마을축제, 작은도서관 활성화 등을 주제로 사업을 실시할 수 있다.

이러한 과정에서 돌봄사업의 참여주체가 어느 정도 확보되고 공간이 조성되면 아동, 노인 등 돌봄사업 계획에 기반하여 사업을 진행한다.

#### (6) 도시 돌봄 돌봄활동가 양성

도시지역의 특성을 고려하여 다양한 연령층과 사회계층이 참여할 수 있는 돌봄활동가 양성이 필요하다. 이 활동가들은 공동체 돌봄사업의 핵심주체로 역할을 부여할 필요가 있다.

#### (7) 사업보고 : 사업 결과 발표 및 보고

사업 진행 내용을 주민들에게 알려 관심과 참여를 유도한다.

## 2) 농촌형 공동체 돌봄 유형

#### (1) 농촌 공동체 돌봄 주민위원회 구성

농촌지역의 특성을 고려하여 마을만들기와 연계한 공동체 돌봄사업 추진이 필요하다. 이를 위해 건강가정지원센터 등 초동주체가 중심이 되어 주민위원회를 구성한다.

건강가정지원센터 실무자는 주민위원회의 책임 운영자가 되며, 가족친화 마을만들기 사업의 동기를 부여하고 사업의 목표를 관철하며 주민위원회의 활동을 지원하는 코디네이터의 역할을 수행한다.

### (2) 마을 돌봄자원 매핑

초기 연대 사업의 경우 교육복지 및 문화 사업을 중심으로 진행하는 것이 적합하므로 교육 관련 수요와 공급을 조사한다. 주민들을 대상으로 인터뷰 조사를 수행하고 결과를 분석하여 사업계획을 확정한다.

<표 7-5> 마을조사 구성체계(안)

구분	주요 매핑 지표
① 마을주민의 인식체계	- 개인, 가정, 이웃에 대한 신뢰 - 지역사회 활동 참여에 대한 인식
② 마을의 돌봄 환경여건	- 마을 내 돌봄 관련 시설 구축 정도 - 지역사회주체의 활성화 여부 - 돌봄 수혜자 및 활동가 파악
③ 지역주체간 네트워크	- 지역사회 공식집단 참여, 비공식적 사회유대관계, 기부 및 자원봉사
④ 지역사회거버넌스 구조	- 현장단위 관련 주체들의 식별 - 주체들 간의 관계(공공-민간의 관계, 민간-민간의 관계포함)

### (3) 사업계획 수립 및 사업 추진

위의 과정을 종합하여 사업 확정하고 주민들에게 공지하여 참여하도록 한다. 농촌 지역의 경우 노인연령층을 대상으로 개인의 삶을 중심으로 마을의 역사와 기억을 복원하는 작업을 통해 마을에 대한 관심을 환기시키는 방법이 가능하다. 글쓰기나 시 창작 교실, 이웃 돌아보기 프로그램 등을 활용할 수 있다. 이러한 과정에서 지역주민이 주도하는 노노케어 사업의 발굴·운영을 통해 독거노인의 지원이나 우울감 해소 등 정서적 지원도 이루어질 수 있다.

#### (4) 노노케어 돌봄활동가 양성

농촌지역의 특성을 고려하여 지역주민(어르신)이 지역 어르신에게 일상돌봄 및 정서 지원을 수행할 수 있도록 노노케어 돌봄활동가를 양성한다.

#### (5) 사업보고 : 사업 결과 발표 및 보고

마을축제의 형식으로 사업 내용을 주민들에게 알려 관심과 참여를 유도한다.

### 3. 공동체 돌봄활동을 위한 지역주체 연계방안

#### 1) 「충청남도 공동체 돌봄 협의체」 구성·운영

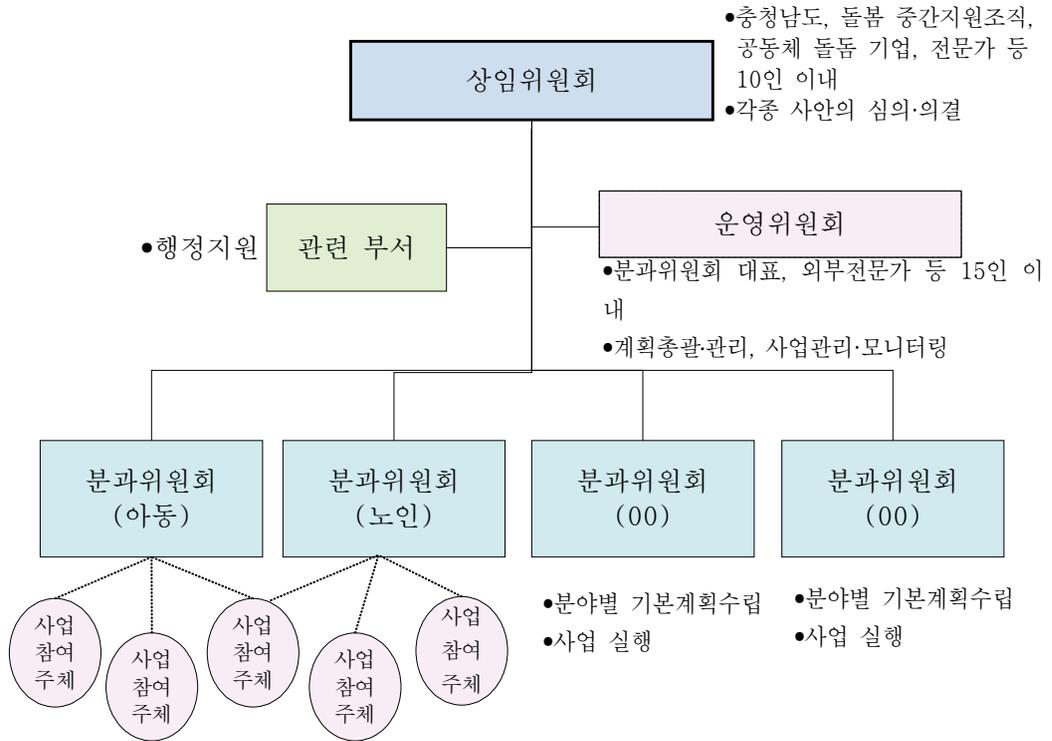
충청남도 공동체 돌봄체계 구축을 위해서는 다양한 지역사회 주체의 연계·협력이 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 현재는 공동체 돌봄과 관련한 주체들의 협력뿐만 아니라 관련 돌봄주체의 발굴도 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이러한 맥락에서 충청남도의 공동체 돌봄 활성화를 위한 돌봄 관련 센터, 마을공동체, 사회적경제조직, 중간지원조직, 주민자치조직 등으로 구성된 ‘충청남도 공동체 돌봄 협의회’의 구축이 필요하다. 이 네트워크 조직은 돌봄서비스의 ‘지역화’, ‘지속가능성’, ‘임팩트’의 방향성에서 구성원들의 역량강화와 협력 촉진을 지원할 필요가 있다. 이러한 협의기구는 지역사회 내 다양한 영역의 주체들이 동참하여 지역 환경에 맞는 지역사회 인프라 구축·확장을 촉진하며, 이를 통한 주민수요 맞춤형 돌봄서비스 공급에 기여할 수 있다. 지역사회에 밀착해 이루어지는 노인돌봄, 영유아 돌봄, 초·중·등학생 방과 후 프로그램, 부모 교육프로그램 등은 생활권 내에서 이루어지는 서비스인만큼 지역사회 내의 사회적 네트워크로 구성되어야 사회구성원들이 더 현명하게 서비스를 선택할 수 있다(Whittaker&Garbarino, 1983: 217). 이러한 과정에서 지역사회 돌봄서비스를 둘러싼 각 주체들은 사업 과정을 통하여 자원을 공유하고 비용을 감소하면서 서비스는 최대화하고자 협력하게 된다(Whittaker&Garbarino, 1983: 208-209).

‘충청남도 공동체 돌봄 협의회’는 개방형 조직인 “비상설위원회” 형태로 설치하며, 위원회의 원활한 운영을 위해 ‘상임위원회’, ‘운영위원회’, ‘분과위원회’를 설치·운영할 필요가 있다. 상임위원회는 충청남도, 돌봄 중간지원조직, 공동체 돌봄 협의회, 공동체 돌봄 주체, 관련 전문가 등 10인 이내의 위원으로 구성하며, 공동체 돌봄사업의 심의·의결, 사업실행 관련 중대 사안에 대한 의결·조정 등의 역할을 수행할 필요가 있다. 운영위원회는 분야별 분과위원회 위원(2~4인), 외부 전문가 등 15인 이내로 구성하며, 공동체 돌봄 기본계획의 수립을 총괄·관리하며 사업실행 관련 관리·모니터링 등의 역할을 수행한다. 분야별 분과위원회 또는 추진반(Working Group)은 공공 주체인 시·군·구 담당부서와 민간 주체인 읍면동 주민센터, 중간지원기구, 시민사회단체, 주민자치기구, 지역주민, 관련 전문가 등으로 구성되는 일종의 추진반(Working Group)으로 구성할 필요가 있다. 분과위원회 전체는 30인 이내로 구성하며, 공동체 돌봄의 정책수요 발굴, 유관기관 간 네트워킹 등의 역할이 필요하다.

참여주체는 특정 이해관계를 갖고 있는 주체들로만 구성되지 않고 지역사회를 대표할 수 있는 개방형 운영체계 구축할 필요가 있다. 충청남도, 공동체 돌봄 관련 조직, 지역사회 소재 공공기관, 지역사회 내 중간지원기구, 영리적·비영리적 사업자단체, 시민단체 및 자원봉사단체, 주민조직, 사회적경제기업, 지역사회 소재 대학 등 다양한 이해관계를 갖고 있는 주체들로 구성이 필요하다.

<그림 7-1> 충청남도 공동체 돌봄 협의체 구성·운영



**<지역사회파트너십 기구에 다양한 지역사회 주체들이 참여하는 사례>**

○ 영국의 미들즈브러의 지역파트너십(LSP) 구축·운영 사례

- 미들즈브러 파트너십은 미들즈브러의 마을재생 사업 추진에 관한 모든 사안들에 대해 최고 결정권한을 갖는 지역전략협력조직임
- 미들즈브러 시정부를 비롯하여 지역 공공기관, 25개 기초커뮤니티의회 대표들, 주민조직, 민간업체 등이 참여
  - 영역별 클러스터 그룹(Area Cluster Group) : 버러의 25개 커뮤니티를 4개의 영역으로 묶은, 커뮤니티 간 협의기구
  - 이외 미들즈버러 커뮤니티 네트워크(Middlesbrough Community Networks), 흑인 및 소수인종 커뮤니티(Black & Minority Ethnic Community), 지역 내 생활보호대상자들을 위한 지원활동 조직 등이 참여
- 시정부가 마련한 사업계획이나 추진방안에 대해 여러 참여기관들이 협의하고 결정하는 위원회 활동이 중심을 이룸
- 상근인력은 사무직원 5명과 지역클러스터 업무지원 인력 1명

- 위원회는 최고위원회, 집행부, action group으로 구성되어 있으며, 최고위원회는 계획의 심의 의결기능을, 집행부는 계획수립의 책임과 권한을 갖고 있음
- 영국 바턴힐의 커뮤니티 뉴딜사업 파트너십기구 ‘커뮤니티 아트하트’ 구축·운영 사례
  - 바턴힐은 커뮤니티 뉴딜사업 추진을 위해 지역사회 주체로 구성된 커뮤니티 아트하트를 구축
  - 커뮤니티 아트하트의 운영을 위한 사업계획수립은 초기 ‘기획그룹’에 의해 100회 이상의 회의와 지역주민 대상 축제 및 이벤트, 설문조사 등을 통해 수립
  - 커뮤니티 아트하트는 브리스틀 공무원, 건강·교육 분야 공공기관, 지역기업, 브리스틀 주민단체, 바턴힐 복지시설, 바턴힐 지역주민으로 구성된 운영위원회에 의해 운영
  - 운영위원회 아래에는 분야별 워킹 그룹을 만들어 구체적인 활동 기획부터 실시까지 이루어짐
  - 운영위원회는 매월 1회, 워킹그룹은 매주 개최되며, 활동내용이나 결정사항은 근거지인 뉴딜상점이나 뉴스레터의 배포 등을 통해 공지

## 2) 공동체 돌봄 네트워크 활성화 프로그램 지원

공동체 돌봄체계는 지역사회의 다양한 주체들이 자발적으로 참여하는 네트워크가 활성화되어야 원활하게 작동할 수 있다. 이를 위해서는 네트워크 촉진을 위한 다양한 정책 프로그램 개발이 이루어져야 한다. 충청남도도 지역사회 내 돌봄 기능 강화를 위한 공동 프로젝트 사업비 지원, 사각지대 발굴 및 지역이슈 해소를 위한 특화사업비 지원 등을 모색할 필요가 있다.

또한 지역주민의 수요조사 및 조직화를 위해서는 주민공동체 조직화 프로그램을 운영할 필요가 있다. 예를 들어 아동 돌봄서비스의 경우 양육부모 자조모임(월 1회 자녀 양육노하우 공유 및 친목모임), 양육조부모 자조모임(월 1회 손자녀와 함께하는 놀이공유 및 조부모 친목모임) 등을 주기적으로 운영할 필요가 있다. 한편, 주민들의 관심과 자연스러운 참여를 유도하기 위해 가족봉사단 돌봄활동(분기 1회로 돌봄교육을 이수하여 돌봄봉사를 할 수 있도록 지원), 주민대표자회의(아이돌봄센터 모니터링 및 운영회의를 통해 주민의견 반영) 등의 운영이 필요하다. 공동체 활동은 부모들을 대상으로 지역사회의 다양한 취미활동이나 동아리 모임을 활성화시키는 것도 중요하지만 어린이들을 대상으로 하는 것이 궁극적으로 가족단위의 참여를 유도하는 결과를 가져온다. 이러한 모임을 활성화하기 위해서는 그동안 개방하지 않았던 공공시설물의 다양한 공간을 적극적으로 개방하여 공동체 모임활동을 촉진할 수 있도록 해야 한다.

마지막으로 지역사회의 다양한 주민조직과의 협력네트워크 구축 지원이 필요하다. 이러한 주민조직이 돌봄서비스 공급에 참여하게 함으로써 지역 내 사각지대에 놓여 있는 주민의 발견 및 정보 교환, 방문을 통한 서비스의 제공, 사후관리 등으로 이어질 수 있어야 할 것이다.

#### 4. 공동체 특성 기반의 사업 평가 및 관리방안

##### 1) 공동체 돌봄 주체의 자체역량 평가

공동체 돌봄주체의 지속가능성 확보와 서비스 경쟁력 강화를 위해서는 자체적인 평가를 통한 현재의 수준 파악이 매우 중요하다. 돌봄공동체는 공동체로서 가져야 할 목표와 가치, 구성원의 전문성과 지향성, 공간의 적합성, 서비스 활동의 수준, 재정안정성 등 자체적인 역량진단을 통해 부족한 부분을 강화할 필요가 있다. 이러한 지표는 주체, 공간·시설, 운영계획 등의 분야를 중심으로 구성할 수 있다. 주체 관련 분야는 보육 전문가 보유 여부, 고정활동가 여부, 관 지원사업 실무 경험, 돌봄관련 논의 모임 수행 정도, 공동체 보육에 대한 신념과 책무성 정도, 관심과 열의 정도 등으로 구성할 수 있다. 공간·시설과 관련해서는 건물 사용의 안정성, 필요요건 시설 구축정도, 보육 수요자들에게 유익한 정도 등이 중요하다. 운영계획은 특화된 보육프로그램 여부, 대상자들의 참여정도, 프로그램의 자발적 운영정도, 재정 안정성, 자발적 재정기여 정도, 지역주민 참여정도, 주민참여 확대 방안, 공동체 자치 운영기구 구축 여부 등으로 구성할 수 있다.

<표 7-6> 공동체 돌봄조직 자체역량 평가 지표

구분	지표	내 용
주체 관련	역량/의지 적합도	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 단체에 보육관련 전문가(운영관리자)가 있는가</li> <li>▶ 사업추진을 위한 주요 고정 활동가가 있는가</li> <li>▶ 관 지원사업 실무 능력이 있는가</li> <li>▶ 보육돌봄공동체 설립을 위해 관련 논의 모임을 얼마나 가졌는가</li> <li>▶ 지역주민의 동의·지지서 등을 마련했는가</li> </ul>
	인식/의식 적합도	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 공동체 보육에 대한 신념과 책무성이 강고한가</li> <li>▶ 보육돌봄공동체에 대한 관심과 열의가 충분한가</li> </ul>
(연계)공간 시설 관련	(연계)공간/시설 적합도	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 건물사용은 안정적인가</li> <li>▶ 필수 요건 시설을 갖추고 있는가</li> <li>▶ 보육수요자들에 유익한가</li> </ul>
운영 계획 관련	활 동 적합도	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 특화된 보육(육아) 활동 프로그램이 있는가</li> <li>▶ 부모 등 대상자들의 참여 규모는 충분한가</li> <li>▶ 프로그램은 자발적 참여로 운영되는가</li> <li>▶ 보육인적자원 육성에 기여하는가</li> <li>▶ 사업 및 공동체 확산을 위한 홍보 전략이 있는가</li> </ul>
	재 정 적합도	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 재정 안정성이 있는가</li> <li>▶ 보육인적자원 육성에 투여되는 재정 비중은 얼마인가</li> <li>▶ 지역 주민의 자발적 재정 기여는 얼마나 되는가</li> </ul>
	공동체 적합도	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 보육돌봄공동체에 지역 주민이 얼마나 참여하는가</li> <li>▶ 보육돌봄공동체에 주민참여 확대방안이 있는가</li> <li>▶ 공동체 자치 운영 기구가 있는가</li> </ul>

한편, 공동체 돌봄사업을 추진하기에 앞서 마을의 일반 현황 파악이 필요하다. 마을 형성 단계별로 변화추이를 관찰함으로써 마을공동체가 원활하게 운영되고 있는지, 당초의 목적에 부합하는 성과를 나타내고 있는지 등을 파악하는 기초자료로 활용이 필요하다.

현황지표는 마을을 정량적으로 평가하는 수단은 아니며, 마을공동체를 형성하려는 마을의 유형을 파악하는 객관적 자료의 용도이다. 해당지표의 파악을 위해서는 읍·면·동의 협조가 절대적으로 필요하다. 따라서 마을공동체 교육 프로그램 중 공무원 교육을 포함시켜 관련 지표제공 협조체계를 사전에 구성할 필요가 있다. 특히 마을공동체 진단지표 중 지자체 관련된 지표나 시·군·구 수준에서 작성되는 통계지표는 시·군·구 수준까지만 측정이 가능한 만큼, 마을단위의 통계지표 구축을 위해서는 지역주민들의 협조를 통한 조사가 이루어져야 할 것이다.

<표 7-7> 공동체 돌봄사업 수행 지역 평가

공통지표	지역특성화	
	도시형	농산어촌형
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 인구</li> <li>▶ 인구증감율</li> <li>▶ 기초수급자수</li> <li>▶ 독거노인 수</li> <li>▶ 고령화율</li> <li>▶ 1인당 소득분 지방소득세(천원/명)</li> <li>▶ 재정자주도(% , 시·군·구민)</li> <li>▶ 학교 : 유, 초중고, 대</li> <li>▶ 보육시설(어린이집, 초중등 돌봄)</li> <li>▶ 복지시설(보육시설 제외)</li> <li>▶ 공공시설물</li> <li>▶ 빈 집 현황</li> <li>▶ 마을축제</li> <li>▶ 돌봄 이용자 규모</li> <li>▶ 돌봄 종사자 규모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용률</li> <li>노후주택 건축물 비율</li> <li>마을 내 문화기반시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농가수</li> <li>향토자원</li> <li>지역특산물 품종</li> <li>유무형 문화관광자원</li> </ul>

## 2) 공동체 돌봄지원사업의 평가 및 관리 방안

공동체 돌봄지원사업의 평가는 공동체 성격 및 지원 유형에 맞추어 공모사업 평가 이전에 지표가 결정되어야 한다. 아래의 평가지표는 기본적인 항목이며, 지원 유형 및 공동체 성격에 맞는 평가지표는 평가위원회를 통해 구체적인 평가지표가 설정되어야 할 것이다.

평가지표는 크게 주체 관련, 공간시설 관련, 운영계획 관련 분야로 구분할 수 있다. 다시 주체 관련 분야는 역량·의지 적합도, 인식·의식 적합도로 구분할 수 있으며, 공간 시설 관련 분야는 공간·시설 적합도, 환경 적합도 등으로 구성된다. 운영계획 관련 분야는 활동적합도, 재정적합도, 공동체적합도로 나뉜다.

구체적으로 살펴보면 주체 관련 분야의 역량·의지 적합도는 돌봄공동체 활동의 역사와 안정성, 단체의 보육 관련 사업 경험, 관 지원사업 경험, 지역주민의 동의·지지 여부 등으로 지표를 구성할 수 있다. 인식·의식 적합도는 보육돌봄공동체에 대한 이해,

공동체 보육에 대한 신념과 책무성, 보육돌봄공동체에 대한 관심과 열의 등으로 구분할 있다. 충남형 공동체 돌봄 유형에서 보완형의 경우 이러한 공동체 돌봄의 동기 부분을 세밀하게 살펴볼 필요가 있으며, 부족할 경우 이러한 부분을 강화할 수 있는 방향으로 지원이 이루어져야 할 것이다. 공간시설 관련 분야의 공간·시설 적합도는 공간의 규모, 건물사용의 안정성, 보육에 적합한 내·외관 여부, 필수 요건 시설 구축 여부 등으로, 환경 적합도는 건물 주위에 영유아 위험환경 여부, 접근성은 용이 정도 등으로 구성할 수 있다. 마지막으로 운영계획 관련 분야의 활동 적합도는 특화된 보육(육아) 활동 프로그램 여부, 인근 보육관련 자원 및 시설 활용 계획, 지역 연계 프로그램, 보육인적자원 육성에 기여 정도 등이며, 재정적합도는 재정 안정성 여부, 보육인적자원 육성에 투입되는 재원 여부 등으로 구성할 수 있다. 공동체 적합도는 지역주민의 참여 정도, 주민참여 확대 방안 여부, 공동체 자치 규약 여부 등으로 구성할 수 있다.

공모사업 미선정시 사유와 보완 사항에 대한 의견 제시를 줌으로써 향후 지원에 선정을 위한 컨설팅을 실시할 필요가 있다. 사업 미선정 돌봄 공동체를 대상으로 지속적인 공동체 활동 및 사업 지원을 위하여 사업의 방향 설정에 필요한 교육 및 학습을 제공하여 다음 공모를 준비 할 수 있도록 지원해야 한다.

돌봄공동체의 평가 및 관리는 유형별로 차별화할 필요가 있다. 도시형의 경우 지역주민의 참여, 보육프로그램의 다양성, 지역 연계프로그램, 교통 접근성 등 도시의 특성에 맞는 평가지표의 강화가 필요하다. 반면 농촌지역의 경우 돌봄 관련 전문가 및 활동가 여부, 공간 확보 여부, 지역주민 참여 정도, 공동체 규약 및 운영기구 확보 여부 등 인적자원 확보와 지역주민 참여 여건이 어려운 농촌지역의 특성을 고려할 필요가 있다. 한편 보완형의 경우 정부재원 확보를 위해 공동체 돌봄사업에 진입하는 경우가 많은 만큼 돌봄공동체 활동의 역사와 안정성, 보육돌봄공동체에 대한 이해, 공동체 보육에 대한 신념과 책무성, 보육돌봄공동체에 대한 관심과 열의 등을 집중 평가·관리가 필요하다. 반면 자립형은 공간 적합성, 재원 안정성, 프로그램의 질 등을 중심으로 평가·관리가 필요하다.

<표 7-8> 공동체 돌봄조직 평가 및 관리 방안

구분	지표	내 용
주체 관련	역량/의지 적합도	(1) 돌봄공동체 활동의 역사와 안정성이 있는가 (2) 단체의 보육 관련 사업 경험이 있는가 (3) 단체에 보육관련 전문가(운영관리자)가 있는가 (4) 사업추진을 위한 주요 고정 활동가가 있는가 (5) 관 지원사업 경험이 있는가 (6) 관 지원사업 실무 능력이 있는가 (7) 보육돌봄공동체 설립을 위해 관련 논의 모임을 얼마나 가졌는가 (8) 지역주민의 동의·지지서 등을 마련했는가
	인식/의식 적합도	(9) 보육돌봄공동체에 대한 이해가 있는가 (10) 공동체 보육에 대한 신념과 책무성이 강고한가 (11) 보육돌봄공동체에 대한 관심과 열의가 충분한가
(연계) 공간 시설 관련	(연계) 공간/시설 적합도	(12) 일정한 규모의 공간인가 (13) 건물사용은 안정적인가 (14) 보육에 적합한 내·외관을 갖고 있는가 (15) 필수 요건 시설을 갖추고 있는가 (16) 보육수요자들에 유익한가
	환 경 적합도	(17) 건물 주위에 영유아 위험환경이 없는가 (18) 주위에 보육연계 자원 및 시설이 얼마나 있는가 (19) 접근성은 용이한가 (20) 교통은 얼마나 편리한가
운영 계획 관련	활 동 적합도	(21) 특화된 보육(육아) 활동 프로그램이 있는가 (22) 부모 등 대상자들의 참여 규모는 충분한가 (23) 프로그램은 자발적 참여로 운영되는가 (24) 인근 보육관련 자원 및 시설 활용 계획이 있는가 (25) 지역 연계 프로그램이 있는가 (26) 보육인적자원 육성에 기여하는가 (27) 사업 및 공동체 확산을 위한 홍보 전략이 있는가
	재 정 적합도	(28) 재정 안정성이 있는가 (29) 보육인적자원 육성에 투여되는 재정 비중은 얼마인가 (30) 지역 주민의 자발적 재정 기여는 얼마나 되는가
	공동체 적합도	(31) 보육돌봄공동체에 지역 주민이 얼마나 참여하는가 (32) 보육돌봄공동체에 주민참여 확대방안이 있는가 (33) 스스로 기획·운영·평가할 수 있는가 (34) 공동체 자치 운영 기구가 있는가 (35) 공동체 자치 규약이 있는가

자료 : 서울특별시 공동체 돌봄공간 지원사업 평가지표(2019) 참조.

### 3) 공동체 활성화 수준에 대한 평가

지역사회의 공동체 돌봄체계 구축을 위해서는 지역별 공동체 네트워크 활성화 수준에 대한 평가가 선행되어야 할 것이다. 돌봄 수행주체들의 네트워크는 사업의 성과를 좌지우지할 정도로 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 따라서 공동체 네트워크에 대한 객관적인 판단기준이 필요하다. 지역공동체는 지역별로 상황이 다르나, 건강한 공동체 형성을 위해서 특성화된 지표보다는 보편적으로 적용할 수 있는 공동체 평가지표가 필요하다. O'Neil(2002:92-93)은 공동체 네트워크 수준 및 지역공동체 평가 요소와 관련된 지표를 아래와 같이 제시하였다. 이러한 요소들을 고려하여 공동체 네트워크의 활성화 정도를 평가할 필요가 있다.

<표 7-9> 공동체 네트워크 수준

구분	지표	관련 영역				
		강한 민주주의	사회적 자본	임파워먼트	공동체 감각	경제적 발달
지역 공동체 관여	투표참여율	○	○		○	
	개인들 간의 상호작용 수준	○	○	○	○	
	각종 지역사회 조직 참가율	○	○	○	○	
	면대면 상호작용 횟수/이웃친밀도		○	○	○	
	지역사회의 커뮤니케이션 역량 변화		○	○	○	
	집합활동을 위한 역량 지역사회 전통	○ ○	○ ○	○	○ ○	○
지역 주민의 태도와 인식	지역장소의 존재 감각	○	○		○	
	이웃이 도움이 되고 있는 정도		○	○	○	
	자기효능감	○	○	○	○	
	지역사회 자원에 대한 인식		○	○	○	○
	이웃 특징의 인식		○	○	○	
	정치적인 동원력 감각		○	○	○	
	교육적 목표 달성	○	○	○	○	
	개인적 시간 사용		○	○	○	
	참여를 위한 동기부여 요인들	○	○	○	○	
	참여를 통해 개인이 얻을 수 있는 것 오랫동안 사업에 참여하는가 (참여기간)	○ ○	○ ○	○ ○	○ ○	

구분	지표	관련 영역				
		강한 민주주의	사회적 자본	임파워 먼트	공동체 감각	경제적 발달
경제적 활동	직무스킬 개발			○		○
	고용상태		○	○		○
	업무개발			○		○
	채용기회		○	○		○
지역 사회 특징	인구통계	○		○		○
	정보기술 리터러시(해독력)		○	○		○
	동원력	○	○		○	
	정치적 환경 조화의 수준	○ ○	○ ○		○ ○	○ ○

자료 : 지역공동체 복원 및 형성에 관한 연구(한국정책분석학회)2006

## 제4절 공동체 돌봄체계 운영재원 조성방안

### 1. 공공재원 조성 및 지원 방안

충남형 공동체 돌봄체계가 지역사회에 보급·확산되기 위해서는 다양한 정책사업이 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 관련 재원 확보가 매우 중요하다고 할 수 있다. 현재의 충청남도 돌봄 사업 예산은 중앙정부의 사업과 매칭 되는 사업이 대다수를 차지하고 있다. 이로 인해 충청남도 차원에서 공동체 돌봄사업을 위한 자체적인 재원을 마련해야 할 필요가 있다.

따라서 충청남도 복지예산(돌봄 등 분야)의 일부를 공동체 돌봄 예산으로 확보하기 위해 재정지원의 근거로서 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」에 예산지원 조항을 포함할 필요가 있다.

<대전광역시 대덕구 동네 돌봄 지원에 관한 조례(2019. 10. 18) 사례>

○제8조(사업추진 및 지원) ① 구청장은 동네 돌봄 활성화 및 추진 환경 조성을 위하여 예산의 범위에서 다음 각 호의 사업을 추진하거나 지원 및 위탁할 수 있다.

1. 국내·외 지역사회 통합 돌봄 사례 조사 및 연구, 모니터링 사업
2. 동네 돌봄 서비스 중에서 공공영역의 지원이 필요한 사업
3. 동네 돌봄의 원활한 추진을 위한 토론회 등 개최
4. 주민과 공무원의 동네 돌봄 역량 강화를 위한 교육 사업
5. 동네 돌봄 관련 전문인력 양성을 위한 사업
6. 정보통신망을 이용한 동네 돌봄 활성화 사업
7. 민·관 또는 관·관, 민·민 동네 돌봄 네트워크 구축 사업
8. 주민참여 등 동네 돌봄 활성화를 위한 홍보 사업
9. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사업

② 구청장은 제1항 각 호의 사업을 추진하는 기관 또는 단체에 행정적 지원과 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

③ 구청장은 제1항 각 호의 사업을 기관 또는 단체에 위탁 운영할 수 있다.

④ 제2항에 따른 보조금의 지원 절차 등에 관한 사항은 「대전광역시 대덕구 지방보조금 관리 조례」에 따르고, 위탁에 필요한 절차와 방법 등에 관한 사항은 「대전광역시 대덕구 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」에 따른다.

향후 충청남도 전역에 공동체 돌봄사업이 확대될 경우 새로운 재원 마련이 필요할 것이다. 이에 대응하기 위해 「지역공동체돌봄 역량강화기금」(Community care Empowerment Fund, CEF) 조성을 검토할 필요가 있다. 이 기금은 지역사회의 돌봄 공동체 육성 및 역량강화사업의 추진을 위한 안정적인 재정기반을 확보하는데 기여할 수 있을 것이다. 기금은 복지 관련 사업 예산이나 도시재생기금의 일부 또는 마을공동체 사업 예산 일부를 지역공동체역량강화 기금으로 유치하는 것에 대해 심층적인 검토가 요구된다.

### <외국의 지역공동체역량강화 기금 운용 사례>

- 영국은 Community Empowerment Fund를 통해 지역사회 주체들을 지원
  - 지역조직들은 지방정부의 개입 없이 지역 사무소를 창구로 중앙정부로부터 직접 지원을 받는 형식을 취하고 있음
  - 중앙정부 담당부처인 CLF는 이들 커뮤니티 조직들의 경험공유 및 협력을 위해 전국 커뮤니티조직, 자원조직, 제3섹터 조직을 연계하는 네트워크도 운용
- 동경도 세타가야구(世田谷區)는 1992년부터 '세타가야 마을만들기펀드'를 설립해서, 2005년까지 165개 민간단체들을 지원했는데 재원은 공익신탁방식으로 조성
  - 가령, 치바현(千葉縣) 이치가와시(市川市)는 2005년부터 '납세액 1% 지원제도'를 시행하고 있는데 시민들이 사업계획을 근거로 민간단체나 주민조직에 대한 지원을 결정하면, 이들 단체에 해당 시민이 납부하는 세금의 1%를 지원금으로 지급
  - 나가노현(長野縣)은 2003년부터 '꿈의 은행'이라는 비영리은행을 설립하여 운영하고 있는데, 민간단체들을 주축으로 특정인의 자금을 예탁받아 공공목적의 활동자금으로 제공

## 2. 민간재원 유입 지원 방안

지역사회에서 공동체 돌봄이 확산되기 위해서는 공공자금뿐만 아니라 다양한 민간 재원이 유입되어야 할 것이다. 이를 위해 ① 클라우드펀딩을 활용한 공동체주식(Community share) 도입·운영 ② 사회공헌사업(CSR) 연계 강화, ③ 공동체 기금 조성 지원 등을 고려할 수 있다.

① 공동체주식(Community share)은 영국에서 시작된 사업으로 아이디어를 제안하여 마을 내의 필요한 사업을 창업 및 운영하고자 하는 사람들을 위해 주식을 발행하여 개인이나 집단이 투자할 수 있도록 하는 지역 내 비즈니스 모델이다. 공동체주식은 2009년부터 영국 지역사회지방정부부(Department of Community and Local Government, DGLG)의 지원으로 시작되었으며, 영국협동조합연합회와 로컬리티의 파트너십으로 운영되고 있다. 공동체주식은 커뮤니티기업의 창업과 확장 시 제기되는 투자 문제를 커뮤니티 주식을 통해 해결하기 위해 설립되었다. 주민들은 파산 위기의 지역주점이나 지역 축구팀의 소유권을 커뮤니티 주식 발행과 공모를 통해 공동으로 소유해 지역의 오랜 전통을 지켜나가거나, 지역 내 친환경 커뮤니티 에너지 기업의 설립 등을 통해 싸고 안정된 에너지 공급을 받고 있다. 이러한 공동체주식을 활성화하기 위해 주관기관은 공동체주식 스탠다드 마크(standard mark) 인증 시스템 운영하고 있다. 지역공동체가 인증 받기 위해서는 공동체주식 운영 시 필요한 문서 및 지원서를 쉽게 이해할 수 있도록 작성해야 하며, 주식을 통한 지역사회에 기여할 수 있는 비즈니스 플랜 그리고 연간 회계 운영 현황 등을 제출해야 한다. 주관기관은 이러한 공동체주식을 활성화하기 위해 다양한 활동을 수행하고 있다. 공동체주식 멤버십 관리, 공동체주식 발행을 위한 단계별 컨설팅 지원, 공동체주식 관련 핸드북 발간 등이 대표적이다. 공동체주식을 발행하기 위한 일련의 과정을 온라인 툴을 통해 쉽게 컨설팅 받을 수 있도록 지원하는 것도 주요한 특징이라 할 수 있다.

#### <클라우드 펀딩시스템 예>

- \* Amanda Palmer(음악분야) 사례 : 싱어송라이터인 Amanda Palmer가 직접 제안한 음반 제작, 아트북 제작, 투어를 위한 자금 모금 프로젝트로서 2만 4,883명의 후원자를 통해 119만 2,793달러모금(목표 모금액 1,192% 초과 달성)
- \* Torment(게임분야) 사례 : 미국의 비디오 게임 개발업체 inXile entertainment가 제안한 'Planescape : Torment'의 후속 게임 제작 프로젝트로서 7만 4,405명의 후원자를 통해 418만 8,927달러를 모금(목표 모금액 465% 초과 달성)

② 공공기관 및 대중견기업의 사회공헌사업(CSR)과 연계할 필요가 있다. 충청남도에는 한국서부발전, 한국중부발전 등과 같은 공공기관, 인근 세종특별시와 대전 광역시에는 중앙부처와 국책연구기관 등이 입지해 있다. 또한 도내에는 삼성디스플레이, 삼성SDI(주), 코웨이(주), 롯데케미칼(주) 등 대중견기업이 다양한 사회공헌사업을 추진하고 있다. 이러한 기업들은 CSR 사업을 기업의 미션과 연계해 사회의 근본적인 변화를 추구하고 있다. 이는 기업의 사회공헌활동이 일시적 자선사업이나 홍보를 위한 수단으로 사용되던 과거와 다른 변화이다. 이러한 기회를 활용하여 공공기관 및 기업의 CSR 사업과 공동체 돌봄을 연계할 수 있는 사업 발굴이 적극 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 공동체 돌봄 활동에 대한 성과 측정 지표를 구축이 필요하다. 공동체 돌봄 활동을 통해 사회공헌의 효율성과 효과성에 대한 증거가 사회공헌사업에 투자하는 근거가 되기 때문이다. 기업은 경영난을 겪을 때 사회공헌 분야 예산을 가장 먼저 줄일 수밖에 없는 만큼, 공동체 돌봄활동이 기업의 이미지 제고나 경영활동에 실질적으로 이익을 가져올 수 있도록 사회공헌사업 발굴이 필요하다.

### ③ 마을공동체의 돌봄기금 조성 지원

마을공동체 기금은 지역주민이 자발적으로 모은 기금을 말한다. 지역의 다양한 구성원들이 지역의 삶의 질 개선을 위해 십시일반 돈을 모아 지역이 필요로 하는 일을 해나가는 방법이기도 하다. 이러한 기금은 긴급자금 대출, 사회적 경제 기업의 종잣돈 지원, 사회복지 마련 등 지역주민이 합의에 의해 사용된다. ‘관악뿌리기금’은 마을공동체 기금의 대표적인 사례이다. 이 기금은 관악사회복지, 관악주민연대, 봉천동나눔의집, 삼성고등학교사회적협동조합 등 12개 지역 단체들이 모인 관악공동행동이라는 조직이 주체가 되어 만들었다. 이 기금은 ‘공익활동가 소소(小笑)한 기금 사업’이라는 이름으로 추진되고 있으며, 관악 활동가들의 소통과 성장을 위한 모임 지원 같은 활동에 기금이 활용되고 있다.

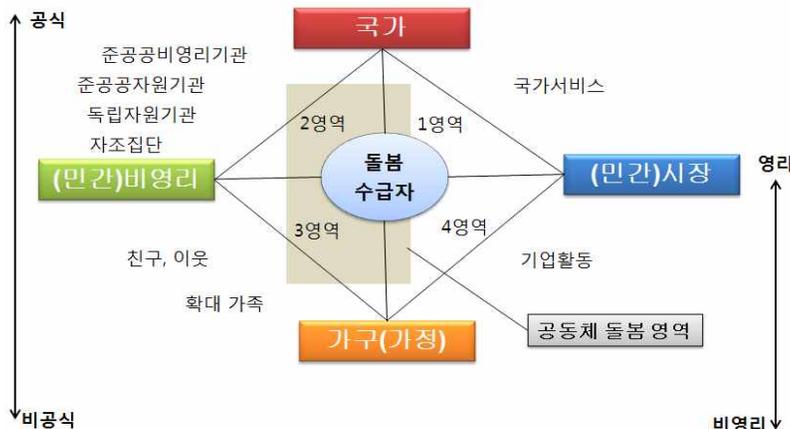
이처럼 지역사회에서 공동체 돌봄 주체들의 사회적 자본 형성과 연대·협력, 참여가 활성화되기 위해서는 지역주체가 자발적으로 기금을 모아 활동의 기반을 마련할 필요가 있다. 이러한 활동을 촉진하기 위해 충청남도는 1:1 매칭 방식 등의 지원을 추진할 필요가 있다. 예를 들어 공동체에서 돌봄 기금을 1억 원 조성할 경우, 충청남도가 1억 원을 매칭해주는 방식 등을 고려할 수 있다.

## 제8장 결론 및 정책적 제언

### 제1절 요약 및 정책제언

본 연구는 돌봄체계의 특성과 당면과제를 심층 분석하고 이를 해결할 수 있는 중요 대안으로서 공동체의 활용방안을 강구하는 것을 목적으로 한다. 특히 핵심 연구 내용인 지역공동체를 활용한 돌봄체계 모델을 제시하기 위하여 돌봄서비스 및 지역공동체의 이론적 논의를 중심으로 돌봄서비스의 유형과 특성을 살펴보았다. 지역공동체의 구성요인과 유형화를 통해 지역공동체 중심의 돌봄서비스 필요성을 제시하고, 공동체를 활용한 충남형 돌봄체계의 모델 구축을 위해 국내외 사례를 조사 및 분석하였다. 이는 본 연구에 적용하기 위한 충남형 모델구축 및 활성화를 위한 기초자료로 활용되었다. 또한 돌봄체계 및 지역공동체에 대한 인식 조사 및 전문가, 이해관계자의 워크숍 등을 통해 적용가능한 공동체의 유형과 서비스 선정하여, 공동체를 활용한 충남형 돌봄체계 모델을 제시하였다. 특히 공동체를 활용한 충남형 돌봄체계의 효율적 운영방안을 제시하였다는 점은 정책적으로도 의의가 있다. 본 연구의 대상은 지역공동체를 활용한 돌봄서비스는 돌봄 영역의 구분을 통해 다음과 같이 제시될 수 있다.

<그림 8-1> 공동체 기반 돌봄 영역



본 연구에서는 공동체 및 지역공동체 돌봄체계, 아동 및 노인 관련 돌봄체계와 관련된 선행연구들을 종합적으로 검토하였다. 선행연구들은 지역공동체 및 돌봄서비스의 각각 분야에 한정하여 관련된 연구를 수행하고 있으나, 본 연구에서는 지역에서 공동체 활동의 유형화와 주요 구성요인들을 도출하여 지역사회의 돌봄서비스의 적용방안을 주목하는 것이 주요한 내용이다. 특히 아동과 노인분야에서 충남 돌봄서비스의 현황과약을 통한 사각지대 및 취약한 부분을 검토하여 이에 접목할 수 있는 충남특성에 맞는 모델들을 제시하고자 하였다.

구체적으로 사례조사는 아동 및 노인 공동체 돌봄서비스의 국내·외 사례를 조사하였다. 국내 아동사례로는 ‘제주도 수놓음육아나눔터’ 사례, 서울시 ‘소금꽃 마더센터·마더센터 맘쿵’ 사례를 조사하였고, 노인사례로는 전남 영광군의 ‘여민동락공동체 품앗이학교’ 사례, 서울시 ‘울림두레생협 돌봄두레 어깨동무’ 사례를 살펴보았다. 해외사례로는 미국 메사추세츠주 ‘비콘힐 빌리지(Beacon Hill Village)’, 영국의 아동사례로 사우스 맥버른 ‘Clarendon Childrens Centre’ 및 노인사례로 맨체스터 ‘HMR 서클(Heywood, Milddeton & Rochdale Circle)’, 핀란드 헬싱키 ‘로푸키리(Loppukiri)’, 일본 협동조직 ‘이키이키이와미’ 사례를 살펴보았다. 각 사례별로 사업의 개요, 사업내용, 사업수행체계, 사업성과와 한계를 검토하고 충남형 돌봄체계 모델 및 효율적 운영을 위한 활성화 방안에 활용하였다.

지역공동체 현황 및 실태와 관련해서는 다양한 정책분야의 공동체를 중심으로 파악하였다. 2016년 기준 충청남도에서 활동하고 있는 지역공동체는 350개이다. 충청남도의 지역사회에서 운영되는 공동체를 지원하는 정책들은 전 부처에 걸쳐서 다양하게 분포하고 있어 도내에서도 ‘공동체’의 의미에 부합하는 정책분야가 매우 광범위한 것이 사실이다. 또한 돌봄서비스 관련 지역공동체현황은 돌봄서비스의 공급 주체와 관련해서 공식적으로 통계가 구축되어 있는 복지관, 자활센터, 건강가족지원센터 등을 제외하고는 지역사회에서 자발적으로 운영하고 있는 지역공동체 기반의 주체들은 사실상 식별이 어려운 상황이다. 그럼에도 불구하고 돌봄서비스를 주로 공급하고 있는 지역사회 기반의 조직들을 파악하기 위해 공동체성을 갖고 있는 조직들을 중심으로 분석하였다. 공동체성을 갖고 있는 지역사회조직으로는 사회적경제, 마을만들기, 주민자치 등이 대표적인 만큼, 이러한 영역별 공동체 조직의 전체 규모와 특성을 분석하여 도내 돌봄서비스와

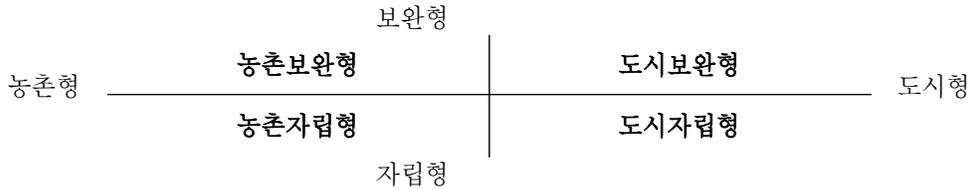
관련한 주체들의 잠재적인 참여자 규모를 파악하였다. 이러한 현황을 종합해보면, 결국 지역공동체를 활용한 돌봄서비스는 참여자들 간의 공동체성을 얼마나 견고하게 유지하느냐가 핵심이라 할 수 있다. 충청남도는 지역 특성과 주민 수요를 반영한 복지서비스 제공을 위하여 공동체에서 구축한 기존 인프라를 공공복지와 연계하는 작업이 필요하고, 복지국가 이후 대두된 복지제공의 혼합모델로서 공동체 영역을 단계적으로 확장하는 것이 필요하다.

한편, 지역공동체 돌봄에 대한 인식조사결과는 상당한 함의를 주고 있다. 지역공동체의 돌봄에 관한 인식조사결과 공동체기반 돌봄서비스의 공급자와 이용자의 만족도가 전반적으로 높게 나타나고 이용자의 삶에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다.

돌봄서비스 공급확대를 위해서는 공동체기반 돌봄서비스가 적극적으로 활용될 필요가 있고, 공동체기반 돌봄서비스의 활성화를 위한 정책적 지원이 강화되어야 할 것이다. 공동체기반 돌봄서비스를 활성화시키기 위해서는 공급자에 대한 재정적 지원이 가장 필요할 것으로 판단되며, 공동체기반 돌봄서비스의 취지를 살리기 위해서는 공공부문의 지원보다는 외부자원이 투입될 수 있는 구조가 바람직하다. 또한 공동체활동을 위한 지역주민 및 사회의 필요성은 주로 돌봄활동의 프로그램 운영 및 자금과 공간 마련에 집중되어 있기 때문에 서비스 활동에서 지역주민의 적극적인 참여를 유인하고 이용자를 확대하며 주민들이 접근성이 용이하고 신뢰가 확보된 공간 기반의 마련이 필요하다. 이를 위해서 돌봄의 활동 특성에 부합하는 지역 내 접근가능한 공간의 확보와 리모델링 등에 대한 기반구축의 초기지원은 공동체의 정책지원 중에서 가장 선결되어야 할 사업으로 판단된다. 마지막으로 공급자의 설문조사 응답결과에서 대표 및 직원들의 업무에 대한 불만족 이유로 급여 수준과 함께 업무량이나 지역주민의 협조, 시간적 여유의 요인이 다소 높게 나타났다. 이는 공동체 조직들에서 대표자에 비해 직원들의 임금 및 처우의 수준이 만족스럽지 못하다는 결과로 해석될 수 있다는 점에서 이에 대한 개선이 필요하며, 돌봄활동의 참여공동체들은 협동조합 등 사회적경제의 조직운영방식을 참고하여 이윤 배당 및 민주적 운영제도를 적극 고려하고 도입하도록 정책적 유도가 필요할 것이다.

공동체 기반 돌봄 모델은 공동체의 지역적 특성과 돌봄활동 특성에 따른 유형들을 구분하면 다음의 4가지로 제시할 수 있다.

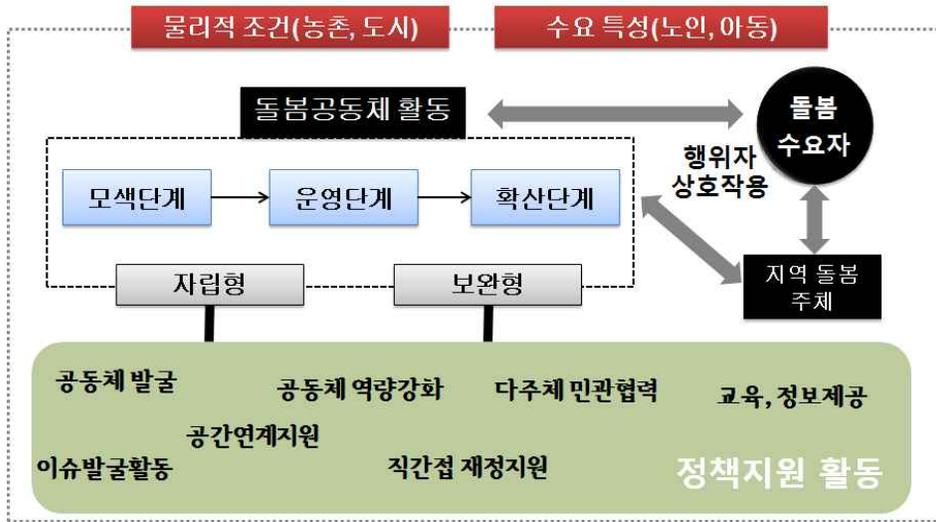
<그림 8-2> 연구 모델의 유형화



농촌지역에서 공동체들의 지역돌봄활동이 공공의 재원과 정책지원을 수행하는 방식으로 활동하는 유형은 농촌보완형으로 구분할 수 있으며 이와 반대로 어느 정도의 공공 지원이 수반되지만, 주체적으로 돌봄의 수요자와 공급자 간의 자주적인 공동생산의 활동이 수행되는 경우는 농촌자립형의 유형으로 구분할 수 있다. 도시적 형태의 공동체들 또한 돌봄서비스의 수행 형태에 따라 도시보완형과 도시자립형으로 구분할 수 있다. 공동체 기반 돌봄서비스의 모델은 충남에서 공동체 기반의 돌봄체계의 모델을 제시하기 위해 다양한 활동들의 요인들의 도출과 운영원리를 제시하기 위한 분석틀을 E. Ostrom이 제시한 IAD(Institutional Analysis and Development Framework) 모형을 토대로 구성하였다. 공동체 기반 돌봄서비스 모델은 노인과 아동의 돌봄대상을 중심으로 공공과 민간이 아닌 지역사회의 공동체 기반의 돌봄서비스의 확산을 위해 지역별 특성에 근거한 운영의 모델을 제안하는데 그 목적이 있다. IAD모델에서 외부적인 요인은 농촌지역의 특성과 도시지역의 특성으로 나누어 살펴보았으며, 자립유형의 돌봄서비스 모델은 공공의 지원보다 행위자 주체의 자립적인 활동을 통해 노인과 아동의 지역사회 돌봄서비스를 수행한다는 점에서 행위자의 역할이 보다 강조된다. 보완유형의 돌봄서비스 모델은 공공에서 수행하는 돌봄서비스의 보완적인 역할을 수행하면서 공공의 지원을 기반으로 활동하는 경우도 중요한 모델로 볼 수 있으며, 실제로 지역사회 풀뿌리 기반의 돌봄서비스에 대해 공공 서비스의 효과가 미약하거나 공공조직이 수행하기 어려운 경우 지역사회 공동체 조직이 이를 보완하는 역할수행은 자립형의 모델보다도 보편적인 현상이라 볼 수 있다. 다양한 유형을 구분하여 모델을 도출하였고, 현재 돌봄활동을 수행하는 지역공동체의 규모나 활동의 경험이 충분하지 못한 만큼 공동체들의 발굴과 지원을 위한 단계별 구분을 통해 행위자들의 역할을 규명하고 이들의

수요를 충족하고 행위에 부합하는 공공정책들을 발굴하고 이를 연계할 수 있는 적합한 운영모델을 구축하고자 하였다. 이러한 모델들을 종합하면 다음 그림과 같다.

<그림 8-3> 지역사회 돌봄서비스를 위한 공동체 활동의 종합



충청남도 돌봄서비스의 운영 실태와 국내외 운영 사례, 공동체 돌봄 유형별 심층 인터뷰 등을 통해 노인, 아동 등 대상별로 광범위하게 존재하는 돌봄서비스의 공백을 해소하기 위해서는 지역사회의 다양한 자원이 결합할 수 있는 지역공동체 기반의 돌봄체계 활성화가 필요하다. 특히 지역사회의 공동체를 기반으로 한 지역밀착형의 돌봄체계가 구축되어야 하며, 이를 실현하기 위한 기본 방향은 첫째, 민관협력 활성화를 통한 공동체 돌봄체계 구축이다. 둘째, 지역사회 참여 촉진을 위한 돌봄 공동체 육성이며, 셋째, 지역사회 특성에 기반한 맞춤형 돌봄사업 추진이다.

기본 방향을 토대로 공동체 돌봄체계의 제도화 방안은 다음과 같다. 첫째, 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」 제정 추진을 통해 지역사회의 돌봄수요에 적극적으로 대응할 수 있는 지역주체의 참여기반을 마련할 수 있다. 둘째, 충남형 공동체 돌봄 가이드라인을 구축한다. 공공과 지역사회에서 공동체와 공동체 돌봄이 추구하는 가치를 내면화, 정책프로세스 전반의 행동지침으로 작용할 수 있는 가이드라인을 재정립하도록

함으로써 상호 간 신뢰를 형성하고 나아가 공동된 인식체계를 공유할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 셋째, 공동체 활동기반 공간 지원이다. 공동체의 활동기반을 위한 공간지원 사업은 ① 지자체 공유재산의 저리 임대 등 자산이전 정책 추진, ② 공동체 공간 활성화 지원사업 추진, ③ 공동체 공간의 활성화를 위한 통합 온라인 플랫폼 구축 등이 필요하다. 마지막으로 공동체 역량강화를 위한 지원프로그램 개발이다. 공동체 돌봄주체는 ① 돌봄사업 모색 단계, ② 돌봄서비스 운영 단계, ③ 공동체 돌봄활동 확산 단계이며, 단계별 지원프로그램 개발이 필요하다.

공동체 돌봄체계의 질적 향상 및 관리방안으로는 돌봄활동 주체의 단계별 역량강화 및 공동체 유형별 돌봄활동 지원 매뉴얼 구축, 공동체 돌봄활동을 위한 지역주체 연계 방안으로는 ① 「충청남도 공동체 돌봄 협의체」 구성·운영, ② 공동체 돌봄 네트워크 활성화 프로그램 지원이다.

공동체 특성 기반의 사업 평가 및 관리방안으로 첫째, 공동체 돌봄 주체의 자체역량 평가이다. 돌봄공동체는 공동체로서 가져야 할 목표와 가치, 구성원의 전문성과 지향성, 공간의 적합성, 서비스 활동의 수준, 재정안정성 등 자체적인 역량진단을 통해 부족한 부분을 강화할 필요가 있다. 진단지표로는 주체, 공간·시설, 운영계획 등의 분야를 중심으로 구성할 수 있다. 주체 관련 분야는 보육 전문가 보유 여부, 고정활동가 여부, 관 지원사업 실무 경험, 돌봄관련 논의 모임 수행 정도, 공동체 보육에 대한 신념과 책무성 정도, 관심과 열의 정도 등으로 구성할 수 있다. 둘째, 공동체 돌봄지원사업의 평가 및 관리 방안이다. 공동체 돌봄지원사업의 평가는 공동체 성격 및 지원 유형에 맞추어 공모사업 평가 이전에 지표가 결정되어야 하며, 평가지표는 크게 주체 관련, 공간시설 관련, 운영계획 관련 분야로 구분할 수 있다. 셋째, 공동체 활성화 수준에 대한 평가이다. 돌봄 수행주체들의 네트워크는 사업의 성패를 좌지우지할 정도로 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 따라서 공동체 네트워크에 대한 객관적인 판단기준이 필요하며, 건강한 공동체 형성을 위해서 특성화된 지표보다는 보편적으로 적용할 수 있는 공동체 평가지표가 필요하다.

공동체 돌봄체계 운영재원 조성방안으로는 첫째, 공공재원 조성 및 지원방안이다. 충청남도 복지예산(돌봄 등 분야)의 일부를 공동체 돌봄 예산으로 확보하기 위해 재정지원의 근거로서 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」에 예산지원 조항을 포함하며,

향후 충청남도 전역에 공동체 돌봄사업이 확대될 경우 새로운 재원 마련으로 「지역 공동체돌봄 역량강화기금」(Community care Empowerment Fund, CEF) 조성을 검토할 필요가 있다. 둘째, 민간재원 유입 지원방안이다. 이를 위해 ① 클라우드펀딩을 활용한 공동체주식(Community share) 도입·운영 ② 사회공헌사업(CSR) 연계 강화, ③ 공동체 기금 조성 지원 등을 고려할 수 있다.

## 제2절 연구의 기대효과와 향후과제

돌봄서비스는 그 제공 방식에 따라 공식 돌봄과 비공식 돌봄으로 구분될 수 있으며 특히 우리가 관심을 가져야 할 부분은 비공식케어로서 개별욕구에 대한 세밀한 대응과 신속 및 유연성을 활용한다는 점에서 공적서비스는 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 비공식케어가 수행할 수 있는 역할에 집중할 필요가 있다. 즉, 비공식 돌봄을 기반으로 하여 조직적인 지원활동의 전개가 필요한 것이다. 돌봄체계의 보완 기제로서 지역이 함께 할 수 있도록 지역공동체를 활용하는 것은 돌봄서비스 공급방식을 다양화하고 지역의 통합과 서비스의 공동생산 가능성을 확대할 수 있다.

본 연구에서는 돌봄서비스의 변화에 부응하고 현재의 제공방식을 보완할 수 있도록 아동과 노인을 대상으로 지역사회가 함께하는 충남의 돌봄체계 구축방안을 구상하여 보다 효율적인 서비스제공이 이루어지기 위한 방안을 모색하고자 하였다. 일반화되고 보편화되어지고 있는 돌봄서비스를 모든 지방자치단체가 표준화된 방식으로 제공할 수 없을 뿐만 아니라 이는 매우 비효율적일 수밖에 없다. 오히려 돌봄의 사각지대를 해소하기 보다는 돌봄서비스의 질적 문제를 낳을 수 있다. 이러한 문제의식 하에 충남형 모델로서 지역공동체의 참여를 활용하고 이를 위한 운영방안을 제시하고 있으나 여전히 현실적 적용에는 한계가 있다.

지역은 다양한 특성을 지니고 있고 그 지역이 가지고 있는 자원 또한 매우 다양하다. 이는 다양한 형태의 지역공동체활용 모델들로 나타날 수 있겠으나 본 연구에서는 제도적 적용을 위해 도시형과 농촌형으로 구분하고 자립유형과 보완유형으로 구분하고 있는 바, 모든 특성을 적용하기에는 다소 미흡한 측면이 있다. 향후, 지역별 자원과 특성을 보다 세부적이고 구체적으로 조사하여 특성별, 정책적 운영방안으로 모색한다면 그 적용상의 실효성은 높아질 것으로 사료된다. 또한, 본 연구에서는 그 사례로서 우수 사례를 위주로 조사하여 필요사항과 적용방안들을 찾아내려는 노력들이 이루어졌다. 이는 좋은 방안들을 찾아내기에는 적절할 수 있겠으나 문제점을 찾기에는 다소 미흡한 부분이 있다. 대부분의 지방자치단체가 지역공동체를 활용하여 돌봄서비스를 효율적으로

제공하고 있지 못한 상황에서 그 문제점을 찾고 이에 대한 개선방안을 모색하는 것도 필요시 된다. 향후 제도화를 위해서는 실패사례를 통해서 문제를 찾고 이를 제도적 방안 모색에 적용한다면 실패를 줄이는 좋은 제도가 마련될 수 있을 것이다. 조사의 대상에 있어서도 지역적으로 일부지역으로 한정지어질 수밖에 없었으며 그 대상 또한 지역과 양적으로 한계가 있으며 이를 일반화시키기에 다소 무리가 있을 수 있다. 그러나 모든 상황에 적용은 어렵겠으나 보편적 적용은 가능할 것으로 판단되어지며 향후 조사의 대상지역 확대를 통해 연구의 결과와 접목한다면 정책의 실효성은 보다 높아질 것이다. 무엇보다 본 연구에서 제시하고 있는 모델이 사례와 이론을 통해 제시된 것으로 실제 서비스제공의 효율성을 검증하지 못한 부분이 있다. 실제 적용에 앞서 일부 기관의 시범운영을 통한 모델검증으로 제도화를 이룬다면 돌봄서비스의 변화에 대응하고 현재의 제공방식을 보완하는 지역사회가 함께하는 충남형 돌봄체계를 구축할 수 있을 것이다.



## 참고문헌

- 공선희, 2015. 영국의 커뮤니티 케어 정책의 역사적 변천과 쟁점: 노인케어의 혼합 경제를 중심으로, 한국노인복지학회지 35(1), pp.79~98.
- 곽준혁, 2007. 키케로의 공화주의, 「정치사상연구」, 13(2) : 132-154.
- 김영란, 2013. 노인 1인가구 돌봄지원을 위한 지역사회 노인돌봄공동체 제안, 한국여성정책연구원.
- 김영란 외, 2013. 지역연대에 기초한 노인1인가구 돌봄지원방안, 한국여성정책연구원 연구보고서.
- 김영종, 2013. 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점 및 개선 방향, 「보건사회연구」, 32(2)권.
- 김윤수 외, 2013, 돌봄서비스 제공기준 표준화 방안 연구, 한국보건복지정보개발원.
- 김윤영·윤혜영, 2018. 커뮤니티케어 해외사례와 합의 그리고 구상, 「비판사회정책」, 60권.
- 김은정, 2015. 사회적 돌봄체계 구축에서 공동체적 접근에 관한 연구, 「사회복지연구」, 46(2)권.
- 김은정·이혜숙, 2016. 영유아 보육(돌봄) 지원 정책 평가와 정책 과제 : 보육료 지원 정책을 중심으로, 한국보건사회연구원.
- 김은지 외, 2017. 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(I): 여성·가족 관점의 진단과 정책과제, 한국여성정책연구원.
- 김은지 외, 2018. 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(II): 여성·가족관점의 돌봄정책 추진전략, 한국여성정책연구원.
- 김찬우, 2015. 미국장기요양 제도의 변천과 케어 매니지먼트의 등장에 관한 연구. 사회복지연구.vol26 No4.
- 김학실, 2017. 공동체기반 서비스 공동생산(co-production)에 관한 연구, 「한국정책학회보」, 26(2)권.

- 김현호 외, 2014. 선진형 지역공동체 정책적 지원방안 연구, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김형용, 2012. 지역사회서비스와 마을공동체, 『월간복지동향』, 참여연대사회복지위원회.
- 김희강강문선, 2010. 돌봄의 공공윤리: 에바 키테이 이론과 장애아가족 양육지원 사업, 『한국정치학회보』, 44(4)권.
- 김희연, 2014. 복지공동체, 공공복지의 한계를 넘는다. 경기개발연구원.
- 대전시의회, 2015. 핀란드, 스웨덴, 노르웨이 공무국외연수결과보고서.
- 맘콩 마더센터 홈페이지(<https://blog.naver.com/sbmomkong>)
- 머니투데이, 2019. “할머니 4명이 외롭지 말라며 모였다. 핀란드 ‘전력질주’ 노인 케어”, (2019.04.07. 김수현 기자).
- 민동세, 2014. 돌봄사회서비스기업에 대한 고성과작업장 운영전략 적용 연구: 사회적 협동조합 도우누리 사례를 중심으로, 한국기술교육대학교.
- 선우덕, 2016. 노인장기요양보험의 운영성과 제도 모형 재설계 방안. 한국보건사회연구원.
- 손태주, 2018. 제주지역 사회적 돌봄 공동체 활성화 방안, 제주가족여성연구원 연구보고서.
- 송미영, 2018. 공동체와 지역복지. 충남연구원 워크숍 자료.
- 소금꽃마을 마더센터 홈페이지(<https://blog.naver.com/salt-flower>)
- 신예철, 2012. 지역만들기에 있어서 지역공동체 역량이 지속적 참여와 참여확대에 미치는 영향 연구. 한양대학교 도시대학원 박사학위논문.
- 여민동락공동체 홈페이지([https://m.cafe.daum.net/ym3531141/\\_rec](https://m.cafe.daum.net/ym3531141/_rec))
- 여성가족부, 2017. 「2017년도 아이돌봄지원사업안내」.
- 연합뉴스, 2018. “부산에도 핀란드 ‘로푸키리’ 고령자 자활공동체 만든다.” (2018.01.28. 김상현 기자).
- 오정수, 1994. 영국에서의 커뮤니티 케어의 발전과 평가, 한국사회복지학 24, 199-219.
- 울림두레생협 홈페이지(<http://www.woollimcoop.org/>)
- 유정원, 2017. 경기도 지역사회서비스투자사업. 경기복지재단.

- 유해미 외, 2018. 아동 돌봄 분야의 민관 협력체계 구축 방안 연구, 육아정책연구소.
- 육아정책연구소, 2014. 농촌 소규모 보육 및 돌봄시설 운영모델 개선 방안 연구, 농림축산식품부 연구보고서.
- 이선미, 2016. 돌봄의 특성과 돌봄 공공성의 요건, 「사회와이론」, 29권.
- 이섭, 2019. 공동체에 대한 존재론적 해명, 가톨릭대학교 박사학위논문.
- 장민선, 2017. 돌봄서비스 품질관리를 통한 격차해소 법제연구, 한국법제연구원.
- 장원봉, 2010. 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 역할과 과제, 보건복지포럼 (2010.4), pp42-56.
- 전대욱, 2016. 지역공동체 활성화 마스터플랜 수립 연구, 한국지역진흥재단 연구보고서.
- 전지훈, 2018. 커뮤니티케어의 핵심요인과 활성화를 위한 방향, 「열린충남」 2019년 봄호
- 전지훈·강현철, 2015. 지역기반 사회적경제를 위한 이론적 기반의 탐색적 연구: 공동체주의(Communitarianism)사상을 중심으로. 「사회과학연구」. 39(1): 201-238.
- 전지훈·홍은일, 2018. 충청남도 공동체 정책사업의 현황과 지원방향의 연구, 충남연구원 연구보고서.
- 정건화, 2018. 미국이 고령화 상황과 고령정책, 민주사회와 정책연구 통권 33호, 138-166.
- 주은선, 2016. 복지공급 주체로서 국가, 시장, 시민사회에 관한 정책 패러다임 검토, 「사회보장연구」, 32(3)권.
- 주현정·김용득, 2018. 공공성 담론으로 보는 돌봄서비스, 「한국사회복지행정학」 20(2)권.
- 충남연구원, 2014. 생활협동조합화 커뮤니티
- 충청남도 내부자료.
- 최인수·김건위, 2015. 「지역공동체와 리빙랩을 중심으로 한 지역공동체 활성화 방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 트론토, 2014. Tronto Joan.C , 돌봄민주주의, 아포리아.
- 하현상 외, 2017. 지역공동체의 이해와 활성화, 행정안전부 연구보고서.
- 한국사회복지학회, 2013. 돌봄서비스 정책 비교 연구, 보건복지부 연구보고서.
- 황승현, 2018. 한국형 커뮤니티 케어의 방향과 전략: 지역사회중심의 복지서비스

- 구축방안, 「제2회 사회공헌포럼」, 한겨레경제사회연구원.
- 황만구, 2018. 마을공동체 사업 기본법의 법제화에 관한 연구, 건국대학교 박사 학위논문.
  - Aristotle, Ethika Nikomacheia; 손명현 역, 2014. 「니코마코스 윤리학」. 동서문화사.
  - Cicero, De Re Publica ; 김창성 역, 2007. 「국가론」. 파주: 한길사.
  - Hillery(1955), Definitions of Community: Areas of Agreement, Rural Sociology, 20.
  - Kittay(1999), Love's Labor: Essays on Women, Equality and Dependency, 김희강·나상원 역, 2016. 「돌봄: 사랑의 노동」, 박영사.
  - Kretzmann, J., McKnight, J, 1993. Building Communities from the Inside out: A Path Toward Finding and Mobilizing A Community's Assets. Chicago: ACTA.
  - Nisbet, A. 1953. The Quest for Community. New York: Oxford University Press.
  - McMillan, D., Chavis, D. 1986. Sense of Community: A Definition and Theory. Journal of Community Psychology, 14: 6-23.
  - Rosa. H. etc.2010. Theorion der Gemeinschaft, 광노환, 한상원 역(2010). 「공동체의 이론들」, 도서출판 라움.
  - Tönnies. F, 1887. Gemeinschaft und Gesselschaft. 광노환, 황기우 역. (2010). 「공동사회와 이익사회」. 도서출판 라움.

# [별첨 1] 공동체기반 돌봄서비스에 관한 의견조사 설문지

## 공동체기반 돌봄서비스에 관한 의견조사(공급기관 대상)

안녕하십니까?

충남연구원에서는 “지역공동체를 활용한 충남형 돌봄체계 모델구축” 연구를 수행하고 있습니다. 본 설문조사는 실효성 높은 공동체기반 돌봄체계를 구축하기 위해 돌봄체계에 대한 실태와 정책수요를 조사하기 위한 것입니다. 바쁘신 가운데 설문에 적극 협조해주시면, 충청남도의 공동체기반 돌봄체계의 발전에 큰 도움이 될 것입니다.

본 조사에 기재된 사항은 「통계법」제33조(비밀의 보호)에 의해 보호되고, 통계적 목적 이외의 다른 용도로는 절대 사용되지 않으며 비밀이 철저히 보장될 것입니다. 설문에 협조해 주셔서 진심으로 감사드리며, 항상 행복하시길 기원합니다.

2019. 8.

□ 설문관련 문의 : 최웅선 책임연구원 (☎ 041-840-1235, fax 041-840-1239, glorytoel@cni.re.kr)

충청남도 공주시 연수원길 73-26(금흥동) 충남연구원 사회통합연구실

### I. 응답자 일반 현황

**[설명]** 공동체기반 돌봄체계는 서로를 잘 아는 지역의 주민들이 자발적으로 돌봄서비스를 주고 받는 사람중심의 유연한 복지체계를 의미합니다. 돌봄서비스 제공의 주체는 지역주민 주도의 지역공동체 조직이나 사회적경제조직(사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등) 같은 비영리단체입니다.

소재지	1) ( )시·군 ( )읍·면·동		
공간 특성	1) 아파트 공간	2) 단독 건물	3) 상가공간
	4) 주택 공간 5) 기타( )		
개소일	1) 개소일 ( )년		
기관 운영주체	1) 시민단체	2) 복지법인	3) 마을공동체
	4) 주민자치조직(위원회 등)		5) 사회적경제 조직
	6) 기타( )		
운영시간	1) 시작시간 ( ) 2) 마치는 시간 ( )		
운영규모	1) 이용자 정원 ( )명		2) 실제 이용자수 ( )명
돌봄서비스 이용자 특성	1) 미취학 아동( )명		2) 초등학생( )명
	3) 노인( )명		
직원 현황	( )명		
현재 직위	1) 대표 또는 기관장	2) 직원	3) 기타( )

**II. 돌봄서비스 공급 현황**

1. 귀하께서 현재의 돌봄서비스 기관을 운영하거나 기관에서 근무하시게 된 계기는 무엇입니까?

- ① 지역에 필요한 서비스 공급
- ② 경제 활동
- ③ 지역사회 기여
- ④ 주변의 권유
- ⑤ 기타( )

2. 현재의 돌봄서비스를 제공하는데 있어서 지역주민의 도움 정도는 어떻습니까?

구분	전혀 도움 안됨	도움 안됨	보통	도움이 됨	매우 큰 도움
① 돌봄서비스 공간 마련	①	②	③	④	⑤
② 설립 및 운영을 위한 자금 마련	①	②	③	④	⑤
③ 프로그램 운영	①	②	③	④	⑤
④ 돌봄서비스 대상 모집	①	②	③	④	⑤
⑤ 관계기관과의 연계	①	②	③	④	⑤

3. 귀 기관에 필요한 운영비 등의 재정은 어떻게 마련하고 있습니까? (복수응답 가능)

- ① 회비
- ② 사용자 이용료
- ③ 관련 시민·사회단체 또는 주변의 후원
- ④ 중앙정부 또는 지방자치단체 지원금
- ⑤ 수익사업
- ⑥ 기타( )

4. 다음의 기관 및 단체가 귀 기관의 설립·운영에 어느 정도의 도움을 주고 있습니까?

구 분	전혀 도움 안됨	도움 안됨	보통	도움이 됨	매우 큰 도움
① 지역의 비영리 시민· 사회단체	①	②	③	④	⑤
② 사회적 경제조직(사회적기업, 마을기업, 협동조합 등)	①	②	③	④	⑤
③ 인터넷 카페모임	①	②	③	④	⑤
④ 자치구, 주민자치센터	①	②	③	④	⑤
⑤ 지역의 사회적자본 지원센터	①	②	③	④	⑤
⑥ 공공복지· 교육· 문화 관련 단체	①	②	③	④	⑤

5. 현재 제공되는 돌봄서비스 업무의 만족도는 어떻습니까?

매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
①	②	③	④	⑤

6. 다음은 돌봄서비스 업무에 대해 불만족하는 이유입니다. 각 이유에 대해 어느 정도 동의하십니까?

구 분	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
① 급여 수준	①	②	③	④	⑤
② 업무량	①	②	③	④	⑤
③ 근무환경	①	②	③	④	⑤
④ 규칙적인 근무시간	①	②	③	④	⑤
⑤ 지역주민의 협조	①	②	③	④	⑤
⑥ 종사자와의 관계	①	②	③	④	⑤
⑦ 여가나 가족생활을 할 시간적 여유	①	②	③	④	⑤
⑧ 업무와 관련된 교육훈련 기회	①	②	③	④	⑤

7. 현재 기관을 운영하는데 지역주민이나 지역공동체의 필요성은 어느 정도입니까?

구 분		매우 불필요	불필요	보통	필요	매우 필요
①	서비스 공급을 위한 자금 마련	①	②	③	④	⑤
②	서비스 공급을 위한 공간 마련	①	②	③	④	⑤
③	프로그램 운영	①	②	③	④	⑤
④	수요자 발굴	①	②	③	④	⑤
⑤	관계기관과의 연계	①	②	③	④	⑤
⑥	주민과의 연계	①	②	③	④	⑤

4. 현재 귀 기관의 돌봄서비스 사업 수행에서 어려운 점은 무엇입니까?

구 분		전혀 어렵지 않음	어렵지 않음	보통	어려움	매우 어려움
①	기관 운영비	①	②	③	④	⑤
②	지역주민의 협조	①	②	③	④	⑤
③	인력 부족	①	②	③	④	⑤
④	돌봄서비스 대상 모집	①	②	③	④	⑤
⑤	돌봄서비스에 대한 홍보	①	②	③	④	⑤
⑥	외부기관과의 연계	①	②	③	④	⑤

**Ⅲ. 통계처리를 위한 문항**

1. 성별      ① 남성              ② 여성
2. 연령      만(            ) 세
3. 현재 거주지 (                    ) 시, 도 (                    ) 구 (시, 군)
4. 학력
  - ① 중학교 졸업 이하    ② 고등학교 졸업    ③ 대학교 졸업    ④ 대학원 졸업 이상

## 공동체기반 돌봄서비스에 관한 의견조사(이용자 대상)

안녕하십니까?

충남연구원에서는 “지역공동체를 활용한 충남형 돌봄체계 모델구축” 연구를 수행하고 있습니다. 본 설문조사는 실효성 높은 공동체기반 돌봄체계를 구축하기 위해 돌봄체계에 대한 실태와 정책수요를 조사하기 위한 것입니다. 바쁘신 가운데 설문에 적극 협조해주시면, 충청남도의 공동체기반 돌봄체계의 발전에 큰 도움이 될 것입니다.

본 조사에 기재된 사항은 「통계법」제33조(비밀의 보호)에 의해 보호되고, 통계적 목적 이외의 다른 용도로는 절대 사용되지 않으며 비밀이 철저히 보장될 것입니다. 설문에 협조해 주셔서 진심으로 감사드리며, 항상 행복하시길 기원합니다.

2019. 8.

□ 설문관련 문의 : 최웅선 책임연구원 (☎ 041-840-1235, fax 041-840-1239, glorytoel@cni.re.kr)

충청남도 공주시 연수원길 73-26(금흥동) 충남연구원 사회통합연구실

### I. 응답자 일반 현황

**[설명]** 공동체기반 돌봄체계는 서로를 잘 아는 지역의 주민들이 자발적으로 보육과 교육 등을 포함한 돌봄서비스를 주고 받는 사람중심의 유연한 복지체계를 의미합니다. 돌봄서비스 제공의 주체는 지역주민 주도의 지역공동체 조직이나 사회적경제조직(사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등) 같은 비영리단체입니다.

거주지	1) ( )시·군 ( )읍·면·동
이용 기관 유형	1) 시민단체                      2) 복지법인                      3) 마을공동체 4) 주민자치조직(위원회 등)                      5) 사회적경제 조직 6) 기타( )
하루 이용시간	1) 시작시간 ( ) 2) 마치는 시간 ( )
이용기간	( )년 ( )개월
돌봄서비스 이용자 특성	1) 미취학 아동( )명                      2) 초등학생( )명 3) 노인( )명

## II. 돌봄서비스 이용 실태

1. 귀하께서 이용하시는 돌봄서비스를 어떻게 알게 되었습니까?

- ① 지역주민, 이웃을 통해
- ② 홍보물(포스터, 리플릿, 현수막 등)을 통해
- ③ 인터넷(홈페이지, 블로그, SNS, 페이스북, 인터넷 기사 등)을 통해
- ④ 대중매체(종이신문, 라디오, TV 등)를 통해
- ⑤ 각 관공서(구청, 주민자치센터)를 통해
- ⑥ 주민자치위원회, 통반장을 통해
- ⑦ 관련 지원기관(대전광역시 사회적자본지원센터 등)
- ⑧ 시민·사회단체(NGO, 교육·복지·문화 관련단체 등)
- ⑨ 기타(내용: \_\_\_\_\_ )

2. 귀하께서 현재 돌봄서비스 기관을 선택한 이유는 무엇입니까?(복수응답 가능)

- ① 집에서 가까운 곳에 위치한다
- ② 경제적 부담이 적다
- ③ 서비스 기관의 운영프로그램이 좋다
- ④ 이용자(아이, 노인, 장애인 등)가 선호한다
- ⑤ 주변에 이용할 수 있는 돌봄서비스 기관이 없다
- ⑥ 기타( \_\_\_\_\_ )

3. 현재 이용하시는 돌봄서비스에 대해 모두 체크해주시고, 이용하시는 서비스에 대해 어느 정도 만족하시는지를 해당하는 곳에 체크(✓)해 주십시오.

구분	이용 유무		이용 만족도 (이용한 서비스에만 응답)				
	이용	이용하지 않음	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
1) 아동 돌봄	①	②	①	②	③	④	⑤
2) 노인 돌봄	①	②	①	②	③	④	⑤

4. 제공받고 있는 돌봄서비스로 인해 귀댁의 경제적 부담을 줄이는데 도움이 되었습니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

5. (아동돌봄의 경우에만)제공받고 있는 돌봄서비스로 인해 귀댁 자녀의 정서적 안정과 발달에 도움이 되었습니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

6. (노인돌봄의 경우에만)제공받고 있는 돌봄서비스로 인해 귀댁 어르신의 정서적 안정과 건강관리에 도움이 되었습니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

7. 돌봄서비스로 인해 보호자의 사회활동 참여에 도움이 되었습니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

8. 앞으로도 돌봄서비스를 계속 이용하고 싶으십니까?

매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤

9. 돌봄서비스 이용 중, 가장 만족하는 부분은 무엇입니까? (복수응답 가능)

- ① 돌봄 환경      ② 프로그램 운영      ③ 대상자 관리  
 ④ 이용비용      ⑤ 급간식 서비스



#### IV. 통계처리를 위한 문항

1. 성별      ① 남성                      ② 여성
2. 연령      만(            ) 세
3. 학력  
    ① 중학교 졸업 이하    ② 고등학교 졸업      ③ 대학교 졸업      ④ 대학원 졸업 이상
4. 직업  
    ① 사무/전문/관리직    ② 판매/서비스/영업직    ③ 생산/기술/노무직    ④ 농림어업  
    ⑤ 자영업                      ⑥ 가사/주부                      ⑦ 학생                      ⑧ 기타



## [별첨 2] 돌봄서비스 관련 지역공동체 워크숍 결과

### 1. 개요

충청남도에서 운영되고 있는 돌봄서비스 관련 지역공동체 인식조사 및 인터뷰 결과를 바탕으로 도시·농촌지역의 노인 돌봄·아동 돌봄 공동체와 워크숍을 통해 활용 가능한 공동체 유형 및 서비스를 선정하였다. 워크숍은 총 7회에 걸쳐 이루어 졌으며, 주제는 농촌지역 복지공동체 부문 1건, 농촌지역 노인공동체 돌봄 부문 2건, 농촌지역 육아·아동돌봄 공동체 부문 2건, 도시지역 아동의 공동체 돌봄 2건으로 개최되었다. 7월 16일부터 8월 1일까지 돌봄 공동체가 소속된 지역에서 워크숍을 진행하였으며, 워크숍 이후 현장 사례조사도 이루어졌다.

## 2. 사례별 워크숍 결과

# 전략과제 워크숍 결과

-농촌지역 아동의 사회적돌봄 부문: 당진시 비전스쿨-

### ■ 핵심 사항

1. 공동체와 행정기관과의 협력관계 구축 필요
    - 자생적으로 발생한 공동체의 경우, 법적 성격이 불명확함으로 인하여 행정기관의 지원을 받을 때 법적 규정의 불비로 인하여 지원을 받을 수 없는 경우 발생
    - 규제의 영역에 있어서는 자생적 공동체의 특성을 이해하지 못하고 획일적으로 적용할 경우, 공동체와의 갈등 발생 가능성 높음
    - 공동체와 행정기관과의 협력적 거버넌스 구축을 위한 의사소통 구조 확립 필요
  2. 공동체의 운영에 있어서, 구성원들의 자발적 참여를 강조하고 있으며, 운영에 있어서 각 구성원(가정)의 조건에 맞게 탄력적으로 적용을 하고 있음
  3. 공동체의 초기 정착에 기존의 시설 또는 조직의 도움이 필요
    - 본 사례의 경우, 초기에 교회의 시설 및 건물을 이용하여 정착에 도움을 받음
    - 새로 시작하는 공동체에 대한 기존 조직 또는 시설의 이용에 도움을 줄 수 있는 방안에 대한 모색 필요
- ⇒ 이 사례는 농촌 중심지에서 학부모들의 자발적인 운영을 통하여 아동의 사회적 돌봄 서비스를 제공하는 모델임

## 주요 내용

### 1) 배경 및 발전과정

- 지역 초등학교 학생들의 방과 후 활동을 책임지는 다세운공동체 비전스쿨은 학부모들의 교육공동체로서 초등학생들을 대상으로 돌봄서비스를 제공하고 있음
- 비전스쿨은 2002년 당진동일교회의 ‘꿈의 학교’라는 방과 후 돌봄 활동에서 시작
  - 바쁜 가정의 아이들을 돌봐주는 품앗이 형식에서 시작
  - 당시의 열악한 지역환경(당진은 2012년 당진군에서 당진시로 승격됨)에서 아이들을 돌보고, 아이들에게 방과 후 교육을 실시할 필요성에 대한 이해에서 시작
  - 2009년도 부모공동체가 형성이 되고(비전스쿨로 명칭변경) 현대아파트 상가에서 교육활동을 진행
  - 2016년 다세운공동체 비전스쿨이라는 이름으로 현재 당진동일교회 장소를 제공받아 프로그램 운영
  - 현재 조직적이고 체계적인 운영으로 양질의 돌봄서비스를 제공하고 있는 교육공동체, 부모공동체로 발전을 하였음
- 비전스쿨과 당진동일교회와의 관계
  - 당진동일교회는 1996년에 설립이 되었으며, 비전스쿨은 2002년 당진동일교회의 시설을 이용하면서 시작되었음
  - 교회의 건물을 이용함으로써 공간문제(교실 및 급식시설) 및 임대료 문제 등이 해결되는 장점으로 작용함
  - 또한 교회의 차량을 이용하여, 아이들을 등원시킬 수 있는 장점으로도 작용
- 현재 초등학교 1학년부터 6학년까지 230여명의 아이들이 비전스쿨에 다니고 있음
  - 대상 : 인근 초등학교의 학생(5-6 개교)
  - 비전스쿨은 당진동일교회에 위치해 있으나, 교회를 다니지 않은 아이들도 비전스쿨에 다닐 수 있음

## 2) 활동주체 및 운영

- 비전스쿨은 많은 프로그램을 엄마들이 직접 주관하고 있음
  - 구성원들이 단순히 운영비를 부담하는 것이 아니라, 공동체의 프로그램에 직접적으로 참여
    - \* 예 : 엄마선생님, 맘대로수업 등
- 규모가 커짐에 따라 체계적 운영 필요성이 대두됨
  - 현재는 비전스쿨 운영기획을 담당하고 있는 1명, 담임을 맡고 있는 엄마선생님 7명, 영어(원어민) 선생님 1명, 음악선생님 3명, 조리담당 1명으로 구성
  - 운영기획담당(실장) : 비전스쿨 전반적인 운영 및 기획담당
  - 엄마선생님 : 아이들을 가르치는 선생님이므로 엄마들이 직접 선생님이 되어서 아이들을 가르침
- (학년대표) 각 학년마다 대표엄마가 있으며, 이들을 중심으로 각 학년의 어머니들이 의사소통
  - 각 학년마다 대표엄마가 있으며(총 6명), 대표엄마가 각 학년의 어머니들과 지속적인 의사소통을 하고 있음
  - 학년 대표엄마를 중심으로 하는 의사소통이 비전스쿨이 공동체로서의 성격을 유지·발전시키는데 큰 역할을 하고 있음
  - 부모들의 의견을 수렴하기 위하여 매월 첫째 화요일에 각 학년 대표엄마, 운영기획담당, 담임교사(엄마선생님)들이 모여서 정기회의를 개최함
- 비전스쿨의 운영비는 각 가정이 나누어서 부담하고 있음
  - 올해의 경우, 첫째 아이를 비전스쿨에 보내는 가정은 최대 월 33만원을 부담하고 있음. 두 번째 아이가 비전스쿨에 다니는 경우에는 10%를 할인하고, 세 번째 아이부터는 무료로 비전스쿨에 다닐 수 있음
  - 상기의 금액이 모든 가정에게 일괄적으로 적용되는 것은 아님. 즉, 각 가정의 상황과 형편에 따라서 구성원간의 합의를 통하여 조정이 되고 있음(탄력적 적용)
    - 이는 공동체가 각 가정의 부담을 서로 나눈다는 합의를 의미함
  - 이러한 결정은 비전스쿨의 의사소통 협의구조인 정기회의에서 의논이 됨

### 3) 공간운영

- 비전스쿨은 교회의 건물(교육관)을 사용하고 있음
  - 2층은 교무실과 6개 학년 8개 교실이 있음
    - \* 교회의 소그룹실을 교실로 이용하고 있음
  - 3층은 음악실로 이용하고 있음
    - \* 교회의 큰홀(유아부실)을 이용
- 비전스쿨은 아이들의 학교 정규수업이 끝나면 학교에서 교회버스를 타고 비전스쿨로 들어옴
  - 아이들에게 저녁식사를 제공
- 교회의 건물과 시설을 이용하는 관계로 사용시설(주차장 포함)에 대한 청소 및 관리는 엄마들이 직접하고 있음

### 4) 주요사업 및 프로그램

- 아이돌봄의 주 대상은 초등 1년생 ~ 초등 6년생의 아이들을 대상으로 하고 있음
  - 특히 초1~초4는 부모 및 학교의 관심이 많이 필요한 시기임
  - 당진(군)의 경우, 초등학생을 대상으로 한 교육여건이 매우 열악하던 시기였음 (민간사설학원도 제대로 갖추어지지 않은 상황이었음)
- 비전스쿨의 주요 활동 및 사업은 엄마공동체로서의 활동, 아이들을 대상으로 한 멘토와 멘티 프로그램, 다양한 교육을 들 수 있음
- 엄마공동체로서의 활동
  - 차량도움맘 : 엄마들이 아이들의 하교 시 차량에 태워주는 것. 차량도움맘은 고정된 것이 아니라, 시간이 되는 부모들이 참여하여 서로의 아이들을 돌봄으로써 유대관계 강화 및 공동체 의식 증진. 아이들이 안전하게 탑승할 수 있도록 하는 지도 뿐만 아니라, 이 과정에서 아이들과의 유대관계 형성 및 하갯길에 오지 못하는 아이의 부모들과의 소통(전화연락 등)을 통하여 유대관계 강화, 하갯길에 오지 못한 아이의 부모는 자신의 자녀가 안전하게 승차였음에 대한 마음의 안정. 단순 안전한 승하차 지도가 아니라, 서로 다른 가정의 아이들에 대한 돌봄을 통하여

### 공동체 의식 증진

- 맘대로수업 : 아이들의 엄마가 1일 선생님이 되어서, 주제에 상관없이 자신이 하고 싶은 것을 아이들에게 가르치는 수업. 1일 선생님이 되는 엄마들은 자신이 잘하는 것 또는 하고 싶은 것을 아이들과 함께 함으로써 자존감도 높이는 효과도 나옴
  - \* 예 : 김밥만들기처럼 엄마가 잘하는 것들을 아이들과 같이 진행
  - \* 맘대로수업의 “맘”은 “마음”대로 한다의 줄임말이기도 하지만, Mom을 의미하기도 함
- 간식시간 : 내 아이를 먹이는 마음으로 아이들의 간식 준비
- 멘토와 멘티 프로그램
  - 신입생환영회 : 6학년 선배들이 1학년 신입생들을 업어주며 환영함으로써 유대감 형성 및 강화
  - 플레이데이 : 매주 수요일마다 전 학년이 함께 놀이 및 체험 등을 하는 수업
  - 역사수업 : 역사공부, 박물관 및 유적지 현장 방문. 현장중심의 체험학습 실시
- 다양한 교육 : 비전스쿨은 학교 교과과목 뿐만 아니라, 음악, 영어, 예절수업 등을 강조하고 있음
  - 악기 : 아이들이 각자 한 개 이상의 악기를 다룰 수 있도록 가르침(1인 1악기. 바이올린, 피아노). 아이들의 음악적 감성을 높이고 졸업발표회로 자신감을 세움. 작은음악회, 졸업음악회 개최(장소는 비전센터 내 세미나실 등)
  - 영어 : 매일 영어수업을 통하여 자연스러운 생활영어식 수업 진행
  - 국제교류캠프 : 매년 원어민들을 초청하여 3주간의 영어캠프 개최. 현재 12회 개최
  - 예절수업 : 예절교육을 통해 바르게 자라는 인성을 키우고자 함. 인사예절 및 식사예절에 대한 교육 강조

## 5) 공동체로서의 장·단점 및 바라는 점

### ○ 의의

- 아이를 맡길 곳이 없어서, 학원에 아이들을 맡기고, 부모들은 학원비를 벌려고 맞벌이를 하고, 맞벌이를 하기 때문에 아이를 다른 곳(학원)에 맡겨야 하는 악순환이 발생하고 있음

- 이러한 악순환이 발생하는 원인 중의 하나는 공동체의 부재에서 찾을 수 있으며, 악순환의 고리를 끊을 수 있는 대안으로 공동체의 활성화를 들 수 있음

○ 장점

- 당진에 사는 엄마가, 비전스쿨에 다니는 또는 다녔던 아이들의 엄마가 직접 선생님이 되면서 엄마들과 아이들이 원하는 교육을 진행할 수 있음
- 엄마들이 직접 가르침에서 오는 간절함과 진정성 높음
- 엄마선생님들의 높은 학구열과 자부심
- 국가의 규제가 없고, 제한이 없이 엄마들과 아이들이 원하는 것을 가르칠 수 있는 자율성 높음
- 필요에 의하여 아이들이 원하는 프로그램을 스스로 개발할 수 있음
- 19년 동안 운영이 되면서 조직의 안정성이 높음
  - \* 비전스쿨에서 장기간 활동한 사람들이 다수 있음으로 인하여, 조직의 안정성이 높음
  - \* 17년을 활동한 1인, 10년 정도를 활동한 엄마선생님 2인 등

○ 단점

- 전문성이 떨어짐. 엄마선생님들이 열심히 공부를 하지만 교사자격증이 있는 것은 아님
- 공동체라는 성격에서 오는 법인격 문제 → 정부지원 사업 공모 자격 및 규제적용의 애매함 발생

○ 바라는 점(공공부분의 지원)

- 선생님을 채용하는 것이 어려움. 특히 원어민 선생님을 채용하는 것이 어려움
  - \* 전문성을 갖춘 검증된 선생님을 채용할 수 있으면 좋겠음
- 운영을 함에 있어서 인건비 부담이 있음. 인건비에 대한 국가의 지원이 있었으면 운영에 도움을 줄 것임
  - \* 교사인건비의 일부만이라도 지원을 할 경우, 가계 부담이 줄어들 것임
- 버스 지원 및 운전기사 지원
  - \* 현재 교회의 버스를 이용하여, 버스 3대로 5-6개 초등학교 아이들을 통학시키고 있음

## 6) 앞으로의 발전방향

- 19년 동안 운영해온 비전스쿨은 발전을 해오면서 또 다른 변화를 모색하고 있음
  - 현재 시설에 비해 아이들이 포화상태에 있음(약 230명)
  - 비전스쿨에 대한 지역주민의 수요가 높은 상황임
    - \* 2017년의 경우, 선착순으로 모집을 하였고, 2018년도에는 추첨을 통하여 모집을 하였음
  - 이러한 상황에서 규모의 확대에 대한 고민, 정부의 지원에 대한 고민 등장
- 규모의 확대에 따른 공동체적 가치의 희석에 대한 우려
  - 자꾸만 생겨나는 규칙에 대한 우려 → 공동체로서의 의의에 대한 고민
- 부모공동체에 대한 행정적 지원의 문제
  - 부모공동체에 대한 행정적 지원을 받고자 함에 있어서, 공동체의 성격이 문제되는 경우가 있음
  - 관(官)의 경직성 : “부모공동체”라는 성격으로 인하여, 명확한 담당부서가 애매한 경우 발생. 기존의 규정을 적용하려는 과정에서 부모공동체가 자율적으로 행해 오던 사업에 대한 제약 발생

# 전략과제 워크숍 결과

- 도시지역 아동의 사회적돌봄 부문: 서울시 서로돌봄 -

## 핵심 사항

1. 사회적협동조합 서로돌봄은 기존에 관악구에 구성이 되어 있던 각종 시민사회 활동모임(사회경제조직 등)과 협력하여 설립하였고, 공동체육아를 실시하고 있음
    - 지역의 다양한 시민사회활동모임과의 연계 및 협력 활발
  2. 공동체육아라는 명확한 목표를 정하고 운영하고 있음
    - 협동조합이라는 형식을 통하여 뜻이 맞는 조합원을 모집함으로써, 공동체육아라는 목표를 더욱 명확히 하고 있음
    - 지속적인 교육 및 설명회를 통하여, 공동체육아에 대한 인식 확대 및 조합원의 의식 개선에 힘쓰고 있음
  3. 아직까지 조직의 자립이라는 측면에서 어려움이 존재
    - 서비스의 수요가 일정하지 않고, 고정비용이 높다는 한계 있음
    - 지속가능성을 위한 수익모델 창출 필요
- ⇒ 이 사례는 도시 중심지에서 협동조합의 형식을 통하여 아동에게 사회적돌봄 서비스를 제공하는 모델임

## 주요 내용

### 1) 배경 및 발전과정

#### ○ 관악구의 특징

- 오랜 기간 동안 지역에 기반을 둔 시민사회활동들이 있었음
    - \* 시민사회활동은 중앙조직의 지역 지부(관악지부)로 활동을 수행한 경우도 있고, 지역을 중심으로 지역문제 해결을 위해 자발적으로 발생한 시민활동조직도 있음
    - \* 시민사회활동 조직들은 네트워크(관계기반)에 특성을 두고 활동
  - 관악구는 주택가가 많으며, 서울의 타자치구로 출퇴근하는 유동인구가 많은 특징이 있음
    - \* 이는 관악구가 생활거점으로 기능하고 있다는 특징을 나타내게 됨
    - \* 타자치구에 비하여 소득수준이 낮은 주거 밀집지역이 다수 존재
  - 50만 인구가 밀집됨으로서 생활문제와 지역사회에 기반을 둔 조직, 즉 지역사회 문제 해결을 위한 소규모 사회적경제조직 발전
    - \* 사회서비스 중심의 사회적경제조직이 서로 협력·협동하면서 활동
  - 네트워크를 기반으로 사회적경제 조직들 간 교류 활발
    - \* 자원 연결이 쉽고, 피어컨설팅을 통하여 지역시민사회 성장
  - 2008년 관악의 12개 시민단체가 협치를 위하여 관악공동행동 결성
    - \* 관악 공동행동은 생태계사업 3년, 통합지원사업 4년 총 7년 동안 사업을 추진함
  - 사회적협동조합 공동체관악은 네트워크에 기반을 두고, 관악구와 지역활동에 초점을 둠
- #### ○ 아이돌봄사업의 시작 배경
- 돌봄과 관련하여 관악(구)에는 관악주민연대와 관악사회복지가 시민사회의 두 축으로 활동해오고 있었음
    - \* 지역취약계층에 대한 다양한 돌봄사업 추진
  - 아이돌봄에 관심을 갖는 마을단위 네트워크가 등장
  - 2015년 '관악아이돌봄 네트워크'를 구성

- \* 공동육아에 대한 관심이 많았던 행복중심 생협, 관악봉천지역 자활센터, 관악사회 복지, 관악마을마당 등 35개 단체·개인으로 구성된 지역마을공동체 네트워크
- \* 돌봐줄 사람이 없는 아이들, 아픈 아이들을 돌볼 수 있는 방안을 모색하고자 하는 문제의식에서 출발
- \* 지역 내 아이돌봄, 공동육아, 틈새 돌봄 등의 사업에 대한 고민
- 사회적협동조합 서로돌봄은 서울시가 추진하는 사회적경제 특구 사업 중 도시형 공동체 육아 모델개발사업(사업명 : 마을이 아이를 키우는 서로돌봄 사업)에 지원  
→ 2016년 11월 법인 창립

## 2) 활동주체 및 운영(주요사업)

- (사회적협동조합 서로돌봄) 사회적협동조합 서로돌봄은 아이돌봄 네트워크로서 관악구의 영유아돌봄을 사회적경제 방식으로 해결하고자 2016년 11월에 설립된 사회적협동조합
- 지역공동체가 함께하는 사회적경제 방식의 아이돌봄사업을 추진
  - \* 서로돌봄의 사회적미션은 ‘지역사회와 함께 아이, 교사, 부모가 행복하고 함께 성장한다’임
- (목적) 독박육아를 해소하고 육아 사각지대를 줄이는 공동체육아 지역생태계를 만드는 것을 목적으로 함

### ※ 공공체육아와 공동육아의 차이

- 공동육아의 경우, 부모가 돈을 지불하고, 운영도 하고, 시간도 투자를 해야 함. 따라서 부모들의 부담이 크다는 한계가 있음. 이에 따라 정말로 공동육아가 필요한 계층의 경우 공공육아를 이용하기 어렵다는 한계가 존재함
- 공동체육아는 개인과 개별가족이 감당하기 어려운 육아문제(아이보호와 교육)를 부모와 교사, 그리고 마을에서 함께하는 것을 말함 → 국가의 지원과 더불어 부모가 참여하고, 부모와 교사가 함께 어린이집을 운영

- 현재 공동체육아 사업체 ‘서봄어린이집’과 시간제 아이돌봄 사업을 하는 ‘서로돌봄 관악점’을 운영
  - \* ‘서로돌봄 관악점’은 사회적협동조합 동그라미세상과 협력사업으로 운영하고 있음

- 서로돌봄의 주요사업

- \* 공동체육아를 위한 공간 및 프로그램 운영
- \* 시간제돌봄 서로돌봄 설립과 운영, 시간제 아이돌봄 서비스
- \* 돌봄 교사 양성을 통한 일자리 창출 등
- \* 아동의 보육 환경 개선과 부모 행복도 향상
- \* 보육교사의 지위 개선
- \* 지역 공간 내 프로그램 개발과 운영, 부모 커뮤니티 활성화 프로그램 운영, 마을 공동체 활성화 등

○ (서봄어린이집) 서봄어린이집은 사회적협동조합 서로돌봄에서 운영하는 협동조합형 민간 어린이집

- 2018년 부모협동조합방식으로 운영하면서 시작

- \* 부모협동조합은 부모, 교사 및 지역의 관심 있는 단체로 구성되어 있음
- \* 사회적협동조합 서로돌봄의 이사회에 부모조합이 들어가 있음

- 현재 교사 4명(원장 1, 선생님 2, 조리 1)으로 운영

- \* 공동육아에 관심이 많은 선생님이로 채용
- \* 조리교사는 지역자활센터를 통하여 채용하여 지역일자리 창출에도 도움

- 지역공동체(마을)가 함께 육아를 책임지자는 취지에서 시작

- 서봄어린이집은 만1세~만5세 유아를 대상으로 하고 있으며, 운영시간은 오전 8시~ 오후 7시

- 위치 : 관악구 서원동

- 매주 수요일은 지역의 영유아가족이 함께 참여하는 숲놀이를 운영

- 현재 운영 2년차로서 지역사회에 뿌리를 내렸다고 보기에는 어려움이 있음(뿌리를 내리고 있는 과정이라고 할 수 있음)

- \* 이 공동체(어린이집 아이돌봄을 매개로)를 통하여 지역사회 공동체와 새로운 관계를 형성해가는 과정

○ (서로돌봄 관악점) 서로돌봄 관악점은 시간제 아이돌봄 서비스를 제공하고 있음

- 이용은 시간별 예약제를 실시하고 있으며, 1시간에 3,000원(1인 기준)이용료를 받고 있음

- 이용시간은 오전 10시~오후 5시이며, 이외의 시간 별도상담을 통하여 이루어짐
- 위치 : 관악구 낙성대동(관악사회적경제허브센터 내 입지)

※ 시간제돌봄

- 주양육자가 본인 또는 가족의 병원업무, 경력개발 및 단절해소를 위한 재교육, 정신적 육체적 휴식을 위해 아이돌봄을 시간 예약제로 진행하는 서비스
- 장점 : 돌봄의 사각지대 해소를 위한 시장 수요에 대응
- 단점 : 이용 수요에 대한 예측이 어려움 → 수요에 비해 고정비가 높음. 수익사업으로 진행하기에 한계가 있음

### 3) 공간운영

- 새봄어린이집은 서원동에 위치해 있음
- 빌라형태의 3층 건물 중 1층을 사용하고 있음
- 3개의 보육실을 운영하고 있음
- \* 새봄어린이집의 초기설립비용은 특구사업비, 신협대출, 조합원의 출자(약 300만원)로 충당이 되었음. 신협의 대출금은 어린이집의 운영비로 납부되고 있음
- 시간제 돌봄 서비스 수행하는 ‘서로돌봄 관악점’은 관악사회적경제허브센터의 1층(관악구청 인근)에 위치해 있음

### 4) 자원연계

- 관악구는 1990년 이후 지역운동의 대중화에 대한 요구로 관악주민연대(1995년 3월), 관악사회복지(1995년 12월) 등 사회단체들이 생겨났고, 지금도 시민사회 단체가 주도하는 민간조직·단체들과의 협력활동이 활발하게 진행되고 있음
- 관악주민연대는 지역운동의 일환을 탄생한 조직으로, 회원주민위주의 네트워크를 구축하고 있음. 현재 주거복지센터, 마을부엌, 지역아동센터, 마을도서관 등 운영
- 관악사회복지는 관악구에서 사회복지운동을 펼치고 있는 비영리민간단체로서, 소외된 이웃의 복지 문제를 함께하며 지역 주민의 참여를 통해 복지공동체를 만들어가는 것을 목표로 하고 있음. 현재 이웃사랑방 운동, 서로배움터 운동, 협동경제 운동, 주민생활정치 운동, 주민 운동 등을 실천하고 있음

- 사회적협동조합 서로돌봄 역시 관악구의 다양한 단체·조직·공동체와 연계하여 활동을 수행하고 있음
- ‘서로돌봄 관악점’은 관악사회적경제통합지원센터의 1층에 위치해 있으며, 사회적협동조합 동그라미세상과 협력사업으로 운영하고 있음
- \* 관악사회적경제통합지원센터에는 관악마을마당(마을공동체 조직으로 중간지원조직인 관악마을만들기지원사업단 운영)과 관악사회적경제협의회(사회적경제 조직으로 중간지원조직인 관악사회적경제통합지원센터 운영)가 통합하여 창립한 사회적협동조합 공공체관악이 위탁운영하고 있음

## 5) 앞으로의 과제

- 공동체육아의 경우, 지역사회의 지원 그룹(집단)과 직접 참여하는 부모들의 생각이 서로 다름이 존재
  - 사회적협동조합 서로돌봄에 부모협동조합이 회원으로 들어가 있음
  - 어린이집 아이돌봄을 매개로 지역사회의 공동체와 새로운 관계를 형성하고 있음
- 시간제돌봄의 경우, 서비스의 지속적인 제공이 어려운 한계가 있으나, 지속적인 극복방안을 강구하고 있음
  - 시간제돌봄의 경우, 불특정한 시간대에 시간별 예약을 통하여 서비스가 이루어지는 관계로 상시적인 서비스 수요를 예상할 수 없음
  - 또한, 수수료가 낮기 때문에 자립모델로서 어려운 면이 있음 → 서비스의 지속적인 제공이 어려움
  - 그럼에도 불구하고, 젊은 대학생 기반의 ‘놀이교사’와 같은 사업이 이루어지고 있으며, 여전히 돌봄 사각지대는 발생하고 있으며, 등하원서비스, 긴급돌봄 등과 같은 서비스 수요는 존재함 → 지속적으로 해결 방안을 찾고 있음

# 전략과제 워크숍 결과

-농촌지역 육아돌봄 공동체부문:논산생명꿈나무(숲)돌봄센터-

## ■ 핵심 사항

1. 농촌지역의 아동돌봄은 자연스럽게 출산장려·아동교육·공동체 유지의 거점으로 역할 가능
    - 아동돌봄, 특히 4~7세 아동돌봄은 또 다른 출산장려(둘째, 셋째)로 이어짐
    - 아동돌봄은 돌봄뿐만 아니라 케어가 부족한, 그리고 놀거리가 부족한 아동에게 새로운 놀거리와 교육을 제공하여 아동교육의 측면에서 중요
    - 아동돌봄으로 부모교육, 부모 간 연계, 나아가 마을공동체의 중심으로 역할을 하게 됨
  2. 그러나 아동돌봄센터는 결국 공동체 및 지역사회의 연대와 기여에 따라 유지가능
    - 생명보험재단의 지원으로 통해 운영되고 있으나, 중장기적으로는 지역사회 및 마을공동체의 주체적이고 자발적인 연대 및 경제적 기여가 필요
    - 현재 운영되고 있는 센터 역시 시민단체출신의 활동가의 소명의식과 열정이 재정적인 부족함을 채우고 있는 상황으로, 비즈니스 모델 및 기부활동 활성화가 필요
- ⇒ 이 사례는 농촌 아동돌봄 소외지역에 공동체기반 돌봄시설을 구축하고 서비스를 제공함으로써 얻게 되는 지역사회 효과성을 시사

## 주요 내용

### 1) 논산생명꿈나무돌봄센터의 시작

#### ○ 개요

- 농산어촌의 보육사각지대에서 발생하는 방임아동의 증가 그리고, 아동의 건강한 성장을 저해하는 환경(시설하우스 등)을 대처하기 위한 보육서비스 필요성 증가
- 그러나 공공부문의 보육제공의 한계, 즉 보육대상 아동 부족과 공간 및 서비스 제공가능 인력미흡으로 인해 농산어촌 발생하는 보육관련 사회문제를 해결하지 못하는 실정
- 논산YWCA는 생명보험사회공헌재단의 보육사각지대 해소 지원사업(일명, 생명숲 돌봄센터사업)을 광석면의 유희공간(마을회관)에 추진하면서 시작

#### ○ 생명보험사회공헌재단(이하, 보험재단)의 모델사업

- 보험재단은 교보생명, 삼성생명, 한화생명 등 19개 생명보험회사들이 공동출연해 설립된 재단으로, 생애단계별 지원하는 자선사업을 추진 중으로, 자살예방, 저출산 해소, 생명존중, 고령화극복 등 각 생애단계에 해당되는 사업 추진
- 특히 생명숲돌봄센터사업은 저출산해소지원의 일환으로 추진되고 있으며, 다음과 같이 3대 사업이 추진 중

##### ① 보육지원

- 국공립어린이집(6개 시설, 721명)과 육아종합지원센터(2개 시설), 산모돌봄센터(1개 시설) 운영지원

##### ② 보육사각지대 해소지원

- 농어촌지역의 보육환경 개선서비스 지원을 위한 공간리모델링 및 다양한 보육서비스 제공

##### ③ 고위험임산부 의료비지원사업

- 고위험 임산부의 산전·후 건강관리 상담 및 의료비 지원제공(총 928명)

- 생명꿈나무돌봄센터(이하, 꿈센터)의 사업전개
  - 꿈센터는 2011년부터 시작된 사업으로, 전담보육교사, 교재 및 교구 지원, 문화, 학습, 체험 프로그램 및 급·간식 서비스를 제공. 이를 통해 농어촌지역의 보육 사각지대에 돌봄서비스를 제공
  - 사업은 한국YWCA연합회와 함께 보육접근성이 떨어지는 제천, 과주시 등 지방 중소도시 및 농어촌지역에 돌봄 보육공간을 설치 및 지원하였고, 2017년 현재 10곳에 이르고 있음
  - 논산에는 광석면에 2016년 4월 5번째 꿈센터로 개소

## 2) 논산 꿈센터 탄생과 전개

- 현장조사 후 광석면에 센터설립 추진(2016)
  - 꿈센터 설치는 논산YWCA가 주도적으로 추진. 이를 위해 논산 내 지역아동센터가 없는 행정구역을 중심으로 센터추진을 위해 현장조사 실시
  - 타 지역(채운면)에 비해 환경개선비용 높게 드는 현실적 문제에도 불구하고, 지역 내 아동 돌봄의 절실함과 면사무소 및 초등학교, 마을공동체 등의 욕구와 협력적 태도에서 광석면의 공동체성이 높아 결정
- 생명재단은 참여하는 생명보험사 중 3년에 한 번 주관사를 정하여 추진하고 있으며, 주관사의 의향에 따라 사업내용의 변화가 있음. 꿈센터의 활동도 주관사의 변경에 따라 사업내용 변화
- 제1기 사업내용 (2016년 개소~2017년까지, 교보생명)
  - ※ 보육에 초점. 또한 다문화가정 60% 이상 우선적 요청
  - 대상연령: 3세~7세의 취학 전 아동(대상아동의 10세 이하 형제자매 포함)
  - 대상가정: 국민기초생활보장법의 규정에 의한 차상위계층의 자녀 외 운영기준 지침 대상자
  - 운영시간: (평일) 14시~21시, (토요일) 10시~14시
  - 정원: 20명

○ 제2기 사업내용 (2018년~현재, 삼성생명)

※ 보육보다 교육에 초점. 초등학교 위주의 교육향상에 우선적 요청

- 대상연령: 7~10세의 취학아동

- 대상가정: 국민기초생활보장법의 규정에 의한 차상위계층의 자녀 외 운영기준  
지침 대상자

- 운영시간: (평일) 14시~21시, (토요일) 10시~14시

- 정원: 20명(현재 21명)

### 3) 논산 꿈센터 운영과 지역사회 네트워크

○ 조직은 총 3명(센터장 1명, 보육교사 1명, 시간제 조리사 1명)으로 구성 운영  
되고 있음

○ 1년 2차례 운영위원회를 개최하여 중요한 의사결정을 수행하고, 운영위원회에는  
지역관계자가 관여하고 있음. 지속적으로 간담회(이장, 부녀회, 초등학교)를 개최  
하는 등 마을네트워크를 강하게 구축하고 있음

○ 마을네트워크는 단지 회의체로서 끝나는 것이 아니라, 실질적인 지원으로 연결되고  
있음. 예를 들어 설립 시 무상으로 마을회관 제공(마을전체 협조동의)에서부터  
시작하여, 마을부녀회는 부상금까지 센터의 운영비로 내놓는 등 2~3년의 짧은  
기간이지만 마을 내 꿈센터의 존재는 중요함을 보여주는 일련 에피소드 있음

○ 마을네트워크뿐만 아니라 초기부터 YWCA자원봉사자, 논산시 보건소의 지원을  
받았으며, 광석면 의용소방대 등에는 보육아동 방문과 교류가 있었음. 어린이  
급식지원센터와는 위생지원과 식단 공유를 하고 있으며, 평생학습관과는 프로그램  
의 연계 등 마을 내외의 다양한 조직과 연계망

### 4) 공간운영

○ 시설은 지상 2층 건물로 구성되며, 1층은 조리실과 교육실, 2층은 컴퓨터실로 구성  
- 2층의 컴퓨터실은 2018년부터 기존 교육(시공사, 천재교육 등)프로그램을 통해 교육

※ 초기 보육에서 교육으로 변경되어, 초기 YWCA 관계자의 불만이 제기되는

지점임. 그러나 일부의 학부모로부터는 학습능력향상의 기회가 되어 긍정적 평가도 존재

## 5) 출산·아동 그리고 마을변화와 꿈센터, 그리고 한계

- 통계적으로는 잘 나타나지 않으나, 꿈센터는 단순보육으로 끝나지 않고 마을의 출산으로 연결되는 역할을 수행
  - 초기(~2017년) 미취학 아동을 보육함으로써 귀농귀촌인 부부 가운데 출산이 늘어남. 귀농귀촌 부부 가운데 지역 내 친척이 없으므로 보육의 사각지대로 출산을 꺼려했음. 꿈센터는 이들에게 형제자매가 있는 아이들을 맡아줌으로써 출산하게 됨
- 자연스럽게 마을의 보육공동체의 중심의 역할 수행
  - 초등학교로 전학 오는 학생에 대한 케어 가능하다는 문의 등 지역과 마을의 상담이 빈번해 짐
  - 방화욕구를 가진 아이케어, 부모상담 등을 논산YWCA 전문상담사가 연계·실시함으로써 자녀교육문제를 같이 고민하는 장을 제공하였음
  - 등·하원 시 따른 교통수단을 제공하지 않기 때문에 부모와 함께 귀원하는 시스템. 불편하지만 부모가 등·하원 시 교사와 아이교육 등에 대한 의견교환이 이루어져 아이케어를 더 잘하게 되고, 등·하원 시 교통사고의 예방적 효과 존재
  - 이러한 자연스러운 만남을 통해 원아 가정 간, 더 나아가 초등학교 학부모간 공동체가 생성
- 생명재단의 방침의 변화에 따른 보육운영의 어려움 존재
  - 앞서 언급한 것과 같이 초기 합의된 운영방침이 주관사의 변경으로 바뀌어 기관의 자주적인, 일관적인 사업추진이 어려움이 존재
- 지속가능한 센터운영을 위한 자립기반 구축 절실
  - 현재 생명재단의 지원금액(1억 미만)은 충분하지 않으며, 센터장 등은 충분한 급여가 지급되지 않고 있음. 센터장의 소명의식에 기반한 추진이 이루어지고 있음
  - 논산YWCA는 5년이라는 기간을 두고, 지속가능한 재정구조 마련을 목표로 추진하고 있으며, 이와 같은 내용을 마을과 협의하면서 추진하고 있음

# 전략과제 워크숍 결과

-도심지역 아동공동체돌봄 부문:제주수놓음육아나눔터-

## 핵심 사항

1. 도심지역에서 공동체성 형성과 공동육아의 육구의 충족활동이 필요함
  - 도심 중심으로 주부들의 관계형성과 함께 공동육아 방식의 돌봄 육구가 확대
  - 특히 외부에서 유입되는 신도심을 중심으로 공동체에서 돌보는 육아활동이 적합
  - 공동육아는 보육, 교육의 전문성보다 공동체 구성원 간 관계활동을 중심으로 지역사회 안전망 구축에 주목
2. 공동체에서 주민중심의 다양한 공동육아 형태 구현을 위한 지원체계가 중요
  - 나눔터의 세부적 프로그램에 공공이 개입하기보다 리모델링 등 전문적 부분들을 지원하고 운영에 대한 자율성을 부여하는 것이 효과적임
  - 나눔터 구성 초기에 공동체 구성원들 간 규칙제정 및 프로그램 등 운영에 관한 논의와 숙의의 기회들을 지속적으로 확보하는 것이 필요
  - 지속적인 나눔터 구성원의 발굴과 운영역량강화를 위한 중간조직 차원의 맞춤형 교육 및 네트워크활동의 보다 강화가 중요

⇒ 본 사례는 도심 주거공간에서 공동육아활동을 매개로 다양한 관계형성을 통해 공동체성이 형성되고 지역기반의 아동돌봄의 새로운 모델로 제안이 가능함

## 주요 내용

### 1) 정책의 배경

#### ○ 제주도 육아나눔터 제도 마련

- 제주도는 지난 2012년 「제주특별자치도 가족친화 사회환경 조성 및 지원에 관한 조례」를 제정 및 시행하여 일과 가정생활 병행 및 아동양육과 가족 부양에 대한 사회적 분담과 책임의 환경 조성을 위한 제도적 기반을 마련
- 이에 따라 2014년 제주여성가족연구원이 발족하였으며 「제5차 제주특별자치도 여성정책 기본계획(2015-2017)」을 마련하였음
- 특히 「제5차 기본계획」은 ‘함께 만들어가는 양성평등 제주사회’를 비전으로 4개의 핵심과제를 제안하고 있는데, 관련된 과제로 ‘제주가족친화지원센터 설치·운영’과 ‘제주형 수놓음육아 나눔터 구축’, ‘사회적 돌봄 공동체 발굴·육성’사업을 제시

#### ○ 정책사업 개요

- 제주도는 제주가족친화지원센터를 통해서 제5차 기본계획의 핵심인 ‘제주형 사회적 돌봄공동체 사업’을 수행하고 있는데 이는 ‘제주형 수놓음육아나눔터 조성’과 ‘사회적 돌봄 공동체 발굴·육성’의 두 가지 사업으로 구분
- 이중 제주형 수놓음육아나눔터 조성사업은 마을 내 마을회관, 복지관, 아파트, 교회 등 지역 유휴공간을 대상으로 33㎡(10평) 이상의 공간을 확보해야 하며 최소 5년간 공간운영유지를 담보할 수 있는 곳에 육아나눔터 조성을 지원하는 사업임
- 수놓음육아나눔터는 공모를 통해 대상지를 발굴하며 나눔터를 운영하려는 마을 공동체나 비영리단체들이 주체로 선정됨. 육아나눔터로 선정이 되면 운영주체는 공간활용을 위해 1개소 당 공간조성(리모델링)비 5,000만 원과 운영비 600만 원(연간)을 지원받게 된다.
- 또한 사회적돌봄공동체 발굴육성은 5가족 이상의 부모자조모임을 대상으로 지원하며 일상생활에서 돌봄 공동체 활동 및 모임을 지원하는 사업을 의미함. 이는 기본사업과 지역사회연계지원사업으로 구분하는데 지역사회연계지원사업은 돌봄

공동체의 활동내용이 지역사회 조직, 기관, 주민 등과 함께하는 활동을 수행하는 공동체를 대상으로 지원

- 구체적으로 기본사업의 지원금액은 자녀 1인당 2만원이고 특화사업은 공동체의 사업별 500만원을 지원하며 본 사회적돌봄공동체 발굴은 공모방식을 통해 선정
- 위의 두 사업에 기반한 제주형 사회적 돌봄공동체 사업 추진 개요는 다음과 같음

제주형 사회적돌봄 공동체 사업 추진의 개요

제주형 수놓음육아나눔터 조성사업	사회적돌봄 공동체 발굴 육성
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현황: 29개소(2018년 12월)</li> <li>· 장소: 마을회관, 복지관, 아파트 등 유휴공간</li> <li>· 자격: 마을회, 공동체, 비영리단체 등</li> <li>· 지원: 공간조성(50백만 원) 운영비(6백만 원)</li> <li>· 방식: 공모를 통한 대상지 선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 기본사업: 57개 공동체 팀(2018년 말 기준)               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대상: 5가족 이상 부모 자조모임(0~13세 자녀)</li> <li>· 내용: 일상 돌봄공동체 활동 및 모임지원</li> <li>· 지원: 자녀1인당 2만원</li> <li>· 방식: 공모를 통해 선정, 사업비 지원</li> </ul> </li> <li>② 특화(지역사회연계)사업: 5개 팀               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대상: 5가족 이상 주민모임</li> <li>· 내용: 지역사회 연계한 돌봄 공동체활동 지원</li> <li>· 지원: 사업별 500만원</li> <li>· 방식: 공모를 통해 선정, 사업비 지원</li> </ul> </li> <li>③ 커뮤니티지원사업: 10개 수놓음육아나눔터               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 대상: 수놓음육아나눔터</li> <li>· 내용: 나눔터 내 모임, 돌봄 공동체 팀 활동지원</li> <li>· 지원: 나눔터별 50만원</li> <li>· 방식: 공모를 통해 선정, 사업비 지원</li> </ul> </li> </ul>
<p style="text-align: center;">▼</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조성유형: 민간형, 복지관, 마을회 등 공공형</li> <li>· 운영관리:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-민간형: 주민자치형 공동체 자율운영 관리</li> <li>-공공형: 복지관 등 기관 담당자 중심 관리</li> </ul> </li> </ul>	

○ 정책사업의 현황

- 2019년 현재 제주형 수놓음육아나눔터의 운영현황을 살펴보면 총 29개의 육아나눔터는 주로 인구가 밀집한 제주시와 서귀포시 지역을 중심으로 분포되어 있음

### 제주 수눌음육아나눔터 분포 현황



- 29개 수눌음육아나눔터의 공간현황을 살펴보면 나눔터의 공간은 주로 비영리단체가 운영하는 복지기관이나 도서관 및 공공기관에 구축되어 있으며 교회와 같은 종교기관도 운영하고 있으나 시간이 지날수록 아파트의 공용 공간 및 유희공간에서 입주민 중심의 육아나눔터의 공간 비중이 확대

### 제주 수눌음육아나눔터 현황

연번	운영주체	공간	연번	운영주체	공간
1호점	삼화2차부영아파트 입주자대표회	아파트	16호점	대륜교회	종교기관
2호점	인구보건복지협회 제주도지회	공공기관	17호점	제주삼화LH3차 관리사무소	아파트
3호점	제주 영락종합사회복지관	복지관	18호점	서귀포 동홍3차아파트 관리사무소	아파트
4호점	제주시 건강가정지원센터	공공기관	19호점	참꽃작은도서관	도서관
5호점	아이좋은아라작은도서관	도서관	20호점	함덕에덴빌리지2차 주민자치회	아파트
6호점	동부종합사회복지관	복지관	21호점	서귀포시 강정상록아파트	아파트
7호점	제주YWCA	복지관	22호점	송당리새마을회	마을조직
8호점	제주 순복음종합사회복지관	종교기관	23호점	서귀포시장애인종합복지관	복지관
9호점	서부종합사회복지관	복지관	24호점	LH서귀포남원아파트 새마을작은도서관	아파트

연번	운영주체	공간
10호점	동제주종합사회복지관	복지관
11호점	서귀포서부종합사회복지관	복지관
12호점	은성종합사회복지관	복지관
13호점	서귀포동홍아파트 2단지 관리사무소	아파트
14호점	서귀포시 혁신LH2단지 청년회	아파트
15호점	조수1리마을회	마을조직

연번	운영주체	공간
25호점	귀덕1리새마을회	마을조직
26호점	제주마을 소도리문화연구소	복지관
27호점	우성1차아파트 관리사무소	아파트
28호점	서귀포성광동복지회관	복지관
29호점	유수암리상동마을회	마을조직

## 2) 나눔터 형성과 활동주체

### ○ 서귀포혁신LH아파트 나눔터 14호점의 형성

- 14호점은 제주도에 혁신도시가 구축되면서 직장이전문체로 인해 제주도로 이주한 타 지역의 가족들의 욕구로 사업이 시작된 배경이 특징적으로 외부에서 이주해온 입주인들이 대다수로 구성되었기 때문에 다른 사람 및 가족들과의 관계 맺음에 대한 수요가 존재했으며 공동체가 형성되기 시작하는 단계
- 따라서 구성원들 간 동등한 위치에서 연대감을 형성하고 공동체성을 공유하고자 하는 단계였으며 젊은 엄마들을 중심으로 지역사회에서 공동육아에 대한 욕구를 함께 갖고 있는 시기를 통해 형성됨
- 2016년 이러한 분위기가 조성되고 있을 시기에 제주도에 수놓음육아나눔터 사업을 수행하기 위한 공고문을 접한 주부들을 중심으로 추진하기 위한 준비모임이 결성되었고 아파트 관리운영주체인 관리사무소에서 유휴공간으로 있는 아파트 내 커뮤니티 공간의 활용을 적극 권유하면서 사업을 지원받기 위한 본격적인 준비활동을
- 이후 최초로 4가족이 모여서 공동육아를 위한 공동체를 구성하였고 1년여의 시간 동안 수놓음육아나눔터의 개소를 위해 공동체의 결속을 다지고 세부적인 운영규칙을 설계하고 나눔터의 구체적인 프로그램과 운영방안을 논의
- 2016년 초 수놓음육아나눔터 모집에 지원하여 선정된 이후 공동체 자조모임을 결성하여 나눔터의 운영방향과 규칙을 정하고 합의하는 시간을 3개월 이상 가졌고 정부지원금을 받아 아파트 단지 내 커뮤니티 유휴공간을 리모델링 및 하드웨어

구축 이후 나눔터의 세부적인 프로그램을 구성하고 운영안을 만드는 과정들을 거쳐서 2017년 9월에 개소식을 하였음

○ 14호점의 활동주체

- 수놓음육아나눔터는 13세 미만의 아동을 둔 아파트 공동체의 주부들이 활동주체로 이들의 자립적인 활동으로 나눔터가 운영되며 자조모임을 기반으로 운영되므로 교육 및 행정 등의 전문성은 상대적으로 부족
- 초기에 14호점 나눔터의 인력은 4명으로 시작하였으나 현재 7명의 주부들로 구성된 운영위원회를 기반으로 운영되고 있음.
- 운영위원회는 나눔터의 예산지출 및 지원사업 참여 등의 행정적 업무와 관리적 측면에서 활동하고 있으며 나눔터의 주요한 프로그램의 도입 및 운영규칙 변경, 제정 등의 주요한 활동은 나눔터의 구성원(아동의 어머니들)이 모두 참여하여 결정하는 모습을 보이고 있음
- 기본적으로 운영 프로그램의 기획과 운영은 모든 구성원 함께 참여하고 관리하는 형태이며 운영진 중심의 위계적 질서보다 자원봉사의 봉사자 개념으로 접근하고 있음
- 현재 17명의 아동(13세 미만)이 나눔터의 이용자로 등록되어 있고 사회적 돌봄 공동체의 정책에 기반해 매달 1명당 2만 원의 운영비를 지원받고 있음

### 3) 공간운영

○ 공동체성으로 운영의 비전문성의 보완

- 수놓음육아나눔터는 13세 미만 아동을 둔 아파트 공동체의 주부들이 주요한 활동주체이기 때문에 교육과 행정의 비전문가들로 운영 측면에서 한계를 보일 수밖에 없음
- 이러한 운영의 비전문성과 무경험 기반의 어려움들에 대해 나눔터는 구성원들 간 1년여의 오랜 기간 동안 다져온 공동체성과 합의를 통해 도출된 규칙들로 극복하고자 하였음
- 나아가 나눔터의 공간이 개소 이후에도 많은 갈등과 어려움에 직면하였는데 1여 년 기간 동안 다져진 공동체성으로 운영에서 발생하는 갈등이나 문제 발생이 적었고

합의를 통해 해결하는 방법을 습득하였음

- 결국 육아나눔터는 상시근로자는 존재하지 않으며 운영위원회를 포함한 주부들의 순수한 자원봉사로 운영되고 있고 운영위원회 구성원들 간 시간과 순번을 결정하여 교대로 나눔터를 관리하고 있는 형태임

○ 운영시간과 형태

- 기본적인 운영시간은 아이들의 활동시간에 맞추어져 있기 때문에 월, 수는 10:00~18:00이고 화, 목, 금은 15:00~18:00이며 주말(토, 일)에도 10:00~18:00까지 운영하고 있음
- 14호점 운영의 특수한 점은 나눔터에 등록된 회원들끼리 소모임 등의 동아리활동을 할 수 있도록 블록타임을 지정하여 운영한다는 점이며 블록타임은 시간제(블럭) 예약시스템을 의미하는데 나눔터의 구성원들이 특정한 목적을 위해 소규모 다른 구성원들과 모임을 수행할 수 있는 시간을 두고 있음
- 블록타임을 활용하여 자녀들의 생일파티나 엄마들의 취미활동, 교육활동 등의 다양한 프로그램들이 운영되고 있는데 블록타임의 시간은 주로 아이들의 육아 시간과 겹치지 않도록 저녁시간에 주로 이루어지며 주말에는 예약신청을 통해 구성하며 블록타임에 한해서는 2시간에 1만 원이라는 저렴하지만 비용을 받아 운영비에 충당하고 있음
- 기본적으로 월, 수는 나눔터를 전체 개방하여 운영하고 화, 목은 아이들을 동반하는 조건으로 엄마들의 모임이 주로 이루어진다는 원칙이 있음. 14호 나눔터는 단순한 엄마들의 공동육아 활동뿐만 아니라 지역사회에서 청소년 및 다른 엄마들의 모임 공간으로도 이용되어 지역사회와 밀착된 특성이 강함

#### 4) 주요사업 및 자원연계

○ 주요 사업과 예산

- 육아나눔터의 주요한 활동은 낮 시간대에 13세 미만 아동에 대한 보육서비스이며 주로 아이돌봄을 신청한 주부(보호자)들을 중심으로 재능기부를 통한 돌봄활동이 기본적으로 이루어짐

- 따라서 엄마와 함께하는 요리교실, 엄마표 역사 및 생태수업 등으로 전문적인 교육 및 지식전달보다는 아이들 간에 친밀감과 관계형성을 목적으로 하는 보육활동에 초점을 맞추고 있음.
- 특히 교육부문에서 구성원들은 오랜 기간 논의를 거쳐 나눔터가 교과목 학습의 공간보다는 공동체성에 기반한 보육의 복지서비스 제공에 집중하기로 합의하였기 때문에 비록 교육의 질은 전문기관보다 떨어지더라도 공동체성에 기반한 보육활동에 주목함. 하지만 구성원들 간에 이에 대한 요구와 갈등은 꾸준히 발생하고 있음
- 나눔터는 제주도로부터 연간 600만원(매월 50만원)의 관리비 지원을 받고 있으며 이는 나눔터의 소모품 구매 및 공간 유지비용으로 활용가능하나 인건비로는 활용 불가능하며 보조금 형태로 지원을 받기 때문에 행정 비전문가로서 보조금 정산이 연말의 주요한 애로점으로 인식되고 있음

#### ○ 관련기관과 연계

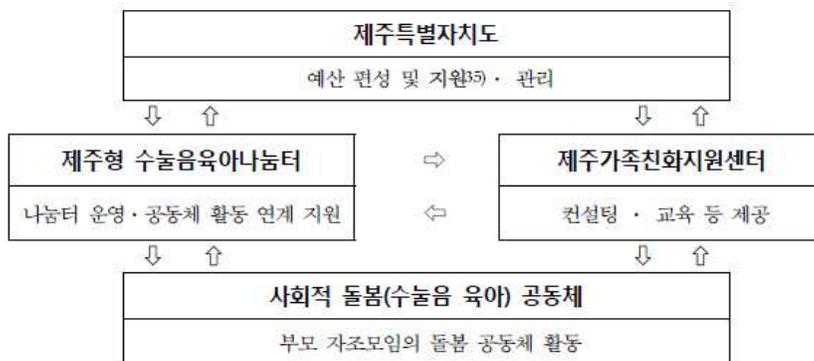
- 나눔터의 운영지원을 위해, 아파트 단지에서는 본 사업의 활용을 아파트 주민에게 적극 권장, 홍보하였으며 이후 현재도 운영공간(커뮤니티 공간)을 무료 임대해주고 있음. 그리고 아파트단지 구성원들도 나눔터에 대해 호의적이어서 아파트 단지 내 축제와 연계하여 나눔터의 발표회 등 활동공유도 함께 진행하며 플리마켓 등의 행사도 진행하고 있음
- 제주도의 나눔터들을 관리하는 제주가족친화지원센터는 종합적인 차원에서 다양한 참여가능 프로그램들을 개발하여 나눔터들에게 정보를 제공하고 있으며 이에 나눔터에서 프로그램(전래동화, 요리프로그램) 등을 신청하면 건강가족친화선생님 파견을 지원하고 있음
- 제주도내 수놓음육아나눔터들간 공식적 네트워크는 없으나 제주가족친화지원센터 중심으로 나눔터들 간 연 1-2회 정기 모임을 갖고, 선진사례지 견학을 다녀오고 있으며 이 과정에서 각 조직마다 운영 노하우, 운영프로그램 공유함
- 제주, 서귀포 등 권역별로 네트워크 교류 활동에 대해서 제주도에서 비용지원을 하고 나눔터의 전체 운영진 교육(갈등관리, 리더십, 역량강화 등)도 가족친화지원 센터에서 실시하고 있음
- 육아나눔터 14호점은 주로 제주도내 공공기관에서 제공하는 보육 및 육아관련

- 무료강좌를 연계하여 14호점에서 직접 강좌를 진행하는 프로그램을 운영하고 있으며 주로 건강가정다문화가족센터, 마을만들기센터 등의 기관과 연계되어 실시함
- 이와 같은 기관연계 프로그램은 해당기관에서 재능기부 및 지역사회기여 등의 차원에서 진행하는 프로그램이고 나눔터에서 공간제공 및 홍보, 행정을 직접 운영위원회에서 수행하기 때문에 무료로 진행되고 있음

## 5) 추진체계

- 수놓음육아나눔터 운영을 위한 중간지원조직 등 추진체계 구성
  - 본 정책의 특징적 요인으로는 행정중심의 운영구조에서 탈피하여 시민자조모임으로 구성된 공동체 조직이 돌봄에 적극적으로 참여하도록 유도하였으며 이를 위해 긴밀한 민관협력의 거버넌스를 구축
  - 이와 함께 나눔터의 공간운영과 돌봄공동체 발굴의 사업을 구분하여 함께 발굴 육성하도록 정책을 설계한 점이 특징적
  - 제주특별자치도는 사회적돌봄서비스 지원사업의 전체적인 예산편성과 지원 및 관리를 수행하게 되며 제주가족친화지원센터는 나눔터와 공동체의 컨설팅 및 교육활동 등의 소프트웨어적 측면을 지원하는 역할을 수행
  - 이를 통해 육아나눔터의 공간 발굴과 사회적돌봄공동체의 조직발굴이 동시에 형성되는 효과적인 기반이 마련되는 형태

제주형 사회적 돌봄공동체 사업 추진 체계



## 6) 성과와 향후 과제

### ○ 수놓음육아나눔터 의의와 성과

- 외지에서 유입된 주민들이 다수인 아파트 단지에서 육아를 중심으로 주부들을 중심으로 공동체 형성에 적극적인 역할을 수행하고 있음
- 수놓음육아나눔터라는 제주도에서 통합적인 브랜드 관리와 중간지원조직을 통한 나눔터들에 대한 체계적인 지원은 주민중심의 공동육아나눔터 확산에 기여하였다고 판단됨
- 보조금에 대한 정산이외에 운영전반에 대한 자율성과 책임성의 확보는 다양한 형태의 나눔터 형성을 유인하였고 구성원들 간의 숙의와 논의의 기회를 통해 지점마다 독특한 프로그램 개발의 결과를 야기하였음

### ○ 수놓음육아나눔터 한계와 과제

- 나눔터의 구축, 형성 이후 정책적 지원은 월50만 원정도로 관리운영 및 소모품 구입에만 활용이 가능하여 나눔터 운영관리를 위한 인력은 순수한 주민들의 자원 봉사활동으로 구성되어 있음. 이에 대해 시간제 단위의 인건비와 같은 경비지급은 보다 활발한 구성원들의 참여 독려와 의욕적이고 내실 있는 운영이 가능할 것이라 판단됨
- 인력과 연관되어 제주도에서 지원하는 보조금(월 50만 원)의 정산에 대한 행정 경험이 없는 구성원들의 어려움이 있고 이로 인한 본연의 공동육아활동 기회의 부족으로 연계되기 때문에 이에 대한 개선의 과제가 있음
- 수놓음나눔터의 보다 활성화를 위해 공식적인 나눔터들 간의 네트워크 조직을 구성하고 보다 활발한 인적, 물적, 프로그램 교류활동을 지원하여 시너지 효과 창출이 필요
- 수놓음나눔터의 지속가능한 운영을 위해서는 관리운영을 위한 재정지원 및 최소한의 수익창출 모델이 필요하며 새로운 구성원의 지속적인 발굴을 위한 전문적인 교육과 공동체성 형성의 기회들이 요구됨

# 전략과제 워크숍 결과

-농촌지역 노인공동체돌봄 부문:장수군노인장애인복지관-

## ■ 핵심 사항

1. 농촌지역에서 체계적 노인돌봄 수행을 위해서는 지역복지 거점시설 연계 필요
  - 복지관에서는 여러 지역주체들과 협력하여 노인돌봄 프로그램을 제공
  - 특히 문화여가 서비스 제공과 함께, 재가노인서비스를 통한 맞춤형 돌봄을 제공
  - 또한 노인들의 동아리 활동을 지원함으로써 노인공동체의 형성과 그 공동체의 지역사회 활동을 장려한다는 점은 매우 중요한 부분
2. 노인복지 시설, 사회복지회관, 장애인 시설, 여성·청소년 시설 등 복합 콤플렉스를 구축을 통한 클러스터형 돌봄체계 구축 필요
  - 교통여건이 상대적으로 취약한 노인들이 한 곳에서 다양한 서비스를 누리고 돌봄을 받을 수 있는 부분은 이 모델에서 중요한 사항
  - 또한 단지 내에 은퇴자 공동작업장, 장애인작업장 등 일자리 시설도 구축해 있다는 점은 중요한 부분임

⇒ 이 사례는 농촌 중심지에서 노인돌봄은 거점 복지시설과 조직을 중심으로 다한 지역사회 주체들과 협력하여 통합 서비스를 제공하는 모델

## 주요 내용

### 1) 지역 여건

- 장수군의 지역적 여건
  - 장수군노인장애인복지관이 위치해 있는 장수군은 약 2만 8000명의 작은 지역으로 노인인구수가 7,213명에 달하는 대표적인 고령화 지역임
- 장수군노인장애인복지관은 장수군에서 조성한 복지시설을 사단법인 나누는 사람들이 운영
  - 2013년 11월 사단법인 나누는 사람들에서 위탁 운영하였으며, 이전에는 장수군에서 직영으로 운영하였음
  - 나누는 사람들은 비영리법인으로 사회복지 종사자들과 함께 노인, 장애인, 소년소녀가장, 저소득층 등 어려움에 처한 소외계층을 위한 시설을 운영하고 있음
  - 특히 전라남북도에 노인종합복지관, 장애인복지관, 시니어클럽, 노인복지센터, 독거노인원스톱지원센터, 노인보호전문기관, 지역자활센터 등 사회복지시설을 통하여 노인복지증진을 위한 사업, 노인 일거리 마련센터 운영, 노인 문화 활동의 증진과 지역사회 복지 활동, 사회복지 관련시설의 수탁 운영사업 등을 수행
  - 사단법인 나누는 사람들은 사회복지 관계자들이 모여서 만든 법인이며, 기독교 단체와 관련이 있는데 현재 전주를 기반으로 하고 있으며, 전주, 완주, 진안 등에서 유사시설을 운영
- 장수군노인장애인복지관은 노인복지시설과 장애인복지시설, 장애인주간보호센터 등을 같이 운영
  - 설립 목적은 장애인의 장애상태를 진단 평가하고 상담·치료·교육 및 훈련 등 다양한 재활서비스를 제공함으로써 장애인이 능력을 최대한 발휘하게 하여 생산적인 사회의 구성원으로서 인간적인 삶을 영위할 수 있도록 함에 있음
  - 또한 노인의 편안한 노후 및 건강한 노후를 지원하기 위하여 상담·치료·교육 및 훈련 등 다양한 복지서비스를 제공하여 지역사회 복지기관으로서의 기능 및 전문성 강화를 위해 노력

## 2) 활동주체

- 조직구성을 살펴보면 노인복지관은 총 7명(사회복지사 2명, 영양사 1명, 조리사 1명, 사무원 1명, 시설관리 및 운전 1명, 조리 보조원 1명 등)으로 구성
- 장애인 복지관은 총 20명으로 관장 1명, 사무국장 1명 등으로 구성되어 있다. (팀장 5명, 사회복지사 8명, 언어재활사 2명, 식당보조원 1명, 야간돌봄교사 1명), 장애인주간보호센터는 총 4명으로 팀장 1명, 사회복지사 3명이다. 전체적으로 총 31명이 근무
- 노인복지관은 60세 이상 회원가입한 사람들이 이용할 수 있음
  - 65세 이상 장수군 노인인구는 7,213명으로 2019년 4,000명의 회원가입을 목표로 하고 있음
  - 현재는 3,480명이 회원으로 가입하여 활동하고 있다. 노인복지관의 1일 평균 이용자수는 120명 정도(2019년)
- 현재 복지관은 다양한 유사시설이 집적해 있는 복지타운 형식으로 구성되어 있음
  - 의료원과 사회복지관이 인근에 위치해 있으며, 이곳에는 다양한 민간단체들(장애인 단체, 보훈회, 노인회 등)이 입주
  - 이처럼 유사한 시설들이 같이 집적해 있어 어르신 등이 수월하게 이용할 수 있음

## 3) 공간운영

- 장수군노인장애인복지관 시설을 살펴보면 노인복지관은 지하 1층, 지상 2층 건물로 구성
  - 1층에는 식당, 사무실, 프로그램실로 구성되어 있으며, 2층에는 강당, 컴퓨터실, 건강증진실, 프로그램실 등으로 구성
  - 장애인복지관은 1층에는 언어치료실, 재활운동실, 2층에는 강당, 직업훈련반, 사무실 등으로 구성
  - 노인복지관 별관은 지상 3층으로 이루어져 있는데, 1층은 장애인주간보호센터, 2층은 당구실, 3층을 탁구실로 구성되어 노인들의 여가 활동을 지원

#### 4) 주요사업 및 자원연계

- 노인복지관의 주요 사업을 살펴보면 크게 사례관리사업, 정서생활지원, 평생교육 및 취미여가 지원, 이용자 편의 및 자치활동 지원, 경로식당 운영 등으로 이루어져 있음
- 사례관리사업은 재가노인사업을 중심으로 추진
  - 의료원, 경찰서, 소방서 등의 지역사회 조직들과 연계하는 광역서비스라 할 수 있다. 현재는 주거환경개선사업 등을 운영
  - 이러한 사례를 개발하기 위해 클라이언트를 모집하고 있으며, 회원증을 발급
  - 필요에 따라서 연초에 접수를 받고 있는데, 실제 노인들은 다양한 욕구를 가지고 있음
  - 대부분은 여가복지시설인 만큼 여가를 즐길 수 있는 부분에 대한 요구가 많은 상황
  - 다만 여가를 즐기기 위해서 오는 경우가 많지만, 재가 쪽에서 다양한 욕구가 있기 때문에 사정이 들어가고 있는 상황
  - 장애가 있는 어르신 등이 있으면, 욕구사정회의를 통해 지원이 들어가게 되는 구조
- 정서생활지원사업
  - 어르신 이용자 교육(법률, 가계 등), 욕구조사 등 프로그램 개선 수요조사, 인권교육, 도서대여 등으로 구성
  - 평생교육, 취미여가지원은 교육 중심으로 진행하고 있다. 외부강사를 주로 활용하고 있으며, 22개의 프로그램이 운영
  - 컴퓨터, 고전무용, 풍물, 노래교실, 요가, 건강체조 등이 대표적이다. 이렇게 만들어진 동호회들은 자체적으로 공연활동 등을 지역에서 수행하고 있어 지역문화 복지에 기여
- 이용자 중심의 자치운영은 노인복지관자치회를 만들어 운영에 관한 사항을 논의하는 채널
  - 그동안 복지시설의 이용자가 과거 공공에서 직영할 때는 은행장, 퇴직공무원 등 여유 있는 계층이 복지관을 이용
  - 그래서 돈이 있는 사람만 이용하는 시설로 인식하고 있었던 한계가 있었음
  - 현재의 조직이 위탁운영을 하게 되면서 다양한 계층이 이용할 수 있도록 홍보하고 있음

○ 마지막으로 경로식당 운영

- 복지관 내에는 경로식당이 운영되고 있는데, 80세 이상과 수급자는 무료로 제공
- 그 외 노인들은 1회에 2천원으로 이용이 가능
- 2년 전에는 장수 지역 원주민이 왔다면, 최근에는 귀농귀촌인도 많이 이용하고 있음
- 이로 인해 원주민들과의 갈등 관계가 발생하고 있는데, 일부 열정적인 이용자가 다수의 프로그램에 중복 지원함으로써 갈등이 발생하는 경우도 있음

○ 노인들의 이용도를 높이기 위해 복지관에서는 차량을 운영

- 노인복지관과 장애인복지관에서 차량을 별도로 이용
- 장수군은 7개 읍·면으로 구성되어 있어 접근성이 좋지 않기 때문에 이러한 교통 지원은 매우 중요하다고 할 수 있음

## 5) 추진체계

○ 장수군노인장애인복지관은 사업수행을 위해 다양한 외부기관과 연계체계를 구축

- 대표적으로 한국노인종합복지관협회, 장수군청 등
- 한국노인종합복지관협회와는 노인재능나눔활동지원사업, 복지기관문화예술지원사업 등을 지원 받고 있음
- 장수군과는 노인맞춤형 운동처방사업, 성인문해교육지원사업, 경로당활성화 사업 등으로 관계를 맺고 있음

○ 장수군노인장애인복지관은 의료원, 경찰서, 소방서 등 공공기관과 협약을 맺고 있음

- 의료원과는 장애인 및 독거노인 방문재활사업(물리 치료)을 운영하고 있음
- 특히 치매안심센터와 협약을 맺어 치매선도기관으로 지정받고 관련 사업을 운영하고 있음
- 장수군과 읍면사무소 등과 유기적 연계를 갖고 있어 어르신들의 행정수요에 대응
- 이외 장수군 내 다양한 민간주체들과 협력하여 사회복지연계사업을 추진하고 있음
- 지역 내 수양원, 요양원 등과 연계하여 위문방문을 실시하는 것이 대표적인

# 전략과제 워크숍 결과

- 농촌지역 복지공동체 부문: 영광군 여민동락공동체 -

## ■ 핵심 사항

1. 농촌의 어려움을 극복하고 지역사회에 기여 할 수 있는 복지활동에 집중
    - 농촌이 고령화 문제가 심각하기 때문에 노인복지 활동에 집중
    - 2008년 6월부터 주간보호시설 형태의 노인복지센터 운영, 일상생활이 어려운 11명을 대상으로 돌봄서비스 제공 (여민동락노인복지센터)
    - 시설운영을 위한 국가보조금을 받지 않으면서 자체적인 목표와 방향으로 운영
  2. 노인복지센터 개소이후에도 노인들의 무위와 고독을 해결하기 위해 모싯잎떡공장, 모시풀밭농사, 동락점빵 유통사업단 추진
    - 떡공장과 밭농사는 얼핏 보기에는 일자리 마련 사업 같지만 그 보다는 어르신들이 힘들지 않을 만큼 일할 수 있도록 해줌으로써 외로움을 덜어주고 소소한 용돈벌이 가능
    - 그 외에도 방역소독사업, 작은학교살리기 등 지역실정에 맞는 다양한 활동을 해오고 있음
- ⇒ 여민동락공동체 활동은 지역의 힘으로 대안을 만들고 지역의 자생력을 키워 국가에서 제공하는 공공서비스가 확대될 때 더 큰 시너지를 낼 수 있음

## 주요 내용

### 1) 지역 여건과 여민동락 설립 현황

- 영광군 묘량면의 지역적 여건
  - 묘량면 인구 1,800명 중 65세 이상 760명으로 고령화율 42%임 (2018년 기준)
  - 교육기관으로는 초등학교 1개, 면사무소, 보건소, 우체국 등의 공공기관을 제외하면 묘량면의 생활기반시설은 매우 부족함
- 여민동락공동체는 2007년 2월 전남 영광군 묘량면에 설립한 작은 비영리단체임
  - 외부에선 귀농·귀촌인들의 느슨한 협동조합이나 사회적 가치 실현을 목적으로 모인 일터공동체라고도 함
  - 세 부부의 귀촌과 능력에 따른 공동 출자로 대학 선후배 세 부부가 공동체의 모태임
- 세 부부의 귀촌으로 시작된 여민동락은 아래와 같은 사회적 실천을 목표로 하고 있음
  - 마을 어르신들의 행복한 노후에 동행
  - 청년이 돌아오는 농촌 세우기
  - 농촌의 재생과 부흥을 꿈꾸는 일
  - 농촌에서 공익적 시민으로 살아가기

### 2) 활동주체과 분야

- 여민동락 공동체는 2018년 기준, 17명(20대-50대 초반 성인) 11세대(아이 포함 총 35명)가 귀촌인이 함께 하며 원주민 4명이 합류하여 중심보다는 변방에서 자립과 자치, 협동과 연대 정신 구현 노력
- 활동분야를 보면 복지(노인복지, 마을복지)영농활동, 사회적경제로 분류할 수 있음
  - 노인복지는 귀농귀촌인은 4명, 지역민 2명, 마을복지는 귀농귀촌인은 3명으로 구성
  - 사회적농업인 일자리영농분야는 귀농귀촌인은 2명으로 구성
  - 사회적경제는 귀농귀촌인은 6명, 지역민 1명으로 구성
  - 여민동락공동체의 이상은 전문가, 활동가가 아닌 온전히 마을주민 되기임

### 3) 사업내용

- 농촌복지는 지역을 살리는 활동으로 가야 한다고 생각. 어르신들을 대상으로 지역 조사(2007년 2월~2008년 5월 말) 실시
  - 시급성을 띠는 어르신들을 위한 활동을 먼저 시작하자고 결론, 영광지역 면단위 최초의 재가노인복지시설이자 자립형 농촌복지시설인 '여민동락노인복지센터'(주간보호서비스) 개소
  - 스스로 일상생활수행이 어려운 어르신을 주간에 모셔 생활에 필요한 서비스를 제공하고 저녁에 모셔다 드리는 주간보호센터 운영
  - 마을에 있는 20명의 독거 어르신 댁을 방문하는 재가노인복지활동과 작고 소소한 지역복지활동 시작
  - 사업시작은 2008년 6월부터 현재로 활동인원은 6명(사회복지사 2인, 요양보호사 2인, 간호조무사 1인, 조리원 1인)이고 돌봄대상은 1일 17명 정도임
  - 운영재원은 장기요양보험료와 자부담으로 향후 보건복지부 사회적협동조합으로 전환 예정임
- 비교적 건강하지만 경제적 여건이 어려운 어르신들에게는 스스로 자립적 생활이 가능하도록 거드는 일자리 복지의 일환으로서 농산물 가공(모싯잎송편 공장 떡생산 일자리), 농산물 생산 일자리(모싯잎, 동부콩 등 작목반) 등 운영
  - 2009년에 영광군에서는 모싯잎 송편을 3대 지역특산품의 하나로 선정하였고 마을 어르신 13분을 모시고 본격적으로 모싯잎 떡 생산과 판매를 시작
  - 자립형 마을기업으로 성장한 떡 공장은 2016년부터 '더불어삶협동조합'으로 전환해 운영
  - 작목반도 저소득층 어르신들의 일자리 창출을 위해 같이 추진한 사업
- 또 하나의 핵심사업인 동락점빵 사회적협동조합은 또 다른 농촌형 복지서비스 제공
  - 동락점빵은 어르신들의 생필품 구매를 돕는 사회서비스형 유통사업으로 2011년 마을기업으로 시작, 2012년부터는 외부 지원 없이 운영
  - 묘량면에는 간단한 생필품을 파는 구멍가게조차 없었기 때문에 생필품을 수급할 수 있는 사업 필요

- 4평짜리 마을점빵을 노인복지센터 옆에 건립, 이동이 어려우신 주민들을 위해 매주 1회 트럭에 떡거리와 생필품을 싣고 묘량면 42개 마을에 순회
- 2011년 여민동락 동락점빵에서 지역의 공유자산인 동락점빵사회적협동조합으로 전환
- 장암산 마을학교(농한기)와 품앗이 학교(농번기) 등 기타 마을 복지활동
- 마을 내 사회적관계의 단절로 고립감과 우울감을 겪는 어르신에게 정서적 지지만 구축 필요
- 이웃 간의 정서적 교류와 마을활동 참여로 고립감, 우울감 극복
- 장암산 마을학교는 2011년부터 현재까지 농한기 때 2~3개월씩 운영
- 품앗이 학교는 2012년부터 2014년까지 농번기 때 8~9개월씩 운영
- 노노케어 연계, 지역고등학교와 연계한 주말 안점지킴이 활동, 시기별 마을복지 행사(사랑나눔김장행사, 몰래산타 등) 시기별 마을복지행사가 이어짐

#### 4) 자원연계

- 시장형 일자리 사업. 전라남도 청년일자리사업으로 인건비 지원
- 노인복지센터 건강보험공단 사회급여로 비용이 지급. 주간보호센터는 잘 운영됨
- 전방이 매출액이 5억 원이었으나, 작년에는 3억 5천 원
- 여민동락공동체는 개인 후원금으로 운영
- 떡 공장도 잘 운영되고 있음
- 작목반 3명, 전방 4명, 노인복지센터 7명.
- 청년일자리 6명
- 영광복지회관, 여량면지역사회복지협의체 등에 참여. 행정과 연계하려고 하는데 잘 안됨. 지역재생활동은 관과 잘 연계하려고 하고 있음

#### 5) 사업성과와 한계

- 여민동락공동체는 귀농귀촌인의 느슨한 협동체임. 20명이 운영하는데 사업단이 별도로 있으며, 각자 다 별도의 사업체임.

- 여민동락공동체를 해체하고 학교로 전환하고자 생각하고 있으며, 복지활동가를 양성하고 철학, 가치를 지역사회에 퍼트리는 인문학을 교육할 수 있는 학교로 가고자 함
  - 떡 공장, 작목반 등의 활동에 있어 여민동락공동체가 지원하고 있으며, 사회적협동조합으로 운영하고 있음
  - 여민동락에는 부녀회가 적극적으로 참여. 부녀회가 노노케어 등에 적극 참여.
  - 거점형 돌봄센터를 지역에 시도할 것을 고민해봄. 빈집 리모델링, 경로당 등을 활용하여 이장들과 논의를 통해 수행할 계획임
- 어르신이 많이 돌아가시는데, 이럴 경우 지역분위기가 안 좋음. 동의하시는 어르신들에 한해서 시니어쉐어하우스 개념으로 공동으로 살 수 있도록 함. 이러한 거점을 통해 어르신 프로그램을 시도할 수 있도록 운영할 계획임
  - 마을별로 특성이 다르기 때문에 거점형 돌봄센터의 운영이 다를 것임. 공동 급식을 제공할 것에 대해 고민도 있음
- 급식해주는 분도 어르신이라서 일자리가 제공됨. 노인이 밥을 해주는 형태여서, 공동급식을 어떻게 해결할 것인가가 고민임. 3개 리 당 급식을 할 필요가 있음. 시니어쉐어하우스와 급식을 누가 관리할 것인가 등에 대한 고민이 필요함
  - 농림부 마을만들기 사업으로 시도해보고자 함.
  - 사회복지사가 6개의 리를 돌아다니면서 수요조사를 통해 프로그램을 제공하고 있음. 지역주민이 쉐어하우스에 대해 부담스러워하는 인식이 있음.
  - 쉐어하우스도 20%의 자부담이 있기 때문에 들어오는데 상당히 어려움. 이장이 적극적으로 움직이면 사업추진에 상당한 영향력이 있음
- 공공지원에 대한 바람 : 제일 압박하는 부분은 주민자치를 강조. 주민들이 같이 가기 위해 주민자치 능력이 중요함. 주민들의 의사결정 과정을 거쳐야 하는데, 이러한 과정을 연습해야 함. 농촌은 최대한 많이 참여하게 해야 하며, 따로 또 만나야 함. 이처럼 가동이 가능한 주민자치를 만들어야 함
  - 주민자치회와 같이 주민자치가 가능한 조직을 만들고자 함
  - 연간 50개 단체에서 방문함
- 귀촌 당시(2007년 2월) 약 2,150명의 묘량면 인구가 2009년 2년 만에 2,000명 수준으로 감소

- 묘량면의 유일한 초등학교 학생 수 12명으로 폐교위기
- 고령화 심각, 각종 농축산물 수입개방과 농업소득감소, 소득양극화 심화로 농업·농촌이 과연 지속 가능할 것인가가 노인복지센터 운영 후 고민
- 더불어 농사의 고단함과 전망 불투명
- 농촌에서 농업소득으로 생활유지가 가능할 것인가에 대한 의문
- 지역, 어르신들, 공동체 내의 적응과 관계 맺기의 어려움
- 궁극적으로 마을의 과소화, 고령화로 운영 자체가 불가능

## 6) 시사점

- 그동안의 여민동락공동체 활동을 통해 농촌은 언젠가는 소멸할 것이라는 자조적 인식과 패배의식을 어느 정도 극복
  - 지역의 문제를 해결하기 위해서는 여민동락만으로 충분하지 않으므로 지역 차원의 통합적 접근이 필요하되 먼저 주민의 자치력 향상이 선결되어야 함
  - 여민동락은 외부 지원으로 마을에 분란이 생길 경우 사업이 중단되므로 참여하는 주민의 역량이 높아지고 전문적 역량이 축적되어야 함
- 지역공동체에 대한 인식의 제고가 요구됨
  - 행정이 주도하는 하향식 사업들은 주민들의 관계를 악화시키고 특정인의 이익만을 채우는 결과를 낳음
  - 대규모의 정부사업과 프로젝트가 실행되면서 마을이 분열되는 경우가 있으므로 관할 공무원과 주민을 대상으로 하는 충분한 교육이 필요
  - 농촌 주민과 행정이 함께 사업을 수행하기 위해서는 무엇보다도 주민의 가능성을 믿고 기다려주며 이들을 존엄한 존재로 대해야 함

# 전략과제 워크숍 결과

## -농촌지역 노인공동체돌봄 부문-

### 핵심 사항

1. 돌봄서비스를 공급하기 이전에 지역의 필요에 대한 지역주민과의 협의과정 및 공통된 인식 필요
  - 노인돌봄서비스를 공급하기 위한 토지매입 및 시설 건립비용을 지역사회의 기금을 통해 마련함
  - 지역사회가 가지고 있는 문제에 대한 지역주민과의 논의과정을 거쳐 공통된 인식을 이끌어냄
2. 지역공동체의 특성을 적극적으로 활용할 수 있는 서비스 분야 발굴 및 서비스 참여적 공급 필요
  - 지역사회가 돌봄서비스 공급에 참여할 수 있기 위해서는 서비스의 공급자가 불충분한 서비스 영역이어야 함
  - 한편, 서비스공급자는 지역사회의 다양한 주체가 참여할 수 있도록 참여기회를 확대하여야 함

⇒ 이 사례는 농촌지역에서 지역사회와 협력하여 노인돌봄서비스를 제공하는 모델

## 2. 주요 내용

### 1) 지역 여건

- 천안 북면 도란도란사회적협동조합이 운영하는 도란도란노인복지센터는 천안시 동남구 북면에 위치해 있음
- 천안시 동남구 북면은 2017년 말 기준으로 약 4,866명의 인구가 거주하는 소규모 농촌지역임.<sup>5)</sup>
- 북면의 65세 이상 노인인구는 1,140명으로 전체 인구에서 23.4%를 차지함

### 2) 설립배경 및 연혁

- 천안 북면 도란도란사회적협동조합은 공생·공동·공감의 핵심가치를 갖고 지역사회 공익창출과 농촌공동체 복원을 목표로, 노인복지, 소득창출, 교육/문화 등 주민 공통의 필요를 사업화하기 위해 설립된 사회적협동조합임
- 천안 북면 도란도란사회적협동조합은 북면에 노인돌봄서비스를 지역 공통의 필요로 인식하여 설립됨
- 천안시 북면은 농촌지역으로써 우리나라의 많은 농촌지역과 동일하게 재가복지 서비스 시설이 부족함. 그로 인해 노인성질환을 가진 노인들이 도시로 이동하여 시설을 이용하는 불편을 겪음. 더욱이 도시의 재가복지시설을 이용하는 노인 상당수는 정든 지역이 아닌 외지에서 생을 마감하는 경우가 많음
- 이러한 문제에 착안하여 지역 안에서 노인들에게 주간보호와 방문요양서비스의 재가노인복지서비스를 제공할 수 있는 노인복지시설을 만들자는 주민 공통의 의견을 모아 사회적협동조합을 구성하고 도란도란노인복지센터를 설립하고자 함
- 이와 같이 농촌의 노인이 정든 지역에서 주민의 섬김 속에서 안정된 노후를 보낼 수 있도록 하는 목적 외에 관계형성을 통해 공동체로 연결되는 지역사회안전망 구축 및 주민채용을 통한 지역일자리 형성이라는 목적도 내포함
- 2014년 7월에 지역주민과의 협의과정을 거쳐서 북면 지역 노인 대상 돌봄 서비스를

5) 북면의 인구밀도는 83.12(명/km<sup>2</sup>)로 천안시 전체의 인구밀도 1,022.42(명/km<sup>2</sup>)에 비해 매우 낮음

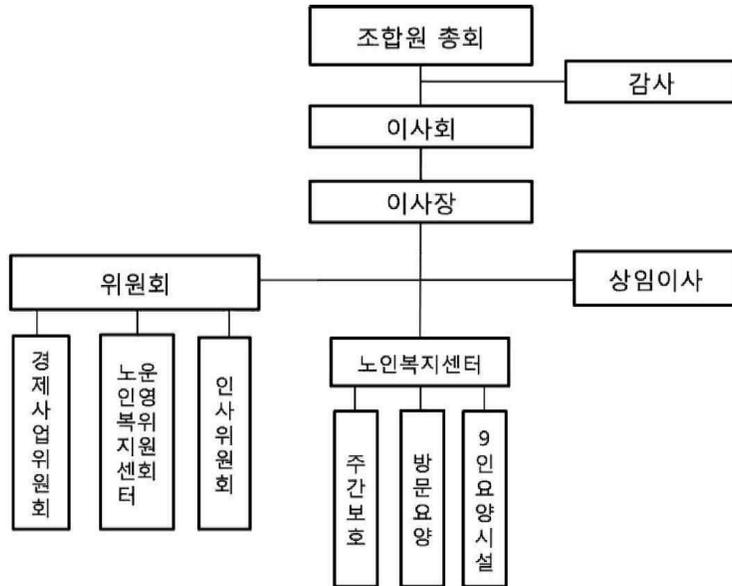
제공하기 위해 일반 협동조합을 설립함. 당초에는 사회적협동조합으로 설립하려 했으나 요건이 충족되지 않아 일반 협동조합인 천안 북면 도란도란협동조합을 설립함. 이후 요건을 충족하여 2015년에 사회적협동조합으로 전환하여 현재의 조직이 설립됨

- ‘도란도란’은 각자 떨어져 있던 사람들이 한데 모여 정답게 이야기를 나누는 모습을 떠올리며 지은 이름임
- 전환 기간 동안 노인복지라는 목적사업을 수행하기 위해 노인복지센터 건물을 건축하여, 2016년 2월에 도란도란노인복지센터를 개소한 후 현재까지 노인돌봄 서비스를 제공하고 있음

### 3) 활동주체

- 천안 북면 도란도란사회적협동조합은 19명의 조합원으로 구성되어 있음
- 19명은 생산자조합원 2명, 직원조합원 3명, 자원봉사조합원 14명으로 구성됨
- 임원은 총 6명으로 이사장 1명, 이사 3명, 감사 2명으로 구성됨

천안 북면 도란도란사회적협동조합 조직도



- 도란도란노인복지센터는 주간보호, 방문요양, 요양시설의 3가지 서비스를 공급하고 있고, 총 27명의 직원으로 운영됨
- 주야간보호서비스에는 9명의 직원이 배치되어 있고, 세부적으로 사회복지사 2명, 요양보호사 3명, 간호조무사 1명, 조리원 1명, 운전원 2명임
- 방문요양서비스에는 13명의 직원이 배치되어 있는데, 모두 요양보호사임
- 노인요양공동생활가정 서비스에는 5명의 직원이 배치되어 있고, 세부적으로 사회복지사 1명, 요양보호사 3명, 조리원 1명임

#### 4) 공간운영

- 도란도란노인복지센터는 지상 3층의 건물로 1층에는 노인요양공동생활가정 서비스 시설로 제공 시설이 설치되어 있고, 2층은 주야간보호서비스 시설이 설치되어 있음
- 3층에는 직원 쉼터가 설치되어 있음
- 시설의 위생관리가 철저하여 이용자들에게 쾌적한 환경을 제공하고 있음

#### 5) 주요사업

- 도란도란노인복지센터는 일반적인 노인장기요양서비스를 제공하고 있음
- 우리나라의 노인장기요양서비스제도는 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성 질환 등 노인성질환을 가진 자 중 6개월 이상 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정되는 자를 그 수급대상자로 하고 있음. 여기에는 65세 미만의 노인성질환이 없는 일반적인 장애인은 제외되고 있음
- 도란도란노인복지센터는 이러한 제도 하에서 북면에 거주하는 60세 이상 노인성 질환을 가진 노인과 노인장기요양보험등급판정 노인에게 주·야간보호서비스, 방문요양서비스, 노인요양공동생활가정 서비스를 제공하고 있음
- 도란도란노인복지센터의 주야간보호서비스는 월요일부터 토요일까지 1일 8시간 제공됨
- 노인을 하루 중 일정 시간 동안 장기요양기관에 보호하면서 노인의 기능상태 및 욕구 등을 반영하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련(건강체조, 미술, 웃음치료, 레크레이션 등) 등을 제공함

- 방문요양서비스는 노인 자택에서 돌봄 서비스 제공하는 것으로서 1일 3시간 제공됨
  - 요양보호사가 가정에서 신체활동지원(세면, 목욕, 식사도움, 체위변경 등), 인지활동지원, 정서지원, 가사 및 일상생활지원(취사, 청소, 세탁 등) 등을 노인의 기능상태 및 욕구 등을 반영하여 적절하게 제공함
- 노인요양공동생활가정(시설급여)은 24시간 10인 미만 요양시설을 의미하는 것으로서 현재 9명을 대상으로 제공하고 있음
  - 노인을 장기간 보호하면서 어르신들의 기능상태 및 욕구 등을 반영하여 신체활동지원 및 심신기능 유지·향상을 위한 교육·훈련(건강체조, 미술, 웃음치료, 레크리에이션 등) 등을 제공해 줌

## 6) 사업 성과와 한계

- 현재 정원의 90% 정도 수준에서 서비스 이용자가 확보됨
  - 시설의 정원은 국가의 가이드라인에 의해 결정되는 구조임

서비스	정원	현원	직원수
요양공동생활	9	8	5
주·야간 보호서비스	21	19	9
방문요양서비스	정원 없음	14	13

- 이용자는 추천, 소개, 스스로 인지 등을 통해서 서비스를 인지하고 접근해 옴
- 북면 지역에는 재가복지서비스 대상 노인이 많았음에도, 설립 초기에는 재가복지서비스시설에 대한 인식부족으로 시설 이용을 꺼리는 경우가 많았음. 노인복지센터를 현대판 고려장이라고 오해하기도 하고, 보호자들도 시설 이용에 부담을 느끼는 경우가 있었음.
- 이용자의 만족도는 높음
  - 이용자의 이용기간이 지속되고 있다는 점을 통해 확인할 수 있음. 또한 보호자의 방문을 금지하지 않고 개방적인 자세를 취하고 있음
  - 시설을 이용하는 노인은 전문강사의 다양한 치료프로그램에 참여하고 비슷한 연배의 노인들과 함께 어울려 생활하며 만족도가 높은 편임

- 치매노인은 정서적 안정으로 증상이 호전되는 경우도 많아 보호자들도 적극적으로 센터 이용을 지지하고 있음
- 이용자의 만족도가 높은 이유는 공급하는 서비스의 질이 높기 때문임. 민간단체는 수익성을 일정 부분 이상 고려하고 있지만, 사회적협동조합의 특성상 수익성보다는 수혜자 중심의 사고에 기반하여 서비스를 제공함으로써 질적인 우위가 있음. 지역 공동체의 목적은 사회적 가치에 있기 때문에 서비스의 질이 제고될 수 있음
- 그러나 5년째 운영 과정에서 정원을 모두 채우지 못하고 있음
  - 이러한 장기요양서비스는 2000년대 후반부터 시장화가 급속하게 진행되어 사각 지대가 상당 부분 줄어든 상태임
  - 다른 분야로 서비스의 범위를 확장하려고 노력하고 있음.
  - 도란도란사회적협동조합은 공동의 필요와 욕구에 의해 설립되었기 때문에 복지를 넘어서 지역의 다각적인 필요를 충족시키기 위한 사업을 진행할 계획임. 또한 이 모든 사업은 농촌공동체 복원이라는 방향성을 가지고 있음

## 7) 자원연계

- 현재 인근 병원과 협약을 통해 의사가 정기적으로 방문하여 진료서비스를 제공해 주는 촉탁의 제도를 도입함.
- 자원봉사와도 연계됨. 공연봉사, 대학생 봉사 등이 이루어지고 있음

## 8) 재원조달

- 운영비용은 노인장기요양서비스 이용료를 통해 충당됨
  - 서비스 비용은 이용일자, 이용시간, 서비스 종류, 등급 등에 따라 차등화됨. 평균적으로 주·야간보호서비스는 월 평균 120만 원 수준, 방문요양서비스는 월평균 100만 원 수준, 노인요양공동생활가정 서비스는 월평균 180만 원임
  - 장기요양등급을 받은 노인은 국가지원 85%를 받아 노인복지센터 서비스를 받을 수 있음.
- 노인복지센터 건립을 위한 토지매입과 건축 비용은 지역사회 기금과 대출금을 통해 조달됨

- 지역사회 기금은 A기업의 후원에 의해 마련됨. A기업이 공장을 증설하려 하자 지역주민이 환경문제를 이유로 반대 의사를 나타냈고, 그 갈등과정에서 협상의 결과로 A기업이 지역에 3.5억 원 정도의 기금을 후원함

## 9) 문제점

- 제도화 수준이 높은 노인돌봄서비스의 특성상 지역공동체의 필요성이 높지 않을 수 있음
  - 우리나라의 노인돌봄서비스인 장기요양서비스는 상당 수준으로 제도화가 이루어져 상대적으로 사각지대 규모가 크지 않을 수 있음. 수요자뿐만 아니라 공급자의 양도 많은 경쟁시장 구조가 형성되어 지역공동체가 아닌 민간공급자를 선택하기가 상대적으로 용이함
  - 노인돌봄서비스의 이용 시 국가의 지원금과 함께 일정 부분 자부담을 하여야 이용 가능하기 때문에 수요자들은 지역공동체를 통한 서비스 혜택이라기보다는 서비스 구입이라고 생각할 가능성이 있음. 서비스수혜자는 지역공동체를 통한 서비스 이용과 일반 민간공급자를 통한 이용 간 차이를 느끼지 못할 수 있음
- 지역공동체에 기반하여 출발하였지만, 공동체 인식이 잘 이루어지지 않음
  - 지역공동체의 활동은 초기 설립 시 기금 활용에 관한 사항 외에는 거의 찾기 어려움. 지역사회의 자원이 잘 연계되어 있지 않은 부분에서 이를 유추할 수 있음
  - 현재 노인돌봄서비스의 재원이 상당부분 중앙정부로부터 공급되기 때문에 외부 자원에 대한 필요성을 낮출 수 있음
  - 그럼에도 지역공동체에 기반한 돌봄서비스의 장점을 구축하기 위해서 별도의 노력이 기울이지 않는 부분은 문제로 판단됨

## 10) 개선과제

- 지역공동체의 특성이 부각될 수 있는 서비스 분야를 발굴할 필요가 있음. 즉, 지역사회가 서비스 제공에서 어떤 역할을 담당할 수 있도록 하여야 함. 제도적으로 충분한 공급이 이루어지는 서비스는 외부 자원의 연계성에 대한 수요가 형성되기 어려움
  - 노인돌봄서비스는 장기요양서비스 이외에 서비스에 대한 수요조사를 실시하여 충족되지 못한 서비스 분야를 발굴하여야 함
- 지역사회와의 연계성을 높이기 위해서 지역의 다양한 주체의 참여가 이루어질 수 있도록 하여야 함
  - 이를 위해 주기적으로 지역사회와 접촉할 수 있도록 다양한 공동행사를 마련할 필요가 있음

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 고승희 충남연구원 연구위원  
성태규 충남연구원 선임연구위원  
김용현 충남연구원 책임연구원  
김진영 충남연구원 책임연구원  
박춘섭 충남연구원 책임연구원  
최웅선 충남연구원 책임연구원  
전지훈 충남연구원 초빙책임연구원  
장창석 충남연구원 전문연구원  
이흥택 충남연구원 전문연구원  
홍은일 충남연구원 연구원  
신혜지 충남연구원 연구원  
임다정 충남연구원 연구원  
목소리 충남연구원 연구원

전략연구 2019-16 · 지역공동체를 활용한 충남형 돌봄체계 모델 구축  
-아동, 노인을 중심으로-

글쓴이 · 고승희 외

발행자 · 윤 황 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2019년 12월 31일 / 발행 · 2019년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1231(사회통합연구실), 041-840-1114(대표)/팩스 · 041-840-1199(대표)

ISBN · 978-89-6124-502-9-03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2019. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
- 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.