

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

고 승 희

충남연구원 사회통합연구실 연구위원  
kosh@cni.re.kr

전 지 훈

충남연구원 사회통합연구실 전임책임연구원  
basillica@cni.re.kr

이 연구는 현재 운영되고 있는 돌봄체계의 문제를 해결하고 보완하기 위해 지역이 함께 참여 할 수 있도록 지역공동체를 활용하는 방안을 제시하고자 충남형 돌봄체계 모델을 제시하고 향후 돌봄체계의 효율적 운영과 관리를 위한 방안들을 제시하는 것에 목적이 있음

### CONTENTS

1. 연구 필요성과 목적
2. 돌봄서비스 및 지역공동체 개념
3. 돌봄체계 현황 및 인식조사 분석
4. 공동체 기반 돌봄 모델의 제안
5. 공동체 기반 돌봄활동의 활성화 방안

### 요 약

- 저 출산·고령화에 대한 위기감은 이미 우리사회에 널리 퍼져 있고, 이를 해결하기 위한 정책들은 다양하나 성과 및 효과는 미흡함
- 돌봄체계의 보완 기제로서 지역이 함께 할 수 있도록 지역공동체를 활용하는 것은 돌봄서비스 공급방식을 다양화하고 지역의 통합과 서비스의 공동 생산 가능성을 확대할 수 있음
- 돌봄서비스의 변화에 부응하고 현재의 제공방식을 보완할 수 있도록 아동과 노인을 대상으로 지역사회가 함께하는 충남의 돌봄체계 구축방안을 구상하여, 충남형 돌봄체계의 모델을 제시하고 향후 이의 효율적 운영과 관리를 위한 운영방안을 제시함으로써 공동체를 활용한 돌봄체계의 지속적 운영을 위한 기반을 마련하고자함
- 돌봄서비스에 대한 대상자는 크게 아동과 노인을 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 제시함
- 충남형 돌봄체계를 활성화 기본방향은 첫째, 민관 협력 활성화를 통한 공동체 돌봄체계 구축, 둘째, 지역사회 참여촉진을 위한 돌봄 공동체 육성, 셋째, 지역사회 특성에 기반 한 맞춤형 돌봄사업 추진임
- 공동체 돌봄체계 제도화 및 정책적 지원 방안으로는 공동체 돌봄 조례 제정, 공동체 돌봄 가이드라인 구축, 공간지원, 지원 프로그램 개발 및 단계별 역량강화, 매뉴얼 구축, 지역주체 연계, 평가 및 관리, 운영재원 조성 등이 필요시 됨

# 01

## 연구 필요성과 목적

- 돌봄서비스를 모든 지방자치단체가 통일적이 표준화된 방식으로 공급하는 것은 향후 변화된 환경에 지속적일 수 없음
  - 저 출산·고령화에 대한 위기감은 이미 우리 사회에 널리 퍼져있고 이에 대한 대응 방안으로서 다양한 정책들이 제시되고 있으나 이의 효과와 성과에 대해서는 긍정적이지 못한 평가들이 일반적임
  - 각기 다른 환경에 처한 지방자치단체는 통일적이고 표준화된 서비스 제공 방식을 특성화된 방식으로 보완하여 돌봄서비스의 욕구 충족과 확대를 강구해야 할 시점임
  - 돌봄체계의 보완 기제로서 지역이 함께 할 수 있도록 지역공동체를 활용하는 것은 돌봄서비스 공급방식을 다양화하고 지역의 통합과 서비스의 공동생산 가능성을 확대할 수 있음
- 돌봄서비스의 변화에 부응하고 현재의 제공방식을 보완할 수 있도록 아동과 노인을 대상으로 지역사회가 함께하는 충남의 돌봄체계 구축방안을 구상하고자 함
  - 돌봄체계의 한계와 문제를 파악하고 이를 해결할 수 있는 중요 대안으로서 공동체의 활용방안을 강구하고자함
  - 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 제시함
  - 이를 통해서, 충남형 돌봄체계의 모델을 제시하고 향후 이의 효율적 운영과 관리를 위한 운영방안을 제시함으로써 공동체를 활용한 돌봄체계의 지속적 운영을 위한 기반을 마련하고자 함

## 02

## 돌봄서비스 및 지역공동체 개념

### • 돌봄서비스의 개념

- 돌봄서비스를 노인, 장애인, 아동 및 기타 취약한 상태에 놓여있는 대상들에게 직접적·간접적인 돌봄의 형태로 제공되는 대인적(personal)서비스를 의미하는 것으로 규정함
- 돌봄서비스의 제공방식은 공식적 돌봄서비스(formal care)방식과 비공식 돌봄서비스(informal care)방식으로 나눌 수 있으며 일반적으로 돌봄서비스의 제공주체는 정부와 비영리단체 및 영리단체, 자원봉사자와 가족원 등으로 정리 할 수 있음
- 본 연구의 대상인 지역공동체를 활용한 돌봄체계는 공식적 서비스와 비공식 서비스의 접점에 위치해 있으며 또한, 비공식 서비스로 분류될 수 있으나 가족, 친척 등에 의해서 수행되는 가족 케어(family care)는 포함하지는 않고 있음

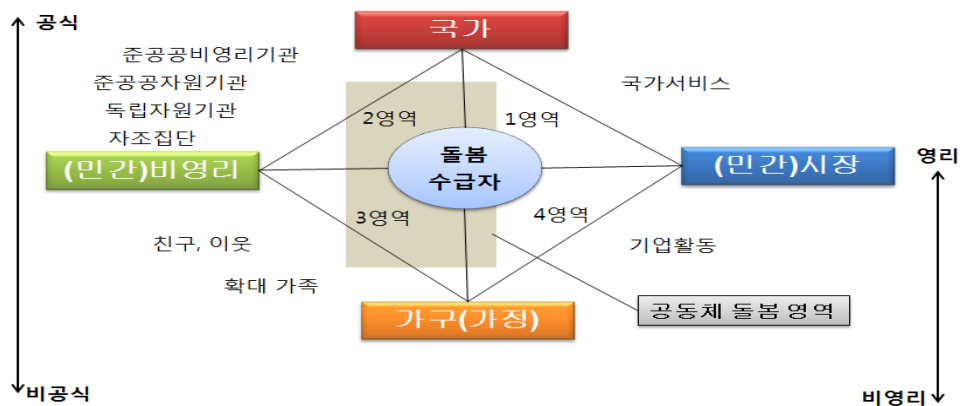
### • 지역공동체의 개념

- 공동체의 개념과 정의 자체가 추상적이고 광범위하기 때문에 시대와 지역적 맥락과 정책적 목적에 따라 다양한 유형의 구분이 이루어져 왔음
- 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 의미함
- 공동체 활동의 목적과 주요 행위주체에 따라 공동체의 유형을 구분하며, 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 연관됨

• 공동체기반 돌봄 서비스의 영역과 특성

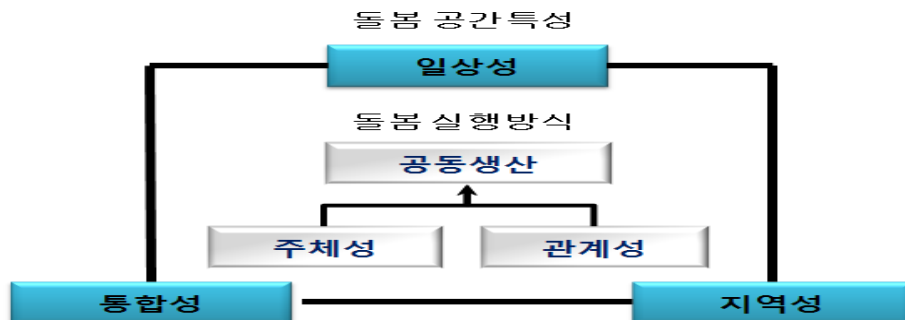
- 돌봄서비스는 본질적으로 모든 주체들이 대상화될 수 있으며 본질적으로 상호의존적 관계를 규정하고 있기 때문에 사회적 특성을 내재하고 있음
- 사회적 돌봄의 흐름들을 살펴보면 돌봄 소비자 및 수혜자 중심의 시각에서 일상생활의 환경적 요인들과 상호작용 속에서 생산되고 소비되는 돌봄 서비스의 활동들을 사회적 돌봄이라 볼 수 있음
- 공동체기반의 사회적 돌봄의 구체화는 돌봄활동이 수행되는 영역의 논의를 통해 관계를 보다 명확히 할 수 있으며, 돌봄활동이 발생하는 주요한 영역별 특성은 공동체기반 돌봄의 특성을 제시할 수 있음

[그림 1] 공동체 기반 돌봄 영역



- 공동체 방식의 돌봄서비스는 가족과 국가로 집중된 돌봄의 권리 측면에서 불평등 심화와 사각 지대 확대 등의 한계를 극복하기 위한 시도로 강조된 측면이 강하며, 돌봄서비스의 특성은 돌봄의 공간특성과 돌봄의 실행방식의 차원에서 구체화될 수 있음

[그림 2] 공동체적 돌봄서비스의 특성



## 03

# 돌봄체계 현황 및 인식조사 분석

### • 돌봄서비스 관련 지역공동체 현황분석

- 한국 사회에서 돌봄서비스는 노인, 아동, 장애인, 산모 및 신생아, 가사·간병, 지역사회 분야로 이루어져 있음
- 충청남도에서 공동체를 다루는 사업 영역은 공동체정책 총괄업무를 포함해 19개 세부영역으로 구분할 수 있으며 유사 사업영역 간 유형화를 하면 14개의 영역으로 구분이 가능함
- 본 연구에서는 자료의 한계에도 불구하고 돌봄서비스를 주로 공급하고 있는 지역사회 기반의 조직들을 파악하기 위해 공동체성을 갖고 있는 조직들을 중심으로 분석하고자 하며, 공동체성을 갖고 있는 지역사회조직으로는 사회적경제, 마을만들기, 주민자치 등이 대표적이라 할 수 있음

### • 지역공동체의 돌봄에 관한 인식조사

- 충청남도의 공동체기반 돌봄체계에 대한 실태분석과 정책수요를 조사하였으며, 조사 대상은 돌봄 서비스 공급조직과 수혜자(이용자)로 구분함
- 공급조직의 경우 서비스 공급의 정도 및 사업의 성과와 공동체 기반 활동의 필요성 및 애로사항 등을 조사하였고, 수요자를 대상으로는 돌봄서비스 기관 이용 현황, 공동체기반 돌봄서비스 인지 경로 및 선택 이유, 제공받는 서비스의 만족도, 서비스 개선 사항 등을 조사함
- 지역공동체의 돌봄에 관한 인식조사 결과, ①공동체기반 돌봄서비스의 활성화 필요, ②재정적 지원 필요, ③공동체의 지역사회 착근화 필요, ④입지여건 제고를 위한 지원, ⑤공동체 근무여건의 개선지원 필요함

## 04

## 공동체 기반 돌봄 모델의 제안

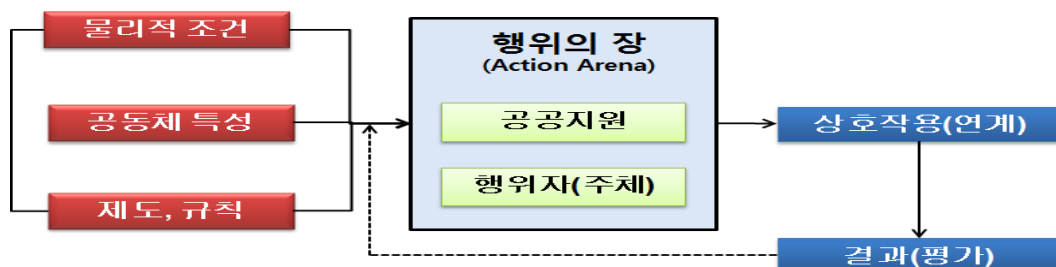
- 연구모델의 유형화 및 구성요인

- 본 연구의 주요한 목적인 돌봄서비스에 대한 대상자는 크게 아동과 노인을 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 제시함

- 공동체 기반 돌봄서비스의 분석틀

- 공동체 기반의 돌봄체계의 모델을 제시하기 위해 활동들의 요인 도출과 운영원리를 제시하기 위한 분석틀을 E. Ostrom이 제시한 IAD(Institutional Analysis and Development Framework) 모형을 토대로 구성함
- 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 구분함

[그림 3] 공동체 기반 돌봄서비스의 분석틀

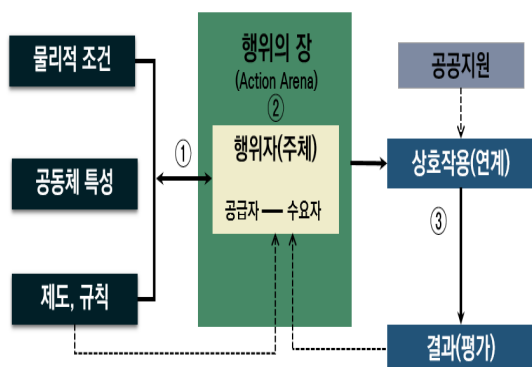


- 이와 함께 공동체들이 지역사회에서 돌봄서비스 수행하기 위한 단계로 ①공동체 돌봄 모색 단계이며 ②공동체 돌봄 운영 단계이고 ③공동체 돌봄 확산 단계를 제시함

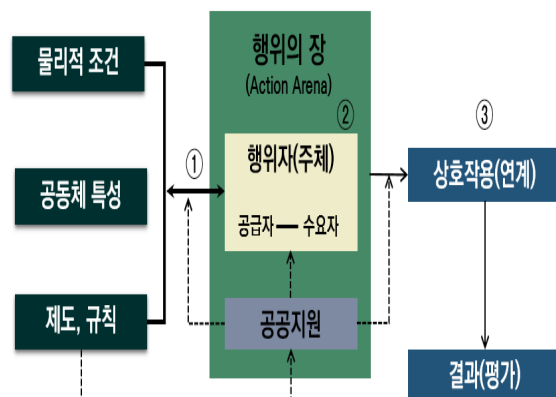
#### • 공동체 기반 돌봄서비스의 모델 구성

- 공동체 기반 돌봄서비스는 자립유형의 돌봄서비스 모델과 보완유형의 돌봄서비스로 구분할 수 있음
- 자립유형의 돌봄서비스 모델은 공공의 지원보다 행위자 주체의 자립적인 활동을 통해 노인과 아동의 지역사회 돌봄서비스를 수행한다는 점에서 행위자의 역할이 보다 강조됨
- 자립형 모델의 특징은 돌봄서비스가 벌어지는 행위의 장에서 행위자(주체)의 역할이 가장 핵심적인 것이며 이는 공급자와 이용자(수요자) 각자의 역할을 포함하는 것이며, 공공의 지원을 최소화한 자립형의 모델이기 때문에 외부적인 조건을 수용하여 지역사회에서 돌봄활동을 수행하기 위해서는 공동체의 조직화 및 사업화를 이끌어내야 함
- 보완유형의 돌봄서비스 모델은 공동체 조직들의 자립적인 활동을 기반으로 운영되지만 활동의 범주에는 공공에서 수행하는 돌봄서비스의 보완적인 역할을 수행하면서 공공의 지원을 기반으로 활동함
- 보완형 모델의 특징은 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 줌

[그림 4] 자립유형 돌봄서비스 모델



[그림 5] 보완유형 돌봄서비스 모델



- 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 있으며, 이러한 점을 극복하기 위해서 세 가지 방향 제시하고자 함
- 첫째, 민관협력의 활성화를 통해 공동체의 돌봄체계를 구축하는 것으로 구체적인 목표는 ①지역사회의 돌봄공백 해소, ②다양한 돌봄수요의 적극적 대응, ③지역 특성에 맞는 공동체 돌봄체계 구축임
- 둘째, 충남형 공동체 돌봄체계의 핵심 중 하나는 공동체적 접근에 기반한 돌봄당사자의 참여, 나아가 지역사회의 다양한 주체들의 참여이며, 이러한 공동체 돌봄의 핵심 참여자는 돌봄 당사자이지만 보호자나 지역사회 구성원도 참여할 수 있음
- 셋째, 정부에서 지역공동체를 돌봄서비스의 핵심주체로 인식해야하며, 현재의 관료제적 돌봄 서비스 공급 방식이 전면 개편되어야 함

- 공동체 돌봄체계 제도화 및 정책지원 방안

- 충남형 공동체 돌봄체계가 지역에서 실효성 있고 일관되게 추진되기 위해서는 이를 뒷받침 하는 제도적 기반구축이 필요하며, '충남 공동체 돌봄 지원조례(가칭)'의 추진을 통해 정책지원 및 지역주체의 참여기반을 마련해야 할 것임
- 공동체 활동을 위한 공간적 기반마련으로 ①지자체 공유재산의 저리 임대 등 자산이전 정책 추진, ②공동체 공간 활성화 지원사업 추진, ③공동체 공간의 활성화를 위한 통합 온라인 플랫폼 구축 등이 필요함
- 공동체의 역량강화를 위한 지원프로그램을 통해 주체들을 발굴·육성이며, 특히 공동체 주체 역량 강화는 단계별 맞춤형 방안이 필요하며 공동체 돌봄모색단계, 돌봄운영단계, 돌봄확산단계에 따른 지원방안이 구분되어야함



- 공동체의 돌봄활동의 체계화를 위해서 지원 매뉴얼 구축, 공동체 돌봄활동을 위한 지역주체 연계 방안으로 광역차원에서 ‘충청남도 공동체 돌봄 협의체’ 구성과 운영 및 공동체 특성에 기반한 돌봄 사업의 평가와 관리방안이 필요함
- 마지막으로 공동체 돌봄체계 지원을 위한 운영재원 조성방안이며, 우선 조례에 근거한 공공재원의 조성 및 지원방안과 공동체 주식 및 사회공헌사업, 공동체 기금 조성 등을 활용한 민간재원 유입 지원 방안 등이 모색될 필요가 있음

※ 본 리포트는 충남연구원 2019년 전략연구과제 “지역공동체를 활용한 충남형 돌봄체계 모델 구축”을 요약, 재구성한 것임

#### 고 승 희

충남연구원 사회통합연구실 연구위원  
041-840-1231, kosh@cni.re.kr

#### 전 지 훈

충남연구원 사회통합연구실 전임책임연구원  
041-840-1183, basillica@cni.re.kr

- 김영란 외, 2013. 지역연대에 기초한 노인1인가구 돌봄지원방안, 한국여성정책연구원 연구보고서.
- 김영중, 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.
- 김학실, 2017. 공동체기반 서비스 공동생산(co-production)에 관한 연구, 「한국정책학회보」, 26(2)권.
- 선우덕, 2016. 노인장기요양보험의 운영성과 제도 모형 재설계 방안. 한국보건사회연구원.
- 손태주, 2018. 제주지역 사회적 돌봄 공동체 활성화 방안, 제주가족여성연구원 연구보고서.
- 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.
- 전대옥, 2016. 지역공동체 활성화 마스터플랜 수립 연구, 한국지역진흥재단 연구보고서.
- 전지훈, 2018. 커뮤니티케어의 핵심요인과 활성화를 위한 방향, 「열린충남」 2019년 봄호
- 한국사회복지학회, 2013. 돌봄서비스 정책 비교 연구, 보건복지부 연구보고서.