

농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성 방안

김정섭 · 김부영 · 김연희



경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(2/2차 연도)”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
25-32-01	저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환 (2/2차 연도)	한국농촌경제 연구원
25-32-02	농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원 방안	한국농촌경제 연구원
25-32-03	농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성 방안	한국농촌경제 연구원
25-32-04	농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용 지원 방안	한국농촌경제 연구원
25-32-05	저출생·초고령화 대응을 위한 협업적 농업 생산 및 경영 사례와 정책과제	충남연구원

2. 참여연구진

구분		연구책임자	공동연구원	연구보조원
저자		김정섭, 이순미, 김부영, 최영빈, 강마야, 이다영, 황종규, 김연희, 김민수		
주관 연구기관	한국농촌경제 연구원	김정섭	이순미, 황종규, 김연희, 김민수	김부영, 최영빈
협력 연구기관	충남연구원	강마야		이다영

농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성 방안

김정섭 · 김부영 · 김연희

연구 담당

김정섭 | 선임연구위원 | 연구 총괄, 제1~4장 집필

김부영 | 전문연구위원 | 제2장 집필

김연희 | 경상국립대학교 사회적 경제 연구소 연구원 | 제3장 집필

R2025-23 연구자료-2

농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성 방안

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2025. 12.

발 행 인 | 한두봉

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 크리커뮤니케이션

I S B N | 979-11-6149-807-2 95520

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.

무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

노인 돌봄은 농촌이 당면한 과제 중에서도 시급히 대응해야 하는 중요 과제다. 노인장기요양보험 제도가 정착되면서 공적 돌봄 체계가 상당한 역할을 도맡았지만, 농촌 현장에는 여전히 공적 돌봄 서비스만으로 채우기는 어려운 노인 돌봄의 필요가 적지 않다. 공적 돌봄 체계가 접근하기 어려운 노인 돌봄의 영역에서 문제 해결에 나설 수 있는 가장 유력한 주체는, 농촌 지역사회 주민들 자신이다.

이 연구 보고서를 그 같은 가능성에 대한 짧은 탐색으로 읽어도 좋을 것이다. 최근에 제정된 일련의 법령들은 노인 돌봄과 관련하여 공적 체계의 파트너로서 농촌 지역사회를 호명하기 시작했다. 농촌 현장에서는 지역사회 주민이 직접 구체적인 필요를 식별하고, 어떤 내용의 돌봄을 어떤 수단으로 실행할 것인지를 직접 결정하고, 주민의 자원봉사와 후원을 동원해 노인 돌봄에 나선 사례들이 등장하기 시작했다. 농촌 지방자치단체와 보건복지기관 등이 협력하는 거버넌스의 필요성을 자각한 지역에서 새로운 방안을 시도한 사례도 있다.

농촌 노인 돌봄에 관한 현장의 대응을 고민하는 독자들에게 이 연구의 내용이 작게나마 참고가 되기를 바란다.

2025. 12.

한국농촌경제연구원장 **한 두 봉**

연구 목적

- 농촌의 초고령화와 공적 노인 돌봄 체계의 한계 속에서, ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계’의 개념을 구체화하고 관련 정책 추진 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.
- 농촌 노인의 돌봄 필요 중 공적 서비스가 충족하지 못하는 영역을 규명하고, 지역사회가 담당할 수 있는 ‘일상생활 돌봄’의 내용을 정리한다.
- 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계의 주요 행위자, 역할, 상호 연계 방식을 모형화한다.
- 농촌 지역사회가 주도하는 노인 돌봄 체계가 작동하도록 추진할 중앙정부·지방자치단체 차원의 정책 투입 요소를 제안한다.

연구 방법

- 국내 선행 연구를 검토하여 ‘지역사회가 관여하는 노인 돌봄’ 관련 논의와 정책적 쟁점을 정리하였다.
- 농촌 지역에서 실제로 주민이 주도한 노인 돌봄 실천 사례(경남 고성군, 충남 홍성군, 경남 거창군)를 비교 분석하였다.
- 노인실태조사 통계 자료를 분석하여 농촌 노인의 돌봄 필요 중 공적 체계가 충분하게 접근하지 못하는 영역을 추출하였다.
- ‘돌봄통합지원법’, ‘농촌경제사회서비스법’ 등 관련 법률을 검토하여 제도적 근거 및 정책 확장 가능성을 점검하였다.

연구 결과

- 농촌 노인의 돌봄 필요는 보건의료·장기요양·일상생활 돌봄으로 구분된다.
이 중 ‘일상생활 돌봄’ 영역에서 미충족 필요가 구조적으로 발생하고 있음을 확인하였다.
- 농촌 지역사회가 주도하는 노인 돌봄은 주민 조직, 사회적 협동조합, 읍면 사무소 등 행정기관, 민간 돌봄 주체가 결합한 복합적 거버넌스 형태로 출현하기 시작했음을 확인하였다.
- 사례 비교 결과, 농촌형 노인 돌봄 체계의 지속가능성은 ① 주민 참여 방식, ② 자원 동원 구조, ③ 추진 거버넌스의 안정성에 따라 큰 차이를 보였다.

정책 제언

- 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄을 뒷받침하기 위한 법제 기반을 마련하고, ‘농촌경제사회서비스법’ 등 관련 법률에서 일상생활 돌봄을 명시적으로 포함해야 한다.
- 군 단위 통합돌봄 정책과 농촌 주민 생활돌봄 공동체 지원사업을 연계하고, 읍면 단위 추진체계 구축을 위한 재정과 전문 인력의 지원을 강화해야 한다.
- 주민 조직, 사회서비스 기관, 지방자치단체 간 협력 구조가 안정적으로 유지되도록, 중간지원조직 및 장기 재원 확보 장치를 제도화할 필요가 있다.

Strategies for Establishing a Community-Led Elderly Care System in Rural Areas

Purpose of Research

- This study aims to conceptualize a “community-led elderly care system in rural areas” and present strategies for its establishment in response to the rapid demographic transition toward a super-aged society and the limitations of existing public elderly care services in rural Korea. While the current system of public long-term care plays a significant role, a substantial portion of elderly care needs—particularly those related to daily living support—remain unmet in rural regions.
- The study therefore seeks to (1) identify the domains of elderly care that local communities can realistically assume, (2) model the actors and relational structure that constitute a rural community-led care system, and (3) propose governmental policy measures necessary for its implementation and sustainability.

Research Method

- The research employed four main methods: a review of previous studies on community-based elderly care, a comparative case analysis

of rural elderly care initiatives in Goseong-gun, Hongseong-gun, and Geochang-gun, an analysis of the “Korean Elderly Survey” dataset to classify unmet care needs, and an institutional review of relevant laws and policy guidelines including the Integrated Care Support Act and the Rural Economy and Social Services Act.

Main Findings

- The analysis reveals that elderly care needs in rural areas can be categorized into healthcare, long-term care, and daily living support, with the last category showing the highest level of unmet demand. The study also finds that community-led elderly care in rural areas emerges through hybrid governance involving local residents’ organizations, social cooperatives, local governments, and care providers.
- Comparative case results indicate that the sustainability of such systems is strongly influenced by three factors: (1) the mode of resident participation, (2) the structure and stability of resource mobilization, and (3) the durability of local governance arrangements.

Policy Suggestions

- Policy recommendations include the establishment of a legal foundation that explicitly recognizes community-led elderly care

within rural policy frameworks, the integration of national integrated care programs with the Rural Community Life Care Support Project, and the provision of stable financial and human resource support at the eup–myeon level. The study further suggests institutionalizing intermediary support organizations and long-term funding mechanisms to reinforce multi-actor cooperation among residents, social service institutions, and local governments.

Researchers: KIM Jeongseop, KIM Booyoung, KIM Yeonhee

Research period: 2025. 1. - 2025. 12.

E-mail address: jskkjs@krei.re.kr

제1장 서론

1. 연구의 배경	1
2. 연구 목적	3
3. 연구 방법	4
4. 주요 연구 내용	5

제2장 농촌 노인 돌봄 실태와 정책 논의 동향

1. 노인 돌봄 실태	7
2. 농촌 노인 돌봄 관련 정책 동향	16

제3장 농촌 지역사회 주민이 관여하는 노인 돌봄 사례

1. 경남 고성군의 ‘돌봄마을 사업’	25
2. 경남 거창군의 ‘희망나눔 통합돌봄’	42
3. 충남 홍성군의 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’	45
4. 시사점	49

제4장 결론

1. 정책 방향	53
2. 방안	55

참고문헌	59
-------------------	-----------

제2장

〈표 2-1〉 농촌 노인의 돌봄 중첩	9
〈표 2-2〉 농촌 노인의 식사 준비 자립도	11
〈표 2-3〉 농촌 노인의 비용 부담으로 인한 음식 구입 포기 경험	11
〈표 2-4〉 농촌 노인의 잦은 홀로 식사 경험	12
〈표 2-5〉 농촌 노인의 경로식당 급식 이용 빈도	13
〈표 2-6〉 농촌 노인의 식사 배달 서비스 이용 빈도	13
〈표 2-7〉 농촌 노인의 ‘교통수단 이용하기’ 자립도	14
〈표 2-8〉 이동 제한 농촌 노인의 외출 시 불편한 점	15
〈표 2-9〉 농촌 노인의 ‘청소, 정리정돈, 설거지 등’ 자립도	15
〈표 2-10〉 농촌 노인의 ‘빨래’ 자립도	16

제3장

〈표 3-1〉 경남 고성군 지역사회 통합돌봄 사업의 주요 내용	28
〈표 3-2〉 경남 고성군 고성형 지역사회 통합돌봄 사업 추진단 부서별 역할	30
〈표 3-3〉 돌봄위원들이 생각하는 돌봄마을 사업의 장점(설문 조사 결과)	37
〈표 3-4〉 경남 고성군의 ‘돌봄마을’, 충남 홍성군의 ‘장곡사협’, 경남 거창군의 ‘희망나눔 통합돌봄’ 비교	50

제2장

〈그림 2-1〉 농촌 노인의 일상생활상 도움 필요 및 제공 여부	8
---	---

제3장

〈그림 3-1〉 2023년 경남 고성군 고성형 지역사회 통합돌봄 사업 추진단	30
〈그림 3-2〉 경남 고성군의 돌봄마을 사업 추진 구조	32
〈그림 3-3〉 고성형 지역사회 통합돌봄 거점센터(복지관) 체계도	39

1

서론

1. 연구의 배경

초고령사회로 진입한 한국에서 ‘노인 돌봄’은 국민 삶의 질과 관련하여 중요한 정책 의제다. 농촌의 고령화 수준은 이미 심각한 수위에 도달했다. 노인 돌봄 측면에서 적극적인 대비가 필요하다는 점을 재론할 필요는 없을 것이다. 그런데 노인 장기요양 서비스로 대표되는 현행의 공적(公的) 노인 돌봄 체계가, 많은 몫을 하고 있음에도, 농촌 노인의 돌봄 필요(needs)를 앞으로도 부족함 없이 충족할 수 있겠느냐는 물음이 제기된다.

이 연구는 농촌의 저출생·초고령화에 대응할 정책을 모색하려는 취지에서 출발한 2년 기간의 작업인데, 첫해에 진행된 초점집단토론(Focus Group Discussion)과 Q-방법 조사에서 농촌 주민, 활동가, 연구자 등 참여자의 다수가 “현행의 노인 장기요양보험제도로는 노인 돌봄이 충분하게 이루어지지 않는다”(김정섭 외, 2024: 194)라고 의견을 개진한 바 있다. 근년의 몇몇 연구도 이런 문제를 제기하였다. 먼 지역 노인 인구 146만 명 중 돌봄이 필요한 노인이 40만 명이지만, 노인

장기요양보험이나 노인맞춤돌봄 서비스의 수급자는 22만 명에 불과해서 노인 돌봄의 사각지대가 상당하다는 지적이 있었다(김남훈 외, 2021: 52). 노인 돌봄 서비스 인프라가 부족하고 생활 여건이 도시와 달라 공적 노인 돌봄 서비스가 충족하지 못하는 일상의 다양한 필요가 있으므로 ‘주민 돌봄망’으로 표현되는 보완적 노인 돌봄 체계를 모색해야 한다는 주장도 제기되었다(김수린 외, 2023).

농촌에서 공적 노인 돌봄을 보완할 수 있는 지역사회 주도의 체계가 필요하다고 할 때, 그 근거로 제시되는 ‘보완’이라는 말은 몇 가지 의미로 사용될 수 있다. 첫째, 노인 돌봄의 공백 또는 사각지대를 축소하는 것을 뜻할 수 있다. 이때 ‘공백 또는 사각지대’란 공적 돌봄 서비스 수급 대상으로 등록되지 않은 노인들을 의미할 수 있다. 둘째, 공적 노인 돌봄 체계에서 제공하지 않는 종류의 돌봄 서비스가 필요하다는 뜻일 수도 있다. 셋째, 노인 돌봄의 필요를 식별하고 서비스를 기획·실행하기까지의 과정 전체를 조정할 필요가 있음을 시사하는 것일 수도 있다. 즉, 지역사회가 관여하는 거버넌스의 필요성을 제기하는 것일 수 있다. 이처럼 공적 노인 돌봄 서비스를 보완할 ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계’가 필요하다는 주장이 나오기 시작했다.

관련된 정책 환경도 변화의 조짐을 보인다. 법제가 조금씩 정비되고 있다. ‘의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률’¹⁾이 제정되어 2026년 3월부터 시행될 예정이다. 노인 돌봄만을 겨냥한 것은 아니지만, ‘농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률’²⁾이 2024년 8월부터 시행되면서 공적 노인 돌봄 서비스가 아닌 농촌 지역사회 주민이 자율적으로 실천하는 노인 돌봄을 정책으로 지원할 수 있는 통로가 확대되었다.

중앙정부나 지방자치단체의 정책사업도 등장하기 시작했다. 이들 정책사업은 구체적인 내용에서는 차이가 나지만, 공적 노인 돌봄 서비스만으로는 불충분하므로 지역사회의 관여가 필요하다는 인식을 대동소이하게 공유한다. 보건복지부

1) 이하, ‘돌봄통합지원법’이라고 약칭한다.

2) 이하, ‘농촌경제사회서비스법’이라고 약칭한다.

가 2019년부터 ‘지역사회 통합돌봄 선도사업’을 시행한 바 있다. 지금은 지방자치단체가 자체적으로 ‘지역사회 통합돌봄’을 기획·운영하도록 권고하고 있다(보건복지부 커뮤니티케어 추진본부, 2020). 이런 정책 방향에 호응하여 몇몇 농촌 지방자치단체가 특색 있게 통합돌봄 사업을 추진함으로써 주목받기도 했다.³⁾

외견상으로는, 농촌 지역사회가 관여하는 가운데 노인 돌봄 문제에 대응해야 한다는 주장이 동의를 얻기 쉬운 국면에 접어든 것 같다. 하지만 그 구상은 충분히 논의되지 않은 상태다. ‘농촌 지역사회가 주도하는 노인 돌봄’이라는 말은 무엇을 의미하는가? 그 구체적인 내용을 채워야 할 때다.

2. 연구 목적

이 연구의 목적은 ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계’에 대한 구상을 구체화하고, 그 형성 방안을 제시하는 데 있다. 다음과 같이 연구 목표를 정하였다. 첫째, 농촌 노인의 돌봄 필요를 식별하고, 농촌 지역사회가 주도적으로 관여하는 것이 더 바람직한 노인 돌봄의 내용을 정리한다. 둘째, 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계의 주요 행위자들과 그들의 관계 모형을 제시한다. 셋째, 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계가 원활하게 작동하려면 정부와 지방자치단체가 어떤 내용의 정책을 투입해야 할지를 제언한다.

³⁾ 충청북도 진천군을 그 예로 들 수 있다.

3. 연구 방법

노인 돌봄 문제에 지역사회가 관여해야 한다는 주장을 제기하거나 그 방안을 제시한 선행 연구를 수집해 검토하였다. 그리고 공적 노인 돌봄 체계 밖에서 지역사회 주민이 시도한 노인 돌봄 실천 사례를 경험적으로 분석한 연구도 검토하였다. 한편, ‘돌봄통합지원법’과 ‘농촌경제사회서비스법’ 등 농촌 지역사회가 노인 돌봄에 관여할 여지를 확장할 수도 있는 것으로 평가되는 법률과 그것에 직접 관련된 정책사업 시행지침 등의 문헌을 검토하였다.

농촌 지역사회가 주도하는 노인 돌봄 체계가 공적 체계를 보완한다고 할 때, 노인의 돌봄 필요 중 공적 서비스가 접근하지 못하는 돌봄 필요의 영역을 식별하는 작업이 중요하다. 이를 위해서 농촌 노인 돌봄과 관련된 실태를 보여주는 통계 자료인 노인실태조사자료를 분석하였다.

농촌 주민이 지역사회의 노인 돌봄 문제에 대응하려 나선 실천 사례를 분석하였다. 이들 사례에 관계된 행위자들의 앞선 경험이 중요한 시사점을 제공하기 때문이다. 그 같은 사례는 두 범주로 구분된다. 노인장기요양 서비스로 대표되는 공적 노인 돌봄 체계와 직접적 관계없이 농촌 주민들이 나름대로 노인 돌봄을 기획해 실천한 사례와(충남 홍성군의 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’), 농촌의 기초 지방자치단체가 지역사회가 주도하는 노인 돌봄을 활성화하려 정책을 추진한 사례가 있다. 기존의 노인 복지 정책 추진체계를 개선하여 주민들의 참여 기회를 확장하면서 지역 내의 보건·복지 체계, 주민 조직, 군청이 협력 연결망을 형성하려 노력한 사례들이다(경남 거창군 및 고성군). 이들 사례에서 핵심 조직을 대표하거나 책임 있는 자리에서 실무를 담당한 행위자를 대상으로 면담 조사를 실시하였다.

4. 주요 연구 내용

이 보고서의 주요 내용은 다음과 같다. 제2장에서는 농촌 노인 돌봄과 관련하여 지역사회의 관여 또는 주도하에 공적 서비스를 보완하려는 노력이 필요하다고 주장한 선행 연구를 살펴보았다. 그리고 ‘돌봄통합지원법’ 및 ‘농촌경제사회서비스법’ 등 최근에 제정된 법률과 최근에 등장한 관련 정책사업을 검토하였다. 관련 제도와 정책이 농촌 현장과 학계에서 제기되는 ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계’와 맞는 논리적 연관성을 분석하였다. 그리고 노인실태조사자료를 분석해 농촌 노인의 돌봄 실태를 파악하였다. 농촌에서 노인 돌봄의 공백 또는 사각지대가 어떻게 분포하는지를 살펴보았다.

제3장에서는 농촌 지역에서 주민들의 적극적인 참여를 전제로 시도되는 노인 돌봄 관련 정책과 실천 사례를 살펴보았다. 경상남도 고성군의 ‘돌봄마을 사업’, 경상남도 거창군의 ‘희망나눔 통합돌봄 사업’, 충청남도 홍성군의 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합의 노인 돌봄 실천’ 등의 사례를 조사하고 분석하였다.

끝으로 제4장에서는 이상의 논의를 종합하여 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계를 형성하려면 어떤 과제를 수행해야 하는지를 논의하였다. 정부 및 지방자치단체로 대표되는 공공 부문과 농촌 지역사회 주민들은 어떤 점에 노력을 기울여야 할지를 제안하였다.

2

농촌 노인 돌봄 실태와 정책 논의 동향

1. 노인 돌봄 실태

1.1. 개관

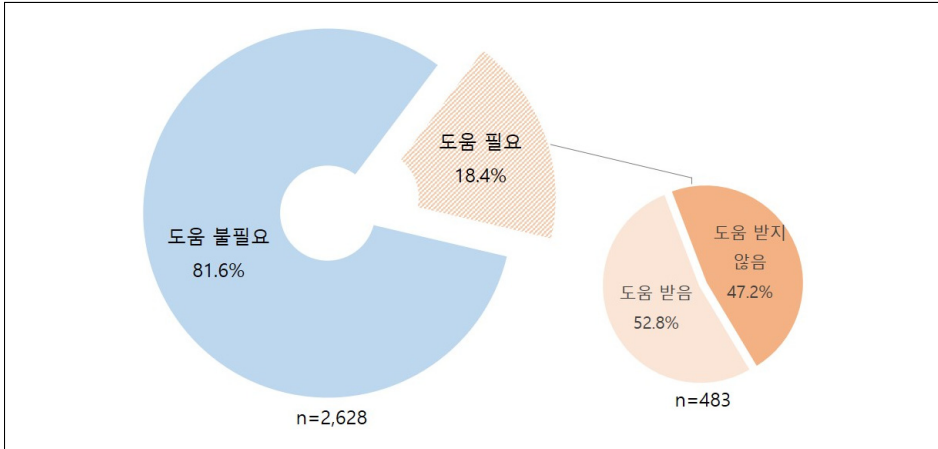
노인실태조사자료(2023년)⁴⁾를 분석하였다. 돌봄이 필요한 농촌 노인에게 공적 돌봄 서비스가 얼마나 충분히 제공되는지를 살펴보았다. 전체 조사 대상 노인 1만 78명 중 농촌(읍면) 거주 노인 2,628명(26.1%, 모수 추정치 약 248만 명)의 자료를 분석했다.

농촌 노인의 18.4%(약 46만 명으로 추정)가 일상생활을 수행하는 데 도움이 필요한 것으로 나타났다. ‘일상생활을 수행하는 데 도움이 필요한 노인’이란 기본적인 일상생활 활동(Activities of Daily Living: ADL, 7개 항목)과 수단적 일상생활 활동(Instrumental Activities of Daily Living: IADL, 10개 항목)에서 모두 ‘완전 자립’이라고 응답하지 않은 농촌 노인을 뜻한다. 도움이 필요한 노인 중 일

⁴⁾ 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

상생활과 관련해 공적으로나 사적으로 도움을 받지 못하는 노인의 비율은 47.2%(약 21만 명)나 되었다<그림 2-1>.

〈그림 2-1〉 농촌 노인의 일상생활상 도움 필요 및 제공 여부



자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

일상생활상 도움이 필요해 돌봄을 받는 농촌 노인 가운데 동거 가족이나 비동거 가족에 의존하는 비율이 각각 46.8%와 42.7%였다(복수 응답 허용). 노인장기요양 서비스 수급자 비율은 36.9%였으며, 노인맞춤돌봄 서비스 4.9%, 그 외 공적 돌봄 서비스 2.2%였다. ‘친척 및 이웃·친구·지인’의 도움을 받는 비율은 22.0%, ‘민간 시장의 유급 서비스 구매’의 비율은 11.4%였다.

〈표 2-1〉 농촌 노인의 돌봄 중첩

단위: 명, %

돌봄 중첩				빈도	비율
가정	사회관계망	시장	공적 돌봄		
○	×	×	×	102	21.3
×	○	×	×	20	4.2
×	×	○	×	0	0.0
×	×	×	○	27	5.6
○	○	×	×	19	4.0
○	×	○	×	0	0.0
○	×	×	○	46	9.6
×	○	○	×	0	0.0
×	○	×	○	3	0.6
×	×	○	○	7	1.5
○	○	○	×	0	0.0
○	○	×	○	7	1.5
○	×	○	○	15	3.1
×	○	○	○	1	0.2
○	○	○	○	4	0.8
×	×	×	×	228	47.6
전체				479	100.0

주 1) '가정'은 동거 가족과 비동거 가족을, '사회관계망'은 친척 및 이웃·친구·지인을, '시장'은 간병이나 가사 서비스를, '공적 돌봄'은 장기요양보험 서비스, 노인맞춤돌봄 서비스, 그 외 공적 돌봄 서비스를 뜻한다.

2) 설문에서 기능 제한으로 도움을 받는다고 응답하였으나(문C9) 도움 주체 모두에게 도움을 받지 않는다고 응답하여(문C9-1) 일관성 없는 사례를 분석에서 제외하였다.

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

농촌 지역에서 노인을 대상으로 하는 돌봄은 '가정', '사회관계망(친척 및 이웃·친구·지인)', '시장', '공적 돌봄'이 개인에 따라 다양한 형태로 중첩되어 제공되는 복합적인 양상을 띤다. 주목해야 할 것은, 돌봄이 필요한 노인 중 앞의 네 영역 중 어떤 곳으로부터도 도움을 받지 못하는 노인의 비율이 47.6%나 된다는 점이다 〈표 2-1〉. 공적 돌봄을 제공받는다 해도, 그것이 여러 층위의 필요를 모두 충족할 수 없고 가족원의 돌봄 참여가 불가능하거나 돌봄 부담이 가중되는 상황이다. 이웃과 지역사회가 돌봄 주체가 되는 노인 돌봄 체계의 중요성은 커질 수밖에 없다.

1.2. 몇 가지 일상생활 영역별 농촌 노인 돌봄 실태

노인실태조사자료는 아주 다양한 노인 생활 영역의 돌봄 필요성과 실태에 관한 문항을 포함한다. 상당히 많은 자료가 있으나, 여기에서는 농촌 지역사회 주민들이 결성한 ‘돌봄 조직’이 현실적으로 도움을 줄 만하다고 판단되는 몇 가지 영역에 한정해 실태를 살펴본다.

1.2.1. 식생활

차려놓은 음식을 혼자서 먹을 수 있다 하더라도, 장을 보고 재료를 손질하고 음식을 만들고 뒷정리하는 신체 기능이 제한된다면 식사와 질을 담보할 수 없거나 식탁 자체를 꾸릴 수 없다. 수단적 일상생활 수행능력(IADL) 중 ‘식사 준비’에 도움이 필요한 농촌 노인의 비율은 약 12%(약 30만 명)에 달할 것으로 추정된다. 식사 준비에 도움(부분 도움, 완전 도움)이 필요한 농촌 노인의 비율은 65~74세 5.1%에서 75~84세 13.3%, 85세 이상 36.9%로 연령이 높아질수록 높아진다. 혼자 힘으로 식사를 준비하기 어려운 농촌 노인의 결식률은 6.4%(18,875명)로 그렇지 않은 농촌 노인(1.4%)보다 4.5배 높았다<표 2-2>.

농촌 지역의 노인 빈곤율이 40.7%인 상황이다. 그러나 기초생활보장 급여 수급 노인의 비율은 4.9%에 불과하다. 지난 한 달간 경제적 어려움으로 필요한 음식을 구매하지 못한 경험에 대해 기초생활보장 급여를 받는 농촌 노인의 14.7% (약 17,973명)가 그런 적이 있다고 응답하였다. 상대 빈곤 위험에 처한 농촌 노인이 돈이 부족해 음식 구매를 포기한 비율은 6.5%(약 66,020명)였다<표 2-3>.

〈표 2-2〉 농촌 노인의 식사 준비 자립도

단위: 명

구분	완전 자립	부분 도움	완전 도움	χ^2	p
전체 (n=2,628)	2,314 88.1%	263 10.0%	51 1.9%	275.447	0.000
65~74세 (n=1,412)	1,340 94.9%	61 4.3%	11 0.8%		
75~84세 (n=877)	760 86.7%	104 11.9%	13 1.5%		
85세 이상 (n=339)	214 63.1%	98 28.9%	27 8.0%		

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

〈표 2-3〉 농촌 노인의 비용 부담으로 인한 음식 구입 포기 경험

단위: 명

구분		음식 구입 포기 경험		χ^2	p
		그렇다	아니다		
국민기초 생활보장 제도	전체 (n=2,627)	95 3.6%	2,532 96.4%	48.062	0.000
	기초생활보장 수급 (n=129)	19 14.7%	110 85.3%		
	기초생활보장 비수급 (n=2,498)	76 3.0%	2,422 97.0%		
상대 빈곤	전체 (n=2,628)	95 3.6%	2,533 96.4%	44.383	0.000
	중위소득 대비 50% 미만 (n=1,070)	70 6.5%	1,000 93.5%		
	중위소득 대비 50% 이상 (n=1,558)	25 1.6%	1,533 98.4%		

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

노년기의 ‘홀로 식사’는 영양 관리 측면에서 부정적인 영향을 초래할 뿐만 아니라 사회적 단절과 고립감으로 인해 삶에 대한 만족이 크게 저해될 수 있다. 지난 한 달간 거의 매번 혼자서 식사를 한 농촌 노인이 5명 중 1명인 것으로 조사되었다(618,274명).

〈표 2-4〉 농촌 노인의 잦은 홀로 식사 경험

단위: 명

구분		잦은 홀로 식사 경험		x ²	p
		그렇다	아니다		
전체 (n=2,628)		656 25.0%	1,972 75.0%	-	-
성	남자 (n=1,109)	157 14.2%	952 85.8%	119.589	0.000
	여자 (n=1,519)	499 32.9%	1,020 67.1%		
연령	65~74세 (n=1,413)	253 17.9%	1,160 82.1%	113.941	0.000
	75~84세 (n=877)	253 28.8%	624 71.2%		
	85세 이상 (n=339)	151 44.5%	188 55.5%		
가구 형태	독거 가구 (n=928)	588 63.4%	340 36.6%	1,135.553	0.000
	부부 가구 (n=1,446)	42 2.9%	1,404 97.1%		
	그 외 가구 (n=254)	26 10.2%	228 89.8%		

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

농촌 노인의 48.6%(1,203,466명)가 지난 1년간 경로당을 이용한 경험이 있고, 그중 16.5%(199,094명)의 농촌 노인이 주로 급식을 이용하기 위한 목적으로 경로당을 찾은 것으로 조사되었다. 2024년 4월 기준 전국 58,000곳의 경로당에서 평균적으로 주 3.4회 급식을 제공하고 있으며, 정부와 지방자치단체에서 각각 쌀과 부식비를 지원한다. 노인복지관, 사회복지관, 마을회관, 기타 사회복지단체 및 종교단체에서 운영하는 경로식당 급식을 지난 1년간 이용한 경험이 있는 농촌 노인은 약 357,000명에 달할 것으로 추정된다.

〈표 2-5〉 농촌 노인의 경로식당 급식 이용 빈도

구분	경로식당 급식 이용 빈도						전체
	주 4회 이상	주 2~3회	주 1회	월 2~3회	월 1회	분기별 1~2회 이하	
빈도	75	151	34	55	27	36	379
비율	19.9	39.9	9.1	14.6	7.1	9.5	100.0

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

〈표 2-6〉 농촌 노인의 식사 배달 서비스 이용 빈도

구분	식사 배달 서비스 이용 빈도						전체
	주 4회 이상	주 2~3회	주 1회	월 2~3회	월 1회	분기별 1~2회 이하	
빈도	3	13	10	9	5	8	47
비율	5.5	28.2	20.1	19.4	11.5	15.4	100.0

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

복지관 등 각종 비영리법인에서 실시하는 도시락(또는 밑반찬) 배달 서비스를 이용하는 농촌 노인의 비율은 1.8%(44,584명)로 식사 배달 서비스의 이용자 수가 경로식당 이용자 수(357,061명) 대비 12.5% 수준이다. 경로식당 급식에 비해 식사 배달 서비스의 이용 빈도 또는 제공 횟수가 더 적다.

1.2.2. 이동

이동을 위한 보조기구⁵⁾ 없이 일상생활에서 거동이 어느 정도 가능한지에 대해 농촌 노인의 3.3%(81,303명)가 매우 불편, 16.0%(390,260명)가 불편한 편이라고 응답하였다. 보조기구의 도움이 없을 때 일상생활에서 거동이 불편한 농촌 노인은 471,563명으로 추정된다.

걸어서 갈 수 있는 정도의 거리를 다녀오는 데에 부분 도움이나 완전 도움이 필

⁵⁾ 이동을 위한 보조기구에는 지팡이, 보행기, 유아차, 휠체어 등이 있다.

요한 농촌 노인의 비율은 각각 5.1%(125,960명), 2.1%(50,391명)였다.

농촌 노인 중 타인의 도움을 받아 버스, 지하철을 이용할 수 있는 사람(적은 부분 도움)의 비율은 5.9%(147,944명)이며, 타인의 도움을 받아 택시, 승용차를 이용할 수 있는 사람(많은 부분 도움)의 비율은 3.2%(80,261명)였다. 도움과 관계 없이 교통수단을 이용할 수 없는 농촌 노인(완전 도움)은 1.9%(47,581명)였다.

〈표 2-7〉 농촌 노인의 ‘교통수단 이용하기’ 자립도

단위: 명

구분	완전 자립	적은 부분 도움	많은 부분 도움	완전 도움	χ^2	p
전체 (n=2,626)	2,335 88.9%	156 5.9%	84 3.2%	51 1.9%	305.011	0.000
65~74세 (n=1,412)	1,355 96.0%	31 2.2%	17 1.2%	9 0.6%		
75~84세 (n=876)	767 87.6%	60 6.8%	32 3.7%	17 1.9%		
85세 이상 (n=338)	213 63.0%	65 19.2%	35 10.4%	25 7.4%		

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

근거리 외출 시 다른 사람의 도움이 필요한 농촌 노인의 42.9%가 보행 환경에 만족하는 것으로 나타났으며, 보통 41.0%, 불만족 16.1%였다. 대중교통 이용 시 다른 사람의 도움이 필요한 농촌 노인의 경우에는 대중교통 이용 편의성에 보통이라는 의견이 47.9%, 그밖에 만족 32.1%, 불만족 20.0%로 조사되었다.⁶⁾

근거리 외출 또는 대중교통 이용 시 타인의 도움을 필요로 하는 농촌 노인을 대상으로 외출 시 불편한 점에 대해 조사한 결과, 교통수단 부족 27.2%, 계단이나 경사로 오르내리기 25.0%, 버스(전철) 타고 내리기 22.0%로 나타났다.

⁶⁾ IADL ‘근거리 외출하기’의 도움을 받는 농촌 노인 집단에 대해서는 보행 환경에 대한 만족도를, IADL ‘교통수단 이용하기’의 도움을 받는 농촌 노인 집단에 대해서는 대중교통 이용 편의성에 대한 만족도를 분석하였다.

〈표 2-8〉 이동 제한 농촌 노인의 외출 시 불편한 점

단위: 명, %

구분	빈도	비율
교통수단 부족	73	27.2
계단이나 경사로 오르내리기	67	25.0
버스(전철) 타고 내리기	59	22.0
차량이 많아 다니기에 위험함	14	5.2
노인을 배려하지 않은 교통 편의 시설(짧은 신호시간 등)	9	3.4
이동하기에 불편한 도로 상태	8	3.0
인도가 없어 보행 시 위험	4	1.5
기타	2	0.7
없음	32	11.9
전체	268	100.0

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

1.2.3. 가사 노동(청소, 정리정돈, 설거지, 빨래)

청소, 정리정돈, 설거지 등을 하기 위해 부분 도움이나 완전 도움이 필요한 농촌 노인의 비율은 각각 6.8%(168,680명), 1.7%(43,146명)였다. ‘집안일’을 하는 데 타인의 도움이 필요한 농촌 지역의 노인 인구는 약 212,000명으로 추정된다.

〈표 2-9〉 농촌 노인의 ‘청소, 정리정돈, 설거지 등’ 자립도

단위: 명

구분	완전 자립	부분 도움	완전 도움	χ^2	p
전체 (n=2,629)	2,403 91.4%	180 6.8%	46 1.7%	218.072	0.000
65~74세 (n=1,413)	1,364 96.5%	38 2.7%	11 0.8%		
75~84세 (n=877)	795 90.6%	71 8.1%	11 1.3%		
85세 이상 (n=339)	244 72.0%	71 20.9%	24 7.1%		

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

빨래를 빨고 널기 위해 부분 도움이나 완전 도움이 필요한 농촌 노인의 비율은 각각 7.0%(173,187명), 2.1%(50,122명)였다. 세탁물을 세탁하고 건조하는 데 타인의 도움이 필요한 농촌 지역의 노인 인구는 약 223,000명으로 추정된다.

〈표 2-10〉 농촌 노인의 ‘빨래’ 자립도

단위: 명

구분	완전 자립	부분 도움	완전 도움	χ^2	p
전체 (n=2,628)	2,391 91.0%	183 7.0%	54 2.1%	283.408	0.000
65~74세 (n=1,412)	1,369 97.0%	33 2.3%	10 0.7%		
75~84세 (n=877)	792 90.3%	67 7.6%	18 2.1%		
85세 이상 (n=339)	230 67.8%	83 24.5%	26 7.7%		

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

2. 농촌 노인 돌봄 관련 정책 동향

2.1. 농촌 노인 돌봄 정책의 문제점

이 연구에서 주목하는 ‘노인 돌봄 문제에 대한 농촌 지역사회의 관여’라는 관점에서 이루어진 연구가 등장한 것은 최근의 일이다. 2000년대에 ‘노(老)-노(老) 돌봄’이라는 주제로 농촌 노인 돌봄 문제를 다룬 연구가 일부 등장했다(강주희·윤순덕, 2008; 박정윤 외, 2007). 또는 비공식적 관행으로 이루어지던 농촌 마을 수준의 노인 돌봄을 탐색한 연구도 있었지만(윤순덕·채혜선, 2008), 지역사회 주민의 집합적 실천에 기반한 노인 돌봄이라는 관점의 것은 아니었다.

한국의 노인 돌봄 정책은 2008년 장기요양보험제도 도입 이후 노인 돌봄의 공공성을 확대해 왔지만, 그 기본 설계는 도시 중심의 전달체계를 전제로 하는 것이었다. 장기요양보험, 노인맞춤돌봄 서비스, 방문요양·주야간보호 등 재가 돌봄 서비스는 모두 ‘수급자-제공기관-지방자치단체’라는 수직형 구조를 기반으로 운영되어 왔으며, 이러한 구조는 농촌의 공간적·인구학적 특성과 부합하지 않는다는 한계를 드러냈다. 즉, 돌봄의 핵심 문제가 ‘서비스 부족’이 아니라 ‘전달체계의 부적합’으로 나타난 것이다.

2023년 노인실태조사에 따르면 읍면 지역의 노인 독거 비율이 동 지역보다 높으며, 주관적 건강 상태를 묻는 문항에서 ‘건강하지 않은 편이다’와 ‘전혀 건강하지 않다’는 두 평가의 응답률 합계가 도시에 비해 크게 높다(강은나 외, 2023: 141). 특히 앞에서 살펴본 것처럼, 기능제한(ADL·IADL)과 돌봄 수요 발생 간의 상관성을 보면, 농촌 고령층일수록 공식 돌봄 이용이 아니라 일상 지원과 사회적 관계망 유지가 더 큰 문제라는 점이 확인된다. 다시 말해, 농촌에서는 돌봄 서비스 제공 여부보다 ‘누가 돌봄을 연결·조정할 것인가’가 더 중요한 정책 변수로 작용한다. 이는 농촌 돌봄의 한계를 ‘서비스 총량이 아니라 구조적 결핍의 문제’로 규정할 필요를 제기하는 것이며, 농촌에서는 제도화된 돌봄 조직이 아니라 주민·마을·민간 자원 기반의 네트워크형 돌봄 구조가 중요한 역할을 할 수 있음을 시사한다.

농촌의 노인 돌봄과 관련된 연구는 적지 않다. 그러나 대부분 노인장기요양 서비스, 즉 공적 돌봄 서비스를 배경으로 한 것이다. 몇몇 연구가 공적 노인 돌봄 서비스의 한계점을 언급한 바 있다. 이미영 외(2016)는 농촌에 거주하는 독거노인을 대상으로 하는 조사 연구에서 노인장기요양 서비스 중 재가 서비스가 충분히 필요를 충족하지 못하는 서비스 영역들(건강 관리, 이동 지원, 주거생활 안전, 영양관리, 사회적 교류 등)을 식별하고 그것들 중 주거생활 안전 관련 서비스를 재가 서비스의 내용에 포함시킬 것을 주장하였다. 김유진(2016)은 ‘지역사회 계속 거주(Aging In Place)’라는 관점에서 마을 내 공간(예: 마을회관, 경로당 등)을

활용하여 공동으로 생활하는 농촌 독거노인들에 대한 참여관찰과 면담 조사 결과를 토대로 마을 안에서 이루어지는 공식적 돌봄 서비스로 해결되지 못하는 부분에 대한 비공식적 돌봄의 가능성을 언급하면서도 마을 공동체의 참여와 지역사회 자원 동원이 쉽지 않은 현실을 지적했다. 여러 통계 자료를 근거로 공적 노인 돌봄 서비스 공급 측면에서 농촌의 열악한 상황을 진단하면서 “농촌 지역의 돌봄 체계는 지역공동체에서 고유한 특성과 여건을 고려해 주민들이 만들어가도록”(윤성호·주상현, 2018: 218) 해야 한다고 주장한 연구도 있다. 김수린 외(2023)는 농촌의 노인 돌봄 실태를 광범위하게 고찰한 결과 농촌의 고령자에 초점을 둔 ‘지역 기반 돌봄 체계’가 충분히 갖추어지지 않았음을 밝히며, 그 개선 대안의 하나로 ‘주민 돌봄망 제도화’를 주장한 바 있다. 이상의 연구들은 농촌에서 노인 돌봄의 문제를 공적 돌봄에 온전히 맡겨둘 수 없는 현실을 비판하면서, 어떤 식으로든 농촌 지역사회의 관여가 필요함을 주장하였다. 이런 주장은 이른바 ‘커뮤니티 케어(community care)’라는 과제와 필연적으로 연관을 맺을 수밖에 없다.

따라서 농촌의 노인 돌봄 정책은 ‘서비스를 얼마나 공급할 것인가’의 문제보다 앞서서 ‘돌봄을 어떻게 조직할 것인가’라는 문제로 접근해야 한다. 이러한 관점은 2018년 이후 등장한 농촌형 지역사회 통합돌봄 정책 담론의 출발점이기도 하다. 기성의 서비스 중심 돌봄 정책과 구분되는 새로운 정책 전환 논리를 내장하고 있다.

2.2. 공적 노인 돌봄 체계 변화와 농촌에의 적용

한국에서 노인 돌봄 정책은 ① 장기요양보험 도입기(2008~2011년), ② 재가 중심 서비스 다층화 시기(2012~2017년), ③ 지역사회 통합돌봄 추진 시기(2018년~현재) 등의 세 단계를 거쳐 변천해왔다. 이와 같은 흐름 속에서 농촌 지역을 독립적인 정책 추진 대상지로 상정한 논의는 거의 없었다.

장기요양보험제도는 외관상 보편적으로 운영되는 것이지만 실제 이용의 지역

격차가 존재하는 것이어서, 이 제도가 ‘서비스 총량 확대’에 성공했어도 지역 단위 전달체계 문제를 해결하지 못했음이 지적된다(김수린 외, 2023). 방문요양기관, 요양보호사, 방문간호 등 재가 서비스 공급망은 도시에서조차 기관 중심 구조를 벗어나지 못하고 있으며, 농촌에서는 인력이나 이동 거리 등의 문제 때문에 실질적 이용 가능성이 제한된다.

‘커뮤니티 케어’는 2018년 이후로 정부의 선도사업(지역사회 통합돌봄 선도사업)이 실시되면서 크게 주목받았다. 관련 연구도 적지 않았다. 그것들 중에는 농촌을 배경으로 한 것도 여럿 있다. 황미경(2019)은 ‘커뮤니티 케어’가 “공공과 민간의 협업으로 문제를 해결하는 협력적 거버넌스”(황미경, 2019: 179)에 바탕을 두어야 한다고 주장하면서도, 정책으로 제안한 내용은 지방자치단체 행정 체계의 조정이나 중앙정부 수준의 법제 정비에 중심을 둔 것이어서 진정한 의미의 ‘지역사회 돌봄’ 논의로 깊숙이 나아가지는 못했다. ‘지역사회 통합돌봄 선도사업’이 한창 추진되던 시기에 보건복지부 커뮤니티 케어 추진본부가 발간한 ‘지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북’에서는 민관협력을 강조했지만, 그 민관협력의 내용으로 제시된 핵심은 ‘지역케어회의’에 민간 부문의 전문기관이나 지역사회 보장협의체의 참여를 권장한 정도에 그친다.

흔히, community care를 ‘지역사회 통합돌봄’이라고도 번역하는데, 직역하자면 ‘지역사회 돌봄’ 정도가 적당하다. 정부의 정책 용어로 활용되기 시작한 ‘지역사회 통합돌봄’에서 ‘통합’이라는 말의 의미가 보건복지기관들의 통합적 사례관리를 의미하는 것으로 받아들여질 때가 많다. 그렇게 되면 오히려 ‘지역사회 돌봄’이라는 의미가 퇴색한다.

정부가 지역사회 통합돌봄 정책을 2018년부터 추진하면서, ‘병원·시설 중심 → 재가 중심’으로의 전환을 목표로 했으나, 시를 중심으로 시범사업 대상지를 선정하였으며 읍이나 면 단위의 운영체계는 전제되지 않았다는 점에서 농촌의 특성에 맞는 정책을 펼칠 수 없었다. 즉, 집으로 돌아가 살게 한다는 정책 목표는 유지되었지만, 그 집과 마을에서 어떻게 지속가능한 일상생활이 가능한가에 대한 전략

은 없었다. 이후, 2020년이 지나면서 ‘농촌형 통합돌봄 모델’이라는 논의가 별도로 등장한 배경이다.

2020년을 전후하여 이 주제와 관련된 연구들이 진행되었다. 김남훈·하인혜(2020)는 보건복지부의 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어) 정책 도입을 계기로 ‘농촌 지역공동체가 직접 대상자에게 돌봄을 제공하는 체계’로서 ‘농촌형 커뮤니티 케어’를 제안하였다. 그리고 김남훈 외(2020)는 앞서 제안한 ‘농촌형 커뮤니티 케어’의 구상을 구체화하려 시도했다. 그 연장선상에서 농촌 주민의 지역사회 돌봄 참여 의향을 바탕으로 ‘돌봄 제공에 따른 보상액 수용의사 금액’을 추정하기도 하였다(김남훈 외, 2021). 이처럼 농촌 지역사회가 직접 주도적으로 돌봄 문제에 관여할 것을 강조하면서 시설 중심의 돌봄 체계와 농촌의 미충족 돌봄 수요 문제를 제기한 연구들이 근래에 등장했다. 그 논의들에서는 ‘읍면 단위 전달체계’, ‘주민 조직 기반 실행 구조’, ‘생활권 기반 서비스’, ‘공공-민간-주민의 다층적 분업 구조’ 등이 정책 요소로 제시되기 시작했다(김정섭 외, 2024; 김남훈 외, 2020). 농촌 노인의 사회적 상호작용 거점으로서 경로당이 유의미한 장소이며, 경로당을 커뮤니티 케어의 중요한 물리적 인프라로 활용할 것을 제안한 연구도 있다(송그름 외, 2019).

지역사회 통합돌봄 정책을 추진한 이후 ‘탈시설 및 재가 생활 지원’이 국가 정책의 기초를 차지하게 되었으나, 초기의 정책 설계는 도시형 서비스 인프라를 전제한 구조였다. 따라서 농촌에서는 통합돌봄 정책이 도입되었지만 정착하기 어려운 구조로 작동한 측면이 있다. 종합하면, 농촌에 통합돌봄 정책을 적용할 경우, ① 생활권의 규모가 다르고, ② 서비스 제공 주체가 분산되어 있으며, ③ 공식 돌봄 인력이 부족하고, ④ 비공식 돌봄 자원이 훨씬 더 중요하게 작동한다는 점을 제도 설계의 전제 조건으로 포함할 필요가 있다. 즉, 농촌에서는 ‘돌봄 서비스 체계’보다 ‘돌봄 생태계’가 정책 대안으로 제시되어야 하며, 이는 주민·공공·민간 조직의 상호작용 구조를 재설계하는 문제다. 이처럼 농촌정책 분야에서도 2020년 이후 ‘농촌형 지역사회 통합돌봄’이 정책, 학술, 현장의 담론으로 동시에 등장하

였다. 농촌의 노인 돌봄 정책 논의는 기존의 것을 보완하려는 것이 아니라, 이른바 전달체계의 구조 자체를 개편하는 방향으로 전개되고 있다.

지역사회 통합돌봄 정책은 “병원·시설 중심에서 지역사회·재가 중심으로의 전환”(보건복지부, 2019)을 목표로 2018년부터 본격 추진되었으나, 도시 인프라를 전제로 설계된 정책이 전국 단위에 일괄 적용된 구조였기 때문에 농촌 적용에 심각한 제약이 존재했다. 즉, 정책은 같았지만 기초 단위가 달랐고, 실행 체계도 달랐다. 통합돌봄 정책의 핵심 한계를 서비스 통합 이전에 서비스 존재 여부가 불안정한 지역이 있다는 점에서 찾을 수 있다. 그래서 농촌에서는 ‘통합 모델’이 아니라 ‘자원 확보 + 조직화 + 공공/민간 협력’이라는 단계적 접근이 선행되어야 한다. 이는 ‘통합’이 아니라 ‘구축’이 먼저라는 의미이다.

2.3. 주민 주도 노인 돌봄 정책 모형의 등장

2020년 이후 농촌 돌봄 정책 논의에서 가장 빠르게 확산된 개념은 ‘주민 주도형 돌봄’이다. 이 개념은 주민 참여가 아니라, 돌봄 체계의 설계·운영·연결 기능을 주민 또는 주민 조직이 담당하도록 제도화하는 방식을 의미한다. 주민 참여형 돌봄은 이미 오래전부터 존재했으나, 정책의 관점은 여전히 ‘공공 → 주민 전달’ 구조에 머물러 있다는 비판이 가능하다. 농촌에서는 주민이 돌봄 수혜자가 아니라 돌봄 실행자·기획자라는 점을 확인해야 한다고 강조한 연구가 등장했다(김정섭·이순미, 2023). 주민 주도는 참여가 아니라 권한이며, 주민은 돌봄 수혜자가 아니라 돌봄의 주체가 될 수 있다는 주장이다.

주민 주도 돌봄 체계를 제도화하려면 수반되어야 할 조건들이 있다. 첫째, 주민들이 참여하는 돌봄 조직의 법적 지위를 보장할 필요가 있다. 이때 법적 지위란 법인격을 말하는 것이 아니라, 기성의 사회복지 관련 법규 체계 안에서의 지위를 뜻한다. 둘째, 따라서 주민이 참여하는 돌봄 조직은 행정기관이나 사회복지기관과

다른 고유한 역할을 부여받게 될 텐데, 이 또한 법규에 명시되어야 한다. 셋째, 농촌 지역사회 주민들이 주도하는 돌봄 실천이라 해도, 필경 공적 자금이 투입될 텐데 예산 사용상의 의사결정 권한이 주민들의 돌봄 조직에 주어져야 한다.

2.4. 농촌 노인 돌봄 관련 거버넌스 논의

읍면 지역사회보장협의체는 2015년 법적 근거가 마련된 이후 전국적으로 설치되었다. 초기에는 ‘회의체’ 중심 구조로 운영되었고, 실제 돌봄 실행 역할을 수행하지 못했다. 장미나(2022)는 군산시 미성동·소룡동 사례 연구에서, 협의체가 회의 기능만 수행할 경우 지역 자원 연계, 복합사례 발굴, 조정 기능이 작동하지 않는다는 점을 확인하였다.

한편, 읍면 지역사회보장협의체는 지역사회 통합돌봄 정책이 본격화한 2018년 이후, 돌봄 실행의 핵심 조직으로서 그 가능성을 재조명받기 시작했다. 물론, 가능성이 거론된 것이었다. 현존하는 읍면 지역사회보장협의체의 구조적 한계가 해소되어야 하는 일이었다. 읍면동 지역사회보장협의체는 2015년 ‘사회보장급여법’의 시작과 함께 등장한 조직 형식이다. “보통 시군구 협의체가 거버넌스의 구현 및 네트워크 중개자 임무를 수행한다면, 읍면동 지역사회보장협의체는 서비스의 공급 결정과 생산에 있어 직접 활동 주체가 된다”(오민수, 2015; 이영글 외, 2021: 104에서 재인용)라고 언급된다. 그러나 일반적으로 읍면 수준의 지역사회보장협의체는 관련 법률상 임의단체 성격의 조직이고, 돌봄과 관련된 직접 실천은 미흡한 수준이다. 다만, 지역사회에서 이른바 복지 사각지대에 있는 잠재적 사회보장 수급자를 발굴하는 활동에서는 나름대로 유의미한 기여를 하는 것으로 평가되기도 한다(이영글 외, 2021).

농촌 돌봄 정책 논의에서 반복적으로 등장하는 개념은 다층(multilevel) 거버넌스이다. 이는 돌봄을 중앙정부-광역-기초-읍면-마을의 수직 위계로 운영하는

것이 아니라, 각 수준의 역할을 분리·조정하여 동일 체계 안에서 상호 작동하게 만드는 구조를 의미한다. 김병우 외(2022: 9)도 “농촌 돌봄은 공공·민간·주민 중 한 기관의 책임이 아니라 삼자 분업 구조로 이루어져야 한다.”라고 주장하였다. 이때 공공의 역할은 제도를 설계하고, 재정적·법적 기반을 갖추는 것이다. 민간 및 사회적 경제 부문의 역할은 전문적인 돌봄을 제공하거나 중간지원의 기능을 수행하는 것이다. 주민 조직은 생활돌봄을 실행하고 지역사회 안의 사회적 관계 기반을 형성해야 한다.

3

농촌 지역사회 주민이 관여하는 노인 돌봄 사례

1. 경남 고성군의 ‘돌봄마을 사업’

1.1. 돌봄마을 사업의 추진 배경

고성군(2024)에 따르면 고성군에 거주하는 내국인 인구는 2023년에 49,468 명으로 2019년 인구 52,276명과 비교하여 급감했다. 65세 이상 인구 비율은 36.5%로 2019년 29.7%와 비교했을 때 6.8% 포인트 증가했다. 또한 전국 비율 인 19.2%와 비교했을 때도 아주 높다.

고성군(2022)⁷⁾에서는 지역사회 통합돌봄의 필요성을 주장하였다. 그 근거로 돌봄이 필요한 노인 인구의 증가와 지역사회(현재 집)에 거주하기를 희망하는 노인의 욕구를 들고 있다. 고성군의 전체 인구수는 감소하지만 노인 1인 가구와 노인 장애인 등록 인구, 치매 환자, 장기요양 등급 인정자 등 돌봄이 필요한 노인 인

⁷⁾ 고성군은 통계청 동남지부, 경남연구원과 협업하여 ‘2022년 고성군 노인실태조사’를 실시하고 보고서를 발간했다.

구가 증가하고 있다. 특히 1인 노인 가구가 빠르게 증가해 돌봄 공백의 가능성이 지적되었다. 2024년 기준, 65세 이상 전체 노인 가구 중 1인 가구의 비율은 29.4%로 2019년에 비해 8% 포인트 증가했다. 특히 치매 환자의 급증도 돌봄의 사회화와 돌봄의 지역화가 필요한 이유로 제기된다.

고성군이 지역사회 통합돌봄을 추진해야 하는 또 다른 이유는 현재 살고 있는 집(지역사회)에서 계속해서 거주하기를 희망하는 노인들의 욕구와 관련이 있다. 2022년 고성군 노인실태조사 결과에 따르면 거동이 불편해졌을 때 희망하는 거주 장소를 묻는 질문에 응답자의 63.3%가 ‘현재 살고 있는 집에서 계속 산다’고 답변했고, 32.5%가 ‘노인요양시설·병원에 들어간다’고 답변하여 노인 세 명 중 두 명은 현재의 집에서 거주하고 싶다고 응답했다. 응답자 중 현재 거동이 약간 불편한 응답자의 64.4%, 거동이 매우 불편한 응답자의 63.1%가 거동이 불편한 경우에도 현재 살고 있는 집에서 계속 살 것을 희망한다.

지역에서 노후를 건강하게 보내기 위해 강화해야 할 보건복지 서비스를 묻는 질문에는 ‘재가복지 서비스’ 74.4%, ‘방문건강관리 서비스’ 50.9%, ‘일상생활 지원’ 37.5%, ‘노인 여가·문화 프로그램 확대’ 15.1% 순으로 답변했다(복수 응답 결과). 특히 80세 이상 후기 고령자와 거동 상태가 매우 불편한 응답자의 경우 재가복지 서비스에 대한 요구도가 다른 집단보다 높게 나타났다. 지역사회 거주를 위해서 필요한 서비스로서 재가복지 서비스, 방문건강관리 서비스, 일상생활 지원에 대한 욕구가 높았다.

2022년 고성군 노인실태조사 심층분석 보고서에서는, 고성군의 인구 고령화에 따른 돌봄 문제는 선별적 복지와 시설 및 병원 중심의 보호 체계로는 적절하게 대응할 수 없다고 판단하며, 그 대안으로 지역사회 통합돌봄을 제시하고 있다. 지역사회 통합돌봄을 위한 건강, 소득, 주거 지원의 필요성과 비공식적 지원의 중요성을 강조하고 있다.

2022년 고성군 노인실태조사 결과, 고성군 노인 세 명 중 두 명이 신체적 건강 문제 및 만성 질환을 가지고 있으며 다섯 명 중 한 명이 정신적 건강 문제를 겪고

있는 것으로 나타났다. 실태조사 응답자 중 혼자 거주하는 노인은 41.0%로 2019년 조사와 비교할 때 2.0% 포인트 증가하였다. 혼자 살면서 가장 힘든 점으로 ‘가사일 등 일상생활 문제 어려움’이 33.2%로 가장 많았고, 이어서 ‘아플 때 간호해 줄 사람이 없음’ 31.4%, ‘심리적 불안 및 외로움’ 15.7%, ‘경제적 어려움’ 14.7% 등의 순으로 높게 나타났다. 성별 답변을 보면 남성은 ‘가사일 등 일상생활 문제의 어려움’이 59.3%로 가장 높았고, 여성은 ‘아플 때 간호해 줄 사람이 없음’이 35.1%로 가장 높았다. 독거노인은 가사일, 간병, 외로움, 경제적인 측면에서 어려움이 있고 이러한 어려움에 대응할 수 있는 비공식적인 자원이 부족하고 사회적 고립의 가능성이 높다. 취약한 가족 관계, 친구, 이웃 관계는 복지 사각지대와 고독사 문제로 이어질 수 있다. 지역사회 통합돌봄에서 비공식적 지원의 중요성을 강조하는 이유다.

고성군의 지역사회 통합돌봄 정책에서는 민관 서비스 연계 제공 및 주민 주도형 돌봄 문화 조성을 중심으로 7개의 사업이 유기적으로 추진된다.

첫 번째는 읍면 케어 안내 창구 기능 강화인데, 이를 위해 사례관리 및 민관 서비스를 통합 연계한다는 방침이다. 두 번째는 복지와 건강 서비스 연계 제공으로 보건소 등 부서 간 건강 서비스를 협업하여 제공한다. 세 번째는 ICT 연계 인공지능 통합돌봄 제공으로 720세대에 아리아 ICT 기계를 설치하고 안부 확인과 정서 지원을 제공한다. 네 번째는 소규모 주거환경 개선 지원 사업으로 한국에너지재단의 에너지 효율 개선 사업과 연계하여 실시하고 지역의 집수리 봉사단, 정리수납 봉사단과 협력하여 전기설비 안전 점검 및 교체, 도배·장판교체, 정리수납 지원 등 소규모 집수리 사업을 실시한다. 다섯 번째는 종합사회복지관과 지역의 민간 봉사조직이 협력하여 마을로 찾아가는 작은 복지관을 운영한다. 마을 경로당으로 찾아가서 복지 상담, 건강 서비스, 여가 프로그램 등의 서비스를 제공한다. 여섯 번째는 민선 8기 공약 사업 중 하나로 2023년부터 새롭게 실시하게 된 고성형 긴급돌봄 SOS센터 운영이다. 지역의 장기요양기관과 협력하여 일시 재가, 단기 시설 입소 등 개인별 특성에 따른 맞춤형 돌봄 서비스를 지원한다. 일곱 번째는

‘고성형 지역사회 통합돌봄 사업’으로 14개 읍면의 26개 돌봄 마을을 선정하여 실시하는 주민 주도의 돌봄마을 사업이다.

〈표 3-1〉 경남 고성군 지역사회 통합돌봄 사업의 주요 내용

세부사업명	주요 내용	비고
(1) 읍면 케어 안내 창구 기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> * 사례관리 강화 * 민/관 서비스 통합 연계 	-
(2) 복지 및 건강 서비스 연계 제공	<ul style="list-style-type: none"> * 보건소 등 보건 및 복지 담당 부서들의 협업으로 건강 서비스 제공 	-
(3) ICT 연계 인공지능 통합돌봄 제공	<ul style="list-style-type: none"> * 아리아 ICT 기계 설치, 안부 확인 및 정서 지원(720세대) 	<ul style="list-style-type: none"> * SKT가 제공하는 서비스로서, AI 스피커를 통해 모니터링 중 이상 징후 발견 시 대응(안부 확인, 방문 조치, 심리상담 지원, 긴급 SOS 호출, 119 연계 등)
(4) 소규모 주거환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> * 에너지 효율 개선 * 전기설비 안전 점검 및 교체, 도배·장판교체, 정리 수납 지원 	<ul style="list-style-type: none"> * 한국에너지재단의 에너지 효율 개선 사업 연계 * 집수리봉사단 및 정리수납봉사단과 협력
(5) 마을로 찾아가는 작은 복지관	<ul style="list-style-type: none"> * 경로당을 중심으로 복지 상담, 건강 서비스, 여가 프로그램 운영 	<ul style="list-style-type: none"> * 종합사회복지관과 민간 봉사조직의 협력
(6) 고성형 긴급돌봄 SOS센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> * 일시 재가, 단기시설 입소 등 개인별 상황 특성에 맞추어 10종의 돌봄 서비스 지원 	<ul style="list-style-type: none"> * 지역의 장기요양기관과 협력
(7) 돌봄마을 사업	<ul style="list-style-type: none"> * 노인, 장애인, 정신질환자 등 마을 내 돌봄이 필요한 주민을 대상으로 서비스 제공 * 마을마다 5명 이상의 주민으로 구성된 ‘돌봄위원회’에 서비스 대상자 및 서비스 내용을 결정할 권한 부여 * 안부 확인, 반찬배달, 생필품 지원 * ‘이웃이 이웃을 돌보는’ 돌봄 모델 구축 	<ul style="list-style-type: none"> * 13개 읍면, 26개 마을, 공모제 방식 * 마을당 500만 원 내외 차등 지원(군비 100%) * 서비스의 구체적인 내용을 결정할 때 읍면의 ‘찾아가는 복지팀’과 의논 * 욕구조사, 서비스 제공계획 수립 등의 과정에 종합사회복지관이 지원

자료: 저자 작성.

1.2. 돌봄마을 사업(고성형 지역사회 통합돌봄 사업)의 개요

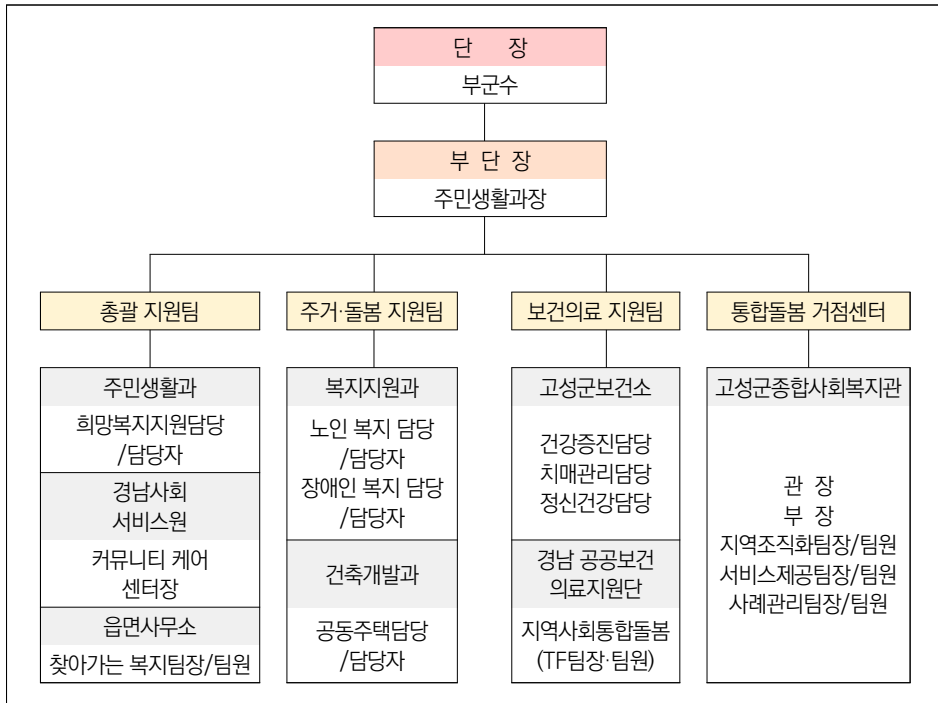
마을돌봄에 특화된 고성형 지역사회 통합돌봄 사업은 ‘돌봄마을 사업’으로 불린다. 2021년 첫 시행 당시 사업 규모는 경남형 커뮤니티 케어 시범사업 지역인 회화면을 제외한 13개 읍면의 13개 마을을 선정하여 마을당 1000만 원을 지원하였다. 2년 차 사업이 시작되는 2022년에는 참가 마을 수가 2배로 확대된 26개 마을로 계획을 수립하였다. 마을이 늘어남에 따라 마을당 예산은 축소되었으나 100% 전액 군 예산으로 확보된 전체 예산 1억 3000만 원은 그대로 유지되었다.

추진 방향은 첫째, 노인, 장애인, 정신질환자 등 돌봄이 필요한 주민이 지역사회 안에서 건강하게 생활할 수 있는 안심 돌봄 환경을 조성하고, 둘째, 다양한 보건, 의료, 요양, 돌봄 서비스 등의 연계 제공을 통해 돌봄 공백을 최소화하고, 셋째, 공공과 민관이 협력하는 돌봄 네트워크 모델을 구축하는 것으로 설정되었다.

초기에는 행정복지국장을 추진단장으로 하고 주민생활과가 주무 부서로서 도시재생, 주민 참여 부서와 협업했다. 읍면의 찾아가는 복지팀과 보건소, 보건지도 추진체계에 포함되었고 종합사회복지관이 통합돌봄 거점센터로 지정되어 마을을 중심으로 지원하도록 설정하였다. 전문가와 사회서비스 제공기관, 유관기관이 포함된 지원단을 구성하여 정책, 연구, 교육 사업을 담당하였다.

추진체계는 사업을 진행하면서 변화했다. 추진단장은 행정복지국장에서 부군수로 변경되었고 보건의료, 복지, 주거, 돌봄 관련 부서를 포괄적으로 포함했으며 복지관의 역할이 구체화되고 중심으로 자리 잡게 되었다. 지원단 또한 경남 사회서비스원과 경남 공공보건의료지원단이 들어오면서 확장되었다.

〈그림 3-1〉 2023년 경남 고성군 고성형 지역사회 통합돌봄 사업 추진단



자료: 저자 작성.

〈표 3-2〉 경남 고성군 고성형 지역사회 통합돌봄 사업 추진단 부서별 역할

구분	역할
총괄지원팀	<ul style="list-style-type: none"> 고성형 지역사회 통합돌봄 사업 총괄·지원 지역 돌봄회의 및 사례관리 ICT 기반 인공지능 통합돌봄 서비스 지원 등
주거·돌봄지원팀	<ul style="list-style-type: none"> 재가 서비스 지원 협조(장기요양, 노인맞춤돌봄, 장애인 활동 지원 등) 노인 안전 및 독립 생활 지원을 위한 돌봄
보건의료지원팀	<ul style="list-style-type: none"> 복지-보건서비스 연계 강화(건강증진사업, 방문간호, 치매관리 등) 퇴원환자 연계 체계 구축
통합돌봄 거점센터	<ul style="list-style-type: none"> 마을로 찾아가는 작은 복지관 운영 돌봄마을 활동 지원 등 돌봄이웃 발굴 및 관리, 통합사례회의의 연계 협력 퇴원환자 지역사회 복귀지원 고성형 지역사회 통합돌봄 지원단 운영

자료: 저자 작성.

고성군에서는 공모사업 방식으로 돌봄마을 26개소를 선정한다. 전년도 돌봄마을 선정 여부와 관계없이 공모 신청이 가능하며 제출된 사업계획서를 바탕으로 ‘사업의 충실성, 추진 의지’를 기준으로 심사하여 선정된다. 마을 규모와 인구수, 추진 의지 등 심사 결과에 따라 마을별로 사업비를 차등 지급한다.

1월에 추진 계획을 수립하고 사업 설명회를 실시하고 2월에 돌봄마을 공모 절차를 거쳐 최종 선정한다. 3월부터 11월까지 마을별로 사업을 실시하고 12월에 결과 보고서와 정산서를 제출하면 사업이 종료된다.

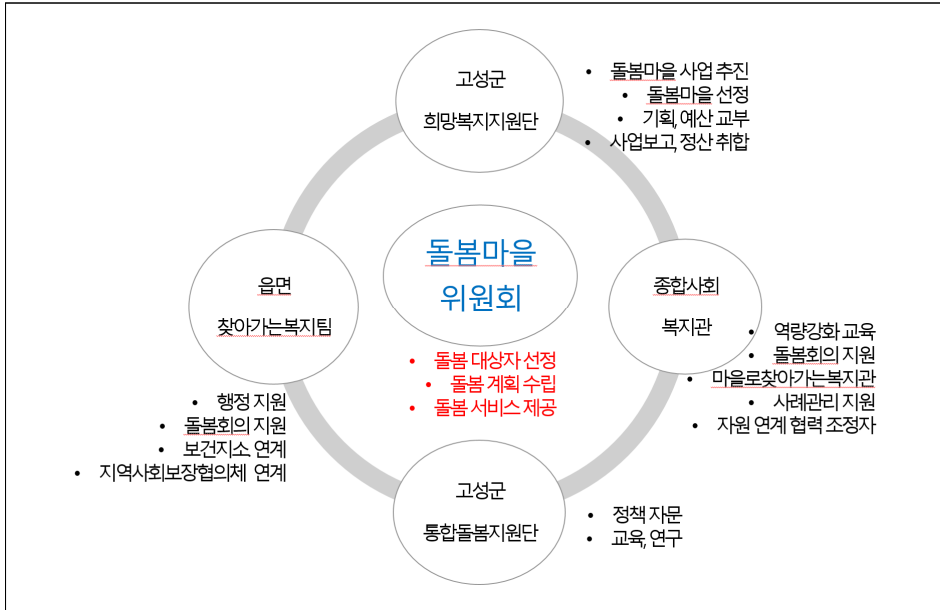
고성형 지역사회 통합돌봄의 사업 대상은 지역사회에 계속 거주하기 위해 돌봄이 필요한 노인, 장애인, 정신질환자 등 돌봄 취약계층이다. 마을돌봄위원회는 서비스 대상자를 선정하고 서비스 내용을 결정하는 권한을 가지며 일 년 동안 배부된 예산 범위 내에서 자율적으로 사업을 운영할 수 있다. 사업이 진행되는 동안 읍면 사무소의 찾아가는 복지팀과 유기적으로 소통하는데, 특히 예산 지출 지침 안내와 각종 행정 서류 작성 등을 지원받는다.

마을에서 구성한 돌봄위원회는 서비스 대상자를 발굴하고 욕구에 기반한 돌봄계획을 수립하여 돌봄 대상자 안부 확인, 반찬배달, 생필품 지원, 전등 및 방충망 교체 등 소규모 주거 개선 활동을 수행한다.

고성형 지역사회 통합돌봄 사업은 ‘이웃이 이웃을 돌보는’ 마을의 문화를 조성하고 마을별 돌봄 모델을 구축하는 데 의미를 두었다. 그래서 마을별로 5인 이상의 돌봄위원회를 구성하고 정기적인 돌봄위원회 회의를 개최하여 주요 사항을 결정하는 구조이다. 마을에서 활동을 수행하는 돌봄위원들의 활동력이 필요하며 논의를 위한 회의 구조를 만들고 실질적으로 운영하는 것이 중요하기 때문에 읍면 사무소의 찾아가는 복지팀과 복지관의 지원이 필수적이다.

돌봄마을 사업에 응모하려면 마을에서는 이장을 중심으로 5인 이상 참여하는 돌봄위원회를 구성해야 한다. 마을의 리더에 해당하는 이장, 부녀회장, 개발위원장, 노인회장, 청년회장이 상호 원만한 관계를 형성하고 기본적인 활동력이 있어야만 공모에 참여할 수 있다. 즉 돌봄마을로서 마을 내에서 사업을 운영할 수 있는 지 마을의 제반 조건을 점검해 보는 것이다.

〈그림 3-2〉 경남 고성군의 돌봄마을 사업 추진 구조



자료: 저자 작성.

4년 동안 14개 읍면에서 참여한 마을 현황을 보면 읍면별로 1개 또는 2개 마을이 참여했다. 2024년에는 한 면에 4개 마을이 참여하거나 혹은 1개 마을도 참여하지 않은 면이 생겼는데, 돌봄마을로 선정되어 사업을 진행하기 위해서는 마을 이장의 의지, 마을 리더들의 단합과 활동력, 마을 주민의 화합 등 사업 수행에 필요한 제반 조건이 요구되기 때문이다.

고성형 지역사회 통합돌봄 사업에서 ‘마을돌봄위원회’ 개념은 ‘이웃이 이웃을 돌보는 자발적 주민 주도형 돌봄 체계로 지역사회 인적 안전망 역할’이라고 규정하고 있다. 그리고 주민 역량 강화와 민관협력 활성화를 통해 마을 중심 복지를 강화하여 일상생활에서 취약계층과 이들을 돌보는 주민들이 함께 행복한 지역사회를 구성한다고 정의한다. 돌봄위원의 역할은 1) 고성형 지역사회 통합돌봄 사업 마을복지계획 수립, 2) 마을별 자체 실정에 맞는 돌봄 프로그램 개발, 3) 마을의 위기 가구와 돌봄 대상자 발굴 및 연계, 4) 마을별 돌봄회의 참여를 통한 돌봄 대

상자 지원 계획 수립, 5) 돌봄이 필요한 대상자에게 안부 확인, 정서적 지원 등 돌봄 서비스 제공이다. 돌봄위원은 무보수 봉사자로 활동하며 월 1회 회의에 참여하여 주요 사항을 결정한다. 공모에 선정되면 고성군 차원에서 군수가 직접 돌봄위원에게 위촉장을 수여하고 발대식을 겸한 돌봄위원 역량 강화 교육을 실시한다.

1.3. 돌봄마을 사업의 추진 구조와 주요 내용

1.3.1. 의사결정

‘돌봄마을 사업’의 가장 큰 특징은 ‘누구에게 어떤 도움을 제공할 것인가’라는 문제를, 제한된 범위 안에서, 마을 주민들로 구성된 ‘마을돌봄위원회’가 결정하게 했다는 점이다. 돌봄위원의 역할은 다음과 같다.

첫째, 마을복지계획을 수립한다. 물론, 마을복지계획을 순전히 돌봄위원들의 힘만으로 수립하는 것은 아니다. 종합사회복지관의 지원이 병행된다. 둘째, 마을별로 실정에 맞는 돌봄 프로그램을 개발한다. 셋째, 마을의 위기 가구 또는 돌봄 대상자를 발굴하고 사회복지기관에 연계한다. 넷째, 마을별 돌봄회의에 참여하고 돌봄 대상자 지원 계획을 수립한다. 다섯째, 돌봄이 필요한 대상자의 안부를 평소에 확인하고 정서적 지원 등의 돌봄 서비스를 제공한다.

1.3.2. 돌봄 대상자 욕구조사 및 돌봄 계획 수립

고성군에서는 65세 이상 노인, 정신질환자, 장애인 등 돌봄 취약계층을 대상으로 제시했으나 마을별로 그 범위 내에서 자율적으로 대상자를 정할 수 있다. 돌봄마을을 운영했던 사례를 보면 대부분의 마을에서 75세 이상 노인과 독거노인을 위주로 돌봄 대상자를 선정했음을 알 수 있다.

돌봄 대상자의 생활 환경과 돌봄 욕구를 묻는 욕구조사를 실시하는데, 종합사회복지관에서 욕구조사 설문지를 준비하고 돌봄위원들이 가정을 방문하여 대면 조사를 실시한다. 종합사회복지관에서 분석한 욕구조사 결과를 돌봄위원회 회의에서 함께 분석하는 과정을 거쳐 최종 돌봄 대상자와 계획이 확정된다.

돌봄 계획은 욕구조사 결과를 기반으로 돌봄 대상자의 요구도가 가장 높은 서비스를 중심으로 정해진다. 공모사업에 응모할 때 읍면 사무소의 찾아가는 복지팀 공무원의 도움을 받아 돌봄 계획서를 작성하지만, 돌봄마을로 선정된 뒤에 욕구조사를 실시하고 회의를 거치면서 계획서가 일부 수정되기도 한다.

돌봄 계획에 따라 서비스가 제공되는데, 예산의 한계 때문에 제공되는 서비스의 수혜 대상자 인원에 차별성을 주기도 한다. 우선적으로 필요한 주민을 선정하고 서비스 제공의 내용과 범위를 정하는 것도 돌봄위원회의 몫이다. 마을별 서비스 제공은 돌봄 대상자의 욕구와 공적 서비스 현황을 파악하는 일련의 과정을 거치기 때문에 맞춤형 서비스를 제공할 수 있고 수요자들의 만족도가 높은 편이다. 돌봄위원들이 오랜 시간 마을에서 함께 살아온 이웃의 살림살이와 형편을 잘 알고 있다는 장점도 작용한 것으로 보인다.

1.3.3. 돌봄 활동

고성형 지역사회 통합돌봄 사업에서 돌봄마을 사업의 호응도가 높은 이유 중 하나는 돌봄위원들에게 주어진 권한 때문이라 할 수 있다. 대상자를 선정하고 돌봄 계획을 수립하여 돌봄 서비스를 직접 제공하는 활동의 내용은 돌봄위원회 회의에서 민주적으로 결정된다. 행정에서도 규정에 어긋나지 않는 한 돌봄위원회 회의의 결정 사항을 존중한다. 그렇기 때문에 돌봄위원 스스로 권한을 가지고 마을돌봄 활동을 주도적으로 꾸려간다는 자긍심이 높다.

마을의 돌봄 활동은 마을별로 또는 활동 연차별로 차이가 있지만, 밑반찬과 식재료 지원 등 영양 지원 서비스와 안부 확인을 공통적으로 실시한다. 예산 규모에

따라 전등 또는 방충망 교체 등의 소규모 주거환경 정비와 물품 지원 서비스가 실시되기도 하는데, 서비스가 필요한 대상자를 심사숙고하여 선정한 뒤 맞춤형으로 제공한다는 공통점이 있다.

문화예술 서비스는 경남 지역문화진흥원 또는 진주 지역 미디어 단체의 공모사업과 연계하여 진행된다. 상대적으로 소외된 면 지역 어르신들을 위하여 문화예술 공연을 관람할 수 있도록 종합사회복지관에서 지원 신청서 작성을 돕는다. 영화 관람 추진도 마을돌봄위원회와 종합사회복지관이 협력하여 추진한다. 읍면 보건지소의 건강 및 치매 예방 프로그램과 연계하기도 한다.

돌봄위원의 평가 설문 조사 결과에서 주민들의 호응이 좋았던 서비스는 밑반찬 지원, 물품 꾸러미 지원, 주거환경 개선 등의 순서였다. 돌봄 대상자의 욕구조사에서 밑반찬 등 영양 서비스가 필요의 1순위로 나왔던 결과와 비교해 보면 욕구의 필요도와 서비스 제공의 만족도가 일치함을 알 수 있다.

한편으로 면담 조사에 참여한 돌봄위원들은 돌봄위원의 주요 역할을 ‘안부 확인’으로 진술하는 특이점을 보였다. 이는 밑반찬과 물품 등을 전달하기 위하여 가정을 방문하는 모든 활동을 주민들의 안부를 살피고 소통하는 과정으로 인식하고 있기 때문으로 보인다. 일상생활에서 직접적인 도움을 주는 현물 서비스도 필요하지만 그 이면에는 누군가 자신을 찾아와 주고 안부를 물어주는 관계 복지가 중요하다라는 것을 돌봄위원들과 주민들이 이미 알고 있는 것이다.

1.3.4. 돌봄위원회

돌봄 대상자 선정과 제공 서비스 결정, 예산 사용 측면에서 마을돌봄위원회의 권한이 확대되었고 그만큼 책임감이 높아졌다. 책임감은 돌봄회의의 출석률과 집행률로 확인할 수 있었다.

종합사회복지관에서는 사업 초기부터 마을 내 의사결정 구조와 과정의 중요성을 인식하고 돌봄회의의 정례화에 주력했다. 권역별 담당자인 종합사회복지관

팀원은 정기적으로 마을돌봄회의에 참여하여 회의 진행을 도왔다. 회의 진행과 관련한 교육을 돌봄위원의 눈높이에 맞춰 단계별로 실시했고, 회의에 참가하고 위원장과 소통하면서 마을의 활동 흐름을 주의 깊게 관찰하였으며 사업 운영이 원활하지 않을 때는 해결하기 위하여 적극적으로 개입하였다.

돌봄마을 사업은 2021년부터 2024년까지 4년 동안 실시되었다. 마을에서 자치적으로 공동체 조직을 구성하고 주민 욕구를 조사하여 마을돌봄 계획을 수립하였으며 한 해의 활동 전반을 평가하고 다음 연도의 돌봄 계획을 수립하는 데 반영하면서 돌봄위원의 활동 역량과 활동 계획도 확대되었다.

마을돌봄 활동에 대한 주민들의 참여도와 만족도가 높은 이유는 예산 사용의 권한을 가지고 직접 서비스를 제공하기 때문이다. 또한 마을 주민에게 직접적인 혜택을 주는 사업이라고 인식하게 되며, 마을 주민들의 관계가 깊어지고 확장되는 것을 일상에서 실감하게 된다. 이웃에게 관심을 가지고 한 번 더 챙기고 마을 행사에 참여하는 횟수가 증가하였다. 서비스를 받는 주민들은 만족감을 곧바로 표현하였고 돌봄위원들은 보람과 책임감을 느낀다. 돌봄 서비스를 직접 제공하는 과정에서 마을 주민들 사이의 관계가 더욱 긴밀해지고, 상시적인 환류(feedback)가 일어난다는 점이 돌봄위원회 활동의 만족도를 높인다.

돌봄위원으로 참여한 주민들은 이런 유형의 정책사업이 지니는 가장 큰 장점이 ‘주민이 원하는 맞춤형 서비스 제공’이라고 평가한 바 있다(고성군 종합사회복지관, 2021). 종래에는 정부나 지방자치단체가 제공하는 공적 복지의 대상자를 추천하거나 복지 사각지대에 놓인 주민을 발견해 지방자치단체에 알려주는 정도의 역할이 부여되었으나, 돌봄마을 사업을 계기로 주민들이 마을에서 조직을 구성하고 논의하여 돌봄 서비스의 대상과 내용을 직접 결정하고 제공하는 방식으로 역할이 확장된 것이다.

돌봄마을 사업에 참여한 주민들은 돌봄 서비스를 기획하고 제공하는 공급자로서 도움이 필요한 대상자를 발굴하여 직접 서비스를 제공하였다. 마을에서 주민 공동체가 복지 전달체계의 공급자로서 한 부분을 담당하는 것이다. 그리고 돌봄위

원회 회의가 정례화되어 있고, 연말에 마을 내부에서 활동에 대한 평가를 스스로 진행하고 차년도의 돌봄 계획에 반영하는 선순환 구조가 생겨나기 시작했다.

〈표 3-3〉 돌봄위원들이 생각하는 돌봄마을 사업의 장점(설문 조사 결과)

구분	응답(명)	비율(%)
주민이 원하는 맞춤형 서비스를 제공하는 것	36	40.4
복지 사각지대에도 서비스를 제공하는 것	34	38.2
돌봄위원이 돌봄이 필요한 주민을 선정하는 것	22	24.7
예산을 마을에 지원하고 사용 권한을 주는 것	11	12.4
돌봄위원회에서 프로그램을 기획, 실행하는 것	9	10.1

자료: 고성군 종합사회복지관(2021).

1.4. 지방자치단체 및 지원기관의 활동

1.4.1. 지방자치단체

고성형 지역사회 통합돌봄 사업을 총괄하는 부서는 주민생활과의 희망복지지원단이다. 희망복지지원단은 복지 사각지대 발굴과 고독사 예방을 위하여 긴급 복지 지원제도, 읍면 찾아가는 복지, 자원봉사센터 운영, 지역사회보장협의체 지원, 통합 사례관리 업무를 수행한다. 고성형 지역사회 통합돌봄 관련 전체 사업을 추진하며 26개 돌봄마을의 공모사업을 진행한다. 돌봄마을별로 예산을 교부하며 연말에 마을별 사업 보고서와 정산서를 취합한다.

고성형 지역사회 통합돌봄 추진체계에서 이 부서가 구체적으로 담당하는 역할은 1) 고성형 지역사회 통합돌봄 사업 총괄·지원, 2) 지역 돌봄회의 및 사례관리 운영, 3) ICT 기반 인공지능 통합돌봄 서비스 지원 등이다. 돌봄마을의 주민 공동체를 직접 지원하기보다는 마을 선정, 예산 편성과 교부, 돌봄 계획서와 정산서 취합, 읍면 찾아가는 복지팀과 종합사회복지관과 소통 등의 역할을 담당했다.

마을에서 가까운 읍면사무소에서는 ‘찾아가는 복지팀’이 돌봄마을 사업을 담

당한다. 그 역할은 기본적으로 군의 주민생활과 희망복지지원단과 같다. 그러나 돌봄마을과 가장 긴밀하고 유기적으로 협조하는 위치이다. 구체적으로는 돌봄마을이 수행하는 돌봄 사업이 목적대로 진행되는지, 어려움은 없는지를 돌봄회의에 참석해서 살피고 있다. 고령화가 진행된 돌봄마을에서 하기 어려운 계획서 작성 등의 문서 업무를 지원하고 예산 지출 지침을 안내한다. 마을에 복합적인 어려움을 가진 주민을 발견하고 서비스를 연계하기 위하여 마을돌봄위원과 협력한다. 마을 안에서 해결할 수 없는 문제를 가진 주민은 읍면 찾아가는 복지팀 또는 고성군의 통합 사례관리에 의뢰한다. 읍면의 찾아가는 복지팀 소속 공무원의 역량과 주민 활동을 바라보는 인식에 따라 마을에서 협력의 수위와 활동력에 차이가 있다.

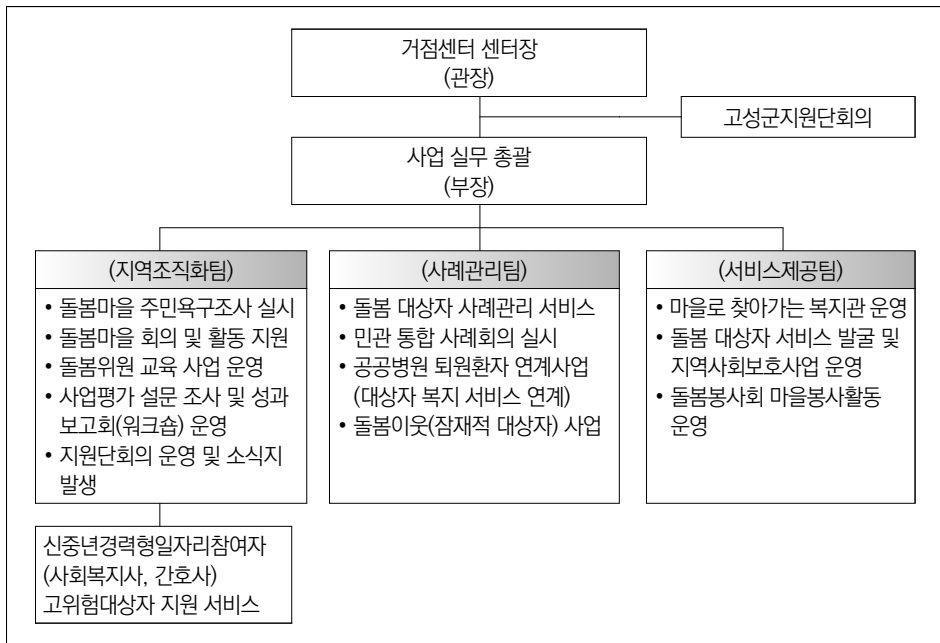
1.4.2. 종합사회복지관

고성형 지역사회 통합돌봄 사업을 수행하기 위해 종합사회복지관에 거점센터를 설치하고 마을 활동을 직접적으로 지원한다. 거점센터의 기능과 목적은 고성형 지역사회 통합돌봄 기반 구축을 위한 네트워크 연결, 서로돌봄 공동체 문화 활성화 및 주민 참여 돌봄 활동 촉진, 돌봄 대상자 발굴·연계·서비스 제공, 마을 중심 통합돌봄 모델 발굴 및 민관협치 네트워크 확대 등이다.

고성형 지역사회 통합돌봄 거점센터인 종합사회복지관의 주요 활동을 살펴본다. 첫 번째로 통합돌봄 사업에 참여하는 마을 주민들의 활동을 지원한다. 마을의 돌봄위원회가 안정적으로 운영될 수 있도록 마을돌봄회의에 주기적으로 참여한다. 마을별 활동 소식을 담은 소식지를 발행하여 군민 공감대 형성을 위한 홍보 활동도 수행한다. 두 번째로 마을돌봄위원의 역량을 강화하는 데 주력한다. 돌봄 사업의 취지는 무엇인지, 돌봄위원회 회의 운영은 어떻게 해야 하는지 기본 운영과 관련된 교육을 계획하고 실시한다. 주민 욕구조사 문항을 만들어 돌봄위원회에 제공하고 돌봄위원들이 직접 설문 조사를 하도록 안내한다. 마을별 결과 통계를 토대로 회의에 참여하여 설명한다. 결과를 바탕으로 마을별 계획을 수립하는

논의에 참여하여 욕구조사 결과와 마을계획이 이어질 수 있도록 지원한다. 세 번째로 상담, 이미용, 문화 공연, 인지 향상 프로그램, 정서 지원 등 다양한 서비스로 구성된 ‘마을로 찾아가는 복지관’을 운영하여 주민들이 모이고 소통하는 계기를 만든다. 네 번째로 통합적이고 복합적 욕구를 가진 대상자를 발굴하여 사례관리를 제공하며 일상의 기능을 유지하고 회복하는 것을 지원한다. 다섯 번째로 3차 공공 의료기관, 고성군 관내 1·2차 의료기관, 보건소 등과 협업체계를 구축하고 퇴원 환자의 지역사회 복귀를 지원한다. 여섯 번째로 고성군 지원단을 운영하며 정책 자문과 교육 지원, 서비스 확대 방안을 공동 모색하는 구심점 역할을 수행한다. 복지관의 3대 기능팀 모두가 거점센터에 포함되었으며 각 부서의 기능에 맞춰 역할을 수행하며 유기적으로 협력한다. 또한 정부의 신중년 경력형 일자리아업의 일환으로 사회복지와 간호 분야의 경력자를 채용하여 마을의 고립된 노인을 대상으로 ‘고독생 일상생활 및 건강 지원 서비스’를 운영한다.

〈그림 3-3〉 고성형 지역사회 통합돌봄 거점센터(복지관) 체계도



자료: 저자 작성.

고성군 전체 총괄을 담당하는 주민생활과 희망복지지원단에서는 매년 고성형 지역사회 통합돌봄 사업 계획을 수립하였고 종합사회복지관에서는 그 계획에 맞춰 거점센터 계획을 수립하고 직접 사업을 추진하고 있었다. 종합사회복지관에서 돌봄 마을을 직접적으로 방문하는 팀은 조직화팀인데, 고성군을 두 개 권역으로 나뉘서 두 명의 조직화 팀원이 각각 맡아서 현장과 밀착되어 활동한다.

1.4.3. 지역사회 통합돌봄 지원단

고성군은 고성형 지역사회 통합돌봄 사업의 추진 과정을 점검하고 정책 대안을 보충하기 위한 모니터링을 계획하였다. ‘고성형 지역사회 통합돌봄 지원단’과 고성군 지역사회보장협의체에서 그 역할을 담당했다. 사업 추진 전반에 대한 모니터링은 ‘고성형 지역사회 통합돌봄 지원단’에서 수행하고 마을돌봄 사업 관련 모니터링은 고성군 지역사회보장협의체 총괄기획 분과에서 담당하여 연 1회 이상 또는 필요 시 수시로 실시한다.

모니터링에서 더 심화된 정책 자문과 지원을 받기 위하여 지원단을 구성하였다. 고성군 지역사회 통합돌봄 지원단은 총 10명이며 전문가(교수), 경남 사회서비스원, 경남 공공보건의료지원단, 민간 사회서비스 제공기관으로 구성되어 있으며 조사 연구, 교육 자문, 컨설팅, 정책 연구의 역할을 담당한다. 고성군 자체적으로 고성형 지역사회 통합돌봄 사업을 시작할 때 경남 사회서비스원, 경남 공공보건의료원지원단과 고성군이 협약을 맺고 통합돌봄의 정착을 위한 상호 협력과 지원을 약속했다.

고성 지역의 사회서비스 기관을 지원단에 포함시킨 이유는 군민의 욕구에 대응하여 주민 주도의 공공서비스를 제공하기 위함이었다. 그리고 농촌의 부족한 자원을 발굴하고 연계하여 읍면의 격차를 해소하기 위한 것이었다.

사업 추진 계획에는 통합돌봄 거점센터인 종합사회복지관을 중심으로 고성군 관내의 장기요양기관, 노인맞춤돌봄 서비스 제공기관, 재가 서비스 제공기관 등

다양한 돌봄 사회서비스 기관과의 협력 내용이 있었다. 그러나 고성형 통합돌봄 사업을 추진하면서 공공과 민간의 돌봄 사회서비스 제공기관의 협력 체계를 구축하고 서비스를 연계, 통합하는 시도는 부족했다고 평가되었다.

1.5. 요약

고성군의 ‘돌봄마을 사업’은 고령화된 농촌에서 돌봄의 문제를 전적으로 지방자치단체와 보건·복지기관이 책임지던 것에서, 주민 참여의 폭을 넓힌 실험적 시도로서 중요한 의의를 지닌다. 무엇보다 의사결정 과정에서 주민의 권한을 강화했다는 점이 이 정책사업이 긍정적 효과를 낳는 데에 크게 기여했다.

한편, 자원 동원 측면에서는 여전히 지방자치단체와 보건·복지기관의 결합이 필수적인 조건이다. 행정적인 업무나 전문성이 필요한 작업을 수행하는 인적 자원과 자금 등의 물적 자원이 모두 이들 지방자치단체와 보건·복지기관으로부터 나온다. 고성군에 속한 각 면사무소의 복지 담당 공무원이 돌봄위원장과 협의하면서 계획을 수립한다. 특히 회계 서류, 계획서, 정산서 작성 등의 행정 업무를 지원한다. 그리고 고성군 종합사회복지관이 역량 강화 교육, 욕구조사 설계 및 분석, 평가 설문 조사, 심층 지원이 필요한 대상자에 대한 사례관리 및 전문적 지원 서비스 연계 등의 역할을 맡는다.

지방자치단체의 입장에서 보더라도, ‘돌봄마을 사업’ 같은 형태의 민관협력 체계는 나름의 의의를 지닌다. 사업 전체를 총괄하는 고성군의 희망복지지원단 관계자는 지역사회보장협의체를 비롯한 자원봉사단체와의 협력으로는 불충분하며, 민간 부문의 새로운 인적 자원과 결합할 필요성을 느낀다고 의견을 밝혔다.

고성군 종합사회복지관 관계자들은 현재의 인적 자원만으로 26개의 마을을 직접 감당하기 어렵다고 말한다. 읍면마다 해당 읍이나 면에 속한 마을을 관리하는 ‘중심’을 둘 필요가 있다고 말한다. 그런 구조 속에서 종합사회복지관은 역량 강

화나 마을 수준에서는 해결되지 않는 복합 위기 주민에 대한 서비스를 연계하고 조정하는 역할에 중점을 두는 방식으로 조정할 필요가 있다는 것이다.

2. 경남 거창군의 ‘희망나눔 통합돌봄’

2.1. 의사결정

거창군의 노인 돌봄은 행정적으로는 ‘희망나눔 통합돌봄 사업’이라는 명칭으로 추진된다. 주민들의 주도적 참여 비중이 높다. 지방자치단체 행정과 사회복지기관의 관계 구조 중심으로 편성된 기존의 복지 전달체계가 지닌 한계를 극복하고자, 읍면별로 주민들이 직접 참여해 돌봄 의제를 설정하고 결정하는 구조를 형성해가고 있다.

이 사업과 관련한 의사결정의 핵심 주체는, 지방자치단체를 논외로 치면, ‘거창효노인통합지원센터’와 읍면 지역사회보장협의체다. 이들이 지역 단위 복지 의제를 설정하고 의사결정을 내린다. 읍면 지역사회보장협의체는 관계 법령의 취지와는 다르게 고착된 기존의 봉사단체 이미지를 탈피하여 복지 사각지대 발굴, 서비스 연계·조정을 담당하는 기구로 재편되었다. 읍면별로 실무를 총괄할 사회복지사(케어 매니저) 고용의 제도적 근거를 마련하기 위해 지역사회보장협의체 관련 조례를 개정하였으며, 이에 따라 읍면 단위에서도 실질적인 복지 관련 의사결정이 가능해졌다.⁸⁾ 의사결정은 거창군의 행정 계획과는 별개로 마을 단위 회의(읍면 지역케어회의, 실무협의회 등)에서 논의된 사항이 시군 사회복지보장협의체로 전달되는 상향식 구조로 이루어져 있다.

⁸⁾ ‘사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률’ 제42조의 2에 따르면 시장이나 군수가 통합사례관리를 실시하기 위해 ‘통합사례관리사’를 둘 수 있다. 하지만 통합사례관리사를 읍면 수준에서 둘 수 있는지에 대해서는 법률에서 규정하지 않는다.

2.2. 욕구조사 및 계획 수립

욕구조사는 마을 현장을 기반으로 한 상시적 탐색 과정으로 운영된다. 케어 매니저가 마을을 순회하며 돌봄 수요자와 공급자를 찾아 매칭하고, 마을 활동가(‘온봄지기’)가 생활 속에서 미시적 수준의 욕구를 파악한다. 각 리 단위에서는 연 500만 원의 예산을 지원받아 주민이 직접 ‘온봄 공동체 사업’을 기획·운영한다. 사업 내용은 반찬나눔, 공동 김장 등 마을이 필요로 하는 돌봄 활동을 중심으로 구성된다. 고성군에서는 이를 12개 읍면의 ‘마을복지계획’으로 통합 관리한다.

2.3. 활동 내용

거창형 희망나눔 통합돌봄은 공공 전달체계의 공백을 마을 네트워크가 보완하는 구조로 작동한다. 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, ‘돌봄택시권’ 사업이 있다. 병원 방문이 잦은 만성질환자, 퇴원 환자, 거동 불편자를 위해 ‘병원 이동권 보장’ 차원에서 쿠폰을 제공한다. 2~4개 읍면으로 구성된 권역통합돌봄센터에서 ‘돌봄택시권’ 지원사업을 시행하며, 간병과 연계하거나 찾아가는 경로당 돌봄 프로그램과 함께 묶어서 제공하기도 한다. 지원 대상자에게는 월 4회의 병원 이동 비용을 지원한다. 여기에 보행보조기를 보급하거나 활동가의 장애인 콜택시 예약 지원 등의 사업이 연계되기도 한다.

둘째, ‘온봄 목가이버’라고도 불리는 마을 활동가(온봄지기)들이 생활형 집수리 및 안전 개선 봉사단을 조직하여 주거안전 시설을 설치하거나 개선한다. 소규모의 주거환경 개선, 낙상 예방 목적의 발디딤판(경사로) 제작 및 설치 등 노인들의 생활 불편사항을 해결하는 데 중점을 둔다.

셋째, ‘공유 냉장고’는 주민들이 읍면 통합돌봄센터에 설치된 공유냉장고에 자발적으로 반찬이나 식재료를 기부하고 필요한 주민들이 이용한다. 2021년에 남

상면에서 최초로 공유 냉장고를 설치한 이후, 거창군의 모든 읍면 12개소로 확산되었다. 주민의 자발성과 사회적 유대에 기초하여 운영하며, 때때로 ‘찾아가는 우리마을 공유 냉장고’ 같은 이동형/행사형 공유 냉장고 운영도 이루어진다.

넷째, 웃음치료, 건강체조, 공예·미술 등 비의료적 건강 관리 및 정서 돌봄을 중심으로 ‘경로당 프로그램’을 운영한다. 경로당이나 마을회관을 거점으로 하여 주민과 온봄지기가 함께 프로그램을 기획하고 운영한다. 가령, 주상면 오류동 마을의 ‘우리동네 사랑방’ 프로그램은 주 2회 총 10회 과정으로 웃음치료, 건강체조, 미술 만들기 등의 활동을 전개하였다.

다섯째, ‘온봄공동체 사업’은 읍면별로 1개 마을을 공모·선정하여 ‘리 단위 생활돌봄 공동체’를 육성하는 사업이다. 주민이 주민을 돕는 돌봄 체계를 구축하는 것이 이 사업의 목적이다. 주민들이 함께 텃밭을 가꾸거나, 경관을 관리하는 등의 공동 활동을 수행하면서 공동체의 역량을 강화하는 사업이다.

2.4. 요약

거창군의 희망나눔 통합돌봄 사업은 지방자치단체의 재정에 주민 내부의 자조 및 사회적 관계망을 활용한 인적 자원 동원이 결합된다. 리 단위 온봄 공동체 예산(연 500만 원)과 군·도비 매칭 예산이 기본이 되며, 케어 매니저 인건비는 군비로 조달한다. 마을 이장, 부녀회, 귀농·귀촌인 등이 ‘온봄지기’라는 마을 활동가 조직을 구성하여 생활돌봄 네트워크의 핵심 인력으로 참여한다.

거창군의 통합돌봄은 행정, 복지기관, 주민 조직이 결합된 다층적 협력 모형으로 운영된다. 군은 예산과 제도를 지원하고, 케어 매니저(사회복지사)가 파견되어 있는 읍면 단위 통합돌봄센터는 실행과 주민 조직화를 담당한다. 복지직 공무원은 활동가 발굴과 교육에 참여한다.

거창형 희망나눔 통합돌봄은 서비스의 단순 통합이 아니라 지역사회의 관계망

복원을 목표로 한다. 이런 목표하에 지역사회 주민은 제공자이자 수혜자로서 상호 돌봄 관계를 형성하도록 권유받으며 참여한다. 이 과정에서 읍면 지역사회보장협의체에 중요한 기능이 부여된다. 읍면 지역사회보장협의체가 사회복지사를 고용한 거의 유일한 사례로서, 지역사회보장협의체의 기능 혁신 사례라 할 수 있다. 이러한 체계의 밑바탕을 이루는 것은 주민 활동가의 무급 자원봉사다. 자원봉사 활동이지만, 정확하게는 개인적으로 참여하는 자원봉사가 아니라 공동체적 사회사업 실천을 지향한다는 점에 특징이 있다. 주민 활동가(온봄지기)들은 지역사회 주도 노인 돌봄 실천에서 핵심적인 역할을 수행한다.

3. 충남 홍성군의 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’

3.1. 개요

‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’⁹⁾은 장곡면의 복지 및 돌봄 문제에 대응하려고 주민들이 2022년에 설립한 사회적 협동조합이다. 사회적 협동조합 설립 인가를 신청할 당시부터 주요 사업으로 ‘농촌 지역사회 통합돌봄 지원’을 제시하였다. 2021년에 장곡면 주민들을 중심으로, 별다른 정책사업이 관여되지 않은 채, ‘장곡면 발전계획 2030’을 수립하는 과정에서 ‘장곡면 주민자치회’가 결성되었다. 그리고 ‘장곡면 주민자치회’의 돌봄 분과 위원들이 발의하여 ‘돌봄 문제’에 대응할 실행 조직으로서 장곡사협을 결성하기에 이르렀다.¹⁰⁾

장곡사협은 복지 및 돌봄과 관련된 장곡면의 실태를 조사하고, 중장기 계획을

9) 이하, ‘장곡사협’이라고 약칭한다.

10) 장곡사협의 설립 과정이나 지역사회에서 장곡사협이 펼치는 활동의 전반에 관한 상세한 내용으로는, 다른 세부 연구과제 보고서 ‘농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원 방안(김정섭 외, 2025)’을 참고.

수립하며, 장곡면에서 추진되는 중요한 정책사업에도 의견을 제출하는 등 지역 사회에서 상당한 리더십을 발휘하는 조직이다. 그런 활동 외에 고유한 돌봄 활동을 전개하는데 대부분 노인 돌봄과 관련된 활동들이다. 해당 사업에는 생활돌봄 119 활동 조직, 마을 단위 사회적 농업, 마을로 찾아가는 행복지킴이(치매 예방 교육), 취약계층 주거안전 지원, 행복나눔공동빨래방 지원, 취약계층 반찬나눔 지원, 영농 페비닐 수거 지원, 어르신 교통 지원이 있다.

3.2. 주요 활동

3.2.1. 생활돌봄 119

장곡사협은 장곡면의 33개 행정리 중 25개 행정리마다 주민 1명씩을 ‘돌봄반장’으로 위촉하여 마을 내 고령자 등의 안부를 확인하고 돌봄 상태와 관련하여 기본적인 정보를 수집한다. 돌봄반장은 무급 자원봉사자의 지위로 활동한다. 마을 부녀회장과 이장의 추천을 받아 위촉한다. ‘마을 사정을 잘 알고 어르신이 수시로 편하게 연락할 수 있는 사람’, ‘이후 생활지원사 활동 의향이 있거나 마을돌봄 활동을 지속적으로 할 수 있는 사람’을 위촉한다.

돌봄반장이 수행하는 역할은 뜻밖에도 여러 가지다. 가장 기본적인 것은 마을 어르신의 일상생활 돌봄 요청에 대응하는 일이다. 가령, 가전제품 사용 방법을 알려드리거나, 간단한 심부름을 해드리거나, 장곡면 읍내에 조성된 ‘행복나눔공동빨래방’ 이용을 도와드리는 일 등이다. 장곡사협에서 독자적으로 해결할 수 없는 경우, 가령 ‘긴급돌봄’의 필요를 확인한 경우 장곡사협 사무실로 연락해 다른 도움을 요청하는 것도 돌봄반장의 역할이다. 그런 일이 있는 경우, 장곡사협은 장곡면 지역사회보장협의체나 면사무소에 정보를 제공하고 협의하여 긴급돌봄을 받아야 하는 주민이 도움을 받을 수 있도록 조치한다. 그 밖에도 돌봄반장들은 매월

사례 회의와 공동학습회에 참여한다. 장곡사협이 추진하는 각종 조사 사업에 조사원 또는 조사보조원으로 참여하기도 한다.

돌봄반장들은 장곡사협이 실행하는 몇 가지 사업에 있어서 의사결정에 직접 참여한다. 이것은 앞에서 살펴본 고성군의 돌봄마을 사업 사례에 등장하는 돌봄위원이 의사결정에 참여하는 것보다 더 폭넓고 상위 수준의 의사결정에 참여하는 것이다. 가령, 장곡사협이 진행하는 반찬나눔, 취약계층 주거안전 지원, 행복나눔공동빨래방 지원 등의 수혜자가 되는 주민(주로, 노인)을 돌봄반장 회의에서 결정한다.

3.2.2. 마을 단위 사회적 농업

장곡면에서 활동하는 여러 사회적 농장을 지원하는 일도 장곡사협의 활동이다. 마을 어르신의 여가 활동으로서, 또는 여타 주민의 필요에 따라 사회적 농장의 활동을 기획하고 실천하는 과정에서 장곡사협이 가능한 범위 내에서 도움을 제공한다. 현재 장곡면에 소재한 다섯 개의 사회적 농장이 각기 특정한 참여자와 함께 사회적 농업 활동을 펼치고 있다. 주로 독거노인 및 치매 노인 원예 활동, 텃밭작물을 활용한 요리 나눔 활동, 결혼이주여성 쉼터 프로그램, 귀농 희망 여성 및 귀농 초기 비혼여성 농업 교육 및 관계 형성 지원, 커뮤니티 모임 등을 지원한다.

3.2.3. 마을로 찾아가는 행복지킴이

장곡면에는 과거에 홍성군 마을만들기 지원센터 또는 홍성군 농업기술센터에서 실시한 ‘복지원예교육’이나 ‘치매 예방 교육’을 이수하고 강사로 활동할 수 있는 주민이 여러 명 있다. 장곡사협의 조사 사업을 통해 그런 주민들을 찾아서 ‘행복지킴이’ 모임으로 조직하고, 그들이 실제로 자신이 배운 것을 지역에서 활용할

수 있게 지원하였다. 이들 행복지킴이팀은 방문을 희망하는 마을의 회관이나 경로당을 방문하여 농산물 활용, 원예 활동 등을 결합하여 노인의 문화여가 활동을 돕는다. 가령, 꽃식초 만들기, 천연꽃비누 만들기, 에코백 만들기, 정담 나누기, 건강체조, 손놀이 등과 같은 내용으로 프로그램을 진행한다.

3.2.4. 취약계층 주거안전 지원

취약계층 주거안전 지원은 고령자 가구를 대상으로 간단한 수리, 안전 점검 등 주거환경을 개선하는 사업이다. 낙상 사고를 방지하기 위해 공용 공간과 가정 주택 내 화장실에 안전손잡이, 미끄럼 방지 매트 등을 설치하거나 전기 안전 점검 등을 실시한다. 장곡면에서 영업하는 철물점 두 곳, 홍성군의 자활기업인 ‘홍성주거복지센터’ 등이 설치 시공하며, 이 사업의 대상은 돌봄반장의 추천을 받아 결정한다. 장곡사협이 활용할 수 있는 보조금 예산과 장곡면 지역사회보장협의체의 예산을 활용한다. 장곡면 행정복지센터에서 유사한 사업이 시행되는데, 그 예산이 소진되면 장곡사협으로 협조 요청이 오기도 한다.

3.2.5. 행복나눔공동빨래방 설치 및 운영 지원

세탁소가 없는 장곡면에서는 노인이나 교통약자 계층의 이불 빨래가 쉽지 않다. 홍성군 적십자봉사회는 ‘취약계층 대상 찾아가는 이동 빨래방 서비스’가 있지만, 일 년에 한두 번밖에 하지 않는 행사에 가까운 것이어서 실효가 없었다. 이런 상황에서 장곡사협이 장곡면 주민자치회와 협의하여 노인 등의 이불 빨래뿐만 아니라 일반 주민들의 세탁 수요에 대응할 방안을 찾기 시작했다. 2022년 홍성군 주민참여예산 공모사업에 선정되어 예산을 지원받았다. 그리고 마침 장곡면 예비군 중대본부 건물이 비어서, 해당 건물의 운영관리 주체인 홍성군 농업기술센터와 협의하고 건물 운영 권한을 장곡면으로 이전했다. 예비군 중대본부 건물을

리모델링하여 세탁 설비를 갖추고 행복나눔공동빨래방을 운영하기 시작했다. 장곡사협, 주민자치회, 지역사회보장협의체, 이장협의회, 새마을부녀회, 적십자봉사회, 의용소방대로 구성된 행복나눔공동빨래방 운영협의회에서 운영 관련 의사결정을 내린다. 75세 이상 주민은 1회 3,000원, 기초생활수급자 및 등록 장애인 등 취약계층은 무료, 일반 주민은 5,000원(시중 빨래방 가격의 절반 수준)의 이용료를 낸다. 이장, 부녀회장, 돌봄반장 등의 자원봉사를 통해 주민자치회가 주관하여 빨래방 이용이 어려운 사람들의 이불을 수거하고 배달하는 서비스를 제공한다. 행복나눔공동빨래방을 운영하는 데 소요되는 비용은 이용료와 주민자치회 및 장곡사협에서 운영 매니저 수당을 충당하고, 장곡면 행정복지센터에서 전기 및 수도 요금을, 지역사회보장협의체에서 세제 등 재료값을 부담한다.

4. 시사점

앞에서 살펴본 세 지역 사례는 농촌의 노인 돌봄에 지역사회 주민이 관여하는 새로운 과정들을 보여준다. ‘지역사회 주도’라고 말하기 어려운 사례도 있지만, 주민의 참여라는 관점에서 세 사례가 공통되게 보여주는 내용은 다음과 같다. 첫째, 누구(노인)에게 어떤 종류의 돌봄을 제공할 것인지를 결정하는 데 지역사회 주민이 관여한다. 둘째, 돌봄 활동에 있어 주민들이 적극적으로 역할을 수행한다. 무급 자원봉사의 형식으로 참여한다. 셋째, 농촌 노인의 돌봄 필요를 파악하는 데 있어 가까운 곳에 거주하는 주민들에게 역할이 부여된다. 넷째, 노인 돌봄에 주민들이 직접적으로 관여함으로써 지역사회의 사회자본을 증진하고, 증진된 사회자본은 다시 주민들의 참여를 강화하는 긍정적인 되먹임 구조를 형성해가고 있다.

물론, 차이점도 많다. 여러 측면에서 차이점이 있고, 각각의 장단점이 분명히 존재한다. 하지만 염두에 두어야 할 것은, 사실 농촌 노인 돌봄에 관련한 확고하

고 구체적인 정책 방향이 없는 가운데, 지역에서 시도되는 노력이 해당 지역의 역사성과 사회적 기반에 따라 제각기 다른 방향으로 진행될 수밖에 없다는 점이다. 즉, 경로의존성의 문제를 고려해야 한다.

〈표 3-4〉 경남 고성군의 ‘돌봄마을’, 충남 홍성군의 ‘장곡사협’, 경남 거창군의 ‘희망나눔 통합돌봄’ 비교

구분	경남 고성군 ‘돌봄마을 사업’	충남 홍성군 ‘장곡사협’	경남 거창군 ‘희망나눔 통합돌봄’
활동의 형식	* 지방자치단체의 정책사업	* 지역사회 조직의 자생적 실천 (중앙정부 부처 및 지방자치단체 사업 연관)	* 지방자치단체의 정책사업
활동의 장소적 범위	* 마을(행정리)	* 마을(행정리), 면	* 마을(행정리), 읍면
활동의 내용적 범위	* 돌봄 활동: 안부 확인, 반찬나눔, 주거환경 개선, 긴급지원을 위한 연계, 여가 활동, 물품 지원	* 돌봄 활동: 안부 확인, 반찬나눔, 주거환경 개선, 긴급지원을 위한 연계, 여가 활동, 치매 예방 교육, 고령농가 영농 폐비닐 수거, 빨래방 운영, 교통 지원 * 지역 내 이슈(issue)에 대한 여론 조성(대중교통 문제, 쓰레기 처리 문제)	* 돌봄 활동: 안부 확인, 반찬나눔(공유냉장고), 주거환경 개선, 긴급지원을 위한 연계, 여가 활동, 물품 지원, 치매 예방 교육
연결망 특성	* 크기: 상대적으로 작음 * 형태: 수직적인 나무(tree) 구조 * 구성원: 군청, 면사무소, 종합사회복지관, 장기요양기관, 군(주거개선봉사회, 정리수납 봉사회), 마을(돌봄위원회), 문화예술단체	* 크기: 상대적으로 큼 * 형태: 상대적으로 수평적인 그물망(web) 구조 * 구성원: 군청, 면사무소, 장곡면 지역사회(주민자치회, 장곡면 지사협, 부녀회, 청년회, 이장협의회, 의용소방대, 적십자봉사회), 홍성군 자활기업, 마을(이장, 부녀회장, 돌봄반장), 개인(농업인, 자영업자)	* 크기: 상대적으로 큼 * 형태: 주민 활동가/읍면지사협/행정이 결합된 다층 구조 * 구성원: 군청, 읍면사무소, 사회복지기관, 지역사회(지사협, 주민 활동가), 마을(이장, 부녀회장 등)
연결망의 변동성	* 고정적	* 유동적(새로운 활동의 기획·실행 여부에 따라 연결망에 행위자가 추가로 참여할 가능성)	* 고정적
조사 활동	* 욕구조사: 돌봄위원+종합사회복지관	* 욕구조사: 돌봄반장, 장곡사협 복지돌봄 조사단 * 자원조사: 장곡사협 복지돌봄 조사단 * 마음건강 실태 조사: 장곡사협+외부 전문가	* 욕구조사: 주민 활동가(온돌지기)+읍면 케어 매니저

(계속)

구분	경남 고성군 '돌봄마을 사업'	충남 홍성군 '장곡사협'	경남 거창군 '희망나눔 통합돌봄'
계획	* 돌봄 계획: 돌봄 서비스 대상자 지원 계획	* 지역계획: 장곡면의 돌봄 관련 중장기 계획	* 지역계획: 마을복지계획
자금 조달	* 고성군(군비사업: 통합돌봄지원사업, 신중년일자리 지원사업)	* 홍성군(군비사업: 주민참여예산 사업, 홍성군 복지와 지원사업), 중앙정부(농림축산식품부, 행정안전부), 자체 수입(빨래방 사용료)	* 거창군(군비사업: 거창군 복지와 지원사업, 농업기술 센터 마을만들기 지원사업), 중앙정부(농림축산식품부/ 일반농산어촌개발사업)
주민 참여 방식	* 마을별 돌봄위원회	* 마을별 돌봄반장, 주민 활동가	* 주민 활동가
재원 확보의 안정성	* 불안정(군비사업의 존속 여부에 결정적으로 영향 받음)	* 불안정(군청의 안정적 지원 정책, 추진체계 부재)	* 안정적

자료: 저자 작성.

4

결론

1. 정책 방향

노인장기요양 서비스 같은 공적 돌봄 체계가 농촌에도 일반화되었지만, 공적 돌봄 체계만으로는 충족하기 어려운 ‘돌봄 필요’가 다양하게 존재한다. 크게 보아 보건의료, 장기요양, 일상생활 돌봄의 세 분야가 노인 돌봄의 필요 분야라고 범주화할 수 있다. 그중에서도 ‘일상생활 돌봄’의 필요가 새롭게 확인된다.

농촌 노인의 일상생활 돌봄과 관련된 정책은 최근에 시작되었다. 그 규모가 아주 작은 초기 단계의 정책이다. 농림축산식품부는 ‘농촌 주민 생활돌봄공동체 지원사업’을 2022년에 시작했다. 전국 40여 개소의 읍면 지역에서 시행된다. 보건복지부 정책 중에 노인 대상 일상생활 돌봄 관련 보건복지부 정책사업을 찾자면 ‘맞춤형 노인돌봄사업’ 정도가 있다. 이것은 생활지원사를 운용해 안부를 확인하고 긴급 상황이 있는 경우 관계 기관에 연계하는 정도의 내용으로 편성되어 있다. 최근에 보건복지부는 ‘일상생활 돌봄 서비스 사업’을 시작했지만, 노인을 대상으로 하지 않는다. ‘일상생활에 돌봄이 필요한 청중장년(19~64세)’ 그리고 ‘질병이

나 정신질환을 앓고 있는 가족을 돌보거나 그로 인해 생계 책임을 지고 있는 청년(19~39세)’을 대상으로 한다.

농촌에서 노인 돌봄과 관련하여 지역사회가 관여할 수 있는 영역이 있다면, 비록 제한된 수준이지만, 일상생활 돌봄과 관련된 부분이다.

관련된 법률이 제정되어 ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄’을 활성화할 정책을 펼칠 최소한의 법적 기반이 갖추어졌다. ‘농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률’이다. ‘의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률’(2026년 3월 시행 예정)은 지역사회의 주도성을 인정하는 법률이 아니며, 법률명에서 ‘통합’이 의미하는 바는 여러 갈래로 전달되는 공적 돌봄 서비스들을 연계·통합하자는 것이어서 한계가 있지만, 지방자치단체 수준에서 운영하는 통합지원 협의체를 지역사회보장협의체와 통합해 운영할 수 있게 하고 있다. 즉, 지역사회 보장협의체를 통한 지역사회 주민들의 참여 가능성은 열려 있는 것이다.

사례 분석 결과에서 보았듯이, 지역사회 주민 조직이 가장 큰 주도성을 가지고 노인 돌봄에 나설 경우(장곡면), 1) 효과적으로 필요를 식별하고, 2) 운영상의 효율을 기하며, 3) 지역사회 사회자본 증진에 기여하는 등 장점이 많다. 그러나 지방자치단체의 복지 정책과 계획과 재정이 뒷받침되지 않으면 자원 동원의 불안정성을 극복하기가 쉽지 않다. 결국, 거창군의 사례에서 보듯이, 지역사회 주민들의 주도성은 행정-보건복지기관 전달체계와 잘 결합될 때 가장 효과적으로 성과를 낼 수 있다.

구체적인 하나의 경로가 확정된 상황은 아니다. 중앙정부의 법률이나 정책은 이 문제와 관련하여 세세한 규정을 담고 있지 않다. 농촌 지방자치단체 및 그 지역의 주민들이 시도할 만한 새로운 구상이 더 많이 나올 수 있고, 그래야 한다. 다음과 같은 두 과제가 남아 있다. 첫째, 노인 돌봄이 단지 공적 체계만의 책무가 아니라 농촌 지역사회가 관여해야 할 중요한 문제라는 점을 주민들이 알게 하고, 주도적으로 실천할 수 있도록 지원 정책을 확대해야 한다. 학습과 실험적 시도에 드는 비용을 지원하고, 노인 돌봄 실천에 나서는 지역사회 조직을 육성해야 한다. 돌

째, 기성의 보건복지 체계는 농촌 현장에서 지역사회의 관여가 있을 때 그 성과를 더욱 높일 수 있다는 점을 행정 부문이 인식하고, ‘민관이 협력하는 노인 돌봄 체계’를 지방자치단체 현장 수준에서 구축해야 한다. 이 경우에 가장 먼저 해소해야 할 것은 불필요한 오해에 기인하는 ‘칸막이’ 행정의 문화다.

2. 방안

2.1. 노인 돌봄을 실천하는 주민 조직 육성 및 지원

노인 돌봄이 공적 체계만으로 충분히 해결되기 어려운 다양한 필요 영역을 수반하는 문제라는 점을, 농촌 지역사회 주민들이 알고 스스로 조직화한 자발적 실천에 나설 수 있게 정부 및 지방자치단체가 지원해야 한다.

첫째, 농촌 지역사회가 주도하는 노인 돌봄 실천을 지원할 수 있는 국고보조 사업으로는 ‘농촌 주민 생활돌봄 공동체 지원사업’이 거의 유일하다. 대체로 하나의 읍이나 면 범위 안에서 설립된 주민 조직이 돌봄의 필요를 직접 파악하고 실천 계획을 수립해 활동하는 것을 재정적으로 지원한다. 그런데 2022년부터 시행된 이 사업은 그 수요가 확인되고 있음에도, 그다지 확대되지 못하고 있다. 농림축산식품부와 재정 당국이 관심을 갖고 재정 투입을 확대할 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체에 따라서는 ‘농촌 주민 생활돌봄 공동체 지원사업’이 아니더라도 주민 조직이 노인 돌봄에 나서도록 지원하는 시책을 펼치는 곳들이 있다. 농림축산식품부의 정책사업과 지방자치단체의 정책사업을 시군 수준에서 한데 묶어 계획적으로 접근할 필요가 있다. ‘농촌경제사회서비스법’은 그런 계획을 수립하도록 시군에 기회를 제공하고 있다. 지방자치단체 수준에서 지역사회가 관여하는 노인 돌봄이 계획적으로 그리고 안정적으로 정책의 뒷받침을 받을 수 있

계 법률에서 마련한 계획 제도를 활발하게 활용해야 한다. 농림축산식품부는 농촌 지방자치단체들이 적극적으로 계획을 수립하고 추진하도록 유인을 제공해야 한다. 가령, 법률에 언급된 ‘농촌 서비스 협약제도’의 도입을 조속히 검토하고 시행할 필요가 있다.

셋째, 주민들이 직접 노인 돌봄의 필요를 확인하고 돌봄 실천을 기획할 만한 역량 형성을 지원해야 한다. 다양한 수준의 학습 기회를 제공해야 한다. ‘농촌 주민 생활돌봄 공동체 지원사업’에 참여하는 소수의 농촌 주민들에게는 아주 기본적인 수준의 교육 기회가 제공되고 있지만, 이것을 더욱 확대해야 한다. 그러면서 체계적인 학습 과정을 개발하고 운영할 필요가 있다.

2.2. 지방자치단체 수준에서 노인 돌봄 정책의 다층적·통합적 거버넌스 형성

노인 돌봄과 관련된 기초 지방자치단체 수준의 정책 거버넌스는 지금까지 보건 복지 담당 부서를 중심으로 ‘행정-보건복지기관’의 두 층위에 걸쳐 형성된 구조였다. 이 같은 ‘일원적·이층위 거버넌스’는 지역사회 주민들이 깊게 관여할 여지를 주지 않는 것이었다. 비록 ‘사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률’ 제41조에 지역사회보장협의체를 시군과 읍면 수준에 각각 설치하게 함으로써, 주민 참여의 통로는 갖추어졌지만, 지역사회보장협의체의 역할이 제한되어 있다. 특히 읍면 지역사회보장협의체의 경우가 그렇다. 이런 상황에서 지역사회 주민들이 주도적으로 노인 돌봄 문제에 관여하려면 기존의 거버넌스를 대폭 재편해야 한다. 재편의 방향은 두 가지다.

첫째, ‘행정-보건복지기관-주민’의 세 층위로 구성되는 다층적 거버넌스가 필수적이다. 지역사회 주민을 돌봄 등 복지 서비스의 수혜자로만 머물게 하거나, 기껏해야 읍면 지역사회보장협의체가 사회보장급여 수급권자를 발굴해 행정이나 보건복지기관에 보고하는 정도의 역할을 수행하는 경우가 거의 대부분이다. 앞

으로는 그런 정도의 소극적인 역할 범위를 넘어서, 적어도 사회보장수급권 제도 밖에서 제공되는 노인 돌봄 서비스에 대해서는 그 필요를 식별하고 서비스 제공 대상자를 결정하는 논의 과정에 상당한 주도권을 지역사회에 주어야 한다.

둘째, 지방자치단체 및 중앙정부 수준에서 부서·부처 간 협의와 조정 구조를 마련해야 한다. 노인 돌봄 문제에 농촌 지역사회 주민들이 적극적으로 관여하게 될 때, 그것을 뒷받침할 정책 지원은 중앙정부 수준에서 근원을 달리하는 몇 개의 계선을 따라 지방자치단체를 경유해 농촌 지역사회에 도달하는 경로를 따라 전달된다. 가령, 지역에서 특정 주민이 필요한 사회보장 급여를 받으려면 보건복지부의 예산과 시군 및 읍면 지역사회보장협의체의 수급권자 발굴 활동이 수반되어야 한다. 다른 한편으로, 사회보장급여 수급권자는 아니더라도 실제로 돌봄이 필요한 노인을 찾아내고 이웃 주민들이 실제로 도움을 제공하는 데에는 농림축산식품부의 정책사업 예산이 농정 계통을 통해 투입된다. 이 두 흐름은 읍면 지역사회 수준에서 서로 만나게 된다. 두 흐름이 만나는 곳에서 행정의 ‘칸막이’ 문화가 힘을 발휘한다면 불필요한 혼선과 긴장이 발생하고, 정책 실행의 효율성을 저해한다. 기초 지방자치단체 수준에서 수평적 협의가 가능한 거버넌스가 작동한다면 그런 문제를 해소할 수 있다. 가령, 2026년 3월에 시행될 ‘돌봄통합지원법’에는 지역케어회의를 설치하게 되어 있는데, 거기에 참여하는 주민 주체로는 읍면 지역사회보장협의체만을 거명하고 있다. 지역케어회의의 문호를 더 열어 노인 돌봄 실천에 종사하는 주민 조직도 참여하게 할 필요가 있다. 다른 한편으로, ‘농촌경제사회서비스법’에서 규정하고 있는 지역위원회 구성에 있어서도, 현재 명시적으로 차단된 것은 아니지만, 법령을 적극적으로 해석해 보건복지 분야 직능단체가 위원으로 참여하도록 해야 한다.

참고문헌

- 강은나·김혜수·정찬우·김세진·이선희·주보혜·황남희·김경래·이혜정·최경덕(2023), 2023년도 노인실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강주희·윤순덕(2008), “노인복지 수요와 자원의 지역별 비교 분석”, 농촌사회, 18(1): 161-187, 한국농촌사회학회.
- 고성군 종합사회복지관(2021), “2021년 돌봄위원 대상 평가 설문조사 결과”, 미간행.
- 고성군(2022), 2022년 고성군 노인실태조사.
- _____(2024), 제63회 2024 고성군 통계연보.
- 김남훈·조승연·하혜지(2020), 농촌형 지역사회 통합돌봄 모형 개발 및 확산 방안, 한국농촌경제연구원.
- _____(2021), “농촌 주민의 노인 돌봄 제공 의향과 수용의사금액 분석”, 농촌경제, 44(1): 51-69, 한국농촌경제연구원.
- 김남훈·하인혜(2020), 농촌형 커뮤니티 케어 정책 과제, 한국농촌경제연구원.
- 김병우·우종한·서재교·정지영·연제민·조은지·추현우(2022), 농어촌 돌봄서비스 정책 방향과 과제, 농어업농어촌특별위원회.
- 김수린·한이철·정학성·김문정·전용호(2023), 농촌 노인 맞춤 복지를 위한 사회서비스 실태와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 김유진(2016), “‘지역 공동체 내에서 나이 들어가기’ 관점에서 살펴 본 농촌 독거노인 공동생활거주제에 관한 연구”, 노인복지연구, 71(1): 251-273, 한국노인복지학회.
- 김정섭·마상진·허주녕·강마야·이다점(2024), 저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(1/2차년도), 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·이순미(2023), 농촌 지역사회 주도 사회서비스 정책의 발전 방안: 생활돌봄을 중심으로, 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·최영빈·황종규(2025), 농촌정책의 읍면 수준 추진체계 형성 및 실천조직 지원 방안, 한국농촌경제연구원.
- 박정윤·박공주·윤순덕·채혜선·한은주(2007), “마을공동체 중심의 노-노(老-老) 돌봄 개발과 활용을 위한 농촌노인의 욕구 조사”, 한국지역사회생활과학회지, 18(1): 3-20, 한국지역사회생활과학회.
- 보건복지부 커뮤니티케어 추진본부(2020), 지역사회 통합돌봄 자체 추진 가이드북, 보건복지부.
- 보건복지부(2019), “지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어) 선도사업 추진계획”, 보건복지부.

- 송그름·남은우·진기남(2019), “커뮤니티케어 활성화를 위한 농촌지역 경로당 이용 노인과 비이용 노인 간 성공적 노화 관련 요인 비교”, 보건행정학회지, 29(4): 412-421.
- 오민수(2015), “읍면동 지역사회보장협의체에 관한 탐색적 사례연구: 읍면동 중심의 민관협력 내용 변화를 중심으로”, 지역발전연구, 24(2): 35-78.
- 윤성호·주상현(2018), “농촌 노인돌봄의 한계와 새로운 정책 방향 - 노인돌봄을 위한 지역공동체 조성을 중심으로”, 한국자치행정학회보, 32(1): 203-223, 한국자치행정학회.
- 윤순덕·채혜선(2008), “농촌마을의 비공식적 노인돌봄에 대한 사례연구”, 한국지역사회생활과학회지, 19(2): 297-308, 한국지역사회생활과학회.
- 이미영·조희금·최윤지(2016), “농촌독거노인의 생활안전서비스지원에 관한 연구”, 한국가족자원경영학회지, 20(1): 43-60, 한국가족자원경영학회.
- 이영글·박성준·함영진(2021), “주민이 참여하는 인적 안전망이 복지 사각지대 해소에 미치는 영향”, 사회복지정책, 48(1): 97-121, 한국사회복지정책학회.
- 장미나(2022), “마을 단위 지역사회보장협의체의 사례연구: 군산시 미성동·소룡동 ‘미소마을 행복위원회’를 중심으로”, 전주대학교 대학원 석사학위논문.
- 황미경(2019), “커뮤니티 케어와 통합사례관리 연계 네트워크 실천 방안 연구”, 한국케어매니지먼트연구, 30: 161-184.

〈온라인자료〉

국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(2023년), 검색일: 2025. 4. 23.

〈법령〉

- 농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률(시행 2024. 8. 17. 법률 제 19640호, 2023. 8. 16., 제정).
- 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(시행 2025. 10. 23. 법률 제 20929호, 2025. 4. 22., 타법 개정).
- 의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률(시행 2026. 3. 27. 법률 제20415호, 2024. 3. 26., 제정).

KREI

www.krei.re.kr



**농촌 지역사회 주도
노인 돌봄 체계 형성 방안**

한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601 T.1833-5500 F.061) 820-2211



9 791161 498072
ISBN 979-11-6149-807-2