

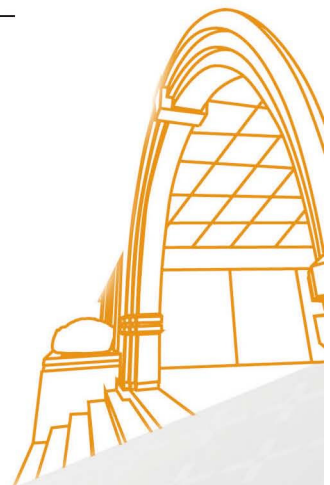
## 노인 1인가구 돌봄 지원을 위한 지역사회 노인돌봄공동체 제안

수행과제명 • 지역연대에 기초한 노인1인가구돌봄지원방안 -  
노인돌봄공동체 사례를 중심으로


과제책임자 • 김영란 연구위원





한국여성정책연구원  
Korean Women's Development Institute



## 노인1인가구 돌봄 지원을 위한 지역사회 노인돌봄공동체 제안\*

수행과제명  지역연대에 기초한 노인1인가구돌봄지원방안  
-노인돌봄공동체 사례를 중심으로

과제책임자  김영란 연구위원

 Tel: 02-3156-7147

 e-mail: youngran@kwdimail.re.kr

### 요약

급속히 고령화되는 한국사회에서 노인고독사가 사회문제로 등장하고 있으며, 길어진 노년기 자립적인 노후에 대한 관심 또한 증가함. 이에 향후 가장 증가할 것으로 전망되는 노인1인가구를 위한 지역사회 기반의 돌봄지원방안을 모색함.

노인1인가구의 대부분은 독립적으로 생활하는 것이 가능한 건강상태로, 이들에게 필요한 지원은 노인이 홀로 살아감으로써 발생하는 일상생활에 대한 지원과 정서적 지원임(예를 들어 친구 교체 등 간단한 집수리, 가사지원, 이동지원, 함께 밥먹기, 대화하기 등).

이에 노인1인가구에 대한 돌봄을 지역과 가족이 함께 풀어나가는 방안을 모색하고자 국내외 지역사회 노인돌봄공동체 사례를 발굴, 분석하였으며, 돌봄을 매개로 하여 노인과 지역주민이 함께 참여하는 지역사회 생활공동체의 활성화를 노인1인가구 돌봄지원 방안으로 제안함.

\* 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

김영란·송치선·이철선(2013). 지역연대에 기초한 노인1인가구돌봄지원방안-노인돌봄공동체 사례를 중심으로. 서울: 한국여성정책연구원

## 1 배경 및 문제점

- 2010년 인구주택총조사 결과 1인가구 중에서 노인1인가구는 106만 6천 가구로 전체 1인가구의 25.7%를 차지하고 있음. 또한 65세 이상 노인인구 중 노인1인가구의 비율은 20.2%임(통계청, 2010).
- 2013년 현재 65세 이상 고령자가 홀로 사는 노인1인가구는 총 가구의 6.9%를 차지하였으며, 향후 2030년에는 13.0%가 될 것으로 전망됨(통계청, 2013).
- 노인1인가구의 대다수는 기능제한 정도가 낮아 독립된 생활이 가능한 상태임.
- 그러나 경제적으로 취약하고, 가족이나 보호자의 지원을 받지 못하고 있으며, 이러한 상황에서 이웃과의 교류접촉 등 사회적 관계빈도도 낮은 편으로 정서적으로 우울증상을 보이는 비율이 높음.
- 즉, 대다수 노인1인가구의 경우, 기능장애에 대응하는 장기요양을 필요로 하는 수는 적지만, 노인 홀로 생활함으로써 발생하는 일상생활이나 정서적 지원 등의 돌봄에 대한 욕구를 가진 집단임.
- 노인돌봄은 장기요양에 대한 돌봄에서부터 일상적인 생활에 대한 돌봄, 정서적 돌봄 등 다층적인 수준의 내용을 포괄하는 개념임. 장기요양 돌봄은 기능장애가 있는 노인을 주요 서비스 대상으로 제공됨. 그러나 기능장애가 없는 독거노인의 경우도 일상적인 돌봄에 대한 지원욕구를 가지고 있음. 예를 들어 가구이동, 대형 쓰레기 처리, 조명기구 교체, 가사가전제품 수리, 대청소, 병원 및 관공서 이동이나 장보기 동행 등이며, 홀로 생활하는데서 오는 고립감이나 우울감해소를 위한 정서적 돌봄에 대한 욕구도 가지고 있음.
- 그렇다면 노인1인가구에 대한 일상돌봄지원은 어떻게 할 것인가? 부

양의식의 변화 등은 세대 비동거의 확산을 가져오며 이것은 일상생활에서 보호자 없이 생활해야하는 노인1인가구가 늘어날 확률이 높아질 것으로 예측되는 상황에서 독거노인에게 혼자 힘으로 해결하기 어려운 일상생활의 문제가 발생한다면, 어떻게 할 것인가?의 문제가 제기됨.

■ 일상돌봄 지원은 공적인 돌봄체계 하에서 그 수요에 대응하기는 어려움. 또 현행 공식돌봄지원에서 노인1인가구가 필요로 하는 일상생활 지원을 위한 돌봄이나 정서적 지원 돌봄은 매우 제한적으로 제공되고 있음.

● 이에 독거노인에 대한 일상돌봄과 정서적 돌봄은 국가중심의 공식 돌봄지원체계와는 달리 지역에 기반한 돌봄공동체 방식으로 운영하는 방안을 모색할 필요가 있음.

● 즉 노인이 생활하는 지역사회를 기반으로 돌봄이 제공되도록 조직하고, 돌봄자는 지역주민을 비롯한 다양한 주체의 참여를 기초로 함. 이러한 공동체 방식의 돌봄은 노인들로 하여금 살던 지역에서, 친숙한 사람들과, 친근한 이웃에 의한 돌봄을 받으며 생활하는 것을 가능하게 해줄 것임. 즉 재택생활을 가능하게 하는 최소한의 돌봄서비스를 공식 돌봄으로 보장하는 것을 전제로 하고, 지역사회를 기반으로 한 지역자원을 활용한 일상돌봄이 가능하다면, 노인들은 자립적으로 노후를 보낼 수 있을 것임.

■ 이러한 배경에서 현재 한국에서 진행 중에 있는 지역사회에 기반한 노인돌봄공동체 사례를 발굴하고, 사례분석을 통해 지역사회 노인돌봄공동체 추진을 위한 실현방안을 제안하였음.

## 2 조사 및 분석결과

### 가. 노인1인가구의 생활실태

■ 2010년 인구총조사 결과 65세 이상 노인인구 중 노인1인가구의 비율은 20.2%로 노인 5명 중 1명이 홀로 살고 있음. 전체 1인가구 중에서 노인1인가구는 25.7%(106만 6천 가구)임(통계청, 2010). 2013년 고령자 통계(통계청, 2013)에 의하면 2013년 현재 65세 이상 노인1인가구는 전체 가구의 6.9%이며, 이는 점차 늘어나 2035년에는 15.4%가 될 것으로 전망됨(통계청, 2013).

■ 2011년 노인실태조사(정경희외, 2012) 결과에 의하면,

- 전체 노인의 85.1%가 일상생활수행능력(ADL)과 수단적 일상생활수행능력(IADL)에 있어서 기능제한이 없음. 노인독거가구의 경우는 83.0%, 노인부부가구 중에서는 89.0%, 자녀동거 가구 중에서는 79.9%가 기능제한이 없음.
- 건강과 관련하여 우울증상 유병률과 우울정도를 살펴보면 노인독거가구의 경우 다른 가구에 비해 우울증상률이 41.2%로 가장 높으며, 우울정도 평균점수도 63.3점으로 가장 높았음.
- 영양상태는 대부분의 노인가구는 영양상태가 양호하지만, 노인독거가구의 경우 61.3%가 영양관리주의 및 개선이 필요한 것으로 나타남.
- 노인학대경험에서 노인독거가구는 다른가구형태에 비해 ‘가족이나 보호자가 돌보아 주지 않음’과 ‘가족이나 보호자가 찾아오지 않거나 생활비를 주지 않음’의 경험비율이 높아 가족이나 보호자로부터 부양이나 돌봄을 받지 못하고 있는 것으로 확인됨.
- 경제상태는 노인독거가구의 경우 생활수준이 ‘낮은 편이다’라고 생각하는 비율이 다른 가구형태와 비교하여 가장 높으며, 국민기초생활수급자의 비율도 노인독거 가구가 15.2%로 가장 많아, 경제적으로 취약한 집단임이 확인됨.

## 나. 노인돌봄지원서비스 현황 및 문제점

- 노인장기요양보험제도 이용 현황을 보면 2012년 기준 등급판정자와 등급외판정자는 총 462,740명(KHISS 보건산업통계, 2013)으로, 전국 65세 이상 노인인구 총 5,889,675명(통계청, 2013)의 7.8%임.
- 노인돌봄서비스는 크게 노인돌봄기본서비스와 노인돌봄종합서비스 두 가지로 구분됨.
  - 노인돌봄기본서비스는 요양서비스가 불필요한 독거노인을 대상으로 한다는 점을 특징으로 가지고 있으며, 노인돌봄종합서비스의 경우에는 노인장기요양보험의 대상이 되지 않는 못하지만 요양서비스가 필요한 노인을 대상으로 서비스가 제공된다는 점에서 차이가 있음.
  - 노인돌봄기본서비스는 65세 이상의 실제 혼자 살고 있는 노인을 대상으로 함. 명시적으로 독거노인을 대상으로 하고 있다는 점에서 의미를 가지며, 주요 사업내용은 노인돌보미 파견을 통한 독거노인 가정방문, 유선 등을 통한 주기적 안전확인, 생활교육, 보건복지서비스연계 실시임.
  - 노인돌봄종합서비스는 노인에게 가사·활동지원서비스(월 27시간 또는 월 36시간), 주간보호서비스(월 9회 또는 월 12회)를 제공함<sup>1)</sup>. 또한 대상자는 65세 이상 장기요양보험 등급외 A, B의 전국가구 월 평균 소득 150% 이하의 노인임. 2013년 현재 노인돌봄종합서비스의 이용자 수는 3만 여 명 정도임<sup>2)</sup>.

1) [http://www.mw.go.kr/front\\_new/jc/sjc0110mn.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=061005](http://www.mw.go.kr/front_new/jc/sjc0110mn.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=061005) 참고.

2) 보건복지부 사회서비스 전자바우처 제공기관 정보공개(<http://www.socialservice.or.kr/user/info/public/list.do>)에 제시된 기관별 수치는 시도별, 시군구별로 개별적으로 제시되어 있다. 이를 통해 전체 수치를 더해 전체 노인돌봄종합서비스의 이용자수를 구하였다.

■ **현행 노인장기요양제도 및 노인돌봄서비스의 한계는**

- 첫째, 공식노인돌봄지원서비스에 대한 문제점 중 하나는 장기요양보험서비스와 노인돌봄종합서비스의 경계에 놓여있는 노인들에 대한 서비스가 부재함.
- 둘째, 기능제한이 없는 다수의 노인1인가구가 필요로 하는 일상적인 돌봄수요를 충족해주지 못한다는 점. 돌봄은 장기요양돌봄에서 일상생활에 대한 돌봄, 정서적 돌봄 등도 포괄하는 개념이며, 기능제한이 없이 홀로 생활하는 노인1인가구는 일상돌봄지원이 필요한 상황임에도 현행 공식돌봄지원제도의 틀에서는 이러한 돌봄욕구에 대응한 서비스가 없다는 것이 문제점으로 지적됨.

**다. 지역사회기반 노인돌봄공동체 국내 사례**

■ 지금까지 노인을 대상으로 한 돌봄서비스는 노인과 정서적인 연계를 가지지 못한 채 지역사회내 기관에 의한 돌봄으로 제공되어 온 측면이 많았음. 노인의 일상생활을 지원하는 돌봄은 지역주민에 의해 이루어질 수 있으며 돌봄을 매개로 지역공동체가 활성화될 경우, 미래의 고령자가 될 지역주민을 위한, 즉 커뮤니티를 위한 케어로 발전해 갈 수 있을 것으로 기대함.

- 이에 돌봄을 매개로 지역사회 활동이 이루어지거나 지역사회를 기초로 한 노인돌봄사례를 발굴함.
- 발굴사례는 품앗이학교, 노인참여나눔터, 노인그룹홈 “한울타리행복의집”, 홀몸노인돌봄사업 임.

**1) 품앗이학교(여민동락노인복지센터)**

■ 품앗이학교는 지역공동체 중심 노인복지모델로 마을공동체가 마을어르신을 돌보는 방식임.

- 품앗이학교는 농촌 마을의 경로당 공간을 거점으로 운영됨. 서비스 제공기관이나 사회복지사가 아닌 마을주민들이 스스로 요양보호사가 되거나 노노케어 일자리에 참여하여 고령의 마을 어르신을 정서적, 신체적으로 지원하는 역할을 수행하는 방식의 돌봄공동체임.
- 학교의 주요 프로그램은 건강체조, 한글교실, 미술교실 등 다양한 프로그램과 공동식사 등임. 마을주민과 노인들이 매일 경로당에 모여서 공부 등 다양한 활동과 식사를 함께 하는 방식임.
- 이 사업의 추진주체는 여민동락 노인복지센터이며, 사업의 명칭은 '민관거버넌스 구축을 통한 지역내 독거노인 통합지원프로그램-자립과 자치로 일구는 지역공동체복지 '품앗이학교'임.
- 품앗이학교의 추진요소는 주체적 요소로 추진주체인 여민동락공동체에 대한 마을의 신뢰와 마을이 수용 가능한 콘텐츠 개발, 지역에서 필요한 공동체의 역량, 마을리더 등임. 주체들 간의 관계적 요소로 마을주민간, 독거노인과 주민간의 관계 맺기와 적극적 관심 등으로 서로 돌봄이 가능함. 객관적 요소로 마을에 위치한 경로당을 거점공간으로 활용하였기에 주민들의 접근성이 높았다는 점임.
- 마을단위의 품앗이 학교 활동을 토대로 마을복지위원회가 구성되어 마을 자치조직으로 활성화되고 있어 마을공동체로 발전해나갈 가능성이 높음.

## 2) 노인참여나눔터(한국헬프에이지)

- 한국헬프에이지의 노인참여나눔터 사업은 빈곤·소외노인이 경제적, 사회적 소외를 스스로 극복하기 위해 자치공동체를 조직하여 지역주민과 함께 지역사회개발에 참여하고 나눔을 실천하는 운동임.
- 도시지역저소득층 노인을 회원으로 하고 있는 것은 저소득층 노인들이 상대적으로 경제적 어려움으로 노년기 사회적 고립을 경험할



가능성이 더 높고, 도시지역의 경우 이웃과의 일상적인 교류가 더 적기 때문이다.

- 나눔터의 주요 활동은 주1회 정기모임을 하고 있으며 건강체조교실 등 다양한 프로그램을 운영하고 있음. 나눔터 활동은 노인회원이 선출한 집행부가 주관하며, 의사결정은 자치회의를 통해 이루어짐.
- 나눔터는 이제 시작단계로 나눔터 회원간의 상호 돌봄과 관계 맺기를 하는 과정에 있음. 이러한 과정에서 지역사회 활동에도 참여하고 있는데, 예를 들어 회원을 위한 돌봄 활동과 더불어 비회원 이웃주민 노인을 위한 돌봄지원 활동을하거나 지역사회를 위한 봉사활동을 하고 있는 나눔터가 있음.
- 노인참여나눔터는 대상이 저소득층노인으로 한정되며, 노인자치공동체를 지향하고 있어 노인 돌봄을 주요 목적으로 시작한 사업은 아니라고 할 수 있음. 그러나 지역에서 노인자치공동체가 활성화된다면 참여하는 독거노인들의 정서적 고립감을 해소하는데 기여할 것으로 기대됨.

### 3) 노인그룹홈 ‘한울타리 행복의 집’(김제시청)

- 경로당 기능을 보강하여 홀로 사는 노인들이 공동생활을 할 수 있도록 한 사업으로, 2006년에 시작하였으며 전국 최초 노인그룹홈.
- 노인그룹홈은 독거노인이 많고 입주 희망노인이 10명 이상인 마을을 대상으로 하며, 그룹홈 설치가 가능하고, 경로당 이용에 대한 마을주민의 동의가 있는 마을이어야 함.
- 2013년 1월 현재 김제시의 그룹홈 수는 127개, 입주 인원은 약 1,258명임. 운영방식은 입주노인 자치 운영이며, 선발된 그룹홈장이 운영비 지출을 관리함. 마을에 따라서 이장과 부녀회장 등의 자원 봉사 지원이 있기도 함.

■ 김제시 노인그룹홈은 공동거주공간을 제공함으로써 마을 노인들이 자연스럽게 모이게 되면서 서로 돌봄과 안부 점검 등을 하게 되며, 지자체 주도 사업으로 활동가나 사회복지사 등의 개입이 없다는 점이 품앗이학교와 나눔터 사업과 다른 점임.

■ 그러나 주요 활동내용이 함께 모여 식사하고 난방비 절감을 위해 함께 모여 잠자는 것에 그치고 있어, 지역사회 주민이 참여하는 마을공동체 방식의 돌봄으로 간주하기는 어려움. 그러나 마을주민의 동의가 있어야 그룹홈을 설치할 수 있고, 마을이장이나 부녀회장이 자원봉사 활동을 하고 있어 향후 마을주민 전체가 그룹홈에 관여하게 된다면 마을 돌봄으로 발전될 가능성이 있음.

#### 4) 홀몸노인돌봄사업(경기도청)

■ 경기북부청의 홀몸노인돌봄사업은 정부서비스(노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 재가노인지원 서비스)에서 제외된 홀몸노인과 새마을회원이 결연을 맺고, 수시로 전화하고 방문 등을 통해 보살피는 주민참여 지역복지 모델임.

■ 경기도와 민간단체인 경기도 새마을협의회 협약으로 2011년 5월부터 추진. 지역주민인 새마을회 회원이 이웃의 어르신을 돌본다는 점에서 지역사회기반의 노인돌봄 형태로 운영되고 있지만, 현재는 새마을회 회원과 독거노인간의 개인 결연에 그치고 있는 단계임.

## 라. 지역사회기반 노인돌봄공동체 해외 사례

■ 영국의 씨클모델

- 지역사회를 기반으로 한 협동조합 형태의 돌봄공동체.
  - 회원가입으로 이용자격을 가지며, 회원은 돌봄자가 될 수도 있고, 돌봄 수혜자가 될 수도 있음. ‘씨클(Circle)’의 회원가입 대상자는

50대 이상의 장년층이며, 회원 가입은 도움을 받거나 이웃의 여러 사람들과 사회적 교류를 형성하기 위한 것으로, 일정 수준의 월회비를 내고 가입이 이루어짐.

- ‘씨클(Circle)’의 자원봉사자 또는 도우미(helper)의 경우에도 누구나 자신이 살고 있는 지역 내에 등록할 수 있음. 각 지역의 도우미는 나이 제한이 없으며 다양한 관심사와 능력을 가지고 있음. 회원들도 도우미가 될 수 있기 때문에 회원과 도우미의 경계도 불분명하다는 특징을 가지고 있음. 도우미는 무급 자원봉사 형태로 도움을 줄 수 있고, 유급 서비스를 제공하는 경우도 있어 자원봉사자와 차이점을 가짐.
- 회원은 자기가 속한 ‘씨클(Circle)’에 전화를 걸거나 이메일로 연락하여 도우미를 요청하기도 하고, 자신이 참가하고 싶은 여러 학습이나 이벤트 기회를 찾고 신청하기도 하며, 자신이 직접 다양한 이벤트나 학습의 기회를 만들어 씨클에 홍보를 부탁하기도 함.
- ‘씨클모델(Circle Model)’의 장점은 공공의 영역에서 제공하기 어려운 작은 규모의 서비스를 가족들에게 제공하는 것임. 즉 사람들의 요구를 관에서 만들어서 제공해주는 수동적인 방식이 아니라 자신이 원하는 서비스를 서로 제공한다는 점에서 적극적인 방식을 취하게 되고 서비스의 확장성, 서비스의 질 향상, 예산 절감 등의 효과가 있으며, 양질의 서비스가 수혜자에게 전달될 수 있는 채널을 마련하게 되는 결과를 가져옴. 또한 회원들은 무조건적인 무료 서비스가 아니라 회비를 낸 후 받는 서비스라는 점에서 자존감을 높이는데 효과적임.

#### ■ 일본의 복지클럽

- 오래 생활한 지역에서 인간관계를 유지하고 함께 살며 상부상조하는 생활하는 것을 이어나가기 위한 ‘재택복지지원 시스템’만들기를 목적으로 함. 이를 위해 택배에 의한 공동구매 시스템, 건강·의료 네트워크 시스템, 돌봄 포함 고령자 재택 및 복지시설 네트워크 시스템을 구축하고 있으며, ‘W.co(위커스 콜렉티브)’ 협동조합과 쌍무

계약에 의해 서비스를 제공함.

- ‘W.co(위커스 콜렉티브)’의 서비스는 복지·간병 분야와 풍요로운 생활과 관련한 분야로 구분됨. 복지·간병 분야는 정부에서 노인 돌봄과 관련하여 제공하고 있는 서비스와 유사한 유형, 예를 들어 가사간병서비스, 입주시설서비스, 주간(Day)서비스 등임. 생활을 풍요롭게 하는 다양한 서비스는 마을의 기술서비스, 안심방문 서비스, 복지상담창구서비스, 생활의 후견서포트, 자격연수강좌 서비스, 공제제도, 장례서비스 등임.

- ‘W.co(위커스 콜렉티브)’는 생활자, 시민이 가지고 있는 생활 기술이나 문화, 경험을 서로 살리며, 생활하고 있는 지역사회 안에서 서로 돕고 의지하는 지역활동(Community Work)의 방식을 기반으로 활동한다는 점에서 주민참가형 복지 사례를 보여줌.

#### ■ 핀란드의 로푸키리

- 협동조합에 의해 기획되고 지자체의 행정적인 지원이 결합되어 형성된 노인공동주거임. ‘로푸키리(Loppukiri)’는 “노인끼리 산다는 점은 요양원과 같지만, 수동적으로 돈을 내고 돌봄서비스를 제공받는 것이 아니라 입주자 소유의 집”으로 간주됨. 식사, 청소, 빨래, 건물 관리 등 생활에 필요한 일을 노인들이 상호 협동하여 해결하는 방식으로 운영됨.

#### ■ 미국의 비컨힐빌리지

- 주택관리, 활동적인 상태 및 건강 지원, 외출 도움 등의 돌봄서비스를 유료회원에게 제공함. 즉, 지역주민인 노인들이 필요로 하는 돌봄서비스를 회원이 필요할 때 지원하는 방식임. 그러나 지역주민이 노인 돌봄에 참여하는 것은 아니라는 점에서 노인과 지역사회 주민과의 상호관계는 형성되기 어려움. 다만, 아주 사소하지만 노인들이 꼭 필요로 하는 다양한 일상돌봄서비스를 발굴해냈다는 것이 주목할 점임.

### 3 정책제언- 지역사회 노인돌봄공동체 제안

#### 가. 배경 및 필요성

- 노인인구의 증가로 인해 새롭게 필요로 하는 노인돌봄의 수요는 폭발적일 것이며 공적돌봄으로 충족하기 어렵기 때문에, 돌봄의 사회적 실현을 위해 돌봄주체가 지역으로 확장될 필요가 있음.
- 일상생활 유지를 위한 기능적 돌봄, 즉 일상돌봄과 정서적 돌봄은 국가 중심의 공적 돌봄지원체계로 제공하기 어려운 돌봄서비스로, 일상돌봄과 정서적돌봄에 있어서 노인돌봄의 주체는 지역사회로 이동해야 할 필요가 있음.
- 지역사회에서 돌봄을 할 경우, 돌봄을 매개로 커뮤니티가 활성화될 수 있으며, 노인1인가구가 일방적인 돌봄의 수혜자로 존재하기 보다는 지역사회에서 주체자로 참여하게 됨에 따라 노인의 정서적 돌봄에 도움이 될 것임.
- 이에 지역사회에서 마을주민과 노인이 함께 참여할 수 있는 공동체 방식의 돌봄이 필요함.

#### 나. 지역사회 노인돌봄공동체의 기본 방향

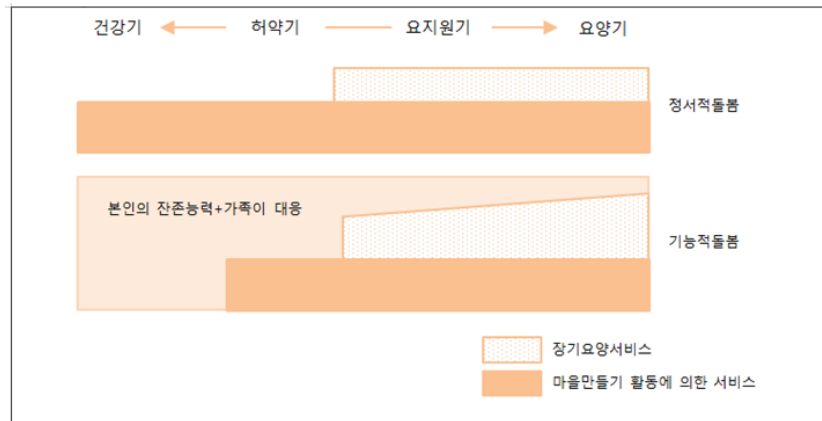
##### 1) 일상돌봄과 정서적돌봄 지원 제공

- 노인돌봄과 관련하여 전망되는 현상은 첫째, 고령화의 진전과 가족관계의 변화로 자녀와 비동거하는 노인가구가 증가할 것임. 둘째, 노인가구중에서 노인1인가구가 늘어날 것으로 전망됨. 셋째, 노인1인가구의 대다수는 기능제한이 없는 노인임. 그럼에도 불구하고 넷째, 노인1인가구가 독립적으로 생활하기 위해서는 일상생활에 대한 기능적 돌봄(집수리, 대청소, 이동지원, 가구옮기기, 전등갈기, 병원이동, 장보

기 등 일상생활 유지에 필요한 돌봄)과 정서적돌봄에 대한 지원을 필요로 함. 다섯째, 현재 노인돌봄지원제도는 기능제한이 있는 노인을 중심으로 하고 있어 노인1인가구가 필요로 하는 일상돌봄과 정서적 돌봄에 대한 지원은 이루어지지 않고 있음.

- 노인1인가구의 건강상태에 따라 필요로 하는 돌봄의 수준이 다를 것으로 예상됨. 아래의 <그림 2>를 보면 노인의 건강상태는 건강기, 허약기, 요지원기, 장기요양기로 구분할 수 있음. 돌봄은 정서적 돌봄과 기능적 돌봄으로 나눌 수 있는데, 정서적돌봄은 노인에게 친밀한 관계 맺기, 일상 공유하기 등의 정서적 지지를 위한 돌봄이며, 기능적 돌봄은 노인이 일상생활을 유지하는데 필요한 부분에 대한 돌봄 지원임.
- 건강기 노인의 경우 기능적 돌봄은 본인의 능력과 가족의 도움 등에 의해 해결가능하며, 가족자원이 없는 노인은 지역사회에 의한 돌봄 지원이 요구될 수 있으며 이는 개별 노인의 상황에 따라 다를 것임. 정서적돌봄은 마을만들기 활동 등 지역사회에서 지원되는 것이 필요함.
- 허약기의 노인은 장기요양서비스는 필요없으며, 기능적돌봄과 정서적돌봄에 있어서 마을만들기 활동을 통해 지역사회에서 돌봄서비스를 충족할 필요있음.
- 요지원기의 노인은 장기요양서비스가 필요로 하는 건강상태로, 기능적돌봄의 대부분은 장기요양서비스를 통해 충족하고, 일부서비스는 지역사회 돌봄서비스로 보완하는 방식으로 조합하며, 정서적 돌봄은 장기요양서비스와 지역사회, 즉 마을공동체에서 동시에 지원하는 것이 필요함.
- 요양기의 노인은 기능적돌봄의 대부분을 장기요양서비스에 의존하게 되어 마을공동체의 기능적돌봄서비스는 거의 불필요함. 하지만, 정서적돌봄은 마을만들기 활동에 의한 서비스가 제공될 필요가 있음. 요양기의 노인이 시설로 이주하더라도 기존의 지역사회에서의 관계를 지속하는 것이 노년기 정서적돌봄에 중요하기 때문임. 또 요양기 노인이라 하더라도 공적돌봄서비스를 이용하면서 ‘정든 마

을에서 늙어(이노우에, 유키코, 2006)’갈수 있도록 지역사회로 열려 있는 운영방식의 요양시설이 필요함.



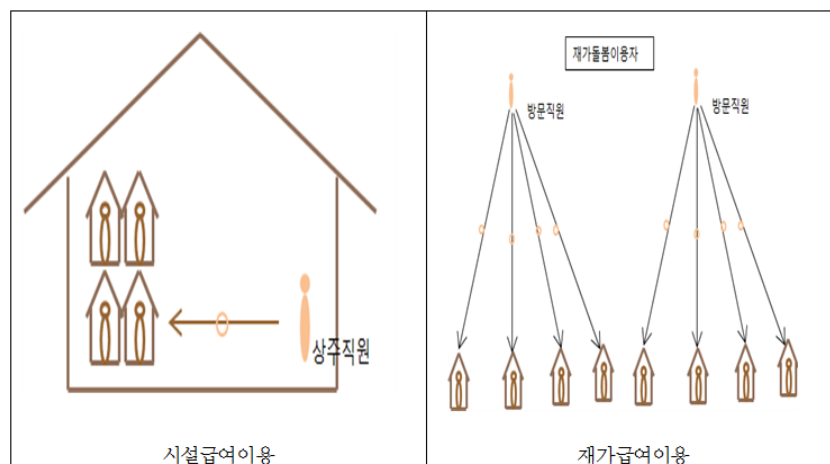
출처: 이노우에 유키코(2006), p74를 토대로 한국에 맞게 수정함

[그림 1] 노인1인가구의 건강상태에 따른 돌봄 구성

## 2) 지역사회 기반의 돌봄지원

- 노인인구의 증가로 인해 새롭게 필요로 하는 노인돌봄의 수요는 폭발적일 것이며 공적돌봄으로 충족하기 어렵기 때문에 돌봄의 사회적 실현을 위해 돌봄주체가 지역으로 확장될 필요가 있음을 확인해줌.
- 그 이유는 첫째, 독립적인 일상생활을 위한 기능적 돌봄, 즉 일상돌봄과 정서적 돌봄은 국가 중심의 공적 돌봄지원체계로 제공하기 어려운 돌봄서비스로, 비정기적이고, 보편적 지침 마련이 불가능하며, 지역에 따라, 노인에 따라 요구되는 서비스 내용이 다르기 때문임. 반면 지역사회는 다양한 자원과 인력이 있으며, 네트워크를 활용하여 공공이 제공해주기 어려운 작지만 꼭 필요한 서비스를 제공해줄 수 있음. 이에 일상돌봄과 정서적돌봄에 있어서 노인돌봄의 주체는 지역사회로 이동해야할 필요가 있음.
- 둘째, 또한 지역사회에서 돌봄을 할 경우, 돌봄을 매개로 커뮤니티

가 활성화될 수 있음. 지금까지 공적노인돌봄지원제도에서 아래 <그림 2>와 같이 노인은 시설에 고립되거나 개별 집에 고립되어 서비스 제공을 받는 방식이었음. 그러나 노인1인가구가 일방적인 돌봄의 수혜자로 존재하기 보다는 지역사회에서 주체자로 참여하는 것이 노인의 정서적 돌봄에 도움이 될 것이므로 지역사회에서 마을 주민과 노인이 함께 참여할 수 있는 공동체 방식의 돌봄이 필요함.



[그림 2] 현행 공적노인돌봄지원제도 제공방식

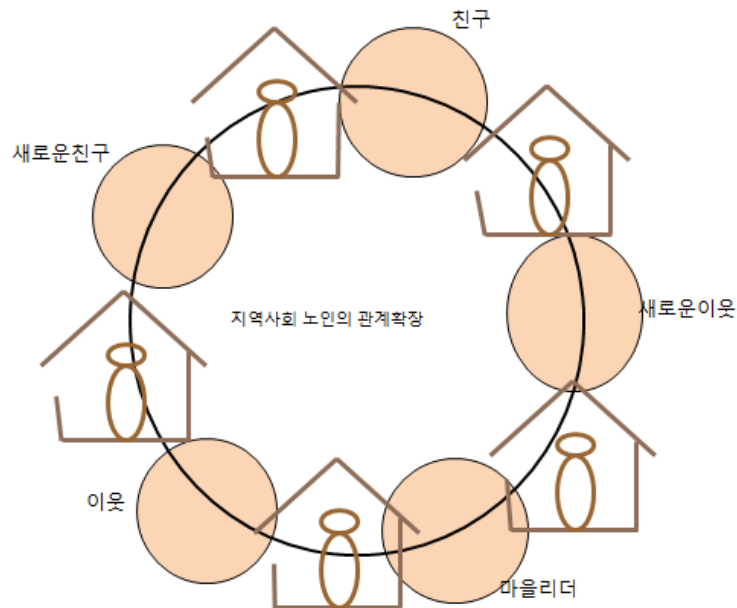
### 3) 노인의 사회적 관계망 지속 및 확장 지향

- 도시화에 따라 생활구조가 변화하면서 관심에 기반하여 형성된 커뮤니티가 활발해지는데, 사람들은 은퇴이전에는 다양한 커뮤니티에서 활동하면서 교류하지만, 고령이 되면 다양한 이유로 주거를 중심으로 한 좁은 범위에서 일상을 보내게 됨.
- 즉 노인에게는 주거지역을 중심으로 한 소규모 커뮤니티에서의 사회적 관계만이 남게 되어 주거기반 커뮤니티가 중요한 의미를 갖게 되는 것임. 그렇다면 노인이 익숙한 커뮤니티를 떠나지 않아야 사회적 관계가 유지되며, 그러기 위해서는 지역사회에서 돌봄지원이



이루어지는 것이 필요하게 됨.

- 지역사회가 노인돌봄이라는 관심을 매개로 활성화 된다면, 즉 노인 돌봄커뮤니티가 형성된다면, 주거지역에서 돌봄을 받을 수 있게 되며, 건강상태가 나빠지더라도 노인은 익숙한 환경을 떠나지 않고, 사회적 관계의 단절을 경험하지 않아도 되는 것임.
- 이러한 노인돌봄커뮤니티는 노인에게 필요로 하는 정서적돌봄을 제공하는 사회적 지원망으로 역할을 할 것이며, 다음의 <그림 3>처럼 노인의 사회적 관계는 좁아지지 않고 유지되거나 확장될 것임.
  - 특히 노인돌봄을 매개로 커뮤니티 활성화를 이끌어가는 마을리더가 노인의 사회적 관계망으로 들어오게 되고, 과거의 친구이외에 새로운 이웃들이 관계망에 추가됨. 즉 지역사회에 의한 노인돌봄이 이루어지면 노인의 사회적 관계망이 확장되고, 노인에 대한 정서적돌봄이 가능해지는 것임.

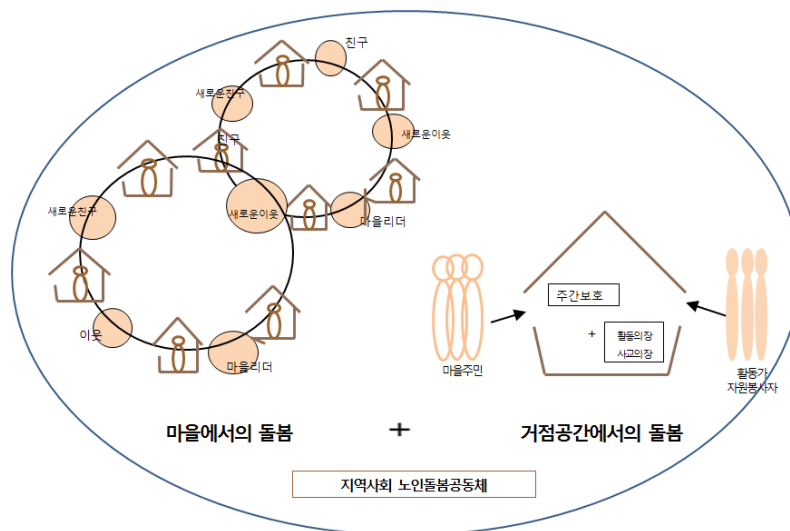


[그림 3] 지역사회 노인의 사회적관계 확장

## 다. 지역사회 노인돌봄공동체의 구성요소

### 1) 지역사회 노인돌봄공동체 마을의 모습

- 다음 <그림 4>는 지역사회 노인돌봄공동체의 모습을 묘사한 것임.
- 마을 안에서 노인1인가구는 독립적으로 거주하지만 이웃 등과 사회적 관계망으로 연결되어 있으며, 이러한 관계망에 의해 소소하고 작지만 꼭 필요한 일상돌봄 지원을 받는 것이 가능함.
  - 또 거점공간에서의 돌봄지원도 받을 수 있는데 주간보호서비스 및 공동식사, 건강체조 등 다양한 프로그램이 운영될 수 있음. 거점공간에는 활동가나 자원봉사자 등이 돌봄지원자로 역할을 하며, 마을주민들도 마을자치조직을 통해 참여하게 됨. 또 국내사례 중 품앗이학교 활동의 결과로 마을복지위원회가 조직된 예와 같이 지역사회 노인돌봄공동체를 토대로 하여 마을단위의 활동도 이루어질 수 있음. 이러한 공동체가 마을복지의 주체로 역할을 하게 되면 마을에 ‘의한’ 노인돌봄이 마을을 ‘위한’ 돌봄 활동으로 확장될 수 있을 것임.



[그림 4] 지역사회 노인돌봄공동체 마을 모습

## 2) 지역사회 노인돌봄공동체의 모듈(Module)

■ 아래 <그림 5>는 지역사회 노인돌봄공동체의 구성요소를 제시한 것임.

- 공동체의 필수 요소는 돌봄서비스, 추진주체, 자원임. 공동체 추진을 위해 필요한 것으로 구성원의 비전인식공유와 행정지원을 들 수 있음.
- 돌봄서비스는 일상돌봄과 정서적돌봄으로 구분됨. 일상돌봄은 일상생활에 필요한 기능적돌봄으로 식사 등 간병서비스, 주택관리등 지원, 외출도움지원, 건강관리지원, 병원동행지원, 장보기지원 등등 다양한 내용으로 구성가능함. 정서적돌봄은 말벗하기, 생활후견서비스, 안심방문, 사교모임 조직 및 다양한 즐거운 이벤트 지원 등 노인의 요구에 대응하여 다양하게 설계될 수 있음.
- 추진주체는 기관의 경우 협동조합, 사회적기업, 공동체조직, NPO, NGO 등 지역사회에서 공동체를 기획할수 있는 기관은 모두 가능함. 추진주체와 더불어 공동체 운영과 활성화에는 사람이 가장 중요한데, 지역주민의 참여와 더불어 서비스를 제공하는 인력(helper)이나 자원봉사인력 등도 필요함.
- 자원은 공간과 지역연계자원임. 노인돌봄공동체는 노인과 지역주민이 자유롭게 모이면서 관계 맺기를 할 수 있는 공간이 필요하며, 지역사회에 가용한 공간은 모두 활용할 수 있을 것임. 지역자원은 자원봉사조직, 지역복지관, 의사단체 등 지역의 직능단체, 기업 등을 예로 들 수 있으며, 지역자원과 연계네트워크를 구축하게 되면 노인돌봄공동체에 필요한 인력확보, 다양한 서비스 제공 등이 가능할 것임.
- 다음으로 필수요소는 아니지만 지원요소로 공동체의 가치와 목표 및 주민참여의 중요성 등의 비전과 인식을 공동체의 마을주민과 노인들이 공유하는 것이 필요함. 여기에 지방정부의 지원이 필요한데, 재정지원, 컨설팅 제공, 마을리더양성, 공동체 활성화 등을 위한 컨설팅 조직으로 중간지원조직의 구축 등을 위한 지방정부의 지원이 필요함.



[그림 5] 지역사회 노인돌봄공동체 모듈

- 이러한 지역사회 노인돌봄공동체의 요소들은 모든 지역에 공통으로 적용되는 것이 아니라 지역여건에 따라 추출하여 사용하는 모듈방식으로 활용될 수 있음.
- 예를 들면 아래 <표 1>에서 제시한 가상사례와 같이 각각의 요소에서 선택하여 구성함.
- A마을은 리단위 지역으로 일상돌봄은 식사와 외출도움, 병원이동, 장보기 등 지역특성에 따라 이동 지원을 주로 서비스 패키지로 하고, 운영주체는 마을협동조합이 담당함. 공간은 경로당, 지역자원은 자원봉사조직을 주로 활용하되 인근 지역의 자원여건에 따라 추가하는 것이 가능함.
  - B마을은 도시지역으로 돌봄서비스패키지는 식사, 주택관리, 건강체크로 하고, 정서적 돌봄은 안심방문을 통한 말벗서비스로 구성함. 주체는 지역의 NPO가, 참여자는 활동가, 주민, 노인으로 구성

가능하며, 인근 노인복지관의 공간을 사용하고, 자원봉사조직과 기업의 후원 등을 자원으로 활용함.

〈표 1〉 지역사회 노인돌봄공동체 구성의 가상 사례

| 요소  | 돌봄서비스                      | 주체         | 자원        |
|-----|----------------------------|------------|-----------|
| A마을 | (일상돌봄)<br>식사+외출도움+병원이동+장보기 | 마을협동조합     | 경로당       |
|     | (정서적돌봄)<br>사교모임            | 마을리더+노인+주민 | 자원봉사조직    |
| B마을 | (일상돌봄)<br>식사+ 주택관리+건강체크    | NPO        | 노인복지관     |
|     | (정서적돌봄)<br>말벗+안심방문         | 활동가+주민+노인  | 자원봉사조직+기업 |

## 라. 활성화를 위한 요건

▣ 지역사회 노인돌봄공동체 활성화를 위한 요건은 다음과 같음.

- 첫째, 노인을 포함한 마을주민의 공동체에 대한 비전과 인식에 대한 공유임. 국내외 사례를 보면 노인복지에 대한 새로운 비전에서 시작한 사업들을 알 수 있음.
- 국내사례 중에서 품앗이학교는 노인과 마을주민으로 하여금 모든 활동에 주체자로 참여하도록 하여, 마을복지위원회 구성, 품앗이학교 운영진 등으로 마을주민이 스스로 마을의 일을 결정하도록 하고 있음.
- 일본의 복지클럽생협은 ‘조치, 시행’의 시설복지에서, 오래 생활한 지역에서 인간관계를 유지하고 함께 살며 상부상조하는 생활을 이어나가기 위한 시스템 만들기가 목적이었음. 복지클럽의 파트너인 ‘W.co(위커스 콜렉티브)’는 고용노동이 아닌 완전히 새로운

‘일하는 방식’, 즉 지역의 생활자들이 스스로가 살고 생활하는 지역사회 안에서 협동하여 일하는 방식을 구현하고 있음.

- 영국의 ‘씨클모델(Circle Model)’ 역시 기존의 사회복지 서비스에 대한 문제의식에서 출발하였음. 자본주의 사회에서의 사회서비스는 개인이 ‘할 수 없는 것’, 즉 결핍된 것과 부족한 것에 초점이 맞추어져 있었다면, ‘씨클모델(Circle Model)’은 기존의 패러다임을 벗어나 새로운 종류의 사회서비스를 제시함. 사람들을 사회서비스를 받는 수혜자로만 한정하는 것이 아니라, 본인뿐만 아니라 타인과의 관계 속에서 서로 도움을 주는 주체적인 존재로서 보고 있음. 이러한 기본 개념을 바탕으로 ‘씨클모델(Circle Model)’은 지역의 사회관계망을 엮어 회원들을 서로 연결시켜 주며, 개인이 속할 수 있는 공동체와 연결해 주고 있음.

- 이처럼 패러다임의 전환에 따라 새롭게 제시된 돌봄서비스 방식이 정착하기 위해서는 참여자들이 새로운 이념과 비전에 대하여 동의하고, 인식을 공유하는 것이 필요함. 이에 지역사회 기반의 노인돌봄공동체가 지역사회에서 활성화되기 위해서는 전체 참여자의 비전 및 인식 공유가 중요한 요건이 될 것임.

● 둘째, 마을리더 등 양성 및 교육임. 공동체를 만들고 활성화하기 위해서는 공간 인프라나 객관적 여건보다 사람이 가장 중요함.

- 위에서 설명한 비전과 인식을 공유하는 지역주민 가운데서 공동체를 이끌어가는 핵심역할을 하는 마을리더가 양성되어야 하며, 움직이는 주체가 필요함.
- 국내 사례 중 품앗이학교에서는 주민과 독거노인간 관계 형성, 서로돌봄, 공동체에 대한 적극적 관심과 참여 등에 안정적 발전을 보이고 있는데, 마을리더가 이러한 부분에서 핵심적인 역할을 하고 있기 때문임.
- 마을리더는 공동체를 추진하는 주체 중 핵심자원으로 마을리더를 양성하고 교육하는 것이 공동체 활성화를 위해 중요한 요건이 될 것임.

- 셋째, 공동체 설치 등 추진과정 전반에 대한 컨설팅을 제공하는 중간지원조직이 필요함.
  - 품앗이학교나, 영국의 씨클모델은 민간에서 형성된 공동체 조직과 협동조합이 추진주체임. 그러나 이러한 사례의 활성화나 다른 지역으로의 확산을 위해서는 지역기반의 마을리더 양성, 공동체나 협동조합 추진과정에 대한 컨설팅 등이 필요하며 이를 지원하기 위한 중간지원조직이 구축되어야 함.
- 넷째, 행정적 지원이 필요함.
  - 지역사회 노인돌봄공동체의 지속을 위한 요소로 재원이 있는데 이는 지방정부의 역할범위에 해당됨. 또 지역의 공동체가 활성화 되려면 이러한 지역사회의 움직임에 대해 지방정부가 신뢰하고 지원해주는 것이 필요함.

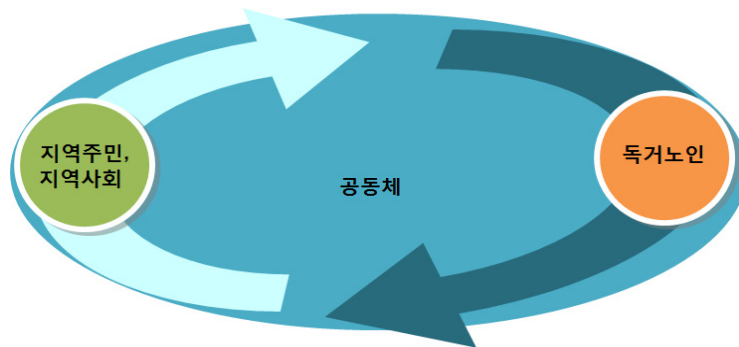
## 4 기대효과

- 노인 돌봄서비스의 확장, 질 향상, 예산 절감 효과 기대가능
  - 지역사회 노인돌봄공동체는 공적노인돌봄지원제도의 보완으로서 공공의 영역에서 제공하기 어려운 작은 규모의 서비스를 노인들에게 제공하는 것이 가능함. 즉 노인들의 요구를 공공기관에서 만들어서 제공해주는 수동적인 방식이 아니라 자신이 원하는 서비스를 서로 제공한다는 점에서 적극적인 방식을 취하게 되고 이것은 노인돌봄 서비스가 확장되고, 서비스의 질이 향상되며, 예산은 절감되는 효과를 가져오게 됨.
- 노인1인가구의 자립적인 노후 생활 지원 가능
  - 노인1인가구에게 커뮤니티는 중요한 의미를 가짐. 고령으로 심신이 미약해지는 노인은 주거지역을 중심으로 사회적 관계가 축소되는

경험을 하게 되는데, 지역사회에 기반한 노인돌봄공동체는 지역주민과 지역사회와 노인을 돌봄을 매개로 연결함으로써 노인들이 살아왔던 마을, 정든마을, 익숙한 마을에서 나이 들어갈 수 있도록 함으로써 노년기 자립적인 노후를 보내는데 도움이 될 것임.

■ 돌봄을 매개로 한 지역사회공동체 활성화

- 이러한 돌봄을 매개로 한 커뮤니티 활성화는 결국 커뮤니티에 의한 돌봄이 커뮤니티를 위한 돌봄으로 확장되면서 지역주민 모두가 수혜자가 되는 시스템이 될 것임.



[그림 6] 지역사회 노인돌봄공동체의 함의



## 참고자료



이노우에 유키코, 전홍규외 역(2006).『정든마을에서 늙어가기』. 나눔의집  
정경희·오영희·이윤경·손창균·박보미·이수연·이지현·권중돈·김수봉·이소  
정·이용식·이운환·최성재·김소영(2012). 『2011년도 노인실태조사』  
보건복지부

통계청(2010). 『인구주택총조사』

통계청(2013). “2013 고령자 통계” 보도자료.

KHISS(2013). 『보건산업통계』2013

<http://www.participle.net/projects/view/5/101/>

[http://www.participle.net/about/our\\_story/\(2013.10.24.\)](http://www.participle.net/about/our_story/(2013.10.24.))

[http://www.participle.net/about/our\\_approach/\(2013.10.24.\)](http://www.participle.net/about/our_approach/(2013.10.24.))

[http://www.participle.net/blog/view//271\(2013.10.24.\)](http://www.participle.net/blog/view//271(2013.10.24.))

<http://agebomb.com/2010/06/29/450/comment-page-1/#comment-281>

[http://www.southwarkcircle.org.uk/become\\_a\\_helper.php](http://www.southwarkcircle.org.uk/become_a_helper.php).

<http://fukushi-club.net/index.html>

<http://www.circlecentral.com/>

<http://www.telegraph.co.uk/health/8637156/Full-circle-the-social-network-for-older-people.html>

<http://agebomb.com/2010/06/29/450/comment-page-1/#comment-281>

<http://fukushi-club.net/index.html> 참고

[http://fukushi-club.net/w\\_co/guide\\_w/guide.html](http://fukushi-club.net/w_co/guide_w/guide.html)

[http://fukushi-club.net/kajikaigo\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/kajikaigo_s/index.html)(2013년 9월 27일 열람)

[http://fukushi-club.net/kajikaigo\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/kajikaigo_s/index.html)(2013년 9월 27일 열람)

[http://fukushi-club.net/shokuji\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/shokuji_s/index.html), (2013년 9월 27일 열람)

[http://fukushi-club.net/carehouse\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/carehouse_s/index.html), (2013년 9월 27일 열람)  
[http://fukushi-club.net/carehouse\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/carehouse_s/index.html), (2013년 9월 27일 열람)  
[http://fukushi-club.net/careplan\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/careplan_s/index.html)(2013년 9월 27일 열람)  
[http://fukushi-club.net/daycare\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/daycare_s/index.html), (2013년 9월 27일 열람)  
[http://fukushiclub.net/idou\\_s/index.html](http://fukushiclub.net/idou_s/index.html),(2013년 9월 27일 열람)  
[http://fukushi-club.net/skill\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/skill_s/index.html)(2013년 9월 27일 열람)  
[http://fukushi-club.net/ansin\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/ansin_s/index.html)(2013년 9월 27일 열람)  
[http://fukushi-club.net/advise\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/advise_s/index.html)(2013년 9월 27일 열람)  
[http://fukushi-club.net/support\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/support_s/index.html)(2013년 9월 27일 열람)  
[http://fukushi-club.net/kouza\\_s/index.htm](http://fukushi-club.net/kouza_s/index.htm)(2013년 9월 27일 열람)  
<http://fukushi-club.net/kyousai/index.html>(2013년 9월 27일 열람)  
[http://fukushi-club.net/salon\\_s/index.html](http://fukushi-club.net/salon_s/index.html)(2013년 9월 27일 열람)  
<http://fukushi-club.net/sousai/index.html>(2013년 9월 27일 열람)  
[http://arch1design.com/LOPPUKIRI\\_HOUSING\\_COMMUNITY.html](http://arch1design.com/LOPPUKIRI_HOUSING_COMMUNITY.html) 참고.  
[http://arch1design.com/LOPPUKIRI\\_HOUSING\\_COMMUNITY.html](http://arch1design.com/LOPPUKIRI_HOUSING_COMMUNITY.html)  
[http://arch1design.com/LOPPUKIRI\\_HOUSING\\_COMMUNITY.html](http://arch1design.com/LOPPUKIRI_HOUSING_COMMUNITY.html)  
<http://www.beaconhillvillage.org/> 참고.  
[http://www.nytimes.com/2006/02/09/garden/09care.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2006/02/09/garden/09care.html?pagewanted=all&_r=0)  
[http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page\\_id=22&club\\_id=332658&module\\_id=75813/\(2013.10.24.\)](http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75813/(2013.10.24.))

**주관부처 :** 보건복지부 노인정책과, 광역자치단체 및 기초자치단체  
 노인담당부서  
**관계부처 :** 여성가족부 가족정책과