NARS 정책연구용역보고서

커뮤니티케어 시범사업 계획평가와 개선과제

박 성 준(연구책임자)

2019. 10.

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

커뮤니티케어 시범사업 계획평가와 개선과제

2019.10.

연구책임자 : 박성준
공동연구원 : 이영글

(사)한국정책학회

이 보고서는 국회입법조사처의 정책연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 의견이며,
국회입법조사처의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

제 출 문

국회 입법조사처장 귀하

본 보고서를 「커뮤니티케어 시범사업 계획평가와 개선과제」 연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2019년 10월

박성준

요 약

본 연구에서는 커뮤니티케어 기본계획 및 지방자치단체의 커뮤니티케어 선도사업 계획에 대해 검토하고 그에 대한 개선점을 모색하고자 하였다. 이를 위하여 2018년 이후 중앙정부에서 수립한 지역사회 통합 돌봄 계획과 2019년 지역사회 통합 돌봄 선도사업 추진계획에 따라 노인 대상 커뮤니티케어 계획을 수립한 5개 지자체의 사례를 수집하였다. 그 외에도 커뮤니티케어 관련 선행연구 및 해외 사례들에 대하여 검토하였으며, 해당 주제와 관련된 전문가 대상의 질적 자료를 수집하였다.

본 연구는 중앙정부의 커뮤니티케어 기본계획과 선도사업계획, 5개 지자체의 노인 대상 커뮤니티케어 시범사업 계획의 내용을 바탕으로 커뮤니티케어 계획의 내용을 분석하고 이를 평가하기 위한 방안을 제안하였다. 또한 지자체 커뮤니티케어 계획의 내용 및 체계를 분석하기 위하여 논리모형과 CMO모형을 활용하였다. 추가적으로 커뮤니티케어 시범사업의 운영과 지자체의 커뮤니티케어 계획 수립과 관련한 개선과제를 도출하고자 전문가 대상의 FGD를 실시하였다.

중앙정부의 커뮤니티케어 계획의 내용을 요약하면 다음과 같다. 커뮤니티케어 계획의 내용은 크게 커뮤니티케어 계획의 개요, 공통 제공기반, 세부 사업 내용, 기타사항으로 구분된다. 먼저 커뮤니티케어 계획의 개요에는 커뮤니티케어의 개념과 추진배경, 정책의 목적 및 추진 방향성이 제시된다. 공통 제공기반에서는 시군구/읍면동의 관련 부서 및 인력배치, 거점 기관의 기능 등의 내용을 제시하고 있으며, 지역케어회의의 구성과 기능, 민관협력 체계의 강화 및 주민참여 활성화의 내용들을 제시하고 있다. 또한 케어안심주택이나 소규모 자립지원 시설, 도시재생 및 주거환경 개선사업 등과 같은 주거복지 연계

방안에 대한 계획이 제시되어 있다. 세부 사업 내용에서는 대상별 욕구사정 및 대상 발굴 방안과 돌봄 대상에 대한 케어플랜 수립 방안, 케어플랜 이행에 필요한 각종 돌봄자원과의 연계 전략 등이 제시되었다. 또한 커뮤니티케어 시행과 관련하여 연계가능한 돌봄 서비스들의 내용들을 설명하였다. 기타 사항으로는 지역별 특수성을 반영한 모형 개발의 필요성, 지리정보에 기반한 지역 내 돌봄 수요와 공급에 대한 조사, 지역 실정에 따른 다양한 돌봄 주체 간 연계 방안 등을 강조하였다.

이상의 내용을 바탕으로 커뮤니티케어 기본계획이 가지는 함의를 도출하였다. 커뮤니티케어 기본계획은 한국형 커뮤니티케어 모델을 제시했다는 점에서 의의가 있으며, 지역사회의 특수성을 인정함과 동시에 공통적인 인프라 구축 및 재가서비스의 확대를 추진하고자 하였다. 특히 지역 여건을 반영한 통합 돌봄 체계를 구축하고자 지역사회에서의 민관협력 체계와 지역의 각종 돌봄 자원들과의 연계를 강조하였다는 점에서 특징을 가진다. 그러나 커뮤니티케어를 시행할 수 있을 수준의 돌봄 자원들이 지역에 배치되어 있는지, 지자체의 제한적 권한 내에서 실질적인 커뮤니티케어의 구축이 가능한지 등에 대한 한계를 가지고 있다. 하지만 커뮤니티케어 도입 초기 단계에서는 실제 지역에서 수행 가능한 커뮤니티케어 모델을 탐색하고 적용하는 과정 속에서 지속적인 검토가 이루어져야 한다.

커뮤니티케어 기본계획의 구성요소들을 바탕으로 논리모형 및 CMO모형을 구축하여 계획 내용의 체계성 및 관계성을 검토하기 위한 준거 틀을 작성하였으며, 이에 따라 지자체 커뮤니티케어 계획에 대한 시범적 평가를 실시하였다. 먼저, 커뮤니티케어 기본계획의 논리모형을 기준으로 지자체 계획의 체계성을 검토한 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지역사회 환경 요인과 지역 내 문제에 대한 조사가 이루어졌으나 세부사업에 대한 구체적인 욕구 수준이 충분히 검토되지는 못하였다. 둘째, 공통적인 인프라 구축과 관련된 계획은 체계성

을 갖추고 있지만 민관협력 분야와 지역주민 단위의 연계 방안은 체계성이 다소 부족하였다. 셋째, 세부 사업과 관련된 자체적인 세부 지표의 산출이 요구되며 특히 주거복지 분야에 대한 적절성과 체계성을 보완할 필요가 있다.

다음으로 커뮤니티케어 기본계획의 CMO모형을 기준으로 지자체 계획의 체계성을 검토한 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지자체 커뮤니티케어 계획의 대부분이 커뮤니티케어의 과정과 관련 요소 간 순환적 관계를 충분히 제시하고 있지 못하였다. 특히 연계 자원 및 세부사업에 대한 나열이 강조된 점에서 한계가 있다고 볼 수 있다. 둘째, 대상별 특성이 반영된 케어플랜의 수립과 이행 과정에 대한 계획이 보완될 필요가 있으며 특히 케어플랜 수립에 근거가 되는 욕구조사나 대상발굴 등에 대한 내용도 구체화될 필요가 있다. 셋째, 커뮤니티케어 계획 수립 시, 케어플랜에 따른 돌봄 서비스 제공 과정과 지역사회로의 복귀를 위한 지원 과정 등 커뮤니티케어 운영에 대한 메커니즘이 고려되어야 한다. 이에 덧붙여 환류체계의 구축 및 운영을 커뮤니티케어의 과정에 포함시켜야 한다.

마지막으로 중앙정부 및 지자체에서의 커뮤니티케어 계획에 대한 방향성, 추후 커뮤니티케어 계획의 평가와 관련하여 고려되어야 하는 사항들에 대하여 파악하고자 실시하였던 전문가 FGD결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 커뮤니티케어 기본계획에서는 지자체별 방향성 및 목표설정에 대한 다양성을 인정하고 해당 목표가 충분한 근거에 기반하여 작성되었는지 여부를 평가할 필요가 있다. 둘째, 지자체별로 필요한 사업 또는 돌봄 자원 등이 다르기 때문에 지자체의 커뮤니티케어 체계 구축에 관련 사업들이 충분히 기능을 할 수 있는지 여부를 검토하여야 한다. 셋째, 기본계획에서는 유사 제도 또는 유사 기능을 하는 부서 및 인력 간 발생될 수 있는 문제에 대한 사항들을 제시할 필요가 있다. 넷째, 보건의료/돌봄복지 분야 간 분절성 해소에 대한 책임이 중앙정부에게 일정 부분 있음을 인정하고 이에 대한 정부차원의 전략이 제시되어야

한다. 다섯째, 각 지자체가 지역의 특수성을 반영한 모니터링 및 사후관리 체계를 제시하고 있는지에 대하여 평가할 필요가 있다. 여섯째, 지자체의 자율성을 보장함과 동시에 커뮤니티케어 체계 구축의 기본이 되는 부서설치나 인력배치, 지역케어회의의 운영 등에 대해서는 적용가능한 사례들을 제시하여 개별 지자체가 적절한 모형을 선택하였는지 여부를 평가하여야 한다. 일곱째, 지자체에서는 지역 내 연계체계들이 실제 커뮤니티케어의 목적을 달성하는 데에 기능하는지, 지속가능성은 어떠한지 등에 대해 자체적으로 검토할 필요가 있다.

이상의 내용을 바탕으로 중앙정부에서 지자체 커뮤니티케어 계획을 평가할 시에 고려해야 할 사항을 제안하였으며 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 중앙정부에서는 지역사회 커뮤니티케어의 다양성을 보장함과 동시에 기초적인 인프라 구축에 대한 적절한 지침을 제공해야 한다. 둘째, 민·관·학 연계나 주민참여 강화, 사회적 경제 조직의 활용을 강조함과 동시에 협력체계의 실질적 기능을 강조할 필요가 있다. 셋째, 분야 간 분절성 해소 방안의 구체성에 대한 평가가 강화되어야 한다. 넷째, 커뮤니티케어 관련 유사제도와의 관련성이 검토되어야 한다.

한편 지자체에서 커뮤니티케어 계획을 수립할 때 검토되어야 할 사항들을 제안하였으며 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 지자체는 지역의 실정을 반영한 커뮤니티케어의 방향성을 설정하고 그에 맞는 적절한 환류체계를 마련할 필요가 있다. 둘째, 커뮤니티케어의 계획에 대한 전반적인 체계성이 강화될 필요가 있다. 셋째, 지자체 커뮤니티케어 계획 수립에 있어서 통합 돌봄 체계의 운영과정을 필수적으로 고려해야 한다.

차 례

□ 요약

Ⅰ. 서론 / 1

1. 연구의 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 3
3. 연구의 구성 ····· 4
4. 연구의 차별성 및 의의 ····· 4

Ⅱ. 이론적 배경 / 6

1. 커뮤니티케어 ····· 6
2. 커뮤니티케어 관련 국내 선행연구 ····· 8
3. 해외의 커뮤니티케어 ····· 14
   가. 해외 커뮤니티케어 도입과정 ····· 14
      (1) 독일 ····· 14
      (2) 덴마크 ····· 16
      (3) 호주 ····· 17
      (4) 미국 ····· 19
      (5) 일본 ····· 21
      (6) 호주 ····· 22
      (7) 소결 ····· 23
   나. 해외 커뮤니티케어 모형 사례 ····· 23
      (1) 일본 ····· 23
      (2) 호주 ····· 25
4. 한국의 커뮤니티케어 동향 ····· 31
   가. 커뮤니티케어 기본계획과 선도사업 추진계획 ····· 32

나. 커뮤니티케어 계획의 구성 ····· 32
(1) 커뮤니티케어 계획의 개요 ····· 32
(2) 커뮤니티케어 계획의 공통 제공 기반 ····· 33
(3) 노인 돌봄 세부 모델 ····· 40
(4) 기타 사항 ····· 42
다. 노인 대상 커뮤니티케어 기본계획의 세부 내용 ····· 45
라. 커뮤니티케어 기본계획 내용에 대한 함의 ····· 49

Ⅲ. 연구 방법 / 52
1. 연구대상 및 자료수집 ····· 52
가. 커뮤니티케어 관련 계획 및 선도사업 계획 ····· 52
나. 질적 자료수집 및 개선방안 도출 ····· 53
2. 사업계획 평가의 방법 ····· 53
가. 논리모형 ····· 54
(1) 사업계획 평가와 논리모형의 활용 ····· 54
(2) 논리모형의 구성 ····· 56
나. CMO모형 ····· 56
(1) 사업계획 평가와 CMO모형의 활용 ····· 56
(2) CMO모형의 구성 ····· 57
다. 선도사업 계획의 평가와 논리모형 및 CMO모형의 활용 ····· 58

Ⅳ. 분석 결과 / 60
1. 커뮤니티케어 평가 요소 및 기준 구성 ····· 60
가. 커뮤니티케어 기본계획을 통한 평가영역 구성 ····· 60
나. 커뮤니티케어 기본계획의 평가 체계 구성 ····· 68
(1) 커뮤니티케어 기본계획 평가요소를 통한 논리모형 구축 ····· 68

(2) 커뮤니티케어 기본계획 평가요소를 통한 CMO모형 구축 ····· 76
2. 지자체 커뮤니티케어 시범사업에 대한 평가 ····· 81
가. 노인 대상 커뮤니티케어 시범사업의 구성 요소 검토 ····· 81
(1) 커뮤니티케어 계획의 개요 ····· 82
(2) 커뮤니티케어 공통제공기반 ····· 86
(3) 커뮤니티케어의 세부사업 ····· 91
(4) 기타사항 및 특성화 ····· 93
나. 논리모형을 통한 노인 대상 커뮤니티케어 계획 검토 ····· 103
(1) 지역사회 환경적 요인과 지역 내 문제 및 전략 수립 ····· 103
(2) 공통제공기반 구축의 수준별 체계성 ····· 104
(3) 세부사업별 체계성과 지표 수립 ····· 106
(4) 공통제공기반 및 세부사업에 대한 계획 수립 근거 ····· 107
(5) 정책 수행 결과에 대한 평가와 환류체계 구성 ····· 108
다. CMO모형을 통한 노인 대상 커뮤니티케어 계획 검토 ····· 111
(1) 커뮤니티케어 관련 자원 간 관계성 ····· 111
(2) 케어플랜 수립 및 이행의 과정 ····· 113
(3) 지역사회 돌봄 서비스를 통한 지역사회 복귀 과정 ····· 114
(4) 평가 및 환류체계의 기능 ····· 116
3. 질적 자료 분석 결과 ····· 116
가. FGD내용 분석 ····· 116
나. FGD결과에 대한 요약 ····· 123
(1) 중앙정부의 커뮤니티케어 기본계획에 대한 검토 결과 ····· 123
(2) 지자체의 커뮤니티케어 계획에 대한 검토 결과 ····· 125

Ⅴ. 결론 / 127

1. 연구결과 요약 ····· 127

2. 연구의 시사점 및 커뮤니티케어의 개선과제 ····· 131
가. 연구의 시사점 ····· 131
나. 커뮤니티케어의 계획 및 평가에 대한 개선과제 ····· 132
다. 커뮤니티케어 계획의 평가 체계 제안 ····· 137

□ 참고문헌 / 141

표 차 례

[표 1] 주요 선행연구 요약 ····· 12
[표 2] 융합서비스팀 및 케어안내창구 구분 ····· 37
[표 3] 중앙정부의 커뮤니티케어 계획 구성 ····· 43
[표 4] 노인 기본 계획 핵심 요소 및 관련 내용(보건복지부, 2018) ····· 48
[표 5] 커뮤니티케어 기본계획을 통한 평가영역 구성 ····· 64
[표 6] 노인 대상 세부 연계 사업 내용 및 논리모형 구성안 ····· 73
[표 7] 지자체 노인 대상 커뮤니티케어 계획 비교 ····· 96
[표 8] 5개 지자체 커뮤니티케어 성과지표 비교 ····· 110
[표 9] 영역별 FGD내용 분석 결과 ····· 117

그 림 차 례

[그림 1] 연구의 구성 체계 ····· 4
[그림 2] 지역포괄케어시스템(일본) ····· 25
[그림 3] 호주의 노인 돌봄 체계 ····· 27
[그림 4] 2016년 노인 돌봄 이용자 통계(호주) ····· 28
[그림 5] 호주의 노인 돌봄 단일경로 흐름 ····· 29
[그림 6] 지역사회 통합 돌봄 체계의 범주(제2기 사회보장기본계획) ····· 32
[그림 7] 케어안내창구 설치 유형 예시 ····· 34
[그림 8] 시군구 융합서비스팀 설치 예시 ····· 36
[그림 9] 노인 대상 커뮤니티케어의 전달체계(보건복지부, 2018) ····· 39
[그림 10] 커뮤니티케어 서비스 제공의 흐름 ····· 40
[그림 11] 노인 돌봄 세부 모델 예시(보건복지부, 2019a) ····· 41
[그림 12] 커뮤니티케어 기본계획 논리모형 구축(안) ····· 72
[그림 13] 노인 대상 커뮤니티케어 기본계획 CMO모형 구축(안) ····· 80
[그림 14] 커뮤니티케어 계획 평가의 과정(안) ····· 140

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

인구 고령화와 저출산 문제, 돌봄 대상의 증가 등으로 인하여 돌봄 문제가 사회문제로 대두되고 있다. 노인 인구는 2016년 천만 명을 돌파할 것으로 보인다. 이 가운데 치매 환자의 비율은 10%에 달할 것으로 예측된다(보건복지부, 2019a). 돌봄 문제는 특정 집단의 문제가 아닌 사회 보편적인 문제로 대두되고 있다. 현재 병원이나 시설 중심의 돌봄 체계가 유지되고 있지만, 이러한 시설 중심의 돌봄 체계로는 신사회적 위험(new social risks)에 효과적으로 대처할 수 있는가에 대한 의문이 제기된다(이언상, 2018).

정부는 이에 대한 대응으로 '모두가 누리는 포용적 복지국가'의 실현을 5대 국정전략 중 하나로 제시하고 소득보장 및 의료보장의 강화, 사회서비스의 확충 등을 목표로 설정하였다. 정부는 이를 위한 구체적 방안 중 하나로 최근 커뮤니티케어의 추진을 공식화하였다. 2018년 3월 보건복지부에 커뮤니티케어 추진본부를 설치하였고, 동년 11월 '지역사회 통합 돌봄 기본계획'을 발표하였다(보건복지부 2019b). 이후 2019년 1월에는 지역사회에서의 자체적인 통합돌봄 모델을 자주적으로 기획할 수 있도록 지원하기 위하여 '지역사회 통합돌봄 선도사업 추진계획'을 발표하였다(보건복지부, 2019a). 동년 6월 보건복지부는 선도사업 추진계획에 따라 8개의 지자체를 선정하였고, 각 지자체의 통합돌봄 모델을 지원하고 있다.

정부의 커뮤니티케어의 도입은 분절적으로 제공되었던 한국의 사회서비스에 있어 역사적 전환으로 평가받을 수 있다. 하지만 동시에 커뮤니티케어의 정책 방향이 제대로 구현될 수 있을지에 대해서는 의문이 제기된다. 커뮤니티케어는 특정 정책이나 서비스가 아닌 포괄적인 사회보장 정책의 목적이자 전

략이다. 구체적으로는 기존 보건·의료·복지 등 분야별 분절적 서비스 제공 패러다임에서 벗어나려는 시도로 볼 수 있다. 이러한 전환의 성공을 위해서는 첫째, 단순히 기존 사업의 강화나 새로운 사업의 나열이 아닌 당사자 중심의 유연한 케어매니지먼트(care management) 체계 구축, 둘째, 이를 달성하기 위한 공공 및 민간 주체의 역할 및 책임 확립, 셋째, 커뮤니티케어를 뒷받침할 수 있는 재정과 인력확보의 과제를 해결할 필요가 있다(김보영, 2018).

현재 진행되고 있는 커뮤니티케어 선도사업은 커뮤니티케어의 전국적인 확대 및 정착에 있어서 참고 가능한 모형을 탐색하기 위한 시범사업의 성격이 강하다. 각 지방자치단체에서는 지역사회의 특성을 고려한 커뮤니티케어 모형이 구축될 필요가 있다. 커뮤니티케어 추진을 위해 갖추어야 할 것으로 제시된 조직구성 및 인력배치, 통합 돌봄 서비스의 확충 등의 공통적인 사항들은 중앙정부의 기본계획과 관련 정책 내용을 바탕으로 파악할 수 있다. 그러나 각 지방자치단체가 지역의 특성에 맞게 구축하는 민·관·학 협력체계, 지역사회 자원 활용 계획 등은 중앙정부의 커뮤니티케어 기본계획만으로 확인하기 어렵다. 따라서 커뮤니티케어 계획에 대한 방향성과 내용의 적절성 및 구체성 등을 평가하기 위해서는 중앙정부에서 발표한 커뮤니티케어 기본계획과 지자체에서 발표한 자체적인 시범사업 계획을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

본 연구는 커뮤니티케어 시범사업의 다양한 영역 중 노인 돌봄에 초점을 맞추어 검토한다. 그 이유는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 현재 중앙정부의 커뮤니티케어 기본계획은 노인 돌봄에 한정하여 구체적인 방향을 제시하고 있다. 커뮤니티케어 계획의 기본적인 방향성과 지침을 확인할 수 있는 영역은 노인 돌봄에 제한된다. 기본계획을 바탕으로 지방자치단체에서 제시한 다양한 모델에 대한 비교검토를 수행함으로써 지방자치단체가 중앙정부가 의도한 방향에 부합하게 모델을 개발하였는가에 대한 검토가 가능하다. 둘째, 커뮤니티케어 선도사업에 참여하고 있는 지방자치단체의 수는 노인 돌봄 영역이 가장

많다. 2019년 10월 현재 총 8개의 지방자치단체가 커뮤니티케어 시범사업을 시행하고 있다. 이 중 노인 돌봄은 5개 지방자치단체, 장애인 돌봄은 2개 지방자치단체, 정신질환자 돌봄은 1개 지방자치단체가 참여 중이다. 지방자치단체의 커뮤니티케어 계획의 모델 검토를 위해서 다수의 사례가 확보되어 있을수록 유리하다. 다수의 지방자치단체의 모델을 종합적으로 검토할 때 향후 보편적인 커뮤니티케어를 추진하는 과정에서 고려해야 할 쟁점을 발견하기 쉽다.

커뮤니티케어는 2026년에 보편적 제공을 시작하는 것을 목표로 단계적으로 진행되고 있다. 커뮤니티케어의 성공적인 보편적 제공을 위해서는 지역 특성에 맞추어 적용할 수 있는 다양한 모델에 대한 검토가 필요하다. 이러한 측면에서 현재 커뮤니티케어 선도사업이 진행되고 있다. 커뮤니티케어 선도사업은 시행 초기이므로 이에 따른 실적이나 결과에 대한 평가를 진행하는 것은 시기상조이다. 그러나 2019년까지 중앙정부와 지방자치단체에서 제시한 계획의 내용을 바탕으로 커뮤니티케어 계획의 방향성에 대한 검토는 가능하다. 중앙정부의 계획에 내재된 방향성을 지방자치단체에서 수행하고자 하는 커뮤니티케어 계획에서 충분히 발현되고 있는지에 대해 비교분석을 수행함으로써 향후 커뮤니티케어 발전에 있어 참고 가능한 자료와 제언을 도출할 수 있다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 커뮤니티케어 기본계획과 지방자치단체의 커뮤니티케어 선도사업에 대해 검토하고 그에 대한 개선점을 모색하는 데 있다. 이를 달성하기 위한 연구의 목표는 다음과 같다. 첫째, 커뮤니티케어와 관련된 연구 동향 및 해외 사례를 검토한다. 둘째, 중앙정부의 커뮤니티케어 기본계획 및 선도사업의 방향성을 검토한다. 셋째, 지방자치단체의 커뮤니티케어 선도사업의 내용을 검토한다. 넷째, 중앙정부와 지방자치단체의 커뮤니티케어 계획 비교분석을 통해서 커뮤니티케어 평가 모델을 마련한다. 다섯째, 커뮤니티케어 관련

사례 검토 및 선도사업 계획에 대한 평가를 통하여 커뮤니티케어 계획의 평가 방안 및 개선방안을 모색한다.

3. 연구의 구성

본 연구의 구성은 다음의 그림과 같다.

	목 차	세부내용
서론	• 연구의 배경 및 필요성 • 연구의 목적 • 연구의 구성	• 커뮤니티케어 도입 관련 사회적 이슈 • 커뮤니티케어 선도사업에 대한 검토 필요성 제시 • 연구의 내용 및 범위 설정
이론적 배경	• 커뮤니티케어의 개념 및 연구동향 • 커뮤니티케어의 해외 사례 검토	• 커뮤니티케어의 개념 및 방향성 • 국내 커뮤니티케어 정책 및 연구의 동향 • 해외사례 검토 및 함의 도출
연구 방법	• 연구대상 및 자료수집 • 평가체계 구성방법 • 평가과정	• 커뮤니티케어 계획 자료의 특성 • 양적 질적 자료 수집 및 평가과정 • 논리모형 및 CMO모형의 적용
연구 결과	• 커뮤니티케어 평가 요소 구성 및 방법론 적용 • 시범사업에 대한 평가 • 커뮤니티케어 선도사업 평가의 과정 • 선도사업 평가 및 커뮤니티케어 운영 관련 질적 분석	• 커뮤니티케어 선도사업 추진 계획의 구성 및 평가 기준을 통한 평가영역 도출 • 대상 영역별 평가모형 적용 및 검토 • 선도사업 평가의 과정과 주제별 역할 • 질적 자료 수집 및 평가 체계 수정 · 보완
결론	• 연구결과 요약 • 연구의 시사점 • 커뮤니티케어 평가 및 시행 개선과제	• 커뮤니티케어 계획의 평가에 대한 주요 연구결과 제시 • 평가체계 구성 및 선도사업 검토에 대한 함의 도출 • 추후 커뮤니티케어의 평가와 시행과 관련된 제언

[그림 1] 연구의 구성 체계

4. 연구의 차별성 및 의의

본 연구는 기존 커뮤니티케어 관련 선행연구들과 다음과 같은 점에서 차별성을 갖는다. 첫째, 커뮤니티케어에 대한 계획 자료들을 바탕으로 계획 내용에 대한 충분성과 적절성 등에 대해 구체적으로 검토한다. 커뮤니티케어 관련 기존의 연구들은 커뮤니티케어의 방향성에 대한 논의, 해외사례를 통한 개념 정립과 체계 구축 방안 등에 대하여 제시하였다. 커뮤니티케어의 방향성과 실

현 방안 등에 대해서는 계속 논의할 필요가 있으나 노인 대상 커뮤니티케어 기본계획이 수립되고 이에 따라 지자체에서 시범적으로 자체 계획이 수립된 시점에서 해당 계획들의 내용에 대한 세부적인 논의가 이루어질 필요가 있다. 본 연구는 기존 연구들에서 충분히 제시되지 못한 커뮤니티케어 계획에 대한 세부적인 사항들에 대하여 검토한다는 점에서 의의가 있다.

둘째, 중앙정부 차원에서 커뮤니티케어 관련 계획 수립의 개선방안뿐만 아니라 지자체 차원에서의 방향성 및 개선방안을 도출한다. 커뮤니티케어 관련 기존의 연구들은 중앙정부 차원에서 커뮤니티케어 계획을 수립할 경우에 고려해야하는 다양한 이슈들을 제시하였다. 또한 지역 기반의 커뮤니티케어가 시행되고 있는 여러 사례들을 바탕으로 지역사회 및 지방정부에서 커뮤니티케어 체계를 구축할 때에 고려해야 하는 사항들에 대하여 제시하였다. 이러한 연구의 내용들은 중앙정부 및 지자체 관점에서 커뮤니티케어에 대한 방향성을 확립하는 데 활용가능하다는 점에서 의미가 있다. 그러나 지금까지 수립된 계획의 개선과제를 도출하는 데에는 다소 한계가 있다. 본 연구에서는 중앙정부 및 지자체에서 수립한 계획의 내용을 바탕으로 하여 중앙정부 및 지자체 차원의 커뮤니티케어 계획의 방향성에 대하여 검토하고 이후 개선과제에 대하여 논의한다는 점에서 의의가 있다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 커뮤니티케어

커뮤니티케어(community care)는 1950년대 말 영국에서 태동되었다. 1957년 퍼시위원회(the Percy Commission[1]) 보고서에서는 정신질환자가 자유의 구속 없이 적절한 도움을 받을 수 있어야 한다고 결론지었다. 그리고 정신질환자들이 대형정신병원보다는 지역사회 내에서 치료를 받을 수 있어야 하며, 이를 위한 지역사회 서비스의 확대를 제안하였다. 나아가 기존의 일반 의료체계와 정신건강 의료체계 간의 구분을 폐지할 것을 주장하였다. 1959년 정신보건법(the Mental Health Act 1959)에서는 퍼시위원회 보고서 내용을 반영하여 정신병원과 다른 형태의 병원 간의 구분을 없애고 정신질환자가 병원보다는 지역사회 내에서 치료를 받을 수 있도록 개정이 이루어졌다.

커뮤니티케어의 시작은 정신질환자의 탈시설화(deinstitutionalization) 그리고 정상화(normalization)의 차원에서 진행되었다. 하지만 커뮤니티케어가 발전과정에서 정신보건뿐 아니라 노인, 장애인 등 다양한 영역에 확대·적용이 이루어지게 되었다. 커뮤니티케어는 장소와 시기, 적용 분야 등에 따라 다양한 형태로 이루어지기 때문에 이 개념의 정의는 다양하게 이루어진다. 커뮤니티케어라는 용어가 사용되기 시작하였을 때에는 정신건강에 어려움이 있는 사람들과 정신장애를 지닌 사람들에게 제공되는 병원에서 벗어난 지역사회 기반의 서비스를 지칭하기 위해 사용되었다. 하지만 이 개념이 등장한 후 머지않아 노인이나 신체장애인 대상의 서비스 제공 등과 관련해서도 이 용어가 사용되기 시작하였다(Means, Richards, & Smith, 2008). 그러나 서비스의 대상에 확

1)또는 the Royal Commission of the Law Relating to Mental Illness and Mental Deficiency

대가 이루어졌다고 하더라도 커뮤니티케어의 탈시설화 및 정상화, 지역사회 중심의 서비스 제공의 기본적 아이디어는 동일하다.

커뮤니티케어를 이해하기 위해서는 먼저 지역사회로 번역되는 '커뮤니티'에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 커뮤니티는 주체에 따라 다양하게 인식될 수 있으므로 명확하게 정의하기 쉽지 않다. 어떤 사람에게는 거주지와 근접한 몇 개의 도로를 의미하지만, 어떤 사람에게는 물리적 범위를 벗어나 일과 여가생활의 네트워크를 뜻하기도 한다(Means et al., 2008). 학술적으로 커뮤니티는 기술적(descriptive), 규범적(normative), 도구적(instrumental) 세 가지 측면에서 설명할 수 있다. 기술적 커뮤니티는 공통으로 무엇인가를 공유하거나, 상호교류를 하는 사람들의 집단이나 네트워크를 의미한다. 규범적 커뮤니티는 연대, 참여, 긴밀성이 발견되는 장소의 의미를 지닌다. 도구적 커뮤니티는 지역사회 환경을 유지하고 변화시키는 행위 주체로서 커뮤니티를 의미하며, 또한 서비스 및 정책적 개입이 발생하는 위치를 뜻한다(Taylor, 2003).

정책적 관점에서 커뮤니티는 주로 도구적 개념으로 이해된다. 이는 주로 커뮤니티를 규범적 차원에서 정책적인 강점을 강조하는 기술을 통해 정당화된다. 예를 들어, 1997년부터 영국 노동당 정부는 건강한 커뮤니티가 성공적인 사회를 위해서 선행되어야 한다는 신념에 기반하여 이웃과 지역사회의 회복을 강조하였다. 일반적으로 커뮤니티케어는 지역사회의 발전과 안녕을 위해서 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 정책으로 표현된다. 하지만 이의 실현을 위해서는 정책이 수사에 그치는 것이 아니라 그 속에 담긴 구체적인 내용이 완성되어야 한다.

다음으로는 커뮤니티케어에서 '케어'가 의미하는 바에 대한 이해가 필요하다. 구체적으로 돌봄으로 번역되는 케어의 대상에 어떠한 집단이 포함될 것인지, 유료 돌봄 이외에도 무료 돌봄을 포함하는지, 시설보호 이외에도 재가서비스를 포함하는지, 건강돌봄서비스가 포함되는지 등 다양한 측면에서의 이해

가 필요하다. 이러한 세분화는 간단한 질문으로 보이지만 쉽게 답할 수 없다. 그것은 오랫동안 다양한 사람들이 다양한 방법과 관점으로 돌봄을 정의하였기 때문이다.

커뮤니티케어에서의 돌봄은 돌봄의 대상자가 지역사회 내에서 또는 지역사회에 의하여 제공받는 돌봄을 의미한다. 하지만 시설이나 병원에 대한 의존을 줄이는 것이 지역사회 기반 서비스의 확대와 직접 연결이 되는 것은 아니며 또한 돌봄 대상자의 삶의 질의 향상이 보장되는 것이 아니다. 따라서 커뮤니티케어에 대한 우려를 제기하는 학자도 있다. 다양한 돌봄의 범위와 형태 등 다양한 관점과 논의에도 불구하고 병원이나 시설에서 지역사회 중심의 돌봄으로의 정책적 전환을 의미하는 것은 확실하다.

커뮤니티케어를 간단히 정의하면 노인, 장애인 등 생활에 있어 도움이 필요한 서비스 대상자가 기존 시설 중심의 돌봄에서 벗어나 본인이 원래 거주하던 곳에서 필요한 서비스를 받도록 하는 것이라 볼 수 있다. 한국의 커뮤니티케어를 추진하고 있는 보건복지부(2019a)는 커뮤니티케어를 '지역사회 통합돌봄'이라는 이름으로 '돌봄이 필요한 주민이 살던 곳에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거·보건의료·요양·돌봄·독립생활 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 사회서비스 정책'으로 정의하고 있다.

2. 커뮤니티케어 관련 국내 선행연구

국내의 커뮤니티케어 관련 연구는 2017년까지 한 해 평균 5편 이하로 많은 연구가 없었다. 하지만 2018년 정부가 커뮤니티케어 도입에 대한 계획을 발표하면서 이와 관련한 연구가 빠르게 늘어나고 있다. 선행연구를 살펴보면 주로 해외 커뮤니티케어 사례에 대한 소개 및 평가에 집중되어 있으며, 일부 국내 커뮤니티케어 실천모델과 관련된 연구가 보고되고 있다. 올해부터 시범

사업이 진행되고 있는 만큼 향후 더욱 활발한 연구가 진행될 것으로 보인다.

커뮤니티케어의 추진을 위해서는 구체적인 실천모델이 필요하며 어떤 주체가 이 모델에 참여하여 각각 어떤 역할을 담당할지에 대한 논의가 필요하다. 김희수(2019)는 커뮤니티케어 추진기관으로서 사회복지관을 제시하였다. 한국의 사회복지관을 일본의 지역포괄지원센터와 비교 분석함으로써 한국 커뮤니티케어의 추진기관으로서의 사회복지관의 발전적 방향에 대하여 논의하였다. 현재 한국의 사회복지관은 사회복지사 중심으로 구성되어 있으므로 사회복지관을 중심으로 한 커뮤니티케어의 정착을 위해서는 케어매니저 및 보건사 등의 역할 수행을 할 수 있는 인력 충원의 필요성을 지적하였다. 다만, 커뮤니티케어에 앞서 진행된 읍면동 복지허브화의 사례를 참고하면, 사회복지관이 중심기관으로 커뮤니티케어가 발전할 확률이 낮다.

서동희·김좌겸(2019)은 한국형 커뮤니티케어의 모형을 제안하기 위해서 노인 돌봄을 중심으로 분석하였다. 구체적인 방법으로 공공 빅데이터의 적용과 지역사회 보건-복지 돌봄 모형을 제시하였고, 이의 실현을 위해서 지역사회의 민관협력시스템, 보건복지 데이터 분석센터, 토탈케어센터 등의 도입에 대하여 검토하였다. 특히 읍면동을 중심으로 한 케어통합창구의 설치를 제안하면서 케어매니저의 역할을 강조하였는데, 한국의 현실을 고려하여 사회복지공무원을 케어매니저로 지정하는 안을 제시하였다. 앞으로 커뮤니티케어의 모형개발과 정착과정에서 읍면동을 중심으로 한 전달체계의 구축이 표준으로 제시될 확률이 높다. 서동희·김좌겸(2019)의 제안대로 사회복지공무원이 케어매니저의 역할을 담당하게 된다면 담당자가 겪어야 할 업무부담에 대한 고려와 케어매니저의 전문성 확보가 숙제로 남을 것이다. 나아가 읍면동 및 시군구에서 수행하고 있는 사례관리업무와 케어매니지먼트의 차이, 업무중복이 발생할 가능성이 없는지에 대한 추가적인 검토가 필요하다.

이언상(2018)은 커뮤니티케어의 정착에 있어 비공식부문 즉, 주민의 참여

에 의한 돌봄의 필요성을 지적하였다. 이를 위해 공공주도의 커뮤니티케어 외에도 민간기관과의 긴밀한 협력을 통해 중층적인 돌봄 시스템을 구축이 중요하다고 주장하였다. 이 제안의 실현을 위해서는 먼저 주민의 참여를 촉진하기 위한 금전적 보상 등 참여 동기를 마련해야 할 필요가 있다. 또한, 돌봄 제공자로서 주민이 담당할 수 있는 역할의 전문성과 자격에 대한 고민이 뒤따라야 할 것이다.

김윤영·윤혜영(2018)은 일본과 영국의 사례에 대한 분석을 바탕으로 한국형 커뮤니티케어에 대한 시사점을 도출하였다. 먼저 일본의 지역포괄케어시스템이 한국에서 논의되고 있는 커뮤니티케어와 유사한 맥락을 지니고 있다고 지적하였다. 일본은 장기요양서비스와 인력의 증가에도 불구하고 복지사각지대를 해소하지 못했으며, 인구 고령화가 가속화됨에 따라 사회적 돌봄서비스 제공을 위한 공공재원이 한계에 봉착하게 되었다. 따라서 자연스럽게 주민조직과 역할, 이를 뒷받침하기 위한 법률적·재정적 정비, 보건 시스템의 확대 등 지역자원의 활용이 중요해졌다는 점을 참고할 필요가 있다. 영국의 경우는 중앙·지방정부가 직접 제공하는 사회서비스는 쇠퇴하고 지역사회를 기반으로 한 서비스 제공기관의 확대가 이루어졌다. 지방정부의 역할은 돌봄을 계획하고 관리하는 케어매니지먼트의 역할로 전환되었다. 김윤영·윤혜영(2018)의 논의 중 일본의 사례는 한국의 읍면동 복지허브화에서 논의된 내용과 겹치는 부분이 있으며, 영국의 사례는 한국의 지역자율형사회서비스의 발전과정과 유사한 측면이 있다. 향후 한국형 커뮤니티케어의 개발과 정착과정에서 새로운 정책의 구현보다는 기존에 수행되고 있던 정책을 어떻게 조정할 수 있을 것인가에 대한 고민이 필요하다.

김진우(2018)는 영국 장애인의 탈시설화 과정을 지역사회 내 거주 및 장애인의 주체성 증진의 관점에서 추적하였다. 탈시설화는 긍정적인 면이 존재하는 것은 틀림없으나 지역사회의 준비가 부족한 상황에서는 오히려 당사자의 삶의

질을 떨어뜨린다는 점을 주목하였다. 따라서 커뮤니티케어가 비용 절감의 목적보다는 대상자의 삶의 질을 높일 수 있는 수단이 되어야 한다고 주장하였다. 이와 유사한 맥락으로 이은환·김욱(2017)은 정신보건법 개정으로 인한 정신질환자의 탈원화 및 지역사회 유입에 대하여 검토하였다. 그 결과 한국의 지역사회에서는 아직 정신질환자에게 적절한 돌봄을 제공할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않음을 지적하였다. 따라서 정신질환과 정신질환자에 대한 인식개선, 정신보건 인프라의 확충, 정신보건의 역량 강화 및 연계체계의 필요성에 대하여 논의하였다. 현재 커뮤니티케어는 노인 이외에도 장애인, 정신질환자에 대한 돌봄을 포함하여 논의가 이루어지고 있다. 비교적 지역사회의 자원이 부족한 장애인과 정신질환자에 대한 돌봄 기반을 어떻게 마련할지에 대한 고민이 필요하다. 특히, 수도권 이외에 낙후지역에 대한 관심이 더욱 필요하다.

국내 선행연구를 살펴보면 지금까지 '커뮤니티케어'라는 용어는 주로 노인 돌봄과 관련하여 활용된 것으로 보인다. 장애인과 정신질환자의 경우에는 탈원화 및 탈시설화를 중심으로 논의가 진행되었지만 커뮤니티케어의 틀 안에 포함된다. 연구의 대부분은 주로 영국과 일본의 사례를 검토하고 한국의 상황과 여건을 비교·검토한 후 미래의 청사진을 제시하고 있다.

[표 1] 주요 선행연구 요약

연구자 (발표연도)	제목	주요내용	고려사항
김희수 (2019)	커뮤니티케어 추진기관으로서의 사회복지관 발전방향 모색 – 일본 지역포괄지원센터와의 비교를 중심으로	커뮤니티케어의 추진기관으로서 사회복지관을 제시하고 이를 일본의 지역포괄지원센터와 특성을 비교분석. 사회복지관을 지역포괄지원센터로 전환하기 위해서 케어매니저 및 보건사 등 인력 충원의 필요성을 논의	한국의 복지전달체계의 특성과 보건-복지의 갈등을 고려하였을 때 커뮤니티케어의 추진기관으로 사회복지관이 지정되는 것은 현실성이 떨어질 것으로 보임.
서동희·김좌겸 (2019)	고령시대 공공데이터기반 지역사회 보건 - 복지 돌봄: 커뮤니티케어를 중심으로	한국형 커뮤니티케어의 모형을 개발하기 위한 노인돌봄 중심의 분석. 일본의 지역포괄지역센터와 같은 토탈케어센터/케어통합창구의 설치, 사회복지공무원을 케어매니저로 지정할 것을 제안	케어매니저로서의 사회복지공무원의 업무부담, 케어매니저의 전문성의 확보문제, 기존의 사례관리업무와 중복과 차별의 문제의 해결방안에 대한 추가적인 고민이 필요
강현철·최조순 (2019)	지역자산을 활용한 커뮤니티케어 운영에 관한 탐색적 연구	한국에서 논의되고 있는 커뮤니티케어의 개념과 방향성 등이 지역 자산의 관점에서 적절하게 설정되어 있는지 규명. 현재로서는 지역사회에 적합한 정책으로 보기 어려우며 이에 대한 개선을 위해서는 지역단위의 다양한 주체의 참여보장과 지역자산의 활용에 대한 자율성, 지역의 여건에 맞는 정책의 자율적 운영 보장이 필요	시범사업 이후 커뮤니티케어의 보편모형 개발 단계에서 다양한 모형의 제시가 필요. 모형의 획일화가 아닌 지역의 특수성을 고려하는 커뮤니티케어의 확산이 필요할 것으로 보임. 정책구현과정에서 이를 어떻게 담아낼 수 있는가에 대한 고민이 필요
이언상 (2018)	일본 지역포괄케어시스템과 경남 커뮤니티케어의 추진방안	커뮤니티 내 케어가 아닌 커뮤니티에 의한 케어의 필요성을 강조. 공공주도 이외에도 민관협력과 주민참여를 통한 중층적인 돌봄 시스템 구축이 중요함을 주장	민관협력과 주민참여는 거의 모든 분야의 전달체계개선에 대한 논의에서 빠지지 않고 등장. 하지만 이에 대한 현실화 방안에는 한계가 존재하며 주민의 역할과 전문성에도 한계가 있음.
김보영 (2018)	문재인 정부 커뮤니티케어, 역사적 전환과 선진국 흉내를 가르는 세 가지 관건	커뮤니티케어의 도입에 있어 주목해야 할 세 가지 관건에 대하여 논의. 첫째, 당사자 중심의 케어 매니지먼트 체계 구축이 필요함. 둘째, 기	주요내용과 동일

연구자 (발표연도)	제목	주요내용	고려사항
		존의 찾동 또는 사회서비스원 프레임에서 벗어나 독자적인 커뮤니티케어의 완성이 이루어져야 함. 셋째, 커뮤니티케어의 보장을 위한 재정과 인력확보의 문제	
김윤영·윤혜영 (2018)	커뮤니티케어 해외사례와 함의 그리고 구상	일본과 영국의 사례분석을 통해 한국에 대한 시사점을 도출. 일본의 사례가 한국에서 논의되는 커뮤니티케어의 논의와 유사한 면이 많음을 밝힘. 영국은 민간제공기관의 역할이 증가하고 있으며 케어매니지먼트가 발전하고 있음.	일본의 사례는 한국에서의 읍면동 복지허브화 진행 과정과 구조적으로 유사한 면이 있음. 영국의 사례는 지역자율형사회서비스의 발달과 유사한 면이 있음. 이를 미루어 볼 때, 커뮤니티케어를 위한 새로운 자원 및 지원기관의 마련보다는 기존의 자원과 서비스의 재조정을 어떻게 이룰 수 있는지에 대한 관심이 필요할 것으로 보임.
김진우 (2018)	영국 장애인 탈시설화의 함의	영국 장애인의 탈시설화 과정을 지역사회 내 거주 및 장애인의 주체성 증진의 관점에서 추적. 탈시설화의 긍정적인 부분은 인정하였으나, 지역사회의 준비가 부족한 상황에서는 오히려 당사자의 삶의 질을 떨어뜨린다는 점을 주목함.	커뮤니티케어는 돌봄에 있어 시설에서 지역사회로 전환을 논의하고 있음. 시범사업을 거쳐 보편사업으로 확대되어 갈 때 부족한 지역사회의 자원을 어떻게 확보할 수 있을지에 대한 고민이 필요
이은환·김욱 (2017)	정신보건법 개정으로 인한 정신질환자 탈원화, 지역사회 유입에 대한 대책	정신보건법 개정으로 인한 정신질환자의 탈원화 및 지역사회 유입이 이루어지고 있음. 하지만 한국에서는 아직 정신질환자에게 적절한 돌봄을 제공할 수 있는 여건이 마련되지 않았음을 밝힘.	

3. 해외의 커뮤니티케어

가. 해외 커뮤니티케어 도입과정

돌봄과 관련된 정책은 건강 돌봄과 사회적 돌봄으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 한국의 건강 돌봄과 사회적 돌봄의 형태는 일본과 독일의 모습과 건강 돌봄의 종류, 보편성, 재원, 보조적인 사보험의 역할까지 굉장히 유사하다. 한국, 일본, 독일은 법령에 규정된 보편성을 지닌 건강보험과 장기요양보험제도를 지니고 있다. 이 제도의 재원체계도 대동소이하다. 영국, 호주, 미국과 같은 국가는 자산조사를 동반하는 선별적인 형태를 보이는 사회적 돌봄 체계를 지니고 있다. 해외 선진국의 돌봄 서비스의 형태는 국가의 특성과 발전과정에 따라 상당한 유사점을 지니기도 하고 차이점을 보이기도 한다. 하지만 돌봄 서비스의 발전과정을 살펴보면 대부분 공통적인 문제를 경험하고 있는 것이 발견된다. 다음은 독일, 덴마트, 호주, 미국의 커뮤니티케어 도입과정이다. 내용은 주로 Means et al. (2008)의 연구를 중심으로 정리되었다.

(1) 독일

1970년대 중반 이후 유럽 국가들의 복지정책은 기존의 제도적 공급(institutional provision)에서 벗어나는 흐름이 관찰된다. 이는 주로 서비스에 대한 부정수급과 관련한 공공의 비용부담에 주된 원인이 있었다. 이러한 경향은 특히 노인 돌봄과 관련되어 있었다. 예를 들면, 상대적으로 저렴한 비제도적(non-institutional) 서비스를 이용할 수 있음에도 부정으로 시설에 입소하는 경우가 빈번하게 발견되었다. 또 다른 주된 원인은 시설에서 벗어나고 싶은 장애인과 노인 대상자의 개인적 선호와 관련된다. 유럽 사회 대중의 다수는 이러한 선호에 공감하여 노인들이 시설이 아닌 자신의 집에서 도움을 받을 수 있어야 한다고 생각했기 때문에 비교적 수월하게 사회적 합의에 도달할 수 있었다.

독일과 같은 제도적 복지국가들은 1980년대에 비용 절감이라는 정책 흐름에 영향을 받았다(Kondratowitz et al., 2002). 이로 인하여 기존 시설 거주 중심의 돌봄(residential care)이 데이케어 및 재가서비스로 전환되었다. 1984년에 시행된 사회부조법(the social assistance law)은 시설 내 돌봄보다 커뮤니티 서비스에 대한 우선권이 강조하였다(Tester, 1996). 독일은 가족의 노인부양을 노인의 시설 입소보다는 노인부양을 위한 대가족 형성을 유도한다. 하지만 대부분의 유럽 국가에서 그렇듯 노인 인구의 증가에 비해 이를 부양할 수 있는 가족의 역량이 떨어지고 있어 이에 대한 우려가 있다(Lawson, 1996).

1980년대에는 급성병원 병상의 30%가 노인으로 채워져 있었고, 이들의 평균 입원일은 약 40일이었다. 병원 돌봄은 재가서비스와 데이케어서비스의 부족과 관련이 있었다. 공식적으로 65세 이상의 장기입원환자의 20~30%는 낮병원, 재활센터, 또는 너싱홈(nursing home)에서 더욱 적절한 서비스를 받을 수 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상으로 인한 갈등은 독일의 사회보험이 보험으로 보장받을 수 있는 질병과 일반적인 노환을 구분하기 시작하면서 더욱 첨예해졌다(Means et al., 2008). 노인의 급성병원 내 장기입원의 선호는 보험으로 보장되지 않는 감당하기 어려운 너싱홈 비용을 예방하기 위한 전략으로 볼 수 있기 때문에(Alber, 1991), 이에 대한 적절한 조정이 필요했다.

1990년 통일로 인한 지출의 삭감에도 불구하고, 1990년대 중반부터 독일에는 요양보험계획이 도입되었다. 이로 인하여 홈케어(home care) 혜택이 1995년 4월부터, 시설보호(residential care) 혜택이 1996년 7월부터 시작되었다. 이로 인하여 장기요양보험 이전에 발생하고 있었던 문제가 어느 정도 해소되는 것으로 보였다(Glendinning, 2002b). 기존의 시설보호 및 재가돌봄관련 비영리 제공기관은 새로운 요양보험의 등장과 함께 형성된 사회서비스 시장에서 나타나기 시작한 영리 제공기관과의 경쟁을 위해서 효율을 높여야 한다는 압력을 받게 되었다(Leisering, 2001).

1999년까지 약 2백만 명이 이 장기요양보험의 혜택을 받게 되었는데 이 중 약 1.5백만 명은 재가서비스를 이용하였고, 약 5백만 명은 시설보호를 선택하였다. 2003년까지 장기요양보험계획은 서비스 이용을 위해서 자산조사를 동반한 복지급여에 의존하는 너싱홈 거주 노인 수를 절반으로 줄였고, 이로 인해서 서비스 이용을 위한 대기열은 사실상 사라지게 되었다(Glendinning, 2003). 독일의 장기요양보험계획은 대체로 긍정적으로 평가받지만 많은 결함, 종합적 평가체계의 부족, 서비스 제공기관 간 그리고 다양한 자금원 간 협력의 부재 등의 문제가 존재하고 있다(Kondratowitz et al., 2002).

(2) 덴마크

현대적 복지국가로 널리 알려진 덴마크는 보편성을 강조하고 있다. 하지만 흥미롭게도 노인을 위한 시설보호의 비용은 상대적으로 높은 수준이다(Walker, 1992). 덴마크에서 보편성의 원칙은 건강 및 사회적 돌봄을 모두 보장하고 있다. 이것은 보험적 권리가 아닌 시민권에 기초하는 것이다. 이 서비스의 재정과 공급은 모두 공공부문에 의해서 이루어진다. 자원봉사 조직은 대상자에 대한 일반적 지원을 제공하거나 감시자 역할을 한다. 1990년대 중반 덴마크의 가정지원서비스(the home help service)는 건강돌봄 인력과 사회적 돌봄 인력 간의 갈등을 극복하기 위해서 재가건강돌봄 서비스와 통합되었다(Walker and Maltby, 1997). 덴마크는 높은 수준의 무상가정돌봄급여(free home care provision)를 제공하였다. 지역 당국은 모든 80세 이상의 노인을 대상으로 상담진찰을 제공해야 하는 법적 의무가 있었다. 이는 1998년 7월부터 75세 이상으로 확대되었다(Sutherland Report, 1999).

1960년대 초, 노인을 위한 재가돌봄과 시설보호 서비스가 확대되는 경향을 보였는데, 이 시기에는 시설보호를 대체하기 위한 목적은 없었다. 당시 제공되었던 서비스는 노인의 삶의 질을 높이고, 가족 구성원이 수행해야 하는

돌봄의 역할을 줄여주기 위한 목적이 강했다. 하지만 1980년대에 들어서 시설 보호에 대한 비판이 커졌는데. 이로 인하여 1987년 주요한 입법적 개혁이 있었다. 탈시설화는 재정적인 절약을 기대함과 동시에 자기실현, 선택권, 자율성을 높인다는 철학에 기반하고 있었다(Pedersen, 1998). 입법안에 담겨있었던 원칙은 돌봄의 제공이 시설의 종류와 연결되는 것을 지양해야 한다는 것이었다. 1980년대의 입법으로 인하여 너싱홈 건설을 중지하고 지원이 필요한 고령자를 위한 특별주거 공간을 제공하였다. 이로 인해 개인적인 가정지원이 가능한 24시간 홈케어 서비스가 가능해졌다(Giarchi, 1996).

개혁의 핵심은 노인이 어떠한 형태의 돌봄이 필요하든지 간에 개인의 욕구에 따라서 독립적인 주거공간과 돌봄을 받을 권리가 있다는 것이다. 이러한 법적 변화의 효과는 전문가집단의 저항, 지역 정치, 불황에 따른 경제 혼란 등에 영향을 받았다(Abrahamson, 1991). 하지만 일반적으로 돌봄 정책은 대중화되었고 적절하고 지속적인 지원이 이루어졌다. 덴마크의 경우 병원에서 퇴원의 준비가 된 노인에게 적절한 시설이나 서비스의 제공에 지연이 발생하는 경우 지역 당국에 벌금이 부과된다(Pedersen, 1998). 지역서비스에 대한 투자를 고려하면 이는 불합리한 처벌이 아니다. 덴마크의 사례는 영국에도 영향을 미쳤다. 영국은 2003년 커뮤니티케어법(the Community Care Act 2003)을 통해 덴마크의 사례를 도입하였다. 하지만 이러한 변화에도 불구하고 중앙정부의 지방정부에 대한 투자 수준에는 변화가 없었다. 이로 인하여 지역 당국의 재정적 부담이 늘어나게 되는 문제가 발생하였다.

(3) 호주

커뮤니티케어에 있어 서비스 계획과 제공에 있어서 건강 돌봄과 사회적 돌봄 간 협력의 문제는 지속적으로 제기된다. 호주에서는 1960년대에 장기요양재정이 건강재정으로부터 분리되었다(Glendinning et al., 2004). 이러한 재정

의 분리는 장기적으로 건강 돌봄과 사회적 돌봄 간 협력의 어려움이 발생하는 결과를 낳았다. 재가 서비스를 이용하는 대상자는 병원에 입원해 있는 대상자와 행정적, 재정적으로 다른 체계를 통해서 서비스를 받았다. 1980~90년대 지역기반 서비스의 발전과정에서 건강과 사회적 돌봄의 분절적 체계는 가장 주요한 어려움으로 인식되었다. 주 정부와 연방정부 재정기반의 프로그램 간, 그리고 공공과 민간 제공기관 간의 재정부담에 대한 갈등은 만연했고, 자원의 사용에 있어 심각한 불균형과 잘못된 분배에 대한 증거가 누적되어 갔다(Fine, 1998).

이러한 문제를 극복하기 위한 시도로서 연방 정부의 주도하에 1990년 후반 제한된 통합예산과 사례관리자를 도입하는 방법이 제시되었다. 주 정부에서는 노인과 만성질환 문제를 지닌 사람, 특정 질병(예. 암)의 환자 등을 대상으로 서비스를 제공하려는 시도가 있었다. 이러한 일련의 개혁은 다양한 종류의 서비스 간의 조화를 촉진하고, 급성병원이 1차 진료 및 지역의 지원서비스와 긴밀하게 작동할 수 있는 환경을 조성하기 위함이었다. 이러한 변화의 주된 목적은 서비스의 효율을 높이는 데 있었지만, 이러한 '관리된 경쟁' 체계에서 건강서비스 전문가가 주된 역할을 담당하므로 결과적으로는 사회적 돌봄의 의료화를 낳을 것이라는 비판을 받았다(Fine, 1998). 이러한 협력적 돌봄을 위한 통합적 체계에서 급성병원이 장기요양 서비스를 의료서비스의 저렴한 대체재로 활용하고자 하는 시도가 시작되면서 문제가 더욱 심각해졌다. 독립적 성격을 지닌 노인 돌봄서비스 제공기관의 통합적 체계 내에서의 협력 추구로 인한 문제는 갈수록 심해지게 되었다(Fine, 2001).

돌봄에 대한 욕구가 있는 노인 및 복지 대상자에 대한 지역사회 내 다양한 서비스 간의 효과적인 연결이 서비스 제공을 통제하기 위해 도움이 될 것이라는 관점에서, 조화, 협력, 파트너십은 2004년 호주의 커뮤니티케어에 있어 주된 관심이었다. 이 시기 지역사회 내에서 고품질의 재정적으로 지속 가능한

접근성이 높은 적절하고 끊임없는 돌봄을 구현할 수 있도록 돌봄 프로그램 간의 연계에 초점을 맞추었다. 이러한 일치성과 조화는 사정 절차, 서비스 접근, 이용자격, 가격수준, 재정보고, 품질, 성과, 서비스 이용자의 자료수집과 계획 등의 전체적이고 동시에 세부적인 부분에서 모두 성취되어야 한다. 이 결과는 잘 정리되고, 더욱 조화로운 커뮤니티케어 체계의 완성과 함께, 제한된 재정에서도 필요한 곳에 적절하게 분배될 수 있을 것이라는 믿음이 있었다.

부분적으로, 주 정부와 연방 정부의 협력체계, 주 정부 내에서도 다양한 수준의 지방정부 간의 긴밀한 협력은 주 정부가 제한된 예산을 전달체계 내에서 효과적인 지출을 위해서 필수적이었다. 비공식 돌봄, 커뮤니티케어, 1차 건강 돌봄, 급성병원과 특수돌봄, 그리고 장기요양 시설보호의 통합은 돌봄서비스를 위한 비용지출을 줄이고, 점진적으로 이용자의 자부담 수준을 높이는데 있다(Fine, 2006). 이 과정에서 가장 주된 이슈는 커뮤니티케어의 확장을 어떻게 재정적으로 뒷받침할 수 있을 것인가에 있다. 브루엔(Bruen, 2005)은 이 문제가 종국적으로는 재정정책, 이데올로기, 정책을 포함하여 가장 주요하게 논의되어야 한다고 보았다.

(4) 미국

미국은 신자유주의적 복지모형을 지닌 국가로 복지공급에 있어 민간, 자선, 공공부문이 혼합된 복지혼합경제로 가장 잘 표현된다(Clarke and Piven, 2001). 미국은 사회문제의 해결을 위해 시장 매커니즘과 인센티브를 선호한다. 미국적 전통에서 가장 주목할 점은 사회적 위험에 대한 대처에 있어 사회보험이나 공공부조가 아닌 노동시장과 연결된 개인보험과 민영보험에 대한 선호에 있다. 1960~70년대의 '빈곤과의 전쟁'은 사회적 약자에 대한 서비스의 범위를 확대하였다. 그러나 가치 있는 빈자와 가치 없는 빈자를 구분하는 전통은 여전히 남아 있었다(Heffernan, 2003).

후기산업사회의 국가들은 1970년대부터 만연한 경기침체를 경험하였는데 이는 복지에 대한 공격으로 연결되었다. 복지에 대한 의존은 경제를 무디게 만든다고 인식되었다. 복지국가로부터 경쟁 사회로의 전환은 빈곤과의 전쟁에서 복지와의 전쟁으로 정책 방향이 바뀌는 계기가 되었다. 이러한 흐름은 클린턴 행정부에서 개인책임법(the Personal Responsibility Act, 1996)이 통과되면서 더욱 구체화 되었다. 이는 개인과 가족의 자립성의 근원은 복지가 아닌 근로에 있다는 관념에 기초한다. 이로 인하여 1970년대 후반부터 시작된 신보수주의와 신자유주의는 복지에 대한 공격을 가속화 하였다(Waddon and Jaenicke, 2006).

미국의 재가 돌봄과 커뮤니티케어의 모습은 미국의 복지에 대한 관점을 반영한다. 장기적인 욕구를 지닌 자들에 대한 돌봄은 가족과 이웃, 친구 또는 지역사회 등 비공식 조직으로부터 제공되었다. 미국에서는 이러한 비공식 체계에 의한 돌봄 제공이 하나의 규범으로 여겨졌다(Heffernan, 2003). 민간 또는 공공부문에 의해 제공되는 공식적인 서비스는 비공식 체계의 틀 위에 제공되었다. 이 형태는 홈케어, 지역사회기반 돌봄, 의료 및 간호, 사회적 돌봄이 제공되는 너싱홈 등이 있으며 이를 위한 재원은 공공, 개인, 개인장기요양보험 등 다양한 형태가 있다.

1990년대 초반, 미국에서 매년 장기요양을 위한 지출은 500억에 달했다. 이중 20%는 커뮤니티케어, 80%는 너싱홈에 지출되는 것으로 추정되었다(Clark, 1991). 100억에 달하는 커뮤니티케어 지출 중에서 41%는 개인의 지출, 25%는 노인을 위한 연방건강보험프로그램(메디케어)으로부터, 12%는 저소득자를 위한 연방복지프로그램(메디케이드)이었고, 10%는 개인의 장기요양보험을 통해 지출되었다.

미국은 노약자를 위한 사례관리(case management)와 지원서비스의 확대에 초점을 맞추었다. 사례관리자의 역할은 직접적인 서비스 제공이 아닌 돌봄을

계획하고, 필요 서비스의 조정 및 모니터링 등을 하는 것이다. 하지만, 사례관리자의 업무부담으로 인하여 사례관리에 대한 효과성에 대한 의문을 제기되기도 하였다(Eggert & Williams, 1982). 그렇지만 대상자가 필요한 서비스를 매칭 및 조정하는 사례관리의 아이디어는 영국 등 다른 국가의 커뮤니티케어 전개 과정에 많은 영향을 미쳤다.

(5) 일본

일본은 2000년 이후 개호보험의 개정과 함께 커뮤니티케어가 시작되었다. 개보호험은 개호보험 서비스 이용자 개인의 존엄을 유지하고 이용자의 개별 상황에 맞는 개호 서비스, 보건의료 서비스, 예방 서비스 등을 통합적으로 운영하는 데 목적이 있다. 일본의 개호보험은 2000년 4월에 시행되었으며, 2005년 개정을 통하여 지역 밀착형 서비스 창설, 개호 예방 케어매니지먼트 체계 구축 등이 반영되었다. 이때 일본의 커뮤니티케어 체계라 볼 수 있는 지역포괄케어시스템이 구축되기 시작하였다. 여기서 말하는 지역포괄케어란 장애를 가진 노인의 경우에도 자신의 거주지역에서 계속적으로 생활할 수 있도록 지역사회의 다양한 자원들을 활용하여 통합적인 서비스를 제공하는 것을 의미한다(임정미, 2018).

한편, 지역포괄케어시스템의 거점 조직인 지역포괄지원센터가 2006년을 기점으로 전국적으로 설치되기 시작하였다. 이후 2011년 개정에서는 지역포괄케어시스템이 본격적으로 추진되어 24시간 정기 순회 및 수시 대응 서비스, 복합형 서비스 및 일상생활지원 종합서비스 등의 내용이 개호보험법을 통하여 제시되었다. 또한 2014년에는 재택의료·개호 연계 치매 시책 추진, 방문간호 등의 지원사업을 지역지원사업으로 전환하였다(이언상, 2018).

지역포괄지원센터는 2006년 이후 그 수가 점차 증가하여 2014년에는 총 4,557개의 센터가 지역에 배치되었다. 2014년 기준, 전체 지역포괄지원센터 가

운데 약 72.2%가 민간에 위탁되어 운영되고 있으며, 이러한 위탁 운영의 비율은 점차 증가하는 추세에 있다. 뿐만 아니라 매년 각 지역의 센터에 배치되고 있는 종사자의 수 또한 점차 증가하는 추세를 보이고 있다(임정미, 2018).

(6) 호주

호주의 커뮤니티케어는 1956년 재가간호서비스를 제공하는 비영리 조직에 정부의 재정을 통하여 보조금을 지급하는 빙식으로 처음 시작되었다. 이후 1969년에는 재가돌봄 프로그램과 식사배달 보조금 프로그램이 순차적으로 도입되었다. 이후 산발적으로 이루어지고 있던 서비스와 재정 및 행정을 통합하기 위한 음직임으로 1985년 재가·커뮤니티케어 프로그램(HACC: Home and Community Care)이 시행되었다. 1992년에는 커뮤니티 노인돌봄 프로그램(CACP: Community Aged Care Packages), 2000년에는 재가노인돌봄확장 프로그램(EACH: Extended Aged Care at Home)이 도입되었다. 이러한 프로그램들의 도입을 통하여 지역 기반의 노인돌봄 체계가 구축되었으며, 다양한 서비스들에 대한 중개 모델이 정착되었다(브라이오니 도 외, 2018).

노인 돌봄과 관련된 정책의 확산으로 인하여 해당 서비스들에 대한 재정비가 요구되었다. 2012년, 노인과 관련된 여러 프로그램들을 호주재가지원 프로그램과 재가돌봄 패키지로 통합하였다. 이를 통하여 포괄적인 커뮤니티케어 서비스들이 통합되었으며, 돌봄의 욕구 수준을 구분하여 접근하는 방식이 적용되었다. 최근에는 이용자 중심의 돌봄 정책으로 점차 변화되고 있으며, 이용자의 선호를 강조하고 시장 중심의 돌봄 체계 도입을 허용하고 있다. 현재에는 웹사이트나 전화 등을 통해 서비스에 접근할 수 있도록 My Aged Care 포털 서비스를 도입·운영하여 서비스 접근 창구를 일원화하였다. 서비스 이용자들은 해당 서비스를 통하여 자신들의 돌봄 욕구에 대한 사정과 경제적 상황에 대한 심사를 신청하고, 결과에 따른 돌봄 서비스 및 제반 사항 등에 대한 정

보를 습득할 수 있다(브라이오니 도 외, 2018).

(7) 소결

해외 커뮤니티케어의 발달과정은 공통적으로 병원이나 보호시설 중심의 돌봄 비중을 줄이고 가정이나 지역사회에서의 케어기버에 대한 지원 강화의 필요성에 대한 인식에서 시작되었다. 이를 위해서는 돌봄을 제공하기 위한 보건·복지 그리고 관련 서비스의 통합적 연계가 중요하다. 이에 따라 지역사회에서 돌봄서비스를 조정하는 케어메니저의 역할이 강조되었다.

이러한 변화의 이면에는 돌봄 제공에 있어 정부의 재정적 부담을 줄이기 위한 목적이 존재한다. 커뮤니티케어와 케어매니지먼트의 발전과정은 결과적으로 돌봄의 제공에 있어 정부의 직접적인 역할을 축소하고 또한 부적절하게 지출되는 비용을 억제함으로써 돌봄 정책의 합리화를 달성하려는 시도로 해석될 여지의 존재는 부인하기 어렵다.

나. 해외 커뮤니티케어 모형 사례

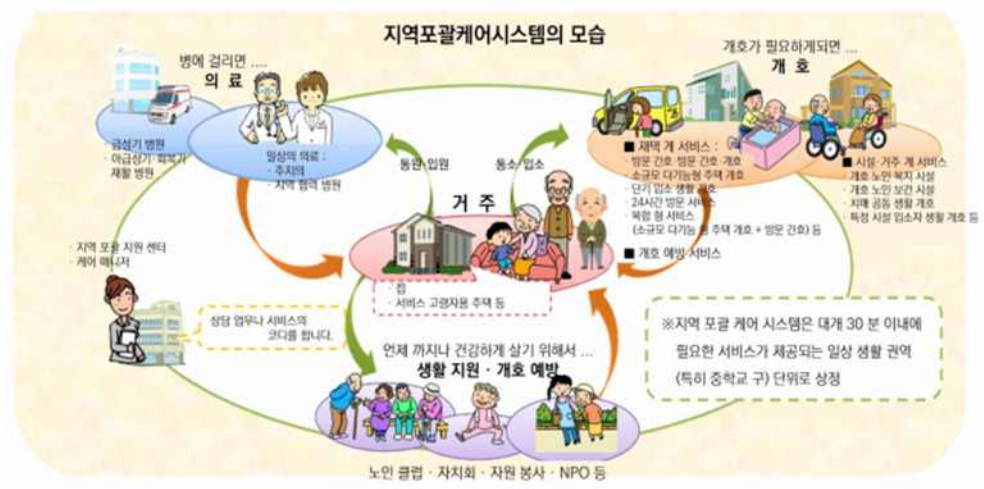
(1) 일본

일본은 2000년 개호보험이 도입되며 커뮤니티케어가 시작되어 몇 번의 개정과정을 거쳐 오늘날에 이르고 있다. 일본의 커뮤니티케어는 지역포괄케어시스템을 통해 구현되고 있다. 개호보험의 개정과정을 통해 서비스 영역의 확대가 이루어지고 있지만, 지역사회를 중심으로 하는 통합적인 돌봄을 제공한다는 점은 변함이 없다.

아래 그림은 일본 후생노동성에서 제공한 그림을 김윤영·윤혜영(2018)이 옮긴 것으로 지역포괄케어시스템의 작동과정을 요약적으로 묘사하고 있다. 앞서 언급된 바와 같이 일본의 사회적 돌봄은 보편성을 지니고 있으므로 지역포괄케어시스템은 주민전체를 대상으로 하고 있다. 서비스 대상자는 병원이나

보호시설이 아닌 자택이나 고령자용 주택 등의 지역사회 내 거주지에서 거주하면서 필요한 서비스를 받게 된다. 서비스의 종류는 크게 주택 돌봄서비스(방문, 통소, 단기입소 등)와 생활지원 및 예방(노인클럽, 자치회, 자원봉사 등), 건강 돌봄으로 구성된다. 지역포괄케어시스템의 서비스 제공 주체는 공공과 민간, 주민 등 다양하게 이루어지는데 서비스 대상자의 욕구에 적합한 서비스에 대한 정보를 얻고 이를 실질적으로 이용하기 위해서는 지역포괄지원센터의 역할이 중요하다.

지역포괄지원센터는 시정촌이나 시정촌에서 위탁받은 법인에서 운영한다(김윤영·윤혜영, 2018). 지역포괄지원센터가 담당하는 영역의 범위는 30분 내 접근할 수 있는 범위로 지정된다. 지역포괄지원센터에 배치되는 전문가는 보건사, 사회복지사, 주임개호지원전문원(케어매니저) 등이 있으며 이들이 관리해야 하는 대상자의 수는 3000명에서 6000명에 이른다. 일본의 장기요양보험은 한국의 장기요양보험의 형태와 유사하다. 하지만 일본은 지역사회 내에서 그리고 지역사회에 의해서 돌봄이 이루어지고 있으나, 한국의 경우에는 지역사회의 돌봄 자원이 취약하다. 무엇보다 지역사회 내에서 일본의 지역포괄지원센터의 역할을 담당할 기관이 마련되어 있지 않다. 이번 시범사업을 통하여 적합한 수행기관을 찾을 수 있겠지만 보건복지부에서는 이미 읍면동에 담당부서를 설치할 것을 안내하였다. 서동희·김좌겸(2019) 또한 읍면동을 중심으로 한 케어통합창구의 설치를 제안한 바가 있다. 한편 김희수(2019)는 지역사회복지관을 커뮤니티케어 추진기관으로 발전시켜나가는 방안에 대해서 검토하였다. 커뮤니티케어의 구현을 위해서는 케어매니지먼트의 중요성을 부인하기는 어렵다. 다만, 한국 사회에서 어느 기관이나 조직이 커뮤니티케어를 작동시키기 위해서 효과적인 조정·연계기관이 될 수 있을지에 대한 실험이 필수적이다. 이러한 내용이 시범사업에 충분히 담겨있을 필요가 있다.



[그림 2] 지역포괄케어시스템(일본)

자료: 김윤영·윤혜영(2018)

(2) 호주

호주의 노인 인구는 점진적으로 증가하고 있다. 2017년 기준으로 호주의 노인 인구는 약 15%였고 이 수치는 2066년까지 21~23%로 늘어날 것으로 예상된다. 노인 인구의 증가는 노인 돌봄에 대한 욕구의 증가를 의미하고 이는 곧 정부의 재정적 압박과 연결된다. 이러한 압박은 호주 돌봄 체계 전반에 대한 검토 및 개혁에 대한 필요성으로 이어졌다.

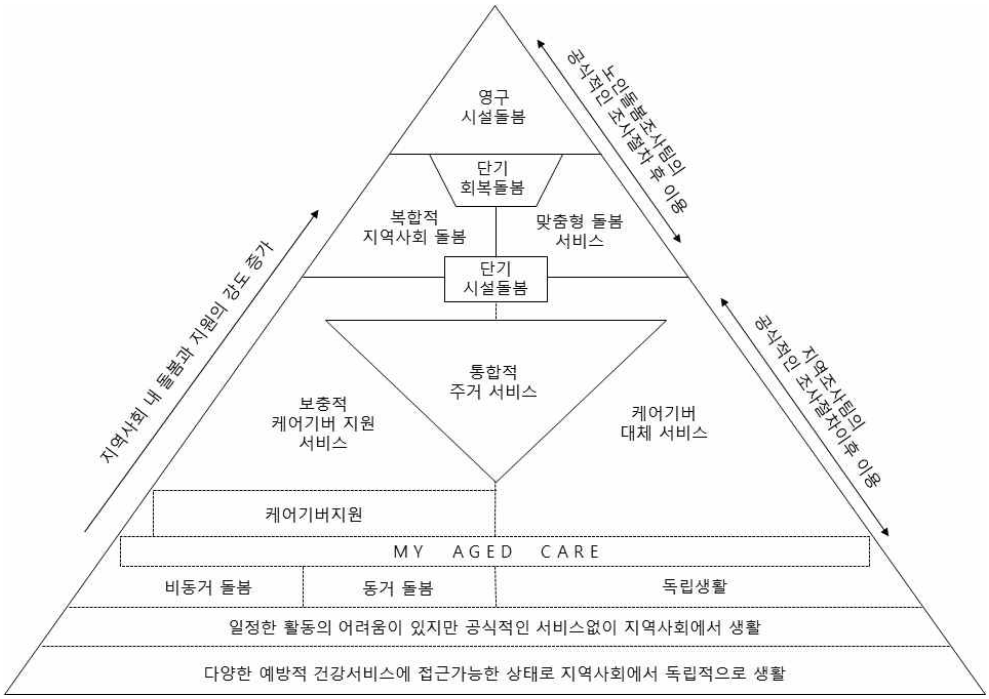
호주에서 노인 돌봄의 영역은 일상생활 지원, 사적 돌봄, 건강 돌봄 등을 아우른다. 호주의 돌봄서비스는 대상자의 욕구 수준에 따라 제공되는 서비스 수준이 달라진다. 돌봄의 욕구수준이 높은 노인의 경우 영구 보호시설에서 생활을 하며 낮은 수준의 욕구를 지닌 대상자의 경우 본인의 거주지에서 케어기버의 지원을 통한 돌봄서비스를 받는다.

아래 그림은 호주의 다층적인 돌봄 체계를 묘사하고 있다. 피라미드 형태

를 지닌 삼각형의 가장 아래층은 독립적인 생활이 가능한 노인집단을 의미하며 이들은 건강한 노년을 위한 예방적인 건강서비스(예방접종, 시력·청력 테스트, 당뇨 및 암 검사 등)를 받는다. 다음 층은 생활에 일정한 제약이 있으나 공식적인 서비스를 받지 않는 지역사회 내에서 생활하는 노인집단이다. 이 노인집단의 경우 케어기버와 함께 거주하는 경우, 케어기버는 있으나 함께 거주하지 않는 경우, 케어기버가 없고 홀로 거주하는 경우로 구분된다.

세 번째 층은 공식적인 서비스를 받는 노인집단을 의미한다. 이 경우 케어기버를 제공하거나, 케어기버에 대한 현금지원서비스, 주거서비스 등의 서비스가 제공된다. 서비스를 이용하기 위해서는 지역의 사정기관 또는 퇴역군인 사정기관을 통하여 공식적인 사정 절차를 통과해야 한다. 네 번째 층에 해당하는 돌봄 욕구의 수준이 보다 높은 노인집단으로 복합적인 커뮤니티케어 및 맞춤형 케어서비스가 제공된다. 경우에 따라서 시설보호 및 급성병원 퇴원 후 단기회복 돌봄 등이 제공되기도 한다.

가장 높은 층은 가장 심각한 돌봄욕구를 지니고 있는 노인집단으로 영구적인 시설보호를 이용하게 된다. 복합적인 커뮤니티케어, 맞춤형 돌봄서비스, 영구시설보호 등에 해당하는 서비스를 받기 위해서는 먼저 노인 돌봄 사정팀에 의해 공식적인 사정 절차를 받아야 한다.



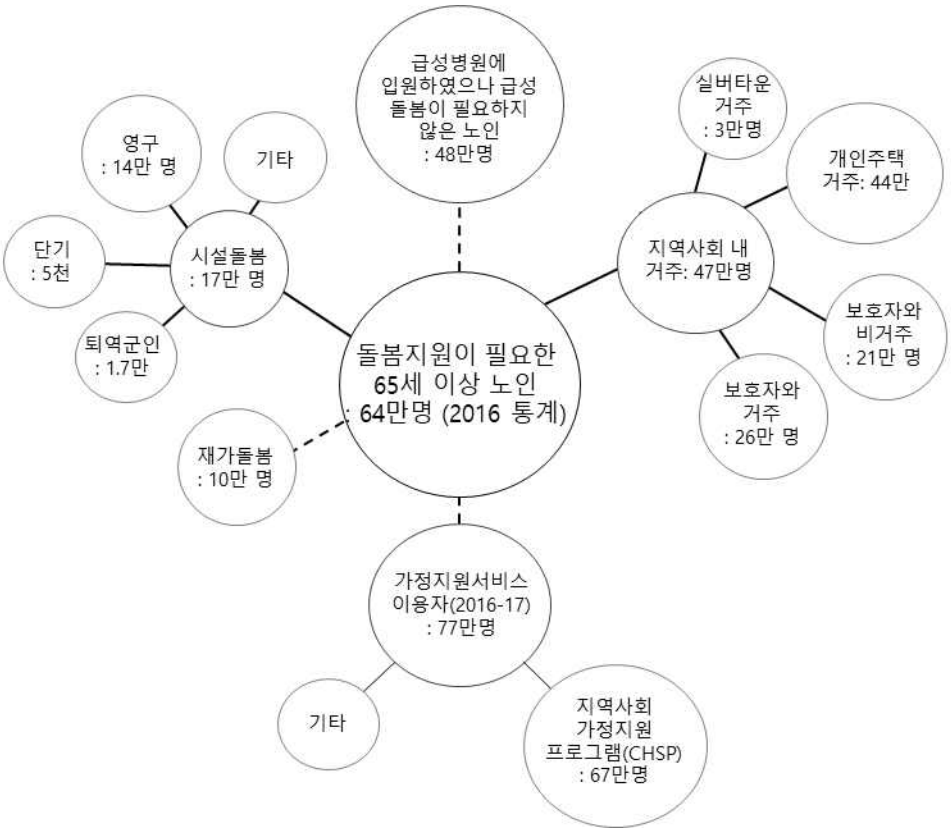
[그림 3] 호주의 노인 돌봄 체계

자료: Royal Commission into Aged Care Quality and Safety

아래 그림은 2016년 기준으로 호주에서 돌봄서비스를 받는 노인의 통계를 시각화한 것이다. 2016년 64만 명에 달하는 65세 이상의 노인이 돌봄서비스가 필요한 것으로 조사되었다. 이 중 47만 명의 노인이 지역사회 내에 거주하고 있는 것으로 나타났는데, 44만 명은 개인 거주지에서 거주하고 있었고, 3만 명은 실버타운에서 거주하고 있는 것으로 나타났다. 이들의 26만 명은 케어기버와 함께 거주하고 있었고, 21만 명은 케어기버와 거주하고 있지 않았다. 한편, 돌봄 욕구가 있는 노인 중 17만 명이 보호시설에 거주하고 있었다. 14만 명은 영구시설보호를 받고 있었으며 5천 명은 임시시설보호, 17천 명은 퇴역군인 보호시설에서 거주하고 있었다. 호주에서 시설보호보다는 커뮤니티케어

를 통해서 돌봄을 받는 노인 인구가 더 많다는 점에 주목할 만하지만, 여전히 급성돌봄이 필요하지 않은 47만 명의 노인이 병원 돌봄을 이용하고 있다는 점은 개선이 필요한 부분으로 보인다.

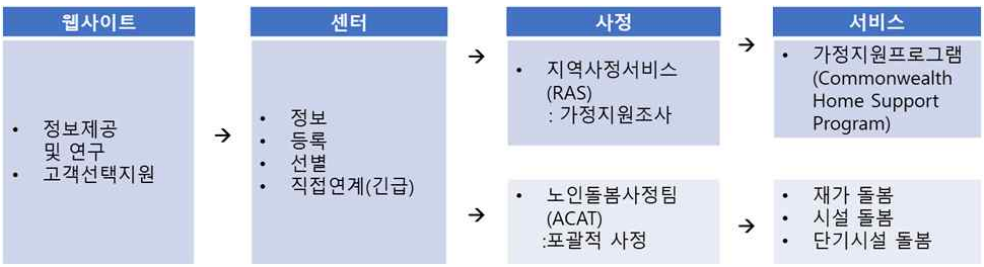
나이가 들어감에 따라 노인은 신체적으로 인지적으로 독립적인 생활을 할 수 있는 능력이 떨어지게 된다. 많은 노인이 지역사회에서 공식적인 돌봄서비스 없이 생활한다. 그들은 주로 비공식적인 돌봄(가족, 친구 등)에 의존하게 되는데 일정 시기가 도래하면 공식적인 돌봄이 필요한 순간이 온다. 이 경우 사적인 돌봄서비스를 이용하거나 정부지원 돌봄서비스를 이용할 수 있다.



[그림 4] 2016년 노인 돌봄 이용자 통계(호주)

돌봄서비스를 이용하기 위한 정보는 다양한 경로를 통해 수집할 수 있다. 예를 들어, 가족, 이웃, 친구, 건강 전문가, 브로커 등을 통해 얻을 수 있다. 호주 정부는 단일의 창구를 통한 돌봄 정보수집을 추천하고 있다. 다양한 경로를 통한 정보수집은 노인과 노인의 가족에게 있어 혼란을 일으킬 수 있기 때문이다. 호주정부는 2013년부터 My Aged Care를 설치 운영하고 있다. My Aged Care는 정부보조 노인 돌봄서비스 접근을 위한 단일 창구를 제공한다.

이에 따라 호주의 노인 돌봄서비스를 이용하기 위한 절차는 다음과 같다. 먼저 서비스 이용 의사가 있는 자는 돌봄 웹사이트를 통해 정보를 찾을 수 있으며, 온라인 이용이 어렵다면 오프라인에서 돌봄 센터를 방문하여 정보취득, 등록, 선별, 직접연계 등의 서비스를 이용할 수 있다. 서비스 대상자의 사정(assessment)은 지역사정서비스(RAS; Regional Assessment Service)의 가정지원사정과 노인돌봄사정팀(ACAT; Aged Care Assessment Teams)의 통합사정으로 구분된다. 가정지원사정을 통해 서비스 대상자로 판정이 되면 가정지원프로그램의 혜택을 받는다. 통합사정의 경우 사정결과에 따라서 가정돌봄패키지, 시설보호, 임시시설돌봄 등의 서비스를 받을 수 있다. 2017-18년 단위기간 동안 1.4백만 건의 상담 전화와 3.5백만 건의 웹사이트 방문이 기록되었다. My Aged Care는 돌봄서비스전달에 있어 유의미한 발전으로 평가받고 있다(Tune, 2017).



[그림 5] 호주의 노인 돌봄 단일경로 흐름

호주의 노인 돌봄 체계는 성공적인 것으로 평가되고 있다(Carnell & Paterson, 2017). 하지만 여전히 노인 돌봄 체계가 대상자의 삶의 질과 안전의 제고에 효과적인지에 대한 논의가 진행되고 있다. 이러한 논의는 대부분 호주의 노인 돌봄체계가 지속적인 개혁이 필요한 것으로 귀결된다. 이러한 방향은 노인과 노인의 가족이 서비스 이용에 있어서 더 많은 선택권과 통제권을 보장받을 수 있도록 이용자 중심, 시장기반의 노인 돌봄, 노인 돌봄서비스의 질과 지속성, 역량의 강화를 목표로 하고 있다.

4. 한국의 커뮤니티케어 동향

문재인 정부는 '모두가 누리는 포용적 복지국가'의 실현을 5대 국정전략 중 하나로 설정하였다. 이 전략을 실현하기 위하여 소득보장 및 의료보장의 강화, 사회서비스 확충 등을 목표로 하고 있다. 이 목표의 달성을 위한 방안 중 하나로 커뮤니티케어 추진을 공식화하였다.

지난 2018년 3월 보건복지부에 커뮤니티케어 추진본부가 설치되었다. 보건복지부는 동년 11월 '지역사회 통합돌봄 기본계획'과 올해 1월 '지역사회 통합 돌봄 선도사업 추진계획'을 발표하였다. 정부는 노인 인구가 천만 명을 돌파하리라 예상되는 2026년을 목표로 커뮤니티케어의 보편적인 도입을 추진하고 있다. 이를 위한 첫 단계로서 2019년부터 커뮤니티케어 선도사업을 진행하고 있다. 전국의 총 여덟 개의 지자체(노인: 5, 장애인: 2, 정신질환자: 1)가 선도사업 시행 주체로 선정되었다.

보건복지부는 선도사업을 통해서 지역사회 자율형의 통합돌봄 모델의 발굴, 민·관 협력 전달체계구축, 자산조사 기반의 선별적 복지에서 욕구 기반의 보편적 서비스로 전환의 세 가지 목표를 달성하고자 하였다. 첫째, 지역사회는 지역사회의 특성에 맞는 통합돌봄 모델을 자주적으로 기획할 수 있어야 하고, 둘째, 수요자를 중심으로 주거, 보건의료, 요양, 돌봄 등의 서비스를 지자체와

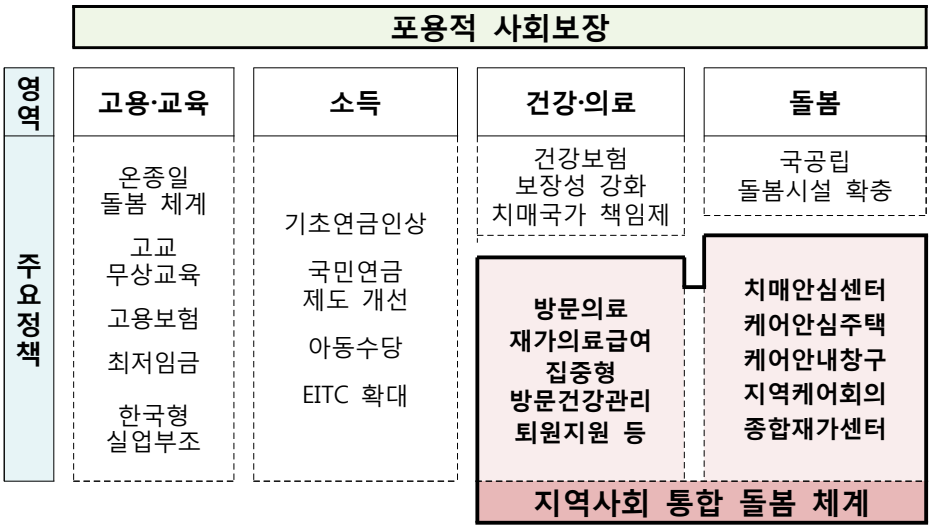
민간기관이 협력하여 제공하는 전달체계를 마련해야 하며, 셋째, 돌봄이 필요한 사람들이 읍면동 케어안내창구를 통해 원스톱으로 상담과 안내를 받고, 살던 곳에서 욕구에 맞는 다양한 서비스를 통합적으로 누릴 수 있는 계기를 마련한다는 것이다. 무엇보다 커뮤니티케어는 돌봄이 필요한 국민이 살던 곳에서 본인의 욕구에 맞는 다양한 서비스를 통합적으로 누릴 수 있도록 지원하는 것이므로 선도사업은 이 목적을 달성할 수 있도록 설계되어야 할 필요가 있다. 이를 통하여 지역주민의 삶의 질을 높이고 또한 불필요한 사회적 입원을 감소시킴으로써 사회보험 재정지출을 줄일 수 있을 것으로 기대된다(보건복지부, 2019).

가. 커뮤니티케어 기본계획과 선도사업 추진계획

2018년 11월 정부는 노인 돌봄과 관련하여 커뮤니티케어 기본계획안을 발표하였다. 이 계획에서는 초고령사회 도래로 인한 지역사회 돌봄의 문제, 분절적 서비스 제공의 문제, 사회보장제도의 지속가능성에 대한 문제제기 등을 바탕으로 노인 대상의 커뮤니티케어 인프라 구축의 필요성을 강조하였다. 해당 계획은 커뮤니티케어의 기본적인 방향성과 정책 확산의 로드맵에 대하여 기술하고 있으며, 특히 돌봄 관련 서비스 외에 주거 지원, 의료 서비스 지원 등 노인 대상의 서비스 및 정책에 대한 연계 방안들을 제시하고 있다. 나아가 복지분야 외 도시재생 및 주거환경 개선, 주민자치 활성화 등 커뮤니티케어와 관련한 분야에서의 전반적인 연계 방안을 제안하고 있다.

2019년 1월 보건복지부를 비롯한 관련 부처들은 「지역사회 통합 돌봄 선도사업 추진계획」을 발표함으로써 커뮤니티케어의 보편적인 제공 전에 지역 특성을 반영한 다양한 모델들을 발굴하고 검증하고자 하였다. 본 계획은 앞서 발표된 정부의 기본계획의 방향성과 원리, 기반 구축 관련 계획, 기타 민·관 협력 및 복지 외 분야 간의 연계 방안의 필요성을 공유하고 있다. 선도

사업 추진계획에서는 커뮤니티케어의 방향성 및 원리, 기반 구축을 위한 계획 외에도 개별 모델의 예시와 연계 가능한 서비스 목록, 민·관협력 방안 등에 대하여 설명하고 있다. 지방자치단체가 커뮤니티케어 계획을 수립할 때에 고려해야 하는 사항들에 대하여 구체적으로 제시함으로써 중앙정부에서의 커뮤니티케어 계획의 방향성을 유지하면서도 지역사회의 특성에 맞는 통합 돌봄 모델을 탐색하기 위한 지침으로서의 가치가 있다.



[그림 6] 지역사회 통합 돌봄 체계의 범주(제2기 사회보장기본계획)

나. 커뮤니티케어 계획의 구성

(1) 커뮤니티케어 계획의 개요

중앙정부의 커뮤니티케어 추진배경은 우리 사회에 보편적으로 나타나고 있는 사회적 변화와 이에 따른 돌봄 서비스 욕구의 증가에 대한 인식을 바탕으로 하고 있다. 예를 들어 인구 고령화와 노인 1인 가구 증가, 치매 환자 돌봄 등을 들 수 있다. 돌봄 문제가 보편적인 현상이 되면서 이를 해결하기 위하여 지역사회의 역할의 중요성이 강조되고 있다. 돌봄 수요에 대한 발굴과

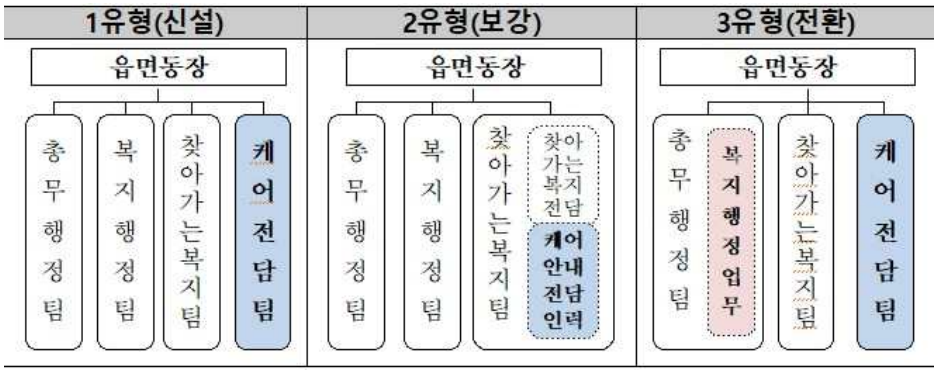
욕구의 충족, 지역사회 내 자원에 대한 활용 등의 필요성을 강조된다. 돌봄에 대한 욕구는 복잡하고 다양하다. 하지만 지금까지의 사회서비스는 단편적이고 분절적으로 이루어져 왔다는 점은 문제이다. 나아가 중앙 및 지자체의 돌봄 서비스 부족은 가족 구성원이 직접 돌봄 서비스에 종사해야 하는 어려움을 발생시키거나 돌봄 서비스를 이용하기 위해 높은 비용을 부담해야 하는 결과를 낳기도 한다. 이는 가족 구성원 모두의 전반적 삶의 질에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이러한 인식을 바탕으로 정부는 지역사회에서의 통합적인 돌봄 체계 구축이 사회 전반의 복지증진에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 판단하고 있다. 마지막으로 돌봄 대상의 증가로 인하여 사회보장제도의 지속가능성에 문제점을 지적하고 있다. 특히 증가하고 있는 노인 의료급여 부담에 대한 문제 인식의 수준이 높다.

중앙정부의 커뮤니티케어 기본계획에 제시된 커뮤니티케어의 주요 목적은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 지역사회에서의 삶을 보장함으로써 돌봄 대상 및 지역사회 구성원들의 복지를 증진한다. 둘째, 개개인의 복합적 욕구에 대응하기 위한 포괄적인 돌봄 서비스를 제공한다. 셋째, 지역사회의 특성을 반영한 돌봄체계를 구축한다. 커뮤니티케어의 방향성은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 커뮤니티케어 계획은 지역의 자율성과 창의성 그리고 다양성을 반영하여 수립되어야 한다. 둘째, 지역사회의 특성을 반영한 지역 내 다양한 물적·인적 자원을 복합적으로 활용해야 한다. 셋째, 민·관 협력과 주민자치의 활성화를 통하여 다양한 주체들이 참여해야 한다.

(2) 커뮤니티케어 계획의 공통 제공 기반

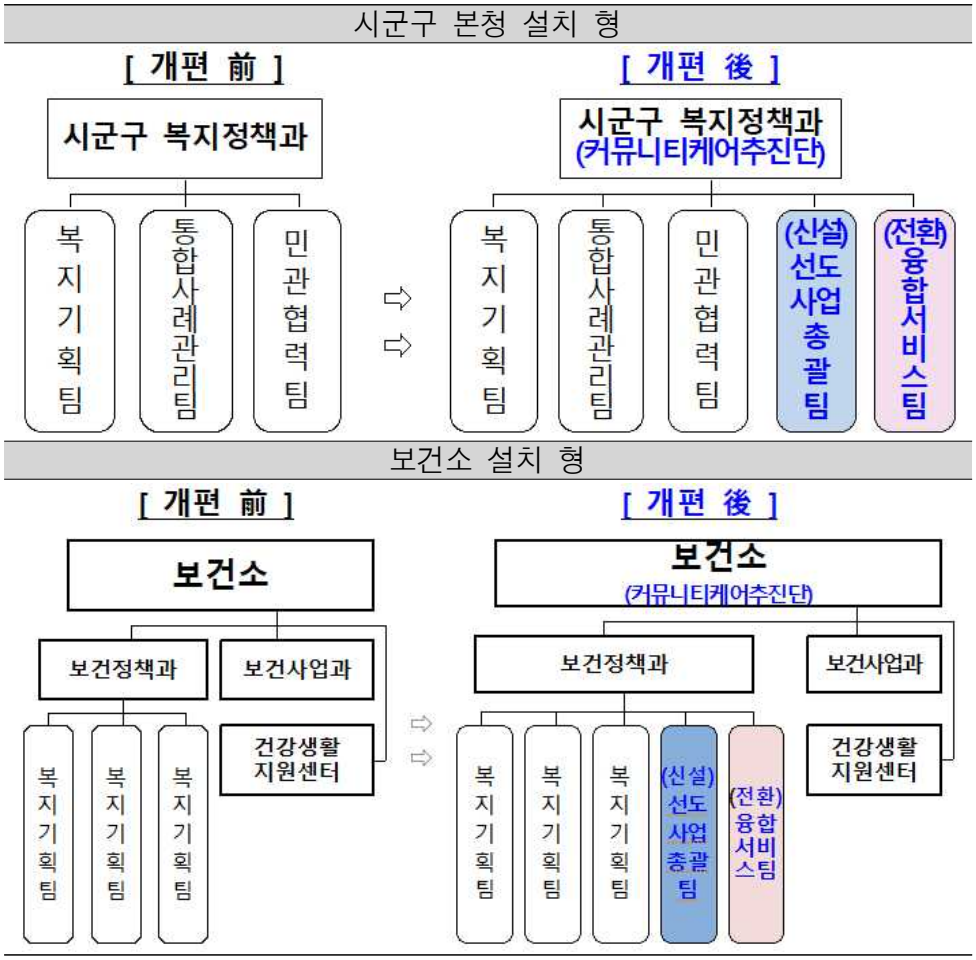
중앙정부의 커뮤니티케어 계획에서는 커뮤니티케어 시행에 필요한 공통적인 인프라 구축 관련 내용을 제시하고 있다. 지자체 차원에서의 대표적인 커뮤니티케어 관련 인프라는 케어안내창구로서의 케어전담팀과 복합적인 사회서

비스 연계 및 케어계획 수행 기구로서의 융합서비스팀이 있다. 먼저 케어안내창구는 케어 대상의 욕구를 조사하고 관련 서비스에 대한 통합적인 안내를 담당하며, 서비스에 대한 신청접수 및 상담 업무의 기능을 수행한다. 뿐만 아니라 읍면동 지역 내 돌봄 및 보건의료 자원과의 정보 공유 및 사례회의를 진행하는 역할을 한다. 또한 돌봄 대상의 발굴과 수요의 조사를 위하여 대상자에 대한 통합적 관리 체계 및 전산시스템을 운영하는 역할을 수행한다. 커뮤니티케어 계획에서는 케어안내창구의 설치 방안을 명시하고 있다. 해당 기구는 인구의 규모 및 돌봄 대상자의 규모에 따라 세분화되며 지역의 실정에 따라 유동적으로 적용가능함을 설명하고 있다. 인구 규모 및 돌봄 대상 규모가 큰 읍면동의 경우에는 케어전담팀을 별도로 구성하여 돌봄 서비스에 대한 상담 및 신청, 연계, 사례관리, 케어계획 수립 등의 기능을 수행하도록 한다(1유형; 신설). 한편 인구 규모와 돌봄 대상 규모가 작은 경우에는 읍면동 찾아가는 복지팀 내 케어안내전담인력을 배치하여 해당 업무를 수행하도록 한다(2유형; 보강). 마지막으로 인구 규모는 작지만 돌봄 대상 규모가 큰 지역은 기존 복지 행정 업무를 총무팀에 이관하고 복지행정계의 계장이 케어전담팀의 업무를 인수하는 방식으로 운영된다(3유형; 전환).



[그림 7] 케어안내창구 설치 유형 예시

융합서비스팀은 지자체 커뮤니티케어 계획의 수립과 자원 및 수요의 조사, 커뮤니티케어의 총괄 조정 및 평가를 하는 기능을 수행한다. 또한 융합서비스팀은 고난이도의 사례를 관리하고 커뮤니티케어 관련 주체 간 회의(지역케어회의)를 운영하게 된다. 이 조직은 돌봄, 보건·의료, 주거 등 다양한 사례에 대응할 수 있도록 복지직, 간호직, 보건직 등 다양한 직종의 우수 인력이 배치되어야 한다고 명시하고 있다. 융합서비스팀의 설치는 시군구 복지정책과 내 희망복지지원단을 전환·보강하거나 보건소 보건정책과 내 융합서비스팀을 설치하는 방식으로 이루어진다. 융합서비스팀과 케어전담팀의 설치 및 기능에 대한 비교는 아래 표와 같다.



[그림 8] 시군구 융합서비스팀 설치 예시

[표 2] 융합서비스팀 및 케어안내창구 구분

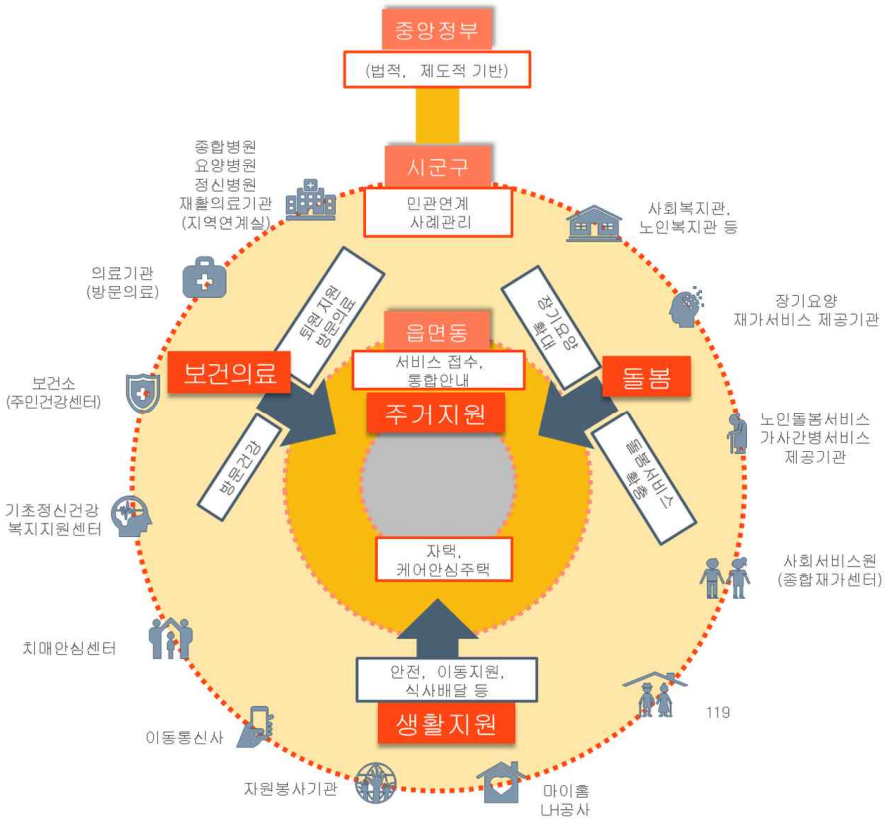
구분	융합서비스팀	케어안내창구
설치	시군구 복지정책과 보건소 보건정책과	읍면동 내 케어전담팀 설치 (기존 팀 보강 또는 직제 전환)
기능	・통합사례관리 사업 총괄 ・지역케어회의 운영 ・사례관리사 전문성 강화 (슈퍼비젼) ・읍면동 실적 평가 및 질 관리	・돌봄대상자 초기 상담 ・돌봄서비스 신청・접수・서비스 연계 현황 파악 및 사후 관리 ・퇴원자 정착지원서비스 제공
사례관리	・고난이도 사례관리 (시군구 단위의 자원 투입이 되어야 문제해결 가능한 사례)	・일반 사례관리 (읍면동의 동원자원(인적·물적)으로 문제해결이 가능한 사례)

지역케어회의는 읍면동 케어안내창구 등을 통하여 의뢰된 복합적 욕구를 가진 대상자에 대한 종합적인 욕구 사정과 심층 사례관리 및 서비스 연계를 실시하는 협의체를 의미한다. 여기에는 보건소, 시군구 내 사회서비스 제공 주체, 융합서비스팀 담당자, 케어안내창구 담당자, 지역사회보장협의체 구성원, 건강보험공단 지사의 관계자, 기타 민간기관 등 지역사회 내 관련 인력이 참석하게 된다. 중앙정부의 커뮤니티케어 계획에서는 지역케어회의의 운영 예시와 함께 회의 대상자에 대한 교육 및 연계 체계 마련 전략의 필요성을 강조하고 있다.

커뮤니티케어 계획에서는 기존 복지분야의 서비스 및 정책 외에도 다양한 분야의 서비스 및 정책과의 연계를 지침으로 제시하고 있다. 대표적으로 주거와 돌봄 서비스 간 연계를 통하여 지역사회에서의 삶을 보장하는 케어안심주택을 보급할 것을 강조하고 있다. 또한 도시재생사업과의 연계를 통하여 지역 내 돌봄친화적 환경 조성을 권고하고 있다. 뿐만 아니라 주거환경 개선사업을 통하여 지역사회 자립에 요구되는 안정적 주거환경 제공을 추진하고자 하였다. 그 외에도 주민자치회 등과 같이 주민의 참여를 통하여 지역 내 자원봉사

와 나눔, 사회참여나 주민 간 정서적지지 등을 제고하고자 하였다. 특히 시군구 및 읍면동 차원 보다 더 작은 단위인 마을 커뮤니티 수준에서의 이웃 케어 체계를 지원하고자 하였다. 기타 지역사회 내 다양한 자원들이 커뮤니티케어의 민간 자원으로 활용될 수 있음을 제시하고 있다.

지역사회 통합 돌봄 기본계획에서는 서비스 연계 및 커뮤니티케어 전달체계의 주체들을 종합적으로 제시하고 있다. 돌봄 및 복지분야에서는 지역사회 복지관, 요양 관련 시설 및 재가 서비스 시설, 기타 사회서비스 제공기관 등이 이에 해당된다. 또한 보건의료 분야에서는 지역사회 내 규모별·진료분야별 병의원, 방문 의료서비스 제공 기관, 보건소, 치매 및 정신건강 관련 기관 등이 포함된다. 그 외에도 자원봉사 기관이나 지역사회 종교 기관, 이동 및 식사배달 서비스를 제공하는 기관이 커뮤니티케어 전달체계에 포함되며, 지역의 주택공사, 이동통신사, 경찰서 및 소방서 등이 커뮤니티케어 협력체계의 주체로 설정되어 있다. 또한 서비스 연계의 예시로서 방문의료 서비스의 연계, 퇴원 후 재가서비스 연계, 맞춤형 의료 서비스 연계 등의 연계체계도를 제시하고 있다. 즉, 다양한 주체들의 연계 가능성 및 연계 체계 구축의 방안들을 지침으로서 제시하고 있는 것이다.



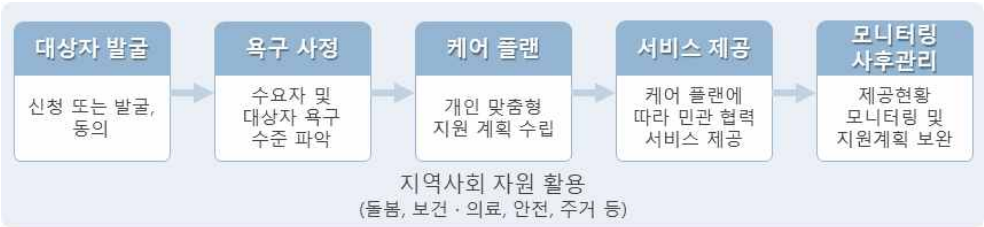
[그림 9] 노인 대상 커뮤니티케어의 전달체계(보건복지부, 2018)

중앙정부에서의 커뮤니티케어 계획에서는 커뮤니티케어 제공에 따른 효과를 검토하기 위한 방안이 제시될 필요가 있음을 적시하고 있다. 이는 지자체의 커뮤니티케어 전반에 대한 영역뿐만 아니라 세부사업별 평가까지 포함하고 있는 것이다. 또한 커뮤니티케어 계획 수행 과정에 대한 모니터링을 실시하여 과정에 대한 평가와 환류체계를 구축할 필요가 있음을 제시하였다. 또한 지역사회 내 교육기관이나 연구기관은 평가체계의 주체로 활용될 수 있으며 사업 추진과 관련된 전문 컨설팅 조직으로서의 역할을 수행할 수도 있음을 공지하였다. 그 외에도 케어전문인력(예를 들어 케어매니저)에 대한 수급 및 교육 필

요성을 언급하였다.

(3) 노인 돌봄 세부 모델

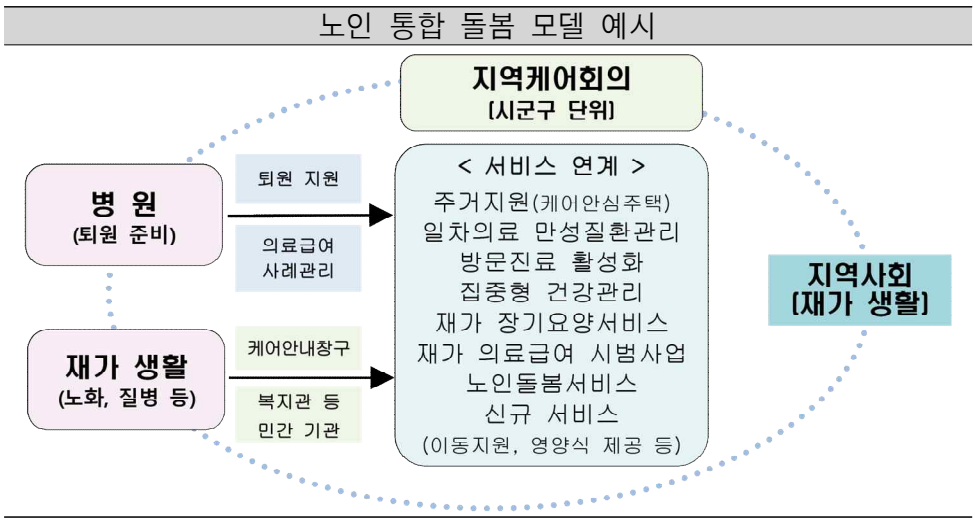
노인 대상의 커뮤니티케어 모델은 노인의 복지 증진을 위한 건강관리 및 재가 서비스 강화와 지역사회로의 복귀 지원을 목표로 한다. 노인 돌봄은 아래 그림과 같은 흐름에 따라 관련 서비스가 제공된다. 지역사회 통합 돌봄 선도사업 계획에서는 대상별 모델의 주요 대상군을 예시로 설정하고 있다. 노인 대상 모델에서의 주요 대상군은 요양 시설 입원 환자 가운데 지역사회 복귀를 원하는 노인, 입원 치료 종료 이후 지역사회로 복귀하는 노인, 지역사회에서 거주하고 있으나 충분한 케어를 받을 수 없어 시설 보호가 불가피한 노인 등이다.



[그림 10] 커뮤니티케어 서비스 제공의 흐름

커뮤니티케어의 각 모델들은 공통적으로 개별적 케어플랜(care plan)의 수립을 바탕으로 통합적 돌봄 서비스를 제공하게 된다. 여기서 케어플랜이란 개별적인 개인적·환경적 특성들을 반영한 맞춤형 지원계획을 일컫는다. 기존에 이루어졌던 분절적인 돌봄 서비스와는 달리 커뮤니티케어에서의 서비스는 서비스 제공자 중심의 공급이 아닌 서비스 수요자 중심의 공급방식을 채택하였다. 이에 따라 개인에게 필요한 다각적인 자원들을 통합적으로 검토하게 되며, 이를 추진하는 계획 또는 체계가 케어플랜이 된다.

케어플랜의 시행은 다양한 욕구에 대한 포괄적인 지원 대책을 포함하고 있다. 노인 대상 모델에서 시설 보호 노인 가운데 지역사회 복귀를 희망하는 경우에는 퇴원 관련 평가와 퇴원 계획 수립, 지역사회 복귀 시 필요한 서비스 등을 연계하게 된다. 또한 입원의 위험 가능성을 가진 노인의 경우에는 지역사회에서의 삶을 영위할 수 있도록 찾아가는 의료 서비스와 기타 재가 복지 서비스들이 연계된다. 이 외에도 노인 친화적 주거환경 개선 및 케어안심주택 등을 지원하게 된다. 중앙정부에서의 선도사업 계획에서는 케어플랜의 시행에 연계될 수 있는 서비스의 목록을 제공하고 있으며, 추가적으로 지역사회에서의 특화 사업들이 케어플랜 운영에 적용되는 것을 권고하고 있다.



[그림 11] 노인 돌봄 세부 모델 예시(보건복지부, 2019a)

커뮤니티케어 모델에 따른 서비스 제공이 이루어진 이후 그에 대한 모니터링과 사후관리가 이루어진다. 각 모델들은 케어플랜 시행에 대한 점검과 계획의 보완, 이후 커뮤니티케어 운영에 대한 평가를 위하여 해당 실적들을 평가해

야 한다. 이는 지자체 내 커뮤니티케어 운영 주체를 중심으로 이루어진다. 평가체계 및 평가지표가 설정된 기존의 돌봄 관련 서비스의 경우에는 과거의 평가 방식을 따르되, 지역사회 특화 사업 및 신규 사업의 경우에는 각 사업에 적합한 모니터링 체계 및 평가 체계를 마련해야 한다. 지역사회 통합 돌봄 선도사업 추진 계획에서는 각 대상별 모델의 운영 및 개별 서비스에 대한 제공현황과 모니터링 체계, 평가를 통한 환류체계 등을 제시할 것을 권고하고 있다.

(4) 기타 사항

중앙정부에서 발표한 커뮤니티케어 기본계획은 통합적 돌봄 모델의 예를 보여주고 있다. 또한 돌봄 대상의 특성을 반영한 개별적인 케어플랜의 수립과 연계 가능한 서비스의 목록, 케어플랜 이행 시 협업이 필요한 자원들에 대하여 설명하고 있다. 그러나 본 계획에서의 사항들은 각 모델별 예시이며, 지자체의 자체적인 커뮤니티케어 발굴을 하는 데 참고될 수 있는 사항들이라 볼 수 있다. 실제로 선도사업 추진계획에서는 개별 모델의 수행에 있어서 지자체의 자체적인 사업 또는 지역 실정에 맞는 자원 활용 등을 권고하고 있다.

지역사회의 특성을 반영한 커뮤니티케어 모델을 수립할 때에는 돌봄 대상의 공통적 욕구 외에도 지역사회 구성원들의 욕구 특성을 파악할 필요가 있다. 이에 따라 커뮤니티케어 모델 수립 시에 대상의 복합적인 욕구에 대한 조사와 활용 가능한 자원의 조사가 필수적이다. 선도사업 추진계획에서는 각 지자체가 커뮤니티케어 계획 수립 전에 시행한 통합 돌봄 수요 및 공급 조사 결과와 개별 사업 대상에 대한 발굴과 욕구, 활용 가능한 자원과의 연계방안 등을 평가 항목으로 설정하고 있다. 특히 지역사회 돌봄 자원의 접근성 수준과 지역 간 편차 등을 종합적으로 고려하기 위하여 지리정보를 활용한 지역 내 수요 및 공급 현황을 검토할 필요가 있음을 제안하고 있다.

한편, 지역사회 통합 돌봄 선도사업 추진계획에서는 커뮤니티케어 계획

수립의 기본적인 틀과 모델 구성의 예시들을 제시하고 있으나 해당 내용은 지역의 실정에 따라 수정 및 보완될 수 있음을 언급하고 있다. 또한 지역에 따른 돌봄에 대한 수요 및 공급의 차이를 반영하여 해당지역에 적합한 커뮤니티케어 모델을 개발하는 것이 선도사업 추진의 주요 목적이라 명시하고 있다. 이에 따라 선도사업에 참여하는 지자체는 지역 특성에 맞는 자원들을 발굴하고 이를 연계할 수 있는 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다.

뿐만 아니라 커뮤니티케어의 장기적인 발전을 위한 실질적인 노력 또한 중요하게 평가된다. 구체적으로 지역사회 내 다양한 커뮤니티와의 협업과 민간 자원과의 양해각서 체결, 지역주민의 참여 활성화 방안 마련 등이 이에 해당된다. 선도사업에 참여한 지자체들은 통합 돌봄 계획이 보여주고 있는 커뮤니티케어 모델의 지속성과 적용가능성을 평가 받는다. 지속성은 현재 커뮤니티케어 계획을 통하여 제시된 다양한 자원들과 연계 체계의 지속가능성과 관련이 있다. 이에 따라 지자체의 커뮤니티케어 계획은 지역사회 내 통합적 돌봄 체계가 지속적으로 운영될 수 있도록 하는 전략들을 구체화하게 된다. 한편 지역사회 통합 돌봄 선도사업 추진은 커뮤니티케어 모델의 발굴과 검증을 목표로 하고 있기 때문에 각 지자체들의 커뮤니티케어 계획은 적용가능성의 측면에서 평가받게 된다. 이는 해당지역에서의 적용 가능성 외에도 타 지역에서의 보편적인 커뮤니티케어 모델 보급을 위한 측면에서의 적용 가능성도 포함하고 있다.

[표 3] 중앙정부의 커뮤니티케어 계획 구성

대분류	중분류	주요 내용 및 키워드
커뮤니티케어 계획의 개요	커뮤니티케어의 개념	• 개인 욕구에 맞는 돌봄서비스 제공 • 통합적 돌봄 체계 구축 • 지역사회 주도형 사회서비스 모형
	추진배경	• 인구고령화 등 사회변화에 따른 돌봄 수요 급증 • 사회적 입원 문제의 해소 필요성 • 케어 욕구에 대한 미충족과 분절적 사회서비스 • 가족 내 돌봄의 한계와 부담 • 사회보장제도의 지속가능성 검토

대분류	중분류	주요 내용 및 키워드
	목적	• 지역사회에서의 삶 보장을 통한 복지 증진 • 개인 욕구에 대한 포괄적 서비스 제공 • 지역사회에서의 통합적 돌봄 체계 구축
	추진방향성	• 지역의 자율성/창의성/다양성 반영 • 지역사회 자원 및 역량의 투입과 활용 • 다양한 주체의 참여 촉진(주민 자치 활성화 등)
공통 제공 기반	공통 제공 기반 구축 및 기능	• (읍면동)케어안내창구 설치 및 인력배치 방안 • (시군구)융합서비스팀 설치 및 인력배치 방안 • 관련 부서의 기능 및 업무 흐름 • 기타 거점 기관 마련(종합재가센터, 주민건강센터 등)
	협의회 구성 및 기능	• 지역케어회의 기능 • 지역케어회의 주체 구성
	주거 분야 연계 전략	• 케어안심주택 및 소규모 자립지원시설 • 주거환경 개선 및 도시재생사업 연계
	민·관 협력 체계의 주체 및 기능	• 민관 협력 대상 및 주체별 기능 • 민관 협력 강화를 위한 전략 • 주민자치 활성화를 통한 공공서비스 체계 구축
	계획의 평가 및 모니터링 체계 구축	• 커뮤니티케어 제공의 효과 검토 방안 • 커뮤니티케어의 시행 전략 및 방향성 검토 방안
대상별 세부 모델 (공통 요소)	대상별 욕구 사정 및 발굴 방안	• 대상 특성 및 현황 • 주요 대상의 조건 설정 • 대상에 따른 욕구 사정 방안 • 대상 발굴에 대한 여러 주체들의 기능
	케어플랜 수립	• 케어플랜 수립 및 시행 방안
	돌봄자원 연계 및 전략	• 돌봄 관련 자원과의 연계 방안 • 돌봄 및 보건/의료자원 간 연계 전략 • 지역 커뮤니티, 읍면동, 시군구, 광역시 간 연계 전략
	주거분야 서비스 연계	• 케어안심주택 내 돌봄 서비스 연계 등 • 자립을 위한 주거환경 개선 및 관련 자원 공급
	주민참여 및 사회적 경제 분야 연계	• 돌봄공동체 활성화 및 활용방안 • 돌봄 일자리 확충 • 사회적 경제 주체 활용
	돌봄 관련 세부 사업 현황	• 연계 가능한 공통적인 사회서비스 및 정책 (대상별 사업 및 정책 리스트)
	사업별 모니터링 및 사후관리	• 세부 사업별 모니터링 및 사후관리
기타사항	지역사회 특성 반영	• 지역별 돌봄 욕구 특성 분석 • 지역사회 활용 가능한 자원 검토 • 지리정보를 활용한 지역 내 수요 및 공급 검토
	지역사회 모형 발굴	• 지역 특성에 따른 자원 연계 방안 • 지역실정에 맞는 돌봄 주체 및 기능
	모형의 적용 및 확산 가능성	• 커뮤니티케어 발전을 위한 실질적 노력 • 지속적 발전 가능성 • 지역의 적용 가능성

다. 노인 대상 커뮤니티케어 기본계획의 세부 내용

2018년에 발표된 노인 대상 커뮤니티케어 기본계획은 4대 핵심 과제(주거지원 인프라 확충, 방문형 의료서비스, 요양 돌봄 재가서비스, 서비스 연계 자율형 전달체계)를 중심으로 세부적인 내용이 제시되었다. 먼저 주거 분야에서는 케어안심주택의 공급 계획을 발표하였으며, 공공임대주택 등과 같은 기존의 자원들을 활용하는 등 해당 주택자원을 확보하기 위한 방안들이 제시되었다. 도시재생사업을 통한 주거공간 확보 또한 케어안심주택과 케어 중심의 마을 조성에 기반으로 활용될 수 있음을 제시하였다. 노인 대상 커뮤니티케어의 경우에는 노인 친화적 주택환경 조성을 위한 계획을 발표하였으며, 이를 시행하는 데 활용될 수 있는 사회적 경제조직 등에 대한 가능성을 제시하였다. 그 외에도 도시재생 뉴딜사업과의 연계를 통하여 노인친화적 마을 조성에 대한 계획 등을 발표하였다.

보건의료분야에서는 찾아가는 의료서비스에 대한 세부적인 사항들을 제시하였다. 먼저 방문 건강관리서비스의 거점으로 주민건강센터를 설치하는 계획을 제시하였으며, 이를 위한 공간 및 재원 확보와 보건지소 등과 같은 기존 자원의 활용 방안들에 대한 가이드라인을 제안하였다. 또한 인력 측면에서는 방문의료서비스를 시행하는 데 필요한 간호 인력과 의료 인력에 대한 확충 계획을 발표하였다. 노인의 지역사회 돌봄을 확대하고자 퇴원 지원 및 관련 서비스에 대한 계획이 강조되었다. 특히 노인 사례별 퇴원 평가 및 퇴원 계획 등을 제시하였으며 병원 내 지역연계실을 운영하여 퇴원계획과 복귀 상담, 관련 서비스 연계가 가능하도록 계획을 수립하였다. 뿐만 아니라 기존의 장기요양시설 내에 재활 및 퇴원 촉진 기능을 전문화하는 방안도 제시하였다. 그 외에도 퇴원 이후 지체없이 재가급여를 제공하기 위한 방안 또한 계획에 포함되었다. 한편 시설보호의 위험성을 가지고 있는 만성질환을 가진 노인의 경우에

는 방문의료서비스를 통한 케어서비스 제공을 목표로 하고 있다. 건강 관련 고위험군에 대한 발굴과 관리는 사회보장 관련 빅데이터를 활용하게 된다. 치매노인의 경우에는 치매안심센터를 통한 서비스 지원과 공공후견사업 확대를 통한 법적·행정적 지원 등이 제공된다.

중앙정부 차원에서 요양돌봄 재가서비스 분야에서는 장기요양 수급 확대를 위한 등급판정 개편과 재가의료급여 신설, 환자분류체계 및 수가체계 개편, 입원 적정 평가의 검토 등을 계획하고 있다. 또한 기존 재가서비스를 보완하고자 신규 재가서비스 들을 제안하고 있으며, 종합재가센터를 설치·운영하여 재가급여 제공의 공공성을 확대하고자 하였다. 시군구에서는 의료급여관리사를 배치하여 퇴원 후 관련 서비스 간 연계를 촉진하고자 하였다. 한편 지자체에서는 식사배달이나 이용지원 등 요양돌봄 관련 기존의 자원들을 활용한 계획 수립을 권고하고 있으며, 회복 및 재활중심, 치매노인 중심, 호스피스 중심 등 기존 요양병원들의 기능을 세분화·전문화하는 것을 제안하고 있다.

서비스 전달체계 분야에서는 시군구, 읍면동에 커뮤니티케어 관련 부서를 설치하고 전담인력을 배치하는 계획을 제시하였다. 또한 지자체에서는 지역사회 내 돌봄 관련 자원의 연계를 강화하고 보건과 복지 분야 간 분절성을 해소하기 위한 계획 수립을 권고하였다. 중앙정부 차원에서는 커뮤니티케어 확대로 인하여 발생될 케어전문인력 수급 문제를 해고하고자 돌봄서비스 인력의 고용안정성 및 근로여건 개선과 관련된 계획들을 제시하였다. 또한 퇴원을 지원하기 위한 인력과 방문 간호·진료 인력에 대한 양성 계획 등을 발표하였다. 그 외에도 스마트홈, 사물인터넷 기술 확산 등을 통한 기술적 기반을 마련하고자 관련 목표들을 설정하였다.

노인 대상의 커뮤니티 기본계획은 중앙정부에서의 세부적인 목표 설정이 이루어진 계획으로 평가할 수 있다. 장기요양 등급판정, 수가체계 검토, 관련 급여 개편 및 신설 등의 내용들은 노인 대상 커뮤니티케어 확산을 위한 중앙

정부에서의 역할이라 볼 수 있다. 한편 케어안내창구 신설 및 지역케어회의 운영, 종합재가센터 설치 등은 지자체에서의 커뮤니티케어 시행에 필요한 인프라이지만 이는 지역의 여건을 반영한 계획으로 보기는 무리가 있다. 또한 민관 연계 활성화를 위한 방안과 건강관리 및 재가 서비스 거점의 설치 또한 지자체 수준에서의 검토가 필요한 사안이다. 그러나 해당 계획은 중앙정부에서의 커뮤니티케어 보급의 방향성 및 핵심 사안들을 표명했다는 점, 커뮤니티케어 운영 시 고려될 수 있는 여러 정책과 사업들을 제시했다는 점에서 의의가 있다. 특히 커뮤니티케어 확산과 관련된 인프라 구축의 내용들이 포함되면서 각 지자체들은 해당 계획을 수행하기 위한 자원 확보 및 연계체계 강화에 근거를 마련하게 되었다.

2019년 선도사업 계획에서는 노인 대상 모델을 평가할 때 본 기본계획에서 제시하고 있는 정책 및 사업들이 충분히 반영되었는지 여부를 고려하였다. 각 지자체에서는 지역사회의 특성을 반영하여 커뮤니티케어 인프라 구축 계획과 해당 사업의 운영계획 등을 수립하게 된다. 다시 말해 지자체에서 수립한 노인 대상 커뮤니티케어 계획의 세부적인 내용은 해당 기본계획의 내용을 따른다고 볼 수 있다. 따라서 지자체 커뮤니티케어 계획의 세부적인 사항들을 검토할 때 해당 기본계획의 요소들이 기준이 될 수 있음을 알 수 있다.

[표 4] 노인 기본 계획 핵심 요소 및 관련 내용(보건복지부, 2018)

핵심요소	세부요소	주요 내용
주거 지원 인프라 확충	케어안심주택 등	• 케어안심주택 공급 계획 • 공공임대주택 등 기존 자원 활용 • 도시재생 사업 등과의 연계
	주택개조	• 노인친화적 주택환경 조성 • 자활기업, 사회적 경제조직 등 활용
	도시재생	• 도시재생 뉴딜사업과의 융합 • 케어서비스 제공 및 주민참여 활성화(연계 모델 개발)
방문형 의료서비스	집중형 방문 건강관리서비스 거점	• 주민건강센터, 건강생활지원센터 등 기반 기관 설립 • 방문건강서비스 제공 및 연계 • 보건지소 등 관련 기관의 기능 전환
	방문 간호 및 진료	• 방문간호 및 진료 인력 확충 • 환자관리계획, 퇴원 평가 등 실시(대상별 예시) • 가정형 호스피스 확대
	퇴원 후 재가서비스 연계	• 지역연계실 운영(병원 내) 및 퇴원계획 수립 • 복귀 상담, 교육, 서비스 연계 • 재활의료기관(요양병원), 전문요양실(장기요양시설) 운영 • 퇴원 시 재가급여 조기 제공
	노인만성질환 관리	• 만성질환자를 위한 케어서비스 연계 • 빅데이터를 활용한 건강 고위험자 발굴 및 관리 • 치매안심센터 기능 확대, 공공후견사업 확대
요양 돌봄 재가서비스	장기요양 수급 확대	• 등급판정 개편 • 통합재가급여 및 신규 재가서비스(이동지원, 주거환경개선 등) • 예방적 기능의 노인돌봄서비스 확대 • 식사배달서비스 및 기존 제공체계 활용 추진 • 종합재가센터 설치(사회서비스원) 또는 기존 기관 지정 운영(종합사회복지관 등)
	요양병원 기능 분화	• 회복/재활/호스피스/치매 전문 등 기능 분화 • 재활의료기관, 치매안심병원 기능 확대 • 환자분류체계, 수가체계, 입원 적정 평가, 본인부담률 등 개편 • 퇴원 후 서비스 연계(의료급여관리사, 시군구) • 재가의료급여 신설
서비스 연계 자율형 전달체계	케어안내창구 신설	• 읍면동 케어안내창구 신설 및 전담인력(1~3명) 확충 • 통합정보시스템 설치 운영(민관기관 정보 연계)
	서비스 연계체계 구축	• 지역케어회의 운영(시군구 단위) 및 전담인력 배치 • 지역사회자원 조직화 및 연계 강화 / 민관연계 활성화 • 보건/복지영역 간 연계 강화 • 어르신 지역 돌봄 시범마을 선정(선도사업, 도시재생뉴딜)
	케어전문인력 및 기술적 기반 마련	• 요양지도사 자격 도입, 노인장기요양 적정 인력 수급 • 사회서비스원 중심 돌봄 서비스 인력의 고용안정성 및 근로여건 개선 • 퇴원 코디네이터(의사, 간호사, 의료사회복지사 등)배치 • 방문건강 실시인력(간호직) 확충 등 전문인력 양성 • 사물인터넷, 인공지능 기술 등 활용 • 노인복지용구 지원 확대

라. 커뮤니티케어 기본계획 내용에 대한 함의

커뮤니티케어 기본계획은 다음의 특성을 가지고 있다. 첫째, 지역사회에서의 특수성을 인정하고자 커뮤니티케어 시행에 필요한 공통적인 인프라 구축과 중앙 차원에서 확대되는 서비스 외의 내용에 대하여 고정된 지침을 제공하지 않았다. 이는 커뮤니티케어 계획을 수립하는 주체로서 지자체의 자율성을 보장하고자 하는 의도가 반영된 것이라 볼 수 있다. 커뮤니티케어를 시행하고 있는 해외 사례에서 또한 지역사회의 자체적인 돌봄 체계 구축을 강조하고 있다. 이에 따라 커뮤니티케어 기본계획 역시 위와 같은 정책의 방향성을 반영한 것이라 볼 수 있다.

둘째, 시설중심에서 재가중심 서비스로의 이행에 필요한 인프라 및 서비스 등을 확충하고자 하였다. 커뮤니티케어의 관련 해외사례를 살펴보면, 시설중심 서비스 제공이 가지는 여러 폐해들을 극복하고자 재가중심 서비스 체계로의 재편이 이루어졌음을 알 수 있다. 한국의 경우 돌봄 서비스의 지속성을 강화하고 돌봄 대상자의 삶의 질을 향상시키고자 해당 계획을 수립하였으며, 이에 따라 지역사회의 통합적 돌봄 체계를 구축하고자 하였다. 다만 한국의 경우 커뮤니티케어를 확산시키기 위한 기본적인 인프라나 돌봄 서비스가 부족한 측면이 있기 때문에 계획 초기에는 돌봄 비용의 감소보다는 돌봄 자원의 확충에 무게를 두고 있다.

셋째, 지역주민의 참여와 지역 내 돌봄 네트워크의 활용을 강조하고 있다. 일본의 경우에는 공공자원에 국한되지 않는 지역사회 중심, 거주지 중심의 다양한 돌봄 자원들이 커뮤니티케어의 체계로 포함되어 있다. 한국의 커뮤니티케어 기본계획에서도 이와 같이 지역사회 중심의 민관연계체계 구축을 정책의 주요 방향성으로 설정하였다. 각 지자체들은 이러한 정책의 방향성에 따라 지역의 여건을 반영한 각종 돌봄 자원들과의 연계체계를 구축하여야 한다.

반면에 커뮤니티케어 기본계획은 다음의 문제에 대하여 추가적으로 검토되어야 한다. 첫째, 해당 기본계획이 돌봄대상의 돌봄 욕구를 충족시키고 돌봄 서비스에 대한 선택권을 보장할 수 있는지 여부이다. 기본계획의 내용은 인력 배치 및 부서 설치 등 기본적인 인프라 구축, 재가서비스의 강화 및 확대, 사회복지 관련 서비스의 추가 등에 초점이 맞추어져 있다. 커뮤니티케어 관련 해외사례를 살펴보면, 커뮤니티케어의 서비스 제공이 민간 분야를 중심으로 확대되었음을 알 수 있다. 이에 따라 돌봄 서비스의 다양성이 확대되고 수요자의 선택권이 보장될 수 있었다. 이러한 사례를 중심으로 보았을 때 한국에서의 커뮤니티케어 기본계획은 돌봄 서비스의 확대와 수요자의 선택권을 제고하는 데 다소 제한적이라 평가할 수 있다.

둘째, 지자체의 제한적 권한 내에서 커뮤니티케어 구축이 가능한지 여부이다. 커뮤니티케어의 해외 사례들은 공통적으로 돌봄 체계 구축에 대한 지역사회의 권한과 책임을 가지고 있다. 그러나 한국의 커뮤니티케어 기본계획에서는 이에 대한 사항을 포함하고 있지 않는다. 단, 지자체 여건을 반영한 제한적인 자율성과 자체적인 돌봄 사업 시행의 권한 등에 대해서는 논의되고 있다. 하지만 이러한 토대 위에서 해외사례와 유사한 방식의 커뮤니티케어 체계가 구축되기는 어렵다. 그러므로 한국에서의 커뮤니티케어 기본계획은 이러한 상황을 적절하게 반영할 필요가 있다.

중앙정부에서 발표한 커뮤니티케어 기본계획은 위와 같은 특성들을 가지고 있다. 커뮤니티케어 기본계획이 발표되고 선도사업을 통하여 지자체 계획이 수립된 지금의 상황에서도 중앙에서의 기본계획이 가지고 있는 문제들을 지속적으로 보완하고자 노력해야 한다. 그러나 이와 동시에 한국 사회에 해당 계획들이 어떠한 방식으로 정착될 수 있는지에 대해서도 지속적으로 검토해야 한다. 그러므로 커뮤니티케어 기본계획의 방향성에 대한 점검 외에도 실제 지자체에서 커뮤니티케어가 정착될 수 있는지에 대한 검토가 이루어져야 하며,

커뮤니티케어 도입 초기에 관련 계획들의 내용을 분석하는 것은 커뮤니티케어의 적용에 대한 시범적인 평가라 볼 수 있다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구대상 및 자료수집

가. 커뮤니티케어 관련 계획 및 선도사업 계획

본 연구의 주요 연구대상은 중앙정부 중심으로 수립된 커뮤니티케어 관련 계획과 2019년도 커뮤니티케어 선도사업 추진계획에 따라 선정된 지방자치단체의 선도사업 계획서이다. 먼저, 2018년 이후 보건복지부를 비롯한 관계부처에서 수립한 지역사회 통합돌봄 기본계획 관련 자료들을 수집하였다. 2018년 11월, 초고령사회에 대한 대비 및 포용적 복지국가를 실현하기 위한 「지역사회 통합 돌봄 기본계획(안)」이 수립되었다(보건복지부, 2018). 이는 커뮤니티케어의 모형 가운데 노인 대상의 커뮤니티케어 계획에 해당되며, 본 연구에서는 해당 계획을 바탕으로 노인 커뮤니티케어 모형의 구성체계를 검토하였다. 또한 2019년 1월 「지역사회 통합 돌봄 선도사업 추진계획」이 수립되면서 지역사회의 실정에 맞는 다양한 커뮤니티케어 모형 발굴을 위한 실질적인 접근이 시도되었다. 해당계획에서는 노인 대상의 모형뿐만 아니라 장애인, 정신질환자, 노숙인에 대한 모형까지 선도사업의 범위를 선정하였다. 본 연구에서는 해당 계획을 통하여 다양한 커뮤니티케어 모형의 구성체계를 검토하고 지자체의 계획을 평가함에 있어서 고려되어야 하는 요소들을 체계화하고자 하였다.

2019년 4월, 5개의 지자체가 지역사회 통합돌봄 선도사업 가운데 노인 대상 시범사업에 선정되었으며, 본 연구에서는 해당 지자체의 노인 대상 커뮤니티케어 계획을 바탕으로 계획의 내용과 체계성, 관계성 등을 시범적으로 검토하고자 하였다.

나. 질적 자료수집 및 개선방안 도출

중앙정부 및 지자체에서의 커뮤니티케어 계획에 대한 방향성, 추후 커뮤니티케어 계획의 평가와 관련하여 고려되어야 하는 사항들에 대하여 파악하고자 집단심층면접(Focus Group Discussion FGD)를 실시하였다. 이를 통하여 계획에 대한 평가 결과 외에 도출할 수 있는 개선과제들을 탐색하고자 하였다.

FGD는 커뮤니티케어 관련 전문가 5인을 대상으로 이루어졌다. 참여 대상들은 공통적으로 커뮤니티케어 관련 연구 또는 지역복지 관련 연구에 다수 참여한 경험이 있으나 지자체 선도사업 운영에는 직접적인 관련성을 갖지 않는다. FGD는 약 2시간 30분 정도 진행되었으며, 주로 중앙정부에서의 커뮤니티케어 계획이 가져야 할 방향성과 요구되는 내용들, 지자체 차원에서 커뮤니티케어 계획을 수립 시에 고려되어야 하는 사항들, 추후 커뮤니티케어의 확산에 대비하여 지자체에서의 커뮤니티케어 계획들을 평가할 때에 중점적으로 검토되어야 하는 사항들에 대하여 논의하였다. 해당 조사가 이루어지기에 앞서 본 연구의 목적과 주요 내용들에 대한 발표가 이루어졌으며, 추가적으로 연구 내용과 관련된 자문도 함께 진행되었다.

FGD를 통하여 수집된 질적 자료는 내용 및 주제의 유사성에 따라 분류되었다. 분류된 내용들을 중심으로 개별 발언에 대한 시사점을 도출하였고, 이후 해당 주제의 종합적인 함의를 도출하였다. 이러한 결과를 통해 중앙정부 및 지자체에서의 커뮤니티케어 계획에 대한 방향성, 추후 커뮤니티케어 계획의 평가와 관련하여 고려되어야 하는 사항들에 대하여 제시하였다.

2. 사업계획 평가의 방법

사업계획이란, 사업의 기획에 따라 의도한 결과를 달성하기 위한 하나의 가설이라 볼 수 있다. 여기서 말하는 사업이란, 특정 목적을 달성하기 위하여

다양한 자원을 투입하고 이와 관련된 활동을 수행하며 목적에 맞는 산출물 및 성과를 생성하는 과정을 의미한다(강현규, 2016). 따라서 사업계획은 해당 사업의 추진 목적과 과정, 성과 등에 대한 충분한 정보를 포함하게 된다. 사업계획에 대한 평가과정은 사업수행을 통하여 달성하게 될 성과에 대한 평가뿐만 아니라 사업 수행 과정에서 발생하게 될 여러 문제점을 확인할 수 있다는 가치를 가진다. 이때 사업계획을 체계적으로 평가하기 위해서는 사업 계획이 반영하고 있는 사회적 이슈, 환경적 맥락, 투입 자원, 활동, 산출물과 결과물 등을 구분하여 검토할 필요가 있다. 또한 사업계획의 내용 및 구성 요소 간 흐름을 검토할 필요가 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 사업계획을 평가하기 위한 모형으로 논리모형과 CMO모형을 활용하였다.

가. 논리모형

(1) 사업계획 평가와 논리모형의 활용

사업계획의 체계적 평가에 유용한 방법으로는 논리모형(Logic Model)이 있다. 논리모형은 다양한 사업 및 정책평가에 널리 활용되는 모형으로, 사업 및 정책의 수행과 관련된 여러 항목 간 논리적 연관성을 체계적으로 시각화하는 방법을 말한다(강현규, 2016; 백학영 외, 2011). 논리모형은 정책과 관련된 사회적 이슈와 맥락, 투입 자원과 활동, 최종 결과물 등이 어떻게 연계되어 있는지를 이해하는 데 유용한 방법이며, 계획의 평가뿐만 아니라 계획에 대한 이해도 증진 등을 높이는 방안으로도 활용된다.

논리모형이 가진 유용성을 구분하면 다음과 같다. 첫째, 정책의 설계 및 계획의 측면에서 정책 개발 및 기획 과정에서 이해 당사자 간 해당 정책에 대한 개념 및 접근방법에 대한 이해도를 제고시킨다. 특히 정책의 큰 틀을 시각화한다는 점에서 해당 정책에 대한 방향성을 명확히 설정할 수 있으며, 정책 기획 단계에서의 비판적 검토와 개선방안 도출에도 활용될 수 있다. 둘째, 정

책의 실행 측면에서 정책의 작동 과정을 이해하고 관련 데이터를 수집하는 데 유용하다. 정책 실행 중에 과정평가로서의 모니터링을 진행하기 위해서는 정책 수행관련 데이터의 수집이 중요하며, 활동 및 결과의 우선순위에 따라 검토될 필요가 있다. 논리모형을 적용하게 될 경우, 보다 효과적으로 과정평가에 활용될 수 있는 데이터를 식별하고 조정할 수 있게 된다. 셋째, 정책의 평가 측면에서 정책의 결과물이 어떠한 과정을 통하여 산출되었는지 파악할 수 있으며, 정책의 효과성에 대한 정보를 명확하게 전달할 수 있다. 뿐만 아니라 해당 정책의 이해당사자들에 대한 피드백 및 정책 교육의 방법으로도 활용 가능하다.

논리모형은 현재에도 정책 및 사업의 평가 분야에서 활발히 활용되고 있지만 다음의 쟁점들을 가지고 있다. 첫째, 논리모형을 정형화된 이상적인 평가틀로 이해하는 경향이 있다. 실제 정책을 평가하는 과정에서 고전적인 논리모형이 주로 활용되고 있다. 그러나 논리모형은 평가 대상의 특성을 반영하기 위하여 다양한 방식으로 변화·발전하고 있다. 따라서 논리모형을 이상적인 틀로 이해할 것이 아니라 정책 평가를 위한 하나의 도구로 이해하는 것이 중요하다. 둘째, 논리모형 작성이 실제 정책 수행의 논리성을 보장하는 것은 아니다. 계획에 대한 평가 과정에서 논리모형에 따라 개별 요소들을 체계화할 수 있으나 실제 자원과 활동, 결과물들이 모형에 따라 순차적으로 나타나지 않을 가능성이 높다. 따라서 논리모형은 정책의 수행과정에서 언제든 변화될 수 있다는 사실을 고려해야 한다. 셋째, 논리모형에서 제시된 요소들 간 인과관계 설명에 다소 한계가 있다. 논리모형은 정책 계획에 포함되어 있는 여러 요소들을 하나의 흐름에 따라 순차적으로 제시하는 방식을 따른다. 그러나 자원투입 및 활동, 외부적 요인 등은 단일 요소나 단일 결과에만 영향을 미치는 것이 아니며, 산출물 및 결과 또한 외부적 요인이나 자원 등에 영향을 주는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 논리모형에 따라 구분된 요소들 간의 인과관계가 단선적이고 정형화되었다고 가정하는 것은 적합하지 않다. 이러한 한계에

따라 정책의 복잡성을 가정하여 시스템적 사고(system thinking)[2]를 반영하는 변화양상들이 나타나고 있다(이석민, 2011).

(2) 논리모형의 구성

논리모형은 평가 대상의 특성에 따라 그 구성을 변화시킬 수 있지만, 여러 문헌을 통하여 제시되고 있는 기본적인 요소는 "투입(Input) → 활동(Activities) → 산출(Outputs) → 결과(Outcomes: short, medium, long)"이다(이석민, 2011; W.K. Kellogg Foundation, 2004). 특히, 사업의 계획 단계에서는 해당 사업 또는 정책의 배경 및 필요성을 설명하기 위하여 현안에 대한 검토(Problem or Issue), 문제 및 이슈와 관련된 지역사회에서의 욕구와 활용 가능한 자원에 대한 검토(Community Needs/Assets)를 해야 한다. 계획 단계에서는 구체적인 결과물을 확인할 수 없기 때문에 정책을 통하여 기대되는 산출물과 장기적인 관점의 결과에 대해 검토하게 된다(Desired Results). 한편 해당 정책 수행에 영향을 미칠 수 있는 정책적 요인, 사회적 차원에서의 보호 및 위험 요인 등에 대하여 검토를 하게 되며(Influential Factors), 정책 수행에 필요한 전략들(Strategies)과 정책의 원칙이나 이해당사자들의 신념 등 전략 설정에 가정이 되는 요소들(Assumptions)을 종합적으로 검토하게 된다(한국과학기술기획평가원, 2016; W.K. Kellogg Foundation, 2004).

나. CMO모형

(1) 사업계획 평가와 CMO모형의 활용

CMO(context, mechanism, outcome)모형이란 평가 대상의 맥락과 숨겨진

2) 시스템적 사고란 단선적 관계가 아닌 순환적 인과관계를 전제하는 복잡한 현상을 이해하기 위하여 요구되는 사고양식을 의미하며, 유사 개념으로는 역동적 사고(dynamic thinking), 피드백 사고(feedback thinking), 조작적 사고(operational thinking)등이 있다(김만희·이범기, 2002)

메커니즘 간 상호작용을 통하여 성과를 만들어내는 복합적인 과정을 평가하는 모형이다. 이 모형은 실재론적 평가(Realist Evaluation)[3]에 기반을 둔 하나의 연구방법에 해당된다. 실재론적 평가를 위한 방법들은 공통적으로 인과관계 중심의 고정적인 평가방식에 대한 비판을 중심으로 형성되었다(과학기술정책연구원, 2017). 이에 따라 CMO모형도 마찬가지로 투입-산출, 사전-사후 비교 등과 같이 단순한 평가모형의 한계를 가정하고 현실의 복잡성을 반영하고자 한다.

CMO모형은 특정 정책에 대한 평가뿐만 아니라 사회문제나 기타 사회과학에서 다루는 다양한 현상들을 설명하는 데 활용된다(Pauwels, et al., 2018). 또한 특정 인과관계를 설명함에 있어서 맥락적 조건과 여러 상황들의 복잡성을 반영한다는 점에서 의의가 있다(Biesbroek & Wellstead, 2017). 그 외에도 델파이 분석 등과 같은 다양한 자료 수집 및 분석 기법과의 결합을 통하여 실재론적 평가의 목적을 달성할 수 있다는 점에서 장점을 가진다(Greenhalgh, et al., 2015). 실제 정책 계획에 대한 평가 모형을 탐색하기 위한 방법론으로도 활용되고 있으며(과학기술정책연구원, 2017), 해당 모형을 활용하여 고전적 평가모형이 가지는 한계들을 보완하고자 하는 시도들이 이루어지고 있다.

(2) CMO모형의 구성

CMO모형의 구성요소는 '맥락(context) + 메커니즘(mechanism) = 결과(outcomes)'로 설명된다(과학기술정책연구원, 2017; Dalkin et al., 2015: 4). 먼저, 맥락이란 해당 정책의 배경을 의미하며, 이는 정책 수행의 메커니즘 작동을 촉발하거나 메커니즘의 변화를 발생시키는 조건 요인이 된다. 메커니즘이란, 특정 맥락 안에서 정책의 기대되는 결과를 발생시키기 위해 작동하는 일련의 과정을 의미한다. 메커니즘은 정책 수행에 필요한 자원(resources)과 이에 대한 반응 또는 추론(reasoning)의 결합을 통하여 작동하게 된다. 이때 메커니

3) 실재론적 평가에 대한 철학적 기반은 이성회(2018)의 연구를 참고함.

즘은 표면적으로 나타나는 과정과 직접적으로 관찰되지 않는 과정 모두를 포함한다. 결과란, 맥락과 메커니즘 간의 상호작용으로 나타난 결과를 의미하며, 이는 정책의 의도가 반영된 결과와 의도가 반영되지 않은 결과 모두를 포함한다. 따라서 CMO모형은 일방향적 인과관계 중심의 고전적 평가모형에서 충분히 설명하지 못하는 다양한 요소 간 상호작용들을 설명할 수 있다는 점에서 계획 평가에 대한 활용도가 높다고 볼 수 있다.

다. 선도사업 계획의 평가와 논리모형 및 CMO모형의 활용

논리모형은 평가의 틀로써, 계획에 대한 평가나 결과에 대한 평가 등을 수행하기 위한 지침으로 활용된다. 특히 커뮤니티케어 선도사업 계획의 경우에는 정책 계획에 해당되며, 이를 평가하기 위한 틀로써 논리모형은 적합하다고 볼 수 있다. 논리모형은 정책 계획들을 비교 분석하는 데에 유용한 분석방법이지만, 정책과 관련된 여러 요인들의 복잡한 관계성을 설명하는 데에는 다소 한계가 있다. 본 연구에서는 정책 계획의 특성과 흐름, 세부적인 구성요소들을 도출하는 과정으로 논리모형을 활용하였으며, 논리모형을 통한 고정적인 접근방법이 가지고 있는 한계를 보완하고자 정책의 복잡성을 반영한 정책 평가모형인 CMO모형을 대안적으로 활용하였다. CMO모형은 복합한 정책의 메커니즘을 도식화한다는 점에서 강점을 가지고 있다. 특히 정책 관련 요소들 간 순환적 관계와 직간접적 영향 등을 반영할 수 있다는 점에서 고전적인 정책평가 모형에 비해 유연한 접근이라 볼 수 있다.

구체적으로, 커뮤니티케어의 계획 자료에 대한 검토 및 평가는 다음의 과정에 따라 진행되었다. 첫째, 중앙정부에서 발표한 지역사회 통합돌봄 기본계획을 바탕으로 커뮤니티케어 계획의 구성요소들을 도출하였다. 이를 위하여 노인 대상 지역사회 통합 돌봄 기본 계획과 지역사회 통합 돌봄 선도사업 추진계획의 내용을 검토하였으며, 해당 계획에서 공통적으로 제시되거나 강조되

고 있는 요소들을 도출하였다. 둘째, 중앙에서 발표한 커뮤니티케어 계획들의 구성요소들과 지자체 계획들의 구성요소들을 범주화·체계화 한 후 비교분석하였다. 우선 중앙에서의 커뮤니티케어 기본계획들을 체계화하여 평가의 준거를 설정하였다. 이후 각 지자체의 커뮤니티케어 계획이 기본계획에서 제시된 요소들을 충분히 반영하였는지 여부를 검토하였다. 셋째, 커뮤니티케어 기본계획의 논리모형을 구축하여 지자체 커뮤니티케어 계획의 체계를 비교 분석하였다. 우선적으로 중앙에서의 커뮤니티케어 기본계획의 내용을 바탕으로 논리모형을 구축하여 평가의 기준이 되는 준거 모형을 제시하였다. 이후 지자체 사례를 바탕으로 논리모형을 활용한 내용분석을 실시하였다. 이를 통하여 기본계획에 대한 보완사항 및 지자체 커뮤니티케어 계획의 체계성 수준을 확인하였다. 넷째, 커뮤니티케어 계획의 구성요소들을 바탕으로 CMO모형을 구축하여 비교 분석하였다. 중앙에서의 커뮤니티케어 기본 계획을 바탕으로 커뮤니티케어 시행의 메커니즘과 관련 주체 및 요소 간 상호관계에 대하여 검토하였으며 평가의 기준이 되는 CMO모형을 구축하였다. 이후 지자체 사례를 통하여 CMO모델 구축 관련 내용들을 비교분석하였다. 이를 통하여 모델별 평가의 기준이 될 수 있는 CMO모형을 제시하였으며, 모델별 커뮤니티케어 시행의 메커니즘에 대하여 개괄적으로 설명하였다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 커뮤니티케어 평가 요소 및 기준 구성

가. 커뮤니티케어 기본계획을 통한 평가영역 구성

중앙정부의 커뮤니티케어 기본계획 및 선도사업 추진 계획을 바탕으로 평가에 필요한 구성요소들을 검토하였으며, 해당 결과를 정리한 내용은 아래 표와 같다. 커뮤니티케어 계획의 구성요소는 크게 커뮤니티케어 계획의 개요, 공통 제공 기반, 대상별 세부모델, 기타사항으로 구분된다. 먼저 커뮤니티케어 계획의 개요에는 추진 목표와 추진배경, 방향성과 재정계획, 커뮤니티케어 계획 전반의 모니터링 및 효과성 평가가 포함된다. 커뮤니티케어의 추진 목표 부문에서는 지자체의 커뮤니티케어 계획이 커뮤니티케어 추진 목표를 제시하고 있는지 여부와 목표 달성으로 인한 장기적 관점의 결과를 제시하고 있는지 여부를 평가하게 된다. 또한 커뮤니티케어 추진 목표에 대한 적절성, 정확성, 구체성 등을 평가하며, 목표 달성으로 인한 지역적·사회적 영향력에 대하여 충분히 검토되었는지에 대하여 평가하게 된다. 커뮤니티케어의 추진 배경 부문에서는 인구변화 및 돌봄자원 등 지역적 특성에 대해 구체적으로 제시되고 있는지 여부에 대하여 평가한다. 특히 지역 내 돌봄 욕구를 가진 대상자의 현황과 욕구 수준에 대한 객관적인 자료를 제시하고 있는지 여부를 검토하게 되며, 돌봄 관련 공급과 수요 간의 분포를 지리정보에 기반하여 제시하고 있는지 여부를 평가하게 된다. 또한 관련 정보의 제시가 적절하고 충분하며 정확한지 여부에 대해서 검토하게 되며, 커뮤니티케어 시행과 관련된 여러 장애요인과 기회요인에 대한 종합적인 검토 여부 및 내용의 적절성도 평가하게 된다. 추진방향성 부문에서는 지역 실정을 반영한 커뮤니티케어 모델의 제시 여부와 계획 수립 및 이행 과정에 대한 적절한 설명 수준을 평가하게 된다. 이

에 더불어 지자체의 커뮤니티케어 계획이 지역의 특성과 다양성을 충분히 반영하고 있는지, 지자체에서의 자체사업과의 연계 가능성이 충분히 검토되었는지에 대하여 평가하게 된다. 재정계획 부문에서는 자체사업에 대한 재정 계획을 비롯한 선도사업 추진을 통한 재정 계획 수립의 적절성을 평가하게 된다. 이때 지자체에서 수립한 재정 계획의 지속가능성과 구체성 수준을 검토하게 된다. 계획에 대한 모니터링 및 효과성 평가 부문에서는 모니터링 및 환류체계 등과 같은 커뮤니티케어 계획 전반에 대한 평가 체계의 제시 여부와 체계적 평가를 위한 지표 제시 여부를 확인하게 된다. 또한 지자체에서 제시한 모니터링 체계가 적절한지, 구체적인지 여부를 평가하며 효과성 확인을 위한 지표들이 적절한지, 평가결과를 반영하기 위한 환류체계가 적절하고 구체적인지 여부를 평가하게 된다.

대분류 가운데 공통 제공 기반에서는 공통 제공 기반의 구축 및 운영, 지역케어회의의 운영, 민관협력 체계, 주거 분야 연계 전략, 주민참여 및 사회적 경제, 광역 자치단체 협업 및 사업 간 연계 강화에 대한 평가부문이 포함된다. 먼저 공통 제공 기반의 구축 및 운영 부문에서는 시군구 융합서비스팀의 설치와 읍면동 케어안내창구의 설치 여부, 지역 특성에 맞는 설치 유형의 적절성에 대해 평가한다. 그 외에 주민건강센터나 종합재가센터 등 지역의 거점 케어센터의 설치 및 운영계획 여부와 구체적인 추진방안 제시 여부 등을 평가한다. 이 외에도 통합 돌봄 관련 빅데이터의 구축 및 활용 방안 제시에 대해서도 평가한다. 지역케어회의 운영 부문에서는 지역케어회의의 기능과 구성, 운영 계획, 케어플랜 수립 및 돌봄 서비스 제공에 대한 평가 등의 활동 계획의 구체성 및 적절성을 평가한다. 민관협력 체계 부문에서는 지역사회 내 민관협력 대상에 대한 조사와 협력을 위한 구체적인 행동, 보건의료·돌봄·주거 분야에서의 협업에 대한 구체적 계획 제시 여부, 기타 지역사회의 돌봄 자원에 대한 연계체계 구축의 적절성 등에 대해 평가한다. 주거 분야 연계 전략 부문에

서는 지자체에서 시행하는 도시 재생사업과 통합돌봄 체계 구축 간 연계 방안 검토 여부 및 관련 실적, 주거환경 개선사업을 통한 주거복지 실현, 자립지원 시설 및 소규모 시설의 설치 계획 및 실적에 대한 부분을 검토한다. 주민참여 및 사회적 경제 부문에서는 지자체에서 시행하고 있는 주민자치형 공공서비스 사업과의 연계성 검토 여부 및 관련 실적, 통합돌봄과 관련한 주민들의 참여 방안 및 모니터링 체계 구축 여부 등을 평가한다. 또한 지역사회에서 활동하고 있는 돌봄 공동체나 공익적 목적의 자조활동을 하는 커뮤니티에 대한 현황을 파악하고 연계 및 활용 가능성을 검토하여 지역 내 돌봄 자원의 다원화를 추진하고 있는지 등을 검토하게 된다. 뿐만 아니라 지역사회 돌봄과 사회적 경제조직과의 연계 가능성 검토, 지역사회 통합 돌봄 추진으로 인한 일자리의 변화 및 증가에 대한 검토 등도 해당 부문에서의 평가대상이 된다. 광역 자치단체 협업 부문은 광역 자치단체 및 중앙 수준에서 시행되고 있는 돌봄 관련 사업 및 광역 단위에 설치되어 있는 전문기관과의 연계 수준을 평가한다. 또한 돌봄 관련 사업에 대한 광역 및 중앙에서의 재정계획에 대한 검토와 지자체에서의 자체적인 돌봄 사업에 대한 재정계획에 대한 검토의 적절성에 대해 평가한다.

기타사항으로는 지역 특성화 및 모형 발굴, 모형의 적용가능성, 교육 및 홍보 부문이 평가항목에 포함된다. 지역 특성화 및 모형 발굴 부문에서는 지자체의 커뮤니티케어 계획에서 지역적 특성을 반영한 특성화 모형이 제시되었는지 여부를 평가하게 된다. 커뮤니티케어 계획의 수립은 지역의 돌봄 수요 및 자원에 대한 충분한 검토와 주민 공동체와의 적극적 협업에 기초하기 때문에 지자체의 통합 돌봄 모델에서는 돌봄 주체들의 역할과 책임, 연계의 과정들이 구체적으로 제시될 필요가 있다. 특히 중앙에서 발표한 커뮤니티케어 기본계획에서 충분히 다루지 못한 지역사회 내에서의 역동 과정을 하나의 모델로 제시하고 있는지 여부를 검토하게 된다. 모형의 적용가능성 부문에서는 지

자체의 특성을 반영한 커뮤니티케어 모델이 다른 지역에도 적용 가능한지, 또는 커뮤니티케어 기본계획 수립 및 커뮤니티케어의 모델 개발에 기여하고 있는지 여부를 검토한다. 또한 지자체에서 제시하고 있는 커뮤니티케어 모델이 지역에 정착되어 충분히 지속될 수 있는지, 지속성 및 연속성을 유지하기 위한 지역의 전략은 어떠한지 여부를 평가하게 된다. 교육 및 홍보 부문에서는 커뮤니티케어와 관련된 서비스 제공주체 또는 관련 기관의 종사자에 대한 교육 및 회의 실적을 평가한다. 또한 돌봄 대상에 대한 인식 개선 교육 및 캠페인도 평가대상이 된다. 그밖에 커뮤니티케어 시행에 대한 홍보 및 통합 돌봄 대상의 발굴을 위한 홍보전략 수립도 검토 대상이 된다.

이상의 평가항목은 커뮤니티케어 계획이 기본적으로 포함하고 있어야 할 구성요소들을 중심으로 구축되었다. 본 평가 항목은 하나의 예시로서 정성적·정량적 사항으로 구분되어 있으나 각각의 내용을 구분하여 작성하는 것 보다는 해당 영역의 내용이 적절한지, 충분히 구체적인지 여부를 검토하는 데 무게를 둘 필요가 있다.

[표 5] 커뮤니티케어 기본계획을 통한 평가영역 구성

대분류	중분류	기본계획 및 선도사업 내용	평가 영역(안)	
			정성적	정량적
커뮤니티 케어 계획의 총괄	추진 목표	• 지역사회에서의 삶 보장을 통한 복지 증진 • 개인 욕구에 대한 포괄적 서비스 제공 • 지역사회에서의 통합적 돌봄 체계 구축	• 사업 목표의 적절성/정확성/구체성 • 목표 달성으로 인한 사회적 영향력 검토	• 커뮤니티케어 추진에 대한 포괄적 목표 제시 여부 • 목표 달성의 장기적 영향 제시 여부
	추진배경	• 인구고령화 등 사회변화에 따른 돌봄 수요 급증 • 사회적 입원 문제의 해소 필요성 • 케어 욕구에 대한 미충족과 분절적 사회 서비스 • 가족 내 돌봄의 한계와 부담 • 사회보장제도의 지속가능성 검토	• 지역사회 돌봄 욕구 및 주요 대상군에 대한 조사, 지역 내 민·관 자원과 인프라 현황 조사에 대한 적절성, 정확성, 구체성 • 커뮤니티케어 시행의 장애요인 (분절성 및 비효율성 등) 및 기회요인 분석 • 사업 간, 부서 간, 서비스 주체 간 분절성 해소 노력 계획	• 지역의 인구 특성, 지역적 특성 제시 여부 • 지역 내 돌봄 욕구에 대한 객관적 자료 제시 • 지역 내 돌봄 자원 및 인프라 현황 및 근거 제시 • 지리정보에 기반을 둔 인구구성, 욕구 수준 및 자원 현황 제시 여부 • 사업 간, 부서 간, 서비스 주체 간 분절성 해소 노력 실적(교육, 협약, 홍보 등)
	추진방향성	• 지역의 자율성/창의성/다양성 반영 • 지역사회 자원 및 역량의 투입과 활용 • 다양한 주체의 참여 촉진(주민 자치 활성화 등)	• 지역의 자율성, 창의성, 다양성 반영 • 사업 연계에 대한 방향성 제안	• 지역 특화 모델 제시 여부 • 커뮤니티케어 계획의 과정 제시 여부
	재정 계획	• 지역의 특성을 반영한 재정 계획 수립 • 선도사업재정지원 계획 수립 • 돌봄 관련 사업의 재정계획	• 재정 계획의 적절성 • 재정 계획의 지속가능성 및 구체성	• 자체사업의 재정 계획 여부 • 선도사업 재정지원 계획 수립 여부
	계획의 평가 및 모니터링 체계 구축	• 커뮤니티케어 제공의 효과 검토 방안 • 커뮤니티케어의 시행 전략 및 방향성 검토 방안	• 모니터링 체계의 적절성 및 구체성 • 커뮤니티케어 효과 측정 지표의 적절성 • 커뮤니티케어 평가에 대한 결과 반영 과정	• 선도사업 계획 전반에 대한 평가체계 제시 여부 • 모니터링 및 평가 주체 제시 여부 • 환류체계의 제시 여부 • 장기 목표에 대한 지표 제시 여부

대분류	중분류	기본계획 및 선도사업 내용	평가 영역(안)	
			정성적	정량적
공통 제공 기반	공통 제공 기반의 구축 및 운영	• (읍면동)케어안내창구 설치 및 인력배치 방안 • (시군구)융합서비스팀 설치 및 인력배치 방안 • 관련 부서의 기능 및 업무 흐름 • 기타 거점 기관 마련(종합재가센터, 주민건강센터 등)	• 시군구 및 읍면동 기반 구축 모형의 적절성 • 기타 커뮤니티케어 제공 기반 구축의 추진 방안 제시 • 관련 빅데이터 활용을 통한 대상 관리 모형의 검토	• 읍면동 케어안내창구 및 시군구 융합서비스팀 설치 현황, 인력배치 현황, 설치유형 • 거점 케어 센터 설치 여부(주민건강센터, 종합재가센터 등) • 돌봄 관련 빅데이터 활용 계획 제시 여부
	지역케어회의 운영	• 지역케어회의 기능 • 지역케어회의 주체 구성	• 지역케어회의의 기능과 역할 제시 • 지역케어회의의 참여주체의 역할 및 기여	• 지역케어회의 구성원 제시 • 지역케어회의 운영 계획 및 평가방안 제시 여부
	민·관 협력 체계의 주체 및 기능	• 민관 협력 대상 및 주체별 기능 • 민관 협력 강화를 위한 전략 • 주민자치 활성화를 통한 공공서비스 체계 구축	• 지역 내 공공, 민간 기관·단체·전문가 등과의 협력 계획에 대한 구체성 • 지역 내 연구기관, 대학, 병원 등과의 협업 계획에 대한 구체성 • 연계 사업들 간의 협력 체계의 적절성 및 구체성	• 지역사회 민·관 협력 대상에 대한 조사 결과 제시 여부 • 민·관 협력 계획의 제시 여부 • 민·관 협업 활성화 목적의 협약체결 실적
	주거 분야 연계 전략	• 케어안심주택 및 소규모 자립지원시설 • 주거환경 개선 및 도시재생사업 연계 • 케어안심주택 내 돌봄 서비스 연계 등 • 자립을 위한 주거환경 개선 및 관련 자원 공급	• 케어안심주택 등 공급 방안 • 도시재생 사업과의 연계성 • 주거환경 개선 사업과의 연계 방안	• 케어안심주택 공급 및 서비스 제공 실적 • 도시재생 사업의 실적 또는 계획 제시 여부 • 주거환경 개선 사업의 실적 또는 계획 제시 여부 • 자립지원 시설 또는 소규모 시설 설치 실적 또는 계획 제시 여부
	주민참여 및 사회적 경제 분야 연계	• 돌봄공동체 활성화 및 활용방안 • 돌봄 일자리 확충 • 사회적 경제 주체 활용	• 주민자치형 공공서비스 추진사업과의 연계성 • 지역 커뮤니티와 읍면동·시군구 관련 기관과의 협업 체계 • 돌봄 일자리 확충 및 사회적 경제 주체 간 연계 활성화	• 주민참여기구 및 체계 현황 또는 설치 계획 제시 여부 • 돌봄공동체 및 자조활동 커뮤니티 현황 및 지원실적 • 계획 수립, 모니터링, 평가에서의 주민 참여 방안 제시 여부

대분류	중분류	기본계획 및 선도사업 내용	평가 영역(안)	
			정성적	정량적
				• 돌봄 관련 일자리 수준 • 사회적 경제조직 현황 및 연계 실적
	광역 기초 자치단체 협업	• 돌봄 관련 광역, 기초 자치단체 및 중앙정부 사업에 대한 조사 • 중앙정부 사업 및 지자체 자체 사업 간의 연계 체계 • 서비스 주체 간 분절성 해소 노력 계획 및 노력	• 광역·기초 자치단체 간 협업 체계 • 선도사업 지원 예산의 활용과 연계 방안 • 중앙정부 사업 및 지자체 자체 사업 간의 연계 체계	• 돌봄 관련 광역, 기초 자치단체 및 중앙정부 사업에 대한 조사 결과 제시 • 돌봄 관련 광역, 기초 자치단체 및 중앙정부 사업에 대한 재정 계획 제시
세부 사업 내용 (노인모델)	사업의 목표 및 방향성	• 세부 사업 또는 연계 사업의 목표와 커뮤니티케어 계획 목표와의 관계성 및 적절성, 구체성 • 목표설정에 대한 근거 제시	• 세부 사업 또는 연계 사업의 목표와 커뮤니티케어 계획 목표와의 관계성 및 적절성 • 세부 사업 또는 연계 사업의 목표에 대한 구체성	• 세부 사업 또는 연계 사업의 목표 제시 여부 및 목표설정 근거 제시 여부
	대상별 욕구 사정 및 발굴 방안	• 대상 특성 및 현황 • 주요 대상의 조건 설정 • 대상에 따른 욕구 사정 방안 • 대상 발굴에 대한 여러 주체들의 기능	• 대상 발굴을 위한 민·관 협력 방안의 구체성 • 대상의 발굴과 욕구 사정 관련 자원의 연계성	• 재가 서비스 지원 대상 현황 및 발굴 실적 • 자립 지원 대상 발굴 실적 • 잠재적 대상에 대한 추계 현황 제시
	케어플랜 수립 및 서비스 제공	• 케어플랜 수립 주체 간 연계성 및 적절성 • 케어플랜 수립 방안의 구체성 • 지역사회 복귀 희망 노인에 대한 케어플랜 수립의 구체성 • 노인 친화적 주거환경 개선 사업 추진 • 노인 대상 찾아가는 돌봄 서비스의 제공 및 연계 • 연계 가능한 공통적인 사회서비스 및 정책 나열	• 케어플랜 수립 주체 간 연계성 및 적절성 • 케어플랜 수립 방안의 구체성 • 케어플랜에 따른 서비스 제공의 구체성 • 케어플랜 수행을 위한 협력 체계 구축	• 케어플랜 수립 절차 제시 여부 • 사업별, 대상별 케어플랜 모형 제시 여부 • 케어플랜 수립 실적 • 세부 사업별 서비스 제공 실적 및 연계 실적 • 세부 사업별 연계 가능한 서비스의 목록 제시 여부

대분류	중분류	기본계획 및 선도사업 내용	평가 영역(안)	
			정성적	정량적
	사업별 모니터링 및 사후 관리	• 세부 사업별, 연계 사업별 모니터링 및 사후 관리, 환류체계 계획 • 세부 사업별 평가 주체 및 역할 제시 여부 • 세부 사업별 평가 지표 제시	• 사업별 모니터링 체계의 적절성 및 구체성 • 평가를 통한 환류체계의 적절성 • 사후관리에 대한 지속가능성	• 세부 사업별, 연계 사업별 모니터링 및 사후 관리 계획 제시 여부 • 세부 사업별 평가 지표 제시 및 실적 • 세부 사업별 평가 주체 및 역할 제시 여부
기타사항	지역 특성화 및 모형 발굴	• 지역별 돌봄 욕구 특성 분석 • 지역사회 활용 가능한 자원 검토 • 지리정보를 활용한 지역 내 수요 및 공급 검토 • 지역 특성에 따른 자원 연계 방안 • 지역실정에 맞는 돌봄 주체 및 기능	• 지역의 특성 검토 결과와 특성화 사업 간의 관계성 및 적절성 • 지역의 실정을 반영한 통합 돌봄 모형의 적절성 및 구체성 • 지역의 실정을 반영한 연계 자원 검토 및 활용가능성	• 커뮤니티케어 관련 지역 특성화 사업의 현황 • 지역의 실정을 반영한 통합 돌봄 모형 제시 여부 • 지역 내 협업 가능한 자원(마을 공동체, 자원봉사 단체, 종교단체, 주민참여 단체 등)의 현황
	모형의 적용 및 확산 가능성	• 커뮤니티케어 발전을 위한 실질적 노력 • 지속적 발전 가능성 • 지역의 적용 가능성	• 커뮤니티케어 모델 개발에 대한 기여 수준 • 모델의 지속 가능성과 타 지역에서의 적용 가능성	• 보편적 커뮤니티케어 보급에 대한 예상 기여 수준 제시 여부 • 재정 지원 및 활용 가능한 자원의 지속성을 유지하기 위한 전략 제시 여부
	교육 및 홍보 기타사항	• 커뮤니티케어 관련 교육 및 홍보 • 기타 커뮤니티케어 확산과 관련된 사항	• 커뮤니티케어 주체 대상의 교육 운영 • 커뮤니티케어 및 대상발굴을 위한 홍보전략 마련	• 커뮤니티케어 주체 대상의 교육 실적 • 커뮤니티케어 관련 홍보 실적

나. 커뮤니티케어 기본계획의 평가 체계 구성

(1) 커뮤니티케어 기본계획 평가요소를 통한 논리모형 구축

커뮤니티케어 기본계획의 평가요소를 바탕으로 구성한 논리모형의 예시는 아래 그림과 같다. 먼저, 해당 계획이 수립된 사회적 배경에는 지역사회 내 돌봄 관련 문제 등이 제시된다. 구체적으로 커뮤니티케어 기본계획에서는 인구고령화 등으로 인한 돌봄 서비스 수요의 증가와 사회적 입원 문제의 심화, 분절적 사회서비스로 인하여 케어 욕구에 대한 미충족 문제들을 제시하였다. 또한 정부에서 강조하고 있는 포용적 사회보장 체계 구축 방안과 지역사회 통합돌봄 사업의 추진 등이 주요 이슈로 설정되었다. 다음으로는 해당 계획의 목표와 방향성이 제시되었다. 지역사회 통합 돌봄은 지역 내 커뮤니티케어 체계의 확립을 목표로 하며 각 대상별 커뮤니티케어 모델에 따라 세부적인 계획 구축 전략들이 나누어진다. 한편, 커뮤니티케어 계획 수립에 영향을 미치는 외부적 환경이 함께 고려된다. 예를 들어 지역의 실정에 따라 커뮤니티케어 수립과 관련된 기회요인과 위험요인의 종합적인 검토, 지역사회 내 공동체 문화나 돌봄 관련 민간 자원 등의 활용 가능성 등이 있다. 또한 지리 정보에 기반한 자원 및 수요의 분포, 기타 돌봄 관련 서비스 제공 주체와 서비스 대상 및 가족 등과의 관계 등이 외부 요인으로 검토될 수 있다. 특히 커뮤니티케어 선도사업에서는 지자체가 자체적으로 해당 지역의 특성과 외부적 요인 등을 검토하도록 권고하고 있다.

논리모형은 기본적으로 정책 및 사업의 요소를 투입-활동-산출-결과로 구분하여 제시한다. 커뮤니티케어 계획의 경우는 다양한 주체의 제공기반 형성 과정, 연계 가능한 여러 개별 사업들의 집합체라 볼 수 있다. 그러므로 커뮤니티케어 제공기반 형성의 주체별 역할과 돌봄 관련 개별 사업의 구성요소를 구분하여 제시할 필요가 있다. 커뮤니티케어 기본계획과 선도사업 계획에 따르

면, 지자체는 시군구 단위와 읍면동 단위에 커뮤니티케어 관련 부서를 설치하게 되며 이에 필요한 재정 계획을 수립하게 된다. 그리고 해당 부서들은 케어회의 주최 및 운영, 사례관리 등의 활동을 하게 되며, 이러한 활동들은 회의의 운영 실적과 사례관리 대상의 현황 등을 통하여 평가된다. 민관협력 부문에서는 커뮤니티케어 연계체계의 구축을 위하여 돌봄 관련 민간 자원들을 발굴하고 해당 자원의 연계 가능여부를 검토하게 된다. 또한 민관협력을 위한 협약체결 및 연계 강화를 위한 회의, 커뮤니티케어에 대한 교육 등이 이루어지며 이러한 활동들은 민간 자원과의 연계 실적과 교육 및 회의 운영 실적들을 통하여 평가된다. 특히나 선도사업 계획에서는 해당 실적들에 대한 증빙자료를 제시할 것을 권고하고 있다.

커뮤니티케어 기본계획 및 선도사업 계획에 따르면, 각 지자체는 지역주민 수준에서의 돌봄 자원을 통하여 커뮤니티케어 인프라를 구축하여야 한다. 지역주민 수준에서는 지역 내 마을 돌봄 공동체 구축을 위하여 여러 활동들이 수행된다. 우선 커뮤니티케어와 관련된 공동체의 현황들을 검토하고 지역 내 커뮤니티들이 돌봄 인프라 구축에 참여할 수 있도록 관련 계획을 수립한다. 커뮤니티케어 돌봄 인프라의 주체로서 활동하는 지역 공동체들은 돌봄이 필요한 대상들을 발굴하거나 통합 돌봄에 대한 모니터링 등에 참여하게 된다. 기본계획에서는 지역 내 돌봄자원에 대한 구체적인 내용 혹은 활용 방안에 대하여 제시하지 않고 있으나 선도사업 계획에서는 지역주민 수준의 돌봄자원을 활용하기 위한 지자체의 모델 개발을 권고하고 있다. 지금까지 커뮤니티케어 기반 구축을 위한 이상의 활동들은 시군구 및 읍면동 지역의 실정과 민간 자원에 대한 조사에 기반하며, 지자체들은 커뮤니티케어 인프라 구축의 현황과 결과들을 정기적으로 평가할 필요가 있다.

한편 개별 서비스에 대한 논리모형 또한 투입-활동-산출-결과로 구분하여 제시할 수 있다. 커뮤니티케어 모델의 대상에 따라 다소 차이가 있지만 중앙

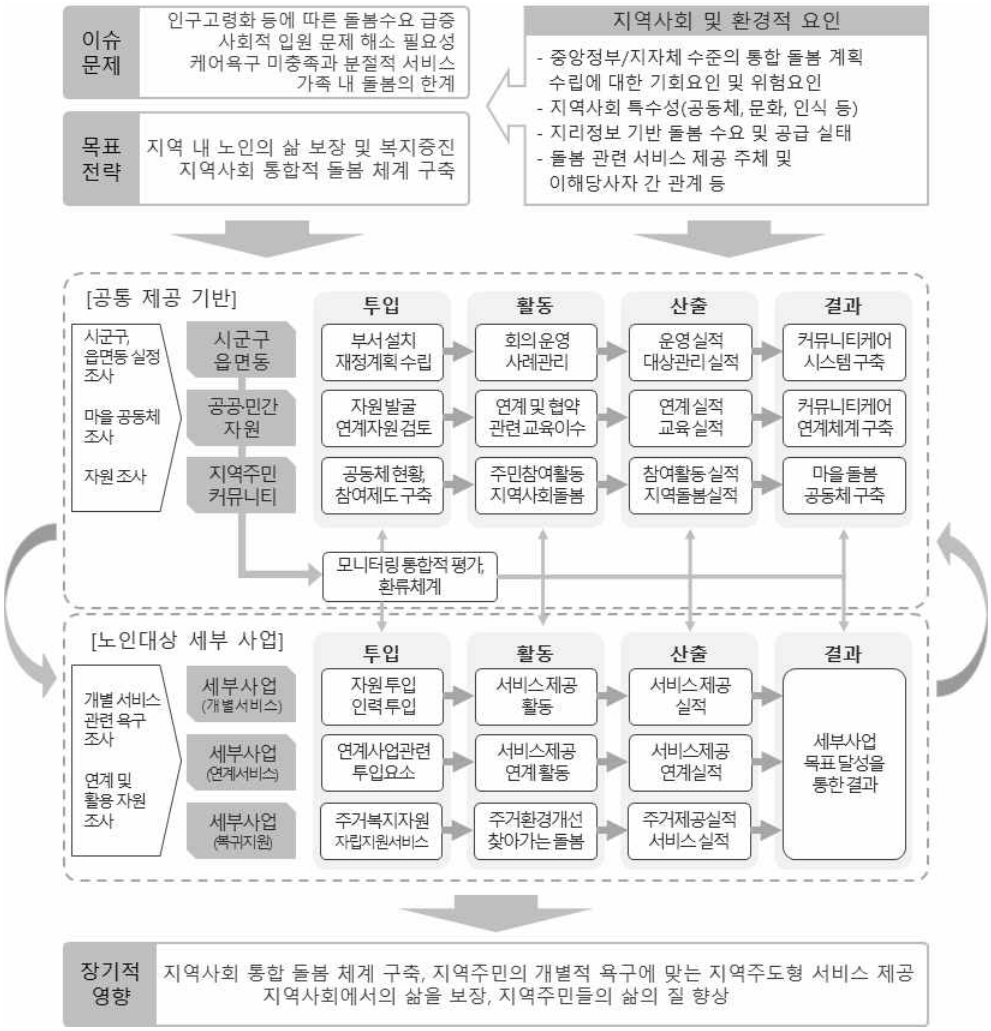
정부에서 수립한 커뮤니티케어 계획에는 대상별 연계 가능한 여러 사회서비스 및 지원정책들이 제시되어 있다. 지자체들은 각 사업들이 수행되기 위해 투입되어야 하는 인적·물적 자원이 무엇인지, 사업의 내용과 전달되는 서비스의 특성이 어떠한지, 사업 운영의 실적이 어떠하며 목표의 달성 수준을 측정하기 위한 방안은 어떠한 것들이 있는지에 대해 구체적인 계획을 수립할 필요가 있다. 커뮤니티케어 기본계획에서는 개별 사업의 평가 방안에 대하여 제시하지 않고 있으나 각 지자체들은 사업 운영에 대한 모니터링을 위하여 해당 내용에 대한 계획을 수립할 필요가 있다.

노인 대상 커뮤니티케어 모델의 개별 서비스에 대한 논리모형 구축 대상의 예시는 아래 표와 같다(보건복지부, 2019a)[4]. 지자체의 여건에 따라 차이가 있지만 해당 사업 목록은 노인 대상 커뮤니티케어 시범사업을 통하여 시행하게 되는 세부 사업들이며, 각각의 사업들은 내용 및 특성에 맞게 투입-활동-산출-결과를 구분하여 프로세스를 작성할 수 있다. 기존 사업의 경우에는 지역사회보장계획 등 지자체에서 자체적으로 수립한 계획의 체계를 활용할 수 있다. 한편 신규 사업은 커뮤니티케어 수립 과정에서 어떠한 요소들을 통하여 해당 프로세스를 평가할지에 대한 검토가 요구된다. 커뮤니티케어 시범사업에 따라 신규로 제시되는 사업들 혹은 지자체 내에서 새로이 운영되는 자체사업 등 또한 이러한 과정을 통하여 계획 수립의 구체성을 확보할 수 있다. 커뮤니티케어와 관련된 세부사업의 범위, 계획 수립 및 평가체계 구성 방안 등을 설정하는 주체는 지자체이며, 지자체들은 사업별 평가 프로세스를 구성할 시에 각 지표들이 실제 커뮤니티케어의 목적과 방향성에 부합하는지 여부를 검토할 필요가 있다.

커뮤니티케어 기본계획에 대한 구성요소들을 바탕으로 구성한 논리모형은

4) 본 연구에서 제시한 논리 모형 구성 지표는 사업 내용을 통하여 도출한 하나의 예시이다.

지자체에서의 논리모형 작성에 하나의 예시가 될 수 있다. 실제 논리모형을 작성할 시에는 조건에 맞는 내용을 단순 기술하기보다는 커뮤니티케어 기반 조성 및 사업 운영에 대한 체계를 세분화하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 각 지자체들은 커뮤니티케어 계획에 대한 논리모형 작성을 통하여 지역의 현안이 무엇인지, 커뮤니티케어 운영과 관련된 외부의 요인들은 어떻게 작용하는지, 기반 구축 및 사업 운영의 현황을 파악하기 위해 어떠한 지표들을 평가해야 하는지 등을 구체적으로 검토할 수 있다.



[그림 12] 커뮤니티케어 기본계획 논리모형 구축(안)

[표 6] 노인 대상 세부 연계 사업 내용 및 논리모형 구성안

사업명	내용	구분	예산	논리모형 구성지표(안)		
				투입	활동	산출
요양병원 통합 환자평가 및 케어플랜 수립	요양병원 입원자에 대한 통합 평가, 케어플랜 작성 및 케어서비스 연계 실시	신규	민간 연계 건강보험	• 평가체계 구축여부 • 서비스 연계 대상 발굴	• 평가 실적 • 케어플랜 작성 실적 • 케어플랜별 연계 실적	• 요양병원 입원율 변화
의료기관 퇴원지원 시범사업	(요양병원 외) 종합병원 등 입원자 퇴원시 퇴원계획 수립 및 재가서비스 연계 수가 신설	신규	선도사업 지원 건강보험	• 퇴원계획 부서 설립 • 서비스 관련 연계 대상	• 퇴원계획 수립 실적 • 퇴원대상 서비스 연계 실적	• 의료기관 노인 입원일수 변화
의료급여 사례관리 강화	의료급여 사례관리를 통해 의료 외 사유로 장기입원 중인 자의 퇴원 지원	기존	-	• 의료급여 사례관리 발굴	• 퇴원사례 발굴	• 의료급여 대상자 입원일수 변화
(의료급여 퇴원환자) 확대형 가사·간병서비스	장기입원 의료급여 퇴원자에 대해 지원시간을 확대 제공하는 가사간병서비스 제공	신규	선도사업 지원 자체 예산	• 대상자 발굴 • 가사간병서비스 자원 연계 현황	• 퇴원환자 대상 가사간병서비스 제공 실적	• 퇴원환자 가사간병서비스 이용률
건강생활지원센터 확충	지역 밀착형 건강증진 활동 수행 인프라로 '건강생활지원센터' 확충 지원	신규	국비 지원	• 센터 확충 관련 자원 투입 • 연계 가능 서비스 현황	• 보건지소 기능전환 실적 • 센터 확충 실적	• 건강생활지원센터 설립 여부 • 센터 이용률 및 만족도
종합재가센터 시범사업	사회서비스원 산하 종합재가센터 설치, 운영을 통한 통합 돌봄서비스 제공	신규	자체 예산	• 센터 설립 관련 자원 투입	• 기관설립 및 기능 전환 실적	• 센터 이용률 및 만족도

사업명	내용	구분	예산	논리모형 구성지표(안)		
				투입	활동	산출
지역사회 방문진료 수가 시범사업	거동이 불편하고 지속적 관리가 필요한 경우, 방문진료를 제공하는 시범사업 추진	신규	건강보험	· 시범사업 운영 인력 및 기관	· 방문진료 운영 실적	· 방문진료 이용률 및 만족도
요양병원 퇴원환자 방문진료 시범사업	요양병원 퇴원 후 가정으로 복귀하였으나 거동 불편 등으로 내원이 어려운 환자에 방문진료 제공	신규	건강보험	· 시범사업 운영 인력 및 기관	· 방문진료 운영 실적	· 방문진료 이용률 및 만족도
일차의료 만성질환관리 시범사업	일차의료기관을 중심으로 지역사회 자원과 연계한 만성질환에 대한 포괄적 관리 서비스 제공	신규	건강보험	· 사업 운영 일차의료기관 현황	· 만성질환관리 실적 · 지역사회 자원 연계 현황	· 만성질환자의 서비스 이용률 및 만족도
가정형 호스피스 시범사업	가정형 호스피스팀이 환자의 가정을 방문하여 호스피스 서비스를 제공하는 시범사업	기존	-	· 호스피스팀 구성	· 호스피스팀 운영 실적 · 관련 서비스 제공 실적	· 서비스 이용률 및 대상자 수
장기요양 신규 재가서비스 시범사업	장기요양보험을 이용한 이동지원 등 신규 재가서비스 제공	신규	장기요양보험	· 신규 재가서비스 계획 및 발굴	· 신규 재가서비스별 제공실적	· 신규 재가서비스 이용 규모
노인요양시설 전문요양실 설치 시범사업	장기요양시설 내 전문요양실을 시범 설치, 운영하여 퇴원 노인 등에 대한 간호 서비스 등 제공	신규	자체 예산	· 전문요양실 설치 대상 발굴 · 전문요양실 설치 및 인력	· 전문요양실 설치 실적 · 전문요양실 서비스 제공 실적	· 요양시설에서의 간호서비스 이용률
재가 의료급여 시범사업	의료급여 퇴원자에 대해 의료급여를 활용한 돌봄 서비스 등 재가급여를 제공하는 시범사업	신규	국비 지원	· 재가 의료급여 제공 기관 및 인력	· 재가 의료급여 관련 서비스 제공 실적	· 재가 의료급여 규모 및 이용률

사업명	내용	구분	예산	논리모형 구성지표(안)		
				투입	활동	산출
치매공공후견 서비스	치매로 의사결정 능력이 저하된 어르신에 대해 공공후견제도 이용 지원	기존	-	• 서비스 제공 기관 및 인력	• 치매공공후견서비스 제공실적	• 치매공공후견서비스 이용률
안심생활 지원	인공지능(AI) 및 사물인터넷(IoT) 기술을 활용한 스마트홈 서비스 제공	신규	자체 예산	• 서비스 제공 관련 자원 현황 • 서비스 제공 관련 계획 수립	• 관련 인프라 구축 실적 • 서비스 제공 실적	• 관련 서비스 및 제공률
케어안심주택 운영 지원	주거약자에 대해 주거와 돌봄 서비스를 함께 제공하는 케어안심주택 사업 실시	신규	선도사업 지원 자체 예산	• 케어안심주택 공급 관련 자원 • 연계 서비스 현황	• 케어안심주택 공급 실적 • 케어안심주택 서비스 제공 실적	• 케어안심주택 이용률 및 만족도
의료취약계층 건강권 증진 사업	취약계층 퇴원 시, 의료비 지원 외에 간병, 이송 등 간접비용을 지원	신규	자체 예산	• 의료취약계층 현황 • 관련 서비스 자원 현황	• 의료비지원 실적 • 간병서비스 실적 • 이송 서비스 실적	• 서비스 대상의 이용률 • 서비스 제공 비용 규모
사회적 경제조직을 활용한 통합 돌봄 제공	사회적 경제조직과 지자체 간 컨소시엄 구성을 통해 지역사회를 기반으로 하는 돌봄서비스 개발 및 제공	신규	자체 예산	• 사회적 경제조직 현황 • 사회적 경제조직 대상 연계 실적	• 사회적 경제조직의 돌봄서비스 제공 실적	• 사회적 경제조직의 돌봄서비스 이용률 및 만족도
돌봄 가족 지원	돌봄 가족에 대한 돌봄 교육 및 정서적 지원 등 가족지원 서비스 제공	신규	자체 예산	• 돌봄 가족 대상 자원 현황	• 관련 서비스 제공 실적	• 돌봄가족 지원 이용률 및 만족도

(2) 커뮤니티케어 기본계획 평가요소를 통한 CMO모형 구축

커뮤니티케어 계획에 대한 논리모형 구축은 커뮤니티케어 기반 구축 및 사업 운영에 대한 체계와 주체별 역할에 대해 세부적으로 파악할 수 있다는 장점을 가진다. 그러나 커뮤니티케어의 특성은 주체별 기능에 대한 설명과 사업 내용에 대한 나열을 통하여 설명하기에는 다소 한계가 있다. 지역사회의 돌봄 대상에게 제공되는 통합적인 서비스는 지역사회 내 여러 주체들의 협업과 서비스의 연계를 통하여 이루어지기 때문이다. 따라서 앞서 제시된 논리모형의 한계를 보완하고자 커뮤니티케어 시행의 메커니즘과 관련 주체 및 서비스 간 관련성을 설명하기 위하여 CMO모형을 구축하였다.

커뮤니티케어 기본계획의 내용을 바탕으로 구성한 CMO모형의 예시는 아래 그림과 같다. 커뮤니티케어 기본계획 및 선도사업 계획에 따르면, 각 지자체들은 커뮤니티케어 시행과 관련된 사회적·지역적 맥락들에 대해 검토하여야 한다. 먼저 커뮤니티케어 시행과 관련하여 중앙정부 및 지역 수준에서의 기회요인과 위험요인들에 대해 검토하여야 하며, 지역 공동체나 지역 주민들의 문화나 인식 등 지역사회의 특수성에 대해 고려해야 한다. 또한 지역 내 돌봄 자원과 수요의 분포와 매칭 수준을 파악하기 위하여 지리 정보를 바탕으로 한 실태를 실증적으로 분석할 필요가 있으며, 돌봄 서비스 제공 주체 및 관련 이해당사자 간 관계는 어떠한지 등에 대해서도 검토할 필요가 있다. 뿐만 아니라 지자체는 커뮤니티케어의 목표와 방향성을 설정하게 되고 지역사회 통합돌봄 체계 구축 및 지역 주민들의 삶의 질 향상 등과 같은 예상되는 결과들에 대하여 설정할 필요가 있다. 특히 노인 대상 커뮤니티케어 모델을 구축할 시에는 정책의 주요 대상에 대한 실증적인 조사가 뒷받침되어야 하며, 노인의 특성을 반영한 지역사회의 세부 모형들이 제시될 필요가 있다.

중앙정부의 지역사회 통합돌봄 계획에서 확인되는 커뮤니티케어 시행의

메커니즘을 설명하면 다음과 같다. 커뮤니티케어 기본계획에 따르면, 시군구 및 읍면동 관련 부서는 지역의 실정을 반영하여 보건소 및 지역의료기관, 돌봄 시설 및 서비스 제공시설, 기타 사회서비스 제공 주체, 다양한 마을공동체 등 여러 지역사회 돌봄 자원들과의 연계를 통하여 케어회의를 운영하게 된다. 또한 지역 내 커뮤니티케어 대상의 욕구 조사 및 잠재적인 대상자 발굴 등에 대해서도 지역사회 자원들과의 연계를 통하여 수행하게 된다. 선도사업 계획에서는 대상발굴 및 욕구조사를 위하여 지역사회 내 다양한 자원들을 활용할 것을 권고하고 있다. 또한 대상발굴 및 민관협력에 있어서 관련 데이터를 기반으로 한 연계체계를 마련할 것을 권고하고 있다.

커뮤니티케어 기본계획에 따르면, 시군구 및 읍면동 관련 부서와 지역사회 여러 돌봄 자원들과의 협업을 통하여 돌봄 대상에 대한 통합적인 케어플랜을 수립하고 그에 맞는 서비스들을 대상에게 제공하게 된다. 이때 찾아가는 보건의료 및 돌봄 서비스, 추가적인 급여지원 뿐만 아니라 주거복지 및 자립지원 서비스, 기타 고용 및 법률 지원 서비스들이 통합적으로 제공되며, 그 외에 지자체에서 자체적으로 시행하고 있는 사회보장 서비스, 자원봉사나 지역사회의 공익적 활동 등에 대한 연계도 함께 이루어진다. 이를 위하여 지자체들은 중앙 및 광역 지자체의 여러 전문기관과의 연계, 주거환경 개선 사업이나 도시재생사업 등과 같은 주거복지와 관련된 사업과의 연계를 검토해야 한다. 커뮤니티케어의 대상자 가운데 지역사회 복귀 및 자립 지원이 필요한 경우에는 케어안심주택과 같이 주거환경 조성과 돌봄 서비스들이 통합적으로 제공될 필요가 있으며, 사회적 입원의 위험성을 가진 대상자의 경우에는 찾아가는 보건의료서비스 및 영양식 제공, 이동 지원 서비스 등이 제공될 필요가 있다. 선도사업 계획에서는 각 지자체가 커뮤니티케어 관련 사업의 수행가능성과 케어안심주택 공급 및 도시재생사업과의 연계 가능성을 주요 평가항목으로 설정하고 있다. 본 계획에서는 해당 내용에 대하여 구체적인 지침을 제공하고

있지 않지만 선도사업을 수행하게 되는 지자체들은 지역의 자원들을 활용하여 해당 내용에 대한 계획들을 수립해야 한다. 그 외에도 선도사업 계획에서는 지역사회의 IT자원을 활용한 스마트홈 체계 구축 등을 하나의 가점 사항으로 제시하고 있다.

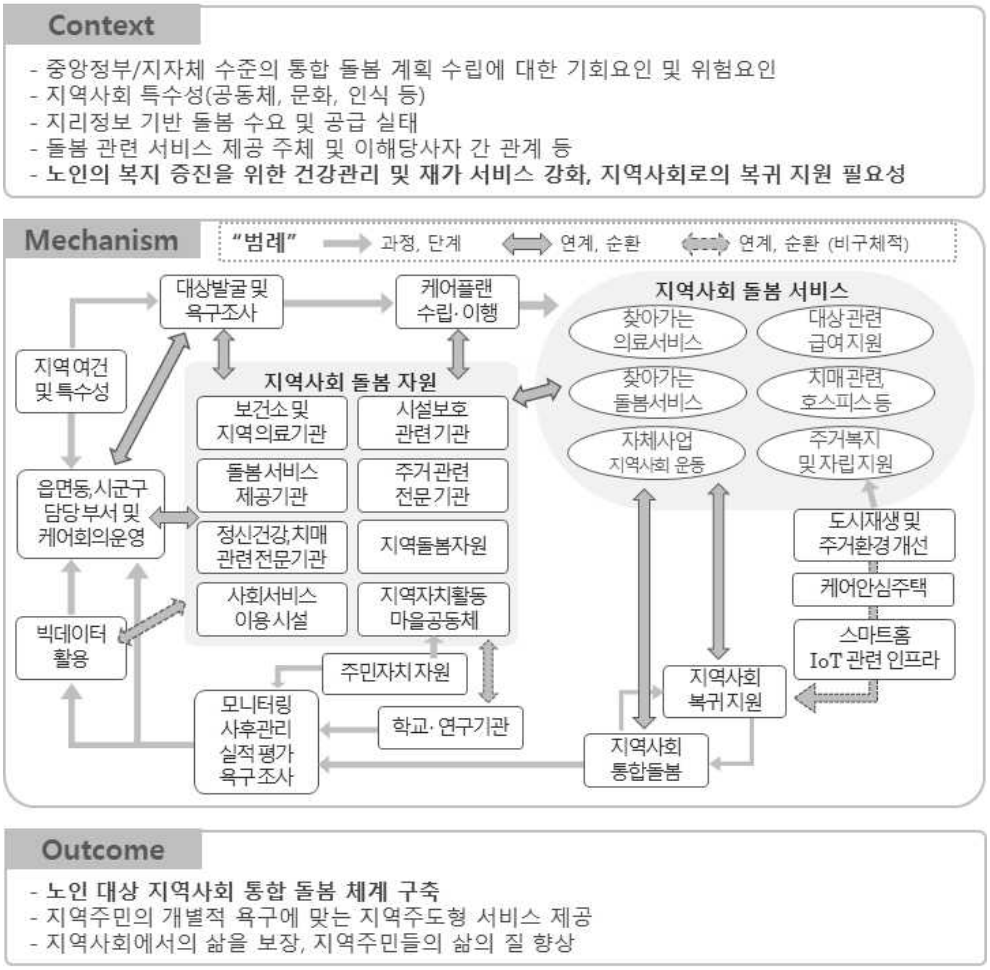
각각의 서비스들은 케어플랜에 따라 제공되며 욕구 및 상황의 변화에 따라 유동적으로 적용된다. 따라서 주요 돌봄 대상에게 제공되는 서비스나 이에 개입하는 돌봄 자원은 커뮤니티케어 수행 과정 중에 언제든 변화 가능하다. 그러나 이러한 과정은 돌봄 대상에 대한 사후관리나 서비스에 대한 모니터링 등을 통하여 지속적으로 평가된다. 커뮤니티케어 기본계획에서는 지자체에서의 민관협력을 통하여 모니터링 및 사후관리를 수행하도록 권고하고 있다. 한편 선도사업 계획에서는 모니터링과 사후관리에 있어서 주민자치형 공공서비스 사업과의 연계, 지역주민 수준의 복지자원 네트워크화를 통한 참여 활성화를 주요 평가항목으로 제시하고 있다. 뿐만 아니라 사업의 계획 수립 외에도 사업에 대한 모니터링과 성과평가에 있어서 지자체 내 대학 및 연구기관과의 협업 체계 구축을 권고하고 있다. 그러나 평가 관련 체계에 대한 구체적인 지침은 제시되어 있지 않기 때문에 각 지자체들은 평가 체계 구축을 위한 자원의 활용 방안을 자체적으로 강구해야하며, 커뮤니티케어 시행 관련 지표의 개발 및 측정에 대한 사안들도 지자체 계획에 포함시킬 필요가 있다.

이상의 메커니즘을 통하여 지자체는 지역주민들의 개별 욕구에 맞는 지역주도형 통합 돌봄 체계를 구축하게 되며, 최종적으로는 지역사회에서의 삶을 보장하고 돌봄이 필요한 지역주민들에 대한 삶의 질을 제고하는 데 기여할 수 있게 된다. 커뮤니티케어 기본계획 및 선도사업 계획에서는 이러한 메커니즘의 순환적 관계를 제시하고 있지 않는다. 그러나 커뮤니티케어는 특정한 서비스의 수행 과정이 아닌 통합적 돌봄 체계의 구축을 의미하므로 본 연구에서는 커뮤니티케어의 목적 및 방향성에 따라 각 요소별 메커니즘을 순환적 관계로

상정하였다.

각 지자체에서 커뮤니티케어 계획에 대한 CMO모형을 구축할 때에는 계획의 여러 구성요소들 간 순환적 관계 또는 상호작용 관계에 대한 구체적인 활동에 대해 제시할 필요가 있다. 예를 들어 케어회의 참여의 주체를 구체화하고, 케어플랜 수립에 해당 주체들이 어떠한 역할들을 수행하게 되는지에 대해 충분히 설명할 필요가 있다. 지역 내 돌봄 자원의 활용, 지역 특성을 반영한 자체사업과의 연계 등 중앙정부에서 권고하고 있는 사항들(그림 내 점선으로 표시)에 대한 부분 또한 지자체에서는 구체적으로 제시할 필요가 있다.

한편 지역사회 통합돌봄 서비스 제공의 결과가 어떠한 과정을 통하여 모니터링되고 결과에 대한 실적들이 관리되는지에 대해서는 명확히 제시할 필요가 있다. 각 지자체들은 커뮤니티케어 계획에 대한 CMO모형을 구축함으로써 커뮤니티케어 시행의 메커니즘과 관련 주체 및 서비스들의 유기적 관계에 대해 검토할 수 있다. 커뮤니티케어 계획에 대한 CMO모형은 각 지자체의 특성에 따라 수정될 수 있으며 특히 지역사회 통합 돌봄 자원의 분포, 자체 사업의 내용 및 종류, 지역 공동체의 참여 형태 등에 따라 서비스 제공 과정 및 모델 구축 과정이 변화될 수 있다.



[그림 13] 노인 대상 커뮤니티케어 기본계획 CMO모형 구축(안)

2. 지자체 커뮤니티케어 시범사업에 대한 평가

가. 노인 대상 커뮤니티케어 시범사업의 구성 요소 검토

지역사회 통합 돌봄 선도사업 추진계획에 따라 노인대상 선도사업에 채택된 지자체는 총 5개이다. 해당 계획들을 중심으로 지자체별 계획의 내용을 검토하고자 하였다. 평가의 절차는 다음과 같다. 첫째, 커뮤니티케어 기본계획 및 선도사업 계획에 대한 검토를 통하여 도출된 구성요소들을 기준으로 지자체별 계획의 내용을 비교 분석한다. 둘째, 중앙정부에서의 계획을 통하여 도출된 논리모형을 적용하여 지자체별 계획의 구체성과 체계성을 검토한다. 셋째, 중앙정부에서의 계획을 통하여 도출된 CMO모형을 적용하여 지자체별 계획의 구성요소들 간 관계성에 대하여 검토한다.

중앙에서의 커뮤니티케어 계획의 구성요소들을 준거로 설정하여 5개 지자체의 커뮤니티케어 계획을 비교 분석하였으며 그 내용은 아래 표와 같다. 각 지자체의 지역사회 통합 돌봄 선도사업 계획은 2019년 10월 기준으로 공개되어 있지 않다. 따라서 지자체의 지역명을 생략하고 해당 내용을 분석하였다.

먼저 지자체별 특성을 간략하게 제시하면, A지자체는 2018년 기준 약 55만 명의 인구 규모를 가진 도농복합지역의 특성을 가지고 있으며 지역 내 노인 인구는 약 10.1%에 해당된다. B지자체의 지역은 광역시 내 자치구이고 약 30만 명의 인구 규모를 가지고 있으며 이 가운데 노인 인구는 약 13%에 해당된다. C지자체는 2개의 행정구가 속해 있는 지역이며, 약 67만 명 정도의 인구규모를 가지고 있고 이 가운데 노인인구의 비율은 약 9.4%이다. D지자체는 약 87만 명의 인구규모를 가진 지역으로, 전국 대비 인구밀도 수준이 상위 지역에 속하며 약 11.1%의 노인 인구비율을 가진 지역이다. E지자체는 2개의 행정구가 속해 있는 지역이며, 약 65만 명의 인구규모를 가지고 있고 이 가운

데 약 14%가 노인 인구인 지역이다.

(1) 커뮤니티케어 계획의 개요

지자체별 커뮤니티케어 추진목표를 검토한 결과, 모든 지자체들은 커뮤니티케어 기본계획에서 제시하고 있는 주요 목표와 방향성을 반영하여 개별적인 목표를 수립하였다. 이 가운데 A지자체는 돌봄서비스 확대 외에도 대상자들의 서비스 선택권 보장의 내용을 주요 목표로 제시하였다. B지자체의 경우에는 지역사회의 통합 돌봄 체계 구축뿐만 아니라 사회서비스 일자리 확충을 커뮤니티케어의 목표로 설정하였다는 점에서 특징을 가진다. D지자체는 One-line 서비스와 이웃케어 시스템이라는 지역 고유의 체계를 제시하였다는 특징을 가지며, E지자체는 예방의 관점을 강조한 마을 중심의 예방 돌봄 모델 개발을 목표로 제시하였다.

목표와 관련한 세부과제에서는 각 지자체별 특성들이 보다 분명하게 나타났다. 모든 지자체들은 공통적으로 전문 인력 확충과 부서 및 특화기관의 설치 등과 같은 통합 돌봄체계 인프라 구축과 주거복지 관련 자원 확충 등과 같은 지역사회 생활 지원 등의 내용을 세부과제로 제시하고 있었다. 한편 B지자체의 경우에는 적극적 지역사회 개입 모델(Assertive Community Treatment; ACT)과 타임뱅크(돌봄 서비스 제공 시간을 적립하고, 자신이 돌봄이 필요한 경우 적립된 시간에 따라 서비스를 제공받는 구조)제도를 지역사회에 정착시키는 것을 세부과제로 제시하였다. 그 외에도 국제표준품질규격 ISO인증을 추진하여 돌봄 서비스의 품질을 유지하기 위한 매뉴얼 개발을 목표로 제시하였다. E지자체는 지역 특화 모델 개발의 일환으로 지역 콜센터, 응급 돌보미 파견사업, 동네 주치의 제도 등을 세부과제로 설정하였다. 위와 같이 지역 특성이 반영된 세부과제들은 지역사회의 자원과의 연계를 기반으로 제시되었다는 점에서 커뮤니티케어의 특성이 반영되었다고 평가할 수 있다. 특히 지역사회

내부에서의 협의과정을 통하여 세부과제들이 도출되었다는 점에서 의의가 있다고 볼 수 있다.

지자체별 커뮤니티케어 계획의 추진배경을 검토한 결과는 다음과 같다. 선도사업 계획에 따라 모든 지자체들은 인구변화, 관련 예산, 지역사회 돌봄자원의 현황, 주요 돌봄대상의 욕구수준 등 지역사회의 특성을 구체적으로 검토하였다. 특히 선도사업 계획에서는 지리정보를 통하여 지역사회 돌봄 자원에 대한 접근성을 검토하도록 권고하고 있다. 이에 따라 모든 지자체들은 지역지도를 활용하여 지역별 자원의 분포 및 편차, 인구의 분포 및 변화양상 등에 대하여 검토하였다. 그러나 돌봄 욕구와 자원 간 미스매칭이나 돌봄 자원 사각지대에 대한 구체적인 사례 검토 등의 측면에서는 충분한 검토가 이루어지지 못한 것으로 확인되었다. 지역별 커뮤니티케어 체계의 구축은 돌봄 서비스 제공의 편차에 대한 분석에 근거를 둘 필요가 있으므로 이에 대한 전반적인 보완이 요구된다.

한편 커뮤니티케어 선도사업 계획에서는 지자체에서 발생하고 있는 보건·의료 분야와 돌봄·복지 분야 간 분절성과 비효율성에 대한 사항을 검토하도록 권고하고 있다. 그러나 대부분의 지자체의 경우 분야별 분절성에 대한 원인 파악 및 해소 방안들이 충분히 구체적으로 제시되고 있지 못하다. 그 가운데 A지자체의 경우는 분야별 분절성 외에도 제도 간, 조직 간, 지역 간, 주민 간 분절성에 대한 문제 인식을 보여주었으며, D지자체의 경우에는 부서 및 기관 간 분절성을 줄이고자 유사중복서비스에 대한 검토를 계획하였다. 이 외에도 D지자체를 제외한 나머지 지자체들은 SWOT분석을 통하여 지역사회 커뮤니티케어 구축과 관련된 기회요인과 위험요인 등에 대한 검토결과를 계획에 포함시켰다. 그러나 해당 내용은 구체성이 다소 부족하므로 수정보완이 필요하다고 판단되었다.

지자체별 커뮤니티케어 계획을 통해 제시된 지역 특화 모델에 대한 사항

을 검토한 결과는 다음과 같다. A지자체는 주민주체 복지마을 공동체 모델을 제시함으로써 농촌 지역 거주 노인에 대한 커뮤니티케어 모델을 제안하였다. 농촌 지역 노인들의 욕구에 대하여 마을 단위, 읍면동 단위, 시군구 단위에서의 대응 방안을 검토하였으며, 특히 마을 단위에서는 복지사랑방, 미니탁노소 설치 등과 같은 소규모 마을 돌봄 체계에 대한 필요성을 언급하였다. B지자체에서는 동 단위, 권역 단위(의료 클러스터 단위), 시군구 단위에서의 케어 회의에 대한 운영 방안과 세부적인 역할을 제시함으로써 지역 특화 모델을 구성하였다. C지자체에서는 지역 내 대학과의 연계를 통한 돌봄 거버넌스 구축을 강점으로 제시하고 있으며, D지자체와 E지자체는 주요 대상자별 특성에 따라 서비스 제공 모델을 세분화하여 제시하고 있다는 점에서 차별성이 있었다. 각 지자체에서 제시한 모델들은 지역사회의 자원들을 바탕으로 구성되었다는 점에서 의의가 있으며, 지역별 특성 및 돌봄 자원의 차이에 따라 모델 또한 다양하게 제시되었다. 공통적으로 융합서비스팀과 케어안내창구, 종합재가센터, 케어안심주택 등 커뮤니티케어 기본계획에서 제시하고 있는 주요 인프라가 모델 운영에서의 주된 역할을 하기 있지만 주민 단위에서의 세부적인 자원 활용과 돌봄 거버넌스의 구성 주체 등에서는 차이를 보이고 있었다.

지자체 커뮤니티케어 계획에 대한 모니터링 계획에 대한 검토 결과는 다음과 같다. 모든 지자체들은 커뮤니티케어의 성과지표를 자체적으로 설정하였다. 주로 커뮤니티케어 인프라 구축 수준이나 지역케어회의 실적, 노인의 지역사회복귀율, 관련 서비스에 대한 이용률 등이 제시되었다. 그 가운데 B지자체의 경우에는 개별 사업의 성과나 일자리 창출 실적 등을 지표로 제시하고 있었다. 커뮤니티케어는 개별 사업이 아닌 하나의 방향성이기 때문에 각 지자체들은 지역사회의 돌봄 체계 구축을 통하여 궁극적으로 이루고자 하는 바를 성과지표로 설정할 필요가 있다. 현재 모든 지자체가 시범적으로 커뮤니티케어 관련 인프라를 구축하기 위하여 노력을 하고 있다는 점에서 이와 관련된 성과

지표 제시는 적절하다고 볼 수 있다. 또한 인프라의 구축과 관련 서비스의 확대를 통하여 목표로 하는 바는 돌봄 대상에 대한 서비스의 확대와 지역사회 복귀 및 정착에 대한 지원 강화일 것이다. 따라서 돌봄 대상자에 대한 전반적인 만족도 수준이나 돌봄 대상 규모의 변화, 지역사회 복귀율 등이 적절한 지표가 될 수 있다. 그 외에 커뮤니티케어 시행을 통하여 나타나는 부수적인 결과나 커뮤니티케어 체계 구축의 일부분을 차지하는 사업의 성과는 커뮤니티케어 성과지표로는 적절하지 않다고 볼 수 있다.

지자체별 모니터링 체계 및 사후 관리 방안 등에 대하여 검토한 결과, 평과체계의 구체성 수준에서 많은 편차를 보여주었다. A지자체는 사업의 관리 차원에서 모니터링 및 효과성 평가에 대한 계획을 제시하였으며, 효과성 평가의 방법과 항목, 절차 등에 대한 내용들을 제시하였다. 특히 사업별 성과 지표와 목표, 평가방법들을 세분화하여 제시했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 사업 운영에 대한 모니터링 체계의 구체성이 평가부문에 비해 구체적이지 못한 한계를 가지고 있으며 평가 이후의 환류체계의 기능에 대한 검토가 다소 부족한 측면이 있었다. B지자체는 선도사업 평가단 운영과 평가 모니터링 팀 구성을 계획하였다. 평가 모니터링팀은 케어회의의 정기적 보고내용과 구민 모니터링단 운영을 통한 정보수집 기능을 하게 되고, 커뮤니티케어 평가단은 민·관·학 협력을 통하여 구성되며 추진과정 점검팀과 서비스만족 점검팀을 구분하여 운영된다. 또한 효과성에 대한 평가를 위하여 사업 수행의 단계(투입/활동/산출)를 구분하여 세부적인 성과지표를 영역별로 구성하였다는 점에서 의미가 있다. C지자체는 모니터링단의 구성과 활동 계획 등을 제시하였으며, 사업에 대한 평가 기준(노력성, 효과성, 효율성, 영향, 질, 과정, 형평성)을 제시하고 필수사업과 연계사업을 구분하여 개별적인 평가지표들을 제시하였다. 그러나 평가기준에 대한 적용가능성과 평가주체의 단계별 기능 등에 대한 부분은 다소 부족한 측면이 있었다. D지자체는 모니터링 주체별(공공, 민간, 시민, 연

구기관) 역할들을 하나의 안으로써 제시하였으나 세부사업의 단계별 평가지표나 모니터링단의 구체적인 활동계획, 환류체계의 기능 등에 대한 내용들을 충분히 제시하지 못한 한계를 가지고 있었다. E지자체는 세부 사업별 모니터링의 필요성을 강조하면서 모니터링 주체 간 협약, 관련 인력에 대한 교육 및 워크샵 운영 등에 대한 계획들을 제시하였다. 또한 주요 대상별 모델에 대한 성과지표를 구분하여 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 모니터링과 관련하여 여러 돌봄 주체들의 협업을 강조한다는 점에서 강점을 가지지만 실제 협업을 통한 구체적인 모니터링 방안이 도출되지는 못하였다.

(2) 커뮤니티케어 공통제공기반

선도사업 계획에서는 모든 지자체가 공통적으로 갖추어야 하는 필수 조건으로 융합서비스팀과 케어안내창구를 제시하고 있으며, 시군구 및 읍면동 지역 단위의 특성에 따라 선택할 수 있는 유형들을 안내하고 있다. 각 지자체 커뮤니티케어 계획에서는 선도사업 계획의 부서 설치 조건들을 준용하여 지역 내 인구 및 돌봄 대상의 규모에 따라 시군구, 읍면동 단위에서의 부서설치 및 인력 배치계획을 수립하였다. 한편, 선도사업계획에서는 건강생활지원센터, 종합재가센터 등과 같은 커뮤니티케어 관련 서비스 제공의 주요 거점들을 설치·운영할 것을 권고하고 있다. 이러한 거점시설의 설치 여부 혹은 활용 가능한 자원의 기능 전환을 통한 거점 기능 수행 등은 선도사업 평가 항목에 포함되어 있다. A지자체는 광역 사회서비스원 설립에 따라 종합재가센터 설치 및 관련 사업에 대한 인력 증원을 계획하였다. 또한 지역 내 건강생활지원센터를 증진하는 계획을 제안하였으며, 치매안심센터 개설을 계획하였다. B지자체는 기존 사회복지관을 중심으로 재가센터와 주민건강센터 운영을 계획하였으며, 이를 기점으로 한 돌봄 서비스 패키지 운영을 제안하였다. 또한 종합병원 중심으로 하는 의료클러스터 설정, 노인여가복지시설을 활용한 복합커뮤니티센터 운영 등을 계획하였다. C지자체는 도시재생 뉴딜사업 지구 내 거점 종합재

가센터 설치를 계획하였으며, 광역 사회서비스원 사업을 통한 재가서비스 제공을 계획하고 있다. 또한 현재 운영 중인 주민건강생활지원센터를 커뮤니티케어 거점 기관으로 활용할 계획을 가지고 있다. D지자체는 지역 내 주민센터와 사회복지관을 활용하여 건강생활지원센터와 종합재가센터를 설치하는 것을 계획하였으며 지역 내 거점 기관으로 경로당을 활용하고자 하였다. 한편 E지자체는 소규모 지역 내 재가서비스 기관을 통합 조정할 수 있는 구심점으로써 동 통합사례관리사의 기능을 강조한 동 중심 종합재가서비스 운영 체계에 대한 구축계획을 제시하였다. 정리하면, 커뮤니티케어 거점과 관련된 계획 내용은 지자체마다의 특성이 반영되어 다양한 형태로 제시되고 있다. 특히 기존 돌봄 자원을 활용한 거점 기능 강화나 지역적 특성을 고려한 소규모 거점 기능 수행 등은 선도사업 계획에서 목표로 한 지역적 다양성이 반영된 결과라 볼 수 있다.

지역케어회의의 기능과 역할에 대한 내용을 검토한 결과, 모든 지자체들은 중앙정부의 기본계획과 선도사업 계획에서 제시한 지역케어회의의 운영과 관련된 사항을 계획에 제시하였다. 모든 지역들은 공통적으로 지역 내 돌봄 자원조사를 바탕으로 지역케어회의의 참여주체와 기능 등에 대하여 검토하였다. 하지만 세분화된 지역케어회의의 기능과 활동 주체, 시행 계획 등에서는 차이를 보였다. A지자체는 시군구/읍면동/마을 수준의 케어회의를 구분하여 운영방향을 검토하였다는 점에서 의의가 있으나 그에 대한 세부적인 내용은 다소 부족한 측면이 있었다. B지자체는 동/권역/시군구 케어회의에 대한 계획과 각 케어회의 간 연계 체계에 대한 모형을 제시하였다. C지자체는 비상설 민관협의체 구성을 통하여 케어회의를 운영하고자 하였으며, D지자체는 지역케어회의 학습방을 운영, 관련 정보의 공유를 강화하고자 하는 계획을 제시하였다. E지자체는 지역사회보장협의체와 지역케어회의 간 관계성을 검토하고 사례의 수준에 따른 회의의 역할을 구분하여 제시하였다. 지역사회에서 돌봄 사례에

대한 회의는 다양한 형태로 이루어져 왔다는 점을 가정한다면, 지역케어회의의 기능과 역할에 대한 검토는 활용자원에 대한 조사뿐만 아니라 기존 지역복지 거버넌스의 기능 및 현황에 대한 조사도 함께 이루어져야 한다. 또한 지자체 수준에서의 명목적인 회의 진행보다는 읍면동, 마을 등과 같은 하위 단위에서의 실무적인 회의를 활성화시키는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

각 지자체별 민관협력 체계에 대한 내용을 살펴보면, 각 지자체들은 지역 내 돌봄 자원 현황을 제시함으로써 협력 가능한 다양한 자원들을 제시하였으며, 민관협력을 통한 돌봄체계 구축 방안들을 계획하였다. 전반적으로 민간 돌봄 관련 자원과의 연계뿐만 아니라 보건의료분야에 대한 연계 및 지역 대학기관과의 방안들이 강조되었으며, 세부사업에 대한 개요에 협력기관에 대한 기능들을 제시함으로써 협력체계 구축을 통한 커뮤니티케어 체계 확립을 추진하고자 하였다. 그 가운데 C지자체는 커뮤니티케어 추진 연대 구축을 계획하였으며, D지자체는 지역 약사회와의 협업과 민관협력을 통한 통합방문상담 체계 구축을 계획하였다. E지자체는 커뮤니티케어 민관협의체를 구성 및 운영계획을 제시하고 있다. 대부분의 지자체들은 MOU체결, 공청회 및 간담회 개최, 교육 및 컨설팅 주최 등 민관협력체계 구축을 위한 구체적인 노력들을 증빙하는 내용들을 계획에 포함하였다. 특히 E지자체의 경우에는 민관협력의 일환으로 진행된 회의내용과 세부적인 계획 내용 간 매칭을 통하여 계획수립의 정당성을 확보하였다. 선도사업 계획에서는 지자체장의 의지와 커뮤니티케어 시행과 관련된 지자체의 적극성을 주요 평가항목으로 설정하였다. 이에 따라 대부분의 지자체들은 계획 내용에 이러한 사항들을 충분히 제시하고자 노력하였다. 이러한 증빙자료는 커뮤니티케어 체계 구축에 대한 구체성과 실현가능성에 대한 근거라 볼 수 있다. 그러나 단순히 지역 내 MOU건수나 회의 건수 등과 같은 양적 자료가 계획 수립의 정당성을 보장하지 않는다. 따라서 지자체에서는 민관협력의 일환으로 이루어진 활동이 갖는 의미와 전문가의 의견들

을 반영하여 커뮤니티케어 구축의 당위성과 세부계획의 필요성 및 실행가능성을 증명할 필요가 있다.

커뮤니티케어 계획에서 지역사회 복귀를 위한 주거복지 자원 확보는 필수적이다. 이에 따라 모든 지자체들은 케어안심주택 확보 방안 및 운영 계획을 제시하였다. A지자체는 자활기업을 활용한 주거환경 개선을 제안하였으나 이에 대한 구체적인 내용이 제시되지는 않은 반면 B지자체는 LH사업을 통한 매입임대주택에 대한 물량과 행복주택 활용방안 등을 계획 내용에 포함하였다. 그러나 케어안심주택을 중심으로 하는 돌봄서비스에 대한 구체적인 내용은 제시되지 못하였다. 반면 E지자체는 케어안심주택 특화 사업을 제시함으로써 일반적인 찾아가는 돌봄 서비스 외에 각종 문화활동 지원에 대한 계획을 수립하였다. 한편 커뮤니티케어 선도사업을 운영하는 지자체들은 도시재생사업과의 연계와 노인 주거환경 개선 사업과의 연계를 강조하였다. A지자체는 도시재생 지역에 대한 사업구상과 문화융합센터 신축, 무장애 도로조성, 새뜰마을 사업을 통한 주거환경개선 계획을 제시하였다. B지자체 또한 도시재생 뉴딜사업 및 새뜰사업을 통한 지역사회 환경개선에 대한 계획을 제시하였다. C지자체는 고령친화마을 추진계획의 일환으로 노인 커뮤니티케어공간 조성을 제안하였다. D지자체와 E지자체도 도시재생 뉴딜사업 및 새뜰사업 연계를 통하여 주거환경이 열악한 지역을 중심으로 주거복지 활성화 방안을 계획하였다. 선도사업계획에서는 주거 분야와 관련하여 케어안심주택의 공급, 도시재생 뉴딜사업 및 새뜰사업과의 연계 여부를 평가항목으로 제시하였다. 이에 따라 모든 지자체들이 주거 관련 사업과의 연계성을 강조하고자 하였다.

커뮤니티케어는 사회적 입원 대상들의 지역사회 복귀를 촉진하고자 주거와 돌봄을 융합한 형태의 주거복지 모델이 강조된다. 현재는 커뮤니티케어와 관련된 물리적 자원을 확충하는 데 무게를 두고 있으나 이후에는 서비스 자원의 활용 방안에 대하여 검토할 필요가 있다. 따라서 이후 커뮤니티케어 기본

계획에서는 지자체의 서비스 자원과 주거 자원 간 연계를 강화한 모델들을 제시할 필요가 있다.

주민참여 및 사회적 경제 연계 방안에 대한 사례를 살펴보면, 주민자치형 공공서비스와의 연계 방안과 마을 단위에서의 자원활용, 지역 내 사회적 경제 조직과의 연계 계획 등을 확인할 수 있다. A지자체는 지역 내 복지사랑방을 운영하고 주민조직을 활용한 지킴이 활동과 건강리더양성 등을 주요 계획으로 제시하였다. B지자체는 찾아가는 마을매니저인 복지동장 제도를 운영하고 복지욕구조사요원을 배치하여 복지사각지대를 해소하고자 하였다. 그 외에도 커뮤니티케어 시행으로 인하여 발생하게 될 돌봄 일자리에 대한 추계 결과를 제시함으로써 커뮤니티케어와 지역 경제 간 관계성을 보여주고자 하였다. C지자체 또한 마찬가지로 돌봄 일자리 추계 결과를 제시하였으며, 구체성이 다소 떨어지지만 지역 내 사회적 경제 조직의 활용 계획을 제안하였다. 그 외에도 주민자치위원회 내 케어분과를 설치하는 방안 등에 대하여 개괄적으로 제시하였다. D지자체는 주민자치위원회 기능 외에도 부녀회를 통한 사각지대 발굴 및 서비스 제공을 제안하였다. 한편 지역사회 통합돌봄 주민공모사업을 통하여 민간 참여를 유도하는 계획 또한 제시하였다. E지자체는 주민자치형 공공서비스 연계의 차원에서 간호직 인력을 추가 배치하여 방문간호사업을 강화하고 복지통장 및 명예사회복공무원을 구성하여 인적 안전망 체계를 구축하고자 하였다. 또한 지역 내에 여러 업종에 종사하는 사회적 경제 조직과의 연계 방안을 분야별, 사업별로 제시하였다는 점에서 강점을 가지고 있다. 주민참여 강화와 사회적 경제 조직 활용은 지역의 자율성이 강조되는 분야 중 하나이다. 각 지자체들은 동일하게 지역 내 인적 자원과 집단, 사회적 경제 조직들에 대한 돌봄 자원으로써의 활용 가능성들을 제시하였다.

지역의 실정에 따라 주민참여 수준과 사회적 경제와의 연계 수준은 다르게 나타날 수 있다. 그러나 이에 대한 계획은 지역 내 커뮤니티케어 체계를

구축하는 데 중요한 기능을 한다. 특히 공급자 중심의 체계가 아닌 수요자 중심의 통합적 돌봄체계를 구축하기 위해서는 읍면동 단위보다 세세한 단위에서의 돌봄체계가 마련될 필요가 있다. 뿐만 아니라 이러한 체계는 명목상의 기능을 수행하는 것이 아니라 커뮤니티케어와 관련된 거의 모든 사업에서 실질적인 기능을 수행하여야 한다. 따라서 각 지자체는 주민자체단체나 사회적 경제 조직의 활용에 대한 내용을 공통 인프라 구축 및 세부사업 수행 계획 전반에 반영할 필요가 있다. 한편 커뮤니티케어와 일자리 창출과의 관계는 돌봄 관련 전문 인력 확충에 대한 타당성을 근간으로 제시될 필요가 있다.

광역자치단체와의 협업 수준을 살펴보면, 대부분의 지자체들이 재정지원 측면에서 이에 대한 내용들을 다루고 있다. 특히 돌봄 서비스 제공에 필요한 예산 가운데 광역자치단체의 지원이 필요한 경우들이 이에 해당된다. 그러나 서비스 대상에 대한 연계방안이나 고위험 대상군에 대한 지원방안 등에 대해서는 구체적인 계획들이 제시되고 있지 못하다. 이는 모든 지자체 계획이 가지고 있는 한계이지만, 추후 시범사업이 확장될 경우 이러한 한계들을 일부 보완할 필요가 있다. 현재는 커뮤니티케어를 시행하고 있는 지자체의 수가 적기 때문에 기초/광역 자치단체 간 협업을 구체적으로 계획하는 데 어려움이 있을 수 있다. 따라서 이를 보완하기 위해 지역사회보장계획이나 지역보건의료계획 등과 같은 관련 계획의 내용들을 활용하여 기초/광역 자치단체 간 협업의 범위와 내용 등을 구체화할 필요가 있다.

(3) 커뮤니티케어의 세부사업

커뮤니티케어 세부사업의 목표 및 방향성에 대한 내용을 검토한 결과, 각 지자체들은 세부사업의 필요성, 추진 기관 및 협력 기관, 주요 내용 등을 중심으로 커뮤니티케어 관련 세부사업의 계획을 작성하였다. 대부분의 세부사업들은 노인 대상 커뮤니티케어 기본계획 및 선도사업 계획에 제시된 내용이므로

개별 사업에 대한 필요성은 지역 내 현황을 바탕으로 작성된 양상을 보였다. 그러나 세부사업들이 커뮤니티케어의 필요성에 부합하는지, 목적 달성에 기여하는지 여부에 대한 검토는 이루어지지 않은 것으로 보였다. 특히 사업의 필요성이 도출되는 과정이 제시되어 있지 않다는 점에서 해당 사업이 가지는 의미를 명확하게 파악하는 데 한계가 있었다. 한편 E지자체의 경우에는 커뮤니티케어와 관련된 지역 내 간담회 또는 토론회를 통하여 도출된 의견과 추진 사업의 필요성 및 내용 간의 매칭을 통하여 사업 수행에 대한 타당성을 확보하고자 노력하였다. 지자체별 실정에 따라 그 결과나 방식을 다르게 제시되겠지만 커뮤니티케어 계획을 수립하는 모든 지자체들은 다양한 방식의 정보 수집을 통하여 근거에 기반한 세부사업의 필요성과 내용의 적절성을 작성할 필요가 있다.

각 지자체들은 커뮤니티케어의 대상에 대한 욕구 사정과 잠재적 대상 발굴과 관련된 계획들을 제시하였다. 주로 지역 내 노인 인구 장기요양보험 등급 외 대상자, 의료급여 대상자, 요양시설 입소자, 지역복귀의 가능성이 있는 대상자, 치매노인 인구 등과 같이 커뮤니티케어의 주요 대상들의 현황을 제시하였다. 그 가운데 A지자체와 E지자체는 서비스 대상별 우선순위를 제시하였으며, 다른 지자체에 비해 대상 조건을 구체화하였다. 특히 E지자체는 대상 특성에 따라 다른 접근 모델을 제안함으로써 노인 대상 커뮤니티케어 기본계획에서 제안하고 있는 대상별 차별화된 서비스 모델 구축을 시도하였다. 한편, 모든 지자체들은 커뮤니티케어의 주요 대상에 대한 욕구조사를 계획하였다. 그러나 커뮤니티케어 계획은 대상의 규모 외에도 대상의 욕구 수준을 근거로 하여 수립될 필요가 있으므로 지역사회보장계획이나 지역보건의료계획 등의 계획 수립에 활용된 욕구조사 결과들을 적절히 활용할 필요가 있다.

케어플랜 수립계획에 대하여 검토한 결과, 모든 지자체들은 커뮤니티케어 기본계획과 선도사업계획에서 제시한 케어플랜의 기능에 대하여 기술하였다.

모든 지자체들이 민관협력의 관점에서 케어플랜 수립에 참여 가능한 지역 자원들을 제시하였으며, 통합사례관리의 강화를 통한 통합적 돌봄서비스 제공체계를 구축하고자 하였다. 그러나 케어플랜의 수립 과정에 대한 구체성은 다소 차이를 보였다. B지자체는 케어패키지 구성을 목표로 하는 통합 케어플랜 수립 계획을 제안하였으며, 이에 포함되는 자원으로 돌봄 및 보건의료 외에도 고용, 문화여가, 자립지원 등 다양한 분야의 서비스들을 제시하였다.

커뮤니티케어 연계 서비스에 대한 세부 계획을 검토한 결과, 대부분의 지자체들이 찾아가는 돌봄 서비스 강화, 재가급여 확대, 방문진료, 호스피스 및 만성질환관리, 치매 지원 등 커뮤니티케어 기본계획 및 선도사업계획에서 제시한 사업들에 대한 계획을 수립하였다. 실제 선도사업 계획에서는 커뮤니티케어 관련 시범적 사업의 운영 가능성을 주요 평가항목으로 설정하고 있다. 그 뿐만 아니라 선도사업에서는 커뮤니티케어 서비스 제공의 접근성 향상의 일환으로 IT기술을 활용한 스마트홈 구축을 권고하고 있다. 이에 따라 A지자체는 통신사와의 협약을 통하여 스마트홈서비스를 제공하고 있다. B지자체는 스마트폰을 활용한 안전돌봄지원과 방문서비스의 효율성 강화 방안을 제시하였다. C지자체와 D지자체는 사물인터넷 기반의 안심생활지원 인프라 구축에 대한 구상을 계획에 포함시켰다. E지자체는 스마트 돌봄 플랫폼 사업을 통하여 돌봄 대상의 복약 및 식사시간과 검진 시간 등을 관리하는 체계를 구축하고자 하였다.

(4) 기타사항 및 특성화

지자체별 계획과 관련한 기타 요소들을 정리하면 다음과 같다. A지자체는 복지사각지대 발굴을 위한 홍보방안을 커뮤니티케어 계획에 포함시켰다. B지자체는 통합사례관리 인력에 대한 교육뿐만 아니라 주민참가형 전문직종간 연계 교육을 계획하였다. 또한 서비스 이용자의 권리 및 이해관계 상충과 관련

된 사항들을 검토하여 계획에 반영하였다. C지자체는 관학협력을 통한 전문 인력 대상의 교육을 계획하였으며, 마을 단위의 커뮤니티케어 컨설팅에 대한 구상을 제시하였다. D지자체와 E지자체 역시 돌봄 관련 인력에 대한 교육과 간담회를 계획하였으며, E지자체의 경우에는 지역사회 통합돌봄에 대한 홍보를 하나의 단위사업을 제시하였다.

지자체별 지역 특성화 사항들을 제시하면 다음과 같다. 먼저 A지자체는 주거환경 수준을 기준으로 커뮤니티 최저선을 구체적으로 제시하였으며, 최저기준에 해당되는 대상에 대한 생활여건 개선 사업을 계획하였다. B지자체는 ACT사례관리, 타임뱅크 등의 사업모형을 적용하고자 하였으며, 대리운전 콜센터를 활용한 긴급전화 확대 방안도 제시하였다. 그 외에도 지역 내 사회적 경제조직 간의 관련성과 돌봄 일자리의 확대 등에 대해서도 강조하였다. C지자체는 커뮤니티케어 통합정보시스템 구축을 계획하였으며 커뮤니티케어 인프라 구축의 일환으로 노인 여기시설 확충을 목표로 설정하였다. D지자체는 거점 경로당을 중심으로 하는 마을 돌봄터 운영과 마을 주치의제도 확대, 커뮤니티케어 관련 기금을 모금하는 사업의 추진, 약사회와의 협업을 통한 의약품 안전교육 실시를 계획하였다. 또한 치매도우미나 치매전용상담창구 등과 같은 치매 관련 인프라 구축을 계획하였으며, 그 외에도 고령친화도시 추진과 소규모공동주거환경 조성 등에 대한 구상도 제시하였다. E지자체는 예방의 관점을 강조한 여러 자체 사업들을 제안하였으며, 지역 내 협동조합들과의 연계를 통한 서비스 제공 계획을 수립하였다. 특히 사각지대 발굴, 퇴원 지원, 치매관리, 질병예방 등 분야별 지역 모델을 제시한 점은 해당 지자체 계획의 강점이라 할 수 있다. 정리하면 지역의 특성화 사항들은 주로 지역의 여건을 반영한 민관협력 전략에 따라 다르게 나타나고 있다.

또한 지자체 내에서 지역복지와 관련하여 기존에 활용되었던 자원들이나 돌봄 관련 자체사업들을 커뮤니티케어 계획에 포함시키는 경우도 있었다. 뿐

만 아니라 기존 돌봄 자원에 대한 기능 전환이나 병의원 및 요양시설과의 협력체계 구축을 위한 시도들도 일부 확인할 수 있었다. 그러나 지역의 특성을 반영한 모델 발굴의 측면에서는 지자체별 다양성이 확연하게 드러나지는 않았다. 다시 말해 지자체의 계획은 주로 노인 대상 기본계획의 틀을 따르는 것으로 확인되었다. 중앙에서 하나의 안으로 제시된 모형을 따르는 것이 커뮤니티케어 계획에 대한 평가의 기준은 될 수는 없다. 하지만 각 지자체는 해당 모형을 따르는 것에 대한 타당성을 검증할 필요가 있으며, 지역 여건 분석 및 욕구 분석을 통하여 예시 모형의 변형 또는 새로운 모형의 제시 등을 고려해야 한다. 이러한 관점에서 보았을 때 시범사업에 참여하고 있는 지자체들은 커뮤니티케어 시행 과정을 통하여 계획에 제시된 모형의 적용가능성을 지속적으로 검토해볼 필요가 있다.

[표 7] 지자체 노인 대상 커뮤니티케어 계획 비교

분류	A지자체	B지자체	C지자체	D지자체	E지자체	검토내용
커뮤니티케어의 추진 목표	·[목표]욕구 기반 전문적 돌봄 서비스, 융통성 및 접근성 확보 및 선택권 보장 ·[영향]통합적 서비스 제공, 재가복지 지역편차 해소, 생활안전망 정비, 주민참여 활성화, 지역 생활 보장 추진, 인력 및 전문성 확보	·[목표]지역생활 보장을 위한 돌봄체계 구축, 지역사회 정주지원, 융합·집중·지속 돌봄 모델 구축, 사회서비스 일자리 창출 ·[영향]돌봄 인프라 확충, 빅데이터 기반 인공지능 돌봄시스템 주거 환경 구축, 정보공유 및 집중·반복형 사례관리 시스템 운영, 사회서비스 일자리 창출, 타임뱅크제도 도입	·[목표] 맞춤형 의료서비스, 일상생활능력에 맞는 돌봄서비스 제공, 노인친화적 주거복지 ·[영향] 지역기반 통합 의료서비스 체계, 재가서비스의 다양성, 노인친화적 주거환경 조성	·[목표] 광역동 거점 팀케어커뮤니티 구축, One-line서비스, 이웃케어 시스템 정착 ·[영향] 퇴원환자 사례관리 서비스 연계 확대, 사회적 경제 돌봄 환경 조성, 민관협력 거버넌스 강화	·[목표] 쉽고 빠른 서비스 체계 구축, 돌봄서비스 강화, 마을 중심 예방 돌봄, 특화 모델 개발 ·[영향] 돌봄 문화 확산, 의료비 절감, 돌봄접근성 증가, 지역사회 주도적 생활기반 제공, 노인 만족도 증진, 돌봄일자리 확대, 입원감소 및 퇴원 증가	·커뮤니티케어 기본계획 근거, 목표설정 ·지역 특성을 반영한 세부과제 제시 ·지역사회 내부의 협의과정 제시
커뮤니티케어 추진배경	·[지역여건] 생활권별 특성 분석, 인구특성 분석, 예산 편성, 관련 자원의 현황, 대상자 추계, 관련 서비스 제공현황 ·[요인분석] 지리기반 자원배치 문제, 서비스의 양적 질적 문제, 공급자 중심 서비스 제공, 열악한 주거환경 등, SWOT분석결과 ·[분절성] 제도, 조직, 지역, 분야 간, 주민	·[지역여건] 생활권별 특성 분석, 인구특성 분석, 예산 편성, 관련 자원의 현황, 대상자 추계, 관련 서비스 제공현황 ·[요인분석] 자발적 참여 유도 필요, 전문인력 양성 필요, 정책에 대한 신뢰 확보, 24시간 돌봄 여건 부족, 자원봉사 시스템 부족, SWOT분석결과 ·[분절성] 행정적 분절,	·[지역여건] 생활권별 특성 분석, 인구특성 분석, 예산 편성, 관련 자원의 현황, 대상자 추계, 관련 서비스 제공현황 ·[요인분석] 인구변화 및 재정 상황, SWOT분석결과 ·[분절성] 보건의료, 주거, 복지의 분절성과 비효율성	·[지역여건] 생활권별 특성 분석, 인구특성 분석, 예산 편성, 관련 자원의 현황, 대상자 추계, 관련 서비스 제공현황 ·[요인분석] 행정구역 단위 변화와 여유공간 활용 ·[분절성] 정보공유시스템 필요성, 케어코디(지역단위) 필요, 보건 의료 복지 분야별 분절성 원인	·[지역여건] 구별 특성 분석, 인구특성 분석, 예산 편성, 관련 자원의 현황, 대상자 추계, 관련 서비스 제공현황 ·[분절성] 보건 의료 복지 분야별 분절성 원인 진단, 통합사례관리의 분절성 검토	·지리정보를 통한 자원 접근성 검토 ·돌봄욕구와 자원 간 미스매칭에 대한 구체적 제시 부족 ·분야별 분절성에 대한 구체적 검토 필요

분류	A지자체	B지자체	C지자체	D지자체	E지자체	검토내용
	간 분절성 검토	대상자 관리체계 부족, 보건 의료 복지 분야별 분절성 원인 진단		진단 및 활성화 방안		
추진방향성	• [모형제시] 시간, 장소, 대상자, 이웃을 고려한 통합돌봄 • [추진일정] 사업별 분야별 추진일정	• [모형제시] 사람중심 공동체 구축, 수준별 지역케어와 관계 인프라의 관계를 제시한 모형 (지역사회 공동체 기반 돌봄 시스템 구축 모형) • [추진일정] 단계적 추진 전략 제시	• [모형제시] 지역형 노인 커뮤니티케어 플랫폼 구축 • [추진일정] 인프라 구축 및 재정 확보 일정	• [모형제시] 생애주기별 돌봄 모형 • [추진일정] 인프라 구축 및 선도사업 추진 발전 일정	• [모형제시] 동네 돌봄 모델 체계 구축, 통합돌봄 협업 모델 제시, 주거특화 모델 제시, 퇴원준비노인 모델 제시 • [추진일정] 인프라 구축 및 선도사업 추진 발전 일정(선도사업 준비 포함)	• 지역 특성을 반영한 모형 구성 • 대상별 모형제시 필요 • 돌봄 거버넌스 구성 주체 단위별 역할 제시 필요
재정 계획	• [예산] 재정 규모 및 재원 내역, 확보 방안	• [예산] 세부사업별 재정 규모 및 재원 내역, 확보 방안	• [예산] 재정 규모 및 재원	• [예산] 세부사업별 재정 규모	• [예산] 세부사업별, 주요 영역별 재정 규모	—
계획 전반의 모니터링 및 효과성 평가	• [관학연계] 관학연계의 강점 및 실적 • [모니터링] 추진과정 모니터링 활동 계획 • [평가] 평가방법, 평가항목, 평가 절차 제시 • [지표] 노인의 입원일수, 지역케어회의 실적, 연계정도, 이용 및 제공자 만족도	• [모니터링] 모니터링 추진 주체 및 활동 계획(평가위탁, 구정 모니터단 등) • [평가] 대상자 만족수준, 접근성 및 연속성, 효과성 등에 대한 평가 계획 • [성과관리] 성과관리 체계, 투입-활동-산출 지표안 제시, 서비스 품질 평가 지표 제시 • [지표] ISO인증, 인공지능돌봄시스템 구축, ACT관리,	• [모니터링] 모니터링 추진 주체 및 활동, 환류체계 • [관학연계] 지역 돌봄 모델 개발 • [평가] 성과지표 개발 연구 진행, 평가기준(노력, 효과, 효율, 영향, 질, 과정, 형평성), 효과성 평가지표 제시(정량적) • [지표] 지역사회복귀율, 재가서비스 이용률, 주거복지지원율,	• [모니터링] 시민 모니터링단 운영 • [지표] 돌봄공간 제공 실적, 주민리더 양성 실적, 사례대상자 의뢰 및 해결, 홍보 실적, 기타 지역변화 성과	• [모니터링] 모델 운영에 대한 모니터링과 세부 사업별 모니터링 원칙 제시, 이용자 활동가 협력 기관 등 주체 역할, 모니터링 절차, 환류체계 계획 • [평가] 외부 자원을 활용한 평가 계획(안), 장기추적 관찰 및 산출물 파악 • [지표] 의료기관 이용 횟수 및 의료비 절감률, 서비스	• 지역 여건을 반영한 적절한 평가 방안 제시 필요 • 커뮤니티케어의 목표에 맞는 지표 개발 요구 • 평가결과에 대한 환류체계의 구체성 확보 필요, 모니터링 주체별 역할 제시 요구

분류	A지자체	B지자체	C지자체	D지자체	E지자체	검토내용
		재입원율, 타임뱅크 구축, 일자리 창출 실적, 대상자 만족도	케어창구 실적		이용자의 만족도 및 정신건강 수준, 퇴원률 증감 실적, 일상생활 예방사업 시행 실적, 케어안내창구 운영 실적	
공통 제공 기반의 구축 및 운영	・[기반] 시청 및 보건소 조직 개편 및 인력 배치, 읍면동 케어창구 계획 및 근거 제시 ・[거점]어르신센터 개설, 건강생활지원센터 개설예정, 기타 시설 강화	・[기반] 시군구 및 읍면동 조직 개편 및 인력 배치(케어매니저 등), 읍면동 케어창구 계획 및 근거 제시, 기구별 업무 분장 ・[거점] 종합병원 중심 의료클러스터 운영, 복합커뮤니티센터 건립	・[기반] 시군구 조직 개편 및 인력 배치, 읍면동 케어창구 계획 및 근거 제시 ・[거점]건강생활지원센터 운영, 거점종합재가센터 설치 계획(사회서비스원), 전문요양실 설치	・[기반] 시군구 조직 개편 및 인력 배치, 읍면동 케어창구 계획 및 근거 제시 ・[거점]거점 경로당 운영, 인생이모작 지원센터 활용, 복지문화센터 및 종합재가센터 건립 계획,	・[기반] 시군구 조직 개편 및 인력 배치, 읍면동 케어창구 계획 및 근거 제시 ・[거점]건강생활지원센터 운영(보건지소 활용), 주거복지센터 운영 ・[연계] 선도사업 및 연계사업에 대한 연계 가능성 검토	・지역 내 제공기반 수준은 유사하게 나타남. ・지역사회 거점 및 거점 기능에 대한 다양성 확인
지역케어회의 운영	・[기능]케어회의의 기능, 회의의 활용방안 제시 ・[계획]실무 수준, 기관 수준, 대표자 수준 회의 운영 계획(운영 주기, 주체 등)	・[기능]읍면동 수준 케어회의의 기능(모니터링 포함), 시군구 회의의 기능 ・[계획] 수준별 회의 운영 계획 ・[모형] 읍면동 케어회의, 권역케어진단회의, 통합케어회의 간 과정 모델 제시	・[기능] 케어회의의 기능 ・[계획] 지역케어회의 주체 명단	・[기능] 케어회의의 기능 ・[계획] 지역케어회의 주체(대상별 사례 구분), 운영방법 및 구성절차	・[기능] 수준별 회의 기능 제시 및 역할 분장, 수준별 참여 주체 제시 ・[계획] 수준별 회의 운영 계획, 회의 인력풀 구성 ・[자조모임] 고난도 사례 중심 모임 활성화	・기존의 돌봄 사례회의 활용 방안 제시 ・세부적인 단위에서의 실무 회의 활성화 중요
민·관 협력 체계	・[연계] 욕구 영역별 연계가능 자원 제시, 주체의 역할 제시, 인적 안전망 구축 방안, 해당 사업별 공공/민간 주체 제시 ・[실적] 관련 기관	・[연계] 주체별, 사업별, 영역별 연계 가능 자원 제시, 관련 주체의 역할 제시, 해당 사업별 공공/민간 주체 제시	・[연계] 추진연대 구축, 민관 협의체 설치 및 구성원	・[연계] 건강안전 시스템 구축, 치매통합관리, 찾아가는 통합방문상담(복지, 보건, 고용 분야 등),	・[연계] 커뮤니티케어 민관협의체 구성, 협의체 운영 계획 ・[실적] 민관TF 업무협약, 토론회 개최, 특강 운영,	・민관협력 체계 구축 증빙 자료 확인 ・실질적인 활동 방안, 연계 체계의 실행가능성 요구

분류	A지자체	B지자체	C지자체	D지자체	E지자체	검토내용
	업무협약, 복지사각지대 발굴 관련 유관기관 협약 체결, 인적 안전망 구축의 실적 제시	• [실적] 관련 기관 업무협약, 연계 모델 제시		민관TF구성 및 계획 • [실적] 민관TF 업무협약, 토론회 개최	정책설명회, 민관종사자 의견 반영	
주거 분야 연계 전략	• [주거지원] 케어안심주택 운영 계획, 임대주택 사업 • [환경개선] 주거환경 개선 사업 계획 및 연계방안 제시 • [도시재생] 계획 및 지리 기반 구상, 연계 방안 제시	• [주거지원] 케어안심주택 운영 계획, 임대주택 사업 • [도시재생] 도시재생 계획 및 연계 방안 제시 • [환경개선] 주거환경 개선 사업 계획 및 연계방안 제시	• [주거지원] 케어안심주택 운영 계획, 복지주택(복지 프로그램 운영), 임대주택 • [환경개선] 주거환경 개선 사업 계획 및 연계방안 제시 • [도시재생] 계획 및 지리 기반 구상, 연계 방안 제시	• [주거지원] 임대주택 및 주민커뮤니티공간, 케어안심주택 운영, 독거노인공동주거(커뮤니티홈)조성 및 확대 • [환경개선] 주거환경 개선 사업 계획 및 연계방안 제시	• [주거지원] 지역 사회주택, 영구임대아파트 지원, 케어안심주택(복지관프로그램 연계 현황) • [환경개선] 주거환경 개선 사업 계획 및 연계방안 제시 • [도시재생] 계획 및 지리 기반 구상, 연계 방안 제시	• 물리적 자원 확충 중심 • 서비스 자원과의 연계 및 서비스 제공 과정에 대한 구체적 계획 필요
주민참여 및 사회적 경제, 협동조합	• [주민참여] 지역 복지사랑방 운영, 주민조직을 통한 지킴이 활동, 자원봉사자 연계, 건강리더 양성, 주민토론회	• [주민참여] 복지동장체 운영, 희망지킴이(복지욕구 조사요원) 배치, 마을공동체 지원, 마을 사업 운영 • [사회적 경제] 분야별 일자리 추계	• [주민참여] 주민자치위원회 내 케어 분과 설치, 분야별 가이드라인 제공, 자원봉사활성화 • [사회적 경제] 분야별 일자리 추계, 사회적 경제조직 활용한 돌봄 제공	• [주민참여] 통장복지알리미, 주민자치위원회(분과 강화), 마을자치회, 부녀회 프로그램 연계, 자원봉사활용, 커뮤니티케어 지역리더(건강리더) 양성 및 활동지원(멘토-멘티 구성), • [공모] 케어 관련 사업계획서 선정	• [주민참여] 마을계획추진단 운영(찾아가는 방문 간호), 복지통장 활성화, 명예사회복지공무원 운영을 통한 인적 안전망 구축 • [사회적 경제]사회적 경제 조직을 통한 통합 돌봄 제공, 의료복지 사회적 협동조합을 통한 건강지킴이 양성 및 환류	• 지역 내 다양한 인적 자원 및 집단의 활용 가능성 제시 • 지역 조직과 제공 기반 간 협력체계 방안 제시 필요
광역 기초 자치단체	• [연계] 광역 지자체 지원 요청, 인식제고	• [연계] 광역 지자체 사업의 연계 제시	• [예산] 선도사업 및 인프라 구축 예산	• [연계] 광역 지자체 예산 지원 확보	• [연계] 광역 지자체 협업 체계 구성, 역할	• 고위험 대상군에 대한 광역

분류	A지자체	B지자체	C지자체	D지자체	E지자체	검토내용
협업 및 사업간 연계 강화	방안 등 • [예산] 선도사업 및 인프라 구축 예산 지원 확보 방안 제시		지원 확보 방안 제시		및 운영 계획 제시	자치단체와의 협업 내용 보완 필요 • 자치단체 간 협업 범위 및 내용 검토 필요
사업의 목표 및 방향성	• [필요성] 세부사업 추진의 필요성 제시	• [필요성] 세부사업 추진의 필요성 제시 • [배경] 목표설정 배경 및 세부사업의 영향 제시	• [필요성] 세부사업 추진의 필요성 제시	• [필요성] 세부사업 추진의 필요성 제시	• [필요성] 세부사업 추진의 필요성 제시 • [배경] 사업 추진 관련 현안 제시, 간담회 등 협의 내용과 사업 간 매칭	• 세부사업과 커뮤니티케어 목표와의 관련성 검토 부족
대상 발굴 방안 및 욕구 사정	• [대상] 대상 구분별 우선순위 제시(현황 제시), 세부 사업별 대상자 추계 • [발굴] 건강보험지사, 병원, 복지시설, 의료급여 대상 등을 중심으로 발굴	• [대상] 주요서비스 대상자 추계	• [대상] 대상 구분별 우선순위 제시(현황 제시)	• [대상] 주요서비스 대상자 추계	• [대상] 세부 서비스별 대상자 추계, 우선순위 제시 • [발굴] 사각지대 노인 발굴 돌봄 모델 제시, 우리동네 치매 관리 모델 제시	• 서비스 대상별 조건 구체화 요구 • 관련 계획을 통한 돌봄 욕구 확인 필요
케어플랜 수립 및 서비스 제공	• [추진] 서비스 제공 추진 일정 제시 • [주체] 서비스 및 연계 주체 제시 • [계획수립] 계획 수립 주체의 기능 • [지원] 재가 서비스 강화, 재가 의료급여, 호스피스, 스마트홈 서비스, 방문진료, 치매가족 지원세부사업에 포함됨)	• [추진] 서비스 제공 추진 일정 제시 • [주체] 서비스 및 연계 주체 제시, 마을 커뮤니티 활용 및 마을 행사 연계 • [계획수립] 의료기관 케어플랜의 구체적 기준 제시, 퇴원 추진 과정 제시, 사례관리 대상자 분류 기준 및 서비스 흐름도 제시, 사업별 케어플랜 주체	• [추진] 서비스 제공 추진 일정 제시 • [계획수립] 계획 수립의 내용 및 협력 주체, 일정 • [지원] 재가 서비스 강화, 의료급여 사례관리, 재가 의료급여, 방문진료, 만성질환 관리, 호스피스, 스마트홈 서비스, 취약계층 의료비 외 간접비	• [계획수립] 계획수립 절차 • [주체] 요양병원 환자평가 및 연계 대상 제시 • [지원] 재가 서비스 강화, 재가 의료급여, 호스피스, 스마트홈 서비스, 방문진료, 치매가족 지원	• [계획수립] 계획수립 절차 및 사업추진 계획 • [주체] 요양병원 환자평가 및 연계 대상 제시 • [지원] 재가 서비스 강화(판정 전 가사 지원), 의료급여 사례관리, 재가 의료급여, 방문진료, 만성질환 관리, 호스피스, 스마트홈	• 케어플랜 수립에 대한 구체성 편차 발생 • 돌봄 및 보건 분야 외 다양한 서비스에 대한 내용 제시 필요

분류	A지자체	B지자체	C지자체	D지자체	E지자체	검토내용
		제시, 분야별 서비스 자원 연계 목록(케어패키지) • [지원] 재가 서비스 강화(퇴원환자 돌봄, 방문요양 등), 재가 의료급여(대상자의 주거, 돌봄, 의료, 기타 자원의 연계 가능여부 검토), 호스피스, 모바일 안심케어서비스, 인공지능돌봄시스템 구축(구축 일정 및 관리)	지원		서비스, 취약계층 의료비 외 간접비 지원, 응급 돌봄 지원, 맞춤형 영양 음식 지원	
사업별 모니터링 및 사후 관리	• [모니터링] 사례관리를 통한 모니터링 • [지표] 세부사업별 평가지표 및 목표, 평가방법제시	• [사후평가] 케어안내창구를 통한 사후 결과 확인, 사후 점검 이후의 환류과정 제시	• [지표] 세부사업별 평가지표(정량적)	• [사후평가] 사후평가 방안 및 주체 제시	• [지표] 세부 모델별 성과지표 제시 • [사후평가] 모델별 이해당사자 의견수렴 계획	—
지역 특성화 및 모형 발굴	• [특성화] 커뮤니티 최저선 구축(주거환경 관련)	• [특성화] ACT사례관리, 타임뱅크 제도, 분야별 제공 일자리 추계 • [협업] 대리운전 콜센터 활용 긴급전화 확대 • [기타] ISO품질 인증, 마을 문제 해결형 사회적 경제 조직 지원	• [특성화] 커뮤니티케어 통합 정보시스템 구축(서비스 데이터베이스 구축), 일자리 제공 추계 • [기타] 노인 여가시설 확충	• [특성화] 거점 경로당(마을돌봄터) 활용 및 주치의제 확대, 고령친화도시 등 추진, 융복합 기술 통합돌봄플랫폼 구축지원(IoT혁신센터), 커뮤니티케어 기금모금사업, 방문약료서비스, 및 의약품 안전사용 교육, 치매관련 인프라 구축(마을조성,	• [특성화] 예방 돌봄 제안(건강펜, 건강관리 등), 사각지대 노인 발굴 돌봄 모델 제시, 우리동네 치매 관리 모델 제시 등 다양한 모델 제시, 의료복지 사회적 협동조합을 통한 건강지킴이 양성 및 환류 • [기타] 사회적 경제 조직을 통한 통합 돌봄 제공	• 지역 특성을 반영한 전략의 다양성 확인 • 기존 지역복지 자원의 활용 가능성 확인 • 기본계획의 모형에 대한 지역 내 적용가능성 검토 필요

분류	A지자체	B지자체	C지자체	D지자체	E지자체	검토내용
				치매도우미, 치매전용상담찬구 등), 소규모공동주거		
모형의 적용가능성	·[적용] 도농복합도시 적용 모델	·[적용] 민관 협력 복지공동체 실현	·[적용] 의료 및 복지자원 풍부, 노인 인구 증가양상	·[적용] 풍부한 연계 체계	·[적용] 도농복합도시, 저소득 노인 저소득 비율 높음	—
교육·홍보 기타사항	·[홍보] 복지사각지대 발굴 홍보	·[교육] 통합관리 인력에 대한 교육, 주민참가형 전문직종간 연계 교육 ·[기타] 이해당사자의 권리와 책임 관련 사항	·[교육] 관련 전문 인력에 대한 교육(관학협력), 마을 단위 컨설팅	·[교육] 관련 전문 인력에 대한 교육(학습방)	·[교육] 관련 전문 인력에 대한 교육 및 간담회 ·[홍보] 통합돌봄 홍보 사업	—

나. 논리모형을 통한 노인 대상 커뮤니티케어 계획 검토

본 연구에서는 커뮤니티케어 기본계획을 통하여 도출한 논리모형을 기준으로 해당 지자체의 계획이 가지는 체계성에 대하여 검토하였다. 평가의 영역은 첫째, 지역사회 환경적 요인과 지역문제 및 전략 수립, 둘째, 공통제공기반 구축의 수준별 체계성, 셋째, 세부사업별 체계성과 지표 수립, 넷째, 공통제공기반 및 세부사업에 대한 계획 수립 근거, 다섯째, 정책 수행 결과에 대한 평가와 환류체계 구성이다. 해당 평가 영역의 내용은 각 지자체가 자체적으로 논리모형을 구축할 시에 필수적으로 포함되어야 하는 요소들이다. 따라서 본 연구에서는 해당 필수 요소들이 지자체 계획 내에 어떻게 제시되고 있는지를 중심으로 각각의 내용들을 살펴보았다.

(1) 지역사회 환경적 요인과 지역 내 문제 및 전략 수립

커뮤니티케어 계획에 대한 논리모형 구축의 초기 단계에서는 해당 계획이 수립된 사회적·지역적 배경을 검토해야 하며, 그에 따라 지역 내 문제나 이슈 등을 도출하고 이를 해결하기 위한 목표 및 전략을 수립해야 한다. 이와 함께 환경적 요인과 계획 목표가 이후에 제시될 구체적인 계획 및 사업 내용과 어떠한 관련성이 있는지를 제시하여야 한다.

먼저, 노인 대상 커뮤니티케어 계획을 수립한 5개의 지자체들은 공통적으로 선도사업계획의 기준에 따라 지역 여건 및 수요에 대한 분석, 보건의료/돌봄복지/주거 자원에 대한 조사와 지역현황에 대한 진단 및 분석 결과 등을 커뮤니티케어 계획의 서두에 제시하였다. 또한 지역의 생활권을 구분하거나 읍면동별 특성을 비교하는 방식으로 제한적인 지리정보를 활용하였다. 뿐만 아니라 지역별 인구분포와 주요 돌봄 대상의 현황 및 변화 등을 조사함으로써 커뮤니티케어의 필요성을 제시하고 있다. 그 외에도 보건의료/돌봄복지 분야의 제공기관, 서비스 내용 및 주요 기능 등을 나열함으로써 지자체의 커뮤니티케

어 실행가능성을 보여주고자 하였다. 특히 표면적인 수준에서의 관련 분야 간 분절성을 분석하였으며, 지역 내 기회요인과 위험요인 등을 종합적으로 검토하고자 하였다. 각 지자체들은 선도사업 평가항목을 중심으로 해당 계획을 작성하였기 때문에 공통적으로 지역사회의 특성들을 분석하고 활용가능한 자원들을 나열하는 방식으로 커뮤니티케어 계획 수립의 배경을 제시하였다.

그러나 각 지자체들은 공통적으로 지역사회 내 돌봄 대상과 관련된 사회적 이슈에 대하여 돌봄 대상자의 인구분포 외에 그들의 구체적인 욕구 수준을 조사하거나 돌봄 관련 지역의 특수성들을 검토하는 데 다소 한계가 있었다. 지역 내 사회문제와 이를 해결하기 위한 전략을 수립하기 위해서는 자원의 현황에 대한 조사뿐만 아니라 욕구의 현황 또한 조사될 필요가 있다. 각 지자체들은 커뮤니티케어 기본계획에 제시된 커뮤니티케어의 필요성(인구고령화로 인한 돌봄 수요 증가, 사회적 입원 문제 해소, 케어 욕구 충족 및 분절적 서비스 문제, 가족 내 돌봄기능의 한계)과 유사한 내용을 통하여 커뮤니티케어 수행의 당위성을 제시하였으나 실제 커뮤니티케어 인프라 구축 및 세부 사업 수행의 내용을 작성하기 위해서는 지역사회의 특성에 초점을 맞춘 환경적 요인과 사회문제 해결을 위한 전략이 작성되어야 한다.

(2) 공통제공기반 구축의 수준별 체계성

먼저 공통제공기반과 관련한 체계를 제시한 지자체의 사례는 다음과 같다. A지자체는 시군구/읍면동 단위에서의 부서 설치와 전담인력 채용 여부, 지역케어회의의 실행 실적을 통하여 제공기반 구축에 대한 산출을 측정하고자 하였으며, 각각의 활동에 대한 일정을 계획에 포함시켰다. B지자체는 커뮤니티케어의 효과성 평가 계획 내에 조직 및 인력 구축에 대한 내용을 성과지표로 제시하였다. 해당 조직 및 인력의 활동 실적 또한 세부 성과지표에 포함되지만 인력확보 및 부서 설치 여부가 산출 및 결과지표로 활용되지는 않았다.

C지자체는 기반 조성과 관련하여 조례제정 여부, 연대 체계 발족, 추진단 구성, 회의기구 설치 등을 활동 및 산출 지표로 활용할 것을 계획하였다. 본 계획에서는 반영되지 않았지만 커뮤니티케어 성과 지표 개발 연구를 수행하여 효과성 평가 지표를 보다 세부적으로 구축하고자 하였다. D지자체는 인프라 구축과 관련된 여러 활동들에 대한 추진을 계획하였으나 이에 대한 구체적인 방법에 대해서는 제시되지 않았다. 마지막으로 E지자체의 경우에는 시군구/읍면동 수준의 지표가 아닌 돌봄 대상별 모델 구축에 대한 성과 지표를 제시하였다는 특징을 보였다. 종합적으로 평가하였을 때, 대부분의 지자체는 시군구/읍면동 단위에서의 인프라 구축에 대한 과정과 평가 체계를 일정 부분 갖추고 있었다. 이는 커뮤니티케어 기본계획 및 선도사업 계획에서 제시한 관련 부서의 설치방안 및 유형별 조건, 관련 부서의 케어회의 운영 방침 등이 제시되기 때문이라 볼 수 있다.

민관협력과 관련된 체계를 검토한 결과는 다음과 같다. 선도사업에 참여하는 모든 지자체들은 민관협력의 투입요소로서 다양한 돌봄 자원들을 제시하였다. 단순히 노인 돌봄 자원뿐만 아니라 보건의료 자원, 사회적 경제조직 자원 등에 대하여 폭넓게 검토하였다는 점에서 의의가 있다. 뿐만 아니라 선도사업 평가 조건을 충족시키고자 민관협력을 위한 활동에 대하여 구체적으로 제시하였다. 이러한 활동에는 관련 실무자 및 대상자에 대한 교육, 지역사회 대상의 홍보가 포함되었다. 민관협력과 관련된 내용들이 투입/활동/산출이 구분되어 체계적으로 제시된 사례는 없으나 실제 계획의 내용들은 민관협력에 대한 체계성을 일부 보여줄 수 있을 것으로 판단하였다. 다만 커뮤니티케어 체계 구축을 위한 지금까지의 노력을 중심으로 해당 내용이 작성되어 커뮤니티케어 체계 구축 이후의 민관협력 강화 및 확대에 대한 계획은 다소 구체적이지 않은 한계를 가지고 있다.

지역 커뮤니티 수준의 인프라 구축 체계를 살펴보면, 대부분의 지자체들

이 지역 커뮤니티를 활용한 돌봄 체계 구축을 강조하고 있으나 이에 대한 체계적인 계획은 다소 미흡한 측면이 있었다. 지역 돌봄 자원에 대한 조사 내용을 통하여 지역 수준 인프라 구축의 가능성을 확인할 수 있었으나 인프라 구축 후의 활동에 대한 계획과 해당 체계의 활성화 및 지속성 강화 방안에 대해서는 충분히 제시되지 못하였다. A지자체의 경우, 지역 커뮤니티의 참여 건수나 돌봄 인적 자원 양성 실적, 지역 시설 이용 만족도에 대한 성과지표를 설정하였으나, 앞서 언급된 한계점을 가지고 있었다. B지자체 또한 지역공동체의 활동과 마을커뮤니티의 현황 등을 통하여 다양한 지역 돌봄 자원들을 제시하였으나 지역 커뮤니티 수준의 인프라 구축 내용이 별도의 체계성을 가지지는 못하였다. 그 밖에 나머지 지자체 또한 이와 유사한 한계들을 가지고 있었다.

(3) 세부사업별 체계성과 지표 수립

시범사업을 시행중인 지자체들은 선도사업 계획에서 제시한 각종 세부사업들에 대한 계획을 수립하였다. 주로 사업의 실행가능성을 제시하고자 인력이나 기관, 예산 등을 비롯한 자원의 투입과 인력 및 기관의 활동 내용 등을 중심으로 계획을 수립하였다. 한편 세부사업에 대한 정량적 산출 지표를 제시한 지역은 A지자체와 C지자체이다. 그러나 노인 대상 커뮤니티케어 연계 사업은 추후에 중앙정부 차원에서의 산출 지표가 개발될 가능성이 높다. 다만 세부사업에 투입되는 자원과 활동은 지자체마다 다를 수 있기 때문에 이에 대한 지표는 자체적으로 개발할 필요가 있다.

한편, 케어안심주택 공급이나 주거환경 개선 등 주거복지 분야에서의 체계성은 커뮤니티케어 체계 구축에 있어서 상당히 중요한 부분이다. A지자체, C지자체, D지자체의 경우 케어안심주택 추진절차와 예산 등을 제시하고 있지만 주거자원의 투입 외의 케어안심주택 사업의 활동과 연계 서비스에 대한 내용은 제시하지 못하였다. 반면에 B지자체와 E지자체는 주택보급 외에도 케어

안심주택 관련 세부 사업의 내용과 연계 자원 등을 제시하였다. 커뮤니티케어 관련 세부 사업들이 케어안심주택 거주자를 중심으로 운영될 가능성을 배제할 수 없으나 케어안심주택에 거주하는 돌봄 대상자들은 일반 지역사회의 돌봄 대상자에 비하여 돌봄 욕구 수준이 높을 가능성이 있기 때문에 케어안심주택 사업 계획에는 재가돌봄서비스에 대한 계획이 필수적으로 포함되어야 한다.

그 외에도 선도사업 계획의 권고사항에 따라 도시재생 뉴딜사업 연계방안과 주거환경 개선 사업과의 연계방안, 스마트홈 체계 구축 방안 등이 커뮤니티케어 계획의 내용으로 포함되었다. 이러한 내용 역시 케어안심주택과 마찬가지로 자원의 투입과 관련된 가능성을 증명하는 데 초점이 맞추어져 있어 해당 사업계획의 체계성이 전반적으로 부족한 것으로 판단된다. 추가적으로 해당 사업들은 실제 지역 내 커뮤니티케어 체계 구축과 관련하여 적절한지 여부를 우선적으로 검토하여야 한다.

(4) 공통제공기반 및 세부사업에 대한 계획 수립 근거

공통제공기반 및 세부사업에 대한 내용의 체계성이 검토되기에 앞서 평가의 대상이 어떠한 근거에 따라 계획되었는지 여부를 확인해보아야 한다. 공통제공기반의 경우, 모든 지자체가 시군구/읍면동 단위 관련 부서 및 인력 배치를 위한 현황조사 결과를 구체적으로 제시하였다. 또한 지역 내 돌봄 자원의 현황에 대한 현황조사 결과도 충실하게 제시되었다. 반면에 세부 사업에 대한 근거는 모든 지자체가 상대적으로 부족하였다. 이와 관련된 한계를 설명하면 다음과 같다. 첫째, 개별 사업의 필요성을 뒷받침하기 위한 돌봄 대상자의 욕구 자료가 제시되지 못하였다. 커뮤니티케어 관련 사업의 양이 선도사업 계획의 평가 요소가 되면서 사업에 대한 개별 욕구 파악과 그에 따른 사업의 필요성 검토가 충분히 이루어지지 못하였다. 단순히 지역의 인구 분포를 통하여 개별 사업에 대한 욕구를 추론하는 것은 무리가 있다. 따라서 개별 사업 혹은

유사 사업들의 욕구를 직·간접적으로 확인할 수 있는 조사결과를 적절하게 제시할 필요가 있다. 둘째, 세부 사업별 연계자원의 기능과 권한에 대한 검토가 제시되지 못하였다. 모든 지자체들은 세부 사업별 추진체계에 연계 가능한 자원들을 제시하였다. 그러나 대부분의 지자체가 세부 사업의 추진 과정 중에 연계 자원들이 단계별로 어떠한 역할을 하게 되는지, 그 가운데 어떠한 권한과 책임을 가지는지에 대해서는 충분하게 설명하지 못하였다. 세부 사업 내용에 대한 체계성을 제고하기 위해서는 이러한 내용들이 보완될 필요가 있으며, 해당 연계 자원들의 활동들을 평가 또는 모니터링 할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

(5) 정책 수행 결과에 대한 평가와 환류체계 구성

커뮤니티케어에 대한 평가 및 환류체계의 내용을 검토한 결과, 모든 지자체들이 시군구 커뮤니티케어 전담 부서 외에도 보건의료, 돌봄 등 다양한 분야의 민간자원과 지역 내 대학 기관, 지역 내 인적 안전망 및 커뮤니티를 활용한 모니터링 및 사후관리 계획들을 제시하였다. 실제 선도사업계획에서 제시한 필수적인 평가항목이기 때문에 지역별 편차는 존재하지만 모든 지자체가 이에 대한 계획을 수립하였다. A지자체는 커뮤니티케어 모니터링 및 효과성 평가를 위한 조직에 대하여 제시하였지만 실제적으로 해당 조직들이 어떠한 과정과 역할을 통하여 평가 체계를 운영하게 되는지에 대해서는 충분한 설명을 하고 있지 못하였다. 한편 B지자체는 성과관리 추진 체계의 구성 및 기능 외에도 성과평가의 추진 과정과 관련 지표의 활용 방안, 단계별 정성평가 내용에 대하여 구체적으로 제시하고자 하였다. 특히 1, 2차년도의 성과평가의 목적을 제시한다거나 성과지표별 배점을 부여하는 내용들은 다른 지자체와의 차별성이라 볼 수 있다. 다만 추후에는 해당 평가계획들이 지역의 커뮤니티케어를 평가하는 데에 적절한지에 대한 부분들을 보완할 필요가 있다. C지자체는 모니터링단의 구성을 구체화하였으며 커뮤니티케어 관련 사업에 대한 평가기

준 및 성과지표들을 마련하였다는 점에서 특성을 가지고 있다. 반면 D지자체는 모니터링 추진 방향과 단계, 주체별 모니터링 실시 방안 등을 제시하였으나 이에 대한 구체적인 내용을 충분히 제시하지는 못하였다. E지자체는 지역돌봄체계와 관련된 다양한 지표들을 제시하였으며, 모니터링 및 성과 평가는 외부 전문 자원을 활용하는 방향으로 계획을 수립하였다. 모니터링과 평가 관련된 구체적인 활동은 아직 진행되지 않았기 때문에 이에 대한 내용이 다소 비구체적인 측면이 있다.

커뮤니티케어의 성과를 측정하고자 각 지자체들은 정책 결과로서의 지표들을 제시하였으며 그에 대한 내용은 아래 표와 같다. 커뮤니티케어의 방향성은 복합적 돌봄 욕구를 가진 대상에 대한 통합적 돌봄 서비스 제공, 지역사회에서의 삶 보장이며, 추가적으로 가족 내 돌봄 한계의 극복과 입원으로 인한 보건의료비용 감축 등을 목표로 한다. 따라서 각 지자체는 정책의 결과로서 지표를 설정할 시에 자체적으로 설정한 지표 내용이 커뮤니티케어의 방향성과 주요 목표에 부합하는지 여부를 검토할 필요가 있다. 특정 활동의 산출을 평가하는 지표의 경우에는 정책 결과를 평가하는 지표로는 부적절하다. 그러므로 사업 및 활동별 산출 지표와 정책의 결과 지표 간 위계성을 설정하고 그에 부합하는 지표체계를 구축하는 것이 중요하다.

[표 8] 5개 지자체 커뮤니티케어 성과지표 비교

지자체	성과지표	비고
A	• 노인 입원일수 • 지역케어회의 실시건수 및 참여실적 • 서비스 연계 정도 • 이용자 및 제공자 만족도	-
B	• 지역형 커뮤니티케어 수행 매뉴얼의 개발 및 ISO 인증 결과물 • 24시간 인공지능돌봄시스템 개발과정 및 시범사업 추진 결과 • 통합사례관리 및 집중사례관리 ACT 회의록, 대응사례 기록물 등 • 병원 평균입원일수, 퇴원후 30일 이내 재입원율(전·후 비교) • 월 smile 지수, 만남 횟수 및 의사소통시간 (과정 및 성과평가) • 전문 케어제공 인력 양성 및 일자리 창출 성과(계획대비 달성율) 등 • time bank system 읍면동 구축 현황(전체 동의 30%이상)	-
C	• 노인 의료기관 입원환자의 자택복귀율 • 장기요양인정자의 재가서비스 이용율 • 노인 주거복지 지원율 • 케어안내창구의 케어안내율	-
D	• MOU 및 컨소시엄 체결 수 • 재가복귀 인원수 • 통합돌봄사례관리 실적 • 노인돌봄공간 실적 수 • 주민리더 양성 실적 • 커뮤니티케어 계획 수립 여부 • 지역케어회의 운영 실적	계획 내용을 참고하여 작성
E	• 의료기관 이용 횟수 및 의료비 절감률 • 서비스 이용 어르신 우울(자살생각) 및 행복도 측정 • 급성기 병원, 요양병원 입원 및 퇴원율 증감 실적 • 어르신들을 위한 일상생활 예방사업 시행 실적 • 케어안내창구(20개) 설치 및 운영 실적	-

다. CMO모형을 통한 노인 대상 커뮤니티케어 계획 검토

본 연구에서는 커뮤니티케어 기본계획을 통하여 도출한 CMO모형을 기준으로 지자체별 계획의 내용이 커뮤니티케어의 운영 메커니즘을 충분히 반영하고 있는지에 대해 검토하였다. 평가의 내용은 첫째, 커뮤니티케어 관련 자원 간 관계성, 둘째, 케어플랜 수립 및 이행의 과정, 셋째, 지역사회 돌봄서비스를 통한 지역사회 복귀 과정, 넷째, 평가 및 환류체계의 기능이다. 위의 내용들은 CMO모형을 구축하는데 요구되는 요소들이다. 따라서 검토결과를 통하여 지자체 계획에 대한 CMO모형 구축의 가능성과 정책 메커니즘 설명의 적절성 등을 판단해볼 수 있다.

(1) 커뮤니티케어 관련 자원 간 관계성

지자체 커뮤니티케어 구성 요소와 논리모형을 활용한 평가 결과를 통하여 확인된 바와 같이 모든 지자체들은 지역 여건 및 돌봄 자원의 현황을 바탕으로 커뮤니티케어의 인프라 구축을 계획하였다. 그러나 커뮤니티케어의 작동 메커니즘의 관점에서 보면, 단순히 연계 가능한 자원을 나열하는 방식은 정책의 과정을 설명하는 데 한계가 있다. 결과적으로 지자체 차원의 커뮤니티케어 계획에서는 다양한 자원들이 커뮤니티케어 시행과정에서 어떠한 역할을 하게 되는지, 어떠한 단계에서 그 역할이 수행되는지에 대하여 검토되어야 한다. 먼저, 모든 지자체들은 민간 자원의 연계가 강조된 커뮤니티케어의 취지에 맞게 관련 인프라 구축 및 사업 운영 계획에서 다수의 협력기관들을 제시하고 있다. 특히 보건의료 분야에서의 연계 체계 확대와 요양기관과의 협업 강조 등은 지역복지와 관련된 다른 계획들과의 차별점이라 볼 수 있다. B지자체, C지자체, D지자체의 경우, 지역 의료자원과 복지자원의 현황을 제시하면서 선도사업 협력 및 참여 여부를 조사하였다. 이는 지역 내 돌봄자원의 활용 가능성을 광범위하게 검토하였다는 점에서 의의가 있으나 커뮤니티케어 서비스 제공

과정 중에 해당 자원들이 하게 될 역할 등에 대한 설명에서는 다소 부족한 측면이 있다. 한편 E지자체는 추가적으로 돌봄 관련 자원과의 업무협약 내용을 일정부분 구체화하여 해당 자원이 연계체계 안에서 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대해 제시하고자 하였다.

한편, 커뮤니티케어 시행 과정 중에 발생하게 되는 정보공유나 빅데이터의 활용과 관련된 내용은 다른 계획 사항들에 비하여 구체성이 부족한 측면이 있었다. 모든 지자체들은 분야별 분절성에 대하여 분석한 결과로 정보공유의 부족 문제를 제시하였으며 세부사업 계획의 추진 방안으로 돌봄 주체 간 정보공유의 중요성을 주장하고 있다. 하지만 이를 해소하기 위한 구체적인 방안이나 과정 등에 대해서는 충분히 제시하지 못하였다. C지자체의 경우에는 커뮤니티케어 통합 정보시스템의 구축을 지역 커뮤니티케어 모델의 개발 과정에 포함되는 계획으로 제시하였다. 해당 지자체는 이에 대한 추진일정이나 재정계획 등을 제시하였으나 실질적인 정보시스템의 구축 과정에 대해서는 설명하지 못하였다. D지자체는 의약품 안전 관련 사업 시행의 일환으로 약제정보공유시스템을 추진하고자 하였다. 해당 시스템의 필요성과 작동 과정에 대해서는 설명하고 있으나 이 역시 실질적인 시스템 구축 방안을 제시하고 있지는 못하다.

중앙정부에서 발표한 커뮤니케어 기본계획에서는 정보공유 및 빅데이터를 활용한 맞춤형 케어 서비스를 제공하도록 권고하고 있으며 선도사업 계획에서도 분야 간 분절성 해소 방안을 제시하도록 권고하고 있다. 그러나 여러 주체들이 수집·관리하는 정보의 통합과 공유 시스템을 구축하는 것은 지역사회 내부의 연계 강화만으로 달성되기 어려운 측면이 있다. 따라서 이에 관련된 제도가 뒷받침되거나 적정 수준의 지침 등이 제시될 필요가 있다. 현재 커뮤니티케어 기본계획과 선도사업 계획에서는 이에 대한 구체적인 안이 제시되지는 않았다. 그러므로 커뮤니티케어 시행에 필요한 정보공유나 빅데이터 활용과

관련된 내용은 중앙정부에서의 계획을 중심으로 하여 지자체별 계획들이 재구성될 필요가 있다.

(2) 케어플랜 수립 및 이행의 과정

돌봄 대상자를 중심으로 하는 케어플랜 수립과 그에 따른 통합적 서비스 제공은 커뮤니티케어 시행의 핵심적인 내용이라 볼 수 있다. 그러므로 커뮤니티케어 체계를 구축하는 지역사회의 계획에서는 이러한 부분들이 충분히 제시되어야 한다. A지자체는 일본의 사례를 참고하여 케어회의의 다중체계를 제안하였다. 또한 케어플랜 수립을 위한 회의의 기능과 운영 계획, 회의의 과정 및 순서, 회의 결과의 활용 방안 등을 제시하였다. B지자체는 읍면동/권역/시군구 단위의 케어회의를 통하여 케어플랜을 수립할 것을 계획하였다. 또한 의료기관 퇴원 사업과 의료급여 사례관리 사업의 경우에는 퇴원계획과 서비스 제공과 관련된 업무흐름을 제시함으로써 케어플랜의 시행 과정에 대하여 설명하고자 하였다. D지자체도 마찬가지로 요양병원 입원 대상에 대한 계획에 한하여 케어플랜의 시행 과정을 제시하고 있다. 반면 E지자체의 경우에는 퇴원환자 대상의 사업 외에도 재가급여, 치매공공후견 서비스 등의 세부 사업에도 케어플랜 수립의 과정을 대략적으로 제시하고 있다.

지자체의 커뮤니티케어 계획을 통하여 케어플랜 수립 및 이행 과정에 대한 검토 결과는 다음과 같다. 첫째, 커뮤니티케어의 주요 대상들에 대한 세부적인 케어플랜 수립 과정들이 보완되어야 한다. 현재에는 지역케어회의의 기능 측면이 강조된 측면이 있지만 실제 케어회의는 대상별 특성을 반영한 케어플랜 수립에 요구되는 하나의 인프라이다. 지역사회 복귀 대상에 대한 케어플랜 수립 외에도 사회적 입원의 위험성을 가진 대상, 돌봄 사각지대에 놓인 대상, 케어안심주택에 거주하는 대상 등에 대한 케어플랜 수립 계획들이 보완될 필요가 있다. 둘째, 케어플랜 수립의 근거가 되는 대상의 발굴과 욕구조사에

대한 내용이 부족하다. 다시 말해 주요 대상에 대한 발굴 및 욕구조사 결과와 케어플랜 수립 및 이행 간의 관계성이 충분하게 제시되지 못하였다. 케어플랜의 과정을 제시한 지자체들은 케어플랜 수립 초기 단계에 욕구조사를 포함하고 있다. 그러나 이러한 내용이 케어플랜 수립의 근거로서 기능할 수 있는지에 대해서는 충분한 검토가 이루어지지 못하였다. 욕구조사와 케어플랜 수립 간 연결성을 강화하기 위해서는 조사 내용에 대한 개괄적인 설명을 추가해야 하며 그에 따라 다르게 나타나는 케어플랜의 양상들을 제시할 필요가 있다. 커뮤니티케어 기본계획에서는 돌봄 대상자의 특성에 따라 다르게 나타나는 커뮤니티케어의 이행 과정을 예시로써 보여주고 있다. 각 지자체들은 기본계획에서 의도한 바와 같이 돌봄 대상자의 욕구를 조사한 이후에 대상 특성에 따라 다르게 나타나는 케어플랜의 과정들에 대하여 전반적으로 검토할 필요가 있다.

(3) 지역사회 돌봄 서비스를 통한 지역사회 복귀 과정

지역사회에서의 돌봄 서비스를 통하여 지역사회에 복귀하는 과정은 커뮤니티케어 관련 세부사업의 내용들을 통하여 추론할 수 있다. 특히 지역사회 복귀 과정에 초점을 맞춘 주요 사업으로는 퇴원 지원과 재가 의료급여 관련 사업들이 있다. B지자체는 퇴원지원 시범사업의 일환으로 의료기관에서의 케어플랜 수립 내용, 케어전담팀의 기능에 대하여 제시하였으며, 퇴원계획 사례에 대한 관리방안들에 대하여 제안하였다. 또한 재가의료급여 시범사업의 내용으로 의료급여관리인력(의료사회복지사)을 중심으로 하는 재가 서비스 연계 방안과 돌봄, 식사제공, 이동지원 등 서비스와의 연계 가능성 등을 제안하였다. 특히 기존 복지서비스와 선도사업 지원 예산을 통한 서비스의 관련성을 시범적으로 검토하였다는 점에서 의미가 있다. 한편, D지자체는 지역 내 사회적 경제 협의회와의 연계를 통하여 재가 의료급여 대상에 대한 서비스 확대를 계획하였으나 해당 서비스가 제공되는 구체적인 과정은 제시되지 못하였다. E

지자체는 지역사회 복귀 대상에 대한 돌봄 모델을 제시함으로써 이와 관련된 회의와 돌봄 기관 및 돌봄 서비스 등의 연계 가능성을 보여주었다. 그 외에도 주거복지 연계 모델, 사각지대 발굴 모델, 치매관리 및 예방 서비스 모델을 제시하였다는 점에서 의미가 있지만 각 모델이 운영되는 과정 등에 대해서는 충분히 제시하지 못하였다.

지자체들의 커뮤니티케어 계획은 공통적으로 지역사회의 돌봄 욕구를 충족시키기 위한, 지역사회 복귀에 요구되는 각종 자원을 나열하는 방식으로 기술되고 있다. 그러나 이러한 자원들의 수가 증가함에 따라 지역사회 통합 돌봄의 질이 향상된다고 볼 수 없다. 지역사회 복귀 대상을 비롯한 복합적 돌봄 욕구를 가지고 있는 대상들은 케어플랜의 이행 과정을 통하여 지역사회에서의 통합적인 돌봄 서비스를 받아야 한다. 또한 대상의 욕구에 따라, 케어플랜의 내용에 따라 연계되는 자원이 상이하게 나타날 수 있기 때문에 각 지자체들은 커뮤니티케어를 통한 지역사회 복귀 지원을 하나의 사업이 아닌 과정으로 상정할 필요가 있다.

한편 각 지자체들은 지역사회 복귀를 촉진하는 전략으로서 케어안심주택의 보급, 도시재생 및 주거환경 개선, 스마트홈서비스의 확충을 제안하고 있다. 케어안심주택의 경우는 지역사회 복귀의 과정에서 중요한 기능을 할 것이라 예상되지만 퇴원 계획수립 및 재가 의료 서비스 제공 과정과 케어안심주택과의 관련성은 충분히 제시되지 못하고 있다. 특히 스마트 센서 부착(A지자체), 스마트워치 활용 방안(B지자체), 위기 알림 장치 설치(E지자체) 등과 같은 스마트홈 사업은 돌봄 대상에 대한 위기관리와 정보활용, 서비스 접근성 강화 등 그 필요성이 제시되고 있지만 실제 커뮤니티케어와 관련된 인프라 및 사업과의 연계방안이 구체적으로 제시되고 있지 않은 한계를 가지고 있다.

(4) 평가 및 환류체계의 기능

각 지자체는 모니터링과 사후관리, 성과평가의 과정에 대한 계획들을 필수적으로 수립해야 한다. 근거모형을 활용한 계획 분석결과에서도 확인된 바와 같이 평가 체계와 관련된 계획들은 다소 편차를 가지고 있다. 그러나 커뮤니티케어의 기능을 하나의 순환과정으로 볼 때에는 평가에 대한 계획 외에도 환류의 과정에 대한 계획이 제시될 필요가 있다. 특히 커뮤니티케어 인프라 구축 및 세부 사업의 성과지표의 결과를 바탕으로 어떠한 환류과정이 이루어질 수 있는지에 대한 검토가 필요하다.

지자체들은 관학연계를 통하여 환류체계를 구축하려는 노력을 하고 있는 것으로 확인되었다. 또한 환류체계에 참여 가능한 자원들의 목록을 작성하는 수준에서 해당 계획을 작성하였다. 그러나 한편으로는 커뮤니티케어와 관련된 전반적인 내용 가운데 평가체계의 틀이 확립되지 않은 상황에서 환류체계를 구체화한다는 것은 현실적으로 불가능한 일이다. 따라서 각 지자체는 커뮤니티케어 체계 구축과 함께 모니터링 및 성과관리 체계를 구체화하고 그에 따라 적절한 환류체계를 제안할 필요가 있다.

3. 질적 자료 분석 결과

가. FGD내용 분석

아래의 표는 커뮤니티케어 관련 전문가를 대상으로 실시한 FGD조사의 내용을 요약한 결과이다.

[표 9] 영역별 FGD내용 분석 결과

영역	내용	분석
커뮤니티케어 기본계획의 방향성 검토	• 현재 정부에서 추진하고자 하는 커뮤니티케어는 하나의 사업이라기보다는 지향점 또는 체계에 가까움. (전문가1, 전문가2)	• 커뮤니티케어 기본계획은 기존 돌봄 서비스 사업계획의 체계와 명확히 구분됨. • 돌봄 체계 구축에 대한 적절한 지향점 제시 필요
	• 중앙에서는 지자체가 왜 커뮤니티케어 계획을 수립해야 하는지, 지자체별로 어떠한 이유에서 커뮤니티케어 체계가 마련되어야 하는지에 대해 제시해야 함. (전문가2)	• 지자체별 방향성, 필요성 및 당위성 제시 필요 • 지자체에서는 계획 내용의 충분성 검토 필요
	• 중앙정부에서는 커뮤니티케어가 가져야 할 큰 방향성을 제시하고, 지자체에서 어떠한 선택지를 가질 수 있을 것인지에 대하여 언급해야 함. (전문가2)	• 지자체 자율성 반영을 위한 선택사항 제시 필요 • 지자체별 계획에 대한 평가 및 검토사항 제시
	• 중앙정부에서는 지자체의 구체적인 실적을 요구해서는 안 됨. 지금은 지자체에 대한 지원을 확대하고 그에 따라 각 지자체가 어떠한 방식으로 지역실정에 맞는 모델을 만들어 가는지를 지켜보아야 할 시기임. (전문가2)	• 선도사업에서 실적을 평가하는 것은 다소 적절하지 않음. • 관련 인프라의 확립과 지역 특성이 반영된 모형 개발 여부에 초점
커뮤니티케어 기본계획과 지자체의 역할 관계	• 커뮤니티케어가 이루어지고 있는 영국, 일본의 경우에는 지역사회의 권한이 크며, 그들의 역할이 매우 강조됨. 커뮤니티케어는 지방분권의 토대 위에서 작동할 수 있음. (전문가1)	• 지자체의 자율성 및 역량을 바탕으로 관련 인프라 구축
	• (커뮤니티케어가 충분히 작동하기 위해서는)지자체가 기존의 중앙사업중심/시설중심의 돌봄 체계를 변화시킬 수 있도록 그에 상응하는 권한을 줄 필요가 있음. (전문가2) • 지자체가 지역사회 내에서 돌봄 서비스를 제공해야 할 대상을 명확히 제시할 필요가 있음. 예를 들어 중앙사업에서의 급여를 제공받지 못하는 경우에 대한 잔여적 지원인지, 아니면 지역사회 내 돌봄	• 커뮤니티케어 기본계획에서는 커뮤니티케어 확산으로 인한 지자체의 권한 범위를 명확히 제시할 필요가 있음.

영역	내용	분석
	욕구를 가진 모든 대상으로 하는 지원인지 등 이에 대한 검토가 이루어질 수 있도록 해야 함. (전문가2)	
커뮤니티케어 선도사업 운영 관련 개선사항	• 선도사업 시행을 위하여 지원하는 예산을 어떻게 활용하는지에 대한 계획에서 머무르는 것은 현재 제도의 한계라 볼 수 있음. (전문가1)	• 커뮤니티케어 관련 사업의 수행 계획만으로 지자체의 계획을 평가하는 것은 문제가 있음.
	• 기본계획에서는 지자체에서 시행해야 하는 여러 제도들을 나열하고 있으나 실제 이러한 사업들이 커뮤니티케어의 목적 달성에 어떠한 기여를 하는지는 불분명함. 예를 들어 사회적 경제와의 연계나 스마트홈 구현 등이 그러함. 따라서 나열된 제도의 시행과 그에 대한 평가가 커뮤니티케어 목적 달성과 어떠한 관련성을 가지는지 검토할 필요가 있음.” (전문가3)	• 실제 사업이 커뮤니티케어의 목적을 달성할 수 있는지에 대한 평가 필요
커뮤니티케어와 기존 제도와의 관련성	• 통합사례관리, 찾아가는 복지 서비스 등 기존의 제도들은 현재 커뮤니티케어에서 언급하고 있는 시군구 융합서비스팀 운영 및 읍면동 케어안내창구 설치와 매우 유사한 측면이 있음. 그러나 커뮤니티케어가 이들을 대체하는 것은 아님. 결국 유사한 제도 안에서의 혼란과 부서 전환 및 인력의 이동 등 다양한 형태의 문제점이 나타날 수 있음. (전문가4) • 기본계획 및 선도사업 계획을 추진할 때 유사제도와의 관계성을 검토할 필요가 있음. (전문가2)	• 유사제도와의 중복 문제, 전달체계의 혼선 문제 등에 대한 충분한 검토 필요 • 지자체 내부에서도 유사제도와의 협업 방안이나 역할 분담 방안, 사례별 대상의 분류 방안 등을 제안할 필요가 있음.
	• 현 계획에 따르면 커뮤니티케어의 주요 대상의 경우에는 커뮤니티케어 관련 전달체계를 통하여 서비스를 받게 되고, 그 외의 사례관리 대상은 기존의 제도를 통하여 서비스를 받게 됨. (전문가3) • 커뮤니티케어가 시행되면 통합사례관리와의 중복문제가 발생할 수 있음. (전문가4)	• 서비스 대상에 대한 명확한 구분과 서비스 중복에 대한 해결방안 검토 필요

영역	내용	분석
중앙에서의 커뮤니티케어 계획 평가	• 중앙에서 커뮤니티케어 평가 관련 지표를 만들고 있음. 그러나 커뮤니티케어의 결과를 수치화할 경우 문제가 발생할 수 있음. 예를 들어 커뮤니티케어의 실적으로 노인의 퇴원율을 측정한다면 시설에서 무리하게 퇴원시키는 사례들이 발생할 수 있음. 사회적 입원 환자가 다수인 점을 고려하면 커뮤니티케어를 통하여 지역사회로 복귀하는 노인의 수가 증가하기 위해서는 그만큼 지속적이고 충분한 케어 서비스가 이루어져야 함. 그러하지 못하는 경우 재입원 케이스가 상당히 많을 것으로 예상함. (전문가1)	• 중앙에서 일괄적으로 커뮤니티케어 평가를 위한 지표를 만드는 것은 커뮤니티케어 본래의 방향성 및 목적성에 부합하지 않음. • 퇴원율, 지역사회복귀율 등과 같은 단기적 성과 지표만을 활용할 경우에 문제가 발생할 수 있음.
	• 지자체에서 모니터링 및 평가의 방안, 혹은 평가체계를 구체화하는 것은 커뮤니티케어의 본래 목적에 벗어남. 지자체는 자체적으로 평가 체계에 대한 계획을 수립해야 함. (전문가2)	• 중앙정부에서 평가 체계를 제시하는 것은 지역의 특성을 반영한 커뮤니티케어 모델 개발의 목적에 부합하지 않음. • 중앙에서는 지자체가 적절한 평가 방안들을 계획하고 있는지 검토
	• 커뮤니티케어 관련 모니터링 및 사후관리체계를 구체화하는 것은 시기상조라 판단됨. 현재에는 시행에 대한 관리보다는 계획의 내용이나 계획 추진의 배경 등에 대하여 평가할 수 있는 수준에 불과함. 다시 말해 현재 계획의 방향성이 맞는지 실제 계획에 따라 내용이 시행될 수 있는지를 평가해야 함. (전문가2)	• 계획 평가를 위한 구체적인 사후관리체계를 구축하는 데에는 다소 한계가 있음. • 계획단계에서는 구체적인 평가체계가 마련되었는지 보다는 계획의 방향성과 실행가능성에 초점을 맞추는 것이 현실적임.
	• 커뮤니티케어의 세부 대상에 대한 우선순위를 부여할 필요가 있음. 우선순위 부여의 조건을 구체화하기보다는 지자체에서 대상의 우선순위 조건을 구체화할 수 있도록 가이드라인을 제시하여 그에 따라 계획이 수행될 수 있도록 관리해야 함. (전문가3) • 중앙정부와 지자체가 생각하는 주요 돌봄 대상과 대상들의 우선순위는 다를 수 있음. 그러므로 주요 돌봄 대상에 대한 체계적인 조사가 이루어졌는지, 그에 따라 계획을 어떻게 수립할 것인지에 대한 과정을 평가해야 함. (전문가5)	• 주요 대상의 욕구 수준에 따라 다른 접근이 시도되어야 함. • 욕구 수준에 따른 우선순위 및 기준 제시 필요 • 대상의 특성에 따른 실태 파악, 케어플랜 수립 전략에 활용

영역	내용	분석
중앙에서의 커뮤니티케어 인프라 구축 계획	• 현재 기본계획 및 선도사업 계획에서는 기존 유사 제도와의 관계를 고려하지 않고 부서 설치와 인력배치를 제안하고 있음. 그러나 실제 인력 배치와 부서설치가 어려운 지역의 경우에는 유사 부서와 업무가 중첩되거나 유사 인력 간 순환을 악용하는 사례가 발생할 수 있음. 따라서 단편적으로 부서설치/인력배치 등에 대한 인프라 구축 계획을 세울 것이 아니라 실제 인력이 어떠한 업무를 담당하는지, 기존 제도와의 중복 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대해 다룰 필요가 있음. (전문가4)	• 인프라 구축 방안과 기존 유사제도와의 관련성 검토 필요 • 관련 인력 및 부서의 변화, 중앙 및 지자체 간 협의 가능성 등을 검토
	• 읍면동 단위에서 케어플랜을 수립하거나 지역케어회의를 운영하는 것은 어려울 것으로 예상함. 따라서 케어플랜 수립 및 회의 운영은 주로 시군구를 중심으로 이루어질 것임. 그 외에도 읍면동의 경계, 시군구의 경계를 넘어선 연계들이 이루어질 수 있도록 그에 대한 검토가 필요함. (전문가4)	• 지역 내 돌봄 자원의 수준에 따라 지역케어회의 운영 및 구성의 편차 발생 • 돌봄자원 부족 및 지역 간 분절성 문제를 완화하기 위한 방안 모색 필요
중앙에서의 보건의료/돌봄복지 분야 간 연계방안	• 보건의료/돌봄복지 영역 간 연계를 이루는 것은 상당히 어려운 일임. 기본계획에서는 이에 대하여 지자체가 방안을 제시하도록 유도하고 있으나 중앙 차원에서 이에 대한 로드맵이 없기 때문에 실제로 지자체에서 이를 해결하기 위한 방안을 찾을 수 있을지 의문임. 커뮤니티케어의 취지에 따르면 지자체에서 이러한 문제들을 자율적으로 해결해야 하지만 이 문제는 지자체 차원에서 해결할 수 있는 문제가 아니라 생각함. (전문가1)	• 분야 간 분절성 해소는 지자체 수준에서 해결되기 어려움. • 지자체에서의 문제 진단 및 완화 방안 구축 외에도 중앙정부에서의 노력 필요
지자체 커뮤니티케어 계획 수립의 방향성	• 지자체 차원에서 커뮤니티케어를 왜 해야 하는지에 대한 명확한 목표의식을 확립할 필요가 있음. 다시 말해 각 지자체들은 커뮤니티케어의 정당성, 계획의 적절성 등에 대해 고민할 필요가 있음. (전문가2)	• 각 지자체는 커뮤니티케어 필요성, 목적, 방향성 등을 구체화해야 함. • 커뮤니티케어의 주요 대상 및 잠재적 대상에 대한 욕구를 조사하여 해당 계획 수립의 정당성을 확보해야 함.

영역	내용	분석
지자체 커뮤니티케어 계획의 평가 전략	• 커뮤니티케어가 시행되는 영국의 경우, 보건 관련 지표들은 평가되고 있으나 그 외의 커뮤니티케어 관련한 지표들은 중앙 차원에서 평가되고 있지 않음. 일본의 경우에도 과거에는 커뮤니티케어에 대한 평가를 진행하였으나 최근에 이르러 지자체 차원에서의 커뮤니티케어 시행에 대하여 평가를 간소화하거나 평가를 하고 있지 않음. (전문가1)	• 커뮤니티케어 평가 체계는 지자체의 자율성을 보장하여야 함. • 사업별 평가보다는 커뮤니티케어의 목적에 맞는 간명한 지표 활용이 바람직함.
	• 지자체에서의 계획을 평가할 때에는 세부적으로 접근하기 보다는 계획의 적절성, 실현가능성, 체계성, 법적 근거 등과 같은 거시적 관점에서 평가를 하는 것이 바람직하다고 생각함. (전문가4)	• 자체 평가 시 객관적 표보다는 계획 내용의 적절성, 실현가능성, 체계성 등과 같은 정성적 지표를 활용하는 것이 현실적임.
	• 지자체의 계획을 평가할 때 중앙에서의 기본계획을 준거로 평가를 하게 될 경우, 기본계획의 내용을 지자체가 따라야 한다는 것을 전제하게 되는 것임. 따라서 기본계획과 지자체 계획 간 동일성보다는 실현가능성이나 목표달성 여부 등에 초점을 맞출 필요가 있음. (전문가5) • 지자체는 커뮤니티케어에 대한 평가를 자체적으로 해야 함. 중앙에서 제시하는 공통된 지표나 다른 지자체의 체계를 그대로 사용하는 경우는 평가의 의미를 상실하게 됨. 중앙정부에서는 지자체가 그들의 특성에 맞게 자체적인 평가체계를 마련했는지 검토해야 함. (전문가4)	• 중앙에서의 기본계획은 지자체 평가의 준거가 될 수 있으나 절대적인 기준이 될 수 없음. • 지자체에서는 중앙계획과의 동질성을 평가하기 보다는 자체적으로 수립한 평가 체계의 적절성을 평가해야 함.
지자체 돌봄자원의 연계 방안	• 일본의 경우 커뮤니티케어와 관련하여 지역사회 내 돌봄 주체들 간의 실효성있는 회의가 운영되고 있음. 때문에 일본에서는 커뮤니티케어가 가능한 것임. 그러나 한국의 경우에는 이러한 회의가 이루어지기 어려움. 특히 보건의료와 돌봄복지 분야에서의 연계는 상당히 어려운 측면이 있음. (전문가1)	• 지역 내 자원 간 연계 체계 확립 중요, 연계 체계 구축 방안 검토 • 분야 간 연계의 방해요인을 검토하고 이를 완화하기 위한 전략 수립 필요

영역	내용	분석
	• 선도사업 지자체는 해당되지 않을 수 있으나 상당 수의 지자체들은 지역사회에서의 돌봄자원을 제공할 수 있을 만큼의 충분한 인프라를 가지고 있지 못함. 그러므로 실제 커뮤니티케어가 지자체 수준으로 확산되는 데 어려움이 있을 수 있음. (전문가4)	• 지역 내 기존 인프라 및 자원 활용에 대한 가능성 검토 필요 • 지역 내 돌봄자원 부족으로 인한 문제 확인
지자체 커뮤니티케어 계획 평가의 한계	• 지자체는 기본계획 및 선도사업 계획을 바탕으로 커뮤니티케어 계획을 수립하지만 실제로 계획대로 실행이 될 수 있는지는 명확하지 않음. (전문가4)	• 지자체 계획 평가 시 계획 내용이 성과를 보장하지 않는다는 점을 고려해야 함. • 지자체 계획 평가의 결과가 가지는 시사점은 제한적으로 사용될 수 있음.
	• 단순히 계획 내용을 바탕으로 평가하게 될 경우에는 계획의 온전한 실행 혹은 증빙자료에 대한 신뢰를 전제로 이루어져야 함. 만약 이것을 가정에 둔다면 계획에서 보여주고 있는 근거의 체계성이나 구체성, 자원의 활용과 각 자원의 역할 등이 검토될 필요가 있음. (전문가4)	• 계획의 내용보다 적절한 근거 제시 여부를 확인해야 함. • 계획에 대한 근거의 적절성 및 구체성, 실행가능성 및 지속가능성 등에 대하여 평가 필요

나. FGD결과에 대한 요약

(1) 중앙정부의 커뮤니티케어 기본계획에 대한 검토 결과

FGD결과, 중앙정부에서의 커뮤니티케어 계획은 지역사회에서 커뮤니티케어가 실현되기 위한 근간으로서의 방향성을 적절히 제시할 필요가 있음을 알 수 있었다. 커뮤니티케어는 특정 사업이나 제도가 아닌 하나의 지향점임을 지역사회에 충분히 전달할 필요가 있음을 확인하였다. 한편 커뮤니티케어에 대한 장기적 관점의 지향점은 지자체별로 차이가 없으나 세부적인 목표는 지자체마다 다르게 설정될 필요가 있음을 알 수 있었다. 따라서 중앙정부에서의 커뮤니티케어 기본계획에서는 지자체별 방향성 및 목표설정에 대한 다양성을 인정하고 해당 목표가 충분한 근거에 기반하여 작성되었는지 여부를 평가할 필요가 있다. 또한 커뮤니티케어가 시범적으로 운영되는 지금의 시점에서는 커뮤니티케어 관련 세부 사업의 실적을 평가하기 위한 노력 보다는 지자체별로 지역 여건을 반영한 모델이 타당한지, 그에 대한 현실가능성은 어떠한지에 보다 초점을 맞출 필요가 있다.

지역사회에서 커뮤니티케어가 안정적으로 정착되기 위해서는 돌봄의 지방분권 체계가 확립될 필요가 있음을 알 수 있었다. 특히 커뮤니티케어와 관련하여서 지역에서는 어떠한 권한을 가지고 있는지, 어떠한 역할을 할 수 있는지 등에 대하여 적절한 기준을 제시할 필요가 있다는 의견이 있었다.

2019년부터 시행되고 있는 커뮤니티케어 선도사업은 지자체의 자체적인 통합 돌봄 모델을 발굴하고 시범적으로 운영하고자 하는 목적을 가지고 있다. 선도사업의 운영은 한국형 커뮤니티케어의 시범적 운영이라는 점에서 의의가 있지만 다음과 같은 한계가 있음이 확인되었다. 첫째, 선도사업의 평가항목으로서 커뮤니티케어 관련 사업의 운영 가능성을 제시하고 있지만 이에 대한 적절성은 충분히 검토되지 못하였다. 커뮤니티케어 관련 사업의 추가 또는 확대

가 커뮤니티케어의 방향성에 부합하는지에 대해서는 지자체 수준에서 검토되어야 한다. 또한 지자체별로 필요한 사업 또는 돌봄 자원 등이 다르기 때문에 단순히 관련 사업을 수행할 수 있는지 여부 보다는 실제 지자체의 커뮤니티케어 체계 구축에 개별 사업들이 충분히 기능을 할 수 있는지 여부를 검토하는 것이 더 중요하다. 둘째, 유사제도와의 관계성을 고려한 명확한 지침이 제시되지 못하였다. 커뮤니티케어 체계를 구축하기 위하여 관련 인력, 부서 등이 추가될 예정이지만 이러한 자원들은 통합사례관리나 찾아가는 복지 서비스 등 기존의 제도와 다소 유사한 측면을 가지고 있다. 이에 따라 실무적 차원에서 여러 문제들이 발생될 가능성이 있다. 따라서 기본계획에서는 유사 제도 또는 유사 기능을 하는 부서 및 인력 간 발생될 수 있는 문제에 대한 사항들을 제시할 필요가 있다. 셋째, 보건·의료 분야와 돌봄·복지 분야 간 분절성을 완화하기 위한 전략이 다소 미흡한 측면이 있다. 각 지자체는 커뮤니티케어 시행을 위하여 분야 간 분절성을 해소하기 위한 전략을 수립하여야 한다. 그러나 지자체 차원에서 이러한 문제를 해결하는 데에는 다소 한계가 있다. 따라서 분야 간 분절성 해소에 대한 책임이 중앙정부에게 일정 부분 있음을 인정할 필요가 있다. 추후 커뮤니티케어 기본계획 또는 그와 관련된 사업에서는 중앙정부 차원에서의 전략과 기반 조성 방안 등이 제시될 필요가 있다.

한편 중앙정부에서 지자체의 커뮤니티케어 계획을 평가할 시에 다음의 사항을 고려할 필요가 있다. 첫째, 지자체의 커뮤니티케어 실적을 측정하거나 비교하기 위하여 일률적인 지표를 제시하는 것은 적절하지 않으며 단기적이고 구체적인 지표보다는 장기적 관점에서의 목표달성 여부를 확인할 수 있는 지표를 활용하는 것이 적합하다. 중앙정부에서 일률적인 지표를 설정하거나 모니터링 및 사후관리 체계를 확정하는 것은 커뮤니티케어의 본래 취지에 부합하지 않는다고 볼 수 있다. 따라서 중앙정부에서는 각 지자체가 지역의 특수성을 반영한 모니터링 및 사후관리 체계를 제시하고 있는지에 대하여 평가할

필요가 있다. 둘째, 지자체의 자율성을 보장함과 동시에 커뮤니티케어 체계 구축의 기본이 되는 부서설치나 인력배치, 지역케어회의의 운영 등에 대해서는 적용가능한 사례들을 제시하여 개별 지자체가 적절한 모형을 선택하였는지 여부를 평가하여야 한다. 지자체마다 돌봄 자원의 편차가 존재하며 이에 따라 커뮤니티케어 인프라의 기능 또한 다르게 나타날 수 있다. 따라서 단순히 지자체가 기본계획에 제시된 인프라를 구축하였는지 여부에 초점을 맞추기보다는 지역의 특성을 반영한 적절한 인프라 구축 계획이 수립되었는지 여부에 초점을 맞출 필요가 있다. 중앙정부의 관점에서, 지자체마다의 편차를 최소화하는 전략으로 지자체들이 적용할 수 있는 여러 모델을 제시하는 방안이 있으며, 지자체에서는 모델 선정의 근거와 적절성 등에 대한 자체적인 평가를 진행하여야 한다.

(2) 지자체의 커뮤니티케어 계획에 대한 검토 결과

커뮤니티케어는 공통적인 지향점을 가지고 있으나 지자체별 세부적인 방향성은 다르게 제시될 수 있다. 그러므로 각 지자체는 커뮤니티케어 계획을 수립할 시, 커뮤니티케어의 필요성과 방향성을 개별 특성에 맞게 구체화하여야 한다. 또한 각 지자체별로 설정된 방향성들은 자체적인 평가체계 구축의 기준이 되어야 한다.

지자체들은 내부의 자체적인 평가 체계를 확립해야 한다. 커뮤니티케어의 목적, 공통적인 인프라 및 사업에 대한 내용은 일부 중앙정부의 평가 계획을 따를 수 있다. 그러나 그 외에 지역 실정을 반영한 목표와 평가체계를 바탕으로 자율적인 평가를 실시해야 한다. 이를 평가할 시에는 실적과 관련된 객관적 지표 외에도 지역의 특수성을 반영한 내용의 적절성과 실현가능성 등의 정성 지표를 활용할 필요가 있다.

지역에서의 돌봄 자원 연계 방안은 지역사회의 특성에 따라 다양한 방식

으로 나타날 수 있다. 따라서 지자체에서의 자체적 평가에서는 자원 연계의 방식이나 연계 체계의 규모보다는 연계를 통한 커뮤니티케어 목적의 달성 여부에 초점을 둘 필요가 있다. 또한 단일 지자체가 커뮤니티케어 시행을 위한 충분한 자원을 확보하지 못한 경우, 이를 극복하기 위한 전략을 수립하고 그에 대한 적절성 및 실행가능성을 평가하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

마지막으로, 선도사업 계획에 따라 여러 지자체들이 커뮤니티케어 시범사업 운영의 가능성들을 여러 자료들을 통하여 증명하고자 하고 있다. 또한 커뮤니티케어와 관련된 계획에 지역사회의 여러 자원들을 포함시켜 계획의 규모를 확대하고자 한다. 그러나 계획의 내용이 실제 커뮤니티케어 체계 구축 및 통합적 돌봄 서비스 제공을 보장할 수 없으므로 계획의 내용 검토와 함께 실행가능성과 지속가능성을 복합적으로 검토해야 한다.

Ⅴ. 결론

1. 연구결과 요약

본 연구에서는 커뮤니티케어 기본계획 및 지방자치단체의 커뮤니티케어 선도사업에 대해 검토하고 그에 대한 개선점을 모색하고자 하였다. 이를 위하여 2018년 이후 중앙정부에서 수립한 지역사회 통합 돌봄 계획과 2019년 지역사회 통합 돌봄 선도사업 추진계획에 따라 노인 대상 커뮤니티케어 계획을 수립한 5개 지자체의 사례를 수집하였다. 또한 해당 주제와 관련된 전문가 대상의 질적 자료를 수집하였다.

커뮤니티케어 계획에 대한 평가에 앞서 커뮤니티케어의 개념과 방향성 등에 대하여 살펴보고자 커뮤니티케어 관련 선행연구 및 해외 사례들을 검토하였다. 먼저 커뮤니티케어에 대한 선행연구를 분석함으로써 다음의 내용을 도출하였다. 첫째, 지역 내 케어매니지먼트 구축과 케어매니저의 역할에 대한 계획이 필요하다. 둘째, 커뮤니티케어 모델은 지역의 특수성을 고려하여야 하며, 지역 중심의 민관협력 및 주민참여가 강조된다. 셋째, 탈시설로 인한 지역사회 돌봄 서비스와 확대 방안을 검토해야 한다. 넷째, 커뮤니티케어 시행의 현실적 방안으로 기존 자원 및 서비스에 대한 재조정이 요구된다.

다음으로 영국, 독일, 덴마크, 호주, 미국, 일본의 사례를 검토하여 다음과 같은 내용들을 확인하였다. 첫째, 커뮤니티케어 모델의 실천은 시설 중심 돌봄에서 탈피, 지역사회 케어매니지먼트 체계를 구축하고 케어기버에 대한 지원을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 둘째, 커뮤니티케어는 민간 중심에서의 자원 개발과 사례관리를 통한 서비스 연계를 주축으로 한다. 셋째, 다양한 돌봄 욕구를 충족시키기 위하여 보건, 복지 등 관련 분야 간 통합적 서비스가 제공되어야 한다. 넷째, 커뮤니티케어는 지역사회의 특수성이 반영되어야 하며

돌봄 대상의 복합적 돌봄 욕구에 대응하여야 한다. 다섯째, 커뮤니티케어는 관련 인력이나 담당 부서들을 비롯한 각종 재가 서비스 등과 같은 지역사회 인프라의 수준에 따라 다르게 적용될 수 있다.

본 연구에서는 중앙정부의 커뮤니티케어 기본계획과 선도사업계획, 5개 지자체의 노인 대상 커뮤니티케어 시범사업 계획의 내용을 바탕으로 커뮤니티케어 계획의 내용을 분석하고, 논리모형과 CMO모형을 활용하여 해당 계획들을 시범적으로 평가하기 위한 틀을 제안하였다.

먼저, 중앙정부의 커뮤니티케어 기본계획의 내용을 검토한 결과를 요약하면 다음과 같다. 커뮤니티케어 계획의 내용은 크게 커뮤니티케어 계획의 개요, 공통 제공기반, 세부 사업 내용, 기타사항으로 구분된다. 먼저 커뮤니티케어 계획의 개요에는 커뮤니티케어의 개념과 추진배경, 정책의 목적 및 추진 방향성이 제시된다. 공통 제공기반에서는 시군구/읍면동의 관련 부서 및 인력배치, 거점 기관의 기능 등의 내용을 제시하고 있으며, 지역케어회의의 구성과 기능, 민관협력 체계의 강화 및 주민참여 활성화의 내용들을 제시하고 있다. 또한 케어안심주택이나 소규모 자립지원 시설, 도시재생 및 주거환경 개선사업 등과 같은 주거복지 연계 방안에 대한 계획이 제시되어 있다. 세부 사업 내용에서는 대상별 욕구사정 및 대상 발굴 방안과 돌봄 대상에 대한 케어플랜 수립 방안, 케어플랜 이행에 필요한 각종 돌봄자원과의 연계 전략 등이 제시되었다. 또한 커뮤니티케어 시행과 관련하여 연계가능한 돌봄 서비스들의 내용들을 설명하였다. 기타 사항으로는 지역별 특수성을 반영한 모형 개발의 필요성, 지리정보에 기반한 지역 내 돌봄 수요와 공급에 대한 조사, 지역 실정에 따른 다양한 돌봄 주체 간 연계 방안 등을 강조하였다.

이상의 내용을 바탕으로 커뮤니티케어 기본계획이 가지는 함의를 도출하였다. 커뮤니티케어 기본계획은 한국형 커뮤니티케어 모델을 제시했다는 점에서 의의가 있으며, 지역사회의 특수성을 인정함과 동시에 공통적인 인프라 구

축 및 재가서비스의 확대를 추진하고자 하였다. 특히 지역 여건을 반영한 통합 돌봄 체계를 구축하고자 지역사회에서의 민관협력 체계와 지역의 각종 돌봄 자원들과의 연계를 강조하였다는 점에서 특징을 가진다. 그러나 커뮤니티케어를 시행할 수 있을 수준의 돌봄 자원들이 지역에 배치되어 있는지, 지자체의 제한적 권한 내에서 실질적인 커뮤니티케어의 구축이 가능한지 등에 대한 한계를 가지고 있다. 하지만 커뮤니티케어 도입 초기 단계에서는 실제 지역에서 수행 가능한 커뮤니티케어 모델을 탐색하고 적용하는 과정 속에서 지속적인 검토가 이루어져야 한다.

커뮤니티케어 기본계획의 구성요소들을 바탕으로 논리모형 및 CMO모형을 구축하여 계획 내용의 체계성 및 관계성을 검토하기 위한 준거 틀을 작성하였으며, 이에 따라 지자체 커뮤니티케어 계획에 대한 시범적 평가를 실시하였다. 먼저, 지자체 커뮤니티케어 계획에 대한 내용 검토 결과를 요약하면 다음과 같다. 지자체별 커뮤니티케어의 추진목표는 주로 중앙정부에서의 목표 및 방향성을 반영하였으나 일정 부분 지역의 특성과 지자체의 정책적 지향점을 반영된 것을 확인할 수 있었다. 그에 따라 각 지자체들은 지역의 실정을 반영한 모형들을 제시하고자 하였으며, 지역 내 자원을 활용한 연계체계를 구축하고자 하였다. 특히 연계 가능한 자원의 활용 방안이나 자체사업 및 커뮤니티케어 추진 전략, 거점 기관 운영 등에서 많은 차이를 보였다.

또한 각 지자체들은 지역 내 돌봄 자원을 활용한 케어회의운영과 케어플랜 수립, 민관협력 체계의 구축 등과 관련된 계획을 수립하고 주거복지 자원의 확보 방안들을 제시하였다. 뿐만 아니라 지역사회 마을 단위의 네트워크나 지역 내 사회적 경제 조직과의 협업, 관학협력을 통한 평가체계 구축 및 관련 연구 수행 계획 등을 제안하였다. 반면 대부분의 지자체들은 공통적으로 커뮤니티케어 관련 사업 및 연계사업 수행의 당위성, 환류체계에 대한 구체성, 지역사회 욕구 분석에 대한 적절성 등에 대한 설명은 다소 미흡한 측면이 있었

다. 분야 간 분절성이나 전문 인력 부족 등과 같은 지역사회 돌봄 체계 구축에 대한 방해요소를 해소하기 위한 전략 또한 다소 부족한 측면이 있었다. 그럼에도 불구하고 각 지자체의 계획들을 통하여 지역의 실정을 반영한 모델들이 제시되었다는 점, 기본계획에서 구체화되지 못한 부분에 대한 실질적인 계획 내용들이 제시되었다는 점에서 의의가 있다.

커뮤니티케어 기본계획의 논리모형을 기준으로 지자체 계획의 체계성을 검토한 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지역사회 환경 요인과 지역 내 문제에 대한 조사가 이루어졌으나 세부사업에 대한 구체적인 욕구 수준이 충분히 검토되지는 못하였다. 둘째, 공통적인 인프라 구축과 관련된 계획은 체계성을 갖추고 있지만 민관협력 분야와 지역주민 단위의 연계 방안은 체계성이 다소 부족하였다. 셋째, 세부 사업과 관련된 자체적인 세부 지표의 산출이 요구되며 특히 주거복지 분야에 대한 적절성과 체계성을 보완할 필요가 있다.

커뮤니티케어 기본계획의 CMO모형을 기준으로 지자체 계획의 과정에 대한 적절성 및 충분성을 검토한 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지자체 커뮤니티케어 계획의 대부분이 커뮤니티케어의 과정과 관련 요소 간 순환적 관계를 충분히 제시하고 있지 못하였다. 특히 연계 자원 및 세부사업에 대한 나열이 강조된 점에서 한계가 있다고 볼 수 있다. 둘째, 대상별 특성이 반영된 케어플랜의 수립과 이행 과정에 대한 계획이 보완될 필요가 있으며 특히 케어플랜 수립에 근거가 되는 욕구조사나 대상발굴 등에 대한 내용도 구체화될 필요가 있다. 셋째, 커뮤니티케어 계획 수립 시, 케어플랜에 따른 돌봄 서비스 제공 과정과 지역사회로의 복귀를 위한 지원 과정 등 커뮤니티케어 운영에 대한 메커니즘이 고려되어야 한다. 이에 덧붙여 환류체계의 구축 및 운영을 커뮤니티케어의 과정에 포함시켜야 한다.

마지막으로 중앙정부 및 지자체에서의 커뮤니티케어 계획에 대한 방향성, 추후 커뮤니티케어 계획의 평가와 관련하여 고려되어야 하는 사항들에 대하여

파악하고자 전문가 대상의 FGD를 실시하였다. 먼저, 중앙정부의 커뮤니티케어 기본계획과 관련하여 도출된 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 커뮤니티케어 기본계획에서는 지자체별 방향성 및 목표설정에 대한 다양성을 인정하고 해당 목표가 충분한 근거에 기반하여 작성되었는지 여부를 평가할 필요가 있다. 둘째, 지자체별로 필요한 사업 또는 돌봄 자원 등이 다르기 때문에 지자체의 커뮤니티케어 체계 구축에 관련 사업들이 충분히 기능을 할 수 있는지 여부를 검토하여야 한다. 셋째, 기본계획에서는 유사 제도 또는 유사 기능을 하는 부서 및 인력 간 발생될 수 있는 문제에 대한 사항들을 제시할 필요가 있다. 넷째, 보건의료/돌봄복지 분야 간 분절성 해소에 대한 책임이 중앙정부에게 일정 부분 있음을 인정하고 이에 대한 정부차원의 전략이 제시되어야 한다.

다음으로 지자체 커뮤니티케어 계획의 평가와 관련하여 도출된 결과는 다음과 같다. 첫째, 각 지자체가 지역의 특수성을 반영한 모니터링 및 사후관리 체계를 제시하고 있는지에 대하여 평가할 필요가 있다. 둘째, 지자체의 자율성을 보장함과 동시에 커뮤니티케어 체계 구축의 기본이 되는 부서설치나 인력배치, 지역케어회의의 운영 등에 대해서는 적용가능한 사례들을 제시하여 개별 지자체가 적절한 모형을 선택하였는지 여부를 평가하여야 한다. 셋째, 지자체에서는 지역 내 연계체계들이 실제 커뮤니티케어의 목적을 달성하는 데 기능하는지, 지속가능성은 어떠한지 등에 대해 자체적으로 검토할 필요가 있다.

2. 연구의 시사점 및 커뮤니티케어의 개선과제

가. 연구의 시사점

본 연구의 목적은 커뮤니티케어 기본계획 및 지방자치단체의 커뮤니티케어 선도사업에 대해 검토하고 그에 대한 개선점을 모색하는 데 있다. 본 연구는 실제 커뮤니티케어의 계획 자료를 바탕으로 해당 내용의 구체성과 적절성,

충분성 등을 평가하였다는 점에서 의미가 있다. 기존 커뮤니티케어 관련 연구들은 커뮤니티케어의 방향성과 대안 등에 대한 논의들을 하였으나 본 연구는 커뮤니티케어 계획의 구성요소 각각에 대한 검토를 진행하였다는 점에서 차별성을 갖는다. 커뮤니티케어 도입 초기에 해당 계획의 적절성을 평가하는 것은 다소 제한적일 수 있으나 이를 통하여 커뮤니티케어의 기본계획과 지자체의 계획들이 고려해야 하는 사항들을 제안할 수 있다.

한편으로 정책의 계획에 대한 평가를 다양한 관점에서 시도하였다는 점 또한 본 연구의 가치라 볼 수 있다. 정책의 계획 평가는 주로 내용의 충분성이나 적절성, 타당성을 중심으로 이루어졌다. 본 연구에서는 기본계획의 구성요소들을 기준으로 시범적 평가요소들을 도출하여 각각의 내용들을 보다 세분화하여 검토하였다는 점에서 의미가 있다. 뿐만 아니라 계획 평가를 위한 모형들을 보완적으로 활용하여 해당 계획의 특성들을 검토하였다는 점 또한 본 연구의 차별점이라 볼 수 있다.

본 연구는 다음의 시사점을 갖는다. 첫째, 커뮤니티케어의 방향성 외에 세부적인 내용에 대한 개선과제를 도출하였다. 둘째 지자체에서의 커뮤니티케어 도입 및 적용과 관련한 실질적인 발전 방향을 제시하였다. 셋째, 이후 커뮤니티케어의 확산에 따라 이루어져야 할 계획에 대한 평가 체계를 시범적으로 제안하였다. 넷째, 지자체에서 커뮤니티케어 계획을 수립할 시에 자체적으로 평가해야 하는 사항들을 제시하였다.

나. 커뮤니티케어의 계획 및 평가에 대한 개선과제

연구 결과를 통하여 도출된 커뮤니티케어 계획 및 평가에 대한 개선과제는 크게 커뮤니티케어 기본계획의 방향성과 내용, 중앙정부에서의 지자체 커뮤니티케어 평가 시에 고려해야 할 사항, 지자체에서 커뮤니티케어 계획 수립 시에 검토되어야 할 사항으로 구분될 수 있다. 먼저 커뮤니티케어 기본계획의

방향성과 내용과 관련한 개선과제는 다음과 같다. 다양한 해외 사례나 관련 연구를 통한 커뮤니티케어의 방향성이 제시되고 있지만 정책 도입의 초기단계에서는 방향성 설정이나 실행 방안 등이 한국 및 지역사회의 특성에 맞게 적용되는 과정에 있음을 고려해야 한다. 지역사회의 돌봄 체계 강화나 지역사회에서의 삶 보장, 돌봄 체계의 지속가능성 강화 등 커뮤니티케어의 기본적인 지향점은 확립하되 그에 대한 세부적인 방향이나 방식에 대해서는 지자체 커뮤니티케어 모델의 발굴이나, 관련 계획에 대한 시범적 평가 등의 과정을 통하여 수정·보완해나가야 할 것이다. 그러나 현재의 커뮤니티케어 기본계획이 시설중심 돌봄 체계를 지역사회 중심 돌봄 체계로 전환하는 데에 충분한 것인지에 대한 지속적인 검토는 이루어져야 한다. 특히 지금의 정책적 기조 안에서 지역사회 케어매니지먼트 체계가 구축될 수 있는지, 지역별 자원의 편차가 존재함에도 지자체의 재량에 맞게 연계체계가 구축될 수 있는지, 추가적으로 제공되는 재가서비스나 주거복지서비스가 실제 사회적 입원 문제를 해소할 수 있을 것인지, 기본계획에서 제시하는 인력 배치 및 부서 설치가 커뮤니티케어 운영에 충분히 기여할 수 있는지 등을 커뮤니티케어의 보급 이전에 일정 부분 확립할 필요가 있다. 이러한 과정은 시범사업의 계획 평가와 운영 결과 검토, 시범사업의 확장과 기본계획의 수정 및 법률 제정 등의 유기적인 과정을 통하여 이루어질 것으로 예상된다.

다음으로 중앙정부에서 커뮤니티케어 계획을 평가할 시에 고려해야 하는 사항을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 중앙정부에서는 지역사회 커뮤니티케어의 다양성을 보장함과 동시에 기초적인 인프라 구축에 대한 적절한 지침을 제공해야 한다. 커뮤니티케어 기본계획은 본래 커뮤니티케어의 취지에 맞게 지역사회의 다양성과 창의성을 보장한다는 입장에서 민관자원연계나 지역 자원 활용 등의 내용에 대해서는 구체적인 지침을 제시하지 않았다. 그 외에 커뮤니티케어의 기본적인 인프라 구성이나 중앙정부 차원에서 확대하고자 하는 돌봄

관련 서비스에 대한 사항은 구체적으로 제시함으로써 지자체가 계획을 수립할 시에 이를 반영할 수 있도록 하고 있다. 각 지자체의 커뮤니티케어 계획을 검토한 결과, 기본계획에서 구체적으로 제시한 내용 외의 사항에 대해서는 지역 간 편차가 존재함을 확인할 수 있었다. 지역의 다양성이 반영되었다는 가정하에 커뮤니티케어의 목표 달성에 활용되는 평가 방식의 편차는 존재할 수 있다. 그러나 커뮤니티케어 계획의 구체성이나 적절성은 평가 방식과 무관하게 해당 계획에서 충분히 제시될 필요가 있다. 따라서 중앙정부 차원에서는 지자체의 커뮤니티케어 계획을 평가할 시에는 계획 수행의 방식이 아닌 계획 내용의 도출 과정이 적절하고 타당한지에 대하여 검토할 필요가 있다.

둘째, 민·관·학 연계나 주민참여 강화, 사회적 경제 조직의 활용을 강조함과 동시에 협력체계의 실질적 기능을 강조할 필요가 있다. 지자체의 시범사업 계획에서는 선도사업 계획의 평가항목을 중심으로 민관협력 및 주민참여, 사회적 경제 조직 활용 등이 제안되었다. 그러나 연계체계의 규모나 주민참여 기구의 수, 활용 가능한 지역 내 사회적 경제 조직의 수는 지역 내 통합적 돌봄 체계의 수준과는 무관할 수 있다. 따라서 중앙에서 지자체의 커뮤니티케어 계획을 평가할 시에는 협력 가능한 자원의 규모 보다는 활용 가능한 자원들이 실제 어떠한 역할들을 하는지, 커뮤니티케어 목적 달성에 어떠한 기여를 하는지에 대하여 검토할 필요가 있다.

셋째, 분야 간 분절성 해소 방안의 구체성에 대한 평가가 강화되어야 한다. 커뮤니티케어는 보건의료/돌봄/복지 등 사회서비스 전 분야뿐만 아니라 주거, 고용 등의 영역과의 연계가 중요하다. 그러므로 다른 분야 간에 발생할 수 있는 분절성 문제를 진단하고 이를 해결하기 위한 구체적 방안이 마련되었는지 여부를 주요 평가 항목으로 설정할 필요가 있다. 그러나 분야 간 분절성 해소의 책임을 지자체에 전가하는 것은 바람직하지 않다. 특히 돌봄 대상자에 대한 정보공유나 업무협약, 케어플랜의 수립과 이행에 대한 중앙정부에서의

법적·제도적 기반이 없다면 지자체에서의 제한적인 권한 내에서는 분야 간 분절성을 해소할 수 없다. 따라서 분야 간 분절성 해소는 지자체뿐만 아니라 중앙정부의 입장에서도 함께 해결해나가야 하는 문제라 볼 수 있다.

넷째, 커뮤니티케어 관련 유사제도와의 관련성이 검토되어야 한다. 커뮤니티케어는 통합사례관리나 찾아가는 복지서비스와 일부 중첩되는 내용들을 포함하고 있다. 따라서 지자체에서 커뮤니티케어를 시행하게 될 경우 이와 관련된 여러 문제들이 발생할 가능성이 높다. 먼저 커뮤니티케어 계획을 평가하는 입장에서는 이러한 문제들에 대한 진단결과와 해결방안에 대하여 검토하여야 한다. 예를 들어 커뮤니티케어 구축에 있어서 기존 제도가 어떠한 방식으로 활용되는지, 커뮤니티케어 도입으로 인하여 기존 제도는 어떠한 변화를 겪게 되는지, 유사 서비스를 받는 대상에 대한 관리나 사례관리 대상의 중복 문제 등은 어떻게 이루어지는지, 각 제도의 지속 가능성과 변화 가능성은 어떠한지 등을 검토해야 한다. 그러나 한편으로 중앙정부에서는 이에 대한 적절한 지침을 제공하는 것이 필요하다. 다시 말해 지자체 내부의 계획을 통하여 이러한 문제가 완화되지 못할 가능성이 있으므로 유사제도 간 관련성의 검토 방안이나 문제해결을 위한 예시 모델 등을 제안할 필요가 있다. 반대로 이에 대한 지자체의 자율성을 부여하여 중앙에서 제안하지 못한 새로운 모델들이 개발될 수 있도록 독려하는 노력도 필요하다.

마지막으로 지자체에서 커뮤니티케어 계획을 수립 시에 검토되어야 할 사항을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지자체는 지역의 실정을 반영한 커뮤니티케어의 방향성을 설정하고 그에 맞는 적절한 환류체계를 마련할 필요가 있다. 기본계획에서 제시된 커뮤니티케어의 배경 및 필요성은 모든 지자체에 적용 가능하지만 지역의 사안에 따라 그 중요성이 달라질 수 있다. 각 지자체는 지역적 특성이 다르며 돌봄 수요 및 자원의 분포 또한 다르다. 그러므로 지자체에서는 지역의 인구분포 및 돌봄 수요에 대한 조사 결과, 지리적 특성과 돌봄

자원의 분포 등을 종합적으로 검토하여 그에 맞는 방향성을 설정할 필요가 있다. 이에 따라 지자체의 정책적 방향성과 성과를 측정할 수 있는 적절한 성과지표들을 마련함으로써 해당 계획의 효과를 제고하기 위한 노력을 지속해야 한다. 이에 덧붙여 커뮤니티케어는 하나의 사업이 아닌 정책의 방향성이기 때문에 정책의 성과 또는 사업의 실적을 평가하는 지표들은 분야나 특성에 따라 위계적으로 제시될 수 있다.

둘째, 커뮤니티케어의 계획에 대한 전반적인 체계성이 강화될 필요가 있다. 시범사업 계획들의 내용을 검토한 결과, 기본계획에서 제시된 커뮤니티케어 관련 공통 인프라 구축의 내용은 일정 부분 체계성을 갖는다고 볼 수 있었다. 그러나 민관협력이나 지역돌봄자원의 연계, 세부사업의 이행과 관련된 내용들은 상대적으로 체계적으로 제시되지 못한 측면이 있다. 특히 케어안심주택의 경우 주거자원의 공급에 대한 계획 외에 실질적인 운영에 대한 체계성을 가질 필요가 있다. 그 외에 커뮤니티케어 체계 구축에 간접적인 영향을 미치는 사업들에 대한 당위성이나 내용의 구체성 등은 전반적으로 보완되어야 하는 사항이다. 따라서 지자체에서는 커뮤니티케어의 계획을 수립할 시에 계획의 구성요소를 세분화하여 각각의 내용에 대한 체계성을 확립할 필요가 있다.

셋째, 커뮤니티케어 계획 수립에 있어서 통합 돌봄 체계의 운영 과정을 필수적으로 고려해야 한다. 커뮤니티케어는 단순히 서비스의 확대를 의미하는 것이 아니라 복합적 돌봄 욕구를 가진 대상의 특성을 반영한 케어플랜 수립과 이행의 의미를 갖는다. 이는 돌봄 관련 여러 주체들이 복합적으로, 지속적으로 개입하는 과정이며 돌봄 욕구에 대한 반복적인 환류를 기반으로 한다. 따라서 각 지자체들은 커뮤니티케어 계획을 수립할 시에 돌봄 자원이나 서비스에 대한 나열보다는 해당 자원들이 케어플랜의 어떠한 수준에서 어떠한 역할을 하는지에 대해 초점을 맞출 필요가 있다. 다시 말해 커뮤니티케어의 시행을 여러 돌봄 자원들이 복합적으로 활용되는 과정, 여러 정책들 간의 연계를 통하

여 이루어지는 일련의 메커니즘으로 이해하여야 한다.

다. 커뮤니티케어 계획의 평가 체계 제안

이상의 연구결과 및 시사점을 바탕으로 지자체의 커뮤니티케어 계획 평가에 대한 과정을 제안하면 아래 그림과 같다. 커뮤니티케어 계획의 평가는 주로 커뮤니티케어 계획을 수립하고 시행하는 지자체와 커뮤니티케어 기본계획을 수립하고 통합 돌봄의 방향성을 제시하는 중앙정부 간의 환류체계를 통하여 이루어진다. 먼저 중앙정부에서는 지자체의 커뮤니티케어 계획 수립을 지원하는 전담 부서를 설치하고 커뮤니티케어의 기본계획을 수립·발표한다. 또한 커뮤니티케어와 관련한 법적·제도적 기반을 마련하여 지자체에서 주도적으로 커뮤니티케어 계획을 수립할 수 있도록 환경을 조성하며, 통합적 돌봄 서비스를 제공할 때 연계 가능한 서비스 및 자원에 대한 정보를 지자체에 전달한다. 커뮤니티케어 계획 수립 및 이행의 주체로서 지자체는 중앙에서 제시한 커뮤니티케어 기본계획과 법적·제도적 기틀을 바탕으로 지역 실정을 반영한 커뮤니티케어 계획을 수립한다. 이때 지역사회의 돌봄 자원에 대한 조사와 돌봄 욕구 수준 및 잠재적 대상자에 대한 현황 조사 등을 바탕으로 구체적인 통합 돌봄 모형을 구축한다. 지자체는 계획 수립 시 지역적 특성에 따라 광역자치단체 수준의 전문 자원과 법적·제도적 기반에 대한 검토를 하게 된다.

지자체는 커뮤니티케어 계획에 대한 초안을 작성한 이후 자체적으로 계획에 대한 평가를 진행한다. 우선적으로 커뮤니티케어 기본계획에서 제시하고 있는 계획의 기본 요소(본 연구에서 제시하고 있는 평가요소 및 모형에 대한 내용 참고)가 충분히 반영되어 있는지를 검토한다. 또한 커뮤니티케어 계획의 체계성을 검토하고자 계획 초안에 대한 논리모형을 작성하여 기본계획을 통하여 작성된 논리모형(중앙에서의 커뮤니티케어 계획을 바탕으로 작성된 논리모형 참고)과의 비교·분석을 시도한다. 이후 커뮤니티케어의 구성요소 간의 관계

성과 목적 달성 과정의 메커니즘을 구체화하는 과정으로써 계획에 대한 CMO 모형을 작성한다.

지자체에서 자체적으로 평가한 커뮤니티케어계획의 결과는 중앙에서의 커뮤니티케어 관련 부서에서 검토하게 된다. 이때의 주요 검토 기준은 계획 구성요소의 충분성, 계획의 체계성, 계획 이행 과정의 적절성이다. 지자체의 커뮤니티케어 계획을 평가할 때에는 커뮤니티케어 기본계획과의 일치성보다는 지자체에서의 자체적인 평가에 대한 타당성을 검토할 필요가 있다. 중앙에서의 커뮤니티케어 관련 부서에서는 지자체의 평가에 대한 검토의견을 제출하며, 해당 내용에 대한 반영을 권고하게 된다.

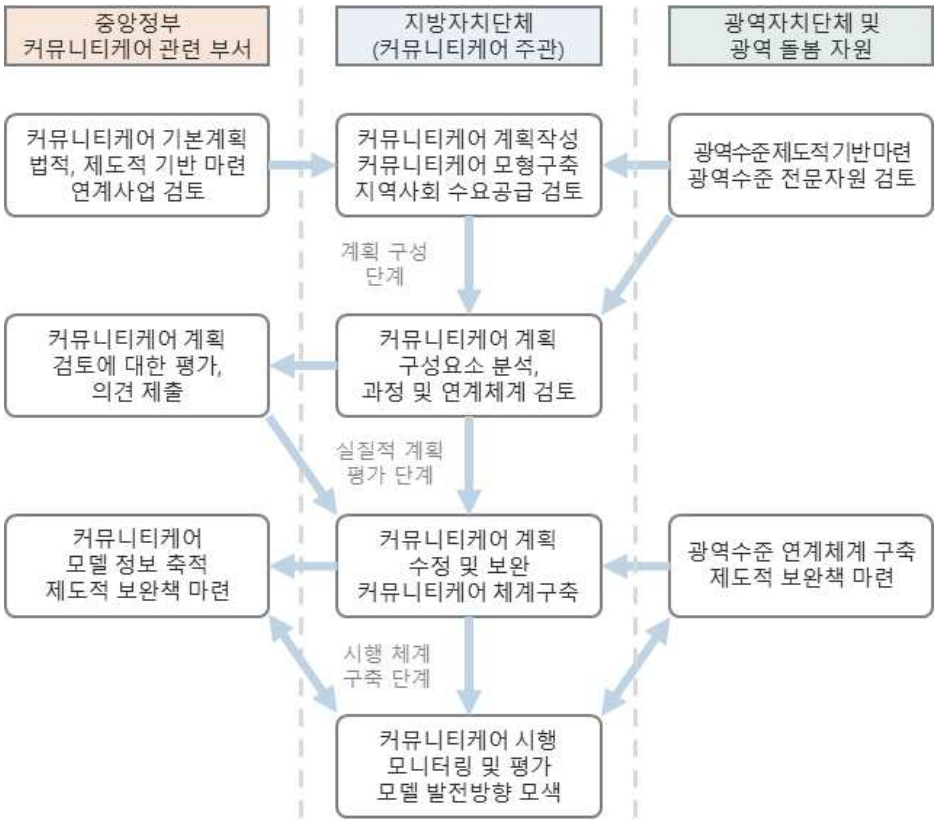
지자체에서는 자체 평가 결과에 대한 의견을 바탕으로 커뮤니티케어 계획을 수정·보완하게 된다. 앞서 제시되었던 평가 기준에 맞게 계획을 수정하되, 지역 특성을 반영한 모델의 현실성과 지속가능성에 초점을 두어 계획을 수립한다. 또한 커뮤니티케어 체계를 구축하는 데 필요한 인프라 확충과 지역사회 돌봄자원과의 연계체계 강화, 지역 공동체와의 협업 활성화 등 구체적인 행동을 계획에 포함하여 커뮤니티케어 모델을 확정한다.

지자체에서 확정한 커뮤니티케어 모델에 대한 정보는 중앙에서 총괄하여 수집하게 된다. 중앙에서는 여러 지자체의 자체적인 평가결과뿐만 아니라 확정된 커뮤니티케어 모델에 대한 정보를 수집하고 축적한다. 이를 통하여 커뮤니티케어 기본계획의 틀을 발전시키고 여러 지자체들이 보다 용이하게 적용할 수 있는 다양한 모델들을 충분히 개발할 수 있게 된다. 이후 커뮤니티케어 계획 수립을 준비하는 지자체들에게 해당 모델에 대한 정보를 제공함으로써 커뮤니티케어 확산에 기여할 수 있게 된다. 또한 지자체에서 검토한 커뮤니티케어 관련 법적·제도적 기반의 영향에 대하여 통합적으로 분석함으로써 이후 커뮤니티케어의 보편적 보급에 필요한 중앙정부 차원에서의 인프라를 수정·보완할 수 있게 된다. 이를 통하여 각 지자체의 커뮤니티케어 시행의 지속성과 연

속성을 강화할 수 있는 중앙정부 차원의 방안들을 모색할 수 있게 된다.

지자체들은 확정된 커뮤니티케어 계획에 따라 지역사회에서의 통합적 돌봄 체계를 구축하고, 계획에서 제시되었던 모니터링 체계와 시행 결과에 대한 평가 체계들을 실질적으로 운영함으로써 커뮤니티케어 시행의 효과를 지속적으로 파악한다. 특히 지역사회에 커뮤니티케어 체계가 충분히 정착되었는지를 파악하여 이후 커뮤니티케어 모델의 개선방안을 모색할 필요가 있다. 커뮤니티케어는 지역의 실정과 상황에 따라 유동적으로 변화할 수 있으므로 지속적인 모니터링을 통하여 계속적으로 발전 방안을 제안할 필요가 있다. 지역에서 적용되고 있는 모델의 사례는 커뮤니티케어의 보편화에 중요한 자료로 활용될 수 있으므로 지자체와 중앙부처에서는 커뮤니티케어 시행과 관련된 사항들을 공유하여야 한다.

본 연구에서 제시하고 있는 계획에 대한 평가 체계는 지자체의 자체적인 평가와 자발적인 협조에 기반하고 있다. 커뮤니티케어는 과거 중앙에서의 일률적 돌봄 서비스 제공과는 차이가 있기 때문에 지역별 특수성과 계획의 차별성을 충분히 반영할 필요가 있다. 때문에 각 지자체에서 수립하는 커뮤니티케어 계획에 대한 평가 체계는 탄력적으로 운영될 필요가 있다. 그러나 커뮤니티케어의 보편적인 보급과 다양한 모델의 개발을 위해서는 지자체의 적극적인 협조가 필요하다. 지자체에서 계획한 모델과 시행 과정 및 결과 데이터는 전국의 커뮤니티케어 보급에 중요한 자료로 활용된다. 중앙에서는 지자체에서의 자체적 평가결과와 커뮤니티케어 시행 결과를 분석하여 모델 개발과 제도적 기반 조성에 힘써야 한다. 다시 말해 커뮤니티케어 계획에 대한 평가는 지자체에서 수립한 계획의 질을 유지하기 위한 방편이 아니라 커뮤니티케어의 확대 및 발전을 위한 필수적인 과정이라 볼 수 있다.



[그림 14] 커뮤니티케어 계획 평가의 과정(안)

참고문헌

강현규 (2016). 「국가연구개발사업의 기획과 사전평가를 위한 논리모형의 활용」, 『Issue Paper』, 2016-05, 한국과학기술기획평가원.

공선희 (2015). 「영국 캐머런 연립정부의 '큰 사회(Big Society)' 정책과 사회서비스의 변화: 노인 돌봄을 중심으로」. 『유럽연구』, 33(3): 26-56.

과학기술정책연구원 (2017). 「과학기술 정책평가 모형 탐색」. 과학기술정책연구원.

김경숙·사영재 (2010). 「고령자 커뮤니티 환경의 지역적 특성에 관한 고찰: 미국 남동부지역의 실버타운 사례분석을 중심으로」. 『한국디자인문화학회지』, 16(4): 44-51.

김만희·김범기 (2002). 「현대 과학교육의 동향과 시스템사고 패러다임의 비교연구」. 『한국과학교육학회지』, 22(1): 64-75.

김보영 (2018). 「문재인 정부 커뮤니티케어, 역사적 전환과 선진국 흉내를 가르는 세 가지 관건」. 『참여연대사회복지위원회』, 11-18.

김수영·오찬옥·문경주·류지선 (2014). 「마을공동체 형성의 인과구조 분석」, 『한국지역사회복지학』, 49: 337-381.

김용득·이계연 (2013). 「영국 커뮤니티케어와 서비스 공급주체 구성의 변화」. 『사회서비스연구』, 4(1): 145-173.

김윤영·윤혜영 (2018). 「커뮤니티케어 해외사례와 함의 그리고 구상」. 『비판사회정책』, 60: 135-168.

김진우 (2018). 「영국 장애인 탈시설화의 함의: 지역사회 내 거주 및 주체성 증진을 중심으로」. 『한국사회복지학』, 70(3): 7-27.

김희수 (2019). 「커뮤니티케어 추진기관으로서의 사회복지관 발전방향 모색:

일본 지역포괄지원센터와의 비교를 중심으로」. 『한국지역사회복지학』, 68: 99-129.

노기현 (2013). 「노인복지행정에 있어 지역포괄케어시스템의 구축에 관한 검토」. 『법학연구』, 54(4): 229-259.

박기남 (2011). 「영국의 노인 돌봄 정책과 시민사회 자원조직의 역할」. 『한국사회정책』, 18(1): 121-145.

백학영·구인회·김경휘·조성은·안서연 (2011). 「자활사업 성과관리에 대한 비판적 접근: 논리모델을 적용한 자활사업 성과평가 체계 분석을 중심으로」. 『보건사회연구』, 31(2): 3-35.

보건복지부 (2018). 「지역사회 통합 돌봄 기본계획(안)」. 보건복지부, 2018. 11. 20.

보건복지부 (2019a). 「지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 선도사업 추진계획」. 보건복지부, 2019. 1. 10.

보건복지부 (2019b). 「지역사회 통합돌봄」 8개 지자체에서 첫 걸음. 보건복지부, 2019. 4. 3.

브라이오니 도·다이앤 깁슨·줄리 바일스 (2018). 「일호주의 노인 돌봄 최근 동향」. 『국제사회보장리뷰』, 7:25-35.

서동희·김좌겸 (2019). 「고령시대 공공데이터기반 지역사회 보건-복지 돌봄 방안 모색: 커뮤니티케어를 중심으로」. 『한국사회복지행정학』, 21(1): 55-81.

이석민 (2011). 「프로그램 논리모형 (Logic Models) 의 적용과 사용에 관한 연구」. 『한국거버넌스학회보』, 18(1): 211-243.

이성회 (2018). 「대안적 교육정책평가 모델로서의 실재론적 평가 (realist evaluation)」. 『교육사회학연구』, 28: 97-127.

이언상 (2018). 「일본 지역포괄케어시스템과 경남 커뮤니티케어의 추진방안」. 『경남발전』, 145: 62-75.

이은환·김욱 (2017). 「정신보건법 개정으로 인한 정신질환자 탈원화, 지역사회 유입에 대한 대책」. 『경기연구원 이슈&진단』, 279: 1-20.

임정미 (2018). 「일본의 지역포괄케어시스템: 지역포괄지원센터를 중심으로」. 『국제사회보장리뷰』, 67-77.

한국과학기술기획평가원 (2016). 「연구개발부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 (제2-1판)」.

Abrahamson, P. (1991). 'Welfare for the elderly in Denmark: from insti tutionalisation to self-reliance', in A. Evers and I. Svetlik (eds), New Welfare Mixes in Care for the Elderly, Vol. 2, Austria, Denmark, Finland, Israel, Netherlands (Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research), 35–61.

Alber, J. (1991). The Impact of Public Policies on Older People in the Federal Republic of Germany, Konstanz, Spring.

Biesbroek, R., Dupuis, J., and Wellstead, A. (2017). Explaining through causal mechanisms: resilience and governance of social–ecological systems. Current Opinion in Environmental Sustainability, 28, 64-70.

Bruen, W. (2005). 'Aged care in Australia: past, present and future', Australian Journal on Ageing, 24(3), September, 130–3.

Carnell, K. and Paterson, R. (2017). Review of national aged care quality regulatory processes.

Clark, R. (1991). Home and Community-based Care in the USA (Washington, DC: Office of the Assistant Secretary for Planning and Education, US

Department of Health and Human Services).

Clarke, J. and Piven, F.F. (2001). 'United States: an American welfare state' in P. Alcock and G. Craig (eds), International Social Policy (Basingstoke: Palgrave), 26–44.

Dalkin, S., J. Greenhalgh, D. Jones, B. Cunningham, and M. Lhussier. (2015). What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation. Implementation Science, 10, 1-7.

Eggert, G. and Williams, T. (1982). Direct Assessment versus Brokerage: A Comparison of Care Management Models (Rochester, NY: Monroe County Long-term Care Program Inc).

Fine, M. (1998). 'Acute and continuing care for older people in Australia: contesting new balances of care', in C. Glendinning (ed.), Rights and Realities: Comparing New Developments in Long-Term Care for Older People (Bristol: Policy Press), 105–26.

Fine, M. (2001). 'Aged care, ethics and public policy', Contemporary Nurse, 11(2-3), December, 109–14.

Fine, M. (2006). Contesting Prospects: Aged Care for a Longevity Society (unpublished paper), January.

Giarchi, G. (1996). Caring for Older Europeans: Comparative Studies in 29 Countries (Aldershot: Arena).

Glendinning, C. (2002). 'European policies on home care services compared', in B. Bytheway, V. Bacigalupo, J. Bornat, J. Johnson and S. Spurr (eds), Understanding Care, Welfare and Community: A Reader (London: Routledge), 292–312.

Glendinning, C. (2003). Support for Carers of Older People – Some Intranational and International Comparisons (http://www.audit commission.gov.uk/olderpeople/olderpeopleliterature.asp)

Glendinning, C., Davies, B., Pickard, L. and Comas-Herrera, A. (2004). Funding Long Term Care for Older People: Lessons from Other Countries (York: Joseph Rowntree Foundation).

Greenhalgh, T., Wong, G., Jagosh, J., Greenhalgh, J., Manzano, A., Westhorp, G., and Pawson, R. (2015). Protocol—the RAMESES II study: developing guidance and reporting standards for realist evaluation. BMJ open, 5(8), e008567.

Heffernan, J. (2003). 'Care for children and older people in the United States: laggard or merely different?', in A. Anttonen., J. Baldock and J. Sipilä (eds), The Young, The Old and the State: Social Care Systems in Five Industrial Nations (Cheltenham: Edward Elgar), 143–66.

Kondratowitz, H.-J. von., Tesch-Römer, C. and Motel-Klingebiel, A. (2002). 'Establishing systems of care in Germany: a long and winding road', Ageing Clinical and Experimental Research, 14(4), 239–46.

Lawson, R. (1996). 'Germany: maintaining the middle way', in V. George and P. Taylor-Gooby (eds), European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle (Basingstoke: Macmillan), 31–50.

Leisering, L. (2001). 'Germany: reform from within', in P. Alcock and G. Craig (eds), International Social Policy (Basingstoke: Palgrave Macmillan), 161–82.

Means, R., Richards, S., and Smith, R. (2008). Community Care: Policy and Practice. Palgrave.

Pauwels, L., Vander Laenen, F., Maes, E., De Kock, C., and Mine, B. (2018). The social prevention of drug-related crime (SOCPREV) Results & recommendations.

Pedersen, L. (1998). 'Health and social care for older people in Denmark: a public solution under threat?', in C. Glendinning (ed.), Rights and Realities: Comparing New Developments in Long Term Care for Older People (Bristol: Policy Press), 83–103.

Royal Commission (2019). Navigating the maze: An overview of Australia's current aged care system. Commonwealth of Australia.

Sutherland Report (1999). With Respect to Old Age, Research Volume 1, The Royal Commission on Long Term Care (London: The Stationery Office).

Taylor, M. (2003). Public Policy in the Community. Palgrave.

Tester, S. (1996). Community Care for Older People: A Comparative Perspective (Basingstoke: Macmillan).

Walker, A. (1992). 'Integration, social policy and elderly citizens: towards a European agenda on ageing?', Generations Review, 2(4), 2–8.

Walker, A. and Maltby, T. (1997). Ageing Europe (Buckingham: Open University Press).

Waddon, A. and Jaenicke, D. (2006). 'Recent incremental health care reforms in the US: a way forward or false promise?', Policy and Politics, 34(2), April, 241–63.

W.K. Kellogg Foundation. (2004). Logic model development guide. Michigan: WK Kellogg Foundation.