

# Discourse and Practice in Community-based Integrated Care: Using Text Mining and Semantic Network Analysis\*

Jiwon Jeong, and Cheong-Seok Kim  
*Dongguk University (Seoul)*

In the past few years, community-based integrated care has been a key issue in policy and academic discussions related to caring for the vulnerable. However, the meaning and content of community-based integrated care differs to a great extent depending on the discussants and the context of the discussion. Conceptual confusion involving community-based integrated care results in a stumbling block for practical and academic efforts toward its achievement. This paper intends to derive a conceptual framework for understanding community-based integrated care by examining how it appears and is described in policy and academic fields. In this process, the paper suggests a few points considered in planning and developing community-based integrated care. According to the literature review on the policy discourses in Korea and England, community care and integrated care appear to be tied or mixed with each other, but each has independent backgrounds, meanings, and issues. To analyze the nature of community-based integrated care revealed in the academic arena, text analysis was conducted on 162 academic journal articles on this topic published since 2018. Text mining result indicates that the key words of these articles were organized into four topics: integration and linkage of community care, continuous residence in community, daily life performance and environment, and elderly care services. This shows the tendency to separate integration and bonding from community residence in terms of the research topic, and it resembles the contrast between integrated care and community care. According to the semantic network analysis, key words related to the elderly were located in the center of the network, while the key words related to the disabled appeared in the periphery. This shows that the current integrated care research is focused on the elderly. Based on the above results, this study suggests to approach community based integrated care as a combination of three: community role (in, by, of the community), integration point (needs, care sources and delivery system, care target, etc.) and intensity of integration (linkage, coordination, full integration). It is expected that such approach will be helpful in developing community-based integrated care programs with locality and Sustainability.

Key words: Community Care, Integrated Care, Local Community, Text Mining, Semantic Network Analysis

\* This paper was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2019S1A5C2A03081040).  
<https://doi.org/10.33071/ssricb.46.2.202205.65>

## I. 들어가며

한국은 유례없는 속도의 인구고령화를 겪으며 돌봄 수요가 빠르게 증가하는 상황을 맞닥뜨렸지만, 시설과 병원 중심의 돌봄 시스템, 분절적인 서비스 전달체계 등으로 인해 급증하는 고령자의 수요와 욕구에 적절히 대응하지 못하는 실정이다. 뿐만 아니라 고령자 및 만성질환자의 증가는 과도한 돌봄 비용 지출로 이어지며 국가의 연금제도 및 사회보장제도의 지속가능성에 의문을 제기하고 있다. 이렇듯 여러 사회 문제가 대두됨에 따라 정부의 복지 패러다임에도 변화가 요구되었고, 이에 문재인 정부는 ‘국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장’, ‘고령사회 대비, 건강하고 품위 있는 노후생활 보장’을 국정과제로 제시하면서 평생 사회안전망 보장을 위한 돌봄체계 개편을 기획하였다. 모든 국민이 전 생애과정에 걸쳐 인간적인 삶을 보장받을 수 있도록 사회보장을 강화하고, 시설 중심의 돌봄에서 지역사회를 중심으로 한 돌봄체계 구축을 통해 고령자와 장애인들이 함께 살아갈 수 있는 환경을 조성한다는 것이 주요 골자다(National Planning Committee, 2017).

이와 함께 보건복지부는 2018년 ‘지역사회 중심 복지구현을 위한 커뮤니티케어 추진방향’과 ‘지역사회 통합 돌봄 기본계획(안) - 1단계: 노인 커뮤니티케어 중심’을 연달아 발표하며 지역사회 중심의 돌봄체계 개편을 선언하였다. 지역사회 통합돌봄은 “주민들이 살던 곳(자기 집, 그룹 홈 등)에서 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활의 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 사회서비스 정책”을 일컫는다 (Ministry of Health and Welfare, 2018, p.22).

이는 탈시설, 지역사회 계속 거주, 사람 중심의 인본주의적 가치를 강조하고, 서비스 통합을 통한 효율적인 자원 활용을 도모한다는 점에서 그 중요성을 인정받고 있다. 그러나 우려의 목소리도 적지 않다. 정책과 용어에 대한 사회적 합의가 부족한 탓에 정책을 독해하는 과정에서 수많은 오해와 시행착오가 발생하기 때문이다. 정책입안자와 학계, 현장 간 일치된 견해가 없다는 것은 이미 여러 차례 지적된 바 있고, 심지어 정책 내용과 관련하여 서비스 제공자, 정책 대상자, 그리고 지역주민의 인지 수준도 높지 않은 것으로 나타났다(Kwon, 2019; Son, Kim, Cho, Ko and Kim, 2020). 이러한 고충은 현장 실무자의 목소리에서도 드러난다.

사실 서울케어<sup>1)</sup>라는 단어와 개념도 지금 이미 서울시에서 얘기한지는 몇 년 됐지만 아직도 이 개념에 대해서 제대로 알고 있는 사람도 많지 않고, 사실 서울시청에 있는 사람들이나 보건 쪽에 있는 사람들이나 병원에서 (있는) 사람들이나 이게 제대로 뭐 어떻게 이루어지고 있는 건지도 모르는 사람들이 많아요.... 이것(서울케어)만 들어본 거고 실제로 어떻게 작용을 하고 있는지 어떤 개념으로 우리 업무에 녹아서 이게 적용돼야 되는지 이런 거를 지금 전혀 다들 모르고 있는 것 같아요. (서울시내 병원 종사자)

현장 실무자들은 정책 용어에 대해서는 인지하고 있지만, 이것이 정확히 무엇을 의미하는지, 그리고 현장에서 어떻게 적용되어야 하는지에 대하여 혼란을 겪고 있었다. 이러한 혼란은 개념의 모호성에서 기인한다. 지역사회 통합돌봄의 뜻과 내용이 논의 주제와 맥락에 따라 큰 차이를 보이기 때문이다. 이는 논쟁적인 개념으로 해석에 있어 넓은 여백을 내포한다. 대개 노인, 장애인, 정신질환자와 같은 특정 그룹의 돌봄을 위한 용어로 사용되나, 지배 이데올로기의 변화에 따라 유동적인 정책 내용을 가지며 국가나 지역별 특성에 따라 큰 차이를 보인다(Kong, 2015). 따라서 장기적인 관점에서 정책적 실효성을 확보하고, 추후 야기될 수 있는 혼란을 최소화하기 위하여 지역사회 통합돌봄의 개념과 목적을 꼼꼼히 검토하고 정의하는 과정이 요구된다.

이에 본 연구는 지역사회 통합돌봄 관련 논의가 정책과 학술의 장에서 어떻게 등장하고 묘사되는지 점검함으로써 지역사회 통합돌봄에 대한 개념적 이해의 틀을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 영국 사례에 대한 비판적 고찰을 시작으로 커뮤니티케어와 통합돌봄 정책의 역사적 변천과 발전과정을 살피며 정책 담론에 대한 이해를 시도하였다. 이후 해당 정책이 한국에 수용된 궤적을 따라 정부의 정책 추진 과정과 현황을 살폈다. 또 학술 담론의 성격과 논의 구조를 분석하기 위하여 토픽모델링, 의미연결망 분석을 시도하였고 이를 통해 학술 연구에서 거론되는 주요 주제와 주목할 지점들을 확인하였다. 이러한 일련의 과정을 통해 정책이 한국 사회에 뿌리내릴 수 있는 단단한 토대를 마련하고자 하였다. 즉, 본 연구는 ‘지역사회 통합돌봄은 무엇인가’라는 질문에 대한 답변이자 ‘지역사회 통합돌봄은 무엇이어야 하는가’라는 또 다른 질문에의 확장이다.

1) 서울케어는 서울시의 돌봄 및 복지에 관한 통합브랜드로 의료, 건강, 복지, 여성, 가족 등 돌봄 정책 전반을 포괄한다.

## II. 정책 문헌 검토: 영국과 한국

### 1. 영국의 커뮤니티케어(Community care)와 통합돌봄(Integrated care)<sup>2)</sup>

지역사회 통합돌봄 혹은 커뮤니티케어라는 개념에 대하여 일치된 견해가 없다는 것은 영국에서부터 이미 여러 차례 지적된 바 있다(Means and Smith, 1994; Baldwin, 2000). 여기서 중요한 것은 해당 개념이 긴 시간 동안 의미가 고정되지 않은 상태로 부유하였다는 점이다. 따라서 개념에 대한 정확한 이해를 위해서는 개념의 형성 과정에 대한 검토가 선행되어야 한다. 본 장에서는 영국의 커뮤니티케어와 통합돌봄 개념에 대한 비판적 검토를 실시하였다. 영국은 제도의 기원으로써 선구적인 역할을 수행했을 뿐 아니라, 1950년대 후반부터 커뮤니티케어를 공식적인 정책 목표로 삼아 지속적으로 추진해왔기 때문에 연구대상으로 선정하였다(Kong, 2015). 특히 영국의 사례는 한국에서 가장 많이 인용되고 관심을 보인다라는 점에서 대표성을 갖는다고 할 수 있다(Jun and Kang, 2019). 분석에는 커뮤니티케어, 통합돌봄 등과 관련된 문헌연구와 정책자료, 정부보고서 등을 활용하였다.

#### 1) 지역사회로의 전환

커뮤니티케어라는 용어는 1957년 영국의 ‘정신질환과 정신이상에 관한 왕립위원회(The Royal Commission on Mental Illness and Mental Deficiency)’ 보고서에서 처음 공식적으로 사용되었고(Morris, 1993), 이후 시대적 상황에 따라 다양한 의미 변천을 겪었다. 1950년대에는 정신질환자 장기입원의 대안으로 지방정부에 의해 제공되는 가정, 호스텔 수용을 포함하는 돌봄 서비스를 지칭하는 용어로 사용되었으며, 정신질환자들에 대한 돌봄이 병원과 시설에 국한되지 않고 지역사회로 전환되어야 함을 환기시켰다. 즉, 병원에서부터 지역사회로의 전환을 권고한 셈이다. 이후 1959년 ‘정신보건법(Mental Health Act)’이 제정되면서 지역사회 내 돌봄(care in the community)의 제도적 기반이 마련되어 형식적으로나마 지역사회에서의 돌봄이 전개되었다(Kim and Choi, 2013).

1960년대에 이르러 향정신성 약품의 개발로 정신질환자들에 대한 약물치료가 가

---

2) 본 장에서는 각 국의 정책어를 본래 어휘대로 사용하였다. 영국 사례분석에서는 커뮤니티케어와 통합돌봄으로 표기하였으며, 한국 사례분석에서는 지역사회 통합돌봄으로 표기하였다. 단, 커뮤니티는 지역사회로, 케어는 돌봄으로 표기법을 통일하였다.

능해졌고, 개인을 무력화하는 총체적 기관(total institute), 즉 시설 수용에 대한 Goffman(1961)의 사회학적 논의가 확산되면서 탈시설을 주창하는 사회적 분위기가 고조되었다. 같은 해, 보건부 장관 파웰(Enoch Powell)은 1975년까지 정신병동의 병상 수를 절반으로 줄이겠다는 계획을 발표<sup>3)</sup>하며 지역사회 내 돌봄으로의 전환을 선언하였다(Morris, 1993). 뒤이어 증가하는 노인 인구를 어떻게 돌볼 것인가 하는 정책 논쟁이 이어졌다(Morris, 1993). 이는 노인 인구 급증에 따라 의료비가 증가하면서 NHS(National Health Service)가 재정 운용에 부담을 느끼기 시작한 데서 기인한다. 이에 따라 자신이 살던 곳에서 노년기를 보내는 지역사회 계속 거주(AIP: Aging in Place)의 원칙이 확고한 정책 방향으로 굳어지기 시작했다(Kong, 2015).

1968년에는 시봄 보고서(Seebohm Report)를 필두로 지방정부로의 실질적인 권한 이양이 이루어졌다. 보다 지역 중심적이고, 가족 중심적인 서비스를 제공하는 새로운 부서가 제안되었고, 보고서의 권고에 따라 1971년 각 지방정부에 사회서비스국(SSD: Social Service Department)이 설치되었다. 이에 따라 지방정부가 주도적으로 지역의 필요도와 자원을 평가하고, 재가 서비스를 제공할 수 있는 법적 근거가 마련되었다(Kong, 2015; Lee, Sa, Han and Park, 2019). 사회서비스국은 대인사회서비스 제공의 한 축으로 자리하면서 공공기관이 서비스의 전달 주체로 인식되는 전환점을 가져왔다(Lee, 2004; Kim, Jang, Kim and Kwon, 2018). 그러나 이러한 흐름은 그리 오래가지 못했다. 1970년대 초 석유파동을 계기로 극심한 경제위기가 이어지면서 공공 부문이 민영화되고, 대처(Margaret H. Thatcher) 내각의 보수당 정권 집권으로 인해 공공부문의 역할이 대폭 축소되었기 때문이다(Kong, 2015).

## 2) 비공식 부문의 확대 그리고 그리피스 보고서

커뮤니티케어는 1980년대 이후 대처 정권의 신자유주의적 개혁과 공공재정지출 축소라는 명목 아래 민간 영역 중심의 돌봄서비스 공급 방식으로 언급되기 시작했다(Kim *et al.*, 2018). 1981년 발간된 정부 백서(*Growing Older*)에서는 노인 돌봄의 축이 지역사회 내 돌봄에서 지역사회에 의한 돌봄(care by the community)으로 이동해야 함을 강조하면서, 정부 당국의 역할을 가족, 친구, 이웃 등 비공식부문의 돌봄 제공을 돕는 것으로 한정지었다(Kong, 2015).

그러나 민간 활동을 지원하는 방식은 공공재정지출 증가라는 뜻하지 않은 결과를

3) 파웰의 선언은 실제로 성취되어 1950년대 중반 15만을 기록하던 정신병동의 병상은 1975년 8만 명으로 줄어들었다(BBC News, 1999.10.13.).

초래하였다. 1970년대 공적 경비의 삭감으로 시설 건립이 어려워지자 지방정부는 계속적으로 증가하는 돌봄 수요에 대응하기 위하여 돌봄이 필요한 노인으로 하여금 민간영리시설을 이용토록 하였는데, 이때 입소 비용 전부가 중앙정부의 사회보장비에서 보조되었던 것이다(Kim and Choi, 2013). 이를 토대로 거주시설 서비스에 대한 수요가 대폭 늘어나면서 다시금 시설보호가 확대되었고, 커뮤니티케어의 후퇴라는 의도치 않은 결말을 맞았다.

한편 1988년 그리피스(Roy Griffiths)는 보고서 ‘커뮤니티케어: 실천 아젠다(Community Care: an Agenda for Action)’를 통해 거주시설 돌봄(residential care)에는 사회보장급여가 지급되지만 가정에서의 돌봄에는 지급되지 않는 점을 지적하면서 거주시설에 대한 중앙정부의 사회보장급여가 중단되어야 한다고 주장했다(Jones, 2007). 또 급여 지급 책임을 지방정부로 이전하고, 지방정부의 역할을 기존 서비스 직접 제공자에서 개인의 욕구와 상황에 부합하는 서비스 관리 패키지를 설계, 조정하는 구매자로 변경하는 안을 제시하였다(Jones, 2007).

### 3) 1990년 커뮤니티케어 개혁과 그 후

이후 1990년을 기점으로 커뮤니티케어는 그 개념과 쓰임이 현저하게 변화하였다. 1990년 이전에는 사회서비스의 지향성을 지칭하는 용어였으나, 1990년 국민보건서비스와 커뮤니티케어법(National Health Service and Community Care Act)의 제정으로 사회서비스의 집행체계 및 내용 전반을 지칭하는 용어가 되었다(Kim and Lee, 2013). 커뮤니티케어법은 그리피스의 권고를 일부 수용하였는데, 이에 따라 돌봄 서비스 제공에 있어 중앙정부의 책임이 축소되고 지방정부에 전가되었다. 또 서비스 구매자와 공급자 간 분리로 말미암아 보건·복지 서비스 제공에 있어 시장질서를 확대하려는 시도가 포착되었다(Kong, 2015).

특히, 사례관리(care/case management)<sup>4)</sup>를 개혁의 핵심 기제로 삼아 비용의 통제와 함께 서비스를 효과적으로 배치하는 주요 수단으로 강조했다(Chon, 2012). 법률에는 지방정부가 먼저 나서서 지역사회 서비스가 필요한 사람들을 발굴 및 평가해야 한다고 명시되어 있었고(Ellison and Pierson, 1998), 이에 따라 복지사각지대에 위치

4) 사례관리는 본래 미국에서 널리 활용된 개념으로 주로 케이스매니지먼트라 불리었다. 그러나 영국에 전달되는 과정에서 케이스가 대상자를 비하하는 느낌을 줄 수 있다는 판단에 따라 케어매니지먼트를 공식어로 사용하였다. 그러다 2005년에 이르러 케이스매니지먼트를 중증 상태의 이차 진료 서비스 대상자에 국한하여 사용하면서 두 개념 모두 함께 쓰이게 되었다(Chon, 2012). 본 연구에서는 혼란을 줄이고자 모두 사례관리로 통일하였다.

한 돌봄대상자를 발굴할 수 있었다. 또한 다양한 욕구를 가진 다양한 사람들이 평가 되고, 욕구 충족을 위한 공통 프레임워크가 제공되었다(McDonald, 1999).

1996년에는 직접지불법(Community Care (Direct Payment) Act)의 제정으로 지방 정부가 돌봄 당사자에게 현금 지급을 직접 할 수 있는 권한이 부여되었고, 이후 2000 년대에 이르러 서비스 이용자의 선택을 촉진하고 자기 주도적 지원을 위한 방안으로 써 직접지불이 강조되었다(Park, 2015). 1997년부터 2010년까지 약 13년간은 신노동 당 집권 하에서 사회서비스 현금지급, 돌봄표준법, 개인예산제(개인화 정책) 등 새로운 제도들이 도입되었다(Kim, 2019).

하지만 2010년대 이후 출범한 보수당-자민당 연립정부가 공공재정의 긴축을 추진 하면서 재정 압박이 심해졌고, 이에 대상자의 폭이 줄어드는 상황에 직면한 상태다 (Hong, 2015). 그럼에도 커뮤니티케어는 자기 역량 강화와 지역사회 개선이라는 큰 아젠다를 선포했다는 점에서 의의를 갖는다고 할 수 있다(Park, 2018).

#### 4) 통합돌봄 개념의 대두

한편, 1980년대 들어 돌봄 시스템 전반에 대한 개혁 필요성이 대두되었고 통합돌봄(integrated care)이라는 개념이 등장했다(Hollander and Pallan, 1995). 탈시설로 대표되는 커뮤니티케어는 재정 부담 완화의 해결책이 되지 못한다는 다수의 연구에 따라 행정 비용 및 중복 비용의 발생을 줄이기 위한 통합 관리 프로세스가 등장한 것이다(Johri, Beland and Berman, 2003). 뿐만 아니라 신자유주의에 기반하여 국가의 책임을 최소화하려는 대처 정부의 정책 기조와 함께 의료와 사회 시스템 간 통합이 매우 적극적으로 진행되었다(Park, 2015).

그러나 통합돌봄이 새롭게 등장한 개념은 아니다. 이전에도 사회서비스와 의료서비스의 통합을 위한 움직임은 빈번하게 포착되었다. 1960년대에는 시범보고서를 기반으로 사회서비스국(SSD)과 의료 전문가 간 다학제적 협업을 권고한 바 있다. 가령 사회서비스국이 정신질환자를 위한 서비스를 기획하고 운영하는 데 있어 정신과 의사의 전문적인 조언을 받아야 한다는 식이다. 1970년대에는 더욱 본격적으로 파트너십에 관한 논의가 오갔다(Min, 2021). 1976년과 1977년, 보건사회보장부(Department of Health and Social Security)의 통합돌봄 기획 보고서를 통해 사회와 의료서비스 시스템의 재정을 통합하여 운용할 것을 제안했으나, 명확하지 않은 통합 재정 운용 방식과 경기 불황으로 인하여 실패로 돌아갔다(Park, 2015).

전술하였듯 1980년대에 이르러 통합돌봄에 관한 논의는 본격화되었다. 효과적인

통합 재정 운용과 사례관리가 통합돌봄의 주요한 기제로 등장하면서 돌봄 서비스 제공의 빈틈을 메우고자 하였다. 특히 사례관리는 제도적·재정적 수준의 사회, 의료서비스 통합이 어려운 상황에서 서비스 제공인력을 통해 사회서비스와 의료서비스를 통합적으로 제공한다는 점에서 그 중요성을 인정받았다(Seok, 2019). 수급자로 하여금 제도와 재정적 수준의 통합에 상관없이 통합된 서비스를 제공받게 된 것이다.

그러나 여전히 사회서비스와 의료서비스의 통합은 이루어지지 않았다. 오히려 보수당 정권 하에서 국가 돌봄 정책이 의료서비스 시스템을 중심으로 고착화되면서 갈등이 심화되었다(Park, 2015). 그렇게 보수당의 통합돌봄 정책은 실패로 돌아갔다. 이후 정권을 잡은 신노동당 정부는 보수당의 정책 실패를 언급하며 “국민들이 의존할 수 있도록 NHS를 현대화하는 방안의 하나로 형평성과 파트너십에 기반하여 효율성과 서비스 질을 담보하는 통합돌봄 시스템”을 구축하겠다는 포부를 밝혔으나 이 역시 실패하였다(Park, 2015).

#### 5) 사람을 중심으로 하는 돌봄

2000년대 들어 유럽을 중심으로 통합돌봄의 중요성은 더욱 강조되었다. 이 역시 모호한 개념으로 어디에 방점을 두느냐에 따라 다양한 해석이 가능하지만, 대개 사회서비스와 의료서비스 제공 연계를 위하여 설계된 자원, 관리, 조직, 서비스 전달체계 등에 대한 일관성 있는 모델 구축을 뜻했다(Gröne and Garcia-Barbero, 2001; Kodner and Spreuwenberg, 2002). 그러나 통합돌봄을 돌봄서비스의 통합이나 전달체계의 집합으로 해석하는 기계론적인 정의는 돌봄대상자로 하여금 적절한 돌봄이 제공되었는가에 대한 논의를 불가능케 하였고, 이러한 문제의식에 기반하여 대상자의 다차원적인 욕구에 맞춰 서비스가 설계 및 통합되는 단계별 서비스 제공방식이 강조되었다(WHO Europe, 2016). 다시 말해 사람이 중심이 되는(people-centered) 돌봄이 강조된 것이다(WHO Europe, 2016).

2012년 영국에서도 사회와 의료서비스의 통합이 보건의료 비용에 대한 부담은 줄이되 돌봄대상자의 삶의 질은 높일 수 있다는 논의가 팽배해졌다(Lee and Hong, 2021). 이에 따라 보건과 사회복지법(Health and Social Care Act)이 제정되었고, 2013년 본격적으로 의료 및 사회서비스 통합 제공을 위한 논의가 진행되었다(Lee *et al.*, 2019). 다양한 기구가 참여한 가운데 의료와 사회서비스 통합을 위한 예산(Better Care Fund)이 배정되었고, 2018년 통합돌봄의 성공적인 실현을 위하여 보건부와 사회보장부를 통합한 보건사회부가 새롭게 출범하였다(Lee *et al.*, 2019). 2014년에는



NHS에서 서비스 제공 틀을 개혁하는 취지의 비전이 발표되었고, 이후 2019년, 5년 장기플랜이 발표되면서 선도사업 지역을 넘어선 모든 지역에서의 통합돌봄 시스템 확장이 예고되었다(Lee and Hong, 2021). 특히 3차 통합(triple integration)을 눈여겨 볼만 한데, 여기에는 1차돌봄과 전문돌봄(primary and specialist care), 신체 및 정신건강서비스(physical and mental health services), 건강과 사회적 돌봄(health with social care)이 포함된다(NHS England, 2019). 이상의 논의를 정리하면 Table 1과 같다.

<Table 1> The Changes in the Meaning of Community Care and Integrated Care in England

Era	Community Care	Integrated Care
1950s	An alternative to the long-term hospital care for the people with mental illness	-
1960s	Local government-led care services, Care in the community	Multidisciplinary care
1970s	Interpersonal care services provided by Social Service Department(SSD)	Partnership-based care
1980s	Care by informal sector such as family, friend, community and voluntary bodies	Integrated care through care management
1990s	Decentralized care services based on the mixed economy of welfare	Integrated care through managed care
2000s	The self directed support(direct payments) based on service user	People-centered care
After 2010s	Empowerment and development of the community	Triple integration

Source: Kim and Lee, 2013; Kong, 2015; WHO Europe, 2016; Park, 2018; Lee et al., 2019; Min, 2021; Lee and Hong, 2021의 자료를 재구성

## 2. 한국의 지역사회 통합돌봄

본 장에서는 영국 사례를 바탕으로 커뮤니티케어와 통합돌봄의 한국적 용례를 점검하고자 한다. 이를 위해 지역사회 통합돌봄의 정책 내용과 제도적 논리에 천착하여 정책의 도입 배경과 선도사업 현황을 점검하였다.

### 1) 지역사회 통합돌봄 체계로의 개편

지역사회 통합돌봄은 지난 몇 년간 취약계층 돌봄과 관련된 정책적, 학술적 논의에서 핵심 이슈가 되어왔다. 빠르게 진행되는 고령화와 인구구조 변동에 맞서 사회보장

제도의 지속가능성 확보가 국가적 도전과제로 부상하였기 때문이다. 이에 보건복지부는 2018년 1월 ‘모두가 어울려 살기 위한 지역사회 포용 확대’ 계획을 밝혔고, 같은 해 11월 ‘지역사회 통합 돌봄 기본계획’을 발표하면서 지역사회를 기반으로 한 돌봄 체계 개편을 선언했다(Ministry of Health and Welfare, 2018). 보건복지부가 정의하는 지역사회 통합돌봄은 노인, 장애인 등 취약계층의 지역사회 정주를 보장하면서 연계된 의료 및 사회서비스를 통합전달체계를 통해 제공하는 대상자 중심의 돌봄 정책이다. 나아가 공공-민간의 비체계적 네트워크를 지역 중심의 네트워크로 정비함으로써 지방분권, 복지분권의 기반을 조성하고 전달체계 전반의 혁신을 추동하는 과정이다(Park, Lee, Im, You, Kim, Kim and Chon, 2018).

한편으로는 돌봄 수요의 증가와 재정 압박이 동반되는 상황에서 지속가능한 돌봄 서비스 제공을 위해 정부가 부담하는 재정 이외의 자원을 활용하거나, 기존의 서비스를 효율적으로 연계하는 방식으로도 볼 수 있다(Welsh Assembly Government, 2011; Kim, 2019). 이러한 개념적 정의에 맞추어 정책을 독해하자면, 가족과 지역사회라는 새로운 자원 풀을 바탕으로 돌봄이 진행되는 체계를 지역사회돌봄 (community-based care)으로 이해할 수 있다. 반면, 기존 서비스를 통합하여 대상자 중심의 효율적인 체계 개편을 시도하면서 돌봄의 효율성을 극대화하려는 방식을 통합돌봄(integrated care)의 개념으로 이해할 수 있다. 이에 지역사회돌봄의 관점에서는 선제적 대상자 발굴 및 지역사회 서비스 확충을 통한 보다 적극적인 지역사회 기반 마련이 요구되고, 통합돌봄의 관점에서는 의료 및 사회서비스 연계를 전제로 한 통합전달체계 개편이 요구된다. 한편 두 개념은 인간의 존엄성을 보장하고 정부의 재정 부담 완화를 통해 지속가능성을 도모한다는 점에서 공통분모를 갖는다.

## 2) 선도사업의 주요 내용

기본 계획 발표 이후 정부는 2019년 6월부터 16개 기초지방자치단체<sup>5)</sup>를 대상으로 지역사회 통합돌봄 선도사업을 실시하면서 지역 실정에 맞는 인프라를 확충하고자 하였다. 선도사업은 2025년 지역사회 통합돌봄 제공기반 구축, 2026년 전국단위의 보편적 실행을 목표로 전개되었으며, 정부가 제시하는 기본 모델을 바탕으로 지역의 고유성을 살린 지역 중심 모델 구축을 기본 원칙으로 하였다(Ministry of Health and

5) (노인 대상) 광주 서구, 경기 부천시, 충남 천안시, 전북 전주시, 경남 김해시/ (장애인 대상) 대구 남구, 제주 제주시/ (정신질환자 대상) 경기 화성시/ (추가 사업: 노인 대상) 부산 북구, 부산 부산진구, 경기도 안산시, 경기도 남양주시, 충북 진천군, 충남 청양군, 전남 순천시, 제주 서귀포시

Welfare, 2020). 이는 중앙정부 주도의 일률적이고 폐쇄적인 돌봄이 아닌 지역사회의 주민, 자산, 조직에 기초한 지역 주도 돌봄서비스를 제공한다는 점에서 의의를 가진다(Kwon, 2019). 나아가 지역사회돌봄의 기본 원칙인 현장성을 담보하여 유연한 정책 집행을 가능케 한다는 점에서 그 중요성을 인정받고 있다.

사업의 4대 핵심요소로는 주거, 건강의료, 요양돌봄, 서비스 연계가 제시되었다. 이는 크게 지역사회 인프라 구축과 서비스 확충, 그리고 통합전달체계 개편으로 구분할 수 있다. 우선 주거 인프라 확충을 위하여 ‘케어안심주택’을 마련하고 주택개조 및 도시재생 뉴딜사업을 계획하였다. 지역사회 통합돌봄에서 주거가 가지는 비중은 매우 큰데, 병원이나 요양 시설에 입소하지 않고 지역에서 계속 살아가기 위해서는 살아갈 터전이 최우선으로 갖춰져야 하기 때문이다. 또 주민건강센터와 종합재가센터를 설치하고 방문의료서비스를 확충하는 등 재가서비스의 규모를 확대하면서 지역사회 기반 서비스의 품질 제고를 기대하였다. 이를 통해 탈시설 이후에도 지역사회를 터전 삼아 살아갈 수 있는 인프라를 구축하고자 하였다.

선도사업 실시 지자체는 지역사회 인프라 확충과 동시에 돌봄의 통합전달을 위한 케어안내창구와 지역케어회의 운영을 기본원칙으로 하였다. 케어안내창구는 읍·면·동 단위의 돌봄 제공기반으로써 대상자와 가장 먼저 직접적으로 접촉하는 최일선 창구다. 따라서 대상자를 적극적으로 발굴하고, 돌봄 욕구를 가장 빠르게 포착해야 하는 의무를 가진다. 대상자 선제적 발굴의 중요성은 1990년대 영국에서부터 강조되었는데, 복지 사각지대를 해소하고 서비스의 효율성을 제고하는 주요 수단으로 인정받았다. 케어안내창구에서는 동시에 대상자에게 적합한 사업을 연계하고 포괄적인 상담을 진행한다. 그러나 만약 복합적인 욕구를 가진 대상자가 나타난다면 이를 지역케어회의에 의뢰 및 연계해야 한다. 지역케어회의는 시·군·구 단위의 돌봄 제공기반으로 관계 기관과의 협력과 함께 개별 사례에 대한 다기관적이고 통합적인 접근을 담당한다(박세경 외, 2018). 이를 통해 복합적 욕구를 가진 대상자에 대한 종합적이고 총체적인 욕구 사정과 심층 사례관리, 그리고 서비스 연계가 가능하게 되었다.

### 3) 선도사업 추진 결과

선도사업 추진 성과는 Ministry of Health and Welfare and National Health Insurance Service의 보도자료(2021), Gyeonggi Welfare Foundation의 정책보고서(2021)를 통해 일부 살펴볼 수 있는데, 전국 단위 선도사업의 경우 2021년 8월 기준 총 23,422명을 대상으로 기본욕구조사가 시행되었고 그 중 92.2%인 21,585명이 통합돌봄 서비스를

제공받은 것으로 나타났다. 사례관리 신청 경로로는 지방자치단체 59%, 국민건강보험공단 14%, 본인 및 가족 12%로 지자체 주도 대상자 발굴이 73%에 달해 적극적인 대상자 발굴이 이어지고 있는 것으로 확인되었다. 제공 서비스는 주거, 보건의료, 일상생활지원, 요양서비스로 지자체당 평균 36.4개의 서비스를 제공·연계하였다.

선도사업 대상자에 대한 설문조사 결과에서도 유의미한 결과가 드러났는데, 서비스 만족도가 노인 85점, 정신질환자 83점, 장애인 72점으로 확인되어 전반적으로 높은 만족도를 보였다. 그러나 상대적으로 낮은 만족도를 보이는 장애인에 대한 대책 강구가 필요하며 관련 서비스 확대의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 장애인의 노화와 노인의 장애화 관점에서 노인과 장애인의 연계를 고려하여 장애인 서비스 확대를 도모해야 한다. 전체 서비스 중에서는 일상생활지원 서비스에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다. 대상자의 주관적 삶의 질은 노인의 경우 4.59점에서 5.11점으로 0.52점 향상되었고, 장애인의 경우 3.11점에서 3.25점으로 미세한 향상을 보였다. 다만 10점 척도라는 점에서 앞으로 나아가야 할 길이 멀다고 할 수 있다.

경기도의 경우 이용자 중 70%가 기존 돌봄서비스를 이용한 경험이 없는 것으로 나타나 새로운 이용자 발굴의 효과가 나타났다(Hwang, Joo and Choi, 2021). 뿐만 아니라 지역사회 통합돌봄 사업의 경우 돌봄대상자에 대한 특정한 소득 기준이 마련되지 않기 때문에 서비스 이용자의 접근성이 매우 높은 것으로 확인되었다. 서비스는 식사·식품지원(58.7%), 질병예방 및 건강관리(50.9%), 주거환경개선(35.8%), 활동이동지원(23.4%), 정서발달 치유지원(23.4%) 순으로 많이 이용되었으며, 전국 단위 조사와 마찬가지로 일상생활을 영위하기 위한 기본 서비스 제공의 중요성이 높은 것으로 드러났다. 또한 신체적 건강 뿐 아니라 정신적 건강을 위한 서비스가 적극 개발되어야 하며 돌봄대상자의 사회적 활동을 위한 기반 마련이 필요한 것으로 나타났다.

그러나 여전히 사회적 아젠다 설정은 미흡하며, 정책대상자나 지역사회 기관의 서비스제공자 대다수가 정책 내용을 인지하지 못하는 상황인 것으로 드러났다(Son *et al.*, 2020). 오히려 기존의 서비스를 재조직화하는 것이 아니냐는 비판과 함께 의료계의 참여를 촉진하는 대책이 드러나지 않아 실효성이 낮다는 주장도 제기되었다(Kwon, 2019; Oh, 2019). 선도사업 실시와 함께 정부 차원에서는 「지역사회통합돌봄법안<sup>6)</sup>」 발의를 시작으로 법적 근거 마련을 위한 시도가 이어지기도 하였으나 정책 관련 교육과 홍보가 더욱 절실한 실정이다.

6) 2020년 11월 더불어민주당 정춘숙 의원이 대표 발의하였다.

### III. 학술문헌 텍스트 분석

#### 1. 연구방법

텍스트 데이터에 대한 빅데이터 분석은 크게 내용분석과 구조분석으로 구분할 수 있다. 텍스트마이닝은 내용분석에 해당되며, 네트워크 분석은 구조분석에 해당된다 (Jun and Kang, 2019). 본 연구는 두 분석 기법을 모두 활용하였으며, 소프트웨어 넷 마이너(NetMiner)를 사용하여 분석을 진행하였다.

##### 1) 데이터 수집 및 전처리

텍스트 데이터는 지역사회 통합돌봄을 주제로 한 학술논문의 국문 초록으로, 2018년 1월부터 2022년 4월까지 약 5년간 발간된 논문 162건을 포함한다. 초록 전문은 KCI 데이터베이스(www.kci.go.kr)에서 수집하였고, 보건복지부 커뮤니티케어추진단 발족 연도인 2018년을 검색 시작 연도로 설정하였다. 구체적으로 논문의 제목, 초록, 주제어 중 ‘지역사회통합돌봄’, ‘커뮤니티케어’, ‘통합돌봄’ 키워드를 포함하는 문헌을 검색하였고, 총 378건의 문헌이 수집되었다. 선명한 결과를 위하여 지역사회 통합돌봄 주제와 직접적인 연관이 없는 문헌을 삭제하였고, 목회적 돌봄, 아동 돌봄 등에 관한 논문이 삭제되었다. 연구 주제와 직접적인 관련이 있지만 국문 초록이 부재한 경우도 선별 과정에서 제외하였다. 위 기준에 의거, 총 162건의 문헌 데이터가 수집되었고, 결과적으로 사회학, 사회복지학, 보건학, 주거학 등 다양한 학문 분야를 아우르는 논문 초록이 수집되었다.

추출된 162건의 초록은 텍스트 전처리 과정을 거쳤다. ‘장기요양’, ‘지역사회통합돌봄’, ‘케어매니지먼트’ 등 관용적으로 사용되거나 법률 및 정부사업명 등의 고유 명칭은 하나의 키워드로 정의하였고, 주제와 직접적으로 관련이 없는 불필요한 키워드는 삭제하였다. 예를 들어 ‘반면’, ‘자료’, ‘로지스틱’과 같은 키워드가 제거되었다. 서로 다르게 표기되어 있으나 유사한 의미를 지닌 것으로 간주되는 단어는 하나로 묶어 사용하였고, 이를 유의어라 칭하였다. ‘지역사회 통합돌봄’과 ‘지역 사회 통합 돌봄’ 등은 ‘지역사회통합돌봄’으로 통일하였고, ‘선도사업’과 ‘시범사업’은 ‘선도사업’을 대표어로 선정하여 1개 키워드로 취급하였다. 이를 통해 키워드 간 왜곡을 최소화하여 신뢰도와 타당도를 확보하고자 하였고, 결과적으로 총 1771개의 명사를 추출하였다. 전처리 작업 예시는 Table 2와 같다.

&lt;Table 2&gt; Examples of Data Preprocessing

Dictionary	Examples
Synonyms	Local government, Local authority → Local government Priority project, Pilot project → Priority project
Exclusion Terms	However, data, logistics, measure etc.
Defined Terms	Long-term care, Community-based integrated care, Blind spot, Care management, De-institutionalization etc.

## 2) 텍스트마이닝(Text Mining)

텍스트마이닝은 텍스트라는 비정형 데이터를 정량화하는 빅데이터 분석기법으로, 방대한 양의 텍스트 데이터를 행태소 단위로 구분하여 단어의 출현 빈도와 분포 경향을 추출하여 분석을 진행한다(Jeong, Lee and Choi, 2018). 본 연구는 학술문헌 데이터를 대상으로 빈도 분석을 실시하였고, 이후 워드클라우드 분석을 활용하여 시각화하였다. 빈도 분석을 통해 주요 키워드를 파악한 뒤 토픽모델링을 진행하였다. 토픽 모델링은 방대한 텍스트 데이터 집합 내 서로 연관성을 갖는 키워드를 군집화 하는 기법으로, 본 연구는 그 중 가장 활용도가 높은 Blei, Ng and Jordan(2003)의 LDA(Latent Dirichlet Allocation) 모델을 사용하였다. 토픽의 개수는 실루엣 계수<sup>7)</sup>에 근거하여 4개로 설정하였고, 각 토픽에 속하는 단어를 10개씩 추출하였다.

## 3) 의미연결망 분석(Semantic Network Analysis)

의미연결망 분석이란 사회연결망 분석(social network analysis)을 응용한 분석 방식으로써, 텍스트를 구성하는 단어들 사이의 관계를 분석하여 의미를 도출해내는 기법이다(Wassermann and Faust, 1994). 연결망은 키워드인 노드(node)와 동시출현관계인 엣지(edge)로 구성되어 있다. 앞서 도출된 1771개의 분석 키워드 중 10회 이상 동시 출현하는 키워드에 한정하여 단어-단어 1-mode 네트워크를 구축하였고, 이를 기반으로 중심성 분석과 커뮤니티 분석을 진행하였다.

중심성은 네트워크 내 키워드의 중심적인 정도를 나타내는 지표로서, 가장 기본적인 척도로 Freeman(1979)의 연결정도 중심성(degree centrality), 근접 중심성(closeness centrality), 매개 중심성(betweenness centrality)을 꼽는다. 연결정도 중심

7) 실루엣 계수(Silhouette Coefficient)는 데이터와 주위 데이터 간의 거리 계산을 통해 값을 구하며, 군집 안에 있는 데이터들이 잘 모여 있는지, 군집끼리는 서로 잘 구분되는지 클러스터링을 평가하는 척도로 활용된다. 실루엣 계수의 평균값이 1에 가까울수록 군집화가 잘 되었다고 할 수 있고, 0.5보다 크면 군집 결과가 타당한 것으로 판단한다(Kim, 2021).

성은 네트워크 내에서 노드가 다른 노드에 연결되어 있는 정도를 의미하며, 많은 연결 관계를 가질수록 더욱 큰 자율성과 권력을 가진다는 생각에 근거한다(Lee, 2012). 그러나 연결정도 중심성은 노드와 인접한 연결관계만을 고려한다는 비판을 받는다(Kwak, 2017). 따라서 네트워크 전체의 연결을 확인하기 위해 근접 중심성을 사용한다. 이는 네트워크 내의 간접적인 연결까지 고려하여 한 노드가 다른 노드와 얼마나 가까이 있는지 측정한다. 한편, 매개 역할을 중심으로 간주하는 경우에는 매개 중심성 지표를 사용한다. 매개 중심성은 직접 연결되지 않은 노드 간 관계를 증대하는 정도를 나타내며 전체적인 연구 흐름을 통제하는 데 큰 영향을 미친다(Kwak, 2017).

커뮤니티 분석은 네트워크 내 하위집단을 찾아내는 분석 기법으로, 서로 밀도 높게 연결되어있는 키워드 간 클러스터링을 진행한다. 이는 키워드의 유사성에 따라 군집화하는 것이 아니라 키워드 간 연결에 집중하여 밀도 높게 연결된 키워드끼리 커뮤니티를 구성한다는 점에서 토픽모델링과 차이를 보인다. 본 연구는 CNM 알고리즘에 기반하여 커뮤니티 구조를 찾았다. 이는 커뮤니티 구조의 모듈성<sup>8)</sup>을 최대화하는 하위그룹을 찾는데 용이하다는 점에서 그 활용도가 높다(Wakita and Tsurumi, 2007).

## 2. 키워드 빈도분석 및 토픽모델링 결과

<Table 3> Results of Term Frequency Analysis

No.	Key word	Freq	No.	Key word	Freq	No.	Key word	Freq	No.	Key word	Freq
1	the elderly	456	11	system	165	21	the disabled	96	31	operate	77
2	service	436	12	welfare	150	21	linkage	96	32	care service	76
3	care	363	13	integrate	126	21	project	96	33	environment	71
4	community care	263	14	dwelling	109	24	target	90	33	community-based integrated care	71
5	local community	236	15	medical	108	25	health	87	33	demand	71
6	local area	201	16	living	103	26	activity	84	33	perform	71
7	support	190	16	purpose	103	27	use	83	37	base	69
8	policy	186	18	fitness	102	28	life	82	37	management	69
9	society	183	19	scheme	101	28	residence	82	39	government	68
10	offer	169	20	institution	97	30	plan	78	40	long-term care	65

8) 모듈성(Modularity)은 클러스터링의 품질을 측정하는 정량적 척도로서, 그룹 내 연결고리가 그룹 간 연결보다 많을 때 높은 값을 보인다. 모듈성이 1에 가까울수록 군집화가 잘 되었다고 판단한다(Wakita and Tsurumi, 2007).

키워드 빈도분석 결과, 전체 문헌에서 가장 많이 등장한 키워드는 ‘노인’, ‘서비스’, ‘돌봄’으로 각각 456회, 436회, 363회의 출현 빈도를 보였다. 이는 대다수의 연구가 노인 돌봄 혹은 돌봄서비스에 집중되어 있음을 나타낸다. 뒤따르는 ‘사회(183회)’, ‘복지(150회)’, ‘주거(109회)’, ‘의료(108회)’를 통해 돌봄서비스의 종류에 관한 논의가 주를 이룬다는 것을 다시금 확인할 수 있다. 노인에 비해 ‘장애인(96회)’의 빈도가 낮은 것도 눈여겨 볼만하다. 이는 돌봄대상자 간 논의 규모의 확연한 차이를 드러내는 것으로 연구 대부분이 노인에 편중되어 있음을 암시한다. 현재 진행되고 있는 1단계 선도사업이 노인에 집중된 양상을 보이는 것도 이와 같은 연구 결과를 뒷받침한다. 고령화에 따른 사회보장제도의 지속가능성 확보가 정책의 도입 배경에 자리하기 때문에 정책담론과 마찬가지로 학술담론에서도 노인의 빈도가 높게 나타나는 것이다.

이 외에도 ‘커뮤니티케어(263회)’, ‘지역사회(201회)’, ‘지역(201회)’이 상위 출현 단어에 포함되었고, ‘제공(169회)’, ‘체계(165회)’, ‘통합(126회)’ 등 통합체계 및 제공방안에 대한 키워드가 상위에 포함되었다. 반면 ‘가족’, ‘이웃’, ‘민간’ 등 비공식 부문과 민간 부문의 키워드는 거의 다뤄지지 않은 것으로 나타났다. 주로 등장하는 키워드들을 시각화한 결과는 아래 Figure 1과 같다. 본 연구에서는 4회 이상 등장한 단어 582건을 기반으로 워드 클라우드를 생성하였다.



[Figure 1] Word Cloud

그러나 빈도분석만으로는 키워드 간 맥락을 파악할 수 없기 때문에 추가적으로 토픽모델링을 실시하였다. 토픽모델링을 통해 도출된 네 가지 주제는 ‘토픽1: 커뮤니티케어 통합 및 연계’, ‘토픽2: 지역사회 계속 거주’, ‘토픽3: 일상생활 수행’, ‘토픽4: 노인 돌봄서비스’다.



&lt;Table 4&gt; Results of Topic Modeling

No.	Topic1: Community Care and Integration	Topic2: Aging in Place (AIP)	Topic3: Activities and Programs for Daily Life	Topic4: Care Services for Elderly
1	community care	support	local community	service
2	system	local community	activity	the elderly
3	local area	dwelling	society	care
4	policy	care	demand	offer
5	integrate	the disabled	environment	institution
6	welfare	the elderly	perform	use
7	community integrated care	target	living	long-term care
8	government	housing	community care	desire
9	linkage	family	daily life	care service
10	society	community	program	management

Silhouette Coefficient=0.847

각 토픽과 토픽별 상위 10개 키워드는 Table 4와 같다. 토픽1과 관련하여 나타난 주요 키워드는 ‘커뮤니티케어’, ‘체계’, ‘지역’, ‘정책’, ‘통합’, ‘복지’, ‘지역사회통합 돌봄’, ‘정부’, ‘연계’, ‘사회’다. ‘체계’와 ‘정책’, 그리고 ‘통합’, ‘연계’ 등을 미루어 볼 때 이는 통합전달체계 구축을 위한 정책 분석으로 해석할 수 있다. 이에 연구진은 첫 번째 주제를 ‘커뮤니티케어 통합 및 연계’로 설정하였다. 위 주제는 선도사업의 4대 핵심요소 중 서비스 연계와도 깊은 관련이 있다. 서비스 연계에서는 보건과 복지 간 칸막이를 제거하고, 민간과 정부의 협력을 통해 대상자 중심의 서비스를 연계하려는 노력, 그리고 이에 기반한 통합체계 마련이 요구되는데, ‘체계’, ‘지역’, ‘정책’, ‘통합’, ‘복지’, ‘정부’, ‘연계’, ‘사회’ 키워드 상에서 이러한 논의를 유추할 수 있다. 다만 민간이 드러나지 않는 것이 아쉽다. 그러나 ‘민간’ 키워드의 경우 빈도가 매우 적기에 토픽모델링에서 드러날 수 없다.

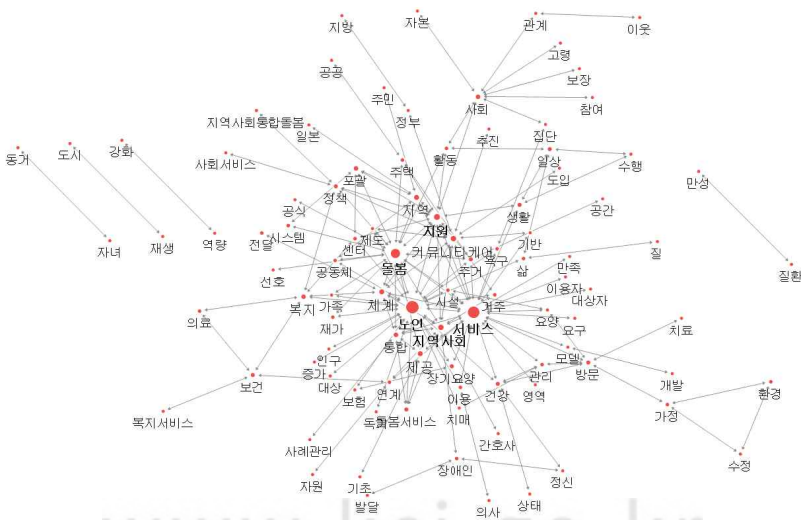
토픽2와 관련된 주요 키워드는 ‘지원’, ‘지역사회’, ‘주거’, ‘돌봄’, ‘장애인’, ‘노인’, ‘대상’, ‘주택’, ‘가족’, ‘공동체’다. ‘주거’와 ‘주택’이 두드러지고 ‘지원’, ‘지역사회’가 차례로 제시된다는 점에서 우선적으로 장애인과 노인을 대상으로 한 지역사회 주거 인프라 확충이라 판단하였다. 지역사회 통합돌봄에서 주거의 역할은 매우 큰데, 탈시설 이후 새로운 삶을 이어갈 터전으로써 주택의 역할이 강조되기 때문이다. 더 나아

가 ‘가족’, ‘공동체’라는 키워드를 통해 삶을 함께 지속할 사회적 관계와 돌봄을 담당하는 비공식 부문에 관한 논의가 확인되었다. 이는 곧 지역사회에서 계속 거주할 수 있는 방안에 대한 논의면서 동시에 지역사회에서 나이 들어감을 의미하기 때문에 해당 토픽을 지역사회 계속 거주(AIP)로 명명하였다.

토픽3과 관련하여 나타난 주요 키워드는 ‘지역사회’, ‘활동’, ‘요구’, ‘환경’, ‘수행’, ‘생활’, ‘커뮤니티케어’, ‘일상’, ‘프로그램’이다. 이는 지역사회 내에서의 일상생활 수행을 위한 활동서비스 및 환경 마련, 그리고 대상자의 요구에 맞춘 프로그램 구축을 위한 논의이기 때문에 일상생활 수행을 주제로 설정하였다. 이를 통해 선도사업 설문조사 결과와 마찬가지로 학술 담론 내에서도 일상생활의 중요성을 인식하여 하나의 주제를 형성하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

토픽4와 관련하여 나타난 주요 키워드는 ‘서비스’, ‘노인’, ‘돌봄’, ‘제공’, ‘시설’, ‘이용’, ‘장기요양’, ‘육구’, ‘돌봄서비스’, ‘관리’다. 토픽4는 가장 명료하게 주제 설정이 가능했는데, ‘노인’, ‘시설’, ‘장기요양’, ‘돌봄서비스’ 등의 키워드로 말미암아 노인 대상 돌봄 서비스에 관한 논의라 판단하였다. 이는 노인이 지역사회 통합돌봄에서 가장 중점적으로 논의되는 대상이며, 관련하여 탈시설과 재가 의료 제공을 위한 논의가 확대되어야 함을 상기시킨다. 이에 토픽4를 노인 돌봄 서비스라 이름 붙였다.

### 3. 의미연결망 분석 결과



[Figure 2] Semantic Network: Degree Centrality Analysis

Figure 2는 연결정도 중심성에 근거하여 의미연결망을 표현한 것이다. 키워드의 출현 빈도가 높고 다른 키워드와의 연결이 잦을수록 원의 크기가 커지게 표현되었다.

<Table 5> Results of Centrality Analysis

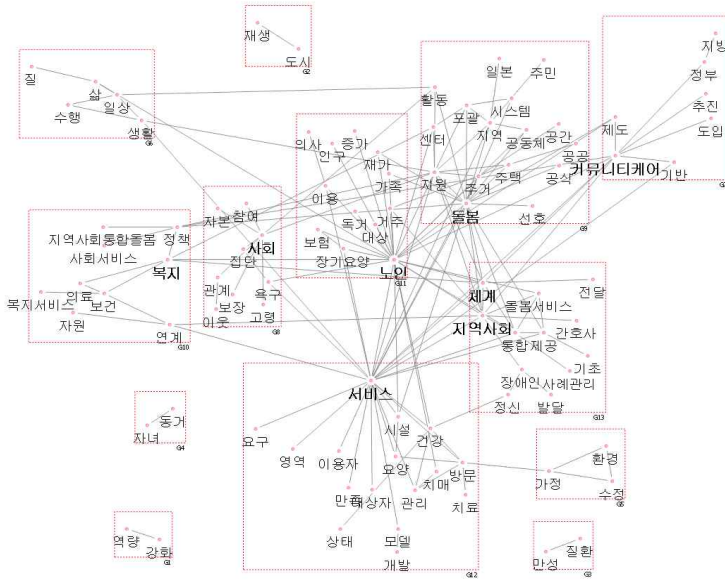
No.	Degree Centrality	Closeness Centrality	Betweenness Centrality			
1	the elderly	6.073	service	0.486	service	0.336
2	service	5.760	the elderly	0.466	the elderly	0.251
3	care	4.167	care	0.434	support	0.164
4	support	2.177	support	0.431	care	0.137
5	local community	1.875	local community	0.416	society	0.115
6	community care	1.667	system	0.405	community care	0.088
7	system	1.521	community care	0.379	local community	0.081
8	local area	1.490	integrate	0.379	visit	0.075
9	offer	1.438	dwelling	0.377	policy	0.046
10	welfare	1.250	fitness	0.362	fitness	0.044
11	integrate	1.219	institution	0.362	local area	0.041
12	society	1.094	local area	0.362	linkage	0.039
13	comprehensive	1.063	desire	0.357	welfare	0.038
14	dwelling	0.980	living	0.349	home	0.038
15	fitness	0.969	offer	0.348	system	0.032
16	health	0.948	use	0.346	life	0.025
17	policy	0.927	center	0.345	living	0.024
18	living	0.823	long-term care	0.345	integrate	0.023
19	care service	0.802	linkage	0.339	the disable	0.022
20	daily life	0.771	policy	0.339	health	0.022
21	visit	0.750	scheme	0.339	housing	0.021
22	long-term care	0.750	visit	0.338	offer	0.021
23	linkage	0.698	community	0.335	relation	0.019
24	management	0.688	welfare	0.333	model	0.019
25	residence	0.625	management	0.332	use	0.019
26	life	0.531	family	0.331	government	0.019
27	center	0.531	base	0.331	dwelling	0.019
28	medical	0.521	home-living	0.331	activity	0.015
29	use	0.521	convalescence	0.327	desire	0.014
30	housing	0.521	care service	0.325	daily life	0.005
31	home	0.510	activity	0.325	center	0.004
32	institution	0.510	residence	0.323	residence	0.003
33	activity	0.500	model	0.321	management	0.003
34	community	0.490	life	0.320	institution	0.003
35	the disabled	0.458	comprehensive	0.320	comprehensive	0.002
36	delivery	0.438	target	0.319	mental	0.002
37	system	0.427	satisfaction	0.319	long-term care	0.002
38	desire	0.417	area	0.319	community	0.002
39	environment	0.417	request	0.319	care service	0.002
40	home-living	0.406	user	0.319	group	0.002

전체 중심성 분석 결과는 위의 Table 5와 같다. 중심성 지수별 상위 키워드를 살펴 보면, 빈도분석과 마찬가지로 ‘노인’과 ‘서비스’가 연결정도 중심성, 근접 중심성, 매개 중심성 모두에서 높은 중심성을 보였다. 이외에 세 중심성 지수 상위 20위 안에 모두 포함된 키워드는 ‘돌봄’, ‘지원’, ‘지역사회’, ‘커뮤니티케어’, ‘체계’, ‘지역’, ‘통합’, ‘건강’, ‘정책’, ‘생활’로, 지역사회 통합돌봄 관련 연구에서 가장 중요하게 다뤄지는 키워드라고 볼 수 있다. 이는 실제로 보건복지부의 지역사회 통합돌봄 정의와 정확히 일치한다. “돌봄이 필요한 주민들이 살던 곳에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활의 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 정책”이라는 정의(Ministry of Health and Welfare, 2020, p.2) 속에서 해당 키워드를 모두 찾아볼 수 있다.

‘사회’, ‘보건’, ‘일상’, ‘주택’, ‘가정’, ‘장애인’ 키워드의 경우도 흥미롭다. 해당 키워드들은 연결정도 중심성과 매개 중심성은 상대적으로 높게 나타났으나, 근접 중심성이 매우 낮게 나타났다. 모든 키워드가 근접 중심성 상위 40개에 포함되지 못했다. 근접 중심성은 한 키워드가 네트워크 내에서 얼마나 중심에 위치하는지를 보여준다 (Lee, 2012). 따라서 연결정도 중심성이 높지만 근접 중심성은 낮은 경우 언급은 잦지만 네트워크의 주변부에 위치해 있다는 해석이 가능하다. 즉 ‘사회’를 비롯하여 ‘장애인’, ‘주택’, ‘일상’, ‘보건’ 등의 키워드는 학술담론에서 상대적으로 부차적인 위치를 점하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 일상서비스 확충의 중요성, 케어안심주택 확충 및 주택 개조, 장애인 대상 서비스 마련 방안 등 여러 측면에서 해당 키워드들의 중요성은 상당하다고 할 수 있다. 이에 따라 관련 논의의 확대가 요구된다.

또 다른 유의미한 키워드로는 ‘가족’, ‘가정’, ‘공동체’를 꼽을 수 있다. 빈도분석에서 등장하지 않았던 돌봄의 비공식 부문에 관한 키워드들이 중심성 분석에서 도출된 것은 매우 고무적이다. 이는 출현 빈도는 낮지만 네트워크 전역에서 영향력을 가지는 것이라고 해석할 수 있다. 지역사회 통합돌봄에 있어 비공식 부문은 역할도 매우 크다. 그들은 돌봄대상자의 보호자로서 돌봄의 주체로 자리하면서 동시에 돌봄대상자와 함께 삶을 꾸려나가는 존재이기 때문이다. 따라서 이 역시 관련된 논의의 양적 확대가 필요하다고 할 수 있다.

이상의 중심성 분석을 통해 학술 담론의 주요 키워드를 확인하였다. 나아가 키워드 간 연결 밀도를 토대로 커뮤니티를 구성하고 문맥적 의미를 추론하였다. 아래 Figure 3을 통해 학술영역에서 함께 등장하는 키워드의 구조를 확인할 수 있다.



[Figure 3] Semantic Network: Community Analysis

분석 결과 전체 키워드는 13개의 하위 주제를 가진 커뮤니티로 구분되었다. 우선 ‘노인(G11)’을 중심으로 ‘대상’, ‘장기요양’, ‘이용’, ‘거주’, ‘가족’, ‘재가’, ‘인구’, ‘증가’ 등 12개의 키워드가 하나의 하위그룹을 형성하는 것으로 나타났다. 키워드 간 연결을 살펴보면 ‘노인’-‘인구’, ‘노인’-‘증가’ 키워드가 연결되어 노인인구 증가에 따른 노인복지정책 전환에 관한 연구가 한 축을 차지하는 것으로 드러났다. 또한 ‘독거’-‘노인’, ‘가족’-‘거주’-‘노인’, ‘재가’-‘노인’의 연결로 말미암아 노인의 거주 형태와 동거인에 관한 논의가 확인되었고, ‘노인’-‘장기요양’-‘보험’이 연결되어 노인 장기요양보험이 지역사회 통합돌봄의 중요한 정책적·학술적 쟁점임을 확인할 수 있었다.

‘서비스(G12)’를 중심으로는 ‘건강’, ‘시설’, ‘모델’, ‘대상자’, ‘요구’ 등 16개의 키워드가 하나의 그룹을 형성했다. ‘서비스’는 ‘요양’, ‘건강’, ‘방문’, ‘시설’과 연결되어 돌봄서비스의 종류를 나타냈고, 다른 한편으로는 ‘영역’, ‘이용자’, ‘대상자’, ‘만족’, ‘모델’-‘개발’ 키워드와 연결되어 서비스 영역 및 이용자(대상자), 모델 개발, 서비스 만족도의 측면에서 논의가 이루어짐을 확인할 수 있었다. ‘서비스’는 그룹 내 연결 외에도 ‘연계’, ‘돌봄’, ‘사회’, ‘주거’ 등 타 그룹 간 높은 연결을 보이며 중심성이 가장 높은 키워드임을 증명했다.

이외에도 ‘돌봄(G9)’은 ‘지원’, ‘센터’, ‘포괄’, ‘공동체’, ‘주거’ 등과 연결되는 모습을 보여 주민 공동체의 역량 강화를 기반으로 한 돌봄 지원의 중요성을 피력하였고, ‘사회(G8)’는 ‘참여’, ‘자본’, ‘이웃’, ‘육구’ 등의 키워드와 그룹을 이루며 사회적 자본의 확충과 참여, 이웃이 참여하는 지역사회돌봄의 성격을 드러냈다. ‘커뮤니티케어(G7)’는 ‘제도’, ‘기반’, ‘정부’, ‘추진’ 등의 키워드와 그룹을 이루며 제도로서의 커뮤니티케어 분석 연구가 한 부분을 차지함을 상기시켰다. 또한 ‘복지(G10)’는 ‘연계’, ‘보건’, ‘의료’, ‘복지서비스’ 등과 연결을 보였고, 이를 토대로 보건·의료 및 복지서비스의 이용과 연계에 관한 논의를 확인할 수 있었다. ‘지역사회(G13)’는 ‘체계’, ‘돌봄서비스’, ‘통합’, ‘장애인’ 등 11개의 키워드가 하위그룹을 이루는 것으로 나타났다. 한편 여기서도 ‘장애인’은 오직 ‘지역사회’, ‘정신’, ‘발달’에만 연결을 보여 담론 내 중요도가 상대적으로 낮게 나타나는 것을 확인할 수 있었다.

이상의 분석을 통해 본 연구는 지역사회 통합돌봄에 관련한 학술 연구 담론과 정책 담론이 맥을 함께하는 것을 확인할 수 있었다. 논의는 크게 지역사회 인프라 구축 및 서비스 확충, 그리고 통합전달체계 개편으로 나뉘며 지역사회돌봄과 통합돌봄으로 구분되는 모양새를 보였고, 이에 따라 지역사회돌봄과 통합돌봄의 각 영역에서 실천성을 제고하기 위한 노력이 필요한 것으로 판단되었다.

뿐만 아니라 학술 담론 내에서 노인 돌봄이 차지하는 비중이 매우 큰 것으로 나타났다. 이는 노인 인구 증가에 따른 사회보장제도의 지속가능성 확보라는 정책 도입 배경과도 긴밀한 연관이 있다. 이 외에도 돌봄 서비스에 관한 논의가 큰 비중을 차지하였고, 일상생활 서비스가 하나의 토픽으로 등장하면서 그 중요성이 다시금 드러났다. 반면, 장애인 돌봄과 민간 영역에 관한 논의가 미흡한 것으로 나타나 관련 연구의 확대가 요구된다.

#### IV. 지역사회 통합돌봄 개념의 제안과 그 함의

이에 본 연구는 지역사회 통합돌봄 정책의 실천성 제고를 위하여 해당 개념을 지역사회 역할(in, by, of the community)과 통합 지점(육구, 지원주체 및 전달체계, 돌봄대상), 그리고 통합의 강도(연결, 협력, 완전 통합)라는 세 가지 축의 조합으로 접근하기를 제안한다. 이를 통해 지역사회 통합돌봄의 지형도를 그리고 현재 위치를 파악할 수 있다.

## 1. 지역사회 역할: 돌봄의 장소, 주체, 조직화

지역사회 돌봄(*community-based care*)은 크게 지역에서의 돌봄(*care in the community*), 지역사회에 의한 돌봄(*care by the community*), 지역사회의 돌봄(*care of the community*)으로 구분할 수 있으며, 이때 지역사회는 돌봄 서비스의 전달 장소(*in*), 돌봄의 주체(*by*), 돌봄의 조직화(*of*) 역할을 수행한다.

첫째, 지역사회에서의 돌봄(*care in the community*)에서 지역사회는 돌봄의 장소로써 자리한다. 지역사회에서의 돌봄은 공공 재원을 바탕으로 한 지역 기반의 소규모 시설 서비스 혹은 재가 서비스 전반을 의미하는데(Bulmer, 1987), 이는 지역사회와 물리적, 그리고 정서적으로 괴리된 시설 중심의 돌봄에서 탈피하여 지역사회 중심의 돌봄체계를 구축하자는 지향성을 담지한다. 즉, 돌봄의 장소를 시설에서 지역사회로 전환함으로써 본인이 살던 곳에서 사회적 관계와 존엄을 유지하며 나이 들어갈 환경을 마련하자는 의미다. 이에 따라 지역사회는 돌봄의 공간적 배경으로 자리하며, 지역사회를 기반으로 한 각종 서비스의 확충 및 발전이 요구된다. 주택개조나 케어안심 주택을 통한 주거 인프라 확충 등이 이에 포함된다. 한편 인프라 확충과 동시에 탈시설에 관한 사회적 아젠다 형성 역시 요구된다. 영국의 경우 시설 수용자가 지역사회로 이주하는데 굉장히 오랜 시간이 소요되었지만, 우리의 상황은 다소간 다르다(Hwang, 2020). 한국은 단기간 안에 탈시설과 지역사회 기반 마련이 동시에 추진되어야 하는 특수한 상황에 놓여있기 때문이다(Kim, 2018). 따라서 탈시설에 관한 사회적 아젠다 형성을 위한 교육과 홍보가 필수적이다.

둘째, 지역사회에 의한 돌봄(*care by the community*)에서 지역사회는 돌봄의 주체로 적극 등장한다. 지역사회에 의한 돌봄은 가족, 친구, 지역 봉사자 등 비공식 부문에 의해 전개되는 돌봄을 뜻한다(Bulmer, 1987). 다시 말해 지역사회 내 다양한 주체가 참여하는 돌봄으로, 돌봄 영역에 지역의 사회적 관계가 포함된다는 특징을 보인다. 돌봄대상자와 관계를 맺고 있는 가족, 친구, 이웃에 의해 돌봄이 이루어지므로 정서적 안정을 도모할 수 있고, 지역사회의 연대와 협력이 뒷받침된다는 점에서 지역사회 자생력에 기반한 돌봄을 기대할 수 있다. 다만, 가족에게 돌봄 부담이 과중된 한국의 상황을 고려할 때 이를 보완할 대책 마련이 요구된다. 뿐만 아니라 지역 간 격차를 줄이기 위한 공동체 육성 및 시민참여형 돌봄체계 구축에 관한 논의 역시 요구된다(Jo and Park, 2016; Seo, 2021). 공동체의 육성과 참여의 확대는 공동체의 역능화(*empowerment*)를 도모하면서 지역사회의 자생력과 상생력에 기반한 지속가능한 돌

봄을 가능케 한다는 점에서 그 중요성이 높다.

셋째, 중국에 지역사회는 돌봄을 조직하고 기획하는 역할을 수행하여야 한다. 지역사회의 욕구를 파악하고 가용한 자원과 재원을 동시에 고려하여 돌봄의 계획부터 수행, 그리고 평가까지 책임질 수 있는 기반을 마련해야 하는 것이다. 돌봄의 장소와 돌봄의 주체가 갖추어졌다 하더라도 자원 및 인력 마련이 뒷받침되지 않는 상황이라면 지역사회 통합돌봄은 제대로 시행될 수 없다. 따라서 현장의 욕구를 규합하여 어떤 서비스를 어떻게 조직하고 제공할지 기획할 필요성이 대두된다. 이에 지역사회의 돌봄(care of the community)을 개념 틀의 한 축으로 제안하는 바이다. 지역사회의 돌봄은 지역사회를 필두로 이루어지는 돌봄의 기획, 문제해결, 평가 과정 전반을 의미하며 이때 지역사회는 돌봄의 조직화(organizing)를 수행한다. 이에 따라 책임감 있는 지역사회의 역할이 요구된다. 이는 다시 말해 지방정부에 의해 기획되는 지역사회돌봄을 뜻하며 이를 위해서는 필수적으로 지방분권이 선행되어야 한다.

## 2. 통합의 지점: 욕구, 지원주체 및 전달체계, 돌봄대상

통합의 지점은 욕구, 지원주체 및 전달체계, 돌봄대상으로 구분할 수 있다.

첫째, 복합적 욕구에 대한 통합적인 접근, 다시 말해 서비스의 내용별 통합이 요구된다. 사회서비스와 의료서비스 간 통합 뿐만 아니라 대상자의 욕구에 맞는 총체적인 서비스 통합이 필요하며, 경제적 욕구와 건강에 대한 욕구 이외에도 심리 및 정서상의 욕구가 함께 통합되어야 한다. 이에 따라 욕구별로 분절되어있는 지원 내용을 종합화하고 정부의 지원체계를 일원화하려는 노력이 요구된다.

둘째, 지원주체 및 전달체계에 대한 연계가 필요하다. 정부기관인 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 간 연계와 더불어 정부기관과 민간조직 간 연계가 이루어져야 한다. 정부기관과 민간조직이라는 지원주체 층위 내에서의 연계와 지원층위 간 연계가 동시에 이루어져야 하는 것이다. 뿐만 아니라 진입점(entry point)의 통합 역시 강조된다. 효과적인 통합돌봄 시스템은 진입점을 통합하여 단일 진입점을 제공하는 경우가 많다(Johri *et al.*, 2003). 이는 돌봄대상자를 중심으로 한 보다 효율적이고 구체적인 욕구사정과 돌봄 서비스 제공이 가능하다는 점에서 의의를 가진다. 이에 따라 케어안내창구의 중요성이 더욱 강조되는 바이다. 한편 지원주체 및 전달체계의 연계는 곧 재원의 문제와 직결된다는 점에서 통합전달체계 구축을 통한 경제적 효과를 제고할 수 있다.

셋째, 돌봄대상자에 대한 통합 및 연계가 필요하다. 대상자 선정에 있어 ‘노인’,



‘장애인’ 등과 같은 대상별 접근을 지양하고 장애와 노화(aging)의 복합적 고충을 우선적으로 고려하며(Hwang and Kim, 2022), 공통적으로 드러나는 돌봄 욕구에 대한 연계 방안을 고민해야 한다. 노인 인구의 장애 유병률이 증가하고 동시에 고령 장애인의 인구가 늘어나는 현실에서 노인과 장애인은 다소간 공통된 욕구를 보이기 때문이다. 따라서 노인과 장애인의 지역사회 통합돌봄을 다룸에 있어 돌봄대상자 간 욕구에 따른 통합을 통해 이와 관련된 여러 서비스를 확충할 필요가 있다.

### 3. 통합의 강도: 연계, 협력, 완전 통합

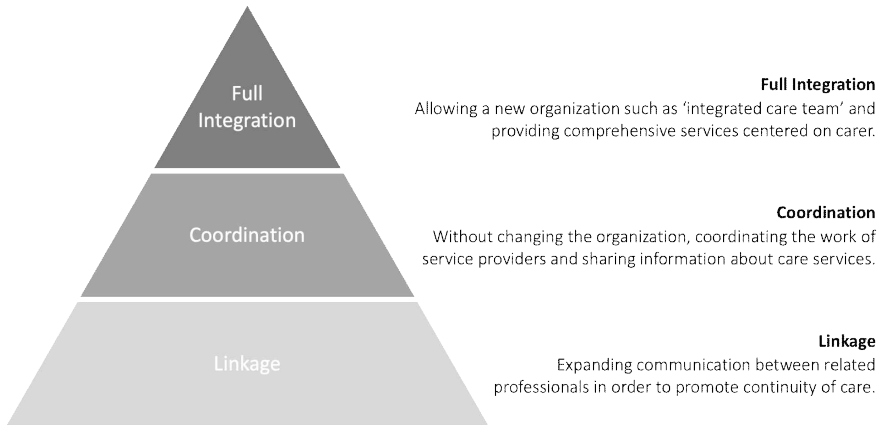
통합의 다른 한 축으로는 통합의 강도(intensity of integration)를 제시할 수 있다. 통합의 강도는 크게 세 단계로 구분할 수 있는데, 연계(linkage), 협력(coordination), 완전 통합(full integration)이 여기에 포함된다(Leutz, 1999).

첫째, 연계는 돌봄 대상자에게 적절한 서비스 제공이 이루어질 수 있도록 관련 전문가 간 의사소통을 확대하는 것을 뜻한다. 이는 기존의 조직 단위를 유지하기 때문에 책임 소재 역시 각 조직 단위에서 찾는다는 특징을 보인다(Shaw, Rosen and Rumbold, 2011). 또 의사소통의 확대라는 소극적인 차원의 연계를 보인다는 점에서 가장 낮은 단계의 통합이라고 할 수 있다. 1960년대 영국의 사례에서 전술하였듯이 정신질환자를 위한 서비스 개발에 있어 정신과 의사의 전문적인 조언을 받는 식의 연계가 이에 해당된다.

둘째, 협력은 연계보다 한 단계 앞선 차원의 통합으로 연계와 마찬가지로 기존의 조직 단위를 유지하지만 타 기관 간 활발한 정보 공유가 이루어진다는 점에서 연계와 차이를 보인다. 또한 서비스 제공 관련자들의 정보 공유와 협력을 도모하기 때문에 보다 적극적인 통합이며 이에 따라 돌봄 서비스 제공에 필요한 협력 네트워크 구축이 필수적이다.

셋째, 완전 통합은 공식적으로 모든 자원이 통합되고 특정 돌봄대상자의 욕구에 맞는 포괄적인 서비스 개발과 함께 새로운 조직 단위가 생성되는 것을 의미한다(Shaw *et al.*, 2011). 즉, 완전 통합 단계에서는 통합 돌봄팀이 신설되고 대상자를 중심으로 한 통합서비스가 제공된다. 그러나 전체적인 조직 통합은 복잡하고 장기적인 돌봄 욕구를 가진 사람을 대상으로 할 때 가장 효과적이다(Leutz, 1999). 따라서 대상자의 욕구에 맞는 적절한 통합이 수반될 수 있도록 통합의 강도에 대한 이해와 합의가 필요하다(Shaw *et al.*, 2011).

한편 연계, 협력, 완전 통합으로 이어지는 통합의 강도는 선택적인 연속성을 보이지 않는다는 점에서 주목할 만하다(Shaw *et al.*, 2011). 즉, 통합돌봄의 목표와 맥락에 따라 각기 다른 통합의 강도가 요구된다. 따라서 정확한 목표설정과 이에 맞는 통합 강도 설정이 필요하다.



Source: Leutz, 1999; Shaw et al., 2011.

[Figure 4] Intensity of Integration

#### 4. 결론 및 실천적 함의

본 연구는 지역사회 통합돌봄 개념의 모호성에서 기인하는 혼란을 지적하고, 장기적인 관점에서 정책적 실효성을 확보하고자 지역사회 통합돌봄 개념에 대한 재검토를 시도하였다. 이를 위해 정책의 기원인 영국 사례를 분석하여 개념의 변천 과정을 확인하였고, 이후 개념의 한국적 용례와 학술 담론의 논의 구조를 살펴며 한국 사회 내에서 지역사회 통합돌봄 관련 논의가 어떻게 묘사되고 형성되는지 확인하였다. 이상의 분석 결과를 바탕으로 본 연구는 지역사회 통합돌봄을 지역사회돌봄 (community-based care)과 통합돌봄(integrated care)이라는 두 분리된 개념으로 이해하기를 제안하며, 지역사회의 역할(in, by, of the community)과 통합의 지점(욕구, 지원주체 및 전달체계, 돌봄대상), 그리고 통합의 강도(연결, 협력, 완전 통합)라는 세 가지 개념적 이해의 축을 제시하였다. 이러한 일련의 과정을 통해 구체적이고 명확한 정책 쟁점을 설정하고 이에 기반한 확장된 논의의 장을 마련하고자 하였다.

개념 틀의 제시는 크게 두 가지 측면에서 실천적 유용성을 가진다. 첫째, 이는 지역사회 통합돌봄 정책의 현실적인 모니터링 지표로 활용 가능하다. 세 가지 축은 우리의 위치가 어디인지 파악할 수 있는 중요한 척도가 된다. 따라서 본 연구가 고안한 정책 지형도 내에서 현재 위치를 파악하고, 각 축에 기반하여 정책이 잘 수행되고 있는지, 미흡한 점은 무엇인지 평가할 수 있다. 다시 말해, 개념 틀을 통해 현 시점의 지역사회는 어떤 역할을

하는지 확인하고, 통합 지점의 현황과 쟁점을 살피며 통합의 강도를 측정할 수 있다.

둘째, 이는 정책이 나아가야 할 구체적인 방향성을 제시한다는 점에서 중요성이 높다. 현 정책과 학술 담론은 이론과 지향점이 불분명하고 오로지 문제 해결만을 위한 과정과 전략만이 강조된다는 특징을 보인다(Lee and Hwang, 2021). 따라서 지속가능한 돌봄을 위하여 선제적으로 정책의 명확한 목적과 지향점을 설정할 필요성이 있다. 이러한 측면에서 본 연구가 제시한 세 가지 개념적 이해의 축은 지역사회 통합돌봄의 목적과 지향성을 포괄한다. 지역사회의 역할은 지역사회 자생을 추구한다는 점에서 현장성을, 통합의 지점과 강도는 효율적인 정책 집행을 도모한다는 점에서 지속가능성의 지향점을 담지한다. 따라서 개념 틀에 입각한 정책 평가와 정책 수행을 통해 현장성과 지속가능성을 담보한 구체적인 실천전략을 마련할 수 있다. 이에 따라 본 연구는 지역사회 통합돌봄을 세 가지 축의 조합으로 접근하기를 제안한다. 이러한 접근이 현장성과 지속가능성을 갖춘 지역사회 통합돌봄 프로그램을 개발하는데 도움이 될 것이라 기대한다.

## 참고문헌

- Baldwin, Mark. 2000. *Care Management and Community Care: Social Work Discretion and the Construction of Policy*. Aldershot: Ashgate.
- BBC News. 1999. "The origins of community care." 1999.10.13.  
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/health/229517.stm>
- Blei, David M., Andrew Y. Ng, and Michael I. Jordan. 2003. "Latent Dirichlet Allocation." *Journal of machine Learning research* 3(Jan): 993-1022.
- Bulmer, Martin. 2015. *The Social Basis of Community Care*. London: Allen and Unwin.
- Chon, Yongho. 2012. "A Study on the Experience of Management and Development of Care Management System in the UK." *Korean Journal of Care Management* 7: 1-24. [In Korean]
- Freeman, Linton C. 1979. "Centrality in Social Networks Conceptual Clarification" *Social Networks* 1(3): 215-239.
- Goffman, Erving. 2018. *Suyongso: Jeongsinbyeong Hwanjawa Geu Oe Jaesojadeurui Sahoejeok Sanghwange Daehan Essay*. Translated by Bo Sun Sim. Seoul: Munji Publishing. (1961. *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmate*. New York: Anchor Books.)
- Gröne, O., and M. Garcia-Barbero. 2001. "Integrated care: a position paper of the WHO European Office for Integrated Health Care Services." *International journal of*

*integrated care* 1: 1-10.

- Hollander, Marcus J. and P. Pallan. 1995. "The British Columbia Continuing Care System: Service Delivery and Resource Planning." *Aging(Milano)* 7(2): 94-109.
- Hong, Seok Min. 2015. "Structure and Features of the British Conservative Party's Work Programme." *The Korean journal of British studies* 34: 273-319. [In Korean]
- Hwang, Joo Hee, and Jin Hee Kim. 2022. "Jiyeoksahe Tonghapdolbom Seondosaepgwa Goryeongjangaen: Heonhwanggw Gwaje." *Health-Welfare Issue&Focus* 416: 1-10. [In Korean]
- Hwang, Kyung Ran, Kyung Hee Joo, and Seong Eun Choi. 2021. *Gyeonggido Jiyeoksahe Tonghapdolbom Seondosaep Hyeonhwang Bunseok Yeongu*. Suwon: Gyeonggi Welfare Foundation. [In Korean]
- Hwang, Myung Jin. 2020. "Welfare of the Aged and Community Care in an Aging Society." *The Korean Association for Public Society* 10(2): 5-28. [In Korean]
- Jeong, Jiwon, Jaemin Lee, and Soyeon Choi. 2018. "Analysis of News Regarding the Disabled Labor Using Text Mining Techniques." *Korea Foundation for Persons with Disabilities* 2018(1): 48-100. [In Korean]
- Johri, Mira, Francois Beland, and Howard Bergman. 2003. "International Experiments in Integrated Care for the Elderly: a Synthesis of the Evidence." *Int J Geriatr Psychiatry* 18(3): 222-235.
- Jo, Mi-Joung, and Tae-Young Park. 2016. "A Study on the Measure to Strengthen the Care System by Analyzing the Elderly Case Focused on Dalsu-gu, Daegu City." *Journal of Community Welfare* 56: 113-138. [In Korean]
- Jones, Ray. 2007. "A Journey through the Years: Ageing and Social Care." *Ageing Horizons* 6: 42-51.
- Jun, Yun-Mi, and Ki-Jung Kang. 2019. "Communitycare Key words and Social Network Analysis based on Big Data." *Korean Journal of Family Welfare* 24(2): 251-269. [In Korean]
- Kim, Chi-Young, and Yong-Min Choi. 2013. "The UK Community Care Policy Process." *Journal of the Korean Academy of Health and Welfare for Elderly* 5(2): 1-19. [In Korean]
- Kim, Gye Cheol. 2021. *ADsP Han Gwoneuro Kkeutnaegi Ironpyeon*. Seoul: Bulls Book. [In Korean]
- Kim, Seung Yeon, Ik-Hyun Jang, Jin Woo Kim, and Hye Young Kwon. 2018. *Conceptualizing and Strategies for Korean Community Care by Comparison with Overseas Cases*. The Seoul Institute. [In Korean]
- Kim, Yong Deug. 2018. "Community Care, Mueoseul Eotteohge Haeya Halkka?." *Wolgan Bokjidonghyang* (238): 5-10. [In Korean]
- \_\_\_\_\_. 2019. "Changes of UK Community Care System since 1990: Issues on User Choice and Sustainability." *Health and Social Welfare Review* 39(3): 114-147. [In Korean]

- Kim, Yong Deug, and Kye Yun Lee. 2013. "The Changes on the Composition of Service Providers among State, Voluntary and for-Profit in the English Community Care." *Social Service Research* 4(1): 145-173. [In Korean]
- Kodner, Dennis L. and Cor Spreeuwenberg. 2002. "Integrated Care: Meaning, Logic, Applications, and Implications: A Discussion Paper." *International Journal of Integrated Care* 2(4): None.
- Kong, Seonhee. 2015. "Process of Development and Its Issues of Community Care Policy for Older People in the UK: Focused on a Mixed Economy of Care." *Journal of the Korean Gerontological Society* 35(1): 79-98. [In Korean]
- Kwak, Ki Young. 2017. *Social Network Analysis*. Seoul: Cheongram. [In Korean]
- Kwon, Mi-Young. 2019. "An Exploratory Study on the Community Care: Implications and Prospects for Korea." *Korean Association on Social Quality* 3(1): 19-33. [In Korean]
- Lee, Kang Soo, and Myung Jin Hwang. 2021. "A Study on the Community Care within the Discourse of the Strengths Perspectives." *The Korean Association for Public Society* 11(1): 41-61. [In Korean]
- Lee, Kyu Sik, Gong Jin Sa, Min Kyung Han, and Yu-Mi Park. 2019. *Community Care Theory and Policy*. Korea Institute for Health & Welfare Policy. [In Korean]
- Lee, Song-Hee, and Seungju Hong. 2021. "Comparative Study on the NHS Integrated Care Model in the UK for Establishing an Integrated Care System for Local Communities in Seoul." *Korean Journal of Care Management* (41): 147-178. [In Korean]
- Lee, Soo Sang. 2012. *Network Analysis Methodology*. Seoul: Nonhyung. [In Korean]
- Leutz, Walter N. 1999. "Five Laws for Integrating Medical and Social Services: Lessons from the United States and the United Kingdom." *Milbank Quarterly*. 77(1): 77-110.
- McDonalds, Ann. 1995. *Understanding Community Care: A Guide for Social Workers*. London: Macmillan Press LTD.
- Means, Robin, and Randall Smith. 1994. *Community Care: Policy and Practice*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Ministry of Health and Welfare. 2018. *Jiyeoksahoe Tonghap Dolbom Gibongyehoek (Idangye: Noin Community Care Jungsim)*. [In Korean]
- \_\_\_\_\_. 2020. *Jiyeoksahoe Tonghapdolbom Jache Chujin Guide Book*. [In Korean]
- Ministry of Health and Welfare and National Health Insurance Service. 2021. *Jiyeoksahoe Tonghapdolbom, Miraereul Nonhada: Jiyeoksahoe Tonghapdolbom Seonggwa Gongyuwa Baljeonbanghyang Mosaek*. [In Korean]
- Min, So-Young. 2021. "Reorganizing Strategies for the Case Management-based Public Delivery System to Meet Community Integrated Care." *Journal of Critical Social Welfare* (71): 43-82. [In Korean]
- Morris, Jenny. 1993. *Independent Lives? Community Care and Disabled People*. London:

- Macmillan Press Ltd.
- National Planning Committee Korea. 2017. *Munjaein Jeongbu Gukjeongunyeong 5gaenyeon Gyehoek*. [In Korean]
- NHS England. 2019. *The NHS Long Term Plan*.
- Oh, Young-In. 2019. "Hangukhyeong Jiyeoksahoe Tonghapdolbom(Community Care)ui Olbareun Chujin Banghyangeul Wihan Bipanjeok Sigak." *Healthcare Policy Forum* 17(1): 16-21. [In Korean]
- Park, Jeong Seon. 2018. "Development of Social Care and Community Care Legislations and Mixed Economy on Welfare in the UK." *Korean Academy of Social Welfare and Law* 9(3): 181-207. [In Korean]
- Park, Se Kyung, Yoon Kyung Lee, Seong Eun Im, Jae-Eon You, Jin Hee Kim, Bo-Young Kim, and Yongho Chon. 2018. *Community Care Seondosaep Model Gaebal Yeongu*. Korea Institute for Health and Social Affairs. [In Korean]
- Park, Seung Min. 2015. "Yeonggugui Geongangwa Sahoejeok Dolbom Seobiseu Siseutem Tonghabui Bokjijeongchi, 1948-2010." *Journal of Governmental Studies* 21(3): 121-161. [In Korean]
- Seo, Jeonghoon. 2021. "Exploring Organizational Designs for the Building of the Integrated Care Service." *The Journal of Humanities and Social Science* 12(2): 307-320. [In Korean]
- Seok, Jae Eun. 2019. "Jiyeoksahoetonghapdolbom: Sahoeseobiseu Paradigm Jeonhwangwa Gwaje." *The Korean Social Security Association conference* 2019(2): 83-109. [In Korean]
- Shaw, Sara, Rebecca Rosen, and Benedict Rumbold. 2011. *What is Integrated Care? Research Report*. Nuffield Trust.
- Son, Miseon, Hyeongsu Kim, Jonghee Cho, Young Ko, and Miye Kim. 2020 "Community care perceived by medical welfare service providers and residents dwelling in the community." *Journal of Convergence for Information Technology* 10(6): 200-208. [In Korean]
- Wakita, Ken, and Toshiyuki Tsurumi. 2007. "Finding Community Structure in Mega-scale Social Networks." *Proceedings of the 16th International Conference on World Wide Web* 1275-1276.
- Wasserman, Stanley, and Katherine Faust. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Welsh Assembly Government. 2011. *Sustainable Social Services for Wales: a Framework for Action*.
- WHO Europe. 2016. *Integrated Care Models: Overview. Research Report*.
- Yi, Sang-Il. 2004. "A Study on the Development of British Local Authority Social Services Department: Implications and Recent Trends." *Social Welfare Policy* 18: 157-177. [In Korean]

## 지역사회 통합돌봄의 개념적 이해와 실천적 함의: 텍스트마이닝과 의미연결망 분석을 중심으로\*

정지원\*\* · 김정석\*\*\*

지난 몇 년간 지역사회 통합돌봄은 취약계층돌봄과 관련된 정책적, 학술적 논의에서 핵심이슈가 되어왔다. 그러나 정착 지역사회 통합돌봄의 뜻과 내용은 논의주체와 논의맥락에 따라 큰 차이를 보인다. 이러한 개념적 혼란은 지역사회 통합돌봄으로 향하는 실천적, 학문적 노력의 걸림돌이 된다. 본 논문은 지역사회 통합돌봄이 정책과 학문의 장에서 어떻게 등장하고 묘사되는지를 점검함으로써 지역사회 통합돌봄에 대한 개념적 이해의 틀을 도출하고, 이 과정에서 지역사회 통합돌봄이 주목하여야 할 지점들을 제시하고자 한다. 우선 한국과 영국의 지역사회 통합돌봄 정책문헌을 검토한 결과, 지역사회돌봄과 통합돌봄은 서로 묶이거나 혼용되지만 각자 독립적인 등장배경, 의미, 쟁점 등을 가진 것으로 보인다. 이후 학술영역에서 드러나는 지역사회 통합돌봄의 성격을 분석하기 위해서 2018년 이후 이를 주제로 한 학술지논문 162건에 대한 텍스트분석을 실시하였다. 텍스트마이닝 결과에 의하면 해당 논문들의 키워드는 총 4개의 토픽으로 정리되었다: 커뮤니티케어 통합 및 연계, 지역사회 계속 거주, 일상생활 수행, 노인 돌봄 서비스. 이는 연구주제 상 통합 및 연계가 지역사회 거주로부터 분리되는 경향을 보여주는 것으로, 통합돌봄과 지역사회돌봄의 대조를 닮아있다. 의미연결망 분석에 따르면 노인 관련 키워드가 네트워크의 중심부에 위치하는 반면, 장애인 관련 키워드는 주변부에 나타났다. 이는 현재 지역사회 통합돌봄 연구가 노인에 집중되어 있음을 보여준다. 이상의 결과들을 기반으로 본 연구는 지역사회 통합돌봄에 대하여 지역사회역할(in, by, of the community)과 통합지점(욕구, 지원주체 및 전달체계, 돌봄대상), 통합강도(연계, 협력, 완전 통합)라는 세 가지 축의 조합으로 접근하기를 제안한다. 이러한 접근이 현장성과 지속가능성을 갖춘 지역사회 통합돌봄 프로그램을 개발하는데 도움이 될 것으로 기대한다.

주제어: 지역사회통합돌봄, 커뮤니티케어, 통합돌봄, 텍스트마이닝, 의미연결망 분석

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5C2 A03081040). 본 논문을 완성하는데 큰 도움을 주신 인구와사회협동연구소 김일호, 류재운, 박정란, 김미선 선생님께 깊이 감사드립니다. 소중한 기회를 주신 《지역과 사회》 편집진께도 감사드립니다.

\*\* 동국대학교(서울) 일반대학원 사회학과. jwn.jungg@gmail.com. 제1저자.

\*\*\* 동국대학교(서울) 사회학과 교수. chkim108@dongguk.edu. 교신저자.

<https://doi.org/10.33071/ssricb.46.2.202205.65>

< 부록 >

<표 3> 키워드 빈도분석 결과

연번	키워드	빈도	연번	키워드	빈도	연번	키워드	빈도	연번	키워드	빈도
1	노인	456	11	체계	165	21	장애인	96	31	운영	77
2	서비스	436	12	복지	150	21	연계	96	32	돌봄서비스	76
3	돌봄	363	13	통합	126	21	사업	96	33	환경	71
4	커뮤니티 케어	263	14	주거	109	24	대상	90	33	지역사회 통합돌봄	71
5	지역사회	236	15	의료	108	25	보건	87	33	요구	71
6	지역	201	16	생활	103	26	활동	84	33	수행	71
7	지원	190	16	목적	103	27	이용	83	37	기반	69
8	정책	186	18	건강	102	28	삶	82	37	관리	69
9	사회	183	19	제도	101	28	거주	82	39	정부	68
10	제공	169	20	시설	97	30	방안	78	40	장기요양	65

<표 4> 토픽모델링 결과

연번	토픽1: 커뮤니티케어 통합 및 연계	토픽2: 지역사회 계속 거주(AIP)	토픽3: 일상생활수행	토픽4: 노인돌봄서비스
1	커뮤니티케어	지원	지역사회	서비스
2	체계	지역사회	활동	노인
3	지역	주거	사회	돌봄
4	정책	돌봄	요구	제공
5	통합	장애인	환경	시설
6	복지	노인	수행	이용
7	지역사회통합돌봄	대상	생활	장기요양
8	정부	주택	커뮤니티케어	욕구
9	연계	가족	일상	돌봄서비스
10	사회	공동체	프로그램	관리

실루엣 계수(Silhouette Coefficient)=0.847



<표 5> 중심성 분석 결과

연번	연결정도 중심성 (Degree Centrality)		근접 중심성 (Closeness Centrality)		매개 중심성 (Betweenness Centrality)	
1	노인	6.073	서비스	0.486	서비스	0.336
2	서비스	5.760	노인	0.466	노인	0.251
3	돌봄	4.167	돌봄	0.434	지원	0.164
4	지원	2.177	지원	0.431	돌봄	0.137
5	지역사회	1.875	지역사회	0.416	사회	0.115
6	커뮤니티케어	1.667	체계	0.405	커뮤니티케어	0.088
7	체계	1.521	커뮤니티케어	0.379	지역사회	0.081
8	지역	1.490	통합	0.379	방문	0.075
9	제공	1.438	주거	0.377	정책	0.046
10	복지	1.250	건강	0.362	건강	0.044
11	통합	1.219	시설	0.362	지역	0.041
12	사회	1.094	지역	0.362	연계	0.039
13	포괄	1.063	육구	0.357	복지	0.038
14	주거	0.980	생활	0.349	가정	0.038
15	건강	0.969	제공	0.348	체계	0.032
16	보건	0.948	이용	0.346	삶	0.025
17	정책	0.927	센터	0.345	생활	0.024
18	생활	0.823	장기요양	0.345	통합	0.023
19	돌봄서비스	0.802	연계	0.339	장애인	0.022
20	일상	0.771	정책	0.339	보건	0.022
21	방문	0.750	제도	0.339	주택	0.021
22	장기요양	0.750	방문	0.338	제공	0.021
23	연계	0.698	공동체	0.335	관계	0.019
24	관리	0.688	복지	0.333	모델	0.019
25	거주	0.625	관리	0.332	이용	0.019
26	삶	0.531	가족	0.331	정부	0.019
27	센터	0.531	기반	0.331	주거	0.019
28	의료	0.521	재가	0.331	활동	0.015
29	이용	0.521	요양	0.327	육구	0.014
30	주택	0.521	돌봄서비스	0.325	일상	0.005
31	가정	0.510	활동	0.325	센터	0.004
32	시설	0.510	거주	0.323	거주	0.003
33	활동	0.500	모델	0.321	관리	0.003
34	공동체	0.490	삶	0.320	시설	0.003
35	장애인	0.458	포괄	0.320	포괄	0.002
36	전달	0.438	대상자	0.319	정신	0.002
37	시스템	0.427	만족	0.319	장기요양	0.002
38	육구	0.417	영역	0.319	공동체	0.002
39	환경	0.417	요구	0.319	돌봄서비스	0.002
40	재가	0.406	이용자	0.319	집단	0.002