

# 제주형 복지정책 방향과 과제 모색



- 일 시** 2018년 8월 29일(수), 15:00~18:30  
**장 소** 제주연구원 3층 대회의실  
**주 최** 제주연구원 · 제주특별자치도의회 보건복지안전위원회  
**주 관** 제주연구원

## 제주형 복지정책 방향과 과제 모색

일 시 2018년 8월 29일(수), 15:00~18:30

장 소 제주연구원 3층 대회의실

주 최 제주연구원 · 제주특별자치도의회 보건복지안전위원회

주 관 제주연구원



## 제주형 복지정책 방향과 과제 모색

좌장 : 고 승 한 (제주연구원 고령사회연구센터장)

토론 :

고 수 희 (서귀포시 지역사회보장협의체 공동위원장)

고 현 수 (제주특별자치도의회 보건복지안전위원회 의원)

박 은 옥 (제주대학교 간호학과 교수)

이 윤 진 (국무총리실 육아정책연구소 부연구위원)

오 윤 정 (제주연구원 제주사회복지연구센터 전문연구위원)

정 여 진 (제주여성가족연구원 선임연구위원)



# 커뮤니티케어의 정착을 위하여

고 수 희

(서귀포시지역사회보장협의체 공동위원장)

## 1. 돌봄의 사회화와 커뮤니티케어

- 인간의 생애주기에 있어서 돌봄은 첫 단계와 마무리 단계를 차지하는 중요한 이슈임
  - 특히 평균수명의 연장으로 길어진 노년기의 돌봄은 노인을 포함한 가족 구성원 모두의 과업이 됨
  - 서구의 복지국가들에서 겪었던 ‘돌봄의 위기’는 우리나라 상황에도 반영되어 가족돌봄이 사회적 돌봄으로 전환됨으로써 ‘돌봄의 사회화’에 따른 정책 구상과 제도 도입을 필요로 하게 됨
  
- 커뮤니티케어(Community Care)는 새로운 용어가 아니라 우리나라에서는 ‘지역 사회 보호’, ‘지역사회 돌봄’이라는 용어로 사용되어 왔으며 주로 ‘재가복지’를 의미하는 것으로 이해됨
  - 따라서 영국이나 일본 등의 국가뿐만 아니라 우리나라에서도 이미 각 지역의 상황과 형편에 맞는 커뮤니티케어를 실천하고 있음
  - 특히 인국 고령화와 더불어 ‘자신이 살던 익숙한 곳에서 나이들기(aging in place)’ 개념이 부각되면서 포괄적인 의미의 커뮤니티케어가 더 중요하게 다루어짐
  
- 본격적인 토론에 앞서 다음 두 가지를 전제하고자 함
  - 첫째, 본 토론자는 커뮤니티케어를 반대하는 입장이 아니며 오히려 정착되기를 바라는 마음임

- 둘째, 사회서비스원 관련 내용은 국정과제를 이루는 부분으로 커뮤니티케어의 일부로 다루어질 수 있는 성질의 것이 아님에도 본 토론문에서는 편의상 돌봄의 측면에서 일부만 다루고 있음을 밝힘

## 2. 커뮤니티케어 추진에 있어서의 비판적 시각

- 첫째, 지역사회는 충분히 준비되어 있는가?
  - ‘탈시설’이 문제가 아니라 ‘탈시설 이후’가 문제
  - 1990년대 영국의 커뮤니티케어나 2013년 도입된 일본의 지역포괄케어는 막대한 복지비용 문제를 해결하기 위한 지역사회로의 전환이기도 함. 우리나라도 이러한 수순을 밟고 있는 것이라 생각됨
  - 정부가 추진하고 있는 커뮤니티케어의 비전이 ‘지역사회의 힘으로, 돌봄이 필요한 사람도 자신이 살던 곳에서 어울려 살아갈 수 있는 나라’임. 여기서 간과해서 안되는 것은 지역사회의 역량을 쥐어짜는 것이 아니라 독려하여 강화시켜 나가는 것이어야 함
  - 특히 돌봄 당사자들이 각자의 익숙한 거처에서 나이들 수 있게(aging in place) 지역주민이 자발적으로 협력하도록 하기 위해서는 인식 개선이 필요
- 둘째, ‘민·관협력’은 만병통치 처방인가?
  - 커뮤니티케어 인프라에 있어서도 민·관협력의 중요성을 강조하고 있는데, <커뮤니티케어 민·관협력 체계도>를 보면 지역사회보장협의체의 역할이 중요함
  - 민·관협력은 어느 순간부터 지역사회보장협의체와 이음동의어가 되었음. 협의체의 기능과 역할을 생각하면 당연한 결과임
  - 민·관협력을 표방하는 지역사회보장협의체가 만병통치의 처방이 되기 위해서는 협의체 구성원들이 지역사회 내에서 여러모로 소모되어 피로감을 느끼는 것이 아니라 ‘화수분’처럼 늘 새롭게 의욕을 갖고 활동할 수 있는 장치들을 마련하는 등의 대책이 필요함
- 셋째, 사회서비스원이 돌봄의 질을 보장할까?
  - 2022년까지 양질의 사회서비스 일자리 34만개를 창출한다는 것이 중앙정부의 목표이나 과연 사회서비스는 ‘좋은 일자리’가 될 수 있을까?

- 또한 사회서비스원을 통한 공적 서비스 공급의 확대가 서비스의 질을 보장할  
 까? 민간기관 또한 공익을 위한 활동을 하고 있기 때문에 공공부문의 직영만으  
 로 공공성을 설명하는 것은 적절치 않음
- 무엇보다 현재 우리나라는 돌봄영역에 있어 민간에 대한 의존도가 높기 때문에  
 직영의 효과성 또는 효율성이 크게 드러나지 않을 수 있음. 특히 제주는 지역  
 적 특성상 돌봄인력을 확보하는 것 자체가 이미 어렵고도 힘든 과제가 되고 있  
 는 상황임
- 사회서비스원의 시행이 공공과 민간기관을 이분법적으로 괴리시키고 민간기관  
 을 도태시키는 결과로 이어지지 않고 상생하며 함께 돌봄서비스의 질을 향상시  
 킬 수 있는 방안을 모색해 나가야 할 것임
- 따라서 사회서비스원 운영 모델 개발에 대한 심층적인 고민과 연구 필요. 선  
 추진 후 보완은 실천현장의 엄청난 혼란과 어려움을 가중시킬 수 있음

### 3. 커뮤니티케어의 정착을 위한 과제

- 첫째, 제도개선이 필요한 부분이 없는지 심층적으로 파악해야 함
  - 지역사회가 스스로 알아서 할 수 있는 역량을 갖추도록 중앙정부와 지방정부  
 모두 제도적으로 보완할 부분을 먼저 갖춰놓아야 함
  - 참고로 일본의 지역포괄케어시스템의 목표는 공적 지원인 공조(公助)에 자조(自  
 助) 및 공조(共助)라는 비공식적 지지체계의 구성을 더하여 생활의 ‘포괄적 지  
 원’을 가능하게 하는 것임
  - aging in place 추세에도 불구하고 주거취약계층의 경우는 자신들이 살아온 지  
 역사회를 떠나 무료 돌봄시설에 가고자 하는 경우가 있으므로 지역사회 안에서  
 자율성을 갖고 살 수 있는 생활환경 개선도 필요함
  - 여기서 또 하나 중요하게 다루어져야 할 것은 돌봄인력에 대한 처우 개선과 지  
 원책 마련임. 전문적인 돌봄인력의 지속적인 활동 독려의 중요성은 돌봄을 필  
 요로 하는 당사자의 삶의 질 관점에서 간과해서는 안 될 부분임
- 둘째, 통합적 서비스 연계망을 통한 통합 사례관리가 이루어져야 함
  - 현 정부가 추진하고자 하는 커뮤니티케어의 핵심은 사례관리체계의 효율적 작동  
 여부에 달려있음

- 현재의 사례관리체계는 과편화되고 분절되어 있어 비효율적으로 이루어지는 부분이 있으므로 사례관리체계를 통합함으로써 효율적이며 효과적인 사례관리 서비스를 제공하여 지역주민의 삶의 만족도를 높여야 함
  - 서비스 공급자 관점에서도 통합적 사례관리는 업무의 효율을 높이는 방안이 됨
  - 따라서 민·관의 사례관리체계를 점검하여 커뮤니티케어 관점에서 가장 적합한 통합 사례관리시스템을 도출하여야 함
- 셋째, ‘사회적 돌봄’을 어떻게 ‘가족과 같은 돌봄’의 성격을 갖도록 할 것인가에 대한 논의가 필요함
- 즉 공적 돌봄과 사적 돌봄의 간극을 어떻게 완화해서 자발적이고 긍정적인 상호 의존성을 지닐 수 있도록 할 것인가를 고민해야 할 것임
  - 이는 사회복지의 최고 이념이자 가치인 인간의 존엄성에 대한 회복일 것이며 이웃과의 관계에 대한 회복일 것임
- 마지막으로, 『정든마을에서 늙어가기』의 저자인 이노우에 유키코의 다음 말로 토론을 마치려 함.
- “커뮤니티케어가 최종적으로 목표하는 것은 단순히 지역이라는 물리적 공간이 아니라 지역 스스로가 돌봄을 창조하고 적절하게 작동시켜 가면서 커뮤니티를 활성화 하는 것이다”

# 지역사회 중심 복지 추진동력은 민-관 협력의 체계화

오 윤 정

(제주연구원 제주사회복지연구센터 전문연구위원)

- 우리나라는 성장주도 잔여적 복지(~'97)에서 적극적 복지 확대('97-'16), 복지를 통한 사회적 가치 실현('17~)의 단계로 복지가 선진화되고 있음(보건복지부, 2018).
- 문재인 정부의 복지를 설명하는 대표적인 용어는 '포용적 복지'로서, 사회적 약자 뿐 아니라 누구나 일정 수준 이상의 의료, 돌봄서비스를 누릴 수 있는 공적 체계를 구축하고자 하는 청사진을 제시함.
- 즉, 국민의 삶의 수준을 높이고 모두를 포용하는 복지를 추구하며, 이를 실현하기 위해 지방정부의 역할을 강조하고 있음.
- 지역마다 복지에 대한 욕구가 다르고, 인프라가 상이하기 때문에 복지는 지방중심으로 가야 하는데 동의하며, 공공부조와 사회보험과 같이 국가의 동일한 기준에 의해 공급해야 하는 복지를 제외한 사회서비스의 경우, 지역 차원에서 적극적인 복지 수요와 공급관리 역할을 할 수 있도록 재정, 규제, 공급 면에서의 전반적인 복지업무가 지역 중심으로 전환될 필요가 있음.
- 문재인 정부에서 강조하고 있는 지역사회 중심 복지사업 가운데 대표적인 정책 중 하나가 커뮤니티케어라고 할 수 있음.
- 올해 수립되는 제4기 지역사회보장계획(2019~2022)에서도 지역특성에 맞는 커뮤니티케어사업을 발굴하도록 하고 있음.

- 커뮤니티케어의 추진필요성과 방향에 대해서는 동의하나, 지역에서는 추진하기 위해서는 복지중심의 전달체계에서 보건의료를 포함한 전달체계의 획기적인 개편이 있어야 하고, 행정(자치단체)의 노력이 필수적임,
- 이번 4기 지역사회보장계획 지역주민 욕구조사시 제주지역 문항 중 민선6기의 보건복지분야의 주요 성과 중 가장 높게 평가한 부분이 민관협력 찾아가는 복지 서비스 강화로 응답하였음. 이러한 결과는 도민들은 찾아가는 서비스에 대한 만족도가 높고, 민관협력 수준이 지역주민이 체감할 정도로 높아진 것으로 생각됨.
- 남교수님 말씀처럼 공공전달체계의 가장 중요한 요소는 접근성이라는 관점에서 접근성 제고에 부합하는 인력 확충 및 인사관리체계의 개편, 접근성 제고를 위한 민-관 협력 시스템 구축이 함께 이루어져야 할 필요가 있다고 봄.
- 우리나라는 복지 예산의 확대, 사회복지직 공무원 충원, 복지사각지대 제로를 위한 신규 계획의 수립 등 많은 노력을 하고 있지만, 아직까지도 복지의 문턱이 높다고 생각함. 어려운 사람이 복지를 누리는 것이 아니라, 정보가 있는 사람이 복지를 누린다는 자조의 목소리들도 있음.
- 이를 해결하기 위해서는 공공부문에서 관리하고 있는 대상만이라도 서비스 정보를 제공하고, 원하는 서비스를 받을 수 있도록 사각지대의 욕구에 선제적으로 대응하고, 연결해주는 전달체계의 변화와 획기적인 민관협력이 필요함.
- 이제 새로운 정책인 커뮤니티케어를 지방자치단체 중심으로 실시한다는 것은 확대된 민관협력의 시험대라고 생각됨. 그동안 복지영역에서의 민관협력을 보건복지영역으로 확대하고, 그 중심 창구를 읍면동 주민센터로 설정하고 있음.
- 우려되는 부분은 읍면동 주민센터(공무원)에만 업무가 너무 집중되어 업무 과중이 되지 않을까 하는 점이며, 담당자가 열심히 일할 수 있는 환경 및 체계를 만드는 것이 중요하다고 생각함.
- 현재 효과성을 인정받고 있는 읍면동 주민센터에 맞춤형 복지팀을 벤치마킹하여 커뮤니티케어의 경우도 1명의 담당자 체계가 아닌 팀장(공공)-팀원(민간, 보건·복지 전문가 각 1인) 체계를 갖추고, 인사고과에 인센티브(가점) 부여 등 새로운 시스템이 정착되기 위한 관의 적극적인 노력과 서비스 제공이 가능할 수 있도록 충분한 인력 확충, 민-관 협력의 체계화가 필요함.

- 제주지역은 2017년 기준 노인인구가 14%를 돌파하였고, 특히 타지역에 비해 장수노인이 많은 지역으로 커뮤니티케어가 더욱 필요할 수 있으며, 복지취약계층 대상 인터뷰 결과, 건강(특히 치아건강)에 대한 욕구가 높게 나타나고 있음.
- 지역사회보장계획에서 반영할 수 있는 제주지역 커뮤니티케어사업의 민관협력 방식은 이러한 지역민들의 욕구들을 반영할 수 있어야 하며, 단기적으로 경남 창원군의 민관협력모델과, ‘너싱홈’ 제도를 벤치마킹하고, 장기적으로 제주특성에 부합하는 공공부문 직영모델 개발, 영국의 사회서비스 신청모델(개인별 맞춤형 케어플랜 수립, 통합서비스 제공) 을 도입·수행할 필요가 있다고 사료됨.
- 현재 제주지역에서 단기적으로 커뮤니티케어 사업으로 수행할 수 있는 부분은 읍면동사무소에 통합사례관리사를 공무원으로 직접 고용 배치하고, 커뮤니티케어의 영역에서 다뤄야 하는 보건의료 자원을 활용한 방문건강관리, 질병 예방사업 등을 재가와 지역사회 중심으로 추진할 수 있는 사업을 추진할 수 있음. 구체적으로 보건소 의사, 방문간호사, 영양사, 사회복지사 등이 팀을 이뤄 의료취약계층에 찾아가 만성질환, 치매, 구강건강 등을 검사-관리해주는 ‘읍면동 안심케어팀’을 시범사업으로 운영해 볼 수 있을 것임.
- 마지막으로 양교수님께서 제시해주신 선진 지역사회복지 모델 가운데, 덴마크 코펜하겐 ‘너싱홈’제도가 공공직영형식으로 추진하는 것이 효율적일지, 민관협력 형식으로 추진하는 것이 효율적일지에 대한 의견과, 너싱홈을 구축할 때 자치단체에서 가장 고민해야 할 부분에 대해 말씀해주시면 많은 참고가 될 것임.

감사합니다.



# 제주형 복지정책 방향과 과제 모색

정 여 진

(제주여성가족연구원 선임연구위원)

## 1. 제주특별자치도 여성·가족정책 추진 성과

### □ 생활체감형 양성평등정책 “제주처럼” 수립 및 추진(2015~2018)

#### ○ 일·가정 양립에 대한 사회적 인식 확대 및 민간기업의 가족친화 문화 조성 적극 참여를 위한 기반 마련

- 『제주가족친화지원센터』 설치·운영, '16. 5. 20.
- 『제주형수놓음육아나눔터』 조성 ('16) 10개소 → ('17) 20개소
- 사회적 돌봄 공동체 발굴·컨설팅 육성 ('16) 18개팀 → ('17) 37개팀
- 가족친화인증기업 ('08~'15) 11개소 → ('16) 20개소 → ('17) 36개소

#### ○ 맞춤형 여성일자리 창출 및 지원체계 다각화로 여성의 경제활동 참여 확산

- 농어촌형 여성새로일하기센터 신규 확충, '16. 5. 24.
- 제주여성고용률 전국 1위, ('15년) 61.2% → ('16년) 62.8% → ('17년) 65%(전국평균 50.8%)
- 경력단절여성 등 취업자 대폭 증가('15년) 1,603명 → ('16년) 1,975명 → ('17년) 2,117명
- 지역수요 맞춤형 직업교육훈련 ('16) 11개과정·233명 → ('17) 16개과정·321명
- 제주형 일자리 지원사업, 여성창업 인큐베이팅 /이주여성 전문가 활용 컨설팅 지원 등

#### ○ 통합적 성인지 인권교육 확대, 여성폭력에 대한 사회적 감수성 제고

- 여성폭력피해자 통합지원 제주해바라기센터 설치 '15. 1. 28.
- 여성폭력 Hot-Line 대응시스템 구축 운영 '15. 9. 22.

- 지역내 폭력예방 전문강사 양성 87명(※ 성폭력 25, 가정폭력 23, 양성평등 14, 성희롱 25)
- 여성폭력 신속대응 여성폭력 핫라인 대응시스템 구축·운영 ('16) 207건 → ('17) 191건
- 여성안전 환경 조성 ('16) 공중화장실 안심비상벨 시범설치(2개소·36개), ('17) 올레안심길 조성
- **글로벌 제주여성 리더 양성을 위한 국외 한인여성과의 지속적 교류 및 연대강화**
- 제16회 세계한민족여성네트워크(KOWIN) 교류협력 행사 유치 2015. 10. 19.

□ 여성친화도시 조성사업

- 광역자치단체로는 최초로 제1차 여성친화도시로 지정(2011-2016년) 및 재지정(2017~2021년)
- **제2차 여성친화도시 시행계획(2016~2020)**
  - 재원 투자계획 : '16년(112,697), '17년(108,793), '18년(119,883), '19년(91,653), '20년(80,553)
  - '18년 여성친화도시 시행계획 : 중점적 컨설팅 강화, 25개 분야
  - 성평등정책 추진기반 구축(5), 여성의 경제·사회참여 확대(4), 지역사회 안전 증진(6), 가족친화 환경조성(6), 여성의 지역사회 활동 역량 강화(4)
  - 여성친화도시 우수사업 공모 추진 : 5개사업·70백만원
  - 여성안심 무인택배 시스템 운영 : 4개소·40백만원(제주시 2, 서귀포시 2)

〈표 1〉 여성친화도시 우수사업 지원(2018)

(단위 : 천원)

구 분	지원·단체명	사 업 비)	사 업 내 용	비 고
	소 계	70,000		
2018년	〈여성친화 서포터즈, 마을로 들어가다!〉 (사)제주여민회	18,400	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 여성친화도시 서포터즈단 구성·운영</li> <li>■ 서포터즈단 성인지력 향상 및 실태조사 기법 교육</li> <li>■ 마을 속 성차별적 언어 사용사례 및 현장실태 조사</li> <li>■ 실태조사 결과 발표 및 정책토론회</li> </ul>	20명
	〈더불어 행복한 여성친화공동체 안전·소통·나눔 도시!〉 사회복지법인청수	12,030	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역주민 안전교육 및 소통 프로그램 실시</li> <li>■ 여성친화도시 서포터즈의 날 운영 등</li> </ul>	

구 분	지원·단체명	사 업 비)	사 업 내 용	비 고
	<안전마을 주민과 통하다.> 서귀포YWCA	20,000	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서포터즈 구성 및 역량강화 교육</li> <li>■ 여성친화도시 지표수정 및 사업 자문</li> <li>■ 마을안전지도 제작</li> <li>■ 마을별 여성친화 ‘커뮤니티-마을별 주민대상 특강’</li> </ul>	40명
	<어머니의 추억을 소환합니다.> 사)제주문화포럼	9,570	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제주근현대 제주여성의 삶의 흔적 발굴</li> <li>■ 어머니의 흔적이 남아있는 생활 주변의 물품 자료를 수집하고 데이터베이스화</li> <li>■ 제주여성박물관 건립시 기초자료로 활용</li> </ul>	20명
	<느영나영 혼디 만드는 양성평등 제주사회> 도 여성단체협의회	10,000	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 양성평등 의식문화 확산 창작극 제작</li> <li>■ 각종 행사·축제시 창작극 공연</li> </ul>	20명

#### □ 가족친화문화 확산

##### ○ 가족친화인증기업 확대 및 중소기업 인센티브 지원

- 인증기업 확대 : ('15년) 11개소 → ('16년) 20개소 → ('17년) 36개소
- 인센티브 지원 : 노무관리 컨설팅, 근로환경 개선, 가족친화 프로그램 등 지원

##### ○ 가족친화제도 컨설팅·홍보, 가족친화문화 확산 네트워크 구축 및 인식개선 캠페인

##### ○ 제주형 수놓음육아나눔터 조성 확대 : (2018년) 15개소 목표

- 공간조성 지원 : 1개소당 56백만원 이내 (공간조성비 50, 운영비 6)
- 연도별 설치 계획 : (16년) 10개소 → (17년) 15개소 → (18년) 15개소 → (19년) 8개소

- 2019년까지 43개 전 읍·면·동에 1개소 설치 목표

##### ○ 사회적 돌봄공동체 발굴·육성 : (2018년) 55개팀 목표 (55개팀 선정, 활동 중)

- 2016년 : 18개팀 발굴(95가족 319명 참여) \* 제주시 12개 / 서귀포시 6개
- 2017년 : 37개팀 발굴(262가족 881명 참여) \* 제주시 27개 / 서귀포시 10개
- 2018년 : 55개팀 발굴('18년 3월 선정 활동 중) \* 제주시 33개 / 서귀포시 22개

##### ○ 저출산 극복 대응기반 강화를 위한 출산장려시책 추진

- 출산 친화적 사회분위기 확산 인식·문화개선 사업 추진(공익광고, 캠페인 등)
- 출산·육아용품 대여(5,798건), 난임 및 출산여성 한방지원(2,021명) 출산친화 시책 추진
- 아이돌봄서비스 본인부담금(50%) 및 아이돌보미 교통비 등 지원 확대(신규)

## 2. 향후 과제

### □ 성평등한 가족친화문화 확산

- 가족친화 관련 정책의 성인지 관점 통합을 통한 제주지역 성평등 실현 성과 제고

### □ 제주형 돌봄공동체 모델 발굴 및 활성화

- 제주지역 특성을 반영한 도심형 및 도농복합형 등 돌봄 공동체 모델 발굴 및 구축
- 지역내 돌봄공동체와 수놓음 육아나눔터 등 다양한 돌봄 인프라의 유기적 연동을 통한 가족친화마을 조성
- 제주가족친화지원센터의 차별화된 사업 전략 지속을 위한 인력 및 안정적 예산 지원

### □ 여성친화도시 사업의 실질적 이행 제고를 위한 추진체계 확대·강화

- 관련 정책 실행력 강화를 위한 추진체계 개선
- 성인지적 관점의 안전 및 재난 관련 정책을 위한 안전 관련 유관 기관과의 협력 체계 강화
- 성인지적 관점의 도시기반 시설 및 젠더폭력 예방 시스템 구축

# 제주형 복지정책 방향과 과제 모색

고 현 수

(제주특별자치도의회 보건복지안전위원회 의원)



# 제주형 복지정책 방향과 과제 모색

박 은 옥

(제주대학교 간호학과 교수)



# 제주형 복지정책 방향과 과제 모색

이 윤 진

(국무총리실 육아정책연구소 부연구위원)

