

‘제5차 국토종합계획’ 수립대비 부문별(복지부문) 계획제안 마련

김 용 현

충남연구원 행정복지연구부 책임연구원
kyhyun363@cni.re.kr

이 연구는 국토교통부에서 수립중인 「제5차 국토종합계획」과 관련, 충남도 복지부문의 계획(안)을 수립하여 충남도의 계획과제 및 정책과제를 마련하는데 목적이 있음

CONTENTS

1. 서론
2. 충남 저출산 고령화 현황
3. 지역사회 돌봄의 의의
4. 정책 실현 방안

요약

- 국토종합계획은 국토의 장기비전을 제시하는 공간에 관한 최상위 법정계획임
- 이번 제5차 국토종합계획은 2040년을 목표로 수립되며 본 연구를 통하여 국토교통부에서 수립중인 제5차 국토종합계획과 관련, 충남도 복지부문의 계획(안)을 수립하고 충남도의 계획과제 및 정책과제를 마련하고자 함
- 제5차 국토종합계획 충남도 부문별(복지부문) 계획(안) 수립에서는 저출산 고령화의 심화 현상과 이를 극복하기 위한 정책 실현 방안을 강구하고자 함
- 충남의 합계출산율은 1.28명으로 전국 4위(2017년 기준)를 차지하고 있으나 해마다 출생아 수 감소하고 있음. 충남의 노인인구 비율은 2017년 17.2%, 2025년 22.2%, 2030년 26.6%로 전국 평균에 비해 급격히 증가할 것으로 전망함
- 현재 한국사회의 가장 큰 사회문제 중 하나이자 민선 7기 충청남도 도정 방향인 저출산고령화 현상을 타개하기 위해서는 공식적인 복지제도 이외에 지역주민이 스스로 지역의 복지 대상자를 돌보는 지역사회 돌봄(communitary care)이 절실히 요구됨
- 따라서 저출산고령화 현상의 극복을 위해서는 공동육아나눔터 확충, 협동조합형 어린이집, 노노케어 시스템 확대, 소규모 그룹 홈케어 방식 등 지역친화적인 돌봄 시스템 구축을 해야 함

1. 국토종합계획이란?

- ‘국토종합계획’은 국토의 장기비전을 제시하는 공간에 관한 최상위 법정 계획임
(국토교통부, 2018)
 - 국토부가 수립중인 ‘국토종합계획’은 9개 도와 각 시·군 지방자치단체에서 수립하는 계획의 기본이 되며, 교통, 주택, 수자원, 환경, 문화·관광, 정보통신, 복지 등의 부문별 계획도 포함됨
- 이번 제5차 국토종합계획은 2040년을 목표로 수립되며 본 연구를 통하여 국토교통부에서 수립중인 제5차 국토종합계획과 관련, 충남도 복지부문의 계획(안)을 수립하고 충남도의 계획과제 및 정책과제를 마련하고자 함
- 제5차 국토종합계획 충남도 부문별(복지부문) 계획(안) 수립에서는 저출산 고령화의 심화 현상과 이를 극복하기 위한 정책 실현 방안을 강구하고자 함

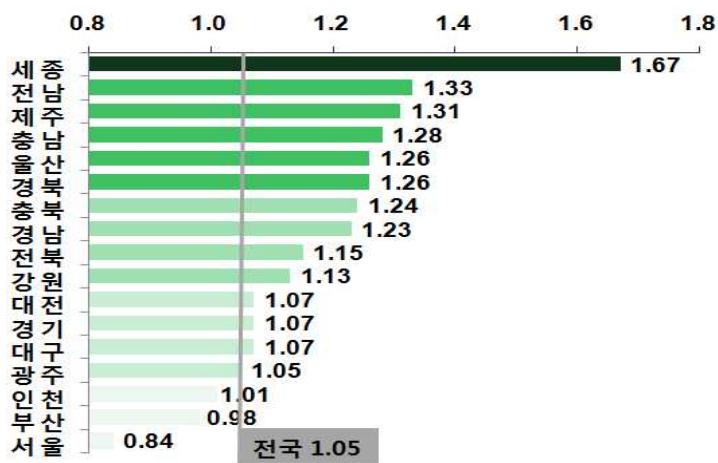
충남 저출산 고령화 현황

1. 저출산 · 고령화현상의 심화

□ 저출산 현황

- 2017년 기준, 충남의 합계출산률은 1.28명으로 17개 시도중 4위를 차지하고 있으나, 낮은 절대수치와 지속적 감소세는 큰 문제임
 - － 2017년 기준 합계출산률이 높은 곳은 세종시 1.67명, 전남 1.33명, 제주 1.31명 순임
 - － 충남의 경우 전국 평균인 1.05명에 비해 높은 수준이나, 2011년 1.50명에서 2017년 1.28명으로 지속 감소하고 있는 추세

[그림 1] 시도별 합계출산율(2017)



자료 : 충청남도, 저출산·고령사회기본 시행계획(2018), 2018.

[표 1] 충청남도 연도별 출산률

(단위 : 명)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
전 국	1.24	1.30	1.19	1.21	1.24	1.17	1.05
충 남	1.50 전국2위	1.57 전국4위	1.44 전국2위	1.42 전국4위	1.48 전국4위	1.40 전국5위	1.28 전국4위
(충남 출생아수)	20,398	20,448	18,628	18,200	18,604	17,302	15,700

자료 : 충청남도, 저출산·고령사회기본 시행계획(2018), 2018.

- 충청남도 가임기 여성수, 혼인건수, 출생아수는 지속적으로 감소하고 있고, 초혼연령도 높아지고 있는 실정
 - 가임기 여성수(15~49세)의 경우 2016년 464,830명에서 2017년 462,782명으로 2,048명 감소한 것으로 나타남
 - 혼인건수는 2016년 11,792명에서 2017년 11,000명으로 792명 감소하였으며, 출생아수 또한 2016년 17,302명에서 2017년 15,700명으로 1,602명 감소 하였음

[표 2] 충청남도 가임기 여성 및 출생아 수

(단위 : 명)

구 분	2015년	2016년	2017년	증감
15~49세 가임기 여성수	466,153	464,830	462,782	△2,048
혼인건수	12,331	11,792	11,000	△792
출생아수	18,604	17,302	15,700	△1,602
첫째아 출산연령	30.18	30.31	미발표	0.13
초혼연령	남 32.07 여 29.15	남 32.27 여 29.27	미발표	0.2 0.12

자료 : 충청남도, 저출산·고령사회기본 시행계획(2018), 2018.

- 충청남도 가임기 여성수, 혼인건수, 출생아수는 지속적으로 감소하고 있고, 초혼연령도 높아지고 있는 실정임

□ 고령화 현황

- 충남의 노인인구 비율은 2017년 17.2%에서 2025년 22.2%, 2030년 26.6%로 전국평균에 비해 급격히 증가할 것으로 전망됨
 - 전국평균은 2017년 14.0%에서 2025년 19.9%, 2030년 24.3%로 충남에 비해 비교적 낮은 것으로 나타남

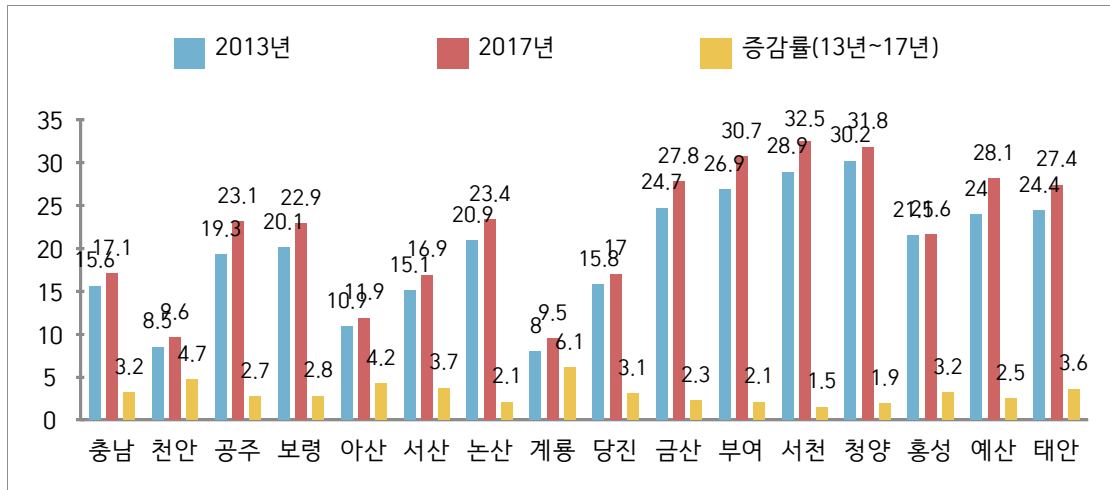
[그림 2] 충청남도 노인인구 비율 및 증가율 전망



자료 : 통계청, 국가통계포털-국내통계-장애인구추계- 시도(2017-2030), 2017.

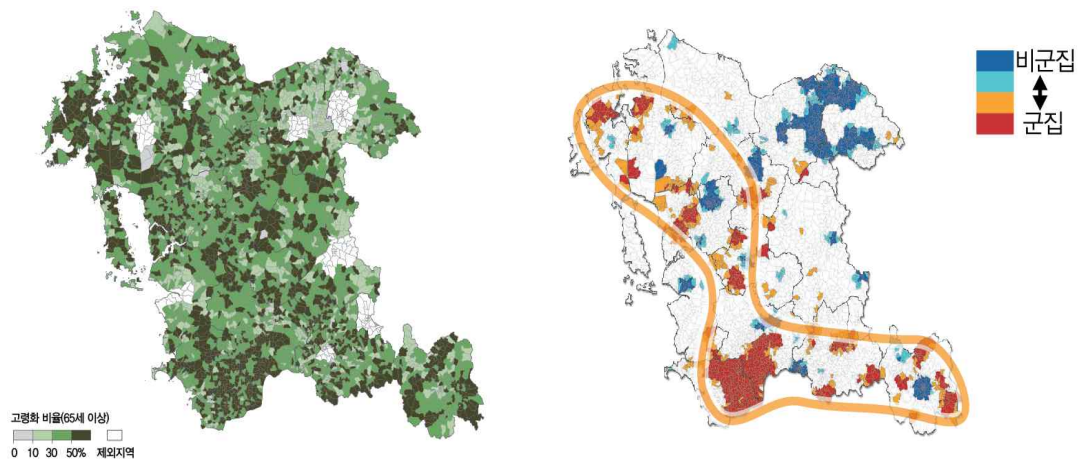
- 지역별 노인인구 비율은 2017년 기준 서천군(32.5%), 청양군(31.8%), 예산군(28.1%), 금산군(27.8%) 등 군 단위에서 높은 것으로 나타남
 - 반면, 계룡시(9.5%), 천안시(9.6%), 아산시(11.9%), 당진시(17.0%), 서산(16.9%) 등의 시 단위는 상대적으로 노인인구 비율이 낮은 것으로 나타남

[그림 3] 시군별 노인인구 비율 증감현황('13년 → '17년)



자료 : 충청남도, 저출산·고령사회기본 시행계획(2018), 2018.

[그림 4] 행정리별 고령화 실태 및 핫스팟 분석



자료 : 충남연구원, 충청남도 실거주 인구자료를 활용한 마을단위 인구분포, 충남정책지도, 2015.

- 지역별 고령인구 전망을 살펴보면, 2040년까지 천안시(11.34%), 아산시(10.56%), 계룡시(6.28%), 당진시(5.8%) 등에서 높은 증가가 전망됨
 - 가장 높은 고령화가 예상되는 천안시의 경우 2015년 53,296명에서 2030년 130,527명, 2040년 204,395명으로 11.3%의 증가가 전망됨
 - 반면, 이미 고령화가 많이 진행된 서천군(0.13%), 부여군(0.19%), 청양군(0.39%), 금산군(0.99%) 등은 상대적으로 고령인구 증가율이 적은 것으로 나타남

[표 3] 충남 시군별 65세 이상 고령인구 추계

(단위 : 명, %)

구분	2015년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	25년간 고령인구 증가율
천안시	53,296	68,877	94,949	130,527	168,731	204,395	11.34%
공주시	23,250	25,287	27,847	29,817	30,181	29,185	1.02%
보령시	21,965	25,086	28,326	31,174	32,739	33,729	2.14%
아산시	32,931	41,530	53,560	70,680	92,496	119,871	10.56%
서산시	26,546	31,207	37,097	44,679	52,706	60,392	5.10%
논산시	27,033	30,041	33,250	35,565	36,252	36,734	1.44%
계룡시	3,503	4,523	5,970	7,349	8,410	9,004	6.28%
당진시	26,270	31,330	37,548	45,398	54,187	64,723	5.85%
금산군	14,075	15,444	16,460	17,330	17,650	17,573	0.99%
부여군	20,137	21,542	22,754	23,073	22,386	21,096	0.19%
서천군	17,202	18,423	19,135	19,238	18,650	17,753	0.13%
청양군	10,039	10,703	11,189	11,515	11,421	11,028	0.39%
홍성군	20,150	22,611	24,809	27,399	29,341	31,184	2.19%
예산군	21,200	23,565	25,521	27,219	27,543	27,257	1.14%
태안군	16,006	18,550	20,944	22,830	23,776	24,140	2.03%
충남전체	333,603	388,719	459,359	543,793	626,469	708,064	4.49%

자료: 충남연구원, 충남의 미래 2040, 2016.

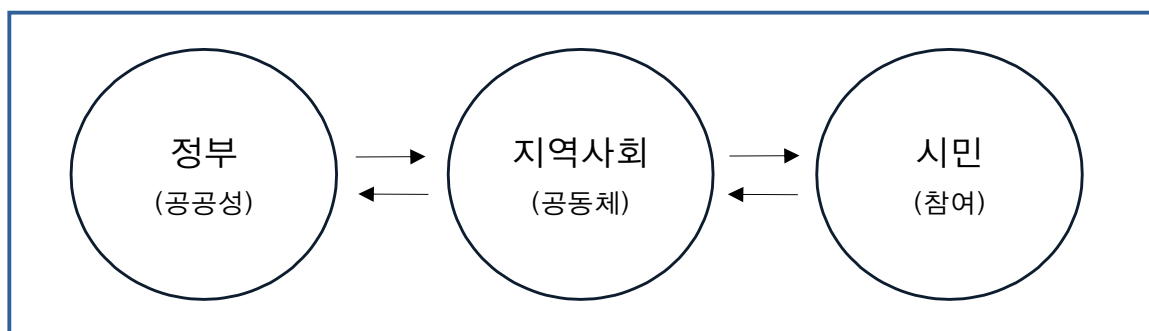
03

지역사회 돌봄의 의의

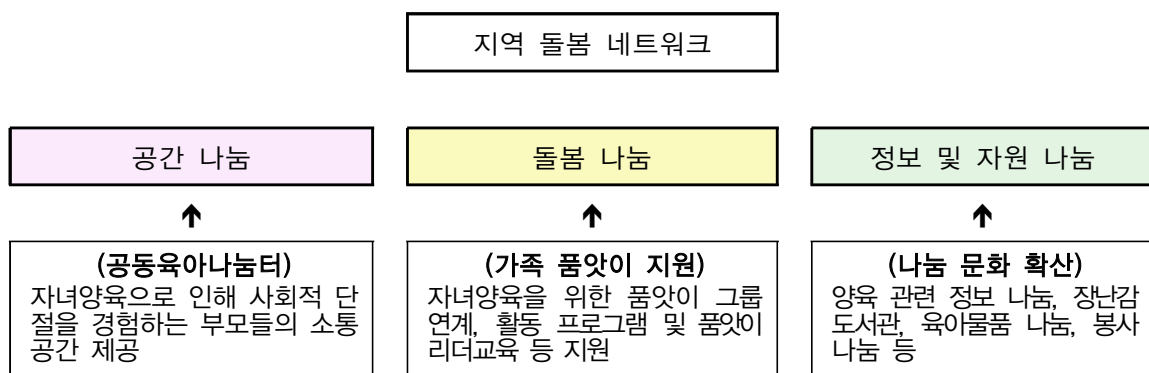
- 현재 한국사회의 가장 큰 사회문제이자 중 하나이자 민선 7기 충청남도 도정 방향인 저출산·고령화 현상을 타개하기 위해서는 공식적인 복지제도 이외에 지역주민이 스스로 지역의 복지 대상자를 돌보는 지역사회 돌봄(Community Care)의 구축이 절실히 요구됨
- 현재까지 출산육아정책은 2005년부터 2018년까지 143조원을 투입했으나 2018년 기준, 합계출산율 0.96명으로 큰 결실을 거두지 못하고 있음. 지역에 따라 육아공동체를 통한 공동육아가 젊은 부모에게 많은 호응을 얻고 있으므로 정책의 방향 전환이 요구되고 있음
 - 충남도가 당면한 지속적인 출생아 수의 감소는 육아의 당사자들이 단순히 정책의 수혜자 보다는 스스로 대안을 마련하는 것이 요구되고 있음
- 인구 고령화는 향후 사회복지 및 보건의료 서비스의 수요를 급증시킬 것으로 전망
 - 향후 2040년까지 노인인구 증가율은 7.49%로 전망되어 독거노인, 장기요양보험수급자, 치매노인 등도 증가할 것으로 예상
 - 중앙정부나 지방정부의 사회복지 급여나 서비스만으로는 수요 대비 충분한 공급이 될 수 없음
- 갓 태어난 아이에서 나이 든 노인에 이르기까지 필요한 돌봄서비스가 지역사회에서 제공될 수 있도록 마을중심의 돌봄서비스 기능 확대가 필요함
 - 육아, 양로, 여가, 주거 등 다양한 돌봄의 문제를 지역사회를 통해 풀 수 있는 지역과 돌봄의 결합이 부분적으로 진행되고 있으나 많은 지역으로 확대가 요구되고 있음
- 지역사회돌봄 구축은 지역을 중심으로 개인의 삶이 전개되고, 지역을 중심으로 필요한 서비스들이 연결된다는 측면에서 “지역”이라는 말이 핵심 단어임

- 지역사회(communitv)란 공동의 지리적 위치에 사는 사람들 또는 동질적인 문화와 이해관계, 생활활동에 기초한 사람들의 집단으로 구성된 사회적 단위임(장인협, 2016)
- 현재 가족과 기관중심의 육아서비스 사이의 공백을 연결할 수 있도록 지역 내 돌봄 역량을 강화를 통하여 저출산 현상을 타개하는 방안이 확대되어야 함
 - 지역사회 중심의 육아지원 정책적 접근으로 마을마다 공동육아나눔터 설치, 주민 돌봄품앗이 제도 확충
- 고령화 현상의 극복을 위해서는 지역사회에서 거동이 불편한 노인이나 독거노인들에게 적절한 서비스를 제공하는 돌봄 시스템 구축이 요구됨
 - 지역사회에서 노인이 돌봄, 자살, 치매, 사고, 폭력으로부터 안전하고 불편하지 않게 생활할 수 있는 노인친화적인 지역사회 체계 구축이 고령화 사회의 대안이 될 수 있음 (송미영, 2016)

[그림 5] 지역사회 돌봄의 구조와 주체



[그림 6] 공동육아나눔의 지역돌봄네트워크 형성



- 주민 스스로 문제를 해결해 나갈 수 있는 주민참여방식, 주민과 이웃이 참여하는 돌봄 공동체 형성을 통하여 지역의 자원과 주민참여를 독려하고 지역의 관점에서 창의적으로 해결하려는 실험적인 시도를 확대할 필요성이 있음
 - 지역단위 돌봄 품앗이 양적확대, 주민리더 양성, 돌봄공간 마련, 프로그램 발굴, 주민자치역량강화 교육 등 실시 등이 현실적인 정책 대안임 (송미영, 2016)

- 노인이나 영·육아를 대상으로 하는 지역돌봄체계 구축은 문재인 정부가 지향하는 커뮤니티 케어(Community Care)와도 일맥상통함
 - 2018년 11월 20일, 보건복지부는 「지역사회 통합 돌봄 기본계획」이라는 제목으로 지역사회를 기반으로 하는 보건복지 서비스를 ‘커뮤니티 케어’라는 이름으로 추진하겠다고 공표함
 - 정부는 커뮤니티 케어를 ‘주민들이 살던 곳(자기 집이나 그룹 홈 등)에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활의 지원이 통합적으로 확보되는 지역 주도형 사회서비스 정책’으로 정의하고, 이어 주거·건강의료·요양·돌봄 서비스 연계라는 4대 핵심요소 별 중점과제를 제시(2018, 보건복지부, 커뮤니티 케어 추진 방향)

04

정책 실현 방안

1. 저출산 부문의 충남형 돌봄 공동체 형성

- 지역사회 내에 양육친화적 환경을 조성하는데 기여한 공동육아나눔터 확충
 - 양육품앗이, 육아 정보 공유 등으로 젊은 엄마에게 호응이 큰 공동육아나눔터는 충남 15개 시군 중 1개소만 설립된 지역이 대부분으로 민간의 자발적인 참여를 어떻게 끌어낼 것인가 하는 것에 대한 구체적인 정책대안이 필요함
 - 민간의 자발적인 참여를 이끌어내기 위해서는 시민강좌, 아빠교실, 엄마육아교실 등에 지역의 많은 영유아 부모들이 참여할 수 있는 인센티브를 제공하거나 육아수당수급의 절차로서 교육에 참여하도록 하는 방안을 강구해야 함
- 기존의 기관 보유과는 다른 협동조합형 공동육아 어린이집 설치를 확충
 - 어린이집에 아이를 맡기던 부모들이 중심이 되어 마을의 지원을 받아 협동조합을 만들어 독박육아를 해결하는 육아협동조합이 곳곳에 개소하고 있음
 - 부모 협동 어린이집 설치 및 운영 전반에 걸친 상담, 컨설팅 제공, 예산 지원으로 협동조합형 어린이집을 확충해야 함
- 지역 내 자원을 활용한, 자발적이고 태생되고 자율성을 토대로 운영되는 품앗이 공동육아 제도 확충(송미영, 2016)
 - 품앗이 활동 공간의 확충, 컨설팅 지원 강화, 전담 인력의 전문성 강화 등, 육아 품앗이를 내실화할 수 있는 방안 마련이 요구됨
- 어린이 집에서 보육교사가 아이를 돌보는 일에만 전념할 수 있도록 청소 및 조리 업무를 전담하는 ‘충남형 보육도우미’ 확대가 요구됨(신아일보, '18.8.30)

- 결론적으로, 지역을 통한 육아가 해결되기 위해서는 공동육아나눔터, 협동조합형 공동육아 어린이집, 품앗이 공동육아에 대해서 같은 지역의 영유아를 둔 부모들이 만나서 논의할 수 있는 장을 마련해야 함
 - 한편 보육교사가 아이를 돌보는 일에 전념할 수 있도록 청소 및 조리업무를 전담하는 충남형 보육도우미 확대는 일자리와 지역에서의 돌봄 서비스를 동시에 해결하는 새로운 직업군 창출방안이 될 수 있을 것임
 - 다만, 비정규직의 낮은 수준의 저임금 일자리를 양산하는 직업군이 된다면 이 또한 중장기적인 문제가 발생할 수밖에 없어서 어떤 형태의 직업군을 양성할 것인지 보다 세심한 정책적 고려가 필요함
- 민관의 협력차원에서 정책추진을 한다면 분명 성과가 있을 것으로 판단되므로 민관협력방안, 네트워크 구축 및 협력방안 등에 대한 투자가 이루어져야 추진하고자 하는 정책성과가 예상됨

2. 고령화 부문의 충남형 돌봄 공동체 형성

- 현재 노인사회참여 일자리제도만으로 국한된 ‘노노케어’ 시스템을 일반주민까지 참여확대
 - 건강한 노인이 거동이 불편한 노인을 돌보는 ‘노노케어’ 시스템을 확대하여 노인공동체 형성
 - 이웃을 돌봄으로써 타임을 벌어들여 자신에게 도움이 필요할 때 이를 사용할 수 있는 타임뱅크 시스템 도입으로 노인이 복지의 수혜자만이 아니라 복지의 제공자가 될 수 있고 이를 통한 사회에서의 역할 부여
 - 노인뿐만 아니라 마을 주민들이 스스로 요양보호사가 되어 ‘노노케어’를 제공하는 돌봄 서비스 공급 확대
- 고령화로 인한 방문의료 수요 증가는 필연적이지만 현재의 장기요양보험제도만으로는 부족한 실정이므로 새로운 일자리 창출로 방문서비스 활성화
 - 노인 및 마을주민을 요양보호서비스를 제공하는 요양보호사로 양성한다는 계획, 은퇴노인을 대상으로 민간상담사로 배출하여 거동이 불편한 노인을 가가호호 방문상담 진행
- 품앗이 학교 및 소규모 그룹 홈케어 방식의 제도를 확충하여 지역친화적인 노인돌봄 체계 구축
 - 품앗이 학교에서는 마을주민과 노인들이 매일 모여서 건강체조, 한글교실, 미술교실, 치매예방활동 등 다양한 활동과 점심식사 제공

- 독거노인의 사회적 고립을 방지하기 위해서 평소 주변에서 힘이 되어 줄 수 있는 사람 중심으로 공동생활제도 확대
 - 마을회관 및 경로당을 개조해 독거노인들이 평생 살아온 동네에서 이웃에서 어울려 살 수 있도록 공동그룹홈 확충
 - 노인의, 노인에 의한, 노인을 위한 노인공동체인 실버 단지 조성
 - 일자리와 지역에서의 돌봄 서비스를 동시에 해결할 수 있는 새로운 직업군 창출방안 마련
- 충남형 돌봄공동체 형성은 지역 내의 유대관계가 형성되어 있다면 보다 친밀한 접촉이 가능하고, 지역적으로 가까운 곳에서 필요한 때에 근접서비스를 제공한다는 점이 장점으로 여겨지나 도시처럼 아파트 단지가 구성되고, 익명성의 단절된 문화를 극복해야 하는 것이 관건임
 - 점점 지역성, 이웃이라는 가치보다 개인주의적 성향이 강해진 것을 어떻게 극복해 나갈 것인지, 향후의 유인책을 강구해야 함
 - 결론적으로, 정책 수혜자와 정책 공급자의 간격을 줄이기 위해서는 지역사회 돌봄을 필요로 하는 노인과 그 가족, 아동을 양육하는 부모들과의 간담회, 욕구조사 등을 통해 기초자료를 마련하고 이에 기반을 두어 중장기적 전략을 수립하는 과정이 반드시 필요함

참 고 자 료

- 국토교통부. 2018. 2040을 향한 제 5차 국토종합계획 수립방향.
- 민소영 외 . 2017. 지역사회복지론. 학지사.
- 보건복지부. 2018. 커뮤니티 케어 추진 방향.
- 송미영, 오용준, 홍원표, 개원 21주년 기념 학술포럼_충남의 미래 2040. 충남연구원.
- 신아일보. 2018. ‘양승조 충남지사, 사회서비스 확대로 일자리 늘리자’(8월 30일자).
- 정영선 외. 2018. 일본의 커뮤니티 케어. 북마크.
- 장인협 외. 2016. 사회복지학. 서울대학교 출판부.
- 충남연구원. 2016. 충남의 미래 2040.
- 충남리포트.2016. 2040 충남의 시군별 인구추계와 정책과(제225호).
- 충청남도.2018. 저출산·고령사회기본 시행계획.
- 통계청.2017. 국가통계포털-국내통계-장애인구추계- 시도(2017-2030).