

Issue Brief

JEJU WOMAN & FAMILY RESEARCH INSTITUTE

[No.38]

발행처 : (재)제주여성가족연구원 | 발행일 : 2019. 10. 10 | 발행인 : 이은희

제주지역 수놓음돌봄공동체 특성 : 함께 돌봄의 지역사회 돌봄공동체와 시사점

손태주¹⁾

목 차

1. 연구 목적 : 생활 SOC관점에서 보는 제주형 돌봄공동체, '수놓음돌봄공동체'
2. 정부의 정책 패러다임 변화와 제주의 수놓음돌봄공동체
3. 제주지역 수놓음돌봄공동체의 변화 추이와 특성
4. 논의 및 정책 시사점

1) (재)제주여성가족연구원 연구위원(제주가족친화지원센터장 겸직)

1. 연구 목적 : 생활 SOC관점에서 보는 제주형 돌봄공동체, '수눔음돌봄공동체'

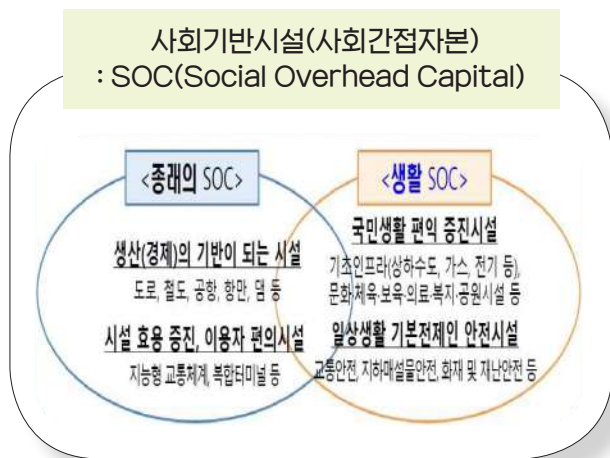
- 정부의 일·가족 양립을 위한 근로기준법 강화에도 불구하고 여성 근로자의 육아휴직율이 높지 않고 남성 근로자의 육아휴직 신청이 미미한 현실에서, 일하는 여성들은 출·퇴근 전후의 돌봄, 하원·하교 후 돌봄, 방학기간 동안의 돌봄 등을 위한 전통적인 이웃, 친척 등 비공식적 돌봄이 없는 상황에서 갈등과 긴장을 경험하게 됨
- 지금 이 시점 아동의 전인격적인 건강한 발달 관점에서 직시할 점은 부모와 자라나는 아동들을 위한 안전하고 안심할 수 있는 양육환경에 대해 정부의 돌봄 서비스, 가족(혹은 개인), 지역사회(돌봄공동체)가 '함께 돌봄(caring with)'의 신뢰와 연대성으로 촘촘한 사회적 돌봄관계망을 구축하는 방식으로의 전환이 필요하다는 것임
- 이런 맥락에서 정부는 지난 4월 과거 정부주도 방식에서 벗어나 “지역주도-중앙지원” 등의 정책변화 시도를 통해 국민의 삶의 질을 높이고, 균형발전, 일자리 창출 등 일석삼조(一石三鳥)의 효과가 있는 지역밀착형 '생활 SOC(Social Overhead Capital) 3개년 계획'을 발표함(국무조정실 2019.4.15.보도자료)
- 지방자치단체들이 주민들과 함께 지역에 꼭 필요한 사업을 계획하고 수립하면 중앙정부가 지원하는 방식임
- 제주는 2016년도부터 선제적으로 생활체감형 양성평등정책인 “제주처럼”을 근거로, 품앗이육아와 유사한 제주형 돌봄공동체, 수눔음돌봄공동체 사업(이하, '수눔음돌봄공동체'라 함)을 추진함. 어머니 혼자만의 고립된 육아를 넘어선 제주 고유의 일상생활에서 서로 도움을 주고받는 상부상조의 문화인 '수눔음' 공동체 가치를 발전시킨 돌봄공동체 사업임
- 제주의 수눔음돌봄공동체 참여자 현황자료를 통해 2016년~2019년 수눔음돌봄공동체의 추이를 살펴보면, 제주는 부모 개인에게 맡겨져 있는 자녀돌봄 문제를 지역사회 안에서 공유하고 함께 나누고자 하는 개인적 동기에 의한 공동체 활동으로 돌봄의 사회적 책임강화와 공적돌봄 사각지대 해소 등 '함께 돌봄'의 정책 효과가 나타남
- 본 연구에서는 제주지역 수눔음돌봄공동체의 변화 추이와 인구학적 특성을 살펴보고, 정부의 생활 SOC 3대분야 중 하나인 '생애 돌봄'의 관점에서 보는 함께 돌봄의 지역사회 돌봄공동체로서 수눔음돌봄공동체의 성과에 주목하고, 지속적으로 상호 호혜적인 신뢰와 연대성을 키워나갈 수 있는 정책적 시사점을 논의하고자 함

2. 정부의 정책 패러다임 변화와 제주의 수놓음돌봄공동체

1) 정부의 국민 체감 삶의 질을 높이기 위한 정책 ‘지역밀착형 생활 SOC’ 3개년 계획 발표

- 정부는 국민의 삶의 질을 높이는 지역밀착형 생활 SOC(Social Overhead Capital) 개념을 도입하고 ‘국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 사는 대한민국’을 비전으로 3대 분야 8대 핵심과제로 구성된 3개년 계획을 발표함
 - 3대 분야인 ‘여가 활력’, ‘생애 돌봄’, ‘안전·안심’과 관련된 지역 특성에 맞는 시설복합화를 적극 추진
 - ‘생활 SOC’란 사람들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고 쉬는 등 일상생활에 필요한 인프라와 삶의 기본 전제가 되는 사회기반 안전시설을 의미
- 이는 지속적인 정책 효과를 위해 그동안 지역의 의견을 충분히 반영하지 못한 채 중앙정부 중심의 성장위주 정책 추진방식에서 벗어나 지방자치단체들이 주민들과 함께 소통하며 지역 실정에 맞는 정책을 추진하기 위함임

[그림 1] 생활 SOC(Social Overhead Capital)



출처: 국무조정실 2019. 4. 15.일자 보도자료.

[그림2] 생활 SOC 비전 및 3대 분야 8대 핵심과제



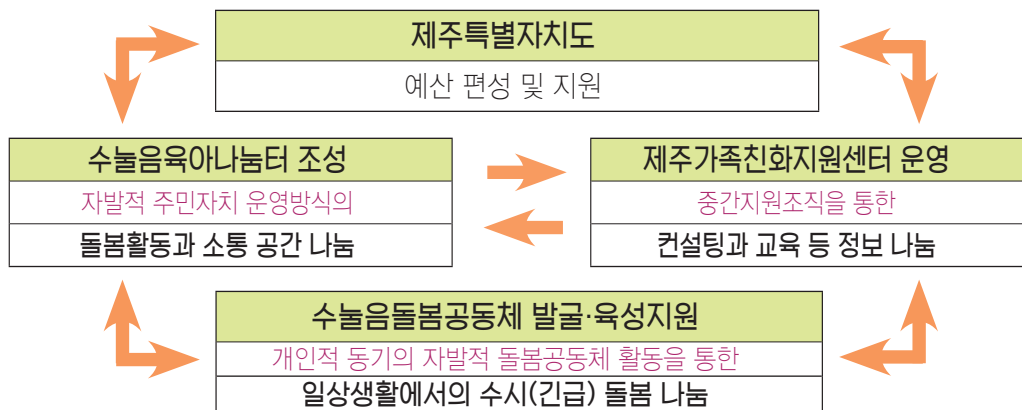
2) 지역 수요 반영한 주민참여 생활 SOC 선도, 제주형 돌봄공동체 ‘수놓음돌봄공동체’

- 제주도는 지역사회의 욕구와 도민의견, 지역특성을 반영하여 제주지역 첫 번째 양성평등정책인 ‘제주 처럼’(2015~2018)을 추진했고, 실효성 확보를 위한 후속으로 ‘더 제주처럼’(2019~2022) 정책을 수립·추진하고 있음
- 제주의 수놓음돌봄공동체 사업은 안심하고 편안한 육아와 부부중심의 자녀 돌봄의 어려움 해소를 위해 제주특별자치도(행정), 제주가족친화지원센터(중간지원조직), 주민 간 긴밀한 민·관 협력 거버넌스 방식으로 추진됨

▶ 품앗이 육아방식과 유사한 제주도식 단어인 ‘수눔음돌봄’의 정의

- ‘수눔음돌봄’은 품앗이와 유사한 돌봄 방식이며, 일손이 부족한 제주지역 전통적 관습인 서로 도움을 주고받는 상부상조의 ‘수눔음’의 공동체 가치를 발전시키기 위한 의미가 담긴 돌봄 방식으로 동일한 용어 또는 혼용함
- ‘수눔음돌봄공동체’는 일상생활에서 수시로 자녀를 키우면서 수눔음돌봄을 하기 위해 개인적 동기의 부모들로 구성된 공동체팀 또는 팀의 구성원을 말함(약어 : 돌봄공동체 또는 공동체팀)
- 수눔음돌봄공동체 사업과 동시에 제주도는 수눔음돌봄 공동체방식의 자녀 돌봄 활동과 자녀양육에 대한 소통과 정보공유 공간인 ‘수눔음육아나눔터’를 조성하고, 상시 관리 인력이 없이 민·관 협력 주민자치적으로 자율운영 관리함. 2019년 9월 말 기준, 제주지역의 수눔음육아나눔터는 총 30개가 조성됨(‘16년 10개소 → ‘17년 10개소(누적 20개소) → ‘18년 9개소(누적 29개소))

[그림 3] 제주형 돌봄공동체, 수눔음돌봄공동체 사업의 추진 체계



▶ 수눔음돌봄공동체 사업의 개요

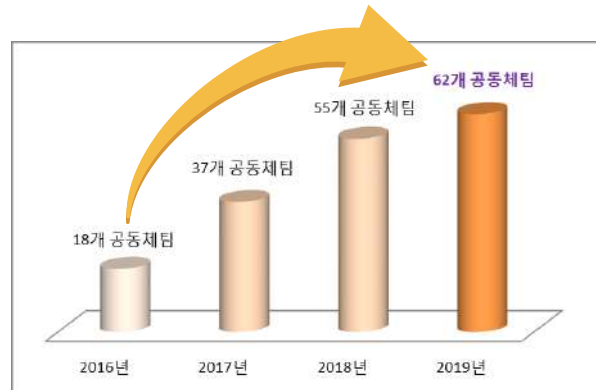
- **활동 목적** : 자발적 돌봄공동체 활동을 통한 일상의 돌봄 어려움을 해소하고 공동체를 회복하기 위함
- **활동 장소** : 공동체 구성원의 가정집, 놀이터, 운동장, 체육관, 도서관, 수눔음육아나눔터, 오름, 캠핑장 등 다양
- **활동 방식** : 공동체팀 부모들의 재능과 돌봄 나눔 및 지역의 자원연계로 확장된 돌봄 나눔 등을 통해 일상생활 속의 돌봄, 방과 후·방학 중 돌봄, 긴급 돌봄, 저녁 밥상, 어린이장터, 엄마교사 독후활동, 부모 직업체험, 자연·환경 활동, 어르신들과의 연계활동, 장애·비장애 통합 활동 등 공동체가 계획하고 실행하는 방식으로 진행
- **활동 횟수** : 공동체별로 주 1회 이상 계획된 프로그램에 따라 횟수 다름
- **활동 형태** : 활동의 형태는 두 가지로 구분됨. 하나는 공동체 참여 부모와 자녀 중심으로 일상의 돌봄과 다양한 활동을 나누는 형태이고(기본사업), 또 다른 하나는 역량이 있는 공동체가 수눔음육아나눔터, 작은도서관, 학부모회, 청년회 등 지역의 자원들과 연계하여 마을공동체 회복으로의 보다 더 확장된 돌봄 형태임(지역연계사업)

3. 제주지역 수눔음돌봄공동체의 변화 추이와 특성

1) 수눔음돌봄공동체의 변화 추이

- 2016년~2019년 제주지역 수눔음돌봄공동체사업에 참여하는 공동체팀을 살펴보면, 매년 지속적으로 확산

[그림 4] 2016~2019년 수눔음돌봄공동체 변화 추이



- 제주에서 수눔음돌봄공동체 사업이 시작된 2016년도부터 연도별로 살펴보면, 2016년 18개 공동체팀에서 점차 증가하여 2017년 37개팀, 2018년 55개팀, 2019년 62개팀으로 지속적으로 확산 추세

2) 수눔음돌봄공동체 활동지역

- 2019년도에 발굴된 62개의 수눔음돌봄공동체 활동 지역을 살펴보면, 제주지역 내 자녀돌봄과 소통의 공유공간으로 조성된 수눔음육아나눔터(2019. 9. 현재, 30개소) 분포지역과 유사한 형태가 발견됨

[그림 5] 2019년도 수눔음돌봄공동체 활동지역(62개 돌봄공동체팀)



3) 2019년 제주지역 수놓음돌봄공동체의 특성

- 2019년 수놓음돌봄공동체 특성 분석의 대상은 공모사업 참여시에 참여 대상을 명확하게 명시하고 돌봄 공동체 활동을 하는 57개 '기본형'사업 참여팀을 대상으로 한정하여 분석함(불특정다수 대상의 '지역연계' (확장형) 제외)

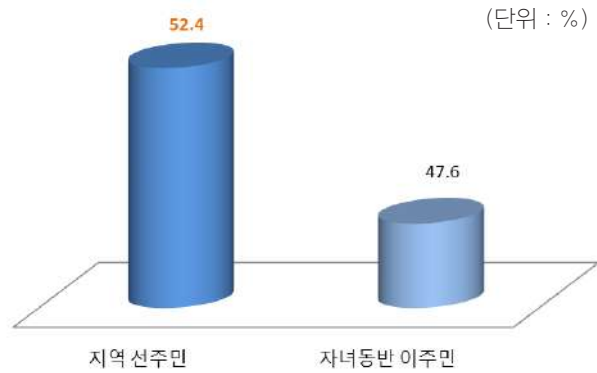
▶ 돌봄공동체 참여 가족 수 지속적 증가

- 2016년~2019년 수놓음돌봄공동체팀의 참여 가족(부모+자녀) 현황을 살펴보면, 2016년 95가족(319명)에서 2017년 257가족(881명)으로, 2018년 365가족(1,111명)으로 매해 증가하며 2019년 399가족(1,493명)으로 확대되고 있음

▶ 제주가 고향인 선주민 가족 52.4%

- 2019년 수놓음돌봄공동체 총 참여 399가족(1,493명)을 이주여부별로 살펴보면, 제주가 고향인 선주민 가족이 52.4% (209가족), 자녀동반 이주민 가족이 47.6%(190가족) 차지

[그림 6] 2019년 수놓음돌봄공동체 지역 선주민 참여자 비율



▶ 참여 자녀 중 장애아 비중 3.7%

- 2019년 수놓음돌봄공동체 총 참여자 (1,493명)를 부모와 자녀별로 살펴보면, 부모 786명, 자녀 707명이고 이 중, 전체 참여 자녀 중 장애아 비율은 3.7% 차지

[그림 7] 2016~2019년 수놓음돌봄공동체 참여가족 추이

▶ 참여 가족 당 평균 자녀 수 1.8명

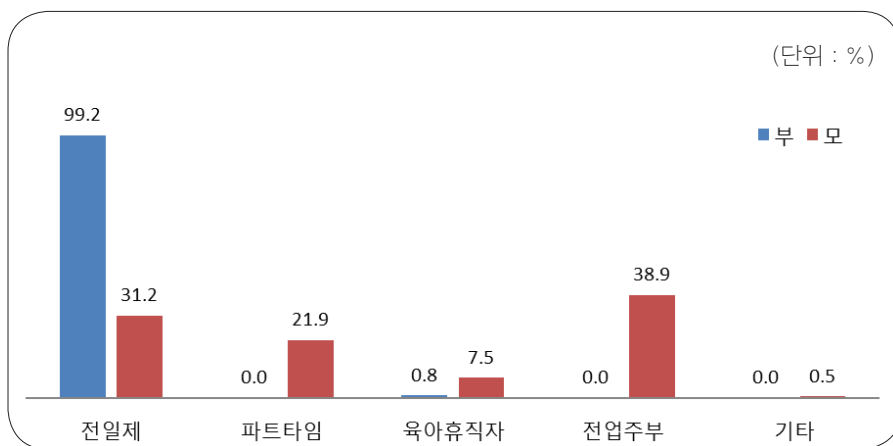
- 총 참여 399가족 대비 참여 자녀 707명을 근거로 참여가족 당 평균 자녀수를 예측해보면, 한 가족 당 평균 자녀수는 1.8명 예측



▶ 부모 근로형태별 비율

- 2019년 수놓음돌봄공동체 총 399가족의 참여부모 786명(부 388, 모 398)을 근로형태별로 살펴보면, 전일제 64.8%(509명), 전업주부 19.7%(155명), 파트타임 11.1%(87명), 육아휴직 4.2%(33명) 순으로 나타남
- 부·모의 근로형태별로 살펴보면, 부(父)는 전일제 99.2%, 육아휴직 0.8%로 거의 전일제 근무자이고, 모(母)는 전업주부 38.9%, 전일제 31.2%, 파트타임 21.9% 순으로 가정에서의 자녀 돌봄에 대한 성별 고정관념 보임

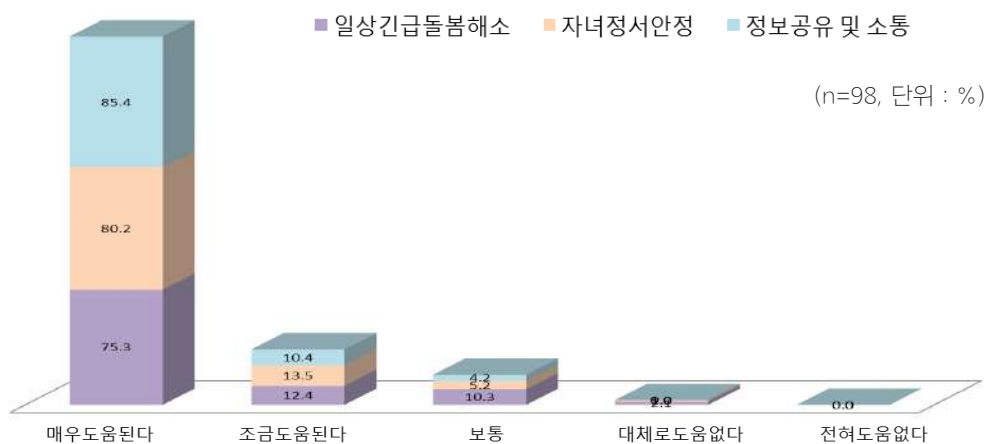
[그림8] 2019년 수놓음돌봄공동체 부모 근로형태별



4) 수놓음돌봄공동체 활동을 통한 자녀돌봄 만족도 92.4%로 높아

- 2019년 제주특별자치도·제주가족친화지원센터에서 실시한 제주지역 수놓음돌봄 사업 참여자 대상의 수놓음돌봄 만족도 조사(5점 척도)²⁾ 결과, 도움 된다(매우 도움 된다+전혀 도움 없다)는 응답이 92.4%로 높게 나타남

[그림 9] 수놓음돌봄공동체 활동을 통한 자녀돌봄 만족도



2) 만족도 조사 : (대상)제주도 수놓음돌봄 사업 참여자 370명(여자 331명, 남자 37명), (기간)2019.3.19.~3.28.

4. 논의 및 정책 시사점

1) 정부의 '지역밀착형 생활 SOC' 대응 제주는 주민참여 민·관 협력의 수눔음돌봄공동체 지속될 전망

- 제주는 지난 4년간 지역사회 의 욕구와 주민의 의견을 담아 행정중심의 정책 추진방식에서 벗어나 주민들과의 상생하는 민·관 협력 거버넌스 방식의 정책 패러다임으로 변화를 시도하며 수눔음돌봄 정책을 추진해 옴. 최근 정부의 자녀를 안심하고 키우며, 일하고 쉬는 등 일상생활에서의 삶의 질을 높이기 위한 사람중심의 정책을 고려할 때 일상 속 자녀 돌봄의 어려움 해소에 만족도가 높은 수눔음돌봄공동체 사업은 꾸준히 필요

2) 제주 수눔음육아나눔터 조성 지역을 중심으로 수눔음돌봄공동체 활동지역 확산 추세

- 2016년도부터 시작된 제주의 수눔음돌봄공동체 사업은 사업시작 2년차인 2018년도부터는 지역사회 내 돌봄활동을 매개로 일상의 돌봄 활동(기본형)과 지역자원과의 연계한 확장형 돌봄 활동(지역연계형)으로 이원화하여 추진함. 이를 통해 부모중심의 일상의 돌봄 나눔 활동은 물론 역량있는 공동체팀들이 불특정 다수를 대상으로 수눔음육아나눔터 혹은 지역의 작은도서관 등과 연계하여 확장된 돌봄 활동을 함으로써 사업의 효과성이 보다 크게 나타남
- 특히 수눔음돌봄공동체는 2016년도부터 조성되어 온 자녀돌봄 활동·소통의 공유공간인 수눔음육아나눔터 조성지역을 중심으로 확대 추세를 보임. 이에 따라 돌봄의 지역문화가 확산될 수 있도록 돌봄 대상자의 특성과 수요에 맞는 수눔음육아나눔터와의 연계가 활성화될 수 있도록 권역별 촘촘한 수눔음돌봄 네트워크 구축 필요

3) 제주 수눔음돌봄공동체의 확산 변화에 주목하고 향후 지자체의 지속적 정책 효과 대응 필요

- 제주의 수눔음돌봄 정책은 지난 10년 간 행정중심의 여성가족부 '공동육아나눔터' 돌봄사업 방식에서 벗어나 전통방식의 상부상조 문화를 발전시킨 품앗이 형태의 '자발적 주민참여'로의 정책변화 과정에 있음. 정부제공 돌봄사업 방식의 경우 큰 변화가 더딘데 비해 최근 제주의 수눔음돌봄 정책은 뚜렷한 효과로 주목을 받고 있음
- 2019년도 수눔음돌봄공동체 참여 가족에서도 사업의 초기와는 달리 고향이 제주인 선주민 비중(52.4%)이 뚜렷이 증가 추세를 보임. 또한 2019년부터는 발달장애아의 경우 비장애 자녀(0세~초등6학년)와는 달리 연령제한을 없앤 효과로 장애아 참여 비중도 3.7%임. 향후 장애아·비장애아 통합 돌봄공동체도 확대될 수 있음이 예측됨
- 또한 제주의 2018년 기준 합계출산율은 가임여성 1명당 1.22명으로 최근 가장 합계 출산율이 높았던 2012년 1.598명보다 0.378명 감소함. 이를 고려할 때, 2019년도 수눔음돌봄공동체 참여 가족 당 평균 자녀수가 1.8명이 예측되는 결과는 향후 저출생 대응을 위한 내실있는 제주도의 수눔음돌봄 지원 정책이 활성화될 필요 있음
- 제주도는 일·가족 양립 정책을 위하여 제주가족친화지원센터 운영, 수눔음육아나눔터, 수눔음돌봄공동체 등 정책의 변화들을 모색하고 있음. 이러한 노력들이 정부의 생활 SOC 관점에서 선제적인 정책과 예산 운용으로 도민체감 효과를 이끌고, 나아가 상호 호혜적인 지역사회 공동체 문화를 선도해 나가는 정책이 되기를 기대함

