

찾아가는 복지 서비스 해외 사례

- 영유아가정을 중심으로 -

김주미(서울시여성가족재단 가족정책실)

전문 바로보기

‘찾아가는 복지서비스’는 공공복지의 새로운 패러다임으로 서울시는 이를 적극적으로 추진하고 있다. 특히 올해부터는 출산가정 뿐만 아니라 만 3~5세 가정양육수당 수급가정 및 돌봄위기(아동학대 및 가정폭력) 가정까지 방문의 대상이 대폭 확대 되었다. 이러한 변화는 양육의 문제를 여성 개인과 가정의 책임으로 돌리지 않고 공공의 책임으로 전환하는 시도라 할 수 있다. 영유아가 있는 가정을 직접 방문하여 양육정보를 제공하고, 아동과 부모의 건강이나 복지를 살피는 가정방문 서비스는 이미 해외의 다른 나라들에서 다양한 형태로 시행되고 있다. 오래전 시행되어 온 찾아가는 서비스 제도들을 소개하고, 서울시 찾아가는 동주민센터(찾·동)사업에 어떻게 반영되었는지를 파악하고자 한다.



출처: 은평구청 홈페이지(위), <https://www.england.nhs.uk/ourwork/qual-clin-lead/hlth-vistg-prog/>(아래)

목차

들어가는 말	1
영국의 가정방문 서비스	2
호주의 임신부·조기아동기 지속 가정방문 프로그램 사례	3
미국의 가정방문 프로그램	4
결론	5



1. 들어가는 말

서울시는 2013년부터 임신부 및 2세 이하의 영유아 가정을 방문해 건강을 관리해 주는 사업을 실시해왔다. 임신부에게는 출산 이후 산모가 흔히 겪는 모유수유, 아기 달래기, 수면습관 등에 대한 교육과 상담을, 영유아를 둔



부모에게는 아이의 신체적·정신적 건강과 관련된 상담과 양육정보를 제공한다. 특히 저소득층 산모·미혼모·다문화가정 산모에게는 개인의 사정에 따라 필요한 각종 보건복지 서비스를 연계, 의료혜택을 받을 수 있도록 돕고자 함이다.

모든 출산가정을 대상으로 하여 4주 이내에 제공되는 보편방문을 통해서도 무엇보다도 임신부의 건강상태(유방/오로 등 신체 사정, 산후조리, 산후우울감 등)와 영유아의 건강과 관련된 상황(성장곡선 확인, 대소변, 아기울음 등)과 예방접종과 영유아 건강검진 일정 등을 점검해주고 육아와 관련된 정보를 제공해준다. 또한 대상별로 맞춤형 복지서비스를 연계해주고 있다.

더 많은 도움이 필요한 취약가정에 대해서는 아이가 만 2세가 될 때까지 지속방문 서비스가 제공되며, 부모와 영유아의 신체건강과 정신건강을 관리해주고 가족문제 등에 대한 상담제공, 기타 복지서비스와의 연계 등이 이루어질 수 있도록 지원하고 있다.

임산부·영유아 가정방문 건강관리 사업은 모든 임신부에게 ‘건강한 미래를 위한 공평한 출발’의 발판을 제공함으로써 지역 간, 계층 간 건강 격차를 해소하는데 목표를 두고 있으며, 이는 해외의 여러 나라들에서 이미 오래전부터 시행해오고 있다.

해외에서 실시되고 있는 다양한 영유아 가정방문 서비스를 살펴보고, 서울시의 찾아가는 동주민센터(찾·동) 사업에 어떻게 반영되어 적용하는지를 살펴보고자 한다.

2. 영국의 가정방문 서비스

영국은 서유럽 국가 중 가정 방문 건강서비스를 가장 먼저 시행했던 국가로 이미 1930년대 중반에 Home Health Visiting(HHV)라는 이름으로 본격적으로 시행되었다. 영국의 건강가정방문제도는 특히 국가적으로 영향력이 있었으며 유서가 깊다. 시행 초기의 영유아가정방문서비스의 기본은 출생 10일 내에 모든 신생아들을 방문하는 것이었다(Kamerman & Kahn, 1993)¹⁾. 이 제도는 2011년부터 건강가정방문프로그램(Health Visiting Program: HVP)으로 보편적인 건강방문서비스를 제공함으로써 더 많은 가족들에게 도움과 지원을 제공하고 있다. 또한 2015년에는 0-5세 아동으로 대상을 확대하고 영국 공중보건부(NHS)에서 지방 당국으로 그 역할을 위임하여 운영하고 있다.

영국의 건강가정방문프로그램(HVP) 육구에 따라 서비스 수준을 구별하여 제공되고 있다. 지역아동센터나 자활그룹 등의 지역사회와의 필요와 이용 가능한 자원을 알려주는 역할을 수행하는 ‘지역사회(communit)수준’, 건강방문팀이 모든 신생아와 산모에게 접근할 수 있도록 보장하고 양육 및 예방

1) Kamerman, S. B., & Kahn, A. J. (1993). Home health visiting in Europe. *The Future of Children*, 39-52.

접종과 같은 정보를 제공하는 ‘보편적(Universal)수준’, 출산 후 우울증, 불면아동 등의 특정문제에 대한 전문적 지원을 받을 수 있는 ‘보편방문 플러스(Universal Plus)수준’, 그리고 장기적인 보살핌이 요구되는 아동을 주기적으로 방문하는 등의 지속적인 지원을 제공하는 ‘보편방문 파트너십 플러스(Universal Partnership Plus)수준’의 4개 서비스 수준에서 제공되고 있다.

그 중 신생아와 영유아를 위한 5회의 보편적 건강 리뷰(The 5 universal health reviews)는 모든 가정이 보편적인 복지 수준에서 기대할 수 있는 방문으로 지방당국에 의해 제공된다. 보편적 건강 리뷰의 5회 방문 시기 (The 5 universal health reviews)는 산전(임산부 건강진단), 출생, 신생아, 9-12개월, 2세-2.5세이며, 프로그램의 목적은 부모로의 변화, 모성 정신 건강, 모유수유, 건강한 체중, 경미한 질병 및 사고 예방 관리, 건강한 두 살(2세) 맞기와 학업에의 준비이다.

영국은 영유아건강방문서비스의 역사만큼이나 가정의 욕구수준에 따라 분류하여 서비스내용을 차별화 하였다는 점이 특징이다.



출처: 영국 보건국(NHS England) 홈페이지(<https://www.england.nhs.uk/ourwork/qual-clin-lead/hlth-vistg-prog/>)

3. 호주의 임산부·조기아동기 지속 가정방문 프로그램 사례

호주의 시드니에서 실시한 MECSH(Maternal and Early Childhood Sustained Home-visiting) 프로그램은 ‘열악한 지역사회 가정일수록 건강과 관련한 어린 시절의 예방이 향후 삶의 건강 향상에 더 효과적이다’라는 연구결과가 반영된 조기 아동 예방서비스이다. 이는 서울시의 ‘서울아기 건강 첫걸음 사업’의 모티브가 된 프로그램이다. 가정방문프로그램은 크게 자녀 출생 후 첫 2년까지 전체 인구를 대상으로 한 ‘보편방문’, 특정 위험요인을 내재하고 있으나 장애등급진단은 받지 못한 개인을 위한 ‘잠재위험군방문’, 신체적, 심리적, 사회적 위험요인에 노출된, 장애발생 고위험자를 방문하는 ‘선별방문>Selective Home Visiting Programs)의 세 수준으로 나뉜다. 호주의 가정방문프로그램은 임산부와 어머니를 지원함으로써 산모와 유아의 건강을 향상시키고, 부모-자녀의 발달적 상호작용을 지원하여 아동의 건강 발달을 향상시키며 지역사회 네트워크 활성화를 통해 지역사회 서비스 기회를 제공한다.²⁾

2) 호주 뉴사우스웨일즈대학(UNSW) 일차보건의로 및 형평성 센터(Centre for Primary Health Care and Equity)의 Early Childhood Connect 홈페이지(<http://www.earlychildhoodconnect.edu.au>)



가정의 환경적 특성을 반영하여 보편방문에서 집중지원이 필요한 가정으로 분류하여 서비스 수준을 차등하게 지원하였으며 특히 지역사회 네트워크 활성화를 통해 지역사회와의 협력을 강조하였다.

Ⅰ 호주 가정방문프로그램의 3단계 Ⅰ

구분	서비스 대상	서비스 내용
보편방문 (Universal Home Visiting Programs)	신생아가 있는 모든 가정	1차 의료 서비스의 일부 광범위한 아동 및 가족문제에 관한 정보 및 지원 제공 양육 곤란, 산후 우울증, 아동 보호와 같은 문제에 대한 조기 파악 및 지원
잠재위험군방문 (Indicated Home Visiting Programs)	특정 위험요인 관련 발생 위험이 있는 가정	예: 모유수유에 문제 있는 어머니- 수유 상담가 또는 또래 지원 프로그램에서 단기간 도움 지원
선별방문 (Selective Home Visiting Programs)	생물학적, 심리적, 또는 사회적 위험요인에 노출된, 위험발생확률이 평균보다 높은 개인 또는 발달상 하위 가정	이들은 보다 전문적이고 지속적인 프로그램을 통해 집중 지원 및 모니터링 (ex. 시드니에서 실시한 MECSH프로그램, 서울시의 '서울 아기 건강 첫걸음 사업'의 모티브가 된 프로그램)

EARLY CHILDHOOD CONNECT

INVESTING IN STRONG BEGINNINGS

HOME ▾ HOME VISITING PROGRAMS ▾ ABORIGINAL CHILD HEALTH ▾ COMMUNITIES FOR CHILDREN ▾ RESOURCES & LINKS



MECSH
Maternal Early Childhood Sustained Home-visiting

MECSH
An effective intervention for vulnerable and at-risk mothers living in areas of socio-economic disadvantage. The MECSH program is licensed by UNSW Australia (The University of New South Wales).







출처: <http://www.earlychildhoodconnect.edu.au>



4. 미국의 가정방문 프로그램(MIECHV)

미국은 연방정부(U.S. Department of Health & Human Services Administration for Children & Families)차원에서 모성 및 영유아가정방문서비스(Maternal, Infant and Early Childhood Visiting Program: MIECHV)를 실시하고 있다. 가정방문프로그램은 임신부와 5세 미만의 자녀를 둔 조부모, 부모, 보호자를 대상으로 모자보건향상, 아동학대 및 방임 감소, 미취학아동의 학업 준비 및 성적 향상, 범죄 및 가정폭력 감소, 경제적 자립능력배양, 지역사회 내 자원 및 지원 체계 향상 등을 위한 서비스를 제공한다. 간호사, 사회복지사, 상담사, 심리사, 가족학사 등등의 인력이 수행한다.

2016년도 전체 893개 카운티의 약 16만명의 부모와 자녀에게 영유아가정방문서비스를 제공한 것으로 나타났으며 이중 약 43%가 신규 등록자였다. 영유아가정방문서비스를 제공받은 아동 및 학부모의 수는 2012년 이후 거의 5배 이상 증가했으며, 제공되는 방문의 수는 5배 증가하였고, 지난 5년간 약 330만 건의 가정방문이 이루어졌다.

미국의 가정방문 프로그램(MIECHV)의 특징은 0-5세 영유아를 대상으로 보편복지 서비스를 제공하고 있으며, 아동학대 및 가정폭력 등 가정 내에서 발생하는 다양한 문제를 다루고 이를 적극적으로 지원하기 위해 지역사회와 협력적으로 서비스를 제공하고 있다는 점이다.

▶ 미국 MIECHV 프로그램 내용

- ✓ 산모의 산전 건강 예방 및 산전 진료 지원
- ✓ 건강한 모유수유를 위한 산모교육
- ✓ 부모의 아동발달 단계 및 행동 이해 지원
- ✓ 칭찬 등의 긍정적인 육아기술의 사용 장려
- ✓ 미래를 위한 목표설정 및 교육을 지속
- ✓ 고용 및 보육 솔루션 마련을 위한 협력

▶ 프로그램의 성공여부 평가 기준

- ✓ 임신부 및 신생아의 건강 향상
- ✓ 아동상해, 학대 및 방임의 감소
- ✓ 학업준비 및 성취의 향상
- ✓ 범죄 또는 가정폭력 감소
- ✓ 가정경제의 회복
- ✓ 지역사회 내 자원 및 지원체계 향상



출처: 미국 보건 자원 및 서비스국(Health Resources and Services Administration)
홈페이지(<https://mchb.hrsa.gov/maternal-child-health-initiatives/home-visiting-overview>)



Ⅰ 그 외의 국외 가정방문 서비스 사례 Ⅰ

국가	프로그램명	대상	서비스내용
일본	유아가정 전 가구 방문사업 (안녕 아가 방문)	생후 4개월까지의 신생아가 있는 모든 가정	<ul style="list-style-type: none"> • 생후 4개월 이내의 아기가 있는 가정을 방문지도원(조산사, 보건사 등)이 방문 • 산모와 아기의 발육(체중 측정) 및 건강상태 확인 • 건강 및 육아 상담 실시
스웨덴	출산 및 소아건강관리 서비스 (Antenatal and Paediatric Health Care Services)	임신~생후 1년까지의 산모 및 영유아	<ul style="list-style-type: none"> • 신생아의 건강과 발달 체크 • 부모 지원 • 부모와 영아 사이의 좋은 관계를 촉진하여 자녀가 발달에 필요한 지원을 받을 수 있도록 도움 • 영아의 필요에 주의를 기울여 부모가 이에 적절히 반응하도록 도움 • 부모가 영아의 감정과 표현을 인식하고 필요한 요구에 반응하도록 지원
핀란드	모자복지 클리닉	산모 및 태아, 영유아 가정	<ul style="list-style-type: none"> • 임신부와 태아의 건강상태 관리 및 임신부건강진단서 발급 • 자녀 출생 후 지역 임신부 클리닉에서 공공보건 간호사가 출생 아가정 방문 실시. • 아기는 출생한지 만 1년이 되기 전에 클리닉에서 8번의 건강 진단을 받아야 하고, 만1세부터 2세까지는 매년 4번의 건강진단을 받아야하며 2세 이상은 1년에 한번 검사 • 국가 예방접종 프로그램에 따른 아동 예방접종 • 아동의 정신적·사회적 발달 지원 • 자녀양육 정보안내 및 지원

일본: 최진희. (2009). 일본 아동복지의 현황과 대응에 관한 내용 및 논의. 보건복지포럼, 66-75.
 쿠라사키시 홈페이지(<http://www.city.kurashiki.okayama.jp>)
 스웨덴: Maria Lilja, Gothenburg(2015). Home Visiting: Antenatal and Paediatric Health Care Services in Sweden. ASSOCIATION FOR INFANT MENTAL HEALTH, Summer, 2015.
 핀란드: 2013 드림스타드 국외연수 결과보고서(2013). 보건복지부 아동권리과

5. 결론

위의 여러 해외 사례들에서 영유아 가정 방문서비스는 이미 오래전부터 출산과 돌봄의 성고정역할을 완화시키기 위한 방향으로 서비스 대상이나 서비스 내용 면에서도 지속적인 발전을 해오고 있다. 서비스 대상측면에서 임신부에서부터 만 5세 취학 전 아동까지 폭넓게 보편복지 서비스 차원에서 지원하고 있다. 특히 대부분의 나라에서 임신부와 영아에 초점을 둔 것에 비하면 미국의 경우에는 대상이 가장 포괄적으로 학교 들어가기 전 단계(만 5세)까지 지원하고 있었다.

서비스 내용적인 측면에서 보면, 모성과 아동의 건강서비스 중심으로 아동 발달, 육아 상담, 가족상담, 양육환경적인 측면까지 다양한 서비스를 제공하고 있었다. 특히 양육이나 건강관련 서비스 지원을 넘어서 아동보호 즉 아동학대, 방임, 가정폭력 등의 문제를 포함한 집중 지원서비스까지 포괄하고 있다는 점에서 매우 큰 의미를 시사하고 있다.

지원체계 측면에서 단순 가정방문서비스에서 벗어나 지역사회의 다양한 자원 및 지원체계까지 연계하고 있다는 점이다. 이는 가정방문 서비스가 단순 1회성 서비스에서 그치는 것이 아니라 지속적으로 모니터링하는 것이 중요하다는 것을 인식했기 때문이다.



2015년 서울에서 시작한 찾아가는 동주민센터 사업은 취약계층 영유아 뿐만 아니라 출산가정부터 65세 도래 어르신까지 보편복지서비스를 제공하는 대표적인 사업이다. 더불어 2017년 7월부터는 만3~5세 아동까지 확대하여 운영할 계획이다. 이는 영유아 가정방문 서비스 대상을 지속적으로 확대해 나가는 해외의 추세와도 같은 방향이다. 특히 미국의 가정방문서비스는 산모와 아동의 건강 뿐만 아니라 양육 과정에서 발생할 수 있는 아동학대 및 양육자의 고용문제까지 포괄적으로 지원되는 서비스로, 찾·동 사업에서 복지플래너 업무 설계의 모티브가 되기도 했다. 또한 간호사 뿐만 아니라 사회복지사, 상담사 등 전문인력이 함께 업무를 수행하여 지역사회와 협력체계를 구축하고 있다는 점에서 찾·동 사업의 시사점이 있다.

이후 찾·동 사업에서 양육가정 및 돌봄위기(아동학대 및 가정폭력) 가정까지의 방문대상 확대는 모성보호적 측면에서 복지서비스의 안내 뿐만 아니라 연령적 측면에서의 보편복지의 확대 및 사회적 약자인 아동학대 및 가정폭력 피해가구들의 지역사회 안전망을 좀 더 촘촘히 구축하기 위함이다. 동주민센터를 중심으로 복지플래너는 양육가정(만 3~5세)을 찾아가 보육 및 복지서비스 제공, 아동학대 및 가정폭력의 예방적 차원에서 안내한다. 아동학대 및 가정폭력으로 신고된 가구 및 새로이 발굴된 가구는 재발 방지를 위해 경찰서(학대예방전담경찰관:APO), 아동보호전문기관, 가정폭력상담소 등과 함께 지속적인 모니터링을 실시하고 지역사회기관, 더 나아가 지역 주민과 함께 안전한 돌봄체계를 구축하고자 한다.

이는 더 나아가 성인지적 관점의 중요한 가치를 적용한 시도이다. 특히 성불평등으로 인한 사회적 피해자인 아동과 여성에 대한 학대(폭력) 예방과 재발 방지차원에서의 촘촘한 사회적 개입이며, 향후 서비스 제공자와 서비스 수혜자들의 성별 특성을 반영한 안전한 방문서비스, 복지서비스 등을 제공하는데 있어 중요한 요소가 될 것이다.

“빨리 가려면 혼자가고, 멀리가려면 함께 가라” 아프리카 속담처럼 가정방문서비스가 정착하기에는 많은 시간이 필요함과 인식의 전환이 필요하다. 더불어 동주민센터 혼자만의 업무가 아닌 동주민센터를 중심으로 경찰서, 지역사회내의 다양한 기관(복지관, 여성관련 기관, 아동관련 기관)의 협조체계가 잘 구축되어야만 가능한 일이다. 지역사회내에 아동과 여성이 좀 더 행복하고 건강한 지역사회를 만들기 위한 시작인 것이다.