가정복지 서비스 전달체계의 모형 탐색*

The Exploration of Model for Family Welfare Service Delivery System in Korea

순천대학교 소비자·가족아동학과
조 교 수 공 인 숙

Dept. of Consumer · Family & Child Studies, Sunchon National Univ.
Assistant Prof. : Insook Kong

〈목 차〉

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 가정복지 서비스 전달에서의 공·사의 역할 배분
Ⅲ. 가정복지 서비스 전달체계 개선 방안
Ⅳ. 요약 및 결론
참고문헌

〈Abstract〉

The purpose of this study is to explore the model for the family welfare service delivery system in Korea. In order to provide more effective and efficient delivery system, it is necessary to evaluate the existing family welfare delivery system. By the review of literature, family welfare delivery system is fragmentary and inconsistent.

Then, the role of informal, voluntary, public, and commercial sector in the delivery system is examined. Lastly, the models for family welfare service delivery system are proposed.

Major suggestions are as follows:

1. It is necessary to reform the family welfare service delivery system for considering the integration of the family life.
2. Family welfare worker ought to coordinate the services to meet the complex needs of individuals and the family.
3. The intersector collaborative model for family welfare service delivery system is proposed.

* 본 연구는 1998년도 한국가정관리학회 학술연구비 지원에 의한 것임.

Ⅰ. 서 론

현대 가족은 개인의 자유 신장, 물질적 풍요의 성취, 사회의 다원화, 이동성 증대에 따라 가족 구성과 기능의 변화를 초래하여 생활의 위기에 빠지는 경향이 높아졌다(신용하 · 장경섭, 1996). 따라서 현대 사회에서는 개인이나 가족의 복지 수요가 증가하며, 그에 따른 관련 학문의 중요성은 지속적으로 부각될 것이다.

그런데 가정학은 고대 그리스시대 이래 '가(家)를 중심으로 성원과 그를 둘러싼 환경의 복지 향상을 추구하는 학문'(이기영, 1997)임에도 불구하고, 현실적으로 복지 서비스 전달체계에서 제 몫을 다하지 못하고 있다. 이는 가정학이 개별 가정의 복리 증진을 위해 노력해 왔으나 이러한 노력이 충분히 실질적이지 못했고, 가정생활에서 지향할 일정한 표준이나 기준 등을 제시하는데 소홀했으며, 가정학이 지향해 온 실천과학적, 비판과학적 목적을 구체적으로 답보해 내지 못한 것 등에서 기인했다고 보겠다.

따라서 가정학계에서는 이런 반성에 기초하여 가정학의 실천성을 가정복지로 정의하고, 구체적인 서비스를 개발하며, 이를 전달하는 가정복지사를 양성, 관리하려는 노력을 하고 있다(한국가정관리학회, 1999참고).

그런데 가정복지서비스 전달체계란 가정복지 서비스 공급자와 개인 및 가정성을 가진 집단 간의 구조와 기능에 관한 장치이다. 즉 중앙 정부에서 지방 일선 기관 및 업체나 개인으로 활동하는 가정복지사에 이르기까지의 가정복지 관련 모든 공 · 사조직 등 일체의 공 · 사적 가정복지 시설과 이들 기관의 서비스 전달망을 의미한다(서문희, 1998: 3; Friedlander & Apte, 1980; 4 : 이계탁, 1994: 213에서 재인용).

가정복지 서비스 실천을 위해서는 재정의 확보나 프로그램의 구성 등도 중요하지만 가정복지 서비스를 능률적이고 효과적으로 전달하는 체계의 개선, 개발이 중요하다. 왜냐하면 복지 관련 기관이나 시설은 물론, 중앙에서부터 지방 일선에 이르기까지 모든 공적 · 사적 조직을 비롯하여 이들 조직 간의 연계와 변화, 조직과 수혜자 간의 상호 관계는 서비스 전달체계와 밀접한 관련이 있으며, 서비스 전달 체계가 잘 마련되어 있을 때 서비스의 효율성과 효과를 높힐 수 있고, 대상자의 욕구에 맞는 적절한 서비스가 제공될 수 있기 때문이다(강혜규, 1995: 313; 서문희, 1998; 이계탁, 1994: 213).

이처럼 가정복지 서비스 전달체계는 서비스의 효과와 효율성이라는 측면에서 중요함에도 불구하고, 우리나라의 가정복지 서비스 전달체계는 단편적, 불연속적이면서 때로는 중복되거나, 지나치게 전달체계가 복잡한 문제를 보인다(강혜규, 1995: 316-317; 남세진 · 조흥식, 1995: 359-360; 조성한 · 정용남, 1998: 21-44; 최연실, 1999; 최성재 · 남기민, 1993: 89-90).

이처럼 가정복지 서비스 전달체계가 문제점을 지니는 것은 우리나라 복지 수준의 낙후성을 반영하는 것이나, 한편으로는 가정 생활을 대상으로 하는 가정복지 서비스의 특성이 통합적이며, 복잡하다는 것에서도 기인한다. 실제로 현재의 복지 서비스 전달체계의 분석도 구조를 중심으로 분석하면 행정체계와 집행체계로 구분되나(성규탁, 1993: 406), 기능까지 고려한다면 행정 기능과 서비스 기능이 반드시 분리되는 것은 아니다. 예를 들어서 서비스 전달체계의 최일선 담당자는 수혜자를 직접 만나고, 상담이나 교육을 하거나 금품을 제공하는 등의 직접적 서비스를 전달한다는 점에서는 서비스 기능을 하는 것이지만, 수혜자를 만날 계획을 하거나, 행정회의에 참석하는 경우에는 행정 기능을 하는 것이다(최성재 · 남기민, 1993: 75). 이처럼 복지 서비스 전달체계는 서비스 특성상 복합성을 지닌다. 따라서 가정복지 서비스 전달체계는 가정생활의 통합성을 고려하면서 이루어져야 하며, 또한 서비스 자체의 특성 때문에 바람직한 서비스 전달체계로 기능하기 위해서는 가정복지사가 복잡성에 대한 조정을 충분히 할 수 있어야 할 것이다.

한편 가족 기능의 약화에 따라 서구에서는 국가의 주도로 사회복지 서비스를 발전시켜 왔다. 그런데 국가가 가족에 대한 직접적인 지원을 중시해 온 전통적 복지 국가에서, 신우파의 등장에 따라 복지 예산이 감축되며, 그간의 국가 주도의 복지 서비스에 대

한 비판이 높아지고 있다.

즉 국가 주도의 복지 서비스가 지니는 경직성, 낙인의 문제, 선별주의, 치료적 접근, 통합성의 결여 때문에, 복지 서비스가 가족에 미치는 부정적 영향에 대한 비판인 것이다. 따라서 이에 대한 대안으로 제시되는 것이 복지 다원주의(welfare pluralism)이다. 즉 복지서비스의 조직과 전달에서 국가의 역할을 축소하면서, 이를 사적 영역(informal sector), 상업적 영역(commercial sector), 자원 영역(voluntary sector) 등에 더 많이 이양하는 것을 의미한다(Johnson, 1987). 이때 중요한 단위로 고려되는 것이 가족과 지역사회이며, 국가 역할 부분은 지역사회에 대한 비공식적 원조를 지원할 수 있는 방향에서 모색되어야 하며, 지역사회 조직은 민주성이 발휘될 수 있는 적절한 단위로 고려되어야 한다고 본다.

일견 복지 다원주의적 관점은 탈집중화와 시민의 참여를 이끌어 내려하며, 서비스의 다양성과 섬세함을 존중하며, 국가의 재정 부담도 줄일 수 있다는 점에서 매력적인 대안이라고 할 수 있다. 그러나 복지 서비스 전달에서 국가의 역할을 줄이는 것에 대한 비판(Harris, 1987; Jordan, 1987)도 많다.

따라서 이런 다원주의적 관점이 가정복지 서비스 전달에 있어서 어떻게 고려되어야할지 논의하고자 한다. 즉 가정복지 서비스가 가족원의 욕구 충족이라는 가정복지의 목표를 달성하기 위하여 어떤 형태의 공·사의 역할 분담을 하는 것이 바람직한 지에 관해, 논의할 필요가 있기 때문이다. 다음으로 이를 바탕으로 가정복지 서비스 전달체계의 개선 방안을 제언하고자 한다.

Ⅱ. 가정복지 서비스 전달에서의 공·사의 역할 배분

현대 가족은 개인의 자유 신장, 물질적 풍요의 성취, 사회의 다원화, 이동성 증대에 따라 가족 구성과 기능의 변화를 초래하여 생활의 위기에 빠지는 경향이 높아졌다(신용하·장경섭, 1996). 이에 대한 대응으로 서구에서는 국가의 주도로 사회복지 서비스를 발전시켜 왔다. 그런데 최근 국가의 가족에 대한 직접적인 지원을 중시해 온 전통적 복지 국가에서, 신우파의 등장에 따라 복지 예산이 감축되며, 그간의 국가 주도의 복지 서비스에 대한 비판이 높아지고 있다.

즉 국가 주도의 복지 서비스가 지니는 경직성, 낙인의 문제, 선별주의, 치료적 접근, 통합성의 결여 때문에, 복지 서비스가 가족에게 부정적 영향을 미친다고 보는 것이다. 그 외에도 국가 주도의 복지 제공에 따라 세입, 세출의 불균형에 따른 재정 압박이 심해졌으며, 제도 자체의 관성에 의해 정부가 지나치게 비대해져 정부 부문의 문제가 생긴 것도 복지국가 비판의 원인이 되었다. 즉 국가 주도의 복지서비스가 중앙 집권화, 관료화, 권위주의화 되는 것에 대한 비판이 주요 내용이 된다.

따라서 이에 대한 대안으로 제시되는 것이 복지 다원주의이다. 즉 복지서비스의 조직과 전달에서 국가의 역할을 축소하면서, 이를 사적 영역, 상업적 영역, 자원 영역 등에 더 많이 이양하는 것을 의미한다(Johnson, 1987). 이 경우 사적 영역에서 대표적인 가족이라든가, 자원 영역과 불가분의 관계를 지닌 지역사회의 역할이 강조된다. 또한 국가 역할 부분은 지역사회에 대한 비공식적 원조를 지원할 수 있는 방향에서 모색되어야 하며, 지역사회 조직은 민주성이 발휘될 수 있는 적절한 단위로 고려되어야 한다고 본다.

이처럼 국가 영역이 가족 안의 개인에게 직접 개입하는 것에 대한 비판 및 대안 모색에 따라, 이하에서는 우선 가정 복지 서비스 전달체계의 특성에 관해 논하고, 그를 고려한 공사의 역할 배분에 관해 논의하고자 한다.

1. 가정복지 서비스 전달체계의 특성

가정복지 서비스는 통합성, 지속성, 포괄성, 보편성의 성격을 지니므로(송근원·김태성, 1995: 356-358; 송혜림, 1999; 이계탁, 1994: 219-220; 최성재·남기민, 1993: 76-80), 그에 적절한 가정복지 서비스 전달체계도 통합적이고 지속적이며, 포괄성과 보편성을 보장할 수 있어야 할 것이다. 우선 가정복지서비

스 전달체계의 통합성은 다음과 같은 이유에서 중요하다. 가정생활은 서로 연관되어 있으므로, 그를 위한 서비스도 서로 통합적으로 제공되어야 한다. 그러기 위해서는 여러 서비스를 조정하는 책임이 한사람에게 주어지거나, 서비스 전달기관 간에 상호 유기적 협조체계를 갖추어야 한다.

둘째, 가정복지서비스 전달은 일회적이거나 한 시점에 그치는 것이 아니라, 수혜자와 지속적 관계를 갖고 가정복지사가 지속적으로 책임을 질 수 있어야 한다. 이런 지속적인 접촉을 통해 대상 가정은 단순히 문제 해결 만을 하는 것에 그치지 않고, 문제해결 이후에도 힘을 얻고, 자립할 수 있게 된다. 자립한 이후에는 대상 가정이 질 높은 가정생활을 할 수 있도록 도움으로써, 도움받은 가정이 다시 다른 가정을 도울 수 있게 된다. 따라서 지속성은 가정의 자원화, 즉 각 가정이 지닌 자원을 충분히 활용하게 하여 가정의 자생력을 살리고 증진시키는 것(박혜인 외, 1999)과 밀접히 관련된다.

다음으로 가정복지서비스 전달체계는 포괄적이어야 하는데, 이는 가정생활 자체의 복합성에서 기인한다. 예를 들어서 편모가족 문제는 일차적으로는 경제적 문제가 나타나지만, 단순히 경제적 보조 등을 통해서 해결되지 않는 부분이 있게 된다. 즉 아버지의 부재로 인한 자녀의 사회화 과정에 문제가 생길 수 있으며, 어머니의 취업에 따른 이중 노동의 역할 갈등 문제라든가, 가사노동을 사회화, 기계화, 대체하기 위한 노력에 따른 또 다른 가계 지출이 나타날 것이다. 한편 취업한 어머니는 자녀의 학습지도, 용돈 관리, 교우관계 유지 등에서 누군가의 도움을 받지 못할 경우, 소홀해질 수 있다. 이처럼 편모가족이라는 하나의 가족구조는 매우 다양하고 복합적인 가정생활의 제 측면을 고려해야만 문제의 핵심을 파악할 수 있고, 이에 따른 효율적인 문제해결도 가능하게 될 것이다.

끝으로 보편성은 가정복지서비스의 예방적 기능, 생활의 질 향상이라는 목표에서 보듯이, 특별한 문제나 욕구를 가진 가정은 물론, 자신의 문제가 무엇인지 모르는 가정도 가정복지 서비스의 대상이 된다는 것에서 나타난다. 이들은 자신들에게 어떤 기회가 있는지를 분별하지 못하기도 하며, 스스로의 자원과 역량이 어느 정도인지 파악하지 못할 수도 있다. 따라서 일반적인 수준에서 문제를 발견하여 주고, 욕구를 표현하게 하며, 이를 조정하고, 욕구 충족을 위한 자원의 분배에 도움을 주는 보편적 가정복지서비스 전달체계가 필요하다.

그외에도 가정복지 서비스는 대표적인 대인적 서비스이므로 다음과 같은 뒷받침이 필요하다. 첫째, 대인적 서비스는 인간적 서비스 제공을 위하여, 서비스 전달 시에 인간 욕구의 다면성과 연속성을 고려해야한다. 즉 서비스 대상자의 다양한 욕구에 대응할 수 있는 다면적 서비스를 제공할 뿐만 아니라, 각 서비스 제공 체계간의 조화와 연계를 고려해야 한다(이인재, 1995: 52-70).

다음으로, 가정복지 서비스와 같은 대인적 서비스는 욕구가 발생하는 場과 욕구 충족에 필요한 서비스가 가급적 접근해야 한다. 따라서 상위의 행정적 체계도 중요하겠지만 서비스 대상자와 직접 접촉하는 최일선 조직이 활성화되어야 한다(이인재, 1995: 52-70).

또한 대인적 사회서비스 실천에서 복지사는 수혜자의 문제 해결과 관련한 결정을 내리기 전에 여러 가지 대안에 대해 세밀한 비교와 협상을 해야 한다. 즉 가정복지사의 결정이 수혜자에게 어떤 개인적 의미를 갖는지를 이해하고, 수혜자를 격려해야 하는 것이다. 이런 섬세함은 흔히 보호자에 의해 아동의 견해가 무시되는 것을 없애기 위해, 1975년에 제정된 영국의 아동법(The British Children Act)에서 입양 대상 아동의 느낌과 소망을 고려하는 것에 잘 나타나 있다(Jordan, 1987: 25). 가정복지 서비스 전달 체계가 효율적으로 기능하기 위해서, 가정복지사는 수혜자의 입장과 가능한 대안들을 모색하기 위한 다양한 자원과 자질을 갖추어야 할 뿐만 아니라, 업무에 관한 조정 기능도 갖추어야 할 것이다.

2. 가정복지 서비스 제공에서의 복지 다원주의적 고려

복지서비스의 조직과 전달에서 국가의 역할을 축

소하면서, 이를 사적 영역, 상업적 영역, 자원 영역 등에 더 많이 이양하려는 복지 다원주의 관점은 탈집중화와 시민의 참여를 이끌어 내려하며, 서비스의 다양성과 섬세함을 존중한다는 점에서 매력적인 대안이라고 할 수 있다.

그러나 복지 다원주의적 관점은 시민의 참여와 자조라는 허울 하에 복지 수혜자에게 고통을 강요할 뿐이며, 국가가 책임을 회피하려는 논리에 지나지 않는다거나 복지의 보이지 않는 손이 작용하기 위해서는 국가의 역할이 더욱 중요하다는 반론(Harris, 1987; Jordan, 1987: 224)도 있다. 따라서 여기에서는 가정복지 서비스 전달체계에서 고려해야 할 복지 다원주의의 각 영역의 장단점을 논의하고자 한다.

우선 대표적 복지국가인 영국에서는 복지 서비스의 원천을 국가 영역 (statutory sector), 사적(informal) 영역, 자원 (voluntary) 영역, 상업 (commercial) 영역으로 나누고 있다(Johnson, 1987). 또한 미국에서는 크게 공적 (public)영역과 사적(private)영역으로 대별하고, 사적영역을 영리 추구 여부에 따라 기업(business) 영역과 비영리(non-profit) 영역으로 구분하고 있다. 이런 구분은 주로 설립 주체나, 이윤 추구의 명시성, 재원 조달 등에 따라 이루어진 것이다. 여기에서는 복지 다원주의 원천을 사적(informal) 영역, 자원(voluntary) 영역, 공적(statutory) 영역, 상업(commercial) 영역으로 나누어 가정복지 서비스가 제공될 때의 장단점을 비교해 보고, 영역 간의 가능한 역할 분담을 제시하고자 한다.

1) 사적 영역

복지 서비스 전달체계에서 사적 영역은 가족, 친척, 친구, 이웃에 의해 제공되는 서비스를 의미한다. 산업화 이전에는 대부분의 복지 서비스가 사적 영역에서 해결되었다. 그러나 현대에는 이혼율과 재혼율의 상승, 기혼 여성의 경제 활동 참여 증가 및 이에 따른 보육 문제의 발생, 청소년 문제의 증가 및 평균 수명의 연장과 노인 문제의 대두 등에서 보듯이 대표적 사적 영역인 가족의 보호 및 양육 기능은 쇠퇴하고 있다.

그럼에도 불구하고, 아직까지 우리사회에서 가족은 정서적으로나 이데올로기적으로 가장 중요한 사회 단위로 여겨지고 있다. 즉 사람들은 현재 가족이 잘 기능하고 있지 못하다고 해도 이는 비정상적이며 따라서 곧 회복되어야 할 일시적인 상황이라 인식하고 있으며, 가족은 사회 성원들이 행복할 때나 어려운 처지에 있을 때 안식과 위안을 찾는 최후의 보루여야 한다는 기대를 가지고 있다(송혜림, 1999). 그러나 가족원 간의 복지 분배는 안정적이고 조화롭기보다는, 계속적인 협상과 조정의 대상이 되므로, 가정 밖의 공적 역할이 서로 다를 경우 구성원 간에 복지 분배가 불평등하게 나타나게 된다(Jordan, 1987).

사회가 갖는 가족 중심적 기대에다 가족원 간의 권위와 위계질서의 강조가 더하여져, 가족 내의 차별과 억압을 발생시키고, 이에 따라 개인의 권리와 자유가 제한되며, 사회나 국가가 감당해야 할 구성원의 복지 문제를 가족이나 가족원 중 일부에게 맡겨 버리는 등의 문제가 나타난다(송혜림, 1999). 따라서 사적 영역의 기능 강화나 복지 기능을보충하기 위한 가정복지 서비스가 요구된다.

2) 자원 영역

자원 영역은 비법정 조직체로 구성되며, 상호 원조, 집단 이익의 보호, 특정 집단에 대한 서비스 제공 등이 목적이 된다. 조직화의 정도가 보다 높다는 점에서 가족 등의 사적 영역과 구분되며, 정형성 정도에 따라 근린 집단, 자조집단 등의 여러 형태가 있을 수 있다(Johnson, 1987: 94-96). 자원 영역은 사적 영역의 복지 담당 능력이 약화되고, 시민의 자발적 참여가 강조됨에 따라 복지서비스 전달에서 중요한 역할을 할 가능성이 높다.

예를 들어 도움을 필요로 하는 노인이나 장애인 및 아동을 대상으로 자원봉사자를 통해서 재가복지 서비스를 제공하거나, 가족의 부담을 덜어 주기 위하여 재가복지센터에 위탁 서비스를 받도록 할 수 있다(김주연, 1995: 351). 또는 사적 영역의 기능을 강화시키기 위해 근린 조직의 프로그램이나 자조집단 등이 역할을 할 수 있다. 또한 여러 시민 단체에서는 지역밀착 운동, 공동체 운동, 지역 행정 감시 활동 등을 하고 있다.

그러나 자원 영역은 시민의 참여가 중심이 되어야 함에도 불구하고, 우리나라 중산층의 자원 영역의 참여는 극히 저조하며 자원 단체는 정보 부재와 재정 부족을 겪고 있다(인터넷 한겨레, 1999). 또한 자원봉사를 하는 경우에도 전문성이 필요하거나, 부담이 큰 서비스의 경우에는 자원봉사자들이 이를 지속적으로 감당하지 못하고 중도 탈락하는 사례가 많아 문제가 되고 있다(김주연, 1995: 359). 그런가 하면 일부 자원 단체는 국가의 재정 지원에 따라 관변 단체화해서 본래의 목적이 변질되는 경우도 있다.

따라서 가정 복지 서비스 전달체계에서 자원 영역에 전적으로 의존하는 것은 불가능해 보인다. 즉 자원 조직은 국가가 제공하는 서비스의 일부를 부담할 의지와 능력이 없다. 따라서 자원 영역은 서비스 제공에서 주변적 역할을 담당할 수는 있으나, 역할이 공적 영역을 대치할 정도로 확대되기는 어려울 것이다(Johnson, 1987: 123). 특히 자원 영역의 활용이 서비스 제공에 소요되는 비용 절감 방안으로 이용되어서는 안될 것이며, 전문인력의 확보와 서비스 질의 제고를 위한 투자가 요구된다(김주연, 1995: 359).

3) 공적 영역

공적 영역에서 가정복지 서비스를 제공할 경우, 가정복지 서비스의 공공재나 집단재로서의 본질(김명숙, 1995)을 만족시킬 수 있으며, 또한 복지에 대한 접근이 용이하게 되며, 수혜자가 복지에 대한 정보를 쉽게 얻을 수 있다. 셋째로 대량공급으로 인해 규모의 경제의 이점이 있으며, 사회적 통합에 의한 사회 안정을 꾀할 수 있다(조성한 · 정용남, 1998: 14)는 장점이 있다.

흔히 국가는 행정에 의해 다음과 같은 복지 서비스를 제공하고 있다. 첫째, 서비스와 관련되는 욕구가 생활을 성립시키는 기초적인 부분과 관련되는 것으로, 사회보장제도 중에서, 생활보호나 공적 부조로 불려지는 서비스가 그에 해당된다. 둘째, 욕구 충족이 시민 개개인의 편리 또는 복지를 증진시키는 것처럼, 그에 의해 사회적 편리, 복지를 증진시킨다고 하는 합의가 형성된 경우로, 예를 들면 의무교육이나 교정사업, 전염병 예방 접종과 같은 사회방위적 의료 등이 있다. 셋째, 욕구의 발생이 국가 책임에 귀속되거나 또는 특정의 가해자를 확정할 수 없을뿐더러 그 피해를 방지할 수 없는 경우로, 전상자에 대한 보훈 대책 등이 예가 된다(仲村優一 외, 1998).

그러나 현행 공공 복지 전달 체계는 전달체계 조직 구조상의 문제를 보이며, 서비스 제공의 책임성, 전문성, 효율성, 효과성이 부족하다(강혜규, 1995: 316-317; 남세진 · 조흥식, 1995: 359-360; 조성한 · 정용남, 1998: 21-44; 최성재 · 남기민, 1993: 89-90; 최연실, 1999). 즉 복지 정책 결정은 주로 보건복지부에서 이루어지는 반면, 집행은 행정자치부에서 이루어지고 있기 때문에, 이런 이원화된 전달체계는 복지 서비스의 비일관성과 비효율성을 초래하고 있다.

또한 일선행정체계의 획일성으로 담당자가 전문성을 발휘하여 자율적으로 업무를 수행하기 어려우며, 지역적 특성과 수혜자의 욕구를 반영한 복지 서비스를 제공할 수 없다. 다음으로 복지 업무가 읍 · 면 · 동과 시 · 군 · 구의 별개의 행정 단위체계로 수행되며 대상 분야별로 관리하다보니, 대상자에 대해 중복 지원하거나 누락함으로써 급여의 효율성에 문제가 되는 것 등이 지적(강혜규, 1995: 316)된다. 더구나 가정복지의 실현을 위해서는 가정을 한 단위로 하는 전체적 접근이 요구되고, 가정을 통합적으로 지원해야 함에도 불구하고, 보건복지부의 가정복지과를 해체하여 그 기능을 대상 중심으로 분산시킨 것은 가정복지 서비스 전달체계 개선 방향에 역행하는 조치(최연실, 1999)라고 할 수 있다.

4) 상업 영역

영리 추구를 목표로 하는 상업 영역은 복지 서비스 전달에서 효율적이고, 수혜자에게 선택권과 자유를 보장할 수 있다고 여겨졌으므로, 서구의 복지국가에서 의료, 복지 서비스의 많은 부분이 민영화되는 근거가 되었다.

그러나 상업 영역은 복지서비스 제공 원칙 중에서 효율성 측면에서는 좋으나, 평등이나 공평성과 같은 원칙과 대립될 수 있다. 왜냐하면 공평성은 분배정의라는 정의 문제와 관련되며, 평등은 동일한 기회

의 제공이나, 자원이나 서비스에 대한 동일한 접근 기회를 제공하는 것이기 때문이다. 그에 비해 효율성을 중시하는 상업 영역은 이윤 폭이 큰 부문으로 집중될 것이므로 수혜자의 경제적 능력에 따른 서비스 제공의 불평등은 더욱 커질 것이다.

실제로 가정복지 서비스는 많은 경우에, 서비스 제공을 시장 기제에만 맡기는 것이 불가능하거나 곤란한 경우가 있다. 예를 들어 구매력이 있는 노인을 대상으로 하는 실버산업과 같이 채산성이 있는 경우에는, 기업은 이윤 추구를 위하여 서비스를 제공할 것이다. 그러나 많은 경우에 가정 복지 서비스 제공은 채산성이 없거나, 자원의 조달이 곤란하기 때문에 기업에 의해 충분히 조직되기 어렵다. 즉 가정복지 서비스가 시장기제에 의해 제공되더라도, 양적으로나 질적으로 충분한 서비스를 확보하기 어렵거나, 서비스 이용이 불평등해지거나 접근성이 방해되는 경우가 많다. 따라서 상업 영역의 역할은 가정 복지 서비스 전달에서 보다 질 높은 서비스를 요구하는 일부 계층을 중심으로 조심스럽게 고려되어야 할 것이다.

5) 가정복지 서비스 전달 체계에서 공사의 역할 분담

본 연구에서 주목하는 가정복지의 주체는 욕구 충족이라는 기능을 중심으로 하는 가정생활이 된다(송혜림, 1999). 따라서 개인이나 가족의 욕구 충족이 가정복지 서비스 전달체계에서도 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 그런데 인간은 흔히 시장 기구를 통해 서비스를 구입하거나, 가정 내에서 자조적으로 욕구를 충족한다. 그러나 때로는 욕구 충족이 이상의 사적인 방법으로 해결되기 어려운 경우, 공적 영역에 의한 서비스나 지역사회를 구성하는 성원의 자발적 참여에 바탕한 공동적 방법을 사용하게 된다(仲村優一 외, 1998). 그렇다면 가정복지 서비스의 경우, 자조적으로 욕구 충족이 힘들 때에 공사의 역할 배분을 어떻게 하는 것이 바람직한가?

우선 가정복지 서비스 전달체계 중 일부는 행정에 의한 서비스나 지역 중심의 공동적 방법을 모색할 필요가 있다. 왜냐하면 가정복지서비스의 성격은 전체 경제체제와 모든 사회성원에게 미치는 '공공재(public goods)'나 '집단재(collective goods)'로서의 본질을 지니기(김명숙, 1995; 이승미, 1999:·100에서 재인용)때문이다. 즉 가정을 노동력 재생산의 단위로 파악할 때, 이와 같은 재생산이 가족을 단위로 사적 영역에서 이루어짐에도 불구하고 노동력이 상품생산을 위한 가장 핵심적인 생산 요소이기 때문에 개별 가족의 물질적, 심리적 안정은 경제체제 전체의 유지와 발전에 불가결한 조건이 되기 때문이다(이승미, 1999).

또한 사회적 통합이나 유대 강화 측면에서도 가정복지 서비스는 공적 영역에서 다루어질 필요가 있다. 즉 가정복지 서비스 전달을 상업 영역에만 맡길 경우, 시장은 단지 경제적 관계만을 제공하므로, 시장관계는 도구적, 비인간적 속성을 갖게 된다. 이에 따라 개인은 비도덕적이 되고, 사회도덕적 유대가 파괴될 가능성이 있다(Watson, 1980: Harris, 1987: 61-64에서 재인용).

그렇지만 가정복지 서비스를 공적 영역으로 한정할 경우, 질 높은 복지 서비스를 요구하는 수혜자의 경우는 만족하기 어려울 것이다. 따라서 이를 보완하는 방법으로는 우선 다양한 비영리 민간단체에서 저렴한 가격으로 가정복지서비스를 제공할 수 있다. 또한 웨딩산업, 산후조리원, 장례산업 등의 예와 같이 이윤을 추구하는 상업 영역에서 가정복지 서비스를 제공하고 이를 수혜자가 구매하는 방법도 가능하다.

다음으로 대부분의 가정복지 서비스의 경우는 비화폐적 욕구에 대한 부분이 많으므로, 공적 역할 배분이 위주가 되는 경우에도, 전국민에게 표준적, 보편적으로 제공되기 보다는, 욕구 발생의 장에 가까운 지방자치단체에 위임되는 것이 보다 바람직 할 수 있다.

이처럼 가정복지 서비스 전달은 서비스의 성격에 따라, 또는 유사한 가정복지 서비스라도 수혜자의 경제적 수준이나 지역 사회의 특성에 따라 공사의 역할 배분이 달라질 수 있을 것이다.

결론적으로 가정복지 서비스의 전달체계에서는 수혜자에게 다양한 선택권을 줄 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 경쟁적 원리, 즉 단일 제공자에 의하여 독점적으로 제공되는 경우에 재화의 질이 낮아지고 가격이 높아질 수 있으므로, 재화와 서비스를 여러

제공자가 경쟁적으로 제공할 때, 그 가격과 질이 소비자에게 유리하게 된다는 서비스 전달체계 평가의 기준과도 일치한다.

따라서 〈표 1〉에서와 같이 가정복지 서비스의 공사의 역할 배분은 수혜자에게 다양성과 선택권을 제공하도록 해야 한다. 즉 서비스의 추진이 행정에 의하여 직접 담당되는 경우도 있고, 혹은 행정의 위탁을 받아 민간이 실시하는 경우도 있으며, 기업이나 개인이 주체가 될 수 있다. 이때 역할 분담은 가정복지 서비스의 전달이 수혜자의 욕구와 자원의 상태에 비추어 적절하게 조직되고 운영되는 지에 달려있으므로, 다음에 제시하는 모형은 지역사회의 특성에 따라 조절 가능할 것이다.

가정복지서비스는 설립주체를 기준으로 대별하면 공적 전달체계와 사적 전달체계로 나뉜다. 다음으로 공적 전달체계는 중앙과 지방으로 나뉘며, 사적 전달체계도 비영리를 표방하는 민간단체와 이윤추구를 명시하는 기업으로 나뉜다. 그러나 이런 분류는 서비스 전달이나, 시설 조달 등의 구체적 측면을 보면 명확한 구별이 어려워진다. 예를 들어 국가가 설립주체인 경우에도 서비스 전달은 지방행정조직이나 민간에 위임되는 경우가 많으므로, 공적 영역과 사적 영역이 혼합된다.

따라서 역할 분담은 서비스의 종류 및 서비스 공급의 각 수준에 따라 여러 가지 유형이 고려될 수 있다. 예를 들면 여러 전달단계에서 서비스를 메뉴방식으로 제시하고 실시함으로써 수혜자의 욕구를 섬세하게 충족시킬 수 있을 것이다.

3. 가정복지 서비스 자원의 조달

1) 시설

가정복지서비스를 효율적으로 제공하기 위해서 가정복지 센터와 같은 시설이 필요하다. 흔히 가정복

〈표 1〉 가정복지서비스의 공사의 역할 분담

설립주체	행정(公)		민간(私)	
	국가(중앙)	지자체 (지방)	민간단체 (비영리)	기업 (영리)
서비스 전달의 분담	지자체 (국가)(민간)	지자체 민간	민간	민간
인력	국가	지자체	민간 지자체	민간
시설 조달의 분담	지자체	민간	민간 지자체	민간
서비스의 직접제공비	국가 지자체	지자체 (국가) (이용자)	민간 지자체 이용자	이용자
자원조달비 (조건 정비비)	국가 (지자체)	지자체 국가	민간 지자체 (국가)	민간

출처: 仲村優一 외(1998). 일본 재가복지서비스의 전략에서 재구성

지는 가정을 중심으로 이루어지므로, 시설의 필요성을 느끼지 못하는 경우도 있으나, 여기서의 시설은 연관된 가정생활에 관한 통합적 가정복지서비스를 제공하기 위한 場이 되므로 필수적이다. 구체적으로 가정복지 센터에서는 다음의 역할을 한다(박혜인 외, 1999).

우선 가정복지사가 가정복지 수혜자에게 교육, 상담 등의 실제 서비스를 제공하는 장이 된다. 다음으로 가정복지센터 종사자를 위해, 가정복지관련 정보를 제공하고, 교재, 교구, 다양한 매체에 대한 정보제공과 교육을 실시한다. 또한 가정복지사를 재교육하는 장이 된다. 또한 가정복지 센터에서는 가정복지 연구 및 정책 개선을 위한 업무를 한다. 즉 가정복지 시설 이용 현황과 문제점을 파악하고, 다른 지역이나 외국의 사례를 연구, 분석함으로써 서비스의 질을 개선한다. 그외에 가정복지 사업 운영과 발전을 위한 방안을 제시하며, 법 개선이나 정책 반영을 위한 구체적 방안을 제시한다.

2) 인력문제

가정복지서비스 전달체계를 원활히 유지시키기 위해서는 특히 유능한 인력의 조달이 관건이 된다. 이는 가정복지서비스의 많은 부분이 대인적 서비스의 특성을 지니며, 대인적 서비스의 가장 중요한 요소는 서비스 대상자와 직접 접촉하는 최일선 조직이기 때문이다(이인재, 1995: 52-70).

그 중에서도 가정복지사는 통합적 관점을 갖고 가정생활의 전반적 영역에서 발생하는 문제의 해결과 삶의 질 향상에 접근하는 전문가이기 때문에(이승미, 1999), 구체적인 가정복지서비스를 제공하고 조정 역할을 한다는 점에서 가정복지서비스 전달 인력 중에서 가장 중요하다. 따라서 이런 자질을 갖춘 가정복지사를 교육, 양성, 관리하는 체계를 마련할 필요가 있다. 또한 대학에서는 실천적이고 현장에서 적용 가능한 교과 과정을 구성할 필요가 있다(이완정, 1999).

다음으로 지역적 특성을 고려한 공공적 조직을 운영하는데 필요한 인원의 많은 부분은 가정복지인력은행을 구성해서, 자원봉사인력을 조달할 수 있다. 가정복지인력은행의 활용은 필요 인력의 조달이라는 측면 외에도, 지역사회 주민 나아가서는 국민 전체의 복지의식을 증대시키는 데에도 기여한다(이계탁, 1994: 218).

가정복지사는 자원봉사자를 양성, 교육하는 프로그램을 운영할 뿐만 아니라 가정복지서비스의 많은 부분이 가족주기나 가족형태에 따라 다른 점을 이용하여, 자원봉사자를 활용할 수 있다. 즉 가정복지사는 자원의 재배치를 통해, 서로 다른 가정이 필요로 하는 서비스를 교환하도록 조정할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 가정복지 서비스 전달체계 개선 방안

복지 서비스 전달에서 가장 어려운 점은 개인의 복잡한 욕구를 충족시킬 수 있는 효율적이고 효과적인 체계를 개발하는 것, 즉 전달체계의 모형을 제시하는 것이다.

그런데 가정복지 서비스 전달체계 연구에서 최근의 가장 혁신적인 체계는 여러 조직과 서비스를 통합적으로 접근하는 기관간 협력 모형(interagency collaborative design)이다. 경험적 연구 결과 협력 스탭 유형, 협력자 간의 근접성, 집단 응집성이 효율성과 효과성을 결정하는 중요 요소였다(Bloomberg, 1997). 즉 종사자가 공통의 이념적 배경을 갖고, 상호 협조하는 것이 서비스 전달의 효율성과 효과를 높힐 수 있었다.

또한 욕구 충족 시 지역사회를 기반으로(Jordan, 1987: 209) 가족을 중심으로 여러 기관의 서비스를 조정하는 것이 가장 효과적이었다(Hattie Larlham Foundation, 1996). 이런 결과는 단편적인 서비스 전달로, 통합된 복지서비스를 제공하지 못하고, 주정부의 행정 비용을 이중으로 낭비하던 일리노이 주에서 1966년에 복지기관을 DHS(Department of Health and Social Services)로 통합하고, 서비스 전달 과정도 one-stop service 체제로 전환한 것에서도 나타난다. 즉 복지 수혜자는 접수자가 배정해 준 서비스 조정자에 의해 모든 면의 서비스를 제공받을 수 있었다. 이러한 체제는 수혜자들에게 편리할 뿐만 아니라, 종합적인 복지 업무의 평가를 통해 지속적으로 서비스를 개선할 수 있으며, 방만한 운영을 체계화

시켜 비용을 절약할 수 있다는 장점도 있다 (조성한 · 정용남, 1998: 72-73).

이런 예와 연구 결과를 중심으로 볼 때, 가정복지 서비스 전달은 최종적으로 지역사회에 기반한 가정복지 센터에서 서비스 조정 능력과 권한을 갖춘 가정복지사를 중심으로 이루어지는 것이 바람직 할 것이다. 그리고 서비스 전달은 수혜자의 욕구에 따라 다양한 전달 체계를 통해 다루어져야 할 것이다. 이에 따라 이하에서는 가정복지 서비스 전달체계의 개선 방향을 제언하고자 한다.

1. 공적 전달체계

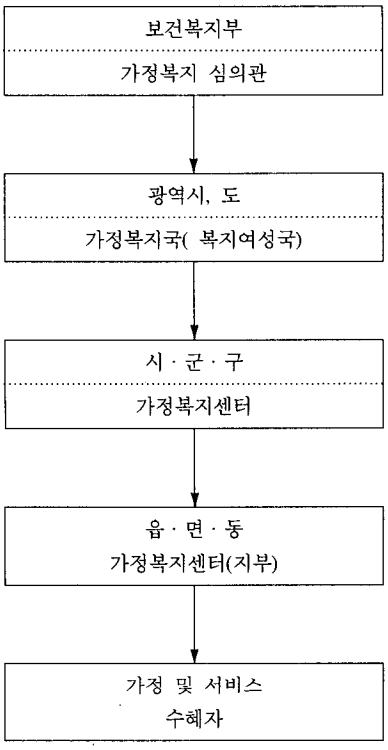
이 체계는 정부에서 전적으로 예산과 인력을 책임지며, 복지제공 기관이나 시설의 소유자가 정부이며, 재원은 정부 예산에서 출연되며, 운영을 공무원들이 하는 체계(남세진 · 조흥식, 1995: 124)로, 가정복지사는 공무원의 신분으로 행정체계 속에서 일하게 된다.

현행 공적 전달체계가 정책 결정은 보건복지부에서 이루어지고, 집행은 행정자치부에서 이루어지는 체계를 일원화하여 아래 〈그림〉과 같은 전달체계를 제언하고자 한다. 이런 체계에서는 사무자동화로 행정 사무가 간소화되고, 지역사회에서 삶의 질 향상, 지방자치를 통한 시민의 권리 증진이라는 차원에서 읍 · 면 · 동 사무소를 각종 문화 및 주민 생활에 필요한 부대 시설을 제공하는 주민자치센터로 활용하려는 움직임에 부응하여 주민자치센터 내에 가정복지센터를 두는 것이 바람직할 것이다(박혜인 외, 1999).

그런데 현실적으로 보건복지부 가정복지과는 1997년 5월 17일 확정 발표된 정부의 부처별 조직 개편안에 따라 해체되었고, 그동안 가정복지과에서 관장하던 사업마저 다른 과로 분산 이전되었다. 따라서 이런 체계의 실현을 위해서는 가정학계의 부단한 노력과 실천이 요구된다.

이런 전달체계는 이원화된 기존의 전달체계를 일원화하여, 업무의 일관성과 효율성을 높힐 수 있다. 또한 지역사회에 기반한 가정복지센터에 집행 및 조정 기능이 부여됨으로써, 통합적이고 지속적인 가정복지서비스 전달이 가능하다.

〈그림〉 가정복지서비스의 공적 전달체계



2. 공적 전달체계와 사적 전달체계의 혼합

가정복지서비스를 공적 전달체계만을 통해 전달하는 경우의 문제점은 다음과 같다(조성한 · 정용남, 1998: 14). 첫째, 정부의 복지서비스는 관료화된 조직과 규칙에 의해 수혜자의 개인적 특성이나 지역적 특성을 감안한 서비스가 이루어지지 않을 가능성이 많다. 둘째, 정부의 가정복지 서비스는 전문성이 부족한 경우가 많다. 셋째, 서비스 종류에 따라서는 민간부문의 효율성이 더 높은 경우가 있다.

이러한 공적 전달체계의 문제점을 보완하기 위해, 국가나 지방정부는 계약을 통해 민간단체에 서비스를 위탁할 수도 있고, 사적 기관에서 제공하고 있는

서비스를 구입할 수 있다. 이 경우 정부는 새로운 시설 투자 등을 하지 않고, 기존의 사적 전달체계를 활용함으로써 비교적 저렴한 비용으로 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있다.

3. 사적 전달체계

사적전달체계는 민간 부문에서 예산과 인력을 책임지는 전달체계로, 민간 부문의 복지서비스는 수혜자의 개인적 특성이나 지역적 특성을 고려한 서비스 개발 및 전달이 용이하다. 또한 경우에 따라 지역 주민의 욕구 충족 요구 수준이 매우 높다면, 공적 전달체계에서 이를 감당하기 어려운 경우도 있을 것이다.

사적 전달체계에서도 비영리 조직이 서비스를 전달할지, 아니면 영리 조직이 전달할지는 서비스의 종류에 따라 결정된다. 예를 들어 무료서비스는 당연히 비영리 조직을 통해 전달될 것이다. 그러나 유료서비스의 경우는 영리 또는 비영리 조직 중 어느 것이, 보다 서비스의 효율성과 효과성이 우월한지 결정하여 결정해야 한다. 판단 기준은 서비스의 표준화 정도, 수혜자 집단의 능력, 서비스의 위험성, 관련 규정 준수에 대한 감독의 강력성 정도에 따라 선택하는 것이 바람직하다(Gilbert, Specht, & Terrell, 1993: 153-156: 최성재 · 남기민, 1993: 84에서 재인용).

가정복지사는 비영리 기관이나 기업체 등에 취업하거나, 개인적으로 서비스를 제공할 수 있다. 가정복지서비스는 비록 사적 전달체계를 통해 전달되는 경우에도, 준공공재적 성격을 지니므로, 채산성이 낮은 경우에는 지역사회 중심의 시민단체, 종교기관, 대학 연구소 등의 비영리 기관을 중심으로 전달된다.

그에 비해 실버산업과 같이 시장기제에 의해 공급이 가능한 가정복지 서비스나, 보다 높은 수준의 가정복지서비스를 요구하는 수혜자에게는 영리 추구적 사적 전달체계를 통해 서비스를 전달한다. 구체적으로 산후 조리원이나 웨딩산업, 장제 산업체 등에 취직하여 가정복지 서비스를 제공하거나, 자신의 능력에 따라 가정복지센터를 설립 운영할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 요약 및 결론

사회적으로 수요가 높아 가는 가정복지 서비스의 전달을 효율적이고 효과적으로 하기 위해서, 기존 복지 서비스 전달을 복지 다원주의적 관점에서 살펴보고, 가정복지 서비스 전달체계의 개선 방안을 제안하였다.

우리 나라의 가정복지 서비스 전달체계는 공적 전달체계의 경우, 집행 기관과 정책 기관이 분리되어 복지 서비스의 비일관성과 비효율성을 초래하고 있다. 또한 담당자가 전문성을 발휘하거나, 지역적 특성과 수혜자의 욕구를 반영한 복지 서비스를 제공할 수 없으며, 급여의 효율성에 문제가 있다. 더구나 가정복지의 실현을 위해서는 가정을 한 단위로 하는 전체적 접근이 요구되고, 가정을 통합적으로 지원해야 함에도 불구하고, 보건복지부의 가정복지과를 해체하여 그 기능을 대상 중심으로 분산시킨 것은 가정복지 서비스 전달체계 개선 방향에 역행하는 조치라고 할 수 있다.

이런 문제를 해결하기 위해서 종합적인 가정복지 서비스 전달을 위한 가정복지센터를 최종 단위로 하는 공적 전달체계를 제언하였다. 또한 가정복지 서비스 전달체계를 사적 전달체계에서 담당하는 경우와 공적 전달체계와 사적 전달체계를 혼합하는 경우를 제안함으로써, 수혜자의 선택권을 보장하는 방안을 제언하였다. 물론 이상에서 제언한 가정복지 서비스 전달체계가 실현되기 위해서는 전문성과 실천 능력을 갖춘 가정복지사의 양성과 법적, 제도적 뒷받침을 위한 학계의 지난한 노력이 요구된다고 하겠다.

【참 고 문 헌】

강혜규(1995). 보건복지 사무소와 공공복지 전달체계의 개편. 한국사회 과학연구소 사회복지연구실(지음). 한국사회복지의 이해. 서울: 한울아카데미. 313-335.

김명숙(1995). 가족복지서비스 기능강화(I). 한국적 복지모형의 정립과 정책방향-단기정책연구(II)-. 한국보건사회연구원. 154-167.

김주연(1995). 지역사회 보호와 재가복지 서비스. 한국사회과학연구소 사회복지연구실(지음). 한국사회복지의 이해. 서울: 한울아카데미. 350-363.

남세진 · 조흥식(1995). 한국사회복지론. 서울: 나남출판.

박혜인 · 류정순 · 윤경자 · 송혜림 · 이승미 · 이완정(1999). 가정복지사의 주민자치센터 참여 방안에 대한 연구: 가정복지 센터의 운영을 중심으로, 한국가정관리학회지, 17, 2, 185-190.

서문희(1998). 보육서비스 전달체계 평가. 한국보육사업의 평가와 그 대안. 한국영유아보육학회 추계학술대회 자료집, 3-17.

성규탁(1993). 사회복지행정론. 제 2판. 서울: 법문사.

송근원 · 김태성(1995). 사회복지정책론. 서울: 나남출판.

송혜림(1999). 가정복지의 개념에 대한 가정학적 관점의 정립. 21세기 가정복지의 지향과 실천 과제. 한국가정관리학회 춘계학술대회 자료집. 1-45.

신용하 · 장경섭(1996). 21세기 한국의 가족과 공동체 문화. 서울: 지식산업사.

이계탁(1994). 복지행정학 강의. 서울: 나남출판.

이기영(1997). 인간과 생활환경에 관한 가정학적 접근. 인간과 환경. 대한가정학회창립 50주년 기념 학술대회 자료집. 57-61.

이승미(1999). 가정복지사의 역할과 가정복지서비스의 실천방안. 21세기 가정복지의 지향과 실천 과제. 한국가정관리학회 춘계학술대회 자료집. 98-159.

이완정(1999). 가정복지사 양성 및 관리체계. 21세기 가정복지의 지향과 실천 과제. 한국가정관리학회 춘계학술대회 자료집. 160-182.

이인재(1995). 지방자치와 사회복지. 한국사회과학연구소 사회복지연구실(지음). 한국사회복지의 이해. 서울: 한울아카데미. 52-70.

인터넷 한겨레(1999). [21세기 시민의 힘으로] 결산 좌담/ '참여하는 시민'/ '사회적 지원 절실'. 1999년 1월 18일 자.

조성한 · 정용남(1998). 사회복지 행정서비스 전달 체계 연구. 서울: 한국행정연구원.

최성재 · 남기민(1993). 사회복지행정론. 서울: 나남출판.

최연실(1999). 가정복지정책과 서비스 전달체계의 현황과 쟁점. 21세기 가정복지의 지향과 실천 과제. 한국가정관리학회 춘계학술대회 자료집. 46-80.

한국가정관리학회(1999). 21세기 가정복지의 지향과 실천과제. 한국가정관리학회 춘계학술대회 자료집.

仲村優一 외 (정상양 옮김)(1998). 일본 재가복지 서비스의 전략. 서울: 학문사.

Bloomberg, L.(1997). Theories of action in interagency collaboratives: an exploratory study (Doctoral Dissertation, The University of Minnesota, 1997). Dissertation Abstracts International, 58, 4, 1157(AAC 9723939 ProQuest).

Harris, D.(1987). *Justifying state welfare: The new right and the old left.* NY: Basil Blackwell.

Hattie Larlham Foundation(1996). Personalized Pediatric Coordinated Services(PPCS): a family-centered model of coordinated services for young children with chronic illness and disabilities.

Johnson, N.(1987). *The welfare state in transition.* Mass.: The University of Massachusetts Press.

Jordan, B.(1987). *Rethinking welfare.* NY: Basil Blackwell.