

한국 가정복지 정책과 서비스 전달체계의 현황 및 평가

The Current State and Evaluation of Family Life Welfare Policy and Service Delivery System in Korea

상명대학교 가족복지학과
조교수 崔妍實

Dept. of Family Welfare, Sangmyung University
Assistant Professor: Choi, Younshil

〈목 차〉

- | | |
|---|--------------------------|
| I. 서론 | IV. 가정복지정책과 서비스 전달체계의 평가 |
| II. 가정복지정책 및 서비스의 기본방향과 서비스 전달체계 구축의 원칙 | V. 결론 |
| III. 가정복지정책과 서비스 전달체계의 현황 | 참고문헌 |

〈Abstract〉

The purpose of this study was to review the current state and issues of family life welfare policy and service delivery system in Korea. Up to now, social welfare has exclusively represented welfare area and family life welfare has been treated as a subarea of social welfare, not an independent area.

Recently, the organization system of family life welfare in Korea was reorganized. The department of family life welfare was disorganized and the role and function of it was dispersed.

The present policy for family life welfare and service delivery system pose many issues in legal arrangement, administrative dimension, approach, characteristics of welfare, concerned department, institution, professional personnel and certificate system.

I. 서론

IMF위기가 우리 사회의 전 영역에 미친 타격으로

인해 복지비용의 감소를 겪어야 했지만, 우리나라에서의 복지에 대한 수요와 관심은 상당히 고조되고 있고 21세기를 얼마 남겨두고 있지 않은 오늘의 현

실에서 복지사회의 구현은 하나의 사회적 열망으로 자리잡게 되었다. 그런데, 인간개발을 중심으로 '삶의 질'을 생각할 때(윤병식 외, 1996; 이현승, 1995), 그러한 내용이 실현되는 터전은 가정이다. 즉 살아가는 생활의 기본단위로서의 가정의 안정과 안녕은 복지를 실현하기 위한 다양한 사회정책의 중심목표이자 평가기준으로 인식되고 있다. 그렇기 때문에 대부분의 사회에서 복지정책의 대상과 초점은 일차적인 복지체계로서의 가정과 가족(임정빈, 1997:1)에게 맞추어져 왔다고 할 수 있다.

복지정책과 구체적인 복지서비스 프로그램은 단일가정이 체감하는 복지수준의 바탕을 이루게 된다. 한 사회에서 제공되는 이러한 복지정책과 복지서비스 프로그램은 학문적 차원이나 행정적 차원과 연계성을 띠게 된다. 즉 복지관련학문의 이론적 내용은 복지정책이나 복지서비스 프로그램을 통하여 경험적으로 검증되고 현실적으로 영향을 미치게 된다. 또한 이와 같은 복지정책이나 복지서비스 프로그램은 행정적인 차원인 복지서비스전달체계를 통하여 구체적으로 조직화된다. 가정복지정책이나 가정복지서비스 프로그램이 가정복지를 연구하는 학문이나 가정복지서비스 전달체계와 맺는 관계성도 결국은 이와 같은 맥락에서 발생한다고 볼 수 있다.

한 사회의 복지를 직접적으로 실현하는 근간으로서 가정복지정책의 강화는 다음과 같은 의의를 갖는다(김혜란·장경섭, 1995:181). 첫째, 정부에서 상정하고 있는 '가족중심의 한국형 복지모형의 정립'은 가정을 기반으로 해서 이루어지는 것이기 때문에 가정복지정책이나 복지서비스의 구체화가 필요하다. 둘째, '사회적으로 지속가능한 발전'을 위해서는 이른바 노동력 재생산의 기초단위인 가족이나 가정에 대한 적극적인 복지대책의 확립이 요구된다. 셋째, 서구 복지국가들 가운데에서도 가족지원의 충실성이

복지수준을 평가하는 기준이 되고 있는데, 한국의 복지가 특수곤경집단에 대한 구빈제도적 수준에서 국민일반을 대상으로한 보편적 국민복지로 발전하기 위해서는 그 전환의 기준으로서 가족단위의 물질적·문화적 안녕을 추구해야 하기 때문이다.

가정복지는 욕구충족이라는 가정생활의 기능 그리고 인적 요소와 물질 요소의 상호작용하는 체계로서의 가정생활이라는 측면에서 규정될 수 있다. 이러한 관점은 인적 요소를 중심으로 구성되었던 기존의 사회복지의 하위영역으로서의 가족복지개념에서 한 걸음 더 나아가 가족이 생활해 가는 데 기반이 되는 의·식·주 등 물질 요소까지 포괄하는 적극적 개념이라고 할 수 있다.¹⁾ 그리하여 가정복지는 가정생활상에서 발생하는 구성원의 다양한 욕구를 충족시킴으로써 가정생활의 질적 향상을 가능케 하며, 이를 통하여 가정 스스로 생활의 유지·인격의 형성 및 발달·공동문화의 창조에 주체가 될 수 있도록 하는 일련의 실천과정과 그 결과이다(송혜림, 1999).

이러한 가정복지 개념에 기반하여 우리 사회를 살펴본다면, 엄밀히 말해서 '가정복지정책이나 가정복지서비스 프로그램의 부재(不在)'로 표현할 수 있을 것이다. 물론 이것은 '가정복지'라는 용어조차 제대로 정립되지 않은 현실에서 당연한 상태라고 치부할 수도 있다. 하지만 안타까운 것은 우리 사회에서 가정의 복지를 의식한 정책이나 프로그램은 상당하게 있었지만, 이것이 다른 영역에 매몰되어 가정복지라는 어엿하고 독립된 분야로서 제시되지 못했으며, 또 그 내용에 있어서도 가정복지가 추구해야 할 통합성을 담보할 여건이 제공되지 않았다는 것이다.

그렇기 때문에 이 시점에서 가정복지정책이나 가정복지서비스 전달체계를 운위하는 것은 제한적인 상황이 배경이 되고 있음을 미리 밝혀두고자 한다. 그럼에도 불구하고, 거시적 차원에서의 가정복지관

1) 생활과학인 가정학은 사실상 이러한 의미에서 가정복지의 구현에 일차적으로 관심있는 학문이라고 할 수 있다. 1993년 가정학의 새로운 개념들을 개발하고자 한 스코츠데일 회의에서 미국가정학회가 규정한 바에 따르면, 가정학의 목적은 교육, 연구, 협동프로그램과 공공정보를 통해 개인, 가족, 지역사회의 생활의 질을 향상하는 것이며, 그 사명은 지속적이고 새롭게 발생하는 관심사에 대해 행동하도록 구성원의 능력을 강화하고, 전문인으로 하여금 주요쟁점에 초점을 두게 하는 것이며, 상호부조적 목적하에서 조직속에서의 리더십을 갖추도록 함으로써 개인, 가족, 지역사회의 최적의 복지를 성취하는 것이다(이기영, 1998:22).

런 정책이나 서비스 전달체계를 조감하려는 본 논문의 연구작업은 나름대로의 의의를 지닐 수 있을 것이라고 기대해 본다. 비록 앞에서 언급한 것과 같은 의미에서의 가정복지정책이나 가정복지서비스프로그램은 아니었다고 할지라도, 미래에 가정복지정책이나 가정복지서비스 프로그램은 결국 현존하는 정책이나 복지서비스를 바탕으로 출발해야 하며, 또 그 안에서 단초를 발견해야 하기 때문이다. 따라서 본 논문은 이제까지 이루어진 정책적·행정적 측면에서의 여건과 활동을 반성·점검해보고, 앞으로 한국사회에서 본격적인 가정복지영역의 활동을 전개한다고 가정했을 때 어떤 측면이 보완되고 강화되어야 할 것인가를 살펴보는 계기를 제공할 수 있으리라고 본다.

이러한 의의를 실현하기 위해서 본 논문에서는 먼저 가정복지정책과 가정복지서비스의 기본방향과 서비스 전달체계 구축의 원칙을 검토해본다. 그 다음 한국사회에서 수립되는 가정복지정책과 그 전달통로로서의 서비스 전달체계의 현황을 살펴보고, 마지막으로 이러한 현재의 가정복지정책과 서비스 전달체계를 둘러싸고 발생하는 쟁점이나 한계점 등을 논의해 보는 순서로 이 연구작업을 마무리하고자 한다.

II. 가정복지정책 및 서비스의 기본방향과 서비스 전달체계 구축의 원칙

다음에서는 가정복지정책, 서비스, 서비스전달체계의 개념을 둘러싼 문제들을 검토해보고, 가정복지정책이 지녀야 할 기본방향과 가정복지서비스 구성에서 고려할 요소를 살펴본 다음, 가정복지서비스 전달체계 구축의 주요원칙을 검토해 보고자 한다.

1. 개념 정립의 문제

지금까지는 주로 '사회복지'가 '복지'의 대명사처럼 사용되어 왔고, 또 사회적 차원에서의 정책 입안이나 행정체계를 구축할 때도 가정복지는 사회복지의 하위영역으로서 취급되거나 가족복지와 혼용되면서 독자적인 개념으로서 다루어지지 못한 실정이다.

이러한 경향은 가정복지정책이나 가정복지서비스의 개념에 대해서도 마찬가지로 나타나, 가정복지정책이나 가정복지서비스라는 용어가 독립적으로 규정되지 않고 있는 형편이다. 또한 가정복지서비스 전달체계는 독자적인 경로없이 사회복지 전달체계와 동일한 계통과 흐름 안에서 구성된다고 보는 입장이 지배적이다.

하지만, 그러한 현상이 원칙적으로 가정복지 영역이 없거나 중요하지 않은 데서 연유하는 것은 아니며, 오히려 가정복지 영역을 둘러싼 환경의 문제에 기인하는 것이라고 생각한다. 이렇듯 가정복지정책이나 가정복지서비스의 개념 규정이 미비한 이유는 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있을 것이다. 하나는 우리 사회에서 복지정책이나 복지서비스에 대한 기본적인 접근방향 때문이다. 우리 나라에서의 복지정책이나 복지서비스가 실제 내용으로는 가정복지에 초점을 맞추고 있는 것이 많았을지라도, 형식적으로는 주로 대상별로 묶어 '사회복지'라는 전체적인 틀에서 접근해왔기 때문에, 사회복지 안에서 가정복지는 당연히 구현된다고 보는 입장이 지배적이었고 가정복지는 그 안에 문혀 크게 조명을 받지 못했다. 다른 하나는 복지정책 결정에 영향을 미치거나 복지서비스를 실행하는 주체세력의 지향성 때문이다. 그동안 우리 사회에서의 복지 정책 결정이나 행정체계에 있어서의 실행은 주로 사회복지학의 전공 지향성을 지닌 인력이 담당해 왔기 때문에, 가정복지정책이나 가정복지서비스는 그 영역의 정교하고 명확한 정의나 활동내용의 정리가 유보되거나 굳이 필요하지 않았던 것으로 보여진다. 이러한 배경을 고려해 본다면, 사실상 시급한 것은 바로 가정복지 관련 용어의 개념 정립의 문제이지만, 그러한 작업은 장기적이고 심도 있는 모색과 검토를 거쳐야 할 것이고 또 본 연구에서의 주된 초점은 아니기 때문에, 여기서는 단지 논의를 전개시키기 위한 기본적인 개념의 정리 수준에서만 짚고 넘어가고자 한다.

가정복지정책은 '가정생활상에서 발생하는 구성원의 다양한 욕구를 충족시키고 가정생활의 질적 향상을 가능케 함으로써 가족 전체 및 가족원으로서의 개인의 복지를 증진시키는 목표를 이루기 위하여 펼

요한 행동들에 관한 원칙'(송혜림, 1999; 송근원·김태성, 1995:22 참조)으로 규정할 수 있다. 한편 가정복지서비스는 '가족 자체의 기능을 강화하기 위해 제공되는 다양한 형태의 서비스 뿐만 아니라 가정의 기능을 지지, 보충, 대체해주는 서비스'(이승미, 1999)의 의미를 갖는다. 또한 가정복지서비스 전달체계란 '가정복지 서비스의 공급자간을 연결시키기 위하여, 또는 가정복지서비스의 공급자와 가정복지서비스의 소비자인 개인 및 가정성을 가진 집단 간을 연결시키기 위하여 만들어진 조직적 체계'(공인숙, 1999; 최성재·남기민, 1993:74)이다.

2. 가정복지정책과 가정복지서비스의 기본방향

가정복지정책은 거시적 성격을 띠며, 가정복지서비스는 미시적 성격을 띠게 되는데, 이 양자는 동시에 확립되고 개선시켜 나가야 한다. 거시적 가정복지정책은 보건, 문화, 교육, 고용, 주택, 세계 등 다양한 사회정책의 원칙과 내용을 '삶의 기본단위'로서의 가족의 안녕과 행복에 기준을 두고 조정하는 것이다. 한편 미시적 가정복지서비스는 가족 내부에서 발생하는 다양한 물질적·심리적 욕구와 문제들을 해당가정의 특수성을 감안해 해소시켜줄 수 있는 인적·물적 서비스의 제공을 가리킨다(김혜란·장경섭, 1995:181-182).

가정복지정책에서는 다음과 같은 기본방향을 고려해야 한다고 본다(김혜란·장경섭, 1995:182-183; 변용찬, 1995:176).

첫째, 가족을 단위로 하는 복지의 실시이다. 개인에 대한 대상별 서비스를 가족 전체(family as a whole)를 대상으로 하는 서비스체계로 전환하여 가족기능을 강화할 수 있는 방향으로 발전시켜야 한다.

둘째, '가족을 통한 복지'와 '가족을 위한 복지'를 병행추진해야 한다. 이는 그동안 '선(先) 가정보호, 후(後) 사회복지'의 이념 하에서 사회복지수요의 충족이 원칙적으로 개별가족이나 개인 자신에 의해 이루어졌으나, 현재 가족의 자체적 부양·보호능력이 급속히 약화되고 있는 현실을 감안해야 한다. '가족

을 통한 복지'는 노인, 아동, 장애인 등의 복지 수요를 충족시키기 위해 가족의 부양·보호 기능을 활용·지원하는 것이며, '가족을 위한 복지'는 가족단위의 삶의 질이 종합적으로 제고되기 위해 필요한 다양한 물질적·문화적 욕구를 파악해 적절한 지원·서비스대책을 마련하는 것이다. 현재 노인문제 등과 관련해 가족을 통한 복지에 대한 논의는 있으나 궁극적으로 '가족을 위한 복지'로 발전되어야 한다.

셋째, '선(先) 가정보호, 후(後) 사회복지' 이념하의 현행 가정복지와는 다른 방향의 '가족자조적 복지'를 추진해야 한다. '가족자조(family self-care)'의 개념은 가족에 대한 전문적 개입의 한계를 극복하기 위해 가족자체를 지원하는 것을 강조한다. 따라서 가정은 복지의 수요자인 동시에 공급자임을 전제하게 된다. 이 때 정부는 가족구성원이 요보호자에 대한 주요보호자(primary care worker)가 될 수 있도록 적극적으로 지원하고 이를 위한 가족교육프로그램의 개발을 촉진한다. 그리고 가족의 응집력이 약화되거나 위기상황에서는 요보호자를 국가나 민간의 전문가에게 신속하고 체계적으로 연결하는 제도를 확립하여야 한다.

넷째, 기존의 가정복지 관련 서비스가 갖는 단점을 보완하여 '가족보호모델(family care model)'을 기본전제로 도입할 필요가 있다. 가족보호모델에서는 가족의 정의를 기존 혈연중심가족에서 '지역사회가족'을 포함하는 것으로 나아간다. 지역사회가족은 요보호 개인이나 가족을 지역사회내의 가족이 흡수하는 형태로서, 다양한 형태로 위탁보호(foster care)하고, 정부에서 이에 소요되는 비용을 정기적으로 지급하는 제도를 들 수 있다.

다섯째, 가정복지서비스의 제공에 있어 특정한 가족형태(the family)를 보편형으로서 전제해서는 안되며, 현대인들은 지역·직업·연령 등에 따라 다양한 형태의 가족들(families)에서 살아가고 있음을 인정하여 이에 기초한 균형있는 서비스 제공을 하여야 한다.

여섯째, 가정복지서비스는 기존의 생계구호 차원을 넘어 요보호가족이나 개인의 특수한 심리적 문제를

의 해결까지 지원하는 종합적 성격을 지녀야 한다. 특히 아동학대나 가정폭력과 같은 가족관계상의 병리적 현상에 대한 체계적 개입이 이루어질 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 또한 소득보장, 의료보장, 교육, 주택 등 가족과 관련된 제반정책들이 사회의 발전과 함께 점점 분화되고 전문화됨에 따라 이러한 각종 정책간에 연계성을 제고하고 상호조정 및 종합화할 수 있는 가정복지체계를 구축하여야 한다.

일곱째, 가정복지서비스를 강화하기 위해서는 공공자원의 동원과 함께 민간자원의 발굴도 동시에 추진하여야 한다. 주요 민간자원의 원천으로서의 종교단체, 복지서비스기관, 시민단체, 여성단체, 전문가단체, 기업체의 노력과 협조를 극대화하여야 한다. 중앙·지방정부에서는 이 민간기관의 서비스에 대해 지원과 질적 보상의 기능을 수행해야 한다. 질적 보장을 위해 정부는 민간기관의 서비스 제공과 관련된 기준을 제공하고 이를 점검하여 그 결과에 따라 차별적으로 지원할 필요가 있다.

여덟째, 가족의 기능을 보장할 수 있는 예방적 가정복지서비스의 강화이다. 가족의 생활보장기능이 점차 약화되어가고 있는 상황에서 가족의 기능을 강화할 수 있는 정책을 추진함으로써 복지수요의 발생을 미연에 방지할 수 있도록 가정복지서비스를 적극적으로 개발하여야 한다.

3. 가정복지서비스 전달체계 구축의 주요원칙

가정복지 서비스 전달체계의 구축에는 고려되어야 할 여러 가지의 원칙이 있을 수 있지만, 다음에서는 여섯 가지를 제시하고자 한다(한국여성개발원, 1997: 22-25; Gilbert, Specht, & Terrell, 1993:121-122).

첫째, 통합성(integration)의 원칙이다. 통합성이란 복지서비스 이용자의 복합적인 문제해결을 위해 동시에 투입되는 여러 가지 다른 종류의 서비스가 서로 유기적 연계를 맺으면서 수혜자의 욕구에 적합하게 주어지는 것을 의미한다. 가정복지서비스가 통합적으로 제공되기 위해서는 한 행정책임자 아래 서비스들이 제공되고 서비스 제공장소(조직)들이 지리적으로 상호근접되며, 서비스 프로그램간 또는 서비스

조직간에 상호유기적인 연계와 협조체계가 갖추어져 있어야 한다.

둘째, 지속성(continuity)의 원칙이다. 지속성이란 가정복지서비스가 단절됨이 없이 대상자에게 개입부터 목적을 완수할 때까지 지속적으로 주어져야 함을 의미한다. 한 개인의 문제나 욕구를 해결하는 과정에서 필요한 서비스의 종류와 질이 달라져야 하는 경우가 많은데, 한 개인이 필요로 하는 다른 종류의 서비스와 질적으로 다른 서비스를 지역사회내에서 계속적으로 받을 수 있도록 그러한 서비스들이 상호연계되어야 한다.

셋째, 접근용이성(accessibility)의 원칙이다. 접근용이성이란 서비스대상자가 서비스를 얼마나 용이하게 받을 수 있는가 하는 것을 의미한다. 가정복지서비스는 그것을 필요로 하는 사람들이면 누구나 쉽게 이용할 수 있어야 하기 때문에 서비스 대상자가 접근하기에 용이하여야 한다.

넷째, 적합성(adequacy)의 원칙이다. 적합성이란 전달체계에 있어서 가정복지서비스에 대한 환경적 요구와 운영실태의 일치성 여부를 가늠하는 평가의 기준이다. 전달체계는 지역주민의 욕구에 부응하는 사업을 수행할 의무가 있으며, 이는 지역사회의 특성과 주민의 요구에 어느 정도 부합되는 사업을 수행하는가로 측정될 수 있다.

다섯째, 노력성(effort)의 원칙이다. 노력성이란 프로그램에 투입된 활동의 양을 지칭한다. 즉 어떤 부분에 노력과 재원이 투입되고 있는지를 검토하는 평가기준으로, 예산이나 전문인력, 서비스기관이나 시설의 수 등의 인적·물적 자원이 투입된 정도와 서비스를 받은 대상자의 수 등으로 측정될 수 있다.

여섯째, 전문성(professionalism)의 원칙이다. 전문가란 경험과 지식이 많은 정도의 사람이 아니라 자격이 객관적으로 인정된 사람(국가 또는 전문직업단체의 시험 또는 기타 자격심사에 의하여 자격증을 부여받은 사람)으로 자신의 전문적 업무에 대한 권위와 자율적 결정권 및 책임성을 지닌 사람을 말한다.

요컨대 우리 사회에서의 가정복지정책이나 복지서비스 전달체계가 이상에서 언급한 기본방향이나 원

칙들에 모두 부합할 수 있다면 더할 나위 없겠으나, 이것은 현실적으로는 달성하기가 어려우며, 이 중에서 몇 원칙을 소화해내는 수준이라면 이상적으로 평가받을 수 있으리라고 본다.

III. 가정복지정책과 서비스 전달체계의 현황

다음에서는 우리 나라에서 현재 시행되고 있는 가정복지정책과 서비스전달체계의 현황을 살펴본다.

1. 가정복지정책과 가정복지서비스

1) 가정복지 관련 근거법 및 담당 행정조직

일반적으로 어떤 정책의 근거는 법적인 장치가 제공하는데, 가정복지정책은 독자적인 관련법을 갖고 있지 못한 실정이다. 우리 나라의 가정복지 관련정책은 관련법과 복지행정조직을 기반으로 시대적 필요성과 국가재정여건에 따라 단편적으로 확대 실시되어 왔다.

가정복지와 관련되는 법은 주로 대상별로 설정되

어, 1960년대 생활보호법(1961), 아동복지법(1961) 제정을 시발로 점차적으로 확충되었으며, 복지행정은 주로 보건복지부와 행정자치부에 분산되어 있다. <표 1>에서는 가정복지와 관련되는 근거법의 주요내용, 행정조직 및 기관, 제정시기 등을 제시한다. 사실상 현행 사회복지법의 하위영역으로 설정되어 있는 가정복지와 관련된 법을 통해 가정복지정책을 살펴보면, 주로 대상별로 결손가족에 대한 사회보호나, 생활이 어려운 대상을 위주로 생계지원에 치중하는 경향을 엿볼 수 있다.

2) 가정복지유형별 대상과 대상별 가정복지정책과 가정복지서비스

현행 사회복지사업법에 근거하여 제공되는 가정복지유형별 대상을 살펴보면, 정부에서 정한 복지서비스가 법률적으로 적용되는 범위는 연령별로 구분했을 때, 중복되거나 누락될 수 있음을 알 수 있다(<표 2> 참조). 즉 연령별로 볼 때 가정복지서비스는 주로 18세 이전과 65세 이상의 연령층에 집중되어 있고, 24세에서 65세의 연령층에는 상대적으로 약하게 제공되고 있다.

<표 1> 가정복지 관련근거법의 주요내용, 행정조직·기관 및 제정·개정시기

근거법	주요내용	행정조직 및 기관	제정 및 개정
생활보호법	생활능력이 없는 자의 생계보호 및 자활지원	보건복지부, 행정자치부	1961년 제정 1982년 전문 개정
아동복지법	요보호아동(18세 미만)의 시설보호 및 자립지원	보건복지부, 행정자치부	1961년 제정 1981년 전문 개정
장애인복지법	장애인에 대한 재활보호 및 각종 복지서비스	보건복지부, 행정자치부	1981년 제정 1989년 전문 개정
노인복지법	노인(65세 이상)에 대한 시설보호사업	보건복지부, 행정자치부	1981년 제정 1989년 전문 개정
모자복지법	모자가정의 복지급여, 자활지원 및 시설 보호	보건복지부, 행정자치부	1989년 제정
영유아보육법	영유아(6세 미만)에 대한 시설 보육 및 가정보육	보건복지부	1991년 제정

출처: 공세권 외(1995:403), 이정호(1995:394), 조홍식(1996:187)을 토대로 재구성.

〈표 2〉 가정복지유형별 대상의 연령구분과 복지서비스

복지유형	연령구분			복지서비스
	6 9 18	24	65	
생활보호	〈-----〉		〈--〉	생계, 자활, 교육, 의료, 해산, 장애
아동복지	〈-----〉			상담, 시설, 자활
모자복지	〈-----〉			생계, 자활, 교육, 시설
영유아보육	〈--〉			시설
입양특례	〈-----〉			입양알선
청소년	〈-----〉			육성, 수련
노인복지	〈--〉			수당, 자활, 의료, 시설, 재가
장애복지	〈-----〉			재활, 의료, 생계, 시설

출처: 공세권 외(1995:404).

우리 나라의 가정복지정책과 가정복지서비스를 살펴보면, 가족 전체를 대상으로 하기보다는 저소득층, 장애인, 요보호노인, 요보호아동, 요보호여성등 문제가 발생한 개인을 대상으로 구호사업, 시설보호사업을 위주로 실시해왔음을 알 수 있다. 이는 〈표 3〉에서 제시하는 대상별 주요 가족정책 프로그램의 내용을 살펴보면 파악될 수 있을 것이다.

3) 가정복지사업의 내용과 추진방향

가정복지정책과 가정복지서비스를 현실적인 가정복지사업으로 구현하는 작업은 보건복지부의 가정복지과에서 이루어진다. 〈표 4〉에서는 1999년도 가정복지시책의 방향과 사업내용이 제시되어있다. 이 표에서 제시된 기본방향은 예방적 가족지원 서비스의 확충, 재가복지서비스의 내실화, 시설보호수준의 질적 향상, 수요자 중심의 복지서비스 제공, 노인에 대한 사회적 관심의 제고, 여성의 지위 향상 및 사회참여 확대를 통한 여성보건복지 증진이다.

실제로 보건복지부 가정복지과에서 추진해온 사업의 내용이 이러한 기본방향과 얼마나 부합하는가는 별도의 논의를 필요로 하는 것이라고 생각하는데, 나타나는 기본방향은 가정복지의 예방적 차원이나 재가복지를 강조하고 시설수준을 제고하는 데 관심을

기울이고 있음을 알 수 있다. 또한 그동안 가정복지를 추진해온 방식대로 대상별로 접근하면서도 수요자가 원하는 방향의 복지서비스를 제공하고자 하는 지향을 읽을 수 있다(사회복지신문, 1998. 4. 13).

이러한 경향은 〈표 5〉에서의 보건복지부가 추진하는 가정복지서비스 연도별 중점과제(1995-2000)에서도 드러나는데, 주목할 것은 가정복지의 수요자가 원하는 종합적인 복지의 제공을 위해 가정복지종합센터의 시범적 운영과 가정복지전문요원의 도입에 관한 내용이다. 그동안 가정복지는 분명히 전문성을 요하는 영역임에도 불구하고, 사실상 이러한 전문성을 고려한 시설이나 인력의 문제에 등한했다고 보여진다. 기존의 보건소에서 제공하던 보건의료서비스와 동사무소에서 제공하던 사회복지서비스를 연계시킬 수 있는 보건복지사무소의 시범사업은 1995년부터 설치, 운영하기로 하였으나(이성기 외, 1995:17), 실제로 주민의 복지효과를 체감할 수 있는 직접적 영역인 가정복지에 대해서는 전문성을 존중한 시설이나 인력이 투입되지 않은 실정이었다. 이 표에서 상정하는 대로라면 이러한 내용들은 현재의 시점에서 이미 확보되어야했을 것이지만, 아직까지는 현실화되지 않고 있다. 따라서 이러한 내용들은 앞으로 우리 사회의 가정복지기능을 강화하기 위해서 우선적

으로 고려하고 추진해야할 사항이 될 것이다.

그런데 여기서 큰 문제점으로 지적할 수 있는 것이 바로 1999년 5월의 정부의 부처별 조직개편에 따

른 가정복지과의 해체이다. 명목상으로 가정복지를 담당하는 주무부서가 해체되고 이와 관련된 사업은 사업별로 다른 부서로 이전된 상태이다. 보건복지부

〈표 3〉 대상별 주요 가족정책 프로그램

대상	복지프로그램	개별프로그램
노인	노후소득 보장제도	노령수당 지급 노인공동작업장 설치 노인 능력은행 운영
	노인건강보호대책	무료건강진단 실시 요양시설 확충
	노인복지서비스 향상	재가노인복지사업 확대 실시 경로당 지원 경로식당 설치운영 노인복지회관 신축 효행자 포상 경로우대제 실시 유료 노인복지시설 설치자금 융자지원
아동	요보호아동 발생예방	아동상담소 운영 어린이 찾아주기센터 운영
	불우아동 보호사업	결연사업 직장 알선
	요보호아동 가정위탁보호 시범육아원 운영	
	시설 퇴소아동 자립지원	1인 1기 직업훈련 퇴소아동을 위한 자립생활관 설치운영
	소년소녀 가정세대 보호	생계보호 및 의료보호
여성	영유아보육사업	국공립 보육시설 민간보육시설 직장보육시설 가정보육시설
	부녀상담소 설치 운영	부녀상담소 및 간이부녀상담소 설치운영
	미혼모 발생예방 교육	공단 근로여성 및 접객업소 여성
	모자 복지시설 설치	
	직업 보도시설 설치	
장애인	저소득 모자가정 지원	6세 이하 아동 양육비 지원 자녀학비 지원 무주택 모자가정을 위한 임대주택 공급지원
	장애인 등록사업 실시	
	장애인 생활안정	장애인 생계보조수당 장애인 자립자금 대여지원 장애인 자녀교육비 지원 장애인 의무 고용제
	장애인 의료대책	장애인 의료비 지원 장애인 재활병원 보장구 무료교부
	장애인 복지시설 확충	장애인 종합복지관 장애인 보호작업장 중증 장애인 요양시설 장애인 체육관

출처: 변용찬(1995:173-174)를 토대로 재구성.

〈표 4〉 1999년도 보건복지부 가정복지시책 방향과 사업내용

주요방향	목표	사업내용
예방적 가족지원 서비스의 확충	종합적 가족상담 체계의 구축	· 공공근로사업을 통해 기초자료 수집 · 종합가족상담체계 모형 구축 · 상담프로그램의 개발, 보급
	영·유아 보육서비스의 질적 향상	· 영아·장애아 특수보육시설 확충 · 보육프로그램의 개발, 보급 · 보육교사 자격증제 도입
	가정내 노인부양 부담 완화	· 경로연금의 수급대상 확대, 연차 증액 · 경로연금에 포함되지 않는 노인의 노령연금 가입 적극 유도
재가복지 서비스의 내실화	취약계층에 대한 가정봉사 서비스	· 가정봉사원서비스: 가정내에서 가사지원, 개인활동, 우애서비스 제공 · 생활서비스: 급식, 목욕서비스, 취미·오락 등 여가 서비스 제공
	재가복지시설의 확충	· 재가노인복지시설의 확충 · 주간 및 단기보호시설 확충
	저소득 독거노인을 위한 서비스	· 전화달아드리기, 말벗 댕어주기 운동 · 사회복지관, 보건소, 소방서 등의 연계응급구조 요청 시스템 구축
시설보호 수준의 질적 향상	아동복지시설의 운영개선	· 시설운영 인센티브제 도입을 위한 평가기준 마련 · 소속사제로의 단계적 전환 · 인성교육 프로그램의 개발·보급 · 가정위탁사업 활성화 및 그룹홈 사업의 확대
	편부모 가정보호	· 부자복지시설 설치를 위한 수요조사와 제도 마련
	시설종사자의 전문성 향상	· 세분화된 시설종별로 자체교육 강화 · 시설보호자의 심성개발을 위한 교육 프로그램 실시
수요자 중심의 복지서비스 제공	노인 질병 수요에의 부응	· 치매전문요양시설의 확충과 치매상담신고센터의 운영 활성화 · 양로시설의 기능전환과 치매시설의 신축 · 노인전문병원, 요양시설, 유료간병시설에 대한 용자지원
	요보호여성들의 이용시설 확충	· 여성회관 등 각종 여성복지시설의 긴급피난처 지정 확대
	가정폭력의 방지와 피해자의 보호수요에 부응	· 시설지원 및 홍보사업 강화 · 성폭력상담소와 피해자 보호시설에 대한 지속적 지원
	푸드뱅크사업의 제도적 장치 마련	· 기탁자 보호 및 푸드뱅크 운영자에 대한 식품안전성 관리 요령 등 교육실시를 포함하는 독립된 법령 제정
	건전가정의례 정착 및 지원	· 건전 장례모형 개발 및 장례용품의 부담거래 방지 작업 · 매장 및 묘지 등에 관한 법률개정 · 화장유언남기기 국민운동 전개 · 국고지원 및 용자사업 등을 통한 화장장 및 납골시설의 확충
노인에 대한 사회적 관심의 제고	노인문제에 대한 장기적 비전과 목표제시	· 「세계 노인의 해」 기념 각종 국내외 행사 추진 · 노인 중장기 발전 계획 수립
	노인들의 사회활동 강화	· 각종시설의 이용요금 할인제도 확대 · 실버창업 지원 · 노인지역봉사지도원제, 노인취업알선센터, 노인공동작업장의 운영
	노인공경 분위기 확산	· 현대적 효의 실천지침 개발 · 효행자 대하 특례 입학 · 노인부양가정에 대한 각종 세제 혜택 제공
여성의 지위향상 및 사회참여 확대	여성의 보건복지 향상	· 여성보건복지 중장기 계획 수립과 이행 점검
	여성의 정책결정 과정 참여 확대	· 보건복지관련위원회의 여성위원 비율의 지속적 증가 추진
	여성의 사회참여 확대	· 여성사회교육 DB구축 · 중앙 및 지역 여성사회교육협의회 구성

출처: 보건복지부(1999) 가정복지과 자료를 토대로 재구성.

〈표 5〉 보건복지부 가정복지서비스 연도별 중점 추진 과제(1995-2000)

연 도	단 계	중점 추진과제
1995	계획수립단계	<ul style="list-style-type: none"> - 가정복지서비스의 마스터플랜 수립 · 목표와 관점 결정과 재원 투자계획 마련 · 가족지향적인 예방적·종합적 서비스 강화 · 사업별 우선순위 책정 · 연도별 추진계획 수립
1996	기반조성단계	<ul style="list-style-type: none"> - 가정복지정책 심의기능 강화 - 가정복지서비스 평가체계 구축 및 시범평가 - 전달체계 강화 추진 <ul style="list-style-type: none"> · 행정조직 개편 · 보건복지사무소의 가정복지서비스 강화 · 가정복지전문요원 도입 - 각종 가정관련 보기사설의 운영제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> · 지역사회 중심의 개방적 운영 - 가정복지종합센터 시범 운영 - 즉시 수행가능한 제도개선 및 법령개정 작업
1997-1998	확산단계	<ul style="list-style-type: none"> - 우선순위에 따라 각 개별사업 도입
1999-2000	성숙단계	<ul style="list-style-type: none"> - 국민의 보편적인 삶을 제고

출처: 김명숙(1995:166).

는 주무부서는 달라져도 사업은 그대로 유지할 것이라고 발표하고 있으나(보건복지부 관보, 1999. 5. 24), 가족전체를 대상으로 하는 복지정책과 서비스를 강화하고 통합적으로 다루는 것이 시급한 현실에서 오히려 사업을 분산시킨 이러한 조치는 앞으로 우리 사회의 가정복지를 발전시켜 나가는 데 있어서 근본적인 한계를 드러내는 것으로, 앞으로 이를 시정하기 위한 노력들이 다각적으로 전개되어야 하리라고 본다.

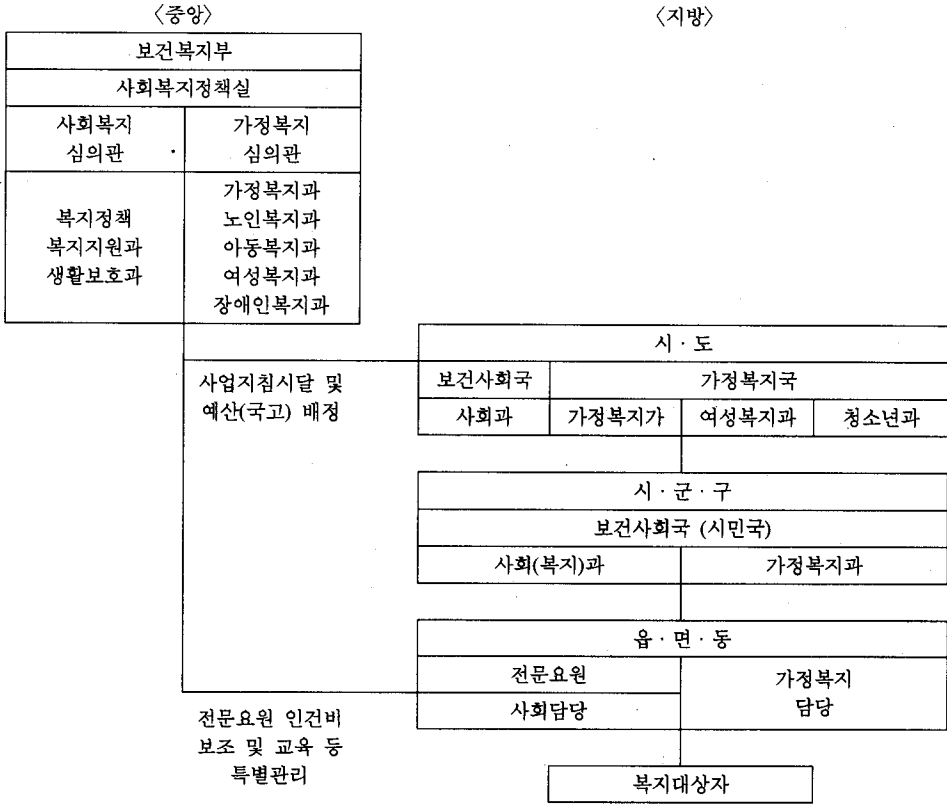
2. 가정복지서비스 전달체계

1) 가정복지서비스 조직체계

1999년 5월 조직개편 이전 우리나라의 가정복지서비스 조직체계를 살펴보면, 중앙과 지방으로 나뉘었다(〈그림 1〉 참조). 중앙에서는 보건복지부 사회복지정책실에 가정복지심의관이 있고, 그 산하에 가정복지과, 노인복지과, 아동복지과, 여성복지과, 장애인

복지과가 있었다. 지방에서는 시·도에 가정복지과, 그 밑에 가정복지과, 여성복지과, 청소년과가 있었으며, 시·군·구에서는 보건사회국(시민국), 그 밑에 가정복지과가 있었다. 최종적으로는 읍·면·동에서 주로 사회복지사가 가정복지를 담당해서 복지대상자와 연결되는 체계를 이루었다.

종래 가정복지 실무를 담당하는 부서로 인식되었던 정부의 행정부서로서는 보건복지부 산하의 가정복지과였다. 가정복지과에서는 가정복지행정에 관한 종합계획의 수립 및 조정, 건전한 가족제도 및 경로효친사상의 유지발전관련조사·연구 및 홍보, 가정의례의 보급 및 실천, 가정문제에 대한 상담 및 지도, 매장· 화장 및 묘지 등의 관리를 담당해왔다. 여기서 주목되는 것은 가정복지에 관련된 주된 업무가 외형적인 명칭에 따르면 가정복지과에 집중되어야 하지만 사실상은 대상별로 설정되어 있는 다른 부서, 즉 노인·아동·여성·장애인복지과에 분산되어



출처: 이정호(1995:395), 조성한·정용남(1998:22), 조홍식(1996:190), 한국여성개발원(1997:33)을 토대로 재구성.

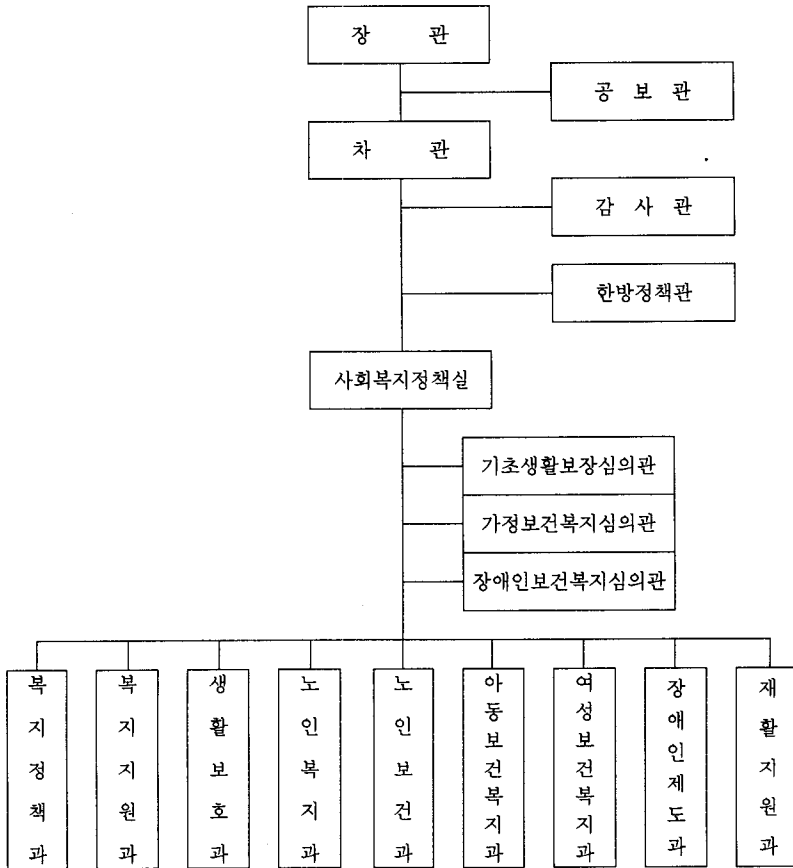
〈그림 1〉 1999년 조직개편 전 가정복지서비스 조직체계

있다는 것이다. 이것은 근본적으로 우리 나라에서 가정복지와 관련된 복지가 그동안 사회복지의 한 하위 영역으로서 대상별로 접근되어온 맥락에서 쉽게 파악될 수 있을 것이다. 이와 같은 조직체계의 편성은 부서간의 기능 중복이나 전달체계가 복잡한 양상을 띠게되는 결과를 낳았으며, 이러한 현상은 중앙 뿐만 아니라 지방의 가정복지서비스 전달체계에서도 동일하게 나타났다.

그런데 이 조직체계는 정부의 부처별 조직개편안에 따라 개편되었다(〈그림 2〉 참조). 행정자치부는 1999년 5월 17일 중앙 45개 행정기관의 1천 6백 3개 실·국·과 중 1백 20개와 4급 이상 자리 2백 41개를 없애는 것을 골자로 한 정부운영 및 조직의 개

편안을 발표하였다(중앙일보, 1999 5. 18). 이에 따라 사실상 1999년 6월 5일 현재 가정복지과는 해체가 발표되고, 담당업무는 다른 부서로 이전이 확정된 상태이다. 보건복지부 관보(1999년 5월 24일자)에 따르면, 사회복지정책실 밑에 가정보건복지심의관이 있게 되고, 가정복지과는 노인보건과로 바뀌었으며, 아동복지과도 아동보건복지과로, 여성복지과도 여성보건복지과로 바꾸어 전반적으로 의료계의 입장이 반영된 것으로 나타났다.

그동안 가정복지과에서 관장하던 주요사업들은 현재 다른 과로 이전되는 상태에 있다. 구체적으로 살펴보면, 가정복지행정에 관한 종합계획의 수립 및 조정과 건전한 가족제도 및 경로효친 사상의 유지발전



〈그림 2〉 개편된 보건복지부 기구도표

관련조사·연구 및 홍보는 노인복지과로, 가정의례의 보급 및 실천과 매장·화장 및 묘지 등의 관리는 복지지원과로, 재가저소득 편모부자 가정지원과 가정문제에 대한 상담 및 지도는 여성복지과로 각각 이전되고 있다. 이런 상황으로 볼 때, 종전에 상대적으로 취약했던 가정복지과는 이제 해체되고 그나마 가지고 있었던 역할과 기능들도 타부서에 이전된 상태라고 할 수 있다.

한편 그동안 정부에서는 지방자치시대의 출현으로 복지분야에서 지역 특성에 맞게 분야를 나누고 특수시책들을 개발하도록 권장해 왔다. 따라서 지방복지서비스전달체계의 명칭도 지역에 따라 다소 다르게 나타나는데, 가정복지서비스 전달체계의 조직명칭들

도 전국 16개 지역에서 다르게 나타난다(〈표 6〉 참조). 이러한 명칭의 차이는 지방복지서비스전달조직에서 중점을 두고 있는 사업내용을 반영하리라고 생각된다. 구체적으로 살펴보면, 먼저 국명에서는 가정복지국, 복지여성국, 사회복지여성국 3개(지역: 이하에서는 생략)로 같고, 사회복지국과 사회가정복지국이 2개이며, 보건복지국, 생활복지국, 여성정책담당관실이 각각 1개이다. 그리고 별도로 여성정책실도 2개가 있다. 또한 과명에서는 사회복지과가 10개로 가장 많고, 가정복지과(가정복지청소년과 2개)와 여성복지과(여성정책과 4개, 부녀복지과 1개)가 9개이며, 청소년과가 2개있고, 나머지 아동청소년과, 사회과, 보건과, 위생과, 복지과가 각각 1개씩이다.

〈표 6〉 전국 시·도별 가정복지서비스 전달체계의 명칭

시·도명	국명	과	계
서울특별시	가정복지국	가정복지과 여성복지과 청소년과	여성행정, 교육개발, 부녀보호
부산광역시	가정복지국	가정복지과 여성정책과	여성정책, 여성복지, 생활지도, 여성상담실
대구광역시	사회복지여성국	복지정책과 여성정책과 아동·청소년과	여성기획, 여성복지, 복지시설
인천광역시	여성정책실	여성정책담당관	여성정책, 여성복지, 생활지도
광주광역시	사회복지여성국	사회복지과 가정복지과 여성정책과	여성정책, 부녀복지
대전광역시	가정복지국	가정복지과 여성복지과 청소년과	여성정책, 여성생활
울산광역시	복지여성국	사회복지과 가정복지과	가정복지, 여성정책, 아동·청소년
경기도	여성정책실	보좌관 2명	
	보건복지국	사회복지과 보건과 위생과 부녀복지과	부녀복지, 부녀생활, 보육
강원도	복지여성국	사회복지과 가정복지과 여성복지과	여성정책, 여성복지
충청북도	사회복지국	사회복지과 가정복지과 여성복지과	여성복지, 생활지도
충청남도	생활복지국	사회복지과 여성복지과	여성복지, 여성교육
전라북도	여성정책담당관		
	복지여성국	사회복지과 가정복지과 여성복지과	여성복지, 생활지도
전라남도	사회복지국	사회복지과 가정복지과 여성복지과	여성정책, 여성복지, 여성생활
경상북도	사회가정복지국	사회복지과 가정복지청소년과 여성복지과	여성정책, 여성복지
경상남도	사회가정복지국	사회복지과 가정복지청소년과 여성복지과	여성정책, 여성복지
제주도	사회복지여성국	사회과 복지과 여성정책과	여성정책, 여성복지, 보육

출처: 정민자(1997:42, 1998:13-14).

2) 가정복지서비스 담당 인력체계

(1) 가정복지서비스 담당 인력의 신분

가정복지서비스 전달체계에 근무하는 전문인력은 모두 사회복지요원으로 별정직으로 되어있다. 그 명칭은 사회복지전문요원, 아동복지지도원, 부녀상담원이다.

(2) 가정복지서비스 담당 인력의 직급체계

가정복지 서비스에 관련되는 사회복지 전문인력의 직급체계는 별정직급체계와 사회복지직렬 직급체제로 나누어볼 수 있다(〈표 7〉 참조). 별정직급체계에서 사회복지전문요원은 7.8급이며, 아동복지지도원이나 부녀복지상담원은 5급이다. 사회복지직렬직급체계는 공무원법 임용령(1993. 9. 13) 및 지방공무원 임용령(1992. 12. 26) 개정시 행정직군내에 신설되었다.

(4) 가정복지서비스 담당 인력의 인원과 배치지역

가정복지서비스를 담당하는 사회복지전문요원은 전국 동·읍·면사무소에 배치되어 있고, 아동복지지도원과 부녀복지상담원이 전국 시·도와 구·시·군의 아동상담소와 부녀상담소에 배치되어 있다.

여기서의 문제점은 시·도와 구·시·군에는 가정복지서비스 담당 전문인력이 배치되어 있지 않아, 지방의 가정복지서비스 수요를 반영한 복지예산 편성이나 프로그램의 개발 등이 어려운 실정이다. 또한 배치된 사회복지 전문요원들은 수행업무가 생활보호사업 외에 복지서비스업무까지 확대되었음에도 불구하고, 〈표 8〉에서 보는 것처럼 생활보호대상 가구수만을 기준으로 배치하여 업무가 과중할 것임을 예상해볼 수 있다.

〈표 7〉 사회복지직렬 체계

5급	6급	7급	8급	9급
사회복지사무관	사회복지주사	사회복지주사보	사회복지서기	사회복지서기보

주: 보건직(2.9급), 간호직(2.8급), 약무직(2.7급), 환경직(2.9급)

출처: 이성기(1995:387).

〈표 8〉 가정복지 서비스 담당 사회복지 전문요원 배치기준

	동 지역	읍·면 지역	영구입대지역
대상가구수 기준	50-199가구: 1명 200-399가구: 2명 400가구 이상: 3명	150-399가구: 1명 400가구 이상: 2명	300가구당: 1명 900가구 이상: 1명 추가 1500가구 이상: 2명 추가 2000가구 이상: 3명 추가

출처: 이성기(1995:389).

(3) 가정복지서비스 담당 인력의 임용

가정복지서비스를 담당하는 사회복지전문요원 임용시험시, 사회복지사 자격증을 가진 자로만 시험응시자격제한을 하여 임용시험을 실시하고 있다. 이것에 대한 법적 근거는 사회복지사업법 제10조에서 '사회복지전담 공무원은 사회복지사 자격증을 가진 자로 한다'는 규정이다.

IV. 가정복지정책과 서비스 전달체계의 평가

다음에서는 지금까지 살펴본 현재의 가정복지정책과 가정복지서비스 전달체계를 평가해보고 이를 둘러싼 쟁점을 제기하고자 한다.

1. 가정복지정책과 서비스 전달체계의 평가

앞에서는 가정복지정책에서 고려해야 할 기본방향을 언급한 바 있다. 우선적으로 그 기본방향에 비추어 현재 우리 나라의 가정복지정책과 가정복지서비스를 평가해볼 때 지적할 수 있는 사항은 다음과 같다.

첫째, 가족을 단위로 하는 가정복지의 실시는 이루어지지 않고 있다. 현재 우리 나라의 가정복지정책은 개개인에 대한 대상별 서비스를 제공하는 체제로 구성되어 있어 가족전체를 대상으로 하는 서비스 체계로의 전환이 요구된다고 할 수 있다.

둘째, 현재 우리 나라의 가정복지의 가족단위의 삶의 질이 종합적으로 제고되기 위해 필요한 다양한 물질적·문화적 욕구를 파악해 적절한 지원과 서비스대책을 마련하는 '가족을 위한 복지'의 수준에 못미치고 있다(장현섭, 1995:10-11; 사회복지신문, 1999. 3. 1).

셋째, 현행 가정복지는 가족에 대한 전문적 개입의 한계를 극복하기 위해 가족 자체를 지원하는 것을 강조하는 '가족자조적 복지'와는 다른 방향으로 추진되고 있다. 이러한 가족자조적 모델은 시설 중심이 아니라 재가복지서비스 중심으로 나아가는 추세를 고려할 때 상당히 의미있는 모형이 되리라고 예상할 수 있다.

넷째, 기존 혈연중심가족에서 '지역사회가족'을 포함하는 '가족보호모델'의 도입은 아직까지는 우리의 가정복지 현실에서 활성화되고 있지 않다고 보여진다. 물론 일각에서는 이러한 측면에 관심을 갖고 있지만, 아직까지 활발히 전개되지 않는 실정이다.

다섯째, 현행 가정복지 서비스의 제공에서는 특정한 형태의 가족을 보편형으로 전제하는 인식이 남아 있기 때문에, 다양한 형태의 가족들의 단지 특수한 상황의 차이를 가진 가족으로 접근하기보다는 보호와 개입이 필요한 '결손형' 가족으로 접근하는 입장이 지배적이라고 생각된다.

여섯째, 현재의 가정복지서비스는 기존의 생계구호 차원을 벗어나 요보호가족이나 개인의 특수한 심리적 문제의 해결까지 지원하는 종합적 성격을 지향하려는 움직임이 보이나 아직까지 만족할만한 수준

은 아니라고 본다.

일곱째, 가정복지서비스를 강화하기 위한 민간자원의 발굴은 약한 형편이라고 할 수 있다. 따라서 주요 민간자원의 원천으로서 종교단체, 복지서비스기관, 시민단체, 여성단체, 전문가단체, 기업체의 노력과 협조를 적극적으로 얻어내야 할 것이다.

여덟째, 현재 가정복지는 사후치료적 성격에 비하여 예방적 서비스의 성격이 약하다고 보여진다. 가족의 생활기능 보장이 점차 약화되어가는 추세에서 더 중점을 두어야 할 서비스는 예방적 성격이 되리라고 예상된다.

다음에서는 가정복지서비스 전달체계의 구축에서 고려할 원칙에 비추어 현재의 가정복지서비스 전달체계를 평가해 보고자 한다.

먼저, 통합성은 가정복지서비스 이용자의 복합적인 문제해결을 위해 동시에 투입되는 여러 다른 종류의 서비스가 유기적 연계를 맺으면서 수혜자의 욕구에 적합하게 주어지는 것을 가리키는 것으로, 현재의 가정복지서비스 전달체계는 이러한 통합적인 서비스가 제공되기 보다는 개별적 서비스가 주어지는 상태라고 볼 수 있다.

둘째, 지속성의 원칙에서 볼 때는 가정복지서비스가 단절됨이 없이 대상자에게 개입부터 목적을 완수할 때까지 계속적으로 공급되어야 하는데, 현재의 가정복지 서비스 전달체계는 단편적, 불연속적 성격을 띠고 있다(서문희 편, 1995).

셋째, 접근용이성은 가정복지서비스대상자가 원하는 서비스를 얼마나 용이하게 받을 수 있는가이다. 현재의 가정복지서비스 전달체계에서는 그러한 복지서비스의 공급이 수요에 비해서 절대적으로 제한적이기 때문에 복지수요자가 원하는 서비스에의 접근용이성의 수준은 그리 높지 않다고 보여진다.

넷째, 적합성의 원칙은 전달체계에서 환경적 요구를 실제의 가정복지서비스가 얼마나 일치시켜서 충족해주고 있는가를 강조한다. 다시 말하면 지역주민의 욕구에 얼마나 부응하는가 하는 정도인데, 이 측면에서 볼 때 현재의 가정복지서비스 전달체계는 지역사회의 특성과 주민의 요구에 부합하는 정도가 만족스러운 상태는 아니라고 생각된다.

다섯째, 노력성이란 프로그램에 투입된 활동의 양인데, 예산이나 전문인력, 서비스기관이나 시설의 수 등 인적·물적 자원의 투입정도와 서비스를 받은 대상자의 수를 고려해 볼 때, 이 원칙은 현재 가정복지서비스전달체계에서는 실현정도가 높지 않다고 보여진다.

여섯째, 전문성의 원칙에서 강조하는 것은 객관적으로 인정된 사람(자격증을 부여받은 사람)이 가정복지서비스 전달체계에서 일하는가를 강조한다. 그런 측면에서 볼 때 현재의 가정복지서비스 전달체계에서는 가정복지에 관여하는 사회복지사 자격증을 가진 사람이 배치되지 않은 부분이 있기 때문에 미진한 부분이 있다고 보여진다. 그러나 보다 더 근본적으로 문제를 삼을 수 있는 것은 가정복지영역에서 전문성을 발휘할 사람들에게는 그동안 자격증제도가 없었다는 것이다.

위에서 살펴본 바에 의하면 우리 나라의 가정복지정책이나 가정복지서비스 전달체계의 부문은 아직까지 상당히 미흡한 수준으로서, 복지사회의 구현에 대한 열망을 실현시키려 한다면 무엇보다도 중점을 두어야 할 일차적 복지과제라고 생각된다.

2. 현재 가정복지정책과 서비스 전달체계에서 제기되는 쟁점

지금까지의 검토를 바탕으로 볼 때, 현재 가정복지정책과 서비스 전달체계와 관련하여 다음과 같은 쟁점을 제기할 수 있다.

먼저, 가정복지정책과 가정복지서비스에 관련해서는 다음과 같은 쟁점들이 떠오른다.

첫째, 가정복지정책과 가정복지서비스의 강화를 위한 법적 장치가 필요하지 않인가 하는 문제가 제기

된다. 현재의 가정복지정책과 가정복지서비스는 기존의 사회복지사업법에 근거하고 있기 때문에 그 존재의 독자성을 입증받거나 접근방법에 있어서 한계를 지니게 된다. 즉 사회복지사업법에서 하위영역으로 가정복지와 관련된 법들이 규정되고, 또 통합적으로서가 아니라 대상별로 분절적, 단편적으로 접근되고 있다. 또한 가정복지영역에 초점을 맞추어 집중적이고 본격적인 활동을 전개할 시설이 부재했거나 가정복지사가 가정복지 영역을 담당하는 전문인력으로서 자격을 인정받지 못한 것도 근본적으로는 바로 이러한 법적 근거를 확보하지 못했기 때문이라고 생각된다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해서는 가정복지의 고유성이 근거할 토대를 법제화하는 방안이 제기될 수 있다²⁾.

둘째, 가정복지정책과 가정복지서비스의 강화를 위한 또 다른 조치로 행정적·제도적인 차원에서의 보완장치가 필요하지 않인가의 문제가 쟁점으로 제기될 수 있다. 전문가들로 구성된 가칭 '가정정책심의위원회'를 상설기구로 설치해, 관련된 정부정책에 대한 자문 및 평가활동을 하는 한편, 중앙·지방정부, 기업, 사회조직 등의 활동이 가정에 대해 미치는 영향을 체계적으로 측정하고, 관련된 정책제언을 하도록 해야 할 것이다.³⁾

셋째, 가정복지정책과 가정복지서비스의 접근방법은 현재의 대상별 접근을 고수할 것인가 아니면 통합적 접근으로의 전환을 해야 할 것인가의 문제(김수영, 1997)가 쟁점으로 떠오른다. 이 문제는 가정복지의 수혜에 대한 보편주의와 일반주의의 쟁점과도 상관이 있는 것이다. 즉 현재의 체제로 개인으로 접근했을 때는 복지수요에 대한 공급이 닿지 않는 사람들이 발생하고 또 단편적, 중복적인 복지공급이 전개되는 상황이 야기되어온 형편이다. 이 쟁점은 지

2) 필자가 개념화한 가정복지정책과 서비스의 개념과 반드시 동일한 것은 아니나, 가족을 둘러싼 복지를 증진시키기 위한 법제화의 필요성은 공세권 등(1995:400)이 '가족복지기본법'의 명칭으로 이미 제안한 바 있다.

3) 역시 필자가 개념화한 가정복지정책과 가정복지서비스와 반드시 동일한 의미를 갖는 것은 아니지만, 가족복지와 관련해서, '가족복지(정책)심의위원회'의 설치는 이미 수차례 제안된 바 있다(김성천, 1999; 김혜란·장경섭, 1995:184; 변용찬, 1995:177; 최성재, 1995:6). 이러한 심의위원회의 제안은 종래의 가족과 관련된 복지에 대한 논의를 중심으로 이루어졌으므로, 앞으로는 포괄적·통합적 의미가 강조되는 '가정복지'에 대한 논의를 활성화시킴으로써 '가정복지'와 관련된 정책기구들의 설치를 적극적으로 추진할 수 있을 것이다.

금까지 우리 사회의 가정복지영역의 가장 근간이 되었던 대상별 복지접근을 개편하는 근본적인 복지체계의 개혁을 내포하는 것이므로 상당한 고민과 노력이 투자되어야 하리라고 본다.

넷째, 가정복지 성격의 다양화를 추구하는 문제를 쟁점으로 제기할 수 있다. 여기에서는 가정복지의 소재를 재가중심으로 전개할 것인가 아니면 가정외부의 시설중심으로 우선권을 둘 것인가의 문제나, 가정복지의 내용을 예방적인 것에 주안점을 둘 것인가 아니면 사후적 치료를 강조할 것인가의 문제, 또 가정복지의 재원을 공공자원을 위주로 할 것인가 아니면 민간자원의 참여를 권장할 것인가의 문제가 관련이 된다. 그동안 복지정책의 대상범위는 주로 사회취약계층에 속하는 개인이나 시설에 한정되어, 전 국민의 다양한 복지욕구에 대한 대응에는 미흡하였던 것이 사실이다. 또한 개입시기도 가족기능이 실패한 후인 요보호상태에 있을 때 이루어졌기 때문에, 비용은 많이 드는 대신 효과는 상대적으로 낮았고, 그 내용도 예방적이기보다는 사후치료에 치중해 온 경향이 있었다. 따라서 앞으로는 가정복지영역에서 재가복지서비스나 예방적 복지서비스, 그리고 민간자원을 강조함으로써 균형을 이루는 것이 제안될 수 있을 것이다.

다음으로는 가정복지서비스전달체계와 관련된 쟁점들을 몇 가지 제기하고자 한다.

첫째, 중앙이나 지방의 가정복지담당 부서가 과연 독자적으로 존재할 근거가 없는가 하는 문제가 쟁점으로 떠오른다. 하지만 앞에서 밝힌듯이, 가정복지영역의 내용의 확실성이나 중요성 때문이 아니라, 이를 담당하는 과정과 운영에서의 불합리한 측면이 결국에는 가정복지담당 부서의 해체를 결과시켰다고 볼 수 있을 것이다. 그동안 중앙의 가정복지과는 명목과 원칙상으로는 가정복지를 소관하는 것이지만, 실제적으로는 반드시 가정복지의 핵심을 다루지 못하고, 오히려 주요사업들은 대상별 부서에서 관장함으로써, 애매하고 성격규정이 어려운 변방의 사업만을 맡은 인상이었다. 따라서 가정복지를 담당하는 주

무 부서로서 중심에 있지 못하였기 때문에 결국에는 가정복지과의 해체라는 구조조정 희생물로 등장하지 않았는가 하는 생각이 들게 된다. 가정복지의 실현을 위해서는 대상별 접근보다는 가정단위의 전체적 접근이 요구되고, 그러기 위해서는 가정을 통합적으로 지원하는 사업⁴⁾에 집중하는 부서가 요구되는 상황에서 그나마 그 기능을 수행할 수 있는 부서를 해체하고 오히려 그 기능을 분산시킨 것은 일견 시대적 요구에 역행하는 조치로 보여진다.

둘째, 가정복지 서비스를 전달하는 체계 안에 전문적으로 가정복지를 담당할 시설의 필요성을 쟁점으로 제기할 수 있다. 그동안 가정복지의 사회복지서비스의 하위영역이나 주변영역으로 설정되어 실제 공급되는 서비스의 내용은 가정복지인데도 그것의 명칭을 확보하지 못했던 형편이며, 복지서비스 전달체계의 하부조직인 읍·면·동에서도 가정복지서비스를 제공할 수 있는 전문시설이 없었고, 공공이나 민간에서 운영하는 사회복지관에서도 '가정복지'라는 명칭으로 활동을 전개할 터전을 마련하지 못했던 것이 현실이었다. 또한 근래에 보건 의료 및 복지서비스를 종합적으로 제공하고자 시범적으로 보건복지사무소의 운영 등은 제안된 바 있지만(이성기 외, 1995:17; 1996), 정작 직접적이고 구체적으로 주민복지의 중심이 되는 가정복지가 입지할 시설은 없었다. 따라서 가정복지서비스 전달체계와 관련해서 이미 제시된 의견(김명숙, 1995:165; 김혜란·장경섭, 1995:186; 박혜인 외, 1999)이 있듯이, 정부, 민간단체, 기업에서 이루어지고 있는 다양한 형태의 가족복지서비스를 종합적으로 관리·교육·지원하기 위한 '가정복지정보센터'를 공익법인의 형태로 설립하여 정책부서, 전문가, 민간활동가 등의 참여하에 운영하는 것은 가정복지 서비스의 기능을 강화하는 차원에서 상당한 의의를 지닌다고 할 수 있을 것이다.

셋째, 가정복지 서비스 제공을 담당하는 전문인력의 필요성과, 이러한 인적 자원의 질적인 관리와 통제를 위해 가정복지담당 전문가의 국가 자격증 제도의 도입이 쟁점으로 제기될 수 있다. 가정복지 영역

4) 이러한 사업과 서비스 프로그램의 구체적인 내용에 대해서는 이승미(1999)의 논문을 참고로 할 것.

의 특수성이나 전문성을 살리기 위해서는 이 영역에 초점을 맞추어 이론적·실천적 수련을 받은 전문가들이 배치될 때 보다 효율적으로 가정복지서비스가 전개될 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로는 가정복지서비스영역에 국가공인 사회복지사 자격증을 가진 사회복지전공자들이 위주로 배치되어 있고, 제도적으로 이러한 자격증 취득이 어려운 여타의 관련학과 전공자들은 실제상으로는 충분한 교육과 훈련을 거쳤음에도 불구하고 능력을 발휘할 기회가 봉쇄된 실정이다. 따라서 가정복지 전공자들이 일정한 교육·훈련을 이수한 다음에 가정복지사 자격을 취득하여 정부나 민간의 서비스조직을 통해 가정복지서비스 업무에 진출할 수 있도록 하기 위해 궁극적으로는 가정복지사의 국가인정 자격부여가 검토(이완정, 1999)되어야 할 것이다.

V. 결 론

본 논문은 이제까지 이루어진 정책적·행정적 측면에서의 여건과 활동을 반성, 점검해보고, 앞으로 한국 사회에서 본격적인 가정복지영역의 활동을 전개한다고 가정했을 때 어떤 측면이 보완되고 강화되어야 할 것인가를 살펴보는 계기를 제공하리라는 취지에서 출발하였다. 그리하여, 가정복지정책과 가정복지서비스의 기본방향과 서비스 전달체계 구축의 원칙을 검토하고, 한국사회에서 수립되는 가정복지정책과 그 전달통로로서의 서비스 전달체계의 현황을 살펴 보았다. 그 다음으로 이러한 현재의 가정복지정책과 서비스 전달체계를 평가하고 이와 관련된 쟁점이나 한계점 등을 논의해 보는 순서를 취하였다.

지금까지의 검토와 논의를 바탕으로 볼 때, 우리나라에서 가정복지영역이 정착하고 활성화되기 위해서는 다음과 같은 측면에서의 종합적인 노력이 필요하다고 본다. 우선, 현실에서의 가정복지에 이론적 기초를 제공하는 학문적 토대로서 가정복지의 개념이 정립되어야 하며, 가정복지정책이 근거하는 법적 토대로서 가정복지관련법의 제정이 필요하다고 보여진다. 또한 행정적으로는 효율적인 가정복지서비스

전달체계를 통하여 가정복지정책과 가정복지서비스가 다양하고 심도있게 구현되고, 실제 시행의 측면에서는 가정복지센터를 중심으로 내실있는 서비스프로그램이 전문성을 인정받은 가정복지사를 통해 구체화되어 최종적인 가정복지 수혜자에게로 전달되어야 하리라고 본다.

복지사회의 실현은 21세기를 맞이하는 우리 모두의 비전이고 희망이며, 복지의 추구나 복지의 결과는 모든 사람들에게 개방되어야 한다고 본다. 그렇기 때문에 이러한 복지를 실현해가는 과정에서 우리 모두는 한 몫을 다하고자 하는 바이며, 그 혜택 또한 더불어 나누고자 하는 것으로, 이러한 시점에서 가장 중요한 덕목은 '공존과 협조'가 될 것이다.

【참 고 문 헌】

- 공세권·조애저·허미영(1995). 가족결손의 유형별 특징과 가족정책의 접근방향. 서울: 한국보건사회연구원.
- 공인숙(1999). 가정복지서비스 전달체계의 모형 탐색. 한국가정관리학회지, 17(3), 217-228
- 김명숙(1995). 가정복지 서비스 기능강화(I). 한국적 복지모형의 정립과 정책방향: 단기 정책연구(I) pp.154-167. 한국보건사회연구원.
- 김성천(1999). 가족복지정책의 현황과 전망. 한국가족복지학회·한국청소년복지학회 추계 학술대회 발표원고. 미간행.
- 김수영(1997). 우리 나라 가정복지의 현황과 과제. 사회복지신문. 12. 1.
- 김혜란·장경섭(1995). 가정복지 서비스 기능강화(II). 한국적 복지모형의 정립과 정책방향: 단기 정책연구(I) pp. 181-187. 한국보건사회연구원.
- 박혜인·류정순·윤경자·송혜림·이승미·이완정(1999). 가정복지사의《주민자치센터 참여방안》에 대한 연구: 「가정복지센터」의 운영을 중심으로. 한국가정관리학회지, 17(2), 185-190.
- 변용찬(1995). 가정복지 서비스 기능강화(II). 한국적 복지모형의 정립과 정책방향: 단기 정책연구

- (I) pp. 168-180. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(1999). '99년도 가정복지 시책방향. 보건복지부 가정복지과 자료.
- _____ (1999). 5월24일자 관보.
- 사회복지신문(1998). '가정복지 서비스 내실화'에 주력. 4. 13.
- _____ (1999). 수요자 중심의 복지서비스 제공에 주력. 3. 1.
- 서문희 편(1995). 한국 보건·사회복지 정책연구: 1995년도 연구결과 요약 보고. 서울: 한국보건사회연구원.
- 서상목 외(1988). 사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안. 한국개발연구원.
- 송근원·김태성(1995). 사회복지 정책론. 서울: 나남.
- 송혜림(1999). 가정복지의 개념에 대한 가정학적 관점의 정립. 21세기 가정복지의 지향과 실천과제. 한국가정관리학회 춘계 학술대회 발표 원고. 미간행.
- 윤병식·정우진·이현송·연하정·한성덕·박주헌 (1996). 한국인의 「삶의 질」: 현황과 정책과제. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이기영(1998). 인간과 생활환경에 대한 가정학적 접근. 대한가정학회 편. 인간과 생활환경 pp. 15-54. 서울: 학지사.
- 이성기(1995). 공공복지 전달체계의 전문화(I). 한국적 복지모형의 정립과 정책방향: 단기정책연구(I) pp. 383-392. 한국보건사회연구원.
- 이성기·김성희·강혜규(1996). 보건복지사무소 시범사업 2차년도 실태조사. 서울: 한국 보건사회연구원.
- 이성기·김성희·박인필(1995). 보건복지사무소 모형개발 및 일차년도 운영평가. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이승미(1999). 가정복지사의 역할과 가정복지서비스의 실천방안. 21세기 가정복지의 지향과 실천과제. 한국가정관리학회 춘계 학술대회 발표 원고. 미간행.
- 이완정(1999). 가정복지사 양성 및 관리체계. 한국가정관리학회 춘계 학술대회 발표 원고. 미간행.
- 이정호(1995). 공공복지 전달체계의 전문화(II). 한국적 복지모형의 정립과 정책방향: 단기정책연구(I) pp. 393-416. 한국보건사회연구원.
- 이현송(1995). 한국인의 「삶의 질」: 인간개발을 중심으로. 서울: 한국보건사회연구원.
- 임정빈(1997). 가정학 전공자는 가정복지사이다. 한국가정관리학회 추계 학술대회 자료집 미간행.
- 장현섭(1995). 사회복지와 가족정책을 어떻게 연결할 것인가. 한국가족학회 편. 복지국가와 가족정책 pp. 3-13. 서울: 하우.
- 정민자(1997). 가정관리학의 사회적 기여전략: 가정복지를 중심으로. 한국가정관리학회 추계 학술대회 자료집. 미간행.
- _____ (1998). 가정복지사의 역할과 나아갈 방향. 한국가정관리학회 추계 가정복지사 제도 정착을 위한 토론회 자료집. 미간행.
- 조성한·정용남(1998). 사회복지행정 서비스전달체계 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 조홍식(1995). 사회복지 서비스와 가족. 한국가족학회 편. 복지국가와 가족정책 pp. 17-43. 서울: 하우.
- _____ (1996). 가족정책 관련 공공행정. 박병호 외 공저. 한국가족정책의 이해 pp. 177-201. 서울: 학지사.
- 중앙일보(1999). 5. 18.
- 최성재(1995). 복지국가와 가족. 한국가족학회 편. 복지국가와 가족정책 pp. 17-43. 서울: 하우.
- 최성재·남기민(1993). 사회복지 행정론. 서울: 나남.
- 한국보건사회연구원(1995a). 한국적 복지모형의 정립과 정책방향: 단기정책연구(I). 서울: 한국보건사회연구원.
- _____ (1995b). 한국적 복지모형의 정립과 정책방향: 단기정책연구(II). 서울: 한국보건사회연구원.
- 한국여성개발원(1997). 여성복지 서비스 전달체계의 기능강화 방안에 관한 연구. 서울: 한국여성개발원.
- Gilbert, N., Specht, H., & Terrell, P.(1993). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Kagan, S. L., Powell, D. R., Weissbourd, B., & Zigler, E. F.(1987). *America's Family Support Program: Perspectives and Prospects*. New Haven: Yale University Press.

Kamerman, S. B., & Kahn, A. J.(1978). *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*. NY: Columbia University Press.