

회의자료 94-16

가족정책개발을 위한 일선실무자
회의결과



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

가족정책개발을 위한 일선실무자 회의결과

회의일시: 1994. 9. 6 - 9. 23(별첨 일정참조)

회의장소: 시·도청 및 여성회관 회의실

참석인원: 시도별 12명내외

한국보건사회연구원
가족정책연구실

(별첨) 가족정책개발을 위한 일선실무자 회의결과

1. 회의목적

-현행 가정복지사업은 가족이 돌볼 수 없는 아동, 노인, 여성 등 취약계층에 대한 생계지원, 사회보호 및 역할개발에 치중하고 있다.

-그러나 현대가족은 급속한 산업화와 함께 가족의 분화 및 해체 현상과 사회적 가정파괴 현상 등으로 결손가족이 증가하고, 이러한 결과는 복지수요를 증가시키는 요인이 되고 있다.

-따라서 앞으로의 가족정책은 가족의 부양기능 정비와 아울러, 결손가족의 예방 및 치료, 그리고 생활자립이 어려운 가족에 대한 경쟁 및 보호가 요구된다.

-이러한 관점에서 동 일선 가정복지 실무자 회의는 ① 현행 가정복지사업의 문제점 및 개선방안을 검토하고, ② 결손가족을 위한 통합적 접근의 가능성을 모색하며, 또 ③ 가족문제의 예방 및 치료를 위한 가족상담 기능의 필요성 여부 등을 점검함으로써 앞으로의 가족정책개발에 필요한 기초자료를 제공 하는데 목적을 두었다.

2. 회의 주제

- 일선 가정복지 사업의 문제점 및 개선방안에 관한 사항
- 결손가족을 위한 통합적 접근과 관련사항
- 가족문제의 예방 및 치료를 위한 가족상담의 현황과 향후 개선방향

3. 회의일시: 1994. 9.6 - 9.23(별첨 시도별 일정 참조)

4. 참석대상: 15명 내외

- 시도 : 가정복지계장(1명)
- 시군구 : 가정복지과장(2명)/ 가정복지계장(2명)
- 읍면동 : 상담요원(2명)/가정복지, 사회담당(4명)
- 보건사회부 : 가정복지담당 사무관(1)/실무자(1)
- 보건사회연구원: 가족정책연구실 관련자(2)

5. 회의진행

- 동 회의는 보건사회부 관계관의 실무회의에 관한 취지 설명과 함께 보사연의 가족정책개념에 관한 강의에 이어 각 주제별 자유토론형식이 취해졌다. 동 회의에서 토의되었던 주요결과는 아래와 같다.

6. 결과활용

- 동 회의에서 토의된 주요내용은 보건사회부의 각 해당부서에 통보하여 업무개선에 참고토록 하고, 장기적 가정복지사업에 활용토록 한다.
- 한편 동 회의결과는 다각적인 분석을 통해서 1994년 12월초에 실시할 가족정책개발을 위한 세미나에 정책자료로 활용토록 한다.

7. 주요 결과요약

현재 정부가 추진중인 가정복지사업은 ① 가정의례 및 묘지제도와 같은 가족제도와 관련사항, ② 불우노인의 보호 및 재가노인 복지 등 노인복지와 관련사항, ③ 불우아동의 보호 및 아동의 건전육성 등 아동복지와 관련사항, 그리고 ④ 불우여성의 보호 및 여성의 사회활동 지원 등 여성복지와 관련사항 등이다. 이와 같은 대상별 복지업무를 기능별로 분류하면 ① 가족제도와 관련내용, ② 생활자립이 어려운 결손가족(아동, 노인 및 여성 등)에 대한 생계지원, ③ 복지시설 및 관련단체의 지원 및 육성 등이 그것이다.

이와 같은 현행사업을 기초로 일선 실무자들이 지적한 문제점 및 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

1). 생계지원 업무의 통합관리 : 가정복지사업 중 생계지원 사업은 소년/소녀가정, 모자가정 및 독거노인 가정 등으로 구분된다. 또 이러한 대상별 생계지원은 결손가족의 시도 사회과에서 관장하는 생활자립이 어려운 영세가정에 대한 생활보호가 있다. 여기서 생활보호는 엄밀한 의미에서 구빈적(救貧的)성격을 지니며, 보다 중요한 점은 물질적 지원과 아울러 역할지원 및 정서지원을 통한 자립갱생이다.

그러나 현재 생계지원 업무는 아동, 여성, 노인, 장애인 및 생활보호 대상등으로 다원화 되어 있고, 또 이를 관장하는 업무도 각기 개별적으로 취급하는 실정이다. 따라서 결손가족이건 영세가족이건 가족특성을 고려한 단일체계(one-line system)가 요구되며, 또 지원방식도 가족의 은행구좌를 통한 월별 지급 방식을 채택함으로써 지원업무의 체계화는 물론 업무량의 반감도 기할 수 있다. 물론 생계지원업무의 통합적 접근은 일선단위에서 뿐만 아니라 중앙단위에서 부터 체계화가 이루어 질 때 가능할 수 있다.

2). 가정복지업무의 기능적 유기체계 구축 : 일선 가정복지 조직은 가족단위가 아닌 아동(영아, 유아, 소년/소녀 및 청소년), 여성(미혼모 모자가정 및 일반여성) 및 노인(시설노인, 재가노인 및 일반노인)등 개별대상을 위한 조직체계이다. 이러한 대상별 복지체계는 대상구분의 모호성, 가족관계의 연계성에서 업무혼란이 야기되고 있다. 그 한 예로 아동복지는 영아, 유아, 아동, 청소년 및 소년/소녀 등으로 분류하여 각기 다른 관련 서비스를 제공하고 있지만 대상구분이 모호하여 자체 업무의 혼란이 야기되고, 미혼모의 경우에 미혼모는 부녀업무에서, 미혼모에 의한 아동은 아동업무에서 취급하고 있어 모자관계의 연계성이 결여되고, 또 탁아업무 역시 아동을 위한 탁아인지 모성을 위한 탁아인지 구분하기 어려운 경우가 많다.

결국 현행 가정복지사업의 대상별 복지체계는 전통적으로 가족이 들 볼 수 없는 대상을 사회가 보호한다는 점에서 유의성을 지녔지만 현행 가정복지사업(탁아사업, 재가노인사업, 가족지원사업, 여성개발사업, 가족계획사업 및 가족상담사업 등)은 가족기능을 지원하기 위한 형태로 다양화 되면서 가족을 대상으로 한 기능별 서비스 체계가 요구된다. 이러한 대안은 가족정책개발을 위한 시안에서 별도로 논의코자 한다.

3). 결손가족을 위한 종합적 접근체계 구축 : 결손가족은 구조·기능적 측면에서 가족의 본질이 결혼을 통해서 이루어지고, 또 독립된 생활을 기본요건으로 한다면 이 두가지 요건의 결손을 뜻한다. 즉 핵가족 형

태에서 부부가 해혼으로 생활의 독립이 어려운 경우, 부양책임자의 질병이나 불구로 생계능력을 상실한 경우, 가족의 퇴화나 해체로 생활유지가 어려운 경우 등이 그것일 수 있다. 그 실례는 무의탁 아동가족(숙청 소년/소녀가정), 편부 및 편모가족, 부양책임자의 장기질환 및 불구가족, 무의탁 노인가족 등이 그것이다.

결손가족에서 기능적으로 독립된 생활이 어렵다는 점은 결과론적인 경제적 요건만으로 생각할 수 없다. 그것은 가족 공동체가 정서적 유대와 역할보완으로 독립된 생활을 영위하는 유기성을 내포하기 때문이다. 즉 구조적 결손은 정신적 갈등과 역할혼란을 초래하고, 그러한 결과는 기능적으로 독립된 생활을 어렵게 하는 경우로 이루어진다는 것이다. 이러한 점에서 결손가족을 위한 접근은 가족특성을 고려한 선별적 생계지원과 아울러 역할지원 및 정서지원등을 통해 재활기반 조성을 위한 다각적인 접근체계가 요구된다.

4). 결손가족을 위한 예방 및 대응책 강구 : 현행 가정복지사업은 결손가족을 위한 생계지원 형태를 취하고 있지만 주민들은 이러한 점에 대하여 무엇을, 어느 정도, 어떻게 서비스를 제공하는지 모르는 경우가 많다. 따라서 일선 복지요원은 보호대상 발굴과 이들에게 일정한 서비스만을 제공하는 형태에 있다. 물론 어느 사회나 복지요구는 다양하고, 수요충족을 위해서는 공급은 늘 한계성을 지닐 수 밖에 없다. 여기서 중요한 점은 가족복지에 대한 인식과 접근일 수 있다. 구체적인 논의는 접어두더라도 가족복지가 가족의 안정과 삶의 질을 높이려는데 있다면 이러한 점은 정부조직만으로는 제한적일 수 밖에 없다는 점이다.

따라서 정부정책은 가족복지를 위한 자원개발 및 복지요건 조성에 중점을 두면서 복지실현은 가족단위와 지역사회조직이 공동으로 역할분담을 통해 해결할 수 있도록 한다는 점이다. 그 실례는 가족문제 예방을 위한 가족교육, 가족문제의 치료를 위한 상담체계 구축, 가족문제 해결을 위한 지원체계 확립 및 건전가정 육성을 위한 각종 사업을 전개한다는 것이다.

5). 지역 특성별 다양한 프로그램 개발 : 우리사회는 사회구조의 다변화에 되면서 지역 특성별 가족특성도 다양화 되어 이에 알맞은 프로그램개발이 요구된다. 즉 농촌지역은 노인을 위한 프로그램을, 공단지역은 청소년을 위한 프로그램을, 그리고 영세지역은 결손가족을 위한 프로그램 개발이 그것이다. 여기서 어떤 프로그램을 어떻게 전개하느냐는 점은 별개로 하더라도 가족복지사업은 지역 및 가족특성에 따라서 다원화 해야 함은 분명하다.

농촌지역은 노인을 위한 건강서비스의 확대와 아울러 정서유대를 위한 가족결연사업 및 역할지원을 위한 지역사회 프로그램이 필요하고, 공단지역은 성교육 및 청소년 상담 프로그램을, 그리고 영세지역은 생계지원과 아울러 취업알선 및 보육프로그램이 요구된다. 따라서 이러한 복지사업을 위한 일선요원은 사업별 전문화와 함께 인력 배치도 재고 되어야 한다.

6). 가정복지사업의 지역 및 계층간 연계 체제 구축 : 현행 가정복지사업은 지역 및 계층간 복지시설, 복지인력, 복지자원의 차이로 복지요구 충족에 어려움을 주고 있다. 즉 의료시설의 대도시화 및 요양시설의 특정 지역화는 그렇지 못한 지역의 복지수혜에 한계성을 지니게 한다. 이러한 점을 고려하여 지역별 기본서비스와 아울러 특정서비스는 지역 및 계층간 연계체제의 구축이 요구된다.

따라서 구시군 단위는 종합복지센터를, 중앙 및 시도 단위는 연계센터를 두어 지역별 복지수요 조정과 배분역할을 담당하는 연계체제가 필요하다. 한 예로 특정지역에 특수보호를 요하는 대상이 발생 하였다면 그 지역내에 보호시설이 없을 경우는 보호시설이 있는 지역으로 후송하여 보호를 할 수 있도록 하는 복지후송체계(transfer welfare system)경우가 그것이다.

7). 가족복지의 수요추정을 위한 각종 조사사업의 체계화 : 최근 가족복지수요 추정을 위한 각종 조사사업이 산발적으로 이루어지면서 이러한 조사업무를 일선 복지요원에 의존하고 있어 일선요원에게 업무의 차

질을 주는 경우가 있다. 물론 가족복지를 위한 조사사업은 실제 복지요구에 부응한다는 점에서 매우 중요시 되지만, 체계화가 이루어 지지 못할 경우는 자원낭비와 함께 조사의 질(質)을 저하시키는 결과가 된다.

이러한 점에서 조사업무는 중앙단위의 조정 및 체계화와 아울러 시도단위의 평가체계 구축이 요구된다. 특히 현재의 가족복지 체계가 기초단위를 벗어나지 못한 상태라면 주기별 복지수요 및 복지요구 파악을 위한 중앙단위의 조사기능 정립과 지역특성별 복지체계 구축을 위한 평가체계 확립이 매우 중요시 된다. 앞으로의 사업개발을 위한 수요가 증대될 수 있기 때문이다.

8). 노인건강진단 사업의 개선 : 노인을 위한 건강관리사업은 매우 중요한 것으로 이를 어떻게 발전시켜야 하느냐는 점은 간단치 않다. 그러나 현행 노인을 위한 건강진단 사업은 65세 이상 노인을 대상으로 보건소, 건강관리협회 및 기타 병의원을 통한 건강진단만으로 한정되고 사후관리는 전혀 이루어지지 못하는 실정이다. 특히 전국민 의료보험제도가 확립된 상황에서 건강진단만을 위한 사업은 의료보험제도와 이원성에서 불신과 기피, 그리고 행정적 혼란만 야기되고 있다.

따라서 일선실무자들은 노인복지사업에서 건강진단을 폐지하거나 의료보험제도에 통합시켜 실제 도움을 줄 수 있도록 개발되어야 한다는 주장이다. 이에 앞서 요원들은 노인건강을 위한 재가간병제도의 도입, 무의무탁노인 질병관리체계의 개발, 임종 간호제의 도입 등이 필요하다는 주장이다.

9). 노인 경로우대 버스 승차권 제도 개선 : 현행 획일적으로 지급되는 노인을 위한 버스 승차권제도는 예산 낭비는 물론 많은 부작용이 나타나고 있어 이를 폐지하거나, 불우노인에 한하여 노인수당에 포함지급해야 한다는 주장이다. 전라북도의 경우는 경노우대 승차권 대상이 약 16만명이며, 이를 위한 예산은 64억에 달하지만 승차권은 실수요자외에 대리 사용이 늘어나고, 이를 교부하는데 따른 많은 재원과 행정력이 낭비되고 또 실제 수요자에게 도움을 주지 못한다는 주장이다.

10). 영유아 보육사업의 신축적 운영 : 현재 영유아 보육사업은 영아와 유아를 구분하여 운영되고, 실제 질적인 보육이 이루어지지 못하고 있음을 지적하고 있다. 또 이러한 사업은 교육부와 노동부, 그리고 보사부 등 다양한 계통을 통해서 운영되고 있어, 일선단위의 인력관리 및 보육관리에도 혼선이 나타나고 있어 제도개선은 물론 운영상에 신축성 있는 규정개정이 뒤따라야 한다는 주장이다.

11). 묘지제도 및 가정의례상의 개선점 : 현행 묘지제도는 국토의 효율적 이용이라는 차원에서 추진되는 정책으로 보건사회부 보다는 건설부에서 추진함이 적절할 수 있다. 또 묘지제도는 사회 문화적 특성을 지니는 관행적 제도로서 시행상 많은 어려움이 뒤따르고 있다. 이러한 문제점의 사례별 지적보다는 근본적인 점은 국민의식의 변화를 통해 가능하다는 점에서 광범위한 교육 및 홍보가 선행되어야 하고, 또 일선 묘지제도 업무는 별도의 독립적 직제와 함께 기술직 인력충원이 요구되고 있다.

가정의례 역시 업무한계는 모호하다. 과소비 억제를 위한 관혼상제의 규제는 사회·문화적 차원에서 추진되어야 한다는 점에서 보건사회부만으로 이루어질 수 없고, 교육부나 문화부 및 재무부 등 협력 체계가 요구된다. 따라서 이러한 점은 가족정책차원에서 보다 의식개혁 차원에서 추진될 업무라 하겠다.

결론적으로 이번 일선 가정복지 실무자 회의는 가정복지사업과 관련된 다각적인 내용을 검토하면서 다음과 같은 점에 의견에 일치점을 보았다. 첫째는 가족문제의 증가 및 다양화에 따라서 이를 위한 예방책이 강구되어야 하고, 둘째는 대상별 복지접근은 가족을 단위로 한 접근체제로, 셋째는 이러한 사업을 위해서는 가족복지의 기본법제정과 아울러 장기적 차원에서 조직개편이 뒤따라야 한다는 점이다.

(별첨)

시도별 일정

지역	일자	장소	참석인원	비고
서울	1994.9. 6	보사연 회의실	9명	
대전	9. 8	시청 회의실	12명	
전북	9. 9	여성회관 회의실	11명	
경남	9.12	도청 회의실	11명	
강원*	9.23	여성회관 회의실	12명	

* 강원도는 당초 '94. 9.14일 개최예정이었으나 도청 사정으로 인하여 1994.9.23일로 연기 실시되었음.