

2000년대의 사회정책분야 연구방향

1. 서론



卞 俗 燦

한국보건사회연구원 사회정책연구실장

그 동안 우리 나라는 외환위기로 초래된 국제통화기금(IMF) 관리체제 아래에서 사회경제 전반에 걸쳐 엄청난 위기를 경험하였다. 특히 가장의 실직이나 부도로 인한 생계의 어려움으로 이혼 및 주부가출이 증가하였으며, 가정에서 돌보기 어려운 아동, 노인, 장애인을 유기하고, 일부 가장들은 노숙자가 되는 등 가족해체 현상이 심각하게 나타나기도 했다. 이제 경제위기는 사회 전체의 노력으로 어느 정도 극복되었지만, 일단 해체된 가정의 복구는 매우 어려운 것이 현실이므로 사회의 기초단위인 가족의 기능회복을 위한 대책이 필요하다고 하겠다.

이러한 사회불안과 가족해체현상을 극복하기 위해서 1999년 8월 15일 정부는 중산층 육성과 서민생활 향상을 목표로 각종 복지정책을 전개할 것을

천명한 바 있다. 이러한 정책기조는 그 동안 우리 나라가 겪었던 경제위기의 여파를 극복하고 새로운 천년에 대비한 적극적인 자세라 할 수 있다.

정부가 제시한 정책기조를 실현하기 위해서는 사회정책에 있어서 보다 내실있는 연구가 요구된다. 이를 위해 우선 2000년대의 사회변화를 조망해 보고, 이를 통해 사회정책 분야별로 연구의 방향을 제시해 보고자 한다.

2. 2000년대 사회 전망

새 천년에는 국민경제의 향상으로 국민의 생활수준과 삶의 질이 향상되어 전반적으로 중산층이 두터워지는 사회가 되어 경제적인 문제는 축소될 것으로 전망된다. 그러나 아동, 여성, 노인, 장애인 등 사회 각계각층의 특수한 문제들은 보다 다양화되고 첨예화될 것이다. 즉, 우리 나라 사회에서 나타나고 있는 지속적인 출산율의 감소는 인구증가율을 둔화시켜 향후 노동력의 부족을 초래할 것이며, 평균수명의 연장과 함께 연소인구의 감소는 노인인구를 절대적으로 그리고 상대적으로 증가시켜 인구의 노령화가 매우 급속히 진전될 것이다. 또한 개인중심의 가치관이 확산되고 가족구조의 핵가족화, 이혼율의 증가, 여성의 사회참여 증가 등으로 가족의 부양기능이 더욱 약화될 것으로 전망된다. 새 천년에는 보다 가속화될 이러한 문제를 해결하기 위한 체계적이고 적극적인 사회정책적 개입이 필요하다. 더욱이 국민들의 복지요구는 더욱 다양화되고 그 수준도 상승되고 있어 사회적 부담은 더욱 증가될 것이다.

따라서 약화되고 있는 가족의 기능을 국가와 지역사회가 공동연대로 보강하고 시대의 변화에 부합되는 새로운 가족문화를 형성함으로써 건강한 중산층 가정이 사회의 근간을 지탱해 줄 수 있도록 각종 사회정책이 수립·추진되어야 한다. 이와 동시에 아동·여성 등 취약계층의 인간다운 삶을 보장해 줄 수 있는 정책이 지속적으로 수립·집행되어야 할 것이다. 새 천년에 집행될 이러한 사회정책적 노력과 경제수준의 향상은 모든 국민에게 건강하고 풍요로운 삶을 보장해 줄 것이다.

3. 사회정책분야 연구과제

1) 인구분야

우리 나라의 인구문제는 과거 양적 증가문제가 주류를 이루고 있었으나,

저출산 및 저사망으로 인한 인구구조의 변화(유소년인구의 감소 및 인구의 고령화 등)와 사회환경의 변화(가족해체 증가, 청소년 성문제 심화 등)에 따라 최근에는 인구의 자질 및 복지 향상이 중요한 관심사가 되고 있다. 이에 따라 인구관련 연구는 종래 전체 인구의 규모와 이를 변화시키는 인구변동요인(출산, 사망)에 관한 양적, 개괄적 분석에서 특정 인구 집단별 자질 향상과 복지 도모를 위한 질적, 심층적 분석으로 전환할 필요가 있다.

이러한 인구의 자질 및 복지 향상을 위한 연구로는 최근 심각한 사회문제로 대두되고 있는 혼전임신, 인공임신 중절, 미혼모 등 청소년 성 문제에 관한 연구, 저출산에 따라 인구의 자질을 유지하기 위한 어린이 및 모성의 보건 증진에 관한 연구, 여성의 생식보건 증진에 관한 연구, 성병 및 에이즈 근절에 관한 연구, 인구자질 향상을 위한 가족 및 여성의 역할에 관한 연구 등이 포함될 수 있을 것이다. 이러한 연구들이 보다 효율적으로 되기 위해서는 종래 별도로 분리되어 실시되어 온 인구관련 연구와 보건·복지 등 관련 부문의 연구가 서로 통합되어 종합적으로 실시될 필요가 있다.

또한 1994년 UN 주관으로 카이로에서 개최된 인구개발 국제회의(ICPD: International Conference on Population and Development)에서 채택된 행동강령(Programme of Action)에서는 각국이 삶의 질 향상을 위하여 지속가능한 개발, 남녀 평등 및 여권 신장, 가족보건 및 복지, 인구 증가 및 구조, 인구의 고령화, 장애인 복지, 생식보건, 사망력 개선, 인구분포의 균형화, 교육 향상 등 각 부문에 대한 이행사항을 권고하고 있으며, 아울러 ICPD 목표의 성공적인 추진을 위하여 이행사항에 대한 평가를 주기적으로 실시할 것을 권고하고 있다. 이에 따라, 한국의 ICPD 이행에 관한 평가 및 향후 추진방향에 관한 연구가 필요하다.

한편, 현재 우리 나라에서는 합계출산율이 급속히 감소함에 따라 일부에서는 서구 선진국에서 볼 수 있듯이 인

약화되고 있는 가족의 기능을 국가와 지역사회가 공동연대로 보강하고, 건강한 중산층 가정이 사회의 근간을 지탱해 줄 수 있도록 각종 사회정책이 수립·추진되어야 한다.

구 고령화 등 심각한 사회문제의 초래를 우려하고 있다. 서구국가 및 일본 등에서는 저출산에 따른 인구문제에 대한 연구가 오래 전부터 실시되어 왔고, 이에 근거하여 출산조절을 위한 각종 정책 및 프로그램이 추진되고 있는 점을 고려해 볼 때, 우리 나라의 경우에도 출산력 급감에 따른 인구, 사회 및 경제 전반에 관한 영향력을 분석하고 향후 출산조절정책 수립을 위한 기초 연구가 실시되어야 할 것으로 판단된다.

2) 가족복지분야

최근 IMF 경제위기에 따른 실직 및 가구소득 격감은 중산층에 심각한 타격을 주고 있어 중산층이 와해위기에 있으며, 심지어는 저소득층으로 편입되고 있는 것으로 분석되고 있다. 특히 경제위기로 인해 부부 및 부모-자녀 등 가족원간의 갈등이 증폭되고 있으며, 심지어는 가족원의 가출, 자살, 생활난으로 인한 가족원의 경제적 부양포기 또는 유기 등으로 많은 가족이 해체되기도 하는 등 총체적 가족위기를 맞고 있다고 하겠다. 이러한 중산층 붕괴는 가족 및 사회에 큰 부담을 주고 있다. 중산층 붕괴는 이들 가족에게 뿐만 아니라 사회 전반적으로 불안을 가중시켜 심각한 사회문제로 대두되고 있다.

따라서 와해되고 있는 중산층의 실태를 파악하고 이들을 보호 및 육성하기 위하여 다음과 같은 연구가 수행되어야 할 것이다. 먼저, 중산층 와해의 원인규명, 와해과정의 분석, 와해후 생활실태 파악, 중산층 복귀대책 강구 등을 내용으로 하는 중산층 와해현상을 파악하기 위한 실태조사연구가 필요하다. 아울러 조세부담의 경감, 주거안정화 방안, 중산층 자녀교육보장을 위한 지원 확대, 창업지원 및 세계감면, 일자리 창출 및 직업훈련, 보건 및 복지대책 등을 통해 와해위기를 맞고 있는 중산층을 보호하고 육성하기 위한 종합적인 연구를 범정부적 차원에서 수행할 필요가 있다고 하겠다.

또한 21세기 가족기능 및 역할의 변화에 적응할 수 있는 다각적 복지대책 마련을 위한 연구가 수행되어야 할 것이다. 특히 가족의 기본적 기능인 경제적 및 정서적 기능이 약화되고 있어 사회문제화되고 있음에도 불구하고, 현재 우리 나라에서 실시하고 있는 각종 가족관련 정책은 가족기능을 강화하고 문제발생을 예방하는 차원이 아니라 문제가족에 대한 최소한의 사후치료에 초점을 맞추고 있어 이의 개선이 필요한 실정이다. 따라서 우리 나라 가족기능의 변화실태를 파악하여 변화된 기능이 가족을 건강하게 유지하

고 사회에 긍정적인 역할을 할 수 있도록 가족 관련 연구가 수행되어야 할 것이다. 특히 경제적 부양, 정서적 지지 등 제반 가족기능의 약화를 예방하고 강화하여 가족이 본래적으로 가져야 할 기능을 적절히 수행할 수 있도록 효율적이고 체계적인 정책의 개발이 필요하다고 하겠다.

3) 아동분야

아동은 한 사회의 미래를 짊어지고 있는 중요한 존재인 동시에 아직은 미성숙하여 보호가 필요한 존재이다. 따라서 아동은 스스로 좋은 환경을 선택할 결정권이 없이 주어지는 환경속에서 본인의 의사와 관계없이 살아가야 한다. 좋은 환경의 가정에서 태어난 아동과 그렇지 못한 가정에서 태어난 아동은 인생의 출발점에서부터 불평등을 경험하게 된다. 따라서 출발점에서의 평등, 즉, 기회의 평등을 구현할 수 있는 연구가 필요하다. 구체적으로는 아동수당제도의 도입에 관한 연구, 미국의 헤드스타트와 같은 저소득층 보육서비스의 제공에 관한 연구가 요구된다.

이와 함께 시설아동이나 소년소녀가장세대아동 등 요보호아동에 대한 심층적인 연구가 필요하다. 특히 소년소녀가장세대의 경우 대상자선정의 합리화 방안, 지원정책의 내실화 방안, 후견인제도나 상담 및 지원체계의 강화 방안 등에 대한 종합적인 연구가 필요하다. 이에 덧붙여 소년소녀가장제도 자체에 대한 방향설정 연구가 필요하다.

모든 아동은 보호자의 취업유무와는 상관없이 자아의 개성을 발달시키고 자아실현을 위해 고르게 보호받고 교육을 받을 수 있는 기회를 누려야 한다. 이러한 측면에서 볼 때 아동은 보육의 기회를 공평하게 가져야 할 뿐만 아니라 각자의 개성에 따라 다양한 유형의 보육을 받아야 한다. 이것은 결국 취업여성의 자녀뿐만 아니라 모든 자녀를 대상으로 하되 지식중심의 교육보다는 보육이 중심이 되는 아동복지의 차원이 중요함을 나타내고 있으며, 따라서 취업여성의 자녀를 포함한 모든 영유아에게 무상

와해되고 있는 중산층의 실태를 파악하여 이들을 보호하고 육성하기 위한 종합적인 연구뿐만 아니라 21세기 가족기능 및 역할의 변화에 적응할 수 있는 다각적인 복지대책 마련을 위한 연구가 수행되어야 한다.

으로 질 높은 보육서비스를 제공할 수 있도록 공보육체제의 확립이 요구되고 있다. 우리 나라에서도 이러한 공보육체제를 조기에 확립할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 이와 함께 차등보육료 도입방안, 보육의 질 개선을 위한 보육시설 평가체계 및 평가 지침서 개발 연구 등이 필요하다.

4) 여성분야

여성분야 연구는 여성의 사회참여 확대에 따른 각종 지원제도의 확립과 요보호여성에 대한 지원을 확대하고 내실화할 수 있어야 하며, 이와 함께 여성을 성폭력 등 각종 폭력으로부터 보호하기 위한 방안을 마련하는 데 연구의 초점을 두어야 한다. 먼저 아동양육 및 노인부양의 사회적 역할을 강화함으로써 여성의 취업을 지원하기 위한 가족친화적 복지서비스를 제공할 수 있는 방안에 관한 연구를 수행하여야 할 것이다. 그리고 잔존하고 있는 가부장적 제도의 철폐와 가부장적 가치관의 불식을 위한 여성 차별적 요소를 제거할 수 있는 법·제도적인 연구가 필요하다. 아울러 증가하고 있는 성폭력 및 가정폭력 예방을 위한 신고제도 등 전달체계 개선을 위한 종합적인 연구가 필요하다.

시설에서 보호받고 있는 여성에게 직업훈련 및 진학지도, 취업연계 프로그램 및 창업지원 프로그램 등 생산적 복지서비스를 제공함으로써 조속히 사회복귀를 도모할 수 있도록 하는 제도개선 연구가 필요하다. 그리고 성개방 풍조의 영향으로 늘어나고 있는 미혼모에 대한 실태파악이 우선되어야 하며, 미혼모 등록제 도입을 통한 지원확대방안, 그리고 교육훈련의 내실화와 상담을 통한 자립대책 강화방안 마련도 중요한 연구과제이다. 더구나 미혼모의 발생을 예방하는 것이 사후 치료적인 지원보다도 중요하므로 실효성 있는 성교육이 이루어질 수 있도록 성교육의 내실화 방안에 대한 연구가 필요하다. 이와 함께 이혼의 증가 등으로 늘어나고 있는 모부자가정의 실태와 이들의 자립을 지원하는 방안에 대한 연구도 필요하다.

5) 가정의례분야

국민 생활문화와 관련된 관습과 관행에 의한 폐습은 법령 개정과 제도개선만으로 근절시키기는 어렵다. 더구나 법·제도를 통해 규제하고 처벌함으로써 이를 해결할 수 없다는 것은 일찍이 경험한 바 있다. 특히 일부 계층의 과시적·낭비적 가정의례문화와 사회 전반적으로 퍼져 있는 체면과 과시

문화는 가정의례문화에 있어서 사회 계층간 위화감을 조성할 뿐만 아니라 사회통합을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 특히 전통적인 매장위주의 관행으로 국토잡식과 호화·불법묘지 및 무연고묘지, 묘지비용 상승 등 사회적 폐해가 발생하고 있어 우선적으로 이러한 관행 타파가 주요 정책과제로 부각되고 있다.

이에 국민의식 전환 및 사회·경제적 환경 변화에 적합한 가정의례문화를 정착시키기 위하여 생활개혁차원의 노력과 이에 따른 실천방안이 절실히 요구되고 있는 실정이다. 따라서 생활개혁차원의 건전 가정의례 정착 및 실천 방안, 혼례식장과 장례식장의 서비스 개선방안, 종합 가정의례정보센터 운영방안에 대한 연구가 필요하다. 또한 장묘제도 개선을 위해서는 전국적인 단위의 묘지를 포함한 장묘시설에 대한 실태조사사업과 화장·납골문화의 활성화를 위한 지역이기주의 극복방안, 시한부 매장제 도입효과, 무연고묘지 정비방안 등 장묘법 개정에 따른 파급효과에 관한 연구가 있어야 할 것이다.

6) 복지행정분야

국민기초생활보장법 시행에 따라 복지행정인력의 확충 및 재교육, 전산화 조기 추진 등 복지행정인프라의 정비가 주요 정책과제가 되고 있으므로 이를 뒷받침할 수 있는 연구가 수행되어야 할 것이다. 사회복지행정체계의 개편을 위해 1995년 7월부터 실시했던 보건복지사무소 시범사업이 1999년말로 종료됨에 따라 이의 결과를 반영하여 복지행정체계의 개선을 추진할 수 있는 대안이 모색되어야 할 것이다. 사회복지사업법의 개정으로 사회복지시설 평가가 3년에 1회 이상 이루어지도록 의무조항으로 규정됨에 따라 1999년 아동, 노인, 여성, 장애인, 부랑인, 정신요양시설 등 6종의 수용시설과 장애인복지관, 종합사회복지관 등 2종의 이용시설에 대한 평가지표를 한국보건사회연구원이 중심이 되어 개발한 바 있으며, 2000년에는 이

국민기초생활보장법
시행에 따라
복지행정인력의 확충 및
재교육, 전산화 조기
추진 등 복지행정
인프라의 정비가 주요
정책과제가 되고
있으므로 이를 뒷받침할
수 있는 연구가
수행되어야 한다.

러한 개발된 지표를 현장에 적용하는 평가의 추진과 함께 평가체계의 지속적인 보완이 중요한 연구과제라고 할 수 있다.

아울러 복지전담행정조직의 단계적 설치방안으로서 『주민복지센터』의 시범사업 추진 및 시범사업 결과에 대한 평가가 필요하다. 국민기초생활보장법 시행과 관련한 지역단위 공공·민간 역할 분담 및 협력체계 구축 방안 연구, 그리고 현재 한국보건사회연구원에서 위탁·운영하고 있는 『사회복지사 양성과정』과 관련하여 사회복지사 자격제도 및 재교육제도 확충방안도 중점적으로 연구되어야 할 과제이다.

4. 결론

2000년대 사회복지분야의 연구방향은 절대다수의 국민이 중산층이 되는 건강하고 활기찬 사회가 될 수 있도록 하는 방안을 마련하는 데 두어야 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 중산층이 최근 경제위기의 영향으로 많이 와해된 것으로 분석되고 있는 현황을 엄밀히 파악하여 중산층으로 재복귀할 수 있는 대안을 마련하는 데 연구의 초점을 두어야 한다. 이 외에도 다양한 형태로 증가하고 있는 국민의 복지수요에 적극적으로 대응하기 위하여 아동·여성·모부자가정 등 취약계층의 인간다운 삶을 보장하는 제도적인 연구를 수행해 나가야 할 것이다. 아울러 출산력의 감소에 따른 인구정책에 대한 재음미와 함께 보다 효율적으로 복지서비스를 전달할 수 있도록 복지 인프라 구축방안에 대한 연구과제를 지속적으로 개발·수행해 나가야 할 것이다. 그리고 건전한 가정의례문화를 정착시키기 위한 생활개혁차원의 노력과 이에 따른 실천방안에 관한 연구가 필요하다. ▶