

통합 · 예방 · 맞춤형 가족정책의 효율적 추진방안

*Effective Measures for Integrated, Prevented,
Ordered Family Policy in Korea*



김승권 한국보건사회연구원 선임연구위원

가족정책은 사회변동과 가족변화에 적절히 대응하고 가족제도의 지속발전과 개별 가족원의 삶의 질 및 행복을 향상시킬 수 있는 체계와 내용으로 구성되어야 한다. 한국의 가족정책은 양적 및 질적 측면에서 급성장하고 있다. 그럼에도 불구하고 정책의 효율적 추진을 위한 장애요인이 여전히 존재하고 있음이 현실이다. 따라서 향후 가족정책은 통합·예방·맞춤형의 효율적 추진이 요구된다. 이를 위해서는 가족정책의 다양화 및 정교화, 효율적 전달체계 구축, 전문인력 확보 및 관리 등에 초점을 두어야 할 것이다.

1. 서론

인류역사의 시작과 함께 존재하고 있으며, 가장 오래된 사회제도로 인식되고 있는 「가족」은 시대와 사회에 따라 개념적 정의를 달리하고 있지만 사회의 가장 기본단위로서 인식하고 있으며, 중요한 공동체로서 여기고 있음에는 큰 이의가 없다. 가족은 ‘개인과 사회’의 중간 매개체로서 끊임없이 상호작용을 하게 됨으로써 가족 속에서 사회적인 것이 구축되는 ‘가족 속의 사회’와 ‘사회 속으로 확대되어 가는 가족’의 이데올로기가 동시에 존재하게 된다. 즉, 한편으로 역동적인 사회체계로서 가족은 사회가 보유한 가족에 대한 고정관념으로 인하여 혼인제도, 자녀출산, 자녀양육, 어르신 공양, 교육제도 등 다각적인 측면에서 개인에게 끊임없이 영향

을 주거나 강요하고, 다른 한편으로는 지역사회 및 국가 등 보다 큰 사회에 영향을 주는 요소로서 작용한다. 이는 ‘가족의 사회화’와 ‘사회의 가족화’가 동시에 이루어짐을 의미한다.

따라서 가족정책은 사회변동과 가족변화에 적절히 대응하고 가족제도의 지속발전과 개별 가족원의 삶의 질 및 행복을 향상시킬 수 있는 체계와 내용으로 구성되어야 한다. 이에 본고에서는 최근 한국 가족의 특징적 변화를 살펴보고 미래를 전망을 하며, 이러한 측면에서 현행 가족정책의 주요 내용을 진단하고 향후 효율적 가족정책은 어떻게 추진되어야 하는가를 제안한다.

2. 한국가족의 특징적 변화: 과거 · 현재 · 미래

1) 가족중심적 삶의 지속과 이질적 가치관의 존재

한국인에게 있어서 가족의 의미는 무엇인가? 한국인은 전통적으로 가족중심적인 삶을 살아왔고 현재도 그렇게 살고 있지만, 구체적 관념과 태도는 다양하고 이질적 측면을 가지고 있다. 즉, ‘가족주의’(familism)는 한국인에게 여전히 지속적으로 나타나는 중요한 특성인 것만은 사실이나 압축적 경제적, 사회적, 문화적 변동에 따라 세대간, 남녀간, 학력간, 지역간 이질적인 가치관이 표출되었다고 하겠다.

가족가치관에 대한 그 간의 논의는 주로 근대화론적 단선형 변화에 의하여 설명되었다. 이는 전통과 현대의 긴장이 가족생활과 가족관계에 반영되어 나타나는 가치관의 변화를 말한다. 그렇지만 한국인에게 있어서 가족가치관은 유교적, 도구주의적, 서정주의적, 개인주의적 가족가치관들이 혼재해 있으며, 이에 더하여 최근에는 이들 가치관이 상호작용하여 새롭게 독특한 혼합적, 변종적 가족가치관이 형성되고 있다고 한다.¹⁾

한 연구결과는 한국인은 가족생활과 가족건강, 본인의 자아존중감 및 가치관, 건강 등에 의

하여 행복이 결정된다고 하였다.²⁾ 21개 행복지표 중에서 ‘현재의 가족(결혼)생활에 대한 만족도’ 지표가 행복에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났고, 다음은 동일한 수준에서 ‘자신에 대한 자아존중감 정도’ 지표와 ‘가족의 건강수준’ 지표였다. 또한 ‘현재의 부부생활(이성교제)에 대한 만족도’와 ‘가족원 관계에 대한 만족도’ 지표들도 비교적 높은 우선순위를 보였다. 이는 비록 개별 가족구성원이 이질적인 가치관을 갖고 있다 하더라도 ‘한국인에게 있어서 가족은 행복의 핵심요소’임을 의미한다.

표 1. 한국인의 행복결정요인 가중치

행복에 미치는 요인	21개 행복지표 중 순위
현재의 가족(결혼)생활에 대한 만족도	1위
가족의 건강수준	2위
현재의 부부생활(이성교제)에 대한 만족도	6위
가족원 관계에 대한 만족도	8위
출산 및 자녀성장에 대한 만족도	10위

자료: 김승권 외, 『한국인의 행복 결정요인과 행복지수에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2008. 재구성

또한 최근의 경기불황 하에서 ‘신 오렌지족’이 대두되고 있음도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 오렌지족(ORANGE)이 ‘80~’90년대의 퇴폐적, 소비적 성향의 부유층 자녀를 일컬었던 것과는 대조적으로 신 오렌지족은 외식대신

‘집에서 요리해 먹고(Oven Family)’, 해외여행 대신 가까운 ‘근교 나들이를 하며(Rest in nest)’, 때와 장소에 구애 받지 않는 ‘다용도 패션을 선호하는(All-round wear)’ 근검절약형 소비성향을 보이며, 아울러 정보교류를 위한 ‘네트워크(Network)’를 중시하고, ‘가족을 제일의 가치로 생각하며(Good father)’ 가족의 건강을 위한 ‘친환경 제품을 선호’(Eco-friendly) 하는 집단을 일컫는다.

종합적으로 살펴보면, 세대간, 남녀간, 학력간, 지역간 가치관의 변화는 있겠지만 전반적으로 ‘가족중심’의 생활양식이 한국인에게 있어서 보편적 가치관으로 자리매김할 것으로 판단된다. 문제는 이러한 가치관이 ‘실제 삶’에 얼마나, 어떻게 나타나는 지는 사회경제적 환경에 따라 다소 차이가 있을 것임은 분명하다. 따라서 다양한 가족형태와 이질적인 가치관을 가진

가족원이 갈등과 문제를 야기하고 경험하면서도 ‘가족’을 중요시하고 중심적인 삶을 살게 될 것으로 전망된다.

2) 가족규모의 축소와 세대구성의 단순화

인구주택총조사에 의하면, 평균가구원수는 1975년 5.0명에서 2005년 2.9명으로 약 40% 이상 감소하였으며,³⁾ 2020년에는 2.6명, 2030년에는 2.4명으로 추계하고 있다.⁴⁾ 또한 1세대 가구는 1980년 8.3%에서 2005년 16.2%로 약 2배 증가하였고, 1인 가구는 동 기간에 4.8%에서 20.0%로 약 4배 증가하였으며, 반면에 2~4세대 가구는 동 기간에 86.6%에서 43.8%로 감소하였다.⁵⁾ 특히, 1970~2030년 기간의 총가구수 증가는 약 3.6배이지만, 1~2인 가구의 증가는 약 19.1배로 현저한 차이를 보였다. 또한 1980~

표 2. 1~2인 가구수 추계

(단위: 가구)

	1인 가구수	2인 가구수	총가구수
1970	539,224		5,576,277
1980	382,743	839,839	7,969,201
1990	1,021,481	1,565,713	11,354,540
2000	2,224,433	2,730,548	14,311,807
2005	3,170,675	3,520,545	15,887,128
2018	3,975,276	4,652,569	18,711,665
2020	4,109,276	4,844,469	19,011,815
2030	4,713,083	5,582,531	19,871,144

자료: 통계청, 인구주택총조사, 각 년도: 통계청, 장래가구추계, 2007.

3) 통계청, 『인구주택총조사』, 연도별 자료.

4) 통계청, 『장래가구추계』, 2007.

5) 통계청, 『인구주택총조사』, 연도별 자료.

1) 유교적 가족가치관은 전통적 가족가치관과 규범이 잔존하거나 재해석된 것이고, 도구주의적 가족가치관은 일제강점기, 전쟁, 절대빈곤기간, 산업화 등의 급속한 사회변동기에 가족에 의존적 삶의 과정에서 형성된 ‘생존형 가치관’이며, 서정주의적 가족가치관은 서구의 산업화 과정에서 근로자인 가장 중심의 가족생활에서 나타나는 정서적 보호기능이 강조된 가족상이며, 개인주의적 가족가치관은 여성권의 신장, 청소년의 자율성 신장 등 개인성의 강화 추세와 함께 상업적 소비공간으로서 가족을 보는 등 가족의 존재 이유를 개인의 안녕과 발전에 두는 가치관(김승권 외, 『한국 가족의 변화와 대응방안』, 한국보건사회연구원, 2000. 참조)

2) 김승권 외, 『한국인의 행복 결정요인과 행복지수에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2008. 참조.

2030년의 1인 가구 증가는 약 12.3배, 동 기간의 2인 가구 증가는 약 6.6배로 나타나 1인 가구가 현저히 빠른 속도로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 가족구조의 단순화는 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

3) 여성취업 증가와 돌봄기능의 약화

여성취업 증가에 의한 맞벌이 가족의 증가가 계속되고 있다. 고학력화, 여성의 자아욕구 증대, 가구경제의 어려움, 노동시장의 유연성 제고 등 많은 긍정적 및 부정적 요인에 의하여 여성의 경제활동참가율이 증가하였다. 즉, 1985년 41.9%이던 여성경제활동참가율이 2006년 50.3%로 증가하였고, 기혼여성의 경제활동참가율도 유사한 수준에서 증가하였다. 이는 맞벌이 가족의 증가로 이어졌으며, 최근에는 전체 가족의 약 1/3이 맞벌이 가족으로 파악되고 있다.

전통적으로 가족이 수행하던 기능이 사회로 이전되는 경향이 더욱 심화될 것으로 판단된다. 가족의 경제적 기능은 농경사회를 벗어나면서 가장 먼저 약화되었고, 최근에는 정서적·신체적 부양기능과 자녀양육기능도 약화되어 돌봄서비스의 사회화가 빠른 속도로 진행되고 있다. 현대가족기능으로 가장 중요시되고 있는 가족의 여가 및 휴식기능은 다른 어떤 유형의 가족기능보다도 약화됨으로써 가족의 본질적 기능 및 역할이 와해되고 있음은 문제점으로 지적된다. 특히, 이들 모든 기능은 해체가족

에서 매우 약한 양상을 보여줌으로써 한국가족이 흔들리고 있음을 여실히 보여준다.⁶⁾ 더군다나 가족생활의 어려움 극복 또는 보다 나은 삶을 위하여 맞벌이 가족의 증가는 지속될 것으로 전망되며, 이와 맞물려 가족원에 대한 돌봄기능은 더욱 약화될 것으로 판단된다.

4) 혼인양상의 변화와 한부모가족의 증대

개인주의 가치관이 확산되면서 개인의 자아실현과 삶의 질을 중요하게 여기는 경향이 확대되고 결혼을 기피하거나 연기하는 현상이 증가하게 되었다. 이는 고학력화와 일 중심의 가치관 증대와 맞물려 평균 초혼연령의 상승과 미혼율 증대를 불러오고 있다. 이러한 요인에 의하여 1996년 이후 2003년까지 혼인이 감소되었다. 비록 혼인건수가 2004년 이후 4년 연속 증가하고 있으나 전문가들은 “쌍춘년⁷⁾ 및 20대 후반 인구의 증가(제3차 베이비붐 효과⁸⁾)”(통계청, 2008. 3) 등의 영향으로 판단하고 있어 이의 지속여부는 불투명하다. 오히려 개인주의적 가치관의 확산과 성개방의 영향으로 혼인은 감소하고 (일시)동거가 증가할 가능성이 높을 것으로 예측된다. 가족형성을 의미하는 혼인의 감소는 가족변화의 핵심으로 작용할 것이다.

이혼가치관의 변화와 이혼증가로 한부모가족이 급증하고 있다. 2000년 11만 9,982건이던 이혼이 2003년 절정에 달하였고, 최근에는 다소 감소하는 경향을 보이고 있으나 여전히 높

은 조이혼율을 보이고 있다(조이혼율: 2000년 2.5, 2003년 3.4, 2008년 2.4). 특히, 10년 전 IMF 구제금융시기와 최근 미국발 금융위기로 인한 경기침체로 가구경제가 불안정하게 되고 실직 및 가족갈등 증대 등으로 한부모가족이 증가하였다.

5) 다문화가족의 급속한 증가

다문화가족이 급속하게 증가하고 있다. 이는 국제결혼에 의하여 간접적으로 파악될 수 있는데, 외국인과의 혼인은 2000년 이후 지속적으로 증가하고 있다. 2005년을 정점으로 최근에는 다소 감소되고 있으나 이는 일시적 현상으로 풀이되며 한국남성의 아시아계 여성과의 국제결혼이 급증하면서 다문화가족이 증가할 것으로 전망된다. 특히, 결혼시장에서 불리한 위치에 처해있는 농촌지역 농림어업종사자와 도시지역 공공근로자의 국제결혼이 활성화될 것으로 추측된다.

또한 핵심 경제활동인구(25~45세)가 감소되기 시작하였기 때문에 외국인 근로자의 유입은

빠른 속도로 증대될 것이고, 아울러 북한정권의 불안정과 경제적 어려움은 탈북자를 증대시켜 남한에 유입되는 새터민은 더욱 증가될 것으로 추측된다.

2009년 현재 다문화가족은 약 16~17만으로 추정하고 있으며, 한국에 살고 있는 외국인 근로자 가족과 새터민 가족까지 포함한다면 이보다 3~4배 많을 것으로 추측된다. 따라서 적극적인 다문화정책이 강구되어야 할 것이다.

6) 빈곤가족의 증대

최근 한국가족의 절대빈곤율은 연도별로 등락을 보였지만 IMF 경제위기 이전보다는 여전히 높은 수준에 있다. 더군다나 상대빈곤율은 전반적으로 증가하는 양상을 보이고 있어 경제적 빈곤층에 대한 정책적 노력이 배가되어야 함을 알 수 있다.

특히, 전체 아동빈곤율에 비해 한부모가구의 아동빈곤율은 1.5배, 조손가구의 아동빈곤율은 5배가 높다는 지적이 있고,⁹⁾ 자살의 원인이 빈곤에만 기인하는 것은 아니지만 이러한 빈곤가

표 3. 외국인과의 혼인

(단위: 건, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총 혼인건수	332,090	318,407	304,877	302,503	308,598	314,304	330,634	343,559	327,715
외국인과의 혼인	11,605	14,523	15,202	24,776	34,640	42,356	38,759	37,560	36,204
한국남자+외국여자	6,945	9,684	10,698	18,751	25,105	30,719	29,665	28,580	28,163
한국여자+외국남자	4,660	4,839	4,504	6,025	9,535	11,637	9,094	8,980	8,041

자료: 통계청, 『2008년 혼인통계』, 2009. 3.

9) 한국아동단체협의회, 『한국의 아동지표』, 2006.

6) 김승권 외, 『최근 가족해체의 실태와 정책방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2001.

7) 쌍춘년은 양력으로 2006. 1. 29~2007. 2. 17 기간임.

8) 제3차 베이비붐 효과는 한국전쟁 이후 태어난 사람의 자녀가 혼인·출산 연령기에 도달하여 나타나는 효과를 말함.

표 4. 도시근로자 빈곤율 변화 추이(시장소득 기준)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
절대빈곤율	4.59	4.05	7.79	8.55	6.90	5.82	4.70	5.90	5.91	6.78	6.17
상대빈곤율	9.40	8.67	10.84	10.78	10.19	10.32	10.06	11.29	12.33	12.41	12.25

주: 절대빈곤율은 가구원수별 최저생계비, 상대빈곤율은 중위소득의 50%를 빈곤선으로 함.

족의 증가는 자살과도 결코 무관치 않다고 판단된다. 한국인의 10대 사망원인 중 자살은 1996년 7위에서 2006년 5위로 상승하였고, 인구 10만명당 사망자수를 의미하는 사망률은 1996년 14.1에서 2006년 23.0으로 나타났다.

7) 자녀양육에 대한 높은 책임감과 가계부담의 증가

적어도 대학 졸업시까지의 책임을 지고 자녀를 양육해야 한다는 비율이 46.3%로 가장 높았고, 취업 또는 혼인하여 분가하기 전까지는 부

모가 책임져야 한다는 의식을 가진 경우도 38.9%나 되었다. 평균 혼인연령을 생각한다면 한국부모는 짧게는 약 25년, 길게는 약 30년 동안 자녀에 대한 부양책임을 갖는 문화로서 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

18세 미만 아동(18세 이상 대학생 포함)의 1인당 월평균 양육비는 2006년 91만 2천원으로 2003년의 74만 8천원에 비하여 16만 4천원이 증가하였으며, 불과 3년 만에 18.0%의 자녀양육비 증가를 나타냈다. 이를 가구단위로 살펴보면, 가구당 월평균 자녀양육비는 158만 5천원으로 2003년의 135만 8천원보다 증가한 것으로

표 5. 한국인의 자녀양육 책임한계 의식

자녀양육 책임한계	2003년	2006년
고등학교를 졸업할 때까지	8.3	8.6
대학을 졸업할 때까지	40.2	46.3
취업할 때까지	11.5	11.9
혼인할 때까지	32.1	27.0
언제(까지)라도	6.3	5.5
기타	0.6	0.1
생각해 보지 않음·모르겠음	1.0	0.5
계(수)	100.0(11,106)	100.0(10,117)

주: 기타에는 이들은 군대 제대까지, 딸은 결혼할 때까지 또는 스스로 독립할 때까지, 대학입학 때까지, 자녀가 원하는 수준의 교육이 끝날 때까지 등이 있음.

자료: 한국보건사회연구원, 『전국 출산력 및 가족보건복지실태조사』, 각 년도.

나타났다. 소득대비 자녀양육비가 차지하는 비율은 2003년 46.8%, 2006년 46.4%이었고, 가구 소비지출 중 자녀양육비가 차지하는 비율은 2003년 57.4%, 2006년 56.0%이었다.¹⁰⁾

표 6. 아동 1인당 월평균 자녀양육비

항목	2003년	2003년
주거 및 광열수도비	4.8	5.6
가구집기, 가사용품비	0.9	1.1
교양오락비	1.7	2.6
교통통신비	8.2	10.4
기타 가족단위 소비지출	13.8	15.7
식료품비	12.7	15.4
피복 및 신발비	3.7	4.8
보건의료비	1.7	2.1
공교육비	12.1	13.1
사교육비	15.2	20.3
계	74.8	91.2

자료: 김승권 외, 『전국 출산력 및 가족보건복지실태조사』, 한국보건사회연구원, 각 년도.

는 취약계층 가족 중심에서 중산층 이하 대부분의 가족으로 정책대상을 확대하고, 가족의 돌봄 서비스 지원, 일과 가정의 양립 지원 등 사전 예방적 기능을 강화하는 것을 의미한다. 둘째, 국가-가족-지역사회의 파트너십 강화이다. 이는 국가-가족-지역사회 등 다양한 주체 및 자원의 협력체계를 구축하여 수요자 관점에서 가족의 다양한 선택을 보장하기 위한 것이라 하겠다. 셋째, 통합적 접근으로 가족정책의 체감도 향상 등이다. 이는 아동정책, 노인정책, 장애인정책, 여성정책 등 개별 복지정책과의 통합성을 강화하고 다양한 민관서비스 전달체계와의 연계를 강화하는 것이 주요 방향이라 하겠다.

가족지원사업의 핵심으로 아이돌보미사업과 한부모가족지원사업을 들 수 있다. 먼저 아이돌보미사업은 건강가정기본법 제22조(자녀양육 지원의 강화)에 근거한 것으로 양육자의 야근, 출장 등 일시적이고 긴급한 돌봄이 필요한 가정에 아이돌보미 서비스를 제공함으로써 시설보육의 사각지대를 해소하고 아동의 안전한 보호 및 가족의 아동양육 부담을 경감하기 위한 것이다. 동 사업의 시행지역을 2008년 65개에서 2009년에는 232개 전국으로 확대하였다.

한부모가족지원사업은 저소득 한부모가족, 미혼가족, 조손가족 등을 대상으로 아동양육비, 고교생학비, 복지자금융자, 자녀양육비 이행확보 무료법률구조, 한부모가족복지시설 지원 등의 서비스를 제공한다. 특히, 한부모가족 자녀양육비 이행확보 무료 법률구조사업은 자녀양육비 청구소송 지원, 미혼부 상대 자녀 인지청

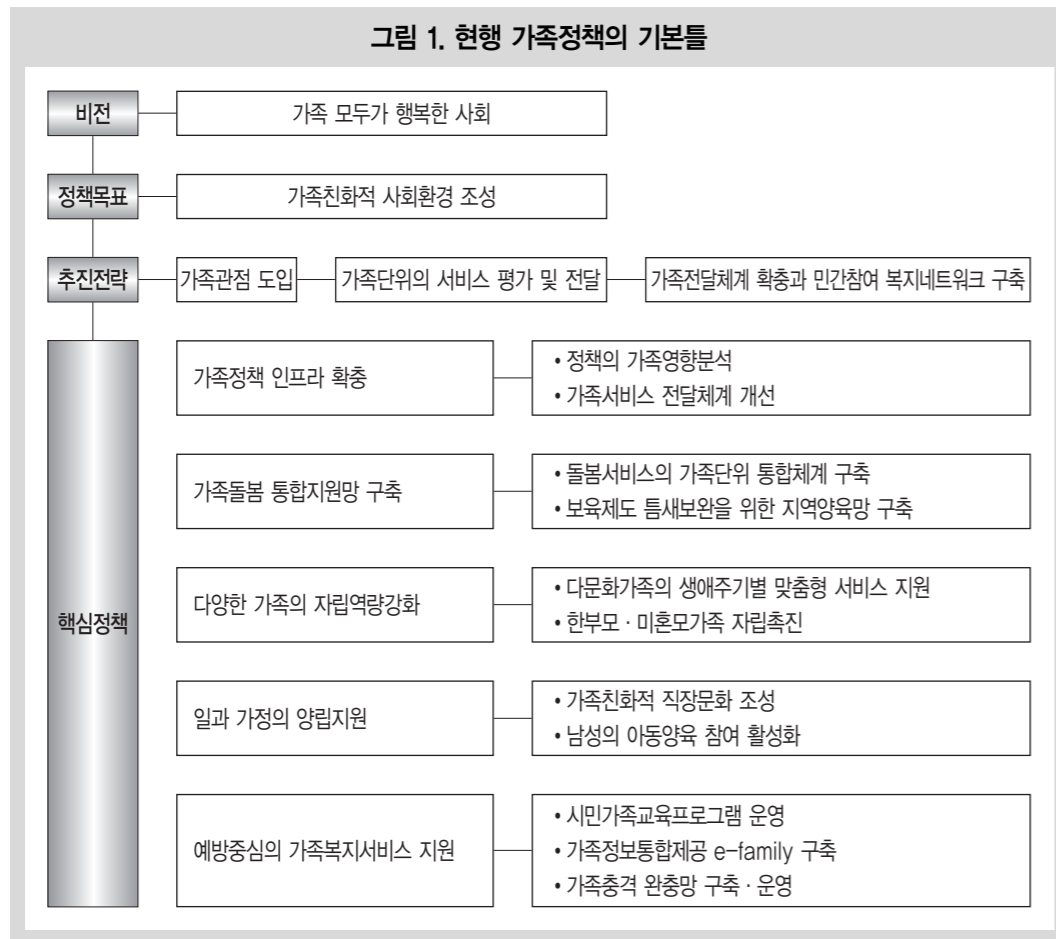
3. 가족정책의 현황과 시사점

1) 가족정책의 현황

현행 가족정책의 비전은 ‘가족 모두가 행복한 사회’이며, ‘가족친화적 사회환경 조성’을 정책목표로 설정하고 있다. 이를 달성하기 위한 정책의 기본방향은 다음 세 가지로 제시된다. 첫째, 보편적·예방적 가족정책의 추진이다. 이

10) 김승권 외, 『전국 출산력 및 가족보건복지실태조사』, 한국보건사회연구원, 각 년도. 참조

그림 1. 현행 가족정책의 기본틀



구 소송 지원, 자녀양육비 이행확보 지원 등이며, 관련부처 및 부서와 연계 협력하여 임대주택 및 다가구 매입주택 우선 입주 및 공급물량 확대로 주거안정 지원(국토해양부), 취업상담, 직업훈련 등 고용지원 강화(노동부), 지역건강보험료 할인 등도 추진하고 있다.

증대되고 있는 다문화 가족을 위한 정책의 특징은 사업추진체계로서 사업지원단과 거점센터, 지역센터를 두고 있다는 점과 생애주기별 맞춤형 서비스를 하고 있다는 점이다. 특히, 생

애주기별 접근은 입국 전 결혼준비기, 입국 초 가족관계 형성기, 자녀양육 및 정착기, 역량 강화기 등 단계별로 맞춤형 서비스를 제공하는 방식이다.

다문화가족에 대한 복지서비스를 증진하기 위하여 다문화가족지원센터를 2008년 80개소에서 2009년 100개소로 확대 설치 운영할 예정이고 상근종사자를 1명에서 2명으로 증원한다. 센터에서는 한국어 교육, 한국문화 이해교육, 가족교육, 가족상담, 자조집단 운영 등의 필수

그림 2. 다문화 가족의 생애주기별 맞춤형 서비스 내용

단계별	내 용
입국전 결혼준비기	• 국제결혼중개업체 관리 • 한국생활 정보제공·상담 • 한국인 배우자 교육
가족관계 형성기	• 한국어교육 및 임신·출산지원 • 종합정보제공 및 통·번역서비스 • 위기개입, 가족통합교육
정착 및 자녀양육기	• 아동양육지원 • 취업역량강화(영농기술교육, 취업교육, 정보화교육)
역량강화기	• 취업연계 다문화사회통합선도자 육성

사업과 정서지원, 결혼이민자 역량강화, 다문화 인식개선, 자녀지원 등 특화사업을 실시한다. 또한 다문화가족 방문교육사업을 실시하고 있는데, 이 사업에는 다문화가족 한국어교육, 다문화가족 아동양육 지원, 임신·출산지도 서비스 등을 실시한다. '08년도에는 2,610명의 지도사가 17,762 가정에 대해 서비스를 제공하는 실적을 거양하였다.

2) 현행 가족정책의 시사점

한국의 가족정책은 양적 및 질적 측면에서 급성장하고 있다. 과거 중앙부처의 가족정책은 한명의 사무관이 담당하였으나 이제는 한 국(局)의 세 과(課)에서 수십 명의 직원에 의하여 추진되고 있다. 건강가정기본법과 다문화가족지원법의 제정 이후 2004년부터 건강가정지원센터가, 2006년부터 다문화가족지원센터가 설치되어 전국적으로 2009년에는 약 190개의 센

터가 운영될 것이다. 이들 센터에서는 다양한 정책이 개별가족과 가족원 개인에게 제공되고 있다. 또한 한부모가족지원법의 개정으로 부자 가족, 조손가족을 지원대상에 포함하였고, 미혼모의 자녀양육비 추가지원 근거를 마련하는 등 정책내용에 있어서도 일취월장을 하고 있음이 사실이다.

그럼에도 불구하고 정책의 효율적 추진을 위한 장애요인이 여전히 존재하고 있음이 현실이다. 이 중에서 우선적으로 해결해야 할 사항을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 가장 중요한 서비스 전달체계의 불완전한 구축이다. 중앙 및 지방자치단체의 가족업무가 개별가족원을 대상으로 한 정책의 총괄기능을 할 수 있도록 조직체계가 갖추어 있지 않고 여전히 단절된 상태에서 업무가 분류되어 있다는 점이다. 둘째, 가족을 단위로 한 정책개발이 미흡하며, 개별 가족원을 대상으로 한 프로그램 제공이 주류를 이루고 있어 아동정책, 여성정

책, 노인정책, 영유아보육사업 등과의 차별화가 부족하다. 셋째, 취약 및 위기가족에 대한 지속적인 관리가 미흡할 뿐만 아니라 이러한 가족이 아닌 중산층 가족을 위한 보편적 측면의 가족정책의 개발에 인색하다는 판단이다. 넷째, 한부모가족에 대한 지원이 전반적으로 미흡할 뿐만 아니라 청소년 한부모가족에 대한 특별지원이 강화될 필요가 있다. 특히, 청소년 한부모가족의 특성을 감안하여 '소득인정액'의 산정에서 자산을 배제하고 소득의 상당부분을 '소득인정액'에서 제외하는 등의 배려가 있어야 할 것으로 판단된다. 다섯째, 전국적인 전달체계를 갖추고 있다고 보기에는 미흡하며, 더군다나 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터로 이원화되어 있음이다. 여섯째, 서비스 제공에서 가장 중요한 서비스 공급자, 즉 센터 종사인력의 전문적 관리체계가 갖추어져 있지 않다. 자격관리, 전문인력 확보 및 교육을 위한 계획이 마련되어 있지 않다는 점이다.

4. 가족정책의 효율적 추진 방안

가족정책은 사회제도의 최소단위인 가족을 보다 큰 틀의 사회에 기여할 수 있도록 육성하는 정책이고, 가족이 건강하게 유지 발전될 수 있도록 지원하는 가족단위의 정책이며, 가족돌봄을 지원하고 가족원간의 민주적, 성·연령평등을 유도하여 궁극적으로 모든 가족원의 행복을 증진시키는 정책이다.

이를 달성하기 위해서는 첫째, 통합·예방·맞춤형 가족정책, 둘째, 가족의 생애주기별 균

형정책 추진, 셋째, 민주평등적 가족정책-민주적이고 성·연령에 따른 차별없이 평등하고 균형적인 가족정책을 추진하여야 할 것이다. 본고의 주제인 통합·예방·맞춤형 가족정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 많은 방안이 필요하다. 다양하게 요구되는 방안 중에서 특히 중요하다고 판단되는 가족정책개발의 다양화 및 정교화, 효율적 전달체계 구축, 전문인력 확보 및 관리 등에 초점을 두어 추진방안을 제시한다.

1) 가족정책의 다양화 및 정교화

첫째, 가족정책은 가족복지에 국한하지 않고 사회정책 측면에서 포괄적이고 종합적으로 개발되어야 한다.

복지의 개념이 점차 확대되어 보편적 복지로 급속히 진행되고 있기는 하지만 가족을 대상으로 한 복지는 여전히 잔여적 복지의 성격이 강하다. 이러한 측면에서는 결국 취약가족, 문제가족, 요보호가족 등에 국한된 가족정책이 추진될 가능성이 높을 것이며, 많은 한계를 가지게 될 것이다. 따라서 보다 거시적 측면에서 사회정책차원의 가족정책으로 접근할 필요가 있다. '포괄적'은 다음과 같은 두 가지 관점에서 개념화된다. 하나는, 정책대상의 포괄성이다. 개별가족원 일부만을 정책대상으로 하는 것이 아니라 가족구성원 전체와 제도로서의 가족에 대한 다양한 유형의 서비스가 제공되어야 한다는 것이다. 다른 하나는 다양한 프로그램의 제공으로 정책의 효율성을 극대화한다. 이는 가족지원프로그램을 몇 개 단편적, 나열식으로 제공하는

것이 아니라 프로그램 간의 관련성을 고려하고 제공주체간의 협력을 강화하여 불필요한 중복을 제거하고 필요한 개별가족의 특성별로 필요로 하는 프로그램을 종합적으로 제공하는 것이다. 이는 수요자 중심의 맞춤형 종합서비스라 할 수 있다.

둘째, 가족정책은 사회변동에 순응(順應)할 수 있는 측면에서 다양하게 개발하여 추진되어야 한다.

가족정책과 관련되는 사회변동 및 가족변화를 살펴보면 다음과 같이 요약된다. 결혼을 저하·미혼을 증대·혼인감소의 연결고리, 여성취업의 증가(맞벌이 가정), 이혼·재혼의 증가, 지속적 양성평등화와 남성의 부적응, 저성장·저고용의 세계적 추세, 돌봄기능의 사회화, 자녀교육에의 지나친 집착과 경제부담, 가정폭력의 증가, 다문화가정 증가, 정보발전의 영향 등이다. 따라서 이러한 급격한 사회변동과 가족변화가 적극 반영된 가족정책의 패러다임이 요구된다.

셋째, 사후치료중심이 아닌 사전예방적 측면의 정책이 강화되어야 한다.

이는 실적에 초점을 둔 치료 또는 문제해결 중심의 정책이 강조되지 않아야 할 뿐만 아니라 문제의 발생을 사전에 차단하고 문제발생 후에는 문제가 확산되지 않도록 조기에 개입(介入)하여 정책의 효과성과 효율성을 극대화한다. 따라서 많은 예산과 인력이 사전예방적 가족정책에 투입될 필요가 있으며, 이는 가족상담, 가족생활지도 등의 분야라 하겠다.

넷째, 생애주기 및 가족주기의 각 단계와 개별가족구성원의 특성이 적극적으로 반영된 수요자 중심의 맞춤형 정책이어야 하며, 이를 위해 취약·위기가족의 Database 구축 및 지속적 통합사례관리가 요구된다.

수요자를 존중한 맞춤형 정책이 가능하기 위해서는 철저한 실태조사와 욕구조사를 실시하고, 이어서 사례관리를 눈높이에 맞추어 실시한다. 특히, 미혼가족, 신혼부부가족, 중년부부가족, 한부모가족, 노인부부가족, 1인 가족, 노인독신가족, 다문화가정 등 다양한 가족형태에 맞추어 가족정책이 다양하게 추진되어야 함을 의미한다.

이를 위해서는 취약·위기가족의 Database 구축 및 지속적 통합사례관리가 요구된다. 이를 통하여 취약·위기가족에 대한 예방·맞춤형 복지서비스 제공으로 탈빈곤화, 위기요인제거에 의한 가족안정 도모 및 건강성 회복이 가능할 것이다.

다섯째, 기업, 기관 및 단체, NGOs 및 NPOs, 종교계 등이 가족정책에 적극적으로 참여할 수 있도록 함으로써 복지서비스의 양적 팽창을 도모한다.

기업과 개인의 사회공헌이 강화될 수 있도록 관련 법제도를 개정하고 관련 행정지침을 보완하여야 할 것이며, 그리고 기관 및 단체와 민간복지기관이 적극적이고 능동적으로 참여할 수 있는 사회분위기를 조성한다. 따라서 중앙과 지방, 민관협력의 포괄적 가족지원프로그램을 강화하여야 한다.¹¹⁾ 중앙과 지방은 중앙정부와 지

11) 미국에는 '부모 및 가족지원프로그램'이라는 정책이 있는데, 이는 1900년대 초 시작된 부모교육운동, 자조집단의 결성 및 운영,

방자치단체(시·도 및 구·시·군)를 의미하며, 민관협력은 지역사회, 시민단체, 기업 등의 민간영역과 전문화된 공공영역의 협력이다. 이를 위한 전제조건으로 민간영역이 활발히 참여할 수 있도록 공공영역에서의 지원체계 구축이 있어야 한다.

여섯째 약화된 가족기능이 강화될 수 있는 정책을 강력히 추진하여 가족 스스로 자기창조가 가능할 수 있어야 한다.

전통적 가족기능은 사회적 기능으로 많이 이전되었음은 사실이다. 그렇지만 어느 사회에서 보더라도 가족의 중요성이 강조되고 있는 한국사회에서 가족의 기능적 해체는 어느 사회보다도 가속화되고 있음은 과거 오랜 기간 동안 가족정책의 부재(不在)에서 비롯된 것이라 하겠다. 따라서 약화된 가족기능을 강화하는 정책이 추진되어야 하며, 특히 정서적 기능, 여가휴식기능, 사회화 기능 등에 대하여는 보다 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

일곱째, 개인행복 증진을 위한 가족정책이 추진되어야 한다.

한국인의 행복결정요인이 무엇인지가 파악되어 있다. 따라서 행복의 증진을 위한 사회적 노력이 필요할 것이며, 개인의 변화도 뒤따라야 한다. 가족정책은 개인이 행복하고 그 기반위에서 가족이 행복할 수 있도록 정책개발이 이루어지고 지원서비스가 마련되어야 할 것이다.

여덟째, 사회 통합적 차원에서의 가족정책 개발이 조속히 추진되어야 한다.

이러한 방안으로 일부 선진국에서 추진하고 있는 다문화가정 등 취약계층 가족에 대한 ‘계층할당제’가 각 분야에서 도입될 필요가 있다.

계 층 할 당 제
※ 1961년 미국에서 시작된 ‘적극적 평등 실현 조치(Affirmative Action · AA)’가 원조인. Affirmative Action에 따라 미국 대학들은 입학때 흑인·아시아계 등 소수민족에 쿼터를 배정함. ※ 현재 미국을 비롯하여 중국, 인도, 일본, 캐나다 등 세계 20여 개국에서 실시하고 있음. 인도의 경우에는 모든 공직과 공립대학은 물론 사립대학까지 전체의 23%를 극빈층에게 할애하고 있음.

2) 효율적 전달체계 구축

가족정책의 효율적 추진을 위해서는 무엇보다도 전달체계가 효율성을 가져야 한다. 이를 위한 정책방안으로 다음 세 가지를 제시한다.

첫째, 가족관련 서비스가 다양하고 중복적인 차원에서 제공되고 있는 비효율적 전달체계를 ‘희망복지 129센터’와 연계되고 지역사회복지 자원이 역할분담을 명확히 한 효율적 전달체계를 구축하여 ‘선택과 집중’으로 재정과 인력의 한계를 극복하여야 한다.

가족복지서비스를 제공하는 종합사회복지관과 가족정책서비스를 제공하는 건강가정지원센터의 기능과 역할이 모호한 상황에 있고 업무

의 중복으로 갈등도 존재하고 있음이 사실이다. 이는 새로운 목적과 기능을 가지고 설립된 후발 기관이 기존전달체계에서 수행하고 있는 프로그램을 중복하여 추진된 데도 그 원인이 있고, 새로운 서비스의 개발이 적극적으로 이루어지지 않은 점도 없지 않다고 판단된다. 따라서 가족정책과 가족복지정책의 경계선을 보다 명확히 하여 업무영역을 구분하여 추진하고 상호연계함으로써 시너지 효과를 극대화하는 노력이 필요하다. 또한 유사한 기능을 가진 가족관련 기관들은 공공전달체계로 추진되고 있는 ‘희망복지 129’와의 연계구축이 필수적일 것이며, 아울러 생태학적 관점에서 가족정책을 접근하는데 필요한 다양한 기관과의 협조와 연계를 확대하여 포괄적이고 종합적인 가족정책이 추진될 수 있어야 할 것이다.

둘째, 현재 건강가정지원센터와 다문화가정지원센터로 이원화되어 있는 가족정책의 전달체계를 통합한다.

전국 시군구 단위의 가족정책 전달체계를 구축하며, 취약·위기가족의 Database 구축 및 지속적 통합사례관리가 이루어져야 한다. 특히, 종합사회복지관 등 지역사회의 가족관련 복지 인프라와의 연계를 강화할 필요가 있다.

셋째, 가족관련 상담기관의 통합 및 재구조화로 선택과 집중에 의한 지원수준 강화로 전문상담을 강화하며, 맞춤형 사례관리를 적극 추진한다.

현재 가족관련 상담은 여성, 아동, 청소년, 노인 등 다양하게 산재해 있으며, 대부분 영세성을 벗어나지 못하고 있다. 양적으로 많지만 정부지원이 매우 제한적이어서 필요인력 확보와

적절한 프로그램 제공이 어려울 뿐만 아니라 1차, 2차, 3차 예방사업이 제대로 이루어지지 못하는 등 한계를 가지고 있다. 이러한 측면에서 핫라인의 통합과 상담기관의 기능별 통합을 추진하고 충분한 예산지원으로 제대로 가족관련 상담의 사후관리 및 사례관리가 이루어진다면 상담의 실질적 효과를 거둘 수 있도록 한다.

3) 전문인력 확보 및 관리

가족지원정책과 서비스가 질적으로 우수하고 수혜자의 기대에 부응하기 위해서는 서비스 제공자의 질적 담보가 있어야 한다. 이는 ‘서비스의 질은 서비스 제공자의 질을 넘어서지 못한다’는 철칙이 있기 때문이며, 정책방안으로 다음 두 가지를 제시한다.

첫째, 가족서비스를 제공하는 전문인력 자격관리제도가 제대로 마련되어야 한다.

전문인력의 자격요건을 강화하고, 재교육이 지속적으로 이루어질 수 있어야 할 것이다. 정부는 자격관리를 위한 기구를 설치하거나 이 업무를 전문기관에 위탁하고, 지속적인 관리를 위한 제도를 마련할 필요가 있다. 나아가서 전문인력을 국가자격화 하는 방안을 강구한다.

둘째, 전문인력의 근무환경이 개선되어야 한다.

우수한 전문인력 확보를 위하여 근무환경의 개선을 필수적이다. 따라서 관련분야 종사자와의 근무여건을 비교하여 열등하지 않은 수준에서 급여와 근무조건을 개선해야 할 것이다. **복합**

정착촌 운동 등에서 뿌리를 찾을 수 있으며, 1990년대부터는 연방정부가 적극적으로 개입하여 주정부를 적극 지원하고, 민간재단 등 사회의 각계각층에서 적극적으로 참여하고 있으며, 문제치료 보다는 문제예방과 안녕(well-being) 차원에서 정책을 제공하고 있음(김희진, 『현대 부모 및 가족지원프로그램: 포괄적 관점』, 2005. 참조).