

# 통합적인 가정정책을 위한 패러다임과 과제

정민자(울산대학교 교수, 울산광역시 건강가정지원센터장)

## 1. 사회투자정책의 등장과 가정(가족)

2006년부터 정책가나 전문가들은 사회정책에 대해 “사회투자(social investment)”란 관점에서 논의를 진행하고 있다. 사회투자정책이라고도 하고 사회투자국가라는 측면에서 언급되고 있는 사회투자의 담론에서 “가족”(가정)의 가치를 인적 자본의 장으로서 새롭게 인식할 수 있게 해 준다.

이러한 사회투자라는 용어는 영국의 사회학자 앤서니 기든스가 “제3의길: 사회민주주의의 쇄신”에서 사용하였고, 이후 사회투자적 관점에서 국가경영을 이해하려는 학자들이 등장하였다. 특히 사회(복지)정책을 실제로 입안하고 연구하는 입장에서 기존의 복지국가 정책이 과도한 정부부담과 사후 치료적이고 일방적인 지원으로 퍼붓기형 정책에 대해 회의를 가지면서 좀 더 효율적인 정책마인드가 필요하게 된 것이다. 특히 지식기반사회에서 양극화되는 불평등구조, 지방분권형 행정, 시민사회로의 전환, 정부의 기능조차 거버넌스형으로 전환되면서 생산적 예산사용과 사회자본의 총량을 높이는 방안에서 국가 및 지역사회 경영을 인식하면서 사회투자정책의 가치를 강조하게 되었다.

그러나 지금까지 사회정책이나 정부의 각종 발표 자료에서 보듯이 보육이나 아동의 중요성을 언급한 자료는 있어도 인적 자본의 기본 환경이며 인적 자본을 형성하는 가정(가족)에 대한 투자 가치의 중요성을 언급한 통계는 단 몇 줄에 지나지 않는다.(정책기획위원회, 2006)

참여정부에 들어와 저출산·고령화사회에 진입한 한국사회의 문제를 해결하기 위한 저출산·고령화사회 기본계획(새로마지플랜 2010)에서 조차 가정(가족)의 가치를 그리 중요하기 인식하지 못하고 있다.

가족학자들은 가족의 기능에서 가장 중요하게 제시되고 있는 필수 기능이 바로 성과 애정의 기능, 출산과 양육의 기능이며 이는 사회적으로 성의 합법적인 유지와 인간발달의 장으로 가정의 중요성을 가지며 국가와 사회유지를 위한 적절한 인구를 제공해준다. 또한 경제적인 생산과 소비의 기능은 기초기능으로서 한 사회의 경제주체로서 가정의 중요성이 있음을 제시한 바 있다.

국가와 사회의 중요 성원인 인간 개인은 어디서 혼자 떨어져 있는 존재가 아니다. 가정(가족)속에서 태어나고 가정에서 자라며 가정을 경영하는 부모들의 위치와 가정환경의 물리적 사회적 정

서적 풍요로움과 가족관계의 질에 따라 인적자본으로서 인간성장과 질이 결정됨에도 불구하고 모든 사회정책의 분석과 평가 대상에서 가정과 가족은 철저히 소외되어 있었다.

국가 성장 동력으로 파악되는 개인의 질을 교육과 노동, 복지정책을 포괄하는 사회정책과 경제정책의 통합 속에서 파악하는 사회투자정책의 논의조차 개인의 역량강화만을 강조하고 있지, 가족(가정)의 역량강화와 안정성을 포함하지 않고 있음이 드러나고 있다.(김용호: 2007, 정형선: 2007, 윤태범·장현주; 2007)

지금까지 전통적인 한국가정은 출산을 통하여 사회유지에 필요로 했던 인구를 제공해 주었고, 국가발전과 지역사회의 긍정적인 구성원이 되기까지 교육과 자녀양육에 대해 헌신적인 투자를 하여, 오늘날 강한 한국의 인적자본을 형성해 주었다.

아직도 착한(?) 부모로서 이기적인 가족주의가 남아있는 부모들은 무차별적인 경쟁 속에 놓여있는 학교와 대학입시를 정면 돌파하며, 자녀의 출세를 위한 허영적이고 무모한 자녀양육비를 지출하고 있다. 자신의 사회경제적인 한계를 실감하는 영악한(?) 부모들은 자녀를 더 낳고 싶어도 이렇게 비싼 자녀양육비를 감당할 수 없는 자신과 한국사회의 현실, 앞으로 살아갈 자신들의 노후설계를 잘 분석하여 아이를 포기하거나 한 자녀 겨우 낳아 한 세상 최선을 다해 보자는 것이다. 이러한 가족이 살아남기 위한 자발적인 결정들은 결국 저출산이란 결과를 갖고 온 것이다. 즉 저출산화된 한국사회는 가정을 경영하는 가족구성원으로서의 부모 또는 부부로서 현실적 행동의 결과인 것이다.

이러한 현상은 갈수록 심화될 것인데, 이는 한국사회에 살아가는 예비결혼자들은 과거 부모세대보다 더 현실적 수 밖에 없다. 이들은 양성평등적인 교육을 받았으며, 과열한 학교교육 속에 가정교육과 생애교육을 받을 기회를 박탈당했으며, 삶을 성찰할 기회를 제공받지 않은 지식정보화시대의 세대들이다. 또한 미혼여성들은 결혼을 선택이라고 생각하며 결혼하는 미혼자들조차 대부분 맞벌이가족이 되기를 기대하고 있다.

정부가 월 몇 만원 주는 인센티브로 아이를 낳고 결혼과 가족생활을 유지하는 착한(?) 세대가 아니다. 이미 가족을 형성하는 대다수는 맞벌이 가족을 지향하고 이는 한국가정의 대표적인 모델이 되고 있지만 현실적인 한국노동시장은 여전히 여성에게는 불리하고 비정규직이나 임시직은 여성이 대부분 차지하고 있다. 가정생활을 유지하기 위한 맞벌이부부로서 미래를 위한 결정은 자녀수를 줄이는 수 밖에 없는 현실인 것이다.

국가발전과 사회유지라는 거시적인 측면에서 개인의 질을 높이려는 정부의 다양한 정책들이 그렇게 힘을 발휘하지 못하는 것도 이러한 현실을 인식하지 못하는 정책가들과 가정생활이 인적자본형성의 기본임을 인정하지 않는 정책결정자들의 오류라고 본다. 이는 곧 저출산·고령화사회와 양극화사회를 해결하기 위한 다양한 사회경제정책의 표류화를 갖고 올 수밖에 없다.

안정된 가정생활과 건강한 가정이 국가발전과 인적 자본형성의 장으로서 가치를 인정하고 장기적이고 보편적인, 예방적인 측면에서 사회-가정(가족)정책의 통합적인 정책개발과 통합적인 접근이 있어야만 사회투자정책이 현실적으로 실행될 것이다.

본 논고에서는 최근 부상하고 있는 사회투자정책이 통합적인 가정정책의 패러다임으로 수용될 수 있는 가능성과 그에 따른 과제들을 살펴보고자 한다.

## 2. 가정정책의 패러다임과 사회투자정책의 적용

건강가정기본법의 제정과 건강가정사업의 시행을 위한 패러다임의 적용은 다음과 같았다.

### 1) 가정정책의 패러다임

#### (1) 가족에 대한 관점의 적용 1 - 건강가족(가정)(family strengths perspective)

가족을 어떻게 인식하고 그에 따라 가족과정과 가족문제를 해결하는 전략들이 다양할 수 있다는 점에 대해서는 동의할 것이다. 가족에 대한 이론과 가족문제의 대응전략들은 그 가족이 처한 사회나 국가 문화, 역사에 따라 다를 수 밖에 없다. 따라서 현재 한국사회의 진단과 문제 인식의 스펙트럼에 대한 논쟁보다는 어떻게 함께 문제를 풀어나갈 것인가를 전략적 연합이 오히려 더 필요 하리라 본다.

가족에 대한 접근이론과 쟁점은 소개된 바와 같이(한국가족관계학회, 2002, 유계숙 외 2 편역, 2003) 상징적 상호작용 관점, 교환 및 자원론적 관점, 사회갈등론적 관점, 가족발달론적 관점, 체계론적 관점, 인간생태학적 관점, 현상학 및 민속학적 관점, 여성주의적 관점, 생애론적 관점이 있다. 그 이론들과 관점들의 장점과 한계점은 어느 정도 제시되어 있으며, 가족 현상과 문제의 해결방법들이 상이하기 마련이다.

1980년대 이후로 건강한(Strong) 가족에 관한 운동과 건강가족세계학회가 등장하면서 가족의 실천적 전략을 강조하는 건강가족론적 관점이 형성되고 있어 건강가정기본법을 제정하던 과정에서 이러한 관점들을 결합하기에 이르렀다.(유영주: 2004a, 2004b, 이기영 외: 2004 정민자: 2003, 조희금 외: 2005, Olson, 2004)

특히 건강가정기본법은 “건강가정”의 개념을 이론적으로 도입하기 위하여 많은 논의를 하였다.1)

---

1) 건강이란 용어는 신체적 건강에 더욱 적합하고 익숙해져 있는 개념이다. 건강이란 ‘몸에 병이 없음’, ‘튼튼함’인데 WHO(The World Health Organization)에서는 건강이란 단순히 질병이 없는 상태만이 아닌 신체적·정신적 행복(well being)의 상태로 규정하고 있다. 그러나 건강-비건강 등의 이분적인 논의주장을 하는 대부분의 경우는(김인숙:2003, 송다영,2003) 협의의 의료적인 개념에 머무는 주장을 하여 문제의 본질이 많이 희석된 바 있다.

건강가정기본법은 건강가정의 개념을 도입하여 “건강가정을 가족 모두의 욕구가 충족되고 인간다운 삶이 보장되는 가정”을 말한다(법 제3조 3항). 그동안 건강가족에 대한 연구를 통해 이를 가족을 연구하는 하나의 관점인 건강가족적 관점(family strengths perspective)으로 새롭게 제시해온 Olson & DeFrain(2003, 16)은 가정의 건강성(by International Encyclopedia of Marriage and Family Relationship, 2002)을 다음과 같이 정의하고 있다. 즉, 모든 가정은 잠재적인 성장 영역을 가지고 있다는 의미에서 건강성을 가지고 있다. “가정의 건강성은 가정의 구조나 형태를 말하는 것이 아니라 그것의 기능을 말하는 것”이다. 종종 건강한 가정을 이야기 할 때 내적인 가족의 기능이 아니라 외적인 가족 구조에 초점을 맞추는 실수를 한다. 그러나 건강한 한부모가족, 건강한 계부모가족, 건강한 핵가족, 건강한 확대가족, 건강한 양부모가족이 있다. 세상에는 가족구조에 관계없이 무수히 많은 건강한 가족이 있고, 마찬가지로 세상의 모든 유형의 가족구조에는 건강하지 않은 많은 가족들이 있다. 즉 사람이 살고 있는 가족의 유형만을 아는 것으로는 그 가족의 건강성에 대해 아무것도 말하지 못한다. 가정정책의 목표는 건강가정 즉 모든 가족원의 웰빙이 보장되는 가족생활을 말한다.( Zimmerman:2002)

송혜림(2005)은 사회문화적 코드로서 건강과 웰빙은 거의 동일 한 개념으로 보고 있다. 즉 보건과 의료차원을 넘어 삶의 질 담론에서 보편적 가치를 지닌 문화코드로 자리매김하고 있음을 예시하고 있다.

경제적 안정, 열린 대화, 안정적인 의식주 생활, 자녀의 성장지원, 민주적이고 양성평등한 가족, 휴식과 여가 공유, 건강한 시민의식, 가족역할 공유, 일과 가족의 조화, 가정문화의 창조와 유지, 가족의 자원봉사 참여, 합리적인 자원관리를 할 수 있는 가족 환경이 조성된다면 건강가정의 상태를 이룰 수 있을 것임을 제시했다.(조희금 외, 2005) 이는 곧 가족의 내적 기능화를 위한 요소와 가족구성원간의 관계조화와 지원, 가족의 대사회적 기능이 적절하게 조화를 이룬 상태라고 할 수 있다. (송혜림, 2005)

따라서 건강가정기본법은 다양한 관점들 중에서 “건강가족 관점”을 주요 관점으로 하여 탄생한 것이라고 볼 수 있다. 왜냐면 법은 개인과 가족, 기관들의 규범을 제시하고 그 기준과 이념을 실천해야 하는 행동강령이기 때문에 실천적인 요소를 강조하는 “건강가족관점”이 정책의 틀로서 유용하기 때문이다.

## (2) 가족에 대한 관점의 적용 - 생애론적접근(Life course perspective)

가족원들은 가정에서 자라고 성장하며 결혼이후에도 가정생활을 한다. 이는 가족원의 행복과 안녕은 태어나서 죽을 때까지의 생애발달론적으로 접근해야 한다. 즉 영유아기, 아동, 청소년, 성인초기, 성인후기(중년기) 노인기으로서 가정생활을 영위하며 그와 관련된 복잡하고 다양한 현실 문제를 가족원과 더불어 해결하며 살아가게 된다. 생애발달론적 입장에서 본다면 가족은 발달 단계를 갖고 그 시기에 해결해야할 발달과업들을 갖고 있다. 예를 든다면 영유아기가족의 경우엔 자녀의

성장과 발달지원을 위해 최대한 가족원들이 노력해야하며 양육스트레스와 일과 가정의 조화 등이 중요한 발달과제이다. 그러나 성인기 가족이 되면 자녀의 결혼과 빈둥지 가족으로 살아가야하는 가정생활, 노후준비, 재테크 등이 발달과제가 된다. 건강한 노인이 되기 위한 예방적이고 계획하는 생활실제 등은 생애발달론적 입장에서 정책을 수립하게 된다. 즉 가정정책의 특성상 예방성, 장기성, 보편성, 일상성, 개발성, 전체성이 요구되는 중요한 관점이다.

따라서 가정정책을 생애론적인 관점에서 본다면 시간에 따라 가족(가정)이 질적으로 변해가는 과정과 당면한 발달과업들을 해결해 가는 통합적인 관점이 필요하다. 이는 가족원의 성장과 발달 지원, 교육과 보호, 양육, 부양이란 기능을 수행하고 해결하는 장기적인 준비와 계획 등이 필요하며 국가와 사회는 가족과 함께 수행할 역할들을 고려한 정책이어야 한다. 이는 건강가정기본법에 반영 되었으며 가족(가정)정책의 과제에서 중요한 관점으로 작동된다.

### (3) 가족에 대한 관점 적용 3 - 인간생태학적 관점(Human Ecological Perspective)

가정에 대한 생태학적인 관점은 인간들, 가정, 환경들(인공환경, 사회문화적 환경, 자연환경, 생물리학적환경)은 기본적으로 서로에게 영향을 주고 받는 열린 체계이다. 즉 인간은 환경과 상호작용하는 유기체인 동시에 사회적 존재이며, 이때 가족은 생물리적, 자연환경, 인공환경, 사회문화환경과 상호의존적인 전환체계이다. 여기서 가족은 인구집단을 구성하는 기본분석단위로서, 혈연, 결혼, 입양 등으로 맺어진 개인들로 구성되며 장시간에 걸친 공동의 목표, 자원, 서로에 대한 헌신을 공유하는 상호의존적이면서 독립적인 개인들로 구성된다.

여기서 중요 개념은 가치관, 욕구, 자원의 관리, 의사결정과정, 인간발달, 삶의 질, 환경의 질, 의사소통, 생명유지활동 등을 통하여 궁극적으로는 인간다운 삶의 개선과 환경의 지속 가능성, 환경의 상호작용인자로서 책임있는 삶을 살아야 함을 제시한다.

즉 가정정책이란 인간생태학의 매트릭스적인 과정에서 일어날 수 있는 총체적이고 종합적인 복잡한 요인들이 동시에 고려되어야 되는 관점을 제공받는다.

즉 개인의 욕구, 가치관, 의사소통, 자원의 상황, 인간발달 삶의 조건들은 가정이 처한 환경과 지역사회, 사회문화적 환경(저출산고령화 사회, 양성평등지향사회, 전통가족주의의 혼재 등), 인공환경(주택, 학교 등), 자연환경, 국가적 환경(정치, 경제, 조세, 복지정책)과 동시에 영향을 주고받는 시스템이라는 점이다.

여기서 어느 하나를 정책화 한다고 해결이 잘 되리라는 보장이 없다는 것이다. 예를 들어 여성의 경제활동과 직업지원체계를 자유롭게 한다(예, 육아휴직제도, 보육사업의 지원)고 하여 저출산고령화사회를 해결할 것인가? 자녀를 낳을 것인가? 그렇게 볼 수 없다는 것이 생태학적인 관점이다. 인간의 욕구와 가치는 또 다시 다른 상황에 의해 달라질 수 있다. 따라서 정책은 개인, 가정, 환경을 동시에 움직이는 이슈와 해결과정이 통합적으로 제시되고 정책 수행이 있어야 한다. 여기서 분석적인 동시에 총체적인 사고를 통한 문제해결전략이 필요한 것이다.

#### (4) 가족에 대한 관점 4 - 성인지적 관점(feminism-Gender Perspective)

가족에 대한 여권주의적 관점에서 새로운 도약은 성인지적 관점으로 정책을 주류화해야 한다는 것이다. 생물학적인 성을 넘어 사회문화적인 특성인 젠더는 개인, 사회구조적, 상징적 문화적 젠더의 차이성과 평등성의 조화를 정책실현에 추구해야 함을 제기 한다. 이는 개인의 젠더 정체성을 형성하는 가족생활과 자녀양육 뿐 아니라 교육, 법, 노동, 종교, 국가, 기관 등의 모든 정책에서 성인지적 관점에서 해결할 과제를 있음을 제시한다. 결혼과 가족 이데올로기를 구성하고 사회제도를 고정화하는 성에 대한 인식의 문제를 제기하고 해결해야만 남성과 여성 모두 인간다운 삶을 영위할 수 있게 된다. 현재 이러한 관점은 여성정책을 이끌어 내었고, 성주류화 정책을 통해 많은 영역과 제도의 개선을 가져왔다.

성인적 관점은 젠더적인 특성의 차이와 평등의 조화가 전제하는 정책이 실현될 때 가부장적인 가족제도를 타파하고 가족이데올로기에 매몰되는 여성의 불평등성을 해소되어 바람직한 정책이 수행된다는 것이다. 이러한 성인지적 관점은 가족정책의 일정부분에 기여한다. 예를 든다면 민주적이고 양성평등한 가족, 일과 가정의 조화, 각종 조세, 가족 노동, 부양, 교육 등에서 평등성을 추구하는 정책실행이 가능하다.

#### (5) 가족에 대한 관점 - 정책으로서 가족(Policy perspective)

가정정책은 다른 정책의 보조수단이 아니라 사회정책의 한 분야로서 조세, 인구, 경제, 금융, 노동, 주택, 의료보건, 사회복지 여성정책과에 연계되기도 하고 무관하기도 한 독립적인 가정정책이어야 한다는 주장이다. 아동, 청소년, 여성, 노인복지 등의 사회복지정책 일부도 아니며, 노동정책의 일부도 아니다.

아직까지 가정성(가족성)을 고려하여 정책을 수행하지 않았기 때문에, 일부 정책(여성정책 또는 사회복지정책, 노동정책) 편입하여 가족문제를 해결하려는 잔여적이고 부분적인 가족정책 시행이 아직도 가정정책수립에 큰 장애가 되고 있다. 예를 든다면 인구조절 정책의 수단으로서 가족계획 사업, 아동의 복지를 위한 편부모지원 정책, 가정복지증진을 위한 보육사업, 여성의 출산지원을 위한 육아휴직제도, 명시적이고 묵시적인 정책들은 있었다고는 하나 문제가 발생한 부분에 대하여 해결하는 사후치료적이고 일시적이며, 부분적인 가족정책이었음을 알 수 있다.

여기서 제안하는 것은 하나의 중요한 사회를 구성하는 기본단위로서 가정(가족)을 정책의 주요 대상이며 주체자로서 인식하는 것이 중요하다는 것이다. 주택정책처럼 정책대상으로서 가족(가정)을 인정할 때 가정(가족)정책은 가치중립적일 수 있으며, 제도로서 가족, 생활공동체로서 가정, 개인-가족-사회-국가 경영의 주체이자 객체로서 정책이 수립된다. 즉 가정정책의 주류화(stream of families policy)가 요청된다고 볼 수 있겠다.

여성가족부로 건강가정기본법이 넘어가면서 건강가정기본법이 처한 새로운 국면은 여성가족부의

여성정책에서 시행하고 있는 성인지적 관점(여성주의적 관점)의 충돌이다. 성인지적 관점이 여성정책의 주류화를 하는데 매우 강력한 기제로 활동하였으며, 이러한 힘의 역동성은 현재 다양한 부서와 영역에서 역량을 발휘하고 있다. 특히 건강가정기본법제정에 문제를 제기했던 학자들이나 단체들도 성인지적 관점이 강했었고, 현재 여성가족부도 성인지적 관점에서 자유롭지 못하다.

그러나 가정학자로서 우리의 고민은 가정정책이 개인과 가족, 사회, 국가의 경영에서 어느 시점에서 어떠한 관점을 가지고 한계적인 자원을 효율적으로 사용해야 하며, 가치관의 변화와 현재와 미래를 고려한 해결전략을 효과적으로 수행되어야 하는가이다.

따라서 개인의 삶, 가족과 사회, 국가는 서로를 위한 가정정책의 균형성을 고려한 정책이어야 한다. 이는 개인, 가족, 사회가 지속가능한 상호발전모형을 추구해야한다는 점을 포함한다.(김승권, 2004)

## 2) 사회투자정책<sup>2)</sup> 측면에서 본 가족(가정)의 위치

### (1) 사회투자정책의 개념과 정책방향

사회투자정책은 “사회가 인적자본(human capital)과 사회적 자본(social capital)에 대한 투자를 주력함으로써 국민 개개인이 시장에서 발생하는 다양한 위험(risks)에 스스로 대처하여 사회적 배제에 처하지 않고 궁극적으로는 경제적 참여를 통해 삶의 질 향상을 기할 수 있는 능력을 배양하는 정책”으로 사회정책은 개개인의 내재적 능력인 ‘인적 자본’형성에 주안점을 두는 것으로 정의한다.(정형선, 2007) 사회투자국가란 “전통적인 복지국가에 대한 신자유주의의 비판을 극복하여 경제개발이 사회개발의 기반이 된다는 점을 인정하면서도, 사회통합 없이는 경제개발이 지속될 수 없으며 경제개발의 궁극적인 목표는 국민의 복지라는 점을 동시에 인정하고 복지지출의 사회투자적 측면에 중점을 두는 국가”로 본다.

#### ① 사회투자정책의 목표

실질적인 기회평등을 보장하여 사회적 이동을 제고하는데 소득의 재분배보다는 기회의 재분배에 역점을 둔다. 이는 경제사회적 변화에 대응할 수 있도록 생애주기별 직업능력 역량을 강조한다. 특히 취약계층의 인적자원개발과 지식기반경제하에 고숙련 노동자의 지식배양을 목표로 한다.

또한 모든 시민이 경제활동에 참여하도록 하고 근로를 통해 생활수준의 향상을 도모하고 사회생산력을 극대화하고자 한다.

복지정책도 효율성과 지속가능성을 제고하여 책임 있는 복지를 지향하는데, 고용과 경제발전을 증진시킬 수 있는 복지수급자의 권리에 상응하는 자기노력을 병행하도록 하고, 비생산적이라도

2) 본 내용은 정형선교수의 <사회투자정책의 방향과 주요과제> 한국사회복지학회 학술대화자료집 ‘한국사회복지학회 2007년도 사회투자정책 심포지움’ 자료를 재인용함

경제에 부담을 주는 사회복지지출을 줄이고, 생산적 기능과 경제성장, 사회개발의 상호보완적 관계를 중요시 여긴다.

## ② 사회정책투자의 추진원칙

추진원칙	기존방식	새로운방식
지원방식	직접적 소득재분배	기회의 재분배
개입시기	사후대응적 접근	사전예방적 접근
지원대상	저소득층 위주의 잔여적 복지	보편적 서비스 및 복지지출간 균형
지출우선순위	육구중심	고용 및 산업 연관(유발)효과를 고려하여 정책의 지속가능성 제고
복지공급주체	국가책임	개인국가의 상호책임

추진원칙을 보면 사회투자를 통한 시장참여와 개인 인생전반에 걸친 인지적 정서적 신체적 지원을 도모하며 미래의 도전과 위기를 예측하여 사전 예방적인 접근, 지원대상도 근로능력이 있는 인구(저소득층이나 아동, 근로계층 등)와 육구중심에서 벗어나 고용과 산업효과를 고려한 정책, 공공부문, 개인 시장, 제3섹터를 통한 네트워크형의 복지공급의 주체를 상정하고 있다.

## ③ 한국의 전략 우선순위 및 과제

- 사회투자성격이 강하고 국민적 파급효과가 큰 핵심과제로 아동투자우선(아동의 직접서비스나 아동이 있는 가정) 근로빈곤층 우선(근로능력이 있는 중저소득층의 집중지원)을 제안하고 있다.

아동의 빈곤은 신체적 심리적 사회문화적 박탈감을 가져올 뿐 아니라 교육기회의 감소, 성인이 된 후의 생산성저하 실업전락으로 빈곤의 악순환을 갖고 오기 때문이다.

- 주요과제로는 1) 소득보장제도의 재편으로 소득보장정책이야말로 빈곤이 생애전체로 확산되는 것을 방지하고 빈곤층과 저소득층이 자산을 형성할 수 있도록 노동과 고용을 통해 경제적으로 자립하도록 한다.

이는 이미 교육복지투자우선사업이나 보건복지부의 아동발달계좌의 지원, 희망스타트 사업 등을 통해 실시되고 있다.

2) 사회학습망 구축은 지식사회기반사회에서 생애주기적 측면을 고려한 평생학습체계를 구축해야함을 강조한다. 아동양육의 1차적 책임을 갖는 부모와 가정, 이들의 거점인 지역사회에 대한 포괄적 통합적 접근이 중요함을 강조한다. 여기서 최근 가족배경이 인적자본의 형성에 미치는 영향력이 오히려 증대되어 빈곤과 불평등의 세대간 전이가 심화되는 실정을 지적하고 있다.

3) 사회서비스 확대의 차원에서는 저출산고령화사회 등의 인구구조의 변화, 여성경제활동 참가율의 증가 등 새로운 사회적 위험증가로 사회서비스수요가 증가하고 있는 점을 지적했다. 여기서 지역주도형사회서비스 개발체계의 구축과 소비자구매력 보전을 위한 유효수요의 촉발(바우처사업 등) 서비스품질관리체계와 관련 법령의 마련 등을 제안하고 있다.



#### ④ 투자재로서 건강

건강투자는 인적자본 형성의 기초로서 신체적 정신적 건강없이는 생산성과 효율성을 높일 수 없다고 보고 있다. 개인이나 사회의 상태를 지칭하는 것으로 WHO에서 언급한 건강의 개념은 투자재로 매우 가치 있는 것이다. 건강에 대한 지출은 인적자본 형성을 위한 가장 건전한 투자로서 의료분야의 중요성과도 연계된다.

국민의 건강을 유지 향상시키는 정책이 국가의 생산성 증대와 경제력을 위한 인적자본 그리고 사회통합과 안정을 통한 사회적 자본에 연결된다고 본다.

- 특히 영유아 및 아동에 대한 건강투자, 청장년 및 근로계층에 대한 건강투자, 노인에 대한 건강투자의 가치는 매우 의미 있다.

#### (2) 사회투자국가의 가족관련 사회서비스정책의 쟁점

이재원교수 (2007)는 사회투자를 위한 최적의 재정관리 구조를 마련하기 위해서는 3가지 핵심적인 관리부분에서 새로운 접근과 관련제도 개편이 필요하다고 주장한다. 첫째는 공공재원배분에서 “균형”된 시각, 둘째는 사회개발과 경제개발기능의 균형, 전통적인<sup>3)</sup> 기초생활보장과 새로운 사회투자부문과의 균형, 보육, 아동, 여성, 노인 등과 같은 사회복지간의 균형 있는 재원배분, 선택과 집중의 논리보다는 “가족과 공동체에 대한 균형”투자라는 사회논리로 접근해야함을 말한다.

셋째로는 사회정책분야에서 중앙과 지방정부 민간부문들과 복잡한 집행구조를 형성하는데, 새로운 사회투자 거버넌스에 부합하는 재정 거버넌스와 성과관리방식의 모색이 필요하다.

넷째는 “사람”에 대한 제대로 된 투자를 위해서는 지방정부의 역할을 강조한다.

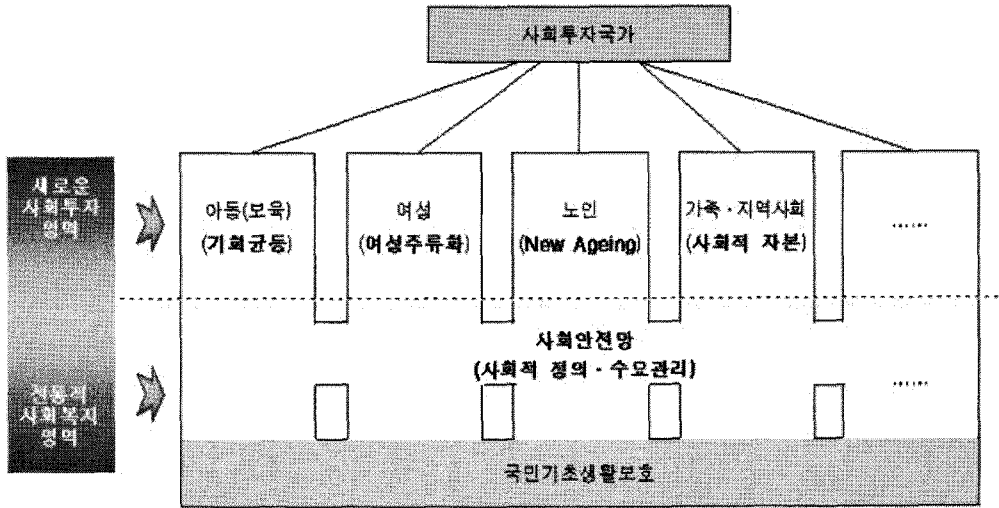
특히 사회투자부문간의 균형성에서는 사회투자의 초점이 가족과 지역사회(공동체)기반으로 설정될 경우 관련 하위부문에서의 균형 있는 개발이 필요하다. 대표적인 사회투자정책으로서 “경쟁력 있는 가족 기반”확충을 들 수 있다. 이 경우 아동 노인 여성 등 가족구성원에 대한 사회서비스가 고르게 갖추어져야 한다, 이를 정리해 보면 다음아래 그림과 같다.

윤홍식 교수(2007)는 사회서비스정책이 한국사회에서 사회정책으로 등장하는 배경으로는 저출산이라는 현상을 제시하고 있다. 특히 가족과 관련된 사회서비스정책의 쟁점은 돌봄노동의 사회화를 통해 여성의 역할을 가족 내로 국한시키지 않고 시장과 가족 내에서 남성과 동등한 지위와 역할을 부여하는 점, 재생산노동의 사회화를 가능하게 한 적극적인 노동시장정책, 가족과 관련하여 사회

3) 본 논의상 사회투자정책의 범주는 OECD기준(SOCX)의 9개 사회지출분야에 정규교육, 직업훈련분야에 직접적으로 관련된 정책을 더한 것으로 봄 OECD 사회지출이란 노령, 유족, 장애, 보건, 가족, 저극적인 노동시장실업, 주거 기타(이재원, 2007재인용)

OECD 9개항목중 직접적 투자성격의 지출로는 보건(영유아 보육포함), 적극적인 노동시장정책, 실업관련지출, OECD 9개 항목중 보험적 성격, 간접적인 투자성격의지출은 노령, 유족, 장애, 가족, 주거 기타(공적 연금, 고용보험, 산재보험, 공적 부조 등포함)

보장체계의 전반적인 패러다임의 변화요구, 지방분권화로 인한 지방정부의 공적 서비스의 주체, 보편주의 실현, 일과 가족생활의 양립을 넘어 지속발전 가능한 복지국가의 토대의 출발점으로서 한국사회의 가족과 관련 사회정책의 쟁점을 제시하고 있다.



### 3. 통합적인 가정정책의 패러다임을 위한 과제

가정정책을 현실적으로 실현하는 과정에서 우리는 앞에서 다양한 관점들을 활용할 수 있는 건강 가족적 관점, 생애주기적 관점, 생태학적 관점, 성인지적 관점 사회정책적 관점에서 정책의 실현이 가능하다.

특히 본고에서 제시하고 있는 사회정책을 실현하는 뉴패러다임으로 제시되고 있는 사회투자적 관점에서 가정(가족)과 지역사회는 사회적 자본을 형성하는 근간으로 인적 자본의 기반으로 가치를 부여하고 있다.

특히 한국의 경제사회여건변화와 새로운 사회적 위험요소의 출현(노동시장의 양극화와 빈곤의 세습화 가능성, 저출산과 생산가능인구의 감소, 노령화의 급진전파, 의료비 수발비의 급증, 여성취업의 증가와 일과 가정의 양립의 어려움)은 사회정책 새로운 도전이 되고 있다. 이는 곧 사전적 예방적 빈곤정책의 필요성(인적자본의 중요성), 출산율복원, 양질의 노동력공급의 필요성, 여성취업 촉진 환경조성을 요구하고 있다.(김연명, 2007)

여기서 가정(가족)은 OECD에서 말하는 보험적인 사회지출의 대상이 아니라 사회적 생산과 소비를 이끌어가고 사회적 자본의 양과 질을 결정하는 핵심이다. 따라서 가정은 사회투자자본을 생산하고 조정하고 관리하는 주체세력인 셈이다.

중앙정부든 지방정부는 지역사회, 경제, 사회정책, 사회서비스정책에서 가정(가족)의 본질과 가정생활의 이해를 바탕으로 한 정책개발과 가족영향평가는 필수적인 것이다.

이를 위해 다음과 같은 과제를 제언하는 바이다.

첫째, 저출산사회의 해결파트너는 바로 가정(가족)인 점을 인식하고 인적자본 형성의 기반으로 가정정책을 수립해야 한다.

둘째, 인간발달의 생애는 가족생활을 중심으로 이루어지고 인적 자원으로 자녀(아동 하나만의 의 관점보다는 가정 속에 생활하는 아동의 인식)양육지원은 가정을 중심으로 이루어져야 한다. 이는 곧 자녀양육수당, 교육지원, 보건의료지원등이 가정에 전달되는 서비스형태를 갖도록 한다.

셋째, 빈곤가정, 장애인 가정, 노인 가정, 한부모가정, 국제결혼가정 등의 다양한 형태의 가정지원은 한국사회의 위험성을 안고 있으나, 지역사회를 중심으로 재정지원, 네트워크를 통해 안정된 생활이 되도록 해야 한다. 그런 의미에서 재정구조의 변화는 시기적으로 필요하다.

넷째, 가정정책을 통합적으로 실행되기 위해서는 사회전반에 영향을 미치는 가족영향분석이 국가적 차원에서 평가되어야 한다. 이는 부처들간에 가정(가족)의 가치를 공유하고 표준평가기준을 국가기관에서 제시해야 한다.

다섯째, 가정정책을 통하여 실현된 긍정적 지표와 불안정한 가정과 해체된 가정으로 인해 인적자본이 약화되는 과정과 결과치를 평가하여 경쟁력 있는 가정과 가족기반을 갖도록 국가적 차원에서 준비되고 실행되어야 한다.

앞으로 가정정책기획이나 가정 관련 연구진들은 학제적 연구를 통하여 한국사회와 국가를 유지 발전하는 거시적인 관점에서 가정생활의 역량 강화를 위한 전략들을 제시하여야 할 것이다.

## [참고문헌]

- 김용호(2007). 한국조세연구원. [정책흐름 : 내년도 예산 257.3조원 편성 - 저출산, 고령화 대비 사회투자 확대 및 미래 성장동력 확충] {재정포럼}.
- 김연명(2007). [사회투자정책과한국사회정책의미래], {한국사회복지학회 학술대회 자료집}. 2007년도 사회투자 정책 심포지움, 2007. 2, pp. 183-212.
- 김승권·정민자·이승미·박세경·이종은(2003). 가정복지 종합계획 수립 및 프로그램 개발 연, 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 김승권·최병호·정경의·이삼식·박덕규·박인화·장지연(2002). 저출산의 사회경제적 영향과 장 단기적 정책 대안, 한국보건사회연구원, 정책보고서.
- 김태성(2001). 사회복지정책의 이해, 나남출판.
- 김혜원(2007). 한국노동연구원. [글로벌 포커스 : 선진국에서의 사회투자 논의와 한국에의 함의],

{국제노동브리프}.

노시평 외(2001). 한국사회복지정책론, 도서출판 대경.

대통령직속 고령사회대책 및 사회통합기획단 인구고령사회대책팀(2004), 저출산고령사회 대응을 위한 국가실천전략, 제35회 국정과제회의 보고자료.

대통령자문 고령화 미래사회위원회(2004). 독일의 개혁 보고서.

대통령자문 고령화미래사회위원회(2004). 일본의 중장년층 경력개발사례 보고서.

변화순·최윤정(2004). 한국가족의 변화와 가족정책의 방향, 한국여성개발원 세미나 자료집.

송혜림(2005). 생활과학에서 “건강”이라는 코드의 재해석과 전망, 대한가정학회 학술자료집.

신광영(2007). [복지레짐(welfare regime)과 사회투자국가], {한국사회복지학회 학술대회 자료집}.

2007년도 사회투자 정책 심포지움, 2007. 2, pp. 53-66.

이재원(2007). [사회투자정책과재정관리], {한국사회복지학회 학술대회 자료집}. 2007년도 사회투자 정책 심포지움, 2007. 2, pp. 183-212.

우천식(2007). [사회투자정책의 경제성장 효과 : 전망과 과제], {한국사회복지학회 학술대회 자료집}.

2007년도 사회투자 정책 심포지움, 2007. 2, pp. 67-109.

유계숙·최연실·성미애 편역(2003). 가족학이론: 관점과 쟁점, 도서출판 하우.

유영주외(2004). 새로운 가족학, 도서출판 신정.

윤태범(2007). [사회투자정책 추진을 위한 거버넌스 구조], {한국사회복지학회 학술대회자료집}.

2007년도 사회투자 정책 심포지움, 2007. 2, pp. 167-182.

윤홍식(2007). [신사회위험에 대한 대응으로써 사회투자전략], {한국사회복지학회 학술대회 자료집}. 2007년도 국제학술대회(창립50주년기념), 2007. 4, pp. 343-347.

정민자(2004a). 건강가정기본법의 실천을 위한 정책적 지원, 제35차 한국가정관리학회 학술대회 자료집.

\_\_\_\_\_ (2004b). 가정의 건강성 증진을 위한 정책개발과 실천-저출산고령사회의 가정정책을 중심으로 -대한가정학회 학술대회 자료집.

\_\_\_\_\_ (2005). 건강가정사업과 가족상담, 가족상담학회-가족치료학회 공동학술대회자료집.

정형선(2007). [사회투자정책의 방향 및 정책과제], {한국사회복지학회 학술대회 자료집}. 2007년도 사회투자정책 심포지움, 2007. 2, pp. 143-166.

조희금·김경신·정민자·송혜림·이승미·성미애·이현아(2005). 건강가정론, 신정출판사.

최경석·김양희·김성천·김진희·박정윤·윤정향(2001). 한국가족복지의 이해, 인간과 복지.

한국가족관계학회(2002). 가족학 이론, 교문사.

한국여성단체연합(2003). 성인지적인 가족정책을 모색한다!, 가족정책토론회자료집.

Shirey L.Zimmerman(2002). Family Policy, Sage Publication

[www.kihasa.re.kr](http://www.kihasa.re.kr)

[www.joins.com](http://www.joins.com)

[www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr)

[www.nso.go.kr](http://www.nso.go.kr)