

가정정책 방향 모색을 위한 전문가 조사 연구

: 통합적 가정정책 관점을 중심으로

A Delphi Survey for Seeking Progress in Family Policy

: Focusing on Integrated Family Policy Perspective

전남대학교 생활환경복지학과

교 수 김 경 신*

울산대학교 아동가정복지학과

교 수 정 민 자

울산대학교 아동가정복지학과

교 수 송 혜 림

한국방송통신대학교 가정학과

조 교 수 성 미 애

중앙대학교 가족복지학과

부 교 수 박 정 윤**

Dept. of Family Environment & Welfare, Chonnam National Univ.

Professor : Kim, Kyeong-Shin

Dept. of Child and Family Welfare, Univ. of Ulsan

Professor : Jung, Min-Ja

Dept. of Child and Family Welfare, Univ. of Ulsan

Professor : Song, Hye-Rim

Dept. of Home Economics, Korea National Open Univ.

Assistant Professor : Sung, Mi-Ai

Dept. of Family Welfare, Chung-Ang Univ.

Associate Professor : Park, Jeong-Yunn

<Abstract>

This study attempted to develop integrated family policy. For this purpose, a delphi survey was conducted twice among 15 professionals regarding the general contents of family policy, the goals and outcomes of president Roh's administration, the direction and plan of action for future family policy.

The results of this study are as follows:

Firstly, the main results of president Roh's administration were the creation of the Ministry of Women and Families, and the Healthy Families Law. Nevertheless, that government had no long-term vision or action programs. Secondly, there are two aspects of family policy which one is family members based and the other is family life cycle based. Accordingly the subjects of this study insist that family policy has to cover people's whole life, all families regardless of family structure, and has to integrate the plans and programs which have been served to individuals, for example, women, child, youth, and elderly. Thirdly, the orientations of future family policy are to be toward happiness, health, equality, coexistence, harmony, growth,

generosity, diversity, self-control, and a sustainable society. So the concept of the integrated family policy has to cover all aspects of the family and the diversity of family life. Therefore, the service delivery system for family policy has to converge into the Healthy Family Center.

▲주요어(Key Words) : 통합적 가정정책(integrated family policy), 건강가정기본법(healthy family law), 건강가정지원센터(healthy family center), 델파이 조사(delphi survey)

I. 서 론

미래 한국사회에 있어서 인적 자본으로서 가정과 가족의 가치인식은 매우 중요하며, 국가경쟁력을 위해서도 가정과 가족에 대한 새로운 패러다임과 정책개발의 필요성이 강조되고 있다. 전세계적으로도 가정정책¹⁾은 국가의 인구조절과 국가 경쟁력의 기초 정책단위로서 매우 중요한 요인 내지 단위로 인식되어 여성과 가족문제의 범위를 넘어선 사회정책의 중요 영역이 되어 왔다. 특히 지속가능한 발전은 가정의 건강성과 인재 개발의 기초가 되는 가정의 안녕(wellbeing), 가정의 평화를 통해 가능하므로, 이혼율의 저하, 자녀출산의 증대, 가정을 통한 부양과 보호, 가정을 통한 자녀양육 가치 등이 일정부분 지속되도록 하는 “가정과 지역사회기반 지원활동의 제도화”가 정책적으로 필수적인 내용이 되고 있다.

이처럼 사회투자 관점에서 서구 국가들은 최근 명시적, 포괄적 접근의 가족정책을 채택하고 관련 행정기구를 설치하는 등, 인적자원의 지속가능한 발전적 투자에 집중하고 있으며, 특히 양성평등과 일-가족 양립을 강조하는 접근을 취하고, 아동권리와 교육을 강조하는 경향을 보이고 있다(고선주 등, 2006).

한편으로는 거버넌스적인 정부를 지향하는 시점에서 시민단체, 가정들, 기업 등이 정부와 어떻게 파트너가 되느냐에 따라 복지재정에 대한 부담은 매우 큰 차이가 있게 된다. 따라서 가정과 정부, 사회, 기업이 어떻게 win-win 하느냐가 매우 중요한 과제가 되며, 시민사회-정보사회에서 새로운 가족정책의 패러다임 설정 및 그에 따른 정책 기획방향과 과제 제시는 매우 필요하다.

그간 우리 사회에서는 가정의 건강성과 가정 복지를 근간으로 한 보편적인 복지실현을 위해 “건강가정기본법”이 제정

(2005년 1월1일 시행), 시행되었고 참여정부시절 여성가족부의 주요 패러다임은 양성평등과 함께 일하는 사회, 일과 가정의 양립 등 ‘여성과 가족’ 또는 성인직적 관점에 중점을 두고 가족정책 기본계획이 수립되었다. 그러나 참여정부 시절 여성가족부가 만든 “함께하는 가족2010”(건강가정기본계획2006-2010)을 보면 건강가정기본법에서 제시하고 있는 사업의 범위를 포괄하지 못하고 있으며, 가정(가족)을 국가 경쟁력과 사회투자 기반으로서 보는, 또는 인적 자본 형성과 인간성장 및 발달의 장으로서 보는 거시적인 시각이 부족하고, 가정정책 역시 사회정책에 전반적인 영향을 미치는 통합적인 정책으로 설정함에 있어 한계를 보이고 있다. 지금까지의 가족 대상 정책들이 개인을 대상으로 한 정책에 치우쳐 가족의 특성적 기능과 통합적 가정 체계를 고려하지 못함이 지적되어 왔기 때문에(송혜림, 2008; 유영주 등, 2007) 더욱 그러하다.

한편 2008년 출범한 현 정부는 통합적·예방적·맞춤형의 가족정책을 강조해 오고 있는데(보건복지가족부, 2008), 가족정책 주무부처인 보건복지가족부의 직제를 보면 가족정책을 추진하는 부서인 가족정책관은 저출산고령사회정책국에 포함되어 있으며 여전히 아동·노인·보육·청소년 등 개별 구성원 대상의 업무를 수행하는 조직이 분산되어 있어, 어떠한 방식으로 통합적 가족정책을 추진하겠다는 것인지가 불분명하다. 이는 이미 지난 정부 시절에도 전문가들이 빈번히 지적했던 바(정민자, 2007; 송혜림 등, 2007; 송혜림, 2008)이며, 여전히 해결되지 못한 채 남겨져 있는 문제로 보인다. 따라서 앞으로 우리나라의 가정정책이 통합적 가정정책으로서의 위상을 명확히 정립하고, 이에 따라 국민이 체감할 수 있는 정책서비스가 연계될 수 있기 위해서는, 통합적 가정정책의 활성화를 위한 다양한 노력 그리고 방안 모색이 시급하다고 할 것이다.

그럼에도 불구하고 독자적인 영역으로서의 가정정책에 대한 지금까지의 여러 전문가들의 지적은 개별 의견 개진의 수준 혹은 제한된 학자들의 평가나 제언들이 주를 이루어 총합적인 의견 제시가 부족했다고 보고, 본 연구에서는 보다 포괄적인 전문가 집단을 대상으로 가정정책 관련분야의 의견분석을 실시함으로써 정부의 가정정책 평가와 더불어 앞으로의 가정정책의

* 주 저 자 : 김정신 (E-mail : kks@chonnam.ac.kr)

** 교신저자 : 박정윤 (E-mail : pjy4838@cau.ac.kr)

1) 본 연구에서는 가족, 가정 혹은 이의 정책에 대한 개별 정의 및 함의에 있어 논란이 있음에도 불구하고, ‘건강가정기본법’ 등 제도적 틀에 근거하여 ‘가정정책’의 용어로서 통일 서술하고자 한다.

방향성에 대해서 논하고 이를 기초로 통합적 가정정책 활성화를 위한 방안을 모색하고자 한다. 따라서 보다 구체적으로는 관련 분야 학자 및 현장 전문가들을 대상으로 가정정책 일반에 대한 의견, 참여정부의 가정정책 평가, 가정정책의 틀과 방향성에 대한 델파이 조사를 실시하고 이를 분석하고자 하며, 그 결과를 통합적 가정정책 중심의 향후 가정정책 방향 모색을 위한 자료로 활용하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 가정정책의 개념

가정정책은 정부가 가족에게, 가족을 위해 베푸는 시책인데, 특히 아동이 있는 가족상황 또는 가족 대 개인의 역할 상황에 명백한 영향을 주도록 계획되며, 가족을 위해 반드시 의도하지 않은 않았던 뚜렷한 결과들을 낳는 공공정책으로 정의된다(Kammerman & Kann, 1978, 조희금 등, 2008 재인용). 또한 가족의 안녕과 복지를 다른 가치보다 최우선적인 목적으로 선택하는, 가족과 관련시켜 정책을 바라보는 하나의 관점이며 모든 가족관련 프로그램들을 포괄하는 하나의 영역으로 정의되기도 한다(변화순, 2004). 이와 유사하게 가정정책은 가정의 역량 강화 및 가정친화적 사회문화 조성을 우선적인 목표로 하여 추진되는 정부의 활동과 대책으로 정의된다(송혜림 등, 2007).

가정정책과 유사한 용어로서 가정생활복지정책은 한 단위로서 가정의 안녕과 복지 달성이라는 당위적 목표를 갖고 정부가 의도적으로 취하는 개입활동으로 정의된다. 또한 가족의 전체성을 고려한 대책(김성천·안현미, 2003, 조희금 등, 2008 재인용), 가족복지에 관심을 두고 정부가 의도적으로 취하는 조치나 행동(조홍식 등, 2006) 등으로 정의되기도 한다.

최근 연구에서 가정정책은 가정의 역량 강화 및 가정친화적 사회문화 조성을 우선적인 목표로 하여 추진되는 정부의 활동과 대책(송혜림 등, 2007)으로 규정되었다.

특히 최근에 가정관리학자들은 사회정책의 하나로 가정정책을 규정하고 있는데, 지속가능한 발전을 보장하지 못하는 복지정책의 한계가 국가의 재정적 부담을 증가시키는 동시에 수동적이고 의존적인 생활문화를 양산하는 문제를 초래하게 되었고 이러한 한계를 극복하기 위한 방안으로 복지국가에서 사회투자국가로의 방향 전환, 즉 사회정책의 패러다임이 변화하고 있음에 주목하여 이를 가정정책에 적용하고 있는 것이다(송혜림, 2008).

사회정책에서는 국민이 기본적으로 보장받아야 하는 권리, 즉 시민권이 부각되는데, 이를 가정정책과 연계시킬 때 행복한 결혼, 배우자 선택의 자유와 기회 보장, 자녀출산과 양육을

통해 세대 간 관계 유지 등을 국민의 기본권으로 강조할 수 있다. 이에 따라 하나의 사회정책으로서 가정정책은 가정생활을 영위할 수 있는 기본적 권리를 보장하는 사회 문화 및 제도적 지원과 맞닿게 되는 것이다(송혜림 등, 2007). 이러한 맥락에서 가정학실천특위(2008)는 사회정책의 접근방식을 가정정책에 적용하여, 가정정책은 개별적인 가족 문제를 해결하기 위한 것이라기보다는 사회문제 전반을 해결하기 위하여 가족에 초점을 맞추는 사회정책이라고 규정하고 있다.

그런데 가정정책의 개념이 이처럼 추상적이고 또 다양하게 등장하는 이유는 무엇보다 '가족'의 정의에 대한 일치가 불가능하고, 범주 등에 대한 명확한 규정이 힘들기 때문일 것이다. 특히, 대부분의 사회현상은 가족과 직접, 간접으로 연계되어 있어 가족정책의 개념이나 범주를 다른 정책영역과 명확히 구분하기가 힘든 것으로 보인다(송혜림 등, 2008). 또한 복합적인 가정의 특성과 기능은 사회정책으로서의 구체화와 포괄화를 어렵게 하므로, 진정한 가정의 통찰이 이루어진 정책 입안이 이루어지지 못할 때 대상적이고 가시적인 접근에 치우치는 한계를 보이게 쉽다.

2. 가정정책의 전개와 한계

한국사회에서 국가의 가족에 대한 개입은 60-70년대의 산아 제한을 위한 가족계획 외에 전무하다고 볼 수 있다. 보건 의료, 사회복지분야 등에서조차 개별대상에 초점을 둔 정책이 추진되어왔다. 또한 '선가정·후사회'가 의미하는 것처럼 지금까지 가족정책은 가정에서 먼저 문제해결을 하고, 이것이 여의치 않는 매우 제한적인 경우에만 국가가 개입하는 아주 소극적인 가정정책을 펼쳐왔음이 주지의 사실이다(김승권, 2004)

더욱이 가정정책의 실천영역은 오랫동안 보건복지부 내에서 "가정복지" 관련 업무로 대표되었는데, 기존의 가정복지서비스는 정부가 중심이 되어 확립화된 기준에 따라 사후치료적이고 잔여적인 복지서비스로 일관되어왔으므로, 한국의 가족(가정) 정책이란 아주 미약하고 분열된 수준이었다. 가정에 대한 최소한의 국가 개입과 사회로부터의 무관심 속에 존재하는 일부 가족원(개인)들은, 전통적인 가족가치 또는 제도에 희생되거나 격동하는 사회에 매몰되면서 사회변동 속에 가정을 잃어버리는 혼란과 더불어 가족(가정)에 대해 몰가치적인 입장을 취하기도 하였다(조희금 등, 2005). 그나마 2005년 3월 24일 정부조직법에 의해 가족 관련 업무가 여성가족부로 이관되면서 비로소 "가족정책"적 패러다임으로 변신을 하게 되었다.

그러나 이즈음 가정정책의 제도적 단초를 제공하였다 할 수 있는 "건강가정기본법"이 제정, 시행되었음에도 불구하고, 여성가족부의 주요 패러다임은 기존의 여성부로서의 정체성에 기반을 둔 포괄적 관점에서, 여성을 위한 가족이라는 등식에 충실하였으며, 이러한 연장선에서 2006년에 가족정책기본계

획이 수립되었다. 이 기본 계획은 주로 가족원 개개인(영유아, 아동, 청소년, 노인, 여성, 국제결혼자)을 지원하는 정책으로 구성되어 있어, 가정단위 기반의 정책적 방향성이 극히 부족한 것으로 평가되었다.

특히 최근 들어 다양한 가족문제가 사회문제로 이슈화되어 국가와 사회의 큰 부담이 되면서, 가정정책의 중요성 인식과 새로운 패러다임의 정립이 더욱 강조되고 있다. 그러한 의미에서 사회정책이나 여성정책의 부분으로서가 아닌 가족의 고유성을 기반으로 그 기능과 전체성을 강조하는 통합적인 가정정책으로의 적극적 전환이 크게 요구된다 하겠다.

3. 통합적 가정정책에의 접근

가정관리학 분야에서 가정(족)정책연구는 건강가정기본법 제정과정에서 매우 활성화된 것으로 보인다. 이는 건강가정기본법이 거시적이고도 통합적인 가정정책의 맥락에서 이를 구체화시킨 하나의 결과물이라는 차원에서 그동안의 가정정책연구를 보다 집중적으로 전개시키는 계기를 가져다주었기 때문인 것으로 보인다. 2004년 이후 가정관리학 분야에서 나온 가정(족)정책 관련 연구는 저출산·고령화 시대의 가정정책(정민자, 2004), 통합적 가정정책(정민자, 2004; 2007), 양육지원정책(김선미, 2005), 가족친화정책(최성일·유계숙, 2006), 가족정책(정현숙, 2006), 일-가족 양립 정책(정영금, 2007), 가정의 건강성 증진을 위한 정책(이기영 등, 2004), 참여정부의 가정정책 평가와 차기정부의 가정정책 발전방안(송혜림 등, 2007), 통합적 가족정책을 위한 과제 및 가족지표 개발(김경신 등, 2007), 통합적 가정정책: 선언과 실천(송혜림, 2008) 등으로 상당히 다양한 주제와 내용을 포괄하며 축적되어 오고 있다.

특히 가정관리학 분야에서 가정정책연구는 가정관리학의 통합성을 담보하기 위한 관점으로 전개되어 왔기 때문에, '통합적 가정정책'이라는 용어가 부각되고 있다. 이 때 통합적 가정정책은 기존에 개인, 즉 아동·청소년·노인·여성 등에 대한 개별적 접근의 한계를 극복하고 한 단위로서의 가정에 대한 총체적 관점에 기초하는 것으로 보인다. 이처럼 한 단위로서의 가정에 초점을 두면서도, 전생애주기를 포괄하는 의미로, 또 가정생활의 다양한 영역(의식주생활, 가족관계, 자원관리, 부모 역할, 소비활동 등) 혹은 인적 체계와 물적 체계를 포괄하는 개념으로, 때로는 가정문제 해결과 예방을 통합하는 패러다임으로, 더 나아가 제도적 차원에서 지역사회에 분산되어 있는 전달체계를 통합하는 중심적 역할을 강조하는 맥락으로 사용되어 왔다(송혜림, 2008).

통합적 가정(족)정책이 포괄하는 내용을 정리하면 아래와 같다(김경신 등, 2007).

- 전생애주기, 생활주기를 포괄
- 다양한, 모든 형태의 가정을 포괄

- 가정생활의 다양한 영역 포괄
- 가족구성원과 이를 둘러싼 환경의 통합
- 구성원의 다양한 역할의 통합
- 성별, 세대 등의 통합
- 가족문제 해결과 예방을 동시에 추구
- 서비스와 전달체계의 통합
- 개인이 아닌 가족의 전체성 강조
- 서비스, 프로그램 개발에 있어서의 접근방식의 통합성

이와 같이 통합적 가정정책이 포괄하는 내용에 대한 분석 외에, 이들 정책의 핵심이 무엇인가를 분석한 연구도 있다. 즉, 통합적 가정정책이란 다른 정책의 보조수단 혹은 다른 정책에 편입되는 부분적 정책이 아니라 하나의 전체성(체계)로서의 독립적 정책이라는 의미를 가지면서, 동시에 생애발달론적 맥락에서 가족원들이 태어나서 자라고 성장하며 지속적으로 가정생활을 하기 때문에 예방성, 장기성, 보편성, 일상성, 개발성, 전체성 등이 요구된다는 차원, 그리고 인간생태학적 접근에 따라 인간생태학의 매트릭스적 과정에서 일어날 수 있는 총체적이고 종합적 요인들이 동시에 고려되어야 한다는 맥락, 마지막으로 건강가족적 관점에서, 가정의 건강성을 핵심으로 체계적이고 종합적인 정책적 지원과의 연계가 필요하다는 맥락을 강조한 것이다(정민자, 2004; 김경신 등, 2007).

4. 현 정부 가정정책의 방향성 모색

본 연구에서 주목하고 있는 통합적 가정정책은 현 정부의 가정정책 방향성과도 부합된다고 할 수 있다. 2008년 현 정부가 출범하면서 보건복지가족부가 가정정책 추진 주무부처로 출발하게 되었는데, 현 정부 가정정책의 비전은 '가족 모두가 행복한 사회'이며 그 목표는 가족친화적 사회환경 조성으로 나타나고 있다. 현 정부의 가정정책 기본방향은 보편적·예방적 가족정책 추진, 국가-가족-지역사회의 파트너십 강화, 통합적 접근으로 가족정책의 체감도 향상 등으로 나타나는데, 여기에서 통합적 접근은 크게 아동/노인 등 개별 복지정책과의 통합성이라는 차원 그리고 다양한 민관서비스 전달체계와의 연계 강화라는 차원으로 구별된다(보건복지가족부 홈페이지, 2008).

따라서 통합적 가정정책은 기존의 대상 중심 개인별 접근을 통합적 접근으로 전환함과 동시에, 통합적 전달체계 운영 방식을 통해 효과성을 담보하고자 하는 방향으로 해석할 수 있다. 이러한 기조는 '능동적 복지'라는 맥락에서 사회변동에 순응, 사후치료중심에서 사전예방적 측면 강화, 수요자 중심의 맞춤형 정책, 다양한 기관과 전달체계의 참여를 통한 양적 팽창도모, 약화된 가족기능 강화를 통해 가족의 자기 창조 지원, 효율적 전달체계 구축(김승권, 2008) 등과 같은 정책과제에 대한 강조에서 잘 드러나고 있다.

현 정부의 가정정책 관련 선행연구에서 지속적으로 강조되

고 있는 특성 역시 '통합성'으로, 황정미(2008)의 연구에서는 통합적 가족정책에 대하여, "보편적 가족정책의 확대, 즉 잔여적·단편적 가족정책, 일부 취약집단에 국한된 가족정책에서 탈피하여 모든 사회구성원의 가족 돌봄을 지원하고 돌봄의 최소 기준을 보장하는 정책의 포괄성", "공급자 중심으로 대상·분야별로 각각 시행되고 있는 지원정책을 통합하기 위한 전달체계의 필요성", "대상을 중심으로 분절적으로 운영되는 서비스 체계의 통합", "수요자의 입장에서 쉽게 접근할 수 있는 원스톱 서비스의 구축을 통합", "보편적 서비스와 맞춤형 지원을 동시에 확산해 나가는 차원" 등 다양한 의미를 갖는 용어로 활용되고 있다. 이 연구에서는 현 정부의 가정정책이 이러한 통합적 관점을 반영하여 한국 사회에 맞는 돌봄 파트너십의 구축이 필요하다는 결론을 제시하였다. 이와 같이 현 정부의 가정정책 기초를 정리할 때, 예방과 통합, 능동적 복지, 수요자 지향성 등이 부각되는 것으로 보이며(송혜림, 2008a), 이는 본 연구에서 주목하고 있는 바 통합적 가정정책이 현 정부의 가정정책 방향성임을 다시 한 번 확인할 수 있다.

그러나 상술한 바와 같이, 현 정부의 가정정책에 있어 근본적인 한계는, 통합적 가정정책 추진하기 위해 필요한 전달체계의 정비가 제대로 되지 못한다는 데에서 찾을 수 있다. 주무부처의 전달체계도 그러하거나, 가정정책과 직·간접으로 연계되어 있는 노동정책, 교육정책, 복지정책 등도 산발적으로 진행되어 있어 한 단위로서의 통합적인 가족관점을 간과하고 있다. 예컨대 가정정책과 관련된 여러 부처에 (가칭)가족정책담당관 등의 제도를 두고, 개별적인 정책영역이 어떻게 가정정책으로 연계되며 통합적 가정정책의 내용을 도출해 낼 것인가를 실현할 수 있는 구조가 형성되어 있지 않다. 나아가 가족정책 추진에 사용되는 예산의 비중, 서비스의 대상에 있어서 여전히 위기가족 중심의 잔여적 정책의 비중이 커서, 가족문제 해결과 예방을 포괄하고 정책대상을 보편화하지 못하는 한계도 발견되고 있다(송혜림, 2008b). 정책 대상의 보편화, 해결과 예방의 동시적 추구는 통합적 가정정책의 주요 요소라는 점을 고려할 때, 여전히 해결되지 못한 과제가 많다는 것을 알려주고 있다. 바로 이러한 점은, 본 연구에서 강조하는 바, 앞으로 가정정책을 추진함에 있어 특히 통합적 가정정책에 초점을 두고 어떠한 활성화 방안을 모색해야 할 것인지를 부각시키는 맥락이라고 할 것이다.

III. 연구방법

1. 델파이 조사

본 연구는 가정정책에 대한 개념조차 합의가 되어 있지 않은 우리나라 현실에서, 가정정책 일반 및 지금까지의 가정정책

평가와 아울러, 특히 건강가정기본법을 매개로 한 통합적 가정정책의 의미 이해와 사업 제안 등을 통하여 새 정부 이후 앞으로 가정정책의 대안을 살펴보고 그 방향을 모색해 보고자, 학계, 연구소 및 현장 전문가들의 의견을 수렴하는 방법인 델파이 조사를 실시하였다.

델파이 조사는 내용이 아직 알려지지 않거나 일정한 합의점에 달하지 못한 내용에 대해 다수의 전문가의 의견을 자기기입식 설문조사방법이나 우편조사방법으로 수차례에 걸쳐 피드백시켜 그들의 의견을 수렴하고 합의된 의견을 얻는, 소위 집단적 사고를 체계적으로 접근시키는 방법이다. 따라서 일반적으로 미래의 목표, 목적 또는 행동과정에 관한 집단의 의견일치를 근접시키는 데 유용한 것으로 알려져 있다(김혜선·박희성, 2001). 특히 현재 상태에 대한 자료가 부족하거나 어떤 문제나 주제에 대해서 전문가의 지배적인 이념이나 패러다임이 무엇인지 알 수 있다는 점에서 델파이 조사는 일반 설문조사와 협의회의 강점을 살린 조사법이라고 할 수 있다(김주훈·이미경, 2003).

델파이 조사는 본래 4차로 구성되어 있으나 델파이 이용이 증가하면서 여러 가지 형태로 변형되어 실시되고 있는데, 2차만으로도 충분히 델파이 조사법의 장점을 살릴 수 있다는 연구결과(김형수, 1996; 김혜선·박희성, 2001; 최병모 등, 2005 등)가 검증되었다. 그 결과 본 연구에서는 1차 델파이 조사를 통해 가정정책 명칭에서부터 정부가 지향해야 하는 가정정책의 방향에 이르기까지 모든 내용에 걸쳐 브레인스토밍을 통해 아이디어를 수집하였으며, 2차 델파이 조사에서는 1 라운드 조사 결과를 통해 밝혀진 내용에 중요도를 측정하거나 의견을 제시하는 방법을 통해 전문가의 의견을 제시하도록 하였다.

2. 연구대상 및 절차

1) 연구대상

본 연구의 델파이 조사를 위하여 가정(복지)학, 사회복지학, 여성학 등 관련 학문 분야 교수 9명 및 강사 2명, 관련 기관 연구원 2명, 가정정책 및 복지 관련 현장 근무자 2명 등 전문가 15명이 선정되었다. 1차 델파이 조사는 전문가 15명에게 우편을 통해 질문지를 송부하였으며 질문지 안에는 2차 델파이 조사가 있다는 안내문을 함께 기재하였다. 우편으로 질문지를 송부하기 전에 2차 델파이 조사가 있음을 고지하였으며, 전문가 15명 모두 총 2차까지의 델파이 조사에 참여하겠다고 동의하여 1, 2차가 동일한 패널로 구성되었다. 전문가 패널의 구성 현황은 다음 <표 1>에 제시되어 있다.

2) 연구절차

본 연구를 위한 델파이 조사는 2007년 10월1일부터 11월 1일까지 총 2차에 걸쳐 실시되었다.

<표 1> 델파이 조사를 위한 전문가 패널 구성 현황

번호	직위/담당(전공/분야)	번호	직위/담당(전공/분야)
1	교수(기독교복지학과)	9	연구원(문화 관련 연구소)
2	정책실장(여성가족 관련 법인)	10	교수(사회복지학과)
3	팀장(건강가정사업 관련 센터)	11	교수(사회복지학과)
4	교수(아동복지학과)	12	교수(가정아동학과)
5	강사(가정복지학과)	13	교수(소비자주거학과)
6	교수(사회복지학과)	14	교수(생활복지학과)
7	소장(보육사업 관련 센터)	15	강사(아동가족복지학과)
8	교수(가정학과)		

<표 2> 1차 델파이 조사를 위한 질문 내용

- 가정정책의 적절한 용어나 명칭에 대해서는 어떻게 생각하십니까? (예 : 가족정책, 가정정책, 가정생활정책 등. 특히 단지 학술적인 차원 분 아니라 정책집행 및 수행 등과 관련하여 행정 전달체계(여성가족부, 건강가정지원센터, 가정복지과 등)도 고려하여)
- 가정정책의 범주로 어떤 내용들이 포함되어야 한다고 보십니까? (가정생활 전반(의식주생활, 가족관계, 자원관리, 가계경제와 소비생활, 양육과 부모역할 등), 대상(여성, 노인, 남성, 아동, 청소년 등), 가정생활주기 등 다양한 기준과 내용을 고려해 주십시오.)
- 가정정책의 우선순위를 몇 가지 제시해 주시기 바랍니다. (핵심 정책 타겟, 해결과 예방/치료적 혹은 보편적 지향성 등)
- 바람직한 가정정책 전달체계의 틀과 명칭은 어때야 한다고 보십니까? (현재와 유사하게 혹은 분산되어 있는 청 소년, 노인, 아동 등을 통합. 행정부처의 명칭 등)
- 가족영향분석과 평가가 필요하다고 보십니까? 이를 추진하기 위한 구체적인 방법은 무엇입니까?
- 2005년부터 통합적 가정정책의 산물로서 건강가정기본법이 시행되고 있습니다. 건강가정기본법 제정의 의미와 향후 발전방안에 대하여 어떤 의견을 갖고 계십니까?
- 가정정책의 주무부처(여성가족부)의 위상과 기능에 대하여 어떻게 평가하고 계십니까?
 - 여성가족부의 가정정책 수행에서 우선적인 강점과 기여도
 - 여성가족부의 가정정책 수행에서 표출되는 약점과 한계
 - 주무부처로서 여성가족부의 견고한 위상 정립을 위한 대안
- 현 정부의 가정정책의 성과와 문제는 무엇이라고 보십니까?
- 현 행정체제에서 가정정책의 대상별 분산의 문제(노인/아동복지-보건복지부, 여성/아동(보육)/가족-여성가족부, 청소년-청소년보호위원회 등)에 대한 견해 및 바람직한 발전방안은 무엇이라고 생각하십니까?
- 현재 가정정책 실행에 투입되는 예산은 지속적으로 증가되어 왔지만, 실제로 보육 관련 예산의 비중이 크고 나머지 영역은 상대적으로 적습니다. 또한 다른 정책영역(복지, 교육 등)에 비해서 절대적으로 적다고 할 수 있습니다. 전체 국민의 삶의 질 그리고 가정의 건강성 증진이라는 차원에서 가정정책에 투입되는 예산이 어떻다고 보십니까?
- 발전적인 관점에서 향후 가정정책의 지향성은 무엇이라고 보십니까?
 - 핵심 키워드 (건강, 행복, 평등, 공존, 균형, 평화 등)
 - 대상, 목표, 체계 등
- 통합적 가정정책은 무엇을 의미한다고 보십니까?
- 가정정책 추진 및 실천방안에 대한 견해를 적어 주십시오.
 - 전달체계
 - 건강가정지원센터가 효과적인 전달체계라고 보십니까? 실제 국민이 체감할 수 있는 정책의 산물이라고 보십니까?
 - 건강가정지원센터의 향후 발전방안에 대한 견해를 적어 주십시오.
 - 사업과 서비스
 - 가정정책과 관련하여 우선적으로 필요한 사업은 무엇이라고 생각하십니까? (대상, 가정생활주기 등을 고려)
 - 통합적 가정정책 실현을 위해 어떤 사업이나 서비스가 앞으로 더 필요하다고 보십니까?
- 차기 정부가 시급히 제정해야 하는 가정정책 관련법과 제도가 있다면 어떤 것입니까?
- 차기 정부에 바라는 가정정책에 대하여 간략히 정리해 주시기 바랍니다.

(1) 1차 델파이 조사

델파이 조사에 앞서 전문가 패널에게 총 2차에 걸친 조사에 참여하겠다는 동의를 얻은 뒤, 2007년 11월 26일부터 11월 29일까지 이메일과 우편발송을 통해 가정정책의 용어, 범주, 건강가정기본법, 참여정부의 가족정책 성과, 향후 가정정책의

전망 등에 대한 의견을 요구하는 개방형 질문을 실시하였다. 개방형 질문의 내용은 <표 2>에 제시된 것과 같다.

(2) 2차 델파이 조사

2차 델파이 조사는 2007년 12월 2일부터 12월 6일까지 실시

<표 3> 2차 델파이 조사를 위한 질문 내용

영역	내용
가정정책 일반에 대한 의견	<ul style="list-style-type: none"> · 가정정책에 해당하는 적절한 용어와 명칭 · 가정정책의 범주와 내용 · 가정정책의 우선순위 · 바람직한 가정정책 전달체계의 틀과 명칭 · 가족영향평가의 필요성과 구체적 실천방법 · 건강가정기본법 제정의 의미와 발전방안
최근의 가정정책 평가 : 참여정부의 성과와 과제	<ul style="list-style-type: none"> · 참여정부 가정정책 수립과 추진의 주무부처의 위상과 기능, 약점과 강점, 성과와 한계 · 참여정부의 보편적인 가정정책 관련 성과와 문제 · 참여정부 행정체계에서 가정정책의 대상별 분산의 문제 및 발전방안 · 가정정책 관련 예산
향후 가정정책의 틀과 방향성	<ul style="list-style-type: none"> · 발전적 관점에서 향후 가정정책의 지향성 · 통합적 가정정책의 개념과 범주 · 가정정책 추진 및 실천의 방안 · 차기 정부가 추진해야 할 관련법과 제도 및 과제

하였다. 1차 델파이 조사에서 응답한 내용을 정리하여 <표 3>과 같이 공통 요인별로 유목화하여 실시하였다.

IV. 연구결과

1. 가정정책 일반에 대한 결과

전문가를 대상으로 한 델파이 조사의 첫째 영역은 가정정책 일반에 관한 내용으로, 가정정책에 해당하는 적절한 용어와 명칭, 가정정책의 범주와 내용, 가정정책의 우선순위, 바람직한 가정정책 전달체계의 틀과 명칭, 가족영향평가의 필요성과 구체적인 실천방법, 건강가정기본법 제정의 의미와 발전방안을 포함하며 그 결과는 다음과 같다.

1) 가정정책의 명칭과 용어에 대한 의견

현재 가정정책, 가족정책, 가정복지정책 등 용어의 혼란이 빈번하게 있으며, 중앙정부의 주무부처(전 여성가족부), 지방정부의 담당부서(가정복지과, 가족정책국 등) 간에도 명칭의 통일이 되지 않고 있고 실정인데 전반적으로 가정정책 그리고 가족정책 두 용어가 가장 빈번하게 제시되었다.

가정정책이라는 용어를 선호하는 배경을 살펴보면 가족은 구성원과 관계 지향적 성향이 강한데 비하여 가정은 가정생활 전반, 가정생활주기 등을 포함하는 용어이기 때문에 포괄성이 있고, 기존의 '민법상 가족'에 대한 정책으로 오인 될 수 있는 반면, 가정정책은 가정의 잠재된 역량강화를 통해 가정생활의 질 향상과 함께 궁극적으로 사회통합에 기여할 수 있다는 점을 강조할 수 있는 장점이 있다고 하였다. 반면에 '가족정책'이라는 용어는 범위가 한정되고, 기존 사회복지(가족) 분야와의 중복으로 문제를 야기시킬 수 있다고 하였다. 또한 가족을 둘러싼 환경을

포함한다는 측면에서 가정정책의 용어가 적절하며 건강가정기본법, 건강가정지원센터의 용어에서 나오는 '가정'으로 일치될 필요가 있다고 하였다. 가정정책이라는 용어를 사용할 때 가족의 의식주생활, 경제활동, 물리적/정신적 측면 등을 모두 포괄할 수 있기 때문에 적절하다는 의견이 다수였다.

한편 가족정책이라는 용어를 선호하는 전문가들은 가정의 범주 속에 포함된 사람, 즉 가족원이 중심이 되므로 다양한 가족을 위한 정책으로는 가족정책이 적절하고 국민에게 수월하게 접근될 수 있으며, 주무부처가 (전)여성가족부이므로 가족정책이 바람직하다고 주장하였다. 또한 이 때 가족을 단지 구성원을 중심으로 한 관계 뿐 아니라 가족을 둘러싼 인적/물적 관계, 생활환경을 포괄하는 개념으로 규정되어야 한다는 점을 강조하였으며 가정은 '장소'의 개념이 강한 반면 정책급여의 대상과 내용 등을 정책과 연계시킬 때 가족정책이 바람직하다고 하였다.

이상과 같이 가정정책의 용어에 대한 의견을 종합해보면, 가족정책과 가정정책의 두 용어가 대등하게 나타났는데, 여기에는 정책 대상자인 국민의 정서, 주무부처인 (전)여성가족부, 용어가 갖는 포괄성의 범주, 다른 정책영역과의 중복과 혼란, 영문명(family policy)과의 비교 등 다양한 요인이 작용하는 것으로 보인다. 따라서 차후 '정책적 정의' 상의 용어에 대한 재논의가 이루어져야 하리라 본다. 다만 본 연구에서는 가정정책의 용어가 건강가정기본법 등 제도적 틀을 성립하는 과정에서 그동안 보다 폭넓게 논의되었다고 보고, 추후 재논의의 여지는 있으나 우선적으로 가정정책 용어를 선택, 서술하고자 한다.

2) 가정정책의 범주에 대한 의견

가정정책의 범주로 가장 빈번하게 제시된 내용은 '가정생활주기' 그리고 '가정생활의 내용(구성요소)'으로 종합할 수 있다. 생활주기의 측면에서는 가정의 탄생부터 소멸에 이르기까지의 전 생애주기를 포괄하는 정책내용을 범주로 해야한다는 의견이

공통적으로 제시되었다. 가정정책이 전 생애주기를 포괄하게 되면, 각 생활주기에 필요한 정책내용들, 예컨대 유아기에는 부모역할, 노년기에는 생활설계 등 다양한 정책내용과 과제를 도출할 수 있다는 점에서 가정정책의 포괄성을 제시하게 된다. 한편 가정생활주기와는 별도로 가정생활의 내용이나 구성요소라는 기준으로 가정생활의 전반적인 영역(의식주생활, 가족관계, 가계경제, 소비생활, 양육과 부모역할, 자원관리 등)을 가정정책의 범주로 제시한 경우도 있다. 또한 가정정책의 범주를 모든 가족원, 즉 아동과 노인, 청소년, 여성, 남성 등을 포괄해야 한다는 점에서 대상을 강조한 경우도 있었다.

이러한 가정정책 범주 관련 의견을 종합하면, 가정생활주기와 가정생활 전반을 포함하여 범주화해야 한다는 의견이 대부분인데, 다만 대상별 범주화 주장은 기존의 개별대상 복지와의 차별성이라는 점에서 문제가 제기될 수 있으므로 이를 고려해야 할 것이다.

3) 가정정책의 우선순위에 대한 의견

도움이 필요한 가족(문제가족/위기가족) 그리고 일반적/보편적 가족이라고 제안한 의견이 상이하게 나타났다. 즉 모든 가족을 대상으로 정책을 추진하는 것이 바람직하기는 하나 아직은 빈곤 및 저소득가정, 위기가정 등에 중점을 두어야 하며, 이로써 문제해결과 치료에 우선적인 순위를 두어야 한다는 의견이 있는 반면, 기존의 가정정책 관련 제도와 정책이 주로 가족의 문제에 사후적으로 개입하고 위기가족을 지원하는 내용이었다는 점에서, 가정정책은 오히려 지금까지 정책대상에서 소외되어 온 일반가족을 우선적인 타깃으로 예방적 정책을 주도해야 한다는 주장도 있었다.

또한 유사한 맥락에서 '공동체'로서의 가족이 갖는 다른 집단과의 차별성에 집중하여 공동체가 건강할 수 있도록 지원한다는 의미에서 예방적인 측면이 강조되어야 하며 나아가 보호 대상에 대한 복지정책은 보건복지부에서 다루도록 하고 일반 가정에 대한 지원은 여성가족부에서 다루는 방식으로서 역할분담의 필요성에 대한 의견도 제시되었다. 이 밖에 가정정책의 우선순위로는 다양한 가족, 맞벌이 부부가족, 직접적 지원 서비스가 우선적으로 필요한 가정(결혼이민자가정, 조손가정 등), 노인가정(고령노인을 돌보는 가정) 등 특정한 정책대상이 제시되기도 하였다. 따라서 기존의 치료 중심, 소외 집단 중심의 정책 변화에 대한 함의는 이루어진 것으로 보이며, 다만 정책의 구조, 선후에 대한 대안이 필요한 것으로 정리될 수 있다.

4) 바람직한 가정정책 전달체계의 틀과 명칭

가정정책은 전체 가족을 포괄해야 한다는 점에서 아동, 청소년, 노인 등을 포괄해야 하는데 현재 전달체계에서는 이러한 내용들이 대상별로 분산되어 문제가 있다는 지적이 공통되었다. 따라서 가정정책은 명실공히 가족구성원을 모두 포함할 수 있는

방향으로 정립되어야 하고, 이를 위해서는 '전달체계의 통합'이 필수적이라는 의견이 공통적이었다. 명칭에 대한 의견은 가족부, 가족정책부, 가정정책부 등이 바람직하다는 견해가 제시되었고, 한편 '가족복지부'라는 명칭도 제안되었는데, 이 경우 보건복지부와 중복과 마찰이 우려되므로 보건복지부를 보건사회부로 변경하여 보건의료 중심의 기능을 수행하는 전달체계로 역할분담이 되어야 한다는 의견도 함께 제시되었다. 특히 가정정책의 주무부처인 여성가족부와 가장 유사한 업무를 수행하고 있는 보건복지부와 관계 조정이 중요한 과제임을 지적한 전문가가 다수였고 전달체계의 명칭은 가족아동청소년부가 적절하다는 의견도 제안되었다. 그러나 명칭에 관해서는 현 정부 들어 보건복지가족부로의 통합으로 논란이 일단락되었다고 볼 수 있으며, 다만 현재까지 전달체계 상의 포괄적 통합이 이루어진 것은 아니므로 이에 대한 논의는 계속될 수밖에 없을 것이다.

5) 가족영향분석과 평가의 필요성, 발전방안

기본적으로 가족영향분석 및 평가의 필요성에는 대다수의 전문가들이 의견이 합치되었다. 방법으로는 가족기능의 보호를 위해 행정부서나 담당자가 가족관련 정책을 형성하고 실행할 때 준수해야 할 기준 제시, 향후 어느 정도 이루어졌나에 대한 평가가 필요하다고 하였다. 발전 방안으로는 다른 관련 사회정책 및 법, 제도 등이 가족에게 미치는 영향을 진단할 수 있는 지표의 개발, 가족영향평가제도의 입법화, 척도 및 지표개발 연구, 가정정책에서 제시되는 서비스에 따른 대상자/실무자/정책입안자 등에 대한 다각도적인 평가시스템 구축, 전국 규모의 설문조사, 지역적 특성 분석, 국민의견 수렴, 시범 실시, 구체적인 로드맵 마련, 추진기관 설치 등이 제시되었다. 이처럼 전문가들이 가족영향분석의 필요성을 인식하고 있고, 관련제도 마련 및 시행에 긍정적인 입장을 보이고 있으므로 이를 실천할 수 있는 구체적인 방안이 마련되어야 할 것이다.

6) '05년 후 시행되고 있는 건강가정기본법에 대한 평가, 발전방안에 대한 의견

건강가정기본법 제정은 시의적절한 결과라는 점에서 대부분의 전문가 의견이 일치되었다. 본 법의 의의는 첫째, 가족을 둘러싼 환경의 변화, 가족의 불안정성 등을 극복하기 위한 국가적 노력의 표현이며 둘째, 가정에 대한 사회적 지원의 필요성을 공론화시켰고 셋째, 명시적으로 가정정책을 집행할 수 있는 근거법이 마련되었으며, 가정에 대한 통합적 지원의 중요성을 수렴하였다는 점 넷째, 우리 사회에서 가족이 담당하고 있던 기능에 대한 성찰 및 이들 기능의 과부하에 따른 지원의 필요성이라는 취지에 잘 부응한다는 점, 다섯째, 국가차원에서 가족문제에 적극적으로 개입하여 가족문제를 예방하고 해결하며 모든 가족이 건강하고 행복할 수 있도록 종합적인 지원정책을 제시했다는 점이다. 특히 '가정'을 단위로 한 기본법되면서

가정정책에서 소외되었던 차상위계층과 일반가정을 대상으로 다양한 서비스를 제공할 수 있는 토대를 형성한 데서 의의를 찾는 의견도 있었으며, 향후 가정정책이 총체적으로 연계되고 전문화될 수 있는 계기가 되었다는 의견이 있었다.

발전방안으로는 법적 정신을 담고 있는 하위정책과제 시행을 위한 세부 입법과 관련법들의 개정, 적극적인 홍보, 명칭과 영역 등에 있어서 혼란 제거, 명확한 비전과 체계적인 사업기획 및 진행, 다양한 형태의 가정에 대한 지원, 실제적인 서비스 전달력의 향상, 전담 부처 및 부서/다른 기관/전문가 등과의 소통, 현행 가정 관련 산발적 정책의 틈새를 가정정책으로 연계시키는 노력, 건강가정지원센터 활성화 등이 제안되었다.

2. 가정정책의 성과 평가와 과제 제시

1) 가정정책 주무부처인 (전)여성가족부의 위상과 기능에 대한 의견

먼저 (전)여성가족부의 가정정책 수행에 있어서 부각되는 강점과 기여도에 대하여 대부분의 전문가들은 명시적인 가정정책이 미흡한 상황에서 여성부가 여성가족부로 조직개편함에 따라 가정정책의 본격적인 기획과 집행이 가능해졌다는 점 그리고 가정정책을 총괄할 수 있게 되었다는 점에서 여성가족부의 위상을 평가하는 데 공통된 의견을 개진하고 있었다. 또, 가족문제를 사회적 이슈로 부각시킨 전환점, 통합적 차원에서 양성평등과 건강한 가정 지향을 목표로 다양한 연계사업을 추진해 왔다는 점, 우리 사회의 가부장적 상황에 대한 인식 전환과 함께 사적 영역이었던 가족에 대한 개입을 가능케 했다는 점, 여성과 가족을 위한 특화된 정책을 실시해 오고 있다는 점, 지자체에서 여성가족 관련 전담부서 신설의 계기가 되었다는 점, 보육지원의 강화와 확대, 한부모가정에 대한 지원 등에서의 발전, 관련되는 전달체계의 신속한 구비 등이 성과 그리고 기여도로 제시되었다.

다음으로 가정정책 주무부처인 (전)여성가족부의 가정정책 수행에서 표출되는 약점과 한계로는 취약한 실행력, 가정정책 조정과 총괄의 토대 빈약, 예산 부족으로 인한 제한된 기능 등이 제시되었다. 특히 '여성'이 부각됨으로 인하여 가정정책이 편협하게 진행되고 있어 가정정책 실현의 걸림돌이 된다는 지적이 많았다. 또한 다양한 가족을 지나치게 강조함으로써 오히려 복지정책과 차별화가 되지 않는다는 점에 대한 지적도 많이 표출되었다. 한편 전담부처의 출범의 역사가 짧다는 사실에 주목, 아직까지는 확고하게 위상을 정립하기에는 시간이 부족했다고 보고, 따라서 사업실적이나 예산, 다른 부처와의 연계, 지방정부 전담조직과의 네트워크 등에서 취약성이 지적되기도 하였다. 이러한 지적에 관해서는 현 정부 들어 보건복지가족부로의 개편을 기점으로 향후 새로운 평가가 이루어져야 하리라 본다.

2) 가정정책의 성과와 문제점에 대한 의견

전문가들이 정부의 가정정책 성과에 대하여 가장 많이 표출한 내용은 (전)여성가족부 출범과 함께 건강가정기본법 제정과 시행, 통합적 가정정책 시행 등이었다. 그동안 분산되어 대상별로 시행되어 오던 가정정책을 통합하여 전달체계를 구축(여성가족부 출범, 건강가정기본법 제정과 시행, 제1차 건강가정기본계획 수립, 건강가정지원센터 설치 등)했다는 점에서 가정정책의 보편화라는 맥락이 강조되면서 현재까지의 가정정책 중 가장 핵심적인 성과로 강조하고 있었다. 또한 실질적 의미에서 가정정책을 독자적인 정책영역으로 인식하고 있었다. 이와 함께 보육정책의 확대, 일-가정 양립 기반의 구축, 다양한 가족에 대한 지원사업 확대 및 강화, 호주제 폐지, 젠더문제의 개선 등을 성과로 인정하였다.

한편 가정정책의 문제로는 통합적 가정정책의 출발이라는 상징적 의미에 비하여 가정정책의 비전이 약하다는 점이 지적되고 있었는데 이는 곧 국민에 대한 설득력과 추진력의 차원에서 문제로 지적될 소지가 크다고 할 수 있다. 결국 실제적이고도 구체적인 사업실적과 구체적 방안이 미비하다는 점, 기본계획에 따른 원활한 추진이 실행되지 않는다는 점, 여전히 가정정책 추진을 위한 예산 확보가 미비하다는 점, 전문성 부재, 정책수행을 위한 전달체계의 부족, 보육을 강화함으로써 다른 정책과제를 소외시키는 점, 가정에 대한 경제적 지원에 집중함으로써 보편적이고도 예방적인 지원이 취약하다는 점 등이 거론되었다.

3) 가정정책 행정체계의 문제와 발전방안에 대한 의견

대다수 전문가들은 여성, 노인, 청소년, 아동 등이 다 가족의 구성원이며 따라서 개별 대상에 대한 분리된 접근은 전체 가족 그리고 가족원으로서의 역할과 통합적 가정체계를 고려하지 않음으로 인하여 문제가 발생할 수 있다는 점을 공통적으로 지적하고 있다. 따라서 가족을 중심으로 한 전달체계의 '통합'이 강조되고 있었다.

동일한 정책적 지향성을 갖는 부서가 대상에 따라 분리되어 있다는 것은 타당성이 결여된 것으로 보고 있었다. 예컨대 방과후교실과 같은 경우 보건복지부(사회복지관 활용), (전)여성가족부(건강가정지원센터 활용), 교육인적자원부(각급 학교 활용) 등이 제공하면서 프로그램의 중복과 공적 자원의 낭비를 초래하고 있으며, 이는 곧 부처 간 이기주의로 보일 가능성도 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 주무부처와 협력부처의 역할을 분담할 필요가 있다고 하였다.

전달체계와 업무의 통합 과정에서 특히 (전)여성가족부와 (전)보건복지부의 연계가 중요함을 강조한 의견도 있었다. 여성가족부의 명칭도 통합된 가정정책 추진의 부처에 적절한 명칭으로 변경되어야 한다는 의견도 제시되었다. 그러나 이 때에도 예컨대 노인의료, 보호 대상에 대한 복지 등과 같이 대상별로 고유한 특성이 있는 업무는 여성가족부가 아닌 기존 부처에서

담당하는 것이 더 효과적일 수도 있다는 의견도 개진되었다. 전달체계가 통합될 경우 주무부처의 명칭으로 가족부, 가족(정) 정책부, 가족아동청소년부가 적당하다는 의견, 아동여성청소년부 등은 바람직하지 않다는 의견 등 다양한 의견이 도출되고 있었으며 분산된 업무를 통합하면서 그 아래 각 담당영역을 세분화하여 '국'을 만든 다음 '국' 간의 연계와 네트워크를 이루 어지는 방향에 대한 제안도 있었다.

이러한 의견들을 고려할 때, 보건복지가족부로의 명칭 및 업무 전환은 가정정책 행정 체계의 새 틀이 구성된 것으로 보아야 할 것이나, 전문가들이 지적한 부서간 업무 중복 문제, 가정정책의 전문화 문제는 여전히 과제로 남아 있다 할 것이다.

4) 가정정책 예산에 대한 의견

모든 전문가들은 가정정책 관련 예산이 절대적으로 적다는 것에 의견 일치를 하고 있으며, 특히 보육이나 기타 관련 예산에 비해 가정생활 관련 본질적인 가정정책 예산이 적다는 것을 문제로 지적하고, 예산 증액을 요구하였다. 또한 보육에 대한 예산도 '시설' 중심으로 책정되어, 실제 정책 수요자인 국민(부모)이 체감할 수 있는 집행체계가 아니므로 자녀양육이라는 차원에서 가정에 대한 지원이 보다 증액되어야 한다는 점도 함께 강조하였다. 나아가 가정문제가 갖고 있는 특성 상 한번 발생하면 치유되기 힘들고 많은 사회적 비용이 야기된다는 차원에서 현재와 같은 경제적 지원 방식을 확대하여 가정문제 예방을 위한 사업 그리고 이에 투입되는 예산이 필요하다는 의견도 개진되었다. 예산 증액을 위한 방법 중 하나로 가족영향 평가제를 활성화하여 그 평가결과를 합리적인 예산 책정의 기준으로 삼아야 한다는 점도 제기되었다. 또한 가정정책 예산 증액은 곧 전달체체인 건강가정지원센터 확충 및 운영비 증액과 직결된다는 점도 강조하였다.

또한 건강가정지원센터 설치를 확대하고 질적인 차원에서 운영비를 증액하는 방향으로 가정정책 투입 예산이 확보되어야 한다고 하였다. 이는 특히 지금과 같은 방식으로 건강가정지원센터가 부족한 운영비로 사업을 추진하는 과정에서 근무자의 희생과 봉사가 강요되며, 이는 장기적으로 소진 및 근로만족도의 저하로 이어진다는 차원에서 정부의 전문인력 착취가 되고 있다는 강력한 주장도 제기되었다.

한편 가정정책 관련 예산이 적다는 것에는 동의하나, 결국 예산은 투자할 가치가 있는 중점사업이 있는가와 관련된다는 차원에서 지금까지 가정정책 분야에서 보육을 제외하고는 가시적인 사업의 결과를 제시하지 못했다는 비판도 함께 소구되었다. 따라서 가정정책의 의미와 중요성만큼 가시적으로 효과를 나타낼 수 있는 중점사업을 선정하여 예산 증액의 합일점을 도출해내야 할 것이다.

3. 향후 가정정책의 틀과 방향성

1) 향후 가정정책의 지향성에 대한 의견

많은 전문가들은 행복과 평등 혹은 건강과 조화를 동일시하는 경향을 보이는데, 이는 곧 평등하지 않으면서 행복할 수 없다는 차원, 조화를 이루지 않으면서 건강성을 유지할 수 없다는 복합적 차원에 대한 표현이라고 하였으며, 가정정책의 지향성은 위에서 언급한 다양한 요소들이 통합되고 회귀될 수 있는 지향성이어야 할 것이라고 지적하였다.

또한 가정정책의 대상과 목표, 체계 등과 관련되어 나타난 의견을 종합하면 가정정책이 독자적 분야로 명실공히 체계를 구축하여야 한다는 점에서 다른 정책의 수단으로서의 가정정책이 아니라 진정한 가족을 위한 복지를 추구해야하며, 앞에서도 강조된 바와 같이 '하나의 단위로서 가족의 전체성'을 견지해야 한다는 점이 공통적으로 제시되었다. 가정정책은 나아가 모든 가족의 행복과 균등한 발전기회를 제공하는 방향으로 정립되어야 할 것인데 그러기 위해서는 수급자 편의 중심에서 one-stop system의 형태를 지향해가야 한다는 것이다.

2) 통합적 가정정책의 개념과 범주에 대한 의견

'통합적 가정정책'에 대해 전문가에 따라 다양한 의견이 표출되었다. 가장 빈번하게 언급되는 내용은 전생애주기 즉 생활주기를 포괄한다는 차원에서의 통합성이었다. 즉, 어떤 가정도 소외되지 않고 모든 가정을 포함한다는 차원, 그 외 가정생활의 다양한 영역을 포괄한다는 차원, 가족구성원과 이를 둘러싼 환경의 통합, 가족을 구성하는 구성원이 한 개인이면서 가족원이고 또 사회의 구성원으로서 갖게 되는 다양한 역할의 통합, 성별, 세대, 생활주기의 통합, 서비스와 전달체계의 통합성 등도 함께 언급되었다. 또한 많은 전문가들이 공통적으로 지적하고 있는 바, 지금까지 아동, 노인, 청소년, 여성 등 개인 대상별 접근의 문제를 해결하는 방식으로서의 통합성이 강조되고 있는데, 이는 곧 가족의 전체성이라는 차원, 한 단위로서의 가정이라는 차원이 통합성에서 필수적 요소가 됨을 나타내고 있었다.

3) 가정정책 추진과 실천의 발전방안에 대한 의견

먼저 전달체계와 관련되어 특히 건강가정지원센터의 효과성에 대한 의견으로는 첫째, 건강가정지원센터는 현재로서는 최선의 전달체계라는 점에서는 대부분의 전문가들의 의견이 합치되고 있었고, 이용자들의 숫자, 만족도 등의 차원에서도 효과적인 전달체계라는 점을 인정하였다. 둘째, 이미 지역사회의 유관기관들이 가족서비스를 제공하고 있는 상태에서 전국적으로 건강가정지원센터의 설치의 원래 분산된 가족서비스를 통합하고 연계시키는 중요한 역할을 수행한다는 의미를 가지며, 셋째, 건강가정지원센터의 설치의 실효성이 크나, 전체 국민이

체감하기에는 아직 절대적인 센터의 숫자, 서비스의 질, 사업의 효과성 차원에서 충분하다고 할 수는 없다고 하였다.

반면 아직까지 건강가정지원센터의 자리매김이 제대로 되지 않았다는 의견에서는 무엇보다 센터 설치 초기부터 제기되었던 사업의 중복성 문제가 거론되었고 기존 사회복지기관과의 뚜렷한 차별성을 부각시키지 못함으로 인한 문제로 정리될 수 있다. 또한 다른 지원서비스 기관들과 대상, 서비스형태 등에서 차별성을 부각시키지 못해 하나의 추가적 지원기관으로 인식되는 경향을 지적하며 건강가정지원센터가 아직은 미흡한 상태라는 평가도 함께 제시되었다. 또한 건강가정지원센터의 사업 내용은 필요하나, 효과적 전달체제로서 갖추어야 할 포괄성, 통합성, 전문성, 지속성, 접근성 등의 차원에서 부족한 면이 있으며 홍보도 취약하다는 지적도 있었다.

한편, 건강가정지원센터의 발전방안으로는 대외적 홍보, 가정생활주기별 사업 강화, 전국 센터 간 연계 강화, 보편적 서비스 기관으로의 자리매김, 예방적 서비스 모델 개발, 센터 확충, 위탁형태별 보완작업, 차별적이고 생활침투적인 사업의 기획과 실행, 전문 인력의 역량강화/확보 및 근로조건 향상, 예방차원의 서비스 활성화 등을 제시하였다.

다음으로 가정정책의 실천적 산물인 사업과 서비스 차원에서 해결해야 할 과제, 보완되어야 할 점 등에 대해서는 주된 의견으로, 정책 수혜자의 다양한 요구를 반영한 맞춤형 서비스, 예방적 서비스 그리고 통합적 서비스(one stop service)로 나왔다. 구체적으로 정책 대상자 즉 서비스 수혜자의 입장과 요구를 고려하고 반영한 맞춤형 서비스가 필요하다는 의견이 많았다. 다음으로 예방적 서비스와 문제 해결 서비스의 균형과 더불어, 특히 예방적 서비스가 보다 활성화되어야 한다는 의견이 수렴되었다. 가정생활실계와 컨설팅, 가족친화문화 조성, 여가문화 프로그램, 단기적 서비스가 아닌 가정생활 전반의 생애주기를 고려한 서비스 등에 대한 요구가 높았다.

마지막으로 교육, 상담, 문화, 정보제공 등이 분리된 형태로 기획되는 것이 아니라 통합적 서비스로 개발될 필요가 있다는 의견도 있었다. 반면 현재로서도 사업이 충분하다는 의견도 나타났는데, 사업의 양보다는 사업과 서비스를 질적으로 향상시키는 것이 중요하다는 의견도 있었다.

가정정책 추진을 위해 우선적으로 필요한 사업 및 서비스, 프로그램으로는 맞벌이 가정에 대한 다양한 사업이 가장 많이 언급되었으며 그 밖에 다양한 가족단위별 통합 사업, 소외계층 가정, 가족관계 상담사업, 가족건강을 위한 식생활 관리, 일-가정 양립, 자녀양육지원 서비스, 초등생 자녀를 둔 맞벌이가정의 양육문제 해결 지원, 결혼준비교육, 다양한 형태의 가정(한부모 가정, 조손가정, 장애인가정 등), 돌봄이 필요한 집단에 대한 서비스, 가족전체에 대한 사례관리 시스템, 가족에 대한 조기교육, 기업체나 관공서로 찾아가는 서비스, 가정 역량강화 프로그램 등을 요구하는 것으로 나타났다.

4) 향후 가정정책 추진 과제에 대한 의견

시급히 제정해야 하는 법과 제도로 가장 많이 언급된 것은 공교육 체계 내에 가족생활교육을 반영할 수 있도록 교육과정을 정비할 수 있는 제도가 필요하다는 것이다. 그 외 구체적인 제도로는 이혼 전 숙려제도, 아동양육 관련 지원법, 가족상담의 보편적 제도화, 그리고 건강가정기본법 시행을 위한 시행령, 사업법 정비 등이 언급되었다.

또한 사회 전반에 걸친 가정정책 활성화를 위하여 법적 체계 정비와 함께, 정책 수요자(가정)의 요구 파악, 전달체제인 건강가정지원센터의 확대와 현 센터의 안정적 운영 등 세부적인 방안들도 제안되었다. 특히 위에서 간헐적으로 지적된 바, 통합적 가정정책 업무를 담당할 수 있는 부처 신설이 필요하며 이를 위한 근거법 마련이 요구된다는 응답도 있었다.

V. 요약 및 결론

본 연구에서는 가정정책에 대한 전반적인 인식과 평가를 통해 궁극적으로 통합적 가정정책을 중심으로 한 가정정책의 방향을 모색하기 위해 가정(복지)학, 사회복지학, 여성학 등 관련된 분야의 교수, 연구원, 강사, 현장 근무자 등 전문가 15명을 대상으로 2회의 델파이조사와 토론회를 실시하였다. 델파이조사 내용은 크게 세 부분으로, 첫 번째 부분은 가정정책 일반에 대한 내용으로, 가정정책의 명칭과 용어, 범주, 우선순위, 전달체제의 틀과 명칭, 가족영향분석과 평가의 필요성 및 발전방안, 그리고 건강가정기본법에 대한 평가 및 발전방안 등이다. 두 번째 부분은 참여 정부의 가정정책의 성과와 과제에 대한 내용으로, 가정정책의 주무부처인 여성가족부의 위상과 기능, 참여 정부의 가정정책의 성과와 문제, 행정체제의 문제와 발전방안, 예산 등이다. 세 번째 부분은 향후 가정정책의 틀과 방향성에 대한 내용으로, 향후 가정정책의 지향성, 통합적 가정정책의 개념과 범주, 가정정책 추진과 실천의 발전방안, 차기 정부의 가정정책 추진 과제 등이다.

델파이 조사 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 최근 가정정책의 가장 큰 성과는 여성가족부 출범과 함께 통합적 가정정책의 계기가 된 건강가정기본법의 시행이라는 점으로 회귀될 수 있다. 건강가정기본법은 우리나라 최초의 통합적 가정정책으로, 가정을 한 단위로 접근하면서 가정에 대한 국가와 사회의 지원을 천명했다는 점 등에서 법 제정과 시행의 의미를 찾을 수 있다. 그러나 참여 정부 가정정책의 가장 큰 취약점은 장기적 차원에서 가정정책의 비전을 명확하게 정립하지 못함으로 인하여 실제적인 차원에서 사업실적, 예산, 전달체계 등에서의 불안정과 취약성이 지속된다는 점을 들 수 있다. 또한 가정정책 주무부처인 여성가족부의 한계도 작용을 하는데 무엇보다 '여성'을 부각시키고 여성 중심의 관점

에서 가정정책을 기획, 수립, 추진하면서 생활중심의 가정정책을 실시하지 못하고 관계 중심, 선언적 성격의 가족정책을 시행했다는 한계를 들 수 있다.

둘째, 가정정책의 용어에 대한 전문가의 의견에서 가족정책과 가정정책이 우세하게 나타났는데, 여기에는 정책 대상자인 국민의 정서, 주무부처인 여성가족부, 용어가 갖는 포괄성의 범주, 다른 정책영역과의 중복과 혼란, 영문명(family policy)과의 비교 등 다양한 요인이 작용하고 있었으며, 가정정책의 범주는 가족의 전 생애주기를 포괄하면서, 내용 면에서는 다양한 가정생활체계의 하위체계와 요소를 포함하고, 아동/청소년/성인/노인 등 모든 가족원의 삶과 관련된 요인들을 포괄해야 한다고 하였다. 그리고 가정정책은 위기가족과 예방 중심의 보편적 접근을 함께 추진해야 하며, 현재 대상별로 분산되어 있는 정책을 가정정책을 중심으로 통합해야 한다는 의견이 절대적이었다.

셋째, 향후 가정정책의 지향점은 '행복', '건강', '평등'이었으며, 그 외 '공존', '조화', '성장', '나눔', '다양성', '자율성', 그리고 '지속가능한 사회'였다. 또한 통합적 가정정책은 종적으로는 가족의 전생애주기를 포괄하면서 횡적으로는 일상적 가정생활의 다양한 내용과 요소들(의·식·주생활, 가족관계, 경제, 소비생활, 자원관리, 자녀양육과 부모역할 등)을 포함하고 동시에 이에 대한 접근방식과 제공되는 서비스를 통합한다는, 상당히 복합적인 의미를 갖고 있는 것으로 정리할 수 있다.

이러한 결과를 토대로 차후 가정정책 수립 방향에 대하여 제안하면 다음과 같다.

먼저, 향후 가정정책 실천 서비스와 사업은 다양한 정책대상자들의 요구와 실태를 충분히 파악한 기초 위에 기획되어야 하는 만큼 실태 및 요구도 조사가 선행되어야 하며, 정책 실천 이후에는 반드시 가정정책에 대한 가족영향분석과 평가를 통해 장기적인 가정정책의 비전과 추진방향, 추진과제를 선정해야 할 것이다. 특히 향후 가정정책은 앞으로 더욱 다양해질 가족형태를 고려하고, 새로운 세대의 생활양식과 가족가치 등을 충분히 예측하여 장기적 차원에서의 로드맵을 마련해야 할 것이다. 따라서 실적 위주의 정책 혹은 단기적인 정책성과 모델로 평가하거나 계획하는 것을 지양하고, 보다 거시적 관점에서 가정정책에 접근할 필요가 있다. 이러한 접근 방식이야말로 기존의 틀에서 보다 통합적 가정정책의 틀로 다가설 수 있는 기회를 확대할 수 있을 것이다.

둘째, 가정정책의 주무 부처의 확고한 정책 의지와 이해가 선행된 이후 정책 수립이 이루어져야 할 것이다. 주무부처가 보건복지가족부로 이관되면서 기존의 여성가족부에서 확고하게 정립되지 못한 가정정책의 패러다임이 더욱 혼란된 상황에 처해 있는 실정이다. 부처의 조직규모나 형태로부터 방향성 설정에 이르기까지 정체감 수립의 새로운 단계가 요구된다 하겠다. 가정정책 주무부처의 위상 정립을 위해서는 타 부처와의

소통과 조정을 통해 연계사업 수행의 역할을 합리적으로 분담하고 가정정책을 총괄하는 주무부처로서의 신뢰감 회복이 이루어져야 할 것이다.

또한, 정책 추진의 실효성은 무엇보다 정책을 집행하는 전달체계의 구성과 정비에서 명확하게 드러날 수 있다. 이러한 맥락에서, 향후 통합적 가정정책의 활성화를 위해서는 주무부처인 보건복지가족부 내 가족정책과의 위상을 견고히 정립해야 할 것이며, 노인·아동·보육·청소년 등의 업무가 분산되어 있는 현재의 조직을 재정비할 필요가 있다. 나아가 가정정책과 직·간접으로 연계되는 다른 부처와 긴밀한 연계를 유지하기 위한 조직의 구성이 필요하다.

세째, 가정정책에 투입되는 예산은 절대적으로도 그리고 상대적으로도 부족한 만큼 장기적 차원에서 가정문제 예방을 위한 사업 강화, 그리고 이에 투입되는 예산의 증액 등이 필요하다. 특히 지역사회 현장에서 가정정책에 근거한 사업을 추진하는 전달체계인 건강가정지원센터에 대한 지원이 확대되어야 한다. 또한 건강가정지원센터의 설립의의가 통합적 가정정책의 실현의지에 있는 만큼, 정책적 함의에 대한 이해와 더불어 다양한 사업 내용들을 발굴하여 명실공히 통합적 가정정책 실현의 교두보 역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

【참 고 문 헌】

- 가정학실천특위(2008). **보건복지가족부 하의 가족정책 재정립 방안**. 미간행 문건.
- 고선주·조영미·김유나·김혜영·류연규·조영태·진미정·이완정·이세인(2006). **서울시 가족정책기본계획 수립**. 서울여성가족재단 연구보고서.
- 김정신·정민자·라휘문·진미정·박정윤(2007). **통합적 가족정책을 위한 과제 및 가족지표 개발**. 대통령자문 정책기획위원회 정책기획과제 연구보고서.
- 김선미(2005). **돈 버는 여자, 애 못 보는 남자 : 양육지원정책**. **한국가정관리학회 37차 춘계학술대회 자료집**.
- 김승권(2008). **신정부의 국정철학에 따른 가족정책 방향**. **한국보건사회연구원 '신정부 국정철학을 반영한 가족정책 방향 모색 심포지엄' 자료집**.
- 김승권(2004). **건강가정기본법 제정의 기대효과**, **대한가정학회 건강가정기본법 제정 기념 심포지엄 자료집**.
- 김주훈·이미경(2003). **과학과교육 목표 및 내용 체계 연구(1)**. 한국교육과정평가원 연구보고서.
- 김형수(1996). **과학기술예측조사의 방법론과 활용방안**. **과학기술정책연구소**, 6-12.
- 김혜선·박희성(2001). **텔파이조사를 이용한 결혼준비진단에 관한 기초연구**. **대한가정학회지**, 39(7), 125-143.

변화순(2004). **가족정책 방향 정립 및 통합적 시행방안 연구**. 한국여성정책연구원.
한국여성정책연구원.

보건복지가족부 홈페이지(2008년 9월 현재)

송혜림 외(2007). 참여정부의 가정정책 평가와 차기정부의 가정 정책 발전방안. **대한가정학회 정책대토론회 자료집**.

송혜림(2008). 통합적 가정정책 : 선언과 실천. **한국가정관리학회 2008년도 춘계학술대회 자료집**.

송혜림(2008a). 통합적 가족정책을 위한 패러다임. **보건복지가족부 주최 통합적 가족정책을 위한 패러다임 토론회 자료집**.

송혜림(2008b). 신정부의 통합적/예방적 가족정책을 위한 법과 제도의 방향. **한국보건사회연구원 '신정부 국정철학을 반영한 가족정책 방향모색 심포지엄' 자료집**.

유영주 · 김순옥 · 김정신(2007). **가족관계학**. 교문사.

이기영 외(2004). 가정의 건강성 증진을 위한 정책개발 연구. **국회 보건복지위원회 위탁연구 자료집**.

정민자(2004). 가정의 건강성 증진을 위한 정책 및 실천방안 : 저출산 · 고령화시대의 가정정책을 중심으로. **대한가정학회 제 57차 정기총회 및 추계학술대회 '저출산 · 고령화시대의 가정정책과 실천방안' 자료집**.

정민자(2007). 통합적인 가정정책을 위한 패러다임과 과제. **한국가정관리학회 2007년도 추계학술대회 '가정 · 생활 · 정책' 자료집**.

정영금(2007). 가족자원경영학적 관점에서의 일-가정 균형 정책의 방향과 과제. **한국가족자원경영학회 제 12차 학술대회 '일-가정 균형' 정책과 우리의 일상 자료집**.

정현숙(2006). 혼인율 특성, 변화요인 분석과 가족정책. **한국가정관리학회지, 24(6), 177-193**.

조홍식 · 김인숙 · 김혜란 · 김혜련 · 신은주(2006). **가족복지학**. 학지사.

조희금 · 송혜림 · 공인숙 · 이승미 · 이완정 · 박혜인 · 조재순 · 김선미 · 최연실 · 진미정(2008). **(개정판)가정생활복지론**. 신정출판사.

조희금 · 김정신 · 정민자 · 송혜림 · 이승미 · 성미애 · 이현아 (2008). **건강가정론**. 신정출판사.

최병모 · 김정호 · 이준혁(2005). 학교 경제교육 방향 탐색을 위한 델파이 조사 연구. **경제교육연구, 12(1), 53-83**.

최성일 · 유계숙(2006). 일-가족 조화를 위한 가족친화적 기업 정책의 발달단계에 관한 연구. **한국가정관리학회지 24(4), 51-73**.

황정미(2008). 통합적 가족정책의 전망과 돌봄 파트너십. **보건복지가족부 주최 통합적 가족정책을 위한 패러다임 토론회 자료집**.

접수일 : 2008년 09월 15일

심사일 : 2008년 09월 29일

심사완료일 : 2008년 11월 30일