

2014

연구보고서-17

I S S U E P A P E R

공공복지전달체계와 여성가족복지전달체계의 협력적 운영을 위한 정책방안

수행과제명 • 공공복지전달체계 개편과 여성가족복지전달체계의
협력적 운영방안 연구


과제책임자 • 황정임 연구위원





한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute



공공복지전달체계와 여성가족복지전달체계의 협력적 운영을 위한 정책방안*

수행 과제명  공공복지전달체계 개편과 여성가족복지전달체계의 협력적
운영방안 연구

과제책임자  황정임 연구위원

 Tel: 02-3156-7146

 e-mail: im1003@kwdimail.re.kr

요약

국민의 복지체감도 향상을 위한 복지전달체계 개편이 국정과제로 추진되고 있음. 그간 공공복지전달체계 개편은 다양한 복지수요에 대응하며 지역사회수준에서 보다 통합적인 서비스를 제공하는데 초점이 맞춰짐. 이러한 공공복지전달체계 개편 논의에서 여성가족복지이슈는 크게 다뤄지지 못함. 이에 공공복지전달체계 개편과 여성가족복지전달체계의 협력적 운영현황을 살펴보고 정책적 지원방안을 모색하고자 함.

* 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

황정임·정재훈·김보영·이호택(2014). 공공복지전달체계 개편과 여성가족복지전달체계의 협력적 운영방안 연구. 서울: 한국여성정책연구원

1 배경 및 문제점

- 국민의 복지체감도 향상을 위해 ‘국민중심의 맞춤형 복지전달체계 개편’이 국정과제로 진행되고 있음. 개별 제도에 의해 분절적으로 공급되었던 복지서비스의 접근성이나 체감도가 낮았던 점을 개선하여, 보다 통합적이고 수요 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 복지전달체계의 개편이 이뤄지고 있는 것으로 볼 수 있음.
- 한편 최근들어 정책현장에서 협업, 협력, 소통 등의 중요성과 필요성이 강조되고 있음. 복지수요가 다양화되고 복잡해짐에 따라 서비스도 전문화되고 다각화됨과 동시에 통합적으로 전달되어야 함. 이를 위해 전달체계간 협력은 필수불가결한 요소일 수 밖에 없음.
- 여성가족복지전달체계는 정책형성 단계에서부터 고유한 정책적 지향점을 제기하며 복지와의 차별화를 표방해왔고 중앙차원에서의 소관부처와 전달체계가 분리되어 있어서, 그동안 공공복지전달체계 개편과 여성가족복지전달체계와의 관련성 속에서 접근한 시도가 충분치 않았음.
- 이에 본 연구에서는 공공복지전달체계와 여성가족복지전달체계간의 협력적 운영에 대해 탐색적으로 살펴보고자 함. 공공복지전달체계 개편도 여전히 진행 중에 있기 때문에 현 시점에서의 협력적 운영과 관련된 현황과 문제점을 탐색하고, 공공복지전달체계와 여성가족복지전달체계간의 협력적 운영을 위한 정책방안에 대해 살펴봄.

2 조사 및 분석결과

1) 조사방법

- 문헌자료 분석, 인터뷰, 집담회 등 질적연구방법을 활용하여, 공공복지전달체계 개편 흐름, 여성가족복지전달체계의 현황 및 문제점, 공공복지전달체계 개편에 따른 여성가족복지전달체계의 협력적 운영 관련 경험과 인식 등을 분석하였고, 이를 기반으로 공공복지전달체계와 여성가족복지전달체계의 협력적 운영방안을 제시함.
- 공공복지전달체계의 경우 지방자치단체의 복지전달체계, 여성복지전달체계는 성폭력·가정폭력 상담소에, 가족복지전달체계는 다문화가족지원센터와 건강가정지원센터에 초점두고 진행함.

2) 분석결과

- 공공복지전달체계 개편 흐름 분석
 - 1984년 제5차 경제사회발전 5개년 계획 중 사회복지사무소 개설로 개편 논의 시작, 2003년 이후 집중적으로 추진됨. 다양한 복지수요의 확대에 대해 전달체계가 분절적으로 확대되면서 복지수요의 미충족, 대상자의 중첩과 배제 확대, 낮은 체감도 등이 제기되었고 이로 인해 전달체계 개편에 대한 요구가 대두됨.
 - 그동안 지방분권화, 지역사회복지협의체와 지역사회복지계획 수립, 주민생활지원서비스 개편, 사회서비스 제도화, 희망복지전달체계 마련, 주민센터의 복지허브화 등이 추진됨.
 - 향후 공공복지전달체계는 공공성 강화에 초점을 두고, 다양한 복지수요에 대해 통합적인 서비스 제공을 위한 지방자치단체 중심의 공적전달체계 구축으로 진행할 것으로 예상됨.

■ 여성가족복지전달체계의 현황 및 문제점 분석

- 여성가족복지전달체계는 정책형성단계에서부터 여성인권정책, 보편적 가족정책 등과 같은 고유한 정책적 지향점을 제기하면서 복지와의 차별화를 표방했고, 소관부처와 전달체계 모두 분리하여 운영되어 옴.
- 공공복지와 여성가족복지간의 협력적 운영과 관련하여 현황과 문제점을 살펴본 결과,
 - 첫째, 여성가족복지업무 추진과 관련된 지방자치단체 내부여건이 취약함.
 - 지방자치단체내 여성가족업무를 담당하는 행정체계는 갖추고 있었으나 지방자치단체 복지업무 중 상당수가 보건복지부 소관이어서 상대적으로 여성가족업무 비중이 적음. 또한 보건복지업무의 경우 상당수 업무들이 지방이양되어 지방자치단체가 사업의 집행주체인데 반해, 여성가족업무는 지방이양사무가 적고 민간기관에 의해 제공되는 서비스업무가 많아 상대적으로 지방자치단체가 직접 집행하는 비중이 적음.
 - 이렇게 지방자치단체내 업무비중이 낮고 조직기반이 취약한 것은 지방자치단체내부에서 공공복지 관련 부서들과의 적극적인 협력적 운영을 어렵게 할 수 있음.
 - 둘째, 여성가족서비스를 제공하고 있는 실천현장의 여건 등도 취약상황임.
 - 여성가족복지서비스 제공기관은 꾸준히 양적으로 확대되어 왔으나 운영예산이나 인력구조, 종사자처우 등 질적인 서비스를 제공할 수 있는 기반에 대한 개선은 미미함. 이러한 취약한 서비스 제공기반은 여성인권이나 보편적 가족복지 등 초기의 지향점을 실현하고 여성가족 관련 수요에 대한 서비스를 확장하는데 있어서 한계를 가져옴.
 - 또한 중앙정부에서 내려온 지침에 의해 서비스가 수행되고, 지역사회내 다양한 기관들과의 협업(참여)을 유도하는 제도적 기

- 반이 미흡하여 협업에 대해 적극적으로 임할 동인이 충분치 않음.
- 이처럼 적극적인 협력을 수행하고 외부수요에 부응하는 서비스를 제공할 수 있는 인력이나 예산, 유인책 등의 물리적 여건이 취약한 것은 공공복지전달체계와의 협력적 운영에 있어서 제약요소로 작용할 수 있음.
- 셋째, 제도화단계에서부터 복지와의 분리, 차별화를 제기해 왔으나, 실제로는 법률적 관계, 소관부처간 관계, 실천현장 등에서 중첩되는 지점들이 있음. 이로 인해 역설적으로 분리와 차별화에 대한 필요성이나 당위성으로 작용될 가능성이 있고, 이러한 가능성은 결국 복지전달체계와의 협력적 운영을 제약할 수 있음.

■ 공공복지전달체계 개편에 따른 여성가족복지전달체계의 경험과 인식 분석

● 전반적인 협업 경험과 인식

- 여성가족복지전달체계는 공공복지전달체계 개편동향을 인지하지 못한 경우도 있었고, 개편동향을 인지할 만큼의 사례발굴이나 연계, 통합사례관리회의 참여 등의 협업이 활발히 이루어지고 있지 않았음. 공공복지전달체계 역시 여성가족복지전달체계와 협력경험이 많지 않았고 협력이 원활치 않았던 것으로 나타남.
- 공공복지와 여성가족복지의 협업 경험은 여성가족복지 세부분야에 따라 다소 상이함.
 - 성폭력, 가정폭력 등 여성복지의 경우, 여성복지전달체계를 경유해서 내담자에게 필요한 자원이나 도움내용에 따라 제한적으로 공공복지전달체계와 협력하거나, 공공복지전달체계를 통해 발굴된 빈곤취약가족 사례에서 폭력이슈가 발견되면 여성복지전달체계와 협업하는 형태를 보임.
 - 가족분야 중 다문화의 경우, 다문화가족지원센터에서 다문화가족 혹은 결혼이주여성에 대한 초기지원이 이뤄지고 국민기초생활보장제도 수급자 지정 등 필요에 따라 공공복지전달체계

로 협업하거나, 공공복지전달체계를 통해 지원된 이후의 사례 관리를 다문화가족지원센터와 협업하는 형태임.

- 가족분야 중 일반가족의 경우, 건강가정지원센터는 위기지원이나 긴급지원 보다는 예방적 접근에 초점을 두고 있는데 반해, 공공복지전달체계는 비수급인 빈곤취약가족에 초점을 두고 이들이 처한 복합적인 위기 혹은 문제상황에 대한 개입을 필요로 함. 하여 공공복지전달체계는 복지기관과의 협업이 더 빈번한 상황임.

● 협업의 어려움

- 여성가족복지전달체계의 경우 구조적 측면과 가치적 측면에서 어려움이 확인됨. 구조적인 측면에서는 인력, 예산, 서비스와 자원 등 운영기반이 열악하다는 점, 지역사회복지협의체 활동을 위한 여력이 없다는 점 등이 공통적으로 제기됨. 가치적인 측면에서는 공공복지의 경우 취약계층에 초점을 두고 잔여적이고 시혜적이며 사후적인 접근을 취하는 반면, 여성의 경우 손상된 인권의 복원에 초점을 두고 가족의 경우 보편적이고 일반시민 대상의 예방적 측면에 초점을 두는 차이를 보임.
- 공공복지전달체계는 여성가족복지전달체계의 서비스 제공구조와 특성으로 인해 협업에 어려움이 있음을 지적함.

● 협업에 대한 수요(가능성)

- 양자 모두 협업에 대한 수요는 확인함. 여성가족복지전달체계의 경우, 지역주민과의 접촉면 확대와 서비스 수요 및 사례 발굴차원에서 의의가 있고, 공공복지 담당자의 의식화나 민감성 제고를 통해 공공복지와의 협업을 활성화할 수 있다고 봄. 공공복지전달체계도 여전히 전통적인 복지영역에 대한 지원에 집중하고 있어서 여성가족이슈에 대한 포괄성이나 민감도가 낮아서 협업은 필요하다고 인식함.
- 그러나 여성가족복지전달체계에서는 여전히 서비스 제공에 있어서의 취지와 방향, 관점에서의 차이로 인한 부정적인 입장을 견

지함. 공공복지전달체계에서는 복합적인 가족문제에 대해 개입 역량, 지역내 여성가족복지 이슈를 해결하기 위한 기반 등 협업을 위한 제도적 기반이 보완되어야 한다고 봄.

3 정책제언

■ 협력적 운영의 필요성

- 공공복지전달체계 개편은 기존의 대상별 분절된 공급자 중심의 전달체계가 아니라 수요자 중심으로, 그들의 다양한 수요에 맞는 통합적 서비스를 제공하는데 초점을 두고 있음. 그러나 여전히 차상위 계층에 한정되어 있고 복합적이고 심각한 문제 상황에 놓인 비수급 빈곤층 지원의 비중이 높음. 따라서 전 계층에서 발생하는 여성가족이슈를 공공복지전달체계가 포괄하는데 한계가 있어서 공공복지와 여성가족복지의 협업은 필요함.
- 또한 복지수요는 복잡해지고 다양화되며 총량도 늘어날 것이 예상되고 있고, 여성가족복지이슈도 예외는 아닐 것임. 지금까지 여성가족복지전달체계에서 담당해왔던 여성가족이슈 뿐 아니라 새로운 혹은 잠재되어 있는 문제와 이슈에도 적극적으로, 전문적으로 대응할 수 있어야 함. 이를 위해서도 협업은 이를 위한 필요충분조건임.

■ 협력적 운영을 위한 정책방향

- 현재는 두 전달체계간에 적극적으로, 활발하게 협업이 이뤄지고 있지 않음. 가치적으로 서로에 대해 다르다고 강하게 인식함으로써 상호간에 협업의 필요성이나 중요성 보다는 협업하기 어렵다고 보는 경향이 있었음. 또한 각자의 운영여건이나 체계의 차이나 특성을 상호간에 보완하고 조정하여 협업하기 보다는 그러한 차이 혹은 특성 때문에 협업하기 어렵다고 인식함.

- 이러한 결과는 협업의 가장 기본이라고 볼 수 있는 상호신뢰와 이해, 소통과 교류 등이 충분치 않으며, 상호간에 각각의 전문성을 지녀야 협업이 유인되고 성공적일 수 있다고 할 때 이와 관련된 기반이 취약하다는 것을 시사함.
- 따라서 이러한 문제를 개선하기 위한 협업모델을 개발하고 신뢰와 소통을 위한 제도적 기반을 마련하는 것이 필요함. 또한 협업 활성화를 위한 전문성을 강화해야 함. 전문성이나 고유성이 전제되어야 협력을 유인할 수 있고 협력을 통한 시너지가 제고될 수 있기 때문에 지금까지 여성가족복지전달체계가 지향해 왔던 차별화의 지점을 전문화로 통해 강점으로 만들어 공공복지전달체계의 협업을 추진하는 것이 필요함. 이렇듯 협력을 활성화하기 위해 필요한 기반을 공고히 하고, 역량을 제고하는 정책적 노력이 수반되어야 함.

■ 협력적 운영을 위한 정책방안

● 협력적 운영을 위한 모델 개발

- 여성가족복지서비스 특성을 고려한 협력 모델 운영

[성폭력, 가정폭력 등의 여성복지전달체계가나 다문화가족 관련 전달체계]

- 여성복지, 다문화가족 전달체계를 경유하여 공공복지전달체계와 협업하도록 함. 즉 여성인권보호와 폭력피해지원, 다문화가족의 사회통합이라는 성격에 기반한 1차적인 초기지원을 먼저 받고나서 공공복지전달체계가 보유한 다양한 자원을 공급하는 협업을 함. 1차적 지원을 통해 이후의 다양한 복지자원들이 폭력피해여성이나 다문화가족의 특성과 여건에 맞게 공급될 수 있게 됨.
- 또한 공공복지전달체계에서도 폭력피해, 다문화 등의 이슈가 발굴되면, 상황에 따라 여성가족전달체계로 연계하여 초기지원 받은 후에 공공복지전달체계와 협력하거나 두체계가 동시에 협업을 통해 병렬적으로 지원하도록 함.

[건강가정지원센터 등 가족 관련 전달체계]

- 가족 관련 전달체계가 예방적 접근에 비중을 두고 있는 현 상황을 고려하여, 가족구성원 개인이나 가족내 문제에 대한 개입은 공공복지체계 혹은 다른 민간복지지원체계를 통해 해결하도록 하고, 그 후에 건강가정지원센터의 가족복지전달체계로 협업하도록 해야 함. 즉 가족 혹은 가족구성원 개인이 경험하는 문제상황에 대한 개입은 공공복지전달체계 혹은 다른 민간복지체계를 통해 선결한 후에 건강가정지원센터로 연계하여 문제해결 이후의 가족구성원간의 관계 회복이나 가족역량 증진 등을 도모하도록 하는 것임.
- 건강가정지원센터에서 향후 가족문제에 대한 개입이나 지원적 성격이 강화된다면, 1차적인 지원을 가족복지전달체계에서 제공하고 필요에 따라 공공복지전달체계로 협력할 수도 있음.
- 서비스 제공 환경(물리적 여건)을 위한 협력 모델 운영
 - 서비스 제공 거점(기관 혹은 조직)을 단일화하는 협력형태와 각 기관별 서비스를 통합적으로 제공하는 협력형태로 구분하여, 여건에 따라 운영함.
- 상호이해 및 교류, 신뢰형성을 위한 제도적 기반 마련
 - 여성가족복지와 공공복지 관계자의 합동 연찬회 운영
 - 협력을 위해서는 상호간의 신뢰성 확보가 가장 중요한데, 이는 상대조직의 능력에 대한 신뢰, 시각에 대한 신뢰를 포함함. 상호간 이해가 전제되었을 때 협력적 운영이 가능하다고 보면 연찬회, 포럼 등을 통해 여성가족복지와 공공복지 관계자간에 신뢰와 소통의 기회를 만드는 것이 필요함.
 - 지역사회복지협의체 활성화를 위한 제도적 보완
 - 사회복지사업법 제7의2조에 명시된 지역사회복지협의체의 위원 규정에 따르면 사회복지사업법 제2조에 명시되어 있지 않은 건강가정지원센터는 지역사회복지협의체의 위원 자격에서 배제되어 있음. 건강가정기본법이 사회복지사업법 제2조에 명시

되어 있지 않아서 사회복지사업에 포괄되지 않기 때문임. 이에 대해 개선이 필요함.

- 여성가족부에서 시행하는 여성가족복지기관 관련 업무지침(사업안내)에 지역사회복지협의체 참여 활성화와 관련된 지침이나 권고사항이 추가되어야 함.
- 지역사회복지협의체안에서 여성가족분과를 설치하여 지역내 여성가족복지 문제를 해결하거나 여성가족복지증진을 도모했던 우수사례를 발굴하여 확산하는 것이 필요함.
- 여성가족복지와 공공복지간 협력관련 평가항목 신설
 - 시설평가 항목에 있어서 여성가족복지기관간의 내부적 연계 뿐 아니라 지역사회내 복지관련기관 혹은 지역사회복지협의체와 관련된 연계나 참여, 협력 경험이나 사례 등에 대한 평가항목을 신설하여 유인하는 효과를 갖도록 해야 함.
- 공공복지전달체계의 여성가족복지 담당자 배치
 - 희망복지지원단과 읍면동 주민센터의 복지담당 공무원과 사례관리사 중에서 여성가족업무 담당자를 지정 혹은 별도 배치하도록 함. 기존에 배치되어 있는 인력 중에서 여성가족업무를 전담하도록 하는 것으로, 희망복지지원단과 읍면동 주민센터에서 이뤄지는 업무들 속에서 여성가족 관련된 전문성과 민감성을 갖고 접근하도록 하고, 여성가족복지기관들과의 협업창구로 역할을 담당케 함.
- 협업역량 제고를 위한 여성가족복지전달체계의 전문성 강화
 - 여성가족복지전달체계내 사례관리시스템 마련
 - 사례관리는 네트워크형 협력모델에서 주요하게 사용되는 협력기제로서, 여성가족복지전달체계와 공공복지전달체계의 협력기제로 사례관리가 강화되어야 함. 이는 공공복지와의 협력 뿐 아니라 지역사회내 여성가족복지전달체계의 서비스 제공 여건과 역량을 강화하는데도 필요한 부분임.
 - 여성가족복지기관의 인력구조나 예산구조로 볼 때 사례관리를

- 위한 인력 충원과 예산 확보는 필수적으로 수반되어야 함. 또한 사례관리와 관련된 역량 개발을 위한 교육훈련도 마련되어야 함.
- 성폭력, 가정폭력 관련 여성복지 관련 기관들은 여성아동지역 안전연대를 구성하여 활동하고 있는데, 이들과 희망복지지원단과의 협업구조를 만드는 것도 필요함.
 - 예방-발생-해결의 순환성, 다양한 가족주기를 고려한 종합적인 가족서비스 개발 및 서비스 제공기반 마련
 - 가족분야의 경우 현재 통합센터에 대한 논의가 진행 중인데, 공공복지와의 협력을 위한 적정 서비스 제공을 위한 재정적, 인력적 규모를 갖춘다는 차원에서 검토의 의의가 있다고 볼 수 있음. 그러나 단순히 규모만 늘리는 차원이 아니고, 보다 적극적인 서비스 개발이 뒤따라야 함.
 - 지금까지 건강가정지원센터가 구축해온 고유성과 전문성 위에 공공복지와의 협업을 위한 기능(문제해결 혹은 위기지원 기능)을 추가하는 것임. 지금까지 수행해온 기능과의 연계성을 통한 고유의 차별화된 서비스를 갖추는 것으로, 취약가족역량사업을 보다 확장적으로 발전시킬 필요가 있음.
 - 다문화가족의 경우 지금까지는 결혼이주여성의 초기적응지원에 초점을 두었음. 그러나 다양해지는 다문화가족의 가족주기를 고려하여 기존의 서비스 패키지를 새로이 구성, 재편하는 것이 필요함. 또한 결혼이주이외에 다문화가족의 범위가 다양해지고 있어서 이에 대한 서비스 개발도 필요함.
 - 현장 중심, 여성인권 관점, 통합적 지원을 위한 서비스 역량 제고 및 제공기반 마련
 - 성폭력, 가정폭력 등 여성이슈 관련으로 공공복지와 구별되는 고유한 전문성은 ‘여성인권차원에서 폭력을 바라보는 관점’, ‘피해자 입장을 견지하며 보호지원하며 축적된 경험과 지식’, ‘예방-보호-집행의 틀과 성폭력, 가정폭력, 성매매를 통합적으로 바라보는 시각’ 등이 될 것임. 여기에 서비스 제공을 위한

보다 다양하고 전문적인 기술이나 방식이 결합되었을 때 여성 복지전달체계의 전문성은 배가될 수 있음. 가치와 기술 모두에서 일정수준의 기준이 충족된 전문성은 현장중심, 여성인권중심, 통합적 서비스 제공의 토대가 될 것임.

- 이를 위해서는 상담원 등 전달체계내 종사자들에 대한 역량 강화 시스템이 보다 체계적으로, 안정적으로 운영되어야 함. 입문(기초)교육과 보수교육으로 구분하여 교육훈련시스템을 내실화하거나 컨설팅이나 멘토링 등을 통해 현장지원의 지식과 경험이 공유되는 것도 필요함.
- 한편, 협력적 운영을 추진하기 위해서는 내실있고 안정적인 서비스 제공여건도 필요함. 이를 위해서는 미지원 기관까지 예산지원이 이뤄질 수 있도록 추가예산 확보가 필요하고, 개별기관이 지금보다는 규모화되는 방안도 검토되어야 함.
- 여성가족복지서비스 종사자 처우 개선 및 예산 확충
 - 현재와 같은 인력구조, 포괄보조금형태의 예산구조에서는 공공 복지전달체계와의 협업이 활성화되어도 여성가족복지전달체계의 부담이 가중되는 상황임.
 - 따라서 예산이 확대되어야 하고, 처우개선을 통해 유능한 인력을 채용할 수 있는 구조로 만들어야 함. 임금가이드라인이 없는 여성복지서비스기관에 대해선 가이드라인을 마련하고 그에 따른 인건비 확보가 필요하며, 가족복지기관은 임금수준의 개선이 필요함.

4 기대효과

- 공공복지전달체계 개편과 관련하여 여성·가족분야에 대한 논의 활성화를 위한 기초자료를 제공함.

주관부처 : 여성가족부 다문화가족정책과, 가족정책과, 권익정책과 등
관계부처 : 보건복지부