

## 우리나라 '재가복지사업'\*의 발전과정

최 원 규\*\*

### 1. 문제의 제기

이 논문이 탐구하고자 하는 물음은 '우리나라에서는 가정에 있는 의존인구의 대인복지서비스 욕구에 언제부터 어떻게 대처해왔는가?'이다. 노령, 질병, 장애 등으로 의존(dependency)의 문제를 안고 있는 인구집단은 예나 지금이나 누구로부터든 보호(혹은 수발; care)를 받아야만 생존할 수 있다. 가족의 수발기능이 오늘날보다 강했던 전통사회에서는 의존의 문제가 대부분 가정 내에서 해결되었다. 그만큼 의존인구의 문제에 대한 사회적인, 즉 가정 외부로부터의 개입 필요성은 적었다. 그러던 것이 산업화와 핵가족화 등의 사회변동에 의해 의존인구의 수가 증가하고, 이들을 수발해야했던 가족의 기능은 약화되면서, 의존의 문제가 사회문제로 대두되어 사회적인 개입이 출현하게 되었다.

우리보다 앞서 산업화와 핵가족화 등의 사회변동을 경험한 서구에서는 의존인구의 문제에 대해 시설보호를 위주로 해결을 시도하였다. 빈민법(poor law) 아래의 구빈원(almshouse 또는 poor house), 고아원(orphan asylum), 정신질환자수용소(insane asylum)와 같은 시설(institution)들의 발전이 한때 활발했던 것은 의존의 문제에 대한 자연스런 대응으로 이해할 수 있다. 그러던 것이

\* 이 글에서 재가복지 혹은 재가복지사업이라는 용어에 굳이 따옴표를 한 것은 일본으로부터 직수입된 '재가복지'라는 용어에 대한 재검토가 필요하다는 필자의 문제의식 때문이다. '재가복지(在家福祉)'라는 한자조합은 '(시설이 아닌) 가정에 있는 대상자에 대한 복지서비스'를 나타내는 용어로서는 한자 조어원리상 부적절하다는 것이 필자의 불만이다. '재가복지'라든가 '개호' 등과 같이 일본 문헌에 나오는 전문용어들을 무분별하게 수입하는 경향에 대해서는 별도의 본격적인 논의가 필요한 것으로 보인다.

\*\* 전북대학교 행정복지학부 사회복지학전공 교수

시설보호가 지닌 인권의 문제와 비용의 문제 등으로 의존인구에 대한 시설보호 이외의 보호방법이 주목되었다. 탈시설화(deinstitutionalization)로 일컬어지는 20세기 중반 이후의 흐름이 바로 그것이다. 의존인구가 시설이 아닌 가정에서 보호를 받는다는 점에서 이를 시설보호와 대비하여 잠정적으로 가정보호(domiliary care)로 명명할 수 있을 것이다.

그러나 서구의 가정보호는 20세기 중반 이래의 탈시설화 논의가 있기 훨씬 이전부터 실천되어 왔다. 의존인구가 기거하는 가정에 전문가나 자원봉사자들이 방문하여 보호 혹은 원조를 제공한 것은 19세기말의 우애방문원(friendly visitor)의 경우에서 보듯, 혹은 그 이전에 행해진 구빈위원회의 '가정방문(home visit)'의 경우에서 보듯 매우 오랜 전례를 갖는 것이었다(Abel, 1997; Beder, 1998). 시대상황이 변하고 의존인구에 대한 보호의 내용이 달라졌다고는 하나 가정 외부의 서비스 제공주체가 가정에 기거하는 의존인구의 복지욕구에 대응하여 가정에 개입하였다는 점에서 볼 때, 민간 차원에서 실천한 가정보호는 오늘날의 그것에 직접 계승되는 선례들이다.

서구에 비해 산업화의 출발이 늦었던 우리나라의 경우 의존인구의 복지욕구에 대한 사회적 대응은 아무래도 더디게 나타난 것으로 이해할 수 있다. 그렇다면, 우리나라에서는 언제, 어떤 배경으로부터 이러한 가정보호 체계가 등장하였는가? 이제까지 이 분야에 관한 저작들은 이 분야의 발전이 빨라야 1987년부터 혹은 1992년부터 시작된 것으로 기술하고 있다(김범수; 1992, 김주연; 1995, 최일섭, 류진석; 1997, 장인협; 1997, 황성철, 한혜경, 1999 등). 1987년은 한국노인복지회가 '자원봉사자를 통한 가정봉사원 파견 서비스'를 시작한 해이고, 1992년은 정부주도로 '재가복지봉사센터 사업'이 시작된 해라는 점에서 이런 기술이 나타난 것이다.

그런데 앞에서 언급한 것처럼 탈시설화 이후 활발하게 가정보호가 모색된 서구의 경우에도 가정에 있는 의존인구의 대인복지서비스 욕구에 대응하는 실천방법으로서의 가정보호가 이미 존재하였던 것으로 이해한다면, 우리나라의 경우에도 1987년 이전에 가정보호와 유사한 실천방법들이 존재하였던 것은 아닌가 하는 의문이 제기된다. 이런 의문에 대한 해명이 본 논문에서 구명하고자 하는 첫 번째의 연구과제이다.

한편 '재가복지'에 관한 기존 저작들에서는 이러한 유형의 서비스가 등장한 배경으로 시설보호가 지닌 한계, 그리고 지역사회보호(community care)의 유용성과 탈시설화(deinstitutionalization)를 들고 있다. 즉, 서구에서의 탈시설화 논의 이후에 이런 유형의 서비스가 대폭 발전한 것과 비견할만한 설명을 거의 그대로 한국 상황에 적용하여 설명하고 있다. 시설은 많지만, 시설보호의 발전은 낙후되어 있는 우리의 현실에 비추어 볼 때, 대체로 수용되는 이러한 설명, 즉 우리나라에서 '재가복지'로 대표되는 가정보호가 인권의 문제라든가 비용의 문제와 같은 시설보호의 한계 때문에 발전하게 된 것이라는 설명이 설득력이 있는가 하는 의문도 제기된다. 이런 의문이 본 논문

에서 구명하고자 하는 두 번째의 연구과제이다.

이런 의문들을 해명하기 위한 과제는 가정 영역의 의존문제에 가정 외부의 원조제공자가 방문하여 대인복지서비스를 포함한 원조를 제공하게된 시기와 배경 및 그 내용을 구명하는 것이다. 이를 위해 이 논문에서는 우리나라 전통사회 이래 가정이라는 공간에 외부인이 대인복지서비스를 제공하기 위해 개입했던 경험들을 살펴보고자 한다. 이러한 경험들을 살펴보는데 있어 본 연구에서는 각 시기별로 이루어진 가정보호의 명칭과 제공주체, 그러한 서비스를 제공하게 된 배경이나 계기 또는 목적, 가정방문에 나섰던 인력의 특성, 보호의 대상과 제공된 보호 등으로 나누어 보고자 한다.

논의의 순서는 다음과 같다. 즉 제2절에서 제5절까지는 우리나라 전통사회 이래 가정외부 원조 제공자의 가정방문 경험들을 주요 시기별로 정리해보고자 한다. 제6절에서는 우리나라 '재가복지사업'의 발전과정을 탈시설화 논의에 비추어 논의한다.

## 2. 전통사회 : 가정외부 원조제공자의 의례적 방문

우리나라의 전통사회에서 의존문제에 개입하기 위해 어떤 원조제공자가 가정을 방문하여 어떤 대인복지서비스를 제공했는지에 대해서는 아직 본격적으로 연구된 바 없다. 인구의 이동이 적고, 가족주의 이데올로기가 강한 소규모 마을 단위 사회에서 어떤 가정에 의존의 문제가 발생했을 때, 가족공동체와 마을공동체 내에서 문제의 해결이 시도되었을 것으로 추측할 수 있다. 그리고 혹시 대인복지서비스가 있었다 하더라도 그 내용은 오늘날과는 크게 달랐을 것으로 추측할 수 있다. 그런데 전통사회의 사회생활에 관한 몇몇 연구들은 가정내의 의존문제에 대한 외부의 개입이 있었던 흔적을 보여주고 있다.

전통사회에서도 재해, 노령, 장애, 질병 등의 사회적 위험에 의해 의존상태에 처한 가족 및 그 구성원들이 있었다. 이들에 대한 보호는 일차적으로 가족과 친족 혹은 마을공동체에 의해 이루어졌으며, 국가의 지원체계가 가동된 경우는 극히 드물었다. 설령 국가의 지원체계가 가동된다고 하여도 우리가 '구출' 혹은 '구제'라고 칭하는 물질적 원조가 중심이었다.

전통사회에서 의존인구에 대해 오늘날의 '대인복지서비스'와 근사한 원조가 제공되었을 것으로 추측되는 경우는 향약, 계와 같은 상부상조제도 등이다.

조선중기 이래 다수 운영된 향약에서는 약원이 수화, 도난, 사상, 질병, 고약, 무왕, 빈핍 등에 처했을 때, 동약인들이 방문하여 원조를 제공하는 것을 환난상휼 강목의 주요 내용으로 정하였다.

구체적으로 약원이 질병에 걸렸을 때, 가벼우면 사람을 보내 문병하고, 심하면 의원과 약을 구해 주며, 병난 자가 가난하면 요양비용을 지원하고, 온 식구가 병들어 농사를 지을 수 없으면 약원들이 협력하여 경작해주었다(나병균, 1989).

한편 전통사회에서 활발하게 결성, 운영되었던 계에서도 사정은 유사하였다. 계 가운데 특히 상부상조를 목적으로 하였던 계에서는 예컨대 계원이 상을 당했을 경우 상주를 위로하는 문상을 하도록 하는 규범을 발전시켰다.

전통사회에서 의존인구에 대한 가정외부의 개입을 오늘날의 '재가복지'나 가정보호와 등치하는 것은 무리이다. 당시의 개입은 '아는 이웃'에 대한 이웃의 의례적인 방문원조였고, 개입의 내용에서 오늘날의 '대인복지서비스'로 볼 수 있는 것들은 물질적 원조에 비해 그 비중이 극히 미미하였다. 그럼에도 불구하고 전통사회의 이러한 선례들이 이제부터 살펴보려고 하는 가정보호의 원초적 형태인 일제시대의 방면위원제도의 도입에 기여하였다(신은주, 1989,377)는 점에서 주목되어야 한다.

### 3. 20세기초 : 통제 또는 전도를 목적으로 한 가정 외부로부터의 원조

오늘날의 '재가복지'와 근사한 사회적 실천으로는, 일제시대에 통치기구가 주도했던 방면위원제도와 선교단체들이 주도했던 '가정방문(심방)'을 들 수 있다. 전자는 방면위원이라는 자원봉사자를 활용하여 빈민들에게 자조, 검약의 정신을 교육하고, '위험인물'의 동태를 감시하기 위한 의도로 1927년에 시작되었다(신은주,1989). 방면위원은 빈민, 노쇠자, 실업자에 대한 상담지도, 타풍(惰風)의 교정, 보호구제(노고자, 피학대자, 이재자, 석방자, 나환자, 마약중독자), 실업자와 무주택자에 대한 주택 및 부업알선 등을 수행하였다. 오늘날 일본 '민생위원'의 전신인 방면위원은 그들이 수행한 사회통제 기능에도 불구하고 가정내의 의존문제에 대한 가정 외부의 개입이라는 선례를 남겼다. 흥미로운 점은 방면위원제도가 '사회사업'의 이름으로 행해졌다는 점이다.

일제통치기구가 주도했던 방면위원이 통제를 주목적으로 하였다면, 선교단체가 주도했던 가정방문은 전도가 주목적이었다. 1923년에 조선감리교여성선교회가 설립한 태화여자관은 전도부인들의 가정방문(home visiting)을 주요 사업으로 전개하였다. 가정방문은 의료선교와 사회선교 및 심방전도 등 세 차원에서 이루어졌는데, 그 바탕에는 복음전도의 목적이 분명히 자리하고 있었다. 의료선교는 의사와 간호사들이 아동보건과 공중위생 계몽차원에서 실시한 의료선교 차원의 순회방문이었다. 사회선교는 태화여자관의 사회사업부가 서울 시내와 변두리 빈민촌을 다니며 실시한

사회선교 차원의 방문이었다. 심방전도는 태화여자관에 소속된 전도부인들이 서울지역을 순회하며 전도하는 심방전도였다(이덕주,1993,203-207).

일제시대에 통치기구와 태화여자관이라는 성격이 다른 두 주체가 행한 사례들에서 가정보호와 관련하여 다음과 같은 점들을 정리할 수 있다. 첫째, 가정이 안고 있는 의존인구의 문제에 대해 '아는 이웃'이 아닌 '낯선 방문자'가 관심을 갖고 개입하였다. 그런 의미에서 전통사회에서 '아는 이웃' 사이에 행해지던 의례적 방문과는 크게 달랐다. 둘째, 두 유형 모두 가정내의 의존인구에 대해 '가정 방문'을 통해 원조를 제공하였다. 셋째, 두 유형 모두 의존인구에 대한 보호와 원조보다는 사회통제나 복음전도와 같은 다른 목적을 보다 중시하였다. 보호와 원조는 다른 목적을 위한 수단으로 기능했다. 넷째, 가정방문을 통한 보건의료서비스와 사회적 서비스의 제공이 시도되었다. 마지막으로 보호의 대상은 일반적으로 빈민이었다. 대상에서 특정 연령대의 인구집단이 주목되었다기 보다는 질병, 실업, 노령, 이재 등으로 빈곤한 상태에 처한 사람들이 주된 대상이었다.

일제시대에 공공(통치기구) 주도로 시작한 '방면위원회'는 해방과 함께 소멸되었다. 그러나 민간영역인 태화여자관이 시작한 가정방문을 통한 원조는 해방 후 의존인구에 대한 가정보호의 발전, 구체적으로는 1960년대 태화사회관을 기반으로 실천된 가정복지사업에 직접 계승되었다.

#### 4. 20세기 중반 이후 : 가정보호의 출발; 가정복지사업

해방과 한국전쟁의 여파로 사회복지시설이 대폭 증가한 20세기 중반 이후 가정의 의존인구에 대한 원조방안으로서 가정방문을 통한 보호와 원조가 시작되었다. 우리나라 사회복지사에서 '가정복지사업'이란 이름으로 가정보호가 이루어지게 되었던 것이다. 1950년대 후반에 시작된 가정복지사업은 두가지 흐름으로부터 비롯되었다. 그 하나는 빈곤아동 후원사업이었고, 다른 하나는 병원, 구호소 혹은 사회관과 같은 기존 서비스기관 사업의 확장이었다.

##### (1) 빈곤아동 후원사업에서 가정복지사업으로

한국전쟁이 종료된 이후 상당한 시간이 흐른 1950년대 후반과 1960년대 초반에 시설아동의 가정복지 방안이 모색되었다(이혜경,1993). 애초 전쟁고아를 보호하기 위해 만든 고아원에서 생활하는 아동들이 줄지 않는 상황이 계속되었다. 그것은 '전쟁' 고아가 아닌 '빈곤가정' 아동의 문제였다. 빈곤 가정에 대한 지원을 통해 고아발생을 예방하고자 하는 관심이 나타났다. 그 시작은 가정

에 기거하는 아동에 대한 후원(결연)사업으로부터 비롯되었다.

1953년에 내한한 양친회(FPP)는 시설아동에 대한 후원금 지원사업에 덧붙여 빈곤가정의 아동들에 대한 후원사업을 시작하였다. 대상 아동은 고아가 아니며, 그의 가정형편이 열악하여 외부의 도움이 없으면 생존할 수 없을 뿐 만 아니라 가족이 해체될 우려가 있는 아동들이었다. 이 사업은 일종의 거택구호사업이었으며, 1950년대말에 시작된 가정복지사업의 선구적인 형태였다(최원규,1996,146). 1960년대 말에는 이 사업에 참여하는 단체들이 늘어나 CCF를 포함하여 8개의 외원 단체들이 가정내 아동에 대한 후원사업을 하고 있었다(KAVA,1970). 후원사업의 수행과정에서 사회사업가는 아동의 가정을 방문하여 후원금을 전달하거나 상담기록을 작성하는 것 외에 가족성원이 안고 있는 다양한 의존문제들, 예컨대 질병, 장애 등의 문제에 대한 원조방안을 모색하였다. 가정방문에는 종종 보건의료인력이 동행하기도 하였다. 이런 경위로 후원사업은 자연스럽게 가정복지사업으로 발전하게 되었다. 1963년부터 가정 아동 후원사업을 시작한 CCF의 사례는 후원사업이 가정복지사업으로 발전하는 경위를 잘 보여준다(아래 <표 1> 참조).

<표 1> CCF 가정복지사업의 명칭변경

시 기	본부명칭	지방 사무실 명칭
1963 ~ 1968.4	아펜셀라어린이회	아펜셀라어린이회 00분실
1968.5 ~ 1971.9	거택구호부	거택구호 00분실
1971.10 ~ 1974.12	가정복지부	가정복지부 00분실
1975.1 ~ 1985.4	가정복지부	00사회복지관
1985.5 ~ 현재	복지부	00사회복지관

CCF(1986), p.95

## (2) 기존 병원, 구호소 혹은 사회관 사업의 확장으로서의 가정복지사업

CCF의 사례와 같이 후원사업에서 가정복지사업으로 발전한 것 외에 병원이나 기존 구호소, 사회관의 사업을 기반으로 가정복지사업이 발전한 유형도 있다. 그 대표적인 경우는 캐나다유니테리안봉사회(USCC)가 1958년 7월에 시작한 가정복지사업이다(최원규,1998). USCC는 1957년부터 빈곤가정 아동들에게 장학금, 생필품, 학용품을 지원한다던가 또는 무료 결핵진료 등을 행하였다. USCC가 「한노병원」에 부설한 「캐나다 하우스」는 아동결핵을 예방하기 위해 극빈가정에 대한 식품의 지원과 자립기반 조성, 주거측면에서의 원조 뿐 만 아니라 가정방문을 통한 결핵예방 교육과

계몽활동을 전개하였다. 이에 따라 결핵예방사업은 자연히 환자가족에 대한 사회적 서비스를 제공하는 사업이 되었고, 부분적으로는 간호사와 사회사업가가 팀을 이루어 극빈가정을 방문하는 형태로 발전하게 되었다.

USCC와 유사하게 기존의 병원이나 구호소 혹은 사회관을 중심으로 가정복지사업을 수행한 경우들을 태화사회관(1961년, 가정상담(family case work)), 기독교계봉사회(KCWS)(1961년, 가정복지부를 신설하여 사회사업가가 방문간호사와 함께 구호, 재활 및 결핵통제), 메노나이트중앙재단(MCC)(1962년, 가정아동원조프로그램), USCC(1962년, 목포아동결핵병원 사회사업반), 선명회(WV)(1969년, 가정복지사업)등에서 볼 수 있다(최원규,1996).

1950년대말에서 1960년대에 걸쳐 발전한 가정복지사업은 '가정보호'와 관련하여 다음과 같이 정리된다. 첫째는 가정내의 의존인구에 대해 사회사업가나 간호사와 같은 전문가들이 개입하였다. 이들 전문가 역시 '낮선 방문자'였던 것은 일제시대와 같았으나, 방문인력의 전문성이라는 측면에서는 일제시대의 '전도부인'들과는 달랐다. 둘째, 일제시대와 마찬가지로 '가정방문'을 통해 보호와 원조가 제공되었다. 셋째, 그러나 일제시대와는 달리 의존인구에 대한 보호와 원조가 가장 중요한 목적으로 중시되었다. 넷째, 일제시대에는 가정방문을 통한 보건의료서비스와 사회적 서비스가 분절적으로 제공되었다면, 이 시기에는 두가지 서비스를 통합 제공하는 경향이 나타났다. 마지막으로 가정복지사업의 주된 대상자는 빈곤가정의 아동이었다.

CCF의 경우에서 볼 수 있듯, 가정복지사업은 사회복지관 사업의 중요한 영역으로 발전하였다. 그러나 이 시기의 가정복지사업에서는 자원봉사자가 동원되지는 않았다. 여전히 가정방문은 전문가들의 일이었다. 또한 가정복지사업에서는 빈곤에 대한 구호가 여전히 중요하였다. 가정내의 의존인구에 대한 대인복지서비스의 제공은 아직 본격적으로 이루어지지 않고 있었다. 자원봉사자를 활용한 정기적인 가정방문, 그리고 의존인구에 대한 대인복지서비스의 제공은 1980년대 중반에 비로소 나타나게 되었다.

## 5. 1980년대 중반 이후 : 가정봉사원 파견사업과 '재가복지'의 시작

우리나라에서 쓰여진 '재가복지'에 관한 저작들이 지적하고 있는 가정봉사원 파견사업의 시작 시기는 정확히 알려져 있지 않다. 다만 여성단체나 적십자사봉사회 등이 부분적으로 가정봉사활동을 했던 것으로 알려져 있다. 예컨대 1985년 부산에서는 152명의 가사봉사원이 노인가정, 미성년세대주 가정, 영세 여성세대주 환자가정을 방문하여 세탁, 식사준비, 학습지도, 자녀상담 등 건전

가정을 위한 봉사활동을 하였다 한다(나기석, 1992, 237).

가정봉사원 파견사업이 체계적으로 시작된 것은 1987년이다. 한국노인복지회가 국제노인복지회(Helpage International)의 지원과 국고보조금으로 가정봉사원을 파견하는 시범사업을 시작하였던 것이다. 그 이후 은천노인복지회(1988), 남부장애인종합복지관(1988)이 각각 노인가정과 장애인 가정에 가정봉사원을 파견하였다. 그 이후 1991년에 한국사회복지협의회회의 지방협의회에 지역복지봉사센터가 설치되었고, 1992년에는 지역사회복지관을 중심으로 재가복지봉사센터가 설치되는 등 가정봉사원 파견사업이 활성화되기 시작하였다.

초기에 순수한 자원봉사자로 활동한 가정봉사원들은 오늘날 유급봉사원과 무급 자원봉사자로 분화되고 있다. 서울시의 사회복지도우미나, 각 재가복지봉사센터에 소속된 유급가정봉사원들, 그리고 IMF를 거치면서 만들어진 공공근로요원들(간호사, 사회복지사)은 유급봉사원(paid homehelper)의 예들이다. 유급봉사원이 되기 위해서는 일정 기간의 무급 자원봉사 경력이 필요하다.

1980년대 중반 이후 발전한 가정봉사원 파견사업은 의존인구에 대한 가정보호와 관련하여 다음과 같이 정리된다. 첫째, 의존인구의 문제에 개입하기 위해 전문가 뿐 아니라 비전문가들, 특히 자원봉사자들의 참여가 두드러졌다. 이점은 1950년대 중반 이래의 가정보호가 전문가들에 의해 수행되던 것과는 대조적이다. 그렇다고 하여 이들이 일제시대의 ‘방면위원’이나 ‘전도부인’과 비슷한 것은 아니다. 둘째, 정기적인 ‘가정방문’이 강조되고 있다. 이전의 어느 시기보다도 가정방문에서의 방문시점의 정기성이 이 사업에서는 중요시되고 있다. 셋째, 의존인구에 대한 대인복지서비스의 제공이 가장 중요시되는 원조내용이다. 이전 시대까지만 하더라도 구호에 비중이 두어진데 비해, 가정봉사원 파견사업이나 ‘재가복지사업’에서는 비물질적 서비스, 즉 대인복지서비스에 거의 전적인 비중이 두어지고 있다. 마지막으로 가정봉사원 파견사업이나 ‘재가복지사업’의 주된 대상자는 노인이다.

이 시기에 가정봉사원 파견사업이 시작된 것은 사회복지관을 중심으로 한 가정복지사업으로는 의존인구에 대한 가정보호가 불가능하다는 점 때문이었다. 앞서 언급한 것처럼 자원봉사자가 활용되지 않는 상황에서, 유급의 전문가가 가정방문을 통해 의존인구의 대인복지서비스 욕구를 충족하는 데에는 큰 한계가 있었다. 전문가가 수행한 일은 여전히 결연과 같은 물질적 원조 중심이었음에 비해 의존인구에게 필요한 것은 대인복지서비스 욕구의 충족이었던 것이다. 결연은 빈곤 아동의 문제를 해결하는 데는 효과적이었지만, 의존문제를 안고 있는 노인과 같은 인구집단의 문제를 해결하는 데는 한계가 있었다. 그러한 결과로 결연으로는 해결할 수 없는 의존인구의 대인복지서비스 욕구에 즉각 반응하는 가정보호 실천이 모색되었던 것이다.

일찍이 가정봉사원 파견사업을 시작한 한국노인복지회 나기석 복지부장의 다음과 같은 설명



이 이러한 점을 잘 지적하고 있다.

한국노인복지회가 1983년부터 무의탁노인 결연사업을 시작하여 빈곤 노인들의 대부분이 경제적 어려움 외에 신체적으로도 노쇠하며 정서적으로도 심한 고독감을 느끼고 있어 이를 해소시켜 주기 위한 목적으로 1987년부터 家庭奉仕員 파견사업을 추진하였다(나기석, 1992,152)

노인을 대상으로 하는 가정봉사원 파견사업이 1980년대에 시작된 때에는 나기석이 기술한 상황 이외에 여러가지 복합적인 요인들이 자리하고 있다. 그 한가지는 노인문제의 심화이다. 핵가족화와 여성의 사회참여 확대로 부양가족이 없는 노인이 증가하여, 전체노인의 약 35%가 제3자의 도움이 없이는 일상생활이 곤란한 상황이 이미 도래하였다(보건복지부, 1999,334). 가정내 의존노인 가운데 상당수는 사회복지시설에서 생활해야 함에도 불구하고, 시설수용공간의 절대부족과 낮은 보호수준, 시설입소에 대한 문화적인 거부감 등이 복합적으로 작용하여, 의존인구가 가정에 방치되어 있다. 우리나라의 경우 노인시설에 수용되어 있는 인구는 전체 노인의 0.3%에 지나지 않고 있다. 이에 비해 우리와 사정은 다소 다르지만, 일본(1.7%)과 미국(5.1%)은 우리나라보다 8배에서 17배정도 많은 노인들이 시설에서 생활하고 있다.

이런 상황에서 노인에 대한 소득보장이 체계적으로 갖추어지지 않아 의존의 문제를 시장을 통해 해결하지 못한다든가, 노인을 부양하는 가족에 대한 지원이 충분치 않아 노인단독가구가 증가하고 있다든가, 노인들이 갈 만한 시설들의 수가 적고 보호의 질이 낮다든가 하는 등의 요인들이 의존의 문제를 심화시켰던 것이다. 이러한 요인으로 노인들의 의존문제에 대한 보호제공을 둘러싼 '복지의 혼합경제'(mixed economy of welfare)에서 불균형 발전의 문제가 심각하게 제기되기 시작하였다. 시설입소의 기회가 제한되어 있는 상황에서 가족으로부터 외면당하고, 시장을 통해 해결가능성이 없는 노인들의 의존문제 해결책임은 국가와 사회에 귀결되었다.

재정면에서 노인복지에 소요되는 막대한 부담을 지지 않으려는 국가가 선택할 수 있는 대안은 사회에 이를 위임하는 것이었다. 전문인력이나 유급봉사원을 고용하지 않고 자원봉사자를 활용하여 의존인구의 문제를 해결할 수 있는 가능성에 주목하여, 국가는 민간조직을 활용한 가정봉사원 파견사업을 추진한 것이다. 1993년 노인복지법의 개정을 통해 '재가노인복지사업'에 법적 근거를 부여하여, 최소한의 지원으로 의존문제 해결을 도모하였다.

## 6. 탈시설화 논의와 우리나라 '재가복지사업'의 발전

주제를 좁혀 탈시설화를 중심으로, 가정보호의 발전배경을 논의해보자. 서구에서 지역사회보호나 가정보호는 시설보호가 지닌 문제-대표적으로 인권의 문제와 비용의 문제-에 대한 대응으로 발전되었다. 대표적으로 정신질환자 수용시설에서의 보호의 질적 수준은 인권보호 측면에서 적지않은 비판을 불러일으켰고, 여기에 복지지출의 확대를 꺼리는 보수파들이 가세하여 탈시설화가 주장되었다. 그런데 우리나라에서 가정보호실천이 발전하게 된 배경은 서구와는 달랐다.

해방과 한국전쟁을 거치면서 우리나라에서 의존인구의 문제에 대응하는 방식은 시설보호위주였다. 당시의 시설은 '해방'과 '전쟁'이라는 위기상황에 대한 임기응변적인 보호책으로 가동되었으며, '전쟁' 영향이 어느 정도 가라앉은 1960년대를 전후한 시기에 '시설보호에서 가정복지사업'으로의 전환이 모색되었다. 그러한 맥락에서 1960년을 전후한 시기에 가정복지사업이라는 형태로 가정보호실천이 발전하게 되었다.

가정복지사업의 경우를 제외하면, 우리나라에서 가정보호실천은 탈시설화 논의와 대체로 무관하다. 특히 1980년대 중반 이후의 가정봉사원 파견사업이나 1990년대 이후의 '재가복지사업'의 발전은 탈시설화 논의와 무관하다고 할 수 있다. 위 두 가지 사업이 시작된 배경으로 시설보호의 질(특히 인권의 문제) 문제를 언급하는 것은 타당하지 않다는 점이다. 우리나라에서 시설보호의 질, 특히 인권의 문제가 제기되지 않은 것은 아니나, 시설보호의 대안으로서 가정보호를 발전시키자는 것보다는 시설운영의 민주화라든가 시설의 현대화, 시설지원의 강화와 같은 맥락이 강조되었다.

시설보호에 따르는 비용의 문제로 논의를 좁혀보면 상황은 다소 다르다. 복지지출 여력이 부족한 국가는 의존인구의 문제를 공공자금이 투입되는 시설보다는 가정과 지역사회에 떠넘기고자 해왔다. 그 결과 복지에 있어서 가족의 책임과 사회의 책임이 크게 강조되는 복지이념이 지속되어 왔다. 의존인구문제에 대한 대응으로 가정봉사원 파견사업이나 '재가복지사업'이 강조된 것은 이런 맥락에서였던 것이다.

21세기를 맞이한 오늘날 우리나라에서 의존인구의 문제에 대한 정책방향을 논의하는데 있어 '시설보호'나 '가정보호'나의 이분법적인 사고는 적절하지 않은 것으로 보인다. 아동이 주된 복지대상자였던 1960년대에는 시설보호보다는 가정보호가 더 나은 대안으로 여겨졌고, 그에 따라 가정복지사업이 활발히 추진되었다. 그러나 의존문제의 심각성 측면에서 아동과는 비교할 수 없을 정도로 노인이 주된 복지대상인 경우 시설보호와 가정보호 가운데 가정보호를 강조하는 '재가복

자' 편향은 재고되어야 한다. 오히려 의존노인들을 위한 시설보호의 방안이 보다 확대되어야 한다는 주장이 더욱 설득력을 얻고 있다. 비용측면에서 효율적인 것으로 생각되었던 가정봉사원 파견 사업이나 '재가복지사업'에서 부분적으로 유급봉사원을 고용하지 않으면 안되는 상황은 의존노인에 대한 보호에서 그동안 가정보호가 우위를 가진 것으로 여겨졌던 비용효율성에 대한 재검토를 요구하고 있다. 여기에 사업의 효과성을 추가하여 논의한다면, '재가복지'로 대표되는 가정보호 중심의 정책방향은 심각히 재검토될 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 김범수 편저(1992), 『재가복지론』, 서울:홍익제
- 김주연(1995), '지역사회복지와 재가복지', 한국사회과학연구소 사회복지연구실, 『한국사회복지의 이해』, 동풍, pp. 350-363.
- 나기석(1992), '노인복지분야의 재가복지사업', 김범수 편저(1992), 『재가복지론』, 서울:홍익제, pp.151-166.
- 나기석(1992), '재가복지와 가정봉사 서비스', 김범수 편저(1992), 『재가복지론』, 서울:홍익제, pp.217-240.
- 한국노인복지회(1988), 『가정봉사원 파견사업 1주년 보고서』
- 한국노인복지회(1989), 『가정봉사자를 통한 가정봉사원 파견 서비스 평가조사』
- 서상목, 최일섭, 김상균(1988), 『사회복지 전달체계의 개선과 전문인력 활용방안』, 서울: 한국개발연구원.
- 송경옥(1992), "일제시대 한국인의 사회복지 활동에 관한 연구 : 아동보호활동 사례를 중심으로", 서울 : 서울대학교 대학원 : 사회복지학과(석사학위논문).
- 신용하.박명규.김필동 편(1995), 『한국사회사의 이해』, 문학과 지성사
- 이덕주(1993), 『태화기독교사회복지관의 역사:1921-1993』, 서울:태화기독교사회복지관.
- 이혜경(1993), "경제성장과 아동복지 정책의 변용", 『한국아동복지학』 창간호.
- 장인협(1997), 『지역복지실천방법론-케어/케이스 관리(재가복지실천)』, 서울대학교 출판부.
- 최원규(1996), '외국민간원조단체의 활동과 한국사회사업발전에 미친 영향', 서울대학교 박사논문
- 최원규(1998), '초기 사회사업 개념 형성에 미친 의원단체활동의 영향<캐나다 유니테리안 봉사회>의 사례를 중심으로-', 서울대학교 사회복지연구소, 『사회복지연구』 제11호, pp.161-203.
- 최일섭.류진석(1997), 『지역사회복지론』, 서울: 서울대학교 출판부.
- 황성철.한혜경(1999), 『사회복지관 및 재가복지사업 시범평가 보고서』, 한국사회복지관협회
- KAVA40년사편찬위원회 편(1995), 『외원사회사업기관활동사(외국민간 원조기관 한국연합회 40년사)』, 서울:홍익제.

- 하상락 편(1989), 『한국사회복지사론』, 서울:박영사.
- 한국선명회(1993), 『한국선명회 40년 발자취』, 서울: 한국선명회
- 한국어린이재단(1986), 『CCF 38년사-사랑은 국경을 넘어-』,서울:한국어린이재단.
- KAVA40년사편찬위원회 편(1995), 『외원사회사업기관활동사-외국민간원조기관한국연합회40년 사』, 서울: 흥익제
- KAVA, 1977년 제25차 KAVA회의자료
- 보건사회부(1998), 『보건사회백서』
- National Social Workers' Training Institute(NSWTI), Korea Association of Voluntary Agencies(KAVA), Korea Social Welfare Research Institute(KSWRI), *Directory of Social Service Resources in Korea*. Seoul, January, 1970.
- Abel, Emily K.(1997), 'Medicine and mortality:the health care program of the New York Charity Organization Society', **Social Service Review**(vol.71, n4), pp.634-651.
- Beder, Joan(1998), 'The home visit, revisited', **Families in Society**(vol.79, n5) pp.514-522.
- Mossman, Douglas(1997), 'Deinstitutionalization, homelessness, and the myth of psychiatric abandonment: a structural anthropology perspective', **Social Science & Medicine**(v44 n1), pp.71-83
- Whitman, Craig(1995), 'Heading toward normal: deinstitutionalization for the mentally retarded client', **Marriage & Family**(v21 n1-2), pp.51-64.
- Coid, Jeremy(1994), 'Failure in community care: psychiatry's dilemma', **British Medical Journal**(v308 n6932), pp.805-806.
- Palermo, George B., Smith, Maurice B., Liska, Frank J.(1991), 'Jails versus mental hospitals: a social dilemma', **International Journal of Offender Therapy & Comparative Criminology**(vol.35 n2), pp.97-106.