

저소득 조손가족을 위한 정책적 접근과 발전 방안

박경애* 이해자**

요 약

우리 사회의 가족유형이 다양해지고 있는 가운데, 급격한 사회의 변동으로 인하여 형성된 조손 가족에 대한 사회적 관심이 증가하고 있다. 본 연구는 문헌연구를 통하여 조손가족의 동향, 특성, 욕구 및 문제, 정책적 지원현황을 살펴보고 간략한 정책분석을 실시하여 앞으로 조손가족이 나아가야 할 정책의 방향을 모색하고자 하였다. 그 결과, 조손가족의 조부모는 신체적, 경제적, 사회적, 심리적 어려움에 직면해 있었으며, 조손가족 손자녀들은 조손가족에 편입되는 과정에서 정서적, 발달적, 심리적 욕구 및 문제를 제기하고 있었다. 또한 조손가족은 기능적인 차원에서 빈곤문제와 세대 간 의사소통의 문제 등을 경험하는 것으로 나타났다. 위와 같은 조손가족의 다양한 욕구에 대하여 정책적 지원은 소득보장, 의료보장, 주거보장, 손자녀양육보장 등에 걸쳐 이루어지고 있었으나 선별적인 관점에서 잔여적으로 이루어지고 있었다. 할당의 차원에서는 자산조사를 기반으로 서비스 수혜자격이 선정되어 있어 보편적인 서비스 제공에 한계가 있었다. 급여의 차원에서는 현금급여를 중심으로 소비자의 합리적 선택에 의존하고 있어서 재화, 서비스 및 증서 등 다양한 급여의 형태와 소득보장과 사회서비스의 분리가 제기되었다. 마지막으로 전달체계에서는 조손가족의 욕구를 중심으로 협력체계의 구축이 필요한 것으로 드러났다.

주제어 : 조손가족, 조손가족정책, 포괄적 지원체계

논문제출일 : 2010. 10. 31.

최종심사일 : 2010. 12. 4.

* 대불대학교 전임강사, 주저자

** 한경대학교 아동가족복지학과 조교수

Corresponding Author : Park, Kyung-Ae, Dept. of Social Welfare, Daebul University. 72, Sanho-Li, Samho-yep, South Korea. E-mail : kap1213@db.ac.kr

I. 서론

우리 사회의 가족형태가 다양해지고 있는 가운데, 급격한 사회변동으로 인한 가족의 불안정성이 증폭되면서 조손가족의 증가가 사회적인 이슈로 제기되고 있다. 부모의 사망, 질병, 실직, 별거, 이혼 등의 영향으로 형성되는 조손가족은 1세대 조부모가 2세대 성인자녀를 대신하여 3세대인 손자녀를 일차적으로 전담하여 대리부모 역할을 수행하는 가족형태를 말한다. 조손가족은 대체로 특히 2001년 도입된 가정위탁양육제도에 의하여 소년소녀가장세대들이 대거 조부모에 의한 대리양육 가정위탁으로 편입되어 조손가족의 증가에 기여한 것으로 파악되고 있다. 2005년도 현재 대리양육 가정위탁 아동의 수는 대략 5,196명인 것으로 보고되고 있으며(보건복지부, 2005), 이를 포함하여 조손가족의 수는 최근의 장기적인 경기침체와 재혼가정의 등장으로 말미암아 그 수는 더욱 증가할 것으로 전망된다. 통계청(2005) 자료에 의하면, 조손가구는 전체 가구의 0.36%인 58,101가구에 불과하지만 1995년에 비해 10년간 무려 60.6%나 증가하였으며(통계청, 2006), 농어촌에 더 많이 나타나고 있어(남명숙, 1999) 가족해체의 문제가 농어촌을 중심으로 빠르게 확산되고 있음을 보여주고 있다. 최근에는 다문화가정의 이혼율의 상승과 더불어 조손가족의 문제가 더욱 심각해질 것으로 예상되는 가운데 무엇보다도 조손가족의 문제는 이러한 수적인 증가이외에 조부모인 노인부양 문제와 손자녀인 아동 양육문제가 복합되어 있음에도 이들에 대한 정책적 지원이 체계적으로 이루어지지 않고 있다는 데 있다.

조손가족의 조부모들은 손자녀를 돌보는 과정에서 건강악화, 경제적 부담, 지역사회 자원에 대한 정보 부재 등의 문제에 직면하고(양심영 외, 2001), 사회적 지지의 부족으로 인해 고립감 및 소외감 등을 경험한다(김미혜 · 김혜선, 2004; 김정은, 2002; 권인수, 2000; 박창기, 2002; 성지혜, 2001; 신혜섭, 1999; 옥경희, 2005; 정란, 2002; 최해경, 2002). 손자녀들은 가족해체와 조부모와의 재결합 과정에서 겪는 외상으로 인해 발달적, 심리·정서적, 사회적 및 행동상의 다양한 문제에 직면하지만, 다른 한편으로 손자녀는 조부모와 친밀한 관계를 형성하여 미래를 준비할 수 있는 기술을 습득하기도 한다(Orel & Dupuy, 2002). 이렇듯 조손가족의 조부모와 손자녀는 복합적인 욕구를 가지고 있으나 이들에 대한 정책적인 접근은 지나치게 병리적이며 조부모와 손자녀의 개별적인 욕구에 초점을 두고 있어서 조손가족이 전체적으로 기능하도록 돕는 데에는 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다. 최근, 건강가정지원센터

터를 중심으로 조손가족에 대한 통합적인 서비스를 제공하고자 사례관리실천이 도입되고, 지방자치단체에서 시범사업의 일환으로 생활도우미를 파견하거나 조례를 제정하려는 움직임이 포착되고 있으나 아직 조손가족의 포괄적·복합적인 욕구를 충족시키기에는 미흡하다.

따라서 본 연구는 문헌연구를 통해 나타난 조손가족의 현황과 욕구를 파악하고 조손가족에 대한 사회적 지원이 이를 얼마나 반영하고 있는가를 살펴봄으로써 조손가족을 위한 정책적 대안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 현재 우리 사회에서 실시되고 있는 조손가족정책을 Gilbert와 Terrell의 산물분석을 토대로 하여 재정을 제외하고 누구에게 제공할 것인가의 할당의 차원, 무엇을 줄 것인가의 급여의 차원, 그리고 어떻게 제공할 것인가의 전달체계 차원에서 간략하게 접근해보고자 한다¹⁾. 이러한 분석은 정책목표에 내재된 인과관계를 고려하게 하고, 정책대안 중 적절한 것을 선택하며, 정책수립에 고려해야 할 문제점을 제기해주며(남기민, 2004), 광범위한 영역에 걸친 정책들을 설명하는데 유용하다. 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

<연구문제 1> 저소득 조손가족의 문제는 어떠한가?

<연구문제 2> 할당, 급여, 전달체계의 차원에서 살펴본 저소득 조손가족 정책 및 서비스 전달체계의 문제는 어떠한가?

1) 사회복지정책을 분석하는 틀이나 모형은 그 강조점에 따라 다양한 지형이 존재한다. 사회복지정책의 분석틀로서 가장 많이 알려진 것은 Gil(1973), Prigmore와 Atherton(1979), 그리고 Gilbert와 Specht(1974)의 사회복지 분석틀이 대표적이다. 먼저, Gil(1973)은 사회복지정책의 분석과 형성을 위한 틀로서 정책에 의해 다루어지는 이슈들, 정책의 목표, 가치전제, 이론적 입장, 표적대상 및 실질적인 효과, 사회복지정책의 핵심과정과 공통영역에 대한 정책의 이해, 정책과 정책개발과 수행을 둘러싼 세력 사이의 상호작용효과 등 5개 부문 외에 22개 조항을 제시하고 있다. 이 분석틀은 매우 광범위하고 포괄적이며 복잡하여 분석에 많은 시간과 비용이 소요된다는 한계가 있다(남기민, 2004). 둘째, Prigmore와 Atherton(1979)은 사회복지정책의 분석과 형성을 문화적 가치, 영향과 의사결정의 차원, 지식, 비용-편익 등 4개 영역 13개 항목으로 분류한다. 마지막으로, Gilbert와 Specht(1974)는 사회복지정책을 산물, 과정 및 성과분석의 세 가지로 구분하고 있으며, 세 가지는 상호관련 되고 중복적으로 사용되지만 실제와는 상관없이 이론적으로 이들을 각각 구분하는 것도 의미가 있다고 하였다.

II. 문헌고찰

1. 조손가족의 동향

조손가족은 이미 우리 사회에서 또 하나의 가족형태로 자리 잡고 있으나 이를 범주화 하는데 어려움이 있다(박충선 외 2003). 조손가족은 조부모가정, 조부모-손자녀가정, 조손가정, 할머니-할아버지 가장세대, 조부모손자녀세대, 조손가족, 조부모와 동거하는 소년소녀가장세대 등으로 불리며(김정은, 2002), 일반적으로 아동을 전담하여 보살피는 1세대 조부모와 3세대 손자녀로 이루어진 가족구조를 일컫는다. 조손가족의 수는 빈곤한 조부모 손자녀세대에 관한 연구결과(김영모·김성천, 1986)에 근거하여 공적 부조 대상 가구의 1~2% 정도로 추산된다. 공식적으로 드러나는 소년소녀가장세대의 40~50% 이상이 실제 조부모와 함께 살고 있고 있으며(김문정, 2006), 가구유형 가운데 기타 노인가구의 약 71%가 노인과 손자녀로 구성된 가구로 나타나(한국보건사회연구원, 1998) 2005년 현재 전국 노인인구 437만 명 중 157,320명 정도가 조손가족의 조부모로 추정되고 있다. 그밖에 드러나지 않은 조손가족을 고려하면 그 수는 상당할 것으로 예측할 수 있다.

한편, 친조부모, 외조부모 등 대리위탁 양육가정에 대한 통계자료에 의하면, 2003년 5313세대 7565명이던 위탁아동의 수는 2005년에 이르러 8816세대 12,562명으로 증가한 것으로 나타났다. 이는 단적으로 조손가족이 증가하고 있음을 의미한다. 또한 위탁유형별로는 대리양육 가정위탁 아동의 수는 3,458명에서 7,552명으로 45.8% 증가하여 다른 위탁유형에 비해서 소폭 증가한 것으로 나타났으나 세 가지 위탁유형별 아동의 수 모두 큰 폭의 증가를 보이고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 세대별로는 대리양육 가정위탁 세대의 수가 2,315세대에서 3,450세대로 67.1% 증가하여 대리양육 가정위탁이 친인척 가정위탁 다음으로 증가폭이 큰 것으로 나타났다.

2006년도 2/4분기 현재, 위탁아동의 연령별 현황에서는 중학생이 30.6%로 가장 많은 분포를 차지하였고, 고등학생(23.3%), 초등학생(13.9%), 기타(1.3%), 그리고 미취학 아동(0.4%)의 순으로 나타나 청소년기인 중학교와 고등학교에 재학 중인 손자녀들에 대한 접근이 우선적이며 함을 알 수 있다(그림 4 참조). 또한 가정위탁의 경로는 부모가출 및 행방불명이 35.6%로 가장 많았고, 다음으로 부모사망(30.7%), 시설의 의뢰(23.0%), 부모의 실직·빈곤(2.5%),

부모의 이혼(0.9%)인 것으로 나타나 다양한 경로를 보이는 것으로 조사되었다.

이와 같은 통계자료는 조손가족의 수적인 증가에 주목할 필요가 있으며, 특히 대리위탁 가정에 의해 양육되는 청소년들에게 관심을 기울여야 함을 보여주는 것이다.

2. 조손가족 현황

1) 조손가족의 특성

(1) 조부모

조손가족 조부모의 경우 근로와 자활이 불가능한 상황이지만 극히 일부만이 정부의 경제적인 지원을 받고 있으며(박창기, 2002) 현재 각종 연금을 수령하는 65세 이상 조부모인 노인은 전체노인의 6.0% 미만이어서 조부모이면서 빈곤노인층의 경우 대부분이 기초생활보장제도와 경로연금에 의존하고 있는 것으로 조사되고 있다(이상현, 2005). 실제로 자녀양육 보조비는 대부분 복지관이나 교회후원을 통하여 한시적으로 지원되며, 20%정도만이 단체의 추천을 받아 장학금과 후원금을 받는다. 큰 수술이나 장기 입원 등 의료혜택이 필요한 경우 복지관이나 지역연계 및 보건소 방문간호사들의 도움을 받고 있으며, 세탁, 식사준비, 청소 등의 가사서비스와 식사·반찬배달 서비스를 제공받고 있다. 조부모의 최우선적인 욕구는 생계비 보조인 것으로 나타났으며, 손자녀 학비보조, 직업알선 서비스 등을 기대하는 것으로 조사되었다(이상현, 2005). 손자녀를 돌보는 조손가족 조부모의 대다수는 여성이며, 학력 수준이 낮다(김미혜·김혜선, 2004; 최해경, 2006; 이화영, 2006). 조부모들의 연령분포는 다양하며(박경애, 2007), 중년기에 조부모기에 진입하기도 하고(조석미, 1980), 평균연령은 70세 이상의 고령이며(박옥임, 2006), 배우자가 없이 홀로 손자녀를 돌보고 있는 것으로 보고되고 있다(김미혜·김혜선, 2004; 김정은, 2002; 최해경, 2006; 이화영, 2006). 이러한 연구결과들은 조손가족의 조부모들이 생계에 어려움을 겪고 있으며, 고령으로 인한 건강상의 문제와 의료비 문제, 손자녀 교육문제 등을 경험하고 있음을 시사하는 것이며, 이러한 제약으로 말미암아 조손가족의 조부모들은 자발적인 취업을 어렵게 한다(김미곤, 2000; 이가옥, 1999; Jendrek, 1994; Schwartz, 1994).

(2) 손자녀

조부모가 돌보는 손자녀들은 초등학생을 중심으로 하는 저학년이 가장 많으며, 중학생, 고등학생의 순으로 나타난 조사결과(박옥임, 2006)가 있는 반면 초등학생 중 9세 이하(34.5%)보다 10세 이상의 고학년(63.5%)이 많은 분포를 차지한 것으로 나타난 조사결과(김혜선, 2004)도 있으며, 또 다른 연구들(이병주, 2006; 류재중·조아미, 2007)은 7세 이하가 절반이상을 차지하고, 평균 연령은 14세 정도인 것으로 나타났다(김승훈, 2006). 성별로는 남자가 더 많다가나(김혜선, 2004) 비율이 비슷하다는 연구결과도 있으며(김승훈, 2005), 동거하는 형제·자매가 있는 것으로 나타나기도 한다(김승훈, 2005; 박옥임, 2006). 이와 같은 연구결과들은 손자녀의 연령별 및 성별 분포가 매우 포괄적이라는 것을 시사한다.

2. 조손가족의 문제

1) 조부모

손자녀를 돌보는 조부모들은 신체적·정신적 어려움에 직면하게 된다. 조손가족 조부모들은 신체적 건강상태가 나쁜 편이며(김승훈, 2005; 김정은, 2002; 최해경, 2002), 건강상의 문제를 호소하지만(김미혜·김혜선, 2004; 이화영, 2006; Musil & Ahmad, 2002) 손자녀 양육비용에 대한 부담감 때문에 건강 상태를 방치하거나 과소평가하는 경향이 있다(김미혜, 2004). 조손가족 조부모들은 경제적 곤란, 가사 부담, 사회적 제약 등으로 말미암아 우울을 경험하며(김문정, 2002; 최해경, 2002) 경제적인 부담을 호소한다. 조손가족의 경제적 어려움은 공적 부조에 의한 급여액이 가족구성원의 생계비에 미치지 못하고, 수급자가 아닌 경우에는 이를 대체할만한 사적 부조가 부족하다는 데 그 원인이 있다(정일선, 2004).

조손가족 조부모들은 심리·정서적인 측면에서 자원의 제한과 여가시간을 활용하기 어려워 다른 노인들에 비해 정서적 고통(김혜선, 2005; Jendrek, 1992)과 우울을 경험한다(김정은, 2002; 최해경, 2002; 김미영, 2001; Musil, 1998; Minkler, Fuller-Thompson, Miller & Driver, 1997; Strawbridge et al., 1997; Jendrek, 1992). 조부모의 약 2/3 정도가 우울의 경험을 하는 것으로 조사되고 있으며(김정은, 2002), 불안(Burton, 1992; Roe et al., 1996)과 불확실함(Kelley, 1993), 손자녀 양육에 대한 불만과 이로 인한 비판, 자살충동 등 부정적 정서를 보이

기도 한다(김승훈, 2005). 사회적인 측면에서 조손가족 조부모는 여가, 다른 가족구성원이나 친구와의 대인관계, 일 그리고 재정 등에서 변화를 겪으며(이상현, 2005; Newby, 1993; Pinson-Millburn et al., 1996; McLean & Thomas, 1996; Jendrek, 1993; Kelley, 1999) 주거 불안정과 열악한 주거상태로 인한 부적절한 주거환경, 손자녀의 학습공간 부족(김승훈, 2005), 법적·재정적·사회적 문제, 손자녀의 특수한 욕구, 손자녀의 미래에 대한 불안 등에 직면하기도 한다(Weiner, 2003). 그밖에 조손가족 조부모들은 학습지도, 용돈지급 등에 대해 손자녀와 갈등을 경험하거나 손자녀의 문제행동에 대한 대처능력과 손자녀에 대한 통제기능이 부족한 것으로 나타났다(김승훈, 2005).

2) 손자녀

정서적 측면에서 조손가족 손자녀들은 부모의 사망, 가출과 행방불명, 이혼 및 재혼, 복역 등의 과정에서 배신감과 미움, 원망 등으로 부모에 대한 그리움을 왜곡(문선화, 2001)하게 된다. 이러한 정서 상태는 손자녀의 열등감을 부추기고, 정서적인 발달에 부정적인 영향을 미친다(김인순·문경의, 1995). 또한 조손가족 손자녀는 우울, 불안, 공격적인 행동을 보이기도 하며(성지혜, 2001) 물질적 도움이나 학습지원이 필요하면서도 거절하는 양가감정을 나타낸다. 이들은 미래에 대한 부정적 태도를 갖고 있고, 조모의 고령과 신체적 질환에 대한 불안함을 나타내며, 조부모와의 대화 단절로 인하여 조부모와의 일체감이 부족하고, 조부모가 자신의 학교생활에 대한 관심 갖기를 바라는 것으로 조사되었다(김승훈, 2005). 한편, 사회 적응의 측면에서 조손가족 손자녀는 양부모가족 아동에 비해 적응상의 어려움을 경험하며, 7세 아동이 12세 아동보다 높은 수준의 우울을 보이고(서지영, 2001), 학교생활에 부적응행동을 나타낸다(김승훈, 2005). 이와는 달리 또 다른 연구(최혜경, 2006)에서는 조손가족 청소년이 긍정적 신념을 갖고 있으며, 자기효능감이 양호하고, 일반 아동에 비해 학교적응유연성이 높은 것으로 나타나기도 한다. 행동적인 측면에서 조손가족 손자녀들은 청소년기를 중심으로 학업중단이나 비행 등의 일탈행동이 두드러지게 나타나는 것으로 보고하고 있다(박옥임, 2006). 이와 대조적으로 조손가족 아동의 정서·행동의 수준은 양부모 아동과 비슷한 수준이고 이혼가족의 아동에 비해 긍정적이며, 행동영역에서 양부모 가족보다 부정적인 반면 이혼 가정보다는 긍정적인 것으로 나타나기도 한다(오명희, 1994; 황혜정, 1996; 심희옥, 1977). 발달상의 측면에서 조손가족 손자녀의 신체적 건강은 기관지염과 천식, 간질 등으로 만성적

질환과 섭식장애와 같은 신경성 질환을 앓는 것으로 보고하고 있으며, 가정-학교와의 연계가 아동발달에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(김승훈, 2005). 이러한 연구결과들은 조손가족 손자녀가 복합적인 욕구를 가지고 있음을 보여주는 것이다.

3) 가족 기능

조손가족 구성원들의 대다수가 국민기초생활수급권자여서 소년소녀가장 가구와 노인가구의 주 수입원인 정부의 공공부조 급여에 생계를 의존하고 있어 빈곤문제가 매우 심각한 것으로 보고되고 있다(김정은, 2002; 이상현, 2005; 변화순, 2000). 무엇보다 조손가족에 대해서는 성인자녀의 부재로 인한 구조적 결손 때문에 조손가족이 제대로 기능하지 못한다는 병리적인 시각에서 접근하고 있으나 부모의 결손 자체보다는 그로 인해 야기될 가족관계의 불안정성 등의 기능적인 측면에 초점을 둘 필요가 있다. 가족의 기능을 강조하는 차원에서는 적절한 가족응집력이 있는 가족이 기능적이며, 기능적인 가족은 개인의 적응력 향상에 도움을 주는 것으로 본다. 이와 관련하여, 조부모-손자녀 관계에 부정적인 영향을 미치는 조부모-손자녀 간 의사소통 문제(강영자, 2001; 박창기, 2002)에 관심을 기울여야 할 것이며, 그밖에 가치관의 차이, 생활방식의 차이, 상호간의 이해부족, 지나친 간섭 등의 요인들에 주목할 필요가 있다(박창기, 2002).

3. 조손가족 지원과 전달체계

1) 정책 지원

(1) 소득보장

국민기초생활보장법에 의하여 조손가족 구성원인 조부모와 손자녀는 수급권자로 선정되는 경우 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여 등을 지급받는다. 소득보장과 관련하여 생계급여는 수급자에게 의복, 음식물 및 연료비, 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급한다. 차상위계층에 해당하는 조손가족은 국민기초생활보장법 제7조에 의거, 최저 생계비 이하의 수급권자가 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하는 것을 전제로 한 “보충 급여 방식”

을 기본 원칙으로 해산, 장제 및 자활급여를 제공한다. 차상위계층은 수급권자가 아닌 자로 실제 소득이 최저생계비의 120% 미만인 소득계층이 해당한다. 저소득층의 경우 선정 기준을 완화하여 특례자로 선정한 후 의료, 교육 및 자활급여를 개별적으로 제공하고 있다(보건복지부, 2003). 별도 보장에 의한 개별 가구의 소득 인정액은 최저생계비 이하이지만 부양능력이 있는 부양의무자가 있어서 수급자 선정이 어려운 가구 중 그 부양의무자와 법률상 부양의무 관계가 성립하지 않는 가구원은 가정해체 방지 등을 위한 별도가구로 인정하는 특례를 적용하고 있다.

조손가족의 조부모가 65세 이상이면서 수급권자이거나 차상위계층에 속하는 경우 노인복지법 제9조에 의거하여 경로연금의 혜택을 받는다. 급여 수준은 노인복지법 제10조에 따라 국민연금 중 특례노령 연금의 최저 지급액을 감안(국민기초생활보장 대상자 제외)하여 결정하며, 노인복지법 시행령 제16조에 의거하여 예산의 범위 내에서 보건복지부 장관이 정한다. 수급권자의 경우 80세 이상은 월5만원, 80세 미만은 월 4만5천원을, 저소득 노인일 경우 혼자인 경우에는 월 3만5천원, 부부 수급자인 경우에는 각각 월 26,250원이 지원된다.

또한 조손가족은 2005년부터 긴급복지지원법에 의거하여 생계비를 지원받을 수 있다. 생계·주거지원 등은 원칙적으로 1월(시군구청장의 판단 하에 1월 연장가능), 의료지원은 1회를 시행하되 위기상황이 종료되지 않은 경우에는 긴급지원심의위원회의 의결로 각각 2월, 1회의 범위내에서 추가 지원한다. 계속보호가 필요한 경우 다른 법령에 의한 보호 또는 지원을 받을 수 있으며, 주거지원과 사회복지시설 이용지원 및 연료비 등 위기상황의 극복에 필요한 현물지원이 수반된다. 2007년에는 수급자 선정기준을 완화하여 차상위계층(최저생계비의 100분의 150에 해당하는 자, 금융자산기준 청약저축과 보험을 제외한 금융재산 합계액이 120만원 미만인 경우)도 동법에 의한 혜택을 받도록 하고 있다. 그밖에 사회복지공동모금회의 빈곤가정 위기지원사업을 통해 국민기초생활보장법 수급자를 제외한 저소득층 가정에 가구당 60만원의 생계비를 지원하고 있다.

(2) 주거지원

국민기초생활보장법상의 수급권자이거나 저소득 가구에 해당하는 조손가족의 경우 주거급여의 혜택을 받을 수 있다. 동 법은 임차료, 유지수선비 등을 주 내용으로 하며 최저주거비는 가구별 최저생계비의 17.7%를 지급한다. 이와는 별도로 건설교통부 주관으로 일반 가정위탁을 제외한 대리양육 가정위탁과 친인척 가정위탁에 대해 가구당 월평균소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 이하로 무주택인 경우 임차전용면적 85㎡ 이하의 주택에 대한 대

출을 실시하고 있다. 일반주택(3~4천만원)의 경우 전세자금 및 공공임대주택 임대보증금을 지원하고 있으며, 2006년부터 상해의료비 등 상해보험을 지원하고 있으며, 전국적으로 18개소가 운영되고 있다. 즉, 대리양육가정 및 친인척 위탁가정 가운데 국민기초생활수급자 가정(주택공급에 관한 규칙 제2조 제9호 준용)은 대출과 주택을 지원받을 수 있는데, 주택지원의 경우 임차전용면적이 국민주택규모 이하인 주택에 한하여 제공한다. 대한주택공사가 주택소유자와 전세계약을 체결하되 공공임대주택은 지원 금액을 임차보증금에서 감액하여 체결한다. 지원조건은 지원대상자가 만20세까지는 무이자로 지원하되 지원대상자가 만 20세가 지난 경우(해당 지원대상가정의 지위를 유지하는 경우는 제외함)에는 지원기한 연장 시부터 저소득층 영세민 전세자금 대출이율을 적용한다. 만 20세가 지난 경우라도 자격상실여부 등에 대한 확인을 거쳐 1년 단위로 최대 5년까지 연장할 수 있다. 시장·군수·구청장이 지원대상자(친권자 또는 후견인 포함)로부터 지원신청을 받아 선정하는 것을 원칙으로 하며, 지원대상자의 주거실태, 지원의 타당성 여부 등을 조사·판단하여 지원 대상 가정을 확정하고 사회복지법인 한국복지재단이 지원대상자에게 지원내용을 알선 조치하도록 하고 있다.

그밖에 긴급복지지원법에 의거하여 별도의 사전조사 없이 저소득 조손가족의 경우 월 1회의 주거지원을 제공받을 수 있다.

(3) 의료보장

국민기초생활보장법상의 수급권자이거나 저소득 가구에 해당하는 조손가족은 해당유형별 의료급여에 의한 혜택을 제공받는다. 2003년 1월부터 수급자의 연령이 61세에서 65세로 늘어났으며, 의료급여는 1종과 2종으로 수급권을 구분하고 근로능력이 없는 자는 1종의 혜택을 제공하고 있다. 수급권자나 저소득에 해당하지 않는 저소득 조손가족의 경우 긴급복지지원법에 의거하여 별도의 사전조사 없이 월 1회의 의료지원을 제공받을 수 있다. 이 때, 연속적인 보호가 필요한 경우 심의를 거쳐 그 기간을 월 2회 제한적인 범위 내에서 연장할 수 있다. 기타, 사회복지공동모금회의 빈곤가정 위기지원사업을 통하여 혜택을 받을 수 있는데, 신청당시 입원중인 수급자와 차상위 계층 가정에 200만원의 의료비를 지원한다.

(4) 손자녀 양육지원

조손가족 조부모의 손자녀 양육을 지원하는 정책은 국민기초생활보장법, 아동복지법, 입양 촉진 및 절차에 관한 특별법 등에 의하여 뒷받침 되고 있다.

국민기초생활보장법 상의 교육급여는 수급자에 대하여 각종 학교, 평생교육법 제20조에

의한 평생교육시설의 학습에 참가하는 자에 대하여 학비(입학금·수업료), 교과서대, 부교재비, 학용품비를 지급하고 있으며, 친(외)조부모에 의해 양육되는 가정을 대리양육 가정위탁으로 지정하여 보호하고 있다(보건복지부, 2006). 가정위탁제도에 의해 조손가족의 조부모에게는 양육보조비 명목으로 아동 1인당 7만원이 지급된다. 또한 입양 촉진 및 절차에 관한 특별법은 제3조 1항과 2항에 아동이 가족이나 가족과 유사한 환경에서 양육 되어야 함을 명기하고 있다. 그밖에 사회복지공동모금회의 빈곤가정위기사업의 일환인 결연사업을 통해 조손가족 손자녀는 지역 인사와의 결연을 통해 물질적, 정신적인 지원을 받을 수 있다. 조손가족 손자녀는 보육정책을 통한 보육비 지원, 농촌지역 저소득층 자녀 유치원교육비 지원사업, 저소득층 고교생 학비지원사업, 농림부의 농업인 고교생 자녀학자금 지원사업, 그리고 보건복지부와 교육인적자원부의 아동급식 지원사업에 의한 혜택을 받는다.

(5) 조손가족 기능강화

농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법에서는 동법 제23조 1항(아동가정보호사업의 지원 확대)에 “국가 및 지방자치단체는 보호가 필요한 농어촌아동에 대한 보호를 활성화하기 위하여 소년소녀가정, 아동복지법 제10조 제1항제3호의 규정에 따라 아동의 보호를 위탁 받은 가정, 입양촉진 및 절차에 관한 특별법 제2조 제2호의 규정에 의한 요보호아동을 입양한 가정에 대하여 지원시책을 우선적으로 강구하여 함”을 명시하고 있다. 또한 복권기금에 의해 한시적으로 2004년 9월부터 12월까지 4개월간 위기가정 지원사업이 실시된바 있다.

2) 조손가족정책 전달체계

대표적인 조손가족 서비스 전달체계는 건강가정지원센터 외에 가정위탁지원센터, 지역사회복지관을 들 수 있다. 건강가정기본법 제28조 2항, 3항에 의거하여 설립된 중앙건강가정지원센터는 사업기획팀을 중심으로 신규 사업 개발을 위한 공동협력사업의 형태로 조손가족의 가족기능 강화를 위한 시범사업운영 및 모델 개발, 사업비 지원, 다양한 가족지원을 위한 워크숍 기획 및 진행 등을 이미 시행한 바 있으며, 2011년 현재 건강가정지원센터 4개소에서 통합적인 조손가족 시범사업을 운영하고 있다. 그밖에 가정위탁지원센터에서는 국민기초생활보장법에 의한 수급자 선정기준에 따라 생계비, 의료비, 교육비 등을 지원하고 있으며, 지역사회복지관에서는 상담, 가족행사, 가사지원, 아동 학습능력 및 사회적응기술향상 서비스

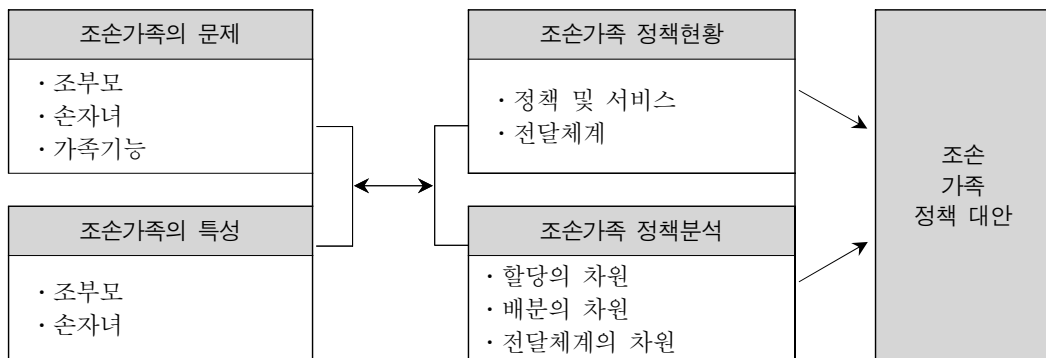
등을 제공하고 있다(신은정, 2004).

III. 연구방법 및 연구의 개념틀

1. 연구방법

본 연구는 문헌연구를 실시하였다. 먼저 연구주제와 관련된 학위논문과 학술논문을 탐색하고 그 과정에서 공통적인 조손가족의 현황(조부모와 손자녀의 특성), 조손가족의 욕구 및 문제를 파악하였으며, 정책 현황과 관련하여서는 보건복지부와 여성가족부 및 관계기관의 공식 자료들을 참고하였다. 그리고 이를 토대로 조손가족 정책에 이러한 내용들이 실제로 반영되어있는가를 Gilbert와 Terrell의 분석을 토대로 할당, 급여, 전달체계를 검토하였다.

2. 연구의 개념틀



(그림 1) 연구의 개념틀

IV. 조손가족 정책 지원 분석

조손가족을 대상으로 시행되고 있는 정책지원의 내용을 Gilbert와 Terrell의 산물분석을 토대로 할당, 급여 및 전달체계의 세 가지 차원에서 검토하였다.

1. 할당 차원 : 누구에게 서비스를 제공할 것인가?

일반적으로 정책분석에 있어서 할당의 차원은 누구에게 서비스를 제공할 것인가의 서비스 수혜자격 요건과 관련된다. 우리의 경우 조손가족이 소득보장정책 등 각 부문의 정책적 혜택을 받기 위해서는 먼저 조손가족이 국민기초생활보장법에 의한 수급자나 저소득으로 선정되어야 하며, 이 과정에서 자산조사를 토대로 소득 인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 문제는 조손가족이 두 가지 기준을 동시에 충족시키기가 쉽지 않다는 데 있다. 또한 대부분의 서비스가 선별주의적 관점에서 수급권자나 저소득에 치우쳐 있어 실질적으로는 서비스가 필요하지만 법 적용의 사각지대에 놓여 있는 조손가족에 대한 정책적 지원을 어떻게 마련할 것인가의 문제가 제기된다. 자산조사는 소수의 제한된 대상자들에게 서비스 혜택을 제공하므로 신분노출로 인한 사회적 낙인의 우려가 있으며, 신청 절차가 까다롭다. 조손가족의 특성상 손자녀를 돌보는 조부모의 대부분이 무학이므로 서비스 정보에 대한 접근조차 원활하지 않을 가능성도 적지 않으며, 월평균 소득이 최저생계비에 준하는 경제적 곤란에 처해있는 조손가족에게 자산 평가나 소득인정액을 산정하는 경우 부양의무자 기준을 초과할 가능성이 높으며, 부양의무자가 명목뿐이지만 자산을 보유하고 있더라도 예외규정이 적용되지 않는다. 수혜자격요건이 저소득의 산정 기준이 별도가구로 관리하고 있을 만큼 완화되었다고는 하지만 그 적용에 있어 현실을 고려하지 않고 있다 예컨대, 미국을 포함하여 선진국의 경우 150%이상을 포함시키고 있는 추세이다

둘째, 부양하기 어려운 상황에 대한 객관적인 기준이 명확하지 않다. 이러한 상황에서 서비스 수혜자는 사회복지 전담 공무원의 주관적 판단에 의해 선정될 수밖에 없다.

셋째, 조손가족 정책에 조부모의 인구사회적 특성, 조부모의 욕구 및 문제 등이 반영되어 있지 않다. 국민기초생활보장법에 의한 수급자 산정 시 손자녀를 돌보는 조손가족 조부모의

연령분포가 고려되지 않는다. 조손가족 조부모의 연령은 다양하며, 50대인 중년기에 최초 진입하는 경우도 있지만 '65세 이상'의 자격기준을 충족시켜야 하므로 이들은 대상에서 제외된다. 그리고 경로연금의 경우도 65세 이상의 노인만을 대상으로 하고 있어 동일한 문제가 발생할 수 있다. 조부모의 최초진입시기와 양육기간을 고려하여 확대 적용하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 한편, 조부모에 의한 대리양육은 조부모가 능력이 있는 경우 서비스 수혜 대상자에서 배제시켜 자립의지를 약화시킬 뿐 아니라 조손가족의 생활상의 어려움을 가중시키는 결과를 낳을 우려가 있다.

넷째, 건설교통부 소년소녀가정 및 교통사고유자녀가정 전세자금 지원사업은 지원조건에서 수급자와 저소득층을 차등적용하고 있어 조손가족처럼 실질적인 빈곤 격차가 거의 없는 경우 그 의미가 희석될 수 있다. 뿐만 아니라 지원대상이 만20세가 지난 경우 국민기초생활보장 수급권자라 하더라도 연장 시부터 저소득층 영세민 전세자금 대출이율을 적용하고 최대 5년을 한정하고 있는데, 이는 조손가족의 실질적인 상환능력을 고려하지 않은 것이다. 이들이 설사 경제적 능력을 갖추더라도 5년이라는 기간 내에 상환할 것을 단정하기 어렵다. 또한 손자녀가 만 18세 이상인 경우 수급권자로서의 지위를 대부분 상실하게 됨에 따라 적기에 신청을 해야 혜택을 받을 있을 터인데, 조손가족이 이러한 지침을 알고 필요한 경우 신청할 수 있게 할 것인지에 대한 의문이 제기된다.

다섯째, 소년소녀가장이 대리양육 가정위탁으로 편입되어 조부모의 보호를 받는 경우 조부모가 수급자나 저소득에 해당하지 아니한 조손가족에 대한 법적 배려가 이루어지지 않는다. 즉, 소년소녀가장과 함께 생활하고 있으나 실제로는 수급권자나 저소득에 포함되지 않는 조부모는 그 대상에서 제외될 수밖에 없다.

여섯째, 대부분의 제도적 장치가 손자녀에 집중되어 있다. 저소득 조손가족 조부모의 경우 노인복지법상의 경로연금과 국민기초생활보장법상의 생계급여, 아동복지법 및 입양촉진 및 절차에 관한 특례법상의 양육보조금만이 제공되고 있을 뿐이어서 상대적으로 그 적용이 매우 제한적이다. 양육보조금 명목으로 입양촉진 및 절차에 관한 특례법에 의해 제공되는 월 7만원의 급여 수준은 아동 양육의 노동집약적 특성과 질 높은 양육에 대한 정책적 배려를 찾아보기 어렵다. 경로 연금의 급여액 공적 소득 이전체계에 의존할 수밖에 없는 조손가족 조부모의 특성 상 소득보장의 효과가 보장된다고 보기 어렵다.

2. 급여의 차원 : 어떠한 형태의 서비스를 제공할 것인가?

급여는 정책의 혜택을 제공받는 수혜자들에게 어떠한 형태의 서비스를 제공할 것인가를 말한다. 우리의 경우 국민기초생활보장법상의 각종 급여와 보건복지부의 대리양육지원제도, 노인복지법 상의 경로연금 등을 통한 현금급여방식이 지배적이며, 그 이외에 현물급여가 제공되고 있다. 가장 시급한 문제는 제공되는 급여의 수준이 실생활을 유지할 만큼 현실적이지 못하다는 것이다. 조손가족의 조부모와 손자녀들은 국민기초생활보장법에 의하여 생계, 주거, 의료 및 교육급여를 제공받고 있으나 그 수준은 조손가족의 실생활에 도움이 되지 않는다. 조부모는 근로와 자활이 불가능한 상황이며, 손자녀의 양육비 부담이 추가로 가중되는 상황에서 경제적인 어려움에 직면할 수밖에 없다. 이를 위하여 조손가족 손자녀에게 교육비 면제 등을 시행하고 있으나 공교육만으로는 양질의 교육을 확보하기 어렵다. 이로 인하여 조손가족 손자녀들은 학습능력 저하로 인한 발달적, 행동적, 그리고 정서적인 측면에서 위기에 직면할 수 있으며 제한적인 경우에 한하여 추가적인 교육비 지원이 이루어져야 한다.

둘째, 제공되는 급여가 조손가족 아동의 다양한 연령별 특성과 욕구를 충분히 반영하지 않고 있으며 통합적인 욕구를 충족시킬 만큼 다양하지 않다. 현물급여의 경우 보육이 필요한 아동을 중심으로 결식사업에 치중하는 경향이 있으며, 교육급여는 대부분 학비면제나 보조비용과 같은 수당의 형태로 현금급여로 지급된다. 여기에는 학습을 지도하거나 성장발달을 지원할 수 없는 조손가족 조부모의 특성, 즉 고령이며 학력수준이 낮은 특성들이 반영되어 있지 않다.

셋째, 조손가족의 욕구나 문제를 포괄적으로 지원하는 형태의 급여가 이루어지지 않고 있다. 조손가족은 의료, 주거, 기능강화 등 다양한 욕구를 표출하고 있으나 제공되는 서비스는 현금급여를 중심으로 생계급여와 교육급여에 치중하는 경향이 짙다. 따라서 주택, 의료 등의 부가적인 서비스가 현금 급여 이외에도 재화나 서비스 등의 다양한 형태로 제공하여 조손가족의 서비스 선택 및 자기결정권이 보장되어야 한다.

3. 전달체계 : 어떻게 서비스를 제공할 것인가?

조손가족에 대한 정책적 지원은 여성가족부를 정점으로 건강가정지원센터, 가정위탁지원센터 및 보건복지부의 지역사회복지기관 등을 통해 전달된다. 건강가정지원센터를 제외하고

지역사회복지기관이나 가정위탁지원센터는 주로 수급권자나 저소득 조손가족을 대상으로 각각의 기관에서 프로그램을 운영하는 것이 대부분이다. 이들 프로그램은 조손가족의 역량을 강화하고자 하기보다 부분적으로, 연결감이 없이 단일한 서비스를 제공하는 데 그치는 수준이 대부분이다. 즉 조부모들이 구체적으로 알고자 하는 정보를 전달하는 기능은 거의 하고 있지 않으며, 조부모와 손자녀가 함께 참여하는 프로그램이 연 1회의 캠프나 가족행사가 있는 정도에 불과하다. 사례관리도 조부모 중심의 가사 지원과 손자녀 중심의 교육·정서 서비스로 분리하여 실시하고 있어 개별적으로 서비스를 제공하는 형태이다. 현재 4개소의 건강가정지원센터를 중심으로 조부모, 손자녀 및 가족기능 강화의 차원을 통합적으로 지원하기 위한 시범사업이 제공되어 있으나 잠재적인 조손가족 인구 추이를 감안한다면 이러한 서비스는 전국적으로 확대되어야 한다.

V. 결론 및 논의

1. 결론

급격한 사회의 구조적 변화로 인해 등장한 조손가족은 돌볼 능력을 상실한 성인자녀를 대신하여 조부모가 손자녀를 전담하여 돌보는 가족형태를 일컫는다. 앞으로도 그 수가 더욱 증가할 것으로 예측되는 가운데, 이들을 위한 정책적 대안을 모색해보고자 조손가족을 대상으로 문헌연구를 실시하여 동향, 인구사회적 특성, 욕구 및 문제, 그리고 정책 현황 및 문제점을 살펴보았다.

그 결과, 조손가족의 조부모는 다양한 연령에 걸쳐 분포하고 있었으며, 소득능력을 상실한 채 70세 이상의 고령의 조부모가 배우자 없이 손자녀를 돌보는 열악한 환경에 놓여 있는 것으로 나타났다. 조부모역할의 최초 진입 시기는 50대 중반이며, 손자녀 양육과정에서 신체적, 경제적, 심리적, 사회적 부담감을 경험하고 있었다. 조손가족 손자녀는 역시 다양한 연령분포를 보이고 있었으며, 조손가족에 편입되면서 발달적, 정서적, 사회적 및 행동상의 문제를 보이는 것으로 나타났다. 가족기능적인 측면에서 사회적 자원의 결핍 때문에 제대로 기능하지

못하므로 응집력이나 의사소통 등을 향상시켜 가족의 기능을 강화할 수 있는 대안이 모색되어야 할 필요성이 제기되었다.

뿐만 아니라 조손가족에 대한 정책적 지원은 국민기초생활보장법, 아동복지법, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법, 노인복지법 외에 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법, 긴급복지지원법과는 건설교통부 소년소녀가정 및 교통사고유자녀가정 전세자금 지원사업 등의 법적인 서비스를 통해 제공되고 있었다. 이들 정책적 지원은하 건강가정지원센터를 중심으로 가정위탁지원센터 및 지역사회복지기관 등을 통해 전달되고 있었으나 정책적 지원은 조손가족의 인구사회적 특성이나 복합적인 조손가족의 욕구 및 문제 등이 고르게 반영되지 못하고 있는 것으로 파악되었다. 구체적으로는 수혜자격요건 및 급여수준이 현실화되어 있지 않고 지나치게 현금급여 중심으로 서비스가 제공되고 있었으며, 그나마 불충분한 서비스가 손자녀에 치중되는 경향이 있어 환경으로서의 조부모에 대한 관심이 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다. 따라서 조손가족의 기능을 강화하면서 조부모, 손자녀의 욕구를 충족시키는 동시에 이들의 문제를 가시적으로 해결할 수 있는 포괄적, 통합적인 서비스가 제공되어야 하는 것으로 조사되었다.

2. 논의

지금까지 살펴본 조손가족에 대한 정책적 지원현황과 간략 분석을 통하여 제기된 문제점을 바탕으로 조손가족정책의 발전 방향에 대하여 논의하고자 한다.

첫째, 조손가족 정책의 할당 차원이다. 먼저, 기존의 조손가족 정책은 선별주의적 관점으로부터 보편주의적 관점에서의 전환이 모색되어야 할 것이다. 조손가족의 형성이 1990년대 후반의 IMF를 기점으로 증폭되었다는 것을 고려하여 기존의 수혜자격 기준에 있어서 자산조사욕구보다는 보상의 원리를 도입하는 방안을 고려해볼 수 있다. 보상의 원리는 자산조사에 비하여 체계의 실패 또는 책임을 보다 강조하므로 보다 다양한 수급자 및 저소득을 포함하여 보다 다양한 계층에 산재해 있는 조손가족을 정책적으로 지원하는 데 효과적일 것이다. 우리의 정책적 기조에 지배적 할당의 원리인 자산조사에 의한 욕구가 지속되는 한 수급자격을 결정하기 위한 제도적 장치가 아무리 관대하더라도 조손가족의 충족되지 않은 욕구는 제도의 모순이나 실패에 의한 것이기보다는 우연 또는 개인적 결함에서 기인한 것으로 평가되어 선별주의적 사회복지의 한계를 극복하기 어렵기 때문이다. 사회적 할당이 귀속적 욕구에

의해 이루어지고, 이에 더하여 보상적 욕구에 의해 확장된다면, 조손가족의 평균적인 욕구에 근거한 정책만으로는 효과적으로 충족될 수 없는 예외적인 욕구에 조응하는 유연하고 전문화된 정책이 마련될 것으로 기대된다.

다음으로, 자산조사에 의한 할당도 욕구의 기준이 조작적으로 정의된다는 점에서 실제 문제로서의 빈곤의 개념과 공식적으로 규정하고 있는 빈곤지수로서의 빈곤의 개념이 과연 일치하는가의 문제를 제기할 수 있다. 또한 빈곤선이 정해졌다고 하더라도 각 개인들이 일정하게 정해진 욕구기준에 부합되는지의 여부를 어떻게 판단할 것인가의 문제가 남게 된다. 수급자격을 결정하는데 있어서 고려해야 할 경제적 자원의 범위를 어디까지로 한정할 것인가, 소득을 결정함에 있어서 어떤 자원을 포함시킬 것인가는 빈곤을 측정하는 데 있어서 핵심적인 문제이며 여전히 논쟁의 대상이다. 우리의 경우 수급권자에 해당하지 않는 조손가족은 자산조사에 의한 욕구가 할당의 원리로서 지배적인 영향력을 발휘하는 한 수혜자격을 얻게 될 가능성은 매우 희박하다. 이러한 점에서 상대적 빈곤선의 적극적인 개입이 탄력적으로 요구된다.

할당에 관련하여 제기되는 쟁점 가운데 하나는 ‘실제로 혜택을 받는 사람은 누구인가’하는 것이다. 수급자격이 있어도 자신이 수급자격이 있다는 사실을 알지 못하거나 수급자격이 있어도 혜택을 받을 능력이 안 되는 경우. 그리고 수급자격이 있으나 혜택을 받는 일에 관심이 없는 경우 ‘접근성’의 문제가 제기된다. 서비스 공급자의 입장에서는 한정된 자원을 효율적으로 사용하려하기 때문에 접근이 용이하지 않은 클라이언트는 제외될 가능성이 있다. 이에 대한 보완이 필요한 것이다. 그밖에 65세 이전에 조손가족에 진입하는 조부모에 대한 대안은 예외적인 규정을 통해 귀속적인 욕구에 의해 해결될 필요가 있다.

또다른 문제는 수급자격에 대한 현실화이다. 미국의 경우 60세 이상인 노인이 손자녀를 부양할 경우 귀속적 욕구에 의해 수혜자격을 얻는다. 반면에 우리의 경우 그 연령이 조손가족에 진입하는 조부모의 실제 연령에 부합하지 않는 65세 이상으로 규정되어 있어 국민기초생활보장법, 노인복지법, 국민건강보험법, 의료서비스 등의 관련법 체계의 정비가 요구된다고 하겠다. 예컨대, 2008년 1월부터 적용된 기초노령연금의 급여의 수준은 소득평가액과 재산소득 환산액을 더한 인정소득액을 산출하고, 이 산출액이 기초노령연금의 선정 기준액과 동일하거나 그 이하인 노인들에게는 매월 일정 금액을 지급하게 되어 있으나 갑자기 이들 노인이 손자녀를 양육하게 될 경우 경제적 부담을 완충할 수 있는 기제가 마련되어 있지 않아 조손가족을 위한 지원제도라고 보기는 어렵다. 한부모가족지원법상의 수급자격 특례조항은 그동안 법적 지원 근거가 없던 조손가족이 법적인 보호를 받을 수 있게 하였다. 하지만,

자립의지와 자립능력 배양에 초점을 둔다는 점에서 이미 노동력을 상실하였거나, 고령으로 인하여 자활가능성이 희박한 조부모들에게는 금전적인 지원을 전제로 한 지속적인 보호가 필요하다. 조손가족만을 위한 법안이 시급히 마련되어야 하는 이유이다.

둘째, 조손가족 정책의 급여 차원이다. 급여는 추상적이고 제한된 종류의 서비스로부터 구체적이고 다양한 서비스로 전환되어야 한다. 이는 국민기초생활보장법과 대리양육지원제도, 노인복지법 상의 경로연금 등을 통하여 현금급여방식이 지배적인 우리 사회에 조손가족의 통합적인 욕구를 충족시킬 수 있는 다양한 서비스가 필요하다는 것을 의미한다. 일례로, 미국의 조손가족정책에 의하여 제공되는 급여는 현금을 포함하여 재화, 서비스, 증서 등 다양한 형태로 존재한다. 우리의 경우 대부분 현금급여에 의존하는 경우가 많고, 가정위탁지원제도에 의거하여 주택구입자금의 일부를 지원하는 주택증서의 유형이 있으나 이를 제외하면 급여의 형태가 지나치게 단순하다는 문제가 제기된다. 특히 현금급여 외에 지급되는 현물급여는 그것의 표적이 되는 수혜집단에게 정확히 전달될 수 있다는 점, 이에 따라 해당 정책의 목표를 달성하는데 직접적인 기여를 할 수 있다는 점, 규모의 경제를 기할 수 있다는 강점이 있어서 국가가 계획적인 관점에서 표준화된 급여를 정부의 중앙통제 하에 분배하므로 시장에서의 경쟁으로 인한 낭비적 요소를 제거할 수 있는 것으로 평가된다. 단, 현물급여는 집합적 이익을 위해 개인의 이익을 어느 정도 구속할 수 있는 사회통제를 부과할 필요가 있다는 가정에 근거하게 된다. 이에 따라 복잡하고 상호의존성이 고도로 높아진 사회를 유지하기 위해서 좋은 목적을 위한 사회통제는 허용할 수 있지만 소비자의 선택의 자유를 제한할 수 있다는 비판의 소지가 제기되기도 한다(이 경우, 아동은 가족의 소득을 어떻게 지출해야 하는가에 거의 아무런 발언권을 갖지 않는 것으로 간주하여 제외됨).

또한 현물급여를 제공할 경우 수혜자들이 적절한 소득을 이미 가지고 있을 경우에만 긍정적인 효과를 기대할 수 있으며, 획일적인 방식으로 생산하여 선택의 자유를 희생시키는 것은 부정적인 결과를 야기할 수도 있다. 그리고 현금급여는 합리적인 급여의 선택이 소비자 자신이 소비할 상품에 대한 객관적인 정보가 있으며, 이의 접근이 가능할 때 효과적인 급여 형태이다. 우리 사회와 같이, 조손가족의 조부모들이 빈곤의 정도가 심하거나 교육수준이 비교적 낮은 경우라면 객관적인 정보는 얻기가 어렵고, 상당한 비용이 소요된다는 점에서 현금급여가 제시하는 합리적 선택의 문제는 더욱 심각해진다. 따라서 급여 선택의 문제는 개인의 권리와 사회통제 간의 갈등이 아니라 개인의 선택권을 정부가 운영하는 제도의 필수적인 일부로서 초대할 보장해줄 수 있는 것인가의 문제에서 보아야 한다.

다음으로 급여의 차원과 관련되는 문제는 소득보장과 사회서비스의 분리 운영이다. 우리

의 조손가족정책에서처럼 현금을 위주로 급여를 제공하는 것은 문제해결을 위한 근시안적이고 비현실적인 접근에 불과할 수 있다. 조손가족의 구성원들은 단선적으로 현금급여 만이 아닌 그 이상의 지원을 필요로 하는 인간적인 문제와 욕구를 가지고 있으며, 그들이 직면하는 문제는 현금이라는 단순한 방법만으로는 결코 해결되지 않는다. 현금은 조손가족의 조부모들에게 글을 읽을 능력을 갖추게 하지 못하고, 자녀 양육태도를 개선시키지도 못하며, 바람직한 행동양식을 강화하지도 못한다. 하지만, 현금 이외 다른 형태의 사회적 급여에 대한 강조는 사회서비스를 통하여 상당부분 바람직하지 못한 빈민들의 행동을 교정하겠다는 가정에 기반을 두고 있으며 현금급여에 비하여 복지수혜자들의 선택권이 축소된다는 비판이 제기된다는 점에서 충분한 재검토가 이루어질 필요가 있다. 또한 소득보장과 사회서비스의 분리는 클라이언트의 생계가 사회복지사의 재량에 의해 좌우되는 상황으로부터 발생하는 강압적인 경향을 완화함으로써 사회서비스의 질이 향상될 것이라는 가정에 근거한다. 클라이언트는 욕구에 의거하여 자유롭게 필요한 서비스를 제공받을 수 있고, 사회복지사는 전문적인 서비스의 제공 이외에 부과되는 행정업무에서 해방됨으로써 보다 질 높은 서비스의 개발과 제공에 보다 많은 에너지를 투입할 수 있으리라는 가정이 내포되어 있다. 하지만, 이 가정에는 사회복지사가 행사하는 재량권의 강점이나 사회복지의 재량권이 클라이언트와의 관계에 미치는 영향, 서비스가 종결되었을 때 클라이언트가 자발적으로 서비스를 이용하고자 기관을 방문하게 될 가능성 등에 대한 종합적인 고려가 간과되어 있다는 점에 주목해야 한다.

셋째, 전달체계의 차원이다. 조손가족정책의 전달체계는 궁극적으로 공공기관 중심, 사회서비스 및 소득보장의 연계로부터 공·사간 혼합 및 사회서비스와 소득보장의 분리로 전환되어야 한다. 이러한 맥락에서 조손가족을 위한 다양한 급여가 사회서비스 형태로 제공되면서 서비스 공급자로서의 지역사회기관의 기능을 강점의 관점에서 재사정할 필요가 있다. 우리 사회에서도 사회복지서비스를 둘러싸고 서비스 매입방식이 확대되는 추세이기 때문이다. 중요한 것은 재정지원 주체와 서비스 공급자 간의 관계의 성격, 특히 재정 지원 주체가 목적을 달성하기 위해 서비스 공급자에 대해 재정지원에 따른 각종 이행의무를 어느 정도 부과할 수 있는가 등을 고려, 특정 조건 내에서 클라이언트를 위한 바람직한 선택을 해야 한다는 것이다. 그 다음으로, 서비스 전달의 응집성 및 접근성을 어떻게 증진시킬 것인가의 문제를 제고해야 한다. 조손가족의 구성원들이 필요로 하는 서비스를 지리적으로 가까운 곳에서, 인근 지역과의 연계를 통해 서비스가 조정될 수 있어야 하는 것이다.

참 고 문 헌

- 김문정(2006). 할머니의 손자녀 양육경험. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김미혜 · 김혜선(2004). 저소득층 조손가족 조부모의 생활만족도에 영향을 미치는 요인 연구. 한국노년학, 24(3), 153-171.
- 김승훈(2005). 조손가정의 실태와 복지욕구에 관한 사례연구: 경북 성주지역을 중심으로. 계명대학교 여성대학원 석사학위논문.
- 김정은(2002). 손자녀를 양육하는 빈곤지역 조부모의 심리 · 정서적 안녕과 영향 미치는 요인. 충남대학교 대학원 석사학위논문.
- 권인수(2000). 손자녀를 돌보는 부담감과 사회적 지지. 아동간호학회지, 6(2), 212~223.
- 박경애(2007). 조손가족 조부모의 손자녀 돌봄보상감 연구. 가톨릭대학교 대학원 박사학위논문.
- 박창기(2002). 농촌지역 조부모-손자녀가족의 가족기능에 관한 연구. 대구가톨릭대 사회복지대학원 석사학위논문.
- 보건복지부(2005). 통계연보.
- 성지혜(2001). 빈곤한 조부모 손자녀 세대 아동의 우울 및 불안에 관한 연구-지역사회복지관 서비스 대상자를 중심으로. 이화여자대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- 옥경희(2005). 조부모-손자녀가족 조부모의 손자녀양육. 한국가정관리학회지, 23(3).
- 이상현(2005). 조부모 손자녀양육 부담 및 보상감 연구(국민기초생활수급자 중심으로). 신라대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- 이화진(2004). 조손세대 조부모의 양육스트레스가 조부모의 전신건강에 미치는 영향-사회적 지지 효과를 중심으로. 이화여대 대학원 석사학위 논문.
- 정란(2002). 손자녀 양육 조부모의 자아존중감 및 의사소통 향상을 위한 부모교육 프로그램 효과연구. 가톨릭대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- 정일선(2004). 농촌 조손가정의 형성과 여성노인의 적응. 경북대학교 대학원 박사학위논문.
- 통계청(2005). 2004년 인구주택 총조사보고서.
- _____(2006). 2005년 인구주택 총조사보고서.
- 홍선희(2005). 손자녀 양육 조부모의 건강상태 및 삶의 만족도 연구. 건국대 사회과학 대학원 석사학위 논문.
- Bowers, B. F., & Myers, B. J.(1999), Grandmother providing care for grandchildren : Consequences of various levels of caregiving, *Family Relations*, 48, 303-311.
- Burnette, D.(1999). Physical and emotional well-being of custodial grandparents in latino families. *American Journal of Orthopsychiatry*, 39, 305-318.
- Fuller-Thompson, E., Minkler, M., & Driver, D.(1997), A profile of grandparents raising grandchildren in the United States, *The Gerontologist*, 37, 406-411.
- Girrausso, R., Silverstein, M., & Feng, D.(2000). Psychological cost and benefits of raising

- grandchildren: evidence from a national survey of grandparents. in Cox. C. B.(Eds.) *To grandmother's house we go and stay*. New York: Springer. 71-90.
- Jendrek, M. P. (1994), "Grandparents who parent their grandchildren : circumstances and decisions", *The Gerontologist*, 34, 206~216.
- Kaplan, B. H., Cassel, J., & Gore, S.(1977). Social support and Health. *Medical Care*, 15.
- Kivnick(1982), H. Q. (1982). "Grandparenthood: and overview of meaning and mental health." *The Gerontologist*, 22, 59-66.
- Kahana, B. & Kahana. E. (1970). "Granparenthood from the perspective of the developing grandchild." *Developmental Psychology* 3, pp. 98-1905.
- Kornhaber, A.(1995). *Grandparent power: how to strengthen the vital connection among grandparents, parents and children*. NJ: Crown.
- Kramer, B. J.(1997). Gain in the caregiving experience: where are we? what next?. *The Gerontologist*, 37(2), 218-232.
- Minkler, M., & Roe, K. M.(1993). *Grandmothers as caregivers: raising children of the crack cocaine epidemic*. Newbury Park, CA: Sage.
- Musil, C. A.(1998). Health, stress, coping and social support in grandmother caregivers, *Healthcare for Women International*. 19. 441-455.
- Nolan, M., Grant, G., & Krady, J.(1996). *Understanding Family care*. Buckingham: Open University Press.
- Noonan, A., & Tennstedt, S. L.(1997). Meaning in caregiving and its contribution to caregiver well-being. *The Gerontologist*, 37(6), 785-794.
- Picot, S. J. (1995). Rewards, costs and coping of American caregivers. *Nursing Research*, 44(3), 147-152.
- Pruchno, R.(1999), Raising grandchildren : the experiences of black and white grandmothers, *The Gerontologist*, 39, 209-221.
- Timberake, E. M. (1980). "The Value of Grandchildren to Grandmothers." *Journal of Gerontological Social Work*, 3, 63-76.
- Walker, A. J., Martin, S. K., & Jones, L. L(1992). The benefits and costs of caregiving and care receiving for daughters. *Journal of Gerontology Social Science*, 47, S130-139.

Abstract

The Policy Approach and Developing Scheme with Low-Income Grandparents Headed Family

Park, Kyung-Ae* Lee, Hae-Ja**

According as a great variety of families are appeared these days. Grandparents headed families are noticed in our society. This study aim to investigate the transition, characteristics, problems and needs, actual condition of policy with Grandparents headed family. Also, I willing to analyse the policy contents of them and search for direction to that alternatives. It is as follows. Grandparents who raising their grandchildren were in physical, economical, social and psychological crisis. Grandchildren experienced emotional, developmental and psychological problems. More ever, Grandparents headed families are confronted poverty and communication problem between generation. The government provide with diverse policy such as incomes policy, medical policy, housing policy and supportive caring system. But, it is based on residual perspective limitedly. Definitely, allocation is based means test to choose the service eligibility. Also, government operated mostly cash that emphasize on rational choice of consumers. Thus, government prepare to various benefit style such as goods, service, and vouchers as well need to separate program between income policy and social service. Lastly, we need to establish network system to cooperate in delivery systems.

Key Words : Grandparents headed family, Grandparents headed Family policy, Comprehensive support system

* Full-time Lecturer, Dept. of Social Welfare, Daebul University

** Assistant Professor, Dept. of Child and Welfare, Hankyong National University