

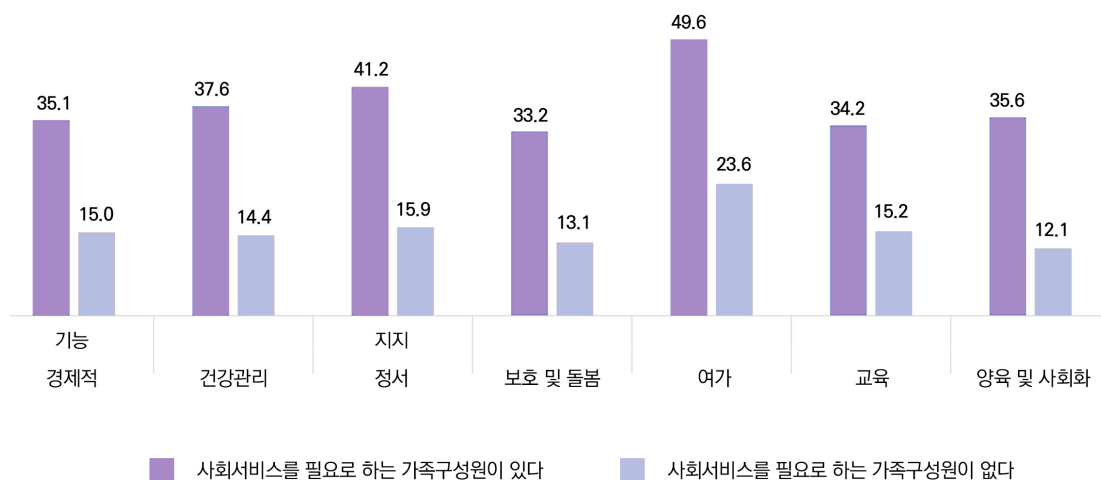
가족 대상 사회서비스 사각지대 및 개선방안*

초록

- ▶ 사회서비스가 전통적으로 가족 구성원이 수행해 왔던 기능을 분담하고 보완한다는 점에서 가족과 밀접한 연관성이 있음에도 불구하고, 사회서비스 대상으로서의 “가족”은 간과되어 왔음.
- ▶ 본 연구에서는 사회서비스 수요와 공급이 이어져 있다는 전제 하에, 사회서비스 사각지대를 발굴하고 선제적으로 대응하기 위한 하나의 방법으로 가족 다양성 개념과 수요자 성별 특성을 고려하고자 하였음.
- ▶ 그리고 개인과 가족 모두를 대상으로 하는 통합 사회서비스 모델을 통하여 사회서비스의 이용자로서 개인뿐만 아니라 다양한 가족의 욕구와 수요를 사회서비스 정책에 반영할 수 있는 방안을 제시함.

가족이 수행하는 기능을 잘 수행하지 못한다고 응답한 비율

(단위: %)



* 이 이슈페이퍼는 2024년 한국여성정책연구원의 연구보고서 내용을 일부 발췌하고 정리해 제작되었습니다.

출처: 정가원·김효주·문미경·배호중·권도연·박경은·심아라 (2024). 가족 다양성과 수요자 성별 특성을 고려한 사회서비스 공급과 사각지대 연구.

서울: 한국여성정책연구원.

1 배경 및 문제점

- ▶ 관련법상에서 사회서비스는 국민의 삶의 질과 인간다운 생활 보장에 초점을 맞추고 있음. 다만 사회서비스의 주요 내용이 전통적으로는 다른 가족 구성원이 수행해 왔던 기능을 분담하고 보완한다는 점에서 가족과의 밀접한 연관성이 있으나 사회서비스 대상으로서의 “가족”은 간과되고 있는 편임.
- ▶ 취약계층뿐만 아니라 전체 국민을 대상으로 하는 사회서비스의 실질적인 보편화를 위해서는 사회서비스의 (잠재적)이용자로서 개인뿐만 아니라 다양한 가족의 욕구와 필요를 면밀하게 파악하여 이를 바탕으로 새로운 사회서비스를 제안할 필요가 있음.
- ▶ 이에 본 연구에서는 사회서비스 수요와 공급은 이어져 있다는 전제 하에 사회서비스 사각지대를 발굴하고 이에 선제적으로 대응하기 위한 하나의 방법으로 사회서비스 공급(혹은 신규 수요 발굴)에 있어 가족 다양성 개념과 수요자 성별 특성을 고려하였음.

2 조사 및 분석결과

● 가족 다양성과 사회서비스

- ▶ 본 연구에서 가족 다양성 관점을 통해 사회서비스를 바라볼 때 돌봄의 재가족화를 말하려는 것이 아니며, 오히려 현재의 사회 서비스가 간과하거나 드러내지 못하고 있는, 하지만 나머지 가족 구성원이 여전히 지고 있는 돌봄 부담과 부정적인 영향을 받고 있는 부분을 드러내야 함을 논의함.
 - 사회보장제도의 개인화가 지속적으로 이루어져야 함에는 틀림이 없으나 개인에게 필요한 사회서비스를 제공한 것으로 국가의 책임이 끝나고 나머지는 가족에게 맡기는 것이 정당화될 수 없음. 도움이 필요한 문제나 특성을 가진 가족 구성원으로 인해 나머지 가족이 경험하는 어려움과 낮은 삶의 질 등도 사회서비스 정책 영역 안에서 고려될 필요가 있음.
- ▶ 앞으로의 사회서비스가 가족 다양성을 고려하여 개발될 수 있는 가능성으로 먼저 가족 유형 및 구조의 변화에 따른 사회서비스 신규 수요가 있음.
 - 앞으로 생애 미혼인 상태에서 중장년에 이르는, 전생애에 걸쳐 비혼인 성인(비혼 1인 가구)이 증가할 것이며, 기존의 법률과 혈연으로 맺어진 가족 범위 밖에서 원래 가족이 수행해 왔던 기능인 경제적 부양, 돌봄을 함께 하는 다양한 결합방식이 확대됨에 따라 1인 가구와 2인 가구(특히 노노케어를 함께 하는 2인 노인가구) 대폭 증가할 것으로 예상됨. 이들의 건강과 사회적 고립, 상실, 돌봄 문제에 대응하기 위한 사회서비스가 필요함.
- ▶ 가족 내 (돌봄)자원의 수준에 따른 사회서비스 신규 수요가 있음.
 - 사회·경제적 특성뿐만 아니라 각 가족 구성원이 서로를 위해 가용할 수 있는 시간과 여력은 가족마다 다르며, 사회화된 돌봄 서비스가 이에 대한 대안으로 활용되고 있으나 가족돌봄자들은 장기화되는 돌봄, 일·생활·돌봄 균형의 어려움, 가족 내 돌봄 부담의 불평등한 쏠림 등을 여전히 겪고 있어 이들을 위한 사회서비스가 필요하게 될 것임.
- ▶ 가족의 기능 수행 수준에 따른 사회서비스 신규 수요가 있음.
 - 가족 구성원 중 정신건강 또는 신체건강에 있어 문제가 생기거나 장애가 있는 경우 해당 가족 구성원에 대한 기존의 사회서비스 제공 외에 가족기능 수행에 있어서의 공백 또는 과부하를 경험하는 나머지 가족을 위한 상담이나 추가 지원 등의 가능성이 논의될 필요가 있음. 가족 구성원이 경험할 수 있는 이러한 갑작스러운 변화에 대한 대응은 가족 생애주기의 전환과는 별도로 고려되어야 할 것임.

● 사회서비스 사각지대 진단

▶ 가족유형에 따라 적절한 사회서비스가 제공되고 있는가?

- 여전히 가족유형에 따라 사회서비스에 대한 수요가 다르게 나타나는 점이 본 연구를 통해 확인되었음. 예를 들어 한부모 가구에서 자녀의 교육에 대한 외부지원 수요가 상대적으로 높고, 부부가구 중 노인부부가구의 신체건강서비스, 정신건강서비스에 대한 수요가 상대적으로 높았음.
- 법적 가족으로 여겨지지 않아 공적 사회서비스 체계로부터 지원을 받지 못하는 또 다른 유형의 가족이 드러났음. 또한 가족과의 분리가 필요한 사회서비스 (잠재적)이용자의 판별과 그에 따른 지원도 앞으로 보완되어야 함.

▶ 사회서비스 제공 시 개인 및 가족의 특성과 경험은 어떻게 고려되고 있는가?

- 사회서비스 이용 관련 가구소득 기준과 가구환경 판단기준에 따른 사각지대가 발생하고 있음.
- 가족과 가족원의 경험 및 특성에 따라라도 사회서비스 수요가 달라질 수 있으나 충분히 고려되고 있지 못함.

▶ 사회서비스 공급은 수요에 충분히 대응하고 있는가?

- 돌봄서비스 중 특히 노인돌봄 및 장애인돌봄서비스의 질적·양적 확대가 필요함. 노인돌봄서비스나 장애인돌봄서비스는 영유아 돌봄서비스만큼의 보편성을 확보하지는 못하고 있는 것으로 나타났으며, 노인돌봄서비스의 경우 절대적인 의미에서 향후 이용의향이 다른 돌봄서비스의 향후 이용의향보다 모두 낮게 나타나 질적 개선도 반드시 수반되어야 함을 알 수 있음.
- 공적 발달재활서비스의 대기수요 해결 및 민간 서비스제공기관에 대한 인증이 필요함. 공적 발달재활서비스를 받기까지 기다려야 하는 기간이 매우 길고, 바우처를 사용할 수 없는 민간 서비스제공기관이 많음. 민간 서비스제공기관과 제공하는 서비스에 대한 정부의 인증을 통해 서비스 질을 보장할 필요가 있음.

▶ 가족도 사회서비스의 대상이 될 수 있는가?

- 가족돌봄자는 사회서비스 (잠재적)이용자인 돌봄대상 가족원을 돌보거나 도와줘야 하는 상황 속에서 막막함, 긴장감, 소진과 우울, 가족 불화, 사회적 고립 등을 겪고 있는 것으로 나타났으며 가족의 경제적 부양 기능이나 정서적 지지 기능도 많이 약화됨.

〈표 1〉 가족이 수행하는 기능의 수행 정도 - 잘 수행하지 못함 비율

(단위: %)

구분		경제적 기능	건강관리	정서적 지지	보호 및 돌봄	여가	교육	양육 및 사회화
전체		26.7	27.9	30.7	24.8	38.8	27.6	27.4
돌봄대상 가족원 유무	있음	35.1	37.6	41.2	33.2	49.6	34.2	35.6
	없음	15.0	14.4	15.9	13.1	23.6	15.2	12.1

- 또한 가족돌봄자들에게는 사회서비스 (잠재적)이용자가 앞으로 '안전하게 독립'하는 것이 매우 중요한 이슈였으며, 이를 위해 사회서비스 (잠재적)이용자가 미래계획을 세우고 구체적 준비를 하기 위한 지원, 사회서비스 (잠재적)이용자의 사회성·사회적 관계 증진을 위한 지원이 필요하다는 의견이 많았음.

〈표 2〉 사회서비스 (잠재적)이용자인 가족원과 나머지 가족에게 필요한 지원 - 매우+다소 필요함 비율

(단위: %)

구분		사회서비스 (잠재적)이용자인 가족원에게 필요한 지원			나머지 가족에게 필요한 지원			
		가족원이 자기돌봄 능력을 갖추기 위한 지원	가족원이 미래계획을 세우고 구체적 준비를 하기 위한 지원	가족원의 사회성·사회적 관계 증진을 위한 지원	가족원을 잘 돌볼 수 있는 역량을 갖추기 위한 지원	가족 관계 개선을 위한 지원	가족이 함께 미래계획을 세우고 구체적 준비를 하기 위한 지원	가족원을 직접 돌봐주는 서비스
전 체		47.9	58.5	55.6	53.0	49.8	59.0	46.2
돌봄대상 가족원 유무	있음	60.3	67.1	68.0	65.0	61.9	69.7	58.3
	없음							
돌봄대상 가족원 성별	여성	64.5	71.3	70.6	67.5	64.9	72.3	62.5
	남성							

- 사회서비스 (잠재적)이용자의 가족돌봄자는 문제·어려움을 가진 가족 구성원이 성인인 경우에 미성년인 경우보다 더 힘들어하는 것으로 나타났음.
- 사회서비스 (잠재적)이용자의 가족돌봄자들은 비슷한 어려움을 겪고 있는 다른 가족돌봄자를 만나서 그들로부터 직접 듣는 경험담을 통해 본인의 가족인 사회서비스 (잠재적)이용자가 받을 수 있는 사회서비스를 스스로 찾아내야만 하는 어려움, 우울·무기력으로 필요한 정보를 찾을 엄두를 내지 못하는 상황, 가족의 자원에 따라 가족원이 받을 수 있는 도움이 달라지는 문제 등을 토로하였음.

▶ 수요자 성별 특성에 따른 사회서비스 제공은 가능한가?

- 본 연구에서 실시한 설문조사 결과에 따르면 사회서비스 (잠재적)이용자로서 미성년 여성은 미성년 남성에 비해 폭력피해·왕따, 우울·무기력이 상대적으로 높았으며, 미성년 남성은 지적·자폐성·언어장애와 정신장애의 비율이 미성년 여성에 비해 상대적으로 높았음.
- 성인의 경우 우울·무기력이 압도적 1위로 나타났으며, 여성의 우울·무기력 비율이 남성보다 높았음. 성인 남성의 경우 중독이 2순위로 나타났고, 여성의 경우 분노·충동조절 어려움이 2순위로 나타났음.
- 사회서비스 (잠재적)이용자의 성별이 남성인 경우 여성에 비하여 돌봄서비스, 신체건강서비스, 정신건강서비스, 재활서비스, 문화여가서비스, 교육지원서비스 모두에서 ‘받고 있다’고 응답한 비율이 낮았으며 향후 서비스를 받을 의향도 여성에 비하여 낮게 나타났음.

〈표 3〉 사회서비스 (잠재적)이용자인 가족원이 이용하고 있는 사회서비스 - 받고 있음 비율

(단위: %)

구분		돌봄서비스	신체건강서비스	정신건강서비스	재활서비스	문화여가서비스	교육지원서비스
전 체		16.1	11.5	14.1	10.1	20.6	12.8
돌봄대상 가족원 성별	여성	24.5	18.3	23.2	17.0	23.8	17.4
	남성	19.1	12.6	18.5	13.6	20.6	14.3

- 사회서비스 (잠재적)이용자가 남성인 경우 사회서비스에 대한 수용도나 이용률이 여성에 비해 상대적으로 낮은 점은 외부지원 서비스보다는 가족으로부터의 돌봄과 도움을 선호하는 남성의 특성이 반영된 것으로도 볼 수 있음.

- 사회서비스 (잠재적)이용자가 남성인 경우 본인이 가지고 있는 문제·어려움을 인정하고 이를 해결하기 위해 외부로부터의 도움을 받기까지의 시간을 단축시키는 것이 중요함. 이는 가족원이 문제·어려움을 가진 경우 나머지 가족원(남성)이 이를 받아들이고 함께 협력하여 해결해 나가는 과정에도 똑같이 적용될 수 있음.
- 사회서비스 제공기관 담당자들은 특히 정신건강 영역에서 전반적인 성별 분포를 미리 인지하는 것도 중요하지만 오히려 이것이 고정관념으로 작용하지 않도록 주의할 필요도 있음.

3 정책제언

● 개인 기반의 사회서비스 수요평가 및 이용기준 마련

- ▶ 다양한 사회서비스의 이용자격을 결정하고 있는 가구소득 기준이 적절한지에 대한 심층적인 검토와 함께 개인 기반의 사회서비스 수요가 일관성 있게 평가되고 그 결과에 상응하는 사회서비스 제공까지 이루어질 수 있는 체계 마련
- ▶ 사회서비스 (잠재적)이용자가 각 서비스를 얼마만큼(총량), 얼마나 자주(횟수), 얼마나 오랫동안(기간) 필요로 하는지에 대한 단일화된 욕구 사정(assessment) 기준 마련
- ▶ 개인이 속한 가족의 경제적 자원 수준(가구소득, 자산 등)을 살피기 전에 무엇보다 개인이 필요로 하는 사회서비스 내용과 양에 대한 개별 평가를 먼저 실시. 평가 결과 및 문제가 지속되는 기간 등을 바탕으로 지원의 내용과 양을 결정

● 개인과 (필요한 경우) 가족을 대상으로 하는 통합 사회서비스 모델 제안

- ▶ 개인을 기반으로 사회서비스 수요를 평가하고 그 결과에 따라 사회서비스를 이용하게 함과 동시에 그 가족을 대상으로도 필요한 지원이 있는지 등을 살펴 개인과 가족을 함께 대상으로 하는 통합 사회서비스 모델을 제안

① 각 대상별 사회서비스 제공기관에 가족지원 기능을 강화시키는 방식

- 개인 기반의 사회서비스 수요평가 및 그에 따른 서비스 제공과 함께, 가족에게도 개입이 필요한지에 대한 진단 이후 해당 가족을 지원할 수 있는 기능을 각 사회서비스 제공기관에 탑재함으로써 사회서비스 이용자인 개인이 본인이 속한 가족과 어떠한 (부정적) 영향을 주고받고 있는지, 나머지 가족은 외부로부터 어떠한 도움을 필요로 하는지 등을 파악하여 대응

② 가족센터와 각 대상별 사회서비스 제공기관 간 협력을 확대하는 방식

- 사회서비스 (잠재적)이용자가 먼저 특정 사회서비스 제공기관으로부터 지원을 받게 되면 해당 개인이 동의하는 경우 나머지 가족원들도 가족센터를 통해 교육과 상담을 받을 수 있도록 가족센터와 각 사회서비스 제공기관 간의 협력적 네트워크 구축
- 가족센터 이용자를 대상으로도 지역사회 내 다양한 사회서비스 제공기관과 각 기관이 제공하는 서비스에 대한 정보 제공

③ 가족센터의 기능을 확대하여 사회서비스 (잠재적)이용자와 가족 대상 통합 사회서비스를 제공하는 방식

- 가족센터에서는 사회서비스 (잠재적)이용자가 속한 가족 전체를 대상으로 하는 새로운 서비스 패키지를 개발

● 가족센터의 역할 확대 : 사회서비스 (잠재적)이용자와 가족이 경험하는 변화에 대응

- 가족유형이 갑자기 바뀌는 경우, 가족의 경제적 자원이나 돌봄 자원이 감소 또는 고갈되는 경우, 가족의 기능 수행에 문제가 생기는 경우 가족 내 사회서비스를 필요로 하는 가족원이 생길 가능성이 높음.

- ▶ 그 반대의 순서로 사회서비스를 필요로 하는 가족원이 생기게 되면 해당 가족은 가족유형, 가족자원, 가족기능 수행의 측면에서 부정적인 변화를 경험하게 될 가능성이 높음.
- ▶ 또한 사회서비스 (잠재적)이용자의 문제나 어려움이 지속될 가능성이 높거나, 영속적인 경우에도 나머지 가족원들의 삶에 큰 영향을 미치게 됨.
- ▶ 가족센터가 사회서비스 (잠재적)이용자의 가족이 경험할 수 있는 변화와 부정적 영향을 줄여줄 수 있는 완충 역할을 할 수 있도록, 다양한 어려움을 경험하고 있는 가족들에 대한 지원이 보다 구체성을 띌 수 있도록 연구수행 및 새로운 시범사업 개발 등으로 뒷받침
- ▶ 가족센터의 온가족보듬사업이 전국의 가족센터를 통해 실시됨에 따라 상담과 사례관리를 제공하는 인력의 역량을 강화하고, 전달체계를 안정화할 수 있는 지속적인 정부의 재정지원이 필요

● 읍면동 단위 사회복지 전담공무원의 사회서비스 제공 및 연계 역량 강화

- ▶ 사회서비스 (잠재적)이용자 및 가족원이 방문하였을 때 체계적으로 정확한 최신의 정보를 설명해 줄 수 있는 역량을 가지고 있는 사회복지 전담공무원이 필요
- ▶ 사회서비스 바우처사업 및 지역사회투자서비스사업의 다양한 유형과 내용 및 이용기준, 지자체에서 자체적으로 제공하는 사회 서비스, 사회·노인·장애인복지관에서 제공하는 사회서비스, 기초자치단체의 가족센터·정신건강보건센터·위기가정통합지원센터 등에서 제공하는 사회서비스 등을 망라
- ▶ 현재와 같이 가족의 역량과 자원에 따라 사회서비스 정보 획득과 이용에서의 비대칭이 발생하지 않도록 사회서비스 관련 정보 전달과 신청이 한 번에 이루어지는 체계 구축

● 사회서비스 대상으로서 초등학생과 가족 지원 확대

- ▶ 늘봄학교에서 일반학생을 대상으로 다양한 분야의 최신 트렌드가 반영된 프로그램을 만드는 것만큼 기존 정규교육체계에도 포섭 되지 못하고 특수교육체계에도 포섭되지 못한 채 사각지대에 놓여있던 경계선지능 초등학생을 대상으로 하는 특별 프로그램을 개설
- ▶ 경계선지능 초등학생이 발견되면 학부모와의 긴밀한 소통을 통해 학교와 가정에서 일관성 있는 방향으로 해당 학생을 지원하고 좋은 방향의 자극을 제공. 교육과 돌봄이 통합된 새로운 모델이 전국 단위에서 시작되는 시점을 경계선지능 초등학생들에 대한 조기발견과 개입의 기회로 삼을 수 있음.
- ▶ 경계선지능인을 대할 수 있는 각 교육기관과 사회서비스 제공기관의 담당자들이 경계선지능인을 찾아내고 이들에게 적합한 지원을 하기 위한 별도의 교육과 역량 강화

● 사회서비스 대상으로서 청소년과 가족 지원 확대

- ▶ 지역사회의 청소년 지원기관들에게 청소년뿐만 아니라 부모(보호자) 대상의 자녀와의 관계회복을 위한 전문심리상담, 부모교육 예산을 투입함으로써 문제를 가진 청소년과 가족에 대한 심층적이고 장기적인 개입이 이루어질 수 있도록 지원
- ▶ 위 클래스 운영교사의 지역사회 유관기관 연계 역량 강화

● 사회서비스 대상으로서 성인과 가족 지원 확대

- ▶ 가족돌봄자를 지원함에 있어 현재 노인장기요양등급을 받은 노인에게 대한 단기보호나 가족돌봄휴가를 제공하고 있는 것처럼 사회서비스(잠재적) 이용자인 성인 가족원에 대한 단기보호와 가족돌봄휴가를 제공
- ▶ 성인가족돌봄휴가를 도입하고, 장기간 돌봄이 필요한 성인 가족원을 돌보아야 하는 근로자가 일과 돌봄시간을 조정하고 적응할 수 있는 특별 기간을 허용하는 안을 검토

● 사회서비스 대상으로서 장애인과 가족 지원 확대

- ▶ 장애인에 대한 가족의 1차적인 돌봄과 지원을 전제로 하는 현재의 돌봄서비스 설계를 장애인의 자기결정권을 존중하고, 궁극적으로 독립적인 생활을 영위할 수 있도록 지원하는 서비스로 방향성을 변경
- ▶ 장애인이 이용할 수 있는 사회서비스의 총량의 증가뿐만 아니라 서비스 질에 대한 모니터링·인증이 이루어질 필요 있음. 서비스를 받기 위해 기다려야 하는 기간이 너무 긴 문제와 높은 자부담 비용으로 인해 서비스에 대한 접근성이 낮은 문제를 해결해야 함.
- ▶ 가족의 자원과 역량에 따라 개별 장애인에 대한 재활이나 돌봄의 수준이 달라지지 않도록 장애인 중심의 사회서비스 지원이 필요
- ▶ 장애인 가족을 (해당 장애인의) 활동지원사로 활용하는 안과 장애인가족을 위한 별도의 가족돌봄휴가, 심리정서적 지원, 장애인의 독립적 생활을 위한 계획수립과 준비 등 신규 사회서비스 개발을 위한 후속 연구 수행