한국가족의 위기성 및 취약성과 정책과제

At-Risk and Vulnerability of Korean Families and Its Countermeasures

김승권 한국보건사회연구원 선임연구위원

'위기 · 취약가족'이 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 글로벌 경제위기와 금융위기의 발생으로 이러한 경향은 심화되고 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 정책은 질적, 양적 측면에서 많은 한계점을 가진다. 한국가족의 위기성 및 취약성에 대한 인식이 부족하고, 대응체계는 미흡하며, 지원수준도 매우 제한적이라 하겠다. 본 고는 한국가족의 위기성과 취약성을 논의하고, 이를 극복하기 위한 정책방안을 모색하는데 초점을 두고 있다. 논의결과로서 위기의 초기단계에서 적극적으로 개입하여 취약가족으로의 고착화가 되지 않도록 정책을 강화할 것을 제안한다. 특히, 위기가족의 '발견, 진단, 개입의 전체 과정'을 담당하는 조직과 인력을 중앙과 지방자치단체에 갖추어야 하며, '위기가족 핫라인'의 설치 · 운영을 강조한다. 또한 위기 · 취약가족에 대한 통합사례관리의 필요성을 제안하고, 이들 가족 대상의 정책을 확대하고 지원수준을 증대시킴으로써 한국가족의 위기성 및 취약성이 감소될 수 있도록 정책이 추진되어야 할 것임을 역설한다.

1. 서론

한국사회의 다양성 및 복합성은 일련의 사건 · 상황을 유발시키고, 이는 다양한 스트레스를 발생시켜 개인과 가족의 생존과 행복에 위협을 주는 부정적인 결과를 낳고 있다. 그럼에도 불구하고 적절하고 효과적인 문제해결을 위한 체계와 방안을 갖고 있지 못하여 '위기 · 취약가족'이 지속적으로 증가하고 있는 실정이다.

'위기 · 취약가족'은 경제적 자원, 물적자본, 인적자본, 사회자본 등 가족 내적 · 외적 자원이 부족하여 가족의 기능 및 역할을 적절히 수행하는데 한계가 있기 때문에, 가족지원정책의 필요성이 강력히 대두되고 있다(김승권 외, 2011).[1)]

한국가족의 위기성 및 취약성의 증가는 해당 가족의 고통을 유발하는 외에도 엄청난 사회비용을 발생시키고 사회통합을 저해하며, 국가재정에 큰 부담으로 작용하게 된다. 정부의 다양한 탈빈곤 및 갈등해소 정책에도 불구, 위기 · 취약가족이 증가하는 중요 요인 중 하나는 이들의 생활 및 심리적 위기관리 체계의 미흡과 맞춤형 · 예방형 서비스의 부족으로 판단된다. 본

1) 김승권 외(2011). 취약 · 위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례관리 연구, 한국보건사회연구원.

인의 탈빈곤 의지 및 삶의 희망, 가족 및 지역공동체 지지 등이 탈빈곤의 핵심적 원동력임에도 불구하고 정책적 지원은 현금 · 현물 서비스에 국한되고 있을 뿐만 아니라 가족 단위의 문제해소 방식이 필요하나 여전히 개인단위의 지원에 초점을 두고 있음이 문제점을 지적된다.

한국사회에서 중산층가족의 위기화와 많은 가족의 취약화는 현재 매우 빠른 속도로 진행되고 있는 사안임에도 불구하고, 현재 이들의 위기성 및 취약성을 예방하고 이들 가족을 지원하는 정책이 체계적으로 구축되어 있지 않을 뿐만 아니라 규모조차 파악되지 못하고 있는 상황이다.

본 고는 최근 한국가족의 위기성과 취약성을 논의하고, 이를 극복하기 위한 정책방안을 모색하는데 초점을 두고 있다. 이는 예방 · 맞춤형 복지서비스 제공으로 탈빈곤화, 위기요인 제거를 통한 가족안정 도모 및 건강성 회복이며, 궁극적으로 한국가족의 안정적 유지발전을 도모하고 국가의 복지부담 경감을 달성할 수 있을 것이다.

2. 가족의 위기성 및 취약성의 개념과 관계

1) 가족의 위기성

가족의 위기성(危機性)은 사회체계(social system) 내 구성원이 자신의 행복과 생존에 위협을 느끼는 상황(Lipman-Blumen, 1973)으로, 일련의 사건 · 상황 자체가 아닌 사건 · 상황이 개인 · 가족에 영향을 미친 결과이다.[2] 동일한 스트레스 사건 · 상황에 직면하였더라도 개인 · 가족의 맥락에 따라 위기 여부는 달라지기 때문에,[3] 많은 연구에도 불구하고 '위기'를 유발하는 스트레스 사건 · 상황을 구체적으로 정의하지 못하였다.[4]

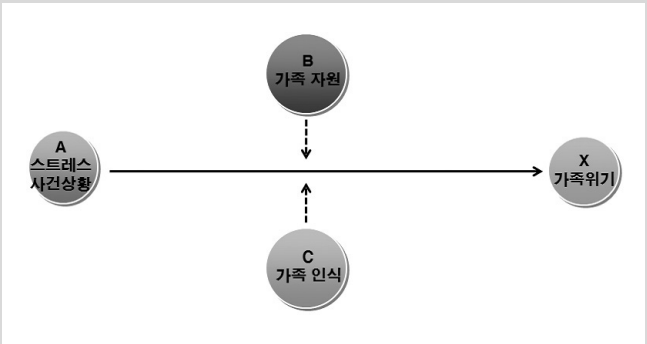
현대사회에서 모든 가족은 다양한 스트레스 사건 · 상황에 직면하게 되며, 이러한 상황 하에서 기존의 문제해결 방식으로 해결하려고 노력한다. 기존방식만으로 스트레스 사건 · 상황을 벗어나기 어려울 경우에는 새로운 방식으로 문제해결을 시도한다. 그런데 일부 가족은 일련의 사건 · 상황에 대응할 수 있는 적절한 문제해결 방안을 찾지 못하거나 해결방안이 충분하지 못하여 위기에 처하게 된다.

Hill은 ABCX 모델을 통해 가족이 위기에 처하는 과정을 설명하였는데, 빈곤, 실직 등 스트레스 사건 · 상황에 직면하였을 때, '가족자원'과 '스트레스 사건 · 상황에 대한 가족인식'에 따라 가족의 위기여부가 결정된다고 하였다.[5] 이 모델에 의하면 "스트레스 사건 · 상황 발생 시, 가족이 사건 · 상황에 대처할 만큼 충분한 내적 · 외적 가족자원을 가지고 있지 않고 스트레스 사건 · 상황을 기대가 아닌 위협으로 인식

2) O'Hagan, K.(1984). Family crisis intervention in social services, Journal of Family Therapy, 6, pp.149~181.
3) Beaujot, R.(1988). The family in crisis, Canadian Journal of Sociology, 13(3), pp.305~311.
4) 예를 들면, 이혼은 상당수 가족에게 위기일 수 있지만, 가정폭력 피해가족에게는 위기의 탈출구로 작용하여 이혼으로 위기에서 벗어나거나 위기의 정도가 약해지게 됨.
5) Hill, R.(1949). Families Under Stress: Adjustment to the crisis of War Separation and Reunion. New York: Harper and Row.

하여, 이에 대해 적절히 대응하지 못하는 가족"이 위기가족이라 하겠다.

그림 1. Hill의 ABCX 모델



자료: Vosler(1996). New Approaches to Family Practice: Confronting Economic Stress.

McCubbin & Patterson은 가족이 위기로부터 회복하여 적응해가는 과정을 ABCX 모델에 추가하여 Double ABCX 모델을 제안하였다.[6] 이 모델은 회복 및 적응과정에서 가족에게 추가적으로 발생한 새로운 스트레스 사건 · 상황, 그 과정에서 사용되는 가족자원, 위기상황에 대한 가족의 새로운 의미, 위기회복을 위한 가족의 대처전략, 위기극복을 위한 노력의 결과 등 가족이 위기에 처한 후 위기에서 벗어나는 과정에서 발생하는 변수들을 추가한 것이다.

Double ABCX 모델에 따르면, 위기가족은 초기에 위기에 빠지게 한 스트레스 사건 · 상황 외에 추가적인 스트레스를 가져 스트레스가 누적되는 상황(aA)[7]이 발생한다고 하였다. 위기가족은 가족 내 · 외에 존재한 자원(bB)[8]을 활용하여 위기에 대처한다. 위기상황에 대한 가족인식(cC)은 '초기 스트레스 사건 · 상황(A)', '누적스트레스(aA)', '기존 & 새로운 자원(bB)', '가족이 해야 할 대처행동' 등에 대해 가족 스스로가 재정의한 것이다. 위기가족은 스트레스(A, aA), 자원(bB), 가족의 위기인식(cC)에 따라 다양한 방식으로 위기에 대응하게 되는데, 이는 위기가족의 적응(xX) 결과에 영향을 준다. 일반적으로, 위기상황을 도전, 성장을 위한 기회 등으로 재정의한 가족은 위기대처를 위해 적극적이기 때문에 위기로부터 회복하여 순적응(bonadaptation) 상태에 놓일 가능성이 높다고 한다.[9] 이와는 달리 일부 위기가족은 위기상황

6) McCubbin, H. I. & Patterson, J. M.(1983). The family Stress Process: The Double ABCX Model of Adjustment and Adaptation, Marriage & Family Review, 6(1), pp.7~37.

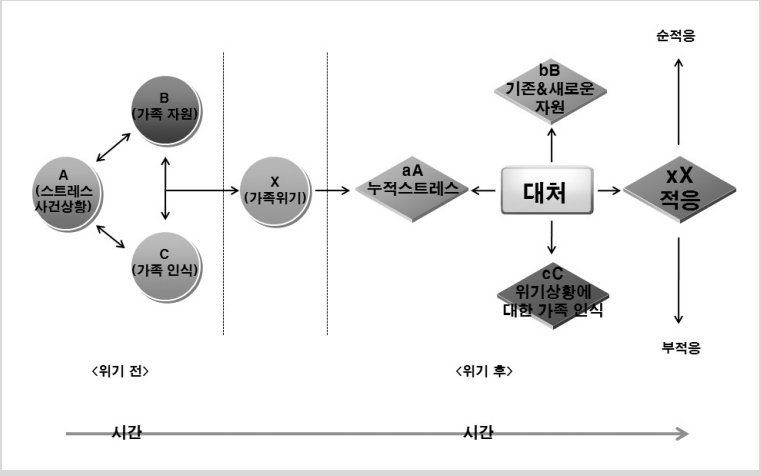
7) 위기가족에게 누적되는 스트레스의 원천은 크게 5가지 종류로, ① 초기 스트레스 사건 · 상황으로 인해 부가적으로 생긴 곤경(남편의 죽음으로 가중된 양육부담 등), ② 초기 스트레스 사건 · 상황에 수반되거나 무관하게 발생한 가족발달단계의 변화(자녀의 사춘기 진입 등), ③ 과거부터 가지고 있던 내재된 갈등(오랜 기간 지속된 경제적 어려움 등), ④ 위기상황에 대처하기 위해 변화하려는 가족 스스로의 노력, ⑤ 가족구성원 간 또는 가족과 사회와의 관계에서 발생하는 모호성(ambiguity) 등임(김승권 외(2011). 취약 · 위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례관리 연구, 한국보건사회연구원' 재인용).

8) 가족자원은 가족이 기존에 소유하고 있던 '기존 자원(existing resources)'과 위기상황에 대처하기 위하여 새롭게 갖추어진 '새로운 자원(expanded family resources)'으로 구성되는데, 새로운 자원 중 가장 중요한 자원은 사회적 지지(social support)이다. 사회적 지지를 받는 위기가족은 위기로부터 벗어나 균형 상태로 회복할 가능성이 높음.

에서 잘 대처하지 못하여 가족구성원 간, 가족-지역사회 간 불균형이 지속됨으로써 부적응(maladaptation) 상태에 도달한다.

위기가족에 대한 다양한 정의를 살펴보면, 위기가족은 이혼가정을 의미한다는 학자도 있고(신재주, 2004),[10] 가족관계 및 가족으로서의 심리적 결속력의 약화로 인한 '기능적 해체 상태의 가족'과 급격한 사회변화에 따른 '가족구조의 변화에 따른 위기가족'으로 구분하여 위기가족을 간접적으로 정의(박영희, 2004)[11]하기도 하였으며, 경제위기로 인해 가족주기별 발달과업이 각 단계에 성취되지 못하는 경우를 위기가족으로 정의하기도 하였다(김유경 외, 2009).[12] 또한 빈곤과 가정해체라는 이중적인 고통으로 위기를 겪고는 있는 가정을 위기가족이라 정의하기도 하였고(이혜연 외, 2009),[13] 형태나 구조적으로 특정유형의 가족을 지칭하는 것이 아니라 가족의 내외적 환경변화로 인해 가족기능이

그림 2. McCubbin & Patterson(1983)의 Double ABCX 모델



자료: McCubbin & Patterson(1983). The Family Stress Process: The Double ABCX Model of Adjustment and Adaptation.

9) 순적응 상태는 가족구성원 간, 가족과 지역사회 간 균형이 이루어진 상태로, 이들 가족은 가족통합성(family integrity)의 보존 또는 강화, 가족 구성원과 가족의 발전을 위한 노력의 지속, 독립적인 가족의 모습과 환경에 대한 가족의 통제력 소유 등의 모습을 보임.

10) 신재주(2004). 우리나라 위기가정에 관한 연구 –이혼문제를 중심으로, 지역복지정책, 제18집.

11) 박영희(2004). 위기가족의 유형과 가족복지서비스 제공방안, 한국사회복지협의회.

12) 김유경 외(2009). 한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 연구 –경제위기 이후 가족생애주기별 위기유형을 중심으로–, 한국보건사회연구원.

13) 이혜연 외(2009). 위기가정 아동 · 청소년의 문제와 복지지원방안 연구 –빈곤한 한부모가정 · 조손가정의 아동 · 청소년을 중심으로–, 한국청소년정책연구원.

취약해져서 제 기능을 수행하지 못하게 되는 경우를 위기가족으로 규정(박정윤, 2011)[14]하기도 하였다. 김승권 외(2011)[15]가 위기가족의 정의에 대한 전문가 의견조사 결과에 의하면, 가족 외부의 사건경험유무로 결정하기보다는 외부적 사건 발생뿐만 아니라 사건에 대한 가족의 극복능력 정도에 따라서 위기가정의 여부를 규정하는 것이 적절하다고 하였다. 즉, 위기가정은 가족외적 요인과 내적요인을 동시에 고려하여 규정하는 것이 필요하다고 하였다. 그 외 현재 가족으로 규정하기에 모호한 1인 가족(독신가족)이나 비혼 가족을 위기가족의 대상에 포함하여 서비스를 제공하는 것이 필요하다고 제시하였다.

2) 가족의 취약성

취약성(脆弱性)은 취약한 성질이나 특성을 의미한다. 따라서 가족의 취약성은 사회경제적으로 약자의 위치에 있거나 질병, 사고 등이 발생했을 때 현재의 상황을 유지하기 어려운 상황을 일컫는다고 하겠다. 다시 말해 취약가족은 내적 · 외적 가족자원이 매우 부족한 가족을 가리킨다.

가족의 내적 · 외적 자원은 경제적 자원(economic resources), 물적자본(physical capital), 인적자본(human capital), 사회자본(social capital) 등이다. 먼저, 경제적 자원은 가구소득, 재산, 금융자산 등 화폐로 환산 가능한 자원을 일컫는 것으로, 일반적으로 가족의 경제적 자산을 가리킨다. 물적자본은 공장설비, 기계 등과 같이 생산에 필요하여 제조된 자산을 말하며,[16] 인적자본은 미래의 경제적 생산력을 형성하는 내재적으로 투자된 자산을 의미한다.[17] 특히, 인적자본은 학력, 지식수준 등 개인이 가진 인지적 능력뿐 아니라, 인내력, 행동일관성 등 비인지적 능력을 포함하는 개념이다.[18] 마지막으로 사회자본은 개인 간 또는 조직 간 관계에서 얻는 사회적 자원으로, 물적자본, 인적자본과 마찬가지로 달성 불가능했던 목표를 성취하게 하는 생산적인 역할을 한다.[19] 사회자본은 크게 '가족 내 사회자본(family social capital)'과 '지역사회 사회자본(community social capital)'로 구분된다.[20] 가족 내 사회자본은 가족구성원 간

14) 박정윤(2011). 위기가족의 향후전망과 정책과제, 보건복지포럼, 통권 175호.
15) 김승권 외(2011). 취약 · 위기 및 한부모 가족 지원체계 구축과 자립지원 방안 연구, 여성가족부 · 한국보건사회연구원.
16) Wikipedia 홈페이지 http://en.wikipedia.org
17) Baptiste, I.(2001). Educating Lone Wolves, Adult educational quarterly, 51(3), pp.184~201; Chung, I. H. & Yang, K. S.(1996). Human capital theory on education and economic development, Research bulletin, 53(1), pp.677~690.
18) 이봉주(2006). 인적자본과 불평등, 그리고 사회복지서비스, 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 4, pp.54~73; Carneiro, P. & Heckman, J. J.(2004). Inequality in america, The MIT Press.
19) Coleman, J. S.(1988). Social capital in the creation of human capital, The American Journal Sociology, 94, pp.95~120.
20) Ferguson, K. M.(2004). Social capital and children's wellbeing: A critical synthesis of the international social capital literature, International Journal of Social Welfare, 15, pp.2~18.

의 관계에서 얻는 자원으로 가족 구성원 간 친밀도 등을 말하며, 지역사회 사회자본은 가족과 교회, 학교, 이웃 등 지역사회와의 상호작용에서 나오는 자원으로 종교활동에서 받는 영적 지지, 지역사회기관 활동 참여 등이 있다.[21]

3) 가족의 위기성과 취약성의 관계

위협을 주는 일련의 사건 · 상황은 개인 · 가족의 맥락에 따라 위기의 존재여부와 위기수준이 상이하게 나타난다. 만약 중산층 가족에게서 발생되는 '위기'를 방치할 경우, 중산층 가족은 취약가족화되어 전체 가족원이 고통 받을 뿐만 아니라, 가족원간의 갈등이 증폭되어 심각한 가족문제로 연결되고, 심지어 가족해체로 귀결될 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 일련의 과정에서 사회의 가장 기본단위인 가족이 안정성을 잃고 흔들리게 되며, 이러한 결과로 인하여 사회적 비용은 급증하게 된다. 그럼에도 불구하고 현재 우리나라는 위기가족의 개념조차 정립되어 있지 않으며, 위기가족이 얼마나 되는지도 파악되어 있지 않은 실정이다. 또한 위기가족을 지원하는 공적 및 사적 전달체계가 파편적으로 존재하고 있을 뿐 체계적이고 효과적으로 갖추어져 있지 않음이 현실이다.

가족에게 닥치는 위기를 잘 설명하고 있는 Hill의 ABCX모델과 McCubbin & Patterson의 Double ABCX 모델, 그리고 많은 선행연구들에 기초한 위기가족의 발생과정과 결과는 [그림 3]과 같이 제시된다. 간략히 설명하면, 위기요인이 발생되었을 경우 이에 대한 가족의 인식과 대응능력에 따라 위기가족이 되는지의 여부가 결정된다. 위기가족이 발생되면 가족의 기능이 약화되고, 가족불안정이 심화되며, 위기관리를 제대로 하지 못할 경우에는 취약가족이 되거나 더 나아가 가족해체의 가능성이 높아지게 된다. 다만, 각 가족의 특성, 상황, 환경이 다르므로, 위기를 유발하는 사건 · 상황을 구체적으로 정의하기란 어렵다(김승권 외, 2011).[22]

3. 한국가족의 위기성 및 취약성과 정책현황

1) 한국가족의 위기성과 정책현황

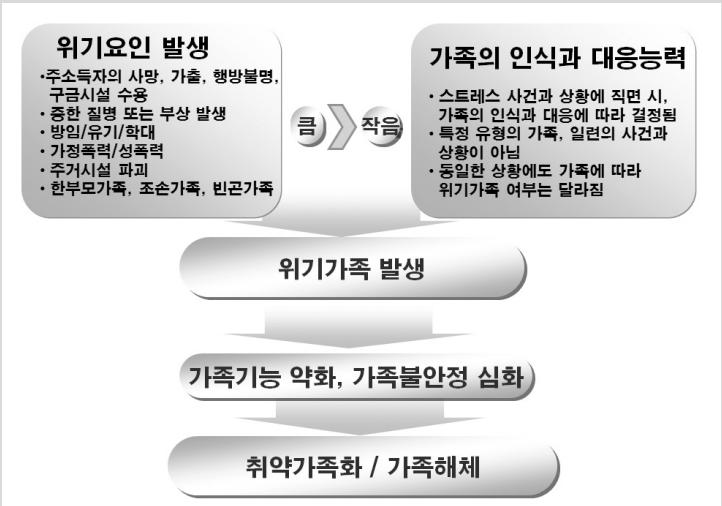
가족에게 닥치는 위기는 복합적 요인일 수도 있고, 단일요인일 수도 있다. 복합요인인 경우 이에 대처하는 가족은 보다 큰 어려움을 겪을 수도 있어 정책지원을 필요로 할 것이며, 위기수준이 높을 경우에는 단일요인일지라도 정책지원을 많이 필요로 할 것이다.

복합적 위기요인에 의해 발생된 위기가족에 대한 정책으로는 여성가족부의 「가족보듬사업」, 보건복지부의 「긴급지원사업」, 서울시의 「SOS 위기가정 특별지원 사업」, 경기도의 「무

21) Coleman, J. S. & Hoffer, J. B.(1987). Public and private high schools: the impact of communities, Basic Books, New York; Ferguson, K. M.(2004). Social capital and children's wellbeing: A critical synthesis of the international social capital literature, International Journal of Social Welfare, 15, pp.2~18.

22) 김승권 외(2011). 취약 · 위기 및 한부모 가족 지원체계 구축과 자립지원 방안 연구, 여성가족부 · 한국보건사회연구원.

그림 3. 위기가족의 발생과정과 결과



자료: '김승권 외(2011). 취약 · 위기 및 한부모 가족 지원체계 구축과 자립지원 방안 연구, 여성가족부 · 한국보건사회연구원.' 재인용

한돌봄사업」 등이 있다. 이들 사업은 위기가족에 대한 통합적 지원서비스로서의 기능을 하고 있다. 이 외에도 한국사회에서 최근 이슈화되어 있는 단일요인에 의한 위기가족으로는 이혼위기가족, 가정폭력피해가족, 성폭력피해가족, 위기청소년가족, 재난피해가족, 교통사고피해가족, 실직자 가족 등 다양하다.[23]

여성가족부의 「가족보듬사업」은 성폭력, 학교폭력, 자살 등 충격적 사건을 경험한 피해자 및 그 가족들에 대한 지원을 통해 피해를 최소화하고 가족해체를 예방하며, 가족의 기능을 회복시키는 것을 목적으로 한다. 전국 16개 시도의 19개 기관을 선정하여 2011년 1년간 시범실시하였다. 가족보듬사업의 주 클라이언트는 성폭력, 학교폭력, 자살(시도), 인터넷 중독, 사회적 재난으로 인한 피해자와 가족이며, 이혼, 사별, 실직, 갑작스러운 가족원의 죽음, 가정폭력, 알코올 중독 등에 의한 피해자는 지원 대상에서 제외된다(여성가족부, 2011).[24]

사업대상자는 긴급위기지원, 가족기능 회복지원, 가족역량 증진지원을 받는다. 이들 사업의 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 긴급위기지원은 충격적 사건을 경험한 가족에 대한 초기 개입을 통해 가족의 정서적 안정을 도모하기 위한 것으로, 긴급 심리 · 정서지원, 긴급 가족돌봄지원, 외상 치료비지원 등을 내용으로 한다.[25] 둘째, 가족기능 회복지원

23) 「긴급복지지원법」은 위기상황을 본인 또는 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구구성원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 인하여 생계유지 등이 어렵게 된 경우로 정의하였음. 주소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실하고 가구소득이 「국민기초생활 보장법」 제6조에 따라 해마다 공표되는 최저생계비(이하 "최저생계비"라 한다) 이하인 경우; 중한 질병 또는 부상을 당한 경우; 가구구성원으로부터 방임 또는 유기되거나 학대 등을 당한 경우; 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우; 화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우; 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 경우 등임.

24) 여성가족부(2011). 2011년 한부모가족지원 사업안내.

은 가족상담 · 심리치료 등 정신과 치료 · 입원 등에 소요되는 비용을 지원하는 심리 · 정서지원과 보호자의 공백이 발생한 가정에 돌보미를 파견하는 가족돌봄 지원으로 구성된다. 셋째, 가족역량 증진사업은 교육, 집단프로그램, 자조모임, 가족치유캠프 등을 운영하여 가족의 역량을 강화시키는 사업이다.

보건복지부는 「긴급지원사업」을 실시하여 위기사유의 발생으로 생계유지 등이 곤란한 가구에게 생계비, 주거비, 복지시설이용, 교육비, 의료비 등을 지원하고 있다. 이 사업은 선지원 후처리, 단기지원, 현물지원 우선, 가구단위 지원을 원칙으로 한다. 긴급지원서비스 내용은 생계지원(최대 6개월), 주거지원(최대 6개월), 복지시설이용지원(최대 6개월), 교육지원(최대 2분기), 의료지원(최대 2회), 기타(연료비만 1개월, 최대 4개월) 등이다(보건복지부, 2011).[26]

서울시 「SOS 위기가정 특별지원 사업」은 한 가정의 '주소득자'가 갑작스러운 실직 · 휴폐업 등의 사업실패로 소득을 상실하고 경제적 어려움으로 일가족이 빈곤층 전락 위험 등 '가족해체 현상'의 심각한 상황에 처한 위기가정을 지원한다. 지원대상은 일시적 위기상황에 처한 서울시 거주 2인 이상 가구이며, 지원대상의 기준은 소득은 최저생계비 170% 이하 가구, 재산의 합계액은 1억 8천 9백만원 이하인 가구(거래시가 기준 적용), 금융재산은 300만원 이하인 가구(주택 저축 · 예금 · 부금 등은 300만원 공제)이다. 지원내용은 의료비, 주거비, 사회복지시설 이용지원, 교육서비스 등이다.

경기도의 「무한돌봄사업」은 복합적인 위기상황으로 인하여 현행 법 · 제도상으로는 지원을 받을 수 없는 위기가정에 대한 지원을 목적으로 2008년 11월부터 실시되고 있다. 이 사업은 대상자 선정시 소득, 재산, 금융재산의 3가지 요건을 고려하는데,[27] 소득기준으로는 최저생계비 170% 이하, 재산기준으로 대도시 거주 시 13,500만원, 중소도시 거주 시 8,500만원, 농어촌 거주 시 7,500만원 이하, 금융재산기준으로 300만원 이하의 3가지 요건을 충족하는 대상자에 대하여 서비스를 지원한다. 3가지 지원 기준을 모두 충족시키는 대상자가 일정한 상황[28]에 해당되는 가족위기를 겪을 시 지원을 실시한다(경기도청, 2011).[29] 이 사업의 주요 지원내용은 생계지원, 의료지원, 주거지원, 교육비지원, 사회복지시설 입소자 지원 등이다. 그 밖의 지원

25) '긴급 심리 · 정서지원'은 가족의 곁에 지지리더를 파견하여 가족이 사건을 해결하고 심리적 안정을 찾는데 도움을 주는 사업임; '긴급 가족돌봄 지원'은 갑작스러운 상황변화로 양육돌봄, 노인돌봄, 가사돌봄, 병원돌봄 등에 공백이 발생한 가정에게 돌보미를 파견하는 사업임; '외상 치료비지원'은 위기사건으로 인해 치료가 필요할 경우 병원비, 약재비 등을 지원하는 사업임.

26) 보건복지부(2011). 2011년 긴급지원사업 안내.

27) 기초생활보장수급자는 원칙적으로 지원 대상에서 제외하나 질병 혹은 부상 등으로 인한 응급상황으로 인해 의료비를 감당하기 어려운 상황 등에 대해서는 심사를 거쳐 지급함.

28) 주소득자가 사망, 가출, 행불, 구금 등으로 생계가 곤란하게 된 때; 중한 질병 또는 부상을 당한 때; 가구구성원으로 부터 방임 · 유기 · 학대 · 가정폭력 · 성폭력 등을 당한 때; 화재 등으로 거주하는 주택에서 생활하기 곤란하게 된 때; 주 소득자와 이혼의 사유로 생계가 곤란하게 된 때; 실직, 사업실패(휴, 폐업)로 소득을 상실하여 생계가 곤란하게 된 때; 최저생계비 120% 이하의 빈곤가구가 위기에 처할 우려가 있게 된 때 등이다.

29) 경기도청(2011). 2011년도 위기가정 무한돌봄.

으로 연료비,[30] 해산비, 장제비, 전기요금 등을 지원한다.

단일요인으로 인한 위기가족 지원정책의 사례로서 이혼위기가족, 폭력피해가족, 교통사고 피해 위기가족, 실직위기가족 등을 간략히 제시한다. 먼저 2011년 7월부터 여성가족부와 서울가정법원이 공동으로 협의 및 재판 이혼과정에서 이혼위기 가정의 가족기능을 회복하거나 갈등을 최소화하기 위한 전문상담서비스를 제공하는 '이혼위기가족 회복지원 사업'을 시범운영[31]하였으며, 2012년부터 수도권, 중부권, 호남권, 영남권 등 4개 권역별로 확대 시행하고 있다. 폭력피해가족의 심리정서적 갈등을 해결하고 부부 및 가족관계 개선을 통한 가족해체를 예방하기 위해 한국가정법률상담소, 건강가정지원센터, 종합사회복지관에서는 개별/부부상담, 집단상담, 교육, 부부캠프, 심리검사, 미술치료프로그램 등 다양한 서비스를 제공하고 있다. '자동차피해자 유자녀 등 지원사업'은 가구소득이 최저생계비 이하인 피해자 유자녀, 중증후유장애를 입은 사람, 피부양노부모에게 생활자금 대출, 장학금 지급, 재활보조금 지급, 피부양보조금 지급을 하는 사업이다. 2011년부터는 아이돌보미 바우처사업을 실시하고 있는데, 자동차사고 피해가정 부모가 생계를 위해 직장에 취직해서 생활을 꾸려 나가거나 중증후유장애로 인해 보육의 어려움을 겪고 있는 만 3개월~12세 아동이 있는 가정을 대상으로 한다. 실직위기가족 지원정책으로는 실직당사자를 위한 정책이 주류를 이루는데, 여성가족부, 고용노동부, 보건복지부의 여성가구주 직업훈련 및 취·창업 지원, 고용지원 또는 실직자대책, 한시적 실직가정 지원사업이 이에 해당된다. 민간단체인 '아름다운재단'은 실직가정 대학생을 대상으로 마지막 학기 등록금 지원사업과 파랑새 기금을 통한 교육비를 지원하고 있다.[32]

2) 한국가족의 취약성과 정책현황

취약가족 지원정책의 핵심은 보건복지부의 기초생활보장제도와 여성가족부의 한부모가족 지원정책이라 하겠다. 이들 정책에 대한 논의는 별도로 하지 않는다. 다만, 취약가족을 위한 사례관리 사업을 논의한다. 이러한 성격을 갖는 사업으로는 대표적으로 여성가족부의 취약가족역량강화사업과 보건복지부의 공공사례관리 사업을 들 수 있다.

먼저 여성가족부의 「취약가족 역량강화 서비스 지원사업」은 가족기능이 약화된 취약가족에게 가족상담, 자원연계 등을 제공함으로써 가족결속력 및 자립 역량을 강화시키고 취약가족의 복합적인 어려움을 해결하고 욕구를 충족하며 취업·자녀·주거문제, 소득수준 향상 등 개별문제 해결에 필요한 맞춤서비스 연계 및 지역자원 발굴 지원을 한다. 이 사업은 2004년 「취약여성가구주 사례관리 사업」에서 발전된 것으

30) 연료비는 지원금액 외에 가스요금의 경우 3개월 이상 체납 시 체납금액 전액을 지원함.
31) 시범사업은 각급 법원이 실시하는 상담위원 위촉 운영방식을 보완하고, 가족 전문 상담사의 상담을 통해 위기가족 회복 지원 및 부부간 갈등을 최소화하기 위해 운영함.
32) 아름다운재단 홈페이지(https://www.beautifulfund.org)

로, 2004~2006년에는 빈곤취약여성가구주 가구를 대상으로 하였고, 2007~2008년 한부모가족, 2009~2010년 취약가족을 대상으로 사업을 실시하였으며, 2011년부터 다시 취약 한부모가족만을 대상으로 하고 있다.

보건복지부의 「공공사례관리」는 공공이 주도하여 자원봉사, 기부 등 민간서비스 자원을 발굴 · 관리하고 사회복지통합관리망(행복e음)을 통해 시 · 군 · 구의 복지자원 관리 및 서비스 기획 · 조정능력 강화 및 민관협력 체계를 구축하는 사업이다. 공공사례관리의 목표는 경제적 위기가구 및 중점보호대상가구[33]에 대하여 민 · 관이 협력하여 체계적인 보호 서비스 제공으로 탈빈곤 능력을 강화하고, 지역사회 내 공공과 민간의 복지 자원 및 서비스 연계 구축을 통한 서비스의 누락 및 중복을 방지하는 것이다. 공공사례관리는 2009년 7월 전국의 10개 기초 지자체에서 시범적으로 실시하였고, 2010년 1월 전국 지방자치단체로 확대 시행되었다. 2012년부터는 인력 및 조직을 확대 개편하여 사업을 더욱 강화하고 있다. 사업대상자는 기존의 사회복지대상자인 기초생활보장 수급가구, 차상위계층 중 특례지원 대상가구, 사회복지 안전망의 사각지대 가구인 기초생활보장 비수급가구, 특례지원 대상에서 제외된 저소득층, 신속한 지원을 통해 빈곤예방이 가능한 긴급지원대상가구, 이 외 사례관리사업을 통해 사회적 안전망 사각지대에 있는 대상가구이다.

3) 위기 · 취약가족 정책의 문제점

한국사회에서 위기가족에 대한 개념이 정립되어 있지 않듯이, 위기가족에 대한 정책이 뚜렷하지 않은 게 사실이다. 가장 큰 문제점은 위기가족을 발견하고 이에 대응하는 체계가 구축되어 있지 않다는 것이다. 어떤 가족이 위기가족인지, 위기를 겪고 있다고 스스로 판단하는 가족이 어떻게, 어디에 도움을 요청해야 할지 분명하지 않다. 또한 위기가족이라 할지라도 현황과 욕구를 파악하고 개입하는 방식이 정립되어 있지 않은 실정이다. 더군다나 한국사회에 위기가족이 어느 정도나 되는지에 대한 추정이 되어있지 못하다. 이는 위기가족의 개념이 정립되어 있지 않은 현실에서는 당연한 결과일 것이다.

그나마 위기가족을 위한 가장 대표적인 정책으로 여성가족부의 '가족보듬사업'과 보건복지부의 저소득층 대상의 '긴급지원사업'이 있다. 그렇지만 이들 사업은 앞서 살펴본 바와 같이 많은 한계점을 가지고 있으며, 가장 중요한 중앙정부, 지방자치단체, 지역사회로 연결되는 체계가 구축되어 있지 않아 단편적이라 하지 않을 수 없다. 단일위기에 대응하는 정책인 이혼위기가족, 폭력피해가족, 교통사고피해가족 등을 위한 지원사업은 정책의 초기단계에 있을 뿐만 아니라 지원대상이 매우 한정되어 정책의 접근성이 저조하며, 타 법제도와의 연계 등 위기가족 정책으로서의 위상을 갖추고 있지 못한 실정이

33) 중점보호대상가구란 기초생활보장수급자 가구, 긴급지원대상가구 또는 기초생활보장 비수급가구 및 특례지원 대상에서 제외된 저소득 가구 중 복합적 욕구를 가진 가구를 말함.

다. 또한 실직위기가족 대책은 초점이 저소득층에 맞추어져 있을 뿐만 아니라 실제로 취 · 창업으로의 연결과 가족유지를 위한 소득유지에는 한계가 있다는 지적이다.

취약가족 지원정책의 가장 큰 문제점은 소득(경우에 따라서는 재산 포함)을 기준으로 한 취약가족만을 대상으로 하고 있다는 점이다. 다시 말해, 취약가족 지원정책은 취약가족이 겪고 있는 문제가 소득 및 재산 외에도 가족기능을 저해하는 많은 요인에 의해 발생될 수 있다는 사실을 간과하고 있다. 더군다나 소득 및 재산을 기준으로 하는 경우에도 사각지대가 여전히 존재하고 있으며, 지원수준이 가족의 취약성을 극복하기에는 크게 미흡하다. 즉, 취약가족의 현실적인 욕구를 충족시킬 수 없는 수준에 머무르고 있다.

4. 한국사회에서의 위기 · 취약가족 규모 추정

한국보건사회연구원의 2009년 「한국복지패널조사」 자료에 의하면, 취약 · 위기관련 요인을 가진 가구는 전체의 57.86%로 나타났다.[34] 이를 통계청의 2010년 「인구주택총조사」에 나타난 우리나라 전체 일반가구 17,339천 가구를 적용하면, 위기 · 취약가족은 10,007.7천 가구로 추정된다.[35]

위기 · 취약 요인별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 가구원의 건강문제를 경험하고 있는 경우가 4,000.1천 가구로 가장 많았고, 다음은 경제적 어려움(부채 및 카드 빚)을 겪고 있는 경우가 3,866.6천 가구이었다. 가구원의 취업 및 실업 문제를 안고 있는 경우가 821.9천 가구, 자녀교육 혹은 행동에서의 문제를 겪고 있는 경우 535.8천 가구, 가구원간 관계가 문제인 경우 221.9천 가구, 주거관련 문제가 있는 경우 164.7천 가구, 가구원의 알코올 문제를 가진 105.8천 가구, 가구원의 가출을 경험하고 있는 26.0천 가구, 가족 내 폭력을 경험하고 있는 0.5천 가구 등이 있었다.

추정된 위기 · 취약가족은 가구원의 주관적 판단에 의하여 발생될 수 있는 다양한 취약성 및 위기성을 모두 고려된 것이 아니다. 즉, 이보다 많은 가구가 취약성 또는 위기성을 가질 수 있을 것으로 판단된다. 특히, 가족위기의 다양한 요인을 감안한다면 최소한의 위기 · 취약가족 규모 추정이라 하겠다(김승권 외, 2011).

누락된 것으로 판단되는 개별 위기요인에 의한 주요 위기가족은 다음과 같이 제시된다. 매년 발생되는 이혼가족, 사고사, 자살, 타살 등에 의한 사망, 일반화재로 인한 재난 41,863건 등이다. 이외에도 다양한 원인에 의하여 발생되는 위기가족이 있을 것으로 추정된다.

34) 취약 · 위기가구의 판단은 "가구생성 이후부터 2008년 1년간 귀댁에 근심이나 갈등을 초래하는 가장 큰 문제는 다음 중 무엇입니까?" 질문항에 대해 각 취약 · 위기요인을 응답한 비율임.

35) 전국규모의 조사자료 중 위기 · 취약가족으로 판단할 수 있는 조사항목을 가장 많이 포함하고 있는 것은 복지패널조사임. 그럼에도 불구하고 가족의 위기성 및 취약성의 다양한 요인을 모두 포함하고 있지 않은 한계가 있을 수밖에 없는 한계가 있음.

표 1. 한국의 위기 · 취약가족 추정

(단위: %, 가구)

구분		비율	2010년 인구센서스
총가구수		100.00	17,339천
위기 및 취약	가구원의 취업 및 실업	4.74	821.9천
	가구원의 알코올	0.61	105.8천
	가족 내 폭력	0.03	0.5천
	가구원의 가출	0.15	26.0천
	경제적 어려움(부채, 카드빚)	22.30	3,866.6천
	자녀교육 혹은 행동	3.09	535.8천
	가구원의 건강	23.07	4,000.1천
	가구원간 관계	1.28	221.9천
	주거관련 문제	0.95	164.7천
	기타	1.64	284.4천
계		57.86	10,007.7천

자료: 한국보건사회연구원, 「한국복지패널」 자료 재분석; 통계청(2011). 2010 인구주택총조사 전수집계 결과(가구주택부문).

표 2. 개별 위기요인별 위기가족 수

(단위: 명)

개별 위기요인	개별 위기요인에 의한 위기가족 규모
이혼가족(2011)	114,284
사망의 외인: 사고사, 자살, 타살(2010)	32,647
일반화재로 인한 재난(2010)	41,863
합계	188,794

주: 1) 2010년 인구주택센서스의 총인구 중 내국인 47,990,761명을 적용함.
자료: 통계청(2012), 「2011년 혼인 · 이혼통계」; 통계청(2010), 「사망원인통계 결과」; 소방방재청(2011), 「2010년 재난연감」.

5. 가족의 위기성 및 취약성 극복을 위한 정책과제

첫째, 위기의 초기단계에서 적극적으로 개입하여 취약가족으로의 고착화가 되지 않도록 정책을 강화하여야 할 것이다. 무엇보다도 변화하는 개인, 가족, 사회에 대응한 위기가족의 개념을 명확히 정립하고, 정기적으로 위기가족의 실태를 파악하여 대응방안을 강구하는 기초자료로 활용되어야 한다.

둘째, 위기가족의 '발견, 진단, 개입의 전체과정'을 담당하는 조직과 인력을 중앙과 지방자치단체에 갖추어야 하며, '위기가족 핫라인'을 설치 · 운영할 필요가 있다. 전국의 모든 시

군구에 (가칭) 「위기가족 통합관리TF팀」을 설치하여 지역사회 중심으로 위기가족을 통합적으로 관리, 지원한다. 팀원으로 공무원, 경찰, 문상담원, 법조인, 의료인, 건강가정지원센터, 고용안정센터 및 복지관 등의 관계자 및 현장 전문가 등이 참여하는 것이 적절하다.[36] 또한 위기가족에 신속히, 적극적으로 대응하기 위하여 전국적 단일번호의 '핫라인'이 필요하다. 이러한 방안의 일환으로 여성긴급전화 '1366'을 통합 · 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 위기 · 취약가족에 대한 통합사례관리의 제공으로 보다 효율적인 정책적 접근이 강화되어야 한다. 스트레스 사건 · 상황에 대처할 만큼 충분한 내적 · 외적 가족자원이 없는 위기 · 취약가족은 심리정서적, 경제적, 사회적 어려움에 동시에 처한다. 따라서 단일의 개별 · 집단프로그램을 통한 개입보다는 사례관리자가 지역사회 내 다양한 자원을 활용하여 포괄적이고 통합적인 서비스를 제공하는 사례관리가 보다 효과적이다. 공공과 민간의 역할분담, 중앙과 지방의 역할분담이 명확하게 설정되어야 할 것이며, 현재와 같은 형식적인 사례관리에서 효과적, 효율적인 통합사례관리방식으로 조속히 전환되어야 할 것이다.

넷째, 「가족보듬사업」의 확대할 필요가 있다. 위기가족 대상 「가족보듬사업」 수행기관을 전국으로 확대하고, 위기과정에 있는 클라이언트를 발굴하며, 사업 종료된 이후에도 사후관리를 지속적으로 추진하여야 한다. 특히, 정신적 외상(trauma)을 경험한 사람들에 대한 장기보호의 필요성을 고려하여 지원기간(현행 1년)의 유연성이 요구된다.

다섯째, 갑작스러운 사건 · 사고의 피해가족을 위한 한시적 생계비 지원, 가사도우미 및 집안 수습 도우미 파견서비스, 심리상담 · 치료서비스를 제공한다. 갑작스러운 사건 · 사고 피해가족 중 가구주가 자영업자, 일용직 근로자인 가족에게 사건발생 1주일 내에 최저생계비를 기준으로 하여 최대 3개월간의 생계비를 현금 지급할 필요가 있다.[37] 또한 지역 건강가정지원센터에서 갑작스러운 사건 · 사고의 피해가족이 정상적인 가족생활을 하지 못할 경우 사건 · 사고 발생 직후 1개월 동안 가사도우미를 파견하여 가족생활을 지원하고 있는 현 사업을 확대하여 1개월 지원 후에도 정상적인 생활패턴을 찾지 못할 경우에는 지원을 연장하여야 할 것이다. 또한 재난으로 인하여 집안 정리가 필요한 노인가족, 장애인가족 등 취약가족에게 「집안 수습 도우미」를 1주일간 파견하여 가재도구 수습 및 청소서비스를 제공할 필요가 있다. 이에 더하여 심리상담 · 치료서비스를 제공할 필요가 있으며, 자살가족은 정신보건센터에서, 교통사고피해자 가족은 건강가정지원센터에서, 가정폭력 피해자 가족원은 가정폭력상담소에서, 성폭력 피해자 가족원은 성폭력상담소 또는 원스톱 지원센터에서 서비스를 제공하는 것이 바

36) 현재 교통사고, 자살, 가족원 가출 등 갑작스러운 사건 · 사고가 발생하여 위기에 직면하였을 때, 위기가족이 이를 대처 · 해결방안을 논의할 창구가 부재하며, 다만, 가정폭력, 성폭력 등 일부 위기요인은 콜센터, 통합지원체계 등을 통해 상담창구를 가지고 있음.

37) 호주에서는 가정폭력, 자연재해, 수감 혹은 망명으로 정서심리적 위기에 직면한 가족에게 위기급여(crisis payment)를 제공하고 있음.

람직하다.

여섯째, 실직가구주의 특성에 따른 교육훈련 프로그램의 특성화와 취 · 창업 연계를 강화한다. 실직가구주의 연령 및 학력에 따른 맞춤형 교육 · 훈련프로그램을 실시하는 것이 바람직하며, 20~30대는 재취업을 위한 직업교육에, 40~50대는 창업관련 교육에 초점을 맞추고, 저학력자는 기술 · 기능의 행상 및 숙련도, 고학력자는 전문기술, 벤처기업창업, 선진관련기법을 향상하여 맞춤형 차별화 교육을 실시할 필요가 있다.

일곱째, 주거불안정 위기가족을 대상으로 한 시적 「건강가정 보금자리」 사업을 추진한다. 고(高) 위험군에 속한 위기가족 중 주거불안정 가족의 주거문제를 일정기간 해소할 수 있는 사업으로 주거안정을 통한 정신건강문제를 동시에 해소할 수 있다. 다만, 입주자에게 주거비용을 얼마나, 어떤 방식으로 징수하고 지원할 것인지에 대한 후속연구가 필요하다.

여덟째, 위기를 극복하지 못하고 해체된 가정의 재결합을 위한 「가족브릿지프로그램」을 제공한다. 이는 가족구성원의 실직, 수감, 약물 및 정신건강 문제 등 다양한 위기요인으로 인하여 해체된 가족의 구성원이 다시 가족으로 돌아갈 수 있는 연결고리를 제공하는 사업이다. 구체적으로는 가족과의 화해 및 원활한 복귀를 위한 정서적 지지 제공, 관계기술 향상을 위한 워크숍, 적절한 직업 찾기 훈련 등 가정 복귀를 위한 준비과정을 제공하게 된다.

아홉째, (가칭) 「위기 · 취약가족서비스 길라잡이」 사이트를 개설하여 위기 · 취약가족 원이 각자가 스스로 자신이 처한 위기 상황에 적합한 서비스를 쉽게 찾아갈 수 있도록 정보를 제공함으로써 정책접근성을 증대토록 한다. 이는 다수의 정부부처, 광역 및 기초 지방자치단체, 민간복지기관, 시민단체 등에서 개별적으로 제공되는 위기 · 취약가족 대상 다양한 서비스를 일원화된 정보 포털 사이트에서 확인할 수 있도록 하기 위함이며, 궁극적으로 서비스의 효율적 이용을 증대시키고 이들 가족의 위기성 및 취약성 극복에 기여할 것이다.

열째, 취약가족 지원의 사각지대를 최소화하고, 취약가족으로부터 벗어날 수 있는 수준으로 지원을 증대한다. 즉, 경제적 취약가족 뿐만 아니라 다양한 취약요인에 의하여 발생되는 전체 취약가족을 위한 정책이 적극 개발되어야 하며, 취약가족의 현실적인 욕구충족에 부합하는 수준으로 지원을 확대한다. 특히, 취약가족의 특성과 취약요인을 고려한 맞춤형 서비스를 제공할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 보건복지