

# 기획특집

## 가족정책의 진단과 제언

### 가족정책의 방향정립과 가족영향평가의 시행

변화순 | 본원 선임연구위원

### 가족정책의 의식전환과 바람직한 변화방향

김승권 | 한국보건사회연구원 사회정책연구본부장(선임연구위원)

### 남성의 양육참여 제도화를 위한 아버지할당제 제도화 검토

윤홍식 | 인하대학교 사회과학부 교수

### 변화하는 우리나라의 가족제도 바로보기

장욱 | 중앙일보 기자

# 가족정책의 방향정립과 가족영향평가의 시행

변화순<sup>1)</sup>

## 들어가기

현 정부의 직제상 가족정책은 보건복지가족부가 담당하도록 명시되어 있으며, 부서내에서는 저출산고령사회정책국의 가족정책과, 가족지원과, 다문화가족과가 담당하도록 직제가 개편되었다. 2008년 대통령 업무보고에서 가족정책에 대한 계획으로 ‘미래에 대비하는 가족정책’이라는 목표를 세우고 가족정책담당을 시행하고자 한다.

가족정책과의 이행 업무의 성격을 보면 건강가정기본계획의 수립, 조정 및 연도별 시행계획의 총괄, 중앙부처 및 지방자치단체 가족정책의 협의·조정 총괄, 가족 관련 법령의 관리·운영, 가족실태조사의 실시 및 가족백서의 발간, 건강가정지원센터의 설치·운영 및 지원, 건강가정사, 가정봉사원의 양성 및 교육훈련, 가족친화 사회환경 조성추진에 관한 법령에 관한 사항, 가족친화 사회환경 조성 관련 실태조사 및 계획 수립, 가족친화 직장 및 마을 환경 조성 지원, 가족친화기업 등 인증 및 관리를 담당하도록 되어있다. 가족지원과에서는 아동양육지원정책·사업, 아이돌보미 지원사업, 장애아가족아동 양육지원 사업, 한부모가족 양육지원사업, 저소득한부모가족지원, 한부모복지시설 운영, 한부모가족 상담사업을 담당하

고, 다문화가족과에서는 결혼이민자가족 사회통합 지원대책 추진 및 부처 협의·조정, 다문화가족지원법 제·개정 등 관리, 결혼중개업체 관리 및 관련 법령 제·개정, 결혼이민자가족지원센터 사업 총괄 등을 담당하도록 되어있다.

가족정책업무가 여성가족부에서 보건복지가족부로 이관된 것은 가족의 업무를 평등의 시각에서 다루기보다는 복지적 관점에서 다루고자 하는 정책기조의 축이 이동된 것으로 판단된다. 그러나 무엇을 가족정책으로 볼 것이며, 이에 대한 구체적인 정책수립은 아직 제시되지 않았다. 따라서 가족정책의 정체성 확립과 더불어 방향성을 보다 명확히 할 시점에 와 있다고 본다.

가족정책 전반을 다루는 부처의 어려움은 정책의 구체적인 대상과 실체를 잡기가 어렵다는 점이다. 아동, 노인, 장애인 등 대상별 정책을 입안하는 것은 정책 목표를 상대적으로 뚜렷하게 세울 수 있으나, 실체가 잡히지 않는 가족정책 전반에 있어서는 이를 구체적 대상으로 삼기도 쉽지 않고, 정책화하기는 더욱 어려울 수 있다. 따라서 건강가정기본계획이 수립에 있어서 가족정책에 대한 범주, 방향성, 그리고 정책 대상을 구체화하는 작업에 대한 논의가 필요하다.

특히 가족원간의 관계성 혹은 가치적 측면

1) 본원 선임연구위원

을 다루어야 하는 정책은 그 과시효과가 뚜렷하지 않을 뿐 더러 정책으로 구체화하기도 어려울 뿐 아니라 실용을 강조하는 정부에서 가족관계에 대한 문제를 정책화하여 납득시키기는 더욱 어려운 과제이기 때문이다. 따라서 이 글에서는 가족정책에서 가족을 다루어야하는 관점에 대한 명확한 이해와 더불어 향후 가족정책의 수립의 방향성을 제시하고자 한다.

### 한국사회의 당면 가족문제

가족구조면에 있어서 3세대 이상 가구의 감소와 1인가구 및 1세대가구의 증가현상이 나타나고 있다. 1인가구와 1세대가구 중 부부가족 비율의 증가, 3세대이상 가족 비율의 감소로 가족형태의 다양화 추세가 지속되고 있음을 알 수 있다. 가족환경의 변화를 살펴보면 출산률의 저하, 노인인구 증가로 인한 저출산·고령화, 노인부양부담 증가, 이혼률의 증가와 혼인률의 감소, 여성경제활동의 증가가 나타나고 있다. 또한, 가족의 기능면에서는 일반적으로 생산기능의 약화, 성과 출산통제기능의 약화, 자녀양육 및 사회화 기능의 약화, 정서적 유대약화, 그리고 사회보장기능의 국가로의 이전 등의 변화를 경험하고 있고, 반면, 소비기능의

강화, 부부간 성생활 및 여가기능의 중요성이 높게 나타나고 있다.

가족의 가치면에 있어서는 부부중심의 핵가족에서는 남성은 생계담당, 여성은 정서적 역할수행이 중요한 가치기준으로 여겨졌고 남성중심의 가부장적 직계가족의 가치관을 유지하고 있었다. 그러나 사회가 다원화되고 다양한 가족이 출현하게 됨에 따라 가족의 ‘친밀성’, ‘보살핌’ 등의 새로운 가치관이 대두되어야 함에도 불구하고 대안적 가치관의 제시는 활발히 이루어지지 않고 있다.

한국의 가족정책은 단위로서 가족을 대상으로 한 프로그램보다 개별 가족성원을 대상으로 한 프로그램들이 더 많음을 볼 수 있다. 사회정책으로서 소득지원정책이 있으나, 이 정책은 간접적 의미의 가족정책이라 할 수 있다. 보다 구체적으로 한국 가족정책의 문제점으로는 관점으로서의 가족정책의 부재로 통합적 시행방안을 집행할 수 있는 행정전담부서는 만들어졌으나 정책의 정체성에 대한 이해가 미비하고 예방보다는 사후 대책에 치중하고 있다는 점, 그 정책도 단편적이어서 개별가족정책의 일관성이 결여되었고, 법과 제도의 지체현상을 보인다는 점과 더불어 가족의 다양성이 인정되지 못하는 점을 들 수 있다.

그러므로 정책적 개입대상을 문제 가족 중

심에서 벗어나 일반 가족을 대상으로 하는 보편주의적 가족정책의 확립이 필요하다. 기혼여성의 취업증대와 저출산, 인구의 노령화가 가져온 가족보호기능의 약화는 이제 어느 특정집단의 가족만이 아닌 보편적인 가족문제로 부상하고 있음을 고려해야 할 것이다. 또한 최근 문제가 되고 있는 여아의 안전 문제도 역시 가족의 틀에서 다루어져야 할 부분이 많은 것이다. 그러기 위해서는 국가가 어떠한 방향으로 가족정책을 세워야 하는가 하는 큰 그림이 요구되는데, 이를 관점으로서의 가족정책의 수립이라 할 수 있다.

관점으로서 가족정책의 수립에 있어서의 가족책임주의의 극복과 복지부담의 사회화 또는 가족과 제반 체계와의 파트너십이 요구된다. 가족은 복지를 책임질 능력이 없고, 따라서 복지를 사회적 책임으로 더 이상 방치하는 일은 이제 당위성을 확보하기 어려워 졌으며, 가족복지에 대한 사회적 연대의 가치를 확보하는 방향으로 발전이 필요할 것이며, 이를 통해 가족권을 시민권적 권리로 향유할 수 있도록 해야 할 것이다. 즉 평등주의적 가치의 지향 속에서 가족의 관점과 성인지 관점의 결합이 이루어져야 하고 가족구성원의 삶의 질 향상과 가족의 안정성을 강화시켜야 한다. 더불어, 가족정책의 틀과 중점분야를 확립하고 가족정책의 통

합적 시행을 위한 전담부서의 신설과 성인지적 관점에서의 가족정책의 적극적 반영이 필요하다.

### 관점으로서의 가족정책 정립

가족정책 정의는 포괄적인 성격을 가진다. 가족정책은 분류방식에 따라서 매우 협소한 내용을 담을 수도 있고 포괄적인 내용을 담을 수도 있는 신축적인 개념이다. 따라서 가족정책을 바라보는 시각에 따라 매우 애매하다고 보기도 하고, 가족관계의 질적 제고, 행복의 개념을 도입해야 하므로 추상적이고 가치지향적이므로 정책화하기가 매우 힘들다고 하기도 한다. 그러므로 가족정책을 다룰 때는 가족정책을 무엇으로 정의하고 어디까지 포함시킬지 그 범위에 대해 합의하는 과정이 필요하다.

가족정책 연구에 있어 대표적인 학자인 캐머만은 “정부가 가족에게 그리고 가족을 위해 행하는 모든 활동”으로 밝혔다(Kamerman & Kahn, 1978). 모엔과 솔(1987)은 “가족을 위한 광범위하게 동의된 일련의 목적을 국가가 의도적으로 프로그램과 정책을 통해 실현하는 것”이라 정의하였다. 그러나 이러한 개념으로 정책을 입안한다는 것은 매우 관념적이라 실체가 잡히지 않는다. 그렇다면 짐머만(1988)은 “가족의 안녕과 복

지를 다른 가치보다 최우선적인 정책목적으로 선택하는 가족과 관련시켜 정책을 바라보는 하나의 관점인 동시에 모든 가족관련 프로그램들을 포괄하는 하나의 영역"이라고 정의하고 있다. 그에 의하면 가족정책의 정의를 "가족의 안녕과 복지를 다른 가치보다 최우선적인 정책으로 선택하고자 하는 목적"으로 정책의 기획에서부터 시행과 집행의 결과를 가족과 관련시키는 관점(Perspective)을 가지는 정책인 동시에 모든 가족관련 프로그램들을 포괄하는 하나의 영역(Field)으로 보고 관점이라는 개념을 제시하였다. 즉, 가족정책은 "가족을 강화하고, 가족을 단위로 하여 대부분의 가족구성원이 제대로 생활할 수 있는 여건을 만들어 주기 위한 정책"으로 어떠한 관점을 택하는가가 중요한 것이다(변화순 외, 1990).

그러므로 가족정책을 수립하고자 할 때 다음과 같은 관점이 전제되어야 한다. 첫째, 국가 가족정책의 수립시 궁극적으로 어떠한 방향을 모색할 것인가. 둘째, 이를 추진하기 위한 가치관과 신념은 무엇인가? 셋째, 가족구조의 다양성의 맥락에서 가족구조와 기능, 그리고 가족의 삶의 질을 분석함에 있어서 어떠한 원칙을 가질 것인가? 넷째, 가족정책이 가족에 미치는 효과는 어떠한가?에 대하여 고려해야 할 것이다. 이 네 개의 질문은

상호연관성이 있는 것으로 첫째와 둘째는 국가의 가족정책에 대한 철학내지는 신념과 가치관 추구와 그 맥락을 같이하고, 셋째는 가족을 둘러싼 제반 체계와의 관계에서 가족생태학적인 접근과 연결된 가족의 구조와 기능에 대한 원칙을 수립할 수 있으며, 넷째는 가족정책의 집행의 결과가 가족의 삶의 질 향상에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석 평가하고, 그리하여 가족정책수행에 대한 기본적인 원칙과 기준을 다시 제시함으로써 국가의 가족정책에 대한 신념과 방향설정에 다시 영향을 미칠 수 있다.

정부나 사회가 정책을 선택할 때, 국가의 정책의 목적과 제약조건, 우선순위, 그리고 차선택을 고려해야 한다. 인구정책, 노동정책, 사회화 등과 같은 제반의 정책에는 국가나 사회의 가치적 선택이 밑바탕에 전제되어야 한다. 가족정책은 정부의 가족에 대한 이념의 선택에서 출발한다. 즉 비록 특정한 유형의 가족정책을 '동일하게' 채택한다 할지라도 이를 바라보는 이념과 시각의 차이는 매우 다른 일련의 가치에서 나올 수 있으며, 그 결과 매우 다른 정책적 세부영역을 만들게 된다. 따라서 목적의 선택의 방향에서 가족정책은 근본적인 사회적 목적과 목표에 대한 토론을 요구하게 된다. 예를 들어, 우리나라는 국가의 저출산, 고령

화 정책에 있어서 출산장려정책을 시행하고 있다. 그러나 출산장려에 있어서 성인남녀의 혼인을 통한 출산장려책이므로 신혼부부에 대한 주거, 혹은 아동보육시설의 확대 등에 관심은 있지만, 미혼부모의 자녀양육에 대한 정책에 대해서는 소극적이며, 입양에 대한 적극적인 정책은 가지고 있지 않다는 점은 자녀의 출산은 전통적 관점의 혼인에서부터 출발하고 있음을 의미한다. 그러나 서구의 경우 미혼부모라도 자녀를 책임져야 한다는 입장에서 미혼부모의 자녀양육수당의 지급, 혹은 주거정책을 시행하고 있다.

가족정책을 시행하는 경우 고려할 구체적 기준으로 가족을 단위로서 분석할 때, 분석단위를 가족의 구조, 기능, 그리고 관계성의 변화를 고려해야 한다. 즉, 가족정책을 시행할 때 구조적 측면에서 가족의 다양성의 맥락을 고려해야 하며, 기능의 측면에서 가족기능을, 그리고 가족의 삶의 질 향상을 위한 측면에서는 가족원의 만족도, 관계성, 평등성 등을 고려해야 할 것이다. 그러나 이러한 가족가치관을 정책으로 이행하는 일은 용이한 작업은 아니므로, 이러한 관계성을 측정화할 수 있는 도구의 개발 및 중요성에 대한 전략개발이 시급하다 하겠다.

가족의 유형은 가족의 다양성의 맥락에서

다루어 져야한다. 가족원의 교육수준, 직업 및 수입 등의 사회경제적 특성에 따라 그 삶의 형태가 달라진다. 따라서 가족원의 수입, 직업, 교육을 고려할 필요가 있다. 가족구조는 혼인유형(결혼 혹은 동거, 초혼, 재혼, 재결합)에 따라, 부양 아동 유무에 따라, 부양아동이 있다면 한부모 혹은 양부모, 혈연적 혹은 사회적 부모(혈연가족, 입양가족, 위탁가족)에 따라, 세대별 형태(핵가족, 확대가족, 다세대 가계), 수입원에 따라(수입원이 없음, 1명, 2명, 혹은 다양함) 구분해 볼 수 있다. 가족생활 주기단계에 따라 자녀가 없는 단계, 초기 형성단계(유아와 취학전 자녀), 학령기 자녀단계, 성인이 전 환에 놓인 자녀 단계, 부양 자녀가 없는 단계, 노인 부양 단계, 성인자녀와 손자를 가진 노인 단계, 낡은 세대(젊은이와 노인을 부양하는 중년기) 단계를 생각할 수 있다. 가족과 제반 체계와의 맥락을 고려해야 하는 차원에서는 종교, 지역(농촌/도시주변/도시), 비공식적 사회 관계망(친구와 이웃), 국제결혼, 장애인 가족 등을 생각할 수 있다. 이상의 변수는 가족정책의 시행, 영향평가를 수행함에 있어서 가족들의 형태에 따른 가족구조의 측면에서 고려될 수 있는 변수이다.

가족의 기능 및 관계성에 대하여 생각해 볼 때 가족의 사회적 기능과 역할은 무엇인가, 왜 가

족들은 사회에서 다루어야 하는가에 대해 질문을 제기할 수 있다. 또한 가족원의 만족감, 가족관계에 있어서 친밀감과 정서적 지지, 그리고 평등성은 사회의 제반 체계가 대체할 수 없는 매우 중요한 기능이다. 가족의 우선적인 사회 기능들과 역할은 다음과 같은 5가지 넓은 범주들로 나눌 수 있다(FIA, 2004). 첫째, 가족의 구성은 소속감과 큰 관련이 있다. 가족은 그들이 누구이고 그들의 뿌리에 대해 세대를 넘어서 연결되는 자기만의 정체성을 가진 개인들의 집단이며, 정부는 자녀출산, 결혼, 이혼, 입양, 위탁보호, 상속 등에 영향을 미치는 정책들을 통해서 이들 기능을 수행하고 있다. 또한 경제적 지원도 큰 기능 중 하나이다. 둘째, 가족은 그들의 부양자의 거주, 음식, 의복과 다른 경비들과 같은 기본적인 욕구에 대한 경제적인 자원을 제공한다. 정부는 가족의 이러한 기능을 조세법내의 다양한 보조금과 실물보조금과 수입지지와 유지 프로그램을 통해서 보충하기도 한다. 셋째, 가족은 사회의 생산적인 구성원이 될 다음 세대를 육성하고 양육하는 아동양육의 기능을 한다. 가족은 아동의 안전, 건강, 교육과 안녕을 보증하고, 가치와 적절한 사회적 행동을 가르치는 것에 대한 책임이 있다. 정부는 부모양육 행동에 대한 최소한의 기준을 수립하고 이러한 기준이 만족되지 못할 때 개입

을 통해 가족의 이러한 책임을 공유한다. 넷째, 아동 뿐 아니라 생애주기별로 가족은 가족 구성원을 보호하는 기능을 수행한다. 법에 의해서 요구되지 않을지라도 가족은 아직까지 대부분의 보호와 약하거나 병든 성인에 대한 서비스를 제공하고 그들 스스로를 보호한다. 다섯째, 가족을 둘러싼 집단 간의 조정이나 매개 역할들 역시 가족을 통하여 이루어지고 있다. 이러한 다양한 책임을 수행하기 위해서 가족은 부모와 다른 가족구성원들을 조정하고 다른 사회적 체계들과의 관계를 관리한다. 가족은 사회적 서비스들을 효과적으로 사용할 수 있도록 역량을 강화해야 한다.

이에 가족 영향평가(FIA: Family Impact Analysis)의 궁극적인 목적이 가족들을 위한 삶의 질을 향상시키는 것일지라도 더 즉각적인 목적은 가족과 그 구성원들의 생활에 영향을 주는 정책들에 대한 국가적인 목표를 구체화시키는데 있다. 그러므로 가족영향평가는 가족정책수립을 위한 준거 틀로서 이용될 수 있다.

### 가족정책의 수립에서 가족영향평가(FIA)의 기능과 역할

미국에서 가족영향평가는 정책이 가족에게 실제



로 필요한 것인지, 의도한 대로 긍정적인 효과를 발생시키고 있는지 등을 평가하기 위해 실시되는 것으로, 정책형성과정에서 가족중심 관점을 확보할 수 있는 방법론과 분석도구를 사용하고 있다. 가족영향평가제도를 도입하는 의의는 독신가구, 이혼 등 과거에는 없었던 가족생활의 변화가 증가하였으나 정부의 정책은 이러한 변화를 따라오지 못하였으며, 실시되고 있는 가족정책은 가족에게 부정적인 영향을 미치기도 하였던 점을 평가하는 것이다. 또한 가족보다는 가족에 포함되는 노인, 아동, 취업모 등 대상별 개인을 중심으로 정책이 이루어져 왔고, 이들이 포함되어 있는 가족의 중요성이 간과되는 경향이 있기 때문이다. 가족영향평가제도의 기본 목적으로는 첫째, 가족정책과 프로그램, 서비스 등이 가족의 안정성과 가족관계, 가족성원의 책임수행능력에 미치는 과거, 현재, 미래의 영향을 평가하기 위한 것이다. 둘째, 미시적·거시적 관점에서 가족에 미치는 영향을 살펴 정책의 효율적인 실행을 돕기 위한 것으로 정책과정 중의 하나로 수행된다. 셋째, 정부정책이 가족과 가족성원에 미치는 영향에 대한 국가의 인식을 확대시켜 통합적인 가족관점에서의 정책을 실행할 수 있는 도구로 활용하기 위한 것이다(저출산고령사회위원회, 2007). 이제는 우리나라에서도

가족정책에 대한 영향평가의 검토와 더불어 이를 우리사회에 적용시킬 수 있는 시기가 된 것으로 판단된다.

그러므로 가족정책의 입안시 가족친화적인 정책들과 프로그램들을 개발하는 첫 단계에서는 다음의 세 가지 질문들이 요구되며 이를 해결하는 것이 곧 가족정책의 출발점이 될 수 있다. 첫째, 가족이 그들 자신을 돕거나 다른 사람들을 돕기 위한 능력을 향상시키기 위해 정부와 지역사회에서 무엇을 해야 하나? 둘째, 이러한 정책이나 프로그램이 가족에게 무슨 영향을 미쳤는가? 셋째, 이들 정책이나 프로그램이 가족생활과 책임감을 약화시킬 것인지 혹은 강화시킬 것인가?에 대한 질문에 응답을 할 수 있도록 해야 한다.

FIA의 사용용도는 어떠한 법률이 가족들의 욕구를 전달하는지 못하는지를 지적하기 위한 규정, 법률, 법들을 검토하기도 한다. 그리고 가족들에 대한 지원을 잘하는 방법들을 확인하기 위해 기관들이나 조직들의 절차들의 운영과 프로그램들을 평가하고 그들이 제공하는 서비스들내에 존재하는 차이가 무엇인지를 평가한다. FIA 개념 틀은 핵심 구성요소로 다음과 같은 6가지 기본 원칙들을 가지는 것으로 보고 있고, 이들 ‘도구’는 더 세밀하고 탐색적인 연구에 필요한 구성요소나 요



인들을 확인하기 위한 체크리스트로서 사용되기도 하고 환원적으로 가족정책의 방향성을 제시할 수 있는 중요한 기준이 될 수 있다.

### **원칙1. 가족에 대한 사회적 지원과 책임성을 강조해야 한다.**

정책들과 프로그램들은 가족기능을 지지하고 보충하고 마지막 수단으로서 대리적인 서비스를 제공하기 위한 목적을 가지고 있다는 점을 보여줘야 한다. 예를 들어 부모와 다른 가족 구성원들은 부모로서 책임을 수행할 수 있는 능력을 지원하고 보충하는가?, 의무사항은 아니지만 가족기능을 이양 받는 사람들을 위한 인센티브를 제공하는가?, 의존적이고 만성 질병을 앓거나 장애를 가진 가족 구성원을 위한 재정과 보호의 책임을 떠맡고 있는 가족에 대한 비현실적인 기대를 가지고 있는가?, 그들의 자녀에게 재정적 지지를 제공하도록 비동거 부모의 의무를 강화했는가? 등의 기준을 정립, 체크함으로써 가족에 대한 사회적 지원과 책임성을 강조할 수 있다.

**원칙2. 가족구성원의 소속감과 안정성을 강화한다.**  
가족정책과 프로그램 정책의 성과에서는 간과되기 쉬운 질적인 측면 특히, 아동이 있을 때 부부,

부모, 가족헌신과 안정성을 강화하고 격려할 수 있어야 한다. 가족구성원과 생활을 조정하는 장치는 가족구성원에 대한 심각한 위해나 가족 스스로가 요구할 때 가족 구성원을 보호하기 위한 경우에 필요하다. 예를 들어 결혼, 별거나 이혼에 대한 욕구를 증가시키거나 감소시키기 위해 제공한 프로그램은?, 출산, 위탁, 입양에 대한 욕구를 증가시키거나 저하시키기 위해 제공한 프로그램은?, 부부관계의 질적 수준 제고를 위해 부부가 서로에게 헌신하는 것이나 부모로서의 의무를 강화시키는 프로그램은?, 결혼을 유지시키는 것과 가족이 함께 있는 것이 적절한 목적일 때 이를 돕기 위해 자원을 할당했는가?, 입양이나 이혼과 같은 가족관계내의 주요한 변화가 시간이 많이 들고 지속적인 지원과 관심이 요구되는 과정임을 인식하고 있는가? 등에 대한 가족관계의 질적 수준을 제고함으로써 가족구성원의 소속감과 안정성을 강화할 수 있다.

### **원칙3. 가족의 관여(Commitment)와 상호의존성에 대한 이해를 촉구한다.**

정책들과 프로그램들은 가족관계의 상호의존성, 가족 연대의 지속성과 강점과 의무와 가족이 그들 구성원들을 도와주는데 동원할 수 있는 자원의 양

을 인식해야만 한다. 개인욕구가 가족욕구에 미치는 영향과 가족욕구가 개인욕구에 미치는 영향을 인식하는가?, 특별한 욕구를 가진 가족 구성원(신체적, 정신적 장애, 만성질환)을 위한 보호에 참여하는 것에 대한 복잡성과 책임감을 인식하는가?, 문제해결을 위한 작업에 이웃과 확대가족을 포함하는가?, 가족이 문제를 보이거나 해체되었을 때조차도 가족의 지속성과 힘을 인식하는가?, 가족의 생활에 필수적인 비공식적인 사회적지지 연계망(지역사회/이웃 조직체, 종교적 공동체)을 구축했는가?, 가족 내의 불공평한 점을 다루었는가?, 경쟁적인 욕구, 권리의 균형과 다양한 가족구성원들의 관심을 사정했는가?, 부모의 권리와 가족의 통합을 존중하는 동안 가족 구성원들의 권리와 안전이 보호되었는가? 등과 같은 가족 및 사회적 연계망, 그리고 가족의 불평등 성은 가족의 관여 및 상호의존성의 중요성을 이해하도록 한다.

#### 원칙4. 가족과 관련기관과의 협력을 통해 가족의 역량을 강화(Empowerment)하도록 한다.

정책들과 프로그램들은 개인과 그들의 가까운 가족이 개인에게 서비스를 전달하는 프로그램 전문가와 파트너로서 협동하도록 격려해야만 한다. 게다가, 부모와 가족의 대표들은 정책 개발, 프로그램

기획, 평가를 함께 있어서 중요한 자원이다. 정부는 가족들에게 선택할 수 있는 모든 정보를 제공하는가?, 가족의 자율성을 깨뜨리고 프로그램 직원이 의사결정에 개입하는 것을 승인하는 원칙은 무엇인가?, 전문가들이 그들의 클라이언트, 환자, 학생의 가족들과 협동하도록 격려하는가?, 가족들이 요구할 수 있는 다양한 서비스들을 조정하는데 가족의 욕구를 고려하고 가족들이 사용하는 다른 프로그램들과 서비스들을 잘 통합했는가?, 서비스의 기관의 위치, 운영시간과 손쉬운 신청 등에서 가족들이 쉽게 접근할 수 있는가?, 참여하는 가족들이 낙인화 또는 굴욕적인 환경에 처하게 되는 상황을 막고 있는가?, 정책과 프로그램 개발, 실행 평가에 있어서 부모와 가족의 대표를 포함하는가? 등의 질문을 통해 가족을 둘러싼 복지기관의 활용 및 이를 통한 가족의 힘을 증진을 도모하도록 한다.

#### 원칙5. 가족 다양성을 고려한다.

가족들은 많은 종류와 형태를 가지고 있고 정책들과 프로그램들은 다른 유형의 가족들이 초래하는 다양성을 고려해야한다. 정책들과 프로그램들은 가족생활의 다양성의 가치를 인식해야하고 구조, 역할, 문화 가치들 또는 생활무대의 이유들로 인해

가족들에게 불이익을 주거나 불리한 차별을 해서는 안 된다. 가족정책이 다양한 유형의 가족들에게 어떻게 영향을 미치나?, 가족 구성원들 사이의 책임감과 세대간의 관계성을 인식하고 있나?, 특정 유형의 가족 유형들(예로 홀벌이 가족, 혹은 한부모가족)만을 목표로 하는 정당성을 제공하고 있나?, 의도하지 않게 다른 유형의 가족들에게 불이익을 주거나 불리한 차별을 하는가?, 프로그램의 효과성과 관련된 다양한 인종, 민족, 종교 문화로부터 가족의 다른 가치, 태도, 행동을 확인하고 고려하였는가? 등을 고려함으로써 다양한 가족을 인식하도록 한다.

#### 원칙6. 취약한 가족들을 우선 지원한다.

경제적 그리고 사회적인 욕구를 가장 많이 가진 가족뿐만 아니라 해체에 취약한 가족들을 정부의 정책들과 프로그램들내에 포함시켜야만 한다. 가장 많이 경제적 또는 사회적 욕구를 가진 가족들을 위한 공적인 지원 서비스들을 인지하고 있는가?, 해체될 취약성이 높고 자원이 부족한 가족들을 위한 지원을 해주고 있나?, 가족이 심각한 위기나 만성적 상황에 놓이기 전에 가족 문제들을 예방하는데 노력과 자원들을 사용하도록 하는 것을 목표로 정했나?에 따라 취약한 가족들을 우선

적으로 지원하도록 해야 한다.

앞에서 논의한 바와 같은 이상과 같은 원칙은 정책화하기가 매우 어렵지만, 가족의 의미를 생각해 볼 때, 가족의 중요성을 인식시킬 수 있는 기준이 될 수 있으며, 이것들을 측정할 수 있는 도구를 개발함과 더불어 이에 대한 평가가 수반되어야 할 것이다. 한 예로, 가족과 가족간호휴가법(Medical Leave Act)에서는 법이 부모와 배우자와 아동이 서로를 보호하기 위해 무급휴가를 제공하고 있다. 이것은 보호에 대한 가족의 헌신을 지원하지만, 특별한 가족구조에서 이러한 헌신은 제한되고, 만약, 가족간호휴가를 할 수 있는 가족이 돌봄이라는 무보수 노동에 만족하지 않는다거나 혹은, 지지를 필요로 하는 가족구성원이 형제, 조부모, 또는 결혼하지 않은 파트너라면 문제가 발생할 수 있다.

#### 맺는 글

지금까지 가족정책의 수립에 있어서 가족정책의 관점정립이라는 개념의 도입과 가족영향평가의 실시를 제안하였다. 이러한 관점의 제시가 실용성을 강조하는 현 정부의 정책으로서 제시한다면 실용성이 없다고 간주할 수 있으며, 다

른 시각에서 가족정책을 바라보려고 할지도 모른다. 그러나 역발상적으로 가족이 유지되어야 하는 본질이 무엇이며, 우리사회에서의 가족의 변화가 가지고 오는 문제점은 무엇인가를 생각해 보면, 정책의 방향은 뚜렷하다.

즉 어떠한 형태의 가족이라도 기능상 결손이 없어야 하며, 가족은 의식주의 해결과 더불어 함께 행복하게 살아가는 공동체를 추구하는 것이 가족의 본질이다. 그렇기 위해서는 우리사회의 가족가치관이 명확해져야 하는데, 다양한 형태의 가족이 ‘부모가 있는 핵가족’만은 아닌 것이다. 그 가족이 한부모가족이든, 단독가구이든 가족구성원은 행복해야 하는데, 이것은 앞에서 언급한 6 가지 원칙이 지켜지는 사회인 것이다. 그렇다면 가족정책의 수립에 있어서 위의 6 가지 원칙이 이행될 수 있도록 하는 방안모색에서 그 출발점을 찾을 수 있어야 한다. 지금까지의 제안된 정책을 넘어서 새로운 정책이란 없다. 다만 본질에 맞는 문제의 원인을 찾고, 그 해결책을 모색하고자 하는 노력이 있다면 그것이 정도일 것이다. 복지적 관점에서의 가족정책수립도 이러한 방향에서 모색되어야 할 것이다.

#### 참고문헌

- 저출산고령사회위원회(2007), 「저출산·고령화 영향평가제도 도입방안」, 한국보건사회연구원.
- 변화순·조은희(2003), 「다양한 가족출현에 따른 쟁점과 가족관련법의 방향 정립에 관한 연구」, 한국여성개발원.
- 변화순·최윤정(2004), 「가족정책방향정립 및 통합적 시행방안 연구」, 한국여성개발원.
- <http://www.uwex.edu/ces/familyimpact/state.htm>

# 가족정책의 의식전환과 바람직한 변화방향

김승 권<sup>2)</sup>

## 들어가기

과거 한국사회는 유교주의에 기초한 전통적 가치와 규범이 강하여 「가족」은 가부장적, 가족중심적 가치관을 중심으로 가족관계, 가정생활을 통제하여 왔다. 그러나 급격한 산업화, 도시화, 서구화 등의 영향으로 가족을 둘러싼 제반 환경은 급격히 변화되었고 동시에 가족 및 그 구성원들에게 지대한 영향을 주고 있다. 최근에는 정보사회로의 진입으로 인하여 가족생활의 방식이 변화하고 있다. 이에 따라 사회변동에 적응하기 위한 빠른 속도의 변화가 최근 한국가족의 경험적 사실이다.

여성 교육수준의 향상과 자아욕구의 증대에 기초하여 여성취업은 지속적으로 증가하고 있으며, 이에 따라 경제력을 가진 여성이 혼인상태를 불문하고 증가하고 있다. 다시 말해 여성취업이 과거 산업화 초기에는 저소득층 여성을 중심으로 이루어졌으나 이제는 중산층 여성까지 확대되고 있어 맞벌이 가정이 보편화되고 있는 양상을 보이고 있다. 이는 가족 내에서의 성역할에 지대한 영향을 줄뿐만 아니라 이들 가족의 복지정책적 욕구가 증대되는 결과로 나타나고 있으며, 다른 한편으로 가족갈등 및 가족해체의 한 원인이 되고 있음이 사실이다.

또한 가족의 기능과 역할이 약화되어 급격

한 사회변동에 적응하지 못하고 있는 문제점을 노출시키고 있다. 특히 전통가치관과 현대가치관이 혼재하고 있고, 큰 괴리를 보이고 있는 세대간 가치관으로 인하여 가족원간의 갈등이 유발되고 있으며, 가정폭력, 청소년 일탈, 이혼 및 별거 등의 사회문제를 대량 발생시키고 있다. 더군다나 최근에는 가정경제의 어려움으로 인하여 전체 가족원을 동반한 자살이 증가하고 있는 실정이다.

한국가족정책과 관련된 법률은 건강가정기본법, 민법, 가정폭력관련 법 등이 있다. 특히, 약 10년 동안 학계, 시민단체 등에서 전문분야별로 이해관계에 의한 많은 논쟁으로 말미암아 마련되지 못한 가족관련 법을 또 다시 많은 논란 끝에 「건강가정기본법」이란 명칭으로 제정되었음은 가족정책의 체계적 추진, 국민의 가족에 대한 의식강화 등에 큰 의미를 갖는다. 물론 이 법은 어느 다른 법과 마찬가지로 제정논의 과정에서 쟁점사항이 있었고, 시대변화에 따라 개정되어야 할 내용이 있으므로 지속적인 발전을 위하여 논의가 계속되어야 할 것은 분명하다.

## 건강가정기본계획('06~'10)에서의 가족정책

### 1. 가족정책의 방향

2) 한국보건사회연구원 사회정책연구본부장(선임연구위원)

건강가정기본법에 근거하여 수립된 제1차 건강가정 기본계획의 정책방향은 가족에 대한 사회적 책임 강화, 양성평등한 사회환경 조성, 민주적 관계와 가족의 다양성 존중, 통합적 접근을 통한 정책조정 및 가족지원체계 강화 등의 네 가지로 요약된다.

첫째, 가족의 기능 약화로 사회적 지원이 필요한 다양한 가족이 급증하고 있으나 이들 가족에 대한 지원망이 부재하여 사회통합을 저해한다는 인식에서 출발한 ‘가족에 대한 사회적 책임 강화’는 개인과 가족의 삶의 질 향상과 국가경쟁력 제고 및 사회통합 실현을 위한 적극적 가족정책의 추진을 말한다. 즉, 가족 행복을 목표로 한 정책 추진으로 국민의 삶의 질 향상과 저출산·고령사회의 새로운 활력을 도모하고, 특히, 자녀를 양육하고 있는 가족에게 보다 높은 관심을 갖고 아동의 건강한 성장 발달을 위한 적절한 투자를 보장하는 것이다.

둘째, ‘양성평등한 사회환경 조성’은 남녀 모두 직장가정을 양립할 수 있도록 가족친화적 직장문화 및 양성평등한 사회환경을 조성한다는 것이다. 특히, 가족의 재생산 및 돌봄 등을 주로 맡아온 여성들은 노동시장 참여확대와 어머니로서의 역할 증대라는 이중적 사회요구에 직면하고 있음을 적극 반영하여 가족정책을 통해 여성의 재생산권과 노동권이 함께 보장되도록 해야 함을 의미한다.

셋째, ‘민주적 관계와 가족의 다양성 존중’은 가족구성원들의 다양한 이해가 존중, 보장되는 가족문화 조성을 통해 민주적인 가족관계의 형성을 지원하고, 동반자적 배우자 관계 정립 및 자녀를 존엄성의 주체로 인식되도록 하며, 그리고 가정폭력 등 비민주적 가족관계를 개선하고 민주적 가족관계를 지향하는 것을 의미한다. 아울러 한부모가족, 재혼가족, 조손가족, 다문화가족 등 다양한 가족 간의 형평성 제고와 다양성 인정의 사회적 여건을 조성하고, 가족구성의 다양화가 가족의 불안정으로 이어지지 않도록 가족문제의 예방 및 새로운 변화에 대한 적응을 지원하며, 그리고 다양한 가족에 대한 사회적 편견 해소를 통해 가족안정을 도모한다는 방향성이다

넷째, ‘통합적 접근을 통한 정책 조정 및 가족지원체계 강화’를 위하여 중앙 및 지방정부, 민간단체와의 유기적 협조와 조정을 통한 가족정책 추진 거버넌스 체계를 구축하고, 가족정책과 개별 사회정책과의 유기적 통합으로 가족지원체계를 강화함으로써 가족 및 가족구성원의 삶의 질을 제고한다는 것이다. 즉, 유관기관과의 네트워킹, 가족정책 관련 정보 및 지식 인프라 구축, 성과 및 평가시스템의 개발 등을 통해 정책의 효율성과 책임성을 강화하고, 사회정책의 가족조화성 확보를 위한 정책

기능을 확립하며, 그리고 가족구성의 유연함과 다양한 가족생활양식을 정책대상에 포함해 종합 사회 정책으로서의 특성을 강화한다는 방향성을 가진다.

## 2. 정책 비전 · 목표

전술한 가족정책의 방향성에 기초하여 제1차 건강 가정기본계획의 정책비전을 ‘가족 모두 평등하고 행복한 사회’로 설정하고 ‘가족과 사회에서의 남녀 간 · 세대간 조화 실현’과 ‘가족 및 가족구성원의 삶의 질 증진’을 정책목표로 설정하였다. 이를 달성하기 위하여 가족돌봄의 사회화, 직장 · 가정의 양립, 다양한 가족에 대한 지원, 가족친화적 사회환경 조

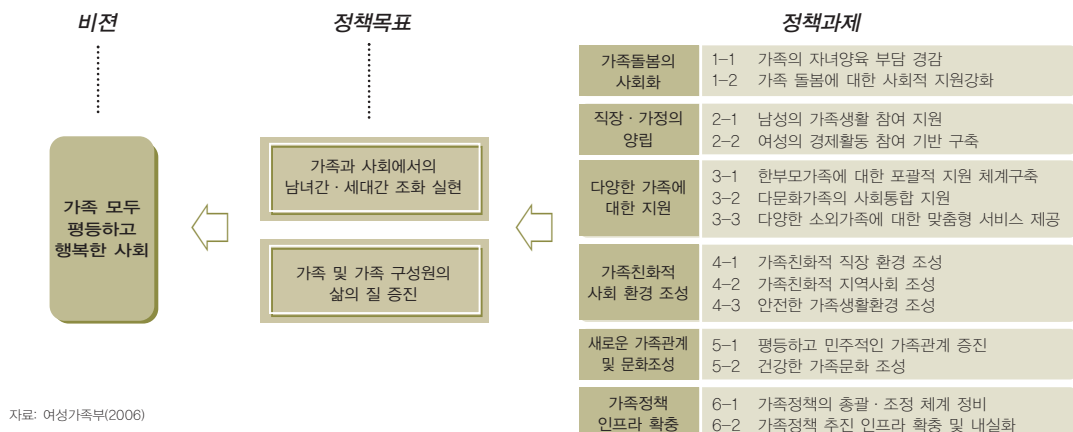
성, 새로운 가족관계 및 문화 조성, 가족정책 인프라 확충 등의 영역에서 많은 구체적인 정책과제를 설정하였다.

## 한국가족의 변화와 전망

한국가족의 변화와 향후 전망되는 변화요소로서 가장 특징적인 것을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 개인주의 가치관의 확산과 가족가치관의 약화가 급속히 진행될 것이다. 결혼에 대한 인식은 그 사회의 시대적 배경이나 상황 그리고 개인에 따라 나뉘는 특성을 지니고 있어 결혼형태는 다양성을 지니는데, 결혼관도 가족중심에서 개

[그림 1] 건강가정기본계획(2006~'10)의 비전과 정책목표 및 정책과제





인증심으로 점차 바뀌어 가고 있으며, 최근에는 결혼은 필수가 아닌 선택으로 받아들여지고 있어 생활능력이 있고 불편이 없으면 하지 않아도 괜찮다는 식의 결혼의 필요성에 대한 부정적인 태도도 증가하고 있다. 이는 양성평등 의식과 기존의 가부장제적 가족의식 사이의 지체현상이 커져 미혼의 젊은이들에게 결혼을 통한 가족구성이 더 이상 필수가 아니며, 매력적인 유인도 되지 못하기 때문일 것이다(김승권 외, 2006).

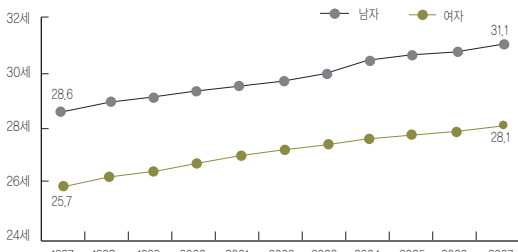
〈표 1〉 한국여성의 결혼필요성에 관한 태도

(단위: %, 명)

특성	반드시 해야 함	하는 편이 좋음	해도 좋고 하지 않아도 됨	하지 않는 편이 좋음	모르겠음	계(수)
2000년	26.2	29.4	38.2	5.4	0.8	100.0(10,601)
2003년	25.7	28.7	37.1	7.9	0.7	100.0(11,145)
2006년	27.9	29.8	38.2	4.0	-	100.0(9,693)

자료: 김승권 외(2006)

〔그림 2〕 남·여별 평균 초혼연령 추이

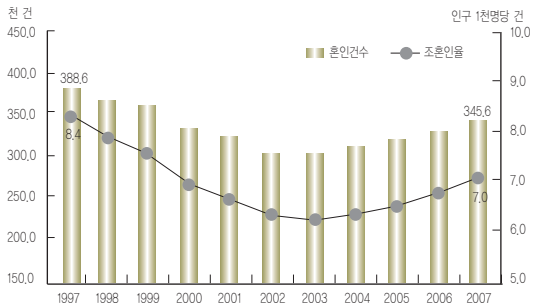


자료: 통계청(2008, 3)

이와 같이 개인주의 가치관이 확산되면서 개인의 자아실현과 삶의 질을 중요하게 여기는 경향이 확대되고 결혼을 기피하거나 연기하는 현상이 증가하게 되었다. 이는 고학력화와 일 중심의 가치관 증대와 맞물려 평균 초혼연령의 상승과 미혼율 증대를 불러오고 있다.

이러한 요인에 의하여 1996년 이후 2003년까지 혼인이 감소되었다. 비록 혼인건수가 2004년 이후 4년 연속 증가하고 있으나 전문가들은 ‘쌍춘년<sup>3)</sup> 및 20대 후반 인구의 증가(제3차 베이비붐 효과<sup>4)</sup>)’(통계청, 2008, 3) 등의 영향으로 판단하고 있어 이의 지속여부는 불투명하다. 오히려 개인주의적 가치관의 확산과 성개방의 영향으로 혼인은 감소하고 (일시)동거가 증가할 가능성이 높을 것으로 예측된다.

〔그림 3〕 혼인건수 및 조(粗)혼인율 추이



자료: 통계청(2008, 3)

3) 쌍춘년은 양력으로 2006, 1. 29~2007, 2. 17 기간임.

4) 제3차 베이비붐 효과는 한국전쟁 이후 태어난 사람의 자녀가 혼인·출산 연령기에 도달하여 나타나는 효과를 말함.

이와 같이 가족형성을 의미하는 혼인의 감소는 가족변화의 핵심으로 작용할 것이며, 다양한 가족형태로서 미혼가구, 1인 가구, 동거가구 등을 수용하더라도 가족정책의 변화를 요구하게 될 것이다.

다음으로 가족주의적 가치관의 약화로서 자녀가치관의 변화를 보면 엄청나게 낮아지고 있음을 알 수 있다. 지난 15년간 자녀의 필요성은 크게 줄었고, 불필요성은 크게 증가하였음이 단적으로 나타났다. 물론 자녀가치는 시대와 사회에 따라 달리 나타나지만<sup>5)</sup>, 한국사회의 급격한 소자녀관 정착은 가족과 사회에 엄청난 충격을 가져오고 있으며, 특히 가족돌봄, 가족경제, 가족관계 등에서 변화를 예고하는 것이다.

둘째, 가족규모의 축소와 세대구성의 단순화에 의하여 설명되어지는 가족구조의 변화이다. 가족

규모의 변화는 가구원수가 감소된다는 것으로 핵가족화, 소자녀화, 결혼을 저하 등에 기인되는 것이다. 인구주택총조사에 의하면, 평균가구원수는 1975년 5.0명에서 2005년 2.9명으로 약 40% 이상 감소하였다. 세대구성의 단순화는 1세대 및 1인 가구의 증가와 2~4세대 가구의 감소에 의하여 특징지어진다. 즉, 1세대 가구는 1980년 8.3%에서 2005년 16.2%로 약 2배 증가하였고, 1인 가구는 동기간에 4.8%에서 20.0%로 약 4배 증가하였으며, 반면에 2~4세대 가구는 동 기간에 86.6%에서 43.8%로 절반 감소하였다.

셋째, 이혼가치관의 변화와 이혼증가로 인한 한부모가족이 급증하고 있다. 이혼에 대한 긍정적인 가치관이 증가하고 있는데, 이유가 있으면, 경우에 따라서는 할 수도 있다는 비율이 2000년 45.7%에서 2006년 48.6%로 증가하였다. 따라서 전체 여성의 약 절반이 이혼수용적 태도를 보였음을 보여준다.

〈표 2〉 15~44세 유배우부인의 자녀필요성(1991~2006년)

(단위: %, 명)

연도	반드시 가져야 함	반드시 가질 필요는 없음			모르겠음	계(수)
		소계	갖는 것이 좋음	없어도 무관		
1991	90.3	8.5	-	-	1.2	100.0(7,448)
1997	73.7	26.0	16.6	9.4	0.3	100.0(5,409)
2000	58.1	41.5	31.5	10.0	0.5	100.0(6,363)
2003	54.5	44.9	32.3	12.6	0.6	100.0(6,593)
2006	53.8	46.2	34.1	12.1	-	100.0(5,386)

주: 1991년은 15~49세 기혼여성을 대상으로 하였으며, 반드시 자녀를 가져야 하는지 또는 반드시 가질 필요는 없는 지만을 질문함

자료: 한국보건사회연구원(연도별 자료), 『전국 출산력 및 가족보건실태조사』

〈표 3〉 한국여성의 이혼에 대한 태도

(단위: %, 명)

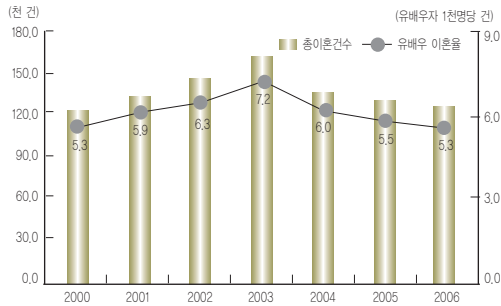
연도	이유가 있으면		경우에 따라서는 할 수 있음	가급적 해서는 안됨	절대로 해서는 안됨	모르겠음	계(수)
	반드시 하는 것이 좋음	하는 것이 좋음					
2000년	3.3	12.2	30.2	38.0	14.8	1.4	100.0(7,448)
2003년	3.3	15.3	30.3	36.2	14.2	0.7	100.0(11,145)
2006년	2.2	11.6	34.8	40.8	10.0	0.5	100.0(9,693)

자료: 한국보건사회연구원(연도별 자료), 『전국 출산력 및 가족보건실태조사』

5) 과거 농경사회에서는 가계계승, 노동력 창출, 노후부양에의 기대 등 다양한 측면에서 자녀가 매우 중요시되었고, 재산과 동등한 개념으로 인식되기도 하였으나 근대 산업사회에서는 많은 수의 자녀는 부부의 자녀부양부담을 증가시키고, 개인주의적 가치관은 자녀를 노후부양에 도움을 줄 수 있는 대상으로 인식하지 않는 등 자녀에 대한 가치는 상대적으로 약화되고 있는 추세임. 아울러 부부중심의 가족생활을 강조함으로써 소자녀관 정착은 더욱 가속화되고 있는 추세라 하겠음.

이에 따라 이혼건수는 증가하게 되었는데, 2000년 11만 9,982건이던 이혼이 2006년 12만 5,032건으로 증가하였다.

[그림 4] 총 이혼건수 및 유배우 이혼율 추이



자료: 통계청(2007).

이에 따라 한부모가족은 1990년 889천가구에서 2005년 1,370천가구로 증가하였고, 전체 한부모가족 중 이혼에 의한 경우는 더욱 높은 증가율을 보였다. 특히, 외환위기 이후 경제적 문제로 인한 한부모가족이 증가하고 이들 가정에 있는 빈곤아동에 대한 사회적 보호가 미흡하여 빈곤의 대물림 가능성이 높다. 한부모가족의 아동빈곤율은 일반가구의 약 3배 수준이라는 사실은 이를 뒷받침 한다.

넷째, 다문화가정이 급속하게 증가하고 있다. 이는 국제결혼에 의하여 간접적으로 파악될 수 있다. 외국인과의 혼인은 2000년 이후 지속적으로

증가하고 있으며, 2005년을 정점으로 최근에는 다소 감소되고 있으나 이는 베트남 사람과의 국제결혼 규제강화에 의한 일시적 현상으로 풀이되며 향후 증가가 이어질 것으로 판단된다.

향후에도 세계화로 인한 국제인구이동의 증가에 따라 한국남성의 아시아계 여성과의 국제결혼이 급증하면서 다문화가정이 증가할 것으로 전망되는데, 특히, 산업화·도시화 과정에서 나타난 농촌 지역의 기능 축소로 국내에서 배우자를 찾기 어려운 농림어업종사자의 국제결혼은 지속될 전망이다.

다섯째, 여성취업 증가에 의한 맞벌이 가족의 증가이다. 고학력화, 여성의 자아욕구 증대, 가구경제의 어려움, 노동시장의 유연성 제고 등 많은 긍정적 및 부정적 요인에 의하여 여성의 경제활동참가율이 증가하였다. 즉, 1985년 41.9%이던 여성 경제활동참가율이 2006년 50.3%로 증가하였고, 기혼여성의 경제활동참가율도 유사한 수준에서 증가하였다. 이는 맞벌이 가족의 증가로 이어졌으며, 최근에는 전체 가족의 약 1/3이 맞벌이 가족으로 파악되고 있다.

여섯째, 지속적 양성평등화는 이루어지고 있어 발전적이나 이에 대한 한국남성의 부적응으로 가족관계에서의 많은 문제점이 노출되고 있다. 즉, 가족이 외형상 양성평등의 부부중심, 소가족화로

〈표 4〉 외국인과의 혼인

(단위: 건, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
총 혼인건수	334,030	320,063	306,573	304,932	310,944	316,375	332,752	345,592
외국인과의 혼인	12,319	15,234	15,913	25,658	35,447	43,121	39,690	38,491
한국남자+외국여자	7,304	10,006	11,017	19,214	25,594	31,180	30,208	29,140
한국여자+외국남자	5,015	5,228	4,896	6,444	9,853	11,941	9,482	9,351

자료: 통계청(2008, 3)

〈표 5〉 경제활동참가율

(단위: %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
전체 경제활동참가율	61.2	61.4	62.0	61.5	62.1	62.0	61.9
여성경제활동참가율	48.8	49.3	49.8	49.0	49.9	50.1	50.3

주: 경제활동참가율=(경제활동참가자수÷15세 이상 생산가능인구수)×100

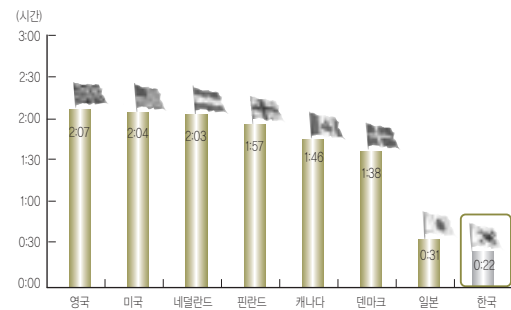
자료: 통계청(연도별 자료), 「경제활동인구연보」

빠르게 변화하는 반면 여전히 가부장적 가치관이 유지되는 지체를 보인다.

물론 부계중심의 ‘대잇기’ 의식이 크게 약화되고, 권위주의적 부부관계에서 수평적 관계로 바뀌어 평등한 가정생활로의 변화가 진행되고 있으나 여전히 양성간의 큰 괴리가 있음이 사실이다. 또한 맞벌이 부부가 증가함에도 가정의 전통적 성역할은 크게 변화되지 않는 등 지체현상을 보이고 있다. 이와 같은 변화는 가족갈등과 가정폭력으로 연결되고 있음이 사실이다.

또한 가사분담 형태와 중요한 집안사건에 대한 결정방식에 의하여 살펴보면 양성간의 차이를 알 수 있다. 남편과 부인이 모두 밖에서 돈을 벌고, 부인이 주로 양육과 가사를 맡는 경우가 32.2%로

〔그림 5〕 국가별 남성 1일 가사노동 시간 (2001년)



자료: 여성가족부(2006)

가장 많았고, 다음은 남편은 밖에서 돈을 벌고, 부인이 주로 양육과 가사를 맡는 경우가 29.7%로 많았다. 그리고 누가 돈을 버는 것은 상관없이 부인이 주로 양육과 가사를 맡는 경우도 24.2%로 많았다.

〈표 6〉 15~59세 기혼가구의 특성별 가사분담 형태

가사분담 형태	(단위: %, 명)	
	2003년	2006년
남편은 밖에서 돈을 벌고, 부인은 양육과 가사를 맡음	38.6	29.7
남편과 부인이 모두 밖에서 돈을 벌며, 부인이 주로 양육과 가사를 맡음	33.6	32.2
남편과 부인이 모두 밖에서 돈을 벌며, 남편이 주로 양육과 가사를 맡음	0.6	0.6
남편과 부인이 모두 밖에서 돈을 벌며, 남편과 부인이 반씩 양육과 가사를 맡음	4.2	7.4
누가 돈을 버는 것은 상관없이 부인이 주로 양육과 가사를 맡음	18.4	24.2
누가 돈을 버는 것은 상관없이 남편이 주로 양육과 가사를 맡음	0.7	0.7
누가 돈을 버는 것은 상관없이 남편과 부인이 반씩 양육과 가사를 맡음	2.4	3.9
남편이나 부인 중 집에 있는 사람이 주로 양육과 가사를 맡음	1.4	1.3
계(명)	100,0(9,882)	100,0(8,905)

주: 1) 배우자 없는 가구는 분석대상에서 제외함

자료: 한국보건사회연구원(연도별 자료), 『전국 출산력 및 가족보건실태조사』

일상생활비 지출은 대체로 부인이 결정하는 경우가 많았고, 그 외의 지표인 주택매매 및 이사, 투자 및 재산증식, 자녀양육 및 교육 등은 부부공동 결정이 가장 많았다. 그러나 주택매매 및 이사, 투자 및 재산증식 등은 남편이 결정하는 경우가 부인

이 결정하는 경우보다 약간 많았음에 비하여 자녀 양육 및 교육은 부인이 결정하는 경우가 현저히 많았다. 따라서 기혼가구의 부부권력관계를 전반적으로 설명하면, 일상생활비 지출과 자녀양육 및 교육은 주로 부인이 결정권한을 많이 가지고 있고, 부동산 등의 재산과 관련된 것은 부부공동으로 결정하는 경우가 많음을 짐작하게 한다.

일곱째, 자녀교육에 대한 관심의 고조로 자녀양육부담이 증가하게 되고, 자녀 및 노인 돌봄기능의 약화와 전체 가족원에 대해서는 취약성을 가지게 된다. 즉, 자녀의 교육에 대한 지나친 집착으로 경제적 부담이 증가할 뿐만 아니라 적절한 자녀양육이 이루어지지 않고, 노인 등 취약가족원에 대한 돌봄기능이 약화되며, 그리고 아동학대 및 노인학대 등 가정폭력 발생의 가능성이 높다.

2007년 조사시점 기준 최근 1년간 가정폭력 발생률은 50.4%로 2가구 중 1가구에서 가정폭력이 발생하는 심각성을 보여주었다. 정서적 폭력이 46.2%로 가장 높았으며, 다음은 신체적 폭력

〈표 7〉 15~59세 기혼가구의 부부권력관계

권력관계	(단위: %, 명)					
	전적으로 남편결정	대체로 남편결정	부부공동결정	대체로 부인결정	전적으로 부인결정	계(명)
일상생활비 지출	1.4	4.3	29.0	40.2	25.1	100,0(8,903)
주택매매 및 이사	3.5	10.7	74.7	8.3	2.9	100,0(8,898)
투자 및 재산증식	4.5	11.6	67.8	11.9	4.2	100,0(8,890)
자녀양육 및 교육	0.6	2.5	57.7	31.1	8.2	100,0(8,326)

주: 1) 배우자 없는 가구는 분석대상에서 제외함

자료: 한국보건사회연구원(연도별 자료), 『전국 출산력 및 가족보건실태조사』

〈표 8〉 15~59세 기혼가구의 자녀양육 책임한계

(단위: %, 명)

자녀양육 책임한계	2003년	2006년
고등학교를 졸업할 때까지	8.3	8.6
대학을 졸업할 때까지	40.2	46.3
취업할 때까지	11.5	11.9
혼인할 때까지	32.1	27.0
언제(까지)라도	6.3	5.5
기타	0.6	0.1
생각해 보지 않음 · 모르겠음	1.0	0.5
계(명)	100,0(11,106)	100,0(10,117)

주: 기타에는 아들은 군대 제대까지, 딸은 결혼할 때까지 또는 스스로 독립할 때까지, 대학입학 때까지, 자녀가 원하는 수준의 교육이 끝날 때까지 등이 있음.

자료: 한국보건사회연구원(연도별 자료), 『전국 출산력 및 가족보건실태조사』

30.7%, 방임 16.0%, 성학대 9.6%, 경제적 폭력 3.5% 등의 순이었다.

여덟째, 저성장-저고용과 새로운 사회위험의 등장에 의한 위기가족의 증가가 예상된다. 세계적인 경기침체가 전망되고 있으며, 비록 경제성장이 이루어진다고 하더라도 낮은 성장일 것이며, 경제구조의 특성상 고용측면에서의 부진이 전망이다. 따라서 불안정한 취업으로 인하여 ‘근로빈곤층(Working Poor)’이 증가할 것이고, 이에 따라서 빈부격차는 더욱 심화될 가능성이 있어 우려된다.

### 바람직한 가족정책의 방향

급격한 변동을 경험하고 있는 한국사회와 마찬가지로 한국가족은 과거에도 그랬듯이 미래에도 엄청난 변화를 경험하게 될 것으로 전망된다. 그런데 이러한 변화는 긍정적, 부정적, 중립적인 모든 측면에서

〈표 9〉 폭력유형별 가정폭력발생률

(단위: %, 가구)

구 분	가정폭력 발생률	폭력유형별 가정폭력발생률					(분석대상수)
		정서적 폭력	신체적 폭력	경제적 폭력	방임	성학대	
전체	50.4	46.2	30.7	3.5	16.0	9.6	(8,783)

자료: 여성가족부 · 한국보건사회연구원(2008)

발생될 것으로 판단된다. 따라서 변화자체를 그대로 받아들이어 적응하는 방안, 변화를 더욱 가속화시키는 방안, 그리고 변화를 예방하거나 지연시키는 방안 등으로 분류하여 대응함으로써 ‘가족행복’을 달성하고 ‘사회에 기능적인 가족’으로 발전될 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 현대사회의 가족변화와 새로운 과학적 지식의 발견을 수용하는 가족정책의 패러다임 전환이 이루어져야 한다. 이를 위한 가족정책의 주요 방향을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 급격한 사회변동과 가족변화가 적극 반영된 가족정책이 추진되어야 한다. 한국사회는 급격한 변동을 지속적으로 경험하고 있다. 일제식민지, 한국전쟁 등은 논의에서 제외하더라도 1960년대 초의 산업화 초기단계, 1970년부터 ’80년대 중반까지의 산업화 본격화 1단계, 1980년대 후반 올림픽개최 이후 1997년 경제위기 이전까지의 산업화 본격화 2단계, 그리고 결정적으로 한국가족에 큰

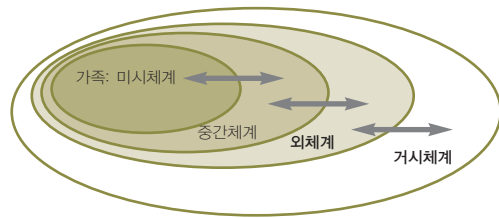
영향을 준 IMF 외환위기 이후 현재까지의 산업화 후기단계 등 한국사회는 수차례의 큰 변동을 경험하면서 발전과 퇴보를 반복하고 있다.

가족정책과 관련되는 사회변동 및 가족변화를 살펴보면 다음과 같이 요약된다. 결혼율 저하·미혼율 증대·혼인감소의 연결고리, 여성취업의 증가(맞벌이 가정), 이혼·재혼의 증가, 지속적 양성평등화와 남성의 부적응, 저성장·저고용의 세계적 추세, 돌봄기능의 사회화, 자녀교육에의 지나친 집착과 경제부담, 가정폭력의 증가, 다문화가정 증가, 정보발전의 영향 등 다양한 요인에 대응하는 새로운 가족정책의 패러다임이 요구되고 있다.

둘째, 가족생태학적 관점<sup>6)</sup>에서 가족정책이 추진되어야 한다. 이는 가족을 물리·생물학적 환경과 인간환경, 그리고 사회·문화적 환경간의 유기적 관계를 유지·발전시켜나갈 수 있도록 하는 전환체계(Transformation System)로 간주하고 다양한 정책을 추진하여야 함을 의미한다. 미시체계(Microsystem), 중간체계(Mesosystem), 외체계(Exosystem), 거시체계(Macrosystem) 등의 4대 생활체계로 구분할 수 있다. 또한 이들 4대 체계를 관통하는 또 다른 체계가 바로 시간체계(Chronosystem)인데, 시간체계를 생태이론에 도입함으로써 이들 체계간의 상호작용은 정체된 것이

아니라 인간의 성장·발달과 함께 연속적으로 이루어지는 지속성이 강조된다.

[그림 6] 가족을 둘러싸고 있는 4대 체계



자료: 김승권 외(2005)

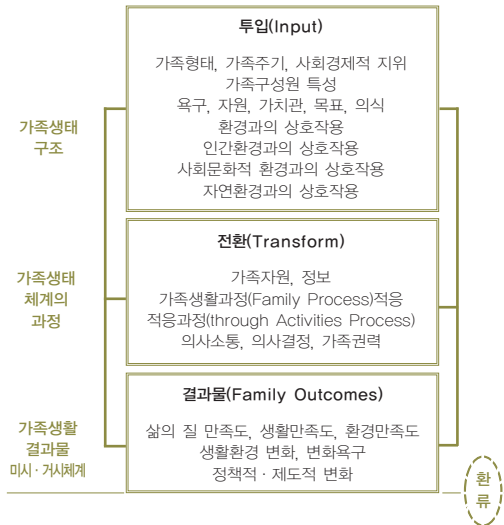
한편 생태이론과 체계이론의 주요 개념과 논리를 포괄하는 이론으로서 인간발달과 가족관계를 가족체계 및 가족자원의 관리적 차원에서 포괄하는 가족생태이론(Family Ecology Theory)이 있다. 이는 전술한 생태이론적 측면뿐만 아니라 체계이론의 주요 개념인 투입, 과정, 산출, 환류 등을 통합한 것이다. 이 측면에서 진행되는 과정을 제시하면 다음과 같다(김승권 외, 2005).

즉, 가족구성원, 가족을 둘러싼 지역사회, 학교, 직장, 종교기관, 복지기관, 민간단체 등의 상호작용을 모두 고려하고, 이들 자원의 동원력을 극대화하여 경제적 상황, 사회문화, 종교, 인종 등을 모두 감안한 가족정책이 추진되어야 한다는 것이다.

6) 가족을 연구하는 데에 생태이론이 적용된 것은 사회개혁과 도시화 및 산업화의 진행, 그리고 공교육의 확대와 가족보건과 복지에 대한 관심이 팽창하던 19세기 후반임. 1960년대를 거치면서 인간행동과 질적 환경과의 상호존성에 대한 논의가 활발해지고 이러한 현상을 전체주의적, 체계론적 입장에서 접근하면서 동 이론에 대한 논의가 본격적으로 이루어졌음.



(그림 7) 생태이론의 주요 개념이 상호작용을 진행하는 과정



자료: 김승권 외(2005)

셋째, 중앙과 지방, 민관협력의 포괄적 가족 지원프로그램을 강화하여야 한다.<sup>7)</sup> 중앙과 지방은 중앙정부와 지방자치단체(시·도 및 구·시·군)를 의미하며, 민관협력은 지역사회, 시민단체, 기업 등의 민간영역과 전술한 공공영역의 협력이다. 이를 위한 전제조건으로 민간영역이 활발히 참여할 수 있도록 공공영역에서의 지원체계 구축이 있어야 한다.

‘포괄적’은 다음과 같은 두 가지 관점에서 개념화된다. 하나는, 정책대상의 포괄성이다. 개별 가족원 일부만을 정책대상으로 하는 것이 아니라 가

족구성원 전체와 제도로서의 가족에 대한 다양한 유형의 서비스가 제공되어야 한다는 것이다. 예를 들면, 자녀에게는 양질의 보육·교육서비스, 방과후 보호·학습, 교우관계, 문화 및 참여 등의 프로그램 등이 제공되고, 부모에게는 직업훈련, 부모역할, 부부관계, 건강생활, 여가·레저, 지역사회정보 등의 프로그램이 제공되며, 그리고 노인에게는 노후생활, 건강유지, 문화, (손)자녀와의 관계 등의 프로그램이 제공되는 것이다. 다른 하나는 다양한 프로그램의 제공으로 정책의 효율성을 극대화한다. 이는 가족지원프로그램을 몇 개 단편적, 나열식으로 제공하는 것이 아니라 프로그램 간의 관련성을 고려하고 제공 주체간의 협력을 강화하여 불필요한 중복을 제거하고 필요한 개별가족의 특성별로 필요로 하는 프로그램을 종합적으로 제공하는 것이다. 이는 수요자 중심의 맞춤형 종합서비스라 할 수 있다.

이러한 특성을 갖는 포괄적 가족지원프로그램은 주 목적, 사업대상의 특성과 규모, 제공주체 및 전문가, 제공기간, 소요예산 등의 측면에서 다양하게 개발되어야 한다. 특히, 프로그램의 효과를 염두에 둔 기획 및 추진이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 능동적 측면의 가족정책을 강력히 추진해야 하며, 개별 가족원 대상의 정책과 차별화하

7) 미국에는 ‘부모 및 가족지원프로그램’이라는 정책이 있는데, 이는 1900년대 초 시작된 부모교육운동, 자조집단의 결성 및 운영, 정착촌 운동 등에서 뿌리를 찾을 수 있으며, 이어서 미국사회의 변화와 이에 따른 부모의 가족역할 변화에 따라 다양한 양상을 보이면서 발전하였음. 1960년대에는 국가주도의 저소득 가족의 부모, 유아, 가족을 위한 프로그램으로 발전하였으며 1980년대는 저소득층에 국한하지 않고 다양한 특성과 어려움을 가진 가족에게로 확대되었고, 포괄적 개념에서의 부모 및 가족지원서비스가 제공되었으며, 주정부와 지역사회가 중심이었음. 1990년대부터 현재까지는 연방정부가 다시 적극적으로 개입하여 주정부를 적극 지원하고, 민간재단 등 사회의 각계각층에서 적극적으로 참여하고 있으며, 문제치로 보다는 문제예방과 안녕(well-being) 차원에서 정책을 제공하고 있음(김희진, 2005).

여야 한다. 여기서 능동적 정책은 친빈곤 성장(Pro-poor Growth) 개념과 적극적(Active) 개념을 포함한 '예방적, 적극적, 맞춤형, 자조(自助)형 정책'으로 정의될 수 있다. 즉, 국가와 사회가 어려움에 처할 가능성이 높은 또는 처해 있는 가족을 지원함으로써 보다 심각한 상태로의 이행을 사전에 차단하는 가족정책이며, 정책적 지원을 필요로 하는 가족을 적극적으로 발굴하여 이들이 필요로 하는 내용에 충실한 맞춤형 서비스를 제공하고, 국가 및 사회의 지원과 가족의 자조노력에 의하여 근로친화적, 시장친화적으로 변모토록 하는 가족정책이라 정의할 수 있다.

다시 말하면, 능동적 정책은 경제성장, 좋은 일자리, 사회통합에 의한 지속가능 발전을 추구하고, 공급자 측면과 수요자 측면을 고려하며, 사전예방에 초점을 두면서도 예방되지 못한 계층에 대해서는 맞춤형, 자조형 정책을 제공하며, 그리고 급변하는 사회환경 변화에 적극적으로 대처하는 정책을 의미한다.

다섯째, 한국의 발전된 정보화 기술이 가족에 어떤 영향을 주는지를 규명하고 이에 대처하는 가족정책이 개발·추진되어야 한다. 실제로 정보화가 가족에게 긍정적 영향을 주면서도 반면에 부정적인 영향도 동시에 주고 있음은 주지의 사실이다.

이러한 정보화 기술은 더욱 발전될 것이고 이의 부정적 영향을 최소화하는 정책이 요구된다.

보다 발전적으로 세계적 수준의 IT산업을 활용한 가족서비스 제공에 대한 대책을 적극 강구하여 효율적이고 능동적 복지를 강화할 필요가 있다. 이미 일부 지방자치단체에서는 발전된 IT기술을 가족복지서비스에 도입하고 있을 뿐만 아니라 복지행정의 효율화를 통하여 인력, 재정 등 자원활용의 효율화 및 극대화를 꾀하고 있음은 시사하는 바가 크다.

여섯째, 효율적이고 통합적인 가족정책전달체계의 구축이 요구된다. 현재의 전달체계는 매우 국지적이고 제한적이다. 특히, 현장의 전달체계는 '건강가정지원센터'이며, 이 센터의 기능과 역할이 매우 제한적이어서 가족정책의 기본방향을 준수하고 정책과제를 추진하기 어려운 실정이다. 가족관련 서비스는 매우 부족하고, 다만 가족원을 대상으로 한 각종 서비스가 타 분야에서 파편적으로 제공되고 있다.

전국의 시·도 및 구·시·군에 가족정책서비스를 전담하는 전달체계가 구축되고, 타 분야의 유관기관과의 연계를 강화하여야 할 것이다. 아울러 외국근로자 가족, 새터민 가족 등 한국사회에서 증가할 것으로 전망되기 때문에 한계계층으로 전략

될 가능성이 있는 이들에 대한 가족정책이 강화되어야 할 것이다.

마지막으로, '민주적이고 양성평등, 양성조화 가족'이라는 발전적 방향으로 이행되고 있음에도 불구하고 많은 한국남성들은 부적응 또는 적응지체를 보이고 있다. 또한 이로 인한 가족문제 발생, 위기가족 증가는 위험수위에 있다고 판단된다. 남성 스스로의 문제점도 가지고 있음이 사실이지만 이를 그들만의 '탓으로' 돌리기에는 어렵다는 것이 한국사회와 한국가족의 사적(史的) 사실에서 알 수 있다.

따라서 이러한 현상을 어떻게 해결해 나갈 것인가에 대한 고민이 있어야 한다. 민주적, 양성조화적 가족관계에서 부적응 또는 적응지체를 보이는 남성을 포용하기 위한 가족정책의 역할과 지혜가 기대된다.

#### 참고문헌

- 공세권 외(1992), 『한국에서의 가족형성과 출산행태』, 한국보건사회연구원
- 김승권 외(2006), 『2006년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사』, 한국보건사회연구원
- 김승권 외(2005), 『가족실태조사 척도개발 및 예비조사』, 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김승권 외(2003), 『가정복지 종합계획수립 및 프로그램 개발에 관한 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김승권 외(2003), 『2003년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사』, 한국보건사회연구원
- 김승권 외(2000), 『한국 가족의 변화와 대응방안』, 한국보건사회연구원
- 김승권 외(2000), 『2000년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원
- 김승권 · 이태진 · 김유경 · 송수진(2001), 『최근 가족해체의 실태와 정책방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원
- 김희진(2005), 『현대부모 및 가족지원프로그램: 포괄적 관점』, 창지사
- 여성가족부(2006), 『함께 가는 가족 2010: 제1차 건강가정기본계획(2006-10)(안)』
- 조남훈 외(1997), 『1997년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원
- 통계청(2008. 3), 「2007년 혼인통계 결과」
- 통계청(2007), 「2006년 이혼통계 결과」
- 통계청(각 연도), 「경제활동인구연보」

# 남성의 양육참여 제도화를 위한 아버지할당제 제도화 검토

윤 홍 식<sup>8)</sup>

## 문제제기

아버지의 양육참여는 보편적 생계부양과 돌봄이라는 가족정책의 궁극적 과제를 실현할 수 있는 핵심적 과제이다. 실제로 지금까지 가족여성정책의 방향은 주로 어떻게 하면 여성의 노동시장 참여와 여성의 일-가족생활 양립을 지원·강화할 수 있을 것인가에 집중되었던 것이 사실이다(윤홍식, 2007:260). 그러나 국가 간 비교연구에서 보듯이 여성의 노동시장 참여와 일과 가족생활 양립을 위한 지원은 가족 내의 전통적 성역할의 해체를 수반하지 않는다. 여성의 노동시장 참여는 오히려 유급노동과 무급노동에 대한 여성의 이중책임(부담)을 강화시킬 뿐이었다(Gregory and Windebank, 2000). 공적영역인 노동시장에서의 성별분업의 해체가 사적영역인 가족 내에서의 성별분업의 해체·완화를 담보하지 못한다면 대안은 사적영역에서의 성별분업 해체에 국가와 사회가 직접 개입하는 것이다. 초도로우(Chodorow, 1978, Freedman, 2003 재인용)의 주장과 같이 남녀가 함께 자녀양육에 참여하는 것은 가족 내 성별분업을 완화 또는 해체할 수 있는 핵심적 기제가 될 수 있기 때문이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 논의는 남성 돌봄과 관련된 몇 가지 주요한 논의를 검토함으로써 한

국사회에서 남성의 돌봄 노동참여를 제도화하기 위한 아버지할당제의 도입을 위한 정책제언을 하고자 한다. 먼저 아버지 돌봄 노동 참여를 둘러싼 쟁점과 제도들에 대해 살펴볼 것이다. 이어지는 장에서는 제도설계의 원칙과 방향 그리고 예산추계에 대해 개략하고자 한다.

## 아버지 양육참여를 둘러싼 쟁점과 정책사례<sup>9)</sup>

### 1. 아버지 양육참여(할당제) 쟁점

윤홍식(2006)의 주장에 따르면 아버지할당제로 대표되는 남성의 양육노동참여는 합의되지 않은 몇 가지 주요한 쟁점들을 내재하고 있다. 첫째, 대상과 관련된 문제이다. 특히, 대상과 관련된 문제는 한국사회에서 매우 중요한 문제이다. 현재 육아휴직의 대상이 고용보험 가입자로 제한되는 제도적 사각지대와 (고용보험의 피보험 남성이라고 할지라도) 현행 육아휴직 제도 하에서 제도의 이용을 가로막는 중요한 장애들이 존재한다는 것이다. 둘째, 아버지 할당제의 도입은 계층 간 불평등을 강화할 수 있다. 아버지할당제의 도입은 상대적으로 고학력이고 안정적 직장을 가진 남성의 양육참여를 지원할 수는 있지만 저숙련·저임금 남성노동자에게는 상대적

8) 인하대학교 사회과학부 교수

9) 본 논의는 윤홍식(2007:246-267)의 "아동양육 관련 휴가 및 휴직제도의 쟁점"에서 정리된 남성참여와 관련된 쟁점을 개략한 것이다.

박탈감을 증대시킬 수 있다는 점이다. 셋째, 아버지 할당기간 동안 적절한 수준의 임금보존이 이루어져야 한다. 마지막으로 아버지가 육아휴직에 자유롭게 참여할 수 있도록 가족 내 무급 돌봄 노동에 대한 높은 사회적(적어도 동등한) 가치를 부여해야 한다는 점이다.

## 2. 정책사례(서구 복지국가의 사례)

아버지할당제를 제도화하는 방식은 <표 1>와 같이 크게 세 가지로 나눌 수가 있는데 첫 번째는 스웨덴, 노르웨이, 독일과 같이 육아휴직 기간 중 특정 기간을 부·모 각각의 개별적 권리로 부여하는 방식이다. 두 번째 방식은 오스트리아, 이태리, 핀란드 등과 같이 부모휴가의 일정기간을 부가 사용했을 때 유급부모휴가 기간을 연장해주는 방식이다. 그러나 오스트리아의 사례를 보면 1995년 현재 부

모휴가를 이용하는 남성의 비율은 전무한 실정이다(Bruning and Platenga, 1999). 현실에서 이러한 방식은 남성의 부모휴가 이용을 증대시키지 못한 것으로 평가되고 있다. 마지막으로 균등분할 방식인데 대부분의 국가에서 급여수준이 낮거나 무급이어서 명목적인 할당 의의를 제외하고는 남성의 돌봄 노동 참여를 제도화하는데 전혀 기여하고 있지 못하고 있다(윤홍식, 2006).

## 3. 한국 육아휴직제도의 남성참여

육아휴직 이용현황을 보면 <표 2>에 제시된 것과 같이 2006년 현재 육아휴직 이용자는 13,672명이다. 이중 남성이용자는 203명으로 전체 이용자의 1.48%에 불과하다. 2001년 남녀고용평등법 4차 개정을 통해 남성노동자의 독립적인 수급권을 보장했음에도 불구하고 2006년 현재 전체 육아휴직자 중

<표 1> 아버지할당제의 유형

종 류	기간할당 형	인센티브 형	균등분할 형
할당방식	부모휴가 기간 중 특정기간을 부에게 할당하는 방식	부모휴가 기간 중 일정기간을 부가 이용하면 부모휴가 기간이 연장되는 방식	부모휴가 기간을 부모 각각에게 균등하게 분할 할당하는 방식
시행국가	노르웨이, 스웨덴, 독일(2007년)	핀란드, 이태리, 오스트리아, 벨기에, 덴마크 (2001년까지)	영국, 네덜란드 등

자료출처: 윤홍식(2007:262) <표9-4> 아버지할당제의 유형

남성노동자의 이용비율은 1.48%로 과거보다 감소했다. 즉, 명목적으로는 양육의 책임이 남녀 모두에게 부과되고 있지만 실제로는 여성에게만 부과되고 있는 것이다. 이러한 원인은 다양하게 언급되고 있지만 육아휴직급여가 월 50만원으로 제한되어, 남녀노동자의 평균 월 급여 총액의 20%를 조금 넘는 수준에 불과하기 때문인 것으로 보인다. 외국의 경험을 비추어보면 육아휴직의 소득대체율이 낮을 때 거의 모든 국가에서 남성노동자의 참여는 매우 저조한 것으로 나타나고 있다(윤홍식, 2006).

## 제도설계와 예산추계

### 1. 제도설계 원칙과 방향

무엇보다도 먼저 현행 제도 하에서 정책대상이 매우 제한적이라는 근본적 문제를 제기할 수 있다. 전

체 취업남성의 배우자가 출산한 아동 384,557명 중 고용보험 적용대상(육아휴직 대상)은 53.3%로 절반에 가까운 46.7%가 제도의 사각지대에 방치되어 있는 실정이다. 그러므로 첫째, 육아휴직 대상자가 아버지할당제를 이용할 수 있는 동인을 마련하는 것과 둘째, 아버지할당제 도입과 함께 제도의 대상을 적극적으로 확대할 필요가 있다. 고용보험 대상자의 사용 동인 강화를 위해서는 현재 정액으로 지급되고 있는 급여를 휴직 전 임금을 실질적으로 보장해주는 수준으로 확대될 필요가 있다. 아버지할당제의 목적이 부가 임금노동(소득활동)을 중단하고 가정 내에서 자녀를 돌볼 수 있는 권리를 보장하기 위해 휴직기간(아버지할당기간) 동안 휴직 전 소득을 대체해 주어야한다. 그리고 소득비례 급여는 최소 월 급여의 60%가 되어야한다. 남성 임금근로자 월 평균임금 2,249,024원의 60% 수준이 1,349,414원으로 4인 가구 최저생계비를 조금 넘는 수준이

〈표 2〉 육아휴직 실시현황: 2002~2006

	계	여성	남성	육아휴직이용자 중 남성비율
2002년	3,763	3,685	78	2.1%
2003년	6,817	6,712	104	1.5%
2004년	9,303	9,122	181	1.9%
2005년	10,700	10,492	208	1.9%
2006년	13,672	13,442	230	1.5%
'02-'06년 증가율(%)	263.3%	264.8%	194.9%	-28.6%

윤홍식(2007: 245), 〈표9-2〉 산전후휴가 및 육아휴직 실시 현황

고, 임금비례구간에 속하는 남성노동자가 지급받는 급여 수준이 하한선인 정액급여 수준을 상회해야하기 때문이다. 허나 아버지할당 제도를 단기간에 성공적으로 정착시킨 노르웨이의 임금보존수준이 100%에 이르고 있다는 점을 고려한다면 임금대체율을 아버지할당기간에 만이라도 100%를 적용하는 것도 적극적으로 고려해볼 필요가 있다. 여성이용자와의 형평성 문제를 제기할 수 있겠지만 사적영역에서의 성별분업 해체라는 대의를 고려한다면 아버지할당기간 동안 임금의 100%를 보존해주는 방식을 고려해 볼 필요가 있다.

다음으로 대상 확대는 앞서 언급했듯이 현행 고용보험체제로는 불가능하다.<sup>10)</sup> 다만 고용보험 미가입 임금노동자의 경우 고용보험 틀 내에서 대상을 확대 적용하는 방식을 고려할 수 있다. 거론되는 방안으로는 현재 미 가입자에 대해(주로 비정규직) 고용보험 기여금을 면제해주거나 국가가 대납하는 방식을 고려할 수 있다. 기여금을 면제하는 방안은 기존의 고용보험 가입자(정규직 노동자 중심)에게 부담을 전가하는 방식이기 때문에 노-노 간의 갈등의 소지가 있고, 기존 가입자들의 동의를 얻기가 어려울 것으로 판단된다. 그래서 고용보험 미 가입자가 아버지할당제도(육아휴직)를 이용할 경우 국가가 아버지할당기간 동안의 급여를 지급하는 방식을 고려

할 수 있다.

## 2. 예산추계

현재로서는 얼마나 많은 대상자가 아버지할당제를 이용할지 예단할 수 없다. 다만 스웨덴, 노르웨이와 같이 제도 도입이후 정책적 노력이 배가 된다면(소득대체수준의 현실화, 아버지의 양육참여에 대한 국가·사회의 노력, 아버지할당제 도입 등) 아버지의 육아휴직(아버지할당제)이용은 점차 증대될 것으로 판단된다. 스웨덴의 경우도 1974년 부모휴가를 도입할 당시 남성의 부모휴가 이용비율은 2.8%에 불과했다(Duvander et al., 2005). 그러나 2004년 현재 남성의 부모휴가(아버지할당제 포함) 이용비율은 43.2%에 이르고 있다. 지난 30년 간 스웨덴 사회의 적극적 노력의 결과라고 할 수 있다. 한국의 경우 2006년 현재 전체 취업자중 자녀를 출산한 부의 0.06%가 육아휴직을 이용하고 있는 현실을 고려한다면 향후 수십 년 내로 남성의 양육참여가 스웨덴과 같은 수준으로 확대될 것으로 기대할 수는 없다. 스웨덴과 같이 남성의 육아휴직 이용비율이 비약적으로 증가한다고 해도 단순 추계에 따르면 30년 후 취업남성 중 자녀를 출산한 경우 육아휴직을 이용하는 비율은 1%에도 미치지 못할 전망이

10) 사실 대부분의 비정규직 근로자가 고용보험의 적용대상에서 제외되고 있는 상황에서 비정규직 근로자의 고용계약 유지와 산전후휴가급여권리 또는 육아휴직급여권리를 분리하는 것은 근본적인 대안이 되지 못한다. 이러한 접근은 현재 제도의 대상문제를 고용보험이라는 제도의 틀 내에서 해결하려는 것인데, 근본적 대안은 <표 5>의 예와 같이 국가의 역할을 강화하는 방식으로 이루어져야한다.



다.<sup>11)</sup> 그러므로 현실적으로 소요되는 예산은 대상자의 10%미만이 육아휴직의 아버지할당제를 이용한다고 보는 것이 적절하다고 판단된다. 실제 이용자 비율은 더 낮을 것으로 추계하는 것이 현실적일 것이다. 그러므로 최대 예산 규모는 10%이용자를 상수로 고정했을 때 소득대체 수준에 따라 결정될 것이다.

최대 100%의 소득보존을 보장할 경우 소요 예산은 고용보험 대상자 20,500명에 대한 461억 원, 고용보험 미 가입자 7,761명에 대한 175억 원, 자영업자 10,194에 대해 4인 가구 최저생계비를 지급했을 때 119억 원이 소요될 것으로 추정된다. 전체 연간 예산은 최대 775억 원이 소요될 것으로 추정된다. 그러나 이는 임금보존을 100% 할 경우와 자영업자에 대해 4인 가구 최저생계비를 보장할 경우이고, 최근 아버지할당제를 도입한 독일의 경우와 같이 임금의 60% 정도를 보존해 줄 경우 소요예산은 고용보험 대상자 277억 원, 고용보험 미 가입자 105억 원, 자영업자(3인 가구 최저생계비) 96억 원으로 연간 최대 478억원정도가 필요할 것으로 판단된다. 이는 2006년 현재 정액급여(월 40만원 기준)로 지급된 육아휴직 급여 345억 원(한국고용정보원, 2007)의 1.39배에 해당하는 규모이다.

#### 참고문헌

- 윤홍식, 2006, "신사회위험과 한국사회복지의 과제: 사적영역으로부터의 접근", 2006년도 한국사회복지학회 추계학술대회 발표문, 청주대학교, 2006년 11월 3일-4일.
- 윤홍식, 2007, "아동양육 관련 휴가 및 휴직제도의 쟁점: 산전후휴가육아휴직 남성의 양육참여" 참여연대 사회복지위원회 편, 『한국 사회복지의 현실과 선택』pp. 241-274, 나눔의 집.
- 이박혜경 역, 2002, 페미니즘, J. Freedman, 2001, Feminism, 서울: 이후.
- Bruning, G., and J. Plantenga, 1999, "Parental leave and equal opportunities: Experiences in eight European countries," Journal of European Social Policy 9(3): 195-209.
- Duvander, A. T., Ferrarini, and S. Thalberg, 2005, "Swedish Parental Leave and Gender Equality: Achievements and Reform Challenges in a European Perspective," Institute for Futures Studies.
- Gregory, A. and Windebank, J, 2000, Women's work in Britain and France, Great Britain: McMillan Press.
- Wust, M, 2006, "Microsimulation in macro-comparison? The impact of reform on the German parental leave scheme" Paper prepared for the 4th Annual ESPAnet Conference, Transformation of the welfare state: Political regulation and social inequality, 21-23 September, 2006 Bremen.

11) 1974년 스웨덴 남성의 부모휴가 이용비율은 1974년 2.8%에서 2004년 43.2%로 15.4배 증가했는데 이를 한국사회에 단순적용하면 2006년 현재 0.06%의 남성이 육아휴직을 이용했고, 이 비율이 향후 30년간 15.4배 증가한다고 하면 자녀를 출산한 취업 남성 중 육아휴직을 이용하는 비율은 2036년 0.93%이다.

# 변화하는 우리나라의 가족제도 바로보기

장욱 <sup>12)</sup>

2008년 1월부터 호적제가 폐지되고 이를 대체할 '가족관계등록부(이하 '가족부')'가 신설됐다. 호적제는 호주(戶主)를 중심으로 가족 관계를 나타냈다. 반면 가족부는 가족 구성원 개인을 기준으로 가족 관계를 표시한다. 모든 국민이 1인(人) 1적(籍)을 갖게 되는 셈이다.

가족부 도입 배경은 헌법재판소가 2005년 2월 호적제를 규정하는 민법 조항이 헌법이 보장하는 개인의 존엄성과 양성 평등에 어긋난다는 점을 들어 위헌 판결을 내린 데서 찾을 수 있다. 기존 호적제가 남성 중심으로 이뤄져 가족 내 남녀 평등을 해친다는 주장을 헌법재판소가 받아들인 것이다.

호적제를 관할하던 대법원은 이 제도를 대체하기 위해 2006년 6월 '가족관계등록 등에 관한 법률'을 마련했다. 이 법은 양자(養子)를 법률상 차별 없는 자녀로 인정하고 부부 합의에 따라 자녀가 어머니의 성(姓)을 따를 수 있도록 하는 등 기존 가족 관계를 뛰어 넘는 내용을 담고 있다.

## '확대 가족'과 '핵가족'

가족은 구성원 간의 정서적 유대를 바탕으로 사회를 구성하는 기초 집단의 역할을 한다. 가족 형태는 사회구조에 따라 변해왔다. 예컨대 농경사회에서

가족은 농사일을 거들기 위한 일손의 개념으로 여겨졌다. 그래서 농경사회에서는 대가족이 보편적이었다.

우리나라의 전통적 가족 형태는 부모가 결혼한 자녀와 함께 사는 '확대 가족'이다. 자연히 '가부장(家父長)'의 발언권이 강했다. 가풍(家風)은 다음 세대로 자연스레 전수되는 장점이 있었다. 하지만 여성의 희생을 바탕으로 이뤄진데다 구성원의 개성과 창의성이 무시되기도 했다.

가족은 시대에 따라 변화할 수밖에 없다. 특히 한국사회는 전통사회에서 산업사회를 거쳐 정보화사회를 경험하면서 가족 모습과 생활의 다양한 양상을 드러내고 있다. 예컨대 1960년대 이후 우리나라는 산업화 사회로 접어들면서 전통 가족 형태가 달라졌다. 농경사회에서 산업사회로 사회구조가 바뀌면서 대도시엔 인구가 몰렸기 때문이다. 이에 따라 가족 구성원 수가 줄면서 부모와 미혼 자녀가 함께 사는 '핵가족' 형태가 일반화했다.

가족의 변화는 가족 전체와 가족내 구성원 모두에게 영향을 미쳐 새로운 가족문화를 낳는 한편 가족 기능의 변화를 이끌어낸다. 핵가족제에서 부부는 가족의 중심이 된다. 확대 가족에 비해 구성원의 개성과 창의력이 존중됐다. 여성 지위도 높아졌다. 반면 이혼율이 높아져 자녀 양육이나 노인 부

양이 사회 문제로 부각됐다.

### 정보화 사회의 가족 형태

1990년대 후반 우리 사회가 정보화 사회로 접어들면서 가족 형태도 바뀌고 있다. 1인 가구나 2인 가족이 늘어나는 등 핵가족이 더 분열돼 다양한 가족 형태가 등장한 것이다.

무엇보다 가족 구성원 수가 부쩍 줄었다. 통계청 발표에 따르면 2005년 전체 가구 수 1598만 8000 가구 중 1인 가구는 317만 1000 가구로 전체 가구 수의 20%나 됐다. 구성원이 두 명인 가구도 352만 1000 가구로 22.2%에 달했다. 구성원이 두 명 이하의 가구가 전체 가구 수의 절반을 약간 밑도는 셈이다.

10년 후 우리 사회는 더 복잡해지고, 핵가족은 독신·무자녀·입양·재혼·혼혈·외국인가족 등으로 세분화할 것이라는 전망이다. 2015년쯤이면 편부·편모 가정이 350만가구에 이르고, 독거노인 가정도 지금의 2배 가까운 128만가구로 급증할 것 이란 분석도 있다. 이렇게 되면 가족은 혈연만 남고 기능은 독립하는 단순집합체에 불과할 것이라는 게 전문가들 지적이다.

실제로 우리 사회는 급속히 ‘다핵(多核)가

족’으로 바뀌고 있다. ‘싱글 맘’ ‘싱글 대디’ 등 한부모(편부모) 가족이나 조부모·손자·손녀로 구성되는 조손(祖孫) 가족도 늘었다. 부모 중 한 명과 자녀로 구성된 가구, 부모 없이 조부모와 손자녀가 사는 가구는 2000년도에 비해 각각 20% 이상 늘었다.

### 가족 형태 왜 달라지나

이화여대 사회학과 함인희 교수는 “여성의 사회 진출이 늘어난 데다 ‘저출산 고령화’ 사회에 접어들면서 다양한 가족 형태가 등장하고 있다”고 설명했다.

이혼 증가가 가족 형태를 바꾸는 데 한 몫한다는 분석도 있다. 가족보다 개인의 삶을 중시하게 되고 자아실현 욕구가 강해지면서 조혼(早婚) 기피 현상이 생긴 것도 한 이유로 꼽힌다. 이런 상황에서 자녀 없이 자유롭고 풍요한 삶을 누리길 원하는 부부도 등장했다. 덩크족(DINK·Double Income No Kids: 무자녀 맞벌이 부부)이나 톤크족(TONK·Two Only No Kids: 무자녀 노인 부부)이 그 예다.

덩크족을 예로 들어 보자. 덩크족은 미국의 베이붐 세대인 제2차 세계대전 이후에 태어난 이들의 생활양식과 가치관을 대변하는 용어로, 결혼은 하지만 아이를 낳지 않고, 상대방의 자유와 자립을

존중하며 일하는 삶에서 보람을 찾으려는 커플들을 가리킨다. 덩크족은 저출산의 주원인으로 지목되고 있다. 덩크족은 세계 곳곳에서 나타나는 사회 현상이기도 하다. 1990년대 미국에서 등장한 덩크족은 우리나라를 포함한 중국 등 아시아에도 상륙해 젊은 전문직 종사자 부부들 사이에 급속히 퍼지고 있다. 특히 국내에는 1997년 IMF 환란 이후 현실적인 여건 때문에 덩크족이 급증 추세를 보이는 것으로 알려져 있다

덩크족의 정확한 통계는 없으나 덩크족의 가능성이 높은, 부부만 사는 1세대 가족은 확실히 증가추세를 보이고 있다. 통계청 조사에 따르면 부부만 사는 1세대 가족의 비율이 1990년은 전체 가구수의 8.3%, 1995년에는 10.8%, 2000년에는 12.3%, 2005년에는 20.0%로 꾸준히 늘고 있다.

덩크족의 증가는 출산율의 저하로도 증명되고 있다. 통계청에 따르면 여성 1인당 출산자녀 수는 1970년 4.53명에서 1990년 1.59명, 2000년 1.47명에 이어 2002년에는 1.17명으로 세계 최저 수준을 기록했다. 통계청 발표에 따르면 지난해 15~49세 여성이 가임기간에 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수(합계 출산율)는 1.08명으로 집계됐다.

국제 결혼 커플이 꾸준히 늘고 있는 것도 혈통주의, 순혈주의를 중시하는 한국의 가족문화를 흔드

는 주요 요인으로 꼽힌다. 통계청은 지난해 8쌍 중 1쌍이 국제결혼 커플이었다고 밝힌다. 2002년에 비해 무려 62%가 증가한 것이다. .

국제결혼의 급증 요인으로서는 두 가지가 꼽힌다. 국제화 시대와 뿌리깊은 남아선호 사상으로 성비 불균형이 심각해지면서 농촌과 저소득층에서 광범위하게 벌어지고 있는 신부감 수입 현상이다.

가족문제 전문가들은 갈수록 떨어지는 출산율과 이혼율 급증 등 가족의 위기를 해결하기 위해서는 변화하는 가족형태에 맞는 가족의 개념 정립은 물론 가족관련 법률이 재정비되어야 한다고 주장한다. 참여정부가 '여성가족부'로 개편하고 가족정책의 근간이 될 건강가정기본법을 주관토록 한 것이 주목받는 이유도 여기 있다.

### 가족 기능 어떻게 되살릴까

가족 형태가 다양해져도 가족은 여전히 사회를 이루는 기초 집단이라는 게 전문가들의 설명이다. 가족은 개인이 사회생활을 하면서 만들어지는 긴장을 풀고 몸과 마음을 편히 쉴 수 있는 안식처와 같은 곳이기 때문이다. 가족 성원들끼리는 다른 인간관계에서는 찾아보기 힘든 심리적 안정과 친밀감을 느끼게 된다. 그래서 오늘날과 같이 사회가 빠르게 변화하

고 경쟁이 치열한 상황에서 쌓이는 긴장을 풀어 주고, 새로운 활력을 불어 넣어 주는 곳으로서의 가족이 가지는 정서적 기능이 더욱 절실해지고 있다.

그래서 가족 구성원 수가 줄고 가족의 기능이 약화되는 것은 우리 사회의 존립에 치명적이라는 지적이 나오고 있다.

이에 따라 다양한 가정의 형태에 걸맞은 새로운 가족 패러다임이 필요하다는 게 전문가들의 지적이다. 즉 가족의 형태를 바꾸는 구조적 개선이 아니라 있는 그대로를 인정하면서 가정의 기능을 강화하자는 것이다. 아내의 사별로 아들과 살고 있는 부자 가정과 남편과 이혼으로 혼자 딸을 키우는 모녀 가정은 각각 부족한 기능이 다르기 때문이라는 설명이다.

이런 맥락에서 가족 결속력을 다질 수 있도록 정부가 '가족 친화' 정책을 펴야한다는 주장이 탄력을 받고 있다. 예컨대 노인문제를 효도라는 측면을 강조해 가정 문제로만 떠맡겨서는 안 된다는 지적이다. 다양한 가족 형태를 아우를 수 있는 가사 지원이나 노인 부양을 위한 정부 정책이 뒷받침돼야 한다는 것이다.

사회의 가장 중요한 기본단위인 가정이 건강해야 나라가 바로 선다며 이를 위해 정부는 탄탄한 가족 복지 정책과 변화되는 가정을 위한 새로운

프로그램 개발에 온 힘을 쏟아야 한다는 게 전문가들의 공통된 견해다.

기업문화도 가족들의 건강을 배려한 친가족적 기업문화로 바뀌어야 한다는 목소리가 높다. 이를테면 탄력적인 근무 시간제를 도입하거나 다양한 복지 지원을 통해 직장가정이 양립할 수 있도록 해야 한다는 설명이다.

호주제 폐지로 인한 달라진 가족 제도와 우리 사회에서 다양해진 가족 형태가 자리 잡기 위해서는 관련 법적 뒷받침이 있어야 한다.

특히, 입양 가족 문제의 경우 법적인 지원책이 시급한 상황이다. 국내 입양자 수와 해외 입양된 어린이 수가 5~6배가량 차이가 나는 게 우리네 현실이다. 국내 입양을 늘리기 위해서는 맹목적인 혈통주의와 입양에 대한 인식을 새롭게 할 국가차원의 홍보교육도 필요하다. 하지만 무엇보다 양육비와 의료비 지원 등 현실적인 제도보완이 이뤄져야 한다. 국내에서는 어린이가 시설에 있을 경우 양육비 교육비, 의료비 등을 정부가 지원하지만 입양되는 순간부터 모든 부담은 고스란히 입양 부모의 몫이다.

## ‘정상 가족’을 보는 시선이 교정돼야

가정 기능의 해체를 막기 위해서는 가족 구성원이

가정생활에 대한 준비와 지식 필요하다는 지적도 있다. 결혼에 대한 준비와 가정을 꾸려나가기 위한 지식이 필요하다는 것이다. 가정 해체는 가정의 문제가 누적돼 발생하므로 절망감이나 불만을 표현하는 대화법 등을 익혀서 가정 해체를 예방해야 한다는 것이다. 실제로 이혼을 결심하는 대다수 커플들은 조정 능력 부족으로 이혼에 치닫는 경우가 많다. 부부 클리닉이나 상담소를 이용하고 부부 관계가 호전된 경우가 많다. 이에 따라 가정의 중요성에 대한 가치관 확산과 부부의 문제를 객관적 입장에서 조정해 줄 수 있는 부부 클리닉과 프로그램 등이 정부 주도하에 이뤄져야 한다는 지적이 설득력을 얻고 있다.

이와 함께 '정상 가족'에 대한 개념도 되새겨 봐야한다는 주장도 있다. 부모와 자녀로 구성되는 가족만을 정상 가족으로 보는 세태가 개선돼야 한다는 것이다. 특정 형태의 가족만을 정상 가족으로 보는 것은 특정 가족이 통계상 지배적으로 나타나지 않은데다 한 가지 삶의 방식만을 규범화해 개인의 다양한 삶의 기회를 제약할 우려가 있다는 설명이다.

정상 가족만을 인정하고 그렇지 못한 가족 형태는 이른바 '결손 가족'으로 보는 편파적 시각이 교정될 필요가 있다. 한부모 가족, 1인 가구도 이제

는 일반적으로 존재하는 가족의 형태이기 때문이다. 이를 전통적인 가족 개념으로만 바라본다면 다양한 가족 형태를 사회가 수용하지 못하는 악영향을 끼칠 뿐 아니라 가족의 위기를 가속화할 우려를 낳는다.