

# 가족정책의 방향정립 및 통합적 시행방안 세미나

---

일 시 : 2004년 11월 17일(수) 13:30 ~ 18:00

장 소 : 한국여성개발원 본관 2층 국제회의장

한국여성개발원

# 초대의 글

최근, 이혼율과 재혼율의 증가, 급락하는 출산율, 고령화 사회의 도래, 빈곤가족의 문제 등은 가족해체의 위기설, 혹은 가족의 변화로 보는 담론을 형성하고 있습니다. 이러한, 가족의 변화는 관심의 사각지대에 놓여있던 가족정책에 대한 정부의 관심을 유발시켰습니다.

2004년 6월 정부혁신위원회는 가족부 신설에 대한 문제를 제기하였고, 정부는 국무총리주재 관계장관조정회의에서 “가족여성청소년부”의 신설에 대한 안을 제안하였습니다. 그 결과 2004년 11월 15일 여성가족부로 확대 개편되는 것으로 결정되었습니다. 청소년관련 업무는 국무총리실 산하 청소년보호위원회가 보호·육성의 업무를 모두 다루게 되었습니다. 아동 업무는 보건복지부가 맡게 되었습니다.

이에 따라 양성평등정책을 주로 추진해온 여성부는 가족법 및 제도정비, 이혼가정 자녀의 양육비 문제, 한부모 가족 지원, 가족교육 및 상담프로그램개발, 직장가정의 양립 지원, 가족문제에 대한 연구조사 등의 가족정책을 담당하게 되었습니다.

따라서, 가족정책의 기본이 될 수 있는 가족에 대한 정의, 가족정책의 범위와 대상, 가족정책 전달체계와 구체적인 서비스에 대한 논의가 매우 필요한 시점입니다.

본 세미나는 가족관련 학문을 연구하는 학자와 현재 현장에서 가족을 다루고 있는 실천가들이 모여 우리나라 가족정책이 어떠한 방향으로 나아가야 할 것이며, 구체적으로 시행되어야 할 가족정책 서비스에 대한 고견을 나누는 자리입니다. 활발한 의견교류를 통해 한국에 가장 적합한 가족정책 틀을 만드는 계기가 될 수 있기를 바랍니다. 이번 세미나 발표자 분들과 참여자분들께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

2004년 11월

한국여성개발원 원장 서명선



13:30~14:00 등 록

14:00~14:10 인 사 말 : 서 명 선 (한국여성개발원 원장)

14:10~14:25 사 회 : 장 혜 경 (한국여성개발원 박사)

기조발제 : 한국가족의 변화와 가족정책의 방향  
변 화 순 (한국여성개발원 박사)

제1부 가족정책의 방향성과 통합적인 시행방안

14:25~14:40 발 제 1 : 가족정책의 방향성과 통합적인 시행방안  
이 진 숙 (대구대학교 교수)

14:40~14:55 발 제 2 : 가정(가족)정책의 방향성과 통합적인 시행방안  
정 민 자 (울산대학교 교수)

14:55~15:10 발 제 3 : 관점으로서의 가족정책의 통합적 시행 ? :  
문제(의제) 구성의 고민  
이 재 경 (이화여자대학교 교수)

15:10~15:20 토 론

15:20~15:30 휴 식

## 제2부 구체적인 가족정책 서비스

- 15:30~15:45    발 제 4 : 한국가족상담 교육연구소 현황  
최 규 련 (한국가족상담교육연구소 교수)
- 15:45~16:00    발 제 5 : 가족정책의 현황과 방향  
조 경 애 (한국가정법률상담소)
- 16:00~16:15    발 제 6 : 가족정책서비스 현황과 대안찾기  
류 경 희 (한국여성민우회 가족과 성 상담소)
- 16:15~16:30    발 제 7 : 빈곤아동, 가족과 함께 하는 가족통합적  
가족정책 제언  
이 경 림 (부스러기 사랑나눔회)
- 16:30~17:00    종합토론 및 폐회

# 목

# 차

## 가족정책의 방향정립 및 통합적 시행방안 세미나

기조발제 : 한국가족의 변화와 가족정책의 방향 /5 ..... 변화순

### 주제 1: 가족정책의 방향성과 통합적인 시행방안

발제 1: 가족정책의 방향성과 통합적인 시행방안 /39 ..... 이진숙

발제 2: 가정(가족)정책의 방향성과 통합적인 시행방안 /55 ..... 정민자

발제 3: 관점으로서의 가족정책의 통합적 시행?: 문제(의제) 구성의 고민 /91 ..... 이재경

### 주제 2: 구체적인 가족정책 서비스

발제 4: 한국가족상담 교육연구소 현황 /95 ..... 최규련

발제 5: 가족정책의 현황과 방향 /103 ..... 조경애

발제 6: 가족정책서비스 현황과 대안찾기 /125 ..... 류경희

발제 7: 빈곤아동, 가족과 함께 하는 가족통합적 가족정책  
제언/139 ..... 이경림

기조발제

# 한국 가족의 변화와 가족정책의 방향

변 화 순 (한국여성개발원 선임연구위원)

최 윤 정 (한국여성개발원 위촉연구원)

## 목 차

- I. 연구의 목적
- II. 한국의 가족정책
- III. 향후 한국 가족정책의 방향성

## I. 연구의 목적

- 최근 증가하는 이혼율, 저출산율, 고령화 사회 도래로 나타나는 제반 가족의 현상을 보는 시각을 한편으로는 가족의 위기로 보면서 가족해체로, 혹은 가족의 변화로 보는 다양한 가족이라는 담론을 형성하고 있음.
- 지금까지 우리나라의 가족정책은 보건복지부의 최소한의 수준에서 사후치료적 복지정책을 시행해 왔음. 그러나 인구가정 심의관 하에 인구가정정책과를 신설하고, 예방과 치료에 중점을 두는 광의의 가족정책을 시행하려는 방향으로 담당 부서의 기능 변화를 위한 노력을 하고 있음. 이밖에 가족과 관련된 부처는 여성부, 청소년보호위원회, 문화관광부가 있음.
- 한편 정부에서는 국가차원의 전략과 비전을 수립·집행하는 부처가 없이 개별부서차원의 대책으로는 날로 증가하고 있는 가족문제에 대한 대책을 수립하기에는 한계가 있음을 인식하고 있음. 정부는 가족에 대한 사회적 돌봄(social care)에 대한 중요성을 인식하고, 예방과 치료에 중점을 두는 가족정책 전담부서의 설립 방향을 모색하고 있음.
- 이에 가족의 가치를 새롭게 하고, 가족문제, 청소년 문제, 여성문제를 포함하는 광의의 가족정책을 수립해야하는 현시점에서 정부의 조직 재편에 대한 이론적, 실증적, 역동성에 관한 제반 연구가 필요함. 따라서 본 연구의 목적은 가족정책의 가시화와 이에 따른 정부조직의 기능강화를 위해 가족정책의 방향성, 범주 및 대상 설정을 위한 정책대안 모색에 있음.
- 그 방향은 각 부처의 기능분석 및 이에 대한 관련기관의 대응 방안, 현시점에서 가족을 둘러싼 정부의 비전, 관련부처의 입장 등 가족정책과 관련된 역동적인 움직임에 대한 분석과 더불어 정부 부처의 업무 분석과 정책의 제시에 초점을 두고 있음.
- 구체적으로 첫째, 정부정책으로서 관점을 가지는 가족정책의 명확성과 가시성에 대한 이론적 바탕을 제공하고, 둘째, 가족정책 전담부서의 기능강화를 위한 구체적인 사업의 발굴 모색, 셋째, 가족관련 정부부처의 기능분석과 관련기관(NGO)의 입장, 그리고 관련학회의 입장들에 대한 논의를 하고자 함.

## II. 한국 가족의 변화와 가족정책

### 1. 한국가족의 변화

#### 가. 가족구조의 변화

□ 3세대 이상 가구의 감소와 1인가구 및 1세대가구의 증가

<표 1> 세대별 가족형태의 변화

		단위 : %					
	가족형태	1975	1980	1985	1990	1995	2000
1세대	부부가족	4.8	6.0	7.1	8.3	10.8	7.9
	기타	1.9	2.3	2.5	2.4	1.8	2.1
	부부+자녀	51.7	53.0	52.8	51.9	50.4	58.9
2세대	편부모 가구	11.2	9.3	8.9	7.8	1.3	1.3
	편모가구					6.1	5.3
	부부+양친	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	부부+편부모	0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8
	부부+자녀+부부의 형제자매	2.1	2.3	2.3	1.7	1.0	1.0
	기타	3.4	3.2	2.3	4.0	0.3	0.3
						3.3	3.2
	조부모+손자녀						
3세대	부부+자녀+양친	1.9	1.9	1.9	1.7	1.3	2.2
	부부+자녀+편부모	8.5	7.9	7.2	6.7	5.5	7.1
	기타	8.8	6.7	5.3	3.8	3.0	4.1
	4세대 이상	0.9	0.5	0.4	0.3	0.2	0.3
	1인가구	4.2	4.8	6.9	9.0	12.7	5.0
	비혈연가구	-	1.5	1.7	1.5	1.4	0.9

자료: 통계청, 해당연도별 『인구주택 총조사 보고서』.

- 1975년과 2000년의 25년간을 비교해 보면, 3세대 이상 가구의 경우, 20.1%에서 13.7%로 6.4% 포인트 감소하고, 1세대 가구는 6.7%에서 10.0%로 증가하였고, 1인 가구는 4.2%에서 5.0%로 증가하였음.
- 2세대 가구의 경우에는 1975년 68.9%에서 2000년 71.0%로 조금 증가하였음. 그러나 동일한 시기의 편부모 가구는 11.2%p서 6.6%로 감소하였음. 이는 성인자녀와의 동거 혹은 미성년자녀와의 동거가 구분되지 않은 결과로 사료됨.



- 따라서 가구의 변화는 1인가구와 부부가족 비율의 증가, 3세대이상 가족 비율의 감소로 , 가족형태의 다양화 추세가 지속되고 있음을 알 수 있음 <표 1>.

## 나. 가족환경의 변화

### 1) 저출산

#### □ 출산력의 저하

- 가족과 관련하여 발생하고 있는 가장 큰 인구학적 변화는 출산력의 저하임. 출산력은 1980년도의 2.8에서 20년 후인 2000년에는 1.5로 인구대체수준 이하로 저하하였고, 2003년에는 1.19로 2002년의 1.17보다 다소 증가하였음 <표 2>.

<표 2 > 인구학적 변화

구분	1980	1990	2000	2019	2026
합계출산률(명) <sup>a)</sup>	2.8	1.6	1.5	1.4 <sup>2)</sup>	1.4 <sup>2)</sup>
평균수명 <sup>1)b)</sup>					
남자(세)	62.3	67.7	72.1	77.5	78.0
여자(세)	70.5	75.9	79.5	84.1	84.5
65세 이상 인구 구성비(%) <sup>b)</sup>	3.8	5.1	7.2	14.4	20.0
75세 이상 인구 구성비(%) <sup>b)</sup>	1.1	1.6	2.3	6.2	7.7
노년부양비 <sup>b)</sup>	6.1	7.4	10.1	20.2	29.7

1) 1981, 1991, 2000년 자료임.

2) 장래인구추계시 중위추계 가정

자료: a) 통계청, 2001, 『2001 한국의 사회지표』 .

b) 통계청, 2001, 『장래인구추계』 .

- 이러한 출산력의 저하는 전체인구 중 65세 이상 인구가 차지하는 비율의 증대로 이어져 1980년에는 3.8%에 불과하던 비중이 2000년에는 7.2%로 UN이 정한 기준에 의한 고령화사회(ageing society)가 되었음.
- 이는 2001년 EU국가에서 최저 출산율을 보인 이탈리아의 1.24명보다도 낮은 수치를 보이고 있으며, 독일은 1.29명, 일본은 1.33명, 프랑스는 1.90명, 미국은 2.03명으로 대부분의 선진국 나라가 우리나라보다 높은 출산률을 보이고 있었음.

## 2) 고령화

### □ 고령사회로 진입

- 통계청은 2000년도 인구주택총조사 결과에 기초한 장래인구추계에서 우리나라는 총인구중 노인인구가 차지하는 구성비가 7%인 고령화 사회, 14%인 고령사회, 20%인 초고령 사회에 각각 2000년, 2019년, 2026년에 도달할 것으로 발표한 바 있음
- 2000년 현재 노인인구는 339만 5천명으로 2019년도에는 731만 4천명으로 급증하여 2000년 현재 노인인구의 2.2배에 달할 것으로 예견되어 노인인구의 비율뿐만 아니라 절대적인 수에서도 큰 변화를 보이게 됨(표3).
- 이러한 노인인구의 규모는 2000년 현재 15~24세 연령군의 769만 7천명과 비슷한 규모이며, 2019년도에는 드디어 노인인구가 유년인구보다 많아짐. 노인인구의 절대적인 증가는 지속되어 2026년도에는 1011만 3천명에 달할 것이며, 이는 동년도의 50~64세 연령군 규모인 1200만명에 맞먹는 규모임. 따라서 노령사회의 노인들은 소수집단이 아닌 '다수'집단으로서 생활하게 될 것이다.

### □ 노년부양 부담의 증가

- 이러한 인구구조의 변화는 부양비에 있어서도 반영되어 나타남. 2000년의 부양비와 2019년의 총부양비는 각각 39.5%와 40.0%로 큰 변화를 보이지 않음. 그러나 부양비의 구성을 보면, 2000년도에는 유년부양비가 29.4%이고 노년부양비는 10.1%로 유년부양비가 총부양비의 3/4을 차지하고 있지만 2019년도의 경우는 유년부양비가 19.8%, 노년부양비가 20.2%로 비슷한 규모를 보이게 됨.
- 즉, 2000년과 2019년 모두 생산가능 인구층인 15~64세 연령 2.5명당 1명의 비생산가능인구를 부양해야 함. 그러나 2000년의 경우는 부양대상자의 2/3가 유년인구인 반면, 2019년의 경우는 절반이 노인인구임. 초고령사회인 2026년에는 생산가능인구층인 15~64세 연령 2명이 1명의 비생산가능인구를 부양해야 하며, 부양인구의 약 2/3는 노인임.

<표 3> 노인인구의 양적 변화

(단위: 천명, %)

	고령화 사회	고령사회	초고령사회
연도	2000	2019	2026
전체 인구수	47,008	50,619	50,610
65세 이상 인구수	3,395	7,314	10,113
65세 이상 노인의 %	7.2	14.4	20.0
노년부양비	10.1	20.2	29.7
유년부양비	29.4	19.8	19.1
노령화 지수	34.3	102.3	155.9
노인인구의 성비	62.0	74.8	77.5
80세 이상 노인의 수	483	1,723	2,219
노인인구 중 80세 이상의 비율	13.9	23.6	22.0

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2001. 11.

### 3) 혼인율 감소와 이혼율 증가

#### ☐ 혼인율의 감소

- 조혼인율에 있어서는 1980년에 정점을 이루다가 그 이후 지속적으로 낮아지고 있으며, 혼인건수 및 조혼인율에 있어서도 1998년에 비해 2003년에 혼인건수는 6만여건이 줄어들어 IMF 경제위기 이후 지속적으로 감소하고 있음<표 4>.

#### ☐ 재혼율의 증가

- 재혼비중은 꾸준히 높아지고 있으며, 특히 여자의 경우 10년전(93년 8.6%)에 비해 2배 이상 증가하여 여자의 재혼이 더 활발한 것으로 나타남

#### ☐ 이혼율의 증가

- 이혼현황을 살펴보면, 혼인 100건을 기준으로 했을 때 2003년에 54.8%를 나타내고 있고 연간 이혼은 167,096건으로 1998년에 비하여 50,369건 늘어났음.
- 인구 1,000명당 이혼건수인 조 이혼률은 1990년 1.1에서 1998년 2.6건으로 상승했고 2003년에는 3.5로 증가했으며, 이는 OECD국가중 2위에 해당하는 수치임.

<표 4> 혼인에서의 변화

혼인		1975	1980	1985	1990	1995	1998	2003
평균초혼 연령(세)	남	27.4	27.3	27.8	27.9	28.5	28.9	30.1
	여	23.6	24.1	24.8	24.9	25.4	26.1	27.3
조혼인율(천명당)		8.0	10.6	9.2	9.3	8.7	8.0	6.3
혼인수(건수)		283,226	403,031	376,847	399,312	398,484	375,616	304,932
재혼수(건수)		8,654	12,460	15,207	19,403	22,977	21,182	52,914
조이혼율(천명당)		0.5	0.6	1.0	1.1	1.5	2.6	3.5
이혼수(건수)		16,453	23,662	38,838	45,694	68,279	116,727	167,096

주 : 혼인 및 이혼건수는 추정치이며 재혼건수는 신고치에 의한 것임.

조혼인율= (혼인수÷해당년도인구)×1,000

조이혼율= (이혼수÷해당년도인구)×1,000

자료: 통계청(2003), 『인구동태통계연보』.

#### 4) 여성의 경제활동 참가율 증가

##### □ 기혼여성의 경제활동 참가율 증가

○ 사회와 경제환경의 변화로 인해 여성의 노동시장 진출이 증가하였고, 특히, 기혼여성의 경제시장 진출의 증가는 가족내에서의 남성과 여성에 대한 새로운 성역할에 대한 관심을 불러 일으켰음

- <표 5>에서 제시한 바와 같이 미혼여성보다 기혼여성의 증가율이 더 높게 나타나고 있음. 이는, 여성 교육의 증가와 여성의 노동력을 더 이상 부가적으로 취급할 수 없는 경제 환경의 변화, 또한 소비양상의 변화, 혹은 가정경제의 위축으로 인해 남성 혼자서 생계를 이끌어 갈 수 없는 상황의 결과로 보여짐.

○ 따라서 기존의 사회에서 여성에게 부과되었던 아동과 노인에 대한 무조건적인 보호역할에 대한 새로운 변화가 요구되어짐. 그러나, 이러한 사회환경의 변화에 개인들의 의식의 변화가 따라가지 못하는 지체현상과 가족문제는 가족이 해결해야 한다는 국가와 사회의 무관심은 가족문제의 증가로 연결됨

<표 5> 여성의 연령별 경제활동참가율

(단위: %)

경제활동참가율	1980	1990	2000
전체	59.0	60.0	60.7
여성	42.8	47.0	48.3
미혼	50.8	46.5	47.0
기혼	40.0	47.2	48.7
남성	73.6	74.0	74.0

자료: 통계청, 경제활동연보, 2002

#### 다. 가족기능과 가족가치의 변화

##### □ 해체가구(다양한 가족)의 가족기능의 약화

- 김승권(2001)의 연구에서 해체가족의 경우 일반가구에 비해 가족의 기능이 약화된 것으로 나타남.

<표 6> 한국 가족의 가족기능 수행도

(단위 : 점)

영역명	만점	해체가족(지표평균)				일반가구 (지표평균)
		전체	편부 가족	편모 가족	기타 해체가족	
경제적 기능	8	4.08 (2.032)	4.00 (2.000)	4.12 (2.060)	3.63 (1.794)	5.09 (2.545)
경제적 부양기능	16	8.09 (2.026)	7.83 (1.958)	8.23 (2.058)	7.16 (1.791)	9.87 (2.465)
정서적 부양기능	12	8.00 (2.662)	8.09 (2.697)	8.11 (2.703)	6.08 (2.028)	8.99 (2.997)
신체적 부양기능	12	8.10 (2.702)	8.03 (2.677)	8.17 (2.723)	7.50 (2.501)	9.12 (3.040)
자녀양육 및 사회화 기능	16	8.49 (2.122)	8.49 (2.123)	8.58 (2.145)	7.07 (1.767)	9.86 (2.465)
여가 및 휴식기능	24	7.02 (1.172)	6.76 (1.127)	7.27 (1.212)	4.70 (0.783)	11.09 (1.848)
사회보장기능	12	6.43 (2.136)	6.13 (2.043)	6.53 (2.177)	5.88 (1.958)	7.87 (2.623)
계	100	50.21	49.33	51.01	42.02	61.89

김승권 외, 『최근 가족해체의 실태와 정책방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2001.

- <표 6>과 같이 한국가족의 기능은 일반가구는 61.89점, 해체가구는 50.21점에 불과하고, 특히 소년소녀가장가구 등 기타 해체가구는 42.02점으로 나타남.
- 일반적으로 생산기능의 약화, 성과 출산통제기능의 약화, 자녀양육 및 사회화

기능의 약화, 정서적 유대약화, 그리고 사회보장기능의 국가로의 이전 등의 변화를 경험하고 있음. 반면, 소비기능의 강화, 부부간 성생활 및 여가기능의 중요성이 높게 나타남

#### □ 가족가치의 변화

○ 부부중심의 핵가족에서는 남성은 생계담당의 역할수행, 여성은 정서적 역할수행이 중요한 가치기준으로 여겨졌음. 또한 가족의 유형은 핵가족의 형태를 띠지만, 가치의 측면에서는 남성중심의 가부장적 직계가족의 가치관을 유지하고 있었음. 그러나 사회가 다원화되고 다양한 가족이 출현하게 됨에 따라 가족의 새로운 가치관에 대한 연구가 활발히 이루어짐. 이에 '친밀성', '보살핌', 그리고 여기에 '정의'의 개념이 첨부됨

- 기든스는 현대인의 성과 사랑에서 친밀성에 대한 의미를 자세히 분석함(기든스, 1991)
- 서구의 자본주의이후 낭만주의적 사상이 가족의 가치관을 지배한 이래 가족은 사랑·배려·신뢰·연대성 등을 토대로 한 '보살핌'이 요구되는 친밀한 관계가 중시되는 공간으로 여겨짐(이재경, 1997)
- . 지금까지 보살핌은 두 개인들 간의 인간관계로, 특히 어머니와 어린이의 관계로 정의되어 왔음. 그것은 대부분의 여성에게 보람과 즐거움을 가져다주지만 동시에 긴장을 함께 주는 활동임. 이러한 점에서 볼 때 일부 여권주의자들은 여성경험의 양상을 와해시키는(deconstruct) 성역할 활동으로 비판하고 있음(Finch & Grover, 1983)
- . 그러나 다른 한편으로는 보살핌은 여성과 남성의 경험의 차이가 문제가 되지 않는다고 봄(Hare-Mustin & Marecek, 1990). 즉 보살핌은 사회화된 행동을 통해서 이루어지는 것으로 봄. 따라서 보살핌의 사회화는 현대사회에 매우 중요한 의미를 지닌다고 봄
- . 가족 내 보살핌은 여성이 주로 담당하고 있으나 그에 대해 적절한 보상이 이루어지지 못하여왔음으로 보살핌에 대한 이데올로기에 '정의(justice)'를 더하여 보살핌의 노동이 인정받도록 하고, 사회화되기도 하며, 남녀가 함께 이루어나가는 새로운 의식이 필요함(이재경, 1997)

## 2. 가족정책 현황과 문제점

### 가. 한국가족정책 현황

#### 1) 한국의 가족정책 및 프로그램

기존 연구에 의하면, 한국의 가족정책은 집단으로서 가족을 대상으로 한 프로그램보다 개별 가족성원을 대상으로 한 프로그램들이 더 많고, 거시적방법이나 미시적 방법 모두 단위로서의 가족을 고려한 프로그램들은 매우 미비함을 알 수 있음. 사회정책으로서 소득지원정책이 있으나, 이 정책은 간접적 의미의 가족정책이라 할 수 있음. 기존 연구에 의하면 다음과 같이 분류할 수 있음

#### □ 장혜경 외(2002)

##### ○ 소득지원정책

- 소득지원정책에는 각종세금공제를 통한 지원으로 부양가족공제, 자녀양육비공제, 배우자 공제가 있음
- 수당을 통한 지원으로는 가족수당과 육아휴직수당이 있음
  - 가족수당은 노사의 임금협상에 의한 것으로 임금보조적 성격을 띠고 있고 가족 임금적 성격을 갖고 있다고 볼 수 있음
- 사회보험을 통한 지원은 소득지원을 위한 정책으로 국민연금법에 의한 노령퇴직연금, 장애연금, 유족연금이 있고 국민기초생활보장법에 의한 저소득층의 최저 생활보장을 들 수 있음

##### ○ 자녀양육지원정책

- 영유아보육법에 의한 저소득층 아동에 대한 보육지원과 아동복지법에 의한 요보호아동에 대한 시설보호조치가 있음
- 간접적인 조치로 남녀고용평등법에 의한 육아휴직, 모자복지법에 의한 한부모 가정지원 등이 있음

##### ○ 노인부양지원정책

- 노인복지법에 의해 저소득층 노인에 대한 경로연금지급, 노인관련 시설지원, 재가노인에 대한 서비스 등으로 부분적인 서비스만을 정책적으로 지원하고 있음

□ 김성천과 안현미(2003)

<표 7> 한국 가족정책의 급무와 서비스의 영역

대상	제공주체		정책, 서비스, 프로그램
전체로서의 가족	국가부문		4대보험, 가정폭력방지 대책, 국민기초생활보장제도, 장애연금, 공제제도, 주택정책, 모·부자가정 지원, 건전가정육성 대책
	민간	시장부문	퇴직금, 재형저축장려금, 경조사비지원, 가족상담과 치료, 가정생활교육
		비시장부문	가족상담과 치료, 가정생활교육, 저소득층 소득지원 등
가족내 아동	국가부문		공제제도, 보육사업, 학교사회사업, 성교육사업, 아동보호사업, 입양·위탁·시설보호, 장애인 자녀교육비지원, 저소득층 자녀지원 등
	민간	시장부문	직장보육제도, 보육료지원, 자녀학비지원 등
		비시장부문	아동상담, 사교육사업, 아동보호사업, 아동여가활동 지원, 입양·위탁·시설보호사업, 지역사회결연사업, 상담과 치료 등
가족내 노인	국가부문		공제제도, 경로연금, 노인고용서비스, 재가노인복지서비스, 경로우대제
	민간	시장부문	시설보호, 주단기 보호, 치매노인 전문치료, 재가노인복지서비스,
		비시장부문	노인복지시설, 주단기 보호, 치매노인 전문치료, 재가노인복지서비스, 상담과 치료
가족내 여성	국가부문		공제제도, 고용관련서비스(남여고용평등법, 남녀차별금지법), 국민연금(가급연금, 분할연금), 모자복지·보건사업, 요보호여성 발생 예방책, 생업자금융자, 공공임대주택 지원, 보육, 여성사회교육사업
	민간	시장부문	산전(후)휴가, 육아휴직, 직업훈련, 보육사업, 자녀학비·양육비 지원
		비시장부문	여성사회교육사업, 저소득층, 장애인 여성지원 서비스, 상담과 치료

- 가족의 전체성을 고려한 프로그램으로는 소득욕구 지원제도로 국민연금, 산재보험이 있고, 공공부조 방식으로는 기초생활보장제도, 조세방식으로는 소득공제와 소득 세액공제를 그리고 심리사회 서비스를 들 수 있음
- 이들 급부와 서비스의 실질적인 내용을 보면, 가족의 집단적 성격을 나타내 주는 기능이나 영향에 어떤 영향을 미치는 적극적 정책이라고 보기 어려움
- . 그 이유로는 가족의 여건들이 실질적으로 고려된 급여들이 거의 없으며, 있어도 가족의 인구학적인 수만을 고려하고 있고 그 액수가 너무 미비하여 가족정책으로서의 효과를 거두기가 어렵다고 보이기 때문임



- 가족정책의 유형은 가족과 친족의 책임을 강조하고 특정 가족의 기능을 강조하는 정책을 펴고 있다고 볼 수 있음
- 예를 들어, 아동과 치매노인, 장애인 등의 가족보호에 대하여 국가 책임보다는 가족과 친족 책임을 강조하는 가족주의적 색채가 짙음

□ 여성부(2004)

- 정부 조직개편(안)에서 제안한 여성부의 가족정책 분류기준은 가족의 욕구에 초점을 맞추고 있음 <표 8>

<표 8> 현행 가족정책의 범주

가족의 욕구		가족정책의 범주	관련부처
가족가치관·규범에 대한 인식의 제고		가족에 대한 사회적 규범과 관련된 법(민법, 소득세법, 여성발전 기본법, 남녀고용평등법, 형법, 사회보장법 등), 제도 및 종합계획	법무부, 여성부, 재정경제부, 노동부, 보건복지부 등
소득욕구		소득보장제도, 소득(세)공제 제도, 고용보험과 산재보험의 소득보장 관련 급여, 가족(아동)수당	재정경제부, 노동부, 보건복지부 등
건강욕구		건강보장제도	보건복지부
보호욕구	부양의 욕구	노인복지서비스와 프로그램: 재가복지서비스, 건강진단, 돌봄 노동 사회화	
	양육의 욕구	아동양육서비스와 프로그램: 육아휴직제도, 이혼가족, 자녀양육비 관련 정책, 소년·소녀 가장을 위한 독립생활 프로그램, 장애아동의 사회적 통합과 가족지원정책	
주거욕구		주택프로그램과 주거설계: 한부모가족, 기초생활보호수급자 가족, 단독가구주 주거정책	지자체, 건설교통부
심리·사회적 욕구		대안서비스와 프로그램: - 가족상담, 가족사회사업, 전문가족치료, 가족생활교육, 가족옹호 - 가족기반서비스(청소년, 장애인을 위한 상황 프로그램, 빈민 건강 유지 프로그램 등) - 가정폭력예방과 치료서비스 - 독립생활지원 서비스 - 기타: 그룹홈, 단기쉼터, 휴일 가정위탁보호 등	여성부, 보건복지부 등
기타 가족 조성의 욕구		가족에 대한 사회적 규범 등 - 부모교육 - 고등학교 교재에 가족생활 교육과정 추가 - 양육준비 교육 - 사회적 인식개선 운동(차별, 편견지양 등)	여성부, 문화관광부, 교육부 등

- 가족가치관·규범에 대한 인식의 제고를 위한 정책으로 가족에 대한 사회적 규범과 관련된 법, 제도 및 종합계획을 수립하는 것이 정책이 있음
- 소득욕구를 충족시키기 위한 정책으로 소득보장제도, 소득(세)공제 제도, 고용보험과 산재보험의 소득보장 관련 급여, 가족(아동)수당이 있음
- 건강욕구를 위한 정책으로 건강보장제도가 있음

#### 나. 한국 가족정책의 문제점

한국가족정책의 문제점으로는 관점으로서의 가족정책의 부재로 통합적 시행방안을 집행할 수 있는 행정전담부서가 없다는 점, 예방보다는 사후 대책에 치중하고 있다는 점, 그 정책도 단편적이어서 개별가족정책의 일관성이 결여되었고, 법과 제도의 지체현상을 보인다는 점, 가족의 다양성이 인정되지 못하는 점을 들 수 있음

##### □ 관점으로서의 가족정책의 부재

- 짐머만(Zimmerman, 1988:22)은 가족정책을 포괄적으로 관점(perspective)의 측면에서 정의할 때, 가족정책이란 “직접적으로든 간접적으로든 가족에게 영향을 미치며, 정부에 의해서 조장되거나 제지되는 모든 활동을 가리킨다”라고 정의하고 있음
  - 여기서 가족정책이 여타의 정책과 다른 점은 개인이 아닌 가족원으로서의 개인, 즉 가족에 주안점을 둔다는 점임

○ 관점으로서 가족정책을 보는 시각은 매우 포괄적이지만 제반 정책이 대상을 중심으로 각기 분리된 것으로 접근하지 않고 그 내적 연결성을 통합적으로 볼 수 있게 해줌으로 일정한 효용을 가진다고 보면서, 가족정책을 다룰 때 중요한 접근방법으로 사용된다고 지적하고 있음(장혜경 외, 2002)

- 그것은 구체적으로 가족정책의 방향성과 가치선택, 선택된 가족정책의 구체적인 범주 및 기준 설정, 가족에 미친 영향 등을 평가하는 것을 의미함 (이 점에 대해서는 III 장에서 구체적으로 다룰 것임)

○ 현재 한국의 가족정책은 관점으로서의 가족정책의 틀을 갖추었다고 보기 어려우며, 이러한 관점의 가족정책의 부재는 다음과 같은 문제점을 내포함

□ 가족정책의 통합적 시행이 필요한 행정전담부서 부재

- 지금까지 가족복지정책에 대한 업무는 보건복지부, 한부모 가족을 위한 프로그램의 일부, 아동보육정책은 여성부가 전담하고 있음. 이에 가족정책을 통합적으로 시행할 수 있는 부서의 신설에 대한 논의가 대두되었음
- 2004년 현재, 정부혁신위원회의 가족부 신설에 대한 문제제기로 인해 가족전담부서에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있음

□ 예방보다는 사후대책에 치중함

- 가족문제는 가족 안에서 해결되어야 한다고 생각하는 의식이 강하고, 문제가 심각한 요보호 대상과 결손가정에 대한 국가의 개입이 강조되고 있음
  - 가족프로그램의 특징은 “가족보다는 개별 가족성원에 초점을 둔 정책”, “선가정보호, 후 국가개입의 원칙”, “서비스 제공의 선별주의 원칙”, “가족에 대한 소극적 국가개입”의 원칙을 보임
  - 그러나, 현대의 가족문제는 요보호 대상층에서만 나타나는 것이 아니고 점차 사회문제화 됨으로써 국가는 더 이상 잔여적인 가족정책에 머무르지 않고 보편적인 가족정책의 변화를 모색하고 있음
  - 2003년 “건강가족기본법”의 제정으로 인해 국가의 책임 부분이 많이 부각되고 있음
  - 그러나 이를 바라보는 시각은 의견이 일치하지 않아, 여성학계에서는 건강가족 기본법을 보수적인 측면에서 다루고 있다고 보는 시각도 만만치 않음

□ 가족정책의 방향의 일관성 결여와 지체현상

- 가족을 단위로 하기 보다는 가족 개별 구성원을 대상으로 정책이 이루어지고 있어 일관성 결여와 제도적 뒷받침의 지체현상을 보임
  - 인구정책으로는 인구감소정책에서 출발하여, 관망하는 단계를 지나 2004년 현재 고령화, 저출산으로 인한 인구증가정책을 시행하고자 함
  - 여성정책과 노동정책에서는 여성을 노동시장으로 진출시키는 정책의 일환으로 보육정책을 통해 기혼여성의 취업을 촉진하는 정책을 펴고 있음
  - 그러나 기혼 취업여성의 세제 및 연금에 관한 정책에서 취업부부의 특성을 고려하지 않아 일관성이 적으며, 아동보육시설의 부족은 지체현상으로 볼 수 있음

□ 가족과 개인간의 안정성 혹은 갈등의 초래 가능성

- 가족정책 사안에 따라 개인과 가족에게 다른 수준에서 이루어진다면 이것은 갈등을 초래할 수 있음. 사회보장제도에서 급여에 관한 정책은 가족 내 개인에게 부정적인 영향을 줄 수 있음
  - 예를 들어, 가족수입 자산조사에 의해서 기초생활보장제도에 입각한 현금 급여는 저소득 가족 내 개인의 근로 의욕을 저하시킬 수 있는 의도하지 않은 결과를 가져올 수 있음. 왜냐하면, 현금 급여는 가족임금이 올라가면 감소 혹은 철회될 수 있기 때문에 자산소득의 경우 최저생계비 이상의 소득을 올리려는 노력을 하지 않을 수 있음
- 가족급여와 관련된 가족 정책은 저소득 가족에게 임금을 보충하여 가족안정성을 촉진하기 위해 고안되었지만 고용을 통한 개인의 자립을 조성하기 위한 고용촉진 정책과 갈등적 관계를 가질 수 있음
- 다양한 형태의 가족간의 갈등
  - 서구의 산업국가는 적어도 20세기 중반까지 가족지원 정책에서는 아버지가 고용되어 임금을 받고 어머니는 가정에서 자녀를 돌보는 가족을 선호하였으며, 한국의 가족정책도 동일한 현상을 보임
  - 이것은 가족의 “남성 부양자 모델”로서 당시의 사회적 가치에 의해서 지지되었으며, 어머니의 고용에 대해서는 임금을 지급하지 않는 것을 가정하고 있었음
  - 한부모 가정에게조차도 어머니의 노동에 대해 임금을 지원하지 않았는데, 그 이유는 그러한 지원으로 인해 일반가족과 비교해 보면 잘못된 급여를 제공하는 것으로 보여지기 때문임.
  - 만약, 여성에게 임금을 지원하게 된다면 결혼 유대가 약해지는 것으로 보았고 아동은 그들의 어머니가 유급으로 고용되면 취약해지는 것으로 보았음.
  - 그러나 여권론자들에 의해 가족 부양자 모델 가정을 근거로 하는 정책은 집중적인 비판의 대상이 되었고 그 결과 가족 정책의 변화에 반영되었음.

□ 가족의 다양성이 인정되고 있지 못함

- 가족유형의 다양화가 전개되고 있는 이 시점에서도 우리나라 가족정책은 특정한 가족구조로 유지하고자 하는 정책을 수행하고 있음

- 일예로, 한 부모 가족을 결손가족으로 분류하고, 이혼과 재혼의 상태에 있는 가족에게 사회적 낙인과 제도적 불이익(호주제)이 존재하고 있는 것이 현실임 (장혜경외, 2002; 김성천·안미현, 2003에서 재인용)

### 3. 가족정책 조직기능 개편에 대한 논의

#### 가. 가족정책 시행 부서별 입장

- 2004년 국무총리주재 관계장관 조정회의에서 정부는 가족여성청소년부의 신설에 대한 안을 제안하였음. (정부혁신지방분권위원회, 2004, 9.23 공청회자료, 『바람직한 가족·아동·청소년 행정의 방향』)

#### ○ 가족여성청소년부 신설

여성정책, 보육업무(여성부), 가족 및 아동정책(일부집행기능포함)(보건복지부)  
+  
청소년 육성(문화관광부), 청소년 보호(청소년보호위원회)

- 보건복지부의 가족정책과 아동정책기능은 “가족여성청소년부”로 이관
  - 가족구성원에 대한 개인적 복지서비스 기능은 복지부에서 수행
  - 다만, ①가족이 대상인 복지서비스의 업무와 ② 아동건강육성사업중 일부는 “가족여성청소년부”에서 수행
  - 예 모부자가정 지원, 소년소녀가정지원, 아동학대예방센터 등

- 보건복지부의 노인 및 장애인정책은 조정대상에서 제외

- 각종 가족관련 정책위원회를 가칭 “가족공동체위원회”로 통합

- 장기적으로 “가족부”를 지향하고 중간단계로 설치

- 이에 대해 관련부처인 보건복지부, 여성부, 문화관광부, 청소년보호위원회의 입장을 정리해 보면 <표 9>와 같음

**<표 9> 통합적인 가족정책에 대한 관련부처의 입장**

정부혁신위 기본조정안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보건복지부의 가족정책과 아동정책기능은 “가족여성청소년부”로 이관</li> <li>• 보건복지부의 노인 및 장애인정책은 조정대상에서 제외</li> <li>• 각종 가족관련 정책위원회를 가칭 “가족공동체위원회”로 통합</li> <li>• 장기적으로 “가족부”를 지향하고 중간단계로 설치</li> </ul>			
	<b>보건복지부</b>	<b>문화관광부</b>	<b>청소년보호위원회</b>	<b>여성부</b>
기본입장	현 행정체계 유지하 되 기존의 조직강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가족부와 분리된 청소년 정책의 일원화</li> <li>• 청소년청 신설이나 문화관광부내 청소년 정책실 설치</li> </ul>	국무총리 소속의 ‘청 소년 위원회 설치’	여 성 청 소 년 가족부 신 설
통합적 가족정책 시행에 대한 의견	가족단위의 통합적 가족정책 접근 필요	통합적 가족정책 시 행이나 가족정책의 틀속에 청소년을 포 합하는 것에 대해서 비관적 견해 제시	통합적 가족정책에 대한 의견 제시하지 않음	통합적 가족정책 필 요성에 대한 제기
통합적 가족정책 전담부서 신설에 대한 의견	현재의 행정체계를 부분적으로 분리해서 새로운 부를 신설하 는 것은 반대	현재 보건복지부에서 통합적 가족정책을 시행하는 것으로 보 여짐으로 새로운 부 신설은 반대	청소년을 포함하는 가족정책 전담부 신 설을 반대	통합적인 가족정책 전담 부의 신설이 타 당함
정부혁신위 기본조정안에 대한 각 부처의 의견	가족부를 지향하는 중간단계로 가정·아 동만을 이관하여 가 족여성청소년부를 신 설하는 것은 행정편 의주의적인 시각이라 고 봄	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청소년정책의 일부 만을 담당하는 부에 청소년 명칭을 부여 하는 것 부당</li> <li>• 가족구성원에 대한 정책기능은 통합하고 집행기능을 부처 교 유기능과 연계하는 것을 추진하는 것은 청소년 정책의 특성 을 무시한 결론임</li> <li>• 가족정책을 수행하 는 새로운 부처를 신 설하겠다는 것은 여 성부의 조직 확충의 도가 보임</li> </ul>	청소년을 포함하는 가족정책 전담부서의 설치를 반대하고 청 소년 육성·보호·복 지를 통합하는 정책 기구를 신설하는 것 이 참여정부의 공약 과제와 부합함	기존 여성부의 기능 이 약화될 우려가 있 으나, 궁극적으로 새 로운 통합적인 가족 정책을 시행할 전담 부처를 신설하는 것 이 필요함

## \* 보건복지부

### ○ 기본입장

- 현 행정체계를 유지하되 기존의 조직을 강화해야 함

예) 가정정책실 등으로 보건복지부전담조직 확대 개편

부처가 연계와 조정일 필요한 경우 국무총리를 위원장으로 구성하는 “중앙 건강가정정책위원회”활용

### ○ 통합적 가족정책 시행에 대한 의견

- 가족단위의 통합적 가족정책 접근은 필요함

- 통합적 가족정책 시행시 기대효과

- ① 가족정책을 잔여적 복지 차원에서 보편적 사회정책으로 확대추진
- ② 사후 개별적 접근에서 사전 통합적 접근으로 패러다임 전환
- ③ 범정부적인 가정 관련정책 조정체계 마련
- ④ 다양한 가정유형을 고려한 가정정책 추진
- ⑤ 민주적이고 양성평등한 가족관계 지향

### ○ 통합적 가족정책 전담부서의 신설에 대한 의견

- 현재의 행정체계를 부분적으로 분리해서 통합하는 것에 반대

- 근거:

- ① 보건복지부에서 이미 가정·아동·노인·장애인 정책을 통합적으로 수행하고 있음: 노인과 장애인등의 취약계층을 배제한 불완전한 통합은 혼선만 초래할 것이고 가족업무의 이원화는 정책의 사각지대를 발생시킬 수 있음  
예) 조손가정의 경우 노인은 보건복지부, 아동은 신설부처에서 담당함으로 분절적인 정책수행
- ② 일선행정기관의 업무수행상 비효율과 혼선 우려  
예) 장애아동과 빈곤아동의 경우 소관부처가 불분명하거나 양부처의 시각차이로 인한 업무추진의 혼선(보건복지부와 신설부처)
- ③ 정책기능과 복지서비스 기능 분리의 비효율성: 보건복지부의 복지서비스 기능은 집행기능이 아니라 정책 기능

- 정부혁신위의 기능조정(안)에 대한 견해
- 가족부를 지향하는 중간단계로 가정·아동만을 이관하여 가족여성청소년부를 신설하는 것은 행정편의주의적인 발상으로 봄

#### \* 문화관광부

##### ○ 기본입장

- 가족부와 분리된 청소년 정책의 일원화: 보호정책과 육성정책의 일원화
- 청소년청의 신설 또는 문화체육청소년부로 바뀌 청소년정책실 설치

##### ○ 통합적 가족정책 시행에 대한 의견

- 가족정책을 통합적으로 시행한다거나 가족정책의 틀속에 청소년 정책을 포함한다는 것은 현실적으로나 이론적으로 문제가 있음

##### - 근거:

- ① 대상에 의한 정책은 기능중심으로 편제되어 있는 현행 정부조직체계상 통합적으로 수행하는데 많은 제약과 문제점이 있음: 대상중심의 정책을 통합 수행하는 것이 효율적이라는 취지라면 크게 여성부와 남성부만 있으면 되고, 통합하면 가족부만 있으면 모든 기능을 포괄할 수 있다는 허구적 가정도 성립 될 수 있음
- ② 청소년은 가족의 구성원이지만 주로 복지차원에서 다루어지는 가족차원의 청소년 보호와 청소년의 건전한 활동을 통하여 창의성, 문화적인 감수성 함양과 도전과 개척정신을 함양해 나가는 실제적인 청소년정책과는 지향점이 다르기 때문에 가족정책의 틀 속에서 다룰 수 없는 분야임
- ③ 여성·청소년 정책간에 연계성이 부족하고 시대적인 조류에도 역행함: 청소년은 가족의 구성원이자 학교, 또래 집단, 문화·체육 활동, 정보화 커뮤니티의 주역으로서 사회의 다양한 집단과 조직, 문화와 연계되어 성장하기 때문에 가족·여성과 연계하여 추진할 청소년 정책이 적어 정책적인 발전을 기대하기 어려움: 특히, 여성의 자녀보호기능이 축소되고 있는 이 시점에서 가정·여성 정책과 청소년 정책을 연계시키겠다는 것은 청소년 정책의 후퇴와 위축을 불러올 위험이 있음



○ 통합적 가족정책 전담부서의 신설에 대한 의견

- 현재 보건복지부에서 가정정책을 주어진 여건 하에서 최선을 다해 추진하고 있다고 보이므로 가족정책을 위한 새로운 부처의 신설은 바람직하지 않음

- 근거:

- ① 보건복지부 사회복지 정책실에 인구·가정정책과, 노인복지정책과, 노인요양보장과, 노인지원과, 아동정책과, 장애인 정책과, 복지정책과, 생활보장과 등을 두고 가족 구성원 개인은 물론 통합적인 관점에서 가족정책을 수행하고 있다고 봄
- ② 보건복지부가 건강강정기본법을 제정하고 국무총리 소속으로 “중안건강가정 정책 위원회를 설치할 것을 규정하고 있음
- ③ 여성부의 조직 확충차원에서 가족정책이라는 명분하에 청소년정책을 이관하는 것은 또 다른 문제를 야기할 수 있음: 여성부로 통합되어 가족정책안에 청소년을 포함함으로써 청소년 정책이 연계 될 장점과 구체적인 대안을 제시하기 못하고 부처 명칭에 청소년을 표기한다는 단 한가지 이유로 청소년정책과 여성정책을 연계시키려는 것은 문제가 있음

○ 정부혁신위의 기능조정(안)에 대한 견해

- ‘가족여성청소년’부로 기능조정의 기본방향을 정하고 청소년 정책의 일부만을 담당하는 부처에 청소년 명칭을 부여하는 것은 합당하지 않고 전체 청소년정책을 담당하는 문화관광부에 청소년 명칭을 부여해야함  
예) 파괴된 가정과 관련된다면 "가족여성부"가 적당함

- 소외된 가족구성원에 대한 보살핌을 역점으로 설정하고 있는데, 청소년의 유해업소 고용, 결식, 학업중단, 가출 등이 가정파괴와 연결될 수 있으나 이는 청소년정책의 극히 일부분임

- 가족구성원에 대한 정책기능은 통합하고 집행기능을 각 부처 고유기능과 연계하여 추진하도록 한 것은 청소년정책의 특성을 무시한 결론임; 청소년육성정책은 대부분이 문화와 체육이 연계된 수련활동 등으로 구성되어 있어 문화·체육 등에 대한 집행기능과 청소년 정책 기능을 분리하는 것은 현실성이 없음

- 부처정책을 조정하는 역할을 수행하는 위원회를 일원화하도록 제안한 것은 이론적으로는 가능하나, 실제적으로 전문성의 결여와 업무의 방대함 등으로 추진이 곤란함
- 관련기능을 통합 가족정책을 수행하는 새로운 부처를 신설하겠다는 것은 여성부의 조직 확충을 목표로 하는 의도가 분명하고, 청소년 전문가들은 여성부를 보건복지부로 합치면 모든 문제가 해결된다는 입장
- 정부혁신위원회가 2004년 8월 18일 대통령께 제출한 보고서에 청소년 육성과 보호 기능의 일원화를 기본방향으로 설정한 내용과 상충되는 부분임: 청소년 보호 업무 전체를 여성부로 이관할 경우 청소년조직 일원화 문제가 다시 거론될 것이고 청소년 정책 추진의 장애요인으로 작용할 것임

#### \* 청소년보호위원회

##### ○ 기본입장

- 국무총리소속의 '청소년 위원회'설치(청소년 육성 +보호 + 아동복지 기능통합)

##### ○ 통합적 가족정책 시행에 대한 의견

- 가족정책에 대한 의견은 제시하지 않고 아동복지업무를 청소년 정책에 포함시키고 청소년 보호업무와 육성업무의 통합 제안

##### ○ 통합적 가족정책 전담부서의 신설에 대한 의견

- 청소년을 포함하는 가족정책 전담부서 신설을 반대하고 청소년육성, 보호, 복지를 통합하여 국무총리 소속의 "청소년 위원회"를 설치

##### - 기대효과

- ① 분산, 단편적으로 추진되어 왔던 청소년 기능을 통합함으로써 다양하게 표출되는 청소년의 수용에 적극대응하고, 총괄·조정 기능을 강화하여 청소년 정책의 실효성 확보

② 독립된 전담기구로 설치 운영함으로써 청소년 고유영역 확보를 정책개발이 용이하고 선택과 집중으로 정책 환경 변화에 능동적으로 대처 가능

○ 정부혁신위의 기능조정(안)에 대한 견해

- 청소년을 포함하는 가족정책전담부서의 설치를 반대하고 청소년육성·보호·복지를 통합하는 정책기구를 신설하는 것인 참여정부의 공약과제에 부합됨

## \* 여성부

○ 기본입장: 여성청소년가족부 신설

○ 통합적 가족정책 시행에 대한 의견

- 통합적 가족정책 필요

- 근거

가족정책에 대해

① 현 우리나라의 가족정책은 저소득층 대상의 개별대상자의 사후 복지 중심으로 추진되고 있음

② 기존의 가족정책으로는 접근이 어려운 새로운 가족현상의 출현

③ 거시적, 통합적 가족정책의 부재

청소년 정책에 대해

① 보호와 육성으로 이원화된 청소년 정책의 제한

② 분산된 업무추진체계에 따른 정책의 종합적 체계적 수행 곤란

③ 문화산업정책과 청소년육성정책의 방향성이 서로 배치, 문광부내 청소년 정책 우선 순위에서 소외

○ 통합적 가족정책 전담부서의 신설에 대한 의견

- 새로운 가족정책 전담부서의 시설이 타당함

- 근거

- ① 아동/청소년, 가족정책이 소관부처별로 부차적이고 단편적으로 추진
- ② 가족정책이 새로운 패러다임으로 접근해야 할 필요성 급증
- ③ 보호와 육성의 이원화된 청소년 정책의 제한
- ④ 문화산업정책과 청소년 육성정책 방향성의 상호배치, 청소년 정책의 우선순위 소외
- ⑤ 부양 및 돌봄기능의 사회적 책임 증대
- ⑥ 부처별 가족관련 정책에 대한 통합기능 미약

- 기대효과

- ① 자율과 참여, 권리와 평등을 구현하는 대상중심의 새로운 패러다임 정립
- ② 저출산, 자녀양육, 고령화, 이혼증가 등 가족환경의 급격한 변화에 따른 대응으로서 통합적 관점에서의 총괄적인 가족정책 수행
- ③ 정책적 시너지 효과 거양
- ④ 평등과 균형적 발전을 지향하는 여성정책과 연계추진시 정책 효과제고

○ 정부혁신위의 기능조정(안)에 대한 견해

- 기존여성부의 기능이 약화될 가능성이 있으나, 궁극적으로 필요함

### III. 향후 한국 가족정책의 방향성

#### 1. 가족정책의 환경변화

가족의 변화는 전체로서의 가족과 가족 내 구성모두에게 영향을 미쳐 새로운 가족문제를 등장시키게 되고 가족기능이 원활하게 수행되지 않음으로서 문제가 발생함. 따라서 이를 해결하기 위한 정책적 개입의 필요성이 대두되고 있음

##### □ 가족정책 변화에 영향을 미치는 사회구조적 요인

- 사회경제적 구조, 가족 형태의 다양화, 여성역할의 변화는 기존의 가족정책의 이념의 변화를 가져와야 한다는 당위성 제공함
  - 1960년대 산업화정책에서 수출주도형 경공업부문에서의 고용증대로 노동시장에 여성의 인력이 유입되었음. 이러한 과정 중에서 여성들은 이제 더 이상 가정이라는 사적영역에 머무르지 않고 남성들의 세계인 직업세계에 진출하게 되었음
  - 기존에 가족 내에서 여성들이 전담해온 보호노동은 더 이상 여성 혼자의 몫으로 규정하기 어려운 환경적 변화가 이루어짐
- 여성의 사회진출은 사회경제적 구조의 변화와 더불어 가족 기능의 약화를 가져왔고 이는 여성의 역할변화와 긴밀하게 연결되어 있음
  - 기혼여성들이 노동시장으로의 진입이 확산되면서 전통적 성역할을 전제로 한 가족정책의 정당성에 의문이 제기되었고, 취업여성에게 이중적으로 부과되는 가족 내 보호노동에 대한 부담은 가족임금제를 기반을 둔 가족정책의 가부장적 이념이 변화되어야 하며 가족정책 내에 여성을 위한 정책이 강화되어야 한다는 논의를 불러왔음(이진숙, 2003에서 재인용)
- 여성 역할의 변화로 인해 여성에게 과도하게 부과되었던 보호노동에 대한 부담감을 감소시켜주기 위해서는 가족정책의 영역과 대상에 아동과 여성을 포함하여야 한다는 주장이 제기되고 있음

## □ 가족문제의 급증

- 우리나라의 가족은 이혼과 재혼의 급증, 독신가구·노부모·한부모 가족·소년 소녀가장 가족의 증가, 취업모의 증가, 여성가구 중 다양한 가족의 증가 현상이 두드러지게 나타나고 있음
- 현재, 제기되고 있는 사회문제 중에 가족과 관련되는 문제들로는 고령화, 저혼 인률, 높은 이혼률, 청소년 문제, 가정폭력의 증가 등을 들 수 있음

## □ 아동과 여성을 고려하는 가족정책 대두의 필요성

- 현재 이러한 문제들에 대해서 국가에서는 통합적으로 다루기보다는 각 부서에 서 단편적으로 다루고 있으나 이러한 문제들은 서로 상호 연결되어 있음
  - 여성의 사회적 참여의 증가는 그동안 여성의 성역할로 인정되었던, 아동에 대한 보호의 부분에 있어서 공백을 가져 올 수 있고 이는 또한 아동의 양육과 보호의 문제를 일으키는 하나의 요인이 될 수 있음
  - 가정폭력의 증가는 가족 내의 갈등으로 인해 청소년의 비행이나 가출을 부추기는 요인으로 작용할 수 있음
  - 이혼가정의 아동은 이혼에 따른 스트레스를 받는 부모로부터 적절한 관심을 받지 못하거나 방임될 우려가 있고 부모 이혼에 대한 심리적, 사회적, 경제적 인 어려움을 겪을 수 있음
- 가족 구성원 개개인의 문제는 결국 가족 전체에 영향을 미칠 수 있으며, 특히, 상대적으로 문제해결능력이 취약하고 보호의 대상이 되는 아동에 대한 사회적 보호의 필요성이 매우 시급함
- 아동은 가족에 포함되고 특히, 여성역할의 변화에 가장 큰 영향을 받고 있음으로 아동과 여성을 포함하는 가족정책이 이루어져야함
  - 아동은 가족의 보호아래 놓여있다고 볼 수 있고 가족해체현상이 증가하고 있는 현대사회에서는 특히, 과거의 여성들이 가족 내에서 행했던 애정과 돌봄의 역할을 사회화해야한다는 당위성이 증대되고 있음
- 위에서 제시한 결과들은 가족정책을 수행함에 있어서 여성, 아동을 포함하는 가족을 하나의 관심단위로 보고 정책을 추진하는 것이 효과성을 증대시킬 수

있음에 대한 타당성으로 제시되어 질 수 있음

- 1980년대 이후 유럽국가들은 인구변화와 가족생활의 변화에 따라 가족복지정책에 대한 관심이 높아졌는데, 이 국가들은 국가의 가족지원 역할을 아동이 있는 가족의 아동양육에 소요되는 비용을 감소시켜 주거나 가구소득을 증가시키는 경제적인 측면과 여성의 노동시장 참여로 인한 변화에 대응하려는 정치적 측면 그리고 인구변화와 영향력에 주목하는 인구정책적 측면이라는 복합적인 측면에서 접근하고 있음(Kaufmann et al, 1997, 김성천 외 2001에서 재인용). 즉, 고용과 육아에 있어 양성평등을 획득하는 것에 가족정책의 초점을 두고 있음

- 아동의 양육과 관련해서는 양성평등주의적 정책지향성을 갖는 것이 바람직하고 여성의 직업생활과 아동양육을 양립할 수 있는 가족정책을 수립해야 할 것이며, 이러한 목표를 달성하기 위해서는 아동, 여성을 포함하는 통합적인 가족정책이 필요함
- 이러한 관점에서 볼 때, 아동정책에서 복지적인 측면과 여성정책 중 권익, 인력개발 정책이 가족정책과 통합적으로 다루어질 필요가 있음.

## 2. 관점으로서의 가족정책

### □ 관점으로서 가족정책의 정체성 추구

- 가족정책의 정체성은 동일한 정책이라도 그 정책이 가족 개별 대상에게 미치는 영향에 중점을 둘 것이 아니라 가족 전체에게 미치는 영향이 무엇인가에 대해 관점과 방향성을 갖고 있을 때 그 정체성을 찾을 수 있음(변화순, 1995)
- 따라서 관점으로서의 가족정책의 정체성을 찾고자 할 때, 구체적으로 가족정책은 첫째, 궁극적으로 어떠한 가치관을 지향할 것인가? 둘째, 가족을 유지한다는 것은 무슨 의미인가?셋째, 이를 유지함에 있어서 어떠한 원칙을 가질 것인가? 넷째, 가족정책이 가족에 미치는 효과는 어떠한가?를 고려해야 할 것임

## □ 가족정책의 방향성

- 가족을 바라보는 관점에 따라 국가의 가족정책 방향이 달라짐(변화순, 2000)
  - 보수주의 혹은 가족지향주의(pro-family): 생물학적 의미의 부모-자녀로 이루어진 전통적 형태의 전통적 성역할이 가치 있다고 간주함. 또한, 전통적 가족은 더 이상 제도로써 존재하지 않게 될지도 모른다는 회의적인 시각이 내재되어 있음
  - 중도주의: 혼인한 부부-자녀로 이루어진 가족을 강조하고 있으나 전통적인 성역할을 전제하고 있지는 않음. 책임 있는 온전한 가족이야말로 “아동의 도덕적, 사회적 형성”을 위한 초석이므로, 정부는 부모에 의한 양질의 보호, 친가족으로 정의되는 경제정책의 집행, 혼인생활의 안정성 증대, 부모의 책임강화, 미성년의 혼전 성교제지, 개인주의의 억제 등을 제안하고 있음
  - 자유주의: 가족구성원에 대한 다양성을 받아들여야한다는 입장임. 이념적 측면에서 현대사회는 인구의 다수가 보여주는 가족의 모습과는 다른 전통적 이미지의 가족을 그리고 있음. 따라서 그동안 가족과 관련된 이상 혹은 신화를 폐기하고 실제 사람들이 보여 있는 다양한 가족의 모습을 인정해 주어야 한다고 봄
  - 여권주의: 진보주의자와 마찬가지로 다양한 가족의 형태가 존재함을 인정하면서, 남자들도 가사와 자녀양육의 임무를 공유해야한다고 주장함. 가족의 복지증진에 정부가 개입해야한다는 전제조건을 가지고 있고, 어떤 영역에 어떻게 여성의 관점이 이해될 것인가에 초점을 맞추고 있음. 즉, 정책방향이 성평등적이고 여성이 불이익을 당하는 구조적 측면을 우선적으로 개선하는 것에 목적을 둠
- 가족 이슈들은 격렬하고 감정을 자극하고 신랄하고 정서적인 가치 분쟁을 발생시키기도 함(임인숙, 1999; 변화순 외, 2003)
  - 가족지향주의자는 낙태는 인정돼서는 안 되고, 어머니는 가정으로 돌아가서 자녀를 돌보고, 정부의 역할을 가능한 한 극소화하는 것이 바람직하다고 믿고 있음
  - 자유주의자는 결혼을 강화하는 것 보다 이혼의 결과를 편하게 받아들이고, 부모의 권위가 존중된다는 점 보다 10대의 자율권에 관심을 두고, 가족에 대해



- 정부가 관여하는 것은 가족의 위험성을 감소할 수 있다고 봄
- 최근 미국의 대통령 선거시 후보자들의 논쟁에서 가족에 대한 가치적 논쟁은 중요한 이슈 중의 하나로 다루어지고 있음-
  - . 공화당의 부시 후보는 가족지향주의적 입장을 취하고 있으며, 캐리 후보는 자유주의적 시각을 견지함

#### □ 가족유지에 대한 의미 확인

- 정부가 가족에게 영향을 주는 것을 시도한다면 어떤 방법으로 시행해야하는가?
  - 예를 들면, 가족정책은 어머니의 사회참여를 장려하는가, 아니면 감소시키는 것을 목적으로 하는가?
  - 부부간의 기여(Commitment)를 강화하는가?
  - 조세와 복지 정책은 부부가족 외의 다양한 가족에 대한 배려가 있는가?
- 부부의 자율성과 가족의 사생활에 대해 정부가 개입하는 근거는 무엇인가?
  - 정부는 가족 내 성 역할 평등, 가족 갈등 개입, 청소년 생식 건강 보호 또는 삶의 연장을 위한 의료 보호에 대한 가족 결정에 대해 어떠한 입장을 취해야 하는가?
- 어떠한 범위까지 정부는 가족 재정 책임을 격려하거나 강화해야만 하는가?
  - 부부가 헤어진 후, 아동양육비를 이행하지 않은 부모들의 급여에 대한 정부의 정책수위는 어느 정도로 개입할 수 있는가?
  - 노인부부는 공공급여의 자격을 취득하기 위해 어느 정도의 자산을 유지해야 하는가?
  - 성인 자녀는 노인부모의 부양부담을 국가에게 기대해도 되는가?

#### □ 관점을 측정할 수 있는 원칙

- 관점으로서의 가족정책을 이행평가하기 위해 FIA(가족영향평가: Family Impact Analysis)의 주요성을 인식시키고, 도구를 개발함
- FIA의 주요한 목적은 다른 제도와 가족이 함께 유지될 수 있기 위해서는 어떻게 유기적인 관계를 가져야 하는가를 검증하는 것임
- 실제로, 미국 가족정책 내의 새로운 전문 용어중의 하나가 가족 “역량강

화”(empowerment)임. 이 용어가 의미하는 핵심은 가족이 가족으로서 선택과 결정의 권리에 대해서 존중하는 것임

○ 다음과 같은 6가지의 원칙아래 이 도구를 수행함

- 가족지지와 책임성: 정책들과 프로그램들은 가족기능을 지지하고 보충하고 마지막 수단으로서 대리적인 서비스를 제공하기 위한 목적을 가지고 있음
- 가족멤버쉽과 안정성: 정책과 프로그램들은 특히, 아동이 있을 때 부부, 부모, 가족헌신과 안정성을 강화하고 격려해야만 함. 그러나 이것은 어느 한 성(sex)에 편향된 것이 아니라 책임있는 성인으로서의 역할임
- 가족 참여와 상호의존: 정책들과 프로그램들은 가족관계의 상호의존성, 가족 연대의 지속성과 강점과 의무와 가족이 그들 구성원들을 도와주는데 동원할 수 있는 자원의 양을 인식해야만 함
- 가족 파트너십과 임파워먼트: 정책들과 프로그램들은 개인과 그들의 가까운 가족이 개인에게 서비스를 전달하는 프로그램 전문가와 파트너로서 협동하도록 격려해야만 함
- 가족의 다양성: 가족들은 많은 종류와 형태를 가지고 있고 정책들과 프로그램들은 다른 유형의 가족들이 초래하는 다양성을 고려해야함. 정책들과 프로그램들은 가족생활의 다양성의 가치를 인식해야하고 구조, 역할, 문화 가치들 또는 생활무대의 이유들로 인해 가족들에게 불이익을 주거나 불리한 차별을 해서는 안 됨
- 취약한 가족들에 대한 지원: 경제적 그리고 사회적인 욕구를 가장 많이 가진 가족뿐만 아니라 해체에 취약한 가족들을 정부의 정책들과 프로그램들내에 포함 시켜야만 함

#### □ 가족정책이 가족에 미치는 효과성 평가

- 가족이 그들 자신을 돕거나 다른 사람들을 돕기 위한 능력을 향상시키기 위해 정부와 지역사회에서 무엇을 해야 하나?
- 이러한 정책이나 프로그램이 가족에게 무슨 영향을 미쳤는가?
- 이들 정책이나 프로그램이 가족생활과 책임감을 약화시킬 것인지 강화 시킬 것인가?

## □ 가족정책 수립의 기본 틀

이상을 근거로 하여 가족정책에 대한 기본틀을 다음과 틀에서 생각해 볼 수 있음. 관점으로서 가족정책의 원칙에는 앞에서 살펴본 바와 같이 가족의 가치, 가족지지의 기본원칙, 그리고 가족정책 효과를 고려해야 할 것임. 가족지지의 기본원칙에 입각하여 가족정책의 범주를 설정할 수 있음. 보다 구체적인 정책의 방향과 프로그램은 본 세미나를 통해 시사점을 얻어 보완하고자 함

<표 10> 관점으로서의 가족정책 구상의 기본틀

가족의 가치	가족정책의 방향성에 대한 선택
	가족유지에 대한 의미 확립
가족지지의 6가지 기본 원칙	<p>원칙1. 가족지지와 책임성</p> <p>원칙2. 가족멤버십과 안정성</p> <p>원칙3. 가족 참여와 상호의존</p> <p>원칙4. 가족 파트너십과 임파워먼트(empowerment)</p> <p>원칙5. 가족 다양성</p> <p>원칙6. 취약한 가족들에 대한 지원</p>
가족정책 효과에 대한 평가	<p>1. 가족의 능력향상을 위한 정부와 지역사회의 역할</p> <p>2. 이러한 정책이나 프로그램이 가족에게 미친 영향</p> <p>3. 이들 정책이나 프로그램이 가족생활과 책임감에 미칠 영향 (가족의 강화 혹은 약화)</p>

## 참고문헌

- 김성천(1995). “한국 가족복지정책의 현황과 문제점에 관한 연구”. 한국청소년 연구 20호
- 김성천·윤희미(2000). 가족복지증진을 위한 정책대안 연구. 보건복지부.
- 김성천·안현미(2003). “참여정부의 가족정책의 기본 구성요소의 분석과 발전방향 모색”, 「한국가족복지학」 12, pp.35-63.
- 김승권 외(2001). “최근가족해체의 실태와 정책방안에 관한 연구”. 한국보건사회연구원
- 변화순·영숙·강선헌·제갈정(1990). 영세지역 가족관계 및 사회적 연결망에 관한 연구. 한국여성개발원
- 변화순(1995). “가족정책 연구의 관점과 쟁점, 자리매김”. 여성연구. 49호. 57-78.
- 변화순·백경희·김현주(2000). 한국가족의 변화와 여성의 역할 및 지위에 관한 연구. 한국여성개발원
- 변화순·조은희(2003). 다양한 가족 출현에 따른 쟁점과 가족관련법의 방향정립에 관한 연구. 한국여성개발원
- 이재경(1997). “정의의 관점에서 본 가족”. 가족철학. 이화여자대학교 출판부
- 이진숙(2003). “가족복지정책의 패러다임 검토”, 「가족복지의 패러다임: 반성과 모색」, 2003년 한국사회복지학회 추계공동학술대회 자료집, 한국가족사회복지학회, pp. 21-46.
- 임인숙(1999). “미국학계의 가족변화 논쟁”. 가족과 문화, 11(1).
- 장혜경·김혜경·이진숙·김현주·장화경(2002). 외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서의 체계화 방안 연구. 한국여성개발원.
- 정부혁신지방분권위원회(2004). 바람직한 가족·아동·청소년 행정의 방향. 공청회자료
- 통계청(2001). 장래인구추계  
——(2002). 경제활동연보  
——(2003). 인구통계연보  
——(각년도). 한국의 사회지표  
——(각년도). 인구주택총보고서
- Giddens, A.(1992). Modernity and self0identity; Self and society in the late modern age.
- Kamerman, S. B., & Kahn, A. J. (1978). Family policy-government and families in

fourteen countries. Columbia University Press. New York.

Kamerman, S. B & Kan ed(1997). Family Change and Family Policies in Grant Britain, Canada, New Zealand, and United States. Clarendon Press'Oxford U.P..

Zimmerman, S. L.(1988). Understanding Family Policy. SAGE Publication.

Zimmerman, S. L.(1995). Understanding Family Policy. SAGE Publication.

<http://www.uwex.edu/ces/familyimpact/reports/pins2.pdf>

발제 1

## 가족정책의 방향성과 통합적인 시행방안

이진숙 (대구대학교 교수)

### 목 차

- I. 가족문제에 대한 이해와 정책대상으로서의 가족
- II. 한국 가족정책의 현황과 문제점
- III. 통합적인 가족정책 전달체계의 모색

## I. 가족문제에 대한 이해와 정책대상으로서의 가족

### 1. 가족문제에 대한 이해

- 사회복지 학문영역에서는 전통적으로 사회복지기능을 담당해 온 주체중의 하나인 가족이 근대화과정을 통한 변화 속에서 다양한 요인들의 복잡한 상호작용에 의해 구조에 변화가 일고 기능이 약화함에 따라 오늘날 가족의 변화와 위기현상이 나타나게 되었다고 봄.
- 가족문제의 경우에는 사회적 중요성(social significance)이나 심각성(severity)의 면에서는 문제가 사회의 관심을 충분히 유발하고 있지만, 보편적으로 가족문제는 사적 책임으로 규정되어 온 전통이 강하기 때문에 가족이 문제의 본질을 사회적으로 정의할 수 있는 능력은 부족함.  
그리고 가족은 애정과 친밀성을 기반으로 하는 본질적 속성상 압력단체로서의 로비력과 조직력이 부재하여 정치적 행위력은 미흡한 특성이 있음(이진숙, 2003). 따라서 오늘날 심화되고 있는 가족위기, 보육과 부양, 가족과 직업의 병립 등을 비롯한 가족문제를 해결하기 위해서는 국가와 사회가 다양한 문제발생요인들을 고려하여 포괄적으로 접근하고, 가족과 가족구성원들의 변화하는 복지욕구에 부응하여 공적 책임을 강화하는 방향으로 정책을 전개해야 할 필요성이 표면화되고 있다는 점에 주목함.
- 전통적으로 가족문제는 사회복지영역에서 핵심적 논의대상 중의 하나임. 사회복지 연구자들은 미시적, 거시적 차원에서 가족에 대한 원조와 지지방법을 지속적으로 탐구해 왔고 그 결과, 문제해결에 대한 방법의 모색은 정책과 서비스영역에서 차츰 정교화되고 다차원화되고 있음.

---

1) 이 글은 본 주제에 대해 연구자가 사회복지학계에 누적되어있는 기존의 가족복지 관련 연구들과, 관련 사안들의 사회적 이슈갈등 과정에서 형성된 사회복지학계의 주장들의 검토를 통해 그 결과를 정리한 것이다.

가족복지학계에서는 기존에는 한국 사회복지계가 기술적 전문화를 지향하는 경향에 영향을 받아서 가족치료 및 가족상담, 정신건강과 적응에 대한 연구가 주를 이루어 왔었음. 따라서 가족의 적응을 돕고 치료하는 문제, 즉 가족의 관계적 기능에 연구의 초점이 놓여져 있었고, 가족정책이나 제도적인 부분에 대한 논의는 미약했음. 그러나 1990년대 후반 이후부터 복지서비스의 탈가족주의화(Esping-Anderson, 1999) 라는 세계적인 추세와, 국내적으로는 가족변화(문제)의 심화와 가족이슈를 둘러싼 정치적 갈등과정 속에서 가족문제에 대한 새로운 모색을 시작하게 됨. 더불어 가족의 관계적 기능 뿐만 아니라 보호기능에 대해서도 연구적 관심이 확대되면서 가족정책이라는 거시적 차원에서의 문제해결에 대한 모색에 관심이 돌려지고 있음. 그러한 발전과정 속에서 가족의 변화와 문제를 바라보는 시각 또한 가족유형의 다양화와 개별 가족구성원들의 욕구증대라는 시대적 요구를 반영하면서 변화되고 있음.

## 2. 정책적 개입대상으로서의 가족개념<sup>2)</sup>

- 사회복지학 연구자들이 저술한 가족관련 연구서들을 보면 대부분 한국의 가족 자체가 변화하고 있음을 언급하고, 다양한 가족유형의 출현과 가족기능의 변화에 대해 강조하고 있음. 그런 가운데 가족은 사회적 집단, 사회체계, 그리고 하나의 제도 등으로 구조와 기능 면에서 보편적으로 정의됨.

사회적 집단으로서의 가족은 가족 관계성을 보다 강조하고, 체계로서의 가족은 하위요소들의 집합을, 그리고 제도로서의 가족은 기능조직으로서의 특성을 강조하고 있으나 이들을 큰 범주로 묶어 본다면 이는 가족을 구조로 보는 개념들임.

대다수의 가족복지교재들은 가족을 구조와 기능으로 정의하는 경향을 보이고 있으며, 그에 따라 정책을 포함하는 가족복지실천은 가족체계가 보다 기능적으로 작용할 수 있도록 돕는 대인적 서비스와 정책을 시행하도록 하는 것으로 봄(고미영, 2003: 54-57).

- 가족복지의 개입대상은 유기적인 상호적 관계성에 기반하는 ‘전체로서의 가족’으로 인식됨. 이는 즉, 가족복지는 가족성원 개개인보다 ‘한 단위로서의 가족전체’에 주목하면서 가족성원들 간에 상호작용을 한 결과로 대표되는 ‘가족의 전체성’

2) EU소속 15개 국가를 분석해 보면 남부유럽과 영국에서는 가족(family)은 사회학적이고 합법적인 가치가 깃들여있는 개념으로 보고, 가구(household)는 경제학적인 가치가 내재되어 있는 것으로 보고 가족이란 개념만을 정책에서 사용한다. 그 외의 국가에서는 가족과 가구를 혼용하여 사용한다. 다만 프랑스는 모든 존재하는 상황들을 포괄하기 위한 의도에서 ‘가정(home)’이란 용어를 사용하고 있다(European Commission, 2002: 5).



에서 나타나는 요구와 문제를 해결함을 목적으로 지향함을 의미함(김성천, 1989: 108-109; 조홍식 외, 1997: 50; 이진숙, 2003).

- 이러한 맥락에서 가족정책의 대상으로는 전체적 단위로서의 가족과 가족구성원까지 포괄하는 것으로 봄(김성천/안현미, 2003; 이진숙, 2003).

또한 기존에는 정책연구 상의 관심대상이 문제가족 또는 요보호가족 중심으로 국한되었지만 최근에는 가족의 변화 경향에 따라 정책대상을 보는 관점이 선별주의에서 보편주의로 변화되고, 복지의 영역이 확대됨에 따라 이제는 특정한 이념성을 지향하는 가족의 지원에서 탈피하여 법적, 생물학적, 사회적 관계에 토대를 두고 생활현실로 존재하는 모든 가족들이 정책적 개입의 단위로 고려되어야 함이 강조됨.

- 가족복지관련 연구자들이 작성한 가족지원기본법안(발의연월일: 2003년 8월 22일)에서는 구체적 개입단위로서의 가족을 '혼인, 혈연, 입양에 기초한 2인 이상의 공동체' 그리고 '사실혼 가족, 미혼모·부가족, 위탁아동가족, 공동생활가족, 후견인이 있는 가족, 외국인가족, 단독가구, 그 밖에 대통령령이 정하는 가족'으로 규정했음.

## II. 한국 가족정책의 현황과 문제점

- 가족의 구조와 기능의 변화는 전통적으로 가족이 수행해 왔던 기능중의 많은 부분을 사회에 이양시켜, 이제 가족은 스스로 내재적, 외연적 문제들을 해결할 수 있는 능력을 상실하였고, 또한 복지에 대한 관심이 증대되면서 가족문제와 가족적 삶에 대한 국가와 사회의 개입요구가 커지고 있다고 봄.

그러나 우리나라의 경우에 가족문제를 해결하기 위한 국가의 개입과 지원은 주로 가족구성원 개인에 대한 접근으로 이루어져 왔으며 일반가족은 개입대상으로 고려되지 않았고, 개입수준에 있어서는 사전예방적 차원보다는 사후치료적 개입에 편중되어 있었기 때문에 일반적으로 가족의 집합적이고 전체적 특성을 고려한 종합적 가족복지정책 또는 가족정책은 구상되지 못하였다고 비판됨.

- 가족정책에 대한 접근방법으로는 가족복지를 정책의 결정 및 정책의 결과를 평가하는 전반적 범주로 사용하려는(조홍식 외, 2001: 176) ‘관점으로서의 가족정책’(Kamerman & Kahn, 1978)이 선호되지만, 이러한 접근방법을 동원하여 우리나라의 가족정책을 분석하고 평가하기에는 무리가 있다고 평가됨. 왜냐하면 관점으로서의 가족정책이란 접근방법이 유용성을 담보하기 위한 전제는 긴밀한 상호연관적 체계 속에서 보편적으로 확장되어있는, 가족과 관련된 다각적이고 구체적인 가족지원시책들의 존재임. 즉 경제, 사회, 노동, 문화 그리고 보건복지정책의 틀이 긴밀하게 구성되어있는 구도가 아니라면 관점으로서의 가족정책을 통해 구체적인 정책분석을 시도하기에는 정책영역의 편협성으로 인해 한계가 발생할 수 있음.

또한 사실 관점으로서의 가족정책이라는 접근방법은 그 이상적 측면 때문에 연구자들이 선호하지만 위에서 언급한 전제조건인 충족문제와 개념자체에 내포되어 있는 애매모호성 때문에 적용상의 어려움이 발생할 수 있음.

- 기존의 가족정책에 대한 평가는 사회보장제도에서도 그러하듯이 가족정책이 가족책임주의에 의거하여 취약가족의 기능회복에 초점을 둔 잔여적 복지를 지향하고 공급자중심의 가족정책을 실시하고 있다고 비판되어 왔음(조홍식 외, 2001; 김성천/안현미, 2003: 36; 이진숙, 2003).

보건복지부의 2003년 업무보고를 보면 가족복지에 대한 명확한 언급은 없으며, 다만 저출산문제에 대해 접근하면서 생산가능인구의 감소경향과 인구고령화(보

건복지부, 2003b: 9)에 관심의 초점을 두고 있으며, 현재에는 인구정책적 차원에서 출산장려시책을 시행하고 있음. 또한 보건복지부의 인구가정심의관실 내 인구가정정책과에서는 주요시책방향을 건강가정정책, 가정의례의 건전화 정착과 위기가정대책, 모부자복지에 초점을 두고 있음(<http://www.mohw.go.kr>).

한편 여성부의 경우에는 보육서비스부문에서 여성복지와 아동복지적 차원에서 보육문제에 접근하여 보육서비스를 확충하고자 하는 의도가 나타나 있음(<http://www.moge.go.kr>).

이를 볼 때 가족생활을 통한 궁극적 목적은 가족구성원들의 행복추구이며, 어떠한 경우에도 가족은 수단화될 수 없는 유기적 실체임에도 불구하고, 현 정책에서는 가족을 인구정책적 의도에서 정책의 도구로 삼고 있으며, 정책의 내용이 가족의 행복추구와는 동떨어져 있고, 출산과 양육 그리고 부양 등의 문제는 가족복지적 관점에서 포괄적으로 접근해야할 사안임에도 불구하고 이를 아동과 여성문제로 국한하여 대상중심적 차원으로 접근하고 있음을 알 수 있음.

○ 구체적인 급여 및 프로그램에 있어서 가장 큰 문제점을 몇 가지 들면

첫째, 보수주의적 가족관의 지향으로 인해 프로그램과 서비스의 방향성이 궁극적으로는 특정가족의 모델을 유지하려는 경향을 내포하고 있으며, 다양한 가족의 여건을 고려하여 정책이 차별화되어 있지 못하다는 점임.

둘째, 요보호 가족 또는 취약한 가족성원 중심의 지원이 주를 이루는 선별주의적 의도가 내재되어 있으며, 그로 인해 전체로서의 가족의 관계성을 증진한다든지, 다양한 계층으로 병존하고 있는 가족들 간의 소득재분배와 부담분배는 적극적으로 이루어지지 못하고 있음.

셋째, 가족과 인구구조의 변화에 대응할 수 있는 긴밀한 정책적 가족지원망이 형성되어 있지 못해서 아동양육과 노인부양이라는 돌봄노동의 이슈에 대한 사회적 대응책이 부재함.

넷째, 부모들이 가족과 직장생활을 병행할 수 있도록 지원하는 체계가 확립되어 있지 못하며, 현재의 가족책임주의적 체제는 여성들에게 양육과 보호노동의 부담을 전가하고 가족해체를 조장하는 부정적 결과를 낳고 있음(이진숙, 2003).

이상의 문제들로 인해 가족정책은 궁극적으로 ‘가족들이 그들의 삶을 어떻게 형성할 것인가를 지정해 주는 것이 아니라, 가족들이 그들이 선택한 가족형태 속에서 그들의 책임을 잘 수행할 수 있도록 여건을 조성해 주는 것’(Renate Schmidt, <http://www.bmfsfj.de>)임에도 불구하고 그러한 이상의 실현가능성은 미흡함.

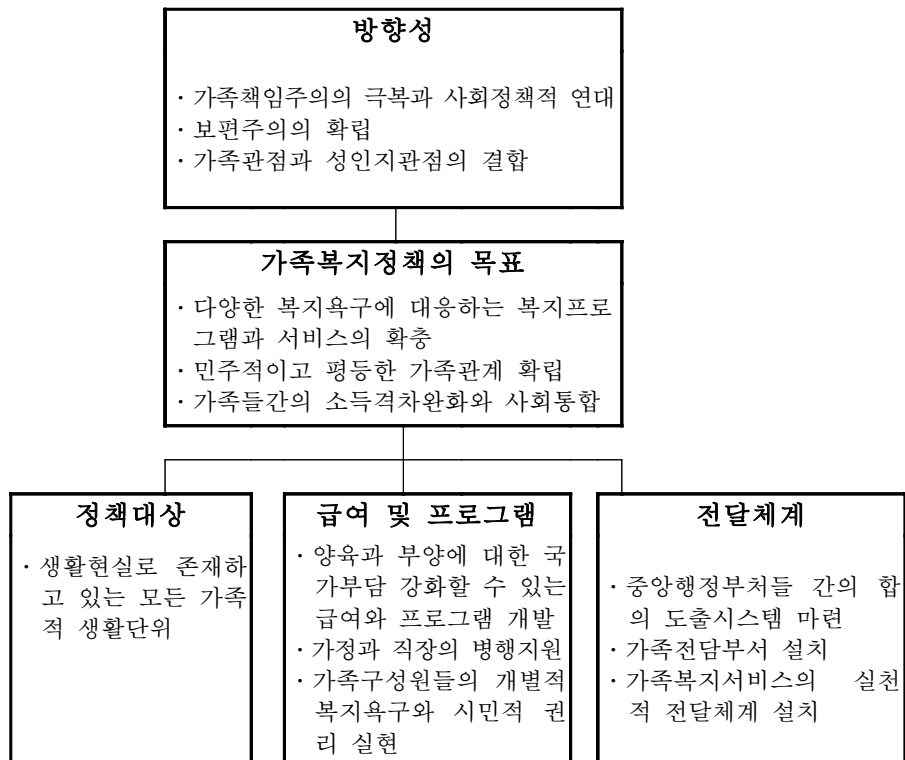
○ 가족복지 연구자들이 인식하는 가족정책의 발전방향을 종합해 보면

첫째, 정책에 있어서의 가족책임주의의 극복과 복지부담의 사회화 또는 가족을 위한 사회정책적 연대. 세계화가 가져온 고용의 불안정화와 개인화가 심화하는 상황속에서 이제 가족은 더 이상 복지를 책임질 능력이 없고, 따라서 복지를 사회적 책임으로 더 이상 방치하는 일은 이제 당위성을 확보하기 어려워 졌으며, 가족복지에 대한 사회적 연대의 가치를 확보하는 방향으로의 발전이 필요할 것임. 이를 통해 가족권을 시민권적 권리로 향유할 수 있도록 해야 할 것임.

둘째, 정책적 개입대상을 문제 가족 중심에서 벗어나 일반 가족을 대상으로 하는 보편주의의 확립 필요. 대부분의 유럽국가에서는 전적으로 잔여주의의 입장을 취하고 있는 경우는 없음. 더욱이 기혼여성의 취업증대와 인구의 노령화가 가져온 가족 보호기능의 약화는 이제 어느 특정집단의 가족만이 아닌 보편적인 가족문제로 부상하고 있음을 고려해야 할 것임.

셋째, 평등주의적 가치의 지향 속에서 가족관점과 성인지관점의 결합. 가족문제의 발생원인이 가족내의 취약한 구성원들에 대한 몰이해와 무배려에 기인하는 바가 큼을 볼 때 현실에 기반하는 가족정책의 발전전략에는 성인지관점에서 여성(더 나아가 아동을 비롯한 가족내 취약한 구성원들)의 위치와 역할에 대한 고려가 포함되어야 함(조홍식 외, 2001; 김성천/안현미, 2003; 이진숙, 2003).

〈그림 1〉 새로운 가족복지정책의 틀



○ 사회복지학계가 주장하는 구체적인 가족지원정책으로 포괄되어야 할 부분으로는 가족단위 지원 촉진, 건강한 출산환경의 조성, 양육의 국가부담 강화, 가정과 직장의 병행을 위한 자녀양육 지원 강화, 부양의 국가부담 강화, 위기가족에 대한 긴급 지원, 이혼가족 지원, 민주적이고 양성평등한 가족관계 지원, 가족단위의 시민적, 공공적 경험의 증진, 가족친화적 사회환경의 조성, 가족문화 운동의 장려 등임(가족지원기본법(안)).

<표 1> 가족지원기본법(안)의 가족지원 시책 및 서비스

구 분	제도적·정책적 시책	실천적 서비스
가족의 양육부담 지원	(제14조) · 보육 및 방과후서비스의 적극적 확대 · 아동양육에 대한 가족수당 지급	(제28조) · 양육으로 인한 사회심리적 스트레스 관리 지원
가족의 부양부담 지원	(제16조) · 장기수발 요하는 가족원 지원을 위한 사회보장제도의 도입 · 수발을 요하는 가족원이 있는 가족에 대한 수당(수발수당) 지급 · 수발을 요하는 가족원을 위한 전문보호시설의 확대	(제28조) · 가족상담 및 가족자조 지원 · 부양으로 인한 사회심리적 스트레스의 관리 지원
위기가족에 대한 긴급 지원	(제17조) · 긴급지원을 요하는 위기가족을 위한 인력과 재원 확보의 적극적 조치	(제28조) · 가족상담, 가족치료, 사례관리 · 가족간 유대 및 가족의 권익 옹호, 가정봉사원 파견
가정과 직장의 양립을 위한 자녀양육 지원	(제15조) · 육아휴직의 부부 활용 촉진과 이를 통한 자녀양육 공동 참여 지원 · 노동정책을 가족친화적으로 조성	(제28조) · 가족내 성역할의 부조화로 인한 상담 및 지원 서비스
이혼의 중재 강화와 이혼가족 지원	(제18조) · 현재의 이혼조정 내실화 조치 강구 · 이혼이 확정된 가족에 대한 준비지원 · 이혼가족에 대한 양육비 집행의 실효성 강화와 적용대상 확대 · 양육비 부담 못하는 이혼가족 부모에 대한 양육비 선급	(제28조) · 가족간 유대 촉진 · 이혼가족에 대한 사회심리적 지원 및 프로그램 시행
건강한 출산환경의 조성	(제13조) · 태아 검진 비용에 대한 국가부담	(제28조) · 건강한 출산문화의 촉진
가족친화적 사회환경의 조성	(제21조) · 노동정책, 교육정책, 주택정책, 문화정책 등 제반 사회정책을 가족친화적으로 조치	(제28조) · 지역사회조직을 통한 가족친화적 기업 및 문화 촉진
민주적이고 양성평등한 가족관계의 촉진	(제19조)(제20조) · 폭력가정에 대한 전문적 지원체계 마련 · 가족단위 자원봉사 제도 마련	(제19조)(제20조) · 민주적이고 양성평등한 가족관계 촉진 위한 프로그램의 시행, 부모교육 실시 · 가족에 시민적, 공공적 경험기회 제공
가족문화 운동의 장려	(제22조) · 가족단위 여가문화 형성	(제22조)(제28조) · 부모교육의 조치 강구 · 가족단위 자원봉사 시행

출처: 김인숙(2003: 13).

### Ⅲ. 통합적인 가족정책 전달체계의 모색

- 점증주의적 그리고 관료주의적 발상에 의해 탄생된 정부의 이원화된 가족복지업무체계는 ‘관점으로서의 가족정책을 전혀 기대할 수 없는’(김성천, 2003: 49) 시스템임. 가족지원 전달체계에 대한 논의는 전체적인 사회복지서비스와 분리될 수 없는 사안이기 때문에 보편적인 사회복지체계의 확립이라는 비전하에 통합적이고 전문화된 가족복지 전달체계 수립의 필요성에 대한 보편적 인식이 확산되어 있음.

인간의 생애주기 전반에 걸쳐 통합적 복지서비스체계를 구축하는 것이 국가의 책무라는 전제에서 출발해 보면 현재의 단편적이고 분절적인 가족정책 전달체계의 문제점을 해소하기 위해서는 전달체계의 정비가 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스를 포함한 사회복지 전반의 중앙조직 개편과 연계하여 종합적이고 장기적인 관점 하에서 이루어져야 그 실효성을 담보할 수 있고, 따라서 전달체계 개편은 전체적인 서비스의 흐름 구도 속에서 구상되어야 할 것임.

- 복지서비스가 본래의 목적에 부합되는 효과를 거두기 위해서는 획일적인 전달이 아니라 수요자의 상황에 맞추어 욕구를 기반으로 개별화된 서비스를 지향해야 함. 이를 위해서는 ‘무엇’을 제공하는 가 만이 아니라 ‘누가’ ‘어떻게’ 전달하는가 가 중요한 관건이 됨(남기철, 2003: 22).

- 현 가족정책의 가장 큰 문제점은 가족의 전체성을 고려한 정책이 부재하다는 점을 상기해 보면 (가족구성원인) 대인서비스별 정책이 두 부서에서 분리하여 담당되는 것은 대상자별로 서비스를 분절시키고 전체 국민에 대하여 생애과정에 따른 복지서비스의 연결성과 통합성, 정합성을 훼손하고, 사회복지서비스 업무의 이원화에 따른 여러 가지 난맥상황을 초래한다는 측면에서 바람직하지 않음(사회복지 정부조직 개혁 공동대책 위원회, 2004. 6. 28).

- 복지서비스 전달체계에 대한 모색에서는 다음의 사항들이 원칙적으로 고려되어야 함.

첫째, 수요자 중심의 통합된 전달체계의 모색. 충분하지 않은 복지서비스의 자원이 그나마 서비스 제공자들의 체계에 맞추어 분리되고 파편적인 체계를 가지게 되면 서비스 수요자의 입장에서는 적절한 서비스를 받을 수 없게 됨. 복지서비

스 전달체계의 구축에 있어서 가장 핵심이 되는 원칙은 수요자 중심의 조직체계가 구축되어야 한다는 점임.

두 번째, 공공 서비스와 민간 서비스 등을 아우르는 서비스의 연계성. 복합적이고 다양한 서비스 수요자의 욕구에 부응하기 위해서는 전달체계가 관련 서비스의 연계를 원활히 할 수 있는 방식으로 구축되어야 함.

세 번째, 서비스 전달체계는 서비스 수준의 적절성을 담보할 수 있는 것이 되어야 함. 복지 서비스는 대상자의 욕구와 상황에 맞추어진 개별적인 것이므로 서비스의 수준은 전달하는 사람들이 해당 자원을 활용할 수 있는 능력에 좌우됨. 서비스의 성격에 부합하는 지식과 기술을 가진 인력을 적절하게 활용할 수 있는 전달체계가 구축되어야 할 필요가 있음(남기철, 2003: 23).

○ 위와 같은 원칙 하에서 다부서적으로 걸쳐있어 횡단적 성격

(Querschnittsaufgabe)이 강한 가족정책의 특성상 가족친화적 관점에서 가족정책 전달체계를 구성하기 위해서는 중앙정부 차원에서 독립된 가족전담부서를 설치하거나 관련영역의 총괄능력이 있는 정책위원회를 두고 중앙행정부서들 간의 가족정책적 목표에 대한 공감대의 형성을 통해 중앙정부와 지방정부 그리고 민간 서비스 부문 간에 유기적 협력체계가 구성되도록 해야 할 것임.

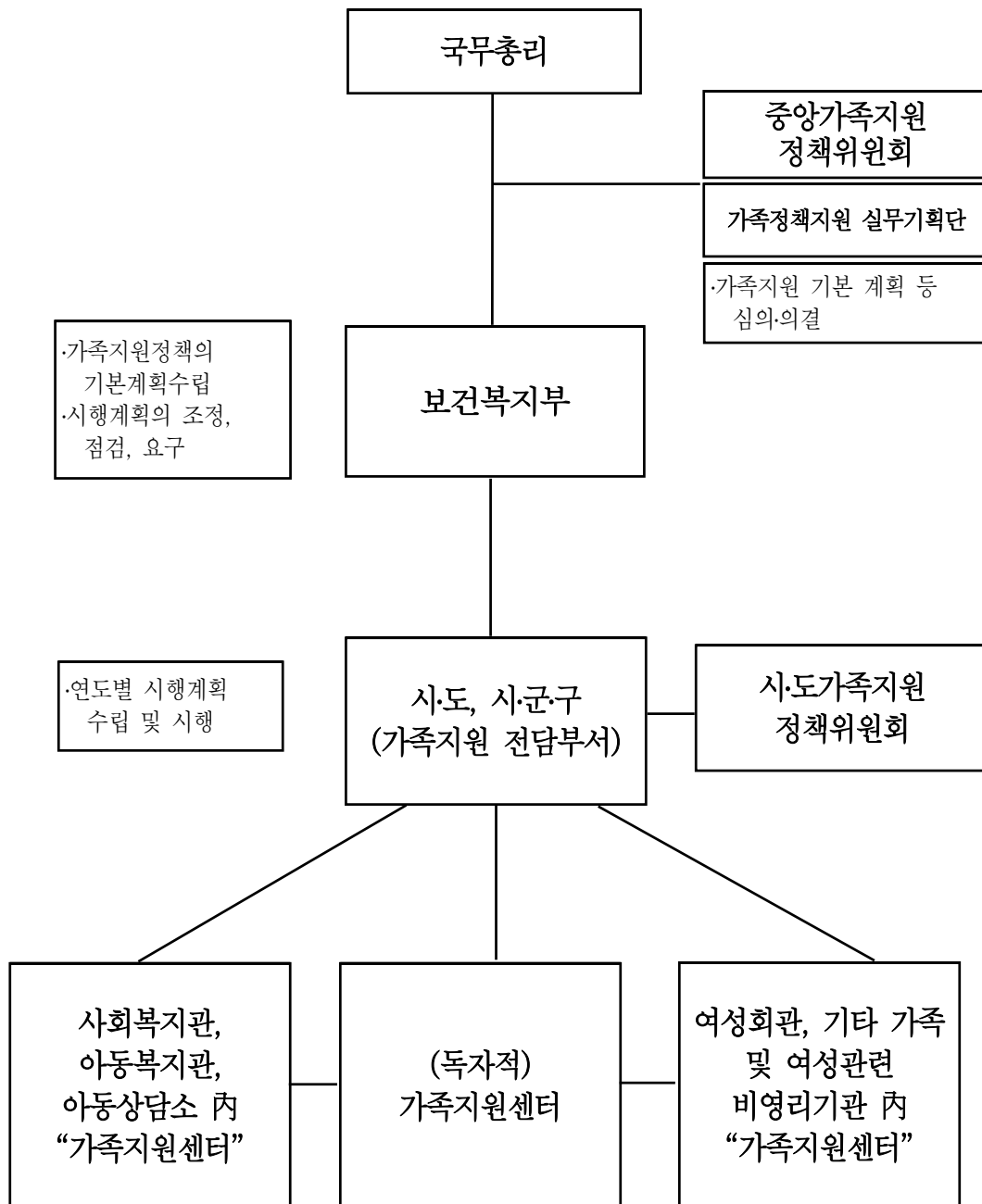
지역사회적 차원에서는 가족서비스기관을 설치하여 이를 중심으로 관련업무기관들간의 네트워크를 형성하여 가족지원기능을 도맡아야 하고, 더불어 가족지원관련 정보제공과 상담 그리고 조사연구 등 종합적인 가족지원이 이루어지도록 해야 할 것임(가족지원기본법안, 아래의 표 참고).



구 분	가족지원기본법	비 고
중앙 위원회	국무총리 소속 중앙가족지원정책위원회 가족지원정책실무기획단	
지방 위원회	지방가족지원정책위원회	
정부조직	보건복지부, 시도, 시군구에 가족지원 업무 전담부서 설치	가족지원기본법의 경우 기존 가족 지원업무부서의 활용
정부조직 인력	가족복지상담원 : 사회복지전담공무원	
협회		
현장기구	가족지원센터	· 시군구 단위까지 설치 · 가족지원센터의 경우 기존의 사회복지전달체계 강화 활용 가 능
현장기구인력규 정	사회복지사 등	
기금	가족지원기금	

출처: 남기철(2003: 24).

<그림 2> 가족지원정책과 서비스의 수립 및 시행 구조



출처: 김인숙(2003: 15).

## 참고문헌

- 고미영(2003): “가족복지실천의 패러다임 검토, 「가족복지의 패러다임: 반성과 모색」, 2003년 한국사회복지학회 추계공동학술대회 자료집, 한국가족사회복지학회, pp. 53-71.
- 김성천(1989): 「가족복지의 이론체계 구성을 위한 일 연구」, 사회복지.
- 김성천/안현미(2004): “참여정부의 가족정책의 기본 구성요소의 분석과 발전방향 모색”, 「한국가족복지학」 12, pp.35-63.
- 김인숙(2003): “가족복지지식의 패러다임: 반성과 모색”, 「가족복지의 패러다임: 반성과 모색」, 2003년 한국사회복지학회 추계공동학술대회 자료집, 한국가족사회복지학회, pp. 1-16.
- 남기철(2003): “가족지원 전달체계의 쟁점”, 「무너지는 한국사회와 가족, 복지인프라 구축이 시급하다」, 한국사회복지학회 정책토론회, pp.21-29.
- 이진숙(2003): “가족복지정책의 패러다임 검토”, 「가족복지의 패러다임: 반성과 모색」, 2003년 한국사회복지학회 추계공동학술대회 자료집, 한국가족사회복지학회, pp. 21-46.
- 조흥식 외(2001): 「가족복지학」, 학지사.
- Esping-Anderson, Gosta(1999): Social Foundations of Postindustrial Economies, New York: Oxford University Press.
- European Commission(2002): Family Benefits and Family Policies in Europe, Employment & social affairs.

발제 2

# 가정(가족)정책의 방향성과 통합적인 시행방안

정민자 (울산대학교 교수)

## 목 차

- I. 들어가는 글
- II. 한국가정(가족)정책의 방향정립
- III. 결론

## I. 들어가면서

가정(가족)정책의 필요성은 1990년대부터 이미 부분적으로 여러 학자들(변화순, 1995 김영모, 1996, 김성천, 199 등)과 학회등에서 제기되어 논의 되어오다가, 여러 학계들과 학자들, 정치계, 보건복지부의 노력으로 2003년 12월29일에 '건강가정기본법'이 통과되었다. 3)

가정(가족)정책이 왜 필요한가는 이미 충분히 논의되었으며 세계의 가정(가족)정책 동향을 숙지하고 있는 전문가라면 재론의 여지가 없다. 다만 정책은 국가의 상황과 가치관, 문화, 사회의 제도, 제반 여건을 고려하여 결정되기 때문에 정책의 수준은 다를 수 있다. 예를 든다면 최근의 미국 대통령선거에서 가족에 대한 문제 인식도 약간 다르고, 풀어가는 가족정책은 아주 다르게 제시되었다.4)

본 세미나의 핵심은 가족문제 인식은 같을 지라도 가정(가족)정책의 접근방식과 정책결정과정에서 서로 다른 점에 대해 쟁점을 다루며, 어떻게 포용할 것인가가 토론 이라고 본다.

여기서 가정(가족)학자들의 주장은 중요한 점은 현재의 가정(가족)정책은 사회와 국가의 발전과 유지라는 거시적인 측면과 개인과 가족 행복추구권의 균형성을 유지하면서 가족(가정)성의 고유한 특성을 고려한 정책이 되어야 한다는 점이다. 또한

---

3) 1995년 '지방화시대와 가정복지'학술대회 개최(대한가정학회)/1998년부터 '가정복지사' 배출(한국가정관리학회)/한국가정관리학회(2001)/2001년 2월9일 '가정복지기본법안' 김성순의원 등 31명발의(의안번호 160621)/2003년 7월 21일 '건강가정육성기본법안' 박종웅 의원 등 10명발의(의안번호 162469)/2003년 8월 27일 '건강가정육성기본법안' 보건복지부 입법예고/2003년 12월 9일 '건강가정기본법안' 보건복지상임위원회 통과/2003년 12월 29일 국회 본회의를 통과/2004년 2월 9일 법률 제07166호 '건강가정기본법' 공포/2005년 1월 1일 시행

4) 최근 미국의 부시와 케리 후보 진영에서 제시했던 결혼장려를 위한 가정정책을 비교해 보면 부시후보는 "미국이 한부모 가정이 늘어나고 있지만, 자녀들은 가능한 양부모가정에서 양육되는 것을 목표로 해야 한다고 주장. 그에 대한 해결방법으로는 건강한 결혼을 증진시키고 (결혼장려기금을 매년2억4000만 달러조성제공) 이 기금으로 책임있는 아버지와 이혼 예방을 위한 결혼상담, 양부모가정과 입양을 위한 세금지원에 쓸 것임을 제시. 또한 건강한 가정의 형성과 유지를 위해 2005년부터는 1억 2000만 달러 예산 수립, 결혼교육, 부모교육, 부모와 가족의 정서적 경제적 지원 등의 가정지원서비스에 5000만 달러를 제공, 그 외에도 결혼에 대한 개인의 책임을 강조하는 정책"을 제안함.

그에 비해 케리후보는 "지난 40년간 한부모가정이 증가한 점을 중요시하고 가정해체는 더 이상 도전이 아니며 맞벌이 가정이 정상가정으로서는 자녀양육에 더 이상 시간을 들이지 않는 점을 강조. 조세정책 등을 통해 자녀양육비를 지원하고, 부모없는 아동들을 위한 다수의 멘토들을 양성하며, 최저생계비를 올리고, 방과후 보육프로그램을 조성하겠다고 제안. 노동시장에서 가족친화형 일자리창출(재택근무 유연한 노동시간, 등)을 목표로 하며, 가정, 성폭력으로부터 자녀보호 등을 할 것임을 제안함"

여기서 보면 케리후보는 한부모 가정과 맞벌이 가정의 현상을 수용하되, 정부가 다양한 사회정책을 통하여 해결 할 것임을 강조한데 비해, 부시후보는 결혼과 가정생활의 강화와 재정적 지원을 통해 건강한 양부모가정에서 자녀들이 자랄 것을 목표로 하여 같은 재정을 사용할지라도 전략과 방법이 다를 것을 제시하고 있다. (www.hhp.umd.edu/fmt/fis)

가정(가족)정책시행은 현정부는 현대 지방자치시대에 맞는 거버넌스적인 정부로서 정책의 주체자 역할을 해야 하고, 가족(가정)은 정책의 대상이기도 하지만 파트너로서 가정(가족)이 사회조직 등과 수평적 네트워크를 추구하는 상생과 협조라는 입장을 고려해야 한다(정민자, 2004)

따라서 본 논고에서는 “현대 가정(가족)학 연구”에서 논의 되는 가정(가족)의 정의를 정리하면서 가정(가족)정책의 이념과 정책의 방향성을 제기하고자 한다. 또한 가정(가족)학에서 가족을 바라보는 시각의 다양성과 통합적인 가정(가족)정책의 틀을 짜야 하는 입장에서 장점이 되는 관점과 모델을 제시하고자 한다. 그 중에서 ‘건강가정기본법의 주요 관점’이 되었던 생태학적 이론과 가족기능 이론, 생애발달이론 등에 대한 이해가 된다면 많은 쟁점에서 이해가 되리라 믿는다.

기조발제에서 관점으로서 가족정책을 지시하고 있지만 필자의 입장에서는 가정(가족)정책은 엄연히 사회정책의 독립적인 분야로서 존재해야 하며, 가족은 사회, 경제, 교육, 문화, 노동, 정치 주택, 주세 등 모든 정책에 영향을 미치기 때문에 ‘가족영향분석’은 이제는 필수적이다. 이는 관점으로서 가족정책의 제시보다는 조세나 노동 주택, 사회복지, 보건의료정책과 같은 수준으로 독립적인 가정(가족)정책으로 접근해야 함을 제시하면서 가족(가정)정책의 고유한 특성을 고려해야 한다.

따라서 가정(가족)정책은 타 정책의 보조수단이 아니라 가족(가정)성의 특성이 반영된 통합적이고 체계적이며 미래지향적인 정책으로서 탄생해야 할 것이다. 마지막으로 한국가족정책의 현황과 문제점은 대체로 유사하게 지적할 것으로 사료되어 생략하고, 통합적인 가정(가족)전달체계에 대한 논의를 하고자 한다.

## II 가정(가족)정책의 방향 정립

가정(가족)정책의 방향 정립을 위해 아직도 가족(가정)에 대한 이해와 합의과정이 부족한 것 같다. 이에 대한 견해를 정리하고, 가정(가족)정책의 이념과 방향성을 논의 한후 가정(가족)정책의 범위를 제시하고자 한다. 최근에 제시되고 있는 가족학의 이론들에 따라 가족정책의 접근방식이 다를 수 있으며 먼저 수용하고, 그럼에도 불구하고 현재 한국사회와 가족 문제를 풀어 가기 위해 가정학계를 중심으로 제기했던 “가정의 건강성”과 그와 관련된 가족(가정)학의 주요이론인 생태학적인 생애주기적인, 건강가정(가족)학적 관점을 간단하게 제시하고자 한다.

### 1. 가정(가족)의 정의

#### 가. 가정(가족)에 대한 담론

가족(가정) 정책에 관한 담론은 새로운 주제이지만, 가족(가정)은 항상 존재했던 주제이다. 물론 가족(가정)은 사회, 정치, 경제, 문화와 역사에 따라 의미가 다른 것은 가족사 연구에서 나타난다. 가족에 포함되었던 가족수와 친족의 네트워크, 성교의 범위, 결혼의 양식에 따라서 다양한 가족들이 정의 될 수 있다(최재석, 1997; 옥선화외, 2001).

오늘날 가족의 구조들이 다양하게 변화해 가는 것은 사실이지만, 시대에 따라 가족의 주요 기능들은 여전히 약화 내지 강화되면서 제도로서 존재한다는 것이다.

특히 정책을 수립하고 진행하는 측면에서 사적 가족들(private families)과 공적 가족들(public families)의 특성을 분류하고 어떤 입장에서 가족을 수용하고 갈 것인가는 시기적절한 논의이다. 앞의 발제문에서 돌봄과 친밀성의 가족 특성을 제시하였는데, 이는 가족의 사적 특성인 친밀성, 정서적 지지, 사랑 등과 같은 감성과 내적인 유대의 중요성을 반영한다. 그에 비해 제도적 특성을 갖는 공적 가족들 정의는 전통적으로 혼인과 혈연으로 이루어진 가족으로서 가족의 부양과 친족의 범위를 지정하며, 공공복지와 사회제도정책에서 사용되어 왔다. 특히 가족형태가 다양해짐에 따라 가족의 정의와 범위는 정책적으로 논란의 대상이 되기도 한다.

특히 한부모 가족의 증가, 재혼가족, 분거가족, 공동체 가족, 동성애가족들이 다양하게 등장하자 이를 포함하는 가족을 어떻게 정의할 것인가가 논쟁의 대상이 되어

있다. 이러한 모든 측면을 고려한다면 가족의 정의는 상당히 포괄적이고 사적인 가족들에 대한 특성까지 포함하는 논의가 진행될 수밖에 없다(발제문참고).

따라서 가정(가족)정책적 측면에서 가족은 사적인 가족의 개념보다는 제도적인 가족개념을 사용하고 사적인 가족특성에서는 대해서는 가족(가정)정책의 주요 사업에서 실질적으로 지원할수 있는 방안을 채택하는 것이다. 특히 가정(가족)정책의 목표가 “가족원들의 웰빙”이란 가치지향적인 부분이 들어간다면 가족원들의 생태환경을 고려하지 않을 수 없다. 여기서 결국 가족들이 살아가는 “가정생활의 질적 향상”의 의제가 중요해진다. 따라서 가정생활공동체로서 가족을 바라보게 되면 가정학의 가장 중요한 철학인 “가정의 건강성”과 “가족원들의 삶의 질 향상”을 담아내는 중요 단어로서 “가정”이 나타나게 된다.<sup>5)</sup>

따라서 가족의 다양성과 변해가는 가족의 특성들을 대상으로 인해 논쟁되는 가족들을 위해 오히려 다양한 가족원들이 살아가고 형성해 가는 생활단위인 가정을 정책의 기본단위로 하는 점이 가족원들을 위해 가족단위로서 전체성 실현에 가까운 것이다. 따라서 정책에서 언급되는 가족은 제도적인 가족으로 받아들이고 다양한 가족원들이 살아가는 현실적인 생활공동체는 “가정”이란 용어로 정의하고자 한 것이다.(건강가정기본법 제2조 참고)

그렇다고 다양한 가족들을 포기하는 것이 아니며, 사적 가족들의 특성을 무시해서는 안 되기 때문에 가족에 대한 논의에서는 가족이란 용어를, 생활공동체의 측면에서 논의할 경우에는 가정이란 정확한 용어를 사용해야 한다.

만일 사적인 가족들의 특성을 담은 정책으로 가족정책을 수립해야 한다면 바로 국가가 친밀성, 사랑, 성, 정서적 지지들에 대한 사적인 개입의 문제가 발생한다. 연구대상으로서 가족들과 정책으로서 가족들은 현실적으로 달리 접근할 수밖에 없다. 돌봄의 특성은 제도적 가족에서도 부양과 보호한 용어로 객관화되기 때문에 크게 문제가 되지 않는다.

따라서 가족(가정)정책의 대상이자 주체자로서 가정(가족)에 대한 정의는 많은 논의 끝에 가족과 가정을 분리하여 다음과 같이 정리함으로써 변화하는 가족들에 대한 쟁점을 일단락 짓고자 한다. 정책의 대상으로 가족은 제도적인 가족의 개념을 사용하여 “가족은 혼인, 혈연, 입양 등으로 이루어진 사회의 기본단위” 이다, 제도적 가족의 한계점을 인정한 상태에서 정책의 대상이자 주체자로서 “가정이라 함은 가족구성원이 생계 또는 주거를 함께 하는 생활공동체로서 구성원의 일상적인 부양·

---

1. "가족"이라 함은 혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본단위를 말한다.

2. "가정"이라 함은 가족구성원이 생계 또는 주거를 함께 하는 생활공동체로서 구성원의 일상적인 부양·양육·보호·교육 등이 이루어지는 생활단위를 말한다.

3. 건강가정이라 함은 가족구성원의 욕구가 충족되고 인간다운 삶이 보장되는 가정을 말한다.

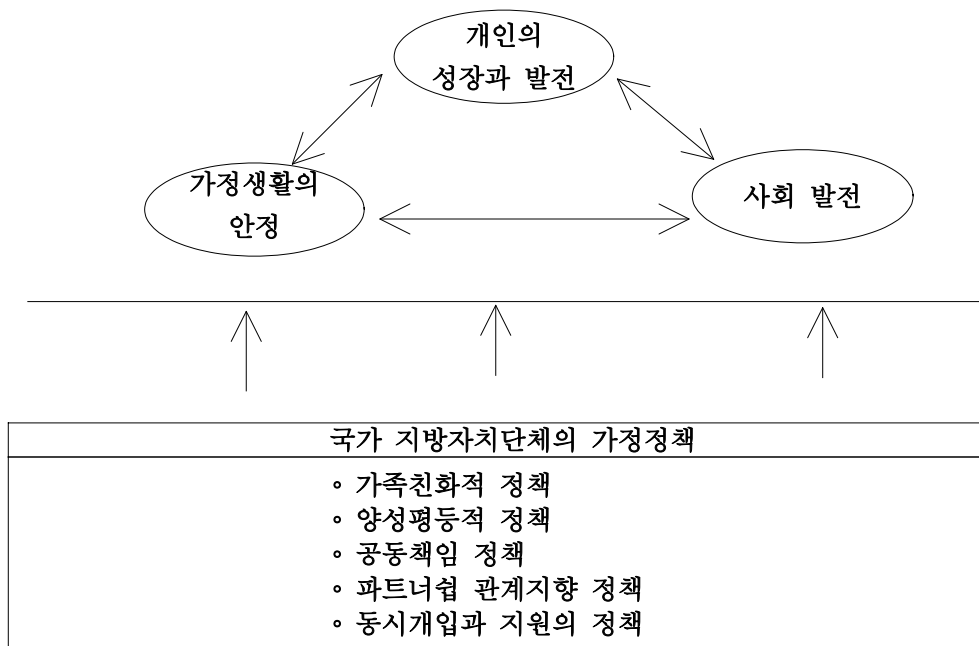


양육·보호·교육 등이 이루어지는 생활단위”로 정의한다.

## 2. 가정(가족)정책의 이념과 방향성

### 가. 한국가정(가족)정책의 이념

한국사회에서 국가의 가족에 대한 개입은 60-70년대의 산아제한을 위한 가족계획 외에 전무하다고 볼 수 있다. 보건의료 사회복지분야 등에서조차 개별대상에 초점을 둔 정책이 추진되어왔다. 또한 ‘선가정·후사회’가 의미하는 것처럼 지금까지 가족정책은 가정에서 먼저 문제해결을 하고, 이것이 여의치 않는 매우 제한적인 경우에만 국가가 개입하는 아주 소극적인 가족정책을 펼쳐왔음이 주지의 사실이다(김승권, 2004:22). 최근 건강가정기본법 제정을 통하여 그동안 가정(가족)정책이 가족·친족책임주의적 가족정책으로서 가족원에 대한 부양이나 양육의 기능을 가족이나 친족이 우선적으로 책임지던 잔여적 정책에서 다양한 가족형태를 인정하고 양성평등한 가족관계에 기초하고 가족의 전체성에 개입하며 가족문제의 예방과 해결에 정부가 적극적으로 지원하는 가족친화적인(Family Friendly) 가정(가족)정책의 이념을 갖게 된 것이다. 또한 동법 제2조에서 표현된 바와 같이 가정은 개인의 기본적인 욕구를 충족시키고 사회통합을 위하여 기능할 수 있도록 유지·발전되어야 한다.



<그림 1> 가정정책 이념의 도식화

동법 제15조에서 언급한 바 건강가정기본계획 수립의 시에 가족의 기능강화 및 가정의 잠재력개발을 통한 가정의 자립증진대책, 사회통합과 문화계승을 위한 가족 공동체문화의 조성, 다양한 가족의 욕구충족을 통한 건강가정구현, 민주적인 가족관계와 양성평등적인 역할 분담, 가족친화적인 사회 환경 조성, 가족양육부양 등의 부담완화와 가족해체예방을 통한 사회비용절감, 위기가족에 대한 긴급 지원, 가족의 건강성 증진을 통한 건강가정 구현, 가족지원정책의 추진과 관련한 재원조달 방안 등을 실현하도록 되어 있다. 이제는 한국사회의 변동을 충분히 감안하고 가족을 둘러싼 주변환경의 변화를 모두 고려한 사회통합적이고 높은 적응력과 강한 체질의 가족을 형성하고 유지하기 위한 내용을 포함한다. “개인-가족-사회”가 상호작용하면서 동반자관계로 발전할 수 있도록 지원하는 기제를 갖고 있다. 즉 이는 “개인발전-가족안정-지속적 사회발전”의 모델이다 (김승권, 2004:21-22)

여기서 국가와 지방자치단체는 가족원의 웰빙은 “가정과 사회의 공동책임”의 원칙하에 “동시 개입과 지원”, “동반자적 관계”를 지향하는 정책의 기제를 갖게 된다.

즉 앞으로의 가정(가족)정책은 가족친화적이면서, 양성평등적이고, 공동책임과, 파트너쉽관계지향과 동시 개입과 지원을 통한 정책의 이념을 가지고 개인의 성장과 발전, 가정의 통합, 사회의 발전이라는 상호작용적인 관계를 균형적으로 발전시켜야 한다(정민자, 2004)

## 나. 가정정책의 방향성

김승권 외(2003:46-47)의 연구에서 가정복지정책의 비전 제시에서 고도의 산업사회와 서구 가치관의 만연으로 구조적 측면에서 다양한 형태로 나타날 모든 가족을 안정시키고, 그 기능을 강화하여야 하며, 다양한 가족문제의 발생을 예방하기 위한 체계를 갖추고, 발생한 가족문제를 적극적으로 치료하여 건강한 가족을 유지하도록 해야 한다고 하였다. 이를 위해서 가정복지정책의 장기 비전은 가족친화적 사회 환경에서 건강한 가정생활 영위를 상위 개념으로 하고 급격한 사회변동에 적응을 위한 가족체질의 강화, 가족친화적 복지환경에서의 건강한 가정생활 보장, 양성평등한 가정생활의 추구 등을 하위개념으로 할 것을 제안하고 있다. 이러한 장기 비전을 달성하기 위한 정책의 목표는 1)가정단위의 복지 전달체계 구축, 2)가족친화적 복지환경 조성에 의한 가족 안정의 도모, 3)다양한 가족기능 및 역할 증대정책의 강화, 4)선예방· 후치료 중심의 가정복지 서비스의 강화를 두어야 한다고 제안하고 있다.

참여복지 5개년계획(참여복지기획단,2003:438-440)에서도 정책의 방향을 첫째, 사회보장 5개년 계획에서 달성하지 못했던 보편적· 예방적 복지서비스를 제공해야 하고 둘째, 기존의

6) 참여복지 5내년 계획은 2004-2008년까지로 참여정부가 들어선 후 참여복지기획단에 의해 보고한 보고서이다.

저소득 모부자 가정 미혼모 가정에 대한 지원은 지속적으로 이루어져 한다. 나아가 앞으로 증가하게 될 다양한 가족유형에 맞는 지원 정책이 필요하다. 셋째, 가족해체 예방과 가족기능강화를 위한 제도적 마련이 필요하다. 넷째, 일상의 복지, 생활복지의 필요성을 강화해야 시켜야 한다고 제안하고 있다. 즉 여기서 가정은 복지의 수혜대상으로만 취급하는 것이 아니라 가정 스스로 복지의 공급자가 될 수 있도록 자립 지원을 강화하는 것이 필요하다는 점에 공감하고 있다.

그에 함께 건강가정기본법에서 추구하는 정책수립의 요구와 기본방향을 살펴보면 가정문제를 적절한 해결책을 제시하고, 가족원의 복지증진과 정책을 수립해야하며, 기본방향은 1)가정기능의 강화, 2)가정의 잠재력 개발, 3)가족공동체문화 조성, 4)다양한 형태의 가족 욕구 충족, 5)가정과 사회의 통합을 제시하고 있다(정민자, 2004:268). 따라서 가정(복지)정책의 방향은 가족친화적 복지정책을 근간으로 하며, 일상성과 보편성, 예방성과 함께 치료적인 면을 포함하여 수립하게 된다. 여기서 건강한 가정(가족), 건강한 가정생활이 주요한 목표가 되며 가정의 안정과 보호, 가족의 기능과 역할 강화, 가족단위의 복지활동 등이 중요한 행동 목표로 나타나게 된다. 이기영외(2004)의 연구 “가정의 건강성 증진을 위한 가정정책 개발”에서 가정정책의 이념 방향은 (1)개인의 행복과 건강한 사회의 기초가 되는 가정의 건강성 증진, (2)생활단위로서 가정에 대한 강조와 가정단위의 통합적 서비스 제공, (3)양성평등하고 민주적인 가족가치 실현, (4)가정의 자립과 협동 그리고 국가의 지원 강화, (5)가정문제에 대한 사전적 예방적인 지원이 근간이 되어야 함을 제안하고 있다.

이러한 내용을 중심으로 가정정책의 방향과 목표 한국사회의 현실을 반영하여 그림2와 같이 제안하고자 한다.

특히 가정정책의 특성은 가정(가족)의 특성과 인간생활의 특성을 고려하여 함을 강조한다. 예를 든다면 가족가치관은 사회 환경 교육 등을 통하여 장기적으로 영향을 미치고 쉽게 변하지 않은 특성이 있다. 이는 꾸준히 장기적으로 평생교육과 공교육을 통하여 예방하고 교육해야하는 시스템이 필요하게 된다. 그에 반하여 위기가족들(가정폭력, 아동학대, 성폭력, 실직 교통사고 등)에 대한 지원은 단기적이고 직접적인 지원을 하지 않으면 안 된다. 따라서 가정정책의 특성을 알고 그에 따른 정책의 효과를 단기적 장기적 측면을 반영하고 재정 지원이나 정책의 평가 시에도 고려해야 하는 요인이 된다.(정민자, 2004)

## 다. 가정(가족)정책의 범위 또는(영역, 사업)

가정(가족)정책의 범위라는 표현보다는 영역과 사업이라고 말해야 할 것이다.

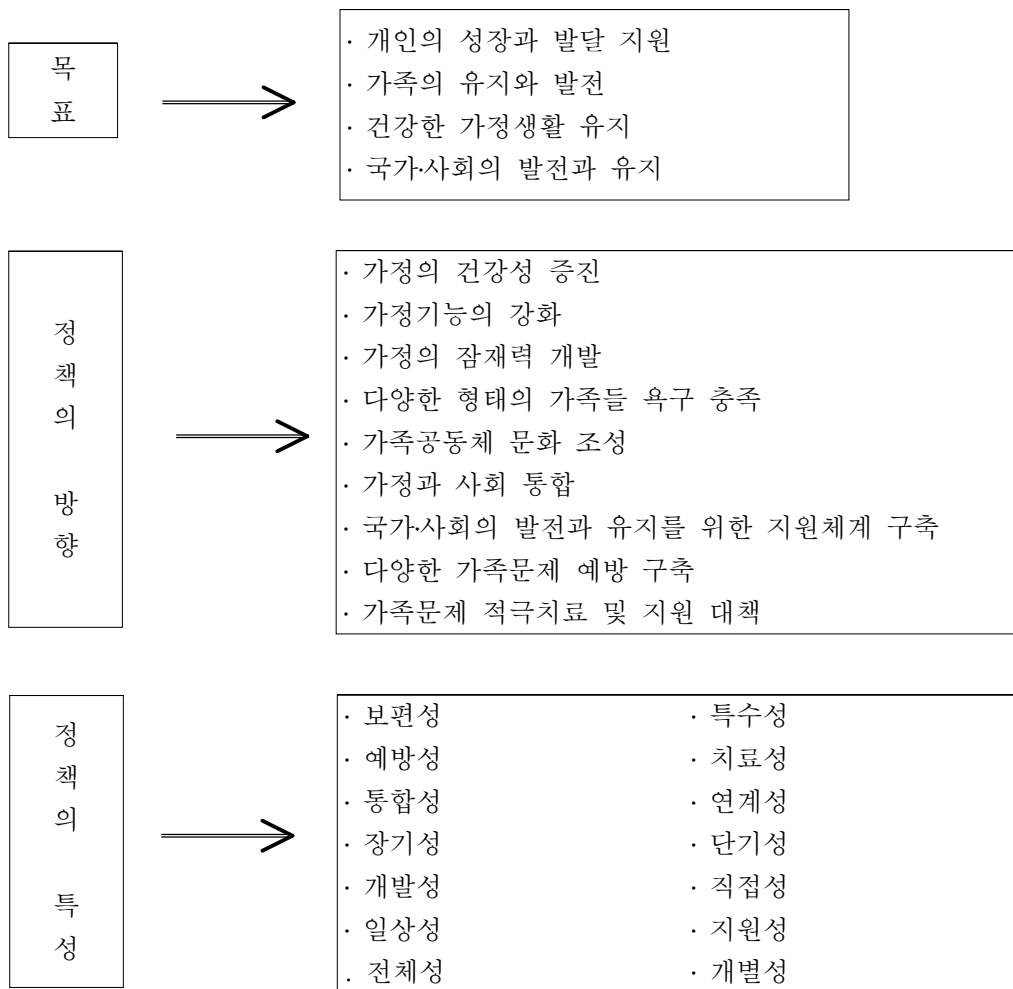
가정정책의 영역 또는 사업은 바로 정책의 틀을 가지고 정책의 현장성과 실천성을 구체적으로 나타나게 한다. 그동안 건강가정기본법을 중심으로 제기한 사업과 영역을 연구하여 발표한 결과를 중심으로 나타내면 다음과 같다(정민자, 2003)

### 1) 가정의 보호와 기능 강화와 지원

가정의 기능과 가족역할이 약화되어, 가족원이 보호되지 못하는 현상은 최근에 들어 더욱 심각해졌다. 김승권 등의 연구(2001, 2003:131-135)에 나타나는 가족기능 수행도를 보면 7개영역<sup>7)</sup>에서 일반가정은 대체로 높은 수행을 나타내고 있으나 모해체가족 유형은 모든 영역에서 아주 열악한 수준이었다. 그러나 여가 및 휴식의 기능은 현대가족의 아주 중요한 기능임에도 불구하고 모두 중간 이하이고 해체가정은 사회보장기능에서 가장 낮은 수준이었다. 본 법의 기본방향이 가정의 기능강화와 다양한 가족의 문제해결과 욕구 충족인 관계로 건강가정사업에서 중요한 영역이 된다.

---

7) 7개영역은 경제적 기능, 경제적부양 기능, 정서적 부양, 신체적 부양, 자녀양육 및 사회화기능, 여가 및 휴식 기능, 사회보장 기능 등이다.



<그림 2> 가정정책의 방향과 목표

본 사업은 기존의 가족복지사업의 잔여적이고 치료적인 사업을 포함하여, 가정의 기능을 강화하는 정책을 포함하고 있다. 위기가정과 다양한 가족문제를 가진 가정의 기능을 보완하고 가족원을 보호하는 사업을 하면서 현대사회에서 나타나고 있는 가족들의 욕구를 충족하기 위한 정책을 개발해야 한다. 이는 모부자가정, 노인단독가정, 미혼모가정, 취업부부가정, 장애인 가정, 공동체가정, 자활공동체, 홈리스의 다양한 가정이나 가정을 잃어버린 개인들을 포함한 대상을 중심으로 가정(가족생활)의 기능을 회복하고 역할을 보충 또는 보완해 주는 중요한 영역이 된다.

특히 취업부부 가정의 증가로 인한 자녀양육, 노인, 장애가족원의 부양 등의 가족수발을 필요로 하는 가정을 위한 가정봉사원양성과 보급 등은 가족생활의 질을 향상시키려는 국가적인 지원이라고 볼 수 있다. 여기서 우리는 관련 부서간의 정책협

의와 관련 법률개정 등이 요청된다. 가정의 보호와 가정 기능강화를 위한 재정은 기존의 가족복지사업 예산과 함께 가정봉사원양성 및 파견사업 등은 관련 추후 재정을 추계해야 할 것이다.

## 2) 가족문제의 예방과 치료

가족문제의 예방과 치료사업은 고전적으로 해 왔던 복지사업이기도 하다. 그동안 민간단체나 가족복지사업차원에서 주로 해왔지만 좀더 적극적인 정책적인 차원에서 필요하게 된 것은 실제로 가족문제가 국가와 사회를 위협할 정도로 심각해졌기 때문이다 이것은 이 건강가정기본법 제정의 필요성에서 이미언급된 사안이다. 다양한 가족문제에 대해 이제 전문가의 치료와 상담을 받기를 바라고 실제 스페셜리스트로부터 치료와 상담을 받음으로써 가정의 기능을 회복하고 가족으로 돌아가고자 하는 목표를 실현할 수 있다. 이에 대해서는 전문가의 양성과 함께 전문가에 대한 제도적인 지원, 재정적지원을 해 주어야 한다. 전문상담기관에 의뢰된 경우에는 의무적인 상담과 건강보험혜택을 받도록 함으로써 상담과 치료의 전문성 확보 및 가족이나 개인의 부담을 줄일 수 있을 것이다. 실직가족이 증대되고 있는 시점에서 가족동반자살 등의 끔직한 행위는 생명경시와 자녀의 소유의식에서 비롯된다. 이러한 경우에도 이미 생명윤리의식과 자녀관에 대해 가정윤리교육을 받았다면 그런 비극적인 불행은 감소시킬 수 있었을 것이다. 따라서 이러한 운동은 지속적으로 사회단체나 교육기관을 통해 이루어져야 할 것이다.

## 3) 가정의 잠재력 개발사업과 지원

보편적이고 보통의 가정의 능력을 개발하여 가정이 위기와 스트레스에 직면할 때, 가족의 강한 연대나 사랑으로, 가정의 건강성을 통해 가족이 해체되지 않도록 하는 사업도 예방사업을 매우 중요하다. 우리는 의존적인 인간으로 태어나 가정(가족)에서 성장 발달하고 사회적인 존재가 된다. 여기서 가족의 건강성은 개인의 성장 환경으로 매우 중요한 인자가 된다. 이는 가족치료 및 상담분야에서 이미 검증되었다.

따라서 건강한 가정(가족)을 유지하기 위한 가정생활교육은 매우 필요하다. 현재 대만이나 미국, 프랑스, 독일 등 가족강화정책을 펴고 있는 나라들은 가정생활교육을 의무화 하거나 가족위원회를 통해 지역마다 강화시키고 있는 실정이다. 이는 사회교육차원 뿐 아니라 공교육체계를 통해 실천하고 있다.

본 법에서 가정의 잠재력을 개발하고 가정의 건강성을 강화시키는 관련 과제와 지원을 살펴본다. 결혼생활예비교육, 부모교육, 부부교육, 가정윤리 및 가족가치 교육, 가족의 건강성과 다양한 교육프로그램들은 전문가에 의해 개발되고 평가되어 전국적인 네트워크나 단체 등을 통하여, 건강가정지원센터 또는 대학, 사회교육기관, 주민자치센터 기업(직장)등을 통해 보급될 수 있을 것이다. 특히 가정과 학교를 통한 체험적인 교육은 일생에 영향을 미치기 때문에 공교육에 연계되도록 해야 한다.

#### 4) 건강한 가정공동체문화 조성 사업과 지원

위에서는 건강가정정책에 대한 매크로적 측면에서 살펴보았다. 여기서는 건강가정사업의 실현을 위해 본 법의 구체적인 사업내용을 분류하고 지원방안을 논의하고자 한다. 건강한 가정공동체를 유지하고 발전시키려는 정책적인 노력이 매우 중요한 시기이다. 여기서 가족가치를 재발견하려는 사회 환경의 조성과 교육 및 운동들이 필요하며, 특히 가정생활문화를 시대에 맞게 재발견하고 그러한 문화정책을 관련 기관등과 같이 노력하여 보급해야 할 것이다. 이는 정부는 가이드라인만을 제시하고 지방정부와 사회단체, 교육기관, 가족연대들이 참여 하여 이끌어 가야 한다. 이는 인터넷등과 접목하여 가족공동체 운동을 할 수 있으며 가족정보사업 등 및 기업들과 함께 네트워크를 통하여 실현할 수 있다. 민주적이고 양성평등한 가족, 사회문화환경을 만들려는 단체와 기관, 기업들의 공동체적인 참여활동을 위한 모티브제공과 정책지원은 작은 정부의 힘이 필요하다.

#### 5) 건강가정을 위한 정보사업과 지원

사이버문화에 따라 가족생활도 변화양상을 띠고 있다. 한국가정의 인터넷 사용율은 58%를 이미 넘고 있어 인터넷을 통한 건강가정정보사업은 매우 보편적으로 갈 것이다. 또한 건강가정의 중요성과 사업 등을 매체와 각종 행사를 통하여 홍보해야 한다. 특히 각종 방송매체에서 다루어지고 있는 왜곡된 가족은 민감한 자녀들에게 영향을 미치고 가족생활에 영향을 미치고 있다. 건강한 가정을 위한 다양한 정보를 알리는 노력과 기념행사, 인센티브제 도입, 특히 직장에서의 가정친화적 사업을 사원가족을 위해 제공하는 것은 매우 의미가 있다. 정부와 지방자치단체들은 관련 기관이나 전문가, 가족 동아리 모임들과의 연계를 통하여 건강가정을 위한 정보사업을 지원해야 한다. 매년 자원봉사대회를 통하여 좋은 자원봉사활동사업 개발

하고, 자원봉사자들을 격려하여 자원봉사공동체를 늘려 가듯이 건강가정대회나 부부의 날 기념, 좋은 어버이모임대회 등의 다양한 이벤트와 사업들을 개발할 수 있겠다.

## 6) 건강가정사업과 국가 및 지역사회의 통합 지원

가족의 위기 및 해체로 인한 국가와 지역사회의 비용이 증가하고 사회불안이 높아지고, 저출산 고령화 여성취업 등으로 인한 가족유지의 어려움과 사회발전의 저해현상에 대해 민감하게 반응하고 있다. 따라서 건강가정사업을 국가와 지방자치단체 가족, 사회단체, 직장 등의 네트워크를 통해 가정을 지원하게 되면 건강한 가정생활유지와 가족의 유지발전이 가능하다. 건강한 가정생활과 가족유지는 곧 국가의 비용 감소와 국가의 적정한 인구 계획 경제활동인구 유지, 국가경쟁력 등에 직접 간접 도움이 있게 된다. 또한 가정파탄은 자녀를 비롯한 가족원의 적응에 어려움을 주고, 사회문제로 지역사회의 여러 형태로 부담을 주기 때문에 거버넌스 측면에서 함께 노력하고자 한다. 따라서 국가와 지역사회가 통합적으로 건강가정사업을 어떻게 지원할 것인가? 는 곧 매크로적인 가정(가족)정책이 되어야 한다.

### 나. 건강가정기본법에서 제시하는 건강가정사업영역

#### (1) 가정에 대한 지원사업(제21조)

가정이 원활한 기능을 수행하도록 가족원의 정신적·신체적 건강 지원, 경제생활의 안정, 안정된 주거생활, 출산·양육의 지원, 직장과 가정의 양립, 위해환경 및 가정폭력으로부터의 보호, 가정친화적 사회분위기 조성을 지원하는 사업 그리고 모성·부성보호사업, 보호를 필요로 하는 가정에 대한 사업을 수행한다.

#### (2) 자녀양육지원 강화사업(제22조)

자녀를 양육하는 가정에 대해 이로 인한 부담을 완화시키기 위한 보육 및 방과후 서비스, 양성평등한 육아휴직제 활용을 확대해야 한다.

#### (3) 가사노동 가치평가사업(제22조)

가사노동의 가치를 평가하고 그 결과를 제공하기 위한 사업을 수행한다.

#### (4) 가족부양 지원사업(제25조)

영유아, 노인 등 부양지원을 요하는 가족원이 있는 가정을 지원하며 이들을 위한 전문보호시설을 확대하고, 가족간호를 위한 휴가 등의 시책을 마련한다.

#### (5) 민주적이고 양성평등한 가족관계 증진 사업(제26조)



부부 및 세대간 갈등이 있는 경우 이를 예방 및 상담하고, 다양한 가족생활교육, 부모교육, 가족상담, 평등가족 홍보 등을 추진한다. 또한 가정폭력이 있는 경우 전문가의 체계적인 개입과 서비스가 이루어지도록 한다.

(6) 가족단위의 시민적 역할(제27조)

가족의 결속력과 가족원의 성장을 위해 가족이 시민으로서의 역할을 증진할 수 있는 기회와 서비스를 제공하며, 가족단위 자원봉사 참여가 확대되도록 노력한다.

(7) 가정생활 문화 발전을 위한 사업(제28조)

가족여가문화, 양성평등한 가족문화, 가족단위 자원봉사활동, 건강한 의식주 생활문화, 합리적인 소비문화, 지역사회 공동체 문화 등을 지원하는 정책을 수립하고 관련 사업을 수행한다.

(8) 가정봉사원 제도의 실시(제30조)

필요한 경우 가정을 방문하여 가사, 육아, 산후조리, 간병 등을 돕기 위하여 가정봉사원을 지원한다.

(9) 이혼예방 및 이혼가정 지원 사업(제31조)

부부의 이혼 전 상담 등 이혼 조정을 내실화할 수 있는 사업을 수행하고, 이혼가족이 자녀양육, 재산, 정서 등의 문제에 도움을 받을 수 있는 서비스를 제공한다. 이혼가족에 대하여 양육비 집행력의 실효성을 강화한다.

(10) 건강가정 교육 사업(제32조)

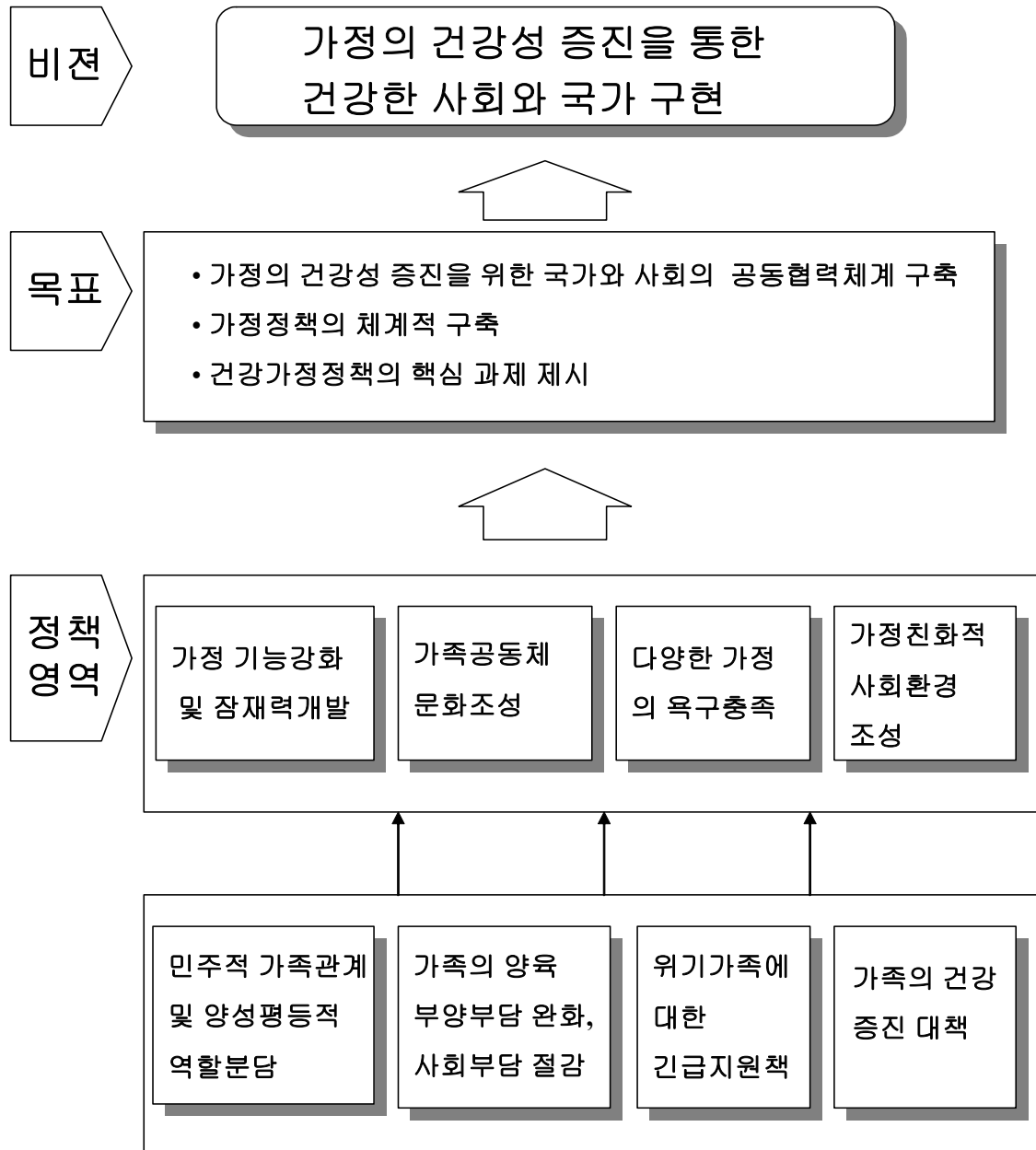
결혼준비교육, 부모교육, 가족윤리교육, 가족가치실현 및 가정생활관련교육 등을 실시한다.

(11) 자원봉사 활동 지원 사업(제33조)

건강가정과 관련되는 자원봉사활동 사업을 육성하고 장려한다.

이기영외(2004)의 연구팀이 국회보건복지위원회의정책 과제연구로 제출보고서에 서는 건강가정기본법 제15조에서 제시하고 있는 건강가정정책 기본계획에 포함되어야 할 사업을 중심으로 건강가정정책의 영역과 사업에 대해 구체적으로 제시하였다. 아래 제시한 그림3은 구체적인 가정정책의 구현방향과 사업의 실천계획1의 방향을 제시한다. 다음 표들은 8대 정책들의 실천방안의 연구과정에서 현재 정책의 현황과 문제점을 제시하였고 그중에서 핵심 과제만을 정리 요약한 것이다<표 8참고>. 기본적으로 정부가 수행해야 할 가정정책의 기본계획에서 최소한 가정기능의 강화와 잠재력개발, 가족 공동체문화조성, 다양한 가족들의 욕구 충족, 가족친화적 환경조성, 민주적인 가족관계 및 양성평등적인 역할 분담, 가족의 양육, 부양부담완화, 사회부담 절감, 위기가족에 대한 긴급지원, 가족의 건강증진대책을 주요 어젠더로서

개발할 것을 제안하였다.



다. 가정의 기능강화 및 가정의 잠재력개발을 통한 자립지원을 위한 핵심과제

<p><b>공교육체제의 건강가정교육 강화</b></p>	<p><input type="checkbox"/> 학교급별(초, 중, 고등) 가정생활교육 내용의 강화</p> <p><input type="checkbox"/> 교사양성, 연수, 재교육, 보수교육에서 가정생활교육을 필수과목으로 지정</p> <p><input type="checkbox"/> 학부모대상의 가정생활교육 강화</p> <p><input type="checkbox"/> 가정과 학교 간 연계강화 프로그램 개발</p>
<p><b>가정의 건강성 증진을 위한 교육 프로그램 개발 및 보급</b></p>	<p><input type="checkbox"/> 다양한 가정의 건강한 발달과제를 지원하기 위한 교육프로그램 개발 및 보급</p> <p><input type="checkbox"/> 3세대 가족의 조화로운 가정생활을 위한 프로그램개발 및 보급</p> <p><input type="checkbox"/> 가정교육 효율화 프로그램 개발 및 보급</p> <p><input type="checkbox"/> 부모교육모델 개발 및 보급</p>
<p><b>평생교육을 통한 생활설계 및 가정생활교육 지원</b></p>	<p><input type="checkbox"/> 가족생활주기에 따른 생활설계 교육프로그램 개발 및 지원</p> <p><input type="checkbox"/> 다양한 가족 유형별 생활설계 및 가정생활 교육 프로그램 개발 및 보급지원</p> <p><input type="checkbox"/> 주민자체센터 등을 중심으로 건강가정 교육프로그램 보급</p> <p><input type="checkbox"/> 기업 내 사원교육을 위한 건강가정 교육프로그램 개발 및 보급</p> <p><input type="checkbox"/> 여성대학, 여성회관 등 여성을 대상으로 한 건강가정 교육프로그램 개발 및 보급</p> <p><input type="checkbox"/> 노인대학, 경로당, 노인부양시설을 중심으로 건강가정 교육프로그램 보급</p>
<p><b>가족단위 자원봉사 활동 활성화 및 통합시스템 구축</b></p>	<p><input type="checkbox"/> 자원봉사활동 인력의 수요자/공급자간 연계체계 지원</p> <p><input type="checkbox"/> 자원봉사활동 인력의 데이터베이스화</p> <p><input type="checkbox"/> 가족단위 자원봉사활동 지원</p> <p><input type="checkbox"/> 가족 자원봉사활동 활성화를 위한 기업참여 독려</p>

라. 가족공동체 문화조성을 통한 사회통합과 문화계승

<p>양성평등·세대간 상호존중의 가족윤리 프로그램 개발</p>	<p><input type="checkbox"/> 평등하고 민주적인 가족모델 개발 및 홍보</p> <p><input type="checkbox"/> 세대간 상호존중의 세대통합 프로그램 개발 및 보급</p> <p><input type="checkbox"/> 다양한 가정간의 연계구축 및 소모임 활성화</p>
<p>더불어살기 위한 가족공동체 문화사업 지원</p>	<p><input type="checkbox"/> 공동육아 지원방안</p> <p><input type="checkbox"/> 소비자생활협동조합(생협)운동 지원</p> <p><input type="checkbox"/> 사어비공동체가정 지원</p>
<p>건강한 가정의례 문화의 내실화를 위한 제도적 지원</p>	<p><input type="checkbox"/> 건전 혼례문화 정착을 위한 모델개발 및 보급</p> <p><input type="checkbox"/> 환경친화적 장례문화 정착방안</p> <p><input type="checkbox"/> 시대에 맞는 성인식 및 제례모델 개발과 정착</p> <p><input type="checkbox"/> 양성평등하고 건강한 명절 지내기 운동</p>
<p>합리적이고 건강한 소비문화 정착방안</p>	<p><input type="checkbox"/> 가정경제의 건강성 점검을 위한 지표 개발 및 보급</p> <p><input type="checkbox"/> 가정경영의 주체성 함양을 위한 교육 프로그램 개발</p> <p><input type="checkbox"/> 아나바다 알뜰운동의 체계화 및 네트 워크구축 지원 등 소비문화사업 활성화</p> <p><input type="checkbox"/> 취약계층의 소비자보호 및 소비능력 증진을 위한 교육과 지원강화</p>

<p>가정여가문화 정착을 위한 프로그램 개발과 지원방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 지역·소득계층에 의한 여가취약집단의 가정여가 프로그램 개발</li> <li><input type="checkbox"/> 다양한 가정유형을 고려한 가정여가프로 그램 개발 및 지원</li> <li><input type="checkbox"/> 가정내, 가정간 소통증진을 위한 가족공동체 여가프로그램 개발</li> <li><input type="checkbox"/> 지역 특성을 살린 가정문화활동 프로 그램 발굴 및 보급</li> <li><input type="checkbox"/> 가정여가문화 활성화를 위한 정보망 구축</li> </ul>
<p>건강한 가정문화 확산을 위한 대중매체 활용방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 대중매체 감시단 운영 및 모니터링제도 활성화방안</li> <li><input type="checkbox"/> 대중매체용 건강한 가정문화 지표개발 및 활용방안</li> <li><input type="checkbox"/> 대중매체를 통한 건강가정 홍보 및 캠페인</li> </ul>
<p>북한이탈주민가정을 위한 정착지원 방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 북한이탈주민가정의 적응지원 프로그램 개발 및 실시</li> <li><input type="checkbox"/> 북한이탈주민가정의 적응 지원을 위한 관련기관간의 연계체계 구축 지원</li> </ul>

마. 다양한 가족들의 욕구충족을 통한 건강가정구현

1) 이혼가족을 위한 핵심 과제

이혼 적응 교육	<input type="checkbox"/> 이혼 전 상담 교육 지원(보건복지부, 2004) <input type="checkbox"/> 이혼 후 적응 상담 지원 <input type="checkbox"/> 이혼가족 내 자녀 적응 교육 지원
가족관계 강화 교육 프로그램	<input type="checkbox"/> 이혼 후 부 또는 모-자녀 관계 강화 교육 프로그램 실시 <input type="checkbox"/> 한부모 가장 연대 네트워크 구축 지원 <input type="checkbox"/> 부모-자녀 관계 강화 교육 프로그램 실시 <input type="checkbox"/> 자녀교육 관련 정보 접근 강화 프로그램 개발 및 보급
소외감 해소 및 사회 통합 프로그램	<input type="checkbox"/> 이혼자 자조모임 활성화 <input type="checkbox"/> 이혼가족 자녀를 위한 멘토링 시스템 도입 <input type="checkbox"/> 이혼가족 자녀를 위한 자기개발 프로그램 실시
경제적 지원	<input type="checkbox"/> 이혼 가족 자녀 양육비 확보 방안 도입(보건복지부, 2007) <input type="checkbox"/> 이혼자 취업을 위한 기술 교육 실시

2) 장애인가족을 위한 핵심과제

장애자 가족 지원 교육	<input type="checkbox"/> 인터넷 가능 컴퓨터 무료 설치 <input type="checkbox"/> 장애자 가족을 위한 소식지 발급(예: 주민자치단체 프로그램 안내 및 장애 관련 정보 제공)
가족관계 강화 교육 프로그램	<input type="checkbox"/> 가족관계 강화 교육 프로그램 실시 <input type="checkbox"/> 장애자 가족 연대 네트워크 구축 지원 <input type="checkbox"/> 자녀교육 및 장애 관련 정보 접근 강화 프로그램 개발 및 보급
소외감 해소 및 사회 통합 프로그램	<input type="checkbox"/> 장애자 가족 자조모임 활성화 <input type="checkbox"/> 장애자 가족 자녀를 위한 멘토링 시스템 도입 <input type="checkbox"/> 장애인을 위한 자기개발 프로그램 실시 <input type="checkbox"/> 장애인에 대한 편견 타파 운동
경제적 지원	<input type="checkbox"/> 장애아동부양수당의 확대 <input type="checkbox"/> 장애아 보육시설 우선 이용권 지원 <input type="checkbox"/> 인터넷 사용료 일부 지원 <input type="checkbox"/> 장애자 가족 소득 공제

### 3) 노인단독가족을 위한 핵심과제

<p>노인 단독 가족 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 노인 단독 가족의 증가에 대비하여 노인 각자에 대한 수혜제도보다는 노인 단독 가족을 총체적으로 지원할 수 있는 서비스 수립</li> <li><input type="checkbox"/> 노인의 다양한 라이프 스타일을 존중하고 각자의 요구도에 맞는 가족플랜 수립 지원</li> <li><input type="checkbox"/> 순회보건서비스, 야간 간병, 사후보호, 환자이송 서비스, 건강상담 서비스, 주간보호 등의 다양한 복지 서비스 프로그램 개발 및 제공 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 서비스가 각각의 수혜자에게 특별히 맞추어져 개별적 일정이 계획되며, 각 서비스는 예방, 유지 또는 재활의 목표를 갖도록 유도.</li> </ul> </li> </ul>
<p>소외감 해소 및 사회 통합 프로그램</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 노인들이 가정, 사회로부터 건강보호 및 사회적 보호를 받도록 인식의 개선 노력이 필요 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인은 오랜 기간 사회자원으로서 기능하였으므로 이에 대한 보상은 필수적이라는 인식 확산 필요</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> 노인의 지지집단, 자조집단 활성화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고령자 능력개발 정보센터, 고령자 종합상담센터 등 노인들의 자활활동을 지원해 줄 수 있는 시스템 가동</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> 자원봉사시스템과의 연계 활성화 : 단기적으로는 제한된 국가예산을 고려하여 자원봉사 시스템과의 연계 노력 강화</li> </ul>
<p>경제적 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 노령연금 지급(국민연금법)</li> <li><input type="checkbox"/> 노인 전문 주택 보급</li> <li><input type="checkbox"/> 교통수당 및 교통우대 지원</li> <li><input type="checkbox"/> 노인 전담 직종 개발</li> <li><input type="checkbox"/> 노인 고용 촉진을 위한 직업 알선 프로그램 개발(노동부)</li> </ul>

#### 4) 민주적인 가족관계, 양성평등적인 역할 분담

핵심추진과제	내용
양성평등/민주적인 가족관계 관련 교육체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 급별 교육과정에 있어서 양성평등과 민주적 가족관계 관련 교육내용의 의무화</li> <li>○ 교직 종사자/관련 공무원들의 양성평등의식, 민주적 가족관계 지향성 확립을 위한 교육기회 제공</li> <li>○ 평생교육 차원에서 양성평등, 민주적 가족관계 교육내용 확장</li> </ul>
양성평등 문화 정착과 확산을 위한 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생활환경(가정, 학교, 직장 등)별 양성평등 문화 확산을 위한 지원</li> <li>○ 가부장적 제도와 의식의 해소를 통한 새로운 가정생활문화 창조</li> <li>○ 학교에서의 양성평등 문화 확산 지원</li> <li>○ 직장에서의 양성평등 문화 확산 지원</li> <li>○ 가정관련 단체를 통한 민주적 가족관계사업 지원과 홍보</li> </ul>
양성평등을 위한 상담 활성화 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 직장, 학교를 포함 각 단체에서 양성평등에 대한 의문을 풀고 관련된 문제를 해결하는 데 도움을 주기 위해 건강가정지원센터 내 양성평등 상담소 설치 운영</li> <li>○ 양성평등 상담소는 각급 보육시설, 학교, 기업, 단체, 기관, 시설 등과 연계하여 관련된 사안에 대한 상담을 실시함</li> <li>○ 인터넷, 사이버 등을 통해 양성평등 상담을 활성화하고 이를 위한 인력 배출</li> </ul>
언론매체를 통한 양성평등의식 향상 전략 강구	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가부장적 내용의 언론 감시와 고발</li> <li>○ 양성평등 프로그램 시상</li> <li>○ 양성평등, 민주적 가족관계 기획 프로그램 유도</li> <li>○ 공익방송을 통한 양성평등/민주적 가족관계 홍보</li> </ul>
양성평등, 민주적 가족관계 관련 네트워크체계 확립	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역사회 내 양성평등 관련 기관, 정보의 공유와 네트워킹, 협업체계 구축</li> <li>○ 다른 기관과 양성평등 교육, 홍보 등 공동기획, 시행</li> <li>○ 교육, 상담, 문화사업 등에 있어 다른 기관과 연계할 수 있는 협업체계 구축</li> </ul>
평등한 가사분담을 위한 홍보, 행사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남성의 가사참여의식 고취를 위한 전략 강구</li> <li>○ 지역사회 지역, 시설, 센터 주최 남녀가 함께 하는 가사노동 실습 행사 개최</li> <li>○ 평등한 가사분담 사례 (가사, 자녀양육 등) 발굴 및 시상</li> </ul>
양성평등, 민주적 가족관계 관련 정보 축적과 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 우리 사회 양성평등의식의 실태, 민주적 가족관계 실태 등과 관련된 정보 구축</li> <li>○ 양성평등/민주적 가족관계 관련 상담 사례 축적 및 제공</li> <li>○ 관련 교육자료 DB화</li> <li>○ 구축된 정보의 체계적, 주기적 공급과 제공</li> </ul>



## 5) 가정친화적 사회환경 조성

가정친화적 문화 조성 을 위한 행사 개최 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가정의 날, 가정의 달 행사</li> <li>○ 건강가정 캠페인</li> </ul>
기업의 가족친화적 문화 활성화 지원 사 업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기업과 연계한 가정생활교육 제공 및 전문가 파견</li> <li>○ 기업과 연계한 가정 관련 행사 개최</li> <li>○ 가정친화적 기업문화운동 지원</li> <li>○ 가정친화적 기업 선정 및 홍보</li> </ul>
가족공유활동 기회 증진 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가족캠프, 자원봉사활동, 여가활동을 포함하여 다양한 동아리모임, 공동체를 형성할 수 있는 기회 제공</li> <li>○ 다른 가정과 함께 하는 여가공동체 지원</li> <li>○ 공공여가재 확산을 위한 가정연대 결성</li> </ul>
가정 관련 정보체계 구축과 네트워킹 방 안 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘가정생활’과 관련된 정보체계를 구축하고 DB화, 제공</li> <li>○ 가정생활 실태에 관한 자료, 문헌, 통계 등을 일원화하여 정보처 리, 제공</li> <li>○ 유관기관과의 정보공유를 위한 네트워킹</li> <li>○ 가정친화적 사회분위기 조성을 위한 협업체계 구축</li> </ul>
언론의 가정친화적 프로그램 선정. 모니 터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 언론의 가정친화적 프로그램을 선정하여 발표</li> <li>○ 언론에 나오는 가정비친화적 프로그램이나 언어 등을 모니터링</li> </ul>

6) 가족의 양육, 부양 등의 부담완화와 가족해체예방 등을 통한 사회비용절감

(가) 자녀양육을 위한 지원정책

핵심추진과제	내용
‘가정’ 전담부서의 설치 제도화	관련 행정부서의 제도와 정책, 사업 등을 ‘가정’ 관점에서 통 일하고 업무의 효과성을 포괄적으로 추진하기 위해서는 ‘가정’ 전담부서의 설치를 제도화해야 함
직장-가정 양립 지원책 강구	○ 출산 및 육아에 대한 사회적 부담 강화 정책 ○ 보육사업의 내실화
다양한 가정형태를 고 려한 조세제도책 강구	○ 다양한 가정 형태에 적용할 수 있는 소득공제 대책 마 련 ○ 소득공제의 내용과 범주를 확장
가정친화적 교육체계 구축	○ 혼인준비 및 가족관련 교육체계 구축 ○ 가정생활교육, 건강가정교육 등의 교과목 비중 확장
가사노동의 가치평가 제 도화	○ 주기별로 가사노동의 가치를 평가하고 이를 발표 ○ 재산분할청구권 소송의 사례 연구 ○ 사고, 상해 시 여성(남성)의 생애 가사노동 가치 평가 사례 발표 ○ 중앙과 시·도 건강가정지원센터에 가사노동가치 평가전담 반 운 영
양성평등 방향	<input type="checkbox"/> 부모 육아 휴가제 도입 <input type="checkbox"/> 직장 보육시설 강화(여성부, 2004)
사회 균형 발전 방향	<input type="checkbox"/> 저소득층 자녀의 방과 후 교육 및 보육 확대 지원 <input type="checkbox"/> 저소득층 자녀의 특기 및 적성 교육 지원 <input type="checkbox"/> 지역사회 특성에 맞는 다양한 상황별 보육 및 교육 지원(예: 야 간보육 지원, 유치원 중 일반 운영 지원, 휴일 보육 지원) <input type="checkbox"/> 자녀 연령 수준에 맞는 차등화된 보육 콘텐츠 강화
경제적 지원	<input type="checkbox"/> 저소득층자녀의보육료 지원(보건복지부, 2004) <input type="checkbox"/> 보육비 소득 비례 부과제 실시(여성부, 2008) <input type="checkbox"/> 친척 위탁시 아동 양육 보조 수당 지급 <input type="checkbox"/> 육아휴직 급여 지급(노동부, 2003) <input type="checkbox"/> 보육시설 내 영양사 배치 및 정기 건강진단 의무화 지원

--	--

(나) 가족부양을 위한 지원정책

양성평등 방향	<input type="checkbox"/> 부양의 주체를 여성으로 간주하는 편견 타파
가족 부담 완화 방향	<input type="checkbox"/> 가족 간병 휴가제 도입 <input type="checkbox"/> 재가 장애인 가족을 위한 상담, 가사 지원 <input type="checkbox"/> 노인 전문 병원 증설 <input type="checkbox"/> 부양 완화를 위한 가정봉사원 파견 지원 <input type="checkbox"/> 지역사회마다 탁노소 설치 운영
경제적 지원	<input type="checkbox"/> 가족간병 급여제 실시(보건복지부, 검토) <input type="checkbox"/> 경로연금 확대 지급 <input type="checkbox"/> 노인 고용 촉진을 위한 직업 알선 프로그램 개발 지원 <input type="checkbox"/> 일정 액수의 퇴직금에 대한 이율우대 적금 개발

(다) 가족해체예방을 위한 대책

양성평등적, 비폭력적 사회 분위기 조성	<input type="checkbox"/> 사회인식 개선 프로그램 개발
경제적 지원	<input type="checkbox"/> 저소득층 가족의 자립 지원 서비스 지원(예: 긴급 생계 지원금 제공)
건강가정 지원 프로그램	<input type="checkbox"/> 주민자치단체마다 연중 건강가정생활교육 프로그램을 운영할 수 있는 강사 양성 및 메뉴얼 작성 보급



## 7) 가족들의 건강성 증진을 통한 건강가정구현

<p>생애주기에 따른 건강 관리 사업 개발</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 신혼기, 영아기 가정의 건강증진 및 관리사업 개발</li> <li>◦ 유아기, 학동기 가정의 건강증진 및 관리사업</li> <li>◦ 성인기 가정의 건강증진 및 관리사업</li> <li>◦ 노인기 가정의 건강증진 및 관리사업</li> </ul>
<p>건강검진 확대 및 통합 검진체계 구축</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 건강검진 대상자 및 건강서비스 항목의 건강보험 확대 및 지원</li> <li>◦ 건강 검진지원금 확보</li> <li>◦ 임신-출산-양육 관련 의료비 지원 및 세제 개편</li> </ul>
<p>생활 체육 활동을 통한 예방 및 건강증진 활동 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 가족단위 체육활동 및 지원강화</li> <li>◦ 금연, 절주, 스포츠활동의 생활과 캠페인 및 지원</li> <li>◦ 지역친화형 체육활동 및 가족여가 레포츠산업 활성화</li> <li>◦ 노인의 스스로 활용 관련 세제지원 및 의무화</li> </ul>
<p>영양 및 식습관에 관한 정보체계 공급 및 교육</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공교육(가정과교육, 보건교육)을 통한 영양, 식습관 관련 교육</li> <li>◦ 전국민 신체검사, 영양진단 실시 및 교정 프로그램 개발 보호</li> <li>◦ 만성질환과 영양 관련 정보화 및 실천</li> </ul>
<p>“가정” 지원을 통한 건 강관리 시스템구축</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ &lt;재가 중심&gt; 서비스 관련법 제정 ▶ 요양보험, 고령사회기본법, 출산 장려법 제정</li> <li>◦ 가족간호휴가제도 도입</li> <li>◦ 가족간병수당제 도입</li> <li>◦ 3세대 가정, 치매노인부양 가정에 대한 세제 지원 및 공제</li> <li>◦ 방문 간호의 활성화</li> </ul>

#### 8) 위기가정에 대한 긴급지원책

위기가정 지원체계 구축	<input type="checkbox"/> 건강가정지원센터를 중심으로 한 위기가정지원체계 구축 <input type="checkbox"/> 위기가정 ‘SOS상담소’의 상시적 운영
위기가정의 실태조사사업	<input type="checkbox"/> 위기가정의 실태파악을 위한 상시적 현황조사
위기가정에 대한 긴급급여 서비스	<input type="checkbox"/> 긴급 생계 급여 실시 <input type="checkbox"/> 긴급 주거 급여 실시 <input type="checkbox"/> 긴급 교육비 급여 실시 <input type="checkbox"/> 긴급 급식 지원
위기가정에 대한 의료 지원	<input type="checkbox"/> 긴급 의료비 지원 <input type="checkbox"/> 차상위계층 대한 의료보장 확대
가정폭력방지 및 긴급시설보호	<input type="checkbox"/> 건강가정지원센터와 가정폭력상담소와의 연계 <input type="checkbox"/> 가정단위 긴급보호시설의 확충 <input type="checkbox"/> 他 긴급보호시설로의 연계 지원
위기가정의 가사노동지원	<input type="checkbox"/> 급식, 세탁 및 청소 서비스 지원 <input type="checkbox"/> 간호·간병 서비스 지원 확대 <input type="checkbox"/> 재가 노인부양 서비스지원의 확대
위기가정의 자녀양육 지원	<input type="checkbox"/> 지역아동센터를 통한 방과후 교육·보호서비스 제공 <input type="checkbox"/> 영유아 자녀양육 지원을 위한 가정봉사원 파견

#### 4. 한국가정(가족)정책의 현황과 문제점

본 내용은 발제문의 의견에 대체로 동의하면서, 건강가정정책개발(이기영외,2004) 과정에서 8대 가정정책 과제별로 현황과 문제점을 체계적으로 정리한 바 생략하고자 한다.

앞에서 제시한 대로 한국가정(가족)정책은 엄밀한 의미에서 인구억제정책으로 존제한 가족계획 외에 명시적인 가족(가정)정책은 부재하다고 봐도 될 것이다. 아동, 노인 여성, 장애인, 보육 등의 개별적인 사회복지정책으로 일부 지원이 있었다고는 하나, 이는 엄밀한 의미의 가정성(가족성)을 고려한 가족(가정)단위로서 정책이라고 보기 어렵다. 지금까지 가정(가족)관련 정책들이란 개별적이고 사후치료적인 사회복지정책의 일환이었다.(아동복지, 빈곤가족, 노인복지, 가정폭력, 장애인복지의 일부, 보육, 여성복지, 한부모가족, 여성기혼 노동정책의 일부)

몇 연구에서(김성천,2002, 김승권외 2003)에서 기존의 가족서비스를 정리하여 가족 정책이라고 제시하였지만 실제로는 가족성을 고려한 독립적인 가정(가족)정책이라고 보기에는 한계가 있다. 따라서 가정(가족)정책이 갖추어야 할 보편성과 전체성, 예방성, 개발성, 장기성, 연계성, 일상성, 특수성, 치료성, 단기성, 직접성, 지원성, 개별성이 통합적으로 고려된 정책은 전무하다고 볼 수 있겠다.

특히 저출산고령화 사회에 처한 한국의 난제를 해결하는 과정에서 가정(가족)정책은 거시적이고 미래지향적인 방향을 갖지 않을 수 없다. 따라서 인구정책, 노인정책, 아동 청소년 정책, 가정(가족)정책이 따로 독립되어 여타 사회정책과 분리되어서는 안된다. 통합적인 인구가정(가족)정책으로 전환해야 하는 시점에서 가족의 웰빙을 고려한 전향적인 정책수립이 필요한 단계이다.

그럼에도 불구하고 건강가정기본법을 제정하는 과정에서 가정(가족)의 건강성이란 어젠더를 채택할 때는 미시적이고 사적인 가족들의 욕구를 충족시키기 위한 전략들을 포함하여 정책의 실천성과 구체성을 높이기 위함이다.

현재 사후치료적이고 일부 위기가족들에 대한 지원의 한계를 넘어 일반가정까지 위기에방과 보호, 가정의 기능강화, 잠재력 개발, 국가유지발전과 재산으로서 가정 가치인식들을 고려하여 정책의 방향이 결정되어야 할 것이다.

## 5. 통합적인 가정(가족)정책의 시행

발제문에서 제시한바 가정(가족)정책의 통합을 위해 2004년 9월23일 정부혁신지방분권위원회에서, <바람직한 가족. 아동. 청소년 행정의 방향>이란 주제를 가지고 공청회를 하였으나 보건복지부, 문화관광부, 청소년위원회, 여성부의 주장은 서로의 관점과 철학, 행정의 방향성이 다른 것임을 확인하는 자리가 되었다. 여성부가 제시한 통합적인 가정(가족)의 정책을 청소년이나 아동, 여성 등과 같은 대상별 접근으로서 취급하였던 점이 문제라고 본다. 이미 가족(가정)은 태아부터 영유아 아동,청소년, 성인, 노인이 함께하는 구성원들이며 생활공동체로서 존재한다. 대상별로 분리하여 부처로 쪼개어 관리하고 있는 현재 행정시스템은 후진성을 의미하고 있

다. 기능중심으로 행정부처가 움직이고 있는 측면에서 기능 중심으로 오히려 재조정되어야 할 단계이다. 만일 정책의 기능을 인간서비스(human service)로 한다면 태아부터 노인 죽음까지 포함하여야 하며(생애론적 측면에서 포함되는 인간들), 서비스의 내용에 해당하는 영역과 사업을 함께 포괄하는 정책들을 가진 부처와 전달체계가 필요할 것이다. 차라리 **휴먼서비스부**를 만들고, 휴먼서비스에 해당하는 다양한 내용들(여기에는 의료, 보건, 노동, 주택, 경제 교육 등 웰빙의 다양한 조건의 개선을 위한 사업들) 이 포함되어야 할 것이다.

그런데 이러한 정부조직의 기능변화가 현 시점에서 가능한가?

현재 발제문에서 제시하고 있는 사적인 가족들의 개념에서 접근하였을 때는 여성이나 아동청소년, 노인과 같이 가족이 미시적 대상으로 정책의 가능성이 있을 수 있다. 그러나 제도로써 가족들, 가정생활체로서 가정단위에서 접근할 때는 사회정책의 한 축으로 성립되어 국가의 다양한 정책의 기초단위가 된다. 특히 생태학적 모델이거나 생애론적 이론, 사회인구학적 모델에서 가정(가족)을 정책을 수립할 때는 가족은 사회복지의 대상이나 가족문제의 해결체로서만 볼 수 없다는 점이다. 여기서 가족(가정)은 문제를 가진 해결대상이기도 하지만, 문제를 스스로 해결하기도 하고 사회의 제반 환경에 변화를 일으키고 적응을 하는 유능성(resilience)과 잠재성 개발력(impowerment)을 가지고 있다. 이런 가정(가족)은 환경과 같이 살아있는 집단이며 능동성을 갖고 있어 가족가치와 가족문화 사회제도의 재창조가 된다.

여기서 가정(가족)은 다스림의 대상이 아니라 함께 상생원리를 실천하는 파트너인 것이다.

따라서 이러한 살아있는 가정(가족)들을 위해 통합적 가정정책을 시행하려면 어떻게 해야 할 것인가?

#### 가. 이상적인 제1안 -휴먼서비스부 신설

혁신을 한다면 “휴먼서비스부”의 창설이다. 정부조직이 기능으로 분류되어 있는 현 시점에서 휴먼서비스를 그 기능으로 하고, 무엇이 휴먼서비스인가를 규정해야 할 것이다. 독일의 경우 ‘가족노인여성청소년부’ 라고 하였지만 자세히 보면 휴먼서비스의 업무인 가족, 노동 가족교육, 자원봉사, 인구, 노인, 장애인, 건강, 보건, 성평 등, 사회복지 보육 등의 총체적인 휴먼서비스를 갖고 있다. 따라서 현재 여성부가



제시하고 있는 행정통합안은 독일을 모방한 것 같지만 실제 내용은 매우 다른 상태이다.

<그림 4> 독일의 휴먼서비스를 바탕으로 한 부처



즉 휴먼서비스라는 기능을 중심으로 부처 신설이 되지 않는 한, 현재 여성부의 주장은 아동·청소년·가족 업무를 가져가려는 논리로 비쳐지고 부처이기주의라는 비난을 면치 못 할 것이다.

#### 나. 현실적인 제2안- 보건복지부내의 인구가정청(정책실)

이 안은 현실적으로 가정(가족)정책을 가지고 있는 국가들(미국, 일본, 스웨덴 등)에서 보건인적서비스부나 후생노동성과 같은 한국의 보건복지부의 부처와 같다.

전통적으로 휴먼서비스의 기능을 가장 많이 실행해온 영역과 사업을 가진 부처이기 때문이다. 미국의 경우는 아동가족청을 갖고 있으며, 일본의 경우는 후생노동성 하에 고용평등가정국과 노인국을 독립적으로 갖고 있다. 한국의 경우는 전통적으로 그나마 보건복지부내의 보건의료 일부, 사회복지정책의 일부, 노동부의 일부, 여성부의 일부에서 가정(가족)원 개인대상중심으로 사업들이 진행되어 왔다.

건강가정기본법의 제정으로 가정(가족)정책수립의 근거를 바탕으로 인구가정정책실로 행정조직을 개편하고 가정의 건강성 구현을 통한 웰빙의 삶을 가족원들에게 제공하도록 할 수 있을 것이다.

필자는 다음과 같이 인구가정정책실을 제안한 바 있다.(정민자, 2004)

<그림 5> 인구가정정책실의 업무와 조직(안)



#### 다. 가정(가족)정책시행을 위한 전달체계

기존의 행정전달체계로는 저출산고령화 사회에 알맞은 가정(가족)정책을 수월하게 진행하기가 어렵다. 1997년 정부부처의 조직슬림화과정에서 주무부처였던 가정복지과가 폐지되는 바람에 지방자치단체에는 가정복지정책을 담당했던 가정복지과가 거의 폐지되고 사회복지과나 여성정책과에서 사회복지계 노인복지계 등에서 일부 업무로 전락하고 말았다. 보건복지부는 현재 인구가정심의관실이 존립하고 있고 2003년 인구가정정책과가 부활하여 본 업무를 다시 재개하였으나 몇 년 사이에 변심한 가족(가정)들의 냉담은 저출산과 고령화의 원인들을 직접적으로 제공하였고, 그 결과 후유증은 쉽게 치유되기 어려울 것이다.

따라서 중앙정부는 가정(가족)정책 시행을 위한 조직의 재정비와 함께 지방자치단체에서 정책을 시행하기 위한 인센티브와 매칭펀드를 조성하지 않으면 안 될 것이다. 또한 업무에 대한 협조와 상생의 원리를 도입하지 않으면 전달체계를 원활하게 수립하기 힘들 것이다. 여기서 민간과 지역사회와 네트워크를 활용하는 거버넌스적인 정책의 패러다임 도입이 필요하다. 현행법에서 건강가정지원센터를 통해 정책실행의 파트너로 삼고 있지만, 지방자치단체의 적극적인 재정지원과 관심이 없이는 힘들다. 따라서 지방자치단체에서의 인구가정정책과의 부활, 지역주민, 지역사회정책 관련 기관, 대학, 기업과의 가정(가족)연계체계 구축 홍보 활동 등이 종합적으로 있어야 할 것이다.

그 외에도 가정관련 전문기관, 상담소, 봉사단체 들과의 연계를 위해서도 인력개발과 재정분담을 하도록 해야 한다.

특히 중앙에서는 정책수립과정에서 국무총리를 중심으로 명시적인 가족(가정)정책이나 묵시적인 가족(가정)정책들의 협의가 필요하며, 이를 위한 가족영향분석기관이 필요하다.

### Ⅲ. 결 론

저출산고령화 한국사회에서 가정(가족)정책수립의 문제는 매우 시급하다.

국가의 재산이며 개인의 생활터전이며 삶의 성장이 이루어지는 가정(가족)이 현시점에서 주요 관심의 대상이 되어야 하며, 가정(가족)의 존재가치를 인정해야 할 때이다. 여기서 학문간에 나타나는 가족에 대한 올바른 이해와 사회 제도 단위로서 가족(가정)을 어떻게 수용하고 정책을 수행할 것인가를 논의하는 것은 의미 있는 일이다.

현재 건강가정기본법이 제정되어 이제 가정정책의 걸음마를 시작하는 단계에서 서로 이해하고자 하는 노력이 매우 필요하다.

가정정책의 범위에서 장황하게 구체적인 정책 과제를 제공한 것은 논공행상으로 진행되는 토론의 소모성을 줄여보자는데 있었다. 즉 우리가 무엇을, 어떻게, 어떤 방법으로 실천해야하는지를 넓혀 나간다면 서로가 할 수 있는 일과 업무분담과 협조가 더욱 구체적으로 이루어질 것이다.

지금까지 각 분야에서 가정(가족)을 위해 연구하고 일해 온 전문가들과 정책가들은 가정(가족)정책이 독립적인 사회정책이 되도록 더욱 협조를 해야 할 것이다.

특히 인구가정정책은 경제, 사회, 교육, 노동, 기술, 교육 주택, 의료보건 등 모든 분야에 영향을 미치기 때문에 객관적이고 미래지향적인 평가와 지원을 위한 조직의 보장 확대가 불가피하다.

물론 여기서 가정(가족원들)의 웰빙을 담보로 할 수 없다는 점은 이미 밝힌바 있다. (정민자,2004) 즉 가정(가족)의 행복과 국가유지를 위한 가정(가족)정책은 균형을 지키지 않으면 안 된다. 따라서 사적인 가족들의 특성과 가치를 무시하지 않으면서 제도적인 가족들과 가정생활을 유지하는 상당히 난이도가 높은 정책수립이 되어야 한다. 그런 의미에서 앞으로 다양한 정책실행 주제와 방법론, 정책에 대한 종합적이고 장기적인 계획을 위한 정부의 관심과 노력, 홍보 등이 필요하다.

현재, 정부의 부처이관에 관한 논의로 가정(가족)정책이 가야 할 길에 장애가 일어나지 않기를 바란다. 국민과 국가를 지원하는 차원에서 대승적인 결정이 내려져야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김성천, 윤혜미(2000), 가족복지증진을 위한 정책 대안 연구, 보건복지부 연구보고서
- 김승권(2004), “건강가정기본법 제정의 기대 효과” 건강가정기본법의 제정과 향후 과제  
건강가정기본법 제정 기본 심포지엄자료집 가정을 건강하게 하는 시민의 모임
- 김승권, 장경섭, 이현송, 정기선, 조애선, 송인주(2000) 한국가족의 변화와 대응방안, 한국보건사회연구원 연구보고서 2000-07
- 김승권, 정민자, 이승미, 박세경, 이종은(2003) 가정복지 종합계획 수립 및 프로그램 개발 연구, 한국보건사회연구원 정책보고서 2003-73
- 김승권, 최병호, 정경의, 이삼식, 박덕규, 박인화, 장지연 (2002) 저출산의 사회경제적 영향과 장단기적 정책 대안, 한국보건사회연구원, 정책보고서 2002-46
- 김태성(2001), 사회복지정책의 이해, 나남출판.
- 노시평 외(2001), 한국사회복지정책론, 도서출판 대경.
- 대통령직속 고령사회대책 및 사회통합기획단 인구고령사회대책팀(2004), 저출산고령사회 대응을 위한 국가실천전략, 제35회 국정과제회의 보고자료
- 대통령자문 고령화 미래사회위원회(2204), 독일의 개혁 보고서
- 대통령자문 고령화미래사회위원회(2004) 일본의 중장년층 경력개발사례 보고서
- 보건의료발전기획단(2003) 참여정부 보건의료발전계획, 연구보고서
- 손홍숙(2001) 재가복지의 이론과 실제, 양서원
- 유영주외(2004) 새로운 가족학, 도서출판 신정
- 이기영, 조희금, 정민자, 송혜림, 이승미, 성미애, 이현아(2004), 가정의 건강성증진을 위한 가정정책 개발, 국회 보건사회위원회 정책연구보고서
- 이원숙 (2004) 가족복지론, 학지사
- 장경섭(2000) 가정단위 복지서비스 체계구축, 보건복지부 연구과제보고서
- 장혜경, 김혜경, 이진숙, 김현주, 장화경(2002) 외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서의 체계화 방안연구, 한국여성개발원, 연구보고서 240-18
- 정민자(2003), 건강가정육성기본법(안)의 입법 방향과 내용 “가족해체 방지 및 건강가정 육성 지원을 위한 공청회” 자료집 대한가정학회 한나라당 정책위원회
- 정민자(2004) 건강가정기본법의 실천을 위한 정책적 지원, 제35차 한국가정관리학회 학술대회 자료집
- 정민자(2004) 가정의 건강성 증진을 위한 정책 및 실천방안-저출산고령화사회의 가정정책을 중심으로-, 대한가정학회 추계학술대회자료집
- 정부혁신지방분권위원회(2004) 바람직한 가족·아동·청소년행정의 방향, 공청회자료집
- 참여복지기획단, 참여복지 5개년 계획-2004-2008, 연구보고서

최경석, 김양희, 김성천, 김진희, 박정윤, 윤정향(2001) 한국가족복지의 이해, 인간과 복지  
한국가족관계학회 편(2002) 가족학 이론, 교문사

Shirey L.Zimmerman (2001) Family Policy, Sage Publication

[www.hhp.umd.edu/fmst/fis](http://www.hhp.umd.edu/fmst/fis)

[www.kihasa.re.kr](http://www.kihasa.re.kr)

[www.joins.com](http://www.joins.com)

[www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr)

[www.nso.go.kr](http://www.nso.go.kr)

[www.yahoo.co.kr](http://www.yahoo.co.kr)

## 관점으로서의 가족정책의 통합적 시행? : 문제(의제) 구성의 고민

이 재 경 (이화여자대학교 교수)

### 목 차

- I. 무엇을 문제로 보는가? : 의제 구성의 보수성
- II. 가족정책? 여성정책? 성인지적 정책? 페미니스트 정책?
- III. 관점으로서의 가족정책의 통합적 시행?



## I. 무엇을 문제로 보는가? : 의제 구성의 보수성

- 사회적 배경: 경제/노동시장의 변화, 인구학적 변화, 가부장적 사회질서에 대한 도전
- 가족 변동: 2인 생계부양가구 증가. 이혼 증가, 비혼/만혼 증가, 출산을 하락, 가부장적 결혼에 대한 의식/실천 변화
- 주요 의제: 평등 결혼/가족, 가족의 다양성, 정상가족 유지방안, 출산장려, 보육확대
- 의제 구성의 모순: 가족 변화(문제?)를 초래하는 요인을 또다시 강화하는 방향으로 해결하려는 시도.  
핵가족의 보편성, 정서적 단위(보살핌 포함)로서의 가족 강조  
가부장적 이상(ideal)과 실천과의 괴리 지속.

## II. 가족정책? 여성정책? 성인지적 정책?

### 페미니스트 정책?

- 왜 이 시점에 가족정책인가? 가족정책은 무엇인가? 범위, 대상, 방향, 효과 등에 대한 대안적 논의 필요.
- 가족은 무엇인가? 가족원은 누구인가? 정책대상의 단위로서의 가족은 누구를 말함인가? 어떤 가족이 정책 대상인가?
- 가족정책의 핵심은 성별분업/성별불평등 해결이 관건
- 성별분업 해체: 보살핌에 대한 지원, 남성의 보살핌 참여 적극 유도, 기업의 적극적 참여, 노동시장 불평등 해결,
- 현재 진행되고 있는 가족변화는 가부장적 가족의 변화. --> 가족정책은 여성정책이고, 각 영역에서 성인지적 정책이 수립/시행되어야 하며, 페미니스트 가치가 개입되어야 함.
- 가족을 넘어서는 후기 근대 사회구조적 변화와 가족변화의 상호연관성에 대한 검토 필요.

- 가족 가치/의식에 대한 패러다임 전환이 토대

### Ⅲ. 관점으로서의 가족정책의 통합적 시행?

- 관점으로서의 가족 정책이 무엇인가? 이러한 정책의 강점과 약점을 무엇인가?  
관점으로서의 가족정책의 적실성은 어떻게 확보되는가?
- 가족정책의 통합적 시행이란 여성·청소년·가족부를 의미하는가? 새로운 부서의 신설은 통합적 시행을 가능하게 하는가? 통합할 필요가 있는가?이유는?
- 통합적 시행에 대한 논리/철학 부재.
- 가족생활은 모든 정책과 연결되며, 통합적 시행은 연결고리를 효율적으로 조정할 수 있는가?

발제 4

## 한국가족상담 교육연구소 현황

최 규 련 (한국가족상담교육연구소)

## 【 설립 목적 】

날로 급증하는 가족문제와 이혼율 증가로 위기가족 가족해체의 위험수준이 높아짐에 따라 가족문제 해결을 위한 가족상담과 가족문제 예방을 위한 가족생활교육의 필요성을 절감한 가정학 분야의 가족학 교수들에 의해 1993년 설립되었다. 본 단체는 건강가족 육성을 위한 가족상담사업과 가족생활교육 사업, 그리고 건강가정 관련 위탁사업을 하고, 동시에 사회적 수요도가 높은 가족상담사와 가족생활교육사 양성과 보수교육 사업을 통하여 개인과 가족의 건강한 발달과 사회발전을 도모하는데 그 목적이 있다.

## 【 연혁 】

- 1993. 05. 07 설립 ( 1대 소장 유영주 경희대교수)
- 1995. 04. 01 2대 소장 김태현 (성신여대 교수) 역임
- 1997. 02. 10 『사단법인 한국가족상담 교육단체협의회』 법인설립 허가 취득  
초대 단체협의회 회장 김태현 (성신여대 교수) 역임
- 1997. 05. 01 3대 소장 옥선화 (서울대 교수) 역임
- 1999. 07. 01 4대 소장 유영주 (경희대 교수) 역임
- 2000. 02. 01 2대 단체협의회장 유영주 (경희대 교수) 역임
- 2002. 07. 01 5대 소장 유영주 (경희대 교수) 역임
- 2003. 01. 01 6대 소장 김순옥 (성균관대 교수) 취임
- 2003. 09. 01 3대 단체협의회장 김양희 (중앙대 교수) 취임

## 【 현행 사업 내용 】

### 1. 가족상담 사업

- 면접 상담
- 전화 상담
- 사이버 상담

### 2. 가족생활 교육사업

- 결혼준비 교육 프로그램
- 부부대화법 프로그램
- 자녀 교육 프로그램
- 재혼준비 교육 프로그램
- 노년기준비 교육 프로그램
- 고부관계 향상교육
- 남편 교육 프로그램

### 3. 건강가정관련 위탁사업

- 가족상담관련 업무종사자 재교육 사업
- 국고보조 사업

### 4. 가족상담사 양성 및 보수교육 사업

- 가족상담사 자격취득 위한 연수 과정 - 매년 1월 중 실시 (약 15일간)
- 가족상담자 세미나 - 매년 3월 ~ 5월, 9월 ~ 11월 (연 6 회 실시)
- 가정폭력상담원 양성교육, 해결중심 가족치료 워크샵
- 가족상담 실습지도

## 5. 가족생활교육사 양성 사업

- 가족생활교육사 자격취득 위한 워크샵- 매년 6월 중 실시 (약 10일간)
- 가족생활교육사 보수교육
- 부부대화법 지도자 교육

## 6. 가족관련 연구 및 출판 사업

- 학술세미나
- 보고서 및 교육자료 출판

### 【학술세미나】

- |              |  |
|--------------|--|
| 1994. 06. 02 | 개소 1주년 기념 학술세미나<br>【주제】 한국 도시가족의 부부관계 연구   |
| 1995. 05. 25 | 개소 2주년 기념 학술세미나<br>【주제】 가족생활교육 프로그램 개발   |
| 1996. 05. 16 | 개소 3주년 기념 학술세미나<br>【주제】 고부관계 향상 교육 프로그램 개발   |
| 1997. 06. 21 | 『사단법인 한국가족상담 교육단체협의회』 창립 학술세미나<br>개최<br>【주제】 가정폭력에 관한 프로그램 개발 연구                     |
| 1998. 05. 22 | 개소 5주년 기념 학술세미나<br>【주제】 또하나의 우리 · 재혼가족   |
| 1999. 05. 28 | 사단법인 한국가족상담 교육단체협의회 학술세미나<br>【주제】 노년기 준비교육 프로그램 “풍요로운 노후 가꾸기”                        |
| 1999. 12. 10 | 사단법인 한국가족상담 교육단체협의회 여성보건복지과<br>지원<br>연구보고 대회<br>【주제】 종합가족상담 체계 구축과 가족상담교육을 위한<br>세미나 |
| 2000. 05. 26 | 개소 7주년 기념 학술대회   |

- 【주제】 신가족 문화 “가족을 사랑하며 함께 하는 삶”  
- 남편교육 프로그램 -
2000. 05. 30 사단법인 한국가족상담 교육단체협의회 학술대회
- 【주제】 노인을 위한 음악치료
2001. 05. 29 사단법인 한국가족상담 교육단체협의회 학술대회
- 【주제】 사이버 상담의 현재와 미래
2001. 07. 31 모자보호시설 아동을 위한 교육 프로그램 개발
2001. 09. 31 한부모 가정의 부모자녀관계 향상 교육 프로그램 개발
2001. 11. 30 십대미혼모를 위한 교육 프로그램 개발
2001. 12. 31 건강가족 의식 함양을 위한 교육 프로그램 개발
2002. 05. 11 개소 9주년 기념 학술대회
- 【주제】 요보호 가족을 위한 교육 프로그램 개발 및 평가
2002. 11. 30 모자가족의 기능 강화를 위한 상담 프로그램 개발
2003. 05. 16 개소 10주년 기념 학술대회
- 【주제】 가족생활교육프로그램 자료집 발간

## 【국고보조사업 내역】

년 도	기 관 명	사 업 명
1999	보건복지부	종합가족상담체계구축 및 프로그램 개발·보급
2001	보건복지부	모자보호시설 아동을 위한 프로그램 개발
		한부모가정의 부모·자녀관계 향상 프로그램 개발
		미혼모를 위한 가족생활교육프로그램 개발
2001	문화관광부	건강가족의식함양 교육프로그램 개발
2002	보건복지부	모자복지상담체계 활성화를 위한 프로그램 개발
2003	보건복지부	모자가족 관련 시설 종사자들을 위한 교육사업
2004	여 성 부	평등한 부부관계 정립을 위한 기혼남성 대상 가족 생활교육 프로그램 개발 및 실시
2004	보건복지부	한부모 가정의 부모자녀관계 향상 교육프로그램 보급 사업



발제 5

## 가족정책의 현황과 방향

조 경 애 (한국가정법률상담소)

### 목 차

- I. 서 론
- II. 구체적인 가족정책

## I. 서론

가족환경의 변화에 따른 가족구조 및 가족의식의 변화가 급속하게 진전되고 있고 혼인을 감소와 출산을 저하, 인구의 고령화 등은 이미 사회적 과제로 대두되고 있으며, 인구 1000명당 3.5건에 달하는 이혼율은 심각한 가정해체를 야기하고 가족을 둘러싼 이러한 사회현상은 국가의 다양한 대책을 요구하고 있다. 또한 사회변화에 따라 다양한 형태의 가족이 등장하고 있고, 가족 간의 갈등 양상 역시 복잡해지고 있어 변화하는 가족에 대한 국가 정책적 대응책마련은 가족 정책의 주요한 과제가 되고 있다.

그러나 우리나라의 경우 가족문제에 대한 적극적인 개입과 정책 마련에 소홀했고 가족정책을 체계적으로 수립·집행하는 행정 기관이 부재했으며, 몇몇 부처에서 가족 정책을 자기 부처 특성에 따라 산발적으로 다루는데 그쳐 가족문제의 예방과 해결을 위한 정책이 효율적으로 시행되지 못했다.

기존 가족정책은 요보호 저소득층 중심의 사회복지 서비스로 집행대상의 제한성, 가족 문제 예방 정책 부재, 가족문제의 사적영역 방치, 가족 정책 업무의 분산 및 전담부서 부재, 보건복지부 업무의 과중으로 인한 가족 정책 추진력 미약 등의 한계가 지적되어왔다.

가족정책은 어느 부처에 부수적으로 포함되어서 추진되기에는 그 대상 영역이 광범위하고 중요한 사안으로서 다양하고 체계적인 가족정책을 전체적 관점에서 수행할 수 있는 전담부서의 설립이 절실히 필요하다.

따라서 국가적 차원에서 가족정책을 독립적으로 계획·수행하고 가족문제를 예방·해결할 수 있도록 가족부를 신설함으로써 현재 각 부처별로 흩어져 있는 부부, 여성, 아동, 청소년, 노인 정책들을 종합적으로 포괄하고, 전혀 손이 미치지 못했거나 미흡했던 부분들을 보완하여 가족생활을 보호·강화하고, 가족 구성원의 삶의 질 향상을 도모할 수 있는 효율적인 가족정책 수행이 가능할 것이다.

한편, 가족문제가 사회에 미치는 영향이나 가족정책의 중요성에 비추어 볼 때 독립적인 가족 전담부서의 신설이 시급하나 여러 여건상 조속한 설치가 어렵다면, 차선책으로 여성부를 가족·여성부로 확대 개편하는 방안도 고려할 만하다.

물론 현재의 여성부의 편제 방식으로는 다양하고 광범위한 가족정책을 수행할 수 없겠으나 조직의 확대 개편을 통해 종래의 여성정책을 포함한 '전체로서의 가족'을 위한 정책을 다루도록 합리적인 조정이 가능할 것이다.

이하에서는 본 상담소가 진행하고 있는 사업내용 중 가족정책과 관련하여 지속적

인 정책추진이 필요한 것들을 중심으로 정리하고자 하였으며, 이러한 내용들은 전술한 가족전담부서 설립시 업무에 적극 반영되어야 할 사안들이다

## Ⅱ. 구체적인 가족정책

### 1. 호주제 폐지

그동안 각 당의 당론발표와 정부의 공언을 통해 올해 내에 호주제가 폐지될 것으로 기정 사실화되어 있었으나 호주제 폐지를 근간로 하는 「민법중개정법률안」은 국회의 본회의에 상정도 못된 채 방치되고 있으며 연내 통과여부 자체가 불투명함. 본 상담소에는 이미 호주제가 폐지된 것으로 알고 이혼시 호적에 관한 문의나 재혼 가정의 자녀 성을 바꾸는 구체적인 방법까지 문의가 이어지고 있는 실정임. 남성우월주의와 부계혈통주의를 근간으로 하여 남녀를 차별하고, 가부장적 의식을 확대재생산하여 민주적인 가정과 사회, 국가를 이루는데 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있는 호주제 폐지는 성평등한 가족정책 수행에 절대 전제조건임.

◦ 민법에서는 한 가족의 주인이라는 의미의 호주제를 규정하고 있으며, 이러한 호주제는 아무런 합리적 이유 없이 남성에게 우월한 지위를 인정함으로써, 사회변화에 따른 평등한 가족관계를 저해하는 큰 요인이 되고 국민들의 의식에도 영향을 미쳐 결국 시대의 변화에 따르는 의식의 발전을 가로막고 있음.

◦ 따라서 가족 복지 정책을 수행함에 있어 가장 우선적으로 호주제를 폐지해야 하고, 아울러 자녀의 성결정에 관한 부모의 동등한 권리가 보장되어야 함.

### 2. 친양자제도의 조속한 도입

◦ 친양자제도란 양자와 친생부모와의 관계를 완전히 단절시키고 양자를 양친의 친자와 동일하게 취급하도록 하는 제도로 입양에 관한 많은 선진국의 입법례에서 완전양자 혹은 특별양자라는 용어로 일반화되어 있음.

- 영국, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 프랑스, 이탈리아, 벨기에 등 유럽 각국과 다수의 사회주의 국가들 그리고 일본 및 미국의 대부분의 주들이 완전양자제도를 규정하고 있음.

- 완전양자제도가 세계 각국에 도입된 배경에는 양자제도를 입양아동의 복리를 위한 사회

정책적 수단으로 인식하고 따라서 아동이 입양가정에서 잘 양육되기 위해서는 양부모의 친자식처럼 동화될 수 있도록 제도화하는 완전양자제도가 가장 이상적이라 결론을 얻은 데 있었음.

- 국제사회에서 이미 일반화되어 있고 우리나라에서도 도입의 필요성에 대한 사회적 공감대가 충분히 형성된 친양자제도가 몇 년이 지나도록 통과되지 못하고 있는 것은 변화하는 가족 현실을 파악하지 못하고, 비합리적인 제도로 인해 피해받는 국민들을 외면한 채 부계혈통주의의 고수를 내세우는 일부를 의식한 국회가 진정으로 국민을 위한 입법의 의무를 유기한데 있다고 할 것임. 따라서 국가적 차원에서 친양자제도가 조속히 도입될 수 있도록 행정적 뒷받침이 요망됨.

- 친양자제도 도입의 필요성
- 허위의 친생자출생신고 관행과 비밀입양 폐해 시정
- 국내입양의 활성화
- 입양에 대한 국가의 개입을 통한 입양자녀의 복리 확보
- 한편 친양자에 대해 7세 미만등으로 연령제한을 둘 경우 자녀들의 복리를 저해하는 결과를 빚게 될 수 있으므로 15세 미만으로 규정한 프랑스나 연령제한을 두지 않은 독일과 스위스의 예들을 참조하여 탄력성 있게 규정할 필요가 있음.

### 3. 혼인준비교육 정책화

◦ 이혼율 증가와 이혼의 조기화 경향에 비추어 볼 때 혼인 당사자들이 결혼에 대한 충분한 준비나 신중한 고려없이 결혼하고 갈등이 발생했을 때 문제 해결보다는 빨리 헤어지는 길을 택하는 경향이 많음을 알 수 있음.

◦ 따라서 부부로서 신뢰감을 갖고 다양화하는 부부갈등에 대응할 수 있는 다양하고 현실적인 내용의 교육 프로그램을 혼인을 앞둔 남녀들을 위해 정책적으로 개발하는 작업이 필요함.

◦ 국가적 차원에서 민간기관과 연계하여 혼인준비교육 프로그램에 대한 연구와 체계화 및 효율적인 집행 방안이 수립되어야 할 것임.

- 혼인준비교육을 이수한 경우에 혼인신고를 할 수 있도록 하는 방안
- 혼인준비교육을 이수한 사람들에게 세금을 감면해 주는 방안
- 위 과정을 고교 및 대학 교과 과정에 필수 과목으로 지정하는 방안 등
- \* 본 상담소가 운영중인 결혼전 아카데미의 경우 결혼과 법률, 의사소통, 경제관리, 배우자

이해하기, 결혼의 의미 등을 주요 내용으로 하고 있는데, 매회 참석자가 40-50명에 달하는 등 많은 호응을 얻고 있음.

#### 4. 부부재산제 개정

- 민법은 부부의 재산관계에 있어 별산제를 규정하고 있는데, 혼인 중 형성된 재산의 명의가 배우자 일방으로 된 경우(주요한 재산일 경우 사회 관행상 남편 명의로 해두는 경우가 대부분임), 명의자가 일방적으로 처분하거나 재산이 채권 집행의 대상이 되더라도 배우자가 그 재산에 대한 지분권을 주장하거나 처분의 무효를 주장할 법적 근거가 없다는 한계가 있음.

- 우리사회의 현실을 고려해 볼 때 별산제는 부부사이의 실질적인 평등을 실현하지 못하고 부부간 경제적 불평등을 초래하고 있음.

- 혼인이 계속되고 있는 동안에는 부부 일방의 특유재산에 대하여 다른 일방은 원칙적으로 어떠한 권리도 갖지 못함.

- 따라서 명의자가 재산을 함부로 처분하거나 낭비하는 경우에도 다른 일방은 혼인이 지속되는 한 이와 같은 행위를 막을 방법이 없고 공동의 노력으로 이룩한 재산에 대한 권리를 가질 수 없음.

- 이에 따라 부부간 불화가 증대되고 권리가 침해되는 경우가 많이 발생하고 있으며 최소한의 재산을 보호하기 위하여 어쩔 수 없이 이혼청구를 해야만 하는 상황이 발생하기도 함.

- 한편 혼인파탄에 책임이 있는 부부의 일방이 다른 일방의 이혼청구를 예상하고 사전에 재산을 도피시킨 경우에는 다른 일방이 이혼시에 재산분할청구를 해도 실제로 거의 소용이 없는 경우가 대부분임.

- 이혼시에만 재산분할이 인정됨으로써 혼인중 재산의 명의자인 배우자가 생활비를 주지 않거나 재산을 처분하더라도 대처방법이 없음.

- 주요 재산이 남편의 명의로 되어 있는 경우가 많은 현실에서 이혼시 전업주부의 기여도가 충분히 반영되지 못하고 있음.

- 상속에 있어 배우자 상속분이 제외국의 입법례에 비추어 현저히 낮아 혼인중 형성된 재산에 대한 배우자의 권리가 충분히 인정되지 못하고 생존배우자의 복리가 위협을 받고 있음.

- 상담사례에 나타난 실상

- 남편이 재산을 처분해버리겠다고 위협하며 이혼강요

- 남편의 일방적인 재산처분을 막기 위해 이혼을 원하지 않음에도 아내가 이혼소송

- 남편의 무리한 주식투자나 보증, 도박 등으로 전 재산이 위협받게 되거나 생활비를 주지

않는 것 등을 이유로 이혼을 피하면서 재산분할을 청구할 수 있는 길을 알려 달라는 호소 급증

- 부동산의 명의가 남편 앞으로 된 경우가 66%, 응답자의 48%가 재산 보호장치가 마련된다면 이혼을 하지 않겠다고 응답

\* 한국가정법률상담소 '부부재산제' 설문조사(2002)

#### **\* 부부재산제 개정안 주요 골자**

본 상담소에서는 현행 부부재산제인 별산제의 한계를 보완하고 부부간 실질적인 경제적 평등을 이루기 위하여 부부재산제 개정안을 마련하고 입법화를 추진 중임.

(1) 부부별산제와 부부공동재산제의 장점을 결합하여 혼인중에는 별산제를 유지하되, 혼인이 해소되는 경우에는 부부공동재산제의 취지에 따라 재산을 분할하도록 함.

(2) 혼인중에는 별산제의 원리에 따라 부부가 각자 자신의 재산을 관리, 처분할 수 있다고 하더라도 일정한 제한을 가할 필요가 있음.

- 특유재산의 처분제한 : 부부의 일방이 주택을 처분하거나 담보로 제공하는 경우, 주택전세금반환청구권 또는 주택임대차보증금반환청구권을 양도하거나 행사하는 경우, 재산을 무상으로 증여하는 경우, 보증채무를 부담하는 약정을 체결하는 경우 등에는 다른 일방의 동의를 얻어야 함.

(3) 혼인이 종료된 때 혼인 중에 취득한 재산은 부부에게 평등한 비율로 분할되도록 함으로써 재산분할청구에 있어 혼인중 형성된 재산에 대한 배우자의 권리를 강화하고 전업주부의 권리를 보호함.

(4) 부부의 일방이 부양의무를 이행하지 아니하는 경우, 배우자의 동의없이 처분 제한된 재산을 처분한 경우 등과 같은 사정이 있는 경우에는 혼인 중에도 재산의 분할을 청구할 수 있도록 함.

(5) 피상속인의 배우자는 상속재산에서 피상속인이 혼인 중 취득한 재산의 절반을 선취분으로 공제할 수 있도록 하고 동순위의 상속인이 수인인 때에는 그 상속분은 균분으로 함으로써 혼인중 형성된 재산에 대한 배우자의 실질적인 상속분을 높임.

## 5. 가사노동에 대한 인식 변화 작업과 기혼 여성 취업 확대

◦ 본 상담소의 상담사례에서는 취업여성이 가사일과 육아를 전혀 책임지지 않으려 하거나 보조적인 역할에 머무르려는 남편과의 갈등으로 이혼을 고려하거나 이혼에까지 이르는 경우를 많이 볼 수 있으며, 이러한 경우 남편들의 인식은 '가사나 육아는 여성의 몫'이고 자신이 일이나 모임으로 늦는 것은 당연하지만, 아내의 경우에는 가사일과 육아를 소홀히 하면서 늦게까지 일에 매달리는 것을 용서할 수 없다는 입장에 서 있는 경우가 많음.

◦ 따라서 남성들의 인식변화와 함께 남성들의 육아휴직 참여가 자연스럽게 늘어날 수 있는 환경을 조성할 수 있도록 맞벌이 부부(한부모 가족 포함)를 위한 모성보호정책의 강화와 자녀 양육 관련 프로그램의 확립, 영유아 보육시설 확대 및 취학아동의 효율적인 방과후 프로그램 개발, 남성들의 가부장적 인식의 수정을 위한 프로그램 개발 등이 필요함.

◦ 또한 이미 자녀양육 등의 문제로 직장을 그만 두었던 기혼 여성들의 취업확대를 위한 정책이 가족복지적 측면에서 요구됨. 기혼 여성의 경우 재취업의 영역이 상당히 제한되어 있으며, 이로 인해 재취업을 하고 싶어도 꺼리는 능력 있는 기혼 여성들이 적지 않은 것이 현실임.

- 기혼여성들의 취업확대를 위한 교육 및 직업훈련
- 공기업에서의 기혼여성고용우대조치
- 기혼여성의 창업지원 및 여성자영업자와 중소 기업주 지원
- 기혼여성 재고용 제도 확산을 위한 인센티브제 도입
- 기혼여성의 취업정보망 구축

## 6. 이혼절차의 개선

◦ 協議離婚의 경우 그 節次가 매우 간소하여 충분한 숙고 없이 손쉽게 이혼을 할 수 있도록 되어 있음. 이러한 협의이혼의 簡易性은 가족해체를 촉진시키는 측면이 있는 한편 이혼가정의 불안정으로 이어지고 있음.

### ☐ 상담 사례

- 잠시 감정에 휩싸여 이혼결정을 내리고 후회
- 이혼 후의 문제들 특히 家族解體로 인해 발생할 수 있는 문제들과 子女養育問題, 權利保護 등에 관해 충분한 고려 내지 지식 없이 이혼

- 자녀 양육 책임불분명으로 인한 이혼가정의 불안정과 미성년 자녀 복리 저해
- 재산문제등에 관한 합의가 생략된 채 이혼 후 재산권확보를 못함.
- 상대방 강압이나 순간적 판단 잘못으로 작성된 합의서로 인한 피해
- 협의이혼신청시 법원에서 자녀와 재산문제를 모두 알아서 다루어 줄 것으로 기대
- 가장이혼으로 인한 피해

**\* 현행 협의이혼제도를 유지하면서 보완 및 개선을 하는 방안 : 이혼 숙려기간 및 이혼전 상담제도 도입**

◦ 단, 재판상 이혼시에도 숙려기간 및 이혼전 상담제도가 필요함(사안에 따른 탄력적 운영 고려)

- 裁判上 離婚의 경우 이혼시 생길 수 있는 자녀양육 문제나 권리보호 문제 등에 관해 당사자의 協定 또는 法院의 決定을 반드시 필요로 하지 않음.
- 당사자가 청구하지 않은 범위를 넘어서까지 법원이 판결하기 어려운 한계  
한편, 법원 내부에서는 당사자들이 편하게 조정을 받을 만한 분위기도 되기 어려움 .

□ 상담사례

- 위자료, 자녀 등에 관해 무지한 상태에서 이혼 청구를 했으나 법원에서는 청구한 내용만 다룸으로써 피해 발생
- 일방적인 조정을 강요하여 내용도 숙지 못한 상태에서 어쩔 수 없이 따랐다는 불만
- 조정내용이 큰 도움이 되기 어려웠다는 불만
- 재판과정에서 충분한 설명이 결여되어 제대로 권리를 확보하지 못 했다는 불만
- 부부관계조정을 위해 이혼소송을 제기했는데 원하지 않게 이혼으로 치닫게 되었다는 사례
- (소송대리인이 없는 당사자의 경우) 재판 진행이 어떻게 되어 가는지, 무슨 이야기인지 몰랐다는 사례

◦ 대안

- 철저한 숙고 없이 이혼에 이르는 것을 最小化하고, 이혼에 따른 그리고 이혼 후 피해를 막기 위한 制度的 裝置로 離婚熟慮期間 제도와 이혼 전 상담제도가 필요함.



**\* 이혼숙려기간 예외 : 가정폭력, 정신병, 복역, 유기 등의 경우**

\* 본 상담소는 이혼가정 자녀의 양육비 확보 방안책의 하나로 2000년 5월부터 협의이혼 절차 개선과 합의서 작성 의무화, 이혼전 상담의무화의 필요성 등을 본격적으로 주장해왔음. 2001년 1월부터는 양육비 이행확보와는 별도로 이혼절차의 개선 방향을 본격적으로 다루면서 최근 이혼절차의 일원화를 고려할 필요가 있다는 내부적 결론을 얻은 상태임. 다만 이혼제도의 전반적인 개혁은 몇 개월의 작업만으로는 한계가 있을 수도 있기 때문에 우선 협의이혼제도 개선에 중점을 두고 진행하면서 서서히 보완해 가는 방법도 필요할 수 있음.

참고) 離婚熟慮期間 제도화에 관한 의식조사 결과

- 1) 조사대상자(1,210명)의 74.1% 찬성(2004.5, 한국가정법률상담소 조사결과)
- 2) 설문응답자(398명)의 62% 찬성(2004.3, 한국가정법률상담소 인터넷설문결과)

참고) 미국 각주의 이혼 별거(숙려)기간

알라바마 1년, 아리조나 1년, 알칸사스 8개월, 코네티컷 18개월, 뉴저지 8월, 미시간 6개월(자녀가 없는 경우 60일), 루이지애나 6개월, 노스캐롤라인 1년, 텍사스 3년, 유타 3년, 버몬트 6개월, 버지니아 1년, 뉴욕 1년, 사우스캐롤라인 1년, 펜실베이니아 2년

한편 외국의 경우 당사자간 이혼합의가 있는 경우 6개월(그리스, 스웨덴, 오스트리아), 3개월(프랑스, 벨기에), 2개월(스위스), 18개월(1996년 영국이혼법, 현행법은 2년이상의 별거), 1년(독일)의 숙려기간 혹은 별거기간 규정

**\* 이혼전 상담제도의 구도**

◦ 숙려기간 동안 專門相談機關에서 반드시 상담을 받도록 이혼전 상담제도를 두고 전문상담기관에서

- 자신들의 婚姻關係가 회복할 수 없을 정도로 破綻되었는지 여부에 대한 검토
- 전문가의 도움에 따라 이혼으로 가지 않고 상황을 좀 더 지혜롭게 해결해 보려는 노력 시도
- 상담과정 및 교육프로그램 참여를 통한 和解 調停 시도와 자녀에게 미칠 영향 및 결혼생활의 긍정적인 측면을 돌아 볼 수 있는 기회 등을 제공함으로써 조급한 판단에 의한 이혼으로 인한 가족해체를 상당히 줄일 수 있을 것으로 전망됨.

또한 이혼으로 결론이 날 경우라 하더라도 자녀양육 문제나 慰藉料, 財産分割 및 경우에

따라서는 이혼 후 부양 등에 관한 合意와 조정 유도를 통해 재산과 자녀 양육문제 등에 효율적인 합의를 이끌어 냄으로써 이혼 후 생길 수 있는 權利侵害나 不利益의 소지를 상당히 줄이고 이혼가정과 미성년자녀를 보호할 수 있음.

◦ 이혼전 상담 실시기관

① 전문상담기관에서 진행해야 함.

- 숙려기간 동안의 相談 및 調停은 법원과 독립된 전문상담기관에서 전담하도록 함.

- 본 제도 도입의 기본 골격은 이혼 당사자들에게 법, 사회, 심리 등 다각적 측면에서의 상담 및 교육 기회를 체계적으로 제공하여 현명한 선택을 유도하고 이혼시에도 그 피해를 최소화하는 것으로 이러한 상담 및 교육의 제공 및 화해 조정·합의 유도는 전문상담기관이, 또 판결과 집행 부분은 법원이 나누어 역할 수행을 함으로써 사법기구로서의 법원의 고유 전문영역을 확고히 하고 과중한 업무부담을 덜 수 있는 효과도 있음.

\* 국가는 적절하게 전문상담 기관이 운영될 수 있도록 재정적 지원을 하고 제도적으로 건실하게 운영될 수 있도록 보장하는 역할

② 상담의무화 필요

- 상담을 의무화하는 것에 관해서는 논란이 있으나, 제도의 취지와 실효성을 살리기 위해서는 법원에서 상담을 반드시 권고하도록 하거나 상담명령을 내릴 수 있어야 함.

\* 가정이 우리사회에서 차지하는 위치와 이혼이 국가 경제 등에 미치는 파급효과를 고려하여 가족 공동체 해소에는 그만큼의 책임이 따른다는 것을 주지할 필요 있음.

③ 상담 및 조정 결과

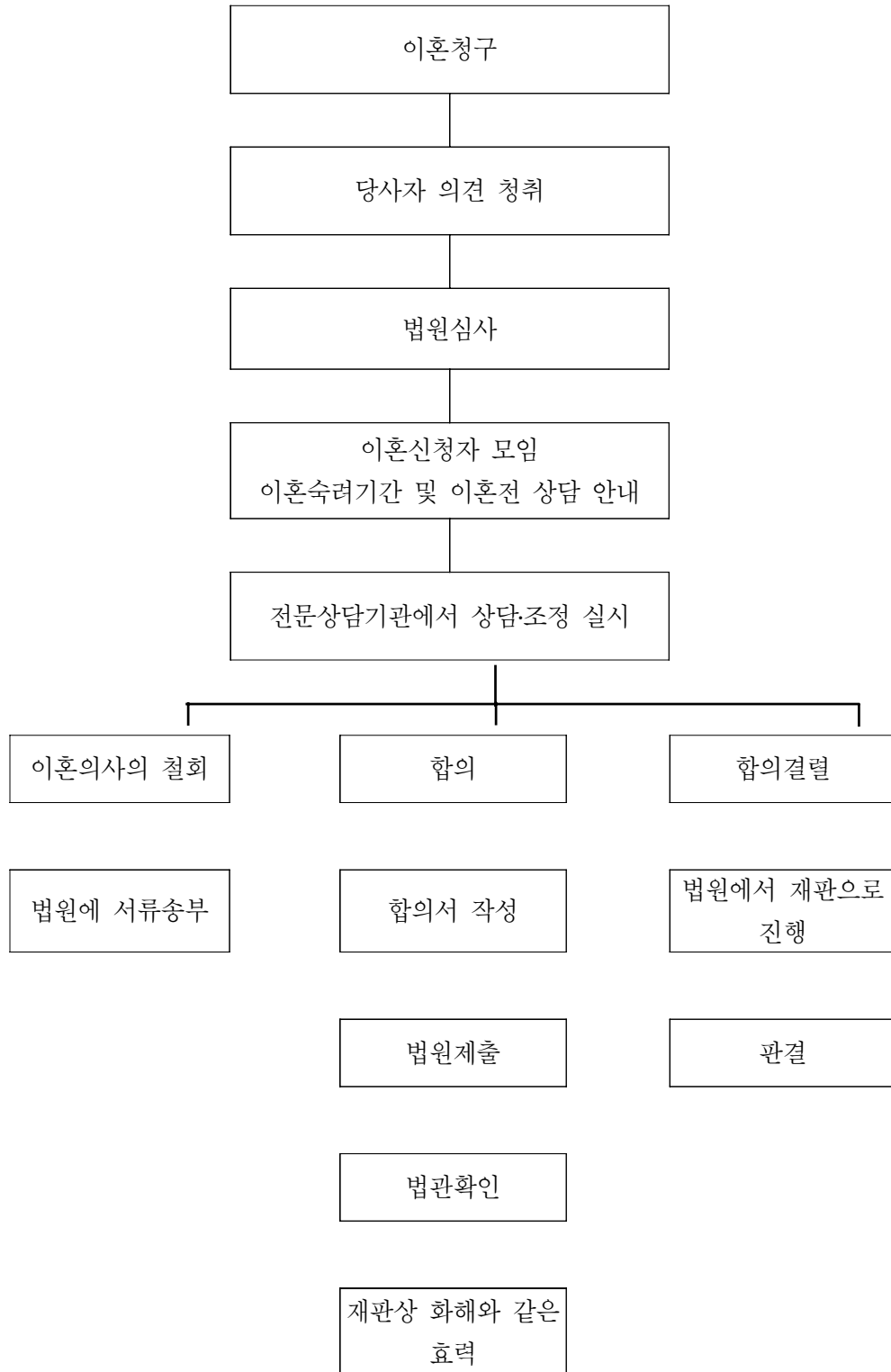
- 상담과 조정 결과 이혼으로 결정이 된 경우에는 전문상담원의 도움으로 이혼의사와 자녀 및 재산에 관한 합의서 작성

- 숙려기간 경과후 당사자는 법원에 합의서 제출

- 법원에서 확인을 거친 약정에 관해서는 재판상 화해와 같은 효력을 인정하여 집행이 가능한 집행권원으로 이용될 수 있도록 함.

\* 본상담소에서는 부부갈등워크샵, 이혼전 교육, 이혼전 집단상담등을 진행하고 있으며 이혼숙려기간 및 이혼전 상담에 관한 민법개정 추진 중임.

\* 참조



## 7. 양육비 확보 정책 입법화

◦ 우리 나라의 이혼율은 2003년의 경우 54.8%로 한해 평균 약 1889,000명 이상의 미성년 자녀들이 자신의 의지와는 무관하게 부모의 이혼으로 어느 한부모와 살게 되며 이는 이혼율 급증으로 인한 한부모 가정에 대한 국가적 관심과 대책이 시급히 필요함을 시사하고 있음.

◦ 이혼 후 자녀의 양육을 맡게 된 부모(특히 모)는 경제적 곤란과 동시에 자녀의 단독양육에서 오는 이중의 부담을 겪게 되는데, 한국가정법률상담소의 ‘이혼가정의 자녀 양육 실태 및 의식조사(2001)에 따르면 미성년자녀에 대한 친권행사자 및 양육자로 모를 지정한 경우가 부에 비해 2배 이상 많았고 이혼하고 자녀를 양육하는 여성의 61.3%(자녀를 양육하고 있는 별거 여성의 경우에는 83.3%)가 양육비를 제대로 지급 받고 있지 못하는 실정으로 나타남.

◦ 이혼가정 특히 어머니가 자녀를 맡고 있는 가정의 경우 상대방으로부터 양육비를 확보하는 문제가 자녀의 복리에 중요한 관건이 될 수밖에 없는데 현행 법규정상의 미비와 정책의 부재로 인하여 부양의무자가 임의로 양육비를 지급하지 않을 경우 이행을 강제할 수 있는 법적, 제도적 장치가 결여되어 있고 이것은 고스란히 이혼가정 자녀의 복리를 저해하는 원인이 되고 있음.

◦ 국가적 차원에서 효율적이고 체계적인 이혼가정(별거가정, 혼인중 가정, 미혼모 가정 포함)을 위한 양육비 확보 정책이 마련되어야 할 것임.

◦ 한부모 여성들이 가장 원하는 것은 양육비를 받고 싶다는 신청만 하면 국가에서 알아서 처리해 자신들의 통장에 양육비가 들어오는 시스템임. 가족부가 설립된다면 양육비 수급 업무 담당 부서도 반드시 설치되어야 함

- 부양의무자에 대한 양육비 청구 및 집행을 국가가 체계적으로 지원하고 대리하는 보좌제도의 도입과 전담기구 필요

- 독일, 스웨덴, 이탈리아, 네덜란드, 영국, 오스트리아, 폴란드, 헝가리, 스위스 등에도 같은 제도 존재하고, 기구 성격은 다르나 미국 등에도 존재

- 국가에서 우선 양육비를 지급하고 국가가 부양의무자를 상대로 구상권을 행사하는 양육비선급제도 도입

- 소득삭감, 신용기관 의뢰 제도 도입

- 민.형사처벌을 위한 법 개정

- 운전면허 정지, 자격증 박탈 조치 등의 효율적인 강제방안 마련 필요

\* 본 상담소에서는 양육비채권이행확보에 관한 법률안과 양육비선급법안을 마련하여 입법화 진행중임.

**\* 양육비채권이행확보에 관한 법률안 주요골자**

(1) 이혼청구나 양육비청구가 있는 경우에 가정법원은 직권으로 청구가 있는 날로부터 1월내에 미성년자녀의 양육비 지급을 위한 사전처분을 하도록 함.

(2) 가정법원은 미성년자녀의 양육에 필요한 수요와 부양의무자의 생활수준, 부양능력 등을 고려하여 양육비를 산정하도록 함.

(3) 부양의무자가 양육비를 지급하지 않는 경우 국가 및 지방자치단체는 당사자의 청구에 의하여 양육비심판청구 및 집행에 관하여 필요한 지원을 하도록 함.

- 자녀를 양육하고 있는 者 또는 자녀가 국가 및 지방자치단체(지정된 민간단체 포함)에 대하여 양육비심판청구와 집행에 관한 대리권을 수여할 수 있도록 하여 양육비청구지원기관이 양육비지급을 청구하고, 법원의 심판에 기초하여 강제집행도 할 수 있도록 함.

(4) 가정법원은 직권 또는 부양권리자의 신청에 따라 부양의무자의 채무자(예를 들면 부양의무자인 자녀의 부가 근로자인 경우, 부에게 매월 임금을 지급해야할 채무를 부담하고 있는 사용자인 회사)에 대하여 양육비에 해당하는 금액을 직접 부양권리자에게 정기적으로 지급하도록 명할 수 있도록 하고, 보험(연금)공단, 국세청, 부양의무자를 고용하고 있는 사용자 등에 대해서 부양의무자의 주소, 소득, 재산상태 등에 관한 정보의 제공을 요청할 수 있도록 함.

(5) 법원은 부양의무자가 양육비의 지급을 게을리 하고, 재산을 도피시킬 우려가 있는 경우 등에 대비하여 부양의무자에게 담보의 제공을 명할 수 있고, 부양의무자가 양육비를 지급하지 않는 경우에는 제공된 담보물로부터 양육비가 정기적으로 지급되도록 명할 수 있도록 함.

(6) 가정법원은 직권에 의하여 개인의 재산 및 신용에 관한 전산망을 관리하는 공공기관이나 신용기관 등에 부양의무자 명의의 재산에 관하여 조회할 수 있음.

(7) 자녀에 대한 부양의무를 이행하지 아니하는 자에 대해서는 3년 이하의 징역에 처할 수 있도록 명시함으로써 고의로 양육비를 지급하지 않는 경우를 범죄로

규정하고 처벌이 가능하도록 함.

#### \* 양육비 선급법안 주요골자

1) 부양의무자가 양육비채무를 1기 이상 이행하지 아니한 경우 자녀 또는 자녀를 양육하고 있는 자는 대통령령으로 정하는 국가 및 지방자치단체(“선급기관”)에 대해 양육비의 선급을 신청할 수 있도록 함.

2) 선급기관이 양육비의 선급여부를 결정한 때에는 신청일로부터 7일내에 서면으로 신청인에게 통지하여야 함.

- 양육비의 선급 기간은 최장 6월로 하고 다만 자녀의 복리를 위하여 필요한 경우에는 6월의 한도에서 연장할 수 있음.

3) 선급기관이 양육비를 선급한 경우에는 그 지급액의 한도안에서 자녀의 부양의무자에 대한 양육비청구권을 대위함.

- 청구할 금액은 부양의무자에게 통지하여 이를 징수하고, 부양의무자가 이에 응하지 아니하는 경우 국세 또는 지방세채납처분의 예에 의하여 이를 징수함.

## 8. 재혼 가족을 위한 정책 마련

◦ 재혼 부부들은 초혼 보다 재정적인 안정성, 외로움 등 실제적인 동기에 의해 결혼을 하는 경우가 많으며, 기대에 부응하지 못할 경우에는 이혼을 더 빨리 결정하는 경향이 있음.

◦ 한국가정법률상담소의 상담창구에서 볼 때 초혼인 경우의 이혼 상담보다 재혼인 경우의 이혼 상담 비율이 다소 높게 나타나고 있으며, 이들은 초혼가정에서 생길 수 있는 다양한 문제들 위에 경제문제를 둘러싼 불신, 자녀를 둘러싼 갈등의 비율이 높음.

◦ 이혼 및 재혼의 급증과 함께 재이혼의 증가는 새로운 사회문제가 되고 있으며 가족관계의 안정과 자녀양육 문제 등에 많은 과제를 던져주고 있음.

◦ 따라서 재혼가정의 안정과 복리를 기할 수 있는 정책 개발이 필요하고 그 일환으로 초혼가족에 비해 대화나 의사소통의 문제가 많이 발생할 수 있고 서로 간에 배경과 생활패턴을 이해하고 가족이라는 공동체 의식확립을 위해 더 노력해야 한다는 측면에서 재혼을 했거나 하려는 사람들과 그 자녀들을 대상으로 한 교육과 상담 프로그램이 활성화 될

필요가 있음.

참고) 재혼자 대상 조사에서 전체 응답자(285명)의 68.4%가 재이혼을 고려중이거나 이혼을 결심한 것으로 나타남. 「이혼하겠다(29.5%, 84명), 「이혼 고려 중 38.9%(111명)」 (한국가정법률상담소 재혼가정 실태조사, 2002)

\* 본 상담소에서는 이혼 후 교육을 진행하고 있으며 내년부터 재혼가족 교육프로그램 실시 예정임.

## 9. 비혼모 가정의 복리를 위한 법 개정 및 정책

◦ 현행 가족법상 비혼모의 지위는 호주제의 폐단으로 인해 상당히 불안정한 상태로 미혼모 호적에 등재된 자녀의 경우 아버지의 이름을 밝히지 못한다든가, 인지절차를 통해 아버지의 호적에 올라야만 아버지의 재산에 대한 상속 등 부자관계의 확정이 가능하다는 등의 문제점과 함께 자녀의 아버지는 언제라도 미혼모의 동의없이 자녀를 자신의 호적으로 자신의 성을 따라 데려갈 수 있는 등 구조적인 불평등이 존재하고 있고, 이것은 호주제가 폐지되어야만 완화될 수 있음.

◦ 또한 가족법에는 호적관련과 친권·양육권자 지정 외에는 비혼모 가정에 대한 보호조항이 전혀 존재하지 않아 변화해 가는 다양한 가족관계 규율에 한계를 드러내고 있음.

◦ 비혼모는 보호되어야 될 수혜자로서만 위치하는 것이 아니라 적극적인 가족복지정책의 요구자로서 접근되어야 함.

◦ 따라서 가족법상 그리고 호적상 비혼모 및 비혼모 가정의 평등한 권리 확립과 비혼모의 부양청구권, 비혼모 자녀에 대한 부의 책임 강화 등을 위한 가족법 개정과 정책마련이 있어야 함.

## 10. 고령화 사회의 여성 노인의 삶의 질 향상

◦ 우리나라의 경우 2019년이면 65세 이상 노인인구가 전체인구의 14%를 넘어서는 고령사회로 접어들게 되는데 오랜 기간에 걸쳐 인구 고령화에 대처해 온 선진국들과는 달리 전혀 이에 대한 대비가 되어 있지 않음으로 해서 노인복지문제가 최대 과제로 다가올 전망

임.

◦ 따라서 과거의 노인상과는 다른 고등교육과 경제력을 갖춘 새로운 노인집단의 출현에 대한 대비와 경제적으로 또 건강상으로 취약한 노인들에 대한 사회복지가 제대로 자리 잡지 못한다면 노인들의 복리 문제만이 아니라 개별가족에 대한 부담으로 작용함으로써 가족복리에도 위협이 될 수 있음.

◦ 특히 우리나라의 여성 노인의 경우 여성문제의 집적관으로 규정할 수 있으며 평균 수명의 연장으로 혼자 사는 기간이 길어지고 노년이혼이 증가함에 따라 가족문제가 노년의 삶의 질과 직결된다는 측면에서 가족 정책의 연장선에서 여성 노인의 삶의 질 향상을 위한 다양한 정책 개발이 필요함.

조사결과에 나타난 여성노인의 의식과 실태(한국가정법률상담소,2003)

- (1) 여성노인들은 자녀의존보다는 독립적인 생활 원함.
- (2) 배우자와 대체로 좋은 관계를 유지하고 있지 못함.
- (3) 여성노인들의 상당수가 독거노인임(조사대상자 38.4%).
- (4) 본인명의의 재산소유가 많지 않음(433명중 부동산 소유 98명, 전세금 28명, 예금 72명).
- (5) 경제적독립을 원하며 노인주택 선호
- (6) 취업과 활발한 여가활동을 원함.

\* 본 상담소에서는 노인 부부관계개선을 위한 장기연구 진행 중임.

## 11. 가족부 설치(안)

◦ 가족문제는 발생하기 전에 미리 예방하는데 초점이 두어져야 하며, 가족문제의 예방에는 국가의 적극적인 개입과 정책 마련이 필요함에도 불구하고 국가적 차원에서 이에 대한 종합적인 접근은 미약했음.

◦ 국가적 차원에서 광범위한 가족 정책을 독립적으로 계획·수행하고 가족문제를 예방·해결할 수 있는 가족복지정책 전담부서 - 예를 들면 가족부(가칭)의 설립이 시급히 요청되고 있음.

- 사회 변화에 따른 다양한 가족문제의 예방과 해결을 위한 정책 사업을 추진하기 위해서는 현재 각 부처별로 흩어져 있는 가족관련 정책을 총괄하고 부부, 여성, 자녀, 아



동, 청소년, 노인 문제들을 종합적으로 포괄할 수 있는 부서가 설치되는 것이 바람직함.

#### \* 가족정책의 주요내용

가족정책의 기본방향은 가족 문제 예방과 이미 발생한 가족문제에 대한 해결 곧, 가족보호와 복지로 방향설정을 해야 할 것임.

또 대상별로는 부부, 아동, 청소년, 노인, 그리고 이혼가정, 한부모 가정, 재혼 가정, 복합가족, 입양가족 등으로 구분할 수 있음.

구체적 내용의 영역으로는 다양한 가족 변화에 따른 법·제도의 정비 및 개선, 예방적 가족 복지 기능 강화(이혼의 예방과 대책을 위한 프로그램 개발 등), 가족상담서비스 지원, 가족생활과 직장생활의 조화로운 병행 지원, 아동·청소년의 권리 보호 및 교육프로그램 개발, 가족 문제에 대한 연구, 조사 및 가족 통계, 비혼모 보호를 위한 정책, 남북한 통일 대비 가족문제 및 법률관계 연구, 이혼 가정 자녀의 양육비 집행, 건전가족 육성을 위한 홍보, 한부모가족 보호, 재혼가족 보호, 가정폭력 행위자 교정 프로그램 개발 및 보급, 건전한 성문화 정착과 성교육을 위한 연구 개발, 건전한 가족 문화 개발과 소비 및 여가정책의 수립과 조정, 가족정보 제공, 세계화에 대비한 국제적인 가족정책에 관한 연대 및 협력 등이 포함될 수 있음.

#### (1) 다양한 가족변화에 따른 법 제도의 정비 및 개선

- 가족법 및 가족관련법 개정, 제정 : 호주제 폐지, 친양자 제도 도입, 부부재산제 개정, 양육비확보 및 선급법, 이혼제도 개선 및 이혼 숙려기간, 성년후견, 가족기본법 등
- 여성관련법 제도 개선, 노인관련 법 제도개선, 청소년 보호관련법 개선
- 남북한 통일 대비 가족문제 및 법률관계 연구

#### (2) 가족정책 수립 및 집행

①-④는 내용별, ⑤-⑦은 대상별로 내용의 중복을 피하기 위해 아래와 같이 분류했으나 업무영역 배치에 있어서는 기능별로 다시 정리가 될 수 있을 것임.

##### ① 예방적 가족복지 기능 강화 /교육 및 상담

- 이혼의 예방과 대책을 위한 프로그램 개발, 이혼전 상담 운영 및 지원
- 가족간 유대 강화를 위한 가족 교육 프로그램 개발 및 지원 (성평등교육, 혼인전, 부부, 부모, 자녀, 노인, 재혼전, 한부모 등), 여성인력개발, 사회교육, 직업교육, 아동 청소년의 권리 보호 및 교육 프로그램 개발

- 가족상담서비스 지원 : 부부상담, 가족상담, 청소년 상담, 노인 상담, 아동상담

## ② 건전한 가족문화 개발과 소비 및 여가 정책

- 가족문화 개발과 소비 및 여가정책, 생활체육, 가족자원봉사
- 가족경제, 소득 및 재산향상
- 건강가족 육성을 위한 홍보, 건전한 성문화 정착과 성교육을 위한 연구 개발
- 가족정보제공/가족문제에 대한 연구 조사 및 가족 통계
- 국제적인 가족정책에 관한 연대 및 협력

## ③ 가족생활과 직장 생활의 조화로운 병행 지원

- 여성고용촉진 지원, 기혼여성 재취업 지원
- 남녀의 평등한 기회보장 및 대우, 차별적 고용관행개선, 남녀차별 및 성희롱 관련사건 처리 소송지원, 여성권익증진
- 모성보호 제도 개선, 육아휴직제도, 육아수당, 직장보육시설 지원, 보육정책 종합계획 수립 조정, 보육프로그램개발 연구 등

## ④ 가족치료 및 가족건강

- 가정폭력 예방과 피해자 보호, 가정폭력행위자 교정 프로그램 지원
- 가족갈등 치유 프로그램 개발 운영
- 성폭력 피해자 보호 및 예방교육, 성교육
- 가족건강, 여성과 건강

## ⑤ 한부모 가정 및 비혼모, 소수자 가족

- 모부자복지
- 한부모 가정 자녀의 양육비 확보 및 집행(양육비 징수/양육비선급)
- 소년소녀가정보호
- 가정위탁 및 그룹홈
- 입양관련
- 기타 소수자 가족

## ⑥ 가족 노인

- 고령사회 대책, 노인인구문제
- 여성노인문제
- 노인사회참여 및 활동, 노인의 소득보장 및 취업, 노후여가·주거환경

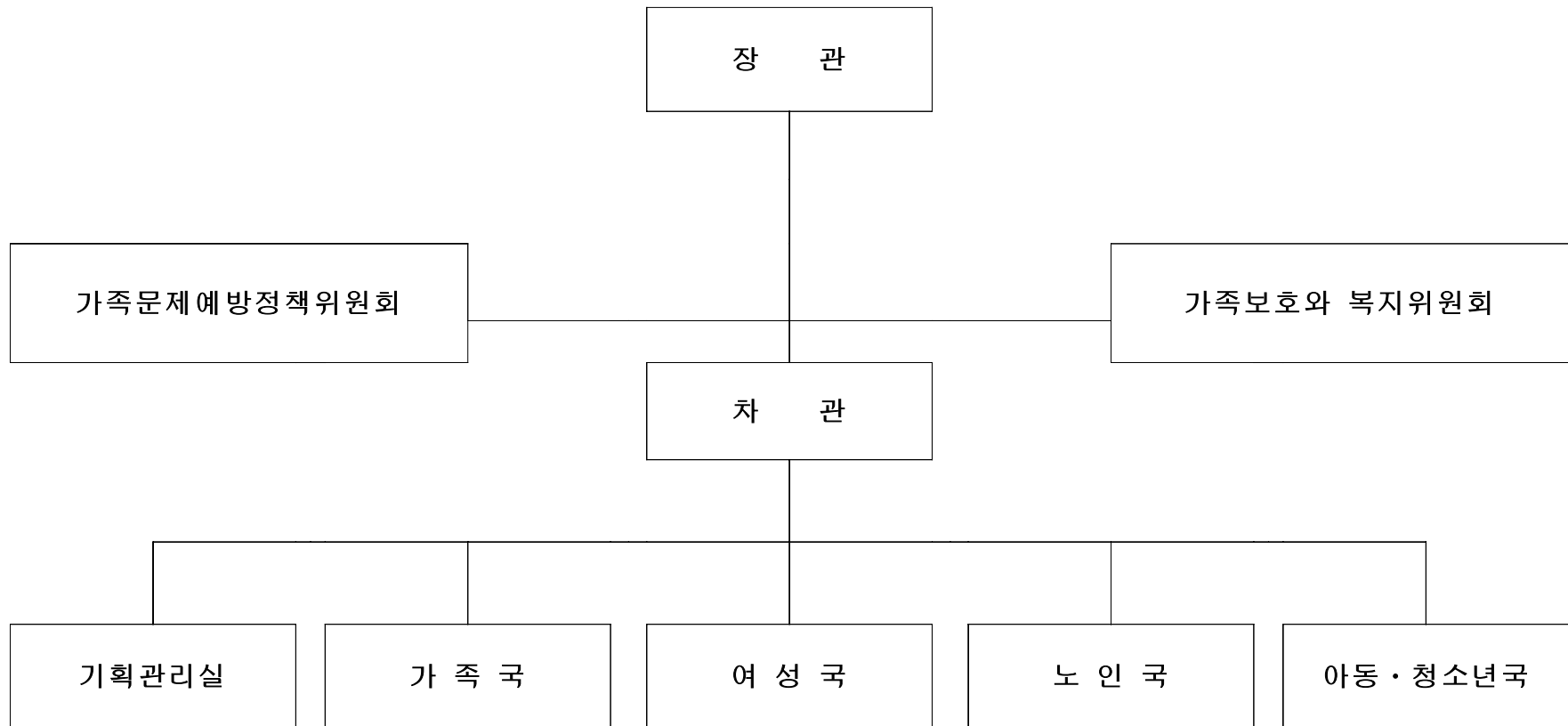
- 노인요양보장제도, 노인의료복지시설 지원
- 성년후견

#### ⑦ 가족 아동 청소년

- 아동 및 청소년의 권리증진 및 교육 프로그램 개발
- 아동건강 및 안전보호, 지역아동 보호육성
- 아동학대예방
- 청소년실태의 조사·연구
- 청소년여가, 자원봉사활동의 지원
- 청소년의 정보화능력 향상, 청소년 문화예술활동 지원
- 청소년선도, 폭력예방, 사회적응
- 청소년과 사회운동
- 어려운 청소년 지원
- 청소년사회교육 프로그램 개발 및 보급 청소년시설의 설치·운영 및 지원, 국제청소년 정책과 교류

이상의 내용을 도표로 보면 다음과 같음(한국가정법률상담소 안)

## 가족여성부(여성가족부)



기획관리	가 족	여 성	노 인	아동 · 청소년
<ul style="list-style-type: none"> <li>인사</li> <li>예산</li> <li>조직</li> <li>정보</li> <li>법무</li> <li>행정개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가족법·제도,정책의 정비 및 개선</li> <li>이혼가정 자녀 양육비 징수/부양비선급</li> <li>비혼모,한부모 지원</li> <li>모부자복지</li> <li>이혼전 상담 지원</li> <li>가족 교육 및 상담 프로그램 개발 및 지원 (혼인전, 부부, 부모,자녀,노인 재혼전,한부모 등)</li> <li>직장과 가정생활의 양립지원</li> <li>모성보호 제도 개선</li> <li>육아휴직제도</li> <li>직장보육시설 지원</li> <li>가족 문제에 대한 연구, 조사 및 가족통계</li> <li>인구정책</li> <li>가정폭력 예방과 피해자 보호</li> <li>가정폭력행위자 교정 프로그램 지원</li> <li>건강한 성문화 정착과 성교육</li> <li>가족문화 개발과 소비 및 여가정책</li> <li>가족건강, 생활체육</li> <li>가족자원봉사</li> <li>가족정보 제공</li> <li>가족경제,소득 및 재산향상</li> <li>국제가족정책에 관한 연대 및 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>여성관련법제도 개선</li> <li>여성정책 기획·연구</li> <li>양성평등교육</li> <li>여성인력개발,사회교육,직업교육</li> <li>여성고용촉진 지원</li> <li>여성재취업 지원</li> <li>남녀의 평등한 기회보장 및 대우</li> <li>성 차별적 고용관행개선</li> <li>남녀차별 및 성희롱 관련사건 조사 처리 소송지원</li> <li>여성권익증진 계획의 수립</li> <li>성폭력 피해자 보호, 예방교육</li> <li>성교육, 여성과 건강</li> <li>여성의 정치참여 확대</li> <li>여성관련국제협력 및 상호교류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고령사회 대책,노인인구문제</li> <li>노인정책, 법 제도개선</li> <li>노인사회참여 및 활동</li> <li>노인의 소득보장 및 취업</li> <li>노후여가주거환경</li> <li>노인요양보장제도</li> <li>노인의료복지시설 지원·육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>아동 및 청소년 보호정책,법</li> <li>아동 및 청소년의 권리증진 및 교육프로그램 개발</li> <li>아동건강 및 안전보호</li> <li>지역아동 보호육성</li> <li>아동복지상담 홍보 교육</li> <li>아동학대예방</li> <li>성교육, 성추행근절</li> <li>소년소녀가정보호</li> <li>가정위탁 및 그룹홈 보호</li> <li>입양관련</li> <li>보육정책 종합계획 수립 조정</li> <li>보육프로그램개발 연구</li> <li>영유아 보육료지원</li> <li>청소년육성종합계획의 수립</li> <li>청소년실태의 조사·연구</li> <li>청소년여가,자원봉사활동의지원</li> <li>청소년의 정보화능력 향상</li> <li>청소년 문화예술활동 지원</li> <li>청소년선도,폭력예방,사회적응</li> <li>청소년과 사회운동</li> <li>청소년 시청각자료의 개발 및 보급</li> <li>청소년 상담</li> <li>어려운 청소년 지원</li> <li>청소년사회교육 프로그램 개발 및 보급</li> <li>청소년시설의 설치·운영 및 지원</li> <li>국제청소년 정책과 교류</li> </ul>

가족정책서비스 현황과 대안 찾기  
- 한부모가족 지원정책과 여성의  
일·출산·양육 지원정책을 중심으로-

류 경 희 (한국여성민우회 가족과 성 상담소)

목 차

- I. 들어가는 글
- II. 한부모가족 정책의 현황과 대안
- III. 여성의 일·출산·양육 지원 정책의 현황과 대안
- IV. 나오는 글

## I. 들어가는 글

가족·가족정책에 대한 논의가 지속되면서 서비스 전달체계의 문제점과 함께 가족정책서비스에 대한 검토와 논의가 이루어지는 것은 다행한 일이다. 가족개념 정립이 되어 있지 않은 현실에서도 가족관련 각 현장에서는 이미 각 영역별로 가족서비스를 진행하고 있다. 가족정책서비스의 범주는 넓고 다양하게 퍼져 있으나, 통합적인 가족정책 전담부서의 부재로 현 가족 관련한 정부 부처가 나뉘어져 있고 부처별 네트워크가 잘 되지 않는 구조에서, 가족정책은 분산되어 있다. 정부가 가족정책에 관심을 갖게 된 것은 출산율 감소·이혼율 증가·고령화 사회로의 진입이라는 사회변화를 위기로 인식한 결과에 따른 것이어서 가족정책이 방향을 잡고, 실효성 있는 정책으로 실현되려면 수많은 논의과정과 연구 및 실천이 필요할 것이라 생각한다.

각 현장의 가족정책 서비스를 통합적으로 엮어내지 못하는 한계 속에서 각각의 대상별 복지욕구에 근거한 실효성 있는 서비스가 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 가족정책 서비스의 범주 설정, 실태 및 욕구파악, 단계적 서비스 전달체계, 서비스 평가 및 대안 마련까지의 과정에 대한 구체적인 논의가 필요하고, 이 논의를 위한 구조가 필요하다.

이 글에서는 본 단체의 가족관련 활동을 중심으로 현황과 문제점을 살펴보고, 필요한 가족 정책서비스의 대안에 관하여 제시해보고자 한다.

## II. 한부모가족 정책의 현황과 대안

가족정책 중 가장 필요한 영역 중의 하나는 한부모가족 정책이다. 이혼·사별 등 한부모가족이 늘어나고 있고, 특히 빈곤·편견 등으로 어려움을 겪고 있는 여성 한부모가족에의 개입은 우선순위 정책이 될 것이다. 1997년 본 단체가 가족의 다양성에 대한 인식의 과정에서 한부모가족 운동을 시작한 이래 2004년에 현재까지 크게 달라진 것이 없다. 여전히 경제적으로 어렵고 편견은 남아 있다. 한부모가족이 느끼는 사회 인식, 경제적인 자립의 면에서 변화의 체감이 없다. 여성한부모 가족의 경제적 어려움은 '빈곤여성' 문제로 직결된다.<sup>8)</sup>

### 1. 현황과 문제점

#### ① 현황

전체가구 중 한부모가족의 비율: 9.4%, 그 중 80.4%가 여성 한부모가족.

(사별 44.8%, 유기, 가출, 별거등 22.5%, 이혼 21.9%- 2000년 한국사회지표, 통계청).

국가의 공적부조를 받고 있는 저소득 한부모가족: 전체의 7.1%에 불과한 현실.

#### ② 문제점

##### \* 경제적인 어려움

경제문제는 이혼 후 실제적인 삶을 규정하거나 통제하는 주요 요인이다. 여성 한부모가족의 경제는 악화 또는 새로운 빈곤층으로 내려갈 가능성이 높다. 특히 양육권을 가진 여성은 경제적 필요로 인해 직업을 가져야만 하는 현실적 요구로 인해 경제적인 부담이 크다.

##### \* 정서적인 어려움

‘한부모’로 살아가는 데는 정서적인 지원이 필요하다. 현실에 대한 우울, 미래에의 불안감이 생기기도 하며 일상의 삶 속에서 타인과 관계 맺기에 대한 어려움을 겪기도 한다. 여성 한부모에 대한 사회적 반응은 한부모로 하여금 방어적이 되게 하고

8) 기초생활보장 수급자인 여성 한부모가족주의 혼인상태가 이혼·별거인 경우 35.5%, 이혼·별거를 경험한 여성의 35.4%가 가구소득이 최저생계비 이하, 차상위계층까지 포함할 경우 50.6%: 윤홍식, 2004, 여성연합 가족토론회 신은주 발제문 재인용)



피해의식을 갖게 만들기도 한다.

\* 자녀양육 및 교육의 문제

경제적인 역할을 수행해야 하고 가사노동, 자녀양육 및 교육에 대해 책임을 져야 한다. 자녀양육에 대한 과중한 책임감은 큰 부담이 되며 자녀 또한 부담이 될 수 있다.

\* 대인관계와 사회적인 인식의 문제

여성 한부모에 대해 갖는 사회적인 편견 (문제가 있을 것이다, 안됐다...), 혼자 사는 여성에 대한 남성들의 태도, 가족중심 사회 문화 속에서의 소외 등의 문제이다.

\* 법·제도적인 문제

호주제로 인한 자녀호적문제

친권과 양육권을 가지고 있고 실제 양육을 하고 있음에도 자녀는 남편의 호적에 남아 있다. 여성의 재혼 시에도 그 자녀는 새로운 가족에서 제외된다. 법적으로 동거인으로 기재되며 친부의 성을 가지고 있어 혼란을 갖게 하며 어려움을 겪는다.

## 2. 대안

### ① 경제적 자립을 위한 정책서비스

#### - 법적인 지원방안

\* 위자료, 재산분할, 양육비 지급에 대한 이행이 제대로 이루어지도록 하기 위한 법적 장치가 필요하다. 이혼여성에게 있어 자립의 근간이 되는 위자료와 재산 분할에 있어 여성의 가사노동에 대한 인정이 전제가 되는 효율적인 분배가 필요하며, 자녀양육 및 교육비 지급 이행에 대한 강제력이 따라야 한다.

(양육비채권 이행 확보에 관한 법률안, 양육비 선급법안)

\* 자녀를 양육하는 부모에게 주거지 우선권을 부여한다.

\* 별거기간 중 최소한의 생활이 유지될 수 있도록 법적 규정이 있어야 한다.

\* 이혼여성의 경우 자녀가 주민등록상에 동거인으로 기재되며 호주는 전남편으로 되어있어 자녀가 학교에서 겪게 되는 어려움으로 심리적 좌절감을 갖게 된다.

\* 호주제의 폐지로 세대중심의 가(家)를 이룰 수 있도록 해야 한다.

- 제도적인 지원방안

- \* 한부모가족에 대한 정확한 실태조사가 실시되어야 한다.
- \* 필요한 지원책에 대한 구체적인 정보제공이 이루어져야 한다.  
동사무소·구청 등 관공서, 법원, 복지관, 상담기관, 모자복지시설 등에 법률, 상담, 교육, 일자리, 서로돕기 모임, 기타 복지적 서비스의 신청등에 대한 자세한 정보 비치.
- \* 여성 한부모의 경제활동을 위한 보육시설, 방과후 보호 및 교육 프로그램이 지역에 마련되어야 한다. 24시간 보육과 방과후 공부방이 지역에 설치되어 무료 또는 저비용 프로그램으로 이용할 수 있도록 한다.
- \* 여성 한부모의 건강을 위한 의료적 서비스가 제도적으로 보장되어야 한다.
- \* 기초생활보장법에 의해 한부모가족에 대한 자활보호기능을 강화한다. 생활보호와 직업훈련, 취업으로의 연계가 한부모 자활지원센터에서 이루어질 수 있도록 돕는다.
- \* 주거지원에 대해 다각적인 접근이 있어야 한다. 영구임대주택의 보급이 감소되고 있고 영구임대주택에 빈곤층의 집중으로 인한 물리적 환경의 문제가 대두된다. 그룹홈 형태의 지원 등이 대안으로 모색되어야 한다.
- \* 유족연금에 자녀 연금, 한부모 연금을 확대한다.(사별여성의 경우)

- 직업적인 지원방안

- \* 실효성 있는 직업훈련 및 취업연결 등 노동현장에서의 진입 가능한 구체적인 정책이 필요하다.  
'여성인력개발센터'에서의 연령별·특성별로 취업연결이 가능한 직종개발과 훈련에 힘써야 한다. 또한 훈련기간 동안에는 생활보장이 될 수 있는 경제 지원이 있어야 한다.
- \* 여성 한부모를 위한 소자본 창업 지원이 필요하다.  
소자본 창업에 대한 안내와 창업과정에서의 실제적인 도움이 필요하다.  
창업에 필요한 자금의 저리 융자 지원 방안이 검토되어야 한다.
- \* 취업정보를 제공하고 취업으로 연결을 하는 인력은행 등에 여성한부모에게 적절한 직종의 개발과 취업연결을 돕는 부서를 설치한다.
- \* 여성가장에 대한 채용 장려금의 지급에 대한 홍보를 하여 기업에서 이 제도가 활성화될 수 있도록 한다.

## ② 정서적 자립을 위한 방안

### \* 상담서비스가 제공되어야 한다.

이혼과정에서 겪게 되는 법률적 상담, 과정이후까지의 심리적 상담이 이루어져야 한다. 한부모 자신·자녀에 대한 상담지원이 있어야 한다. 한 개인에 대한 상담 및 서비스가 기관연계에 의해 통합적인 시스템으로 이루어져야 하며 지속적인 서비스로 유지되어야 한다. 여성 스스로 주체적인 삶을 위한 여성주의적 개입이 필요하다.

## ③ 자녀문제에 대한 지원방안

아동은 미래사회의 노동력으로서 제대로 된 양육 및 교육을 받을 사회적 권리가 있다.

\* 자녀와의 원만한 관계를 위한 부모역할 훈련 실시가 필요하다. 이혼·사별 등의 사실을 자녀에게 설명해 주는 것에서부터 생활의 어려움 속에서 자녀를 있는 그대로 수용하는 것은 쉽지 않다. 현실에서 자녀에게 무엇을 어떻게 해야 할지, 갈등은 어떻게 풀어가야 할지... 자녀와의 원만한 관계를 위한 도움을 받을 수 있는 교육이 필요하다. 모자복지시설, 사회복지관, 여성발전센터, 여성인력개발센터, 상담기관등에서 교육을 실시할 수 있다.

\* 한부모 자녀를 위한 프로그램이 필요하다. 이혼(사별)에 대한 객관적인 이해를 돕고 자녀 자신이 그 과정을 어떻게 받아들이고 있는지에 대해 표현할 수 있도록 해 주어야 한다. 아동에 대한 애정과 전문성을 가진 아동상담 전문가의 연계가 필수적이다. 모자복지시설, 사회복지관, 여성발전센터, 여성인력개발센터, 자활후견기관, 상담기관등에서 교육을 실시할 수 있다.

\* 유치원, 학교교사들에 대한 재교육이 실시되어야 한다. 자녀를 대하는 교사들의 태도는 중요한 의미를 갖는다. 한부모 자녀에 대한 이해와 적응을 도울 수 있는 시각이 필요하다(교사연수 프로그램 등...). 여성 한부모에 대한 편견에서 자유로울 수 있어야 하며, 법적인 한계(호주문제 등...) 유연하게 대처할 수 있어야 한다.

#### ④ 한부모자립을 위한 사회적 지원방안

\* 사회적 편견에 대한 인식의 전환이 필요하다.

여성 한부모에게 가장 부담이 되는 것은 부정적인 사회적 편견이다. 한부모들을 자유롭지 않게 하는 사회의 왜곡된 인식의 전환이 필요하다. 대중매체에서 한부모부가족이 실제 살아가고 있는 모습을 긍정적으로 그려내야 한다.

\* 한부모 여성에 대한 사회적인 지지망의 연계가 필요하다.

지역에서의 한부모 실태 및 복지상황을 조사를 통해 파악한다. 서비스의 필요성을 찾아내어 신속하고도 적절한 도움을 줄 수 있어야 하며, 정책적인 지원을 위한 구체적인 노력이 따라야 한다. 한부모 복지프로그램의 개발 및 실시를 위해 지역의 사회복지사(또는 사회복지전문요원)와 서비스 제공의 기관(사회복지관, 구민회관, 상담기관, 관공서, 여성단체 등...)의 실무담당자의 연계가 필요하며 정책담당 부서와도 연계가 있어야 한다. 또한 전국단위의 한부모가족 지원 네트워크가 구성되어 관련 정보에 대해 주고받을 수 있으므로 지역에서의 한부모 지원체계가 가늠해지도록 해야 할 일이다.

\* 한부모 지원사업을 하는 민간단체에 대한 지원이 필요하다.

한부모에 대한 직접적 서비스가 어려운 정부부처에서 실제 한부모 사업을 실시하고 있는 민간단체에 대한 지원과 연계를 통해 서비스를 제공할 수 있는 지원체계를 만들어가기 위한 기반을 마련해 주어야 한다.

#### 참고 1) 한부모가족 지원 프로그램의 예

한부모 교실, 상담, 캠프, 집단상담, 나들이, 서로돕기 모임, 비디오 작업...

#### \*\* “새로 짓는 우리집”을 위한 한부모 교실 프로그램

자녀와의 원활한 의사소통 방법, 성격유형검사를 통한 나 자신 돌아보기, 자기긍정 프로그램, 스트레스 관리방법, 한부모가 알아야 할 법·제도, 내가 할 수 있는 일(직업)에 대한 계획 세우기, 재혼, 복합 가족에 대한 이해, 미술치료를 통한 자기성장, 인터넷 활용 사이버 놀이터 만들기, 가족 비디오 보고 토론하기, 선배 한부모와 만 남의 자리 등...

#### 참고 2) 한부모가 원하는 프로그램의 예(육구조사)

자존감 증진 프로그램, 우울증 극복 프로그램, 이혼을 준비 중이거나 진행 중인 사람들에게 대한 법적, 심리적 상담, 외국 이혼여성의 삶, 이혼 후 잘 살아가는 사람들의 이야기 듣는 기회 제공, 자녀들을 위한 집단 프로그램 개발, 자녀교육 프로그램, 관련 법률(기초생활보장법, 모자복지법, 이혼관련 법 등...)에 관한 구체적인 정보, 재혼에 대한 이해와 정보, 남성부모 역할을 제공할 수 있는(자녀에게) 사람들을 만날 수 있는 기회 제공, 한부모들 스스로 단편비디오, 사례집 등을 만들 만들어 한부모들의 자아실현 욕망, 표현욕구를 채우는 프로그램, 아이양육과 함께 할 수 있는 직업에 관한 정보, 한부모가 설 수 있는 공간에 대한 욕구.

### Ⅲ. 여성의 일·출산·양육 지원 정책의 현황과 대안

성 평등한 가족정책의 핵심은 가정과 직장의 양립 지원이다. 하지만 현실은 그렇지 않다. 여성은 일을 하기를 원하고 사회는 여성인력을 필요로 한다. 단, 여성의 역할을 수행한 후의 이야기임을 우리는 가정과 직장에서 알 수 있다.

출산·양육지원정책이 돌봄 노동에 대한 경제적인 지원으로 제한할 경우 여성이 돌봄 노동으로 제한되어 노동권에의 진입이 어려울 수 있다는 지적도 있다. 여성노동의 질을 담보하면서 여성의 경제활동 참가율을 높이기 위해서는 출산·양육의 문제를 해결하는 가정과 직장의 양립지원을 위한 정책이 구성되어야 할 것이다. 시민권으로서의 '노동권' 보장을 전제로 한 양육의 사회부담과 고용평등 및 가정 내 평등실현이 이루어져야 한다.

#### 1. 현황과 문제점

##### ① 현황

여성의 경제활동 참가율 49.8%(OECD 평균 61.3%)

노동부: 제3차 남녀고용평등기본계획(2003-2007)에서 2007년까지 55% 목표 설정.

2001 모성보호 관련법 개정: 산전후 휴가 90일 보장, 1년 이상 재직한 노동자에게 1세 미만 영아에 한하여 월 30만원의 육아휴직 급여와 1년 미만의 육아휴직 부여, 1일 2회 30분 이상의 모유수유제도 보장.

2002 육아휴직제도 사용을 14%에 불과.

직장생활 유지를 위해 자녀 출산 여부 조절하거나 출산 이후 직장생활 가능 여부

를 고려하는 예가 많다.

\* 출산관련 직장여성의 유형 분류

갈등형: 직장 중단 고려, 자녀 수 조절 등 직장·자녀간의 심한 갈등

경력조절형: 직장 중단 고려, 자녀 수 조절 하지 않은 경우

자녀조절형: 자녀 수 조절 경험, 직업중단 고려 않는 경력 중시

안정형: 직장 중단, 자녀 조절 경험 않은 여성

② 문제점

- 양육책임의 개인화: 출산·양육 문제는 여성의 직장생활에 중요한 영향을 미친다.

\* 출산·양육 문제로 일을 병행할 수 없는 사회적 인식과 제도

\* 사회적 편견(아이는 엄마가 길러야...)

- 성별분업으로 인한 여성의 과중한 역할 부담

\* 공동양육의 인식 부족(아빠는 놀아주는 정도)

\* 가족의 지원 부족

- 노동조건과 직장문화

\* 장시간의 노동과 잦은 야근

\* 술자리 등 직장문화

\* 육아휴직의 어려움:

대체인력 미비, 사용하기 어려운 직장 내 분위기, 직장복귀와 경력의 문제

- 직장에서의 불이익과 편견, 이에 따른 비전의 문제

\* 유·무언의 퇴사 압력(직장에서의 불이익: 연수, 교육 등)

\* 업무 복귀·승진 상의 불이익

\* 유급출산휴가 보장되어 있지 않음

\* 여성에 대한 차별, 편견, 성희롱

## 2. 대안

\*\*\* 노동권에 근거한 가정과 직장의 양립정책은 통합적이어야 한다.

본 단체에서는 여성의 노동권 보장을 위한 법·제도 제정 활동, 연구 활동, 직장 내 남녀고용평등 관련 상담 및 교육활동, 관련 자료 제작, 캠페인 등으로 일·출산·양육 지원 정책 활동을 실시하고 있다.

### ① 가족지원제도

직장과 가정에서의 책임이 남녀 동등하게 적용되도록 하는 것  
유급출산휴가제, 육아휴직제, 공보육 실시 등...

\* 양육의 사회화를 위한 보육 서비스의 확대:

보육시설의 확대와 질적인 향상: 접근성, 안정성, 프로그램, 보육시간 고려.

\* 방과 후 보육 서비스

\* 의식의 변화: 공동 양육참여, 남성의 가정 참여(모성권, 부성권)

\* 보육서비스의 다양화

### ② 여성인력활용정책

- 고용평등정책: 채용, 배치, 승진, 임금, 정년에서의 차별금지  
여성차별, 기혼여성차별, 성별분업구조의 현실  
비정규직 여성

- 차별수정정책: 적극적 조치, 할당제, 여성고용 촉진제

- 가족친화정책: 직장, 가정 양립지원

-> 양립지원 정책에 적극적 기업 선정, 발표, 실질적 지원책 마련.

여성의 관리직 진출+ 가족친화정책: 이직을 감소, 근속기간 연장, 기업 생산성 향상

\* 여성인력에 대한 조직적 비전, 잠재력 개발이 필요하다.

\* 여성인력 활용에 대한 긍정적인 조직문화를 마련해야 한다.

### ③ 직장 조직문화 바꾸기

긴 노동시간이 생산성 향상으로 이어지지 않는다. 관행화된 야근은 비효율이다.  
술자리 중심의 회식문화는 남성들의 부성권을 막는 결과이며, 가정과 직장 양립의

걸림돌이다.

\*\*\* 사례: A 기업

여성전담부서 여성인력팀 운영

여성채용목표제, 온라인 여직원 네트워크 조성 및 지원, 산전·후 휴가자 및 육아휴직자 대체인력 활용제도, 사내 영·유아복지제도 확충, 주요보직에 여성 배치 적극 추진, 능력개발 및 경쟁력 강화를 위한 국내외 연수 시행, 여성인력 활용 장단기추진계획 수립, 여성이사 선임 등.....

일·출산·양육을 통한 가정·직장 양립 정책은 정부와 공공부문에서 시행하여 확산될 수 있도록 해야 하며, 정책서비스를 위한 세부적인 방안에 대하여 서비스수요자와 공급자의 논의를 통한 전달체계를 구성해야 한다. 모범사례에 대한 홍보, 가정과 직장의 양립을 위한 지원체계 구축에 필요한 정보교류가 필요하다

## IV. 나오는 글

한부모가족 지원정책과 여성의 일·출산·양육 지원 정책을 중심으로 한 가족정책의 현황과 효과성 있는 서비스를 위한 대안을 찾아보았다.

가족정책은 여성, 노동, 평등, 복지, 보건, 노인, 교육 정책과 연결되어 통합적으로 이루어져야 한다. 각 영역별 실태와 수요자들의 욕구를 바탕으로 한 충분한 논의와 연구, 실천이 따라야 할 것이다. 통합적인 가족정책 서비스를 시행함에 있어 다음의 내용들이 중요하게 고려되어야 할 것이라 생각한다.

첫째, 가족의 가치, 기능, 형태 등의 다양성 인정하여야 한다.

(인간의 존엄성, 행복추구권 등 인식변화, 법제도 변화)

둘째, 가족정책의 근간은 가정과 직장의 양립 지원이 가능하도록 해야 한다.

셋째, 기초적인 가족실태 및 욕구조사를 통한 요구되는 서비스가 제공되어야 한다.

넷째, 돌봄 노동의 국가지원 강화가 절대적으로 필요하다. 역할분담은 남녀공동으



로 하며 국가의 책임으로 인식하여야 한다. 육아휴직제, 자녀양육비 책임, 노인요양 등의 세부적인 고민이 필요하다.

다섯째, 민주·평등한 가족관계, 가족문화 형성을 위한 미디어, 홍보, 교육 및 상담의 상설화가 필요하다.

여섯째, 통합적 가족정책 서비스를 위한 가족정책전담부서 설치와 성인지적 관점에서 정책논의, 정책 우선순위에 대한 평가 및 연구, 영역별 정책위원회 구조가 있어야 한다.

일곱째, 가족정책 영역별 서비스 전달체계 확립 및 평가, 모니터링이 지속적으로 이루어져야 한다. (서비스구조 마련 및 네트워킹, 서비스 실시 후 평가·대안제시·정책 반영 ...)

## 빈곤아동, 가족과 함께 하는 가족통합적 가족정책 제언

이 경 림 (부스러기 사랑나눔회)

### 목 차

- I. 빈곤아동과 가족의 현황
- II. 아동·가족의 사회안전망으로써 지역아동센터
- III. 아동지지와 가족 Empowerment(역량강화)를  
위한 지원체계 구축
- IV. 빈곤 한부모 가족 지원 정책
- V. 가족과 주거문제

아동을 둘러싼 환경 중 가족체계가 가장 중요한 환경임은 다시 말할 필요도 없다. 더욱이 빈곤아동의 경우 빈곤가족안의 성원임으로 인해서 본인의 선택이 아닌 빈곤이 선택되어지 경우이기 때문에 더더욱 각별하고 통합적인 접근 방법이 필요하다.

본 회에서 만나고 있는 빈곤아동과 가족의 현황을 통한 문제점들을 생각해보고 본 회에서 시행되고 있는 프로그램의 소개를 통해서 정책적 제언을 하고자 한다.

## I. 빈곤아동과 가족의 현황

본 회의 2004년 아동현황과 가정형태, 경제구조를 보면 다음과 같다.

(1) 이용아동 현황 : 우리와 함께 하는 아동을 본 회 지부, 소속기관을 중심으로 알아보았다. 총 41개 기관의 1,013명 아동이 매일 이용하고 있다. 교사수는 101명으로 평균 한 명의 교사가 약 10명의 아동을 보호,양육하고 있다. 이용아동을 학령구분별로 보면 미취학, 초등학생 아동이 84.5%인 857명이며 중고등학생이 220명인 21.7%에 해당한다.

(2) 이용아동의 가정형태 및 경제구조

<표 1> 아동가정의 가정형태 및 경제구조

(2004.5월 현재, 단위: 명)

경제상황		가정형태		학령구분	
무소득	41(4.0%)	조부모, 기타	109(10.7%)	미취학	96(9.5%)
수급권	220(21.7%)	편부	108(10.7%)		
일반저소득 차상위계층	449(55.0%)	편모	137(13.5%)	초등생	761(75.1%)
맞벌이	166(16.4%)	일반	637(62.6%)	중고생	220(21.7%)
일반	137(13.6%)				
계	1,013명				

① 경제상황 : 1,014명의 아동 중에서 30.2%에 해당하는 306명은 절대빈곤층에 해당하는 수급권자 및 무소득자 자녀들이다. 55%의 아동인 558명은 차상위 계층 가정의 자녀들이며, 신빈곤층에 해당하는 맞벌이 빈곤 가정의 자녀가 16.6%인 168명이며 그 외는 일반 가정자녀가 13.6%인 138명에 해당한다. 결국 87%이상의 아동들이 지역사회안에서 공식, 비공식의 사회안전망이 필요한 아동들이다.

② 가정형태 : 한부모가정 아동이 349명으로 전체 34%에 해당하며, 이중에 편모, 편부, 조부모에 의해 양육되는 비율이 평균 각각 10%를 넘고 있다. 지역아동센터를 다니는 아동 10명중 4명은 한부모가정 아동이고 4명의 한부모가정 아동 중에서 각 작은 한쪽 어머니, 한쪽 아버지, 할머니에 의해 양육되고 있음을 알 수 있다.

### (3) 심리. 정서적 현황

본 회에서 2002년 교사 66명이 조사한 빈곤아동들의 이상행동을 아동기 행동장애 분류포에 의거하여 정리하면 <표 2>과 같다.

<표 2> 지역아동센터 공부방 아동의 이상행동

행동유형	아동에게 나타나는 행동	빈도
과잉행동 공격기제	매일 주먹질하고, 폭력과 반항, 눈짓으로 찌러봄, 의름장놓고, 소리치고, 욕박지르고, 안보이는 곳에서 때리고, 꼬집고, 발로 차고, 야단치고, 거칠게 행동, 거친말, 소리지르고, 뛰어다니고, 반항하고, 싸움, 서로를 물어 뜯는 행동, 말썽 피우면서 싸우고 하는 아이, 왕따시키고	22명
주의력결핍 (ADHD)	까불고, 장난이 심하고, 정신없고, 분주하고, 무슨일을 할 때 이것도 저것도 아닌 모습, 무엇을 하더라도 확실하게 하지 못하는 모습, 무엇인가 집중해서 하지 못하는 모습	8명
우울증	음산한, 빠지기 대상, 토라지고, 낙담하고, 눈치보고, 움츠리고, 굳어지는 마음과 굳어지는 행동과 우울해 가는 표정	9명
유아기 반응성 애착관계	자기 나이에 맞지 않는 행동, 어리광부리고, 징징거리고	3명
학습부진	꿀지로 끄적이며 먹고, 공부시간에 딴짓, 숙제안하고	3명
청결하지 못함 (방임)	서캐, 이, 긴손톱, 늘 새까만 때, 때에 절은 옷, 꼬질꼬질한 옷차림	6명
불안공포	방치된 아이. 우리 아이들 중 많은 아이들이 정서적으로 심리적으로 해결 할 수 없는 어려움	2명
반항	제일 꼴통, 지겹게 말도 듣지 않고, 말 안듣고, 교사들에게 한없이 말대꾸하는 것, 선생님들께 예의 없이 행동할 때, 함부로 대들 때	6명
소유불안	도둑질, 남의 물건을 탐내는 아이, 지갑도 없어지고	3명
의시소통문제	능숙한 거짓말, 입만 열면 나오는 거짓말, 거친말, 거친욕, 욕설	4명
계		66명

## II. 아동·가족의 사회안전망으로써 지역아동센터

2003년 12월 지역아동센터가 아동복지시설의 한 유형으로 규정되었다. 아동복지법 제 16조 11항에 새롭게 개정된 지역아동센터는 “지역사회아동의 보호, 교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설”로 명시하고 있다.

새롭게 만들어진 “지역아동센터”가 2차 사회안전망의 한 역할을 담당하여야 한다. 그동안 아동복지법은 요보호중심아동, 시설보호, 해체가정아동 중심의 서비스를 주로 전달해왔다. 새롭게 신설된 지역아동센터는 “취학아동”을 지역사회에서 안전하게 보호, 양육함을 통해서 가족이 건강하게 사회생활을 할 수 있는 가족지원의 통합적 사회안전망으로써 한 기능을 담당해야 한다.

지역아동센터가 아동과 가족의 2차 사회안전망으로써의 기능을 하려면 “지역중심”을 기반으로 한 아동보호 기관으로써의 내용을 채워야 한다. 또한 현재 지역에서 공부방이라는 이름으로 빈곤아동에게 1차적인 예방시설로서의 역할을 해왔던 공부방을 지역아동센터로 전환시켜 빈곤지역의 복지인프라로써 사회안전망의 기능을 담당하도록 정책적 지원이 요청된다.

지역아동센터가 활성화 되어 더 많은 빈곤아동 뿐아니라 보호가 필요한 모든아동들이 지역사회안에서 가족의 문제들을 통합적으로 접근하여 아동들이 보호, 양육받을 수 있어야 하며 이것이 가족을 위한 1차적 사회안전망의 한 역할을 담당할 수 있다고 본다. 아동복지법에서 말하고 있는 지역아동센터 서비스 내용은 <표3>과 같다.

아동복지법 제 16조 11항

“지역사회아동의 보호, 교육, 건전한 놀이와 오락의 제공 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동보호 서비스를 제공하는 시설”

<표 3> 지역아동센터의 서비스 내용

아동복지법 제16조11항	아동권리 (참여자)	내 용	접근/해결방안
보호	생존권	급식, 영양, 주거환경, 의복, 생활교육	-지역아동센터 이용아동 급식 무조건, 우선적 지원(포괄보조금형식일때 문제 점)-균형 잡힌 식사제공 필요-빈곤아 동 일상생활 적응에 대한 기초선 조사 및 생활교육
	발달권	건강/의료	-지역 보건소, 사회복지사무소 빈곤아 동을 위한 상시 건강검진 전달체계 구 축-이용아동 292명 건강검진 실시결 과(*별첨 자료 참고) B형간염항체없는 아동 41.4%.
교육	학습권	학습부적응, 부족한 학 급 제공	- 지역아동센터 프로그램으로 접근, 개별 프로그램에 대한 전문교사 투입
건전한 놀이, 오락	문화권	특별활동, 견학, 캠프, 레크레이션	- 사회복지재단, 기업, 민간과 연결 아동에게 문화접근의 기회제공 및 특 화된 프로그램 및 지원
보호자와 지역사회 연계	복지권	가족기능강화, 심리, 정서, 학대, 방임	- 가족기능강화를 위한 전문가 배치. 아동, 가정, 기관으로 찾아가는 사회복지 전문가 배치 -타 아동단체와 네트워크



종합적인 아동복지 서비스 및 가족지원 정책

### Ⅲ. 아동지지와 가족 Empowerment(역량강화)를 위한 지원체계 구축

- 가족중심(보전)서비스에 근거한 사회복지전문가 파견 프로그램-

아동에게 가족은 중요한 환경체계이다. 더욱이 발달단계에 있는 아동에게 가족의 변화, 부모의 변화는 아동 성격형성에 결정적인 역할을 함은 주지의 사실이다. 사회 구조적 문제로 빈곤해질 수밖에 없어 빈곤가족이 발생하고 여기에 가장 많은 희생자이며 피해자는 “아동”이다. 때문에 빈곤아동문제를 해결 하고자 한다면 “빈곤가족”과 함께 가야 하는 당위를 가지게 된다.

이 프로그램은 가족중심서비스에 근거하여 “보다 이른시기에 보다 집중적으로” 아동과 가족에게 찾아가는 서비스를 제공하면 많은 아동이 가정에서 보호되며 가족 기능이 강화될 수 있으며 원가족 보호, 분리된 가족 재결합, 가족해체가 예방된다는 전제에서 출발한다.

#### 전제

1. 아동에게 한 명이라도 가족의 형태가 남아있다면 가족을 유지시켜주는 서비스를 제공한다.
1. 원가족이 아동에게 주는 영향은 긍정적이던 부정적이던 의미가 있다.
1. 아동의 나이가 어릴수록 가족의 영향력은 크다.
1. 아동과 가족을 구조화된 세팅에 부르지 않고 찾아가는 서비스를 진행한다.
1. 아동과 가족이 살고 있는 지역사회는 기본적인 생활을 유지할 수 있는 자원이 존재 한다.

본 회에서 지난 1998년부터 지역사회복지사가 아동과 가족을 만나는 사업을 실시한 결과 아동의 문제가 해결되는 결과를 보게 되었으며 지역사회복지사를 파견 받은 지역아동센터에서 사회복지사 파견이후 기관의 변화된 내용을 보면 “아동의 문제 해결”이 제일 많았으며, 두번째로는 “아동지도에 대한 정보를 제공” 마지막으로 “지역사회자원연결”이었다. 또한 2003년 6명의 사회복지사가 직접 총 78가구, 101명 빈곤아동과 338명 빈곤가족을 만났는데 가족이 호소하는 어려움을 보면 주양육자는 경제문제해결이 1순위, 아동의 심리.정서문제 해결이 2순위, 교육.학습문제 해결이 3순위로 나타났으며, 아동의 경우 자신의 대인관계(왕따, 친구관계, 인간관계 skill,

또래관계)에 문제가 있음을 인식하고 해결하기를 원했으며 2순위로는 부모와의 문제, 3순위로 심리.정서적 지지가 필요함으로 나타났으며 빈곤아동이나 가족 모두가 서로들 부모. 자녀간의 문제에 어려움이 있다는 것을 호소하며 문제해결을 원하고 있다는 것이다.

<표 3>에서 볼 수 있듯이 빈곤아동의 문제와 함께 하기 위해서는 “가족”에 대한 기능을 강화시켜주어서 잃었던 가족기능을 회복하게 하는 것이 필수적으로 같이 가야 할 것이다.



<표 4> 빈곤아동가족의 문제해결 욕구

(2003년 조사. 단위:명)

구분	심리.정서	건강.장애	교육.학습	대인관계	부모.자녀	부부가족	안전.보호	경제문제	기타
빈곤아동	37	13	32	46	45	22	17	13	2
가족 (양육자)	52	19	46	6	40	38	12	55	2

본 회에서 실시하고 있는 지역사회복지사(가칭) 파견프로그램은 철저한 out-reach로 진행된 찾아가는 서비스이다. 지난 5년간 아동과 가족을 찾아가 만나면서 빈곤아동의 문제에 접근한 결과 가족의 기능을 강화시켜주고 부부, 부모의 문제에 개입했을 때 아동에게 보여지던 여러 가지 문제들이 해결되어 가는 경험을 하였다.

이것은 임상적 개별 서비스에 해당하는 아동의 개별상담, 부모상담 뿐 아니라 거시적 활동인 지역자원연결 학교, 공공기관(동사무소, 구청), 관련복지기관의 방문 및 자원연결, 부모 취업, 의료제공, 정책변화를 위한 아젠다 형성까지를 포함한 통합적 사회복지 접근방법을 활용했다.

훈련된 사회복지사가 빈곤아동이 있는 지역에 파견되어 빈곤아동과 가족을 만나 그들을 둘러싼 다양한 체계의 환경을 변화시켜주어야 할 것이며 이 변화는 빈곤아동의 부모를 위한 지역사회 지지망 구축을 통해서 이루어져야 한다. 빈곤가족의 부모들이 자신들의 역량이 강화되어 가족의 책임을 다하고 아동을 지킬 때 빈곤아동 문제해결의 실마리를 찾을 수 있게 될 것이다.

## IV. 빈곤 한부모 가족 지원 정책

본 회의 2004년 아동결연 현황은 <표5>과 같다. 전체 225명의 아동중 에서 한부모 가정 아동이 158명(70%)에 해당하며 친척이나 쉼터거주가 3.6%이다. 특히 조부모에 의해 양육되는 아동이 22.7%에 해당함에도 불구하고 조부모양육아동의 정책적 지원은 가족단위로 지원되고 있지 않아 가족정책측면에서 지원이 요청된다. 또한, 모부자복지법으로 한부모가정에 대한 정책적 지원이 있기는 하지만 빈곤아동 가구 형태에 따라 정책적 접근이 달라져야 한다.

<표 5> 한부모가정 아동 가구형태

가구형태	명수	백분율
편부가정	45명	20%
편모가정	62명	27.5%
조부모가정	51명	22.6%
친척양육가정	4명	1.8%
쉼터거주	4명	1.8%
빈곤일반가정	59명	26.2%
계	225명	100%

또한 본회 결연아동이 가지고 있는 가정문제, 가정해체의 가장 큰 원인에 “빈곤”이 자리잡고 있으며 <표6>와 같다. 가족의 불안전 고용, 주양육자의 경제능력 부재(특히 조부모양육아동)등의 가정문제의 15.6%로 가장 큰 장해요소이며 그 다음으로 가족의 질병 사고가 15.2%, 세 번째로는 사회부적응으로 인한 알콜중독, 도박, 방탕이 12.8%이다.

위에서 볼 수 있듯이 가족정책의 방향이 안정적 경제구조의 구축과 더불어서 의료적 지원, 심리, 정서적 지원이 절실함을 알 수 있다. 빈곤가족의 경우 일반가족보다 사회적 지원체계가 약하기 때문에 통합적 측면의 정책적 접근이 필요하다.

<표 6> 빈곤아동의 주 가족문제

내용	빈도	백분율
부모의 가출	32	12.8
아동방임(부모역할 부족)	19	7.6
장기실직	14	5.6
주양육자의 사회부적응(알콜중독,도박,방탕)	32	12.8
부모 사망	28	11.2
빚(사업실패, 가드빚, 사채)	27	10.8
가족의 질병	38	15.2
폭력가정	16	6.4
불안전고용, 주부양자부재(조부모양육)	39	15.6
셋터생활, 재혼가정의 갈등	5	2.0
총계	250	100%

## V. 가족과 주거문제

빈곤 한부모 가정 아동의 주거현황을 보면 191명중에서 방 1칸 월세에 사는 가족이 19.3%이며, 방 2칸 월세가 무려 70%에 해당한다. 방2칸이라고 해도 좁은 공간, 다른 주택과 거의 붙어 있거나 반지하에 있어서 해가 들지 않거나 가구별 독립된 생활을 보장 받을 수 없다. 또한 가족 수에 비해 너무 공간이 적어 가족 성원 간 사생활은 거의 불가능한 상태다. 집라고 이름붙이기도 어려운 “방”의 개념. 방의 문제를 해결하지 못한 채 살아가고 있는 것이다. 주거문제가 경제적 문제와 가장 밀접한 관계를 가지고 있고, 생활비의 지출부분에서 월세가 가장 많은 부분을 차지한다.

선진국의 경우 빈곤아동의 문제 해결 정책에 가족문제와 함께 가족의 주택문제를 사회정책으로 접근하고 있다. 주거문제가 해결 되어야 가족이 안정적으로 경제활동을 할 수 있는 공간적 토대 제공이 우선되어야 함이 절실하다. 아무리 열심히 일하고 싶어도 빈곤층의 주거문제가 해결되지 않는다면 노숙자로 전락하거나 가족해체가 발생함으로 빈곤아동문제를 더욱 심각하게 위협하게 된다.

민간차원에서 아무리 경제적 지원을 해주고, 결연을 해주고, 물질적 지원을 해주어도 가족의 주거문제가 해결되지 않으면 아동은 늘 부적절하고 비위생적인 환경에서 자라나게 됨으로 빈곤아동문제 해결에는 “주거”문제 해결을 위한 정책적 지원이 절실하고 필수적이라고 본다.

<표 7> 주거형태

주거현황		방1	방2	방3	계	백분율
자가	도시	-	6	3	9	5%
	농촌	2	29	8	39	21%
전세		4	27	2	33	18%
월세		31	72(38%)	7	110	58%
계		37(19.3%)	134(70.1%)	20(10.4%)	191	100%