

2010 연구보고서(수시과제) - 3

가족문제 예방의 사회적 비용 절감효과 측정 연구

조선주 · 김혜영 · 민현주 · 이선행

KW/DI

한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

가족문제 예방의 사회적 비용 절감효과 측정 연구

연구책임자 : 조 선 주 (본원 연구위원)
공동연구자 : 김 혜 영 (본원 선임연구위원)
 민 현 주 (경기대학교일반대학원 교수)
 이 선 행 (본원 전문연구원)



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

연구요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 우리사회는 급격한 변화를 경험하고 있으며, 이는 사회의 기본단위인 가족에게 직접적인 영향을 주어 가족의 구조 및 기능, 역할을 변화시키고 있음. 특히 경제위기(IMF, 2007년 금융위기)는 가족의 구조·기능 및 관계측면에서 급속한 변화를 보이고 있는 실정임(김유경외, 2009).
- 이러한 경제위기 하에서 가족의 건강성 회복, 빈곤 예방 등을 도모하기 위하여 가족문제의 요인과 특성, 복지욕구 등의 파악을 통해 정책대상별 맞춤형 대응방안이 필요하고, 이러한 정책의 효과를 제시하는 것은 매우 중요함.
- 건강가정기본법 제9조(가족해체 예방)에 따르면 ‘① 가족구성원 모두는 가족해체를 예방하기 위하여 노력하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 가족해체를 예방하기 위하여 필요한 제도와 시책을 강구하여야 한다’라고 규정하고 있으나, 그 동안의 가족정책은 이혼, 가정폭력, 청소년 가출, 청소년 폭력 등 사후적 처방으로 이루어져왔으며, 이러한 사후적 처방 역시 매우 미약한 실정임.
- 가족의 문제와 이로 인한 피해는 피해자는 물론 사회전체에 큰 영향을 미침에도 불구하고 가족문제가 사회문제이고, 국가 정책의 대상이 되어야 한다는 인식은 아직 미약함.
- 따라서 본 연구는 가족문제가 사회적 문제이며, 이러한 가족문제 예방의 중요성을 사회적 비용을 통하여 보여주고자 하였음. 아울러 가족정책의 방향이 가족문제의 사후적 처방뿐만 아니라 사전 예방적, 보편적 정책이 되어야 한다는 근거자료를 제시하였음.
- 주요 연구방법 및 내용
 - 가족문제 및 유사 분야 사회적 비용 산정에 관한 문헌연구

- 정부 가족정책 및 관련 세출예산 현황 분석
- 가족문제예방의 사회적 비용 산정을 위한 기존 연구결과 재인용 및 재분석
- 가족문제의 사회적 비용과 예방 비용의 비교·분석 및 정책발전방안 제시

2. 가족문제의 정의와 현황, 관련 정책

□ 가족문제의 정의

- 본 연구에서는 ‘가족문제’를 ‘가족갈등’, ‘가족해체’를 모두 포괄하는 개념으로 사용하였음.
- 건강가정기본법 내에서는 제9조(가족해체 예방) ①가족구성원 모두는 가족해체를 예방하기 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있으나 별도의 개념정의는 하고 있지 않음. 동법의 목적이 가정문제의 적절한 해결방안을 강구하며 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 강화함으로써 건강가정 구현에 기여하는 것을 목적으로 보아 가족해체, 가정문제 등이 일맥상통하는 것으로 봄.
- 가족문제에 대한 정의나 범주에 따라 그 비용의 추정치가 사뭇 달라질 수 있음을 염두에 둔다면, 가족문제의 개념을 보다 명확하게 규정할 필요가 있음. 따라서 본 연구에서 사용하는 가족문제는 가족원간, 혹은 가족과 사회와의 갈등적 상황을 지칭하고 있을 뿐만 아니라 그러한 갈등이 원인이 되어 가족의 붕괴나 흩어지는 결과를 초래하는 상황으로 정의함.

□ 가족문제의 유형

- 가족문제는 그 발생원인과 파급효과에 따라 미시적, 거시적 차원에서의 가족문제로 구분할 수 있음.
- 미시차원의 가족문제는 주로 가족내적인 요인에 의해 가족관계의 긴장과 갈등 및 나아가 별거와 이혼과 같은 가족구조 및 기능의 변형을 초래하는 것으로 정의하고자 함. 이 경우 가족을 구성하는 핵심적인 2자 관계의 축인 부부관계와 부모자녀관계 및 기타관계를 포함하여 가족문제에 의해 가족기능이 와해되거나 가족이 해체되는 경우로 정의함. 부부문제는 곧 배우자의 부정, 유기별거, 이혼문제, 성격차이, 가치관차이, 성적불만, 주벽·폭행·학대, 가

출 등의 문제를 포괄하는 것이며, 가족문제에는 자녀문제, 고부갈등, 부모갈등, 형제갈등, 경제문제, 친척갈등, 정신건강, 신체장애 등이 포함되어 있음.

- 거시적인 측면에서의 가족문제는 가족체계 내 부부와 아동·청소년, 노인의 각각의 유기체가 기능적으로 작용하지 못할 때 나타나는 관계상의 문제와 사회 환경과의 상호작용에서 수반되는 빈곤이나, 제도와의 괴리, 변화에의 지체 등 가족이 사회 환경과 유기적으로 상호작용을 이루는데 있어서의 결손이나 부적응 등을 의미함.

□ 가족주기의 변화와 가족문제

- 가족생활은 가족 구성원의 욕구와 발달과업에 따라 특정한 단계를 거친다는 점에서 가족문제 역시 가족의 주기적 특성에 따라 특정한 양상을 보여줌.

구분	발달과업	외부환경 변화 및 자극요인	갈등 요인		가족문제의 표출 양상	해법 기제	
가족 형성기	부부 및 가족적응: 역할취득 및 조정	<ul style="list-style-type: none"> - 경제위기 - 정보기술 및 과학 의표기술 변동 - 노동환경 변화 - 가족가치등 의식변화 ⇒ 	가족 형성기	<ul style="list-style-type: none"> -가치관 및 결혼 의 기대차이 -역할수행의 미숙 -새로운 환경에의 부적응 	<ul style="list-style-type: none"> -부부 부적응 -스트레스 -고독감/우울 -불화/폭력 -가출/이혼 	<ul style="list-style-type: none"> -대화 -상담 -교육 -주변인지지 -이혼 	
자녀 출산 및 양육기	자녀 출산 및 양육: 부모역할 습득 및 협력적인 가족관계		자녀 출산 및 양육기		<ul style="list-style-type: none"> -부모역할을 둘러싼 부부간 기대격차 -부모역할 미숙 -불임, 난산, 산후유증 등 출산과 관련된 건강요인 	<ul style="list-style-type: none"> -부부 부적응 -스트레스 -고독감/우울 -불화/폭력 -잘못된 양육 관행 -가출/이혼 	<ul style="list-style-type: none"> -대화 -상담 -교육 -주변인지지 -이혼
자녀 교육기	자녀학업지원: 자녀학업 및 인성지도, 학습지원을 위한 경제적 대비		자녀 교육기		<ul style="list-style-type: none"> -부모역할을 둘러싼 부부간 기대 격차 -부모역할미숙 및 부모자녀의 의사소통 미숙 -자녀의 학업 등 부적응 	<ul style="list-style-type: none"> -가족원부적응 -스트레스 -고독감/우울 -불화/폭력 -가출/이혼 -자녀비행 및 가출 	<ul style="list-style-type: none"> -대화 -상담 -교육 -주변인지지 -이혼
자녀 독립 및 가족 축소기	자녀독립지원 및 노년기: 새로운 가족관계 (손자손녀) 수용		자녀 독립 및 가족 축소기		<ul style="list-style-type: none"> -자녀의 경제, 정서적 독립을 둘러싼 세대격차 -경제적 지원에 대한 기대 및 만족도차이 -부부의 노후준비 정도 	<ul style="list-style-type: none"> -부부 부적응 -스트레스 -고독감/우울 -불화/폭력 -가출/이혼 	<ul style="list-style-type: none"> -대화 -상담 -교육 -주변인지지 -이혼
노년기	가족의 축소 및 은퇴기: 가족 및 직장 변화, 노화로 인한 사회경제적, 정서적 변화 수용		노년기		<ul style="list-style-type: none"> -질병, 노후생활을 위한 경제적, 정서적 불안 -노년기 부모역할대한 기대격차 	<ul style="list-style-type: none"> -부부 부적응 -스트레스 -고독감/우울 -불화/폭력 -가출/이혼 	<ul style="list-style-type: none"> -대화 -상담 -교육 -주변인지지 -이혼

[그림 1] 가족주기에 따른 가족문제 요인 및 갈등양상

□ 가족문제의 발생현황

- 가족문제를 부부관계와 부모자녀관계를 중심으로 가족기능이 와해되거나 해체되는 경우로 한정하여 가족문제 상담건수, 가정폭력 시설 입소자 수, 가정폭력범죄의 검거건수, 이혼, 청소년 가출 및 범죄건수 등을 분석하였음.
- 전국의 275개소가 운영되는 가정폭력상담소에서 상담 의뢰된 가족관련 상담건수는 총 420,710건이며, 이 가운데 가정폭력은 132,227건으로 전체 가족관련 상담건수의32%를 차지함(여성가족부의 가정폭력보호시설 및 상담소 등 운영실적 보고, 2009).
- 전국의 6개소에서 운영되는 여성긴급전화를 통한 상담건수 중 가족상담의 비중이 절반 이상임. 또한 각 시군구의 건강가정지원센터에서 제공하는 가족상담프로그램 역시 총 3784회기에 걸쳐 49,942명이 참여한 것으로 나타났음.
- 가정폭력의 피해로 연중 보호시설을 찾은 인원은 매해 2700여명에서 3천2-3백 명으로 파악됨(여성가족부, 가정폭력 피해자 보호시설의 입소자 현황), 가정폭력으로 인한 검거인원은 IMF 직후 증가하여 15,000-17,000건을 상회함(경찰백서).
- 2009년 현재 이혼건수는 123,999건(통계청, 2009)이며, 전년 대비 7.4%증가함. 이혼숙려제도의 도입과 함께 유자녀가족의 이혼건수가 증가하면서 비양육부모의 자녀양육지원에 대한 부부간 해법의 기회와 방안을 제시하는 가사소송법 개정안 등의 여파로 2008년에는 다소 이혼건수가 감소함.
- 최근 10년 동안 전체 소년범 인원은 10만명을 전후로 증감을 반복하고 있음. 가정의 생활정도와 부모와의 관계가 미성년 시기의 범죄와 매우 밀접한 연관성을 보임(경찰백서, 2010)에 따라 청소년 범죄가 미시적이든 거시적이든 가족문제로 인해 발생함을 알 수 있음.

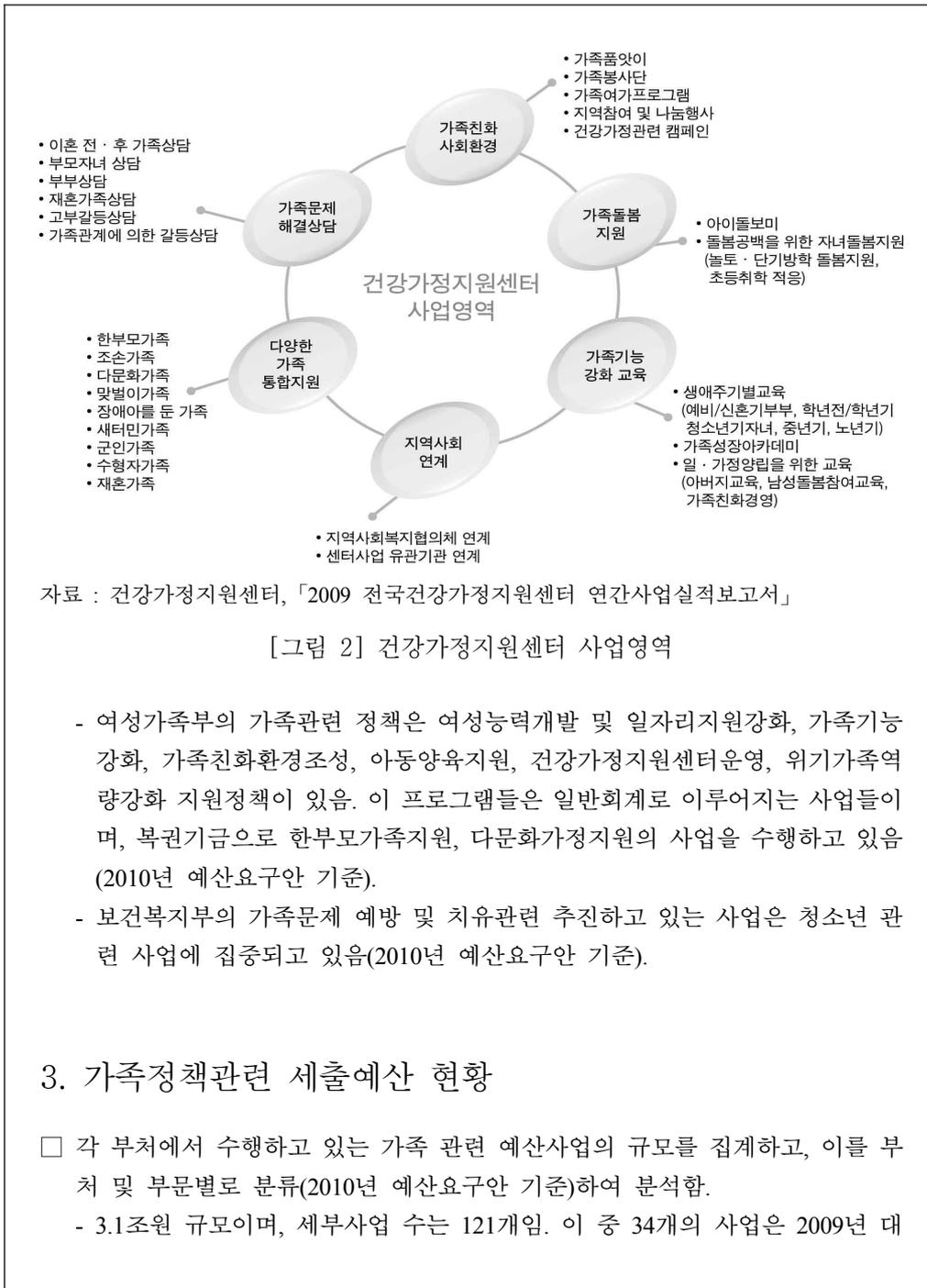
□ 가족문제 관련 법과 정책

- 국내의 가족문제 관련 법은 가족해체예방, 이혼가정, 가정폭력, 청소년 문제, 경제 구조적 변화로 인한 가정의 위기지원에 관한 법들이 있음(<표 1> 참조).

<표 1> 가족문제 관련 법

	관련법	제정년도/최근개정년도
가족해체예방	건강가정기본법	2004. 2. 9/2010.1.18
이혼가정 지원	민법	1960.1.1/2009.5.8
	한부모가족지원법	1989.04.01(모자복지법)/2002.12.18(모부자복지법)/ 2007.10.17(한부모가족지원법)/2008.02.29
	건강가정기본법	2004.02.09/2008.02.29
	아동복지법	1981.4.13/2008.6.13
가정폭력	민법	1960.1.1/2009.5.8
	건강가정기본법	2004.02.09/2008.02.09
	가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률	2006.4.28/2007.10.17
	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	1997.12.13/2007.8.3
	아동복지법	1981.4.13/2008.6.13
청소년	청소년기본법	1991.12.31/2008.2.29
	청소년보호법	1997.7.7/2009.7.31
	아동·청소년의 성보호에 관한 법률	2000.10.23/2009.6.9

- 특히 건강가정기본법에는 가족문제에 대한 예방의 내용이 담겨 있는데, 이 법에 근거하여 5년마다 건강가정기본계획을 수립하도록 하고 있으며, 돌봄의 사회화, 직장·가정의 양립, 다양한 가족에 대한 지원, 가족친화적 사회환경 조성, 새로운 가족관계와 문화 조성, 가족정책 인프라 확충 등 6개 영역에 걸친 정책과제를 제시하고 있음.
- 또한 이 기본계획을 실질적으로 수행하고 있는 건강가정지원센터는 가족교육, 가족상담, 가족친화문화조성, 가족돌봄서비스, 다양한 가족 통합 서비스, 지역사회연계 등 6가지 영역에 대해 사업을 수행하고 있음.



비 2010년도에 예산을 배정받지 못함. 2010년 정부 전체의 총지출 규모는 약 292.8조원으로 가족정책예산은 약 1%를 차지함.

- 가족정책예산을 분야·부문·프로그램별로 구분하여 분석한 결과 가족관련 예산 3조원 중 보육지원강화 프로그램에 속하는 예산이 2조원을 상회함. 두 번째로 취약계층지원 분야는 자녀양육 및 교육과 관련한 ‘요보호아동보호육성’, ‘아동복지지원’, 다문화가정 지원 등에 예산이 집중되어 있음.
- 세출예산 현황을 통해 나타난 현재 정부 가족정책의 특징은 첫째, 가족문제의 상당부분이 자녀와 직간접적으로 연계된 부분에 집중됨. 둘째, 정책의 대상이 다문화가정이나 저소득가정 등에 집중됨. 가정 내에서 이루어지는 폭력을 예방하고 치료하는 정책과 예산은 있지만, 그 외의 가족 내에서 발생하는 갈등을 다루는 정책들은 주로 건강가정지원센터에서 포괄하도록 되어 있고 그나마도 매우 미미한 예산지원을 받고 있는 형편임(중앙건강가정지원센터: 12억원, 지방건강가정지원센터: 70억원).

- 가족문제 예방정책의 집행기관인 건강가정지원센터의 예산은 다음과 같음.
 - 가족문제 예방을 위한 교육과 상담영역, 가족친화문화의 확산을 위한 캠페인류의 사업들에 사업들이 편중되어 있고 상대적으로 가족돌봄지원, 정보제공 등 가족 내의 당면한 문제들을 해결하도록 실질적인 지원이 이루어지는 사업들에 대한 지원은 부족한 형편임.

4. 가족문제의 사회적 비용과 예방비용

- 기존의 선행연구들에서 부분적으로 제시된 내용들을 재인용, 재분석하여 가족문제의 사회적 비용을 추산함.
 - 이혼의 사회적 비용은 연간 총 2조9천9백4십억원임. 직접비용으로는 위자료 1천9백8십억원, 자녀양육비 1조 7천4백7십억원, 자녀와 만나기 위한 비용 2천7백9십억원으로 연간 총 2조2천2백5십억이며, 간접비용은 사회적 체면 품위손상 비용 6백9십9억원천원, 정신적 고통비용 699,000,000천원으로 연간 총 7천6백8십억원임.
 - 가정폭력으로 인한 사회적 비용은 연간 총 2조 821억원임. 직접 비용으로

사범체계에서의 비용과 의료비용, 사회서비스 비용, 가사법률비용을 포함하였는데, 총 6천8백3십4억임. 간접비용으로는 사망으로 인해 손실된 생애소득과 취업과 가사중단으로 인한 경제적 손실비용과 정서적 보상비용을 포함하였는데, 총 1조 3천9백8십7억원임.

- 청소년 범죄와 관련한 사회적 비용은 연간 총 7조1천3백9십억원임. 청소년 범죄유형을 크게 살인, 강도, 강간, 절도, 폭행/상해 등 5대 범죄에 국한하여 분석하였으며, 직접비용으로는 사범체계비용(1천5백2십억원), 의료비용(4백8십억원), 빼앗긴 재산가치(6십9억원)를 포함하였고, 간접비용으로는 생산차질 비용(5백7십6억원), 정신적 피해 비용(2천9백5십억원)을 포함함.

□ 가족문제 예방비용을 가족문제로 인한 상담비용과 교육비용으로 선정하여 분석함. 또한 정부 및 지방자치단체에서 가족문제를 해결하려는 세출예산의 일부를 가족문제의 예방비용으로 간주함.

- 가족문제 예방을 위한 가족교육 비용은 건강가정지원센터의 기본보조금 중 사업별 예산으로 ‘가족교육’은 약 15억원, 가족상담 비용은 12억원임. 여기에 가족상담, 가족교육 운영비도 포함되는데, 운영비는 13억원임.
- 정부가 지출하는 예산이 아닌 사적으로 절도에 대하여 예방을 하기 위한 비용으로 안전에 대해 서비스를 구매하는 시큐리티 구매비용과 보험사의 경영비용을 포함하면 2백1십억원임.

□ 이상의 분석에 의하면 가족문제로 인한 사회적 비용은 5조7천9백억원으로 추산되었으나, 가족문제의 예방 비용은 정부가 집행한 예산은 41억, 추가 예방비용을 추산하더라도 2백억원에 그치고 있는 실정임.

5. 결론

□ 본 연구는 건강가정기본법 제15조②6. 가족의 양육·부양 등의 부담완화와 가족해체예방을 통한 사회비용 절감에 근거하여 수행되는 1차적인 연구라고 할 수 있음. 가족문제로 인한 사회적 비용 절감은 정부가 가족정책사업(가족문제 예방정책사업)을 실시함으로써 정책수혜자인 가족이 누리게 될 서비스의 영향

이나 효과이기 때문에 그 중요성과 의의가 있다고 할 수 있음.

- 그러나 본 연구는 사회적비용 절감효과 분석에 있어 분석방법의 한계를 지니고 있으며, 더 근본적으로 가족정책 자체가 구체화되어 시행된 기간이 짧으며, 건강가정기본계획 또한 전략과 이를 수행하는 방법에 대해 다양한 문제들이 있음. 이러한 문제들을 해결하고 향후 가족정책의 연구 및 정책발전과 관련하여 우선적으로 해결되어야 할 과제들은 다음과 같음.

- **가족 및 가족문제를 포괄하는 데이터구축, 가족실태조사의 주기변경과 가족정책의 효과에 대한 분석방법론의 개발·보완 시급**
 - 건강가정기본법상 가족실태조사주기 5년->3년으로 변경
 - 가족실태조사내용 가족문제 문항 부분 보완
 - 가족정책의 효과에 대한 분석방법론 개발·보완

- **건강가정기본계획의 구체화 및 이에 따른 실행전략의 구체화·강화 필요**
 - 제2차 건강가정기본계획에 가족문제, 가족해체 예방에 대한 적극적인 시행계획과 전략 반영
 - 가족문제, 가족해체 예방사업을 집행하는 기관(건강가정센터)의 예산과 인력 확대, 이들 사업에 대한 지속적인 모니터링 실시

- **가족문제 예방사업의 실질적 집행기관인 건강가정지원센터의 성과 홍보 강화 및 가족정책에 대한 대국민 인지도 확산 필요**

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 주요 연구방법 및 내용	6
II. 가족문제의 정의와 현황, 관련 정책	9
1. 가족문제의 정의	11
가. 가족갈등, 가족문제, 가족해체	11
나. 가족문제의 원인과 유형	12
다. 가족주기의 변화와 가족문제	17
2. 가족문제 발생현황	19
3. 가족문제 관련 법과 정책	30
가. 가족문제 관련 법	30
나. 건강가정기본계획	31
다. 여성가족부의 가족정책	35
III. 가족정책관련 세출예산 현황	49
1. 가족정책관련 예산분석	51
2. 건강가정지원센터의 예산분석	56
IV. 가족문제의 사회적 비용과 예방비용	63
1. 사회적 비용 추정에 대한 기존의 논의들	65
2. 가족문제의 사회적 비용	67
가. 이혼으로 인한 가족해체	67
나. 가정폭력	69

다. 청소년 범죄	71
3. 가족문제의 예방비용	73
4. 가족문제 예방의 사회적 비용 절감효과	75
V. 요약 및 시사점	79
■ 참고문헌	85

표 목 차

<표 II-1> 가족문제의 유형 및 가족기능 평가항목	14
<표 II-2> 발달단계로 본 연구의 임상의 공통적인 문제에 관련된 변인 ...	15
<표 II-3> 가족문제의 발생기제 및 유형	17
<표 II-4> 가족문제 발생 현황 분석 가능 자료	20
<표 II-5> 가정폭력 상담소의 상담 건수와 상담내용	21
<표 II-6> 여성긴급전화 1366을 이용한 가족상담 건수 및 상담유형	22
<표 II-7> 2009년 전국의 건강가정지원센터의 가족상담 회기수 및 참여자 현황	22
<표 II-8> 가정폭력 피해자 보호시설의 입소자 현황	23
<표 II-9> 가정폭력범죄 검거·조치 현황	24
<표 II-10> 총 이혼건수 및 조(粗)이혼율	26
<표 II-11> 전체 소년범 인원 및 전체 범죄인원 중 점유비율	27
<표 II-12> 청소년 범죄 유형별 현황	28
<표 II-13> 미성년범죄자 생활정도 및 부모관계별 현황	29
<표 II-14> 가족문제 관련 법	31
<표 II-15> 2009년 중앙건강가정지원센터(국고)	34
<표 II-16> 세사업별, 목별 예산현황	37
<표 II-17> '10년도 예산 산출 근거	39
<표 II-18> 연도별 사업비: 2007-2010년	40
<표 II-19> '10년도 예산 산출 근거	41
<표 II-20> 예산규모 추이	42
<표 II-21> 보건복지부의 청소년 범죄 예방 및 치유관련 예산규모	44
<표 II-22> 청소년 범죄예방 및 치유관련 사업내역	47
<표 III-1> 정부 가족정책예산의 부처별 분류(2010년 기준)	51

<표 III-2>	정부 가족정책예산(2010년 기준) 중 보육, 가족 및 여성 프로그램 예산	52
<표 III-3>	정부 가족정책예산의 분야·부문·프로그램별 분류(2010년 기준) ..	55
<표 III-4>	전국건강가정지원센터 예산 및 집행액 현황(2009년)	56
<표 III-5>	전국건강가정지원센터 예산 집행총액 구성비 현황(2009년)	57
<표 III-6>	집행 예산내역 현황(2009년)	57
<표 III-7>	사업비 예산 현황(2009년)	58
<표 III-8>	연차별 사업비 구성 현황	59
<표 III-9>	사업영역별 사업비 현황(2009년)	60
<표 III-10>	연차별 외부지원사업비 현황	60
<표 III-11>	지원기관별 외부지원사업비 현황	61
<표 III-12>	사업영역별 외부지원사업비 현황	62
<표 IV-1>	이혼의 사회적 비용 중 직접비용	68
<표 IV-2>	이혼의 사회적 비용 중 간접비용	68
<표 IV-3>	가정폭력의 사회적 비용 중 직접비용	70
<표 IV-4>	가정폭력의 사회적 비용 중 간접비용	70
<표 IV-5>	청소년 범죄의 사회적 비용 중 직접비용	72
<표 IV-6>	청소년 범죄의 사회적 비용 중 간접비용	72
<표 IV-7>	사업영역별 사업비 현황(2009년)	74
<표 IV-8>	가족문제 예방비용의 종류 및 정의	74

그림 목 차

[그림 Ⅱ-1] 가족주기에 따른 가족문제 요인 및 갈등양상	18
[그림 Ⅱ-2] 가정폭력 범죄 검거·조치 현황	24
[그림 Ⅱ-3] 중앙건강가정지원센터의 2009년 조직구성 및 주요사업	33
[그림 Ⅱ-4] 건강가정지원센터 사업영역	35

I

서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 주요 연구방법 및 내용

1. 연구의 배경 및 목적

우리사회는 산업화과정에서 급격한 변화를 경험하고 있으며, 이는 사회의 기본단위인 가족¹⁾에게 직접적인 영향을 주어 가족의 구조 및 기능, 역할을 변화시키고 있다. 특히 경제위기(IMF, 2007년 금융위기)는 가족의 구조·기능 및 관계측면에서 급속한 변화를 보이고 있는 실정이다(김유경 외, 2009). 이러한 경제위기 하에서 가족의 건강성 회복, 빈곤 예방 등을 도모하기 위하여 가족문제의 요인과 특성, 복지욕구 등의 파악을 통해 정책대상별 맞춤형 대응방안이 필요하며 이에 대한 정책적 효과를 제시하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 실제 경제적 위기 상황에 대하여도 2008년도부터 개별가계의 반응(가계소비 감소, 실질 가계소비지출 감소 등)이 나타나고 있으며, 체감경기와 전망에 대한 인식 또한 긍정적이지 않음은 주지의 사실이다. 또한 경제 위기는 단지 가계의 경제상태 뿐 아니라 가족관계와 전반적인 가족생활에 영향을 미치고 있다는 증거로, IMF 이후 발표된 통계들은 가정폭력이나 가족해체 등의 가족위기가 증가하기도 하였다(송혜림, 2009).

개별가족은 사회의 기본 단위로서, 제한된 자원으로 구성원의 욕구를 충족시키는 자원관리의 주체이다. 또한 다른 집단과는 달리 호혜적이고 자발적인 돌봄을 통해 관계가 지속되며, 이타성과 협력, 배려 등이 작용함으로써, 생활의 유지·인간다운 삶·공동체문화의 형성에 기여한다. 아울러 이타심, 도덕심, 남을 배려하는 마음 등 중요한 사회적 자본의 요소들을 상호적으로 교환하고 체득하고 축적하는 생활의 단위라는 점에서, 가족은 중요한

-
- 1) - 가족의 개념: 오랜 세월을 걸쳐 형성된 문화와 관습을 바탕으로 주위 환경에 적응되어 나타난 제도로서 개인의 인격 형성에 강한 영향력을 미치며, 사회 공통의 행동 특징과 문화규범을 습득시키는 사회화 과정을 담당하는 사회의 가장 기본 집단이 되며, 사회를 존속시키는 가장 중요한 기본 단위임.
- 민법상 가족의 개념: ①배우자, 직계혈족 및 형제자매, ②직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매(단 생계를 같이하는 경우에 한함)
 - 건강가정기본법상 가족의 개념: ‘가족은 혼인, 혈연, 입양으로 맺어진 관계’라고 규정되어 있음(부모와 자식으로 이루어진 전통적 가족형태를 전제로 한 정의)
 - 사전적 정의: 부부, 부모, 자녀, 형제 등 혈연에 의하여 맺어지며 생활을 함께 하는 공동체 또는 그 구성원
 - 가족관련 유사용어: 가정, 가계, 가구, 세대, 친족, 동족, 종족

4 ●●● 가족문제 예방의 사회적 비용 절감효과 측정 연구

사회적 자본 그 자체라고 할 수 있다. 특히 한 개인의 삶의 질, 사회통합과 유지에 결정적 역할을 하는 가족 그리고 가정에 미친 경제적 위기는 사회의 지속가능성에도 직접적인 영향을 미치게 되기 때문이다. 특히 우리나라는 급속한 사회변동을 경험함에 따라 가족내적으로는 가족성원들의 가치규범 및 행위양식이 변화하고, 가족에 대한 가족원의 기대와 역할수행의 방식이 변화함에 따라 가족내적인 갈등빈도가 높아지고 있다. 뿐만 아니라 가족의 구조변동에서 오는 기능적 결함에도 불구하고 가족의 돌봄기능이나 일가정의 양립을 지원해주는 사회제도기반의 미비에 의해 다양한 가족문제가 유발되고 있음은 주지의 사실이다.

그러나 엄밀히 말해 ‘가족문제’에 대한 개념정의와 그 범주에 관한 체계적인 논의는 초보적인 수준에 머물러 있다고 볼 수 있는데, 이는 무엇보다 가족문제는 가족의 다양한 갈등상황을 포괄하는 용어로 사용되어 왔을 뿐만 아니라 구태여 유사한 개념과의 차별적 용법을 고민할 필요가 없었기 때문이다. 따라서 이제까지 가족관련 연구분야에서 사용되는 ‘가족문제’는 가족갈등이나 가족해체 등의 개념과 상당부분 혼용되거나 중첩적으로 사용되고 있다. 일반적으로 가족문제는 가족이 구조기능적으로 붕괴된다는 것을 의미하는 가족에 대한 기능주의적 개념이다. 기능주의적 관점에서 가족문제가 중요한 것은 가족을 사회를 구성하는 가장 핵심적인 단위로 보기 때문에 가족의 문제는 곧 사회의 문제를 가져올 수 있다는 위험성 때문으로 볼 수 있다. 실제 가족의 문제는 사회를 해체시킬지도 모른다는 암묵적 동의와 해체로 인한 이들 가족의 불행이 사회의 순기능과 통합을 저해할지 모른다는 위기감 때문에 관심을 받고 있다(원석조, 2002).

건강가정기본법 제9조(가족해체 예방)에 따르면 ①가족구성원 모두는 가족해체를 예방하기 위하여 노력하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 가족해체를 예방하기 위하여 필요한 제도와 시책을 강구하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나, 그 동안의 가족정책은 특히 경제위기로 인한 부모의 이혼, 가정폭력, 부모의 문제로 인한 청소년 가출, 청소년 폭력 등에 대한 사후적 처방으로 많이 이루어져 왔다. 이러한 사후적 처방 또한 매우 미약한 실정이다. 가족의 문제와 이로 인한 피해는 피해자는 물론 행위자와 피해자

가 소속되어 있는 사회전체에 큰 영향을 미침에도 불구하고 가족문제가 사회문제이고, 국가 정책의 대상이 되어야 한다는 인식은 아직 빈약하다. 가족문제를 다루고 있는 정부 예산사업들을 분석한 본 연구의 결과를 보더라도 2010년도 기준으로 가족정책예산의 규모는 약 3.1조원 규모로 이는 전체 정부 예산지출 중 1%에 불과하고, 세부사업 수도 10,000여 개 세부사업 중 121개에 불과한 실정이다.

따라서 본 연구는 이러한 가족문제가 사회적 문제이고, 가족문제 예방이 중요하다라는 것을 사회적 비용을 통하여 보여주려고 하였다.²⁾ 실제 건강가정기본법 제15조(건강가정기본계획의 수립)에 따르면 ②기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다고 규정하고 있는데, 이는 6. 가족의 양육·부양 등의 부담완화와 가족해체예방을 통한 사회비용 절감이다. 즉, 가족문제로 인한 사회적 비용이 가족문제의 예방비용보다 크다는 것을 보여줌으로 인해 가족정책의 방향이 가족문제의 사후적 처방뿐만 아니라 사전 예방적, 보편적 정책이 되어야 한다는 근거자료를 제시한다는 측면에서 연구의 의의가 있다고 할 것이다.

이에 따라 이 연구의 목적은 크게 두 가지이다. 첫째, 가족문제로 인해 나타나는 양상들이 사회를 해체시킬 수 있다는 암묵적 동의가 있으며, 가족의 불행이 사회의 순기능을 저해한다는 것은 도덕적으로도 문제가 있지만 경제적으로도 큰 손실, 즉, 사회적 비용이 있음을 보여주고자 한다. 아울러 본 연구에서 사회적비용을 산정하는 가족문제의 범위는 이혼, 가정폭력, 청소년 폭력으로 발생하는 가족문제에 한정하여 분석하였다. 그 이유는 가족문제 중 직접적으로 드러나는 양상을 가지고, 가장 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다. 또한 가족문제를 포괄적으로 넓게 다루기 위해서는 각 유형별 특성과 실태를 파악하는데 제약이 있었기 때문이다.

둘째, 정부가 가족문제에 대한 사전예방 및 사후적 처방을 위하여 어떠한 정책과 예산을 편성하고 집행하고 있는지를 분석하고, 가정생활의 영위와

2) 사회적 비용에 대한 사전적 정의는 ‘재화를 생산할 때 생산자와 사회 전체가 부담하는 모든 비용’이다. 재화의 생산 시 발생하는 사적비용과 외부효과로 인한 비용을 합친 개념이다. 외부효과가 외부불경제일 때 사회적 비용은 사적비용에 비해 커진다(문유경, 2009).

가족의 유지 및 발전을 위한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 가정문제의 적절한 해결방안을 강구하며 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 강화함으로써 건강가정 구현에 기여하는 것을 목적으로 하는 건강가정기본법의 설립취지와 부합되도록 가족정책의 방향이 가족문제의 사후적 처방뿐만 아니라 사전 예방적, 보편적 정책으로 전환되어야 한다는 객관적인 근거 자료를 마련하는데 기여하고자 하였다.

2. 주요 연구방법 및 내용

주요 연구방법으로는 첫째, 문헌연구 및 자료수집을 실시하였다. 가족문제와 유사분야의 사회적 비용 산정에 관한 선행연구들을 중심으로 검토하였다.

둘째, 정부의 가족정책 및 가족정책에 대한 세출예산현황을 분석하였다. 2010년 정부예산서를 중심으로 다부처·다부문에 있는 모든 가족 관련 예산을 분석하고, 이의 비중이 높은 부서(여성가족부, 보건복지부)를 선택하여 심층적으로 분석하였다. 이정부가 수행하고 있는 가족정책 사업들은 직접적으로 가족의 기능을 유지하기 위해 수행되는 사업들도 있지만, 가족문제를 어떻게 정의하느냐에 따라 그 범위를 훨씬 넓게 잡을 수도 있다. 논의를 명확하게 하고 가족정책 예산의 규모를 정확하게 파악하기 위하여 직접적으로 가족을 사업의 대상으로 하는 정책들과 가족의 기능에 영향을 주는 사업의 일부를 포함하였다.³⁾

셋째, 가족문제예방의 사회적 비용을 산정하기 위하여, 선행연구들에서

3) 자세한 내용은 본문의 II장 참조. 본고에서 규정한 가족정책 예산의 범위는 저소득가족, 다문화가족에 대한 지원, 보육 및 자녀교육 지원, 건강가정지원센터, 가사 및 아이돌보미 지원, 모성보호, 가정폭력 피해 예방 및 치료 등으로 한정된다. 그러나 가족기능의 유지, 가족문제의 예방과 치료 등과 같이 직접적으로 가족을 정책대상으로 하는 예산사업뿐만 아니라 자녀의 교육 및 보육 관련 예산이나 난임부부 지원과 같은 저출산 문제해결을 위한 예산 등은 포함시켰다. 그 이유는 예산의 규모 뿐 아니라 가족기능에도 상당한 영향을 줄 수 있기 때문이다.

부분적으로 제시된 내용을 재인용, 재분석하였다. 이는 정부에서 제공하는 가족정책은 즉, 서비스는 관련 시장을 찾기 쉽지 않고 국민들이 직접 사용하거나 비용이나 시간 또는 노력을 들임으로써 효용을 얻는 사용가치 보다는 비사용가치가 큰 비중을 차지하기 때문에 사회적 비용, 즉 경제적 가치 추정에 정교화된 모형이 있어야 하기 때문이다. 그러나, 이러한 모형을 제시하더라도 관련 원자료들이 있어야 하는데 가족문제를 아우르는 데이터가 없는 실정이기 때문이다.

마지막으로 가족문제의 사회적 비용과 가족문제의 예방 비용을 비교 분석하였으며 이를 통해 사전적 가족정책의 중요성을 논의하고, 가족정책의 연구 및 정책발전방안을 제시하였다.

II

가족문제의 정의와 현황, 관련 정책

1. 가족문제의 정의	1
2. 가족문제 발생현황	9
3. 가족문제 관련 법과 정책	0

본 장에서는 가족, 가족문제, 가족해체 등에 대한 개념들을 살펴보고 본고에서 의미하는 가족문제를 정의하였다. 아울러 정의된 가족문제의 발생 현황을 분석하고, 가족문제 관련 법과 정책의 현황과 수준을 논의하였다.

1. 가족문제의 정의

가. 가족갈등, 가족문제, 가족해체

한국사회의 경우, 급속한 사회변동을 경험함에 따라 가족내적으로는 가족성원들의 가치규범 및 행위양식이 변화하고, 가족에 대한 가족원의 기대와 역할수행의 방식이 변화함에 따라 가족내적인 갈등빈도가 높아지고 있다. 뿐만 아니라 가족의 구조변동에서 오는 기능적 결함에도 불구하고 가족의 돌봄기능이나 일가정의 양립을 지원해주는 사회제도기반의 미비에 의해 다양한 가족문제가 유발되고 있음은 주지의 사실이다.

그러나 엄밀히 말해 ‘가족문제’에 대한 개념정의와 그 범주에 관한 체계적인 논의는 초보적인 수준에 머물러 있다고 볼 수 있는데, 이는 무엇보다 가족문제는 가족의 다양한 갈등상황을 포괄하는 용어로 사용되어 왔을 뿐만 아니라 구태여 유사한 개념과의 차별적 용법을 고민할 필요가 없었기 때문이다. 따라서 이제까지 가족관련 연구분야에서 사용되는 ‘가족문제’는 가족갈등이나 가족해체 등의 개념과 상당부분 혼용되거나 중첩적으로 사용되고 있다.

통상 ‘갈등’의 사전적 정의는 개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 불화를 일으키는 상태를 의미하거나 특정 주체나 주체 혹은 환경사이의 대립과 충돌, 모순을 일컫는 것이다. 따라서 가족갈등은 가족을 구성하는 다양한 주체들의 대립이나 충돌은 물론 하나의 집합체로서 가족이 다른 사회제도나 기관과의 대립적 관계에 놓여진 상태를 지칭하는 것으로 해석할 수 있다. 이에 비해 ‘해체’는 단체 따위가 흩어짐을 뜻하는 어원을 갖고 있다는 점에서 가족해체는 곧 하나의 체계나 조직으로서 가족이 붕괴되거나 흩어지는 상태로 구분 가능하다. 한편, ‘문제’의 개념은 해답을 요구하는 물음이거나 논쟁, 논의, 연구 따위의 대상이 되는 것을 지칭하기도 하지만, 대

체로 해결하기 어렵거나 난처한 대상이나 일을 일컫는 개념으로 그 용례가 구별될 수 있다. 이런 점에서 본다면 가족문제는 가족안팎에서 발생한 난처한 상황이거나 가족안팎의 해결을 요하는 상태로 정의할 수 있을 것이다.

건강가정기본법 내에서는 제9조(가족해체 예방) ①가족구성원 모두는 가족해체를 예방하기 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있고, 제15조(건강가정기본계획의 수립) ②6. 가족의 양육·부양 등의 부담완화와 가족해체예방을 통한 사회적 비용 절감한다고 규정하고 있으며 별도로 개념정의는 하고 있지 않다. 다만 이 법의 목적이 건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전을 위한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 가정문제의 적절한 해결방안을 강구하며 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 강화함으로써 건강가정 구현에 기여하는 것을 목적으로 보아 가족해체, 가정문제 등이 일맥상통하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 각각의 정의에 비추어볼 때 ‘가족문제’는 ‘가족갈등’이나 ‘가족해체’를 모두 포괄하는 개념으로 사용해도 무방한 것으로 보인다. 즉 가족원 간의 이해관계 충돌이나 가족원 혹은 집합으로서의 가족이 그들을 둘러싼 사회제도나 환경과의 마찰을 빚게 되는 상태 역시 ‘가족문제’로 이해할 수 있다. 또한 이러한 상황이 원인이 되어 결과적으로 가족의 붕괴나 흩어짐을 야기, 즉 그 귀결이 곧 가족해체를 의미한다는 점에서 가족문제의 결과적 측면의 하나로서 가족해체를 설명할 수 있다. 가족문제에 대한 정의나 범주에 따라 그 비용의 추정치가 사뭇 달라질 수 있음을 염두에 둔다면, 가족문제의 개념을 보다 명확하게 규정할 필요가 있다. 이런 점에서 본 연구에서 사용하는 가족문제는 가족원간, 혹은 가족과 사회와의 갈등적 상황을 지칭하고 있을 뿐만 아니라 그러한 갈등이 원인이 되어 가족의 붕괴나 흩어지는 결과를 초래하는 상황으로 정의하였다.

나. 가족문제의 원인과 유형

통상 가족문제가 발생하는 경우에는 가족원끼리의 기대 차이나 역할갈등에서 비롯되는 문제에서부터 가족원의 의식이나 행동이 여타의 사회제도와와의 관계에서 부딪치게 되는 갈등, 때로는 가족내부의 고유한 생활양식이

가족을 둘러싼 사회변동의 속도차이에서 오는 사회문화적 갈등과 마찰에 이르기까지 대단히 다양한 양상으로 나타나고 있다. 요컨대 가족문제를 야기하는 주요인은 대체로 가족원의 기대격차와 의견대립 등에 기인하는 역할긴장과 스트레스, 나아가 물리적 폭력행위로부터 급격한 가족변화나 사회변동과 조응하지 못함으로써 발생하는 가족내·외적 환경, 또는 가족을 둘러싼 사회제도의 기능적 결함까지를 포괄하는 것으로 볼 수 있다.

이런 점에서 즉, 본 논의에서 사용되는 ‘가족문제’ 개념은 가족문제의 발생원인과 그 파급효과에 의해 크게 두 가지 차원으로 구분 가능하다. 첫째는 결혼생활과 부부 및 부모자녀관계에서 비롯되는 가족내적 문제들에 의한 가족문제를 꼽을 수 있다. 즉 이는 주로 가족내적 동학이나 가족관계 및 주기와 연관되어 가족구성원의 역할을 둘러싼 긴장 및 갈등 등을 야기한다는 점에서, 그리고 문제의 발현형태가 주로 개인이나 가족내적인 범주로 제한되어 나타난다는 특징을 갖는 것이다. 이에 비해 다른 하나는 가족의 공동체적 생활과 직간접적인 관련이 있는 여타의 사회제도나 환경의 변화 혹은 그러한 환경과의 마찰에 의해 발생하는 문제들을 지적할 수 있는데, 이 경우는 전자와 달리 구조적인 가족문제로 대별할 수 있다. 즉 경제적 불평등, 고용기회 제한, 보건의료 기회의 제한, 주택문제, 교육기회제한, 인구억제정책, 기타 사회자원의 제한 등과 같은 가족외적인 요인에 의해 가족문제가 야기되는 것으로 구분가능하다.

미시 차원의 가족문제를 선행연구를 통해 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다. 먼저 미시적 차원의 가족문제는 일차적으로 가족관계나 구조, 기능, 가족생활주기에 기인하는 것으로 설명할 수 있다(송성자, 1994:117-149).

김양희·박정윤(2004)에서는 가족관계의 측면에서 가족문제를 유형화한 바 있다. 아래에서 확인하듯이 미시적 가족문제는 가족구성원들의 관계적 특징에 따라 다음과 같은 6가지 유형⁴⁾으로 분류 가능하지만, 그러한 문제발

4) ① 부부관계에서 발생하는 문제: 배우자 부정, 성격이나 정체성 차이, 배우자 폭력, 주벽·도박, 성생활 문제, 유기·별거, 가출, 경제적 무능력, 신체적장애·정신건강
 ② 자녀 문제: 교육문제, 비행문제
 ③ 가정폭력의 문제
 ④ 가사노동 분담의 불평등에 따른 기혼 여성 스트레스 문제

생의 요인이 반드시 가족관계에만 있다고 보는 것은 지나친 단순화의 위험을 내포하게 된다. 요컨대 사회환경이나 가족 외부의 충격이 가족관계의 변화를 초래하고, 그러한 변화의 적응과정으로서 혹은 적응하지 못함으로써 가족원의 불화나 갈등이 발생할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 일차적인 갈등이나 문제의 증후가 가족관계 틀 내에서 발생한다는 점은 바로 미시차원의 가족문제가 갖는 특징으로 볼 수 있다.

이에 비해 고기홍(2005)은 가족문제는 가족이 당면하고 있는 생활과제로서, 흔히 바람직한 기대 수준에 미치지 못하거나 심각한 갈등이 동반되는 경우를 지칭하는 것으로 정의하고 있다. 이러한 정의에 의해, 고기홍(2005)은 가족문제를 유형화하고, 가족문제가 나타나는 특징적 양상을 평가하는 요소들을 아래의 표와 같이 제시하고 있다. 즉 가족문제로 표출되는 다양한 특징들을 면밀히 검토해 보면, 가족문제를 평가할 수 있는 몇 가지의 핵심 요소를 발견할 수 있다는 점에 착목한 것이다.⁵⁾

그러나 실제로 가족문제를 유발하는 요인들은 상호연관 되어있을 뿐만 아니라 때로는 문제 유발요인들의 중복으로 인해 현실에서 부딪치는 가족

- ⑤ 노인부양 문제
- ⑥ 가족 해체와 한부모 가정 문제

5) <표 II-1> 가족문제의 유형 및 가족기능 평가항목

요 소	가족문제
구조	부모결손, 편부, 편모, 재혼문제, 무자녀, 외도, 정신질환자, 신체적 병자, 별거, 부모부양문제, 이혼
의사소통	대화부족, 표현부족, 불일치 및 이중적 태도, 무시, 불신태도
역할	경제문제, 실업문제, 경제적 무능력, 주거문제, 자녀교육, 양육 및 훈육문제, 가사문제, 건강문제, 성문제, 불임문제, 흡연문제, 음주문제, 호도 부족, 모범 보이지 못함, 역할회피, 무책임함, 능력부족, 자기관리 부족
위계	부모의 방임적 태도, 권위적 태도, 가부장적 태도, 신체 및 언어폭력, 동맹과 소외, 말다툼, 비난, 싸움, 경쟁, 갈등, 관계갈등, 부부갈등, 고부갈등, 무시, 버릇없음
경계	가족공동행사 부족, 여가활동 부족, 정서유대 및 지지부족, 책임회피, 과잉보호, 간섭, 통제, 억압, 강요, 개인 미성숙
규칙	원칙부족, 버릇없음, 양보부족, 간섭, 통제, 억압, 강요, 종교문제(부모종교 강요, 형식적 생활)
생활주기	문제해결 및 개선 부족, 학업 및 진로, 결혼문제, 이성문제, 노후문제

자료: 고기홍(2005)에서 재인용

문제는 실상 그렇게 명확하게 구분되거나 분류될 수 있는 것은 아니라는 점에서 이같은 도식적인 구분은 명확한 한계를 갖고 있다.

정문자(2008)에 따르면, 1982년부터 2007년까지 발표된 연구논문과 임상 사례에서 제시된 한국 가족문제의 관련변인을 생애발달의 6단계로 나누어 분류하였다. 가족문제가 야기하는 결과는 주로 개인의 불안과 우울의 정서적 문제, 과잉행동과 폭력의 외현화 행동문제, 대인관계의 문제인 것으로 분석되었다. 뿐만 아니라 모든 발달단계에서 부모의 부부갈등은 가족 문제와 관련된 변인으로 작용할 뿐만 아니라 영유아에서 청년에 이르기까지 아동의 문제는 부모의 부정적 양육행동과 관련이 있는 것으로 나타났으며, 부부와 가족의 의사소통과 가족의 낮은 사회경제적 문제는 모든 주기에 빈번하게 제시되고 있음을 발견하였다.

<표 II-2> 발달단계로 본 연구의 임상의 공통적인 문제에 관련된 변인

	영유아기	아동기	청소년기	청년기	중장년기	노년기
개인변인	까다로운 기질	내향성 불안정애착	낮은 자아존중감 낮은 학업성적			
부모 및 부부변인	부정적양육행동 (통제)	(통제) 지나친 성취기대 부 양육무관심	(통제, 간섭, 체벌, 무관심, 방임)	(통제, 간섭)		
	부부갈등 의사소통문제 모의 취업	이혼 부모의 정서적 문제, 낮은 사회성, 높은 스트레스	폭력, 음주, 외도	부모자녀갈등	가치관 차이	
가족변인	원가족 문제 주양육자와 주거지 변화	낮은 가족응집력 의사소통 낮은 가족 지지	낮은 SES 가족갈등			자녀와의 밀착
	학교변인 및 기타	컴퓨터 게임	친구집단의 문제 행동			

자료: 정문자(2008):26에서 재인용

이런 점에서 본고에서는 미시차원의 가족문제는 주로 가족내적인 요인에 의해 가족관계의 긴장과 갈등 및 나아가 별거와 이혼과 같은 가족구조 및 기능의 변형을 초래하는 것으로 정의하고자 한다. 이 경우 주로 언급되는 가족문제는 주로 가족을 구성하는 핵심적인 2차 관계의 축인 부부관계와 부모자녀관계 및 기타관계를 포함하여 다음과 같은 범주에 포함된 가족문제에 의해 가족기능이 와해되거나 가족이 해체되는 경우로 정의할 것이다. 부부문제는 곧 배우자의 부정, 유기별거, 이혼문제, 성격차이, 가치관차이, 성적불만, 주벽·폭행·학대, 가출 등의 문제를 포괄하는 것이며, 가족문제에는 자녀문제, 고부갈등, 부모갈등, 형제갈등, 경제문제, 친척갈등, 정신건강, 신체장애 등이 포함되어 있다.

다음으로 거시적인 측면에서의 가족문제를 살펴보고자 한다. 가족문제는 가족체계 내 부부와 아동·청소년, 노인의 각각의 유기체가 기능적으로 작용하지 못할 때 나타나는 관계상의 문제와 사회 환경과의 상호작용에서 수반되는 빈곤이나, 제도와의 괴리, 변화에의 지체 등 가족이 사회 환경과 유기적으로 상호작용을 이루는데 있어서의 결손이나 부적응의 의미로 사용한 것이다(이인수, 2003:171-3). 따라서 전자, 즉 가족체계 내 부부와 아동 등 가족성원들이 기능적이지 못함으로써 발생하는 문제는 가족내적인 문제로 정의할 수 있음에 비해, 가족을 둘러싼 환경의 부적응, 결손은 곧 가족외적 또는 가족의 구조적 문제로 해석할 수 있을 것이다.

다른 한편 가족문제를 사회변동이라는 거시구조적인 변화 속에서 규정하기도 한다(함인희, 1993). 가족문제는 가족과 사회의 변화 속도간의 지체현상에서 파생되는 문제로 규정하고, 따라서 가족문제는 ‘일탈적 현상’이 아니라 ‘규범적 현상’으로 규정하고 있다. 뿐만 아니라 아래의 표에서 확인할 수 있듯이 ‘적응’의 범주만을 제외한 세 가지 유형의 가족문제는 상호 배타적인 범주이기보다는 상호 교환이 가능한 범주로 이해된다. 하지만, 그러한 문제가 나타나는 현상은 개별 가족의 사회경제적 지위 및 가족주기에 따라 각기 상이하게 나타나는 것으로 평가할 수 있다.

<표 II-3> 가족문제의 발생기제 및 유형

요소		사회	
		변화	지체
가족	변화	적응	사회 지체
	지체	가족 지체	가족/사회문제

다. 가족주기의 변화와 가족문제

가족문제의 발생요인은 단순한 것에서부터 복잡한 것, 혹은 개인차원이나 가족차원을 넘어 사회제도와 깊은 연관성에 의해 발생하고 있다. 이에 본고에서는 이념형적으로 가족문제의 발생요인을 가족내적요인에 초점을 맞추는 미시적 차원의 가족문제와 가족외적인 환경과의 상호연관성을 강조하는 거시차원으로 대별하고 있다. 이는 가족문제가 발생하는 영역에 따라 가족 내적/외적 문제로 구분하기 위한 것으로 이해할 수 있다.

그러나 가족문제는 발생요인들이 상호연관 되어있을 뿐만 아니라 복합적 요인에 의해 발생하는 경우도 적지 않아 가족문제의 요인을 명확하게 구분하고 설명하는 것은 간단하지 않음은 주지의 사실이다. 더욱이 가족생활은 가족을 구성하는 가족구성원의 욕구와 발달과업에 따라 특정한 단계를 거친다는 점에서 가족문제 역시 가족의 주기적 특성에 따라 특정한 양상을 보여줄 수 밖에 없다. 따라서 가족문제의 유형과 특징을 논의함에 있어 가족주기의 특성 또한 주요한 고려사항임은 분명하다. 이에 가족 주기에 따른 가족문제를 살펴보기 위해서는 가족문제를 비교적 단순하게 정의할 필요가 있다. 특히 가족주기는 가족내적인 특성을 설명하는데 주효하다는 점에서 본고에서는 가족문제를 가족내적 요인, 즉 미시차원의 가족문제라는 협의적인 개념으로 정의할 것이다. 따라서 가족의 생애주기에 따른 가족관계의 변화와 이와 연관된 가족문제를 살펴본 결과는 아래의 [그림 II-1]과 같다.

통상, 가족의 생애주기는 혼인을 통한 가족형성기, 자녀출산으로 인한 가족확대기, 양육기를 넘어 취학을 기점으로 자녀학업지원의 주요과업을 부여받게 되는 자녀교육기, 성인자녀의 혼인 및 취업 등으로 점차 자녀들이

새로운 등지를 찾아 떠나는 자녀독립 및 가족축소기, 노년기로 구분되어진다. 개별 가족들은 각각의 가족주기에 따라 가족원으로서의 지위나 역할을 부여받게 되며, 가족외적인 사회제도 및 환경과의 상호작용의 내용 역시 상당히 다른 특성을 가지게 된다. 따라서 가족문제 역시 그들 가족이 처한 가족주기적 특성에 따라 일정한 변화를 갖게 된다고 볼 수 있다. 이에 각각의 가족주기에 따라 가족에 부여된 주요과업의 내용과 이에 준한 갈등요인 및 가족문제의 양상은 다음과 같이 정리할 수 있다.

구분	발달과업	외부환경 변화 및 자극요인	갈등 요인		가족문제의 표출 양상	해법 기제
가족 형성기	부부 및 가족적응: 역할취득 및 조정	- 경제위기 - 정보기술 및 과학·의료기술 변동 - 노동환경 변화 - 가족가치 등 의식변화 ⇒	가족 형성기	- 가치관 및 결혼의 기대차이 - 역할수행의 미숙 - 새로운 환경에의 부적응	- 부부 부적응 - 스트레스 - 고독감/우울 - 불화/폭력 - 가출/이혼	- 대화 - 상담 - 교육 - 주변인지지 - 이혼
자녀 출산 및 양육기	자녀 출산 및 양육: 부모역할 습득 및 협력적인 가족관계		자녀 출산 및 양육기	- 부모역할을 둘러싼 부부간 기대 격차 - 부모역할 미숙 - 불임, 난산, 산후 우울증 등 출산과 관련된 건강요인	- 부부 부적응 - 스트레스 - 고독감/우울 - 불화/폭력 - 잘못된 양육 관행 - 가출/이혼	- 대화 - 상담 - 교육 - 주변인지지 - 이혼
자녀 교육기	자녀학업지원: 자녀학습 및 인성지도, 학습 지원을 위한 경제적 대비		자녀 교육기	개별 가구의 사회적 경제적 불안정 - 부모역할을 둘러싼 부부간 기대 격차 - 부모역할미숙 및 부모자녀의 의사소통 미숙 - 자녀의 학업 등 학교 부적응	- 가족원부적응 - 스트레스 - 고독감/우울 - 불화/폭력 - 가출/이혼 - 자녀비행 및 가출	- 대화 - 상담 - 교육 - 주변인지지 - 이혼
자녀 독립 및 가족 축소기	자녀독립지원 및 노년기: 새로운 가족관계 (손자손녀) 수용		자녀 독립 및 가족 축소기	- 자녀의 경제, 정신적 독립을 둘러싼 세대격차 - 경제적 지원에 대한 기대 및 만족도 차이 - 부부의 노후준비 정도	- 부부 부적응 - 스트레스 - 고독감/우울 - 불화/폭력 - 가출/이혼	- 대화 - 상담 - 교육 - 주변인지지 - 이혼
노년기	가족의 축소 및 은퇴기: 가족 및 직장 변화, 노화로 인한 사회경제적, 정서적 변화 수용		노년기	- 질병, 노후생활을 위한 경제적, 정서적 불안 - 노년기 부부역할대 한 기대격차	- 부부 부적응 - 스트레스 - 고독감/우울 - 불화/폭력 - 가출/이혼	- 대화 - 상담 - 교육 - 주변인지지 - 이혼

[그림 II-1] 가족주기에 따른 가족문제 요인 및 갈등양상

다른 한편, [그림 II-1]에서 제시한 바와 같이 가족문제가 발현되는 양상 혹은 가족문제로 인한 과급효과나 그 양태 역시 매우 다양한 스펙트럼을 보여준다. 가족문제발생은 종종 가족원의 소원함이 서로에 대한 부적응, 혹은 새로운 가족변화에 대한 생경함으로 인한 관계변화로부터 심리적인 스트레스, 가족성원간 의견충돌, 언쟁, 나아가 가벼운 폭력이나 심각한 구타에 이르기까지 다양하다. 또한 이러한 갈등 상황의 누적은 곧 가족해체 등의 가족변동을 초래할뿐만 아니라 때로는 사회변동으로 이어지기도 하는 것이다. 그리고 이같은 가족문제에 대한 대처방식이나 해법 또한 개인이나 개별가족의 특성에 따라 매우 다양한 양상을 보여주고 있다. 예컨대, 가족문제에 대처하기 위해 개인들은 주로 방관, 무관심, 화해, 협상에서부터 자신들의 태도나 행위노선의 수정과 같은 개인차원으로부터 가족 차원, 혹은 가족에 대한 공권력의 개입이나 문화변화운동에 이르기까지 다양하게 나타난다고 볼 수 있다.

2. 가족문제 발생현황

가족문제가 나타나는 방식은 대단히 다양할 수 있다.⁶⁾ 그러나, 본 절에서는 상기의 가족문제의 정의를 바탕으로 한국에서의 가족문제 발생현황을 분석하였다. 앞서 언급하였듯이, 본고에서의 가족문제는 주로 가족을 구성하는 핵심적인 2자 관계의 축인 부부관계와 부모자녀관계를 중심으로 가족 기능이 와해되거나 해체되는 경우를 정의하고 이에 대한 현황을 중심으로 분석하였다. 가족문제의 발생현황은 가장 공공연한 방식으로 가족문제가 외부에 공개된 경우에 한해서만 확인가능하게 된다. 특히 한국가족의 문제 현황을 파악하기 위해서는 가족의 문제를 ‘문제’로 인식하고, 이를 해결하

6) 특히 가족구성원간의 갈등에 의한 가족문제의 경우, 외부자들이 그러한 가족문제를 인지하는 것은 쉽지 않으며, 그 인지수준도 극히 피상적인 것으로 그칠 가능성 또한 없지 않다. 특히 대부분의 경우 외부자들이 특정 가족의 문제를 인식하는 경우는 가족구성원의 상담이나 고백에 의존하지 않는다면, 가족문제로 인한 외적 증후가 가시화되고 이에 대한 공적인 개입이 시작되어야만 비로소 가능해진다.

기 위해 개별 가족구성원이 다른 가족원이나 친지, 이웃이나 친구들과 같은 사적지지망을 넘어 공공의 지원망에게 지원 혹은 자조(self-help)를 위한 자원을 요청하는 경우, 또는 이미 이혼과 같이 가족관계단절을 하나의 해법으로 선택한 경우라는 제한적인 경우로 국한되어진다. 이처럼 가족문제의 발생현황은 <표 II-4>와 같은 경우만이 공공연한 방식으로 외부에 공개된 형태라 할 수 있다.

<표 II-4> 가족문제 발생 현황 분석 가능 자료

가족 문제 발생 현황 (부부관계, 부모자녀관계)	① 가정폭력상담소의 상담건수와 상담내용	가족문제인식→진단.해법요구→ 가족상담
	② 가정폭력피해자 보호시설 입소자현황 가정폭력범죄검거·조치현황	가족문제가 극단적으로 표출되는 방식
	③ 가족해체로 인한 이혼현황	-
	④ 가족해체로 인한 청소년범죄현황	-

먼저 가족문제에 관해 상담하는 건수 현황을 살펴보고자 한다. 가족 문제를 인식하고, 가족갈등 혹은 위기상황에 대한 진단과 해법을 구하는 가장 손쉬운 방법 가운데 하나가 가족관련 상담을 요청하는 것이기 때문이다.

아래의 표는 여성가족부를 통해 파악되는 가족폭력관련 상담 및 보호기관을 통해 가족문제로 상담을 받은 경우이다. 먼저 2009년 현재 전국의 275 개소가 운영되는 가정폭력상담소에서 상담 의뢰된 가족관련 상담건수는 총 420,710건이며, 이 가운데 가정폭력은 132,227건으로 전체 가족관련 상담건수의 32%를 차지하고 있다. 이러한 상담건수는 2006년도의 232,935건에 비해 크게 증가한 것임을 알 수 있다.⁷⁾

7) <표 II-5>의 상담 내용에서 가족문제 이외의 상담내용인 성매매, 성폭력, 중독 등의 기타 사항 역시 간접적이거나 우회적인 가족문제와 연결될 가능성 또한 없지 않다는 점에서 이들 상담건수를 포함하는 것은 무작정 제외하는 것과 마찬가지로 지의 문제를 함유할 수 있다.

<표 II-5> 가정폭력 상담소의 상담 건수와 상담내용

(단위: 건, %)

연도	계	가정폭력상담	기타상담								
			소계	이혼	부부갈등	가족문제	성폭력	성매매	성상담	중독	기타
2006년	283,705	138,949	144,756	29,151	33,847	30,988	3,338	295	5,037	3,496	38,604
	100%	49.0	51.0	10.3	11.9	10.9	1.2	0.1	1.8	1.2	13.6
2007년	309,657	135,386	174,271	36,495	41,311	34,071	3,400	666	5,769	5,471	47,088
	100%	43.7	56.3	11.8	13.3	11.0	1.1	0.2	1.9	1.8	15.2
2008년	307,851	130,921	176,930	34,788	39,361	37,231	6,295	778	8,423	3,844	46,210
	100%	42.5	57.5	2.0	0.3	11.3	12.8	2.7	12.1	1.2	15.0
2009년	307,009	132,227	174,782	32,054	40,956	40,691	2,867	359	5,349	3,017	49,489
	100%	43.1	56.9	10.4	13.3	13.3	0.9	0.1	1.7	1.0	16.1

자료: 2009년도 가정폭력보호시설 및 상담소등 운영실적 보고, 여성가족부, 2010:2

가족문제관련 두 번째 상담현황은 전국의 6개소에서 운영되는 여성긴급 전화를 통한 상담건수이다. 이중 가족상담의 비중은 절반을 넘고 있어, 문제적 상황에 처한 가족이 적지 않음을 알 수 있다. 또한 전국에 산재되어 있는 시군구의 건강가정지원센터에서 제공하는 가족상담프로그램 역시 총 3,784회기에 걸쳐 49,942명이 참여한 것으로 나타났다(2009년 건강가정지원센터 연간사업실적보고서, 2010). 물론 이러한 주요 기관 이용자들 가운데는 일부 상호 중복이용자 또한 없지 않다. 그럼에도 불구하고, 다양한 상담 기관이용자에 대한 집계 불가능함을 감안한다면, 이같은 상담이용자수는 최소화된 수치로 이해할 수 있다. 이로써 전국의 가정폭력상담소나 시군구의 건강가정지원센터 등을 이용하여 가족문제를 상담한 개인들은 약 64만여 명에 달하는 것으로 집계되고 있다.

22 ●●● 가족문제 예방의 사회적 비용 절감효과 측정 연구

<표 II-6> 여성긴급전화 1366을 이용한 가족상담 건수 및 상담유형
(단위: 건, %)

연도	계	가정 폭력	가족 문제	부부 갈등	이혼	중독	성 폭력	성 상담	성매매	법률	기타
2005년	154,912	47,266	9,075	13,451	13,425	2,501	8,289	7,652	2,558	5,007	45,688
	100.0(%)	30.5	5.9	8.7	8.7	1.6	5.4	4.9	1.7	3.2	29.5
2006년	164,181	50,838	7,674	14,176	9,871	2,695	9,228	6,749	2,275	6,478	54,197
	100.0(%)	31.0	4.7	8.6	6.0	1.6	5.6	4.1	1.4	4.0	33.0
2007년	160,899	48,678	8,258	13,492	8,372	2,199	8,427	6,297	1,936	7,507	55,733
	100.0(%)	30.3	5.1	8.4	5.2	1.4	5.2	3.9	1.2	4.7	34.6
2008년	158,635	47,760	8,991	11,887	7,215	2,148	8,205	6,419	1,817	6,876	57,317
	100(%)	30.1	5.7	7.5	4.6	1.4	5.2	4.0	1.1	4.3	36.1
2009년	190,859	65,074	12,839	12,483	6,400	1,861	8,291	5,584	1,887	5,395	71,045
	100(%)	34.1	6.7	6.5	3.4	1.0	4.3	2.9	1.0	2.8	37.3

자료: 2009년도 가정폭력보호시설 및 상담소등 운영실적 보고, 여성가족부, 2010:10

<표 II-7> 2009년 전국의 건강가정지원센터의 가족상담 회기수 및 참여자 현황
(단위: 건, 명)

프로그램 명	계	가족 상담	부부 상담	이혼전후 가족상담	아동/청소년 상담	기타 집단 상담	기타
회기수	3,784	706	211	144	684	1,584	455
참여자 수	49,922	6,681	2,285	1,169	8,488	26,590	4,729

두 번째는 가족문제가 가장 극단적인 방식으로 표출되는 가정폭력 건수 또한 적지 않은 것으로 나타나고 있다. 먼저 여성가족부가 집계한 가정폭력 피해자 보호시설의 입소자 현황에 따르면, 가정폭력의 피해로 연중 보호시설을 찾은 인원은 연간 대략 4천5백여 건에 달하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 입소인원은 입소자가 동반한 아동까지를 포함한 것이라는 점에서 가구 혹은 가족의 수로 집계하는 것에는 다소 무리가 따른다. 따라

서 성인입소자만을 집계 수치만을 살펴볼 경우, 매해 2,700여 명에서 3천2-3백 건이 가정폭력피해시설을 이용한 경우로 집계할 수 있다.

<표 II-8> 가정폭력 피해자 보호시설의 입소자 현황

(단위: 명)

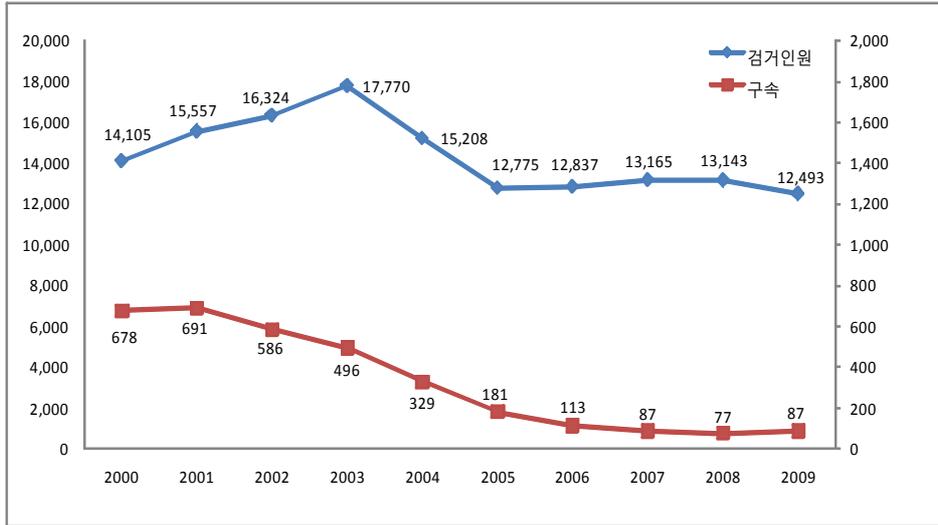
연도	연중 입소인원			연중 퇴소인원			연말 현원		
	소계	입소자	동반 아동	소계	입소자	동반 아동	소계	입소자	동반 아동
2005년	4,133	2,739	1,394	4,029	2,664	1,365	695	444	251
2006년	4,556	2,976	1,580	4,469	2,931	1,538	807	509	298
2007년	4,999	3,296	1,703	4,875	3,222	1,653	864	544	320
2008년	4,962	3,146	1,816	4,901	3,129	1,772	945	580	365
2009년	4,463	2,780	1,683	4,402	2,756	1,646	911	526	385

자료: 2009년도 가정폭력보호시설 및 상담소등 운영실적 보고, 여성가족부, 2010:10

한편, 경찰청의 집계에 따르면 가족문제로 인해 폭력에 연루되는 사건 또한 적지 않은 것으로 나타난다. 예컨대 경찰백서에 나타난 바에 따르면 가정폭력으로 인한 검거인원은 IMF 직후 증가하여 15,000-17,000건을 상회하였으나 2004년을 기점으로 점차 감소하여 2005년 이후에는 12,500-13,000여 명이 검거되고 있다. 그러나 가정폭력으로 인해 구속되는 경우는 계속 급감하여 한해 평균 100여명을 밑돌고 있다. 그럼에도 불구하고, 가정폭력으로 인해 폭력피해자로 보호시설을 찾게 되거나 폭력의 가해자로 경찰에 검거되는 경우, 해당 가정이 겪는 고통이나 그들이 해결해야할 과제는 분명 적지 않다는 점에서 이들 가족 역시 명시적으로 심각한 문제를 경험하는 가족으로 분류할 수 있다.

24 ●●● 가족문제 예방의 사회적 비용 절감효과 측정 연구

(단위: 건, 명)



자료: 2010 경찰백서(경찰청):70

[그림 II-2] 가정폭력 범죄 검거·조치 현황

<표 II-9> 가정폭력범죄 검거·조치 현황

(단위: 건, 명)

구분	검거건수	검거인원	조치			가정보호사건 의견송치	
			구속	불구속	기타(계도)	건수	인원
2000년	12,983	14,105	678	13,380	47	3,813	4,404
2001년	14,583	15,557	691	14,760	106	4,559	4,818
2002년	15,151	16,324	586	15,127	611	3,702	4,083
2003년	16,408	17,770	496	16,787	487	4,186	4,459
2004년	13,770	15,208	329	13,969	910	2,587	2,616
2005년	11,595	12,775	181	11,800	794	1,881	2,022
2006년	11,471	12,837	113	12,011	713	1,722	1,903
2007년	11,744	13,165	87	12,587	491	1,455	1,629
2008년	11,461	13,143	77	12,748	318	940	1,044
2009년	11,025	12,493	87	12,064	342	657	756

자료: 2010 경찰백서(경찰청):71

세 번째로 가족문제로 인한 대표적인 결과적 양상의 하나로 꼽을 수 있는 것은 바로 가족해체 현황이다. 여기서 ‘가족해체’라는 용어는 가족관련 학문분야에서 뿐만 아니라 일반적으로도 널리 사용되고 있으나, 이 역시 개념적 정의가 명확한 것은 아니다. 대체로 가족주기와 관련된 연구에서는 자녀가 모두 결혼을 하여 집을 떠나고 노인부부만이 살다가 한 배우자가 사망하는 시기를 ‘가족해체기’라고 명명하거나 전술한 바와 같은 의미로 ‘가족해체’를 규정하기도 한다. 그러나 보다 일반적으로 가족해체는 가족이 구조기능적으로 붕괴된다는 것을 의미하는 가족에 대한 기능주의적 개념으로 빈번히 사용되고 있다. 기능주의적 관점에서 가족해체가 중요한 것은 가족을 사회를 구성하는 가장 핵심적 단위라는 점에서 가족의 해체는 곧 사회의 해체를 가져올 수 있다는 인식이 팽배하다.

먼저 구조적 가족해체는 매우 협의의 개념으로 주로 부부관계의 별거 및 해체에 초점을 맞춘 것이다. 즉 가족해체란 ‘별거, 이혼, 유기, 사망 등으로 혼인 관계가 파괴되거나 부부 가운데 한 사람의 장기간 부재에 의하여 결손가족이 되어 가족이 구조적으로 불안정한 상태’에 놓여 있는 경우를 의미하는 것이다. 이에 비해 광의의 개념으로 사용되는 기능적 가족해체는 가족구조상의 흠결 여부를 떠나 기능상 결손에 의하여 정의하는 개념이다. 이러한 측면에서는 가족해체가 ‘정상적인 가족의 기능붕괴, 가족결속의 파괴 등’을 의미하는 것이다. 그러나 일반적으로 사용되는 가족해체의 개념에는 통상 가족이 구조적 기능적으로 붕괴된다는 것을 의미한다. 첫째, 사망이나, 이혼, 일방적인 유기, 별거 등으로 분리된 가족 둘째, 불법적인 결혼으로 미완성 가족 셋째, 동거중이지만 상호간에 커뮤니케이션과 접촉의 결여로 인한 공허한 가족 넷째, 정신적·감정적·신체적 병리현상 때문에 생기는 역할 상실로 인한 내부적 재난가족 등을 지칭하고 있으나, 이와 같은 가족해체 상황 역시 첫 번째 경우를 제외하고는 통상적인 집계가 용이하지 않다.

최근의 이혼현황을 살펴보면, 가족문제로 인한 가족해체 건수는 상당히 줄어들고 있음을 알 수 있다. 이는 가족문제의 발생빈도가 낮아진다고보다는 가족문제의 해법으로 이혼을 선택하는 개별가정의 수가 다소 줄어드는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 보다 중요하게는 최근 들어 성급한 이혼을

막기 위한 이혼숙려제도의 도입과 함께 유자녀가족의 이혼건수가 증가하면서 비양육부모의 자녀양육지원에 대한 부부간 해법의 기회와 방안을 제시하는 가사소송법 개정안 등의 여파로 2008년에는 다소 이혼건수가 감소한 것으로 보인다. 2009년 현재 이혼건수는 123,999건으로 전년도 116,535건에 비해 7천4백여 건 증가하고 있다(<표 II-10>).

<표 II-10> 총 이혼건수 및 조(粗)이혼율

(단위: 건, %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
총이혼건수 (천건)	116.3	117.4	119.5	134.6	144.9	166.6	138.9	128.0	124.5	124.1	116.5	123.9
증 감 (천건)	25.1	1.2	2.0	15.2	10.3	21.7	-27.7	-10.9	-3.5	-0.5	-7.5	7.4
증감률(%)	27.6	1.0	1.7	12.7	7.7	15.0	-16.6	-7.8	-2.7	-0.4	-6.1	6.3
조이혼율*	2.5	2.5	2.5	2.8	3.0	3.4	2.9	2.6	2.5	2.5	2.4	2.5

자료: 통계청 「이혼통계」, 2009

가족해체의 양상의 하나로 가족원의 가출이 있다. 특히 청소년은 신체 발달에 비해 정신적으로 성숙하지 못해 감정을 통제하지 못하고 충동적으로 범죄를 저지르기 쉬우며 주위의 유혹에 빠져 드는 경향이 있다. 청소년 비행의 경우 무엇보다도 초기에 선도하는 것이 중요한데, 가족해체 등으로 가정이 제 역할을 하지 못하고 있고 이를 대체할 사회적 통제 장치도 부족하여 비행청소년들이 탈선을 반복하면서 결국 범죄에 빠져드는 경우가 증가하고 있다.

최근 10년 동안 전체 소년범 인원 및 전체 범죄인원(처분인원 기준) 중 점유율을 살펴보면 전체 소년범은 10만명을 전후로 증감을 반복하다가 1999년에는 143,155명, 2000년에는 전년 대비 0.3% 증가한 143,643명, 2001년에는 8.8% 감소한 130,983명이었다. 2003년-2005년에는 다시 감소하다가 2006년에는 전년 대비 2.6% 증가, 2007년에는 27.3% 증가하였으나 2008년에는 53.2% 대폭 증가한 134,992명을 기록하였다. 전체 범죄인원 중 소년범

의 점유율은 2000년 6.8%를 기록한 이후 계속 감소하여 2008년에는 전체 소년범이 134,992명으로 전체 범죄인원의 5.5%를 차지하고 있다.

한편, 소년범죄자 중 형법범과 특별법범의 구성 비율을 보면 2004년-2007년의 경우 특별법범의 비율이 각각 29.5%, 24.9%, 26.5%, 31.4%를 차지하고 있으며, 2008년에는 40.9%로 최고치를 보이고 있다. 2008년 소년범죄자 수는 134,992명이고 그 중 형법범이 79,766명, 특별법범이 55,226명으로, 2007년에 비하여 전체 소년범과 형법범, 특별법범 모두 증가하였다(<표 II-11>).

<표 II-11> 전체 소년범 인원 및 전체 범죄인원 중 점유비율

(단위: 명, %)

	전체 소년범	전년대비 증감률(%)	전체범죄인원중 점유비율(%)	소년형법범	소년특별법범
1999	143,155	-3.6	6.2	93,261	49,894
2000	143,643	0.3	6.8	94,465	49,178
2001	130,983	-8.8	5.6	82,746	48,237
2002	115,423	-11.9	5.0	75,982	39,441
2003	96,085	-16.8	4.2	67,135	28,950
2004	72,770	-24.3	3.2	51,298	21,472
2005	67,478	-7.3	3.4	50,652	16,826
2006	69,211	2.6	3.7	50,846	18,365
2007	88,104	27.3	4.5	60,426	27,678
2008	134,992	53.2	5.5	79,766	55,226

주: 소년법 개정에 따라 '08년 통계부터 소년범죄는 10세 이상 19세 미만 소년에 의한 범죄를 말함('07년 이전은 12세 이상 20세 미만)

자료: 2009 범죄백서(법무연수원)

청소년 범죄 유형별 현황을 살펴보면 재산범은 전년 대비 4.2% 감소한 40,967명이었지만, 전체 청소년 범죄의 30.8%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 폭력범, 교통사범, 기타, 강력범, 지식재산권침해사범 순으로 높게 나타났는데, 폭력범은 32,510명으로 전년 대비 1.8% 증가하였

고 강력범은 3,648명으로 전년 대비 16.9% 증가하였다. 재산범 가운데에서도 절도가 가장 높은 비중을 차지하고 있는데 이는 전체 재산범의 84.3%로 과반수를 차지하고 있다. 청소년 범죄는 전체적으로 2005년까지는 감소하다가 2006년부터 증가추세를 보이고 있는 반면 지적재산권침해사범은 2004년까지 감소하다가 2005년부터 증가추세를 보이고 있다(<표 II-12>).

<표 II-12> 청소년 범죄 유형별 현황

(단위: 명)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
전체	104,158	92,976	86,014	92,643	116,135	133,072	
강력범	소계	2,803	2,809	2,141	2,761	3,120	3,648
	흉악범 ¹⁾	1,605	1,301	906	1,055	1,403	1,522
	성폭력	1,198	1,508	1,235	1,706	1,717	2,126
폭력범	소계	33,361	29,925	27,641	27,475	31,920	32,510
	공갈	2,395	4,657	4,982	5,631	7,184	8,662
	폭행·상해 등 ²⁾	30,966	25,268	22,659	21,844	24,736	23,848
재산범	소계	36,047	32,486	32,469	35,501	42,770	40,967
	절도	24,208	24,215	26,053	29,048	35,597	34,553
	횡령·배임	840	765	863	1,011	1,032	1,046
	장물	246	283	352	504	700	614
	사기	10,753	7,223	5,201	4,938	5,441	4,754
교통사범	26,263	22,623	18,854	19,642	27,562	23,869	
지적재산권침해사범	192	163	444	926	3,492	22,582	
기타	5,492	4,970	4,465	6,338	7,271	9,496	

주: 1) 흉악범: 살인, 강도, 방화

2) 폭행·상해 등: 폭행·상해의죄 + 폭력행위등처벌법(공갈죄 제외)

자료: 대검찰청(2008)

실제, 미성년 범죄자의 생활정도와 부모와의 관계를 살펴보면 먼저 생활정도가 하류인 미성년 범죄자가 115,661명(65.3%)으로 가장 높은 비중을 차지하였고, 다음으로 중류 39,657명(34.3%), 상류 460명(0.4%) 순으로 나타났

다. 가정의 사회경제적 지위가 낮을수록 청소년은 상대적으로 더 많은 아노미와 긴장을 경험하게 되므로(Merton, 1968) 더 쉽게 범죄의 유혹에 노출되고 있었다. 미혼인 미성년 범죄자의 부모와의 관계 현황을 보면 실(양)부모가 83,661명(81.4%)으로 전년 대비 28.6%가 증가하였고, 무부모(2.5%)인 것보다 범죄율이 높았다. 어머니가 친모일 경우 아버지가 계부(0.8%)인 것이 무부(6.4%)인 것보다는 범죄율이 낮았고, 아버지가 친부인 경우 또한 어머니가 계모(1.0%)인 것이 무모(7.2%)인 것이 범죄율이 낮았다. 이는 대다수의 청소년 범죄가 미시적이든 거시적이든 가족문제로 인해 발생한다고 해도 과언이 아님을 보여주고 있다고 할 수 있다(<표 II-13>).

<표 II-13> 미성년범죄자 생활정도 및 부모관계별 현황

(단위: 명)

구분		2004	2005	2006	2007
생활정도	소계	86,861	83,477	90,628	115,661
	하류	60,071	56,679	59,388	75,544
	중류	26,439	26,490	30,856	39,657
	상류	351	308	384	460
미혼자 부모관계	소계	78,573	75,347	81,483	102,768
	실(양)부모	60,611	-	65,059	83,661
	실부모	-	58,435	-	-
	계부모	373	412	533	504
	실부계모	911	868	855	981
	실부무모	7,009	6,619	6,528	7,406
	실모계부	724	627	673	785
	실모무부	6,025	5,740	5,397	6,568
	계부무모	105	133	132	133
	계모무부	145	91	92	157
	무부모	2,670	2,422	2,214	2,573

자료: 2010 경찰백서(경찰청)

3. 가족문제 관련 법과 정책

가. 가족문제 관련 법

국내의 가족문제와 관련하여 현재 지원되고 있는 법을 이혼가정 관련, 가정폭력 관련, 청소년 관련, 경제 구조적 변화로 인한 가정의 위기지원 관련으로 나누어 볼 수 있다. 반면 건강가정기본법은 건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전을 위한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하는 것을 목적으로 하지만, 가정문제의 적절한 해결방안을 강구하며 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 강화함으로써 건강가정 구현에 기여하는 것을 목적으로 하기도 한다. 특히 가족문제에 대한 예방의 내용이 담겨 있는 특징이 있다.

먼저 이혼가정 관련하여서 현재 국내에서는 민법, 한부모가족지원법, 건강가정기본법, 아동복지법이 지원되고 있다. 가정폭력과 관련하여서는 민법, 건강가정기본법, 가정폭력방지 및 피해자보호등에 관한 법률, 가정폭력범죄의 처벌등에 관한 특례법, 아동복지법이 있다. 또한 청소년과 관련하여서는 청소년기본법, 청소년보호법, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률이 국내에서 지원되고 있으며, 경제 구조적 변화로 인한 가정의 위기와 관련하여서는 건강가정지원법, 긴급복지지원법, 사회복지사업법, 국민기초생활보장법, 청년실업해소특별법이 현재 국내에서 지원되고 있다.

주요 법과 내용은 <표 II-14>와 같다. 먼저 이혼가정지원관련법은 민법, 한부모가족지원법, 건강가정기본법, 아동복지법이 있다. 가정폭력과 관련된 법은 민법, 건강가정기본법, 가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 아동복지법이다. 청소년문제와 관련된 법은 청소년기본법, 청소년보호법, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률이다.

<표 II-14> 가족문제 관련 법

	관련법	제정년도/최근개정년도
가족해체 예방	건강가정기본법	2004.2.9/2010.1.18
이혼가정 지원	민법	1960.1.1/2009.5.8
	한부모가족지원법	1989.4.1(모자복지법)/2002.12.18(모부자복지법)/ 2007.10.17(한부모가족지원법)/2008.2.29
	건강가정기본법	2004.2.9/2008.2.29
	아동복지법	1981.4.13/2008.6.13
가정폭력	민법	1960.1.1/2009.5.8
	건강가정기본법	2004.2.9/2008.2.9
	가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률	2006.4.28/2007.10.17
	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	1997.12.13/2007.8.3
	아동복지법	1981.4.13/2008.6.13
청소년	청소년기본법	1991.12.31/2008.2.29
	청소년보호법	1997.7.7/2009.7.31
	아동·청소년의 성보호에 관한 법률	2000.10.23/2009.6.9

나. 건강가정기본계획

건강가정기본계획은 건강가정기본법 제15조에 따라 여성가족부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 중앙위원회의 심의를 거쳐 건강가정기본계획(이하 ‘기본계획’이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다<개정 2005.3.24, 2008.2.29, 2010.1.18>고 규정하고 있다. 제1차 건강가정기본계획이 2006-2010년까지 세워졌다.

건강가정기본법 제15조②에는 기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다고 규정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다. 1. 가족기능의 강화 및 가정의 잠재력개발을 통한 가정의 자립 증진 대책, 2. 사회통합과 문화계승을 위한 가족공동체문화의 조성, 3. 다양한 가족의 욕구충족을 통한 건강

가정 구현, 4. 민주적인 가족관계와 양성평등적인 역할분담, 5. 가정친화적인 사회환경의 조성, 6. 가족의 양육·부양 등의 부담완화와 가족해체예방을 통한 사회비용 절감, 7. 위기가족에 대한 긴급 지원책, 8. 가족의 건강증진을 통한 건강사회 구현, 9. 가족지원정책의 추진과 관련한 재정조달 방안이다.

제1차 건강가정기본계획은 핵가족화와 저출산으로 가족 규모가 축소되고, 한부모 가족, 재혼가족, 결혼이민자 가족 등으로 가족 형태가 다양화됨에 따라 재생산과 돌봄, 복지 등 전통적인 가족 기능이 제대로 발휘되지 못한다는 인식에 따라 각계 의견 수렴과 관계부처와의 당정협의 등을 통해 마련되었다. ‘가족 모두 평등하고 행복한 사회’ 구현을 목표로 가족에 대한 사회적 책임 강화, 양성평등한 사회환경 조성, 민주적 관계와 가족의 다양성 존중, 정책 조정과 가족지원체계 강화를 꾀할 방침으로 세워졌다.

정책 과제는 크게 가족 돌봄의 사회화, 직장·가정의 양립, 다양한 가족에 대한 지원, 가족친화적 사회환경조성, 새로운 가족관계와 문화 조성, 가족정책 인프라 확충 등 6개 영역으로 나뉘었다.

돌봄의 사회화와 관련해서는 아이돌보미 양성, 육아휴게소 운영 확대, 국·공립 보육시설 확충, 무상 보육료·교육비 지원 확대로 가정의 육아 부담을 줄이는 것이다. 직장과 가정의 양립을 돕기 위해서는 여성의 경제활동참가율을 제고하고, 여성의 사회참여와 남성의 가사 참여를 적극적으로 유도하기로 하였다. 이를 위해 아버지 육아휴직할당제 도입, 여성 육아휴직요건 완화, 산전후 휴가급여의 고용보험 부담 확대 등을 전략적인 정책방안으로 제시하였다.

다양한 가족에 대한 지원책이 강화돼 한부모가족 지원을 위해 현행 모부자복지법을 한부모가족지원법으로 개편하고, 이혼시 자녀양육비 청구와 지급 관련제도도 강화하기로 하였다.

또한 성평등한 가족문화 조성을 위해서는 급증하는 다문화가족의 사회통합을 돕기 위해 결혼이민자가족의 실태 조사를 실시하였다.

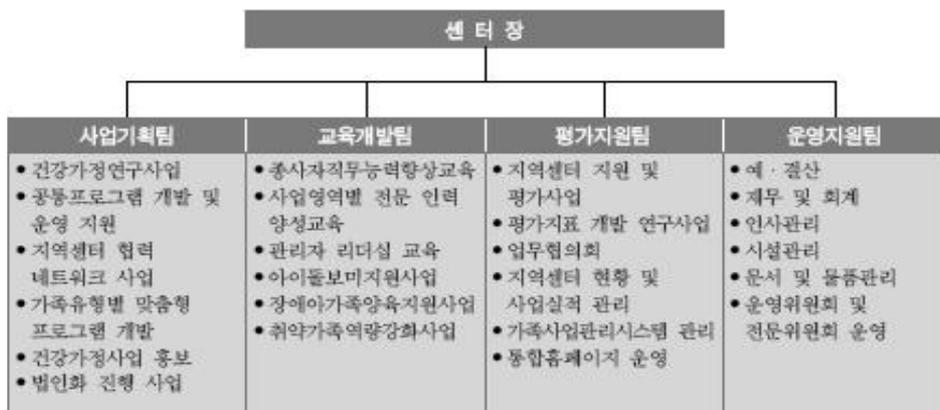
평등하고 민주적인 가족문화 형성을 위해 호적법을 대체할 ‘국적 및 가족관계의 등록에 관한 법률’ 제정과 이혼 시 재산 균등 분할 등 제도 개선을 추진하였다.

그러나 상기의 내용 중 많은 부분이 구체적이지 않고 정책을 집행할 수 있는 전략이 구체적이지 않은 부분이 많았다. 실제 2006년 세워진 건강가정기본계획은 상기의 건강가정기본법 제15조②의 내용을 담고 있지 못하고 구체화되어 있지 않다. 특히 제15조②의 4호, 6호, 8호, 9호는 더욱 더 기본계획에서 구체화된 전략을 찾아볼 수 없는 실정이다.

■ 건강가정지원센터의 현황과 사업

건강가정기본법 제15조②의 각 호의 사업을 실질적으로 수행하는 건강가정지원센터는 2005년 시행된 건강가정기본법을 근거로 하여, 가족문제 발생을 사전에 예방하고 일반가족 및 다양한 가족을 대상으로 통합적인 가족지원 서비스를 제공하기 위한 효율적인 전달 체계를 마련함을 목적으로 하여 설립되었다.

중앙건강가정지원센터의 업무는 크게 세 가지로 프로그램과 매뉴얼의 개발, 종사자 역량강화, 지역센터에 대한 지원과 평가 등 확립 등이다. 이를 위해 사업기획팀, 교육개발팀, 평가지원팀, 운영지원팀 등 4개의 팀을 두고 있고, 아이돌보미지원사업과 장애아가족양육지원사업의 별도 사업을 교육개발팀에서 담당하고 있다([그림 II-3]).



자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

[그림 II-3] 중앙건강가정지원센터의 2009년 조직구성 및 주요사업

또한 <표 II-15>는 중앙건강가정지원센터의 2005년부터 2009년까지의 국고지원 예산현황을 나타낸 것이다. 4억원에서 시작한 예산은 2009년 기준으로 총 53억8천만 원의 규모로 증가하였다. 그러나 이 중 약 73%인 약 38억원이 전국다문화가족사업지원단의 예산으로, 건강가정지원센터의 역량이 대부분 다문화 가족에 대한 지원사업에 집중되어 있음을 알 수 있다.

건강가정지원센터의 프로그램 운영은 지방센터를 통해 이루어지며 2009년도 건강가정지원센터의 사업영역은 가족교육, 가족상담, 가족친화문화조성, 가족돌봄서비스, 다양한 가족 통합 서비스, 지역사회연계 등의 영역의 6가지 사업영역으로 구분된다([그림 II-4]). 사업영역을 통해서 알 수 있듯이 가족문제예방을 위한 여성가족부의 정책은 대부분 건강가정지원센터를 통해서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 다음은 지방 건강가정지원센터의 사업별 예산현황을 구체적으로 알아본다.

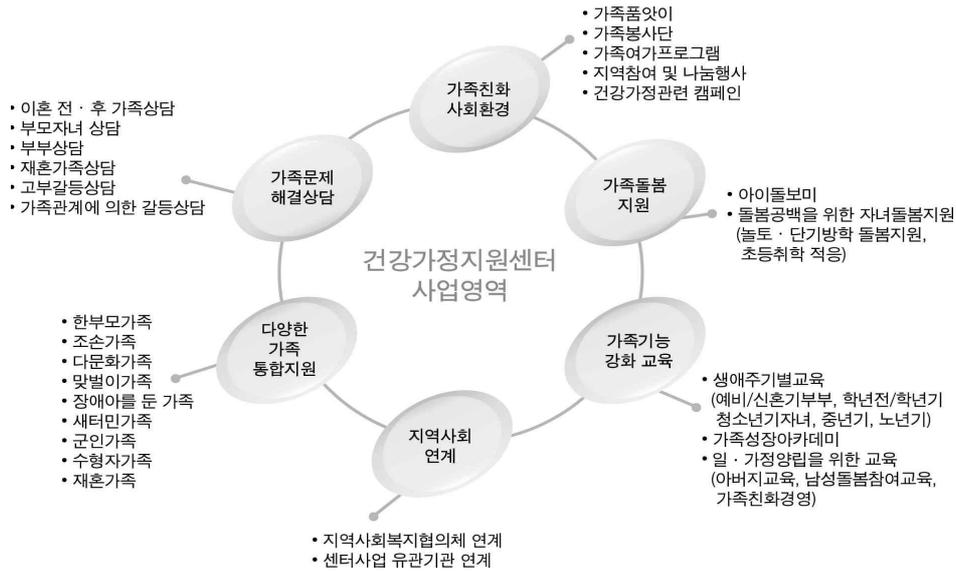
<표 II-15> 2009년 중앙건강가정지원센터(국고)

(단위: 천원)

년도	총계	중앙센터 위탁운영	보건복지가족부 별도 약정사업					
			중앙센터 약정사업		전국다문화가족사업지원단 약정사업			
			아이 돌보미 지원사업	장애아가족 아동양육 지원사업	다문화 가족방문교육지원사업	정보제공 사업	다문화 가족 영농기술 교육	다문화가족 자녀언어 발달지원 사업
2005	400,000	400,000	-	-	-	-	-	-
2006	689,500	600,000	88,500 ⁸⁾					
2007	1,405,000	1,100,000	91,000	66,000	128,000	-	-	-
2008	4,468,646	1,301,000		150,000	1,453,646	464,000	1,080,000	-
2009	1,531,500	1,353,000 ⁹⁾	141,500	37,000				
	3,849,000				1,305,000	464,000	1,000,000	1,080,000
	5,380,500							

자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

- 8) 2006년도에는 결혼이민자(다문화가족)지원사업이 별도사업이었으며 다문화가족 방문교육지원사업은 해당하지 않음
- 9) 전국다문화가족사업지원단 소속 4명의 인건비와 사업비 포함



자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

[그림 II-4] 건강가정지원센터 사업영역

다. 여성가족부의 가족정책

아울러 우리나라 여성가족부의 주요 가족정책은 여성능력개발 및 일자리 지원강화, 가족기능강화, 가족친화환경조성, 아동양육지원, 건강가정지원센터운영, 위기가족역량강화 지원정책을 수행하고 있다. 이 프로그램들은 일반회계로 이루어지는 사업들이며, 복권기금으로 한부모가족지원, 다문화가정지원의 사업을 수행하고 있다. 그러나, 이 중 가족문제 예방에 관한 정책은 건강가정지원센터에서 수행하고 있는 가족문제 상담 및 교육 사업이라고 할 수 있다. 가족문제와 관련된 사후적인 정책과 관련 법은 있지만 예방과 관련된 부분은 매우 미미한 실정이라고 할 수 있다. 구체적으로 일반회계 사업으로는 아이돌보미 지원사업, 유연근무제 도입, 가족친화기업 인증, 가족친화지수 측정, 건강가정지원센터 운영지원, 청소년한부모자립지원, 한부모복지시설 기능보강, 가족역량강화, 저소득 한부모가족 대출지원이 있으며, 복권기금 사업으로는 아동양육비 및 교육비, 다문화가족지원센터 운영,

다문화가족 방문교육 서비스, 결혼이민자 통번역 서비스, 국제결혼중개업 관리, 다문화가족 정보제공사업이 있다.

1) 여성가족부의 주요 가족정책

가) 가정폭력관련 사업

여성가족부의 가족문제예방 및 해결을 정책적 목적으로 하는 사업은 대부분이 가정폭력과 관련된 사업에 집중되어 있다. 이는 가정폭력을 제외하고, 가족관계 및 가족구조변화와 관련하여 발생하는 문제에 대한 정책적 대응이 여성가족부가 전적으로 그 주도권을 가지고 수행하기 보다는 다양한 사회조직들이 분할하여 수행하고 있기 때문이다. 여성가족부는 여성의 권익증진이라는 정책적 목표 하에 가정폭력과 가정 내에서 발생하는 성폭력 예방을 위한 사업과 이러한 폭력으로 인한 여성의 정신적·육체적 문제를 치유하기 위한 사업수행을 하고 있다. 2010년 현재 ‘가정폭력’과 ‘성폭력’이 하나의 세부사업으로 통합·관리되고 있지만 2011년부터는 두 개가 별도의 세부사업으로 분리되고, 가족문제가 정책적 차원에서 다루어져야 한다는 점 등을 고려한다면 ‘가정폭력’도 여성의 권익증진이라는 목표보다는 가족 정책 차원으로 자리매김할 수 있어야 할 것이다.

2010년 예산 및 기금운용계획서에 나타난 여성가족부의 가정폭력사업 현황은 『지역여성폭력피해자 구제활동지원』, 『가정폭력·성폭력방지 및 피해자 보호』, 『가정폭력·성폭력방지 및 피해자 지원』, 『가정폭력·성폭력보호시스템 구축』, 그리고 『폭력피해여성주거지원사업』 등으로 구분된다.

(1) 지역여성폭력피해자 구제활동지원

「성매매방지및피해자보호등에관한법률」 제3조(국가 등의 책임)를 근거로 한 『지역여성폭력피해자 구제활동지원』사업은 범죄현장에서의 신속한 초동조치 등 여성폭력 근절을 위한 지역별 특성에 맞는 여성 안전시스템 구축을 목적으로 한다. 최근 성매매·성폭력·가정폭력 등 여성폭력과 관련한 사건이 잇달아 발생하여 사회문제화가 되고 있는 상황 속에서 여성폭력 현

장에서의 신속한 초동조치 등 여성폭력 근절을 위한 현장중심 선제적 대응 및 피해자보호 시스템 구축 필요성이 대두되었다.

본 사업의 주요내용을 살펴보면, 여성부와 지자체가 여성폭력피해자 구제정책을 공유하고, 지역단위 여성안전시스템을 구축하여 신속한 정보를 수집하고 체계적인 피해자 구제활동을 사업내용으로 담고 있으며, 지역의 신변중 성매매업소에 대한 실태파악 및 지역경찰청과의 합동단속을 위한 연계를 구축하는 것을 사업의 주요 내용으로 하고 있다.

본 사업은 2010년도에 새롭게 시작하면서 지속적으로 사업을 유지하는 것을 목표로 하고 있으며, 사업의 시행주체는 지방자체단체이며, 지원은 국비 50%와 지방비 50%를 조건으로 하고 있다. 본 사업의 세사업별 예산현황은 다음의 <표 II-16>에 나타나 있다. 2010년 신규 사업으로서 본 사업은 지방자치단체 이전을 통해 추진될 사업으로서 세사업별 내용이 구체적으로 세분화되어 있지 못한 한계를 가지고 있다.

<표 II-16> 세사업별, 목별 예산현황

(단위: 백만원)

	'08년도			'09년도			'10년도
	예산	현액	결산	예산	현액	결산	예산
○ 지역여성폭력피해자 구제 활동지원	-	-	-	-	-	-	288
· 자치단체이전(330)	-	-	-	-	-	-	288
세부사업 합계	-	-	-	-	-	-	288
○ 비목별 분류	-	-	-	-	-	-	288
· 자치단체경상보조 (330-01)	-	-	-	-	-	-	288

자료 : 여성가족부 내부자료.

여성부는 본 사업수행을 통하여, 우선 지역 내 발생하는 여성관련 신속한 정보수집 및 피해자구제 연계를 위한 활동체로 지역의 여성폭력방지를 위한 연계협력으로 신속한 현장대응 능력을 제고하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 다양화·음성화 되어가는 신·변종 유해업소의 실태조사와 여성폭력방

지에 대한 현장 홍보활동을 통하여 여성폭력을 사전에 예방하는 효과를 기대하고 있다. 마지막으로 본 사업수행은 여성폭력방지를 위한 기반을 마련하고 인적 네트워크를 강화하여 예방효율성 제고의 효과를 낼 것으로 기대되고 있다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이, 예산집행이 지자체로 이전되어 집행될지라도 구체적인 구체활동지원의 내용이 세사업별 예산현황에 나타나 있지 않은 한계로 인해 본 사업수행으로 인한 기대효과를 충분히 경험할 수 있을 것인가에 대한 회의적일 수밖에 없다.

(2) 가정폭력·성폭력방지 및 피해자 지원

본 사업은 가정폭력·성폭력 관련시설 지원 및 활성화를 통해 피해자의 인권을 보호하고, 여성폭력 피해자에 대한 상담·수사·법률 등의 원스톱 서비스를 제공하는 것으로 목적인다. 이제까지 가정폭력이나 성폭력의 피해자가 대부분이 여성이라는 점과, 특히 가정폭력의 가해자와 피해자가의 가족 및 혈연관계로 인하여 외부로의 노출이 지극히 제약되었다는 문제점을 바탕으로 본 사업은 이러한 폭력으로부터 피해자들을 보다 적극적으로 보호하고 이들에 대한 신속하고 적절한 치유를 그 목적으로 한다.

본 사업은 1994년에 처음 시작되어 2010년까지 지속되고 있는 계속사업이다. '10년도 각 세사업의 구체적인 내용을 살펴보면, '성폭력 피해 아동·청소년 전용쉼터 설치 및 운영지원'에 1,216백만 원이 배정되었으며, 미성년 성폭력피해자(특히 친족성폭력 피해아동 등)들이 가정처럼 학교에 다니면서 생활할 수 있는 쉼터 2개소 신규 설치 및 운영비 지원예산이 포함되어 있다.

'성폭력, 가정폭력 관련 상담소, 보호시설 등 여성폭력 관련시설 종사자 574명에 대한 보수교육 실시' 사업이 포함되어 있으며, 성폭력, 가정폭력 등 여성폭력 관련 피해자의 긴급 구조·보호 또는 상담서비스를 365일 24시간 제공하고 있는 전국 16개 시·도의 1366센터에 대한 지원을 위한 예산이 포함되어 있다.

아울러 '지역 아동·여성 보호를 위한 안전시스템 구축을 위한 전국 16개 시·도 및 230개 시·군구 지원'사업이 본 사업예산의 약 6%를 차지하고 있다.

‘상담소 운영지원’사업은 41.4%를 차지하여 예산측면에서 비교적 규모가 큰 사업으로 분류된다. 이에는 성폭력, 가정폭력 등 여성폭력 피해자 지원을 위하여 가정폭력·성폭력 상담소를 비롯한 전국 180개 상담소의 운영비 및 종사자 인건비 지원을 포함하고 있다.

‘보호시설 운영지원’ 사업의 경우는 가정폭력·성폭력피해자보호시설의 입소자에게 상담, 의료·법률지원, 자활·직업훈련 및 관련기관연계 등을 지원하고 있는 전국 81개소의 보호시설에 대한 종사자 인건비 등 운영비 지원을 하고 있다. 마지막으로 ‘보호시설 기능보강비’세부사업은 노후시설 기능보강 및 정보화 추진에 따른 컴퓨터 등 기자재 지원을 실시하고 있다.

<표 II-17> '10년도 예산 산출 근거

(단위: 천원)

세사업·기능별	예산
○ 가정·성폭력방지및피해자지원(보조, 4132-321)	14,657,552
· 성폭력 피해 아동·청소년 전용쉼터 설치 및 운영지원	1,216,000
· 여성폭력 관계자 교육	129,150
· 여성긴급전화 1366센터 운영지원	2,083,426
· 아동·여성보호지역연대 운영	885,600
· 상담소 운영지원	6,065,177
· 보호시설 운영지원	3,897,939
· 보호시설 기능보강지원	380,260

자료 : 여성가족부 내부자료.

(3) 가정폭력·성폭력 보호시스템 구축

『가정폭력방지및피해자보호등에관한법률』제4조10)와 『성폭력범죄의처벌및 피해자보호등에관한법률』제3조11)를 근거로 한 『가정폭력·성폭력 보호시스

- 10) 제4조 (국가 등의 책무) ④국가와 지방자치단체는 제5조제2항 및 제7조제2항의 규정에 따라 설치·운영하는 가정폭력관련 상담소와 가정폭력피해자 보호시설에 대하여 경비를 보조하는 등 이를 육성·지원하여야 한다.
- 11) 제3조 (국가와 지방자치단체의 의무) ①국가와 지방자치단체는 성폭력범죄를 예방하고 그 피해자를 보호하며 유해환경을 개선하기 위하여 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 필요한 재원을 조달하여야 한다.

『템 구축』사업은 아동·여성 폭력피해자 지원체계 강화를 통한 통합서비스를 제공하는 것을 목표로 하며, 폭력피해로부터 피해자들이 빠르게 회복하고 안정을 취할 수 있는 체계적인 보호·관리시스템을 구축하는 것을 목표로 한다. 윈스톱지원센터, 아동성폭력전담센터 등을 통해 상담·의료·수사법률 지원 등 종합적 서비스를 제공하고 중앙지원단을 통한 전국 센터 체계적 관리 및 폭력 피해 예방 등을 사업의 주요 목표로 하고 있다. 아울러, 성폭력·가정폭력 시설평가 및 실태조사 등을 통하여 가정폭력 및 성폭력 재발방지를 위한 정책수립을 그 내용으로 한다.

2004년부터 시작된 본 사업의 지난 4년간 예산규모추이를 살펴보면 다음의 <표 II-18>과 같다. 2007년도에 4,372백만 원이었으나, 2008년도에는 약 55.5% 정도 삭감된 1,947백만 원이었다. 그러나 2009년 다시 대폭 증액되어 7,048백만 원의 규모에 이르렀으며(2008년 대비, 약262% 증가), 2010년에는 11,220백만 원으로 2009년 대비 약 59.2%가 증가하였다. 우리나라에서 발생하는 성폭력 및 가정폭력의 양적 규모와 그 내용의 심각성에 맞추어 예산 규모도 최근 3년간 큰 폭으로 증가하는 추이를 나타내고 있다.

<표 II-18> 연도별 사업비: 2007-2010년

(단위: 백만원)

연 도	2007년	2008년	2009년	2010년
사업비	4,372	1,947	7,048	11,220

다음의 <표 II-19>는 2010년 『가정폭력·성폭력 보호시스템 구축』사업예산의 세사업별 예산편성 규모를 정리한 내용이다. 본 사업에서 예산비중 측면에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 세부사업은 ‘아동성폭력전담센터 및 통합센터 운용지원’으로서 4,797,345천원(약 42.8%)인 것으로 나타났다. 이는 가정내에서 발생하는 성폭력의 피해자만을 대상으로 하는 것이 아니라 가정폭력과 성폭력으로 피해를 경험한 아동들 모두를 대상으로 하는 세부사업으로서 최근의 아동대상 폭력사건의 빈번한 발생과 사건의 심각성을 반영하여 정책적으로 이들 피해 아동들을 보호하고 치료하기 위한 사업이라 할 수 있다.

다음으로는 ‘원스톱지원센터 운영지원’사업에 편성된 예산으로서 본 사업의 총 예산의 21.9%를 차지하고 있다(2,454,905천원). 또한 시설설치 및 운영지원 관련 예산으로 편성된 내역으로는 ‘해바라기 여성·아동센터 설치·운영지원’사업 (2,133,000천원, 본 사업 총 예산대비 19.0%)과 ‘여성·아동폭력피해 중앙지원단 설치·운영비(737,600천원, 본 사업 총 예산대비 6.6%)’가 있다. 이와 같은 본 사업은 전체 예산의 약 90%정도가 관련 시설설치 및 운영지원에 편성되고 있다. 반면, 실태를 반영하고 보다 효과적인 정책수립의 근거가 되는 자료수집 및 분석을 목적으로 하는 세부사업인 ‘여성폭력 실태조사’에 대한 예산은 전체 예산의 6.2% 정도에 머무르고 있다.

<표 II-19> '10년도 예산 산출 근거

(단위: 천원)

세사업·기능별	예산
○ 가정폭력·성폭력보호 시스템구축	11,219,841
· 성폭력응급키트제작	63,991
· 아동성폭력추방의날 행사	103,000
· 여성·아동폭력피해 중앙지원단 설치·운영비	737,600
· 여성폭력대상별 교육자료 개발 및 시설평가	230,000
· 여성폭력 실태조사	700,000
· 해바라기여성·아동센터 설치·운영지원	2,133,000
· 원스톱지원센터 운영지원	2,454,905
· 아동성폭력전담센터 및 통합센터 운영지원	4,797,345

자료 : 여성가족부 내부자료.

이상의 『가정폭력·성폭력 보호시스템 구축』사업은 '09년에 시작된 해바라기 아동센터를 전국 확대 설치·운영('09년 신규 6개소)하고, 이를 통하여 센터의 기능을 강화하고 성폭력 피해아동에 대한 지원이 개선되는 것을 사업의 기대목표로 설정하고 있다. 아울러, 여성학교폭력원스톱지원센터와 아동성폭력전담센터(해바라기아동센터)를 통해 가정폭력·성폭력 등 위기상황에 직면한 여성·아동에 대하여 피해자 중심의 전문적·통합 서비스를 제공하고, 여성·아동폭력피해 중앙지원단을 통한 여성·아동폭력 피해에 대한 지속

적 관리 및 예방을 사업수행을 통한 긍정적 결과로 기대하고 있다.

(4) 폭력피해여성 주거지원사업

『가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률』 제4조(국가 등의 책무)와 『성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률』 제3조(국가 등의 의무)를 근거로 한 『폭력피해여성 주거지원사업』은 자활을 원하는 가정폭력·성폭력 피해여성 등이 일정기간 공동으로 생활할 수 있도록 국가 차원에서 주거를 지원함으로써, 폭력피해여성들의 자립 기반 조성 및 사회적응을 위한 여건을 제공하는 것으로 목적으로 한다.

2008년부터 시작된 본 사업의 예산규모추이를 살펴보면(<표 II-20>), 본 사업의 예산은 지난 3년간 꾸준히 감소되는 것으로 나타났다. 2008년도에는 3.93억 원이었으나 2009년도에는 2.95억 원으로 전년 대비 24.9%정도 삭감되었다. 2010년도 본 사업예산은 1.15억 원으로서 2009년 대비 약 61.0% 삭감되었다. 가정폭력이나 성폭력 희생자들을 위한 사회적 안전망 구축의 일환으로 추진되고 있는 주거지원 사업이 매해 사업예산이 축소됨에 따라, 사회적 안전망 강화를 통한 피해자들에게 삶의 안정과 독립성을 유지시키려는 정책적 목표가 제대로 실현되지 못할 가능성이 높다고 할 수 있다.

<표 II-20> 예산규모 추이

(단위: 억원)

사업명	'08	'09	'10
▪ 폭력피해여성 주거지원사업	3.93	2.95	1.15

자료 : 여성가족부 내부자료.

2) 보건복지부 예산운용현황¹²⁾

보건복지부에서 가족문제 예방 및 치유관련 추진하고 있는 사업은 청소

12) 본고는 2009년, 2010년 정부의 예산요구안을 바탕으로 분석하였다. 2010년 3월 19일, 가족, 청소년, 아동(다문화가족과 건강가정사업을 위한 아동 업무에 한함) 관련 업무는 보건복지부로부터 여성가족부가 이관받았다. 그러므로 상기에서 설명하는 사업들은 2010년 현재 여성가족부 사업이다.

년 관련 사업에 집중되고 있다. 청소년의 일탈을 예방함과 동시에 사회의 건강한 가치관을 습득하고 사회적 활동에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 확대하고자 보건복지부에서는 청소년 교육훈련프로그램, 사회활동참여 프로그램, 일탈청소년 보호시설 지원사업, 그리고 정신적·육체적으로 고통받는 청소년들에 대한 치유프로그램을 운영 및 지원하고 있다. 보건복지부에서 운용되고 있는 청소년 범죄 예방 및 치유관련 사업은 크게 보건복지부 예산으로 운용되는 사업과 특별기금조성을 통해 운용되고 있는 사업으로 구분되고 있다.

우선 보건복지부의 예산에서 투입되고 있는 청소년 범죄관련 사업예산 규모 및 내용을 살펴보면 다음의 <표 II-21>과 같다. 우선 아동청소년 정책에 배정된 전체 예산규모를 살펴보면 2009년도에는 8,257백만 원이었으며, 2010년도에는 6,028백만 원으로 2009년 대비 2010년에 약 27.0% 감소되었다. 청소년의 범죄 관련 사업예산을 살펴보면, 사업은 크게 세 가지로 분류될 수 있으며, 첫 번째는 ‘청소년 성보호 정책지원’으로서 2010년 예산규모가 1,085백만 원이다. 이는 2009년 대비 약 18.1% 증가하였다. ‘청소년 성보호 정책지원’은 다시 두 개의 세부사업으로 구분되고 있으며, ‘성범죄자 교육 및 홍보’사업과 ‘성범죄자 정보등록, 열람 및 취업제한’관련 사업이다.

두 번째는 ‘청소년보호 종합대책 추진’사업으로서 2010년 예산규모는 229백만 원으로서 2009년 대비 12.3% 정도 예산이 삭감되었다. 마지막으로 ‘청소년 폭력 및 가출예방’사업예산규모는 2010년 330백만 원이며, 본 사업 역시 2009년 대비 약 12.5%정도 예산이 삭감되었다. 특히 세부사업인 ‘청소년 폭력예방’ 및 ‘청소년가출예방’관련 사업예산 규모가 삭감되었다는 점은 최근 청소년들이 폭력에 관련되는 빈도가 크게 증가하고 있으며, 청소년 세대의 갈등이 가출이라는 형태로 빈번하게 노출되고 있는 최근의 사회적 현상을 제대로 반영하지 못한 예산정책이라 할 수 있다.

44 ●●● 가족문제 예방의 사회적 비용 절감효과 측정 연구

<표 II-21> 보건복지부의 청소년 범죄 예방 및 치유관련 예산규모
(단위: 백만원)

구 분	'09예산 (A)	'10예산 (B)	증 감 (B-A)	주 요 명 세	
					%
계	8,257	6,028	▽2,229	▽27.0	
1. 아동청소년정책	5,853	4,348	△1,505	△25.7	
<input type="checkbox"/> 청소년 성보호 정책 지원	917	1,085	△168	△18.1	
○성범죄자 교육 및 홍보	558	785	△227	△40.6	○성범죄자 교육 및 홍보 : 785백만원 - 신상정보등록대상자 재범방지 교육 : 605백만원 • 등록기간 감축, 수강명령 교육 등 (1,000명) - 아동청소년 성범죄 예방을 위한 홍보 : 120백만원 • 홍보영상물 제작 배포 120 - 성범죄 발생추세와동향분석 연구 : 60백만원
○성범죄자 정보 등록, 열람 및 취업제한	359	300	▽59	▽16.4	○성범죄자 신상정보 인터넷열람제도, 취업제한제도 운영등 : 162백만원 - 인터넷열람시스템운영비(휴대폰인 증비) - 신상정보 등록열람 및 취업제한제도 자료제작 등 일반 운영 ○성범죄자 취업제한제도 및 성범죄 신고의무제도 교육사업 등 : 68백만원 ○학교관리자 및 보건교사대상 성범죄 예방 및 대처방법 교육 : 70백만원
<input type="checkbox"/> 청소년보호 종합 대책추진	261	229	▽32	▽12.3	
○특별점검 평가 및 단속	261	229	▽32	▽12.3	○청소년보호 중앙점검단 운영 및 이동점검 : 102백만원 ○청소년보호종합대책 점검 및 평가 : 34백만원 ○청소년보호법 위반 사범 단속 및 위기청소년 구호 : 54백만원 ○청소년유해환경평가 및 신·변종업 소 유해성 평가연구 개발 : 14백만원 ○청소년보호종합대책 추진 및 우수 기관 포상 : 25백만원
<input type="checkbox"/> 청소년폭력 및 가출예방	377	330	▽47	▽12.5	

구 분	'09예산 (A)	'10예산 (B)	증 감 (B-A)		주 요 명 세
				%	
○ 청소년폭력 및 가출예방	377	330	▽47	▽12.5	※ 2개사업 통합
-청소년폭력예방	202	182	▽20	▽9.9	○청소년폭력예방 전문가 양성 : 44백만원 - 심화교육(150명), 일반교육(200명) ○폭력 피해자 및 가족 치유·회복 및 폭 력예방 프로그램 지원 : 106백만원 ○폭력예방 교육자료 제작 : 32백만원 - 교육자료(2,000부) - 폭력예방 사업 운영비 등 12백만원
-청소년가출예방	175	148	▽27	▽15.4	○청소년가출예방 사업 : 148백만원 - 가출관련 시설 전문화 및 역량강 화 : 50백만원 - 가출예방 홍보, 광고 등 : 48백만원 - 가출관련 연구 개발 : 50백만원

자료 : 보건복지부 내부자료.

보건복지부는 또한 ‘청소년 육성기금’ 마련을 통하여 청소년들에 대한 지속적인 지원사업 확대를 꾀하고 있다. ‘청소년 육성기금’은 청소년 육성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 1987년 청소년육성법에 설치 근거 마련하여, 1989년 국민체육진흥기금 전입금으로 신규 조성되었다. 조성목적은 첫째, 학교 외 수련활동, 문화활동, 체험활동 등을 통해 아동청소년의 잠재역량 개발 기회 제공하고, 둘째, 다양한 외국문화 체험과 국제교류를 통해 아동청소년의 글로벌 역량 개발 및 아동청소년의 사회참여 기회 제공으로 시민역량 강화하고자 한다.

또한 청소년의 안전한 사회환경 조성 및 가정해체 등에 따른 위기 청소년 사회안전망 구축 지원 확대하고, 마지막으로, 청소년의 매체활용능력 증진 및 인터넷 중독 예방·치료, 상시적인 성교육 체계 구축을 통하여 청소년의 건전한 성장환경 조성하는 것을 기금마련의 구체적으로 목적으로 제시하였다.

이상과 같은 청소년 보호 및 육성을 목적하는 기금운용 중에서 특히 청소년 일탈 및 범죄 예방과 치유를 세부사업 목표로 운용되고 있는 예산 규모 및 현황을 살펴보면 다음의 <표 II-22>와 같다. 기금을 활용한 전체 아

동 및 청소년 대상 정책을 위한 전체 예산규모는 2009년도에는 167,040백만 원이며, 2010년 예산규모는 156,574백만 원으로서, 2009년 대비 2010년 예산은 약 6.3%정도 삭감되었다. 보건복지부의 직접예산을 통해서 지원되고 있는 청소년관련 정책사업의 예산이 전반적으로 2009년에 비해 2010년도에 축소되고 있는 추이와 비슷하게, 기금운용을 통한 청소년 지원사업의 규모도 축소되고 있는 추이를 보이고 있다.

그러나 청소년 범죄 예방 및 치유와 보다 직접적으로 관련되는 대부분의 사업예산규모는 2009년 대비 2010년도에 증가하는 추이를 보이고 있다. ‘청소년 성문화센터 설치 및 운영’사업예산도 2009년 대비 2010년에는 약 14.6% 증가하였으며, ‘성범죄 청소년 치료재활’사업예산도 2009년 대비 2010년에는 약 55%정도 증가하였다(2009년 770백만 원→2010년 1,200백만 원).

아울러 ‘청소년 사회안전망’구축을 위한 사업예산규모도 2009년도에는 16,726백만 원에서 2010년 20,880백만 원으로 약 24.8%정도 예산증가를 나타내고 있다. 본 사업은 위기청소년 안정망 구축과 위기청소년 기반조성, 위기청소년 특별조성, 사도 및 사군구 청소년통합지원체계 구축 등을 주요 내용으로 하고 있다.

마지막으로 ‘청소년쉼터 운영지원’사업은 2009년도에는 4,651백만 원이었으나, 2010년도에는 약 26.5% 증가한 5,874백만 원의 예산규모를 나타내고 있다. 본 사업은 청소년쉼터 운용을 직접지원하고, 쉼터의 역량을 강화하는 것을 지원하는 것을 주 내용으로 하고 있다.

<표 II-22> 청소년 범죄예방 및 치유관련 사업내역

(단위: 백만원)

구 분	주 요 명 세
□ 아동·청소년정책	
[청소년건전가치관 형성 지원]	
○ 청소년 성문화센터 설치·운영	○ 신규시설 설치·운영: 480 → 260백만원 - 신규설치 개소수: 6 → 3개소 ○ 기존시설 운영비: 1,015 → 1,908백만원 - 기존시설 지원 개소수: 29 → 35개소 ○ 지원조건: 지자체보조(50%)
[청소년성보호활동]	
○ 성범죄청소년 치료 재활	○ 성매매 대상청소년 치료재활(9개소) : 630 → 900백만원 ○ 성범죄 가해청소년 치료재활(750명) : 100 → 150백만원 ○ 성폭력 피해청소년 지원(50명) : 40 → 150백만원 ○ 지원조건: 위탁, 민간경상보조
[청소년사회안전망구축]	
○ 위기청소년 사회안전망 구축	
- 시·도 및 시·군·구 청소년통합지원 체계 구축	○ 시도 청소년통합지원 체계 구축 : 3,152백만원(16개 시도) - 개소별 197백만원 ○ 시군구 청소년통합지원 체계 구축 : 3,200 → 4,400백만원(80 → 110개시군구) - 개소별 40백만원 ○ 지원조건 : 지자체보조(50%)
- 청소년 동반자 프로그램 지원	○ 동반자 활동비: 2,808 → 4,580백만원 - 전일제: 120명, 시간제: 350 → 760명 ○ 사업 운영비: 384백만원 - 16개시도×48백만원×50% ○ 관서경비: 23 → 11백만원 - 홍보 및 자문: 5백만원 - 사업운영 및 지도점검 등: 6백만원 ○ 지원조건: 직접수행, 지자체보조(50%)

48 ●●● 가족문제 예방의 사회적 비용 절감효과 측정 연구

구 분	주 요 명 세
- 위기청소년지원 기반조성	○위기청소년 연계망 활성화 지원 : 60백만원 ○청소년전화 1388홍보 : 50백만원 ○1388홍보탑 유지보수관리: 42백만원 ○청소년모바일문자상담운영: 471백만원 ○북한이탈 및 다문화청소년지원 : 1,050백만원 ○지원조건 : 직접수행, 민간경상보조
- 청소년 특별지원	○ 특별지원대상청소년지원: 700백만원 ○ 예방적·회복적보호지원: 100백만원 ○ 지도점검 및 간담회 등: 6백만원 ○ 지원조건: 지자체보조(50/70)
○ 청소년쉼터 운영지원	○ 청소년쉼터운영지원: 4,651→5,874백만원 - 일시쉼터(11개소): 726백만원 - 단기쉼터(48개소): 3,674백만원 - 중장기쉼터(24개소): 1,374백만원 ○ 청소년쉼터 역량강화 지원: 100백만원 ○ 지원조건: 지자체보조(50%), 민간보조

자료 : 보건복지부 내부자료.

III

가족정책관련 세출예산 현황

1. 가족정책관련 예산분석	1
2. 건강가정지원센터의 예산분석	6

본 장에서는 정부에서 수행하고 있는 가족정책의 예산규모를 파악해 보고, 문제점과 의미를 분석해 보고자 하였다. 이를 위해서 먼저 각 부처에 흩어져 있는 가족 관련 예산사업들을 집계하여 국가 전체의 가족정책예산의 규모를 파악하고 이를 부처 및 부문별로 분류(2010년 예산요구안 기준)하여 살펴보았다. 아울러 가족문제 예방정책의 실질적 집행기관으로서 가족문제 발생을 사전에 예방하고 일반가족 및 다양한 가족을 대상으로 통합적인 가족서비스를 제공하기 위해 설립된 건강가정지원센터의 예산을 분석하였다.¹³⁾

1. 가족정책관련 예산분석

2010년도 기준으로 가족정책예산¹⁴⁾의 규모는 약 3.1조원 규모이며, 세부 사업 수는 121개이나 이 중 34개의 사업은 2010년도에 예산을 배정받지 못하였다. 2009년 말에 국회에서 최종 확정된 2010년 총지출 규모는 약 292.8조원¹⁵⁾으로 이중 가족정책예산은 약 1% 정도를 차지한다(<표 Ⅲ-1>).

<표 Ⅲ-1> 정부 가족정책예산의 부처별 분류(2010년 기준)

부처	세부사업수		예산(천원)	
	빈도(개)	비율(%)	금액(천원)	비율(%)
기획재정부	13	10.7	102,271,000	3.3
교육과학기술부	9	7.4	47,568,000	1.5
통일부	5	4.1	13,634,615	0.4
법무부	1	0.8	27,518,000	0.9
보건복지가족부	87	71.9	2,869,306,604	92.7
여성부	6	5.0	34,416,035	1.1
합계	121	100.0	3,094,801,254	100.0

13) 여성가족부, 보건복지부, 건강가정지원센터 등의 사업계획서(내부자료 중심)를 참조하여 작성하였다.

14) 가족정책예산의 범위는 서론에서 밝힌바와 같이 저소득가족, 다문화가족에 대한 지원, 보육 및 자녀교육 지원, 건강가정지원센터, 가사 및 아이돌보미 지원, 모성 보호, 가정폭력 피해 예방 및 치료 등으로 한정하였음.

15) 기획재정부 보도자료(2009. 12. 31) “‘10년 나라살림 국회 확정 주요내용”

가족정책사업들을 수행하고 있는 부처는 기획재정부, 교육과학기술부, 통일부, 법무부, 보건복지가족부, 여성부 등 총 6개 부처이며, 부처별로 가족정책예산의 분포를 살펴보면 주무부처인 보건복지가족부¹⁶⁾가 87개의 세부사업, 약 2조8천억 원의 예산규모로 90% 이상을 차지하고 있다. 이중 보육, 가족 및 여성 프로그램 예산과 세부사업명들은 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 정부 가족정책예산(2010년 기준) 중 보육, 가족 및 여성 프로그램 예산

(단위: 천원)

소관	분야	부문	프로그램	세부사업	2010년 예산
보건복지가족부	사회복지	보육·가족 및 여성	가족기능강화	한부모가족복지시설기능보강(보조)	2,845,178
				한부모가족복지단체지원	57,000
				저소득한부모가족 대출지원	718,000
				자녀양육비이행지원서비스	0
				저소득한부모가족이차보전	0
				청소년 한부모 자립 지원	12,080,000
				가족사업관리	192,619
				가족문화조성사업	515,000
				가족친화적사회환경조성사업	0
				가족실태조사	300,000
				아이돌보미사업관리	442,000
				아이돌보미지원사업(보조)	19,705,000
				중앙건강가정지원센터운영지원	1,218,000
				지방건강가정지원센터운영지원(보조)	7,058,000
				건강가정육성사업지원	0
				가족역량강화지원	2,511,560
				청소년한부모자립지원	0
			저출산 대응 및 인구정책 지원	산모신생아도우미 지원 운영	0
				산모신생아도우미 지원	24,485,000
				난임부부 지원운영	0

16) 2010년 3월 19일 여성부가 보건복지가족부로부터 청소년·가족 관련 업무를 이관 받기 전의 예산자료이다.

Ⅲ. 가족정책관련 세출예산 현황 ●● 53

소관	분야	부문	프로그램	세부사업	2010년 예산
				난임부부 지원 지자체경상보조	0
				모성건강지원환경조성	0
				건강한임신출산을 위한 건강정보등록	0
				임산부·영유아 건강센터(모아건강센터)	0
			보육지원 강화	보육돌봄서비스	349,528,000
				영유아보육료 지원	1,632,204,000
				만5세아무상보육료지원(보조)	0
				장애아무상보육료지원(보조)	0
				두자녀이상보육료지원(보조)	0
				맞벌이가구 등 보육료지원	0
				보육시설기능보강	9,438,000
				보육사업관리	1,541,004
				중앙보육정보센터운영	400,000
				지방보육정보센터운영	1,640,000
				시설장·보육교사자격관리	648,342
				보육시설종사자보수교육	1,248,000
				보육프로그램개발및연구	250,000
				한국보육시설연합회	60,000
				보육전자바우처 운영	5,484,000
				보육시설안전공제회지원	0
				농어촌지역소규모 보육서비스제공	910,000
				보육시설평가인증운영	3,401,460
				보육시설지원	55,093,000
				차량운영비(보조)	0
			보육시설미이용아동양육지원	65,664,000	
			저출산 대응및인구 정책지원	가임기여성건강증진지원	0
				피임시술사후관리	10,000
				선천성대사이상검사 및 환아관리	0
영유아 사전예방적 건강관리	11,274,000				
신생아난청초기진단	0				
산모건강관리사업	31,006,000				

소관	분야	부문	프로그램	세부사업	2010년 예산
				찾아가는 산부인과	0
				모유수유시설 설치지원	0
				마더리스크클리닉	0
				모성건강지원환경조성	105,000
		노동	고용평등 실현	임신·출산후계속고용지원금	1,764,000
				육아휴직장려금	22,196,000
				공공보육시설운영지원	0
				직장보육교사등인건비지원	0
				직장보육시설지원	39,620,632
				일·가정양립형단시간근로일자리창출지원금	0
				모성보호육아지원	336,003,000
				육아휴직급여	0
		여성부	사회 복지	보육· 가족 및 여성	여성권의 증진
가정폭력·성폭력방지및피해자지원(보조)	14,657,552				
가정폭력·성폭력보호시스템구축	11,219,841				
가정폭력·성폭력피해자무료법률지원	1,534,682				
가정폭력·성폭력피해회복및재발방지사업(보조)	6,289,000				
여성·아동폭력예방및재발방지	600,000				
합계			121개	3,094,801,254	

자료 : 각 부처 사업계획서 및 내부자료.

가족정책예산을 분야·부문·프로그램별로 구분하여 살펴보면(<표 III-3>) 전체 가족관련 예산 3조원 중 보육지원강화 프로그램에 속하는 예산이 2조원을 넘는다. 특히 순수하게 가족정책이라고 볼 수 있는 가족기능강화 프로그램 예산은 난임부부 지원이나 산모 및 신생아 지원과 같은 ‘저출산대응 및 인구정책지원’ 프로그램의 예산에도 미치지 못한다.

‘보육·가족 및 여성’분야 다음으로 가족정책예산이 분포되어 있는 ‘취약 계층지원 분야’를 보면 자녀양육 및 교육과 관련한 ‘요보호아동보호육성’, ‘아동복지지원’, 다문화가정 지원 등에 예산이 집중되어 있음을 알 수 있다 (<표 III-2 참조).

<표 Ⅲ-3> 정부 가족정책예산의 분야·부문·프로그램별 분류(2010년 기준)

분야	부문	프로그램	세부사업수(개)	예산(천원)
사회복지	보육·가족 및 여성	가족기능강화	18	51,642,357
		저출산대응 및 인구정책지원	17	66,880,000
		보육지원강화	21	2,127,509,806
		여성권익증진	6	34,416,035
		소계	62	2,280,448,198
	취약계층지원	복권기금운영(취약계층지원)	12	98,271,000
		요보호아동보호육성	16	36,224,274
		아동복지지원	4	125,307,796
		장애인생활안정지원	3	51,907,739
		소계	35	311,710,809
	기초생활보장	기초생활보장	1	14,251,000
	노동	고용평등실현	8	399,583,632
	교육	유아 및 초중등교육	학교교육 내실화	7
초중등교육 ICT지원			1	400,000
특수교육 지원			1	5,146,000
소계			9	47,568,000
통일·외교	통일	인도적사업	5	13,634,615
공공질서 및 안전	법무 및 검찰	인권활동	1	27,518,000
합계			121	3,094,714,254

자료 : 각 부처 사업계획서 및 내부자료.

세출예산 현황을 통해 나타난 현재 정부 가족정책의 특징은 첫째, 가족문제의 상당부분이 자녀와 직간접적으로 연계되어 있다는 인식을 드러내고 있다. 둘째, 정책의 대상이 다문화가정이나 저소득가정과 같이 취약계층 혹은 특수한 형태의 가족에 집중되어 있고, 일반적인 형태의 가족 내에서 일어나는 문제에 대한 정책적 접근은 결여되어 있다. 특히 가정 내에서 이루어지는 폭력을 예방하고 치료하는 정책과 예산은 있지만, 그 외의 가족 내에서 발생하는 갈등을 다루는 정책들은 주로 건강가정지원센터에서 포괄하

도록 되어있고 그나마도 매우 미미한 예산지원을 받고 있는 형편이다(중앙 건강가정지원센터: 12억원, 지방건강가정지원센터: 70억원). 건강가정지원 센터의 현황과 예산에 대해서는 다음 절에서 분석하고자 한다.

2. 건강가정지원센터의 예산분석

전국의 건강가정지원센터의 예산은 1억6천400만원의 기본보조금과 위탁 법인의 자부담, 기본보조금 외에 정부나 지자체, 기타 외부기관에서 별도사업비 형태로 지원하는 외부지원 사업비(센터의 사업 역량에 따라 금액의 차이가 있음)로 구성된다.¹⁷⁾

2009년 전국의 건강가정지원센터 98개소 중 중앙센터와 서울시센터를 제외한 96개 센터의 총 예산액은 21,287,852,975원이며, 집행된 예산 총액은 20,813,072,062원, 센터 평균 216,802,834원으로 예산 대비 97.7%의 집행률을 보였다(<표 III-4>).

<표 III-4> 전국건강가정지원센터 예산 및 집행액 현황(2009년)

(단위: 원, %)

구분	예산	집행액	잔액	집행률
총액	21,287,852,975	20,813,072,062	474,780,913	97.7
평균 (96개)	221,748,468	216,802,834	4,945,635	

자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

2009년 예산 집행액을 중심으로 그 현황을 살펴보면, 전국센터 예산집행 총액은 208억원으로 센터당 평균 2억원을 집행하였다(<표 III-5>). 그 가운데 국비로 지원되는 기본보조금이 약 150억원으로 가장 많은 비율(74.5%)을 차지하고 외부지원사업비, 법인 자부담금의 순서를 보이고 있다(단, 5개 B형 센터의 추가보조금, 6개 미혼모부사지원사업비 제외함).

17) 2009년도를 기준으로 분석하였다.

<표 III-5> 전국건강가정지원센터 예산 집행총액 구성비 현황(2009년)

(단위: 개, 원)

구분	예산집행총액	기본보조금	법인자부담	위기가족 지원사업	외부지원 사업비	
센터 수	96	96	67	81	64	
예산	총액(원)	20,813,072,062	15,507,041,964	2,040,114,151	606,858,662	2,662,257,992
	비율(%)	100	74.5	9.8	2.9	12.8
평균	216,802,834	161,531,687	21,251,189	6,321,444	27,731,854	
해당센터 평균	216,802,834	161,531,687	30,449,465	7,492,082	41,597,781	

주: 5개 B형센터 추가보조금, 6개 미혼모부사지원사업비 제외

자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

센터 예산의 집행은 크게 인건비, 사업비, 경상운영비 등으로 구성된다. 인건비는 보통 기본보조금 내 70%내에서 집행하도록 되어 있으며, 법인에서 일부 부담하는 센터들도 있다. 인건비는 전체 총 집행예산 중에서 46.1%를 차지하고 있으며, 기본보조금 내에서는 기본보조금 평균 161,531,687원 중 93,015,085원으로 약 57.6%를 차지하는 것으로 나타난다(<표 III-6>).

<표 III-6> 집행 예산내역 현황(2009년)

(단위: 원, %)

구분	인건비총액	사업비총액	운영비총액	예산 총액
구성	보조금+ 법인자부담금	보조금+법인자부담금+위 기가족지원금+외부사업비	보조금+ 법인자부담금	보조금+법인자부담+ 위기가족지원금+외부 사업비
예산총액(A)	9,593,448,945	7,849,169,509	3,370,453,608	20,813,072,062
평균	99,931,760	81,762,182	35,108,892	216,802,834
비율	46.1	37.7	16.2	100
보조금총액 (B)	8,929,448,166	4,162,217,864	2,410,375,934	15,507,041,964
평균	93,015,085	43,356,436	25,108,083	161,531,687
비율	57.6	26.9	15.5	100
B/A*100	93.1	53.0	71.5	74.5

자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

건강가정지원센터의 주요 사업들은 사업비를 통해서 이루어지므로, 사업비의 내역을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

사업비는 기본보조금 중 사업비, 법인자부담금 중 사업비, 위기가족지원사업비, 외부지원사업비 등으로 구성된다. 96개 센터의 사업비 집행총액은 7,849,169,509원으로, 집행액 총액 대비 37.7%를 차지한다. 경상운영비는 일반적으로 기본보조금에서 지출되며, 혹은 법인부담금에서 지출되기도 한다. 전체적으로 인건비가 가장 많은 비율을 차지하고 사업비, 운영비의 순을 보이고 있다(<표 III-6>).

사업비 예산을 수입측면에서 살펴보면 기본보조금 평균 161,531,687원 중에 사업비는 평균 43,356,436원으로 26.8%를 차지한다. 법인자부담 지원금 67개 센터 평균 30,449,465원(전체 21,251,185원) 중에 사업비로 지출되는 금액은 평균 6,209,477원(전체 4,333,698원)으로 자부담금 중 20.4%를 차지한다(<표 III-7>). 외부지원 별도사업비는 크게 시군구 지자체나 광역 시도 지자체에서 지원받는 경우, 혹은 공공이나 민간단체, 기업 등의 사업 프로젝트나 공모사업 등을 통해 지원받는 사업비를 포함한다.

<표 III-7> 사업비 예산 현황(2009년)

(단위: 개, %, 원)

구 분	기본보조금	법인자부담	위기가족 지원사업	외부지원 사업비	총	
센터수	96	67	81	64	96	
예산	총액(원)	4,162,217,864	416,034,991	606,858,662	2,662,257,992	7,849,169,509
	비율(%)	53.0	5.3	7.7	33.9	100
평균	43,356,436	4,333,698	6,321,444	27,731,854	81,762,182	
해당센터 평균	43,356,436	6,209,477	7,492,082	41,597,781	-	

자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

사업비의 센터 연차별 구성 현황을 살펴보면, 사업비 평균 금액은 연차가 증가할수록 대체로 증가하는 것을 볼 수 있는데, 기본보조금보다는 외부지원사업비의 증가가 전체 사업비의 총 사업비의 증액에 큰 영향을 미치고 있음을 알 수가 있다. 기본보조금사업비 평균은 연차가 높아질수록 조금씩

높아지고 있으나, 5년차 이상 센터의 평균이 가장 높으며, 추정사업으로 진행된 위기가족지원사업비도 연차가 높은 센터일수록 평균 집행한 사업비가 많은 것을 알 수 있다. 법인자부담금은 연차에 따른 경향성을 보여주지는 않는다(<표 Ⅲ-8>).

<표 Ⅲ-8> 연차별 사업비 구성 현황

(단위: 개, 원)

구분	센터수	사업비총 평균	기본보조금 평균	위기가족 사업지원비평균	법인자 부담금 평균	외부지원 사업비 평균
1년차	15	52,621,829	40,015,073	4,720,000	1,213,823	6,672,933
2년차	17	61,911,884	41,878,776	5,455,175	4,803,016	9,774,916
3년차	16	86,207,714	48,905,509	6,300,000	2,474,481	28,527,724
4년차	33	92,122,878	43,188,461	6,673,576	5,926,998	36,061,115
5년차 이상	15	105,864,111	42,823,013	8,152,845	5,399,583	49,968,670
총	96	78,499,417	43,356,436	4,427,903	4,333,698	27,731,854

자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

사업비 총액 7,849,169,500원 중에 위기가족지원사업비 606,858,662원을 제외한 7,242,310,847원을 사업영역별로 예산현황을 살펴보면, ‘가족교육’이 약 15억9천만 원으로 가장 많고, ‘가족친화문화조성’, ‘다양한 가족통합 서비스’, ‘가족상담’의 순이며, 사업수 역시 비슷한 경향을 보인다(<표 Ⅲ-8>). 건강가정지원센터의 사업영역별 예산현황을 살펴보면 주로 가족문제 예방을 위한 교육과 상담영역, 가족친화문화의 확산을 위한 캠페인류의 사업들에 사업들이 편중되어 있고 상대적으로 가족돌봄지원, 정보제공 등 가족 내의 당면한 문제들을 해결하도록 실질적인 지원이 이루어지는 사업들에 대한 지원은 부족한 형편이다. 특히 가족문제가 표면으로 불거지는 가족해체를 직접적으로 다루는 위기가족지원사업비는 사업비 총액 중 7.7%에 불과하여 건강가정지원센터가 가족문제 해결을 위해 실질적인 기능을 발휘할 수 있을지 의문이다.

<표 III-9> 사업영역별 사업비 현황(2009년)

(단위: 개, 원)

구분	가족교육	가족상담			가족친화문 화조성	가족돌봄 지원 서비스	다양한가족 통합서비스	정보제공및 지역사회 연계	총
		일반상담	상담 프로그램	상담전체					
센터수	96	96	96	96	96	96	96	96	96
총 사업비	1,549,300,915	417,634,428	835,268,856	1,252,903,284	1,512,504,776	524,443,199	1,463,935,096	939,223,577	7,242,310,847
참여 인원	275,552	94,021	49,942	143,963	176,612	73,705	183,545	-	853,377
사업수	914	-	484	-	835	272	666	422	3,583
회기수	5,814	-	3,784	-	3,944	4,643	13,891	-	32,076

자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

센터의 연차가 오래될수록 사업비를 기본보조금보다는 외부지원에 의존하는 경향이 높아진다. 이에 사업비 재원 중 외부지원사업비를 구체적으로 살펴보았다.

외부지원 별도사업비는 64개 센터에서 지원받아 사업을 수행하였으며, 센터 평균 41,597,781원이다. 외부지원 별도사업비는 크게 시군구 지자체나 광역 시도 지자체에서 지원받는 경우, 혹은 공공이나 민간단체, 기업 등의 사업 프로젝트나 공모사업 등을 통해 지원받는 사업비를 포함한다. 이 사업비는 센터의 사업 역량에 따라 별도로 공모 등을 통해 지원받는 사업비이므로, 센터의 연차가 오래될수록 많은 사업비를 충당하고 있어, 기본적인 보조금 외에 센터 사업역량을 가늠할 수 있는 주요 재원이 되고 있다.

<표 III-10> 연차별 외부지원사업비 현황

(단위: 개, 원)

구분	전체 센터수	해당 센터수	전체 평균	해당센터 평균
1년차	15	5	6,672,933	20,018,800
2년차	17	10	9,774,916	16,617,358
3년차	16	11	28,527,724	41,494,871
4년차	33	26	36,061,115	45,769,876
5년차 이상	15	12	49,968,670	62,460,837
총	96	64	27,731,854	41,597,781

자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

지원기관별로 현황을 살펴보면 외부지원사업비를 가장 많이 지원한 기관은 시군구 지자체이며, 그 다음이 중앙이나 서울시 건강가정지원센터, 공공/민간기관 순이며, 사업수 역시 비슷한 경향을 보이고 있다(<표 Ⅲ-11>). 건강가정지원센터가 각 지자체의 가족정책들을 실질적으로 수행하는 주요 거점임을 알 수 있다. 따라서 외부지원사업비의 사업영역별 집행현황을 보면 지자체 단위에서 중점적으로 시행되고 있는 가족정책이 무엇인지 파악할 수 있을 것이다.

<표 Ⅲ-11> 지원기관별 외부지원사업비 현황

(단위: 개, %, 원)

구분	사업수	비율	사업비 총액	사업당 평균금액
지자체_시군구	95	33.1	1,111,590,941	11,700,957
지자체_광역	40	13.9	652,882,527	16,322,063
중앙/서울건가센터	55	19.2	120,822,180	2,196,767
공공/민간기관	69	24.0	378,765,110	5,489,349
보건복지부	10	3.5	229,186,834	22,918,683
보건복지부 외 정부기관	8	2.8	34,474,180	4,309,273
기업	4	1.4	32,027,000	8,006,750
기타	6	2.1	102,509,220	17,084,870
총	287	100	2,662,257,992	9,276,160

자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

외부지원사업비로 가장 많이 수행된 사업은 ‘다양한 가족 통합서비스’로 사업수 97개, 사업비 총액 1,023,417,167원, 사업당 평균금액 10,550,692원이 지원되었다(<표 Ⅲ-12>). 다음으로 가족친화문화, 가족교육 순이고, 사업수 역시 비슷한 경향을 보인다. 이는 앞서 살펴본 전체 사업비의 영역별 현황과는 반대되는 현상으로, 국고보조금을 통해서도 주로 교육 및 상담, 가족친화문화조성의 영역의 사업들이 이루어지고, 지자체를 통해 주로 지원되는 사업비로는 ‘다양한 가족 통합서비스’의 사업들이 이루어지는 이원화된 경향을 나타내고 있다.

<표 III-12> 사업영역별 외부지원사업비 현황

(단위: 개, %, 원)

구분	사업수	비율	사업비 총액	사업당 평균금액
가족교육	45	15.7	668,992,390	14,866,498
가족상담	43	15.0	212,634,198	4,944,981
가족친화문화조성	60	20.9	365,425,312	6,090,422
가족돌봄지원서비스	33	11.5	294,915,475	8,936,833
다양한 가족 통합서비스	97	33.8	1,023,417,167	10,550,692
정보제공 & 지역사회연계	9	3.1	96,873,450	10,763,717
총	287	100	2,662,257,992	9,276,160

자료 : 건강가정지원센터, 「2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서」

IV

가족문제의 사회적 비용과 예방비용

1. 사회적 비용 추정에 대한 기존의 논의들 5
2. 가족문제의 사회적 비용 7
3. 가족문제의 예방비용 3
4. 가족문제 예방의 사회적 비용 절감효과 5

본 장에서는 어떠한 사업이나 현상에 대해 비용을 산정하는 것에 대한 기존의 논의들을 분석하고, 가족문제의 사회적 비용과 가족문제의 예방비용을 기존의 자료들을 활용하여 재분석하고자 한다. 이후 각각의 비용을 비교함으로써 가족문제 예방의 중요성과 사회적 비용 절감효과를 논의함으로써 가족정책의 방향설정에 기여하고자 하였다. 특히 본 연구에서의 비용 추산은 기존의 연구에서 고려된 모든 비용을 포함하는 것을 원칙으로 하였으며, 통계자료가 용이하지 않은 비용은 제외되었다.

1. 사회적 비용 추정에 대한 기존의 논의들

가족문제로 인한 사회경제적 비용은 앞서 가족문제에서 분석하였듯이 개념정의와 그 범주에 관한 체계적인 논의가 매우 초보적인 수준이며, 가족갈등이나 가족해체의 개념과 혼용·중첩하여 사용되고 있다. 따라서 그 범주가 매우 광범위하고, 포괄적이다. 아울러 비용을 추산하려고 하여도 실태조사 자료 등이 매우 부족한 실정이고, 그 자료의 주기와 방법 또한 달라서 데이터 매칭에 어려운 점이 있다. 실제 매칭을 한다고 할지라도 분석자료의 신뢰성에 대해서는 담보할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 II장에서 규정하였듯이 가족문제를 가족원간, 혹은 가족과 사회와의 갈등적 상황, 그 갈등이 원인이 되어 가족의 붕괴나 흩어지는 결과를 초래하는 상황에 집중하여 분석하였다. 즉, 가족문제의 비용은 가족관계적 측면의 부부문제와 부모자녀문제 중 청소년 문제에 한정하여 이혼 등으로 인한 가족해체, 가정폭력, 청소년 범죄로 설정하여 분석하였다. 반면, 가족문제 예방에 대해서는 여성가족부의 세출예산과 건강가정지원센터의 세출예산에 대해 분석한 것이다. 이러한 원칙 하에 포함된 비용은 직접비용과 간접비용으로 나누어 추산하였으며, 다음의 연구에서 추정된 자료를 기본자료로 활용하여 본 연구의 목적에 부합하도록 재인용·재추산 하였다.

먼저 어떠한 사업이나 현상 등을 경제학적으로 분석하는 방법으로 비용 분석, 비용효과분석, 비용편익분석 등이 있다. 정책을 제시하거나 입안하는

경우에는 비용효과분석이나 비용편익분석 등이 적절하나, 음주나 범죄 등의 사회적 문제를 인식시키는 것이 목적일 경우에는 비용분석이 적절하다.

일반적으로 비용분석은 비용 절감을 위해 사용되는 분석이다. 즉, 특정 사업을 시행하는데 소요되는 비용을 분석하여 비용을 최소화하는 방법이나 전략을 찾기 위함이라 할 수 있다. 따라서 소요되는 비용 중 절감이 가능하거나 손실에 해당되는 비용을 파악하여 비용을 최소화하는 방안을 모색할 때 사용된다. 이 경우 해당 사업으로부터 산출되는 결과를 동일하게 유지하는 것을 전제로 한다(송재석, 2001; 유인근·송재석·원종욱·노재훈, 2001). 이때, 비용분석을 하는 목적이 비용을 최소화하기 위한 것이기 때문에 기본적으로 비용 절감이 가능한 부분을 파악하는 것이 필요하며, 이때 필요한 개념이 고정 비용(fixed cost)과 가변 비용(variable cost)의 구분이다. 그러나 단순히 사회적인 비용의 규모를 파악하기 위한 경우에는 이러한 구분은 불필요하다(Drummond, Torrance and Mason, 1982).

비용분석의 과정은 먼저 비용을 구분하고, 비용항목을 선정하며 추가로 간접비용(기회비용)의 선정하는 것이다.

경제학적 분석을 하는 경우에 사용하는 비용의 종류는 경제적 비용/비경제적 비용, 직접비용/간접비용, 가시비용/비가시비용, 내부비용/외부비용, 개인적 비용/사회적 비용 등 매우 다양하다(Shepard and Thompson, 1979). 규제영향분석¹⁸⁾에서는 직접비용과 간접비용을 이용하여 구분하는 것을 요구한다. 예를 들어 이해의 편의를 돕기 위하여 실종아동이 발생하였을 때를 가정하면, 직접비용은 실종아동이 발생하였을 때 실종아동을 찾기 위하여 직접 지출된 비용을 의미하고, 간접비용은 직접적인 화폐의 손실은 아니지만 실종아동을 찾기 위하여 소모되는 무형적 가치를 의미한다.

실제로 비용 항목을 선정할 때, 상황이 발생되었을 때 발생하는 구체적인 비용을 조사하기 전에 실제로 어떠한 항목에 비용이 지출되었는지를 파악하며, 이는 탐색적 수준의 사전조사를 통하여 이루어진다. 아울러 간접비용

18) 규제영향분석이라 함은 규제에 의하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다.

(기회비용)은 금액적인 손실만이 아니라 무형적인 감정의 손실, 건강상의 손실 등이 포함될 수 있다. 이러한 비용은 잠재비용(shadow price)이라고 하며, 이러한 무형적 비용을 추정하는 방법으로는 지불용의(willingness to pay) 접근법이나 인적자본(human capital) 접근법 등이 있다. 그러나 과대추정 등의 우려로 인해 사용되지 않는 사례가 많으며(Klarman, 1982; Weinstein and Stason, 1977), 기회비용을 산정하기 위해서 시간비용을 이용하기도 한다.

2. 가족문제의 사회적 비용

본문의 II장에서 언급한 바와 같이 가족의 정의와 가족문제, 가족해체의 정의는 학자마다 다양한 정의를 하고 있다. 그러나, 이로 인해 사회적으로 문제를 일으킬 수 있다는 것에는 동의하고 있다고 할 수 있다. 그러므로 정부가 가족정책사업(가족문제예방정책사업)을 실시함으로써 정책수혜자인 가족이 누리게 될 서비스의 영향이나 효과가 사회적비용의 감소라고 할 수 있다. 여기서 이러한 서비스의 영향이나 효과를 화폐단위로 측정하는 것이 가족문제예방정책사업의 경제적 가치라고 할 수 있다. 그러나, 이러한 가치를 측정하기 위해서는 모형을 설정하고, 이 모형에 적합하게 사용할 수 있는 데이터가 있어야 한다. 그러나, 이 작업을 수행하기에는 가용할 만한 데이터가 없는 것이 현실이다. 즉, 앞서 설명한 가족문제에 대해서 정의한 것에 대한 데이터가 여기저기 산재되어 있으며, 데이터의 조사의 시점이나 단위도 다 틀리기 때문이다. 먼저 기존의 선행연구들에서 부분적으로 제시된 내용을 재인용, 재분석하였다. 따라서 분석방법의 한계가 있음을 밝힌다.

가. 이혼으로 인한 가족해체

이혼으로 인한 사회적 비용은 황의각 외(2004)의 자료와 통계청(2008)자료를 활용하여 본 연구에 적합한 내용을 재인용·재구성하였다. 본 자료는 전국의 백여 개 이혼 가구를 대상으로 전화설문을 벌여 이혼의 사회적 비용을 산출한 뒤 통계청의 이혼통계 결과를 곱해 분석한 것이다. 부부가 이

혼할 경우 직접비용으로는 위자료, 자녀 양육비, 자녀와 만나기 위한 비용을 선정하였으며, 간접비용으로는 사회적 체면 품위손상비용, 정신적 고통으로 선정하였다(2004.4.22. YTN). 이 자료를 바탕으로 통계청의 이혼통계(2008년, 116,500건)를 곱하여 산정한 금액은 <표 IV-1>과 같다.

여기서 이혼의 사회적 비용 중 직접비용은 위자료, 자녀양육비, 자녀와 만나기 위한 비용을 포함하였으며, 간접비용은 사회적 체면 품위손상 비용과 정신적 고통비용을 포함하였다.

직접비용으로 위자료 1천9백8십억원, 자녀양육비 1조7천4백7십억원, 자녀와 만나기 위한 비용 2천7백9십억원으로 연간 총 2조2천2백5십억원으로 추산되었다. 간접비용은 사회적 체면 품위손상 비용 6백9십9억원, 정신적 고통비용 6천9백9십억원으로 연간 총 7천6백8십억원으로 추산되었다. 직접비용과 간접비용을 모두 합하면 연간 총 2조9천9백4십억원이다.

<표 IV-1> 이혼의 사회적 비용 중 직접비용

(단위: 천원)

항목	세부항목	평균 금액	금액
직접비용	위자료	1,700	198,050,000
	자녀양육비	15,000	1,747,500,000
	자녀와 만나기 위한 비용	2,400	279,600,000
합계			2,225,150,000

<표 IV-2> 이혼의 사회적 비용 중 간접비용

(단위: 천원)

항목	세부항목	금액	금액
간접비용	사회적 체면 품위손상 비용	600	69,900,000
	정신적 고통	6,000	699,000,000
합계			768,900,000

나. 가정폭력

가정폭력으로 인한 사회적 비용으로는 문유경(2009)의 분석자료를 재인용하였다. 직접 비용으로 사법체계에서의 비용과 의료비용, 사회서비스 비용, 가사법률비용을 포함하였다. 간접비용으로는 사망으로 인해 손실된 생애소득과 취업과 가사중단으로 인한 경제적 손실비용과 정서적 보상비용을 포함하여 분석한 것이다. 여기서 제외된 비용 중 중요한 비용으로는 건강의 쇠퇴로 인한 비용이 있다. 문유경(2009)에 따르면, 토브는 스웨덴에 대한 사회적 비용 추정 연구에서 장애보정 손실 년 수(Daly's Index)를 사용하여 건강의 쇠퇴 비용 추정을 제안하고 있으나, 실제 추정하지는 않았다고 얘기하고 있다.¹⁹⁾ 건강이 쇠퇴한 경우 장기적으로 취업과 사회활동의 저해로 인해 손실 비용이 발생하나, 현재 연구 환경으로 측정이 불가능하다는 것이다. 또한 피해자의 사회적응 능력의 상실로 인한 자살의 비용을 다루지 못한 한계점을 지적하였다. 따라서, 자살건수가 해마다 증가하고 있지만, 자살의 원인 중 가정폭력이 차지하는 비중조차 파악할 수 있는 통계자료가 부재하고 또한 경제적 손실에서 가정폭력 가해자가 구금, 가정보호 판결을 받았을 경우 취업의 중단으로 인해 야기되는 경제적 손실도 통계자료의 부재로 다루지 못한 문제를 제시하고 있다.

실제 문유경(2009)에서 제시된 가정 폭력의 사회적 비용 추정은 2조821억 원으로 추정되었는데, 직접 비용은 6천8백3십4억 원으로 추정하였으며, 이중 의료비용이 6,117억 원으로 가장 큰 비용을 차지하였다. 간접비용은 1조3천9백8십7억 원으로 추정되었다. 가정폭력은 이혼의 사회적비용과 달리 간접비용이 직접비용보다 더 높은 것으로 추산되어 실제 사회조사에서 집계되지 않은 피해자가 많을 것으로 보여진다고 기술하고 있다.

19) Daly's Index(the disability-adjusted life year) 전반적인 질병 부담을 계측하기 위해 세계보건기구(WHO)가 정의한 개념이다. 조기 사망에 따른 손실수명 년 수(Years of Life Lost, YLL)에 장애생활 년 수(Years Lived with Disability, YLD)를 합해서 산출된다. 장애생활 년 수는 장애로 인해 상실된 건강생활 년 수를 집계한 지표다. 이 지표들의 측정 단위는 人年person-year이다.(웹 참조)

<표 IV-3> 가정폭력의 사회적 비용 중 직접비용

(단위: 백만원)

항목	세부항목	금액	금액
사법체계	법무부	35,950	
	경찰청	6,302	
	대법원	2,818	
	소계		45,070
의료비용	신체증상 치료비용	85,886	
	정신증상 치료비용	525,839	
	소계		611,725
사회서비스	상담소 및 보호시설	17,031	
	긴급전화 및 원스탑 지원센터	972	
	피해자 생계지원	730	
	가해자 교정 및 피해자 직업훈련 프로그램	3,390	
	소계		22,123
가사법률	협의이혼	248	
	재판이혼-변호사	2,392	
	재판이혼-법무사	259	
	소계		4,521
직접비용합계			683,439

자료: 문유경(2009)자료를 활용하여 필자가 재구성함.

<표 IV-4> 가정폭력의 사회적 비용 중 간접비용

(단위: 백만원)

항목	세부항목	금액	금액
취업/가사중단 경제적 손실	피해자 사망	7,697	
	피해자 상해	885	
	소계		8,582
인간적, 정서적 비용	경한 폭력	769,717	
	중한 폭력	620,400	
	소계		1,390,117
간접비용 합계			1,398,699

자료: 문유경(2009)자료를 활용하여 필자가 재구성함.

다. 청소년 범죄

청소년 범죄와 관련한 사회적 비용으로는 박철현 외(2007)를 활용하여 본 연구에 적합한 내용을 재인용하여 재구성하였다. 성인들에게 자주 발생하는 화이트칼라범죄(사기, 횡령, 배임 등)는 청소년들에게는 별로 해당되지 않기 때문에, 청소년범죄유형을 크게 살인, 강도, 강간, 절도, 폭행/상해 등 5대 범죄에 국한하여 분석한 자료이다. 여기서 비용을 범죄 전 단계(범죄예방), 범행단계 및 범죄 후 단계(형사사법 단계)로 구분하였는데, 본 절에서는 범행단계 및 범죄 후 단계(형사사법 단계)만을 포함하였다.

먼저 경찰, 검찰, 법원, 소년보호, 보호관찰, 교정, 재판에서의 오심, 증인의 경제적 기회비용과 정신적 비용, 가해자 및 가족의 정신적/경제적 고통, 부모의 구금으로 인한 가해자 자녀들의 부적절한 양육이다. 이 중 추정이 가능한 것은 형사사법기관들이 정상적으로 작동할 때의 기관비용이다. 이러한 기관비용은 범죄가 없다면 존재하지 않았을 비용이므로 모두 범죄의 사회적 비용으로 포함되어야 한다. 그러나 재판에서의 오심, 증인의 경제적 기회비용과 정신적 비용, 가해자 및 가족의 정신적/경제적 고통, 부모의 구금으로 인한 가해자 자녀들의 부적절한 양육은 근거자료를 구할 수 없어 추정불가로 처리되었다. 그 외 범죄피해로 인한 병원비용과 빼앗긴 재산가치 모두 범죄의 직접적인 사회적 비용으로서 추정하였다.

아울러 간접비용으로 정신적 피해, 생산 차질비용, 병원비용, 빼앗긴 재산가치, 회복된 재산가치, 보험금 지급액, 피해자 및 가족의 삶의 질 저하가 포함될 수 있는데, 회복된 재산가치, 보험금 지급액, 피해자 및 가족의 삶의 질 저하는 추정이 불가능한 항목으로 분류되었다.

추정이 가능한 항목 중 가장 어려우면서도 가장 중요한 항목은 피해자의 정신적 피해라고 할 수 있다. 여기에는 다양한 경제학적인 추정방식이 사용되는데, 근거가 되는 자료는 주로 피해조사 자료를 사용한 것이다. 그 외 피해자의 생산차질비용은 당연히 사회적 비용에 포함된다. 왜냐하면 피해자가 범죄피해를 당하지 않았다면, 범죄피해로 인해 입원을 하거나 감금을 당해서 정상적인 경제활동이나 여가활동을 하지 못해서 생기는 피해는 예기치 않았던 범죄피해의 중요한 기회비용이기 때문이다.

직접비용으로는 사법체계비용, 의료비용, 빼앗긴 재산가치를 포함하였고, 간접비용으로는 생산차질 비용, 정신적 피해 비용을 포함하였다. 사법체계 비용은 1천5백2십억원, 의료비용으로는 4백8십억원, 빼앗긴 재산가치 6십9 억원으로 연간 총 3천6백억원으로 추산되었다. 간접비용으로는 생산차질 비용 5백7십6억원, 정신적 피해 비용 2천9백5십억원으로 연간 총 3천5백억원으로 추산되었다. 직접비용과 간접비용을 모두 합하면 연간 총 7조1천3 백9십억원이다.

<표 IV-5> 청소년 범죄의 사회적 비용 중 직접비용

(단위: 천원)

항목	세부항목	1건당 평균 금액	금액
사법체계	경찰	9,760	30,445,968
	검찰	28,429	10,287,573
	법원	26,510	48,900,464
	소년보호	97,107	41,579,945
	보호관찰	4,385	9,781,189
	교정	51,534	11,975,554
	소계	217,725	152,970,693
의료비용	병원비용	5,750	48,055,344
빼앗긴 재산 가치	빼앗긴 재산 가치	452	6,959,408
직접비용 합계		441,652	360,956,138

<표 IV-6> 청소년 범죄의 사회적 비용 중 간접비용

(단위: 천원)

항목	1건당 평균 금액	금액
생산차질 비용	666,990	57,611,012
정신적 피해 비용	1,287,483	295,340,526
간접비용 합계	1,954,473	352,951,538

3. 가족문제의 예방비용

II장에서 설명한 바와 같이 가족문제가 발생하면 가족문제로 인한 파급 효과나 그 양태 역시 다양한 스펙트럼을 보여주는데, 가족문제에 대한 대처 방식이나 개별가족의 특성에 따라 매우 다양한 양상을 보여주고 있다. 여기에는 개인차원으로부터 가족차원, 혹은 가족에 대한 공력력의 개입이나 문화변화운동에 이르기까지 다양하게 나타나고 있다. 실제로 가족문제 표출에 따른 해법의 기제의 대부분이 대화, 상담, 교육, 주변인의 지지이다.

그러므로 본 절에서는 가족문제 예방비용을 가족문제로 인한 상담비용과 교육비용으로 선정하여 분석하였으며, 정부 및 지방자치단체에서 가족문제를 해결하려는 세출예산의 일부를 가족문제의 예방비용으로 보았다.

먼저 가족문제 예방비용으로 상담비용을 선택한 이유는 가족문제를 상담하는 것은 발생하는 가족 내 다양한 갈등과 문제의 해결을 위해 진행되는 상담을 통해 가족이 겪는 문제의 일시적 해결이 아닌 근본적 해결을 위해 원인을 파악하고 문제해결을 하는 일련의 과정을 개개인의 개별적 접근과 더불어 가족구성원이 참여하는 가족단위의 통합적 접근이기 때문이다. 따라서 부부문제, 이혼문제, 부모문제, 자녀문제, 성인자녀와 부모세대간의 문제, 가족의 기능상의 문제 등 가족으로 살아가면서 발생하는 어려움, 갈등을 예방하기 위한 상담비용을 가족문제 예방비용으로 선정하였다. 이를 통해 건강한 가족을 이룰 수 있으며, 이 때의 건강한 가족이란 가족의 행복을 찾으며 유지하는 것으로 가족이 처한 상황을 극복하는 것이며, 가족원 개개인이 존엄성을 가져 가족생활이 더욱 윤택해지기 때문이다(김명중, 2009).

다음으로 가족문제 예방비용으로 교육에 관한 비용을 선정한 이유는 생애주기별로 가족의 형성과 확대, 축소에 따라 예측 가능한 문제들을 미리 준비하고, 그 단계에서 해내야 할 과업들에 대한 교육이 필요하다. 따라서 교육에 관한 비용을 가족문제 예방의 비용으로 정의하였다.

아울러 가족상담 비용, 가족교육 비용은 건강가정센터(2009)의 세출자료를 활용하였으며, 가족청소년 범죄 예방비용은 상기에서와 같이 박철현 외(2007)를 활용하였다.

가족문제 예방을 위한 가족교육 비용은 건강가정지원센터의 기본보조금 중 사업별예산으로 ‘가족교육’은 약 15억원, 가족상담 비용은 12억원으로 산정하였다. 여기에 가족상담, 가족교육 운영비도 포함하는데, 운영비는 13억원이다.

청소년 범죄 예방비용에서 시큐리티 구매비용은 거의 모두가 절도범죄의 피해를 예방하기 위한 것이다. 다른 유사한 외국의 연구를 보아도 절도 외의 다른 범죄유형은 비용이 없거나 거의 무시해도 좋을 정도의 적은 비용만이 해당되므로 시큐리티 구매비용을 절도의 예방비용으로 간주한다. 또한 일반적으로 보험에 가입하는 것은 범죄가 일어나지 않았으면 하지 않아도 되는 것이기 때문에 보험금이 아닌 보험사의 경영비용은 사회적 비용이 된다.²⁰⁾

<표 IV-7> 사업영역별 사업비 현황(2009년)

(단위: 천원)

구분	가족교육	가족상담			가족친화 문화조성	가족돌봄 지원서비스	다양한가족 통합서비스	정보제공 및지역사회 연계	총
		일반상담	상담 프로그램	상담전체					
센터수	96	96	96	96	96	96	96	96	96
총 사업비	1,549,300,915	417,634,428	835,268,856	1,252,903,284	1,512,504,776	524,443,199	1,463,935,096	939,223,577	7,242,310,847

<표 IV-8> 가족문제 예방비용의 종류 및 정의

(단위: 천원)

비용종류	세부항목	비용
가족상담비용		1,252,903
가족교육비용		1,549,300
가족상담, 가족교육 운영비		1,300,994
청소년범죄의 예방 비용	시큐리티 구매비용	14,997,362
	보험사 유지비용	2,363,834
합계		21,464,393

20) 따라서 보험사의 보험금 지급으로 인한 이전 비용 등을 제외한 순수한 보험업계의 운영비율을 산출하여야 하나 국내보험통계에서 이 비용을 계산하는 것이 거의 불가능하였기 때문에 영국의 통계를 원화로 환산하여 적용한 한계를 가지고 있다고 기술하고 있다(박철현 외, 2007).

4. 가족문제 예방의 사회적 비용 절감효과

본 절에서는 앞서 분석한 가족문제 예방 비용(예산)이 구체적으로 어느 정도이며, 가족문제로 인한 사회적 비용이 어느 정도인지를 바탕으로 예방 비용으로 인해 절감된 사회적 비용 규모를 추산하고자 하였다. 아울러, 정부가 이미 지출하고 있는 가족문제 예산 가운데 사후적 처방을 위한 예산을 검토하였다.

먼저 가족문제로 인한 사회적 비용이다. 이혼의 사회적 비용은 연간 총 2조9천9백4십억원으로 추산되었다. 직접비용으로는 위자료 1천9백8십억원, 자녀양육비 1조7천4백7십억원, 자녀와 만나기 위한 비용 2천7백9십억원으로 연간 총 2조2천2백5십억원으로 추산되었다. 간접비용은 사회적 체면 품위손상 비용 6백9십9억원, 정신적 고통비용 6천9백9십억원으로 연간 총 7천6백8십억원으로 추산되었다.

둘째, 가정폭력으로 인한 사회적 비용으로는 연간 총 2조821억원으로 추산되었다. 직접 비용으로 사법체계에서의 비용과 의료비용, 사회서비스 비용, 가사법률비용을 포함하였다. 간접비용으로는 사망으로 인해 손실된 생애소득과 취업과 가사중단으로 인한 경제적 손실비용과 정서적 보상비용을 포함하여 분석한 것이다. 직접 비용은 6천8백3십4억원으로 추정하였으며, 이 중 의료비용이 6천1백1십7억원으로 가장 큰 비용을 차지하였다. 간접비용은 1조3천9백8십7억원으로 추정되었다. 가정폭력은 이혼의 사회적비용과 달리 간접비용이 직접비용보다 더 높은 것으로 추산되어 실제 사회조사에서 집계되지 않은 피해자가 많을 것으로 보여진다.

셋째, 청소년 범죄와 관련한 사회적 비용은 연간 총 7조1천3백9십억원으로 추산되었다. 청소년범죄유형을 크게 살인, 강도, 강간, 절도, 폭행/상해 등 5대 범죄에 국한하여 분석하였으며, 직접비용으로는 사법체계비용, 의료비용, 빼앗긴 재산가치를 포함하였고, 간접비용으로는 생산차질 비용, 정신적 피해 비용을 포함하였다. 사법체계비용은 1천5백2십억원, 의료비용으로는 4백8십억원, 빼앗긴 재산가치 6십9억원으로 연간 총 3천6백억원으로 추산되었다. 간접비용으로는 생산차질 비용 5백7십6억원, 정신적 피해 비용 2

천9백5십억원으로 연간 총 3천5백억원으로 추산되었다.

반면, 가족문제의 예방비용을 추산해보면, 가족문제 예방을 위한 가족교육 비용은 건강가정지원센터의 기본보조금 중 사업별 예산으로 ‘가족교육’은 약 15억원, 가족상담 비용은 12억원으로 산정하였다. 여기에 가족상담, 가족교육 운영비도 포함하는데, 운영비는 13억원이다. 여기에 정부가 지출하는 예산이 아닌 사적으로 절도에 대하여 예방을 하기 위하여 즉, 안전에 대해 서비스를 구매하는 시큐리티 구매비용과 보험사의 경영비용²¹⁾을 포함하더라도 2백1십억원이다. 이는 전체 예산규모에서 가족관련 예산이 너무 미약하고, 더군다나 예방비용은 말할 것도 없는 지점에 있음을 알 수 있다.

즉, 상기의 가족문제로 인한 사회적 비용을 모두 합치면 5조7천9백억원이 된다. 그러나, 가족문제의 예방 비용은 차원에서 정부가 집행한 예산은 41억이며 실제 예방비용을 추산하더라도 2백억원에 그치고 있다.

건강가정기본법 제15조②6.에 따르면, 가족의 양육·부양 등의 부담완화와 가족해체예방을 통한 사회비용 절감의 내용이 건강가정기본계획에 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 실제 가족문제로 인한 사회적 비용이 5조7천9백억원인데, 정부가 예방을 위해 지출하는 비용이 41억원이라고 해서 정부가 예산의 투입대비 효과가 크다고 논의할 수 없기 때문이다. 즉, 정부가 가족정책사업(가족문제예방정책사업)을 실시함으로써 정책수혜자인 가족이 누리게 될 서비스의 영향이나 효과가 사회적비용의 감소로 보아야 하기 때문이다. 여기서 이러한 서비스의 영향이나 효과를 화폐단위로 측정된 것이 가족문제예방정책사업의 경제적 가치라고 할 수 있다.

그러나, 이러한 가치를 정교하게 측정하기 위해서는 모형을 설정하고, 이 모형에 적합하게 사용할 수 있는 데이터가 있어야 한다. 앞서 설명한 바와 같이 이러한 작업을 수행하기에는 가용할 만한 데이터가 없는 것이 현실이고, 가족문제에 대해서 정의한 내용에 대한 데이터들이 여기저기 산재되어 있으며, 있다하더라도 데이터의 조사의 시점이나 단위도 다 틀리다.

21) 일반적으로 보험에 가입하는 것은 범죄가 일어나지 않았으면 하지 않아도 되는 것이기 때문에 보험금이 아닌 보험사의 경영비용이 사회적비용이 된다. 자세한 내용은 본문을 참조.

이러한 제약점을 감안하더라도 상기의 분석은 가족문제를 정의하고, 사후적 가족정책이 아닌 예방 등 사전적 가족정책의 중요성을 제시한 1차적인 시도라는 점에서 의의를 가지고 있다고 할 수 있겠다.

요약 및 시사점

본 연구는 건강가정기본법 제15조②6. 가족의 양육·부양 등의 부담완화와 가족해체예방을 통한 사회비용 절감에 근거하여 수행되는 1차적인 연구라고 할 수 있다.

건강가정기본법 제9조(가족해체 예방)에 따르면, ①가족구성원 모두는 가족해체를 예방하기 위하여 노력하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 가족해체를 예방하기 위하여 필요한 제도와 시책을 강구하여야 한다고 규정하고 있다고 규정하고 있지만 가족해체에 대한 정의는 하고 있지 않다. 실제로 본 연구에서 분석한 바와 같이 가족의 정의와 가족문제, 가족해체의 정의는 학자마다 다양한 정의를 하고 있다. 그러나, 이로 인해 사회적으로 문제를 일으킬 수 있다는 것에는 동의하고 있다고 할 수 있다.

가족문제로 인한 사회적 비용 절감은 정부가 가족정책사업(가족문제예방정책사업)을 실시함으로써 정책수혜자인 가족이 누리게 될 서비스의 영향이나 효과라고 할 수 있다. 여기서 이러한 서비스의 영향이나 효과를 화폐단위로 측정할 것이 가족문제 예방정책의 경제적 가치라고 할 수 있다.

그러나, 본 연구는 사회적비용 절감효과 분석에 있어 분석방법의 한계를 지니고 있다. 먼저 기존의 선행연구들에서 부분적으로 제시된 내용을 재인용, 재분석하였다. 먼저 가족문제를 포괄하는 데이터가 없기 때문이다. 두 번째는 정부에서 제공하는 가족정책은 즉, 공공 서비스는 관련 시장을 찾기 쉽지 않고 국민들이 직접 사용하거나 비용이나 시간 또는 노력을 들임으로써 효용을 얻는 사용가치 보다는 비사용가치가 큰 비중을 차지하기 때문에 정교한 모형이 있어야 하기 때문이다. 실제 정교한 모형이 있더라도 가용할 만한 데이터가 없는 현실이 있다. 더 근본적으로는 가족정책이 구체화되어 시행된 기간이 짧으며, 건강가정시행계획이 1차가 시행되고 있기 때문에 내용적 및 형식적인 면에 있어 아직까지 시행계획에 대한 전략과 이를 수행하는 방법에 대해 다양한 문제를 가지고 있기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 부분들은 차후 보다 더 정교한 시행계획과 전략으로 발전시켜 나아가야 할 과제일 것이다.

이러한 제약점을 감안하더라도 가족문제와 가족문제예방에 대한 여러 가지 개념들과 정책들에 대해서 정리, 분석하고, 사후적 가족정책이 아닌 예방 등 사전적 가족정책의 중요성을 제시한 1차적인 시도이며, 선도적인 연구라는 점

에서 의의를 가지고 있다고 할 수 있다. 이러한 방향을 전제로 할 때 향후 가족 정책의 연구 및 정책발전과 관련하여 우선적으로 해결되어야 할 과제들이다.

- 가족 및 가족문제를 포괄하는 데이터구축, 가족실태조사의 주기변경과 가족정책의 효과에 대한 분석방법론의 개발·보완 시급
 - 건강가정기본법상 가족실태조사주기 5년→3년으로 변경
 - 가족실태조사내용 가족문제 문항 부분 보완
 - 가족정책의 효과에 대한 분석방법론 개발·보완

앞서 연구의 한계에서도 제시한 바와 같이 가족 및 가족문제를 아우르는 데이터가 부재하다. 건강가정기본법 제20조(가족실태조사)에 따르면 ①국가 및 지방자치단체는 개인과 가족의 생활실태를 파악하고, 건강가정 구현 및 가정문제 예방 등을 위한 서비스의 욕구와 수요를 파악하기 위하여 5년마다 가족실태조사를 실시하고 그 결과를 발표하여야 한다고 규정하고 있다. 2005.10.26-12.9까지 가족실태조사를 실시하였으며, 올해 가족실태조사가 실시되고 있다. 그러나, 급속한 사회변동을 경험함에 따라 가족내적으로는 가족성원들의 가치규범 및 행위양식이 변화하고, 가족에 대한 가족원의 기대와 역할수행의 방식이 변화함에 따라 가족내적인 갈등빈도가 높아지는 시점에서 5년 주기의 자료는 현 시점에서 사용의 한계가 있다. 물론 상기 데이터는 횡적조사이므로 그 가족과 구성원의 변화를 추적할 수 없다.

여성가족관련 현황 파악을 위한 연구로 한국여성정책연구원의 여성가족패널조사가 있어 기본적인 자료를 상당히 제공하고 있다. 그러나 가족문제, 가족해체 등과 관련하여서 일부 자료만 생산되고 있다. 이혼 상태인 응답자에 대하여 전 남편과 헤어진 시점, 이혼하게 된 가장 큰 이유, 이혼 이후 일 자리 상태에 대해 질문하는 정도가 있다. 이는 구성된 문항이 아니기 때문에 가족문제의 원인과 그 대책에 대하여 구체적인 정책수립을 위하여 보다 심층적인 연구 및 조사와 지원 대책이 필요하다.

또한 기존의 가정폭력 실태조사 중 유일하게 전국규모로 대표성을 갖는 여성부의 「2007년 전국 가정폭력 실태조사」는 가족구성원간의 다양한 관계에서 일어나는 폭력의 모든 유형을 고려하고 있다는 장점이 있다. 그러나

여성의 관점에서 남편의 아내 폭력에 대한 심각성을 제대로 전달하지 못하는 문제점이 있다.

아울러 자녀에 대한 국내의 아동·청소년 실태연구는 체계적이고 대표성 있게 지속적으로 유지되어 있지 못하여 초보적인 수준이라고 할 수 있다. 보건복지가족부의 한국 아동청소년 종합실태조사(2009.1)가 가장 최근의 자료라고 할 수 있는데, 이 또한 연령대별 발달 욕구와 양육환경에 대한 실태에 중점을 두고 있다. 가족생활 측면에서는 부모와의 동거여부, 부모의 자녀양육 태도를 보여주고 있어 부모와 자녀와의 갈등의 양상과 이로 인한 문제 등을 전달하지 못하고 있다.

그러므로 가족 및 가족문제 관련하여 여기저기 산재되어 있는 실태조사를 통합하고, 조사의 주기를 조정하여 정책수립을 위한 실질적인 기본자료로 사용될 수 있도록 하여야 한다.

- 건강가정기본계획의 구체화 및 이에 따른 실행전략의 구체화·강화 필요
 - 제2차 건강가정기본계획에 가족문제, 가족해체 예방에 대한 적극적인 시행계획과 전략 반영
 - 가족문제, 가족해체 예방사업을 집행하는 기관(건강가정센터)의 예산과 인력 확대, 이들 사업에 대한 지속적인 모니터링 실시

건강가정기본법 제15조②에는 건강가정기본계획에 가족기능의 강화 및 가정의 잠재력개발을 통한 가정의 자립 증진 대책, 사회통합과 문화계승을 위한 가족공동체문화의 조성, 다양한 가족의 욕구충족을 통한 건강가정 구현, 민주적인 가족관계와 양성평등적인 역할분담, 가정친화적인 사회환경의 조성, 가족의 양육·부양 등의 부담완화와 가족해체예방을 통한 사회비용 절감, 위기가족에 대한 긴급 지원책, 가족의 건강증진을 통한 건강사회 구현, 가족지원정책의 추진과 관련한 재정조달 방안이 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 제1차 건강가정기본계획(2005-2010)은 상기 각 호의 내용이 담겨져 있지 않은 부분도 있으며, 가족 돌봄, 직장·가정의 양립, 가족정책 인프라 확충에 집중되어 있다. 또한 다양한 가족에 대한 지원으로 가족

문제를 포괄할 수도 있겠지만 가족해체예방을 통한 사회적 비용 절감이라는 조향이 있음에도 불구하고 가족문제를 적극 지원한다는 구체적인 계획은 물론 그 계획을 실행하기 위한 전략도 부재하다.

그러므로 제2차 건강가정기본계획 수립 시에는 급변하는 사회변동을 반영하여야 한다. 특히 가족문제, 가족해체 예방에 대한 적극적인 시행계획과 전략이 반영되어야 한다. 현재 가족문제, 가족해체 예방사업을 집행하는 기관(건강가정센터)의 예산과 인력이 필요하며, 이들의 사업에 대한 모니터링이 지속적으로 이루어져야 한다.

- 가족문제 예방사업의 실질적 집행기관인 건강가정지원센터의 성과 홍보 강화 및 가족정책에 대한 대국민 인지도 확산 필요

건강가정기본법 35조(건강가정지원센터의 설치)에 따르면 ①국가 및 지방자치단체는 가정문제의 예방·상담 및 치료, 건강가정의 유지를 위한 프로그램의 개발, 가족문화운동의 전개, 가정관련 정보 및 자료제공 등을 위하여 중앙, 시·도 및 시·군·구에 건강가정지원센터(이하 ‘센터’라 한다)를 둔다 고 규정하고 있다. 가정문제를 예방하기 위해 실질적으로 사업을 집행하는 기관이 건강가정센터이다. 그러나, 건강가정센터의 이혼전후 상담건수는 2009년 144건, 1,169명이 참가하였다. 2009년 이혼통계자료를 보면 123.9천 건임을 알 수 있다.

아울러 건강가정지원센터 홈페이지를 살펴보면, 사업 내용들만 소개되어 있고, 센터의 위치만 있을 뿐 정부가 위탁하는 기관이라고 내용이 없다. 아울러 건강가정사에 대해서는 관련 전공자 외 일반국민의 인지도는 매우 낮은 실정이다. 그러므로 건강가정지원센터 등에 대한 대국민 인지도 향상을 위해 홍보 및 안내, 교육, 동영상 제작 등을 통해 가족문제 예방사업의 필요성 및 이해를 제고하는 것이 필요하다.

건강가정 예방사업을 통한 사회적비용 절감에 대해서도 생활 속 정책이야기로 정부의 정책블로그 정책공감(<http://blog.daum.net/hellopolicy>)등에 제시함으로써 사전적 가족정책의 중요성과 인식을 확산시키는 것이 필요하다.

참고문헌

- 고기홍(2005). 가족문제 사례개념화 모형 개발. 청소년상담연구. 13(1): 3-15.
- 김만두(1997). 한국가족의 문제점과 사회복지적 대응책. 한국사회복지. 3: 5-30.
- 김명중(2006). 가족해체 예방을 위한 가족상담 방안연구. 건양대학교 석사학위 논문.
- 김승권(2002). 가족해체의 발생원인 및 규모추정과 정책방안. 보건복지포럼. 68: 6-14.
- 김태현(2008). 선진화 시대를 여는 여성·가족정책의 전망과 과제. 젠더리뷰 Vol.9. 한국여성정책연구원.
- 김혜영(2008). 한국가족의 다양성 증가와 그 이중적 함의. 아시아여성연구 제47집 2호. 숙명여자대학교 아시아여성연구소 .
- _____ (2009). 녹색성장시대, 가족친화 지역환경 조성과 여성의 역할. 한국여성정책연구원.
- 건강가정지원센터(2009). 2009 전국건강가정지원센터 연간사업실적보고서.
- 문유경(2009). 가정폭력의 사회적 비용 추정. 한국여성정책연구원.
- 박철현·박정선·송태정(2007). 청소년범죄의 사회적 비용 추정: 5대 범죄를 중심으로. 형사정책. 19(1): 331-358.
- 박태영·박진영(2010). 부모와 갈등을 겪는 청소년 자녀를 둔 가족에 대한 사례연구: 부모-자녀 간 '대화 장벽' 허물기. 한국가족관계학회지. 15(1): 149-174.
- 박현순·황혜원(2006). 가족갈등과 청소년의 심리사회적 적응-보호요인의 탐색. 한국가족복지학. 18:179-201.
- 송다영(2004). 가족위기 지표에 대한 비판적 재고찰: 이혼율과 출산율 문제를 중심으로. 사회복지연구. 25: 117-141.
- 여성가족부(2009). 2010년 예산요구자료. 여성가족부 내부자료.
- _____ (2010). 2009년도 가정폭력보호시설 및 상담소등 운영실적보고.
- 이영숙(1994). 청소년기 가족문제-청소년이 겪고 있는 가족내 문제의 실태와 지원방안 연구. 한국청소년개발원 연구보고서.
- 이인수(2003). 한국 가족문제의 유형과 특성(1940-1980년대 신문기사를 중심으로). 한국가정관리학회지. 21(3): 171-180.
- 임인숙·안병철(2000). 경제위기가 가족해체 고려에 미치는 영향. 가족과 문화.

12(2): 1-23.

전현준(2002). 음주의 경제사회적 비용 추계. 연세대학교 보건대학원 석사학위 논문.

정문자(2008). 한국 가족의 문제와 관련된 변인의 발달단계별 탐색-1982년~2007년을 중심으로-. 한국가족치료학회지. 16(1): 1-41.

함인희(1993). 산업화에 따른 가족문제의 실태 및 유형에 관한 연구: 가족복지정책 수립의 기초자료 제공을 위하여. 한국사회학회 1993년도 전기 사회학대회 발표문 요약집. 73-82.

황의각 외(2005). 이혼의 사회적 비용. 건강가정시민연대.

<http://www.digitalbrain.go.kr/> 디지털예산회계시스템

<http://www.familynet.or.kr/> 건강가정지원센터

Abstract

A Study on Social Cost to Prevent Family Dissolution

Sun-Joo Cho
Hye-Young Kim
Hyun-Joo Min
Sun-Haeng Lee

Our society is going through drastic change. This transition has directly affected family, the basic unit of society, while causing radical changes in structure, function and role of family. In particular, when it comes to internal family life, frequency of family conflict is getting higher as the value standards, life styles, expectations for each other, and role performances as family members change. What is more, despite functional defects of family resulting from the alteration in family structure, it is a well-known fact that the lack of social infrastructure for family care and family sustenance has caused diverse family problems.

This study attempted to demonstrate the importance of prevention of

family problem that has already become a serious social problem. According to the law on the basic plan for healthy family clause 2 article 15 of the Healthy Family Act, the basic plan must include the following points of subsection 6: to ease the burden of family care and support, and to reduce social cost by preventing family dissolution.

In the same context, by proving that social cost is bigger than Prevention cost, this paper presented ground data for the proposition that the direction of the family policy should focus on the precautionary, universal principles more than after-the-fact prescriptions for family problems.

Through analytical research, the sum of social cost of family problems was estimated to be 5 trillion 790 billion won. However, the actual government's budget for prevention costs of family problem was 4 billion and 100 million won. Even if calculating the entire Prevention costs that is actually needed, it barely reached 20 billion won.

This study is partly limited in analyzing the above-mentioned Social cost effectiveness. The re-analysis and re-quotation of data from the previous studies were inevitable due to scarcity of data which contains information regarding the family problem. More fundamentally, because the first basic plan for healthy family has only recently begun to take effect and so the family policy has been enforced for a relatively short period of time, the study of the policy thereby possesses various problems in its form and content strategies, and performing methodology.

Therefore, the study suggested the prioritized tasks regarding not only further development of studies on family policy but also the policy itself. First, data on family and family problems must be built

in order to improve analysis method for evaluating family policy effectiveness and determining the family survey period. Second, the basic plan for family health and following execution strategy must necessarily to be concretized. Third, the promotion of the outcome of Health Families Center should be reinforced while public awareness of family policy is also carefully considered.

2010 연구보고서(수시과제)-3

가족문제 예방의 사회적 비용
절감효과 측정 연구

2010년 9월 28일 인쇄

2010년 9월 30일 발행

발행인 : 김 태 현

발행처 : 한국여성정책연구원

서울시 은평구 진흥로 276(불광동 1-363)

전화 / 02-3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한학문화

전화 / 02-313-7593 (代)

ISBN 978-89-8491-352-3 93330

<정가 9,000원>