

## 제주지역에 거주하고 있는 저소득 한부모가족과 관련한 법적 및 법외적 문제

김성욱\*

### < 목 차 >

- |  |         |
|--|---------|
| I. 서 론                                     | IV. 결 론 |
| II. 우리나라의 한부모가족 현황과 발생원인                   | <참고문헌>  |
| III. 제주지역 저소득 한부모가족 지원과 관련한<br>법적 및 법외적 문제 |         |

### < 국문 초록 >

장애에 어떠한 문제가 발생할 것인지를 현재의 시점에서 정확하게 예측할 수는 없지만, 그것이 사회질서를 규율하는 제도라고 한다면 불합리한 결과가 발생되지 않도록 그 위험성을 최소화할 수 있는 방법이 모색되어야 한다. 특히 저소득 한부모가족 지원제도는 최근에 새롭게 창출된 제도라는 점에서 종래에 발생한 문제점들을 면밀하게 파악한다면, 장애에 정립될 한부모가족 지원제도는 보다 합리적이고 실질적 정의에 합치될 수 있을 것으로 보여 진다. 이 논문의 연구대상인 한부모가족은 부자가족과 모자가족 이외에 조손가족과 그밖에 부모의 일방이 부모로서의 역할을 수행하지 못하는 경우까지를 포함하는 것으로서 주로 경제적 원인을 이유로 정의되는 것이다. 그리고 한부모가족을 지원하는 대표적

\* 제주대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

인 법률인 한부모가족법은 종래의 모자복지법 내지 모부자복지법이 법명을 변경한 것이며, 이 법률에 기하여 한부모가족에 대한 지원은 점진적으로 확대되어 가고 있는 실정이다. 본고는 국민기초생활보장제도와 모, 부자복지제도에 의하여 보호받고 있고, 소득기준, 재산기준, 부양의무자기준 등으로 수급자로 선정되지 못한 차상위계층을 포함한 한부모가족을 대상으로 국민기초생활보장제도와 모, 부자복지제도를 분석하고 문제점을 도출하여 개선방안을 모색하는 것을 그 목적으로 하고 있으며, 이를 위하여 저자는 특히 제주지역의 저소득 한부모가족 지원제도와 관련한 현행 조례와 기타의 문제점을 중심으로 관련쟁점을 설명하면서 그 개선방향을 제시하였다.

**핵심어:** 한부모, 저소득 한부모, 한부모가족 지원제도, 제주, 제주지역, 제주특별자치도

## I. 서론

우리나라의 경우에 한부모가족의 수는 2005년을 기준으로 1,370가구이었지만, 2010년에는 전체 가구의 9.2%인 1,594천 가구로 증가한 상태이며,<sup>1)</sup> 이러한 한부모가족은 이혼, 사별, 미혼모 등 다양한 원인으로 발생하고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 현상은 제주특별자치도의 경우에도 예외가 아니다. 그런데 한부모가 저소득자인 경우에는 자녀양육, 교육, 주거 등에 있어서 상당한 어려움을 겪게 되는데, 이것을 단순히 개인의 문제로서만 인식하여 방치하게 된다면 심각한 사회문제로 발전할 가능성이 있다. 따라서 사회법적 측면에서 자녀의 양육, 교육, 주거 등을 적절하게 지원해 줄 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요성이 있다. 이러한 점을 고려하여 제정된 대표적인 법률로는 「한부모가족지원법」이 있으

- 1) 황은숙(2012), 「한부모가정의 생활안정과 자녀양육 지원강화를 위한 한부모가족지원법 일부법률 개정(안)」, 『한부모가족지원법 개정을 위한 토론회 자료집』, p3.
- 2) 일반적으로 한부모가족이란 부 또는 모 일방과 자녀로 구성된 가족을 의미한다. 그런데 한부모가족을 지원할 목적으로 제정된 「한부모가족지원법」을 살펴보면, 부 또는 모와 자녀로 구성된 가족은 물론이고 법률상 부부관계가 유지되고 있지만 부모의 일방이 부모로서의 역할을 수행할 수 없는 경우 또는 부모를 대신하여 조부모가 손자녀를 돌보는 경우에도 모두 한부모가족에 포함시키고 있다(전경근(2009), 「한부모가족의 법률문제와 그 해결방안」, 『젠더법학』 제1권 제2호, 한국젠더법학회, p40).

며, 제주특별자치도의 경우에는 「한부모가족지원법」에 근거하여 「제주특별자치도 한부모가족 지원에 관한 조례」를 제정하여 다양한 지원사업을 시행하고 있다. 특히 현재 제주특별자치도에서 시행하고 있는 다양한 한부모가족 지원정책은 매우 긍정적인 평가를 받고 있음에도 불구하고 몇 가지 개선방안을 모색할 부분도 있다고 보여 진다. 이러한 이유에서 본고는 현재 제주특별자치도에 거주하고 있는 저소득 한부모가족을 위하여 어떠한 지원제도가 시행되고 있는지를 살펴본 이후에, 당해 지원사업의 법적 근거인 관련 조례가 한부모가족에 대하여 합리적·실질적인 지원근거로서 운용되기 위해서 개선되어야 할 점들은 무엇인지, 저소득 한부모가족으로 지원받기 위한 신청절차를 어떠한 방식으로 홍보하는 것이 효율적인 것인지, 저소득 한부모가족에 대한 취업지원의 문제와 기타 주거안정 지원 및 의료지원의 정도를 어떠한 기준에서 결정하는 것이 합리적인지 등을 중심으로 검토하고자 한다.<sup>3)</sup>

3) 종래에 한부모가족에 관한 일반적인 논의사항에 대해서는 다음의 것을 참고할 것. 강지원(2010), 「선진국의 한부모가족 자녀양육비 관련 쟁점」, 『보건복지포럼』 통권 제168호, 한국보건사회연구원; 김승권(2010), 「한부모가족 자립지원 및 자녀양육 지원강화 방안」, 『한부모가족 지원정책 현황과 과제 세미나 자료』; 김승권(2009), 「한부모가족 생활안정화 및 자녀양육 지원강화 방안 연구」, 『보건복지가족부』; 김은지(2011), 『한부모가족지원 제도·법 체계화방안 연구』, 여성가족부; 김혜영(2010), 「효과적인 한부모가족지원을 위한 정책제언」, 『한부모가족 지원정책 현황과 과제 세미나자료』; 박동혁(2012), 「한부모가족지원법 개정안에 대한 의견 및 향후 정책방향」, 『한부모가족 지원법 개정을 위한 토론회 자료』; 오종인(2012), 「한부모가정의 어려움 해결을 위한 정책방안에 대해」, 『한부모가족 지원법 개정을 위한 토론회 자료』; 임성은(2010), 「영국과 미국의 한부모가족 현황 및 지원정책」, 『보건복지포럼』 통권 제161호, 한국보건사회연구원; 전경근(2009), 「한부모가족의 법률문제와 그 해결방안」, 『젠더법학』 제1권 제2호, 한국젠더법학회; 차인순(2012), 「한부모가정의 생활안정과 자녀양육 지원강화를 위한 한부모가족 지원법 개정안」, 『한부모가족 지원법 개정을 위한 토론회 자료』; 황은숙(2012), 「한부모가정의 생활안정과 자녀양육 지원강화를 위한 한부모가족지원법 일부법을 개정(안)」, 『한부모가족 지원법 개정을 위한 토론회 자료』; 황은실(2010), 「한부모가족 생활안정과 전달체계 강화해야」, 『한부모가족 지원정책 현황과 과제 세미나자료』.

## Ⅱ. 우리나라의 한부모가족 현황과 발생원인4)

### 1. 전체 한부모가족

일반적으로 한부모가족이란 이혼, 사별, 미혼모, 유기 등 여러 가지 사유로 양친 중의 한쪽과 18세 미만의 자녀로 이루어진 가족을 말하며,<sup>5)</sup> 자녀의 양육을 누가 담당하는지에 따라 모가 주 양육자면 모자가족, 부가 주 양육자이면 부자가족이라고 한다.<sup>6)</sup> 우리나라의 경우에 2005년 한부모가구 수는 1,370천 가구이었지만, 2010년에는 1,594천 가구로 증가하였다. 이러한 수치는 1985년 대비 약 2배가량이 증가된 것이고, 전체 17,339천 가구 중에서 9.2%에 달하는 수치이다. 이 중에서 모자가구는 1,247천 가구로 약 78%를 차지하고 있으며, 부자가구는 347천 가구로 약 22%를 차지하고 있으며, 2005년 대비 모자가구의 증감률을 살펴보면 15.1%이지만, 이에 반하여 부자가구의 증감률은 21.1%로 지속적으로 증가하고 있는 추세라는 것을 알 수 있다.

(표 1) 전국 한부모가족 현황7)

(단위 : 1,000가구, %)

연 도	총가구수	한 부 모 가 구		
		계	모자가구	부자가구
1985	9,571	848 (8.9)	-	-
1990	11,355	889 (7.8)	-	-
1995	12,958	960 (7.4)	788 (82)	172 (18)
2000	14,312	1,124 (7.9)	904 (80)	220 (20)
2005	15,887	1,370 (8.6)	1,083 (79)	287 (21)
2010	17,339	1,594 (9.2)	1,247 (78)	347 (22)

4) 이와 관련한 내용은 다음의 것을 참고한 것이다. 황은숙(2012), 「한부모가정의 생활안정과 자녀양육 지원 강화를 위한 한부모가족지원법 일부법률 개정(안)」, 『한부모가족지원법 개정을 위한 토론회 자료집』.

5) 김지연(2008), 『경남 저소득 한부모가족을 위한 정책지원 방안』, 경남발전연구원, p9.

6) 장혜경(2001), 『여성한부모가족을 위한 사회적 지원방안』, 한국여성개발원, p5.

7) 여성가족부 편(2013), 『2013년 한부모가족 지원사업 안내』, 여성가족부, p15.

## 2. 한부모가족 발생의 유형

한부모가족은 이혼이나 사별을 통해 형성되는 것이 일반적이지만, 배우자가 있는 경우라도 배우자가 실질적인 양육자 역할을 담당하지 못하는 경우나 혼인을 하지 않고 아이를 낳아 미혼 한부모가 되는 경우도 포함된다. 이와 관련한 구체적인 유형을 살펴보면, 2010년을 기준으로 이혼가구는 전체 가구수의 32.8%이며, 사별로 인한 한부모가족은 29.7%, 유배우자 가구가 25.9%이다. 그런데 한부모가족 발생의 원인별 유형 중에서 사별로 인한 한부모가족 비율은 증가 및 감소가 반복되는 것을 알 수 있지만, 이혼가구의 경우에는 1985년 이후부터 지속적으로 증가추세를 보이고 있으며, 2000년 이후부터는 급격한 증가추세를 보이고 있다. 또한 미혼 한부모가족의 수도 2010년을 기준으로 11.6%로 이혼과 사별에 비해 상대적으로 낮은 수치이지만, 지속적인 증가추세를 보이고 있다.

(표 2) 한부모가족 발생의 유형별 현황<sup>8)</sup>

(단위 : 1,000가구, %)

연도	총 가구수	한 부모 가 구					한부모가구 비율
		사 별	이 혼	미 혼	유 배 우	계	
1985	9,571	443(52.2)	50(5.9)	101(11.9)	254(30.0)	848(100)	8.9
1990	11,355	498(56.0)	79((8.9)	85(9.6)	227(25.5)	889(100)	7.8
1995	12,958	526(54.8)	124(12.9)	94(9.8)	216(225)	960(100)	7.4
2000	14,312	502(44.7)	245(21.9)	122(10.9)	252(22.5)	1,124(100)	7.9
2005	15,887	501(36.6)	399(29.1)	142(10.4)	328(23.9)	1,370(100)	8.6
2010	17,339	474(29.7)	523(32.8)	185(11.6)	413(25.9)	1,594(100)	9.2

8) 여성가족부 편(2013), 『2013년 한부모가족 지원사업 안내』, 여성가족부, 2013, p15.

### 3. 저소득 한부모가족 현황

한부모가족지원법, 국민기초생활보장법, 국가보훈법 등에 의하여 지원을 받는 전체 저소득 한부모가족 수는 2011년 기준 188,969세대 495,703명으로 2005년 123,66세대 334,066명 대비 지속적인 증가세를 보이고 있다.

〈표 3〉 전체 저소득 한부모가족 현황<sup>9)</sup>

(단위 : 세대, 명)

연도별	계		모자가족 (미혼모가족)		부자가족 (미혼부가족)		조손가족	
	세대	세대원	세대	세대원	세대	세대원	세대	세대원
2005	123,666	334,066	99,671	268,975	23,995	65,091	-	-
2006	140,188	374,094	112,347	299,430	27,841	74,664	-	-
2007	147,947	395,335	118,074	315,220	29,873	80,115	-	-
2008	150,853	400,646	118,116	312,718	30,534	82,456	2,203	5,472
2009	170,767	454,742	129,935	347,889	36,847	97,872	1,737	4,241
2010	185,211	482,200	140,806 (2,392)	366,983 (5,033)	41,253 (379)	107,884 (839)	3,152	7,333
2011	188,969	495,703	144,077 (3,252)	377,761 (6,823)	43,155 (636)	113,602 (1,404)	1,737	4,340

그 중 한부모가족지원법에 따라 지원을 받는 저소득 한부모 가구수는 2011년 기준 115,382세대 297,019명으로 전체 저소득 한부모가구 수의 약 60%에 달하는 수치로 절반 이상이 한부모가족지원법의 적용을 받고 있다. 모자가족의 경우 2005년 대비 2011년 약 2배가량 증가한 것에 비해 부자가족의 경우는 약 3배가량 급격한 증가세를 보이고 있다. 그리고 조손가족의 경우에도 지속적인 증가세를 보이고 있고, 최근에는 급속도로 증가하고 있는 추세이다.<sup>10)</sup>

9) 여성가족부 편(2013), 『2013년 한부모가족 지원사업 안내』, p16.

(표 4) 한부모가족지원법 대상 저소득 한부모가족 현황<sup>11)</sup>

(단위: 세대, 명)

연도별	계		모자가족 (미혼모가족)		부자가족 (미혼부가족)		조손가족	
	세 대	세 대 원	세 대	세 대 원	세 대	세 대 원	세 대	세 대 원
2005	56,903	146,056	46,013	117,162	10,890	28,894	-	-
2006	66,163	170,530	53,120	135,728	13,043	34,802	-	-
2007	73,305	189,854	57,757	148,462	15,548	41,392	-	-
2008	81,792	212,581	63,469	163,567	18,150	48,572	173	442
2009	94,487	245,793	70,572	183,021	22,265	59,214	180	471
2010	107,775	277,577	81,299 (1,054)	208,100 (3,175)	26,112 (299)	68,537 (653)	364	904
2011	115,382	297,019	86,809 (2,099)	222,181 (4,309)	28,167 (483)	73,766 (1,073)	406	1,072

### Ⅲ. 제주지역 저소득 한부모가족 지원과 관련한 법적 및 법외적 문제

#### 1. 제주지역 현황

제주지역의 한부모 가구의 수는 전국의 경우와 마찬가지로 지속적으로 증가하고 있다. 우선 부자가구와 모자가구의 비중을 살펴보면, 부자가구는 2000년 21.0%에서 2005년

10) 한부모가족의 가장 큰 고민은 경제적 어려움이지만 이외에 자녀의 학업성적에 대한 고민도 적지 않은 것으로 나타났다(김연우(2012), 「한부모가족의 생활실태와 복지욕구」, 『보건복지포럼』 통권 제187호, 한국보건사회연구원, p51); 현재 대부분의 지방자치단체에서 무상급식을 시행하고 있다는 점을 고려한다면 무료급식의 사실이 공개됨으로써 나타나는 문제점은 크지 않다는 견해도 있지만(연구보고서의 중간발표과정에서 제주발전연구원의 담당연구원의 견해), 현재 시행하고 있는 무상급식은 초·중·고교에서 전면적으로 시행하는 것이 아니라 예산상의 문제 등을 이유로 부분적으로만 시행하고 있기 때문에(예를 들어, 제주도의 경우 초·중학교에만 무상급식이 시행됨), 이로 인한 열등감, 수치심 등의 문제는 여전히 존재하고 있다고 보아야 한다.

11) 여성가족부 편(2013), 『2013년 한부모가족 지원사업 안내』, p16.

24.3%, 2010년 24.7%로 지속적인 증가추세를 보이는 반면, 모자가구는 2000년 79.0%, 2005년 75.7%, 2010년 75.3%로 감소추세를 보이고 있다.<sup>12)</sup> 그리고 한부모 가구가 된 사유로는 모자가족과 부자가족 간에 차이를 보이는데, 모자가족은 '사별'로 인하여 부자가족은 '이혼'으로 인하여 한부모 가구가 된 경우가 가장 많았다. 제주특별자치도의 경우에 전국 시도별 한부모 가구 비율을 살펴보면 지속적으로 증가하고 있을 뿐만 아니라 전국 평균보다 높은 것으로 나타났다.

(표 5) 시도별 한부모가구비율<sup>13)</sup>

(단위: %)

순위	1995	2000	2005	2010
1	부산(9.1)	부산(10.0)	부산(10.9)	부산(11.2)
2	<b>제주(8.6)</b>	대구(9.1)	대구(10.1)	대구(10.9)
3	광주(8.4)	광주(8.9)	광주(10.1)	인천(10.9)
4	대구(8.4)	서울(8.8)	인천(10.0)	광주(10.8)
5	서울(8.1)	<b>제주(8.6)</b>	서울(9.6)	서울(10.0)
6	강원(7.6)	대전(8.4)	대전(9.5)	대전(9.9)
7	전북(7.6)	인천(8.3)	<b>제주(9.2)</b>	<b>제주(9.6)</b>
8	대전(7.5)	전북(7.6)	경기(8.1)	경기(9.0)
9	인천(7.0)	강원(7.5)	전북(8.0)	울산(8.5)
10	전남(6.9)	경기(7.0)	울산(7.9)	전북(8.5)
11	충북(6.8)	경남(7.0)	강원(7.8)	강원(8.2)
12	경남(6.6)	충북(7.0)	경남(7.6)	경남(8.0)
13	충남(6.5)	울산(6.8)	충북(7.5)	충북(8.0)
14	경기(6.4)	전남(6.6)	전남(6.5)	경북(6.9)
15	경북(6.2)	경북(6.3)	경북(6.5)	충남(6.7)
16	-	충남(6.2)	충남(6.3)	전남(6.7)

12) 제주특별자치도, 제주여성가족통계, 제주특별자치도 여성능력개발본부, 2011 참조(제주도청 홈페이지 게시).

13) 통계청, 인구주택 총조사, 각 년도; 시도별 한부모가구 비율은 홍미희, 한미경(2012), 『인천시 한부모가족 생활실태 및 지원방안』, 14면의 한부모가구비율 시도별 순위(1995~2010년)을 재인용한 것이다.



법률에 근거한 지원대상 한부모가구는 2012년 말 기준 3,504세대 9,300명이며, 이 중에서 한부모가족지원법 대상이 약 72%에 해당하고, 나머지 38%는 국민기초생활 수급자에 해당한다. 그리고 제주지역 전체 저소득 한부모가구 중에서 대다수인 약 74%가 제주시에 거주하고 있으며, 약 26%는 서귀포시에 거주하고 있다.

(표 6) 제주지역 한부모 가구 현황<sup>14)</sup>

(단위: 세대, 명)

		계 (세대/세대원)			한부모가족지원법상 (세대/세대원)			국민기초수급대상 (세대/세대원)		
		계	모 자	부 자	소계	모 자	부 자	소계	모 자	부 자
전체	세대	3,504	2,403	1,101	2,529	1,646	883	975	757	218
	세대원	9,300	6,362	2,938	6,607	4,269	2,338	2,693	2,093	600
제주시	세대	2,595	1,848	747	1,810	1,227	583	785	621	164
	세대원	6,899	4,916	1,983	4,722	3,181	1,541	2,177	1,735	442
서귀포시	세대	909	555	354	719	419	300	190	136	54
	세대원	2,401	1,446	955	1,885	1,088	797	516	358	158

현재 제주특별자치도는 한부모가족복지시설을 총 4개소의 한부모가족복지시설을 운영하고 있는데, 그 중에서 3개소는 제주시 지역에서, 1개소는 서귀포시 지역에서 설치·운영하고 있다. 특히 서귀포시에서 운영하는 1개소는 모자일시보호시설로 비공개로 운영 중에 있다.

## 2. 제주지역 저소득 한부모가족 지원과 관련한 법적 및 법외적 문제와 그 개선방안

### 가. 법적 문제와 그 개선방안

현행 「제주특별자치도 한부모가족 지원에 관한 조례」는 한부모가족 지원사업의 능동

14) 제주 한부모가구 현황은 2013년 7-8월 제주특별자치도청 백은숙 주문관과 제주시청 이효심 주무관으로부터 제공받은 것을 수정 및 보완한 것이다.

적·지속적 추진을 위해서 그 제도적 기반을 마련하기 위한 규범적 장치라는 점에서 의미가 있다. 따라서 제주특별자치도가 현행 조례에 근거하여 한부모 가족을 대상으로 지속적인 지원사업을 시행한다면, 이들 한부모 가족들이 지역사회의 건강한 가정으로서 통합될 가능성은 보다 증가할 것으로 생각된다. 다만, 현행 「제주특별자치도 한부모가족 지원에 관한 조례」가 그 입법취지에 실질적으로 부합될 수 있는 법적 근거로서 운용되기 위해서는 다음과 같은 점들이 개선될 필요가 있다.<sup>15)</sup>

첫째, 현행 「제주특별자치도 한부모가족 지원에 관한 조례」 제4조는 한부모가족에게 교육, 양육, 직업교육, 양육비는 물론이고 산전, 산후서비스, 주거 및 환경개선사업을 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 저소득 한부모가족의 경우에는 월 소득액이 낮은 뿐만 아니라 건강상, 정서상의 문제가 발생할 가능성은 오히려 다른 일반가족에 비하여 높다고 생각된다. 따라서 한부모가족을 대상으로 하여 산전, 산후서비스지원에만 한정하는 것은 적절하지 않고, 오히려 포괄적인 보건, 의료서비스 지원사업을 시행할 수 있도록 관련규정을 개정하는 것이 타당하다고 생각된다. 또한 조손가족의 경우에는 더 더욱 한부모가족에 비하여 보건, 의료서비스 지원이 필요하다고 볼 수 있다. 따라서 한부모가족은 물론이고 이와 유사한 환경에 있는 조손가족 등에게도 보건, 의료서비스 지원사업을 할 수 있도록 명확하게 법적 근거를 마련하는 것이 타당하다. 따라서 현행 「제주특별자치도 한부모가족 지원에 관한 조례」 제4조 제5호를 ‘산전·산후 서비스지원’에서 ‘한부모가족 등에 필요한 보건, 의료서비스 지원’으로 개정하는 것이 타당하고, 현행 「제주특별자치도 한부모가족 지원에 관한 조례」 제4조 제1호의 경우에도 ‘한부모가족 발생예방을 위한 교육 및 홍보사업’이라는 표현보다는 조손가족 등을 포섭할 수 있도록 ‘한부모가족 등의 발생예방을 위한 교육 및 홍보사업’이라고 개정할 필요가 있다.

둘째, 현재 제주특별자치도의 경우에는 한부모가족지원센터라는 명칭의 기관은 존재하지 않지만, 「건강가족지원법」에 기하여 제주시건강가족지원센터가 설치되어 다양한 지원사업을 하고 있고, 그 중에는 한부모가족, 조손가족에 대한 지원사업도 포함되어 있다. 그런데 현재 제주시건강가족지원센터의 경우에는 전담인원이 2명에 불과하고, 현재의 지

15) 이와 관련한 상세한 내용에 대해서는 다음의 것을 참고할 것. 김성욱(2013), 「저소득 한부모가족 지원제도와 관련한 법적 문제」, 『가천법학』, 가천대학교 법학연구소, 2013, pp231-252.

원대상가구도 한부모가족 중에서 극히 일부에 지나지 않은 상태이다. 특히 최근에 한부모가족의 비율이 거의 10%에 달하고 있으며 그 증가속도는 계속적으로 증가될 것으로 예측된다. 특히 일반적인 가정과 한부모가족은 양육, 교육, 취업 등에 있어서 전혀 다른 방식으로 접근해야 하는 특수성이 존재하고 있다. 이러한 점들을 고려한다면 제주특별자치도에 한부모가족지원센터를 별도로 설치하여, 한부모가족의 특수성을 고려한 체계적인 지원기관의 설립여부를 검토할 여지는 있다. 이러한 검토를 함에 있어서는 서울특별시의 사례를 참고할 필요성이 있다. 왜냐하면 서울특별시의 경우에는 한부모가족지원센터의 설치·운영과 관련하여 센터의 기능 및 조직, 행정적인 지원사항, 센터운영의 위탁사항 등을 구체적으로 규정함으로써 민·관기관이 유기적으로 저소득 한부모가족을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있기 때문이다(「서울특별시 한부모가족 지원에 관한 조례」 제9조 내지 제14조).

셋째, 최근에 이르러 급속한 사회재편에 따른 가치관 및 결혼관의 변화, 여성의 경제활동의 증가 등으로 인하여 미혼모·미혼부의 증가추세가 지속적으로 진행되고 있다는 점을 고려한다면, 제주특별자치도의 경우에도 미혼모·미혼부를 대상으로 하는 관련조례의 제정여부를 신중하게 검토할 필요성이 있다. 다만, 당해 조례가 미혼모·미혼부에 대한 지원근거로서 합리적·실질적으로 운용되기 위해서는 다음과 같은 규정들이 포함되는 방향에서 관련논의를 진행하는 것이 타당하다. 우선 관련조례가 그 입법취지에 부합되게 운용되기 위해서는 예산확보가 전제되어야 하는데, 이를 위해서는 인적 범위의 대한 설정기준을 제시할 필요가 있다. 따라서 「주민등록법」에 따라 제주특별자치도에 주소를 둔 미혼모·미혼부와 그 자녀 및 미혼모 관련시설 입소자에 대하여 관련조례가 적용된다는 것을 명확하게 규정할 필요가 있다. 그리고 관련조례에는 도지사가 어떠한 지원사업을 추진할 수 있는지에 대하여 구체적으로 규정할 필요가 있다. 즉 미혼모가족 실태조사, 미혼모를 대상으로 한 상담, 교육 등 지원 사업, 청소년 미혼모를 위한 시설을 갖추고 관련 교육 프로그램을 운영하는 대안 교육기관에 대한 지원, 미혼모 관련 시설 입소자의 양육 및 직업교육 지원, 양육여건이 되지 않는 미혼모 자녀 키워주기 사업, 출산 미혼모의 산전·산후 서비스 지원, 청소년 미혼모의 자녀양육비 및 청소년미혼모의 자립 지원 사업 등이 고려될 수 있다. 다만, 전술한 지원사업 중에서 출산 미혼모의 산전·산후

서비스 지원사업은 다소 제한적인 범위에서의 의료지원사업이라고 생각된다. 특히 처음부터 배우자가 존재하지 않은 상태에서 아이를 출산한 미혼모의 경우에는 건강상, 정서상의 문제가 일반 부부와 다르게 발생할 가능성이 있다고 생각된다. 이러한 점을 고려하여 출산미혼모의 산전·산후 서비스 지원에서 출산미혼모의 ‘보건·의료서비스 지원’으로 확대하는 방향으로 규정하는 것이 보다 적절할 것으로 생각된다.<sup>16)</sup>

넷째, 「제주특별자치도 조손가정 지원 조례」에 의하면, 조손가정에게 지급해야하는 최소금액의 범위를 구체적으로 규정하고 있다. 이 조례에 의하면, 타제도의 급여수준을 감안하여 조손가정아동학습수당은 1세대당 월 3만원 이상, 조손가정수당은 1세대당 월 5만원 이상의 범위에서 매년 제주특별자치도지사가 정하도록 규정하고 있다(제4조). 그런데 조손가정과 유사한 입장에 있는 한부모가족을 지원하기 위하여 시행되고 있는 「제주특별자치도 한부모가족 지원에 관한 조례」에 의하면, 최소지원금액을 구체적으로 명시하지 않고 ‘지원할 수 있다’라고 규정하고 있다(제4조). 따라서 「제주특별자치도 조손가정 지원 조례」에서 최소지원금액을 명시적으로 규정하고 있는 것이 적절한 것인지, 아니면 최소지원금액을 구체적으로 명시하지 않고 ‘지원할 수 있다’라고 추상적으로 표현하는 것이 적절한 것인지를 검토할 필요성이 있다. 생각건대 저소득 한부모가족과 조손가족과 같은 사회적 취약계층에 대해서는 최소지원금액을 구체적이면서 실질적인 지원이 될 정도로 지급해주도록 명확하게 규정하는 것이 타당하다. 그런데 사회적 약자를 배려하기 위한 지원이 근거법령 등의 입법취지에 부합될 수 있을 정도의 실효성을 가지기 위해서는 제주특별자치도의 재정능력이 담보되어야 하는 것이 전제되어야 한다. 이러한 점을 고려하여 「제주특별자치도 한부모가족 지원에 관한 조례」의 경우에는 예산의 범위에서 제주특별자치도지사가 한부모가족 지원대상자를 정할 수 있도록 규정하고 있다(제5조 제3항). 따라서 현행 「제주특별자치도 조손가정 지원 조례」 제4조의 경우에도 “지원금액은 타제도의 급여 수준을 감안하여 다음 범위에서 매년 제주특별자치도지사가 정한다.”라고 규정하기 보다는 ‘지원금액은 예산의 범위에서 매년 제주특별자치도지사가 다음

16) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있되 주민의 권리제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이나, 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있으므로 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정 할 수 있다(대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결).

의 범위에서 정한다.“라고 개정하는 것이 규범내용의 실효성과 적절성 측면에서 타당하다고 생각된다.

## 나. 법외적 문제와 그 개선방안

제주지역에 거주하고 있는 저소득 한부모가족을 지원함에 있어서 발생하고 있는 법적 문제점 이외에도 조속하게 개선되어야 하는 법외적 문제점도 존재하고 있다. 이에 대하여 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 저소득 한부모 가족을 위한 의료지원문제이다. 제주특별자치도의 경우에 저소득 한부모가족에 대한 의료지원의 문제는 현재 시행되고 있는 다양한 지원사업 중에서 생계비지원사업에 준할 정도로 그 중요성은 적지 않음에도 불구하고 적극적인 지원이 이루어지고 있지 않은 실정이다. 그런데 저소득 한부모가족에 대한 생계문제와 의료지원문제는 인간다운 삶을 영위하기 위하여 최소한으로 보장되어야 할 지원분야이면서 포기될 수 없는 당위의 문제라고 보아야 한다.<sup>17)</sup> 따라서 제주특별자치도는 저소득 한부모가족에 대한 의료지원 계획과 합리적인 지원방안을 적극적으로 검토할 필요성이 있다. 이러한 검토를 위해서는 인천시의 사례를 참고하는 것이 유용하다고 생각된다. 예를 들어 인천시의 경우에는 저소득 한부모 가족 중에서 군, 구의 추천을 받아서 질병치료비를 지원하고 있다. 이와 관련한 구체적인 지원절차를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지원기준은 진료비 중에서 본인부담액 50만원 이상 납부자로 본인납부액의 50%까지 지원하며, 1세대당 최고 100만까지 지원하고 있다. 둘째, 신청일 기준으로 1년 이내 가족 전원의 치료비 합산이 가능하다. 셋째, 질병치료비의 지원을 받기 위해서는 군, 구의 추천이 있어야 한다.<sup>18)</sup>

17) 특히 이혼으로 인하여 한부모 가정이 된 경우에 당해 가정의 자녀들은 부모의 이혼과정을 보면서 상당할 정도의 심리적 상처를 받을 뿐 아니라, 이혼 후에 겪게 되는 가족생활의 전반적인 변화로 인해 정신적인 고통을 경험하게 된다(심수명(2008), 「연령에 따른 이혼가정 자녀의 적응을 위한 부모의 역할」, 『성경과 신학』, 제45권, 한국복음주의신학회, pp221-248). 또한 부모의 이혼은 자녀에게 한쪽 부모가 자기를 떠났다고 느끼게 하고, 이러한 감정은 자기 이미지를 부정적으로 여기게 하여 심리적, 정신적, 육체적으로 고통과 상실감을 줌으로써 자녀의 생활에 부정적인 영향을 미친다(문성희, 이대균(2011), 「한부모 가정에서 부모와 자녀가 겪는 어려움, 그리고 바람」, 『열린유아교육연구』 제16권 제3호, 한국 열린유아교육학회, p323).

18) 홍미희(2012), 『인천시 한부모가족 생활실태 및 지원방안』, 인천발전연구원, p51.

둘째, 저소득 한부모 가족을 위한 주거시설 및 주거생활 지원문제와 그 개선방안에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 현재 제주특별자치도가 한부모가족을 대상으로 운영하고 있는 입소시설은 모자보호시설 1개소와 모자일시보호시설 1개소, 미혼모 시설 1개소 등이 있다. 그런데 부자가정의 경우에도 보호시설에 대한 이용욕구가 적지 않고, 그 증가추세도 충분히 예상될 수 있음에도 불구하고 현재 부자가정을 배려하는 입소시설은 존재하지 않는다. 따라서 제주특별자치도의 경우에도 부자가정을 위한 별도의 입소시설을 마련하여 사회적 약자를 적극적으로 배려하는 정책을 마련 및 시행할 필요가 있다.<sup>19)</sup> 그리고 현재 제주특별자치도는 동절기에 월동준비가 극히 어려운 가구를 대상으로 가구별로 월동준비금(30만원)을 획일적으로 지원하고 있다. 그런데 종래와 같이 당해 주택의 기본적인 주거환경의 정도 및 제주시와 서귀포시의 기온차 등을 고려하지 않고 획일적으로 30만원을 지원하기 보다는, 실제의 월동비가 지출되는 정도를 객관적으로 분석하여 차등적으로 월동준비금을 지급하는 것이 타당하다. 또한 무주택 저소득 한부모가족의 경우에는 잦은 이사로 인하여 주거의 불안정은 물론이고 월세인상의 부담도 적지 않을 것으로 생각된다. 따라서 가족의 소득, 주거지역, 주거형태, 자녀 수 등을 고려하여 차등적인 주거 지원비를 마련하는 방안도 모색할 필요성이 있다.

셋째, 현재 제주특별자치도의 경우에 한부모가족을 지원하고 관련보호시설 및 조손가족에 대한 지원업무를 담당하고 있는 부서는 여성가족정책과이다. 그리고 서귀포시의 경우에는 주민자치과에서 한부모가족 지원업무를 담당하고 있고, 여성가족과에서는 한부모가족 지원사업을 추진 및 관리하고 있다. 그런데 이들 담당기관의 담당자는 장기간 동안 관련 업무를 담당하고 있는 전문가이기 보다는 잦은 이동으로 인하여 업무의 전문성이 높지 않다. 따라서 저소득 한부모가족을 위하여 실질적인 취업지원을 하는 것은 일정한 한계가 있다. 특히 저소득 한부모의 경우에는 아동의 보호 및 양육문제는 물론이고 일과 가정생활도 모두 혼자 담당해야 한다는 점에서 통상적인 부모와는 근본적인 차이가 있는 생활환경에 놓여있다고 볼 수 있다. 더욱이 저소득 한부모의 경우에는 대부분이 저임금의 임시직, 계약직으로 고용되어 있거나 또는 이를 선택할 수밖에 없는 특수성이 존재한

19) 최근 인천시에서 부자가정을 위한 입소시설을 개소하기도 하였지만, 여전히 전국적으로 부자가정을 위한 입소시설은 미미한 실정이다(김지연(2008), 「경남 저소득 한부모 가족을 위한 정책지원 방안」, p116).

다.<sup>20)</sup> 그러므로 저소득 한부모의 경우에는 대부분은 고용상태가 불안정한 상태에서 직업 교육 및 직업훈련에도 별도의 시간과 노력을 투자하기 어려운 상황이다. 이렇게 현재 저소득 한부모가족이 처해 있는 생활환경의 특수성을 고려한다면 각 개별환경에 부합되는 맞춤형 취업지원제도를 유형화하여 마련할 필요성이 있다.<sup>21)</sup> 만약 제주특별자치도에 한부모지원센터를 국가 또는 도의 예산으로 설치한다면, 저소득 한부모가족에 대한 맞춤형 취업지원도 보다 체계적으로 이루어질 것으로 생각된다. 따라서 저소득 한부모가족에 대한 맞춤형 취업지원문제는 한부모지원센터의 설립문제와 병행적으로 고려하면서 검토할 필요성이 있다.

다섯째, 제주지역은 다른 지역과 다르게 사회기반시설을 위한 민간투자가 많지 않고 제조업 분야 등에 대한 투자도 거의 이루어지지 않은 상태에서 주로 3차 서비스산업에 고용되어 있는 상황이다. 이러한 이유에서 제주지역의 저소득 한부모는 경제적 자립기반이 취약하고, 월 소득의 범위가 일정하지 않은 특징이 있다. 따라서 제주지역의 저소득 한부모는 안정적인 주거생활을 하기 보다는 빈번하게 이사를 하게 되므로 다양하게 이루어지는 지원사업의 구체적 내용과 신청절차를 용이하게 인지할 수 없는 문제가 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 제주특별자치도 등의 홈페이지상의 배너부분에 관련사업의 구체적 진행일정을 알 수 있도록 상시 홍보시스템을 구축할 필요가 있고, 지역 언론기관 및 tv매체 등도 적극적으로 활용할 필요성이 있다. 또한 관련사업의 진행절차를 상세하게 소개한 정책안내지를 관할기관, 은행, 우체국, 학교, 기타 공중이용시설에 상시 비치하도록 함으로써 관련사업의 정보 및 안내를 적극적으로 제공 및 홍보할 수 있도록 제도개선사업을 신속하게 할 필요성이 있다.<sup>22)</sup>

20) 한부모 가정의 당면하는 가장 심각한 문제 중의 하나는 배우자의 사망이나 이혼 등으로 인해 가족의 소득이 감소하거나 상실된다는 것이다(저소득 한부모가족에 대한 지원서비스에 대해서는 다음의 것을 참고할 것. 심재민(2006), 「저소득 한부모 가족 지원서비스에 관한 연구 -성남시 중심으로-」, 경원대학교 행정대학원 석사학위논문; 저소득 한부모 가정의 경우에는 부 또는 모가 직장을 가지고 있다고 하더라도 대부분이 자녀양육과 직장을 병행해야 한다는 점에서 비전문직에 종사하는 경우가 많으며 전문직종으로 이직하려고 하더라도 사실상 직업훈련을 받을 기회가 부족할 뿐만 아니라 훈련기간 동안에 생계비를 감당하는 것이 사실상 곤란하다는 점에서 빈곤의 악순환은 계속되게 된다(문성희, 이대균(2011), 「한부모 가정에서 부모와 자녀가 겪는 어려움, 그리고 바람」, p321).

21) 김지연(2008), 「경남 저소득 한부모 가족을 위한 정책지원 방안」, p110.

22) 김지연(2008), 「경남 저소득 한부모 가족을 위한 정책지원 방안」, p107.

## IV. 결 론

지금까지 제주지역에 거주하고 있는 저소득 한부모가족의 실태와 지원방안을 사실적, 법적 측면에서 살펴보았다. 전술한 것처럼 제주특별자치도의 경우에도 사별, 이혼, 미혼 모 등 다양한 원인으로 한부모가족이 점진적으로 증가되고 있음에도 불구하고, 그에 상응하게 저소득 한부모 가족에 대한 사회적 배려와 지원은 여전히 부족한 것으로 보인다. 그런데 제주특별자치도에 거주하고 있는 저소득 한부모가족을 대상으로 보다 실질적이면서 체계적인 지원을 하기 위해서는 현재의 조례상 관련규정을 보다 명확하게 정비하는 것에서부터 출발해야 한다. 왜냐하면 구체적인 법적 근거를 마련하지 않은 상태에서 지방자치단체가 사회적 약자를 보호하는 정책을 마련하게 되면 지속적인 재정지원에 대한 한계가 발생할 뿐만 아니라 절차적 정당성이 담보될 수 없는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 제주지역에 거주하고 있는 저소득 한부모가족에게 발생하고 있는 현재의 다양한 법적 및 법외적 문제를 면밀하게 파악한 이후에는 이를 제도적으로 해결할 수 있는 다양한 방안을 모색하여 관련조례의 개정과정에서 적극적으로 반영되어야 하고, 또한 당해 지방자치단체의 실정에 부합되는 복지정책을 시행함에 있어서도 재정여건, 추가적인 재원마련계획, 다른 지방자치단체의 성공 및 실패사례를 면밀하게 분석하고, 관련 전문가집단의 자문회의 등을 통하여 입안된 복지정책의 타당성을 객관적 기준에 근거하여 면밀하게 평가할 수 있는 제도적 시스템을 구축한다면 장래의 제주특별자치도는 보다 모범적인 복지 및 미래지향형 도시로 변모할 수 있을 것으로 생각한다.



## [참고문헌]

- 강지원, 「선진국의 한부모가족 자녀양육비 관련 쟁점」, 『보건복지포럼』 통권 제168호, 한국보건사회연구원, 2010.
- 김성욱, 「저소득 한부모가족 지원제도와 관련한 법적 문제」, 『가천법학』, 가천대학교 법학연구소, 2013, 231-252면.
- 김승권, 「한부모가족 생활안정화 및 자녀양육 지원강화 방안 연구」, 『보건복지가족부』, 2009.
- 김승권, 「한부모가족 자립지원 및 자녀양육 지원강화 방안」, 『한부모가족 지원정책 현황과 과제 세미나자료』, 2010.
- 김은지, 『한부모가족지원 제도·법 체계화방안 연구』, 여성가족부, 2011.
- 김지연, 『경남 저소득 한부모가족을 위한 정책지원 방안』, 경남발전연구원, 2008.
- 김혜영, 「효과적인 한부모가족지원을 위한 정책제언」, 『한부모가족 지원정책 현황과 과제 세미나자료』, 2010.
- 문성희, 이대균, 「한부모 가정에서 부모와 자녀가 겪는 어려움, 그리고 바람」, 『열린유아 교육 연구』 제16권 제3호, 한국열린유아교육학회 2011.
- 박동혁, 「한부모가족지원법 개정안에 대한 의견 및 향후 정책방향」, 『한부모가족 지원법 개정을 위한 토론회 자료』, 2012.
- 심수명, 「연령에 따른 이혼가정 자녀의 적응을 위한 부모의 역할」, 『성경과 신학』, 제45권, 한국복음주의신학회, 2008.
- 심재민, 「저소득 한부모 가족 지원서비스에 관한 연구 -성남시 중심으로-」, 경원대학교 행정대학원 석사학위논문, 2006.
- 여성가족부 편, 『2013년 한부모가족 지원사업 안내』, 여성가족부, 2013.
- 오종인, 「한부모가정의 어려움 해결을 위한 정책방안에 대해」, 『한부모가족 지원법 개정을 위한 토론회 자료』, 2012.
- 임성은, 「영국과 미국의 한부모가족 현황 및 지원정책」, 『보건복지포럼』 통권 제161호, 한국보건사회연구원, 2010.

- 장혜경, 『여성한부모가족을 위한 사회적 지원방안』, 한국여성개발원, 2001.
- 전경근, 「한부모가족의 법률문제와 그 해결방안」, 『젠더법학』 제1권 제2호, 한국젠더법학회, 2009.
- 차인순, 「한부모가정의 생활안정과 자녀양육 지원강화를 위한 한부모가족지원법 개정안」, 『한부모가족 지원법 개정을 위한 토론회 자료』, 2012.
- 홍미희, 『인천시 한부모가족 생활실태 및 지원방안』, 인천발전연구원, 2012.
- 홍미희, 한미경, 『인천시 한부모가족 생활실태 및 지원방안』, 2012.
- 황은숙, 「한부모가정의 생활안정과 자녀양육 지원강화를 위한 한부모가족지원법 일부법률 개정(안)」, 『한부모가족지원법 개정을 위한 토론회 자료집』, 2012.
- 황은실, 「한부모가족 생활안정과 전달체계 강화해야」, 『한부모가족 지원정책 현황과 과제 세미나자료』, 2010.