

# 2005년부터 2015년까지 미혼한부모자정 책 분석

## -제주특별자치도를 중심으로

임애덕\*

- I. 서론
- II. 연구방법
- III. 이론적 배경
- IV. 2005-2015 제주특별자치도 미혼한부모자 정책분석결과
- V. 결과요약 및 함의

### 국문요약

본 논문은 길버트와 테렐(2013)의 선택의 차원이라는 정책분석틀을 적용함으로써 2005년부터 2015년까지 10년간 제주특별자치도의 미혼한부모를 위한 사회복지정책을 분석하는데 목적이 있다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 누가 정책수혜자인가에 대한 할당기반의 차원은 선별적 복지인 미혼모시설중심구호에서 지역사회복지에 기반한 재가 미혼한 부모자에게로 확대되었다. 둘째로 사회정책급여도 시설서비스에서 시설, 개인이용권(바우처), 현금, 교육서비스, 주택서비스, 그리고 직업훈련과 근로장려세제, 교육청의 청소년한부모 대안위탁교육지원 등 매우 다양한 형태의 서비스로 확대되었다. 셋째, 미혼한부모자의 서비스전달체계는 중앙정부, 제주특별자치도, 그리고 행정시 등 미혼한부모자 복지서비스전달체계에 많은 변화가 있었다. 할당기반이 확대됨에 따라 서비스전달체계도 시설서비스와 재가서비스로 확대되었

\* 사회복지법인 청수 애서원 원장.

지만, 중앙정부와 제주특별자치도지방정부에서는 여성가족정책과 기초생활보장이 이원화된 체계를 가지는데, 행정사에서 기초생활보장으로 일원화되는 경향을 보여주었다. 2005년부터 실시된 지방분권화정책으로 국고지원비율은 감소하고 지방비 비율이 증가함에 따라, 신규 사업에 대한 억제와 지역자체사업이 경우 유사중복사업이 종료될 위기를 보여주고 있다. 뿐만 아니라 국고지원방식이 범주적 보조금에서 포괄보조금으로 지원됨에 따라 지역사회복지정책의 안정성이 흔들릴 수 있음을 보여주었다. 넷째, 제주특별자치도 미혼한부모 사회복지 서비스의 재원조달방식은 의료비와 같은 사회보장제 이외의 서비스는 절대적으로 일반 조세에 의존하고 있고, 기업과 개인의 자발적 기부금은 미혼한부모정책서비스에 아직까지 미미한 것으로 나타났으며, 서비스이용료는 없는 것으로 나타났다.

이에 본 연구는 첫째, 사실혼관계의 미혼한부모자의 경우에도 정책수혜자로 적용될 필요가 있으며, 둘째, 미혼모의 학교복귀를 위한 사회인식개선이 필요할 뿐만 아니라, 재가 미혼한부모자의 수가 급증함에 따라 한부모가족지원법의 한부모가족상당소의 활성화를 통해 현재 시설미혼모대상의 대안위탁교육서비스가 재가 미혼부들에게 확대 적용할 필요가 있고, 셋째, 생활보장만이 아니라 시대별 지역별 차별화된 다양한 가족들의 욕구를 반영할 수 있는 정책개발과 서비스전달을 위해 여성정책과 가족정책과를 분리한 전달체계를 확립할 필요가 있다. 뿐만 아니라 지방정부의 부담 증가는 미혼한부모자 정책의 안정성을 흔들 수 있으므로 관련된 지방조례로서 안전장치를 만들 필요가 있다. 넷째, 거의 100% 조세에 의존하고 있으므로 민간재원을 개발하기 위해 기업의 사회공헌 프로그램을 적극 개발할 필요가 있다.

주제어 : 미혼한부모자복지정책분석, 제주특별자치도, 시설미혼모자, 재가미혼한부모자, 길버트와 테렐의 정책분석틀.

## I. 서 론

제주서부지역에서는 혼전 임신·출산한 여성은 '가짜비바리'라고 불리었고, 출산한 아동은 '소도리쟁이'로 불리었다.<sup>1)</sup> 출산 뒤 혼인할 경우 '소도리쟁이'는 신랑과 신부와 함께 대문을 통과하지 못하고 뒷집에서

담장 너머로 넘겨졌다. 이것은 혼전 출산한 부모가 출산아동에 대해 책임지던 시대의 제주도의 아름다운 풍속도라고 할 수 있다. 최근 제주특별자치도 전 지역에 외부에서 유입된 이주민이 증가하고 전 지역이 도시화되고 이혼율이 증가함에 따라 가족문화가 달라지면서 이런 풍속도 사라지고 있지만, 시골지역에서는 이런 풍속이 최근까지도 유지되었다. 급속한 도시화로 성개방이 가속화되었고, 가족의 연대책임의식은 점점 약화되어 혼전 임신과 출산에 대해 본인들이 책임을 회피해도 법적으로 관대하게 묵인되었다. 그러나 2015년 양육비이행지원에 관한 법이 시행되면서 출산과 양육책임을 회피하는 부모에게 국가가 개입하여 양육에 대한 책임을 강요하게 되었다.

우리나라에서 미혼모라는 용어는 1950년대 이후 도시화 과정에서 1960년대 사용되기 시작했다(최선휘, 2005). 그리고 산업화와 도시화과정에서 미혼모의 입양 관행과 미혼부의 책임회피 등이 사회적으로 용인되면서 '소도리쟁이'에 대해 책임지던 제주도의 풍속도 변화했고, 미혼모만이 출산한 아동에 대해 혼자 고민해야하는 시대를 맞이하게 되었다. 모자복지법(1989)에서 미혼모라는 용어가 정의되었지만, 모부자복지법(2002)으로 개정되면서 미혼자로 정의된다. 한부모가족지원법(2008) 4조 '모 또는 부에 대한 정의'에서 미혼자는 미혼모와 미혼부를 통칭하며, 미혼모라는 용어는 단지 미혼모자가족복지시설 정의와 청소년미혼한부모라는 정의에서 미혼한부모라는 용어로 통칭되어 사용된다.

한부모가족 형성 요인별 현황(여성가족부, 2015)을 살펴보면, 총 가구 중 한부모 가구 비율은 1995년 7.4%, 2000년 7.9%, 2005년 8.6%, 2010년 9.2%로 계속 증가하고 있고, 한부모 가구 비율 중 미혼 한부모 가구 비율은 1995년 94,000가구(9.8%), 2000년 123,000가구(10.9%), 2005년

- 
- 1) 비바리는 처녀, 소도리쟁이는 비밀을 일러바치는 고자질쟁이에 해당되는 제주시투리임. 2015년 제주도 제주시에 거주하는 서부지역출신인 이공연(88)과의 인터뷰 결과 혼외 또는 혼전 출산아를 '소도리쟁이'라는 명칭과 뒷 담장 넘어 아기를 넘기는 풍속을 이야기하였고 한경면 거주하는 조인숙(82)과의 인터뷰에서 '가짜비바리'라는 용어와 뒷 담장을 넘어 아기를 넘기고, 한수리 해녀 홍경자와 전화인터뷰 결과 뒷 담장 넘어 아기를 넘기는 풍속은 마을이 다름에도 동일한 풍속임을 확인함.

142,000가구(10.4%), 2010년 185,000가구(11.6%)로 꾸준한 증가추세를 보여준다(여성가족부, 2015:15).

2005년과 2010년 기준 전국 미혼부자 9,218가구에서 18,118와 미혼모자 133,234가구에서 166,609세대로 급증추세를 보여준다(통계청, 2010). 그런데 여성가족부 2015년 1월 기준 미혼모자 기본생활지원 31개, 미혼모자공동생활지원 26개, 미혼모공동생활지원 1개 등 미혼모자 수용정원 1,230이다. 그 정원을 감안할 때, 18만 4천가구 이상이 재가 미혼 한부모임을 추정할 수 있다. 시설보호자보다 재가미혼한부모가 훨씬 더 많은 잠재적 정책대상임을 알 수 있다.

제주지역의 미혼한부모 수는 2005년 미혼부자 64가구, 미혼모자 944가구로 총 1,008 가구, 2010년 미혼부자 113가구, 미혼모자 1,160가구로 나타났다(통계청, 2010). 2015년 미혼모자시설(44명)과 공동생활가정(10세대), 건강가정지원센터(2011-2014) 평균이용자 수 43명<sup>2)</sup>에서 서비스를 받는 연간 미혼한부모자가 평균 100세대 미만임을 고려할 때, 1100세대 이상이 재가미혼한부모로 파악될 수 있다.

한부모가구 비율이 증가함에 따라 1989년 제정된 모자복지법은, 2002년 모부자복지법으로, 2007년 한부모가족지원법, 2011년 전국 17개 미혼부모거점센터의 운영으로 재가미혼부모에게 확대지원되었다. 2011년 한부모가족지원법 개정으로 3조 1항 “임신과 출산 및 양육을 사유로 합리적인 이유 없이 교육·고용 등에서 차별을 받지 아니한다.”는 차별금지조항, 입양기관운영의 미혼모시설의 폐쇄입법예고, 2014년 3월 24일 제정되고 2015년 3월 25일부터 시행된 양육비이행확보 및 지원에 관한 법률(이하 양육비이행지원법)과, 2015년 간통죄의 위헌판결, 2015년 7월 입양기관이 운영하는 미혼모보호시설의 실제적 폐쇄는 우리나라 미혼모에게 많은 정책변화를 가져왔다.

한국에서 1968년 기독교 양자회가 입양미혼모를 위한 민간 사회서비스를 처음 제공했고(황병남, 1971), 1982 미혼모실태조사에 따르면, 미혼

2) 2011-2014 제주특별자치도로부터 위탁 운영되는 제주도 건강가정지원센터의 평균이용자 수 제주시와 서귀포시의 합산한 평균인원 43명과 미혼모자 시설 평균 20세대와 공동생활가정 10세대를 고려해도 연간 100세대 미만이 시설서비스를 이용하고 있고 대부분 재가 미혼한부모임을 알 수 있다.

모에 대한 가족이나 사회의 태도는 죄인 취급하거나(26%) 적대시(42%) 하였기 때문에(한국부인회총본부, 1996) 미혼모는 입양을 선택할 수 밖에 없었다. 1982년 서울시가 공식적으로 개입하기 시작하고 부산, 광주, 대구, 춘천, 청주, 평택 등 전국에서 입양을 목적으로 하는 미혼모시설중심의 복지정책이 이루어졌다.

2004년 제주지역에 미혼모시설이 설치되면서 양육중심의 미혼모정책이 시작되었다. 그 이전에 미혼모를 위한 정책은 별도로 마련된 것이 없었기 때문에 제주지역의 미혼모들은 육지에 있는 미혼모시설을 이용하였고, 해외입양을 원할 경우 산부인과에서 신생아가 출생하자마자 해외입양기관인 홀트, 대한사회복지회, 동방사회복지회 등으로 연결되고, 입양기관 사회복지사가 제주로 와서 신생아를 바로 항공편으로 데려가는 관행이 2015년에도 지속되고 있다. 제주도내에서 국내입양을 희망할 경우 흥익 영아원으로 아동을 입소시켜왔다. 2004년 제주도 북제주군 한경면 청수리에 사회복지법인 청수가 미혼모자시설 애서원 설립 이래 미혼모들이 제주뿐만 아니라 전국 각 지역에서 인터넷 상담을 통해 입소하고 있다. 그러나 제주도의 산부인과나 산후조리원이 입양과 관련성은 계속되고 있다. 2011년부터 미혼모가 출생신고이후 7일간 입양숙려기간을 지켜야 입양할 수 있는 입양숙려제도가 시행되었다. 엄마와 아기의 관계를 밝히는 가족관계증명은 아기가 입양되면 가족관계증명서에서 삭제된다. 이런 가족관계증명과 같은 출생기록을 남기지 싶지 않은 미혼모들도 있다. 그래서 아무도 몰래 아기를 유기할 수 있도록 마련된 베이비 박스는 입양숙려제도에 대한 반동으로 나온 관행이라 할 수 있다. 정부는 영아유기와 영아살해를 막기 위해 이를 묵인하고 있다. 더 심각한 것은 인터넷이나 이동통신을 통한 신생아 밀거래는 20세기 초 호주(Australia)나 서구에 있던 baby farming(임애덕, 2014)과 같은 전근대적이고 후진국에서나 발생할 수 있는 인신매매관행으로 나타나고 있다. 한국에서 양육미혼한부모자정책은 계속 확대되고 있지만, 출산을 비밀로 하고자 하는 미혼모들이 입양숙려제도를 피하기 위해 베이비박스나 인터넷거래를 하는 경향이 더 강해지고 있다. 본 논문은 양육하는 미혼 한부모자정책분석을 시도하는 것이다.

미혼모에 대한 연구 논문도 1971년 황병남에서 시작되어 해마다 급

증해왔다. 주로 입양과 미혼모 그리고 미혼모시설에 관한 연구가 주를 이루었다. 전국의 미혼모시설에는 고향을 피해 타지에 있는 전국 시설로 모이는 현상을 보여주었고, 미혼모에 관한 논문들도 어느 특정 지역을 보여주기 보다는 시설 입소자들의 욕구나 프로그램이 미혼모복지정책연구의 내용으로 나타났다. 2000년대에 양육미혼모와 재가미혼모에 대한 연구들이 나타났지만, 아직까지 지역 중심의 미혼한부모자정책에 관한 연구는 이뤄지지 않았고, 미혼모·미혼양육모와 입양에 대한 지역주민의 태도 연구(임애덕, 2005)를 제외하면 제주지역의 미혼모나 미혼한 부모 정책을 다룬 논문은 아직 발견되지 않았다.

전국 미혼모자시설은 1980년 공적 기금이 지원되던 초기부터 출신지와 관계없이 임신출산 위기의 여성들을 시설에서 지원하였고 2015년에도 출신지에 관계없이 시설입소를 지원한다. 이와같이 전국적으로 중앙정부가 범주적 보조금으로 보건복지부나 여성가족부가 국고보조를 보내면, 지방정부는 중앙정부의 지침대로 전달하는 중앙정부중심의 정책으로 파악된다. 따라서 지역별 정책의 차이는 없을 것으로 보이지만, 미혼한 부모에 대한 지방정부의 자체사업이 미미하게나마 있는 것으로 파악된다. 그러나 2015년 포괄적 보조금제도가 시행되면서 지방의 특별한 욕구들을 반영해왔던 자체사업은 서비스중복의 문제와 예산부족이라는 이유로 중단될 위기에 놓여있다.

저출산 위기에 해외입양보다는 양육을 권하는 정책으로 선회하면서 2015년 7월 1일 입양기관이 운영하는 전국의 16개 미혼모시설은 한부모가족지원법에서 입법예고(2011)된대로 폐쇄되었다. 이와 맞물려 미혼한부모자의 수는 전국적으로 급증추세를 보여주고 있다. 각 지역은 시설과 재가 미혼한부모자의 증가추세와 지역사회욕구를 파악해야함에도 불구하고, 지방정부는 지역사회의 특수한 욕구를 충족시켜주기 위한 정책 마련보다는 기초생활보장에만 주목하는 경향이 있다. 따라서 지난 10년간 제주도 미혼한부모자정책 분석을 통해 무엇이 변화되었고, 무엇이 변화되지 않았고, 무엇이 변화되어야하는지 확인하고 재원이 어느 곳에 투입되어 정책효과를 극대화시킬 수 있는 것이 무엇인지 탐색할 필요가 있다.

지방자치가 1995년 부활되었고, 2005년부터 지방분권화 정책이 강화

되면서 중앙정부의 국고보조금전달방식이 범주적 보조금이 포괄적 보조금으로 바뀌면서 대부분의 사회복지정책에 많은 변화가 일어나고 있으며, 미혼한부모자정책도 예외가 아니다. 이에 본 논문은 길버트와 테렐(Gilbert & Terrell, 2013)이 제시한 선택의 4차원 정책분석틀로 2005년에서 2015년까지 제주지역의 미혼한부모정책의 변화를 분석하고 잠재하고 있는 문제와 정책적 함의를 탐색하고 지역 미혼 한부모 정책연구의 기초자료를 제공하고자 한다.

## II. 연구방법

### 1. 연구방법

사회복지정책분석의 접근유형은 정책분석의 초점을 어디에 둘 것인가에 따라 몇 가지 접근형으로 분류될 수 있음을 보여준다. 대표적으로 길버트와 테렐의 정책분석은 초점을 정책과정에 둔다. 챔버스(D.E. Chambers, 2000)는 정책분석에서 가치를 어느 정도 기반으로 하고 있는냐를 기준으로 분류한다. 그리고 포플과 라이닝거(Popple & Leighninger, 2004)는 정책분석을 수행하는 정책분석가의 특성과 활용목적에 따라 실용적으로 분류한다(김미혜·정진경, 2007:72-79 인용). 길버트와 스펙트 그리고 테렐에 의해 발전된 선택분석은 정책계획자들이 사회복지문제를 다루기 위해 어떠한 선택을 하였는지 알아보기 위한 체계적인 과정이다. 비교분석에서 가능한 대안의 탐색이나 역사적 정치적 배경이나 영향요인들 또는 개입되는 가치들을 분석할 수 없다는 한계를 가지고 있지만, 축적된 증거자료들을 일정한 틀로 분석하여 향후 정책을 기획할 수 있는 장점을 지니고 있다.

본 연구는 제주지역의 미혼모정책의 효과보다는 2005년부터 2015년까지 미혼모사회복지 서비스의 투입 측면을 통해 정책변화양상을 살펴보고자 한다. 2005년부터 2015년까지 자료들을 분석하고자 하는 이유는 접근 가능한 축적된 증거 자료들이 있기 때문이다. 2005년부터 2015년까지 미혼한부모복지정책가운데 무엇이 반복측정이 가능할 것인가? 본

연구는 길버트와 테렐(2013)이 선택한 산물 분석인 선택의 4차원 방식에 주목하여 제주특별자치도의 미혼한부모복지정책을 반복측정하고 분석하고자 한다. 이를 위해 보건복지부와 여성가족부의 사업지침서들과 제주시 기초생활보장과 공개된 자료, 2004년 제주에 설립된 미혼모자시설(애서원), 2007년 미혼모자공동생활가정(아기사랑엄마의집), 2011년 건강가정지원센터, 2012년 청소년한부모대안위탁교육프로그램(무궁화아카데미), 제주특별자치도지방행정시 기초생활보장과와 제주특별자치도 여성가족 정책과와 제주특별자치도 정보공개 웹사이트에서 제공되는 내부 자료들을 모아 10년간 제주특별자치도 미혼 한부모정책을 분석하고자 한다.

2005년부터 2015년까지 축적된 자료들을 가지고 제주지역의 미혼 한부모 복지정책이 누구에게, 무엇이, 어떤 전달체계를 통해, 어떤 재원으로 전달되어 왔는지 변화과정을 일정한 틀로 반복 측정 분석하는데 길버트와 테렐의 정책분석틀은 매우 유용한 것으로 판단된다.. 본 연구를 통해 10년간 제주특별자치도 미혼한부모복지정책을 같은 척도로 여러 시점에서 측정하여 인과관계, 예측, 안정성과 변화과정을 제공할 수 있을 것이다(Rutter, 1988, cited in Sanson et al., 2002; cited in Stephanie Taplin, 2005).

## 2. 연구 대상과 범위

본 연구의 대상과 범위는 2005년부터 2015년까지 시설미혼한부모자와 재가미혼한부모자를 위한 제주특별자치도 정책이다. 본 연구대상은 결혼 경험이 없는 미혼한부모자 복지정책이고 이혼과 사별을 경험한 한부모자정책은 연구대상이 아니다.

## 3. 분석자료와 연구의 한계

본 연구는 길버트와 테렐(2013)의 정책분석틀을 적용하여 법제처의 법률정보, 통계청자료, 여성가족부와 보건복지부의 행정지침자료, 제주특별자치도 정보공개 사이트의 세입세출자료, 여성가족정책과, 제주시정

부기초생활보장과, 애서원(미혼모자기본시설)과 미혼모자 공동생활가정(아기사랑엄마의 집), 제주특별자치도에서 위탁하여 제주시와 서귀포시 거주하는 재가 미혼한부모자를 지원하는 제주시 건강가정지원센터, 청소년 미혼모대안위탁교유프로그램(무궁화아카데미)에서 모은 내부 자료들을 길버트와 테렐의 정책분석틀로 분석하는 문헌연구이다. 행정기관과 민간기관의 내부 자료를 모아서 분석했다는 한계 때문에 전국적으로 일반화하는데 한계가 있다는 비판을 받을 수도 있지만, 미혼한부모자정책이 거의 국가보조사업이 많았고 지방정부의 자체사업은 매우 미미하다는 사실을 감안할 때, 제주특별자치도의 정책분석을 통하여 한국의 10년간 미혼한부모자정책을 추론할 수 있고, 각 지역의 미혼한부모자 정책 연구의 기초자료가 될 수 있다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다.

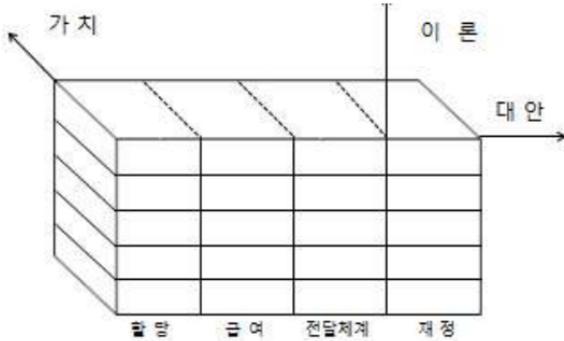
### Ⅲ. 이론적 배경

#### 1. 길버트와 테렐의 분석틀의 구성 요소: 선택의 4 차원

길버트와 테렐(2013)은 1) 사회적 할당의 기반은 무엇인가? 2) 사회적 급여의 형태는 무엇인가? 3) 사회적 급여를 전달하기 위한 전략은 무엇인가? 4) 이러한 사회적 급여를 재정지원하기 위한 방식은 무엇인가? 라는 질문으로 정책의 분석틀을 설명하였다. 즉 사회적 할당의 기반, 사회적 급여의 형태, 서비스전달의 전략, 재정양식은 선택의 차원으로서 세 가지 축에 따라 고찰이 가능하다고 하였다. 세 가지 축이란 첫째, 네 가지 선택 차원 각기의 내부에 존재하는 대안의 종류, 둘째, 각 대안의 근거가 되는 사회적 가치 셋째, 각 대안에 내재한 이론 또는 가정들을 말한다(남찬섭, 유태균 역, 길버트 & 테렐, 2007:112). 이런 분석틀은 <그림 1>과 같다(Gilbert & Terrell, 2013: 65).

#### 1) 할당에 관한 선택: 누가 혜택을 받을 것인가?

누가 무엇을 받을 것인지는 길버트와 테렐의 분석틀에서 할당과 급여에 관한 중요한 문제이다. 누가 사회적 급여에 적격자인지를 결정하는



〈그림 1〉 길버트와 테렐의 정책 분석틀

Gilbert, N. & Terrell, P.(2013) Dimensions of Social Welfare Policy Person. p.65, 개인용

다양한 기준들이 있다. 길버트와 테렐이 제시하는 이 기준은 결혼여부, 취업여부, 거주지, 가족구성원 수, 건강, 연령, 교육정도, 군복무기간, 인종, 성별, 종교 그리고 소득 등을 포함한다(남찬섭, 유태균 역, 길버트 & 테렐, 2007:113; Gilbert & Terrell, 2013:66).

사회적 할당의 기준은 사회적 급여가 어떤 원칙에서 특정한 대상이나 집단에게 접근이 가능한지 선택들을 가리킨다(Gilbert & Terrell, 2013: 66). 급여대상자의 선택은 정책의 대상자를 선택하는 것과 관련된다. 누가 사회복지혜택을 받을 것인지의 결정은 그 해당 사회체제가 선택하는 보편주의와 선별주의 그리고 사회효과와 비용효과의 가치관을 반영한다. 보편주의에서는 스웨덴에서 결혼식을 하든 안하든 그에 상관없이 배우자, 자녀에게 법적으로 동등한 권리를 부여하고 미혼모수당, 유아수당, 아파트보조금을 제공하는 사회보장정책<sup>3)</sup>과 같이 모든 사람이 사회적 권리로서 어떤 급여나 수당이 전체 인구에게 접근이 가능하도록 하는 가치관이다(Gilbert & Terrell, 2013:92). 반면 선별주의는 공적 부조와 공공주택과 같은 어떤 급여나 수당이 자산조사와 개인적 욕구를 기초하여 특별하게 선택된 인구집단에게만 가능하도록 하는 것이다(Gilbert & Terrell, 2013:92). 예를 들면 1980년도 연구에서도 미혼모를 위한 시설 확장 등 서비스 개선은 오히려 문란한 성생활을 더 조장시킬 수 있다는

3) 이선옥(2001), 한국미혼모 복지서비스의 개선방안에 관한 연구. 청주대학교 행정대학원 석사학위논문.

일부 기성세대의 우려로 방해받고 있음을 지적한다(유유박, 1980:61). 그 후 입소신청을 한 미혼모에게만 복지서비스를 허용했던 것은 선별주의적 선택을 했음을 보여준다. 그러나 2008년 이후 재가미혼모에게도 복지서비스를 허용한 것은 보편주의적 선택을 했음을 보여준다. 효과성은 가치관만큼이나 중요하다. 사회적 효과와 비용효과라는 선택은 어떤 선택이 긍정적이고 부정적인 효과를 가지고 있다고 해도 사회적 합의에 의해 우선적인 선택이 된다. 사회적 효과는 보편주의적 접근과 관계가 있지만 길버트와 테렐은 측정하기가 어렵기 때문에 실제 적절한 사례가 드물다고 하고 있다. 그러나 분명한 효과는 낙인을 감소시키고, 가족의 안정성과 자녀양육과 사회통합에 기여한다(Gilbert and Terrell, 2002: 100). 특히 한국사회에서처럼 사회적 편견이 심한 것으로 나타나는 미혼한부모자정책의 사회적 효과는 급증하는 미혼한부모자수를 고려할 때 정책대안으로 고려해야할 중요한 축이 될 수 있다. 네 가지 사회적 할당의 원칙인 귀속적 욕구, 보상, 진단적 구분, 자산조사는 누가 무엇을 받는지에 관한 사회적 할당의 기준이 된다(Gilbert and Terrell, 2002: 108-111).

## 2) 사회적 급여의 유형: 무엇을 받을 것인가?

선택의 둘째 차원은 급여가 어떤 형태로 제공되는가 하는 것이다. 급여형태는 현물, 현금이용권, 기회, 서비스, 권력 등이 있다. 복지국가의 보수적 경향과 진보적 경향 사이에 긴장은 사회적 급여 형태로 나타날 수 있다. 길버트와 테렐에 따르면, 급여의 대표적 두 가지 형태는 현금(cash)과 현물(benefit in-kind)로서 사회적 급여 선택을 위해 다음 질문을 제시한다: 궁핍한 가족은 기본적 욕구를 해결하기 위해 월 소득을 제공 받아야할까? 혹은 음식이나 연료 그리고 주택과 같은 도움이 직접 제공되어야 할까? 자녀들은 공립학교에서 교육을 제공받아야할까? 아니면 가족들이 현금이나 등가의 바우처를 받아서 교육시장에서 선택을 하도록 해야할까? (Gilbert and Terrell, 2013: 128). 사회적 급여들은 개인적 파워에서부터 구체적인 물품에 이르기까지 매우 다양한 형태로 나타날 수 있지만, 길버트와 테렐은 사회적 급여를 광범위하게 기회, 서비스, 바우처, 세금공제, 현금, 그리고 파워 여섯 가지로 분류하였다(Gilbert and

Terrell, 2013: 134).

미르달(Myrdall, 1968:133-153)은 현물급여가 급여대상자에게 정확하게 전달되어 정책의 목표효율성을 높일 수 있기 때문에 현금급여보다 더 효과적이라고 했다. 현물급여로서 의료서비스와 교육서비스를 들 수 있다. 공공부조의 경우 쌀이나 의복 등이 현물로 제공되는 경우도 많다(박병현, 2013:172). 유유박 연구(1980)에 따르면, 서울 시청 부녀과에서는 불우여성 보호 및 복지사업 증진의 일환으로 윤락여성선도사업과 함께 부녀상담소를 운영하는데 이 부녀상담소에 찾아오는 미혼모에 대해 상담을 해 주며 거처할 곳 없는 미혼모를 시청 부녀과에서 직업보도시설비 조로 보조하고 있고, <표 1>은 구세군 부녀관에 1980년 서울시가 지원한 내용에서 알 수 있듯이 현물과 현금이 구세군 미혼모시설로 전입되어 미혼모들의 의식주를 공적으로 보조했음을 보여준다.

<표 1> 서울시청부녀과 보조내용

시설전 입현물	양곡	백미(인/일)	4.32g
		정맥(인/일)	138g
시설전 입현금	부식비	인/일	212원
	인건비	총무(인/일)	108,700원
		보모(인/일)	91,100원
	지재비	인/년	10,235원
	운영비	의료비(인/년)	10,090원
		수용비	10,350원
		피복비	17,600원
운영비		39,000원	
분만비			

출처: 서울시청(1980). 부녀복지행정. 유유박(1980). p. 53 연구자가 재인용하고 재구성하였음.

<표 1>을 보면, 1980년 시설미혼모는 정부로부터 어떤 급여나 혜택을 직접 받지 않고 시설입소를 통해서 의식주 및 의료비를 지원받을 수 있었음을 알 수 있다.

현금급여는 직접형태로서 국민연금의 노령연금급여, 건강보험 요양비, 장제비, 장애인 보장구 급여비, 고용보험의 실업급여, 국민기초생활보장 생계급여 등이 있고, 간접적 형태로서 조세지출이 있을 수 있다(박병현,

2013:172-173. 재인용). 미혼모에게 직접 현금급여가 이루어진 역사는 매우 짧다. 초기에 모든 서비스 비용이 시설전입으로 이루어졌고, 2005년 해산급여비가 본인에게 지급되었고, 2010년부터 보육비 등 개인계좌로 현금급여가 확대되어 지원되는 방향으로 가고 있다. 기초생활수급자의 경우 해산급여비 50만원, 청소년자립지원금 월 10만원, (어린이집보내기 전 12개월 미만) 양육비 20만원, 모든 산모들에게 출산장려금 10만원, 희망 키움통장은 본인 최대 10만원 저축할 경우 3년 동안 10만원 매칭 펀드를 지원하는 등 본인에게 급여가 현금으로 지원되고 있다.

이용권은 현금과 같지만 수급자가 원하는 재화나 서비스를 선택하도록 하는 방법이다. 한국의 미혼한부모자의 이용권의 2015년 예로 출산 전후의료비를 위한 맘편한카드와 고운맘카드(->국민행복카드로 2015년 통합됨), 보육시설이용을 위한 아이사랑카드, 직업훈련프로그램이용권, 대학교육비 등이 있다. 기회는 노동시장에서 불합리한 경쟁요소를 제거하는 것이 목적이다. 국가공무원법 제 26조 임용의 원칙에서 한부모가족지원법에 따른 보호대상자는 저소득층구분모집에 응시할 수 있는 기회를 제공하고 있고, 한부모가족지원법 제 15조 공공시설에 매점 및 시설 설치할 경우 한부모가족 또는 한부모가족복지단체에 우선적으로 허가할 수 있는 것도 기회라 할 수 있고, 한부모가족지원법 제 18조 국민주택의 분양 및 임대에서 한부모 가족에게 일정비율 분양되도록 한 규정, 그리고 한부모가족지원법 제 16조에서 규정한 한부모가족의 아동이 공공의 아동편의시설과 공공시설에 대한 우선이용권 또한 기회로 분류할 수 있을 것이다.

서비스는 시설과 재가 클라이언트에게 교육, 상담, 사례관리, 직업훈련 등을 제공하는 것을 말한다. 유유박 연구에 따르면, 1980년 한국 미혼모사업을 담당한 민간기관인 홀트아동복지회(1973년), 대한사회복지(1972), 동방아동복지회(1977), 한국사회봉사회(1972), 구세군여자관(1966), 애란복지회 기쁨의 집(1970)이 있지만(유유박, 1980:54-60) 국가에서 미혼모에 대한 대책으로는 보건사회부와 시청 부녀과에서 구세군 여자관에 약간의 보조를 해주고 있을 뿐이며 미혼모를 위한 국가시설은 하나도 없는 것으로 나타났다. 몇몇 기관에서 미혼모를 위한 사업도 입양사업을 중심으로 이루어져 미혼모에 대한 사업은 기관의 부수적인 활동에 불과하

므로 대상이 한정되어 있고 일시적이며 서비스 내용면이나 실적에서 소극적이고 부진한 형편이며 특별한 프로그램이나 사업개발은 예산부족의 이유를 들어 실천되지 못하고 있는 실정이며, 미혼모를 위한 시설확장 등 서비스 개선은 오히려 문란한 성생활을 더 조장시킬 수 있다는 일부 기성세대의 우려로 방해받고 있음을 지적한다(유유박, 1980: 61). 1990 년에도 기업주들의 근로자 복지에 대한 몰이해와 무관심으로 공단에서의 예방교육프로그램이 제대로 이루어지지 못하고, 기술지도 또한 양재 미용 등 장기간 기술습득은 원치 않으며, 공장에 취직하거나 다방레지 등 자유로운 직업을 원하고 있는 것으로 나타났다(유유박, 1980:61). 그러나 1999년 시설별 직업교육현황을 살펴보면, <표 2>에서와 같이 주로 자수, 홈패션, 컴퓨터, 제빵 등 기술교육으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 1999. 미혼모시설 직업훈련 현황

시도	시설명	직업훈련	입소자	
			남성	여성
서울	구세군여자관	컴퓨터, 기계자수	35	19
	애란원	홈패션, 동양자수	40	36
부산	마리아모성원	컴퓨터, 미싱자수	50	35
대구	대구해림원	홈패션, 컴퓨터	50	44
광주	인애복지원	편물자수(홈패션)	30	28
경기	에스더의 집	홈패션, 제빵	50	29
강원	마리아의 집	양재, 수편	40	30
충북	자모원	수직, 컴퓨터	50	17

자료:보건복지부, 「여성복지시설현황」, 1999. 6. 30., 발췌 재구성.

노현조(2000). p. 50 재인용

권력은 상품이나 자원을 통제할 수 있는 영향의 재분배와 관련된다. 예를 들면 어떤 특정 집단에게 사회복지정책의 결정과정에 참여할 수 있는 권한을 주어 정책내용이 그들에게 유리하게 결정되도록 하는 것이다(박병현, 2013:174-175 재인용). 그러나 아직까지 한국의 미혼한부모 자정책에서 권력을 제공한 사례는 없는 것으로 보인다.

### 3) 급여 전달체계의 선택: 어떻게 전달할 것인가?

누가 무엇을 받을 것인지 결정되고 나면, 현금이나 다른 형식으로 된

사회적 급여를 서비스 공급자로부터 서비스 수혜자로 어떻게 전달할 것인가라는 급여의 전달전략이 선택이다(Gilbert and Terrell, 2013: 67). 전달체계는 정부의 기금확보에서부터 기금이 사용되는 차원까지 돈의 흐름을 어떻게 기획관리할 것인지에 관한 것이다 (Gilbert and Terrell, 2013: 187).

길버트와 테렐(2013)이 제시한 3차 전략은 어떻게 사회적 급여를 전달하는가이다. 사회서비스가 공공기관에서 제공되는 것인지 아니면 민간기관에서 제공되는 것인지, 즉 중앙정부에서 급여자격, 급여형태, 재원 등에 관한 모든 결정을 하여 전 국민대상으로 접근할 것인지, 지방정부가 주체가 될 것인지, 중앙정부와 지방정부 혹은 민간부문이 혼합체계가 형성될 것인지 재화나 서비스를 수급자에게 전달하는 방법 또한 다양하다(박병현, 2008:177).

첫째 중앙정부가 전담하는 사회복지전달체계가 있다. 미혼한부모자 정책 전달체계로 2015년 신설된 양육비이행관리원은 여성 가족부 산하 유일한 조직으로서 전국 한부모자가 양육비이행을 청구소송을 지원하는 기관이다. 중앙정부가 직접 관리하여 전 국민대상으로 담당하는 것이 규모경제면에서 효율적이고, 평등, 소득재분배, 사회적 가치추구를 하는데 유리(Wilensky, 1975:52-53;김태성, 송근원:1998:360-361;박병현, 2008: 178 재인용)하지만 획일적이며 탄력성을 가지지 못해 다양한 인구집단의 욕구를 제대로 충족시켜주지 못하는 한계를 가질 수 있다.

둘째, 지방정부중심의 전달체계는 지역사회주민들의 욕구를 효율적으로 충족시켜주는 경향이 있다. 지방정부가 지역주민의 새로운 욕구나 변화된 욕구에 빠르게 대응하는 복지프로그램을 만들 수 있으며, 지방정부의 재정편성권이나 기타 행정적 권한에 대한 재량권이 넓어짐으로써 자치단체장이나 지방의회의 의지에 따라 독자적 사회복지 발전계획의 수립이 가능하고 복지정책이 보다 다양화되고 그 질도 높아질 가능성도 있고, 지방정부간 경쟁이 되어 양질의 사회복지서비스가 개발될 수 있다(박병현, 2008:179). 그러나 재정자립도가 약한 지방정부에서 지방정부 중심의 전달체계는 정책의 안정적 기반을 취약하게 하고, 일시적이고 편파적인 정책으로 만들 수 있는 한계를 지닌다. 제주지역의 경우 설문대 여성문화센터는 지역사회수요자들의 욕구에 맞는 프로그램들을 개발하

고 있고, 특히 저소득한부모의 우선 이용권을 허용하는 장점이 있지만, 재정자립도가 약한 지방에서는 소규모의 프로그램에서는 가능하고 규모가 있는 정책은 현실적으로 어렵다.

셋째, 중앙정부와 지방정부의 혼합체계는 대부분 중앙정부가 지방정부에 재정을 보조하여 지방정부가 서비스를 전달하는 방법을 결정하는 것이다. 이 경우 중앙정부는 지방정부에 대해 재정 부담이나 수혜조건, 절차 등에 대해 조건을 부여한다. <표 3>에서 보여주는 것처럼 중앙정부의 지방정부에 대한 재정지원의 유형과 보조금 제공조건으로 중앙정부가 지방정부에 대한 재정지원유형으로 범주적 보조금(categorical grants)과 포괄적 보조금(block grants)방식과 일반재정이 있다(박병현, 2008 인용).

<표 3> 중앙정부의 재정지원 유형

재정지원유형	목적의 규정	지방정부의 역할
범주적 보조금	상세하게 규정	중앙정부의 정책이나 절차를 엄격하게 집행
포괄보조금	광범위하게 규정	주어진 기능별 영역 내에서 자율적으로 집행
일반재정	규정하지 않음	독자적으로 정책결정

자료: 박병현(2008) p.180 인용

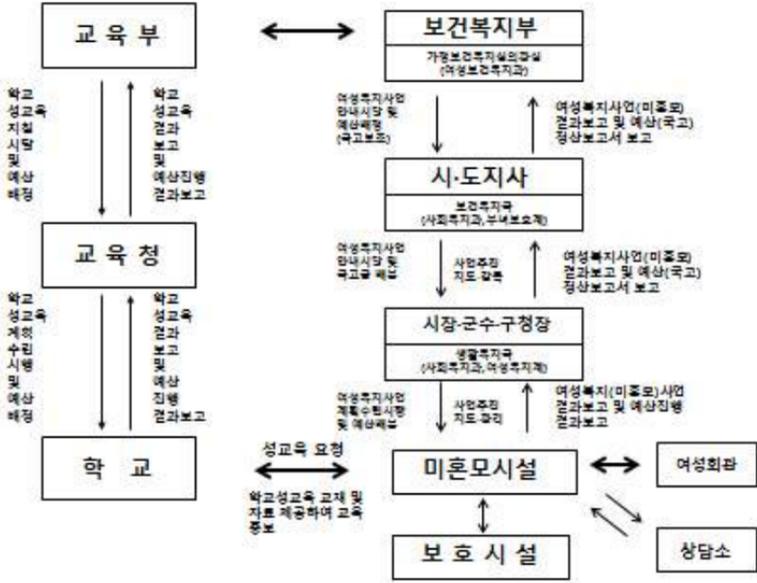
범주적 보조금은 규모가 가장 큰 보조금으로 중앙정부는 이 재원이 사용되는 세부적인 항목(수혜자의 대상, 지급내용, 지급방식)을 지정한다. 이 경우 지방정부는 중앙정부가 상세히 정한 보조금의 운용방식을 단순히 집행하는 역할만 수행한다. 포괄보조금은 세부적 항목을 지원하는 것이 아니라 유사한 기능별로 묶어 총액으로 지원한다. 따라서 포괄보조금방식은 지방정부재량권이 넓어져 지역의 특수한 욕구에 대응하여 프로그램을 시행할 수 있고 중앙정부의 재정부담을 줄일 수 있는 장점이 있다(박병현, 2008:180 재인용). 중앙정부가 지방정부에 재정을 보조하는 마지막 방법은 일반 재정으로 중앙정부가 아무런 조건이나 규제 없이 지방정부에게 보조금을 지원하는 방식이다. 이 방식은 지방정부의 재원사용에 대한 독립성을 높여 지방정부가 독자적으로 지역에 필요한 사회복지프로그램을 개발할 가능성을 높여준다. 중앙정부는 지방정부가 일정부분의 재정분담을 한다는 조건으로 재정을 보조한다. 이런 분담금

제도는 중앙정부의 재정부담을 줄이고 중앙정부와 지방정부간의 협력 관계를 도모할 수 있어 프로그램의 효과를 도모할 수 있다. 그러나 지방정부가 재정을 분담할 경우 사업에 대해 좀 더 심각하게 고려할 수도 있다. 한국의 중앙정부는 2005년 이래 지방분권화로 거의 모든 영역에서 지방정부에게 매칭 펀드를 요구해왔다. 총액은 지방정부의 재정자립도에 따라 다를 수 있다. 2005년 이래 중앙정부의 지원비율은 45.1(2002)에서 32.9%(2005) 그리고 30.2%(2009)로 계속 감소해왔다. 반대로 지방정부재원 부담률은 70%(2009)까지 계속 상승했다. 이것 때문에 지방정부가 점점 사회복지지출을 감당하는 것이 힘들어지고 있는 증거들을 보여주고 있다 (한국지방행정연구원, 2013:38). 중앙정부는 매칭 펀드라는 조건으로 지방정부에 재원을 공급하고 있다. 따라서 지방정부의 재정자립도에 따라 빈부의 격차를 보여줄 수 있다. 서울을 제외하고 한국의 사회복지비는 중앙정부 80%:광역시 또는 도(10%): 시군구(10%)의 재원을 부담하고 있다(한국지방행정연구원, 2013:78).

넷째 중앙정부, 지방정부, 민간부문의 혼합체계로서의 서비스전달체계가 있다. 사회복지서비스는 민간부문이 제공하되 중앙정부 혹은 지방정부가 여러 가지 조건을 붙여 재정을 지원하는 경우이다. 즉 정부가 민간부문이 실천하는 사회복지서비스에 재정을 지원할 때, 민간부문으로 하여금 일정부분 재정부담을 요구하거나, 프로그램의 내용, 수급자의 대상, 서비스의 형태에 대해 정부가 규제한다.

1980년 우리나라에서 미혼모 사업을 위한 특별행정기구는 없고 보건사회부의 부녀과, 아동과, 노동부 등에서 산발적인 시책으로 약간의 보조를 하고 있고, 보건사회부 부녀과에서 지원운영하는 부녀시설이 전국에 62개소인데, 그 중 미혼모를 위한 시설은 단 한 곳인 구세군 여자관에 국고보조를 조금 주었던 것으로 나타났다. 1980년도의 정부 총 예산의 2.86%가 보건사회부 행정을 위해 투입되는데, 그 중 8억 5천만원이 부녀과에 투입되는 중에서 민간기관인 구세군 여자관에 직업보도시설 보조로 조금 보조가 되며 아동과에서는 입양기관에 3급으로 나누어 보조한다. 이 중 미혼모 상담사업을 하는 4개 입양기관이 1급에 속하므로, 1980년도 540만원을 보조받는다. 지방자치단체의 사업을 살펴보면 전국적으로 볼 때 서울특별시에서만 1972년부터 구세군 여자관에 직업보도

시설로 보조가 나가고 분만비 일부를 보조하고 있으며, 각 부녀상담소에 찾아온 미혼모를 상담 귀가조치하거나 구세군여자관에 한정 보호(유유박, 1980:52).



<그림 2> 여성복지사업(미혼모) 추진체계도

자료: 보건복지부(2000)『2000년도 여성복지사업안내』, 노현조(2000), p. 47. 재인용

다음 <그림 2>는 보건복지부의 2000년 여성복지사업안내 중 미혼모 정책 서비스 전달체계를 도식화한 것이다(노현조, 2000:46). 지방자치단체장은 민간 미혼모시설설치운영자의 소관업무를 지도감독하며, 시설의 자율성을 해치지 않으면서 각 민간시설을 지도감독한 후 지도감독보고서를 보건복지부장관에게 제출해야한다(노현조, 2000:46). 관할구청장은 미혼모시설 지도감독과 시장에 그 결과를 보고해야한다. 미혼모시설은 연간운영실적을 관할구청장 경유 시장에 보고해야한다. 1980년과 달리 2000년 <그림 2>에서처럼 우리나라 미혼모복지서비스는 가시적인 전달체계를 갖추고 있으며, 중앙정부와 지방정부가 민간기관을 지원하는 혼합체계로 전달체계가 이루어있음을 보여준다. 그래서 중앙정부나 지방

정부가 민간기관이 제공하는 사회서비스를 지원할 때, 정부는 민간기관이 자부담에 해당되는 재정부담을 요구할 수 있다. 정부는 프로그램 지원 내용, 대상 집단, 서비스 공급유형 등을 세부적으로 통제할 수 있다. 예를 들어 민간기관의 회복지사고용에서 몇 명이 기관에서 필요한지를 정부가 정하고 정부가 인건비를 정하고 있다.

#### 4) 재원조달방식: 어디에서 그 재원을 확보할 것인가?

누가 무엇을 어떻게 전달할 것인지 결정되고 나면, 어디에서 그 재원을 확보할 것인가의 재정선택은 재원, 즉 국세인가 지방세인지 또는 민간자인지 서비스요금인가 등 자금의 출처에 관한 질문을 포함한다. 길버트와 테렐(2013)에 따르면, 사회복지 급여에 대한 재원은 조세, 기부금, 그리고 서비스 사용료가 될 수 있다(Gilbert & Terrell, 2013:66).

사회복지정책기획자들과 운영자들은 재원을 확보하여 프로그램을 유지시키려 한다. 일반주민들은 납세에 관심이 없지만, 조세는 사회복지 정책에 필수적 자원이다. 재원은 사회복지실천현장가들보다 정책결정권자와 운영자들 그리고 기획자들에게 흥미를 준다. 그들은 기금관리자들이 지원하는 활동영역을 이해하고자 하고, 입법자이건, 공동 모금회 이사들이건, 기금관리자들은 그들의 목표를 달성하기 위해 경쟁하는 프로그램과 관심사안들을 선택하는데 관심이 있다. 프로그램 지원을 협상하며 기금 공여자와 기금수혜자는 기본적인 문제를 확인한다. 즉 누가 도움을 받을 자격이 있는지? 어떤 종류의 도움을 받을 것인지? 어떻게 그런 도움의 전달은 어떻게 준비되어야 할 것인지에 대한 문제를 확인해야 한다(Gilbert and Terrell, 2013: 186). 이 선택들은 재원선택차원과 상호 관련되어 있다. 재원이 사용자의 서비스이용료에서 나와야 하는지? 조세의 형태로 나와야 하는지? 자원봉사자들의 기부금에서 나와야 하는지 아니면 이런 모든 재원들의 복합에서 나와야 하는지? (Gilbert and Terrell, 2013: 187). 길버트와 테렐(2013)에 따르면, 사회복지급여를 위해 지불해야 하는 기금들을 조세, 자발적인 기부행위 그리고 서비스 이용료와 같은 세 가지 기본적인 방식으로 확보할 수 있다.

조세는 정부가 강제로 부과하는 것이고 시민과 기업체에게 공적 부과금을 부과하며 조세는 공적 사회복지활동에 대한 가장 기본적인 자원이

된다. 조세는 국가에 의해 개인과 법인에게 강제적으로 부과되는 부담금인 일반조세이다. 조세는 일반조세, 사회보장성조세인 목적세와 조세감면제도, 부적 소득세(NIT), EITC가 있다. 첫 번째 조세유형으로 일반조세는 사회복지정책의 재원으로 중요하다. 이유는 첫째, 평등이나 소득재분배를 이루기 쉽기 때문이며 둘째, 다른 재원에 비해 사회복지정책대상을 넓힘으로써 급여의 보편성을 증가시켜 평등과 사회정의구현에 기여하며, 셋째, 국가에 의해 강제로 부과되기 때문에 다른 재원에 비해 안정성과 지속성을 지니고 있다(박병현, 2008:187 인용). 현재 우리나라 미혼한부모자를 위한 사회복지정책은 모두 일반조세에 의존한다. 국비와 지방비의 매칭펀드를 요구하는 경우 최저생계비와 같은 기초생활보장비를 들 수 있다. 두 번째 조세유형으로 사회보장성 조세는 국민연금, 산재보험, 건강보험, 노령연금 등 보험료를 사용자나 피고용자들로부터 강제로 부과하는 세금기능을 말한다. 미혼모의 의료비는 건강보험에서 100 퍼 지원하고 있으며, 특수치료를 할 경우, 심장재단이나 공동모금회의 민간재원이 투입되며, 건강보험에서 커버하지 못하는 부분을 제주특별자치도의 자체사업으로 지원해왔다. 세 번째 조형유형으로 조세지출은 정부가 납세자에게 받아야할 조세를 감면 또는 면제해줌으로써 조세금액이 감소된 것을 말한다. 우리나라에서는 연말 소득공제 및 세액공제 중 인적공제 항목에서 한부모가 100만원 추가공제해주는 제도가 있다(국세청, 2014. 12. 9 보도자료). 네 번째 조세유형으로, 부적 소득세(NIT: Negative Income Tax)는 빈곤계층 중 취업하고 있거나 취업가능성이 있는 근로능력자들을 주된 대상으로 공공부조제도가 아닌 제 3의 방법으로 소득을 보장해주고자 하는 조세제도를 활용한 소득보장정책이다. 다섯 번째 조세유형으로, 근로장려세제(EITC: the Earned Income Tax Credit)는 근로동기약화의 단점을 보완하기 위해 일정 수준 이하 근로소득을 가진 자에 대해 정부가 정해진 기준에 의거하여 조세제도를 통해 현금을 지급하는 미국의 특정한 소득보장제도이다(박병현, 2008 재인용). 2010년 보건복지부와 사회복지공동모금회가 하나은행의 관리하에 근로능력있는 장려금 월 31만원, 본인저축 월 10만원, 민간매칭 월 10만원 3년 지원하고 최대 6배의 목돈으로 자산을 형성하여 탈수급 시도하는 제도(보건복지부, 2010)를 한시적으로 실시했다. 근로 청소년 한부

모자립지원사업으로 월 10만원 1:1로 매칭하여 지원하는 자산형성계좌 제도는 2010년부터 국비(80%)와 지방비(20%)로 지속적으로 지원되고 있다.

자발적인 기부행위는 민간기부금을 포함하며 기업과 개인의 기부금으로써, 빈곤층에게 자선을 의미하는 자선단체로 설명되건, 넓은 의미의 보건, 연구, 문화, 종교활동에 기부하는 것을 의미하는 봉사단체로 설명되건, 자발적인 강제성이 없는 기부를 의미한다. 역사적으로 1960년대와 1970년대 홀트 아동복지회나 구세군 등 미혼모아동들을 입양하는 일을 하면서 미혼모들을 위한 숙식과 의료비 제공을 시작한 민간기관들은 완전히 자발적인 민간기부에서 출발하였고, 1980년 처음으로 서울시정부로부터 구세군여성복지시설 1개 기관에 소액의 공적기금이 투입된 것으로 파악된다(유유박, 1980). 그리고 2000년 미혼모복지서비스는 사회보장비 지출 중 사회복지서비스분양 중 여성복지에 대한 재정투입의 일부로 지원되었다(노현조, 2000:57). 미혼모복지서비스는 부녀직업보도비, 가족복지운영지원비 중 미혼모특수치료비, 미혼모예방교육비, 교육교제발간비로 71,795천원이고, '95년도 여성 복지재정의 0.7%로 나타났다. 그 중에서도 여성복지에 대한 재정투입의 일부가 지원되고 있는 것으로 파악되었다(노현조, 2000:57)

서비스이용료는 재화를 판매하는 기업이나 경비를 충당하기 위해 사용자요금을 요구하는 비영리기관들이 사회복지 재화와 서비스에 대해 청구하는 요금이다. 대학과 병원과 같은 공공기관들의 경우에도 이용요금을 부과한다(Gilbert & Terrell, 2013;187). 2015년까지 미혼한부모자의 서비스이용료를 요구하는 비영리기관이나 영리기관은 없는 것으로 파악된다.

실제 복지국가에서 이런 세 가지 재원은 혼재되어 있다. 즉 사회복지 기관과 조직들의 예산에는 조세수입, 기부금, 서비스 이용료 등을 모두 포함한다. 비록 공공기관이 세금으로 기금을 지원받지만, 학비와 같은 사용자 이용료 혹은 기금모금과 같은 민간기부에 의존할 수 있다. 마찬가지로 민간의 비영리기관들은 정부지원금으로 민간의 수입을 충당하는 세금지원에 의존한다. 그리고 상업적인 병원과 같은 영리기관들은 수입을 위해 공공 또는 민간의 제 3의 보험사들로 나오는 급여에 의존한다

(Gilbert & Terrell, 2013;187).

할당, 급여, 전달체계, 그리고 재원은 나름대로 대안의 범위가 있으므로 대부분의 결정은 사회복지정책의 계획에서 상호의존적이 된다. 이와 같이 4가지 선택차원은 사회복지정책의 설계에서 중요한 문제들을 다루게 된다 (Gilbert & Terrell, 2013;67).

본 논문은 위에서 설명한 길버트와 테렐의 4가지 선택차원의 정책분석틀로 2005년부터 2015년까지 제주에서의 미혼한부모에 대한 정책분석을 통해 현재의 문제점을 확인하고 제주특별자치도의 정책분석으로 지방분권시대에 각 지방 미혼한부모정책의 기초자료를 제시하고자 한다.

#### IV. 2005-2015 제주특별자치도 미혼한부모자 정책분석결과

##### 1. 제주특별자치도 미혼한부모의 할당의 기반

길버트와 테렐의 분석틀에 따르면 급여 대상자의 선택기준은 귀속적 욕구, 보상, 진단적 구분, 그리고 자산조사를 들고 있는데, 우리나라 미혼한부모의 사회복지정책을 위한 할당은 귀속적 욕구, 진단적 구분, 자산조사에 의존한다. 귀속적 욕구에 기반한 적격성은 현존하는 사회적 혹은 경제적 기획에 의해 충족되지 못한 공통된 욕구를 가진 사람들의 집단에 속하는 것을 조건으로 한다(Gilbert & Terrell, 2013;92). 이 원칙 하에서 욕구는 법률과 같은 규범적 기준에 따라 정의된다. 욕구는 인구 전체만큼 큰 범주에 속할 수도 있는데 미혼 한부모는 한부모 가족지원법에 정의된 대상에 속한다. 한부모가족지원법에서는 미혼으로 임신 출산하거나 6개월 미만인 영아를 양육할 경우 미혼모자기본시설에 입소가 가능하며 최장 1년 6개월 생활이 가능하며, 24개월 미만의 아동을 양육할 경우 미혼모자공동생활가정에 입소하여 최장 3년까지 생활이 가능하다. 진단적 구분에 따른 적격성은 신체적으로나 정신적으로 손상된 사람의 상황에서처럼 특별한 재화와 서비스가 필요로 되는 곳에서 개인사례에 대한 전문적 판단을 따를 것을 조건으로 한다(Gilbert & Terrell,

2013:92). 미혼 한부모는 임신, 출산, 또는 양육이라는 의료적 진단적 요구기준에 기반한다. 한부모가족지원법 지원대상인 미혼모 또는 미혼부(사실혼 관계에 있는 자는 제외)로 미혼 한부모의 가족의 범위를 정하고 있다(여성가족부, 2015). 자산조사를 통해 국민기초생활보장수급자 또는 긴급복지지원 대상자가 모자가족, 부자가족, 조손가족, 청소년 한부모가족으로 지원결정 된 경우 ‘한부모가족증명서’가 발급된다(여성가족부, 2015:39). 이와 같이 미혼한부모에 대한 할당의 기준에 한부모 가족지원법의 정의에 따르며 제주특별자치도에서 특별한 적용되는 할당의 기준에 관한 예외규정은 없다. <표 4>는 2002년부터 2015년까지 미혼한부모정책의 할당기준이 어떻게 확대 발전되어왔는지를 보여준다.

<표 4> 미혼한부모정책 할당의 법적 기준

	모자복지법(1989)	모부자복지법(2002)	한부모가족지원법(2008)	개정한부모가족지원법(2011)
법적 용어	4조 1항. 모-배우자와 사별 또는 이혼한 경우, 배우자로부터 유기된 여성, 정신 또는 신체장애로 인하여 장기간 노동능력을 상실한 배우자를 가진 여성, 미혼여성(사실혼 관계에 있는 자는 제외, 미혼 여성은 ‘미혼모’를 의미)	4조 1항. “모” 또는 “부”라 함은 다음 각 목의 1에 해당하는 자로서 아동을 양육하는 자를 말한다. 다. ‘미혼자(사실혼관계제외)	4조 1항. “모” 또는 “부”라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 자로서 아동을 양육하는 자를 말한다. 다. ‘미혼자(사실혼관계제외)	4조 1항. 정의. 동일 .학교와 직장내 임신 출산으로 인한 차별금지 조항 추가. .청소년미혼한부모조항 추가
할당 기준	시설입소미혼모	시설입소미혼모, 재가미혼부모	시설입소미혼모자 재가미혼부모자	시설입소미혼모자 재가미혼부모자 학생미혼부모자

<표 4>는 시설에 있는 미혼한부모 뿐만 아니라 재가 미혼한부모에 게도 사회복지정책서비스가 확대 제공되었다는 것을 보여준다. 1995년 여성발전기본법을 제정한 이후 한국정부는 성폭력과 성매매 그리고 여성관련 법제정을 계속 해왔다. 김대중 정부에서 대통령직속 자문기구인 여성특별위원회가 출범되면서 제주에서도 여성특별위원회가 도지사직속 자문기구로 출발하면서 여성정책의 총량이 확대되는 경향을 보여주었다. 이혼율의 급증으로 부자가정에 대한 복지수요가 증가해서 모자복지법은 2002년 모부자복지법으로 개정되어 저소득부자가정에 대해 복지정책의 할당이 확대되었다. 2000년대 인터넷매체의 대중화로 미혼모들은 사이

버공동체를 확산하기 시작했다. 2000년 다음(Daum)카페에서 ‘미혼모’로 검색하면 <미혼모들의 사는 이야기>가 최초 카페로 검색되었고, 2011년 11월 19일 현재 다음카페에서 미혼모로 검색된 카페 수는 312개로 파악되고 있으며(임애덕, 2012:3) 2015년 9월 15일 현재 다음카페검색기로 미혼모카페는 1만개가 넘는 것으로 검색되고 네이버(naver)에서는 154개가 검색된다. 2015년 10월 21일 다음(Daum)에서 ‘제주미혼모’로 검색하면 2003년 개설된 아기사랑엄마의집 카페 하나만이 검색되고, 네이버(naver)에서는 없는 것으로 나타난다. 이와 같이 지역을 막론하고 전국적으로 어디서나 접근할 수 있는 온라인 사이버공동체를 통한 연대의식이 커지면서 입양보다 양육을 희망하는 미혼모들이 급증하였고, 시설 미혼모들뿐만 아니라 양육하고 있는 재가 미혼모들의 복지수요가 급증해 2008년 한부모가족복지법으로 개정되면서 25세 미만의 재가청소년 미혼한부모로 정책이 확대되었다. 2010 건강가정지원법에서 미혼모거점기관의 운영에 관한 조항이 설치되면서 25세미만의 재가 청소년미혼한부모의 복지공급이 늘어났다. 10대 임신출산이 증가하면서 학생미혼모의 학습권이 이슈가 되었고 2011년 한부모가족지원법에서 임신과 출산을 이유로 차별해서는 아니된다는 조항이 추가되어 학생미혼모들의 학습권이 보장되었다. 이를 근거로 2011년 제주특별자치도의회 김영심 의원에 의해 발의된 제주특별자치도 한부모가족지원조례와 제주특별자치도 청소년한부모가족지원조례가 제정되었고, 이에 따른 제주특별자치도 교육청의 미혼모대안위탁교실에 대한 지원근거가 마련되어 중고등학교재학중에 임신·출산한 학생미혼모의 경우 원격학교에서 학업지속이 가능해졌다.

제주특별자치도의 미혼한부모정책은 2004년 미혼모시설 애서원이 설치되면서 공식적 미혼모지원정책이 시작되었다. 그 이전에는 복지수요도 공급도 없었고, 복지수요를 가진 제주도미혼모들은 육지에 있는 전국의 미혼모시설을 이용해왔다. 그러나 2004년 애서원이 설치된 이후에도 미혼모들은 지역사회의 눈과 가족의 체면유지를 이유로 육지 미혼모시설을 이용하고 있는 것으로 나타났고 제주지역의 미혼모시설에도 타 지역에서 가족과 지역사회의 눈을 피해 온 육지여성들이 이용하고 있으나 청소년미혼모의 경우는 제주지역청소년들로 구성되어 있는 것으로 나타



의료	특수 치료비	두당 총액	개인 이용권	200	200	200	200	207	207	239	257	263	271	279
	해산 급여	두당 총액	본인 계좌	200	500	500	500	500	500	500	500	500	600	600
	의료보호 서비스		개인 이용권	전액	전액	전액	전액							
	의료비	연간 기관	시설 전입	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000
	출산전 의료비		개인 이용권	-	-	-	-	-	-	200	400	500	500	500
	맘편한 카드		개인 이용권	-	-	-	-	-	-	-	1,200	1,200	1,200	1,200
	하계 수련회		시설 전입	-	-	-	-	-	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
교육	김정 고시	가용 총액	개인 이용권							1,155	1,540	1,540	1,540	1,540
	고등 학생		개인 이용권	전액	전액	전액	전액							
	대안 교육		연간시 설전입								5천만	5천만	4천3백	4천
	대학		개인 이용권											
자 활	자산 형성	월간 개인 계좌	개인 계좌	-	-	-	-	-	-	50,	-	-	-	-
	직업훈련 (시설내)	연간 기관	시설 전입		8,000	8,000	8,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000
	직업 훈련	총액	개인 이용권		300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
상 담	(상담 치료)	연간 기관	시설 전입	-	-	-	-	-	-	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000
보 육	양육 수당	월간 두당	개인 계좌								200 (수급자, 차상위)	200 (전 국민)	200 (전 국민)	200 (전 국민)
											150	150	150	150
												100	100	100

자료: 제주특별자치도 미혼모자시설 애서원, 미혼모자공동생활가정 아기사랑엄마의집, 청소년미혼모대안위탁교실 무궁화아카데미, 제주지방행정시 기초생활보장과(2015)에서 수집된 자료들을 연구자가 재구성하였다.

<표 5>에서 보여주는 2005-2015 미혼한부모자시설 사회복지급여유형의 변화는 어떤 급여가 얼마만큼 제주지역의 미혼한부모에게 제공되고 확대되었는지를 보여준다. 2005년부터 2015년까지 제주의 미혼한부모 급여를 보여주는 그래프를 통하여 급여나 혜택들 중 어떤 것은 상당히 변화된 반면 다른 것들은 변화 없는 급여도 있다. 기관별로 지원되는 생계비, 통합관리운영비, 그리고 2010년부터 기관에 지원했던 연간 상담

치료비는 변화가 없었다. 개인이 사용할 수 있는 의료바우처인 특수치료비, 출산전의료비, 해산급여와 고운맘카드 등 가용액과 2010년부터 개인에게 현금으로 지급되는 아동양육수당은 계속 증가해왔다.

그러나 제주특별자치도 자체 사업비로 지원되어왔던 의료비, 직업훈련비와 난방비는 10년간 변화가 없고, 2009년부터 지원된 하계수련비도 6년간 변화가 없었고, 개인에게 지급되는 바우처인 직업훈련비는 1인당 300만원, 검정고시로 10년 동안 변화가 없다. 시설 내 직업훈련 프로그램비는 감소되었다.

만약 미혼모들이 보육시설로 아동을 보내지 않고 스스로 돌보고자 할 때, 아동양육수당은 2010년부터 12개월 미만의 아동에게 월 10만원에서 2015년 월 20만원이 정부로부터 대상 미혼 한부모에게 직접 전달되고 있다. 만약 시설에서 사회서비스를 계속 받고자 한다면 미혼모공동생활 가정에서 꼭 같은 서비스를 2년 받을 수 있고, 1년 연장이 가능하다. 그러나 이 제도는 미혼모자가 공동생활을 하는 중간의 집이라는 그룹홈에서 의료비를 지원받지 못한다는 점에서 한계를 가지고 있었다. 그러나 2015년부터 그룹홈은 보장시설로 지침이 달라져 많은 변화가 있을 것으로 보인다.

재가에서 아기를 양육하는 미혼 한부모는 한부모 가족지원법에 기초하여 자산조사를 통해 2009년부터 의료, 직업훈련, 생계비 지원받기 시작했다. 재가 미혼 한부모는 매달 보육 시설에 아기를 보낼 수 있는 정부 지원의 무료 이용권을 받을 수 있다. 특히 2010년부터 25세 미만의 청소년 미혼 한부모는 한부모 지원 이외에도 연간 60만원상당의 우유와 기저귀를 건강가정지원센터를 통해 지원받을 수 있다. 2012년 이래 미혼 청소년 한부모는 등록된 원적 학교에서 교육과정을 마칠 수 있게 되었다. 지금까지 주택지원은 그들 모두에게 충분히 제공되지 못하고 있다.

권력은 특정한 사람들에게 정책결정의 권위를 주는 정책을 통하여 얻어질 수 있다(Gilbert & Terrell, 2013:135). 분석결과 한국이나 제주특별자치도에서는 지금까지 미혼 한부모에게 어떤 권력을 제공하지 않고 있는 것으로 파악된다.

재가 미혼 한부모를 위한 특별한 주거지원은 없지만, 한부모 주거정책과 동일하게 이뤄지고 있는 것으로 파악된다.

### 3. 제주지역 미혼한부모복지정책의 전달체계

세 번째 차원의 선택은 사회서비스 전달전략이 무엇인가에 관한 것이다. 사회복지서비스전달체계는 지역사회의 사회서비스와 급여를 제공하는 공급자간 유기적 연결망으로서 정의될 수 있다. 사회복지서비스전달체계는 중앙정부, 지방정부, 중앙과 지방정부의 혼합체계, 그리고 중앙 지방 민간부문이 유기적 연결망을 가진 혼합체계 등을 포함한다. 한국의 사회복지전달체계는 중앙정부와 지방정부 그리고 민간기관이 협력하는 복합된 서비스체계로 중앙정부->지방정부->민간기관->수혜자에게 서비스가 전달되는 체계이다. 이 혼합체계에서 시설 거주 미혼모의 재정적 사회서비스는 한국정부가 승인하고 중앙정부와 지방정부가 함께 공식적으로 지원하는 민간기관에 의해 서비스수혜자 또는 클라이언트에게 제공된다.

길버트와 테렐(2013)에 따르면, 중앙정부나 지방정부가 민간부분이 제공하는 사회서비스를 지원할 때, 정부는 민간기관들이 매칭펀드형식으로 재정적 책임을 공유할 것을 요구한다. 그렇지 않으면 정부는 프로그램 내용과 대상집단 그리고 서비스형태 등을 규제할 수 있다. 예를 들면 한국에서 민간서비스기관에서 일하는 사회복지사들도 중앙정부와 지방정부로부터 급여를 받고 있으므로 한국의 중앙정부는 몇 명의 사회복지사가 그 기관에서 일할 수 있는지 정할 뿐만 아니라 서비스대상 집단도 규정할 수 있다. 예를 들면 사실혼관계의 미혼 한부모는 제외라는 규정을 둬으로써 미혼한부모의 시설거주에 대해 중앙정부는 지원을 제한한다. 그리고 여성가족부와 제주특별자치도와 제주지방행정시 정부는 보조금을 지급하는 내용에 대해 정규감사를 통해 민간기관들에 대한 통제권을 가진다.

<표 6>는 제주특별자치도 미혼한부모정책서비스전달 행정체계를 보여준다. 2004년 미혼모시설 애서원이 설립되던 시기에 미혼한부모사회복지정책의 서비스는 보건복지부 -> 광역시, 특별자치도 여성정책과 -> 군 여성정책과 가족지원계-> 미혼모자시설->시설수급미혼모로 전달되었다. 그리고 2006년 여성가족부로 소관부가 바뀌면서 여성가족부 -> 광역시, 특별자치도 양성평등지원과/사회복지과-> 시 양성평등지원

과 /기초생활보장과 -> 미혼모자시설, 공동생활가정->시설수급미혼모로 서비스가 전달되었다. 2011년 제주시 건강가정지원센터가 설치되면서 여성가족부 -> 광역시, 특별자치도 여성가족정책과 -> 시여성가족과/기초생활보장과 -> 읍면동사무소/건강가정지원센터 -> 재가 미혼한부모로 대상이 확대되었다. 중앙부처뿐만 아니라 제주특별자치도 단위에서 미혼한부모정책업무는 여성정책과 다문화가족지원계->양성평등정책과 다문화가족지원계->여성가족정책과 다문화가족지원계에서 담당하고, 지방행정시군단위에서는 북제주군여성정책과/생활보장과 ->제주시양성평등지원과/생활보장과 ->시 여성가족정책과/기초생활보장과->기초생활보장과로 서비스전달체계가 이원화되다 2013년부터 행정시기초생활보장과가 주무담당과가 된다. 예를 들면 생계비와 의료비는 보건복지부 ->제주특별자치도 -> 행정시 -> 민간시설-> 시설미혼모로 전달되고 아동양육비는 여성가족부 ->제주특별자치도 ->행정시 기초생활보장과 -> 재가, 시설미혼모에게 전달되는 반면, 시설의 통합관리운영비와 인건비 등은 여성가족부 ->제주특별자치도 ->행정시 ->민간시설로 전달되는 등 전달체계는 일원화되지 않고 가변적이다. 주무담당과가 행정시의 기초생활보장과일 경우, 지역사회 미혼한부모자나 여성권익 등을 위한 정책적 접근이 취약해질 우려가 있다.

〈표 6〉 미혼한부모 사회복지정책서비스 전달 행정 체계의 변화

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
중앙 정부	보건 복지부/ 여성 가족부 (2005.6.23) 이관	여성 가족부 보건 복지부	여성 가족부 보건 복지부	여성부 보건복지 가족부	여성부 보건복지 가족부	여성 가족부 보건 복지부	여성 가족부 보건 복지부	여성 가족부 보건 복지부	여성 가족부 보건 복지부	여성 가족부 보건 복지부	여성 가족부 보건 복지부
광역 시·도	제주도 여성 정책과	제주도/ 제주특별 자치도 여성정책과 (2006. 7. 1)	제주특별 자치도 여성 정책과	제주특별 자치도 양성평등 정책과	제주특별 자치도 양성평등 정책과	제주특별 자치도 양성평등 정책과	제주특별 자치도 여성가족 정책과	제주특별 자치도여 성가족 정책과	제주특별 자치도 여성가족 정책과	제주특별 자치도 여성가족 정책과	제주특별 자치도 여성가족 정책과
시군구	북제 주군	북제주군/ 제주시 (2006. 7. 1)	제주시	제주시	제주시	제주시	제주시	제주시	제주시	제주시	제주시
담당과	여성 정책과 생활 보장과	여성 정책과 생활 보장과	여성 정책과 생활 보장과	여성정책 지원과, 생활 보장과	여성정책 지원과 생활 보장과	여성정책 지원과 생활 보장과	여성 가족과 생활 보장과	여성 가족과 기초생활 보장과	기초생활 보장과	기초생활 보장과	기초생활 보장과
민간	에서원	에서원	에서원 아기사랑	에서원 아기사랑	에서원 아기사랑	에서원	에서원 건강가정 지원센터	에서원 건강가정 지원센터	에서원 건강가정 지원센터	에서원 건강가정 지원센터	에서원 건강가정 지원센터

자료: 제주특별자치도 여성가족정책과와 제주시 기초생활보장과(2015)

위 <표 6>에서 민간서비스전달체계를 살펴보면 2005년-2010년까지는 제주특별자치도의 미혼한부모자정책은 시설보호중심이였음을 알 수 있고, 할당기준에는 미혼부가 포함되지 않았다. 그러나 2011년 건강가정지원센터가 제주특별자치도로부터 위탁운영되면서 재가미혼한부모자에 대한 정책급여전달이 시작되었음을 알 수 있다.

<표 7> 2015-2015 제주특별자치도 미혼한부모사회복지급여 전달 재정분담체계 (단위(%))

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
생계비, 출산급여 산전의료비, 학비 아동양육비, 검정고시 취약계층직업훈련비 퇴소자립정착금 자립촉진수당 자산형성계좌지원	국비	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
	지방비	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
기능보강 상담	국비	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
	지방비	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
인건비, 운영비, 특수치료비	국비	50	50	60	60	60	60	60	60	60	60	
	지방비	50	50	40	40	40	40	40	40	40	40	100

※자료: 제주시 기초생활보장과, 제주특별자치도 여성가족정책과 일반현황(2015. 6. 30) 여성가족부자료들을 참고하고 제주행정시 주무담당과 도여성정책과장 인터뷰를 거친 후 연구자가 재구성하였음.

<표 7>은 2005년부터 2015까지 제주특별자치도 미혼 한부모 사회복지급여 전달 재정분담체계를 보여준다. 서비스 중 생계비, 출산급여, 의료보호, 학비, 자격취득지원비는 10년 이상 동안 중앙정부(80%): 지방정부(20%)의 지원비율에서 변화가 없는 것으로 나타났다. 2010년부터 지원되기 시작한 상담서비스와 자활촉진수당은 중앙정부(50%):제주지방정부(50%)의 비율로 재원이 조달되어 변화가 없는 것으로 나타났다. 그러나 시설인건비와 운영비, 그리고 미혼모자 특수치료비에 대한 재원이 2005년 중앙정부(50%)와 지방정부(50%) 지원비율이 2007년-2014년까지 60%:40%로 변화되었고 2015년 지방정부비율이 100%로 변화되었음을 보여준다. 보조금 지원 비율에서 지방정부의 매칭펀드의 부담 때문에 각 지방정부는 중앙정부가 부분적으로 보조금을 주려고 해도 지역사회복지서비스를 확대하려고 하지 않는다(한국지방행정연구원, 2014). 예를

들어 한국에서 미혼 한부모자그룹홈에 대한 가구당 지원금은 지방재원에 따라 지방간 차이가 있음을 보여준다. 예를 들면 예를 들면 퇴소사립 정착금의 경우 제주지방은 300만원을 지급하고 있다.

한부모 가족 아동양육비, 미혼한부모가족 자녀 추가양육비, 한부모가족 중고생학용품비, 시설입소자생계비가 국비(80%)와 지방비(20%)로 지원되고 있고(제주특별자치도, 2015:31), 한부모 청소년 한부모 자립지원 사업에 해당되는 아동양육비, 검정고시학습비, 고교생교육비, 자립촉진수당과 자산형성계좌는 국비: 지방비=80:20으로 지원되고 있다(제주특별자치도, 2015:60). 그러나 한부모사업복지시설 기능보가과 입소자 치료상담지원은 국비와 지방비가 각각 50%로 매칭되고 있다(제주특별자치도, 2015:31). 제주보건건강가정지원센터가 제주특별자치도로부터 미혼모부자 지원기관으로 지정위탁되어 제주시와 서귀포시에 거주하는 재가 미혼한부모자대 대한 상담, 출산 및 양육시 위기지원, 친자검사비 지원, 문화 및 교육프로그램 등을 운영하고 있다. 이에 대한 국비와 지방비가 50%:50%로 재원이 조달되고 있는 것으로 나타났다(제주특별자치도, 2015:62).

<표 8>과 <표 9>는 2015년 제주특별자치도의 지방비 100% 지원되는 사업을 보여준다. 2015년부터 중앙정부로부터 지원되는 포괄보조금 중 시설운영비와 인건비는 100%를 지방비에서 지원된다. 따라서 한부모가족지원 8개 사업과 한부모복지시설 지원 9개 사업은 지방비 100%로 예산이 편성되었다.

<표 8> 2005년 제주특별자치도 한부모가족 지원 자체사업(지방비 100%)

사업명	예산액	비고
8개사업	1,502백만원	
한부모가족 자녀학습비	360백만원	월 1십만원 6개월지원. 720세대
중고교생신입생 자녀교육비	231백만원	
한부모가족대학신입생자녀지원금	275백만원	1인 1백만원
한부모가족 교육비 지원	247백만원	교육특계매칭
취약계층직업훈련비	32백만원	
한부모가족일동준비금	111백만원	세대당 약 3십만원 450세대
한부모가족자립정착금	210백만원	세대당 약 3백만원 70세대
한부모가족복지시설 퇴소자 자립정착금	36백만원	

자료: 제주특별자치도 여성정책과(2015), p.31.

〈표 9〉 제주특별자치도 한부모복지시설 지원(지방비 100%)

사업명	예산규모	비고
9개사업	1,247백만원	
한부모가족 복지시설운영비(3개소)	945백만원	
미혼모자 공동생활가정 운영비(1개소)	231백만원	
한부모복지시설종사자처우개선비	34백만원	
한부모가족복지시설 하계수련회(2개소)	2백만원	
미혼모자시설입소자 의료비(1개소)	4백만원	
미혼모자복지시설 등 입소자 양육지원	3백만원	
미혼모자시설 입소자 직업훈련비(1개소)	6백만원	
한부모가족시설 냉난방비(4개소)	12백만원	
한부모가족시설 관리운영비(일시보호시설)	10백만원	

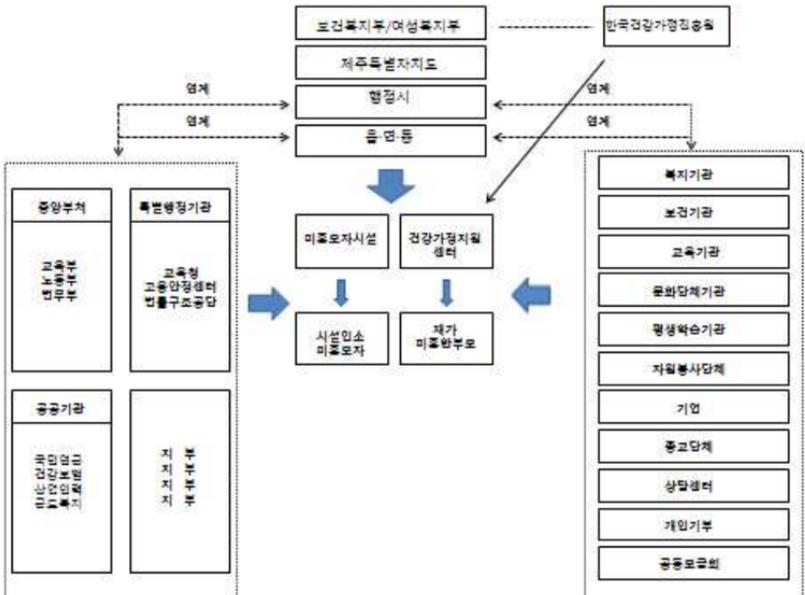
자료: 제주특별자치도 여성정책과(2015), p.32.

<표 9>에서 보여준 것처럼 2015년부터 제주특별자치도의 (미혼)한부모자복지시설운영비가 지방비 100%로 되었다. 2005년 인건비, 운영비, 미혼모특수 치료비와 같이 국비와 지방비 50:50 매칭 되던 지원사업이 2015년까지 계속 지방비 비율이 증가되다 2015년 100% 지방비에 의해 결정되는 것으로 나타났다. 그로 인해 2015년 여성가족부와 지방정부는 국비와 지방비에서 중복 지원되는 예산을 없애기 위해 집중 조사를 실시했다. 그 결과 사회보장제로 충당되는 미혼모특수치료비와 미혼모자시설입소자 의료비, 고용노동부의 직업훈련과 미혼모자시설 입소자 직업훈련비등은 중복지원되는 것으로 지적되었다.

그러나 건강보험에서 커버하지 못하는 의료비와 임신과 출산 중 직업훈련기관에 갈 수 없는 미혼모를 고려한 시설 내 입소자 직업훈련비는 특수한 상황으로 적용되어 중복지원으로 간주되지 않았다.

2015년 시설미혼한부모자와 재가미혼한부모자를 정책 중심에서 바라볼 때, 제주특별자치도 미혼한부모자 복지정책의 전달체계를 다음 <그림 3>과 같이 도식화할 수 있다.

2010년 이래 청소년 미혼한부모의 교육이 서울, 부산, 인천 대구에서 지방교육청에 의해 지원되었고, 2012년부터 제주특별자치도도교육청은 청소년미혼한부모의 교육을 지원해왔다. 2011년까지 청소년미혼모가 학교를 계속 다니고 싶어도 학업을 중단하도록 권유받고 자퇴를 했던 관



〈그림 3〉 2015 제주특별자치도 미혼한부모자 복지정책 전달체계

행이 있었다. 2012년부터 청소년미혼모의 교육서비스는 사회복지법인 청수 애서원의 무궁화아카데미에서 제공되고 있다. 본 프로그램에 참여하고 있는 청소년미혼모는 무궁화아카데미 즉 애서원입소미혼모, 원격학교, 교육청의 공식적인 협조체계로 학업을 지속하고 있다. 제주특별자치도교육청이 청소년한부모 대안위탁교육프로그램을 무궁화아카데미에 위탁하고, 무궁화아카데미는 교사자격증을 소지한 교사들을 정규교과와 비교과로 구분하여 학생들을 지도하도록 하고, 그 강사비는 교육청에서 지원하고 있다.

2014년 3월 제정되어 2015년 3월 시행된 <양육비이행확보 및 지원에 관한 법률>에 따라 여성가족부는 산하에 유일한 기관으로 한국건강가정진흥원을 신설하여 양육비이행을 관리한다. 양육하고 있는 미혼한부모들도 양육비소송에 대한 욕구를 더 적극적으로 표현하고 있어서 그 수요는 증폭할 것으로 보이며, 한 개 기관의 한국건강가정진흥원의 양육비이행관리원은 더 확대될 필요가 있을 것으로 보인다.

## 4. 미혼한부모 사회복지정책의 재원

길버트와 테렐(2013)은 사회복지 급여에 대한 재원을 조세, 기부금, 그리고 서비스 이용료로 크게 구분하였고, 이른 다시 공적부문과 민간부문으로 나누어 설명하였다. 즉 공적부문은 일반조세, 사회보험, 세금공제, NIT(Negative Income Tax:부적 소득세), 근로소득보전세 (EITC:the Earned Income Tax Credit)를 포함하고, 민간부문은 서비스이용료, 기부금, 기업복지와 모금회 등을 포함한다(Gilbert & Terrell, 2013:66).

〈표 10〉 2006-2015 제주특별자치도 세입총괄표

	지방세	세외수입	지방교부세	국고보조금	지방채	보전수입등 및내부거래
2006	409,954,355 (19.6%)	167,007,991 (8.0%)	578,589,508 (27.6%)	838,466,249 (40.1%)	(2.7%)	
2007	418,032,000 (22.6%)	112,675,929 (6.1%)	666,839,000 (36.0%)	594,201,894 (32.1%)	(3.3%)	
2008	440,050,000 (17.80%)	386,600,774 (15.64%)	775,315,818 (31.36%)	764,703,209 (30.93%)	(4.27%)	
2009	447,120,000 (16.58%)	407,595,763 (15.12%)	844,339,000 (31.32%)	846,493,710 (31.40%)	(5.59%)	
2010	474,049,000 (17.20%)	440,398,834 (16.02%)	758,856,130 (27.60%)	908,660,798 (33.04%)	(6.14%)	
2011	500,144,000 (17.53%)	390,386,025 (13.68%)	861,489,900 (30.19%)	970,196,582 (34%)	(4.59%)	
2012	576,168,000 (18.73%)	467,918,607 (15.21%)	930,873,896 (30.26%)	984,957,839 (32.02%)	(3.78%)	
2013	664,623,000 (19.74%)	522,807,482 (15.53%)	997,936,700 (29.64%)	1,046,517,980 (31.08%)	(4.00%)	
2014	754,547,000 (21.06%)	239,348,498 (6.68%)	945,945,278 (26.40%)	1,134,254,897 (31.66%)	(1.95%)	(12.24%)
2015	886,230,000 (23.20%)	115,109,298 (6.23%)	991,159,800 (25.95%)	1,202,471,108 (31.48%)	(1.70%)	(11.43%)

자료 : 제주특별자치도청 예산정보공개자료 2006-2015년까지 세입세출예산 중 연구자가 발췌하여 재정리하였음.

위의 <표 10>은 2006년부터 2015년까지 제주특별자치도 세입총괄을 보여준다. 2006년 7월 제주도는 제주특별자치도로 되었고 제주시, 서

귀포시, 북제주군, 남제주군 4개 시군이 제주시와 서귀포시 2개 행정시로 전환된다. 지방세는 보통세와 목적세로 분류되며, 보통세는 주민세·재산세·취득세·등록세·자동차세·면허세·마권세·농지세 등을 포함하고, 목적세는 지역자원시설세와 지방교육세를 포함하고, 세외수입이라함은 수익자부담금, 시설사용료, 매각처분에 의한 재산수입, 서비스이용료, 수수료, 인지세 등을 포함한다. 세입에서 지방세와 국고보조금의 비율은 2006년 대략 19.6%: (27.6+40.1)%에서 2015년 23.20%:(25.95+ 31.48)% 정도로 지방비율이 증가하고 국고보조금비율이 감소하고 있는 것으로 파악되었다. 앞으로 지방교부세는 <표 11> 제주특별자치도 세출 총괄표를 살펴보면 2006-2007년 분류와 2008년-2015년 분류가 다르다. 그러나 2008년부터 2015년까지 중 기초생활보장비, 취약계층지원비, 보육가족 및 여성, 노인청소년 항목으로 연도별로 분류가 동일하여 제주특별자치도의 세출의 흐름을 파악할 수 있다. <표 11>에서 나타나는 비율은 제주특별자치도 총세출 중 해당항목의 지출 비율을 보여준다. 2006년과 2007년 여성복지총세출은 보육, 가족, 여성을 총망라한 것으로 파악된다.

<표 11> 2006-2015 제주특별자치도 세출 총괄표

	사회복지		여성복지	
2006	171,372,038 (8.2%)		106,661,279 (5.1%)	
2007	168,289,047 (9.1%)		84,531,519 (4.6%)	
	기초생활보장	취약계층지원	보육·가족 및 여성	노인/청소년
2008	127,274,875 (5.15%)	38,853,671 (1.57%)	97,522,971 (3.94%)	89,083,415 (3.60%)
2009	122,222,508 (4.53%)	42,537,922 (1.58%)	125,769,330 (4.66%)	101,016,853 (3.75%)
2010	133,453,400 (4.85%)	49,677,995 (1.81%)	137,700,396 (5.01%)	95,924,940 (3.49%)
2011	141,815,102 (4.97%)	52,858,773 (1.85%)	156,713,976 (5.49%)	104,802,256 (3.67%)
2012	161,648,591 (5.25%)	56,806,900 (1.85%)	180,380,418 (5.86%)	119,976,948 (3.90%)
2013	169,925,267 (5.05%)	71,511,329 (2.12%)	262,186,224 (7.79%)	120,920,664 (3.59%)

2014	176,531,908 (4.93%)	101,645,459 (2.84%)	264,419,385 (7.38%)	187,778,200 (5.16%)
2015	155,038,581 (4.06%)	100,836,356 (2.64%)	226,064,241 (5.92%)	218,052,482 (5.71%)

자료: 제주특별자치도청 예산정보공개자료 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2014 세입세출 예산 중 연구자가 밝혀하여 재구성하였음

기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성 세출은 지속적으로 증가추세를 보이다 2015년 감소했고, 노인청소년 세출은 연동하다 계속 증가하는 추세를 보여준다. 세입세출 예산으로는 미혼한부모자정책을 별도로 볼 수는 없지만, 보육·가족 및 여성 세출 중 일부에 포함될 것이다.

구체적으로 한부모가족지원법에 따른 미혼한부모의 정책의 재원은 대부분 일반조세에서 충당하며, 의료비는 사회보장세로 충당되고, 소득보장정책으로 자산형성계좌라라는 특별한 정책으로서 2010년부터 EITC가 부분적으로 시행되고 있었다라고 할 수 있다. 미혼한부모자시설과 공동생활가정의 통합관리비와 인건비의 재원은 일반조세이다. 생계비와 의료비는 보건복지부, 시설운영비, 교육비, 아동양육비, 상담서비스비용은 여성가족부에서 충당하고, 의료비는 건강보험이라는 사회보장세로부터 충당된다. 그러나 의료보험이나 의료보호가 충당하지 못한 미혼모 특수치료비, 직업훈련비 등이 제주특별자치도 지방 자체 사업비로 2005년부터 별도 지원되고 있었다.

미혼한부모자를 위한 EITC는 근로를 장려하기 위해 일정금액의 매칭펀드를 지급함으로써 저소득의 미혼한부모들에게 소득을 보전해주는 근로장려세제가 2010년부터 도입되었지만, 지속적인 정책이 되지 못하고, 민간매칭사업이었던 희망키움통장(보건복지가족부. 2010)이라는 2010 사업은 중단되었다.

민간부문의 재원은 대해 제주지역공동모금회, 여성재단, 아모레퍼시픽 재단 등 기업 기부금과 각 기관의 자발적 개인 기부금을 포함한 지역사회모금활동이 포함된다. 이 기부금에 대해 국세청은 세금공제라는 인센티브를 주고 있다.

그러나 클라이언트로서 미혼모자가 시설, 그룹홈, 청소년 미혼모대안위탁교실, 또는 건강가정지원센터에 지불해야 하는 서비스 이용료는 없다.

## V. 결과요약 및 함의

제주도의 '가짜비바리'와 '소도리쟁이'의 사투리와 혼전 출생아가 담장 넘어 넘겨지던 정겨운 모습은 가족공동체의 사회적 책임이 중요했던 시기의 풍속도이다. 출산, 양육이 개인과 가족을 넘어서 사회적 책임으로 공론화되면서 전통사회의 미풍양속은 사라지고, 어느새 미혼한부모자도 당사자 가족과 동떨어진 정부와 복지정책공급자와 수혜자의 관계가 되었다. 제주지역에서도 미혼모복지정책이 시행된지 10년이 되었다. 정책 수혜자의 수는 점점 빠른 속도로 증가하고 있고, 가족의 책임보다 사회적 책임을 더 요구한다. 본 연구는 길버트와 테렐(2013)의 정책분석틀로 2005년부터 2015년까지 제주특별자치도의 미혼한부모자복지정책을 분석함으로써 정책방향을 검토할 뿐만 아니라 지방분권시대의 제주특별자치도의 미혼한부모자복지정책분석을 통해 우리나라 지방정부의 미혼한부모자가족정책의 기본적인 자료를 산출하는데 목적이 있었다.

본 논문을 통하여 2005년부터 2015년까지 제주특별자치도의 미혼한부모자정책을 분석한 결과 첫째 모자복지법이 모부자복지법, 한부모가족지원법, 건강가정기본법 등 법률의 제·개정으로 시설중심의 미혼모정책은 재가 미혼한부모자로 대상이 확대되었다. 둘째, 사회복지급여 중 생계비, 통합관리운영비, 관련 의료비는 계속 확대되었다. 아동양육비는 2010년도부터 취약계층에게만 신설 지원되기 시작하였지만, 2011년부터 전 아동에게 보편적 서비스로 적용되어 5만원-10만원->20만원으로 계속 확대되었다. 특히 근로장려세제(EITC)는 2010년도부터 신설 지원되기 시작하였지만 예산부족으로 중단되었다가 다시 재개되는 등 중앙예산 형편에 따라 미혼한부모정책은 변화를 거듭하며 불안정한 소득보장정책을 보여주었다. 셋째, 미혼한부모 사회복지 서비스전달체계는 10년 동안 중앙정부차원에서 지방정부차원까지 계속 변화했음을 보여주었다. 생계비의 경우, 보건복지부->특별자치도사회복지과->제주시기초생활보장과 양육비 및 시설운영비 등은 여성가족부->특별자치도여성가족정책과->제주시여성가족정책과 가족지원계에서 전달되다가 2013년부터 행정시의 경우 기초생활보장과로 업무가 이전되었다. 보건복지부와 여성가족부->제주특별자치도여성가족정책과 사회복지과 -> 행정시차원에서

기초생활보장과로 업무가 통합되었다. 미혼한부모자 정책의 재원조달방식은 중앙정부와 지방정부에서 80%:20% , 50%:50% 등 지원비율이 10년 동안 변화 없는 사업비도 있지만, 범주적국고보조가 포괄적 국고보조로 바뀌면서 2015년 지방정부가 통합관리운영비와 인건비 100% 지원하는 것으로 나타났다. 넷째, 제주특별자치도 미혼한부모 사회복지 서비스의 재원조달방식은 의료비와 같은 사회보장세 이외 서비스는 절대적으로 일반조세에 의존하고 있고, 기업과 개인의 자발적 기부금은 미혼한부모정책서비스에 아직까지 미미한 것으로 나타났으며, 서비스이용료는 없는 것으로 나타났다.

이와 같이 제주특별자치도의 미혼한부모자복지정책을 분석한 결과 본 연구는 다음의 정책적 함의를 발견할 수 있었다.

첫째, 한부모가족지원법 4조 1항 한부모에 대한 정의에서 사실혼관계 제외라는 괄호규정이 있음에도 불구하고, 사실상 정책지원대상으로 인정되는 지자체도 있다. 그러나 아직까지 제주특별자치도는 사실혼관계에서 유기된 미혼모자가 극빈상황에 처해 지원을 요청할 경우, 공적서비스를 제공하지 않아 민간재원에 의존해야 한다. 따라서 한부모 가족지원법상 사실혼관계 제외라는 괄호규정은 가족유형에 대한 차별규정으로서 삭제되어 사실혼관계의 미혼한부모자도 합법적으로 공적 사회복지서비스를 제공받을 필요가 있다.

둘째, 청소년미혼한부모의 학습권에 관한 정책으로서 청소년한부모가 시설입소시 제주특별자치도교육청으로부터 대안위탁교육프로그램에서 원격학교를 마칠 수 있게 되었다. 그러나 학업지속을 원하는 청소년한부모가 학교로 복귀하고자 할 때, 한부모가족지원법에서 임신, 출산을 이유로 학교와 직장에서 차별해서는 아니된다는 법적 규정이 있음에도 불구하고, 학교운영자들의 반대에 부딪혀 청소년한부모가 학교복귀는 현실적으로 어려움에 부딪치고 있다. 청소년미혼한부모의 학교복귀를 도와주려면, 학교운영자와 교사들 중심으로 미혼한부모에 대한 법제 변화와 인식개선교육이 필요하며 직업훈련을 위한 교육프로그램으로 호환될 수 있는 안전장치가 필요하다. 학생미혼모의 경우 미혼모자시설에서의 청소년한부모에 대한 주거, 생계, 의료, 교육 등의 서비스를 통해 원격학교를 마치게 된 반면, 미혼부가 중도탈락할 경우 미혼모와 같은 복지정책서비

스가 없어서 원적학교를 졸업이 힘든 것으로 파악되고 있다. 미혼부의 학업지속을 위한 상담교육서비스가 별도로 운영되어야 할 필요가 있다.

셋째, 한부모가족지원법은 한부모가족상담소에 관한 조항을 포함하고 있지만, 그에 관련된 예산이나 정책이 전무하다. 서울시지방정부가 운영하는 한부모가족상담소와 민간기관인 애란원이 운영하는 한부모가족상담소가 재가 미혼한부모자를 위한 미혼모거점상담센터를 운영하고 있다. 제주지역에서는 제주시 건강가정지원센터가 미혼모거점기관으로 재가 미혼한부모에게 기저귀와 분유를 단순지원 관리하고 있지만, 미혼부에 대한 교육, 상담 서비스, 직업훈련 등을 지원하지 못한다. 한부모 가족상담소에 대한 시행령과 규칙을 제정하고 이에 따른 지방조례를 설치하여 급증하는 재가 미혼 한부모의 상담과 교육 및 직업훈련뿐만 아니라 미혼 한부모 아동들을 을 종합적으로 담당하는 센터기능을 활성화시킬 필요가 있다. 제주지역에서도 미혼모뿐만 아니라 미혼부의 수도 꾸준히 증가추세를 보여주고 있다. 한부모가족상담소를 활성화시켜 재가 미혼한부모자의 교육, 상담, 훈련 등도 담당할 필요가 있다.

넷째, 미혼한부모가족 복지정책의 전달체계는 중앙부처뿐만 아니라 제주지방정부에서도 담당부서의 변동이 잦은 것으로 나타났다. 제주특별자치도 여성가족정책과 다문화가족지원계에서 미혼한부모자 정책업무를 담당하고 있고, 사회복지과에서 미혼한부모자의 국민기초생활보장을 담당한다. 여성가족 정책과는 여성정책, 여성 활동, 다문화, 아동보육을 담당하고 있어서 다양한 업무가 중첩되어 있지만, 계속 늘어나고 있는 한부모 특히 미혼한부모자의 욕구를 간과할 수 있는 한계가 있다. 이를 보완하기 위해 가족 정책과가 신설되어야 할 필요성이 있다, 가족정책과는 건강가족과 조손가정, 다문화가정, 그리고 한부모 가족 등의 다양한 가족정책을 전담하는 전달체계를 구축할 필요가 있다. 미혼한부모를 비롯한 다양한 가족들의 구체적인 특별한 욕구를 찾아내고 정책의 효율성과 효과성을 높일 필요가 있다. 따라서 여성정책과와 분리된 별개의 가족정책과를 설치하여 다양한 가족 정책을 기획 관리할 필요가 있다. 뿐만 아니라 행정시단위에서 기초생활보장과가 미혼한부모자정책을 전담하고 있어서 지역사회 취약여성권익과 같은 특수한 욕구를 반영하기 어려울 것으로 보인다. 따라서 행정시단위에서도 가족정책과의 신설이 필요할

것으로 보인다.

다섯째, 2005년 이래 범주적 국고보조가 포괄적 보조로 지원되면서 장기간 발전되어온 미혼한부모 복지정책의 안정성이 흔들릴 수 있는 가능성이 보인다. 따라서 제주지역의 미혼한부모자정책이 안정성을 유지하기 위해서 관련 조례들을 구축할 필요가 있다. 현재 제주지역에는 제주특별자치도 한부모가족지원에 관한 조례(2011)와 청소년미혼한부모지원 조례(2011)가 제정되고 시행되고 있지만, 지원체계를 안정화시킬 수 있는 조항이 추가되어 미혼한부모자정책전반이 안정되게 지원될 수 있어야 한다.

본 연구는 2005년부터 2015년까지 제주특별자치도에 한정된 미혼한부모자 정책분석이었지만, 중앙중심적 정책에서 지방화로 이양되는 과정에서 나타나는 변화과정을 탐색하여 타 지역의 기초자료가 될 수 있다는 의의가 있다. 끝으로 2010년 시작된 근로장려세제는 매칭펀드를 한시적으로 지원하여 미혼 한부모에게 근로의지를 증진하고 소득보장의 기회를 제공했으나, 예산에 따라 근로장려세제 정책이 매우 불안정하게 유지된 것으로 파악된다. 미혼한부모라는 건강한 젊은 세대의 인적 자원 개발과 근로복지라는 관점에서 이 정책의 탈수급 효과성에 대한 연구가 어느 때보다도 필요하며, 차기 연구과제로 남겨두고자 한다.

## 참 고 문 헌

- 김미혜·정진경. 2007. 사회복지정책분석론. 동인·서울.
- 박병현. 2008. 「사회복지정책론 이론과 분석」. 학현사.
- 노현조. 2000. 한국 미혼모 복지정책에 관한 연구. 한양대학교 행정대학원 석사 학위논문.
- 닐 길버트·폴 테렐. 2007. 「사회복지정책론」. 남찬섭·유태균역. 나눔의 집.(Dimensions of Social Welfare Policy, 6th edition. 2005 Pearson Education, Inc.)
- 사단법인 한국부인회총본부. 1996. “미혼모실태에 관한 세미나”(1982) 윤락여성 및 미혼모에 대한 자료집. 261-270.
- 여성가족부. 2015. 한부모가족지원사업안내. p. 15.
- 유유박. 1980. “한국의 미혼모 문제와 그 대책”. 중앙대학교 사회개발대학원 사회복지전공 석사학위 청구논문.
- 임애덕. 2005. 미혼모·미혼양육모와 입양에 대한 지역주민의 태도 연구. 제주산 업정보대학 논문집 제26집 (2005) pp.393-422.
- \_\_\_\_\_. 2012. 호주의 혼외 출생자 입양에서 양육으로의 정책변화분석서거. 이화여자대학교 대학원 박사학위청구논문.
- \_\_\_\_\_. 2014. 호주(Australia)의 혼외출생자 정책변화 : 옹호연합모형을 중심으로 사회복지정책 제41권 제1호 (2014년 3월) pp.143-176 1598-7663.
- 최선화. 2005. 「여성복지론」. 학현사.
- 한국지방행정연구원. 2013. 사회복지분야 국고보조금의 개선방안.
- 한국지방행정연구원. 2014. 국고보조금제도의 개선방안: 인천광역시를 중심으로
- 황병남. 1971. “미혼부모에 관한 고찰”. 이화여자대학교대학원 석사학위청구논문.
- Gilbert, N. & Terrell, P. 2013. Dimensions of Social Welfare Policy. Person.
- 제주특별자치도 여성가족정책과 일반현황(2015. 6. 30)
- 보건복지부. 2009. 한부모가족업무지침.
- 여성가족부. 2014. 한부모가족업무지침.
- \_\_\_\_\_. 2015. 한부모가족업무지침.
- 2005-2015 사회복지법인인 청수 애서원 내부자료
- 2011-2015 천주교 제주교구 사회복지재단 건강가정지원센터 내부자료
- 2006-2015 제주특별자치도 세입 세출 예산.

제주특별자치도 정보공개 예산정보 사이트.

[http://www.jeu.go.kr/board/list.jeu?boardId=YESAN&menuCd=DOM\\_000000305017001000&contentsSid=655](http://www.jeu.go.kr/board/list.jeu?boardId=YESAN&menuCd=DOM_000000305017001000&contentsSid=655)

보건복지가족부장관 공고 제 2010-104호(2010. 2. 22). “2010년도 희망키움통장 사업공고”

[http://www.mw.go.kr/front\\_new/al/sal0101ls.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=04&MENU\\_ID=040101&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=희망키움통장&page=1](http://www.mw.go.kr/front_new/al/sal0101ls.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=040101&SEARCHKEY=TITLE&SEARCHVALUE=희망키움통장&page=1)

보건복지가족부 자립지원과(2010. 1). 희망키움통장 운영 금융기관 선정계획. 통계청, 2005. 2010. 인구총조사 자료참고.

[http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList\\_01List.jsp?vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01#SubCont](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SubCont)

동아일보 2015. 9. 13. 연합뉴스 2015. 9. 13.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/09/12/0200000000AKR20150912037600004.HTML?input=1195m>

국세청보도자료 2014. 12. 9. “2014년 귀속 근로소득 연말정산 종합안내”.

MBC 뉴스(2015. 9. 14). [http://imnews.imbc.com/replay/2015/nwtoday/article/770581\\_14782.html](http://imnews.imbc.com/replay/2015/nwtoday/article/770581_14782.html)

## Abstract

Policy Analysis for Unmarried Single Parents and  
babies in Jeju Province, South Korea from 2005 to 2015  
-by applying the policy analysis framework of Gilbert &  
Terrell(2013)

Im, Ae-Duck

This study is aimed at analyzing social policy for the unmarried / single parent in Jeju Province, South Korea over a 10-year period from 2005 to 2015, by applying the policy analysis frame of dimensions of choice by Gilbert and Terrell (2013). Analysis result is as follows: first, the allocation dimension of who benefits has been extended from selectivity of shelter-oriented service to universalism of community-based welfare service, which includes not only the unmarried woman with baby but also unmarried father with baby. Second, social provisions have been enlarged and varied, ranging from simple shelter service to many more various types including shelter, voucher, cash, educational service, housing service and job training service etc., as shelter service was changed into home-care service. Thirdly, delivery system for unmarried single parent has been changed considerably, from central governmental level through Jeju Special Provincial government level to Jeju City

---

\* Ph.D. in social welfare policy Chair of Social Foundation Chongsu, General director of AeSuhwon teaching at Jeju National University.

government. Research results found that all levels of government should reorganize and reform the service delivery system for the unmarried / single parent, currently separated and specialized only in family problems, to meet the needs of various family types including an increasing amount of single parents. Fourth, as financial resources of categorical grants from central government to local government have been changed into block grants, community social policy service can affect policy stability. Thus, local communities should establish local ordinances to stabilize all community social policy. Consequently, this policy analysis found that social welfare service for the unmarried / single parent has been expanded while the financial resource limitation of local government can undermine the policy stability in the near future.

Key Word : analysis of the welfare policy for unmarried single parent and child, Jeju Provincial government, single mother and child in facilities, single parent and child based in local community, policy analysis frame of Gilbert & Terrell(2013).

**교신 : 임애덕** 63006 제주 제주시 한경면 청수동4길 30  
사회복지법인 청수 애서원  
(E-mail: tongsan21@hanmail.net)

논문투고일 2015. 09. 01.

심사완료일 2015. 10. 12.

게재확정일 2015. 10. 17.