

제3의 기관에서 아동입양은 불법이다.

영국의 사회보장비용중 개인에게 지불되는 비용은 1996-97년 예산이 잉글랜드에서만 10억 파운드 즉 2조원 가량이었는데, 이 비용의 3/4이 지방정부가 노인과 아동복지로 예산을 책정했으며, 아동복지예산으로는 주로 47%가 특수아동시설(residential care)과 38%가 day care 센터에 쓰였다. 요보호아동의 70%를 수양부모가정에서 맡고 있는데 비해 시설이나 종일반등에 쓰인 예산이 높은 이유는 수양부모가정이 정부예산절감으로 효과가 있다는 증거이다.

영국의 입양은 1976년 입양법 (Adoption Act)과 1989년의 아동법 (Children Act)에 의해 이루어진다. 결혼을 하였거나 미혼이거나 홀로된 성인 21세 이상이면 누구나 입양할 수 있으나, 결혼을 한 경우는 양부모가 동시에 승인하여야 입양이 이루어진다. 결혼 중 부부가 별거하고있거나 생사미확인의 경우 한쪽 부모만 입양서류에 서명하여 입양할 수도 있다. 동거중인 부부 즉 결혼서류가 갖춰져 있지 않은 부부가 동시에 한 명의 아동을 입양할 수 없기 때문에 이럴 경우는 어느 한쪽에서 서류에 서명, 입양 가능하다. 이처럼 영국에서는 입양의 조건을 완전히 완화하여 손쉽게 입양이 가능하도록 사회적 조건을 만들어 놓았다.

영국은 각 구청시청 등 지방정부에 입양과를 두고 입양을 희망하는 가정의 모든 서류를 공무원이 원스톱 서비스로 대신해주고 있다. 정부기관은 입양을 알선하는 자선 사회단체들과 연계하여 입양활성화 방안을 강구하고 데이터베이스를 구축하며 직접적인 서비스를 제공한다. 입양을 희망하는 가정만 파악이 되면 가정방문을 통해 사회복지사가 실질적인 모든 업무를 대행한다. 입양등록담당관은 비밀리에 입양된 아동의 파일을 관리한다. 영국은 바나도스라는 NGO 단체가 지방정부와 협력, 입양에 앞장서고 있다.

입양이 결정되면 법원결정을 통해 법적으로 공식화시키며, 이는 고등법원 가정과에서 취득하거나 구청 도청 시청의 가정법률상담과 등에서 획득 가능하다. 반드시 친부모가 아동의 입양을 승인하여 친권을 포기해야 하나, 가정법원 또는 가정법률상담과에서 친부모가 아동을 학대, 방치했거나 친부모가 행방불명이어서 친권포기각서를 쓰지 못할 경우에는 법원이 친권을 박탈하여 입양을 허가한다.

입양 후 아동은 양부모의 아동으로서 모든 권리를 누릴 수 있고 친부모는 아동에 대해 어떤 권리도 행사할 수 없다. 아동은 양부모의 재산을 상속받을 수 있고, 국립의료보험이나 가족수당, 아동수당 등 각종 정부혜택을 누릴 수 있다. 입양이 된 아동은 친부모의 어떤 재산이나 유산을 상속받을 권리를 상실한다.

입양된 모든 아동은 국립통계청의 입양아동등록과 (Adopted Children Register)에 등록되며 여기서 아동의 출생신고서 등을 발급한다. 입양된 아동이 18세가 되면 자신의 친부모에 관한 자료를 요구할 수 있고 이를 제공하고 상담을 통한 아동의 심리적 충격을

줄이는 교육과 각종 서비스를 제공한다. 입양아동과 입양을 의뢰한 양측의 동의하에 만남이 주선되고 이런 사항은 대부분 비밀리에 진행이 되며, 자료의 노출은 기본적으로 거부한다. 입양 데이터베이스에는 반드시 입양을 의뢰한 측의 승인과 희망 하에 올려지며, 입양아동이 친부모를 찾으려해도 친부모가 희망치 않으면 만날 수 없다.

입양된 모든 성인은 입양아동등록과 등록처장에게 자신의 출생신고서를 신청하여 자신의 친부모관련 자료를 찾아 볼 수 있는데, 1975년 11월 12일 이전에 입양된 사람은 이 모든 정보가 주어지기 전에 전문상담원으로부터 의무적으로 상담을 받아야한다 이날 이후 입양된 사람은 상담 선택권이 있다. '1989년 아동법' 이후에 입양문의 등록과에서는 입양된 친부모와 그의 가족이나 친척에 관한 자료를 보관 할 수 있고, 입양서비스를 제공한 기관이나 당시상황 및 친부모관련자료를 입양인 에게 제공할 수 있고, 각종 상담서비스를 제공한다. 영국은 입양희망자는 많고 아동은 적어 해외입양을 적극희망하고 있으나 한국과 입양관련 조약이 맺어지지 않아 한국아동을 영국에 입양시킬 수 없다. 매년 영국내 국내입양은 7000명 정도이다.

영국의 입양상담기관 British Agencies for Adoption and Fostering (BAAF), Skyline House, 200 Union Street, London SE1 0LX tel: 0171-593-2000.<sup>3)</sup>

한국은 58년-99년 11월 57,221명이 국내 입양되었고, 95년부터 증가하다 98년부터 답보상태이며 99년 11월 현재 국내입양이 1,156명, 국외입양이 2,355명으로 작년의 국내의 입양 합계 3,965명에 미치지 못한다. 입양가정 양육보조금은 장애아는 월 20만원에 의료비지원 40만원이다. 입양가정 주택분양 및 전세자금 500-1000만원 할증지원이 있고, 입양아동 양육비 및 중·고교 수업료 및 입학금 면제가 가능하나 비공개입양이 많아 신청자가 전무한 상태다.(보건복지부 1999.12월 자료)

5. 사회복지사

영국인구는 1998년 현재 5천 9백만 명이며 이중 100만 명이 사회복지사다. 이중 50만 명이 사회복지사 자격증을 소지한 지방정부 공무원이며 National Health Service의 공무원도 포함된다. 그 나머지는 다양한 개인사업체나 단체에 근무한다. 사회복지사를 위한 다양한 훈련기관이나 교육기관이 존재한다.

6. 아동양육보조원 (Child Support Agency: CSA)

영국에는 100만 명의 홀 부모가 170만 명의 아동을 양육하고 있다. 정부기관인 아동

3) The Official Handbook of United Kingdom "Britain 2000" 169쪽

양육보조원은 아동보호를 책임지고 어느 한쪽 부모의 요청이 있을 경우 아동보호비용을 지급한다. 영국 부모 중 어느 한 쪽이 아동을 양육중이고 다른 부모가 영국 내에 거주하고 있으면 어느 한쪽 부모가 아동양육비를 CSA로부터 신청 가능하다. 각 부모의 양육비는 부모의 수입에 비례해서 특정 계산에 의해 지불되는데, 세금공제를 받거나 구직 보조금을 받고있는 어떤 부모도 연간 1000 파운드 즉 2백만원 정도의 양육비를 받을 수 있다. 1998년 그린 페이퍼 "Children First"에 따르면 이 모든 연산작업이 훨씬 단순해졌다. 세금공제를 받는 어떤 부모도 아동 1인당 주당 10파운드 즉 2만원을 받을 수 있다.

영국민중 저소득층 즉 가족수당, 장애인 수당, 주택혜택, 지방정부 세금혜택을 받는 계층의 부모는 12세 이하의 아동을 키울 경우 주당 60파운드 즉 12만원의 아동양육비를 받는다. 아동 1인당 1999년 시정된 아동양육혜택 수당에 따라 주당 60파운드에서 100파운드 즉 20만원을 청구할 수도 있고, 양육아동이 2명 이상 양육 시는 주당 150파운드 즉 30만원, 월 120만원을 청구할 수 있다.

최근의 복지혜택에서 직장으로 (Welfare to Work)라는 프로젝트에 의해 홀어머니가 양육하는 아동일 경우 아동을 데이 케어 센터에서 무료로 양육해주고 홀어머니를 직장으로 내 보내는 프로그램을 실시하고 있다.<sup>4)</sup>

#### 7. 아동 보건서비스 (p 198)

영국의 병원진료 및 치료는 무료다. 임신한 여성은 영국정부가 돌본다. 각종 치과진료 및 치료가 무료이고 건강교육, 모든 아동예방주사도 무료다. 출산은 각종 산부인과에서 무료로 가능하고 집에서 미드와이프 즉 조산모에 의해 출산이 가능하다. 각종 아동의 진료가 19세까지 무료이다. 5세 이하의 유치원 아동은 지방건강센터나 산부인과 등에서 무료로 진료, 치료된다.

저소득층 부모에게는 무료 비타민과 각종 약제가 무료 제공되며, 아동의 건강진료도 무료다. 각종 예방주사가 무료이고 한 병원에서 종합진료치료가 가능하여 아동의 기록이 잘 정리된다. 학교에 다니는 학생은 학교에서 다양한 진료기록을 보유하면서 학교건강서비스를 제공받을 수 있고 지역 치과진료를 받을 수 있다. 정신적인 문제를 안고있는 아동 및 학생도 지역의 정신병원이나 정서불안 등에 관한 치료를 받을 수 있다. 지역사회 의료진과 지방정부 및 학교의료서비스 기관이 서로 연계하고 있어서 아동학대 및 방치, 저소득층 아동의 복지에 관해서 효율적으로 대처할 수 있게 되었다.<sup>5)</sup>

4) "Britain 2000" 177쪽

5) "Britain 2000" 198쪽

#### 8. 아동학대의 정의

##### 가. 영국아동학대방지협회

한국에서의 아동학대는 아직은 그렇게 심각히 다루어지고 있지 않다. 이 분야에서 한국은 후진국가의 정책을 답습하고 있다. 전통적인 유교사상에서 아동들의 권리가 존중되지 않고 무조건 복종하고 어른과 선배를 섬기는 전통유교사상이 한민족의 가족철학의 근간을 차지하고 있기 때문에 아동학대는 아동의 몸에 멍이 들고 피가 보여야지 만 즉 육체적인 학대만 겨우 아동학대로 이해하는 정도이다.

그러나 영국 아동학대방지협회 NSPCC (National Society for the Prevention of Cruelty to Children)는 아동학대를 4가지로 분류하는데, 아동방치(Neglect), 육체적 학대(Physical Abuse), 정신적 학대(Emotional Abuse), 성적학대(Sexual Abuse) 등이다. 그 중에서도 아동방치는 최근에 들어 가장 많은 아동학대 케이스로 등장한다.

영국아동학대방지협회는 아동보호서비스를 하는 자원봉사 단체이다. 1884년에 창설되었는데, 당시 영국에는 동물학대방지법은 있었으나 아동보호에 관한 법률은 없었다. NSPCC는 아동을 학대로부터 보호하는 서비스를 제공하고 법제정운동을 위해 설립되었다. 1889년에 제정된 '학대에 관한 법률 (CRUELTY ACT)'은 NSPCC의 창설자인 벤자민 와우의 노력덕분이었다. 그후 이 협회는 아동학대감시인(Cruelty Men)으로 알려져 지역 사회의 감시자 망을 형성, 학대받는 아동을 구조했다. 정부에서는 당시 아동학대에 관한 개념조차 정리되어있지 못했고, 당시 어느 정부기관도 아동보호에 관한 일을 하고있지 않았다.

1990년대초 영국에서는 아동학대에 의해 고통받는 아동보호의 최대 대책이 아동학대 사전에 예방하는 것임을 깨닫고 아동학대방지 국가조사위원회를 구성하여 2년간 자료를 조사하여 1996년말 85가지 권고안을 담은 '아동문제' 보고서를 정부에 제출하였다. 이를 통해 협회는 아동학대를 정의하였다.

아동학대는 직접 또는 간접적으로 아동에게 상처를 주거나 안전하고 건강하게 성인으로 성장하고자 하는 아동들의 기대에 피해를 주는 개인 또는 기관이 각종 행동 과정을 실행하는 현상이다. 아동학대와 방치는 언제나 하고자 하는 의지가 있으면 대부분 방지할 수 있다. 이 위원회는 아동학대 사례들은 대부분 예방할 수 있었으나 성인들의 의지부족으로 발생했다고 결론 내리고 아동학대를 위한 권고안을 채택했다. 통합된 전략 수립, 전체 아동의 필요를 중시, 자원봉사기관등 각종기관들의 유기적인 협조, 중앙정부의 적극적인 역할이 바로 아동학대의 대책이다.

이 협회는 한마디로 학대아동을 보호하고 피해 입는 아동을 보호하여 피해의 영향에서 벗어나도록 돕고 더 이상의 학대를 받지 않도록 서비스를 제공한다. 협회 1998년 예

산은 4,250만 파운드 (1100억원)이며 이중 85%는 자선기금 기부금이다. 협회는 24시간 운영하는 아동보호 핫라인 전화서비스를 제공하며, 아동학대케이스의 조사, 평가, 상담, 치료, 법정투쟁, 교육서비스, 지역사회 아동보호 프로그램, 아동학대에 관한 연구, 보고서와 자료출간, 국가를 상대로 한 아동보호 캠페인 등을 벌인다. 1989년 제정된 아동법에 의거 정부에 로비활동을 벌이며 아동보호의 각종서비스를 제공하는데, 현재 7000명의 아동에게 서비스를 제공하고 함께 일하고있으며 아동보호전화는 1998년 한해 약 72,000건을 받아 조사했다.

나. 아동학대의 4종류

영국에서는 매년 150-200명이상이 아동학대 아동방치로 사망한다는 통계다. 수천 명이 아동학대로 수십 년간 정신적 심리적인 고통을 받고있으며 이들의 치료를 위해 막대한 국가자원이 소요된다.

방치(Neglect): 부모가 아동이 필수적으로 필요로 하는 것을 제공하지 않을 때 즉 식사를 제때 제공하지 못하고 옷을 입히지 못하고 따뜻한 잠자리를 제공하지 못하고 적절한 의료혜택을 제공하지 못할 때 이를 학대라고 한다. 스스로 혼자남아 자신을 추스르지 못하는 나이 (약 13세 이하)의 아동을 홀로 장시간 방치하는 것도 아동학대이다. 이런 아동학대를 받는 아동은 시무룩하고 모든 것에 열정이 없으며 때로는 너무나 격렬하게 공격적이며 학교에서 수업을 제대로 따라하지 못하거나 건강상 문제가 많다.

육체적 학대(Physical Abuse): 부모나 성인이 아동을 일부러 때려서 상처를 주거나 위협한 상황에서 다칠 줄을 알면서도 아동을 보호하지 않는 것도 학대이다. 때리고 흔들고 꼬집고 화상을 입히고 깨무는 행위, 억지로 강압적으로 밥을 먹이거나 다루는 것도 학대이고, 아동에게 독이 되는 물질을 먹이거나 적절하지 않은 약물이나 술을 먹이거나 숨을 쉬지 못하게 조이거나 물에 빠뜨리는 행위도 학대이다. 아동이 멍이 들고 탄 흔적이 있고 뼈가 부러지고 내장파열 경우가 많은데, 아동이 사망하는 경우도 있다.

정신적 학대 (Emotional Abuse): 부모가 아동에게 적절한 사랑을 표시하지 않고 때로는 협박을 하고 고함을 치는 행위로, 아동이 자신에 대한 자신감을 잃고 자아존경심을 잃고 신경증을 앓게되거나 불안초조 또는 모든 일에서 관심을 잃고 시무룩한 현상이 나타난다. 정서적인 학대 또한 아동에게 깊은 심리적 상처를 주는데, 사랑과 부모의 신뢰, 애정을 재확인시켜주고 때로는 칭찬해주어 아동이 자신감을 얻고 자기 자신에 대한 행복감을 느끼게 해야한다. 부모가 끊임없이 불평을 하고 야단을 치고 화를 내고 비판적일 때 아동은 애정결핍에 사랑을 나눌 줄 모르는 아동이 되며, 나중에 성장하여서 다른 정상아들과 함께 어울리지 못하고 정상적인 사회생활을 하지 못한다.

성 학대(Sexual Abuse): 어른이 아동에게 성적행위를 강요하거나 아동의 신체를 이용

하여 성적행위를 할 때, 아동의 신체를 포르노 비디오나 책, 잡지 다른 언론에 이용할 때 성적학대라고 한다. 성적학대는 오랜 기간 동안 정신적인 고통을 수반하는데, 성적학대를 받은 아동은 대부분 성장하여 성폭행자로 남는 경우가 허다하며 폭력적이고 학대하는 성격의 소유자로 자란다.

다. 아동학대의 교육: 유아 및 유치원/초등교육

Teach children to say NO (아동들에게 안돼요)라고 말하도록 가르치는 것이 가장 중요하다. 언론 등에서 캠페인을 벌여 아동이 스스로 부정하고 안돼 라고 거절하고 도망을 치도록 교육해야한다. 아동이 자신이 학대를 받고 있음을 알게 하고 아동이 화재 시 스스로 자신의 몸을 피하듯이 다른 학대상황에서도 그 자리를 피하고 거부하도록 교육시켜야한다. 특히 한국아동의 경우 어른이 야단을 치거나 학대를 할 때 도망을 가거나 거부하는 것은 전통적인 유교교육상 상상할 수 없는 일이라고 알고있는 아동이 많은데, 아동에게 거부하고 '안돼요'라고 말하는 용기를 가르쳐야한다.

- 아동에게 늘 자신의 느낌, 기분이 중요하며 이를 표현하게 가르친다.
- 자신이 그 상황을 원치 않는다고 느낄 때 행동하는 용기를 가르친다.
- 두려움과 역겨움 등에 관한 자신의 기분을 부모 또는 자신이 믿고 따르는 사람에게 자유롭게 표현하도록 격려한다.
- 자신의 몸은 자기 자신의 것이며 누군가가 자신에게 자신이 좋아하지 않는 행동 즉 키스를 하거나 만질 때 안돼 요라고 말하는 용기를 가르친다.6)

II. 영국의 수양부모 (가정위탁)제도

1. 영국 아동인구 및 가정위탁상황

영국의 인구학자들은 2031년까지 인구가 증가하다가 그 이후는 아동출생저하와 노년 인구층 증가로 인구가 줄어든다고 했다. 세계 선진국의 인구는 2030년대를 고비로 줄어들 것이라는 예측이다. 한국도 선진국 대열에 서서 인구가 감소하는 시기가 2030년대가 될 전망이다.

영국의 출생률은 1997년에 1000명당 12.3명, 이런 추세는 아기 첫 출산연령이 1981년에 평균 26.8세에서 1997년에는 28.8세로 늦어지고 있어 출산 가능한 기간이 점차 줄고 있다. 1997년 현재 영국 아동출생 전체의 37%가 서류 결혼을 하지 않은 상태에서 출산을 한 것으로 기록되는데, 이처럼 결혼가정으로 발전할 수 있는 미혼모 미결혼 출생률,

6) NSPCC의 각종 브로슈어 또는 website

핵가족중심사회에서 알코올이나 마약중독 등으로 정부의 아동복지 지원은 늘어도 보호 받는 아동의 수, 정부나 기관의 아동보호 서비스를 받아야 하는 아동의 수는 지속적으로 유지되거나 늘고 있는 형편이다.

2. 아동보호의 의무

영국은 대규모 아동보호시설(고아원, 보육원)은 100년전부터 서서히 없어지기 시작 70년대에는 완전히 없어졌다. 영국의 지방정부는 아동이 각 가정에서 적절히 보호받고 교육받고 행복을 누릴 수 없을 때 그 아동에게 적절한 서비스를 제공할 의무를 지고 있다. 필요시, 즉 친부모가 아동을 키울 능력이 없거나 아동을 소홀히 대하거나 제대로 교육을 시키지 않거나 아동이 자라는데 적절치 못한 환경을 가지고 있을 경우 지방정부가 양육권을 획득, 수양부모가정에 배치한다. 96년 현재 3만 3천명 (정부기관의 정식 수속을 거치지 않고 친척등 수양부모가 보호하는 경우를 포함 약 5만명) 이 수양가정에서 가정위탁중이고 나머지 20%정도 즉 1만 2천명정도는 학교, 기술 훈련원 병원 등의 시설에 맡겨지며, 그 중 아주 약간 즉 5천5백명 5% 이만이 소그룹 홈 (대부분 4-6명이 한가족이 됨)에 맡겨지는데, 예산상 소그룹홈은 이제 거의 사라져가고 있는 단계이다.

<표1> 영국의 지방정부 재정지원을 받고있는 아동위탁 상황(인구는 감소해도 수양부모가 맡는 가정위탁은 늘어나고 있는데, 그 이유는 재정적으로 가장 효율적이어서 수용 시설이나 병원, 종일반등에서 요보호아동이 가정으로 위탁되고 있기 때문이다.)

	1992	1996
수양부모 가정위탁	32,700 명	33,200 명
지역사회 소그룹 홈	7,900	5,500
학교, 훈련원, 병원	15,600	12,500
부모슬하, 데이 케어 유아원 종일반	30,400	25,700
부모슬하, 요보호아동으로 정부 감시 아동	38,600	32,400

그 외에 저녁에는 친부모와 함께 생활을 하지만 낮 시간에 데이케어 센터 즉 종일반 유아원 등에 넣어 정부가 보호하는 경우가 있고, 다양한 이유로 부모의 아동 양육을 관찰하고 감시하는 아동들이 있다. (한국은 사회적 보호가 필요한 전체 아동 9,292명 중

5,112명이 아동보호시설 즉 보육원 위탁이고 4,180명은 소년소녀가장이다. 영국은 방치되는 아동을 부모에게서 양육권을 빼앗아 수양부모에게 위탁하는 등, 정부가 적극적으로 방치되는 아이들을 찾는다. 우리는 현재 실제로 부모나 친지가 버려서 경찰서에 신고되는 아이만 미아 기아 등으로 여긴다.)

영국의 지방정부는 아동이 부모의 자식 일 뿐만 아니라 국가의 자식이라는 개념 하에 아동이 탄생하면 아동 당 재정적인 지원을 하며, 친부모와 협의 하에 그 아동을 21세 까지 어떻게 하면 잘 키울 수 있을지를 수시 면담을 통해 논의, 감시한다. 1996년에는 영국에서 집을 떠나있는 아동을 위해 아동보호요건이 강화되었는데, 1970년대부터 있어 온 시설수용 아동학대문제가 심각한 상황이었기 때문이었다. 이후 정부는 소그룹홈제에서 아동보호 수칙을 강화하고 National Foster Care Association(수양부모협회)나 정부를 통하지 않은 가정위탁을 감시하며, 모든 기숙사학교를 정부에 등록을 하게 하며 소규모 아동위탁시설도 국가에 등록을 하게 하여 정부기관의 감시체계를 일원화했다.

영국정부는 아동혜택 (CHILD BENEFIT)이라는 혜택을 통해 영국내에서 출생하는 모든 아동에게 첫아이는 주당 11.45 파운드, 둘째아이부터는 주당 9.3 파운드를, 가정형편이나 상황에 따라 주당 17.1파운드 정도를 지불한다. 고아를 자신의 가정에 대려다가 키우는 경우에도 '가디언 혜택'이라는 재정지원을 받는데, 주당 11.30 파운드이고, 그 아동에 대한 아동혜택수당 또한 받을 수 있으나 가디언 혜택은 친부모 중 한쪽 부모가 사망한 경우만 줄 경우도 있다. 저소득층 수당 도는 실업수당을 받지 않으면 아동양육비로 연간 1000파운드 즉 200만원 정도의 아동양육비용을 신청할 수 있다.

수양부모에게 지방정부가 지불하는 아동양육비 및 수양부모 수당(주당 160파운드)은 꾸준히 늘고있는데 95년도 수준이 아동의 나이나 환경에 따라 다르지만 아동 1인당 약 624파운드로 월 150만원정도에서 상황에 따라 300만원까지를 지불한다. 소그룹 홈제는 아동 1인당 월 예산 1100만원정도가 소요된다. 이는 특별한 아동심리전문가, 의료진, 야간근무자 등을 고용해야하기 때문에 비용이 너무 들어 영국서는 폐지하는 추세다.

영국의 모든 지방정부는 입양서비스를 제공하도록 되어있어 연간 약 7000명이 국내 입양되고 있는데, 이들중 절반이 한 명의 친부모와 다른 양부모 슬하로 입양되는데, 주로 재혼이나 결혼으로 인한 입양이다.7)

3. 영미 수양부모운동 역사

고아원 - 소그룹홈 - 수양부모(가정위탁) - 친부모를 재정적으로 도와 기아, 미아 발생 원인제거로

7) National Foster Care Association 각종 브로슈어

영국의 아동복지를 변화시킨 단체는 바나도스(Barnado's)라고도 할 수 있는데, 토마스 존 바나도 박사는 1845년생으로 1870년에 런던 동부 빈민촌에 스테프니 코즈웨이 첫 고아원을 세웠고 1905년 그가 사망할 즈음에는 영국전역에 96개의 고아원을 세워 8500명을 수용했다. 그러나 대규모 수용시설의 단점을 발견한 바나도 박사는 1969년부터 고아원을 폐쇄하기 시작, 1980년까지 90개를 폐쇄하고 그 대신 각종 가정위탁(수양부모)프로그램을 개발하기 시작하였다.

그러나 바나도스의 최근 정책은 아동은 친부모와 함께 있을 때 가장 충만한 행복을 느끼며 가장 좋은 양육방법은 친부모가 양육하기 힘들 때 그 친부모를 재정적 또는 다양한 방법의 서비스를 제공, 친부모가 아동을 포기하지 않고 키우도록 원인제거에 앞장서고 있다. 즉 직장을 잃은 부모에게 직장을 소개하고, 알코올중독인 부모를 치료하여 그들이 자신의 아이들을 돌볼 수 있는 재활운동을 펼치고, 아동건강이 문제가 되면 의료진료를 제공하는 일을 한다.

현재 바나도스의 아동복지서비스를 받는 아동이 43,000명, 2만 명의 자원봉사자, 400명의 후원금 모금 전담 자원봉사자가 있고 대형 세미나나 이벤트를 할 때에는 43만 명의 무료 자원봉사자가 나서서 일을 한다. 바나도tm 직원은 5천명이며 330개의 각종 스토어를 소유하고있으면서 다양한 자체 수익사업도 하고 있다.<sup>8)</sup>

수양부모제도의 역사는 사실상 구약성서에서도 그 근거를 찾아볼 수 있는데, 이때 벌써 방치되거나 버려지는 아동을 법으로 여유 있는 가정에서 데려다 키우게 했다. 성경에는 당시 버려지는 아동들이 "홀륭한 과부(worthy widows)"의 손에 맡겨져서 당국으로부터 적절한 비용을 받았다고 적혀있다.

영국의 "빈곤층 보호법(English Poor Law)"가 사실상 수양부모제도의 근간인데, 1562년 이 법은 영국 빈곤층 자녀들이 어느 연령까지 다른 가정에서 들어가 살게 했다. 그후 이 법이 미국으로 수입되어 미국에서도 가정에서 고아 또는 부모로부터 버려진 아동을 배치하기 시작했다. 아동노동, 아동학대로부터 아동을 보호하는 제도적 장치가 마련되면서 이 제도는 발전해 갔다. 1636년 7세된 벤자민 이튼(Benjamin Eaton)이 미국의 수양부모제도 정립 후 첫 수양아동이 되었다.

미국에서는 1853년에 찰스 로링 브레이스(Charles Loring Brace)가 처음으로 무료수양부모제도(무료위탁가정보호)운동을 펼치기 시작했는데, '뉴욕 아동원조협회(New York Children's Aid Society)'의 회장이자 목사였던 브레이스는 뉴욕의 뒷골목에서 잠자리를 마련하는 수많은 이민 온 아동들의 생활상을 걱정하다가 뉴욕의 남, 서부의 부유층 가정에 이민 온 어린이들을 맡아서 양육할 사람을 광고로 모집하기 시작했다. 주로 자선사업

8) Barnado's 각종 브로슈어

으로 이들을 가정위탁 보호시키려는 목적이었다. 이 사업이 처음에는 순조롭지 않았지만 그래도 브레이스의 과감한 용기와 창조적인 사고덕분에 현재의 미국 수양부모제도(foster care) 운동이 오늘날처럼 번창하게 된 것이다. 한 사람의 용기와 창의력이 오늘날 아동복지의 일대 전환을 꾀하게 된 것이다.

뉴욕아동원조협회가 거리에서 기식하는 아동들을 가정에 배치하기 시작하자 사회 시민단체, 정부에서도 가정위탁사업에 뛰어들기 시작하였다. 매사추세츠주는 아동을 배치 받은 가정에 일정한 비용을 지불하기 시작하였고 펜실베이니아주는 1885년에 수양가정 허가증이 없이 형제가 아닌 두명 이상의 아동을 맡을 경우는 경범죄로 처리하는 법령을 제정하였다. 싸우스 다코다주는 1893년에 설립된 공공 아동복지 단체로 '아동 가정위탁 협회(Children's Home Society)'에 일정한 아동양육비용을 지불하기 시작했다.

1900년대에 들어와서 사회복지단체들이 수양부모들의 감시와 협력체계를 완성시켰는데, 아동의 기록이 보존되고 아동의 개별적인 개성과 특수한 환경도 연구가 되면서 배치 단계의 심사와 성공률을 따지기 시작했다. 연방정부가 수양가정에 대한 정부차원의 감시와 협력을 제공했고 정부는 아동의 친부모가 자립하여 아동을 다시금 가정으로 되돌려 받도록 가정복지에도 노력했다. 수양부모는 다양한 전문가 및 사회복지단체의 도움으로 아동들을 배치 받는 조직적인 체계가 그때 탄생하게 되었다.

이렇게 서구의 수양부모제도는 100년의 역사를 가지고 있지만 수양부모제도가 모든 버려지는 아동을 50%이상 수용하기 시작한 것은 2차 세계대전 후 아동을 대규모 수용 시설에 격리 수용하는 것이 아동인권침해이고 사회적응력 감소라는 이유로 고아원이 없어지기 시작하기부터였다.

현재 미국에서 1995년 통계로 486,000명이 수양부모가정 또는 시설에 수용중인데, 이중 75%가 수양부모가정에서 양육되고 있다. 그러나 이 수치는 정부당국에 신고된 수치이고 종교단체나 지역사회 시민단체, 친척의 수양부모를 합치면 약 70-100만이 넘는다는 통계도 있다. 영국에서는 국가당국에 등록된 아동과 종교단체, 친척집 등에서 양육되는 아동이 도합 5만 명 정도라는 것이 일반적인 통계다.

영국이나 미국등 서구에서는 수양부모제도는 다른 어느 아동시설보다 호응도가 높지만, 역시 방치되고 버려지는 아동 자체의 문제점 즉 정서불안, 알코올 마약중독, 에이즈 감염자, 지체부자유자 등의 급격한 증가로 인해 수양부모가정이 꾸준히 줄고 수양부모허가증을 받고 1년 후에 많은 숫자가 포기하는 상황이어서, 배치 받아야 할 아동은 꾸준히 늘고 수양부모는 줄고 있다. 그 대책으로 이제 서구에서는 친부모의 경제적인 상황을 호전시켜서 아동을 포기하지 않도록 원인을 제거하는 치료법을 쓰는데 치중하고 있다.

#### 4. 영국 수양부모제도 관련법규

영국은 1989년 아동법에 이어 1991년 제정 발표된 아동 및 청소년의 수양부모제도 (Children & Young Persons, the Foster Placement (children) Regulations 1991. No. 910: An extract from a JUSTICE database)가 기.미아들의 배치에 관한 법령이다.

영국은 .미아 처리는 지방정부 아동복지과에서 하고 (즉 아동은 정부가 관리하고), 수양부모협회 (National Foster Care Association: NFCA)에서 수양부모로 양성되고 준비된 수양부모를 제공하여 (수양부모는 수양부모협회에서 관리) 아동배치에 양기관이 협력하에서 이루어진다.

이 수양부모 법에 따르면 수양아동 배치의 절차는 기본적으로 수양부모 및 가족들이 수양부모로서의 미래전망과 희망사항 등에 관한 정보를 정부에 접수시키고, 수양가정으로서의 의무와 임무에 관한 동의서를 작성하며, 수양아동배치 동의서를 지키는데 동의하여야 한다.

수양부모허가 및 아동배치는 특수한 상황에서 아동을 즉각적으로 배치할 필요가 있을 경우 허가받은 수양가정에 배치하되, 지방정부의 아동복지과와 NGO가 인정한 수양가정만 배치가능하고, 타 기관이 인정한 수양가정이면 재인가가 불필요하며, 미리 가정방문을 통해 수양가족과 면담을 한 수 아동의 조건에 따라 배치가 이루어진다. 지방정부나 NGO기관은 수양부모가 2명의 보증인 또는 참고인 이름과 주소를 제공하여 정부가 그들과 인터뷰하여 수양부모로서의 자격을 심사하며, 수양부모의 전 가족 신상명세서를 작성, 제공하여야 하는데, 특히 몇 명의 가족 형제가 있는지 집안구성요소를 알리고 어떤 특수한 상황에 있거나 없는지 등을 상세히 기술하여 수양부모로서 적합한 가정을 갖추어 확인될 때 이를 허락한다.

수양부모는 약 1년 후에 재평가를 받고 지속적인 수양부모로 허가가 나는데, 이는 정부기관과 NGO가 공동 작업한다. 수양부모자격이 해지되지 않은 상황에서 재평가 시에는 먼 저번 평가기관이나 담당관의 의견을 반드시 검토해야하며, 재평가 후 수양부모유지 허락이나 계약변경 등에 관한 보고서를 작성, 정부가 수양가정에 통보해준다. 재평가 후 불만족인 경우는 계약을 변경하고 허가서를 취소한다. 수양부모역할을 중지하고싶은 부모는 언제든지 기관에 통보, 계약을 해지할 수 있다.

아동의 배치는 수양가정이 모든 조건을 갖추고 모든 상황분석결과 이 수양가정에 이 아동의 배치가 최선임이 파악되었을 경우에 한한다. 수양아동과 수양가정의 종교가 같아야 하고 아니면 그 아동자신의 종교가 지켜질 것임이 확인이 되어야 그 수양가정으로 배치 가능하다. 허가 받은 수양가정을 기관이나 NGO가 최종 허락한다. 아동배치 후 결과를 가장 가까운 기관에 통보하고 각종 서류에 서명한다.

수양부모이름과 주소 아동과 관련된 모든 사람들의 주소와 연락처가 서류에 등록된

다. 정보기관의 수양아동방문은 정부기관원이 아동을 배치한 후 28일내 에 반드시 방문이 성사되어야하며, NGO가 아동을 받은 후 14일 내에, 아동배치가 잘못되었거나 아동양육에 문제점이 발견된 후 7일 내에, 그리고 성공적인 배치 파악 후에는 6개월에 한번 정도 방문, 상담을 해야한다. 복지사 등의 방문시 아동이 집에 없어 면담을 못하면 다시 시간을 정하고 수시로 아동배치가 적절하였는지를 수양부모와 협력 상담한다. 일단 성공적이면 수양가정의 정서적 안정을 위해 6개월에 한번정도만 방문 상담한다.

아동배치를 위해서 수양가족이 거쳐야할 법적 스케줄 1, 2, 3을 지정해 놓고 있다. (영국에서는 수양가정에 아동양육비를 월150-300만원정도 보조하기 때문에 선정작업이 까다롭다. 한국은 정부지원전무)

#### 가. 스케줄 1: 수양부모로서 제출한 서류

0. 수양가족의 건강진단 첨부한 나이, 성격, 결혼여부(재혼시 명시)
0. 수양가족 중 성인관련 상세한 정보보고
0. 수양가정의 아동, 총 가족수 등 자료제공
0. 수양가정의 집구조 등의 상세한 설명도 제공
0. 수양부모의 종교, 종교심취도, 아동종교를 존중할 수 있는지 여부 명시
0. 수양부모의 인종, 문화, 언어배경과 아동의 본래 문화와 언어유지 가능 여부
0. 과거 및 현재의 직업, 생활기준, 레저활동 및 관심사 기록
0. 친자녀 존재 및 다른 아동양육 경험과 양육능력 여부 기록
0. 가족 중 성범죄 등 관련여부와 전과기록 등이 없는지 여부
0. 이미 입양이나 가정위탁의뢰를 한 적이 있으면 명시
0. 수양부모 또는 가족 중 가정위탁 재허가 불가 판정자 유무

#### 나. 스케줄 2: 수양부모로서의 의무

0. 수양부모양성교육 받을 의무 인정
0. 수양부모 허락 및 재평가 과정 인정
0. 수양부모 동의서에 정부기관과 부모간의 동의조건에 서명하고 배치중 수양부모의 법적 하자 (전과경력) 조사 등에 응해야하며, 아동이 배치된 곳과 근접한 기관의 면접 등에 응할 의무 인정
0. 주소 변경시, 집안구조 및 식구 변화시, 개인신상변화 및 아동 양육에 영향이 있는 상황변화시 기관에 서면보고서 제출의무
0. 아동관련 신상명세서 등은 기관 허락 없이 누구에게도 공개불가
0. 수양아동을 친가족처럼 대하고 아동복지증진에 노력 다짐

- 0. 아동의 심각한 질병이나 사고시 즉각 기관에 통보의무
- 0. 특정상황 시 배치된 아동을 기관이 타 수양가정에 이동배치 허용

다. 스케줄 3: 수양부모로서의 동의서에 첨부될 항목

- 0. 수양아동 양육에 필요한 각종조건 명시. 아동배치 후 성과와 미래전망, 아동의 과거/종교/ 문화/언어 및 민족배경, 아동건강 및 성격과 주의할 점, 아동 교육의 필요성 등을 명시. 이보고서는 아동배치 후 14일 이내에 작성 제출되어야 한다.
- 0. 아동배치기간동안 정부기관의 재정지원 동의서에 서명
- 0. 의료 및 치과 검진 등의 의무를 수양부모에게 의뢰하고 재정지원
- 0. 수양가정에서 일시적으로 아동을 이동할 경우 기관으로부터 동의.
- 0. 기관, NGO 또는 지역복지사 등의 아동 양육점검을 위한 방문 시 아동보호규율에 따라 방문 횟수 등에 관해 동의, 허락.
- 0. 아동이 자신의 친부모나 친척과 연락 및 만남 필요시 제반 협력제공
- 0. 수양부모는 동의서에 명시된 규칙을 지키고 관련기관과 긴밀 협력약속.<sup>9)</sup>

III. 한국수양부모운동

사단법인 한국수양부모협회는 보건복지부 산하 비영리법인으로 1998년 4월 4일 IMF 충격으로 대규모 실업사태와 해고를 통한 급속한 해체. 결손가정 발생으로 버려지는 아동의 숫자가 급격히 늘어, 뜻 있는 자원봉사자 약 70명이 모여 가정위탁을 시작하면서 발족되었다. 1년 반이 지난 지금, 100여명의 수양아동을 성공적으로 위탁해왔고, 친부모를 찾아 가정으로 돌아간 아동이 70여명, 현재 30여명을 각 수양부모가정에서 위탁중이며, 약 10여명의 아동이 대기중이고, 2명의 입양이 성사되었다. 이는 아동복지의 엄청난 발전이며, 한국의 입양에 관한 인식전환의 계기가 되었는데, 그 이유는 수양가정에서 1년 이상 키우다가 아동과 정이 들어 부모가 친권을 포기하면, 서울 시립아동상담소를 통해 또는 변호사를 통해 입양을 주선, 파양이라는 실패를 극복할 수 있는 중간단계로서의 아동위탁이 가능해졌기 때문이다.

수양부모회원은 1년 동안 가정위탁을 하는 정회원 100여명과, 후원을 하는 후원회원 100여명, 예비수양부모 즉 정회원이 되기 위해 기다리면서 교육과정을 끝낸 100여명, 양성교육과정에 참석하기를 기다리는 예비수양부모 약 200여명, 자원봉사자 약 30여명을 포함 모두 500여명으로 증가했다. 1999년 12월 10일 세계인권선언일 에는 보건복지부추

9) "Children & Young Persons, the Foster Placement (children) Regulations 1991. No. 910: An extract from a JUSTICE database" 법령집 1-10쪽 /JUSTICE 데이터베이스 참조

천으로 청와대에서 복지부 장관과 이회호 여사가 그 동안의 공로를 인정하는 오찬을 베풀고, 그 어느 자원봉사보다도 아동인권을 위해 각 수양가정에서 우리 나라 문화로서는 가장 어려운 남의 아이 키우는 일에 노력해온 수양가정 70명을 격려했다. 이는 마침내 정부에서 수양부모활동을 공식 인정하여, 가정위탁이 국가에 보탬이 되고 아동인권에 새로운 장을 열었음을 인정한 것이다.

협회설립의 목적은 IMF관리체제하의 대량실직으로 인한 결손가정이 생기고 이런 결손가정의 부모들이 자녀교육이 어려워 힘겨워하고 있는 이 시기에 부득이 발생하는 요보호아동의 시설입소, 해외입양과 가족해체를 예방하고 위탁가정에서 건전하게 성장하도록 대리보호서비스를 제공하고자 했다.

어려운 시기일수록 '나만의 아이가 아닌 우리의 아이들'이 모두 행복하게 살아갈 수 있는 조건을 만들어 주기 위해 협회는 건전한 24시간 자원봉사대 조직망을 전국적으로 형성, 소외되고 방치되는 아동을 각자의 집으로 데려다 가정위탁보호하여 내 자식처럼 키우는 봉사활동을 시작하고자 한다.

승고한 생명을 부여받은 한 인간으로서 모든 아이들은 행복한 가정에서 사랑과 신체적 보호를 받으며 건강하게 살아갈 권리가 있다. 이 권리는 개개 부모 뿐아니라 이 사회가 공동으로 지켜주어야 한다는 생각을 가진 수양부모협회는 소외되고 방치된 거리의 아이나, 부모가 일시적으로 약간의 도움이 있으면 자립 가능한 경우 아이와 함께 할 삶의 터전을 닦을 때까지의 일시적인 아동위탁을 시작하였다.

협회는 남의 자녀를 장, 단기간 가정위탁 보호하면서 양육과 교육을 책임지는 자원봉사자들의 모임으로 남의 아이를 키울 자원봉사자 수양부모들과 여러 가지 사정으로 자신의 아이들을 위탁 희망하는 친부모들을 전산화 시스템으로 결연, 지원함으로 구조적 가족해체를 방지하고 아동의 건전한 성장육성을 조성하여 건강한 가정생활과 정상적인 학교생활 그리고 범죄에 노출되거나 현혹되지 않는 아동으로 키우는데 목적을 두고있다.

이 사업이 필요한 이유는 건전한 아동성장발달을 위한 건전한 가정의 제공이 필요하며, 시설입소아동의 점진적 감소, 해외입양을 줄이고 국내입양을 활성화하는 계기가 될 수 있으며, 핵가족가정에 봉사와 사회참여의 기회를 제공하여 더불어 사는 삶의 모범을 보여줄 수 있다.

주요대상자는 IMF를 통한 대량해직, 가족해체, 결손가정의 아동을 우선적으로 일시위탁하며, 특히 고아원 출신부모가 고아원등 보육시설을 거부할 경우, 부모의 질환으로 장기요양 및 입원이 불가피한 가정의 아동이나, 다른 사유로 부모가 자녀를 키울 수 없는 환경에 처했을 경우, 부모가 아동학대를 하거나 아동에 무관심하여 제대로 올바른 교육을 시킬 수 없는 상황에 놓여진 아이들이며 이들 친부모들이 아동을 다시 되찾고자 하는 의지가 강할 때다.

협회의 아동수양 최종목표는 아동의 최상의 행복이 친부모와 함께 생활할 때 이룩되는 것이므로, 친부모와 아동의 지속적인 관계유지를 위해 친부모와 아동의 연락과 만남을 주선하고, 친부모가 정부등 타 기관에 의지하지 않고 자립하는 즉시 아동을 되찾아가도록 격려하는 프로그램으로, 아동과 부모의 상담이 동시에 이루어지고 부모의 자립계획에 협력하는 종합복지서비스다.

한국에서는 아직까지 자원봉사의 개념이 서구처럼 잘 정립되어있지 못하다. 서구에서는 전 국민의 절반이상어 어떤 대가도 바라지 않고 하루종일 나가서 자원봉사를 하는 것을 시민의 공지와 의무로 생각하지만 우리 나라 국민들은 남을 돕고 남에게 양보하는 일에는 아직 익숙지 못하다. 영국 전국민의 51%가 자원봉사를 하고있는데 한국은 10%; 영국 전국민의 75%가 즉 한가족 3명중 2명이 자선기금을 내고있는데 우리는 통계전무; 또 영국의 사회복지예산이 전 국가예산의 50%에 비해 한국은 5%정도인 것에 비추어 볼 때, IMF 관리체제하에서 가장 시급한 일 중 하나가 자원봉사에 대한 국민적 인식전환이라고 본다.

수양부모로서의 자원봉사활동은 사실 20-30년 후 우리 자신의 아이들이 사회에 나갔을 때를 생각해 보아도 지금 가정에서 소외되고 제대로 교육받지 못해 일거리를 찾지 못하고 범죄에 가까이 다가설 아이들의 문제가 더 이상 남의 문제가 아님을 알 수 있는데, 제대로 가정교육이나 학교교육의 혜택을 받지 못한 아이들이 범죄에 현혹되면 그들의 대상이 바로 우리의 아이들이기 때문이다. 사랑하는 자식을 범죄가 존재하는 험악한 사회에 내 보내지 않기 위해 한 가정이 한 아동을 돌보면서 사회를 조금씩 정화해 나가자는 의도이며, 문제아를 미리 돌봄으로서 스스로 승화하고 자립하는 아동으로 키워 국가 경쟁력을 높이고 국가 예산도 절감하자는 의도이다.

"FOSTER HOME(수양부모 제도)"은 2차대전후 성인이 되면 어차피 사회에 나올 아동을 사회와 격리 수용시키면서 사회적응력 없이 키우는 것이 인권침해라는 개념 하에 고아원등 대규모 아동시설이 장애자 도는 다른 대중 문화 시설로 전환되면서 실시된 제도이다. 현재는 전 세계 80개국에서 수양부모제도가 실시되고있고, 영국의 경우 위탁아동의 70%가 수양부모가정에서 위탁되고 나머지 10%는 장애자들 수용시설/병원, 10%는 기숙사학교 또는 기술학교, 5%는 입양, 5%는 소그룹홈제도에 의존하는데, 영국은 소그룹홈제에 드는 아동 1인당 비용의 30분의 1 정도로 수양부모들을 재정지원하며, 소그룹홈제 (RESIDENTIAL CARE)는 1인당 매월 1천만원이상이 소요되어 거의 폐쇄되고있는 상황이다. 1930년경 영국에서 처음 수양부모제도가 생기고 1945년에 시설입소에서 수양부모제도로 바뀔 때 국가예산 90%를 절감할 수 있었다.

협회는 봉사활동의 인식전환을 꾀하는 동시에 위탁사업의 뜻을 널리 홍보하고, 법적 제도적인 장치에도 앞으로 상당한 연구를 거듭할 것이며, 수양부모가 양육하는 아동의

양육비, 의료보험, 사회보장서비스 등의 개선을 꾀하면서 특히 외국의 수양부모제도의 장점과 시행착오를 교훈 삼아 한국형 수양부모제도 정착에 노력하고자 한다.

특히 분열된 지역사회통합이나 동서화합, 더불어 사는 공동체 함께 만들기, 나누는 삶을 통한 화해의 장을 모색하며, 권리뿐만 아니라 지역사회에 봉사하는 국민의 또는 지역사회일원으로서의 의무를 일깨우는 운동으로 승화시키는데 목적이 있다. 지금은 또 아동의 인권을 최우선시하는, 목소리 작은 아동의 소리도 들어주는 사회적 인식변화 및 아동의 권리에 관한 계몽활동이 절실히 필요한 시기다. 집집마다 한 명씩 데려다 키우면서 자신의 아이가 오동이어서 겪는 외로움도 해결하고, 외동으로서 나눌 줄 아는 마음을 배우며 화합하고 융화하고 설득하고 용서하는 평범한 사회인 만들기 운동을 펼치고자한다.

일시적인 해결책인 결식아동돕기, 소년소녀가장돕기 등 보다 종합적이고 영구적인 해결책인 수양부모운동의 확산은 한국이 세계 80개국을 따라 선진국의 대열에 서는데 필요한 최소한의 시민운동이고, 이 제도가 활성화되기 위해 각종 시민단체와 기업의 도움이 필요하다. 어느 나라이건 시민운동이 앞서가고 정부가 따라오는 것이 통례이므로, 시급한 문제는 국민들의 수양부모에 대한 인식전환과 나누는 삶을 말로서가 아니라 실천 행동하는 모습을 보일 때라고 본다.

#### 1. 협회의 활동계획: "남의 아이 키우기 (수양부모확산) 운동"

##### 가. 운동의 목표

"남의 아이 키우기" 운동의 확산으로, 버려지는 남의 아이들을 키우는 가정을 언론보도를 통해 또는 대학원 연구원들의 연구를 통해 한국인들도 남의 아이 키우기 즉 수양부모 (foster home/ foster care)제도를 수용할 수 있다는 사실을 알리는 것이 목표다. 아울러 1998년 4월 4일 창립이래 100여명을 위탁해왔고, 매년 50명여명의 버려지는 아동을 돌볼 것을 목표로 한다. 한편으로는 다양한 수양부모양성교육을 실시, 수양부모운동이 아동인권 운동중 최우선과제이며, 영국적인 해결책임을 홍보할 예정이다. 일시적인 해결책인 결식아동돕기나 유엔 등에서 아동인권침해국으로 단정하는 소년소녀가장돕기 운동보다는 영구적인 해결책이며, 서구에서 100여년의 시행착오를 거쳐 수양부모운동에 정착하는 바를 보아 한국아동복지 또한 영구적인 해결책인 수양부모운동을 중심과제로 선정해야겠다.

- 일반집단: 18세 이하의 부모나 가족으로부터 버려진 대한민국 아동 중 보육원이나 시설을 기피하는 경우 (천 여명)

- 위험집단: IMF체제이후 발생하는 기아, 미아, 아동학대 케이스로 버려지는 아동(수백명)



- 표적집단: 수양부모협회로 의뢰하는 경우(매월 약 10명), 한국이웃사랑회 아동학대 케이스(매월 2-3명) 로 가정위탁이 의뢰되는 아동들(연간 약 100명)

나. 사업의 수행으로 가능한 문제해결 정도 및 파급효과

(1) 자원봉사활동 활성화: 급격한 산업화를 거쳐 한국은 서구에서 100년에 이룩한 민주주의나 경제성장을 20년 이내로 단축하여 성취한 결과 거기에 따르는 다양한 사회적 인식과 시민의식은 선진국을 따라가지 못하고 있는 것이 현실이다. 서구 문화는 자신이 사회에 나가는 나이가 되면 자신을 지금까지 있게 해준 지역사회에 봉사하는 자세를 갖게 되고, 누구나 다 자원봉사를 하기 때문에 하지 않는 사람들이 이상한 부류가 된다. 영국민 51%가 자원봉사를 하고있고 이중 25%는 풀타임 자원봉사자인데 한국은 10% 미만; 영국민 75%가 자선단체에 기금을 내는데 비해 우리 나라는 1% 미만 정도라 한다. 그러므로 이제 한국에서도 자원봉사활동 활성화와 자선단체에 기금을 많이 납부하도록 시민의식이 바뀌는 계기가 오도록 한국최초의 24시간 자원봉사대인 수양부모협회가 앞장서기를 기대한다.

(2) 서구의 수양부모제도 도입 및 아동권의 우선적인 사고개발: 서구에서는 1860년대 산업혁명이후 아이들이 길거리에 버려져서 고아원이 생겼으나 1930년대에 이르러 집단 시설이 아동권의 인권침해 사회적응력 박탈 등의 이유로 고아원이 사라지고 1940년대에는 거의 수양부모제도로 바뀌어갔다. 세계 80개국에서 수양부모협회가 있고 고아원은 없다. 복지국가들에서는 다양한 재정지원 교육프로그램이 개발되어있고 사회적인 편견이 없어 수양부모 하에서 자란 아이들이 집단시설에서 자란 아동보다 성공률이 높다는 논문이 수천 점이 나왔다. 아동은 버려지기를 희망하지 않고 위탁되는 운명이라 할 지라도 선택권이 있기를 바란다. 그러므로 수양부모협회는 아동권의 차원에서 아동에게 다양한 선택권을 주기를 희망한다.

(3) 위탁아동의 사회적응력 길러 문제아 예방: 가정파탄과 경제난으로 버려지는 아이들이 그 상태로 성장을 한다면 사회 문제아, 문제 청소년으로 성장할 것이며, 그들의 숫자가 늘어날수록 국가의 장래 문제와 복지정책은 성공하기 힘들 것이다. 따라서 이렇게 버려지는 아이들을 내 아이처럼 수양가정에서 수양부모들이 위탁을 받아, 빗나갈지도 모를 그들을 잘 양육하여 문제아로 성장하지 않고 사회의 건전한 일꾼으로 자라게 하기 위한 수양부모로서의 사회봉사를 제공한다.

(4) 갑작스런 경제위기 속에서 나누는 삶을 실천: 복잡 다양한 사회구조의 변화와 인내력이 부족한 신세대들의 가치관 변화로 인한 기·미아 발생률이 높아지는 것이 현실이다. IMF이후 국내 경제상황, 실업자 급증, 가정파탄 등으로 버려지는 아이들이 24시간, 전국 각지에서 발생하고 있고, 그 수는 지속적으로 증가하고 있다. 체계적으로 전국

적 네트워크를 갖춘 하나의 독립적인 단체가 이런 아동들을 시급히 수습하여 이미 갖추어 놓은 수양부모 네트워크 및 자원봉사자 네트워크 등을 가동하여 신속히 아이의 정신적, 육체적 안정을 되찾아주는 일이 필요한데, 이 역할을 가장 체계적이며, 다년간의 노하우와 영국, 미국 등 외국 수양부모협회의 적극적인 지원을 받고 있는 기존의 한국수양부모협회와 같이 위탁아동 양육사업을 수행하는 단체가 필요하다.

(5) 지는 아이로 키우기/바른 엄마 만들기: 우리 나라는 일류지향주의 즉 공부만 잘 하면 남의 물건을 슬쩍 가지고 와도 귀엽다고 생각한다. 그러나 그렇게 큰 아이는 머리만 비상하여 여러 사람들이 나누어 가져야할 파이를 혼자 삼키려하거나 남에 대한 배려가 전혀 없고, 적은 노력으로 일확천금을 꿈꾸는 인간으로 자랄지 모른다. 지난날 우리는 형제가 서너 명씩 있어 서로 싸우고 양보하며 자랐으나 요즘은 왕자와 공주로 자라는 아동들은 사회 구성원으로서 자신의 권리만 찾을 줄 알았지 의무는 다하지 않는 편협한 아동일 수 있다. 외동이 있는 가정에 수양동생이 들어가면 서로 싸우면서 우애, 협동, 타협, 양보, 이해 화해 분석력 창조력 지도력을 키우는데, 여러 사람들이 나와서 사는 곳이 사회이고 사회적응력은 집안에서 여러 아이들끼리 서로 놀고 싸우면서 배우게 된다. 그리고 혼자이어서 이길 수밖에 없었던 아이들이 여럿이 되어, 질 줄 아는 즉 지는 아이로 키우는 것이 그 아이가 마지막에 이기는 즉 사회에 보탬이 되고 국가에 이득이 되고 인류에 공헌하는 사람, 즉 훌륭한 사람이 될 것이기에 협회는 지는 아이로 키우기 운동을 벌이는 동시에 자신의 편의를 위해 손쉽게 자식을 버리는 공주엄마들에게 바른 엄마 되기 운동도 아울러 벌이기 희망한다.

(6) 국가예산 절감/열등감 감소: 영국에서 1930년도부터 1945년 사이 보육원(고아원)이 수양부모제도로 대체되면서 국가 예산이 90%정도 절감되는 효과를 보았다 (한국은 정부재정무로 국가예산 100% 절감효과). 수양부모가정에 위탁보호 함으로써 쉽게는 “술가락 하나 더 놓기” 운동이기에 대규모 시설을 짓기 위한 부지 건축비용이 절감되며, 유지보수비 및 인권비가 절약되고 그 외 다양한 물품비가 절약된다. 한국에서도 “술가락 하나 더 놓기” 개념으로 운동을 벌일 경우 국가예산 100% 절감에, 한국 특유의 집안배경 인간관계 중심 사고문화에서 보육원출신이라는 딱지로 위탁아동들이 평생 받을 수 있는 정신적 물질적 열등감을 줄일 수 있다.

(7) 자원봉사자 즉 수양부모가 직원 및 임원이 되는 진정한 자원봉사단체의 출현: 협회는 급료를 받는 직원은 아동을 자신의 가정에 위탁한 경우이고, 정회원은 수양부모를 하는 가정으로 한정되어 있기 때문에 사업적 욕심으로 영웅심, 명예욕이나 어떤 다른 목적이 있는 사람들은 이 사업에 참여가 원천적으로 불가능하여 문제의 씨앗을 없애고 부패를 방지하며 장기간 진실한 24시간 자원봉사단체의 기본이념과 취지로 남는 단체의 존재의 실현을 보여주는 단체가 될 것이다. 이런 한국최초의 24시간 자원봉사단체의 출

현은 이웃사랑의 기본이 되고 나누는 삶의 실천을 보여주는 교육적인 효과가 있으며, 붕괴되어 가는 가치관 설정과 후손들에게 숭선수범 하는 자원봉사활동의 모델이 될 것이다.

다. 위탁아동을 양육할 수 있는 수양부모 선정 기준

- 0. 범법행위/전과가 없는 자.
- 0. 24시간 봉사할 마음의 자세와 양육에 필요한 건전한 인격과 아동에 대한 애정을 가진 사람으로, 마음이 푸근한 사람.
- 0. 결혼을 하였고, 아이를 키워본 경험이 있는 가정주부 (서구에서는 수양부모 부족으로 아무런 제한이 없고 미혼이나 아이를 키워본 경험유무도 제한이 없으며 나이 상한선도 폐지한 상태나 한국은 초기이여 제한 중)
- 0. 양육에 적절한 주거공간 즉 방 3개 이상 소유. (부부용, 남아용, 여아용)
- 0. 양부모 중 반드시 한 사람이 풀타임 직장을 가져, 재정적으로 안정된 가정(아동이 아침에 직장에 출근하는 부모를 보고 일에 대한 고정관념설정)
- 0. 반드시 가족회의에서 전원찬성을 얻어낸 가정으로, 수양부모 양성교육과정을 수료한 후 아동을 위탁하도록 조치 (한 사람의 반대가 아동문제 발생시 커다란 장애로 작용)
- 0. 위탁될 아동보다 친자식이 반드시 나이가 많아 가정의 위계질서가 파괴되지 않아야 하며, 위탁아동과 친구가 되거나 언니, 형이 될 수 있는 또래가 있는 가정이 우선이며, 여아들이 있는 가정에는 여아를 남아들이 있는 가정은 남아를 그리고 남아가 클 경우는 여아는 터울이 7세 이상으로 두어 성 학대 등의 사례가 없도록 각별히 조심한다.
- 0. 아동배치전후 각종 상담과 가정방문, 배치후 일정기간의 전화상담 등이 필수 이고, 정릉 오픈하우스 등을 마련 수양가정에서 다룰 수 없는 상황에서 협회에 일시적으로 위탁, 아동의 문제가 해결된 뒤 또는 수양가정의 문제가 해결된 뒤 재배치가 되도록 하며, 특히 수양가정의 해외여행이나 가족행사시 오픈하우스에서 아동을 위탁하여 정신적인 부담을 줄여준다.

라. 필요한 인력 팀 구성

- 0. 수양부모 네트워크 : 일정 교육을 받은 수양부모 네트워크 100명을 보유, 이들이 입에서 입으로 자원봉사의 중요성을 홍보하며 언론을 통한 수양부모의 필요성 강조. 예비 수양부모 약 200-500명 데이터베이스화하는데, 주로 결혼하여 아이들을 키워본 경험이 있는 가정주부로 구성하며, 고등학교 이상의 교육받은 자들로 대학 졸업한 전업주부를 타겟으로 수양부모 확산 및 결집력 강화 노력.
- 0. 자원봉사자 네트워크 : 정예 자원봉사자 20명 네트워크 구성 가동 중으로 이들은

수양부모는 아니지만 수양부모협회를 도와 자원 봉사하는 팀. 24시간 봉사체제로 위탁 아동에게 문제 발생시 수양가정 방문 및 전국 각지에 버려진 아이들 데려 오고 데려다 주는 역할. 수양부모협회 회보 발간자 및 발송자. 수양가정을 방문하여 양육보조 및 청소 역할, 수양부모가정방문, 수양아동 가정선정 심사들에 사회복지학과 졸업생 자원봉사단 구성 등.

0. 상담 및 교육전담 네트워크 : 10명의 현 또는 전직 수양부모들로 구성된 전담반 구성. 상담은 수양부모들끼리 또는 수양부모 경험이 있는 사람이 하였을 때 공감을 얻고 효과가 극대화됨을 경험으로 확인하였으므로, 이들이 24시간 수양부모 및 위탁아동 관련 전반적인 사항 상담 및 정기 교육 프로그램 준비, 실행.

0. 의료진 및 법률자문 네트워크 : 청년의사회, 이성호 카톨릭 치과병원장이 이끄는 재경경북대 치과의사회 100여명의 무료치과진료, 성북구 의사회 등으로 의료진 네트워크 구성 위탁아동의 치과 무료 진료. 서울시립아동상담소와 아람법인의 박종백 변호사, 한국복지재단, 한국이웃사랑회 등의 전문지식과 법률적 자문을 받아 수양부모 및 위탁아동과 그 부모를 위한 전문법률자문 네트워크 구성.

마. 수양부모양성교육 프로그램 개발

0. 수양부모교육은 일시적인 교육과정으로 8시간 과정이수 후 수료증을 받은 수양부모에 한하여 아동을 위탁한다. 8시간 과정은 3개월에 1회 이상 주 한영국대사관에서 무료 개최하고 수양부모들 간의 입과 입을 통하여 수양부모를 권장하는 방법을 최우선적으로 선호한다. 수양부모는 양성교육시 많은 상담을 통해 자신이 서도록 용기를 주며, 반드시 결혼을 한 가정주부를 대상으로 하되, 추후에는 점차 그 범위를 유연하게 선정한다.

0. 수양부모양성교육은 현재 98년이래 주한영국대사관 아스톤홀에서 3개월에 1번씩 토요일 하루종일 개최되고 있었으나, 다양한 요구 때문에 현재는 한국소비자연맹 강남일하는 여성의 집에서 2개월 과정(매주 수목 하루 3시간)으로 1년 내내 개설 되어있으며, 베이비시터 양성교육과 함께 이루어져서 유휴여성인력활용과 함께 베이비 시터로 아동을 돌보다가 수양가정으로 전환하는 가정을 확보하기 위해 다양한 방법을 시도한다.

0. 수양부모희망 가정주부들 중 사회복지과를 나온 여성을 선호하며, 그런 전공의 소유자는 복지사로서 위탁아동 방문 및 상담요원으로 최소한의 경비를 주고 약 50여명(예산상 최소단위)을 선발 전국 네트워크를 구성한다.

0. 서구의 아동복지, 서구의 수양부모제도, 수양아동 양육방법 외 다수 책자 발간, 배포하며 늘 새로운 양육방법에 관해 수양부모들에게 정보제공.

0. 수양부모, 예비 수양부모 및 자원봉사자를 위한 연간, 반기, 분기당 양육에 필요한

교육 프로그램 개발, 외국인 수양부모 및 협회이사 등을 초청 먼저 실시한 나라들의 시  
행착오를 되풀이하지 않도록 노력한다.

0. 국내외의 성공사례 발표 세미나 및 정기 워크숍 개최 대대적인 홍보를 통한 예비수  
양부모 모집, 가장 손길을 필요로 하는 아동들을 찾아 나서서 아동구출, 친부모 설득 통  
해 아동의 행복한 양육권리 찾아주기 운동에 나선다.

0. 장래에는 다양한 수양부모제도를 정착시킬 제도 및 법제화할 다양한 법안마련  
팀을 구성하고, 세계 수양부모들과의 교류를 통하여 그들의 풍부한 재정적인 지  
원을 유도하는 방안도 모색한다.

0. 컴퓨터 프로그램을 위탁아동의 최적 수양부모를 컴퓨터가 데이터로 알려주는 중매  
/데이트 프로그램과 유사한 프로그램을 수주한다.

0. 아동이 16세 또는 18세 이후에 수양부모가 노약자가 되었고 더 이상 돌볼 수 없는  
상황이 오면 그 아이가 다른 시설 즉 서구에서처럼 직업전문대학이나 전문학원을 진학  
하면서 기숙사 생활을 할 수 있도록 기숙사를 마련하는 사업도 마련하고, 그들이 나이  
가 들어서 공동생활을 할 수 있는 그룹 홈도 만들어 다양한 서비스를 제공하도록 정부  
와 상의한다.

바. 아동학대예방/상담

아동학대의 4가지 조건 중 한국에서는 우선 육체적 학대를 중점으로 다루되, 부모의  
양육의무 소홀 (neglect)로 인해 방치되거나 버려지는 아동에 대한 중점적인 전화상담  
및 아동방문 상담을 통해 아동을 가장 잘 치유하고 아동의 정서안정에 도움이 될 수 있  
는 수양가정을 선택, 아동배치의 노하우를 활용, 아동이 새 수양가정에서 잘 적응할 수  
있도록 한다. 아동상담시 전문 상담요원의 활용과 필요시 정릉복지관 등 협력기관과의  
협조를 통해 아동이 정서적인 불안을 도벽이나 식탐 등으로 해소하지 않도록 세심한 주  
의를 기울이고, 특히 일정기간동안 정릉 오픈하우스에서 아동을 각종놀이 등으로 치료한  
후 수양가정에 배치하는 방법을 시도중이다.

사. 정릉2동 오픈하우스/베이비시터 교실

아동이 버려지거나 협회에 갑자기 위탁이 될 경우, 수양가정 선정이 손쉽지 않을 경  
우, 수양부모가 특별한 사정으로 일시적으로 아동을 다른 곳에 맡길 경우 즉 집안의 잔  
치나 행사에 아동의 존재가 문제발생소지가 있을 때, 아동이 심한 질병으로 치유를 위해  
오픈하우스에 맡겨질 경우를 대비하여 공식 오픈하우스를 개설하였다. 이곳에서 치유되  
거나 일시적인 보호를 받고 있는 아동에게 베이비 시터 교육생들의 다양한 교육 프로그  
램 및 정서안정을 위한 다양한 전문 상담가들의 자원봉사의 장소로 활용중이다.<sup>10)</sup>

IV. 2000년 서울 아셈회의 :아동복지 논의 (Child Welfare Initiative)(아동 매매  
근절대책)

최근 국내에서 성북구 미아리 텍사스촌 주변에서부터 청소년 매매근절을 위한 특단  
의 대책이 수립되고있는 이즈음 2000년 10월 서울에서 개최되는 아셈대회에서는 영국주  
도로 필리핀정부와 아시아 각국이 아동청소년 매매근절대책이 논의될 예정이다. 여기  
에는 아셈회원국의 검찰과 경찰 관계자와 NGO 단체들이 참석하는데, 준비과정으로 5월  
24일 회의가 서울에서 개최된다. 이번 아셈회의의 기본적인 아젠다는 아동복지증진 즉  
Child Welfare Initiative이며, 이 기회를 이용 한국의 NGO가 영국정부의 정책 및 재정  
지원을 받을 수 있고, 특히 아동매매근절을 위해 시민인권기구의 공동협의체를 구성  
을 제안한다. 아동복지를 논의하면서 아동의 매매행위를 이용 성인들의 욕심을 채우는  
다양한 상거래 행위를 근절하는 노력이 필요한 시기가 왔으며 특히 아동복지는 아동을  
활용하여 상거래를 하는 성인들을 범법행위로 사회악으로 천명하는 선언이 필요한 시점  
이다. 한국에서는 아직도 아동인권의 사각지대로 아동매매근절이 성행하고 있으며, 장소를  
근절하면 장소이동을 통해 매매근절이 이루어지기 때문에 법적인 신분 공시외에도 성범죄  
자는 특별관리명단을 작성 그들의 주소지를 수시로 조사하고 감시하는 일을 아동인권단  
체에서 공동으로 시작해야한다고 본다.

영국의 사회복지부외에 해외개발부(DFID: Department for International  
Development)는 세계아동복지개발협력에 다양한 정책을 개발하고, 특히 아동 청소년을  
공청회나 정책결정에 반드시 참여시키고 있다. 아동은 정부로부터 보건복지, 교육, 의식  
주 제공을 받을 권리가 있음을 천명하고 필요시 부모를 통해 재정지원을 제공한다.  
DFID가 아동에게 아동권리교육을 실시하여 각종 NGO 가 제공하는 교육프로그램에 재  
정지원을 아끼지 않고 있으며 특히 필리핀 정부와 함께 아동권리캠페인(The Child  
Rights Campaign)을 통해 인도 방글라데시 및 동남아 등 세계 각국 아동권리교육 및  
아동에게 교육의 기회를 제공하는 프로그램을 지원하고 있다.<sup>11)</sup>

1998년 4월 제2차 런던 아셈정상회의에서 영국과 필리핀은 아동복지관련 국제협력에  
관한 양해각서 (MOU)를 서명, 한국을 포함 아시아와 유럽 다른 국가도 여기에 동조하  
였다. 10월 6-8일 영국 랑카스터 하우스 회의에서는 1996년 스톡홀름회의에서 동의된 바  
있는 유엔아동인권협약 (The UN Convention on the Rights of the Child)의 '실천계획'  
을 확정했다.

10) 사단법인 한국수양부모협회 브로슈어 및 각종 책자 "수양부모 양성교육", "한·영아동복지세미나"

11) 자료: FCO 발행 "Protecting our children together p 14

실천계획은 아셈국가의 국제 NGO 가 연계, 아동인권보호를 위해 훈련, 협력에 보조를 맞추는데 공동협력기로 했다. 아동의 매매행위를 근절하기 위해 영국과 필리핀이 공동협력관계를 유지하고 아동학대예방법의 영국경험을 알리기로 했다.

영국은 다양한 경우의 아동매매를 아동복지와 형법에 의거 중앙 및 지방정부가 발벗고 나서서 엄격함 법적 조치를 통해 NGO 와 협력, 아동 매매를 저지하고 있다. 1989년의 아동법(The Children Act)에서 잉글랜드와 웨일즈의 아동복지증진에 관한 틀을 마련했는데 매매 관련 아동 또한 복지서비스 및 보호를 필요로 하기 때문에 다양한 보건복지 교육 및 보호 감호가 필요하며, 경찰과 NGO 가 아동보호 정책개발 및 감시를 담당기로 했다. 영국의 복지부 연구결과 아동매매 관련 아동은 대부분 가정폭력 및 성폭행 경험소유자가 많았고 부모가 자주 이혼하거나 많은 파트너를 가졌거나 결혼 또는 저소득 가정출신으로 정서적 물리적 학대를 받은 경우가 대부분이었음을 확인하고 상담 치료 서비스가 절실했음을 인정했다.

그래서 영국은 아동보호소(Child Refuges or Safe Houses)를 설립, 아동복지회(The Children's Society)가 3곳, 아동학대예방협회(NSPCC)와 Centerpoint가 한곳에서 집나온 아동을 14일간 보호하면서 상담치료 후 귀가시키거나 수양가정 및 시설을 찾아준다.

아동복지회(The Children's Society)는 1995년 연구보고서에서 '게임은 끝났다(The Game's Up)'이라는 아동매매 실태를 고발하고 바나도스 등과 함께 여러 NGO 그룹이 시급한 정책 및 제도정비를 촉구했다. 예방정책 우선으로 우선 바나도스가 이끌고 있는 '거리 프로젝트(The Streets & Lanes project)'에서는 아동매매 우려가 있는 아동 찾기에 주력, 치료상담 프로그램을 마련, 아동매매로 가는 과정을 분석했다. 예방에는 특히 경찰의 협력이 필수적인데, 경찰, 아동복지단체, 법원이 공동보조를 맞추어 나가야 하는지를 규정하고 경찰간부협회(The Association of Chief Police Officers)에서 매매담당팀을 구성 정부협력하에 가이드라인을 마련 NGO 와 공동노력을 기울이고 있다. 경찰간부협회 가이드라인은 정부가 경찰, 교육, 보건복지서비스 관련자와 협력 매매 아동 공동관리하고 아동매매는 범법행위임을 천명, 드러나지 않은 매매 행위를 고발하는데 주력기로 했다. 영국은 18세 이하 아동 매매로 매년 100여명이 고발되고, 200여명이 법정출두없이 경고 후 귀가 조치되는데, 주로 16-17세 여아들이며 그 이하 아동도 약간명 발견된다.

매매는 영국에서 합법이지만 공공장소에서의 손님 끌기 등은 불법인데, 매매협력 및 조직적 상거래는 엄격히 처벌받으며, 특히 16세 이하 아동과의 성행위는 금지되고 있어 이들의 매매 조장 및 상거래는 아동학대로 구속이 원칙이다. 또한 성범죄로 구속, 석방, 경고를 받은 자는 자신의 이름과 주소를 경찰에 통보, 성범죄자 명단(The Sex Offenders Register)에 등록되어져 지속적인 감시를 받는다.<sup>12)</sup>

#### <참고문헌>

1. The Official Handbook of United Kingdom "Britain 2000" 168쪽
  2. The Official Handbook of United Kingdom "Britain 2000" 169쪽
  3. The Official Handbook of United Kingdom "Britain 2000" 169쪽. 영국의 입양상  
담기관 British Agencies for Adoption and Fostering (BAAF), Skyline House, 200  
Union Street, London SE1 0LX tel: 0171-593-2000.
  4. "Britain 2000" 177쪽
  5. "Britain 2000" 198쪽
  6. NSPCC의 각종 브로슈어 또는 website
  7. Barnado's 각종 브로슈어
  8. National Foster Care Association 각종 브로슈어
  9. "Children & Young Persons, the Foster Placement (children) Regulations 1991.  
No. 910: An extract from a JUSTICE database" 법령집 1-10쪽 /JUSTICE 데이터베  
이스 참조
  10. 사단법인 한국수양부모협회 브로슈어 및 각종 책자 "수양부모양성교육". "한영  
아동복지세미나"
  11. Child Welfare website: FCO booklet "Protecting our children together" pp4-11
- 필요한 기관들
- \* Barnado's, UK, Policy And Development Unit, Tanners Lane, Barkingside, Ilford,  
Essex IG6 1QG, UK 전화: 0181-550-8822 www.barnardos.org.uk
  - \* Children's Right Council (CRC), USA  
Suite 401, 300 I(Eye) Street NE Washington, DC 20002 전화: 202-547-6227
  - \* Child Welfare League of America (CWLA), USA.  
Headquarters, CWLA 440 First Street, NW, First Floor, Washington, DC  
20001-2085 fax: 202-638-4004 E-mail HN3898@handsnet.org
  - \* http://www.c집.org/businessresourcectr.html Marty Scherr, Director, CBR.
  - \* E-mail kbarbell@c집.org Kathy Barbell, Director of Family Foster Care Services  
tel 202-942-0282;
  - \* Director of Foster Care Child Welfare League of America, Washington, DC child  
welfare editor call 800-407-6273
  - \* National Foster Parent Association, Inc, USA E-mail nfpa@donet.com.
  - \* National Foster Care Association, 87 Blackfriars Road, London SE1 8HA

12) Child Welfare website: FCO booklet "Protecting our children together" pp4-11

tel 0171-620-6400 fax: 0171-620-6401 E-main: nfca@fostercare.org.uk

- \* NSPCC, UK (Child Protection Procedures -what they mean for your family, If you care about Children, A guide to understanding child abuse, etc.) NSPCC, 67 Saffron Hill, London EC1N 8RS 전화: 0171-825-2500
- \* NSPCC CHILD HELPLINE 전화 0800-800-500
- \* ChildLine, Freepost 1111, London N1 0BR 전화: 0800-1111
- \* CHILDREN AND YOUNG PERSONS(The Foster Placement(Children) Regulations 1991 No. 910 (An extract from a JUSTICE database)
- \* Childhope, Lector Court, 151 Farringdon Road. London EC1R 3AD  
Tel: 0171-833-0868 fax: 0171-833-2500
- \* The Children's Society, Edward Rudolf House, Margery Street, London WC1X 0JL tel: 0171-837-4299 fax: 0171-837-0211
- \* ChildLine, 2nd floor, Royal Mail Building, Studd Street, London N1 0PW tel: 0171-239-1000 fax: 0171-239-1001
- \* 사단법인 한국수양부모협회:마포구 도화동 36번지 고려아카데미텔 II, 1112호  
전화: 02-706-7177 팩스: 02-706-7167 전화: 02-912-0865 팩스 02-911-5659  
e-mail: kfca@hitel.net, yspark55@yahoo.co.kr, homepage: http://babylove.simin.org

## 사회복지시설의 쟁점과 대안

- 입소시설을 중심으로 -

박주현(민변 변호사)

### I. 서

“사회복지시설을 더 이상 복지족벌들과 이들을 감싸고 도는 공무원들에게 맡겨둬서는 안된다. 시설 운영 및 관리에 공신력있는 종교 시민단체와 지역주민들의 참여를 폭 넓게 보장하는 근본적인 개선책을 마련해야 한다.”(한겨레 98.9.15자)

#### 1.

우리의 사회복지시설은 6.25. 전쟁 직후 급격히 늘어난 전쟁고아와 미망인을 수용하기 위하여 본격적으로 만들어지기 시작하였다. 이 시설들 중 일부가 시설에 대한 구호물자의 지원을 개인의 축재수단으로 악용하는 사례도 발생하였고, 이를 통제 관리하기 위하여 1950년 '후생시설 설치기준'이 만들어졌다.

1961년 아동복지법, 생활보호법, 윤락행위방지법 등이 만들어지고, 위 법에서 보사부장관의 허가를 얻은 공익법인(비영리재단법인)만이 사회복지시설을 운영할 수 있도록 규정함으로써 이러한 시설들은 본격적으로 재단법인의 형태를 갖추게 되었고, 이후 1970년 정식으로 '사회복지사업법'이 만들어지면서 정부는 '비영리법인'이라는 것을 근거로 정부예산에서 운영비의 많은 부분을 지원함으로써 사회복지를 민간에 떠넘겼고, 법인은 관청의 별다른 개입없이 많은 정부예산을 지원받으며 개인사업처럼 시설을 운영하는 과정에서 관청과 법인간에 결탁이 이루어지고, 부조리가 목인되었다.

더구나 정부의 경직적인 예산운영과 비현실적인 인건비 책정, 회계처리의 미숙 등으로 인하여 관례적으로 일부 장부를 조작하는 '경미한 부조리'가 발생하였고, 이러한 경미한 부조리의 만연으로 인하여 정작 문제법인들의 심각한 부조리, 즉 대규모 횡령, 인권침해, 왕국형성, 시설재벌의 문제가 혼재되어 가리워지고 이로 인하여 부조리의 척결이 더욱 어렵게 되었다.

#### 2.

한편 사회복지시설 수요의 변화가 생겼다. 경제가 성장하면서 고아와 부랑인 등 무연고자가 대폭 줄고, 연고자가 있는 노인이나 장애인, 정신질환자의 시설수요가 대폭 증가하였다.

박주현

또한 격리된 대규모의 수용시설에 대한 반성적인 접근이 시작되었다(수용시설은 이용자가 그곳에서 머무르며 생활하면서 복지서비스를 받는 시설을 말하며, 입소시설, 생활시설이라고도 한다. '수용'이라는 어휘가 비복지적이므로 이하에서는 '입소시설'로 통칭한다). 1998년 말 현재 시설당 평균입소인원이 아동복지시설 66명, 노인 53명, 여성 51명, 장애인 87명, 정신질환요양시설 239명, 부랑인 복지시설 292명에 이른다. 대규모 입소시설에 의례 따르는 인권침해사, 아무개 왕국이라는 사비 등으로 인하여 가정분위기의 중소규모시설의 필요성이 제기되었고, 격리된 입소시설보다는 지역사회 내에 가정을 이루어 거주하면서 복지관, 복지센터 등 이용시설이나 재가복지서비스를 활용하는 것이 바람직하다는 '지역사회 통합' 주장이 설득력 있게 제기되었다.

3.

이러한 와중에 형제복지원, 성화원, 효정원 사건에 이어 양지마을, 에바다복지회 사건이 터지면서, 대규모 입소시설에 대한 부정적 이미지가 급속도로 확산되고, 이것은 사회복지시설 전반에 대해 이미지의 타격을 입혔다.

또한 사회복지계는 사회복지예산이 아무리 늘어나도 전달체계(사회복지공무원과 복지시설)에 문제가 있게 되면 예산이 유실되고 마는 결정적인 흠이 된다는 사실을 인식하기에 이르렀다.

4.

사실 이러한 비영리법인의 문제는 비단 사회복지법인에 국한된 이야기가 아니다. 사회복지법인과 함께 대표적인 공익법인이라 할 수 있는 학교법인, 의료법인이 사실상 사유재산처럼 운영되고 있는 것이 우리사회의 아주 큰 병폐 중의 하나이다.

공익법인은 비영리공익재산이라는 이유로 각종 조세가 면제되며, 국가와 지자체로부터 시설비나 운영비 등 엄청난 재정지원을 받는다. 정부의 민간지원예산은 거의 대부분 '법인'에게 지원된다. 법인이 아닌 시설이나 단체, 개인에 대해서는 '사유재산과 혼동'되며, '정부의 감독을 받지 않으므로 믿을 수 없다'는 이유로 원칙적으로 정부지원에서 철저히 제외되어 왔다. 그럼에도 법인의 재산이 사유재산으로서가 아닌 공익재산으로 기능하고 있는지에 대한 감독이 제대로 이루어지지 않았다. 여기에서 관청과 법인과 의 결탁의혹이 제기되었던 것이다. 실제로 10% 격기를 한다는 이야기가 공공연하던 시절도 있었다.

전폭적인 정부지원을 받는 공익법인에 대한 감독을 위해 '공익법인에 관한 법률'이 따로 있다. 이 법률에서는 공익성을 보장하기 위한 몇가지 장치들이 있는데, 사회복지

지법인은 '사회복지사업법'에서 이러한 공익담보장치를 완화했고, 학교법인은 '사립학교법'에서 위 공익담보장치를 거의 없애버렸다. 이 보고서에서는 '공익법인에 관한 법률'을 중심으로 공익법인의 공익담보장치를 검토하여 볼 것이다.

5.

한편 사회복지법인들의 부조리가 쉽게 없어지지 않는 이유는, 국가나 지자체가 직접 설립하고 운영하는 입소시설이 거의 없다는 것이다. 1998년 말 현재 전국 사회복지 입소시설은 총 847개이며, 입소자는 78,211명, 그리고 종사자수는 11,859명인데, 이 중국·공립운영시설은 3개에 불과하다. 자기자본이 없어서 자금운용을 여유있게 하지 못하고 운신을 제대로 못하는 기업처럼, 국가와 지자체는 스스로 기본적인 입소시설을 직영하고 있지 못하기 때문에, 하나의 사회복지법인에서 많게는 25개의 시설을 한꺼번에 운영하면서 횡포를 부려도, 다른 대안이 없다고 생각하여 과감하게 인가취소 등의 감독권을 행사하지 못하고 있다고 여겨진다. 이 점을 중시하여 이 보고서는 '국공립시설과 사립시설의 올바른 관계설정'에 관하여 살펴볼 것이다.

6.

입소시설에 있어서 가장 심각한 문제는 무엇보다도 인권침해이다. 강제입소, 퇴소거부, 강제노역과 폭행 등 인권사각지대에서 벌어지는 인권침해사태는 우리가 21세기의 문턱에서 반드시 벗어버리고 가야할 짐이다. 이 보고서에서는 강제입소, 퇴소거부가 가능하게 하는 현행법규정들과 그 위헌성에 대해 살펴보고, 독일의 '자유박탈에 관한 법률'과 비교·검토할 것이다.

7.

입소시설내의 인권침해를 없애기 위해서는 입·퇴소의 자유와 함께 수요자에게 '시설의 선택권'을 보장해야 할 것이다. 이와 관련하여 현행 입소절차와 그 대안으로서의 바우처(쿠폰)제도의 도입가능성을 살펴보고, 수요자의 요구를 관철하기 위한 절차법적 장치로서 '사회법원'의 필요성과 독일의 사회법원 관련법률을 검토할 것이다.

한편 '국민기초생활법'이 통과되어 2000. 10. 시행에 들어간다. 새로운 법률에 의하면 예전의 '생활보호법'상의 '시설보호, 거택보호'라는 구분이 없어지고, 생계보조비가 현실화되어서 입소시설의 주변여건에도 큰 변화가 있을 것으로 예상되는데, 이에 관하여 살펴보고자 한다.

8.

사회복지시설에 관한 기본법률은 '사회복지사업법'이다. 이 보고서는 위 법률이 현재 시설운영자와 정부간의 관계에 대해서만 규정하고 '시설이용자의 입장'이 고려되고 있지 않는 점에 대해 비판적으로 살펴보고자 한다.

한편 운영위원회 등 시설의 투명성을 높이기 위한 규정이 제대로 갖추어져 있는지, 감독관청이 문제시설을 정비해 나갈 수 있는 규정들이 제대로 규정되어 있는지에 대해서 검토하고, 개정안을 제시하고자 한다.

## II. 사회복지시설의 부조리 사례 1)

### 1. 비리 사례

#### 가. 정부보조금의 유용

정부로부터 지급되는 입소자의 생계비 등 직접경비지원, 종사자 인건비나 시설운영비 등 간접운영비 그리고 시설 중·개축 등 기능보강비 지원 등에 대해서, 허위물품 구매, 원가의 과다계상, 영수증 변조, 허위 종사자 채용신고, 입퇴소자 숫자 조작을 통한 재소자 과대보고, 수의계약을 통한 리베이트 착복 등의 사례가 있다.

에바다 복지회의 경우 입소자 39명을 과대보고하였으며, 다수의 가짜 직원을 허위로 등재하여 6년동안 약 16억원을 유용하였다. 경기도 남양주군 청각장애인 입소시설인 운보원, 정신질환자 보호시설 신생정신요양원, 정립회관 등에서도 위와 같은 사례가 있었다.

#### 나. 부당한 입소금 강요 및 후원금(금품)의 유용

장애인 입소시설 효정원에서는 정원 이외의 76명의 원생을 불법으로 받아들이면서 정신지체장애인 부모들에게 입소조치에 대한 이의제기를 하지 않겠다는 약정서를 쓰게 하고 평생입소금 명목으로 30명에게 3억 4천1백만원을 받았다. 신생원, 한국자립원, 에덴하우스 등에서도 위와 같은 입소금 강요나 후원금 유용사례가 있었다.

1) 아래의 각 사례들은 (1)김정열, 사회복지시설의 부조리 양상 및 원인과 그 개선방안, (2)장애우권의 문제연구소, 함께걸음 합본호, (3)이태수, 소외계층지원행정과 사회복지관련 부조리실태 및 개선대책(1999)에서 각 인용하였다.

#### 다. 법인을 담보로 부동산 투기

이슬람복지재단은 토지를 매입한 후 녹지해제허가를 받기 위한 목적으로 복지법인을 설립하였다. 삼육재활센터는 관청의 허가없이 재활센터의 부지를 담보로 제공하였으며, 천안 신체장애인복지회, 서울 구의동 한국소아마비협회 정립회관 등 대부분의 문제시설이 부동산 투기에 연루되어 있다. 복지법인이 부동산 투기 비리를 저지르는 데에는 대부분 가족족벌체제 운영이라는 토양이 자리잡고 있다.

#### 라. 수익사업의 불법 전개 및 수익금 부당 취득

사회복지법인은 관청의 승인을 얻어 목적사업에 충당하기 위한 수익사업을 할 수 있고, 수익금은 다른 회계와 구분하여야 하는데, 수익금이 온전하게 시설운영에 사용되지 않고 전용되는 사례가 많다.

#### 마. 자활작업장 편법 운영 및 수익금·노임의 전용

도봉구 소재 국립재활원, 광명원, 운보원 등에서 무리하게 자활작업을 실시하거나, 자활보조금을 전용하거나, 횡령하는 사례가 있었다.

#### 바. 관할 관청과의 결탁

문제시설로 지목되더라도 관청은 형식적인 감사에 그치는 경우가 많다. 심각한 비리나 처우개선지적보다는 노후 소화기 비치 등 형식적인 감사로 포장하여 어물쩍 넘어가려 하는 것은 관청과 시설간의 결탁관계를 추정하게 한다.

에바다 복지회의 경우 위조된 도지사의 직인이 찍힌 장애인수첩과 주민등록증이 다량으로 발견되었음에도 감사에서 이에 대해 지적하지 않았고, 심지어는 법인측과 관청간의 '법인측에서 관선이사를 받으면 임기 후 시에서 이사장의 동생을 후임 이사장으로 승인한다.'는 내용의 비밀합의서가 발견되기도 하였다.

### 2. 인권침해 사례

#### 가. 강제노역, 감금 및 폭행 등 가혹행위

시설내에서 강제노역이 근절되지 않고 지속적으로 자행되는 가장 큰 이유는 건물공사비용을 줄여서 정부로부터 지원 받은 공사비 중 그 차액을 횡령하려는 시설장의 의도에 있다. 또한 개인이 운영하는 농지에 입소자들을 노역시키는 일도 흔한 일이며, 강

제노역에 반항하거나 도망을 시도하다 구타를 당하는 경우 등 시설이 인권의 사각지대임을 증명하는 사례는 너무나 많다. 효정원, 성화원, 신생원, 양지마을 등에서 강제노역과 노역거부자에 대한 폭행사례가 있었다.

나. 성폭행

시설내 성폭행 사건은 주로 장애인 특히 정신지체장애인과 아동복지시설에서 빈번하게 발생한다. 그 이유는 정신지체아와 아동들이 방어능력이 떨어지며, 자신의 의사를 정확하게 표현하지 못하고 시간적 개념이 부정확하기 때문에 사후에 조사가 제대로 이루어질 수 없다는 데 있는 것 같다. 효정원, 성화원, 사랑의 동산, 메아리 특수학교, 영생애육원, 살뜰한가족선교회, 은평천사원 등지에서 운영관리자나 연장아에 의한 성폭행 사례가 있었다.

다. 사망 및 실종

시설에서 일어나는 가장 극단적인 처사는 입소자를 사망시키거나 사망에 이를 정도로 최소한의 보호조치도 취해지지 않는 것이다. 사망에 이르는 대부분의 경로는 성폭행 후의 사실 은폐, 강제노역 등 노동강도가 강한 부당노동행위를 거부하는 입소자에 대한 처벌행위의 결과, 시설의 처우를 견디지 못하고 탈출을 시도하다 발각되어 가혹행위를 받는 과정, 보건의료 전문인력 확보 미흡 및 국고 보조의 부실로 인한 의료혜택 빈약, 그리고 입소자 스스로 비참한 수용생활을 비관하여 자살하는 경우 등이다. 예바다, 신생정신요양원, 혜림원 등지에서 의문의 사망사고가 발생했다.

라. 입·퇴소 절차의 무시

현행 부랑인 선도시설 운영규정은 위헌성이 있는 부실한 규정이다. 그런데 양지마을 사례를 보면, 위 부랑인 규정마저 지키지 않아서 부랑인이 아닌데도 억울하게 입소하거나, 심사를 거치지 않은 경우, 몇 년간 퇴소심사를 전혀 받지 못한 경우, 연고자와의 접촉을 봉쇄하는 경우 등의 사례가 있었다.

III. 사회복지시설의 쟁점과 대안

1. 입·퇴소 절차와 법원의 역할

가. 입·퇴소 절차

입·퇴소 절차가 문제되는 것은, 두 가지 경우가 있다. 첫 번째는 당사자가 입소시설에 입소하기를 원하지 않는데 강제 입소되거나 퇴소 거부당하는 경우이고, 두 번째는 당사자는 입소시설에 입소하기를 원하는데 시설공급 부족이나 자격미달 등을 이유로 입소가 거부되는 경우이다.

나. 강제입소 및 퇴소거부 절차관련규정

(1) '부랑인선도시설운영규정' -보건복지부훈령

\* 4조 : 시장, 군수가 부랑인을 시설에 입소시키고자 할 때에는 입퇴소 심사위원회의 심사를 거쳐 부랑인입소의뢰서를 작성하여 시설에 입소 의뢰하여야 한다.

\* 9조 :시설의 장은 원생에 대하여 월 1회 이상 상담을 실시하여야 하며, 원생 중에 퇴소를 원하는 자 또는 사회복지가 가능한 자를 파악하여야 한다. 시설의 장은 퇴소를 원하거나 사회복지가 가능하다고 인정된 자에 대하여 퇴소심사서 및 의사진단서 등 관계자료를 매월마다 입퇴소 심사위원회에 제출하여 그 심사 결과에 따라 조치한다.

(2) 정신보건법

\* 제10조, 제 23조(자의입소)-자의에 의한 입소시 퇴소신청이 있을 때는 즉시 퇴소시켜야 한다. 퇴소신청에도 불구하고 정신과전문의가 당해 정신질환자에 대하여 계속입소가 필요하다고 진단한 경우 정신요양시설의 장은 (72시간동안) 당해 환자의 퇴소를 중지할 수 있다.

\* 제 10조, 제 24조(보호의무자에 의한 입소) -보호의무자에 의해 입소한 경우 보호의무자의 퇴소요구가 있으면 퇴원시켜야 한다. 정신과전문의가 위험성을 고지한 경우 요양시설의 장은 퇴소를 중지할 수 있다. 보호의무자는 이에 대해 지방정신보건심의위원회에 이의를 신청할 수 있다.

\* 제 10조, 제 29조(퇴소심사청구) - 입소중인 자, 또는 보호의무자는 시도지사에게 퇴소 또는 처우개선을 청구할 수 있다. 필요사항은 복지부령으로 정한다.

\* 제 10조, 제 31조(퇴소등의 심사) - 지방정신보건심의위원회는 시도지사로부터 회부받은 때에는 청구인과 요양시설의 장의 의견을 듣고, 심사결과를 시도지사에게 보고하여야 한다.

\* 제 10조, 제 33조(퇴소명령등) - 시도지사는 지방정신보건심의위원회의 심사결과에 따라 필요한 경우 요양시설의 장에 대하여 퇴소 또는 가퇴소, 처우개선조치를 명하여야 한다.



\* 제 10조, 제 34조, 제 35조(재심사) -- 시도지사의 결정에 대하여 보건복지부장관에게 재심사청구가 가능, 보건복지부장관은 중앙정신보건심의위원회에 회부.

(3) 강제노역 -- 부랑인시설이나 정신요양시설 등에서 행정지침 등을 근거로 하여 '자활사업'이라는 명분으로 시설수용인들에게 의사에 반하는 노동을 강요하는 경우 이는 강제노역에 해당한다.

다. 부랑인과 정신질환자에 대해 법원의 관여 없이 강제입소 또는 퇴소거부할 수 있는 절차규정을 두고 있는 것은 헌법에 위배된다.

(1) 헌법 제 12조 제 1항 '모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포, 구속--을 받지 아니하며, 법률과 적법절차에 의하지 아니하고는 처벌, 보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.'

\*3항 '체포 구속 -- 을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.'라고 규정하고 있다.

(2) 헌법재판소는 89. 7. 14. 선고 88헌가 5,8호 89헌가 44호 사건에서 ' -- 법관의 선고 없이 법률규정에 의하여 당연히 행하여지는 구사회보호법 제 5조 제 1항 소정의 필요적 보호감호처분은 적법절차원리에 위배한 위헌조항이다.'라고 판시한 바 있다.

(3) 위 강제입소관련규정은 입소시설보호의 관점을 보호대상자에 대한 복지급부의 관점에서 보는 것이 아니라, 사회적 다수의 관점에서 사회적으로 불필요한 구성원으로 낙인찍힌 사회적 약자들을 사회방위적인 차원에서 제도적으로 격리시키는 관점을 강조한 것으로 봉건시대의 빈민법적 이데올로기를 그대로 반영하고 있다.

(4) 위 부랑인선도시설운영규정 제 4조, 제 9조 및 정신보건법 제 10조, 제 24조, 제 29조 등은 헌법 제 12조에 위배된다.

라. 독일의 자유박탈에 대한 법적절차에 관한 법률

- 법관의 판결(결정)에 의하도록 하고 있음

\* 제 1조 [적용범위] 연방법에서 다른 절차의 규정이 없는 한 자유박탈의 법적절차는 이 법에 의한다.

\* 제 2조 [자유박탈의 개념] (1) 자유박탈은 개인이 의사에 반해서 또는 의사능력이 없는 상황에서 교도소, 구치감, 격리된 보호소, 격리된 복지시설, 격리된 의료시설에 수용되는 것을 말한다. (2) 개인이 그의 법적 대리인의 체재결정권에 근거하여 수용된 때에는 이 법을 적용하지 않는다.

\* 제 3조 [관할] 지방법원은 관계 행정기관의 신청이 있는 경우에만 자유박탈을 결정할 수 있다. ...

\* 제 4조 [재판적] (1) 자유박탈이 될 개인주거를 관할하는 지방법원이 물적 관할이 고... (주거가 없는 경우.... 이미 수용된 경우...)

\* 제 5조 [청문; 구인] (1) 법원은 자유박탈이 될 당사자의 구두진술을 들어야 한다. 그가 출석하지 않으면 구인할 수 있다. (2) 당사자의 건강을 해하지 않고 진행될 수 없거나 전염성이 있다는 의사의 견해에 따라 청문은 중단될 수 있다. 이 때 당사자는 법적 대리인이나 변호인이 없다면 법원은 후견인을 선임할 수 있다. ... (4) 의료시설에의 수용은 의사의 감정에 따라 결정된다. 수용을 신청한 행정기관은 신청서에 의사의 감정서를 첨부하여야 한다.

\* 제 6조 [결정, 통지] (1) 법원은 이유를 붙여 자유박탈 결정을 선고한다.

\* 제 8조 [효력발생] (1) 자유박탈은 결정이 확정되어야 효력을 발생한다. 다만 법원은 즉시 효력을 발생할 것을 명할 수 있다. 집행은 해당 행정기관이 한다. (2) 추방을 위한 교도소수용의 경우 형사집행법 관계규정 준용...

\* 제 9조 [연장심사] (1) 자유박탈은 1년 기한 내에서 결정되고, 종료전 연장할지 결정할 수 있다. (2) 기한 내 연장결정이 없으면 피수용자는 석방(퇴소)된다. 이 때 법원에 석방(퇴소)사실이 보고되어야 한다.

\* 제 10조 [취소; 신청심사] (1) 자유박탈사유가 종료하면 기한전이라도 자유박탈결정은 취소될 수 있다. (2) 6조 2항의 관계인은 자유박탈 취소를 신청할 수 있고, 이 경우 심사후 결정하여야 한다. (3) 법원은 피수용자에게 휴가를 줄 수 있다. 이 경우 행정당국이나 시설의 장의 의견을 들어야 한다....

\* 제 11조 [임시조치] (1) 자유박탈이 신청되었을 때, 법원은 수용의 요건이 성립되어 있고 적시에 수용결정이 될 수 없을 것이어서 사전조치의 급박한 필요가 있다면 임시조치를 행할 수 있다. 임시조치는 6주 한에서만 가능하다. (2) 임시조치시 5조 1내지 3항, 6-8조, 9조 2항 10조를 적용한다....

\* 제 13조 [행정처분; 법적 심사] (1) 법률 규정에 근거하지 않고 자유박탈을 초래하는 모든 행정처분을 행하는 경우 행정기관은 즉시 법적 결정을 받아야 한다. 자유박탈이 된 익일 종료시까지 6조 내지 11조에 따른 결정을 받지 못하면 석방(퇴소)조치가 이루어져야 한다... (3) 행정기관의 처분이 1항의 범위에 속한다면 이 법에 따른 법적 절차를 통해 결정되어야 한다.

2. 국공립시설과 사립시설의 올바른 관계설정

가. 사회복지서비스 제공과 관련한 크래머의 분류<sup>2)</sup>

(1) 국유화모델 -- 정부의 서비스조직이 서비스 전달체계의 대부분을 차지하는 모델을 말한다.

(2) 정부주도모델 -- 이 모델은 국가만이 보편적이고 형평적이며 책임성있고, 권리로써 이용가능한 포괄적인 사회복지서비스 체제를 운영할 수 있다는 가치관에 입각하고 있다. 따라서 가능한한 정부의 사회서비스부를 통하여 직접 제공하고, 민간 비영리기관은 정부의 역할을 매우거나 보충하기 위한 정도의 역할을 수행한다.

(3) 실용적 동반자모델 -- 정부가 기본적인 서비스의 제공을 지속적으로 추구하지만, 서비스의 전달과정에서 비영리 민간조직에게 자금을 제공하고 운영권을 위임하여 관료화를 방지하고 다양성을 살리고자 한다.

(4) 사유화모델 -- 정부의 부담과 권력을 줄이자는 방향에서 논의가 시작되었다. 사유화 모델은, 영리부문을 활용하고 적절한 가격으로 양질의 서비스를 제공하도록 시장 경쟁을 이용한다. 그래서 영리기관의 서비스계약자로서의 지위를 인정하고 있다. 사유화모델은 복지국가위기론 이후 영미에서 주목받고 있는 형태이다.

(5) 민간강화모델 -- 민간강화모델은 비영리부문(자원단체, 종교조직, 일차적 사회체계)에 대한 믿음에서 출발하여 이들의 활용을 강조한다. 서비스 기준설정에는 정부가 역할을 해야 하나, 서비스 전달은 비공식 부문을 이용한다. 우파로부터는 국가의 간섭 최소화라는 점에서, 좌파로부터는 지역사회의식을 회복한다는 점에서 공감을 얻고 있다.

나. 우리나라의 경우

(1) 우리나라는 외형상 국공립시설을 위탁하는 곳이 많아 실용적 동반자모델을 기본으로 택하고 있다고 보여지나, 국공립직영시설이 거의 없어서 실용적 동반자모델과는 달리 정부가 기본적인 서비스의 제공을 지속적으로 추구하고 있다고 볼 수 없고, 한편으로 위탁을 받는 민간조직의 공익성이 부족하고 사유성, 영리성이 강하여 사실상 사유화모델에 가깝다.

(2) 우리나라는 미국의 영향하에 놓여있다고 볼 수 있고, 사회주도세력이 보수세력인 까닭으로 사유화모델로의 충동질이 심하다. 최근에 논란이 있었던 산재보험의 민영화

2) 백종만, '국가와 민간 간의 사회복지의 역할분담', 한국사회복지의 선택(남세진 편), 나남출판 (1995), 127-143쪽.

화 추진과, 세금공제 등으로 개인연금제도를 장려하고 있는 것이나, 법적으로 영리시설을 인정하는 것 등이 그것이다.

(3) 한편으로 80년대 이후 사회운동의 차원에서 비영리민간조직이 광범위하게 사회복지에 참여하였고, 이들은 정부로부터의 간섭을 싫어한다는 점에서 민간강화모델의 경향성도 존재하나, 이러한 비영리민간조직이 정부의 서비스전달자로서의 역할을 하는 것이 아니라 정부로부터 거의 지원을 받지 못한 채 독자적으로 활동을 하고 있다는 점에서 민간강화모델과는 차이가 있다.

(4) 정부주도모델이 복지국가의 이상에는 더욱 접근한다고 볼 수 있으나, 실용적 동반자모델과 민간강화모델을 결합한 형태가 우리사회의 수준과 형편에 적합할 것 같다.

다. 국공립시설과 사립시설의 혼란

(1) 현재 우리의 국공립시설은 대부분 이용시설인데, 직영시설은 거의 없고 모두 민간에 그리고 대부분 사회복지법인에 위탁운영되고 있다.

(2) 국공립시설을 위탁하는 경우 법인에서 위탁보증금을 걸어놓고 위탁을 받는데다, 국가나 지자체에서 운영비의 전액을 부담하지 않고 법인의 부담분이 있다는 점에서 법인 입장에서 위탁받은 국공립시설을 사립시설로 생각한다.

(3) 하나의 사회복지법인에서 자체적으로 설립하는 사립시설과 국공립으로부터 운영위탁받은 시설을 여러 개 동시에 운영하고 있으므로 그것들 사이에 구별을 두지 않고 모두 사립시설로 생각한다.

(4) 자체적으로 설립하는 사립시설의 경우에도 법인에서 토지를 제공할 뿐이지 국가나 지자체에서 시설비, 운영비 등을 지원받는 것은 마찬가지여서, 토지를 제공하느냐 또는 위탁보증금을 거느냐의 차이일 뿐 실제로는 차이가 없다고 여기게 되고, 이러한 까닭으로 자체설립시설과 국공립위탁시설을 구별하여 사립시설, 국공립시설로 취급하지 않는다.

(5) 위탁받은 국공립시설을 사립시설로 여기고 운영하는 경우, 국공립시설에서 필수적인 형평성이나 보편성, 책임성 등을 기대하기 어렵게 되므로 국공립시설의 존재의의가 없어진다.

(6) 더구나 우리나라의 사회복지법인들은 법인설립과정에서 국가가 법인설립을 적극 유도하였다는 점과 국가의 지원이 70년대 이전에는 매우 부족하여 민간후원으로 유지하였다는 역사적 배경에서, 형식적으로는 비영리재단법인이며 공익법인임에도 내용상으로는 사유화 영리화 경향이 강하여 그러한 사유화된 법인에서 국공립시설을 위탁받아 사립시설처럼 운영하는 경우의 폐해는 더욱 심각하다.

라. 우선적 과제

(1) 정부가 기본적인 서비스는 지속적으로 책임있게 제공하도록 해야 한다.

\* 입소시설의 최소한도는 반드시 국공립시설로서 운영되어야 한다.

\* 규모가 큰 시설은 민간이 담당할 경우 독점에 따른 폐해가 나타나고, 사회복지서비스라기보다 사회복지사업으로서의 성격이 커지게 되므로 국공립시설로 운영되어야 한다.

\* 부랑아시설이나 정신요양시설, 장애인시설 등은 현재 수요에 비하여 공급이 많이 부족한데, 이것은 민간에서 참여를 꺼린다는 것을 의미하고 공급부족부분에 해당하는 국공립시설이 신설되어야 한다.

(2) 사실상의 사유화모델이 되지 않기 위해서는 국공립시설의 위탁을 제대로 해야 한다.

\* 첫째, 수탁자 선정시 위탁보증금 조건이나 법인재산조건을 없애고, 오로지 '신뢰성과 전문성'에 의해서만 선정하도록 해야 한다.

\* 둘째, 운영비 전액을 국공이 부담하고 수탁자는 전문경영만을 하도록 해야 한다.

\* 셋째, 운영재정내역에 대하여 정확하고 밀도있는 감사를 실시하고, 프로그램 등 운영내용에 대하여 지속적인 평가를 실시하여야 한다.

(3) 비영리민간조직(종교사회단체, 지역사회단체 등)이 오로지 자신의 책임하에 복지공급을 하도록 하여서는 안된다.

\* 비영리민간조직이 자원마련에 급급하게 하기보다는 서비스의 전달자로서의 역할을 충분히 할 수 있도록 자원마련부담을 국가에서 덜어주어야 한다.(정부지원 강화)

(4) 비영리민간부문 중 비영리재단법인, 사회복지법인 등 민간기부금에 의한 사회사업을 하는 경우, 세제상 전폭적인 혜택이나 정부의 지원을 독점한다는 점에서, 법인의 공익성이 충분히 담보되도록 하여야 한다.

3. 사회복지서비스 전달체계에서의 바우처 도입의 의의와 가능성<sup>3)</sup>

가. 바우처(voucher) 제도는 사회복지서비스 전달체계에 있어서 공공과 민간의 적정

3) 최재성, 사회복지서비스 전달체계에서의 바우처 도입의 의의와 가능성(1999)을 발췌한 내용이다.

역할분담의 측면에서 검토되어야 한다. 바우처 제도는 비용부담은 공공이 맡고 생산·전달은 민간이 맡는 역할분담의 구도에서 이해될 수 있다. 따라서 바우처 제도는 민영화전략의 일부이며, 사회복지서비스의 공급과 소비과정에서 시장기능의 장점이 나타나도록 의도적으로 노력하는 장치이다.

나. 바우처의 개념 및 등장배경

바우처는 정부가 지불을 보증하는 일종의 전표로서 특정한 재화나 서비스를 구입할 수 있도록 구매력을 높여주는 소득지원의 한 형태이며, 다른 유형의 서비스를 구매하기 위해서는 사용할 수 없고 그 비용의 전부 혹은 일부분을 제 3자인 정부가 후불하는 형태이다. 수급대상은 주로 일정한 자격을 갖춘 특정계층이며 소득수준이 중요한 지원 기준으로 사용된다. 바우처는 사회복지서비스 전달체계의 효율성 제고를 위한 대안으로 등장했으며, 정부가 직접 생산·전달하는 것보다는 민간이 주도하되 정부가 비용을 부담하는 역할분담의 방식을 취하고, 생산·전달의 주체에게 보조금을 지원하는 것보다는 소비자에게 직접 지원하여 선택권을 보장하는 것이 더 바람직하다는 논리에서 출발한다.

다. 바우처 제도의 기본논리

(1) 소비자의 선택권 보장 : 현물지급방식에 비해 수급자는 자신의 선호에 따라 서비스 공급자를 선택할 수 있으며, 공급자 중심의 시장구조에서 수요자 중심의 시장구조로 유도하는 효과를 가지며 소비자의 의지가 최대한 존중된다.

(2) 소비형태에 대한 사회통제 가능 : 현금급여에 비해 특정재화나 서비스에 대한 소비로 제한하는 효과가 있어 정책목적을 실현 측면에서 효과적이며 납세자의 의도에도 부합한다.

(3) 재화나 서비스의 시장가격 인하효과 : 소비자의 선택권 강화를 통해 공급자간의 경쟁을 유발하며, 이는 가격인하 및 서비스 질의 향상 효과를 기대할 수 있다.

(4) 공급자와 정치인·정부관료의 결탁 방지 : 보조금지급제도 하에서는 공급자가 보조금을 확보하기 위해 정치인이나 정부 감독자와 결탁을 시도하여 서비스의 효과성과 책임성을 훼손하는 경우가 있을 수 있으나 바우처 제도하에서는 불필요한 결탁발생 소지가 최소화된다.

(5) 서비스제공의 효율성 제고 : 정부의 직접 제공보다는 민간제공을 유도하고 대신 구매력이 부족한 사람에게 정부에서 보조함으로써 전달체계의 효율성을 추구할 수 있다.

라. 바우처제도의 기본전제

(1)적정규모의 시장 형성 : 소비자가 선택할 수 있는 최소한의 공급자가 존재하여 경쟁이 발생할 수 있어야 한다.

(2)공급자에 대한 정보에의 접근성 보장 : 소비자의 합리적인 소비와 공급자간의 경쟁이 발생하기 위해서는 공급자들에 관한 정확한 정보를 소비자가 확보할 수 있어야 한다.

(3)바우처제도 총괄·감독 전담기구 : 서비스의 범위와 수준 규정, 공급자의 소비자 선별행위 규제, 공급자에 관한 정보의 신뢰성 및 정확한 정보유통 보장, 바우처 수급자 적기준 관리 등의 업무를 총괄·감독하는 기구가 있어야 한다.

마. 국내의 바우처 활용사례

\* 바우처는 주로 음식·주거·교육·건강 등의 분야에서 활용되고 있으며 바우처 제도가 보편화된 미국의 경우 연방정부의 비영리조직에 대한 지원의 70% 정도가 바우처 제도를 통해 이루어지고 있다.

(1)식품권(food stamp) : 대표적인 바우처는 식품권(food stamp)으로서 공공부조 수급권자에게 지급되며 정부로부터 현금가치를 지닌 식품쿠폰을 지급받아서 식료품점에서 필요한 물품을 구입한다.

(2)의료 바우처 : 최근에 노인과 장애인을 위한 연방정부 의료보험제도인 Medicare를 바우처 제도로 전환하려는 논의가 이루어지고 있으며, 일정액이 표기된 바우처를 수급자에게 지급하여 시장에서 민간의료보험상품을 구입할 수 있도록 한다.

(3)교육 바우처 : 미국의 일부 지역에서 특수교육 분야 등에 제한적으로 실시되고 있으며, 캘리포니아 Alum Rock에서는 정부가 공립학교에 재정지원하지 않고 학부모에게 수업료 바우처를 지급하여 학교를 선택할 수 있게 했으며, 밀워키에서는 공립학교 구역내의 저소득층 학생들에게 사립학교에 다닐 수 있는 쿠폰을 지급하는 프로그램이 실시되었다.

(4)직업훈련 바우처 : 미국에서는 1970년대 이미 시범사업을 실시하였고 최근 관련법안을 상정하였으며, 영국에서는 비진학 청소년을 대상으로 직업훈련카드를 지급하는 청소년훈련신용제도(Youth Training Credit)를 운영하고 있고, 일본에서도 실업대책으로서 실업수당 대신에 능력개발 바우처 지급제도를 모색 중에 있다.

(5)주택 바우처 : 미국에서는 주택의 임대료 보조를 위한 프로그램으로서 레이건 정

부하에서 바우처 제도를 도입했다.

\* 국내에서는 초보적인 형태로서 1990년 경로승차요금을 노인승차권으로 지급한 사례가 있으며, 최근에 직업훈련체계 구축과정에서 훈련수용자들에게 선택권을 부여하기 위해 구직자들에게 직업훈련카드를 발급하는 시범사업을 노동부에서 1998년 9월 실시한 바 있다.

바. 현재 우리의 사회복지서비스 전달체계에서 바우처 제도 도입의 의의는 공급자의 정보공개 및 경쟁원리 도입으로 인한 전문성·책임성 강화, 운영의 투명성 제고, 입소자의 선택권 확대, 공급자와 관청과의 결탁 방지, 전달체계의 효율성 제고 등에 있다.

사. 입소시설에 대한 바우처 제도 도입의 문제점 및 해결과제

(1)적정규모의 공급자 확보 문제 : 현재 사회복지시설의 수급은 매우 불균형적인 상황이며, 종류에 따라서는 공급이 턱없이 부족한 상황이기 때문에 이용자의 선택폭이 지나치게 제한되어 있다. 또한, 바우처 제도의 도입으로 일부 시설에 이용자가 집중되어 서비스전달체계의 양극화현상이 발생할 수도 있다.

(2)바우처 현금가치의 적정선 보장 문제 : 바우처 도입시 서비스의 시장가격과 일치하는 수준에서 바우처가 지급되어야 한다.

(3)공급자에 관한 정확한 정보유통 보장의 문제 : 바우처 제도의 도입은 공급자의 운영내용에 대한 정보가 소비자에게 공개되는 것을 의미한다. 공급자 정보의 제공은 시설운영의 투명성의 제고와 입소자 확보를 위한 전문성 제고의 수단이 될 수 있다. 각 시설의 규모와 특성, 인적자원, 서비스의 유형과 수준 등에 대한 최신정보가 제공되어야 하나 서구와는 달리 비공식적 영역·경로가 상당부분 존재하고, 공급자 정보가 유통된 경험이 없어서, 정보제공 수준과 입소자의 현명한 소비행위와 관련한 문제가 제기된다.

아. 결론

우리나라 사회복지 전달체계에서 바우처의 도입은 현행 시설운영체계 개선의 필요성과 관련하여 보충적인 차원에서 현실적인 대안으로 고려될 수 있다. 다만, 서구의 바우처 도입목적과는 차별화된 정책목표를 설정하고 바우처도입을 위한 체계적인 기획작업과 시범사업의 경험을 토대로 전면도입 여부가 검토되어야 할 것이다.

4. 공익법인과 사회복지법인의 관계

가. 관련규정

(1) 공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률(이하, 공익법인법이라 한다) 제2조 및 시행령 제2조에 의하면 '불행·재해 기타 사정으로 자활할 수 없는 자를 돕기 위한 모든 자선사업'을 목적으로 하는 법인을 공익법인의 한 유형으로 열거하고 있다.

한편 사회복지사업법은 '사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 법인'을 "사회복지법인"이라고 정의하고 있다.(제2조 제2항)

(2) 사회복지법인제도는 민간사회복지사업의 공공성과 안정성을 높이기 위한 것으로서, 사회복지 시설법인과 사회복지 지원법인이 있으며, 사회복지법인은 보건복지부 소관 공익법인이다.

나. 공익법인법과 사회복지사업법의 관계

공익법인법은 사회복지법인을 포함한 공익법인의 설립 운영 감독 등에 관하여 규정한 일반법이고 사회복지사업법 중 사회복지법인 부분은 그 특별규정에 해당한다고 할 것이다. 사회복지사업법 제32조는 "법인에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 민법과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 준용한다"라고 규정하여 이러한 관계를 명확히 하고 있다.

다. 사회복지법인과 일반공익법인에 대한 규율의 차이

(1) 이사회 구성 중 특별관계자의 수와 관련

(가) 공익법인법 제5조 제5항은 "이사의 구성에 있어서 대통령령으로 정하는 특별한 관계가 있는 자의 수는 이사현원의 5분의 1을 초과할 수 없다"고 규정하고 있는데 비하여 사회복지사업법 제18조 제2항은 "특별한 관계가 있는 자가 이사현원의 3분의 1을 초과할 수 없다"고 규정하고 있다.

(나) 이사회구성에서 특별관계자의 수를 제한하는 것은 특정 사회복지법인의 개인 소유화현상을 막고 특정인과 그 이해관계인에 의한 전횡을 방지하자는 취지인 바, 일반 공익법인에 비하여 사회복지법인의 특별관계자 수를 완화해두어야 할 합리적인 이유는 없다고 할 것이다.

(다) 의료법인의 경우에도 공익법인과 마찬가지로 1/5이하의 요건으로 규정되어 있으며, 나아가 공익이사 제도도입까지 논의되고 있다. 그러므로 사회복지사업법의 특

별관계자 이사현원 1/3초과금지규정은 최소한 공익법인법에 준하여 1/5로 강화되어야 하며, 의료법인과 같이 공익이사의 도입이 논의되어야 한다.

(2) 잔여재산 처리와 관련

(가) 공익법인법 제13조 제2항은 "해산한 공익법인의 잔여재산은 정관이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다"라고 규정하고, 시행령 제25조 1항은 "공익법인은 그 정관에 당해 공익법인이 해산한 경우에 법 제13조의 규정에 의하여 잔여재산이 귀속될 주체를 국가 또는 지방자치단체로 명시하여야 한다.", 3항에서는 "제2항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 귀속한 재산은 주무관청 또는 지방자치단체의 장(당해 법인의 주무관청이 교육부장관인 경우에는 교육감)이 관리하되, 공익사업에 사용하거나 이를 유사한 목적을 가진 공익법인에게 증여하거나 무상 대부한다. 이 경우 주무관청은 재정경제원장관과 협의하여야 한다."라고 구체적인 절차를 규정하고 있다.

(나) 이와 비교하여 사회복지사업법 제27조 제1항은 "해산한 법인의 잔여재산은 정관이 정하는 바에 의하여 국가·지방자치단체 또는 유사한 목적을 가진 법인에 귀속된다"라고 규정하고 하위법령에 구체적인 규정을 두지 않고 있다.

(다) 이에 따라 소위 '시설재벌'이 자신이 운영하는 사회복지법인의 정관에 법인 해산시 잔여재산을 그와 관련있는 유사한 목적을 가진 법인에게 귀속시킬 수 있게 되어, 실제로 비리가 생겼을 때 허가취소를 피하기 위해 관련자 명의로 법인을 넘기거나, 법인을 사유물처럼 팔아넘기는 경우가 일반화되어 있다.

(라) 그러므로 사회복지사업법 제27조 제1항 중 '유사한 목적을 가진 법인'에도 귀속시킬 수 있다는 규정은 삭제되어야 할 것이다.

라. 공익법인법상의 공익법인과 사회복지사업법상의 사회복지법인에 관한 별도의 입법적인 고려가 필요한지 여부

(1) 사회복지법인이 일반 공익법인에 비하여 이사회 구성이나 잔여재산처리에 있어서 공익성을 완화시켜줄 하등의 이유가 없다. 오히려 입소시설의 경우 시설이용자의 생존권 및 기본적 인권이 시설운영자에게 전폭적으로 달려있기 때문에 그 공공성은 더욱 강하다고 할 것이며, 법인이 운영하는 입소시설의 대부분이 100명 이상의 대규모시설인 점이나, 이용자가 장애인, 노인, 아동, 부랑인, 정신질환자 등 사회적으로 보호되어야 할 취약자들인 점, 정부에서 시설건축비 전부와 운영비의 80%를 지원하고 있는 점 등에 비추어 보면 그 공익성, 공공성은 일반 공익법인보다도 훨씬 강하다고 할 것이다.

(2) 사회복지법인들 중에는 '오래전에 정부가 사회복지법인을 만들 것을 강권하였으므로 사유재산성이 남아있고, 70년 이전에는 정부지원도 거의 없이 정부가 할 일을 법인이 하였으므로 정부가 지금에 와서 공익재산으로 환수할 수는 없다는 취지의 주장을 하고 있다. 그러나, 정부가 사회복지법인을 만들도록 한 것은 예산지원을 위한 기초작업에 불과하였으므로, 예산지원을 받기 위해 법인을 설립한 것을 강요라고 주장할 수는 없는 이치이고, 70년대 이전에 정부지원이 미약했던 점 또한 개인재산으로 주장할 근거가 되지 못하며, 70년대 이후 법인시설만이 전폭적인 예산지원을 받은 점에 비추어도 이러한 주장은 근거가 없다. 근본적으로 비영리재단법인의 일종인 사회복지법인을 만든다는 것은 사유재산을 사회에 환원하는 것이며, 그러한 전제하에 법은 모든 혜택을 주는 것인데, 애초에 '사회에 환원한다'는 생각없이 복지법인을 만든 것 자체가 모든 법인, 시설문제의 출발점이라 할 것이다.

### 5. 사회복지사업법의 문제점 및 개정방향

#### 가. 사회복지사업법의 개정의 기본 방향

(1) 사회복지사업법은 시설 이용자의 이용절차(입, 퇴소 관계)에 관한 규정, 이용 비용에 관한 정산 방식(바우처나 기타 정산 방식), 시설 이용자의 시설 선택권에 대한 규정 등을 포함한 시설이용자를 중심으로 한 내용으로 전면 개정되어야 할 것이다.

(2) 또한 "공공적인 시설운영 및 관리"라는 점에 중점을 뒀서 시설의 설립자와 관련 없이 공공적인 시설운영원칙에 관한 법적 기준을 강화하는 방향으로 전면 개정의 필요성이 절실하다고 할 것이다. 시설 운영에 관하여 사적 이해관계가 개입될 수 없는 투명하고 공정한 운영 기준을 마련하는 것이 필요하다고 하겠다.

(3) 향후 시설의 모델은 지역 사회에 대한 '열린 시설'로서 기능하도록 하여야 한다. 사회복지시설의 공공성을 관철하는 차원에서 지역에 대한 시설 개방과 주간보호, 단기 보호서비스 제공의 의무화 등 지역 복지센터의 기능을 수행할 수 있도록 법적으로 강제하는 내용을 신설할 필요가 있다. 이러한 요건을 충족하지 못하는 기존 시설들은 점차적으로 인가를 취소하여 자격 미달의 시설들을 계속적으로 정비하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이와 같은 제도 변화에 대하여 거부하는 민간 시설에 대하여는 정부 보조를 중단하거나 축소하면서 과도기적으로 유료시설로 전환시키는 등의 완충 장치를 마련할 것인지에 대해서도 검토가 필요하다.

#### 나. 현행법의 개정 쟁점

#### (1) 법률 명칭의 변경

사회복지사업법이라는 명칭은 사업으로서의 영리성, 사유재산의 이미지를 떠올리게 한다. 따라서 '사회복지법인 및 시설운영에 관한 법률'로 바꾸어야 한다.

#### (2) 사회복지법인 관련규정의 공익법인법으로의 통합

사회복지사업법 중 제2장(사회복지법인)의 규정들을 공익법인법과 통합하거나, 사회복지사업법 규정을 공익법인법과 같이 관련임원수를 5분의 1로 강화하고, 잔여재산의 처리를 국가나 지자체로 귀속되도록 내용을 개정해야 한다.

#### (3) 운영위원회의 설치 의무화

법 제36조 제1항, 시행령 24조는 입소자 또는 보호자 대표, 지역주민, 후원자대표, 관계공무원, 전문가 및 경험자 등이 참여하는 대의기관 또는 감시기관으로서의 운영위원회를 두도록 하고 있는데, 임의조항으로 되어 있어서 실제로 이를 설치운영하는 시설은 거의 없는 실정이다. 따라서 운영위원회의 설치를 의무화하고, 이사회와의 관계를 정돈하여 일정사안에 대하여는 이사회와 더불어 또는 독자적인 의결권을 가지도록 그 권한을 강화하는 것이 필요하다.

#### (4) 비리법인, 시설에 대한 감독권한의 강화

(가) 시설비리 및 수용자 인권침해 등의 사건 발생시, 시설비리를 해결하기 위해 적극적으로 활동한 임원을 제외한 모든 임원은 연대책임에 의하여 해임하고, 복지부장관이 위촉하는 관선이사들로 이사회를 새로이 구성할 수 있는 법적 근거를 명시하여야 한다.

(나) 법 제 22조(임원의 해임명령)의 해임사유 중 '시설이용자의 의사에 반하는 강제입소행위 및 퇴소거부행위, 강제노역, 폭력행위등처벌에 관한법률 제 2조 소정의 폭력행위 기타 대통령령이 정하는 행위를 한 경우'를 명시하여야 한다.

(다) 현행법률상 감독관청의 법인, 시설에 대한 감독근거규정(40조의 시설개선, 사업정지, 폐쇄 명령, 51조의 지도감독 등)은 너무 포괄적이고 구체적인 절차규정이 없으며 실제로 집행되는 경우가 거의 없다. 따라서 감독관련규정은 요건과 절차, 처벌, 이의제기에 관하여 더욱 구체적으로 규정하고, 감사관련규정은 연1회 정기감사와 필요시의 수시감사, 감사내용에 관하여 명시하고, 감사를 거부할 경우 보조금 지원중단, 인가취소 등의 구체적인 제재조항을 두며, 금융거래자료내역 제출 등 회계감사에 대해서는 상급 감독기관에서 직접 감독하도록 규정하여야 한다.

### 6. 기타

가. 사회법원의 필요성

(1) 현행 행정소송법상으로는, 판결로써 직접 행정청에 의무를 강제하는 '의무이행소송'이나, 행정청의 재량사항에 대해 법원이 직접 판단하여 행정청의 의무를 확정하는 '의무확정소송'이 불가능하다. 따라서 임의입소규정에도 불구하고 행정기관이나 시설에서 사실상 강제입소나 퇴소거부를 하는 경우나, 당사자의 입소신청에 대해 행정기관이나 시설에서 이를 거부하거나 원치 않는 시설로 입소의뢰하는 경우 당사자가 소송으로서 구제받을 수 있는 길이 사실상 없다.

(2) 이러한 현행 행정소송법은 국가의 기능이 규제와 감독에 한정되던 봉건시대의 소산이며, 국가의 적극적인 급부를 요구하는 현대복지국가의 기능에는 훨씬 미치지 못하고 있다. 사법부가 현대복지국가정부의 기능을 견제하는 소임을 다하기 위해서는 취소소송 위주의 기존 행정소송체계와는 다른 절차, 즉 사회법원과 그에 따른 절차가 필요하다. 이미 선진국에서는 사회법원기능이 활성화되어 있다.

(3) 우리나라의 경우 단기적으로 '노동위원회'와 같은 체계의 독립된 법적 기구로서 '사회보장심사위원회'(가칭)를 두어서 사회법에 관련된 법적구제를 담당하도록 하고, 이를 모태로 하여 중장기적으로 사회법원이 설치되어야 한다.

나. 대규모 시설의 재편

(1) 정신질환자나 부랑인, 장애인 등을 대상으로, 사회복지 또는 사회통합을 위한 집중적이고 전문적인 요양 및 훈련을 제공하고자 하는 입소시설의 경우, 다소 대규모로 운영하면서 철저하게 전문화하여야 할 것이다.

(2) 이를 제외한 입소시설들, 특히 아동, 노인, 장애인 입소시설들은 단순생활시설로 봐야 할 것이어서, 시설규모를 대폭 줄이고 지역사회 내에서 지역복지센터의 기능을 함께 하도록 유도하여야 한다. 외곽에 격리된 시설의 경우, 종별전환이나 지역내 시설부지와 환지 등도 검토가능할 것이다.

다. 자부담 부분과 수익사업

(1) 법인의 시설운영과 관련하여 짚고 넘어 가야할 또 다른 부분은 법인 설립시에 충족시켜야 하는 기본재산 출연규정과 자부담 비율이다. 우선 시설을 설치·운영하고자 하는 법인은 사회복지사업법 시행규칙이 정하는 바에 따라 시설종류별 시설설치기준에 적합한 시설과 부지를 갖추거나 또는 그 비용을 충당할 수 있는 재산을 갖추고 있어야

한다. 한편, 정부지원금은 전체 시설운영비의 80%만을 지원하고 나머지 20%는 시설자체에서 부담하는 이른바 자부담으로 규정하고 있다.

(2) 정부는 시설들이 자부담비용을 충당할 수 있도록 수익사업을 승인하게 되고, 자부담비용을 맞추려다 보면 단지 시설운영의 수단일 뿐인 수익사업이 목적사업과 비슷한 중요도를 가지게 된다.

사회복지법인은 명예나 신용을 훼손하지 않는 범위 내에서 부동산 임대사업, 농수축업산업, 주식 투자 등의 수익사업을 할 수 있게 되어 있는데, 그 수입금이 사회복지법인의 고유 목적사업에 온전히 사용되는지의 여부가 철저하게 감독되고 있지 못한 현실에서 운영·관리자의 임의재정처리의 개연성을 내포하고 있다.

(3) 더욱 근본적인 문제는 '20%의 자부담'이라고 하는 것이 법인을 사유재산이나 기업처럼 생각하게 하는 단초를 제공한다는 것이다. 시설운영과 관련하여 영리행위를 하는 행태가 '20% 자부담'이라는 것으로 자기합리화되는 경향이 있다는 것이다.

(4) 이러한 문제를 해결하기 위해서는, 우선 사회복지법인의 설립을 허가할 때에 설립자의 자격기준이나 프로그램 운영자질, 신뢰성 등에 대한 평가를 엄격하게 하고, 20%의 자부담을 감당할 만한 충분한 재산이 확보되어 있는지를 잘 살펴서 판단하여야 한다. 또한 법인의 자력 이상으로 시설을 여러 개 설치하거나 위탁받는 것을 금지하여야 한다. 재산이 충분하지 않으면서 정부지원만에 의존하여 법인을 운영하려고 하는 경우 법인설립의 취지에도 맞지 않으며 부작용이 발생할 가능성이 많기 때문이다. 따라서 법인은 시설의 전문적인 운영에 주력하고, 수익사업은 최소한의 범위에서 이루어지도록 행정지도하여야 한다.

(5) 한편, 국공립시설을 민간에 위탁하는 경우, 법인인지 단체인지 개인인지를 구별하지 말고, 오로지 전문성과 신뢰성을 기준으로 하여 시설운영을 위탁하되, 위탁을 받은 자는 오로지 운영에만 전념하도록 하고 위탁보증금이나 자부담 비율은 모두 없애야 마땅하다. 국공립시설의 운영에 민간수탁자가 운영비의 20%를 부담한다는 것은 어불성설이다. 만약 운영이 부실하거나 비리가 발생하면 곧바로 위탁을 다른 자에게 변경하는 방법으로 성실한 운영을 담보할 수 있을 것이다.

라. 국민기초생활법의 시행과 입소자의 선택권 보장을 위한 몇가지 방안

(1) 2000. 10.부터 시행되는 국민기초생활법은 현행 생활보호법에 비하여 생계비 지원을 현실화하였으며, 법에 의한 시설보호와 거택보호의 구별을 없앴고, 긴급급여가 신설되었으며, 주택급여를 신설하여 주택용자를 받을 수 있도록 하였다.

이와 같이 생계비 지원이 현실화되고 주택용자를 받을 수 있게 되어, 주거문제를 해

결하지 못하여 다른 대안 없이 시설로 흡수되는 경우가 줄게 되었다.

(2) 한편 제 6조(보호대상자의 구분) 조항을 없앴기 때문에, 시설보호와 거택보호의 구별 없이 같은 내용의 급여를 받게 된다. 따라서 현재에는 주소가 있어야만 거택보호를 받을 수 있고, 주소가 없는 사람의 경우 시설에 수용되어 시설장을 세대주로 하고 입소자가 동거인으로 주민등록이 되어야만 생활보호를 받을 수 있지만, 개정법에 따르면 현재의 주소지가 없더라도 시설에 수용되지 않고도 생활보장급여를 받을 수 있는 가능성이 트여서, 거택보호를 받지 못하여 시설로 흡수되는 경우를 개선할 여지가 생겼다.

그러나 제도 시행상 관할주무관청이 정해져야 하고 대상자에 대한 관리가 가능하여야 하기 때문에 주소가 없는 사람에게 지속적인 급여를 실시하기는 어렵다. 따라서 입소자들의 선택권한을 넓히기 위해서는 주거지를 잃은 사람들이 임시로 거주하면서 독자적으로 생활보장급여를 받을 수 있는 장치가 마련되어야 하며 이를 위하여 긴급급여제도를 활용하는 것도 검토해야 한다.

한편 생활보장대상자들 몇 사람 또는 몇 가구가 함께 모여 그룹 홈(공동체 가정)을 만들 수 있도록 안내, 유인하는 것도 선택권을 넓히는 좋은 방안이 될 것이다.

(3) 한편 현행법과 개정법 모두 제 9조 3항에서 '급여는 수급자에게 직접 지급하되, 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하는 경우 수탁자에게 이를 지급할 수 있다'라고 규정하고 있고, 제도의 운영과정에서는 예외없이 입소시설의 장에게 일괄지급하여 왔다. 그러나, 수급자의 선택권을 넓히기 위해서는 생계급여를 수급자(시설이용자)에게 직접 지급하는 것이 바람직하며, 현행법이나 개정법상으로도 이는 가능하다. 만약 수급자가 주거가 없어서 시설입소가 필요한데, 다른 용도로 사용될 가능성이 많은 경우에는 시설이용료 상당의 쿠폰을 지급하고, 시설이용료와 생활보장급여의 차액을 현금으로 지급할 수 있을 것이다(입소시설에 급여를 직접 지급하는 경우 1세대당 가구원수가 많기 때문에 1인당 생활보장급여는 조금 줄어들므로, 개별적으로 생활보장급여를 받는 경우 시설에서 직접 받는 급여액과 차액이 발생한다. 이 차액을 시설 외에서 자유로이 사용할 수 있도록 현금으로 지급하는 것도 고려할 수 있다).

(4) 또한 현재의 입소절차는 당사자의 입소신청에 의하여 관청에서 입소여부와 입소시설을 결정하도록 되어 있는데, 입소신청시 희망입소시설을 지원하도록 하고, 다른 사유가 없는 한 희망시설에 입소가 가능하도록 지침을 변경함으로써 비우체제도의 도입 없이도 입소자의 선택권을 상당부분 넓힐 수 있게 된다.

#### IV. 결론

사회복지법인과 시설문제에 대하여 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 탈시설화 -- 정신질환자나 치매환자를 위한 요양시설, 부랑인과 장애인을 위한 직업훈련시설은 전문화를 위하여 어느 정도 대규모일 것이 요구되며, 집중적인 요양과 훈련을 위해서 이용시설보다는 입소시설이 더 효과적일 수 있다. 이러한 전문화된 대규모 시설은 국공립직영시설로 함이 마땅하다. 나머지 단순생활시설들은 대규모인 경우 인권침해나 비리 가능성, 사회와의 격리 등 부작용이 더욱 심각하므로, 지역내의 중소규모 시설이나 공동체 가정으로 전환됨이 바람직하다.

2. 현재의 강제입소, 퇴소거부 관련조항은 위헌의 여지가 많다. 관련규정을 개정하여 법관의 결정에 의해서만 강제입소가 가능하도록 하여야 한다. 한편 입소자들의 권리를 실질적으로 보장하기 위한 절차적 장치로서 사회법원이 필요하다.

3. 사회복지사업법은 공익법인법에 맞추어 개정되어야 한다. 관련이사의 수를 5분의 1로 제한하고, 잔여재산은 국가나 지자체로 귀속되도록 하며, 공익이사 등 공익성을 담보하기 위한 장치들이 더 개발되어야 한다.

4. 입소자들의 인권침해가 불가능하도록 하려면 입소자들에게 시설선택권이 부여되어야 한다. 입소신청시 희망하는 시설로 갈 수 있도록 지침을 변경하고, 생활급여를 수급자에게 직접 지급하도록 하며, 가능한 범위내에서 바우처제도가 도입되어야 한다. 임시거주시설이 마련되어 주소가 없어서 대안없이 시설로 흡수되는 경우가 없도록 하고, 공동체 가정을 활성화하여야 한다.

5. 시설운영위원회를 강제조항으로 바꾸고, 관청의 감독권한을 실질화하도록 법규정을 완비하며, 사회복지법인 허가시 재산규정을 엄격하게 적용하고 법인당 운영시설수를 제한함으로써 수익사업을 억제하고 전문적인 프로그램운영에 주력하도록 하여야 한다.

6. 국공립시설 중 기본시설은 직영으로 운영하여야 하며, 민간에게 위탁시에는 위탁보증금이나 자부담비율을 모두 없애고, 법인과 단체, 개인의 구분없이 오로지 신뢰성과 전문성에 의하여 수탁자를 선정하여야 한다.



## 가족 구성에 관한 여성의 권리

박혜경(이대 여성학과 박사과정)

## I. 문제 제기

최근 한국 사회에서 가족 붕괴에 대한 우려가 높아지고 있다. 가족 붕괴라는 해석에는 이의가 있을 수 있지만 이혼율의 상승, 미혼 부모 증가, 일인 가구의 증가 등 일련의 현상들은 가족에 대한 전통적 믿음을 불안하게 하고 있다.

이러한 가족 붕괴에 관한 우려는 여성에 대한 비난을 함축하고 있다. 이혼 요구가 남성보다는 여성에 의한 경우가 많으며, 특히 '황혼 이혼'이라고 불리는 현상에서 드러나는 노령층 여성들의 이혼 요구는 여성들이 결혼을 해제하려 한다는 비난을 그럴듯하게 만들어 주고 있기도 하다. 결혼과 가족에 대한 남성중심적인 이해 때문에 이혼 증가는 남성의 지위 하락과 연관되어 해석되곤 한다. '간 큰 남자 시리즈' 등으로 표현되었던 남성 지위 하락에 대한 고소는 경제 위기 이후 더 널리 대중적 정서에 호소력을 지니는 듯 보인다. 여성 노인들이 벌인 이혼 송사에 대한 세간의 평에서 드러난 노령층 남성에 대한 동정은 결혼과 가족이 여성의 희생을 필요로 하고 있는 현실이 여전히 정당화되고 있음을 일깨워 주었다. 미혼 부모 증가 현상에 대해서도 미혼부에 비해 미혼모의 상대적으로 높은 노출 가능성과 여성의 성에 대한 금기 때문에 주로 미혼모, 즉 여성의 문제로 돌려진다.

이렇듯 한국 가족의 변화는 여성이 남성을 버리고 성의 금기를 뛰어 넘는 도발에 의해 일어나고 있는 것으로 해석되고 있다. 따라서 가족을 옹호하는 이들은 여성 비난이나 여성의 태도 변화에 대한 우려를 나타내는 일에 골몰할 뿐 여성들이 이러한 변화의 주도자가 된 배경에는 여태까지 여성에게 억압적이었던 한국 가족의 특성이 있다는 사실은 간과하고 있다.

이렇듯 한국 가족의 변화를 여성 의식의 변화나 여성이 주도하고 있다고만 할 수는 없지만 전통적으로 가족관계는 주로 여성에 의해 유지되어 왔기 때문에 여성의 의식 변화는 가족 변화에 중요한 함의를 가진다. 여성들의 의식 변화는 넓게는 노동 시장에서 미미하나마 여성들이 확보한 경제력에 의해서 가능해지고, 동시에 맞벌이 부부의 증가에도 불구하고 가사 노동의 민주적 재편이 미미한 현실에 대한 여성들의 불만이 늘어난 것 때문에도 고조된다. 또한 전통적인 한국 가족의 강한 남성 중심성에 대한 여성주의의

비판이 설득력을 확보해 가고 있고 있고 성개방의 가속화 등 성과 가족을 둘러싸고 일어나고 있는 사회적 변동의 맥락과 연관된다.

가족 옹호론은 한국 가족 속에 존재해 왔던 전통적인 성별 위계를 정당화할 뿐 아니라 전통적인 가족 형태를 벗어난 다양한 삶의 방식을 억압한다는 문제를 안고 있다. 이러한 억압의 과정은 남녀의 이성애적 결합을 정상화함으로써 특정한 삶의 방식을 특권화하고 있다. 결혼 제도 속으로 편입하지 않는 것이 어렵기는 남녀 모두 마찬가지이지만 사회적으로 피보호자로 간주됨으로써 독립된 성인으로 인정 받지 못하는 여성에게 이 과정은 더욱 억압적인 것이다. 한국 사회에서 여성에게 결혼 제도는 사회적으로 자신을 대표할 사람, 즉 보호자를 갖게 하는 장치로 기능해 왔기 때문에 결혼을 통한 남녀의 결합을 특권화하는 것은 '모든 여성에게는 남성 보호자가 있어야 한다'는 믿음을 반영하는 것인 동시에 그 믿음을 강화시킨다.

한국 가족 변화의 경향에서 보듯이 다양한 삶의 방식을 추구하려는 여성들이 늘어날 가능성 때문에 특히 결혼에 대한 특권화는 여성에게 더욱 문제가 된다. 이혼이 주로 여성이 남성을 버리는 일로 표상되고, 여성 노인의 이혼 요구를 매정한 이기심으로 매도하고, 미혼모의 증가를 사회 전반의 성풍토의 변화에 따라 성개방을 개인적 실패로 이끌지 않게 할 사회적 방책이나 한부모 가족(single parent family) 등 새로운 방식의 가족 구성의 가능성을 차단하는 사회문화적 획일성을 해소할 필요를 제기하기보다 여성의 도덕적 타락의 결과로만 비난하는 등의 반응들은 여성이 자신의 삶을 조직할 권리를 억압하고 있다.

이 글은 여성의 가족을 구성할 권리, 즉 자유권적 기본권으로서의 사생활권 보호를 위해서는 가족의 다양성을 옹호하는 것이 불가피함을 주장하기 위한 것이다. 이러한 주장을 위해 한국 가족의 변화의 경향 속에서 이미 다양한 가족이 나타나고 있으며 이것이 성별 위계 관계의 변화와 연관되어 있음을 지적할 것이다.

## II. 본론

### 1. 인권으로서의 가족을 구성할 권리

이 글에서는 가족 구성에 관한 권리는 개인이 자신의 삶의 방식을 선택하기 위해 필수적이고도 기본적인 권리라는 점에서 인권에 해당한다고 주장하려고 한다. 이 글에서 말하는 가족 구성에 관한 권리는 특정한 형태의 가족을 구성할 권리와 해체할 권리, 또는 구성하지 않을 권리를 이른다. 가족의 개념을 특정한 한 가지 형태를 전제로 정의하

지 않는다면 가족 구성에 관한 권리는 가족(또는 가족이라고 불리는 것)의 구성에 관한 다양성을 요구하는 것이라고 할 수 있다.

법적으로도 가족 구성에서 다양성을 인정해야 할 근거를 확인할 수 있다. 우리나라 헌법 제10조에 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본권적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다"고 함으로써 개인의 행복 추구가 보호되어야 하는 중요한 권리라고 확인해 준다. 더욱 구체적으로는 헌법 제 17조에 "모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다"고 되어 있다.

이러한 사생활권은 사회의 요청에 따라 확대되어 온 것으로 소극적 방어적 성격의 자유권의 일종으로서 일신전속적인 권리이다. 사생활권은 사생활의 자유로운 형성과 전개에 방해 받지 않을 권리를 의미한다. 이것은 가족을 구성할 권리와 연관된다. 사생활권은 점차 중시되어 왔지만 주로 정보화 사회에서 개인 정보 누출을 방어하기 위한 관심으로 나타났다고 할 수 있다. 즉 주로 비밀 보호의 권리로서의 측면이 강조되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 사생활권은 사생활의 자유를 포함한다는 점이 강조될 필요가 있다. 사생활의 자유는 결혼 및 가족 구성에서의 자유를 포함하고 있다. 그러나 이것이 제도적인 정상 가족을 전제로 하고 이해될 때는 그 자체로 모순을 갖게 된다. 앞서 지적했듯이 가족의 경계는 불안정화하고 있으며 정상 가족은 통계적으로도 이념적으로 더 이상 지지되기 어렵다는 사실은 앞서의 모순을 사소한 문제로 보기 어렵게 한다.

얼마 전 입에 오르내리던 여성 노인의 이혼 소송 사례들에서 이러한 기본권으로서의 가족 구성에 관한 권리가 훼손되는 예가 발견된다. 해로의 가치를 내세우면서 여성 노인의 이혼권을 부인하는 논리는 이 해로 가치가 남성의 이해를 반영한 것이라는 점을 분명하게 보여준다. 이러한 사례는 성인 노인의 자기 삶의 결정 능력을 심하게 의심하는 것이어서 더욱 문제이다.

성별 위계의 사회에서 가족 구성에 관한 권리는 주로 남성의 가장권과 연관되어 이해되어 왔다. 여성은 가족 구성에 복속되는 존재일 뿐 일가를 구성할 권리는 제한당해 왔다. 여성 노인의 이혼 소송 사건은 여성이 여전히 가족 구성에 관해서는 남성만큼의 판단 능력을 가지지 못한 존재로 평가 절하되고 있음을 보여준다. 이것은 여성이 결혼을 선택하지 않을 권리나 다른 방식으로 삶을 조직할 권리를 제한당하는 현실에서도 확인된다.

성별 위계화된 사회에서 여성은 남성만큼 독립적인 개인으로 인정되지 않는다(Gordon, 1994). 여성은 사회적 성인이 아니어서 항상 남성 보호자를 필요로 하며 여성의 사회적 지위는 일차적으로 남성과의 관계에 의해서 주어졌다. 결혼 또는 가족 중심의

사회에서 가족적 지위를 갖지 않는 것의 어려움은 남녀에게 마찬가지로 여성은 특히 경제적으로 자립의 기회가 제약을 받고 있고 사회적으로 '여성적인 것'을 열등한 것으로 취급하는 풍토 때문에 독립적 판단 능력과 삶을 영위할 권리를 더욱 제한 당한다.

한국 사회의 이러한 풍토에서 결혼하지 않겠다는 말을 머리를 잘라 가둔다든지 하는 사례가 적지 않게 발생하며 결혼을 거부하는 남성이 이 정도로 권리 침해를 당했다는 사례는 들어본 적이 없다. 결혼하지 않을 자유가 없다면 결혼할 자유란 의심스러운 것이다. 엄격한 의미에서 한국 사회에서는 결혼 전 독신기라는 기간이 존재하지 않는다. 부모가 동의하지 않은 성인 자녀의 결혼 전 독신 생활은 부모 자녀 관계를 위협하는 것으로 여겨진다. 여성은 정절에 대한 요구 때문에 독신기를 가질 기회가 더욱 제약된다. 한국 사회에서 여성은 어린이와 유사하게 피보호자의 위치에 있다. 노인 여성의 가족 구성에 관한 권리 제한도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

한국 사회의 부모의 권한은 성인 자녀의 가족 구성에 관한 권리를 심하게 침해하기도 한다. 앞서의 결혼하지 않을 권리뿐 아니라 배우자 선택권, 나아가 결혼 생활의 방식에까지도 부모의 권한이 작용하는 사례가 드물지 않다. 한국에서 연애혼이 증가해 왔지만 그것은 서구의 love marriage와는 다른 것으로 개인의 선택에 맡겨져 있는 것이 아니라 부모가 개입하는 시점에서 중매 결혼과 다를 뿐이다. 이러한 부모 권한의 막강함은 친권의 범위를 넘는 것이다. 친권에 복종하는 자는 미성년 자녀에 국한되므로 성인 자녀의 가족 구성에 관한 권리를 제약하는 부모의 행위는 엄밀한 의미에서 권한 남용이다.

여성주의자들은 인권 논의가 단지 공적 차원에서 국가에 의한 개인 권리의 침해를 방어하기 위한 것이 아니라 개인간의 관계에서 발생하는 권리 침해에도 관심을 가져야 한다고 주장해 왔다. 이 점을 상기하면 자녀의 가족 구성에 관한 권리를 부모가 침해하는 것에 대해 문화적으로 지나치게 관대한 우리 사회의 풍토 자체를 문제로 지적할 수 있다.

가족 구성에 관한 권리는 특정한 배우자와 결혼할 권리, 또는 특정한 방식의 결혼을 할 권리와 하지 않을 권리, 나아가 원치 않는 결혼 관계를 해소할 권리, 어머니가 될 권리와 되지 않을 권리, 한 부모 가족(single parent family) 등 다양한 가족을 구성할 권리이다. 이것은 총체적으로 원하는 방식대로 친밀한 관계(intimate association)를 구성할 권리이다(Struening, 1996).

이러한 권리는 특정한 방식의 삶을 강요 당하지 않을 권리를 포함한다. 이에 문화적으로 법적으로 획일화된 한 가지 방식의 가족이 정상화되고 있다면 이것은 가족 구성에 관한 권리를 침해하는 것이라고 볼 수 있다. 여성의 성인으로서의 선택 능력이 의심을 받는 사회에서 이러한 권리 침해는 여성에게 특히 억압적이다.

## 2. 한국 가족의 변화와 가족 내 성별 위계

한국 가족은 이미 다양한 형태로 변화되고 있으며, 그 변화에서 드러나는 정상 가족의 불안정화는 여성의 다양한 삶의 방식의 가능성을 열어주고 있다.

근대의 결혼은 성과 사랑과 결혼의 결합으로 구성되었다. 가족 경계의 변화는 이들 연결에서 일어난다고 보인다. 기든스는 영미 사회에서 친밀성의 변동을 읽어냈다. 다소 낙관적인 해석을 하면서 그는 성별 위계에 기반한 낭만적 사랑이 아니라 친밀성에 기초한 민주적인 관계가 결혼의 성별 관계뿐 아니라 이성애 중심주의의 중심성을 해체하는 것으로 보았다(Giddens, 1996).

한국 가족의 변화와 관련해서는 주로 핵가족화 여부가 집중적으로 조명되었다. 핵가족화 여부에 대해서는 가족 형태로 볼 것인가, 원리로 볼 것인가에 대한 논쟁이 있지만 형태의 측면에서 적어도 소가구화에 대해서는 동의가 있다. 거주 단위가 축소되면서 소수의 사람들간의 관계는 더욱 중요해졌다.

그런데 최근 이혼율의 증가와 1인 가구의 증가는 소수인들간의 관계에 기초한 가족이 모종의 도전에 직면하고 있다고 판단하게 한다. 이혼은 결혼수의 절대수 감소와 이혼수의 절대수 증가에 의해 그 비율이 더 크게 늘어나고 있다. '95년 현재 이혼율은 16.8%로 꾸준한 증가 추세를 나타내고 있다. '95년 현재 이혼건수는 총 53,872건이며 이중 30세-39세 사이의 연령대의 이혼이 50.4%이고 그 다음이 20-29세 연령대가 27.7%로 대다수가 비교적 젊은 층의 이혼율이 높음을 알 수 있다. 그러나 40대 이상의 연령대의 이혼은 그 절대수 자체가 큰 폭으로 증가하고 있다. 요컨대 80년과 비교하여 볼 때 30세 이상 인구 집단에서 이혼은 그 절대수와 비율에서 모두 증가 추세를 나타내고 있다.

이혼은 여성의 요구로 인한 경우가 더 많은 것으로 나타나는데 그 배경으로는 노동 시장에서 주변적인 지위로나마 여성들의 경제적 자립이 가능해지고 있고 또 한편으로는 결혼 생활에서 발생하는 문제들을 더 이상 인내하지 않으려는 여성들이 생겨나고 있는 것이라고 볼 수 있다.

<표1> 연령 계층별 여성 이혼수 및 구성비(1980, 1985, 1990, 1995)

단위: 건  
수(%)

연도	계	연령					
		15-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60+
1980	23 150 (100.0)	287 (1.2)	10 565 (45.6)	8 943 (38.6)	2 748 (11.9)	524 (2.3)	83 (0.4)
1985	38 838 (100.0)	350 (0.9)	18 630 (47.0)	14 482 (37.3)	4 340 (11.2)	856 (2.2)	180 (0.5)
1990	44 608 (100.0)	176 (0.4)	17 323 (38.8)	20 143 (45.2)	5 497 (12.3)	1 227 (2.7)	241 (0.5)
1995	53 872 (100.0)	150 (0.3)	14 854 (27.7)	27 105 (50.4)	9 367 (17.3)	2 031 (3.6)	365 (0.7)

주: 미상자는 계에만 포함됨.

출처: 한국여성개발원, 1997 여성통계연보(1998), 62쪽.

일인 가구의 비율은 '95년 현재 전체 가구 중 13%를 차지하여 '90년의 11%, '85년의 9%에 비해 이 또한 증가 추세임을 알 수 있다. 일인 가구의 증가는 주로 농촌의 노인 여성 일인 가구 증가로 인한 것이지만 도시의 경우 결혼할 가능성이 적은 35세 이상 일인 가구주의 경우는 여성이 남성보다 많다. 도시의 일인 가구의 경우 직업 및 학업에 따른 일시적 일인 가구 형성이나 만혼 현상을 감안한다 하더라도 그 수의 증가는 주목을 요한다.

이혼의 증가와 비결혼 여성들의 독신 가구 형성의 증가는 여성 가구주 가구의 증가에 영향을 미치고 있다.

<표2> 혼인 상태별 여성가구주 분포(1980, 1985, 1990, 1995)

단위: %(천명)

	계	유배우	사별	이혼	미혼	여성가구주 가구비율
전국						
1980	100.0 (1 169)	22.3	58.1	3.9	15.7	14.7
1985	100.0 (1 501)	22.7	52.2	4.3	20.7	15.7
1990	100.0 (1 787)	17.7	56.3	5.6	20.4	15.7
1995	100.0 (2 147)	15.7	56.1	7.1	21.1	16.6

출처: 통계청, 인구주택총조사보고서(1982, 1987, 1992, 1997).

한국여성개발원, 1997 여성통계연보(1998), 70쪽에서 발췌 및 인용.

이러한 변화는 생계 벌이자 남성과 가사 전담자 여성이라는 성별 분업에 기초한 이혼의 결합이라는 전통적인 의미의 가족으로부터 이탈하는 사례들이 늘어날 가능성을 보여준다. 성별 분업이 현실적으로 혹은 관념적으로라도 약화되고 있는 상황에서 그에 걸맞게 가사 노동의 분담 등 부부 역할의 재조정이 만족스럽게 일어나고 있지 않다. 이 점은 특히 여성들의 결혼에의 진입 또는 결혼 유지 동기를 약화시킨다(홍윤정, 1996; 조성은, 1998).

인구학적 변화와 더불어 최근 한국 사회 여성들의 정조 관념의 변화 등은 사적 생활의 새로운 구성을 가능하게 하는 중요한 요소이다. 성과 사랑의 결합이 강화되면서 이들과 결혼과의 결합이 느슨해지고 있다. 혼전 성관계 금지의 낡은 것으로 인식되는 경향이 생겨났고 심지어 드라마나 영화 등에서 보이는 혼외 관계에 대한 대중적 수용은 가히 놀랄만한 수준에 있다.

근대의 특징인 성과 사랑과 결혼의 결합은 성별에 따른 권력 관계의 낭만화에 기초한 것이었다. 최근 부부간의 성애가 더욱 강조되는 것은 한국 가족의 부부 중심성이 -- 물론 한국 가족의 경우 (부계) 혈통 가족의 영향이 매우 강하므로 부부 중심 가족 (conjugal family)이라고 볼 수는 없다(이재경, 1999) -- 어느 정도 자리잡아가고 있는 현상으로 해석할 수 있다. 동시에 생의 쾌락의 진원지로서 성이 중시되어 가고 있는 사회적 현상 등이 성적 추구를 정당화하면서 배타적 성관계에 기초한 결혼을 불안하게 하고 있다.

결혼이 물질적 연대뿐 아니라 성적 연대에 기초한 것이지만 물질적 연대의 기반이 상대적으로 약화되면서 상대적으로 성적 연대가 강화되지 않으면 그 관계 유지가 어려

화의 표현이자 그 원인일 수 있다. 울리히 벡은 산업 사회 이래 공동체 기반을 상실한 개인들의 신흥 종교가 되어 버린 사랑은 그 자체로 불안정한 데다가 산업 사회의 자유의 가치와 충돌하기 때문에 생의 기반 자체가 매우 불안정하게 변화하고 있다고 본다(Beck, 1990). 이 방향은 불가역적인 것으로 보인다.

결혼 외부에서의 성적 추구는 결혼을 불안정화하면서 가족의 경계를 흐릴 수 있다. 기든스의 설명대로 이 틈에서 친밀성에 기초한 관계가 --이성간에만 아니라 동성간에도-- 생겨나고(Giddens, 1996), 울리히 벡의 설명대로 성별 분업에 기초하던 결혼관계가 위협에 처하게 되었으며(Beck, 1997), 동성간의 결합 또는 독신의 증가 등이 이러한 배경에서 가능해진다(D'Emilio, 1992; Weitz, 1998).

성개방은 애초에 생식적 성만이 옹호되던 질서에서 쾌락적 성을 주장하는 전복적 성격을 가진 것이었다. 피임율의 증가, 출산율의 감소 등으로 성은 생식보다는 쾌락적인 것이 되었다. 성적인 측면에서 여성의 자기 주장이 여성 지위 향상의 매우 중요한 징표임은 분명하지만 이것이 여성 지위의 상승으로 곧장 이어진다고 할 수는 없다. 지금은 최소한 결혼의 불안정화가 현상황인데, 이것은 곧바로 이성애 중심주의 약화로 이어진다고 볼 수는 없지만 -- 오히려 어떤 면에서는 강화되는 것으로 나타나기도 한다-- 성정치를 통해 이성애중심주의가 약화될 수 있는 틈새조차 생겨나고 있다.

또한 모성이 변화되고 있다. 근대의 창안물로서의 자애로운 모성은(Dally, 1982) 과학화하며 점점 강화되어 가고 있지만 다른 한편에서 모성은 균열을 일으키고 있다. 여성이 개인으로서 자기 주장을 하기 시작할 때 모성과 갈등을 일으킨다. 이것이 약하게는 최적의 양육자로서의 어머니라는 관념에 대한 도전으로 나타난다. 이혼율의 증가로 20, 30대의 젊은 이혼녀들이 나타나고 있다. 이들의 노동 시장에서의 열악한 지위뿐 아니라 이들의 성적 추구 또한 전통적인 모성과 갈등을 일으킬 가능성과 동시에 새로운 모성권의 주장과 이어질 수 있다.

모성의 변화와 관련하여 미혼부모의 증가 또는 미혼모를 통한 한부모 가족 구성을 원하는 사례가 나타나고 있다. 한국부인회의 조사에 따르면 미혼모의 연령이 15세에서 20세 사이의 저연령층이 증가하여 '93년 현재 55.2%로 가장 높은 비율을 나타내고 있기는 하지만 미혼모들이 부모로서 느끼는 책임감(79.9%)을 고려할 때(한국부인회총본부, 1996: 406-407) 이들의 부모될 권리를 보호할 방안도 적극적으로 모색되어야 한다. 피임 지식의 보급이나 원하지 않는 성관계를 피할 권리의 보호뿐 아니라 이들의 모성권이 보호될 수 있어야 한다.

이처럼 적어도 형태의 측면에서 한국 가족은 다양하게 변화될 조짐을 보이고 있다. 이러한 변화는 불가불 정상 가족이 가족 정책 등 사회적으로 누려왔던 특권적 지위를 문제삼지 않을 수 없게 한다.

인구학적 변화와 더불어 특히 여성들의 결혼에 대한 회의적 태도는 의미 있게 보인다. 그러나 여성들의 결혼에 대한 거리두기는 이것이 새로운 변화여서 문제라기보다는 노동 시장에서의 지위 변화 때문에 실제 삶의 선택 방식으로 이어질 가능성이 있다는 점 때문에 중요하다. 그러나 변화는 일방향적이지 않다. 성과 사랑의 결합이 그것들과 결혼의 관계를 느슨하게 하면서 제도 결혼 자체의 변형이 일고 있고 적지 않은 여성들이 결혼을 거부함으로써 가족 제도로부터 분리된 새로운 삶의 형태를 추구하려 한다고 전망할 수는 있지만 그 반대의 경향도 여전히 있다.

한국 가족이 다양해지고 있는 현실은 이러한 변화에 가담하고 있는 여성들의 변화된 의식과 행동을 반영하는 것이기도 하다. 이러한 현실에서 여성의 다양한 삶을 조직할 권리, 또는 나름의 방식대로 가족을 구성할 권리는 여성들의 변화된 선택을 주변화하지 않기 위해서 요구되는 사항이다. 삶을 조직할 권리가 기본적인 권리인 만큼 이러한 다양성을 가능하게 하는 것은 인권에 관한 요청이라고 할 수 있다. 소수(또는 다수의) 선택을 억압하거나 주변화하는 것이 개인이 자신의 삶을 조직할 권리를 침해한다는 점이다. 개인 삶의 선택권이 정상적이라고 불리는 한 가지의 방식을 위해 희생되는 것은 인간의 존엄성을 위협한다. 특히 한국 가족의 변화에서 드러나듯이 여성들이 적극적인 변화의 행위자라는 점을 고려하면 가족의 다양성에 대한 억압은 여성의 삶의 선택권에 대한 억압으로 이어진다. 문화적으로 다양해지고 있는 사회 변동의 경향을 고려할 때 가족의 다양성에 대한 억압은 다수의 사회적 실패자를 낳을 것이다.

### 3. 정상 가족의 특권화의 문제

한국 가족의 이러한 변화에 대해 의식의 측면에서는 남녀 평등에 대한 요구가 중요한 지위를 가지고 있는 것으로 보인다. 여성들의 남녀 평등 의식이 높아지면서 부부 권력 관계와 갈등을 일으키고 있기 때문이다. 미약하나마 신장된 여성의 경제력, 여성주의의 확산 등은 여성의 이혼 요구를 가능하게 하는 조건이 되고 있다.

여성들의 이러한 변화에도 불구하고 남성들은 여전히 전통적인 내조자로서의 아내 역할을 여성들에게 요구하고 있기 때문에 남녀 사이는 어느 때보다도 갈등적인 관계가 되고 있다(홍윤정, 1996; 조성은, 1998). 서구 연구의 예를 통해 보면 부부가 가사 노동을 분담하더라도 가사 노동에 참여하는 방식에서 남녀 차이가 여전히 존재한다. 남성들은 요리할 때 자신이 먹고 싶은 것을, 자신이 요리하고 싶은 때에 하는 경향이 있으며, 배식에서도 여성과는 달리 자기 우선적인 경향이 나타난다고 보고된다(Devault, 1991).

뿐만 아니라 부모로부터의 경제적 사회적 자립의 가능성을 찾게 된 젊은 여성들의 결혼의 필수성에 대한 도전이 두드러지게 나타나기 시작하는 것으로 보인다. 이러한 여

성들이 한국 가족의 남성 중심성에 대한 비판을 공유하고 있다고 하더라도 그들이 결혼하지 않는 이유를 이렇게 소극적인 측면에서만 찾을 이유는 없다. 성별 관계가 성(sexuality)에서의 변화와 관련된다는 점을 고려하면 여전히 정절 관념이 존재하지만 결혼 제도 밖에서의 성의 추구의 가능성은 결혼 이외의 삶의 방식을 선택할 적극적인 이유를 제공해 줄 수도 있다.

백의 지적대로 경쟁적인 노동 시장 중심의 사회에서 핵가족을 모델로 한 남녀 평등 전략은 희망이 없을지도 모른다(Beck, 1998). 필요한 것은 가족과 사회 전체의 재구성을 위한 상상력일 것이다.

이를 위해서는 정상 가족 관념에 도전하는 것이 매우 필요한 일이다. 한국의 여성 운동계는 다른 측면보다 정상 가족의 관념에 도전하는 일에 다소 조심스러워했다고 볼 수 있다. 한국 사회가 가족을 매우 중시해 왔기 때문에 가족에 대한 도전은 지나치게 날카로운 역공을 불러일으킬 위험이 있는 것이 사실이다. 그러나 앞에서 살펴본 대로 여성 가구주 가구의 증가 등 한국 가족의 변화가 여성의 삶과 가지는 긴밀한 관련성을 고려할 때 정상 가족 관념을 비판하지 않고는 여성에게 힘을 실어주는 것은 점점 어려워지고 있다.

가족의 개념을 정의하는 것이 가능한지 자체가 현재 가족 연구에서 중요한 논제 중의 하나이다. 가족 개념을 정의 가능한 것으로 보는 입장에서는 가족은 다른 인간 사회 집단과는 판명하게 다른 특성을 가지고 있는 것으로 이해한다. 즉, 가족과 가족이 아닌 것의 경계가 분명하며 가족은 인류에게 보편적인 경험으로서 생물학적이고 자연적인 의의를 가지고 있다고 본다. 이러한 입장에서는 가족은 단일한 형태라는 의미로 the Family로 불린다.

현대의 산업 사회에서 핵가족이 보편성을 띠는다고 보는 기능주의 가족이론에서는 the Family는 핵가족nuclear family와 같은 의미로 사용된다. 산업 사회에서 핵가족은 정상 가족normal family이며, 이것에서 벗어난 가족은 비정상 가족, 즉 결손가족broken family으로 호칭된다. 핵가족은 애정에 기반한 부부 관계를 중심으로 구성된다고 보아 부부 중심 가족conjugal family으로 이해된다.

한 가지 형태의 가족이 보편적인 현상이며 그것이 정상 가족이라는 입장은 도전을 받고 있다. 이러한 입장에서는 가족의 구성과 경험의 다양성을 옹호하여 the Family 라는 용어에 반대하고 대신에 families 라는 용어를 사용한다(Baber & Allen, 1991; Barret & McIntosh, 1994). 포스트 모더니스트들 중 일부는 가족은 "사람들이 가족이라고 생각하는 것"이라고 보는 견해도 있다(Cheal, 1991).

가족에 대한 정의는 사회적으로 구성되는 것이다. 특정 가족을 정상 가족으로 특권화하는 것은 사실의 측면에서도, 가치의 측면에서도 문제가 있다. 사실의 측면에서 보면,

특정 가족이 통계적으로 지배적으로 나타나지 않으며, 가치의 측면에서 보면 한 가지의 삶의 방식을 규범화하는 논의는 개인의 다양한 삶의 기회를 제약한다는 문제가 있다. 정상 가족 관념은 다른 가족들을 비정상적인 것으로 규정함으로써 그들의 경험을 비가시화하고 배제한다.

가족은 형태나 의식에서 또한 역사적으로 사회문화적으로 다양하며, 한 사회 안에서의 가족 경험도 계급, 성(sex/gender/sexuality), 연령에 따라 서로 다르다. 이러한 가족의 다양성을 간과하는 가족 논의들은 이성애중심주의(hetero-sexism)와 성별 분업 체계에 기반하여 여성성과 남성성을 재생산하는 가부장적 가족을 정상화(normalize)함으로써 남성 중심의 권력구조를 유지하는 결과를 낳는다. 따라서 가족은 안정적이고 명확한 것이기보다는 인용 부호 안에 처리되어야 하는 문제적 개념이다.

여성주의자들은 가족을 이해관계가 일치하는 관계, 또는 통합성에 기반한 관계로 보는 견해에 대해 비판한다. 애정에 기초한 것으로 여겨지는 소위 정상 가족은 일상적인 갈등은 물론 아내 구타, 아동 학대, 성폭행, 살인 등의 폭력이 일어나는 갈등의 처소이기도 하다는 것이다. 형사정책연구원이 서울의 20세 이상 남녀 1,200명을 대상으로 한 조사에 따르면, 조사 기간을 포함하여 1년 동안 어떤 유형의 폭력이라도 아내에 대한 남편 폭력이 발생한 가구는 28.4%이며 가구별로는 평균 1.7회, 경험자 가구별로 보면 5.9회 발생한 것으로 나타났다. 이들 중 심한 폭력을 당한 경우임에도 이혼하지 않고 살겠다는 여성은 41.3%이며, 이혼하지 않는 이유는 "자식들 때문에"가 56.0%로 가장 높고, 그 다음이 "남편이 있어야 하므로"가 20.0% 등으로 보고되었다(형사정책연구원, 1992). 성폭력에 관한 연구들은 일관되게 가족이 성폭력으로부터 결코 안전한 장소가 아니라고 보고한다.

가족 내부의 연령 위계 때문에 자녀들은 교육과 보호라는 이름으로 억압당할 수도 있다. 특히 연령 위계가 강한 한국 사회에서 부모의 자녀에 대한 권한은 희생만큼 강력한 것이어서 부모는 자녀의 진로나 결혼 결정에서 당사자의 결정권을 빼앗기도 한다. 또한 오랫동안 '사랑의 매'라는 미명하에 아동 구타가 문제시되지 못했다. 성별과 연령에 따른 위계를 미화함으로써 가족은 복종과 의존을 가르치는 장소가 되기도 한다(Dallos & Sapsford, 1995: 159).

가족 안의 성별 연령별 위계를 은폐하는 장치는 가족의 낭만화였다. 이것은 가족은 사적 영역이며, 사적 영역은 공적 영역과 분리되어 있다는 통념과도 연관된다. 이러한 관념은 산업 사회에서 일터와 가정의 분리 관념이 생겨나면서 강화되었다. 그러나 사적인 영역과 공적인 영역의 개념은 때로는 모호하며, 두 영역은 전혀 다른 논리로 지배되는 것이 아니라 밀접하게 연관되어 있다(Dallos & Sapsford, 1995; Cheal, 1991).

공사분리 관념은 가족의 문제를 집밖에서 이야기하지 못하게 함으로써 이러한 가

족 갈등을 은폐한다. 가족을 애정적인 사적 집단으로 보는 통념은 가족의 능력을 과장하여 개인의 복지를 개별 가족들에게 일임시킨다. 그것은 결과적으로 가족 안에서 많은 역할을 요구 받는 여성들에게 더욱 부담을 지운다. 가족의 갈등을 간과하거나 은폐하는 경향은 가족주의(familism)를 부추기고, 가족주의는 사회적인 측면에서는 집단적 이기주의로 나타나기도 한다(바렛, 1994).

혈연에 기반한 소수의 사람들과만 배타적으로 지원과 정서적 친밀감을 나누려는 풍토는 사회의 정의(justice) 관념을 위협하기도 하고, 사회를 지나치게 경쟁적으로 만들기도 한다. 또한 이러한 가족을 갖지 못한 이들의 경험을 은폐함으로써 이들을 위해 필요한 사회적 조치 마련에 대한 무관심을 정당화한다. 이는 결과적으로 삶의 기회의 불평등을 낳는다. 상층일수록 가족주의 경향이 강한 것으로 보고되는데, 이러한 사실로 미루어 볼 때, 가족주의는 주변적인 위치에 있는 사람들의 삶을 더욱 압박하며 계급을 재생산하는 기제로 작용한다.

한국 가족의 경우 정상 가족으로 여겨지는 핵가족이 다수로 나타나지만 이러한 통계 수치는 부부 가구, 편부모 가구를 모두 포함한 것으로 이념형의 핵가족 관련 사항이 아니다. 가구를 곧장 가족으로 해석하는 것의 문제를 차치하더라도 이러한 통계는 쉽게 이념형 핵가족 통계로 오해될 소지를 안고 있다. 가족의 변화는 핵가족 내부의 다양화를 고려하지 않고 설명될 수 없다.

다음의 <표 2>에서는 핵가족을 70퍼센트라고 보여주고 있지만 엄격한 의미에서 이념형의 핵가족, 즉 부부와 미혼자녀로 구성된 핵가족은 51.92%이다.

<표 3> 일반가구의 가구 형태 분포, 1990

단위: %

가구 형태	전국	시부	군부
핵가족			
부부	8.30	6.65	13.65
부부+미혼자녀	51.92	55.08	42.67
편부모+미혼자녀	7.83	7.96	7.45
기타친족가구	21.49	20.16	24.86
1인 가구	9.00	8.55	10.20

기타 비친족가구                    1.46                    1.60                    1.07

주: 가구유형 중 기타 친족 가족은 핵가족 이외의 기타 친족가족 유형을

모두 포함하는 것임.

자료: 1990 인구주택총조사 보고서, 권태환, 김태현, 최진호 공편(1995), 289에서 재인용.

위와 같은 통계는 이념형의 핵가족만이 아니라 편부모 가족과 부부 가족까지 모두 핵가족에 포함시키는 것은 이러한 가족들도 일정한 단계에서는 이념형의 핵가족 시기를 거친다는 가정을 전제로 한 것이다. 그러나 가족의 변화를 보기 위해서는 핵가족 자체에서 일어나는 균열에 주목해야 한다. 이러한 식의 통계는 핵가족이 여전히 우리 사회에 보편적인 가족 형태라는 통념을 부추길 위험이 있다.

정상 가족 관념은 이성애 중심주의를 기반으로 하고 있는데 제도로서의 이성애는 이미 성별(gender)로서의 욕망이기 때문에(Jackson, 1996) 성별을 해체하고자 하는 여성주의와 충돌하게 된다. 이성애 중심주의에 대한 도전은 성별 위계의 변화와 맞물린다는 점에서 여성주의의 가족 논의가 관심을 가져야 할 문제이기도 하다.

궁극적으로 가족의 변화에 대한 대응은 다양한 가족을 통한 다양한 행복 추구일 것이다. 이것은 여성 내부의 다양성을 옹호하지 않고는 이루기 어렵다. 한 가지 방식의 또는 보편적인 방식의 여성의 삶이 존재한다고 보는 관념이 다른 여성들에게 매우 억압적일 수 있음을 인식할 필요가 있다.

### III. 결론

여성의 가족 구성에 관한 권리를 제한하는 사회적 장치와 문화적 풍토는 여성의 인권을 억압하는 결과를 낳고 있다. 자기 삶의 방식을 결정할 권리는 기본권으로서 이것을 보호하지 않은 채로 인권 보호는 가능하지 않다. 가족 구성에 관한 권리는 누구와 어떠한 방식으로 살 것인지를 결정할 수 있는 성인이 가지는 권리이다. 이것을 가로막는 것은 정상 가족 이데올로기일 뿐 아니라 여성의 결혼 밖의 삶을 어렵게 하는 사회적 조건, 특히 문화적 편견이다. 이러한 편견이 법적 판단이나 사회 제도 및 장치의 구성에 반영될 때 여성의 가족 구성권에 대한 직접적인 제약으로 나타난다.

여성은 항상 남성 보호자의 그늘 아래 있어야 한다는 문화적 편견, 가족은 남성과

여성으로 양친이 존재해야 한다는 가정은 이미 다양해지고 있는 여성들의 삶의 방식을 부인하는 것이다. 이러한 억압은 대다수의 여성들이 독립적인 판단 능력을 가진 성인이자 자기 삶을 조직할 권리를 가지고 있는 독립된 인격체라는 점을 의심하는 성별 위계의 맥락에서 일어난다.

남녀 평등권은 구체적으로 가족 구성의 권리에서의 평등을 수반하지 않은 채 노동 시장에서의 평등만으로 충족될 수 없다. 가족 구성에 관한 권리는 개인의 삶의 선택에 관한 권리로써 사생활권에서 중요하게 다루어져야 한다. 이러한 필요는 이미 한국 가족의 변화가 예고하는 것이며 이러한 권리를 인정하지 않고는 미래 사회의 다양한 개인들의 욕구를 조정할 능력을 상실하게 된다. 이것은 필히 다수의 실패자와 국외자를 낳는 사회적 실패로 연결될 것이다.

참고 문헌

권태환, 김태현, 최진호 공편, 한국의 인구와 가족, 일신사(1995).

김영란, '여성빈곤과 복지국가의 재구조화', 한국사회학 제 33집 가을호(1999).

조성은, '기혼남성의 가사노동에 관한 연구: 맞벌이 부부를 중심으로', 이화여자대학교 대학원 가정관리학과 박사학위 논문(1998).

이재경, '한국가족의 근대적 변형', 한국여성학 15권 2호(1999).

이효재, '21세기 미래 가족: 열린 가족, 평등한 가족을 위하여', 세기 전환기 여성운동과 여성이론, ((사)한국여성연구소 10주년 기념 심포지움 자료집)(1999).

한국부인회총본부, 윤락여성 및 미혼모에 대한 자료집(1996).

한국여성개발원, 미혼모 실태에 관한 연구: 발생요인 규명과 복지대책 모색을 중심으로(1984),

\_\_\_\_\_ , 1997 여성통계연보(1998).

홍윤정, '부부간 가사노동 분담과 공평성 인지도가 결혼 만족도에 미치는 영향', 이화여자대학교 대학원 가정관리학과 석사학위 논문(1996).

Anthony Giddens, The Transformation of Intimacy (현대사회의 성, 사랑, 에로티시즘, 배은경, 황정미 옮김), 도서출판 새물결(1996).

Barrett, Michel & Mary McIntosh(1982), The Anti-social Family(가족은 반사회적인가, 김혜경 옮김), 여성사(1994).

Diana Gittins, Family in Question (가족은 없다, 안호용, 김홍주, 배선희 옮김), 일신사(1997).

Dally, Ann, Inventing Motherhood: The Consequences of an Ideal, Burnett Books Ltd(1982).

David Cheal, Family and the State of Theory, Harvester(1991).

Delphy, Christine, 'Sharing the Same Table: Consumption and the Family', The Politics of Domestic Consumption: Critical Readings(Stevi Jackson & Shaun Moores, eds.), London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf(1995).

John D' Emilio, 'Capitalism and Gay Identity'(1986)

Karen Struening, 'Feminist Challenges to the New Familialism: Lifestyle Experimentation and the Freedom of Intimate Association', Hypatia vol. 11, no. 1(Winter 1996).

K Baber and K. Allen, Women and Families: Feminist Reconstructions, The Guilford Press(1992)

Marjorie L. Devault, Feeding the Family, University of Chicago Press(1991).

Mary L. Shanley, 'Fathers' Rights, Mothers' Wrongs? :Reflections on Unwed Fathers' Rights and Sex Equality', Hypatia vo. 10, no. 1(Winter 1995).

Roger Sapsford, 'Endnote: Public and Private', Understanding the Family (Muncie, John et al., eds.), Sage Publications(1995).

Saba Bahar, 'Human Rights Are Women's Right: Amnesty International and the Family', Hypatia vol. 11, no. 1(Winter 1996).

Stevi Jackson, 'Heterosexuality and Feminist Theory', Theorizing Heterosexuality: Telling It Straight(Diane Richardson, ed.), Buckingham - Philadelphia: Open University Press(1996).

Tuula Gordon, Single Women: On the Margins?, Macmillan(1994).

Ulrich Beck, Risikogesellschaft (위험사회 -- 새로운 근대(성)을 향하여, 홍성태 옮김), 새물결(1997).

Ulrich Beck & Elizabeth Beck-Gernsheim, Das ganz normale Chaos der Liebe (사랑은



## II. 국가보안법 문제 해결을 제한하는 조건

### 1. 운동 외적인 이유

#### 가. 한반도 냉전질서의 유지

1992년의 국보철 범투본의 결성 계기 중의 하나가 남북한 합의서의 체결인 것에서 보듯이 국가보안법이 개폐 문제에 있어 필수적인 고려 요소 중의 하나는 냉전질서의 해체 또는 완화이다. 적어도 전세계적인 미소대립구조를 축으로 하는 냉전질서가 와해된지 10년 가까이 되는 지금까지도 한반도에서는 냉전질서를 유지되어 왔다는 점이 국가보안법 문제 해결을 지연시키는 중요한 이유 중의 하나일 것이다. 아직도 북한의 존재나 레드 콤플렉스 등이 아직도 우리 현실을 짓누르고 있다는 것은 분명하다

#### 나. 권위주의 체제의 유지

1980년대 후반 이래 선거를 통한 정권의 성립이 이루어졌고, 그런 의미에서 국민의 발언권이 높아져 온 것은 분명하고 우리의 민주화운동이 상당히 성공적으로 평가받을 수 있는 부분이긴 하지만 선거에 의해서 정부가 성립되었다고 해서 그 자체로서 어느 시기의 국가체제가 권위주의체제가 아니라는 것을 보장하는 것은 아니다.

1990년대 들어와서도 권력의 행사방법에 있어서 여전히 권위주의체제의 요소를 많이 가지고 있고, 그러한 요소가 정치적 반대자 특히 체제 비판세력에 대한 관용을 억제하고 있으며 이러한 것은 공안기구의 존재로 계속 뒷받침되었다. 그런 의미에서 이때까지의 정부는 국가보안법을 인권의 측면에서 좀더 개선하는 노력은 그다지 진행되지 못하여 온 것이다.

#### 다. 정치권의 이슈화 회피

이 부분은 앞서 말한 레드콤플렉스 하고도 연결되는 문제인데, 아직까지도 정치권에서도 국가보안법 문제를 공식제기할 경우 결코 이득을 보는 장사가 아니다. 심지어 우리나라에 가장 보수적인 그리고 우리나라 체제의 혜택을 가장 많이 받았다는 정주영씨가 대통령선거에 나와서 국가보안법 문제를 제기했다가 아주 혼이 난 바 있다. 마찬가지로 우리가 많은 저항운동 세력들이 정치권에 적지 아니하게 진입했음에도 불구하고 그 분들이 의회 등에서 국가보안법문제를 적극 제기하였다는 것을 접하기는 매우 어려운 현실이다.

이것은 국가보안법문제를 제기하는 것이 오히려 자기의 정치입지에 마이너스를 줄

것이라는 판단 때문일 것이다. 이러한 상황은 어떤 개인의 용기나 개인의 도덕성 문제라기보다는 우리나라 정치지형을 짓누르고 있는 냉전질서체제라든지 권위주의체제라든지 그 진보정당의 부재라든지 그리고 보스 정치의 한계이기 때문이다.

지금 대통령 역시 국가보안법 문제를 제기할 경우 용공시비에서 계속해서 발목을 잡힐 수 밖에 없었기 때문에 집권 초기 제시할 수 없었던 것이고 지난 해 이 문제를 제기하였을 당시에도 여전히 이념 논쟁에 휩싸였던 것이다.

#### 라. 사법부의 보수성

사법부의 보수성 역시 또 지적이 되어야 할 부분이다. 사실은 구미 선진국에 있어서도 50년대까지 우리의 국가보안법과 같은 전면적인 사상탄압법은 존재하지 않았지만 부분적으로 유사한 역할을 하였던 법률들이 있었다. 그러나 그러한 법률들은 1960년대 인(민)권운동을 통해서 진행되면서 상당수가 사법부에 의해서 행사가 자제되던지 위헌판단을 받던지 하므로써 퇴화되어 나갔던 것이다. 즉 헌법상 기본권 개념을 통해서 법을 최종적으로 해석하는 사법부가 이 부분에 대해서 일정부분을 제동을 걸어주었으나 우리의 현실은 그렇지 아니하였다.

오히려 하급심에서 국가보안법 행사를 제한하는 판결을 선고하여도 상급법원에서는 그것이 80년대 70년대 판례를 원용하여 이를 파기(취소)하였던 것이다. 따라서 그런 부분들이 인해서 국가보안법 문제가 체제 내에서, 법절차 내에서 전향적으로 해결될 수 있는 계기를 억압받아 왔다.

#### 마. 언론의 회피

대부분의 언론은 누군가 국가안보 상업주의라고 하였듯이 국가보안법에 의한 구속 사건을 발표하는 이외에 국가보안법에 관한 어떤 보도도 하지 아니하였다고 할 만하다. 아주 드물게 보도를 하는 경우에 있어서도 개폐 주장에 대한 공정한 보도와는 거리가 있어 왔다. 또 제도권 언론은 국가보안법 개폐 문제에 대하여 공정한 토론의 장을 제공하는 것에는 무관심하였다. 이런 메스컴의 회피 역시 국가보안법의 폐지를 사회의 중심 주제의 하나로 올려놓지 못하게 하는 역할을 하여 온 것이다.

#### 바. 국가보안법 문제에 대한 여론의 소극성

국가보안법 문제는 일반 국민에게는 정치적 악용 등 문제가 많지만 가) 어렵고 나) 일반 국민 전체에 관한 문제라기 보다는 일부 사람에게 편중된 문제이며 다) 의견을 말하여 유리할 것이 없는 주제라는 등의 이유로 관심이 크지 아니하거나 관심이 있다하여도 소극적인 경우가 많았던 것이다.

이러한 여러 가지 요소가 우리 사회가 국가보안법 문제에 관하여 합리적이고 이성적인 해결 방안을 마련하는 절차를 마련하는데 실패하게 한 것이고 국가보안법은 주요 관심사항에서 벗어나 있게 만들었다.

## 2. 운동 내적인 이유

### 가. 의제설정권의 부재

운동외적으로 국가보안법 문제를 사회 중심으로 이끌어 내는데 방해가 되는 요소가 많을 경우에도 운동 주체들이 그것을 극복해 낼 수 있을 정도의 힘이 있어야 할 것인데 현실적으로 힘이 약했고 집중되지 못했다.

### 나. 사업의 불연속성

국가보안법 사업이 단발적이고 지속적이지 못했다. 우리 역사상 가장 대규모 그리고 조직적인 국가보안법 폐지 운동 주체였던 국보철폐 범투본이 기껏해야 8, 9개월 정도 실제적으로 기능하고 실제적인 기능이 없어졌던 것이다. 다만 더 문제가 되는 것은 없어질 당시의 우리의 운동방식이 유효하지 않기 때문에 해산하자 다른 방식으로 가자 이런 방식으로 없어진 것이 아니라 실질적으로 기능을 하지 못하면서 호지부지 되었다는 것이다.

### 다. 사업 구심점과 광범위한 연대의 부재

사업을 힘있게 밀고 나가기 위해서는 광범위한 연대와 구심점이 동시에 필요하다. 모든 운동에는 연대로 인해서 광범위하게 확산되어야 되고 그 안에서 어떤 고민을 하고 지속적으로 밀고 나가는 힘 즉 구심점이 필요한데 국가보안법 폐지 운동에서는 두 가지 부분 모두 미흡하였다.

### 라. 전문 단체와 전문 인력의 부재

국가보안법을 최우선으로 하는 단체가 없고 전문적이고 상근하는 실무역량이 배치되지 못했다. 전문적이고 국가보안법철폐를 조직의 중심 목적으로 하는 단체가 있었는가 그리고 단체의 해당 부분 역량을 얼마나 효율화 해나갔는가 이런 부분에 대해서는 여전히 반성할 부분이다.

그 사업을 위하여 전문적이고 상근하는 실무역량을 배치되지 못한 것은 말할 나위가 없다. 따라서 국가보안법문제를 제기할 때 동의할 수 있는 단체는 굉장히 많으나 그리고 그 숫자가 갈수록 증가하지만 운동 성공의 요건이 되지 못하였던 것이다.

### 마. 선언적 운동수준에 머물러 있고 전략적 사고의 부재

운동의 성공 조건 중의 하나는 운동의 진행에 따라 질, 량의 심화, 확대일 것이다. 그런데 국가보안법 폐지 운동에 있어서 선언적으로 나는 어떻게 선언해 놓고 그 뒤에 따라야 하는 구체적인 행동이 부족하거나 적절하지 못하였다라는 지적이 있다. 선언적으로 국가보안법철폐를 해야 된다고 하면서 사법부도 안 받아주고 매스컴에서도 회피하고 일반인도 잘 모른다고 하면 어려운 문제라고 하고 이런 상황에서 어떻게 그것을 돌파해야 되는지에 대해서 주체들이 이를 실천적으로 극복하지 못하였다는 것이다.

### 바. 철폐운동의 배타성

국가보안법 주체가 그렇지 아니하여도 고립되기 쉬운데 국가보안법 철폐운동을 하는 주체들이 이 부분을 확대하는데 있어 배타적인 모습을 보였다라는 지적 역시 많이 들어 왔던 것이다. 국가보안법 완전 철폐의 주장이 부분적으로 개정한다든지 단계적으로 폐지하여야 한다는 주장과 실천적으로 모순되는 경우도 있었고 이러한 배타성은 소위 시민운동단체 또는 중간단체가 참여하지를 않는 빌미가 되기도 하였던 것이다. 그런 단체들을 국가보안법문제 해결에 도움이 되는 쪽으로 끌어들이 배척되지 아니한 점 역시 국가보안법 문제 해결을 위한 노력 중에 미약하였던 부분이다.

### 사. 피해자운동적 성격

국가보안법철폐문제의 제기에 참가하여온 주체들 중에서 가장 적극적인 부분의 하나가 피해자들이다. 피해자들이 이 문제를 지속적으로 제기하는 것은 개폐 운동 성공의 필요조건인 하나이겠지만 그것으로 고정될 경우 그 효율성이 저감된다. 피해자만의 운동은 이해관계자의 주장이므로 객관성이 없다는 역설편, 역규정의 발이 묶이기 쉽다.

### 아. 구체적 방안의 상투성

국가보안법 문제를 제기할 경우 공청회나 토론회, 서명 운동하는 등의 방법 이외에 운동의 표현 방식이 제한되어 있다. 이러한 방식으로 몇번 일반인이나 정치권 그리고 언론의 관심을 촉구하다가 스스로 지쳐 온 측면이다. 이것은 우리 운동단체 전반이 가지고 있는 능력과 효율성에 문제제기이기도 하다.

### 자. 연구자 실무자들의 운동역량 향상의 문제

국가보안법을 옹호하는 책자, 국가보안법을 공안당국 입장에 의해 해설하는 책자는 그래도 1,2년에 한권씩은 꼭 나오고 있는 반면 국가보안법을 비판적으로 검토한 국가보

안법 연구서는 1980년대말에 나온 박원순 변호사의 책 이후에는 거의 없었다고 하여도 과언이 아니다. 10년간의 판례에 대한 체계적인 비판, 이론적인 새로운 비판이 국가보안법 개폐의 무기로 제대로 주어지지 아니하였던 것이다. 그와 다르게 연구자 등이 내어놓은 논리를 대중화하는 노력 역시 활발하지 못하였다.

차. 국제 연대활동의 미흡

우리나라가 군사독재를 노골적으로 표방하는 시기에는 국제적 압력은 우리 정부의 사활의 관건을 가지고 있는 미국의 존재를 제외하고는 별달리 없었다고 하여도 과언이 아니다. 그러나 우리나라가 80년대 말부터 민주화되었다는 선언을 하면서 정부로서는 국제사회의 기준이 되었다. 국제기준에 비추어 가장 문제가 되는 것 중의 하나가 국가보안법 문제이다. 국제사회로부터 받는 체제정비 요구는 내부로부터의 요구와 조응되어 큰 힘을 발휘할 수 있는 것인데 이러한 부분에 대한 노력이 체계적으로 진행되지 못하였다.

III. 김대중 정부의 수립과 상황 변화(1998년)

이러한 국가보안법 폐지운동이 김대중 정부가 들어서면서 일정 부분 상황변화가 있었다.

1. 운동 외적인 상황 변화

가. 신정부가 출범

김대중 대통령이 우리나라 있어서 선거에 의한 첫 번째 정권교체고, 김대중 대통령 스스로가 국가보안법위반으로 사형판결을 선고받은 사람이다. 또한 야당 총재로서 국가보안법에 대한 대체입법안을 낸 적도 있다.

특히 공약에 있어서 국가보안법 문제를 전면에 거론하지는 아니했지만 인권대통령으로 기억되고 싶다는 말속에는 국가보안법 문제를 어떤 정도 전향적으로 검토하겠다는 뜻을 담고 있다고 인정되기도 하였다.

나. 국제연합 인권위 결정

지난한 기간 노력의 결과로 1998년 말 국제연합 인권위원회는 국가보안법 제7조에 대하여 국제인권규약에 위반된다고 선언하였다. 이 결정에서 인권위는 남북대치상황이라는 역사적 특수성이 국가보안법의 존재를 정당화 할 수 없다는 명시적으로 판단하였다.

다. 햇볕 정책과 북의 제한적 개방

아직도 많은 논란을 거듭하고 있지만 현 정부의 대북 정책이 과거에 비하여 매우 유화적이고 전진적인 것이며, 북한 또한 제한적이기는 하지만 일정 부분의 개방화 작업을 진행하고 있고 이러한 상황 변화는 국가보안법에 대한 기반인 냉전질서를 완화하고 있다.

라. 하향식 개정 검토 지시

이러한 결과 김대중 대통령은 여러 차례 국가보안법을 개정할 뜻을 천명하였고 이에 따라 현 정부 출범 후 여당인 국민회의를 중심으로 개정 준비작업을 하여 온 것이다.

2. 상황의 고착화

그러나 상황이 개선된 측면만이 있는 것은 아니다.

가. 보수화

그 이유로 집권세력으로서의 보수화 필요, 집권기반의 취약성, 공동 정권의 한계, IMF 극복 문제 등으로 그 이유를 들기도 하지만 현 정권이 시기에 따라 약간의 변화가 있지만 야당 시절보다 보수화 되었다는 지적이 있다. 이러한 보수화라는 측면은 현 정부 역시 국가보안법 문제 등에서 과거 정부와 결정적인 차별성을 보여 주지 못하고 있는 요소라 할 것이다.

나. 개혁주제에 대한 집중성 부족

개혁을 이루기 위해서는 개혁 대상 부분에 권력행사의 집중이 이루어져야 되는데 현 정부는 그 간 정쟁과 집권기반의 취약 등 여러가지 이유로 개혁 과제에 대하여 집중성을 보이지 못하였다. 이러한 집중력 결여는 결국 어떤 시기 이슈는 많으나 해결되는 문제는 적은 결과를 낳고 있다. 국가보안법 문제 역시 예외는 아니다.

다. 공안관료의 저항

당연한 이야기지만 국가보안법 문제는 단순히 고립된 법률 하나의 문제가 아니고 이는 오랜 기간 광범위하게 형성된 제도의 문제이기도 하다. 따라서 국가보안법의 문제 해결을 위하여는 공안기구의 개혁이 동시에 진행되어야 할 것이다. 국가 공안기구들을 어떻게 정비해내고 어느정도 축소시키고 어떻게 배치해야 되는지에 대해서 아울러 고려가 있어야 되는데 그런 부분에 고려가 미흡하기 때문에 공안관료들은 현상을 변화시키는 데 유,무형으로 저항을 하는 것이다. 결국 당연한 결과로 국 정부가 바뀌어도 국가보

백승헌

안법위반 구속자가 줄지 아니하는 것이다.

#### 라. 개혁주도층의 빈약

국가보안법 문제를 제기하고 현실적으로 개정하는 데에는 정부, 여당 내에서 광범위한 추동력이 필요한데 이러한 추동력을 구성하는 집단 등이 집권세력 안에서도 매우 빈약한 편이다.

#### 마. 사법부

그 동안 사법부에서 몇가지 전향적인 판결이 선고된 것은 사실이나 그것은 신문에 보도될만큼 이례적인 일이고 국가보안법 위반자들의 입지는 정치적인 소외계층이 되어 버려 오히려 더 악화된 측면이 있기까지 한 형편이다. 그런 상태에서 아직도 무죄 판결의 수십배 수백배 많은 판결들이 이적단체 구성혐의로, 이적표현물의 소지 혐의로 처벌을 하고 있는 것이다.

#### 바. 운동내적인 여건

앞에서 제기한 운동의 성과를 제한하는 사유들이 일정부분 나아지긴 했지만 국가보안법이 실제 개폐되는 데까지 나아갈 정도로는 개선되지 아니하였다.

### IV. 1999년 국가보안법 개정 논의의 경과

#### 1. 1999년 국가보안법 개정 문제의 경과

1999년은 정치권이나 제도 언론에서 국가보안법 제정 이래 그 개정 문제를 주요 이슈의 하나로 논의한 첫해라고 하여도 과언이 아니었다. 그 시작을 연 것은 대통령으로 대통령은 연초 민가협 대표를 만나는 과정 등에서 개정 방침을 천명하였고, 그 후 실제 당정에 개정 검토를 지시하기도 하였다. 그러나 그 후 상당기간 여러 논의가 진행되기는 하였지만 구체적인 진척은 전혀 없었다.

그러다가 7월 초 김 대통령이 필라델피아에서 인권상을 수상하면서 연내 개정방침을 선언하고 이어 8.15. 경축사에서 국가보안법 개정 방침을 구체화하였고 이에 대하여 한나라당이 색깔론 등으로 대응하면서 국가보안법 문제를 둘러싼 논란이 본격화되었다.

여당인 국민회의는 독자적인 개정안 마련 작업에 들어갔으며 한나라당과 자민련은 개정불가나 시기상조론, 신중론 등으로 개정 작업의 실제화에 제동을 걸었다. 언론도 그 어떤 해보보다도 이러한 논란의 보도에 적극적이었고 때로는 의견을 내어놓았다.

국가보안법개폐운동진영도 이러한 상황에서 두 개의 운동기구를 발족하여 7조를 우선 삭제하자는 견해와 전체를 폐지하자는 두 흐름을 보였다.

결국 국민회의는 구체적인 개정안 마련까지는 하였으나 그 과정에서 국가보안법 개폐를 주장하는 견해를 만족시키지 못하였을 뿐 아니라 여야 합의안 도출 등의 시도를 하여 보지도 못한 채 개정안의 연내 처리를 포기하였다.

#### 2. 이러한 과정에서 각 집단 간 태도 개관

##### 가. 대통령

대통령을 독립된 항목으로 다룬 이유는 우리나라 현실에서 대통령이 가지는 정치적 위상 뿐 아니라 실제 집권세력 중에서도 대통령이 이 문제에 관하여 관심을 표명함으로써 사회 내의 논의가 촉발된 측면이 있으며 이는 밑으로부터의 국가보안법 개폐운동이 가지지 못하였던 의제설정권을 크게 보충하였다는 측면 때문이다.

##### (1) 개정 작업의 일정 제시

김대중 대통령은 1999년 초부터 이 문제에 관하여 개정 방침을 발표하였고 이를 구체적으로 처리하겠다고 언명하여 연내 처리를 기정사실화 하였다. 그러나 초기에는 그 시한을 상반기로 하였다가, 후반에 오면서 하반기로, 연말 들어서는 슬며시 차후 과제로 이월하였다.

(2) 완전 폐지가 아닌 경우 개정 대상으로 별 거론되지 아니하였던 제 2조를 개정 대상으로 제시하였다. 결국 대통령은 국가보안법 제 7조는 개정하되 국민정서를 고려하여 야 한다든지, 남북관계 변화에 맞추어 제 2조를 개정 대상으로 한다든지 하는 개정안의 가이드라인을 국민회의에 주었다.

(3) 상반기에는 법무부를 통하여 개정 작업을 진행하겠다고 하다가 하반기에는 국민회의를 통하여 개정작업 진행하도록 하였다.

##### 나. 국민회의

(1) 국가보안법 문제에 관하여 선도적인 문제 제기를 하지는 아니하였고 소극적으로 응하였을 뿐이고 이 문제에 관하여 적극적인 역할을 하지는 아니하였다.

(2) 전반기에는 법무당정회의 등을 통하여 개략적인 의견을 개진하다가 하반기에는 대통령의 가이드 라인을 기초로 독자적인 법안 마련하였다.

(3) 법안 마련 과정에서 운동단체와의 협의를 진행하기는 하였으나 실질적인 접점을 만드는 데는 성과를 보이지 못 하였다.

(4) 야당은 물론 공동 여당인 자민련에 대한 구체적 설득 등 작업 착수조차 못한 채

연내 처리 방침을 포기하였다.

다. 한나라당

(1) 상반기에는 당 차원에서는 의견을 개진하지 아니하였고 당 소속 일부 의원들만이 개정반대의사를 표명하였는데 8.15. 선언을 기화로 색깔론 공세를 펴며 당론으로 개정 불가 방침 천명하였다.

(2) 먼저 남한만 변할 수 없다는 상호주의, 적용과정에서 합헌적으로 적용하면 된다는 사법 적극론 등을 이유로 함

(3) 국제연합 인권위 결정에도 수용 반대 당론을 개진하였다.

(4) 당 일부에서는 최소한의 개정을 할 수 있다는 견해도 있음

라. 자민련

(1) 상반기에는 신중론 개진

(2) 하반기에 개정 반대의사를 당론으로 채택하고 최소한의 범위에서 자구수정만을 수용하겠다고 천명하였다.

(3) 최종적으로는 총선 전 개정 반대 방침을 밝혔다.

라. 언론

(1) 지난 어떤 시기보다도 많은 보도를 하였다. 보도 내용도 과거에 비하여 상대적으로 객관성을 보였으며 방송매체에서도 국가보안법 관련 토론 프로그램을 편성하였다.

(2) 조선일보의 경우 일반 기사 이외에 여론조사의 중점을 편향적으로 분석하였고 개정 논의가 본격화하자 사실이나 외부 칼럼 등을 통하여 개정에 반대하는 입장을 취하였다.

(3) 한겨레신문은 개정당위론을 밝혔고 인권관계법의 조속 처리를 촉구하였다.

(4) 중앙과 문화일보 등의 경우에는 기사에서 타 보수일간지에 비하여 비교적 객관적인 태도를 보이기도 하였으나 하반기에는 사실등으로 신중론, 주요 부분 개정 불가 입장을 보였다.

마. 국가보안법 개폐운동 단체

(1) 상반기에는 1998년부터 활동하였던 국가보안법 국제캠페인팀이 있었고, 9월 들어 국가보안법 전면철폐를 목표로 하는 국가보안법철폐를위한범국민연대회의와 7조 우선삭제를 주장하는 국가보안법 반대 국민연대가 발족하여 활동하였다.

(2) 천주교는 사제등을 중심으로 하여 국가보안법 폐지를 위한 농성을 하였다.

바. 국가보안법 유지를 주장하는 단체

구국총연합회 등 55개 단체 반대 성명을 내는 등 여전히 국가보안법 개정반대 활동을 하였지만 종전에 비하여 그 빈도나 강도가 상당히 미약하였다.

사. 사법부

(1) 조직체계를 갖추지 아니하였다는 사유로 이적단체 구성부분에 대하여 무죄를 선고하거나, 한총련 방북학생에게 특수잠입탈출죄 적용을 부인하는 등 법리 해석과 증거법칙 적용에 있어 일부이기는 하지만 진일보한 판결이 선고되었다.

(2) 그러나 종전의 기본적인 판례의 틀을 깨지는 못하였고 일부 한총련 가입에 대하여 국제인권규범을 원용하여 무죄를 선고하는 등의 적극적 판결은 상급심에서 파기되었다.

(3) 집행유예 등으로 석방률이 높아지는 추세가 이어지고 있고 이는 사법부가 국가보안법의 문제를 유무죄 판단보다는 양형을 낮추는 방식으로 타협적으로 해결하는 태도를 보이는 것으로 해석된다.

아. 법무부

(1) 당초 박상천 장관 재직시에는 여론조사 결과를 보아 개정 추진 여부와 그 방향을 정하겠다고 선언하였으나 그 후 여론조사 결과를 공표하지도, 독자적인 개정안을 제시하지도 아니하였다.

(2) 박태훈에 대한 구제조치 권고안(보상과 재발 방지)을 거부하는 한편 제 7조 폐지를 내용으로 하는 개정방침을 국제연합에 통보하였다.

(3) 법 개정 전 엄격 적용 방침을 밝혔고 기소율이 상당폭 감소하였으나 실제 구속자수는 여전히 적지 아니하였다.

(4) 공안사범에 대한 불법사찰이 폭로되기도 하였다.

사. 국제

(1) 국제엠네스티는 3월부터 3개월 간 한국캠페인 ( 그 중 국가보안법 문제를 중심으로 함)을 벌이는 등 국가보안법을 중심으로 한 압력은 계속되었다.

(2) 10.21. 미 국무부는 한미간 범죄인인도조약이 체결되어도 범죄인인도대상에서 국가보안법 위반자나 정치범 제외 방침 천명하였다.

(3) 11월 한국에 대한 국제인권 B규약 심사에서 7조에 대한 즉시 개폐 의견과 국가보안법의 단계적 폐지를 권고 함

V. 관련 집단의 키워드와 과제

1. 대통령

대통령은 국가보안법 개정을 통하여 인권문제의 족쇄를 풀고 자신의 모토인 인권대통령으로서의 평가를 기대하고 있는 한편 남북관계 개선을 위한 정지작업으로서 국가보안법 일부조항의 걸림돌을 제거하고자 한다. 그러나 이를 강력하게 추진할 경우 색깔론, 공동 여당의 반대 등 역풍을 뚫고 이를 진행하고자 하는 것인지는 의문이다. 나아가 특 히 총선 이전에는 이 문제가 이슈화되는 것을 먼저 회피하는 태도를 보이고 있다. 결국 정치권 내에서 개정 작업을 실재화하는데는 대통령의 태도가 결정적이라 하여도 과언이 아니다.

총선 이후 즉시 개정작업에 착수하도록 국내외적인 모든 압력을 집중하여야 할 것이며 개정 부분을 확대할 수 있도록 접점에 대한 집중적인 논리개발과 이슈화가 필요하다.

2. 국민회의(민주당)

하반기에 들어 국가보안법 개정 작업을 담당하고 있으나 주도적 역할을 한다기 보다는 대통령의 가이드라인 아래서 실제 작업을 담당하고 있다. 이 문제에 대하여 집중력을 보일 수 있도록 요구하여야 할 것이며 현 정부 아래서 현실적으로 가장 집보된 안을 제출하도록 하여야 할 것이다. 당정간의 협의나 여여 또는 여야 합의과정에서 당초 개정안이 후퇴하지 아니하도록 하는 것도 중요하다.

3. 한나라당

한나라당의 중요 논거는 안보불감증론, 북한이 변하지 아니하는데 먼저 국가보안법이라는 무기를 버릴 수 없다는 상호주의론, 국가보안법 개정은 결과적으로 이적행위라는 것. 국가보안법을 개정하는 것은 역사를 부정하는 것이라는 것 등으로 이념적인 입장이 그 근간을 이루고 있고 이는 여당에 대한 이념적인 공세가능성에 기반을 두고 있는 것으로 보인다.

한나라당의 개정 불가 방침은 국가보안법 개정의 현실화를 막는 역할을 하는 것일 뿐 아니라 향후 개정이 자칫 형식적으로 것으로 귀결되게 할 우려가 크다. 국가보안법 개정에 적극적인 역할을 기대할 수는 없어도 개정 불가 방침의 완화나 개정반대 방침의 강도 완화를 위한 압력이 필요하다. 한나라당 내부에서도 일정 부분 국가보안법 개정 수용론이 존재하고 있어 한나라당 내부에서의 노력을 가능하도록 하여야 것이다.

또한 국가보안법 개정 반대가 완고하는 여건은 색깔론으로 정치적 이득이 가능할 경

우 가장 강력하였는바 색깔론의 제기에 대하여는 즉각적이고 철저한 반대가 필요하다.

4. 자민련

한나라당의 논거를 상당수 공유하고 있고 여여 공조 관계로 개정반대에 적극적이지 아니하다고 하여도 결국 국가보안법을 실제로 개정하는 것은 반대하고 있다. 의미 있는 개정 작업을 현실화하는데 있어 상당한 장애로서 기능할 가능성이 크나 공조관계의 틀이 유지될 경우 여당간의 조정가능성이 있고 남북관계의 진전 등의 현실적인 변수를 계기로 반대의 강도 등이 변화할 여지가 있다할 것이다. 국가보안법 개정 작업에 적극적인 반대세력화를 막는 노력이 필요하다 하겠다.

5. 개폐운동 단체들

크게 두 가지의 운동흐름이 존재하였고 이는 역량의 집중을 저해하는 결과를 가져 오기는 하였으나 중간단체와의 연대가능성을 높인 점, 운동이 내부 논쟁으로 외부적 추 동력을 잃지 아니하고 본래 의도한대로의 활동을 할 수 있었던 점은 긍정적인 요인일 수 있겠다(실제로 당초 의도한 것의 어느정도를 실행하였는지는 별론으로 하고). 그러나 향후 운동에 있어 집중력을 높이고 운동이 포괄할 수 있는 범위를 확대하는 두 가지 목 적아래서 조직적인 최선이 무엇인지에 대하여 고민하고 대화를 하여야 할 상황이다.

개폐론 사이에는 키워드가 인권인지 아니면 통일인지의 쟁점이 존재하는 듯하다. 이 두가지 문제를 동시에 추구하는 방안에 대하여도 공동의 노력이 필요하다.

또 기간적으로는 국가보안법 문제가 정치권 내에서는 총선이전까지 잠복할 수 밖에 없는 현실적인 상황에서 총선 이후를 대비하는 준비가 필요하다.

6. 유지를 추구하는 단체들

과거에 비하여 그 목소리가 크지 아니한 것은 사실이나 여전히 보수언론이나 정당에 서 적지 않게 의존할 수 있는 부분이다. 또한 지난 해 여러 차례의 단체 주최, 방송 또 는 정당 주최 토론 과정에서 드러났듯이 국가보안법 문제에 대하여 일부는 적극적인 의 사 개진을 하기도 하였고 최장집 교수 등을 고소하는 등 국가보안법의 적용 확대를 목 표를 하기도 한다.

7. 사법부

국가보안법 적용에 있어 기존 판례를 고수하기는 하였으나 국제규범을 원용하는 등 의 이례적인 판결례도 보이기 시작하였고, 전반적으로 과거에 비하여 증거법칙을 비교 적 엄격하게 용하는 등의 조그만 변화가 있고 양형에 있어서도 석방률이 증가하는 추세

를 보이고 있다.

국가보안법의 현실적 정당성의 저하를 형량과 증거법칙의 강화를 통하여 일부 반영하는 것으로 보인다. 이러한 추세는 국가보안법의 현재 위치를 반영하는 것이기도 하지만 국가보안법을 개폐하는데 있어 현실적인 근거 중의 하나가 될 수 있기도 할 것이다. 국가보안법 위반 사건의 처리에 있어 보다 전문적이고 성실한 노력이 요구되는 이유이다.

8. 법무부를 비롯한 공안관련기관

법무부는 독자적인 개정안 마련 방침을 지키지 아니한 채 침묵을 지켰지만 이것이 공안관료들이 현상유지의 목표를 포기하였다고 볼 이유는 없다. 오히려 여야간 현실적으로 개정안을 사이에 둔 대립이 벌어질 경우 미약한 여당안 마저도 일정부분 다시 후퇴케 하는 결과를 가져올 타협적인 제3안을 내어놓을 가능성이 있다.

이에 대하여 법무부 등이 당초 안을 내어놓지 아니할 경우 여야 협의 과정 등에 있어 현실안 사이에서 안을 다시 후퇴케 하는 역할을 하지 아니하도록 견제하여야 할 것이다.

9. 국제 기구

국제규범 특히 인권규범을 통하여 국가보안법 문제를 제기하는 것의 효율성과 유용성은 경험적으로 확인되는 것이다. 그러나 이를 위한 체계적이고 지속적인 노력이 이루어지지 못하고 있는 것이 또한 현실이다.

VI. 결론

현재 국가보안법 개폐운동의 목표가 현실적으로 가능한 최대치를 가능한 빠른 시간 내에 확보하는 것이라면 지난 해의 국가보안법 개정 논의 경과를 통하여 다음과 같이 총론적인 원칙을 확인할 수 있겠다.

1. 국가보안법 관련 이슈에 대한 적극 참여

대표적으로 1999년 8월의 여야간 국가보안법 개정 문제를 둘러싼 색깔 논쟁 등에 있어 적극적인 참여가 부재하였고 이는 상당 기간 국가보안법 문제를 제기하는 측이 수세적인 입장에 처하는 듯한 모습을 보이게 된 이유가 되었다.

2. 다른 개혁 안건과의 연계

현재 국가보안법에 대하여 다수의 국민이 개정에 찬성하는 여론 조사가 여러 차례

나오기는 하였고 국가보안법 개정 문제가 정치권 내에서 논의되어 왔지만 가시적인 성과를 내지 못한 것에는 국가보안법이 다른 개혁 작업과 통일적인 연장선 상에서 배치되지 못한 문제가 존재한다. 이러한 개혁 과제들 사이의 연대는 대중적 설득력의 보강이라는 측면에서나 문제 제기 단위의 확대 그리고 문제 제기의 지속성 강화 등의 효과를 가져 올 수 있다.

3. 분야별, 부분별 미시적 접근이 필요하다. 총론만의 접근은 더 이상 문제 해결에 큰 도움을 줄 수 없다. 또한 국가보안법 개정 반대를 주장하는 단위들에 대하여도 현실적인 목표를 가진 접근이 필요하다.

4. 대국민 설득력을 제고하기 위한 다양한 방법을 개발하여야 할 것이다.

## 국민기초생활보장법 제정활동의 경과

송경용(기초생활보장법 연대위 집행위원장)

### 1. 국민기초생활보장법 제정운동의 초기단계

1997년 말 IMF의 관리체제로 편입된 이후 한국 경제는 심각한 위기국면을 맞이하였다. 98년도에 들어서면 경제성장률이 마이너스를 기록하였으며 실업률은 하루가 다르게 급증하여, 1999년도 1월에는 실업률이 8.5%에 이르렀으며, 그 수는 176만 명에 달하였다. 이 상황 속에서 중산층이하, 특히 저소득층은 극심한 삶의 고통을 겪게 되었다. 이들은 최소한의 생계마저 영위하지 못하고 가족의 해체 속에 거리에서 노숙을 하게 되었으며, 그 밖의 생계형 범죄의 창궐, 결식아동의 급증 등이 급격한 사회문제로 떠오르게 되었다.

이와 같이 실직과 소득의 감소로 인한 빈곤의 문제는 사회적 안전망의 부재로 인해 한국의 저소득층을 더욱 더 극한으로 몰고 갔으며, 참여연대 사회복지위원회가 98년 4월 생활보호법 전면개정을 입법청원하는 등 시민사회단체를 중심으로 이에 대한 문제제기가 이루어지게 된다. 그리고 이와 같은 움직임은 곧 저소득층의 유일한 생계보호정책인 생활보호법 자체의 전근대성과 한계성을 극복하기 위한 운동으로 발전되어, 같은 해 7월 23일 민노총, 여성연합, 일용직저소득노동자실업대책협의회, 참여연대 등 19개 단체는 국민기초생활보장법 제정을 위한 국민청원 및 제정촉구대회를 개최한다. 이날 청원된 법안은 시민단체의 활동과 저소득층의 생계의 고통이 부각된 사회적 분위기에 힘입어 같은 해 12월 28일 보건복지위원회 법안심사소위를 통과하게 되지만, 예산이 수반되는 법률이라는 이유로 경제부처의 견제를 받게 되어 보건복지위원회 법안심사소위에 계류된다. 이에 시민단체는 성명서 발표, 의견서 제출 등을 통해 여론과 국회를 압박하는 한편, 법의 제정에 보다 힘을 집중하기 위하여 시민단체의 연대기구를 구성하려는 움직임을 보인다.

### 2. 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의의 구성

국민기초생활보장법의 제정운동은 시민사회단체들이 법 제정을 위한 연대회의를 구성하면서 보다 본격화된다. 경제부처의 견제로 인해 법안이 보건복지위원회 법안심사소위를 통과하고도 본회의에 상정되지 못하고 계속적으로 계류되자 99년 1월 29일 시민단체는 국민기초생활보장법 제정을 위한 시민종교노동단체 실무책임자 간담회를 시발점으로 하여 약 2개월의 조율작업을 통해 3월 4일 '국민기초생활보장법 제정추진을 위한 연대회의(약칭 기초생활보장 연대회의)'의 공식적인 출범을 이루어 낸다.

이후 연대회의는 공청회 등을 통한 법의 설명작업, 지역단체의 조직화, 서명운동·성명서 발표 등의 여론화 작업, 그리고 관련부처와의 면담 등을 통해 기초생활보장법의 정당성과 필요성을 알려나간다. 또한 각 지역단체에서는 기초생활보장법의 제정을 위한 서명작업 및 지역여론 조직화와 더불어 기초생활보장법의 지방조례제정 운동을 계획한다. 그러나 이러한 활동에도 불구하고 정부는 재정문제를 우선시하는 입장을 고수하였으며, 이러한 분위기에서 시간이 지날수록 국민기초생활보장법의 제정운동은 조금씩 탄력을 잃게 된다.



3. 국민기초생활보장법 제정운동의 본격화와 법의 제정

법 제정운동은 99년 6월 들어 보다 활발하게 추진될 수 있는 계기를 맞이한다. 가장 직접적인 계기는 6월 21일 김대중대통령이 울산에서 '국민생활보장 기본법'을 제정하겠다고 한 언급으로, 기초생활보장 연대회의는 그 다음 날 바로 긴급실무위를 개최하고 9월 정기국회를 목표로 법안의 정비와 관련위원의 면담, 그리고 공청회 개최 등을 통한 여론화 작업을 추진할 계획을 세운다. 그리고 한 번의 논의를 더 거쳐 법 제정의 시한을 다음 해 총선으로 인해 어떠한 영향을 받을 지 모르는 9월 정기국회에서 7월의 임시국회로 앞당기고<sup>1)</sup> 법안의 정비를 보건복지위원회의 심사소위를 통과한 안에서 크게 벗어나지 않는 수준에서 정비하고 법안이 통과된 후 시행령과 규칙, 그리고 전달체계의 정비에 관한 부분을 연구해 나가기로 결정한다.

이러한 계획 하에 6월 27일 법안의 정비작업을 진행하였고, 부분적으로 법안을 수정한 이 안을 가지고 기초생활보장 연대회의는 정부 여당인 국민회의와 야당인 한나라당의 보건복지위원회의원, 정책위원 등을 중심으로 면담작업을 펼치게 된다. 또한 한편으로 기초생활보장법의 제정이 상충부 협상에만 치우치지 않고 대중적인 힘을 모으는 과정으로 만들기 위해 집회를 계획한다.

면담작업은 6월 28일 한나라당의 김홍신의원과 이부영 원내총무와의 만남으로 시작되었으며, '절대적으로 필요한 법이고 조속한 시일 내에 법에 제정되도록 노력하겠다'는 이부영 원내총무의 답변을 얻어내는 성과를 이룬다. 그러나 법의 제정과정 상 가장 큰 성과는 그 다음 날인 6월 29일 오전에 이루어진다. 바로 한나라당의 정책위의장과의 면담을 통해 정책위의장을 설득하여 한나라당이 9월 정기국회가 아닌 7월 임시국회에서 법의 제정을 추진할 것을 결정하게 된 것이다. 그리고 이와 같은 정책위의장의 결정에 따라 한나라당의 김홍신 의원은 연대회의의 수정안을 참고로 법안을 발의할 것을 결정하였다. 하지만 정부여당인 국민회의의 입장은 법제정에는 찬성하지만, 7월 임시국회는 무리이며 9월의 정기국회를 바라보자는 것이었으며, 이는 7월 1일 이루어진 국민회의 정세균 제 3정책조정위원장과 면담 내용에서 명확하게 들어 난다.

이와 같이 대통령의 발언과 연대회의의 면담작업 속에서 최소한 국회의원들의 입장은 제정불가에서 제정은 하되 그 시기를 언제로 할 것인가를 갖고 이견을 보이는 수준으로 정리되었으며, 가장 큰 반대를 보였던 경제부처 측에서도 공식적으로 법의 제정을 반박하지 못하는 상황이 되었다. 여기에 연대회의와의 면담을 통해 7월 임시국회에서 법제정을 결정 한 한나라당이 국민기초생활보장법 제정의 주도권을 빼앗기지 않기 위해 당무회의에도 회부하지 않고 법안을 청원하였다는 기사가 나감으로써 여당인 국민회의를 자극하였고, 120여

1) 기초생활보장 연대회의가 법의 제정시기를 앞당긴 것에는 이 외에도 두 가지 정도의 이유가 있다. 하나는 정기국회에서 법이 제정된다면 그 시행시기가 아무리 빨라도 2001년이 되어야 하는데, 그 사이에 저소득층이 겪어야 할 고통이 너무 크다는 것이었고, 또 다른 하나는 대통령 발언의 파급력이 생생한 시점에서 법을 제정하는 것이 성공의 확률을 높일 것이라는 판단이었다.

명이 참석한 연대회의의 여의도 집회와 민정수석, 복지노동수석, 그리고 관련 국회의원들을 상대로 한 기초생활보장 연대회의의 지속적인 면담작업이 결실을 맺어 드디어 7월 12일에 열린 보건복지상임위에서 국민기초생활보장법이 안건으로 상정되고 7월 14일의 국민회의 내부 정책회의에서 기초생활보장법의 7월 제정이 논의되기 시작하였다.

그러나 그 하루 전이 7월 13일 한나라당의 전임 재정국장 구속으로 임시국회가 파행됨으로써 기초생활보장법의 심의 역시 표류하게 되었고, 이후 8월 2일 제 206회 임시국회가 새로이 개원할 때까지 기초생활보장 연대회의의 활동은 임시국회의 조속한 재소집과 국민기초생활보장법의 제정을 촉구하는 두 가지를 중심으로 지속적인 성명서작성과 기자회견, 상충부면담 등을 진행하였다. 그리고 8월 2일 임시국회가 개원하였고, 8월 9일에는 보건복지법안 심사소위와 보건복지상임위를 통과하였으며, 8월 11일에는 법제사법위원회 법안심사소위를 통과, 그리고 8월 12일에는 법제사법위원회 상임위와 제 206회 임시국회 전체회의를 통과하여 국민기초생활보장법이 제정된다.

<기초생활보장법제정을 위한 초동 단계>

- 98. 3. 4. '긴급제안, IMF시대 - 고실업사태의 사회적 대안'  
: 저소득계층 실업자를 위한 실업부조제도의 도입(참여연대 주관)
- 98. 4.15. 생활보호법 전면개정 입법청원 및 참여연대 실업대응 사업계획 발표 기자회견  
(참여연대 주관)
- 98. 5.12. 전국 사회복지학 교수 209인 '사회안전망 구축' 공동성명서 및 기자회견  
: 사회복지계로서 최초의 교수 공동성명, 대량실업 위기극복을 위한 사회적 안전망 구축 시급 주장(참여연대 주관)
- 98. 7.23. 국민기초생활보장법 제정을 위한 국민청원 및 제정촉구대회  
(저소득실직자 생활보장을 위한 국민기초생활보장법제정 국민운동: 민주노총, 의보연대, 참여연대, 여연, 일용직저소득노동자실업대책협의회 등 19개 단체)
- 98. 9.16. 성명서 '자식의 손가락을 자른 아버지를 욕하기 전에'  
: 빈곤과 절망 속에 몸부림치는 저소득실직자에 대한 사회적 대책을 촉구한다. 저소득층생활보장을 위한 '국민기초생활보장법'을 즉각 제정하라(참여연대주관)
- 98. 9.16. '제2의 강정우를 막기 위한 긴급토론회' 개최.  
(참여연대, 일용직 저소득 노동자 실업대책 협의회 등)
- 98.11.11. 공동성명서 '고실업사회의 최우선 과제, '국민기초생활보장법' 즉각 제정하라  
(민주노총, 참여연대)
- 98.11.26. '고용실업대책 및 사회보장 확충 촉구대회'  
: 국민복지 권리 선언 발표(IMF1년-개혁을위한시민행동: 여연, 견고싶은도시만들기시민연대, 경실련, 녹색연합, 민주노총, 열린사회시민연합, 참여연대, 한국노총, 환경련 등 18 개 단체)

- 98.12.4. 성명서 '국회는 국민기초생활보장법을 즉각 통과시켜야 한다'  
: 정부와 국회는 저소득 국민들의 생계파탄을 더 이상 외면하지 말라(참여연대)
- 98.12.28 보건복지위 법안심사소위 통과

<기초생활보장법제정 연대회의 구성 준비 단계>

- 99. 1. 4 기초생활보장법 제정을 촉구하는 시민노동사회단체 성명서  
'국민기초생활보장법은 이번 회기내에 반드시 제정되어야 한다'  
(민주노총, 여연, 일용직저소득 노동자 실업대책협의회, 참여연대, 한국노총,  
한국 종교계 사회복지 대표자 협의회)
- 99. 1. 4. 공문(수신: 국무총리) '국민기초생활보장법안 심의 보류 요청은 철회되어야 합니다.'  
: 2월 임시국회에서는 반드시 제정되어야 합니다.
- 99. 2.10 보건복지부 장관 직무 유기 고발 '최저생계비 공표 의무 위반'
- 99. 1.29 국민기초생활보장법 제정을 위한 시민종교노동단체 실무책임자 1차 간담회;  
전국적 연대기구 구성 합의(민주노총, 한국노총, 여연, 경실련, 민변, 한국사회복지  
지사협회 등 12개 단체)
- 99. 2.10 국민기초생활보장법 제정을 위한 시민종교노동단체 준비 모임 ; 준비위 발족식  
겸 공청회 개최 결정, 송경용 신부 준비위원장 선출, 기초생활보장연대회의로  
약칭 결정
- 99. 2.24 준비위 준비 실무자 회의 ; 주요 사업 논의
- 99. 3. 3 준비위 준비 실무자 회의 ; 주요 사업 및 일정 확정

<기초생활보장법제정 연대회의 구성 단계>

- 99. 3. 3 준비위 준비 실무자 회의 ; 주요 사업 및 일정 확정
- 99. 3. 4 기초생활연대회의 발족식 겸 공동기자회견

<기초생활보장법제정 연대회의 활동단계>

- 99. 3.17 '국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망' 공청회, 국회의원회관
- 99. 4. 6 대구지역 기초생활보장법 제정촉구 기자회견 및 대구지역협의회 발족
- 99. 4. 6 - 4.17 참가단체별 제정촉구 성명서 발표 및 FAX 보내기 활동
- 99. 4. 8 국민기초생활보장법 제정을 위한 참여연대 성명서 발표
- 99. 4. 9 주민기초생활보장 모범조례완성
- 99. 4.13 국민기초생활보장법 제정을 위한 한국노동조합총연맹 성명서 발표
- 99. 4.14 참여연대 지역네트워크 회의 지역연대사업제안

- 99. 4.16 제 1차 정책위원회 회의
- 99. 4.23 국민기초생활보장법 제정을 위한 지역별, 단체별 서명작업  
대구지역 국민기초생활보장법 제정추진 지역연대활동을 위한 연석회의
- 99. 5. 2 국민기초생활보장법 제정추진 지역연대활동을 위한 1차 연석회의개최
- 99. 5.11 국민기초생활보장법 제정을 위한 기독교 교수협회 성명서 발표  
정책기획수석 면담
- 99. 5.12 불교사회복지대회 참가 및 교육
- 99. 5.15 제 2차 정책위원회 회의
- 99. 5.17 - 6. 5 국민기초생활보장법 제정을 위한 주체별 성명서발표
- 99. 5.19 홍보용 리플렛 1차 제작, 배포  
실업극복 국민운동본부 관악지부에서 기초생활보장법에 대한 주민교육
- 99. 5.22 제 3차 정책위원회 회의
- 99. 5.26 '국민기초생활보장법'의 조속한 제정을 촉구하는 종교계 지도자 성명서발표
- 99. 6.10 복지부차관 면담, 국민기초생활보장법의 조속한 제정을 촉구
- 99. 6.14 '중산층 안정화 방안은 저소득층의 생계보장정책과 병행되어야 한다' 성명서발표  
홍보용 리플렛 2차 제작
- 99. 6.18 실무자 workshop진행(송실대 사회복지사관 212호)
- 99. 6.21 김대중 대통령이 울산에서 '국민생활보장 기본법'을 제정하겠다고 밝힘
- 99. 6.22 긴급실무위 개최, 9월 정기국회통과를 위한 법안정비에 박차를 가하고 관련의원  
의 면담과 공청회개최 등을 결정함. 더불어 관련의원 면담을 적극 추진하기로 함
- 99. 6.23 긴급정책위 개최, 7월 임시국회 통과를 우선적인 목표로 설정, 심사소위 통과한  
안에서 크게 벗어나지 않는 범위에서 법안을 제정비하여 준비하도록 함. 법안이  
통과된 후(혹은 7월 중순 이후) 시행령과 시행규칙, 전달체계의 정비에 관한 부  
분을 연구해 나가기로 결정.
- 99. 6.24 사회복지학회 주체, 국민기초생활보장법 공청회개최(정책위원장 문진영교수발표)
- 99. 6.27 정책위원 등의 법안정비작업진행
- 99. 6.28 오후 1:30 한나라당 김홍신의원 면담  
오후 4:30 한나라당 이부영 원내총무 면담  
(절대적으로 필요한 법이고 조속한 시일 내에 법에 제정되도록 노력하겠다'는  
이부영 원내총무의 답변을 얻음)
- 99. 6.29 오전 11:00 한나라당 이상득정책위의장과 황규선의원 면담  
(9월 정기국회 제정을 생각하고 있었던 한나라당 사람들을 설득, 이상득의장이  
7월 임시국회제정을 추진할 것을 지시. 법안심사소위 소위원장이자, 한나라당  
보건복지위원장이었던 황규선의원도 의장의 지시에 따라 7월 임시국회제정을 추진  
하기로 함.)  
오후 3:00 국민회의 이성재의원 면담

(이성재의원 면담 후 다시 김홍신의원을 면담. 김홍신의원이 국민기초생활보장에 관한 법안발의를 결정)

6/29 - 7/16 예정으로 제 205회 임시국회개원

- 99. 7. 1 \* 오전 10:00 국민회의 정세균 제 3정책조정위원장 면담
  - \* 제 3 정조위원장은 "대통령의 의지도 있으니 분명 제정하겠다. 하지만 9월 정기국회라야 일정상 제정이 가능하다. 7월 제정은 물리적으로 불가능하다"라는 입장을 견지함
  - \* 오후 3:00 한나라당 서상목의원면담
- 99. 7. 5 \* 오전 11:00 기초생활보장 연대회의 주최, '사회안전망 구축과 국민기초생활보장법 제정을 위한 촉구대회'개최(여의도 국민은행 앞, 120명 가량의 인원참석)
  - \* 오후 3:00 청와대 민정수석 면담
  - \* 오후 4:00 청와대 복지노동수석 면담
  - \* 임시국회 회기 내 기초생활보장법 제정, 내년 7월 실시에 대한 민정수석과 복지노동수석의 입장 확인
  - \* 또한 복지노동수석이 선급여에 동의함으로써 그동안 노동부가 주장하였던 프로그램중심의 실업대책이 청와대 내부에서 배제되었음을 짐작하게 해 주었음.
  - \* 중앙일보 7/5자
    - 1) 자활보호대상자에 대한 지원확대(근거마련 위해 국민생활보장기본법 제정)
    - 2) 한나라당이 국민기초생활보장법의 제정에 주도권을 빼앗기지 않기 위해 당무회의에도 회부하지 않고 법안을 청원함.
- 99. 7. 6(화) 한나라당 '국민기본생활보장법'(김홍신의원 외 131명) 발의
- 99. 7. 8(목) 연대회의 정책위와 국민회의, 보건복지부 관련자 등이 모여 국민기초생활보장법(안)에 대한 입장과 법안의 내용 그리고 법안실시에 관한 실무적인 토론을 함
  - \* 7월 임시국회제정과 1조 2천억원의 추가예산에 대해 의견을 조율함
- 99. 7. 9(금) 집행위개최. 7/13로 예정하였던 집회를 취소하고 임시국회를 지켜본 후 7/16(금) 전체회의를 개최하여 중간평가와 이후 계획을 잡도록 함
- 99. 7.10(토) 정부에서 경제정책조정회의 개최.
  - \* 국민기초생활보장법의 9월 정기국회제정, 내후년인 2001년 1월 실시를 결정
- 99. 7.12(월) \* 보건복지상임위 개최. 국민기초생활보장법이 안건으로 상정, 법안심사소위로 넘길 것을 결정(정책위원장, 간사, 여성연합 노주희인권부장·남인순사무처장, 정은일 목사방청)
  - \* 정부여당에서 국민기초생활보장법을 정기국회로 미루려는 움직임에 대해 성명서(제 205회 임시국회 회기 내에 국민기초생활보장법을 제정하라)발표
  - \* 기초생활보장법에 경제학적 논리로 검토의견을 발표한 공충석 보건복지위 전문위원에 대한 항의서한 발표
  - \* 김대중 대통령, 조속히 해결해야 할 개혁과제 목록에 국민기초생활보장법의

제정을 언급

- 99. 7.13(화) 한나라당의 전임 재정국장 구속으로 임시국회가 파행되고 국민기초생활보장법을 심의하기로 하였던 법안심사소위도 무산됨
  - \* '여야, 정치권은 임시국회를 정상화하고 국민기초생활보장법을 즉각 제정하라' 성명서발표
- 99. 7.14(수) 국민회의, 제 3 정조위원장 등이 참석하는 긴급정책분과회의 개최(비공개회의)
  - \* 임시국회 제정과 내년 7월 실시 등을 결정
  - \* 예산청에서 5-7천억의 예산배정의사를 밝혔다고 함
  - \* 그러나 전면적인 자산재조사는 총선에 악영향을 미칠 것이며 전달체계의 완비에는 보건복지부뿐만 아니라 노동부, 행자부가 연계되어야 한다, 따라서 각 부처의 일정을 조정해야 하기에는 무리한 시기라는 의견이 대두됨
  - \* 나름의 대안으로 우선 생계급여만을 지급하는 등 단계적으로 급여를 확대하고, 빠른 시일 내에 모델사업 등을 실시하자는 것 등이 논의되었다고 함.
  - \* 7/16(금) 정부여당의 입장을 정리하는 최종 회의가 개최될 예정이라고 함
    - > \* 현재 단계에서 연대회의가 가장 강하게 주장할 것은 '국회정상화'
    - \* 제정과 실행시기 문제가 일정정도 해결되었지만 지속적인 압박의 카드로 '임시국회 제정, 내년 7월 시행'을 요구해야 할 것임
    - \* 시행령과 시행규칙, 전달체계문제 등에 대해 빠르게 작업을 진행하여 법 제정이후에도 연대회의가 논의의 주도권을 쥐어야 할 것임. 그래야만 법안의 정신과 내용이 구체적인 실시의 단계에서 훼손되지 않을 것임.
- 7.16(금) 전체회의개최(이후 정책위중심으로 시행령과 전달체계, 그리고 예산편성부분을 중점적으로 연구하고 법제정후 가능한 가장 빠른 시일 내에 연합공청회를 개최할 것을 결정)
- 7.21(수) 임시국회의 조속한 재소집과 국민기초생활보장법의 제정을 촉구하는 기자회견 개최(오전 10:30, 민주노총 기자회견실)
- 8. 2(월) 제 206회 임시국회개원(일정-8/2-8/13)
- 8. 9(월) 국민기초생활보장법, 보건복지법안심사소위와 보건복지상임위통과
- 8.11(수) 국민기초생활보장법, 법제사법위원회 법안심사소위통과
- 8.12(목) 국민기초생활보장법, 법제사법위원회 상임위와 제 206회 임시국회 전체회의통과

## 우리 사회의 한부모

신경혜(한국여성민우회 가족과성상담소 부소장)

### I. 현대 사회의 가족의 변화와 한부모기 가족

20세기를 보내면서 사람들은 여러 가지로 변화할 앞으로의 사회, 문화에 대한 관심이 매우 높다. 그 중 가족에 대한 관심도 예외는 아니라고 생각되는데, 가족의 모습은 이제 더 이상 부정할 수 없을 만큼 달라지고 있다. 가구당 평균 가족수가 줄어들고 있으며, 혼인연령, 이혼과 사별, 독립가족, 독신가구, 여성가구주가 증가하고 있다.

교육수준의 확산과 이에 따른 사회활동의 증가, 여성운동을 비롯한 사회운동은 독신가구수와 혼인연령을 상승하는데 영향을 주었고, 과학과 의학의 발전은 사람들의 평균수명을 연장하며 고령화 사회에 대한 관심을 높이게 되었다.

사별과 이혼으로 인한 한부모 가족도 급격히 증가하고 있다. 1930년대 이후 (우리나라) 중장년층 남성들의 사망률이 해마다 늘고 있고 (64.7%) 급속한 산업화 과정 속에서 교통사고나 산업재해나 업무과다로 인한 과로사가 증가함으로써 이러한 변화는 아동 및 청소년의 문제, 결혼가정의 증가에 따른 가족구성원들의 적응문제를 수반하게 되었고 또한 가족구성원 개개인의 특성과 가족전반에 대한 사회적 책임을 강조하고 있다.

현대 사회들의 변화속에서 가족해체의 현상이 점점 가속화되고 있는데 우리나라의 이혼건수는 매년 증가하며 1998년에는 97년에 비해 1년 사이에 30%가 증가하였고 1999년 통계청의 발표에 의하면 지난해 3쌍이 결혼하여 1쌍이 이혼하였으며, 특히 40대, 50대의 이혼율이 늘고 있다. 우리사회는 이제 이혼이 보편화되는 사회로 가고 있으며, 이러한 현상은 사회구성원들의 가치관에 적지 않은 혼란과 불안을 가져오고 있다.

지금 우리사회가 필요한 것은 가족에 대한 인식의 변화, 즉 정상가족, 비정상 가족으로 보는 것이 아니라 한부모 가족이거나, 독신가구주이거나, 복합가족이거나, 미혼모 가족이거나 이들 가족을 다양한 가족형태 중 하나로 보아야 한다는 것이다. 이러한 변화과정속에서 본 상담소는 97년 이후 '가족의 다양한 변화'에 대해 사회가 수용하고 변화할 수 있도록 한부모 관련 사업을 진행해 왔다.

1) '결혼'의 의미와 '낙인감'을 느끼게 하는 '편부모'라는 용어 대신 '한부모'로 대신 사용하기로 하였다. 순수 우리말인 '한'은 '하나'라는 의미와 '가득한', '충분한', '큰'이라는 뜻을 담고 있다.

신경혜

1. 한부모가 된 사유

한부모가 된 사유로 배우자 유기, 가출, 이혼과 사별들의 여러 가지가 있겠으나, 이혼과 사별 외엔 조사된 내용이 없으므로 두 가지의 사유만을 살펴보면 다음과 같다. 한부모가 된 원인은 사별 64.7%, 이혼 19.6%, 별거 15.7% (자료: 공세권 외, 《가족결혼의 유형별 특성과 가족정책의 접근방안》, 한국보건사회연구원, 1995) 순으로 나타났고, 여기서 눈여겨볼 것은 <표1>에서 볼 수 있듯이 편부와 편모의 홀로 된 사유가 아주 다르다. 여성의 경우 이혼의 비율이 점점 높아짐에도 불구하고 이직까지는 이혼보다는 사별에 의한 사유가 높게 나타났다.

<표1>에서 이혼의 사유를 보면 성격차이가 단연 1위다. 그러나 한국여성민우회 '가족과 성 상담소'에서 1998년 한해동안 걸려 온 상담 전화 중 이혼 상담의 원인은 그 결과가 사뭇 다르다. (물론 한국여성민우회의 상담사례 분석은 여성들의 경우가 거의 대부분을 차지하므로 더 많은 남성의 이혼사유를 합계하면 달라질 수 있다) 배우자의 외도가 1위이지만 아주 근소한 차이로 아내구타가 2위를 차지하는 것으로 나타난다.

<표1> 사별원인 및 이혼 사유 (단위: 천가구, %)

	편부가구	편모가구	기타 결혼가구	전체
<b>사 별 원 인</b>	(58)	(472)	(23)	(553)
병사	81.0	61.4	30.4	62.2
교통사고	3.4	17.4	17.4	15.9
기타사고	3.4	10.4	17.4	11.0
기타	12.1	10.8	34.8	11.9
<b>이혼·별거사유</b>	(123)	(145)	(32)	(300)
배우자의 부정	11.4	29.0	9.4	19.7
학대, 폭력	4.9	8.3	3.1	6.3
성격차이	36.6	26.9	34.4	31.7
부양가피	6.5	8.3	9.4	7.7
가족간 불화	19.5	7.6	8.8	13.7
경제적 문제	11.4	9.0	12.5	10.3
기타	9.8	11.0	12.5	10.7

자료 : 공세권 외, 《가족결혼의 유형별 특성가족정책의 접근방안》, 한국보건사회연구원, 1995:124.

<표2> 이 상담은 이혼을 고려 중에 있는 사람들 중 상담한 주요 내용을 체크한 것으로써 법률문제 중에도 상당 건수가 아내구타의 가능성을 안고 있고 의처 의부, 외도, 음

주, 흡연, 도박 등의 사유들도 구타를 동반하는 가능성이 높아 사실상 구타 사례는 더욱 높을 것으로 추정되고 이혼의 간접사유로 작용하는 비율은 매우 높을 수 있다. 이 결과는 98년 가정법률상담소의 1년 통계결과에 의해서도 뒷받침된다. 통계 결과에 의하면 여자의 경우, 기타 혼인을 지속하기 어려운 중대사유 (부부간의 불화, 경제문제, 가족과의 불화, 건강문제 등) 이외에 배우자 및 직계존속으로부터 심히 부당한 대우를 받았을 때가 33.6%, 배우자의 부정행위가 있을 때 20.4%로 가정폭력과 외도로 인한 비율이 상당히 높게 나타나고 있음을 알 수 있다(가정법률 상담소 1998년 상담통계 결과).

<표2> 1998년 이혼상담의 원인(단위 : 건, %)

	빈 도	비 율
배우자의 외도	169	28.1
아내구타	167	27.7
법률문제	92	15.3
부부간의 성격, 가치관 차이	77	12.8
시가와의 갈등	20	3.3
부부간의 성적 부조화	18	3.0
배우자의 음주, 흡연, 도박	12	2.0
의처의부증	6	1.0
기타(본인의 외도)	41	6.8
계	602	100.0

자료 : 한국여성민우회 가족과 성상담소 1998년 상담통계

2. 한부모 가족의 유형 및 특성

본 상담소에서는 97년부터 99년까지 3년 동안 한부모 지원사업을 진행해왔다. 한부모 교실, 어린이날 행사, 집단프로그램 등 다양한 한부모 가족사업에 1회 이상 참여한 한부모 가구수는 총 110가구이고, 자녀를 대략 1인으로 계산해도 대략 총 220명의 인원이 각종 행사에 참여하였다.

본 단체에서 주최하는 한부모 사업에 적극적으로 참여한 한부모 회원 수는 대략 63명 정도이다. 이들은 최소한 본 단체 사업에 2회 이상 참여한 사람들을 뽑은 수다. 이들 63명 중 99년도에 새롭게 가입한 회원은 32명이다. 또한 5월 13일 이후 개설한 한부모 지원 상담실로 연락해서 월요전문상담을 받은 사람은 약 25명이다.

9월 이후 한부모 신상서를 작성하기 시작했고 이후 신상서를 작성한 36명을 대상으로 한부모의 특성을 살펴보면 대략 아래와 같다. 이들 36명만을 얘기하는 이유는 신상서를 통해서 한부모 가족에 대한 정보를 얻을 수 있기 때문이다. 그 전에 활동했거나 9

월 이후의 한부모 교실에 참여하지 않은 한부모에 대해서는 구체화된 정보를 얻기가 어려웠다.

한부모의 연령대는 35세에서 40세가 22명으로 가장 많았고, 35세 이하가 10명 그리고 40대 후반이 4명이었다. 학력은 고졸이 9명, 대졸은 16명, 기타 체크를 하지 않은 사람이 11명으로 대체로 고학력이었다. 3명 정도 외에는 모두 직업을 가지고 있으며, 주거 형태는 자가 4명, 전세가 14명, 친가와 함께 사는 경우가 9명, 기타가 7명으로 경제적으로 그리 넉넉한 편은 아니나 일반 모자가정들 중에서 그래도 좋은 편에 속하고 친정이 경제적으로 지지를 해주는 편에 속한다고 볼 수 있다.

자녀는 대부분 엄마가 데리고 살았고 4명만이 전 남편에게 맡긴 상태였다. 자녀수는 16가구가 2명의 자녀이고 14가구는 한 명, 세 명 이상이 1가구 그리고 없다가 5가구였다. 아이들의 연령 대는 3살 이하가 4명, 4-7세가 18명, 8-10세가 10명, 11-13살이 6명, 14세 이상이 9명으로 대체로 저연령 이었다. 따라서 자녀들이 점점 커 감에 따라 경제적인 자립과 자녀교육문제에 대한 걱정이 이들에게 현재 가장 해결해가야 할 문제였다.

월요전문가상담은 정신건강이 18명으로 압도적이었고 자녀교육도 15명, 법률 6명, 사회복지 2명, 기타 표시하지 않은 사람은 9명으로 나타났다. 월요전문가 상담일지를 살펴 보면, 정신건강의 주요 내용도 자녀교육과 관련이 있어 혼자서 자녀를 키우는데 따른 심리적 부담이 큰 것으로 나타났다.

본 상담소 프로그램에 참여한 한부모 중 36명에 대한 정보만으로 한부모의 유형을 모두 규정할 수 없겠으나 앞으로 더 많은 프로그램 개발과 참여 인원 수를 확대함으로써 한부모에 대한 정확한 유형분석이 필요하다고 보겠다.

### 3. 한부모 가족 의식 및 욕구 기초 조사

그동안 한부모들을 대상으로 한 조사는 저소득 모자가정만을 그 대상으로 하여 주로 생활실태에 대한 조사에 국한되어 있어 구체적인 모자가정의 의식과 욕구에 대해서는 파악하기가 어려웠다. 이에 혼자 자녀를 기르는 여성의 의식과 욕구를 파악하기 위해 200명을 대상으로 기초 설문조사를 실시했는데, 61개만 수거되었다. 설문은 송과 일하는 여성의 집과 은평 일하는 여성의 집에서 여성실직가장 프로그램에 참여하고 있는 분들과 5월 5일 상담소 주최 어린이날 잔치에 참여한 분들을 대상으로 실시되었다. 설문지에 응답한 인원이 적지만, 한부모 가족의 의식과 욕구의 단면을 살펴볼 수 있을 것이라 판단하여 내용을 정리하였다. 앞으로 한부모 가족에 대한 구체적이고 전반적인 조사가 더욱 필요하다.

### 가. 일반적인 사항

설문에 응한 편모들의 연령은 30대 이상(49.2%), 40대 이상(39.3%)으로 30, 40대가 88.5%를 차지한다.<표3> 조사에 응한 편모들이 편모가 된 이유는 이혼이 42.6%, 사별

<표3> 설문에 응한 편모들의 연령 (단위: 명, %)

	빈도	비율
20대 이상	2	3.3
30대 이상	30	49.2
40대 이상	24	39.3
50대 이상	5	8.2
계	61	100.0

<표4> 편부모가 된 이유 (단위: 명, %)

	빈도	비율
사 별	17	27.9
이 혼	26	42.6
별 거	10	16.4
미혼모	1	1.6
기 타	7	11.5
계	61	100.0

이 27.9%, 별거가 16.4%의 순으로 나타났다.<표4> 현재 살고 있는 주택으로는 전세가 37.7%, 친정 또는 시댁이 21.3%, 월세 19.7%, 자택 9.8%, 영구임대주택이 6.6%의 순으로 나타났다.<표5> 월 평균 수입으로는 30-60만원이 27.9%, 30만원 이하가 26.2%, 60-100만원이 14.8%의 순으로 나타나고 있다.<표6>

<표5> 현재 살고 있는 주택 유형

	빈도	비율
자 택	6	9.8
영구임대주택	4	6.6
전 세	23	37.7
월 세	12	19.7
친 정 또는 시댁	13	21.3
기 타	3	4.9
계	61	100.0

<표6> 월평균 수입

	빈도	비율
30만원이하	16	26.2
30~60만원	17	27.9
60~100만원	9	14.8
100만원 이상	7	11.5
기 타	12	19.7
계	61	100.0

나. 사회의 편견으로 인한 어려움

본인이 편모라는 사실을 주위에 이야기하는가 라는 질문에 아니오 라고 답한 경우가 67.2%로 높게 나타나고 있다.<표7> 주위에 알리지 않는 이유에 대해서는 굳이 이야기

<표 7> 주위에 이야기하는지의 여부

	빈도	비율
예	20	32.8
아니오	41	67.2
계	61	100.0

<표 8> 편모라는 사실 알리지 않는 이유

	빈도	비율
자녀에게 부정적인 영향이 갈까봐	8	19.5
문제있는 여자로 인식될까봐	6	14.7
쓸데없는 동정심이 싫어서	4	9.7
무시당할까봐	4	9.7
굳이 이야기할 필요가 없어서	17	41.5
기타	2	4.9
계	41	100.0

할 필요가 없어서가 41.5%로 가장 높게 나타났는데, 이는 본인이 한부모라는 사실을 이야기해서 별로 좋을 게 없기에 특별히 이야기를 안 하게 된다는 것으로 해석할 수 있다. 그밖에 자녀에게 부정적인 영향이 갈까봐(19.5%), 문제 있는 여자로 인식될까봐(14.7%), 쓸데없는 동정심이 싫어서(9.7%), 무시당할까봐(9.7%)의 순으로 나타나고 있다.<표8> 굳이 이야기를 할 필요가 없다는 경우를 제외하고는 자녀에게 불이익이 갈까봐 이야기를 안 하는 경우가 가장 많은데, 자녀의 친구들이 알면 놀림의 대상이 될까봐 아빠이름을 적는 난에 아빰이름을 그냥 적는 다고 답한 경우도 있다. 이상을 통해서 봤을 때 한 부모에 대한 사회의 편견으로 한부모들이 자신의 상황을 구체적으로 이야기하기를 꺼리고 있고 이는 한부모 가족이 안정된 삶을 살아가는 것에 장애가 된다는 것을 알 수 있다.

자녀가 학교에서 한부모의 자녀라고 불이익을 받거나 상처를 받은 경험이 있는지에 대해서는 32.8%가 그렇다고 답했다. 상처받은 경험이 없다고 답한 경우가 65.6%에 이르는데, 이는 실제로 상처받은 경험이 없어서가 아니라, 주위에 알리지 않았기 때문에 불이익을 당하거나 상처를 입지 않은 것으로 볼 수 있다. 위에서 주위에 알리지 않았다고 응답한 경우가 67.2%이고, 상처받은 경험이 없다고 답한 경우가 65.6%이기에 알리지 않았기에 상

처발을 이유가 없다는 것으로 해석할 수 있다.<표9>

<표 9> 자녀가 상처받은 경험 유무

	빈도	비율
예	20	32.8
아니오	40	65.6
기타	1	1.6
계	61	100.0

불이익을 당하거나 상처받은 경험에 대한 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

“선생님들이 사실을 알고 나면 학생을 대하는 것이 틀리고 인격적으로 대해주지 않는 경우가 있다. 편견을 가지는 것 같다. 아이가 웬지 모르게 차별대우를 받고 있다고 생각한다.” “아이가 문제를 일으켰을 경우 실수로 안보고 낙인을 찍고 그 이후로도 계속 그런 시각으로 본다.” “학부모들이 사실을 알고 나서 수근대는 것을 아이들이 듣고서 놀림을 할 때도 있다.”

다. 호주에 대한 의견

호적을 정리하는 과정에서 호주제로 인해 힘들거나 불편했던 경험이 있었는지에 대해 26.2%가 그렇다고 답변했다.<표 10>

<표 10> 호주제로 인한 피해 경험유무

	빈도	비율
예	16	26.2
아니오	38	62.3
기타	7	11.5
계	61	100.0

호주제로 인해 힘들었던 경우 구체적인 내용을 정리해보면 다음과 같다.

“아이의 아빠가 전과자임에도 불구하고 계속 부계 쪽 호적에 둔다는 것은 자녀의 성장 이후 취업이나 사회생활에서 불이익을 받을까 걱정이다. 나의 호적에 옮기고 싶은데, 옮길 수가 없다고 하니 답답하다. 실제 양육권이 있는 엄마가 호주가 될 수 있으면 좋겠다.”

“이혼을 하면서 아이들에 대한 모든 책임을 내가 맡게 되었는데 주민등록에서는 아버지가 호주로 되어 있어 실제로 행정적인 도움을 받기 어렵다.”

“재혼을 하게 될 경우 아이의 성이 아버지의 성과 달라 학교생활이나 사회에서 아이가 받아야 할 상처가 너무나 크다.”

4. 한부모 가족이 겪는 어려움

일반적으로 한부모 가족은 한쪽과 헤어지게 됨으로써 양부모가 나누었던 책임을 한 쪽이 맡게 되어 경제적으로, 가사노동과 자녀양육과 교육 등에서 과중한 부담을 지니게 되며, 정서적·심리적인 고통과 더불어 사회적인 편견으로부터 더욱더 힘들어 지게 된다.

가. 경제적 어려움

경제적인 어려움은 대부분의 모자가족이 겪게 되는 가장 큰 문제이다. 주요 가계 담당자였던 아버지의 부재로 인하여 당장 경제적인 어려움에 봉착하게 된다. 특히 남편에게 경제적으로 의존했던 경우는 이혼시에 재산을 어느 정도 분할 받았거나 상속 재산이 있다 하더라도 대부분 매일의 생계를 꾸려 나가야 하는 부담을 진다. 상담사례에서 이혼할 수밖에 없는 상황에서도 경제적인 문제로 이혼을 주저하는 경우가 많이 나타나고 있다(양해경, 1997:11)

편부의 경우 대부분 양친가족으로 있을 당시의 직업을 계속 하게 되어 경제적인 문제는 편모보다는 적게 겪는 것이 일반적이다. 다만 이혼으로 인해 발생된 편부 가족 중에는 아버지가 알콜 중독과 건강상의 이유로 경제력이 상실한 경우도 적지 않아 경제적인 어려움을 겪는다.

나. 가사노동과 자녀양육의 어려움

한부모 가족이 염려하는 가장 큰 문제 중 하나가 자녀양육과 교육문제다. 당장 생계 유지를 책임져야 할 경우에는 경제활동과 병행하면서 시간적 여유가 없어 자녀를 돌볼 수 없어 새로운 상황에서 적응에 어려움을 겪는 자녀들을 거의 돌보지 못하고 방치할 수밖에 없으며 또한 잘해 주지 못한다는 것 때문에 죄책감에 시달린다.

또한 편모가 홀로 자녀를 키울 경우 ‘에비 없는 자식’, ‘후레자식’ 등의 사회적인 편견으로 인하여 아버지가 부재하더라도 잘 키워야한다는 심리적인 부담때문에 자녀양육은 더 큰 짐이 된다. 이혼으로 인해 한쪽 부모가 맡은 경우 자녀가 잘 못될 경우 다른 한쪽에 책임 추궁을 당할 지 모른다는 염려를 하게 되며, 전 배우자에 대해 앙갚음을 하

기 위해서 더 잘 키우겠다는 부담을 스스로 지기도 한다. 자녀가 사춘기에 접어들면 자녀교육에 있어 더욱 큰 어려움을 겪는다. 더욱이 자녀가 새로운 상황에 잘 적응하지 못하는 경우 죄책감과 분노로 고통을 겪는다.

다. 정서적인 어려움

한부모들은 배우자와 이별 직후 대다수가 절망감, 책임감과 슬픔의 감정과 분노를 느낀다. 편모, 편부가 되면 자기 부정과 전 배우자에 대한 미움 등의 정서적인 어려움도 헤쳐 나가야 할 어려움이다. 이혼으로 인하여 편모, 편부가 된 경우 이혼을 전 남편, 전아내와의 인간관계의 단절로 볼 수 있는데, 이는 필연적으로 이혼의 과정에서 인간적인 실망감으로 서로 고통을 주고 받게 된다. 이러한 과정에서 인간 관계에서의 신뢰에 대한 의문을 갖게 되고 이로 인하여 다른 사람들과의 인간관계에서도 자기 방어적인 성격을 띄게 되는 경우가 많으며 대인관계가 위축되고 결과적으로 외로움은 더하게 된다.

라. 사회적 편견으로 인한 어려움

한부모 가족에 대한 사회적인 통념이 가족의 구성원들을 더욱 위축하게 한다. 부부와 자녀로 구성된 양부모가족을 ‘정상가족’이라고 정의하고 그렇지 않은 가족은 일탈로 간주하고 그 구성원에 대해 사회적 낙인을 찍는다. 이혼한 여성의 경우에는 남편이 문제가 있다 하더라도 참고 사는 것이 바람직하나 자신의 이익이나 행복을 위해 아이들을 희생한 이기적인 여성으로 부정적인 평가를 받는다. 사별한 여성의 경우에는 전통적으로는 사별도 여성이 팔자가 세어서 남편을 사망하게 했다고 생각한다.

마. 호적과 주민등록상의 문제

이혼의 경우에는 아내의 호적이 친정으로 돌아가거나 스스로 호주가 되어 새로운 가구를 개설할 수 있다. 문제는 호적상에서의 자식들의 위치이다. 이혼한 여성이 자식을 맡아 전적으로 양육할 경우에도 자식들에 대한 친권을 포기하지 않은 한 부계주의로 인하여 자녀들은 아버지의 호적에 남는다. 또한 주민등록상에도 자녀라고 명기되어 있지만 또한 동거인이라고 동시에 명기된다. 양육자와 친권자를 동일하지 않는 것과 주민등록상에서 자녀가 동거인으로 기재되는 것 때문에 이혼한 여성들의 경우 심리적인 타격을 받게 된다.



II. 한부모 가족의 정서적 지원을 위한 프로그램

본 상담소에서 제공하는 프로그램 참여와 상담내용과 관련하여 한부모들의 어려움을 살펴보면, 제일 먼저는 자녀문제이다. 한부모들이 프로그램에 참여하는 가장 듣고 싶어하는 내용도 자녀에 관련한 내용이다. 그밖에 상담소에서 더욱 제공해 주었으면 하고 희망하는 프로그램도 자녀들을 위한 프로그램이다.

일반적인 저소득층의 한부모들과는 달리 이들은 비교적 학력이 높고 자기직업이 있어서 어느 정도 경제적인 조건이 뒷받침이 된다. 한부모 관련 프로그램을 진행하는데 있어서 가장 관건이 되는 것은 경제력과 자녀문제이다. 그러나 경제적으로 여유가 없어 시간을 내기 어려운 한부모도 자녀들을 위한 프로그램을 개발하여 제공하면서 자녀문제를 놓고 상담하는 방식으로 접근하면 어렵더라도 시간을 내려고 하는 경향이 있다.

1. 한국여성민우회 한부모 가족사업

지난 99년도에 본 단체에서는 다양한 한부모 가족 사업을 실시해왔다. 97년부터 지속적으로 진행한 사업은 어린이날 행사, 한부모 교실 사업이다. 특히 한부모 교실 사업은 한부모 가족의 욕구에 기초하여 프로그램 내용을 더욱 개발하였다. 또한 한 달에 한번 모임을 지속하여 한부모들 간의 지속적인 연결 고리로서의 역할을 해냈고, 이를 바탕으로 이른상오로가 아닌 한부모가 원하는 내용을 담은 현실적이고 실질적인 감각에서 다른 프로그램들을 기획할 수 있었다.

지난 해 새롭게 실시한 한부모 가족 월요지원상담실, 한부모 가족 집단상담프로그램, 한부모 가족 캠프등의 프로그램은 한부모 가족들의 다양한 욕구를 충족시키는데 기여했다고 평가할 수 있다. 이 세 프로그램은 각각 한부모 들로부터 좋은 반응 및 평가를 얻었고, 월요지원상담은 지속적인 서비스로 자리 매김 했다.

가. 한부모 교실

한부모 교실을 통해 일차적으로 한부모들의 정기적인 만남의 장을 제공하고 한부모 가족간의 유대감 형성을 돕는다. 월 1회의 지속적인 모임으로 한부모들의 자아 존중감을 높이고 심리적으로 안정될 수 있도록 지원하고, 한부모에게 실질적으로 필요한 정보 제공의 장이 되도록 한다. 또한 사회구성원으로서의 당당함과 서로 도울 수 있는 자조모임의 형태를 꾸려 내고 자조모임을 통한 한부모 가족의 새로운 모델 창출을 목적으로 한다.

한부모 교실은 2월부터 12월까지 매달 첫째 주 토요일에 9회의 강좌와 1회의 캠프, 2회의 놀이프로그램(어린이날 행사, 힘내기 한마당)을 진행하였다. 한부모 교실 프로그램 진행을 통해 한부모들의 자기성장과 자녀교육, 자녀와의 의사소통 프로그램은 그들의 욕구와 호응에 근거할 때 앞으로도 지속적으로 진행해야 할 중요한 프로그램임을 알 수 있었다. 한부모 교실에 참여하는 구성원들간의 교류가 서로에게 큰 힘이 될 수 있는 기회가 되었다. 한부모 교실을 통해 기수별로 경험별로 지역별로 자조모임이 구성되어 서로에게 지속적으로 힘을 주는 관계가 이루어지는 계기가 되기도 하였다. 한부모 사업을 하면서 가장 중요하게 이끌어내야 할 부분이 자조모임 형성이다. 결국 서비스의 주체인 한부모가 스스로 주체로서 움직이도록 유도하고 적극적으로 사회에 요구 할 수 있도록 하기 위해 이러한 자조모임은 더욱 더 중요하다. 또한 자조모임은 비슷한 경험을 한 사람들만의 지지집단이므로 다른 기관으로부터의 지원의 성격과는 다른 독특한 힘을 갖게 된다. 주체적으로 활성화되기까지 좀 더 많은 시간과 노력이 필요하겠지만 좋은 기반이 될 것이라고 평가한다.

다음은 보다 더 발전된 한부모 교실을 바라는 마음에서 한부모 교실에 참여한 한부모들이 제안한 내용이다.

- 자존감을 더욱 증진시키는 프로그램을 원한다.
- 한부모로 살면서 가끔씩 느끼는 우울증 극복에 대한 시간이 있으면 좋겠다.
- 이혼을 준비중이거나 진행중인 사람들에게 대한 정보제공이 있으면 한다.
- 외국의 이혼사례, 이혼 후 잘 살아가는 사람들의 이야기도 듣고 싶고 직접 만날 기회도 있으면 한다.
- 자녀들을 위한 집단 프로그램을 더욱 개발했으면 한다.
- 자녀교육을 보다 구체적으로 체계적으로 했으면 한다.
- 법률에 관해서 구체적으로 알고 싶다.
- 재혼문제에 대해서 심도 있는 이야기를 나누었으면 한다.
- 홀로된 사람들을 만날 수 있는 기회가 필요하다.(자신의 문제 정리의 기회, 아이들에게 남성부모의 역할 기대 할 수 있는 사람들과의 만남)

나. 한부모 가족 월요지원상담실

한부모들은 결손가족이라는 사회적 편견 속에서 경제적인 자립의 문제, 홀로 자녀를 기르는데 따르는 어려움 등 생활 속에서 여러 문제들을 겪고 있다. 사회의 편견과 호주제 등 법과 제도의 미비, 한부모를 위한 각종 정보의 부재 등으로 인해 빚어지는 현실이다. 이에 월요지원상담실에서는 각종 정보와 장·단기적인 상담 서비스를 제공함으로써