

한부모가족 지원정책에 관한 비교법적 고찰

A Study on the Support Policy for Single Parent Family with Comparative Methods

이 충 은*
Lee, Choong-Eun

목 차

- I. 머리말
- II. 우리나라의 한부모가족 실태 및 정책 현황
- III. 외국의 한부모가족 지원정책에 관한 비교법적 검토
- IV. 맺음말 - 시사점을 대신하여

국문초록

최근 이혼에 대한 부정적 인식이 사라져가고 개인의 행복을 중요시 여기는 경향에 따라 한부모 가족이 날로 증가하고 있다. 그 원인에 있어서도 이혼, 사별, 미혼모, 유기 등 매우 다양하게 발생하고 있으며, 이로 인해 경제적 문제는 물론 사회적 편견, 자녀의 양육 및 교육문제, 정서적 문제 등 많은 문제를 야기시키고 있다. 우리나라는 한부모 가족지원법과 국민기초생활보장법을 중심으로 아동복지법, 긴급복지지원법, 영유아보육법, 건강가정지원법 등 많은 법률에서 한부모 가족의 욕구충족을 위한 많은 노력을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 많은 한부모 가족이 지원 대상에서 제외되고, 현행 정책에 있어서도 그 실효성에 의문이 가는 경우가 많다. 따라서 한부모 가족이 자립할 수 있는 실

논문접수일 : 2017. 03. 30.

심사완료일 : 2017. 04. 19.

게재확정일 : 2017. 04. 19.

* 사회복지학박사 · 제주대학교 대학원 강사

질적인 제도적 장치 및 지원방안이 마련되어야 할 것이다. 한편, 외국의 주요 국가들은 우리나라의 한부모 가족 지원정책에 비해 보다 폭넓은 지원혜택을 줌으로써 생활안정 및 자립능력 향상에 많은 노력을 기울이고 있다. 외국의 제도를 우리가 받아들여야 하는지는 우리의 현실 등을 종합적으로 고려해야 할 사항이지만, 분명한건 우리와 유사한 경험을 토대로 다양한 서비스를 제공하고 있다는 것이다. 이에 본고에서는 우리나라와 유사한 상황에 있었던 다른 국가의 경험을 비교법적으로 고찰함으로써 실제 외국의 경우 어떠한 모습으로 한부모 가족 정책을 운용하는지를 살펴보았다.

주제어 : 저소득 한부모, 한부모가족, 한부모가족 지원제도, 한부모가족지원법, 국민기초생활보장법

1. 머리말

최근 이혼에 대한 부정적 인식이 사라져가고 개인의 행복 또한 가족의 행복만큼 중요시 여겨짐으로써 이혼 후 한부모가족이 증가하고 있는 추세이다.¹⁾ 이는 이혼만의 문제가 아니며, 사별, 미혼모, 유기 등 그 발생원인도 날로 다양해지고 있다. 우리나라의 한부모가족 수는 2000년 기준으로 전체 가구의 7.9%였던 것이 2010년에는 9.2%, 2016년에는 1,816천 가구로 전체 가구의 9.6%를 차지하고 있다.²⁾ 이는 1985년에 비해 무려 약 2배 가량 증가한 수치로 OECD 국가들과 비교해서도 절대 낮은 수준이 아니다. 이웃나라인 일본의 8.4%에 비해서도 높은 수치를 보이고 있다. 우리나라의 한부모가족의 증가추세는 1990년대부터 지속되어 온 경향으로 최근 이혼율의 증가추세를 감안한다면 앞으로도 계속적으로 증가

1) 김성욱·이충은, 「제주지역 저소득 한부모 가족실태와 지원방안」, 제주발전연구원 연구보고서, 2013, 1면

2) 한부모가족이 되는 원인으로는 2000년에는 사별이 44.7%, 이혼 12.9%, 기타 9.8% 등이었으나, 2010년에는 사별이 29.7%, 이혼 32.8%, 미혼 11.6%, 2016년에는 이혼 77.1%, 사별 15.8%로 나타나 이혼으로 인한 한부모가족의 증가가 두드러지고 있다(장명선, “한부모가족 자녀양육을 위한 법제 개선방안”, 「이화젠더법학」, 제8권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2016.6, 3면).

할 것으로 예상된다. 이와 같은 한부모가족의 증가는 경제적 문제 및 사회적 편견은 물론, 자녀의 양육문제, 교육문제, 정서적 문제 등 자녀의 복리에도 직접적으로 영향을 미치게 된다. 따라서 한부모가족이 자립할 수 있는 제도적 장치 및 지원방안이 마련되어야 할 것이다. 현재, 한부모가족에 대한 사회적 관심의 증대와 이를 매우 중요한 문제로 인식함으로써 한부모가족 지원법 등을 통하여 저소득 한부모가족에 대한 지원사업을 벌이고 있다. 그리고 2014년에는 한부모가족의 양육비 확보를 위해 관련 법률을 제정하여 자녀양육비 확보를 위한 지원을 하고 있다. 그러나 실질적인 지원 정책으로는 매우 미비한 수준이고, 특히, 한부모가족의 복지욕구를 충족시키기에는 여전히 역부족이다.³⁾ 이에 현재의 우리나라 한부모가족의 실태를 파악하고, 관련법과 정책을 통하여 어떻게 지원을 하고 있는지를 살펴본 후, 한부모가족을 대상으로 다양한 정책과 서비스를 제공하고 있는 미국, 영국, 일본 등 주요 선진국의 한부모가족 정책은 어떠한지를 비교·분석하고자 한다. 우리나라와 유사한 상황에 있었던 다른 국가의 경험을 비교법적으로 고찰함으로써 실제 외국의 경우 어떠한 모습으로 한부모가족 정책을 운용하는지를 통해 시사점을 얻을 수 있기 때문이다. 이로써 우리나라에서 한부모가족의 생활이 안정되고, 자녀양육 지원 방안 등 자녀의 복리를 위한 합리적이고 실질적인 방안을 제시하고자 한다.

II. 우리나라의 한부모가족 실태 및 정책 현황

1. 한부모가족의 실태

2016년 기준으로 우리나라의 한부모가족의 수는 총 1,816천 가구로 전체 가구(18,948천 가구)의 9.6%를 차지하고 있다. 이는 2005년 8.6%, 2010년 9.2%, 2015년 9.5%에 비해 증가한 수치로서, 1인가구의 증가와 이혼율의 증가 등 사회구성원들의 결혼관과 가족가치관의 변화가 있었기 때문이다. 한부모가족은 일반

3) 김연우, 「한부모가족의 생활실태와 복지욕구」, 『보건복지포럼』, 통권 제187호, 한국보건사회연구원, 2012.5, 50면.

적으로 자녀양육과 생활고의 이중고를 겪는다. 2015년 여성가족부의 한부모가족 실태조사에 따르면, 한부모가족의 소득이 100만원~200만원 미만 가구가 51.5%로 과반수 이상을 차지하고 있으며, 100만원 미만인 가구도 무려 10.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 월평균 소득은 189.6만원으로 2012년 월평균 소득에 비해 17만 2천원이 증가한 것으로 나타났지만, 이는 전체 가구의 48.7%에 머무르는 것으로서 일반가구 소득수준의 절반수준에 불과한 수치다.⁴⁾ 그렇기 때문에 2012년 한부모가족 실태조사와 비교해 보더라도 결코 상대적 소득수준(전체 가구 평균소득 대비 비율)이 개선되었다고 볼 수는 없을 것이다. 한부모가족 중 저소득 한부모가족이 차지하는 비율도 2010년 11.62%에서 2012년 12.97%, 2014년 12.89%로 지속적인 증가세를 보이고 있지만,⁵⁾ 여전히 정부지원을 받지 않는 가구가 58.5%로 과반이상을 차지하고 있다.⁶⁾ 특히, 대부분의 한부모가족은 양육비, 교육비용의 부담은 물론 자녀를 돌보기 위한 시간조차도 부족한 등 많은 어려움을 겪고 있었다. 한부모가족으로서 건강상태의 악화, 자녀와의 소통, 심리적인 문제 등 한부모가족이 되기 전과 다른 경험을 하고 있다는 것도 조사결과에 나타났다.

2. 한부모가족의 지원정책 현황

가. 지원근거

우리나라의 한부모가족 지원을 위한 대표적인 법률로는 한부모가족지원법과 국민기초생활보장법이 있으며, 그 밖에도 아동복지법,⁷⁾ 긴급복지지원법,⁸⁾ 영유아보

4) 김은지 외, “2015년 한부모가족 실태조사”, 「여성가족부 연구보고서」, 여성가족부, 2015, 128면.

5) 장명선, 전계논문, 3면.

6) 김은지 외, 전계보고서, 362면.

7) 아동복지법은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하는 것을 목적으로 한다. 여기에서 ‘아동’이라 함은 ‘18세 미만인 자’를 말하는데, 그 중 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 ‘보호대상아동’이라 규정하여 동법에서 일정한 보호를 해주고 있다. 한부모가족의 아동 역시 부모의 역할 일부를 보충해 줄 서비스에 대해 동법을 통해 지원받을 수 있게 된다.

8) 긴급복지지원법은 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원함으

육법,⁹⁾ 건강가정기본법¹⁰⁾ 등을 통하여 한부모가족에 대한 다양한 지원을 하고 있다.

(1) 한부모가족지원법

한부모가족지원법은 1989년 4월 1일 제정된 ‘모자복지법’에서 비롯된 법률로서 2002년 ‘모·부자복지법’을 거쳐 2007년 ‘한부모가족지원법’으로 재탄생되었다. 자녀가 취학중인 경우 자립능력이 부족한 상태에서 학비 등으로 인한 생활비 지출이 증가될 수 있는 시기인 점을 고려하여 취학중인 자녀의 연령제한을 20세에서

로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 하게 함을 목적으로 한다. 여기에서 ‘위기상황’이란 본인 또는 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구구성원이 일정한 사유로 인하여 생계유지 등이 어렵게 된 때를 의미한다. 다시 말해, ①주소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구급시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우, ②중한 질병 또는 부상을 당한 경우, ③ 가구구성원으로부터 방임 또는 유기되거나 학대 등을 당한 경우, ④가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우, ⑤화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우 등의 위기상황이 발생하였을 경우 생계지원은 물론, 의료지원 및 주거지원, 사회복지시설 등의 이용지원, 교육지원 등 필요한 지원서비스를 제공받을 수 있다. 한부모가족이 동법에 따른 위기상황에 처했을 경우에도 마찬가지이다. 그러나 국민기초생활보장법에 따라 동법에 따른 지원 내용과 동일한 내용의 구호·보호 또는 지원을 받고 있는 경우에는 중복수혜의 사유로 긴급복지지원 대상에서 제외된다.

- 9) 영유아보육법은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다. 영유아란 ‘6세 미만의 취학 전 아동’을 의미하는데, 동법에서는 영유아의 이익을 최우선으로 고려하고, 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하며, 영유아 자신이나 보호자의 성, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애, 인종 및 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별을 받지 않고 보육을 받을 권리를 인정하고 있다. 특히, 한부모가족의 경우에는 국민기초생활보장 수급권자 및 차상위 계층과 함께 보육에 있어서 우선 제공받을 수 있는 권리가 인정된다.
- 10) 건강가정기본법은 건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전을 위한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 가정문제의 적절한 해결방안을 강구하며 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 강화함으로써 건강가정 구현에 기여하는 것을 목적으로 한다. 동법에 따른 한부모가족, 노인단독가정, 장애인가정, 미혼모가정, 공동생활가정, 자활공동체 등 사회적 보호를 필요로 하는 가정은 원활한 기능을 수행할 수 있도록 국가 및 지방자치단체가 지원을 하여야 하고, 특히 저소득 한부모가족의 경우에는 가정방문을 요청하여 가사·육아·산후조리·간병 등의 가정봉사원 지원을 받을 수도 있게 된다(김지연, 「경남 저소득 한부모가족을 위한 정책지원 방안」, 『경남발전연구원 연구보고서』, 경남발전연구원, 2008, 15면). 그러나 동법은 기본법의 성격을 가지고 있어 전반적으로 특수한 유형의 가족들을 위한 지원법으로써는 한계가 있다는 비판을 받고 있다. 다시 말해 한부모가족을 위한 정책의 근거로서는 접근성이 떨어진다는 것이다(신혜령 외, 전계 보고서, 89면).

22세 미만으로 확대하고, 조손가족의 생활안정과 복지증진을 위해 보호대상의 범위에 조손가족을 포함하는 한편, 법 문장의 한글화, 법률용어의 순화 등 많은 내용이 변경되었다. 한부모가족지원법은 한부모가족이 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 함으로써 한부모가족의 생활 안정과 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다(한부모가족지원법 제1조). 그 보호대상은 한부모가족(모자가족 및 부자가족, 조손가족), 청소년 한부모, 아동 중 중위소득, 소득수준 및 재산정도 등을 고려하여 여성가족부장관이 정한 자이다(제5조 및 시행규칙 제3조). 출산 후 해당 아동을 양육하지 아니하는 미혼모가 미혼모자 가족복지시설을 이용하는 경우에도 보호대상에 포함된다. 지원내용은 생계비, 아동교육지원비, 직업훈련비 및 훈련기간 중 생계비, 아동양육비 등의 복지급여(제12조), 사업자금, 아동교육비, 의료비, 주택자금 등 복지자금 대여(제13조), 직업능력개발훈련, 직업알선 등의 고용촉진 지원(제14조), 아동의 양육 및 교육서비스, 장애인, 노인, 만성질환자 등의 부양서비스, 취사, 청소 세탁 등 가사서비스, 교육·상담 등 가족관계 증진 서비스, 인지청구 및 자녀양육비 청구 등을 위한 법률상담, 소송대리 등 법률구조서비스 등의 가족지원서비스(제17조) 등이 이루어진다.

(2) 국민기초생활보장법

국민기초생활보장법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다. 급여의 종류는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장애급여, 자활급여가 있으며, 급여의 수준은 보건복지부장관이 국민의 소득·지출 수준과 수급권자의 가구 유형 등 생활 실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저보장수준을 결정한 후 수급자의 연령, 가구 규모, 거주 지역, 그 밖의 생활여건 등을 고려하여 급여의 종류별로 정한다. 한부모가족도 수급기준에 충족되면 지원 대상에 포함된다. 특히, 6세 미만 미취학 자녀, 거동이 곤란하거나 보호가 필요한 가구원을 양육·간병·보호하는 수급자 등은 조건부과 제외자¹¹⁾로 선정되는 등의 지원혜택이 있고, 의료급여법 제3조에 해당하

11) ‘조건부과 제외자’란 근로능력이 있음에도 불구하고 개별가구·개인 여건 등으로 인해 자활사업에 참여할 것을 조건으로 (생계)급여를 지급하는 것이 곤란하다고 인정되는 자로서 조건부수급자 선정에서 제외되는 자를 말한다.

는 한부모가족은 의료혜택을 받을 수도 있다. 뿐만 아니라 국민기초생활 수급자는 아니지만, 차상위 계층에 해당하는 경우에는 그에 따른 혜택도 받을 수 있다.¹²⁾

나. 지원정책의 주요내용

우리나라의 한부모가족 지원정책은 한국전쟁 이후 전쟁미망인의 보호·지원을 위한 모자보호시설의 설치로부터 시작되었다고 할 수 있다.¹³⁾ 현재의 한부모가족 지원정책은 주로 국민기초생활보장법과 한부모가족지원법에 의거하여 저소득가구를 대상으로 이루어진다. 저소득에 대해서는 2016년 이전에는 최저생계비를 기준으로 판단하였으나, 현재는 2015년에 국민기초생활보장제도가 통합형 급여체계에 맞춰형 체제로 전환됨에 따라 최저생계비 기준 통합급여방식에서 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여 등으로 세분화 되었으며, 급여별 수급자의 선정기준도 다층화 하는 등의 새로운 한부모가족 지원기준이 마련되었다.

(1) 국민기초생활보장법상 저소득가구 지원정책

국민기초생활보장법에서 제공되는 급여는 ① 생계급여, ② 주거급여, ③ 의료급여, ④ 교육급여, ⑤ 해산급여, ⑥ 장제급여, ⑦ 자활급여로서, 수급자의 필요에 따라 급여의 전부 또는 일부를 실시하게 된다. 차상위계층에 있는 자에 대해서도 보장기관이 그 자의 가구별 생활여건을 고려하여 예산의 범위에서 주거급여, 의료급여, 교육급여, 장제급여, 자활급여의 범위에서 급여의 전부 또는 일부를 실시할 수 있다.¹⁴⁾

생계급여란 수급권자에게 의복, 음식물 및 연료비, 기타 일상생활에 기본적으로

12) 그럼에도 불구하고 국민기초생활보장법의 수급기준에 미치지 못하여 경제적으로 어려운 한부모가족들이 혜택을 받지 못하는 경우가 많이 존재하고 있다(신혜령 외, 『한부모가족 지원법안에 관한 연구』, 『여성가족부 연구보고서』, 여성가족부, 2006, 86면).

13) 김승권, 『한부모가족 자립지원 및 자녀양육 지원강화 방안』, 『한부모가족 지원정책 현황과 과제 정책세미나 자료집』, 2010.3, 4면.

14) 하지만 실제로는 자활급여만을 받을 수 있는데, 구체적으로는 ① 사업창업자금 및 운영자금, ② 취업에 필요한 기술훈련비, ③ 그 밖에 보건복지부장관이 수급자의 자활에 필요하다고 인정하는 비용 등과 관련한 자금의 대여, 직업훈련, 취업알선 등의 제공, 자활근로, 창업지원 및 자산 형성지원 등의 급여가 이에 해당한다.

필요한 금품을 지급¹⁵⁾해주는 것으로, 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 그 소득인정액이 중앙생활보장위원회에서 정한 생계급여 선정기준 이하인 사람을 대상으로 하며, 생계급여 선정기준은 기준 중위소득의 30/100 이상으로 한다.¹⁶⁾ 급여실시 여부를 결정하기 전에 긴급히 생계급여를 하여야 할 필요가 있는 경우에는 시장, 군수, 구청장의 직권에 의해 생계급여를 실시하는 것도 가능하다. 즉, 주소득원의 사망, 질병, 부상, 사고, 사업부도 및 파산 등으로 갑자기 생계유지가 어려운 경우, 부 또는 모의 가출, 행방불명 등으로 갑자기 생계유지가 어려운 경우, 천재지변이나 화재 등으로 재산, 소득상의 손실이 발생하여 갑자기 생계유지가 어려운 경우, 거주지 외의 지역에서 거주하고 있으나 소득이 없어 생계유지가 어려운 경우, 기타 시장, 군수, 구청장이 긴급생계급여가 필요하다고 인정하는 경우에 생계급여 정기지급일과 관계없이 직권으로 신속하게 급여를 실시할 수 있다. 급여액은 기준 중위소득의 15%에 해당하는 금액을 지급한다.¹⁷⁾ 다만, 기초생활보장수급자에 대한 긴급복지지원은 원칙적으로 불가하다.

주거급여란 수급자에게 주거 안정에 필요한 임차료, 유지수선비, 그 밖에 필요

15) 급여는 금전지급을 원칙으로 하나, 세대주의 알코올 중독 등으로 자녀를 포함한 가구구성원의 기본적인 생계유지를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 식품권, 식당이용권 등 물품으로 지급할 수 있다. 한편, 정부양곡 구입을 희망하는 기초생활보장수급권자는 정부양곡 할인지원을 받을 수도 있다.

16) 2017년도 생계급여 최저보장수준 및 선정기준(보건복지부, 「2017년 국민기초생활보장사업안내」 참조)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
기준 중위소득	1,652,931	2,814,449	3,640,915	4,467,380	5,293,845	6,120,311	6,946,776
생계급여 선정 및 급여기준	495,879	844,335	1,092,274	1,340,214	1,588,154	1,836,093	2,084,033

※ 8인 이상 가구의 선정 및 급여기준: 7인가구 생계급여 선정기준액에서 6인가구 생계급여 선정기준액을 차감한 금액인 247,940원을 추가함(8인가구 생계급여 선정기준액 2,331,973원)

17) 2017년도 긴급생계급여액 기준(보건복지부, 「2017년 국민기초생활보장사업안내」 참조)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
지급액(원)	247,940	422,167	546,137	670,107	794,077	918,047	1,042,016

※ 8인 이상 가구는 가구원 1인 추가시 123,969원 추가지급

한 수급품을 지급하는 것으로 소득인정액이 중위소득의 43% 이하이면서 부양의 무자 기준을 충족하는 자를 대상으로 지급한다. 주거급여 선정기준에 해당되면 자기부담금을 제외한 금액을 주거비로 지원받을 수 있다.¹⁸⁾ 교육급여는 기초생활보장 수급자에 대하여 적절한 교육기회를 제공하여 자립능력을 배양함과 동시에 빈곤의 세대전승 차단을 목적으로 기초생활보장 수급자 중 초·중·고등학생을 대상으로 입학금, 수업료, 교과서대, 부교재비, 학용품비, 그 밖의 수급품을 지급하는 것을 말하고,¹⁹⁾ 해산급여란 수급자가 출산한 경우²⁰⁾ 조산 및 분만에 필요한 조치와 보호를 위하여 생계·의료·주거급여 수급자가 출산한 경우에 지급하는 것을 말한다. 해산급여는 2017년 현재 1인당 60만원을 지급하고 있다. 장제급여는 수급자가 사망한 경우 사체의 검안, 운반, 화장 또는 매장 기타 장제 조치를 행하는 필요한 금품을 지급하는 것으로 생계·의료·주거급여 수급자가 사망한 경우 또는 의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제14조에 따른 의사자를 대상으로 1구당 75만원을 지급하고 있으며, 수급자에게 취업이나 각종 자활사업에 참여할 수 있는 기회를 제공하여 자립할 수 있도록 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여, 필요한 근로능력의 향상 및 기능습득의 지원, 취업알선 등의 정보제공, 자활을 위한 근로기회의 제공, 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여, 창업교육 등을 제공하는 등 자활급여도 실시하고 있다.

(2) 한부모가족지원법상 지원정책²¹⁾

한부모가족의 지원기준은 수급자 선정기준이 절대적 빈곤에서 상대적 빈곤으로

18) 2017년도 주거급여 수급자 선정기준(마이홈 포털 사이트 <https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectContHousingView.do#guide=HB002>) 참조)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
중위소득 43%	710,760	1,210,213	1,565,593	1,920,973	2,276,353	2,631,733

19) 2017년 기준 고등학생을 대상으로 해당 학년의 정규 교육과정에 편성된 교과목의 교과서 전체를 지원하고 있으며, 초등학생, 중학생, 고등학생을 대상으로 부교재비를 1인당 41,200원을 지급(연 1회)하고 있다. 또한 중학교 및 고등학교 재학 중인 수급자 전원을 대상으로 1인당 54,100원의 학용품비를 지원하고 있다.

20) 출산 예정 및 사산, 유산의 경우를 포함하나, 인공임신중절 수술의 경우는 대상이 아니다. 다만, 모자보건법 제14조에 따른 합법적인 인공임신중절 수술의 경우는 지급대상에 포함된다.

21) 김성욱·이충은, 전계 연구보고서, 2013, 23-35면 참조.

전환됨에 따라 2016년부터 기준 중위소득으로 변경되었다. 기준 중위소득 기준은 보건복지부장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위해 중앙생활보장위원회의 심의, 의결을 거쳐 고시하는 가구소득의 중위 값으로 경상소득에의 중간 값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구 규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모 별로 산정하고 있다. 한부모 및 조손가족지원 대상의 기준은 기준 중위소득 52% 이하이며, 청소년 한부모가족 지원의 대상은 기준 중위소득 60% 이하이다. 한편, 한부모가족지원법에 따른 복지의 내용으로는 크게 복지급여, 복지자금대출, 고용 촉진, 국민주택의 분양 및 임대, 보호시설의 입소, 가족지원서비스 등이 있다.

(가) 경제적 지원

한부모가족지원법에 따른 경제적 지원으로는 크게 복지급여와 복지자금대여를 들 수 있다. 복지급여는 저소득 한부모가족이 가족기능을 유지하고 생활안정과 복지증진 유지를 위하여 생계비, 아동교육지원비, 아동양육비 등을 지원하는 것으로 복지급여 신청이 있을 경우 국가나 지방자치단체는 급여를 실시하여야 할 의무를 부담한다. 2017년을 기준으로 생활보조금은 월 5만원, 중고등학생에 대한 학용품비용 지원은 연 5.41만원이며, 만 13세 미만 자녀에게 아동양육비 월 12만원을 계좌를 통하여 현금으로 지급하고 있다. 다만, 생활보조금의 경우는 한부모가족 복지시설에 입소한 한부모가족에 대해서만 지급된다. 한편, 최근 청소년 한부모가족의 비율이 꾸준히 증가하고, 청소년 한부모가족에 대한 사회적 관심이 높아짐에 따라 청소년 한부모가족 생활안정화를 위한 여러 가지 지원사업을 시행하고 있다. 청소년 한부모는 어른 한부모가 겪는 빈곤, 자녀양육, 생계 문제 등 이외에도 학업중단, 취업훈련 부족 등에 있어 더 큰 어려움을 느낄 가능성이 많기 때문이다. 만 24세 이하의 청소년 한부모가 만 13세 미만의 자녀를 양육하는 경우 월 17만원의 아동양육비가 지급되고, 고등학교 이하의 학업을 중단한 청소년 학부모에게 학력취득 및 역량개발 기회를 지원함으로써 취업능력제고와 자립기반을 향상시키기 위하여 청소년 한부모에게 검정고시 학습비를 지원하고 있다.²²⁾ 또한 학업단절 가구나 학업이 중단될 위기에 직면한 청소년 한부모가구의

22) 검정고시 학원비 지급대상은 학업이 단절된 청소년 한부모가구의 가구주로서 검정고시 학원 등에 등록된 자로 학원등록비와 교재비 등을 포함하여 가구별 연 154만원 한도 내에서 지원

정규학력 인정 기회보장을 위해 청소년 한부모에게 고등학생 교육비가 지원되고 있다. 지원액은 고등학교 입학금과 수업료이다. 생계급여 및 의료급여 수급자인 청소년 한부모가구이면서 청소년 한부모 자립지원을 신청하여 학업, 직업훈련, 취업활동 등의 자립활동에 참여한 실적이 있는 가구에 대해서는 자립지원 촉진수당으로 월 10만원씩 지급받는다.²³⁾

복지자금 대여는 한부모가족의 생활안정과 자립을 촉진하기 위하여 사업에 필요한 자금, 아동교육비, 의료비, 주택자금 등을 대출해 주는 것으로서, 2016년 이전에는 근로능력 및 자립자활 의지가 뚜렷하고 현실성 있는 사업계획을 제시하는 한부모가 금융기관의 조건을 충족할 경우²⁴⁾ 지원대상이 되었으며, 대여한도는 대여목적에 부합되는 수준으로 하되, 그 금액은 각 복지 자금별로 매년 여성가족부장관이 정하였다. 그러나 현재는 미소금융창업·운영자금사업으로 서민금융진흥원에서 모든 업무를 담당하고 있다.

(나) 한부모가족 복지시설의 설치 및 운영

한부모가족 복지시설은 시설 운영의 투명성과 서비스 질 향상을 통해 입소자의 건강한 자녀 양육 등 다양한 욕구 충족 및 사회·경제적 자립 지원을 하기 위하여 한부모가족 복지시설을 설치·운영하고 있다. 2016년 12월 기준으로 모자가족복지시설(48개소), 부자가족복지시설(4개소), 미혼모자가족복지시설(59개소), 일시지원복지시설(11개소), 한부모가족복지상담소(4개소) 등 총 126개소의 한부모가족 복지시설이 운영 중에 있다.

모자가족복지시설 및 부자가족복지시설은 기본생활지원 및 공동생활지원, 자립생활지원 중 어느 하나 이상의 편의를 제공하는 시설로서, 생계가 어려운 모자가족 및 부자가족에게 일정 기간 동안 주거와 생계를 지원하고, 독립적인 생활이 어려운 모자가족 및 부자가족에게는 일정 기간 동안 공동생활을 통하여 자립을 준비할 수 있도록 지원해 주고 있으며, 자립욕구가 강한 모자가족 및 부자가족에

받을 수 있다.

23) 여성가족부, 「2017년 한부모가족지원사업 안내」, 여성가족부, 2017, 131면.

24) 무보증대출의 경우 2천만원 대출 시 연간 소득이 6백만원 이상인 자 또는 연간 재산세 납부실적이 2만원 이상인 자여야 한다.

게는 일정 기간 동안 주거를 지원한다. 미혼모가족복지시설은 미혼모자 가족과 출산 미혼모 등에게 기본생활지원 및 공동생활 지원 등의 편의를 제공하는 시설로 미혼 여성의 임신과 출산 시 안전하게 분만하고 심신의 건강 회복 및 출산 후 아동의 양육을 지원하기 위하여 일정 기간 동안 주거와 생계를 지원한다. 출산 후 해당 아동을 양육하지 아니하는 미혼모 또는 미혼모와 그 출산 아동으로 구성된 미혼모자 가족에게는 일정 기간 동안 공동생활을 통하여 자립을 준비할 수 있도록 주거 등을 지원하고 있다. 2017년부터는 임산미혼모로서 분만혜택과 숙식지원을 필요로 하는 자도 입소대상에 포함시키고 있다. 일시지원복지시설은 배우자(사실혼 배우자 포함)가 있으나, 배우자의 물리적·정신적 학대로 아동의 건전한 양육이나 모의 건강에 지장을 초래할 우려가 있을 경우 일시적 또는 일정 기간 동안 모와 아동 또는 모에게 주거와 생계를 지원하는 시설을 말하며, 한부모가족 복지상담소는 한부모 가족에 대한 위기·자립 상담 또는 문제 해결에 대한 지원 등을 한다.

(다) 주거지원 정책

한부모가족을 위한 주거지원 사업으로는 무주택 저소득 한부모 가족 등을 대상으로 지방자치단체가 관리하는 영구임대주택 중 지역실정을 감안하여 일정량을 저소득 한부모가족에게 우선 공급하는 것을 들 수 있다. 임대주택 사업은 도심 내 최저소득 계층이 현 생활권에서 현재의 수입으로 거주할 수 있도록 기존의 다가구주택 등을 매입하여 저렴하게 임대하는 매입임대와 한부모가족이 5년, 10년 공공임대주택 특별공급을 받는 방식이 있다. 전자는 한부모가족지원법상 저소득 무주택 한부모가족을 대상으로 미혼모 한부모가족을 1순위, 부자가족을 2순위, 모자가족을 3순위로 하여 다가구 주택·다중주택·다세대 주택·연립주택을 최초 2년간 지원하는 것을 말하고(2년 단위로 4회까지 재계약 가능), 후자는 한부모지원법상의 한부모가족을 대상으로 한국토지주택공사 및 민간주택 사업자 등의 임대주택 중 10%의 범위 내에서 특별 공급하는 것을 말한다.

3. 한부모가족 지원정책의 문제점

우리나라는 한부모가족지원법 및 국민기초생활보장법 등 한부모가족 지원을 위한 여러 법률로부터 한부모가족의 자립 및 생활안정, 자녀 양육 등 일정한 지원을 통하여 한부모가족의 욕구를 충족시키고자 많은 노력을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 많은 한부모가족이 지원 대상에서 제외되고, 현재 시행되고 있는 정책에도 실효성이 없다는 지적이 계속해서 나오고 있다. 현재 우리나라에서 시행되고 있는 한부모가족 지원정책은 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 우리나라는 한부모가족을 위한 생계보장, 주거지원, 의료지원 등이 주로 최저보장수준을 기준으로 그 이하인 국민기초생활보장 대상자에게만 집중되어 있다는 점이다. 따라서 한부모가족을 위해 제공되는 정책 및 서비스가 모든 한부모가족을 위한 것이 아닌 극소수의 한부모가족에게 중복적으로 제공되고 있다. 둘째, 우리나라의 한부모가족에 대한 양육비 지원은 국민기초생활보장제도의 교육급여, 해산급여, 장제급여와 자녀학비지원 및 한부모가족지원법 상의 아동양육비 지원 등을 들 수 있는데, 아동양육비가 만 13세 미만의 자녀를 기준으로 월 12만원에 불과한 실정이다. 물론 정부의 예산 편성에 있어서 많은 어려움은 있을 것으로 예상되지만, 이는 한부모가족의 복지요구에 부합하지 못하는 것은 물론, 과연 현실적으로 적절한 금액인지도 의문이다. 셋째, 한부모가족 복지시설 운영의 투명성과 서비스 질 향상을 통해 한부모가족의 다양한 욕구를 충족시키고, 자립 역량을 향상시키기 위하여 모자가족복지시설 등 한부모가족 복지시설을 설치·운영하고 있는데, 2005년부터 시설 운영비 지원 부분이 지방자치단체로 이양이 되어 각 자치단체별로 지원이 이루어지고 있다. 따라서 재정여건 등에 따라 지역 간 지원규모가 상이하여 시설 운영의 어려움과 입소자간 형평성 문제 등이 발생하고 있다. 넷째, 청소년기 한부모에 대한 학업지속프로그램으로 한부모가족 보호시설의 검정고시 준비 지원을 하는 것이 전부인데, 청소년기 한부모에게는 안정적인 직업 선택은 물론 자립을 위해 학업을 지속할 수 있는 종합적인 지원이 필요하다 할 것이다. 마지막으로, 직업능력개발계좌제, 복지자금대여 및 행정인력채용제, 직업훈련기간 중 가계보조수당을 지원하고 있는데, 직업훈련 중에 지원되는 가계보조수당이 너무 적어 생활을 유지하는데 많은 어려움이 있고, 실제로 아동 양육에 있어 많은 현실적인 어려움이 따르게 된다. 소득보장과 양육을 병행할 수 있는 체계적인 방안이 마련되어야 할 것이다.

Ⅲ. 외국의 한부모가족 지원정책에 관한 비교법적 검토

법 제도는 과거와 현재에 발생한 문제가 장래에 발생할 가능성이 있다고 판단된다면 이를 해결하기 위한 끊임없는 노력이 있어야 한다. 문제발생의 가능성은 과거의 경험으로부터 나오는 바, 이를 토대로 법제도의 재편이 이루어져야 한다. 그런데 경우에 따라서는 과거와 현재의 시점에서 경험할 수 없는 제도상의 한계성이 존재하는 경우도 발생한다. 또한 장래의 문제가 발생할 가능성은 존재하지만, 이를 예측하기에는 여간 힘들지 아니하다. 따라서 이러한 유사한 경험이 있었던 주요 국가들의 정책과 문제점을 비교법적으로 고찰해 볼 필요가 있다고 생각된다.

1. 미국

여성 한부모 가구가 상대적으로 높은 미국의 경우 저소득 한부모가족을 지원하기 위해 대표적으로 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)를 시행하고 있다. TANF는 부양아동이 있는 저소득층 가족의 경제적 자립 및 취업을 위하여 최대 5년까지 제한된 범위에서 현금지원, 양육지원, 교육 및 직업교육 등을 지원함으로써,²⁵⁾ 아동이 가정에서 제대로 된 보호를 받고, 직업준비 및 근로, 결혼의 촉진을 통해 복지의존도를 감소시키며, 혼외임신을 감소·예방하여 양부모가정의 형성 및 유지를 도모하기 위하여 시행된 한시적인 공공부조 프로그램을 말한다.²⁶⁾ 미국에서 TANF는 각 주별로 기준, 수준, 요건 등에 대한 자율권을 갖고 있어 TANF의 명칭을 포함하여 그 요건 및 지원 프로그램에 차이가 있으나, 일반적으로 부모의 사망, 가출, 정신적 또는 신체적 무능력, 실업 등을 원인으로 부모로부터 부양을 받을 수 없는 18세 미만의 아동이 있는 가구 중 소득수준과 자

25) 임성은, 「영국과 미국의 한부모가족 현황 및 지원정책」, 『보건복지포럼』, 제161호, 한국보건사회연구원, 2010, 91-92면.

26) 김승권, 전계 「한부모가족 자립지원 및 자녀양육 지원강화 방안」, 15면; Liz Schott, 『An Introduction to TANF』, Center on Budget and Policy Priorities, 2009. 참조.

산기준 및 가족 규모 등을 기준으로 지원 대상을 선정한다. 최근의 현황은 파악되지 않았으나, 2007년 기준 TANF 지출현황을 살펴보면, 현금지원이 30.2%, 아동양육 19.1%, 취업지원 12.4% 순으로 현금지원이 가장 높은 것으로 파악되고 있다.²⁷⁾ 이는 생계비, 양육비, 취업지원비를 중심으로 한 저소득 한부모 가족 지원정책에 중점을 두고 있음을 의미한다. 이와 별도로 미국은 청소년 한부모의 학업중단을 예방하고 학업지속을 지원하기 위하여 일반 학교 내에서 청소년 부모교육(Teenage Parenting Program), LEAP(Leaming, Earning and Parenting), 대안학교 교육을 실시하고 있으며, 부모아동센터(Parent Child Center)를 통해 책임 있는 부모의 역할을 장려하고, 젊은 부모에게 그들의 가족을 지원하도록 다양한 기술 및 지식 등을 제공하며, 미숙한 부모역할을 예방하기 위하여 다양한 지원정책을 시행하고 있다.

또한 저소득 가족 또는 TANF 지원을 받는 가족이 일을 하거나 취업을 위한 직업 교육 내지 훈련 프로그램에 참여할 수 있도록 아동양육을 지원하기 위하여 CCDF(Child Care and Development Fund)를 시행하고 있다. CCDF는 미국의 PRWORA에 의해 지원되는 아동양육 서비스 및 수준 개선을 위한 연방정부 프로그램으로 직접적인 현금지원이 아닌 아동양육을 위한 비용을 정부가 대신 지급하거나 바우처를 제공하는 방식의 지원을 말한다.²⁸⁾ 방과 후 아동양육 지원 서비스 등이 대표적인 CCDF의 한 유형이다.

2. 영국

영국은 이혼 및 별거의 증가, 10대의 높은 출산율 등으로 인해 한부모 가족의 수가 지속적인 증가세를 보이고 있다. 그로 인해 전통적인 가족모델은 붕괴되고, 가족 내 인구재생산, 사회화, 아동양육 및 보호의 기능은 약화되어 왔으며, 아동 빈곤 문제와 사회적 배제 현상은 날로 심각해지는 문제점으로 지적되어 왔다.²⁹⁾

27) 임성은, 전제논문, 97면; Liz Schott, 『An Introduction to TANF』, Center on Budget and Policy Priorities, 2009. 참조.

28) 지원방식은 주 또는 지방정부에 의해 승인된 수표나 바우처의 지급, 또는 아동양육 제공자와의 계약을 통해 제공된다. 이 경우 가족에게 지급되는 수표나 바우처는 반드시 아동양육비에만 사용하여야 하며, 기관을 이용하고자 할 경우에는 센터, 그룹홈, 집 등에서 선택할 수 있다.

가족정책을 강조해 온 영국은 이러한 문제점을 해결하기 위해 각종 급여정책 및 프로그램 등을 통하여 아동양육을 지원하고 있다.

영국에서는 한부모가족의 생활안정을 위한 정책으로 생계비 명목의 소득지원급여(Income Support)를 지원한다. 소득지원급여는 주거급여³⁰⁾와 함께 한부모가족 자립지원에 매우 중요한 역할을 하고 있는 것으로, 종래에는 한부모가 자녀양육에 집중할 수 있도록 아동이 16세가 될 때까지 지속적인 지원이 있었다. 그러나 2008년에 이르러 정책의 변화로 인해 막내 아이의 나이가 12세 이하인 한부모로 그 지원 대상을 하향 조정하였으며, 막내 아이가 12세 이상인 한부모에 대해서는 구직급여만을 청구할 수 있도록 제도개선이 이루어졌다. 2009년 10월에는 지원 대상 아동의 연령을 10세로 낮추었으며, 2010년에는 이를 더욱 하향시켜 7세 이상으로 조정하게 된다. 소득지원급여를 통해 지원을 받는 한부모는 그 만큼 미성년 자녀에 대해 안정적인 양육을 할 수 있게 되어 사실상 취업활동을 강요당하지 않게 됨으로써 무리한 노동시장 진입이 필요 없게 된다.³¹⁾

영국은 미혼모를 위한 프로그램도 실시하고 있다. 선덜랜드의 젊은 부모 프로젝트(Young Parent's Project)가 대표적인 예이다. 이 프로그램은 1999년 1월부터 시행된 것으로 다양한 기관이 참여함으로써 교육, 주택, 경력개발, 의료사회복지사, 의료인 등이 공동으로 재정과 직원을 지원한다. 특히 청소년 미혼모를 대상으로 교육, 정보 및 건강관련 조언, 부모양육을 지원하고, 안전하고 체계적인 환경에서 거주할 수 있도록 주택을 지원하고 있다.³²⁾ 또한 Care to Learn

29) 임성은, 전계논문, 85면.

30) 영국의 지방의회는 가구원의 수입, 저축, 연령, 가족규모, 구성원의 연령, 장애 여부 등을 고려하여 주거급여를 차등적으로 지급하고 있다. 집세, 승강기 및 공동세탁시설 등 서비스 비용이 지원되며, 수도세, 난방, 전기료 등을 지원되지 않는다. 또한 자산이 £16,000 이상인 경우나 가까운 친척집에 거주하는 경우, 장애나 자녀가 없으면서 전업학생인 경우, 망명자 혹은 영국정부로부터 후원을 받는 경우에는 지원 대상에서 제외시키고 있다. 다만, 혼자 살면서 25세 이하인 경우에는 원룸을 위한 주택급여는 지원받을 수 있다.

31) 이와 관련하여 자세한 내용은 박복순, 「한부모가족을 위한 외국의 법과 정책」, 『한국한부모가족학』, 제1권 제1호, 한국한부모가족학회, 2008; 김승권, 전계 「한부모가족 자립지원 및 자녀양육 지원강화 방안」, 11-12면 참조.

32) 예를 들어, 16세 미만의 미혼모에게 학업을 지속할 수 있도록 주 3회의 수업을 제공함으로써 학교로 복귀할 수 있도록 교육지원을 하고 있으며, 기타 보건 등의 추가지원도 제공하고 있다. 뿐만 아니라 16세 이상의 미혼모에게는 공예, 요리, 부모교육, 개인위생 및 여가 등의

프로그램을 통하여 1인 이상의 자녀를 양육하는 20세 미만의 청소년 한부모를 대상으로 일과 공부를 병행할 수 있도록 자녀보육비를 보조하고 있다. 이는 다른 급여 및 수당에 영향을 미치지 않기 때문에 16세에서 18세 청소년에게 학비를 제공하는 EAM(Education Maintenance Allowance) 및 ALG(Adult Learning Grant)와 중복수혜도 가능하다는 것이 특징이다.³³⁾ 이와 별도로 소득지원을 받고 있거나, 소득지원을 신청한 한부모 중 노동시장의 복귀를 희망하는 한부모(자녀연령 5년 3개월 이상)를 지원하기 위하여 한부모 뉴딜정책(NDLP: New Deal for Lone Parnts)³⁴⁾를 시행하고, 종래의 가족수당을 대체한 아동수당³⁵⁾을 지급하고 있다. 한편, 영국에서의 아동양육비 지원 관련 급여로는 근로보조금, 아동보호프리미엄, 미망인부모수당 등이 있다. 근로보조금은 면세되는 일시금 수당으로써 한부모 가족이거나 자녀가 있는 동거가족을 대상으로 £250(한화 약 475,000원)을 지급하고, 아동보호프리미엄은 소득보조나 소득연계 구직자 수당을 받는 자녀가 있는 부모를 대상으로 최고 £10(한화 약 19,000원)을 추가 지급 받을 수 있다. 다만, 근로보조금의 경우 소득보조, 구직자수당, 노동능력 부재수당, 중증장애인 수당을 26주 이상 받은 자는 일주일에 16시간 노동을 시작할 경우에 한해 받을 수 있다는 제한이 있다. 미망인 부모수당은 사회보험을 납부했던 남편과 사별을 할 경우 1인 이상의 자녀를 양육하거나, 임신 중일 때 지급되는 수당으로 주당 £75.5(한화 약 143,500원)가 지급되고, 남편의 기여 경력에 따라 자녀 1인당 £9.65(한화 약 18,300원)에서 £11.35(한화 약 21,600원)까지 추가로 지급받을 수 있다.³⁶⁾

각종 프로그램을 제공하고, 이를 위해 탁아서비스 제공, 방문센터 이용, 주택지원 상담, 보건 및 진료상담, 취업정보 및 면접기술 등을 제공하고 있다(임성은, 전개논문, 89면).

33) 김승권, 전개 「한부모가족 자립지원 및 자녀양육 지원강화 방안」, 12-13면.

34) 한부모 뉴딜정책은 실업 및 빈곤퇴치를 위한 'Welfare to Work' 프로그램의 일환으로 소득 급여지원과 마찬가지로 2008년 10월 기준 막내인 자녀가 12세가 되면 반드시 근로에 참여할 것으로 요구하고 있었으나, 2009년 10월에는 막내인 자녀의 연령을 10세로, 2010년 10월 부터는 7세로 축소하였다.

35) 아동수당은 특정 아동에게만 지급되는 것이 아니라, 모든 아동을 대상으로 보편적으로 지급되는 것으로, 16세 이하의 모든 아동을 대상으로 한다. 다만, 전일제 교육을 받고 있는 아동에게는 그 대상을 19세까지 확대하여 지급하고 있다.

36) 김승권, 전개 「한부모가족 자립지원 및 자녀양육 지원강화 방안」, 14면.

3. 일본

일본의 한부모가족에 대한 경제적 지원제도로는 모자복지자금, 아동부양수당 및 아동수당, 아동육성수당 등이 있다. 모자복지자금은 한부모 가족의 경제적 자립과 안정적인 생활을 할 수 있도록 자금을 대출해 주는 것으로 일정 지역에서 6개월 이상 거주하고 20세 미만의 자녀를 부양하는 여성 한부모가족의 모(母)가 그 지원 대상자이다. 대표적으로 주택자금³⁷⁾과 전출자금³⁸⁾이 있다.

후생노동성에서는 여성 한부모 가족의 모와 그 아동을 대상으로 의료개호자금을 대출해 주고 있으며, 자녀에 대한 면학자금, 결혼자금, 취학지원자금 및 사업개시자금, 사업계속자금, 기능습득자금 등 다방면에 걸쳐 안정적인 경제적 자립을 위한 지원혜택을 주고 있다. 0~18세의 아동(20세 미만의 법령에서 정하는 장애를 가진 아동 포함) 중에서 부가 사망한 경우, 부로부터 1년 이상 유기된 경우, 부모가 이혼한 경우, 부가 법령에 의해 1년 이상 구금된 경우, 부가 중증 장애가 있는 경우, 혼인의 출생한 경우, 부가 행방불명인 경우에는 아동부양수당을 지급 받을 수도 있고, 초등학교 졸업 전의 아동은 해당가구가 일정 소득제한 한도액보다 적다고 인정될 경우에 한하여, 3세 미만의 아동은 1만엔, 3세 이상의 아동에게는 첫째, 둘째 아이의 경우 5천엔, 셋째 아이 이후에는 1만엔의 아동수당을 일률적으로 지급받게 된다. 한편, 동경도에서는 자체사업으로 아동육성수당을 지급해 주고 있다. 아동육성수당은 육성수당과 장애수당으로 구분하여 지급되는데, 육성수당은 부 또는 모가 사망하거나, 1년 이상 구금이 된 경우, 부 또는 모가 중증장애를 갖고 있는 경우, 부 또는 모에 의하여 1년 이상 유기된 경우, 부모가 이혼한 경우, 혼인의 출생한 경우, 부 또는 모가 행방불명된 18세 미만의 아동이 그 지원 대상에 해당되고, 장애수당의 경우에는 20세 미만의 자로써 심신장애가 있고, 그 장애의 정도가 일정기준에 달한 경우에 지급되고 있다.³⁹⁾

37) 주택자금은 자가주택을 구입하거나, 현재 거주하고 있는 주택을 보수 및 안전에 필요한 조치를 취하기 위한 자금으로 보통 150만엔을 한도로 하고 있으나, 재해나 노후된 주택의 경우에는 200만엔까지 대출을 받을 수 있다.

38) 전출자금은 전출에 필요한 전세금과 운송비로서 26만엔을 한도로 대출해 주고 있다.

39) 김승권, 전계 「한부모가족 자립지원 및 자녀양육 지원강화 방안」, 17-19면.

4. 소결

지금까지 외국의 한부모 가족정책에 대하여 살펴보았다. 이러한 비교법적 검토를 통해 우리나라의 한부모 가족정책과의 비교분석을 통하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 외국의 경우 우리나라와는 달리 다양한 명목으로 한부모 가족 지원정책을 펼치고 있다. 미국의 경우 부양아동이 있는 저소득층 한부모가족을 대상으로 한시적인 생계급여(TANF)를 지원하고, 근로소득지원세제 및 아동세금환급공제 등 각종 세제 혜택을 주고 있으며, 영국의 경우에는 저연령 아동을 부양하고 있는 한부모가족을 대상으로 소득지원급여를 지원하고 있다. 일본의 경우는 후생성 모자복지자금 급부를 통하여 18세 미만의 자녀가 있는 저소득층 모자가족을 대상으로 생활자금을 대출해 주고 있다. 둘째, 외국은 기초수급자 이외의 한부모가족까지도 주거급여의 대상으로 삼아 이사비용 등 다양한 지원을 하고 있다. 예를 들어 미국의 경우 전기료 및 가스비 지원, 영국의 경우 다양한 조건에 따라 주거급여를 차등적으로 제공하고 있으며, 일본의 경우는 후생성 모자복지자금을 통하여 주택자금과 전출자금을 대출해 주고 있다. 셋째, 의료지원의 경우 외국은 기초수급자 이외에도 차상위계층의 한부모 가족까지 무료로 의료서비스를 제공하고, 병원이용에 따른 자기부담금 지원 등의 혜택을 주고 있다. 미국의 메디케이드, WIC 등과 일본의 의료개호자금 대출이 그러하다. 넷째, 우리나라의 한부모가족에 대한 대표적인 양육비 지원정책으로 아동양육비가 있는데, 그 지원액수가 7만원에 불과하여 현실성이 매우 떨어진다. 이에 반해, 외국의 경우는 아동수에 비례하여 양육비, 아동수당, 부모수당, 아동보호수당, 장애아동수당 등 각종 명목으로 다양한 지원이 이루어지고, 대상에 있어서도 기초수급자에 국한하지 않고 차상위계층 및 차차상위계층의 한부모가족까지도 지원을 확대하고 있다. 예를 들어, 미국의 CCDF와 CSEP제도, 영국의 근로보조금 및 아동보호프리미엄, 미망인 부모수당, 아동수당, 세급환급공제 제도, 일본의 후생노동성 모자복지자금, 동경도 여성복지자금, 아동부양수당 및 아동수당 등이 그러하다. 다섯째, 현재 우리나라의 청소년 한부모 가족에 대한 학업지속프로그램으로 검정고시 준비지원이 전부인 반면, 미국은 청소년기 한부모에게 소년부모교육과 LEAP, 대안학교 등을 제공하고 있고, 영국의 경우도 선덜랜드 젊은 부모프로젝트를 통해 국가적으로 청소년

기 한부모의 학업 지속 및 양육을 지원하고 있다. 마지막으로 우리나라의 경우 직업훈련 중 지원되는 가계보조수당이 너무 적어 현실성이 없다는 지적이 있는 반면, 영국은 한부모 뉴딜정책을 통하여, 일본은 후생노동성 모자복지자금을 통하여 한부모에게 소득지원 및 대출지원을 해주고 있다. 이렇듯 외국은 우리나라와 달리 다양한 방면에서 다양한 지원혜택을 줌으로써 한부모가족의 생활안정과 자립능력 향상을 위해 많은 노력을 하고 있다.

Ⅳ. 맺음말 - 시사점에 대신하여

지금까지 우리나라의 한부모가족 지원정책과 외국 주요국가의 한부모가족 지원 정책을 살펴보았다. 외국의 경우 우리나라보다 한부모가족에 대해 더욱 폭넓게 지원혜택을 줌으로써 생활안정 및 자립능력 향상을 위해 많은 노력을 하고 있음을 알 수 있다. 외국의 제도를 우리가 받아들여야 되는지는 우리나라의 현실 등을 종합적으로 고려해야 할 사항이고, 신중하게 생각해 보아야 할 문제이다. 다만, 분명한건 우리나라이든, 외국이든지 간에 이혼율은 날로 증가하고 있고, 이로 인해 한부모가족도 증가하고 있으며, 이 한부모가족이 겪는 고통 중 경제적 어려움이 가장 큰 문제로 인식되고 있다는 점이다. 무조건적인 지원만이 능사는 아니지만, 최소한 자립능력 강화를 위한 상당 정도의 지원은 이루어져야 할 것이라 생각된다. 그러한 측면에서 우리나라와 외국의 제도를 비교 분석함으로써 얻은 시사점을 다음과 같이 정리하고자 한다.

첫째, 한부모가족이 자립할 수 있도록 역량 강화 방안이 마련되어야 할 것이다. 자녀양육 교육비 등이 비현실적인 금액으로 지원되고, 자립역량 강화 프로그램이 다양하게 제공되지 않음으로써 많은 한부모가족들이 자립은 커녕 오히려 더 경제적으로 힘든 상황으로 전락되고 있다. 이를 위해서는 우선 예산확보가 이루어져야 하는데, 정확한 현상 파악이 선행되어야 할 것이다. 그리고 한부모가족이 된 후 일정기간 동안은 집중지원을 함으로써 조기에 자립하고 생활안정 및 자녀양육 기반을 조성할 필요가 있다. 일정기간에 대해서 어느 정도가 적절할지에 대해서는 신중하게 고려해봐야 할 사항이지만, 우선 일본의 경우처럼 3년으로 하

되, 상황에 맞게 탄력적으로 운영하는 것이 좋다고 생각된다.

둘째, 한부모가족 지원 대상의 확대가 이루어져야 할 것이다. 부유한 한부모가족까지 지원 대상에 포함시켜야 한다는 점에 대해 논란의 소지는 있을 수 있으나, 현재 최저보장수준을 기준으로 빈곤층만을 대상으로 지원하고 있다는 점에서 최저보장수준 이하는 아니지만, 실제 생활에서 경제적으로 많은 어려움을 겪는 한부모가족이 여전히 많이 존재하고 있다는 측면에서 보호대상을 확대해야 된다는 것이다. 이를 위해서는 최저보장수준이 현실적으로 적정한 금액인지 판단하는 것이 선행되어야 할 것이지만, 굳이 한부모가족을 지원함에 있어 최저보장수준을 기준으로 판단해야 할지는 의문이 든다.⁴⁰⁾ 최저보장수준은 국민기초생활보장법의 규정으로 한부모가족지원법과는 그 목적에 있어 분명한 차이가 있기 때문이다.

셋째, 한부모가족 복지자금 대출기준이 완화되어야 할 것이다. 대부분의 저소득 한부모의 직업군은 일용직과 같은 임시직에 불과하고, 또한 최저생활을 하고 있는 저소득 한부모의 경우 담보를 제공할 재산이 존재할 가능성이 낮으며, 이러한 자에게 호의로 보증채무를 부담한다는 것이 현실적으로 거의 불가능하기 때문이다. 따라서 근로능력 및 자립자활 의지가 뚜렷하고 현실성 있는 사업계획을 제시하는 경우뿐만 아니라, 아동양육 및 교육 등을 위한 복지자금 전용이 가능하도록 확대되어야 할 것이다.⁴¹⁾

마지막으로 한부모가족 지원 기관의 전문성이 확보되어야 할 것이다. 서울시를 비롯한 많은 지역에 한부모가족 지원을 위한 한부모가족지원센터가 설치되어 한부모가족 지원을 위한 많은 노력을 하고 있다. 그러나 제주도를 비롯한 몇몇 지역의 경우는 한부모가족 지원을 전담하는 한부모가족지원센터가 전무한 실정이다. 물론 제주도의 경우 건강가족지원센터가 설치되어 한부모가족을 지원하고 있

40) 최저생계비라 함은 사람이 건강하고 문화적인 생활을 유지하는데 필요한 최소한도의 비용을 의미하는 것으로, 이는 일반국민의 소득, 지출 수준과 물가 수준 등을 고려하여 결정하고 있다. 일반적으로 최저생계비는 기초생활보장 수급자 선정에 기준으로 활용되고 있지만, 개인 회생에 있어서 활용되기도 한다. 그러나 개인회생에 활용되는 최저생계비는 기초생활보장 수급자 선정의 기준이 되는 최저생계비와 다른 기준이 적용된다. 따라서 한부모가족의 경우에도 반드시 기초생활 보장 수급자 선정이 되는 최저생계비를 적용할 필요는 없을 것이고, 한부모가족의 특성을 제대로 반영된 기준이 마련되는 것이 타당하다고 생각된다.

41) 김성욱, 「사회적 약자보호를 위한 사회복지제도의 문제점과 개선방향」, 『홍익법학』, 제14권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2013, 692면.

으나, 이는 전체사업 중의 하나로서 한부모가족을 지원하는 것이므로 한부모가족만의 특수성을 고려한 전문화된 지원서비스 기관이라고는 볼 수 없다.⁴²⁾ 따라서 한부모가족의 특수성을 고려한 체계적이고 전문적인 서비스가 이루어질 수 있도록 전문기관의 설치 및 확대가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 김성욱, 「사회적 약자보호를 위한 사회복지제도의 문제점과 개선방향」, 『홍익법학』, 제14권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2013.
- 김성욱·이충은, 「제주지역 저소득 한부모 가족실태와 지원방안」, 제주발전연구원 연구보고서, 2013.
- 김승권, 「한부모가족 자립지원 및 자녀양육 지원강화 방안」, 『한부모가족 지원정책 현황과 과제 정책세미나 자료집』, 2010.3.
- 김연우, 「한부모가족의 생활실태와 복지욕구」, 『보건복지포럼』, 통권 제187호, 한국보건사회연구원, 2012.5.
- 김은지 외, “2015년 한부모가족 실태조사”, 「여성가족부 연구보고서」, 여성가족부, 2015.
- 김지연, 「경남 저소득 한부모가족을 위한 정책지원 방안」, 『경남발전연구원 연구보고서』, 경남발전연구원, 2008.
- 박복순, 「한부모가족을 위한 외국의 법과 정책」, 『한국한부모가족학』, 제1권 제1호, 한국한부모가족학회, 2008.
- 보건복지부, 「2017년 국민기초생활보장사업안내」, 보건복지부, 2017.
- 신혜령 외, 「한부모가족 지원법안에 관한 연구」, 『여성가족부 연구보고서』, 여성가족부, 2006.
- 여성가족부, 「2017년 한부모가족지원사업 안내」, 여성가족부, 2017.
- 임성은, 「영국과 미국의 한부모가족 현황 및 지원정책」, 『보건복지포럼』, 제161

42) 김성욱, 전제논문, 691-692면.

- 호, 한국보건사회연구원, 2010.
- 장명선, “한부모가족 자녀양육을 위한 법제 개선방안”, 『이화젠더법학』, 제8권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2016.6.
- 홍미희·한미경, 「인천시 한부모가족 생활실태 및 지원방안」, 인천발전연구원 연구보고서, 2012.12.
- 황은숙, 「한부모가정의 생활안정과 자녀양육 지원강화를 위한 한부모가족지원법 일부법률 개정(안)」, 한부모가족지원법 개정을 위한 토론회 자료집, 2012.
- Liz Schott, 『An Introduction to TANF』, Center on Budget and Policy Priorities, 2009.

[Abstract]

A Study on the Support Policy for Single Parent Family with Comparative Methods

Lee, Choong-Eun

*Ph. D. of Social Welfare Lecture,
Graduate School of Jeju National University*

As negative awareness of divorce gets faded away, recently, and individual's happiness' importance gets more strong, single parent families are getting increased. The reasons of making single parent are very various compared with the past such as divorces, death of parent, a single mother, abandonment and so on. These phenomena cause many problems including social prejudice, raise and education affairs, emotional problems. Although Korean government tries to satisfy single parent families' desires through the National Basic Living Security and with Emergency Aid and Support Act, Infant Care Act,

Framework Act on Healthy Families and etc., there are many limitation and lack of effectiveness of current Acts. For example, many single parent families can't get support of legal systems. Therefore, an effective institutional strategies and support programs are needed to support for them to stand on their own. On the other hand, many developed countries have already offered a lot of entitlement benefits to help them stabilize of their lifehood and develop their independence ability compared with Korean government's policies. It needs to argue and go over much more whether our government accept the foreign policies. However, it is certain that the various foreign policies have been made based on similar experiences with us. This study aimed to compare other countries examples which have similar situations with Korea and investigate how their policies effectively support and help single parent families of them.

Key words : low-income family with single parent, single parent family, support system for single parent, Single-Parent Family Support Act, National Basic Living Security Act