

## 한국사회 미혼모 지원정책의 패러다임 변화\*

이 용 우\*\*

### 요약

전체 미혼모의 90% 이상이 입양을 선택했던 과거와 다르게, 최근 들어 자녀의 양육을 선택하는 미혼모가 눈에 띄게 증가하기 시작하였다. 이와 더불어 연령, 교육수준, 노동시장 참여 등의 인구사회학적 특성들도 과거에 비하여 전체적으로 향상되는 추세이다. 그러나 여전히 많은 미혼모들이 빈곤을 비롯하여 다양한 어려움을 호소하고 있다. 이는 오랜 사회적 편견과 차별 속에서 자녀 양육과 생계부양자의 역할을 동시에 수행하는 양육미혼모가 직면하는 어려움들은 개인적 특성의 발전·향상만으로 해결될 수 없으며, 미혼모의 자녀양육 지원을 위한 사회적 개입이 필요함을 보여준다. 이에 본 연구는 한국사회 미혼모 지원정책의 전개과정 및 패러다임의 변화를 살펴보고, 현재 미혼모 가족을 위해 제공되고 있는 정책의 현황과 한계를 전반적 정책 기조의 변화 속에서 검토하였다. 한국사회의 미혼모 정책은 2000년대 중반을 기점으로 기존의 입양 중심에서 미혼모의 자녀양육을 지원하는 쪽으로 패러다임 전환이 이루어진 것으로 관찰되었다. 그러나 현재 양육미혼모에게 제공되는 있는 사회적 지원의 수준은 정책기조의 변화에 미치지 못하고 있어, 미혼모가 자녀를 양육하기에는 아직도 상당한 어려움이 따르고 있는 것으로 나타났다. 마지막 결론에서는 미혼모의 자녀양육을 효율적으로 지원하기 위한 정책적 함의를 제시하였다.

주제어: 양육미혼모, 미혼모 지원정책, 사회정책 패러다임

\* 이 논문은 건국대학교의 연구년교원 지원에 의하여 연구되었음

\*\* 건국대학교 행정복지학부 교수

## 1. 연구의 필요성

대한민국에서 현대 산업사회의 급격한 변동이 가장 뚜렷하게 목격되는 지점은 가족이라고 할 수 있다. 1990년대 중반 이후 이혼 등 가족해체가 늘어나면서 한부모 가족이 지속적으로 증가하고 있으며, 결혼의 지연·기피로 인하여 일인가구 또한 급격히 증가하고 있다. 더불어, 여성결혼이민자의 대규모 유입을 통한 다문화가족의 성장 등은 가족의 형태적·기능적 다양성에 대한 한국사회의 수용성을 크게 확장시켰으며, 특정한 가정유형에 부여되어 왔던 제도적 정당성의 토대 약화를 이끌어냈다.

그러나 이러한 가족 및 결혼제도에 대한 사회적 유연성의 증가에도 불구하고 미혼모와 그 자녀로 구성된 미혼모가족은 여전히 정당한 가족형태의 사회적 승인에서 배제되어 왔다. 자녀출산의 합법성을 결혼제도의 틀 내에서만 승인하는 부계혈통에 기초한 가족주의와 가부장적인 성의식은 아직도 미혼여성의 임신과 출산을 가족과 성규범에 대한 도전이자 일탈적 행위로 간주하기 때문에(김희주·권종희·최형숙, 2012; 김혜영, 2013a), 미혼모 가족들은 취업과 교육을 비롯한 삶의 다양한 영역에 걸쳐 사회적 차별과 편견을 경험하고 있다. 한국여성정책연구원에서 실시한 미혼모 관련 전문가에 대한 인식조사에 따르면, 조사 대상 전문가의 94.3%가 우리나라는 미혼모를 차별하는 사회라고 인식하는 것으로 나타났다(김혜영·김정미, 2012). 또한 일반시민들을 대상으로 미혼모에 대한 인식을 조사한 국민의식조사 결과에 의하면, 미혼모에 대한 사회적 거리감은 외국인 노동자나 장애인보다 큰 것으로 분석되었다(김혜영·안상수, 2009). 이는 우리사회가 미혼모 가족을 수용하지 못하였으며, 사회의 보이지 않는 존재로 취급해 왔음을 보여준다.

이와 같은 미혼여성의 임신·출산 및 자녀양육을 둘러싼 냉랭한 사회적 지형에 최근 들어 중요한 변화가 감지되고 있다. 미혼모 가족을 위한 공적 지원체계의 미비와 사회적 냉대는 오랫동안 많은 미혼모로 하여금 인공임신중절, 입양, 유기 등을 통해 자녀의 양육을 포기하도록 종용하여 왔다. 그러나 전체 미혼모의 90% 이상이 입양을 택했던 과거와는 달리 자녀의 양육을 선택하는 미혼모가 눈에 띄게 증가하기 시작하였다. 양육을 선택하는 미혼모의 비율은 1998년 7.2%에서 2001년 11.0%, 2005년 31.7%, 2009년에는 66.4%로 괄목할만한 증가 추세에 있다(김혜영 외, 2010). 이러한 변화는 미혼모의 모성역할을 부정하는 사회의 고정관념에 대한 도전이라 할 수 있다. 그리고 그 변화의 근원은 지금까지 사회의 주변부에 머물러 있었던 미혼모들이 자신들의 모성권을 주장하기 시작하면서, 한국사회의 편견과 자녀 양육의 어려움에도 불구하고 아이를 직접 키우기를 원하는 자신들의 의지를 보여주었던 것에서 찾을 수 있다(김희주 외, 2012). 실제로 미혼모들의 자녀양육 결정과정을 분석한 최근 연구들은 양육결정에 있어서 가장 중요했던 것은 미혼모 스스로 자녀를 양육하겠다는 자

신의 의사였음을 밝히고 있다(김혜영 외, 2010; 문정숙·김영희, 2014).

자녀 양육을 선택하는 미혼모의 비율 증가는 미혼모 집단 내부의 다양성 증가와도 관련이 있는 것으로 보인다. 매스미디어에 자주 등장하여 대중의 우려를 자아내던 미혼모의 저연령화 현상은 2000년대 중반을 기점으로 감소하는 10대 미혼모 비중을 통해 해소되고 있음을 알 수 있다. 실제로 미혼모자시설에 입소하는 10대 미혼모의 비중은 2006년 34%, 2007년 31%, 2008년 35%, 2009년 26%로 감소하는 추세인 것으로 나타났다(이미정, 2011). 이와 더불어 교육수준, 유급노동 경험유무 등 사회경제적 지위와 관련된 다른 특성들도 과거에 비하여 전체적으로 향상되고 있으며, 미혼모의 발생범위 또한 국한된 특정가정이나 계층을 넘어서기 시작한 것으로 보고되고 있다(이시백 외, 2002; 조주은, 2010).

이러한 미혼모의 내부적 다양성의 증가는 향후 이들의 사회경제적 전망에 긍정적으로 작용할 수 있는 잠재적 요인임은 분명하지만, 미혼모들을 경제적 곤란을 비롯한 당장의 다양한 문제들로부터 자유롭게 하기에는 역부족이다. 특히 많은 연구·조사들은 미혼모 가족이 직면한 빈곤 문제를 지적하고 있다(변호순·최정균, 2011; 이미정, 2011; 문정숙, 2012; 김혜영, 2013b). 이 중 양육미혼모에 대한 생활현황을 분석한 이미정의 연구(2011)에 의하면, 과거에 비하여 전반적으로 높아진 연령과 교육수준에도 불구하고 조사대상 양육미혼모의 절반 이상이 기초생계비를 수급하고 있었으며, 전체의 84% 가량은 150만원 미만의 월평균 소득을 가지고 있는 것으로 나타나, 여전히 많은 미혼모들이 경제적 어려움에 처해 있음을 알 수 있다. 즉 사회적 편견과 차별 속에서 자녀 양육과 동시에 생계부양자의 역할을 수행하는 양육미혼모가 직면하는 다양한 문제들은 미혼모 개인적 특성의 발전·향상만으로 해결될 수 없으며, 바로 이 지점에서 양육미혼모 지원을 위한 국가의 정책적 개입의 필요성이 발생한다고 할 수 있다).

이러한 맥락에서 본 논문은 한국사회의 양육미혼모 지원정책을 검토해보고자 한다. 이를 위해 먼저 양육미혼모에 대한 사회적 지원과 공적 개입의 필요성과 의의를 살펴보았으며, 다음으로 한국사회 미혼모 지원 정책의 전개과정과 정책 패러다임의 변화를 찾아내보고자 하였다. 마지막으로, 현재 양육미혼모를 지원하는 다양한 정책의 내용과 한계를 전반적 정책기조의 변화와 관련하여 검토해 보았으며, 결론에서는 미혼모의 자녀양육을 효율적으로 지원하기 위한 정책적 함의를 제공해 보고자 하였다.

1) 실례로 1982년부터 2002년까지 20년 동안 미국사회 미혼모의 교육수준, 직업, 근로시간 등 경제적 지위와 관련된 특성들은 유의미하게 향상되었으나 경제적 어려움은 거의 개선되지 않았는데, 정부지원의 감소가 이에 대한 하나의 중요 원인으로 분석되고 있다(McKeever & Wolfinger, 2011).

## 2. 양육미혼모에 대한 공적 지원의 의의

미혼모는 일반적으로 합법적인 결혼절차 없이 아기를 임신하거나 출산한 여성을 가리키며, 학자에 따라서는 임신중절과 사실혼의 경우까지 포함하기도 한다(권영자·서경숙·김엘립, 1987; 이시백 외, 2002; 김지혜, 2013; 문순영, 2015). 최근 들어 자녀 양육을 선택하는 미혼모의 증가와 더불어 미혼모를 지칭하는 용어도 다양화되고 있다. ‘자녀를 입양하는 대신 직접 양육하는 미혼모’라는 의미의 양육미혼모는 미혼모 보호시설인 애란원에서 1999년 처음 사용하였다. 주로 입양을 선택하는 미혼모들에게 제공되던 기존의 프로그램과는 차별화된 서비스를 제공할 목적으로 전국공동모금회 사업에 제출한 ‘양육미혼모를 위한 자조지공동체 사업’에서 사용되었다(장상천, 2010)<sup>2)</sup>. 또한 미혼모(未婚母)에 포함되어 있는 차별적 요소를 제거하고, 출산과 자녀양육을 보다 주체적으로 선택하였음을 강조하는 비혼모(非婚母)라는 용어가 활용되기도 한다(김현경·이민영, 2008; 김영신, 2011). 한편, 2011년 서울시한부모가족지원센터에서 주최한 미혼모 인식개선 캠페인 명칭 공모에서는 ‘두리모’가 미혼모를 대체할 용어로 채택되기도 하였다. ‘두리’는 미혼모 혼자서 아빠와 엄마의 두 가지 역할을 수행해야함을 의미하는 ‘둘’이라는 숫자적 의미와 자녀를 보호하는 ‘둘레’라는 이중의 의미를 내포한다(이선경, 2012).

양육미혼모를 비롯하여 미혼모를 지칭하는 용어의 다양화는 자발적으로 비혼(非婚)과 양육을 선택하는 미혼모의 증가와 함께 미혼모에 대한 사회적 편견과 인식이 점진적이거나 개선되고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 그러나 이러한 전반적인 변화에도 불구하고, 여전히 미혼모는 우리 사회에서 ‘보이지 않는 존재(invisible beings)’에 가깝다. 전 국민을 대상으로 실시되는 인구센서스 조사에서도 출산조사는 기혼자에 한하고 있기에, 미혼모의 정확한 규모와 추이를 파악할 수 있는 공식적 데이터조차 구축되어 있지 않은 실정이다(김혜영, 2013b; 이미정, 2010; 이은주, 2013). 또한 많은 연구·조사들은 우리사회의 많은 양육미혼모들이 여전히 교육, 취업, 자립, 자녀양육, 심리정서 등 삶의 전 영역에 걸쳐 다양한 형태의 어려움에 직면하고 있음을 보고하고 있다(김현경·이민영, 2008; 김영신, 2011; 김지혜, 2013; 문정숙·김영희, 2014). 즉 오랜 기간에 걸쳐 형성된 미혼모에 대한 사회경제적 차별은 미혼모 스스로의 선택·자각·노력만으로 극복하기에는 역부족이며, 이에 국가의 공적 개입의 필요성을 발견할 수 있다.

2) 양육과 미혼의 합성어인 양육미혼모는 공식적으로 지정된 용어는 아니며, 양육미혼모 대신 미혼양육모를 사용하는 연구들도 적지 않다(김윤아·이형아·김혜선, 2008; 김혜선·김은하, 2006; 양민욱, 2012; 이선경, 2012). 본 논문에서는 ‘양육미혼모’를 사용하기로 하며, 이는 ‘아직 결혼하지 않은, 언젠가 해야만 하는’이라는 차별적 의미를 담고 있는 ‘미혼’이라는 단어보다는 자발적으로 선택한 ‘양육’을 강조하기 위함이다.

한국 사회의 미혼모 지원정책의 전개과정을 검토하기에 앞서, 양육미혼모에 대한 공적 지원의 의의 즉, 왜 미혼모와 그 자녀로 구성된 미혼모가족을 사회적으로 지원해야 하는가를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다. 먼저 양육미혼모에 대한 사회적 지원의 첫 번째 의의는 미혼모의 인권과 권리 측면에서 접근할 수 있다. 우리 사회의 미혼모에 대한 편견과 법적·제도적 지원체계의 미흡은 미혼모를 가족과 사회로부터 소외시키며, 그들로 하여금 낙태 또는 입양을 통하여 자녀양육을 포기하게 만드는 중요한 기재로 작동하고 있다(김희주 외, 2012; 김혜영, 2013a). 이는 결혼 여부와 상관없이 모든 여성들에게 보편적으로 인정되어야 할 인권 중의 하나인 임신·출산·양육에 관한 자기결정권<sup>3)</sup> 즉 모성에 대한 권리가 한국사회의 미혼모들에게는 보장되고 있지 않음을 보여주는 것이다. 물론 대한민국의 헌법 제36조 제2항은 ‘국가는 모성의 보호를 위하여 노력하여야 한다.’라고 규정함으로써 모성적 권리를 보장하고 있으나, 미혼모를 둘러싼 현실의 상황은 이러한 조항이 선언적 레토릭에 그치고 있음을 보여준다. 일반적으로 자기결정권이란 그 실현을 위한 물질 조건의 충족여부에 달려있다. 또한 모든 시민은 자기결정권 실현을 위한 기본적인 현실적·경제적 조건의 제공을 국가에 요구할 수 있으며, 이것이 바로 인권의 중요한 축을 이루는 사회권의 기본 개념이라 할 수 있다(이준일, 2013). 따라서 우리사회의 미혼모들이 임신·출산·양육에 대한 자기결정권과 모성권, 더 나아가 인권을 보장받을 수 있도록 구체적인 국가의 정책적 개입이 필요하다고 할 것이다.

양육미혼모에 대한 사회적 개입·지원의 필요성은 또한 아동의 인권·복지차원에서 찾아볼 수 있다. 미혼모 자녀의 기본권 보장은 중요한 이슈임에도 불구하고 사회적·학문적 논의의 주요 대상에서 배제되어 왔으며, 이들의 권리보호를 위한 공적 지원체계는 매우 미흡한 실정이다. 실례로 유엔 아동권리위원회(UN Committee on the Rights of the Child)는 2003년과 2011년 두 차례의 권고안을 통하여 우리사회의 미혼모 자녀에 대한 공적 책임의 방기에 우려를 표명하기도 하였다(이은주, 2013). 최근 들어 미혼모 자녀의 보육시설 및 학교에서의 차별·부적응 등의 아동인권침해에 대한 논의도 시작되고 있지만, 미혼모 자녀의 기본적인 인권보장은 무엇보다 친모에 의한 직접양육에서 시작된다고 할 수 있다. 유엔의 인권협약 중 가장 많은 가입국을 가지고 있는 유엔 아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child)은 제7조에 ‘최우선적으로 아동이 친부모로부터 분리되지 않고 친가정에서 자라날 권리를 보호해야 한다고 명시함으로써 친모에 의한 원가정 양육의 중요성을

3) 임신·출산에 관한 자기결정권은 임신과 출산을 여성 자신의 자유로운 의사에 따라 결정하며, 이에 관한 정보와 수단을 향유할 권리 및 차별·강요·폭력으로부터 벗어나 재생산에 관해 결정할 권리 등도 포괄한다. 이는 또한 1969년 UN의 사회발전·개발선언(Declaration on Social Progress and Development: DSPD), 1994년 국제인구·개발회의(International Conference on Population and Development: ICPD)에서 채택된 ‘카이로 행동지침’ 및 1995년 제4차 세계여성회의(World Conference on Women)에서 채택된 ‘베이징 행동지침 등’에 의해 보편적으로 인정되어야 할 인권임이 확인되었다(이준일, 2012).

강조하고 있다(이경은, 2016). 유엔 아동권리협약은 우리나라도 1991년에 비준하였기에 국내법적 효력을 가지며, 이에 따라 한국 정부는 미혼모의 아동이 원가정에서 친모에 의해 양육될 수 있는 환경을 구축해 줄 의무를 지닌다고 할 수 있다. 그러나 이러한 의무는 관련 법률에 아동권리를 단순히 적시하는 것만으로 수행될 수 없으며<sup>4)</sup>, 미혼모와 그 자녀가 함께 생활하는 것을 어렵게 만드는 다양한 어려움들을 구체적인 사회정책을 통해 적극적으로 해소함으로써만 완수될 수 있을 것이다

양육미혼모에 대한 사회적 지원의 세 번째 의의는 이러한 인구집단의 지속적인 증가 추세에서 찾을 수 있다. 자녀를 양육하는 미혼모는 꾸준히 증가해왔으며, 이와 같은 증가 추세는 앞으로도 계속될 것으로 예상된다. 이는 정보통신 기술의 발달과 네트워크 사회의 도래로 말미암아 규범·의무보다는 자유로운 참여와 탈퇴가 가능한 인간관계가 부상함으로써 결혼과 가족의 근본적 구성방식에 중요한 변화가 발생하여, 우리사회에서 결혼이 갖는 제도적·규범적 상징성이 크게 약화되었기 때문이다(김혜영, 2013a). 뿐만 아니라, 여성의 노동시장 참여, 교육수준 및 전반적 의식 수준의 지속적 향상은 여성의 경제적·사회적 독립성을 신장시킴으로써 남성배우자의 부재 속에도 모성을 실현할 기회 또는 가능성을 향상시키고 있기 때문이다(이용우, 2006). 반면, 이러한 미혼모가구의 증가를 인위적으로 억제하기 위한 정책적 노력은 성공을 거두기 어렵다. 실제로 1970-80년대 미혼모가구의 급격한 증가에 대응하여 미국정부는 결혼의 강화와 전통적 양부모가구의 유지에 초점을 둔 다양한 개혁들을 시도하였으나, 1990년대 이후에도 미혼모는 계속해서 증가하고 있는 것으로 보고되고 있다(Gabe, 2003; Gingrich, 2008; Hamilton et al., 2010; Mather, 2010). 따라서 미혼모 가족의 증가를 억제하려하기 보다는 이를 사회경제적 변화에 따른 필연적인 가족 구조의 다양화로 수용하고, 경제적 빈곤, 차별 및 편견 등 그들이 직면한 어려움을 해소하는데 보다 정책적 초점을 맞출 필요가 있다.

마지막으로, 양육미혼모에 대한 사회적 지원의 중요성은 실용적 측면도 포함하는데, 양육미혼모의 잠재력과 사회적 비용의 절약이 그것이다. 양육미혼모는 다른 복지수혜집단에 비해 임신·출산·영아 양육이라는 비교적 짧은 기간에 집중적인 도움을 필요로 하며, 상대적으로 젊고 성장과 교육의 기회가 필요한 대상이라는 특징을 가지고 있다(이미정, 2011; 김지혜, 2013). 따라서 이 시기에 집중적·체계적 지원과 서비스를 제공한다면 양육미혼모의 건전한 성장과 자립을 도모할 수 있을 뿐만 아니라, 그들의 잠재적 복지의존을 최소화함으로써 장기적으로 사회비용의 감소를 이끌어낼 수 있을 것이다.

이상에서 양육미혼모와 그 자녀에 대한 사회적 지원의 의의를 살펴보았다. 다음으로 미혼모를 위

4) 우리나라의 아동복지법과 입양특례법은 아동의 이익이 최우선으로 고려되어야 함을 명문으로 규정하고 있다. 그러나 이러한 명문 규정의 존재 자체가 두 법이 실제로 아동 최선의 이익에 부합되게 입법·실행되고 있음을 보여주는 것은 아니다(이경은, 2016).

한 한국사회정책의 전개과정과 그 속에서의 패러다임 변화를 검토하고, 현재 미혼모가족에 제공되고 있는 사회정책의 현황과 그 한계를 점검해 보도록 한다.

### 3. 미혼모 지원정책의 전개와 패러다임의 변화

한국사회의 미혼모 가족에 대한 지원은 이들을 위한 별도의 지원이라기보다는 해방이후 도입된 요보호 여성에 대한 포괄적 정책 속에 포함되어 시작되어 왔다. 특히, 6.25 전쟁 직후 기아 등의 어려움에 직면한 모자가족을 보호하기 위한 모자원의 개소(1952년)에서 미혼모 가족에 대한 현대적 정책 개입의 시초를 찾을 수 있다(최선화·오영란, 2009). 이러한 시설보호는 1970-80년대까지 한국 모자복지의 핵심정책으로 유지되어 왔는데, 사업의 책임과 주체가 민간에 의해 수행되어 왔기에 재정적 어려움으로 인한 체계적 지원의 한계가 비교적 명확했다고 할 수 있다.

이러한 측면에서 1989년에 제정된 모자복지법은 모자복지에 대한 사회적 개입의 책임을 강조하였으며 지원을 위한 행정체계를 마련하였다는 점에서 의의를 갖는다. 구체적으로 모자복지법은 모자가정의 어머니가 여성세대주 자격으로서 그 가족과 함께 보호를 받을 수 있는 제도적 기반을 확보하였으며, 지원의 내용적 측면에서도 종전의 시설보호와 더불어 재가보호와 전문적 사회서비스를 포함함으로써 우리사회의 모자보호에 대한 종합적 지원체계를 마련하였다고 할 수 있다(김혜영, 2013a). 이후 모자복지법은 2002년 모·부자복지법으로, 2007년에는 한부모가족지원법으로 개정을 거듭하면서, 현재 양육미혼모에 대한 공적 지원의 기본적 틀을 제공하고 있다.

그러나 지속적인 지원 확대 등의 노력에도 불구하고, 한부모가족지원법의 지나친 포괄성은 양육 미혼모의 상황과 욕구에 대응하는 정책의 부재로 이어지고 있다는 평가이다. 한부모가족지원법에서 규정하는 ‘부’ 또는 ‘모’는 아동을 양육하는 자로서 미혼자, 배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 자 등뿐만 아니라, 배우자의 노동능력상실 등으로 부양받지 못하는 사람과 손자녀를 양육하는 조부모 등까지 포괄하고 있다는 점에서 미혼모 가족의 특수한 욕구가 반영되기 어렵다는 한계를 노출하고 있다<sup>5)</sup>(김희주 외, 2012; 이준일, 2012; 김혜영, 2013a). 이는 미혼모가족이 가족복지정책의 대상자로서 한부모가족에 포함되어 지원되고 있을 뿐이며, 아직도 하나의 새로운 가족형태로서 사회적 정당성을 부여받는 데에는 어려움이 있음을 시사한다.

미혼모 가족에 대한 여전히 협소하고 선별적인 공적 지원 속에서도 중요한 그리고 긍정적인 정책

5) 한부모가족지원법은 지나친 포괄성 외에, 가구를 대상으로 하는 “성중립적 성격”으로 인해 빈곤여성가구주를 위한 대표적인 여성정책으로서의 효과성에도 의문이 제기되고 있다(한정원, 2014).

적 변화의 흐름이 파악되고 있는데, 미혼모의 자녀 양육에 대한 강조이다. 오랜 기간 동안 한국사회의 미혼모 정책은 미혼모의 임신·출산 위기사항에 대한 단기간 지원 집중과 해외입양 방식을 통한 미혼모 자녀에 대한 사회적 책임의 회피라는 특징을 보여 왔다(김혜영, 2013a). 일례로 과거 입양촉진 및 절차에 관한 특례법(이하 ‘입양특례법’)은 미혼모로 하여금 입양동의와 동시에 친권을 포기할 것을 요구하였으며, 가정법원의 허가 절차를 생략함으로써 입양과정을 간소화하는 등 미혼모의 자녀 양육을 지원하기 보다는 입양을 사회적으로 촉진하였다(이준일, 2012, 2013). 이는 사회적으로 인정받지 못한 출산에 대하여 출산 당사자인 미혼모뿐만 아니라 그들의 자녀에게까지 행해지는 국가적 차원의 차별과 억압이며, 아동의 기본적 권리보장은 원가정에서 양육되는 것에서 시작함을 밝히고 있는 유엔아동권리협약과도 상충하는 것이라 할 수 있다.

다행스럽게도 2000년대 중반 이후 입양보다는 자녀 양육에 대한 지원을 강조하는 방향으로 미혼모 정책의 패러다임이 변화하였으며, 이러한 패러다임의 선회는 다음과 같은 구체적인 정책변화에서 발견할 수 있다. 먼저, 미혼모에 대한 사회적 지원의 주축을 이루었던 시설보호에서 변화의 흐름이 감지되었다. 우리사회의 미혼모 지원은 소위 미혼모 기본생활시설을 통한 미혼임산부의 산전후 보호에 대한 지원이 중심을 이루었으나, 자녀 양육을 선택하는 미혼모의 증가에 따라 산전후 위기 상황에 대한 보호의 집중 기초에서 탈피하여 자녀 양육을 지원하는 시설을 운영하기 시작하였다(이미정, 2015). 이에 따라 만 2세 미만 영유아를 양육하는 미혼모를 지원하기 위한 시설이 2003년부터 소위 ‘중간의 집’으로 시범·운영되다가 2006년부터 ‘공동생활가정’으로 명칭 변경되어 미혼모의 양육과 자립을 지원하기 시작하였다(여성가족부, 2016).

뿐만 아니라, 양육미혼모의 증가와 더불어 미혼모시설 밖에서 자녀를 양육하는 소위 재가미혼모에 대한 정책적 관심도 증가하여 정부는 2009년부터 재가 미혼모의 양육지원 사업을 시작하였다(이미정, 2015). 이에 따라 지역사회에 거주하는 미혼모가 자녀를 양육하고자 할 경우 출산 및 초기 위기 상황에 대한 지원부터 상담·정서 지원, 교육·문화 프로그램 제공, 자조모임 운영 지원 등 종합적인 서비스를 지원하는 미혼부모거점기관이 2009년 6개소 설치를 시작으로 현재 전국에 17개소가 운영되고 있다(여성가족부, 2016).

미혼모 자녀에 대하여 입양보다는 친모에 의한 직접 양육이라는 정책 패러다임의 전환이 보다 가시화되는 대목은 2011년 입양특례법의 개정과 한부모가족지원법의 부분 개정이라고 할 수 있다. 먼저 개정된 입양특례법에서는, 종래 양부모가 결정되기도 전에 또는 심지어 출산 전에도 빈번하게 이루어졌던 입양동의가 반드시 아동의 출생일로부터 1주일만 지난 후에만 이루어질 수 있게 되었다(동법 제13조 제1항). 이는 미혼모로 하여금 입양에 대해 숙려할 수 있는 기간을 제공함으로써, 미혼

모의 보다 신중한 입양 결정을 유도하고 이를 통해 친모에 의한 양육을 촉구하는 효과를 갖는다(이준일, 2013). 또한 종래에는 보장시설이나 입양기관에 아동을 보호·의뢰하면서 작성해야 하는 입양동의서에 친권포기 의사를 의무적으로 기입하도록 하였는데, 개정된 입양특례법에서는 입양동의에 단지 친권정지의 효력만을 부여하는 친권정지제도를 도입하였다(동법 제22조 제2항). 이는 법 개정 전에는 강제 받은 친권포기 의사를 통해 자녀와의 관계가 절연될 수밖에 없었으나, 이제는 입양결정을 철회하면 친권정지제도에 따라 자녀와의 관계를 회복할 수 있는 길이 보장되었음을 의미한다(이준일, 2013).

더불어 개정된 입양특례법에서는 민법에 의한 입양과 마찬가지로 미성년자의 입양에 가정법원의 허가를 필수조건으로 규정하였다(동법 제11조 제1항). 종래에는 가정법원의 허가를 필해야 하는 민법상의 입양과 달리, 입양특례법상의 입양은 후견인(보통의 경우 입양기관)의 입양동의에 의해 가정법원의 허가절차를 생략하게 함으로써 입양과정을 간소하게 했을 뿐 아니라 아동의 복리가 충분히 고려될 가능성을 제한하였다. 개정된 입양특례법은 모든 입양에 대해서 가정법원의 허가를 의무화 함으로써 아동의 이익을 보다 고려할 수 있게 하였으며, 아동 복리의 최우선 조건은 친모에 의한 직접 양육임을 고려할 때 이러한 법 개정은 미혼모에 의한 양육을 보다 촉진하는 효과를 가질 것으로 기대된다.

한편 2011년 부분 개정된 한부모가족지원법에 의하여, 입양특례법 상의 입양기관 운영자는 2015년 7월부터 기본생활지원 미혼모자가족복지시설의 설치·운영을 할 수 없게 되었다(한부모가족지원법 제20조 제4항). 이는 입양기관이 운영하는 미혼모자가족복지시설에서는 비입양기관의 시설에 비하여 입양을 권유할 가능성이 높고 실제로 입양비율도 비입양기관보다 높게 나타나고 있어, 입양기관에서 친모의 직접양육보다 입양을 권유하는 것을 예방함으로써 미혼모가 보다 신중하게 양육 여부를 결정할 수 있도록 한 것이다(성정현·김지혜·신옥주, 2015; 이미정 외, 2011; 이준일, 2013). 이러한 법 개정에 대하여 홀트아동복지회를 비롯한 3개 입양기관이 법인 운영의 자유 및 평등권 침해를 주장하며 헌법소원심판을 청구하였으나, 헌법재판소는 미혼모의 자녀는 미혼모와 함께 살아가는 것이 바람직하다는 원칙과 개정된 조항은 부당한 입양권유를 예방함으로써 미혼모의 자녀양육권을 보호하고 있음을 근거로 합헌을 결정하였다(성정현 외, 2015).

이와 같이 2000년대 중반 이후 미혼모의 임신·출산 및 양육 선택과 관련된 정책적 지형은 친모에 의한 직접 양육을 유도·지원하는 방향으로 전환되고 있음을 알 수 있다. 그러나 정책의 패러다임 변화 못지않게 중요한 것은 실제 사회서비스와 프로그램들이 변화된 정책목표의 실현을 위한 콘텐츠로 구성·제공되고 있는지의 여부라 할 수 있다. 따라서 다음에서는 우리사회의 양육미혼모에게 어

면 사회복지 서비스와 프로그램이 제공되고 있으며, 얼마나 효과적으로 양육미혼모의 자녀 양육을 지원하고 있는가를 검토해 보도록 한다.

#### 4. 양육미혼모 지원정책의 현황과 한계

현재 우리사회에서 미혼모를 위한 지원정책은 소득 및 자녀 연령에 따른 일정 기준을 충족하면 수급 자격을 부여하는 포괄적 정책과 미혼모 집단을 표적으로 하는 특화된 정책으로 크게 구분할 수 있다<sup>6)</sup>(김혜영 외, 2010). 전자에는 국민기초생활보장법 및 영유아보육법에 의한 지원이 해당되며, 후자의 경우로는 한부모가족지원법에 의한 지원을 들 수 있다.

먼저 포괄적 정책인 국민기초생활보장법에 의해서, 미혼모가족은 소득과 자산(소득인정액)이 일정기준 이하일 경우 맞춤형 기초생활보장의 다양한 급여에 대한 수급자격을 부여받는다. 특히, 예상하지 못한 임신과 출산으로 유급노동에 대한 참여가 불가능한 양육미혼모에게 국민기초생활보장제도의 생계급여는 매우 중요한 경제적 자원이 된다(김혜영, 2013b). 그러나 부양의무자 기준의 존재로 인하여, 원가족과 실질적인 단절·분리를 경험하는 많은 양육미혼모들이 수급자격을 취득할 가능성은 매우 낮다. 물론 부양의무자인 부모가 부양능력이 있음에도 부양을 거부·회피하고 있음을 증명할 경우 수급자격을 획득할 수 있으나 부모를 부양회피자로 만들면서까지 수급신청을 할 개연성은 높지 않다(이준일, 2012). 부모가 부양능력이 없을 경우에는 부모로부터 금융·신용정보 및 보험 정보에 대한 이용 동의를 받아서 부양능력의 부재를 증명해야 하기에 이 또한 수급권 신청이 현실적으로 거의 불가능하다. 따라서 부양의무자 기준으로 인하여 복지체계의 사각지대에 방치되는 것을 예방하기 위해서는 부양의무자 규정에 미혼모 특례조항 등을 삽입하여 부양의무자 기준을 완화할 필요가 있으며, 장기적으로는 가족단위로 설정되어 있는 현행 사회보장체계를 개인단위의 구조로 전환시킬 필요가 있다(이준일, 2012; 김지혜, 2013; 이은주, 2013; 신옥주·성정현·김지혜, 2014).

양육미혼모들은 또 다른 포괄적 정책인 영유아보육법 상의 보육료 지원, 유아학비 지원 및 가정양육수당 등을 통해 양육 지원을 받을 수 있다. 이러한 보편적 양육지원은 1990년대 이후 여성의 양성평등 및 노동시장 참여를 강화하는 사회적 분위기 속에서 양육부담 경감을 통해 저출산 문제를 해소하고자 하는 정책적 욕구에 부합하고 있으나(문순영, 2015), 양육미혼모의 특수한 상황과 니즈를 충

6) 이외에, 문순영(2015)은 미혼모가족에 대한 정책 및 서비스를 어머니 역할과 생계부양자 역할의 비중에 따라 '모성역할 강화형'과 '노동자역할 강화형'으로 구분하고 있으며, 미혼모의 생애주기와 자녀 연령에 따라 서비스·프로그램을 구분하기도 한다.

족시키기에는 한계가 있다. 경제적 취약성으로 인해 양육미혼모는 많은 경우 교통이 불편한 외곽지역에 거주하며, 비정규직 시간제 일자리에 근무하는 경우가 많기 때문에 자신의 근로스케줄에 맞추어 이용할 수 있는 종일제 또는 시간연장 보육시설을 찾기가 어렵기 때문이다(이선경, 2013). 이러한 이유로 양육미혼모들은 만 12세 이하의 자녀를 둔 취업 부모에 제공되는 아이돌봄서비스를 선호한다. 종일제 돌봄은 만 3개월에서 24개월 이하의 영아를 대상으로 이유식, 기저귀 갈기 및 목욕 등 영아 돌봄과 관련된 전반적인 서비스를 제공하며, 시간제 돌봄은 만 12세 이하의 아동을 대상으로 임시보육, 놀이활동, 등·하원 보호 등의 서비스를 지원한다(여성가족부, 2016). 아이돌봄서비스는 아이돌보미가 가정으로 방문하여 서비스를 제공하며, 시간제로 돌봄서비스를 이용할 수 있다는 장점이 있으나, 제한된 지원시간(연 480시간)을 초과할 경우에 전액 본인 부담이기 때문에 저소득 양육미혼모의 경우 이용에 상당한 부담이 따를 수밖에 없다.

〈표 1〉 한부모가족지원법에 의한 미혼모가족 지원사업 및 서비스

사업·서비스	지원대상 및 내용				
저소득한부모 자녀양육비 지원	- 지원목표: 저소득한부모 가족의 아동양육비, 아동교육지원비, 생활보조금 지원을 통해 아동의 건강한 성장과 가정의 생활안정 도모 - 지원대상: 소득인정액이 기준중위소득 52% 이하이면서 만18세(취학 시 만22세) 미만의 아동을 양육하는 한부모가족 및 조손가족				
	‘16 아동 양육비 지원 기준(원/월)	2인 1,438,634	3인 1,861,090	4인 2,283,546	5인 2,706,001
청소년한부모 자립지원	- 지원내용: ◦ 한부모가족 아동양육비 아동1인당 월10만원(저소득 조손가족 및 만 25세 이하 미혼 한부모가족의 만 5세이하 아동에게는 월5만원 추가지원) ◦ 중학생 및 고등학생 아동1인당 학용품비 연5만원 ◦ 한부모가족복지시설에 입소한 가구는 생활보조금 월5만원				
	‘16 청소년 한부모 지원 기준(원/월)	2인 1,659,962	3인 2,147,411	4인 2,634,860	5인 3,122,309
- 지원목표: 청소년 한부모가 스스로 자녀를 양육할 수 있도록 하는 자녀양육환경을 조성하고 조기 자립할 수 있도록 지원 - 지원대상: 소득인정액이 기준중위소득 60%이하이면서 모 또는 부의 나이가 만24세 이하인 청소년한부모 가구 - 지원내용: ◦ 청소년한부모 아동양육비 월 15만원 ◦ 검정고시 학습비 연 154만원 이내 ◦ 고교생 교육비 지원(입학금, 수업료 실비 지원) ◦ 자립촉진수당: 만 24개월 이하의 아동을 양육하는 기초수급자인 청소년한부모가 학업이나 취업 등 자립 활동 시 월 10만원 지급					

〈표 1〉 한부모가족지원법에 의한 미혼모가족 지원사업 및 서비스 (표 계속)

사업·서비스	지원대상 및 내용			
저소득 한부모가족 주거지원 서비스	- 지원목표: 생활이 어려운 한부모 가족에게 일정기간 양질의 안정적인 보호를 통하여 자립기반의 조성 - 지원 대상 및 지원내용			
	시설유형	입소대상	입소기간	
	모자 가족 복지 시설	기본생활 지원	만18세 미만의 자녀를 양육하는 무주택 저소득 모자가족	3년 (2년)
		공동생활 지원	독립적인 가정생활이 어렵고 일정기간 공동으로 가정을 이루어 생활하면서 자립을 준비하고자 하는 모자가족	2년 (1년)
		자립생활 지원	기본생활지원형에서 퇴소한 모자세대로서 자립준비가 미흡한 모자가족	3년 (2년)
	미혼 모자 가족 복지 시설	기본생활 지원	미혼의 임신여성 및 출산 후(6개월 미만) 지원을 요하는 여성	1년 (6월)
공동생활 지원		2세 미만의 영유아를 양육하는 미혼모	2년 (1년)	
	출산 후 해당아동을 양육하지 아니하는 미혼모	2년 (6월)		
미혼모부자 거점기관	- 지원목표: 미혼모·부가 자녀를 스스로 양육하고자 할 경우 초기위기에 대처할 수 있도록 다양한 서비스를 제공하여 아동양육은 물론 자립에 이르도록 함 - 2016년 현재 전국의 17개소 거점기관에서 미혼모·부의 자녀 양육 및 경제적 자립을 위한 포괄적이고 종합적인 서비스 제공 - 지원서비스 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상담을 통한 미혼모부자의 정서 지원</li> <li>○ 출산 및 양육(위기) 지원: 모와 아이의 건강을 위해 필요한 병원비 및 양육용품(예: 분유, 기저귀 등)을 연간 가구당 70만원 이하 지원</li> <li>○ 친자 검사비 지원</li> <li>○ 교육, 문화체험 프로그램 운영 지원</li> <li>○ 자조모임 운영지원 및 지역 유관기관 연계 지원</li> </ul>			

자료: 미혼모·부 한부모가족을 위한 복지서비스 안내(여성가족부, 2016)

우리사회의 거의 유일한 한부모가족 특화정책인 한부모가족지원법은 양육미혼모를 포함한 한부모 가구에게 ‘저소득한부모 자녀양육비 지원’, ‘청소년한부모 자립지원’, ‘저소득한부모가족 주거지원서비스’, ‘미혼모부자 거점기관 운영’, ‘가족역량강화지원사업’ 등의 다양한 서비스를 제공하고 있다(표1 참조).

먼저 저소득한부모의 자녀양육을 지원하는 자녀양육비는 2001년 16,000원, 2004년 20,000원, 2005년 50,000원, 2013년 70,000원, 2015년 100,000원으로 꾸준히 증가하였으며, 대상 아동의 범위도 2008년 만8세 미만에서 현재 만12세 미만으로 확대되었다. 또한 국민기초생활보장제도와는 달

리 부양의무자 기준의 적용을 받지 않아 원가족의 경제적 상황에 영향을 받지 않는 장점을 갖는다. 그러나 이러한 장점과 지속적인 증가에도 불구하고 한부모가족 자녀양육비 지원에 대해서 몇 가지 중요한 비판들이 제기되고 있다. 먼저, 지원대상의 선정기준 즉 ‘기준중위소득의 52%’의 문제이다. 상대적 빈곤선의 일반적 기준이 기준중위소득의 절반임을 고려하면, 기준중위소득의 52%라는 선정기준은 지나치게 낮게 설정되었다고 볼 수 있다. 유급노동에 종사하는 양육미혼모들의 경우 대체로 고용이 불안정하고 낮은 임금의 비정규직에 종사하고 있기 때문에, 기준중위소득의 52%는 초과하지만 경제적 자립의 가능성은 그다지 높지 않은 근로빈곤층에 속할 가능성이 상당히 높다. 따라서 이와 같이 낮은 선정기준은 양육미혼모들로 하여금 정부의 어떤 지원도 없는 근로빈곤계층으로 남을 것인지 아니면 공적 복지에 전적으로 의존할 것인가를 놓고 고민하게 만드는 문제가 있다(김혜영, 2013b; 김희주 외, 2012).

자녀양육비 지원에 대해 제기되는 또 다른 문제점은 양육비의 지원수준 자체가 실제 자녀양육 비용에 비하여 너무 낮다는 것이다(이미정, 2010; 양민옥, 2012; 김혜영, 2013b; 이은주, 2013). 예를 들어 서울가정법원이 2014년에 발표한 양육비산정 기준표는 부부합산소득을 7구간으로 나누고 있는데 이중 가장 낮은 7번째 소득구간의 자녀 1인당 표준양육비조차 49만원임을 고려해 보면(조주은, 2015), 현재 한부모가족지원법에서 제공하는 자녀양육비의 수준을 가늠할 수 있다. 또한 자녀를 양육하는 저소득 미혼모에게 지원되는 양육비가 입양가정에 제공되는 양육수당(15만원)보다 낮은 수준인데, 이는 친모에 의한 직접 양육의 강조라는 정책 방향과도 모순되는 것으로서 이에 대한 상향조정이 시급하다고 할 수 있다.

한부모가족지원법에 의한 주거지원서비스 중, 미혼모자가족을 위한 시설에는 미혼모의 임신·출산 시 안전 분만, 심신의 건강 회복 및 출산 후의 아동양육 지원을 위하여 일정 기간 동안 주거와 생계를 지원하는 미혼모자가족복지시설 기본생활지원형과 2세 미만의 영유아를 양육하는 미혼모 또는 출산 후 해당아동을 양육하지 아니하는 미혼모에게 일정기간 동안 공동생활을 통하여 자립을 준비할 수 있도록 주거 등을 지원하는 미혼모자가족복지시설 공동생활지원형이 있다. 2016년 현재 기본생활지원형 20개소와 공동생활지원형 39개소가 운영되고 있다(여성가족부, 2016). 기본생활지원형은 2013년 33개소에서 약 39.4% 감소한 수치인데, 이는 2011년 부분 개정된 한부모가족지원법에 따라 입양기관을 운영하는 법인에 의한 기본생활지원시설의 설치·운영이 금지되었기 때문이다. 물론 공동생활지원형의 숫자가 점진적으로 증가하고 있으나, 이러한 시설 감소에 따른 대안은 미흡한 편이라 할 수 있다(성정현 외, 2015). 미혼모자가족복지시설의 양적 규모 못지않게 사회적·정책적 관심을 기울여야 하는 것은 시설의 질적 측면 즉, 인적구성이라고 할 수 있다. 현재 미혼모자가족복

지시설의 인적 현황은 시설장을 포함하여 최대 8명으로 구성될 수 있으나, 시설장, 영양사, 간호사 및 관리인을 제외하면 최대 4명에 불과하여 다양한 욕구와 문제를 가지고 있는 미혼모의 양육과 자립을 효과적으로 지원하기에는 역부족이라 할 수 있다(김지혜·장연진·성정현, 2012).

한부모가족지원법상의 시설보호 외에, 국토교통부, 한국토지주택공사 및 지자체가 협력하여 미혼모가족의 지역사회 거주공간을 제공하기 위하여 국민임대, 영구임대, 다가구매입임대, 기존주택 전세임대 등의 다양한 서비스를 제공하고 있다(김혜영 외, 2010). 그러나 이러한 정책의 대상은 기초생활보장수급자, 보호대상 한부모가족, 등록장애인, 국가유공자 및 북한이탈주민 등 다양한 취약계층을 포괄하고 있으며, 우선순위의 선정에 자활프로그램 참여기간, 해당지역 연속 거주기간, 부양가족 수 등을 고려하기 때문에 양육미혼모에게는 극히 일부의 기회만 주어지고 있는 실정이다(김혜영 외, 2010; 이은주, 2013).

자녀를 양육하는 미혼모가 가장 필요로 하는 공적 지원이 무엇인가에 대하여 조사한 연구결과들(문정숙·김영희, 2014; 문순영, 2015)에 의하면 안정적인 주거환경의 확보에 대한 욕구가 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 위에서 살펴본 미혼모자가족복지시설의 부족과 지역사회 내 임대주택 마련의 어려움이 그대로 투영된 것이라 할 수 있으며, 미혼모와 그 자녀의 주거 안정을 위한 실효성 있는 대책이 시급히 마련되어야 할 것이다.

전국에 17개소가 설치·운영되고 있는 미혼모부자 거점기관은 지역사회에 거주하는 양육 미혼모를 대상으로 초기 임신 위기의 상황에서부터 자녀양육까지 종합적인 서비스를 제공한다는 점에서 의의가 있다(이미정, 2015). 그러나 거점기관의 대부분이 통합적 가족지원 전달체계라고 할 수 있는 건강가정지원센터를 중심으로 위탁되고 있어서 미혼모 가족에 대한 사업은 상대적으로 부족한 편이며, 일반가족 중심이라는 점에서 미혼모들이 느끼는 심리적 거리감의 문제와 미혼모가족의 특수성에 대한 이해 부족 등의 문제가 제기되고 있다(김혜영, 2013b; 성정현 외, 2015; 한정원, 2014). 또한 전국에 걸쳐 17개소만이 운영되기에 물리적 접근성도 다소 부족하다는 문제를 노출하고 있다.

## 5. 결론 및 논의

이상에서 한국사회의 미혼모 정책에 대한 전반적 패러다임의 변화와 미혼모와 그 자녀를 위한 대표적인 정책들을 검토해 보았다. 2000년대 중반 이후 양육을 선택하는 미혼모의 증가와 더불어 미혼모 정책의 기본적인 기조는 기존의 입양 중심에서 친모에 의한 직접 양육을 유도·권장하는 방향으로 선화하였음을 볼 수 있었다. 그러나 이러한 정책 패러다임의 전환이 단순한 복지 레토릭의 변화에

그치지 않기 위해서는 새로운 정책기조를 실현하기 위한 사회서비스와 프로그램이 실제적으로 제공되고 있느냐가 중요하다. 친모에 의한 양육을 강조하면서 이를 위한 사회적 지원이 제공되지 않는다면, 경제적으로 열악한 미혼모들은 불법입양 또는 유기의 유혹에 흔들릴 수밖에 없기 때문이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 우리사회의 미혼모 지원은 여전히 미혼모가 스스로 자녀를 양육하기에 충분한 또는 적절한 수준에는 못 미치는 것으로 드러났다. 아직도 많은 양육미혼모가 기초생활보장수급자가 되기를 희망하지만 부양의무자기준으로 인하여 수급탈락을 경험하고 있으며, 한부모가족지원법에 의해 제공되는 양육비 지원은 대상 아동의 범위와 급여액의 꾸준한 확대에도 불구하고 입양 가정의 양육수당에도 미치지 못한다. 또한 임대주택 등을 통한 안정된 주거환경의 확보는 여전히 요원하여 미혼모자가족복지시설의 퇴소를 앞둔 미혼모들의 미래는 낙관적이지만은 않다.

그럼에도 정책 패러다임의 전환과 함께 미혼모의 자녀양육을 지원하는 서비스들이 점진적으로나마 확대되기 시작하였음(예: 저소득 한부모가족의 양육비 증액 및 대상아동의 확대, 다양한 무상보육 지원, 청소년 한부모의 자립지원 강화, 지역사회 양육지원을 위한 검점기관 설치·운영 등)은 고무적이라 할 수 있다. 이는 지속적으로 악화되는 저출산 위기에 대한 국가적 차원에서의 보편적 양육 지원의 확대에 기인한 것이라 할 수 있으며, 최근 우리사회의 미혼모 지원정책이 모성역할의 강화보다는 노동자역할의 강화에 지나치게 무게 중심이 쏠려 있다는 문순영(2015)의 주장과는 다소 상반되는 것이라 할 수 있다.

오히려 미혼모의 자녀양육에 장기적으로 필수적인, 경제적 자립과 사회통합을 촉진시키기 위한 취업·창업 지원 서비스는 미흡한 실정이라고 할 수 있다. 미혼모의 취·창업 지원을 위한 정부의 정책으로 크게 국민기초생활보장제도의 자활사업과 고용노동부의 취업성공패키지 등이 있으나, 실제 양육미혼모들이 선택할 수 있는 일은 제한적이다. 뿐만 아니라 양육미혼모를 위한 지원·관리는 읍·면·동 주민센터와 건강가정지원센터를 중심으로 이루어지고 있는 반면, 취업 지원서비스는 고용지원센터와 새일센터 등을 통하기 때문에 서비스의 효과적 전달이 구조적으로 어려운 상황이다(김혜영 외, 2010; 김희주 외, 2012).

우리사회의 미혼모 정책에서 경제적 자립을 위한 취·창업 지원서비스가 상대적으로 미비한 중요한 이유 중 하나는 정책대상의 협소성에 기인한다고 볼 수 있다. 즉 미혼모를 위한 서비스·프로그램의 대부분이 청소년미혼모 및 5세 미만의 자녀를 둔 미혼모들에게 초점이 맞추어져 있기에, 고용지원서비스에 대한 욕구가 비교적 많은 연령이 많거나 취학자녀를 둔 미혼모들이 정책대상에서 소외되어 왔기 때문이다. 이는 또한 정부의 정책적 대응이 최근 증가하고 있는 미혼모 집단 내부의 다양성에 부응하지 못함을 보여주는 것이라 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 전체 미혼모에서 십대 미

혼모의 차지하는 비중은 2000년대 중반을 기점으로 감소하고 있으며, 본인과 자녀의 연령이 상대적으로 높고, 교육수준도 고졸 또는 대졸이상으로 비교적 높은 미혼모들이 증가하고 있는 추세이다(김혜영 외, 2010; 이미정, 2011). 그러나 한국사회의 미혼모 정책은 여전히 미혼모의 생애 전반을 고려하지 못하고 있으며 생애의 특정주기만 부각시킨 제한적 지원에 머무르고 있는데, 여기에 양육미혼모가 직면하는 문제의 핵심이 있다고 할 수 있다.

따라서 향후 우리사회 미혼모 정책의 가장 중요한 과제는 양육미혼모의 생애주기에 따른 다양한 상황과 욕구에 대응할 수 있는 맞춤형 정책의 설계와 이에 따른 서비스의 제공이라 할 수 있다. 또한 집단의 내적 다양성 증가와 더불어 더욱 복잡해지고 다양화된 미혼모가족의 개별 욕구들은 정부의 정책적 대응으로만 충족시키기에는 한계가 분명하기 때문에, 미혼모를 위한 생애단계별 맞춤형 정책의 수립에는 미혼모관련 민간 NGO 단체들의 적극적 참여와 협력이 동반되어야 할 것이다.

## ■ 참고문헌 □

- 권영자, 서경숙, 김엘립(1987). 미혼모 발생 예방대책에 관한 프로그램 개발. 한국여성개발원.
- 김영신(2011). 생애사적 접근을 통한 미혼모의 출산과 양육경험. 한국사회복지질적연구. 5(1). 27-58.
- 김윤아, 이형아, 김혜선(2008). 미혼 양육모의 양육체험. 청소년복지연구. 10(1). 1-20.
- 김지혜(2013). 미혼모의 현황과 정책 과제. 지역사회(地域社會). 가을호. 100-106.
- 김지혜, 장연진, 성정현(2012). 미혼모자시설의 서비스 네트워크 실태에 관한 연구. 한국사회복지행정학. 14(4). 263-296.
- 김현경, 이민영(2008). 자발적 미혼모의 선택체험에 관한 연구: Parse의 인간되어감 연구방법론을 적용하여. 한국가족복지학. 24. 5-36.
- 김혜선, 김은하(2006). 미혼 양육모의 양육 결정 체험: 현상학적 연구. 한국사회복지학. 58(1). 373-393.
- 김혜영(2013a). 미혼모에 대한 사회적 차별과 배제: 차별의 기제와 특징을 중심으로. 젠더와 문화. 6(1). 7-41.
- \_\_\_\_\_ (2013b). 미혼한부모 관점에서 본 한부모지원정책: 개선방안을 중심으로. 미혼모 지위개선을 위한 현황 발굴 포럼. 한국미혼모지원네트워크. 13-50.
- 김혜영, 김정미(2012). 전문가와 양육미혼모의 지원방향을 논하다. KWDI Brief. 20. 한국여성정책연구원.
- 김혜영, 이미정, 이택면, 김은지, 선보영, 장연진(2010). 미혼모의 양육 및 자립실태조사. 여성가족부.
- 김혜영, 안상수(2009). 미혼부모에 대한 한국인의 태도와 인식. 제52차 여성정책 포럼: 미혼모에 대한 사회적 인식개선과 지원방안. 한국여성정책연구원.
- 김희주, 권종희, 최형숙(2012). 양육미혼모들의 차별경험에 관한 질적사례연구. 한국가족복지학. 36. 121-155.
- 문순영(2015). 미혼모자 가족에 대한 복지정책의 특성에 관한 연구. 사회과학연구. 31(2). 73-103.
- 문정숙, 김영희(2014). 부모와의 정서적 유대감과 사회적지지 및 소외감이 미혼모의 자녀 양육효능감에 미치는 영향. 한국가정관리학회지. 32(6). 109-123.
- 변호순, 최정균(2011). 미국 저소득 미혼모가구의 사회적 지지가 아동의 문제행동과 인지능력에 미치는 영향. 한국아동복지학. 36. 133-163.
- 성정현, 김지혜, 신옥주(2015). 미혼모의 임신출산위기 경험과 위기 해소를 위한 지원시스템 개선 방안. 한국사회복지행정학. 17(2). 277-309.
- 신옥주, 성정현, 김지혜(2014). 미혼모지원시스템 정비를 위한 연구. 서울: 서울시, 한국미혼모지원네트워크.
- 양민욱(2012). 초등학생 자녀를 둔 미혼양육모의 양육경험에 관한 연구. 숭실대학교 박사학위 논문.
- 여성가족부(2016). 미혼모·부 한부모가족을 위한 복지서비스 안내. 서울: 여성가족부.
- 이경은(2016). UN 아동권리협약상 아동최선의 이익(Best Interests of the Child) 법리와 한국의 아동보호 법제. 입법과 정책. 8(2). 194-219.

- 이미정(2010). 사회적 편견과 미혼모관련 통계. 제 60차 여성정책포럼. 한국여성정책연구원.
- \_\_\_\_\_(2011). 미혼모의 자녀양육 의지와 현황. *이화젠더법학*. 2(2). 79-107.
- \_\_\_\_\_(2015). 양육미혼모의 자립과 양육을 둘러싼 사회경제적 여건. 양육모자립 세미나 & 해피담 박람회. 동방사회복지회. 9-25.
- 이미정, 문미경, 이미화, 김은지, 주유선, 유순도, 황민숙, 김은애(2011). 한부모가족복지시설 다기능화에 따른 운영모델 재정립 등 연구. 한국여성정책연구원.
- 이선경(2012). 미혼 양육모의 양육 실태와 지원방안 연구. 연세대학교 석사학위 논문.
- 이은주(2013). 미혼모 아동의 기본권 보장을 위한 사회적 지원방안. *아동과 권리*. 17(4). 625-642.
- 이시백, 서정애, 박인화, 이제진(2002). 미혼모의 복지서비스 개선방안 연구. 대한가족보건복지협회 한국 성문화연구소·보건복지부.
- 이용우(2006). 여성 한부모 가구의 빈곤지위에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 미국을 중심으로 한 국가 간 비교연구. *사회복지정책*. 25. 53-80.
- 이준일(2012). 미혼모의 인권과 법정채. *고려법학*. 64. 139-171.
- \_\_\_\_\_(2013). 미혼모 관련 법제도의 분석과 평가. *안암법학*. 42(1). 1-28.
- 장상천(2010). 한국의 양육미혼모 복지정책에 관한 연구: 한부모 가족 복지사업을 중심으로. 한양대학교 석사학위논문.
- 조주은(2010). 양육미혼모 관련 정책 현황과 개선방안. 국회입법조사처.
- \_\_\_\_\_(2015). 양육비이행관리원의 설립배경과 향후 과제. 이슈와 논점. 제1002호. 국회입법조사처.
- 최선화, 오영란(2009). 여성복지론. 고양시: 공동체.
- 한정원(2014). 한부모가족지원사업의 효과성 연구: 한부모가족 심층면접을 중심으로. *여성학연구*. 24(2). 159-195.
- Gaber, T. (2003). *Trends in welfare, work and the economic well-being of female-headed families with children*. New York: Novinka Books.
- Gingrich, L. (2008). Social exclusion and double jeopardy: The management of lone mothers in the market-state social field. *Social Policy & Administration*, 42(4). 379-395.
- Hamilton, E., Martin, A., & Ventura, J. (2010). Births: Preliminary data for 2009. *National Vital Statistical Reports*, 59(3). 1-19.
- Mather, M. (2010). *U.S. children in single-mother families*. Population Reference Bureau, Washington DC.
- McKeever, M. & Wolfinger, N. (2011). Thank for nothing: Income and labor force participation for never-married mothers since 1982. *Social Science Research*, 40. 63-76.

Abstract

## The Paradigm Shift of Social Policy for Unwed Mothers in Korea

Lee, Yongwoo\*

Unlike the past several decades when over 90% of unwed mothers chose to adopt their children, the number of never-married mothers who determine to raise their children for themselves has recently been increasing. However, many unwed mothers are still suffering from a diversity of problems including poverty, discrimination and biased stereotypes. To this end, this study aims to observe the development process of social policy for unwed mothers in Korea, with a special focus on the policy paradigm shift, and examine current social services for never-married mothers and their children. The results of the study shows the paradigm shift of social policy for unwed mothers occurred around the mid-2000's towards helping never-married mothers rear their children. However, social services for them have not kept pace with the paradigm change, which makes still very much hard for unwed mothers to raise their kids on their own. The study concludes with policy implications for improving social services for families headed by never-married mothers.

**Key Words:** unwed mothers, social policy for unwed mothers, paradigm shift of social policy

◆ 2017.1.16. 접수 / 2017.3.15. 1차수정 / 2017.3.20. 게재확정

---

\* Professor, Konkuk University (lywpms@kku.ac.kr)