

<참여정부>의 가족정책 성격: 3개 법을 중심으로

김미숙*

이 글은 노무현 정부 5년(2003.3-2008.2)(이하 <참여정부>)동안 이루어졌던 가족정책의 내용을 해당 가족관련법을 중심으로 살펴보고 그 성격을 진단해 보는데 목적이 있다. '여성이 행복한 나라'를 만들기위하여 <참여정부>는 과거 어느 정권보다 가족정책에 적극적인 관심을 보였고 급변하는 가족현실에 대한 대응책을 강구한 정권이기도 하였다.

논의의 편의상, <참여정부> 때에 입안·제정되었던 3개 가족정책법 -『호주제』, 폐지 및 『가족관계등록부』 도입(2008.1), 『건강가정기본법』 실시(2005.1), 그리고 『다문화가족지원법』 실시(2008.9)- 을 중심으로 이들 법의 내용 소개 및 평가를 가하였다. 이러한 작업에 기반하여 <참여정부> 기의 가족정책의 가능성과 한계를 지적하였다.

나름대로의 시행착오나 보완사항이 지적되고는 있으나, 우리사회에 양성평등적 개인주의 삶의 양식이 제도적으로 보장되는데 기여한 『가족관계등록부』의 도입이 이루어졌다. 또한, 저출산·고령화 추세 및 가족불안정성예의 대응책으로서 최초의 가족단위 기본법인 『건강가정기본법』의 설정이 있었다. 그리고 다문화·다중정체성이 필요하게 된 시대적 분위기의 반영책으로서 결혼이민자의 법적 지위를 인정한 『다문화가족지원법』의 실시가 그것이다. 이렇듯 과거 어느 정권 보다 전향적이고 적극적인 양성평등지향의, 최초의 가족단위 기본법 제정, 그리고 미래 다문화사회를 위한 가족법의 입안과 집행을 시도했다고 평가할 수 있을 것이다.

핵심단어: 참여정부, 호주제, 가족관계등록부, 건강가정기본법, 다문화가족지원법, 다문화·다중정체성, 양성평등지향

I. 들어가는 말

이 글은 2003년 3월부터 2008년 2월까지 지속된 노무현정부 (이하 <참여정부>) 5년 동안 전개되었던 가족정책을 소개·검토하고 평가하는데 그 목적이 있다. 주지하듯이, <참여정부>는 집권초기 국정과제로 5대 차별해소 -학력, 지역, 여성, 장애인, 외국인노동자- 를 제시하면서 이의 효과를 통한 사회통합 조성에

* 청주대학교 사회학과 교수 | altnrr@naver.com

과거 어느 정권보다 적극적인 관심을 보였다. 구체적으로는 “국민통합과 양성평등” 구현이 가족 및 여성정책의 궁극적 정책목표로 설정되었다. 이는 16대 대선에서 승리한 새천년민주당 출신 노무현대통령 후보의 공약 가운데 하나이었던 ‘여성이 행복한 나라’ 실현을 위한 정책적 접근이기도 하였다(박의경, 2007:173).

한편, 지난 5년 <참여정부>기에는 한국의 가족현상에 직·간접으로 막대한 영향을 끼치는 사회인구학적 현상이 발생하거나 목격된 시간이기도 하였다. 이를테면, IMF 이후 거국적 경제위기와 대량실업으로 인한 전통적 남성부양자 가족모델의 붕괴나 약화, 이에 따른 맞벌이 가족의 상대적 증가, 미(비)혼 증가, 급격한 저출산 고령화 추세의 진전, 이(재)혼율의 급증 및 농촌지역 중심의 결혼 이민자 가족의 급부상 등과 같이 새롭고도 도전적인 가족현실을 우리 모두는 목격하거나 경험하게 된 것이다.

가족정책이란 “정부가 가족에게 가족을 위해서 하는 모든 것”(양현아 2006b:111) 혹은 “가족생활에 영향을 주는 모든 정책을 포괄하는 개념으로, 각종 법과 제도들”(장혜경, 2003:27)로 규정할 수 있을 것이다.¹⁾ 또한 변화순·최윤정(2004)은 광의의 가족정책(보편주의)과 협의의 가족정책(잔여주의)으로 구분하여, 모든 가족관련 프로그램들을 포괄하는 하나의 영역(field)으로 규정한다. 한 개인의 출생과 사망이 개별 가족 속에서 이루어지며 가족이 사회존속의 기본단위가 되고 있는 현실을 유념하였을 때에 <참여정부> 5년간 전개되었던 가족현실 및 이에의 대응책인 가족정책과 관련된 법률 제도에 대한 검토는 우리사회의 현재와 미래를 진단하고 예측하는 하나의 방법으로서 유의미한 작업이 될 수 있을 것이다.

이 글에서는 <참여정부>에서 도입, 실시된 가족정책을 논의의 편의상 크게 세 가지로 구분하였다. 우선, 양성평등사회 실현이라는 <참여정부>의 기본 국정정책철학²⁾과 연계된 「호주제」 폐지, 그리고 새로운 대안으로 「가족관계등록부」

1) 가족정책을 다중적 개념으로 파악한 Kamerman & Kahn에 의하면, ‘가족을 대상·수단·관점으로 하는 모든 정책’을 일컫는 것으로 설명한다. 서양사회의 가족정책은 전통적으로 주로 국가가 개별 가족에게 임금보전의 형태로 부여하는 각종 수당 및 복지정책을 중심으로 수행되었다(양현아, 2006a:328).

2) <참여정부> 5년 동안 여성 및 가족정책을 총괄적으로 기획·집행한 정부조직은 「여성가족부」였다고 말할 수 있다. 1998-2003년 김대중 정권 후반기에 탄생된 <여성부> 시대 이래 <여가부>로 확대 개편된 2005년은 <참여정부>가족정책 원년으로 불리운다(윤현덕, 2005). 특히 <여가부>안에 “가족정책국”을 신설하여 5개 사항에 이르는 가족비전을 설정하여 정부차원의 가족대응책을 구체화하였다: ① 새로운 가족문화 형성 ② 다양한 형태의 가족지원 확대 ③ 돌봄노동의 사회화 및 역할 분담 ④ 가족 친화적 사회환경 조성 그리고 ⑤ 가족정책 추진 인프라의 확충이 그것이다(윤현덕, 2005:8).

도입이 있다. 둘째로, 급속도로 진척되고 있는 저출산·고령화 추세의 대응책이자 이(재)혼급증 등 기존 가족제도의 불안정성을 보완하려는 시도로서 「건강가정기본법」의 제정 및 실시가 있다. 마지막으로, 2000년 전후로 농촌지역 중심으로 급격하게 확산일로에 있는 결혼이민자 가족에 대한 국가적 대응책인 「다문화가족지원법」의 도입이 그것이다.

따라서 이 글의 논의는 <참여정부> 시대에 이루어졌던 가족정책의 3개 핵심 법(안)을 중심으로 입수가 가능했던 관련 자료에 기반하여 이루어질 것이다. 글의 내용은 해당법안의 요약과 관련 쟁점, 이에 대한 평가 및 해결방안을 모색하는 등 크게 3부분으로 구성된다. 마지막 결론에서는 3개 법안의 비교를 통해서 <참여정부>의 가족정책의 총괄적 평가 및 그 함축을 생각해 보고자 한다.

II. 「호주제」폐지³⁾ 및 「가족관계등록부」 신설

1. 「호주제」의 성격

앞서 소개되었듯이 <참여정부>의 “당면 현안과제”로서 「호주제」폐지는 새 정부 출범과 더불어 본격화되었다. 알려진 바대로 민법의 「호주제」 조항은 우리나라 가족제도 및 가족관계의 기본을 구성하는 내용을 담고 있다. 가족개념 및 범위의 규정 그리고 가내 위계질서, 가족대표자와 피대표자로 구성된 가족모형

2005년 6월 <여가부>로 확대 개편된 이래 가족업무가 대폭 보장되었다. 2007년 11월 현재 <여가부>의 조직은 2본부 3국 2관 체제를 거느린 기구로서 연간 예산액 1조 1천억원이 배정된, 정부 기구내 여성·가족 관련 업무를 총괄하는 사령탑 역할을 담당하고 있다. 그러나 <여가부> 총 예산의 약 92%가 보육예산으로 집행되었음을 유념하였을 때 (조진우, 2007:14), 가족 보육업무의 보건복지부이관이 확정된 이명박 정부 이후 <여성부>의 기능축소 및 조정기능의 약화 등, 위상축소가 우려되는 실정이다.

2003년 <참여정부> 출범 이후 개최된 여성부 1차 업무보고에서 14개 여성관련 공약사안이 발표되었다. 이 가운데 「호주제」 폐지는 “당면현안과제”로 설정되었다. 그 밖에 여성부 기능보강과 정책의 성별영향분석평가는 “쟁점과제”로, 또한 양성평등한 가족정책 및 국제적 수준으로 여성의 지위향상은 “핵심전략과제”로 지목된 바 있다(박의경, 2007:174).

- 3) 사실, 「호주제」의 부계혈통주의가 지니는 폐단은 일찍이 1957년 민법개정 직후부터 당시 여성단체나 진보적 학자들 사이에서 지적되면서 폐지 움직임이 전개된 바 있다. 그러나 그 동안 유림세력을 중심으로 미풍양속의 존치라는 명분으로 「호주제」 옹호 움직임 등이 줄기차게 전개되는 등 우여곡절이 있었다. 그러던 중 2000년 전후로 여성운동 최우선 목표로서 「호주제」 폐지가 사회적 쟁점으로 부각되기에 이르렀다. 그 이유로는, 급변하는 우리사회의 움직임들- 저출산·고령화추세, 만혼 또는 미(비)혼 증가, 이(재)혼 급증, 다양한 가족형태출현, 노동시장 유연화, 여성의 고학력화 등 -의 영향력이 크게 작용하였기 때문이다.

을 제시한 한국가족의 이념형(ideal type)으로 평가받고 있다(양현아, 2006a:338). 그런데 이『호주제』의 특징은 가부장적 가장제 patriarchy -부처제 patrilocal- 부계계승주의 patrilineage 요소를 지닌 전형적인 남성중심적 가족제 도이기도 하다(양현아, 2006b:116). 남성호주를 가족의 중심으로 하되 가족원의 출생, 입양, 혼인, 이(재)혼, 사망에 이르는 생애사적 신분변동이 기록·축적되는 제도이기 때문에 이렇게 『호주제』에 기반한 가족제도는 전국민을 개별가족의 가족원으로 수렴하는 가운데 조직화된다. 따라서 한국의 모든 개인들은 해당가족 가족원으로 소속되면서 동시에 합법적인 한국민화(韓國民化)되는 것이다. 한편, 가족원과 가족관련 사안들은 가족 내부의 사항들로 개별화하되, (가족)정책 대상으로서 국가 책임은 최소화되거나 면제되는 효과를 지니기도 한다(양현아, 2006b:116).

한편, 이러한 가부장적 『호주제』의 결과, 가족생활속의 여성 신분은 다양한 형태로 주변화되고 반(反)여성적 모습으로 표출되는 결과를 가져오게 된 것이다. 우선, 민법의 호주승계 우선순위는 한 가족의 남자를 우선 지정하고 남자의 유고시에만 차선책으로 여자가 승계되는 구도를 취하게 된다. 따라서 아들-손자-딸-손녀(단, 혼인한 딸·손녀는 제외)-처-어머니-며느리의 순서로 규정된다. 또한 딸이 승계할 경우라도, 집안 남자가 등장할 때까지라는 일시적 경과조치에 불과하다. 그 밖에, 호주인 남편은 아내 동의와는 무관하게 혼외·혼전 관계에서 얻은 자녀를 자신 호적에 입적시킬 수 있다. 나아가 여성이 혼인할 경우, 남편집안의 가족원으로 편입되기 때문에 원가족(family of origin)에서는 “출가외인” 신분이 된다. 친가나 시가 가족관계에서 불안정하거나 불평등한 위치에 놓여질 수 있는 것이다.

이와 같은 남성 중심적 호주승계 관행의 결과 한국 특유의 남아선호사상이나 남성우월의식과 여성비하성향은 쉽게 없어지지 않고 잔존하게 되는 것으로 지적된다(공선영·김미숙·김종숙·김현주·김혜경·박옥희·송유진·이동원·이여봉·장화경·장혜경, 2005: 33). 더우기 이즈음의 빈번한 이혼성향 그리고 이에 따른 높은 재혼율 등으로 지금까지 남성 중심 호주승계 관행은 도전에 직면하게 되었다. 이를테면, 『호주제』 때문에 이혼 후 자녀를 어머니 가(家)에 입적시키지 못하는 불합리 뿐 만 아니라 어머니가 재혼가족을 꾸렸을 경우 자식 사이에 성(姓)씨가 달라 사생활 침해사례가 발생하는 것 등이다. 이렇듯 가족생활이 다양성을 지니는 추세임에도 남성 중심적 『호주제』 잔재는 양성평등의 구현이라는 시대정신에 어긋나게 되었다. 이는 개인 사생활 존중이라는 헌법이념과도 배치되는 제도라는데에 공감대가 형성된 것이다.

2. 「가족관계등록부」신설

이러한 양성평등을 지향하는 시대 분위기를 반영하여 2005년 3월 「호주제」는 헌법정신에 어긋난다는 대법원 헌법불일치 판결이 내려졌다. 이는 한국가족제도에서 양성평등을 실현할 수 있는 법률적 근거가 마련되었음을 의미하는 것이다. 그 대신 「호적법」대체법으로 2007년 4월 관련 법에 기초한 「가족관계등록부」가 신설되어 2008년 1월 1일 부터 실시되었다. 이 「가족관계등록부」의 내용은 가족제도에 관한 절차법으로서 ①부성(父姓)주의 원칙의 수정 ②성(姓)변경 및 ③친양자제도의 도입 등 부성(父姓)강제조항의 완화 그리고 개인 사생활 보호로 요약되는 양성평등적 가족부(家族簿)라고 평가할 수 있다(여성부홈페이지). 기존 「호주제」와 새 신분기록부인 「가족관계등록부」내용상 변동사항은 <표 1>에 비교, 요약되어 있다.

「가족관계등록부」의 가족편제방식은 이전의 호주중심 가(家)단위에서 국민 각자가 등록기준지(개인이 원한다면 선호하는 등록기준지를 따로 설정할 수 있다)에 기초하여 가족관계를 편제한다는 특징을 지닌다. 즉, 과거의 “호주(戶主)”나 “가(家)”개념은 사라지고 그 대신 국민 한 사람마다 개인별 신분기록부인 「가족관계등록부」가 작성된다. 본인기준으로 작성되는 「가족관계등록부」는 증명 목적별로 다섯가지로 구분된다.⁴⁾ : ①가족관계증명서(본인, 부모, 배우자, 자녀 인적사항), 단 기재 범위는 3대에 한함 ②기본증명서(본인 출생, 사망, 개명 등 인적사항: 단 혼인·입양 여부는 별도) ③혼인관계증명서(배우자 인적사항 및 혼인·이혼사항) ④입양관계증명서(양부모 또는 양자 인적사항 및 입양·파양사항) ⑤친양자 입양관계 증명서(친생부모·양부모 또는 친양자 인적사항 및 입양·파양사항)가 그것이다. 나아가 목적별로 가족사항증명서를 세분화한 것, 그리고 해당증명서 신청 및 발급권자를 본인, 배우자, 3대 직계혈족,

<표 1> 「호주제」와 「가족관계등록부」비교

	호주제도	가족관계등록제도
정식명칭	호적(부)	가족관계등록부
관련서류종류	호적 등·초본 1가지	가족관계등록사항별 증명서 5가지
이전 신분변동	본적폐지	등록기준지 신설
새 신분으로 변동	취적	가족관계등록 창설

출처: 2008년 1월 1일 이후 전국 해당 주민자치센터 민원봉사과 자료 재구성.

4) 다섯가지 증명서에 공통으로 반드시 기재되는 내용으로 본인의 등록기준지·성명·성별·본(本)·출생연월일 및 주민등록번호 등이 있다.

<표 2> 「호주제」에 기초한 호적과 「가족관계등록부」비교

	「호주제」 (05년 3. 헌법불일치 판결)	「가족관계등록부」 (08년 1.1시행)
호적	남편 또는 아버지 호적에 올라감	호주관련조항 삭제 개인이 각각 신분등록부 가입
호주	아들-손자-딸-아내-며느리 등 남성우선 승계	없어짐
가족의 범위	호주의 배우자, 혈족과 그 배우자 기타 호적에 올라있는 자	배우자, 직계혈족 및 형제자매: 생계를 같이 할 경우 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈 족, 배우자의 형제자매
자녀의 성과 본	부성(父姓)승계 강제	원칙적으로 부성(父姓)을 따른다. 단, 혼인시 부부합의 경우 모성과 本승계가능
혼인한 여성	아버지의 家에서 남편家로 入籍	본인의 혼인 기재란에 남편 표시
이혼여성과 자녀	모는 자녀의 동거인으로서 법률적 혈연관계 를 인정 받지못함. 전남편 재혼시 그부인 이 자녀의 법률적 어머니가 됨	자녀의 법률적 모 신분유지
이혼사실	본인 이혼사실 기재 부모 이혼사실 기재	본인 이혼사실 기재 부모 이혼사실 미기재
입양가족과 자녀	친양자 불가능 입양사실 기록	친생자로 기록 입양사실 미기록
재혼가족과 자녀	친부의 성과 본을 따름 전혼 자녀 성씨 차이	가정법원의 판단에 따라 새 아버지성 승계가 능, 자녀성 母의 姓으로 수정가능
혼외자녀	親父의 家에 入籍원칙 친부가 자녀존재 인지하면 母와의 관계는 소멸; 남편의 혼외자녀 아내동의 필요없음; 아내의 혼외자녀 남편동의 얻어야함; 단, 미 혼모인 경우 모성사용 가능	친부와 관계없이 親母가 자녀와의 관계유지 가능; 친부의 인지가 있더라도 모의 성을 유 지할 수 있는 선택의 여지를 둠

출처: 공선영 외 (2005: 35).

형제자매 및 그 대리인으로 한정된 것(호적 등·초본의 경우 발급청구권자 및 발급사유에 대한 제한은 하지 않았다)등은, 입양·혼인·본적 등과 같이 민감한 개인정보의 유출을 차단하려는 배려책으로 볼 수 있다(주민자치센터 자료).

3. 「호주제」 폐지 그 이후

첫째, <표 2>의 내용에서처럼 사회의 기본단위가 가족에서 개인으로 바뀌기 때문에 “호주”나 “가”(家)개념은 해체된다. 여성의 경우, 혼인상태의 변동과는 무관하게 자신의 「가족관계등록부」를 일생동안 보유한다. 따라서 혼인 이후 ‘출

가외인'이라는 사회적 신분의 변화는 존재하지 않게 된다. 다만 혼인관계 증명서에 본인 관련 내용의 일부로서 배우자 남편의 인적사항이 기재된다. 나아가 부모의 이(재)혼 사실은 기록되지 않기 때문에 본인 이외의 가족사항 변동에서 오는 사회적 편견이나, 사생활 침해의 여지가 없어진다.

둘째, 양성평등 원리를 목표로 하기 때문에 과거처럼 아버지의 가문에 반드시 입적할 필요가 없다. 『호주제』폐지 이후에도 원칙적으로 아버지의 성과 본(本)을 따르지만 부부합의가 있을 경우, 태어날 자녀의 성·본을 어머니쪽으로 등록할 수 있는 여지를 보장하고 있다. 또한 이(재)혼한 어머니와 함께 사는 자녀의 경우 부모와 성이 다르면 법원허가를 받아 현재의 부모와 같은 성으로 바꿀 수 있게 되었다. 그 밖에 미혼모 자녀로서 생부가 나타날 경우라도, 법원허가가 있으면 어머니 성·본을 계속 사용할 수 있게 되었다.

셋째, 남성분위 『호주제』에 입각한 가족모델이 개인위주로 재편된 효과를 생각할 수 있다. 이전 호주 중심의 정형화된 가족개념이나 범위를 벗어나 현실상황을 보다 반영할 수 있는 포괄적이고 유연하게 규정된 “우애적” 관계에 기반한 가족관계가 성립될 수 있다. 가령 생계를 같이 하는 경우, 며느리·사위, 장모·장인, 시아버지·시어머니, 처남, 처제까지 아우르는 포괄적 의미의 실질적 (de facto) 가족구성원 탄생이 가능해지는 것이다. 한편 한 부모가족, 이·재혼가족, 입양가족 등 정상가족에서 벗어난 가족형태에 대한 편견이나 제도적 불이익은 격감될 것이다. 그 대신 다양한 가족형태의 하나로써, 가시적 차이로만 인식될 수 있다. 뿐만 아니라 15세 미만 미성년에게 양아버지가 생길 경우 양아버지의 친생자로 규정 (단, 친생부모와의 친족관계는 모두 소멸됨), 『가족관계등록부』에 기재된다. 새 아버지의 성과 본을 얻으며 이 경우 파양은 재판절차를 밟아서만 인정된다(공선영 외, 2005). 따라서, 법률상 친자녀와 동일한 권리 행사가 가능해 지기 때문에 이른바 “친양자제”의 혜택을 누릴 수 있다(단, 친양자는 3년 이상 혼인생활을 한 부부가 가정법원에 청구하는 경우에 성립된다(민법 제 908조의 2)).

넷째, 남성 호주우대 각종 사회적 제도 -세대주 우대주택(보급)정책, 연말소득공제혜택을 비롯한 세금과 여러 수당, (국민)연금제도, 사회복지 수급과 각종 보험제도 및 재산분할과 상속 등- 의 재편성 또는 해제의 길이 열렸기 때문에 여성에게 반사이익이 기대된다. 한 가족의 호주라는 이유만으로 누렸던 남자들의 사회적 프리미엄의 축소나 상실은 소극적 의미에서 여성의 노동시장 활동에 활력을 불어 넣는 효과를 가져올 것이기 때문이다. 과거보다 여성들의 경제활동이 활성화되는데에 적어도 부분적인 긍정적 자극제로 작용할 수 있다. 한편

물질적 홀로서기가 보다 유리해진 능력 있는 여성들의 경우 (비)미혼 성향은 더욱 탄력을 받게 되거나, 원만하지 못한 가족생활 속의 기혼여성은 이혼을 더 쉽게 결정하거나 양성평등적 재혼에 진입할 것 등이 예상된다.

마지막으로, 가족정책에 대한 국가의 역할 확대 또는 적극적 개입이 절실하게 요구될 것이다. 왜냐하면 이전의 가족이 사회의 기본단위가 되어 실질적으로 가족원간의 길흉사에 대한 상부상조적 복지나 부양역할을 담당하던 「호주제」가구가 더 이상 존재하지 않기 때문이다(양현아, 2006a:329). 이는 기존의 자조(自助)적 사적(私的)가족단위 복지서비스 대신에 원자화된(atomized) 개인 복지에 대해 국가가 보다 적극적으로 책임을 지는 시대 -적어도 이론적으로-로 접어들게 됨을 의미한다.

Ⅲ. 「건강가정기본법」의 제정·실시

1. 실시배경

통계청 자료에 의하면 1983년 합계출산율이 2.00명을 기록하여 인구규모 유지에 필요한 인구대체출산율 2.1명에 미치지 못하는 것으로 집계된 바 있다(통계청 홈페이지). 그 이후 출산율은 지속적으로 감소하여 2002년 출산율 1.17을 기록하였다. 저출산 추세는 동전의 양면과 같은 인구의 급격한 고령화를 동반하는데 한국의 이러한 고령화 속도는 국제간 비교에서도 전대미문의 경험으로 지적받고 있다(은기수, 2008:14).

한편, IMF 경제위기를 전후하여 나타난 일련의 가족 현실들 -결혼가치관의 변화, 만혼과 이혼증가, 실직가장의 가출현상이나 (경제적 어려움으로) 가족동반자살 등- 은 '사회의 근본인 가족 바로 세우기' 움직임으로 나타났고 드디어 <참여정부>의 국가적 아젠다로 부각되었다. 일 예로 2003년 10월 24일 <고령화 및 미래사회위원회>(the Presidential Committee on Ageing and Future Society)가 대통령 직속자문기구로 출범하기에 이르렀다. 그 설립 목적은 급속한 고령화로 인한 미래사회의 경제적 변화 예측 및 대비, 국민 삶의 질 개선과 국가경쟁력 확보를 위한 것이다. 위원회는 25명 전문위원으로 구성된 자문위원회 및 3개 전문위원회로 조직되었다. 주요 활동으로서 중장기 인구구조 분석과 사회경제변화 예측, 저출산에 대응한 인구 가족 여성 보육정책 수립 및 심의

등에 걸친 것들이다(인터넷 네이버 백과사전).

나아가, 2006년 1월에는 경제계와 노동계, 시민사회, 종교계, 여성계, 농민과 정부 등 각 해당 주체별 대표 32명이 모여 '범 국민적 협의기구'인 <저출산·고령화대책 연석회의>를 출범시켰다(『여성』 2006년 1·2월호). 전 국민적 운동으로서 “누구나 마음 놓고 아이를 기르는 사회, 남녀가 함께 양육하고, 일하는 평등사회, 일생의 노고와 헌신이 존경받고 정당하게 보상받는 사회”를 추구한다는 공동목표를 출범 선언문으로 채택하였다(『여성』, 2006년 1·2월호: 7). 그리고 저출산·고령화사회 대책 기본방향으로서 범사회적·범정부적 중장기 정책을 추진할 필요성을 역설하였다.

같은 해 반년 뒤인 2006년 7월에는 12개 관계부처 장관과 민간 전문가가 참석하여 '제 1차 새로마지플랜 2010'이라는 보다 구체적 실현책을 담은 저출산·고령사회로의 구조변화 대응책을 최종 확정하였다(장경섭 외, 2006:62). 이는 정부가 개별가족의 출산과 양육에 대한 사회적 책임을 통감하고 본격적으로 정책의 대상으로 삼았음을 의미한다. 자녀양육 수당제 도입, 국공립 보육시설 확충⁵⁾과 주택자금 지원 방안 마련 등은 저출산 현상에 대해 국가가 본격적 대응 체계를 구축하였음을 뜻하는 것이다. 그러나, 미혼모나 '젊은 싱글족'이 제도권으로 편입되어 '유자녀가족'으로 삶을 영위할 수 있는 구체적 대안제시나 이들의 미래불안을 경감시킬 수 있는 청년실업 대책과 연계하지 못했다는 한계가 지적되고 있다(장경섭 외, 2006).

한편, 전통적 가족해체현상의 하나로 간주되고 있는 이(재)혼 추이에 대한 최근의 윤곽을 개략적으로 살피는 것으로 급변하는 한국가족현실의 또 다른 면모를 엿보고자 한다. 변화순(2002: 227)은 1970년을 기준으로, 15세 이상 인구의 혼인상태별 구성비 추이를 집계하였다. 여자의 이혼비율은 0.9%에서 2000년 2.1%로 2배 이상 증가한 한편, 같은 기간 남자의 이혼비율은 0.4%에서 1.8%로 4배 이상 급증하였음을 추적하였다. 즉, 산업화가 진척되어 최근으로 올수록 남녀불문하고 이혼성향은 일관되게 증가일로에 놓여있음을 알 수 있는 것이다.

이러한 높은 이혼추세 및 낮은 혼인성향은 다른 자료에서도 발견되고 있다.

5) 이 글에서는 본격적으로 다루지 아니했으나 저출산·고령화 시대에 즈음하여 <참여정부>는 중장기 보육계획인 <새싹플랜>을 도입하여 보육의 공공성을 강화하고 양질의 보육서비스 제공이라는 목표를 설정하였다. 이러한 정책은 부모의 보육비 부담을 경감시키면서 기혼여성의 경제활동을 활성화시킨다는 의도를 반영한 것이다.

특히 <새싹플랜>에서는 '기본보조금제도'를 도입하였는데 2006년 영아보조금 지급을 필두로 2007년에는 유아까지 확대하여, 종국적으로 단계별 전면화계획을 의도하고 있다. '기본보조금제도'란 차등보육료기준으로 보육원 지원단가와 표준보육비용의 차액을 정부가 서비스개선금 형식으로 시설 이용 아동수에 따라 해당기관에 지원하는 제도를 말한다(성효용, 2006)

통계청은(2005: 185) 1980년 이후 발생한 총 혼인건수·조혼인율 그리고 총 이혼건수·조이혼율을 집계한 바 있다. 1981년의 총 혼인건수는 약 36만 5천 건인데 반해 2003년에는 약 30만 5천 건에 불과한 것으로, 약 6만 건이 감소하였음을 반영하는 것이다. 이와 함께 조혼인율 역시 같은 시기 9.4에서 6.3으로 줄어 들었는데, 이는 절대적·상대적 의미에서 최근으로 올수록 혼인성향이 낮아지고 있음을 뜻하는 것으로 볼 수 있다. 한편, 총 이혼건수는 지난 20여 년간 약 2만 5천 건에서 16만 7천 건으로 약 7배 정도 급상승한 것으로 나타났다. 조이혼율 역시 같은 기간 0.6에서 3.5로 약 6배 급증한 것으로 집계되었다. 이렇듯 낮은 혼인성향과 더불어서 절대적·상대적 의미의 이혼성향은 급물살을 타고 한국사회에 파급되고 있다고 하겠다.

급증하는 이혼성향의 한 결과로서, 성별 재혼건수 및 재혼비율 모두 최근으로 올수록 가파른 상승세를 보여주고 있다. 2001년 여성 재혼건수는 1980년도의 약 3배(16,367건→46,900건), 같은 시기 남자 재혼건수는 약 2배 (25,579건→52,500건) 증가한 것으로 나타났다. 따라서 총 혼인에 대한 재혼율 또한 급증세를 보이고 있다. 2001년 현재 여자의 경우 약 4배(4.1%→16.4%)로서 남자의 약 2배(6.4%→14.7%) 증가보다 훨씬 적극적인 재혼 성향을 보이고 있다(변화순, 2002:236). 여성들의 재혼건수 및 재혼율에서 남성을 앞서는 이러한 역전현상은 특히 2000년을 고비로, 그 이전과는 다른 하나의 뚜렷한 현상으로 주목받고 있다. 2000년 현재, 여자 재혼건수는 48,324건으로서 43,617건을 기록한 남자보다 앞섰으며, 전체 혼인에 대한 재혼비율 역시 14.5%로서 남자 13.1% 보다 높게 나타나고 있다(공선영 외, 2005:21).

2. 「건강가정기본법」⁶⁾의 내용 그리고 쟁점들

「건강가정기본법」전문내용은 크게 1.<총칙> 2.<건강가정정책> 3.<건강가정사업> 4.<건강가정전담조직> 5.<보칙> 등으로 구성되어 있다. <총칙>에는 이 법의 목적, 기본이념, 정의 -“가족”, “가정”, “건강가정”, “건강가정사업”- 국민의 권리와 의무, 국가 및 지자체의 책임, 가족가치, 혼인과 출산, 가족해체 예방 등이 담겨 있고; <건강가정정책>에는 중앙 및 지자체 건강가정위원회, (연도별)건강가정 기본계획수립, 그리고 가족실태조사(5년마다)를 명시했으며; <건강가정사업>으로 가정에 대한 지원, 자녀양육 지원강화, 가족단위 복지증진, 가족 건강

6) 참고로 「건강가정기본법」 문안 전문은 인터넷 검색창 <네이버>나 <다음>에서 쉽게 접근할 수 있기 때문에, 지면관계상 생략하였다.

증진, 가족부양지원, 양성평등한 가족관계의 증진, 가정봉사원, 이혼예방 및 이혼가정지원, 건강가정교육이 소개되어있고: <건강가정전담조직>에는 건강가정사업의 전담수행 정부 부처지정(정부조직법에 따른 보건복지부→(여가부)→보건복지부) 및 건강가정지원센터설치를 규정하고 있다.

2005년 1월 실시된 「건강가정기본법」은 국가가 가족해체 등 오늘날 직면하고 있는 변화 속의 가족현실을 종합적으로 예방·해결하려는 의지를 담은, 가족을 단위로 제정된 최초의 가족기본법이라고 평가 할 수 있다(강희경, 2005; 김혜경 2005). 구체적 실천책으로 “건강”가정에의 수호 그리고 이를 위한 구체화된 시책-추진체계-전담인력 배치라는 원스톱 가족지원서비스체계의 확립을 목표로 하고 있다. 이를 위해 2011년도까지 전국의 (특별/광역시·군·구 행정단위에 <건강가정지원센터>를 설립하여 해당지역 거점기관에 전문인력인 유자격증 소지자 건강가정사가 배치되어 ‘건강가정’의 유지·보호 및 이혼이나 저출산 등의 가족문제나 해체·예방 업무를 담당하도록 제도적 기틀을 마련한다는 취지에서 출발하였다(강희경, 2005; 김혜경 2005).

이렇듯 국가의 적극적인 가족정책의 일환으로 보여지는 「건강가정기본법」의 기본방향은 ①가정의 기능강화 ②가정의 잠재력 개발 ③가족공동체 문화의 조성 ④다양한 형태의 가족육구 충족 ⑤가정과 사회의 통합(정민자, 2003:19)으로 요약될 수 있다. 그러나 법안제정 과정 및 법안내용을 둘러싸고 관련전문가나 주체 간에 이견(異見)⁷⁾또는 비판과 우려가 제기되고 있는 실정이다.

우선, 논란이 되고 있는 법안 제정과정 전후의 쟁점을 살펴보자. 법안 명칭 또는 개념 상의 불일치나 난맥상이 지적될 수 있다. 예를 들어, 「건강가정기본법」과 유사하거나 대비되는 경쟁적 명칭들 -“건강가정육성기본법”(초기법안명칭) “가족지원기본법안”(사회복지학계) “(양성)평등가족기본법안”(여성부) “가족정책기본법”(김xx의원)- 이 제시된 바가 있어 혼란을 불러 일으켰다. 문제는 이러한 법안명칭을 둘러싼 호칭·용어 차이나 다양성이 가족현실에 대한 상이한 인식을 그대로 반영하여 극단적인 대조점을 드러내고 있다는 점이다(김혜경, 2005). 급변하는 한국가족 현실의 대응책으로서 「건강가정기본법」을 둘러싼 갈등이나 충돌은 2006년 4월 국회 여성가족 상임위원회에서 전면(일부)재·수정 혹은 폐기 움직임으로 표출되기도 하였다(김혜경, 2005).

그 가운데서도 대표적인 관점차이는 <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 「건강

7) ‘변화하는 가족현실’에 대한 입장이나 견해차이 그리고 이해관계를 달리하는 해당 주체들-정부, 가정학계, 사회복지학계, (진보+보수)여성단체, 여성학회-간의 담론의 전개에 대한 보다 자세한 내용은 김혜경 (2005) 글 참조.

<표 3> 「건강가정기본법」(〈건가법〉)과 「가족정책기본법」(〈가정법〉) 관련 쟁점의 비교

	〈건가법〉	〈가정법〉
법안목적 및 실시시기	건강한 가정생활 영위 + 가정유지 및 발전 04년2월 국회제정 04년 2월/05년 1월 실시 /08년 2월 일부개정	평등·민주적 가족 공동체 형성과 발전 국회〈여성위〉통과 06년 9월
법안명칭	모든가정은 '건강성'을 지향해야 하므로 "건강"을 삭제해서는 않됨	다른 기본법과 같이 중립적 법률명칭으로 수정
"가족"개념	혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본 단위(동성애·동거혼은 "동아리"로서 사회복지법에 따라 보호되어야)	혼인·혈연·입양으로 이루어진 공동체 + 사실혼공동체 + 아동위탁공동체 + 후견인·피후견인공동체 + 1인독신자가구 + 국제가족(단, 미혼 부모와 자녀가족 제외)
기본이념	가정은 개인의 기본적인 욕구를 충족시키고 사회통합을 위해 기능할 수 있도록 유지·발전되어야	가족형태·가치·기능 등 다양성은 존중되어야하되, 가족관계는 평등·민주적이어야
용어	'가족해체예방' '건강가정지원센터' '건강가정사' '가족봉사원' 매년 5월15일〈가정의날〉기념	'위기가족 지원' '가족센터' '가족지원사' '전문돌봄요원' 관련조항 없음
건강가정교육	의무규정; 결혼준비교육, 부모준비교육, 가족 윤리교육, 가족가치 실현 및 가정생활관련교육	관련조항 없음

출처: 정영금 (2006) 및 『여성신문』 2006년 9월 22일자 재구성.

가정기본법」(〈건가법〉)진영과 개정대안으로 제시된 「가족정책기본법」(〈가정법〉) 진영 간의 상이한 현실인식에서 극명하게 표출되고 있다.⁸⁾ 첫째, 가족기본법인「건강가정기본법」의 법률명칭은 건강가정과 상반되는 '건강하지 않은 가정'이라는 개념을 의도여부와는 무관하게 전제, 도출시킬 여지가 있다. 따라서 다른 기본법의 경우처럼 중립적 법률명칭으로 수정하라는 2005년도 국가인권위원회 회의의 권고를 따라서 「가족정책기본법」이라는 법률명이 탄생되었다. 그러나 〈건가법〉진영은 모든 가정은 "건강성"을 지향해야 하므로 법안명령에 "건강"이라는 형용사를 삭제하는 것은 불가능하다고 주장한다. 뿐만 아니라 "가족"보다 "가정"이 더 포괄적 의미를 지니고 있어 "가정"이 현실적실성을 더 지닌 단어라는 반론을 제기한다⁹⁾(정영금, 2006:13).

8) 참조로 「건강가정기본법」, 「가족지원기본법」, 「평등가족기본법」 등 3개법(안)이 각기 지향하는 가족개념, 법의 목적, 구체적 시책, 추진체계 그리고 전담인력에 대한 내용의 비교 대조는 김혜경 (2005)의 글에 소개되어 있다.

9) 이러한 "보수성"에 입각한 〈건가법〉이 힘을 얻고 유지되는 데에는 정부의 재정지출을 최소화 하려는, 그래서 가족복지에 적극적 개입에 주저하는 '현실적 한계'도 한 몫 한 것으로 지적된다(김혜경, 2005).

둘째, 가족범위·개념과 관련된 사항이다. <건가법>에서 가족범위는 혼인 혈연 입양 등으로 구성된 현실 속의 이성애적 다양한 형태의 가정을 포함한다. 이 경우 사실혼가족이나 동성애가족은 가족해체를 조장하기 때문에 국민적 합의 없이 인정하기는 현재로서는 어려운 실정이다. 따라서 이들 동성애가족이나 사실혼가족은 일종의 “동아리”로서 요보호 집단이기 때문에 가족복지법의 대상으로 간주되어야 한다(김혜경 2005: 『여성』, 2006년 3·4월호). 이에 반해, <가정법>은 행복한 가정추구, 가족 공동체의 삶의 질 향상, 평등하고 민주적 가족 공동체 추구라는 헌법적 인권원칙에 따른 평등과 민주정신에 강조점을 둔다. 따라서 가족·가정 개념이 모두 포함된 가족관계가 전부 망라, 포함된다. 혼인 혈연 입양 그리고 사실혼공동체, 아동위탁공동체, 후견인·피후견인공동체, 1인 단독가족, 국제가족 등이 모두 가정·가족이 될 수 있다(『여성신문』 2006년 9월 26일자).

셋째, 오늘날 급변하는 한국가족 현실에 대한 인식과 대응책의 차이가 존재한다. <건가법> 진영에 의하면 현재의 한국 가족에서 벌어지는 현실은 가족해체 또는 가족위기이며, 그 해결책은 가족원 간의 “가족가치”-가족원은 부양·자녀교육·가사노동 등 가정생활의 운영에 함께 참여하여야 하고 서로 존중하며 신뢰하여야 한다(제 7조)- 함양 등 가족(기능)강화에 의해서 극복되어야 한다. 다만, 국가는 여러 형태로 간접적 후원자·조력자 역할을 담당해야 한다. 이러한 맥락 속에 가족가치를 중시하는 <건가법>은 다음과 같은 의무규정을 두고 있다: “결혼준비교육, 부모교육, 가족윤리교육, 가족가치실현 및 가정생활 관련 교육”(제32조) 등을 명시화하되, “‘가정의례’ 조항과 <가정의 날>(매년 5월 15일) 제정”(제12조) 등도 부가적으로 첨가하고 있다.

반면에, <가정법>에서는 오늘날의 한국가족의 변화상은 ‘가족위기’가 아니라 ‘남성중심 가족주의의 위기’로 인식한다. 따라서 젠더적 입장에 기반한 국가 주도의 적극적 가족(복지)정책적 배려가 필요하다. 이러한 입장은 <가정법> 가족정책 기본계획에 명시되어 있는데, “직장과 가정의 양립지원”(제21조 5), “아동양육 및 가족부양지원”(제25조), “가족단위 복지증진”(제23조), “안전한 가정생활보장, 민주적이고 양성평등한 가족관계증진”(제26조), “가정친화적 사회분위기 조성”(제21조 8), “위기가족, 부·모자가족, 조손가족 등에 대한 지원”(제21조 4)을 언급하고 있다(『여성신문』 2006년 9월 26일자).

한마디로 <건가법>·<가정법>논쟁의 핵심 관건은 “가족의 범위”와 “건강” 그리고 “가정”이라는 3개 개념을 중심으로 전개된 쟁점이다. 나아가 <건가법>의 논리를 지지하는 여성단체인 <한국여성단체협의회> (<여협>)은 가족위기를 타파

하고 ‘건강가족’을 이루기 위한 방안으로 “출산은 애국이다”라는 슬로건 아래에서 출산 및 건강가정교육, 건강가정 걷기대회, 출산 및 건강가정문화의 대학가 확산, 출산 및 건강가정 친화기업의 물품구매운동 등을 전개하려는 사업을 계획하고 있다(『여성』 2006년 3·4월호).

보다 미래지향적이면서 새로운 가족정책의 토대를 전향적으로 제공하여 보편적 가족기본법으로 평가 받던 <가정법> 대신에, 보다 원론적인 정상가족모델에 기반한 것으로 보여지는 <건강법>이 결국 2004년 국회를 통과, 동년 2월 9일 제정되었다. 이는 가족위기 담론의 위력과 이러한 분위기에 대한 사회전반적 공감대 형성, ‘정치상품’으로 현재의 가족 수호의지를 표출해야 하는 국회의원들의 입지, 그리고 재정적 복지부담을 최소화하려는 정부당국의 “현실적 선택”의 산물이라는 평가가 있다(김혜경, 2005).

그러나, <건강법>진영의 반론에 대해서 한 두가지 재반론이 필요하다. 사실혼 가족이 가족해체에 기여하는 바가 있기 때문에 다양한 가족형태의 범주로 편입될 수 없다는 <건강법>진영의 논리는 재고의 여지가 있다. 실제로 고용보험법, 주택임대차보호법, 공무원연금법 등의 개별법에서는 사실혼가족을 하나의 가족 유형으로 인정하여 나름대로의 혜택을 부여한다는 대법원 판례가 있다(헌법재판소 2008, 4, 24선고, 헌공 제 139호). 또한, 민법에 의하면, 첩을 거느리는 등의 중혼관계는 현실적으로 혼인등록이 되지 않기 때문에 법적 혼인으로 인정받지 못하는 실정이며 사실혼관계가 가족해체로 연결된다는 논리는 사실상 수용되기 어렵다.

또 하나, 정책당국의 인식으로는 현재와 같은 위기적 가족상황들 -개인중심주의, 이혼, 만혼, 무자녀가족의 증가 등등- 가운데, 가장 우려하는 현상으로는 저출산 추세보다 이혼증가를 꼽고 있다고 한다. 이혼 증가로 유기되고 방치된 아동들의 보호에 소요되는 재정적 부담이 보건복지부의 가장 절실한 당면과제라는 지적이다(김혜경, 2005). 이러한 맥락에서 <건강법>에서 심혈을 기울이는 가족해체 방지방안은 개인의 행복추구권이나 사생활보호권과 충돌할 여지가 있다. 혼인 및 피임이나 임신중절, 이혼 등 개인 생애사를 선택 결정하는 사적영역을 국가나 NGO 등 (여성)민간단체가 강요하거나 의무사항으로 규정할 수 있겠느냐는 의문이 제기될 수 있기 때문이다. 선진사회는 물론 거개의 전체주의 국가에서조차 혼인이나 이혼과 같은 개인적 삶의 영역에 국가가 직접 개입하는 것은 삼가되, 이로 인해 발생하는 결과적 현실 -미성년 자녀의 양육, 이혼한 전 배우자와의 정당한 재산분할, 자녀 양육비 지급 등 이혼 후 자립과 생존 보장-에 대해서 국가의 가족정책이 모아지는 경향이 있음은 잘 알려진 바 있다(강희경, 2005).

만약 이혼 후 자녀양육에 대한 실질적 대안 모색이나 재산분할 상담제도 등 부가적 조치없이 '모든 가정은 건강성을 지향해야' 한다거나 가족해체를 미연에 방지하기 위해 '가정내 사랑의 확보'를 강조하는 <건가법>의 논리는, 자칫 증가일로에 이혼을 만류 또는 억제하기 위한 장치로 오·남용될 여지가 있다. 단, 이즈음 들어 증가 일로에 있는 이혼율의 대응책으로 <이혼숙려기간제>가 도입, 2005년 3월 청주, 인천 등에서 시범 시행된 바가 있다. 그 이래 2008년 6월부터 전국적으로 본격 시행되기에 이르렀다. 이혼 희망자가 협의 이혼을 가정법원에 신청하게 되면 신청 후 1개월(자녀가 없는 경우) 또는 3개월(양육자가 있는 경우)경과 후에야 비로소 이혼확인이 결정되는 제도이다(단, 가정폭력 등 급박한 정황은 숙려기간이 단축 또는 면제됨). 이혼율 감소를 유도하면서(제도 도입 후 그 이전인 2004년에 비해 2배 정도 이혼 취하율을 기록) 무분별한 이혼확산 방지와 자녀복지를 확보하려는 제도적 배려라고 할 수 있다. 그 밖에, 이혼 전에 이혼신청자가 전문상담위원의 조언·충고를 받도록 고안된 '상담권고제도'도 마련해 두고 있다. 그러나 이혼과정이 장기화 되어 당사자 고통이 가중될 염려가 있거나, 국가가 법으로 개인 사생활 선택에 지나친 개입의 여지가 생길 수 있다는 반론이 있는 만큼 보다 섬세하고 치밀한 제도운영이 요구되고 있다(양현아, 2006a: 356).

마지막으로, 반드시 짚고 넘어가야 할 대목은 저출산, 이혼, 만혼 등의 급변하는 가족현실(또는 가족위기) 타개책에 대해 국가가 적극적 관심을 보이는 것은 일단 환영할 만한 점이라는 것이다. 그러나, 이러한 가족위기나 다양한 가족적 삶을 해결하고 풀어가는 방식이 전통적 가족가치의 강화나, 여성에 대한 과도한 복고적 가정역할 강조와 같은 과거로 단순 복귀가 되어서는 안된다는 것이다. 오히려 이러한 일련의 가족에 대한 기본법 절차를 전후하여 전개된 상이한 관점과 입장 간의 우여곡절의 시행착오 과정은 복지국가로의 발전이라는 보다 거시적이고 양성평등적 틀을 한 단계 드높이는 계기로 역할 할 수 있어야 할 것이다(김혜경, 2005:6).

IV. 결혼이민자의 가족법 관련 법률의 성립

1. 결혼이민자의 규모 및 현황

전통적으로, 한국인과 외국인 사이에 이루어지는 국제결혼은 사회의 일부에서만 발생하는 지엽적 관행으로, 사회일반적 관심의 대상이 된 적은 드물었다. 그러나 90년대 중반 이후 국제결혼 특히 한국인 남성과 외국인 여성¹⁰⁾간의 결합이 “하나의 유형”으로 현저히 증가하면서 사회적 주목을 받게 되었다(김이선·황정미·이진영, 2007: 16). 2000년 현재 외국인과의 혼인비율이 전체 혼인 비율의 3.7%에서 2006년 11.9%를 구성하여 비교적 짧은 기간에 3배 이상의 증가세를 기록하였다. 그 가운데에서도 한국인 남성-외국인여성 결합비율은 59.2%(2000년)에서 76.1%(2006년)로 증가하여 2000년 이후 발생한 국제결혼의 주도적 집단은 외국인 여성 결혼이민자로 구성되어있음을 엿볼 수 있다(양애경·이선주·최훈석·김선화·정혁, 2007: 30).

이들 여성결혼이민자들은 조선족 포함 중국인, 베트남인(2000년 초중반 이후 폭발적 증가세), 일본인과 필리핀인(특정종교인 다수포함), 필리핀인, 캄보디아인(특히 2003년 이후 급격한 증가세), 몽골인, 우즈베키스탄인 등으로서 동남아시아 국적소지자가 대다수를 구성한다. 이들 여성결혼이민자들은 남성결혼이민자들에 비해 비수도권 거주, 특히 전국의 농촌지역 거주성향이 높다(2006년 전남의 경우 한국인 남성과 외국인 여성혼인이 전체 혼인 비율의 15.1%를 기록하여 전국에서 가장 높은 것으로 집계됨). 특이한 현상은, 국제결혼 부부간에는 평균적으로 나이차이가 심하다는 것이다. 부부간 연령차는 초·재혼을 불문하고 약 10세정도(한국남성 기준으로, 30대 한국인 초혼신랑과 20대 외국인 신부, 40대 한국인 재혼신랑과 30대 외국인 신부와의 결합)로 한국인 부부의 평균 혼인 연령차 2.4세와는 현격한 차이가 존재한다. 또한 최근으로 올수록 외국인 여성과 혼인하는 40대 중·후반 한국인 남성의 재혼비율이 상대적으로 증가추세를 보이고 있는 것은 주목할 만하다.

한마디로 여성결혼이민자들은 농업과 농림업 취업 남성과 비수도권 농촌이라

10) 90년대 중·후반 이후 한국남성과 혼인하는 외국인 여성들을 지칭하는 일반적 용어로서 ‘(국제)결혼이주여성’ ‘여성결혼이민자’ 등이 있다. 그 가운데 ‘여성결혼이민자’로 흔히 통칭되고 있으나, 이민(정책)이나 이에 대한 개념이 구체화 되거나 정착되지 못한 현실, 그리고 이들 여성들의 한국인으로 귀화 가능성을 생각했을 때 적절한 용어인지에 대해서는 사회적 합의가 필요한 대목이다(김이선 외 2007:26).

는 특정지역에 거주하면서 사회적 소외계층에서 이루어지는 결혼 당사자라는 특성을 지닌다고 할 수 있다. 이들이 겪는 인권침해, 문화적 충격이나 생활적응에의 어려움, 불안정한 가족관계, 자녀 양육에서 문제점 등은 정부는 물론 NGO단체, 각종 매스컴의 관심과 대응을 통해서 한국사회가 보듬어 안고 풀어야 할 이즈음의 사회적 아젠다로 부각되고 있다고 하겠다.¹¹⁾

2. 관련 법과 가족정책

원래, 한 개인이 출생 이외에 국적을 취득하는 방법으로는 혼인·인지·귀화 등 세가지 통로가 지적되고 있다. 대한민국의 경우, 1948년 「국적법」 제정 이후 단일국적주의 및 부계혈통주의에 기반한 속인(屬人)주의 원칙을 고수해 온 바가 있다. 그러나 그동안 급격하게 변하는 시대의 흐름을 반영하여 여러 차례에 걸친 「국적법」 개정작업이 이루어 졌다. 특히 2000년 이후 「국적법」 역시 불합리한 남성중심성에서 벗어나 부모양계혈통에 기반하는 속인주의로 개정되기에 이르렀다. 즉, “부가 외국인일 때에는 모의 성과 본을 따를 수 있고 모 가에 입적한다”(「국적법」 제8조 부칙 제6523호, 2001. 12.19 개정), 또는 “대한민국 국민과 혼인한 외국인에게도 [국적취득] 적용범위를 확장한다”(「국적법」 제8조 부칙 제 7499호, 2005. 5.24) 등에서 처럼, 과거보다 개방적인 국적취득의 문을 열어 놓았다. 이는, 대한민국이 법률적으로는 더 이상 단일민족 국가가 아닌, 다인종 국가가 되었음을 공식적으로 인정한 것으로 볼 수 있을 것이다.

이러한 「국적법」 원칙에 입각한 여러 형태의 결혼이민자 가족 관련법이 정부 차원의 외국인(통합) 정책으로서 본격적 대응의 대상이 된 것은 2002년 법무부의 「출입국 관리법」 시행령 제정으로부터 시작되었다고 할 수 있다. 즉, 동법에 의거, 성불평등한 국적 취득 조항의 폐지 및 외국인 남편 취업금지조항이 해제되었다. 또한 2005년 보건복지부주관, 「전국 결혼이민자 가족 실태 조사」가 실시된 바 있다.

11) 결혼이민자 가족이 2000년 전후로 절대적·상대적으로 증가한 사회인구학적 원인을 흡인효과(pull factor)와 배출효과(push factor)로 나누어서 살펴볼 수 있을 것이다. 흡인효과로서 한국사회의 지난 3,40년간 농촌지역일방의 희생속에 진행된 산업화의 결과 농촌여성의 대거 도시 진출 및 관(官)주도의 고강도 가족계획 및 저출산 정책, 남아선호사상에 의한 성비불균형과 농촌의 인구공동화로 내국인 여성을 배우자로 맞이할 가능성이 거의 상실된 현실이 지적될 수 있다. 한편, 배출효과로서 외국인 여성 송출국들의 경우, 한국사회보다 경제적으로 낙후된 동남아시아 사회로서, 이곳의 농촌지역은 가난과 빈곤에서 완전히 자유롭지 못한 지역이며, 최근 들어 불고 있는 ‘한류열풍’ 및 TV드라마속의 한국 가족이나 삶의 모습은 ‘코리언 드림’을 현실화 시킬 수 있는 동경의 대상이 될 수 있을 것이다.

연이어 〈참여정부〉 후반기인 2006년의 경우 다문화 정책 계획이 해당 정부기관 또는 각종 위원회에서 발표되거나 제시된 시기로서, 정부의 외국인정책 혹은 다문화 사회진입에 대한 본격적 대응책을 모색한 기간으로 평가할 수 있을 것이다: ①“여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자사회통합 지원방안(14개 정부부처+민간위원 4월발표)¹²⁾; ②“다문화가정교육지원대책”(교육인적자원부, 5월발표); ③“외국인정책 기본방향 및 추진체계”(외국인정책위원회, 5월 발표); ④“사회비전 2030”(대통령자문 정책기획위원회, 8월 발표) 등이다.

그리고 2007년 7월 「제한 외국인 처우기본법」을 시행하여 종합적인 외국인 정책들을 제시하였다. 즉, 이주노동자 고용 및 근로조건은 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’로, 결혼이민자 및 이주노동자가족 지원정책은 ‘다문화가족 지원법’에 의거 지원한다는, 이원화된 정책기조를 담고 있다. 이러한 외국인 집단별로 전문화된 정책목표를 법률로 제정한 것은 이제 한국사회가 현실적으로 또 정책적으로 이른바 ‘다문화사회’로 명실상부하게 진입하였음을 공식 선언한 것으로 해석될 수 있을 것이다.

2008년 들어, 〈여가부〉는 「다문화가족지원법」최종보고서를 작성 완료하여 동년 3월21일 제정¹³⁾, 9월22일 시행한다는 일정을 제시하였다. 이 법안은 2000년 초반 이후 〈참여정부〉 5년여 동안 진척된 다문화 정책 계획이 종합적으로 수렴된 내용을 담고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 동 법안의 기본지원정책은 이민자들을 통합하는데 “... 우리 실정에서는... 동화주의(assimilation) 정책을 기본으로 하되 다문화주의(multi-culturism)요소를 가미하는 것” 임을 알 수 있다. 담고 있는 주요 내용은 다문화 등에 대한 “정의”(제3조), 국가와 지자체의 “책무”(제14조), 다문화 가족지원 정책 “수립 및 시행”(제 5조 또는 제8조), 다문화 가족에 대한 “지원시책”(제9조 또는 제14조), 다문화가족지원센터 “지원”(제15조 또는 16조), 그리고 “사실혼 및 처우”(제17조) 등이 포함되어 있다.

그 밖에 외국인 적용 규정을 둔 법률 가운데 여성결혼이민자의 가족생활 및 지위에 영향을 주는 법안 내용을 소개하면 우선, 98년 개정된 「국민연금법」이

12) 정부의 2006년 4월 “방안”발표 이후 관련부처가 ‘다문화’ 혹은 ‘다문화사회’ ‘다문화주의’와 연계된 사업을 추진하기에 이르렀다. 〈여가부〉의 ‘다문화이해교육’ 〈문광부〉의 ‘다문화체험’ 〈청소년위원회〉의 ‘다문화 전문가와 ‘다문화 청소년축제’사업의 추진 등이 그러한 예에 해당될 수 있다 (김이선 외 2007).

13) 이 글의 학문적 관심은 지난 5년간(2003.3-2008.2) 참여정부가족정책으로서, 엄격한 기준으로는 「다문화가족지원법」, 제정(3월) 및 시행(9월)은 관심대상 시기를 벗어났다고 말할 수 있다. 그러나, 사안의 성격상, 일련의 시기별 축적에 의한 성과물이라는 측면에서 본 토론 내용에 소개하였다. 그리고 여기서는 지면제약으로 생략하였으나 「다문화가족지원법」 전문은 인터넷 검색사이트(네이버, 다음)에 소개되어 있다.

있다. 국적취득 전에 한국인의 배우자로 취업과 소득이 있었으며, 이 여성의 출신국이 한국과 국민연금 상호협정을 체결한 경우 국민연금 적용대상자의 자격이 주어진다. 따라서 연금급여수혜의 혜택을 받을 수 있다.¹⁴⁾

둘째, 「국민기초생활보장법」의 경우 2006년 3월부터 여성결혼이민자를 기초생활보장제도의 긴급지원대상자에 포함시켰다. 그러나 급여 수급자는 한국인 자녀를 둔 여성결혼이민자에게만 한정한다는 조건을 제시하였기 때문에 제한적 성격을 지닌다.

셋째, 「모·부자 복지법」이 있는데 2007년 법안 개정 이후 좀 더 확장된 범위의 지원을 받을 수 있게 되었다. 즉 18세미만의 한국인 자녀를 양육하는 여성인 경우, 가족생활에 위기를 맞이하게 되어, 복지급여 및 사유가 발생하면 생활안정과 자립 촉진을 위한 비용을 지원 받을 수 있게 되었다. 그 밖에 각종 가족지원서비스와 자원을 이용하거나 그 대상이 될 수 있음을 명시하였다.

마지막으로 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법」에 의거, 2년 미만 범위에서 가정폭력 발생 시 여성결혼이민자에게 쉼터를 제공할 근거를 마련하였다(2006년 현재 천안과 인천 2개소 설치됨). 현실적으로, 알려지지 않은 더 많은 가정폭력 사건의 발생을 예견할 수 있다면 실제로는 수많은 가정폭력피해자가 방치 되고 있다고 추측할 수 있다.¹⁵⁾

3. 정책평가 및 대안

우선, 「다문화가족지원법」에서 규정된 ‘결혼이민자’란 “대한민국 국민과 혼인한 후 대한민국에 거주할 목적으로 체류 중인 외국인 또는 이에 해당 하였다가 혼인 관계가 해소된 외국인”을 일컫는다. 그리고 “일시체류외국인”이나 “외국 거주 다문화가족”은 제외한다고 명시하고 있다. 즉, 대한민국 국민과 혼인·혈연·입양 등의 인연으로 결합한 조건을 만족시킨 외국인이나 주민들에 대해서는 한국민에 준하는 정책대상에 포함시키고 있으나 노동이나 취업목적을 위한 일시적 체류외국인은 사회통합 범위에서 배제되고 있다. 동시에 각종 권한도 인정되지 않는, 전형적 “동화주의적” 차별·배제 모델에 기반한다고 평가될 수 있다.

14) 그러나, 실제 이들의 국민연금가입율이 일반국민의 3분의 1에 불과하며 특히 저소득층 가입율이 아주 저조한 실정이기 때문에 실제 국민연금의 혜택을 받는 층은 많지 않을 것으로 추정되고 있다 (장혜경·정기선·김영혜·박경은·이은나·박지혜·이승애·이지혜, 2007).

15) 그 밖에 「국민건강보험법」, 「고용보험법」, 「성매매방지 및 피해자 보호에 관한 법」 등이 외국인 적용규정을 두고 있으나 지면관계상 생략하였다.

그리고 특정범주의 이주민 집단에 대한 부정적 고정관념이 존재하는 현실을 부정할 수 없는 상태에서, 집단적 구분을 전제한 개념인 “결혼이민자”, “국제결혼자녀”, “다문화가족자녀” 등을 공식적으로 지목하여 채택한 것은 원래 의도하지 않는 부작용을 낳을 가능성이 있다. 정책추진 결과 한국 사회통합에 소극적인, 이른바 선진국 출신 이민자보다 개도국 출신 이주민이 정책 대상의 중심이 되는 현실을 유념하였을 때에, 정책 대상이 되었다는 것 그 자체가 사회적 고정관념을 공개적으로 인정하고, 결과적으로 해당집단을 향해 ‘낙인찍기’와 같은 부작용을 만들어 낼 가능성이 있다.

또한, 앞서 소개된 바와 같이 2006년과 2007년에 개정된 「국민기초생활보장제도법」과 「모·부자복지법」에 의하면, 외국인으로서 ‘대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 자’에 한해 생활 보장이 되도록 제도를 개선한 바 있다. 대한민국 국적 자녀의 양육을 보장수혜 자격조건으로 하고 있다는 점에서 제도개선의 우선적 취지는 보편적 인권 혹은 시민권 개념에 기반하여 외국 출신 이주민의 정착을 지원한다는 개방적 진취적 의도보다는 미래의 대한민국인으로 성장할 자녀출산 및 양육에 기여한 바에 우선순위를 두고 있음을 엿볼 수 있다. 한국인과의 혼인이나 혈연관계 속에서 국내거주 외국인이나 이주민을 분류하고 정책의 총괄적 범위를 규정하는, 협소하면서도 일방적인 “동화주의적 차별·배제 모델”의 성격이 또 한 번 확인되는 대목이라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 그렇기 때문에 한국의 다문화 정책에서 “이주민”이란, 국가·지역사회를 구성하는 사회주체라기 보다 일반적 지원의 대상인 객체에 불과한 것으로 전제되고 있다. 탈법적 국제 결혼피해자, 가족폭력피해자, 학습부적응자, 생활불안정계층으로서, 별도의 교육과 보호를 필요로 하는 ‘수동적 의존적’ 존재로 설정되었음을 엿볼 수 있다. 대한민국 정부의 다문화가족정책에 대한 비판이나 대안을 제시하는 적극적·주체적 집단으로 상호교류하는 이주민 모습은 가시화되지 못한채, 이들로부터의 견해나 요구는 정책과정에 미쳐 반영되지 못하고 있는 실정이다.¹⁶⁾

16) 일례로 다문화가족 자녀 지원사업이 오히려 해당 학생들에게 부정적 영향을 주는 현실 등이 정책수립과정에 참조되지 못한 것들이다. 호주사회의 경우, 1970년대 이후 특유의 전통적 백인우월주의적 동화주의는 중앙정부의 강력한 의지로 폐기되고 그 대안으로 다문화주의 정책이 도입되었다. 제호주 이슬람공동체를 주요 출신 국가별 자문그룹을 설치하여 각종 현안에 대한 의견수렴 절차를 밟고 있다. 일본 역시 지자체 중심 외국인 배려정책을 도입하고 있다. 지역사회수준에서 외국인 및 일본인이 실제 경험하는 생활상의 문제를 자발적으로 해결하기 위하여 다양한 유형의 지역공생회의를 설치하고 있다. ‘인권형’에 속하는 오사카시의 시정 모니터링체와 ‘국제형’인 하마마츠시의 외국인 시민회의 그리고 ‘혼합형’의 가와사키시는 외국인 시민대표와 회의 등을 두고 있는 것 등이다

셋째, 이민자들을 대상으로 일반적으로 적용할 것을 요구만할 뿐 이들의 문화적 배경에 대한 공생 프로그램이나 기회제공 등은 무시되거나 제한되어 있다. 중앙정부나 지자체 차원에서 기획되고 실시되는 한국어교육, 한국요리강습, 생활예절교육, 건강검진, 풍물교류 등은 단편적이거나 일회성 행사라는 특성을 지니고 있다. 즉, 이들 내부 구성이 다양한 문화적 배경에 기반하고 있음을 배려하지 못한 채 ‘여성결혼이민자’ 혹은 ‘다문화가정의 자녀’와 같이 획일화된 특정 이주민집단으로 묶어서 하나로 총칭되는 용어로 수렴된 ‘다문화’정책이 규정·집행되고 있을 뿐이다(김이선 외, 2007:171).

결혼이주민의 증가를 계기로 다문화사회로의 진입은 우리로 하여금 새로운 사회적 의제 탄생과 도전에 직면하도록 하였다고 하겠다. 사회적 다양성과 이질적 문화 간에 차이를 인정하고 존중할 때에 새로운 차원의 사회통합과 <참여정부>의 “5대차별”의 해소가 명실상부하게 이루어 질 수 있을 것이다. 개인적 선호와는 무관하게 이미 한국사회 구성원으로 자리 잡은 결혼이민자들에게 한국문화의 일반적인 학습이나 적응만을 요구하기보다는 다양한 문화 배경의 소유자들인 이들 이주자들이 한국사회에 그들 특유의 새로운 문화를 전달하는 교량자 역할을 수행하고 담당하여 공생의 길이 배려된 적극적이고 포용적인 가족정책의 수립이 요구된다.¹⁷⁾

V. 나가는 말

1. <참여정부> 가족정책의 특징

지금까지 <참여정부> 5년 동안 전개된 3개 가족관련 법을 중심으로 해당 가족정책의 내용을 주요 쟁점별로 소개, 평가해 보았다. 이는 가족정책이 체계적 지속성을 지닌 채 현실생활에 성공적으로 뿌리를 내리기 위해서는 법률적 근거가 전제되어야 한다는 논리에 기반한다. <참여정부>기 3개 가족관련법 내용에

(김이선 외, 2007:153).

17) 김이선 외 (2007:184)는 구체적 정책대안으로 한국의 제도권 학교교육은 물론 사회·평생교육으로서 다문화·다중적정체성(multicultural·multiple identities)을 지닌 시민육성을 제안하는 한편 제 2외국어 정책추진 등으로 이질문화보존과 교류활동에 문화전달자로서 이주민을 적극 활용할 것을 주문한다. 이에 더하여 보편적 인권교육과 양성평등교육이 통합적으로 연계된 시민적 활용성 교육개발을 강조하고 있다.

대한 요약 비교는 <표 4>에 제시되어 있다.

우선, 3개 가족관련법에서 공통적으로 발견되는 내용에서 <참여정부> 가족정책의 기본 성격을 유추해 볼 수 있을 것이다. 무엇보다 남성중심 가족모델에서 벗어나 양성평등을 추구하되 현실 속의 다양한 실질적(de facto) 가족형태를 아우르려는 의도를 엿 볼 수 있다. 이미 살펴 본 바 대로 『가족관계등록부』의 제정은 지금까지의 유교적 남성혈통주의를 해체하는 대신 개인위주 양성평등적 가족관계 구축에 그 목적이 있음이 판명되었다. 나아가, 우여곡절 끝에 제

<표 4> <참여정부> 3개 가족정책 법안 비교

	『가족관계등록 등에 관한 법률』	『건강가정기본법』	『다문화가족지원법』
제정 사유·배경	남성혈통 중심 『호주제』폐지·양성평등적 가족관계구현	저출산·고령화 추세대응책·이(재)혼 등 가족불안정성 타파	결혼이민자 가족의 급증·다문화사회 대응책
관련(정부) 부처	<여가부>+<법무부>+<대법원>	<여가부>+<보건복지부> “새로 마지플랜”	<여가부>+<보건복지부>+<교육인적자원부>
관련법률	07.4 『가족관계등록부에 관한 법률』제정 08.1 실시	04.2. 『건강가정기본법』 제정.05.1. 실시 08.2. 일부개정	08.3 『다문화가족지원법』제정. 동년9월 실시
기타(NGO) 조직	여성단체(보수+진보)	여성단체간 입장차	여성단체(보수+진보)
“가족” 범위·개념	개인위주 사생활 보장(단, 현행 민법에는 ‘가족’범위가 설정됨)	“혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본단위” cf(“가정”: 생활공동체 및 부양/양육/보호/교육 생활단위)	(목시적) “정상”가족모형 전제
기여점	양성평등적 가족정책 기반조성	국가의 우회적·간접적 가족정책/가족기능과 가족역량 강화	다문화가족인의 한국가족 적응 및 사회통합책
파급효과	남자호주의 제도적 기득권 소멸 가족복지에 대한 국가의 적극적 개입 필요성	개인가정-사회 연계를 통한 사회통합 및 가족정책의 토대	다문화사회에 즈음한 2 중 언어정책·다문화정체성 필요성 대두
목표	양성평등사회구현 및 사생활 보호	가족위기, 가족 불안정성 타파 (출신율제고, 이혼가족의 자녀 보호와 사적 책임원칙 강화)	다문화사회 도래와 “사회통합” 및 적응된 차세대 한국인 배양
한계	의도하지 않은 “사생활침해” 사례 발생/또다른 형태의 거부장성 가능성	비용중심적 사고와 함께 여성 전통적 가정역할 강조/저출산 현상의 인구정책적 접근/사생활 침해 가능성	이문화간 통합보다는 동화의 대상으로서 결혼이민자 : 한국인 자녀 출산·양육자로서 결혼이민자 규정
평가	『호주제 폐지』 및 양성평등 가족정책의 초석	가족을 단위로 제정된 최초의 종합적 가족정책	다문화가족의 가족정책화 및 사회통합책

정·실시된 <건강법>의 경우, 제 5조 <국가와 지방자치단체의 책임>조항에서 “국가는...양성평등한 가족가치 실현을...위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 2008년 9월 말 시행될 「다문화가족지원법」역시 제 7조 <평등한 가족관계의 유지를 위한 조치>조항은 “국가는...다문화가족이 민주적이고 양성평등한 가족 관계를 누릴 수 있도록...노력하여야 한다”고 명시하고 있다.

앞으로 지향해야 할 가족의 모습은, 남성 중심의 특정 가족모델에 기반하기 보다는, 다양한 형태의 현실속 생활공동체를 이즈음의 가족 현실로 전제, 가족 정책에 포함시키는 노력으로 해석될 수 있을 것이다. 가족의 제도적 측면 보다는 개인간 자유로운 계약에 의한 민주적 양성평등한 행복추구의 장으로서 ‘우애적’ 가족을 강조하려는 의도로 볼 수 있다.

둘째, 과거 어느 때 보다, 가족생활 일반에 대한 국가의 강력한 개입의지를 감지할 수 있다. 특히 2000년 전후로 급변하는 한국가족 현실에 즈음하여 대법원은 2005년 3월『호주제』는 헌법불일치라는 판결을 내려, 급변하는 이즈음 가족 현실을 의식하여, 남성우위적 사회적 관행에 종지부를 찍는 결단을 보여주었다. 그 밖에도 <여가부>를 중심으로 한 국가의 체계적이고 발빠른 가족(복지)대응책은 일관되게 지속되고 있다. 이를 테면, 2005년 1월 실시된 <건강법>에 의거, 2008년 1월 <여가부>가 공포한 <2008년 건강지원센터 세부운영지침> 내용을 참고해 볼 필요가 있다. 즉, I. 총칙; II. 사업주체별 역할(건강가정센터전달체계도 및 여성가족부/시도/시군구와 중앙/시도/시군구 건강가정지원센터); III. 건강가정지원센터 설치(설치근거/명칭공고/설치기준/조직); IV. 건강가정지원센터운영(기본방향/사업내용/A·B·C 유형별 센터지정 등); V. 종사자 임면 및 복무규정 등을 담고 있다. 이렇듯 전국적 연결망을 거느린 채 일시불난한 윈스톱 가족 지원 서비스체계 구축은 가족시책-추진체계-전담인력으로 구성된 하나의 총체적 가족정책으로서, 전례가 없는 거국적 가족위기 대응체계라고 평가할 수 있다. ‘건강’가정 유지·보호 및 이혼 저출산 등 오늘날 가족변화상이나 문제에의 접근 및 해체방지·예방업무를 목표로 하는 국가의 초강력 가족생활 개입의지의 표현이기도 하다. 이러한 국가의 가족생활에 대한 관심은 <다문화가족지원법> 내용에서도 드러난다. 한국사회에 새로운 아젠다로 떠오른 이질문화 대응책으로서 관련정책의 수립, 실태조사, 대중을 상대로 한 일반교육 및 홍보, 다문화가족지원센터 설치, 다문화가족 아동 및 가족원 특별교육, 생활정보 제공 및 법률상담 등을 담고 있다. 이는, 한국사회가 명실상부한 다문화사회로 진입하였음을 공식 선언하는 것과 동시에, 결혼이주민 및 그들의 자녀 등의 사회 통합을 도모하고자 하는 국가적 노력의 일환으로 해석될 수 있을 것이다.

셋째, 개념으로서 '가족/정'의 범위규정 그리고 이에 대한 다양한 입장과 관점이 과거 어느 때 보다 적극적으로 검토되었다. 이는 한 사회의 기본단위에 대한 범위 설정만을 뜻하는 것이 아닌 것이다. <참여정부>기 가족정책의 기본 성격이나 철학적 규정이 '가족/정'개념의 정의에 따라 -이를 테면, 1인 가족/구-2인(이상) 가족/구, 법률혼-사실혼-동거의 인정 여부, 동성애-이성에 성적취향의 인정 여부 등- 다양하고 이질적 가족모델이 자리매김 되는 분기점이 되기 때문이다. 참고로 우리나라 헌법 제 36조 제1항에 의하면, "혼인과 가족생활 성립과 유지를 이성간 관계에 한정 짓고 있다"(박선영, 2008:36). 나아가 현행 민법과 <건가법> 그리고 『다문화가족지원법』도 가족 개념과 범위를 한결같이 (묵시적) 정상가족으로 전제, 이성간 성립되는 집단으로 혼인·혈연·입양으로 성립된 사회의 기본단위로 한정하고 있다. 단, <건가법>에서는 '가정'을 생활공동체 및 부양/양육/보호/교육 등이 이루어지는 생활단위로 규정『호주제』하는 한편, 사회적 기본단위인 '가족'과 구분되는 용례로 사용하고 있다.

이러한 점에서 <건가법>-<가정법> 논쟁에서 미혼부모의 자녀가족은 '가족'개념에서 배제된 것, 그리고 보건복지부의 '제1차 새로마지플랜 2010'에서 '젊은 싱글족'을 제도권 '유자녀가족'으로 편입시키는 법안이 적극적으로 정책 대안으로 제시되지 못한 사례 등에서 한국사회의 가족개념에 대한 보수성을 엿볼 수 있다. 국가가 특정 가족모델만을 인정하고 이를 강제하는 것은 개인의 행복추구권과 성적 자기결정권을 침해한다는 논리에 입각, 2002년 프랑스의 PACS법안(공동생활약정법)은 동성·이성 공동체 모두를 법적으로 승인한 바 있다(박선영, 2008). 최근으로 올수록, 프랑스 뿐만 아니라 동성간 혼인을 이성간 혼인에 준하는 것으로 인정, 법적 보호하는 국가들이 증가하는 추세라는 점을 유념하였을 때에 앞으로 언젠가는 한국가족의 경우도, 헌법이 가족 다양성을 명실상부한 의미로 수용하는 개방성을 지녀야 할 것이다. 동성·이성을 불문하고 가족 형성의 자유와 권리를 개인이라면 누구나 누릴 수 있는 기본권으로 규정할 수 있는 민주적 사회체제라면 말이다.

2. <참여정부>가족정책의 한계

<표 4>에서 볼 수 있는 것과 같이, 『호주제』폐지와 더불어 도입된 『가족관계등록부』는 기존의 남성중심성을 탈피하고 개인위주의 사생활을 보장하는 등 양성평등사회로의 초석을 마련하였다는 평가에는 이견이 없는 듯하다. 그러나 원래 취지와는 달리 2008년 1월 실시 이후 반년이 경과된 2008년 6월 말 현재

<가족관계등록법대응연대모임>이 결성되는 등(『여성신문』 2008년 7월 11일자) 제도적 장치 보완의 미비가 현실로 나타나고 있는 실정이다. 이를 테면, 과도한 사생활침해 사례, 혹은 포함되어야 할 정보가 누락되고, 불필요한 증명서 제출 요구 등 시행착오를 경험하는 것으로 보고되고 있다(여성부홈페이지). 취업 등의 경우 개인 신상문서를 제출해야 하는 때에 가족 기본증명서의 친족난에 기록된 부모이혼이 간접노출되거나, 주민등록 등·초본에는 재혼가족원으로서 ‘동거인’ 신분이(재혼한 부모와는 법률관계가 성립되지 않으므로)알려지는 사례, 입양의 경우 버려진 아이였음을 알려주는 ‘기아’표기가 남아있는 한편, ‘양부모’ 등으로 표시되어 불필요한 개인 정보노출의 피해가 그러한 예에 해당될 것이다. 이에 한나라당 <주○○> 의원은 이러한 문제점을 보완하기 위하여 현행 가족관계등록법을 보완하는 개정안을 최근 대표발의 한 바 있다(『내일신문』, 2008년 9월 11일자). 또한, 『가족관계등록부』에 의거한 친양자제(아버지성을 원칙적으로 고수하되, 부인 전남편의 자녀의 경우, 재혼한 새아버지의 성을 따를 수 있도록 하는 조치)의 도입은 가족에 대한 정의를 새롭게 한 결과라기 보다는 재혼가족이라는 삶의 양식이 부계적 양부모가족으로 재편입되는 것으로 해석될 여지가 더 크다는 지적이 있다(이재경, 2004). 결과적으로 기존 남성중심적 가족 개념의 유지·확대에 불과할 뿐이라는 것이다.

『건강가정기본법』 역시, 전통적 가족역할이나 기능의 복원·강화라는 방식으로 이즈음의 저출산·고령화성향 및 가족 불안정성을 완화시킨다는 명분하에, 결과적으로 복고주의적 가족가치의 강화로 이어질 가능성이 지적될 수 있다. “출산은 애국이다”라는 어느 여성단체의 구호에서처럼 결혼과 출산을 장려하여 생물학적 모성역할을 강조하는 것은 과거 인구조절정책의 일환으로 국가주도로 실시되었던 산아제한정책과 동일 선상의 인구학적 접근이 될 수 있다. 나아가, 급증하는 이혼을 만류하거나 가족해체를 억제하기 위한 장치로 『건강가정기본법』이 오·남용될 경우 개인의 사생활 보호나 행복추구권을 침해하여 이혼 당사자나 그 자녀들에게 고통부담만 전가될 가능성이 있다.

『다문화가족지원법』의 경우, 법안 취지가 보편적이고 다문화를 수용하는 개방주의에 기반하기 보다는 우선 결혼이민자 여성들을 타자화하고 분리한 후 일방적 교화나 동화의 대상으로 전제, 적응시키려는 배타적이고 편협한 정책적 성격을 엿볼 수 있다. 나아가, 결혼하여 여타 한국인과 동일한 법적 지위를 부여하는 경우는 한국인 남편과의 사이에 자녀를 출산·양육한 모성으로 기여할 때라는 조건부 상황을 설정하고 있다. 이는 보편주의에 입각하여 결혼이민자 특유의 권리보호나 복지를 배려한다기 보다는 국가나 사회발전을 위한 기여자

로 그 일차적 정체성을 부여하고 평가한, 타인종 또는 대외국인 배제적 논리를 전제한 결과물이라고 할 수 있다.

이렇듯, 실생활에 도입된지 얼마 경과되지 않았다는 시기적 특수성을 배려하더라도 해당 법률의 적용에서 발생하는 시행착오나 오류의 근본은 <참여정부> 가족정책의 한계나 약점에서 비롯되는 것이라고 말할 수 있다. 미래지향적인 입장에서 거시적이고 젠더적 원칙 속에서 접근되었다기 보다는 잔여적이고 (이를 테면, 『다문화가족지원법』의 차별·배제적 동화주의 등) 단편적이며 (예를 들어, 자녀를 출산·양육한 경우의 결혼이민자여성에게만 완벽한 법적 지위를 인정하거나, 미혼부모가족은 물론 사실혼 등 다양한 가족형태를 가족정책의 대상에서 제외시키는 <건가법>조항 등) 개별 가족정책간의 일관성 부족 (예를 들자면, 개인위주의 사생활 보장에 치중하다보니 전통적 상부상조 정신이 약화된 『가족관계등록부』에서는 국가의 보편적·적극적 가족정책의 도입이 요구되는데 반해, 가족기능과 역량강화를 노리는 <건가법>원칙에서는 국가의 최소한 우회적·간접적 방식의 개입을 선호하는 정책을 도입하고자 하는 등), 그리고 현실에 나타나는 가족의 다양성에 대해 충분히 배려되지 못했다는 지적에서 자유롭지 못한 것 등이 지적될 수 있다.

그 밖에, 2008년 1월 <여가부>가 작성·제시한 <2008년 건강가정지원센터 세부운영지침>에 의하면, ‘공동협력 및 시범사업’의 일환으로 가족지원서비스팀이 ‘다문화가족지원사업’등 직접 서비스사업을 수행한다고 명시하고 있다. 동시에 2008년 9월말 시행예정인 『다문화가족지원법』 제 12조에 의하면, “다문화가족을 위한 교육 상담 등 지원사업 및 지원서비스정보제공 등 각종 지원 서비스를 제공한다”고 명시하고 있다. 이 2개 가족관련 법 내용 속의 가족지원 사업은 어떻게 다른지, 또 중복되지 않는다면 해당 각 법이 담당하는 역할 분담 영역은 구체적으로 무엇인지 등에 대한 토의나 안내가 필요한 실정이다.

마지막으로, <참여정부> 가족정책 전담 행정조직은 <여가부>임은 이 글의 도입부에서 소개된 바 있다. 그럼에도 불구하고 2006년 4월 다문화사회의 도래에 대한 발표 이후, 이와 연계된 사업을 정부의 여타 행정조직에서 과잉 관심을 보인 덕분에, 중복 또는 남발하여 정부예산을 낭비하는 사례가 있었다. 3개 가족관련법을 유기적으로 총괄하면서 연관성을 잃지 않는 행정업무의 효율성이 절대적으로 필요하다고 하겠다.

그럼에도 <참여정부>기에 다루어진 3개 가족정책법안은 나름대로 우리사회의 가족정책에 기여하는 바가 존재함을 부정하기는 어려운 실정이다. 양성평등주의에 기반하되, 이전의 『호주제』가족이 아니라 개인위주의 삶의 양식이 제도적

으로 보장된 「가족관계등록부」 도입·실시; 저출산·고령화 분위기 속의 가족 불안정성에 대한 대응책으로서 최초의 가족단위 기본법인 「건강가정기본법」의 제정·실시; 그리고 새로운 사회현상으로서 다문화·다중정체성이 요구되는 시대적 상황의 대응책으로서 결혼이민자의 법적 지위를 인정하고 규명한 「다문화가족지원법」의 도입과 실시가 그것이다.

변화순·최윤정(2004)은 새로운 가족정책 목표를 4가지 -첫째 가족책임주의 극복, 둘째 보편주의 확립, 셋째 가족관점과 성인지관점의 결합, 넷째 가족과 가족원의 삶의 질 향상과 가족안전성 강화- 로 설정하고 있다. 지난 <참여정부> 5년은 이러한 기준에 적합한 가족정책 목표를 완벽하게 수행했다고 평가하기 어려운 측면이 분명히 존재한다. 그러나 과거 어느 정권보다 전향적이고 적극적인 양성평등지향 가족정책의 입안과 집행을 시도했던 노력을 엿볼 수 있는, 절반의 성공으로 끝난 ‘여성이 행복한 나라’만들기에 충실했다고 결론적으로 말할 수 있을 것이다.

이와 더불어, ‘실용’과 ‘효율’을 강조하는 가운데 ‘경제살리기’를 정권의 최우선 존재이유로 설정한 이명박 정부는 정부조직개편의 일환으로 <참여정부>기 <여가부>를 <여성부>로 개칭하는 가운데 그 고유 기능을 대폭 축소하는 조치를 일찍이 단행한 바 있다. ‘신자유주의적 발전주의’로 불리우는 새정부의 이러한 정책노선의 특징은 4무(無)정책 -노동분야, 복지분야, 여성분야, 환경분야- 으로 자리매김 되는데(김은희, 2008:23), 아무리 “양성평등정책을 국가발전 및 경제살리기의 기본전략으로 제시”한다고 해도 <참여정부>기에 이룩된 “절반의 성공” 가족정책은 잠정적으로 현상유지에 머물거나 지금까지의 성취에 대하여 숨 고르기에 돌입할 가능성이 높아 보인다. 그러나, 이러한 가족정책의 일시적 담보상태는, 김현미(2008:60)의 지적처럼, 우리의 궁극목표는 “인종, 문화, 성, 성적취향 등 차이가 통합적으로 극복된 보편주의적 가족정책”이 한국의 미래 가족현실과 일치되는 그날이 도래하기 위하여, 이른바 2보 전진을 위한 잠정적 일보 후퇴의 과정으로 해석될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강희경 (2005) “ ‘건강가정’ 담론의 불건강성” 《경제와 사회》 65: 25-39.
국회법률지식정보시스템 (2005) 《국적법》 제 8조 부칙 제 7499호 5월 24일.
<http://www.assembly.go.kr>

- 공선영 · 김미숙 · 김종숙 · 김현주 · 김혜경 · 박옥희 · 송유진 · 이동원 · 이여봉 · 장화경 · 장혜경 (2005) 《우리 시대 이혼이야기》 양서원.
- 김이선 · 황정미 · 이진영 (2007) 《다민족 · 다문화 사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(I): 한국사회의 수용현실과 정책과제》 한국여성정책연구원 연구보고서.
- 김은희 (2008) “이명박 정부 여성정책, 갈길을 묻다” 《젠더리뷰》 9: 15-24.
- 김현미 (2008) “이주자와 다문화주의” 《현대사회와 문화》 26:57-78.
- 김혜경 (2005) “‘건강가정기본법’의 제 · 개정을 둘러싼 담론에 대한 연구” 《여성과 사회》 16: 21-41.
- 내일신문(2008) “가족증명서=사생활노출증명서?” 《내일신문》 9월 4일
- 박선영 (2008) “새로운 여성정책을 위한 헌법 개정방향” 《젠더리뷰》 9: 25-38.
- 박의경 (2007) “참여정부의 여성정책에 대한 평가: 정당의 공약에서 정책으로” 《여성연구》 73: 159-187.
- 변화순 (2002) “혼인상태” 《한국의 인구 I》 김두섭 · 박상태 · 은기수 편: 219-245.
- 변화순 · 최윤정 (2004) 《가족정책 방향정립 및 통합적 시행방안 연구》 한국여성개발원.
- 보건복지부 (2006) 《제1차 저출산고령사회 기본계획: 2006-2010, 새로마지플랜 2010》.
- 성효용 (2006) “참여정부 보육정책의 재정적 검토” 《여성연구》 70: 27-46.
- 양애경 · 이선주 · 최훈석 · 김선화 · 정혁 (2007) 《여성결혼이민자에 대한 지역사회의 수용성 연구》 한국여성정책연구원 연구보고서.
- 양현아 (2006a) “여성주의정책으로서의 한국 가족정책의 원리모색” 심영희 외 편: 《한국 젠더정치와 여성정책》 나남출판, 325-364.
- _____ (2006b). “1990년대 한국가족정책의 과제: 모성보호정책과 호주제도 개혁론을 중심으로” 심영희 외편《한국젠더정치와 여성정책》 나남출판, 111-141.
- 여성신문 (2006) “건강가정기본법 ‘가족정책기본법’으로”《여성신문》 2006년 9월 22일
- _____ (2008) “가족관계등록법률개정위한 진정인단모집” 《여성신문》 2008년 7월 11일.
- 윤현덕 (2005) “2005년 여성정책의 성과”《여성정책포럼 》 한국여성개발원.

- 이재경 (2004) “가족에 대한 정의는 필요한가? 《가족 위기? 가족변화? 가족개념의 발상전환을 위하여》 한국 여성단체 연합 주최 ” 일·가족 함께: 양성평등 가족정책 로드맵 마련을 위한 토론회 2004. 6. 29.
- 이재경·김혜영·마경희·이윤석·조영미·함인희·황정미 (2004) 《한국가족의 현실과 변화》 여성부.
- 은기수 (2008) “인구구조의 양적, 질적 변화와 쟁점” 한국사회학회 창립60주년 기념 학술대회발표논문.
- 장경섭·김규원·김승권·김홍주·은기수 (2006) 《경제·사회적 양극화시대의 가족정책》 여성가족부.
- 장혜경·정기선·김영혜·박경은·이은나·박지혜·이승애·이지혜 (2007) 《경기도 내 국제결혼 이민자 가족실태조사 및 정책적 자원방안연구》 경기도가족여성개발원 연구보고서.
- 장혜경 (2003) 《전국가족조사 및 한국가족보고서》 여성부.
- 정영금 (2006) “출산 및 건강 가정운동 - 왜 건강가정기본법이어야 하는가?” 《여성》 11·12월호: 10-11.
- 정민자 (2003) “건강가정 육성기본법(안)의 입법방향과 내용” 한나라당(주최), 대한가정학회(주관) 가족해체 방지 및 건강가정 육성지원을 위한 공청회 자료.
- 조진우 (2007) “10년간의 여성정책의 득실과 향후 10년간의 여성정책의 방향” 《젠더뷰》 7: 7-12.
- 통계청 (2005) 《2004 한국의 사회지표》 www.nso.go.kr..
- 한국여성단체협의회 (2006) “특집: 저출산·고령화대책 연석회의” 《여성》 1·2월호: 5-11.
- _____ (2006) “4대중점사업: 출산 및 건강가정운동-건강가정기본법” 《여성》 3·4월호: 12-15.
- 황정미·김이선·이명진·최현·이동주 (2007) 《한국사회의 다민족·다문화지향성에 대한 조사연구》 한국여성정책연구원 연구보고서.
- 여성부 홈페이지. <http://www.moge.go.kr/>
- 통계청 홈페이지. <http://www.nso.go.kr/>
- 헌법재판소. <http://www.ccourt.go.kr/>

Some Characteristics of Family Policy in Korea During Roh, Moo Hyun Government, 2003-2008

MiSook Kim

This paper tries to introduce most recent trends of Korean family policies during Roh, Moo Hyun Government of March 2003-February 2008. Focusing on the gender perspectives, discussions are, for heuristic purposes, centered around three major family issues in S. Korea, one of the most dynamically changing societies in the world: 1) the abolishment of male-centered traditional Family Registry System('the hoju') and the launching of brand-new Family Record Book of five different versions for individual from January 2008; 2) the application of Framework Act On Healthy Homes, a first formal measure to step in various forms of family break-ups these days; and 3) the emergence of Multi-Cultural Family Protection Act, thanks to a massive volume of international marriage migrants from overseas.

It can be said that all these family policies are the result of rapidly changing socio-demographic trends into an aging society since 1990s. These trends include late/no marriage with low birth rates, high divorce(and thus remarriage) rates, breakdown of male-breadwinner family model and increase of dual-income family, and a sudden increment of international marriage particularly in rural areas.

All in all, overall trends of Korean family life these days that have been taking place so far would provide an excellent exemplary how to deal with an unprecedented societal challenges with the brand-new family policies.

Key Words: Roh, Moo Hyun Government, Family Registry System, Family Record Book, Framework Act On Healthy Homes, Multi-Cultural Family Protection Act