

# Issue Brief

JEJU WOMEN & FAMILY RESEARCH INSTITUTE

[No.60]

발행처 : (재)제주여성가족연구원 | 발행일 : 2022. 3. 31 | 발행인 : 민무숙

## 제4차 건강가정기본계획 시행에 따른 제주지역 가족정책에의 시사점

정 여 진 연구위원

### 1. 문제 제기

- 가족의 문제는 더이상 사적인 것이 아니라 사회적인 문제이기 때문에 이에 대한 대책 마련이 필요하다는 사회적 공감대가 형성되면서, 가족을 둘러싼 다양한 변화에 대응하기 위한 가족정책 마련의 필요성이 제기되어 왔음
- 결혼가치의 변화, 저출산·고령화 심화, 맞벌이 가정 증가, 돌봄노동 공백 발생, 이혼율 증가 등 사회적 변화에 따른 가족문제의 심각성과 이를 제도적으로 해결하기 위한 명시적 가족정책 수립에 대한 사회적 요구가 합쳐진 결과, 2003년 12월 「건강가정기본법」이 국회 본회의를 통과하고 이듬해 2004년 2월 공포됨. 2005년부터 건강가정기본법이 시행됨에 따라, 5년 단위로 건강가정기본계획이 수립되어 2021년에는 「제4차 건강가정기본계획(2021~2025)」이 수립되기에 이룸



제주여성가족연구원  
JEJU WOMEN & FAMILY RESEARCH INSTITUTE

63145 제주특별자치도 제주시 연오로 89(연동) 2층, 3층  
T.(064)720-4912 F.(064)711-2350 www.jewfri.kr

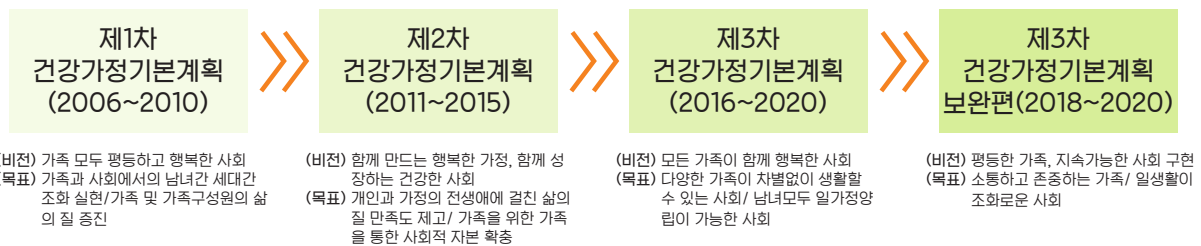


- 현재 우리나라의 결혼율, 이혼율, 출산율 등 가족 관련 각종 지표들은 매우 위험한 수준이며, 결혼과 가족에 대한 가치 또한 매우 빠르게 변화하고 있음. 개인의 행복과 사회의 지속적 발전을 위해서는 가족 기능에 대한 국가의 제도적 지원이 필수불가결함
- 건강가정기본계획은 향후 5년 동안 한국 가족의 변화에 어떻게 대응할 것인가에 대한 가장 기본적인 가이드라인으로서 매우 중요한 가족정책임. 이에 본 고에서는 「제4차 건강가정기본계획(2021~2025)」이 지향하는 바와 기존의 건강가정기본계획과의 차별점 그리고 한계를 분석하고 제주 가족의 특성과 변화를 전망하여, 제주지역 가족정책 추진을 위한 시사점을 모색하고자 함

## 2. 건강가정기본계획의 흐름(1차~3차 보완편)

- 건강가정기본계획은 정부 차원에서 통합적인 가족정책을 표방하는 첫 번째 명시적 가족정책으로, 국가와 지역사회가 가족 전체성의 관점에서 가족문제를 해결하고 가족기능을 향상시키기 위하여 마련된 것임. 건강가정기본계획은 가족정책 영역의 중장기 계획으로 여성정책과 정책영역이 구분되지만 양성평등의 관점이 반영되어 있음. 1차에서 3차에 이르는 건강가정기본계획의 비전을 살펴보면 ‘가족 모두의 평등’, ‘함께 만드는’, ‘모든 가족이 행복한’과 같이 양성평등의 관점이 드러남

[그림 1] 1~3차 건강가정기본계획의 비전과 목표



- 제1차 건강가정기본계획은 가족돌봄의 사회적 책임, 일가정양립, 다양한 가족 지원, 가족친화사회환경 조성, 건강한 가정문화를 서비스 영역으로 제시하고 이후 가족정책 추진과제의 기본틀을 확립함. 또한 기존에 없던 가족정책 서비스 전달체계 구축을 중요한 과제로 삼음. 제2차 건강가정기본계획은 정책목표 달성을 위한 실행 방법을 구체화 하였다는데 의의가 있음. 예컨대 제1차 기본계획이 가족정책의 기본틀을 만들었다면 제2차 기본계획은 여기에서 한발 더 나아가 정책목표 달성을 위한 수단들을 구체적으로 제시하고 있음
- 제3차 건강가정기본계획은 국가적 과제인 저출산 문제를 직접적으로 반영하였고 보편적 가족서비스를 위한 보다 적극적인 실행방안이 제시됨. 제1차에는 건강한 가족문화 조성, 제2차에는 건강한 가족문화 확산 과제가 추상적 목표 차원에서 과제가 설정되어 있는데 비해, 3차에서는 가정의 건강성 증진을 위한 예방적, 보편적 서비스가 실행될 수 있는 구체적 방안으로 ‘맞춤형 가족교육 지원’, ‘가족상담 활성화’, ‘가족여가활동 확대’ 등이 제시됨. 돌봄에 대해서는 1, 2차에서는 가족돌봄에 대한 사회적 지원 강화, 자녀돌봄지원의 다양화 차원에서 돌봄의 사회화 과제를 설정한데 비해, 3차에서는 공동육아나눔터 설치 등 자녀돌봄 지역 인프라 확대, 노인 그룹홈 등 지역사회 중심 노인돌봄 확대 사업을 제시하였음
- 제3차 보완편의 가장 큰 특징은 ‘가족환경 변화에 대응하는 가족정책 패러다임 전환’을 설정한 것임. 즉, 다양해진 가족형태에 대한 맞춤형 지원과 여전히 바뀌지 않고 있는 불평등한 가족문화 개선을 위한 사회의 구조적, 문화적 여건 조성을 위한 정책 추진을 제시함. 저출산 관점에서 삶의 질 관점으로 정책 패러다임을 전환하면서 그간 논란이 되어왔던 ‘생애주기별 출산친화적 사회문화 조성’은 삭제됨

### 3. 제4차 건강가정기본계획의 체계

- 「제4차 건강가정기본계획(2021~2025)」은 이전의 3차 기본계획까지 다루어졌던 정책 내용의 연속성을 가지면서도 새롭게 변화하는 가족환경과 정책환경을 반영하여 수립됨. 즉, 가족생애주기의 다변화, 가족구성원 각자의 권리에 대한 관심 증가, 가족중심 문화 탈피, 일·생활균형 중시 사회로의 변화와 같은 사회문화적 변화 등이 반영됨
- 구체적으로 살펴보면, ‘모든 가족, 모든 가족 구성원을 존중하는 사회 구현’이라는 비전 아래 ‘가족 다양성 인정’, ‘평등하게 돌보는 사회’라는 목표를 설정하고, ①세상 모든 가족을 포용하는 사회 기반 구축, ②모든 가족의 안정적 생활 여건 보장, ③가족 다양성에 대응하는 사회적 돌봄 체계 강화, ④함께 일하고 돌보는 사회환경 조성의 4개 영역별 추진계획을 제시하고 있음

[그림 2] 「제4차 건강가정기본계획」정책 체계



출처 : 여성가족부(2021). 「제4차 건강가정기본계획(2021~2025)」

- 정책의 기본 관점은 **다양성, 보편성, 성평등**이라는 세가지 키워드로 요약할 수 있음. 즉 모든 가족이 차별 없이 존중받으며 정책에 배제되지 않는 여건 조성에 초점을 두고, 한부모·다문화가족 등에 대한 맞춤형 지원은 지속 강화하되 보편적 가족 지원으로 정책 패러다임을 확장함. 또한 남녀 모두 일하고 돌봄 권리의 균형을 중시하는 성평등 관점의 정책기조를 강화하였음
- 제3차 보완편과의 차이점을 살펴보면, 가장 크게 눈에 띄는 것은 가족형태별 맞춤 지원에서 모든 가족의 안정적 생활여건 보장으로 패러다임을 전환한 것임. 3차 보완편에서는 ‘다양한’이라는 용어가 사용되고 있으나 이는 가족형태에 대한 다양성을 포용하는 입장이었다면, 4차에서는 가족에 대한 개념 자체를 확장하고 이에 대한 차별을 해소함과 동시에 건강가정기본법의 입법 취지에 맞게 보편적 가족서비스를 제공하는 방향으로 선회함



- 일가정양립정책은 3차 보완편에서는 개인과 기업지원에 초점을 두었다면 4차에서는 보다 거시적으로 제도강화와 가족친화 사회환경 조성을 위한 기반 정비로 전환되었으며, 제1차 기본계획에서부터 지속적으로 포함되었던 가족정책 기반 조성 영역은 4차에서 삭제됨

**표 1 4차 건강가정기본계획과 3차 보완편 비교**

3차 보완편		4차 기본계획	
민주적 가족문화 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가사노동을 가치화하는 가계생산 위성계정 개발</li> <li>· 평등한 가사노동분담 문화를 확산하기 위해 가족평등지수 개발 추진</li> <li>· 평등한 가족관계의 실질적 보장을 위한 부부재산제도, 자녀의 성과 본 결정 방식 개선 연구 및 검토</li> <li>· 민주적이고 평등한 가족관계 교육 강화</li> <li>· 성차별적 가족 호칭 개선</li> </ul>	세상 모든 가족을 포용하는 사회 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가족유형에 따른 차별 해소</li> <li>· 다양한 가족구성에 대한 정책적 지원 방안 마련</li> <li>· 가족 다양성에 대한 사회적 감수성 제고</li> <li>· 가족과 개인이 공존하는 평등한 가족문화 조성</li> <li>· 가족 구성원 안전 보장을 위한 법률 정비</li> <li>· 가정폭력 · 아동학대 발견 및 대응강화</li> <li>· 가정폭력 · 아동학대 피해에 대한 통합 지원 강화</li> </ul>
가족 형태별 맞춤형 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 포용적 가족관 형성을 위한 사회적 공문화 추진</li> <li>· 다양한 가족형태에 대한 제도적 차별 개선</li> <li>· 다양한 가족에 대한 사회적 편견 개선</li> <li>· 생애주기를 고려한 1인가구 지원</li> <li>· 여성의 건강과 모성보호를 위한 상담 및 제도 개선</li> </ul>	모든 가족의 안정적 생활여건 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가족변화를 반영한 생계비 등 급여 확대</li> <li>· 아동양육 가족에 대한 경제적 지원 강화</li> <li>· 가족수요에 맞는 주거 지원</li> <li>· 한부모가족 자녀의 안정적 성장발달을 위한 지원 및 제도 강화</li> <li>· 양육비 이행 실효성 제고를 위한 체계 정비</li> <li>· 다문화가족 자녀의 동등한 출발점 보장</li> <li>· 위기 · 취약 아동 · 청소년의 보호 및 자립 지원</li> <li>· 통합적 가족서비스 기반 조성 · 보편적 가족서비스 확대</li> <li>· 지역사회 기반 취약 · 위기가족 지원 강화</li> </ul>
함께 돌봄 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 돌봄공동체 구축을 통해 공동체 회복 및 새로운 가족문화 확산</li> <li>· 학교 안팎 초등 돌봄 확대</li> <li>· 돌봄 종사자의 근로여건 개선</li> </ul>	가족 다양성에 대응하는 사회적 돌봄체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역사회 자녀돌봄 지원 확대</li> <li>· 지역공동체 기반 일상 돌봄 지원</li> <li>· 믿고 맡길 수 있는 안전한 가정돌봄 지원</li> <li>· 재난 · 재해 시 돌봄공백 대응</li> <li>· 가족돌봄의 공공성 강화 · 돌봄노동의 사회적 가치 제고</li> </ul>
가족의 일 · 심 · 삶의 균형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비정규직 출산·육아지원 강화</li> <li>· 남성 육아휴직 휴가 사용 확산</li> <li>· 가족친화인증제도 실효성 강화</li> </ul>	함께 일하고 돌보는 사회환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일하는 사람의 돌봄권 보장을 위한 제도 강화</li> <li>· 돌봄권을 보장하는 일터 조성</li> <li>· 성평등 돌봄 정착을 위한 지원 및 홍보</li> <li>· 가족 · 돌봄 친화적인 지역사회 조성</li> <li>· 가족친화 사회환경 조성을 위한 기반 정비</li> </ul>
가족정책 기반조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건강가정기본법 개정 추진</li> <li>· 중앙·광역·기초단위로 연계된 체계적인 가족지원 전달체계 구축</li> <li>· 종합 가족콜 상담전화 구축 · 건강가정사 관리체계구축</li> </ul>	삭제	

- 4차 기본계획은 가족유형별로 접근했던 기존의 가족정책을 넘어 가족 다양성 의제를 전체 계획을 관통하는 주요 아젠다로 설정했다는 점에서 한발 나아간 정책 비전을 보여주고 있다고 평가됨(송효진, 2021)<sup>1)</sup>
- 그러나 가족의 다층적 속성이 반영되지 못한채 제도 개선을 위한 내용만이 강조되고 있으며, 가족관계와 가족생활의 질 향상을 지원하는 보편적 · 예방적 정책은 미흡하다는 평가도 있음. 특히 코로나19와 같은 감염병에 대응하는 공적 돌봄체계 구축 및 코로나 장기화로 인한 가족관계에서 발생하는 갈등과 문제에 대응할 수 있는 정책과제 제시가 미흡한 점도 한계로 지적됨(진미정, 2021)<sup>2)</sup>

1) 「제4차 건강가정기본계획 추진을 위한 법개정 방향: 가족다양성 의제를 중심으로」, 한국여성정책연구원 젠더리뷰  
2) 「제4차 건강가정기본계획과 한국 가족정책의 현주소」, 한국가정관리학회 학술발표대회 자료집

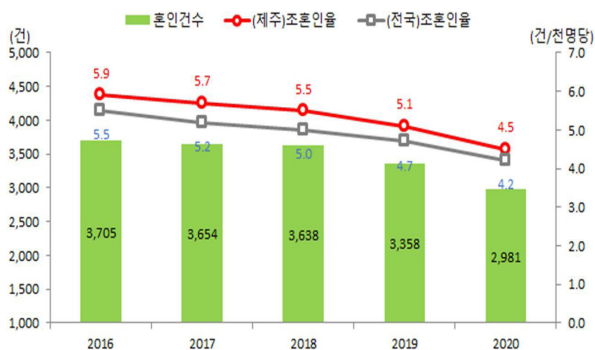
## 4. 제주지역 가족변화 및 전망

- 제주의 가족은 전국과 비교했을 때 변화의 속도가 빠르고 매우 역동적임. 조혼인율과 조출생율이 감소하고 조이혼율이 증가하면서 가족구성이 지연되거나 유지가 힘들어지고 있으며, 가족의 규모가 축소되면서 다양한 형태의 가족이 나타나고 있음. 또한 변화하는 가족에 대한 가치관은 보수적 태도가 감소하고 있고, 고령화와 부양에 대한 책임에서는 가족과 사회, 국가가 공동으로 책임을 가져야 한다는 인식이 높아지고 있음. 이러한 변화들은 제주지역 가족의 실태와 욕구를 반영한 보다 장기적인 가족정책 서비스 개발이 필요하다는 것을 보여주는 것임

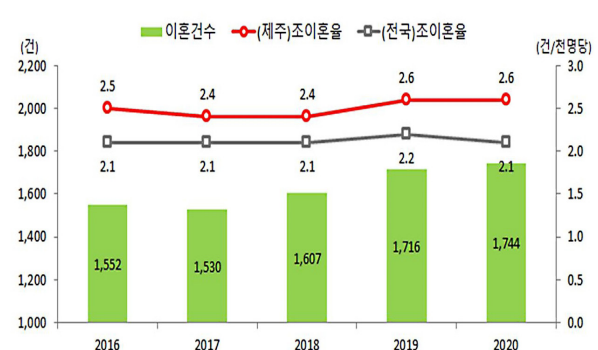
### ■ 가족구성 어려움 증가

- 혼인 감소와 자녀 출산을 꺼리는 경향이 증가하고, 이혼의 증가로 인하여 가족구성의 역동성이 증가됨
  - (2016년 대비 2020년 기준) 혼인건수는 2,981건으로 19.5%p 감소, 합계출산율은 가임여성 1명당 1.021명으로 0.411명 감소하였으며 전년보다 0.124명 감소
  - (2016년 대비 2020년 기준) 이혼건수는 1,744건으로 11.0%p 증가, 조이혼율은 2.6명으로 0.1명 증가

[그림 3] 혼인건수 및 조혼인율



[그림 4] 이혼건수와 조이혼율



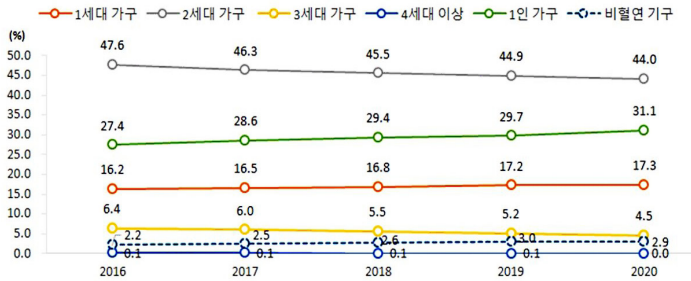
출처 : 신승배, 김민선(2021). 2021 제주특별자치도 성인지 통계

### ■ 가족의 슬림화와 세대구성의 다양화

- 가족형태에서 가장 큰 변화 중 하나는 2세대 가구의 감소와 1인 가구의 증가임
  - (2016년 대비 2020년 기준) 2세대 가구는 3.6%p 하락, 1인 가구는 3.7%p 증가
- 전형적 가족으로 인식되던 '부부+미혼자녀' 가구의 비중이 점차 감소하면서 부부, 비혈연 가구 형태가 확산되고 있음
  - (2016년 대비 2020년 기준) 부부 가구는 1.1%p, 비혈연 가구는 0.7%p 증가

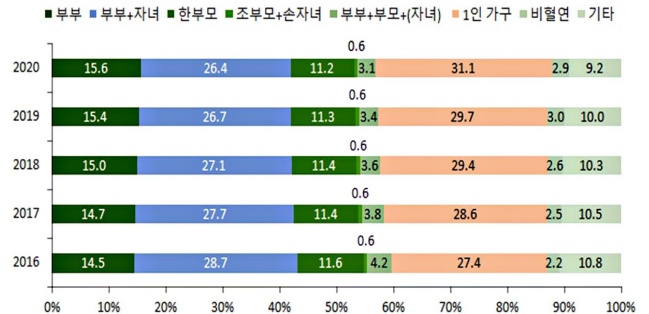


[그림 5] 세대구성별 가구



출처 : 신승배, 김민선(2021). 2021 제주특별자치도 성인지 통계

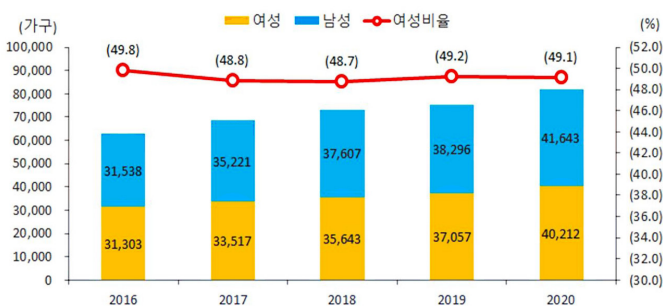
[그림 6] 가족형태별 가구



## ■ 중노년 1인 가구의 증가

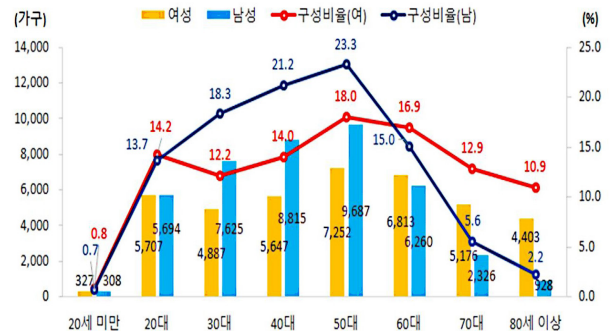
- 1인 가구의 급격한 증가 가운데, 성별로는 남성 1인 가구가 빠르게 증가하고 있음
  - (2016년 대비 2020년 기준) 남성은 32.0%(10,105가구), 여성은 28.5%(8,909가구) 증가
- 연령별로는 남녀 모두 50대 1인 가구가 가장 많음
  - (2016년 대비 2020년 기준) 여성은 50대>60대>40대 순, 남성은 50대>40대>30대 순

[그림 7] 1인 가구의 성별 구성(2016~2020)



출처 : 신승배, 김민선(2021). 2021 제주특별자치도 성인지 통계

[그림 8] 1인 가구의 연령별 구성(2020)

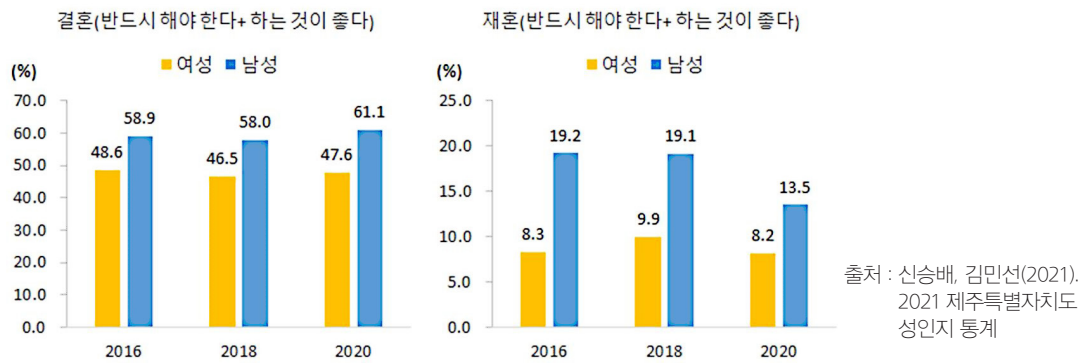


## ■ 가족 가치관에 있어 성별격차 존재 및 보수적 태도 감소

- 결혼이나 재혼의 필요성에서 여성이 남성보다 낮게 나타나 성별격차가 존재함
  - 결혼의 필요성에 대해서는 여성 47.6%, 남성 61.1%로 여성이 13.5%p 낮음
  - 재혼의 필요성에 대해서는 여성 8.2%, 남성 13.5%로 여성이 5.3%p 낮음

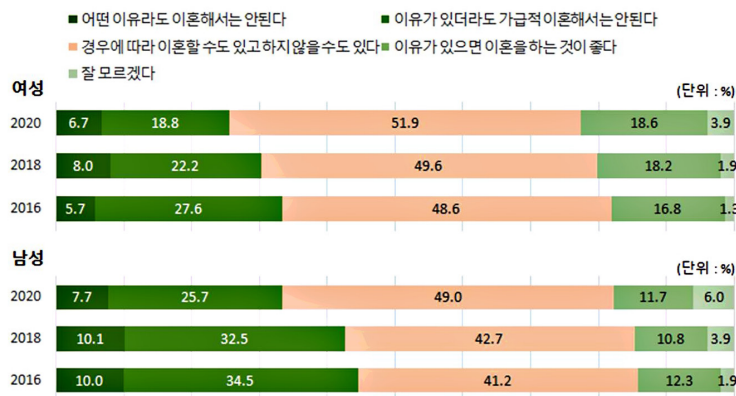


[그림 9] 결혼 및 재혼에 대한 견해



- 이혼에 대한 태도에서는 보수적 태도가 감소하고 있고, 남성은 여성보다 이혼에 대해 조금 더 보수적으로 나타나 성별격차가 존재함
  - ‘어떤 이유라도 이혼해서는 안된다’ 여성 6.7%, 남성 7.7%, ‘이유가 있으면 이혼하는 것이 좋다’ 여성 18.6%, 남성 11.7%으로 나타남

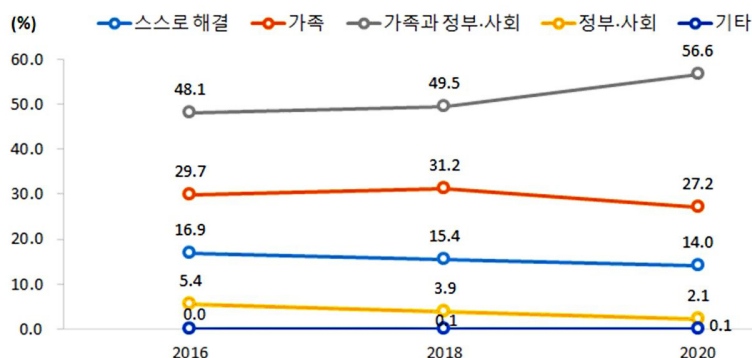
[그림 10] 이혼에 대한 태도 변화



## ■ 부양책임에 있어 가족 · 정부 · 사회의 공동책임 강조

- 부모 부양책임은 ‘가족과 정부 · 사회’ 56.6%, ‘가족’ 27.2%, ‘스스로 해결’ 14.0%, ‘정부 · 사회’ 2.1% 순으로 나타나 부모의 부양책임이 ‘가족과 정부 · 사회’라는 인식이 가장 높음
  - 부모 부양책임의 주체 중 ‘가족과 정부 · 사회’는 지속적으로 증가한 반면 그 외는 감소하고 있는데 특히 ‘스스로 해결’과 ‘정부 · 사회’는 지난 2016년 대비 각각 2.9%p 감소, 3.3%p 감소

[그림 11] 부양책임에 대한 인식





## 5. 논의 및 시사점

### ■ 가족의 삶과 정책 요구에 대한 데이터 구축

- 제4차 기본계획의 가장 중요한 의제인 가족의 다양성을 반영하기 위해서는 제주지역 가족정책을 하나의 독립적 정책영역으로 인식하고 이를 바탕으로 가족정책을 수립하여야 할 것임. 이를 위해서 먼저 가족의 실제 삶과 정책 요구에 대한 데이터 구축이 필요함
- 제주도는 국가 차원의 장단기 패널 데이터 단위에 포함되지 못하거나 혹은 포함되더라도 비율이 극히 적어 제주 관련 여성가족정책의 함의 도출을 위한 자료 분석에 한계가 존재해 옴. 실제로 2014년 본원에서 수행한 가족실태조사 이후, 제주지역 가족에 대한 변화 양상을 파악할 수 있는 데이터는 부재한 상황임
- 현재 제주지역 가족은 빠른 속도로 변화하고 있으며 이러한 변화에 대응하는 선제적 대응력을 강화하기 위해서 제주지역 가족에 대한 실태조사가 선행되어야 할 것임

### ■ 가족 다양성에 대한 사회적 감수성 제고 및 평등한 가족문화 확산

- 독일의 사회학자 엘리자베트 벡 게른스하임은 '사회적 가족'의 등장을 예고한 바 있는데, 현재 우리나라도 혈연을 중심으로 한 전통적 가족 개념에서 사회관계망을 통한 사회적 가족으로서의 개념 확장이 시작되고 있음. 한국 사회의 급속한 변화와 함께 나타난 가족의 변화 중 가장 가시적인 것이 바로 가족 구조상의 변화이고 이는 가족규모의 축소와 세대구성의 단순화로 정리될 수 있음. 이에 가족변화에 대한 수용성과 차별 감수성 제고를 위한 콘텐츠 개발 및 이를 위한 연구 및 프로그램 개발이 이루어져야 할 것임

### ■ 보편적 가족서비스 확대를 위한 통합적 지원체계 구축

- 그간 우리나라의 가족정책은 아동, 노인, 여성 등 개인 대상별 정책이 주류를 이루어 왔고, 저소득, 한부모, 다문화 등 취약가족 중심의 잔여적 복지 서비스 수준으로 제공되어 다양한 가족 형태에 적절한 가족지원이 미흡했던 것이 사실임. 제4차 기본계획에서는 모든 가족의 안정적 생활보장 정책을 제시하고 있으므로, 제주의 가족정책 또한 보편적 가족서비스 확대를 위한 통합적 지원체계를 구축해 나가야 함 아울러 복합적인 가족문제 해결과 안정적 가족 생활 지원을 위해 가족친화환경 조성 활성화를 통해 가족 서비스의 접근성을 제고하고, 교육·상담·사례관리 등 지원을 확대해 나가야 함

### ■ 일상돌봄 활성화 및 긴급돌봄 지원체계 확대

- 코로나19로 인한 비대면 사회로의 전환에 따른 학교와 돌봄시설의 폐쇄는 가정 내 가사노동과 돌봄노동의 급증을 가져와 가족 내 갈등 및 폭력 등 위기를 고조시켰음. 또한 장기화된 사회적 거리두기로 인한 심리적 고립으로 촉발된 부정적 감정은 정신건강의 문제와도 연결되는 것으로 나타남
- 제주지역은 코로나 확진자와 사망자가 타 지역에 비해 높지는 않지만, 코로나로 인한 두려움이나 걱정, 자녀돌봄의 문제, 가족내 갈등과 같은 가족문제는 동일하게 나타나고 있음. 마을 단위 자녀돌봄 인프라와 서비스를 확대하고, 1인가구 등 다양한 돌봄 수요에 대응할 수 있는 지역공동체 중심의 일상돌봄 활성화 뿐만 아니라, 재난시 돌봄 공백에 대응할 수 있는 긴급돌봄 지원체계를 확대하는 방안도 마련해야 함
- 아울러 이러한 사회적 재난 상황에서 가족정책의 실행 가능성을 높이기 위해서는 서비스 전달체계인 가족·돌봄 분야 유관기관이 연대한 대응체계를 갖추는 것이 필요함. 각각의 기관들이 분산적으로 대응하는 것이 아니라 협력체계를 구축하여 필요한 지원 내용을 협의하고 조정하는 체계를 만드는 것 필요할 것임

### ■ 가족서비스 전달체계 통합 및 수요자 중심 서비스 제공

- 4차 건강가정기본계획에서는 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터의 통합센터가 충분한 논의나 합의가 되지 않은 상태에서 가족센터로 병합하여 운영하는 것을 정책과제로 규명하고 있음. 제주에서도 현재 두 센터가 물리적으로 통합되지 못한 채 일부 기능만 공유하는 방식으로 운영되고 있어, 전달체계 통합을 위한 단계적 노력이 필요할 것으로 보임
- 또한 현재 가족서비스는 공급자 중심의 제공이므로, 가족들의 요구와 참여가 제고되는 방식으로 전환되어야 함. 이에 가족을 대상으로 수요조사를 실시하고 이를 기반으로 참여형 서비스를 제공하려는 노력이 필요함