2025. 5.

국회미래연구원 I 국가미래전략 Insight I 118호

1인가구 ‘(가칭)지정돌봄관계등록제’ 도입 검토

이채정 부연구위원(인구센터)

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight I 118호

ISSN
2733-8258

발행일
2025년 05월 15일

발행처
국회미래연구원
서울시 영등포구 의사당대로 1
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

Contents

요 약 I 01

1. 서 론 I 04

2. 혼자의 일상, 한국의 표준이 된다 I 06

3. 관련 제도 검토: 후견인제도와 생활동반자제도의 한계와 대안 I 16

4. '(가칭)지정돌봄관계등록제'의 도입 방안 및 기대 효과 I 23

5. 결 론 I 29

요 약

1. 제도 도입의 배경 및 필요성

◉ 중고령 1인가구의 지속적인 증가

- 2023년 1인가구 비율은 35.5%로 전체 가구 중 가장 높은 비중이며, 2015년부터 2023년까지 1인가구 비율의 연평균증가율은 3.4% 기록
  - 연평균증가율 3.4%는 2015년의 1인가구 비율을 100으로 가정하면 매년 3.4%씩 증가하여 2023년에는 약 29.5% 증가한 수준이 되었음을 의미
- 2023년 기준 전체 1인가구 중 51.5%가 50대 이상 중고령 1인가구이며, 인구고령화로 인하여 2052년에는 70대 이상 1인가구 비중이 41.5%로 가장 높을 것으로 전망

◉ 가족으로 제한된 사회적 돌봄·보호체계의 한계

- 혼인·혈연 중심 가족 제도는 1인가구·비혼·비혈연 관계를 포괄하지 못함
- 배우자 사망, 이혼, 자녀 분가, 형제·자매 간 관계 단절 등으로 인한 중고령자 단독 생활 증가
- 응급의료, 수술동의, 실종신고 등에서 혼인·혈연 기반 가족의 부재로 인해 응급·긴급 상황에서의 대응 공백 발생

◉ 사회적 고립과 복지 사각지대 심화

- 여성가족부의 「가족실태조사」에 따르면, 1인가구의 어려움 중 '아프거나 위급할 때 혼자서 대처'와 '다른 사람들로부터 고립되어 외로움'의 응답률이 증가
  - 아프거나 위급할 때 혼자서 대처: 2020년 30.9% → 2023년 37.6%
  - 다른 사람들로부터 고립되어 있어 외로움: 2020년 18.3% → 2023년 23.3%

◉ 지인, 동거인, 공동체 구성원 등 가족이 아닌 비공식적 돌봄·보호 수행자를 제도적으로 인정하는 사회적 관계 등록제의 도입 필요성 증대

2. '(가칭)지정돌봄관계등록제'의 개요

- **개인이 자율적으로 신뢰하는 타인을 '지정돌봄관계인'으로 등록하여, 법적 가족이 아닌 비혼·비혈연 관계에서도 법적 보호자 권한을 부여하는 제도**
  - 등록은 자율적이며, 단방향·복수 지정이 가능한 비상호성·비배타성 구조
- **만 19세 이상 성인이 공적 등록기관(지자체 또는 법원 등)에 돌봄관계인을 지정하고 공증·행정등록을 통해 효력 발생**
- **등록된 관계는 병원, 경찰, 응급기관 등에서 돌봄관계인의 지위 인정**
- **위임 가능한 권한의 범위**
  - 치료 선택·동의권
    - 응급상황에서의 치료 선택·동의 가능, 병원 입원·퇴원 수속, 보호자 서명 등 수행 가능
  - 신상 보호권
    - 경찰·응급의료기관에 실종 신고 및 긴급 구조 요청 가능
    - 입원·요양시설 이용 시 보호자 대리 역할 수행
  - 정보 접근권
    - 치료 선택·동의권 및 신상 보호권을 보장하기 위해 필요한 개인정보에 대하여 당사자 동의 하에 열람 권한 부여
- **제도의 단계적 확대**
  - 도입 초기에는 지정자의 생명권 보호를 목적으로 제도를 운영하고, 사회적 수용·확산 수준을 고려하여 제도가 사회적 돌봄 책임 분담 체계로 확산될 수 있도록 순차적인 제도 정착 추진
- **제도적 유연성과 자율성 확보**
  - 지정 철회 및 갱신은 본인의 의사에 따라 자유롭게 가능
  - 지정계약서에는 선택 조항 포함 가능(책임 분담, 범위 제한 등)

3. 제도 도입에 따른 기대 효과

- **가족이 없는 사람도 병원 수속, 응급의료 등에서 보호자 역할 보장**
- **신뢰 기반 돌봄 관계를 제도화함으로써 고립 예방 및 공동체 회복에 기여**
- **민간 자율 돌봄체계의 제도화를 통해 공공 돌봄 자원의 부담 완화**
  - 장기적으로 초고령사회 대응을 위한 보완적 사회 시스템 구축
- **시대의 변화를 반영하여 전통적 혼인·혈연 중심 가족체계를 넘어선 사회적 유대에 기반한 새로운 가족관계 제도화의 계기로 기능**

01 서론

1. 한국 사회의 가족구조 급변

- **통계청에 따르면, 2023년 기준 1인가구 비율은 35.5%이며, 이 중 50대 이상 중고령 1인가구가 51.5%로 집계**
  - 50대 이상 중고령 1인가구의 규모는 비혼, 이혼, 배우자 사망, 자녀와의 분가, 형제·자매와의 단절 등으로 인하여 지속적으로 증가
    - 2022년 기준 통계청의 장래가구추계에 따르면, 1인가구 중 50대 이상 중고령층 비중이 2052년 77.1%로 증가할 전망

2. 중고령 1인가구의 복합적 취약성

- **배우자 사망, 이혼, 자녀의 분가·단절 등으로 인해 고령자의 단독 거주 가구 비율 지속 상승**
- **의료 접근성 저하, 응급대응 공백, 정서적 고립, 고독사 등 중복 위험에 노출**
  - 건강문제가 발생해도 병원 이용이 지연되거나 불가능한 사례 증가
  - 보호자가 없어 응급상황 발생 시 의료기관이나 구조 체계로의 진입이 지체
  - 심리적 지원망 부재로 우울감, 자살위험, 고독사 위험 증가
  - 제도 진입 불가능 사례 발생
    - 보호자 부재로 인해 수술 동의서 서명, 입원 절차, 실종신고 등의 공식 제도에 접근 자체가 차단되는 상황 발생

3. 새로운 돌봄·보호 관계 제도화의 필요성

◉ 기존의 혼인·혈연 중심 제도 이외의 관계에 제도적 돌봄 역할 부여 필요

- 혼인·혈연 관계를 전제로 돌봄·보호 권한이 부여되어, 지인, 공동체 구성원 등 사회적 유대감에 기반한 비혈연 돌봄·보호 관계는 법적으로 역할할 수 없는 구조
  - 돌봄을 기반으로 한 사회적 관계 등록 제도를 통해 법적·의료적·복지적 사각지대 해소 가능
- 응급상황에서의 치료 선택·동의권, 경찰·응급의료기관에 실종 신고 및 긴급 구조 요청이 가능한 신상 보호권, 응급·긴급 상황에서의 돌봄·보호 제공을 위한 개인정보 접근권 등 제한적 법적 지위 부여
  - 사회적 돌봄 수행자를 위한 제한적 법적 권한 부여 방안을 모색하여, 혼인과 혈연에 기반한 가족의 도움을 받을 수 없는 개인의 생애 후반 돌봄 공백 해소 가능
  - 제도 시행 초기에는 지정자의 생명권 보호에 중점을 두고 운영하되, 사회적 인식 및 수용 수준을 지속적으로 검토하여, 궁극적으로는 해당 제도가 사회적 돌봄 책임을 분담하는 제도적 기반으로 확장될 수 있도록 단계적 정착 방안을 마련할 필요

02 혼자의 일상, 한국의 표준이 된다

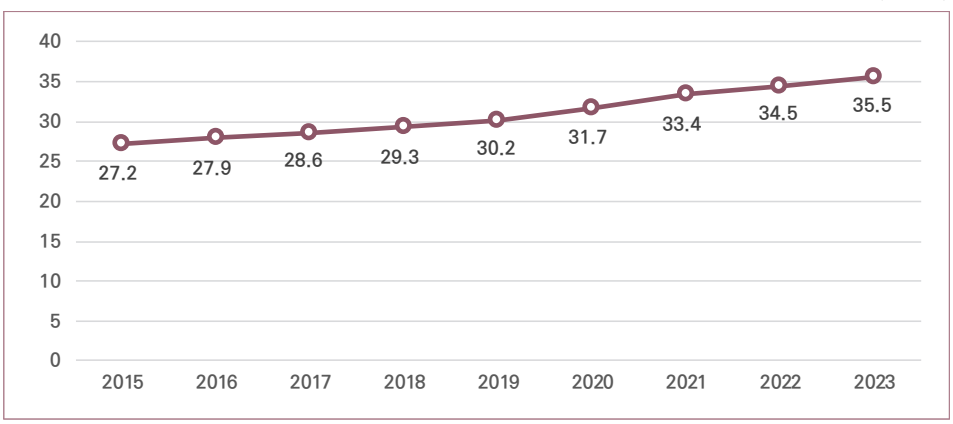
1. 가구구조 대변혁기 진입

통계청의 인구총조사에 따르면, 1인가구 비율은 지속적인 증가추세를 보이며, 2023년 기준 전체 가구 대비 35.5%가 1인가구로 집계

- 2015년 27.2%였던 1인가구 비율은 2019년 30.2%를 돌파하였고, 이후로도 꾸준히 증가하여 2023년 35.5% 기록(2023년 기준 2015년 대비 8.3%p 증가)
  - 2015년부터 2023년까지 1인가구 추이를 살펴보면, 전체 가구 수의 8개년 연평균증가율은 약 1.8%인 반면, 1인가구 수의 연평균증가율은 전체의 약 2.8배에 달하는 5.2% 기록

(단위: %)

그림 1
1인가구 비율 추이: 2015~2023년



자료: 통계청의 인구총조사 자료를 바탕으로 연구진 작성

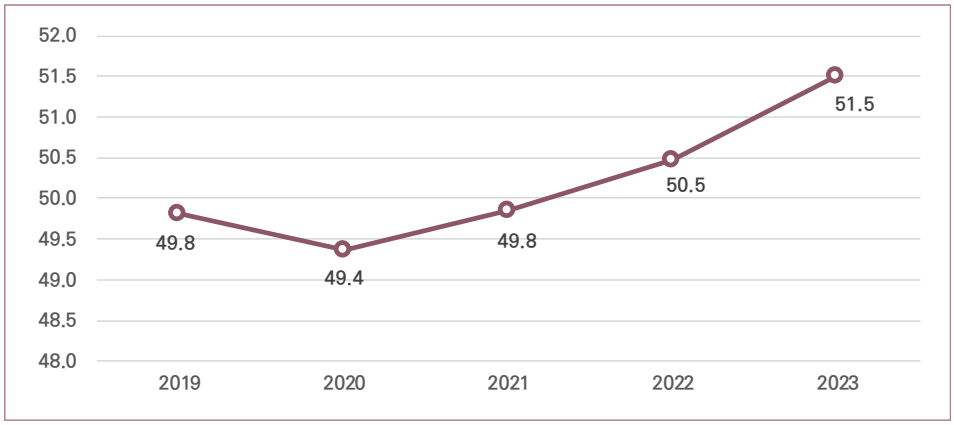
연령대별 1인가구 비중의 추이를 살펴보면, 2019년 이래 50대 이상 중고령층이 전체 1인가구의 50% 가량을 차지하는 경향이 지속

- 2019년 전체 1인가구 중 49.8%를 차지했던 50대 이상 중고령층 1인가구의 비중은 2022년 50%를 돌파하였고, 2023년 51.5% 기록

(단위: %)

그림 2

중고령 (50대 이상) 1인가구 비중 추이: 2019~2023년



자료: 통계청의 인구총조사 자료를 바탕으로 연구진 작성

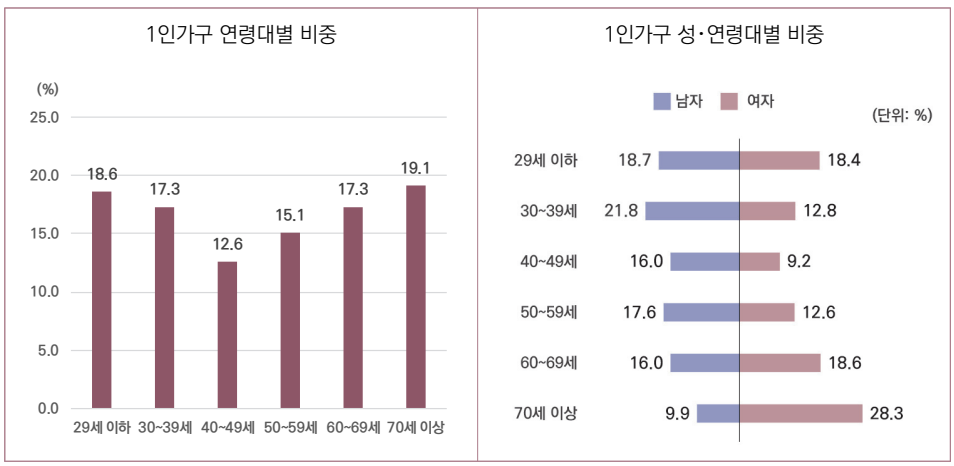
● 전체 1인가구에서 차지하는 비중이 가장 낮은 40대를 제외하고 살펴보면, 2023년에는 30대 이하와 50대 이상이 각각 35.9%와 51.5% 기록

- 2023년 1인가구의 성별 비중은 남자 50.1%(392만 2천 가구), 여자 49.9%(390만 7천 가구)를 차지
  - 남자는 30대(21.8%), 29세 이하(18.7%), 여자는 70세 이상(28.3%), 60대(18.6%)에서 높은 비중

(단위: %)

그림 3

2023년 1인가구 성·연령대별 현황



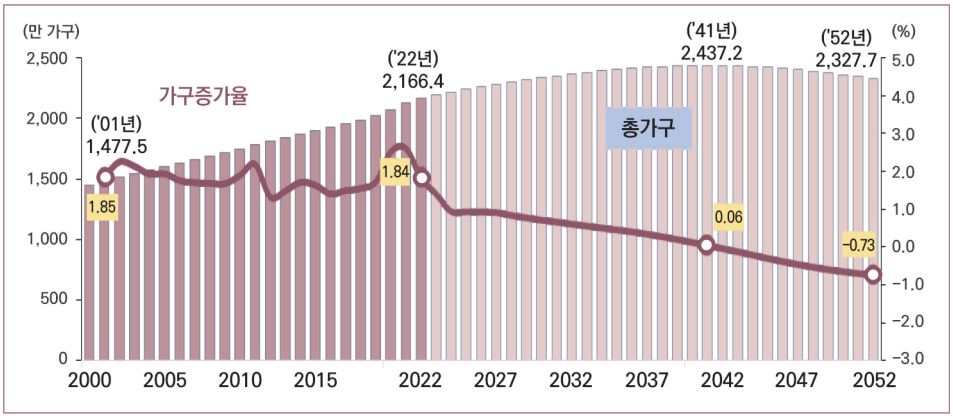
자료: 통계청. 2024 통계로 보는 1인 가구(2024년 12월 8일 발표).

통계청의 2022년 기준 장래가구추계에 따르면, 중고령 1인가구가 지속적으로 증가할 전망

- 2022년 총가구는 전년에 비해 1.84% 증가하였으나, 가구증가율은 점차 감소하여 2052년에는 △0.73% 수준이 될 것으로 예상
  - 총가구수는 2022년 2,166만 4천 가구에서 2041년 2,437만 2천 가구까지 증가한 후 감소하여, 2052년에는 2,327만 7천 가구에 이를 전망
  - 2022년 평균 가구원수는 2.26명이지만, 점차 감소하여 2052년 1.81명까지 감소할 전망

그림 4
총가구 및 가구증가율: 2000~2052년

(단위: %)



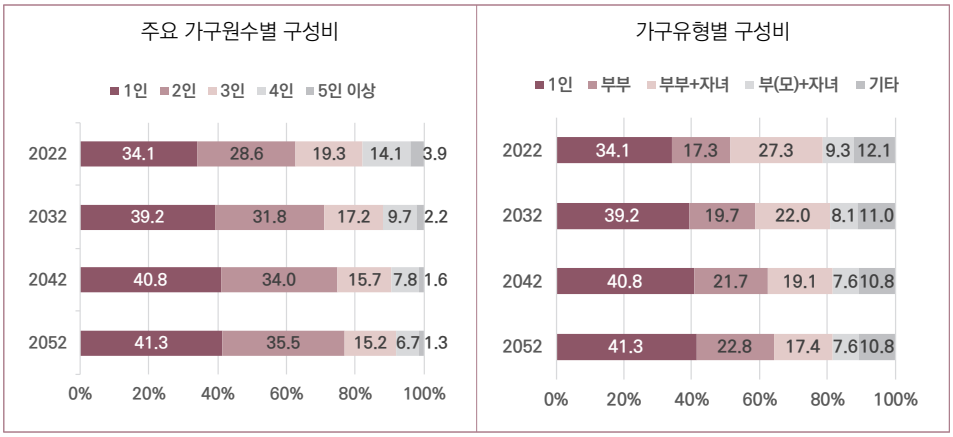
자료: "장래가구추계: 2022~2052년", 통계청 보도자료, 2024.9.12.

- 1인가구는 2022년 34.1%에서 2052년 41.3%로 7.2%p, 2인가구는 2022년 28.6%에서 2052년 35.5%로 6.9%p 증가하지만, 3인가구는 2022년 19.3%에서 2052년 15.2%로 △4.1%p, 4인가구는 2022년 14.1%에서 2052년 6.7%로 △7.4%p 감소할 것으로 예측
  - 가구유형의 경우 1인가구는 2022년 34.1%에서 2052년 41.3%로 7.2%p, 부부가구는 2022년 17.3%에서 2052년 22.8%로 5.5%p 증가하는 반면, 부부+자녀가구는 2022년 27.3%에서 2052년 17.4%로 △9.9%p 감소할 것으로 전망

(단위: %)

그림 5

가구유형별·가구원수별 구성비 전망: 2022~2052년



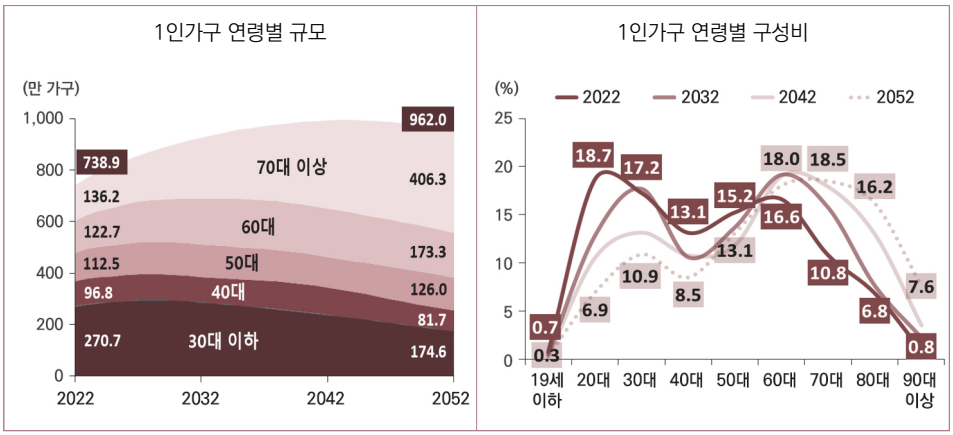
자료: "장래가구추계: 2022~2052년", 통계청 보도자료, 2024.9.12.

- 2022년에는 1인가구 중 30대 이하의 비중이 36.6%(270만 7천 가구)로 가장 높지만, 2052년에는 70대 이상이 42.2%(406만 3천 가구)로 가장 높은 비중을 차지할 전망

(단위: 만가구, %)

그림 6

1인가구 연령별 규모 및 구성비 전망: 2022~2052년

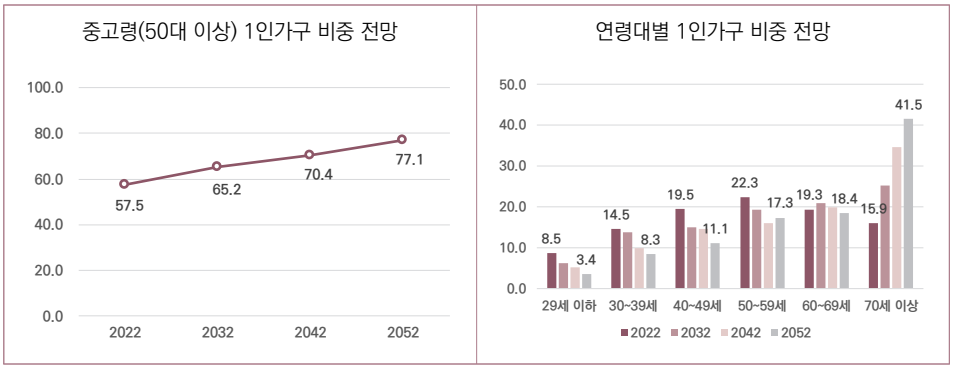


자료: "장래가구추계: 2022~2052년", 통계청 보도자료, 2024.9.12.

- 연령별 1인가구 비중 전망치를 살펴보면, 전체 1인가구 중 중고령 1인가구의 비중이 2052년 77.1%까지 증가하는 것으로 추계
  - 연령대별 1인가구 비중의 경우, 70대 이상을 제외한 전 연령대에서 2022년 대비 2052년 전체 1인가구에서 차지하는 비중이 감소하는 것으로 추계되었으나, 70대 이상은 2022년 15.9%에서 2052년 41.5%로 25.6%p 폭증할 것으로 전망

(단위: %)

그림 7
연령별 1인가구 비중 전망: 2022~2052년



주: 2022년의 중고령 1인가구 비중 전망치는 57.5%로 추계되었으나, 2023년 기준 중고령 1인가구 비중은 51.5%로 집계됨
자료: "장래가구추계: 2022~2052년", 통계청 보도자료, 2024.9.12.

2. 1인가구 발생 원인

여성가족부의 「가족실태조사」에 따르면, 2023년 기준 1인가구로 생활하는 주된 이유는 배우자의 사망이 31.9%로 가장 많았고, 본인의 학업·직장(22.4%), 혼자 살고 싶어서(14.3%) 순임

- 남자는 본인의 학업·직장(33.1%)이, 여자는 배우자의 사망(43.0%)이 가장 많았음

(단위: %)

표 1
1인가구로 생활하는 주된 이유

구분	자발적 이유			비자발적 이유					기타
	혼자 살고 싶어서	가족과 지내는 것이 불편해서	본인의 학업·직장	배우자의 사망	본인의 이혼	배우자의 학업·직장	자녀의 학업·직장	부모나 자녀의 사망	
2020	16.2	4.1	24.4	23.4	15.6	1.8	4.9	4.0	5.5
2023	14.3	5.1	22.4	31.9	13.7	1.5	4.0	3.5	3.6
남자	16.6	6.2	33.1	13.6	17.8	1.6	2.0	5.2	4.0
여자	12.8	4.4	15.9	43.0	11.3	1.4	5.3	2.4	3.5
29세 이하	19.0	3.8	72.2	-	-	0.5	-	0.4	4.1
30~39세	28.0	1.1	63.7	-	2.0	0.2	1.0	0.9	3.2
40~49세	29.6	13.0	32.3	2.1	12.9	1.2	1.0	5.6	2.4
50~59세	18.0	8.2	12.2	5.9	30.0	3.7	7.9	8.5	5.6
60~69세	5.9	4.0	5.1	42.6	25.4	2.6	6.2	4.8	3.4
70세 이상	6.3	4.2	0.7	73.7	5.9	0.5	4.1	1.4	3.3

자료: 여성가족부, 가족실태조사.

연령대별 1인가구 발생 원인은 40대까지는 본인의 학업·직장, 50대는 본인의 이혼, 60대 이상은 배우자의 사망이 가장 많았음

- 40대는 자발적 이유로 1인가구로 생활하고 있다고 응답하는 경향
  - 본인의 학업·직장(32.3%), 혼자 살고 싶어서(29.6%), 가족과 지내는 것이 불편해서(13.0%)의 순으로 응답률이 높음
- 50대는 본인의 이혼(30.0%)이 가장 많았고, 혼자 살고 싶어서(18.0%), 본인의 학업·직장(12.2%) 순으로 높게 나타남
- 60대는 배우자의 사망(42.6%), 본인의 이혼(25.4%)과 같은 비자발적인 이유의 비중이 높았고, 70대 이상은 배우자의 사망(73.7%)에 의한 1인 가구화가 압도적

20대와 30대 청년세대의 결혼의 필수성에 대한 인식이 낮아지고 있어, 장기적으로도 자발적인 이유에 의한 1인가구가 지속적으로 늘어날 가능성

(단위: %)

표 2 결혼에 대한 견해

구분	계	해야 한다[1)]	해도 좋고 하지 않아도 좋다	하지 말아야 한다[2)]	잘 모르겠다
2020년	100.0	51.2	41.4	4.4	3.0
2022년	100.0	50.0	43.2	3.6	3.2
남자	100.0	55.8	37.7	2.8	3.8
여자	100.0	44.3	48.7	4.4	2.6
미혼남자	100.0	36.9	51.3	4.4	7.4
미혼여자	100.0	22.1	64.5	8.1	5.2
13~19세	100.0	29.1	56.8	4.9	9.2
20~29세	100.0	35.1	53.5	6.4	5.1
30~39세	100.0	40.6	52.8	3.5	3.0
40~49세	100.0	42.3	50.6	4.5	2.6
50~59세	100.0	52.8	42.6	2.8	1.8
60세 이상	100.0	71.6	24.7	1.8	2.0

주: 1) '반드시 해야 한다'와 '하는 것이 좋다'를 합한 수치
2) '하지 않는 것이 좋다'와 '하지 말아야 한다'를 합한 수치
자료: "2022년 사회조사 결과", 통계청 보도자료, 2022.11.16.

- 통계청의 「2022년 사회조사」에 따르면, 20~30대의 경우 결혼을 해야 한다는 견해보다 결혼을 해도 좋고 하지 않아도 좋다는 견해의 비중이 훨씬 높게 나타남

  - 결혼을 해야 한다고 생각하는 사람의 비중은 50.0%로 2년 전보다 1.2%p 감소

전통적 가족의 해체와 단독가구의 표준화

- 과거의 3세대 동거는 사라지고, 핵가족·1인가구가 표준가족으로 부상

  - 여성가족부의 「가족실태조사」에 따르면, 3세대 가구 비중은 2010년 4.9%에서 2023년 기준 1.6%로 감소

- 고령층에서 배우자 사망은 1인가구 전환의 핵심 요인 중 하나

  - 여성이 남성보다 평균 기대수명이 약 6년 더 길어, 사별 이후 단독 생활 기간이 길어짐

  - 2023년 출생아의 기대수명: 여성 86.6세, 남성 80.6세

- 중고령층 이혼 증가세도 1인가구 증가에 기여

  - 통계청의 「2023년 혼인·이혼 통계」에 따르면, 전체 이혼 건 수 중 50대 이상의 이혼 비중은 2023년 기준 남성은 48.2%, 여성은 37.8%로 집계되어, 2013년 대비 각각 14.0%p, 16.7%p 증가

- 성인이 되면서 결혼, 자녀 양육, 직장 생활 등으로 인해 형제·자매와의 물리적 거리와 시간적 여유 부족 등으로 교류 빈도가 감소

  - 2016년 보건복지부 조사에 따르면, 장·노년층 중 한 달에 한 번 이상 친구나 이웃과 접촉하거나 연락하는 비율은 79.9%로, 형제·자매와의 교류 비율인 62.9%보다 높은 것으로 나타남[1)]

  - 비혼 1인가구는 자녀가 없으며, 특히 합계출산율이 2.0 이하로 떨어진 1984년생 이후 출생자부터는 형제·자매가 적어 미래 비혼 1인가구는 자녀는 물론 형제·자매 등 가족이 없는 온전한 1인가구의 삶을 살아갈 가능성이 높음[2)]

1) "한국 장·노년층, 급할 때 '형제보다 친구'", 기호일보, 2017.05.30.
2) "비혼에 급증하는 중·고령 1인가구…"'생활동반자' 인정해야"", 뉴스1, 2024.10.31.

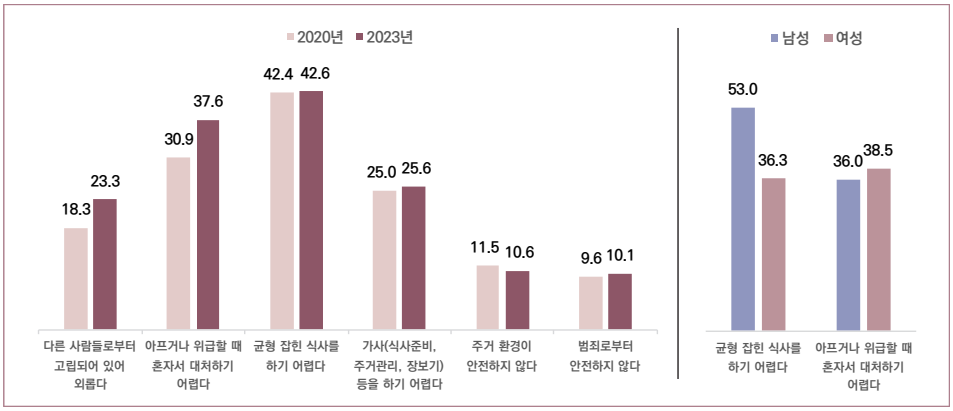
3. 중고령 1인가구의 취약성과 제도적 대응 과제

◉ 여성가족부의 「가족실태조사」에 따르면, 1인가구의 어려움 중 '아프거나 위급할 때 혼자서 대처'와 '다른 사람들로부터 고립되어 외로움'의 응답률이 증가

- 아프거나 위급할 때 혼자서 대처: 2020년 30.9% → 2023년 37.6%
- 다른 사람들로부터 고립되어 있어 외로움: 2020년 18.3% → 2023년 23.3%
  - 남성은 '균형잡힌 식사'가 1인가구의 어려움 중 가장 높은 비중을 차지한 반면, 여성은 '아프거나 위급할 때 혼자서 대처'가 1순위로 나타남

(단위: %)

그림 8
1인가구의 생활상 어려움: 2020년과 2023년 비교



자료: 여성가족부, 가족실태조사.

◉ 1인가구 중 24.6%가 '문제나 걱정거리에 대해 편하게 이야기 할 사람이 없다'고 응답

- 상대적으로 여성(20.6%)보다 남성(31.3%), 60대(30.8%) 이상의 고령층, 이혼 또는 별거(38.6%) 상태인 경우 '없음'의 응답 비율이 높게 나타남

(단위: %)

표 3

문제나 걱정거리에 대해 편하게 이야기할 사람(성별, 연령별, 혼인상태별)의 유무

구분		2023년		
		있음	없음	계
전체		75.4	24.6	100.0
성별	남성	68.7	31.3	100.0
	여성	79.4	20.6	100.0
연령별	30세 미만	90.1	9.9	100.0
	30세 이상 – 40세 미만	85.4	14.6	100.0
	40세 이상 – 50세 미만	79.4	20.6	100.0
	50세 이상 – 60세 미만	74.5	25.5	100.0
	60세 이상 – 70세 미만	69.2	30.8	100.0
	70세 이상	69.6	30.4	100.0
혼인 상태별	미혼	82.3	17.7	100.0
	유배우(사실혼, 비혼 동거 포함)	84.5	15.5	100.0
	이혼 또는 별거	61.4	38.6	100.0
	사별	75.1	24.9	100.0

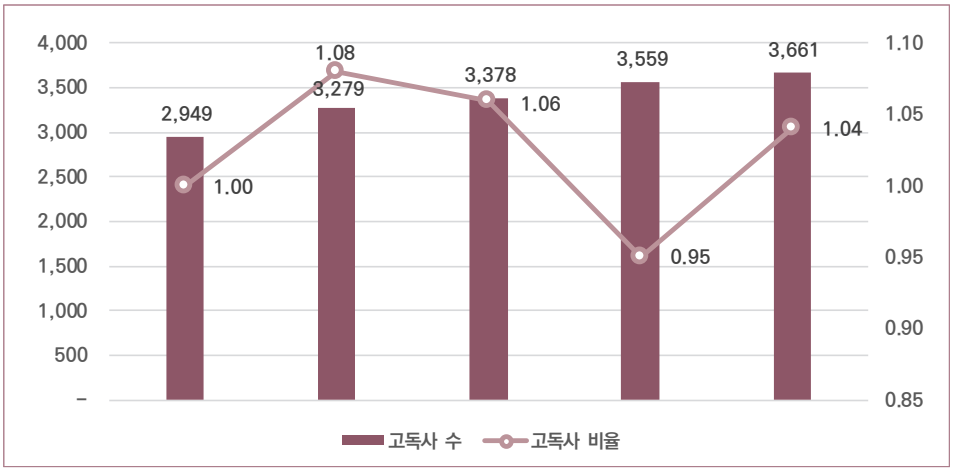
자료: 여성가족부, 가족실태조사.

중고령 1인가구의 다중적 위험 노출

- 동거 가족 부재로 인한 사회적 단절 및 심리적 외로움 증가
- 이동성과 정보 접근 등의 한계로 정기적 진료 및 예방의료 이용에 한계
- 혼인·혈연관계의 보호자 부재로 인해 사고, 질병 등 응급상황 대처 한계
  - 예: 119 이송 후 동의자 부재, 병원 보호자 동행 요건 등 현실적 제약
- 보건복지부 「고독사 실태조사」에 따르면, 고독사는 2019년 2,949건에서 2023년 3,661건으로 증가(연평균증가율 약 5.6%)
  - 2023년 고독사 사망자 수는 총 3,661명으로 2019년 이후 지속적인 증가 추세를 보이고 있으며, 2019년부터 2023년까지 전체 사망자 수에서 고독사 사망자 수가 차지하는 비중은 1%대 수준으로 집계

(단위: 건, %)

그림 9
최근 5년 간 고독사 발생 건 수 및 비율



자료: 보건복지부. 고독사 실태조사.

혼인·혈연 기반 가족 중심 돌봄·보호체계의 한계

- 가족 간 돌봄과 보호에 의존하는 것이 이제는 유효하지 않음
  - 2~3인 이상 가구를 전제로 복지 제도가 설계되어, 가족 동의 기반의 의료 및 행정 절차 등으로 인해 1인가구는 제도 진입 문턱이 높거나 서비스 수급에서 소외
- 응급의료 및 병원 면회, 실종신고 및 사망처리 등에 대한 가족 외 관계 기반의 법·제도 정비 필요

03 관련 제도 검토: 후견인제도와 생활동반자제도[3]의 한계와 대안[4]

1. 후견인제도: 판단능력 상실 이후의 법적 보호 장치

- **결정 능력이 부족한 사람(피후견인)을 대신해 법적·실질적 결정을 내릴 후견인을 지정하여 보호**
- **대상**
  - 미성년자: 부모가 없거나 부모의 권한이 상실된 경우
  - 성인: 정신질환, 치매, 장애 등으로 스스로 판단할 능력이 부족한 경우
- **법적 근거: 「민법」 제928조(미성년후견), 제929조~제959조(성년후견)**
- **법정후견의 종류**
  - 미성년후견: 부모가 사망하거나 학대·방임으로 친권을 상실한 미성년자를 위해 후견인 지정
    - 후견인은 미성년자의 재산 관리와 양육을 책임짐
  - 성년후견: 질병, 장애, 노령 등으로 의사결정 능력이 부족한 성인 대상
    - 성년후견, 한정후견, 특정후견, 임의후견으로 구분

3) 한국에서는 후견인제도가 민법에 따라 시행되고 있는 반면, 다양한 국외 사례가 있는 생활동반자제도는 국내에서는 입법 논의는 있었으나 제도화되지는 않은 상태이다.

4) 새로운 제도 설계에 있어 실효성과 사회적 수용성을 균형 있게 확보하는 방안을 모색하고자, 관련 제도인 후견인제도와 생활동반자제도의 특성과 한계를 검토한다.

표 4
성년후견제도의 유형

항목	성년후견	한정후견	특정후견	임의후견
대상	판단 능력 완전 상실	판단 능력 부분 부족	판단 능력 일시 부족	현재 정상 미래 대비
지정 주체	법원	법원	법원	본인(사전 지정)
권한 범위	전반적 (재산+신상)	특정 분야	일시적·특정 사안	계약에 따른 범위
시작 시점	능력 상실 후	능력 저하 후	필요 발생 시	사전 계약, 저하 후 개시
감독	법원 직접	법원 직접	법원 직접	임의후견감독인
자율성	낮음	중간	중간	높음
절차 복잡성	높음	중간	낮음	중간(사전 준비 필요)

자료: 연구진 작성

후견인제도의 운영

- 신청자격: 본인, 배우자, 4촌 이내 친족, 검사, 지방자치단체장 등(「민법」 제930조)
- 절차
  - 가정법원에 후견 개시 신청
  - 법원의 심리: 피후견인의 상태(의사 능력) 확인, 필요 시 의료·정신 감정
  - 후견인 선임: 법원이 적합한 인물을 지정(가족, 제3자, 전문가 등)
  - 후견 개시 결정 및 등기: 후견 사항이 가족관계등록부에 등록
- 기간: 피후견인이 성년에 도달하거나 의사 능력을 회복할 때까지(성년후견은 사망 시 종료 가능)
- 다수 후견인 지정 가능(예: 재산 관리와 신상 보호를 분리)

후견인의 권한과 의무

- 권한: 피후견인을 대신해 재산 관리, 계약 체결, 의료 결정 등 법적 행위 수행
  - 예: 부동산 처분, 병원 입원 동의
- 의무: 피후견인의 이익을 최우선으로 고려(선량한 관리자의 주의 의무), 법원에 정기 보고(재산 목록, 활동 내역 등), 법원의 감독 하에 활동

2. 생활동반자제도: 가족관계가 아닌 실질적 생활공동체를 인정하려는 시도

◉ 혼인 또는 혈연 관계가 아닌 성인 개인 간의 생활공동체를 법적으로 등록하여 일정한 권리와 의무를 부여

◉ 주요 특징

- 성별과 무관하게 2인 이상의 성인이 당사자가 될 수 있음
- 법률혼과는 다른 형태의 제도이나, 유사한 복지·사회적 권리를 보장
- 사회적 가족 또는 생활공동체에 대한 법적 인정 시도

◉ 필요 배경

- 비혼주의 확산, 1인가구 증가, 혈연 외 돌봄 공동체의 등장
- 전통적인 가족 이외의 관계 유형에 대한 제도적 포섭 필요성 확대

◉ 국외 생활동반자제도 사례

- 프랑스: 시민연대계약(Pacte civil de solidarité; PACS)(1999년 제정)
  - 성별에 상관없이 2인의 성인이 계약 체결을 통해 동반자관계를 형성
  - 법률혼과 달리 별도 등록제 형태로, 법적 지위 일부 보장
  - 보장 권리: 소득세 공동납세, 건강보험 수급권, 사망 시 거주 승계, 공동양육권, 시민권 신청, 유산상속 일부 보장

표 5 PACS로 보장되는 권리

영역	보장 내용
세제·사회보장	• 소득세: 동거 커플의 공동납세혜택 수혜 가능 • 사회보장급여: 건강보험, 실업수당, 사망보상금 등의 혜택 파트너에 부여
노동·휴가	• 배우자 사망 및 출산 휴가: 파트너 사망에 따른 휴가, 파트너 출산에 따른 휴가 신청 가능
시민권	• 시민권 : PACS 등록 1년 이후 매년 갱신을 요하는 임시거주권발급, 이후 5년 경과 시 10년간 유효한 영주권 지원 기회 부여
주거/상속	• 상속권: PACS 등록 후 형성된 재산 중 본인 몫의 상속 또는 유언에 의해 일정 정도 재산 상속 가능. 파트너의 상속분에 대한 세금감면 가능 • 거주권: 커플이 임대주택에 거주하다 파트너 사망 시 남겨진 파트너가 임차권 승계. 파트너 사별 시 유족인 파트너가 1년 간 사망한 파트너의 주거 사용 가능
양육	• 공동양육권: 아이를 낳은 모든 비혼부 가구의 친권 성립 후 1년 이내에 자동 공동양육권획득 가능 • 성(姓)의 결정: 부의 친권 확립 후 부모의 상의 하에 자녀의 성 결정 가능

자료: 김영정, "유연한 가족, 동등한 권리!–프랑스의 PACS를 중심으로 본 생활동반자관계 제도", 「젠더브리프」, 서울시여성가족재단, 2018.

- 독일: 등록된 생활동반자관계법(Gesetz über die Eingetragene Lebenspartnerschaft)(2001년)
  - 민법상 혼인관계에 준하는 법적·제도적 적용을 받게 되며, 재산·상속, 생활동반자의 자녀와의 관계, 자녀의 성(姓), 입양 등을 규정
  - 부양, 상속, 양육, 입양 등 법률혼과 유사한 권리 보장
  - 2017년 동성혼 합법화 이후 신규 등록은 불가하며, 기존 관계를 유지하거나 혼인으로 전환 가능
- 호주: 빅토리아 주의 관계법(Relationship Act)(2008년)
  - ① 등록 가능한 동거 관계(두 성인이 결혼하지 않고 동거하며 서로에게 개인적 또는 재정적 지원을 제공하는 관계)와 ② 등록 가능한 돌봄 관계(두 성인이 결혼하지 않고 서로에게 개인적 또는 재정적 지원을 제공하는 관계로, 반드시 동거할 필요는 없음)를 법적으로 인정하여 다양한 권리 부여
  - 재산 분할 및 생활비 지원 청구권, 상속 및 유언 관련 권리, 법적 대표 및 기타 권한(의료결정권, 법적 대표권) 등의 권리 보장
  - 다양한 가족 형태를 인정하고, 비혼 동거 커플과 동성 커플에게 결혼과 유사한 법적 보호를 제공하기 위해 제정

제21대 국회 발의안(「생활동반자관계에 관한 법률안」) 및 주요 내용

- 용혜인 의원안(2023.4.26, 의안번호 2121647)
  - 생활동반자관계의 성립·해소·효력, 등록 및 증명에 관한 법률적 구조 마련
  - 중복 방지 조항: 혼인 중이거나 기존 생활동반자 관계 중인 자는 새 관계 불가
  - 권리·의무 부여: 재산분할청구권, 부양·협조의무, 일상가사대리권, 가사채무 연대책임, 친양자입양·공동입양 가능, 복지제도 수급권 부여(출산휴가, 돌봄휴가, 사회서비스, 인적공제 등 가족과 유사한 지위 보장)
- 장혜영 의원안(2023.5.31, 의안번호 2122404)
  - 용혜인 의원안과의 차별점: 동성부부를 민법상 부모로 인정, 혼인의 정의를 이성 또는 동성 성인 간의 결합으로 확대 해석

- 「생활동반자관계에 관한 법률안」에 따르면, 생활동반자의 권리 및 지위는 배타적인 관계에 있는 생활동반자 상호 간에 한하여 적용
  - 생활동반자 관계는 1인과 1인의 쌍방적·지속적 동반 관계를 전제
  - 재산권, 상속권, 의료결정권[5] 등의 일정한 가족 유사 권리 포함

표 6 「생활동반자 관계에 관한 법률안」에 기반하여 부여되는 권리

상황 구분	주요 법적 권리 및 지위
관계형성	생활동반자관계 신고 및 등록, 법적 증명서 발급 가능
공동생활	주거권 보장, 국민건강보험 피부양자 등록, 인적공제, 출산·돌봄휴가, 가족요양서비스 이용 등
관계해소	주거권 보장, 국민건강보험 피부양자 등록, 인적공제, 출산·돌봄휴가, 가족요양서비스 이용 등
사망	장례 주체 권한, 임차권 승계, 국민연금 유족급여 청구권

자료: 연구진 작성

3. 후견인제도와 생활동반자제도의 제약

(성년)후견인제도의 한계

- 고령자의 판단 능력 상실에 대비한 제도적 안전장치이지만, 적용 시점, 접근성과 절차, 분쟁 발생 가능성, 위계적 보호 관계 등에 의한 제도적 한계 존재
  - 임의후견을 제외하고는 판단 능력 상실 이후에만 개시 가능 → 자율적으로 살아가는 다수의 고령 1인가구는 제도 대상에서 제외
- 법원 심리, 의사 감정, 후견인 선임 등의 절차가 복잡하고 비용이 높으며, 신청권자 제한으로 인해 제3자 보호자나 지자체 개입이 실질적으로 어려움
- 후견인은 피후견인을 대신해 광범위한 법적 행위의 대리 가능 → 재산 처분, 치료 선택, 계약 체결 등에서 가족과 동일하거나 그 이상의 권한 부여
- 법적으로 위임된 권한이 피후견인의 의사와 충돌하거나 가족 간 재산 분할, 의료결정권 등과 얽혀 심각한 법적·정서적 갈등 발생 가능
  - 예: 형제자매 간 상속·재산 갈등, 의료적 판단을 둘러싼 법정 다툼 등

5) Beauchamp & Childress(2013)의 Principles of Biomedical Ethics에 따르면, 의료결정권은 환자 또는 개인이 자신의 건강과 관련된 의료행위에 대해 정보에 입각해 자율적으로 선택하거나 거부할 수 있는 권리를 말한다. 의료결정권은 ① 의료진으로부터 질병, 치료 방법, 예후, 부작용 등 관련 정보를 충분히 제공받을 권리, ② 제공받은 정보를 바탕으로 치료 여부를 자유롭게 결정하고 동의 또는 거부할 수 있는 권리, ③ 자신의 몸과 삶에 대해 주체적으로 판단하고 선택할 수 있는 헌법적 기본권의 일부로 이해된다. 의료결정권은 사전연명의료의향서, 존엄사 결정제도, 임의후견제도 등에서 핵심 권리로 작동한다.

- 후견인의 행위에 대한 법원 감독이 있더라도 실효적 통제는 어려운 경우 발생

• 후견인은 보호자, 피후견인은 피보호자라는 수직적 관계이기 때문에, 상호 돌봄관계와는 성격이 상이

생활동반자제도에 대한 사회적 갈등 가능성

• 비혼 고령자, 동거 파트너, 돌봄 공동체 등 법적 혼인·혈연 외 생활관계에 법률적 지위를 부여하는 제도

- 치료 선택, 장례, 주거권, 유족급여 등 사적 보호와 복지 연계에 효과적

• 하지만 사회 일각에서는 생활동반자제도를 동성혼 합법화로 간주하여 강력히 반대하는 상황에서 제도화에 대한 사회적 갈등 발생 가능성

- 제21대 국회 발의안은 모두 상임위원회에 회부되지 못하고 자동 폐기

• 생활동반자제도는 혼인이나 기존 동반자관계가 존재할 경우 등록이 불가한 상호배타적 관계

- 중고령자가 지인과 돌봄 관계를 맺고 싶은 경우 복수의 사회적 관계가 인정되지 않아 제도적 유연성 부족

표 7
후견인제도와 생활동반자제도 비교

구분	후견인제도	생활동반자제도
개시 조건	판단 능력 상실 이후	당사자 간 합의로 언제든지 등록 가능
권한 범위	재산, 신상, 의료 등 전방위적 법적 권한	일상생활 중심의 권리(주거, 장례, 복지 등)
관계 유형	위계적 보호 관계(피후견인 중심)	동등한 생활공동체 관계
주요 한계	과도한 권한 집중 → 분쟁 가능성	법적 권한 부족, 동성혼 오해로 인한 제도 기피
제도 수용성	상대적으로 높으나 이용률은 낮음	정치·문화적 수용성 낮음, 법제화 지연

자료: 연구진 작성

4. 사회적 유대 기반의 돌봄·보호체계 설계 시 고려 사항

권한 남용 및 책임 소재 불분명

- 재산, 건강, 신상과 관련된 민감한 정보를 취급하거나 의사결정을 대리할 경우, 권한을 남용하거나 악용할 가능성 존재
- 권한 범위를 치료 선택·동의, 신상 보호 등으로 제한하고, 재산관리권, 상속권 등을 제외할 필요

가족과의 법적 충돌 및 분쟁 가능성

- 의료 결정, 주거 승계, 장례 등에서 가족과 충돌할 가능성 존재
- 후견인·배우자·상속인과 법적으로 동일 지위가 아님을 명시하고, 역할을 긴급 상황 대리에 한정할 필요

기존 법·제도와의 충돌

- 「가족관계등록법」, 「의료법」, 「민법」, 「노인복지법」 등과 충돌 소지
  - 특히, 응급의료, 요양시설 입소 등에서 타 제도의 해석과 충돌 가능성
  - 「노인복지법」, 「응급의료법」 등 관련 법령을 정비할 필요
- 제한적 법적 권한 부여 기준 마련 필요
  - 후견인과 구별되는 대표권의 제한적 범위 설정

04 '(가칭)지정돌봄관계등록제'의 도입 방안 및 기대 효과

1. (가칭)지정돌봄관계등록제의 도입 방안

● 개인이 자율적으로 선택한 타인을 자신의 돌봄관계인으로 등록함으로써, 비혼·비혈연 관계에서도 제도적 보호를 받을 수 있도록 보장

- 현행 임의후견제도와 유사하지만, 의사결정 대리 중심이 아닌 돌봄 책임을 중심으로 하며, 관계인 등록이 비배타적(방향 비대칭 허용)[6]이고, 철회·갱신 용이
  - 쌍방적 지정을 전제하지 않고, 일방적·비배타적 지정 가능
    - A는 B를 지정할 수 있고, B는 C를 지정할 수 있음

● 지정돌봄관계등록제를 통해 보장되는 권한은 성년후견제도와 생활동반자제도를 절충·보완하여 논의하되, 가족구성권연구소[7]가 제시한 '내가 지정한 1인 제도' 등에서 제시한 권한 고려

- '내가 지정한 1인 제도'는 법적 가족 관계가 아니더라도 신뢰하고 돌봄을 주고받는 관계에 있는 사람을 지정하여, 기존 가족에게만 부여되던 권한을 부여하자는 취지에서 제안된 제도
  - 「인신보호법」상 인신구제신청권, 「장사 등에 관한 법률」상 연고자 자격을 가질 권리, 「재난 및 안전관리 기본법」이 정하는 해외 재난 시 안전 여부를 확인할 수 있는 권리, 연명치료 상황에서 결정권을 가질 수 있는 권리 등을 부여하자는 주장 제기

6) 돌봄관계인 등록이 비배타성을 원칙으로 하는 이유는 관계 당사자의 자기결정권과 관계의 다양성을 존중하기 위함이다. 이는 개인이 자신의 필요와 가치관에 따라 돌봄을 주고받을 상대를 자율적으로 선택할 수 있도록 함으로써, 생활양식과 인간관계 구성에 대한 자율적 판단권을 보장하려는 데 목적이 있다. 또한, 실제 돌봄은 가족, 지인, 이웃 등 복수의 주체가 함께 분담하는 경우가 많아, 이를 단일한 1:1의 독점적 구조로 환원하기 어렵다는 현실을 반영한 것이다.

7) 가족구성권연구소는 2006년 '다양한 가족 형태에 따른 차별 해소와 가족 구성권 보장을 위한 연구 모임'으로 시작하여, 2019년에 설립된 연구소로, 모든 사람이 원하는 가족이나 공동체를 구성하고, 그 형태나 상황에 관계없이 차별 없는 지위를 보장받을 수 있는 사회를 지향하는 연구 활동을 펼치고 있다.

표 8
제도비교표

비교 기준	(가칭)지정돌봄관계등록제	성년후견제도	생활동반자제도
제도 성격	비혼·비혈연 기반의 자율적 돌봄 계약 제도	판단 능력 부족자의 법정 후견 제도	비혼 관계자 간의 생활 동반 관계를 법적으로 인정하는 제도
도입 목적	사회적 고립, 복지 사각지대 해소 및 다양한 돌봄 관계 법제화	고령자·장애인 등 의사결정이 어려운 사람의 권리 보호	혼인제 외 가족 형태 보장 및 관계 권리·의무 인정
권한 발생 방식	자율 계약 및 행정기관 등록을 통한 공적 권한 부여	가정법원의 결정으로 법적 후견 개시	생활동반자 등록 시 법적 보호자 권한 자동 부여 (국가별 상이)
주요 대상	1인가구, 고령자 등	인지능력 저하자, 치매 환자, 지적·정신장애인 등	비혼 커플, 성소수자, 장기 동거 파트너 등
관계 성격	쌍방 또는 단방향 지정 가능, 비배타적	일방적 후견 관계 (피후견인 중심)	쌍방 동의에 기반한 유사 혼인 관계
지정 주체	당사자 개인 (자발적으로 지정)	가정법원 (본인, 친족, 지방자치단체가 청구)	당사자 쌍방 (공동 신청)
주요 권한	치료 선택·동의, 신상 보호, 정보 접근, 병원 수속 등	재산관리, 의료적 의사결정, 계약 동의 등 법정 후견인의 포괄 권한	공동 재산권, 상속권, 의료적 의사결정권 등 (국가별로 상이)
법적 근거	신규 제정 필요	민법 제정 제10장 성년후견 (대한민국 민법 제931조~제951조)	해외 일부 국가의 생활동반자법 (예: 프랑스 PACS, 독일 동반자법 등)
시작 시점	행정기관 등록 즉시	가정법원 후견 개시 결정일	등록 관청 등록일 또는 협약일
자율성 수준	매우 높음 – 개인의 자율적 지정, 해지 자유로움	낮음 – 법원 결정 필요, 후견인 변경 제한적	중간 – 쌍방 동의는 필수, 해지 시 협의 또는 소송 필요
감독 주체	지자체 또는 사회적관계 등록기관 (예: 복지부, 가정법원 등과 연계 가능)	가정법원 (후견 감독인 지정 가능)	없음 (국가별로 상이, 법원 개입 없음)
종료 조건	지정 철회, 당사자 사망, 일정 기간 경과 후 갱신 미이행	사망, 회복으로 인한 후견 종료, 법원 결정	상호 협의 해지, 사망, 법적 무효 사유 발생
사회적 전제	다양한 돌봄 관계 인정, 비혼·비혈연 공동체 증가	보호 필요성이 있는 사회적 약자 존재	혼인 이외 관계의 법적 인정 필요성 증가
절차 복잡성	중간~낮음–사전상담+협약+등록 (공증 선택)	높음– 법원 청구, 전문의 진단, 심리 절차 필요	중간– 일부 국가에서는 간단한 행정절차, 일부는 공증 필요

자료: 연구진 작성

돌봄관계인 등록 당사자의 자격 요건

- 만 19세 이상 성인으로 민법상 행위능력 보유하였으며, 사기, 횡령, 강압 등 범죄 전력이 없는 자
- 동거인, 지인, 공동생활자, 비혼 파트너, 선후배 등 관계 유형에 제한 없음
  - 당사자 간 경제적, 정서적 또는 권력적 측면에서 일방이 다른 주체에 의존하고 있어 공정한 판단이나 행동을 저해할 수 있는 이해 상충 관계일 경우에는 등록 제한

돌봄관계인 등록 당사자의 권리 및 의무

- 지정자(권한 위임자)의 권리
  - 본인이 지정한 '(가칭)돌봄관계인'에게 공식적 보호자 권한 위임
  - 지정 내용 변경, 철회, 갱신의 자유 보장
- 피지정자(권한 수임자)의 권리
  - 치료 선택·동의권[8]: 응급상황에서의 치료 선택·동의 가능, 병원 입원·퇴원 수속, 보호자 서명 등 수행 가능
  - 신상 보호권
    - 경찰·응급의료기관에 실종 신고 및 긴급 구조 요청 가능
    - 입원·요양시설 이용 시 보호자 대리 역할 수행
  - 정보 접근권
    - 치료 선택·동의권 및 신상 보호권을 보장하기 위해 필요한 개인정보에 대하여 당사자 동의 하에 열람 권한 부여
    - 병원·요양시설·공공기관에서 보호자 자격으로 정보 제공 요청 가능
- 피지정자(권한 수임자)의 의무
  - 돌봄 책임: 일상적 건강 상태 모니터링, 병원 동행 등 생활을 지원하고, 위급 시 빠른 대처 및 신고 의무
  - 성실 이행: 등록에 따른 권한을 남용하지 않을 의무
  - 정기 확인: 등록 갱신 주기(예: 2~3년 주기)를 설정하여 돌봄관계의 유효성 재확인
- 선택적 상호 협의 사항
  - 경제적 책임 분담 여부(예: 병원비, 요양비 등 공동부담 등)

8) 치료 선택·동의권은 의료결정권을 구성하는 권리 중 일부에 해당한다. 즉, 의료결정권을 구성하는 설명의 권리, 동의의 권리, 자기결정권의 연장 가운데, 제공받은 정보를 바탕으로 치료 여부를 자유롭게 결정하고 동의하거나 거부할 수 있는 권리, 자신의 몸과 삶에 대해 주체적으로 판단하고 선택할 수 있는 헌법적 기본권의 일부만을 돌봄관계인이 행사할 수 있도록 한다. 이는 피지정자에게 과도하게 높은 수준의 생명권 관련 권한이 부여되지 않도록 하기 위한 것이다.

· 피지정자가 지정자의 의료비를 부담하였을 경우에는 의료비 세액공제를 받을 수 있도록 본인과 배우자 및 부양가족으로 제한되어 있는 세액공제의 대상에 돌봄관계인을 포함하는 방안을 검토할 필요

– 돌봄의 범위(예: 상시 간병 제외, 병원 입퇴원 수속까지만 등)

· 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 근거하여 시행 중인 가족돌봄휴가(연간 최대 10일, 무급)를 돌봄관계인도 사용할 수 있도록 하고, 관련하여 일부 기업에서 자체 복지제도로 운영하는 유급 휴가도 적용받을 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요

– 지정 해지 시 절차(예: 일방 통보 가능 여부, 중재 조정 방식 등)

지정돌봄관계등록제의 시행 전략과 절차

• 지정돌봄관계등록제의 시행 전략

– 도입 초기에는 지정자의 생명권 보호를 목적으로 제도를 운영하고, 제도의 사회적 수용·확산 수준을 고려하여 제도가 사회적 돌봄 책임 분담 체계로 확장될 수 있도록 순차적인 제도 정착 추진

• 지정돌봄관계등록제의 시행 절차

– 지정자와 피지정자의 권리와 의무를 보장하기 위한 행정적 고려사항을 바탕으로 제도의 단계별 시행 절차를 마련할 필요

표 9
제도 시행 절차 (안)

단계	주요 내용	세부 사항
1. 등록 전 상담	사전 정보 제공 및 상담	– 지자체, 법률상담소, 사회복지기관에서 상담 실시 – 제도의 목적, 권리·책임, 해지 및 남용 방지에 관한 설명
2. 협약서 작성 및 권한 명기	협약서 기반 관계 설정	– 국가 표준 협약서 기반(‘(가칭)돌봄관계지정서’) – 권한 위임 항목: 체크리스트 + 자유 기술란 구성
3. 공증 및 진정성 확인	당사자 의사 확인 절차	– 공증인 또는 행정기관 직원의 확인 절차 – 필요 시 영상녹화 또는 제3자 확인서 활용
4. 공적 등록	제도적 등록 수행	– 지방자치단체 또는 가정법원 등록 – ‘(가칭)지정돌봄관계 등록부’ 신설 – 개인정보 보호를 위한 접근 통제
5. 효력 발효 및 활용	법적 지위 효력 발생	– 등록 즉시 효력 발생 – 병원, 경찰, 요양기관 등에서 보호자 지위 인정 – 다수 지정 고려 → 명확한 관계 증명서 발급
6. 정기 갱신 및 사후관리	지속적 관리 체계	– 유효 기간 설정(예: 3년), 자동 소멸 또는 갱신 확인 – 지정 철회·해지 시 등록기관 통보 의무 – 분쟁 시 행정기관 또는 공공중재기구 중재 가능

자료: 연구진 작성

2. (가칭)지정돌봄관계인등록제의 기대 효과

◉ 사회 구조 변화 대응

- 가족 구조의 다변화에 대한 제도적 수용
  - 2023년 기준 전체 가구의 34.5%가 1인가구이며, 이 중 51.5%가 50대 이상 중고령 1인가구에 해당
  - 전통적 혼인-출산-가족 중심의 돌봄 구조가 해체되어, 중고령 1인 가구의 돌봄·보호체계의 공백 발생
- 비혈연·비혼인 관계의 제도화
  - 현실에서는 친구, 동거인, 공동체 구성원이 사실 상의 돌봄을 수행
  - 기존 법체계는 이를 보호하지 못하기 때문에 제도적 포섭 방안 모색 필요
- 포괄적 가족 개념으로의 전환 유도(Weeks et al., 2001; Weston, 1991)
  - 선택적 가족(chosen family)[9] 개념을 제도적으로 수용
  - 공동생활 및 상호의존적 관계를 보장하는 생활 돌봄 모델로 확장

◉ 복지 사각지대 해소 및 국가 차원의 복지 부담 완화

- 공식 보호자 부재 시 발생하는 법적·의료적 돌봄·보호체계의 공백 해소
  - 가족이 없거나 연락이 단절된 1인가구는 응급상황 대응에 한계
  - 현행 제도상 가족관계증명서 등 부재로 인해 수술 동의·입소 절차 차단
- 제도 밖 개인에 대한 대안적 돌봄·보호체계 제공
  - 비혈연관계인 실질적 돌봄 제공자도 법적으로 보호자가 될 수 있도록 보장
  - 특히, 중고령 1인가구에게 효과적일 것으로 기대
- 민간 차원의 자발적 관계망 형성을 장려함으로써 응급대응, 병원수속, 일상지원 등 일부 사회서비스 제공의 사회화
  - 고령자, 만성질환자 등 복지 수요층이 확대됨에 따라 가중되는 국가 부담의 일부를 개인 간 자발적 돌봄 계약을 통해 대체 또는 보완 가능

9) 혈연, 혼인, 입양 등 전통적인 법적·생물학적 가족 관계와는 무관하게, 개인이 자발적으로 선택하고 형성한 돌봄 공동체나 정서적 유대 관계를 의미한다.

- 국가가 제공하는 사회서비스 자원의 효율적인 재구조화를 통한 중고령자 대상 정책 효과성 제고 가능

• 지속가능한 고령사회 복지 기반 확보

- WHO는 향후 10년간 고령인구 돌봄을 위한 복합 사회적 접근 방식(multisectoral approach) 필요성 강조(WHO, 2022)
- 고령자 돌봄은 건강, 주거, 교통, 사회참여 등 다양한 영역을 포괄하므로, 통합적이고 지속가능한 지원체계가 작동할 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요

사회적 연대 확대

• 심리적·물리적 고립 상태인 개인이 공식적 관계망을 가질 수 있는 통로 확보

• 비공식 돌봄·보호체계의 제도적 편입

- 이미 존재하는 신뢰 기반 돌봄(지인, 공동체 등)을 국가의 보호 체계로 수용하여, 돌봄을 수행하는 개인의 권한·책임을 법제화

• 개인화 시대의 새로운 돌봄 모델 정립(Beck & Beck-Gernsheim, 2002)

- 사회적 유대 기반의 돌봄 관계를 제도화하여 연대성을 강화하고, 관계 형성에 있어서의 자기결정권을 보장

법·제도 정비 기반 마련

• 현행 「민법」·「가족법」 체계의 한계 보완

- 현행 법률상 가족 개념은 혼인·혈연 관계로 제한되어 있어, 지인·동반자·공동체 등 사회적 관계를 배제하고 있음

• 다양한 삶의 방식을 포괄하는 법률적 토대 마련

- 주거공동체, 생활동반자 등 새로운 사회적 가족 관계를 제도로 포섭하는 기반 제공

05 결론

1. (가칭)지정돌봄관계등록제 도입의 필요성

- 1인가구의 급증과 전통적인 형태의 가족 해체가 일상화된 한국 사회에서 기존의 돌봄·보호체계는 작동하기 어려움
  - 기존 성년후견제도는 적용 대상의 협소성, 절차적 복잡성, 관계 구조의 한계 등으로 인해 실효성 확보에 어려움이 있으며, 생활동반자제도의 경우 사회적 논란 가능성이 존재하여 당장의 제도화에 한계 → 우선적으로 현실적인 대안으로서 (가칭)지정돌봄관계등록제의 도입 검토
- 다양한 형태의 사회적 유대와 비혼·비혈연 관계가 돌봄의 실질적 기반이 되는 현실을 법·제도로 포섭할 필요

2. (가칭)지정돌봄관계등록제 설계의 방향

- 개인이 자율적으로 선택한 타인을 돌봄관계인으로 등록할 수 있도록 하여, 비혼·비혈연 관계에서도 제도적 보호를 받을 권리 보장
  - 전통 가족 중심의 돌봄 체계의 한계를 보완하고, 다양한 관계 유형에 기반한 돌봄 연대를 제도화
- 의사결정 대리 중심의 임의후견제도와는 차별화하여, 실질적 돌봄 책임 수행을 중심으로 설계
  - 단방향 지정 가능, 복수 지정 허용, 관계의 위계·독점성 제거
  - 지정 내용은 언제든지 철회·변경·갱신 가능하여 자기결정권 보장
- 제한적 권한 구조 및 순차적 제도 확대
  - 재산권, 상속권, 의료결정권은 배제하고, 생명권 보호 중심의 최소 권한만 위임
  - 제도 초기에는 지정자의 생명권 보호에 초점을 맞추어 시행하고, 사회적

인식 및 제도 수용 수준을 고려하여 병원·요양시설 보호자 역할, 사회복지 서비스 신청 지원 등 지정자의 사회권 행사를 보조할 수 있도록 점진적으로 확대

3. (가칭)지정돌봄관계등록제의 기대 효과

- 복지 사각지대 해소 및 국가 차원의 복지 부담 완화
  - 혼인과 혈연에 기반한 가족이 없는 이들에게도 병원 수속, 응급처치 등 기본적 보호자 역할을 보장
  - 개인 간의 돌봄관계 등록으로 인하여, 국가의 장기요양·응급의료 자원 부담을 일부 완화 가능
- 신뢰 기반의 관계를 공적으로 인정함으로써 개인의 고립을 방지하고 공동체 회복 기반 제공
- 가족 중심에서 개인 중심으로 전환되는 사회 변화에 대응하는 사회적 관계에 기반한 새로운 가족 관계 제도화의 계기 마련

참고문헌

김영정(2018). “유연한 가족, 동등한 권리! – 프랑스의 PACS를 중심으로 본 생활동반자관계 제도”, 「젠더브리프」, 서울시여성가족재단.

김세진·김혜수·이선희·채주석·강은나(2023). “중고령자 가족구조 변화와 정책과제 – 1인 가구를 중심으로”, 한국보건사회연구원.

김은정·강수경·이재영(2020). “후견제도의 법적 쟁점과 정책과제”, 한국법제연구원.

박수진(2023). “비혼·1인 가구의 법적 보호방안 고찰”, 「가족법연구」, 제41권, pp. 37-70.

윤진수(2015). “성년후견제도의 이해”, 「법조」, 제64권, pp. 141-168.

Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (2002). *Individualization: Institutionalized Individualism and Its Social and Political Consequences*. London: SAGE Publications Ltd.

Weeks, J., Heaphy, B., & Donovan, C. (2001). *Same Sex Intimacies: Families of Choice and Other Life Experiments*. London: Routledge.

Weston, K. (1991). *Families We Choose: Lesbians, Gays, Kinship*. New York: Columbia University Press.

WHO(2022). *Decade of Healthy Ageing Baseline Report*. Geneva: World Health Organization.

대법원. 성년후견제도 해설.

법무부. 후견제도 종합안내서.

보건복지부. 치매환자를 위한 후견제도 안내.

보건복지부(2023). 2022년 고독사 실태조사.

여성가족부(2023). 가족실태조사.

통계청(2021). 장래인구추계 특별추계(2022~2070).

Victorian Government. Relationships Act 2008.

https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/relationships-act-2008/011

가족구성권연구소 홈페이지 https://familyequalityrights.org/

“한국 장·노년층, 급할 때 ‘형제보다 친구’”, 기호일보, 2017.05.30.
비혼에 급증하는 중·고령 1인가구…“‘생활동반자’ 인정해야”“, 뉴스1, 2024.10.31.
“2022년 사회조사 결과”, 통계청 보도자료, 2022.11.16.
“2022년 고독사 실태조사 결과 발표”, 보건복지부 보도자료. 2022. 12. 14.
“2023 통계로 보는 1인 가구”, 통계청 보도자료, 2023. 12.12.
“2023년 혼인·이혼 통계”, 통계청 보도자료. 2024. 03. 19.
“장래가구추계: 2022~2052년”, 통계청 보도자료. 2024. 09. 12.

국민을 지키는 미래로 나아가는 국회

ISSN | 2733-8258

이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE