

돌봄주류화를 위한 돌봄거버넌스 구성에 관한 연구

장수정 · *송다영** · 백경흔***

본 연구는 민주적인 체계를 통한 돌봄사회로의 이동을 위해 돌봄거버넌스에 대한 개념과 이론적 틀 구성을 목적으로 한다. 이론적 틀 구성은 돌봄을 둘러싼 기존 거버넌스에 대한 성찰적 분석을 토대로 이루어졌다. 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 모두가 함께 돌보고, 돌봄이 필요한 사람은 누구나 돌봄을 주고받을 수 있어야 한다는 관점을 토대로 돌봄거버넌스 개념과 이론적 틀을 제시한다. 둘째, 돌봄주류화 개념을 토대로 돌봄거버넌스의 비전을 제시한다. 본 연구는 돌봄이 어떻게 재구성될 수 있는지에 대한 가능성을 돌봄거버넌스 구성을 통해 제시한다. 본 연구가 돌봄주류화를 위한 돌봄거버넌스 논의를 통해 돌봄을 주변에서 중심으로 이동하는데 중요한 함의를 제공할 것으로 기대된다.

주제어: 돌봄, 거버넌스, 주류화, 돌봄정의, 돌봄민주주의

* 단국대학교 사회복지학과 교수(주저자), sjjang@dankook.ac.kr

** 인천대학교 사회복지학과 교수(교신저자), dsong@inu.ac.kr

*** 이화여자대학교 여성학과 강사(공동저자), kyungheun@naver.com

I. 서론

자본주의의 경제 성장 가치 중심에 대한 문제를 제기하면서 대안으로서 탈성장, 협동, 공유, 생태, 돌봄 사회로의 전환이 필요하다는 논의가 있다(마리아 미즈·반다나 시바, 2013; 백영경, 2020; 채효정, 2020). 돌봄 연구가들은 자본주의의 성장 제일, 약탈적 체제 안에서는 돌봄 가치가 회복되기 어렵고, 함께 돌보는 사회의 구성이 어렵다고 진단한다. 돌봄이 가능한 사회로의 체제 전환이 되기 위해서 돌봄이 “뉴노멀”이 되고, “돌봄 경제”가 중심이 되어야 한다는 것이다(채효정, 2021). 돌봄은 자본주의 발달과정에서 자본주의를 떠받치는 재생산영역의 하나로 자리잡으면서, 자본주의 생산경제 중심에서 지속적으로 주변화되어 개인화, 젠더화, 평가 절하되어왔다(Fraser, 2016). 최근에는 돌봄의 시장화와 외주화가 가속화되고 있다. 시장 노동에서도 돌봄의 성별화는 뚜렷하게 나타나고 있다. 더불어 돌봄의 계층화, 빈곤국가에서 부유한 국가로 이동하는 돌봄 노동자의 이주화, 인종화도 강화되었다(김현미, 2022). 따라서 기존의 성장 중심, 시장 중심, 남성 중심 노동에 대한 성찰 없이는 성별에 따른 돌봄 책임은 바뀌기 어렵다. 또한, 돌봄을 할 수 있는 일상 생활 세계가 불가능한 상황에서 개인에게 갑작스럽게 부과되는 돌봄 책임은 연령, 결혼여부 등과 상관없이 취약하고, 차별적인 경험을 하게 한다. 돌봄을 필요로 하는 사람은 좋은 돌봄을 충분히 받지 못하고, 각 개인과 가족이 가진 상황에 제약을 받게 된다.

자본주의 시장경제 안에서 돌봄과 돌봄자의 위치(position)는 여전히 주변화되어 있다. 소가족화 및 고령화로 돌봄을 필요로 하는 비중이 점점 커지고, 생애과정 중에 누구나 돌봄을 받고 돌봄을 수행해야 함에도 불구하고 돌봄 수행의 성별화와 가치 절하는 크게 변화하지 않고 있다. 돌봄수행의 성별 격차는 줄어들지 않아 여전히 여성의 평균 가사노동은 남성에 비해 일 평균 3시간가량 더 많다(통계청, 2015). 여성들에게 주로 책임지어 온 아이 돌봄은 조모의 손자녀 돌봄으로 세대를 거쳐 재생

산되고 있다. 초등 자녀가 있는 부모들이 공적돌봄 서비스 이외에 많이 이용한 방과후 돌봄은 사설학원(43.1%) 다음으로 조부모 등 친인척에 의한 돌봄(35.4%)이 높은 것으로 나타났다(김은정 외, 2019). 돌봄 노동에 비숙련이라는 통념 역시 여전히 강하다(백경훈, 2021). 돌봄의 성별화, 조모 돌봄으로 이어지는 가족 내 아동 돌봄 책임의 재생산, 돌봄의 저평가 문제를 근본적으로 해결하지 못하고 있다. 돌봄을 둘러싼 정책, 제도, 수단 등은 계속 확대되어 왔지만 중복적이고 산발적이어서 근본적인 문제 해결을 위한 접근 방향과 동떨어져 있다.

자본주의 재생산 생활세계를 변화시키기 위한 노력이 필요하다. 고르스(Gorz, 2015)에 따르면, 현재 자본주의 체제하에서는 타인을 위해 일하고 임금을 받는 “타율노동”의 시간이 매우 길고 타율노동이 중심인 사회이다. 커뮤니티를 위해 자신이 하고픈 일, 돈과 무관한 일인 “자율노동”과 생존을 위해 필요한 돌봄 노동과 관련한 “자활노동” 역시 성별화되어 여성은 지속적으로 자신과 누군가를 위해 일을 해왔다. 자율노동과 자활노동의 시간이 타율노동에 잠식되어 자율노동과 자활노동의 회복이 필요하다. 따라서 무급으로 성별화되어 수행해 온 자율노동과 자활노동의 재분배를 어떻게 회복할지 고민할 필요가 있다. 일리치(Illich, 2015)가 말한 “그림자 노동”, 즉 보이지 않는 가사, 양육 등 돌봄 전반의 일들이 생산의 부수적인 것, 생산을 위해 수반되는 것이 아니라 삶의 중심이 되도록 재구조화할 필요가 있다. 돌봄에 대한 대전환적 사유가 필요하다.

앞선 돌봄 논의가 거대 담론 차원의 돌봄 패러다임으로의 전환을 이야기한 것이라면 민주주의 사회에서 돌봄의 부정의를 제도적인 차원에서 정의로운 방식으로 재구성하기 위한 논의가 있다. 트론토(Tronto, 2014)는 현 민주주의 제도가 돌봄 중심 관점에서 봤을 때 불완전한 제도이고, 민주적인 돌봄 제도화를 통해 돌봄 정의를 구현하고 그 과정을 통해 진정한 의미의 민주주의가 실현될 수 있다고 지적한다. 트론토의 문제인식에 기초하여 기존 사회제도 및 정책에 대한 성찰과 함께 새로

운 돌봄 패러다임에 기초하여 돌봄 제도와 정책을 재구조화할 필요가 있다는 국내 연구들이 최근 이어졌다(김은정·장수정 2020; 김희강, 2020; 장수정, 2020; 장수정, 2021; 장수정 외, 2021). 이와 관련한 아동 돌봄 연구를 보면, 돌봄으로 인한 부정의가 재생산되고 있고, 진정한 의미의 민주주의 실현을 위해서는 돌봄민주주의에 기초하여 아동 돌봄 정책의 변화가 필요하다는 것이다(백경훈·송다영·장수정, 2017; 김은정·장수정 2020; 장수정, 2020). 돌봄정책의 변화에 대한 필요성은 많이 제기되고 있지만 구체적이고 근본적인 변화를 위한 논의는 부재하다. 돌봄정책이 돌봄중심 관점으로 설계되어야 한다. 그렇게 되기 위해서는 중앙정부 및 지방정부의 기존 거버넌스에 대한 성찰과 돌봄 중심 거버넌스의 재구성 가능성을 모색할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 기존 거버넌스 패러다임에 대한 성찰적 분석과 함께 돌봄민주주의 개념에 기초하여 돌봄을 주변에서 중심으로 이동시키기 위한 돌봄거버넌스 개념과 이론적 틀을 제시한다. 또한 돌봄거버넌스가 실질적으로 작동하기 위해서 돌봄주류화를 통한 민주적인 돌봄의 실천가능성을 탐색하고자 한다.

II. 돌봄민주주의와 돌봄거버넌스¹⁾

1. 돌봄민주주의의 관점과 돌봄의 제도화

돌봄은 여성주의 학자들에 의해 오랫동안 논의되어왔던 주제이다. 돌봄 관련 여성주의 연구자들의 대부분 논의가 돌봄윤리, 철학적 논의에 초점을 두었다면, 트론토(2014)의 논의는 여성주의 돌봄 윤리 토대 위에 함께돌봄 필요성과 가능성에 대해 논의한다. 돌봄 책임에 대한 무임승

1) 이 내용의 일부는 연구보고서 “김송이·류임량·장수정·이혜숙(2021), “초등 온마을 돌봄 거버넌스 강화 방안” II장 중 필자가 집필한 일부 내용을 수정·보완하여 활용하였음.

차를 비판하고, 돌봄 부정의를 없애기 위해 돌봄의 민주화가 필요하다고 지적한다. 트론토(2014)는 돌봄 책임은 성별, 계층, 인종별로 위계화되어 있기 때문에 돌봄의 악순환은 돌봄 수혜와 돌봄 제공 모두에서 나타난다고 지적한다. 따라서 돌봄 조건을 평등하게 하는 것이 중요하다고 보고 돌봄의 민주화를 위해 함께돌봄이 가능한 제도적 조건을 마련해야 한다고 주장한다(트론토, 2014). 트론토는 돌봄의 민주화를 통해 진정한 의미의 민주주의가 실현될 수 있다고 지적하며, 돌봄을 중심으로 민주주의를 재구성해야 한다고 주장한다. 돌봄 이해관계자들을 포함하여 돌봄을 정치적 의제로 다루고, 돌봄서비스의 제도화뿐 아니라 모든 사람이 함께돌봄에 참여해야 한다고 주장한다. 돌봄과 관계되어있는 사람들이 돌봄 의제를 발굴하고 의사결정에 참여해야 하고, 그러한 민주적 조건이 마련되어야 한다고 주장한다(트론토, 2014). 또한, 돌봄책임으로부터 면책되어 특권을 누려온 사람을 포함하여 사회구성원 모두 돌봄에 함께 참여하여 책임지고, 돌봄을 공유해야 한다고 주장한다.

트론토(2014)는 누가 돌봄을 책임지고, 제공하고, 지원할 것인지에 대해 돌봄 이해관계자의 참여를 통한 결정은 민주주의를 실현해가는 중요한 과정이라고 하였다. 개념은 다르지만 더 일찍 프레이저(Fraser, 2001)는 분배, 인정의 정의와 함께 공동체 일원으로서 의사결정에 동등한 참여를 강조하는 대표 정의의 중요성을 주장한 바 있다. 프레이저의 개념에 기초하여 석재은(2018)은 노인 돌봄 연구에서 대표 정의를 위해 돌봄거버넌스의 필요성을 제기하는데 돌봄당사자들의 참여가 특히 중요하다고 설명한다. 예컨대, 노인장기요양보험제도 관련하여 노인 돌봄 종사자인 요양보호사의 참여가 중요하다고 지적한다. 기존 돌봄 연구에 따르면, 돌봄을 수행한 당사자들이 목소리를 드러내지 못하고, 의사결정에서 배제되어 왔다는 점을 공통적으로 지적한다. 따라서 돌봄 정의를 위해서는 돌봄을 담당하고 있는 당사자들이 의제를 제기할 수 있도록 하는 과정과 절차가 필요하고, 의사결정에 참여할 수 있도록 하는 장치가 필요하다.

키티이(Kittay, 2016) 역시 산모를 돌보는 사람 “돌리아”라는 개념을 통해 “좋은 돌봄”을 위해서는 돌봄 수행으로 인해 파생되는 의존의 문제를 해결하는 것의 중요성을 주장한다. 돌봄을 수행하는 자들을 지원하는 중요한 정책적 관점을 제시한다. 예컨대, 초등돌봄의 경우 초등돌봄 교사, 지역의 방과후 돌봄 종사자 등이 해당된다. 또한, 돌봄 의사결정 과정에서 타자화되고 배제되어 온 주체에는 돌봄을 받는 아동 당사자도 포함될 수 있다. 마경희(2020)는 ILO(2018)의 좋은 돌봄을 위한 제안에 주목하며 돌봄 정책 결정 과정에서 타자화되었던 주체들의 호명을 통한 이해관계자들의 대화와 참여 기회가 중요하다고 지적한다. 여기에서 타자화된 주체의 대표적인 당사자는 돌봄 노동자라고 언급한다. 요컨대, 민주적인 함께돌봄을 위해서 돌봄의 제도화가 중요하고, 돌봄이해 관계자들이 돌봄에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 해야 한다.

2. 거버넌스, 젠더거버넌스 그리고 돌봄거버넌스

돌봄거버넌스를 논하기에 앞서 돌봄거버넌스에서 차용하고 전제가 되는 거버넌스라는 용어와 젠더거버넌스에 대해 각각 설명하고자 한다. 거버넌스라는 용어는 ‘정부’로 지칭되는 전통적이고 일방적인 통치 및 관료적인 특성에서 벗어나 변화를 상징하고 다양한 주체에 의한 통치시스템을 의미하며 등장하였다(이명석, 2002; 김영 외, 2008). 광의의 차원에서 거버넌스란 공적인 문제를 다양한 이해관계자들 간의 상호작용과 참여로 조정하면서 결정해 가는 방식이고, 협의의 차원에서의 거버넌스는 서비스 공급과 의사결정 과정에 적극적인 시민의 역할을 포함한다(이명석, 2002). 국내 사회정책에서 거버넌스는 서비스 공급에서 정부, 지방정부, 시장, 제3섹터 등의 참여와 협력적 운영 및 관리가 강조되면서 그 담론이 확대되었다고 볼 수 있다.

거버넌스 논의는 여러 거버넌스 논의로 분화되는데 젠더거버넌스는 젠더 관점에 기초하여 주체 구성, 가치와 목표, 운영방식, 성과 등에 책임 있게 대응하는 것이다(안태운, 2016; 김지성, 2018; Brody, 2009).

젠더거버넌스의 규범적 원리는 비판과 감시가 전제된 성찰적 협력구조인 참여-민주적 모델이다(이재경·김경희, 2012). 젠더거버넌스의 공통점은 모든 정책기획 및 실천과정, 의사결정, 기구, 참여 등에 젠더관점이 반영되는지, 그 결과 불평등한 문제가 개선되고 성평등하게 참여하고 분배되고 성평등한 사회를 지향하는가이다. 젠더거버넌스는 다양한 이해관계자들의 상호작용과 참여로 조정하면서 결정해 가는 방식으로 설계되는 거버넌스 개념에서 이해관계자들의 관계는 성중립적이지 않고 권력관계가 전제되어 있음을 직시한 개념이라 볼 수 있다. 즉 젠더거버넌스는 거버넌스 운영에 젠더 관점 반영을 강조한다고 볼 수 있다.

정부라는 용어 대신 거버넌스라는 담론을 통해 전반적인 운영원리의 변화를 담아내는 지자체의 노력이 있었고 시민참여 실천원리의 적용 및 성과도 있었다(박상필, 2014). 젠더거버넌스라는 개념을 통해 성평등한 사회를 위한 거버넌스 운영원리 및 추진체계에 대한 논의와 실천 노력도 있어왔다(나성은, 2018; 박선영·김복태, 2019). 그럼에도 불구하고 돌봄의 사소화, 돌봄의 성별화, 돌봄으로 야기되는 불평등과 부정의가 지속되고 있다. 그것은 기존 거버넌스 중심 패러다임 안에 돌봄이 중심에 있지 않고, 따라서 정책 실행 과정에서 돌봄은 특정 대상의 이슈로 여전히 주변화되어 있고, 모든 영역에서 돌봄의 가치가 평가절하되어 있기 때문이다(장수정, 2021).

본 연구에서 돌봄거버넌스의 용어는 다층적인 차원에서 사용하고 있다. 첫째, 이론적 배경에서 설명한 돌봄민주주의 관점에서 제도적 장치를 통해 함께 돌보는 사회를 설계하는 주요한 책임이 정부이고, 그러한 차원에서 돌봄윤리 패러다임에 기초한 돌보는 거버넌스(caring governance)라는 의미가 있다. 둘째, 돌봄의 특성과 관련이 있다. 돌봄 실천은 관계적인 것이고, 돌봄서비스에는 다양한 이해관계자들이 있다. 돌봄서비스 공급 역시 정부, 지방정부, 시장, 협동조합과 같은 제3섹터 등이 관련되어 있다. 그러나 현재 돌봄은 정부 예산에 따른 공급자 중심이고 대부분 시장에 맡겨지고 있다. 따라서 다양한 이해관계자들의 상

호작용과 참여로 조정하면서 결정해가는 방식이라는 거버넌스의 특성을 강조하여 사용한다. 특히 돌봄민주주의 관점에 기초하여 돌봄이해관계자들이 의제를 발굴하고 의사결정에 참여하는 민주적 돌봄의 제도화라는 측면을 강조한다. 마지막으로 거버넌스 구성에 있어 기존 연구자들이 발전시켜 온 젠더 관점이 반영된 젠더 거버넌스는 본 연구의 돌봄거버넌스 개념의 중요한 전제가 되기도 한다. 그러나 젠더거버넌스가 기본 거버넌스의 몰성성(gender-blindness)에 대한 비판을 견지하는데 머무른 반면, 돌봄거버넌스는 한 사회의 근간인 돌봄을 중심으로 하는 패러다임 전환을 담보하고 있기 때문에 성평등을 지향하는 젠더관점을 한 단계 끌어올린 개념이라 할 수 있다.

돌봄거버넌스 구성은 거버넌스에서 주변화되어 왔던 ‘돌봄’을 중심으로 놓고 상호의존과 관계적 특징을 지닌 돌봄의 속성과 다양한 이해관계자들이 관련되어 있는 ‘돌봄관련 정책의 운영원리’를 재편하는 것이라 볼 수 있다. 본 연구에서 돌봄거버넌스는 돌봄 중심 가치와 관점에 기초하여 돌봄 가치의 목표와 운영, 성과를 여러 돌봄 관련자들의 구성과 민주적인 참여로 조정하고 결정해가는 방식을 지향한다고 할 수 있다. 결국 돌봄거버넌스는 돌봄민주주의 관점에 기초하여 성별 권력관계의 불평등에 대한 인식과 관점에 대한 민감성을 토대로 이루어진 것이고, 돌봄을 중심으로 민주적 돌봄을 제도화하기 위한 이론적 틀이다. 즉, 돌봄거버넌스는 돌봄민주주의의 이론적 관점의 토대 위에 있고, 젠더관점에 기초한 젠더거버넌스 지향성이라는 전제 위에 있다고 볼 수 있다.

위에서 언급한 것이 높은 수준의 돌봄거버넌스 논의였다면 구체적인 돌봄서비스 공급에서도 적용할 수 있다. 우리나라 돌봄서비스 특성은 탑-다운(Top-down)의 공급자 중심 방식이 대부분이어서 비민주적인 운영으로 수요에 적절히 대응하고 있지 못하다(김은정·장수정, 2020). 돌봄거버넌스는 서비스 공급에 참여하고 있는 정부, 지방정부, 시장, 제3섹터 등의 참여와 협력적 관계 안에서 이루어지도록 체계화하는 것이다. 그 안에 돌봄을 둘러싼 다양한 이해관계자(관련 당사자)의 적극적인

참여가 보장되는 구조라 할 수 있다. 즉 돌봄거버넌스는 돌봄 이해관계자들의 동등한 참여를 보장하는 구조여야 한다. 따라서 돌봄이 주요 의제로 다루어질 수 있도록 하고, 돌봄 관련 주체들이 참여하여 함께 의사결정을 할 수 있도록 하는 체계를 갖추는 것이다. 돌봄이 개인화되고 시장화되면서 복지정책 차원에서 보면 공공성의 가치가 하락했다. 여기서 공공성이란 공급 주체가 정부나 지자체이나 하는 측면에 국한되지 않고 돌봄서비스 목적이 공적이며 사회적인 목적을 취하느냐 하는 공공성과 서비스의 질 측면에서의 공공성을 포괄하고 있다. 상명하달식 공급구조의 형태로 서비스가 전달되어져 민주적 절차가 부족하다. 따라서 돌봄거버넌스 복지 전달 과정에서 돌봄 복지의 공공성과 절차적 민주성이 수반되어야 한다.

돌봄거버넌스는 돌봄 정의를 실현하기 위한 제도이기도 하고, 돌봄거버넌스 구조는 돌봄민주주의를 실천하는 운반체라 할 수 있다. 돌봄거버넌스 채널을 통해 돌봄 주체들의 목소리가 반영되고, 돌봄 가치를 회복하기 위한 돌봄이 의제화되고, 결과적으로 함께 돌봄을 실천하고 돌봄의 주류화를 견인할 수 있다. 돌봄 이해관계자들이 권리의 담지자로서 돌봄 관련 욕구를 드러내고, 상호 소통하고, 돌봄 책임과 분배를 조정하고, 돌봄 노동을 가치화하는 폭넓은 실천이 이루어질 것이다. 돌봄 관련 당사자들의 목소리를 반영하고, 돌봄 부정의와 불평등의 문제를 드러내고 절차를 통해 개선하고, 민주적 돌봄을 실천하는 것이다.

정인경(2013)은 개혁적인 거버넌스 구성이 상대적으로 민주적인 것처럼 보일 수 있지만, 거버넌스 구성과 기능 역할이 정부 주도의 거버넌스 형태로 통제, 관리, 편입될 수 있는 위험도 있다고 지적한다(정인경, 2013). 따라서 대안적인 돌봄거버넌스가 관료 중심으로 관리되는 형태로 흐르지 않도록 하는 민주적 장치가 필요하다. 돌봄민주주의에 기초한 돌봄거버넌스 구성에서 중요한 것은 조건과 절차가 민주적으로 작동하도록 하는 것이다. 궁극적으로 돌봄거버넌스 구성과 운영을 통해 돌봄 정의를 구현해가고, 돌봄민주주의로 나아가게 하는 것이다. 따라서

돌봄거버넌스를 통해 돌봄 관계자들이 참여하여 의제를 발굴하고 의사결정이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그런 참여 구조를 통해 돌봄의 가치화와 인정, 공정한 분배, 함께돌봄 등 돌봄 의제가 주요하게 다루어지고, 평가되고, 소통되는 긍정적인 순환이 이루어질 수 있다.

3. 돌봄민주주의와 거버넌스 관련 연구

트론토(2014)의 돌봄민주주의 관점에 기초하여 보육, 초등, 한부모가족 등 다양한 정책 영역에 대한 연구가 있다. 최근 연구 결과에 따르면, 누군가는 돌봄을 해야 하고, 누군가는 돌봄으로부터 면책되어 돌봄수행이 성별화·계층화되어 이루어진다. 우리사회 돌봄 정책과 실천이 돌봄으로 면책된 조건과 가정에 여전히 의존하고 있다(백경훈·송다영·장수정, 2017; 송다영·장수정·백경훈, 2017; 신영민·김희강, 2019; 장수정, 2020, 장수정, 2021; 장수정 외, 2021). 돌봄민주주의 관점에 기초하여 보육과 돌봄 정책에서 돌봄 책임의 민주적인 분배가 전제되어 있는지를 탐색한 연구들이 있다(백경훈·송다영·장수정, 2017; 송다영·장수정·백경훈, 2017; 장수정, 2020). 일련의 연구들은 구체적으로 돌봄을 누가 담당하고 있는지, 돌봄 정책이 실제 돌봄 책임을 어떻게 전제하고 있는지 비판적 분석에 초점을 두었다. 누가 주로 돌보고 있는지에 대한 분석을 통해 돌봄 책임으로 인한 불평등, 부정의가 어떻게 이루어지고 있는지 주목하였다. 송다영·장수정·백경훈(2017)의 연구는 보육정책이 지속적으로 확대되어 왔지만 돌봄 책임의 성별화가 뚜렷하고, 돌봄 책임의 불균형과 노동시장에서 돌봄 노동 가치에 대한 부정의의 악순환이 이루어지고 있다고 분석하였다. 송다영·장수정·백경훈(2017)은 혁신적이라고 평가받는 서울시의 정책 역시 돌봄윤리와 돌봄정의를 토대로 정책과 제도를 봤을 때 민주적인 돌봄이 이루어지지 않았다고 분석하였다. 장수정(2020)의 연구를 보면, 신뢰할 수 있는 돌봄기관을 이용할 수 있는 권리까지 돌봄권에 포함할 필요가 있다고 지적한다. 예컨대, 부모가 아이를 돌볼 수 없을 때 믿고 신뢰할만한 돌봄이 제도화되

지 않았다면 경력 유지를 통한 노동권 보장이 어렵고, 그로 인해 다시 노동시장에 나가고자 할 때 제한된 고용 기회를 가질 수밖에 없다는 점에서 돌봄권 보장을 통한 돌봄 정의가 이루어지지 않은 사회이다. 최근 연구는 돌봄 관련 정책 분석을 통해 돌봄 부정의가 정책을 통해 어떻게 구현되는지에 대한 분석과 돌봄 정의를 위한 민주적 돌봄 제도화에 대한 필요성을 제기하였다. 그러나 그 민주적 돌봄의 제도화를 어떻게 구체화시킬 것인지에 대한 논의는 활발하지 않다.

한편, 최근 돌봄민주주의에 기초한 돌봄의 제도화에 대한 구체적인 연구 사례가 있다. 서울시 돌봄 관련 거버넌스 구조를 성찰적으로 분석하고 대안적인 초등돌봄관련 돌봄거버넌스를 제시한 김송이 외(2021)의 연구이다. 서울시 초등돌봄 전달체계와 연계를 살펴보면, 서울시는 한 축으로는 초등돌봄교실을 중심으로 하는 교육청과의 연계망을, 다른 한 축으로는 서울시 돌봄기관을 중심으로 한 유관기관과 연계망을 가지고 있다. 기존의 전달체계는 돌봄기관과 유관기관과의 연계가 부족하고, 온마을아이돌봄협의회에는 주요 당사자가 빠져 있다(김송이 외, 2021). 돌봄 관련 주요 이해관계자인 돌봄노동자, 아동, 양육자 등 이해관계자들이 주요 의사결정 과정에 참여하고 있지 않다. 돌봄 관련하여 여러 주체가 참여하는 거버넌스를 구성한 듯하지만 돌봄 종사자와 같은 실질적인 관계자가 빠져있고, 형식적인 수준에 있다는 것을 드러냈다. 김송이 외(2021) 보고서의 중요한 발견 중의 다른 하나는 서울시 돌봄 관련 위원회의 주요한 의사결정 참여자들의 경우 다른 분야에 비해 여성 비율이 높다는 점과 돌봄을 직접 수행하는 당사자 대부분이 여성이라는 점이다. 향후 관련 연구가 더 심화되고 다양한 지역 사례들에 대한 검토가 추가될 필요가 있어 보인다.

앞에서 기술한 것처럼 돌봄을 중심으로 한 사회경제적 재편에 대한 필요성을 여러 학자들이 제기해왔음에도 불구하고, 한국사회에서 진행되는 “뉴딜 정책”에서 돌봄에 대한 가치와 중요성은 여전히 간과되고 있다(배진경, 2020; 김은희, 2021; 마경희, 2021; 채효정, 2021). 돌봄의

제도화를 위해서 기존 거버넌스 성찰에 대한 담론과 민주적 돌봄을 위한 돌봄 제도화의 재구성에 대한 논의는 아직 부족하다. 돌봄거버넌스는 형식적으로 제도적 장치를 구성하는 것이자 돌봄중심 관점을 견지하는 것이다. 따라서 돌봄을 중심으로 하는 돌봄거버넌스가 형식적인 것으로 되지 않기 위해서는 돌봄주류화를 위한 실천이 수반되어야 한다. 본 연구에서 돌봄주류화 개념을 기존의 성주류화 개념을 토대로 발전시키고자 한다.

III. 돌봄주류화 개념과 방법론

1. 돌봄주류화 개념

본 연구에서 사용하는 돌봄주류화는 성주류화 개념을 차용한 것이다. 성주류화(Gender Mainstreaming)는 1995년 UN이 여성발전전략으로 채택하였다. 성주류화는 성을 발전의 한 범주나 부분으로 보는 것에서 벗어나(Women in Development) 발전 전 과정에서 젠더와 개발 관점(Gender and Development)을 반영하여 모든 영역에서 성평등 전략을 이루고자 하는 노력의 개념적 정의이다. 한국에서는 성주류화를 위한 노력으로 성별영향평가와 성인지예산 등을 발전시켜왔다(한정원, 2010). 성인지적 정책을 기획하고 모니터링하는 도구를 발전시켜왔지만 발전과 성장 중심적 패러다임을 젠더 관점에 기초하여 어떻게 변화시켜 나갈 것인지에 대한 근본적인 전략은 부재하였다. 물론 젠더와 발전(Gender and Development)이 기존의 발전과 성장에서 여성을 추가하는 것에서, 발전 과정에 젠더 관점을 반영하는 것으로 한 단계 더 나아가는 했다. 그러나 발전 과정에 고려되어야 할 핵심적 성평등 의제 중 하나인 돌봄 논의는 부재하였다. 즉, 성장중심 개발 패러다임 하에서 여성 노동으로 성별화되어 온 그림자 노동으로서의 돌봄에 대한 구체적인 비전이 성주류화 중심 논의에서 빠져 있었다. 이에 허라금

(2005)은 성주류화 패러다임을 “발전”에서 “보살핌”으로 이동할 필요가 있다고 지적한 바 있다. 성주류화 과정의 주요한 걸림돌과 장애가 성장, 경제, 시장 중심성이기 때문에 돌봄주류화 담론은 중요하다. 따라서 성장중심 패러다임에서 벗어나 성주류화의 젠더관점을 토대로 성주류화 담론을 확장하기 위해서는 돌봄을 중심으로 한 새로운 기획과 재편이 필요하다. 이런 관점에서 볼 때, 국가정책, 사회정책, 복지정책 전반에서의 돌봄주류화(돌봄중심성)를 위한 재구조화가 필요하다.

한국정책에서 돌봄은 여성의 일과 돌봄을 지원하기 위한 정책, 부모와 아이가 있는 가족을 지원하는 정책으로 간주되어 왔다. 따라서 돌봄 대상자들을 위해 지원 대상 범위와 예산을 기존에 해왔던 것에서 조금씩 확대하고, 돌봄 서비스를 추가하는 방식을 넘어서지 못하고 있다. 예컨대, 보육예산의 경우도 변화하는 아동 돌봄에 대한 패러다임이나 돌봄 필요에 기초하여 계획하고 분석하기보다 정치적역학 속에서 이루어지는 경우가 많다(백선희, 2015; 장수정, 2013). 보육뿐만 아니라 한국의 대부분 복지정책이 정치적으로 발달되어 왔다(김영순, 2021). 경제 성장을 위한 도구로서 출산정책, 출산정책의 도구로서 일·가족양립과 돌봄 정책이 정부 정책 담론의 중심이 되어 왔다. 돌봄은 양도하거나 포기할 수 없는 모든 시민이 누려야 하는 권리이자 책무임을 인식하는 근본적인 패러다임 전환이 필요하다. 즉 돌봄 정책은 모든 시민의 삶을 위해 국가 전반의 정책 기조의 중심으로 이동할 필요가 있다. 돌봄 중심 사회에 대한 논의에 기초하여 사회, 경제 등 전반에 돌봄 중심 패러다임이 관통할 수 있도록 재편할 필요가 있다.

〈표 1〉에서 보듯이 첫째, 사회에서 돌봄이 차지하는 논의의 비중과 중요도를 보면, 기존 정의 중심 윤리에서는 돌봄이 비가시적이었다고 할 수 있다. 현재는 돌봄의 필요와 수급의 긴박성이 증가하면서 정의의 윤리만큼 돌봄 윤리가 중요하게 자리 잡고 있다. 생산 영역의 참여를 위해 육아휴직, 양육수당 등을 통해 돌봄의 권리를 강조하는 수준까지 왔다고 볼 수 있다. 그러나 향후 돌봄주류화를 위해서는 돌봄으로 인한 부

정의와 불공정에 대한 직시와 돌봄 정의를 중심으로 사회 윤리가 재구성되어야 하는 과제가 있다. 둘째, 돌봄이 여성의 일이라고 간주했을 때는 돌봄을 잘할 수 있도록 부가적으로 지원하는 수준이었다면, 현재는 젠더 관점에 기초하여 남성의 육아휴직 등 다양한 돌봄 필요에 대한 사회적 인프라 확충과 돌봄의 사회화를 확대하면서 돌봄이 여성에게 국한된 것이 아니라는 인식까지 진화하고 있다. 향후 젠더 관점뿐만 아니라 돌봄으로 파생된 성, 인종, 계층 차별 등에 민감하게 반응하며 돌봄으로 파생된 다양한 차별에 대응할 필요가 있다. 셋째, 이전에는 성장을 위해 돌봄이 그림자처럼 위치 지어졌다면, 현재는 성장을 지속가능하기 위해 또는 생산인구를 유지하기 위해 돌봄도 주요하게 고려하는 수준에 이르렀다. 대표적인 관련 정책과 담론이 일·가족양립지원정책이다. 그러나 여전히 돌봄 정책에 대한 필요성은 다른 것 예컨대, 경제 성장, 성장을 위한 출생률 향상 등을 위한 도구적인 담론 수준에 머물러 있다. 이것으로는 우리사회가 지속가능하지 않다는 부정적인 사회 지표들이 나타나고 있다. 대표적인 것이 가속화되고 있는 저출생, 비혼1인가구 증가 등이다. 특히 1인 가구의 라이프스타일이 재생산영역에서도 생산적인 것을 해야 경쟁력을 갖추게 되는 신자유주의 경쟁 구조 아래에서 개인의 재생산영역에서 이루어지는 것들을 삶에서 중요하게 간주하지 않고, 외주화하거나 원가족의 엄마로부터 도움을 받으며 해결하는 것으로 드러났다(김수영·박준혁·권하늬, 2022). 재생산 영역의 회복을 통한 생산의 지속가능을 위해서 온전히 돌봄이 가능한 돌봄사회로의 전환이 필요하다. 넷째, 기존에는 돌봄권이 간과된 사회권에 기초했다면 현재는 사회권에 돌봄권이 추가되고 있다. 향후에는 돌봄정의에 기초하여 돌보는 시민을 전제로 돌봄이 보장되는 돌봄시민권의 개념과 확산이 필요하다. 마지막으로, 이전에는 전통적인 패러다임과 사회 윤리 토대 위에서 돌봄 정책이 복지정책의 하위 범주에 머물렀다. 따라서 특수한 대상에게 최소한의 돌봄 서비스가 제공되는데 머물렀다면 현재는 복지 정책에서 돌봄이 중요하게 부상하고 있다. 그럼에도 불구하고 보편적으로 돌봄을

받을 권리와 돌봄을 제공할 수 있는 권리로 이동하고 있지는 못하다. 향후 복지 담론에서 돌봄을 제공하는 돌봄노동자, 돌봄 제공자, 돌봄의존자 등 돌봄을 둘러싼 모두를 포괄할 필요가 있다(마경희, 2021). 따라서 돌봄주류화에 기초한 돌봄은 복지 안의 하위 범주나 복지에 돌봄을 부가하는 방식이 아니라, 누구나 돌봄을 주고받는 보편적 돌봄이 이루어지는 방식이어야 할 것이다.

〈표 1〉은 보편적 돌봄이 이루어지기 위해 뒷받침되어야 하는 패러다임과 변화의 방향을 제시한다. 기존 모델은 돌봄이 비가시화되고 여성에 의해 성별 역할로 기대되고 전제되어 돌봄그림자모델로 명명했고, 현재는 사회문제를 해결하기 위해 돌봄 정책을 보완하는 식이어서 돌봄 추가모델이라고 하였다. 향후 대안적인 돌봄모델은 돌봄중심관점에 의해 사회 변화를 주도하고 모두가 돌봄을 주고받을 수 있는 사회를 지향하는 차원에서 돌봄중심모델로 이름붙였다.

〈표 1〉 돌봄모델 변화

항목	기존 (돌봄그림자모델)	현재 (돌봄추가모델)	대안 (돌봄중심모델)
1. 윤리	정의 (Justice)	돌봄과 정의 (Care and Justice)	돌봄정의
2. 돌봄과 차별 관계 인식변화	돌봄과 여성 (Care and Women)	돌봄과 젠더 (Care and Gender)	돌봄과 교차성
3. 돌봄과 생산과의 관계	성장속의 돌봄 (Care in Growth)	돌봄과 성장 (Care and Growth)	돌봄사회
4. 돌봄권리 변화	사회권 (Social Right in Policy)	사회권과 돌봄권 (Social Right and Care Right)	돌봄시민권
5. 복지와 돌봄 관계	복지 안의 돌봄 (Care in Policy/Welfare)	복지와 돌봄 (Care and Welfare)	보편적돌봄

〈표 1〉에서 언급한 방향이 이미 북유럽 국가들에서는 시도하고 있다는 보고가 있다. 스웨덴의 경우 돌봄노동을 개별적인 정책적 접근으로 보지 않고 국가 전반에 걸친 정책 담론으로 위치 짓고 있다(김은지 외, 2018). 덴마크는 짧은 노동시간과 충분한 돌봄 노동 시간을 모든 개인이 가질 수 있도록 한다. 돌봄을 외주화하는 방식이 아닌 삶에 돌봄이 충만하도록 하는 삶을 정책의 기조로 삼으면서도 국가 경쟁력을 유지하고 있다(김은지 외, 2018). 돌봄을 국가의 정책적 접근에서 담고자 하는 노력이 정치적이고 일시적인 담론으로 그치지 않기 위해서는 지속가능한 돌봄 중심 담론과 거버넌스 체계 구축이 수반되어야 한다.

2. 돌봄영향평가와 돌봄인지예산

앞에서 언급한 것처럼 성주류화 개념은 모든 영역에 젠더관점을 반영하여 성평등을 실현하기 위한 발전전략으로 포괄적인 개념이나 실제 정부의 행정적 활용에서는 성별영향평가와 성인지예산으로 환원된 측면이 있다.

“성별영향평가란 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 성평등에 미칠 영향을 평가하여 정책이 성평등의 실현에 기여할 수 있도록 하는 것을 말한다.”
(국가법령정보센터 제2조 2018. 3. 27).

성별영향평가를 위해 2006년 성인지예산의 법적 근거가 마련되고, 2010년부터 정부는 성인지예산서와 결산서를 의무적으로 제출하게 되었다(국가법령정보센터 국가재정법 제26조 2010. 5. 17). 국가재정법 제26조에 따라 예산이 미칠 영향을 분석한 성인지예산서를 작성하여야 하고, 성인지예산서 안에서는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등이 포함되어야 한다.

〈표 2〉는 대상별 돌봄 소득 분배 현황 및 돌봄서비스를 보여주고 있다. 성별영향평가²⁾ 관련해서 돌봄에 대한 부분이 있는지 기존 자료를

보면, 돌봄 예산은 성인지예산³⁾ 안에서 보건복지부 일·가족환경개선이 나 성인지예산에 부분으로 계획 편성되어 왔다(여성가족부, 2020). 보건복지부의 돌봄관련 세부 사업은 지역아동센터 지원, 장애인활동지원, 장애아동가족지원(발달재활서비스, 장애아가족양육지원), 여성장애인출산비용지원, 노인맞춤돌봄서비스, 다함께 돌봄 사업, 아동수당 지급, 사회서비스원 설립 및 운영, 영유아보육료 지원, 시간제보육 지원, 어린이집 확충에 대한 연도별 예산, 증감률이 작성되어 있다. 여성가족부에서는 아이돌봄지원이 있다. 돌봄예산이 양성평등기본계획에 기초하여 각 해당년도 성인지예산 매뉴얼에 따라 성평등 목적의 해당 부문 하위영역으

〈표 2〉 대상별 돌봄 소득 및 돌봄서비스

대상	돌봄 급여	돌봄서비스
영유아	양육수당, 부모급여 (2023년부터 시행)	아이돌보미 보육 유치원방과후돌봄
아동		방과후 돌봄(초등돌봄교실, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미, 다함께돌봄)
노인	가족급여 (장기요양보험)	노인맞춤돌봄서비스 장기요양 재가급여(방문목욕, 방문간호, 방문요양) 장기요양 시설급여(주야간보호 서비스) 가족요양보호사
장애인		장애인활동 지원서비스(활동보조, 방문목욕, 방문간호) 가족에 의한 활동지원급여 장애아 가족 양육지원서비스

자료: 조선주 외(2021)를 참고하여 재구성

- 2) 성별영양평가는 법령, 사업 등 정부 주요 정책을 수립·시행하는 과정에서, 성별의 차이가 차별이 되지 않도록 성별에 미치는 영향을 분석하고 정책 개선에 반영하여 남녀 모두가 평등하게 정책의 수혜를 받을 수 있도록 하는 제도(양성평등기본법 제15조)
- 3) 「양성평등기본법」과 「국가재정법」에 따르면 성인지 예산은 '정부 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석하여 이를 정부의 재정운용에 반영하는 제도'이다.

로 예산이 계획되고, 편성되어 다루어져 왔다. 성평등정책을 실현하기 위한 성인지 계획에 맞추어 대상별 돌봄소득, 서비스, 예산이 편성된다. 즉 돌봄을 필요로 하는 모두가 돌봄을 주고받으며 누리는 것이기보다 돌봄을 받을만한 자격이 되는 대상이 있고, 자격에 따라 서비스에 접근이 가능하고, 예산은 그것에 근거해 계획되고 설계된다.

돌봄을 중심에 놓고 계획되지 않았기 때문에 돌봄 수요, 돌봄의 질, 돌봄 제공자 등 돌봄을 둘러싼 젠더정의와 돌봄정의를 포괄하여 계획되었다고 볼 수 없다. 예컨대, EU, OECD의 경우 영아 돌봄의 경우 대체로 교사 한 명당 3명을 넘지 않고 있다. 우리나라는 0세 3:1, 만1세 5:1이어서 영아 아동 비율이 높다. 유아의 경우 대부분 나라들이 10~15:1인 반면 우리나라 만2세 7:1, 만3세 15:1, 만4,5세 20:1이어서 유아 비율은 더 높다(이재희·김은설, 2017). 요양보호사 1명당 노인 2.5명이 법정 기준으로 되어 있는데 실제 보호는 법정 기준대로 이루어지지 않고 있다(한겨레신문, 2019. 9. 9). 법정 기준은 변경되어 2022년 12월 1일 현재 기준 요양보호사 1명당 2.3명이다.

우리나라의 경우 영유아, 초등, 장애인, 노인 돌봄 예산이 2020년 GDP의 0.86%를 사용한 반면 OECD 국가는 평균 GDP의 0.7%를 유아 교육 및 보육, GDP의 약 1.5%를 장기요양에 지출하였다(조선주 외, 2021; 저출산고령화위원회, 2022). 정부의 돌봄 사업의 성평등 효과도 전반적인 분야에서 낮게 나타난다(조선주 외, 2021). OECD 평균 정도 수준의 보호 대상자 대비 적정 보호 인원 기준이 되고 돌봄 정의가 실현 되려면 돌봄 예산이 확대될 필요가 있다. 특히 돌보는 사람의 휴게시간, 1:1 방문서비스의 경우 안전, 돌보는 사람이 돌봄 필요상황에 대한 대체 인력 등을 고려해야 한다(오승은, 2022). 이런 고려와 함께 돌봄 근로 적정 인원이 산정되고, 그에 따른 돌봄 예산이 계획되어야 한다.

2020년 노인분야 예산을 분석한 것을 보면, 노인 관련 예산 중 20%만 노인돌봄 예산으로 쓰였다(이경민, 2019). 이경민(2020)은 노인 돌봄 수요는 지속적으로 증가함에도 불구하고 공적 인프라의 예산은 늘지 않

있다고 지적한다. 또한 노인장기요양보험 국고지원금이 20% 미치지 못해 국가책임이 여전히 미흡하다고 지적한다. 따라서 여전히 노인장기요양보험은 필요한 모든 대상이 즉각적으로 받을 수 있는 보장시스템이 아니라, 엄격한 판정 기준에 따라 대상자는 등급 처분만을 기다리는 시스템에 머물러 있다. 여기에 돌봄 필요에 따른 즉각적인 대응은 기대하기 어렵고, 그 행정적 결정 과정에서 긴급 돌봄 필요에 대응하는 예산과 서비스도 부재하다.

돌봄주류화를 위해서는 기존 성별영양평가와 성별인지예산과 더불어 돌봄영향평가, 돌봄인지예산 개념이 필요하고 제도적 구축과 확산이 필요하다. 돌봄영향평가의 개념을 만들어보면 아래와 같다.

돌봄영향평가란 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 돌봄정의에 미칠 영향을 평가하여 정책이 돌봄정의의 실현에 기여할 수 있도록 하는 것을 말한다.

돌봄영향평가가 국가재정법에 근거로 기술될 필요가 있다. 돌봄인지예산서가 작성되어야 한다. 요컨대, 국가재정법에 근거하여 돌봄예산이 쓰여질 수 있도록 해야 한다. 즉 예산이 돌봄정의에 미칠 영향을 분석한 돌봄인지예산서를 작성하여야 하고, 돌봄인지 예산서 안에서는 돌봄정의 기대효과, 성과목표, 돌봄 수혜분석 등이 포함되어야 한다. 돌봄을 필요로 하는 모든 대상에게 적절한 예산이 기획되고 집행되는지 검토할 필요가 있다. 돌봄 수요에 기초한 예산이 편성되고 지출되고, 그 예산이 누구에게 어떻게 할당되어졌는지 그 과정과 적절성이 평가될 필요가 있다.

또한 돌봄정책과정에서 성별에 따른 차별과 차이를 발생시키고 있는 않은지를 모니터링해야 한다. 돌봄영향평가가 중앙 및 지방자치단체 차원에서 이루어져야 한다. 돌봄의 비주류화의 문제가 곧 성차별의 지속이기 때문에 돌봄으로 인한 성차별을 해소하기 위한 근본적인 접근을 위해서도 돌봄의 주류화가 필요하다. 또한 앞 장에서 언급한 것처럼 기

존 성주류화에서처럼 돌봄주류화 논의가 돌봄영향평가와 돌봄인지예산처럼 하나의 도구로 축소되지 않도록 해야 한다. 돌봄주류화를 위해 모든 사회정책 영역에서 누구나 평등하고 공정하게 돌봄을 주고, 받을 수 있도록 하는 장치가 필요하다.

3. 돌봄주류화로서의 돌봄정책

그동안 돌봄정책과 서비스는 복지영역에서 보완적인 것으로 자리 잡았다. 그 과정을 살펴보기 위해서는 자본주의 발달과정에서의 생산과 재생산 발달과정에 대한 프레이저(2016)의 통찰을 살펴볼 필요가 있다. 프레이저는 생산 영역을 떠받들기 위해 재생산영역이 사적인 것으로 간주되고 성별화되면서 개인이 담당했다가, 일부 복지의 영역이었다가 신자유주의 이후 상품화 영역으로 이동했다고 설명한다. 이런 것은 복지정책 모델에서 1인 생계부양모델이나 2인생계 부양모델에 의해 뒷받침되었다. 프레이저는 인식을 전환하기 위해서는 기존의 남성 중심 생계부양자모델이 아닌 보편적 돌봄자 모델에 기초하여 근로자를 상정해야 한다고 주장한다. 누구나 돌보는 자(돌볼 수 있는 권리, 동시에 노동권 보장 필요)이고, 돌봄을 받는 자(보편적인 돌봄받을 권리 보장이 필요)라는 인식이 필요하다는 것이다. 동시에 인간의 전 생애과정 중에 돌봄을 주고 돌봄을 받는 지속적인 과정임을 전제할 필요가 있다(키테이, 2016). 즉, 돌봄 정책은 모든 사람에게 보편적으로 확장되어 적용될 수 있도록 설계되어야 한다. 키테이가 언급한 “돌보는 사람을 돌보는” 제도와 정책까지 확장되어야 한다.

그러나 지금까지 돌봄 정책에 대한 국가의 책임과 역할을 보면, 복지정책의 하위 분야로 돌봄 문제를 보완적인 방식으로 발달시켜왔다. 한국사회의 경우, 사회복지 영역에서 돌봄 정책이 이슈로 담론화되어 실천된 것은 오래되지 않았다. 1980년 노인복지와 장애인복지에서 재가복지가 도입되면서 돌봄 대상을 “보호 대상”으로 접근하였다. 1991년 영

유아보육법을 제정하면서 아동 돌봄은 보육의 사회화라는 개념으로 출발하였다. 돌봄을 필요로 하는 사람이 증가하는데 돌볼 수 있는 사람이 줄어들어 돌봄 문제가 심각해질 것이라는 위기 담론과 함께 돌봄이 국가적인 차원으로 부상한 것은 2000년 이후 인구 변화에 대한 문제의식 때문이다. 돌봄이 국가 정책적 의제로 떠오른 것은 2006년 1차 저출산 고령사회기본계획 전후라고 볼 수 있다. 현재 무상보육 제도, 초등돌봄 교실, 노인장기요양보험제도 등이 국가 책임을 강화한 제도들이다. 그러나 지금도 여전히 돌봄을 생애주기 전반에 누구나 돌봄을 주고받는 전제하에 모든 대상에게 보편적으로 주어져야 하는 하나의 권리로 접근하고 있지 못하다.

돌봄은 “신사회 위협”, “돌봄 위기” 등의 언설로 주요 사회 담론으로 등장해서 주요정책으로 급부상해 왔다. 그러나 실제 정책에서는 보편적인 정책으로 실행되기보다는 “돌봄공백” 메우기, “돌봄사각지대” 발굴 및 지원, “돌봄 취약층” 지원 등 선별적이고 제한적으로 이루어졌다. 모든 잠재적 수요까지도 대응하는 선제적 접근보다는 정책공급자 관점에서 예산에 기초하여 대상을 제한하는 접근에서 크게 벗어나지 못했다. 돌봄을 보편적인 문제로 바라보면서 돌봄 자원을 확충하여 보편적인 서비스 제공방식으로 대응하기보다는 한정된 자원으로 꼭 필요한 대상을 선발 또는 추첨하여 대응하는 보수적인 방식을 취해왔던 것이다. 이런 접근에 기초하여 장애인, 노인, 정신장애인, 만성질환자, 미취학 아동, 취약아동 등 대상 범위를 조금씩 넓히고, 취약계층 및 사각지대를 발견 시 후속 지원하는 방식이다. 그동안 돌봄 정책은 돌봄 수요에 정부의 예산과 대상 범위를 점증적으로 확대하는 차원의 보충적인 방식이었다. 따라서 여전히 돌봄으로 인한 아동들의 방임, 여성들의 경력단절, 만성적인 질병이나 고령 가족 구성원의 돌봄으로 인한 문제 해결이 요원하다. 이처럼 한국사회 돌봄정책이 돌봄의존자를 특정화하고, 돌봄을 개인의 해결 과제로 상당 부분 남겨 놓아서 돌봄으로 인한 부정의가 지속되었다(송다영, 2022).

한국 여성의 노동시장 참여율을 보면, 2020년 현재 15세에서 64세 경제활동참가율과 고용률이 59.%, 56.7%이다. 이런 통계 지표는 OECD 37개국 나라들 중에서 하위권에 속한다. 2015년 기준 OECD 여성경제 참가율 평균 63%에 훨씬 못 미치고, 2017년 OECD 고용률 69.4%에 못 미친다(통계청, 2022). 특히, 2021년 기준 기혼여성 중 30대 경력단절 경험 여성은 28.5%이다. 경력단절 이유 중 육아가 43%로 가장 높은 이유로 보고되었다(통계청, 2022). 맞벌이 여성의 노동시장 참여율과 유지율을 살펴보면 돌봄으로 인한 고용 기회와 참여에서 불평등이 나타나고 있다. 특히 미취학아동이 있는 여성들의 노동시장 참여율을 보면 6세 이하가 47.5%, 7-12세가 59%, 13-17세가 66.1%로 미취학 아동이 있을 수록 고용률이 낮다(통계청, 2022). 경제협력개발기구 내 G10에 속할 정도로 경제선진국에 들어선 우리나라의 성장과 위상을 비교해 볼 때 매우 대조적인 수치라고 할 수 있다. 미취학 아동 및 초등 돌봄 정책의 중요성이 높아져 왔지만 여전히 제한적이다. 아동 돌봄 정책은 아동뿐만 아니라 아동을 책임지고 있는 부모 및 가족 등 보호자 모두의 안정감, 고용안정성과 직결된 것으로 매우 중요하다. 또한 아동들이 보육 기관에 참여하는 시작 연령이 빨라지고, 머무르는 시간이 길어지고 있기 때문에 아동의 행복감을 위해서도 아동 돌봄 정책은 중요하다.

따라서 <표 3>에 제시한 것처럼 돌봄민주주의와 보편적돌봄자모델에 기초하여 자본주의 사회에서 파생되는 돌봄문제를 해결하는 것이 아니라 돌봄 중심으로 사회 환경 변화를 주도할 필요가 있다. 자본주의 유지를 위해 대가 없이 돌봄을 전유하고 국가의 법과 제도가 그것을 뒷받침하는 방식이어서는 돌봄의 근본적인 문제를 해결할 수 없다(Fraser, 2023). 국가는 돌봄을 부분적으로 보완하고 보충하는 방식으로 접근하는 것이 아닌 돌봄을 삶의 중심에 놓고, 모든 영역에서 돌봄을 가치 있게 평가하도록 개입해야 할 것이다. 따라서 돌봄은 모든 시민을 대상으로 보편적인 방식으로 이루어져야 한다. 약자에 대한 보호, 경제활동과 저출생 문제를 해결하기 위한 도구적 차원으로서의 돌봄이 아니라 권리와

책무로서의 돌봄권 차원에서 이루어져야 할 것이다. 또한 공급자 중심으로 계획된 예산 설계가 아니라 돌봄 필요에 대해 선제적이고 예방적인 차원에서 총체적인 예산 설계가 필요하다. 돌봄중심사회로의 패러다임 전환과 돌봄민주주의 관점에 기초하여 돌봄중심 복지정책, 돌봄 사회를 위한 민주적 돌봄거버넌스 구성과 제도화가 필요하다(김송이 외, 2021). 모든 영역에서 돌봄 주류화를 통한 돌봄 정의, 돌봄 정의를 통한 민주주의 사회가 이루어질 수 있도록 돌봄 관련 전반을 재구성해야 한다.

〈표 3〉 보편적 복지로서의 돌봄 패러다임

항목	구분	전통적인 돌봄정책 패러다임	돌봄정책 주류화 패러다임
1	이론적 근거 및 관점	가족중심이데올로기 & 성별분업 남성생계부양자 모델	보편적돌봄자모델 돌봄민주주의
2	정책목표와 실천 접근	자본주의로 파생된 돌봄 문제 해결 접근	돌봄 중심 관점으로 돌보는 사회로의 환경 변화 주도
3	국가책임과 역할	부분(보완) 지원	중심
4	돌봄/서비스 대상	보호 대상자 중심	모든 시민
5	서비스	선별적	보편적
6	목적	약자에 대한 보호 경제활동 지원 저출생 문제해결	권리와 책무로서 돌봄권
7	예산	공급자 중심의 계획 예산	선제적, 예방적 예산

V. 결론

본 연구는 돌봄민주주의에 기초하여 돌봄주류화를 위한 돌봄거버넌스 개념과 이론적인 틀을 제시하였다. 무엇보다 먼저 기존 돌봄 정책에 대한 성찰 즉 기존 사회에서 발생한 돌봄 책임의 부정의, 불평등에 대한 성찰을 문헌자료를 통해 살펴보았다. 돌봄의 부정의로 자유, 평등, 정의가 훼손되지 않도록 돌봄 정의를 통한 돌봄민주주의가 이루어질 수 있도록 민주적인 돌봄 제도화가 필요하다(트론토, 2014; 김희강, 2020). 돌봄거버넌스 방향은 다음과 같다. 돌봄 책임이 많은 사람의 경우 노동시장 기회에서의 차별과 돌봄 책임으로 인한 차별을 받지 않도록 하는 정책 방향이어야 한다. 또한, 공정하게 돌봄 책임을 질 수 있도록 하는 방향이어야 할 것이다. 노동시장에서 돌봄을 수행하는 돌봄 노동자에 대한 돌봄 정의가 돌봄이 수행되는 모든 과정에서 설계되어야 할 것이다.

돌봄중심 관점에 기초한 제도 설계를 위해 돌봄거버넌스 구성은 필수적이다. 돌봄거버넌스의 핵심은 돌봄정의 패러다임에 기초하여 돌봄의 주류화를 확장해가는 것이다. 실천적인 측면에서 보면 체계의 수준에 따라 다양하다. 보편적돌봄을 실천하는 방향으로 전환하는 것도 중요한 것 중에 하나가 될 것이다. 또한 다양한 돌봄 주체들의 협력과 네트워크를 포괄하는 것이다. 그 안에서 돌봄종사자를 비롯한 다양한 돌봄이해 관계들이 의제발굴과 의사결정 과정 참여 여부뿐만 아니라 참여 과정에서 동일주체들 간 소통이 민주적으로 이루어지는 제도적 장치가 마련되도록 해야한다.

성주류화가 성별영향평가와 성인지예산으로 환원된 측면이 있듯이 돌봄거버넌스 구성과 실제 작동의 간격이 존재할 수 있다. 또한 기존 거버넌스의 구조적 제약과 통제 관리 방식은 새로운 돌봄거버넌스에서 장애요소가 될 수 있다(정인경, 2013). 특히 돌봄 주류화 과정에서 나타날 수 있는 관료화, 돌봄을 둘러싼 젠더 관점의 탈정치화, 성평등과 맞물리

는 돌봄 정의라는 좌표를 상실할 위험이 있다(마경희, 2009). 본 연구는 돌봄거버넌스의 개념과 이론적인 틀을 제시했다는 점에서 관련 논의를 진전시키기 위한 유용한 정보를 제공했다고 할 수 있다. 장애 요소를 줄이고 돌봄거버넌스가 어떻게 실질적으로 작동할 수 있는지에 대한 구체적인 연구가 향후 더 필요하다. 특히 중앙정부차원뿐만 아니라 지방정부, 자치구 차원에서 돌봄거버넌스의 구성과 작동을 위한 법률적인 측면 및 실천을 구체화하기 위한 사례 연구와 분석들이 더 이루어질 필요가 있겠다.

참고문헌

- 고르스, 앙드레(2015), 『에콜로지카』, 임희근·정혜용 역, 서울: 갈라파고스(Gorz, André(2008), *Écologica*, Paris: Galilée).
- 김영·이필용·김남룡·정규식(2008), “마을 만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구”, 『도시행정학보』, 제21권 3호, 87-108쪽.
- 김영순(2021), 『한국 복지국가는 어떻게 만들어졌나?』, 서울: 학고재.
- 김송이·류임량·장수정·이혜숙(2021), 『초등 온마을 돌봄거버넌스 강화 방안』, 서울: 서울시여성가족재단.
- 김수영·박준혁·권하늬(2022), “1인가구 노동자의 생산-재생산 활동에 대한 사례 분석: 개인화된 사회의 자기중심적 생산-재생산 매커니즘에 관한 이론적 탐색”, 『한국사회정책』, 제29권 4호, 105-150쪽.
- 김은정·장수정·정영모·오신희(2019), 『초등아동 대상의 공적 돌봄 서비스 공급 체계 분석과 정책 과제』, 세종: 한국보건사회연구원.
- 김은정·장수정(2020), “초등 대상의 공적 돌봄 서비스 이용 분석 -보편적 서비스 관점에서-”, 『한국가족사회복지학』, 제67권 2호, 31-59쪽.
- 김은지·강민정·최윤정·최진희·이성희·성경·배주현(2018), 『돌봄 중심의 사회정책 정비 방안 연구』, 서울: 저출산고령사회위원회.
- 김은희(2021), “2021 K-그린뉴딜, 젠더관점으로 보기: 정책 너머 정치를 말할 수 있을까?”, 한국여성학회, 『춘계학술대회』 발표문(2021. 6. 19).
- 김지성(2018), “젠더 거버넌스의 규범적 조건에 대한 소고: 한국 저출산 대응정책을 중심으로”, 『한국거버넌스학회보』, 제25권 3호, 1-24쪽.
- 김현미(2022), “국경을 넘는 여자들: 전 지구적 돌봄노동의 이주 속 인종·젠더·계급 불평등”, 조한진희·다른몸들 기획, 『돌봄이 돌보는 세계』, 서울: 동아시아, 285-310쪽.
- 김희강(2020), “돌봄민주주의: 자유민주주의와 사회민주주의를 넘어”, 『한국여성학』, 제36권 1호, 59-93쪽.
- 나성은(2018), 서울지역의 젠더거버넌스운영으로 본 주민주도형 거버넌스의 의의와 발전방안.
- 마경희(2009), “성평등 전략으로서 성 주류화와 위협들”, 이재경(편), 『국가와 젠더』, 파주: 한울아카데미, 74-101쪽.
- 마경희(2020), “‘좋은 돌봄’을 위한 사회적 돌봄 정책 개혁” 『고용성평등 꼼꼼히 보기』, 민주노동연구원, 11-34쪽.

- 마경희(2021), “코로나19 이후 젠더 정의를 위한 돌봄 정책의 재설계”, 한국여성정책연구원 주최, 『포스트코로나 시대 성평등의 위기와 기회, 새로운 도약』 세미나 발표문(2021. 4. 20).
- 미스, 마리아·반다나 시바(2013), 『에코페미니즘』, 손덕수·이난아(역), 파주: 창작과 비평사(Mies, Maria and Shiva, Vandana(1993), *Ecofeminism*, London: Zed Books Limited).
- 박상필(2014), “서울시 사회적 경제 정책의 시민참여행정 평가”, 『NGO연구』 제9권 1호, 33-74쪽.
- 박선영·김복태(2019), 『성평등정책 추진체계 실질화를 위한 젠더거버넌스 강화 방안』, 서울: 한국여성정책연구원.
- 배진경(2020), “성평등 노동과 ‘돌봄 뉴딜’을 위한 제언”, 한국여성정책연구원 주최, 『제1차 코로나19 관련 여성·가족 분야별 릴레이 토론회: 코로나19의 여성 노동위기 현황과 정책과제』 토론회 발표문(2020. 6. 11).
- 백경훈(2021), “무급 돌봄노동 비숙련 통념에 대한 비판적 고찰”, 『한국여성학』, 제37권 4호, 41-77쪽.
- 백경훈·송다영·장수정(2017), “돌봄민주주의 관점에서 본 보육정책”, 『한국가족복지학』, 제57호, 183-215쪽.
- 백선희(2015), “성인지적 관점에서 본 보육재정 분담 쟁점 분석”, 『페미니즘연구』, 제15권 1호, 299-334쪽.
- 백영경(2020), “탈성장 전환의 요구와 돌봄이라는 화두”, 『창작과 비평』 제48권 3호, 36-48쪽.
- 석재은(2018), “돌봄정의(Caring Justice) 개념구성과 한국 장기요양정책의 평가”, 『한국사회정책』, 제25권 2호 57-91쪽.
- 송다영·장수정·백경훈(2017), “‘민주적 돌봄’ 관점에서 본 지방자치단체의 가족정책에 대한 고찰: 서울시 사례를 중심으로”, 『젠더와 문화』, 제10권 1호, 121-152쪽.
- 송다영(2022), “돌봄정책의 새판짜기는 어떻게 가능한가?: 돌봄윤리 관점에서의 돌봄정책에 관한 비판적 고찰”, 『비판사회정책』, 제77호, 197-226쪽.
- 신영민·김희강(2019), “돌봄 관점에서 본 이중빈곤연구의 의의와 한계”, 『한국사회정책』, 제26권 1호, 35-59쪽.
- 안태윤(2016), “젠더 거버넌스 운영에서 여성의 성과와 과제: 일본 아즈기시 사례를 중심으로”, 『이화젠더법학』, 제8권 2호, 113-143쪽.
- 오승은(2022), “돌봄이 노동이 될 때: 사회적 돌봄노동의 현실과 과제”, 조한진·희·다른몸들 기획, 『돌봄이 돌보는 세계』, 서울: 동아시아, 131-164쪽.

- 이경민(2019), “2020년 보건복지 분야 예산안 분석”, 『월간복지동향』, 제253호, 28-33쪽.
- 이명석(2002). “거버넌스의 개념화”, 『한국행정학보』, 제36권 4호, 321-338쪽.
- 이재경·김경희(2012), “여성주의 정책 패러다임 모색과 성평등”, 『한국여성학』, 제28권 3호, 1-33쪽.
- 이재희·김은설(2017), 『교사 대 영유아 비율의 적정 기준마련 방안』, 서울: 육아정책연구소.
- 일리치, 이반(2015), 『그림자노동』, 노승영(역), 고양: 사월의책(Illich, Ivan(1981), *Shadow Work*, London: Marion Boyar).
- 장수정(2013), “영유아 무상보육정책 담론에 대한 분석”, 『한국사회복지학』, 제65권 4호, 33-59쪽.
- 장수정(2020), “초등 돌봄 서비스에 대한 분석 -돌봄 민주주의의 관점을 중심으로-”, 『한국가족복지학』, 제 67권 1호, 125-152쪽.
- 장수정(2021), “한부모 정책 패러다임 전환에 대한 연구”, 『한국여성학』, 제37권 2호, 1-34쪽.
- 장수정·백경훈·김병인·이혜정·오진방(2021), “한부모여성의 빈곤과 사회권 연구: 노동권과 돌봄권을 중심으로”, 『한국여성학』, 제37권 1호, 75-115쪽.
- 정인경(2013), “신자유주의 시대 젠더 거버넌스”, 『국제정치논총』, 제53권 4호, 333-368쪽.
- 조선주·김효주·성민정·권도연·김해람·안주희(2021), 『정부지원 돌봄 사업의 성평등 효과 분석』, 여성가족부.
- 채효정(2020), “누가 이 세계를 돌보는가?-코로나 이후 돌봄의 의미와 가치의 재구성을 위한 단상”, 『오늘의 문예비평』, 제119호, 32-50쪽.
- 채효정(2021), “다음 사회에 대한 정치적 상상력-그린뉴딜이나, 탈성장이나”, 한국여성학회 주최, 『포스트성장사회와 페미니즘 돌봄 전환』 2021년 춘계 학술대회 발표문(2021. 6. 19).
- 키테이, 에바(2016), 『돌봄: 사랑의 노동』, 김희강·나상원 역, (Kittay, E. F(1999), *Love's Labor*, 서울: 박영사.
- 트론토, 조안(2014), 『돌봄 민주주의』, 김희강·나상원 역, (Tronto, J. C(2013), *Care Democracy*, 서울: 아포리아.
- 프레이저, 낸시(2023), 『좌파의 길: 식인자본주의에 반대한다』, 장석준 역, (Fraser, Nancy(2022), *Cannibal Capitalism*, 파주: 서해문집).
- 허라금(2005), “성 주류화 정책 패러다임의 모색: ‘발전’에서 ‘보살핌’으로”, 『한국여성학』, 제21권 1호, 199-231쪽.

- Brody, A.(2009), *Gender and Governance: Overview Report*. Institute of Development Studies UK.
- Fraser, N.(2001), "Recognition without ethics?", *Theory, Culture & Society*, 18(2-3), pp.21-42.
- Fraser, N.(2016), "Contradictions of Capital and Care", *New Left Review*, 100, pp.99-117.

<기타자료>

- 「국가재정법」, 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20230101&lsiSeq=247459#0000> (최종검색일 2023년 6월 23일).
- 「성별영향평가법」, 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20180928&lsiSeq=202910#0000> (최종검색일 2023년 6월 23일).
- 「양성평등기본법」, 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20211021&lsiSeq=231691#0000> (최종검색일 2022년 10월 25일).
- 여성가족부(2020). "2020년 성인지예산서 및 성인지기금운영계획서", http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc500 (최종검색일 2022년 10월 25일).
- 「연합뉴스」, 2022. 6. 15., "“돌봄은 국가 책임”...노동·시민사회단체 연대 출범", <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220615086000004?input=1195m> (최종검색일 2022년 10월 25일).
- 저출산고령위원회, 2022. 3. 3., "돌봄 지출 예산 3%, OECD 평균의 절반에도 못 미쳐...", <https://www.betterfuture.go.kr/front/notificationSpace/columnDetail.do?articleId=172> (최종검색일 2022년 10월 25일).
- 통계청(2015), <2014년 생활시간조사 결과>, 통계청, <https://www.kostat.go.kr> (최종검색일 2022년 10월 25일).
- 통계청(2022), <경제활동인구조사>, <https://www.kostat.go.kr> (최종검색일 2023년 6월 23일).
- 「한겨레신문」, 2019. 9. 9., "요양보호사 1명이 어르신 9명 돌봐도 불법 아닌 까닭은?", https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/908967.html (최종검색일 2022년 10월 25일).

(투고일: 2022. 10. 28., 심사일: 2023. 02. 14., 게재확정일: 2023. 02. 14.)

Abstract

A Study on the Composition of Care Governance for the Mainstreaming of Care

Jang, Soo Jung

(Professor, Department of Social Welfare,
Dankook University)

Song, Dayoung

(Professor, Department of Social Welfare,
Incheon National University)

Baek, Kyungheun

(Lecturer, Department of Women's Studies,
Ewha Womans University)

This paper aims to construct a concept and theoretical framework for care governance in order to move to a caring society through a democratic system. The theoretical framework was constructed based on a reflective analysis of existing governance related to care. The main contents of the research are as follows: First, it presents the concept and theoretical framework of care governance based on the view that anyone in need of care should be able to take care of or receive care. Second, the vision of care governance is presented based on the concept of care mainstreaming. This paper presents the possibility of how care can be reorganized through the composition of care governance. It provides important implications to bring the discussion of care governance from the periphery to the center and mainstream care.

Keywords

care, governance, mainstreaming, care justice, care democracy