

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(Ⅰ) 과제책임자 김은지 연구위원 (Tel: 02-3156-7104 / e-mail: kimeunji@kwdimail.re.kr)

지속가능한 돌봄 사회구축: 비용의 탈가족화 정책을 넘어 공공성 기반 양질의 서비스와 돌봄노동자의 안정적 지위 보장 필요

초 록

- 한국사회에서 지난 10년간 돌봄정책은 지속적으로 확대되어 왔고, 돌봄노동의 일련의 '공식화' 과정은 여성의 가족 내 돌봄노동의 부담을 줄여주거나 수행하던 돌봄노동의 가치를 인정받는 과정일 수 있으나, 다른 한편 여성에게 또다른 형태의 저임금 일자리를 제공하는 '덫'으로 작용할 우려도 있음. 이 연구는 아동돌봄과 노인돌봄정책에 대해 돌봄장소, 돌봄인력, 돌봄비용의 탈가족화를 기준으로 일련의 정책 스펙트럼을 살펴보고, 정책 스펙트럼에 따라 돌봄정책을 분류하여 정책의 발달경과를 분석하였음.
- 분석결과 2010년을 전후하여 '무상보육·교육', '노인장기요양보험'의 도입으로 한국사회에 익숙하지 않았던 보편주의 원리가 돌봄정책에 자리잡게 된 것으로 볼 수 있음. 그러나 이와 같은 보편주의는 실제로는 돌봄의 탈가족화 중에서 비용의 탈가족화에 집중된 것으로, 질 높은 돌봄서비스의 지속가능성을 담보하기에는 충분하지 않은 것으로 평가할 수 있음. 민간시설 중심의 공급구조, 비용중심의 이용자 지원을 중심으로 발전되어왔던 기존의 돌봄서비스 체계에서 누락되거나 배제되어왔던 돌봄서비스의 기본원칙에 다시 주목할 필요가 있음. 양질의 서비스와 돌봄노동자의 안정적 지위를 보장함으로써 지속가능한 돌봄체계로 재출발시키는 것이 필요함.

1. 배경 및 문제점

- ☑ 저출산의 지속, '삼포세대'를 넘어 '오포세대'의 등장, 아동학대와 노인자살의 심각성은 한국사회의 '가족'이 지속불가능한 한계에 도달하고 있음을 보여줌. 저출산·고령화로 위기감은 이미 십여년 전부터 예고되어 왔고, 그 대응책으로 실제로 한국사회에서 지난 10년간 돌봄정책은 지속적으로 확대되어 왔으나, 각 정책들은 각각의 영역내에서 확장되어 정책목표와 지향점이 혼재되어 가족의 '돌봄'을 지원하기 위한 '돌봄정책'으로서의 지향점이 부재함.
- ☑ 이와 같이 '돌봄정책'으로서의 지향점을 확인하기 위해서는, 여성·가족의 관점에서 정책 확장을 재구성해볼 필요가 있음. '돌봄(care)'은 페미니즘에 기원을 가진 개념으로, 공식과 비공식돌봄, 아동과 노인돌봄, 무급과 유급돌봄을 파편적으로 살펴볼 것이 아니라, 복지국가의 주요한 정책 영역으로서 포괄적으로 정의하여 분석할 필요가 있음. 실제로 한국사회에서 돌봄정책의 확장으로 인해, 돌봄노동은 가족 내 비공식 영역, '보이지 않던' 영역에서 가족 밖으로 '공식화'되고 있음. 여성·가족의 관점에서 이와 같은 돌봄노동의 일련의 '공식화' 과정은 여성의 가족내 돌봄노동의 부담을 줄여주거나 수행하던 돌봄노동의 가치를 인정받는 과정일 수 있으나, 다른 한편 여성에게 또다른 형태의 저임금 일자리를 제공하는 '덧'으로 작용할 우려도 있음. 따라서 돌봄노동이 탈가족화되는 일련의 정책 스펙트럼을 살펴보고, 정책 스펙트럼에 따라 돌봄정책을 분류하여 정책현황을 분석할 필요가 있음.

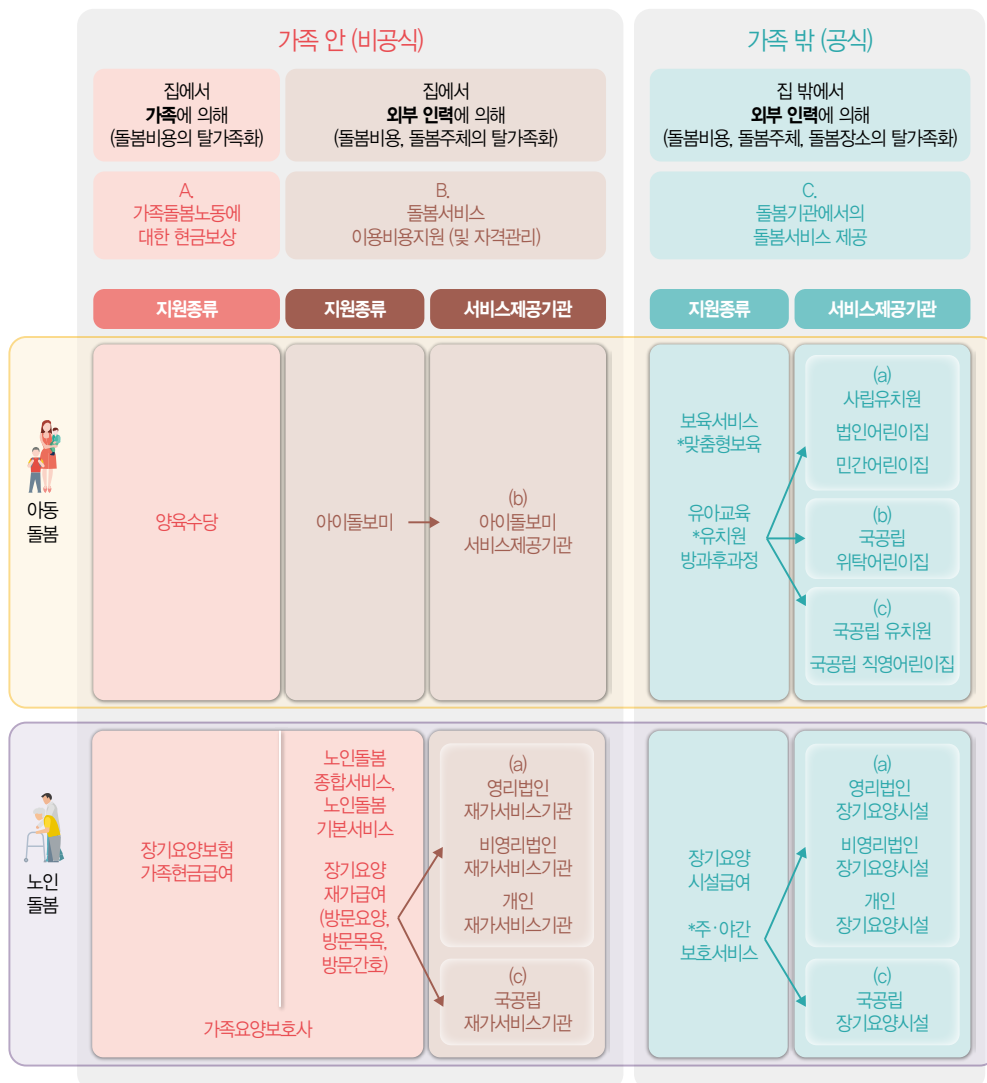
2. 조사 및 분석결과

☑ 1. 돌봄정책 분석틀 구성

- ▶ 본 연구의 분석범위에 해당되는 돌봄정책들을 탈가족화·공식화 및 국가책임 수준에 따라 도식화해 보면 다음 표와 같음. 가로축은 돌봄이 수행되는 장소와 인력으로 분류한 것이고, 세로축은 돌봄의 대상인 아동과 노인 각각에 대해, 국가책임의 정도를 기준으로 분류한 것임. B영역의 경우 서비스의 종류 측면과 서비스 제공기관 측면이 모두 존재하여, 두 가지를 각기 표기함. B영역의 아동돌봄인 아이돌봄서비스는 건가센터 등에 민간위탁하는 형태로만 이루어지기 때문에 B와 b가 교차하는 영역으로 표기함. B영역의 노인돌봄서비스는 훨씬 복잡한데, 서비스의 종류는 등급에 따라 제공되는 노인장기요양보험의 방문요양 등의 서비스와 등급이 보다 낮을 때 제공되는 노인돌봄종합서비스가 해당됨. 그러나 이러한 서비스를 제공하는 서비스 제공기관은 C영역과 유사하게 국공립부터 영리법인, 개인까지 다양함. 따라서 B영역과 a, b, c 각각이 교차되도록 하였음.
- ▶ A영역의 경우 가족내 돌봄지원에 대한 보상으로, 부분적으로 연구가 이루어졌으나, 돌봄서비스와 대체되는 형태로 가족 내의 돌봄노동을 보상하는 것이 적절한지에 대한 논의는 상대적으로 많지 않음. 이 영역이 지속가능한 형태로 돌봄을 제공할 수 있을 것인지에 대한 진단이 필요함.
- ▶ Cc, Cb영역은 일반적으로 '국공립 돌봄시설'로 불리는 가장 공식화된 돌봄노동 방식으로, 고용 안정성과 사회적 권리 측면에서 가장 바람직한 형태임. 그러나 실제로 민간에 위탁운영하는 b영역과 정부가 직접 운영하는 c영역은 구분될 필요성이 있음. 국공립어린이집의 경우 정부 직영은 소수이며 민간위탁이 다수를 차지하고 있음. 이 영역에 대해서도 당위적 수준의 지향점이 아닌 구체적인 정책 variation을 규명할 필요가 있음.

- ▶ Ba, Ca영역은 사실상 한국사회 돌봄정책의 대부분을 구성하고 있는 영역으로, 돌봄정책에서 가장 많은 다양성을 보이는 영역일 수 있음. 사회서비스 정책에 대한 기존의 연구 중 다수가 이 영역에 대해 분석하고 있음. 특히 Ba영역은 ‘호출근로’ 등 새로운 형태의 일자리 측면의 연구들도 연결될 수 있으며, 서구에서는 1990년대 이후 ‘cash-for-care’와 관련하여 다양한 실험이 이루어지고 있음(Ungerson, 2003; Behning, 2005). 그러나 국내에서는 일자리 확충 측면에서의 돌봄 서비스 제공 외에 가족에 의한 돌봄에 대해서는 본격적인 논의가 이루어지지 않았음. 향후에도 한국에서 재정압박으로 인해 이 영역의 확대압력이 높아질 가능성도 있기에, 이 영역에서 어떻게 돌봄제공자의 일자리 안정성과 돌봄의 질을 모두 보장할 수 있을 것인지, 얼마나 C또는 c영역으로 나아갈 수 있을 것인지 대한 모색이 필요함.

돌봄노동의 탈가족화 수준에 따른 돌봄정책 분석틀



출처: 본 연구를 위해 연구진이 작성

주: (a) 민간기관이 서비스 제공, 국가는 제공기관 규제(임금수준, 시장진입조건 등)

(b) 국가가 제공기관 소유하되 민간위탁방식으로 운영

(c) 국가가 직접 서비스 제공

* 운영시간에 따른 서비스 종류

2. 아동돌봄정책

- ▶ 1991년 영유아보육법, 2004년 유아교육법이 제정된 이래 우리나라 미취학 아동 돌봄정책은 국가책임의 확대과정을 거쳐왔음. 2004년에는 저소득영유아를 중심으로 선별주의적 보육으로 부터 모든 아동을 대상으로 하는 보편주의적 보육으로 전환이 이루어졌으며 2012년에는 0~2세, 5세 무상보(교)육, 2013년에는 0~5세 전체아동에 대해 무상보(교)육이 실시되기에 이르렀음.
- ▶ 이 과정은 영유아 양육을 가족의 책임으로, 특히 여성에게 맡겼던 과거의 방식으로부터 탈피해 국가가 책임을 지는 탈가족화를 이루어낸 과정으로 평가될 수 있음. 탈가족화가 부양 및 돌봄에서 가족의존을 줄여주는 정책이라고 했을 때 우리나라 보육정책은 상당한 정도 성과를 거두었음. 1997년 12.3%에 불과했던 영유아보육률은 2005년 30%를 넘어섰고, 0~2세 '무상보육'이 실시된 2012년에는 절반 이상의 영유아가 보육서비스를 받게 되었으며, 2016년 현재 양육수당 수급 아동과 유치원 원아까지 포함하면 모든 영유아가 국가의 비용지원을 받고 있음. 2016년 기준으로 연령별 기관이용률은 만 1세아부터 70%를 웃돌고 있으며, 만 2세 이상 아동은 90% 이상이 기관을 이용하고 있는 것으로 나타나고 있음. 이와 같이 보육 및 유아교육 정책은 비용의 감소(비용의 탈가족화), 기관이용률 증가(공식화)라는 측면에서 압축적 발전을 이루어냈음.
- ▶ 비용의 탈가족화 과정은 노무현 정부시기 차등보육료 제도를 도입함으로써 저소득층에 국한 되었던 공공부조성 서비스로부터 중간계층을 포함하는 것으로 적용범위를 확대한 것에서부터 본격화되었음. 차등보육료 체계는 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 적용범위와 혜택의 점진적 확대가 이루어져 2013년 보육의 국가책임제 시대를 여는 제도적 시발점이 되었음. 이와 같은 탈가족화 과정은 돌봄제공자와 돌봄시설(장소)의 공식화과정과 병행되었음. 1980년대까지 탁아사업 종사자에 대해서는 자격기준이 정해진 바 없었지만 1991년 영유아보육법 제정 이후 종사자의 자격기준이 법령 및 시행령을 통해 규정, 강화되어왔고 보육·교육과정도 표준화되는 등 비공식적 돌봄으로부터 상당정도 공식화가 이루어졌음. 2016년 3~5세 누리과정(어린이집 +유치원) 시설이용 아동의 비율은 90.1% 수준에 이르렀으며 0~2세 영아보육률도 65.1%에 이르러 높은 수준의 시설보육을 보이고 있음.
- ▶ 미취학 아동의 돌봄과 관련하여 보육비용의 부모부담 감소, 보육종사자의 전문성(자격기준) 강화, 시설이용률의 증가라는 측면에서 발전이 있었음에도 불구하고 지속가능한 돌봄서비스의 차원에서 우리나라의 아동돌봄정책이 안고 있는 문제들도 적지 않음.
- ▶ 첫째, 그간 아동돌봄정책의 기초는 보육비용을 중심으로 수요자를 지원하고 공급은 민간부문에 의존하는 것이었기 때문에 돌봄의 서비스 품질에서 공공성을 확보하는데 있어 한계가 있었음. 현금급여와 달리 서비스에서 국가의 역할은 비용지원에 국한될 수 없으며 아동의 안전, 건강, 발달의 적정 기준을 충족하는 서비스의 질적 측면까지 포괄하는 것이어야 함. 그러나 민간보육 시설의 확대과정은 평가인증 등 정부규제가 부족한 가운데 이루어짐으로써 서비스의 품질을 적절히 보장하지 못하였고 서비스에 대한 불만과 불신으로 이어지고 있음. 사립유치원의 경우는 비용을 통제할 수 있는 도구가 쉽게 받아들여지지 않았고, 유치원비 인상률을 조정할 수 있는 형태로 비용규제 방식을 제도화하였으나 여전히 투명한 회계검사가 이루어지지 않고 있는 상황임.
- ▶ 둘째, 바우처는 아동돌봄서비스 전달체계를 조직화하고 있는 핵심적 정책도구임. 바우처는 서비스 공급확대, 소비자선택권, 공급자간 경쟁을 통해 서비스의 질적 향상을 목표로 도입 되었음. 바우처 이전에도 부모부담금을 감소시켜주는 방식으로 비용지원이 있었지만 바우처의 도입을 통해 시설지원까지 개별 이용자에 대한 비용지원으로 통합됨으로써 민간시설에 대한 관리감독의 재정적 근거가 약화되었음. 아동돌봄서비스의 3자 계약 관계(국가-부모-민간시설)에서 바우처는 부모와 민간시설간의 사적 계약 관계를 강조하고 국가의 공적 규제 능력을 약화

시키는 정책적 수단이 된 것임. 민간기관에 대한 효과적인 규제를 통해 공공성을 확보하기 위해 보육바우처의 한계를 보완하는 대책이 필요한 상황임.

- ▶ 셋째, 서비스 전달에서 핵심 인력인 돌봄종사자는 수적으로 증가했으나 근로조건은 향상되지 않았음. 보육교사의 경우, 2001년 4만 7천명에서 2015년 23만명으로 5배 증가했음에도 불구하고 여전히 고용불안, 저임금, 장시간 근로의 문제를 안고 있음. 아이돌보미의 경우는 더욱 열악한 근로조건을 보이는데, 근로자성을 제대로 인정하지 않아 법적 분쟁이 발생하고 있을 뿐 아니라, 최저임금 수준의 활동수당 외에 다른 금전적 보상은 한정적이며, 시간제로 일하기 때문에 생활유지에 필요한 수입을 안정적으로 확보하기 어려운 상황임. 이는 돌봄노동이 공식화 되었지만 여전히 낮은 수준의 사회적 인정에 머물러 있는 현실을 여실히 보여주며 또한 아동돌봄 인력의 전문성과 경력형성을 저해하여 아동돌봄 서비스의 품질을 낮추는 결정적 요인이 되고 있음. 돌봄노동의 '공식화'는 남성생계부양자 가족에서 여성에게 도덕적 의무로 강제되던 '돌봄'이 돌봄'노동'으로 인정됨을 의미하지만, 현재의 공식화 수준은 근로계약 및 근로조건, 노동자성의 보호 및 인정에서 불충분하며 불충분한 공식화는 여성에게 비공식노동의 연장선에 있는 나쁜 처우의 노동을 의미할 따름임.
- ▶ 넷째, 아동돌봄서비스에서 불완전한 탈가족화와 공식화의 문제는 2009년 양육수당의 부분적 도입, 2013년 0~5세 영유아로의 전면적 확대를 통해 더욱 악화되었음. 2016년 현재 양육수당은 97만 아동이 수급하고 있으며 이 수치는 전체 0~5세 영유아의 30%, 예산규모로는 1조 2천억이 넘는 거대한 비중을 차지하고 있음. 양육수당은 비용의 탈가족화라는 측면에서 양육비용의 일부를 지원하고 또한 가족내 돌봄노동의 보상이라는 성격이 있음. 그러나 수급자격에 정부지원 보육 시설의 미이용을 조건으로 부과함으로써 모든 계층의 아동을 대상으로 한 보편주의 보육의 정당성을 훼손하고 남성생계부양자 가족의 가부장적 성별분업을 복원시키는 효과를 갖고 있음. 보육 정책의 발달은 성별, 계층별 불평등을 줄이는 방향으로 이루어져야 함에도 불구하고 여성의 탈가족화, 영유아 아동에 대한 평등한 보육기회제공이라는 측면에서 역행하고 있기 때문에 보편적 아동수당 도입과 더불어 폐지, 전환의 필요성이 제기되고 있음.

3. 노인돌봄정책

- ▶ 우리나라 노인돌봄정책은 취약계층에 한정된 잔여적 시설보호에서 1990년대 저소득층 노인, 독거노인을 대상으로 하는 재가방문서비스가 확대되기 시작했고, 2008년 시행된 노인장기요양보험제도에서는 시설과 재가 모두 확대하는 것으로 발전해왔음. 노인장기요양보험제도는 저소득층으로 한정되던 서비스 대상을 욕구를 가진 모든 노인으로 보편적으로 확대했음. 또한 기존에 정부지원을 받는 민간비영리기관에 의해 공급되던 노인돌봄서비스의 내용, 양, 방식을 표준화하였고 요양보호사라는 별도의 제공인력을 제도화하였음.
- ▶ 이러한 추이를 보면 노인장기요양보험제도의 도입은 노인돌봄의 탈가족화와 공식화를 급격하게 진행시킨 제도적 전환점이라고 할 수 있음. 노인장기요양보험제도는 무의탁(부양의무자가 존재하지 않는 노인) 취약계층 노인만을 대상으로 하는 것이 아니라 전 노인을 대상으로 하여 중산층 노인들에게도 가족 이외의 대안으로 요양시설서비스와 재가서비스를 수급권으로 보장하게 된 것임. 또한 사회복지법인 등 비영리민간기관에 정부보조금을 지원하고 수혜자 결정, 서비스 내용 결정 등을 기관에 위임해온 종전의 돌봄공급방식과 크게 다르게 정부가 직접 장기요양서비스의 신청을 받고 등급판정을 하고 수급자격을 결정하는 일을 맡음으로써 사회적 돌봄을 사회권의 일부로서 공급하게 되었다고 평가할 수 있음. 가족이 아니라 외부로부터 직접적인 돌봄 제공이 이루어지는 경우에도 주로 자원봉사자에 의해 임의적이고 재량적으로 서비스의 내용이 결정되고 공급되던 방식에서 서비스의 유형이 표준화되고 서비스 시간과 수가가 정확하게 계산되는 방식으로 진전된 것은 돌봄의 공식화, 돌봄노동의 공식노동화가 진전된 것이라고 평가할 수 있을 것임.
- ▶ 노인장기요양보험제도에 의해 노인돌봄서비스의 수혜자는 지난 10년간 약 52만 명까지 증가

하였음. 이는 노인인구의 약 7%에 달하는 규모이며 노인장기요양보험제도 도입 이전의 기관 재정지원방식으로 이루어지던 노인돌봄서비스의 수혜자 규모와는 비교할 수 없는 규모로 노인 돌봄의 사회화가 진행되어온 것임. 장기요양서비스 신청자는 해마다 증가하여 시행 첫째 대비 142%까지 증가하였는데 연평균 약 9%의 증가율을 보이고 있음.

- ▶ 노인장기요양보험제도가 단기간에 급속하게 서비스를 확대하는 정책수단으로 선택한 것은 “시장화”(marketization)임. 정부 역할은 제도설계, 수급권 부여 그리고 서비스 비용지원으로 집중됨. 즉 수요 규모를 정하고 수요관리를 통해 서비스 공급을 수행하는 것임. 정부로부터 비용지원을 받게 된 ‘장기요양인정자’는 스스로 제공기관을 선택하여 계약을 맺고 본인부담금을 지불하고 서비스를 제공받음.
- ▶ 장기요양시장은 이런 ‘장기요양인정자’라는 소비자를 목표로 급속하게 확대되었음. 지난 10년간 제공기관 증가는 300%에 달함. 입소시설은 2008년 1천여개소에서 3천여개가 넘는 규모가 확대되었고 재가기관은 5천여개소에서 1만 4천여개소로 증가하였음. 장기요양시장을 육성하기 위해 정부는 공급자의 시장진입을 용이하게 하기 위해 공급주체 기준을 대폭 낮췄음. 또 노인의료시설로 구분되는 생활시설에 5인-9인 규모의 소규모시설은 ‘노인요양공동생활가정’이라는 시설유형을 만들었음. 그 결과 취약한 노인들이 선택하는 시설서비스 기관으로 소규모 노인요양공동생활가정이 2천여개가 생겨났음. 그리고 3,137개소인 노인요양시설 가운데 1,835개소, 2,050개소인 노인요양공동생활가정 가운데 1,825개소를 개인사업자가 운영하는 결과가 발생했음. 이 뿐 아니라 14,211개소인 재가기관 가운데 거의 대부분인 11,741개소를 개인사업자가 운영하고 있음. 시설 유형을 가리지 않고 노인장기요양시장에서 활동하는 모든 공급조직은 19,398개소이고 이 가운데 개인운영시설은 15,401개소로 전체의 약 79%에 달함. 공적 자원 5조 가까이 투입되는 장기요양 서비스 공급이 개인사업자 방식에 의해 운영되고 있는 것임. 장기요양 공급 확대와 더불어 서비스 질에 대한 논란이 끊이지 않고 부당청구액수가 증가하는 상황은 현재 요양 공급주체의 건전한 기관운영과 서비스 공급의 신뢰도가 높을 수 없다는 것을 보여줌.
- ▶ 방문요양 등 재가서비스에 있어서 제3의 제공인력으로 나타난 가족요양보호사 문제는 사회화된 돌봄공급 안에서 제도화된 가족요양 유형이 발생했음을 보여줌. 요양보호사 자격증을 취득하고 합법적으로 서비스를 제공하면서 정부 지침에 의해 낮은 보상을 받고 있는 가족요양보호사 문제는 가족에 의한 비공식 노인돌봄이 탈가족화된 공식 노인돌봄서비스로 전환되는 과정에서 발생한 혼종방식임. 정부가 보상 수준을 낮추면서 그 규모는 점차 줄어들고 있는데 가족요양보호사라는 제3의 유형이 제도적 정당성을 갖추기 위해서는 비공식 가족돌봄에 대한 현금 지원인 특별 현금급여와 관련하여 제도적 해법을 모색하는 것이 필요할 것임.

3. 정책제언

- ▶ 본 연구의 분석결과를 돌봄정책 틀에 비추어 정책방향을 살펴보면 다음과 같음. 첫째, 돌봄서비스 제공기관의 국가책임은 높이고 공공성을 강화하는 방안임. 이는 서비스 이용자 입장에서 안정적으로 서비스를 제공받고, 서비스 공급자 입장에서 안정적이고 좋은 일자리가 되기 위해 필요한 가장 근본적이고 중요한 정책대안임. 이를 위해 국공립 운영기관의 설립을 확대하고, 민간 기관의 국공립 기관으로의 전환을 강화하는 한편, 국공립 돌봄기관이 다수 민간 위탁되어 있을 경우 국가 직영으로 전환하는 방법 등이 포함됨.
- ▶ 둘째, 민간이 제공하는 돌봄기관의 경우, 질 관리에 대한 규제를 강화할 필요가 있음. 이는 첫 번째 대안만큼 좋은 옵션을 서비스 이용자나 공급자에게 제공하지는 못하지만, 현재 민간

위주로 구성되어 있는 한국의 돌봄서비스 시장을 고려할 때 함께 추진되어야 할 부분이기도 함. 돌봄기관 설립시 부채비율 등 제한을 강화하여 진입장벽을 높이고, 영리적 목적을 가진 기관 또는 개인의 진입은 원천적으로 배제해 나가도록 할 필요가 있음. 이와 함께 영세기관이 운영의 어려움으로 무리한 영리성을 추구할 염려가 있으므로, 점진적인 퇴출을 유도하고 조정할 필요가 있음. 나아가 회계감사, 재무관리 평가 등 돌봄기관에 대한 관리·평가를 강화하고, 국가재정의 부적절한 사용을 근절할 필요가 있음.

- ▶ 셋째, 돌봄인력의 인건비 지원액을 인상하고 인건비 산출 구조를 개선할 필요가 있음. 집밖의 기관에서 근로하는 돌봄서비스 종사자들의 경우, 고용형태의 문제는 시간제 호출 근로 돌봄 노동자보다 낮지만 기본적으로 인건비 지원 구조의 문제가 지속적으로 제기되고 있음. 돌봄 대상자의 숫자를 기준으로 인력지원도 이루어지고 지고 있어, 돌봄서비스 노동자들의 경력을 반영하기가 어려움. 이에 따라 임금이 개선될 구조 자체가 차단되고 있을 뿐 아니라, 축적된 노동자들을 퇴출하는 효과를 내고 있는 것으로 나타나고 있음. 돌봄 영역의 숙련도는 지식의 축적이 아닌 돌봄의 경험과 경력에 기반하는 만큼, 경력 있는 돌봄노동자들이 구조적으로 퇴출 되는 문제는 돌봄의 질을 자동적으로 낮추는 효과를 지니게 될 것임.
- ▶ 넷째, 시간제 호출근로형태로 집에서 근로하는 돌봄서비스 종사자들의 안정적 고용방안이 모색 되어야 함. 이 영역의 돌봄서비스 종사자들의 경우, 임금수준 자체도 낮을 뿐 아니라 시간제 고용으로 인해 안정적인 생활비를 얻기가 어려움. 아동돌봄에서는 아이돌봄서비스가, 노인돌봄에서는 재가서비스가 이러한 문제를 겪을 수 있음. 시간제 근로자들이 일정 수준 이상의 소득을 얻을 수 있도록 하는 임금구조 개선안이 요구됨.
- ▶ 다섯째, 돌봄서비스 이용과 대체적 관계에 있는 가족돌봄노동에 대한 현금지원제도들은 돌봄 서비스 이용자들에게 서비스 이용권을 박탈하는 효과를 가져 오기 때문에 축소되는 것이 바람직함. 돌봄대상자의 가족들은 돌봄서비스를 이용하더라도 주된 돌봄역할에서 벗어나기 어려우며, 돌봄서비스는 이러한 돌봄역할을 탈가족화하는 수단이 될 수 있음. 그러나 탈가족화에 역행 하는 방식의 현금지원제도는 돌봄노동자의 '독박돌봄'과 사회적 고립, 소진을 가져올 우려가 높고, 이로 인해 지속가능한 돌봄이 제공되지 않을 가능성이 높음.
- ▶ 여섯째, 본 연구에서 본격적으로 다루고 있지는 못하지만, 돌봄욕구의 수준이 높지 않은 집단에 대한 충분하고 안정적인 돌봄서비스가 제공될 필요가 있음. 본 연구에서는 돌봄정책으로서 역사가 가장 길고 돌봄정책의 정체성이 가장 분명한 미취학 아동에 대한 아동돌봄과 장기요양 판정을 받거나 판정수준에 가까운 노인돌봄을 다루고 있음. 그러나 후속 연구에서는 보다 돌봄의 필요가 낮은 초등아동이나 경증 지역사회 거주 노인에 대한 돌봄까지 연구범위가 확장될 필요가 있음.
- ▶ 한편 이와 같이 돌봄욕구의 수준을 고려할 때 아동돌봄과 노인돌봄의 차이점을 주목할 필요가 있음. 연령이 증가할수록 아동은 성장에 따라 돌봄의 욕구와 필요성이 감소하는 반면, 노인은 노화에 따라 돌봄의 욕구와 필요성이 증가함. 이에 따라 아동의 경우에는 생애 초기에는 집중적 이고 긴 시간의 돌봄이 필요하지만 점차 돌봄의 필요량이 감소하여, 생애 초기의 아동에 대한 집중적 돌봄체계를 어떻게 구축할 것인가가 가장 중요한 이슈로 부각됨. 반면 노인의 경우에는 노년기 초반에는 부분적인 돌봄지원이 필요하지만 점차 돌봄의 필요량이 증가하여, 생애 의 마지막 순간을 지역사회와 고립된 시설에서 보내게 되는 문제가 중요한 이슈임. 이러한 상황에서 돌봄의 필요가 낮은 집단에 대한 새로운 돌봄서비스 구조화는 아동돌봄의 경우는 학교를 중심으로, 노인돌봄의 경우에는 탈시설화를 고려한 지역사회 보건의료·복지체계를 중심으로 이루어질 필요가 있을 것임.
- ▶ 일곱째, 이와 같이 지속가능한 돌봄정책 수립을 위해서는 상당한 수준의 재정이 소요됨. 이를 위해 돌봄서비스에 대한 욕구를 정확히 판별해 내고, 이용자들에게도 소득수준에 따라 일정한

이용료를 분담하게 함으로서 욕구수준에 따른 이용을 명확하게 할 필요가 있음. '이용비용지원'에 대한 욕구와 '이용시간'에 대한 욕구의 구분, '돌봄서비스'와 '주거서비스'에 대한 욕구의 구분 등 명확한 욕구를 판별하여 이에 맞는 지원을 할 필요가 있음. 아동돌봄의 경우에는 차등보육료와 같은 시스템을 재검토할 필요가 있으며, 노인돌봄의 경우 24시간 시설이용에 대해서는 거주비용과 돌봄비용을 구분하여 돌봄비용에 장기요양재정을 활용하는 등의 노력이 필요함.

- ▶ 나아가 돌봄의 지속가능성을 높이기 위해서는 돌봄정책 자체의 개선 뿐 아니라, 일·가족양립 또는 일·생활균형을 위한 노동시간 정책의 개선이 필요함. 돌봄을 수행하지 않는 노동자를 전제한 노동정책은 더 이상 지속가능하지 않기 때문에, 일을 하면서 돌봄도 하는 시민을 전제로 한 사회적 시간의 재배치가 필요함. 이와 같은 일·가족양립, 일·생활균형정책을 통해서야 적정비용으로 높은 질을 유지하는 돌봄정책의 지속가능성이 담보될 것임.
- ▶ 결국, 민간시설 중심의 공급구조, 비용중심의 이용자 지원을 중심으로 발전되어왔던 기존의 돌봄서비스체계에서 누락되거나 배제되어왔던 돌봄서비스의 기본원칙에 다시 주목할 필요가 있음. 나쁜 돌봄은 돌봄이 아니고 서비스의 핵심은 서비스의 품질에 있음(quality matters). 양질의 서비스와 돌봄노동자의 안정적 지위를 보장함으로써 지속가능한 돌봄체계로 재출발시키는 것이 필요함.