

KOREAN
WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

젠더리뷰

기획특집

돌봄민주주의와 돌봄의 재구성

- 새로운 복지국가로서 돌봄국가

김희강 | 고려대학교 행정학과 부교수

- 돌봄의 탈가족화 관점에서 본 정책발달과 개선방향
: 아동돌봄 및 노인돌봄정책을 중심으로

김은지 외 | 한국여성정책연구원 연구위원 외

- 지자체 차원에서의 민주적 돌봄 고찰

송다영 | 인천대학교 사회복지학과 교수

01

새로운 복지국가로서
돌봄국가¹⁾KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

김희강 고려대학교 행정학과 부교수

1. 돌봄국가란 무엇인가? 복지국가와
무엇이 다른가?

최근 새로운 복지국가(new welfare state)에 대한 논의가 한창이다. 후기 산업사회로의 진입은 인구구조, 가족형태, 산업구조를 변화시켰고, 이는 인구 고령화, 출산율 하락, 돌봄위기, 산업고용률 하락, 임시직의 증대 같은 소위 신사회적 위험을 초래했다. 기존 복지국가 논의는 이러한 새로운 사회적 변화와 위험을 충분히 설명할 수 없다는 비판에 직면하였고, 이에 작금의 변화에 보다 민감하게 대응하고 설명할 수 있는 “새로운” 복지국가에 대한 갈망이 대두되고 있다. 역설적이게도 아직 진정한 복지국가를 경험하지 못한 한국사회에서 조차 새로운 복지국가에 대한 논의는 현재 활발히 진행 중이다.

그렇다면 새로운 복지국가는 어떤 모습일까? 보

다 원론적으로, 더 나은 복지국가는 어떤 모습이어야 하는가? 이 글은 이러한 질문에 대한 답을 찾고자 하며, 그 답으로 돌봄국가(caring state)를 제안한다. 돌봄국가란 돌봄윤리(care ethics)를 국가운영의 규범적 원리로 삼는 국가이다. 이 글은 돌봄국가와 복지국가의 차이를 세 가지 지점—(1)의존의 정상성과 돌봄필요에 기초한 복지, (2)돌봄관계에 기초한 복지, (3)돌봄의 공공윤리에 기초한 복지—에서 살펴봄으로써, 새로운 복지국가로서 돌봄국가의 내용과 특징을 구체화하고자 한다.

2. 돌봄국가의 특징 1: 의존의 정상성과
돌봄필요에 기초한 복지

돌봄국가는 인간의존을 정상적인 것으로 여긴다.

1) 이 글은 필자의 기출판 논문인 “돌봄국가: 복지국가의 새로운 지평”(『정부학연구』 22(1): 1-26, 2016)을 수정·발췌한 것임을 밝힙니다.

취약한 의존인에게 돌봄필요를 제공하는 윤리적인 의무인 돌봄윤리가 돌봄국가의 근간을 형성한다. 따라서 돌봄국가에서 복지란 인간의존의 취약성에서 발생한 돌봄필요를 제공해야 하는 윤리적인 의무로 이해할 수 있다. 이 경우 돌봄윤리가 고려해야 하는 것은 두 가지 의존—불가피한 의존과 파생된 의존—모두이다. 즉, 불가피한 의존인의 돌봄필요뿐만 아니라 파생된 의존인인 돌봄제공자의 돌봄필요도 고려대상이다. 불가피한 의존인을 돌보아야 하는 의무가 보다 직접적으로 돌봄제공자에게 부과된다면, 돌봄국가의 복지가 특히 주목하는 것은 돌봄제공자를 돌보아야 하는 의무이다. 이 점에서 기존 복지국가와의 차이가 여실히 드러난다.

기존 복지국가 정책과 담론은 돌봄제공자의 의존을 간과하거나 심지어 명시해 왔다. 대표적인 사례가 ‘복지의존’ 개념이 담고 있는 부정적인 함의이다. 1990년대 미국과 서구 유럽에서 진행된 복지개혁은 노동중심 복지, 일을 위한 복지, 노동연계 복지를 강조하며 개인책임의 논리 속에서 사회복지의 민영화를 추구하였다. 이러한 맥락에서 복지수혜자는 복지 의존자로 낙인 지어졌다. 복지수혜를 받는, 주로 배우자 없이 자녀를 양육하는 싱글맘들에게 “복지엄마”(welfare mom) 혹은 “복지여왕”(welfare queen)이라는 조롱조의 딱지가 따라 다녔다. 이들은 노동 없이 단지 납세자의 세금을 축내는 국가의 부담일 뿐이었다. 이들은 게으르고 생산적이지 못할 뿐만 아니라 비도덕적이고 병리적으로 문제 있음으로 묘사되었다(Hirschman and Liebert, 2001: 5). 결국 이들은 개인적인 부도덕과 부정으로 인해 사회전체에 부정적인 영향을 끼치는 존재로 인식되었다.

복지국가 논의가 활발한 한국 학계에서도 복지의존에 대한 부정적인 함의에는 예외가 없어 보인다.

예컨대, 김태성·성경룡의 『복지국가론』은 1998년 초판 이후 개정을 거쳐 현재까지도 자주 인용되는 복지국가에 관한 대표적인 교과서이다. 그러나 이 책은 ‘의존성’이라는 소제목의 세션에서 복지의존에 대한 내용만을 제한적으로 기술하고 있을 뿐이다. “스스로 자립할 수 있는데도 불구하고 프로그램에 의존하여 살아가려고 하는 의존성”을 지닌 “도덕성이 훼손된” 복지수혜자에 대한 비판의 논의만을 소개하고 있다(김태성·성경룡, 2014: 310-317).

하지만 돌봄윤리의 관점에서 볼 때, 의존을 부인하고 낙인찍고 배척하는 기존 복지국가 정책과 담론은 위선일 뿐이다. 이러한 위선이 가능하게 된 것은 기존 복지논의가 ‘비의존’이라는 도덕적 인간상의 왜곡된 ‘신화’를 전제하고 있기 때문이다(Fineman, 2004). ‘비의존의 신화’는 자율적이며 자립하고 생산하고 노동하는 인간을 도덕적 인간의 전형으로 여긴다. 이는 의존이 피할 수 없는 인간조건의 사실이라는 점을 부인한다. 오히려 의존은 자기절제의 부족, 미약함, 게으름을 의미한다. ‘비의존의 신화’ 아래에서 정부지원(복지수혜)을 받는다는 것은 자신의 의존성을 증명하는 결과로 해석된다. 그러나 돌봄국가의 복지에서 볼 때, ‘비의존의 신화’는 인간의 의존성, 돌봄필요, 그리고 소위 자유롭고 도덕적인 인간을 위해 누군가는 돌봄을 제공해왔다는 사실을 간과하고 억압하고 있는 것이다. 이는 돌봄제공자의 돌봄필요를 간과하고 부인하는 복지일 뿐만 아니라, 도덕적 인간은 비의존적이라는 뒤틀린 ‘신화’를 생산하고 전파하는 복지이다.

돌봄국가에서 강조되는 것은 복지란 일반적인 의미의 필요(needs)라기보다 구체적으로 돌봄필요(care needs)를 제공하는 의무라는 점이다. 전통적으로 복지국가는 자신의 필요를 충족할 수 없는 개

인을 조력하는 것으로 이해된다. 개인의 필요를 채워주는 국가의 의무로서 복지가 이해된다. 그러나 이러한 이해에서 볼 때, 인간의 의존성과 이에 따른 돌봄필요, 특히 의존자를 돌보는 돌봄제공자의 돌봄 필요에 대한 인식을 찾을 수 없다. 더 나아가, 돌봄 제공자가 겪는 불평등, 차별, 착취와 억압의 구조적인 부정의를 직시할 수 없다. 그렇게 된다면 자신의 필요를 스스로 충족시키지 못하는 돌봄제공자에 대한 낙인과 수모, 국가를 시혜적인 기관으로 보는 입장은 재생산될 것이다. 즉, 필요에 기초한 복지의 기존 이해도 인간의 의존성과 돌봄제공자의 돌봄필요를 고려하지 않는다면, ‘복지의존’에 대한 부정적인 낙인과 차별을 피하기 어렵다.

결론적으로, 돌봄국가의 복지는 의존자의 돌봄필요뿐만 아니라 돌봄제공자의 돌봄필요를 채워주는 의무로서의 복지이다. 이러한 복지의 실행을 위해서는 돌봄제공자의 돌봄필요가 사회경제적으로 보상되어야 할 뿐만 아니라, 이들이 제공하는 돌봄에 대한 가치가 사회적으로 인정될 수 있는 제도와 구조를 갖춰야 한다. 또한 모든 사람은 의존의 시기를 겪었으며 돌봄을 받았고, 따라서 우리 모두가 돌봄필요를 제공해야 하는 의무를 갖는 이상, 모든 사람은 필연적으로 국가가 제공하는 돌봄(복지)으로부터 수혜자라는 사실이 강조되어야 할 것이다.

3. 돌봄국가의 특징 2: 돌봄관계에 기초한 복지

Esping-Andersen(1990)은 『복지자본주의의 세 가지 세계』에서 복지국가의 유형을 세 가지로 나눈다. 자유주의적 복지국가, 조합주의적 복지국가, 사

회민주적 복지국가가 그것이다. 이 같은 유형 분류는 이후 많은 논의를 불러 일으켰으나, 여전히 유효한 구분으로 자주 언급된다. 이는 자본주의 사회에서 개인이 시장에 의존하지 않고도, 즉 자신의 노동력을 상품화하지 않고도 적정 수준의 생활을 유지할 수 있는지를 ‘탈상품화’라는 개념으로 정리하고, 탈상품화의 정도에 따라 복지국가의 유형화를 시도한 것이다. 개인이 노령, 실업, 산업재해, 질병 등의 사회적 위험으로 인해 노동을 수행할 수 없는 상황에서 국가가 개인의 복지를 보장하는 방식을 중심으로 복지국가의 유형화를 나눈 것이다. 예를 들어, 자유주의적 복지국가는 탈상품화 정도가 낮은 국가로, 시장에 대한 의존도가 높고 국가가 복지급여를 가급적 최소화한다. 반면, 사회민주적 복지국가는 탈상품화 정도가 높은 국가로, 시장에 대한 의존도가 낮고 사회의 모든 계층이 보편적이고 포괄적인 복지급여를 받을 수 있도록 보장한다.

하지만 이러한 복지국가 논의, 즉 국가-시장의 역학관계에 초점을 맞춘 논의는 돌봄관계에 대한 이해가 부족하다. 인간의 의존성과 돌봄필요를 제공하는 돌봄윤리가 간과되고 있다. 기존 복지국가 논의는 주로 여성과 가정에서 제공되는 돌봄제공자의 돌봄과 이에 따른 이들의 취약성에 대해 고려하지 않는다. 인간은 시장에서 자유롭게 계약할 수 있으며 또한 정치적인 선택을 하는 개체로 가정된다. 반면, 돌봄국가는 돌봄관계를 기초로 한다. 돌봄국가는 인간은 시장의 피조물이 아니라 돌봄의 피조물이라는 점을 전제한다. 돌봄국가에서 돌봄관계는 가장 기본적인이고 우선하는 사회관계로서, 어떤 시장적 관계나 민주적 관계 보다 먼저 존재해왔던 관계로 인정된다. 또한 이는 시장적 관계와 정치적 관계의 정당한 한계를 설정해주는 기준으로서 제시된다.

돌봄국가의 복지는 인간이란 기본적으로 돌봄을 주고받는 사람이며 이들 간의 관계가 모든 인간과 사회의 생존 및 번영과 직결된다는 점에 기반을 둔다. 이 점에서 Esping-Andersen의 복지국가 유형화를 비판하는 페미니스트 논의에 주목할 필요가 있다(Orloff, 1993; Lewis, 1992). 이들은 돌봄관계를 간과하는 가부장적 복지국가에 대해서 비판한다.²⁾ 기존 복지국가 유형화는 시장에서 일하는 임금노동자를 기준으로 한다고 지적한다. 이는 ‘보편적 생계부양자 모델’을 기준으로 하기 때문에, 돌봄의 책임을 담당하지 않는, 따라서 ‘보편적 생계부양자 모델’에 부합하는 (주로) 남성 노동자의 시장에서의 우위를 기본적으로 전제하고 있다고 설명한다. 그 결과 사적영역에서 돌봄을 담당하는 (주로) 여성의 돌봄 노동은 간과되고, 여성의 열악하고 취약한 사회경제적 지위에 대한 고려는 누락된다고 보았다. 보편적 생계부양자 모델로는 돌봄제공자로서 의존 인과의 돌봄관계에 있는 여성의 열악하고 취약한 사회경제적 지위를 충분히 반영하지 못한다는 것이다.

페미니스트들은 기존 복지국가 유형화에 대한 비판과 대안으로서 무급(돌봄)노동과 유급(시장)노동 간의 역할을 중심으로 복지국가에 대한 새로운 유형화를 시도한다. 이러한 유형화의 과정에서 언급된 대안 모델로는 Nancy Fraser(1997: 59-62)가 제시한 ‘보편적 돌봄제공자 모델’이나 Diane Sainsbury(1999)가 지정한 ‘개별화된 소득자-돌봄자 모델’ 등이 있다. 이들 모델은 기준이 되는 개인을 보편적 양육자로 상정하고, 이를 기초로 복지국가의 유형을 나눈다. 예를 들어, ‘보편적 돌봄제공자 모델’의 복지국가는 남녀가 모두 동시에 돌봄제공자이자 임금노동

자로서 역할을 수행할 수 있도록 노동시간 감소와 돌봄을 위한 보편적 서비스 같은 제도적 기반을 조성하는 국가이다. 돌봄제공자와 임금노동자 간의 성별화된 역할구분을 전제하는 사회구조를 전적으로 해체하고 보편적 돌봄제공자 모델에 맞는 재구조화를 지향한다. ‘개별화된 소득자-돌봄자 모델’의 복지국가도 남녀가 모두 소득자와 돌봄제공자를 불이익 없이 병행할 수 있도록 정책적 지원을 하는 국가로서, 국가의 적극적인 돌봄 서비스 제공, 돌봄 비용에 대한 공적 보상, 임금노동과 같은 수준의 돌봄노동 보상, 양성 모두에게 유리한 노동시장 등을 제공한다.

결국 Fraser(1997)와 Sainsbury(1999)는 시장을 기준으로 하는 복지국가 유형화를 비판하고 돌봄관계를 기준으로 하는 복지국가 유형화를 시도했다고 볼 수 있다. 이들 논의는 의존의 정상성, 돌봄필요의 보편성, 돌봄제공자의 취약성, 그리고 돌봄관계의 우선성을 복지국가 논의에서 진지하게 고려해야함을 함의한다. 또한 일반적으로 복지국가 논의에서 진보적인 복지논의가 보수적인 복지논의 보다 (성)평등적이라고 쉽게 간주될 수 있겠으나, 실제로는 그렇지 않음을 이들의 논의를 통해 알 수 있다. 진보적인 복지논의도 돌봄관계, 특히 돌봄제공자의 취약성을 간과하고 있는 한, 돌봄제공자가 겪는 불평등의 이슈를 묵인하고 있다고 볼 수 있다. 핵심은 국가가 시장을 규율하는 정도(탈상품화)에 따라 복지가 정의되어서는 안 되며, 국가가 어떠한 기준으로 시장을 규율할 수 있는지가 중요하다. 돌봄국가는 그것에 대한 적절한 답을 제시할 수 있다. 즉 복지란 시장에 대한 국가의 입장이 아니라, 돌봄관계에 대한 국가의 입장이 기준이 되어야 한다.

2) 이들은 주로 젠더관계에 초점 맞췄지만, 이 글에서 필자는 돌봄제공자를 둘러싼 돌봄관계에 주목한다. 대부분의 돌봄제공자는 여성이다.

4. 돌봄국가의 특징 3: 돌봄의 공공윤리에 기초한 복지

돌봄국가에서 돌봄윤리는 공적 책임의 원리로, 즉 돌봄의 공공윤리로 적용·운영된다. 이는 복지란 결국 사회 전체가 담당하는 집합적인 책임(collective responsibility)의 논리에 기초하고 있음을 시사한다. 돌봄윤리가 개인적 수준에서 적용되거나 혹은 시장에 의해 운영되더라도, 궁극적으로 국가가 제도적인 조건을 통해 돌봄윤리의 적용 및 운영을 뒷받침해줘야 한다는 입장과 일맥상통한다(Tronto, 2010).

그렇다면 국가는 어떤 제도적 조건을 보장해야 하는가? 돌봄의 공공윤리에 기초한 복지는 기존 복지와 다음의 유의미한 차이를 보인다. 첫째, 복지국가의 전형적인 복지는 실업, 재해 및 퇴직 같은 노동 관련 사회적 위험으로부터 노동자와 그의 가족을 보호하려는 목적에서 시작되었다. 예컨대, 실업보험, 산재보험, 퇴직연금 등이 주된 제도적 장치였다. 물론 작금의 대다수 복지국가에서 복지의 대상이 확대되었고, 사회수당이나 사회적 서비스 같은 다양한 공적지원 제도를 갖추고 있다. 그러나 돌봄정책 특히, 아이, 노인, 장애인에 대한 돌봄정책은 여전히 미흡한 수준이다. 많은 복지정책이 돌봄을 단지 가족과 여성의 일로 치부해버리곤 한다.

하지만, 돌봄국가의 복지는 돌봄 이슈에 보다 적극적이고 민감하게 대응할 수 있다. 이 글의 서두에서 언급한 신사회적 위험은 주로 돌봄과 관련된 이슈들이다. 기존의 복지국가는 고령화와 저출산으로 대표되는 ‘돌봄위기’에 선제적이고 심층적인 대응을 하기 어렵지만, 인간의 의존성과 돌봄필요, 돌봄 의무와 돌봄관계를 전제하는 돌봄국가는 이러한 돌봄 위기를 근본적으로 해소할 수 있다(Engster, 2015:

18). 무엇보다도 돌봄국가 복지의 장점은 단지 돌봄 이슈를 포함하도록 복지의 외연을 확대할 수 있다는 점을 넘어서는 것이다. 궁극적으로 돌봄국가의 복지는 돌봄 필요와 돌봄관계를 반영하는 사회경제구조의 재건축을 추구한다. 말하자면 돌봄 인프라의 구축이다. 엄격한 공사구분에 기초한 현행 복지정책을 재정립하고, 성별이나 나이에 상관없이 모든 시민에게 기본적인 좋은 돌봄을 주고받을 수 있는 조건을 제공하고자 한다.

예를 들어, 돌봄국가의 복지는 돌봄에 대한 가치를 재설정하는 것에서부터 시작한다. 모든 돌봄은 그 사회적 가치가 공적으로 인정받아야 한다. 누구나 원하면 재능에 따라 돌봄을 제공할 수 있고, 필요에 따라 누구나 돌봄을 제공받을 수 있도록 실질적인 제도적 조건이 마련되어야 한다. 국가는 이러한 제도적 조건을 마련하고 관리하는 궁극적인 책임을 갖는다. 또한 돌봄 제공자가 시장에서 일을 하지 않고도 사회경제적인 어려움 없이 온전히 돌봄 책임을 담당할 수 있도록 정부의 사회경제적 지원은 필수적이다. 시장에서 제공되는 유급 돌봄 노동도 사회경제적으로 충분히 보상받을 수 있어야 한다. 돌봄 노동권과 공정한 노동 조건이 보장되어야 한다. 시장에서 일하는 모든 남녀 노동자는 가정에서 돌봄 제공을 병행할 수 있도록 제도적으로 보장되어야 한다. 예컨대, 모든 노동자는 유급의 육아휴직(돌봄휴직)이 실질적으로 가능해야 하며, 돌봄 제공을 위해 노동시간을 유연하게 조정하거나 단축할 수 있어야 한다.

둘째, 돌봄국가의 복지는 돌봄정책을 넘어 사회정책 일반에 보다 큰 함의를 갖는다. 사회정책의 핵심 과제인 빈곤문제를 살펴보자. 빈곤퇴치는 ‘빈곤과의 전쟁’이라 불리며 대부분의 국가에서 정책적 관심을 지속적으로 갖는 쟁점이다. 그럼에도 여전히

해결되지 않고 있는 이슈이기도 하다. 그러나 돌봄 국가의 복지는 기존과는 다른 관점에서 빈곤문제를 접근한다. 기존의 빈곤정책은 크게 두 가지 입장을 견지한다(Pearce, 1990: 269-271). 하나는 생계 부양자 모델(breadwinner model)이고, 다른 하나는 빈자 모델(pauper model)이다. 전자는 외부의 사회적 위험으로 인해 직업을 잃은 노동자를 대상으로 하는 실업보험이나 연금정책을 제시하고, 후자는 건강한 육체를 가졌음에도 일을 하지 않는 이들이 취업할 수 있도록 하는 기술 훈련 및 교육정책을 제시한다. 전자는 이들이 잠시 시장을 벗어난 시기의 빈곤에 대해 지원을 하며, 후자는 이들을 취업할 수 있도록 하여 빈곤에서 벗어나도록 도와준다. 그러나 이 두 입장 모두 근본적인 빈곤문제를 해결하는데 한계를 보인다. 실제로 빈곤을 겪는 대다수의 사람은 여성과 아이들이다. 특히 한부모가족이 빈곤 인구의 많은 부분을 차지한다.³⁾ 이것은 빈곤이 돌봄과 여러 겹으로 연동되어 있음을 암시한다. 왜냐하면 빈곤은 단순한 경제적 문제가 아니라 아이들이 겪는 돌봄 결핍, 돌봄제공자에 대한 차별, 이들이 노동시장에서 감내하는 불평등 등에 기초하기 때문이다(Pearce, 1990: 270).

기존 빈곤정책의 문제점은 그 정책 대상으로 돌봄 의무가 없는 경제적으로 생산적이고 비의존적인 개인(주로 남성)을 상정하고 있기 때문이다. 기존 빈곤정책은 가정과 사적 영역에서 의존인을 돌보는 돌봄제공자(주로 여성)의 돌봄제공 사실을 감안하지 않고 있다. 이는 공사구분에 기초하여 생산적인 시장노동과 비생산적인 돌봄노동을 구분하고, 비생산적인 돌봄노동에 대해서는 간과하고 가치를 평가절

하 하는 전제에서 탈피하지 못하고 있다. 따라서 돌봄노동에 대한 가치를 인정함과 동시에 시장노동과 돌봄노동에 대한 이분법적 구분에 대한 근본적인 재고 없이는 빈곤문제에 대한 해결은 요원하다. 모든 인간은 돌봄 의존적이며, 돌봄은 사회적 가치라는 인정을 전제하지 않고 있는 이상, 빈곤정책은 결코 성공하지 못한다. 기존의 생계부양자 모델과 빈자 모델에 기초한 빈곤정책은 그 자체로 돌봄제공자에 대한 차별일 뿐만 아니라 이들이 겪는 노동시장에서의 차별을 오히려 더 강화할 뿐이다. 빈곤정책은 인간의 상호의존성, 돌봄에 대한 사회적 가치인정, 돌봄제공자에 대한 구조적인 차별을 직시하는 관점에서 재편되어야 할 것이다(Pearce, 1990: 274-277).

결론적으로, 돌봄국가의 시작은 조달자의 역할을 국가가 성실히 담당하는 것이다. 국가가 직접 돌봄을 제공할 수 있지만, 조달자 역할의 핵심은 1차 돌봄관계를 보호하고 유지하는 것이다. 이는 가정이든, 시장이든, 무급이든, 유급이든, 돌봄제공자가 사회경제적으로 취약해지지 않고 좋은 돌봄을 제공할 수 있도록 보장하는 것이다. 이를 통해 돌봄의 질을 보장하여 의존인이 좋은 돌봄을 받을 수 있도록 조력하고 담보할 수 있다. 이러한 조건을 조성하는 것이 바로 돌봄국가의 의무이자 역할이다.

5. 마치며

이 글은 새로운 복지국가로 돌봄윤리를 규범적 원리로 삼는 돌봄국가를 제시하고, 기존 복지국가와의 비교를 통해 돌봄국가의 내용과 특징을 살펴보았

3) 이는 한국사회도 예외가 아니다. 서구와 달리 부자 한부모가족이 모자 한부모가족보다 많지만, 한부모가족의 빈곤 비율은 다른 가족에 비해서 상당히 높다. 또한 모자 한부모가족의 임금 수준은 다른 가족보다 가장 낮게 나타난다(서울신문, 2016).

다. 일반적으로 기존의 복지국가 논의는 복지국가의 유형을 나누고, 이들을 비교하고, 그 중에서 어떤 것을 선택하는지에 대한 문제로 축소되었다. 자유주의적, 조합주의적, 혹은 사회민주적 복지체제를 선택할 것인가? 보편적 혹은 선택적 복지를 선택할 것인가? 혹은 더 다양하고 더 세분화된 유형들 속에서 어떤 것을 선택할 것인가? 단순화하자면, 기존 복지국가 논의는 주로 선택의 문제였다. 이는 복지국가란 결국 규범적 고민이 배제된, 단지 정치적인 타협과 합의의 산물일 수밖에 없다는 비규범적 입장만을

복습한 것에 불과하다. 이러한 경향은 한국 학계에서도 재현되고 있다.

결론적으로 필자는 이 글이 어떤 국가가 더 나은 국가인지의 근원적인 질문과 좌표를 재조명하는 기회가 되기를 기대한다. 어떤 국가가 더 나은 국가인지에 대한 질문은 결국 규범성의 질문으로 귀결된다. 이는 비뚤어진 인간관, 사회관, 정부관을 교정할 수 있는 정초(foundation)가 될 것이며, 국가다운 국가를 구축하는 주춧돌이자 디딤돌이 될 것이다.

• 참고문헌 •

- 김태성·성경률. 2014. 『복지국가론』. 개정2판. 파주: 나남.
- 서울신문. 2016. “한부모가족 3곳 중 1곳 차상위·저소득층.” 3월 23일
(<http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160323012014>).
- Engster, Daniel. 2015. *Justice, Care, and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fineman, Martha Albertson. 2004. *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency*. New York and London: New Press.
- Fraser, Nancy. 1997. “After the Family Wage: A Postindustrial Thought Experiment.” In her *Justice Interruptus* (pp. 41–66), New York and London: Routledge.
- Hirschmann, Nancy J., and Ulrike Liebert. 2001. “Introduction: Engendering Welfare, Degendering Care: Theoretical and Comparative Perspective on the United States and Europe.” In Nancy J. Hirschmann and Ulrike Liebert (eds.), *Women and Welfare: Theory and Practice in the United States and Europe* (pp. 1–19), New Jersey: Rutgers University Press.
- Lewis, Jane. 1992. “Gender and the Development of Welfare Regimes.” *Journal of European Social Policy*, 2(3): 159–173.
- Orloff, Ann Shola. 1993. “Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States.” *American Sociological Review*, 58(3): 303–328.
- Pearce, Diana. 1990. “Welfare Is not for Women: Why the War on Poverty Cannot Conquer the Feminization of Poverty.” In Linda Gordon (ed.), *Women, the State and Welfare* (pp. 265–279). Madison: University of Wisconsin Press.
- Sainsbury, Diane. 1999. “Gender and Social-Democratic Welfare States.” In Diane Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State Regimes* (pp. 75–114), Oxford: Oxford University Press.
- Tronto, Joan C. 2010. “Creating Caring Institutions: Politics, Plurality, and Purpose.” *Ethics and Social Welfare*, 4(2): 158–171.

02

돌봄의 탈가족화 관점에서 본 정책발달과 개선방향

: 아동돌봄 및 노인돌봄정책을 중심으로¹⁾

KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

김은지 한국여성정책연구원 연구위원
김소영 한국여성정책연구원 연구위원
선보영 한국여성정책연구원 전문연구원
성 경 한국여성정책연구원 위촉연구원
양난주 대구대학교 사회복지학과 교수
김수정 동아대학교 사회복지학과 부교수
김혜영 숙명여자대학교 정책대학원 사회복지학과 교수

1. 돌봄정책의 확장과 돌봄의 탈가족화

‘무상보육’, ‘장기요양보험제도’의 도입 등으로 상징되듯이, 한국사회에서 지난 10년간 돌봄정책은 지속적으로 확대되어 왔어 왔다. 돌봄노동의 일련의 ‘공식화’ 과정은 여성의 가족내 돌봄노동의 부담을 줄여주거나 수행하던 돌봄노동의 가치를 인정받는 과정일 수 있으나, 다른 한편 여성에게 또 다른 형태의 저임금 일자리를 제공하는 ‘덧’으로 작용할 우려도 있다. 실제로 돌봄정책들이 고유의 명칭과 영역을 가지게 되면서, 돌봄정책으로서의 정체성과 지향점은 비가시화되어 왔다. 이 글에서는 아동돌봄과 노인돌봄정책을 대상으로 돌봄노동이 탈가족화되는 일련의 정책 스펙트럼을 살펴보고, 정책 스펙트럼에 따라 돌봄정책을 분류하여 정책의 발달경과를 분석하고 개선방향을 제안하고자 한다.

달리(Daly, 2002)에 따르면, ‘돌봄(care)’은 페미니즘에 기원을 가진 개념이다. 여성이 가족 내의 권력관계에 따라 돌봄자의 역할을 떠맡게 되는 사회적 과정에 대한 논의에서 시작되었다. 또한 보다 최근의 연구에서 ‘돌봄’은 가족관계를 넘어 공동체를 구성하는 원리로서 윤리적, 도덕적 지향점으로 논의되기도 한다. 마지막으로 ‘돌봄’은 사회정책 차원에서 돌봄의 수요와 공급을 조정하는 복지국가의 역할을 일컫는 개념으로 사용된다(Daly, 2002: 252-254). 본 연구에서 ‘돌봄’은 특히 세 번째 차원인 사회정책적 차원으로 주로 사용하였다. 이와 같이 사회정책적 차원에서 ‘돌봄’의 개념을 보다 명확히 사용하기 위해, ‘사회적 돌봄(social care)’이라는 용어가 사용되기도 한다(Daly & Lewis, 2000).

‘사회적 돌봄’의 개념을 제시하면서, 달리와 루이스(Daly & Lewis, 2000: 285-286)는 ‘돌봄’의 개

1) 본 원고는 ‘김은지·김소영·선보영·성경·양난주·김수정·김혜영(2017). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(Ⅰ): 여성·가족관점의 진단과 정책과제’의 일부를 발췌, 요약한 것으로, 인용시에는 원 보고서를 참조해 주시기 바랍니다.

념이 파편적으로 사용되어, 개념적 일관성을 저해하고 있음을 지적하고 있다. 즉 공식과 비공식돌봄, 아동과 노인돌봄, 무급과 유급돌봄 등이 이분법적으로 다루어지고 있는 문제를 지적한다. 이에 따라 복지 국가의 주요한 정책영역으로서 포괄적 의미를 담을 수 있도록 ‘돌봄’을 포괄적으로 정의하여 사용할 필요성을 역설하고 있다. 이와 같은 개념적 틀에 따라 많은 돌봄연구들이 아동돌봄과 성인돌봄을 주요한 정책영역으로 다루고 있다(Daly, 2002; Anttonen & Sipilä, 2005).

사회정책의 관점에서 돌봄정책을 논의할 때, ‘돌봄’이 사회적으로 재분배되는 과정을 분석하는 것은 젠더적 함의를 가진다. 비공식적으로 가족 내에서 여성이 수행하던 돌봄노동이 가족 외부에서 공식적으로 수행되는 되는 것은, ‘남성 생계부양자 모델’을 넘어설 수 있는 전제조건이 된다(Anttonen & Sipilä, 2005; Geissler & Pfau-Effinger, 2005: 11). 이와 같이 가족의 경계를 허물고, 여성의 사회적 역할을 재규정하기 위한 전제조건으로서 돌봄의 ‘탈가족화’, 또는 공식화는 여성·가족의 관점에서 돌봄노동을 분석하기 위한 중요한 분석틀이 될 수 있다. 본 연구에서 돌봄의 ‘탈가족화(de-familization)’는 ‘가족 외부에서 돌봄이 수행되는 정도’로 정의하고자 한다(Leira, 2002: 41-42; Estévez-Abe & Naldini, 2016; Lewis & Giullari, 2005).

2. 돌봄정책 분석틀 구성

본 연구의 분석범위에 해당되는 돌봄정책들을 탈가족화·공식화 및 국가책임 수준에 따라 분석틀을 구성해 보았다. 한쪽은 돌봄이 수행되는 장소와 인

력으로 분류하였으며, 다른 쪽은 돌봄의 대상인 아동과 노인 각각에 대해, 국가책임의 정도를 기준으로 분류하였다.

우선 ‘집에서 가족에 의해 제공되는 돌봄’, 즉 가족 돌봄노동에 대한 현금보상의 경우 가족 내 돌봄 지원에 대한 보상으로, 부분적으로 연구가 이루어졌으나, 돌봄서비스와 대체되는 형태로 가족 내의 돌봄노동을 보상하는 것이 적절한지에 대한 논의는 상대적으로 많지 않다. 이 영역이 지속가능한 형태로 돌봄을 제공할 수 있을 것인지에 대한 진단이 필요하다.

다음으로, ‘집에서 외부 인력에 의해 제공되는 돌봄’, 즉 호출근로 형태의 서비스 이용비용 지원은 ‘호출근로’ 등 새로운 형태의 일자리 측면의 연구들도 연결될 수 있으며, 서구에서는 1990년대 이후 ‘cash-for-care’와 관련하여 다양한 실험이 이루어지고 있다(Ungerson, 2003; Behning, 2005). 그러나 국내에서는 일자리 확충 측면에서의 돌봄서비스 제공 외에 가족에 의한 돌봄에 대해서는 본격적인 논의가 이루어지지 않았다. 향후에도 한국에서 재정압박으로 인해 이 영역의 확대압력이 높아질 가능성도 있기에, 이 영역에서 어떻게 돌봄제공자의 일자리 안정성과 돌봄의 질을 모두 보장할 수 있을 것인지, 얼마나 공식화될 수 있을 것인지 대한 모색이 필요하다.

마지막으로 ‘집밖에서 외부 인력에 의해 제공되는 돌봄’ 영역은 돌봄기관과 시설을 이용한 돌봄서비스로 가장 탈가족화·공식화된 돌봄서비스 영역이다. 그 중 국공립기관에 의해 제공되는 돌봄서비스 영역은 일반적으로 ‘국공립 돌봄시설’로 불리는 가장 공식화된 돌봄노동 방식으로, 고용안정성과 사회적 권리 측면에서 가장 바람직한 형태이다. 그러나

국공립 돌봄시설의 경우에도 민간에 위탁 운영하는 시설과 정부가 직접 운영하는 시설이 구분될 필요성이 있다. 예컨대 국공립어린이집의 경우 정부 직영

은 소수이며 민간위탁이 다수를 차지하고 있다. 이 영역에 대해서도 당위적 수준의 지향점이 아닌 구체적인 정책 다양성을 규명할 필요가 있다.

〈표 1〉 돌봄노동의 탈가족화 수준에 따른 돌봄정책 분석틀

	집에서 가족에 의해 (돌봄비용의 탈가족화)	집에서 외부 인력에 의해 (돌봄비용, 돌봄주체의 탈가족화)	집밖에서 외부 인력에 의해 (돌봄비용, 돌봄주체, 돌봄장소의 탈가족화)
	Ⅱ. 가족돌봄노동에 대한 현금보상	Ⅲ. 호출형 돌봄서비스 이용비용지원 (및 자격관리)	Ⅳ. 돌봄기관에서의 돌봄서비스 제공
	(가족안) ----- (가족밖) (비공식) ----- (공식)		
	지원종류	지원종류	서비스제공기관
아 내 배 아 나	양육수당	아이돌보미 →	<div> <div>(b) 아이돌보미 서비스제공기관</div> <div> 보육서비스 *맞춤형보육 유아교육 *유치원 방과후과정 </div> <div> (a) 사립유치원 법인어린이집 민간어린이집 (b) 국공립 위탁어린이집 (c) 국공립 유치원 국공립 직영어린이집 </div> </div>
노 인 배 아 나	장기요양보험 가족현금급여	노인돌봄 종합 서비스, 노인돌봄 기본서비스 장기요양 재가급여 (방문요양, 방문목욕, 방문간호)	<div> <div> (a) 영리법인 재가서비스기관 비영리법인 재가서비스기관 개인 재가서비스기관 (c) 국공립 재가서비스기관 </div> <div> 장기요양 시설급여 *주·야간 보호서비스 </div> <div> (a) 영리법인 장기요양시설 비영리법인 장기요양시설 개인 장기요양시설 (c) 국공립 장기요양시설 </div> </div>
	가족요양보호사		

출처: 본 연구를 위해 연구진이 작성

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

(b) 국가가 재가기관 소유하되 민간위탁방식으로 운영

(c) 국가가 직접 서비스 제공

* 운영시간에 따른 서비스 종류

이 영역의 돌봄서비스 중 민간기관이 서비스를 제공하는 형태의 돌봄영역은 사실상 한국사회 돌봄 정책의 대부분을 구성하고 있는 영역으로, 돌봄정책에서 가장 많은 다양성을 보이는 영역일 수 있다. 사회서비스 정책에 대한 기존의 연구 중 다수가 이 영역에 대해 분석하고 있다. 그러나 아동돌봄과 노인돌봄을 아우르는 분석은 충분히 이루어지지 않아, 유사한 분석틀로 분석할 필요성이 있다.

3. 돌봄정책 분석틀에 따른 정책발달 과정 평가

아동돌봄 및 노인돌봄과 관련된 내용을 돌봄정책 분석틀에 따라 정리해보면 다음과 같다. 1990년대 이래 아동돌봄정책과 노인돌봄정책은 탈가족화 및 공식화의 경로를 지속적으로 밟아 왔다. 특히 2010년을 전후하여 ‘무상보육교육’, ‘노인장기요양보험’의 도입으로 한국사회에 익숙하지 않았던 보편주의 원리가 돌봄정책에 자리잡게 된 것으로 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 보편주의는 실제로는 돌봄의 탈가족화 중에서 비용의 탈가족화에 집중된 것으로, 질 높은 돌봄서비스의 지속가능성을 담보하기에는 충분하지 않은 것으로 평가할 수 있다.

본 연구의 연구틀 중 ‘집밖에서 외부 인력에 의해 제공되는 돌봄’, 즉 어린이집, 유치원과 장기요양시설의 영역은 돌봄의 탈가족화에서 가장 중요한 영역이다. 돌봄정책의 확대과정에서 아동과 노인의 공식적 기관이용이 표준화되고 기관이용율은 크게 증가하였다. 그러나 이와 같은 기관이용율의 확대가 매우 빠른 속도로 이루어지면서, 서비스 품질에 대한 공공성을 확보하는 데에 한계가 존재한 것으로 평가

되고 있다. 영리적 목적을 지닌 기관이나 영세한 소규모 시설이 다수 양산됨으로서 양질의 돌봄서비스를 지속가능한 형태로 제공하는 데에 한계를 보이고 있다.

다음으로 ‘집에서 외부 인력에 의해 제공되는 돌봄’, 즉 아이돌봄과 장기요양재가급여 등의 영역은 고용안정성과 관련하여 새로운 정책과제가 등장하고 있는 영역이다. 아동돌봄의 경우 상대적으로 낮은 탈가족화 효과로 인하여 보조적인 형태로만 운영되었고, 정책확대도 급격하게 이루어지지 않는 대신 공공기관이 서비스 제공자 역할을 수행함으로써 영리성의 문제도 크게 부각되지 않았으나, 아이돌보미의 근로자성 문제는 지속적으로 제기되고 있다. 그러나 탈시설화가 중요한 노인돌봄의 경우 이 영역은 중요한 돌봄서비스 형태의 하나로서, 정책확대가 급격하게 이루어지면서 장기요양시설과 같은 서비스 품질의 공공성문제가 크게 발생하고 있다. 전반적으로 이 영역은 ‘가정봉사원’이라는 이름으로 불리던 자원봉사에 가까운 서비스 영역이 공식화된 부문으로, 서비스의 지속가능성을 위해서는 새로운 공공성 모델이 필요한 영역으로 볼 수 있다. 최근 논의되고 있는 사회서비스 공단 등의 실험이 우선적으로 고려하여야 할 영역이 이 부문의 돌봄서비스 노동으로 판단된다.

마지막으로 ‘집에서 가족에 의해 제공되는 돌봄’ 영역은 한국사회 돌봄서비스의 확장에서 불완전한 탈가족화의 문제를 가장 분명하게 보여주고 있다. 이 영역은 ‘돌봄서비스’의 범위 안에 ‘가족에 의한 돌봄’을 자리잡게 한 것으로, 아동의 경우에는 서비스 비이용을 전제로 한 양육수당, 노인의 경우에는 가족이 공식적인 인력으로 관리되면서 돌봄을 제공하는 가족요양보호사가 이 영역의 가장 주된 형태로

볼 수 있다. 이와 같은 방식은 돌봄정책의 추진과정에서 한국사회의 낮은 소득보장제도 수준, 충분하지 않은 돌봄 인프라, 비용 보편주의가 결합한 타협물이라고 볼 수 있을 것이다. 이같은 방식은 돌봄자의 ‘독박돌봄’과 소진을 가져올 우려가 크며 부정적인 젠더와 계층효과를 낳을 수 있어, 돌봄의 지속가능성 측면에서 재고가 필요한 것으로 보이는 정책실험으로 볼 수 있다.

4. 돌봄정책 탈가족화 수준에 따른 정책개선방향

본 연구의 분석결과를 돌봄정책 틀에 비추어 정책방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 돌봄서비스 제공기관의 국가책임을 높이고 공공성을 강화하는 방안이다. 이는 서비스 이용자 입장에서 안정적으로 서비스를 제공받고, 서비스 공급자 입장에서 안정적이고 좋은 일자리가 되기 위해 필요한 가장 근본적이고 중요한 정책대안이다. 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 포함된다.

둘째, 민간이 제공하는 돌봄기관의 경우, 질 관리에 대한 규제를 강화할 필요가 있다. 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 하다. 돌봄기관 설립시 부채비율 등 제한을 강화하여 진입장벽을 높이고, 영리적 목적을 가진 기관 또는 개인의 진입은 원천적

으로 배제해 나가도록 할 필요가 있다. 이와 함께 영세기관이 운영의 어려움으로 무리한 영리성을 추구할 염려가 있으므로, 점진적인 퇴출을 유도하고 조정할 필요가 있다. 나아가 회계감사, 재무관리 평가 등 돌봄기관에 대한 관리·평가를 강화하고, 국가재정의 부적절한 사용을 근절할 필요가 있다.

셋째, 돌봄기관·시설에 종사하는 돌봄인력의 인건비 지원액을 인상하고 인건비 산출 구조를 개선할 필요가 있다. 집밖의 기관에서 근로하는 돌봄서비스 종사자들의 경우, 고용형태의 문제는 시간제 호출근로 돌봄노동자보다 낮지만 기본적으로 인건비 지원 구조의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 돌봄대상자의 숫자를 기준으로 인력지원도 이루어지고 지고 있어, 돌봄서비스 노동자들의 경력을 반영하기가 어렵다. 이에 따라 임금이 개선될 구조 자체가 차단되고 있을 뿐 아니라, 축적된 노동자들을 퇴출하는 효과를 낳고 있는 것으로 나타나고 있다. Waerness(1984)가 지적했던 바와 같이, 돌봄 영역의 숙련도는 지식의 축적이 아닌 돌봄의 경험과 경력에 기반하는 만큼, 경력 있는 돌봄노동자들이 구조적으로 퇴출되는 문제는 돌봄의 질을 자동적으로 낮추는 효과를 지니게 될 것이다.

넷째, 시간제 호출근로 형태로 집에서 근로하는 돌봄서비스 종사자들의 안정적 고용방안이 모색되어야 한다. 이 영역의 돌봄서비스 종사자들의 경우, 임금수준 자체도 낮을 뿐 아니라 시간제 고용으로 인해 안정적인 생활비를 얻기가 어렵다. 아동돌봄에서는 아이돌봄서비스가, 노인돌봄에서는 재가서비스가 이러한 문제를 겪을 수 있다. 시간제 근로자들이 일정 수준 이상의 소득을 얻을 수 있도록 하는 임금구조 개선안이 요구된다.

다섯째, 돌봄서비스 이용과 대체적 관계에 있는

가족돌봄노동에 대한 현금지원제도들은 돌봄서비스 이용자들에게 서비스 이용권을 박탈하는 효과를 가져 오기 때문에 축소되는 것이 바람직하다. 돌봄 대상자의 가족들은 돌봄서비스를 이용하더라도 주된 돌봄역할에서 벗어나기 어려우며, 돌봄서비스는 이러한 돌봄역할을 탈가족화하는 수단이 될 수 있다. 그러나 탈가족화에 역행하는 방식의 현금지원제도는 돌봄노동자의 '독박돌봄'과 사회적 고립, 소진을 가져올 우려가 높고, 이로 인해 지속가능한 돌봄이 제공되지 않을 가능성이 높다.

여섯째, 돌봄욕구의 수준이 높지 않은 집단에 대한 충분하고 안정적인 돌봄서비스가 제공될 필요가 있다. 미취학 아동에 대한 아동돌봄과 장기요양 판정을 받거나 판정수준에 가까운 노인돌봄은 돌봄정책으로서 역사가 가장 길고 돌봄정책의 정체성이 가장 분명한 편이다. 그러나 보다 돌봄의 필요가 낮은 초등아동이나 경증 지역사회 거주 노인에 대한 돌봄 서비스는 다양한 공급자가 제공하고 있고, 이러한 서비스들 간의 연계와 구조화가 새로운 정책필요영역으로 등장하고 있다.

한편 이와 같이 돌봄욕구의 수준을 고려할 때 아동돌봄과 노인돌봄의 차이점을 주목할 필요가 있다. 연령이 증가할수록 아동은 성장에 따라 돌봄의 욕구와 필요성이 감소하는 반면, 노인은 노화에 따라 돌봄의 욕구와 필요성이 증가한다. 이에 따라 아동의 경우에는 생애 초기에는 집중적이고 긴 시간의 돌봄이 필요하지만 점차 돌봄의 필요량이 감소하여, 생애 초기의 아동에 대한 집중적 돌봄체계를 어떻게 구축할 것인가가 가장 중요한 이슈로 부각된다. 반면 노인의 경우에는 노년기 초반에는 부분적인 돌봄 지원이 필요하지만 점차 돌봄의 필요량이 증가하여, 생애의 마지막 순간을 지역사회와 고립된 시설에서

보내게 되는 문제가 중요한 이슈이다. 이러한 상황에서 돌봄의 필요가 낮은 집단에 대한 새로운 돌봄 서비스 구조화는 아동돌봄의 경우는 학교를 중심으로, 노인돌봄의 경우에는 탈시설화를 고려한 지역사회 보건의료·복지체계를 중심으로 이루어질 필요가 있을 것이다.

일곱째, 이와 같이 지속가능한 돌봄정책 수립을 위해서는 상당한 수준의 재정이 소요된다. 이를 위해 돌봄서비스에 대한 욕구를 정확히 판별해 내고, 이용자들에게도 소득수준에 따라 일정한 이용료를 분담하게 함으로서 욕구수준에 따른 이용을 명확하게 할 필요가 있다. '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 있다. 아동돌봄의 경우에는 차등보육료와 같은 시스템을 재검토할 필요가 있으며, 노인돌봄의 경우 24시간 시설이용에 대해서는 거주비용과 돌봄비용을 구분하여 돌봄비용에 장기요양재정을 활용하는 등의 노력이 필요하다.

여덟째, 돌봄의 지속가능성을 높이기 위해서는 돌봄정책 자체의 개선 뿐 아니라, 일·가족양립 또는 일·생활균형을 위한 노동시간 정책의 개선이 필요하다. 돌봄을 수행하지 않는 노동자를 전제한 노동정책은 더 이상 지속가능하지 않기 때문에, 일을 하면서 돌봄도 하는 시민을 전제로 한 사회적 시간의 재배치가 필요하다. 이와 같은 일·가족양립, 일·생활균형정책을 통해서야 적정비용으로 높은 질을 유지하는 돌봄정책의 지속가능성이 담보될 것이다.

결국, 민간시설 중심의 공급구조, 비용중심의 이용자 지원을 중심으로 발전되어왔던 기존의 돌봄서비스체계에서 누락되거나 배제되어왔던 돌봄서비스

스의 기본원칙에 다시 주목할 필요가 있다. 나쁜 돌봄은 돌봄이 아니고 서비스의 핵심은 서비스의 품질에 있다(quality matters). 양질의 서비스와 돌봄노동자의 안정적 지위를 보장함으로써 지속가능한 돌봄체계로 재출발시키는 것이 필요하다.

• 참고문헌 •

- Anttonen, A., & Sipilä, J.(2005), 'Comparative approaches to social care: diversity in care production modes', in: Pfau-Effinger, B. & Geissler, B. (eds.), Care Arrangements and Social Integration in Europe, Bristol, Policy Press, pp. 115-134.
- Behning(2005), Changing long-term care regimes: a six-country comparison of directions and effects, in: Pfau-Effinger, B. & Geissler, B.(eds.), Care Arrangements and Social Integration in Europe, Bristol, Policy Press, pp. 73-91.
- Daly, M.(2002), Care as a good for social policy, Journal of Social Policy, 31(2): 251-270.
- Daly, M., & Lewis, J.(2000), The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states, The British journal of sociology, 51(2): 281-298.
- Estévez-Abe, M., & Naldini, M.(2016), Politics of defamilialization: A comparison of Italy, Japan, Korea and Spain, Journal of European Social Policy, 26(4): 327-343.
- Geissler, B., & Pfau-Effinger, B.(2005), Change in European care arrangements, in: Pfau-Effinger, B. & Geissler, B. (eds.), Care Arrangements and Social Integration in Europe, Bristol, Policy Press, pp. 3-21.
- Leira, A.(2002), Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia, Cambridge University Press
- Lewis, J., & Giullari, S.(2005), The adult worker model family, gender equality and care: the search for new policy principles and the possibilities and problems of a capabilities approach, Economy and society, 34(1): 76-104.
- Ungerson, C.(2003), Commodified care work in European labour markets, European Societies, 5(4): 377-396.
- Waerness, K.(1984), The rationality of caring, Economic and industrial democracy, 5(2): 185-211.

03

지자체 차원에서의
민주적 돌봄 고찰¹⁾KOREAN WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

송다영 인천대학교 사회복지학과 교수

1. '민주적 돌봄'에 대한 고찰

대체적으로 여성주의 연구자들은 전통적 시민권 논의가 시민의 정체성을 “노동하는 독립적” 성원으로 정의하는 방식에 이의를 제기한다. 오히려 인간은 전체 인생을 놓고 보았을 때 정도의 차이만 있을 뿐 “타인의 돌봄에 의지해서 살아가는 상호 의존적인 존재”라고 규정한다(트론토, 2014; Held, 2006; Kittay, 1999). 특히, 키테이(Kittay, 1999)는 공적 윤리로서의 돌봄윤리를 제시하면서 인간의 ‘의존’을 극복해야 할 특수한 조건으로 보지 않고, 모두가 경험하는 인간존재의 ‘정상성’으로 제안했다. 트론토(트론토, 2014)는 인간은 누구나 돌봄 수혜자(care receivers)라는 사실을 적극적으로 받아들이야, 시민의 돌봄 필요 충족을 ‘의존이 아닌 권리’로 받아들일 수 있으며, 상호간의 의존에 기반한 평등

논의를 할 수 있다고 본다. 이런 측면에서 돌봄은 정책의제일 뿐 아니라 더 정확히 공적영역에서 토론되어야 하는 정치적인 의제이다. 즉 누가 돌봄을 책임지고, 누가 돌봄을 제공하고, 누가 돌봄관계에 있는 당사자들을 지원할 것인지의 문제는 더 이상 사적 영역의 문제가 아니라 지속가능한 사회재생산을 위한 중요한 정책과제이다.

가장 최근에 자유, 평등, 정의의 관점에서 돌봄 윤리를 논의한 트론토는 (돌봄수혜자에 대한) 관심, (돌봄수혜자에 대한) 책임성, (돌봄제공자의 구체적 행위로서의) 수행성, (돌봄수혜자로부터의) 응답성이라는 네 가지 단계에, ‘함께 돌봄(caring with)’을 다섯 번째 단계로 추가하면서 민주적 돌봄에 관한 논의를 확장시켰다(트론토, 2014). 트론토는 진정한 민주주의가 이루어지기 위해 돌봄을 위한 책임분담 및 ‘함께 돌봄’을 중심의제로 두어야 한다고

1) 본고는 송다영·장수정·백경흔(2017), “‘민주적 돌봄’ 관점에서 본 지방자치단체의 가족정책에 대한 고찰: 서울시 사례를 중심으로”를 발췌, 수정한 것임.

주장한다. 구체적으로 트론트는 돌봄관계에서 발생하는 부정의에 주목하고 돌봄을 둘러싸고 비민주주의적으로 작동되는 불평등한 책임분배 방식을 비판한다. 그녀는 첫째, 돌봄책임 분배의 성별화로 인해 여성은 돌봄에 예속되어 온 반면 남성은 돌봄에 대해 무책임할 수 있는 특권을 누려왔음을 비판한다. 성별화된 돌봄의 책임 분배는 남성을 독립적 노동자나 보호자로 여겨 ‘생산형 무임승차’와 ‘보호형 무임승차’의 특권적 무책임을 허용해 왔다. 즉 남성들은 생산적 경제활동과 사회보호 활동을 수행한다는 명분아래 일상적 돌봄에 대한 ‘무임승차’ 특혜가 정당화되었다. 그 결과, (남성에게) (최근에 들어서 일부 여성에게도) ‘자유’란 마치 ‘돌봄을 하지 않을 수 있는 것’이라는 개념과 등치되기에 이르렀다. 그러나 태어나서 죽을 때까지 의존해서 살아가는 것이 모든 인간의 기본적 삶의 조건이라고 볼 때, 성별화된 돌봄은 오래 지속되기 어렵다. 또 남성의 돌봄 무임승차는 다른 사람(주로 여성)의 자유를 제한하기 때문에, 새로운 돌봄의 재분배가 민주적으로 이루어지도록 해야 한다고 본다. 둘째, 돌봄 재분배의 불평등성이 점차 성별을 넘어 계급, 인종의 축을 따라 재생산됨을 비판한다. 사적 영역의 돌봄이 공적 영역으로 재배치되면서 돌봄노동은 이제 공적인 경제영역에서 특정한 집단(주로 사회적 약자 그룹)에게만 할당되고 저평가되는 구조적 불평등이 강화되고 있다. 이와 같은 구조 속에서 주로 낮은 지위의 사람들과 여성들은 지속적으로 돌보는 일을 하고, 나머지 집단, 대부분 상대적으로 더 높은 지위에 있거나, 더 부유한 사람과 남성들은 돌보지 않는 불평등이 지속되고 있다. 더 심각한 문제는 전자 집단이 더 많이 돌봄노동을 하지만 그들의 경제적, 정치적, 사회적 취약성으로 인해 돌봄에 관한 정치적

논의의 장에서 배제된다. 반대로 돌봄에 무임승차한 그룹은 돌봄노동에서 벗어나 자유로이 시장에서 이익을 확보하거나, 돌봄노동의 가치와 대가에 관한 정치적 논의를 이끌어간다. 이로 인해 돌봄을 하지 않는 사람들은 돌봄을 잘 받는 반면, 돌봄을 하는 사람은 오히려 돌봄을 받지 못하는 모순적 상황이 지속된다. 결국 불평등은 부정의를 현실화한다. 셋째, 트론트는 이와 같은 돌봄을 둘러싼 불평등과 부정의가 시장(기제)에 은폐되는 점을 지적한다. 개인이 갖고 있는 개별 자원으로 돌봄문제를 해결하는 시장의존적인 ‘부스트랩(bootstrap)’과 ‘자선(charity)’의 무임승차는 자원이 많은 사람일수록 돌봄을 더 많이 받게 되는 불공정한 결과를 가져오며, 시장 참여 이전에 사람들이 가진 불평등 문제를 고려하지 않기 때문에 과거의 부정의를 바로잡기보다 묵살하거나 오히려 확대하게 됨을 비판한다. 즉 돌봄은 시장을 통해서 해결하거나, 보편적 권리가 아니라 (가난한 사람들에게 자선을 주듯이) 잔여적 정책으로 접근하게 되면 부익부, 빈익빈의 부정의는 지속될 수밖에 없다는 것이다. 결국 트론트는 돌봄책임 분담의 임무를 기존의 제도의 틀 속에서 시장을 통한 해결이나 정부 관료에 의한 정책 결정에 맡길 수 없다고 주장한다.

그러므로 부자유, 불평등, 부정의를 극복할 수 있는 방안으로서 ‘민주적 돌봄’이란 모든 시민들이 돌봄을 제공하고 받는 것에 서로 밀접히 연계되어 있기 때문에 ‘함께 돌봄’을 통해 지속적으로 존재하는 다양한 돌봄 요구를 충족시킴을 의미한다. 이를 위해 정부나 지자체는 모든 사회구성원이 참여하는 함께 돌봄이 가능하도록 제도와 정책을 재편하도록 해야 한다. 일차적으로는 여성을 넘어 남성이 함께 돌볼 수 있도록 해야 하며, 더 나아가서는 가족에게만

돌봄책임이 과부하되지 않게 일정 부분은 돌봄서비스 정책을 통해, 일정 부분은 지역의 자율적 시민 활동을 통해 함께 해결될 수 있도록 해야 한다. 남성-여성, 가족-지역사회-국가가 함께 돌보는 민주적 돌봄이 완성되어야 이제까지 여성 및 사회적 약자의 희생과 시장화된 돌봄이 지속적으로 재생산해온 돌봄을 둘러싼 불평등과 부정의가 해소될 수 있다.

2. ‘민주적 돌봄’을 위한 지자체 서울시의 정책적 시도와 실험

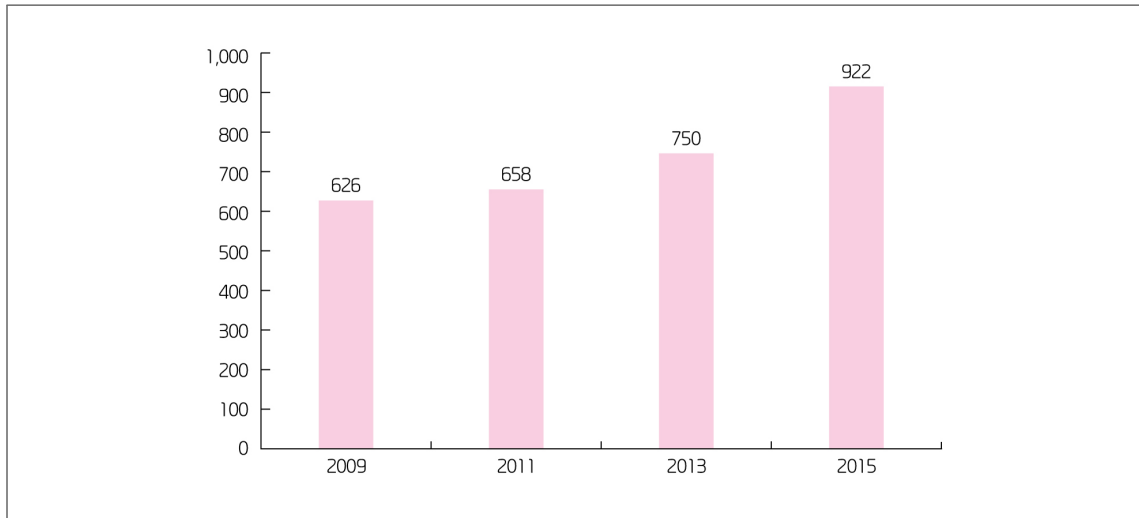
통상 우리나라는 중앙정부의 정책과 지방자치단체의 정책은 유사할 것이라는 전제를 갖고 있다. 그러나 서울시는 지난 5년 동안 가족정책 분야에서 중앙정부와는 다른 지향성을 가지려는 정책적 시도를 했다(서울특별시, 2015). 가장 큰 지향성을 요약하면 첫째, 아동돌봄이 시장에 힘에 의해 계층별로 불평등하게 돌봄을 받을 수 있는 여지를 최소화했으며, 둘째, 지역사회에서 시민들이 함께 돌봄에 참여하는 공동체를 활성화시켰으며, 셋째, 남성이 돌봄 무임승차를 벗어나 여성과 함께 돌볼 수 있도록 지원하였다.

1) 보육서비스 정책-모든 아동 함께 동등한 돌봄 수혜

우리나라는 2005년 이후 보육서비스 정책이 양적으로 확대되었지만 시장의 영향력에서 자유롭지 않다. 여전히 민간어린이집이 90%를 넘는다. 이런 상황에서 부모들은 민간어린이집을 어쩔 수 없이 선택하거나, 여성이 일을 그만 두고 아동을 돌보거나,

고령의 여성노인에게 아동양육을 전담케 하는 등의 제약을 경험하고 있다. 이에 대한 정책적 대응으로 중앙정부는 예산이 많이 드는 국공립보육시설을 증단한 채, 보육료만 지원함으로써 돌봄의 시장의존성을 지속시킨 채 오히려 양육수당 도입을 통해 아동돌봄의 책임이 또다시 여성에게 귀속될 수 있는 재가족화를 시도했다(송다영, 2011). 그러나 서울시는 중앙정부와 다르게 과감히 국공립 보육시설 확충 30% 목표를 기치로 하면서 보다 온전한 상황 속에서 보육을 받을 수 있게 하는 정책경로를 지향하였다. 또 믿고 신뢰할 수 있는 보육 환경(보육교사 공적지원시스템 체계 마련 및 운영, 국공립어린이집 구인구직 정보제공, 전문성 역량 강화교육 등)을 위해 2015년 보육서비스지원센터를 설립하였다. 전국 평균 국공립 비율이 약 5%인데 비해 서울시는 보육에 있어서 계층간, 가족형태간 격차를 없애고 모든 아동이 고르게 ‘함께 돌봄’을 받을 수 있게 한다는 목표를 명확히 하였다. 향후 전체 어린이집의 약 30%, 이용 아동 기준 약 50%를 달성하기 위해 2018년까지 1천 개소 확충을 목표로 하고 있다. 전임 오세훈 서울시장 시절인 2009년에서 2011년까지는 국공립어린이집 증가가 31개에 불과했다. 그러나 박원순 현 시장 취임 이후 2013년 국공립어린이집은 그 이전 2년 기간에 비해 92개소가 증가했고, 다시 2년 후인 2015년 172개소가 증가했다(그림 1) 참조).

국공립시설의 확대는 단순히 공공성을 확대한다는 것을 넘어서, 가족형태(또는 조건)나 계층에 따른 차별이나 배제를 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 저렴하고 신뢰할만한 국공립보육시설의 증가는 계층적으로도 저소득층에게뿐만 아니라, 맞벌이 가구에게도 정책적 혜택을 동등하게 누릴 수 있게 한다.



자료: 서울특별시(2016).

【그림 1】 서울시 국공립어린이집 증가 추이, 2009-2015

믿음직하지 않은 민간(시장)보육시설 속에서는 고소득층은 더 좋은 보육을 위해 부가적 비용을 얹어서 대체(고급)보육시설을 찾거나, 엄마가 직접 키우든지, 아니면 가정 내에 인력을 고용하여 아동을 돌보게 하는 선택을 한다(백경훈, 2017). 반면 저소득층이나 맞벌이가구는 비용부담이나 일을 해야 하기 때문에 보육시설이 맘에 들지 않아도 다른 대안을 갖지 못한다. 이와 같은 상황은 트론토(2014)가 언급한 바와 같이 과거의 부정적 정책의 개입 이후에도 계층별, 가족형태별, 성별 불평등을 재생산한다는 점에서 정의롭지 못하다.

2) 지역사회와 함께 돌봄 정책

보육 관련하여 서울시가 중앙정부와 다르게 시도한 정책은 지역사회와 함께 돌봄을 시도한 것이다. 중앙정부에서 제공하는 보육 및 돌봄 기관과 돌봄서비스는 사전신청제이며 시간이 엄격히 정해져 있다.

때문에 다양한 개인들, 특히 맞벌이나 한부모 등의 돌봄공백을 메우는데 한계가 있다. 돌봄공백을 유연하게 대처하고자 서울시가 시도한 것이 ‘우리 동네 보육반장 사업’과 ‘우리 동네 아이 기동대’이다. 맞벌이 증가로 방과 후 시간을 보호자 없이 홀로 지내거나 학원에서 시간을 보내는 아동이 증가하고 있다. 초등학생 37%가 평균 한 시간 이상 홀로 지낸다. 특히 장시간(4시간 이상) 혼자 있는 시간이 많은 아동은 한부모 자녀이다. 홀로 지내는 아동뿐만 아니라 서울시는 1인 가구 증가로 인해 지역 내 상호 돌봄에 대한 필요성이 점점 커지고 있다. 따라서 서울시는 지역사회 물적, 인적 인프라를 이용하여 돌봄 자원을 필요한 대상자에게 연결함으로써 지역 안에서 수시로 상호 돌봄이 될 수 있도록 구축하는 노력을 하고 있다. 지역사회 내 이러한 돌봄공백을 해결하기 위해 서울시는 돌봄 친화적인 지역문화를 형성하고 촘촘한 보육망을 만들기 위해 ‘우리 동네 보육반장’ 사업을 확대하고 있다. 우리 동네 보육반장

은 공보육 서비스만으로 충족되지 않은 돌봄 욕구를 보완하고, 돌봄공백을 메우고 있다. 우리 동네 보육 반장은 의료기관, 지역사회복지관, 어린이집, 육아종합 지원센터, 육아도우미, 재능기부자, 장난감도서관, 보육전문가, 어린이도서관을 연계하여 부모의 육아를 지원한다. 또한 전문교사, 육아도우미, 자원봉사자 등 인적 자원을 관리하여 양육자에게 원스톱(one-stop)으로 육아서비스를 제공한다.

또 서울시는 함께 돌봄의 지역사회 참여 원칙하에 돌봄공백을 막고, 긴급보육 문제를 해결하기 위해 2016년 9월 '우리 동네 아이돌봄기동대'를 시범적으로 시작하여 10월에는 8개 구에서 시작하였다. '보육반장사업'이 지역 내 네트워크를 조직화해서 필요한 돌봄 자원을 연결해 주는데 초점을 두었다면, '우리 동네 아이돌봄기동대'는 공식적으로 제공된 돌봄 시간 외 돌봄공백을 메우기 위한 노력이다. 예컨대, 이른 아침, 늦은 저녁, 방학 등 일상생활에서 수시로 긴급보육에 대한 욕구가 발생할 수 있는데 이에 대한 중앙정부 차원의 정책이 부족한 상황에서 지자체 차원의 이와 같은 시도는 매우 유용하다. '우리 동네 아이돌봄기동대' 첫 운영은 어르신 일자리 연계로 90명을 양성하였다. '긴급보육 거점 시설' 11개소를 운영하고 어린이집 이용에 상관없이 22시까지 이용 가능하다(서울특별시, 2016). 이러한 시도는 돌봄공백에 대한 수요에 대응하는 정책으로 긍정적으로 보인다.

더불어 서울시는 박원순 시장 취임 이후 함께 사는 문화 조성을 위해 "마을공동체 및 공동육아 공동체 지원 사업"을 지속적으로 지원해 왔다. 물론 중앙정부 차원에서도 마을공동체 사업을 지원하고 있으나, 이들이 주로 경제적 성과와 일자리 등에 목표를 두고 성과에 초점을 둔 반면, 서울은 정서적 유대

나 공동체성과 같은 사회적 가치에 중점을 주었다. 마을공동체사업에 참여한 주민을 대상으로 한 설문에서 '이 마을에 오래 살고 싶다'는 정주성이 마을사업 참여자는 88.4%였던 반면 서울시 전체 조사에서 59.4%로 나타나 큰 차이를 보였다. 공동체성도 87.6%로 집계돼 전체 국민 대상의 2015년 '삶의 질' 통계청 조사(80.%), 2016년 'Better Life Index' 조사(75.8%)에 비해 크게 앞섰다(서울특별시, 2016). 함께 돌보고 키우고자 하는 공동체성이 구성원의 삶에 일정하게 영향을 미친 것으로 이해된다.

3) 남성도 함께 돌보는 일가족양립정책

서울시 일가족양립정책의 특성은 직장 내 일가족양립문화 정착지원, 일하는 엄마를 위한 지원, 아빠 육아참여 지원의 세 방향으로 이루어지고 있다. 먼저, 서울시는 일가족양립지원센터 중심으로 직장의 일생활균형 문화 정착을 지원한다. 일가족양립지원센터 업무는 일가족양립 진단 및 컨설팅, 네트워크, 조사 및 연구, 인식개선 캠페인 등으로 이루어진다. 기업 진단 및 컨설팅은 전액 무료로 실시되어 기업의 일가족양립제도 도입과 제도 이용 활성화를 위한 직장의 가족친화적 문화조성을 돕고 있다. 컨설팅은 2009년부터 중소기업, 사회적 기업, 공공기관, 대기업 모두 대상으로 이루어졌지만 2014년부터는 제도이용에 더욱 취약한 중소기업과 사회적기업을 우선적으로 지원한다. 서울시의 연도별 가족친화인 증기업·기관 현황을 보면, 2012년 253개, 2013년 522개, 2014년 956개, 2015년 1,363개사로 증가했고, 2015년 12월 현재 인증 유효 현황을 보면, 대기업 258개사, 중소기업 702개사, 공공기관 403개사이다. 전국 가족친화 인증 기업 가운데 서울시

비중이 매우 높다.

또 서울시는 가족친화 문화정착을 위한 인식개선 캠페인을 독자적으로 실시하였다. “888 캠페인”을 도입해, 8시간 쉬고, 8시간 일하고, 8시간 즐긴다는 일·쉼·삶의 균형 잡힌 삶에 대한 대중 인식개선을 돕고 있다. 2007년부터는 정시퇴근 문화를 만들기 위해 서울시 직원 대상으로 수요일마다 ‘가정의 날’을 시행하고 있으며, 2016년 8월 29일 부터는 수요일과 금요일 주 2회로 확대해서 운영하고 있다. 특히 남성들의 육아참여를 위해 기업, 공공기관, 교육기관 등의 직장으로 찾아가 패밀리 셰프, 아빠와 함께 하는 건축학교, 부자유친 골목답사 등 아빠와 자녀가 함께 하는 프로그램들을 실시한다. 아버지 교실은 아버지와 자녀 간 공감대 형성을 통해 가족 내 의사소통을 활성화하고 가족 친밀감을 높이기 위한 프로그램으로 서울시 내 25개 구를 4개 권역별로 나눠 연중 실시되는 ‘찾아가는 아버지 교실’ 등 맞춤형 교육서비스가 제공된다. 찾아가는 아버지 교실은 2017년 200회 이상 실시되었다.

이와 더불어 서울시는 일하는 엄마, 아빠와 가족을 대상으로 해서 2012년 7월부터 전국 최초로 직장맘지원센터를 설치하였다. 서울시 직장맘지원센터는 원스톱 직장맘 노동복지 서비스 허브로서 이중 부담의 고충을 가진 직장맘을 위한 원스톱 종합상담 서비스를 제공하면서 출산휴가, 육아휴직 등 정보제공과 노무사 무료상담을 제공한다. 또 직장 내 돌봄 자조 모임을 지원하면서 남성의 자발적 돌봄참여를 유도하고 있다. 직장맘지원센터는 기관 이름에서는 ‘직장맘’을 직접적인 정책 대상으로 호명하고 있지만 실제 프로그램에서는 직장맘 고충해소 뿐 아니라 남성의 돌봄에 대한 당사자성을 인정하고, 지역차원에서 돌봄을 위한 자조모임을 만들도록 지원하고 있

다. 2017년 직장부모커뮤니티 활성화 사업으로 선정된 25개 단체를 보면, ‘노는 아빠들이 진행하는 아빠 놀이’, ‘사월이 아빠 시즌 2’, ‘서초구 아버지/아이모임’ 등 남성들의 참여가 주축이 된 모임들 뿐 아니라 ‘발달장애아동 자녀통합을 위한 부모교육’과 같이 돌봄과 관련해서 특수한 정책 요구를 가지는 집단들도 자발적으로 공동체를 형성해 참여하고 있다. 이와 같은 서울시의 남성돌봄 참여유도는 긍정적으로 평가할 수 있지만, 향후 제도적, 구조적 정착을 위한 노력이 계속되어야 하겠다.

3. 나오면서

물론 서울시 지자체의 정책이 완벽하게 수행되었다고 보기는 어렵지만, 중앙정부와 달리 민주적 돌봄 관점에 따라 돌봄 정책을 이끌어가려 노력한다는 점에서 긍정적으로 평가할만하다. ‘함께 돌봄’의 지향은 있으나 현실적으로는 여전히 특정 그룹(대개 여성, 혹은 사회적 약자)에게 집중된 돌봄 책임의 분산과 재배치를 위한 정책적 실험들은 앞으로도 꾸준히 모색되어야 하겠다. 무엇보다도 ‘함께 돌봄’이 일상적으로 가능할 수 있도록 생활구조를 재편하는 정책적 노력이 요구된다. 독일 지방자치 정부의 ‘도시(돌봄)시간 정책²⁾’과 같이 프로그램을 넘어 시간재배치 정책을 통해 모든 시민이 돌봄책임을 민주적으로 분담하고 직접 돌볼 수 있는 시간과 공간을 확보하게 하는 정책과 제도를 지자체 수준에서 새롭게 시도하는 노력이 향후 구체적으로 논의되어야 하겠다.

• 참고문헌 •

- 백경흔(2017), “중산층의 장시간 보육 이탈로 인한 성평등 지연: 학습중심 모성과 아동기의 형성”, 『한국여성학』, 제33권 1호, 157-200쪽.
- 서울특별시(2015), 『서울형 가족정책 종합계획』, 서울: 서울특별시.
- _____ (2016), 『3기 서울시 지역보장계획 2016년도 시행계획』, 서울: 서울특별시.
- 송다영(2011), “보육서비스 정책 개편 쟁점에 관한 연구: 돌봄에 관한 자유선택론에 대한 비판과 대안모색”, 『한국사회복지학』, 제63권 3호, 285-307쪽.
- 송다영·장수정·백경흔(2017), “‘민주적 돌봄’ 관점에서 본 지방자치단체의 가족정책에 대한 고찰: 서울시 사례를 중심으로”, 『젠더와 문화』, 제10권 1호, 121-152쪽.
- 트론토, 조안(2014), 『돌봄 민주주의』, 김희강·나상원(역), 서울: 아포리아 (Tronto, C. J., *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*, New York: New York University Press., 2013).
- Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth(2012), Family Report, Berlin.
- _____ (2014), Family Report, Berlin.
- Held, V.(2006), *The Ethic of Care: Personal, Political, and Global*, Oxford: Oxford University Press.
- Kittay, E.(1999), *Lover's Labor: Essays in Women, Equality and Dependency*, New York: Routledge.

- 2) 일례로 독일 베를린은 ‘도시(돌봄)시간’ 정책을 시행한 바 있다. 도시시간 정책은 도시 안에서 노동중심이 아니라 돌봄을 중심으로 시민의 일상을 재편하는 목적으로 도입된 바 있다. 돌봄의 필요에 따라 등하교 시간, 퇴근 시간, 관공서 시간 등 각종 도시에서의 삶과 연관되어 있는 일정이나 시간을 조정하게 되면서 기존 기업의 노동시간을 축으로 도시가 돌아갔을 때 놓쳤던 시민의 일생활균형을 복원하였다(Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, 2012: 2014). 기본적으로 도시시간정책은 모든 계층의 가족들에게 일과 생활의 균형을 잡을 수 있게 해주었을 뿐만 아니라 좀 더 노동중심의 시간 배정 방식에서 사회적으로 취약한 지위에 놓였던 한부모, 저소득 가족들의 삶이 나아졌다는 점에서 민주적 돌봄을 실현하는 좋은 정책으로 보인다.