

왜 돌봄의 탈젠더화는 입법부 담론에서 주변화되는가?: 제20·21대 국회 회의록에 대한 근거이론 분석

문선영*·전재원**

초 록

저출생·초고령화로 인한 돌봄 위기는 단순한 복지 문제가 아닌 사회구조적 위기로 확장되고 있다. 그러나 현재의 돌봄 정책 논의는 돌봄 공백에 대한 양적 확충과 효율성 제고에 집중되어 있으며, 돌봄의 성별화된 구조나 젠더 불평등에 대한 근본적 성찰은 부족하다. 돌봄책임이 여성에게 전가되어 온 구조적 현실에도 불구하고, 돌봄의 탈젠더화 담론은 입법과정에서 주변화되고 있는 실정이다. 이에 본 연구는 제20대 및 제21대 국회의 보건복지위원회 회의록을 분석하여, 입법부 돌봄 논의에서 탈젠더화 관점이 어떻게 배제되고 유지되는지를 밝히고자 한다. 이를 위해 근거이론 방법론을 적용하여 국회의원 발언을 질적으로 분석하였다. 분석 결과, 돌봄 정책은 공공성 확대, 서비스 연계, 노동시장 참여 촉진 등 기능적 측면에 집중되어 있으며, 젠더 권력 구조 해체에 대한 언급은 산발적으로 제기되었을 뿐 제도화되지 못하였다. 특히 '젠더 중립적' 수사를 통해 구조적 성차별 문제가 기술적 문제로 환원되는 경향이 두드러졌다. 이러한 분석은 탈젠더화된 돌봄을 위한 입법 전략 수립의 필요성을 제기하며, 성별영향평가 제도화, 젠더 권력 전제의 정책 설계, 돌봄노동의 재평가 등을 정책적 대안으로 제시하였다.

주제어 : 돌봄, 돌봄의 탈젠더화, 입법화 과정, 담론분석, 근거이론

* 제1저자 : 연세대학교 행정학과 박사과정 수료(symooooon4017@naver.com).

** 교신저자 : 한국행정연구원 공공갈등연구센터 연구원(jjw9476@naver.com).

I. 서론

저출생·초고령 시대가 도래함에 따라 한국 사회는 돌봄 부재와 돌봄 사각지대 문제가 드러나는 이른바 ‘돌봄 위기’를 경험하고 있다. 이에 따라 돌봄 논의는 복지 차원을 넘어 사회 전반의 구조적 문제로 확장되고 있으며, 돌봄을 어떻게 사회적으로 적절히 조직할 것인지에 관한 문제 역시 함께 대두되고 있다(김경은, 2025).

그동안 돌봄 정책에 대한 논의는 주로 ‘돌봄 공백’과 ‘공급 부족’이라는 현상적 해결에 집중되어 왔다. 이에 따라 돌봄 자원 간 연계를 촉진하거나, 여성의 경제활동 진출로 발생하는 돌봄 수급 불균형을 해소하기 위한 양적 서비스 확대와 시간 정책이 주요 대안으로 추진되었다(김은지 외, 2017). 이러한 접근은 돌봄 공백 완화에 일정한 기여를 했지만, 돌봄이 어떠한 사회적 구조 속에서 조직되고 분배되는지에 대한 문제의식을 담아내지는 못하고 있다. 오히려 기존의 성별 분업 체계를 보완하거나 유지하는 방식으로 작동해 왔다는 한계를 지닌다. 이는 한국 사회 돌봄 체계가 오랫동안 가족 중심 돌봄을 전제로 형성되어 왔으며, 그 과정에서 돌봄책임은 주로 여성에게 귀속되는 방식으로 작동해 왔기 때문이다. 이러한 구조적 맥락에 대한 성찰 없이 진행된 서비스의 양적 확대는, 돌봄노동의 가치를 여전히 ‘여성의 보조적 노동’으로 고착화하는 결과를 초래하였다.

이러한 돌봄 정책은 경제적 효율성 프레임과 결합하며 더욱 공고해졌다. 시장 중심의 서비스 확대는 돌봄노동의 저임금화와 불안정 고용을 심화시켰다는 비판이 제기되어 왔다. 실제로 돌봄노동자 중 90% 이상이 여성이며, 돌봄 정책은 이미 성별화된 노동 구조 위에서 작동하고 있다(마경희, 2021). 돌봄 공백의 근본 원인이 가족, 특히 여성에게 돌봄책임이 전가되어 온 사회구조적 조건에 있음에도 불구하고, 기존 정책은 여성을 노동시장으로 유인하는 동시에 여전히 가정 내 돌봄의 핵심 주체로 상정하는 이중적 구조를 유지해 왔다. 특히 시장화된 돌봄 일자리가 다시 여성에게 집중됨에 따라, 여성은 가정 내 ‘무급 돌봄자’인 동시에 시장의 ‘저임금 노동자’라는 이중 지위에 놓이게 되었다. 결국, 돌봄의 시장화와 경제적 접근은 여성 노동을 활용하여 성별화된 돌봄 구조를 유지·보완하는 기제로 작동하고 있다.

정부가 제시한 지속 가능한 돌봄 체계에서도 이러한 성별화된 구조에 대한 근본적 고려가 충분히 반영되지 않고 있다. 돌봄을 제도화하면서 확대되는 공공 돌봄 일자리는 대개 여성에게 집중되며 저임금 노동화되는 경향을 보인다.

예컨대 초등학교 돌봄 시간 연장 정책은 공공돌봄의 확대로 간주되지만, 초등학교원 및 돌봄 인력 다수가 여성이라는 현실(한국교육개발원, 2024)을 고려해보면, 이는 여성에게 암묵적인 추가 노동을 요구하거나 일터와 가정 모두에서의 이중 돌봄 부담을 고착화하는 기제로 작용한다. 실제로 여성 돌봄 전담 인력의 열악한 고용조건 문제는 국가가 돌봄을 여전히 '여성의 유연하고 저렴한 노동'으로 전제하고 있음을 방증한다(김주현, 2025).

이러한 맥락은 기존의 '일-가정 양립 정책'에 대한 비판적 논의와도 맞닿아 있다. 그동안의 젠더 정책은 여성을 노동시장으로 유인하면서도 돌봄의 주체로 잔류시키는 '여성 위주의 일-생활 균형'에 치중해 왔다. 이는 돌봄을 사회적 책임으로 재구성하기보다 '가족 내 역할 분담'의 문제로 축소시켰으며, 결과적으로 제도적 지원이 오히려 성별 분업을 공고히 하고 성별 격차를 심화시키는 역설적 결과를 초래했다. 즉, 시장 중심의 서비스 확대와 여성 중심의 일-가정 양립 정책은 서로 결합하여, 돌봄의 근본적 가치 재정립이나 '탈젠더화'를 향한 담론을 정책의 주류에서 밀어내는 결과를 낳았다(최희경, 2018; 원숙연·이동선, 2012). 실제로 지난 20여 년간의 정책 설계와 제도적 언어 속에는 여전히 여성의 돌봄책임이 전제되어 있으며, 이는 탈젠더화된 돌봄 체계로의 전환을 가로막는 핵심적 기제가 되고 있다.

이에 본 연구는 제20대 및 제21대 국회 시기 동안 국회의원의 「돌봄」 관련 발언을 중심으로 입법부의 인식 구조를 분석하고자 한다. 구체적으로는 국회 상임위원회 및 소위원회 회의록에서 돌봄과 관련된 국회의원 발언을 식별하여, 돌봄의 탈젠더화를 저해하는 구조가 입법 과정 속에서 어떻게 드러나고 유지되는지를 살펴본다. 연구방법으로는 돌봄 정책이 여성의 책임을 전제로 구성되어 온 과정과 그 이면의 인식 구조를 밝히기 위해, 현장을 기반으로 하는 경험적 자료로부터 개념과 이론을 도출하는 근거이론(Grounded Theory)을 적용하였다. 근거이론은 이론적 가설이나 기존의 분석 틀을 전제하지 않고 자료에 기반하여 개념과 범주를 도출하는 접근이라는 점에서(이동성·김영천, 2012; Strauss & Corbin, 2015), 복합적인 입법 과정 속 담론 구조를 분석하는 데 유용한 방법이라 판단하였다.

기존 연구들은 주로 돌봄 정책의 제도 설계나 정책 결과 수준에서 돌봄의 젠더화를 분석해 왔다. 이와 달리, 본 연구는 국회 회의록이라는 실제 입법 담론 자료를 기반으로 돌봄의 탈젠더화 관점이 입법 과정에서 어떻게 주변화되고 있는지를 규명한다는 점에서 차별성을 가진다. 특히 정책 형성 과정에서 작동하는 인식 구조와 담론적 전제를 분석함으로써, 돌봄 논의의 구조적 한계를 규명하는 데 의의를 둔다.

II. 이론적 논의

1. 돌봄과 돌봄 공백

‘돌봄’은 ‘관심을 가지고 보살피다’는 의미를 가지며, ‘인간 상호작용을 전제로 특정 사람이 상대방의 필요와 욕구를 배려하고 부응하며 보살피는 것’을 의미한다(문현아 외, 2012). 이러한 돌봄은 인간은 본질적으로 타인에 대한 의존성을 지닌다는 점에서(Kittay, 2016) 모든 사람에게 보편적으로 요구되는 필수적인 실천이다. 태어남에서 죽음에 이르기까지 전 생애에 걸쳐 반복되는 돌봄은 공동체의 유지와 지속을 가능하게 하는 핵심적 조건으로 작동한다.

한편, 돌봄은 일상생활을 독립적으로 영위하기 어려운 사람을 보살피는 활동(장지연, 2011)이나, 환자·노인·아동과 같이 돌봄이 필요한 의존자를 대상으로 이루어지는 모든 활동(강이수·신경아·박기남, 2015)으로 이해되기도 한다. 이처럼 돌봄이 특정 대상과 관계 속에서 지속적으로 수행될 경우, 이는 단순한 윤리적 실천을 넘어 노동의 성격을 띠게 된다. Federici(2013)는 이러한 돌봄노동을 인간의 삶과 노동을 재구성하도록 도와주는 활동과 관계의 복합체로 개념화하며, 돌봄이 사회 재생산의 핵심 요소임을 강조한다.

이에 OECD 개발센터는 무급 돌봄노동(unpaid care work)을 가정 내에서 가족 구성원을 위해 제공되는 모든 무급 서비스로 정의하며, 사람을 돌보는 활동뿐 아니라 청소, 세탁, 요리와 같은 가사노동, 그리고 자발적인 공동체 노동까지 포함하는 개념으로 제시한다(OECD Development Centre, 2014). 이러한 활동은 제3자가 수행할 경우 보수가 지급되는 서비스라는 점에서 노동으로 이해될 수 있다. 따라서 돌봄노동은 가사노동과 더불어 아동, 환자, 장애인, 노인 등 보살핌을 필요로 하는 이들에게 제공되는 돌봄 활동 전반을 포괄하는 개념으로 폭넓게 정의되기도 한다(안숙영, 2018).

최근 한국 사회는 경제 및 노동시장의 불안정, 저출생과 고령화의 가속, 여성의 경제활동 참여 증가 등으로 인해 ‘돌봄 공백’과 ‘돌봄 위기’를 동시에 겪고 있다(윤홍식·송다영·김인숙, 2011). 이에 따라 돌봄 정책의 수요와 필요성은 지속적으로 증가하고 있으며, 돌봄을 단순한 사적 책임에서 공적 영역으로 확장하려는 사회적 요구가 대두되고 있다(김희강, 2018).

이러한 인식에 따라 돌봄의 사회화와 국가 책임 강화가 정책적 과제로 부상하고 있으며, 특히 ‘함께 돌봄(caring with)’은 새로운 돌봄 정책의 이론적 기반으로 주목받고 있다. Tronto(2013)는 민주적 돌봄에 대해 돌봄을 특정 개

인이나 가족의 사적 책임이 아니라 시민 모두가 함께 분담해야 할 공적 과제로 이해하였다. 이러한 ‘함께 돌봄’은 돌봄의 책임과 의무가 특정 집단에 과도하게 집중되는 부정의를 완화하고, 모든 시민이 동등한 돌봄을 받을 수 있도록 책임 분담과 사회적 연대를 지향하는 개념이다. 이러한 관점은 돌봄을 특정 성별의 역할로 고정해 온 기존의 성별 분업 구조를 완화하고, 돌봄의 탈젠더화를 위한 이론적 기반으로 논의된다.

국내에도 개인과 가족 돌봄의 범주적 한계를 극복할 대안으로 돌봄의 민주화가 강조되면서 ‘함께 돌봄’이 주목받고 있다. 성지혜(2016)는 ‘함께 돌봄’을 통해 남·여 모두에게 적용 가능한 보편적 돌봄 모델로의 전환 가능성을 제시하며, 이를 위해 돌봄의 가치에 대한 사회적 재평가와 합의가 필요함을 강조한다. 또한, ‘함께 돌봄’은 사회적 불평등 구조에 대응하는 방안이 될 수 있다. 김현(2019)에 따르면, 공동 돌봄 모델은 계급과 젠더 기반의 가족 중심주의를 탈피함으로써 구조적 불평등을 완화할 수 있는 가능성을 제공한다. 그러면서 김현(2019)은 돌봄책임의 민주적 확산 필요성과 돌봄책임을 삶의 공동체라는 새로운 집단으로 분산하여야 함을 강조한다.

그러나 현실 돌봄 정책은 여전히 여성에게 돌봄을 암묵적으로 전가하는 구조를 유지하고 있으며, 성별화된 역할 고정과 비공식적 돌봄노동의 지속이라는 이중 구조가 공존하는 모습이다(김수영, 2024; Turtle, 1999). 이는 돌봄이 성별화된 사회적 구성물이며, 젠더 불평등의 핵심 기제로 작동하고 있음을 보여준다. 결국, 돌봄은 사회문화적으로 고착된 성별 이데올로기하에 여성이 돌봄의 주된 담당자로 역할하는 경우가 대다수였으며 여성의 책임으로 전가되는 경우가 많았던 것이다.

2. 돌봄에서의 젠더역할

돌봄은 생존을 위한 활동이 아니라 인간의 존엄과 사회적 연대를 강화하는 행위이며, 공동체 내 상호의존성을 유지하는 핵심 요소이다(The Care Collective, 2021). 이러한 돌봄이 충분히 조직되지 못한 사회에서 돌봄 공백은 성별 분업 구조 내 특정 집단, 특히 여성에게 집중되는 경향을 보인다.

전통적으로 돌봄에 정신적·감정적 부분이 강조되면서 가족 내에서의 돌봄은 여성의 책임으로 전가되어 왔으며 비노동, 무임금의 형태로 수행되어 온 점은 한계로 여겨진다(Tronto, 2013). 이러한 특성은 성별에 기반한 역할 고정과 결합되어 돌봄의 젠더화된 구조를 심화시켜 왔다.

돌봄의 젠더화란 돌봄의 책임과 비용, 시간 부담이 특정 성별, 특히 여성에게 집중되도록 조직되는 제도적 과정을 의미한다. 이는 돌봄을 여성의 본성적 역할이나 가족 내부의 사적 책임으로 간주함으로써 남성의 돌봄 참여를 주변화하는 방식으로 작동한다(Tronto, 2013). 젠더화는 복지국가가 채택해 온 '표준 노동자 모델'을 통해 더욱 공고해졌다. 국가는 돌봄책임이 적은 전일제 유급노동자를 정책의 중심 대상으로 설정함으로써, 이들에게 사회보험과 노동권의 특권을 부여해 왔다(Orloff, 1993). 반면, 무급 돌봄이나 시간제 노동 종사자 집단은 제도적 보호에서 소외되었으며, 그 공백을 메우는 무급 돌봄의 부담은 자연스럽게 여성에게 귀속되었다. 결과적으로 복지국가는 '남성 생계 부양자-여성 돌봄양육자'라는 전통적 가족주의 모델을 전제로 삼음으로써, 돌봄의 젠더화를 구조적으로 강화해 왔다는 비판을 받는다(Lewis, 1992; Daly & Lewis, 2000). 즉, 돌봄의 젠더화는 단순히 개인의 선택이나 문화적 관습의 산물을 넘어, 국가의 노동 및 복지 체계가 특정 성별의 무급 노동을 전제로 설계된 결과물이라고 할 수 있다. 이와 반대되는 탈젠더화(De-gendering)는 '돌봄은 여성의 몫'이라는 성별 분업 구조를 해체하고, 남성의 돌봄 주체화를 통해 돌봄책임을 사회적으로 평등하게 재배분하는 것이다(강민영·김교성, 2024). 이는 Sainsbury(1999)가 제시한 성 통합적 돌봄 모델을 바탕으로, 남성의 참여를 가로막는 제도적 장벽을 제거하여 노동과 돌봄의 비대칭성을 해소하는 이행 과정을 의미한다. 이러한 관점에서 탈젠더화는 돌봄이 특정 성별의 전유물이 아닌, 시민의 보편적 실천이 되도록 담론적·구조적 토대를 재편하는 작업이라 할 수 있다. 나아가, 남성과 여성 모두가 노동자인 동시에 돌봄자가 되는 '보편적 돌봄 제공자 모델(Universal Caregiver Model)'로의 전환을 요구한다(Fraser, 1994; Dupuy, 1997).

생애 전반에 걸쳐 돌봄자로 사회화된 여성들은 노년기에도 배우자나 자녀의 주요 돌봄 제공자 역할을 지속하며 누적적인 시간 자원 박탈을 경험한다(이현주, 2015; 안숙영, 2018). 특히 신자유주의적 흐름 속에서 돌봄의 공적 책임이 축소되거나 시장화되면서, 여성은 시장 노동과 가사 노동을 동시에 수행해야 하는 '이중 부담'에 직면하게 되었다(윤자영, 2021). 이 과정에서 가족 내 무급 돌봄은 저임금 유급 돌봄 서비스로 외주화되었으나, 이는 돌봄책임이 남성에 분산되는 것이 아니라 오히려 고소득 여성에서 저소득·이주 여성에게로 계층적 재분배가 일어나는 결과를 초래했다(송다영·백경훈, 2018).

이러한 맥락에서 무급노동이 유급노동으로 전환하게 된 것은 여성이 사적 부문보다 공적 부문에서 고용된 것이며 노동시장과 정치영역에서의 낮은 지위와, 저가치화된 채로 돌봄노동의 수행을 떠맡고 있다는 사실은 '사적 가부장제

에서 공적 가부장제로 전환(Hermes, 2000)'을 보여줄 뿐이다.

결과적으로 남겨진 돌봄은 젠더 간에 공평하게 분배되지 않으며, 세대, 계층 맥락을 따라 여성 간 불평등을 더욱 심화시킨다(안숙영, 2018). 여성에게 돌봄을 전가하는 규범은 불평등 구조 내 유리한 위치에 있는 집단이 그 이익을 유지하기 위해 활용하는 정교한 제도적 장치로 작동한다(Ulmann-Margalit, 2015). 결국 젠더화된 돌봄은 돌봄 의무에서 남성을 열외시키는 사회적 규범과 국가의 원리가 결합된 결과이다. 따라서 본 연구에서의 탈젠더화(De-gendering)는 이러한 불평등한 제도적 규범을 해체하고, 남성의 돌봄 주체화를 통해 젠더화된 유급-무급 노동의 성별분업 구조를 전환시키는 것을 의미한다.

3. 돌봄 입법 담론 및 돌봄 정책의 한계

돌봄 정책은 재정지원과 서비스 확대 등 양적 확장을 중심으로 발전해 왔지만, 젠더 질서 변화를 요구하는 여성주의 문제의식은 입법 과정에 충분히 반영되지 못하면서 성평등의 가시적 성과는 제한적으로 나타나고 있다(김경희·윤자영, 2009; 송다영, 2011; 이진숙·이슬기, 2013). 한국 사회에서 돌봄은 그 자체의 목적이라기보다 여성의 노동시장 참여 확대나 저출생 대응과 같은 다른 정책 목표를 달성하기 위한 수단으로 인식되어 왔으며(송민이·강정환, 2024), 이러한 정책 방향으로 인해 성별 이데올로기에 따른 돌봄노동의 불평등 완화에 관한 논의는 충분히 이루어지지 못했다.

한국 돌봄 정책은 초기 여성정책 영역에서 여성의 사회참여 확대를 지원하기 위한 제도로 논의되었고 이후 저출생 대응과 일·가정 양립 지원 정책으로 확대되었다(김영옥 외, 2006; 김승권 외, 2006). 그러나 이러한 정책들은 서비스 확충이나 지원금 확대에 초점을 맞추면서 돌봄의 성별 분업 구조를 문제화하지 못하였다. 여전히 가족 내 돌봄에서 여성이 주요 역할을 수행하고 있으며 공공 돌봄 서비스 역시 여성 노동자 중심으로 제공되는 등 사적·공적 영역 모두에서 돌봄의 젠더화된 구조가 지속되고 있다(최희경, 2018). 특히 양육수당이나 가족요양비와 같은 제도는 돌봄의 재가족화를 강화하며 여성에게 돌봄 책임을 전가하는 방식으로 작동한다(송다영·박은정, 2019).

공적 서비스조차 여성 중심으로 구성되어 있다는 점은 중요한 문제로 지적된다. 정부는 가족이 돌봄서비스를 구매할 수 있도록 제도적 기반을 마련해 왔지만, 제공자와 수혜자 모두 여성이라는 점에서 돌봄의 젠더적 구조는 정책 확장 과정에서도 지속되고 있다. 또한 현재의 일·생활 균형 정책은 임금노동

중심주의를 전제로 하여 돌봄과 같은 비임금 노동을 부차적인 영역으로 위치시키는 경향을 보인다. 그 결과 돌봄이 필요한 아동, 노인, 장애인, 환자에 대한 돌봄은 여전히 여성 가족 구성원이나 저임금 여성 노동자에게 의존하고 있으며, 돌봄노동의 사회적 가치 역시 충분히 인정받지 못하고 있다(성수진·강영희, 2024; 마경희, 2020).

이처럼 현재의 돌봄 정책은 공공 서비스 확대와 보편적 지원을 지향하는 듯 보이지만 기저에는 성별화된 돌봄책임 인식이 내재되어 있으며 이는 젠더 불평등을 구조적으로 재생산하는 메커니즘으로 작동한다. 따라서 돌봄 정책은 단순한 서비스 확대나 재정 지원을 넘어 돌봄의 사회적 의미와 책임 배분에 대한 근본적 재구성을 요구받고 있다.

돌봄을 공적 의제로 다루기 위해서는 정치화가 필요하지만(Tronto, 2013), 한국 국회의 정책 논의에서는 돌봄이 여전히 가치중립적인 서비스 문제로 다루어지는 경향이 있다. 정책 담론은 돌봄 문제의 구조적 원인보다는 서비스 공급 부족이나 제도 인프라 미비와 같은 기술적 해결책에 초점을 맞추는 경향을 보인다. Bacchi(2009)는 정책이 문제를 구성하는 방식 자체가 특정 관점을 배제한다고 지적하는데, 국내 돌봄 정책 담론에서도 성별화된 돌봄 구조에 대한 논의보다는 기능적 정책 대응이 강조되는 모습을 확인할 수 있다.

또한 의회 내 정책 의제는 정당 구조, 위원회 구성, 전문가 네트워크 등 정치적 요인에 의해 형성된다는 점에서(Krehbiel, 1991; Cox & McCubbins, 1993; Battista, 2006; 손병권, 1998), 여성 정치인의 비율과 성평등 관점의 제도화 수준이 상대적으로 낮은 한국 의회에서는 돌봄의 젠더 구조를 적극적으로 문제화할 정치적 기반이 취약하다. 이로 인해 성평등을 목표로 한 정책 역시 구조적 전환 없이 형식적으로 논의되거나, 기존의 젠더 불평등을 은폐하는 방식으로 작동할 가능성이 존재한다(Fraser, 2009). 예컨대 ‘일·가정 양립’이라는 정책 담론은 성평등적 표현으로 보이지만 실제로는 여성에게 돌봄책임을 유지한 노동 참여를 요구함으로써 성별 역할 고정화를 재생산할 수 있다.

결국 돌봄 정책 담론은 젠더 문제를 직접적으로 다루지 않는 것이 아니라 ‘젠더 중립성’이라는 이름 아래 돌봄의 성별 권력 관계를 비가시화하는 방식으로 전개되는 경향을 보인다. 이러한 맥락에서 돌봄의 탈젠더화를 위해서는 성별에 따른 책임 분리를 완화하기 위한 사회적 인식 변화와 제도적 전환이 이루어져야 한다(성수진·강영희, 2024). 이러한 문제의식에 기반하여, 본 연구는 한국 국회 내에서 이루어진 돌봄 관련 입법 담론을 분석함으로써, 돌봄 담론과 정책 설계에 내재한 성별 위계적 요소들을 식별하고 나아가 돌봄의 탈젠더화를 실현할 수 있는 제도적 전환의 가능성과 방향성을 탐색하고자 한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 분석범위 및 분석대상

본 연구의 목적은 돌봄에 대한 국회의원 담론을 통시적으로 분석하고, 입법부의 돌봄정책 논의가 탈젠더화 관점을 충분히 포괄하지 못하는 구조적 원인을 규명하는 데 있다. 특히 제도 설계에 내재된 성별화된 구조와 정책 담론의 지속성을 검토함으로써 돌봄의 탈젠더화가 가진 한계를 도출하고자 한다.

이를 위해 돌봄 정책이 공론화되기 시작한 2000년대 중반¹⁾, 제18대 국회부터 제21대 국회 시기까지 국회의원의 돌봄 관련 발언을 토대로 입법부의 인식 구조를 분석하였다. 그러나 돌봄 정책 담론의 질적 전환점을 고려하여 분석 범위를 제20대 및 제21대 국회로 한정하였다. 2008년 노인장기요양보험 제도 도입을 계기로 공적 돌봄책임이 제도화되기 시작하였으나 당시 논의는 제도의 초기 안착에 머물러 있었다. 반면 2018년 지역사회 통합돌봄 발표와 2019년 ‘통합돌봄 시범사업’ 추진, 그리고 2024년 「돌봄통합지원법」 통과를 계기로 돌봄을 사회적 책임의 영역으로 확대하려는 논의가 본격화되었다(강혜규 외, 2019). 이처럼 제20대·21대 국회는 돌봄을 사회적 권리와 영역으로 재구성하려는 담론이 확대된 시기이다. 이에, 제도 도입기가 아닌 정책 패러다임이 공적 책임으로 이행하기 시작한 최근 두 대수를 비교 분석하는 것이 담론의 역동성과 고착 과정을 포착하는 데 더욱 유의하다고 판단하였다.

본 연구는 자료 수집의 포괄성과 타당성을 확보하기 위해 국회 의안정보시스템 내 국회회의록을 활용하였다. 국회회의록은 공식적인 국회 회의에 관한 국가 기록으로 국회법에 의거하여 회의 중 발언을 비롯하여 출석 및 투표의원 성명, 표결 내용, 의사일정, 부의안건 등의 내용을 기록하고 보존하고 있다. 이에, 공식적 국회 회의에서 국회의원 발언은 해당 의원의 입장표명으로 볼 수 있으며, 발언을 통해 관련 의제에 대한 국회의원의 인식을 파악할 수 있다(심은지·정현주, 2023). 본 연구는 분석 대상인 입법 논의를 추출하기 위해 ‘돌봄’, ‘보육’, ‘양육’, ‘요양’, ‘가족돌봄’, ‘통합돌봄’을 1차 핵심 키워드로 설정하였다. 이는 한국 돌봄 정책의 핵심 영역인 아동 돌봄과 노인 돌봄을 포괄하는 대표적 정책 용어로서, 기존 선행 연구(강혜규 외, 2019; 김은지 외, 2017; 김은지 외, 2022)에 근거하여 키워드의 대표성을 확보하였다.

1) 2006년에 정부 장기종합전략으로서 「비전 2030」을 비롯 「제1차 저출산·고령사회기본계획」과 「제1차 건강가정기본계획」이 발표되었다.

키워드 기반 추출 과정에서 발생할 수 있는 누락 및 편향 가능성을 최소화하고자 다음과 같은 보완 절차를 거쳤다. 첫째, 1차 검색된 회의록의 안건명을 전수 검토하여 돌봄을 지칭하는 하위 및 유사 용어가 포함된 논의를 검토하였다. 둘째, 특정 단어의 포함 여부뿐만 아니라 해당 회의에서 ‘돌봄 정책’ 및 ‘젠더 구조’와 관련된 실질적 담론이 형성되었는지를 기준으로 자료의 최종 포함 및 제외 여부를 판단하였다.

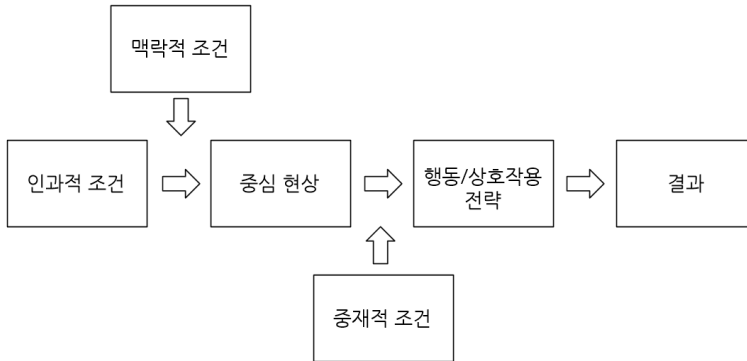
분석 방법은 근거이론을 적용하였다. 제20대 국회와 제21대 국회를 각각 독립적으로 코딩하여, 발언 속에서 도출된 개념들을 체계적으로 범주화하였다. 이후 두 시기의 중심 현상과 인식 구조를 비교·분석함으로써, 국회 담론에서 돌봄의 탈젠더화가 어떻게 논의되었는지, 또는 어떤 한계 속에서 재생산되었는지를 실증적으로 검토하고자 하였다.

2. 분석 방법

근거이론은 자료를 검토하고 해석하는 과정을 통해 구체적으로 공개되지 않은 사회현상을 새롭게 이해하고자 실제적인 분야를 탐색하는 데 주로 활용됨으로써(이동성·김영천, 2012) 새로운 경험적 지식을 개발한다는 장점을 지닌다(Strauss & Corbin, 2015). 이와 더불어, 특정 현상을 유동적으로 해석하여 귀납적으로 하나의 근거이론을 발전시키는 질적 연구방식이라고 할 수 있는데, 이는 근거이론의 주 목적이 특정 상황에 대한 분석 구조를 새로이 발견하고 추상적으로 생성하는 데에 있다고 볼 수 있다(Creswell et al., 2007). 즉 근거이론 연구방법의 주요 골자는 가설을 설정하거나 검증하는 것이 아닌, 기존 연구되지 않은 사실을 다른 시선에서 살펴보고 특정 현상을 통제하기 위해 수집된 자료를 근거로 새로운 이론을 개발하는 데에 있다. 이에 본 연구에서는 Strauss & Corbin(1998)의 방법을 적용하였다. 본 연구주제와 같이 연구하고자 하는 현상을 구체화하는 형태를 취하며, 패러다임 모형을 통해 실제 세계의 역동과 복잡성을 연구자가 포착하기에 편리하기 때문이다(김인숙, 2016).

자료수집 후, Strauss & Corbin(1998)이 제시한 개방코딩-축코딩-선택코딩에 따라 분석을 수행한 뒤, 국회 내 돌봄 담론 형성 과정과 그에 따른 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 코딩은 분석된 자료를 개념화한 후 재조합하는 일련의 과정이며 수집된 자료로부터 이론을 정립하는 것이 가능하도록 한다. 여기서 개방코딩은 가장 기본적인 범주화 작업이고, 축코딩은 범주화된 개념

을 [그림 1]과 같은 패러다임 모델에 적용시킴으로써 범주의 부가적 속성을 찾아내는 작업을 뜻한다. 마지막 선택코딩은 축코딩과 유사하지만 조금 더 추상적인 범위에서 분석이 이루어진다(이경우, 2000).



[그림 1] 축코딩 패러다임 모형

또한, 본 연구는 분석의 신뢰성을 확보하고자 아래와 같은 절차를 수행하였다. 첫째, 도출된 범주들을 패러다임 모형으로 구조화하는 과정에서 연구진 간 지속적인 의견 교환과 재검토를 거쳤으며 반복적인 검증을 통해 해석의 엄밀성을 높였다. 둘째, 질적 연구의 확증성 확보를 위해 Lincoln & Guba(1985)의 기준을 준수하였다. 연구자의 신념이나 편견이 해석에 개입되지 않도록 전 과정에서 ‘성찰적 메모’를 작성함으로써 자료에 기반한 분석을 유지하고자 하였다. 마지막으로 개방코딩 과정에서 도출된 개념과 범주에 대해서는 일정 기간 이후, 동일 자료에 대한 재검토를 실시하여 코드의 일관성을 점검하였다.

IV. 분석 결과

1. 개방코딩 분석 결과

개방코딩 단계에서는 국회 회의록의 발언 내용을 면밀히 검토하여 현상을 개념화하고 범주화하였다. 이때 범주 도출의 기준은 근거이론의 ‘지속적 비교 분석법’에 기반하여, 1단계로 도출된 개별 개념들 간의 의미적 유사성과 발언이 이루어진 정책적 맥락의 공통성을 중심으로 하위범주를 구성하였다. 이어

지는 상위범주화 과정에서는 하위범주가 지닌 속성과 차원을 분석하여 보다 추상화된 수준에서 담론의 성격을 규정하는 과정을 거쳤다. 분석 결과, 20대 국회 회의록에서 총 205개의 개념을 도출하였고, 이를 유사성에 따라 묶어 총 44개의 하위범주와 최종 15개의 상위범주를 도출하였다. 21대 국회 회의록에서는 총 265개의 개념으로부터 59개의 하위범주와 18개의 상위범주를 구성하였다. 구체적인 개방코딩 분석 결과는 아래 <표 1>, <표 2>와 같다.

<표 1> 20대 국회 회의록 개방코딩 분석 결과

개념	하위범주	상위범주
사회서비스는 국가가 명백히 책임져야 할 영역임	국가의 사회서비스 책임 강조	국가 돌봄 책임 강화 요구
국가의 돌봄역할은 더욱 강조되어야 함		
공공 돌봄센터 확대로 부모 돌봄 부담을 경감하여야 함		
노인돌봄 공적 서비스의 실효성을 확보하여야 함		
치매 국가책임화를 위한 면밀한 계획안이 필요함	국가의 복지정책 정치적 책무	
가족 중심 돌봄에서 사회가 공동으로 책임지는 돌봄으로 전환하여야 함		
복지부 장관은 복지정책의 행정적 책임을 지님		
국가 사회서비스의 궁극적 목적의 국민 삶의 질 향상임을 기억하여야 함		
고독사에 대한 국가 차원의 예방과 책무성이 필요함		
가족이 감당 못 하는 돌봄의 사회화가 필요함	가정 내 돌봄의 여성 책임화	
여성이 자녀 돌봄을 해야한다는 사회적 부담감이 있음		
가정 내 돌봄은 여성의 몫이라는 부담이 있음		
전업주부는 경력단절-돌봄부담의 이중고충을 겪음		
엄마 직업에 따라 혜택이 달라지는 등 불평등함이 존재함		
전업주부와 워킹맘의 이분법적 구분은 지양해야 함		
전업주부의 돌봄 부담을 강조하는 정책은 지양해야 함		
아버지도 돌봄에 참여할 수 있음	남성의 돌봄 배제와 사회적 통념	
남성근로자도 직장어린이집을 이용할 확률이 있음		
직장맘 아이들의 정서적 고립이 우려됨		
엄마의 사회활동이 나쁜 것이라는 사회적 관념 존재함		
모유수유에 대한 무조건적 찬성은 지양되어야 함	성별에 따른 돌봄 기대	
돌봄 인력 대다수가 50대 이상 여성임		
모성 역할 고정에 대한 의문이 제기됨		
전통적 육아 책임에 대한 고정관념에서 탈피하여야 함	가족 중심의 돌봄 정책 논의	
치매 돌봄 부담은 개인이 아닌 가족 단위로 생각해야 함		
지역사회 돌봄서비스 위원회 내 환자가족을 포함하여야 함		
일-가정 양립이 불가한 노동환경부터 개선해야 함		
치매 돌봄 가족의 부담을 완화하는 정책이 필요함		

개념	하위범주	상위범주
간병비 때문에 가족에 짐이 되는 게 불안하다는 치매환자 우려를 고려하여야 함		
재난 시 보육 사각지대가 발생함	돌봄 정책 사각지대 문제	지역 간 돌봄 격차 및 사각지대 발생
재난 시 돌봄 사각지대를 발굴하고 해소하여야 함		
행정편의주의로 인한 장애인 돌봄서비스 사각지대 발생함		
수당지급에 있어 각종 제약 등으로 인해 발생하는 사각지대를 점검해야 함		
돌봄 사각지대 해소를 위한 사회확충망을 확보하여야 함	돌봄의 지역 간 격차 심화	
수도권-지방 간 국공립 보육시설 비율은 조정되어야 함		
열악한 지방복지 증진을 위해 복지부는 더욱 노력해야 함		
지자체 간 복지인력 인건비에 불균형이 발생하고 있음		
지방 국공립어린이집 인건비는 개선되어야 함	계층, 지역 간 돌봄 형평성 추구	
저소득층 거주 동네에도 지역아동센터 설립이 필요함		
중소도시, 농촌지역에 커뮤니티케어 시범사업 우선적으로 시행하여야 함		
열악한 지방복지 증진을 위한 노력이 촉구됨		
중앙-지방 간 돌봄 예산이 비효율적으로 분산되어 있음	보육시장 붕괴 및 돌봄 공급 역량 부족	돌봄 공급 위기
민간의 보육시장 탈락 위기가 우려됨		
보육 인프라가 붕괴될 수 있음		
양질의 돌봄서비스를 제공하기 위해서는 인력과 추가 예산이 필요함		
복지부는 보육 수요를 매년 과소평가하고 있음	돌봄 예산 부족과 배분 불균형	
사회복지 전담 공무원을 확충하여야 함		
중증장애인 돌봄서비스 인력난이 심각함		
보육교사 예산에 대해 재정당국은 지나치게 통제하고 있음		
복지 확대를 위해 복지부는 기재부와 적극 협업하여야 함	커뮤니티케어 제도 설계와 예산 우려	
복지부는 예산을 제대로 확보하고 있지 못함		
보육서비스 예산의 효율화가 필요함		
지자체별 커뮤니티케어 수요를 명확하게 파악해야 함		
커뮤니티케어 운영 관련 예산 확보 가능성이 문제임	커뮤니티 케어 사업의 한계	
커뮤니티케어 실현 가능성에 의문이 있음		
커뮤니티케어 시범사업은 신중하게 접근해야 함		
커뮤니티케어의 구체적 실행체계가 부족한 상황임		
기존 노인정책과 커뮤니티케어 사업이 많이 중복됨	1인가구 및 고독사 대응 필요	1인가구·고립 사회에 대한 대응 필요
커뮤니티케어 시범사업 대상을 명확히 하여야 함		
기존 노인돌봄 시설의 네트워크화 전략도 효율적임		
사업을 위한 자원에 한계가 있음		
고독사 예방을 위해 부처간 협력이 강조됨	1인가구 및 고독사 대응 필요	
고독사 예방을 위한 실태조사가 필요함		
사회적 고립의 명확한 기준을 마련하여야 함		
1인가구의 정신적 고립 문제가 지속적으로 증가하고 있음		

개념	하위범주	상위범주
고독사 예방 대책 마련에 대해 복지부는 지속적으로 미진한 태도를 보이고 있음	고립 사회에 대한 대안 마련	
정신재활시설 서비스 질 향상이 필요함		
지역 모임과 네트워크 형성을 촉진하여야 함		
다양한 분야를 아우르는 통합 시스템이 필요함(노인, 장애인, 정신질환, 노숙인 등)	정신적 고립이라는 새로운 위험 발생	
사회안전망 부재로 인해 고독사 발생이 증가하고 있음		
1인가구의 정신적 고립 문제가 심화됨		
청년 세대 히키코모리 문제가 심화됨		
중장년층 정신적 고립과 고독사 문제가 심화됨	성별 중립적 돌봄 정책의 결여	
맞벌이 주부의 일-가정 양립이 필요함		
여성의 사회 진출이 복지정책으로 뒷받침되지 않음		
아동수당, 보육정책 확대는 단순 저출산 해소와 연관됨		
양육수당은 '엄마 품에서 아이 키우는 철학'과 연결됨		
종일반 엄마의 부담을 해소하기 위한 보육정책이 필요함		
저출산 문제 해소를 위한 보육 인프라 구축이 필요함		수단으로서의 돌봄 정책 생산
출산을 장려하기 위한 보육 지원이 필요함		
여성의 일-가정 양립을 위해 직장어린이집 도입이 필요함		
고령화 시대 대응을 위해 커뮤니티케어의 도입을 촉구함		
부모가 안정된 상태에서 양육할 수 있는 환경이 필요함	현금 지급 위주의 정책 논의	
출산율, 소득보전 등 다양한 아동수당 정책 목표를 구체적으로 설정하여야 함		
저출산 해소를 위해 아동수당 확대지급이 필요함		
출산 육아 지원 확대를 위한 아동수당법이 필요함		
고령화 시대 대비를 위한 기초연금 우선 인상이 필요함	현장과 정책 간 괴리 지적	
돌봄 정책과 실제 현장 간에는 괴리가 있음		
현 사회서비스 전달체계는 매우 비효율적임		
현장(어린이집 원장·교사)은 보육정책 변화를 거부함		
복지부는 맞춤형 보육 정책을 졸속으로 추진하고 있음		
지역아동센터-다함께 돌봄 융합에 현장 반발이 존재함		
단순 현금성 정책이 혼인율 증가에 도움이 되지 않음	돌봄 및 사회서비스 운영 주체 간 갈등	
사회서비스원 설립으로 인한 공공-민간 갈등이 우려됨		
사회서비스원 업무에 보육을 포함할 경우 갈등이 우려됨		
사회서비스원 설립으로 민간 영역 불안감이 심화되고 있음		
사회서비스원 설립에 대한 민간 반대가 극심함	돌봄 정책 수립의 상향식 필요성	
현장 수요를 기반으로 하는 새로운 돌봄 체계가 필요함		
수요자 중심의 사회서비스 구성이 필요함		
수요자 중심의 돌봄 정책 마련이 필요함		
학부모들의 다양한 수요를 고려하여야 함	부처 간 돌봄	
부처 간 돌봄책임을 떠넘기고 있음		

개념	하위범주	상위범주	
교육부-복지부-여가부 돌봄 정책은 산재되어 분절화된 운영 형태를 보이고 있음	정책 분산과 중복	제도적 기반과 행정체계 미비	
부처 간 중복되는 돌봄 사업이 많아 예산이 비효율적으로 집행되고 있음			
부처 간 중복되는 복지사업을 정리하고 일원화하여야 함			
다함께 돌봄의 법적 근거 미비함	돌봄서비스의 법적 근거와 제도 부재		
방과후돌봄법은 조속히 입법화되어야 함			
아동복지사업 통합 수행기관 설립을 위해 법적 근거가 마련되어야 함			
온종일 돌봄법의 법제화가 필요함			
장애인가족지원을 위한 공식 조직이 신설되어야 함			
국회의 돌봄 정책 조정 기능이 부족함	돌봄 정책 협력 거버넌스 부족		
복지부의 책임있는 돌봄 정책 대응이 요구됨			
복지부의 유보통합 단독 추진에 대해 회의적임			
교육부-복지부 협업으로 초등돌봄 운영을 효율화하여야 함			
복지부-지자체 간 정책 사업 현상이 공유되어야 함			
민간단체-국회는 돌봄 사각지대 해소를 위해 협력해야 함			
지역아동센터 운영에 대한 중앙-지방 간 협력이 필요함			
돌봄을 표심잡기(정치적) 목적으로 이용한다고 의심됨	정치적 이용에 대한 비판	돌봄의 정치적 도구화와 무게회성 비판	
사회서비스원 설립의 정치적 동기가 의심됨			
선거 직전 수당을 확대하려는 것이 아닌지 의심됨			
복지부 돌봄 정책에는 마스터플랜(중장기 계획)이 부재함	돌봄 마스터플랜 부재		
복지부는 돌봄 사업을 계획함에 있어 신중하지 못함			
복지부가 커뮤니티케어 정책을 급조한 게 아닌지 우려됨			
주먹구구식 커뮤니티케어 사업 진행에 반대함			
부처 간 책임 전가와 정책의 일관성 부족이 지속됨	정책 일관성 부족과 책임 회피		
복지부는 돌봄 정책 실패의 책임을 지역구 의원에게 떠넘기고 있음			
복지부는 치매돌봄 정책 미비함에 있어 책임을 져야 함			
복지부는 돌봄 예산의 장기적 효율성을 확보하여야 함			
중앙정부는 국공립어린이집 운영에 책임이 있음			
돌봄 종사자 명칭과 자격기준이 모호함	저임금과 불안정한 고용		돌봄노동자의 구조적 불안정
사회서비스 종사자의 고용안정성이 매우 불안정함			
사회서비스 종사자의 열악한 처우는 서비스 질 저하로 이어짐			
돌봄노동자의 정규직화가 서비스 질 향상으로 이어질 것인가에 대해 의문이 듭			
고용 안정이 필요하지만 유연성도 함께 고려해야 함			
민간 사회서비스 기관 종사자의 인건비를 개선하여야 함	민간시설 종사자 차별		
민간-공공 사회서비스 기관 간 국가 혜택 차이가 큼			
민간시설의 경우, 인건비와 시설환경 모두 열악함			
민간 사회서비스 향상을 위해 인력 처우를 개선해야 함			

개념	하위범주	상위범주
사회적 노동, 공공의 노동에 대한 가치는 존중되어야 함	돌봄노동의 사회적 인정 부족	돌봄노동의 사회적 인정 부족
사회복지 분야 종사자도 노동자로 포함하여야 함		
복지의 기본 목적은 국민 행복 실현임		
지역사회 내 독거노인생활관리사 역할은 매우 중요함	돌봄노동에 대한 보상 필요	새로운 돌봄 형태와 권리 기반 돌봄으로의 전환
현장 인력에 대한 보상이 충분히 이루어져야 함		
사회서비스 종사자의 희생과 헌신을 강요하는 것은 부당함	새로운 돌봄 모델 필요	
한국사회 실정에 맞는 커뮤니티케어 모델 개발이 필요함		
다양한 계층을 고려한 커뮤니티케어 시범사업이 필요함		
스스로 결정하는 복지모델이 필요함		
지역 내 모임과 네트워크 형성을 통한 돌봄 공동체 형성이 필요함	삶의 존엄성 존중	새로운 돌봄 형태와 권리 기반 돌봄으로의 전환
치료-돌봄-사회복귀 사이클을 아우르는 모델이 필요함		
가정방문 호스피스가 확산되어야 함		
환자 간병 비용에 대한 가족 부담을 완화하여야 함	돌봄 필요자 선택권 보장 필요	새로운 돌봄 형태와 권리 기반 돌봄으로의 전환
임종 난민을 위한 지원책이 필요함		
부모 선호를 만족하는 보육시설 선택권이 존중되어야 함		
자녀수에 따라 보육혜택이 달라지는데 형평화가 필요함	돌봄 필요자 선택권 보장 필요	새로운 돌봄 형태와 권리 기반 돌봄으로의 전환
스스로 결정하는 복지가 필요함		
전업주부의 보육시설 이용권 또한 보장되어야 함		
돌봄노동자에 대한 처우는 전반적으로 개선되어야 함	돌봄노동자 처우개선 필요	돌봄노동자 처우개선 중심의 정책
보육교사, 지역아동센터 종사자, 노인돌봄서비스 종사자 인건비를 증액하여야 함		
인건비를 해당 기관에 직접 지원하는 방식으로 제도가 개선되어야 함		
돌봄 인력 고용 형태 지침을 마련하는 것이 필요함		
지역사회 내 독거노인생활관리사 역할은 매우 중요함	돌봄 인력을 위한 제도적 뒷받침 필요	돌봄노동자 처우개선 중심의 정책
현장 인력에 대한 보상이 충분히 이루어져야 함		
사회서비스 종사자에게 희생과 헌신을 강요하는 것은 잘못됨		
커뮤니티케어 중간 활동가 업무 전문성 확보가 필요함		
사회서비스원 직원의 복지 전문성 증진이 필요함	돌봄 인력을 위한 제도적 뒷받침 필요	돌봄노동자 처우개선 중심의 정책
보육교사 처우개선을 위해 부처 간 협업이 필요함		
노인돌봄서비스 종사자에게 주휴수당을 지급하여야 함		
노인돌봄서비스 생활관리사도 표준근로계약서 작성해야 함		
사회서비스가 영리추구 수단이 되어서는 안됨	민간 의존에 대한 비판	돌봄서비스 민영화와 시장화 논쟁
사회서비스의 공공성 강화가 필요함		
공공 복지는 민간에 대한 과한 의존도를 보임		
지역아동센터 운영에 있어서 민간에만 의존하고 있음		공공화에 대한 회의
민간 보육시설의 투명성, 공공성, 전문성 증진이 필요함		
정부는 사회서비스를 민간에 과하게 떠넘기고 있음		
보육 민간화를 통한 효율성 도모가 필요함		
사회서비스 공공직접 운영에는 한계가 존재함		

개념	하위범주	상위범주
국가가 운영하는 사회서비스만이 선이라는 인식은 잘못됨	공공-민간 협력 가능성 제기	
사회서비스원 설립의 효과에 의문이 생김		
사회서비스원은 공공-민간 상호보완에 도움이 될 것임		
고령화 사회에서 사회서비스 공공-민간의 상생이 필요함		
사회서비스의 공공-민간 간 파트너십 함양이 필요함		
사회서비스의 공공-민간 간 적절한 역할 배분이 필요함		
민간의 부족한 점은 국가 개입으로 해결이 가능함		
사회서비스원 설립과 민간 지원 확대가 동시에 필요함	사회서비스원 설립의 찬반 논쟁	
사회서비스원 설립으로 사회서비스 질이 전반적으로 향상될 것으로 기대됨		
사회서비스원 설립은 단순 행정 변화가 아닌 큰 변화를 요구함		
사회서비스원 설립은 공공성 강화 목적이 아닌 문재인 정부 공약인 일자리 창출을 하려는 것임		
사회서비스원 설립은 사회서비스 규제나 다름없음	아동수당의 선별적 지급 필요	아동 및 보편 복지 논쟁
소득에 따라 아동수당을 선별적으로 지급할 필요가 있음		
아동수당은 사회통합 효과가 없음		
보편적 아동수당의 역효과가 우려됨		
저소득 계층 한정으로 아동수당이 인상되어야 함		
아동수당 지급대상 제한연령을 상향하여야 함		
아동수당은 보편적 성격을 지닌 수당 정책임		
아동수당은 소득재분배 효과를 지님		
보편적 아동수당에 대해 국민 반대 여론이 있음		
아동수당 상위 10% 제외 지급에 반대함		
차별없는 삶을 위해 보편적 복지가 필요함	보편적 복지 원칙 강화	
선별적 복지의 낙인효과를 경계해야 함		
보육정책은 보편적 방향으로 나아가야 함		
범국민적 복지확대가 이루어져야 함		
아동수당은 부모 소득에 관계없이 공정하게 지급되어야 함		
맞춤형 보육제도의 낙인효과가 우려됨		
자녀수에 따라 달라지는 보육 혜택 형평화가 필요함		
조건에 따라 달라지는 아이돌봄 수혜자 간 형평성 확보가 필요함		

〈표 2〉 21대 국회 회의록 개방코딩 분석 결과

개념	하위범주	상위범주
생계형 맞벌이 부부의 자녀 방치 문제 해결을 위한 돌봄의 공공적 책임이 요구됨	돌봄의 공공적 책임	돌봄의 공공성 강조
공공 사회서비스 관련 입법화를 촉구함		
공공서비스 모델 확장이 필요함		
돌봄의 공공성은 확장되어야 함		

개념	하위범주	상위범주	
시장화는 소비자 선택권을 강화하지 못함	시장원리의 한계		
민영화로 소비자 선택권을 강화하는 것은 불가능함			
돌봄서비스의 시장 접근성 관점에 반대함			
사회서비스 민영화에 대해 반대함			
돌봄에 대한 여성의 부담이 큼	여성 중심 돌봄 부담 구조	돌봄의 성별화된 구조	
돌봄에 대한 사회적 눈치, 가족 내 역할 압력이 존재함			
돌봄 부담으로 여성의 경력 단절 문제가 심화되고 있음			
가족돌봄휴가 사용에 있어 성별 불균형이 존재함			
부모, 특히 엄마가 직접 돌보는 가정양육의 높은 가치를 고려하여야 함	가족 중심 돌봄 구조 비판		
가족들이 돌봄을 오롯이 감당하기에 한계가 있음			
돌봄을 전담하기 위해 가족 구성원들은 생계를 포기해야만 하는 현실임			
돌봄에 대한 과도한 가족 책임 전가는 비극으로 이어짐			
가족에게 과도한 돌봄책임이 전가되고 있음			
가족 중심 돌봄에는 여러 한계가 존재함			
가족의 돌봄 부담으로 가족 붕괴 위험이 있음	재난 시 가족 돌봄에 대한 구조적 의존		재난 시 돌봄 공백과 긴급돌봄 문제
가족의 무급 돌봄노동 문제는 해소되어야 함			
돌봄위기 가정에 대한 실질적인 국가 서비스가 부재함			
재난 시 장애인 가족의 경제적 부담이 커지고 있음			
재난 시 아동돌봄 공백이 발생함	재난으로 인한 돌봄 위기		
재난 시 맞벌이 가정 아동이 돌봄 사각지대에 노출됨			
재난 시 장애인 가족의 경제적 부담 강화됨			
재난 시 아동돌봄 수요가 증가하는 현실임			
재난 시 방과후돌봄 인프라 폐쇄 등 공급에 차질이 생기고 있음	긴급돌봄 제도의 한계		
재난 시 가정 내 돌봄노동 성별 불균화 현상이 심화됨			
재난 시 올봄노동자 간 처우에도 차별이 발생함			
사회서비스원의 긴급돌봄 업무는 전반적으로 불만족스러움			
취약계층에 한정된 긴급돌봄서비스는 한계가 있음	돌봄노동자 부담과 보상 문제		
재난 시 돌봄 공백 없도록 긴급지원이 필요함			
긴급돌봄 사업의 지속성을 확보하여야 함			
긴급돌봄 인력 파견 법적 근거 부족해 제대로 활용을 못하고 있음			
재난 시, 돌봄노동자가 감수하는 희생에 대해 인지해야 함	비취약계층 및 특수계층 대응 부족		
희생에 대한 정당한 보수를 제공하여야 함			
재난 시 돌봄노동자 간 처우 형평성을 확보하여야 함			
재난 시, 요양병원, 요양시설 종사자 피로누적이 우려됨			
재난 시 돌봄노동자 부담완화를 위한 추가 인력 배정이 필요함			
재난 시 비취약계층 나홀로 아동이 증가하고 있음			
경제위기로 인한 돌봄 공백의 세대별 타격이 우려됨			
재난 시 정신건강 위험지표의 폭발적 증가가 우려됨			
돌봄·정서적 지원 단절로 인한 국민 우울감이 우려됨			

개념	하위범주	상위범주
탈시설 정의의 재정립이 필요함	탈시설의 개념적 정의와 인권적 관점	돌봄의 탈시설화 담론과 인권 이슈
탈시설 개념의 본질적 요소(수용환경, 자유, 선택)를 기억하여야 함		
'탈시설' 용어가 지닌 정의가 중요함		
탈시설 vs 선택권 존중 등 인권에 대한 명확화가 필요함		
장애인의 주거 선택권이 부재함		
국가는 장애인 삶의 방식의 규범적 가치를 제시해야 함		
시설 내 장애인 인권 침해 문제가 심각함	기존 시설 중심 구조의 문제	
시설 입소에 대한 가족 불안감에 공감함		
시설에만 맡겨온 탈시설 정책에 모두가 반성하여야 함		
장애인 시설에 대한 부모 불신이 심화되고 있음		
법률은 지역사회 중심이 아닌 시설 중심 돌봄만을 중시함	탈시설 전환을 위한 조건 부족	
탈시설 실현을 위한 지역사회 여건이 부족함		
탈시설을 위한 돌봄 인력 처우개선이 필요함		
다양한 시설 확충이 필요함		
탈시설 위한 인프라 구축이 필요함		
탈시설 위한 다양한 사회서비스가 필요함		
탈시설 입법화가 필요함	거버넌스와 입법적 갈등	
탈시설 입법화 거버넌스 의견 합치는 어려운 현실임		
지자체별 장애인 탈시설 돌봄 지원 체계 불일치하여 지자체간 협의가 필요함		
다함께 돌봄센터의 물리적 시설 실태는 미흡함	보육시설 인프라 부족	보육 및 아동돌봄 현장의 문제점
돌봄센터의 아동 수용공간이 절대적으로 부족함		
돌봄공간은 단순 아동 보관소로 활용되고 있음		
지역아동센터가 위치한 곳의 환경은 전반적으로 열악함		
지역아동센터 운영비 부담이 증가하고 있음		
보육교사 처우개선이 필요함	보육교사 인력난 및 열악한 처우	
보육교사 추가채용을 위한 인건비 지원이 필요함		
보육교사 업무를 축소하고 명확화하는 것이 필요함		
보육 종사자 처우개선을 위한 예산 확보가 필요함		
보육서비스 질 개선을 위한 종사자 처우개선이 필요함	보육의 질 보장 요구	
보육 시설 지원 확대가 필요함		
보육·양육 지원 정책은 통합되어야 함		
보육시설 뿐 아니라 보육 질의 근본적 개선도 시급함		
아동 1인당 교사 수 증대가 필요함		
공보육 비율 확대와 함께 인권과 돌봄 질도 고려해야 함	아동중심 정책 전환 필요성	
교사, 시설 중심이 아닌 아동을 중심으로 하는 보육 시설 정책이 필요함		
공보육이 수치 중심이 아닌 아동과 부모의 인권 중심으로 전환되어야 함		
아이들이 제대로 돌봐지지 않고 있음		
아동돌봄, 아동안전을 위한 아동복지시설 종사자 처우개선이 필요함		

개념	하위범주	상위범주
저출생 문제 해결을 위한 구체적 돌봄 정책이 필요함	수단으로서의 돌봄 정책 언급	탈젠더화 담론의 부재
아이를 마음놓고 낳을 수 있는 환경을 조성하여야 함		
국가는 보조양육자 역할을 하여야 함		
엄마 부담 경감을 위한 아동수당 정책이 필요함		
양육 부담이 출산 결정 요인임		
저출산·고령화 사회 대응 위해 국가 투자는 필수임		
저출생 해소를 위한 현금정책은 한계가 있음	현금정책의 한계	
단순 현금 지원만으로는 출산 유도가 불가능함		
수당 인상으로 인한 출생률 효과에 의문이 있음		
아동수당과 부모급여 제도 차이를 인지하여야 함		
복지부의 단일한 아동수당 정책 실행에 비판함		
여성의 일-가정 양립 문제에는 심층적 원인이 존재함	일-가정 양립 중심의 돌봄 정책	
직장 여성의 육아휴직 기간이 보장되어야 함		
맞벌이 엄마의 퇴근 시간에 따른 보육기관 운영이 필요함		
부모 품에서 아이들이 돌봄 받을 시간이 확보되어야 함		
0~2세 아동의 보육·양육 선택권이 강조되어야 함		
정책은 국민 수요에 맞춰 현장에서 제대로 작동해야 함		
정책 집행자들은 현정책을 제대로 이해하지 못하고 있음	정책과 현장 요구의 불일치	
제도(국가)의 돌봄책임 실패를 인정하여야 함		
제도 수립을 위한 객관적 자료가 필요함		
단편적 과제는 실효성이 많이 떨어짐		
돌봄센터 설립은 형식적 기준만 충족하고 있을 뿐임		
다함께돌봄센터 이용자 만족도가 낮은 현실임	형식적 기준과 실질적 미충족	
정부 정책 의도와는 달리 돌봄시장 관리가 제대로 되지 못하고 있음		
복지부는 비취약계층 돌봄 공백 실태 파악조차 못하고 있음		
데이터 부재로 인해 정책 수립 근거가 취약함		
아동 돌봄 데이터 시스템화가 필요함	데이터 부재와 실태 파악 부족	
정부의 서비스 수요 감소 원인 파악이 안되고 있음		
입법-행정 간 의견 합치가 안되고 있음		
국회의 입법이 실제보다 뒤처짐을 인정함	입법-행정 간 괴리	
입법부의 정책 실효성에 의문이 있음		
지역사회 통합돌봄 자원 및 예산 확충이 필요함		
사회서비스원 운영에 대한 지방 재정 지원이 필요함	복지 예산 확충 필요	
사회서비스 예산 우선적으로 확보되어야 함		
인구 감소에 따라 보육 예산이 감소하고 있는 문제를 해결해야 함		
아동수당 예산 증액이 필요함		
치매 돌봄 예산 집행률이 저조함	예산 집행의 비효율성	
통합돌봄 시범사업 예산의 무분별 배정을 비판함		
정부 예산 항목에 따라 장애인 돌봄시설 질이 상이한 문제가 발생하고 있음		

제도와 현장 간 괴리

돌봄 재정 및 예산 구조의 문제

개념	하위범주	상위범주	
홍보 등 불필요한 항목에 예산이 지나치게 소모되고 있음	낮은 성과		
주먹구구식으로 보육 예산이 집행되고 있음			
돌봄 사업의 예산 투입 대비 성과가 저조함			
지역사회 통합돌봄의 예산 대비 성과가 저조함			
사회서비스원 예산 대비 성과를 파악해야 함			
정부의 사업 효과성 분석 결과에 대한 의문이 듦			
지역사회 통합돌봄을 위해 정부 부처가 협업하여야 함	다부처 협업의 중요성	돌봄서비스 통합성과 연계 부족	
정부 부처 간 산재되어 있는 돌봄 정책을 통일화하여야 함			
정부 부처간 협업을 통한 전생애 주기 사회서비스 필요함			
보육정책 확대를 위해 복지부-교육부 협업이 필요함			
정부와 사회서비스 기관 간 협력 관계를 강화하여야 함	분절화된 제도 비판		
부처 간 돌봄 정책이 분절화되어 있음			
사회보험, 공공부조, 사회서비스가 분절적으로 운영됨			
현재 돌봄 행정시스템 운영 형태는 비효율적임			
지자체와 사회서비스 기관 간 통합정보 공유 시스템이 구축되어야 함	정부 책임 강조		
기관 간 통합정보 공유 시스템이 구축되어야 함			
정부의 돌봄책임 강조가 실질적으로 실행되어야 함			
정부는 처우개선에는 무심하며 공공으로의 전환만 강조함			
복지부는 돌봄 정책 추진에 더 높은 책임감을 지녀야 함	정책 실행력 부족 비판		정부 정책 추진에 대한 비판 의식
보건복지부의 구체적이며 현실적인 대응이 요구됨			
정부의 돌봄 정책 실행이 지연되고 있고 관리가 제대로 되지 않는 것 같음			
정부 정책계획의 비현실성과 무책임성을 비판함			
복지부의 정책 수립 과정 검토가 제대로 이루어지지 않음			
복지부 정책 근거가 부족함			
정부의 연장보육교사 충원을 약속했으나 시행 속도가 늦음	정책의 형식성과 정치화		
돌봄의 공공성 강화에 대한 정부의 뚜렷한 계획이 없음			
돌봄 정책의 성과주의는 개선되어야 함			
돌봄은 이념적 담론 중심 정책이 되어서는 안됨			
복지부의 국정과제 무력화가 우려됨	윤석열 정부 비판		
보여주기식 돌봄 사업은 지양되어야 함			
윤석열 정부는 사회서비스를 지나치게 시장화하고 있음			
윤석열 정부는 표가 안되는 계층의 복지를 줄이고 있음			
윤석열 정부의 복지정책 축소 행태에 우려를 표함	입법의 지연과 비현실성	입법부 정책 대응 의지 표명	
복지부의 국정과제가 무력화될 우려가 있음			
현실에 뒤처진 돌봄 입법을 보완하는 것에 책임감을 느낌			
입법부는 돌봄 체계 제도화를 위해 노력해야 함			
탈시설을 위해 입법부는 적극 노력해야 함			
아동수당 정책에 있어 입법부의 역할과 지원이 필수적임			
실효적 정책 도입을 위한 '빠른 입법'이 필요함			

개념	하위범주	상위범주	
복지부의 정책 추진 과정에 투명성이 요구됨	행정부와의 책임 공방		
복지부는 탈시설 의지가 별로 없는 것 같음			
복지부는 재정당국(기재부) 탓만 할 수 없음			
입법 협력과 정부 부처 연계가 필수적임			
정책은 국민 수요에 맞춰 현장에서 제대로 작동해야 함	현장을 고려한 실효적 입법		
사회서비스법 제정 시, 현장 목소리가 충분히 반영되어야 함			
부모의 실제 돌봄 필요 시간과 시설 운영 시간이 상이함			
현장 목소리를 충분히 반영한 보육 정책이 마련되어야 함			
돌봄 대상자의 자기결정권이 존중되어야 함	돌봄 방식의 자율성 보장		돌봄 대상자 선택권 보장
돌봄 대상자 권리가 중심이 되어야 함			
장애인과 가족이 돌봄 방식을 자유롭게 선택할 권리가 있음			
돌봄 방식에 대한 당사자, 가족의 선택권이 중요함			
돌봄 주체의 선택이 보장되어야 함	가족 중심 정책과의 긴장		
가정 돌봄과 시설 돌봄 각각의 장단점을 고려해야 함			
자립생활 정신과 가족 중심 돌봄 정책 간 갈등이 우려됨			
가족 요구가 돌봄 방식 결정에 영향을 줄 수 밖에 없음			
가족의 동의없이 가족에게 일방적으로 전가하는 돌봄책임에 돌봄 대상자의 방치가 우려됨	선택권 보장을 위한 제도적 기반 미흡		
장애 노인의 서비스 선택권 보장이 필요함			
공급자 중심의 장애인 정책에 비판함			
돌봄 대상자 권리 우선순위 설정이 필요함			
수혜자 중심의 사회서비스원 입법화가 필요함	가족 중심 돌봄 체계는 한계가 있음	돌봄에 대한 책임 분담 강조	
장애인 주거 선택권을 제도적으로 보장하여야 함			
가족 중심 돌봄 체계는 한계가 있음			
가족에게만 돌봄책임이 전가됨			
가족의 부담 가중으로 사회적 위험이 증가하고 있음	가족 중심 돌봄에 대한 반성		
과도한 가족 돌봄책임은 가족 비극으로 이어짐			
가정에 전가된 돌봄 부담은 해소되어야 함			
사회 전체가 돌봄책임을 분담하여야 함			
공공 돌봄 및 사회적 책임이 강화되어야 함	사회 전체의 돌봄책임 요구		
사회적 돌봄을 확대하여야 함			
돌봄에 대한 계획부터 실천까지 지역사회 역할이 중요함			
'정상성'을 중심에 둔 돌봄 구조를 비판함			
다양한 정체성 주체를 포괄해야 함	정상성 중심의 돌봄 기준 비판	보편적 돌봄 정책으로의 전환	
사회적 소외계층에 대한 인권보장이 필요함			
장애인 돌봄권 제한에 대한 제도개혁이 요구됨			
돌봄을 취약계층 중심 복지로 한정짓지 말아야 함			
무상급식에서 무상교육까지 확대한 것처럼 돌봄도 보편화가 필요함	보편적 돌봄 보장의 미비		
모든 국민에 대한 공평한 사회서비스 제공이 필요함			
국민의 진정한 돌봄니즈를 파악하여야 함			

개념	하위범주	상위범주	
수도권과 지방 돌봄 재정 격차 문제를 인식하여야 함	지역 간 재정 격차		
지방 맞춤형 자원 지원 정책이 필요함			
사회서비스원 운영에 있어 중앙-지방 간 협업이 필요함			
농어촌 등 공공보육 인프라가 열악한 지역을 고려해야 함			
재난 시 취약계층은 돌봄 시스템에서 방치되고 있음	지원 대상 간 차별 문제		
정책이 단서조항으로 인해 본래 취지를 발휘하지 못하고 사각지대를 생산하고 있음			
전국 다함께돌봄 센터의 약 7%만 장애아동 서비스를 제공하고 있음			
아동수당 지급에 있어 형평성을 확보하여야 함			
30만 원 수당은 일부에게만 혜택이 제공되며 취약계층 지원은 부족한 현실임			
지원 대상을 24개월에서 36개월까지 확대하여야 함			
영아수당 형평성 확보가 필요함	돌봄 접근성과 서비스 격차		
돌봄서비스 선택권에 제한이 있는 것이 현실임			
돌봄서비스 장애인 사각지대 발굴이 필요함			
서비스 시장화 시, 양극화 현상이 악화될 수 있음			
돌봄노동 전체에 대한 가치 향상이 필요함	돌봄노동에 대한 문화적 인식 개선	돌봄노동의 고평가 필요	
우리 사회의 돌봄노동에 대한 인식개선이 필요함			
부모의 정신적, 시간적 소모에 대한 지원이 필요함			
근본적 해결책으로 돌봄노동 가치는 고평가되어야 함	돌봄노동에 대한 사회적 재평가 필요		
돌봄노동자 희생을 인지하여야 함			
돌봄노동의 제대로 된 가치평가를 통해 사회서비스 질을 향상하여야 함			
방역, 요양, 돌봄은 모두 사회적 인프라로서 공공적 가치와 기여 인정받아야 함			
돌봄노동자 임금은 개선되어야 함	임금과 처우의 불균형		돌봄노동자 처우개선 중심의 정책
돌봄노동 수가 현실화가 필요함			
돌봄노동자들의 노동조건은 매우 열악함			
사회서비스원 노동자 처우개선이 필요함			
활동지원사 임금 인상이 필요함			
보육교사 인건비 인상은 반드시 보장되어야 함			
유사 돌봄 직종 간 인건비 차이가 존재함	법적·제도적 보호 미흡		
동일한 성격의 노동에 대해 상이한 대우가 발생하고 있음			
보육교사 보호를 위한 법 제정이 필요함			
사회서비스 종사자 인권을 법적으로 보장하여야 함			
사회서비스 종사자 근로조건 개선을 위한 제도화가 필요함	노동환경과 이직 문제		
활동보조인의 높은 이직률, 인력 부족 문제를 해소하여야 함			
돌봄노동자 근무 기피가 심화되고 있음			
현장의 교사들이 감당 어려운 노동 강도를 호소하고 있음			
사회서비스원 고용 인력의 지속성을 확보하여야 함	민영화로 인한	돌봄서비스	
돌봄서비스 민간위탁으로 인한 부실 돌봄이 우려됨			

개념	하위범주	상위범주
지나친 이윤 추구로 돌봄인력 처우가 악화될 우려가 있음	질 저하	민영화와 시장화 논쟁
사회서비스 고용 및 서비스 질 하락이 예상됨		
돌봄 질 저하 문제 발생할 수 있음		
사회서비스 민간화로 인한 불평등이 우려됨	공공성과 형평성의 훼손	
사회서비스 공공성은 미흡한 상황이며 민간위탁 중심의 제공은 부작용이 우려됨		
사회서비스 공공 부문 비율을 확대하여야 함		
모든 국민에 대해 공평한 사회서비스가 제공되어야 함	민간과 공공의 역할 분리 필요성	
민간이 감당 어려운 영역에 한해 공공 책임을 검토해야 함		
공공만 지원하는 것이 아닌 민간과의 상생이 필요함		
사회서비스원은 민간 침해가 아닌 새로운 영역 담당임		
사회서비스원의 민간 보완 효과가 기대됨	돌봄의 존엄성·자율성 회복	
병원이 아닌 내가 살던 곳에서 존엄하게 생을 마감하는 것이 필요함		
살던 곳에서 돌봄서비스를 제공받는 것이 핵심임		
'태어나서 죽을 때까지 익숙한 곳에서 건강한 노후'를 보장받는 것이 중요함	지역사회 통합돌봄 추진 필요성	
지역사회 중심 돌봄체계는 강화되어야 함		
지역사회 통합돌봄 내 돌봄노동자 역할 명확히 하여야 함		
지역사회 통합돌봄 복지전달체계 개선이 필요함		
지역사회 돌봄 모델을 개선하고 강화하여야 함	중양-지방 간 협력 필요	
지역사회 통합돌봄은 돌봄 패러다임 변화를 위해 필요함		
지역사회 통합돌봄 재정은 중앙이 책임지되 실제 운영은 지역사회 의 역할임		
중앙정부 역할만으로는 한계가 있으며 지역자원 연계가 필요함	지역 여건과 돌봄 인프라 부족	
중양-지방 간 협력이 중요함		
지역사회 통합돌봄 재원 및 예산 확충이 필요함		
지역사회 통합돌봄 의료인력 수 및 배치에 대한 의문이 있음		
지역사회 통합돌봄 선도사업의 실효성이 떨어지는 것 같음	법제도적 기반 미비	
지역사회 서비스 질과 전문성이 부족해 보임		
지역사회 통합돌봄 내 재가돌봄을 입법화해야 함		
지역사회 통합돌봄 기금, 특별회계가 필요함		
통합돌봄 재정은 제도화되어야 함		
지역사회 통합돌봄의 입법화를 통해 사업을 우선 추진하여야 함		

2. 축코딩 분석 결과

질적연구에서 축코딩은 개방코딩 단계에서 도출된 범주들 간의 관계를 규명하고, 이를 바탕으로 자료를 새로운 틀 안에서 조직하는 분석 과정이다. 이 단계에서는 이전에 파악된 개념과 범주들을 유기적으로 연결하여, 보다 체계적

이고 밀도 있는 구조를 형성하게 된다. 특히, 축코딩에서는 중심 현상을 둘러싼 다양한 요인들을 설명하기 위한 분석 도구로서 패러다임 모형을 활용하게 된다. 패러다임 모형은 인과적 조건, 맥락적 조건, 중심 현상, 중재적 조건, 작용 및 상호작용 전략, 그리고 그에 따른 결과로 구성된 분석 틀을 제공함으로써, 연구자가 특정 현상의 구조적 맥락을 명확히 이해하고 이론화할 수 있도록 돕는다(Strauss & Corbin, 2001). 본 연구에서는 앞선 개방코딩에서 추출된 개념과 범주를 재구성한 뒤, [그림 2]와 [그림 3]과 같은 모형을 제시하였다.

1) 20대 국회 회의록 축코딩 분석 결과

(1) 인과적 조건

인과적 조건은 특정 현상이 발생하게 되는 원인적 배경을 의미한다(Strauss & Corbin, 1998). 돌봄 정책에 대한 입법부 논의는 국가의 돌봄책임을 강화하라는 사회적 요구와, 기존의 젠더 편향적 돌봄 구조에 대한 문제의식에 기반하고 있었다. 특히 돌봄을 여성의 몫으로 전가해 온 가부장적 분업구조에 대한 비판은 의회 내 일부 논의에서 제기되었으며, 국가가 이에 대한 책임을 져야 한다는 공감대도 일정 수준 형성되었다. 그러나 이러한 젠더 구조 비판은 실질적인 구조 전환이나 제도화로 이어지지 못하였고, 국가 책임 강화의 논의는 주로 서비스 확장과 인프라 구축에 머물렀다. 그 결과, 젠더 권력 구조의 해체를 포함한 탈젠더화적 논의는 정책의 전면으로 부상하지 못하고 주변화되었다. 이를 통해 입법부 내에 젠더 구조 비판이 존재했음에도 불구하고 그것이 실질적 담론 전환으로 이어지지 못한 원인적 단초를 설명할 수 있다.

(2) 맥락적 조건

맥락적 조건은 중심 현상이 나타나는 광범위한 배경 조건, 또는 구조적 조건을 의미한다(Strauss & Corbin, 1998). 입법부의 돌봄 정책 논의는 지역 간 돌봄 격차의 심화, 공급 기반의 붕괴, 그리고 1인 가구의 증가 및 고령사 문제 등 새로운 사회위험에 대응해야 한다는 맥락 속에서 전개되었다. 이러한 맥락은 돌봄을 ‘기초생활 인프라’로 간주하게 만들며, 돌봄 정책을 구조적 개혁보다는 서비스 확대와 위기 대응 중심의 기술 행정적 과제로 환원시키는 경향을 낳았다. 따라서 젠더 권력 구조의 재편이나 돌봄 주체의 다양화라는 탈젠더화의 핵심 의제는 후순위로 밀려나기 쉬운 정책 환경이 조성되었다. 이를 통해 돌봄 정책이 위기 대응 중심으로 구조화되면서 탈젠더화 논의의 담론적 여지가 축소된 배경을 설명할 수 있다.

(3) 중심 현상

중심 현상은 작용/상호작용에 따라 다루어지거나 조절되고, 관련 집단에 관계하는 중심 생각 혹은 사건으로 '여기서 무엇이 진행되고 있는가'라는 질문에 답하는 용어다(Strauss & Corbin, 2001). 입법부 돌봄 정책 논의는 돌봄의 성별화된 구조를 문제 삼는 '탈젠더화'라는 관점을 충분히 내포하지 못한 채 전개되었다. 돌봄의 구조적 불평등이나 성별화된 분업체계에 대한 근본적 문제는 제도화되지 않았고, 공공성, 복지 확장, 지역 격차 해소 등의 의제에 집중되며 돌봄의 탈젠더화 담론은 핵심의제로 채택되지 못한 채 주변화되었다.

(4) 중재적 조건

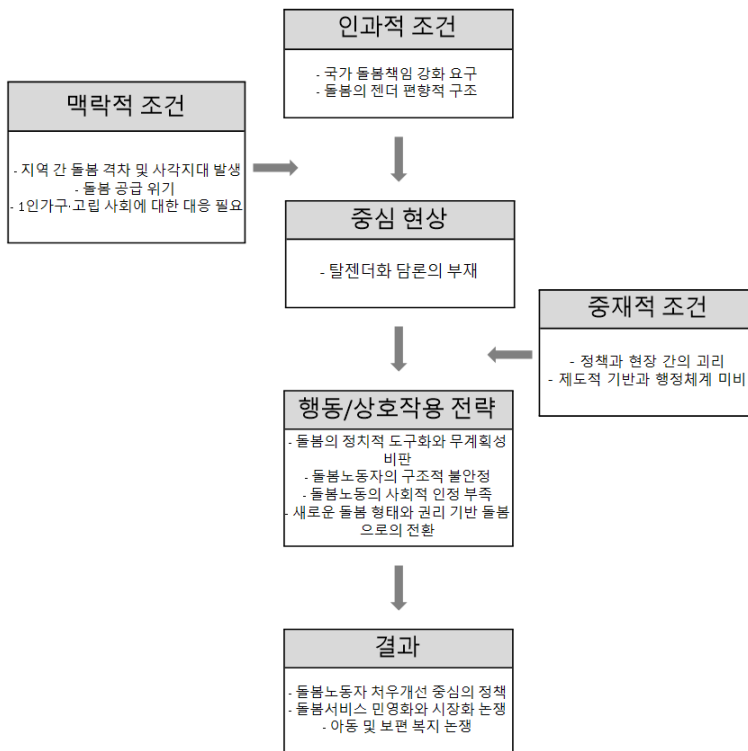
인과적 조건에 의한 사람들의 행동이 더 활발하게 이루어질 수 있도록 하거나, 또는 순화된 형식으로 표출되는데 매개적 역할을 하는 조건을 중재적 조건이라고 한다(Strauss & Corbin, 1998). 즉, 중심 현상의 강도와 양상에 영향을 미치는 조건이자, 작용/상호작용 전략을 촉진 또는 저해하는 외부적 요인을 의미한다(노지현·강선경, 2016). 입법부에서 제시하는 돌봄 정책 방향과 실제 현장의 실행 여건 사이에는 뚜렷한 간극이 존재한다. 돌봄 예산의 분절성, 행정체계의 중복, 실행력 부족 등은 탈젠더화적 정책 구상이 제도적으로 실현되기 어려운 환경을 만든다. 제도적 기반이 미비한 상태에서 돌봄의 성별화 구조를 전환하려는 논의는 구호에 그칠 수밖에 없으며, 이는 결과적으로 탈젠더화 담론의 실질적 정책화를 방해하는 중재적 제약으로 작용하였다. 이 항목을 통해 입법부의 논의가 제도적으로 왜 구조 전환을 감행하지 못했는지를 실증적으로 뒷받침할 수 있다.

(5) 행동/상호작용전략

행동/상호작용은 조건이나 상황에서 관건이 되는 문제에 대해 개인, 혹은 집단이 구체적으로 보인 의도적, 혹은 일상적 대응 양상을 말하며, 그러한 행동에 대해 참여자들이 스스로 갖는 인식, 그리고 그 인식의 교류 과정을 통한 생각의 타협과 조정 과정도 포함한다(Strauss & Corbin, 1998). 입법부 내부에서는 돌봄 정책이 선거·정당정치 수단으로 활용되는 현실을 비판하며, 돌봄노동의 구조적 불안정성과 사회적 저평가를 지적하는 목소리도 등장하였다. 또한, 새로운 돌봄 방식의 모색과 권리 기반 돌봄에 대한 관심도 일부 표현되었으나, 이 역시 일관된 정책 전략이나 제도 설계로 이어지지 못하였다. 상호작용 전략은 표면적으로는 탈젠더화 가능성을 암시했지만, 실제로는 제도 내 보수성과 실행력 부재로 담론적 전환으로 이어지지 못했다는 한계를 보인다.

(6) 결과

결과는 직면한 문제를 해결하기 위해 나타나는 행동/상호작용, 또는 예상된 행동/상호작용의 부재에 따른 결과이다(Strauss & Corbin, 1998). 최종적으로 입법부의 논의는 아동 수당과 같은 보편복지 정책의 수혜 범위를 둘러싼 논쟁, 돌봄노동자 처우개선을 위한 제도화 논의, 사회서비스 공공성 강화를 둘러싼 정책적 갈등 등으로 수렴되었다. 그러나 이러한 결과물들은 모두 돌봄의 구조적 성별화 문제를 본질적으로 전환하는 시도와는 거리감이 있었으며, 특히 돌봄의 수행 주체와 책임 구조를 젠더적 시각에서 재구성하려는 도전은 궁극적으로 정책 결과물에 반영되지 못했다. 따라서 탈젠더화 담론은 정책 실현 단계에서도 사실상 배제되거나 희석되었다고 평가할 수 있다. 이를 통해 탈젠더화 담론이 결국 정책 산출물에서 실현되지 못한 한계를 유추할 수 있다.



[그림 2] 20대 국회 회의록 축코딩 분석 결과

2) 21대 국회 회의록 축코딩 분석 결과

(1) 인과적 조건

입법부 돌봄 정책 논의는 주로 돌봄의 공공성 강화에 중심을 두며 이는 돌봄을 사회 전체의 책임으로 전환하려는 시도로 해석될 수 있다. 동시에 일부에서는 성별화된 돌봄 구조에 대한 비판 역시 제기되었으나, 구조적 성찰이라기보다 제한적인 문제제기 수준에 머무르는 경우가 많았다. 즉, 돌봄의 공공성에 대한 강조는 성별 역할 분담의 고착에 대한 근본적 문제 해결이 아닌 기능 중심의 정책 논의로 귀결되는 결과를 초래하였다.

(2) 맥락적 조건(contextual conditions)

입법부의 돌봄 논의는 주로 위기적 사회상황에서 촉발되었다. 특히 코로나 19와 같은 재난 시기에 돌봄 공백 문제가 부상하면서 긴급돌봄에 대한 수요가 정책 논의의 중심으로 떠올랐고, 이는 돌봄의 인프라 확대와 응급 대응 중심의 논의를 유도하였다. 보육·아동돌봄 현장에서 발생하는 인력 부족과 처우 문제, 탈시설화에 따른 인권 담론 역시 돌봄 정책 개입을 정당화하는 맥락으로 활용되었으나, 이들 논의는 돌봄의 젠더화된 구조를 구조적으로 해체하려는 시도보다는 관리 가능한 서비스 제공에 집중되었다. 재난·시설화·보육 위기와 같은 맥락으로 돌봄 정책이 구조 개혁보다는 기능적 대응 프레임에 중심을 둘 수밖에 없었던 것이다.

(3) 중심 현상

입법부의 돌봄 정책 논의는 돌봄의 성별화된 구조를 문제삼는 '탈젠더화'라는 관점을 충분히 내포하지 못한 채 전개되었다. 돌봄의 구조적 불평등이나 성별화된 분업체계에 대한 근본적 문제제기는 제도화되지 않았고, 민영화와 시장화 논란, 아동 및 보편 복지 등의 의제에 집중되어 돌봄의 탈젠더화 담론은 주변화되었다.

(4) 중재적 조건(intervening conditions)

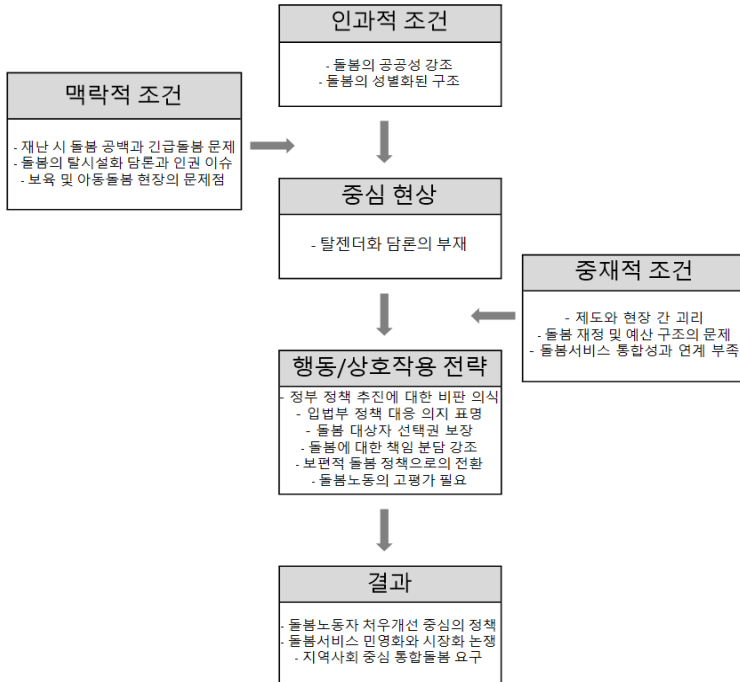
입법부의 논의가 구조적 젠더 불평등 해소로 나아가지 못한 데에는 여러 제도적 중재 요인이 작용한다. 돌봄 관련 제도는 정책 설계와 현장 실행 사이의 괴리, 파편화된 예산구조, 복지 부처 간 연계 부족 등으로 인해 복합적인 비효율을 내포하고 있다. 이로 인해 돌봄 정책의 실현 가능성이 낮아지고, 돌봄책임의 재구조화나 성별 권력 전환과 같은 탈젠더화적 접근이 제도적으로 배제되는 결과를 초래하였다. 이를 통해 제한된 담론과 함께 제도적 실행력의 구조적 한계가 있었음을 파악할 수 있다.

(5) 행동/상호작용전략

본 연구에서의 행동/상호작용전략은 정부 정책 추진 방향 비판, 입법부 정책 대응 의지 표명, 돌봄 대상자 선택권 보장, 돌봄에 대한 책임 분담 강조, 보편적 돌봄 정책으로의 전환, 돌봄노동의 고평가 필요로 도출되었다. 이들 전략은 대체로 돌봄의 질 향상과 정책 전달체계 효율성 확보에 집중되었을 뿐, 돌봄의 성별화된 구조 자체를 비판하고 재편하려는 의도는 뚜렷하게 드러나지 않았다. 이는 입법부의 대응이 표면적 제도개선에는 집중되었지만, 근본적 젠더 구조 변화에는 소극적이었음을 나타낸다.

(6) 결과

결과적으로 입법부의 돌봄 정책 논의는 돌봄노동자 처우개선과 지역사회 중심의 통합돌봄 체계 구축 등 '제공자 중심의 실천적 개선'에 집중되었다. 이와 동시에 돌봄서비스의 민영화 및 시장화 정책에 대한 논쟁은 계속되었으나, 이는 돌봄의 성별화 구조를 해체하려는 문제의식과는 별개로 기능하였다. 따라서 돌봄 정책은 구조적 젠더 불평등의 해소보다는 제도적 효율성 확보로 수렴되었으며, 이는 입법부 논의에서 정책 결과가 젠더 구조 전환이 아니라 노동환경 개선 수준에 머물렀음을 실증한다.



[그림 3] 21대 국회 회의록 축코딩 분석 결과

3. 선택코딩 분석 결과

본 연구는 국회의원 발언 전문을 미시적으로 검토하여 다양한 의미 단위를 개념화하고 이를 범주화하는 개방코딩에서 시작하여, 추출된 범주 간의 유기적 관계를 구조화하는 축코딩 단계를 거쳤다. 이후, Strauss & Corbin(1998)의 패러다임 모형에 따라 인과적 조건, 맥락적 조건, 중재적 조건, 작용·상호작용 전략, 결과의 관계로 재구성하였다. 위와 같은 과정을 통해 개별 개념과 범주 간의 관계를 구조적으로 연결하였으며, 마지막 선택코딩 단계에서는 이러한 범주들이 어떠한 중심 현상을 중심으로 통합되는지를 분석하였다. 이 체계적 수렴 과정을 거쳐 도출된 본 연구의 핵심 범주는 ‘탈젠더화 담론의 부재’로, 이는 입법부 내 돌봄 정책 논의가 양적으로 팽창했음에도 불구하고 기존의 성별 분업 구조를 해체하는 질적 전환에는 도달하지 못했음을 의미한다.

해당 핵심범주는 분석 단계에서 도출된 개별 범주들이 유기적으로 결합하며 구체화되었다. 우선 중심 현상인 탈젠더화 담론의 부재는 두 가지 주요 인과적 조건에 의해 형성되었다. 첫째, 돌봄의 국가 돌봄책임 강화 요구가 제기되었지

만, 이는 주로 공공 인프라 확충이나 서비스 기능 확대 수준에 머무르며 돌봄의 성별화된 구조를 재구성하는 정책 설계로 이어지지 못하였다. 둘째, 돌봄의 성별 분업 구조에 대한 비판이 일부 논의에서 제기되었으나, 이러한 문제의식이 일관된 정책 기획이나 제도 설계로 연결되지 못하면서 젠더 권력 구조의 전환을 동반하지 못하였다.

이러한 현상은 ‘재난 시 돌봄 공백’, ‘지역 간 돌봄 격차’, ‘1인 가구 및 고립사 대응’ 등 돌봄의 위기적 맥락 속에서 더욱 강화되었다. 정책적 시급성은 돌봄 문제를 사회서비스 공급 확대 문제로 환원시키는 경향을 강화하였으며, 이는 돌봄을 수행하는 주체의 젠더 권력 구조를 해체하려는 탈젠더화 담론이 정책 아젠다로 부상하는 것을 제한하는 요인으로 작용하였다.

또한, 정책 실행 과정에서는 제도와 현장 간의 괴리, 행정체계의 단절, 돌봄 예산의 파편화와 같은 중재적 조건이 탈젠더화 접근의 제도화를 가로막는 장애 요인으로 나타났다. 특히 정책 설계와 현장 집행 간의 단절은 돌봄의 권리 기반 접근이나 젠더 권력 전환 시도를 현실성이 낮은 이상적 논의로 치부하는 담론 구조를 형성하였다. 이에 대응하여 일부 의원들이 돌봄노동의 사회적 인정이나 권리 기반의 전환을 제안하는 상호작용 전략을 구사하였음에도 불구하고, 관련 논의들은 결과적으로 정책 효율성이나 노동환경 개선이라는 기존의 틀 안으로 다시 수렴되었다.

그 결과 입법부의 돌봄 정책 논의는 아동수당과 같은 보편복지 수혜 범위를 둘러싼 논쟁, 돌봄노동자 처우 개선, 사회서비스 공공성-민영화 논쟁 등으로 구체화되었으나, 이는 성별화된 돌봄 구조를 근본적으로 전환하거나 탈젠더화된 돌봄 체계를 구축하는 방향으로까지 이어지지 않는 못하였다.

제20대 국회의 논의에서는 국가의 돌봄책임 강화에 대한 필요성 인식은 존재하였으나, 서비스 공급 확대와 같은 양적 접근에 머무는 경향이 강했다. 성별화된 돌봄 구조에 대한 비판은 산발적으로 제기되었으나, 구체적인 제도로 이어지지 않는 못하였다. 특히, 돌봄 정책이 여성의 노동시장 참여 촉진이나 저출생 대응이라는 사회경제적 목표에 종속되면서, 돌봄의 성별 분업 자체를 문제화하는 시도는 후순위로 밀려났다. 이는 돌봄의 ‘공공화’가 반드시 ‘탈젠더화’를 동반하지 않음을 시사하며, 오히려 여성에게 책임을 전가하는 기존 젠더 질서를 제도적으로 재생산하는 방식으로 작동할 위험성을 내포한다.

제21대 국회에서도 이와 같은 경향은 반복되었다. 코로나19라는 재난 상황은 돌봄의 사회적 중요성을 재조명하는 계기로 작용했으나, 정책 대응은 긴급 돌봄 인프라 구축 및 관리적 대응 중심으로 수렴되었다. 성별화된 돌봄책임 구조의 해체에 대한 본질적 문제제기는 정책 논의의 핵심 의제로 부상하지 못

했으며, 돌봄노동자의 처우개선, 서비스 질 향상과 같은 실천적 문제 해결로 국한되었다. 특히 정책 설계와 실행 간의 괴리, 부처 간 연계 부족, 예산의 파편화 등 제도적 병목이 여전히 존재하여 젠더 관점의 재구조화를 제도화하기 어려운 환경이 지속되고 있었다.

종합하면, 입법부는 돌봄의 공공성 강화와 정책 확장이라는 기능적 과제에는 일정 부분 대응하였으나, 돌봄의 젠더 권력 구조를 해체하려는 담론적·제도적 전환에는 이르지 못하였다. 이로부터 탈젠더화 담론은 입법부 논의에서 여전히 주변화된 상태로 존재하고 있음을 확인할 수 있다.

최종적으로 본 연구는 탈젠더화 관점이 입법부 정책 담론의 중심으로 부상하지 못했음을 보여준다. 또한, 입법부의 돌봄 정책 논의가 정책의 양적 확장과 젠더 권력 구조의 전환 사이의 간극 속에서 작동하고 있음을 설명하는 근거 이론적 설명 틀을 제시한다.

V. 결론

본 연구는 제20대 및 제21대 국회의 보건복지위원회 법안심사소위원회 및 예산결산소위원회 회의록을 분석함으로써 입법부 논의 구조가 돌봄의 탈젠더화라는 관점에서 어떠한 한계와 가능성을 지니는지를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 근거이론 분석 방법을 활용하였다. 분석 결과, 돌봄 정책 논의는 전반적으로 공공성 확대, 인프라 강화, 서비스 수혜자의 권리 보장 등 기술적이고 기능적인 측면에 집중되어 있어 젠더 권력 구조를 근본적으로 재구조화하려는 ‘탈젠더화’적 접근은 제도화되지 못한 채 주변화되는 양상을 보였다.

이러한 분석 결과는 입법부의 돌봄 정책 논의가 여전히 ‘젠더 중립성’이라는 명목 아래 구조적 성차별 문제를 기능적·기술적 문제로 축소하여 다루는 경향을 드러낸다. 즉, ‘돌봄의 사회화’라는 담론이 곧바로 ‘성평등’의 실현으로 이어지지 않으며, 수행 주체에 대한 성찰 없이 공공성을 확대하는 방식은 오히려 돌봄의 젠더화를 강화할 우려가 존재한다. 특히 비공식 돌봄 외에도 공식적인 돌봄 영역 역시 주로 중장년층 여성 인력에 의해 담당되고 있다. 이는 여성의 생애주기와 밀접한 관련이 있으며, 임신·출산 등으로 인한 경력 단절은 낮은 기술 축적과 연결되어 여성들이 저임금 일자리에 집중되는 구조를 강화한다. 반대로 출산기에도 노동시장에 지속적으로 잔존한 집단 내 여성은 상위 직무로의 진입 가능성이 높은 것으로 나타난다(민현주, 2008). 이처럼 탈상품화,

탈가족화, 탈젠더화를 지향하는 담론이 존재하더라도, 성별 간 격차는 단지 수치상으로만 다소 완화될 뿐 근본적인 해소에는 미치지 못하고 있다. 따라서 돌봄 정책이 보편성과 공공성을 지향한다 하더라도, 여성에게 집중된 돌봄 부담을 구조적으로 해소하지 않는 한, 정책은 결국 ‘여성 대상의 성별화된 지원책’으로만 작동할 가능성이 크다(송다영, 2013).

이러한 점에서 입법부 담론 수준에서부터 ‘탈젠더화된 돌봄’에 대한 개념적 전환과 정책적 재구성이 요구된다. 먼저 돌봄 정책의 성별 영향 평가를 제도화할 필요가 있다. 돌봄 정책이 여성의 무급노동을 강화하거나 특정 성별에 책임을 집중시키는 방식으로 작동하지 않는지 점검하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 둘째, 정책 설계 초기 단계부터 젠더 권력 구조를 고려하는 접근이 필요하다. 단순한 서비스 확대를 넘어 ‘누가 돌보는가’와 같은 구조적 질문을 중심으로 정책을 설계해야 한다. 마지막으로 돌봄노동의 사회적 가치 재정립과 노동조건 개선이 병행되어야 한다. 탈젠더화는 돌봄책임의 재분배를 넘어 돌봄노동 자체의 사회적 지위를 재구성하는 문제이기 때문이다.

이처럼 입법부의 돌봄 정책 논의는 ‘공공성’과 ‘보편성’이라는 정책 프레임 속에서 확대되어 왔으나, 돌봄의 성별화된 구조를 해체하려는 탈젠더화 관점은 여전히 주변화되어 있다. 본 연구는 이러한 담론 구조를 분석함으로써 향후 젠더 정의에 기반한 돌봄 정책 논의의 필요성을 제기한다.

본 연구는 돌봄 정책의 실질적인 예산권과 법안 심사권이 집중되는 보건복지위원회의 담론을 분석함으로써, 보편적 복지를 다루는 주류 입법 공간에서 ‘젠더’ 의제가 어떻게 기술적인 문제로 환원되고 주변화되는지 그 기제를 규명하는 데 집중하였다. 그러나 입법부 내 돌봄 담론을 보다 입체적으로 파악하기에는 분석 대상의 범위 측면에서 일정한 한계를 지닌다. 특히 젠더 이슈를 보다 집중적으로 다루며 「아이돌봄 지원법」 등 관련 법률을 소관하는 성평등가족위원회의 논의를 충분히 포괄하지 못했다는 점은 본 연구의 한계로 남는다. 성평등가족위원회는 성격상 돌봄의 탈젠더화에 대해 보건복지위원회와는 상이한 시각이나 입법 담론을 형성하고 있을 가능성이 크다. 따라서 추후 연구에서는 보건복지위원회와 성평등가족위원회 간의 담론 구조를 비교 분석함으로써, 위원회의 성격에 따라 돌봄의 가치와 성별 분업 구조를 바라보는 인식이 어떻게 분화되고 충돌하는지 살펴볼 필요가 있다. 후속 연구가 이루어진다면, 입법부 내 돌봄 담론에 대한 보다 실효성 있는 제언을 도출할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강민영·김교성(2024). 복지국가는 돌봄을 어떻게 위기(委棄) 하는가?-돌봄의 공식화, 탈시장화, 탈젠더화에 기초한 퍼지셋 이상형 분석. 한국사회복지학, 제76권 제2호. 159-193.
- 강이수·신경아·박기남(2015). 여성과 일:일터에서 평등을 찾다. 동녘. 345-402.
- 강혜규·김희성·박세경·오옥찬·유재언·김지연·김진희·최요석(2019). 정책환경 변화를 고려한 지역 사회서비스 전달체계 개편방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 김경은(2025). 현대 돌봄 논의와 돌봄 영성. 신학사상. 208. 417-445.
- 김경희·윤자영(2009). 보육정책에 대한 여성주의적 비판: 보육예산에 대한 젠더분석을 중심으로(2005-2009년). 여성학논집. 제26권 제2호. 33-65.
- 김수영(2024). 초저출생 사회, 여성은 왜 비혼과 비출산을 선택하는가-돌봄 재분배를 위한 법의 역할: 통계청 생활시간조사로 본 구조적 불평등을 중심으로. 젠더법학. 제16권 제1호. 1-63.
- 김승권·선우덕·변용찬·황나미·윤상용(2006). 지역사회 중심의 돌봄서비스 활성화 방안. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김영옥·김이선·황정미·황정임·마경희(2006). 제2차 여성정책기본계획의 성과와 과제. 한국여성개발원.
- 김인숙(2016). 사회복지연구에서 질적방법과 분석. 서울: 집문당.
- 김은지·김소영·선보영·성경·양난주·김수정·김혜영(2017). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김은지·마경희·최인희·김이선·최진희·성경(2022). 젠더 관점의 사회적 돌봄 재편 방안 연구(I): 개인화 시대 돌봄정책 패러다임 전환. 서울: 한국여성정책연구원.
- 김현(2019). 가족 유물론, 돌봄 공동체. 人文科學. 117. 119-154.
- 김희강(2018). 돌봄: 헌법적 가치. 한국사회정책. 제25권 제2호. 3-29.
- 김주현(2025). 돌봄의 권력화와 젠더 불평등-국가는 돌볼 수 있는가. 법학논집. 147-179.
- 김희강·나상원 역(2023). 돌봄민주주의, Tronto, J. C.(2013). Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice. 서울: 박영사.
- 노지현·강선경(2016). 산업재해를 겪은 이주노동자들의 한국생활 경험과정에 관한 연구:-근거이론 접근. 사회복지정책. 제43권 제1호. 135-164.
- 마경희(2020). 포스트-코로나 시대, 사회적 돌봄의 재조직화를 위한 정책방향과

- 과제. 코로나 19 위기를 넘어 성평등 노동으로, 여성노동 현실 진단과 대안 마련을 위한 토론회 자료집. 한국여성노동자회·전국여성노동조합 주최. 2020.09.16.
- (2021). [발제 3] 코로나 19 이후 젠더 정의를 위한 돌봄 정책의 재설계. 한국여성정책연구원 세미나자료. 2021(3). 42-61.
- 문현아·김은정·이상윤·정진주·정최경희·김유미·김인아·박홍주·박선영·오카노 야오(2012). 돌봄노동자는 누가 돌봐주나?: 건강한 돌봄노동을 위하여. 파주: 한울.
- 민현주(2008). 여성취업의 두 갈래길: 상위와 하위 수준 일자리 진입 결정 요인을 중심으로: 상위와 하위 수준 일자리 진입 결정 요인을 중심으로. 경제와사회. 223-255.
- 성수진·강영희(2024). 한국의 일-생활 균형의 탈젠더화 가능성: 돌봄에 대한 재검토를 중심으로. 한국여성학. 제40권 제4호. 247-281.
- 성지혜(2016). 여성친화도시의 돌봄 실천에 대한 여성주의 접근: 대구·경북 여성친화도시를 중심으로. 젠더와 문화. 제9권 제1호. 75-99.
- 손병권(1998). 상임위원회 운영 및 의원의 상임위원회 활동 평가: 상임위원회 소속 의원의 경력과 상임위원회 활동 간의 관계분석. 의정연구. 제4권 제2호. 162-180.
- 송다영(2011). 보육서비스 정책 개편 쟁점에 관한 연구: 돌봄에 관한 자유선택론에 대한 비판과 대안모색: 돌봄에 관한 자유선택론에 대한 비판과 대안모색. 한국사회복지학. 제63권 제3호. 285-307.
- (2013). 여성주의 관점에서 본 생애주기별 복지와 돌봄 패러다임. 페미니즘연구. 제13권 제1호. 93-129.
- 송다영·박은정(2019). 양육수당의 제도적 정합성 분석: 한국과 독일의 양육수당정책 비교를 중심으로. 비판사회정책. 제64호. 93-135.
- 송다영·백경흔(2018). 사회적 돌봄 부문으로의 남성참여 확대를 위한 시론적 연구: 유럽 국가들의 경험을 중심으로: 유럽 국가들의 경험을 중심으로. 한국여성학. 제34권 제4호. 207-238.
- 송민이·강정환(2024). 한국사회는 돌봄의 가치를 어떻게 평가하고 있는가: 2013~2023년의 언론기사를 중심으로. 한국사회학. 제58권 제3호. 89-130.
- 심은지·정현주(2023). 국회의원은 난민을 어떻게 인식하는가?: 제 18대~제 21대 전반기 국회 회의록에 대한 내용분석. 국가정책연구. 제37권 제1호. 33-60.
- 안숙영(2018). 돌봄노동의 여성화에 대한 비판적 고찰. 한국여성학. 제34권 제2호. 1-32.

- 오마이뉴스(2021.11.18.). 차별의 벽에 막힌 초등학교 시간제 돌봄 전담사: [돌봄 노동6] 만족도 96% 초등 돌봄 교실의 현실. https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002788314에서 2025. 11.09. 인출.
- 원숙연·이동선(2012). 일-가족 양립 지원 정책이 노동시장 참여의 성별격차에 미치는 영향-OECD 16개 국가를 대상으로. *한국정책학회보*. 제21권 제3호. 325-361.
- 윤자영(2021). 포스트코로나 시대 돌봄노동의 정의로운 전환. *황해문화*. 56-79.
- 윤홍식·송다영·김인숙(2011). 가족정책: 복지국가의 새로운 전망. 파주: 공동체.
- 이경우(2000). 간호 연구방법으로서의 근거이론. *혜전대학 논문집*. 18. 359-374.
- 이동성·김영천(2012). 질적연구방법으로서 근거이론의 철학적 배경과 방법론적 특성에 대한 고찰. *열린교육연구*. 제20권 제2호. 1-26.
- 이진숙·이슬기(2013). 젠더관점에서 본 보육정책 패러다임의 변화 연구. *젠더와 문화*. 제6권 제2호. 85-123.
- 이현주(2015). 여성노인의 가사·돌봄 노동의 젠더불평등에 관한 연구. *여성학연구*. 제25권 제3호. 141-177.
- 장지연(2011). “돌봄노동의 사회화 유형과 여성노동권”, *페미니즘 연구*. 제11권 제2호. 1-47.
- 최희경(2018). 노인장기요양보험제도와 돌봄 정의. *한국사회정책*. 제25권 제3호. 103-130.
- 터틀&리사(1999). *페미니즘 사전*, 유혜련·호승희 옮김, 서울: 동문선. Tuttle, L.(1986), *Encyclopedia of Feminism*, New York: Facts on File.
- 페데리치 실비아(2013), *혁명의 영점: 가사노동, 재생산, 여성주의 투쟁*, 황성원(역), 서울: 갈무리(Federich, Silvia, *Revolution at Point Zero: Housework, Reproduction, and Feminist Struggle*, Oakland: PM Press, 2012).
- 한국교육개발원(2024). *교육통계연보*.

- Bacchi, C.(2009). *Analysing policy*. Pearson Higher Education AU.
- Battista, J. C.(2006). Committee theories and committee votes: Internal committee behavior in the California legislature. *State Politics & Policy Quarterly*, 6(2), 151-173.
- Cox, Gary W. & Mathew McCubbins.(1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California.
- Creswell, J. W., Hanson, W. E., Clark Plano, V. L. & Morales, A.(2007).

- Qualitative research designs: Selection and implementation. *The counseling psychologist*, 35(2): 236-264.
- 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.
- Dupuy, A.(1997). Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition.
- Eva Feder Kittay/김희강·나상원 옮김, **돌봄: 사랑의 노동**(서울: 박영사, 2016), 15(역자 해제), 12-13.
- Fraser, N.(1994). After the family wage: Gender equity and the welfare state. *Political theory*, 22(4): 591-618.
- (2009). *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world* (Vol. 31). Columbia university press.
- Hermes, G.(2000). Foundations and structure of State responsibility for infrastructure. *Journal of Network Industries*, (2): 223-243.
- Kittay, Eva.(2016). *Love’s Labor: Essays on Women, Equality, and Dependency*, translated by Hee-kang Kim, and Sang won Na. Seoul: Parkyoungsa.
- Krehbiel, K.(1991). *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Lewis, J.(1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European social policy*, 2(3): 159-173.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G.(1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage.
- OECD Development Centre(2014). *Unpaid Care Work: The Missing Link in the Analysis of Gender Gaps in Labour Outcomes*, Paris: OECD Development Centre.
- Orloff, A. S.(1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American sociological review*, 303-328.
- Sainsbury, D. (Ed.)(1999). *Gender and welfare state regimes*. Oxford University Press.
- Strauss, A. & Corbin, J.(1998). *Basics of qualitative research techniques*. ——(2001). 근거이론의 단계. 신경림 역. 서울: 현문사.

- (2015). *Basics of Qualitative Research: Techniques and procedures for Developing Grounded Theory*, 4th ed. SAGE.
- The Care Collective(2021). *돌봄선언: 상호의존의 정치학*. 정소영 옮김. 고양: 니케북스.
- Tronto, J. C.(2013). *Caring democracy: Markets, equality, and justice. In Caring Democracy*. New York University Press.
- Ulmann-Margalit, E.(2015). *The emergence of norms*. OUP Oxford.

Abstract

Why is De-gendering Care Marginalized in Legislative Discourse?: A Grounded Theory Analysis of National Assembly Debates

Seonyoung, Moon* · Jaewon, Jeon**

The care crisis arising from low fertility and hyper-aging society represents a structural societal challenge rather than merely a welfare issue. However, policy discussions remain focused on quantitative care expansion and efficiency improvements, while fundamental reflection on gendered care structures and gender inequality is limited. Despite care responsibilities being historically transferred to women, the de-gendering discourse has been marginalized in legislation. This study analyzes Health and Welfare Committee minutes from the 20th and 21st National Assemblies to examine how de-gendering perspectives are excluded from legislative debates on care. Using grounded theory methodology, we qualitatively analyzed lawmakers' statements and found that care policy concentrates on functional aspects, such as expanding public provision, service coordination, and labor market participation while dismantling gender power structures remains largely unaddressed and uninstitutionalized. Notably, 'gender-neutral' rhetoric reduces structural gender discrimination to technical problems. This analysis underscores the need for legislative strategies promoting de-gendered care and proposes policy interventions including gender impact assessment, gender aware policy design, and revaluation of care labor.

Keywords : Care, De-gendering of care, Legislative Process,
Discourse Analysis, Grounded Theory

* First Author: Ph.D. Candidate in Public Administration, Yonsei University

** Corresponding Author: Researcher in Center for Conflict Management,
Korea Institute of Public Administration