

참여연대 보고서

발행일 2024. 12. 26.

새로운 길,
돌봄 중심 복지국가

목차

목차	2
들어가며	3
새로운 길, 돌봄 중심 복지국가의 의미와 지향	3
1. 한국 복지국가의 현주소	4
2. 한국 복지개혁의 우선 과제로서 돌봄의 필요성	5
3. 돌봄 중심 복지국가의 의미와 지향	7
돌봄 중심 복지국가의 원칙과 과제	11
1. 돌봄 중심 복지국가의 원칙과 쟁점	11
2. 돌봄 중심 복지국가 주목해야 할 사회적 과제	15
돌봄 중심 복지국가의 주요 전략 및 정책과제	19
1. 돌봄권리 보장을 위한 노동환경의 개선	19
2. 공공돌봄의 확대 정책	21
3. 고립과 단절이 없는 지역사회 거주에 기반한 돌봄 : Community Care	23
4. 돌봄노동의 사회적 가치 제고	25
돌봄 중심 복지국가의 주요 전략별 세부과제	28
참고문헌	30

들어가며

한국 사회는 산업 및 탈산업적 사회 위험이 중첩되고 상승하며 위기를 맞고 있음. 이에 따라 소득, 자산, 노동 등 생산 관계의 불평등이 교육, 돌봄의 재생산 불평등으로 전이되고 교차하며 생산과 재생산의 양극화를 확대하고 있음.

한국적 생산 체제와 관련 규범은 저숙련, 저임금의 불안정한 일자리를 양산하고 재생산 토대를 침탈해 복지국가의 기반을 약화할 것으로 우려됨. 특히 친시장적 복지정책 기조와 반노동적이고 비민주적인 행보는 한국의 복지국가 이행을 퇴보시키고 있고, 복지국가 운동 역시 위축시키고 있음.

이와 같은 문제의식 하에 참여연대 사회복지위원회는 생산과 재생산 불평등의 연결 고리이며, 한국 사회 위기의 핵심 쟁점인 돌봄을 중심으로 복지국가 운동의 새로운 경로를 제안하고자 함. 이는 참여연대 사회복지위원회가 제안한 2011년 보편적 복지국가 운동의 근간을 유지하며, 동시에 복지국가 운동의 축을 ‘돌봄’ 중심으로 전환하는 것임. 이에 참여연대 사회복지위원회는 돌봄 중심 복지국가 운동을 위한 문제의식, 원칙, 과제, 전략 및 정책과제 등을 이 문서에 담고자 함.

새로운 길, 돌봄 중심 복지국가의 의미와 지향

돌봄 중심 복지국가로의 전환에 대한 제안은 새로운 길을 모색해야 할 이유와 배경이 무엇인지 질문하게 함. 또한 전환의 축으로 돌봄을 주목한 원인과 유용성, 보편적 복지국가와의 관계 등에 대한 의문을 제기함.

이에 따라 한국의 복지국가가 처한 현실을 점검하고, 돌파구로서 돌봄이 지닌 중요성을 살펴보고자 함. 또한 돌봄 중심 복지국가의 의미와 지향을 구체화 하고, 보편적 복지국가와 돌봄 중심 복지국가의 관계를 정리하고자 함.

1. 한국 복지국가의 현주소

신자유주의 세계화와 저성장 뉴노멀 시대에 불평등은 전지구적인 현상이지만 한국 사회의 양극화는 더욱 심각함. 소득과 자산이 주거, 교육, 결혼 등과 결합하여 얽혀있는 ‘다중격차’ 하에서 사회적 균열선은 더욱 복잡해지고, ‘기회의 불평등-결과의 불평등-기회의 불평등’의 악순환 구조가 고착화됨. 이에 더해 유래 없는 저출생·고령화 추세 및 기후·생태 위기는 사회적 위험을 한층 더 복잡한 난제로 심화시키고 있음.

사회적 위험은 이를 대처하는 제도적 장치, 즉 복지국가의 수준에 따라 위험의 영향력과 파급력이 다르게 나타남. 그러나 우리나라의 복지제도는 형식적 측면에서 기본적인 틀을 갖추었지만, 실질적 효과를 발휘하기엔 고질적인 한계와 사각지대를 내포하고 있음. 예컨대 GDP 대비 공공사회지출 규모, 공적이전을 통한 불평등 감소효과는 OECD 평균에 크게 못 미치고, 사회보험은 노동시장의 이중구조화에도 불구하고 비정규직 노동자를 제대로 보호하지 못하는 실정임.

복지국가의 기본적 역할은 시민이 직면한 사회적 위험에 대응함으로써 안정적인 생산, 분배, 재생산, 재분배의 순환을 제도화하는 것임. 그러나 한국의 복지국가를 진단해 보면 생산과 분배에서의 불평등이 재생산과 재분배로 이어지면서, 생산과 분배, 재생산과 재분배의 전 영역에서 불평등과 이중구조화가 심화되고 있음.

대기업이 주도하는 자동화 중심의 수출주도 생산 방식은 한국 경제의 근간을 이루었고, 1990년대 이후 한국을 고소득국가로 진입하게 한 기본 동력이었음. 한국 복지국가는 이러한 생산 방식에 주도적으로 참여한 개인에게 안정적 소득과 사회적 위험에 대응할 수 있는 제도를 제공함. 그러나

비정규직, 플랫폼 노동자, 영세자영업자 등은 대기업 자동화, 수출 중심의 생산방식의 성과로부터 배제되어 있을 뿐만 아니라, 공적 사회보험 및 한국에서 사회적 위험의 주요 대응기제인 사적 자산 축적으로부터도 배제되어 있음.

더욱이 한국의 취약한 정치체제는 복지국가의 이와 같은 모순을 완화하는 제도적 역량을 발휘하는데 실패함. 1987년 민주화 이후 8번의 대통령 선거와 10번의 국회의원 선거를 통해 정권이 교체되고 의회권력이 바뀌었지만, 사실상 노동시장과 복지체제의 이중구조를 만들어내는 근원에 대한 개혁은 시도조차 없었음.

2. 한국 복지개혁의 우선 과제로서 돌봄의 필요성

1) 복지의 이중구조를 극복하기 위한 돌봄의 역할

- 돌봄은 무력한 한국 복지국가 변화의 출발점이 될 수 있음. 노동시장과 복지체제의 이중구조화는 고품질 제조업 중심 경제의 일반적 특성이지만, 한국은 숙련 노동을 자동화로 대체하는 방식으로 제조업의 경쟁력을 높였다는 점에서 더욱 심각한 난제에 직면해 있음.
- 일반적으로 제조업은 임금과 사회적 비용(사회서비스 비용)을 낮추는 유인이 크기 때문에 노동시장에서 사회보험에 배제된 저임금 일자리를 양산하였음. 이처럼 노동시장 이중구조가 복지의 이중구조로 연결되는 현 체제 하에서 근본적인 복지개혁은 대기업, 제조업, 자동화, 수출 중심의 경제에서 대기업과 중소기업, 제조업과 서비스업, 자동화와 숙련, 수출과 내수가 균형적인 생산방식에서의 전환을 전제로 할 필요가 있음.
- 이런 조건에서 복지국가를 돌봄 중심으로 재편하는 것은 한국 사회를 균형적인 생산체제로 전환하는 시작점이 될 수 있음. 즉 시장에서 좋은 일자리를 늘리고, 이에 기반해 보편적 소득보장과 양질의 서비스를 제공하기 위해서는 생산체제를 이중구조화 아래 제조업 중심에서 고부가가치를 창출하는 ICT 혁신산업으로 확대할 필요가 있음.
- 그리고 이러한 ICT 혁신산업은 기본적으로 그 사회의 광범위한 양질의 인적자본을 전제함. 교육, 보건·의료, 보육, 복지서비스 등 (광의의) 돌봄으로 대표되는 양질의 사회서비스를 보편적으로 제공하는 것은 한 사회의 인적자본의 질을 높이는 기본적 전제이며, 이러한 보편적 사회서비스는 고부가가치 산업 확대와 선순환 관계를 형성할 수 있음.

2) 돌봄의 공공성 강화 및 돌봄 노동의 가치 복원

- 한국은 OECD 국가 중 일자리의 질과 노동시장 포용성이 취약하고, 사회서비스 산업화·시장화 과정에서 저임금 및 불안정 노동이 양산됨. 또한 공공서비스 확충과 공적 전달체계 개편은 여전히 부족한 상황임.
- 돌봄 노동자 대다수는 민간위탁 구조에 따른 불안정한 고용관계의 계약에 의해 노동을 수행하고 있음. 이로 인해 돌봄 노동자는 기관의 위탁계약 종료 시 고용의 지속성을 보장 받을 수 없는 것은 물론이고 노동권과 사회안전망의 사각지대에 놓이게 됨. 이에 따라 노동 과정에서 질병, 사고 등의 위험에 노출되거나 실업과 같은 위기 상황에서 보호받을 수 있는 법적, 제도적 체계가 거의 부재하다고 볼 수 있음. 그럼에도 불구하고 오늘날 시장논리를 중심으로 돌봄의 사회적 수요 증가에 대응하고 민간과 개인에게 돌봄의 책임을 전가하는 시도는 돌봄의 사회화 및 공공성을 더욱 약화시키는 결과를 초래할 것은 자명함.
- 돌봄은 인간이 중심이 되는 관계지향적 노동이며 상호의존성과 사회적 연대에 기반함. 즉 돌봄은 행위의 대상이 사람이고 행위의 결과가 사람에 대한 보호로 나타나는 특성이 있으므로 시민적 책임이자 사회에서 가장 필요한 노동으로 인식되어야 함. 하지만 현재 우리 사회에서 돌봄의 가치는 인정받지 못하고 저평가되고 있음.
- 돌봄 가치의 저평가는 돌봄서비스가 공적 영역으로 편입되기 이전에 노인, 아동, 장애인 등에 대한 돌봄이 주로 가정 내 여성의 노동에 의존한 역사성에서 기인한다고 볼 수 있음. 그 결과 돌봄은 여성이 당연히 수행해야 하는 일이며 부불 노동이라는 인식을 형성함. 이에 돌봄의 사회적 의미와 경제적 가치는 가족 구성원에 대한 사랑과 책임을 강조하는 과정에서 저평가되었으며, 이러한 저평가는 돌봄이 공적 서비스 기반의 임금노동으로 변화한 이후에도 여전히 현재진행형임.
- 돌봄 대상 특성에 따른 노동강도와 노동과정 차이를 반영하지 못하는 임금체계는 이를 방증하는 동시에 돌봄노동에 대한 낮은 이해 수준과 돌봄노동 가치의 인정이 결여된 우리 사회의 민낯을 단편적으로 보여주는 결과임. 돌봄노동의 가치가 제대로 인정받지 못한다면 돌봄의 지속가능성은 담보될 수 없음.

3. 돌봄 중심 복지국가의 의미와 지향

1) 보편주의 복지국가의 상호보완재

- 돌봄 중심 복지국가는 참여연대가 2011년 제안한 ‘보편주의 복지국가 운동 전략’의 토대 위에서 돌봄 패러다임과 돌봄기본권을 적극 포괄하고자 함.

“보편주의 복지국가에서는 대한민국 헌법이 보장한 대로 모든 국민의 인간다운 생활이 보장되며 복지는 더 좋은 경제의 동반자가 된다. 기업의 생산과 노동자의 인간다운 생활은 동전의 양면처럼 공존하게 되며 성장 없는 분배도, 분배 없는 성장도 용납되지 않는다. 좋은 일자리를 민간에서 뿐만 아니라 공공의 영역에서 창출하면 근로빈곤은 원천적으로 성립하지 않게 된다. 남녀 모두 돌봄 노동의 수행자로서의 역할을 공유하면서 돌봄 노동의 사회화를 통해 일-가정의 양립이 보장되고, 진정한 성평등의 사회가 구현된다. 빈부의 차가 극심하게 드러나지도 않고 사회연대와 공동체적 양식이 시민정신으로 구현되어 지역사회에서부터 든든한 사회적 경제의 기초가 마련되게 된다. 인간으로서의 자유와 존엄이 만끽되면서도 사회정의와 연대가 강고해지고 민주주의는 더욱 확대된다.” (참여연대, 2011)

- 이러한 보편주의 복지국가 원칙은 포기할 수 없는 복지국가의 ‘상’이며, 참여연대의 복지국가 운동을 함께 하는 활동가와 전문가들이 함께 만들어 가고자 하는 미래 한국사회 상으로서 현재까지도 유효한 것임. 동시에 참여연대가 새롭게 모색하고자 하는 돌봄 중심 복지국가는 급변하는 사회경제적 환경과 돌봄 문제 부각에 따른 기존 복지국가 영역의 자연스러운 확장만이 아니라 근본적인 지향과 질서의 변화를 내포하고 있음.
- 여기서 돌봄 중심 복지국가는 보편주의적 복지국가의 대체재가 아니며 상호보완재임. 돌봄윤리, 돌봄경제, 돌봄민주주의, 돌봄페미니즘 등 돌봄을 둘러싼 여러 주요 논의들이 강조하고 있는 돌봄의 사회화와 돌봄정의를 가장 잘 구현된 현실적인 사례는 (비록 ‘보편적 돌봄제공자 모델’ 등은 북유럽의 사민주의 복지레짐과 구별되는 것으로 제시되고 있으나) 다름 아닌 사민주의식 보편주의 복지모델이라 할 수 있음.
- 따라서 기존의 보편주의적 복지국가 담론과 운동이 충분히 다루고 있지 못한 지점들을 포착하여 보완하고, 동시에 한국 사회가 아직 보편주의적 복지국가 달성에도 크게 못 미치고 있다는 점을 인지하면서 돌봄 중심 복지국가를 추구할 필요가 있음.
- 돌봄은 존재의 안위를 살피고 사회적 주체로 기능하는데 필요한 재화와 서비스를 제공하는 행위를 의미함. 따라서 돌봄 중심 복지국가는 돌봄의 관점에서 소득보장과 사회서비스를 포괄하는 것은 물론 한국 사회가 어떻게 생산하고 분배할지를 이야기하는 것, 즉 돌봄을

축으로 생산 및 재생산 체계를 재구조화하는 것임. 다만, 참여연대 사회복지위원회의 복지국가 운동 테제로서 돌봄 중심 복지국가는 그 출발선으로 돌봄 기본권 확보에 집중하고자 함.

- 이와 같은 의도에서 돌봄 중심 복지국가는 참여연대의 보편적 복지국가 정체성을 토대로 사회 정의의 준거로 돌봄 정의를 포섭하고, 생산과 분배체제로서 돌봄경제와 연대를 지향하여 돌봄을 사회구성원의 기본적 권리로 보장하는 복지국가를 의미함.

2) 돌봄기본권의 실현

- 돌봄기본권은 인권으로서의 돌봄에 대한 권리를 말하며, ‘돌봄’은 본질적으로 노동에 해당함. 돌봄기본권은 선형적 개인이 아닌 사회적 관계에 터 잡은 권리로서 유엔 사회권규약과 세계인권선언 등 국제규범 외에 헌법의 기본원리인 사회국가원리, 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리에서 도출됨. 돌봄기본권은 돌봄을 할, 돌봄을 받을, 그리고 지역에서 자율적이고 주도적으로 적정한 삶을 영위할 수 있는 권리를 내용으로 함.
- 국가의 역할은 돌봄기본권 보장에서 핵심적임. 그러나 돌봄기본권은 국가에 대한 개인의 권리로서의 의미만을 가지는 것이 아님. 돌봄기본권은 사회권으로서 사회 구성원 모두가 모두에 대해 가지는 책임이자 권리임을 전제로 함. 이러한 돌봄기본권의 성격은 그것이 국가 및 사회적 과제로서 실현되어야 함을 의미함. 특히 국가는 돌봄기본권의 실현을 위해 보장 체계를 마련할 의무가 있음. 돌봄의 책임은 공정하게 배분되어야 하며, 사회의 모든 부문, 가정, 공동체, 기업과 국가가 분담해야 함. 어떤 돌봄을, 누구의 책임으로 할 것인지, 어떻게 수행할 것인지 등은 결국 사회적·정치적 합의를 통해 결정되어야 함.
- 돌봄기본권은 돌봄을 받을 권리뿐만 아니라, 돌봄을 할 권리도 포함함. 돌봄을 할 권리로서의 돌봄기본권은 무급이든 유급이든, 가족을 직접 돌보든 사회서비스로 대체하든 돌봄이 가지는 노동으로서의 가치에 대한 사회적 인정을 전제로 함. 2015년 채택된 지속가능발전목표(SDG) 5.4 또한 돌봄이 노동으로서 가지는 사회적 가치를 강조함. 돌봄의 노동으로서의 사회적 가치에 대한 인정은 모든 돌봄의 유급화를 추구한다는 것이 아님. 가정 또는 지역사회에서 이루어지는 무급 돌봄 또한 뒷받침될 수 있는 체계가 마련될 필요가 있음. 한국을 포함한 각국에서 이미 시행 중인 부모의 육아휴직에 대한 권리가 그 대표적 예인데, 육아휴직제도는 돌봄의 사회적 가치를 인정한 핵심적인 제도임.
- 돌봄기본권은 지역사회에서 적정한 삶을 보장받을 수 있는 통합적 돌봄체계 구축을 통해

실현될 수 있음. 그동안 돌봄이 필요한 아동, 장애인, 노인들에 대해서 전통적인 가족 중심의 돌봄이나 병원 시설 입소에 의존해 온 것이 한국의 현실임. 그 결과 많은 사람들은 돌봄이 필요할 때 인간다운 삶을 포기해야 하거나 가족에게 감당하기 어려운 희생을 강요하고 있음. 장기요양보험, 장애인활동지원, 보육지원, 사회서비스이용권, 지역사회서비스 등이 발전하여 왔으나 제도가 분절적·파편적이어서 제대로 된 보장을 받지 못하고, 여전히 가족의 희생이 계속되거나 시설 입소를 피하기 어려운 상황이 반복되고 있음. 돌봄이 필요한 주민들이 지역사회 안에서 자율적이고 주도적으로 일상을 영위할 수 있도록 하는 것이 돌봄의 시급한 과제라 할 수 있음.

- 이러한 돌봄기본권은 그동안 시민사회계에서 강조해온 국민(주민)돌봄기본권, 돌봄노동권, 지역돌봄보장법 등을 실현하는 것이기도 함. 일례로 12개 노동시민단체들로 구성된 ‘돌봄공공성 확보와 돌봄권 실현을 위한 시민연대’(2022)는 돌봄기본법(가칭)의 제정을 통해 모두에게 차별없는 돌봄권과 모두에게 안전한 돌봄노동권을 보장하고, 국가가 책임지는 돌봄체계를 구축해야 한다고 주장하였음.

3) 돌봄민주주의 및 돌봄경제의 확대

- 돌봄 중심 복지국가는 돌봄기본권의 실현과 함께 돌봄정의(justice)에 주목하며, 돌봄민주주의 및 돌봄경제를 확대하고자 함. 돌봄정의는 경제적 차원의 재분배(redistribution), 문화적 차원의 인정(recognition), 정치적 차원의 대표(representation)의 3가지 층위로 살펴볼 수 있음(Fraser, 2008). 돌봄 중심 복지국가는 재분배와 돌봄의 사회화 실현을 위한 제도개혁을 지속적으로 추구하는 동시에, 기존의 복지국가 논의에서 충분히 포착하지 못한 상호의존적 돌봄관계의 공정성을 강조하면서 돌봄정치를 통해 돌봄의 공적 담론화 및 주류화를 목표로 함.
- ‘노동’과 ‘서비스’로서의 돌봄을 넘어 정치적 언어와 사회운영의 원리로서 돌봄을 논할 필요가 있으며, 관계 속의 돌봄 실천은 사회적 연대의 기반이 됨(김희강, 2022). 또한 풀뿌리 민주주의의 역량 형성을 통해 시민들이 자신과 지역사회의 필요와 수요에 맞는 복지의 생산과 분배에 참여할 수 있어야 함(정무권, 2024). 이처럼 돌봄민주주의는 시민들의 권한 부여(empowerment)와 참여를 바탕으로 지역공동체 주도 상호돌봄을 실현할 수 있는 공동생산(co-production)과 협력적 거버넌스를 중요시 함.
- 신자유주의 패러다임의 핵심 주장이자 한국사회에 더욱 맹위를 떨치는 복지와 경제성장의 균형(trade-off) 및 재정건전성의 신화를 극복하기 위해 돌봄 중심 복지국가는 돌봄경제를

한 축으로 복지와 경제의 선순환을 구축하고자 함. 여기서 돌봄경제란 재화가 아닌 인간(의 역량)을 생산하고 유지하는 활동을 의미하며, 공식 및 비공식적 영역에서의 다양한 유급 노동과 무급 노동을 모두 포괄하는 것으로 지속가능한 발전과 사회정의를 증진하는데 매우 중요함(Folbre, 2021; ILO, 2024).

- 돌봄에 대한 경제적 비용은 인적 자원에 대한 투자이며, 양질의 서비스 일자리 창출과 함께 관련 산업을 육성하고 부가가치와 세수를 높일 수 있기 때문에 돌봄과 경제발전은 상충된 관계가 아님. 돌봄경제의 투자는 OECD 평균보다 낮은 여성의 고용률을 증가시키고, 노인과 장애인의 노동시장 참여 가능성을 높이는 동시에 부양비 감소의 효과가 있으며, ‘그림자 노동’인 무급 노동의 비중을 축소시킬 수 있음.
- 돌봄민주주의와 돌봄경제는 기존 복지국가 체제가 남성생계부양자 중심이라는 한계를 인지하고, 돌봄을 분배하고 보상하는 방식에 내재된 젠더불평등을 극복하고자 함. ‘일의 미래를 위한 ILO 100주년 선언’은 성평등을 달성하기 위한 수단으로서 돌봄경제의 중요성을 강조하였는데, 이를 통해 여성화된 유급 돌봄 인력에게 양질의 고용 기회와 더 나은 근무조건을 제공하고 무급 돌봄노동의 불평등한 분배 문제를 해결하여 가족을 책임지는 노동자의 일과 삶의 균형을 촉진할 수 있음(ILO, 2019, 2024).
- 아울러 지속가능한 발전을 위해서도 돌봄민주주의와 돌봄경제의 중요성을 인정해야 함. 돌봄경제는 인간(상호의존성)과 돌봄에 대한 가치의 재설정에서 출발하여 다양한 지속가능한개발목표(SDGs) 달성 및 성장주의의 생태적 한계 극복에도 기여할 수 있음. 돌봄노동은 생산노동과 달리 기본적으로 저탄소 친환경 노동이자, 그 자체가 인간과 사회를 위한 것이기도 하며, 지역 안에서 생산되는 동시에 지역 안에서 소비되는 지역순환경제와 밀접한 연관이 있음.

돌봄 중심 복지국가의 원칙과 과제

돌봄 중심 복지국가로의 전환은 이를 안내할 가치와 규범을 요구함. 이에 따라 돌봄 중심 복지국가의 가치와 규범을 담은 원칙을 구체화하고, 각 원칙을 지키기 위해 한국 사회가 당면한 쟁점은 무엇인지 점검하고자 함.

쟁점은 돌봄 중심 복지국가로 이행하기 위해 우선적으로 선결해야 할 과제를 제시하므로 이들 쟁점에 대한 논의에 기초해 돌봄 중심 복지 국가의 과제를 도출하고자 함. 이때 과제는 개별 정책의 제도적 개선과제가 아닌 국가, 시장, 기업, 가족, 공동체 부문 간 돌봄의 권리와 책임을 정의롭게 배분하는 것임.

1. 돌봄 중심 복지국가의 원칙과 쟁점

1) 원칙 1 : 돌봄 중심 복지국가는 보편적 복지국가 토대 위에 사회적 위험에 대처하고, 헌법이 선언한 모든 시민의 인간다운 기본생활을 보장한다

- 보편적 복지국가는 국민국가의 연대성에 기초한 사회적 권리를 신장시키는 계급 또는 계층 간 타협으로 형성되었음. 그러나 오늘날 복지국가가 다루어 온 집단적 위험은 개인적 위험으로 치환되고, 갈등이 분화되고, 미시적 기득권이 곳곳에 존재하면서 기존의 사회적 연대 전략이 작동되지 않음. 이에 돌봄을 비롯한 집단적 위험을 개인적 책임과 선택이 아닌 사회적으로 재분배하는 사회보장 전략을 마련해야 함. 복지국가의 기본권으로서 돌봄이 소득과 건강과 함께 주요한 사회적 위험으로 대응되어야 함.
- 돌봄 중심 복지 국가의 원칙 1인 보편적 권리로 보장 받는 돌봄 기본권을 실현하기 위해서 한국의 복지국가는 개인화된 사회적 위험을 재사회화해야 하는 사회적 쟁점을 안고 있음.

2) 원칙 2 : 돌봄 중심 복지국가는 인간의 상호의존성과 관계성을 바탕으로 돌봄 받을 권리뿐 아니라 돌봄 할 권리를 포괄하는 모두를 위한 돌봄기본권을 보장한다

- 돌봄 중심 복지국가는 복지국가의 토대인 자유주의와 민주주의에 성찰을 요구함. 자유주의와 민주주의에 기초한 복지국가의 정치경제적 분배 모델은 여전히 무연고적 자아를

전제하고 있음. 반면 돌봄 중심 복지국가는 그 누구도 원자화된 개인이 아니라 상호의존을 통해 실존하는 관계론적 존재임을 견지함.

- 따라서 돌봄기본권은 돌봄을 받을 개인의 권리 뿐 아니라 타인을 돌보는 시민적 책무를 동시에 강화하는 전략을 추구해야 함. 돌봄은 타인에 떠넘기는 노동으로만 귀결될 수는 없으며, 정당한 비용부담을 넘어 돌봄제공자로서 적극적 참여와 조화를 이룰 수 있어야 함.
- 돌봄 중심 복지국가의 원칙 2는 돌봄의 수혜와 책임을 공정하게 배분하는, 돌봄을 받을 권리와 돌보는 자로서의 권리 모두를 동시에 보장해야 하는 사회적 쟁점을 한국 복지국가가 당면해 있음을 시사함.

3) 원칙 3 : 돌봄 중심 복지국가는 인간 역량을 생산하고 유지하는 활동인 돌봄경제의 활성화 및 양질의 일자리 확충을 통해 경제와 복지의 선순환 강화한다

- 돌봄에 대한 사회적 수요의 증가와 돌봄 가치에 대한 정당한 평가는 돌봄 분야의 좋은 일자리를 확대함. 또한 양질의 돌봄은 생산에 참여하고, 삶을 기획하며, 기획한 바대로 삶을 영위하기 위한 인간의 역량을 높임. 이와 같이 돌봄 중심 복지국가는 돌보는 자에게 정당한 보상과 처우를 받는 일할 기회를 확대하고, 돌봄을 받는 자의 인적 역량을 높여 생산과 재생산, 경제와 복지의 선순환을 강화함으로써 고경로(high load) 사회로 이행할 것을 원칙으로 함.
- 돌봄의 제공은 공공, 사회적 경제, 가족 등의 다양한 섹터에 의해 이루어지며, 시장 또한 돌봄의 주요 제공자임. 돌봄을 축으로 한 복지와 경제의 선순환 구조를 만들기 위해서는 경쟁과 효율만을 재화와 서비스 분배의 원리로 신봉하는 시장을 어떻게 관리할 것인가의 문제를 안게 됨. 즉, 정의로운 돌봄 경제를 구현하기 위해 비생산적·비사회적 방식의 이윤과 독점을 추구하여 시장을 왜곡시키는 자본주의적 축적 방식을 어떻게 통제할 것인가가 쟁점으로 부각됨. 돌봄경제는 생산과 소비가 이윤창출이라는 단일 목적이 아니라 이해관계자들의 목적이 우선하는 정의로운 노동, 작업, 이용자 사이의 관계 속에서 마련되어야 함.

4) 원칙 4: 돌봄 중심 복지국가는 소득, 자산, 젠더, 지역, 정보 등 다양한 격차를 해소하고, 시민의 참여를 통한 실질적 민주주의를 실현한다

- 돌봄 중심 복지국가는 제도, 집단, 계급의 정치에서 상대적으로 소외된 다양한 돌봄 당사자의 목소리를 복원하는 실질적 민주주의를 촉진함을 원칙으로 함.
- 성별, 민족, 혼인 여부, 사회경제적 지위에 따라 돌보는 자로서의 책무가 강요되거나, 돌봄을 받는 당사자로서 돌봄에 대한 개인의 선호와 의지를 존중받지 못함.
- 또한 기존 돌봄 정책은 돌봄의 대상을 노인, 아동, 장애인 등으로 협소하게 표적화 하고, 생산성과 효율성 중심의 제도적 관행에 발 묶여 있으며, 전문가 중심의 관료주의적 의사결정에 갇혀 있다는 한계를 보임. 이로 인해 돌봄에 대한 책임과 돌봄 욕구 충족의 기회가 공정하게 배분되지 못한채 돌봄에서의 민주성이 취약해 짐.
- 따라서 돌봄 중심 복지국가는 집단 소속에 기반한 돌봄 대상자의 포섭과 배제가 아닌 모든 개인의 돌봄에 대한 욕구에 반응하고 다양한 소수자의 목소리를 반영하는데 힘써야 함. 또한 변화하는 생애주기와 분화되는 개인의 선호에 조응하는 돌봄을 옹호하는 정치를 활성화 하여 생활세계 내의 다양성을 존중하고 민주주의를 확산해야 하는 쟁점을 안게 됨.

5) 원칙 5 : 돌봄 중심 복지국가는 국가가 책임지는 돌봄의 공공성을 확보하는 동시에, 지역공동체와 시민사회 중심의 거버넌스 구축한다

- 돌봄 기본권은 양질의 돌봄을 받고 돌봄에 민주적으로 참여할 권리를 보장할 책임이 국가에 있다는 국가 책임 우선주의에 기초함. 이는 돌봄의 공공재적 성격을 강화하는 돌봄의 공공성 확대가 돌봄 중심 복지국가 실천의 원칙임을 의미함. 또한 돌봄과 관한 사회적 의사결정이 지역공동체와 시민사회 등 공공성을 지닌 거버넌스를 중심으로 이루어져야함을 강조함.
- 이때 돌봄 중심 복지국가가 지향하는 공공성은 국가와 지방자치단체의 역할을 강화하고, 동시에 공동체 경제를 육성하는 것임. 돌봄 중심 복지국가의 구현을 위해 누구나 존엄한 생활을 유지할 수 있도록 자기돌봄과 상호돌봄의 체계, 즉 협력과 연대의 통합돌봄 체계를 지역사회 단위에서 구축하는 것이 주요 쟁점이 됨.

6) 원칙 6: 돌봄 중심 복지국가는 인간과 환경의 상호적 관계를 포착하고, 물질적 성장주의의 한계를 극복하기 위한 생태적 전환과 지속가능한 발전을 지향한다

- 현재의 행성적 위기는 인간의 생산과 소비 활동이 비인간과 밀접히 얽혀있다는 것을 간과한 결과였음. 돌봄 중심 복지국가는 건강, 소득, 돌봄 등의 사회적 기본권을 확보하는데 있어 미래세대와 생태계에 대한 윤리로서 최소해악의 원칙을 우선함을 원칙으로 함.
- 이에 따라 국가 - 시민의 관점에서 나아가 인간과 비인간의 연결성, 생태 및 사회의 물질적 규모와 한계를 인식하는 지구적 성찰과 인간의 기초욕구에 집중한 복지국가의 실천이 주요 쟁점으로 등장함.

돌봄 중심 복지국가의 원칙

원칙 1 돌봄 중심 복지국가는 보편적 복지국가 토대 위에 사회적 위험에 대처하고, 헌법이 선언한 모든 시민의 인간다운 기본생활을 보장한다.

원칙 2 돌봄 중심 복지국가는 인간의 상호의존성과 관계성을 바탕으로 돌봄 받을 권리뿐 아니라 돌봄 할 권리를 포괄하는 모두를 위한 돌봄기본권을 보장한다.

원칙 3 돌봄 중심 복지국가는 인간 역량을 생산하고 유지하는 활동인 돌봄경제의 활성화 및 양질의 일자리 확충을 통해 복지와 경제의 선순환을 강화한다.

원칙 4 돌봄 중심 복지국가는 소득, 자산, 젠더, 지역, 정보 등 다양한 격차를 해소하고, 시민의 참여를 통한 실질적 민주주의를 실현한다.

원칙 5 돌봄 중심 복지국가는 국가가 책임지는 돌봄의 공공성을 확보하는 동시에, 지역공동체와 시민사회 중심의 거버넌스를 구축한다.

원칙 6 돌봄 중심 복지국가는 인간과 환경의 상호적 관계를 포착하고, 물질적 성장주의의 한계를 극복하기 위한 생태적 전환과 지속가능한 발전을 지향한다.

2. 돌봄 중심 복지국가 주목해야 할 사회적 과제

1) 돌봄 받을 권리의 실재화

- 모든 시민은 돌봄 받을 권리를 보장받아야 함. 이때 돌봄 받을 권리는 서비스의 이용이라는 형식적 수급권으로 축소되지 않으며, 돌봄서비스에 대한 선택의 권리와 자기 결정의 권리를 증진하는 과제로 확대되어야 함. 자신에게 제공되는 돌봄의 서비스 형태, 시기, 방법 그리고 제공자를 스스로 선택할 수 있는 권리는 존엄한 돌봄의 전제조건이기 때문임.
- 그런데 돌봄서비스의 수급권은 돌봄에 대한 선택과 자기결정권이 작동하는 실체적 권리가 부족한 한계가 있음. 이는 사회보장급여의 불충분성 문제가 우선하지만, 돌봄의 시장화가 돌봄의 선택권을 확장하기보다는 공급기관 간의 과도한 경쟁과 영리추구로 인한 돌봄서비스 품질 저하 그리고 돌봄인력의 낮우 처우를 야기했기 때문임.
- 돌봄 받을 권리를 실재화 하기 위해서는 돌봄 공급 체계의 개선이 필요함. 민간 영리 기관들은 수익성이 높은 서비스에 주로 집중하고 이는 다양성과 포괄성이 부족한 서비스 제공으로 이어짐. 또한 돌봄 제공자가 돌봄의 요구도가 낮고, 이윤 추구에 유리한 이용자를 고르는 역선택이 발생함으로써 돌봄 필요가 높은 집단의 미스매치의 문제가 지속됨.
- 더불어 신청, 접수 등 돌봄 서비스에 접근하기 위한 절차적 어려움 또한 돌봄 받을 권리를 축소시킴. 특히 돌봄 서비스 제공 기관에 대한 정보 불균형으로 돌봄의 선택권과 자기결정권이 실현되기 어려움. 한정된 정보만을 가지고 결정을 내려야 하는 돌봄은 서비스 선택의 질과 폭을 저하시킴.

2) 돌봄을 할 권리의 확보

- 돌봄이 모두의 권리이자 책임으로 실천되기 위해서는 현 돌봄 제도의 조정은 물론 새로운 제도가 마련되어야 함. 육아휴직, 출산휴가, 시설보육 등의 아동돌봄 제도는 가족 구성원의 노동시장 참여와 연동되어 설계되었음. 그러나 노인 및 장애인 돌봄은 가족 구성원의 노동시장 참여가 고려되지 않음. 가족 돌봄을 실천하는 일이 경제적 불이익이 되지 않도록 가족에게 돌봄을 제공하는 것을 경제 활동으로 인정하고, 경제활동 인구의 다양한 가족돌봄의 기회를 보장하기 위한 제도가 마련되어야 함.

- 돌봄을 할 권리를 보장하기 위해서는 근본적으로 노동시간이 축소되어야 하며, 유연한 근로시간 체계로의 변화가 필요함. 노동시간의 유연화는 개별화된 가족내 돌봄욕구에 따라 시간을 자율적으로 사용할 수 있게 함. 예를 들면 가족돌봄휴가 제도와 같이 노동권과 돌봄권을 동시에 지원하는 유급휴가 제도의 확대 적용이 필요함. 다만 노동시장 환경이 다변화됨에 따라 휴가제도의 유연성 확보와 더불어 휴가기간 동안 적정수준의 소득이 대체될 필요성이 있음. 제조업 중심의 정형화된 노동시간에 기반하여 구성된 기존 일가정 균형 제도만으로는 다양한 노동시장 참여자들의 돌봄 권리를 보장하는데 한계가 적지 않음. 전국민고용보험과 같이 보편적 적용이 가능한 제도로 논의되어야 함.
- 돌봄에 대한 선택이 일할 기회의 상실, 경제적 보상의 희생이라는 돌봄 패널티로 작동하지 않도록 비경제활동으로 간주되는 가정 구성원의 돌봄 또한 사회적 ‘노동’으로 인정되어야 함. 즉, 돌봄을 할 권리는 소득활동과 비교해 돌봄 패널티가 없는 온전한 선택일 수 있어야 함.

3) 돌봄기본권의 선제적 과제: 적극적 사회참여/노후생활의 권리

- 돌봄기본권의 궁극적 목적은 건강한 상태로 지역사회에 거주하며 적극적인 사회 참여를 통해 행복한 시민의 삶을 누리는 것임. 노년기 사회구성원들의 건강과 사회참여 수준을 높이는 것이 돌봄기본권의 선제적 과제임.
- 타인의 돌봄에 의존하는 것은 생애과정상 피해갈 수 없는 상황이지만 개인은 스스로를 돌보며 자기 주도성을 유지하는 삶을 가능한 오랫동안 유지하기를 희망함. 따라서 돌봄기본권은 돌봄이 필요한 개인뿐만 아니라 건강한 개인의 건강과 사회적 참여를 지원하는 것으로 확대되어야 함.
- 즉, 돌봄 중심 복지국가가 대응해야 하는 돌봄문제는 돌봄이 필요한 이들에 대한 사후적인 대응은 물론 돌봄이라는 사회적 위기를 관리하고 응전하는 사전적 접근을 포괄해야 함.

4) 공공돌봄과 재정확보

- 공적 돌봄은 국가와 지방자치단체의 사회보장사업을 칭하는 것으로, 이 보고서에서 공적 돌봄은 공공이 직·간접적으로 제공하는 사회보장급여로서 돌봄을 특정함. 공적 돌봄은 주로 국고보조사업의 형태로 노인, 장애인, 아동을 대상으로 한 사업이 압도적 비중을 차지하며, 인구고령화로 노인돌봄에 대한 사회적 수요가 급격히 증가하고 있음. 따라서 공공재원을

확보하고 관련 제도를 통합하여 돌봄의 보장성을 강화해야 함, 특히 공공의 재원이 공적으로 통제될 수 있도록 지역사회 공공인프라를 확보해야 함.

- 돌봄재정의 문제는 노인장기요양을 중심으로 제기되고 있음. 장기요양지출은 연평균 10.14%씩 증가할 전망이며(국회예산정책처, 2023), 보험연구원(2020)은 장기요양 보험의 필요보험료율을 2020년 0.68%, 2042년 3.0%, 2048년에 4%, 2065년 6.4%로 제시한 바 있음. 2060년 국민연금 비용이 GDP 대비 7.7%, 보건지출이 GDP 대비 12.9%에 달할 것으로 예상되는 상황에서 장기요양 비용을 어떠한 방식으로 마련할 것인지 함께 논의되어야 함. 그런데 장기요양 재정의 문제는 국민연금 개혁 논의와 유사하게 세대 간 보험료 형평성 문제를 제기하며 민영 요양보험 제도의 도입을 주장하는 방식으로 전개될 가능성이 높다는 점에서 특히 주목해야 함.

5) 돌봄노동의 가치 인정

- 돌봄 노동을 ‘모두에게 필요한 노동’으로 전환해야 하는 사회적 과제를 안고 있음. 전통적 무급 노동의 틀을 벗어나지 못한 돌봄 노동은 질 낮은 일자리로 고착화됨. 산업화 이후 돌봄이 자본주의적 방식으로 ‘타인의 노동’ 즉, 임금 노동화 되면서 생산성이 낮은 일자리, 착취적 노동으로 귀결됨. 돌봄 중심 복지국가는 돌봄을 임금노동이 아닌 ‘모두에게 필요한 노동’으로 위치시키는 변화가 필요함.
- ‘타인의 노동’인 돌봄 노동의 가치를 회복하기 위해 돌봄 노동자에 대한 경제적 보상 강화, 경력 체계 도입, 작업환경 개선 등이 요구됨. 외국인 가사 및 돌봄 노동자의 유입이 최저임금 이하의 값싼 돌봄을 공급하기 위한 대안으로 쟁점화되지 않도록 돌봄노동의 사회연대가 필요함.

6) 돌봄혁신

- 돌봄 기술 혁신과 관련된 과제 또한 살펴볼 필요가 있음. 기술혁신은 Aging In Place를 지원하고, 돌봄 제공자와 노동자의 돌봄노동을 보완함. 이는 돌보는 자의 신체적, 심리적 부담을 낮추어 노동권과 건강권 증진에 도움됨.
- 특히 돌봄 기술혁신에 대한 지원은 심화되는 돌봄 인력 부족과 연결해 검토되어야 함. 돌봄 인력의 부족은 2022년 19만명에서 2024년 61만명~155만명으로 확대될 것으로 추산되며, 돌봄 인력 수급의 지역간 불균형은 더욱 악화될 것으로 전망됨 (한국은행, 2024).

- 예컨대 리프트나 전동침대를 이용한 이승보조, 욕창 예방, 배변보조, 기록 및 행정 서류 작업 등의 효율화 간소화 등임. 돌봄종사자 인력대체(Care tech)의 측면으로는 디지털이나 로봇은 사람의 관계적 특성이 녹아든 돌봄인력을 대체할 수 없다는 것이 중론임. 이에 디지털 기술은 수단일 뿐, 사람이 제공하는 돌봄을 완전히 대체할 수 없다는 관점에서 활용가능성을 검토할 수 있을 것임.

원칙	쟁점	사회적 과제
보편적 복지국가 토대 위에 모든 시민의 인간다운 삶 보장	돌봄 기본권의 보편 적용을 위한 위험의 재사회화	돌봄 받을 권리 증진
돌봄 받을 권리와 돌봄 할 권리를 포괄하는 돌봄 기본권 보장	돌봄 받을 권리와 돌봄 할 권리의 동시성	돌봄 할 권리 확보
돌봄 경제 활성화 및 양질의 일자리를 통한 복지와 경제 선순환 강화	정의로운 돌봄 경제 창조 및 자본주의적 축적과 독점 통제	적극적 사회참여 및 안정적 노후생활 지원
다양한 격차를 해소하고 실질적 민주주의 실현	생활세계 내 다양성과 민주주의 확산	공공 돌봄 강화 및 공공 재정 확대
돌봄 공공성 확보 및 지역공동체와 시민사회 중심 거버넌스	공공 돌봄과 공동체 돌봄의 조화로 지역사회에서 살아가기	돌봄 노동의 가치 인정
인간과 환경의 상호관계 포착 및 생태적 전환과 지속가능 발전 지향	돌봄 중심 복지국가의 지구적 성찰과 기초욕구에 집중	돌봄 혁신

돌봄 중심 복지국가의 주요 전략 및 정책과제

현재 돌봄 취약성으로 인한 고통의 양상을 감안하여, 돌봄 중심 복지국가의 원칙과 쟁점이 제안하는 사회적 과제를 기초로 다음과 같은 전략과 정책적 과제를 구체화하고 최우선과제를 도출함.

돌봄 중심 복지국가로의 전환을 위한 운동의 힘은 우선 △돌봄권을 보장하기 위해 필요한 노동환경 개선, △민간영리에 치우친 돌봄제공의 공공성을 강화하는 공공돌봄의 확대, △고립과 단절이 없도록 지역사회기반 돌봄의 강화, △돌봄노동의 가치 제고의 전략적 과제로 집중되어야 함.

1. 돌봄권리 보장을 위한 노동환경의 개선

1) 전략의 의미

- 사회구성원이 자연스러운 상호의존성과 연대성의 발현으로서 돌봄행위를 수행할 수 있도록 가족과 사회구성원 서로에 대해 돌봄의 시간을 확보해야 함. 특히 돌봄이 오고 가는 단위로서 가족은 혈연에 기초한 전통적 가족만이 아니라 다양한 형태의 친밀가족을 포함할 수 있어야 함.
- 가장 친밀한 사회단위에서 상호 돌봄이 이루어질 수 있도록 시간과 경제적 여건이 확보되어야 함에도 우리나라는 과도한 노동시간과 경쟁적 노동환경 속에서 돌볼 수 있는 권리가 보장되지 못함.
- 돌봄의 권리보장을 위해서는 노동시간의 축소가 궁극적 지향이며, 현재의 정책적 수단으로서 가족돌봄휴가의 강화를 통해 돌봄을 할 권리의 보장을 지원함.
가족돌봄휴가제는 기존의 아동출산과 양육을 위한 휴직 또는 휴가제를 보강 및 확장하며 돌봄의 대상, 주체, 선택, 방법 차원에서 기존의 관련 제도를 의미 있게 개선해 돌봄 중심 복지국가로의 전환을 추동하는 정책적 수단이 될 것임.

2) 정책 과제

- 가족돌봄휴가제에서 휴가를 통해 돌보아야 할 대상은 아동만이 아닌 친밀 가족 내의 구성원 모두로 확대되어야 함. 돌봄이 필요한 사유, 연령에 관계없이 구성원이 돌봄을 필요로 하는 경우 돌봄휴가를 사용할 수 있어야 함.
- 돌봄을 제공하기 위해 휴가를 이용하는 주체 또한 모든 성인 구성원으로 확장되도록 유도하고 지원해야 함. 전통적으로 돌보는 자로서의 책임은 성인 여성에게 집중되어 왔으나 돌봄휴가제는 돌봄의 주체를 모든 성인으로 확장하고 돌봄의 젠더화를 극복하여 모두의 돌봄 권리를 실질적으로 실천하는 것이어야 함.
- 특히 돌봄휴가를 유급화 하거나 돌봄을 위한 휴직기간을 경력으로 산정해 구성원을 돌보는 일의 가치를 사회적으로 인정해야 함. 유급돌봄휴가 등 돌봄을 위한 임금노동의 일시적 중단이 사회적, 경제적으로 보상 받도록 제도화하여 돌보는 자로서의 선택권을 확장함.
- 돌봄권 보장을 위한 노동환경의 개선은 가족돌봄휴가제에 국한되지 않으며 휴가시간 자체만이 아니라 전국민고용보험, 실업부조, 연금과 같은 소득보장 체계 등 ‘돌봄을 위한 시간의 확보를 지원할 수 있는’ 여러 복지제도가 돌봄휴가에 친화적으로 작동하도록 해야 함. 나아가 노동시간 축소, 자주적인 시간활용이 가능하도록 시간주권을 지원하는 제도적 장치가 마련되어야 함.
- 실질적으로 돌봄권이 보장되려면, 돌봄에 필요한 최소한의 시간마저도 부족분의 소득을 얻기 위한 과도한 노동에 희생되어서는 안됨. 이에 따라 기본적인 소득보장 체계가 적절한 보장성을 갖추어야 함.
- 현재의 자격에 기반한 고용보험은 가장 취약한 비정규 노동자, 저소득 자영업자의 실업 및 소득중단에 대해서 대응하지 못하므로 소득에 기초하여 전국민을 대상으로 하는 고용보험 체계를 구축하여 소득보장의 사각지대를 최소화하여야 함.
- 실업부조, 상병수당 등 노동을 통한 지속적 수입의 확보에 지장이 발생하는 경우의 소득보장 체계들도 새롭게 도입 혹은 실효성을 보강하여 소득보장의 강화가 돌봄 권리의 보장과 선순환될 수 있도록 함. 이는 국민연금 등 공적 연금제도의 보장성 강화를 위한 조치도 맥락을 같이함.
- 돌봄활동은 돌보는 사람의 일상생활 시간 중에 이루어지는 것이므로, 기본적으로 노동 등 활동에 소요되는 시간과 돌봄활동에 필요한 시간은 경합성을 가지게 됨. OECD 최고 수준의 노동시간을 나타내고 있는 우리나라에서 돌봄권 강화를 위해서는 노동시간 축소를 위한

조치, 근로기준법에서 노동시간 제한 관련 규제의 강화(주당 노동시간 제한에 대한 예외적 허용을 축소 및 폐지하는 것 등)가 수반되어야 함.

3) 최우선 과제

- 돌볼권리 보장을 위한 노동환경 개선 전략과 관련해 앞서 제시된 정책과제 중 가장 우선되어야 할 과제는 전국민고용보험 전면 도입임. 전국민고용보험의 전면 도입을 통해 모든 노동자의 육아휴직 이용 권한을 확보하는 것이 돌볼권리 보장을 위해 선결되어야 함.

4) 주요 입법과제

- 일가정양립을 일가정균형으로 전환 위한 「양성평등법」 개정
- 모성보호를 모부성보호, 아이돌봄을 모든 돌봄 등으로 전환하는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 개정
- 육아휴직급여 수준 향상, 전국민고용보험 전면 도입을 통해 모든 노동자에게 육아휴직 이용 권한 부여하는 「고용보험법」 개정
- 가족돌봄휴가제 운영 규정 강화하는 「근로기준법」 개정

2. 공공돌봄의 확대 정책

1) 전략의 의미

- 양질의 돌봄을 받고, 돌봄을 제공할 권리를 현실화 하기 위해 국가, 시민사회, 시장, 가족 등 다양한 영역의 참여와 노력이 요구됨. 그러나 돌봄 공급의 절대량이 부족하고 가족과 민간 영리시장에 대한 돌봄 의존도가 높은 한국의 특성 상 공공에 의한 돌봄 공급을 적극적으로 확대하는 것이 기본방향이 되며, 시장의 배타적 지배력을 축소하고 돌봄 공급의 각 영역간 균형을 이루어야 함.
- 공공돌봄의 확대는 영리시장에서 제공되는 돌봄의 상업화와 계층화로 인해 발생하는 부작용을 극복하고 민간영리 돌봄에서의 영세화로 인한 돌봄의 가치절하를 극복하는 전략으로서 의미를 가짐.

2) 정책과제

- 공공돌봄을 확대하기 위해 중앙 정부와 지방자치단체의 역할이 전면화 되어야 함. 우선 돌봄에 대한 국가의 책임과 공공의 역할을 실질화 하는 법령을 정비해야 함. 더불어 기초지방자치단체의 지역사회돌봄을 위한 책임성과 기획력을 강화 할 것이 요구됨.
- 공공돌봄의 총량을 확충하기 위해 정부와 지방자치단체는 충족되어야 할 돌봄 총 공급량을 주기적으로 추정하고 공급 계획을 수립해야 하며, 돌봄 총 공급량 중 공공이 제공하는 돌봄 공급량의 최저 기준을 설정하고 이를 준수하도록 강제해야 함.
- 사회서비스원 등 지역사회 공공 돌봄인프라를 확보하여 사회적 돌봄 체계를 완성해야 함. 이를 통해 공공의 재원을 공적으로 통제하고, 돌봄의 가족화의 제약을 벗어날 수 있어야 함.
- 공공돌봄의 확충과 반대의 방향인 자본 이익추구 기반의 영리 중심 돌봄 공급체계 비대화를 저지하는 활동도 동시에 전개되어야 함. 이는 돌봄의 금융화를 저지하는 과제로 민간 실손보험이 건강보험에 미치는 부정적 영향을 고려하면 가장 우선되어야 함. 금융자본 중심의 노인시설과 노인주택 활성화 정책, 국공립 기관의 무분별한 민간위탁 운영의 확대를 견제하고, 민간요양보험의 도입을 저지해야 함.

3) 최우선 과제

- 공공돌봄 확대를 위한 과제 중 지자체별 공공돌봄기본공급률제의 시행과 사회서비스원법 개정이 우선되어야 함. 정부를 대상으로 공공요양 최소 공급률을 중앙 및 지자체 단위로 설정하고 이를 준수하도록 강제하는 제도를 도입하도록 전방위의 압박이 이루어져함. 또한 사회서비스원법을 개정을 통해 공공돌봄 강화의 중심 축을 확보하고 기초지자체 단위에서 공공돌봄이 안정적으로 이루어질 수 있도록 국회를 대상으로 입법 활동을 전개해야 함.

4) 주요 입법과제

- 살던 곳에서 존엄한 삶을 실질적으로 보장받도록 「돌봄통합지원법」을 전면 개정하고, 장기적으로 「돌봄기본법」 제정
- 돌봄공공성 강화 위해 시·도 사회서비스원 설립·운영 의무화, 우선 위탁 범위 확대, 재정지원 법적 근거 마련 등 「사회서비스원법」 개정
- 초등돌봄 확대와 지자체 중심 통합적 접근 위한 「지역통합초등돌봄법」 제정

- 공공요양기본공급율 명문화(지자체별로 총 요양시설(재가포함)의 30% 이상을 공공에서 공급하도록 명시)하는 「노인장기요양보험법」 개정

3. 고립과 단절이 없는 지역사회 거주에 기반한 돌봄 : Community Care

1) 전략의 의미

- 한국은 요양병원, 요양시설을 포함한 사회적 입원 및 입소, 정신질환자와 장애인의 거주시설 입소율이 OECD 및 주요 국가들 중 가장 높은 비율을 보임. 이로 인해 당사자의 의지와 무관하게 지역사회로부터 격리 및 고립되는 문제가 심각한 상황임.
- 이는 지역사회 기반의 복지실천(community-based practice), 살던 곳에서의 노화(Aging in Place), 정상화와 통합화 등 주요한 복지의 원리에 위배되고, 돌봄을 필요로 하는 개인의 욕구에도 부합하지 않는 것임.
- 특히 노인의 과도한 요양병원 입원은 지역사회돌봄과 사회복지서비스 체계를 왜곡시키고, 장기요양보험 및 건강보험 체계를 위협함. 또한 사회적 비용의 측면에서 과도한 사회적 입원 및 입소는 인력과 서비스의 과잉소비를 유도하여 가족의 경제적 부담과 아울러 사회보험 재정과 국가재정의 과중한 부담을 야기함.
- 주요 서구국가들은 지역사회 기반의 돌봄을 증진시키기 위해 국가별 상황에 맞춘 커뮤니티케어를 실행하고 있음. 한국은 문재인 정부에서 지역사회통합돌봄 선도사업을 시행하고, 윤석열 정부는 이를 대폭 축소한 노인의료돌봄통합지원 시범사업을 진행해 왔음[HC1]. 2024년 3월 의료요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률(돌봄통합지원법)이 제정되어 2026년 전국적으로 시행되며 하위법령의 제정작업이 진행되고 있음.
- 지역사회 지속거주에 기반한 사회적 돌봄 확보 정책의 추진과 이를 통한 커뮤니티케어의 실질적 강화를 유도하여, 사회적 돌봄을 필요로 하는 개인이 지역사회로부터 격리 혹은 고립이나 단절을 경험하지 않도록 해야 함.

2) 정책 과제

- 돌봄통합지원법을 전면 개정하여 전국적 커뮤니티케어 추진을 위한 국가의 행정 및 재정적 책임을 강화하고, 기초지방자치단체의 돌봄에 대한 책임성과 권한을 보강해야 함.

- 노인, 장애인 등 다양한 집단을 위한 돌봄 서비스 공급 체계 보강 사업을 추진해야 하며, 주거약자 대한 지원과 커뮤니티케어와의 통합성을 높이고, 탈시설 주거지원을 강화하고 지원주택을 확대해야 함.
- 커뮤니티케어는 사업 자체만이 아니라 보건복지 다양한 영역의 제도나 정책이 지역사회 지속거주와 지역사회에서의 돌봄생활을 지원하도록 구성하여야 함. 특히 노인, 장애인, 정신질환자, 만성노숙인, 이주민, 보호아동 등에 대한 복지서비스 정책 전반에 걸쳐 개인의 고립과 격리, 낙인이 발생하지 않도록 지역사회 거주에 기반하는 돌봄서비스 원칙을 관철하는 것이 중요함.
- 돌봄은 개인의 총체적 안위를 살피는 일이고 지역사회 거주는 이에 상응하는 재정적 자원을 필요로 하므로 지역사회에서의 자립적 경제사회생활을 영위할 수 있도록 하는 공적 연금 등 소득보장 체계의 보강이 전제되어야 함.
- 지역사회 거주를 위한 주요 기반인 의료체계를 강화하기 위해 일차의료 체계 정비, 공공의료 체계의 보강, 방문의료 활성화를 위한 정책이 추진되어야 함. 또한 지역의 돌봄 지원 체계인 돌봄스테이션의 확대, 재가 장기요양서비스 강화를 위한 종합재가센터의 확충이 이루어져야 함.

3) 최우선 과제

- 고립과 단절이 없는 지역사회 거주 기반 돌봄을 위해 커뮤니티케어 현실화를 위한 법령 구조 분석 및 일괄 개편안 마련, 커뮤니티케어 성과평가지표 개발이 우선 추진되어야 함.
기초지자체 차원에서 의료, 돌봄, 주거, 사회서비스 등이 통합된 돌봄이 가능하도록 관련된 일체의 법령간 관계를 분석하고 충돌 조항을 조정 및 개편하도록 촉구하는 대국회 활동에 집중해야 함. 또한 지자체에 커뮤니티케어의 책임과 권한을 동시에 부여하고 중앙정부의 책임성을 확보하기 위해 정부에 커뮤니티케어의 성과지표를 개발하고 성과 평가를 수행하도록 요구하는 활동에 우선 순위를 두어야 함.

4) 주요 입법과제

- 초등돌봄 확대와 지자체 중심 통합적 접근 위한 「지역통합초등돌봄법」 제정
- 보건의료 연계의 기초인 ‘주치의제’, ‘환자등록제’ 등을 명시한 「의료법」, 「돌봄기본법」 등 일차의료 법률안 제·개정

- 기초지자체 및 동면리 기반의 지역사회돌봄협력 모델 기능을 위한 「지방자치법」 개정
- 일차의료 중심의 의료전달체계 명시를 위한 「국민건강보험법」 개정
- 아파도 쉴 수 있는 상병수당제 도입을 위한 「국민건강보험법」 개정

4. 돌봄노동의 사회적 가치 제고

1) 전략의 의미

- 돌봄사회나 돌봄민주주의에 대한 논의에서는 돌봄활동을 시장가치에 기반하는 노동의 의미에 국한하는 기존의 관행을 극복하도록 요구하고 있음. 특히 돌봄노동이 현재의 저가 혹은 저임금 노동이나 사회적으로 낮은 가치의 활동으로 간주되고 있는 우리나라 기존의 관행이나 정책에 저항하고 돌봄노동과 활동의 사회적 가치를 고양시키는 것이 필요함.

2) 정책 과제

- 돌봄 노동에 대한 가치가 돌봄 노동에 대한 사회적 보상으로 통합될 수 있도록 돌봄노동에 대한 공공의 수가와 돌봄노동자의 임금이 상승되어야 하며, 적절한 임금에 기반해 공공돌봄 인력이 확대되어야 함.
- 최저임금 이하의 낮은 돌봄 노동력 공급을 위한 방편으로 활용되는 외국인 가사 및 돌봄 인력 도입 정책을 저지하고, 외국인 가사 및 돌봄 노동의 공식화 및 임금 및 처우에서의 차별 금지 방안을 제도화해야 함.
- 돌봄사회, 돌봄민주주의를 지향하는 다양한 운동과 사회적 활동의 연대를 강화하는 노력이 지속되어야 함. 더불어 돌봄 취약 계층에게 불평등한 영향을 미치는 기후위기, 생태학적 위기의 쟁점을 전면화 하는 사회적 연대 활동을 넓고 견고하게 강화해야 함.

3) 최우선 과제

- 돌봄노동의 사회적 가치를 제고하기 위해서는 사회서비스 수가와 사회서비스 종사자의 처우를 규정한 관련 법률을 제개정하도록 국회에 요구하는 활동에 우선 순위를 두어야 함. 또한 중앙정부 및 지방정부에 돌봄 노동자 처우에 대한 감시와 견제를 강화하고 관련 제도를 개선하도록 촉구해야 함. 무엇보다 사적 계약에 의한 외국인 가사돌봄노동자의 사용 및

외국인 가사돌봄노동자 최저임금 비적용의 차별적 처우의 합법화 등은 돌봄노동의 사회적 가치 편하를 공적으로 인정하는 신호탄만큼 이와 같은 시도가 사회적 쟁점으로 논의조차 되지 않도록 초기에 저지하는 대국회, 대정부, 대시민 활동에 총력을 기울여야 함.

4) 주요 입법과제

- 돌봄노동의 가치 인정과 돌봄노동자 처우 개선을 위한 「돌봄노동자 권리보장법」 제정
- ‘공무원 수준의 임금’ 조항 삭제·적정임금 규정 추가 등 「사회복지사법」 개정
- 요양보호사, 장애인활동지원사, 아이돌보미 등의 처우 관련 법적 규정 강화하는 「노인장기요양보험법」, 「장애인복지법」, 「아이돌봄지원법」 등 개정

[표] 돌봄 중심 복지국가의 주요 전략 및 정책과제

전략	과제	최우선 과제
돌봄 권리 보장을 위한 노동환경 개선	○ 근로시간 단축 ○ 가족돌봄휴가제(대상/주체/선택/방법의 확대)	○ 전국민고용보험 전면 도입
공공돌봄의 확대	○ 돌봄의 책임과 공공 역할을 실질화하는 법령 정비 ○ 기초지자체 지역사회돌봄의 기획력과 책임성 강화 ○ 지역별 공공돌봄기본공급정률제 시행 ○ 사회서비스원법 보강 ○ 금융자본 진입 견제 ○ 민간요양보험 저지 ○ 민간위탁운영 확대 견제	○ 지자체별 공공돌봄기본공급률제 시행 ○ 사회서비스원법 개정
고립과 단절이 없는 지역사회 기반 돌봄	○ 돌봄통합지원법 전면 개정으로 기초지자체 책임성과 권한 보강 ○ 커뮤니티케어 추진을 위한 공공의 행재정적 책임 강화 ○ 사회적 입원입소 감소 및 다분야적 서비스 체계 보강 ○ 주거약자지원과 커뮤니티케어 통합의 강조 ○ 탈시설 주거지원 강화 ○ 지역사회에서의 자립적 경제 사회생활을 영위할 수 있도록 하는 연금, 기초보장 등 소득보장 체계의 보강 ○ 지속적이고 안정적인 지역사회생활의 의료적 기반으로서 주치의 제도 및 일차의료, 공공의료(보건소 등) 보강과 방문의료 활성화 ○ 독립적인 지역사회돌봄 지원체계로서 돌봄스테이션 보강 ○ 장기요양의 재가서비스, 종합재가센터 보강	○ 돌봄통합지원법 개정 ○ 커뮤니티케어 성과평가지표 개발

돌봄노동의 가치제고	○ 돌봄노동에 대한 공공의 수가와 임금상승 ○ 저임 노동력 방편으로 활용되는 외국인 가사돌봄 인력의 임금과 처우 차별 금지 ○ 돌봄서비스 품질 고양을 위한 교육과 과학기술 적용 ○ 지역공동체의 호혜적 돌봄, 사회적 돌봄주체의 활성화를 위한 활동에 대한 연대 ○ 취약계층에게 심대하고 불평등한 영향을 미치는 기후 위기, 생태학적 위기 이슈를 전면화하는 활동에 대한 연대	○ 사회서비스 수가와 사회서비스 종사자 처우 관련 법률 제개정
-----------------------	---	--

돌봄 중심 복지국가의 주요 전략별 세부과제

이상에서 제시한 주요 전략별 정책과제 및 입법과제와 더불어 각 전략별로 다음과 같은 세부과제가 추진되어야 함.

[표] 돌봄 중심 복지국가 주요 전략별 세부과제

	돌봄권리 보장을 위한 노동환경의 개선	공공돌봄의 확대	고립과 단절이 없는 지역사회 기반 돌봄	돌봄노동의 가치제고
인식개선 및 캠페인	○ 사회적 돌봄 ○ 남성 돌봄권 ○ 소외 돌봄자 ○ 돌봄권 보장 운동	○ 공공돌봄 효과 공유 운동	○ 공공주도 커뮤니티케어 사례 홍보 운동	○ 돌봄의 필수노동 인식 고양 ○ 외국인, 여성 등 돌봄 노동 차별에 대한 인식 증진
감시·평가	○ 정부의 가족돌봄휴가제 운영	○ 사회서비스기본계획 시행 모니터링 ○ 공공돌봄기본공급률제 시행 모니터링	○ 지자체별 지역돌봄지수 공개 및 주민 공청회	○ 국정과제 44번 ○ 사회서비스 종사자 관련 예산
선거 대응	○ 정부 및 지자체 돌봄지수	○ 공공돌봄 선거의제화 및 공약 이행 평가	○ 커뮤니티케어 선거 의제화 및 공약 이행 평가	
법 제정		○ 돌봄기본법 ○ 지역통합초등돌봄법	○ 돌봄기본법 ○ 일차의료법률안	○ 돌봄노동자 권리보장법
법 개정	○ 남녀고용평등법 ○ 고용보험법 ○ 근로기준법 ○ 양성평등법	○ 돌봄통합지원법 시행 전 개정 ○ 사회서비스원법 ○ 노인장기요양보험법	○ 의료법 ○ 지방자치법 ○ 국민건강보험법	○ 사회서비스 수가 및 사회서비스 종사자 처우 관련 법률 개정 ○ 노인장기요양보험법 ○ 장애인복지법 ○ 아이돌봄지원법 ○ 기타 돌봄 노동 및 사회서비스 관련 법
제도 개선	○ 가족돌봄휴가제 ○ 국민연금 ○ 육아휴직급여 향상	○ 커뮤니티케어 위한 기초지자체와 공공서비스 제공자 파트너십	○ 기초지자체 기능을 돌봄 중심으로 개편	○ 사회서비스 수가 개선 ○ 사회서비스 종사자 인건비 가이드라인 향상

		강화		○ 돌봄 노동자 역량강화 체계 개선 ○ 공공영역 무기직 사회복지 업무 인력 처우 개선 ○ 아이돌보미 등 고용계약 문제 개선
제도 신설	○ 전국민고용보험도입 ○ 실업부조 ○ 가족친화기업 인센티브제 ○ 중소기업영업자 가족돌봄휴가 지원	○ 공공요양기본 공급률제	○ 주치의제 ○ 환자등록제	○ 사회복지 종사자 단일임금체계 ○ 요양보호서 인건비 가이드라인 마련 ○ 외국인 가사돌봄노동자 차별적 처우 저지
연구	○ 돌봄지수 개발	○ 공공요양기본 공급률제 구체화	○ 커뮤니티케어 관련 법령 구조 분석 및 일괄 개편안 마련	
학교·강연	○ 돌봄학교	○ 공공돌봄 담론 대중화 강연		
조직화		○ 노동자 단체와 연대 강화 ○ 이용자 단체와 공공돌봄 연대체 간 협업관계 조직화 ○ 공공돌봄 확대 제도 및 법률 도입 운동을 위한 노동시민단체 연대 활동 ○ 공공의료강화와 연계된 공공요양시설 확대 연대 운동 ○ 기후운동과의 연대	○ 커뮤니티케어 감시 기초 지자체 주민 거버넌스 ○ 주민단체 활성화 ○ 지역의료 운동단위와 연대 강화 ○ 탈시설운동단위와 연대 강화	○ 아이돌봄 등 종사자 단체와 연대 ○ 교사 단체와 연대 강화

참고문헌

- Daly, M. and Lewis, J. (2000) 'The concept of social care and the analysis of contemporary welfare state', *British Journal of Sociology*, 51(2): 281-298.
- Fraser, N. (2008) *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, New York: Columbia University Press. 김원식 역 (2011) *지구화 시대의 정의, 그린비*.
- Folbre, N. (2021) *The Rise and Decline of Patriarchal Systems: An Intersectional Political Economy*, New York: Verso Books. 윤자영 역 (2023) *돌봄과 연대의 경제학*, 에디토리얼.
- Kittay, E. F. (1999) *Lover's Labor: Essays on Women, Equality, and Dependency*, New York: Routledge. 김희강·나상원 역 (2016) *돌봄: 사랑의 노동*, 박영사.
- International Labour Organization (2019) *ILO Centenary Declaration for the Future of Work*.
- International Labour Organization (2024) *Decent work and the care economy*, International Labour Conference 112th Session.
- Pautassi, L. (2023) *The right to care: From recognition to its effective exercise*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Tronto, J. C. (2013) *Caring Democracy*, New York: New York University Press. 김희강·나상원 역 (2021) *돌봄민주주의*, 박영사.
- United Nations Research Institute for Social Development (2006) 'Transformative Social Policy: Lessons from UNRISD Research', UNRISD Research and Policy Brief 5, Geneva: UNRISD.
- 김보영 (2024) '돌봄의 가치와 지향의 성찰', *Forthcoming*.
- 김희강 (2018) '돌봄: 헌법적 가치', *한국사회정책*, 25(2): 3-29.

- 김희강 (2022) 돌봄민주국가, 박영사.
- 남우근·조혁진 (2024) 돌봄서비스 외국인력 도입의 쟁점과 과제, 민주노총·한국노총·참여연대.
- 돌봄 공공성 확보와 돌봄권 실현을 위한 시민연대(돌봄공공연대) (2022) “돌봄사회로의 대전환이 필요합니다” – 정책요구안.
- 석재은 (2018) ‘돌봄정의(Caring Justice) 개념구성과 한국 장기요양정책의 평가’, 한국사회정책, 25(2): 57-91.
- 이민지. 2023. 이주돌봄노동자 고용에 관한 입법 필요성 및 방향에 관한 고찰. 법과사회 72호, 175-217.
- 이주하 외 (2015) 사회적 위험의 역동적 변화에 대한 복지 분야 전략, 보건복지부.
- 장지연 외 (2020) 돌봄노동의 경제적 가치와 사회적 의미, 한국노동연구원.
- 정무권 (2024) ‘관계적 복지(Relational Welfare): 미래의 돌봄과 사회적경제의 중심 개념’, 돌봄과 미래, Forthcoming.
- 정홍원 외 (2023) 코로나19 위기 이후 사회적 위험의 추이와 변동, 한국보건사회연구원.
- 참여연대 (2011) 대한민국의 미래 – 복지국가의 원칙과 전략.
- 참여연대 사회복지위원회 사회서비스TF (2021) ‘공허한 국가책임제가 아닌 국민돌봄기본권 보장이 필요하다!’, 월간 복지동향 제276호: 11-19.
- 채민석·이수민·이하민 (2024) 돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안, BOK 이슈노트 제2024-6호, 한국은행.
- 최영 (2024) ‘돌봄권과 돌봄의 사회화’, 월간 복지동향 제 303호: 12-20.
- 홍찬숙 (2023) ‘돌봄사회로의 전환과 새로운 사회계약의 방향’, 사회평론, 봄/여름: 269-297.

참여연대 보고서

「새로운 길, 돌봄 중심 복지국가」

발행일 2024. 12. 26.

발행처 참여연대 사회복지위원회 (위원장 : 최혜지 교수)

담당 전은경 팀장 02-723-5056 welfare@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.



참여연대는 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 [온라인 회원가입](#) 02-723-4251

주소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org

[참여연대 커뮤니케이션 채널 안내\(SNS·뉴스레터·보도자료 수신 등\)](#)