사업보고 2019-04

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

아동 돌봄의 사회 · 경제적 가치에 대한 인식 제고 방안

도남희·전지원·김문정

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

사업보고 2019-04

아동 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 인식 제고 방안

연구책임자 **도 남 희** (육아정책연구소 연구위원)
공동연구자 **전 지 원** (서울대학교 국제이주와 포용사회센터 선임연구원)
김 문 정 (육아정책연구소 전문연구원)

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

사업보고 2019-04

아동 돌봄의 사회경제적 가치에 대한 인식 제고 방안

발행일 2019년 12월
발행인 백선희
발행처 육아정책연구소
주소 06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 3층, 4층
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 http://www.kicce.re.kr
인쇄처 ㈜정인애드 02)3486-6791

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-90485-09-8 93330

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

머리말

우리나라는 유례없는 초저출산의 지속과 급격한 고령인구의 증가로 사회적 문제가 제기되고 있는데, 인구 고령화로 돌봄 수요의 증대와 노동 인력 부족이라는 두 가지 큰 과제에 직면해 있다. 최근 정부는 '돌봄경제(Care Economy)'를 활성화하는 것으로 이를 해결해 나가고자 하고 있다. 그러나 돌봄 노동의 사회경제적 가치에 대한 충분한 고찰과 이해 및 이에 대한 사회적 인식 개선이 부족한 상태에서 관련 산업 육성 및 일자리 양성에만 치중할 경우, 돌봄 일자리의 질과 돌봄의 질을 담보하기 어렵다는 우려가 있어 왔다.

돌봄이 개인과 가정과 공동체에 필수불가결한 활동임에도 돌봄의 사회적, 경제적 가치는 제대로 평가받지 못하고 있으며, 이는 돌봄 제공자에 대한 낮은 보상과 차별적 인식으로 이어져 온 것이 사실이다. 따라서 증가하는 돌봄 수요에도 불구하고 숙련된 양질의 돌봄 노동자 확보는 점점 더 어려워지는 역설이 존재하고 있다. 돌봄 일자리를 양질의 일자리로 만들고, 유·무급 돌봄 제공자의 권익을 향상시키며 돌봄 수요자에게 안정적 돌봄을 제공하기 위해서는 돌봄 노동에 대한 정당한 인정과 가치 평가가 필수이다.

본 연구는 이러한 돌봄의 개념과 가치에 대한 탐색을 통해 현대사회에서의 돌봄의 가치를 점검하고 전문가 워크숍과 국제 학술대회를 통해 돌봄의 사회경제적 가치를 널리 인식시키고자 하였으며 이에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 그러므로 본 연구의 결과가 향후 우리사회의 돌봄 노동의 인식 전환, 그리고 아동 돌봄의 중요성을 인식하고 사회적 돌봄, 돌봄 국가로의 성큼 다가서는 한 걸음이 되기를 희망한다.

2019년 12월

육아정책연구소

소장 백 선 희

목차

요약 1

Ⅰ. 서론 13
1. 연구의 필요성 및 목적 15
2. 연구 내용 16
3. 연구 방법 17

Ⅱ. 돌봄의 이해와 사회·경제적 필요성 23
1. 사회적 위험으로서의 돌봄: 한국적 맥락 25
2. 돌봄에 대한 낮은 사회·경제적 가치 인식: 왜 문제인가 34
3. 패러다임 전환을 통한 돌봄 위기 대응책 모색 37
4. 아동 돌봄의 개념과 사회적 가치 42

Ⅲ. 아동 돌봄의 현황과 사회·경제적 요구 47
1. 한국 아동 돌봄 노동의 현주소 49
2. 아동 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 재인식 64

Ⅳ. 결론 및 정책제언 73
1. 결론 75
2. 정책제언 76

참고문헌 81

표 목차

〈표 Ⅰ-3-1〉 국제 전문가 워크숍 개최 일정 ····· 18
〈표 Ⅰ-3-2〉 1차 국제 전문가 워크숍 세부 일정 ····· 18
〈표 Ⅰ-3-3〉 2차 국제 전문가 워크숍 세부 일정 ····· 18
〈표 Ⅰ-3-4〉 국제 학술회의 개최 일정 ····· 19
〈표 Ⅰ-3-5〉 1차 국제 학술회의 세부 일정 ····· 19
〈표 Ⅰ-3-6〉 2차 국제 학술회의 세부 일정 ····· 20
〈표 Ⅱ-1-1〉 서울시 자치구 다문화 가족 관련 업무 담당팀 명칭 ····· 33
〈표 Ⅱ-3-1〉 포용적이고 통합적 관점에 기반한 돌봄 정책 ····· 41
〈표 Ⅲ-1-1〉 유치원 및 어린이집 현황(2013, 2017년) ····· 51
〈표 Ⅲ-1-2〉 지역아동센터 현황(2018년) ····· 51
〈표 Ⅲ-1-3〉 영유아기(0~6세) 양육지원서비스 이용 현황 분석(한국아동패널 자료) ····· 52
〈표 Ⅲ-1-4〉 영유아기(0~6세) 양육지원서비스 이용 유형 분석 ····· 53
〈표 Ⅲ-1-5〉 초등전기(7~9세) 돌봄서비스 주당 이용 일수 분석 ····· 54
〈표 Ⅲ-1-6〉 초등전기(7~9세) 돌봄서비스 평균 이용시간 분석 ····· 55
〈표 Ⅲ-1-7〉 조사 대상 평균 프로필 ····· 57
〈표 Ⅲ-1-8〉 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 근로환경 분석 ····· 58
〈표 Ⅲ-1-9〉 아이돌보미 프로필 예시 ····· 60
〈표 Ⅲ-1-10〉 아이돌보미 하루일과 예시 ····· 60
〈표 Ⅲ-1-11〉 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 돌봄일에 대한 태도 분석 ····· 63

그림 목차

[그림 Ⅱ-1-1] 장래인구추계(1960~2067년) ····· 26
[그림 Ⅱ-1-2] 연령대별 장래인구추계(1960~2067년) ····· 26
[그림 Ⅱ-1-3] 초저출산 현상의 지속: 합계출산율 추이(2009~2018년) ····· 27
[그림 Ⅱ-1-4] 세계 국가소득별·연령별·성별 인구 피라미드(2015년) ····· 28
[그림 Ⅱ-1-5] 인구구조 변화에 따른 유소년 및 노년부양비 변화 추이(1967~2067년) ····· 29
[그림 Ⅱ-3-1] 정책논의 속 돌봄노동의 비가시성(invisibility) ····· 39
[그림 Ⅱ-3-2] 돌봄책임분담 구조의 개념적 스펙트럼 ····· 40
[그림 Ⅱ-3-3] 돌봄 위기 대응을 위한 통합적 포용적 정책 접근 ····· 41
[그림 Ⅲ-1-1] 연간 어린이집 등록 아동 수 추이(1990~2018년) ····· 50
[그림 Ⅲ-1-2] 연간 유치원 등록 아동 수 추이(1981~2017년) ····· 50
[그림 Ⅲ-1-3] 아동패널 조사 진행 과정(2008~2027년) ····· 52
[그림 Ⅲ-1-4] 유급돌봄제공자 조사 대상 구성 ····· 56
[그림 Ⅲ-1-5] 유급아동돌봄제공자 근로유형별 추가 근무 여부 ····· 59
[그림 Ⅲ-1-6] 유급돌봄제공자의 불안정한 고용 관계 ····· 62
[그림 Ⅲ-1-7] 돌봄 대상자의 건강과 안위에 대해 책임감을 느끼는 정도 ····· 63
[그림 Ⅲ-2-1] 돌봄 전문가로서의 돌봄노동자에 대한 인식 ····· 67

요약

1. 서론

가. 연구의 필요성과 목적

□ 저출산·고령화로 인한 급격한 인구구조 변화와 함께 돌봄 노동과 돌봄 경제의 중요성이 높아짐.

□ 현대사회는 생존, 성장, 충분한 기능을 위해 정성스런 양육의 뒷받침이 필요하나 많은 사람들이 방치되는 돌봄 위기에 직면하고 있음.

- 영유아와 아동은 부모 혹은 부모와 같은 영육자의 돌봄이 없이는 생존하거나 기초 역량을 발달시킬 수 없으며 성인 또한 가족, 친구 혹은 타인의 돌봄 없이 살아갈 수 없음.

□ 최근 정부는 '돌봄경제(Care Economy)'를 활성화함으로써 돌봄 노동을 해결해 나가고자 함.

- 영유아와 아동은 부모 혹은 부모와 같은 영육자의 돌봄이 없이는 생존하거나 돌봄노동의 사회경제적 가치에 대한 충분한 고찰과 이해 및 이에 대한 사회적 인식 개선이 부족한 상태임.
- 돌봄이 개인과 가정과 공동체에 필수불가결한 활동임에도 돌봄의 사회적, 경제적 가치는 제대로 평가받지 못하고 있으며, 이는 돌봄 제공자에 대한 낮은 보상과 차별적 인식으로 이어짐.

□ 돌봄 일자리를 양질의 일자리로 만들고, 유/무급 돌봄 제공자의 권익을 향상시키며 돌봄 수요자에게 안정적 돌봄을 제공하기 위해서는 돌봄 노동에 대한 정당한 인정과 가치 평가가 필수임.

- 무급가족돌봄의 현주소를 파악하고 '보이지 않는(invisible)' 것으로 간주되어온 가족 내 돌봄 노동의 가치에 대한 논의가 필요함.
- 내국인 가정 내 돌봄 뿐 아니라 결혼이주여성의 돌봄 등 다문화 가정에서의 돌봄 이슈에도 주목할 필요 있음. 그 수가 급격히 증가하고 있음에도 다문화 가정에서의 아동 돌봄/노인 돌봄이 갖는 특성과 어려움, 상황, 지원책 등에

대한 관심은 여전히 미비한 실정임.

□ 돌봄의 사회경제적 가치에 대해 이론적, 실증적으로 검토하고, 이를 바탕으로 돌봄의 가치를 제고하기 위해 정부, 당사자, 학계, 지원단체 등 각계가 어떻게 협력할 수 있을 것인지에 대해 모색이 필요함.

□ 본 연구는 현대사회에서의 돌봄의 가치를 점검해보고자 돌봄의 이론과 연구를 파악하여 돌봄의 사회경제적 가치를 널리 인식시키며 무급 돌봄노동자와 유급 돌봄노동자들의 실태를 파악하고 이에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 함.

나. 연구 내용

□ 돌봄에 대한 개념과 돌봄의 사회적 필요성에 대한 연구를 검토함.

□ 전문가 워크숍과 국제 학술회의에서 제기된 이슈를 중심으로 돌봄 연구에 관한 검토를 통해 현재 한국 돌봄 경제에 대한 이해를 증진시킴.

□ 결혼이주여성과 돌봄의 문제 등 김해시의 다문화 가족 내 돌봄 사례를 통해 다문화 가족 내 돌봄 관련 이슈를 파악하고자 함.

□ 돌봄의 사회경제적 가치에 대한 인식 제고 및 돌봄 노동자의 권익 향상을 위한 각 주체의 노력을 파악하고 다양한 정책적 요구를 파악함.

□ 돌봄의 사회경제적 가치에 대한 인식 제고 및 돌봄 노동자의 현황에 대한 논의를 통해 다양한 정책적 요구를 파악하여 돌봄의 사회경제적 가치에 대한 인식 제고를 위한 정책 방안을 모색하고자 함.

다. 연구 방법

□ 문헌 연구

□ 전문가 회의 및 워크숍 개최

- 2018년 한국 돌봄 노동의 경제적 가치를 거시경제모델로 추산한 연구에 대한 전문가 회의 개최 또는 워크숍 개최

□ 국제학술회의 개최

- 서울에서 '돌봄 : 통합과 연대의 모색'을 주제로 국제학술회의 개최. 돌봄의 현황을 알아보고, 돌봄의 가치에 대한 인식 제고 및 돌봄 제공자의 권익 향상 방안 논의

- 김해에서 '김해 다문화 가정 내 돌봄 현황과 지원 방안'을 주제로 국제회의 개최. 다문화 가정 내 돌봄 이슈를 파악하고 지역정부와 지역사회가 다문화 가정의 돌봄을 지원하기 위해 진행하는 활동 등 공유

2. 돌봄의 이해와 사회·경제적 필요성

가. 사회적 위험으로서의 돌봄: 한국적 맥락

□ 저출산·고령화와 돌봄

- 한국사회의 급격한 인구 구조 변화는 돌봄의 위기와 밀접한 관련
- 돌봄 부담으로 인한 초저출산 현상은 가속화된 인구 고령화를 초래하고 돌봄이 필요한 고령 인구의 증가라는 또 다른 돌봄의 위기로 연결
- 저출산·고령화는 위기인 동시에 기회로서 극심한 저출산과 고령화 현상에 대한 사회적 경각심은 오히려 돌봄에 관한 인식을 바꾸고 새로운 시스템을 구축할 수 있도록 하는 기회가 될 수 있음.

□ 여성의 사회경제활동 참여 증가와 돌봄

- 육아로 인한 경력단절(38.2%)이 결혼에 의한 경력단절(30.7%)을 앞지름.
- 일-가정 양립이 가능한 사회 시스템이 마련되어 있지 않은 상황에서 일-가정 중 일을 선택하는 여성들이 증가하는 경향이 있으며 돌봄의 문제가 비혼과 저출산에 영향
- 한편, 요양보호사와 같은 유급 돌봄노동 관련 직종이 중장년 여성의 대표적인 일자리로 자리 잡고 있으나 상대적으로 임금과 처우 등이 매우 열악함. 실제 생계형 노동자가 많고 요양보호사의 상당수가 상근일자리를 원함에도 불구하고 중장년 여성의 일자리라는 이유로 아르바이트와 같은 보조적인 일자리로 여겨져 임금과 노동조건 개선 어려움.
- 여성의 사회경제활동 참여는 저출산·고령화의 부작용을 완화하는 데도 중요한 역할. 따라서 누가 돌봄을 어떻게 제공할 것인가의 문제는 결국 저출산·고령화의 문제의 원인 및 해결방안과 직접적으로 연관

□ 다문화사회와 돌봄: 한국 사회 돌봄 이슈의 또 다른 단면

- 이주여성의 돌봄 문제는 한국 사회 돌봄 이슈와 관련해서 상대적으로 많이

다뤄지지 않았으나 매우 중요한 문제 중 하나

- 이주여성에게 출산과 돌봄이 제도적, 정책적으로 '장려'혹은 '강제'되는 측면 있음. 한국국적의 자녀를 출산해서 양육하는지의 여부가 귀화나 체류 심사에 큰 영향
- 또한 돌봄노동에 종사하는 이주여성의 경우 각 가정에서 비공식적으로 고용되어 일하는 경우가 많아 그 처우나 규모 등에 대해 알기 어려움. 성희롱 등 부당한 일에 노출되더라도 보호받기 어려운 사각지대에 놓여 있음.
- 국제결혼을 통해 한국에 들어온 이주여성들이 배우자나 시부모를 돌보는, 실질적인 돌봄인력으로 유입되는 측면도 있음. 이 경우, 비자 등의 제약을 받는 결혼이주여성이 돌봄노동을 강요받더라도 선택의 여지가 없을 수 있음.
- 향후 서구나 일본 등과 같이 이 돌봄노동자의 유입이 확대될 가능성이 높으므로 이주여성 돌봄의 실태 파악은 물론, 법적, 제도적, 사회적 준비가 필요함.

나. 돌봄에 대한 낮은 사회·경제적 가치 인식: 왜 문제인가

□ 돌봄 노동자의 낮은 임금, 불안정한 처우, 열악한 돌봄환경

- 돌봄이 지닌 성별화되고 주변화된 특성이 공적영역으로 그대로 이전되면서 사회서비스 분야의 돌봄 노동이 계속 평가 절하된 채 제공됨.
- 국가, 시장 어느 쪽도 돌봄 노동에 대한 정당한 경제적 보상을 해주지 못하고 있음.
- 이로 인해 돌봄노동자는 낮은 임금, 불안정한 처우, 열악한 돌봄 환경이라는 삼중고를 겪음.

□ 지속가능한 양질의 돌봄 제공 어려움.

- 돌봄에 부여되는 낮은 사회·경제적 가치는 양질의 지속가능한 돌봄이 제공될 수 없는 구조를 고착화시킴.
- 관계 중심적이고 대상자와의 상호작용 비중이 높은 돌봄 노동의 특성상 돌봄노동자의 과로, 불안정한 처우, 낮은 임금 등은 돌봄 노동의 질에도 부정적인 영향을 미침.
- 돌봄 수요의 급격한 증가로 돌봄 인력의 확보가 시급함에도 돌봄노동자의 이직률이 매우 높아 지속가능한 돌봄사회 실현 어려움.

다. 패러다임 전환을 통한 돌봄 위기 대응책 모색

□ 돌봄의 위기에 대응하기 위해서는 무엇보다도 한국 사회가 돌봄에 대해 생각하고 바라보는 방식을 바꾸는 패러다임의 전환이 필요

1) 돌봄, 기본 권리의 문제로

□ 양질의 돌봄이라는 목표를 이루기 위해서는 여러 가지의 인권(human rights)의 문제가 함께 충족되어야 함.

□ 돌봄을 인권의 문제, 기본적인 권리의 문제로 바라볼 필요

□ 돌봄을 기본적 인권의 문제로 인식하면 정부가 돌봄을 책임지고 돌봄과 관련해 발생하는 불평등이나 부족함을 적극적으로 해결해 나갈 의무와 근거가 마련될 수 있음.

2) 돌봄, '비용'에서 '투자'로

□ 돌봄을 '비용'이 아닌 사회경제발전을 위한 '투자'로 바라볼 필요가 있음.

□ 교육에 투입되는 비용이 인적자원개발을 위한 투자로 정당화되고 장려되듯, 돌봄 비용 역시 단순한 부담이 아니라 '투자'로 여겨져야 함. 돌봄이 사회의 유지 발전에 필수적이기 때문

□ 이같은 인식 전환을 위해서는 돌봄이 어떻게 다양한 경로를 통해 경제발전에 영향을 미치는가에 대해 구체적으로 보여주는 작업이 중요

□ 돌봄은 여성의 노동시장 참여, 가계소득과 정부의 세금, 연금과 사회복지 및 고용창출에도 영향. 따라서 돌봄은 경제의 확장, 경제성장과 소득 분배 전반에 영향을 미친다고 볼 수 있음.

□ 돌봄에 대한 공공 투자와 국가의 일련의 목표, 즉 고용 창출, 보다 높은 생산성, 경제 성장 사이에 다이나믹한 관계가 존재한다는 것을 입증, 돌봄을 비용에서 투자로 바라보는 패러다임 전환 필요

3) 한국 사회에 적합한 돌봄 책임 분담 모델에 대한 모색

□ 한국에 적합한 돌봄 책임 분담 모델에 대한 깊이 있는 논의와 탐색 필요

□ 패러다임의 전환을 통해 남녀가 같이 돌봄을 분담할 수 있는 구조, 사회적 시스템을 만드는 것이 중요

□ 돌봄경제의 네 가지 주체인 비공식, 공공, 비영리, 시장의 조합을 어떻게 조화롭게 만들어 갈 것인가에 대한 고민도 필요

□ 가능한 한 많은 가능성과 선택지를 마련해 모든 사람이 이용할 수 있고(available), 감당할 수 있고(affordable), 받아들일 만한(acceptable) 수준의 돌봄 제공을 목표로 할 수 있음.

4) 돌봄, 포용사회적 관점에서 바라보기

□ 돌봄과 돌봄경제의 활성화를 사회 전반의 통합적, 포용적(inclusive) 발전과 연관 지어 생각함.

□ 사회복지정책, 건강정책은 물론, 이주정책, 그리고 거시경제정책, 노동정책에 돌봄이 중요한 아젠다로 포함되어 통합적인 접근이 이뤄져야 돌봄의 위기에 잘 대처할 수 있으며 이를 위해 포용적 관점으로 돌봄을 바라보는 패러다임의 전환이 중요

라. 아동 돌봄의 개념과 사회적 가치

□ 성인 돌봄과 아동 돌봄의 구분이 필요함.

- 아동 돌봄은 아이들에게 생존, 발달과 기능을 할 수 있도록 생명에 필요한 중요한 필요가 충족되도록 한다는 것임. 여기에는 최소한의 안아주기, 신체 접촉뿐만 아니라 충분한 식사와 의복과 주거, 및 휴식과 청결한 환경과 기본 의료 제공 등도 포함함.

□ 아동 돌봄은 공공재로서 사회적 가치가 높음.

- 특별한 관계를 맺고 있거나 도와야 하는 특별한 처지에 있는 사람들의 의무이지만, 사회적 관계나 공동체를 공유하는 사람들도 돌봐야 할 책임을 가지고 있음.

3. 아동 돌봄의 현황과 사회·경제적 요구

가. 한국 아동 돌봄 노동의 현주소

1) 공식영역 아동 돌봄 서비스의 양적 확대

□ 한국의 공식 영역 아동 돌봄은 지난 수 십년간 큰 폭으로 확대되었으며 유급 아이 돌봄 제공자의 규모 역시 큰 폭으로 증가함.

2) 한국아동패널 자료로 본 아동 돌봄 서비스 이용 현황

□ 대리양육이 이른 시기(0세부터)에 시작되며 아이의 성장과 함께 이용하는 서비스의 유형도 달라짐.

□ 아이가 아주 어릴 때는 대리양육의 형태로 양육지원서비스를 이용하거나 집에서 가까운 어린이집을 이용하지만, 아이가 자랄수록 또래와 어울려 사회성을 기르도록 하거나 교육적 발달을 고려해서 기관을 선택

□ 한국에서 아동 돌봄 서비스의 공급에 관해 논의할 때 아동의 발달시기에 따른 이용자의 기대와 교육이라는 측면에서의 돌봄의 질에 대해서도 특히 관심을 기울여야 함을 시사함.

□ 초등학교 입학 이후에도 정기적인 그리고 적지 않은 시간의 돌봄서비스가 요구됨. 그러나 이러한 초등 이후 돌봄 요구의 상당 부분이 조부모나 친인척에 의해 채워지고 있음.

□ 초등학교 이후 아동을 대상으로 한 양질의 아동 돌봄 서비스의 보다 체계적인 공급이 시급

3) 유급 아동 돌봄 노동 실태

□ 2018년 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사

- 돌봄의 올바른 가치를 추정하고, 돌봄노동이 국가경제와 사회에 갖는 의의를 파악하고자 하는 “돌봄노동과 경제(Care Work and the Economy)” 국제 프로젝트의 일환으로 시행
- 유급 아동 돌봄 제공자 300명, 요양보호사 등 유급노인돌봄제공자 300명을 대상으로 설문조사를 시행

□ 높은 업무 강도

- 일반적으로 업무강도가 높은 것으로 알려진 노인돌봄제공자와 비교했을 때에도 유급 아동 돌봄 제공자의 업무 강도는 더 높은 편
- 돌봄을 위해 휴식, 화장실 이용, 식사 등 기본적인 욕구를 억눌러야 하는 상황, 그리고 한시도 눈을 뗄 수 없이 아이를 지켜봐야 하는 상황이 큰 비중을 차지
- 아이돌보미와 비공식 개인계약의 경우는 92%, 어린이집의 경우에도 국공립의 40%, 민간/가정의 52%가 휴게시간 활용이 이뤄지지 않는다고 응답

□ 유급아동돌보미의 24시간을 통해 본 아동 돌봄의 구체적인 경험

- 시간일지를 통해 아동 돌봄에 포함되는 다양한 활동 파악
- 식사준비, 청소, 간식먹이기, 목욕시키기, 옷갈아입기기 등 기본적인 물리적 돌봄 활동은 물론, 안아주기, 대화하기, 책 읽어주고 실내놀이 하기 등 다양한 감정적, 관계적 활동이 쉴 틈없이 이어짐.

□ 낮은 소득과 불안정한 처우, 그러나 높은 책임감과 자부심

- 조사 대상 대부분의 소득은 높지 않은 것으로 나타남. 응답자의 29.3%가 한 달 평균 소득이 100만원 미만이었으며, 28.7%가 100~150만원, 25.3%가 150~200만원, 14.7%가 200~250만원, 250만원 이상 소득을 얻는다고 응답한 경우는 2%에 불과
- 고용불안정성도 높음. 계약기간이 남아있더라도 고용주의 요구가 있을 시 그만둬야 한다"는 설문 항목에 대한 응답자가 노인돌봄 응답자의 평균 68%, 아동 돌봄 응답자의 평균 69%
- 열악한 근무 조건에도 불구하고, 한국의 유급아동돌봄제공자들은 전반적으로 돌봄 일에 대해 높은 자부심을 갖고 있으며 돌봄대상자의 건강과 안위에 대해서도 높은 책임감을 가진 것으로 나타남.

나. 아동 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 재인식

□ 돌봄의 현황 및 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 다양한 데이터 구축

- 돌봄의 사회경제적 가치를 측정하고 추산하는 노력이 필요
- 아동패널의 경우 새로운 코호트를 추가하는 패널 보완 등을 통해 정책 효과를 검증할 수 있는 데이터를 구축할 필요

- 양질의 돌봄을 담보하기 위한 정책 개발을 위해서는 돌봄의 경험 및 근무환경, 업무 조건 등에 대한 구체적이고 폭넓은 데이터 수집이 필요
- 특히 입주아이돌보미 등 돌봄노동에 종사하는 이주여성이나 비공식 계약을 통해 일하는 돌봄노동자들, 가사노동자 등은 정확한 규모조차 파악되지 못하고 있는 실정임.
- 데이터 수집 뿐 아니라 돌봄의 실태와 가치를 잘 보여줄 수 있는 분석방법의 개발도 필요

□ 돌봄 노동자의 전문성을 제고하고 이를 보상에 반영할 수 있는 방안 마련

- 낮은 소득과 불안정한 처우는 전반적인 돌봄노동의 가치가 저평가되어 있으며 돌봄노동이 전문적인 능력을 필요로 하는 일로서 인정받지 못하고 있는 현실과 맞닿아 있음.
- “돌봄의 영역이 교육, 보건, 문화 등 다양한 인근 영역과 결합, 확장되는 추세로 앞으로 돌봄의 질이 높아지기 위해서는 돌봄 제공자의 역량도 그만큼 높아져야 함.
- 돌봄제공자에 대한 교육, 훈련 시스템은 물론 경력과 전문성을 갖춘 돌봄노동자를 우대하는 보상체계 마련이 필수적이며, 돌봄에 있어서의 능력, 돌봄의 질을 실증적으로 측정할 수 있는 데이터 및 방법론의 개발도 중요

□ 아동 돌봄 노동자 지원체계구축: 서울시 요양보호사 지원체계 구축사례를 중심으로

- 보육교사는 권익을 대변할 수 있는 조직이 마땅치 않아 정보 왜곡 등으로 인한 불이익에 취약
- 아동 돌봄 노동의 가치를 높이고 양질의 일자리를 만들기 위해서는 아동 돌봄 노동자의 처우를 개선하며 이들의 권익을 보호하기 위한 지원체계의 구축이 시급
- 노인 돌봄의 경우 서울시 주도로 어르신돌봄종사자종합지원센터라는 중간지원체계를 구축, 프로그램과 공간을 지원하고 요양보호사 역량 강화를 지원
- 마찬가지로 정부나 지자체에서 아동 돌봄 노동자들을 지원하고 이들의 역량 강화 및 조직화를 도울 수 있는 중간지원체계를 구축한다면 아동 돌봄의 가치 제고 및 아동 돌봄 노동자 처우 개선에 큰 도움이 될 것으로 보임.

□ 현장과 소통하는 정책 개발

- 돌봄의 질을 높이고 돌봄일자리를 양질의 일자리로 만들기 위해서는 '현장'과의 긴밀한 소통이 필수
- 불명확한 표현이나 애매한 지침이 현장 돌봄노동자에게는 큰 어려움 초래
- 정책과 현장의 간극을 좁히기 위해서는 현장과의 소통에 기반한 명확한 정책이 필요

4. 결론과 정책제언

가. 돌봄에 대한 인식 제고와 홍보

□ 돌봄에 대한 가치와 의의를 인식하도록 함.

□ 돌봄의 필요성과 중요성에 대한 사회적 담론을 확장시킬 필요가 있음.

- 돌봄에 대해 생각하고 바라보는 방식을 바꾸는 패러다임의 전환이 필요
- 돌봄을 기본적 인권의 문제로 인식하면 정부가 돌봄을 책임지고 돌봄과 관련해 발생하는 불평등이나 부족함을 해결할 수 있는 의무와 근거 마련이 시급

□ 돌봄 비용 역시 단순한 부담이 아니라 '투자'로 보아야 함.

- 돌봄은 사회의 유지 발전에 필수적이기 때문이므로 돌봄에 대한 공공 투자와 국가의 일련의 목표로서 돌봄의 사회경제적 가치를 측정하려는 노력이 필요함.

나. 돌봄 노동의 질 제고를 위한 지원 강화

□ 아동의 발달시기에 따른 이용자의 기대와 교육이라는 측면에서의 돌봄의 질에 대해서도 관심을 기울여야 함.

- 대리양육이 이른 시기(0세부터)에 시작되며 아이의 성장과 함께 이용하는 서비스의 유형도 달라지므로 이에 대한 돌봄 노동과 노동자의 변화 자각

□ 양질의 돌봄을 담보하기 위한 정책 개발이 필요함.

- 돌봄의 경험 및 근무환경, 업무 조건 등에 대한 구체적이고 폭넓은 데이터 수집 뿐 아니라 돌봄의 실태와 가치를 잘 보여줄 수 있는 분석방법의 개발도 필요함.
- 돌봄 일자리를 양질의 일자리로 만들기 위해서는 '현장'과의 긴밀한 소통이

필수적이며 이에 기반한 명확한 정책이 제시되어야 함.

- 돌봄 제공자의 역량 제고를 위해 돌봄 노동자의 교육과 훈련이 필요함.

다. 포용사회에 적용 가능한 새로운 돌봄 모델 개발

□ 포용사회에 걸 맞는 돌봄 모델의 개발과 이에 맞는 시스템 안착 필요

- 현장과의 구체적이고 긴밀한 의사소통을 통한 자료수집과 이를 통한 데이터를 구축하여 실질적인 돌봄 노동의 수요와 공급이 가능한 양질의 돌봄이 우리 사회 내에서 실현될 수 있는 모델 개발

I

서 론

01 연구의 필요성 및 목적

02 연구 내용

03 연구 방법

Ⅰ. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 저출산·고령화로 인한 급격한 인구구조 변화와 함께 돌봄 노동과 돌봄 경제의 중요성에 대한 인식이 높아지고 있다. 먼저 인구 고령화로 돌봄 수요의 증대와 노동 인력 부족이라는 두 가지 큰 과제에 직면해 있다. 또한 여성의 노동시장 참여율이 높아질 경우 인구 고령화로 인한 경제적 충격과 부작용을 완화할 수 있으며 향후 GDP의 14%까지 추가 성장이 가능하다는 전망도 있으나 여성에게 집중된 돌봄 부담은 여성의 경제활동 확대를 가로막는 요인이 되고 있다. 또한, 육아에 대한 부담은 경제활동에 참가중인 여성이 결혼과 출산을 기피하는 원인 중 하나로 작용해 저출산 현상을 심화시키고 있다.

현대사회는 생존, 성장, 충분한 기능을 위해 정성스런 양육의 뒷받침이 필요하나 많은 사람들이 방치되는 돌봄 위기에 직면하고 있다. 영유아와 아동은 부모 혹은 부모와 같은 영육자의 돌봄이 없이는 생존하거나 기초 역량을 발달시킬 수 없으며 성인 또한 가족, 친구 혹은 타인의 돌봄 없이 살아갈 수 없음을 기억해야 한다. 돌봄이 인간의 삶과 사회에 대한 중요성에도 불구하고 주목을 받지 못하고 도덕 정치 이론에서도 하위개념으로 논해왔을 뿐이다. 인간은 돌봄을 받기 위해 예외 없이 누군가에게 의존해야 하므로 우리 모두 돌봄이 필요한 타인을 돌볼 도덕적 의무가 있다. 개인적인 돌봄 관계를 통해 타인에 대한 우리 의무를 다하더라도 타인에 대한 돌봄 의무를 집단적인 돌봄 제도와 정책을 실현할 수도 있다(Enster, 2017).

최근 정부는 '돌봄 경제(Care Economy)'를 활성화하는 것으로 이를 해결해 나가고자 하고 있다. 그러나 돌봄 노동의 사회경제적 가치에 대한 충분한 고찰과 이해 및 이에 대한 사회적 인식 개선이 부족한 상태에서 관련 산업 육성 및 일자리 양성에만 치중할 경우, 돌봄 일자리의 질 및 돌봄의 질을 담보하기 어렵다는 우려가 있어 왔다. 돌봄이 개인과 가정과 공동체에 필수불가결한 활동임에도 돌봄의 사회적, 경제적 가치는 제대로 평가받지 못하고 있으며, 이는 돌봄 제공자에 대한 낮

은 보상과 차별적 인식으로 이어져 온 것은 사실이다. 따라서 증가하는 돌봄 수요에도 불구하고 숙련된 양질의 돌봄 노동자 확보는 점점 더 어려워지는 역설이 존재하고 있다.

돌봄 일자리를 양질의 일자리로 만들고, 유·무급 돌봄 제공자의 권익을 향상시키며 돌봄 수요자에게 안정적 돌봄을 제공하기 위해서는 돌봄 노동에 대한 정당한 인정과 가치 평가가 필수이다. 무급 가족 돌봄의 현주소를 파악하고 '보이지 않는(invisible)' 것으로 간주되어온 가족 내 돌봄 노동의 가치에 대한 논의하는 작업이 중요하다. 특히 내국인 가정 내 돌봄 뿐 아니라 결혼이주여성의 돌봄 등 다문화 가정에서의 돌봄 이슈에도 주목할 필요 있다. 최근 그 수가 급격히 증가하고 있음에도 다문화 가정에서의 아동 돌봄/노인 돌봄이 갖는 특성과 어려움, 상황, 지원책 등에 대한 관심은 여전히 미비한 실정이다.

돌봄의 사회경제적 가치에 대해 이론적, 실증적으로 검토하고, 이를 바탕으로 돌봄의 가치를 제고하기 위해 정부, 당사자, 학계, 지원단체 등 각계가 어떻게 협력할 수 있을 것인지에 대해 모색하는 작업이 필요하다. 유급 돌봄 노동의 경우, 가사노동자, 요양보호사, 보육교사 등 유급 돌봄 노동자들이 각자의 특성과 필요에 따라 돌봄 노동의 가치에 대한 인식과 처우 개선을 위해 어떠한 노력을 기울여왔는지 파악하고 협력 방안 모색할 필요가 있다. 다문화 가정이 많이 거주하고 있는 지역의 경우, 다문화 가정 내 돌봄을 지역 정부와 지역사회가 어떻게 지원하고 있는지 알아보고 지원 방안 및 협력 모델을 고민해 볼 필요가 있다.

본 연구는 현대사회에서의 돌봄의 가치를 점검해보고자 돌봄의 이론과 연구를 파악하여 돌봄의 사회·경제적 가치를 널리 인식시키며 무급 돌봄 노동자와 유급 돌봄 노동자들의 실태를 파악하고 이에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구 내용

본 연구를 위해 다음과 같은 내용을 파악하고자 하였다.

첫째, 돌봄에 대한 개념과 돌봄의 사회적 필요성에 대한 선행연구를 검토하여 돌봄에 대한 통찰을 갖도록 하였다.

둘째, 전문가 워크숍과 국제 학술회의에서 제기된 이슈를 중심으로 돌봄 연구에

관한 검토를 통해 현재 한국 돌봄 경제에 대한 이해 증진시키고자 한다.

셋째, 결혼이주여성과 돌봄의 문제 등 김해시의 다문화 가족 내 돌봄 사례를 통해 다문화 가족 내 돌봄 관련 이슈를 파악하고자 하였다.

넷째, 돌봄의 사회경제적 가치에 대한 인식 제고 및 돌봄 노동자의 현황에 대한 논의를 통해 다양한 정책적 요구를 파악한다. 그리하여 돌봄의 사회경제적 가치에 대한 인식 제고를 위한 정책 방안을 모색하고자 하였다.

3. 연구 방법

본 연구를 수행하기 위해 다음과 같은 연구방법을 시도하였다.

가. 문헌 연구

돌봄 노동의 개념 및 사회·경제적 가치에 대한 기존 연구의 검토를 하여 공식영역, 비공식영역에서 이뤄지는 돌봄 현황 및 돌봄의 가치에 대한 사회적 인식를 파악하였다. 또한 기존 연구에서 다루어진 돌봄노동 관련 통계 자료 수집, 결혼이주여성과 돌봄의 문제 등 다문화 가족과 돌봄에 관한 자료 수집 및 검토를 실시하였다.

나. 전문가 회의 및 워크숍 개최

돌봄 노동의 사회적 필요성, 돌봄의 현황, 및 향후 돌봄 노동 연구의 나아갈 길 등에 대한 전문가 회의 및 워크숍을 개최하였다. 먼저 한국의 돌봄과 사회계정행렬 도입 방안에 대해 1차 전문가 워크숍을 진행하였고 2차 전문가 워크숍에서는 한국의 돌봄 노동 연구의 현재와 미래에 대한 논의를 통해 올해 돌봄 노동에 대한 논의와 내년도 돌봄 노동에 대한 국제회의에 대한 의견을 교환하였다. 또한 본 전문가 워크숍의 진행을 위해 공동연구진과의 회의도 SNS와 메일을 통해 정기적으로 실시하였다.

〈표 Ⅰ-3-1〉 국제 전문가 워크숍 개최 일정

회차	일시	장소	주제
1차	10. 28. 9:30-16:30	서울대 호암교수회관	한국의 돌봄과 사회계정행렬 도입방안
2차	10. 31. 9:30-16:30	부산 신라스테이	한국의 돌봄 노동 연구의 현재와 미래

〈표 Ⅰ-3-2〉 1차 국제 전문가 워크숍 세부 일정

시간	주제	발표 및 토론자
9:30-12:00	한국 돌봄노동의 경제적 가치	좌장: 은기수 (서울대 국제대학원 교수, 국제이주와 포용사회센터장) 발표: 서주연 (Director of Longevity Economy, AARP) 토론: 김종숙 (한국여성정책연구원 선임연구위원) 전영일 (통계청 통계개발원장) 이시균 (한국고용정보원 인력수급전망팀장) 윤자영 (충남대 경제학과 교수)
12:00-13:30	점심	
13:30-16:30	한국 사회계정행렬 SAM)의 구축	좌장: 김영옥 (한국여성정책연구원 선임연구위원) 발표: Hans Lofgren (전 World Bank 선임경제학자) 토론: 남상호 (한국보건사회연구원 선임연구위원) 박재민 (건국대학교 경제학과 교수) 김상우 (국회예산정책처 산업고용분석과장) 정재원 (한국경제연구원 연구위원) 노용환 (서울여대 경제학과 교수)

〈표 Ⅰ-3-3〉 2차 국제 전문가 워크숍 세부 일정

시간	주제	발표 및 토론자
9:30-12:00	한국 돌봄노동 연구의 현황	사회: 은기수 (서울대 국제대학원 교수, 국제이주와 포용사회센터장) 발표 및 토론: 문현아 (서울대 국제이주와 포용사회센터 책임연구원) Maria Floro (미국 American University 경제학과 교수) Elizabeth King (Brookings Institution 선임연구위원) 강은혜 (서울대 국제이주와 포용사회센터 연구원)
12:00-13:30	점심	
13:30-16:30	한국 돌봄노동 연구의 나아갈 길	사회: Ito Peng (캐나다 University of Toronto 사회학과 교수) 발표 및 토론: 전지원 (서울대 국제이주와 포용사회센터 선임연구원) 차승은 (수원대 사회복지대학원 교수) Charlotte Friar (Program Manager of CWE-GAM Project, American University) 이주현 (서울대 국제이주와 포용사회센터 연구원)

다. 국제 학술회의 개최

돌봄의 사회적 인식과 경제적 가치의 논의를 위한 국제 학술회의를 2회 실시하였다. 서울과 김해에서 2차에 걸친 국제 학술회의를 통해 돌봄에 대한 전문가의 의견을 교환하고 사회적 이슈로 확산하였다. 구체적으로 서울에서 '돌봄: 통합과 연대의 모색'을 주제로 국제회의 개최하여 돌봄의 현황을 알아보고, 돌봄의 가치에 대한 인식 제고 및 돌봄 제공자의 권익 향상 방안을 논의하였다. 그리고 김해에서 '김해 다문화 가정 내 돌봄 현황과 지원 방안'을 주제로 국제회의 개최하여 다문화 가정 내 돌봄 이슈를 파악하고 지역정부와 지역사회가 다문화 가정의 돌봄을 지원 사례들을 통해 다문화 가족 내의 돌봄 내의 요구를 파악하였다. 또한 향후 한국의 돌봄 노동의 나아갈 방향과 내년도 국제 학술회의에 대한 의견을 교환하였다.

전문가 워크숍과 국제 학술회의를 통해 논의된 내용을 중심으로 자료집과 보고서를 작성하였다. 발표 및 토론 내용을 중심으로 돌봄 노동 관련 주요 내용을 보고서에 담았다.

〈표 Ⅰ-3-4〉 국제 학술회의 개최 일정

회차	일시	장소	주제
1차	10. 29. 9:20-17:30	서울대 국제대학원	돌봄의 가치와 포용사회
2차	10. 30. 12:00-18:30	인제대학교 본관	김해의 다문화 사회와 돌봄

〈표 Ⅰ-3-5〉 1차 국제 학술회의 세부 일정

시간	주제	발표 및 토론자
9:20-9:50	등록	
9:50-10:20	개회식	사 회: 차승은 (수원대 사회복지대학원 교수) 환영사: 정종호 (서울대 국제대학원장) 축 사: 이주호 (KDI 국제정책대학원 교수, 전 교육부장관) 문우식 (서울대 국제대학원 교수, 전 금융통화위원) Kavita Ramdas (Director of Women's Rights Program, Open Society Foundations)
10:20-10:40	기조연설 돌봄의 사회적 가치의 재인식과 새로운 사회로의 제언	백선희 (육아정책연구소 소장)
10:40-12:00	제1부 한국 돌봄의 현주소	사회: Maria Floro (미국 American University 경제학과 교수)

시간	주제	발표 및 토론자
		발표: 전지원 (서울대 국제이주와 포용사회센터 선임연구원)· 차승은 (수원대 사회복지대학원 교수) 도남희 (육아정책연구소 연구위원) 허오영숙 (한국이주여성인권센터 소장) 토론: 김영옥 (한국여성정책연구원 선임연구위원) 장지연 (한국노동연구원 선임연구위원) Ito Peng (캐나다 University of Toronto 사회학과 교수) Farah Nur Ain Hushin(말레이시아 MARA University of Technology, 강사)
12:00-13:20	점심	
13:20-16:00	제2부 돌봄가치 증진을 위한 노력: 연대와 통합	사회: 최은영 (육아정책연구소 기획조정본부장) 발표: 최경숙 (서울시어르신돌봄종사자종합지원센터장) 안혜경 (한국돌봄사회적협동조합 이사장) 최영미 (한국가사노동자협회 대표) 이현림 (민주노총 공공운수노조 보육지부 대표) 토론: 김정석 (동국대 사회학과 교수, 인구와사회협동연구소장) 문현아 (서울대 국제이주와 포용사회센터 책임연구원) Marina Durano (Open Society Foundations 책임연구원) Tanaporn Wijan (태국 여성노동자연합 회장)
16:00-16:20	휴식	
16:20-17:30	제3부 돌봄노동과 포용사회	사회: Elizabeth King (Brookings Institution 선임연구위원) 발표: Federico Parra (WIEGO 라틴 아메리카 지역 코디네이터) Adrian Durtschi (Head of UNICARE, UNI Global Union) Charlotte Friar (Program Manager of CWE-GAM Project, American University)
	종합토론	사회: 은기수 (서울대 국제대학원 교수, 국제이주와 포용사회센터장)

〈표 Ⅰ-3-6〉 2차 국제 학술회의 세부 일정

시간	주제	발표 및 토론자
12:00-13:00	등록	
13:00-13:20	개회식	사 회: 조 현 (인제대 보건행정학과 교수) 환영사: 이범종 (인제대 부총장) 축 사: 허성곤 (김해시장) Kavita Ramdas (Director of Women's Rights Program, Open Society Foundations)

시간	주제	발표 및 토론자
13:20-14:00	제1부 다문화사회의 통합형 U 헬스케어 디자인	사회: 은기수 (서울대 국제대학원 교수, 국제이주와 포용사회센터장) 기조연설: 백진경 (인제대 디자인연구소 소장, 멀티미디어학부 교수) 발표: 최인규 (인제대 멀티미디어학부 교수, 김해발전연구소 소장) 토론: 전지원 (서울대 국제이주와 포용사회센터 선임연구원)
14:00-14:10	휴식	
14:10-15:30	제2부 다문화 가정 내 돌봄노동의 가치와 의의	사회: 허미경 (인제대 음악학과 교수) 발표: Ito Peng (캐나다 University of Toronto 사회학과 교수) Elizabeth King (미국 Brookings Institution 선임연구위원) Maria Floro (미국 American University 경제학과 교수) 토론: 이은정 (인제대 디자인연구소 전임연구원) 이혜진 (경남연구원 사회가족연구실 연구위원) 도남희 (육아정책연구소 연구위원)
15:30-15:50	휴식	
15:50-17:30	제3부 김해 다문화 가정 내 돌봄 현황 및 정책적 대응	사회: 신우진 (부산대 사회교육과 교수) 발표: 장수한 (인제대 사회복지학과 교수, 김해시 다문화가족지원센터장) 천정희 (김해외국인노동자지원센터장) 황숙자 (김해시 여성아동과 과장) Kim Thi Thanh Na (김해시 다문화가족지원센터) 토론: Marina Durano (Open Society Foundations 책임연구원) 송유진 (동아대 사회학과 교수) Federico Parra (WIEGO 라틴 아메리카 지역 코디네이터) 김은혜 (부산대 사회학과 교수)
17:30-18:30	종합토론	사회: Elizabeth King (Brookings Institution 선임연구위원)

Ⅱ

돌봄의 이해와 사회·경제적 필요성

01 사회적 위험으로서의 돌봄: 한국적 맥락

02 돌봄에 대한 낮은 사회·경제적 가치 인식: 왜 문제인가

03 패러다임 전환을 통한 돌봄 위기 대응책 모색

04 아동 돌봄의 개념과 사회적 가치

Ⅱ. 돌봄의 이해와 사회·경제적 필요성[1)]

제 Ⅱ장은 돌봄의 이해와 사회·경제적 필요성 및 돌봄에 관한 패러다임이 어떻게 전환될 수 있을지에 관한 논의를 담았다. 특히 21세기 새로운 사회적 위험으로 등장한 돌봄의 이슈를 한국적 맥락에서 살펴보고, 돌봄의 가치에 대한 인식이 한국사회의 돌봄의 질에 미치는 영향에 대해 파악하고자 한다. 또한 이를 해결하기 위해 생각의 전환이 어떤 방식으로 이뤄져야 하는지에 관해 기본 권리의 문제로서의 돌봄, 비용이 아닌 투자로서의 돌봄, 한국사회에 적합한 돌봄 책임 분담 모델에 대한 모색, 포용 사회적 관점에서 살펴보고자 한다. 마지막으로 아동 돌봄의 개념과 사회적 가치 등을 설명하고자 한다.

1. 사회적 위험으로서의 돌봄: 한국적 맥락

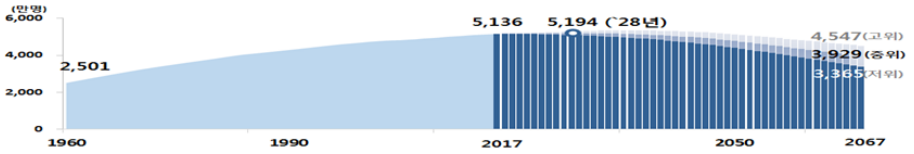
Taylor-Goodby는 돌봄의 위기를 21세기 새로운 사회적 위험(new social risks)의 하나로 규정했다(Taylor-Goodby, 2004; Taylor-Goodby, 2013). 인구 고령화로 인해 돌봄의 수요는 급격히 증가했지만, 여성의 노동시장참여가 증가하고 가족의 구조가 변화하면서 가정 내 여성의 무급돌봄노동에 주로 의존해 오던 기존의 시스템으로는 이를 감당하기 어렵게 되었기 때문이다. 회의에 참석한 전문가들은 "돌봄의 위기는 글로벌한 문제"라며 "저출산·고령화가 다른 나라에 비해 훨씬 빠른 속도로 진행된 한국의 경우 돌봄의 위기가 보다 심각하게 다가올 수 있다"고 지적했다.

1) 본장의 논의는 2019년 10월 29일 서울대학교 국제대학원에서 열린 〈돌봄의 가치와 포용사회〉 국제회의와 2019년 10월 30일 김해 인제대학교에서 열린 〈김해의 다문화사회와 돌봄〉 국제회의 참가자들이 발표, 토론한 내용을 정리 및 보완하여 재구성한 것임.

가. 저출산·고령화와 돌봄

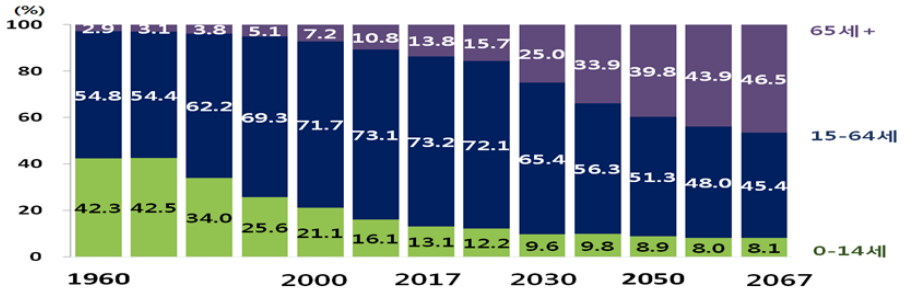
2000년대 이래로, 한국사회의 중요한 화두는 급격히 진행된 저출산·고령화라는 인구구조의 변화에 어떻게 대응할 것인가라는 점이었다. 통계청에 의하면 2018년 기준 한국 65세 이상 고령인구는 전체인구의 14.3%이고, 2025년에는 전체인구의 20%를 넘어설 것으로 예상된다. 김영옥은 "한국의 고령화 속도는 매우 빠르다"며 "가장 비관적인 시뮬레이션에 따르면 약 40년 뒤에는 한국의 인구가 약 3천3백만 정도로 줄어들고, 65세 이상 인구가 절반에 가까워진다"고 내다봤다(그림 Ⅱ-1-1, 그림 Ⅱ-1-2 참조).

[그림 Ⅱ-1-1] 장래인구추계(1960~2067년)



출처: 김영옥(2019). 노인 돌봄 제공자 관련 정책 동향(Recent Initiatives for Elderly Care Workers). 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019.10.29.) 토론자료.

[그림 Ⅱ-1-2] 연령대별 장래인구추계(1960~2067년)

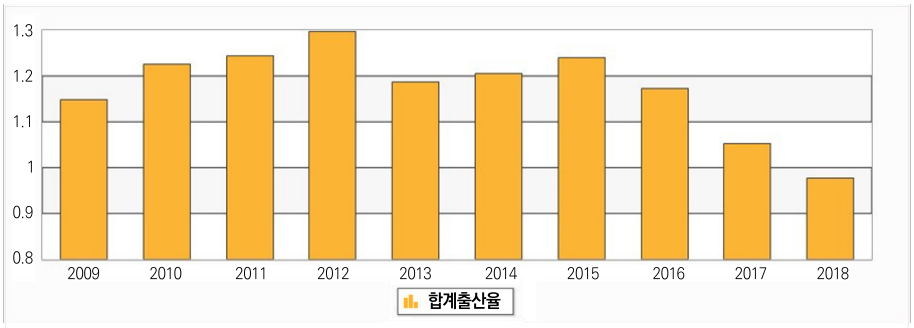


출처: 김영옥(2019). 노인 돌봄 제공자 관련 정책 동향(Recent Initiatives for Elderly Care Workers). 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019.10.29.) 토론자료.

백선희는 "2017년은 생산인구 감소의 원년으로, 출생아수 40만 명이 붕괴되고 65세 이상 노인인구가 유소년 인구를 넘어선 해"라며 "합계출산율이 1명 미만인 국가는 도시국가를 제외하고 대한민국이 처음"이라며 이같은 인구구조의 변화에는 19년째 지속되고 있는 유례없는 초저출산 현상이 큰 영향을 미쳤다고 설명했다(그

림 Ⅱ-1-3 참조). 한국사회의 급격한 인구 구조 변화는 돌봄의 위기와 밀접한 관련이 있다. 아이를 돌보기 어려운 현실에서 비롯된 초저출산 현상은 가속화된 인구 고령화를 초래했고, 이는 돌봄이 필요한 고령 인구의 증가라는 또 다른 돌봄의 위기로 연결되기 때문이다.

[그림 Ⅱ-1-3] 초저출산 현상의 지속: 합계출산율 추이(2009~2018년)

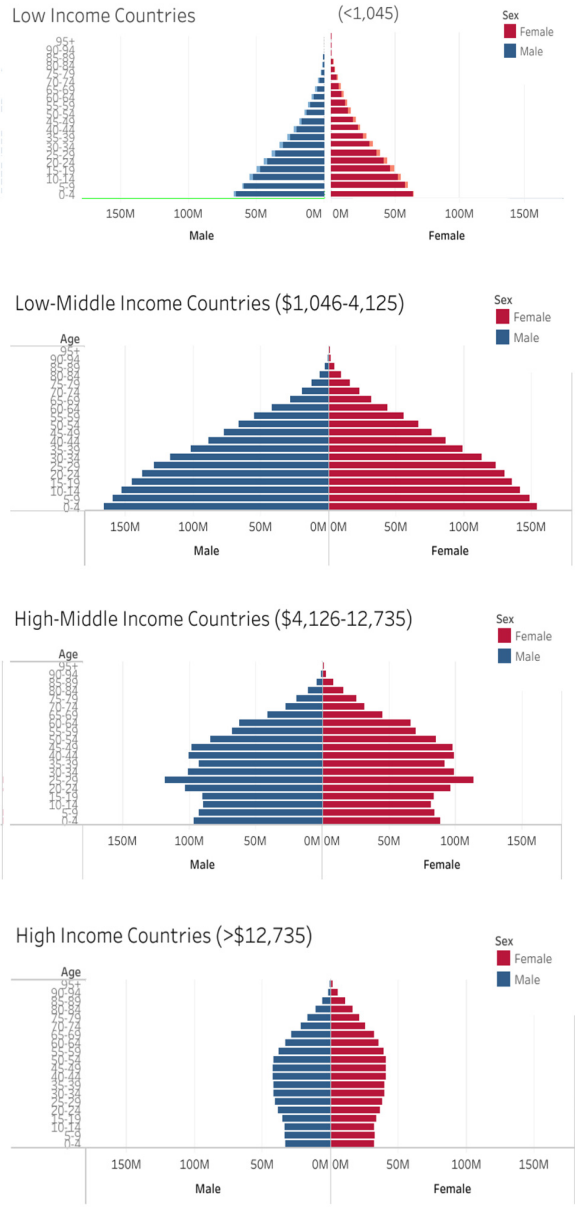


출처: 백선희(2019). 돌봄의 사회적 가치의 재인식과 새로운 사회로의 제언. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019.10.29.) 자료집, p. 6.

Elizabeth King은 "인구 피라미드를 살펴보면 한국은 저소득국가형에서 고소득국가형으로 매우 짧은 시간에 변화했다"(그림 Ⅱ-1-4 참조)며 "아동과 청소년이 차지하는 비중이 크게 줄어들고, 노년층의 비중이 크게 증가했다. 이는 한국사회에 돌봄이 갖는 함의 역시 짧은 시간에 매우 큰 변화를 겪고 있음을 의미한다"고 밝혔다. 돌봄의 주요 대상 및 돌봄의 주체가 변화하고 있다는 것이다.

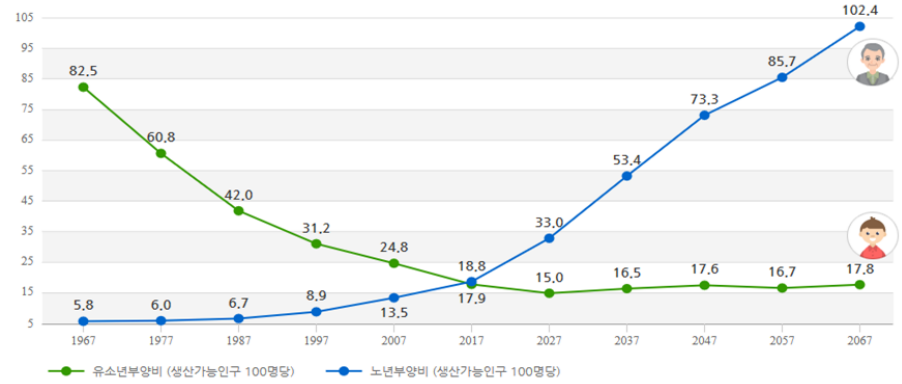
생산가능 인구 100명당 유소년, 노인 인구의 비율을 의미하는 한국사회 부양비 변화를 담고 있는 그림 [Ⅱ-1-5]는 이같은 변화를 단적으로 보여준다. 백선희의 발표에 따르면, 1967년의 경우 생산가능인구 100명당 82.5명의 유소년을 부양하고, 노인은 5.8명을 부양했다면, 그 비율의 격차가 점차 줄어들어서 2017년에는 생산가능인구 100명당 노인 17.9명, 유소년 18.8명이 됐다. 이후 고령층 부양비가 급격히 증가하면서 10년 뒤인 2027년에는 생산가능인구 100명당 33명의 노인, 15명의 유소년을 부양하게 되고, 2067년에 이르면 생산가능인구 100명당 무려 102.4명의 노인을 부양하는 데 이르게 된다.

[그림 Ⅱ-1-4] 세계 국가소득별·연령별·성별 인구 피라미드(2015년)



자료: King, E. (2019). 데이터 분석은 돌봄관련 정책을 어떻게 개선할 수 있는가? (“The invisible visible care economy: Data can reveal how to improve care policymaking and practice”). 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 30.) 자료집, p. 48.

[그림 Ⅱ-1-5] 인구구조 변화에 따른 유소년 및 노년부양비 변화 추이(1967~2067년)



출처: 백선희(2019). 돌봄의 사회적 가치의 재인식과 새로운 사회로의 제언, 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019.10.29.) 자료집, p. 7.

물론, 부양비는 노인의 건강상태나 고용상태 등을 반영하지 않고 단순히 65세 이상의 비율만을 기준으로 산정한 것이므로, 부양비가 곧 돌봄 부담을 의미하지는 않는다. 평균수명이 증가함과 더불어 스스로 생활 유지가 가능한 건강한 노인의 비율도 늘어나 고령=돌봄 부담의 공식이 문자 그대로 성립하는 것은 아니기 때문이다. 특히 현재의 6, 70대의 경우 주로 돌봄과 부양의 대상이 되었던 과거와는 달리, 독립적 생활을 영위할 뿐 아니라 생산 활동에 기여하는 비중도 높다. 손자녀, 배우자 돌봄에 적극 참여해 돌봄의 객체라기보다는 돌봄의 주체로 볼 수 있는 경우도 많다.

그러나 고령층의 비중이 증가하면서 치매 등 반드시 돌봄이 필요한 질병을 가진 노인의 비중이 큰 폭으로 증가하고 있는 것은 사실이며, 돌봄이 반드시 필요해지는 초고령층의 숫자도 크게 늘어나는 추세다. 따라서 정도의 차이는 있을 수 있지만 노인돌봄부담이 향후 급증한다는 점에는 변함이 없다. 김영옥은 "2008년 장기요양보험 도입 첫해에 수급자가 14만 명이 조금 넘는 수준이었는데 10년이 증가한 지금 4.56배가 증가해서 67만 명이 장기요양보험서비스를 받고 있다"며 "향후 10년 뒤 두 배가 된다고만 가정해도 수급자가 130만 명을 넘게 된다"고 내다봤다.

회의에 참석한 전문가들은 저출산·고령화가 돌봄 이슈에 갖는 함의에 대해 "위기인 동시에 기회로 볼 수 있다"고 평가했다. Maria Floro, King 등은 이같은 인구구조의 급격한 변화가 한국사회에 미치는 부담과 위험성을 인식하면서도 한편으

로는 “극심한 저출산과 고령화 현상에 대한 사회적 경각심은 오히려 돌봄에 관한 인식을 바꾸고 새로운 시스템을 구축할 수 있도록 하는 기회가 될 수 있다”라는 견해를 제시했다. 백선희는 “한국이 지난 20년간 아동정책에 있어 선진적인 정책 모델을 구축할 수 있었던 계기가 바로 저출산·고령화”라며 “저출산·고령화 현상이 돌봄의 가치를 재인식하도록 하는 중요한 사회적 계기가 될 수 있다”고 밝혔다.

나. 여성의 사회경제활동 참여 증가와 돌봄

돌봄과 연관된 한국사회의 맥락을 짚어봄에 있어 빠질 수 없는 것이 여성의 사회경제활동참여와 관련된 이슈들이다. 올해 통계청이 발표한 ‘2019년 상반기 지역별고용조사 경력단절여성 현황’에 따르면 조사가 시작된 이후 처음으로 육아로 인한 경력단절(38.2%)이 결혼에 의한 경력단절(30.7%)을 앞지른 것으로 나타났다(통계청, 2019). 여전히 돌봄과 관련되어 여성의 부담이 높다는 의미다.

최근 몇 년간 두드러진 비혼의 증가와 앞서 언급한 초저출산 현상은 여성에게 집중된 돌봄 부담과 무관하지 않다. 백선희는 “일-가정 양립이 가능한 사회 시스템이 마련되어 있지 않은 상황에서 일-가정 중 일을 선택하는 여성들이 증가하는 경향을 보이고 있다”고 지적했다. 여성에게 돌봄 부담이 집중되는 현재의 방식이 더 이상 지속가능하지 않다는 것이다. Floro는 “여성의 사회경제활동 참여가 증가하고 그에 대한 기대가 자리잡은 상황에서 가정 내 여성의 돌봄제공자로서의 역할은 한계에 다다랐다”며 “돌봄의 책임을 사회와 가정, 남성과 여성이 어떻게 분배할 것인가에 대한 심도깊은 논의가 필요한 상황”이라고 주장했다.

여성의 사회경제활동 참여와 돌봄의 관계에 있어 또 한가지 중요한 문제는 유급 돌봄노동이 중장년 여성의 대표적인 일자리로 자리잡고 있으나 상대적으로 임금과 처우 등이 매우 열악하다는 것이다. 2004년과 2012년 사이에 돌봄과 관련된 서비스 섹터는 전체 고용 증가분의 38.1%를 차지했으며, 전체 여성 일자리 증가분의 77.5%를 차지한 것으로 나타났다(Keum, 2013). 그러나 사회적으로 돌봄의 가치가 인정받지 못하기 때문에, 유급 돌봄 노동자 역시 상대적인 저임금과 열악한 근무환경에 시달리고 있다.

최경숙은 “요양보호사는 대표적인 중장년 여성 일자리로, 평균 근무자의 연령이 59.5세”라며 “요양보호사의 월급제 등 여러 제도 개선을 요구할 때마다 중장년 여

성의 일자리라는 이유로 월급제가 굳이 필요한가라는 식의 논의가 많았다"고 지적했다. 그는 "실제 생계형 노동자임이 입증되었고 요양보호사의 상당수가 상근일자리를 원함에도 불구하고 정부 등에서 중장년 여성의 일자리라는 이유로 아르바이트와 같은, 보조적인 일자리로 접근해서 임금과 노동조건 개선에 적극적이지 않은 경우가 많다"고 밝혔다.

한국사회에서 여성의 사회경제활동참여와 돌봄의 문제는 복합적이다. 전통적으로 여성이 가정 내에서 돌봄을 전적으로 담당해 왔으며 이러한 기대가 아직도 상당부분 남아있지만, 여성의 교육수준 향상과 사회경제활동참여 증대로 인해 가정 내에서 여성이 돌봄을 담당하는 데에는 한계가 있다. 백선희는 "현재 한국사회에서 여성의 사회경제활동참여는 자아성취의 측면도 있지만, 맞벌이가 아니면 가구를 유지하기 어렵다는 경제적 문제가 크다"고 지적했다. 따라서 돌봄의 대안이 마련되어 있지 않은 현 상황에서 아이와 일 사이에서 일을 선택하는 여성이 늘어날 수밖에 없으며, 이는 초저출산의 문제와 연결된다.

한편 사회적 차원에서는 저출산·고령화가 급격히 진행되는 한국에서 여성의 사회경제활동참여는 생산성 유지를 위해 매우 중요하다. 또한, 저출산·고령화로 인한 돌봄 수요의 증대는 결국 돌봄 서비스, 즉 돌봄 일자리의 확대를 요구한다. 돌봄 서비스의 종사자가 대부분 여성임을 고려할 때, 양질의 돌봄 인력을 지속적으로 확보하기 위해서는 (여성들이 일할 수 있기 위해서는) 돌봄 일자리의 개선은 물론 돌봄 종사자의 가정 내에서의 돌봄 문제도 고민되어야 한다.[2] 즉 누가 돌봄을 어떻게 제공할 것인가의 문제는 결국 저출산·고령화의 문제의 원인 및 해결방안과 직접적으로 연관되어 있다고 볼 수 있다.

다. 다문화사회와 돌봄: 한국 사회 돌봄 이슈의 또 다른 단면

그동안 한국 사회 돌봄 이슈와 관련해서 상대적으로 많이 다뤄지지 않았으나 매우 중요한 문제 중 하나는 '다문화사회와 돌봄'이다. 이주여성의 문제를 다루는 허오영숙은 본 국제회의에 대해 "돌봄과 관련된 주제의 회의에서 이주여성의 존재를 인식하고 다문화사회와 돌봄의 문제가 함께 논의해야 할 주제로 포함된 것 자체가

2) 전지원과 차승은(2019)의 연구에 따르면, 조사 대상 유급돌봄노동자의 대부분(아동 돌봄 노동자의 72%, 노인돌봄노동자의 85.3%)이 집안일과 돌봄을 전적으로 담당하고 있는 것으로 나타났음.

의미 있는 일"이라고 평했다. 여기에서 다문화사회와 돌봄, 혹은 돌봄 이슈에서의 이주여성의 문제를 본격적으로 다루기에는 무리가 있으므로 본 항에서는 회의에서의 발표에 담긴 현재 한국 사회에서 이주여성과 돌봄을 바라보는 방식에 대한 내용을 중심으로 정리하고자 한다.

허오영숙의 발표에 따르면 한국의 외국인 숫자는 지난해 말 기준으로 240만 정도, 한국 전체인구의 4.6%가량을 차지하며 곧 5%를 넘을 것으로 예상된다. 이 중 이주여성은 현재 100만 명이 약간 넘는 수준으로 이 중 가장 많은 비중을 차지하는 경우는 결혼을 통해 결혼비자를 가지고 있거나 귀화한 경우로 23만 명, 취업비자로 들어온 경우가 13만 명 정도 해당된다.

본 회의에서 이뤄진 다문화사회와 돌봄과 관련된 논의는 크게 두 가지 측면에서 정리해 볼 수 있다. 우선, 이주여성에게 출산과 돌봄이 제도적, 정책적으로 '장려' 혹은 '강제'되는 측면이다. 허오영숙은 "한국사회에서도 돌봄이 여성의 일로, 사회적으로 가치가 낮은 노동으로 평가되고 있으며, 여성에게 문화적, 사회적으로 돌봄의 역할이 전제되는 측면이 있지만, 이주여성의 경우 문화적, 사회적 측면 뿐 아니라 정책적, 제도적으로도 돌봄이 강제되는 측면이 있다"고 밝혔다.

이는 2018년 법무부의 모범귀화자 표창 사례에서 잘 드러난다. 허오영숙에 따르면, 총 4명의 모범귀화자 중 남성이 2명, 여성이 2명이었는데, 남성의 경우 한명은 한국계로 해양경찰로 일하고 있는 독립운동가의 후손, 다른 한 명은 파키스탄 출신으로 수출상을 수상한 기업인인데 비해, 여성 2명은 모두 한국 남성과 결혼을 통해 귀화한 경우로, 고령의 시어머니와 세 자녀 등 대가족을 돌본 경우가 선정됐다. 허오영숙은 "여성의 경우 한 명은 베트남 출신이고 다른 한 명은 필리핀 출신이지만, 모범귀화자로 선정된 이유는 모두 똑같이 '돌봄'이라며 "한국 정부가 이주여성에게 기대하는 바가 무엇인지를 짐작할 수 있다"고 지적했다.

제도적으로도 한국국적의 자녀를 출산해서 양육하는지의 여부가 귀화나 체류 심사에 큰 영향을 미치며, 친정 가족의 한국 장기 체류 역시 자녀 돌봄을 목적으로 아이의 나이가 만 7세가 되기 이전까지만 가능하다. 허오영숙은 "한국에 귀화한 이주여성이 연로한 부모를 한국에서 돌보겠다는 것은 가능하지 않다"며 "한국의 다문화정책은 체류와 귀화 정책이라기보다는 저출산, 그것도 한국 혈통의 자녀를 생산하고 돌보도록 장려하는 정책에 가깝다"고 지적했다. 이는 대부분의 구청 다문

화 업무 팀 이름이 대부분 출산과 연계되어 있다는 점에서도 잘 드러난다(표 Ⅱ-1-1 참조).

〈표 Ⅱ-1-1〉 서울시 자치구 다문화 가족 관련 업무 담당팀 명칭

자치구	국	과	팀
강남구	복지문화국	사회복지과	생활보장팀 장애인복지팀 자활주거팀 **다문화지원팀**
강동구	복지교육국	여성가족과	보육1팀 보육2팀 여성복지팀 **출산다문화팀** 어린이회관
강북구	생활복지국	여성가족과	보육지원1팀 보육지원2팀 여성복지팀 **출산장려다문화팀**
강서구	생활복지국	여성가족과	보육1팀 보육2팀 **저출산대책팀**(다문화가족업무) 여성정책팀
관악구	복지환경국	가정복지과	보육정책팀 보육지원팀 여성정책팀 **출산다문화팀**
광진구	복지환경국	가정복지과	보육행정팀 보육지원팀 출산장려팀 드림스타트팀 **여성다문화팀**
구로구	생활복지국	**다문화정책과**	**다문화정책팀 다문화지원팀 외국인지원팀**
금천구	복지문화국	사회복지과	어르신지원팀 어르신시설팀 장애인복지팀 **외국인다문화팀**
노원구	교육복지국	여성가족과	여성정책팀 보육행정팀 보육지원팀 **출산장려팀**(다문화가족업무)
도봉구	복지환경국	여성가족과	여성정책팀 보육지원팀 보육운영팀 **출산다문화팀**
동대문구	복지환경국	가정복지과	보육기획팀 보육지원팀 여성정책팀 **출산다문화팀**
동작구	복지환경국	보육여성과	보육행정팀 보육지원팀 보육관리팀 여성정책팀 **출산다문화팀**
마포구	복지교육국	가정복지과	여성복지팀 보육행정팀 보육지원팀 **출산아동팀**(다문화가족업무) 드림스타트팀
서대문구	복지문화국	여성가족과	보육행정팀 보육지원팀 보육관리팀 여성정책팀 **출산다문화팀**
서초구	주민생활국	여성가족과	보육정책팀 보육운영팀 어린이집확충팀 여성행복팀
성동구	주민생활국	여성가족과	보육기획팀 보육운영팀 **여성정책팀**(다문화가족업무)
성북구	복지문화국	여성가족과	보육행정팀, 보육지원팀, 여성복지팀, **출산다문화지원팀**
송파구	복지교육국	여성보육과	여성정책팀 보육지원팀 보육사업팀 **출산장려다문화팀**
양천구	복지교육국	출산보육과	**출산장려팀**(다문화가족업무) 공공보육팀 민간보육팀
영등포구	복지국	**다문화지원과**	**다문화정책팀 다문화지원팀 외국인지원팀**
용산구	주민생활 지원국	여성가족과	여성정책팀 보육행정팀 보육지원팀 아동·청소년팀 **출산다문화팀** 드림스타트팀
은평구	협치문화국	여성정책과	여성정책팀 여성복지증진팀 **다문화가족팀**
종로구	복지환경국	여성가족과	보육지원팀 여성청소년팀 아동친화도시팀 **출산다문화지원팀**
중구	복지환경국	여성가족과	**여성정책팀** 보육지원팀 아동친화도시팀 출산장려팀(다문화가족업무)
중랑구	생활복지국	여성가족과	**여성정책팀**(다문화가족업무) 보육행정팀 보육지원팀 드림스타트팀

출처: 허오영숙(2019). 이주여성과 '강요된' 돌봄. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29) 자료집. p. 54.

다음으로는 '돌봄 노동자'로서의 이주여성의 문제를 들 수 있다. 최영미는 "한국에서 가정에 입주해서 아이를 돌보거나 어르신을 돌보는 경우는 대부분 이주노동자"라며 "합법적으로 체류하는 한국계 동포의 경우가 대부분이지만 현재는 관광비자 등을 통해 들어온 불법체류자도 늘어나는 등 다변화되고 있다"고 설명했다. 그러나 돌봄 노동에 종사하는 이주여성의 경우 각 가정에서 비공식적으로 고용되어 일하는 경우가 많기 때문에 그 처우나 규모 등에 대해 알려진 바가 많지 않다. 성희롱 등 부당한 일에 노출되더라도 보호받기 어려운 사각지대에 놓여 있는 셈이다.

Peng은 "돌봄 노동을 위한 이주노동자의 유입이 법적으로 제한되어 있는 한국의 경우 농촌 등에서는 국제결혼을 통해 한국에 들어온 이주여성들이 배우자나 시부모를 돌보는, 실질적으로는 돌봄 인력으로 유입되는 측면이 없지 않다"고 지적했다. 이 경우, 비자 등의 제약을 받는 결혼이주여성이 돌봄 노동을 강요받더라도 선택의 여지가 없을 수 있다.

전 세계적으로, 상대적으로 저소득 국가의 여성들이 고소득 국가로 이주해서 돌봄의 공백을 메우는 돌봄의 글로벌 연결고리(global care chain)가 만들어지고 있다(Yeates, 2012). 회의에 참석한 전문가들은 "돌봄의 위기를 겪고 있는 한국사회도 향후 서구나 일본 등과 같이 이주돌봄노동자의 유입이 확대될 가능성이 높다"며 "이주여성의 돌봄과 관련해서 현재의 실태 파악은 물론, 법적, 제도적, 사회적 준비가 필요하며, 한국사회가 돌봄의 가치를 재인식하고자 한다면 이주여성과 돌봄의 문제에 대해서도 함께 고민해야 할 필요가 있다"는 데 인식을 같이했다.

2. 돌봄에 대한 낮은 사회·경제적 가치 인식: 왜 문제인가

앞서 살펴본 바와 같이, 한국 사회는 '사회적 위험'이라 부를 수 있을 정도의 심각한 돌봄 위기에 직면해 있다. 양질의 돌봄이 담보되지 않는 상황에서 젊은 세대는 결혼과 출산을 망설이고, 용감하게 출산과 육아를 감행한 여성 중 상당수가 돌봄 부담으로 인해 직장을 그만두는 경력단절을 경험한다. 중장년세대는 연로한 부모나 배우자 돌봄을 오롯이 가정에서 부담하며 고통받거나, 열악한 근무환경으로 인해 돌봄의 질을 담보할 수 없음에도 내키지 않는 마음으로 돌봄 대상자를 시설에 의탁하기도 한다. 이처럼, 돌봄의 중요성이 절실함에도 불구하고, 돌봄에 부여되는

낮은 사회·경제적 가치는 양질의, 그리고 지속가능한 돌봄이 제공될 수 없는 구조를 고착화시키고 있다. 여기서는 돌봄에 대한 낮은 사회·경제적 가치 인식이 초래하는 문제점에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

가. 돌봄 노동자의 낮은 임금, 불안정한 처우, 열악한 돌봄 환경

오늘날 변화에 따른 돌봄 수요 증가로 가정영역에 머물러 있던 돌봄 노동이 빠른 속도로 가정영역 바깥으로 이동하며 돌봄의 사회화에는 분명 진전이 있었지만, 돌봄에 대한 인정은 따라오지 않는 '절반의 사회화'만 이루어지고 있다(석재은, 2018: 58). 사회적 돌봄 노동의 제공에 국가와 시장이 둘 다 개입되어 있음에도 불구하고, 그 어느 쪽도 돌봄에 대한 정당한 경제적 보상을 해주지 못하고 있다(장지연, 2011). Joan Tronto는 사회적 돌봄 부담이 주로 사회적으로 그리고 경제적으로 취약한 사람들에게 전가되며 새로운 사회적 취약계층을 생성, 이로 인해 돌봄의 주변화(marginalization)가 지속되는 양상을 지적한다(Tronto, 2013). 돌봄이 지닌 성별화 되고 주변화 된 특성이 공적영역으로 그대로 이전되면서 사회서비스 분야의 돌봄 노동이 계속 평가 절하된 채 제공되고 있는 것이다(남찬섭, 2012, 구미영·이재경·천재영·박수경·김진석, 2018: 5에서 재인용). 이와 같은 돌봄 가치에 대한 낮은 인식으로 인해 많은 돌봄 노동자들이 낮은 임금, 불안정한 처우, 열악한 돌봄 환경이라는 삼중고에 시달리게 된다.

낮은 임금과 긴 근로시간, 육체적 및 감정적 소모, 시간 부족 등으로 인해 돌봄 노동자들은 본인이 필요로 하는 돌봄을 얻지 못하고, 다른 경제적 기회들을 엿보지 못하게 되는 굴레에 빠진다(Razavi, 2013). 아울러 돌봄이 제도화 되면서 주로 '효율성'의 관점에서 자원분배가 이루어지는데, 이는 돌봄 제공자가 더욱 착취되기 용이한 환경을 조성한다(석재은, 2018: 65-66). 다른 노동과 달리 관계성이 매우 강한 돌봄 노동의 특성상 일반적인 노동 생산력의 개념이 돌봄 노동에는 적용되기가 어렵거나, 아예 불가능하다(ILO, 2018: 12-13). 한 명의 돌봄 노동자가 돌보아야 하는 노인 또는 아동의 수가 늘어날수록 돌봄의 질은 크게 떨어지기 때문이다. 대다수의 돌봄 제공자들은, 여성이건 남성이건, 무급이건 유급이건, 돌봄 일을 통해 갖게 되는 감정적 그리고 관계적 경험에 대해서는 자부심을 가지고 있지만, 인간의 발달과 삶의 질에 있어서의 돌봄의 중요성에도 불구하고 돌봄 노동자들에 낮은 사

회적 위상, 고된 업무 및 부족한 경제적 보상은 우울증, 무가치함, 더 나아가서는 자존감의 훼손을 야기하기도 한다.

나. 지속가능한 양질의 돌봄 제공 어려움

돌봄 노동은 다른 노동과는 달리 관계 중심적이고 대상자와의 상호작용 비중이 높기에, 돌봄 노동자의 과로, 불안정한 처우, 낮은 임금 등은 돌봄노동의 질에도 부정적인 영향을 미친다. Floro는 발표에서 "돌봄 제공자의 웰빙과 돌봄 수혜자의 웰빙은 밀접하게 연관되어 있다"며 "피로와 스트레스에 시달리는 돌봄 제공자가 어린 아이나 연약한 노인에게 양질의 돌봄을 제공할 가능성은 높지 않다"고 지적했다.

보다 큰 문제는 돌봄 수요의 급격한 증가로 돌봄 인력의 확보가 시급함에도 불구하고 돌봄에 대한 낮은 가치 부여와 그에 따른 낮은 보상시스템, 열악한 근무환경으로 인해 돌봄 노동자의 이직률이 매우 높다는 것이다. 최경숙은 "현재와 같은 상황에서는 지속 가능한 돌봄 사회가 유지되기 어렵다"며 "요양보호사의 경우 현장에서 취업한 지 1년이 되기 전 그만두는 경우가 77%에 달한다"고 밝혔다. Peng은 "일본의 경우에도 요양보호사 자격증을 취득한 사람을 양산했지만, 그중 실제로 돌봄 노동자로 일하는 것은 60% 미만"이라며 "돌봄에 대한 낮은 사회경제적 가치 부여로 인해 자격증이 있더라도 기회가 있으면 다른 직업을 얻고자 한다"고 전했다. 한국 아동 돌봄의 대표적인 일자리인 보육교사의 경우에도 보육교사 자격증 소지자 중 현직종사자 비율이 평균 30.5%[3](이정원·김나영·김미곤·김영옥·김은실 외, 2018: 113)에 불과하며, 낮은 임금체계로 인한 이직율이 높은 것으로 조사됐다.

Peng은 토론에서 "돌봄의 위기 앞에서 돌봄 인력을 확보하고 돌봄 서비스를 확대하고자 하는 정책에 관한 논의는 많지만, 돌봄의 가치에 대한 재인식에 기반해 낮은 임금, 지위, 불안정한 처우를 개선하지 않으면 실질적으로 돌봄 인력을 확보하기는 매우 어려울 것"이라고 지적했다. 전문가들은 '지속가능한 돌봄 사회'라는 목표를 실현하기 위해서는 실제로 돌봄을 제공하는 사람들에 대한 처우개선과 존중이 필수적이며, 이를 위해서는 '돌봄' 자체를 바라보고 이해하는 사회의 관점, 즉 패러다임이 변화해야 한다고 지적했다.

3) 2005-2012년 기준

3. 패러다임 전환을 통한 돌봄 위기 대응책 모색

회의에 참석한 전문가들은 한국이 비록 저출산·고령화로 인한 인구 구조의 변화라는 큰 도전에 직면해 있지만, 이는 오히려 그동안 보이지 않는 것으로 치부되며 당연시되던 돌봄의 가치에 대해 새롭게 인식하고 보다 나은 돌봄 시스템을 구축할 수 있는 사회적 계기가 될 수 있다고 보았다. 특히 돌봄의 위기에 대응하기 위해서는 무엇보다도 한국 사회가 돌봄에 대해 생각하고 바라보는 방식을 바꾸는, 패러다임의 전환이 필요하다는 점에 의견을 같이 했다. 여기서는 돌봄을 바라보는 방식을 어떻게 전환할 것인가에 관해 논의된 내용을 기본 권리의 문제로서의 돌봄, 투자로서의 돌봄, 새로운 돌봄 책임 모델의 모색, 포용 사회적 관점에서의 돌봄 등 네 가지 측면을 중심으로 간략히 정리하고자 한다.

가. 돌봄, 기본 권리의 문제로

우선, 돌봄을 사회적 기본권의 문제로 바라보아야 한다는 의견이 제시되었다. 모든 인간은 삶을 유지하기 위해 돌봄을 필요로 하는 의존적 존재로, 돌봄을 받을 권리와 돌볼 책임, 그리고 돌볼 권리가 있다는 것. 이는 돌볼 시간을 보장받는 것과 돌봄을 받을 욕구가 시민의 권리로서 인정받아야 한다는 Knijin과 Kremer(1997)의 주장과 맞닿아 있다.

Marina Durano는 “돌봄의 문제가 복합적이고 어려운 것은, 양질의 돌봄이라는 목표를 이루기 위해서는 여러 가지의 인권(human rights)의 문제가 함께 충족되어야 하기 때문”이라며, “돌봄의 가치와 질(quality)의 문제에 대한 질문은 곧 돌봄을 둘러싼 다양한 권리에 관한 문제”라고 주장했다. 돌봄에는 돌봄을 제공하는 사람의 인권과 돌봄을 받는 아동, 노인, 장애인 등의 인권, 그리고 주로 돌봄을 담당하고 있는 여성의 인권, 그리고 나아가 이주 돌봄 노동자의 인권 등 복합적인 이슈가 함께 연결되어 있다는 것이다.

Durano는 “우리가 돌봄을 인권의 문제, 기본적인 권리의 문제로 바라본다면, 국가 혹은 정부는 다양한 주체를 조율해 이를 충족시킬 책임을 갖게 된다”고 지적했다. 그를 비롯한 전문가들은 “첫 번째 패러다임의 전환은, 돌봄을 기본적으로 사회가 함께 실현해야 할 ‘권리’로 바라보는 것”이라며 만약 이에 대한 사회적 합의

가 이뤄진다면, 돌봄에 대해 어떤 기준을 세우고, 어떻게 그 기준을 맞추어 갈 것인지에 대한 사회적 재설계작업이 가능하며, 계층별, 지역별로 돌봄과 관련해 발생하는 불평등이나 부족함을 적극적으로 해결해 나갈 의무와 근거가 마련될 수 있다고 주장했다. Durano는 "한국의 경우 인구변화의 압박이 매우 크기 때문에 정부와 사회가 모두 돌봄의 문제에 대해 함께 생각하도록 '강제'되고 있는 특수한 상황"이라며 "돌봄을 기본권으로 바라보는 새로운 시각을 정립하고 이에 맞춰 사회 시스템을 마련할 수 있는 계기가 될 수 있다"고 내다봤다.

나. 돌봄, '비용'에서 '투자'로

전문가들은 이어 돌봄을 '비용'이 아닌 사회경제발전을 위한 '투자'로 바라보아야 한다는 데 의견을 모았다.

Peng은 "사회적으로 교육에 투입되는 비용은 인적자원개발을 위한 투자로 정당화되고 장려된다. 사회를 유지하고 경제가 발전하기 위해서는 돌봄의 안정적이고 지속적인 공급이 필수적이라는 측면에서 돌봄 비용은 단순한 부담이 아니라 '투자'로 여겨져야 한다"고 주장했다. 백선희 역시 "유아기 돌봄에 1달러를 투자하면 이후 7달러의 효과가 있다는 경제학적 분석 결과도 있다" 며 "돌봄을 사회적 비용이 아닌 투자로 인식하는 패러다임의 전환이 필요하다"고 덧붙였다.

Floro는 "사회가 돌봄을 비용이 아닌 투자로 인식할 수 있도록 하기 위해서는, 돌봄이 어떻게 다양한 경로를 통해 경제발전에 영향을 미치는가에 대해 구체적으로 보여주는 작업이 중요하다" 면서 현재 정책논의에 있어서 돌봄 노동의 비가시성(invisibility)를 지적했다(그림 Ⅱ-3-1 참조). Floro에 따르면 돌봄은 여성의 노동시장 참여, 가계소득과 정부의 세금에 영향을 미치며, 이는 연금과 사회복지 및 고용창출에도 영향을 미친다. 따라서 돌봄은 경제의 확장, 경제성장과 소득 분배 전반에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 그러나 돌봄이 정책의 중요 부분으로 포함되기 위해서는 이와 같은 관계가 존재한다는 것이 실증적으로 제시될 필요가 있다.

Floro는 "실제 모델을 통해 추정해 본 결과 무급 돌봄 노동은 한국 GDP의 28% 정도를 차지하는 규모로 나타났다"며 "돌봄을 비용이 아닌 투자로 인식하는 패러다임의 전환을 위해서는 이처럼 먼저 유/무급돌봄 섹터 모두를 포함해 전체적 돌봄경제의 규모를 제대로 측정할 수 있어야 하며, 이를 통해 돌봄에 대한 공공 투자

와 국가의 일련의 목표, 즉 고용 창출, 보다 높은 생산성, 경제 성장 사이에 다이나믹한 관계가 존재한다는 것을 입증할 필요가 있다"고 강조했다.

[그림 Ⅱ-3-1] 정책논의 속 돌봄노동의 비가시성(invisibility)

다수 돌봄제공자 – 주로 가족 내 여성 – 에게 보수 부재

돌봄노동을 측정할 수 있는 신뢰할 만한 데이터 및 유/무급 돌봄노동 부문에 대한 추산치 부재

돌봄의 경제적 및 사회적 중요성에 대한 이해부족

괜찮은 근로조건과 필요한 자격 요건을 수립하기에 빈약한 노동법

돌봄노동에 부여된 사회적 가치의 불충분

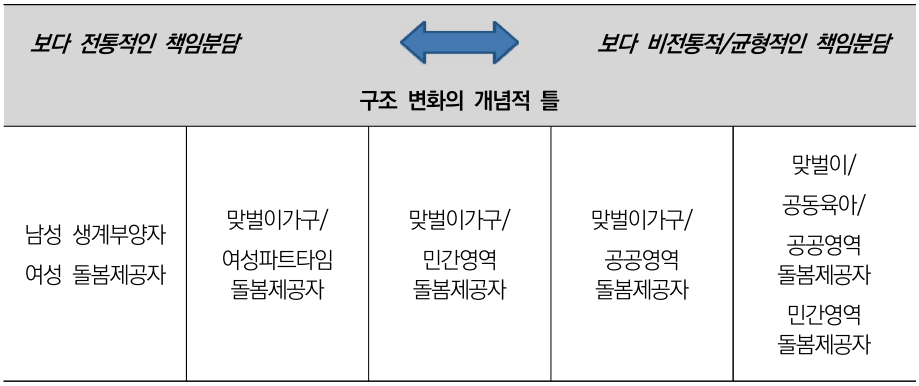
자료: Floro, M. (2019). 돌봄, 경제, 사회: 돌봄노동과 돌봄경제 프로젝트를 통해 나는 무엇을 배웠나(Care, Economy and Society: Reflections from the Care Work and the Economy Project). 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 30.) 자료집. p. 59.

다. 한국 사회에 적합한 돌봄 책임 분담 모델에 대한 모색

다음으로 중요하게 제기된 것은, 한국사회에 적합한 돌봄 책임 분담 모델이 무엇인가에 대해 사회적 논의와 모색, 합의가 필요하다는 점이다. 먼저 백선희는 "한국에서는 여전히 돌봄 책임이 여성에게 있다"며 "패러다임의 전환을 통해 남녀가 같이 돌봄을 분담할 수 있는 구조, 사회적 시스템을 만드는 것이 매우 중요하다. 또한 돌봄 경제의 네 가지 주체인 비공식, 공공, 비영리, 시장의 조합을 어떻게 조화롭게 만들어 갈 것인가에 대한 고민도 필요하다"고 강조했다.

Floro는 이에 더 나아가 "돌봄 책임 분담에 있어서, 한국은 과연 어떤 사회를 만들기 원하는가에 대해 보다 깊이 있게 고민할 필요가 있다"고 주장했다. 그는 아래의 [그림 Ⅱ-3-2]를 예로 제시하면서, "돌봄에 관한 책임분담의 정도에 따라 전통적인 남성 생계부양자-여성 돌봄 제공자 모델에서부터 맞벌이/공동육아/공공/민간이 모두 함께 돌봄을 담당하는 모델에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 존재할 수 있다"며 "한국사회가 지향하는 지점이 과연 어디쯤인지, 그 지점을 실현하기 위해 드는 비용은 누가 어떻게 감당할 것인지 등에 대한 고민과 사회적 합의가 필요하다"고 주장했다.

[그림 Ⅱ-3-2] 돌봄책임분담 구조의 개념적 스펙트럼



주: 남녀 커플로 이루어진 가구형태를 가정으로 함.
자료: Floro, M. (2019). 돌봄, 경제, 사회: 돌봄노동과 돌봄경제 프로젝트를 통해 나는 무엇을 배웠나(Care, Economy and Society: Reflections from the Care Work and the Economy Project). 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 30.) 발표 ppt 자료.

이와 관련하여 King은 "삶이 선택과 딜레마로 가득차 있듯 사회도 마찬가지"라며 "보다 많은 여성이 고용시장에 참여하기를 바라지만, 동시에 엄마, 혹은 아빠가 아이를 돌보는, 혹은 자녀가 연로한 부모를 돌보는 것이 유급 돌봄에 의해 완전히 대체되기 어렵다는 것도 안다. 각 사회의, 그리고 각 가족마다의 상황과 욕구가 다르기 때문에, 답은 가능한 한 많은 가능성과 선택지를 마련하는 것에 있을 수 있다"고 제안했다. 돌봄 수요는 생애주기에 따라, 개인과 가족의 선호도에 따라 달라지기 때문이다. King은 "사회의 유지, 발전과 인간의 삶에 돌봄이 얼마나 중요한지를 인식하면서, 또 한편으로는 비용의 문제와 소득 불평등을 인지하면서, 모든 사람이 이용할 수 있고(available), 감당할 수 있고(affordable), 받아들일 만한(acceptable) 수준의 돌봄을 마련하기 위해 한국 사회에 적합한 책임 분담 모델을 만들어가고자 하는 생각의 전환이 필요하다"고 강조했다.

라. 돌봄, 포용 사회적 관점에서 바라보기

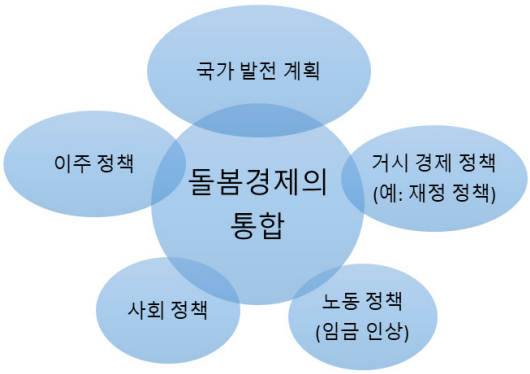
마지막으로, 전문가들은 돌봄의 문제를 포용 사회적 관점으로 바라보는 것이 중요하다고 결론지었다.

Floro는 "다문화 사회에서의 돌봄 문제를 해결하기 위해서는 돌봄의 본질에 대한 보다 깊은 이해가 선행되어야 한다"며 "돌봄, 그리고 돌봄 경제의 활성화는 돌

봄을 받는 가족 당사자에게만 혜택이 돌아가는 것이 아니라 사회통합을 증진하고, 여성의 사회참여를 높이고, 노동력의 전문성을 키우며, 괜찮은 일자리를 보다 많이 창출하는 등 사회 전반의 통합적, 포용적(inclusive) 발전과 연관이 깊다"고 강조했다. 예를 들어, 앞으로 이주 돌봄 노동자의 증가 등 한국사회가 글로벌 돌봄 이주 흐름에 보다 적극적으로 편입될 경우, 다양한 곳에서 온 사람들과 함께 어울려 성장할 수 있는 포용적 관점이 더욱 중요해진다는 것이다.

Floro는 "사회복지정책, 건강정책은 물론, 이주정책, 그리고 거시경제정책, 노동정책에 돌봄이 중요한 아젠다로 포함되어 통합적인 접근이 이루어져야 돌봄의 위기에 잘 대처할 수 있다"(그림 Ⅱ-3-3 참조) 며 이를 위해 포용적 관점으로 돌봄을 바라보는 패러다임의 전환이 중요하다고 설명했다. 또한, 포용 사회적 돌봄 정책을 위해서는 젠더, 노인, 아동복지, 일-가족 균형, 괜찮은 일자리의 창출 등 포용적 관점과 연관된 영역에서의 구체적인 정책목표를 수립하고, 이를 사회구성원들과 함께 논의하며 추진해 나가는 것이 필요하다고 강조했다(표 Ⅱ-3-1 참조).

[그림 Ⅱ-3-3] 돌봄 위기 대응을 위한 통합적 포용적 정책 접근



자료: Floro, M. (2019). 돌봄, 경제, 사회: 돌봄노동과 돌봄경제 프로젝트를 통해 나는 무엇을 배웠나(Care, Economy and Society: Reflections from the Care Work and the Economy Project). 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 30.) 자료집. p. 64. 번역.

〈표 Ⅱ-3-1〉 포용적이고 통합적 관점에 기반한 돌봄 정책

정책적 관점	정책 목표
노인과 아동 복지	질 좋은 돌봄 제공에 대한 보편적 접근권을 보장하는 정책
일-가족 균형	여성과 남성에게 일과 돌봄 의무의 병행을 가능하게 하는 정책
젠더 평등	돌봄노동의 가치를 인정하고, 남성의 돌봄 참여를 독려하고, 여성의 경제적 지위를 향상시키는 정책

정책적 관점	정책 목표
괜찮은 일자리와 괜찮은 보수	유급돌봄제공자(선주민 및 이주민)의 권리를 보장하는 정책

자료: Floro, M. (2019). 돌봄, 경제, 사회: 돌봄노동과 돌봄경제 프로젝트를 통해 나는 무엇을 배웠나(Care, Economy and Society: Reflections from the Care Work and the Economy Project). 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 30.). 발표 ppt 자료.

회의 전반에 걸쳐 여러 차례 강조되었던 것처럼, 돌봄과 관련해서는 매우 복합적인 이슈와 다양한 입장이 존재한다. 그러나 한 가지 분명하게 공유된 것은, 한국사회가 직면한 돌봄의 위기에 대응하기 위해서는 우리사회가 돌봄을 어떻게 바라볼 것인가에 대한 패러다임의 전환이 필요하다는 것이다. 또한, 초저출산·고령화를 경험하고 있는 한국의 상황은 절박하지만, 역설적으로 돌봄의 가치를 재인식하고 지속적이고 안정적인 돌봄, 돌봄 제공자와 수혜자를 모두 존중하는 돌봄의 체계를 수립할 수 있는 계기가 될 수 있다는 점에 의견이 모아졌다. 다음 장에서는 이와 같은 결론을 바탕으로, 현재 한국의 아동 돌봄 실태를 살펴보고 아동 돌봄의 가치를 제고하기 위해서는 구체적으로 어떤 노력이 필요할지에 대해 논의한 결과를 정리해보고자 한다.

4. 아동 돌봄의 개념과 사회적 가치[4)]

Ⅲ장에서 한국의 아동 돌봄 실태와 아동 돌봄의 가치를 제고하기 위한 구체적인 논의를 전개하기 전에 돌봄과 아동 돌봄의 구분과 아동 돌봄의 사회적 가치에 대해 언급하고자 한다.

가. 아동 돌봄

앞서 논의된 바와 같이 돌봄 이슈에 두 개의 축은 성인 돌봄과 아동 돌봄이다. 같은 돌봄을 필요로 하는 존재이나 성인 돌봄과 아동 돌봄은 중요한 구분이 필요하다고 한다. 성인은 정신적으로 경쟁에 나설 수 있으며 그들이 선택한 방식이 어떤 것이든지 스스로에 대한 돌봄이 허용되어야 한다. 그러나 아이들에게는 아이들의

4) 김희강과 나상원(2017)이 번역한 Enster(2007)의 'The heart of justice: Care Ethics and Political Theory'의 내용을 중심으로 기술함.

기본적인 생물학적이고 발달상의 필요를 생존, 발달, 그리고 기능을 위해 충분한 수준에서 충족시킬 수 있는 돌봄이 보장되어야 한다(Enster, 2017: 178)고 지적하고 있다. 즉, 성인은 스스로 돌볼 수 있고 그것이 허용되나 아동의 경우, 더 어린 아이의 경우는 성인들이 아이들에게 생존, 발달과 기능을 위해 돌봄이 제공되어야 함을 강조한다.

즉, 아동 돌봄은 아이들에게 생존, 발달 과 기능을 할 수 있도록 생명에 필요한 중요한 필요가 충족되도록 한다는 것이다. 여기에는 최소한의 안아주기, 신체 접촉 뿐만 아니라 충분한 식사와 의복과 주거, 및 휴식과 청결한 환경과 기본 의료 제공 등도 포함한다. 또한 한 아이의 복합적 역량을 증진시키기 위한 말하기, 관계 맺음, 그리고 사회적 발달의 기본 역량을 발달 유지시키는 역할이다. 마지막으로 고충과 고통의 환화를 통해 그들의 삶을 지속해 나갈 수 있도록 한다.

그리고 이러한 어린아이들에 대한 아이 돌봄의 영향은 매우 논쟁적으로 전개되어 왔다. 부모가 아닌 다른 방식의 아이 돌봄이 다양한 양질의 기준-낮은 성인 대 아이 비율, 돌봄 제공자에 대한 충분한 교육, 관계자의 직업안정성, 적정수준의 물리적 편의시설-등을 충족한다면, 대다수 아이들에게 나쁜 영향을 미치지 않는 것(Enster, 2017: 332)으로 보았다.

나. 아동 돌봄의 사회적 가치

앞서 돌봄과 아동 돌봄의 차이의 설명하였듯이 아동 돌봄은 아동의 생존, 발달과 기능을 위해서는 필수적이다. 그리고 이러한 돌봄은 성인 스스로 돌봄을 위해 경쟁에 나서거나 돌봄의 선택을 할 수 있는 성인과는 달리 아동 돌봄은 성인에 의해, 주 양육자에 의해 선택되거나 제공되어야 한다. 그리고 이러한 아동 돌봄은 '부모 역할'로서 '모성성'으로서 돌봄을 강조해 왔다. 즉, 이 때 돌봄을 제공하는 엄마 또는 주 양육자의 돌봄을 제공하면서 갖는 감정적 만족은 다른 사람의 행복과 좋은 삶 및 두 사람 사이의 건강한 관계를 통한 결과물이지 다른 성인과 소비 행태에서 나타나는 행위(Enster, 2017: 210)와는 차별화된다고 본다.

또 다른 글에서는 아이가 스스로가 자신과 태어난 가정에 대해 책임을 질 수도 없으므로 생존과 성장을 자신의 가족에게 의존해야 한다는 것이다. 만일 아이의 가족이 건강하고 정상적인 방식으로 생존과 발달에 필요한 돌봄을 그 아이에게 제공

할 수 없다면 가족 외부에 있는 사람이 그 아이의 돌봄에 보조금을 지원해야 할 도덕적 의무가 있다고 주장한다(Enster, 2017: 148).

이러한 아이의 돌봄에 대한 가족 외부의 지원에 대해 분노하는 사람도 있을 수 있지만 아이들을 지원하는 것의 도덕적 의무와 사회적 중요성을 인정할 수 있어야 하고 아이 돌봄을 위한 공적 지원은 가족 돌봄 정책의 또 다른 중요한 요소를 대변하는 것으로 인식해야 한다는 것이다. 실질적으로 자녀에게 개인적 돌봄을 제공하기 위해 모든 시간을 할애할 수 있는 부모는 거의 없다는 점에서 공적지원이 필요함을 강조하고 있다. 그리고 이렇게 아이에게 제공되는 돌봄의 질에 따라 우리사회가 혜택을 받거나 혹은 그 반대를 감내해야 하기 때문에 아이 돌봄은 공공재(public goods)로 재인식해야 한다고 주장하고 있다(Folbre, 2001, Enster, 2017: 85 재인용). 그리하여 공적으로 아이 돌봄은 도덕적인 의무를 다하는 정책일 뿐만 아니라 비용 대비 효율적인 정책(Enster, 2017: 149)이라고 할 수 있다.

그러므로 돌봄 일반과 아동 돌봄에는 인간에 대한 관심으로서 미덕과 실천으로 개념 정의하고 있다(Enster, 2017: 51). 그렇다면 인간 생활의 재생산과 생산이 목적인 아이 돌봄, 교육, 보건의료와 같은 다른 실천들은 돌봄의 미덕과 가치에 의해 관장되어야 한다(Enster, 2017: 211). 그래서 돌봄은 배려, 응답과 존중에 의해 필요를 충족하고 각자의 역량을 발달 유지시키며 사람들의 불필요한 고충과 고통을 완화할 수 있도록 돕는 모든 것을 포함한다는 것이다.

그러나 우리가 돌봄이 필요한 타인을 돌보지 않는 것은 비도덕적이라는 것은 우리가 돌봄을 외면할 때 그들의 생존, 발달과 기능에 필수적인 지원을 박탈할 수 있기 때문이다. 그런 의미에서 돌봄을 요구한 타인을 돌보지 않는 것인 도덕적 원칙에 반하는 행동으로 볼 수 있다.

이러한 돌봄의 가치는 모든 사람에게 돌봄이 필요할 때 타인에게 돌봄을 타당하게 요구할 수 있다는 '돌봄권(right to care)'을 인식하게 한다. 그러므로 돌봄권으로부터 사람이 타인에게 돌봄을 요구할 수 있고 돌봄이 필요한 사람을 돌봐야 하는 의무를 갖는다는 점을 강조한다. 그러므로 타인의 돌봄에 대한 불가피한 의존과 결부된 우리의 삶과 기능에 돌봄이 필요한 타인을 돌보라는 우리의 내적 의무를 발생시키며 우리가 필요할 때 타인으로부터 돌봄을 요구할 권리를 부여할 수 있다고 한다.

이러한 논리에 의해 그러한 의미에서 아동 돌봄은 돌봄의 의무를 실천하는 하나의 방법이며 이를 통해 사회의 지속성과 생산성을 가져 올 수 있을 것이다. 또한 아동 돌봄의 의무는 특별한 관계를 맺고 있거나 도와야 하는 특별한 처지에 있는 사람들의 의무이지만, 사회적 관계나 공동체를 공유하는 사람들도 돌봐야 할 책임을 가지고 있다. 즉, 돌봄이 필요한 사람들과 그들의 돌봄 제공자를 지원해야 할 의무가 있으며 돌봄 의무를 잘 수행할 수 있도록 공적 보조와 지원 서비스가 모든 사람에게 접근 가능하도록 해야 할 것이다.

Ⅲ

아동 돌봄의 현황과 사회·경제적 요구

01 한국 아동 돌봄 노동의 현주소

02 아동 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 재인식

Ⅲ. 아동 돌봄의 현황과 사회·경제적 요구[5)]

제 Ⅲ장은 한국아동패널과 자료와 2018 한국의 노인 및 아동돌봄유급제공자 조사자료(은기수, 전지원, 차승은, 강은혜, 문현아 등, 2018)를 바탕으로 한국 아동 돌봄 노동의 실태를 수혜자와 제공자 측면에서 살펴보고 아동 돌봄의 현황과 사회적·경제적 요구에 대해 논의한 내용을 담았다. 회의에 참석한 전문가들은 한국사회가 양질의 돌봄을 지속적으로 제공하고 돌봄제공자의 삶의 질을 담보하기 위해서는 아동 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 인식을 높이고 돌봄 일자리를 '양질의 일자리(decent work)'로 만드는 것이 매우 중요하다는 데 인식을 같이했다. 본 장에서는 먼저 한국 아동 돌봄의 현주소를 공식 영역 아동 돌봄 서비스의 양적 확대, 아동 돌봄 서비스 이용 현황, 아동 돌봄 노동 실태의 순으로 살펴보고, 발표 및 토론에서 제시된 아동 돌봄의 사회·경제적 인식 제고 방안을 돌봄 관련 다양한 데이터 수집 및 돌봄의 가치 추정 모색, 돌봄 노동자의 전문성 제고 및 이를 보상에 반영할 수 있는 방안 마련, 아동 돌봄 노동자 지원체계 구축, 현장과 소통하는 정책 개발 등 크게 네 가지로 정리, 소개한다.

1. 한국 아동 돌봄 노동의 현주소

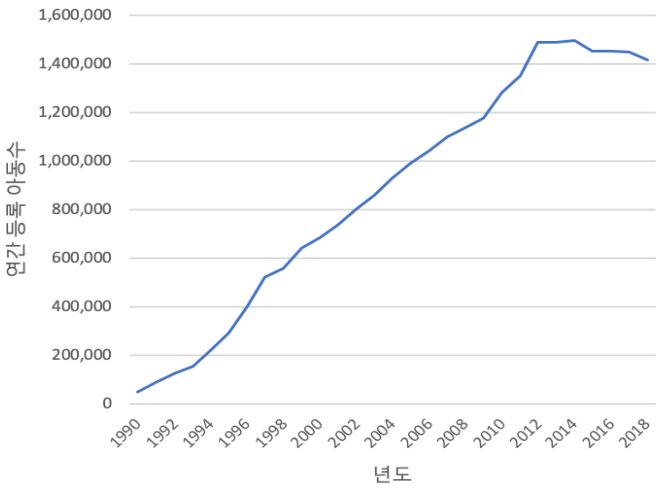
가. 공식 영역 아동 돌봄 서비스의 양적 확대

2000년대 초반 이래로 저출산·고령화가 가속화되면서 한국 사회는 여성 고용을 촉진시키고 출산율을 증가시키기 위해 적극적인 일-가정 균형 정책들을 도입하기 시작했다(Peng, 2011). 특히 유아보육·교육 정책이 저출산 대응의 대표적인 정책 중 하나로 활용되면서, 가정의 육아부담 경감을 목적으로 한 아동 돌봄 서비스의 확대가 적극적으로 추진됐다(이정원 외, 2018). 그 결과 한국의 공식 영역 아동 돌

5) 본장의 논의는 2019년 10월 29일 서울대학교 국제대학원에서 열린 〈돌봄의 가치와 포용사회〉 국제학술회의와 2019년 10월 30일 김해 인제대학교에서 열린 〈김해의 다문화사회와 돌봄〉 국제학술회의 참가자들이 발표, 토론한 내용을 정리 및 보완하여 재구성한 것임.

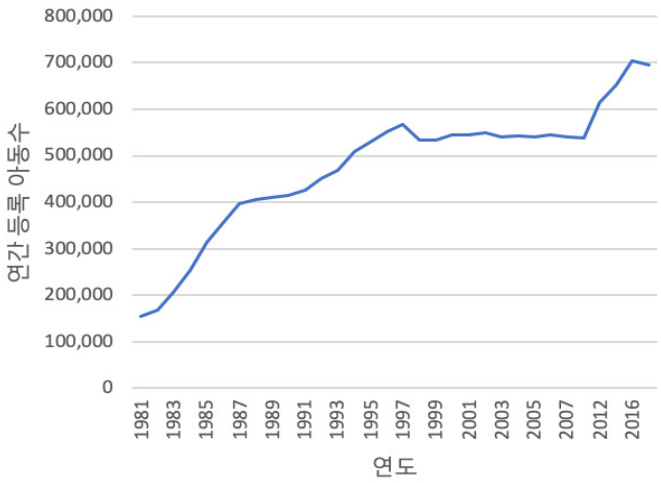
봄은 규모 면에서 “사회 돌봄 서비스 확대의 모범적인 사례(exemplary case)” (Peng, Cha & Moon, 2019: 4)로 여겨질 만큼 큰 폭으로 확대됐다.

[그림 Ⅲ-1-1] 연간 어린이집 등록 아동 수 추이(1990~2018년)



출처: Peng, I., Cha, S., & Moon, H. (2019). An Overview of Care Policies and the Status of Care Workers in South Korea. 2019 Care Work and the Economy Annual Meeting in Glasgow, Scotland. 재구성.

[그림 Ⅲ-1-2] 연간 유치원 등록 아동 수 추이(1981~2017년)



출처: Peng, I., Cha, S., & Moon, H. (2019). An Overview of Care Policies and the Status of Care Workers in South Korea. 2019 Care Work and the Economy Annual Meeting in Glasgow, Scotland. 재구성.

이같은 아동 돌봄 서비스의 확대는 유급아동돌봄제공자의 규모 역시 큰 폭으로 증가했음을 시사한다. 앞서 언급된 어린이집 보육교사와 유치원 교사 이외에도, 방문하여 아동을 돌보는 아이돌보미[6], 초등학교 방과후(돌봄교실)지도사, 지역아동센터(표 Ⅲ-1-2 참조)의 돌봄인력 등 다양한 아동 돌봄 인력이 지속적으로 늘어날 전망이다.

〈표 Ⅲ-1-1〉 유치원 및 어린이집 현황(2013, 2017년)

단위: 개수, 명

연도	원아수			교사수			원아수/교사수
	유치원	어린이집	계	유치원	어린이집	계	
2013	658,188	1,486,980	2,145,168	45,936	255.882	301,818	7.1
2017	694,631	1,450,243	2,144,874	53,295	275,789	329,084	6.5

자료: 육아정책연구소(2018). 2017 유아교육·보육 주요통계, p. 29, p. 35.
출처: 백선희(2019). 돌봄의 사회적 가치의 재인식과 새로운 사회로의 제언, 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 11.

본 회의에서도 이와 같은 경향은 주요하게 소개되었다. 예를 들어 백선희는 2017년 기준 1,450,240명의 영유아가 어린이집을, 694,631명이 유치원을 이용하고 있다고 밝혔다(표 Ⅲ-1-1 참조). 이는 2017년 기준 전체 영유아의 84.6%에 달하는 수치다. 그는 "현 정부에서도 국공립어린이집·유치원을 확대하기 위한 노력을 기울이고 있다"며 "상대적으로 취약한 초등학교 방과 후 돌봄 문제를 해결하기 위한 돌봄서비스 확대도 이루어질 것"이라고 내다봤다.

〈표 Ⅲ-1-2〉 지역아동센터 현황(2018년)

단위: 명

시설수	일일 이용 아동						종사자		
	계	미취학	초등 저학년	초등 고학년	중학생	고등 학생 등	계	시설장	생활 복지사
4,189	108,578	2,203	54,716	37,102	12,561	1,996	9,383	4,187	5,196

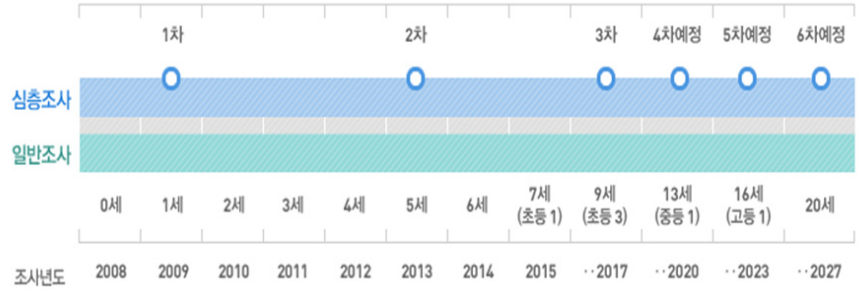
자료: 보건복지부(2018). 2018 보건복지통계연보, pp. 340-341.
출처: 백선희(2019). 돌봄의 사회적 가치의 재인식과 새로운 사회로의 제언, 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29) 자료집. p. 12.

6) 현재 3만 명 규모로 내년에 4,000여명 추가 확충 예정

나. 한국아동패널 자료로 본 아동 돌봄 서비스의 이용 현황

한국아동패널 자료를 분석한 도남희의 발표는 이처럼 확대된 아동 돌봄 서비스(양육지원서비스)의 실질적 이용 현황을 보다 구체적으로 보여준다. 한국아동패널은 한국 아동의 건강한 성장과 발달에 적합한 환경을 모색하기 위한 종단연구로 2008년부터 진행되어 오고 있다(그림 Ⅲ-1-3 참조). 도남희는 "2008~2014년 데이터를 바탕으로 아동패널 조사 참여 아동의 영유아기 양육지원서비스 이용 현황을 살펴본 결과, 초기 영아기에는 이용률이 매우 낮다가, 만 2세 무렵 43.1%까지 증가한 뒤, 유아기에는 95% 이상, 특히 만 6세의 경우에는 99.4%라는 매우 높은 이용률을 보인다"고 밝혔다(표 Ⅲ-1-3 참조).

[그림 Ⅲ-1-3] 아동패널 조사 진행 과정(2008~2027년)



출처: 도남희(2019), 아동패널로 본 돌봄 이용의 변화와 정책적 함의, 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 42.

〈표 Ⅲ-1-3〉 영유아기(0~6세) 양육지원서비스 이용 현황 분석(한국아동패널 자료)

단위: 명, %

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
조사참여	2,077	1,903	1,802	1,754	1,703	1,662	2,067
이용 안함	2,034	1,682	1,025	360	93	8	9
이용함	43	221	777	1,394	1,610	1,654	1,611
이용률	2.1%	11.6%	43.1%	79.5%	94.5%	99.5%	99.4%

출처: 도남희(2019), 아동패널로 본 돌봄 이용의 변화와 정책적 함의, 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 43.

응답자 중 양육지원서비스를 이용한 경우의 구체적인 서비스 이용 유형을 보면, 아이가 어린 영유아기 초기에는 친인척 등 부모 이외의 다른 사람이 돌봐주는 대리

양육의 형태가 다수를 차지하다가 점차 어린이집, 유치원 등 기관으로 이동한다(표 Ⅲ-1-4 참조). 특히 유치원 입학이 가능해지는 4, 5세에 이르면 유치원 이용 비율이 높아진다.

〈표 Ⅲ-1-4〉 영유아기(0~6세) 양육지원서비스 이용 유형 분석

단위: 명

구 분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전 체		2,077	1,903	1,802	1,754	1,703	1,662	2,067
이용유형	대리양육	294	296	196	83	2	12	83
	어린이 집 (놀이방 포함)	43	192	769	1,366	1,579	636	498
	기타	29						
	선교원 등 기타학원			4	2	26		
	학원			4	23	43	153	85
	유치원					1	960	1,091
	기타 기관					1		
	일시보육						5	8
	공공기관 운영 프로그램							70

출처: 도남희(2019), 아동패널로 본 돌봄 이용의 변화와 정책적 함의, 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 44.

도남희는 “한국아동패널 자료를 보면, 대리양육이 생각보다 이른 시기(0세부터)에 시작되고 있는 것을 알 수 있다”면서, “아이의 성장과 함께 이용하는 서비스의 유형도 달라진다”고 설명했다. 즉 아이가 아주 어릴 때는 대리양육의 형태로 양육지원서비스를 이용하거나 집에서 가까운 어린이집을 이용하지만, 아이가 자랄수록 또래와 어울려 사회성을 기르도록 하거나 교육적 발달을 고려해서 기관을 선택하게 된다는 것이다. 이는 한국에서 아동 돌봄 서비스의 공급에 관해 논의할 때 아동의 발달시기에 따른 이용자의 기대와 교육이라는 측면에서의 돌봄의 질에 대해서도 특히 관심을 기울여야 함을 시사한다.

영유아돌봄서비스에 비해 상대적으로 취약한 것으로 알려진 초등학교 방과 후 아동 돌봄 상황은 어떨까? 한국아동패널 자료 분석 결과는 가정 내에서의 돌봄에

의지할 수 밖에 없는 취약한 현실을 잘 보여준다. 도남희의 발표에 따르면, 2017년 기준으로 초등전기, 즉 만 7-9세의 경우 학기 중에는 조사 참여아동의 평균 18.9%, 방학 중에는 19.5%가 돌봄서비스를 이용하고 있는 것으로 나타났다. 돌봄서비스의 구체적인 유형을 살펴보면, 조부모 및 기타 친인척에 의한 돌봄이 매우 높은 비중을 차지하고 있음이 두드러진다. 2017년 즉 초등학교 3학년의 경우, 돌봄서비스를 이용하는 경우, 학기 중 조부모 및 기타 친인척에 의한 돌봄이 무려 71.1%에 달한다. 도남희는 "오히려 유아기 때는 어린이집 등 기관을 많이 이용하지만, 초등학교 이후에는 조부모나 친인척의 도움에 더 많이 의존하는 것으로 나타났다"고 지적했다.

평균 이용 일수와 이용 시간을 살펴보면, 학기중, 방학중 모두 이용 일수가 주당 평균 4.2일 이상으로(표 Ⅲ-1-5 참조), 유형에 관계없이 돌봄서비스를 이용하는 경우 대부분 주중 내내 매일 이용하고 있으며, 조부모 및 기타 친인척에 의한 돌봄의 경우 학기중에는 하루 평균 4~5시간, 방학중에는 6시간 이상 이용하는 것으로 나타났다(표 Ⅲ-1-6 참조). 방과 후 초등돌봄교실의 경우에도, 학기중에는 하루 평균 2-3시간, 방학 중에는 하루 평균 4-5시간 가량 이용하는 것으로 조사됐다. 이를 통해 초등학교 입학 이후에도 정기적인, 그리고 적지 않은 시간의 돌봄서비스가 요구됨을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-1-5〉 초등전기(7~9세) 돌봄서비스 주당 이용 일수 분석

단위: 일

구분	돌봄 서비스 이용 유형					
	학기중			방학중		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
조부모 및 기타 친인척	4.23	4.71	4.74	4.24	4.72	4.64
비혈연 대리양육자	4.6	4.23	5.13	3.99	3.85	4.19
아이돌보미	4.81	4.01	3.25	3.75	3.83	5.00
초등돌봄교실	4.83	4.84	4.80	4.72	4.81	4.44
지역아동센터	5.10	4.83	4.92	5.00	5.14	4.92
기타	4.28	4.73	3.96	4.50	5.09	4.15

출처: 도남희(2019), 아동패널로 본 돌봄 이용의 변화와 정책적 함의, 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 46.

〈표 Ⅲ-1-6〉 초등전기(7~9세) 돌봄서비스 평균 이용시간 분석

단위: 시간

구분	돌봄 서비스 이용 유형					
	학기중			방학중		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
조부모 및 기타 친인척	5.22	4.63	4.40	6.52	6.63	6.35
비혈연 대리양육자	5.9	2.62	5.23	6.23	4.68	5.02
아이돌보미	2.56	3.37	1.78	2.49	3.51	2.00
초등돌봄교실	2.96	2.67	2.56	4.59	4.88	4.62
지역아동센터	3.41	3.93	3.37	4.73	5.17	5.66
기타	3.67	3.52	2.00	4.05	6.56	3.24

출처: 도남희(2019), 아동패널로 본 돌봄 이용의 변화와 정책적 함의, 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 46.

도남희의 분석은 이러한 초등 이후 돌봄 요구의 상당 부분이 조부모나 친인척에 의해 채워지고 있다는 점에서 초등학교 이후 아동을 대상으로 한 양질의 아동 돌봄 서비스의 보다 체계적인 공급이 시급함을 보여준다. 특히, 이 결과는 실제 돌봄서비스를 이용하고 있는 경우에만 해당되는 것이고, 이러한 돌봄 대안을 마련하지 못해 자녀돌봄을 위해 직장을 그만두거나 한 경우는 반영하지 않은 것이기 때문에, 실제 이러한 돌봄 수요는 더욱 클 것으로 생각된다.

다. 유급아동돌봄노동 실태

비록 초등학교 이후의 돌봄서비스가 여전히 취약한 상황이긴 하지만, 한국의 아동 돌봄 서비스가 지난 수십년간 놀라운 규모로 확대된 것은 분명하다. 누리과정의 도입 등, 아동 돌봄의 내용과 체계에 대한 논의와 발전도 활발히 이뤄져 온 편이다. 그러나 막상 현장에서 아동 돌봄을 담당하고 있는 아동 돌봄 노동자의 상황에 대한 관심은 상대적으로 미흡한 편이라 볼 수 있다. Peng 등 회의 참석자들은 “아동 돌봄 서비스의 확대가 여성 고용창출에 기여한 바가 매우 크다는 점을 감안하면, 아동 돌봄 노동자가 처한 상황과 아동 돌봄 일자리의 질에 대한 관심이 부족하다는 것은 매우 안타까운 일”이라고 지적했다.

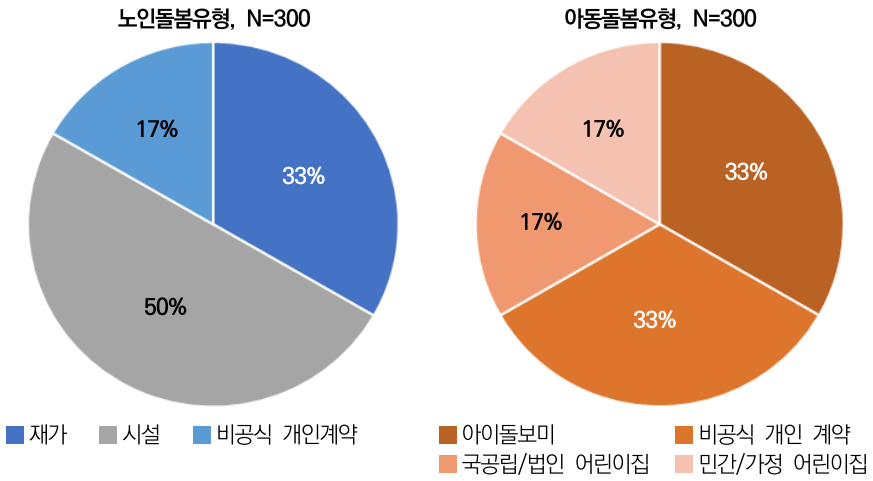
2018년 한국의 노인 및 아동 돌봄 조사 자료(은기수 등, 2018)를 분석한 결과를 소개한 전지원의 발표는 유급아동돌봄제공자가 처한 상황을 잘 보여준다. 발표는

유급아동돌봄제공자의 상황을 요양보호사 등 유급노인돌봄제공자의 상황과 함께 소개했다. 여기서는 유급노인돌봄제공자의 상황은 참고로 두고, 유급아동돌봄제공자의 상황을 중심으로 소개하고자 한다.

1) 2018년 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사 개요

2018년 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사(은기수 등, 2018)는 돌봄의 올바른 가치를 추정하고, 돌봄노동이 국가경제와 사회에 갖는 의의를 파악하고자 하는 "돌봄노동과 경제(Care Work and the Economy)" 국제 프로젝트의 일환으로 시행됐다. 유급돌봄제공자 전체 모집단의 규모를 알 수 없기 때문에 유의할당 방식을 적용해 조사가 이뤄졌으며, 보육교사, 아이돌보미 등 유급아동돌봄제공자 300명, 요양보호사 등 유급노인돌봄제공자 300명을 대상으로 설문조사를 시행했다. 특히, 구체적인 돌봄 상황에 대한 이해를 높이기 위해 유급돌봄제공자들을 대상으로 24시간 동안의 활동을 10분 단위로 기록하는 생활시간 일지를 작성하도록 했다. 조사대상자의 구체적인 구성과 평균적인 프로필은 각각 [그림 Ⅲ-1-4], 〈표 Ⅲ-1-7〉과 같다.

[그림 Ⅲ-1-4] 유급돌봄제공자 조사 대상 구성



출처: 전지원·차승은(2019). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 28.

〈표 Ⅲ-1-7〉 조사 대상 평균 프로필

구분	유급노인돌봄제공자	유급아동돌봄제공자
주중 평균 돌봄일수	4.6일(sd=0.8)	4.9일(sd=0.5)
평균 연령	54.5세(sd=6.8)	47.2세(sd=10.0)
학력	고교미만 10.3%, 고교 78%, 대학교이상 11.7%	고교미만 4%, 고교 50.7%, 대학교이상 45.3%
성별	여성 94.7%, 남성 5.3%	여성 95.7%, 남성 4.3%
돌봄일 월평균 소득	100만원 미만 24.7% 100~150만원 26.7% 150~200만원 45.3% 200~250만원 2.3% 250만원 이상 1%	100만원 미만 29.3% 100~150만원 28.7% 150~200만원 25.3% 200~250만원 14.7% 250만원 이상 2%
혼인상태	배우자 있음 84.7%	배우자 있음 85.7%

출처: 전지원·차승은(2019). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 28.

이 조사의 유급아동돌봄제공자 샘플은 정부가 운영하는 아이돌보미서비스에 소속된 아이돌보미가 33%, 비공식 개인 계약을 통해 일하는 경우(베이비시터 등)가 33%, 국공립 어린이집 보육교사 17%, 민간 어린이집 보육교사 17%로 구성되어 있다. 노인돌봄제공자(54.5세)에 비해 평균연령이 낮고(47.2세), 대학교 이상 학력의 비율이 높은(45.3%) 특성을 지닌다. 여성이 95.7%로 압도적으로 높은 비중을 차지하며, 주중 평균 돌봄 일수의 경우, 4.9일로 거의 매일 근무하는 것으로 조사됐다.

2) 높은 업무 강도

전지원은 발표에서 "데이터를 들여다 보았을 때 가장 먼저 눈에 띄는 것은 유급아동돌봄제공자들의 높은 업무 강도"라고 밝혔다. 돌봄의 업무강도를 측정할 수 있는 체계적인 방안은 아직 마련되지 않았지만, 돌봄의 경험 및 근로환경에 대해 질문한 몇 가지 문항을 통해 이들의 돌봄 업무 강도를 미뤄 짐작해 볼 수 있다. 〈표 Ⅲ-1-8〉은 돌봄 업무 상황에 관련된 질문과 그에 대한 노인돌봄, 아동돌봄제공자의 답변을 정리한 것이다.

〈표 Ⅲ-1-8〉 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 근로환경 분석

단위: %

설문항목	노인 돌봄	아동 돌봄
“돌봄 대상에게서 한시도 눈을 뗄 수 없다“	40.3%	67.3%
“원하는 때 휴식을 취할 수 없다”	39% (노인돌봄 시설: 42%)	46.3% (어린이집 교사: 64%)
“자유롭게 화장실에 갈 수 없다”	13%	26.3% (어린이집 교사: 32%)
“방해받지 않고 식사 할 수 없다”	21.3%	39.7% (국공립 어린이집 교사: 62%, 민간어린이집 교사: 50%)

주: 설문항목에 대해 ‘예’라고 답한 응답자 비율임.
출처: 전지원·차승은(2019). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 31.

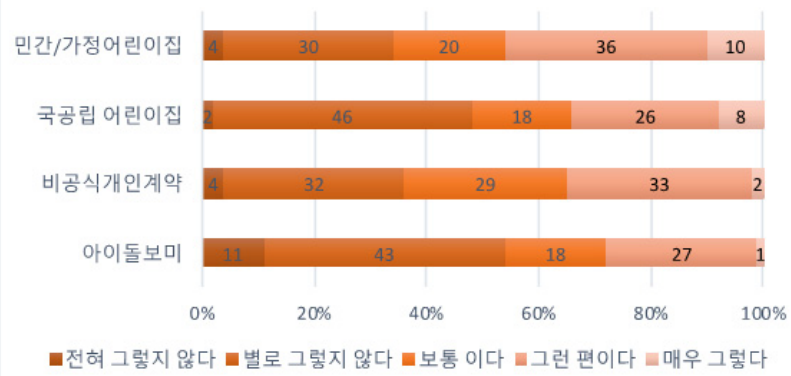
일반적으로 업무강도가 높은 것으로 알려진 노인돌봄제공자와 비교했을 때에도 유급아동돌봄제공자의 업무 강도는 더 높은 편이다. 예를 들어, “돌봄 대상에게서 한시도 눈을 뗄 수 없다”고 응답한 경우가 노인돌봄의 경우 40.3%인데 비해, 아동돌봄은 그 비율이 67.3%에 달했다.

원하는 때에 휴식을 취할 수 없다는 경우도 46.3%로 나타났는데 특히 어린이집의 경우, 보육교사의 64%가 이에 해당됐다. 자유롭게 화장실에 갈 수 없다고 응답한 경우도, 노인돌봄제공자의 13%가 그렇다고 응답한 것에 비해 아동돌봄제공자의 경우 26.3%, 특히 어린이집의 경우에는 32%가 그렇다고 응답해 상당히 높은 비중을 차지했다. 또한, 아동돌봄응답자의 39.7%가 방해받지 않고 식사할 수 없다고 응답했는데, 특히 국공립 어린이집 보육교사의 62%, 민간어린이집 보육교사의 50%가 이에 해당되는 것으로 나타났다. 아이를 돌보는 실질적인 돌봄 활동의 강도는 차치하더라도 돌봄을 위해 휴식, 화장실 이용, 식사 등 기본적인 욕구를 억눌러야 하는 상황, 그리고 한시도 눈을 뗄 수 없이 아이를 지켜봐야 하는 상황이 큰 비중을 차지하고 있다는 것만으로도 아동돌봄제공자들이 처한 어려움에 대해 짐작해 볼 수 있다.

또한, 유급아동돌봄제공자의 상당수가 정해진 시간보다 더 일하는 경우가 많은 것으로 나타났다(그림 Ⅲ-1-5 참조). “정해진 시간보다 더 일하는 경우가 많다”는 문항에 대해 전체 응답자의 35%가 그렇다고 응답했다. 유형별로는 민간/가정어린

이집에서 일하는 보육교사의 경우 그 비율이 46%, 국공립 어린이집의 경우에는 34%, 비공식 개인계약(베이비시터)과 아이돌보미의 경우에도 그 비율이 각각 35%와 28%를 차지하는 것으로 나타났다.

[그림 Ⅲ-1-5] 유급아동돌봄제공자 근로유형별 추가 근무 여부



주: "정해진 시간보다 더 일하는 경우가 많다"는 설문항목에 대한 각 응답자 비율임.
출처: 전지원·차승은(2019). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 32.

2018년 7월 1일부터 4시간 일하면 30분, 8시간 일하면 1시간을 반드시 쉬도록 하는 근무 중 휴식시간 의무화제도가 시행되기 시작했지만, 응답자의 76.7%가 근무 중 휴게시간을 활용하지 못하고 있다고 응답했다. 특히 아이돌보미와 비공식 개인계약의 경우는 92%가 휴게시간을 활용하지 못하고 있다고 응답했으며, 어린이집의 경우에도 국공립의 40%, 민간/가정의 52%가 휴게시간 활용이 이뤄지지 않는다고 응답했다.

3) 유급아이돌보미의 24시간을 통해 본 아동 돌봄의 구체적인 경험

이 같은 높은 업무강도를 비롯한 아동 돌봄의 구체적인 경험은 유급돌봄제공자의 24시간 시간일지에 보다 잘 드러난다. 전지원은 주중 5일, 주말 2일 등 하루도 쉬지 않고 아동 돌봄 일에 종사하는 한 아이돌보미(가명 한서영)의 시간일지를 소개했다. 해당 아이돌보미의 프로필은 〈표 Ⅲ-1-9〉와 같다.

〈표 Ⅲ-1-9〉 아이돌보미 프로필 예시

구분	해당사항
돌봄노동유형	아동돌보미
지역	서울
주중 돌봄일수	5일
주중 하루 평균 돌봄시간	10시간
주말 돌봄일수	2일
주말 하루 평균 돌봄시간	4시간
평일 하루 평균 방문 가정 수	2가정
돌봄일 시작 연도	2016년
월평균소득	150~200만원 미만
나이	46세
결혼 여부	기혼
성별	여성
자격증 보유사항	간병사, 베이비시터, 요양보호사 자격증
돌봄대상아동 연령	2세, 5세

출처: 전지원·차승은(2019). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 32.

한서영은 평일 하루 평균 두 가정을 방문, 하루 10시간 정도 아이돌봄일을 한다. 주말에도 4시간정도 돌봄일을 하는데, 월평균소득은 150~200만원 미만에 불과하다. 그는 돌봄업무환경을 묻는 위의 문항들('돌봄대상에게서 한시도 눈을 뗄 수 없다', '원하는 때에 휴식을 취할 수 없다', '자유롭게 화장실에 갈 수 없다', '방해받지 않고 식사할 수 없다') 모두에 그렇다고 응답했다. 시간일지를 통해 본 한서영의 하루를 정리하면 〈표 Ⅲ-1-10〉과 같다.

〈표 Ⅲ-1-10〉 아이돌보미 하루일과 예시

시간	일과
6:00	기상 식사준비 및 식사
6:50	배우자 돌보기
7:40	집 나서기 (출근)
8:10	근무지 도착
8:20	안아주기 대화하기
8:40	음식 먹이고 대화하기, 기저귀 갈기 (2번), 책 읽어주고 실내놀이 하기
10:00	산책 나가기, 간식 먹이기 (실내 놀이시설)

시간	일과
11:20	산책 후 돌아와 인지활동 도움
11:40	아이 재우기, 본인 식사
12:50	안아주기, 밥 먹이기, 목욕 시키기, 책 읽어주기
13:40	다음 근무지로 이동
14:40	아이 하원 픽업
15:00	근무지 도착해서 돌봄 시작 (간식 주기, 목욕 시키고 옷 갈아입히기, 화장실 도움)
18:00	청소, 씻기기, 간식 먹이기, 음식 주기
21:00	뒷정리 후 퇴근
21:20	집 도착 (세탁하기, 식사준비, 잠)

출처: 전지원·차승은(2019). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 32.

한서영의 시간일지에는 아동 돌봄이 얼마나 다양한 활동들을 포괄하는지가 잘 드러나 있다. 식사준비, 청소, 간식먹이기, 목욕시키기, 옷갈아입기기 등 기본적인 물리적 돌봄 활동은 물론, 안아주기, 대화하기, 책 읽어주고 실내놀이 하기 등 다양한 감정적, 관계적 활동이 쉴 틈없이 이어진다. 예를 들어 12시 50분부터 1시 40분까지 채 한시간이 안 되는 시간 안에서도 안아주기, 목욕시키기, 밥먹이기 등 여러 활동이 복합적으로 이뤄지고 있음을 알 수 있다. 전지원은 "굳이 아동 돌봄의 업무 강도를 직접 묻지 않아도 이 아이돌보미의 시간일지로부터 그 강도를 짐작해 볼 수 있다"고 설명했다.

4) 낮은 소득과 불안정한 처우, 그러나 높은 책임감과 자부심

이처럼 높은 업무 강도와 짧지 않은 노동시간에도 불구하고, 조사 대상 대부분의 소득은 높지 않은 것으로 나타났다. 응답자의 29.3%가 한달 평균 소득이 100만원 미만이었으며, 28.7%가 100~150만원, 25.3%가 150~200만원, 14.7%가 200~250만원, 250만원 이상 소득을 얻는다고 응답한 경우는 2%에 불과했다. 전지원은 발표에서 "아이돌보미와 같은 재가 아이돌봄제공자의 경우 46%가 소득이 100만원 미만인 것으로 조사됐다"며 "조사 대상자의 상당수(36.3%)가 현재 임금에 만족하지 못하고 있다고 응답했으며, 이는 이직을 고려하는 가장 큰 이유를 차지하고 있다"고 밝혔다. 특히 민간/가정 어린이집의 경우 64%가 현재 임금에 만족

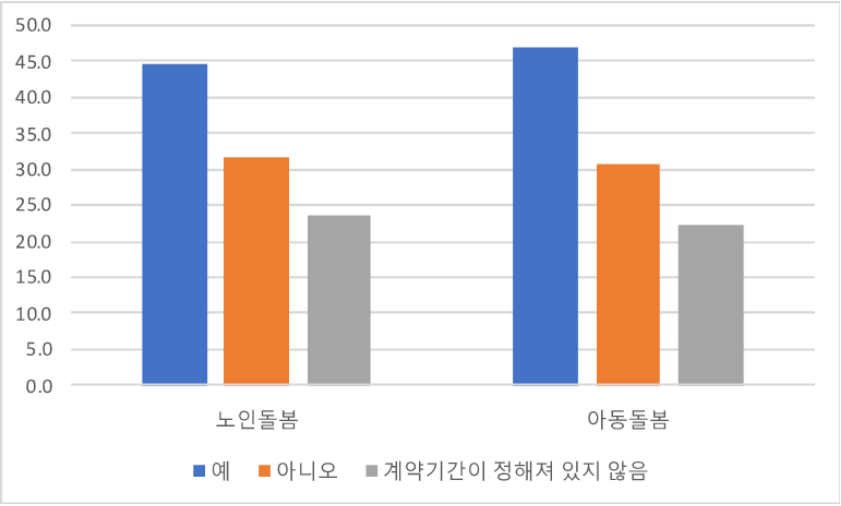
하지 못하고 응답해 업무 강도에 비한 보상이 적합하지 않다고 보는 비중이 더 높은 것으로 나타났다.

불안정한 처우 역시 유급돌봄제공자가 직면한 큰 어려움 중 하나이다. [그림 Ⅲ-1-6]은 "계약기간이 남아있더라도 고용주의 요구가 있을 시 그만둬야 한다"는 설문 항목에 대한 응답자의 비율이다. 노인 돌봄 응답자의 평균 68%, 아동 돌봄 응답자의 평균 69%가 계약기간이 정해져 있지 않거나, 계약기간이 정해져 있더라도 고용주의 요구가 있다면 그만둬야 한다고 답변했다. 또한 응답자의 36.8%만이 유급 휴일을 보장받는 것으로 나타났다.

한편, 이처럼 열악한 근무 조건에도 불구하고, 한국의 유급아동돌봄제공자들은 전반적으로 돌봄 일에 대해 높은 자부심을 가지고 있는 것으로 나타났다.

[그림 Ⅲ-1-6] 유급돌봄제공자의 불안정한 고용 관계

단위: %



주: "계약기간 남아있더라도 고용주 요구 시 그만둬야 한다"는 설문항목에 대한 각 응답자 비율임.
출처: 전지원·차승은(2019). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 33.

〈표 Ⅲ-1-11〉은 조사대상자가 돌봄 일에 대해 느끼는 바에 대해 응답한 내용을 정리한 것이다. 아동 돌봄의 경우, 70%가 돌봄 일을 통해 인간적으로 성숙해진다고 응답했으며, 71.7%가 돌봄 일에서 보람을 느낀다고 응답했다. 약 60%의 응답자가 아동 돌봄 일을 하는 자신이 매우 자랑스럽다고 밝혔다.

〈표 Ⅲ-1-11〉 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 돌봄일에 대한 태도 분석

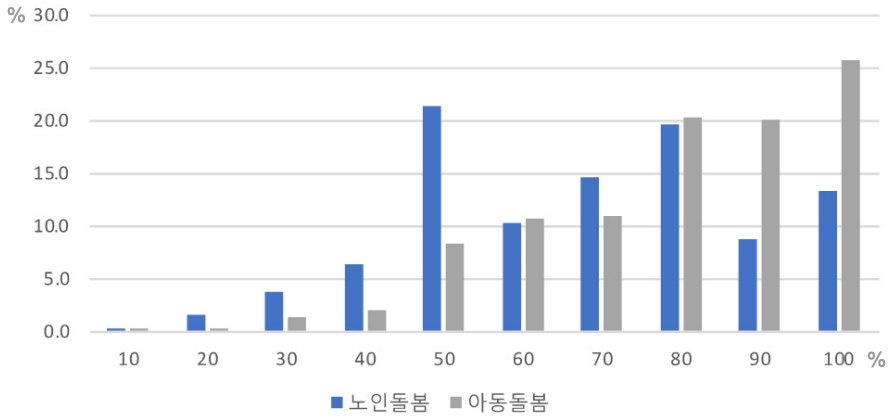
단위:%

설문항목	노인 돌봄	아동 돌봄
“(돌봄 일을 통해) 인간적으로 성숙해진다“	예 57.0%, 아니오 5.3%	예 70.0%, 아니오 2.0%
“돌보는 일에 만족하고 있다”	예 46.3%, 아니오 7.3%	예 63.0%, 아니오 4.7%
“돌봄 일에서 보람을 느낀다”	예 62.7%, 아니오 3.3%	예 71.7%, 아니오 2.3%
“돌봄 일을 하는 내가 자랑스럽다”	예 40.3%, 아니오 6.7%	예 59.7%, 아니오 3.7%

주: 설문항목에 대한 각 응답자 비율임.
출처: 전지원·차승은(2019). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 29.

또한, 이들은 돌봄대상자의 건강과 안위에 대해서도 높은 책임감을 느끼는 것으로 조사됐다(그림 Ⅲ-1-7 참조). 특히 유급아동돌봄제공자의 경우, 95% 이상의 응답자가 돌봄 대상 아동의 건강과 안위에 대해 50% 이상의 책임을 느끼고 있는 것으로 나타났으며, 100% 자신의 책임이라고 여기고 있는 경우도 25.7%에 달했다. 전지원은 “돌봄 일 자체의 강도가 높기 때문에 안정적으로 양질의 돌봄 노동자를 확보하는 것은 전세계적으로도 어려운 과제로 여겨지고 있다”며 “한국의 유급아동돌봄제공자들이 열악한 처우와 환경에도 불구하고 돌봄노동에 대한 높은 자부심과 돌봄 대상자에 대한 높은 책임감을 가지고 있다는 것은 희망적인 일로, 이들이 자

[그림 Ⅲ-1-7] 돌봄 대상자의 건강과 안위에 대해 책임감을 느끼는 정도



주: ‘돌봄대상자의 건강과 안위에 대해 책임감을 느끼는 정도를 0~100%로 표현하라’는 문항에 대한 각 응답자 비율.
출처: 전지원·차승은(2019). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제회의(2019. 10. 29.) 자료집. p. 30.

부심과 책임감에 걸맞게 일할 수 있도록 돌봄 일자리를 지속적이고 안정적인, 양질의 일자리로 만들어 나가야 한다"고 지적했다.

2. 아동 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 재인식

본 회의에 참석한 여러 전문가들은 앞서 소개한 한국 아동 돌봄의 실태에 대한 이해를 바탕으로 여러 차례에 걸쳐 심도깊은 논의를 전개했다. 이 절에서는 발표 및 토론 등에서 아동 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 인식 제고를 위한 구체적인 방안으로 제안된 내용을 정리, 소개하고자 한다.

가. 돌봄의 현황 및 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 다양한 데이터 구축

회의에 참석한 여러 전문가들은 그동안 인간의 존재 그 자체를 비롯 사회를 유지, 발전시키는데 핵심적인 역할을 해 왔음에도 마치 '보이지 않는(invisible)' 것처럼 여겨져 왔던 돌봄의 가치를 드러내는(make visible) 것이 중요하다고 입을 모았다. 무엇보다도, 돌봄의 사회경제적 가치를 측정하고 추산하는 노력이 필요하다는 데 의견이 모아졌다. Floro는 "그동안 돌봄은 깨끗한 공기와 마찬가지로 보이지 않는, 당연한 것으로 여겨져 왔다"면서 "돌봄의 가치를 측정하는 것은 물론 쉬운 일이 아니지만, 비록 완벽하지 않더라도 돌봄의 사회·경제적 가치를 추정하고자 하는 노력은 그동안 경시되어 왔던, 여성이 돌봄을 통해 사회에 기여하는 바를 드러내는(visible) 데 매우 중요한 역할을 할 것"이라고 주장했다.

이와 관련하여 도남희는 "특히 아동 돌봄은 그동안 정책에서 마치 투명인간처럼 여겨져 왔다"며 "아동 돌봄은 오랜 시간에 걸쳐 이뤄지지만, 그 돌봄의 가시적 효과는 이삼십년 뒤에 나온다. 그러나 그것이 바로 돌봄의 본질"이라고 강조했다. 그는 "원래 모든 보여지는 것은 보이지 않는 것에 의해 구축되어 왔다"며 "저출산·고령화 시대에 맞는 정책 개발을 위해서는 돌봄의 가치를 사회학적, 경제학적으로 환산해서 지난 세월 동안 여성, 어머니의 모든 돌봄노동이 사회·경제적으로 얼마나 큰 역할을 해온 것인지 인식하는 작업이 필수"라고 밝혔다.

다음으로는, 아동 돌봄의 현황과 아동 돌봄 노동의 실태를 파악할 수 있는 양질의 데이터를 수집하고, 이를 입체적으로 분석할 수 있는 방법론의 꾸준한 개발이 필요하다는 점이 지적됐다. 예를 들어 장지연은 앞서 소개된 아동패널과 관련하여 “이렇게 좋은 데이터가 11년째 조사가 진행되고 있다는 것은 기쁜 일이지만, 2008년 이후 다른 코호트를 추가하지 못한 것은 매우 아쉽고 안타까운 일”이라며 “현재의 데이터로는 0세 아이들의 2.1%, 5세 아이의 95.5%가 보육시설을 이용한다는 것이 연령효과(age effect)인지, 그 동안 누리과정이 도입된 정책의 효과인지 구분할 수 없다”고 아쉬움을 표했다. 도남희 역시 “영국, 스웨덴, 노르웨이, 스웨덴 등 서구 종단 연구는 5년 단위로 새로운 코호트를 추가하면서 데이터를 축적하고 있다”며 “이러한 패널이 보완되고 데이터가 쌓일 때 비로소 보이지 않던 것들을 볼 수 있는, 미래를 내다볼 수 있는 청사진 마련이 가능하다”고 패널 보완 등 돌봄 관련 데이터 구축의 중요성을 강조했다.

또한 전지원은 2018년 유급 돌봄제공자 조사에서 안아주기, 업어주기, 대화하기 등 같은 돌봄 활동임에도 민간/가정어린이집에서 일하는 보육교사가 재가 아이돌보미, 베이비시터, 국공립 어린이집에서 일하는 보육교사에 비해 ‘더 힘들다’고 평가한 결과를 제시하면서, “같은 돌봄 활동이라고 하더라도 근무 조건에 따라 체감 난이도가 다르게 나타난다”며 “아동 돌봄 현장에서 발생하는 학대나 불미스러운 일들이 개인의 문제일 수도 있지만 스트레스가 보다 심한 근무 조건의 문제일 수도 있다. 따라서 양질의 돌봄을 담보하기 위한 정책 개발을 위해서는 근무환경과 업무 조건 및 그에 따른 돌봄노동자의 돌봄 경험에 대한 구체적인 데이터에 기반한 세심한 고찰이 수반되어야 한다”고 돌봄노동제공자에 관한 폭넓은 데이터 수집의 중요성을 지적했다.

허오영숙, 최영미 등 현장의 활동가들은 “공식영역의 경우 돌봄노동자의 규모 등 그나마 통계가 존재하지만 입주아이돌보미 등 돌봄노동에 종사하는 이주여성이나 비공식 계약을 통해 일하는 돌봄노동자들, 가사노동자 등은 정확한 규모조차 파악되지 못하고 있는 실정” 이라며 “학계 및 정부에서 이들에 대한 데이터 역시 적극적으로 수집하는 노력이 이뤄지기를 희망한다”고 밝히기도 했다.

전문가들은 향후 한국사회에서 지속적이고 양질의 돌봄을 제공하고, 또 제공받기 위해서는 유급돌봄서비스의 현황, 유급돌봄노동자의 구체적인 실태는 물론 가

정 내에서 이뤄지는 무급돌봄과 관련된 데이터도 폭넓게 수집되어야 하며, 돌봄노동의 종류, 범위, 강도, 경험 등을 실질적으로 측정할 수 있는 효과적인 데이터 디자인 및 분석방법론이 개발되어야 한다는 데 의견을 같이했다. 이에 더해 경제학적 측면에서 돌봄노동이 갖는 의의와 경제발전에 있어서의 돌봄노동의 기여도를 측정하고자 하는 노력을 통해 그동안 낮게 평가되어 오던 돌봄의 중요성을 재인식하는 계기를 만들고, 돌봄의 질과 비용의 관계, 돌봄을 통한 고용창출 효과 및 돌봄일자리의 질 문제 등에 활발한 토론을 불러일으킴으로서 한국사회에 아동 돌봄의 사회경제적 가치에 대한 인식 제고를 촉진할 수 있을 것으로 보았다.

나. 돌봄 노동자의 전문성을 제고하고 이를 보상에 반영할 수 있는 방안 마련

전문가들은 아동 돌봄 노동자의 낮은 소득과 불안정한 처우는 전반적인 돌봄노동의 가치가 저평가되어 있으며 돌봄노동이 전문적인 능력을 필요로 하는 일로서 인정받지 못하고 있는 현실과 맞닿아 있다고 보았다.

Peng은 “돌봄의 전문성(skill)을 어떻게 정의하고, 측정하며, 이에 따른 보상체계를 어떻게 마련할 것인가가 돌봄 일자리의 가치를 높이고 돌봄의 질을 높이는 데 중요한 문제”라고 주장했다. 돌봄 노동의 전문성이 제대로 인정받지 못하는 상황이 낮은 임금을 정당화한다는 것이다. 전지원은 “좋은 돌봄을 위해서는 실제로 여러 가지 지식과 훈련, 경험에 기반한 판단력, 공감 능력 등이 필요하기 때문에 돌봄 역시 ‘아무나 할 수 있는 일’이 아닌 전문적인 스킬을 필요로 하는 일로 인정받아야 하는 영역”이라고 주장했다. 백선희 역시 “돌봄의 영역이 교육, 보건, 문화 등 다양한 인근 영역과 결합, 확장되는 추세로 앞으로 돌봄의 질이 높아지기 위해서는 돌봄 제공자의 역량도 그만큼 높아져야 한다”며 돌봄노동자의 전문성 제고의 중요성을 강조했다.

이를 위해서는 돌봄제공자에 대한 교육, 훈련 시스템은 물론 경력과 전문성을 갖춘 돌봄노동자를 우대하는 보상체계 마련이 필수적이며, 돌봄에 있어서의 능력, 돌봄의 질을 실증적으로 측정할 수 있는 데이터 및 방법론의 개발도 중요할 것으로 보인다.

이와 관련하여 전지원은 “2018년 유급돌봄제공자 조사 결과에 따르면 아동 돌

봄, 노인 돌봄 제공자 모두 돌봄 대상자를 돌보기 위한 교육을 충분히 받았다고 느끼는 비율이 높게 나타났다"며 "유급돌봄대상자는 실제로 돌봄노동에 있어 전문적인 능력을 갖추고 있다고 느끼는 편"이라고 밝혔다. 그는 그러나 단순히 자격증 소유 여부를 넘어 "보다 나은 돌봄 역량을 갖춘 사람에게 보상이 제공되고, 그리고 인증제 등을 통해 그러한 인력을 많이 확보하고 있는 시설이 인정받는 시스템이 개발되어야 돌봄 노동자의 성장을 촉진할 수 있다. 또 축적된 돌봄 경험을 가진 노동자가 우대받을 수 있어야 숙련된 돌봄 인력의 안정된 확보도 가능할 것"이라고 주장했다(그림 Ⅲ-2-1 참조).

[그림 Ⅲ-2-1] 돌봄 전문가로서의 돌봄노동자에 대한 인식

어르신을 잘 돌보기 위한 교육을 충분히 받았다 70%
아이를 잘 돌보기 위한 교육을 충분히 받았다 61% (어린이집, 아이돌보미 70% 이상)

돌봄 업무 관련 자격증

아동돌봄	노인돌봄
어린이집 95% 이상	재가/시설 95%이상
아이돌보미 52% 이상	비공식개인계약 74%
비공식개인계약 28%	

경력과 스킬을 반영한 처우 필요.
"발가락을 움직이는 것" 만으로도 노인이 무엇을 필요로 하는지 아는 것은 엄청난 전문성.
보다 역량있는 그리고 경력이 높은 사람, 혹은 그러한 인력을 많이 확보한 시설을 인정하는 시스템이 갖춰져야 돌봄 노동자의 성장 및 돌봄인력의 안정적 확보도 가능

자료: 전지원·차승은(2019). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제회의(2019. 10. 29.). 발표 ppt 자료.

다. 아동 돌봄 노동자 지원체계구축: 서울시 요양보호사 지원체계 구축 사례를 중심으로

본 국제회의는 돌봄에 관련된 다른 국제회의, 학회 등과 구분되는 두 가지 특성을 가진다. 우선, 국내외 학계 뿐만 아니라 요양보호사, 보육교사, 가사도우미, 이주여성 등 돌봄과 관련된 폭넓은 집단과 관련해 돌봄 현장에서 활동하는 활동가들이 함께 모여 돌봄과 관련된 종합적인 논의를 시도했다는 점이다. 다음으로는, '노인 돌봄'과 '아동 돌봄' 관련 학자 및 단체들이 모두 한자리에 모여 서로의 경험과 견해를 공유하는 자리를 마련했다는 점이다.

이러한 시도가 이끌어낸 하나의 성과는, 노인돌봄의 영역에서 이루어진 일련의 성과들, 이를테면 서울시를 중심으로 요양보호사들을 지원하는 중간지원체계 구축

및 그에 따른 개선책이 아동 돌봄 노동자의 업무환경 및 처우 개선에 시사하는 바에 대해 함께 생각해볼 계기를 마련했다는 것이다.

유형별로 연합회를 설립하고 조직화되어 있는 어린이집 원장들과는 달리 보육교사는 권익을 대변할 수 있는 조직이 마땅치 않다(이정원 외, 2018). 보육교사이자 현장활동가인 이현림의 발표는 이러한 현실 속에서 보육교사들이 겪는 불이익을 생생하게 담아낸다.

> 지금 보육 현장은 모래알 같은 구조를 갖고 있어요. 굉장히 소규모고, 영세하고, 심지어 근로기준법이 적용되지 않는 그런 곳이 많고, 약 44만개의 시설이 전국적으로 퍼져 있어요. 상대적으로 저희 교사들은 온라인이나 오프라인에서 모일 수 있는 그런 구조가 전혀 설계가 돼 있지 않고, 모일 수 있는 공간이나 이런 것도 시스템 자체가 아예 없어요. (이현림, 2019.10.29. 발표)

이현림은 "연합회 등을 통해 모여서 정보를 공유하는 원장들과는 달리 보육교사들은 상대적으로 정보를 얻을 수 있는 통로가 없기 때문에 원장이 전해주는 정보에 의존하게 되는데, 이 과정에서 정보의 왜곡과 불이익이 발생하는 경우가 많다"고 전했다. 예를 들어 법적으로 서명할 의무가 없는 '연차 유급휴가 대체 합의서'에 대한 서명을 강요받는다거나, 부당한 식대비를 청구받거나 하는 식이다. 이현림은 "현재 민주노총 보육지부에서 이러한 보육교사들에게 올바른 정보를 전달하기 위해 노무사, 변호사들과 협력하여 온라인상에서 사례를 공유하고 상담을 제공하는 활동이 이뤄지고 있으며 약 4,000여명의 보육교사가 활동하고 있다"고 밝혔으며, 보육교사 스스로의 권익을 보호하는 역량강화 및 정보공유의 좋은 통로가 되고 있다고 소개했다.

이같은 사례는 아동 돌봄 노동의 가치를 높이고 양질의 일자리를 만들기 위해서는 아동 돌봄 노동자의 처우를 개선하며 이들의 권익을 보호하기 위한 지원체계의 구축이 시급함을 보여준다. 이와 관련해서 보육교사 못지않게, 혹은 그 이상으로 열악한 근무 환경으로 알려져 왔던 요양보호사들의 지원조직이 이뤄낸 성과는 시사하는 바가 크다. 최경숙의 발표에 따르면 서울시 어르신돌봄종사자종합지원센터는 열악한 노동환경으로 인한 돌봄노동의 위기에 대응하고, 안정적인 돌봄제공인력을 재생산하며 좋은 돌봄을 확산시키고 돌봄노동자를 대변하기 위한 중간지원조직으로 설립됐다. 지난 6년여 동안 서울시 어르신돌봄종사자종합지원센터는 아래

와 같은 활동에 힘썼다.

우선, 요양보호사의 의식적 성장과 조직화를 위한 교육 및 지지프로그램, 활동풀 및 공간을 제공해 현장 요양보호사의 성장을 촉진하고 조직화의 기반을 마련했다. 또한 현장 요양보호사 조직을 지원하고, 이들이 처우개선 정책에 참여할 수 있도록 지원하는 등 현장 소통 창구의 역할을 수행했다. 최경숙은 "취약계층일수록 정보에서 소외되기 쉽다"며 지역 간담회 및 현장 토론회를 개최해 현장의 의견을 수렴하고 요양보호사 스스로의 역량을 강화할 수 있도록 하는 방안에 힘을 기울였다고 밝혔다. 그리고 그 결과로서 현장의 의견이 반영된 '서울시 요양보호사 처우개선 종합계획안'이 2019년 9월 서울시에서 발표되었다.

최경숙은 "권익옹호를 위한 상담, 정보제공, 역량강화를 위한 직무교육도 실시했지만 돌봄노동자 스스로가 어떻게 성장하고 조직화할 것인가 하는 부분에도 초점을 두고 활동해 왔다"며 "돌봄과 관련된 제도 개선을 이끌어 낼 수 있는 것은 돌봄 노동자들의 조직화와 이에 연대하는 사회적인 힘이기 때문"이라고 밝혔다.

이현림의 발표에서 드러나듯, 격무에 시달리고 분산되어 있는 아동 돌봄 노동자들 스스로가 조직화하고 성장하는 것은 쉬운 일이 아니다. 각 센터에 소속되어 있으며 각 가정을 방문해서 일하는 경우가 많은 요양보호사들의 경우도 이와 유사했으나, 서울시의 경우 어르신 돌봄 종사자 종합 지원센터라는 중간지원체계를 구축, 프로그램과 공간을 지원하고 역량 강화를 지원해 조직화를 이뤄내는데 기여했다고 볼 수 있다. 이러한 사례를 참고로 아동 돌봄의 질을 높이고 아동 돌봄 노동자들의 열악한 근무 환경을 개선하기 위해 정부나 지자체에서 아동 돌봄 노동자들을 지원하고 이들의 역량 강화 및 조직화를 도울 수 있는 중간지원체계를 구축한다면, 아동 돌봄의 가치 제고 및 아동 돌봄 노동자 처우 개선에 큰 도움이 될 것으로 보인다.

라. 현장과 소통하는 정책 개발

회의에 참석한 현장 활동가들은 돌봄의 질을 높이고 돌봄일자리를 양질의 일자리로 만들기 위해서는 '현장'과의 긴밀한 소통이 필수적이라는 데 견해를 같이했다.

최경숙은 "돌봄 관련 정책 개선에 있어 중요한 것은 현장의 답을 통해 바꿔가는 것"이라며 "노인돌봄의 경우, 돌봄 현장 정책 네트워크를 구성해 정책을 만들 때

현장의 요양보호사들이 함께 참여하고, 결정하고, 모니터링을 해 나가고자 한다"고 전했다. 그는 "현장의 참여와 소통이 있을 때 실제의 제도와 정책이 제대로 방향을 잡을 수 있다"면서 "좋은 일자리 모델을 개발하는데 있어 현장의 돌봄노동자가 어떤 것이 좋은 돌봄, 좋은 일자리인가에 대한 토론에 참여하고, 실천해 나가는 것이 중요하다"고 강조했다.

아동 돌봄의 경우에는 이러한 조직화의 부재로 인해 정책에 현장의 목소리가 반영되는 부분이 상대적으로 많이 미흡하다고 볼 수 있다. 이현림은 "정책 시스템에서 1밀리미터의 변화가 생기면 현장에서는 1미터 정도의 큰 변화를 겪는다"며 "정책과 현장의 간극을 좁히기 위해서는 현장과의 소통에 기반한 명확한 정책이 필요하다"고 지적했다.

전문가들은 아동 돌봄의 사회경제적 가치를 재인식하고 돌봄환경을 개선하는 것의 중요성, 그리고 개선 방안에 대해 현장과 학계, 그리고 정책담당자들이 함께 소통하면서 대안을 마련해 가는 것이 중요하다는 데 견해를 같이했다.

본 장에서는 아동 돌봄 서비스의 확대, 아동발달에 따른 서비스에 대한 기대와 이용 유형의 차이, 유급아동돌봄제공자의 실태 등 한국 아동 돌봄의 현주소를 살펴보고, 이에 기반하여 한국사회에서 아동 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 인식을 높이기 위해서는 어떤 노력이 기울여져야 하는가에 관해 논의된 내용을 소개했다. 그동안 중요하지 않은 일, 당연한 일로 여겨지던 돌봄의 가치를 새롭게 조명하고 돌봄이 사회경제적 발전에 갖는 비중과 의의를 수치화, 데이터화하는 작업, 그리고 서비스의 양적 확대 과정에서 상대적으로 덜 중시되어 온 아동 돌봄 노동자의 낮은 처우와 열악한 근무여건을 개선함으로써 돌봄이 양질의 일자리로 자리잡을 수 있도록 하고 돌봄제공자와 수혜자 모두에게 '좋은 돌봄'이 이뤄질 수 있도록 하는 노력들이 학계, 정책담당자, 그리고 현장과의 긴밀한 소통 속에서 이뤄질 때 비로소 한국사회에서 양질의 돌봄이 안정적이고 지속적으로 가능해질 수 있는 길이 열릴 수 있을 것으로 생각된다.

Ⅳ

결론 및 정책제언

01 결론
02 정책제언

Ⅳ. 결론 및 정책제언

1. 결론

21세기 새로운 사회적 위험으로 등장한 돌봄의 이슈를 한국적 맥락에서 살펴보고, 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 현재의 낮은 인식이 한국사회의 돌봄의 질에 미치는 영향에 대해 들여다본 뒤, 이를 해결하기 위해 생각의 전환이 어떤 방식으로 이뤄져야 하는지에 관해 논의된 내용을 기본 권리의 문제로서의 돌봄, 비용이 아닌 투자로서의 돌봄, 한국사회에 적합한 돌봄 책임 분담 모델에 대한 모색, 포용사회적 관점에서의 돌봄을 살펴보았다.

저출산·고령화는 위기인 동시에 기회로서 극심한 저출산과 고령화 현상에 대한 사회적 경각심은 오히려 돌봄에 관한 인식을 바꾸고 새로운 시스템을 구축할 수 있도록 하는 기회가 될 수 있다고 보았다. 또한 여성의 사회경제활동 참여는 저출산·고령화의 부작용을 완화하는 데도 중요한 역할을 할 수 있다고 보았다. 따라서 누가 돌봄을 어떻게 제공할 것인가의 문제는 결국 저출산·고령화의 문제의 원인 및 해결방안과 직접적으로 연관이 있다고 보았다. 돌봄의 제공과 관련 돌봄노동자의 유입이 확대될 가능성이 높으므로 이주여성 돌봄의 실태 파악은 물론, 법적, 제도적, 사회적 준비도 필요하다고 하겠다.

특히, 돌봄이 지닌 성별화되고 주변화된 특성이 공적영역으로 그대로 이전되면서 사회서비스 분야의 돌봄 노동이 계속 평가 절하된 채 제공되고 돌봄에 부여되는 낮은 사회·경제적 가치는 양질의 지속가능한 돌봄이 제공될 수 없는 구조를 고착화시킬 수 있으므로 이에 대한 대비가 필요하다.

돌봄의 위기에 대응하기 위해서는 무엇보다도 한국 사회가 돌봄에 대해 생각하고 바라보는 방식을 바꾸는 패러다임의 전환이 필요하다고 하였다. 구체적으로 돌봄을 기본 권리의 문제, '비용'에서 '투자'로, 가능한 한 많은 가능성과 선택지를 마련해 모든 사람이 이용할 수 있고(available), 감당할 수 있고(affordable), 받아들일 만한(acceptable)한 수준의 돌봄 제공을 목표로 할 수 있는 모델을 모색하여

포용사회에 적용 가능하도록 해야 한다는 것이다.

또한 아동 돌봄 서비스의 확대, 아동발달에 따른 서비스에 대한 기대와 이용 유형의 차이, 유급 아동 돌봄 제공자의 실태 등 한국 아동 돌봄의 현주소를 살펴보고, 이에 기반 하여 한국사회에서 아동 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한 인식을 높이기 위해서 필요한 노력을 정리하였다.

한국에서 아동 돌봄 서비스의 공급에 관해 논의할 때 아동의 발달시기에 따른 이용자의 기대와 교육이라는 측면에서의 돌봄의 질에 대해서도 특히 관심을 기울여야 함을 강조하였다. 초등학교 입학 이후에도 정기적인 그리고 적지 않은 시간의 돌봄 서비스가 요구되나 이러한 초등 이후 돌봄 요구의 상당 부분이 조부모나 친인척에 의해 채워지고 있는 실정을 인식할 필요가 있다. 향후 초등학교 이후 아동을 대상으로 한 양질의 아동 돌봄 서비스의 보다 체계적인 공급이 시급하다고 강조하였다.

결론적으로 열악한 근무 조건에도 불구하고, 한국의 유급 아동 돌봄 제공자들은 전반적으로 돌봄 일에 대해 높은 자부심을 갖고 있으며 돌봄 대상자의 건강과 안위에 대해서도 높은 책임감을 가진 것으로 나타나 돌봄의 사회경제적 가치를 측정하고 추산하는 노력이 필요하다.

2. 정책제언

가. 돌봄에 대한 인식 제고와 홍보

1) 돌봄에 대한 인식 전환과 홍보

저출산·고령화는 위기인 동시에 기회로서 극심한 저출산과 고령화 현상에 대한 사회적 경각심은 오히려 돌봄에 관한 인식을 바꾸고 새로운 시스템을 구축할 수 있도록 하는 기회가 될 수 있다. 또한 일-가정 양립이 가능한 사회 시스템이 마련되어 있지 않은 상황에서 일-가정 중 일을 선택하는 여성들이 증가하는 경향이 있으며 돌봄의 문제가 비혼과 저출산에 영향을 미치고 있음을 인식할 때 돌봄에 대한 가치와 의의를 인식시키는 작업을 통해 돌봄에 대한 개념, 사회적 의의, 역할 분담 등에 대한 사회적 인식이 확대되어야 한다.

여성의 사회경제활동 참여는 저출산·고령화의 부작용을 완화하는 데도 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 누가 돌봄을 어떻게 제공할 것인가의 문제, 결국 저출산·고령화의 문제의 원인 및 해결방안과 직접적으로 연관되어 있다. 그러므로 돌봄의 필요성과 중요성에 대한 사회적 담론을 확장시킬 필요가 있다. 그리하여 돌봄의 위기에 대응하기 위해서는 무엇보다도 한국 사회가 돌봄에 대해 생각하고 바라보는 방식을 전환하는 패러다임의 전환이 필요한데, 돌봄을 기본적 인권의 문제로 인식할 수 있도록 정부와 관련 부처의 홍보 활동이 우선되어야 할 것이다.

2) 돌봄 노동 가치에 대한 사회 인식 제고

돌봄 노동이 부모, 특히, 어머니와 여성을 중심으로 전개되면서 돌봄이 지닌 성별화 되고 주변화 된 특성이 공적영역의 사회서비스 분야 돌봄 노동까지 이어져 돌봄 노동은 계속 평가 절하된 채 제공되어 왔다. 돌봄 노동자는 낮은 임금, 불안정한 처우, 열악한 돌봄 환경이라는 삼중고를 겪으면서 노동을 제공하고 있다. 그러나 본질적으로 돌봄은 인간이 다른 타인을 위해 수행하는 행위로서 노동집약적이기 때문에 값싸게 제동될 수 없는 것이다. 그러나 돌봄에 부여되는 우리사회의 낮은 사회·경제적 가치는 양질의 지속가능한 돌봄이 제공될 수 없는 구조를 고착화시켜 온 셈이다.

교육에 투입되는 비용이 인적자원개발을 위한 투자로 정당화되고 장려되듯이 돌봄 비용 역시 단순한 부담이 아니라 '투자'로 여겨야 한다. 돌봄은 사회의 유지 발전에 필수적이기 때문이므로 돌봄에 대한 공공 투자와 국가의 일련의 목표, 즉 고용 창출, 보다 높은 생산성, 경제 성장 사이에 역동적인 관계가 존재한다는 것을 입증하고 돌봄을 비용에서 투자로 바라보는 새로운 관점이 필요하다.

이러한 새로운 관점을 통해 남녀가 같이 돌봄을 분담할 수 있는 구조, 사회적 시스템을 만드는 것이 중요하며 가능한 한 많은 가능성과 선택사항을 마련해 모든 사람이 이용할 수 있고(available), 감당할 수 있고(affordable), 받아들일 만한(acceptable)한 수준의 돌봄 제공을 목표로 할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

나. 돌봄 노동의 질 제고를 위한 지원 강화

1) 돌봄 노동 관련 자료 수집과 데이터 구축

돌봄 노동에 대한 질을 제고하고 이에 대한 지원을 강화하기 위해서는 돌봄의 사회·경제적 가치를 측정하고 추산하는 노력이 우선되어야 할 것이다. 즉, 양질의 돌봄을 담보하기 위한 정책 개발을 위해서는 돌봄의 경험 및 근무환경, 업무 조건 등에 대한 구체적이고 폭넓은 데이터 수집이 필요하며 데이터 수집 뿐 아니라 돌봄의 실태와 가치를 잘 보여줄 수 있는 분석방법의 개발도 필요하다. 아동 패널 관련 발표 내용에 따르면, 대리양육이 이른 시기(0세부터)에 시작되며 아이의 성장과 함께 이용하는 서비스의 유형도 달라지는 것으로 알 수 있다. 즉, 아이가 아주 어릴 때는 대리양육의 형태로 양육지원서비스를 이용하거나 집에서 가까운 어린이집을 이용하지만, 아이가 자랄수록 또래와 어울려 사회성을 기르도록 하거나 교육적 발달을 고려해서 기관을 선택하고 있는 것이다. 한국에서 아동 돌봄 서비스의 공급에 관해 논의할 때 아동의 발달시기에 따른 이용자의 기대와 교육이라는 측면에서의 돌봄의 질이 변화한다는 것을 볼 때 이러한 돌봄 노동의 변화 추이를 살펴볼 수 있는 자료와 데이터 구축이 확보되어야 할 것이다.

2) 돌봄 노동자를 위한 교육과 보상 체계 구축

돌봄 일자리를 양질의 일자리로 만들기 위해서는 돌봄 노동자에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 그리고 이러한 돌봄 노동자자의 이해를 깊게 하기 위해서는 '현장'과의 긴밀한 소통이 필수적이며 이를 통한 돌봄의 질을 높이도록 해야 한다. 그러므로 불명확한 표현이나 애매한 지침이 현장 돌봄 노동자에게는 큰 어려움 초래하므로 현장과의 소통에 기반하여 현장의 교육과 보상 체계 등이 분명하게 제시되어야 할 것이다.

또한 돌봄의 영역이 교육, 보건, 문화 등 다양한 인근 영역과 결합, 확장되어 돌봄의 질이 높아지기 위해서는 돌봄 제공자의 역량도 그만큼 높아져야 하므로 돌봄 노동자의 교육과 역량 강화에도 힘써야 할 것이다. 돌봄 노동자의 수준 높은 교육과 역량 제고를 위해서는 현장에서 필요로 하는 교육 내용과 노동자의 경험과 능력에 부합하는 보상체계도 갖추어야 할 것이다.

다. 포용사회에 적용 가능한 새로운 돌봄 모델 개발

앞서 논의했듯이 돌봄 비용 역시 단순한 부담이 아니라 '투자'로 보아야 하고 사회의 유지 발전에 필수적이기 때문에 돌봄에 대한 공공 투자와 국가의 목표도 보다 높은 생산성을 위한 투자로 바라보는 새로운 관점이 필요하다.이러한 새로운 관점으로 바라 볼 때 포용사회에 걸 맞는 돌봄 모델의 개발과 이에 맞는 시스템 안착이 주요 정책과제로 볼 수 있다.

물론 학술대회에서 발표했듯이 한국의 연구자들과 세계적인 석학들이 최근 한국사회에 맞는 돌봄 모델의 개발에 노력을 하고 있다는 것을 들었지만, 그러한 모델의 개발 관련하여 관련 전문가들의 적극적인 논의와 의견 교환을 통해 현실에 안착할 수 있는 모델로 발전되기를 희망한다. 또한 본 연구를 통해 발표되고 논의한 내용들이 한국적 돌봄 모델 개발에 적극 반영되어 실제 정책수행으로서 추진되기를 바란다.

그리하여 현장과의 구체적이고 긴밀한 의사소통을 통한 자료수집과 이를 통한 데이터를 구축하여 실질적인 돌봄 노동의 수요와 공급이 가능한 양질의 돌봄이 우리 사회 내에서 실현될 수 있는 모델 개발이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

구미영·이재경·천재영·박수경·김진석·최경숙·이정민(2018). 돌봄노동의 사회적 가치에 대한 해외 정책사례 연구: 노인 요양보호사를 중심으로. 한국여성정책연구원.

김영옥(2019). 노인 돌봄 제공자 관련 정책 동향(Recent Initiatives for Elderly Care Workers), 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019.10.29.) 토론자료.

남찬섭(2012). 공공성과 인정의 정치, 그리고 돌봄의 윤리. 한국사회, 13(1), 87-121.

도남희(2019). 아동패널로 본 돌봄 이용의 변화와 정책적 함의, 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29) 자료집(pp. 39-48).

백선희(2019). 돌봄의 사회적 가치의 재인식과 새로운 사회로의 제언. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29) 자료집(pp. 3-19).

보건복지부(2018). 2018 보건복지통계연보.

석재은(2018). 돌봄정의(Caring Justice) 개념구성과 한국 장기요양정책의 평가. 한국사회정책, 25(2), 57-91.

육아정책연구소(2018). 2017 유아교육·보육 주요통계.

은기수·전지원·차승은·강은혜·문현아·Floro, M., King, E., & Peng, I. (2018). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄조사 데이터.

이정원·김나영·김미곤·김영옥·김은실·손인숙·양옥승·정재훈·천현숙·최영·김문정(2018). 초저출산 사회, 포용적 복지국가를 위한 육아정책 패러다임의 전환과 정책과제. 육아정책연구소.

이현림(2019). 온라인 조직으로 모이는 돌봄 노동자들[보육]. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29) 자료집(pp. 91-93).

장지연(2011). 돌봄노동의 사회화 유형과 여성노동권. 한국여성단체연합 복지국가와 돌봄 포럼 자료집(여성주의 복지국가로 가는 여정). pp. 177-201.

전지원·차승은(2019). 2018 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제회의(2019. 10.

29) 자료집(pp. 25-36).

통계청(2019). 2019년 상반기 지역별고용조사 경력단절여성 현황.

허오영숙(2019). 이주여성과 '강요된' 돌봄. 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 29) 자료집(pp. 51-54).

Enster, D. (2017). 돌봄: 정의의 심장(김희강·나상원 역). 서울: 박영사(2007년 원저발간).

Floro, M. (2019). 돌봄, 경제, 사회: 돌봄노동과 돌봄경제 프로젝트를 통해 나는 무엇을 배웠나 (Care, Economy and Society: Reflections from the Care Work and the Economy Project). 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 30) 자료집(pp. 55-64).

International Labour Office (ILO) (2018). Care work and care jobs: The future of decent work (Geneva).

Keum, J. (2013). Characteristics of jobs in human health/social work services. E-Labor News No. 144. Korea Labor Institute.

King, E. (2019). 데이터 분석은 돌봄관련 정책을 어떻게 개선할 수 있는가? (The invisible visible care economy: Data can reveal how to improve care policymaking and practice). 2019년 돌봄의 가치와 포용사회 국제학술회의(2019. 10. 30) 자료집(pp. 47-54).

Knijn, T. & Kremer, M. (1997). Gender and the caring dimension of welfare states: Towards inclusive citizenship. Social Politics, 4(3), 328-361.

Peng, I. (2011). The good, the bad and the confusing: The political economy of social care expansion in South Korea. Development & Change, 42(4), 905-923.

Peng, I., Cha, S., & Moon, H. (2019). An Overview of Care Policies and the Status of Care Workers in South Korea. Draft report presented at the 2019 Care Work and the Economy Annual Meeting in Glasgow, Scotland.

Razavi, S. (2013). Households, families, and social reproduction. In G. Waylen, K. Celis, J. Kantola, & S. L. Weldon (Eds.), The Oxford handbook of gender and politics (pp. 289-312), Oxford: Oxford

University Press.

Taylor-Goodby, P. (2004). New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state. Oxford: Oxford University Press.

Taylor-Goodby, P. (2013). The double crisis of the welfare state and what we can do about it. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Tronto, J. (2013). Caring democracy: Markets, equality, and justice. New York; NYU Press.

Yeates, N. (2012). Global care chains: A state-of-the-art review and future directions in care transnationalization research. Global Networks, 12(2), 135-154.

아동 돌봄의 사회·경제적 가치에 대한
인식 제고 방안

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

93330
9 791190 485098
ISBN 979-11-90485-09-8