

# 사회서비스 정책의 전망과 과제



The 2021 Outlook for Social Service Policy

박세경 | 한국보건사회연구원 사회서비스정책연구실장

2021년은 감염병을 비롯한 다양한 형태의 응급상황을 대비하는 동시에 일상으로 회복 이후 중장기적으로 사회서비스 정책의 체질 개선 전략에 대한 모색이 시작될 시점이기도 하다. 이 글은 1) 사회서비스가 어떠한 정책노선을 견지할 것인가와 관련하여 사회서비스 정책 영역의 정책 방향을 탐색해 보도록 한다. 2) 돌봄과 사회서비스의 기본적 개념 논의로부터 관계성을 정리해 보았다. 원론적 관계성에 대한 정리가 향후 사회서비스 정책 논의의 정당성을 마련하는 논의의 출발이 될 수 있을 것으로 기대한다. 3) 사회서비스 정책 추진 과정에서 돌봄 공백에 대응하는 사회서비스와 돌봄 간의 기능적 분담 전략으로 구체적 정책 과제를 제시해 보았다.

## 1. 들어가며

2021년, 새해가 시작되었지만 신종 코로나바이러스 감염증(이하 코로나-19)의 발생 현황과 누적 확진자 수는 여전히 뉴스 기사의 일 면을 차지하고 있다. 정부는 코로나-19가 3차 대유행의 정점을 통과하여 완만한 감소세가 기대되고 있으나 안심할 단계는 아니라는 입장이다. 사회적 거리두기 강화 조치가 2개월 정도 이어지면서 집합 금지

업종에서의 불멘소리와 방역 위험도 간의 갈등의 골이 깊어만 지고 있다. 하지만 언제까지 위축되어 있고 포기하고 있을 수만은 없지 않겠는가? 코로나-19와 함께 일상이 흔들렸고 생계의 버거움으로 고통받는 사람은 더욱 힘겨웠지만 전 국민 재난지원금 정책이나 긴급돌봄서비스와 같은 정책이 시도되었고, 백신 개발의 희소식에 이어 접종 계획이 구체화되고 있으니 이제 시작되는 2021년은 지난 1년과는 분명히 다를 수 있을 것이다. 코

로나-19 이전의 일상과는 사뭇 다른 삶을 살게 될 것이라고 예견하고 있지만 부정적 속단에 움츠릴 필요는 없다. 지난 연말 질병관리청장은 국회의 현안 질문에 백신 접종 계획의 발표 이후 2021년 11월까지 집단 면역 형성을 목표로 하고 있다고 답변하였다(연합뉴스, 2020. 1. 12.). 마스크를 쓰고 사람들을 대하는 것이 오히려 자연스러운 비대면 시대에 사회서비스는 어떻게 펼쳐 나가야 할지 흥미로운 과제이다.

지난 1년의 시간 동안, 코로나-19로 경험한 미증유의 사태는 가히 상상을 초월하는 것이었다. 팬데믹의 상황은 보건의료적 응급상황에 머물지 않고 개개인의 삶 깊숙한 곳까지 파고드는 강력한 사회경제적 파급력을 끼쳤다. 특히 감염병에 무방비로 노출된 취약계층에게는 더욱 치명적이었다. 사실, 감염병의 위협은 불평등과 사회적 배제를 심화시키고 급기야 일상의 인식과 휴식처로서 안전을 담보해야 할 가정조차 가장 비극적인 장소로 치부되는 상황을 조장하는 데 이르게 되었다. 일례로 가구 내 주 소득원의 실직 또는 소득 감소 등으로 인한 가족 관계의 악화, 가족갈등의 심화로 가족구성원 간의 학대폭력이 증가하여 아동, 노인, 장애인 대상 학대신고 및 가정폭력 신고 건수가 증가할 뿐만 아니라, 이들 사건사고로 인한 생명의 위협까지 감수해야 하는 상황에 직면하는 사례가 증가한 것으로 보고 있다(이미정, 2020). 이에 그 어느 때보다 사회서비스 위기에 대한 경각심을 높이게 되었다. 역설적으로 사회서비스에 대한 필요성과 중요성이 그 어느 시

기보다 강조되고 있다고 할 수 있다.

그런데 돌봄서비스의 공백으로 야기된 사회서비스의 위기가 어떻게 그 어느 곳보다 안전해야 할 가정 내에서의 학대와 폭력으로 취약한 가족원의 생명까지 위협하는 위기 상황에 이르게 될까? 코로나-19가 몰고 온 사회경제적 여파로 취약 위기가정의 주 양육자는 실직 또는 소득 감소를 경험하게 되고, 이는 생계 불안정으로 이어져 위태로운 양육환경 안에서 고립된 아동과 양육자의 심리사회적 위축과 양육갈등을 경험하게 된다고 가정하자. 이때 사회적 거리두기가 강화되거나 장기화되어 사회복지사나 이들 부모-자녀 관계에 대한 전문가의 개입 및 사회적 지원마저 단절된다. 결국 감염병으로 촉발된 가정 내 경제적 불안정성이 양육갈등과 사회적 고립 등으로 증폭되어 아동에 대한 학대폭력으로 고스란히 투영되는 불행이 시작된다. 아동이 경험하는 학대와 폭력의 공포는 한순간의 상처나 치명적 사건으로 치부되는 것이 아니라, 성장기 전반에 어두운 그림자를 드리워 발달에 부정적 영향을 주거나 질게 남기고, 적절한 회복 과정 없이 성인기 이후까지 장기적 영향을 주게 된다. 더욱이 한 개인의 생애 전반에 부정적 영향을 줄 뿐만 아니라 사회 전체에 막대한 사회비용을 유발하는 사회 문제화가 될 수도 있다(김태완 외, 발간예정). 이와 같은 이유로 단순한 돌봄서비스의 부족이나 공백의 문제가 아니라 사회서비스의 위기이자 미래 사회의 막대한 사회문제의 단초를 제공하는 시한폭탄을 사회 곳곳에 숨겨 두는 모양새가 되고 마는 것이다.

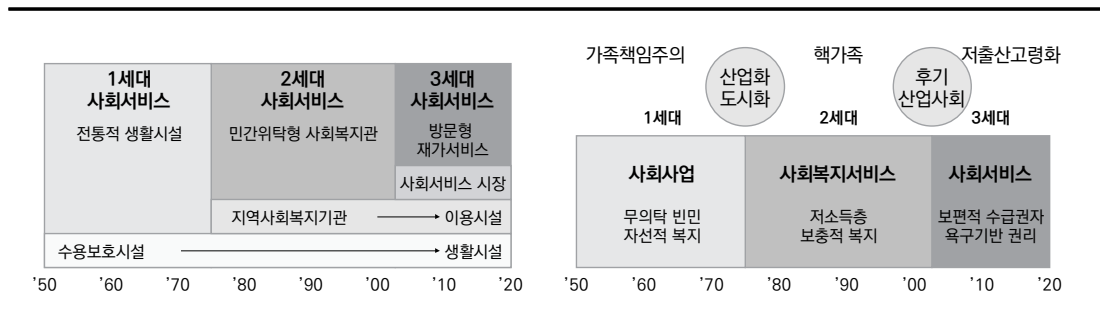
따라서 2021년은 코로나-19 이후 사회서비스를 재정비하면서 동시에 사회서비스의 핵심 정책 영역으로 돌봄서비스에 대해 변혁적 정책 전략을 마련하는 원년이 되어야 한다. 아직 코로나-19가 종식된 것이 아니기에 이에 대한 시의적 대처가 필요하다. 더불어 감염병을 비롯한 다양한 형태의 응급상황을 대비하는 동시에 일상으로 회복 이후 (코로나-19 이전과 같을 수 없겠지만) 중장기적으로 사회서비스 정책의 체질 개선 전략에 대한 모색이 시작될 시점이기도 하다. 이 글은 우선 새해, 새날을 맞이하여 올해는 1) 사회서비스가 어떠한 정책노선을 견지할 것인가와 관련하여 사회서비스 정책 영역의 정책 방향을 탐색해 보도록 한다. 이어서 2) 돌봄과 사회서비스의 기본적 개념 논의로부터 관계성을 정리해 보았다. 이들 간의 원론적 관계성에 대한 정리가 앞으로 펼쳐질 사회서비스 정책 논의의 정당성을 마련하는 논의의 출발이 될 수 있을 것으로 기대한다. 이를 바탕으로 3) 사회서비스 정책 추진 과정에서 돌봄 공백에 대응하는 사회서비스와 돌봄 간의 기능적 분담 전략으로

구체적 정책 과제를 제시해 보고자 한다.

## 2. 4세대 사회서비스 정책의 모색

한국 태초의 사회서비스는 전통적 사회복지 생활시설을 중심으로 수용보호시설에서 시작되었다고 볼 수 있다. 1950년대에 시작하여 무의탁 빈민을 대상으로 자선적 복지서비스를 제공하던 사회사업 형태의 1세대 사회서비스를 필두로 한국 사회서비스의 발전 경로에 대해 양난주(2020)는 현재까지 크게 4세대로 구분을 시도하였다. 1세대에 이어 지역사회복지기관에 대한 민간위탁형 사회복지관에서 저소득층 대상의 보충적 복지서비스를 집중적으로 확대하는 시기를 2세대 사회서비스기로 분류하였다. 그리고 방문형 재가서비스가 확충되고 사회서비스 시장이 형성되면서 이용시설이 확충되고 보편적 수급권자의 개념이 등장하면서 진정한 의미의 사회서비스 이용자가 등장한 시기를 3세대로 구분하였다. 이렇게 사회서비스가 발전하는 과정에서 각 세대별 각기 다

그림 1. 한국 사회서비스 확대의 역사적 과정



자료: 양난주. (2020). 4세대 사회서비스정책, 어디서 시작할 것인가?: 사회서비스정책의 목표를 다시 묻는다. 제3차 사회서비스혁신포럼 자료집, p. 44.

른 유형의 서비스 공급방식과 공급체계가 누적되고 동시에 혼재하는 혼합적 특성을 보여 왔다(양난주, 2020).

그런데 우리가 사회서비스에 기대하는 가장 근본적인 기능은 현대 사회의 가족 관계의 불안정성을 보완하면서 약화된 가족의 역량을 보충하거나 대체하고, 개별 가족이 갖는 가족 자원의 차이로 인한 가족 간의 격차를 해소하는 것이다. 개인의 삶을 사회적 관계 안에서 지원하고 지지하여 보호하듯, 사회서비스가 개인과 가족이 감당할 수 없는 사회적 위험으로부터 개인과 가족을 보호하고 돌보는 돌봄의 사회화를 담당해 왔기 때문이다. 그리고 가족 내 돌봄의 기능을 담당하면서 나타나고 있는 남녀 간의 성별의 격차를 해소하고 동등한 시민권을 보장하여 자율적 삶을 선택할 권리를 보장하는 젠더 평등을 지원하는 차원에서 사회서비스의 보장은 더욱 주목받기 때문이다. 따라서 4세대 사회서비스 핵심은 돌봄서비스로 무게 중심을 옮기는 것이 더욱 정당화된다. 돌봄노동은 이제 더 이상 저숙련 단순 노동이 아니라, 사회서비스의 기능별 분화를 전제로 이루어져야 하며, 1-2-3세대 사회서비스의 통합적 재구조화를 전제로 돌봄서비스 혁신 논의를 이끌어 나가야 할 것이다.

4세대 사회서비스 정책이 돌봄과 돌봄노동에 주목하는 것은 2000년대 중반 이후 정부에서 추진해 온 사회서비스 일자리 사업의 추진 과정에서 드러난 과오를 재정비하고 장기적인 전망을 갖고 정책 추진을 위한 전략 계획을 수립하기 위해서도

필요할 것이다. 그간 사회서비스 일자리 사업은 고용 창출의 양적 확충의 이면에서 불안정한 저임금 일자리의 양산이라는 질적 평가로부터 자유롭지 못했다. 그러나 돌봄노동 일자리가 결코 저숙련, 저임금 일자리로만 채워지는 것은 아니다. 육구의 범주가 매우 다양하기 때문에 이에 대처하는 전문성의 스펙트럼도 매우 넓고 광범위할뿐더러, 전문성 정도에 따라 임금 수준이나 고용 형태도 다양할 수밖에 없으니 일자리의 질도 다른 직업군이나 산업군과 마찬가지로 다양하다.

더욱이 4차 산업혁명이 지배하는 미래 전망에서도 돌봄과 사회서비스 부문의 수요는 뚜렷한 증가 추세를 예견하고 있다. 한국고용정보원의 「중장기 인력수급 전망(2018~2028)」(이시균 외, 2019)의 결과에 따르면 한국표준산업분류(10차 개정) 산업 대분류 중 인구 고령화 등에 따른 사회서비스 수요 증가의 영향을 받아 '보건업과 사회복지서비스업'의 인력 수요 규모가 확대될 것으로 전망하였다. 2018년의 보건업과 사회복지서비스업의 취업자 수는 26,822천 명인데, 2028년에는 28,104천 명으로 증가해 전망 기간 중 1,281천 명이 증가할 것으로 전망하였다. 2027년을 전후로 베이비붐 세대가 60대 중후반 연령에 도래하여 전체 산업 영역에서 취업자 수의 급속한 감소가 진행되지만 사회서비스 부분의 증가율의 둔화가 일부 감지될 뿐, 취업자 수의 증가는 꾸준하게 유지될 것이라고 전망한 것이다.

국제노동기구(International Labour Organization, ILO)는 보건의료, 교육, 장기요양, 보육

등에 대한 국민적 수요의 지속적이고 폭발적 확대는 돌봄경제에 대한 국가적 투자의 필요성을 보여주는 단면이라고 지적한다(ILO, 2018). 2018년에 발표한 국제노동기구(ILO) 보고서는 국제노동조합연합(International Trade Union Confederation, ITUC, 2016)의 자료를 인용하여 고소득 선진국 7개 국가에서 국내총생산(GDP) 대비 2%의 투자로 2,100만 개의 일자리 창출이 가능하고 이 가운데 75~80%가 양질의 여성일자리라며, 이로써 정부는 세입의 증가와 재분배의 확대는 물론 간접고용 창출과 경제 성장에 따른 돌봄경제의 재투자와 다시 돌봄 고용의 확대를 통한 선순환을 기대할 수 있다고 전망하였다. 단, 이러한 선순환의 대전제는 여성의 노동시장 참여 확대를 위한 노력과 공고한 사회안전망이 필요하다는 것이다. 앞서 국제노동조합연합(ITUC, 2016)의 보고서는 이와 같은 돌봄경제의 선순환 효과는 고소득 선진국에서만 아니라 개발도상국에서 더욱 뚜렷하게 나타날 수 있다고 보아 최대 2,400만 개의 일자리 창출까지 가능하다고 전망하였다.

이에 돌봄 중심의 사회서비스 정책의 틀을 [그림 2]와 같이 구성해 보았는데, 이는 국제노동기구(ILO, 2018)가 제안한 변혁적 돌봄정책의 기본 프레임을 한국적 상황과 돌봄노동의 맥락적 특성을 반영하여 사회서비스 정책 영역으로 재해석한 것이다. 각 정책 영역의 주요 특성과 역할을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 돌봄을 기본적으로 공공재, 사회적 재화(public/social goods)로 가정하고 돌봄의 제공

과 돌봄 욕구 충족이 국가의 일차적 책임이라는 것을 명확히 하는 것으로 출발한다. 국가는 서비스의 품질을 규정하고, 시장에서 품질을 효과적으로 규제하는 기능을 담당해야 한다. 여기서 국가의 서비스 품질 규정의 주요 기능에는 대상자 선정의 기준 마련, 재원에 대한 합의, 전달 방식, 제공 과정의 모니터링 및 평가 방식 등을 제시할 수 있어야 한다. 둘째, 돌봄 욕구의 보편성과 서비스 이용의 보편성과 적절성, 그리고 형평성에 논의를 이끌어 나가는 역할을 담당해야 한다. 돌봄 욕구가 특정 계층에 한정되어 나타나는 것이 아니기에 전 국민이 양질의 돌봄서비스를 충분히 이용할 수 있도록 소득 수준이나 거주 지역, 국적 등에 관계 없이 서비스의 이용이 보장되어야 한다. 여기서 공적 돌봄서비스 공급을 위한 재원은 반드시 정부 재원일 필요는 없고, 사회보험을 비롯한 다양한 재정 방식의 혼합이 가능하다(ILO, 2018).

셋째, 돌봄중심의 사회서비스 정책 과정의 사회적 대화와 협의를 이끌어 가는 역할을 주도해야 한다. 즉, 돌봄서비스 이해 당사자들과의 지속적인 관계 형성과 협의, 그리고 새로운 시도가 사회서비스 정책 추진 거버넌스의 핵심 기능으로 자리매김해야 하는 것이다. 돌봄 욕구를 진단하고, 이를 충족해 가는 과정의 권리와 주체성, 자율성과 책임성, 형평성, 공공성, 보장성 등을 위한 합리적인 의사결정을 이끌어 내야 한다. 협의 과정에는 돌봄의 대상자와 제공자(공식 및 비공식 영역 모두와 제공기관 까지 포함)가 모두 참여해야 하며, 이것이 사회적 대화와 협의의 시작이

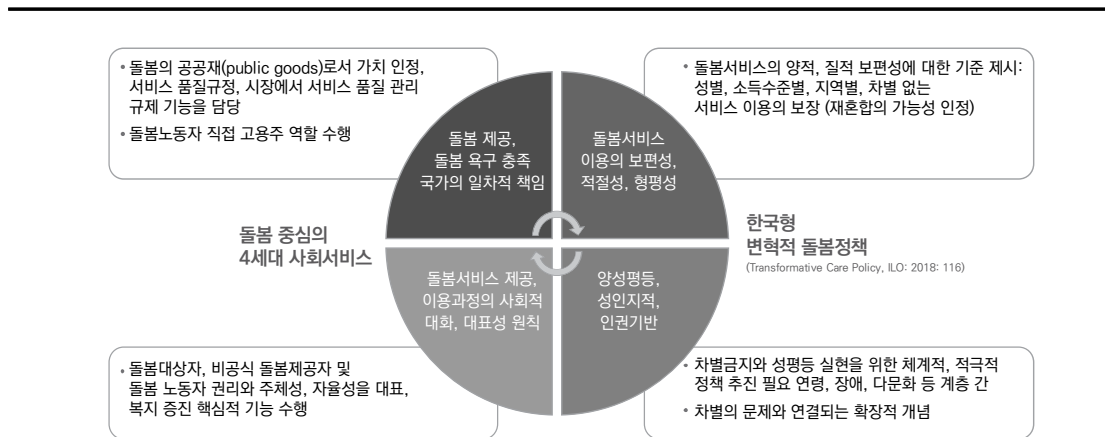
고 완결의 핵심이 되어야 한다. 결코 쉽지 않을 것이고, 다양한 갈등과 조정의 역할을 필요로 하게 될 것이다. 하지만 결코 피해 갈 수 없고, 회피하여 해결되지도 않을 것이다. 마지막으로 한국의 돌봄노동에서 특히 쟁점이 되고 있는 ‘젠더’와 ‘격차’의 쟁점에 대해 적극적인 정책 의제를 개발하는 역할이 필요하다. 연령, 장애, 다문화 등 계층 간 차별의 문제를 연결하는 확장적 개념으로 돌봄과 사회서비스 정책 논의를 성 인지적, 인권 기반의 정책화 논의로 확장함으로써 협의의 사회서비스 정책 논의에서 광의의 사회정책 영역으로 건강하고 탄력적인 성 인지적 돌봄체계가 마련된 시스템을 만들어 가는 장기적 전략을 이끌어 가는 역할을 선도할 수 있기를 기대해 본다.

### 3. 사회서비스와 돌봄서비스 관계 설정

사회서비스의 개념적 논란은 한국 사회서비스 정책 논의의 출발 단계에서부터 시작된 것이었고, 비단 한국에서만 문제가 아니라는 점에서 쉽 리 정리되지 못하고 있다. 2000년대 중반 이후, 사회투자 전략의 대표적인 정책 수단으로 인식되면서 주요 사회서비스 제도가 정책화되고 그 중요성에 대한 국민적 인식과 공감대가 형성되었다.

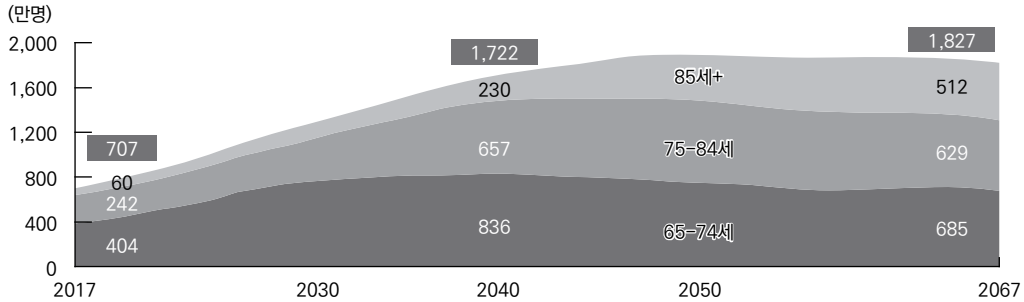
그리고 사회보장기본법 제3조에 사회서비스의 정의가 규정되면서 이를 근거로 본격적인 정책의 추진 근거가 마련되었고, 평생 사회안전망 구축을 위한 기제로서 소득 보장과 사회서비스 보장의 두 축이 제시되기에 이른다. 사회보장기본법 제3조는 ‘사회서비스’를 국가지방자치단체 및 민간 부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보

그림 2. 돌봄 중심의 변혁적 사회서비스 정책 영역의 역할



자료: 박세경. (2020). 사회서비스 정책의 방향과 향후 과제: 코로나-19 대응과 미래 사회안전망 개편의 방향-돌봄부문을 중심으로. 대전한 시대 보건복지 혁신포럼 합동 토론회, 보건복지부 비공개 토론회 자료집, p. 14에서 인용.

그림 3. 고령인구의 연령별 분포 추계

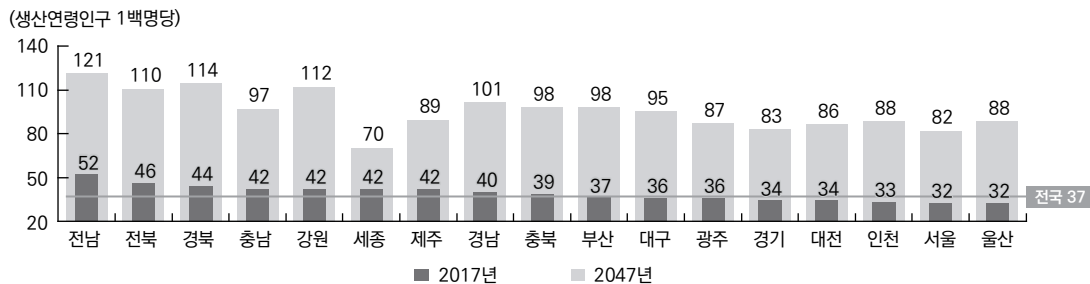


자료: 통계청. 「(시도별) 장래인구특별추계: 2017~2067」 보도자료(2019. 3. 28., 2019. 6. 27.)

건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회 참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도로 규정하고 있다. 이에 동법 제23조 제2항은 국가와 지방자치단체가 사회서비스 보장과 소득 보장을 효과적이고 균형적으로 연계되도록 하여야 한다고 명시하고 있다.

이러한 국가 책임하에 보장해야 하는 사회서비스(social services)와 돌봄서비스(care services)의 관계를 어떻게 이해해야 할까? 일단, 앞서 사회보장기본법의 사회서비스 정의 조항에서는 국민의 삶의 질 향상을 지원하는 사회서비스의 제공 수단으로 돌봄을 제시하고 있다. 즉, 돌봄서비스를 수단적·기능적 형태로 인용하고 있는 것이다. 실제 한국 사회서비스의 핵심 제도는 인구 고령화와 저출

그림 4. 시도별 총부양비 비교: 2017년 대 2047년



주: 총부양비는 생산연령인구 1백 명당 유소년(0~14세) 인구 및 고령인구(65세 이상) 비율임.  
 자료: 통계청. 「(시도별) 장래인구특별추계: 2017~2067」 보도자료(2019. 3. 28., 2019. 6. 27.)

산 등, 신사회적 위험에 대응하여 사회서비스를 확충하기 위한 방안을 마련하는 과정에서 적극적으로 도입되었다. 그 결과, 2000년 중반 이후 서비스 확충을 위해 도입한 복지제도의 대부분이 돌봄서비스 중심으로 제도화되는 뚜렷한 기억을 갖고 있다(즉, 노인돌봄서비스, 장애인활동지원서비스, 산모신생아도우미서비스, 아이돌봄서비스 등).

인간의 생애주기에서 우리 모두는 돌봄의 대상자이면서 또 제공자로서의 욕구를 갖는다. 즉 출생의 순간부터 특정 시기까지는 타인의 돌봄에 절대적으로 의존할 수밖에 없고, 성인기에 이르러 재생산된 돌봄 대상자의 직접 돌봄 제공자로서의 역할을 담당하게 된다. 이후 노화에 따른 질병 또는 장애, 기능 손실 등으로 일시적 또는 항구적으로 돌봄을 필요로 하여 고령화의 전개에 따라 개인적, 사회적으로 돌봄의 욕구를 갖는다. 돌봄의 대상으로서 경험은 필연적이지만 제공자로서의 경험은 제도의 영향을 받는데, 일부는 그 경험을 임금근로의 형태를 취할 수 있고, 자원봉사의 형태로 사회에 환원하기도 한다.

우리가 갖는 돌봄의 욕구는 그 어떤 욕구와 비교하여도 훨씬 보편적 경험이고, 돌봄을 제공하는 돌봄노동은 빠르게 늘어나고 있는 노인인구 규모 등을 고려할 때, 고령사회의 핵심 의제가 될 것으로 예상된다. 실제 [그림 3]과 [그림 4]를 보면, 노인인구의 고령화로 85세 이상 후기 고령인구가 빠르게 증가하는 반면, 유소년 및 고령인구 총부양비는 전국 평균 36.7명(2017년)에서 90.9명(2047년)으로 증가하여 돌봄과 사회참여 증진을

위한 사회서비스 욕구도 가파른 증가가 예상된다.

돌봄(care)과 보호(protection)라는 다차원적이고 포괄적인 개인의 욕구에 대해 집합적·제도적 대치를 지원하는 대인서비스는 돌봄서비스와 사회서비스가 공유하는 서비스의 대표적 특성이 다. 특히 사회서비스의 제공자와 이용자 간의 대면 관계를 근간으로 하는 관계성은 사회서비스와 돌봄서비스 수급 과정에서 동일하게 나타나는데, 급속한 인구 고령화와 초저출산율, 1인 가구 증가 및 가족기능의 변화 추세에도 불구하고 이번 코로나-19 팬데믹 중에도 돌봄 공백의 문제가 대두된 주된 이유가 되기도 한다. 따라서 감염의 위험성에도 불구하고 대면하지 않고서는 기본적인 생명유지 자체가 불가능한 상황을 고려하여 돌봄서비스는 위기대응 체계하에서 감염병 대응을 위해 절박한 필요성까지 제도화, 정책화하는 세심하고 촘촘한 서비스 이용체계에 대한 논의가 요구된다.

#### 4. 돌봄 공백 대응 사회서비스 정책노선의 기능적 분담 전략

지금까지 2021년도 이후 사회서비스 정책 방향을 모색하는 데 있어 4세대 사회서비스를 추진하면서 보편적 돌봄 욕구를 중심으로 변혁적 재편의 필요성을 논의하였고, 이를 뒷받침하기 위해 사회서비스와 돌봄서비스의 관계성을 되짚어 보았다. 전 지구적으로 코로나-19 감염병 비상방역체계가 일 년여 가까이 지속되면서 바이러스가 지배하는 일상에서 시민들은 점차 지쳐 가고



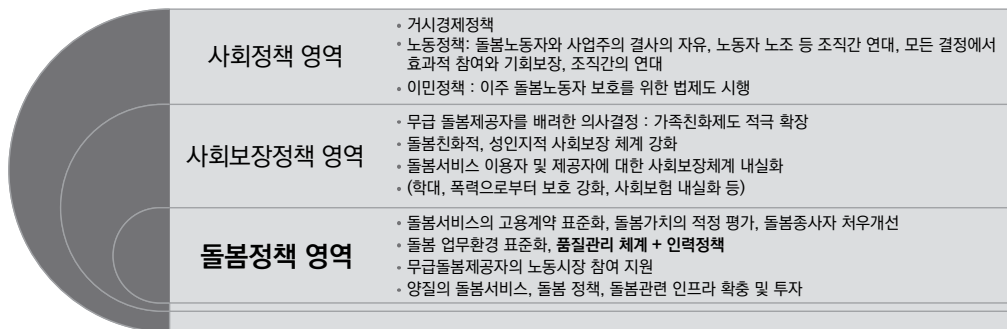
있다. 그렇지만 이대로 물러설 수 없지 않은가. 사회서비스 정책이 개인과 가족의 삶의 질을 보장하는 돌봄서비스를 지원하는 최대 보장 수준의 포괄적 서비스 안전망으로서 자리한다면, 돌봄서비스는 개인의 안전과 필수 생존을 위한 최소 보장 수준의 기능적 서비스 안전망 역할을 담당할 수 있어야 할 것이다. 사회서비스 정책과 돌봄서비스가 이러한 씨실과 날실의 촘촘한 분담체계를 구성하는 과정에서 각각의 고유 기능을 갖고 코로나-19 대응 돌봄 공백에 따른 기능 분담을 할 수 있는 전략을 다음과 같이 제안하며 이 글을 마무리하려고 한다.

우선, 돌봄서비스와 돌봄노동의 가치를 재평가하고, 돌봄 욕구의 보편성에 대한 재인식과 코로나-19로 드러난 돌봄 공백에 대한 면밀한 진단이 이루어져야 한다. 돌봄 공백이 발생한 근본적 원인에 대한 치밀한 분석 과정에서 밝혀지는 서비스 충분성과 적절성, 접근성 등에 대한 분석 결과로

부터 구체적이고 실제적인 대응 전략이 마련될 수 있다. 돌봄 공백에 대한 서비스 확충과 돌봄 인프라(시설, 인력 등)에 대한 투자는 돌봄경제에 대한 투자를 통해 돌봄 욕구의 충족을 기대할 수 있다. 그리고 자연스럽게 돌봄 관련 직간접적 고용 창출은 물론, 가정 내 돌봄으로 희생되었던 여성에게 또 다른 고용기회를 제공하여 무급 돌봄이 감소하거나 재분배 증대에 긍정적 효과가 있을 수 있다. 이렇게 여성의 노동시장 참여가 확대되면서 간접 고용이 창출되고 세입이 창출되어 새로운 돌봄경제 투자를 이끌며 전반적인 돌봄경제의 선순환을 기대해 볼 수 있다. 이를 위해 [그림 5]에서와 같이 돌봄서비스 논의를 돌봄정책으로 확장, 사회서비스 정책 수준으로 격상하여 본격적으로 논의하고, 사회보장 영역에서 돌봄을 특화한 정책 점검을 진행할 것을 제안해 볼 수 있을 것이다.

사회서비스 정책 추진의 방향성을 베이비붐 세대의 은퇴와 맞물린 고령사회의 서비스 욕구

그림 5. 사회서비스 정책과 돌봄정책의 기능적 분담 전략: 돌봄정책 위상의 재진단



자료: 박세경. (2020). 사회서비스 정책의 방향과 향후 과제: 코로나-19 대응과 미래 사회안전망 개편의 방향-돌봄부문을 중심으로. 대전한 시대 보건복지 혁신포럼 합동 토론회, 보건복지부 비공개 토론회 자료집, p. 15.

다변화에 정조준하면서 돌봄서비스의 가치를 재평가하고 돌봄에 특화된 사회서비스 정책의 틀을 마련할 것을 제안하였다. 이를 위해서는 돌봄서비스 품질관리 체계와 이러한 서비스 제공을 견인할 수 있는 돌봄서비스 인력 정책의 밑그림을 마련하는 것이 매우 시급하다. 돌봄서비스 제공 인력의 양성과 적정 처우를 보장하여 양질의 서비스 품질을 담보하는 것, 그리고 이들의 전문성 향상과 경력개발이 다시 서비스 향상으로 순환할 수 있도록 경력개발에 대한 정책적 관심을 두어야 한다. 시간이 많지 않다. 심지어 돌봄인력의 수급 불안정이 그리 멀리 예견된 일도 아닌데, 미리 준비할 수 있을 때 차분히 대비할 수 있어야 한다. 다만, 돌봄서비스의 표준화된 기본 틀이나 품질 표준 등이 마련되지 않은 상태의 양적 확충이나 인프라에 대한 투자는 오히려 혼란을 가중시킬 수 있어 주의가 필요하다. 이와 같은 기본 노선에 대한 방향성이 공유되면 구체적 전략을 추진하기 위한 법제도가 마련되어야 하고, 관련 정책 논의가 합리적으로 진행될 수 있는 논의구가 필요하다. 여기에는 반드시 돌봄서비스의 이용자와 제공자가 모두 참여하여 각자의 의견과 입장을 공유하고 조율할 수 있어야 하며, 정부는 총괄 조정기구로서의 역할을 수행해야 한다. 특히 돌봄서비스를 비롯한 사회서비스 품질관리의 책임 주체로서의 정부 기능을 공고히 함으로써 사회서비스 보장의 국가 책무의 한 축을 담당하도록 해야 한다.

마지막으로, 그러나 중요한 정책 과제로서 사회

서비스 위기대응 체계의 준비를 위한 이원화 전략의 구상이 필요하다. 하나는 코로나-19를 경험하면서 여실히 드러난 돌봄서비스를 포함한 사회서비스 이용체계의 위기관리의 취약성 문제를 해결하기 위해 사회서비스 안전망을 강화하는 것이다. 다른 하나는 돌봄 위기관리 체계를 구축하는 과정에서 비대면서비스 제공 방식의 혁신을 촉구하는 것이다. 돌봄서비스는 사회서비스와 마찬가지로 대면서비스를 기본 원칙으로 하지만, 감염병의 확산과 같은 위기 시에는 대면 접촉의 위험성을 최소화하기 위한 보완적 서비스 제공 수단에 대한 고려를 완전히 배제할 수 없다. 비대면서비스는 보완적보충적 측면에서 실제적이고 물리적인 공간으로 한정되었던 서비스 공간의 개념을 가상의 공간으로 확장시키는 기술적 진보의 결과물을 충분히 활용할 수 있다(안수란, 어유경, 2020).

돌봄 공백에 대응하기 위한 돌봄 사회서비스 위기관리 체계 구축의 시작은 긴급 상황에서의 돌봄서비스 이용 실태에 대한 면밀한 진단에서 출발해야 한다. 우선적으로 나타난 돌봄의 대상 차별성과 이용 여건, 서비스 내용 등을 파악하여, 위기 상황에서 돌봄 취약계층 또는 돌봄서비스 이용 계층에 대한 맞춤형 지원 체계를 마련하는 실증 근거로 활용할 수 있다. 또한 돌봄 공백의 특성에 맞는 돌봄 취약성 내지 돌봄 시급성을 판별하는 기준을 세분화하거나 이를 근거로 위기 시 돌봄 공백의 우선 지원계층을 세분화하고, 지역사회에서 돌봄 긴급지원의 대상에 따라 지원 시기와 내용 및 지원 수준 등 서비스 공급방식을

구체화하는 세부 가이드라인을 제공할 수 있을 것이다.

## 5. 나가며

우리는 코로나-19를 단순한 감염병으로 겪어내고 있는 것이 아니라 다양한 사회정책적 실험을 하고 있다. 이러한 정책적 시도가 향후 어떠한 평가를 받게 되더라도 돌봄 공백의 쓰라린 현실은 안타깝고 역부족의 상황이다. 개별가정에 가뭇진 돌봄 욕구는 개별적으로 해결하기에는 버거운 영역이 여전히 광범위하게 존재하고 있다. 더욱이 돌봄 공백의 문제는 개인은 물론, 일부 지자체를 제외한 대부분의 지방자치단체 수준에서 독립적으로 그들의 자치 재정과 책임사무 권한만으로 해결하기에도 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 인구구조의 변화로 돌봄 수요는 급격히 확대될 전망이다. 돌봄을 가족, 여성 등 비공식 영역에 맡기고 대다수는 무임승차했던 체계가 지속되기 어려운 임계 상황을 넘어섰다. 이제 별다른 방법이 없다. 돌봄 인프라에 투자하는 것이 더 이상 먼 미래가 아닌, 바로 우리의 내일에 대한 안정성을 보장할 수 있는 방법이 된다. 고령사회에 진입을 앞두고 돌봄이라는 필수노동에 적합한 사회적 인정과 보상체계가 마련되어야 진정한 돌봄의 변혁을 기대할 수 있다.

돌봄의 변혁은 가정에서와 마찬가지로 지역사회에서 돌봄노동자가 존중받을 수 있는 돌봄노동의 가치가 재평가로부터 출발하여 좋은-일자리

(decent jobs) 정책까지 이어져야 한다. 특히 돌봄노동을 미래 사회의 핵심 의제로 제시하고, 좋은-돌봄-일자리(decent care jobs)를 정책을 추진해야 한다. 저임금 저숙련의 불안정 노동이 아니라, 위험한 상황에서도 나의 가족과 이웃을 돌보는 필수 노동으로서 적절한 보상과 안전이 담보되어야 한다. 돌봄노동자에게 적정 임금과 안전한 노동환경을 제시할 수 있도록, 또한 성별 구분 없이 누구나 자랑스럽게 돌봄노동을 직업으로 선택할 수 있도록 사회 전체가 돌봄의 문제를 함께 해결해 가기 위한 지속 가능한 돌봄 관련 사회적 대화가 필요하다.

국민들은 코로나-19로 야기된 감염병 위기와 그 여파로 인한 실업·실직, 소득 감소 등의 경제적 어려움과 돌봄 공백의 현실을 마주하면서 비로서, 사회서비스 이용의 중요성을 체감하였다. 아울러 긴급돌봄서비스를 비롯한 기존 사회서비스 이용체계가 위기대응 체계를 가동시킬 수 있는 그 어느 때보다 강력하고 시의적인 정부 역할에 대한 기대감도 높아졌다. 감염병 대응을 위한 집단 면역체계 형성이 시급한 상황이지만, 정부와 지자체에 대한 높아진 기대감에 부응할 수 있는 신속하면서도 치밀한 정책 대응력을 키워나가야 할 것이다. ■

## 참고문헌

김태완, 박세경, 강은나, 김문길, 변수정, 김기태, ..., 김보미. 코로나19 이후 사회안전망

- 강화 방안마련 연구. (발간예정). 세종: 보건복지부.
- 마경희. (2020). 좋은 돌봄을 위한 사회적 돌봄 정책 개혁. 문화정책 네트워크사업 2차 세미나 자료집.
- 박세경. (2020). 사회서비스 정책의 방향과 향후 과제: 코로나-19 대응과 미래 사회안전망 개편의 방향-돌봄부문을 중심으로. 대전 환 시대 보건복지 혁신포럼 합동 토론회, 보건복지부 비공개 토론회 자료집.
- 안수란, 어유경. (2020). 사회서비스 위기관리 대응 체계화 방안: 비대면 사회서비스를 중심으로. 생애주기별 사회서비스 확충전략 토론회: 제2차 사회서비스혁신포럼 자료집, pp. 65-78.
- 이미정. (2020). 코로나19와 젠더폭력: 가정폭력 현황과 대응. KWDI BRIF. 한국여성정책연구원. 제61호. 2020. 7. 31.
- 양난주. (2020). 4세대 사회서비스정책, 어디서 시작할 것인가?: 사회서비스정책의 목표를 다시 묻는다. 제3차 사회서비스혁신포럼 자료집, pp. 41-54.
- 통계청. (2019). 장래인구특별추계 시도 (2017~2067) 보도자료(2019. 3. 28., 2019. 6. 27.)
- 이시균, 박진희, 정재현, 김수현, 홍현균, 정순기,...., 윤문희. (2019). 중장기 인력수급 전망 2018-2028. 한국고용정보원: 충북.
- International Labour Organization. (2018). Care work and care jobs for the future of decent work. Geneva: ILO, care work / informal economy / decent work / care workers / unpaid work / sex discrimination / gender equality / future of work에서 인출.
- International Trade Union Confederation. (2016). Investing in the care economy. A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries.