

돌봄중심사회로의 전환과 시민중심의 대안적 돌봄 정치*

백경훈**

한국은 그림자 돌봄, 돌봄 더하기를 지나 돌봄주류화 단계로 진입했다. 돌봄주류화는 국가의 역할을 중심에 두고, 법, 정책, 제도의 변화를 통한 돌봄중심사회로의 전환을 꾀한다. 본 연구는 국가 중심의 정치로 돌봄중심사회로의 전환이 가능한가에 의문을 던진다. 신자유주의로 시장 논리가 국가의 공적 거버넌스에 침투하면서 국가 역할은 약화되었고, 가족과 인구 구조 변화로 새로운 돌봄요구가 등장하는 등 국가 중심의 공공성에만 전적으로 의존하는 것에 한계가 나타난다. 이에 공공성의 담지자를 국가에서 시민으로 확장하는 정치를 대안으로 제시한다. 이를 위해 국가 역할은 시민사회와 연대하는 파트너 국가로 변화되어야 하고, 시민은 돌봄정치를 할 수 있는 돌봄인의 새로운 주체로 임파워되어야 한다.

주제어: 돌봄주류화, 돌봄과 시민사회, 돌봄 공공성, 돌봄윤리

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (NRF-2020S1A5B5A16083017). 한국여성민우회가 주최한 '혁명적 사랑: 우리의 돌봄이 세상을 바꾸고 있어' 행사(2024.11.13.)에서 발표한 원고를 발전시킨 것이며, 민우회 활동가 류, 행크, 몽실과의 논의와 토론에서 많은 도움을 받았습니다. 유익한 논평을 해주신 학술지 심사자 선생님들께도 감사드립니다.

** 이화여대에서 여성학 박사학위를 취득하고, 현재 이화여대 여성학과 강사로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 돌봄, 여성노동, 국제개발 등이다(E-mail: kyungheun@naver.com).

I. 서론: 문제제기

한국 사회에서 돌봄 논의는 어떻게 전개되어오고 있을까? 돌봄이 공식적으로 의제화되지 않아서 정책이 부재했던 그림자 단계를 거쳐 다양한 돌봄정책이 새롭게 등장하는 추가 단계에 진입했다. 그리고 이제 돌봄윤리를 주류적 가치로 하는 돌봄중심사회로 전환하는 돌봄주류화 논의가 이루어진다(송다영, 백경훈, 장수정, 2024; 장수정, 송다영, 백경훈, 2023). 돌봄주류화 논의에서 돌봄은 개인 수준의 미덕이나 심성을 넘어 사회와 국가 구조를 재편하는 사회 구성의 원리이자 규범적 정치 철학으로 논의된다(Tronto, 2013; Held, 2006; Kittay, 1999). 돌봄주류화는 돌봄윤리를 적용한 법, 정책, 제도의 변화를 통해 돌봄중심사회를 구현한다고 가정하기 때문에 국가의 역할이 핵심적이다.

특히 돌봄 부정의와 불평등을 심화시킬 것이라는 전제에서 돌봄의 민영화, 시장화, 외주화는 비판을 받고, 국가책임 강화를 통한 돌봄 공공성 실현이 중요한 모토가 된다. 그래서 영유아나 노인돌봄과 관련해 국공립기관 확충이나 사회서비스원을 통한 돌봄노동자 직고용 등의 대안이 제시된다. 양질의 돌봄이 모두에게 보편적으로 보장되기 위해서 국가의 역할과 책임이 필수적으로 여겨지기 때문이다. 그런데, 국가 역할을 중심에 두고, 국공립시설을 확충하고, 돌봄노동자를 국가가 직고용하는 것만으로 돌봄의 공공성이 충분히 담보될 수 있을까? 국가의 책임을 통한 공공성이 확보되면 돌봄의 질이 개선되고, 좋은 돌봄이 이루어질 수 있다는 주장에 동의한다. 하지만, 국가의 역할을 중심으로 하는 공공성 확보가 가지는 한계는 없을까?

이선미(2016)는 분야마다 세부적인 운영의 원리가 달라지기 때문에 공공성 개념도 달라져야 한다고 본다. 가령, 철도 민영화와 돌봄 민영화는 다르게 작동하기 때문에 돌봄 분야에서는 돌봄만의 특성을 반영하는 공공성 논의가 새롭게 이루어져야 한다는 의미다. 돌봄의 경우, 국가 역할을 중심으로 하는 거시적 수준의 공공성 논의만 강조될 경우 돌봄제공자와 수혜자의 미시적 관계에서 드러나는 구체적인 돌봄요구가 충분히 충족되지 못할 수 있다. 즉, 관계성과 맥락에 대한 민감성이라는 돌봄의 특성이 무시되고 국가 역할만을 강조하는 공공성으로는 좋은 돌봄을 실현하기 어렵다고 본다. 이에 이선미는 국가와 더불어 시민사회가 돌봄 공공성의 담지자가 되어야 한다고 주장한다. 공공성이 기반하는 공적인 것이 무엇인가는 사회적으로 구성되는 개념이며 시대와 사회에 따라 공공성의 주제, 내용, 범위가 다를 수 있다고 지적한다.

돌봄주류화 접근의 기반이 되는 돌봄윤리도 돌봄을 사적인 의제로 제한하지 않고, 공적인 의제로 정치화한다. 돌봄을 정치적인 의제로 보고, 돌봄을 중심에 두고, 어떻게

더 민주적일 수 있는지 고민한다(Tronto, 2013). 기존의 가부장적 공사이분법에서 국가만 공공성의 담지자로 보았다면, 성불평등 의제로서 돌봄을 다루려면 국가뿐 아니라 시민사회도 공공성의 담지자로 추가되어야 한다. 즉, 시민사회와 시민사회를 구성하는 시민 개개인의 일상으로까지 돌봄 '정치'의 범위가 확장되어야 실질적인 돌봄중심사회 구현이 가능하다.

종합하면, 본 연구는 돌봄중심사회의 비전을 구체화하는 돌봄주류화 접근에서 국가의 역할과 법, 정책, 제도 변화가 강조되는 한계를 극복하기 위해 시민사회와 시민을 중심으로 하는 대안적인 돌봄정치가 필요하다는 점을 주장한다. 시민사회와 시민에 대한 논의가 새롭게 추가될 때 유권자로서 한 표의 투표권을 행사하는 것을 넘어서 일상의 미시적 수준에서도 돌봄정치가 활성화되고, 진정한 돌봄의 공공성 보장을 통해 돌봄중심사회로의 전환이 이루어질 수 있다. 본문에서 국가 중심성의 한계를 넘어 국가의 역할과 국가와 시민사회의 관계를 어떻게 재설정하고, 시민중심의 대안적 정치를 모색할지 방안을 모색한다.

II. 그림자 돌봄에서 돌봄중심사회로의 전환

현재 돌봄 논의는 어디까지 진전되었을까. 돌봄 정책의 발전 과정은 1) 그림자 돌봄, 2) 돌봄 더하기, 3) 돌봄주류화 단계로 구분된다(장수정 외, 2023: 15; 송다영 외, 2024). 먼저 그림자 돌봄 단계는 1990년대 전까지 발전주의 국가에서 경제 성장이 우선적 가치가 되고, 돌봄이 가족 내 여성 역할로 여겨지는 시기이다. 산업화 시기의 성별분업 모델에서 돌봄은 여성이 하는 일이라는 젠더규범에 따라 사적영역에서 이루어졌다. 돌봄은 정책 의제로 다루어지지 않았고, 공적영역에서 비가시화되었다. 돌봄 관련 법제화가 이루어지기 위해 여성 운동의 오랜 투쟁이 필요했다. 가령, 자녀 돌봄은 엄마가 집에서 하는 일이라는 젠더 편견으로 인해 [영유아보육법]은 1991년이 되어서야 겨우 법제화되었다.

그리고, 1990년대 말 IMF 경제위기로 여성 경제활동참여가 증가하고, 2000년대 이후 저출생, 고령화 등 위기 담론이 본격화되면서 돌봄 더하기 단계로 진입했다. 돌봄이 신사회 위협으로 등장하고 돌봄 관련 법제화가 본격화되었다. 2004년 [영유아보육법]에 보편주의 공보육 개념이 도입되고, 2012년 [아이돌봄지원법]이 제정되었다. 노인돌봄을 위해 2007년 [노인장기요양보험법]이 제정되고, 장애와 관련해 2011년 [장애인활동지원에 관한 법]이 제정되고, [남녀고용평등법]은 2007년 [남녀고용등과 일가정

양립 지원에 관한 법률)로 확대 제정되었다. 이 밖에도 2026년 3월 [의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법]과 [가족돌봄 등 위기아동·청년 지원에 관한 법]이 시행을 앞두고 있고, [돌봄기본법]과 [돌봄노동자의 고용개선 등에 관한 법]이 국회에 계류 중이다.

한편, 돌봄 더하기 접근이 갖는 한계도 고려하지 않을 수 없다. Fisher & Tronto (1990)는 돌봄은 “우리가 살아가는 ‘세계’를 가능한 한 잘 유지하고, 지속시키고, 수리하기 위해 하는 모든 활동을 포괄하는 활동 유형이고, ‘세계’에는 우리의 몸, 자아, 그리고 우리가 살아가는 환경이 포함되며, 이 모든 것은 복잡하게 생명을 유지하는 그물망 속에 서로 얽혀있다”고 지적한다. 돌봄 더하기 단계에서 돌봄 문제에 대한 해법은 돌봄 관련 법과 정책을 추가하는 것이다. 그런데, 광의의 돌봄 개념을 고려한다면, 법과 정책 추가가 어디까지 이루어져야 할지 알 수 없다. 돌봄 문제에 대한 대응을 법과 정책에만 의존하는 것이 맞는가 하는 회의도 든다. 돌봄 예산과 서비스 확장이 이루어졌지만, 여전히 돌봄은 여성화된 저임금 노동이고, 이제는 차별적 임금 적용도 가능하다는 점에서 이주 여성이 새로운 대안으로 고려된다. 이런 배경에서 돌봄의 양적 확충과 관련된 돌봄 더하기 이후에 좋은 돌봄이나 돌봄 질 개선을 위한 목적에서 돌봄윤리 논의가 시작되었다.

초기 돌봄윤리 논의(Carol Gilligan, Nel Noddings)가 돌봄을 개인의 미덕이나 도덕성으로 다루었다면, 이제 돌봄은 우리 사회가 더 민주적인 사회로 나가기 위한 핵심적인 정치 의제로 제시된다(Tronto, 2013). 돌봄책임 분배는 민주적인 정치를 통해 의사 결정해야 하는 공적인 의제가 된다. Tronto는 누구도 돌봄에 무책임하면서 특권을 누려서는 안 되고, 누구도 돌봄으로 인해 공적 의사결정 과정에 배제되어서도 안 된다고 강조한다. 돌봄윤리는 돌봄책임 분배를 중심 의제로 두고, 우리 사회가 더 민주적이 될 수 있는 방향을 제시해주는 규범적 원칙이다. Tronto는 ‘돌봄’과 ‘민주주의’를 동전의 양면으로 보고, 돌봄 활동과 돌봄 가치를 배제한 상태에서 사회는 민주적일 수 없고, 민주적인 사회에서는 돌봄 결핍이 있을 수 없다고 본다.

돌봄윤리 논의가 소개되면서 돌봄중심사회를 실현하는 방안으로 돌봄주류화가 제시되었다(장수정 외, 2023). 돌봄주류화는 민주적인 돌봄을 우리 사회의 주류적 가치로 삼는 돌봄중심사회를 실현하는 방안이고, 성주류화를 한 단계 끌어올린 성평등 정책이다(장수정 외, 2023). 지금까지 유급노동과 성장이 중심이 되는 사회에서 돌봄 지원이 유급노동을 보완하는 잔여적 복지로 다루어졌다면, 돌봄주류화가 지향하는 돌봄중심사회는 돌봄을 우리 사회의 중심적이고, 우선적인 가치로 삼는다. 그리고 돌봄은 유급노동과 상관없이 모든 시민에게 보편적인 원칙에 따라 양질로 보장되어야 하는 기본권의

문제가 된다. 돌봄을 노동이나 서비스로 본다면, 돌봄의 사회화는 돌봄 일자리를 공적영역에 제도화하는 것만을 의미하겠지만, 사회 구성원리로 돌봄을 본다면 돌봄의 사회화는 돌봄 가치를 사회 전반에 적용하는 것까지 포함한다(Hamington & Miller, 2006).

돌봄주류화는 이원 트랙으로 접근한다. 성주류화가 성평등 관점을 주류적 가치로 전환하기 위해 1) (여성과 여아 대상의) 젠더 중심 접근과 2) (모든 일반 정책 대상의) 젠더 통합 접근으로 나뉘는 것과 마찬가지로, 돌봄주류화도 1) 돌봄에 특화된 접근과 2) 돌봄 이외의 모든 일반 정책에 돌봄윤리를 통합하는 접근으로 이원화할 수 있다.

먼저, 돌봄정책에 특화해서 돌봄윤리를 규범적 원칙으로 적용한 논의는 비교적 다양하게 이루어져왔다(김희강, 2016; 2022; 백경훈, 송다영, 장수정, 2017; 백경훈, 2022a; 2022b; 석재은, 2018; 2020; 송다영, 장수정, 백경훈, 2017; 송다영; 2022; 장수정, 2020; 2024). 이러한 논의들은 더 민주적인 돌봄, 더 좋은 돌봄이 이루어지기 위해 돌봄정책이 어떻게 변화되어야 할지 대안을 제시한다. 이 밖에도 [저출산·고령사회기본법]이나 저출산 예산(송다영 외, 2024)과 더불어 돌봄부 신설이나(김희강, 2022) 돌봄주류화 운반체로서 돌봄 거버넌스(김송이, 장수정, 2024; 장수정 외, 2023; 장수정, 백경훈, 이예진, 2024)와 같이 돌봄과 관련된 법, 예산, 정책 과정 전반에 돌봄윤리의 규범적 원칙을 적용하는 논의가 이루어지고 있다.

두 번째로 돌봄과 직접 관련되지 않은 분야에도 돌봄을 중심적 가치로 통합해 변화를 모색하는 대안도 논의되고 있다. 김희강(2022)은 돌봄민주국가로의 전환을 위해 돌봄 가치를 헌법에 명문화하고, 돌봄을 모든 시민에게 필요한 자질로 의무교육 과정에 포함하고, 돌봄책임 수행을 공무로 인정하는 돌봄연금을 도입하는 등의 대안을 제시한다. 이러한 접근은 돌봄 문제를 해결하기 위해 아동돌봄, 노인돌봄, 장애돌봄 등 돌봄 정책에만 집중하는 한계를 극복한다. 앞으로도 돌봄 이외에 주거, 교육, 건축, 교통 등 다양한 정책 분야에 돌봄을 중요한 규범적 가치로 통합하는 논의는 활발하게 이루어질 필요가 있다.

종합하면, 한국은 돌봄 그림자, 돌봄 더하기 단계를 지나 돌봄중심사회를 지향하는 돌봄주류화 단계로 진입했다. 돌봄주류화 접근은 법, 정책, 제도 변화가 주요 수단임으로 국가의 역할이 중심이 된다. 성주류화에서 성별분리통계, 성별영향평가, 성인지 예산 등의 정책 도구가 중요한 것처럼 돌봄주류화를 실행할 거버넌스와 정책 도구 개발도 필요하다. 그런데, 돌봄자와 돌봄수혜자의 미시적 맥락이 중요한 돌봄의 특성을 고려한다면, 거시적 수준의 법, 정책, 제도 변화와 국가 역할에만 의존해서 돌봄중심사회로의 전환이 가능할까?

본 연구는 국가 중심성의 한계를 극복하기 위해 시민사회 논의가 보완되어야 한다

고 본다. 돌봄주류화 접근은 국가중심의 정책 논의에만 제한되지 않고, 돌봄이 실질적으로 시민의 삶에서 주류적 가치가 되기 위해 시민과 시민사회를 주요한 주체로 포함해야 한다. 그러한 결론에 도달하기 전에 먼저 신자유주의가 국가중심 접근에 미치는 영향과 가족과 인구 구조의 변화로 새로운 돌봄요구가 등장하면서 시민 중심의 대안 정치가 요구되는 환경적 맥락을 살펴본다.

Ⅲ. 환경 분석: 국가 역할 약화와 새로운 돌봄 요구의 등장

1. 시장 논리 침투와 국가 역할 약화

모든 시민의 돌봄요구가 충족되려면 보편적 접근과 이를 실현하는 국가책임과 공공성이 중요하다. Stensöta(2021)는 민주적 돌봄을 모두에게 제공하려면 공적 대안이나 국가 역할이 핵심이라고 본다. 모든 시민을 위한 민주적 돌봄이 되려면 공적 자금 지원이 필요하고, 이때 촉진자로서 국가 역할이 필요하다. 시장은 국가나 시민사회보다 더 효율적이지만, 불평등을 심화하는 문제가 있고, 시민사회는 평등하고 정의로운 대안을 제시하지만, 특정 지역에 영향력이 제한된다. 개인이 돌봄중심의 삶을 살기 위해서는 그러한 삶을 살 수 있는 조건이 만들어져야 하고, 이때 국가 역할이 필수적이다. 가령, 장시간 노동이 규범인 사회에서 개인의 노력만으로 돌봄중심의 삶을 실천하기 어렵다. 그러나 노동시간 단축이나 돌봄 친화적인 도시 시간 정책이 만들어지면, 사람들은 돌봄중심의 삶을 살 수 있다.

그러나 현재 국가 역할은 신자유주의 영향으로 딜레마에 직면하고 있다. 돌봄의 공공성과 국가책임이 강조되어왔지만, 돌봄이 시장화, 기업화, 산업화, 개인 책임이 되는 경향이 동시에 나타난다. 2023년 5월 윤석열 정부의 '사회서비스 고도화 추진방향'은 국민 중심의 돌봄 체계로 필요한 국민 누구나 원하는 서비스를 이용하도록 한다고 선언한다(보건복지부 보도자료, 2023.05.31). 그런데 사회서비스 고도화 추진 방향의 추진전략을 보면 '민간에서 혁신적 서비스를 제공하고, 정부는 시장 관리자 역할에 집중한다'고 밝히고 이를 '민-관 협업'으로 규정한다(보건복지부 보도참고자료, 2023.06.01). 문제인 정부에서 도입된 사회서비스원 정책도 축소, 통폐합 및 폐지되었다. 2024년 7월 서울시 사회서비스원이 폐지되었고, 대구와 울산은 복지가족진흥사회서비스원, 충남은 여성가족청소년사회서비스원으로 축소 및 통폐합되었다. 사회서비스원은 출범부터 여러 한계를 노정했지만(참여연대, 2023) 돌봄 서비스 질 확보와 열악한 돌봄노동

자 처우 개선 등 돌봄 국가책임을 강화한다는 점에서는 긍정적이었다. 그러나 정권의 정책 기조가 변하면서 정책 방향은 급선회했다.

한국의 아동과 노인돌봄은 시장화와 공공성이 모순적으로 공존하는 방식으로 제도가 확장되어왔다. Chon(2019)은 한국은 아동과 노인 돌봄 서비스의 시장화가 제도 확장의 중요한 도구로 이용되어왔고 이로 인해 여러 도전에 직면했다고 주장한다. 돌봄의 시장화로 돌봄서비스의 보편적 접근이나 활용 달성은 어느 정도 성공했지만, 소규모 돌봄서비스가 큰 비중으로 등장하면서 극심한 경쟁으로 돌봄 노동자 근로조건이 열악해지고 서비스 제공자의 불법 행동 문제가 나타나는 등 서비스 품질에 부정적 영향을 미쳤다. 또, 이런 문제를 해결하기 위해 정부는 서비스 제공자에 대한 감독과 평가를 강화하면서 국가 관리주의가 등장했다. 특히 노인돌봄이 아동돌봄보다 늦게 제도화되고, 노인돌봄이 공적 기반 서비스 제공자 비중이 훨씬 낮은 등 시장화 도전이 더 크다.

분야별로 시장화 도전의 내용을 살펴보면, 우선 장기요양 분야가 보험사, 건설사, 헬스케어, IT 기업까지 뛰어드는 투자 잠재력이 큰 시장으로 성장하고 있다. 민간자본의 요양 서비스 산업 진출로 대규모 금융자본의 지배력이 확대했다(한겨레21, 2024; 한국노동사회연구원, 2021). 요양시설과 의료시설은 재원만 건강보험과 노인장기요양보험이고, 민간이 90% 이상 운영하면서 영리만 추구하는 악덕 기업의 진입도 문제가 될 수 있다(조기현, 홍종원, 2024: 132). 장기요양시설이 부동산 중개 및 임대 시장에서 상품화되는 문제도 있다(한국노동사회연구원, 2021, 90). 고령화로 노인인구는 향후 계속 증가하기 때문에 요양원, 요양병원 등 장기요양기관이나 시니어 하우징에 대한 자본과 시장의 관심은 높을 수밖에 없다. 2024년 7월 기획재정부는 실버타운 사업에 민간 사업자 진입을 촉진하기 위해 토지, 건물을 소유하도록 한 규제를 풀고 임차를 허용하는 ‘시니어 레지던스 활성화 방안’을 발표해서 보험업계와 민간업계의 요구에 손을 들어주었다(경향신문, 2024). 요양시설에서도 임차허용을 요구하는 보험업계의 요구가 지속되는 중에 정부가 어떻게 대응할지도 귀추가 주목된다. 효율성, 경쟁력을 내세운 정부의 시장화, 산업화 방침은 장기적으로 노인 주거와 돌봄의 불안정성을 높일 우려가 크다(디멘시아뉴스, 2024).

다음으로, 영유아보육의 민간 의존도 오래된 문제다. 정부는 공보육 확충 정책을 펴왔지만, 2024년 현재 국공립어린이집 이용율은 보육아동수 기준으로 31%에 불과하다(지표누리, 2024). 노인돌봄보다는 나은 상황이지만, 민간 의존도는 매우 높다. 또, 아동수 급감으로 윤석열 정부 출범 후 공적 인프라 확충보다 양육의 경제적 부담 경감 목적의 현금성 정책 확장세가 두드러졌다. 첫 만남 이용권(200만 원 바우처), 기관 미

이용 조건의 가정양육수당, 부모 급여와 더불어 일부 지자체의 조부모 손자녀 돌봄 수당 도입 등이 있다. 특히 유보통합과 늘봄학교 정책이 아동의 교육·돌봄에 대한 국가 책임 강화를 내세웠지만, 결과적으로는 공공돌봄이 아동을 최장 12시간 가까이 기관에 머무는 방식으로 실현되고 있다. 또한, 2024년 기준 6세 미만 영유아의 사교육 참여율이 47.6%로 절반에 달해(교육부 보도자료, 2025. 03. 14) 영유아시기부터 사교육 시장 의존도가 높게 나타난다.

마지막으로, 최근 고용노동부와 서울시의 외국인 가사관리사 시범사업도 국가 주도로 돌봄의 민간 의존을 심화한 경우다. 2024년 필리핀 가사도우미 100명이 입국했고, 서비스 신청은 민간 가사서비스 플랫폼인 ‘대리주부’와 ‘돌봄플러스’ 등 모바일 앱을 통해 이루어졌다. 필리핀 가사노동자와 근로계약을 맺은 주체도 민간 가사서비스 플랫폼이며, 2024년 9월 24일 서울시 간담회에 참석한 필리핀 가사관리사들은 숙소의 10시 통금, 외박 금지 등 부당한 처우를 고발했고(한겨레신문, 2024), 이는 민간 기업이 사업을 관리하면서 나타난 문제이다. 가사노동시장의 플랫폼 기반 확장으로 신규노동자들은 플랫폼에 흡수되고 있다. 이에 오랫동안 가사노동자 노동권 보장에 앞서왔던 전국가정관리사협회는 2024년 6월 해산을 선언했다. 협회에 가입되는 신규노동자도 감소하고, 고령화로 기존 회원도 자연 감소하는 등 단체 운영에 차질이 생겼기 때문이다. 가사노동 부문의 시장 영향력이 커지면서 노동자의 권리 침해 가능성은 커지는데 당사자 권리 운동은 위축되는 모순이 나타난다.

가장 여성 친화적이고 성평등한 사회주의 복지레짐 북유럽 국가들도 신자유주의 개혁으로 공공복지 예산이 삭감되고, 돌봄이 외주화, 민영화, 시장화, 상품화되는 변화를 겪고 있는데(Dahl et al., 2022) 한국도 신자유주의 영향을 피할 수 없다. 신자유주의와 신자유주의 이념이 반영된 신공공관리 영향으로 돌봄부문은 여러 위협을 경험한다. 신자유주의는 “국가를 경제에 종속시키고 시장 논리·개인화·책임의 원리를 사회 전반에 확장하여 규칙 준수형 시민이 아닌 계산형 주체를 만들어 내는 정치·경제적 통치 형태이다(Dahl and Hansen, 2022).” 신공공관리는 “서비스 시장화와 전문적 리더십·자기설계·자기동기부여를 중시하는 국가 경영 기법의 활용을 강조한다.(Dahl and Hansen, 2022).”

신자유주의는 돌봄 가버넌스에 ‘시장’을 또 하나의 행위자로 추가하는 것에 그치지 않고, 시장을 움직이는 시장의 논리가 돌봄 부문과 돌봄 거버넌스를 지배하는 주요 규범과 원칙으로 작용해 돌봄중립화를 통한 돌봄중심사회로의 변화에 역행하는 결과로 이어진다. 돌봄의 시장화로 시장이 공적 거버넌스의 형태로 채택되면서(Kovalainen, 2022) 국가 중심의 공공성 확보에 제동이 걸린다. 시장화에 따라 돌봄과 관련된 유사

시장이 만들어지고, 구매자-제공자로 분할되고, 국가 공급은 감소하고 서비스 민영화는 증가한다. 이런 변화는 돌봄노동 상품화와 더불어 공공부문을 포함한 모든 활동에 시장 논리가 추가적으로 침투할 수 있는 기반을 제공한다. 주목할 점은 시장이 돌봄을 조직화하는 규범적 기반을 제공하지 않는다는 점이다. 시장은 정의 원칙이 아닌 기능을 위한 메커니즘이다(Kovalainen, 2022).

종합하면, 돌봄주류화로 돌봄중심사회로의 전환이 비전으로 제시되었지만, 신자유주의 영향하에 국가의 공적 관리체계에 시장 논리가 침투하면서 돌봄이 주류적 가치가 될 가능성은 작아지고 있다. 국가책임과 공공성 강화가 강조되는 동시에 정부가 돌봄의 시장화, 산업화, 개인 책임화를 촉진하면서 국가책임을 통한 공공성 논의에만 의지하기 어려운 상황이 되었다. 정부 주도로 공공성이 약화되고 정부가 시장화를 촉진하는 정책 결정을 내릴 때 돌봄중심사회로의 진전을 위해 우리는 어떤 대안을 상상할 수 있을까?

2. 가족과 인구 구조 변화와 새로운 돌봄 요구의 등장

신자유주의 시장화가 시장 논리 침투로 국가 역할과 돌봄 공공성을 약화하는 위협이 되고 있다면, 또 다른 위협은 가족과 인구 구조 변화로 기존 정책에서 담아낼 수 없는 새로운 돌봄요구가 증가하고 있다는 점이다.

먼저, 1인 가구 비중이 증가한다. 1990년 1인 가구는 9%에 불과했지만 2020년 31.7%로 약 3.5배 증가했고 2050년 39.6%로 증가할 것으로 예측된다. 2020년 기준 연령별로 20대가 19.1%로 가장 높지만, 20대에서 70대까지 전 연령대에서 1인 가구 비중은 비슷하게 분포한다(통계개발원, 2022). 2,30대 여성의 비혼이 증가하면서 1인 가구는 당분간 지속적으로 증가할 수밖에 없다(홍찬숙, 2022). 현재 돌봄정책은 법적 가족을 기본단위로 아동돌봄, 노인돌봄, 장애인돌봄 등 대상자별로 제도화되기 때문에 1인 가구의 돌봄 필요나 요구는 새롭게 발굴되어야 한다. 가령, 성별, 세대, 혼인 지위 등 상황에 따라 1인 가구 정책요구가 차별적으로 다루어져서 청년이나 독거노인 혹은 기러기 아빠나 한부모는 정책 대상으로 인정되지만, 다수의 평범한 중년 1인 가구의 돌봄 요구는 배제되는 경향이 있다(김희경, 2023). 이에 서울과 경기도 등 일부 지자체를 중심으로 1인 가구 기본계획이 새롭게 수립 및 시행되고 있다.

다음으로, 일가정양립 제도나 돌봄정책의 주요 당사자이자 자녀나 부모 돌봄 요구와 밀접히 연결된 2세대¹⁾ 가구가 감소한다. 1990년 66.3%로 큰 비중을 차지했지만,

1) 2세대 가구는 부부와 미혼 자녀, 한부모와 미혼 자녀, 부부와 양친, 조부모와 미혼 손자녀

2020년 44.0%로 감소했고, 2050년에는 30.9%로 감소해 1인 가구 비중(39.6%)보다 낮아질 것으로 예측된다(통계개발원, 2022). 그리고, 저출생 고령화로 아동수는 감소하고, 기대수명 연장으로 부모 돌봄 요구는 이전보다 더 길고 중요해진다. 노인 연령 계층별 비중 변화를 보면 2030년쯤부터 후기 고령자 비중이 급격히 증가하고, 2040년 경이 되면 75세 이상 후기 고령자 비중이 전기 고령자(65세~74세) 비중을 넘어설 것으로 예측된다(선우덕 외, 2016). 후기 고령기에는 일상생활 돌봄요구가 급격히 발생할 것으로 예측된다. 질병이 없어도 노화로 일상생활에서 장기간 돌봄을 받아야 하는 새로운 요구가 중요해질 수 있다는 지적이다. 현재 노인돌봄서비스 대상자는 신체나 인지 장애로 일상생활 동작 기능을 자립적으로 수행하기 어려워서 타인 도움이 필요한 사람인데 앞으로는 '자립성'이 아닌 '의존성' 요건으로 하는 돌봄정책의 기초가 변화될 수 있다(선우덕 외, 2016).

더불어서, 비친족 가구²⁾가 증가하면서 혈연이나 법률혼 또는 법률관계를 벗어나는 동거인 간 돌봄 요구도 새로 등장한다. 1990년 1.5%였던 비친족 가구는 2050년 3.1%로 2배 증가할 것으로 예측된다(통계개발원, 2022). 2023년 비친족 가구는 55만 가구(2.5%)이며, 평균 가구원 수 2.21명을 고려하면 120만을 넘는다고(정책브리핑, 2024). 한국여성민우회(2024)가 '돌봄 경험이 있는 시민' 천 명을 대상으로 온라인으로 진행한 설문 결과에 의하면 혈연/법적 가족만 돌본 경험은 46.4%이고, 다양한 대상을 돌본 경험이 있는 경우가 53.6%이다. 대상(복수 응답)도 친구(22.6%), 반려동물(22%), 파트너(애인/비법적 배우자)(20.2%)로 다양하다. 그리고 앞으로 돌봄을 주고받고 싶은 상대가 누구인가(복수 응답)라는 질문에 66.3%가 혈연/법적 가족 이외의 다양한 대상과도 돌봄을 주고받고 싶다고 답했다. 법적으로 남남이지만, 법적 가족과 유사한 돌봄요구를 가지거나 실천하는 비중이 앞으로도 더 증가할 수 있다. 특히 비혼 동거와 비혼 출산에 대한 동의가 점차 증가하는데, 이들의 자녀 돌봄, 부모 돌봄, 가족 돌봄 요구는 혈연관계와 법률관계가 없다는 이유로 정책 사각지대에 놓일 확률이 높다.

이상 한국에서 새로운 돌봄 요구가 다양하게 등장하고 있음을 확인했다. 이러한 상황에서 필요한 정책은 새로운 돌봄 요구를 공론화하는 것이다. 정책에는 무엇이 문제인가가 재현되어 있다(Bacchi, 1999). 무엇을 문제로 재현하는가는 정치적인 문제로 정책이 잘 이행되고 있는가에만 집중하다 보면, 정책이 제기한 문제설정이 적절한가의

등 2세대로 구성된 가구를 뜻한다.

2) 친구나 혈연 관계없는 사람들끼리 모여 생활을 같이 하는 5인 이하 가구를 의미한다.

이슈는 잊히게 된다. 새로운 돌봄요구를 공론화하는 것은 사각지대에 은폐되고 탈정치화된 특정한 돌봄요구를 침묵을 깨고 중요한 의제로 새롭게 제안하고 정치화하는 것이다.

관련해서 中西・上野(2003, 2~3; 우에노, 2024: 129에서 재인용)는 “니즈는 원래 있는 것이 아니라 만드는 것이며, 니즈를 만드는 것은 또 다른 사회를 구성하는 것”이라고 지적한다. 경제 성장 우선의 사회에서 돌봄이 법적 가족이나 정상 가족만을 위한 잔여적 복지로 다루어져 왔다면, 이제는 모든 시민의 보편적 경험이자 기본적 필요라는 전제에서 모든 시민이 당사자로서 돌봄요구를 가시화하고, 문제를 재현하는 대안적인 정치가 필요하다. 돌봄중심사회로의 전환은 돌봄을 우선적 가치로 하는 사회를 상정하고, 새로운 돌봄요구를 만드는 것이며, 이를 위해 돌봄요구를 공론화할 정치적 세력이 필요하다.

한편, 우에노(2024)는 새로운 돌봄요구를 만드는데 유용한 분석틀을 제시한다. 당사자와 제3자의 니즈를 구분하고, 니즈가 드러났는지 잠재되었는지 여부로 승인니즈, 비호니즈, 요구니즈, 비인지니즈로 분류한다. 당사자와 제3자를 구분하는 이유는 돌봄요구의 가장 중요한 귀속 주체가 당사자라는 신념 때문이다. 사회복지정책에서 제3자인 전문가의 판단이 당사자보다 중요하게 여겨지는 경향이 있는데 우에노는 당사자 주권을 강조한다. 우에노는 돌봄요구를 정치화하는 중심에 돌봄 수혜자인 당사자를 두고, 당사자의 권리투쟁과 운동을 강조한다. 시민 모두가 태어나서부터 죽기 전까지 특정 시기에 누군가의 돌봄에 의존할 수밖에 없음을 생각한다면, 모든 시민이 니즈의 당사자로 정치 세력화되어야 한다.

각 니즈를 차례로 살펴보면(우에노, 2024), 승인니즈는 이미 사회적 목표나 규범으로 승인된 요구이며, 비호니즈는 당사자에게 잠재되어 있지만, 제3자(혹은 전문가)에게는 드러난 니즈이다. 요구니즈는 당사자한테 드러났지만 제3자에게 잠재적이어서 당사자 운동을 통해 승인니즈로 이행될 수 있다. 비인지 니즈는 당사자와 제3자 모두에게 잠재된 니즈로 다른 사회나 시대와 비교를 통해 상대적 박탈감을 느끼면서 드러날 가능성이 있는 니즈이다. 가령, 돌봄을 중심적인 가치로 하는 사회는 우리가 한 번도 경험해 보지 못한 사회이므로 해당 사회로 이끄는 돌봄 니즈는 당사자와 제3자 모두에게 잠재된 비인지 니즈일 확률이 높다. 특히 당사자라고 해서 자신의 니즈를 모두 인지하는 것은 아니다. 사람들의 선호도는 주어진 사회, 문화, 경제적 환경에 적응해서 형성되기 때문이다(Nussbaum, 2011).

돌봄중심사회로 가려면 돌봄요구의 당사자들이 비인지되었던 돌봄요구를 인지하고, 승인을 요구하는 당사자 권리 운동이 시작되어야 한다(우에노, 2024). 승인된 니즈도

정책적으로 충족되지 않는다면 요구충족 방안을 고려해야겠지만, 당사자도 인지하지 못하는 니즈를 드러내기 위해서는 돌봄 요구해석의 정치가 활성화되어야 한다. Fraser (2013)도 생산/재생산 경계가 조정되는 후기 근대로 진입하면서 요구충족보다 요구해석의 정치가 중요하다고 강조한다. 요구충족에서 요구해석 정치로의 전환은 요구를 “어떻게 충족시킬까”에서 “어떤 요구”를 충족시킬 것인가로 문제를 전환하는 것이고, 무엇이 요구로 만들어지고, 어떤 요구가 승인되는지 요구해석과 요구승인을 둘러싼 정치적 투쟁 과정에 집중해야 한다.

종합하면, 가족과 인구 구조의 변화로 새로운 돌봄요구가 등장하는 상황에서 돌봄중심사회로의 전환은 국가 역할에만 의존할 수 없다. 국가의 정책과 제도를 비판적으로 보고, 새로운 니즈를 발굴하고, 새로운 니즈에 맞는 정책을 만들어달라고 요구할 수 있는 돌봄 정치의 새로운 주체가 발명되어야 하고, 이런 관점에서 시민 중심의 돌봄정치를 대안으로 모색하게 된다.

IV. 국가 역할 변화와 새로운 시민성 발명

1. 국가 역할의 변화: 국가 중심성에서 파트너 국가로

Restakis(2022)는 인류 역사는 지배와 착취의 고통과 더불어 약탈적인 소수에 맞서 사회가 생존하고 스스로를 보호하는 이야기로 이루어져 있고, 사회가 소수의 약탈로부터 보호될 수 있는 이유는 국가가 민주적 가치와 이상을 실현해줄 것이라는 신뢰와 믿음이 있기 때문이라고 설명한다. 이것이 근대 정치가 정당성을 갖는 기초인데 국가가 이러한 시민의 신뢰를 배반할 때 진보, 개인의 자유, 사회적 정의에 대한 기대와 달리 낡은 형태의 특권과 약탈이 더 강력하게 등장한다(Restakis, 2022). 돌봄부문에서도 국가가 가진 모든 권력을 동원해 포용적 정치와 연대를 통해 모든 시민에게 충분한 돌봄을 보장해주리라는 믿음에 대한 배신이 나타난다. 국가가 돌봄 시장화를 주도하고, 시장 논리가 공적 거버넌스에 침투하고, 생명과 삶의 토대인 돌봄이 산업과 기업의 손에 넘겨져 사유화되거나 개인의 책임이 된다면, 자원이 충분치 않은 누군가는 생존이 위태로워지고, 죽음으로 내몰릴 수도 있다.

코로나 팬데믹이나 저출산, 고령화 위기는 돌봄의 중요성을 각성하고, 돌봄중심사회로 전환할 중요한 기회였다. 그러나 위기가 오히려 돌봄의 산업화와 시장화를 촉진하는 ‘재난 자본주의’³⁾가 나타났다(Restakis, 2022: 180). 국가가 돌봄 분야를 자본이 잠식

하는 것을 효율성이나 경쟁력이라는 명목하에 허용하고, 그 결과 국가뿐 아니라 시민들도 신자유주의에 최적화된 기업가적 경제 주체이자 돌봄의 소비자로 탈정치화되고 있다. 정치 주체로서의 시민성이 약화되고, 시민사회와 시민 권력이 축소되면서 정부의 잘못된 정책을 막아설 힘도 약화 된다. 이때 우리가 할 수 있는 대안이 선거를 통해 투표에 참여하는 것밖에는 없는 것일까? 그리고 정치인이 바뀌어도 문제가 해결되리란 보장은 없다.

이런 문제에 대해 Restakis(2022)는 국가의 시민화(civilizing the state)를 대안으로 제시한다. 시민의 물질적, 사회적 복리에 부응하는 운영으로 국가의 정당성을 회복하는 민주주의 복원과정이 필요하다고 본다. 국가가 자본이 아닌 시민의 복리에 부응하도록 국가가 존재하는 정당성을 회복해야 한다는 주장이다. 이를 위해서는 국가에 휘둘리지 않고, 국가가 민주적으로 작동하라고 압력을 넣을 수 있는 시민의 역량이 강화되어야 한다. 돌봄을 중심으로 국가의 민주적 정당성이 회복되도록 시민과 시민사회가 역할을 해야 한다.

지금까지 공공성은 협소하게 개념화되어서 국가의 역할만 강조되었다. 그러나 돌봄의 특성을 고려할 때 국가뿐 아니라 시민과 시민사회도 공공성의 담지자로 포함되어야 한다. 우에노(2024: 9장)는 돌봄책임 분배의 문제가 국가, 시장, 가족 세 영역 중심으로만 논의된 것을 비판하고, 관, 민, 협, 사의 사원 모델을 제시한다. 공사 구분에서 공적영역을 관과 협으로 구분하고, 근대에서 협인 시민사회는 국가, 시장, 가족의 잔여 부문으로만 여겨졌지만, 이제 이러한 잔여 부문에서 새로운 '공동성(common)'이 생겨난다고 지적한다. 우에노는 이러한 공동성의 추구가 기존의 전통적 공동체의 복구가 아니라는 점을 분명히 한다. 오히려 근대화를 통해 가족의 실패, 시장의 실패, 국가의 실패를 경험하면서 얻은 교훈에 기반해 새로운 공동성의 틀을 짜는 것이라고 해석한다. 그리고 이를 자조(自助)도 아니고 공조(公助)도 아닌 공조(共助)의 틀이라고 주장한다.

유사한 맥락에서 백영경(2017)은 공공성(公共性)은 공과 共의 합성어인데 공이 共을 압도하는 경향이 있고, 공이 官으로 간주 된 문제를 지적한다. 공은 관이나 통치의 의미로만 사용되지 않고 모두 함께라는 共의 의미가 포함되어 있음을 강조한다. 국가를 넘어 마을 공동체, 협동조합, 사회적 기업 등 공공성을 실행하는 다양한 공동체도 공공성의 담지자가 된다고 본다. 공공성이 모두 함께라는 의미보다 관의 통치로 해석될 때 국가와 시장에 의한 공유지와 공유재로서 돌봄이 파괴된다고 본다.

3) 재난이나 위기가 벌어질 때 이 위기를 이운 극대화의 기회로 삼아 자본과 공권력이 취약해진 경제 시스템을 공략해 자신들에게 유리한 방향으로 산업을 재구성하는 것이다(Restakis, 2022: 180 각주 역사 주 재인용).

안숙영(2024: 8)은 좋은 삶과 행복한 삶을 목적으로 하는 ‘삶의 생산’이 가능하려면 커먼즈와 이를 유지하는 지역공동체의 자유로운 노동이 중요하다고 강조한다. 18세기 이후 지속된 인클로저에 기반한 산업화로 인해 사라진 커먼즈와 지역공동체를 오늘날의 맥락에서 재구성할 필요가 있다고 주장한다. 관련해서 엘리너 오스트롬은 국가적 해결, 시장적 해결, 공동체적 해결을 비교하고, 시민사회 공동체의 협동적 가치를 통해 공유지의 비극이 해결될 수 있음을 증명한 바 있다. 공동체가 정하는 규칙에 따라 협동 방식으로 공유하고 공동으로 관리함으로써 비극이 해결될 수 있다는 의미다(Restakis, 2022: 69).

Restakis(2022: 70)는 공유지는 하나의 밀도 있는 상호관계망 속에 깊이 연루되어 있다고 강조하는데, 바로 이러한 상호관계망을 토대로 협동과 상호부조가 이루어진다.⁴⁾ 국가와 시장에 의해 훼손되고 있는 공유지로서 돌봄을 협동해서 관리하는 데에도 시민적 상호관계망의 복원이 우선적으로 필요하다. 공유지로서 돌봄을 회복하는 것이야말로 시민자치와 시민 권력의 회복을 통해 국가를 시민화하는 전략의 첫걸음이다. 국가와 시장 의존이 아닌 공동체적 해결 방식을 통해 돌봄의 커먼즈를 만들고, 공동으로 관리하는 자치가 성공할 수 있을지 실험해야 하는 단계에 와 있다.

관련해서 장애 정의 운동 진영에서 국가에 기대지 않고, 돌봄망을 형성하는 사례들에 대한 논의를 참고할 필요가 있다(Piepzna-Samarasinha, 2018; Wong, 2022). 비장애중심주의는 시민으로서의 권리에 관한 법률 제정을 돌봄 해결의 유일한 해결책으로 보고, 법제정에 매진하지만, 장애와 성, 인종 등이 교차하는 여러 지점에서 주변화되는 장애인들의 돌봄은 권리문법과 법만으로 해결되기 어렵다. 국가의 정책과 제도가 비장애중심적이고, 인종차별적이고, 성차별적인 방식으로 작동할 때 국가의 지원을 기대할 수 없는 이들은 공유지로서의 돌봄망을 스스로 만들어 생존하게 된다. Piepzna-Samarasinha(2018)는 ‘우리가 죽길 바라는 제도에 직면해 아프고 장애 있는 사람들은 우리 자신과 서로를 돌볼 방법을 오랫동안 찾아왔다’고 표현한다. 그 방법이 바로 돌봄망이고, 이들에게 돌봄망은 삶이고, 돌봄망은 망을 운용하는 장애인들의 필요와 욕망에 의해 관리된다고 지적한다. 특히 자선이 아닌 연대 모델을 바탕으로 상호원조와 존중 속에 서로를 위해 있어 주는 방식으로 작동한다고 설명한다.

돌봄에서 공공성의 확보는 국가와 시장이 모두 실패하는 상황에도 이루어질 수 있

4) 우예노(2024: 412)도 관은 ‘시혜’, 민은 ‘상품교환’, 사는 ‘의존’이지만, 협은 ‘협동’의 돌봄 관계가 형성된다고 강조한다. 특히 돌봄을 주고받는 위치를 모두 고려하고, 돌봄 받는 이의 당사자 주권을 고려한다면, 협 부문이 가장 좋은 돌봄을 공동으로 실현할 가능성이 있다고 볼 수 있다.

어야 한다. 그래서 시민과 시민사회가 돌봄 공공성의 중요한 담지자로 논의되고(이선미, 2016), 이러한 관점에서 국가의 역할도 새로워진다. Restakis(2022: 221)는 시민사회에 권한을 부여하는 ‘파트너 국가’ 개념을 제시한다. 파트너 국가에서 시민사회 역량이 극대화되고, 시민사회와 협력을 통해 사회적 가치를 창출하고, 시민사회가 공공정책을 수립하는 주체로 활동한다. 지금까지 국가 역할과 공공성 확보가 공적 재원 조달이나 공적 전달체계 구축 요구에 그치면서 신자유주의 영향으로 돌봄의 질이 저하되고, 돌봄 부정의가 나타나는 문제에 대한 대안으로 다시 국가책임을 통한 공공성 강화를 제시하는 순환의 오류가 나타났다. 돌봄 공공성 강화 논의에서 정작 시민과 시민사회의 역할이 얼마나 중요한가의 문제는 중요하게 다루어지지 못했다.

유사한 맥락에서, Eichner(2010: 251)는 최근의 역사는 자유민주주의 제도의 존재가 정치적 평등, 법의 지배, 시민의 권리보호에 헌신하는 정부를 보장하기에 충분치 않음을 보여준다고 지적한다. 자유민주주의 원칙에 헌신하는 시민이 없다면, 이런 제도적 구조는 조작과 남용에 취약할 뿐이므로 돌봄지원국가 모델을 가족과 국가가 책임을 연대하는 모델로 제시한다. 국가가 자유민주주의 제도가 정치적 평등, 법의 지배, 시민의 권리보호에 헌신하는 정부를 보장하려면 자유민주주의 체제를 변성시킬 수 있는 확실한 미덕을 시민들이 갖출 수 있도록 정부가 지원해야 한다는 주장이다. 시민의 사생활을 보장하고, 국가의 개입을 최소화하는 자유민주주의에서조차도 국가가 민주주의 보장을 위해 시민의 역량을 개발하고, 시민과 연대하는 모델을 제시한다. 돌봄중심사회로의 진전을 위해서는 시민이 돌봄중심사회가 지향하는 가치와 미덕, 심성을 갖추고, 돌봄 정치를 수행할 수 있는 역량을 갖추도록 지원하는 국가의 역할도 더 많이 고민되어야 한다.

Lynch et al.(2009: 18)는 시민들이 사랑하고 돌보고 연대하는 관계를 강제할 수는 없지만, 이런 관계가 변성할 조건은 만들 수 있다고 말한다. 이러한 사회·문화·경제적 조건을 만드는 것이 중요한 국가책임이 되어야 한다. 국가는 유급노동시간을 규제해 돌봄에 이용 가능한 시간을 확보할 수 있고, 주택, 교통, 교육 등의 정책을 통해 돌봄을 억제하거나 장려할 수 있고, 부의 재분배를 통해 또 돌봄이나 연대 서비스를 충당하는 사회적 지출을 통해 현존하는 공적 연대 수준을 결정하는 등 돌봄 조건을 결정하는 중요한 역할을 할 수 있다(Lynch et al., 2009: 125). 이러한 국가의 역할이 돌봄인 시민과 시민사회의 파트너 국가가 되는 구체적 방안이다. 앞으로 이러한 정책대안이 많이 개발되어야 하며, 특히 시민을 상호의존적 존재로 확립해야 하는데 돌봄을 하지 않는 사람을 특권적인 위치에 두는 해게모니 남성성을 어떻게 해체할 것인가의 문제에 국가가 적극적으로 개입해야 한다(Lynch et al., 2009: 274).

한편 돌봄 주체들의 목소리가 반영되는 돌봄거버넌스 논의도 있다(Tronto, 2013; 장수정 외, 2023: 9). 민주적 돌봄이 가능한 제도적 조건을 국가가 만들고, 시민에게 어떤 돌봄요구가 있는지, 요구가 잘 충족되는지 평가하고 감시하는 민주적인 공적 의사결정과정을 제도화하는 것이다. 1999년 출범한 노사정위원회는 근로자인 시민의 권리 보장을 중심의제로 근로자, 사용자, 정부의 삼자가 다양한 사안을 민주적으로 결정하는 창구가 되어왔다. 그런데, 정작 돌봄과 관련해서 정부, 고용주, 시민 등의 주체들이 참여하는 사회적 돌봄 타협의 창구는 부재하다. 특히, 공공성 확보의 주체로서 시민과 시민사회의 참여 논의는 제도적 거버넌스뿐 아니라 더 미시적이고 일상적 수준에서도 이루어져야 한다. 공적 거버넌스가 구성되어도 제도나 공식 절차에 참여하는 시민은 소수일 수 있기 때문이다. 모든 시민을 공공성의 담지자로 임파워하고, 가장 미시적인 일상까지 돌봄 정치의 장으로 포섭하는 대안적 정치가 필요하다.

관련해서 이선미(2016)는 돌봄의 특성을 반영해서 공공성을 재개념화해야 한다고 주장한다. 국가 중심 접근의 문제를 시민이 추상적 존재가 되고, 돌봄 필요가 획일화, 보편화되는 것이라 지적한다. 돌봄 필요는 최대한 구체적으로 파악해야 돌봄의 공공성이 성공할 수 있다. 거시적 수준의 제도나 절차적 공공성도 중요하지만, 가장 미시적인 수준에서 관계와 맥락의 민감성을 고려해서 돌봄 필요를 파악하고, 실행하고, 평가하는 모든 과정이 윤리적으로 민주적으로 이루어져야 한다. 이런 부분이야말로 국가 중심의 전문가적 복지 관료 체계도 시장화된 돌봄 서비스도 대리할 수 없는 부분이다. 따라서 이선미는 돌봄의 공공성을 달성하기 위해 정치적 참여나 토론이나 제도만으로는 어렵고, 타인의 필요를 구체화하고, 그 필요의 맥락에 관심을 갖고, 민감하게 반응하기 위한 감각과 인내를 개발하고 습관을 만드는 과정이 필요하다고 지적한다.

종합해서, 돌봄중심사회로 가려면 국가나 시장이냐의 이분법이나 국가만을 공공성의 담지자로 보는 한계를 벗어나야 한다. 돌봄중심사회로의 전환에서 중요하게 고려되어야 하는 공공성의 담지자는 시민과 시민사회이다. 그리고 국가는 시민과 시민사회가 돌봄 공공성의 담지자로서 역량강화될 수 있도록 이들과 연대하고, 시민과 시민사회의 파트너가 되는 역할을 개발해야 한다.

2. 새로운 시민성의 발명: 돌봄 미덕과 역량

시민은 민주적 공동체의 일원이며, 민주적 공동체가 어떠해야 하며 시민이 되기 위한 자질이 무엇이 되어야 하는가의 논의는 지속되어왔다(Bellamy, 2008: 14). 앞 절에서 설명한 국가의 배신을 해결하기 위해 국가를 시민화해야 하는데, 어떻게 가능할

까? 국가의 배신을 문제 삼지 않고, 오히려 돌봄의 시장화를 지지하는 시민의 등장에 우리는 어떻게 대응할까? 소비자화 되고, 개인화된 시민들을 국가를 시민화하고, 공유지 돌봄을 공동 관리하는 공유인으로 임파워할 수 있을까?

Bellamy(2008)는 현재 시민이 점차 소비자화 및 탈정치화되는 현상을 다음과 같이 설명한다. 시민들은 간접적인 혜택만 누리고 싶어 하고, 집단적 가치에 기여하는 것을 점점 꺼린다. 시장의 소비자처럼 자신이 지불하는 것과 얻는 것 사이에 더 직접적 연관관계를 추구하기 때문에 공공서비스의 민영화를 지지한다. 민영화는 시민적 태도를 약화시키고 모든 시민을 위한 공평한 제공이나 직접 책임보다 사적인 소비재를 선호하는 결과를 가져온다. 돌봄도 마찬가지이다. 정부가 자본의 이익과 합치해 돌봄을 시장화, 산업화할 때 소비자화된 시민들은 정부를 견제하기보다 이런 입장을 지지하게 된다. 그러면, 점점 부유한 계층은 가난한 사람을 사회적 협력이 필요한 동료 시민이 아니라 문제로 바라보게 되고, 가난한 사람에 대한 사회적 배제는 정치적 조직화를 어렵게 하고 낮은 정치 참여도로 이어진다. 결국 소비 중심적이고 개인화된 정치 행위가 증가하고 세계시장의 압박도 강화되면 국가의 정치문화도 약화된다고(Bellamy, 2008: 210).

우리가 어떤 시민이 되어야 하고, 시민으로서 어떤 자질을 가져야 하는가의 문제는 보이지 않고 끊임없이 작동하는 통치 권력에 영향을 받고 있다. Cruikshank(1999)는 푸코 논의를 빌어 권력의 편재성으로 인해 신자유주의뿐 아니라 민주주의에도 자발적인 동시에 강제적인 권력관계가 수반되고 시민들이 생각하고 말하고 행동하고 존재하는 것에 보이지 않는 통치가 이루어진다고 본다. 민주주의하에서도 신자유주의에 따라 국가에 시장 원리가 침투하는 것과 마찬가지로 시민성과 시민의 자질도 신자유주의 통치의 영향력에서 벗어날 수 없다. 따라서 현재 사회에서 시민을 소비자화, 개인화하도록 압력을 가하는 보이지 않는 통치를 비판적으로 해체하고, 시민이 민주적으로 참여하고, 자율적으로 통치할 수 있는 능력과 역량과 의식과 주체성을 장착하도록 임파워하는 적극적인 지원이 필요하다.

그러면, 어떤 시민성을 임파워 해야 할까? 시민권은 대체로 재산권, 정치권(참여권), 사회권의 3단계로 발달해왔고, 투쟁을 통해 권리획득이 이루어졌다(Bellamy, 2008: 88). 돌봄중심사회도 권리획득을 위한 투쟁이 필요하다. 재산권, 정치권, 사회권으로 확장되었지만, 시민권은 여전히 노동권을 기반으로 구성된다. 돌봄중심사회는 돌봄으로 인해 정치에 참여하지 못하는 문제를 해결해야 하는데(Tronto, 2013), 돌봄권이 제대로 보장되지 못해서 노동권, 건강권, 인간다운 삶을 살 수 있는 총체적 권리가 침해되는 일이 지속되고 있다. 따라서, 일하는 사람에서 돌보는 사람으로 시민 규범의 변

화가 필요하다. 돌봄인(caring person)은 비의존적, 자율적 인간이 아니라 타인과의 관계에 연루되고, 타인과의 관계에 지대한 영향을 받는 인간이다(Held, 2006: 97). 돌봄인이 새로운 시민성으로 발명되고, 모든 시민은 돌봄인으로 임파워되어야 한다.

시민권은 전통적으로 특정 정치공동체에 대한 특정한 공적 권리와 의무를 포함하는 특정한 정치적 활동의 집합이다(Bellamy, 2008: 15). 시민권은 문화적인 인공물이기 때문에 정치 체제와 의제가 바뀌면, 시민권의 용도와 의미도 변화한다(Gunsteren, 1998: 28). 그래서 Gunsteren은 시민권을 어떻게 얻는가 대신에 시민권이 무엇인가, 시민의 권리가 무엇으로 구성되는가를 중요하게 보아야 한다고 강조한다. Bellamy (2008)는 성원권, 권리, 참여 등 시민권의 3가지 요소가 연결되어서 모두가 정치공동체의 구성원이 되고, 모두 평등하게 각자의 삶을 추구할 수 있는 권리를 향유하고, 동시에 이런 공동생활을 구성하는데 동등하게 참여해야 한다고 설명한다. 누가 공동체 성원으로 참여하느냐에 따라 혹은 공동체가 함께 경험하는 사회, 문화, 경제 환경이 어떤가에 따라 권리 내용도 달라짐을 의미한다. 특히 시민권을 ‘권리를 가질 권리’로 정의하는데(Bellamy, 2008: 38), 근대 시민권이 일하는 시민을 규범으로 삼으면서 돌봄으로 인해 해당 규범을 준수할 수 없는 이들은 권리를 가질 권리마저도 박탈당하는 문제가 있다. 이에 더 민주적인 시민권 보장을 위해 돌봄인 시민성을 규범으로 시민의 권리와 의무가 재구성되어야 한다.

헌법 제32조는 ‘모든 국민은 근로의 권리와 근로의 의무를 가진다’고 규정하는데, 돌봄은 기본적 권리나 의무로 정해진 바가 없다. 근로보다 돌봄이 더 근원적인 인간 보편의 활동이자 가치이고, 돌봄의 책임분배가 평등하게 이루어져야 더 민주적이 될 수 있음에도 불구하고 헌법은 돌봄을 주요한 가치로 다루지 않고 있다. 이런 문제의식에서 김희강(2018)은 돌봄을 사회권의 일환으로 보고, 돌봄을 받을 권리 혹은 국가가 보장할 권리로 돌봄권을 추가하거나 확장하는 협의의 접근을 넘어서 헌법이 상정하는 인간의 상을 돌봄가치를 토대로 재정립해야 하고, 돌봄이 인간 존엄성 가치의 핵심에 있기 때문에 돌봄을 개인과 국가와 사회가 추구하고 수호해야 할 가치로 헌법에 명문화해야 한다고 강조한다.

다음으로, 헌법적 가치와 더불어 실질적인 돌봄 권리에 대한 논의도 필요하다. 기존의 전통적 사회권 차원의 접근을 넘어설 필요가 있는데, Tronto(2013)의 돌봄윤리 관점의 돌봄권 논의가 대안이 될 수 있다. 첫째, 모든 사람은 평생 충분한 돌봄을 받을 자격을 기반으로 ‘돌봄 받을 권리’를 가진다. 해당 권리는 돌봄활동에 참여하는 주체로서 돌봄 수혜자 관점이 주요하게 고려되어야 한다. 우에노(2024)는 돌봄을 주고받는 쌍방이 당사자이지만 이들의 관계는 비대칭적이므로 돌봄을 받는 쪽을 1차적 니즈의

‘당사자’로 규정한다. 돌봄자에게 원하지 않는 돌봄을 하도록 강요당하지 않을 권리가 중요하다면, 더 근본적으로 돌봄 수혜자에게 원하지 않는 돌봄을 받도록 강요당하지 않을 권리가 보장되어야 한다고 강조한다. 둘째, 돌봄 권리는 자신의 삶에 유의미한 돌봄 관계에 참여할 자격에 기반한 권리를 의미한다. 현재는 정상가족 규범 안에 있는 돌봄요구가 유의미하게 고려된다. 그러나 자신이 의미 있다고 생각하는 돌봄활동은 당사자 중심으로 인정되어야 한다. 셋째, 참여권은 돌봄권이 잘 보장되는지 평가하는 공적인 의사결정과정에 참여할 권리이다. 앞서 살펴본 민주적 돌봄거버넌스를 예로 생각할 수 있으며, 다양한 수준에서 다양한 방식으로 이해 당사자들의 참여권이 보장되어야 한다.

다음으로, 돌봄 의무도 논의되어야 한다. 현재 헌법 제32조는 모든 국민의 근로의 권리뿐 아니라 근로의 의무도 2항에 정한다. 홍석한(2019)은 헌법상 기본권에 비해 국민의 의무에 대한 관심은 많이 부족하며, 특히 헌법상 근로의 의무는 국가에 의한 강제 근로를 인정하거나 전반적 사회보장에 관한 권리를 제약하는 근거로 활용되는 것은 적절하지 않다고 본다. 근로의 의무는 국민이 근로의 권리를 보장하기 위한 국가의 노력에 부응해야 하는 의무로 본다. 마찬가지로 돌봄권이 있다면 돌봄 의무도 논의되어야 한다. 돌봄 의무도 국가가 돌봄을 강제하거나 전반적인 사회보장에 관한 권리를 제약하는 근거로 활용되는 것이 아니라 국민이 돌봄권을 보장하는 국가의 노력에 부응하는 의무로 해석될 수 있다. 특히 현재 사회경제적 상황에서 돌봄은 무임승차 하고 싶은 유인이 큰 활동이다. 따라서 시민의 자율적 의지에만 맡겨두는 것은 위험하다. 관련해서 김희강(2022)은 돌봄책임복무제를 통해 시민의 돌봄의무를 제도화하는 방안을 제시한다.

한편, 돌봄과 관련한 시민성이 능력주의 프레임에 포섭될 우려도 민감하게 고려해야 한다. 돌봄윤리에서 취약성은 인간의 보편적 특성이며, 취약성에 응답하는 책임은 시민성의 중요한 특징이다(Kittay, 1999). 누군가의 취약함에 응답하는 책무는 특정 성별이나 계층, 인종/민족 집단에만 부여되는 것이 아니라 모든 시민의 보편적 책임성으로 받아들여져야 한다. Tronto(2013)는 민주적 돌봄의 비전을 제시하면서 누구도 돌봄에 무책임하면서 특권을 가져서는 안 되고, 타인의 돌봄에 무임승차해서도 안 된다고 주장한다. 그런데, 돌봄의 보편적 특성인 취약성을 고려한다면, 누군가의 돌봄으로만 생명을 이어갈 수 있는 가장 취약한 상황에 있는 시민은 어떻게 돌봄 책임성을 완수할까? 그가 돌봄 의무를 다하지 못하고, 돌봄을 받기만 하기 때문에 타인의 돌봄에 ‘무임승차한다’고 표현할 수 있을까? 누군가의 취약함에 응답하는 책무를 다하는 것을 시민성의 규범으로 본다면, 이러한 기준에 ‘자신의 의지와 상관없이’ 도달하기 어려운 이

들에게 시민의 자격을 박탈할 것인가? 그래서 안된다. 돌봄 무임승차가 특권이 되어서는 안되는 것과 마찬가지로 돌봄의 책무를 다하는 것이 또 다른 특권이나 지위를 얻는 자격이 되어서는 안 되고, 돌봄 책무를 다할 수 없는 취약성이 시민의 자격을 박탈할 근거가 되어서도 안 된다.

Cruikshank(1999)는 호모 폴리틱우스와 호모 시비쿠스를 구분한다. 전자는 정치적 과정에 능동적으로 참여하는 시민이며, 후자는 공동체 내에서 공공의 이익과 사회적 책임을 중시하는 인간상을 나타낸다. 돌봄을 중심적인 가치로 하는 시민성은 호모 폴리틱우스만으로 설명되기 어렵다. 돌봄의 특성 자체가 취약성에 기초하고, 돌봄을 중심적인 가치로 하는 사회에서 정치에 능동적인 참여를 기준으로 하는 시민의 상은 적절하지 않다. 왜냐하면 돌봄이 민주적인 정치로 결정되어야 하는 의제가 된 것은 분명하지만, 정치에 능동적인 참여를 기준으로 시민의 기준으로 삼을 경우 취약한 상황에 놓여 있는 시민은 배제될 확률이 높기 때문이다. 대신 시민적 인간인 호모 시비쿠스는 개인적 성공뿐 아니라 윤리적 책임과 사회적 정의를 중시하는 인간형이다. 이에 돌봄과 관련해서 보편적으로 갖게 되는 취약성이나 취약함에 응답하는 책무성을 고려하는 시민의 이상적인 상과 더 맞닿아 있다.

종합하면, 국가만 자본과 결탁하는 것이 아니라 시민도 소비자화되고 있다. 이런 상황에서 시민을 돌봄인으로 임파워하기 위해 돌봄권과 의무에 대한 논의가 시작되어야 한다. 다만 돌봄 논의는 기존의 정치적 참여나 권리와 의무 담론을 그대로 따를 수 없다. 인간의 보편적 존재 조건으로서 취약성과 취약성에 반응하는 책임성에 기반해서 돌봄이 능력주의에 포섭되지 않고 또 다른 차별과 불평등을 만들어내지 않는 방식으로 돌봄 중심의 권리와 의무에 대한 논의가 이루어져야 한다. 그리고 어떻게 돌봄인의 시민성을 발명하고, 임파워할 수 있을지 시민성 기술을 새롭게 마련해야 한다.

V. 남은 과제들

돌봄중심사회로 가려면 국가가 시민의 복리를 위해 움직이도록 회복되어야 하고, 국가의 역할은 시민사회와 협력하는 파트너 국가가 되어야 한다. 그러기 위해서 시민과 시민사회가 돌봄 공공성의 중요한 담지자로 추가되어야 한다. 다시 말해, 돌봄주류화를 위해 국가 역할을 중심으로 법, 정책, 제도를 변화시키는 것도 중요하지만, 대안적인 시민 중심의 돌봄 정치가 함께 가야 한다. 그런데 어느 때보다 자본의 힘이 막강한 현재의 신자유주의 경쟁체제에서 과연 돌봄의 공유지를 시장으로부터 탈환하고 강화할

강력한 시민과 시민사회의 출현이 어떻게 가능할까? 또 어떻게 이들을 돌봄인과 돌보는 공동체로 역량강화할 수 있을까? 또 어떻게 이들이 국가를 시민화하는 데까지 나아갈 수 있을까? 이러한 주제들에 관해 후속 연구가 필요하다. 결론에서는 몇 가지 대안을 제시한다.

먼저, 국가를 시민화하는 주체로서 돌봄인 시민과 시민사회가 중요한 정치적 세력화하기 위해서는 법적 근거와 토대가 마련될 필요가 있다. 가령, 우리 사회에서 돌봄이 중요한 가치라는 것에 대한 공식적 합의로서 헌법에 돌봄을 중요한 가치로 명문화하고(김희강, 2018), 근로자의 권리와 의무를 근로기준법으로 정하는 것과 마찬가지로 돌봄인으로서의 시민이 어떠한 권리와 의무를 갖는가에 대한 내용을 기본법으로 정할 필요가 있다. 이러한 법을 토대로 돌봄인 시민과 시민사회를 강화하는 여러 조치들이 취해질 수 있다.

다음으로, 민주 시민 교육⁵⁾과 같이 시민을 돌봄인으로 임파워 하는 교육이 필요하다. 덴마크의 영유아기 돌봄정책은 시민인 아동을 민주적 공동체에 어떻게 통합할가의 관점에서 이루어진다(백경훈, 2022b). 현재 한국의 아동돌봄, 노인돌봄, 장애돌봄 정책은 가족을 대신해서 국가가 돌보는 잔여적 복지 서비스로 이루어진다. 앞으로 돌봄정책은 민주적이고 윤리적인 돌봄이 이루어지는 돌봄정치의 현장으로 고려되어야 한다. 돌봄중심사회는 돌봄 요구를 새롭게 만드는 것에서 시작된다. 우에노(2024)는 아무나 당사자가 되는 것이 아니라 당사자로 주체화되어가는 과정이 필요하다고 강조한다. 시민들이 현재의 돌봄 부정의가 만연한 사회에 적응하지 않고, 돌봄 니즈를 새롭게 발굴하고, 권리로 당당히 제안하면서 돌봄중심사회로의 변화를 이끌어갈 당사자가 되려면 돌봄인 교육이 필요하고, 민주적 돌봄이 공적인 교육과 돌봄 제도 안에 중요한 원칙과 규범으로 통합되어야 한다.

다음으로, 돌봄을 공유지로 관리하는 공동체 사례를 발굴하고, 이들의 활동을 지원하고 강화하는 파트너 국가의 역할이 필요하다. 우에노(2024)는 일본의 생협운동이 돌봄 위커즈콜렉티브로 확장한 사례들을 소개한다. 일본의 협 부문의 돌봄 활성화 이면에는 성차별적 노동시장이 고학력 여성들의 시민사회 참여를 촉진한 독특한 배경이 있다. 따라서, 여성화된 낮은 처우의 일자리라는 한계로 인해 관이 협의의 여성화된 돌봄에 무임승차했다고 비판받을 수 있다. 그러나, 국가와 시장이 아닌 협부문에서 돌봄을

5) [교육기본법] 제2조(교육이념)은 “교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.”고 정한다. 본문에서 언급한 헌법의 주요한 가치로서 분 아니라 교육기본법 상의 교육이념에도 ‘돌봄인’의 가치가 포함되어야 할 필요가 있다.

공유지로 협동해서 관리한 이들의 경험에서 어떻게 당사자 권리에 더 잘 반응하고, 더 좋은 돌봄을 이룰 수 있었는지 교훈을 얻는 것도 중요하다. 그리고 한국의 협부문에서도 돌봄을 공유지로 협력해서 관리하는 사례들이 있다면 적극적으로 발굴하고, 지원해야 한다. 그리고 향후 여성 노동력에 무임승차하지 않는 방식으로 어떻게 협부문의 돌봄이 지속가능한 보편적 돌봄으로 확장될 수 있을지 국가의 지원 방안을 논의해야 한다.

셋째, 돌봄 주류화가 더 촉진되어야 한다. 돌봄인 시민이 되는 것은 개인의 선택으로 가능한 일이 아니며 그러한 삶이 가능한 기본 조건이 만들어져야 한다. 돌봄과 관련한 공공성을 국가의 공적자금 동원, 돌봄 노동자 직접고용, 공공기관 서비스 마련 등으로만 제한하지 말고, 시민의 삶에 영향을 미치는 교통, 주거, 건축, 노동 등의 다양한 일반 정책에 돌봄주류화를 실시함으로써 시민들이 돌봄인 시민으로서 삶을 향유하고, 그러한 삶이 번성할 수 있도록 사회, 경제, 문화, 정치적 조건을 만드는 것이 중요하다.

결국, 돌봄 공유지의 회복이 이루어지려면 시민사회의 역할과 시민사회의 파트너 국가로서의 역할이 너무나 중요하며, 이것이 새로운 국가의 책임성이자 공공성으로 주목받아야 한다. 그래야 시민과 시민사회의 주체적인 참여로 돌봄 부문에서 국가가 시민과 시민사회의 안녕과 복리에 잘 복무할 수 있도록 민주주의 복원이 이루어질 수 있다.

▣ 참고문헌

- 《경향신문》. 2024. “실버타운 임대 운영 허용…노인 요양, 과도한 민간 의존 괜찮나.” 검색일 2025년 6월 30일.
- 교육부 보도자료. 2025. 《2024년 유아사교육비 시험조사 주요 결과》.
- 김송이·장수정. 2024. “돌봄민주주의 관점에 기초한 돌봄거버넌스 연구: 서울시 초등돌봄사례를 중심으로.” 《비판사회정책》, 83: 51-80.
- 김진하·황민영. 2022. 《코로나19 이후 가사서비스 시장 변화에 따른 이용자 지원과 근로자 고용 개선방안》. 서울연구원.
- 김희강. 2016. 《규범적 정책분석》. 박영사.
- _____. 2018. “돌봄: 헌법적 가치.” 《한국사회정책》, 25(2): 3-29.
- _____. 2022. 《돌봄민주국가》. 박영사.
- 김희경. 2023. 《에이징 솔로》. 서울: 동아시아.
- 《디멘시아뉴스》. 2024. “[초고령사회 초읽기] ① 우리의 마지막 집 모습은? _김수동 탄탄주택협동조합 이사장.” 검색일 2025년 6월 30일.
- 백경흔. 2022a. “돌봄윤리 관점의 성평등한 아동돌봄 제도.” 《비판사회정책》, 75: 61-94.
- _____. 2022b. “돌봄윤리 관점의 성평등한 아동돌봄정책: 덴마크 소셜 페다고지.” 《한국사회정책》, 29(3): 243-274.
- 백경흔·송다영·장수정. 2017. “돌봄 민주주의 관점에서 본 보육정책.” 《한국가족사회복지학회 정책포럼》, 4: 7-37.
- 백영경. 2017. “복지와 커먼즈: 돌봄의 위기와 공공성의 재구성.” 《창작과 비평》, 45(3): 19-38
- 보건복지부 보도자료. 2023. 《국민이 체감하는 선진 복지국가 전략 수립》.
- 보건복지부 보도자료. 2023. 《사회서비스 고도화, 지역과 함께 속도감 있게 추진해 나간다》.
- 석재은. 2018. “돌봄정의(Caring Justice) 개념구성과 한국 장기요양정책의 평가.” 《한국사회정책》, 25(2): 57-91.
- _____. 2020. “비혼 딸의 부모돌봄 경험이 말하는 것들: 부정의(不正義)한 독박 돌봄으로부터 돌봄 민주주의를 향하여.” 《노인복지연구》, 75(4): 117-141.
- 선우덕·강희정·박은자·전진아·전승훈·김성태 등. 2016. 《사회보장제도 노인건강분야 기본평가》. 한국보건사회연구원.
- 송다영. 2022. “돌봄정책의 새판짜기는 어떻게 가능한가? : 돌봄윤리 관점에서의 돌봄

- 정책에 관한 비판적 고찰.” 《비판사회정책》, 77: 197-226.
- 송다영·백경흔·장수정. 2024. “돌봄주류화 관점에서의 저출산고령사회기본법과 기본계획의 예산추이 분석 및 평가 : 저출산 부문을 중심으로.” 《비판사회정책》, 83: 81-114.
- 송다영·장수정·백경흔. 2017. “‘민주적 돌봄’ 관점에서 본 지방자치단체의 가족정책에 대한 고찰: 서울시 사례를 중심으로.” 《젠더와 문화》, 10(1): 121-152.
- 안숙영. 2024. “전환의 시대, 삶의 생산 그리고 지역 공동체의 커먼즈: 마리아 미즈의 논의를 중심으로.” 《지역과 정치》, 7(1): 5-37.
- 우에노 지즈코. 2024. 조승미, 이혜진, 공영주 옮김(2024). 《돌봄의 사회화》, 오월의봄.
- 이선미. 2016. “돌봄의 특성과 돌봄 공공성의 요건.” 《사회와 이론》, (29): 223-260.
- 장수정. 2020. “초등 돌봄 서비스에 대한 분석- 돌봄 민주주의 관점을 중심으로-.” 《한국가족복지학》, 67(1): 125-152.
- _____. 2024. “돌봄정의 관점에서 본 지역사회 통합돌봄 정책 방향에 대한 분석.” 《젠더와 문화》, 17(2): 161-199.
- 장수정·백경흔·이예진. 2024. “민주적 돌봄에 대한 사례 분석 : 인천지역 어린이집 교사와 부모 경험을 중심으로.” 《가족과 문화》, 36(1): 1-40.
- 장수정·송다영·백경흔. 2023. “돌봄주류화를 위한 돌봄거버넌스 구성에 관한 연구.” 《한국여성학》, 39(2): 1-30.
- 《정책브리핑》. 2024. “2023년 인구주택총조사(전수) 결과”. 검색일 2025년 8월 26일.
- 조기현·홍종원. 2024. 《우리의 관계를 돌봄이라 부를 때》. 한겨레출판.
- 《지표누리》. 2023. “가구수” <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?clasCd=10&idxCd=F0016>. 검색일 2025년 8월 26일.
- _____. 2024. “어린이집 시설수 및 아동수 현황” https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1583. 검색일 2025년 8월 26일.
- 참여연대. 2023. 《[2023 정기국회 과제] 돌봄 공공성 강화 위한 「사회서비스원법」 개정》. <https://www.peoplepower21.org/welfare/1946899>. 검색일 2024년 9월 18일.
- 통계개발원. 2022. 《한국의 사회동향 2022》. 통계청.
- 《한겨레21》. 2024. “윤 정부 ‘사회서비스 시장화’ 정책, 금융자본의 시장 잠식 부추길라.” 검색일 2025년 6월 30일.
- 《한겨레신문》. 2024. “지하철 열 식사, 세 가정 근무”...필리핀 가사관리사 호소.” 검색일 2025년 6월 30일.
- 한국노동사회연구소. 2021. 《사회적 돌봄 의제 개발을 위한 연구》. 경제사회노동위

원회.

한국여성민우회. 2024. “혁명적사랑: 우리의 돌봄이 세상을 바꾸고 있어.” 《1,030명의 돌봄 경험과 대안 토론회 자료집》.

홍석한. 2019. “헌법상 근로의 의무에 대한 고찰.” 《원광법학》, 35(1): 3-26.

홍찬숙. 2022. 《한국 사회의 압축적 개인화와 문화변동》. 세창출판사.

Bacchi, Carol L. 1999. *Women, Policy and Politics: the Construction of Policy Problems*. Sage Publications.

Bellamy, R. 2008. *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford University Press. 황소희 역(2023). 《시민권》. 교유서가.

Chon, Yongho. 2019. “The Marketization of Childcare and Elderly Care, and Its Results in South Korea.” *International Social Work*, 62(4): 1260-1273.

Cruikshank, B. 1999. *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Cornell University Press. 심성보 역(2014). 《시민을 발명해야 한다》, 갈무리.

Dahl, H. M., & Hansen, L. L. 2022. “1. Introduction: A Care Crisis in the Nordic Welfare States?.” In Lise L. Hansen, Hanne M. Dahl, & L. Horn (eds). *A Care Crisis in the Nordic Welfare States?*, Bristol University Press.

Eichner, M. 2010. *The Supportive State*, Oxford University Press. 김희강, 남상원, 강묘정, 안형진 역(2025). 《돌봄지원국가》, 박영사.

Fisher, B., & Tronto, J. 1990. “Toward a Feminist Theory of Caring.” In E. Abel and M.K. Nelson (eds). *Circles of Care: Work and Identity in Women's Lives* (pp 35-62), Albany: SUNY Press.

Fraser, N. 1994. “After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State.” *Political Theory*, 22(4): 591-618.

_____. 2013. *Fortunes of Feminism*. Verso Books. 임옥희 역(2017). 《전진하는 페미니즘》, 돌베개.

Gunsteren, Heman R. van. 1998. *A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Wesview Press. 장진범 역(2020). 《시민권의 이론》, 그린비.

Hamington, M., & Dorothy C. M. (eds). 2006. *Socializing Care: Feminist*

- Ethics and Public Issues*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hansen, Lise L., Dahl, Hanne M., & Horn, L. (eds). 2022. *A Care Crisis in the Nordic Welfare States?*. Bristol University Press.
- Held, V. 2006. *The Ethics of Care: Personal, Political and Global*. Oxford University Press, Inc. 김희강·나상원 역(2017). 《돌봄: 돌봄윤리》, 서울: 박영사.
- Kittay, E. F. 1999. *Love's Labor: Essays on Women, Equality and Dependency*. New York: Routledge. 김희강·나상원 역(2016). 《돌봄: 사랑의 노동》, 서울: 박영사.
- Kovalainen, A. 2022. "4. Crisis of Care: A Problem of Economisation, of Technologisation or of Politics of Care?." In Lise L. Hansen, Hanne M. Dahl, & L. Horn (eds). *A Care Crisis in the Nordic Welfare States?*, Bristol University Press.
- Lynch, K., Baker, J., Lyons, M., & Loparo, K. A. 2009. *Affective Equality: Love, Care and Injustice*. Palgrave Macmillan. 강순원 역(2016). 《정동적 평등: 누가 돌봄을 수행하는가》, 한울.
- Nussbaum, Martha C. 2011. *Creating Capabilities*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Piepzna-Samarasinha, L. L. 2018. *Care Work: Dreaming Disability Justice*. Arsenal Pulp Press. 전해은 역(2024). 《가장 느린 정의》, 오월의 봄.
- Restakis, John. 2022. *Civilizing the State*. New Society Publishers. 번역협동조합 역(2022). 《시민권력은 어떻게 세상을 바꾸는가》, 착한책가게.
- Stensöta, Helena O. 2021. "Why the Publicly Funded Solution Is Better Equipped to Provide Democratic Care 'For All'." In Petr Urban & Lizzie Ward (eds). *Care Ethics, Democratic Citizenship and the State* (pp. 77-92), Cham: Palgrave Macmillan.
- Tronto, J. 2013. *Caring Democracy*. New York: New York University Press. 김희강·나상원 역(2014). 《돌봄 민주주의》, 서울: 박영사.
- Wong, A. 2022. *Year of the Tiger: An Activist's Life*, Vintage. 김승진 역(2024). 《미래에서 날아온 회고록》, 오월의 봄.
- 中西正司·上野千鶴子. 2003. 《当事者主権》. 岩波新書.

Toward a Care-Centered Society: Citizen-Centered Alternatives for Transforming Care Politics

Kyung-Heun, Baek

South Korea has entered the stage of care mainstreaming, following the phases of shadow care and care-plus. Care mainstreaming seeks to transition toward a care-centered society by placing the role of the state at the center and advancing changes in laws, policies, and institutions. This study questions whether such a transition can be achieved solely through state-centered politics. Under neoliberalism, the logic of the market has infiltrated public governance, weakening the role of the state. At the same time, demographic changes and transformations in family structures have generated new care demands, revealing the limitations of relying exclusively on state-centered publicness. As an alternative, this study proposes expanding the bearer of publicness from the state to citizens. To this end, the role of the state must be reconfigured as a partner that works in solidarity with civil society, and citizens must be empowered as new political agents of care who are capable of engaging in care politics.

※ Keywords: Care mainstreaming, Care and civil society, Publicness of care, Care ethics