

돌봄윤리 관점에서 본 돌봄거버넌스의 구조적 전환 고찰: 돌봄당사자의 정책결정과정 참여를 중심으로*

김송이**

본 연구는 돌봄정책의 대안 논의에서 상대적으로 간과되어 온 정책결정과정의 구조적 문제에 주목하고, 돌봄당사자가 정책결정과정에 참여하기 위한 돌봄거버넌스의 구성 원칙과 정책 실천과제를 모색하였다. 먼저 돌봄윤리 관점을 기반으로 돌봄책임의 사회적 분배에 대한 공정성과 민주성을 확보하기 위한 거버넌스의 구성 원칙으로 '참여주체의 확장'과 '다차원적 참여 기반 조성'을 제시하였다. 이를 바탕으로 한국의 돌봄정책 결정구조에 나타나는 참여 구조의 한계와 이를 해결하기 위한 정책과제를 네 가지 측면에서 도출하였다. 첫째, 정부위원회 구성·운영의 한계-민주적 참여기반 조성 과제, 둘째, 돌봄 공론화 부재-시민참여형 속의 구조 구축 과제, 셋째, 미흡한 돌봄당사자 조직화-집합적 정치역량 강화 과제, 넷째, 지역 및 기관 기반 돌봄정책의 한계-다층적 거버넌스 구조 형성 과제이다. 본 연구는 돌봄정책의 내용 개선을 넘어서 정책결정과정 자체의 민주적 재구성을 통해 돌봄책임의 공정한 분배와 사회정의를 실현할 수 있는 이론적·실천적 기반을 제시한다는 점에서 의의를 갖는다.

주제어: 돌봄윤리, 돌봄거버넌스, 돌봄당사자 참여

* 본 논문은 2024년 6월 4일 국회의원 남인순과 (사)보건복지자원연구원이 공동 주최한 「돌봄 사회 실현을 위한 토론회 2: 돌봄민주사회로 가기 위한 대안 찾기」와 2024년 11월 9일 개최된 「한국여성학회 2024 추계 국제학술대회」에서 발표된 원고의 문제의식을 발전시켜 작성된 것이다.

** 중앙대학교에서 사회복지학(사회정책전공) 박사학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 사회복지학과 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 젠더, 돌봄정책, 아동·가족정책 등이다(E-mail: sykim8709@gmail.com).

I. 서론

돌봄윤리에 기반하여 대안적 돌봄사회를 모색하는 논의가 꾸준히 전개되고 있다. 돌봄윤리는 인간의 상호의존성과 취약성을 인정하고, 돌봄을 단순한 사적 책임이 아닌 사회적 책임이자 정의의 핵심 요소로 간주한다(마경희, 2010; Engster, 2015; Held, 2006; Kittay, 1999; Tronto, 2013). 돌봄윤리 관점의 정책분석 연구들은 돌봄 가치의 절하, 돌봄의 시장화와 주변화가 초래하는 부정의의 확대를 문제로 지적하며, 돌봄 정책 전반에 대한 근본적 전환의 필요성을 주장해왔다(강민희, 2023; 김희강, 2020; 2022; 류연규, 2024; 백경훈, 2024; 백경훈 · 송다영 · 장수정, 2017; 송다영, 2022; 장수정, 2020). 이러한 논의를 바탕으로 돌봄정책의 방향, 내용, 전달체계 전반을 돌봄 중심 구조로 개편해야 한다는 사회적 요구도 점차 확산되고 있다.

그러나 정책 변화의 필요성에 대한 사회적 공감과 이론적 기반의 확장에 비해, 제감 가능한 정책 내용의 변화는 여전히 더디다. 이는 정책 방향이나 내용 논의를 넘어, 대안적 돌봄 담론을 공적 의제로 제기하고 이를 현실 정책으로 결정·시행하는 과정에 대한 실천적 논의가 필요함을 시사한다. 즉, 돌봄정책 결정과정 자체에 대한 대안 이론 모색과 실천의 확장이 요구된다.

Tronto(2013)는 ‘돌봄민주주의’를 제안하며, 돌봄윤리에 기초하여 민주주의를 돌봄 중심으로 재구성하자고 주장했다. Tronto(2013: 291)는 민주적 돌봄을 실현하기 위해 첫째, 돌봄을 받을 권리, 둘째, 돌봄을 할 권리, 셋째, 이 두 권리에 대한 사회적 보장을 결정하는 공적 과정에 참여할 권리라는 세 가지 돌봄권이 보장되어야 한다고 하였다. 민주적 과정을 통해 모든 사람의 목소리를 경청해야 함을 강조하며, 세 번째 돌봄권인 돌봄의 공적 분배과정에 대한 시민 참여, 그중에서도 돌봄당사자의 참여가 핵심이라고 강조하였다(Tronto, 2013: 292-293). 그러나 국내의 돌봄정책 대안 논의는 주로 서비스 내용과 전달 방식에 집중되었으며, 정책결정과정의 구조와 참여 주체 구성에 대한 비판적 성찰과 실천적 대안 논의는 상대적으로 미흡한 편이다.

물론 돌봄당사자의 참여 논의가 전혀 없었던 것은 아니다. 서구에서 신 복지운동, 공공 사회서비스 개혁의 일환으로 ‘이용자 참여’ 개념이 등장하였으며, 국내에서는 돌봄과정의 이용자 참여를 강조하는 연구(김용득 · 김미옥, 2007; 양난주, 2007; 양운정 · 정영순, 2011; 최희경, 2014), 공동체 돌봄에서 이용자와 돌봄노동자를 포괄한 돌봄당사자의 주체성을 강조하는 연구(김송이 외, 2021a; 김은정, 2015; 이현옥 · 박주희, 2019; 장수정 외, 2019)등이 이루어졌다. 이러한 논의는 돌봄과정의 불평등을 드러내고, 돌봄의 질 향상을 위한 당사자 참여 중요성을 환기시켰다는 점에서 의의가 있다.

그러나 한편으로는 이용자 참여 강화가 돌봄노동자의 소외나 국가 역할 축소를 야기하였다는 비판이 있으며(김송이, 2016; Glendinning, 2019), 정책결정과정까지는 영향을 못미쳤다는 한계 역시 지적된다(Harris and Mort, 1998). 후술하겠지만 이러한 한계는 돌봄을 돌봄제공자-수혜자의 양자관계로 인식하고, 돌봄의 다자적·관계적·사회정치적 속성을 충분히 고려하지 못한 결과일 수 있다.

최근 등장한 ‘돌봄거버넌스’ 논의는 이러한 한계를 돌봄윤리 관점에서 극복하려는 시도로, 돌봄당사자의 정책결정과정 참여와 민주적 협력을 강조하고 있다(김송이 외, 2021b; 김송이·장수정, 2024; 백경훈, 2024; 장수정 외, 2024). 그러나 아직은 초기 단계로 사례 중심 분석과 정책방향 분석이 주로 이루어져, 돌봄거버넌스 자체의 개념 정의와 정책결정구조 재구성을 위한 이론 논의는 충분히 이루어지지 못하였다. 무엇보다 정책결정과정의 돌봄당사자 참여의 정치적·윤리적 기반, 그리고 그 실현을 위한 민주적 참여의 제도적 요건 논의가 구체화될 필요가 있다.

본 연구는 이러한 맥락에서 이론적 고찰을 바탕으로, 돌봄윤리 관점에서 돌봄중심 정책 전환을 위한 정책결정구조의 조건과 절차를 구체화하고, 그 실현 방안을 모색하고자 한다. 논의 순서는 다음과 같다. 먼저, 이용자 참여를 중심으로 돌봄당사자 참여에 대한 기존 논의를 검토하고, 그 한계와 함께 돌봄윤리적 관점에서 돌봄거버넌스 구성의 필요성을 제시한다. 이어서 돌봄당사자의 정책결정과정 참여를 실질화하기 위한 거버넌스 구성 요건을 이론적으로 정리한다. 아울러 이러한 논의를 실제 정책에 적용하기 위해, 한국 돌봄정책의 현행 거버넌스 구조를 분석하고, 그에 기반한 구체적인 정책 과제를 도출함으로써 기존 연구보다 한층 심화된 분석을 제시하고자 한다. 마지막으로 돌봄거버넌스 제도화의 정책적 함의와 향후 논의 방향을 정리한다.

II. 기존 논의의 한계와 돌봄윤리 관점의 재구성 필요성

1. 기존 논의 고찰: ‘이용자 참여’의 개념과 의의

돌봄당사자 참여와 관련한 가장 대표적인 기존 논의는 ‘이용자 참여’이다. 이용자 참여란, 이용자를 수동적인 서비스 수혜자로 보는 관점에서 벗어나 서비스 제공과정에서 스스로 선택하고, 자신의 경험을 바탕으로 결정하며 참여하는 주체로 인정하는 관점이다(김용득·김미옥, 2007). 1990년대 영국 신노동당의 공공 서비스 개혁 과정에서 국가 주도적 서비스 제공 방식의 한계를 극복하고, 서비스 이용자의 경험과 의견이

중심이 되는 정책 집행의 필요성이 제기되면서 본격적으로 부각되었다(양윤정·정영순, 2011: 144). 한국에서는 2000년대 초반 사회서비스 확대와 함께 이용자 참여 논의가 이루어지기 시작하였으며,¹⁾ 임파워먼트, 자기결정권, 당사자주의 등과 연결한 개념 정립 및 서구 사례 분석을 통한 정책과제 도출이 이루어졌다(김용득·김미옥, 2007; 양난주, 2007; 양윤정·정영순, 2011; 최희경, 2014).

이용자 참여는 서비스 제공자와 이용자 간의 불평등한 관계를 개선하는 것을 목표로 한다(Lindow & Morris, 1995). 따라서 진정한 참여를 위해서는 제공자·전문가가 권력 불평등에 대해 성찰하고, 이용자를 동등한 파트너로 인식하는 변화된 실천이 필요하다(김용득·김미옥, 2007: 55). 참여의 범위와 수준은 제도에 대한 의견수렴부터 서비스 운영 및 정책결정과정에 이르기까지 다양하게 나타나며(양윤정·정영순, 2011: 148; Croft & Beresford, 1992), 가능한 한 전 영역에서 포괄적으로 참여가 이루어져야 한다(김용득·김미옥, 2007: 52). 특히 최상위 수준의 참여는 조직이나 기관의 운영 및 정책결정 과정에 이용자가 주도적으로 참여하는 것으로, 이는 단순한 의견 제시를 넘어 삶의 통제력 확보와 권력의 (재)분배를 전제한다(Arnstein, 1969; Braye, 2000). 한편, 이러한 참여가 실효성 있게 이루어지기 위해서는 시간, 형식, 정보 등 접근성 보장과 같은 제도적 기반이 갖추어져야 하며, 전문가 및 실무자의 참여 역량 강화 교육, 이용자 단체의 조직화 및 활동 지원 등 다차원적 조건이 수반되어야 한다(김용득·김미옥, 2007: 51-52; 양윤정·정영순, 2011: 165; Croft & Beresford, 1992: 39-40).

이용자 참여 논의는 이처럼 돌봄서비스 제공과정의 불평등 문제를 제기하고, 이용자의 권리를 확장하며 제도적으로 보장하는데 기여했다는 점에서 돌봄윤리와 돌봄거버넌스 논의에도 중요한 함의를 제공한다. 첫째, 서비스 이용자를 수동적 보호 대상이 아닌 능동적 권리 주체로 재규정하며, 시민권 개념의 재구성과 민주주의의 직접 참여 가치의 중요성을 부각시켰다. 이는 돌봄을 중심으로 시민 개념과 민주주의 원리를 재구성하려는 본 연구의 문제의식과 연결된다.

둘째, 서비스 제공과정의 불평등 완화 및 권력 재분배를 위한 구체적 전제조건을 제시하고 있다는 점에서, 돌봄당사자의 정책결정과정 참여 요건을 정리하는 데 실질적인 토대를 제공한다. 제도적 접근성 보장, 이용자 역량 개발, 물질적·재정적 지원, 특히 이용자 단체의 조직화 및 활성화를 위한 정부 지원은 돌봄거버넌스를 제도화하는

1) 참여정부 시기인 2006년 9월 “사회서비스 확충전략: 좋은 일자리로 선진한국 열어가겠습니다”라는 정책과제 보고회를 개최하고, 사회서비스 확충 계획을 발표하였다. 이때 바우처 도입과 함께 수요자 중심의 사회서비스 제공이 정책 방향으로 제시되면서 서비스 제공과정의 이용자 선택권 보장, 이용자 참여 등이 활발히 논의되기 시작하였다(김송이, 2014: 37-38).

데 참고 가능한 구체적 과제들이다(양윤정·정영순, 2011: 148, 165).

셋째, 서비스 제공자(전문가)의 의존·자립에 대한 인식 전환과 인권의식에 대한 점검, 젠더와 연령 등 교차적 불평등에 대한 고려의 필요성을 제기했다는 점에서 돌봄윤리의 실천적 조건을 보여준다(김용득·김미옥, 2007). 특히 자립을 ‘모든 과업을 스스로 수행하는 능력’이 아닌, ‘적절한 지원 속에서 성취 가능한 상태’로 이해해야 한다는 논의는 돌봄윤리가 강조하는 인간의 상호의존성과 본질적 취약성 개념과도 맞닿아 있다.

2. 이용자 참여 논의의 한계: 돌봄의 다자성과 정치성에 대한 간과

앞서 살펴본 바와 같이 이용자 참여 논의는 서비스 제공과정의 불평등 문제를 제기하고, 이용자의 권리를 확장·보장하는 데 중요한 역할을 하며, 돌봄윤리와 돌봄거버넌스 논의에도 의미 있는 시사점을 제공한다. 그러나 이러한 의의에도 불구하고 이용자 참여 논의는 돌봄의 본질과 구조적 맥락을 충분히 반영하지 못한 한계를 내포하고 있다. 이는 돌봄윤리적 접근의 필요성을 뒷받침하는 근거가 된다.

첫째, 서비스 제공자와 이용자 간의 불평등 관계 개선과 이용자 권리 확장에만 초점을 두면서, 돌봄을 둘러싼 사회제도 및 규범 속에 존재하는 권력구조와 불평등 체계를 포괄적으로 인식하지 못하였다(Tronto, 2013: 22). 특히, 적극적 의미의 이용자 참여는 서비스 전달과 정책결정의 과정에서 당사자의 통제력을 높이려는 당사자주의에 기반하는데(김용득·김미옥, 2007: 40), 돌봄당사자에는 서비스 이용자인 돌봄받는 자뿐만 아니라 돌봄자(돌봄을 하는 자)²⁾ 또한 포함되어야 한다. 돌봄 가치가 충분히 인식되지 못한 사회에서 돌봄받는 자와 돌봄자는 모두 공통적으로 주변화 된다(김희강, 2022: 244). 전문가나 돌봄기관장과 달리, 가정 내 돌봄자(주로 여성)나 돌봄노동자는 모두 사회경제적으로 취약해지며, 정책결정과정에 실질적인 권한을 갖지 못하는 경우가 많다. 따라서 돌봄의 구조적 불평등을 해소하고, 상호 존중 기반의 돌봄관계를 구축하기 위해서는 돌봄받는 자와 돌봄자의 참여와 권리 보장까지 포괄하는 확장된 접

2) 본 연구에서는 돌봄(서비스)이용자, 돌봄수혜자를 ‘돌봄받는 자’로, 돌봄제공자, 돌봄노동자를 포함한 돌봄을 제공하는 사람을 ‘돌봄자’로 표현한다. ‘이용자, 수혜자/제공자’는 주로 사회복지정책, 제도에서 사용되는 용어로 양자간의 경계와 역할 구분이 명확한 것으로 인식된다. 또한 양자간의 관계에서 수혜자는 사회통념상 일반적으로 돌봄혜택을 받는 수동적 존재로 임혀질 가능성이 있다. 그러나 돌봄윤리에서는 인간은 누구나 삶의 어느 시점에서는 돌봄을 받아야 하고, 또 다른 시점에서는 돌봄을 쥐아하는 존재로 인식한다(Tronto, 2013; Kittat, 1999). 이에 본 연구에서는 완벽하지는 않지만, 돌봄이 받는 것과 주는 것으로 고정된 것 아니며 제도나 서비스로만 제공되는 것이 아님을 인식하고 인간 존재의 상호의존성과 돌봄의 관계성을 드러내고자 ‘돌봄받는 자/돌봄자’ 용어를 사용한다.

근이 필요하다.

둘째, 서비스 제공과정에 국한되어 이용자-제공자, 양자 관계를 중심으로 이용자 참여와 권한 강화를 주장해왔는데, 이는 서비스 제공자와 이용자, 돌봄자와 돌봄받는 자 관계 밖의 돌봄의 성별분업이나 정치·경제적 불평등 구조를 간과하게 만든다(나상원, 2024: 13). 양자구조 접근은 돌봄관계를 보다 넓은 사회적 책임의 구조로 인식하기 어렵게 하며, 결과적으로 이용자 참여가 서비스 제공과정을 넘어 정책결정과정으로 확장되지 못하게 한다(Beresford, 2010: 500; Harrison & Mort, 1998). 그 결과, 여전히 공급자 중심 구조가 유지되는 한편(Beresford, 2002: 96-98), 돌봄관계 내 돌봄자는 소외된다(김송이, 2016). 돌봄은 본질적으로 개인 간 관계에 머무르지 않으며, 그렇기 때문에 국가·지역사회·시민이 함께하는 다자구조로 접근해야 한다. 이를 통해서야 돌봄을 둘러싼 불평등 해소와 정책결정구조의 변화 즉, 이용자 참여의 궁극적 목표에 가까워질 수 있다.

셋째, 존엄과 권리를 보장받아야 하는 시민으로서 이용자가 의사결정과정에 참여하는 것이 이용자 참여임을 주장하였으나(Biehal, 1993. 김용득·김미옥, 2007: 43에서 재인용), 인간의 취약성과 의존성을 전제로 한 시민권 개념의 재구성 없이 이루어지는 참여의 확대는 제한적일 수밖에 없다. 돌봄을 중심으로 한 사회적 인식 전환이 동반되지 않는다면, 취약한 존재로서 이용자의 참여는 단순히 의견을 구하는 것으로 주변부에 머무르게 된다. 전문가의 성찰적 실천과 이용자 참여 제도 개선, 정부의 지원 등도 안정적으로 추진되기 어렵다. 반면, 취약성을 보편적 인간 조건으로 수용하고 이를 권리의 기반으로 삼는다면, 돌봄의 대상은 모든 인간으로 확장되고 돌봄자와 돌봄받는 자의 전통적 경계도 모호해진다(신지혜, 2025: 57). 이러한 인식이 곧 돌봄을 주고 받는 것에 상관없이 돌봄당사자들이 시민으로서 권리를 보장받고 정책결정과정에 참여해야 한다는 주장의 이론적 기반이 된다.

요약하면, 돌봄받는 자(서비스 이용자)와 돌봄자 모두를 포함하여, 서비스 제공과정을 넘어 정책결정과정에 이르기까지 실질적 참여가 보장되어야 한다. 이를 통해 돌봄 책임의 분배, 즉 정책의 민주적 결정 구조가 마련되어야 한다. 이는 돌봄을 수혜자의 권리 문제로 한정하지 않고 사회적 책임으로 인식하고, 그 구조와 권력 관계를 민주적으로 재편하는 과정이기도 하다. 이러한 접근이 돌봄윤리의 핵심이며, 돌봄거버넌스 논의의 새로운 이론적 토대가 된다.

3. 돌봄윤리 관점에서 본 돌봄당사자 참여의 필요성과 거버넌스 개념

돌봄윤리는 인간을 본질적으로 취약하고 상호의존적인 존재로 이해하며, 이에 따라 돌봄은 인간의 생존과 사회 유지에 필수적인 행위일 뿐 아니라, 사회 전체가 책임져야 할 공적 사안으로 돌봄의 과정과 구조가 모두 정의되어야 한다고 본다(Engster, 2007; Held, 2006; Kittay, 1999). 돌봄을 모두가 공유해야 하는 사회적 책임으로 본다면, 돌봄책임의 분배 결과와 과정도 공정해야 한다(김희강, 2022: 209-210). 본 연구는 특히 돌봄책임을 민주적으로 공정한 방식으로 분배하는 제도적 과정에 주목한다.

돌봄받는 자와 돌봄자를 포함하여 모든 당사자의 목소리가 의사결정과정에 공정하게 반영되어야 함을 가장 강조한 학자가 Tronto(2013)이다. 그는 국가의 역할 또한 돌봄책임 분배가 민주적 과정과 공적 논의를 통해 이루어질 수 있도록 제도적 조건과 장치를 마련해주는 것이라고 강조하였다(김희강, 2022: 209-210).

유사한 맥락에서 Fraser(2008)는 사회정의 실현을 위해 분배, 인정, ‘대표’ 정의를 강조하며, 공동체 의사결정과정에 모든 구성원의 동등한 참여를 보장해야 한다고 주장하였다.³⁾ 돌봄정책에 이를 적용하면, 돌봄과 관련된 다양한 이해당사자들이 참여하는 정책결정 구조가 정의의 전제 조건임을 시사한다. 석재은(2018)은 Fraser의 개념을 기반으로 돌봄정의를 재구성하고, 노인장기요양보험 사례를 통해 돌봄당사자의 정책결정 과정 참여의 필요성을 강조하였다. 특히, 지역 기반의 돌봄당사자 참여와 민주적 협의에 기반한 미시적 돌봄정치의 활성화가 돌봄 주류화를 이끌고 돌봄생태계의 지속가능성을 담보하는 요건이 될 수 있다는 점을 제안하였다(석재은, 2018: 83).

ILO(2018) 또한 돌봄정책 재설계의 원칙으로 ‘사회적 대화와 대표성(social dialogue and representation)’을 제시하며, 정책 수립과 평가 전 과정에서 돌봄당사자들의 목소리가 반영되어야 좋은 돌봄이 실현될 수 있다고 강조하였다. 이에 따라 마경희(2021)는 한국의 돌봄정책 또한 이해관계자들의 참여와 대화, 돌봄정책 결정과정에서 배제되고 타자화되었던 돌봄노동자의 참여를 보장하는 방향으로 재구조화되어야 한다고 주장하였다.

3) Fraser(2008: 39)는 대표 정의는 정치적 차원의 문제로, 정치공동체의 경계가 대표될 자격이 있는 사람들을 잘못 배제하는 것은 아닌지, 공동체의 의사결정 규칙이 공적인 토대에서 모든 구성원에게 동등한 목소리를 보장하는지, 공적인 의사결정에서 모든 구성원을 공정하게 대표하는 있는지와 관련이 있다고 하였다. 정의 실현의 당사자와 방법에 관심을 두고, 민주적·대화적 의사결정 과정에 따라 정의가 결정되어야 한다고 보았다(Fraser, 2008: 53-58).

Young(1990: 372)은 사회정의의 목표 중 하나로 사회적 평등을 제시하며, 평등을 사회의 주요 제도에 모든 사람이 실질적으로 참여하고 포용되는 것, 그리고 자신의 역할을 실현할 수 있는 기회가 사회적으로 지원되는 상태로 정의한다. 특히 억압받거나 소외된 집단의 독자적인 관점과 경험이 정책결정과정에 반영될 수 있는 구조를 마련하는 것이 정의 실현의 핵심임을 강조하였다. 이를 돌봄정책에 적용한다면, 돌봄을 둘러싼 다양한 당사자의 참여 구조를 마련하는 것이 정의로운 돌봄 실현의 출발점이 된다.

이상의 논의들은 공통적으로 모든 시민, 특히 돌봄당사자가 정책 의제를 발굴하고 돌봄책임을 분배하는 의사결정과정에 참여하는 것이 돌봄정의 및 민주적 돌봄 실현의 필수 조건임을 강조한다. 이러한 점에서 기존의 이용자 참여 논의와 돌봄윤리 관점의 돌봄거버넌스 논의는 참여의 전제, 범위, 구조 측면에서 차이를 보인다. 아래 <표 1>은 두 접근의 주요 개념을 비교 정리한 것이다. 본 연구는 이러한 논의들을 바탕으로 ‘돌봄 현실의 변화를 위해 정부와 시민 등 다양한 주체들이 돌봄 의제를 발굴하고 정책결정 과정에 참여하며 수평적 관계에서 협력하여 공동의 결정을 추구하는 구조’를 돌봄거버넌스로 정의하고자 한다. 이러한 돌봄거버넌스의 구성과 작동은 민주적 돌봄 실천과 제도화를 위한 핵심 기반이 될 것이다.

〈표 1〉 이용자 참여와 돌봄거버넌스 논의 비교

	이용자 참여 논의	돌봄윤리 관점의 돌봄거버넌스 논의
기본 목표	- 서비스 제공자와 이용자의 불평등한 관계 개선 - 서비스 전달의 효과성·질 제고	- 돌봄 부정의(사회·경제·정치적 돌봄 불평등)개선 - 민주적·성평등 돌봄 실현
기본 전제	서비스 이용자는 존엄과 권리를 보장받아야 하는 주체	인간은 취약한 존재, 돌봄은 사회적 책임이며, 우리 모두가 돌봄주체
참여 주체	서비스 이용자(돌봄받는 자) 중심 ※ 돌봄을 양자구조로 접근	돌봄받는 자와 제공자, 가족, 지역사회, 시민 등 돌봄관계자 전체 포괄 ※ 돌봄의 다자구조 인식
참여 의미	어떤 서비스를 어느 정도 받아야 하는가에 영향을 주는 결정에 대한 참여	돌봄권 보장, 돌봄책임 분배의 공적 논의 과정에 대한 참여

Ⅲ. 돌봄윤리 관점에서의 돌봄거버넌스 구성 원칙

1. 참여 주체의 확장: 돌봄당사자부터 ‘모든 시민’까지

돌봄윤리는 돌봄책임을 분배하는 공적 논의과정에서 누가 참여하고, 누구의 목소리가 반영되어야 하는지에 대해 두 가지 핵심 원칙을 제시한다. 첫째, 돌봄을 주고받는 관계 속에서 지속적으로 주변화되고 소외되어 온 돌봄받는 자와 돌봄자의 실질적 참여가 보장되어야 한다. 둘째, 그동안 돌봄책임에서 특권적으로 배제되어 이익을 누려왔던 시민들을 참여시켜 이들에게도 돌봄책무를 부여할 수 있어야 한다. 이하에서는 이를 구체적으로 살펴본다.

1) 돌봄받는 자와 돌봄자의 참여 보장

돌봄윤리 관점에서 볼 때, 돌봄받는 자뿐만 아니라 돌봄자 또한 돌봄관계 속에서 사회·정치·경제적으로 주변화되어 왔으며, 이들의 삶에 중대한 영향을 미치는 돌봄 정책결정 과정에서도 배제되어 왔다. 그러나 돌봄 부정의를 해소하고 좋은 돌봄을 실현하기 위해서는 돌봄의 직접적 경험을 가진 당사자로서 이들이 돌봄책임 분배 과정에 참여할 수 있어야 한다.

이러한 참여는 단순한 권리 보장의 차원을 넘어, 민주적 의사결정을 통한 사회정의 실현이라는 의미를 지닌다. Young(1990)은 공공정책이 전문가 권한 영역으로 비정치화되거나 자원 배분 문제로 축소되는 것을 비판하며, 억압받고 주변화된 집단이 자신의 관점과 목소리를 공적 의사결정에 반영할 수 있어야 정의가 실현된다고 보았다. 이 관점에서 보면, 돌봄받는 자와 돌봄자의 정책참여는 돌봄이라는 사적 경험을 공적 논의로 확장하는 것이며, 사회적 권력관계 속에서 주변화된 이들이 정의로운 의사결정의 주체로 전환되는 과정이다. 더불어 가정 내 돌봄자의 참여는 성별분업에 기반한 돌봄 부정의를, 돌봄노동자의 참여는 시장화·여성화되면서 노동조건이 악화되는 돌봄 부정의를 해소하고, 성평등한 돌봄정의를 실현하는 기반이 된다.

한편, Tronto(2013: 284-285)는 돌봄 논의가 돌봄자 중심으로 이루어진 점을 비판하고, 돌봄받는 자와 돌봄자 간 불평등한 관계를 문제 삼았다. 그녀는 돌봄이 필요하다는 사실이 정책결정에 참여할 능력이 부족함을 의미하지 않으며, 오히려 돌봄의 수혜자가 더 나은 돌봄의 자원이 될 수 있음을 강조한다(Tronto, 2013: 285). 이는 자율적 행위자만을 정책결정 주체로 간주하는 기존 사회 규범에 대한 비판이며, 모두

가 돌봄의 대상임을 인식할 때 돌봄이 폄하되는 현실을 극복하고 민주적 돌봄이 가능함을 시사한다(Tronto, 2013: 286). 이러한 관점은 돌봄받는 자를 단순한 보호 대상이 아니라, 돌봄의 공적 논의에 참여하는 주체로 재구성하게 한다(백경훈, 2022). 특히 취약계층 보호 측면에서 아동, 노인, 장애인 등의 참여를 형식적으로 보장하던 기존 접근과 달리, 돌봄윤리는 이들을 정책결정 과정의 실질적 참여 주체로 본다는 점에서 차별화된다.

2) 배제된 주체들의 참여 회복: 돌봄책임의 재정의

돌봄윤리에서 돌봄은 인간의 생존과 사회 유지를 위한 필수 요소이며, 모든 시민이 공동으로 수행해야 할 사회적 책임으로 이해된다. Tronto(2013: 296)는 민주적 돌봄이란 더 많은 사람들이 돌봄에 참여하는 것을 의미하며, 이를 위해서는 돌봄에 대한 특권적 무책임과 무임승차의 구조를 해소해야 한다고 강조하였다. 따라서 민주적 돌봄 실현을 위해서는 그간 돌봄책임에서 배제되어 왔던 개인과 집단이 돌봄책임 분배의 과정에 참여하고 실질적 돌봄책무를 수행하도록 해야 한다.

이는 돌봄자는 돌봄을 할수록 소진되고, 돌봄을 회피한 자는 이득을 보는 불균형적 구조(김희강, 2022: 244-247)를 해소하는 과정이기도 하다. 특히 성별에 따라 불평등하게 할당되어 온 돌봄책임의 문제, 그리고 교육, 의료, 유급노동과의 관계 속에서 돌봄을 하위 가치로 인식해온 위계적 질서를 변화시키는 데 기여할 수 있다. 돌봄을 공적 책임으로 재정의함으로써, 돌봄은 더 이상 개인이나 가족의 부담이 아닌 사회적으로 인정받는 가치있는 공적 활동으로 인정받게 된다.

나아가 이러한 책임의 재정의는 시민 간 연대와 협력의 기반을 형성하고, 더 나은 돌봄 실현을 가능케 한다. Tronto(2013: 296)는 공동의 목적을 공유하는 시민은 서로를 더 잘 돌보게 된다고 하였는데, 이는 다양한 돌봄 주체의 참여와 협력이 돌봄의 질을 높이는 실천적 조건이 됨을 의미한다.

2. 참여 방식의 다층화: 실질적 참여 실현 제도화 방안

앞선 참여 주체의 확장 논의가 인식 전환에 기반한 돌봄정책 결정과정에서 누구의 목소리가 반영되어야 하는가를 규명하는 것이었다면, 본 절에서는 정책결정과정에 영향을 미치는 ‘실질적’ 참여가 이루어지기 위한 제도적 방안, 돌봄거버넌스의 참여 방식에 대해 살펴본다. 이는 먼저 다음의 두 가지 조건 하에서 논의된다.

첫째, 참여는 단일한 방식이나 수준에 국한되지 않고, 다양한 차원에서 제도화되어

야 한다. Tronto(2013: 293)와 Young(1990: 393-395)은 소수 특권집단의 경험과 관점만이 반영되는 의사결정 구조를 비판하며, 억압받는 집단을 포함한 모든 이의 목소리가 경청될 수 있는 다양한 수준과 방식의 참여 기제가 필요하다고 강조하였다. 이에 참여의 장벽을 제거하고, 공적 논의에 실질적으로 영향력을 행사할 수 있는 다양한 차원의 제도적 기반을 살펴본다.

둘째, 정책결정에 영향을 미치고 돌봄의 불평등 구조를 변화시키기 위해서는 참여 주체의 자발성이 중요하다. 낮은 수준의 참여라도 이후의 확장적 참여로 이어지는 기반이 되므로 모든 참여는 의미를 가진다. 다만 본 연구는 돌봄윤리 관점에서 돌봄거버넌스를 논의하는 만큼, 이용자 만족도 조사나 서비스계획서 작성 시의 의견 수렴 등 관료제적 또는 소비자주의적 참여와 같은 제한된 범위는 참여(김은정, 2015: 164)는 논의대상에서 제외한다.

1) 정책결정구조 내 참여 확대: 정부위원회를 중심으로

정부위원회는 행정의 경직성을 완화하고 다수의 참여를 통하여 여러 이해관계를 유기적으로 대표하며 위원들 간의 협의를 통해 합리적인 결정을 도모하는 의사결정 제도이다(김병섭·김철, 2000: 79). 민주주의에서 시민의 이해가 반영되는 대표적 방식 중 하나로 이해관계자, 시민(조직)이 참여하여 정책을 결정, 정부 정책에 중요한 영향을 미친다(정혜운, 2023; 함주빈, 2016). 따라서 돌봄과 관련된 정부위원회에 돌봄당사자들이 참여하여 목소리를 내는 것은 정책결정과정에서 영향력을 행사하는 가장 대표적인 방법이다.

위원회 제도는 권력의 재분배에 대한 요청, 대립된 이해에 대한 조정의 필요성, 주민의사의 적극적 반영 및 주민권리 보호 등을 이유로 발달하였다(이종수 외, 2003). 따라서 돌봄당사자들의 정부위원회 참여는 단순히 이해관계자의 참여를 넘어, 돌봄을 사회적 책임으로 재구성하고, 돌봄의 평등한 분배를 실현하는 과정이 될 수 있다. 또한 돌봄받는 자와 돌봄자는 정치적으로 주변화되고 배제되어온 존재들이기 때문에, 이들의 참여는 돌봄정책 결정의 권력구조를 변화시키는 출발점으로서의 의미도 갖는다.

그러나 실질적 참여로 이어지지 못하고 형식적 절차상의 참여에 머물러 정부 주도 거버넌스로 남아있거나, 정부의 정책 기조에 따라 노동조합을 배제하도록 위원회 구조를 바꾸는 등의 문제도 지적되고 있다(유소영, 2013; 정혜운, 2024; 함주빈, 2016). 따라서 돌봄당사자의 실질적 참여 활성화를 위해서는 위원회 구성 단계부터 돌봄당사

자 참여를 제도적으로 보장하고, 위원 구성의 다양성과 대표성 확보가 전제되어야 한다. 이를 위해 관련 법령 및 조례에 당사자 참여 의무 조항을 포함하고, 위원 구성 시 특정 비율 이상을 돌봄당사자로 지정하는 방안이 필요하다. 또한 위원회의 의사결정 절차와 회의 운영 방식에서도 돌봄당사자의 발언권과 의결권을 실질적으로 보장해야 한다.

2) 돌봄 의제의 공론화: 시민참여 기반 속의 구조 마련

공론화란 “국민들 사이에 존재하는 다양한 의견(여론)을 열린토론을 통해(숙의과정) 진정한 공동체의 뜻에 가까운 견해(공론)를 형성할 수 있게 하려는 목적의식적 행위”를 말한다(황수경 외, 2020: 8). 공개성, 숙의성이라는 일반원칙에 더해 한국에서의 공론화는 공공정책과 결합하여 특정한 목표 하에 설계되어 정해진 절차에 따라 운영되는 제도라는 특징이 있다(김주형 · 이시형: 2023: 9). 이러한 맥락에서 한국에서는 숙의민주주의가 정치 과정보다는 정책과정 중심으로 이해되는 경향이 있다(김주형 · 이시형: 2023: 13).

Ivic(2010)은 2세대 숙의민주주의가 타자성과 다양성, 포용적 시민권 개념 등 돌봄 윤리와 동일한 가치를 지향한다는 측면에서,⁴⁾ 돌봄윤리 제도화의 효과적인 도구가 될 수 있다고 하였다. 돌봄윤리 관점에서 본다면 돌봄정책에 대한 공론화는 단순한 의견 수렴 절차를 넘어 돌봄의 사회적 책임과 가치에 대한 인식을 제고하고, 그동안 사회 구조 속에서 비가시화되었던 돌봄당사자의 목소리를 드러낼 수 있는 공적 논의의 장이다. 이를 위해 공론화는 돌봄당사자들이 자신의 경험과 필요를 공적 담론으로 제시하고, 이를 바탕으로 정책 의제를 형성하는 구조로 운영되어야 한다. 특히 돌봄받는 자와 돌봄자가 시민으로서 정책 형성과 책임 분배 과정에 실질적으로 발언할 수 있도록, 공론장 참여를 지원하는 교육, 정보 제공, 접근성 확보, 다양한 의사소통 방식 도입 등의 제도적 장치가 마련되어야 한다.

또한 돌봄책임을 회피해온 개인과 집단 또한 공론화 과정에 참여함으로써, 돌봄이 사회 전체의 책임임을 자각하고 분담해야 한다는 인식 전환이 이루어져야 한다. 이는 특정 계층이나 성별에 집중된 돌봄책임 구조를 변화시키는 중요한 계기가 된다. 이러

4) 2세대 숙의민주주의는 1세대 이론이 지닌 규범적 경직성과 합의 중심 담론의 한계를 비판하며, 현대 사회의 다원성과 복잡성에 대응할 수 있도록 숙의 개념을 확장한 접근이다(김정희, 2022: 45). 페미니즘, 다문화주의, 환경정치 등과도 긴밀히 연계된 이론적 흐름을 형성하였는데, 대표적으로 Young(1990)은 스토리텔링, 수사적 표현 등 사회적 약자의 표현 방식이 배제되지 않도록 의사소통 방식의 다양성을 인정해야 한다고 보았다.

한 시민참여 기반의 공론화 구조는 돌봄책임의 불평등한 분배를 해소하고, 민주적 돌봄 실현의 사회적 기반을 확장하는 데 기여할 수 있다.

3) 돌봄당사자 조직화: 집합적 참여 권한 형성

ILO(2018)는 돌봄당사자 조직과 대표를 만들어 정책결정과정에 참여하도록 하는 것이 변혁적 성평등 돌봄정책의 기반이자 핵심 거버넌스 원칙임을 강조하였다. 돌봄당사자 조직화는 정부위원회나 공론화 과정에 개별 주체로 참여할 때 제기될 수 있는 대표성과 책임성 문제(정인경, 2013: 342; Croft & Beresford, 1992)에 대응할 수 있는 효과적인 방식이기도 하다. 대표성을 갖추고, 민주적 논의 역량을 지닌 참여자가 정부 위원회 및 공론화 구조에 참여할 때, 이들의 발언은 정책결정 과정에서 실질적인 영향력을 갖는다. 나아가 영국의 가족돌봄자 조직(Carers UK) 사례처럼 당사자 조직은 사적 영역에 머물던 돌봄 경험에 사회적 의미를 부여하고 이를 시민권 기반으로 전환하는 데 기여할 수 있다(최희경, 2014). 이는 돌봄을 개인적 부담이 아닌 정치적이고 사회적인 권리이자 책임으로 보는 돌봄윤리의 관점과도 일치한다.

다만 이를 위해서는 돌봄당사자 조직의 자발성이 중요하다. 권력재분배에 기반한 실질적 참여를 도모하기 위해서는 돌봄당사자들이 스스로 주도적으로 조직을 결성하고, 그 조직을 통해 자신들의 이해와 요구를 관철시키는 과정이 필요하다(양운정·정영순, 2011: 165; Croft & Beresford, 1992: 38). 그러나 시민사회가 발달한 곳을 제외하고는 정치적으로 주변화되어 있던 돌봄당사자들이 자발적으로 조직을 결성하고 정치적 영향력을 행사하기는 어렵다. 따라서 정부는 돌봄노동자, 가족돌봄자, 아동·노인·장애인 등 다양한 돌봄당사자 조직의 결성을 지원하고, 이들의 정책 참여를 제도적으로 보장하는 기반을 마련해야 한다(최희경, 2014). 또한 돌봄당사자 조직 간 수평적 네트워크를 구축하고 상호 연대하는 구조도 필요하다. 이를 통해 조직 간 정보와 전략을 공유하고, 공동의 정책 요구를 형성함으로써 돌봄정책 전반에 대한 영향력을 확장할 수 있다.

정리하면, 돌봄당사자 조직 구성은 이익집단 형성을 넘어서, 돌봄책임의 공적 분배와 정책결정 과정의 민주화를 실현하는 시민적 주체 형성의 기반을 마련하는 과정이다. 이러한 집합적 권한 형성은 돌봄의 부정의를 해소하고, 성평등하고 민주적인 돌봄정책을 지속가능하게 해준다.

4) 지역(공동체) 및 돌봄기관 기반 돌봄정치 구현

돌봄윤리 관점에서 돌봄은 개인-가족-지역사회-국가에 이르는 다층적 관계 속에서 이루어지며, 사회적 돌봄 체계 또한 이러한 다층성에 기반해 접근되어야 한다. 과거에는 제도적 돌봄 중심의 논의가 주를 이루었으나, 최근에는 돌봄 주체성, 자기결정권을 강조하는 자기돌봄 개념과 ‘함께 돌봄’ 및 지역사회 기반의 창발성을 강조하는 공동체 돌봄까지 통합적으로 논의되고 있다(석재은, 2025: 25). 이러한 관점에서 보면, 돌봄의 사회적 가치를 재구성하고 정책결정 구조를 변화시키는 과정은 국가 수준에 국한되지 않고, 지역사회 및 생활공동체 차원의 일상적인 삶의 공간으로까지 확장되어야 한다(The Care Collective, 2020).

지역 기반의 돌봄정치는 돌봄당사자를 포함한 지역 주민들이 일상적으로 직면하는 돌봄 문제를 함께 논의하고, 정책과 사업을 기획하고 운영하는 과정에 시민적 주체로 참여하는 것이다. 지역 돌봄협의체, 마을 돌봄 의회, 주민참여예산제, 마을총회 등이 이에 해당할 수 있다. 관련 연구에 따르면, 이러한 지역 기반의 돌봄정치는 돌봄당사자의 민주적 의사결정과 참여 역량을 제고하고 주체적이고 적극적인 참여를 하는데 도움이 되며, 대안적 돌봄체계 구축의 기반이 된다는 점에서 의의가 있다(김송이 외, 2021b; 김은정, 2015; 석재은, 2018).

한편, 미시적 차원의 돌봄정치는 돌봄기관 내부의 참여 구조를 통해서도 실현될 수 있다. 예컨대, 운영위원회, 학부모회, 아동자치회, 교사회의 등은 돌봄기관 내부에서 협력적 의사소통을 가능하게 하는 제도적 구조로, 기관 운영 전반뿐 아니라 지역 및 국가 차원의 공적 의사결정 구조와도 연계되어 정책 형성과 실행에 영향을 미칠 수 있다(김송이 외, 2021a). 따라서 민주적 돌봄거버넌스는 국가 차원의 거시적 구조뿐 아니라, 지역사회 및 돌봄기관 등 일상적 생활공간에서의 참여 기반을 형성하고, 이를 공적 의사결정 구조와 연결하는 다층적 구조로 구성되어야 한다.

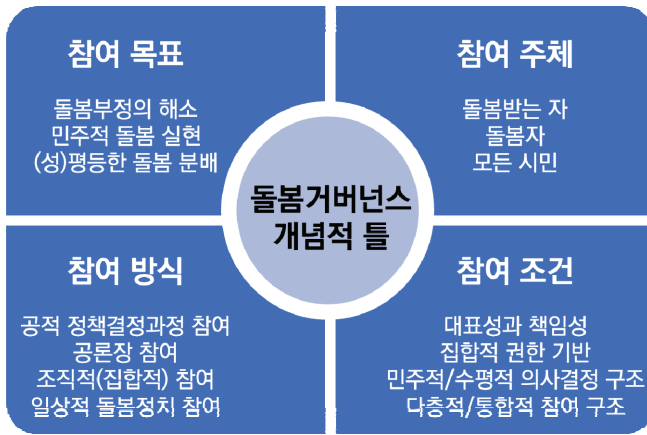
5) 상호보완적·통합적 참여 구조 구축

앞서 논의한 정부위원회, 공론화, 당사자 조직 구성, 지역 및 생활공동체 기반 돌봄정치는 각각 독립적인 참여 방식이 아니라, 상호보완적이며 통합적으로 구축·운영되어야 한다. 가령, 지역 돌봄정책 공론장에서 형성된 의제가 돌봄당사자 조직의 대표가 참여하는 정부위원회를 통해 제도화되고, 돌봄당사자 조직이 이를 지속적으로 모니터링하며 정책평가에 참여하는 방식으로 상호연계될 수 있다. 또한 지역 돌봄협의체가 중앙 정책에 대한 지역 의견을 수렴하고 전달하는 구조를 통해 상향식(bottom-up)

민주적 의사소통도 실현될 수 있다. 참여 방식이 상호 연계될 때, 돌봄의 사회적 책임을 모두가 공유하고, 돌봄을 둘러싼 불평등한 권력 구조를 민주적으로 재편하는 돌봄 거넌스가 실현될 수 있다. 따라서 참여 기반은 단편적인 제도 개선이나 일회성 공론화에 그쳐서는 안되며, 상호연계되고 지속가능한 방식으로 구축되어야 한다.

이상 Ⅲ장의 논의를 종합하여 돌봄윤리 관점의 돌봄거버넌스의 개념적 틀을 정리하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 돌봄거버넌스의 개념적 틀



Ⅳ. 한국 돌봄정책 결정과정의 현실과 과제 : 민주적 돌봄거버넌스를 위한 참여구조 재구성

본 장에서는 앞에서 제시한 돌봄윤리 관점의 돌봄거버넌스 구성 원칙을 토대로, 한국 돌봄정책 결정과정의 현실을 비판적으로 고찰하고, 돌봄당사자의 실질적 참여를 확대하기 위한 정책적 과제를 도출하고자 한다.

1. 정부위원회 참여 구조의 한계와 민주적 재구성 과제

1) 정부위원회의 구조적 한계와 당사자의 형식적 참여

한국의 정부위원회에 대해서는 시민사회의 참여가 제한적이고 전문가 위주로 운영되며, 정부 주도 정책 결정의 도구라는 평가가 있다(정혜윤, 2024; 함주빈, 2016). 돌봄과 관련된 주요 위원회인 보육정책위원회, (초등)돌봄협의회, 장기요양위원회, 최근에 제정된 「가족돌봄 등 위기아동·청년 지원에 관한 법률」에 명시된 심의기구의 돌봄당사자 참여는 제한적이다.

보육정책위원회는 「영유아보육법 시행령」에 따라 보육교사 및 보호자 대표의 참여가 법적으로 명시되어 있으나,⁵⁾ 실제 구성에서는 위원의 수가 소수에 그치고(베이비뉴스, 2022),⁶⁾ 논의 참여 또한 소극적인 편이다. 연구자의 지방보육정책위원회 참여 경험 역시 이를 뒷받침한다.⁷⁾

다음으로 초등돌봄협의회는 중앙에는 범정부추진단을 두고 광역·기초·마을돌봄협의회를 두는 구조였다(박지영, 2018: 37). 이에 서울시 조례를 보면 자치구, 초등학교 관계자, 전문가 중심으로 위원 구성이 이루어져 아동, 가족돌봄자, 돌봄노동자의 참여가 법적으로 보장되어 있지 않다.⁸⁾ 초등돌봄협의회에 대해서는 돌봄당사자의 위원회 참여 보장 미흡, 불평등한 돌봄구조가 반영된 위원회 구성, 학교의 소극적 참여 등이 한계로 지적되었다(김송이 외, 2021a; 김송이·장수정, 2024).

노인돌봄 영역에서는 석재은(2018)이 장기요양보험에 대해 돌봄받는 자와 돌봄자 모두 돌봄정치에서 배제되어, 목소리를 낼 수 있는 참여구조가 없다고 비판하였다. 장기요양위원회⁹⁾는 제도 설계 초기부터 정부 주도의 형식적 위원회라는 비판을 받아왔

5) 「영유아보육법시행령」 제6조 3항에 따르면 보육정책위원회 위원은 보육전문가, 어린이집의 원장 및 보육교사 대표, 보호자 대표 또는 공익을 대표하는 자, 관계 공무원(지방의회의원은 제외한다) 중에서 해당 지방보육정책위원회가 속하는 지방자치단체의 장이 위촉하거나 임명하는 사람이 된다. 위원 구성 비율도 명시되어 있는데, 보호자 대표 및 공익을 대표하는 자는 전체 위원의 100분의 45 이상, 보육교사 대표는 전체 위원의 100분의 10 이하이다.

6) 명단이 공개된 제8기 중앙보육정책위원회(2020년 9월~2022년 9월)의 위원 구성을 보면, 보육교사는 2명, 부모는 1명이 참여하고 있다(베이비뉴스, 2022). 어린이집 원장 2명, 전문가와 공익대표자 11명에 비하면 돌봄당사자의 수가 많다고 할 수 없다.

7) 연구자는 기초지자체 2곳의 보육정책위원회 활동을 4년간 한 경험이다. 이에 비추어 보면, 보육교사와 보호자가 적극적으로 의견을 개진하고 논의에 참여하는 경우는 드물었다.

8) 「서울특별시 온마을아이돌봄 지원에 관한 조례」 제9조 제3항에 따르면 협의회 위원은 '1. 시 행정1부시장, 여성가족정책실장, 평생교육국장, 2. 시교육청 기획조정실장, 교육정책국장, 3. 시의회에서 추천한 시의원, 4. 자치구, 초등학교 등 유관기관 관계자, 5. 돌봄지원 사업 관련 단체·기관·학계 전문가' 중에서 시장이 호선하게 되어 있다.

으며(건치신문, 2007), 가업자의 대표성 부족(이경민, 2022), 요양보호사 대표 배제(여성경제신문, 2024), 윤석열 정부에서 이루어진 노동조합 위원 배제(정혜운, 2024) 등 참여 불균형 문제가 지속적으로 지적되고 있다.

최근에 제정된 「가족돌봄 등 위기가동·청년 지원에 관한 법률」에서도 위기가동·청년 정책의 수립 및 집행 과정에서 당사자 참여에 대한 구체적 보장 장치는 미비하다.

이처럼 돌봄정책의 형식적 거버넌스 구성은 민주적 돌봄 실현보다는 정부 주도의 거버넌스 형태로 통제·관리·편입될 수 있는 위험성을 내포하고 있다(정인경, 2013). 이에 민주적 돌봄 실현을 위한 대안적인 거버넌스가 관료 중심의 관리 차원으로 구성되고 운영되는 형태로 이탈하지 않도록 하는 민주적 장치가 필요하다.

2) 민주적 참여 기반을 위한 구조적 개선 과제

정부위원회에서의 돌봄당사자 참여는 법적 근거, 위원 구성, 운영 방식 등 전반에서 미흡한 수준이며, 돌봄책임 분배의 민주적 정당성을 확보하지 못하고 있다. 이를 개선하기 위해 다음과 같은 정책 과제가 필요하다.

첫째, 돌봄당사자의 공식적 참여 보장을 위한 법·제도적 기반 마련이 필요하다. 현재 재보육정책위원회를 제외한 대부분의 돌봄 관련 위원회에서 돌봄받는 자, 가족돌봄자, 돌봄노동자 등의 참여가 명확하게 규정되어 있지 않다. 따라서 관련 법령 및 조례에 이들의 참여 범주와 비율을 명문화하여 참여 기반의 제도화 방안에 대한 논의가 필요하다. 특히 사회적으로 취약한 돌봄받는 자들의 참여 보장을 위해서는 의사결정 역량 강화, 주체성에 대한 인식 재고가 함께 고민되어야 한다. 이를 바탕으로 위원회 참여 방안을 고민함과 동시에 직접 참여 확대가 어렵다면, 간접적인 방향으로 이들의 의견이 위원회에 전달되어 논의되고 정책에 반영될 수 있는 구조에 대한 고민도 필요하다.

둘째, 특권적으로 돌봄책임에서 배제되어 온 집단의 참여를 ‘책임 분담’이라는 돌봄윤리 원칙 하에 제도화할 필요가 있다. 현 정책결정 구조에서는 돌봄을 수행하지 않는, 주로 남성인 고위 공무원, 전문가, 기관 대표자들이 정책결정과정에 참여하면서도 돌봄책임 분담에서는 제외되는 구조적 불균형이 존재한다(김송이 외, 2021a). 또한 아동

9) 「노인장기요양법」 제46조를 보면 장기요양위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 16인 이상 22인 이하의 위원으로 구성되며, 위원은 ‘1. 근로자단체, 사용자단체, 시민단체, 노인단체, 농어업인단체 또는 자영자단체를 대표하는 자, 2. 장기요양기관 또는 의료계를 대표하는 자, 3. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 고위공무원단 소속 공무원, 장기요양에 관한 학계 또는 연구계를 대표하는 자, 공단 이사장이 추천하는 자’ 중에 보건복지부장관이 임명 또는 위촉한 자로 하고, 각 호에 해당하는 자를 각각 동수로 구성하도록 되어 있다.

돌봄권 보장을 위해 학교의 적극적인 돌봄참여가 필요하지만, 학교의 위원회 참여나 돌봄책무 분담은 충분히 논의되고 있지 않다(김송이, 장수정, 2019). 이에 해당 집단의 참여를 돌봄책임의 민주적 분배 원리, 돌봄 책무성에 기반하여 재구조화하는 방안이 검토되어야 한다.

마지막으로 구성된 정부위원회가 정부 주도가 아닌 시민참여에 의해 민주적으로 운영되고, 돌봄당사자가 실질적으로 참여하여 영향력을 행사할 수 있는 다양한 지원이 필요하다. 참여 경험 부족, 역량 미흡 등으로 돌봄당사자가 형식적으로 참여하는 것에 그치지 않도록 넘어 회의 안건 설정, 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 회의를 운영하고, 사전 교육이나 회의 진행 및 정책 내용에 대한 정보 제공 등을 통해 이들의 민주적 참여역량을 강화할 수 있는 지원이 필요하다(김송이, 장수정, 2019). 또한 위원회의 장을 정부관료가 아닌 시민(돌봄당사자) 대표로 구성하는 등 시민사회가 주도하여 위원회가 운영될 수 있는 체계에 대한 고민도 필요하다.

2. 돌봄 공론화의 부재와 시민참여형 속의 구조 구축 과제

1) 제도화되지 않은 공론화: 정책결정과정의 구조적 공백

한국의 돌봄정책 결정과정에서 제도로서 공론화를 통한 시민 참여는 거의 시도된 적이 없다.¹⁰⁾ 중앙정부 차원의 공론화는 사례는 없으며, 광역지자체 단위에서는 2023년 경기도의 ‘누구나 돌봄’ 정책에 대한 도민 참여 공론화가 거의 유일한 사례이다.¹¹⁾ 중앙정부 차원의 공론화 예시로는 최근 연금개혁을 둘러싼 공론화 절차가 있는데, 이는 돌봄 영역은 아니지만, 대표성, 숙의성, 공정성 측면에서 긍정적 평가를 받았으며, “세대 간 연대에 기초한 공적 노후소득보장 강화”라는 사회적 합의에 도달했다는 점에서(남찬섭, 2025; 주은선, 2024) 향후 돌봄정책 공론화의 유의미한 참고 사례가 될 수

10) III장에서 논의하였듯이 한국에서의 공론화는 공공정책과 결합하여 특정한 목표 하에 설계되어 정해진 절차에 따라 운영되는 제도로 이해되고 있다(김주형 · 이시형: 2023: 9). 이에 본 절에서 의미하는 공론화는 공론화위원회 등과 같은 조직을 구성하고, 관련 법령이나 조례 등에 따라 운영되는 제도적 과정을 말한다. 이렇게 본다면 중앙정부 차원에서 이루어진 돌봄정책의 공론화 사례는 없다.

11) 경기도는 2022년 1월 공론화 추진에 관한 조례를 제정하고 도내 각종 사회문제 및 갈등에 대한 해결방안을 모색하고 도민참여에 기반한 의사결정과정을 통해 도정 방향성 제시와 대안을 도출하기 위해 공론화 사업을 진행하고 있다(2023 경기도공론화추진단, 2024: 5). 이 공론화는 정책결정 과정에서 주권자이자 당사자인 도민이 참여해 체계적인 숙의공론을 통해 공동체의 문제를 함께 해결하는 과정이라는 것으로도 충분한 의미가 있다(2023 경기도공론화추진단, 2024). 그러나 그 외 세부 사항에 대해서는 별도의 심층 평가가 필요하다.

있다. 다만 해당 공론화가 정책 입법으로 이어지지 못했다는 점은 한계로 남는다.

제한된 사례에도 불구하고, 돌봄정책의 공론화 필요성은 충분히 시사되고 있다. 특히 돌봄윤리 관점에서는 돌봄에 대한 사회적 인식 전환과 함께 돌봄정책의 재구조화가 가능하다고 보고있다. 돌봄을 개인의 책임이 아닌 사회 전체의 책임으로, 함께 돌봄을 분배해야 한다는 인식이 전제되어야 하는데, 이는 돌봄당사자의 의견 수렴만으로는 달성되기 어려우며 시민들이 돌봄의 가치, 책임 등에 대한 숙의와 토론 과정을 통해 달성될 수 있다.

2) 시민참여형 숙의 구조 설계를 위한 제도적 과제

첫째, 돌봄정책의 결정 과정에 공론화 과정을 시도해볼 수 있다. Young(1990)이 전문가, 정부 관료 주도의 정책결정 과정의 문제를 지적한 바와 같이, 돌봄정책 또한 정부와 전문가 중심의 논의에 치중되어온 경향이 있다. 이에 돌봄당사자를 포함한 시민들이 참여하여 집합적 숙의 과정을 거쳐보는 경험을 할 필요가 있다. 경기도의 ‘누구나 돌봄’ 공론화 사례는, 돌봄을 사회적 의제로 전환하고 시민이 공동의 문제로 인식할 수 있도록 하는 공적 논의 구조의 가능성을 보여주었으며, 국민연금 공론화 사례도 국민연금에 대한 시민들의 인식 전환, 제도에 대한 이해를 도모하는데 중요한 역할을 하였다. 당장에는 중앙정부 차원의 돌봄정책 공론화를 제도화하기는 어려울 수 있지만, 기초지자체 등 지역 단위의 공론화 경험들은 시도해볼 수 있다. 이러한 공론화 과정의 경험이 축적된다면, 이는 시민들에게 민주적 돌봄 분배 실현, 돌봄의 가치 인식을 위한 사회적 학습의 장으로서도 의미를 갖게 될 것이다.

이를 위해서는 둘째, 공론화의 대상과 범위를 돌봄당사자에 국한하지 않고, 돌봄책임에서 특권적으로 배제되어 온 시민과 기관까지 확대하는 것도 필요하다. Tronto(2013)가 강조하듯, 민주적 돌봄책임 분배는 책임을 회피해 온 주체들의 책무성을 확보하는 과정을 포함한다. 따라서 공론화에는 직접적 이해관계자뿐 아니라, 사회적 돌봄책임의 주체로서 모든 시민이 참여해야 하며, 이를 통해 돌봄 책임의 사회적 분배 방식을 함께 논의할 수 있어야 한다.

셋째, 앞의 정부위원회 정책 과제에서도 논의된 바와 같이, 공론화 과정 또한 숙의적 참여 원칙에 기반하여 운영될 수 있도록 하고 그 결과가 정책에 실질적으로 반영될 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 공론화 과정에 또한 시민들이 형식적 참여를 넘어 주체적으로 참여할 수 있도록 하기 위한 참여자 교육, 정보 제공, 공론화 제도에 대한 이해를 도모할 수 있는 과정까지 포함하여 공론화가 진행될 수 있도록 설계되어

야 한다. 한편 연금개혁 공론화 과정의 한계로 지적되는 공론화 결과의 입법 미반영이 다시 발생하지 않도록, 공론화 결과의 정책결정 및 입법 반영 절차와 이에 대한 평가 및 환류체계까지 포함하여 공론화 과정을 제도화할 필요가 있다.

이상의 정책 과제를 통해 공론화는 단지 참여 경로를 다양화하는 것을 넘어, 돌봄의 가치 재인식과 돌봄책임 분배의 민주화를 실현하기 위한 전략으로서 의미를 가질 수 있도록 제도화될 필요가 있다.

3. 돌봄당사자 조직화의 미흡과 집합적 정치역량 강화 과제

1) 제한적인 돌봄당사자 조직화의 현실과 구조적 한계

돌봄윤리 관점에서 민주적 돌봄거버넌스를 구성하기 위해서는 돌봄당사자의 집합적 조직화와 정치적 대표성 확보가 필요하다. 그러나 한국의 돌봄당사자 조직화 수준은 매우 미미하고, 앞서 살펴본 것처럼 정책결정 과정에서 이들의 집합적 목소리가 실질적으로 반영되는 사례 또한 극히 드물다. 김송이·장수정(2024)은 당사자 조직이 없거나 미약한 아동, 양육자, 돌봄교사가 대표성을 갖는 참여자를 선정하는 어려움 때문에 각종 정책결정과정에서 구조적으로 배제될 수 있는 점을 지적하였다.

돌봄노동자의 경우 대표적인 조직화 사례가 노동조합이다. ILO(2018)는 돌봄 노동자의 자유로운 노조 결성과 단체교섭권 보장, 사회적 대화(social dialogue) 참여를 돌봄의 질 개선 및 사회적 돌봄책임 분배의 핵심으로 제시하였다. 그러나 한국에서는 비정규직 중심의 고용구조, 열악한 노동조건 등으로 인해 조직화의 기반이 취약하며, 돌봄노동자의 노동조합 조직률은 직종별로 1~2% 수준에 불과한 실정이다(박영민, 2025). 이는 정책결정과정에서 돌봄노동자가 구조적으로 배제되는 것으로 이어진다.

돌봄당사자의 조직 사례가 전혀 없는 것은 아니다. 대표적으로 최근 활발한 활동을 전개하고 있는 영 케어러 당사자 단체인 ‘돌봄청년 커뮤니티 N인분’은 영 케어러 당사자들이 자발적으로 결성한 조직으로, 돌봄 경험을 공유하고 동료 간 지원을 하는 멘토링 프로그램을 중심으로 영케어러의 권리 보호와 인식 개선을 위한 활발한 활동을 하고 있다(<https://ninbun.org/>). 이러한 활동은 영국 가족돌봄자 운동조직 UK Carer 사례와 유사하게(최희경, 2014) 돌봄을 사적 문제로 환원시키는 기존 담론을 넘어, 돌봄당사자가 주체적으로 사회적 목소리를 내고 정책결정과정에까지 스스로의 영향력을 확대해나간다는 점에서 의미가 있다. 실제로 N인분 활동 참여자들은, 자신의 경험을 사회적·정책적 문제로 인식하게 되었고, 가족돌봄자로서의 주체성 형성에 도움이 되었다고 평가하였다(김송이·안현미, 2024).

제도적 기반에 의한 조직화 사례로는 ‘서울시 어르신돌봄종사자종합지원센터’가 있다. 이 센터는 전국 최초의 요양보호사 권익 보호·지원기관으로, 요양보호사 정책위원회, 권익 상담, 역량 강화 교육 등을 운영하고 있으며, 돌봄노동자의 권익 보호 및 집합적 목소리 형성에 기여하고 있다. 특히 정책위원회를 통해 요양보호사들의 정책적 의견을 수렴하고 이를 공론화하려는 시도도 이루어지고 있어, 돌봄거버넌스 측면의 의미있는 활동 성과들이 있다.

이러한 사례들은 돌봄당사자 조직화의 가능성을 보여주지만, 한계도 존재한다. ‘N인분’과 같은 자발적 조직은 규모의 제약과 지속 가능성 담보 및 정책적 영향력 확장에 제한이 있을 수 있으며, 제도적 조직화 단체는 정책 변화에 따른 불안정성과 정치적 독립성 확보 어려움의 한계가 있을 수 있다. 따라서 향후 돌봄당사자 조직의 실효성을 높이기 위해서는 지속성·독립성·확장성을 동시에 고려한 전략적 지원이 필요하며, 정부가 지원을 하되 자율성과 주체성을 보장하는, 제도 밖에서도 조직이 안정적으로 유지될 수 있도록 하는 다층적 방안에 대한 고민이 요구된다.

2) 집합적 권한 강화를 위한 돌봄당사자 조직화 과제

앞의 현황 분석을 토대로 돌봄당사자 조직화를 위한 정책과제는 크게 네 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 돌봄노동자의 노동조합 및 자발적 조직 형성을 촉진할 필요가 있다. 현재 한국의 돌봄노동자는 노동조합 조직률이 낮고, 요양보호사, 보육교사, 사회복지사 등 주요 직군의 노동권 보호가 미흡한 상황이다. 이에 따라 노동조합 가입을 지원하고, 근로기준법상 권리 보장을 강화하는 동시에, 돌봄노동자들이 자발적으로 구성하는 전문직 단체나 지역 기반 조직에 대한 법적·재정적 지원이 필요하다. 이는 국제노동기구(ILO, 2018)의 권고사항이기도 하다.

둘째, 지역 단위에서 돌봄당사자 모임을 구성하고 이를 제도적으로 지원하는 방안도 검토되어야 한다. 돌봄노동자는 물론 아동, 노인, 장애인, 가족돌봄자 등 돌봄을 주고받는 당사자들이 지역 내에서 상호 소통하고 집합적 의사를 형성할 수 있는 기반 마련이 요구된다. 서울시 일부 지역의 키움센터 돌봄교사 모임, 협동어린이집 교사 네트워크 등은 이러한 가능성을 보여주는 사례다. 이러한 사례를 토대로 기초지자체 또는 생활권 역별 돌봄당사자 네트워크 형성과 연계 체계 구축도 적극적으로 고민할 필요가 있다.

셋째, 조직화가 어렵거나 조직을 구성하지 못한 경우에도 지역 내 다양한 경로를 통해 돌봄당사자들의 의견이 수렴될 수 있는 구조에 대한 고민도 필요하다. 아동, 노인, 장애인, 돌봄노동자들은 특성 상 자별적 조직화가 어렵고 모임의 결성과 유지도 어

려울 수 있다. 이에 이들이 일상에서 의견이 수렴될 수 있도록 공공기관 내 참여 창구, 생활권 기반 소모임, 학교나 복지시설 내 자치회 등의 제도를 지역 기반으로 다양하게 만들고, 이렇게 수렴된 의견을 정책결정과정에 반영하는 구조도 고민해볼 필요가 있다. 서울시의 어린이집과 초등돌봄기관 사례를 분석했던 김송이 외(2021a, 2021b)의 연구에서는 이러한 돌봄당사자들이 다양한 소모임, 기관 내 자치회 운영 등이 지역의 돌봄의제 구성 및 정책결정 과정 논의에도 영향을 미칠 수 있는 가능성들이 드러나기도 하였다.

넷째, 이러한 조직과 의견 수렴 구조는 단순한 권리 보장 차원을 넘어 돌봄정책 결정 과정에 실질적 영향력을 행사할 수 있는 정치적 주체가 되는 데 기반이 되어야 한다. 이를 위해 중앙·지방정부의 정책위원회, 공론화 과정, 협의회 등 공식 거버넌스 구조에 돌봄당사자 조직이 대표성을 갖고 참여하도록 법적 근거를 마련하고, 참여 과정에서의 권한과 책임을 보장해야 한다.

4. 지역 및 돌봄기관 기반 돌봄정치의 한계와 다층적 거버넌스 구축 과제

1) 지역·돌봄기관 기반 참여 구조의 제약

앞서 논의했듯이 돌봄윤리 관점에서 돌봄정치는 단순히 중앙정부 수준에만 국한되지 않고, 가족, 돌봄기관, 지역사회, 국가가 유기적으로 연결된 다층적 관계망 속에서 이루어진다. 이를 위한 제도적 지원체계를 기대해볼 수 있는 것이 내년 3월부터 시행하게 될 ‘지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어)’ 정책이다. 지역기반의 돌봄 제공, 돌봄과 보건의료의 연계, 돌봄당사자의 의견 수렴 등 지역 기반의 돌봄정치가 지역사회 통합돌봄 실현에 바탕이 되지만, 이를 위한 준비가 미흡한 상황이다. 특히, 돌봄윤리 측면에서 중요한 돌봄당사자의 의견이나 돌봄환경의 민주적 결정 구조가 충분히 포함되지 못하고 있다(남우근, 2025).

한편 돌봄기관 내부에 운영위원회, 학부모회, 교사회의 아동자치회 등 다층적 의사소통 구조를 갖추고 있는 사례들이 있으나(김송이 외, 2021a; 2021b), 전체 돌봄기관 대비 소수에 불과하다. 또한 돌봄기관 내부에서는 돌봄당사자들의 기관 운영 및 프로그램 기획·운영 등에 참여하고 이를 통해 돌봄의 사회적 가치를 인식하게 되는 등의 유의미한 변화들이 있지만(김송이 외, 2021b), 실제 돌봄 가치, 성평등, 돌봄 품질 개선을 위한 민주적 논의와 정책 결정의 메커니즘으로 작동하는 경우는 드물다. 요컨대, 지역기반 및 돌봄기관 내부의 돌봄정치 구조는 존재하나, 돌봄당사자의 목소리가 정책 의제로 반영되는 다층적 거버넌스 체계로 확장되는 흐름은 여전히 미진하다. 이는 돌

봄정치의 실질화를 위해 지역과 기관 기반의 참여 구조를 보다 정교하게 설계하고, 상위 정책 결정 구조와의 연계성 강화를 모색해야 할 필요성을 시사한다.

2) 미시적 돌봄정치 강화와 다층적 연계 구조 형성 과제

앞서 살펴본 한계를 극복하고 지역 및 돌봄기관 기반의 참여 구조를 구축하기 위해 다음과 같은 정책 과제가 요구된다. 첫째, 지역·생활공동체 단위의 돌봄거버넌스 구조를 조례 또는 행정 규칙으로 제도화하는 방안을 검토해볼 수 있다. 앞에서 논의한 정부위원회와 중앙정부의 의사결정 구조에 대한 논의에 가깝다면, 여기에서 논의하는 돌봄거버넌스 구조는 광역, 더 의미를 갖기 위해서는 기초지자체 및 마을 단위의 의사결정 구조를 만드는 것이다. 문재인 정부의 온종일 돌봄 사례에서 논의가 된 바 있고, 서울시의 경우 조례를 통해 온마을아이돌봄협의회 구조를 만들었지만 정책 기조의 변화와 함께 지속되거나 활성화되지는 못하였다. 그러나 지역 단위의 돌봄 논의 구조를 만들었다는 것에는 의미가 있다(김송이 외, 2021b). 이에 광역 및 기초지자체 차원에서 ‘(가치)돌봄협의회(위원회)’ 등을 설치하고 돌봄당사를 포함한 시민이 참여하는 기반을 마련할 필요가 있다. 가령, 현재 제도화되어 있는 지역사회보장협의체나 주민 참여예산 제도 등을 활용하여 돌봄이 논의될 수 있는 구조를 만드는 방안도 고민해볼 수 있다.

둘째, 지역 기반의 소규모 공론장이나 돌봄의제 발굴 체계 마련, 돌봄기관 내부의 다양한 민주적 의사소통 구조 활성화 등 지역 및 돌봄기관의 참여 구조를 마련할 수 있는 기반을 강화할 필요가 있다. 기초 지자체나 마을 단위의 대시민 토론회, 돌봄관련 워크숍 등을 개최하는 것도 의미있는 사례가 될 수 있다. 돌봄기관에서는 운영위원회, 학부모회, 교사회, 아동자치회 등의 민주적 운영 구조를 강화하고 실질화하는 등의 노력이 필요하다. 가령, 현재 어린이집 평가인증제나 지역아동센터 평가에 운영위원회 운영이 평가지표로 포함되어 있는데, 이를 통해 일정 정도의 강제성을 부여하거나 지방정부 특수시책의 지원대상 선정 기준에 포함하는 등의 간접적인 강제성을 부여하는 방안도 제도의 확장에는 도움이 될 수 있다.

셋째, 지역기반 및 돌봄기관 내부에 민주적 돌봄정치 구조를 갖추었다면, 이를 공식적 정책결정과정과 연결하는 다층적 돌봄정치의 유기적 연계 체계까지 고민해야 한다. 지역단위 거버넌스, 돌봄기관 내부 구조, 중앙 및 지방정부 협의체 등 각 참여체계가 상호보완적으로 연계하여 운영될 수 있는 체계에 대한 고민이 필요하다. 이는 지역사회와 돌봄기관에서 시작하여 돌봄의 정치적 의제화, 돌봄책임의 민주적 분배를 논의할 수 있는 다층적 돌봄거버넌스 구조를 만드는 것과도 연관이 있다.

V. 결론을 대신하여 : 돌봄거버넌스 제도화의 합의와 향후 과제

본 연구는 대안적 돌봄사회의 구성 방안 중 하나로서, 돌봄을 공론화하고 그 책임을 민주적으로 분배하는 제도적 과정으로서의 ‘돌봄거버넌스’ 개념을 제시하였다. 기존 돌봄정책 논의가 돌봄서비스의 내용과 제공 방식에 집중되었던 것과 달리, 본 연구는 정책결정과정 자체의 구조와 원칙에 주목하며, 돌봄을 둘러싼 불평등 문제를 정책 내용 차원이 아닌 구조적 문제로 접근하고자 하였다. 특히 돌봄윤리 관점에서 돌봄을 사회 유지에 필수적인 공적 책임으로 인식하고, 돌봄을 필요로 하거나 제공하는 사람만이 아니라, 지금까지 돌봄책임에서 배제되어 온 시민까지도 참여하는 정책결정 구조의 재편 필요성을 강조하였다. 이러한 논의는 돌봄정책이 단순히 사회정책의 한 영역이 아니라, 민주주의와 사회정의의 실현을 위한 사회변화의 중심이 될 수 있다는 점을 보여 준다.

최근 논의되고 있는 「돌봄기본법」 제정 추진은 이와 같은 논의가 제도적으로 실현될 가능성을 보여주는 사례로 해석할 수 있다. 2025년 7월을 기준으로 발의가 되지는 않았지만, 이수진의원원이 준비 중인 「돌봄기본법안」 발의안에는 제18조 돌봄위원회 조항을 두어 돌봄이용자·돌봄노동자·돌봄제공기관을 대표하는 사람으로서 전국적 규모의 관련 단체가 추천하는 자가 위원으로 참여하도록 규정하고 있다.¹²⁾ 이는 돌봄정책 결정 구조에 당사자의 참여를 법적으로 보장하려는 시도로 평가할 수 있다. 향후 해당 법안이 제정된다면, 돌봄거버넌스 논의는 실질적인 정책 기반 위에서 더욱 심화될 것으로 기대된다.

본 연구는 돌봄윤리 관점에 기반하여 돌봄거버넌스의 구성 원칙을 이론적으로 정리하고, 한국의 정책결정구조에 나타나는 한계를 분석하고 영역별 정책과제를 제시했다는 점에서 학문적 의의를 지닌다. 그러나 실증 사례에 대한 분석이 제한되었다는 점은 한계로 남는다. 이로 인하여 영역별 세부 정책과제를 구체화하고자 한 노력에도 불구하고, 일부 내용은 정책 실행 수준에서의 구체성이 부족하여 추상적인 수준에 머무른

12) 이는 2025년 4월 23일 진행된 ‘돌봄복지국가 실현을 위한 국회대토론회’에서 공유된 자료이다. 해당 토론회 참여자들에게 이수진 의원실에서 발의 준비 중인 ‘돌봄기본법안’ 초안이 공유되었다. 초안이므로 실제 발의안에서는 내용이 달라질 수 있다. 현재 국회에 발의된 법안으로는 정춘생의원 발의안인 ‘돌봄기본법안(의안번호 10878호, 2025년 6월 17일 발의)’이 있으며, 해당 법안에는 돌봄위원회 설치 규정은 포함되어 있으나 세부 위원 구성은 대통령령으로 하도록 명시되어 있다.

측면이 있다. 향후 연구에서는 돌봄당사자의 참여가 실제 정책결정 과정에서 어떠한 방식으로 이루어지는지, 그 결과 정책 내용 및 구조에 어떤 변화가 발생하는지에 대한 구체적 분석이 필요하다. 더불어 아동, 노인, 장애인, 가족돌봄 등 다양한 돌봄 영역과 지역 단위의 실천 사례를 통해 다층적 거버넌스 체계의 형성과 작동 구조와 경로를 탐색하는 연구도 병행되어야 할 것이다.

민주적 돌봄의 실현은 돌봄윤리에 기반한 정책결정 구조의 재구성을 통해 달성될 수 있다. 돌봄책임의 공정한 분배와 참여의 민주성을 확보하는 과정은 돌봄 불평등 해소뿐만 아니라, 사회 전반의 민주주의 심화에도 맞닿아 있다. 본 연구가 향후 돌봄정책의 방향성을 재구성하고, 돌봄거버넌스 논의의 확산을 위한 출발점으로 기여할 수 있기를 기대한다.

▣ 참고문헌

- 강민희. 2023. “Fraser의 돌봄정의적 관점에서 본 어머니의 발달장애자녀 돌봄: 젠더 편중성과 불평등을 중심으로.” 《장애인복지연구》, 14(2): 210-238.
- 《건치신문》. 2007. “복지부, 장기요양위원회 ‘내 맘대로’.” 2007년 11월 27일.
<https://www.gunchinews.com/news/articleView.html?idxno=8344>
- 김병섭·김철. 2000. “정부위원회 조직의 개혁: 반복되는 답과 잃어버린 질문.” 《한국행정학회 학술발표논문집》.
- 김송이. 2014. 《바우처 도입 이후 사회서비스 공급체계의 행위자간 관계 변화와 변화 요인에 관한 연구》. 중앙대학교 박사학위논문.
- _____. 2016. “바우처 제도의 이용자 선택권 강화가 돌봄노동자에게 미친 영향과 그 의미.” 《사회복지연구》, 47(4): 281-307.
- 김송이·류임량·장수정·이혜숙·조수진. 2021a. 《돌봄민주주의와 서울시 돌봄정책 (II): 초등 온마을 돌봄 거버넌스 강화 방안》. 서울시여성가족재단.
- 김송이·이경란·염혜경. 2021b. 《돌봄민주주의와 서울시 돌봄정책(I): 어린이집의 ‘함께 돌봄’ 가치 확산 방안》. 서울시여성가족재단.
- 김송이·장수정. 2024. “돌봄민주주의 관점에 기초한 돌봄거버넌스 연구: 서울시 초등 돌봄사례를 중심으로.” 《비판사회정책》, 83: 7-36.
- 김용득·김미옥. 2007. “이용자 참여의 개념 구조: 한국장애인복지에 대한 함의.” 《한국사회복지학》, 59(2): 39-64.
- 김정희. 2022. “숙의 민주주의 실험에서 시민의 역할과1)권한 확대를 위한 과제: 서부 경남 공공의료 확충 공론화와 창원 스타필드 공론화 사례를 중심으로.” 《시민사회와 NGO》, 20(2): 41-82.
- 김주형·이시형. 2023. “한국의 공론화 사례 분석과 개선 방향.” 《현대정치연구》, 16(3): 5-45.
- 김희강. 2020. “돌봄민주주의: 자유민주주의와 사회민주주의를 넘어.” 《한국여성학》, 36(1): 59-93.
- _____. 2022. 《돌봄민주국가: 돌봄민국을 향하여》. 서울: 박영사.
- 나상원. 2024. “왜 돌봄민주주의인가? ‘돌봄을 해도 슬퍼지지 않는 정치공동체로 가는 길’.” 《돌봄민주사회로 가기 위한 첫걸음은?: 돌봄사회 실현을 위한 토론회1 자료집》.
- 남우근. 2025. “지역사회 통합돌봄, 어디까지 왔나?,” 《(사)보건복지자원연구원 제1차 정책포럼자료집》.

- 남찬섭. 2025. “연금개혁 공론화의 과정 및 결과에 대한 평가와 그 함의.” 《한국사회정책》, 32(1): 37-81.
- 《돌봄청년 커뮤니티 N인분》. 2025. “n인분” <https://ninbun.org/>. 검색일 2025년 7월 1일.
- 류연규. 2024. “저출생 정책에서 인간 중심 패러다임 전환은 가능한가: 자녀돌봄정책의 다차원적 평가를 중심으로.” 《한국사회복지학》, 76(1): 7-37.
- 마경희. 2010. “돌봄의 정치적 윤리: 돌봄과 정의의 이원론을 넘어.” 《한국사회정책》, 17(3): 318-348.
- _____. 2021. “코로나19 이후 젠더 정의를 위한 돌봄 정책의 재설계.”, 《한국여성정책연구원 개원 38주년 기념 세미나: 포스트코로나 시대 성평등의 위기와 기회, 새로운 도약 자료집》.
- 박영민. 2025. 《산업별·직업별 노조 가입율 변화(2020년~2023년)》. 민주노동연구원.
- 백경훈. 2024. “돌봄윤리 관점의 성평등한 아동돌봄 제도.” 《비판사회정책》, 77: 61-94.
- 백경훈·송다영·장수정. 2017. “‘돌봄민주주의’ 관점에서 본 보육정책.” 《한국가족복지학》, 57: 183-215.
- 《베이비뉴스》. 2022. “올해 보육정책 핵심은? ‘보육의 공공성 강화와 부모 양육지원 확대.’” 2022년 2월 25일.
- 석재은. 2018. “돌봄정의(Caring Justice) 개념구성과 한국 장기요양정책의 평가.” 《한국사회정책》, 25(2), 57-91.
- _____. 2025. “지역 돌봄 통합지원 추진계획과 성공적 실현을 위한 과제.”, 《(사)보건복지자원연구원 제1차 정책포럼자료집》.
- 송다영. 2022. “돌봄정책의 새판짜기는 어떻게 가능한가: 돌봄윤리 관점에서의 돌봄정책에 관한 비판적 고찰.” 《비판사회정책》, 77: 197-226.
- 송다영·장수정·백경훈. 2017. “‘민주적 돌봄’ 관점에서 본 지방자치단체의 가족정책에 대한 고찰: 서울시 사례를 중심으로.” 《젠더와 문화》, 10(1): 121-152.
- 신지혜. 2024. “기후 회복력의 시대, 돌봄의 확장.” 《기후돌봄》. 서울: 산현글방.
- 양난주. 2007. “사회정치적 임파워먼트와 노인복지: 개념화, 지표개발 및 적용.” 《사회복지연구》, 35: 239-266.
- 양윤정·정영순. 2011. “고령화 정책결정과정과 권력 재분배적 이용자 참여 연구: 영국 고령화자문포럼 사례를 중심으로.” 《한국사회정책》, 18(2): 143-173.
- 《여성경제신문》. 2024. “[기자수첩] 요양정책 정하는데 요양보호사 대표는 한 명도 없는 장기요양위원회.” 2024년 8월 29일.

- 유소영. 2013. 《참여와 협력의 거버넌스: 서울시 주민참여예산제를 중심으로》. 성균관대학교 박사학위논문.
- 2023 경기도공론화추진단. 2024. 《2023년 경기도 도민참여 공론화 백서: 더 고른 삶의 기회 『누구나 돌봄』 도민의 목소리를 담다》. 경기도.
- 이경민. 2022. “장기요양위원회의 역할 강화를 위한 방안 모색.” 《월간복지동향》, 2022년 10월호: 27-31.
- 이종수·정주상·김철. 2003. 《정부위원회의 효율적 운용방안》. 한국행정학회.
- 장수정. 2020. “초등 돌봄 서비스에 대한 분석 -돌봄 민주주의 관점을 중심으로-.” 《한국가족복지학》, 67(1): 125-152.
- 장수정·송다영·백경흔. 2019. “초등돌봄 정책에 대한 비판적 분석.” 《비판사회정책》, 62: 251-287.
- 정인경. 2013. “신자유주의 시대 젠더 거버넌스.” 《국제정치논총》, 53(4): 333-368.
- 정혜윤. 2024. “윤석열 정부 하 주요 의사결정기구에서 노동자대표 배제의 문제점과 과제- 정부위원회 구성 및 운영을 중심으로.” 《노동N이슈》, 제2023-08호.
- 주은선. 2024. “한국 연금정치에서 2024년 연금개혁 공론화 경험이 갖는 의미.” 《한국사회정책》, 31(4): 133-164.
- 최희경. 2014. “사회복지서비스 이용자 참여로서의 가족 돌봄자 운동조직 사례연구 - 영국 Carers UK를 중심으로-.” 《한국사회정책》, 21(3): 37-70.
- 함주빈. 2016. 《정책과정에서 시민사회의 참여에 관한 연구: 중앙행정부처 산하 정부위원회 비공식행위자의 참여를 중심으로》. 성균관대학교 석사학위논문.
- 황수경·은재호·박재근. 2020. 《공공선택에서 공론화의 역할 및 효과 연구》. 한국개발연구원.
- Arnstein, S. R. 1969. “A ladder of citizen participation.” *Journal of the American Planning Association*, 35(4): 216-224.
- Beresford, P. 2002. “User involvement in research and evaluation: Liberation or regulation?.” *Social Policy and Society*, 1(2): 95-105.
- Braye, S. 2000. “Participation and involvement in social care: an overview.” In Hazel Kemshall and Rosemary Littlechild (eds.). *User involvement and participation in social care: research informing practice* (pp. 9-28), London: Jessica Kingsley.
- Croft, S., & Beresford, P. 1992. “The politics of participation.” *Critical Social Policy*, 12(20): 20-44.

- Engster, D. 2007. *The Heart of Justice: Care Ethics and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press. 김희강·나상원 역(2017). 《돌봄: 정의의 심장, 돌봄윤리와 정치 이론》, 서울: 박영사.
- Fraser, N. 2008. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. 김원식 역(2011). 《지구화 시대의 정의: 정치적 공간에 대한 새로운 상상》, 경기: 그린비.
- Harrison, S., & Mort, M. 1998. "Which champions, which people? Public and user involvement in health care as a technology of legitimation." *Social Policy and Administration*, 32(1): 60-70.
- Held, Virginia. 2006. *The Ethics of Care*. Oxford: Oxford University Press. 김희강·나상원 역(2017). 《돌봄: 돌봄윤리》, 서울: 박영사.
- ILO. 2018. *Care Work and Care Jobs: For the Future of Decent Work*. Geneva: ILO.
- Ivic, Sanja. 2010. "Care Through Deliberation: A New Role of the Ethics of Care." *Revista de Cercetare si Interventia Sociala*, 31: 80-94.
- Kittay, Eva Feder. 1999. *Love's Labor*. New York: Routledge. 김희강·나상원 역(2016). 《돌봄: 사람의 노동》, 서울: 박영사.
- Lindow, V., & Morris, J. 1995. *Service user involvement: Synthesis of findings and experience in the field of community care*. Joseph Rowntree Foundation.
- Tronto, Joan C. 2013. *Caring Democracy*. New York: New York University Press. 김희강·나상원 역(2024). 《돌봄 민주주의(한국어 개정판)》, 서울: 아포리아.
- Young, Iris. M. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. 김도균·조국 역(2017). 《차이의 정치와 정의》, 서울: 모티브북.

A Structural Reconsideration of Care Governance from the Perspective of the Ethics of Care: Focusing on the Participation of Care Stakeholders in the Policy-Making Process

Kim, Songyi

This study examines the structural limitations of care policy-making process and proposes principles and practical tasks for establishing democratic care governance. Grounded in the ethics of care, the study highlights fairness in distributing care responsibilities and promoting democratic participation in decision-making. It identifies two key principles: broadening the categories of participants and establishing multidimensional participatory structures. Building on these principles, the study investigates the limitations of Korea's care policy-making system across four dimensions: (1) the shortcomings of government committees and the necessity of institutional restructuring; (2) the lack of public deliberation on care and the need for citizen-centered deliberative structures; (3) the insufficient organization among care stakeholders and the need to enhance collective political capacity; and (4) the constraints of local and institutional-level care politics and the need to create multi-level governance structures. By proposing a framework for restructuring both the content of care policy and the decision-making process, this study holds theoretical and practical significance.

※ Keywords: Ethics of care, Care governance, Stakeholder participation