

사회적 구성주의 관점을 통한 초등돌봄서비스 탐색: 서울시 온마을돌봄정책의 보편성과 공공성을 중심으로

전미양*

최현임**

서울시는 초등학교 돌봄공백 해결을 위한 국정과제인 온종일돌봄 정책을 적극적으로 확대하여 '온마을돌봄' 정책을 발표하고, 초등학교를 위한 돌봄서비스인 '우리동네키움센터' 설치를 확대하고 있다. 본 연구는 사회적 구성주의가 제공하는 정책 분석 도구를 활용하여 서울시 온마을돌봄 정책의 담론에서 드러나는 '보편성'과 '공공성'이라는 이데올로기와 실제 정책의 설계가 부합하는지 분석하고 다음의 결과를 도출하였다. 첫째, 우리동네키움센터의 운영 형태를 '보편적 돌봄'으로 평가하기에 아직 한계가 있다. 서비스는 모든 초등학교에 열려있으나 실제 이용 시 가구형태, 연령 등에 따라 우선순위가 적용되며, 공적 지원의 포괄 목표치가 30%에 설정되어 있다는 측면과 지역별 서비스 할당이 전문적 지식에 근거하기보다 행정적 재량에 좌우되어 서비스 공급량의 편차가 크다는 측면 때문이다. 둘째, 서울시는 지방자치단체가 돌봄서비스 제공 주체가 되도록 권장하면서 이를 '공적 역할의 확대'로 해석하는 형식적 공공성에 의존하고 있기는 하지만, 국가는 마땅히 돌봄서비스를 제공하고 돌봄제공자를 보호하는 것이 곧 윤리라는 '돌봄의 윤리'의 관점에서 긍정적인 방향성을 보여주고 있다. 돌봄서비스의 총량을 빠른 속도로 늘리고 있으며, 사회복지시설 종사자 단일임금체계 적용 및 호봉제를 도입하여 돌봄노동의 가치상승에 이바지하고 있기 때문이다. 본 연구는 분석결과를 통해 서울시 온마을돌봄 정책 돌봄서비스의 보편성 확대와 내용적 공공성의 강화를 제안한다.

주제어: 초등학교 돌봄서비스, 보편성, 공공성, 돌봄윤리

* 주저자, 요크대학교에서 사회정책학 박사학위를 취득하고 현재 상지대학교 사회복지학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회보장제도의 설계와 사회적 낙인, 가족정책, 질적연구 방법론 등이다(E-mail: miyang@sangji.ac.kr).

** 교신저자, University of South Carolina에서 사회복지학 석사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 사회복지학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 아동복지, 아동돌봄, 아동학대, 지역사회복지, 복지전달체계 등이다(E-mail: smilgirl002@hanmail.net).

I. 서론

경제성장을 최우선의 가치로 두고 생계부양자와 가정 내 돌봄자를 제도적으로 이분화했던 한국사회는 1991년 영유아보육법 제정 이후에도 국가책임 최소원칙에서 벗어 나지 못했다. 보육시설 설립 주체는 지방정부뿐 아니라 법인이나 개인에게도 열려있었 으며, 보육비용은 원칙적으로 수익자가 부담하고, 법정 저소득층에만 지원하였다(송다 영, 2014a). 이후 한국사회는 2000년대 초반을 기점으로 인구지표, 가구 형태 등 사 회변화로 인한 돌봄의 사회화 필요성을 실감하였다(김지미, 2013; 김영미, 2009). 2000년 1,495억 원에 불과하던 보육예산이 2013년 4조 131억 원으로 10여 년 사 이에 무려 28배나 증가하였지만(류연규, 2012; 송다영, 2014a), 공보육시설 확충보다는 민간시장을 활용하고, 돌봄에 대해 가족책임에 편승하는 정책 기조는 크게 변하지 않 았다¹⁾. 2004년 개정된 영유아보육법을 통해 수급대상이 모든 영유아로 확대되는 등 보편적 보육의 방향성을 띠며 국공립시설 30% 확충을 목표로 하는 사회적 책임 강화 가 정책목표로 제시되었으나, 결국 경제성장을 위해 돌봄에 대한 국가재정을 최소로 투입해야 한다는 기조가 유지되었다(송다영, 2014a). 참여정부 시기에는 민간보육 시 설에 대한 평가인증방식과 같은 관리와 통제로, 이명박 정부 이후에는 부모에게 직접 제공하는 바우처 사업과 양육수당으로 돌봄서비스에 대한 국가의 역할은 경제적 비용 을 지원하는데 한정되어 영유아 돌봄서비스의 시장화 및 재가족화 현상은 유지되었다 (김수정, 2015; 김중해, 2019; 장지연, 2011; 송다영, 2010; 전운정, 2014).

지원 형태에 한계를 띄고 있으나 양적인 측면에서 지속적으로 확대된 영유아 대상 돌봄정책과 비교하면 초등연령 아동 대상의 돌봄 정책은 그 확대 속도가 매우 더디었 다. 2018년 기준 돌봄서비스의 경우, 영유아 대상 공적 지원은 전 아동의 75.5%를 포 괄하는데 반해, 초등아동 대상의 공적 서비스는 12%만을 포괄하고 있다(안현미, 2018: 5-6). 이러한 초등연령 아동의 돌봄공백은 여성의 경력단절 현상과 긴밀하게 연결되어 있다. 단적인 예로, 자녀가 초등학교에 입학하는 시기에 경력단절이 1만 6천 여 명에 이르는데²⁾, 제도적 보완책으로 제시되는 육아휴직 제도 또한 아직 조직문화, 남성의 제도 활용의 한계 등으로 그 실효성이 낮다(엄규숙, 2012; 정하나·윤정혜, 2020). 방과후 보호자 없이 방치되는 ‘나홀로 아동’의 안전 및 발달상의 문제도 논의 되고 있다. 방과후 성인의 보호와 지도를 받지 못하는 것은 아동의 학습, 정서, 사회성

1) 2010년 기준 민간시설 비율 87.2% (류연규, 2012).

2) 국민건강보험공단 (관계부처합동, 2017) 자료에 따르면 '17년 2~3월 (초등학교 입학기 전후 기간) 초등학교 1~3학년 자녀를 둔 20~40대 직장여성 1만 6천여 명이 퇴사하는 것으로 보고

등의 면에서 건강한 발달을 저해하는 위험요인으로 작동한다(서해전, 2012; 이재연·강성희, 1996; 이태수, 2005). 반면, 돌봄서비스가 아동의 교육효과, 자기효능감, 학교 적응, 게임과몰입, 약물사용이나 범죄예방에 미치는 긍정적 영향에 관한 연구도 꾸준히 이어지고 있다(김동하, 2018; 김유현·신승현, 2019; 박보은·정선영, 2019; 이봉주·조미라, 2011; Durlak et al., 2010; Goldschmidt et al., 2007).

이러한 문제의식으로 최근 문재인 정부는 2022년까지 초등아동 20만 명을 공적 돌봄서비스 범위 내로 포괄할 목표를 가지고 있는 부처통합 국정과제, ‘온종일돌봄’ 정책을 발표하였다. 정책의 핵심은 공적이며 보편적인 돌봄서비스 인프라 확충이다. 6~12세의 아동에 대하여 학교 안에서는 교육부의 초등돌봄교실 수 확대를 통해 돌봄 아동을 현재 24만 명에서 34만 명으로 확대하고, 학교 밖에서는 보건복지부를 주축으로 ‘다함께돌봄센터’³⁾를 ‘22년까지 1,800개소를 신설하여 돌봄 아동을 현재 9만 명에서 19만 명으로 확대할 계획이다(관계부처합동, 2017).

국정과제에 발맞춰 서울시는 2018년부터 온마을돌봄 추진계획을 수립하였다(서울특별시, 2018). 공적 돌봄체계 내 초등아동을 현재 12%에서 30%로 확대할 계획을 발표했으며, 이를 위해 보건복지부 다함께돌봄센터의 운영예산에 추가 예산을 배정하고 서비스 모델을 다양화하여 ‘우리동네키움센터’라는 명칭으로 2022년까지 400개소 설치를 목표로 하고 있다(보건복지부, 2018; 서울특별시, 2018; 안현미 외, 2019).

이처럼 중앙정부와 서울시가 돌봄서비스 제공에 있어서 “공적 책임의 확대와 보편적 돌봄서비스 구축”을(관계부처합동, 2018: 2; 서울특별시, 2019: 1) 천명한 가운데, 본 연구는 사회적 구성주의가 제공하는 정책분석 도구를 활용하여 서울시의 초등연령 대상 돌봄서비스를 검토하고자 한다. 사회적 구성주의는 정책분석을 위해 이데올로기와 담론, 그리고 정책의 설계라는 방법론적 도구를 제공한다. 이는 사회가 ‘구성’되는 단계에서 제도권(또는 주류사회)의 언어와 담론을 통해 설정되는 이데올로기와 실제 설계된 정책이 부합하는지 분석하는 도구가 된다. 분석의 도구 논의에 앞서 본 연구는 국가가 돌봄서비스를 제공하는 데 있어서 보편성과 공공성을 추구한다는 것은 어떤 의미인지 선행연구를 통해 이론적으로 검토할 것이다. 보편성과 공공성에 대한 이론적 논의는 공적이고 보편적인 돌봄의 확대라는 가치를 추구하고 있는 서울시 온마을돌봄 정책의 향후 방향성, 즉 보편적이며 공적인 돌봄서비스가 마땅히 갖추어야 하는 조건에 대해 정책적 함의를 제공할 것이다.

3) 아동복지법 44조의 2.

II. 이론적 논의: 돌봄서비스의 보편성과 공공성

앞서 설명한 것처럼 서울시는 온마을돌봄 정책을 통해 보편적 돌봄서비스 구축을 표명하고 있다. 그렇다면 ‘보편적 돌봄서비스’라 함은 어떤 특징을 갖춰야 하는가? 김효정·권혁주(2013)는 보편주의 복지국가에서 사회서비스의 보편성을 판단하는 기준을 세 가지 측면, 즉 정책설계, 정책 집행, 정책 결과의 측면으로 나누어 설명하였다. 첫째, 정책설계에 있어서 보편주의는 모든 시민을 차별 없이 동일하게 고려하고 처우하는 것을 의미하는 복지국가의 기본적인 운영원리이다(Rothstein, 1998). 시민권에 기초한 보편적 돌봄서비스는 따라서 모든 사회 구성원이 동등한 권리를 가지고 이용할 수 있다(Vabø & Szebehely, 2012). 둘째, 정책 집행의 측면에서 보편적 사회서비스는 모든 시민을 대상으로 하지만 개인이 처한 다양한 수준의 사회적 위험에 대처하기 위해 시민의 욕구를 사정하여 수혜 자격에 대한 적격 여부를 판단해야 한다(Thompson & Hoggett, 1996). 적격 여부의 판단 근거는 전문적 지식과 기준에 의한 욕구조사이지 자산조사를 의미하지는 않으며, 또한 서비스의 제공 수준이 지방정부의 제공능력에 따라, 또는 관료의 재량에 의해 결정된다면 보편성의 수준이 낮다고 볼 수 있다(Care Quality Commission, 2012; Kildal & Kunhle, 2002). 행정적 재량이 수급 가능 여부를 결정하게 된다면 욕구가 있는 시민에게 서비스 공급을 차단하는 복지수급 문지기(gatekeeping) 역할을 하게 될 가능성이 있기 때문이다. 셋째, 정책 결과의 측면에서 보편주의는 사회서비스가 욕구가 있는 모든 시민에게 충분히 제공될 만큼의 양적 수준을 갖추고 있음을 의미한다(Thompson & Hoggett, 1996). 서비스가 충분하지 못하여 사각지대가 발생하거나 서비스를 필요로 하는 시민의 욕구가 해결되지 못한다면 보편성이 충분히 달성되었다고 할 수 없다. 따라서 돌봄서비스가 보편성을 띠는 의미를 정리하면, 욕구가 있는 모든 시민이 서비스 이용자격을 가지며, 적격성 여부는 자산이나 행정적 재량이 아닌 전문적 기준에 근거하여 결정되고, 서비스 공급은 충분하여 욕구가 있는 모든 시민에게 돌아가야 하는 요건을 갖추어야 한다고 볼 수 있다.

한편, 서울시 온마을돌봄 정책이 돌봄서비스 제공에 있어서 공적 책임의 확대를 선언한 것처럼 지난 10여 년간 국내 돌봄정책에 있어 ‘공공성’ 강화는 중요한 화두였다(홍나미·정익중, 2019). 무엇이 공공성을 의미하는가에 관한 논의는 논자마다 차이가 있는데, 기존 연구들은 대개 공공성을 특정 속성이나 주체와 연관 지어 개념화하였다.

공공성을 특정 속성을 중심으로 논의한 시도들은 주로 공익, 민주주의, 평등 등 정의(justice)라고 총칭할 수 있는 속성을 중심으로 공공성을 정의하였다(남찬섭, 2012).

조대엽, 홍성태(2013)는 왕정시대와 대통령중심제 이후 자본주의 근대국가의 공공성의 개념이 변화함을 제시하여 공공성의 개념이 고정불변의 것이 아니라 사회구성적 개념인 것을 논증하였다. 이처럼 근 10여 년간 공공성의 속성에 대한 개념화는 신자유주의 민영화와 시장화의 폐해를 경험하며 이에 대한 대치점으로서 구성된 경향이 있다. 특히, 임의영(2010: 4)은 신자유주의 헤게모니 담론과 대립되는 공공성을 개념화하였는데, 공공성을 존재론, 인식론, 윤리론적인 맥락에서 각각 관계, 공감, 책임이라는 속성으로 개념화하고 “정치공동체가 민주적 절차를 통해서 정의, 평등, 공공복리를 추구하는 이념”으로 정의하였다. 신동면(2010) 또한 조직이나 제도의 공공성을 ‘공민성, 공익성, 공개성’과 같은 속성으로 정의하고 이론적 도구로 활용하였다. 다만 김사현(2019: 176)은 새로운 공공성 담론과 복지혼합 논의에서 공공성 확립의 주체가 더 이상 국가의 공식적 활동에 국한되지 않고, “집합적으로 공동의 이익에 기여할” 다양한 행위주체의 활동이 권장되고 있음을 논의하였다.

반면, ‘공공성’을 행위 주체 또는 주체와 부착된 속성으로 분석하는 시도도 있다. 조희연(2007: 56)은 국가를 시민사회의 감시와 민주주의에 의해 공적·비사유적 성격이 강제로 부과된 존재로 파악하며 시민사회가 가지는 공적이며 비사유적 성격을 중심으로 공공성을 개념화하였다. 신동면(2010)은 공공성의 형식적 측면을 복지혼합에서 국가가 차지하는 상대적 비중, 실질적 측면을 사회권 보장수준으로 정의하였다. 기존의 연구가 공공성을 실현주체(또는 실현주체에 부착된 속성) 또는 속성과 연결하여 개념화한 것에 반해 이병량은(2011) 공공성이 그 실현주체와 속성으로 이분화될 수 있음을 보여주었다. 형식적 공공성이 행위 주체, 즉 정부나 공적 기관을 의미한다면 내용적 공공성은 행위의 결과로서 바람직한 상태, 즉 정의, 형평성, 공익 등의 속성을 의미한다고 주장하였다.

공공성의 개념을 특정 속성이나 실현 주체와 연결 지어 개념화하는 것에 대해 남찬섭(2012)은 오늘날 공공성의 개념은 공공영역과 사적영역의 인위적 구분에 기초하고 있는 것이기 때문에 본질적인 재구조화가 필요하다고 주장하였다. 특히 ‘돌봄’은 공적영역과 사적영역 간의 구분을 허물고, 공공성에 부착된 특정 주체나 ‘정의’라는 가치에 근본적 재구조화를 요구하기 때문에 돌봄노동이 가지는 독특한 성격을 인정하는 돌봄의 윤리(ethics of care)가 정의의 윤리(ethics of justice)의 대안으로 제시되고 있음을 논의하였다. 여기서 돌봄의 윤리란 Carol Gilligan(1982)의 저서 <In a Different Voice>에 의해 처음 개념화되었다. Gilligan은 그간 인간의 도덕발달에 대한 논의가 권리(rights)나 규율(rules), 즉 남성적⁴⁾ 정의 윤리를 중심으로 구축되어왔음을 비판하며 돌봄⁵⁾도 관계(relationships)이자 동시에 책임(responsibilities)으로서 인간 보편

의 윤리적 행위이자 필수적인 도덕발달임을 주장하였다. 돌봄을 보편적 윤리 행위로 인정한다는 것은 돌봄의 윤리가 국내정치, 경제정의, 국제관계 등에서 근본적 이론으로 적용되어야 한다는 뜻이다. 이에 대해 Engster(2007)의 저서 <돌봄: 정의의 심장>은 인간이 존재론적 본성으로부터 의존적인 생명체이기 때문에 모든 인간은 돌봄이 필요한 타인을 돌볼 도덕적 의무가 있으며 정부는 돌봄의무를 제도화할 공적 책임이 있다고 제안한다. 그리고 헌법과 주요한 경제사회적 제도와 구조의 원리로 간주되어야 한다고 주장한다. 이에 대해 김희강(2016)은 돌봄의 윤리를 국가의 규범적 운영원리로 채택하는 돌봄 국가를(Caring state) 복지국가의 새 지평으로 제안한다. 돌봄 국가가 되기 위한 세 가지 원칙, 즉, 의존의 정상성과 돌봄 필요에 기초한 복지, 돌봄관계에 기초한 복지, 돌봄의 공공윤리에 기초한 복지를 제시하였다.

본 연구는 상술한 이론적 논의를 통해 서울시 온마을돌봄 정책이 천명하는 보편성과 공공성의 가치를 지니기 위해서 돌봄서비스가 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다. 특히, 국가가 돌봄서비스를 제공하는 과정에서 보편성과 공공성을 추구하고, 나아가 특정 주체나 속성에 한정 지어지는 공공성이라는 가치의 대안으로서 돌봄의 윤리를 국가의 운영원리로 채택해야 한다는 이론적 지향점을 염두에 두고 서울시 온마을돌봄을 둘러싼 담론과 정책설계를 검토할 것이다.

-
- 4) Gilligan은 돌봄의 윤리에 대한 개념화가 윤리의 성적 차이를 설명하기보다는 인간의 도덕 발달에 대한 개념을 남성적 정의 윤리 너머로 확장하는 데 그 목적이 있음을 분명히 하였으나, 이후의 많은 실증 연구들이 돌봄을 인간 보편의 윤리보다는 여성에 의해 더욱 활발히 이행되는 윤리로 해석한 측면이 있다(Henderson and Allen, 1991).
- 5) Gilligan은 돌봄을 ‘누군가의 욕구를 발견하고 대응하여 누구도 혼자 남지 않도록 세상을 살피는 관계적 행동’이라 정의하였다(“An activity of relationship, of seeing and responding to needs, of taking care of the world by sustaining the web of connection so that no one is left alone”, Gilligan, 1982:62).
- 6) 김희강(2016)이 설명하는 의존의 정상성에 기초한 복지란, 복지가 국가의 시혜가 아니라 시민의 권라이므로 국가의 역할은 개인이 스스로 욕구를 충족할 수 없을 때 조력하는 것이 아니라 의존적임을 정상적인 상태로 보아야 함을 의미한다. 둘째, 돌봄관계에 기초한 복지란, 돌봄제공자와 임금노동자 간의 성별화된 역할 구분을 보편적 돌봄제공자 모델로 재구조화하여 모두가 소득자와 돌봄제공자 역할을 불이익 없이 병행할 수 있도록 하며, 국가는 돌봄서비스, 돌봄 비용에 대한 공적 보상, 임금노동과 같은 수준의 돌봄노동 보상, 양성 모두에게 유리한 노동 환경을 제공한다. 셋째, 돌봄의 공공윤리에 기초한 복지란, 국가는 돌봄윤리를 적용함에 있어 사적 조직이 갖는 한계, 예를 들어 돌봄의 범위, 비정규적이고 불평등한 돌봄 분배, 무임승차자로부터 돌봄제공자를 보호하는 것에 적극적인 상태이다. 돌봄 국가의 원칙과 복지에 대한 더 자세한 논의는 김희강(2016)에서 확인할 수 있다.

III. 분석의 개념적 도구: 사회적 구성주의

사회적 구성주의는 Berger(1967, Parton, 2003에서 재인용)의 저서 '실재의 사회적 구성(The social construction of reality)'에서 처음 개념화되었다. 사회적 구성주의자들은 객관적·독립적으로 존재하여 과학적 방법으로 검증이 가능하다는 외부 현실세계의 존재를 인정하지 않으며, 우리가 특정 현상을 '현실'이라고 인식하는 이유는 개개인이 그렇게 생각하기 때문일 뿐이라고 전제한다(Blaikie, 2007). 따라서 사회적 구성주의가 정의하는 '사회'는 그 사회를 구성하는 개인 행위자들의(human actors) 생각, 언어, 행동을 통해 부여하는 의미로 구성된 상징적 세계이다. 사회 속 개인 행위자들은 매일의 삶에서 언어와 행동(활동)을 통해 자신의 세계를 구축하고, 타인의 세계와 다각적·지속적으로 소통한다. 이 소통과정을 통해 개인이 구축한 세계는 유동적이고 불안정하지만 지속적으로 확장되며, 결국 인간 존재와 주위 환경에 대한 나름의 일관성과 목적을 갖추게 된다. 따라서 사회적 실재(social reality) '구성'된다는 것은 사회를 구성하는 행위자들의 아이디어, 언어, 행동을 통해 부여하는 의미가 반영되는 과정과 결과물이라는 뜻이다(Parton, 2003).

여기서 개개인의 행위자들이 사용하는 언어는 실존하는 자연적 또는 사회적 사물이나 현상을 그대로 반영하는 것이 아니라 개인의 관점과 의미를 내포하고 있다. 따라서 개인이 사용하는 언어는 타인과 소통을 통해 확장될 때 특정 사건이나 사회적 실재에 대한 타인의 견해와 관점을 바꾸는 힘이 있다. 생각과 언어는 단순히 '현실을 담고 있다'라기 보다 '변화시킨다'라고 이해하는 것이 정확하며(Potter & Wetherell, 1987), 이런 의미에서 언어를 통한 상호작용은 매우 정치적인 행위이다.

이런 세계관을 바탕으로 포스트모더니즘 시대 이후의 사회적 구성주의는 사회가 '구성'되는 단계에서 제도권(또는 주류사회)의 아이디어, 언어와 담론, 정책 설계가 정치·사회적 수사(rhetorical) 활용되는 측면에 집중한다(Bilgic, 1987; Shotter, 1993). 이들은 제도권이 정치·사회적 수사를 통해 '특정 행위나 현실이 다른 것보다 더 정당하고 적절하다'라는 논지를 구축한다고 전제한다. 사회에서 '문제'가 되는 현상은 가치중립적이거나 객관적이지 않으며, 주류 담론이나 정책설계에 의해 주관적, 맥락적으로 판단되고 이해된 결과물이다(Sabatier & Weible, 2014). 따라서 사회적 구성주의자들은 사회에서 일반적 상식으로 여겨지는 특정 관점 속에 내재된 가정, 추측, 편견을 드러내고, 그 관점이 사회적 맥락에서 어떻게 발전하고 대응되는지 설명한다(Lister, 2010).

사회적 구성주의의 관점은 특정 사회문제와 정책적 대응 방안을 분석할 때 내재된

가정, 추측, 편견을 분리하여 비판적으로 사고할 수 있는 도구가 되기 때문에 정책분석 방법론으로서 활용도가 높다(Blaikie, 2007; Grebe, 2009). 사회적 구성주의는 사회문제를 분석할 때 다음의 세 가지 개념을 분석도구로 사용한다. 첫째, 이데올로기(Ideology)는 제도권(또는 주류사회)이 스스로 선호하는 가치를 이용하여 특정 현상을 ‘일반적’ 또는 ‘적절’하다고 규정하고 정당화하는지, 또 그것에 부합되지 않는 현상은 ‘문제화’ 하는지를 분석한다(George and Wilding 1994). 둘째, 언어와 담론(Language and discourse)은 이념을 통해 규정된 ‘상식’ 또는 이에 부합하지 않는 ‘일탈’이 어떤 언어를 통해 규정되는지 분석한다. 셋째, 해당 사회문제에 개입하기 위한 정책은 이념과 담론이 만든 명분을 어떻게 제도화하여 제도적 권력(Institutional power)이 되는지 분석한다(Lister, 2010).

현재 사회적 구성주의는 이데올로기, 담론, 정책설계를 정책분석의 도구로 활용하여 단일 국가 정책의 분석, 국가 간 정책 비교 방법론으로 많이 활용되고 있다. 사회정책학 분야 내 다수의 연구가 사회적 구성주의와 세 가지 개념을 활용하여 특정 집단이 정책대상자가 되는 과정과 정책설계에 대해 분석하였다. Jacobs외는(2003) 담론과 정책설계를 탐색하여 주거문제와 정책적 대응방안을 분석하였고, Wilson and Huntington (2006)의 연구는 정책담론 분석을 통해 청소년 (한)부모와 복지수당 의존성의 연결성을 밝힌 바 있다. 전미양(2016)은 사회적 구성주의의 세 가지 개념을 분석도구로 활용하여 영국사회 내 한부모가 ‘문제화’되는 과정에 집중하였다.

본 연구는 사회적 구성주의가 제안하는 분석도구인 이념, 담론, 정책설계를 활용하여 현재 한국사회에서 중앙·지방정부의 주도로 빠르게 확산되고 있는 초등연령 아동 대상의 돌봄서비스, 특히 서울시 온마을돌봄 정책의 돌봄서비스를 분석하고자 한다. 활용하고자 하는 사회적 구성주의의 개념적 분석도구와 역할은 <표 1>과 같다.

<표 1> 사회적 구성주의의 개념적 분석도구와 역할

분석도구	분석대상	개념적 도구의 역할
담론	서울시 온마을돌봄에 대한 담론	서울시 온마을돌봄정책이 ‘적절하다’고 규정하는 이데올로기 도출
이데올로기	서울시 온마을돌봄정책의 보편성·공공성	정책의 명분과 정책설계 검토를 위한 관점 제시
정책설계	서울시 온마을돌봄정책의 초등연령 아동 대상 돌봄서비스 설계	서울시 온마을돌봄의 정책설계가 담론에서 드러나는 이데올로기와 부합하는지에 대한 분석 및 개선점 제시

IV. 결과: 서울시 온마을돌봄 정책의 이데올로기와 담론, 그리고 정책설계

사회적 구성주의는 제도권(또는 주류사회)이 사회적 문제의 개입을 정당화하기 위해 어떠한 언어와 담론을 활용하여 특정 이데올로기를 채택하는 것이 ‘일반적’이며 ‘적절’하다고 규정하는지, 나아가 이데올로기와 담론이 만든 명분이 어떻게 제도적 권력, 즉 세부 정책으로 설계되어 해당 사회문제에 개입하는지 분석한다. 사회적 구성주의의 세 개념을 분석도구로 활용하여, 본 장에서는 현재 서울시가 추진하는 초등연령 아동 대상의 온마을돌봄 정책에 동반되는 언어와 담론을 통해 채택된 이데올로기를 드러내고, 정책의 설계가 이에 부합하는지 검토하였다.

서울시는 온마을돌봄 정책의 초등아동 대상의 서비스를 묘사하는데 ‘모든 아동을 대상으로 하는 보편적 돌봄서비스’를 표명하고 있다. 여기서 활용되는 대표적 이데올로기는 모든 아동을 대상으로 하는 ‘보편성’과 서비스 제공 주체로서 지방정부를 포함한 공적 역할의 확대를 강조하는 ‘공공성’으로 볼 수 있다. 본 장에서는 서울시가 돌봄서비스를 설계하며 추구하는 보편성과 공공성이라는 가치를 실현하기 위해 현재의 정책 설계는 어떤 강점과 한계를 가지고 있는지 논의하고자 한다.

1. 온마을돌봄 정책의 ‘보편성’ 추구

서울시 온마을돌봄 정책은 돌봄서비스 제공에 있어서 ‘보편성’을 대표적인 가치로 명시하며, 모든 초등연령의 아동을 대상으로 단기·일시·긴급 돌봄서비스를 제공하는 ‘우리동네키움센터’를 서울시 전역에 개소하고 있다. 2020년 3월 기준 69개소가 운영 중이며, 2022년까지 400개의 센터 설치를 목표로 하고 있다. 서울시는 우리동네키움센터를 설명하고 홍보하는 과정에서 해당 서비스의 ‘보편성’을 다음과 같이 강조하였다.

“방학중·방과후 돌봄틈새를 메워주는 보편적 초등돌봄...돌봄이 필요한 아동이라면 누구든 신청할 수 있습니다.” (서울특별시, 2020)

“서울시는 초등학생을 둔 맞벌이 부부, 한부모 가정 등의 방과 후나 방학, 휴일 같은 틈새보육을 메워주는 보편적 초등돌봄 서비스인 ‘우리동네키움센터’를 서울시 내 전역에서 운영하고 있습니다.” (한겨레TV, 2020)

“초등학생이라면 누구나 이용할 수 있는 곳입니다” (한겨레TV, 2020)

서울시 온마을돌봄 정책은 모든 초등연령 아동에게 열려있는 돌봄서비스임을 나타내며 서비스의 ‘보편성’을 강조한다. 정책설계의 측면에서 서울시가 우리동네키움센터를 ‘보편적 돌봄’으로 묘사하는 근거는 모든 초등연령 아동에게 열려있는 돌봄이라는 개방성이다. 기존의 초등아동 대상의 돌봄정책이 가구의 소득을 기준으로 일부 아동에게 서비스 이용이 제한되어 있다는 점에서 기반하여, 경제상황으로 아동을 구분하지 않는다는 차이를 강조하기 위함으로 보인다. 그러나 우리동네키움센터의 공급량 목표는 해당 연령의 ‘모든 아동’이 아니라 ‘맞벌이 가구를 기준으로 설정되었다(안현미, 2018)’. ‘맞벌이 가구가 돌봄욕구를 가질 것이라는 전제 아래 추가 돌봄수요가 예측된 것이다. 실제 우리동네키움센터 운영에서도 자치구마다 저학년, 맞벌이, 한부모, 다자녀 가구 등 자체적인 우선순위를 마련하여 적용하고 있다. 중앙정부 온종일돌봄 정책의 경우에도 맞벌이 가정과 저학년 아동의 돌봄 수요를 우선 해결하도록 지자체별 다함께돌봄센터 설치 계획 마련을 권고하였다(보건복지부, 2018)’. 서비스 이용에 있어서 가구 형태나 아동의 연령을 기준으로 하는 일괄적 우선순위 적용은 해당 특징을 유지하지 않은 아동의 서비스 접근을 제한한다는 측면에서 해당 서비스는 ‘욕구가 있는 모든 아동’에게 열려있어야 하는 ‘보편적 돌봄’으로 보기에 한계가 있다.

정책 결과의 측면에서, 2022년까지 400개소 확충으로 계획된 서울시 우리동네키움센터는 전체 초등연령 아동의 30%를 수용할 수 있는 시설이 정책의 근간이다. 그러나 초등연령 아동에 대한 공적 지원⁷⁾ 목표치가 달성된다고 하더라도 이 비율의 아동만이 돌봄 욕구를 가지고 있다고 가정하기 어렵다. 즉 해당 비율의 공적 돌봄서비스 수준이 돌봄욕구가 있는 아동에게 돌아갈 충분한 양의 서비스인지, 또 공적 지원 제도 내에 포함되어 서비스를 받는 아동의 욕구를 해소할만한 충분한 양의 서비스인지에 대한 근거는 현재로서 다소 빈약하다고 할 수 있다.

정책 집행 과정의 측면에서 우리동네키움센터의 설치의 자치구의 돌봄정책 실현의 지에 따라 추가 예산 편성이 가능하고, 이는 서비스 이용료, 급·간식, 아동 1인당 돌봄 인력 등 서비스의 질에 있어서 지역 편차를 초래할 여지가 있다. 실제로, 일부 자치구는 추가 예산 편성으로 타 자치구에서 시행하지 않는 서비스(아픈아이 돌봄 등), 급·간식을 제공하거나, 타 자치구에 비해 촘촘한 센터의 설립이 가능하였다(안현미

7) 여기서 ‘공적지원’이란 초등연령 아동을 대상으로 공적으로 제공되는 돌봄서비스, 즉 초등돌봄교실, 지역아동센터, 우리동네키움센터, 아이돌봄서비스, 청소년방과후아카데미 등을 포함하나, 지역공동체나 사회적기업 등의 제3섹터에서 제공되는 돌봄을 포함하고 있지 않다.

외, 2019). 그러나 이런 서비스의 지역 편차는 대상자의 욕구를 전문적 지식을 근거로 사정하여 달리 제공되는 것이 아니라 지방정부의 제공능력 또는 의지에 따라 결정되므로 보편성의 수준이 낮음을 의미한다(김효정·권혁주, 2013).

2. 온마을돌봄 정책의 공공성 추구 (공적 역할의 확대)

서울시 온마을돌봄 정책은 돌봄서비스 제공에 있어서 공공성 추구, 즉 공적 역할의 확대를 천명하고 있다. 이와 같은 국가 역할의 확대 필요성은 온마을돌봄 정책과 ‘우리동네키움센터’ 설치를 합리화하는 과정에서 자주 등장한다.

“서울시라는 큰 지방정부를 이끌고 있는 사람으로서 너무나 큰 책임감을 느끼고 있습니다...국가의 공공성이 대폭 확대되어야 합니다...이제는 정부가 책임져야 할 때라고 저는 생각하고 있습니다...서울시가 우리동네키움센터를 시작했습니다. 결국은 가야 할 길입니다.”

(‘초등 마을돌봄 해답찾기’ 정책토론회 시장답화, 2019)

“우리의 미래를 위협하는 가장 큰 시대적 과제는 저출생과 고령화입니다. 저출생 문제를 해결하는 길은 바로 국가가 육아와 교육, 돌봄을 책임져 주는 것입니다...임신부터 출산, 보육, 돌봄에 이르기까지 서울은 사상 최대의 투자를 결심했습니다...돌봄 부담이 여성과 가족에게만 맡겨지지 않도록 하겠습니다...여성이 이제 아이와 가족의 돌봄으로부터 해방되어 자신의 경력을 개발하고 운명을 개척하도록 보장할 것입니다.” (서울시장 신년사, 2020)

본 담화는 서울시의 온마을돌봄 정책과 ‘우리동네키움센터’ 운영에 있어 지방정부가 ‘사상 최대의 투자’를 통해 ‘공공성이 확대’된 서비스를 ‘정부가 책임지고’ 제공하여 결국 여성과 가족이 ‘돌봄으로부터 해방’⁸⁾되어야 한다는 메시지를 전달하고 있다.

본 담화에서 등장하는 공공성 확대 방안은 서울시 온마을돌봄 정책과 우리동네키움

8) 본 논문의 주제를 벗어나고 있어 자세히 다루지 않으나 본 담화에서 돌봄정책의 궁극적 목표로 제시하는 ‘돌봄으로부터의 해방’은 논란의 여지가 있다. 특히, 모든 인간은 의존적이므로 돌봄필요에 대응하는 윤리적 의무를 공적 영역으로 확장하되, 목표는 여성과 가족의 ‘돌봄으로부터 해방’이 아니라 돌봄책임에 대한 무임승차자가 없도록 사적관계에서 성평등적 돌봄책임을 수행하는 것을 제도적으로 보장해야 한다는 돌봄의 윤리에 기반한 국가관 논의는 이미 진행 중이기 때문이다(김희강, 2016; 송다영, 2014b).

센터 운영방침 설계의 두 측면에서 확인할 수 있다. 첫째, 국가가 돌봄서비스를 직접 제공하도록 권장하는 설계이다. 서울시는 우리동네키움센터의 설치 및 운영의 주체를 지방자치단체로 설정하고, 지방자치단체의 직접 운영방식을 권장하고 있다(서울특별시·서울여성가족재단, 2019). 운영 주체는 서울시 및 자치구의 직접 운영 또는 출연·출자기관 대행 운영을 원칙으로 하고, 돌봄서비스에 관한 전문성 활용 및 지역사회 참여 활성화를 위해 사회복지법인, 비영리법인, 사회적 협동조합, 비영리민간단체의 위탁운영을 가능하도록 설정했다. 위탁운영 신청 자격이 없는 단체(주민협의회 등)의 경우 지방자치단체와 공동운영방식을 취해야 한다. 위탁모델의 경우 '공공성 담보'를 위한 별도의 관리·감독 체계를 요구하며, 위탁체의 '공신력 담보'를 위해 선정 시 심의과정의 필요함을 명시하고 있다(서울특별시·서울여성가족재단, 2019: 46).

초등아동 돌봄의 공공성 담보 논의는 보육, 노인돌봄과 같이 민간에서 운영하며 개인화·시장화된 사회서비스의 부작용을 비판적으로 바라보고 설계된 방안으로 볼 수 있다. 특히, 지역 내 초등연령 아동의 돌봄서비스를 오랜 세월 제공해온 지역아동센터가 높은 비율로 민간 주체에 의해 운영됨으로써 드러나는 문제점들이 대표적인 논의 쟁점이 되었다. 지역아동센터는 일정 요건을 갖추면 누구나 운영할 수 있는 '신고제'로 대부분⁹⁾이 민간에 의해 운영되고 있다. 이에 대해 돌봄서비스의 질적 수준의 문제, 정부 보조금에 대한 높은 의존도, 재정 운영 투명성 문제, 전·월세 비용 등 서비스의 지속성 및 안정성 등의 문제들이 운영 주체가 민간인 특징과 독립적이지 않음이 논의되었고, 따라서 지방자치단체 또는 출현 기관의 직접 운영 등을 통해 공공성 강화가 필요하다는 진단이 이루어졌다(박애리 외, 2012; 송이은 외, 2017; 이태수, 2012; 정익중 외, 2018). 그러나 상술한 지역아동센터의 문제가 운영 주체의 형태에서만 기인하지 않음도 동시에 논의되고 있다. 특히, 공공의 관리·감독의 강화나 회계담당의 파견을 통한 투명성 확보, 인력이나 보조금의 부족, 보조금 지원 방식(지원지침의 세분화) 등 정책설계의 한계점과 맥락을 함께 논의할 필요성이 제기되고 있다(김진석 외, 2015; 정익중 외, 2018; 홍나미·정익중, 2019). 예를 들어, 정효정(2018)은 공립형 보육시설의 확충 과정을 분석하여 비슷한 논지를 전개하였다. 국가에서 보육시설 공간 마련이 어려워지며 기존 민간어린이집을 공립형으로 흡수하였는데, 이 과정에서 안정적인 보조금을 지급하여 우수한 인력이 지속적으로 일할 수 있는 환경을 구성하면서 일정 수준 이상의 서비스 질을 담보하였다는 것이다. 이런 긍정적 결과는 운영 주체보다는 보조금 안정성의 문제에서 기인함을 주장하였다. 동시에 공립형 시설의 한계도 논

9) 2016년 기준 민간시설 비율 69.6% (정익중 외, 2018).

의되고 있다. 특히, 초등돌봄교실이 운영 주체가 학교 측, 공공이라는 측면은 양육자에게 신뢰를 주는 돌봄 형태지만, 동시에 공급량의 한계, 제한된 운영시간, 유연하지 않은 운영방식 등 질적 비판이 계속되고 있다는 점도 시사하는 바가 있다(김선혜, 2015; 장명림, 2018).

공공성 확립을 추구하는 과정에서 서비스 운영 주체의 공공성에만 의존하는 것은 형식적 공공성에 머무르는 설계라고 볼 수 있다. 공공성을 추구하는 방안이 공립형 돌봄시설 확충과 민간시설의 재정 투명성 강화 등 형식적 공공성을 갖추는 것에 한정된다면 결국 국가가 제공하는 돌봄서비스는 공공성이 담보된 것, 민간은 통제와 관리의 대상으로 설정되어 내용적 공공성 추구에는 한계가 있다. 이에 대해, 김진석 외(2015)는 형식적 공공성을 갖추더라도 공무원의 전문성 문제, 관료적 운영방식 등의 이유로 서비스 내용이 부실하여 내용적 공공성이 열악한 기관이 존재할 수 있다는 것을 인정해야 함을 주장하였다. 내용적 공공성을 강화하기 위해서는 수요에 대응하는 형평성 있는 서비스 확대는 물론, 양질의 서비스를 제공하기 위한 책임성, 그리고 투명한 조직 운영 속에서 다양한 주체가 참여할 수 있도록 민주성 확보 등 추가적인 정책방안 마련이 요구된다.

둘째, 현재 추진되는 초등연령 아동 대상의 돌봄서비스는 지방정부의 자체적 역할과 기여를 통한 공공성 강화방안을 추구한다. 중앙정부가 추진하는 ‘온종일돌봄’ 정책은 전국적으로 초등연령 아동을 대상으로 ‘다함께돌봄센터’ 구축을 추진 중이다. 지방정부는 다함께돌봄센터의 근거법(아동복지법 제44조의2)과 중앙정부의 설치기준, 운영, 종사자의 자격 등에 관한 사항을 준수하는 동시에 지역 내 초등연령 아동의 돌봄수요를 파악하고 적합한 서비스 공급계획을 수립한다. 또한, 학교 내 초등돌봄교실과 연계하여 돌봄 사각지대를 최소화하는 학교-마을 간 유기적 돌봄체계를 구축해야 한다.

제한된 체계 내에서 많은 책임을 위임받은 지방정부는 지역 환경에 맞는 돌봄체계를 구축하고자 노력하고 있다. 서울시의 경우 보건복지부의 다함께돌봄센터에 설치비, 인건비, 운영비 예산을 추가로 편성하여 ‘우리동네키움센터’를 기능별 3가지 모델로 구축하고 있으며, 오산시는 ‘함께자람센터’, 시흥시는 ‘아이누리돌봄센터’로 브랜드화하여 발전시키고 있다(전미양, 최현임, 2019). 지방정부가 추가적인 예산편성을 통해 지역의 돌봄수요와 환경에 적합하도록 정책을 기획하고 설계할 수 있다는 점에서 지방정부의 책임 확대는 긍정적이다. 특히 서울시 우리동네키움센터의 경우 추가 설치비와 함께 돌봄인력의 인건비에 대한 생활임금 적용, 호봉제 적용, 처우개선수당을 지급한다는 측면에서 돌봄노동의 가치와 전반적인 돌봄서비스의 질을 견인할 수 있는 모델로의 역할을 기대할 수 있다. 그러나 각 지방정부의 추진 의지에 따라 필연적으로 시설 공급량,

이용자 부담, 아동 1인당 돌봄인력 등 지역 편차가 발생하며, 같은 연령의 아동을 대상으로 하는 돌봄서비스가 지역마다, 자치구마다 각기 다른 이름으로 불리면서 이용자 관점에서 혼란을 일으킬 수 있다는 여지도 있다. 나아가 지방정부 차원에서 교육부 초·등돌봄교실이나 보건복지부의 지역아동센터 등 같은 연령 아동을 대상으로 하는 중앙 정부의 부처별 방과후 돌봄체계를 연계 및 통합할 수 있거나 예산을 통합하여 운영할 수 없으므로 정책 간 이해 상충이나 역할분담을 조정하는 데 한계가 있다.

V. 결론 및 함의

본 연구는 사회적 구성주의의 분석 도구인 이데올로기, 담론, 정책설계를 활용하여 초등연령 아동 대상의 서울시 온마을돌봄 정책을 살펴보았다. 서울시 온마을돌봄 체계 내 돌봄서비스에 대한 설명과 홍보에 활용된 언어와 담론을 통해, 온마을돌봄 정책이 보편성과 공공성이라는 가치를 추구하고 있음을 파악하였다. 상술한 것처럼 사회적 구성주의는 행위자들이 사용하는 언어가 관점과 의미를 내포하고 있으며, 따라서 언어를 통해 전달되는 이데올로기와 메시지, 그리고 그에 따른 정책의 설계는 사람들의 견해와 관점을 바꾸는 힘이 있다고 전제한다. 이 전제에 따라 해석하면, 서울시 온마을돌봄 정책은 아동 돌봄에 있어 (지방)정부의 역할이 점차 확대되어 '모든 아동'을 대상으로 보편적 서비스가 제공되는 것, 즉 돌봄이 우리 사회에 현안이고 공적 책임이 필요한 영역이라는 것이 '정당하고' '적절하다'는 논지가 구축되는 데 기여하고 있다고 볼 수 있다. 서울시 온마을돌봄 정책이 내세우는 담론과 그 언어가 품는 이데올로기가 구축하고 있는 긍정적 방향성에 비해, 실제 돌봄정책의 설계는 해당 이데올로기를 실현하기에 아직 한계가 있다. 본 연구는 이 한계를 논의하기 위해 돌봄서비스 제공에 있어서 보편성과 공공성을 추구하는 것이 무엇을 의미하는가에 대해 김효정·권혁주(2013)가 정리한 이론을 바탕으로 온마을돌봄의 실제 정책설계가 '보편성'과 '공공성'이라는 가치에 부합하도록 설계되었는가를 질문하였다. 김효정·권혁주(2013)는 사회서비스의 보편성을 갖춘다는 의미가 욕구가 있는 모든 시민이 서비스 이용자격을 가지며, 수혜 적격 여부는 자산이나 행정적 재량이 아닌 전문적 기준에 근거하여 결정되고, 욕구가 있는 모든 시민에게 충분한 서비스가 할당되어야 함을 주장하였다. 이를 기준으로 서울시 온마을돌봄 정책의 초등아동 돌봄서비스는 '보편적 돌봄'으로 보기에 한계가 있음을 두 가지 측면에서 알 수 있다.

첫째, 서울시 온마을돌봄 정책의 서비스 대상은 해당 연령의 모든 아동에게 열려있

으나, 서비스 이용에 가구 형태나 연령 등의 우선순위가 제도화되어 있다. 초등아동의 30%만을 공적 지원의 포괄 목표치로 설정하고 있다는 점은 욕구가 있는 모든 시민에게 충분한 서비스가 돌아가야 한다는 ‘보편성’의 원리에 부합한다고 말하기 어려우며, 동시에 나머지 70%의 돌봄 욕구는 가정 내 돌봄, 지역사회, 사교육 시장을 통해 해결되어야 한다는 것을 전제하고 있다. 여기서 국가가 적절하다고 설정한 돌봄서비스의 대상은 방과후에 ‘보호’가 필요한 맞벌이 가정, 저학년, 다자녀가구의 아동이며, 결국 국가의 역할은 양육자의 빈자리를 보완하는 형태이다. 게다가 우선순위가 ‘맞벌이 가구’ 중심으로 설정된다는 점은 돌봄정책이 궁극적으로 기대하는 정책 효과가 맞벌이 가정의 경력단절 완화, 즉 양육자의 부담경감이라는 측면이며, 이는 곧 저출생 문제의 해결이라는 점에서 해당 정책의 도구적 성격을 확인할 수 있다.

둘째, 온마을돌봄 정책의 서비스 할당은 행정적 재량에 크게 좌우되어 지역마다 서비스 공급량의 편차가 크다는 점도 아직 보편성의 수준이 낮음을 나타낸다. 게다가 서비스 공급량의 지역 편차는 향후 그 정도가 더욱 심해질 것으로 예상된다. 서울시는 2019년 온마을돌봄 정책시행 결과 부족한 점으로 지역적 편차를 말하면서도 2020년 추진전략으로 우선지원 지역(5개 이상)을 선택하여 집중지원 하겠다는 전략을 발표하였다(서울특별시, 2020). 지역균형발전과 돌봄수요를 근거로 선정할 계획이나, 공모에 참여하는 기초자치체의 의지와 실행 가능성이 선정기준이 된다는 면에서 한계가 있다. 지역사회의 공간을 찾아내는 것은 전적으로 기존 돌봄시설 등의 지역환경과 기초자치체(시·군·구)의 역량에 의해 좌우되고 있으므로 행정적 의지와 재량에 따라 서비스 공급의 지역적 편차, 서비스 접근성, 수요와 공급의 미스매칭 등의 문제 또한 예상할 수 있다.

한편, 기존 연구는 ‘공공성’을 ‘정의’와 같은 속성이나 국가, 시민사회와 같은 실현 주체를 중심으로 개념화하였다. 신동면(2010), 이병량(2011) 등의 논자들은 공공성을 형식적인 측면과 실질(내용)적인 측면으로 나누어 설명하고 있는데, 서비스를 국가가 제공할 때 이를 곧 공공성의 실현으로 산정하는 것은 실질(내용)적 공공성에 대한 고려보다는 형식적 측면의 공공성에 의존하고 있다고 볼 수 있다. 이는 서울시가 기초 지방자치단체가 우리동네키움센터를 직접 운영하도록 권장하는 부분과 ‘공공성의 확대’를 연결 짓는 부분에서도 발견할 수 있다. 서울시는 우리동네키움센터의 서비스 제공 주체를 국가 또는 위탁운영으로 설정하며 시장(민간)과 지역공동체, 제 3섹터(사회적기업)의 참여를 제한하였다. 이는 민간 의존도가 높은 기존의 돌봄서비스가 가지는 부작용을 원천적으로 차단하고, 국가의 책임성 강화를 통해 돌봄서비스의 질과 안정성을 담보하려는 노력으로 보인다. 다만 그 과정에서 기존 돌봄을 위해 공간을 사용하던 민

간(주민커뮤니티, 작은도서관, 종교시설 등) 주체는 우리동네키움센터 서비스의 제공 주체가 될 수 없어 정책에서 배제되거나 공간만 기탁 하는 결정을 해야 한다(안현미 외, 2019). 현재 초등연령 아동의 돌봄에 있어 인프라의 양적 확충이 시급하다는 것을 고려하면(안현미 외, 2019), 서비스 제공 주체를 확대하여 국가가 아니더라도 실질적, 내용적 공공성을 담보하는 방안을 마련하고 욕구가 있는 모든 시민이 서비스를 이용할 수 있도록 서비스의 다양성과 보편적 성격을 강화하는 방안도 고려할 만하다(이명승, 2019).

반면, 공공성을 국가나 시민사회와 같은 실현주체나 '정의'와 같은 속성에 의존하는 대신, 인간의 의존성은 매우 정상적이기 때문에 국가는 마땅히 돌봄서비스를 제공하고 무임승차자로부터 무급돌봄 제공자와 유급 돌봄 인력을 보호하는 것이 곧 윤리인 '돌봄의 윤리'가 국가 운영의 기반이 되는 것이 옳은 방향성이라고 보는 관점에서 서울시의 온마을돌봄 정책은 분명 긍정적인 측면이 있다. 서울시는 우리동네키움센터의 양적 확충을 통해 돌봄서비스의 총량을 빠른 속도로 늘리고 있으며, 보건복지부에서 지원하는 인건비 지침에 추가 예산을 보충하여 사회복지시설 종사자 단일임금체계 적용 및 호봉제를 도입하여 처우개선 노력을 추진하고 있다(서울특별시, 2020). 이는 현실적으로 위탁법인 참여를 독려할 수 있는 요건이 될 수 있으며, 장기적으로 유급 돌봄 노동의 가치를 상승하는 방향성에도 이바지할 것으로 보인다. 보건복지부의 다함께돌봄 정책은 비영리법인(또는 단체)의 참여를 유도하기에는 소규모 시설이며 장기적인 인력 채용 책임 면에서 한계가 있기 때문이다(김진석 외, 2005). 그러나 이는 결국 재정상의 환경이 서울시 같지 않은 대부분의 지방정부의 경우 필연적으로 좋은 인력의 채용과 관련이 있는 종사자의 지위와 안정성의 문제에 봉착할 가능성이 크며, 이는 서비스의 질로 봉착되는 중요한 문제이다. 따라서 돌봄서비스 인력의 공정한 노동 조건 보장이 함께 모색되어야 할 필요가 있다(김진석 외, 2015; 강혜규 외, 2019).

본 연구는 국정과제로 추진되는 온종일돌봄 정책 안에서 학교 밖 돌봄서비스 확충과 관련하여 적극적인 정책을 펼치고 있는 서울시의 초등아동 대상 서비스, '우리동네 키움센터'를 중심으로 서울시 온마을돌봄 정책을 검토하였다. 이를 위해 정책이 담고 있는 이데올로기와 활용되는 담론, 정책설계라는 사회적 구성주의의 개념적 분석도구를 활용하여 서울시 온마을돌봄 정책이 표명하는 돌봄서비스의 보편성과 서비스 제공에 있어 국가의 책임(공공성)을 갖추는 정책의 설계란 무엇인지 이론적으로 검토하고, 서울시 온마을돌봄 정책이 이에 부합하기 위해 나아가야 할 방향을 제시하였다. 분석 결과, 서울시는 온마을돌봄 정책이 추구하는 보편성과 공공성을 확립하는데 아직 개선의 여지가 있으나, 초등아동의 돌봄서비스를 직접 제공하고 돌봄자의 처우를 고민하는

등 서비스의 공적 역할을 확대하는 방향성을 띠고 있다. 본 연구는 우리 사회에서 제도와 서비스로 돌봄이 구축되는 과정에서 궁극적으로 돌봄의 윤리가 그 근간이 되기를 제안하며, 이를 위해 돌봄의 윤리가 경제사회적 제도와 구조의 원리로 작동하는 사회의 돌봄서비스와 노동시장 정책에 대한 후속연구를 제안한다.

▣ 참고문헌

- 강혜규. 2019. “지역사회가 주도하는 통합 돌봄.” 《In 지역사회통합돌봄 2026 비전포럼》, 보건복지부.
- 관계부처합동. 2017. 《은종일 돌봄체계 구축·운영을 위한 현장 정책토론회 자료집》
_____. 2018. 《은종일 돌봄체계 구축·운영 계획: 2018.4.》
- 김동하. 2018. “아동의 지역아동센터 이용시간의 중단적 변화유형과 영향요인에 관한 연구.” 《사회복지연구》, 49(2), 159-180.
- 김사현. 2019. “사회복지 공공성: 새로운 복지정치 담론의 제안.” 《사회복지정책》, 46(2): 159-186.
- 김선혜. 2015. “초등학교 돌봄서비스의 목적 논의: 공공성과 아동 자기결정의 자유에 근거하여.” 《한국초등교육》, 26(4), 515-535.
- 김수정. 2015. “보육서비스의 트릴레마 구조와 한국 보육정책의 선택: 민간의존과 비용중심의 정책.” 《경제와사회》, 105, 64-93.
- 김영미. 2016. “계층화된 젊음: 일, 가족형성에서 나타나는 청년기 기회불평등.” 《사회과학논집》, 47(2), 27-52.
- 김유현·신승현. 2019. “지역아동센터 이용 아동의 학업성취, 자아존중감, 우울의 중단적 인과관계.” 《아동교육》, 28(1): 139-161.
- 김종해. 2019. “어린이집 문제 발생의 맥락.” 《월간 복지동향》, (243), 11-16.
- 김지미. 2018. “한일 복지체제 재편과 가족의 위상 변화: 노인돌봄의 사회화를 중심으로.” 《사회보장연구》, 34(4), 61-91.
- 김진석·민소영·유동철·홍영준. 2015. 《서울시 복지인프라 공공성 강화 방안》 서울특별시·서울시복지재단.
- 김효정·권혁주. 2013. “사회서비스의 보편주의 (universalism) 적용에 관한 연구: 한국의 노인 돌봄 정책을 중심으로.” 《정책분석평가학회보》, 23(1), 143-170.
- 김희강·강문신. 2010. “돌봄의 공공윤리: Eva F. Kittay 이론과 ‘장애아가족 양육지원 사업.’” 《한국정치학회보》, 44(4), 45-72.
- 김희강. 2016. “돌봄국가: 복지국가의 새로운 지평.” 《정부학연구》, 22(1), 5-30.
_____. 2018. “돌봄: 헌법적 가치.” 《한국사회정책》, 25(2), 3-29.
- 남찬섭. 2012. “공공성과 인정의 정치, 그리고 돌봄의 윤리.” 《한국사회》, 13(1), 87-122.
- 낸시 폴브레, 윤자영. 2007. 《보이지 않는 가슴》, 또하나의문화.
- 류연규. 2012. “가족의 돌봄 공백에 대응하는 돌봄의 사회화 정책의 성격 규명.” 《비

- 판사회정책》, (37), 113-153.
- _____. 2013. “복지국가 아동 돌봄 서비스 공공성 강화의 사회경제적 조건.” 《한국가족복지학》, 39, 177-204.
- 박보은·정선영. 2019. “지역아동센터 서비스 이용이 저소득가구 아동의 자기보호와 학교적응에 미치는 영향.” 《아동과 권리》, 23(3): 397-421.
- 박애리·변은지·김유나·황영은. 2012. “서울시 공립지역아동센터 운영방안.” 《서울시여성가족재단 정책연구보고서》.
- 보건복지부. 2018. 《다함께 돌봄 4개년 계획 수립을 위한 권역별 설명회 자료집》.
- _____. 2019. 《다함께돌봄사업 안내》.
- 서울특별시. 2018. 《‘온마을 아이돌봄 체계 구축’ 우리동네키움센터 확충계획: 가족담당관》.
- _____. 2019. 《2019년 우리동네키움센터 설치·운영계획: 아이돌봄담당관》.
- _____. 2020. 《우리동네키움센터 자치구 설명회 자료집 : 2020.01.》.
- 서울특별시·서울여성가족재단. 2019. 《서울특별시 우리동네키움센터 운영매뉴얼》, 서울특별시·서울여성가족재단.
- 서혜진. 2012. “방과후 방치와 아동의 공격성, 위축, 우울과의 관계에서 독서의 매개효과.” 《아동복지연구》, 10(3), 25-41.
- 송다영. 2010. “‘자유선택’ 정책설계내 계층과 젠더 문제: 한국 보육정책의 형성과 재편을 중심으로.” 《한국가족복지학》, 30, 347-378.
- _____. 2014a. “돌봄의 사회화와 복지국가의 지연(遲延).” 《한국여성학》, 30(4), 119-152.
- _____. 2014b. “돌봄은 누구의 책임인가.” 한국여성연구소 편. 《젠더와 사회》, 417-446. 파주: 동녘.
- 송이은·이지혜. 2017. 《서울시 지역아동센터 공공성 강화 및 내실화 방안 마련 연구》. 서울시여성가족재단.
- 신동면. 2010. “사회복지의 공공성 측정에 관한 연구.” 《한국사회정책》, 17(1), 241-265.
- 안현미. 2018. 《서울시 영유아·아동 돌봄 정책 현황 및 통합 지원체계 구축방안. 서울시 영유아 및 아동돌봄 체계 구축을 위한 토론회 자료집》.
- 안현미·김아래미·김형모·전미양·최현임. 2019. 《우리동네키움센터 모형개발 및 전달체계 구축 연구》. 서울특별시·서울시여성가족재단.
- 염규숙. 2012. “복지국가 체질 개선을 위한 돌봄서비스정책.” 《월간 복지동향》, (160), 17-22.

- 윤승희. 2012. “돌봄을 통해 본 복지국가 유형화 연구: 돌봄의 제도와 문화를 중심으로.” 《한국가족복지학》, 36, 31-59.
- 윤홍식·송다영·김인숙. 2011. 《가족정책》. 공동체.
- 이명승. 2019. “초등 방과후 돌봄정책의 패러다임의 전환을 위하여.” 《월간 복지동향》, (252), 30-35.
- 이병량. 2011. “문화정책과 공공성.” 《한국거버넌스학회보》 18(3), 119-146.
- 이봉주·조미라. 2011. “방과후 방치가 아동발달에 미치는 영향.” 《한국아동복지학》, (36), 7-33.
- 이재연·강성희. 1996. “자기보호 아동의 적응에 관한 연구.” 《한국영유아보육학》, 6, 1-21.
- 이태수. 2005. “지역아동센터의 역할과 활성화 방안.” 《한국아동복지학회춘계학술대회 자료집》. 한국아동복지학회.
- _____. 2012. “취약 아동 보호의 공공성 확대 방안.” 《참여연대: 보편적 복지확대를 위한 공공성 강화방안 토론회 자료집》, 130-163.
- 임의영. 2008. “신행정학의 공공성: 사회적 형평성을 중심으로.” 《사회과학연구》, 47(2), 135-166.
- 장명립. 2018. “학생·학부모 요구에 부응하는 초등돌봄서비스 내실화 방안.” 《경제·인문사회연구회》.
- 장지연. 2011. “돌봄노동의 사회화 유형과 여성노동권.” 《페미니즘 연구》, 11(2), 1-47.
- 전미양. 2016. “사회적 구성주의 관점에서 분석한 한부모 문제화.” 《한국사회복지조사 연구》, 49, 49-70.
- 전미양·최현임. (2019). 《온마을돌봄사업 마을자원 실태조사 및 연계방안 구축 연구》. 서울특별시·서울시여성가족재단.
- 전윤정. 2014. “무상보육 정치의 공공성의 전유,(재) 가족화, 성별화: ‘무상보육’ 도입과정에 대한 분석을 중심으로.” 《페미니즘 연구》, 14(2), 113-151.
- 정익중·홍나미·강지원. 2018. 《지역아동센터 공공성 확대를 위한 발전방안 연구》. 보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 이화여자대학교.
- 정한나·윤정혜. 2020. “여성근로자의 출산 후 휴직 사용과 이후 직장복귀에 대한 연구: 일자리특성을 중심으로.” 《여성경제연구》, 16(4), 1-18.
- 정효정. 2018. “보육의 공공성 강화를 위한 국공립어린이집 확충정책에 관한 논점 및 제언.” 《한국영유아보육학》, 113, 229-251.
- 조대엽·홍성태. 2013. “공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형.” 《아

- 세아연구», 56(2), 7-41.
- 조희연. 2007. “새로운 사회운동적 화두, 공공성의 성격과 위상.” 《시민과세계》, (11), 54-69.
- 홍나미·정익중. 2019. “지역아동센터의 공공성 확대를 위한 시론.” 《사회복지연구》, 50(3), 5-31.
- 《정책위키》. 2020. “온종일돌봄 정책”
<http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863867&pWise=mMain&pWiseMain=C5>. 검색일 2020년 2월 3일.
- 《서울특별시》. 2020. “온마을 아이돌봄”
<http://news.seoul.go.kr/welfare/archives/507330>. 검색일 2020년 2월 3일.
- 《한겨레TV》. 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=h5KoEDqvLeY>. 검색일 2020년 2월 3일.
- 《정책토론회화》. 2019. “초등 마을돌봄 해답찾기”
<https://www.youtube.com/watch?v=HGc3EQr7t6c>. 2019.4.29.
- 《정책토론회화》 2020 서울시장 신년사 “8. ‘따뜻한 출발선’, 완전한 돌봄이 시작됩니다.”
- Atron, Nigel. 2003. “Rethinking professional practice: The contributions of social constructionism and the feminist ‘ethics of care’.” *British journal of social work*, 33(1): 1-16.
- Berger, Peter L, & Thomas Luckmann. 1967. *The social construction of reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Great Britain. Penguin Books.
- Blaikie, Norman. 2007. *Approaches to social enquiry: Advancing knowledge*. Polity.
- Billig, Michael. 1987. *Arguing and Thinking: A Rhetorical Approach to Social Psychology*. Cambridge, Cambridge University Press
- Care Quality Commission. 2012. *The State of Health Care and Adult Social Care in England 2011/2012*. London: Care Quality Commission.
- Clarke, J. 2012. Social Constructionism, in McLaughlin, E. and Muncie, J. (eds), *The Sage Dictionary of Criminology*. sage.
- Durlak, Joseph A., Roger P. Weissberg & Molly Pachan. 2010. “A meta-analysis of after-school programs that seek to promote personal and social skills in children and adolescents.” *American journal of*

- community psychology*, 45(3-4), 294-309.
- Engster, Daniel. 2007. *The heart of justice: Care ethics and political theory*. Oxford: Oxford University Press
- Esping-Anderson, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Goldschmidt, Pete, Denise Huang & Marjorie Chinen. 2007. "The long-term effects of after-school programming on educational adjustment and juvenile crime: A study of the LA's BEST after-school program." *National Center for Research on Evaluation, Standards, and Student Testing (CRESST), University of California, Los Angeles*, 5. Los Angeles, CA..
- George, Victor, & Wilding, Paul. 1994. *Welfare and Ideology*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf. 27-70.
- Grebe, Cornelius. 2009. Theoretical positioning and literature review. In *Reconciliation Policy in Germany 1998-2008* VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Israel, Barbra A., et al. 2005. "Community-based participatory research: lessons learned from the Centers for Children's Environmental Health and Disease Prevention Research." *Environmental health perspectives*, 113(10): 1463-1471.
- Jacobs, Keith, Jim Kemeny, & Tony Manzi. 2003. "Power, discursive space and institutional practices in the construction of housing problems." *Housing Studies*, 18(4): 429-446.
- Kildal, Nanna, & Stein Kuhnle. 2002. "The Principle of Universalism: Tracing a Key Idea in the Scandinavian Welfare Model", Presented at 9th International Congress, Geneva, September 12-14.
- Lister, Ruth. 2010. *What's the problem? Social constructionism*. In Lister, R. (ed). *Understanding theories and concepts in social policy*. The Policy Press.
- Potter, Jonathan, & Margaret Wetherell. 1987. *Discourse and Social Psychology: Beyond Attitudes and Behaviour*. London, Sage.
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Shotter, John. 1993. *Conversational Realities: Constructing Life through Language*. London: Sage.
- Thompson, Simon, & Paul Hoggett 1996. "Universalism, Selectivism and Particularism: Towards a Postmodern Social Policy", *Critical Social Policy*, 16(46): 21-42.
- Vabø, Mia, & Marta Szebehely. 2012. "A Caring State for All Older People?", *Welfare State, Universalism and Diversity*. 121-143.
- Wilson, Helen, & Annette Huntington. 2006. "Deviant (m) others: The construction of teenage motherhood in contemporary discourse." *Journal of social policy*, 35(1): 59-76.

An Analysis of Public Childcare Service through a Social Constructive Perspective: Focusing on a Care Service Driven by the Seoul Metropolitan Government

Miyang Jun & HyunNim Choi

The Seoul Metropolitan Government is expanding its daycare service for children age 6-12, as a part of the national policy goal to mitigate the gap in childcare provision. The political discourses constructed around this expansion uphold the value of ‘universalism’ and ‘publicness’ in the design of the service.

The study analyzed the service from the perspective of ‘universalism’ and ‘publicness’ and argues the following. On the one hand, the study finds rooms to improve the service to be titled as universal and public care. While the service is open to all children within the age boundary, it prioritizes children with certain characteristics, such as younger age and/or from certain family types. The service is allocated depending largely on the local bureaucracy rather than the professionally assessed care demands. The ‘publicness’ of the service is only served through the body of operation being a public sector. On the other hand, the study identifies the contribution of the care service designed by the Seoul Metropolitan Government in terms of building the notion of the ethics of care. The government acknowledges their role in the expansion of the care service and contributes to increase the overall value of care by applying the wage system of social workers for employees at the care centers. The study further proposes the expansion of universality and publicness of the care service.

※ Keywords: public childcare service, ethics of care, universalism, publicness