

돌봄 정책의 가족주의 성격에 관한 연구

A Study on Familialism of Care Policy in Korea

고려사이버대학교 사회복지학부

조 교 수 김 윤 정*

경북대학교 사회복지학과

조 교 수 문 순 영**

Division of Social Welfare, The Cyber Univ. of Korea

Assistant Professor: Kim, Yun-Jung

Dept. of Social Welfare, Kyungpook National Univ.

Assistant Professor: Moon, Soon-Young

〈 목 차 〉

- | | |
|------------|-------------|
| I. 서론 | IV. 결과 및 해석 |
| II. 이론적 고찰 | V. 요약 및 결론 |
| III. 연구 방법 | 참고문헌 |

〈Abstract〉

Considering recent changes in care policies for children and the elderly, this study assumed that the familialistic characteristics of the welfare state in Korea might differ from those of the past. In order to explore the direction of change in familialism, this study focused on care policies for children under six and for the elderly who are sixty-five and over. Applying Leitner's four types of familialism - implicit familialism, explicit familialism, optional familialism, and de-familialism - to the study, it analyzed both familialization care policies, such as paid parental leave, homecare allowance, tax credit, and de-familialization care policies, including service provision and subsidies. The results of the study showed that care policy for children under 6 displayed the characteristics of "optional familialism," while care policy for the elderly reflected "de-familialism."

* 주저자: 김윤정 (lanca@cyberkorea.ac.kr)

** 교신저자: 문순영 (soonym@knu.ac.kr)

Key Words : 돌봄 정책(care policy), 탈가족화(de-familialization), 가족화(familialization), 가족주의(familialism), 영유아 돌봄(child care), 노인 돌봄(elder care)

I. 서론

복지국가 연구에서 우리나라는 대개 남부 유럽 및 동아시아의 국가들과 함께 가족주의적(familialistic) 성격을 가진 나라로 분류된다(Esping-Andersen, 1999; 박광준, 2001, 2007). 이는 다시 말해 복지공급에 있어서 가족의 비중이 상당히 높다는 것을 의미하는데, 여기서 복지공급이란 경제적 필요뿐만 아니라 돌봄 욕구에 대한 충족을 포함한다. 그러나 최근 들어 기혼 여성의 경제활동 증가와 급속한 고령화 등으로 인해 ‘돌봄의 수급 불균형’이라는 위기가 초래되었으며, 이에 따라 그동안 사적 영역의 문제로 간주되었던 ‘돌봄’은 복지국가의 개입이 필요한 정책적 대상이 되었다. 특히 2000년대에 들어서면서 노인장기요양보험, 보육서비스 공급과 보육료 지원확대, 육아휴직의 유급화, 아동가정양육수당 등 가족의 돌봄 기능과 관련된 다양한 정책들이 도입되었다. 이와 같은 일련의 정책적 변화들은 가족의 돌봄 부담을 완화시켜줌으로써 그동안 우리나라 복지국가의 특성으로 간주되어 왔던 가족주의에 변화를 일으킬 수 있는 가능성을 열어주었다.

그러나 가족정책에 관한 비교 연구들을 살펴보면, 우리나라는 여전히 가족정책이 발달되지 않은 나라로 분류되거나(윤홍식, 송다영, 김인숙 외, 2010), 가족의 돌봄을 지원하는 수준이 타 국가에 비해 상당히 저조한 것으로 나타난다(김은지, 2009; 류연규, 2007; 윤홍식 2006). 물론 상대적 관점에서 분석한 연구들이라는 특성상 그와 같은 결론을 피하기는 어렵겠지만, 국가 간 수준별 차이에만 초점을 맞춘 연구들은 한 국가 내에서 일어나고 있는 의미있는 변화에 민감하지 못하다는 제한점이 있다. 게다가

가족정책에 관한 논의의 대부분은 영유아 돌봄 정책만을 그 분석대상으로 삼고 있어(Leira, 2002; Daly, 2000; 윤홍식, 2006; 윤홍식 외, 2010; Minchoñ, 2008), 오히려 급속한 고령화로 인해 가족에게 더 큰 부담을 안겨주고 있는 노인 돌봄의 영역을 간과하는 경향이 있다.

이러한 선행 연구들의 한계에서 출발하여, 본 연구는 영유아 뿐 아니라 노인 돌봄과 관련된 최근의 정책적 변화들을 분석하고, 이를 통해 우리나라 복지국가를 특징짓는 가족주의가 어떤 방향으로 변모해가고 있는지를 탐색해보고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 다양한 가족주의간의 차이성을 명시적으로 드러내 주는 라이트너(Leitner, 2003)의 네 가지 가족주의 유형-목시적 가족주의, 명시적 가족주의, 선택적 가족주의, 탈가족주의-을 적용하여 돌봄 정책의 가족주의 성격을 분석한다. 영유아나 노인 외에, 장애나 질병으로 인해 독립적인 생활을 유지할 수 없는 경우도 돌봄 정책의 범주에 속하나 여기에서는 대부분의 가족이 생애주기 가운데서 보편적으로 경험하게 되는 영유아와 노인 돌봄 문제에 국한하여 연구의 범위를 설정한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 이론적 고찰에서는 가족주의의 성격을 규정짓는 탈가족화와 가족화의 개념을 정리하고, 연구의 분석틀이 되는 라이트너의 네 가지 가족주의 유형을 살펴본다. III장에서는 우리나라 영유아 및 노인 돌봄 정책을 가족화와 탈가족화 정책으로 구분하고 이를 중심으로 연구방법을 설명한다. IV장에서는 영유아 돌봄과 노인 돌봄을 분리하여 각 영역에 속하는 가족화 및 탈가족화 정책들을 분석한 후 이를 바탕으로 영유아 및 노인 돌봄 정책의 가족주의 성격을 논한다.

마지막으로 V장에서는 본론의 분석 결과를 요약하고 가족주의 특성의 향후 전망을 제시함으로써 결론을 맺는다.

II. 이론적 고찰

1. 탈가족화와 가족화

탈가족화와 가족화는 최근 가족정책 연구에서 자주 등장하는 개념 중 하나이다. 그러나 그 의미는 학자들마다 조금씩 다르게 해석되고 있어서 명확하게 정의를 내리는 것은 쉽지 않다. 두 개념 가운데 먼저 탄생한 것이 탈가족화라는 개념인데, 탈가족화는 젠더관점에 입각하여 복지국가를 연구한 여성주의 학자들이 주류 복지국가 연구에 대한 비판과 대안적 논쟁을 시작하면서 등장하였다. 잘 알려진 바와 같이, 복지국가를 분석하기 위하여 1990년대 초 에스핑 앤더슨(Esping-Andersen, 1991)은 ‘노동시장 참여와는 무관하게 개인과 가족이 적절한 생활수준을 유지하는 정도’를 의미하는 탈상품화를 제시하였다. 당시 여성주의 학자들은(Orloff, 1993; O’connor, 1993; Lister 1994; Sainsbury 1996; Lewis, 1997) 이 개념이 성별분업적 젠더질서 속에서 노동시장 외부에 머물고 있는 대다수의 여성들을 고려하지 않았다고 비판하면서, 복지국가의 근간이 되는 사회권의 발생 원리가 양성 간에 차이가 있음을 밝혔다. 즉, 남성은 그들이 지닌 노동시장에서의 지위에 따라 사회권이 발생하나 여성은 그 남성이 구성하는 가족의 일원으로서의 지위(아내, 엄마)에 의해 대부분 발생한다는 것이다. 그들은 탈상품화를 보완하거나 대체할 수 있는 다양한 개념들을 제시하였는데, 바로 그 가운데 하나가 Ruth Lister(1994)에 의해 제안된 탈가족화이다. 그는 ‘개별 성인이, 가족관계와는 상관없이 (independently of family relationships), 임금

노동이나 사회보장혜택을 통해 사회적으로 수용할만한 생활수준을 유지할 수 있는 정도’를 탈가족화라 정의하고, 이를 탈상품화와 나란히 사회권을 평가하는 하나의 척도로 제안하였다 (Lister 1994: 37, Sainsbury 1996: 39에서 재인용). 에스핑 앤더슨은 리스트를 포함한 여성주의 학자들의 비판을 받아들여 복지국가 분석에 종래의 탈상품화 및 사회적 계층화에 더하여 탈가족화를 추가하였는데, 그는 탈가족화를 ‘개인의 가족의존을 줄이는 정책; 가족 또는 혼인 관계와는 별개로 개인의 경제적 자원에 대한 지배력(individual command of economic resources)을 극대화시키는 정책’이라 정의하고 있다(1999: 45). 탈상품화가 시장에서의 의존성을 감소시키는 정도를 의미한다면, 탈가족화는 가족에서의 의존을 감소시키는 정도를 나타내는데, 이는 복지체제를 분석함에 있어 ‘최대한의 복지 의무를 가족에게 부과하려는’ 가족주의에 대응하는 개념이자, 가족의 복지책임을 덜고 ‘가족에 대한 개인의 복지 의존을 경감시키는’ 복지국가의 정책들을 가리키는 것이다(1999: 45). 여기서 에스핑 앤더슨이 말하는 ‘가족에서의 의존’은 경제적 의존인 동시에 돌봄 의존을 포함하고 있는데, 특히 여성의 경우 경제적 의존을 벗어나려면 남성과 동등하게 노동시장에 진출할 수 있어야 하고, 그러기 위해서는 돌봄 제공의 책임으로부터 자유로워야 한다(1994: 44).

이와 같이 탈상품화에 대한 젠더적 측면의 보완개념으로 탄생한 탈가족화는 여성에게 있어서 상품화를 위한 전단계(pre-stage)로서의 의미를 가지며, 여성들이 노동시장진입이나 독립적 가구 구성을 자유로이 할 수 있도록, 가족구성원에 대한 돌봄과 복지책임을 덜어주는 복지국가의 개입 정도라고 할 수 있다. 그러나 2000년대 들어 활발히 전개되고 있는 가족정책 논의에서 탈가족화 개념은 여성을 고려한 개념으로서의 특성이 강했던 초기의 성편향성

을 벗어남과 동시에 부모의 노동권을 보장하기 위한 개념으로 좁혀지는 경향을 발견할 수 있다. 예를 들어, 일과 자녀양육의 조화를 연구한 달리(Daly, 2000)는 아동을 돌보는 일이 부모에게서 사회로 이전되는 것을 탈가족화로 정의함으로써, 이 개념이 여성에게만 국한된 것이 아닌 ‘부모’ 모두에게 적용되는 것으로 사용하고 있다. 레이라(Leira, 2002)나 윤홍식(2005) 역시 탈가족화의 개념은 여성이 아닌 ‘일하는 부모’를 주체로 한 개념임을 강조하고 있으며, 더 나아가 가족과 부모 이외의 기관이 자녀에 대한 돌봄을 제공하도록 지원함으로써 부모의 노동권을 보장하는 것을 탈가족화로 정의하고 있다.

한편, 가족화라는 개념은 앞서 언급한 부모들의 영유아 돌봄 부담에 대한 연구에서 탈가족화와 짝을 이루는 개념으로 등장하였다. 달리(Daly, 2000)는 ‘부모의 노동력을 탈상품화시켜 가정에서 자녀를 돌볼 수 있도록 하는 것’을 가족화로 정의하였으며, 레이라 역시 부모가 집에서 자녀를 돌보게 하는 정책적 조치들(예: 육아휴직, 아버지 할당제)을 가족화로 정의하고 있다(Leira, 2002). 결국 이들이 말하는 가족화란 부모가 직접 자녀를 양육할 수 있도록 하는 돌봄 권리의 보장을 의미하는데, 이것은 근로자인 부모가 그 노동을 탈상품화할 때 비로소 가능해지므로, 돌봄의 가족화는 부모 노동의 탈상품화를 반드시 수반하게 된다. 윤홍식은(2006:229) ‘임금노동자가 임금노동을 수행하지 않고 가족 내에서 돌봄이 필요한 가족원을 돌보는 것’으로 가족화를 정의함으로써, 자녀 돌봄에만 국한하지 않고 한층 더 확대된 개념으로 사용하고 있음을 볼 수 있다. 이외에도 민손(Minchoñ, 2008)은 가족화를 두 가지의 개념으로 구분하여 정의하고 있는데, 그 하나는 정책의 부재로 영유아에 대한 돌봄이 가족의 책임으로 전가되는 부정적 가족화이며, 다

른 하나는 아동의 양육을 부모가 할 수 있게 지원하는 긍정적 가족화이다.

이와 같이 탈가족화와 가족화는 가족 내의 주 돌봄제공자인 여성의 ‘경제적 자원의 획득’이라는 측면이 강조되었던 초기 개념과 달리, 최근에는 ‘물리적인 돌봄’에 직접적으로 관련된 개념으로 정착되고 있음을 알 수 있다. 또한 개념 자체가 지닌 초기의 성별적(genderd) 특성은 약화되었으며, 영유아 뿐 아니라 돌봄을 필요로 하는 모든 가족원에 대한 돌봄에 적용되는 개념으로 사용되고 있다. 결과적으로 탈가족화와 가족화는 ‘돌봄 욕구를 지닌 가족 구성원에 대한 가족의 돌봄 부담’에 대하여 이를 복지국가가 어떤 방향으로 지원하는가에 관련된 개념이다. 즉, 가족화는 가족에 의한 직접적 돌봄 제공을 지원함으로써 가족의 돌봄 기능을 강화하는 것이며, 반대로 탈가족화는 가족을 돌봄 제공의 부담으로부터 자유롭게 하거나 그 부담을 완화시켜 주는 것을 의미한다고 할 수 있다.

2. 라이트너의 가족주의(Familialism)

라이트너(Leitner, 2003)는 ‘Varieties of Familialism’이란 논문에서 영유아 및 노인 돌봄에 관한 정책들을 가족화와 탈가족화 정책으로 구분하고 이들의 조합에 따라 네 가지 가족주의 유형을 제시하였다. 그에 따르면 가족화 정책은 ‘노인, 장애인 및 영유아에 대한 가족의 돌봄 기능을 강화하기 위한 목적을 지닌’ 것으로 여기에는 육아휴직과 같이 시간적 권리를 보장하는 제도, 현금수당이나 세제감면 등과 같은 돌봄에 대한 직·간접적 소득이전 그리고 돌봄 제공에 수반되는 사회적 권리 부여(예를 들면, 돌봄 제공기간을 연금수급산정기간에 포함하는 것) 등이 포함된다. 탈가족화 정책은 가족화 정책과 반대되는 것으로, 공공 보육 및 사회서비스

공급, 시장 서비스 이용에 대한 보조금 지급 등과 같이 가족의 돌봄 부담을 줄여주는 목적을 가진 정책으로 정의된다 (Leitner, 2003: 358).

가족화 및 탈가족화 정책 지표에 근거하여 라이트너가 구분한 네 가지 가족주의는 다음의 <표 1>과 같다. 먼저 묵시적 가족주의(implicit familialism)는 가족의 돌봄 기능을 적극적으로 지원하는 정책도 없으며, 탈가족화를 지원하는 정책도 없다. 이 경우는 다른 대안들이 전혀 없기 때문에 어쩔 수 없이 가족이 돌봄에 대한 일차적 책임을 질 수밖에 없다. 따라서 앞서 민순이 말한 ‘부정적 가족화’와 유사한 개념이라고 볼 수 있다. 명시적 가족주의(explicit familialism)는 ‘긍정적 가족화’와 유사한데, 가족으로 하여금 돌봄을 제공하도록 지원하는 정책은 있는 반면, 대안적 돌봄서비스를 제공하는 공적, 사적 영역의 서비스가 존재하지 않는다. 이에 따라 가족구성원의 돌봄 욕구에 대한 책임과 의무를 가족이 담당하도록 명시적으로 나타내는 강한 가족화 경향을 보인다. 이와 달리 선택적 가족주의(optional familialism)는 가족화 및 탈가족화 정책을 공히 강조하여 가족 돌봄이나 다른 대안적 돌봄의 선택이 가능하도록 하는 것이 특징이다. 물론 가족에게 돌볼 수 있는 시간적 권리를 보장한다는 측면에서 선택적 가족주의는 명시적 가족주의와 유사하다. 그러나 선택적 가족주의는 돌봄이 가족의 당연한 의무가 되게 하지 않는다는 점에서 구분된다. 마지막으로 탈가족주의는 가족에 의한 돌봄을 지원하는 정책이 없거나 약한 반면, 국가나 시장을 통하여 가족 돌봄이 아닌 대안적 돌봄 서비스가 제공되도록 함으로써, 가족을 돌봄 제공의 의무와 부담으로부터 벗어나게 해주는 특징을 가지고 있다. 그러나 반대로 가족에게 직접 돌봄을 제공할 권리는 보장하지 않는다.

(표 1) 가족화와 탈가족화 정도에 따른 가족주의 유형화

가족화 (familialization)	탈 가족화 (de-familialization)	
	강함(strong)	약함(weak)
강함(strong)	선택적 가족주의 (Optional familialism)	명시적 가족주의 (Explicit familialism)
약함(weak)	탈 가족주의 (De-familialism)	묵시적 가족주의 (Implicit familialism)

출처: Leitner S. (2003:358)

라이트너의 이와 같은 분류는 가족의 돌봄 기능에 대한 복지국가의 개입 방향에 따라 가족주의를 세분화함으로써 다양한 가족주의 간의 차이성을 강조한다. 이는 가족주의 국가로 분류되는 나라들이라도 그 정책의 구체적 내용과 구성에 따라 서로 다른 가족주의 성격으로 구분될 수 있다는 것을 보여 줄 뿐 아니라 단일 국가 내에서 일어나고 있는 정책적 변화와 그 방향들을 탐색하는 본 연구에도 매우 유용한 분석틀을 제공해 준다.

III. 연구 방법

영유아 및 노인 돌봄 정책의 가족주의 특성을 탐색하기 위해 본 연구는 앞선 라이트너의 가족주의 유형을 그 분석틀로 삼는다. 다만 라이트너는 비교 연구의 특성상, 공보육 비율이나 노인에 대한 재가서비스 비율, 육아휴직 급여 수준 및 기간 등을 지표로 선정하고, 이를 근거로 연구대상 국가들을 네 가지 가족주의 유형으로 분류하였다. 그러나 본 연구는 타 국가에 대한 우리나라의 ‘상대적인’ 가족주의 성격을 밝히고자 하는 것이 아니라, 돌봄 정책이 부재했던 과거와 비교하여 최근의 우리나라 영유아 및 노인 돌봄 정책이 지향하고 있는 가족

주의는 어떤 것인가를 밝히는 데 목적을 두고 있다. 특히 서론에서 언급한 대로 최근의 돌봄 정책 변화는 가족의 돌봄 기능에 대한 복지국가의 개입이 보다 적극적으로 전개되고 있음을 의미하며 동시에 가족주의의 변화 가능성을 내포하고 있다. 이에 따라 연구의 초점은 상기의 네 가지 가족주의 유형 중 목시적 가족주의를 제외한 나머지 세 가지 유형의 가족주의 가운데 어느 것을 향해가고 있는지 그 변화의 방향을 살피는 것에 둔다.

<표 2>는 본 연구의 분석 대상이 되는 우리나라 영유아 및 노인 돌봄 정책들을 가족화와 탈가족화 정책으로 구분하여 제시한 것이다. 가족화 정책은 라이트너 및 기존 연구들에 대한 개념 고찰에 근거하여 ‘가족에 의한 돌봄을 지원함으로써 가족의 돌봄기능을 강화’하는 정책으로 정의한다. 우리나라의 경우 ① 유급 육아휴직 ② 아동가정양육수당 ③ 노인 부양에 관련된 세제 지원 ④ 장기요양보험에 의한 가족요양비가 있다. 육아휴직은 가족을 돌볼 수 있는 시간적 권리를 보장해 줌으로써 가족의 직접적 돌봄을 지원하는 제도이며, 나머지는

돌봄 제공에 대한 직접 혹은 간접적 소득이전 제도로서의 가족화 정책이다. 한편, 탈가족화 정책은 ‘가족을 돌봄 제공의 부담으로부터 자유롭게 해주는’ 정책을 의미하는 것으로, 영유아 및 노인 돌봄에 대한 대안적 서비스가 여기에 속한다. 우리나라의 경우 ① 시설 및 재가 보육서비스 ② 서비스 이용에 대한 보조금 지원 ③ 노인에 대한 시설 및 재가 서비스가 포함된다.

본 연구는 탐색적 연구(exploratory study)로 분류될 수 있으며, 상기의 정책들을 분석하기 위해 관련 정책 보고서를 포함한 정부 간행물, 통계자료 및 입법자료, 국내·외 논문 등 2차 자료를 활용한다.

IV. 결과 및 해석

1. 영유아 돌봄 정책

1) 탈가족화: 보육서비스와 보조금

우리나라의 경우, 영유아 돌봄에 대한 국가 개입의 필요성은 기혼여성근로자 자녀들의 돌봄 욕구에서부터 제기되었다. 잘 알려진 바와 같이 1970-80년대를 거쳐 저소득층 기혼 여성들의 노동시장 참여가 확대되었고, 집안에 가둬진 채 방치된 이들 자녀의 안전문제는 곧 사회적 이슈가 되었다. 정부는 이에 대한 정책적 대응으로 1989년 아동복지법 시행령(2조 14항)에 탁아시설 조항을 신설하고, 기초생활수급자(당시 생활보호대상자) 및 저소득층 자녀에 대해 탁아 비용을 보조하는 정책을 마련하였으며(동법 시행령 13조 3항), 1991년에는 영유아보육법 제정을 통해 보육시설 중심의 영유아 돌봄 정책을 본격적으로 실시하게 되었다.

영유아보육법 제정 이후 영유아 돌봄 영역에서 나타난 주된 변화는 보육시설의 급증이다. <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 2000년까지

<표 2> 분석 대상: 가족화와 탈가족화 정책

구분	정의	종류
가족화 정책	가족에 의한 돌봄을 지원함으로써 가족의 돌봄 기능을 강화하는 정책	유급 육아휴직
		영유아 돌봄수당 (아동가정양육수당)
		노인부양과 관련된 세제지원
		노인 돌봄수당 (가족요양비)
탈가족화 정책	가족을 돌봄제공의 부담으로부터 자유롭게 해주는 정책	시설 및 재가 보육 서비스
		서비스 이용에 대한 보조금 지원
		노인에 대한 시설 및 재가 서비스

〈표 3〉 운영주체별 보육시설 수

(단위: 개소)

연도	주체 국공립	민간 (시설+가정)	기타			계 ()안은 민간시설이 차지하는 비율
			직장	법인	부모협동	
1990	360	1,539	20	-	-	1,919 (80%)
2000	1,295	17,777	204	-	-	19,276 (92%)
2008	1,826	29,800	350	1,458	65	33,499 (88%)

출처: 한국여성개발원(2005) 『여성통계연보』 p.409; 보건복지가족부 (2009b), 『보육통계』 p.3.

보육시설 수는 1990년의 10배가 되었으며, 이후로도 꾸준히 증가하여 2008년 현재는 33,499 개소에 이른다. 이에 따라 보육시설 이용자 수도 증가하였는데, 1990년 당시 보육시설 이용 영유아 수는 전체 영유아의 1.2%에 불과하였으나 2008년 보육통계에 따르면, 만 0-5세아 중 41.4%가 보육시설을 이용하고 있는 것으로 나타난다(보건복지가족부, 2009b). 이는 그만큼 1990년대와 2000년대를 통하여 영유아 돌봄의 탈가족화가 꾸준히 진행되어 왔음을 의미한다.

보육서비스를 통한 탈가족화의 특성을 구체적으로 살펴보면, 돌봄 서비스의 공급에 있어서 국공립보다는 민간 위주로 진행되어 왔음을 알 수 있다. 위의 <표 3>을 다시 살펴보면, 국공립 보육시설은 지난 18년간 꾸준히 증가해 왔으나 2008년 현재 전체 보육시설의 5.5%에 지나지 않으며, 보육서비스의 88%가 민간에 의해 제공되고 있다. 이에 따라 보육시설 이용자 중 국공립 보육시설 이용자 수는 10.9%로, 전체 영유아에 대한 비율로 나타내면 4.5%에 불과하다. 특히 만 3세미만 영아를 살펴보면, 그 비율은 더욱 낮아진다. 전체 영아 가운데 37.3%가 보육시설에서 돌봄을 제공받고 있는데, 이 가운데 국공립 보육시설을 이용하는 비율은 7.29%에 그치고 있으며, 전체 영아에 대한 비율로는 2.7%에 불과하다 (보건복지가족부, 2009b:18). 그러나 그렇다고 하여 지금까지의 탈가족화가 시장에 의한 것이라고 단정지을

수만은 없는데, 그 이유는 영유아 돌봄에 대한 우리나라의 탈가족화 정책은 서비스 이용에 대해 보조금을 지급하는 방식을 중심으로 발달해 왔기 때문이다. 보조금 지급 제도는 앞서 언급한 대로 영유아 돌봄에 대한 국가개입의 초기 단계부터 실시해 온 것으로서, 주로 법정 저소득층을 대상으로 한 것이었다. 그러던 것이 2000년대 들어 합계출산율이 세계 최저 수준으로 급락하자(2004년, 1.16명; 2006년, 1.08명), 저출산 대책의 하나로 보조금 지원 수준을 높이고, 지원 대상을 점차 중산층에게까지 확대하도록 하였다 (대한민국정부, 2008). 이에 따라 차등 보육료 지원 대상이 기초생활수급자부터 도시근로자 월평균 임금의 100% 이내 자에게까지 확대되었다. 또한 두 자녀 이상 보육시설을 이용하는 경우 둘째아부터 그 아래 자녀에 대해 보육료의 최대 50%까지 지원하고, 만 5세아에 대해서는 무상으로 보육서비스를 받을 수 있도록 하고 있는데, 이 역시 도시근로자 가구의 월평균 소득 100%이내 가구를 그 적용 대상으로 하고 있다.

아래 <표 4>는 2008년 보육료 지원 현황을 보여준다. 전체 영유아의 24.5%에 해당하는 673,440명이 보육료의 전액 또는 일부를 지원 받았으며, 만 3세 미만 영아를 구분하여 살펴보면, 전체 영아의 29.1%에 해당하는 386,982명이 지원받은 것으로 나타난다. 이는 앞서 살펴본 국공립시설 이용 영아 비율인 2.7%에 비해 10배 이상 높은 수치이다.

〈표 4〉 2008년 보육료 지원 현황

(단위: 명)

계	만 0-2세			만 3-4세			만 5세아 무상보육
	계	저소득층 차등 지원	두 자녀 이상	계	저소득층 차등 지원	두 자녀 이상	
673,440	386,982	304,571	82,411	163,601	137,512	26,089	122,857

출처: 보건복지가족부 (2009b) 『보육통계』 p.72-79

그러나 보다 엄밀한 분석을 위해 일부 보조가 아닌 보육료 전액을 지원받은 경우만을 따로 구분하여 살펴보자. 저소득층 차등 보육료 지원제도에 따른 2008년 현재 보조금 수준은 부모의 소득액에 따라 표준 보육단가의 최저 30%에서 최고 100%까지 다르게 적용된다. 이 가운데 보육료 전액을 지원받는 층은 지원 대상 5개 층 가운데 1, 2층에 속하는 법정저소득층과 차상위 계층의 만 0-4세아 그리고 만 5세아 무상보육 대상자가 포함되는데, <표 5>는 보육료 전액을 지원받은 영유아 인원만을 구분하여 나타낸 것이다. 그 결과 6세미만 영유아 가운데는 11.9%가 그리고 3세 미만 영아 가운데는 7.8%가 정부로부터 보육단가 전액을 지원받은 것으로 나타났다. 영아의 경우 비록 10%선을 넘기지 못하는 못하였으나 앞서 살펴본 국공립 시설 이용 영아비율에 비해 2배 이상 높은 수치를 확인할 수 있다

한편, 2000년대 중반에 일부 지역에서 등장한 아이돌보미 지원 사업이 최근 들어 보조금 지원 대상 서비스에 포함되었다. 영유아 돌봄의 탈가족화는 그동안 집단적(collective) 돌봄 서비스를 중심으로 진행되어왔는데, 아이돌보

미 사업은 영유아의 집에서 제공되는 일대일 방식의 재가서비스라는 점에서 새로운 서비스 유형이라고 할 수 있다. 이 서비스는 시설 보육으로 충족되지 않는 일시적 돌봄 및 야간 돌봄, 방과후 돌봄 등의 다양한 욕구를 해결하기 위해 도입된 것으로 2005년부터 몇몇 시·도에서 부분적으로 시행되다가 2009년부터 전국 시·도·군으로 확대되었다. 대상 연령층은 만 3개월부터 12세까지의 아동이며, 서비스를 원하는 모든 가구가 이용할 수 있으나 이용료에 대한 정부의 보조금 지원은 전국 가구 월평균 소득 100% 이하에 한해 가능하다(보건복지가족부, 2009c). 또한 아이돌보미 서비스는 시설 보육을 보충하는 기능에 초점을 두고 도입되었기 때문에 월 40시간 이내, 연간 480시간 이내에서만 지원을 받을 수 있다. 따라서 아이돌보미 지원 사업은 시설 돌봄서비스에 대한 보완적 기능을 하는 제도로서의 특성을 지닌다고 할 수 있다.

이와 같이 우리나라 영유아 돌봄의 탈가족화 정책은 복지국가에 의한 개입 초기부터 지금까지 꾸준히 확대되어 왔으며, 직접적 서비스 제공보다는 보조금 지급이라는 간접적 방식

〈표 5〉 2008년 보육료 전액 지원 현황

(단위: 명)

계	영아				유아			
	계	0세	1세	2세	계	3세	4세	5세
325,591	103,665	18,311	34,508	50,836	221,926	51,107	47,962	122,857

출처: 보건복지가족부 (2009b) 『보육통계』 p.72-79

을 중심으로 발달해 왔다는 것을 특징으로 한다. 따라서 우리나라의 경우 복지국가에 의한 탈가족화 정도는 비교 연구에서 흔히 사용되는 ‘공보육 이용자 비율’이 아닌 ‘보육료 지원을 받는 영유아 비율’로 나타내는 것이 보다 정확하다. 국공립 시설을 이용하는 비율만을 살펴 보았을 때 영유아 돌봄의 탈가족화 수준은 매우 저조하였다. 그러나 보조금을 지원받는 영유아 비율을 살펴본 결과 그 수준이 상향되는 것을 확인할 수 있었다. 또한 재가서비스 형태의 아이 돌보미 사업이 최근 들어 보조금 지원 대상 서비스에 포함되어, 영유아 돌봄의 탈가족화는 보다 더 다양한 형태로 진행되고 있음을 알 수 있다. 다만 이들 서비스에 대한 복지국가의 보조금 지원 대상은 소득에 따라 제한되어 있어, 그 범주를 초과하는 소득계층의 경우는 시장에서의 서비스 구입 및 기타 비공식적 자원을 활용하여 돌봄의 욕구를 해결하여야 한다. 이 경우 미취학 아동 1인당 연간 100만 원까지의 보육비용을 소득세 산출시 공제해주는 세제지원 정도만 있을 뿐이다. 따라서 영유아 돌봄에서 탈가족화는 지속적으로 확대되고 있으나 자산조사에 따른 선별주의를 바탕으로 하고 있다는 점에서 제한적이라고 할 수 있다.

2) 가족화: 유급 육아휴직과 아동가정양육수당

1990년대까지만 해도 우리나라의 영유아 돌봄 정책은 보육서비스를 통해 가족의 돌봄부담을 덜어주는 탈가족화 방향으로 전개되었다. 그런데 2000년대에 들어서면서는 탈가족화 뿐만 아니라 부모에 의한 영유아 돌봄을 지원하는 가족화 정책도 상당히 강화되고 있다. 대표적인 가족화 정책이 육아휴직인데, 이는 근로자에게 노동시장을 일시적으로 떠나 가정에서 자녀를 직접 돌볼 수 있는 시간을 보장해 주는 제도로, 1974년 스웨덴에서 가장 먼저 도입되

었다. 우리나라의 경우 1988년 남녀고용평등법(현, 남녀고용평등과 일 가정 양립지원에 관한 법률)의 제정을 통해 도입되었으나 유급으로 전환된 것은 2002년부터이다. 물론 모든 나라가 유급의 육아휴직제도를 시행하고 있는 것은 아니다. 예를 들어 포르투갈, 스페인, 그리스와 같은 남부 유럽국가들은 유급의 육아휴직제도가 존재하지 않는다. 또한 유급육아휴직제도가 존재하는 경우라도 휴직에 대한 소득 보전이나 기간은 국가별로 매우 상이하다. 우리나라의 경우, 남녀고용평등법이 제정될 당시는 여성근로자에 한하여, 출산후가를 포함한 1년의 휴직 기간을, 자녀가 생후 1년이 되기까지 사용할 수 있었다. 그러나 2000년 이후 그 신청자격이 점차 확대되었는데, 2001년에는 여성근로자만이 아닌 모든 근로자가 신청할 수 있도록 법을 개정하여, 맞벌이 가족의 경우 부모가 각각 1년씩의 육아휴직을 법적으로 보장받게 되었다. 또한 2005년에는 만 3세 미만의 영유아가 있는 근로자로 확대되었으며, 2010년에는 또다시 만 6세미만의 영유아, 즉 취학전 아동에게로까지 확대되었다. 육아휴직 신청조건이 완화와 함께 급여액의 수준도 상향 조정되었다. 우리나라의 경우 육아휴직급여는 소득수준에 상관없이 정액으로 지급되는데, 2002년 월 30만원으로 시작하여 2005년 월 40만원 그리고 2007년부터 현재까지는 월 50만원의 육아휴직급여를 지급하고 있다.

아래 <표 6>은 고용보험을 통해 육아휴직급여가 제공되기 시작한 2002년부터 2009년까지의 육아휴직급여 수급자 현황을 나타낸 것이다. 2002년에 비해 2009년 수급자는 9배 이상 늘어났으며, 이 가운데 남성 육아휴직자도 꾸준히 증가하고 있음을 볼 수 있다.

한편, 2009년 7월부터는 보육시설을 이용하지 않는 저소득층 영유아에 대해 월 10만원의 아동가정양육수당을 지급하는 제도가 도입되었

〈표 6〉 육아휴직 이용 현황

(단위: 명)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전체	3,763	6,816	9,304	10,700	13,670	21,185	29,145	35,400
여	3,685	6,712	9,123	10,492	13,440	20,875	28,790	34,898
남	78	104	181	208	230	310	355	502

출처: e-나라지표 고용노동부 “출산 및 육아휴직 현황”

다. 아동가정양육수당은 그 지급조건에 따라 두 종류로 나눌 수 있는데, 예를 들어 프랑스의 양육수당제도는 노동시장에 참여하지 않는 것을 지급조건으로 하는 반면, 노르웨이나 핀란드는 노동시장참여와는 무관하게 보육시설을 이용하지 않는 것을 지급조건으로 한다(윤홍식 외, 2010). 우리나라는 후자에 해당되는데, 보육시설 이용 시, 저소득층에게 지급되는 보조금에 대응하여 보육서비스를 이용하지 않는 가구에 대한 형평성 확보 차원에서 도입된 것이다. 유급육아휴직은 근로자가 자신의 고용상태를 유지하면서 자녀 돌봄에 대한 시간을 권리로 보장받는 것인 반면, 아동가정양육수당은 부모의 근로여부와 관계없이 소득수준에 따라 지원되므로 돌봄 시간에 대한 보장이 아니라 저소득층에 대한 경제적 ‘부조’의 성격이 강하다. 특히 현행 제도에 의하면, 아동가정양육수당은 최저생계비 120%에 해당하는 차상위 계층까지만 지급된다. 따라서 반드시 가족화를 염두에 둔 정책이라고 할 수는 없으나 사회적 영역에서 가족에 의해 제공되는 돌봄을 일종의 사회적 책임으로 인식하고 이에 대해 지원하고 보상한다는 점에서 영유아 돌봄의 가족화 정책으로서의 의미를 지닌다고 할 수 있다. 이외에도 육아기 근로시간단축제도가 2008년부터 신설되었는데, 이와 같이 영유아 돌봄의 가족화를 강화하는 제도들이 최근 들어 점차 확대되고 있다.

그러나 가족화 정책이 보여주는 실제 결과

물들은 탈가족화에 비해 아직까지 빈약한 편이며, 특히 돌봄의 성별화라는 결과를 강화하는 측면도 발견된다. 가족화 정책 중에서도 상대적으로 일찍 도입된 육아휴직의 경우, 위의 <표 6>에 나타난 육아휴직 이용자 수를 취업자 수에 대한 비율로 살펴보았다. 육아휴직을 통한 가족화의 정도를 살펴보기 위해서는 ‘해당 연령의 자녀’가 있는 ‘여성(혹은 남성)취업자’ 가운데 육아휴직자 이용 비율이 어느 정도 인지를 파악하는 것이 필요하지만 자료의 한계로 여기서는 20-30대 여성취업자 수로 대신하여 그 비율을 산출하였다. 그 결과 육아휴직을 통한 영유아 돌봄의 가족화 정도는, 비록 증가하고는 있으나, 매우 미약한 수준인 것으로 나타났다. 육아휴직 적용대상이 만 3세미만으로 확대된 2005년의 경우를 보면, 20-30대 여성취업자 4,408천명 가운데 0.2%에 해당되는 여성만이 육아휴직을 사용한 것으로 나타나며, 2008년에는 그 비율이 0.67%로 상승하였으나 여전히 저조한 수준이라고 볼 수 있다. 이러한 현상에는 물론 직장의 문화나 대체인력의 부족과 같은 다양한 원인들이 존재할 것이다. 그러나 육아휴직제도 자체에서 발견할 수 있는 문제는 정액으로 지급되는 육아휴직의 급여수준에 있다고 할 수 있다. 현행 50만원의 급여는 2008년 여성근로자 월평균임금 1,949,471.8원(성인지통계정보시스템)의 25.6%에 불과한 것으로, 임금대체 기능을 하지 못하고 있다. 특히 남녀간 임금 격차가 클수록 낮은 수준의 정

액급여는 남성의 육아휴직 참여를 방해하는데, 2008년 남성 월평균 임금에 대한 여성 월평균 임금 비율은 63.3%에 불과하다. 이와 같은 임금구조 속에서는 낮은 정액급여의 육아휴직이 오히려 돌봄의 성별화라는 문제를 더욱 강화하는 결과를 낳게 된다. 위 <표 6>에서 보여주는 육아휴직 사용자 수의 남녀간 차이는 이를 증명해 준다.

이와 같은 문제에도 불구하고, 육아휴직의 유급화나 대상 연령층의 확대, 아동가정양육수당의 도입과 같은 가족화 정책의 최근 변화들은 가족(특히 부모)에 의한 영유아 돌봄의 기회비용을 - 비록 충분하지는 않지만 - 줄여줌으로써, 돌봄의 부담을 가진 가족에게 탈가족화(대안적 서비스 이용)에 더하여 또 하나의 선택지를 제공하고 있음은 부인할 수 없다.

2. 노인 돌봄 정책

노인 돌봄과 관련된 정책은 2008년 7월부터 시행된 장기요양보험제도로 인하여 새로운 전환기를 맞이하고 있다. 따라서 노인 돌봄 분야의 탈가족화, 가족화 논의는 종전까지 진행되어오던 노인복지시설 및 재가서비스 현황과 함께 장기요양보험 수급현황 자료를 통해 살펴보고자 한다. 장기요양보험제도는 시설급여, 재가급여, 가족요양비라는 세 가지 형태의 급여를 제공하고 있는데, 이 가운데 가족요양비는 가족의 돌봄을 지원하고 강화하는 가족화 지표로, 그리고 나머지 시설급여와 재가급여는 가족의 돌봄을 대신하여 돌봄 서비스를 제공해주는 것이므로 탈가족화 지표로 구분한다.

1) 탈가족화: 시설 및 재가 서비스

65세 이상 노인에 대한 탈가족화 정도는 노인돌봄시설과 재가에서 제공되는 돌봄서비스를 통해 살펴볼 수 있다. 먼저 노인돌봄시설에 대

한 현황은 아래 <표 7>과 같다. 2000년에서 2007년까지의 통계는 노인복지법에 따른 노인 의료복지시설 가운데 노인전문병원을 제외한 노인요양시설과 노인전문요양시설을 합산한 것으로 여기에는 무료, 실비, 유료 기관이 모두 포함된다. 2000년 통계를 보면, 157개 시설에서 9,035명이 돌봄을 제공받은 것으로 나타난다. 이는 같은 해 65세 이상 노인 인구의 0.27%에 해당하는데, 그 비율은 2005년 0.55%, 2007년 0.84%로 조금씩이나마 상승해 왔다. 2008년에는 노인복지법 개정을 통해 각종 노인요양시설과 노인전문요양시설을 ‘노인요양시설’로 통칭하도록 하였으며, 그룹홈 형식의 노인요양공동생활가정을 별도로 신설하였다. 이에 따라 2009년 12월 현재 노인돌봄시설은 전국 2,651개소

<표 7> 노인돌봄시설 현황

	2000	2005	2007	2009	
시설 수 (개)	157	543	1,114	2,651	노인요양 시설 1,642
					노인요양 공동생활 가정 1,009
이용자 수 (명)	9,035	24,195	40,630	71,369	노인요양 시설 65,476
					노인요양 공동생활 가정 5,893
65세이상 인구* 대비 비율	0.27%	0.55%	0.84%	1.35%	

출처: 2000년-2007년 통계, 보건복지부 복지통계DB; 2009년 통계, 보건복지부 『노인복지시설현황』

* 2000년 3,395천명, 2005년 4,367천명(2006 통계청 장래인구추계); 2007년 4,861천명, 2009년 5,267천명(각 년도 12월 31일자 주민등록인구)

로 2007년 대비 2배 이상 증가한 것을 볼 수 있으며, 이들 시설에서 돌봄을 제공받고 있는 인원은 71,369명으로 65세 이상 인구 가운데 1.35%에 해당한다.

한편, 재가 노인에 대한 돌봄서비스는 노인 돌봄과 관련된 정책방향이 시설보호 중심에서 지역사회보호로 전환되면서 1980년대 말과 1990년대 초에 걸쳐 등장하기 시작하였다. 재가서비스는 1993년 12월 노인복지법 개정을 통해 가정봉사원, 주간보호, 단기보호로 구성된 기본 틀을 갖추게 되었으며, 장기요양보험에 의한 재가급여종류 역시 이 틀을 기본으로 삼고 있다. 영유아 돌봄에 비해 노인 돌봄은 훨씬 더 일찍부터 재가서비스가 제도화 된 셈인데, 노인 돌봄 재가서비스의 이용 현황에 대한 최근 추이는 아래 <표 8>과 같다.

전체 노인 인구에 대한 재가서비스 이용자 비율은 2005년 0.89%에서 2007년 1.31%, 2009년 1.41%로 나타나 시설 돌봄과 마찬가지로 증가세에 있음을 알 수 있다. 특히 2007년은 다양한 사회 서비스 분야에서 바우처 사업이 실시된 해로서, 노인 돌봄 분야에서도 노인돌보미바우처사업(현행 노인돌봄서비스)이 시작되어 다른 해에 비해 재가서비스 이용자 수가 대폭 증가한 것으로 보인다. 이 사업은 2010년 현재에도 장기요양보험에 의한 재가급여 외에 지자체에서 시행하는 대표적인 재가돌봄서비스로 자리잡고 있다. 특히 노인돌봄종합서비스는

장기요양보험에서 요양등급 외 A, B 판정을 받은 사람들을 포함하여, 이와 유사한 수준의 요양욕구를 지닌 65세 이상 노인에게 간병과 가사 돌봄서비스를 제공하는 것이다. 사회서비스관리센터에 따르면, 재가서비스 수급자 중 노인돌봄종합서비스에 의한 수급자는 2007년 19,294명, 2008년 21,332명으로 전체 노인인구의 약 0.4% 정도가 해마다 노인돌봄종합서비스에 의한 돌봄을 제공받고 있는 것으로 나타난다. 이상에서 살펴본 바 2009년 12월 현재, 시설 및 재가 서비스를 제공받은 사람은 65세 이상 노인 인구 대비 각각 1.35%와 1.41%로 이를 합하면 2.76%에 달한다.

한편, 장기요양보험 수급 현황은 이와 조금 다른 수치를 보여주고 있다. <그림 1>은 장기요양보험급여가 시작된 2008년 7월부터 최근까지 장기요양급여 인정자수 및 급여자수의 변화와 급여 종류에 따른 수급자 비율의 변화를 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면 2009년 5월 현재, 장기요양보험에 의한 시설 및 재가급여를 제공받은 사람은 모두 202,492명으로 이는 65세 이상 노인 인구 기준 3.9%에 해당한다.

이와 같은 차이를 보이는 것은 요양보험에 의한 재가급여자 산출에 복지용구 구입 및 대어 건수와 방문간호서비스가 포함되어 있기 때문이다. 2009년 항목별 통계가 아직 발표되지 않았기 때문에 국민건강보험공단(2008)의 보고서를 통해 2008년 통계를 살펴보면, 복지용구

<표 8> 노인 돌봄 재가서비스 현황

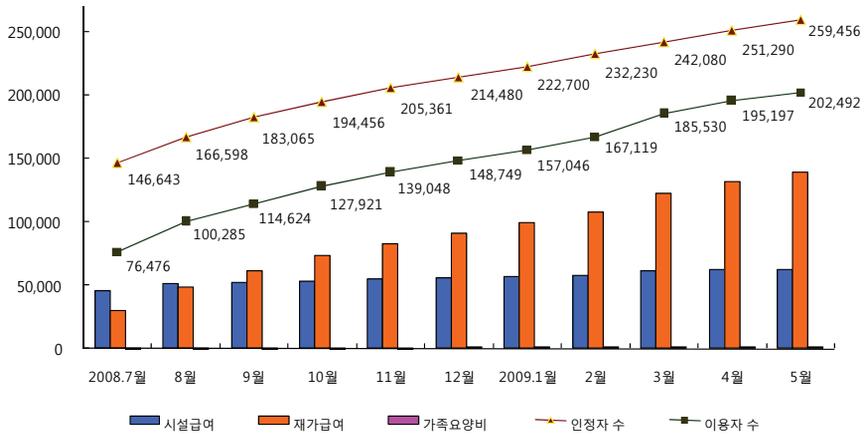
(단위: 명)

	전체 노인 인구에 대한 비율	계	노인 돌봄 재가서비스의 종류			
			방문요양	주(야)간	단기보호	방문목욕
2005	0.89%	38,413	32,102*	5,226	1,085	-
2007	1.31%	63,701	55,485*	6,937	1,279	-
2009	1.41%	74,504	55,551	9,057	3,204	6,872

출처: 보건복지부(각 년도) 『노인복지시설현황』 (해당연도 12월말 현황)

* 가정봉사원과편견사업 통계임.

〈그림 1〉 장기요양보험 인정자 및 급여자 수의 변화



출처: 보건복지가족부, 2009a p.9에서 재인용

와 방문간호 서비스 이용자는 재가급여 이용자의 16.3%와 3%를 각각 차지하는 것으로 나타난다. 따라서 이 두 가지 급여를 제외한 나머지 재가급여만을 산출해 볼 때 전체 노인인구 가운데 2.3%가 장기요양보험에 의한 시설 및 재가 급여를 제공받은 것으로 나타났다. 여기에 앞서 살펴본 노인돌봄종합서비스를 포함하여 각종 지자체나 정부부처에서 시행하는 재가 서비스 수급자를 고려하면, 노인복지시설 현황 자료를 통해 살펴본 재가 및 시설 서비스 이용자 비율과 유사한 수준에 이르게 된다.

그렇다면 결국 노인 돌봄의 탈가족화 정도는 현재 3% 이하 수준이라는 말인데 여기서 한 가지 더 고려해 보아야 할 것은 노인돌봄의 경우는 영유아와 달리, 65세 이상 노인 인구가 모두 돌봄을 필요로 하는 것은 아니라는 점이다. 따라서 노인 돌봄의 탈가족화는 돌봄 욕구를 지닌 노인 인구에 대한 비율로 살펴보는 것이 필요하며, 이는 장기요양보험 신청인원으로 파악할 수 있다. 보건복지부 내부자료(보건복지부 요양보험과, 2010)에 따르면, 장기요양보험 신청이 시작된 2008년 4월부터 2010년 3월

말까지 약 65만 명이 장기요양등급판정을 신청하였다. 이는 전체 노인 인구의 10%를 초과한다. 이 가운데 장기요양급여 인정자 수는 30만 명에 이르며, 실제 요양급여를 제공받은 사람은 23만 명이다. 물론 초기단계여서 아직 제도를 모르거나 알아도 신청할 수 없는 상태에 있는 경우를 감안해야 하지만, 지금까지의 현황으로는 장기요양이 필요하다고 여기는 노인 인구 (장기요양 신청자) 가운데 38.3%가 장기요양보험에 의해 시설 혹은 재가급여를 제공하고 있다. 더욱이 위 <그림 1>에서와 같이 장기요양제도를 통한 시설 및 재가 서비스 인정자 수와 수급자 수가 꾸준히 증가한다면 노인 돌봄에서의 탈가족화 수준은 지속적으로 상승할 것으로 예상된다.

보편성이 결여된 영유아 돌봄에서의 탈가족화 정책과는 달리 노인 돌봄 영역은 보편성이 내재된 탈가족화 정책이라는 점에 주목할 필요가 있다. 이전까지 노인 돌봄 시설서비스나 재가서비스는 영유아 돌봄에서와 마찬가지로 자산조사에 따른 기초생활수급권자 혹은 부양의 무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 저소득

층 노인을 주 대상으로 하였다. 그러나 사회보험을 통한 장기요양급여는 자산에 관계없이 가입자 모두가 그 욕구의 정도에 따라 서비스를 제공받을 수 있도록 함으로써 보편성을 확보하였다. 실제로 2009년 5월 자료에 따르면, 요양급여인정자 가운데 76.6%가 일반이며, 그 나머지가 기초생활 수급자나 의료보호대상자였다(보건복지가족부, 2009a). 또한 비록 선별적이지는 하나 지자체에서 실시하는 노인돌봄종합서비스 역시 차상위 기준을 초과하는 전국가구 월평균소득 150% 이하까지 서비스를 제공토록 확대함으로써 장기요양보험제도와 함께 노인돌봄 분야의 탈가족화를 가속시키고 있다(보건복지가족부, 2009d). 다만, 기초수급자를 제외하고는 시설이나 재가서비스 이용 시 본인 부담금을 지불해야 하므로 요양 1급-3급 판정을 받아 요양 인정자가 되더라도 경제적 비용 부담 때문에 실제로 급여를 이용하지 못하는 경우가 존재한다는 점, 그리고 노인돌봄종합서비스도 지자체의 예산범위 내에서 수급자 조정이 필요할 경우, 소득 수준이 낮은 사람부터 우선순위를 가짐으로써 상대적으로 소득이 높은 사람은 서비스에서 제외될 수 있는 가능성이 있다는 점은 노인 돌봄에서의 탈가족화 정책이 지닌 한계라고 할 수 있다.

2) 가족화: 세제 지원 및 가족요양비

노인 돌봄의 가족화와 관련된 정책들은 주로 세제지원을 통한 간접적 소득이전 방식으로 전개되어 왔으며, 그 외 주택공급 정책과 같은 다양한 분야로 분산되어 있어, 탈가족화 정책에 비해 훨씬 간접적이고, 파편화되어 있다고 할 수 있다. 또한 제도에 따라서는 그 목적이 일상생활을 독립적으로 수행할 수 없는 노인에 대한 직접적이고 물리적인 돌봄에 대한 것이 아니라 경제적 부양을 포괄하는 전반적인 노인 부양에 대한 가족지원 정책인지가 불명확한 경

우도 있다. 예를 들어, 조세지원제도 가운데 소득세법에 따른 60세 이상 직계존속 노인에 대한 추가 인적공제 및 의료비 전액 공제 제도와 60세 이상 노인을 부양하는 자에 대한 상속세 공제제도는 부모 자식 간 동거를 전제조건으로 하는 것이 아니므로, 반드시 물리적 돌봄에 대한 가족지원제도라고 단정 짓기는 어렵다. 반면, 부모와 자녀가 따로 거주하다가 동거를 목적으로 어느 한 주택을 매도하는 경우, 양도소득세를 면제해 주는 제도는 노인에 대한 물리적 돌봄 제공의 가능성을 내포하고 있어서 가족에 의한 돌봄을 강화하기 위한 측면이 있다. 또한 주택구입 및 임대주택 이용과 관련하여 부모부양자에 대한 가산점 및 우선권을 부여하는 제도 그리고 부모 부양을 위해 연고지 근무를 신청하는 지방공무원의 경우 이를 우선적으로 고려해 주는 제도 등도 노인 돌봄에 대한 가족화와 관련된 정책이라고 볼 수 있을 것이다. 그렇지만 이 제도들이 반드시 가족에 의한 물리적 돌봄 제공을 지원 또는 강화하는 것인가를 고려할 때 쉽게 답하기는 어려우며, 보다 분명한 특징은 세대 간(부모자녀간) 부양(경제적, 물리적 돌봄을 포괄하는) 책임을 강화하거나 지원하기 위한 정책이라는 점이다.

한편, 장기요양보험제도를 통해 도입된 현금급여, 즉 ‘가족요양비’는 가족들이 수행하는 물리적인 노인 돌봄에 대한 보상으로서의 특성을 보다 분명히 가지고 있다. 가족들이 수행하는 노인 돌봄에 대해 현금을 지급하는 방식 즉 노인돌봄수당은 시설보호에 대한 과중한 재정적 부담을 배경으로, 유럽의 복지국가에서는 일찍부터 도입되었다. 1976년 영국을 시작으로 핀란드, 아이슬란드, 아일랜드가 돌봄 제공자에게 수당을 지급하는 방식을 선택했으며, 오스트리아나 프랑스, 독일의 경우는 돌봄이 필요한 사람에게 수당을 지급하는 방식을 취했다(Daly, 2002:259). 우리나라의 경우, 노인 돌봄

에 대한 현금급여는 장기요양보험제도를 통해 지급되는 세 가지 급여방식 중의 하나로 도입되었다. 앞선 <그림 1>에서 나타난 바와 같이 비록 타 급여에 비해 비중은 매우 적으나 2009년 5월 현재 전체 요양수급자 가운데 0.5%가 정액의 현금급여를 제공받았다. 따라서 우리나라도 요양급여 인정자에 대한 노인 돌봄 수당 제도가 존재한다고 볼 수 있다. 다만 재가급여, 시설급여를 제공받기 힘든 경우에 한하여, ‘특별’급여형태로 제공된다는 점에서 이를 과연 가족 돌봄을 강화하기 위한 목적의 가족화 정책으로 볼 수 있는가에 대한 논란의 여지는 남아있다. 가족요양비 자체가 시설이나 재가서비스의 대체 기능을 하도록 설계되었다는 것은 타 국가의 돌봄 수당 기능과 다를 바 없다. 그러나 재가급여나 시설급여를 우선순위에 두고, 이것이 불가능한 경우에 한하여 현금급여를 제공한다는 점에서는 선택의 자유(freedom of choice)는 존재하지 않는 셈이다.

3. 돌봄 정책의 가족주의 성격: 선택적 가족주의 Vs 탈가족주의

본 절에서는 지금까지의 분석결과를 토대로 영유아 및 노인 돌봄 정책이 어떠한 가족주의 유형을 향해 나아가고 있는지를 논의하고자 한다.

먼저 우리나라 영유아 돌봄 정책은 보육서비스를 중심으로 하는 탈가족화 정책에서부터 출발하여, 돌봄의 가족화를 지원하는 정책까지 포괄하는 방향으로 전개되어 왔다. 특히 2000년대 이후 보육 서비스 보조금 지원 대상율도 시근로자 월평균 임금 100% 이내 자에게까지 확대하고, 전액 보조금 지원 대상층도 넓혀나감으로써 영유아 돌봄의 탈가족화를 강화함과 동시에, 육아휴직의 유급화 및 신청조건 완화, 아동가정양육수당의 도입을 통해 돌봄 권리를 보장해주는 가족화 정책도 함께 강화해 왔다.

이와 같은 양방향으로의 정책 발달은 우리나라의 영유아 돌봄 정책이 가족화와 탈가족화를 공히 강조하여 가족 돌봄과 다른 대안적 돌봄의 선택이 가능하도록 하는 것을 특징으로 하는 ‘선택적 가족주의’를 지향하고 있음을 나타내 준다. 물론 라이트너 연구에서 ‘강한’ 가족화 정책과 ‘강한’ 탈가족화 정책을 가진 선택적 가족주의 국가들(예, 벨기에, 프랑스 등)과 비교한다면 가족화 탈가족화의 지원 수준은 저조하다. 그러나 적어도 정책적 변화의 방향만은 ‘선택적 가족주의’를 향해 가고 있다고 말할 수 있을 것이다. 다만 보육서비스를 이용할 것인가, 직접 자녀를 돌볼 것인가에 대한 선택과 이에 대한 복지국가의 지원은 소수의 저소득층에게만 한정되어 있다. 일정 소득수준 이상인 경우는 복지국가의 지원 없는 ‘시장화’를 통한 탈가족화나 유급의 육아휴직을 통한 가족화 정도가 가능할 뿐이다. 그러므로 우리나라 영유아 돌봄 정책에서 발견되는 가족주의 유형은 가족화와 탈가족화 정책을 고루 갖춘 ‘선택적 가족주의’를 향해 가고 있으나 가족화와 탈가족화에 대한 지원이 제공되는 (실제 선택이 가능한가의 유무를 떠나) 집단은 한정되어 있다는 점에서 ‘제한된(limited)’ 선택적 가족주의라고 할 수 있을 것이다.

한편 노인 돌봄 정책은 영유아 돌봄과는 다른 가족주의 특성을 보여주고 있다. 가족화를 지원하는 조세제나 가족요양비는 영유아 돌봄에서의 가족화 정책에 비해 상대적으로 그 정책적 의도가 불분명하였다. 조세제도는 노인의 물리적 돌봄보다는 전통적으로 가족이 수행해 오던 재정적, 물리적 노인 부양에 대한 가족의 책임-세대간 부양책임-을 간접적으로 강화하는 제도로서의 특성이 보다 강하게 나타났다. 또한 장기요양보험제도에 의한 가족요양비는 시설 및 재가급여를 우선으로 하고 이것이 불가능한 경우에 한해 제공되는 조건부 수

당의 형태로 존재하기 때문에 돌봄에 대한 보상이기는 하지만 그렇다고 가족화를 지원하고 강화하기 위한 목적을 가진 제도라고 단정 짓기는 어렵다. 이처럼 간접적이고 파편적이며, 때로는 그 성격이 애매한 가족화 정책에 비해, 시설급여나 재가급여를 통한 노인 돌봄의 탈가족화 정책은 새롭게 시행된 장기요양보험제도를 통해 훨씬 더 분명한 목적을 가지고 전개되고 있다고 할 수 있다. 특히 현행 장기요양보험제도는 그동안 전적으로 가족에 의존해 왔던 노인 돌봄의 문제에 대하여 가족의 부담을 덜어주는 탈가족화 방향의 정책이라고 할 수 있으며, 영유아 돌봄의 탈가족화 정책과 달리 보험방식의 재원조달을 통해 서비스의 보편성을 일정수준 확보하고 있다. 따라서 비록 제도시행의 초기라 수급자 비율이 아직 저조하지만, 노인 돌봄 정책의 구성 자체는 탈가족주의의 성격을 띠고 볼 수 있다. 다만 이는 정책의 표면적 구조에 따른 성격 규정일 뿐 그 구체적인 실행에 있어서는 가족화의 요소가 발견되는 사례들도 존재한다. 예를 들어, 요양보호사가 자신의 가족에 대해 돌봄서비스를 제공하는 경우도 현행제도에서는 재가급여로 인정되는데, 이 경우 장기요양보험에 의한 재가서비스는 탈가족화를 지원하는 정책으로서가 아니라 오히려 가족에 의해 제공되는 돌봄을 지원하는 것과 유사한 효과, 즉 다시 말해 가족화의 요소로 작동할 수 있다. 따라서 비록 탈가족주의적 성격이 강하다 할지라도 제도의 성숙과 더불어 실제로 어떤 결과들이 나타나며, 또 이에 대하여 어떻게 정책적으로 대응하는지를 더 지켜볼 필요가 있음은 분명하다.

IV. 요약 및 결론

본 연구는 영유아 및 노인 돌봄과 관련된 최근의 정책적 흐름들이 우리나라 복지국가가

지닌 가족주의 특성에 변화의 가능성을 열었을 것이라고 전제하고, 라이트너가 제시한 네 가지 가족주의, 즉 목시적 가족주의, 명시적가족주의, 선택적가족주의, 탈가족주의에 비추어 그 변화의 방향을 밝히는데 목적을 두었다. 이를 위해 유급육아휴직, 아동가정양육수당, 노인부양에 관련 된 세제 지원 및 장기요양보험에 의한 가족요양비 등의 가족화 정책들과 복지국가에 의한 보육서비스 제공 및 서비스 이용 보조금 지원, 장기요양보험을 통한 65세 이상 노인에 대한 시설 및 재가 서비스 등의 탈가족화 정책들을 중심으로 그 목적이나 의도, 구체적 내용과 산출의 변화에 초점을 두어 가족주의 성격을 분석하였다. 그 결과, 영유아 돌봄은 탈가족화와 가족화 정책을 고르게 갖추었을 뿐 아니라 그 지원 폭을 양 방향 모두 확대 함으로써 궁극적으로는 가족 돌봄이나 다른 대안적 돌봄의 선택이 가능하도록 하는 ‘선택적 가족주의’를 향해 나아가고 있음을 발견하였다. 다만 복지국가의 지원에 의한 탈가족화와 가족화 간의 선택은 특정 소득계층에게만 해당한다는 점에서 선택적 가족주의로의 변화는 ‘제한되어(limited)’ 있었다. 한편, 노인 돌봄은 장기요양보험제도의 시행으로 말미암아 보편성이 내재된 탈가족화로 진행이 두드러지게 나타나는 반면 가족화에 관련된 정책은 그 의도가 불명확할 뿐 아니라 조건부 급여 형태를 지니고 있었다. 이에 따라 돌봄 서비스를 통한 가족의 돌봄 부담 완화는 진행되고 있으나 가족에 의한 돌봄을 권리로 인정하지는 않는 탈가족주의의 특성을 보여주었다.

그렇다면 향후 영유아 돌봄과 노인 돌봄 정책은 지금과 같은 유형의 가족주의 특성을 지향하는 방향으로 꾸준히 전개되어 갈 것인가? 영유아 돌봄의 경우, 최근 정부의 계획안에 의하면, 아이돌보미 사업을 한층 강화하여, 부모가 모두 취업 중인 맞벌이 가구나 한부모 가구

의 0세(생후 3개월에서 12개월) 아동에 대해서 1일 11시간을 기준으로 돌봄 서비스를 제공하는 것이 논의되고 있다(여성가족부, 2010). 또한 현재 공무원에 한해 사용 가능한 가족간 호휴가제(1년 이내, 총 취업기간 중 3년까지 보장)를 2012년까지 도입하고, 보육료 전액 지원 대상을 더욱 확대할 계획이다(보건복지부 고령사회정책과, 2010). 이와 같은 정책 추진 방향을 감안할 때 가능성 짙은 시나리오는 가족화와 탈가족화 간의 선택의 기회와 이에 대한 복지국가의 지원이 대부분의 가족에게 제공되는 선택적 가족주의의 확대 및 정착이다. 그렇게 되기 위해서는 탈가족화 정책의 핵심인 보조금 지원 대상과 수준을 대폭 확대함으로써 공보육을 강화할 뿐 아니라, 육아휴직급여의 임금 대체율을 높임으로써 가족화 정책을 보다 실효성 있게 만드는 것이 필요하다. 더욱이 남녀 간의 임금격차가 크게 벌어져 있는 지금과 같은 상황에서는 정책급여보다는 소득비례에 따른 급여로 전환함으로써 가족화 정책에 의해 나타나는 성차별적 결과, 즉 돌봄의 성별화를 어느 정도 완화시킬 수 있을 것이다.

한편, 노인 돌봄의 경우 그 진행 방향을 가늠하기는 쉽지 않다. 비록 현재의 정책은 탈가족화 방향으로 진행되고 있으나 이는 제도 초기에 나타나는 특성일 수 있으며, 앞으로의 진행 방향은 1) 현물급여의 수준을 확대해 나갈 것인가? 2) 현금급여인 가족요양비를 지금과 같이 특별급여로 존속시킬 것인가? 3) 요양보호사가 자신의 가족에게 제공하는 서비스를 재가급여로 지금과 같이 계속 인정할 것인가? 등에 따라 달라질 수 있다. 현행 장기요양보험제도는 시설급여보다는 재가급여를 우선으로 하고 있다. 그런데 재가급여는 최대급여 가능일수가 제한되어 있어, 재가급여 이용자는 돌봄의 필요정도에 관계없이 1인당 월평균 방문요양 이용시간이 한정된다. 물론 24시간 집중적

인 돌봄이 필요한 경우 시설급여를 제공받겠지만 본인부담금 때문에 어쩔 수 없이 재가급여를 선택하는 경우도 발생하며, 이 경우 필요한 만큼의 돌봄을 제공받지 못한다. 따라서 현물급여의 수준, 특히 재가급여의 지원 수준을 점차적으로 확대해 나간다면, 탈가족화를 더욱 강화하는 방향이 된다. 이와 함께 현행 장기요양보험제도의 현물급여우선 원칙을 고수하면서 가족요양비를 지금과 같이 '특별'급여형태로 존속시킨다면, 제도의 성숙단계에서는 지금보다 많은 서비스 인프라가 (비록 민간에 의한 것이긴 하지만) 확충될 것이고, 현금급여비율은 줄거나 사라지게 될 것이다. 이렇게 된다면 노인 돌봄의 탈가족주의 성격은 보다 뚜렷해진다.

그러나 지금까지의 경향과는 반대로 가족화를 오히려 강화할 가능성도 배제할 수 없다. 예를 들어 가족요양비를 현물급여가 불가능한 경우에 제공되는 '특별'급여형태로 존속시키지 않고 '일반'급여로 전환할 경우 '가족'에 의한 노인 돌봄을 강화하는 것이 된다. 사실 현금급여는 시설급여나 재가급여를 대신하는 저렴한 정책적 대안으로 여겨질 가능성이 높다. 특히 요양보호사가 자신의 가족에 대해 돌봄 서비스를 제공하는 것을 재가급여로 인정해 주는 현 제도에서는 그 비용이 대략 80-100만원선이다. 그러나 현행 노인돌봄종합서비스의 경우와 같이 가족요양보호사에 의한 돌봄을 금지하고, 가족에 대한 돌봄은 현금급여로만 인정한다면, 설사 현금급여수준을 어느 정도 상향 조정한다 해도 현재보다는 저렴한 대안이 될 수 있다. 만약 이렇게 된다면 노인 돌봄의 탈가족주의 성격은 상당히 약화될 것이다.

【참 고 문 헌】

- 1) 국민건강보험공단(2008). 장기요양보험통계연보.

- 2) 김은지(2009). 영유아 가족지원 정책의 두 가지 방향성에 대한 국가 간 비교연구. 사회복지연구 겨울호, 73-100.
- 3) 대한민국정부(2008). 저출산고령사회기본계획 (보완판). 1차 2006-2010.
- 4) 류연규(2007). 복지국가의 탈가족화에 대한 이론적 논의와 탈가족화 수준 비교. 한국가족복지학 20, 259-286.
- 5) 박광준(2001). 동아시아 노인복지정책 비교 연구. 한국사회정책 8(2), 1-38.
- 6) 박광준(2007). 동아시아 가족주의와 한국의 저출산 고령사회대책. 일본학 26, 121-149.
- 7) 보건복지가족부(2009a). 노인장기요양보험 시행 1년의 주요 통계현황.
- 8) 보건복지가족부(2009b). 2008 보육통계.
- 9) 보건복지가족부(2009c). 2009년도 아이돌보미 지원 사업 안내.
- 10) 보건복지가족부(2009d). 2010 노인돌보미 사업안내.
- 11) 보건복지부(각년도). 노인복지시설현황.
- 12) 보건복지부 고령사회정책과(2010). 2010년 중앙부처시행계획: 제1차 저출산고령사회 기본계획.
- 13) 보건복지부 요양보험과(2010). 노인요양장기보험제도의 현재와 미래 (내부자료).
- 14) 보건복지부 통계포털. stat.mw.go.kr.
- 15) 성인지통계정보시스템. gsis.kwdi.re.kr.
- 16) 여성가족부(2010). 2010년 제1차 가족정책 분과위원회 회의자료 (내부자료).
- 17) 윤홍식(2005). 가족정책의 성 통합적 재구조화: 노동 주체의 관점에 근거한 일과 가족의 양립을 중심으로. 한국사회복지학 57(4), 291-319.
- 18) 윤홍식(2006). OECD 21개국의 부모권과 노동권 보장수준을 통해 본 가족정책의 비교연구: 부모휴가와 아동보육시설 관련정책을 중심으로. 한국사회복지학 58(3), 341-370.
- 19) 윤홍식, 송다영, 김인숙(2010). 가족정책: 복지국가의 새로운 전망. 서울 : 공동체.
- 20) e-나라지표. www.index.go.kr.
- 21) 통계청(2006). 장래추계인구.
- 22) 한국여성개발원(2005). 여성통계연보.
- 23) Daly, M.(2000). The gender division of welfare: the impact of the British and German welfare states. New York : Cambridge University Press.
- 24) Daly, M.(2002). Care as a good for social policy. Journal of Social Policy 31(2), 251-287.
- 25) Esping-Andersen, Gôsta(1991). The three worlds of welfare capitalism. GB : Polity Press.
- 26) Esping-Andersen, Gôsta(1999). Social foundations of postindustrial economies. Oxford : Oxford University Press.
- 27) Leitner S.(2003). Varieties of familism: The caring function of the family in comparative perspective. European Societies 5(4), 353-375.
- 28) Leria, A.(2002). Working parents and the welfare state : Family change and policy reform in Scandinavia. Cambridge : Cambridge University Press.
- 29) Lewis, J.(1997). Gender and welfare regimes, In G. Lewis, S. Gewirtz and J. Clarke (eds). Rethinking Social Policy. London : Sage, 37-51.
- 30) Lister, R.(1994). She has other duties: Women, citizenship, and social security, In S. Baldwin & J. Falkingham (eds), Social security and social change: New challenges to the Beveridge model. New York : Harvester Wheatsheaf, 31-44.
- 31) Minchoñ, P. (2008) Familisation and def-

- amilisation policy. 22 European Poznan University of Economics Review 8(1), 34-54.
- 32) O'Conner, J. S.(1993). Gender class and citizenship in comparative analysis of welfare state regimes: Theoretical and methodological issues. British Journal of Sociology 44(3), 501-518.
- 33) Orloff, A.S.(1993). Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states. American Sociological Review 58, 303-328.
- 34) Sainsbury, D.(1996). Gender, equality, and welfare states. New York : Cambridge University Press.
- 투 고 일 : 2010년 7월 1일
 - 심 사 일 : 2010년 7월 9일
 - 심사완료일 : 2010년 8월 23일