

연구논문

## ‘민주적 돌봄’ 관점에서 본 지방자치단체의 가족정책에 대한 고찰: 서울시 사례를 중심으로\*

송다영\*\* · 장수정\*\*\* · 백경훈\*\*\*\*

〈국문초록〉

본 논문은 중앙정부와는 다른 결을 만들어내고자 했던 한 지방자치단체의 새로운 시도로서의 가족정책을 규범적 분석 방법론을 활용하여 분석하였다. 구체적으로 본 논문은 트론토(Tronto, 2014)가 제시한 자유, 평등, 정의의 개념을 접목하여 만들어낸 ‘민주적 돌봄’ 관점을 서울시 가족정책에 적용하여 분석하였다. 연구결과, 첫째, 돌봄 정책에 있어서는 국가의 공공성을 높이고 남성의 참여, 지역주민들의 공동 참여를 모색하려는 노력이 보였으며, 둘째, 일가족양립 정책에서는 일과 생활의 균형을 모색하는 노력이 있었으나 프로그램에 머무르는 한계가 보였다. 종합하면 해당지자체의 가족정책은 민주적 돌봄 관점의 정책지향을 하고 있는 것으로 평가되었다.

**주제어:** 돌봄 민주주의, 가족정책, 보육정책, 일가족양립정책, 돌봄 복지국가

\* 이 논문은 2016년도 인천대학교 자체연구비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 주저자, 인천대학교 사회복지학과 교수(dsong@inu.ac.kr)

\*\*\* 공동저자, 단국대학교 사회복지학과 부교수(sjjang@dankook.ac.kr)

\*\*\*\* 공동저자, 인천대학교 사회과학연구원 연구원(bkheun@hotmail.com)

© 2017 계명대학교 여성학연구소

## 1. 서론

본 논문은, 중앙정부의 가족정책에 집중된 기존의 연구들과 달리, 한 지방자치단체의 가족정책의 설계와 구조를 분석하면서 일국의 가족정책이 지방자치단체의 정책지향성에 따라 다르게 현실화될 수 있음을 제시하고자 한다. 즉 본 논문은 가족정책을 설계하는 ‘가치(value)’ 또는 ‘관점(perspective)’에 따라 주요 가족정책의 범위와 대상은 물론 정책을 통해 변화시키려는 중요한 포인트가 다를 수 있음을 한 지방자치단체 사례를 통해서 보여주고자 한다. 실제 국가별, 지자체별, 정당별 가족정책은 그 지향하는 가치와 관점에 따라 차별성을 갖는다. 즉 ‘가족(families)’을 어떻게 규정하는가, 가족 구성원의 공통된 이해와 개별적 요구들 간의 간극을 어떻게 정책으로 수용해내는가, 성별화된 돌봄에 대해 어떤 입장을 취하는가, 국가(혹은 사회)와 가족 간의 돌봄의 책임을 어떻게 분배하는가 등은 가족정책의 실질적 내용을 가늠케 하는 결정체이다.

이처럼 가족정책은 포괄대상과 범위, 젠더 관점, 공공성 가치 등과의 결합을 통해 여러 층위로 현실화 될 가능성을 내포하고 있다. 그동안 국내의 연구들은 국가별 가족정책의 유형화(grouping)나 차이에는 관심을 가졌던 것에 비해, 특정 지방자치단체의 가족정책이 어떻게 차별적으로 다를 수 있는가에 대한 연구는 거의 없었다. 또한 지방자치단체의 가족정책과 관련된 사업이나 프로그램에 대한 소개를 제시하는 보고서들은 있었으나, 가치나 관점의 프리즘으로 분석한 연구는 거의 없다. 본 연구는 누구에게든 공평하고 충분한 돌봄을 줄 수 있을 뿐만 아니라 받을 수 있도록 하여야 한다는 ‘민주적 돌봄’의 관점을 중심으로 가족정책을 분석하고자 한다. ‘민주적 돌봄’ 관점이란 가족정책을 통해 돌봄의 제반 활동들이 어떻게 민주적으로 이루어지는지를 평가하는 방식인데, 즉 시민 내부적으로 가족형

태·계층·성별과 같은 조건이 상이하더라도 돌봄과 관련된 권리에 자유롭게 접근하는지, 돌봄책임의 분배가 평등하게 이루어지는지, 돌봄의 가치와 대가가 공정하게 이루어지는가를 의미한다. 본 연구는 이를 트론토(Tronto, 2014)의 ‘돌봄 민주주의’에서 제안한 자유, 평등, 정의 등의 개념을 이용하여 분석한다. 구체적으로 한 지방자치단체의 가족정책을 규범적 분석 방법론을 활용하여 분석해보도록 하겠다. 국가-지역사회(공동체)-가족(여성, 남성) 등 여러 다양한 주체간의 협력과 민주적 돌봄이라는 프레임 안에서 한 지방자치단체의 사례를 검토하면서, 지방자치단체 가족정책이 다르게 재구성되고 활용될 수 있는가에 대한 가능성을 제시하고자 한다.

## 2. 이론적 논의

### 1) ‘민주적 돌봄’에 대한 여성주의자들의 성찰

여성경제활동 참여와 돌봄공백 등으로 인한 새로운 사회적 위험의 출현은 가족정책 패러다임의 새로운 전환과 더불어 사회구조와 인간을 새롭게 해석할 규범적 이해의 필요성을 제기했다. 오랫동안 사회는 권리와 규율을 강조하는 남성적 윤리인 정의를 중심으로 구성되면서 관계와 책임을 강조하는 여성적 윤리인 돌봄은 배제되어왔다(Gilligan, 1982). 여성의 경험과 현실을 토대로 한 돌봄윤리가 사회를 구성하는 새로운 윤리와 가치로 제시되었지만, 공/사, 여성/남성, 정의/돌봄윤리의 이분법적 접근을 벗어나지 못하는 점은 한계로 지적되었다. 헬드(Held, 2006)의 모성주의적 접근은 여성/남성 윤리의 이분법적 한계를 극복할 가능성도 보여주기는 했으나, 돌봄 관계에 내재된 갈등, 긴장이나 돌봄을 주고받는 당사자 간의 불평등한 권력관계를 설명하지 못했다. 정의 문제로 돌봄에 접근한 누스

바움(Nussbaum, 2002)은 기존 롤스의 정의론이 호혜적 관계에 참여할 수 없는 의존자들을 사회적 협약에서 배제하고, 동정의 대상으로 보았다면, 정의로운 사회는 돌봄을 필요로 하는 사람이 돌봄을 받을 수 있고, 돌봄을 제공하는 사람이 타인의 목적을 위한 수단으로 착취되지 않고, 모든 사람이 타인과 평등한 관계 안에서 좋은 삶의 기회를 누리고 인간 그 자체로서 존중을 받는 사회라고 규정한다.

대체적으로 여성주의 연구자들은 마샬(Marshall)의 전통적 시민권 논의가 시민의 정체성을 “노동하는 독립적” 성원으로 정의하는 방식에 이의를 제기한다. 오히려 인간은 전체 인생을 놓고 보았을 때 정도의 차이만 있을 뿐 “타인의 돌봄에 의지해서 살아가는 상호 의존적인 존재”라고 규정한다(트론토, 2014; Held, 2006; Kittay, 1999). 특히, 키태이(Kittay, 1999)는 공적윤리로서의 돌봄윤리를 제시하면서 인간의 ‘의존’을 극복해야할 특수한 조건으로 보지 않고, 모두가 경험하는 인간존재의 ‘정상성’으로 제안했다. 트론토(Tronto, 2014)는 인간은 누구나가 돌봄 수혜자(care receivers)라는 사실을 적극적으로 받아들여야, 시민의 돌봄 필요 충족을 ‘의존이 아닌 권리’로 받아들일 수 있으며, 상호간의 의존에 기반한 평등 논의를 할 수 있다고 본다. 돌봄은 정책의제일 뿐 아니라 더 정확히 공적영역에서 토론되어야 하는 정치적인 의제이다. 돌봄을 사적영역에서 주변화 시켜온 전략에 저항하기 위해서는 공사영역의 이분법적 구분을 해체하고 돌봄을 정치화 해야 한다(트론토, 2014; Sevenhuijsen, 2003; Williams, 2001). 누가 돌봄을 책임지고, 누가 돌봄을 제공하고, 누가 돌봄관계에 있는 당사자들을 지원할 것인지의 문제는 사회정의 문제(Kittay, 1999)이자, 민주주의 결핍을 해결하는 문제이다(트론토, 2014).

## 2) 민주적 돌봄 관점에서의 가족정책

가장 최근에 자유, 평등, 정의의 관점에서 돌봄윤리를 논의한 트론토는 (돌봄수혜자에 대한) 관심, (돌봄수혜자에 대한) 책임성, (돌봄제공자의 구체적 행위로서의) 수행성, (돌봄수혜자로부터의) 응답성이라는 네 가지 단계에(Tronto, 1993; 2001) ‘함께 돌봄(caring with)’의 신뢰와 연대성을 중요한 다섯 번째 단계로 추가하면서, 돌봄민주주의(caring democracy) 논의를 제시한다. 트론토는 진정한 민주주의가 이루어지기 위해 돌봄을 위한 책임분담 및 ‘함께 돌봄’을 논의의 중심의제로 두어야 한다고 주장한다(트론토, 2014). 키테이(Kittay, 1999)는 돌리아<sup>1)</sup>의 책임 원리로 단지 호혜성이 아니라 넓은 의미의 상호 의존성을 기반으로 해서 사회적 협력을 통해 돌봄 책임을 분담하는 돌봄의 공적 윤리의 토대를 마련했지만, 돌봄을 주고받는 당사자 간에 권력의 불평등한 관계를 어떤 방식으로 정치화해야 하는가에 대해 구체적 해법은 제시하지 못했다. 그에 비해 트론토(2014)는 ‘함께 돌봄’을 통한 민주적 돌봄 실천과 민주적 돌봄 제도의 변화를 요구하면서 공적 윤리로서의 돌봄윤리를 기반으로 한 돌봄관계에서 발생하는 부정의에 주목한다. 트론토는 민주주의 기본 가치인 자유, 평등, 정의를 돌봄 민주주의 관점에서 재검토하고, 돌봄을 둘러싸고 비민주주의적으로 작동되는 책임분배 방식을 비판한다. 트론토의 민주적 돌봄 관점을 포함하는 자유, 평등, 정의를 적용한 가족정책의 지향은 몇 가지로 정리된다.

첫째, 가족정책은 모두가 돌볼 수 있는 ‘자유’가 보장되는 돌봄 중심 사회를 지향한다. 누군가 억압받고 있을 때, 그들 앞에 놓인 선택은 단지 제한된 선택일 뿐 자유가 될 수 없다. 그런데, 돌봄책임 분배의 성별화된 특

---

1) 돌리아(Doulia)는 그리스 시대에 아동을 출산하고 양육하고 있는 모(母)를 옆에서 도와주던 보모 같은 사람이다. 이들은 엄마가 필요(need)로 하는 것들을 지원해주는 등 잘 들봐 줌으로써, 엄마가 영아를 잘 돌볼 수 있도록 하는 역할을 담당했다. 키테이는 좋은 돌봄의 조건으로서 ‘돌봄자를 잘 돌봐주는 사회’로서의 돌리아 원칙을 제시한다.

정은 돌봄노동을 여성노동으로 규정해 여성을 돌봄으로부터 자유롭지 못하게 하고, 남성은 돌봄에 대해 무책임할 수 있는 특권을 부여해왔다. 성별화된 시민권은 남성을 독립적 노동자나 보호자로 여겨 '생산형 무임승차'와 '보호형 무임승차'의 두 가지 특권적 무책임을 허용해 왔다. 즉 남성들은 '생산적 경제활동'과 '사회보호 활동'을 수행한다는 명분아래 일상적 돌봄활동에 대한 '무임승차' 특혜가 정당화되었다. 그 결과, (남성에게) (최근에 들어서 일부 여성에게도) '자유'란 마치 '돌봄을 하지 않을 수 있는 것'이라는 개념과 등치되기에 이르렀다. 그러나 태어나서 죽을 때까지 의존해서 살아가는 것이 모든 인간의 기본적 삶의 조건이라고 볼 때, 성별화된 돌봄은 오래 지속되기 어렵다. 따라서 진정한 자유에 기반을 둔 가족정책은 남성의 보호와 생산과 관련된 돌봄 무임승차는 다른 사람(주로 여성)의 자유를 제한하기 때문에 일 중심이 아니라 제약 없이 돌봄을 선택할 수 있도록 돌봄 책임을 분배하는 사회적 조건을 만들어가야 한다. 각 개인이 처한 조건이 다르더라도 제도와 정책이 보완되어 자신과 관계된 누군가를 돌보거나 돌봄을 받을 권리가 충분히 보장되도록 해야 한다.

둘째, 불평등한 가족이 불평등한 돌봄을 만들어내고, 불평등한 돌봄이 정치적 삶에서 더 큰 불평등을 야기하는 것을 고려할 때 가족정책은 성, 계급, 인종의 축을 따라 만들어지는 모든 불평등을 근절하려는 지향을 가져야 한다. 근래 들어 돌봄은 성별 불평등의 문제에 국한되지 않는다. 사적 영역의 돌봄이 공적 영역으로 재배치되면서 돌봄노동은 이제 공적인 경제영역에서 계층과 인종 축을 따라 저평가되는 불평등이 나타난다(Tronto, 2001). 돌봄이 특정 집단에게만 할당되고 저평가되는 구조적 불평등이 끊임없이 재생산되고 있다. 그 이유는 첫째, 주로 돌봄을 낮은 지위의 사람들과 여성들이 주로 하고, 나머지 집단, 대부분 상대적으로 더 높은 지위에 있거나, 더 부유한 사람과 남성들은 돌보지 않는 불평등이 지속되기 때문이다. 둘째, 구조적으로는 전자의 집단이 더 많이 돌봄노동에 시간을 쓰

지만 그들의 경제적, 정치적, 사회적 취약성으로 인해 돌봄에 관한 정치적인 논의의 장에서 배제된다. 셋째, 이로 인해 돌봄을 하지 않는 사람들은 돌봄을 잘 받는 반면, 돌봄을 하는 사람은 오히려 돌봄을 받지 못하는 모순적 상황이 지속된다. 결국 공사영역 분리에 의한 돌봄의 불평등 구조는 공적 영역으로의 재배치 후 좀 더 복잡하게 얽힌 불평등으로 구조화되었다. 불평등은 부정의를 현실화하면서, 공사 영역을 불문하고 돌봄은 적절히 평가되지 않는다. 돌봄을 하는 사람들에게 좀 더 적절한 대가를 지불해야 하는데 사회는 여전히 이들을 적극적 정책의 대상으로 삼지 않는다. 공사구분 이데올로기로 인한 정부 권한의 한계는 사적영역에서 악순환 되는 돌봄 불평등 문제를 방지해 왔다. 하지만, 이제 가족정책은 사적 돌봄의 악순환을 근절시키기 위해서 민주 시민이 자신의 가정을 넘어선 돌봄책임까지 진지하게 질 수 있는 방식으로 돌봄을 둘러싼 여러 층위의 불평등과 부정의를 해결해야 한다.

셋째, 정의는 돌봄과 연관되어 개인의 삶을 제한하는 사회·경제·정치 제도를 공정하게 재조정하는 것이다. 이런 관점에서 볼 때 가족정책은 ‘함께 돌봄’의 연대를 통한 돌봄이어야 하며, 트론토(2014)는 특별히 돌봄제도로서의 시장이 구조적 불평등을 은폐한다는 문제를 지적한다. 개인이 갖고 있는 개별 자원으로 돌봄문제를 해결하는 시장의존적인 ‘부스트랩(bootstrap)’과 ‘자선(charity)’의 무임승차는 자원이 많은 사람일수록 돌봄을 더 많이 받게 되는 불공정한 결과를 가져오며, 시장 참여 이전에 사람들이 가진 불평등 문제를 고려하지 않기 때문에 과거의 부정의를 바로잡기보다 묵살하거나 오히려 확대하게 된다. 결국, 트론토는 돌봄책임 분담의 임무를 기존의 제도의 틀 속에서 시장을 통한 해결이나 정부 관료에 의한 정책결정에 맡길 수 없다고 주장한다. 민주 시민은 돌봄을 제공하고 필요로 하는 일에 모두 함께 연계되어 있으므로, ‘함께 돌봄’은 정치로 풀어야만 하는 정치적 관심사이며, 시민이 항상 함께 하는 하나의 활동이다.

‘함께 돌봄’의 원칙 아래 가족정책은 다른 방향을 지향한다. 국가는 돌봄에 대한 국가의 개입과 지원을 함께 풀어야 하는 정치적 의제로 보고, 함께 돌봄이 가능하도록 국가 제도와 정책을 재편해야 한다. 가족에게만 돌봄 책임을 과부하시키지 않으며, 일정 부분은 돌봄서비스를 통해, 일정 부분은 지역의 자율적 시민 활동을 통해 해결될 수 있도록 한다. 국가는 여러 방식의 돌봄 지원을 제안하는 역할을 하며, 함께 돌봄 지향을 위한 공적 토론의 중심이 되어야 한다. 함께 돌봄에 기반한 가족정책은 우리 사회가 전반적으로 더 대응해야 할 돌봄에 대해 더 생각하고, 사회 내에서 돌봄이 공유될 수 있는 방식을 더 고민하고, 돌봄제공자와 돌봄수혜자가 돌봄을 둘러싸고 어떻게 좋은 관계성에 기반을 두고 돌봄을 주고받을 수 있는가에 더 집중해야 한다.

### 3. 연구방법

#### 1) 연구대상 및 분석 방법

본 논문은 서울시 가족정책을 연구 대상으로 한다. 본 연구에서 다루고 있는 지방자치단체 사례로서 서울시는 지난 5년 동안 가족정책 분야에서 중앙정부와는 다른 지향을 보여 왔다. 본 논문은 2011년 이후 주요 가족정책으로서 서울시 보육 및 일가족양립정책을 분석대상으로 하였다.

연구방법은 문헌분석을 중심으로 이루어졌다. 가족정책 관련 중앙부처의 보고서와 용역보고서, 건강가정지원센터 보고서, 서울시 정책보고서와 용역보고서 등 서울시 공개자료 및 내부자료를 이용하였다(서울특별시, 2015; 2016). 이외에도 서울시, 보건복지부, 통계청 등 가족정책 관련 통계자료를 활용하였다. 또한 현재 진행 중인 가족정책 사업의 현황과 최신 자료를



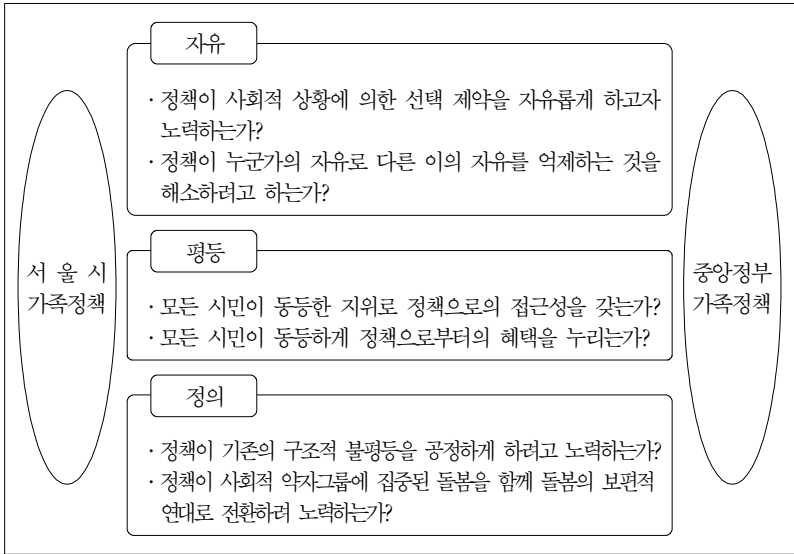
분석하기 위해 서울시, 건강가정지원센터 등 관련 기관의 홈페이지 자료를 이용하였다. 가족정책 관련 해외 주요 도시 비교나 대안 제시를 위해 해외 자료를 관련 기관 홈페이지나 데이터베이스를 통해 수집하여 분석하였다.

## 2) 분석틀

본 논문의 분석대상은 서울시 가족정책이고, 중앙정부 가족정책과의 비교를 통하여 서울시 특성을 부각하였다. 중앙정부 정책과의 비교는 물론, 접근방식이 완전히 달라진 부분은 서울시 현재와 이전 지자체장 시기를 비교하기도 하였다. 그리고 중앙정부-서울시 비교는 동일한 정책에 대해 주력한 정책과 추가되어 진행된 정책을 보완하여 비교하였다. 이에 덧붙여 본 논문은 서울시 가족정책이 향후 더 보완해야 할 할 요소를 제안하였다.

본 논문은 규범적 접근방법으로 분석틀을 구성하였다. 규범적 접근이란 정책을 사회정의에 근거해 분석하는 방법으로, 문제의 근본에 집중하면서 구조적 불평등, 차별, 억압을 해결하기 위한 방법을 찾아가는 것을 말한다. 규범적 접근방법은 정책연구의 지배적인 가치가 효율성이던 1960년대에 대안적 방법론으로 등장하였다. 구체적으로 이 방법은 ‘구조적 불평등과 부정의를 해결하고자 하는 내재적 가치에 기초한 정책분석’으로 정의된다(김희강, 2008). 본 논문은 불평등에 처해 있는 가족(또는 구성원으로서의 여성)들이 자유, 평등, 공정한 방식으로 정책에 접근함으로써 삶이 재편될 수 있는가를 분석한다는 점에서 규범적 접근이라 하겠다. 본 논문은 서울시 가족정책이 트론토(2014)가 제시한 자유, 평등, 정의를 포함하는 민주적 돌봄의 관점에서 어떻게 평가될 수 있는지 살펴보고 그 간극을 좁혀가는 방안을 제안하여 보고자 한다. 규범적 접근 방법에 따라 가족정책을 분석할 때 고려하는 원칙과 준거를 분석틀로 제시하면 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 분석틀: 가족정책 분석의 규범적 준거



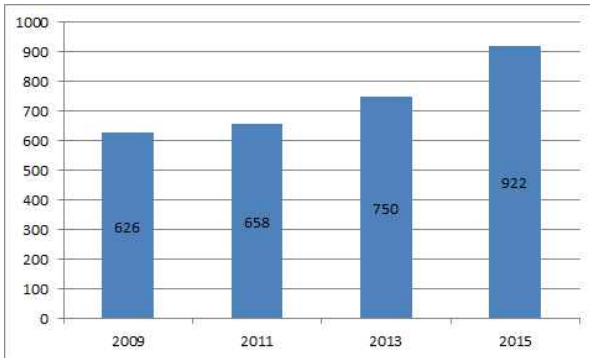
## 4. 서울시 가족정책 사례분석

### 1) 보육서비스 정책 현황

서울시는 아동에 대한 보육 문제를 해결하기 위하여 여러 정책적 노력을 하고 있다. 서울시의 보육서비스 관련된 정책 중 가장 두드러진 차이는, 사회적 돌봄의 책임을 강화하면서 보육기반 조성을 위해 다각도의 세부 정책들을 만들고 있으며 이를 위해 지속적으로 추가적인 예산을 배정한다는 점이다. 두 번째로 두드러진 차이는 중앙정부에 비해 서울시가 목표표로 하는 부모들의 수요를 고려한 공보육기반 조성을 위해 국공립 어린이집을 확충한다는 점이다. 그 결과 전국 평균 국공립 어린이집 비율이 약

5%인데 비해 서울시의 경우 약 15%에 이른다. 향후 전체 어린이집의 약 28%, 이용 아동 기준 약 50%를 달성하기 위해 2018년까지 1천 개소 확충을 목표로 하고 있다. 전임 오세훈 서울시장 시절인 2009년에서 2011년까지는 국공립어린이집 증가가 31개에 불과했다. 그러나 박원순 현 시장 취임 이후 2013년 국공립어린이집은 그 이전 2년 기간에 비해 92개소가 증가했고, 다시 2년 후인 2015년 172개소가 증가했다(〈그림 2〉 참조). 반면 〈그림 3〉에서 보이듯 같은 시기 중앙정부의 국공립어린이집 증가는 미미하다. 2009년부터 2012년까지는 전국 시군구 단위를 합쳐 10개에 불과하며, 2013년 75개소, 2014년 150개소, 2015년 150개소에 불과하다. 그것도 서울 국공립어린이집 증가분에 고려한다면 전국적으로 거의 국공립시설은 정체되었다고 볼 수 있다.<sup>2)</sup> 이는 국공립어린이집 증가와 같은 공보육 인프라 확충보다는 오히려 보육료 지원이나, 특히 양육수당을 중심으로 증대한 것과 맞물려 있다(유해미 외, 2015).

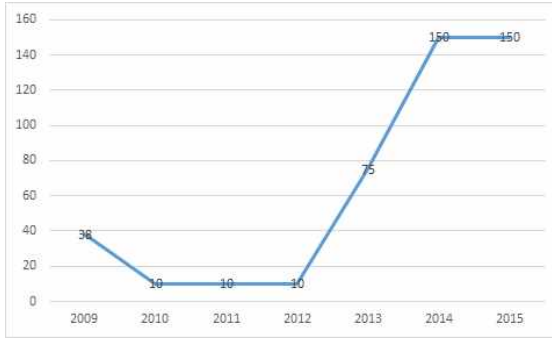
〈그림 2〉 서울시 국공립어린이집 증가 추이, 2009-2015



자료: 서울특별시 통계정보시스템(2016).

2) 서울시 국공립어린이집 증가 숫자와 중앙정부 국공립신축 숫자가 서로 일치하지 않는 이유는, 서울시는 국공립보육을 직접 신축하기도 했지만, 이외에 기존에 서울형어린이집을 기준을 강화하여 국공립으로 전환하는 방식을 유도했기 때문이다.

〈그림 3〉 중앙정부의 국공립어린이집 신축 수 추이, 2009-2015



자료: 유해미 외(2015: 56)의 일부를 재구성.

서울시는 지역별 여건에 따라 국공립어린이집을 균형 있게 배치하고, 자치구별 형평성을 위해 동 기준 2개 이상의 국공립어린이집 설치를 목표로 하고 있다. 2015년 기준 국공립어린이집이 한 개도 없는 동이 13개이고, 1개 설치되어 있는 동은 93개이다. 2014년 대비 2015년 현재 국공립어린이집 미설치동이 15개에서 13개로 2개 동 감소하였다. 1개만 설치되어 있는 동은 122개 동에서 93개 동으로 29개 동 감소하였다. 2011년 대비 2015년 현재 미설치 동은 37개 동에서 13개 동으로 24개 동 감소하였다. 보육의 공공성 확대를 위해 국공립 어린이집 확대가 중요하다고 볼 때, 서울시 정책은 주목할 만하다. 또한 서울시는 믿고 신뢰할 수 있는 보육 환경을 위해 2015년 보육서비스지원센터를 설립하였다. 보육서비스지원센터는 보육교사 공적지원시스템 체계 마련 및 운영, 국공립어린이집 구인구직 정보제공, 보육교직원 콘텐츠 개발, 전문성 향상 및 역량 강화 교육 실시, 보육교직원 상담 및 권리구제를 통한 근로환경 개선, 국공립어린이집 운영을 지원한다. 보육서비스지원센터의 강화로 믿고 신뢰할 수 있는 보육 환경 기반을 안정적으로 구축하기 위한 노력의 일환으로 보인다.

특히 한국보육진흥원에서 전국적으로 육아종합지원체계를 갖추고 있지만 이와 별개로 서울시가 보육서비스지원센터를 통해 어린이집을 전담 지원하고 교사인력의 안정성과 보육의 공공성을 강화하고자 하는 노력은 차별화된 시도다.

또한 다양하고, 촘촘한 돌봄 지원 체계 구축을 위해 가정 내 양육 지원을 위한 서비스를 확대해 왔다. 서울시는 양육경험이 많은 중장년층 아이 돌보미와 2013년 전국 최초로 양성한 대학생 아이돌보미가 종일제 및 시간제 돌봄서비스를 제공하고 있다. 소득기준에 따라 40만원~70만원까지 지원한다. 시간당 5천원(심야, 주말 6천원)의 이용료 중 소득기준에 따라 1~4천원까지 시에서 지원을 받을 수 있다. 돌봄서비스가 복잡한 신청제로 즉각적인 도움이 필요할 때 이용에 어려움이 있고, 돌봄노동자의 임금과 처우가 좋지 않아 인력 유인에 장애가 되고 있기는 하나, 돌봄의 다양한 요구에 반응하려는 노력의 일환으로 보인다.

### (1) 지역사회 함께 돌봄 정책 현황

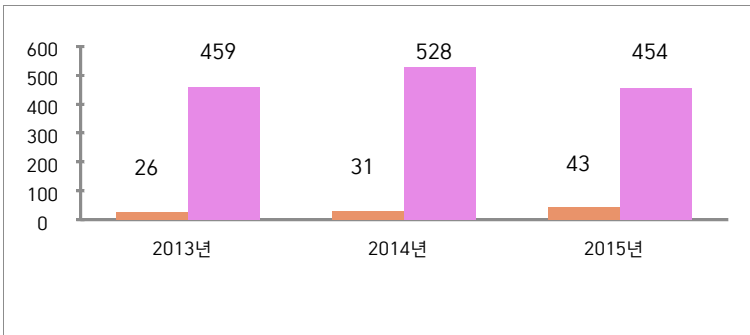
보육 관련하여 서울시가 중앙정부와 다르게 시도한 정책은 지역사회와 함께 돌봄을 시도한 것이다. 중앙정부에서 제공하는 보육 및 돌봄 기관과 돌봄서비스는 사전신청제이며 시간이 엄격히 정해져 있다. 때문에 다양한 개인들의 돌봄공백을 메우는 정책으로는 한계가 있다. 돌봄공백을 유연하게 대처하고자 서울시가 시도한 것이 ‘우리 동네 보육반장 사업’과 ‘우리 동네 아이 기동대’이다. 맞벌이 증가로 방과 후 시간을 보호자 없이 홀로 지내거나 학원에서 시간을 보내는 아동이 증가하고 있다. 초등학교생 37%가 평균 한 시간 이상 홀로 지낸다. 특히 장시간(4시간 이상) 혼자 있는 시간이 많은 아동은 한부모 자녀이다. 홀로 지내는 아동뿐만 아니라 서울시는 1인 가구 증가로 인해 지역 내 상호 돌봄에 대한 필요성이 점점 커지고

있다. 따라서 서울시는 지역사회 물적, 인적 인프라를 이용하여 돌봄 자원을 필요한 대상자에게 연결함으로써 지역 안에서 수시로 상호 돌봄이 될 수 있도록 구축하는 노력을 하고 있다. 지역사회 내 이러한 돌봄공백을 해결하기 위해 서울시는 돌봄 친화적인 지역문화를 형성하고 촘촘한 보육망을 만들기 위해 “우리 동네 보육반장” 사업을 지속적으로 확대하고 있다. 우리 동네 보육반장은 공보육 서비스만으로 충족되지 않은 돌봄 욕구를 보완하고, 돌봄공백을 메꾸고 있다. 우리 동네 보육반장은 의료기관, 지역사회복지관, 어린이집, 육아 종합 지원센터, 육아도우미, 재능기부자, 장난감도서관, 보육전문가, 어린이도서관을 연계하여 부모의 육아를 지원한다. 또한 전문교사, 육아도우미, 자원봉사자 등 인적 자원을 관리하여 양육자에게 원스톱(one-stop)으로 육아서비스를 제공한다. 서울시 보육반장은 현재 구마다 3~7명 정도이며, 서초구와 노원구가 7명으로 가장 많고, 중랑구가 3명으로 가장 적다.

또한 서울시는 함께 돌봄의 지역사회 참여 원칙하에 돌봄공백을 막고, 긴급보육 문제를 해결하기 위해 2016년 9월 ‘우리 동네 아이돌봄기동대’를 시범적으로 시작하여 10월에는 8개 구에서 시작하였다. ‘보육반장사업’이 지역 내 네트워크를 조직화해서 필요한 돌봄 자원을 연결해 주는데 초점을 두었다면, ‘우리 동네 아이돌봄기동대’는 공식적으로 제공된 돌봄 시간 외 돌봄공백을 메우기 위한 노력이다. 예컨대, 이른 아침, 늦은 저녁, 방학 등 일상생활에서 수시로 긴급보육에 대한 욕구가 발생할 수 있는데 이에 대한 중앙정부 차원의 정책이 부족한 상황에서 지자체 차원의 이와 같은 시도는 매우 유용하다. ‘우리 동네 아이돌봄기동대’ 첫 운영은 어르신 일자리 연계로 90명을 양성하였다. ‘긴급보육 거점시설’ 11개소를 운영하고 어린이집 이용에 상관없이 22시까지 이용 가능하다(서울특별시 여성가족정책실, 2016). 이러한 시도는 돌봄공백에 대한 수요에 대응하는 정책으로 긍정적으로 보인다.

한편 서울시는 현 시장 취임 이후 함께 사는 문화 조성을 위해 “마을공동체 및 공동육아 공동체 지원 사업”을 지속적으로 지원해 왔다. 물론 중앙정부 차원에서도 마을공동체 사업을 지원하고 있다. 중앙정부 차원의 마을공동체 지원 사업은 6개 부처 14개 사업으로 2015년 기준 연간 약 1조 2천억 규모이다(하현상, 2015). 중앙정부 지원에 의한 6개 부처 마을공동체 사업에 대해 평가한 하현상(2015)에 따르면, 중앙정부 마을공동체 지원 사업은 경제적 성과와 일자리 등에 목표를 두고 성과를 수치화했을 뿐, 정서적 유대나 공동체성과 같은 사회적 가치를 높이는 노력과 결과를 지표화하는 노력은 소홀했다. <그림 4>에서 보듯이 2013년 이후 서울시는 공동육아 공동체 지원 수가 꾸준히 증가하고 있다. 마을사업에 참여한 주민을 대상으로 한 설문에서 ‘이 마을에 오래 살고 싶다’는 정주성이 마을사업 참여자는 88.4%였던 반면 서울시 전체 조사에서 59.4%로 나타나 큰 차이를 보였다. 공동체성도 87.6%로 집계돼 전체 국민 대상의 2015년 ‘삶의 질’ 통계청 조사(80%), 2016년 ‘Better Life Index’ 조사(75.8%)에 비해 크게 앞섰다(서울특별시 보도자료, 2016). 함께 돌보고 키우고자 하는 공동체성이 구성원의 삶에 일정하게 영향을 미친 것으로 이해된다.

〈그림 4〉 마을공동체 사업의 성과, 2012-2015



자료: 서울특별시 보도자료(2016)

## (2) 정책평가 및 분석

서울시 보육정책을 ‘자유’라는 정책규범의 측면에서 평가해 보면, 국공립어린이집 비율을 늘려감으로써 보육서비스 선택을 보다 자유롭게 하고자 한 점은 충분히 긍정적인 평가를 할 수 있다. 현재 한국사회는 민간어린이집이 압도적으로 많은 상황에서 부모들은 민간어린이집을 혼쾌하지 않은 채 선택하거나, 여성이 일을 그만 두고 아동을 돌보거나, 고령의 여성노인에게 아동양육을 전담케 하는 등의 제약을 경험하고 있다. 이에 대한 정책적 대응으로 중앙정부는 국공립보육시설의 증가를 2009년 이후 중단하고, 양육수당 도입을 통해 보육정책을 재가족화하려고 시도했다. 반면 서울시는 중앙정부와 다르게 강력한 제약 속에서 하는 불완전한 자유선택이 아니라 보다 온전한 상황 속에서 보육방식을 선택할 수 있도록 유도했다고 평가된다.

또한 평등과 정의의 관점에서 서울시 정책은 모든 가족이나 계층이 동등하게 정책의 혜택을 받을 수 있도록 하고 있는, 기존의 구조적 불평등을 해소하고자 하는 노력을 기울이고 있다고 볼 수 있다. 각 가족 또는 계층은 다른 조건에 놓여 있다. 따라서 정책을 구성하는데 있어 모든 사람이 동등한 지위로 정책에 접근하고, 정책으로부터의 혜택을 동등하게 누릴 수 있게 하는 것은 매우 중요하다(송다영, 2011). 국공립시설의 확대는 단순히 공공성을 확대한다는 것을 넘어서, 가족형태(또는 조건)나 계층에 따른 차별이나 배제를 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 즉 저렴하고 신뢰할만한 보육시설의 증가는 계층적으로도 저소득층에게 뿐만 아니라, 맞벌이 가구에게도 정책적 혜택을 동등하게 누릴 수 있게 한다. 즉 믿을직하지 않은 보육시설이 많은 상황이 지속되면 부모들은 다른 선택지를 찾게 된다. 고소득층은 더 좋은 보육을 위해 부가적 비용을 얹어서 대체(고급)보육시설을 찾거나, 엄마가 직접 키우든지, 아니면 가정 내에 인력을 고용하여 아



동을 돌보게 하는 선택지점이 많다(백경훈, 2017). 반면 저소득층은 비용 제약상 여러 선택을 할 수 있는 조건이 미흡하다. 마찬가지로 맞벌이가구는 보육시설이 맘에 들지 않아도 보육시설의 대안을 찾는데 제약을 많이 받는다. 정의는 트론토(2014)가 언급한 바와 같이 과거의 부정의를 재생산하지 않는 것으로 볼 때, 만족할만한 보육시설의 부족이 시장 내에서의 새로운 다른 선택지에 의해 계층별, 가족형태별, 성별로 차등화되는 것을 그대로 놓아 두는 것은 정의롭지 못하다. 중앙정부가 보육시설에 대한 불만에 대응하여 국공립보육시설 확충은 외면한 채 양육수당을 대안으로 내놓은 정책은 계층별, 가족형태별, 성별로 서로 다른 선택을 할 수 밖에 없는 부정의를 재생산하게 한다. 이에 비해 서울시 정책은 (여전히 부족한 수준임에는 분명하나) 국공립보육시설의 확충을 통해 만족할만한 수준의 보육 인프라를 구축하려 노력한 점은 긍정적으로 평가할 만하다.

이와 더불어 서울시의 보육반장사업이나 마을공동체사업 정책은 아동을 키워나가는 과정에 가족 혼자만 아니라 정부와 지역사회가 함께 돌보는 기반을 마련함으로써 선택지점의 확대(자유), 계층 간 균등한 기회(평등), 사회적 연대를 통한 돌봄(정의)이라는 점에서 진일보한 평가를 받을 수 있다. 현재 중앙정부 보육정책 맞춤형이란 모의 취업 여부에 따른 맞춤형인데 이는 엄마의 보육책임을 전제로 하며 다양한 가족의 조건의 맞춤보다는 모의 취업여부에만 맞춰져 있는 성별로 불평등한 정책이다(백경훈, 2015; 송다영, 2014). 이에 반해 보육반장, 아이돌봄기동대 같이 돌봄의 공백을 메워 일하는 맞벌이 가족의 돌봄 지원, 마을공동체 활성화를 통한 지역사회 상호 돌봄과 신뢰 강화를 한다는 점에서 가족친화적 성격을 유지하면서 동시에 맞벌이 가족의 추가적 어려움을 해소하고자 하는 정책으로 평가된다.<sup>3)</sup> 보육반장사업이나 지역주민 돌봄공동체 강화를 위한 마을

3) 서울시 정책 중 아이돌봄서비스, 보육반장, 아이돌봄기동대 등 상당부분은 시범적인 차원에서 이루어졌기 때문에 이제까지 소수의 가족만 이용했다는 점에서 핵심적 보육정책

공동체 사업은 “함께 돌봄”을 실현하기 위한 서울시의 주요한 정책이다. 특히 중앙정부가 “마을 만들기”와 같이 수치로 표시되는 가시화된 마을의 외형 확장에 치중했다면 서울시 공동육아 공동체 지원 사업은 시민들이 스스로 마을의 공동체성을 만들어 갈 수 있도록 지원함으로써 상호 돌봄의 가치를 확장했다고 볼 수 있다.

향후 보육반장이나 마을공동체 사업이 보편적 제도이자 정책으로 성장하기 위해서는 지속적인 보완과 개선이 필요하다. 우선 우리 동네 보육반장의 경우 지역 커뮤니티 안에서 보육 관련 코디네이터의 역할을 할 수 있도록 인적 자원을 확대할 필요가 있다. 특히 지역 커뮤니티 안에서 보육반장을 통한 실질적인 보육 지원망이 되기 위해서는 반경 2km 내외에 보육반장이 1명씩 있을 정도로 확대할 필요가 있다. 상시적인 육아 지원 이외에도 간헐적인 육아 지원이 가능하도록 하는 공간과 인력 또한 필요하다. 아이 돌봄만 담당했던 보육반장의 역할이 노인, 장애인, 1인 가구, 한부모 자녀 등 광범위한 대상을 통합하여 포괄적으로 지원할 수 있도록 모색할 필요가 있다. 이를 위해 지역주민이 함께 돌보는 열린 공간이 필요하다. 열린 공간에서 방과 후 아이들이 안전하고 다양한 문화를 경험하고 또래 아이들과 함께 시간을 보내기도 하고, 다양한 연령층이 서로 유대감을 가질 수 있도록 해야 하겠다. 다음으로 ‘공동육아 공동체 지원 사업’도 지역 내 상호 돌봄공동체 형성을 위한 시민들의 자조적 활동을 지원한다는 긍정적인 시도에도 불구하고 결과적으로 여성만이 참석하는, 특히 돌봄 지원 활동에 대한 경제적 대가가 거의 이루어지지 않고 있다는 지적도 있다(김영정, 2015). 즉 돌봄공동체 형성을 하는 과정에서 시민 간 상호 돌봄 환경 조성, 그런 활동의 지원이 긍정적인 시도이지만 다른 한편 그 안의 시민(특히 여성)에게 큰 “희생”을 전제로 하게 된다면 돌봄책임의 분배, 평

---

으로서의 위상은 아직 약하다. 그럼에도 불구하고 지역과 함께 돌본다는 정책적 지향성을 중심으로 평가한다면 확대할만한 좋은 정책으로 평가된다.

등한 접근과 기회라는 측면에서 불평등을 야기할 수 있다. 돌봄민주주의를 위해서는 생계를 책임져, 사회활동을 하기 때문에 돌봄을 하지 않아도 되는 특권적 지위를 향유하는 남성들에게 돌봄 참여기회를 확대하고, 반대로 과도한 돌봄으로 공적 영역에서 배제되어 차별적 지위를 갖는 여성에게는 돌봄부담을 덜어내 줄 수 있는 제도적 뒷받침이 수반되어야 한다. 그 제도적 뒷받침은 일시적이고 특정기간에 한정된 것이 아니라 매일 반복적으로 수행되는 일상적 돌봄 수행방식의 변화를 야기하는 것이어야 하겠다.

## 2) 일가족양립정책 정책현황과 분석

### (1) 정책 현황

서울시 일가족양립정책은 직장의 일가족양립문화 정착지원, 일하는 엄마를 위한 지원, 아빠 육아참여 지원의 세 방향으로 이루어지고 있다. 이는 가족친화기업 인증, 여성인재활용과 양성평등 실천 TF 운영, 육아휴직 활성화 지원, 아빠 육아참여 확대라는 중앙정부 여성가족부의 정책 방향과 일치한다.<sup>4)</sup> 그러나 실행의 적극성이나 진행방식은 일정한 차별성이 있다.

먼저, 서울시는 일가족양립지원센터 중심으로 직장의 일생활균형 문화 정착을 지원한다. 일가족양립지원센터 업무는 일가족양립 진단 및 컨설팅, 네트워크, 조사 및 연구, 인식개선 캠페인 등으로 이루어진다. 기업 진단 및 컨설팅은 전액 무료로 실시되어 기업의 일가족양립제도 도입과 제도 이용 활성화를 위한 직장의 가족친화적 문화조성을 돕고 있다. 컨설팅은 2009년부터 중소기업, 사회적 기업, 공공기관, 대기업 모두 대상으로 이루어졌지만 2014년부터는 제도이용에 더욱 취약한 중소기업과 사회적기업을 우선적으로 지원한다.<sup>5)</sup> 컨설팅을 통해 우수기업을 발굴하고, 사후관리를

4) 여성가족부를 통해 중앙정부차원에서 이루어지는 일가족양립 정책의 추진내용은 다음 홈페이지를 참조했다([www.mogef.go.kr](http://www.mogef.go.kr)).

연계하는 일까지 하는데, 사후관리에는 우수기업 추천 및 우수사례집 배포, 일가족양립문화 조성 매뉴얼 제공, 포럼 및 교육 참여 기회 제공, 일가족양립 직장문화 안착 지원 등이 포함된다. 서울시의 연도별 가족친화인증기업·기관 현황을 보면, 2012년 253개, 2013년 522개, 2014년 956개, 2015년 1,363개사로 증가했고, 2015년 12월 현재 인증 유효 현황을 보면, 대기업 258개사, 중소기업 702개사, 공공기관 403개사이다. 한편, 가족친화인증기업 확대는 중앙정부의 주요한 정책 추진내용 중 하나로 2016년도에는 1,828개 기업의 가족친화인증이 유효하며, 2017년도에는 2,800개로 인증기업 확대를 목표로 하고 있다. 전국 가족친화 인증 기업 가운데 서울시 비중이 매우 높다.

또 서울시는 가족친화 문화정착을 위한 인식개선 캠페인을 독자적으로 실시한다. 오스트레일리아에서 1856년 “하루 8시간 운동(Eight Hour Day Movement)”으로 시작된 888 캠페인을 도입해, “8시간 쉬고”, “8시간 일하고”, “8시간 즐기고”의 모토로 일·쉽·삶의 균형 잡힌 삶에 대한 대중 인식개선을 돕고 있다. 또, 2007년부터 서울시는 정시퇴근 문화를 만들기 위해 서울시 직원 대상으로 수요일마다 ‘가정의 날’을 운영해오고 있었는데, 2016년 8월 29일 부터는 수요일과 금요일 주 2회로 확대해서 운영하고 있다. ‘가정의 날’에는 오후 6시 퇴근독려 방송, 오후 6시 30분 소등, 오후 7시 PC 전원차단, 석식 미제공 등의 조치가 이루어진다(『뉴스1』, 2016.4.28).

다음으로 서울시는 건강가정지원센터를 통해서 찾아가는 아버지 교육을 실시함으로써 아빠의 육아참여를 확대하는 정책을 실시한다. 서울 소재 기업, 공공기관, 교육기관 등의 직장으로 찾아가 패밀리 셰프, 아빠와 함께 하는 건축학교, 부자유친 골목답사 등 아빠와 자녀가 함께 하는 프로그

5) 서울시 기업 중 종사자가 300인 미만인 중소기업 비율은 99%이며, 이 중 종사자가 50인 미만인 사업체는 98%가 넘는다. 따라서 서울시는 대기업에 비해 상대적으로 부족한 중소기업의 재정 및 인력 환경을 고려하고 서울시 기업의 대다수를 차지하는 중소기업을 대상으로 일가족양립지원 정책을 펼치고 있다(최선아·문은영, 2014).

램들을 실시한다. 아버지 교실은 아버지와 자녀 간 공감대 형성을 통해 가족 내 의사소통을 활성화하고 가족 친밀감을 높이기 위한 프로그램으로 서울시내 25개 구를 4개 권역별로 나눠 연중 실시되는 ‘찾아가는 아버지 교실’ 등 맞춤형 교육서비스가 제공된다. 찾아가는 아버지 교실을 200회 이상 실시하는 것이 2017년 교육의 목표이다.

마지막으로, 중앙정부는 워킹맘·워킹대디 지원 사업을 건강가정·다문화가족 통합서비스 운영기관 등 104개소에서 전국적으로 운영하고 있다. 일하는 엄마, 아빠와 가족을 대상으로 해서 맞벌이 가정의 일가정양립 고충을 해소하기 위해 고충상담, 임신, 출산, 자녀양육 관련 생활정보 제공, 아빠 육아참여 프로그램 등을 운영한다. 그런데, 서울시에서는 건강가정지원센터 뿐 아니라 2012년 7월부터 최초로 직장맘지원센터를 설치해서 운영중이다. 서울시 직장맘지원센터는 윈스톱 직장맘 노동복지 서비스 허브로서 이중부담의 고충을 가진 직장맘을 위한 윈스톱 종합상담서비스를 제공하면서 출산휴가, 육아휴직 등 정보제공과 노무사 무료상담을 제공한다. 또, 지역차원에서 시민 주도의 자발적인 돌봄자조 모임을 만들도록 커뮤니티 발굴을 지원하는 사업도 하고 있다. 2017년 직장부모커뮤니티 활성화 사업으로 총 25개 단체가 선정되었다.

## (2) 정책분석 및 평가

중앙정부는 성별간 돌봄 공유를 위해 건강가정지원센터를 통해 워킹맘, 워킹대디 사업을 벌이고 있다. 그러나 서울시는 건강가정지원센터와 별도로 직장맘지원센터 운영을 통해 여성이 성별화된 과중한 돌봄책임을 벗고 유급노동을 함께 할 수 있는 일가족양립정책을 지원한다. 여기에 더해 서울시는 직장맘지원센터를 통해 여성의 유급노동 참여를 지원하는데 집중해 왔다면, 앞으로는 남성이 어떻게 돌봄에 참여하도록 지원할 것인가의

문제도 동일하게 중요한 의제로 다루어질 필요가 있다. 물론 직장맘지원 센터는 기관 이름에서는 ‘직장맘’을 직접적인 정책 대상으로 호명하고 있지만 실제 프로그램에서는 직장맘 고충해소 뿐 아니라 남성의 돌봄에 대한 당사자성을 인정하고, 지역차원에서 돌봄을 위한 자조모임을 만들도록 지원하고 있다(문은영 외, 2014). 2017년 직장부모커뮤니티 활성화 사업으로 선정한 25개 단체를 보면, ‘노는 아빠들이 진행하는 아빠 놀이’, ‘사월이 아빠 시즌 2’, ‘서초구 아버지/아이모임’ 등 남성들의 참여가 주축이 된 모임들 뿐 아니라 ‘발달장애아동 자녀통합을 위한 부모교육’과 같이 돌봄과 관련해서 특수한 정책 요구를 가지는 집단들도 자발적으로 공동체를 형성해 참여하고 있다. 이들 모임은 서울시 전체 규모에 비해 소수이기는 하지만, 지역사회 참여를 자발적으로 유도하고, 돌봄을 제공하는 사람들이 스스로 돌볼 수 있는 자조모임을 만든다는 점에서 ‘함께 돌봄’의 틈새를 만들어내고 있으며, 기존의 가족의 사적 자원의 양에 의해서 결정되던 선택의 폭을 넓히고, 모든 사람이 장애를 가졌다하더라도 정책의 혜택을 받을 수 있게 하는 점에서는 평등 규범과 맞닿아 있다. 또 성별화되어 있는 돌봄에 대한 남성의 당사자성을 유도하고, 장애 등 취약조건으로 정책 사각지대에 놓이기 쉬운 시민들도 스스로 돌봄 자조조직을 만들 수 있는 여건을 마련해준다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

또 다른 예로, 건강가정지원센터는 서울 소재 기업, 공공기관, 교육기관 등의 직장으로 찾아가 패밀리 셰프, 아빠와 함께 하는 건축학교, 부자유친 골목답사 등 자녀와 함께 하는 프로그램들을 남성 대상으로 실시한다. 이러한 프로그램들은 특정 월에 진행되고, 한 번에 참여할 수 있는 참가자수가 제한적이라는 점에서 서울시 전체로 볼 때 영향력은 적다. 그럼에도 불구하고, 가부장적 모성통념으로 인해 자녀양육 책임으로부터 배제되어 온 직장남성을 대상으로 자녀양육의 당사자성을 회복하고 남성도 돌봄에 참여하여 성별화된 돌봄을 넘어서 함께 돌봄을 지향한다는 점은 매우 의

미 있다.

서울시는 돌봄을 주로 책임지는 여성의 부담을 덜고, 돌봄 참여에 익숙하지 않은 남성의 의식을 바꾸는 두 가지 측면에서 일하는 부모의 고충을 해결하는 다양한 상담과 교육 프로그램을 운영하는 특징을 보인다. 이러한 방식은 여성의 유급노동 참여를 지원하면서도 남성이 돌봄 영역으로 진입할 수 있도록 동시에 돕는다는 측면에서 긍정적으로 평가된다. 하지만, 돌봄 책임이 일상생활에서 성평등하게 재편되도록 정책이 제도화되지 않고, 자조모임 활성화나 소규모 프로그램 중심으로 접근하기 때문에 여전히 개인의 자발적인 실천에 의존하게 되고, 정책 파급력이 적다는 한계가 있다. 그리고 이러한 자발적인 실천을 하기 위한 조건이 되지 않는 사람들에게 대한 정책과 제도적 뒷받침이 없다는 점에서도 제한적이다. 남성의 돌봄 책임과 연관된 당사자성은 스스로가 누렸던 특권적 무책임에 대해 성찰할 수 있는 기회뿐 아니라 실제로 여성과 남성에게 책임이 분배될 수 있는 사회적 여건을 제도화하는 정책적 노력이 수반되어야 한다. 아무리 개별 남성의 양육에 대한 당사자성이 회복되더라도 조직의 문화가 허용되지 않을 경우, 개인의 행위자성은 기업 문화에 제한받을 수밖에 없기 때문이다. 대표적으로, 육아휴직제도, 육아기근로단축제도, 가족돌봄휴직제도 등 일가족양립을 지원하는 제도가 도입되었지만, 이용률은 저조하다. 육아휴직의 경우 2004년 이후 남성 이용자가 조금씩 증가추세에 있지만, 2015년 현재 여전히 5.1%에 불과하다(이선형·이지혜, 2015). 결국, 남성 개인의 돌봄 당사자성을 회복하는 인식개선이나 의식변화 노력 뿐 아니라 직장 단위에서, 더 나아가 지자체 정부 단위에서 개인의 돌봄 참여의 자유를 어떻게 보장해 줄 수 있을 것인가의 문제가 중요하다.

먼저, 기업의 참여를 유도하는 측면에서, 서울시의 일가족양립지원센터가 진행하는 ‘기업 진단 및 컨설팅’은 정책개입을 통해 직장의 가족친화적 문화조성을 돕고, 일가족양립제도 도입과 제도이용 활성화를 돕는다는 점

에서 의미가 있다. 특별히, 서울시는 2014년부터 중소기업과 사회적기업을 우선적으로 지원하면서, 제도이용에 취약한 기업에 종사하는 시민들도 돌봄 자유를 평등하게 누릴 수 있는 제도적 지원을 제공한다는 점은 트론토의 자유와 평등 관점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

다음으로, 지자체 수준에서 개인의 행위자성이 기업문화에 의해 받는 영향력을 감소시키기 위한 노력의 하나로 서울시의 '서울형 노동시간 단축 추진' 계획 발표와 서울신용보증재단, 서울의료원 노사간의 '서울형 노동시간 단축 협약서' 체결을 예로 들 수 있다(서울특별시, 2017). 서울시는 2018년까지 서울시 산하 모든 투자출연기관으로 확대하려는 계획이 있다. 서울시의 노동시간 단축 추진은 서울시 산하 일부 산하기관에 제한되므로 파급력이 약하다는 단점이 있지만, 시민들의 일상을 시간을 축으로 새롭게 변화시키는 움직임은 선도하는 선언적 의미가 있다.

마지막으로, 트론토의 정의 관점에서 '함께 돌봄'은 국가 혹은 시장 뿐 아니라 시민 모두가 돌봄 수혜자이면서, 돌봄의 제공자로서 돌봄과 관련된 정책 의제 결정과정에 참여하고, 모든 시민이 돌보고 돌봄을 받을 수 있는 사회를 만들어가는 것이다. 따라서 성별, 계층, 연령 등의 차이와 무관하게 누군가 잘 돌보고, 돌봄을 받을 수 있도록 서울시의 생활구조를 재편하는 정책적 노력이 추가될 필요가 있다. 독일 지방자치 정부의 '가족시간 정책'은 지방자치 정부가 프로그램 수준을 뛰어넘어서 어떻게 독자적인 정책을 통해 모든 시민이 돌봄책임을 민주적으로 분담할 수 있는 사회·문화·경제적 조건을 만들 수 있는지 가능성을 보여주는 고무적 사례이다.<sup>6)</sup>

6) 독일 지방자치 정부는 '시간'을 가족생활 성공의 핵심요인으로 보고, 가족구성원들이 경험하는 노동시간, 학교시간, 아동돌봄시간 등의 다양한 사회의 시간표들 사이의 충돌을 해결하기 위한 가족시간정책을 실시한 바 있다. 독일의 5개 파일릿 지역에서 로컬 가족연합과 함께 시작된 모델 프로젝트로, 독일 연방 가족부의 재정지원으로 이루어졌다. 돌봄을 아동돌봄, 가사관리를 뛰어넘어 우리 생활 전반의 문제로 고려해서 지역을 이끌어가는 다양한 주체들을 가족시간 결정 과정에 참여시키고 가족시간 충돌 문제를 해결하고자 했다는 점에서 의미가 있다. 특히, 가족의 일상생활에 결정적 영향을 미치는 많은



종합하면, 서울시의 일가족양립 정책은 시민의 돌봄 자유, 평등, 정의를 실현한다는 방향성은 어느 정도 갖추었지만, 아직은 프로그램이나 캠페인 중심 접근에 머물러 있다. 프로그램 수준을 넘어 보편적 정책으로 도입된다면 향후 정책적 파급력은 대단히 커질 수 있을 것으로 기대된다. 일가족 양립이 모든 개인의 일상에 접목될 수 있으려면, 노동중심 일변도의 사회 프레임을 벗어나 돌봄을 생활의 중요한 축으로 하여 도시민의 시간과 공간을 재구조화 하는 제도적, 정책적 재편이 이루어져야 하겠다.

## 5. 결론 및 제언

본 논문은 한 지방자치단체의 가족정책의 설계와 구조를 분석하면서 한 지방자치단체의 정책적 지향성과 가치에 따라 중앙정부 차원의 가족정책과는 차별화되어 나타날 수 있음을 제시해보고자 하였다. 그동안 우리나라의 정책논의는 명시하지는 않았으나 중앙정부의 정책기조가 지방자치단체에 거의 그대로 적용되어 나타날 것이라는 전제를 깔고 있었다. 실제 지방자치단체가 중앙정부와는 완전하게 차별화된 정책을 기획하고 시행하는 것은 어려운 것처럼 인식되는 경향이 강하다. 본 논문은 가족정책이 정책을 설계하는 가치(value) 또는 관점(perspective)에 따라 주요 가족정책의 범위와 대상은 물론 정책을 통해 변화시키려는 중요한 포인트가 다를 수 있음을 한 지방자치단체 사례를 통해서 보여주었다. 특히 본 논문은 트론토(2014)가 자유, 평등, 정의를 결합하여 만들어낸 ‘민주적 돌봄’ 관점을 가족정책에 접목해서 분석하였다.

연구결과를 종합해보면, 우선, 보육관련 정책에 있어서 해당 지방자치단

---

중요한 기업들을 프로젝트에 참여시킴으로써 시간갈등 해법을 찾는 체계적 접근법을 개발했다는 점은 중요하다

체는 중앙정부와는 다르게 지자체 책임과 공공성을 강화하고 있으며, 함께 돌봄을 위해 돌봄공동체를 형성하는 시도들을 다양하게 하면서 민주적 돌봄을 하려는 노력을 하고 있다. 물론 지자체의 노력에도 불구하고 앞으로 도 가족형태나 계층별로 다른 조건에 있는 사람들이 자유롭게 접근하고, 평등하게 이용하며, 공정하게 책임이 분배되는 것에 대한 보다 더 세심한 고려가 요구된다. 즉 한부모든, 양부모든, 중산층이든, 저소득층이든, 맞벌이든, 외벌이든 각 가족이 처한 다양한 조건 속에서 돌봄을 할 수 있는 권리와 충분한 돌봄을 받을 권리를 누릴 수 있도록 해야 하겠다. 서비스 신청 절차의 복잡성이나 관료적 행정 개선 등과 같은 다양한 변화를 통하여 가족구성원의 돌봄서비스 이용의 수월성을 보장해야 하겠다. 또 ‘함께 돌봄’의 지향은 있으나 현실적으로는 여전히 특정 시민(대개 여성)에게 과도하게 집중된 돌봄 책임의 분산과 성별로 평등한 참여기회를 만들기 위한 노력이 꾸준히 모색되어야 하겠다.

다음으로, 일가족양립정책에 있어서 해당 지자체는 여성과 남성 모두 고루 돌봄책임 분담을 지향하는 시도를 통해 시민의 돌봄 자유, 평등, 정의를 실현한다는 방향은 어느 정도 갖추었다. 중앙정부의 정책과 유사한 기초를 유지했지만, 서울시는 추가적으로 직장맘지원센터와 같은 독자적인 기관과 프로그램을 통해 차별화된 일가족양립 정책을 시도하고 있기도 했다. 그러나 정책의 큰 맥락을 새로이 구조화 하였다기보다 프로그램이나 캠페인 중심 접근을 유지하면서 영향력은 제한적인 수준에 머물렀다. 프로그램이나 캠페인 접근을 뛰어넘어서 시민이 직접 돌볼 수 있는 시간과 공간을 확보하는 정책과 제도를 지방자치단체 수준에서 새롭게 시도해 볼 만하다. 일례로 독일 베를린은 가족정책의 중요한 축으로 ‘도시(돌봄)시간’ 정책을 시행한 바 있다. 도시시간 정책은 도시 안에서 노동중심이 아니라 돌봄을 중심으로 시민의 일상을 재편하는 목적으로 도입된 바 있다. 돌봄의 필요에 따라 등하교시간, 퇴근시간, 관공서 시간 등 각종 도시에서

의 삶과 연관되어 있는 일정이나 시간을 조정하게 되면서 기존 기업의 노동시간을 축으로 도시가 돌아갔을 때 놓쳤던 시민의 일생활균형을 복원하였다(Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, 2012; 2014). 기본적으로 도시시간정책은 모든 계층의 가족들에게 일과 생활의 균형을 잡을 수 있게 해주었을 뿐만 아니라 좀 더 노동중심의 시간 배정 방식에서 사회적으로 취약한 지위에 놓였었던 한부모, 저소득가족들의 삶이 나아졌다는 점에서 민주적 돌봄을 실현하는 좋은 정책으로 보인다. ‘함께 돌봄’의 가치를 지향하고 있는 해당 지자체가 벤치마킹하면 좋을 것으로 사료된다.

본 논문은 주로 국가 단위를 대상으로 진행되었던 기존 연구들과 달리, 중앙정부는 다른 결을 내고자 다양하게 시도했던 한 지방자치단체의 가족정책을 분석하였다는 의미가 있다. 한국사회는 1995년 지방자치화 시대로의 전환을 선포한 지 20년이 넘었으며, 그동안 수많은 법률들이 지방자치단체 활성화를 위해 제정, 개정되었다. 그럼에도 불구하고 그동안 지방자치단체의 자치성이나 자율성이라는 화두는 여전히 지속되고 있다. 통상 지자체의 정책은 중앙정부 정책과 유사할 것이라는 연장선상에서 이해되어 왔으며 독자적 정책으로서의 위상을 가질 수 있다는 점을 충분히 인정받지 못했다. 가족정책 분야는 더 그랬다. 지자체의 정책 독자성에 대한 발견과 향후 발전가능성을 탐색한 본 논문은 지방자치화 시대 정책 민주주의를 위한 유용한 정보를 제공한다. 또한 본 논문은 ‘모든 시민이 사회구성원으로서 믿고 안심할만한 돌봄을 보장받아야 한다’는 가족정책이 궁극적으로 보장해야 할 목표가 구체적 정책설계를 통해서 어떻게, 어느 정도 실현될 수 있는가를 평가해 보았다는 의의가 있다. 어떤 개인이 갖고 있는 조건들(가족형태·계층·성별·연령별 등)의 상이성과 관계없이 돌봄과 관련된 권리(돌볼 수 있는 권리, 충분한 돌봄을 받을 권리)에 자유로이 접근할 수 있고, 돌봄책임의 분배가 평등하게 이루어지고, 돌봄의 가치

와 대가가 공정하게 이루어지는 사회야말로 진정한 민주주의 사회로 나갈 수 있기 때문이다. 향후 다른 사회정책들도 민주주의 토대인 자유, 평등, 정의가 결합된 관점에서 분석하고 평가하는 연구 작업이 지속되기를 기대해본다.

## 참고문헌

- 김영정(2015), 『마을공동체 사업의 성역할 분석 및 여성참여의 지역거점활용 방안』, 서울: 서울시여성가족재단.
- 김희강(2008), “정책연구의 규범적 접근”, 한국행정학회 춘계학술대회 자료집 발표문(2008.4.21).
- 문은영·장명선·송민주(2014), 『서울시 일가족양립지원정책 확대 및 법제정비를 위한 연구』, 서울: 서울시여성가족재단.
- 백경훈(2015), “유자녀 여성 고용 성평등을 위한 대안적 담론 모색: 일가족양립에서 성평등·아동안녕으로의 변화”, 『한국여성학』, 제31권 4호, 181-216쪽.
- \_\_\_\_\_ (2017), “중산층의 장시간 보육 이탈로 인한 성평등 지연: 학습중심 모성과 아동기의 형성”, 『한국여성학』, 제33권 1호, 157-200쪽.
- 서울특별시(2015), 『서울형 가족정책 종합계획』, 서울: 서울특별시.
- \_\_\_\_\_ (2016), 『3기 서울시 지역보장계획 2016년도 시행계획』, 서울: 서울특별시.
- 송다영(2011), “보육서비스 정책 개편 쟁점에 관한 연구: 돌봄에 관한 자유선택론에 대한 비판과 대안모색”, 『한국사회복지학』, 제63권 3호, 285-307쪽.
- \_\_\_\_\_ (2014), “돌봄의 사회화와 복지국가의 지연”, 『한국여성학』, 제30권 제4호, 119-152쪽.
- 유혜미·강은진·조아라(2015), 『2015 보육정책의 성과와 과제』, 서울: 육아정책연구소.
- 이선형·이지혜(2015), 『서울시 3040 워킹대디의 일가족양립지원방안 연구』, 서울: 서울시여성가족재단.
- 최선아·문은영(2014), 『서울형 일·가족양립직장문화 확산을 위한 방안 연구: 유연근무제를 중심으로』, 서울: 서울시여성가족재단.

- 트론토, 조안(2014), 『돌봄 민주주의』, 김희강·나상원 옮김, 서울: 아포리아, Tronto, C. J.(2013), *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*, New York: New York University Press.
- 하현상(2015), “중앙정부 지원 마을공동체 사업의 현재와 나아갈 길”, 한국정책학회 주관 「제1차 공동체 발전 국민포럼」 발표자료(2015.9.15). Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (2012), *Family Report*, Berlin.
- 
- (2014), *Family Report*, Berlin.
- Gilligan, C.(1982), *In a Different Voice*, Cambridge: Harvard University Press.
- Held, V.(2006), *The Ethic of Care: Personal, Political, and Global*, Oxford: Oxford University Press.
- Kittay, E.(1999), *Lover's Labor: Essays in Women, Equality and Dependency*, New York: Routledge.
- Nussbaum, M.(2002), “Capabilities and Social Justice”, *International Studies Review*, 4(2), pp. 123-135.
- Sevenhuijsen, S.(2003), “The Place of Care”, *Feminist Theory*, 4(2), pp. 179-199.
- Tronto, J.(1993), *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Who Cares? Public and Private Caring and the Rethinking of Citizenship”, in *Women and Welfare: Theory and Practice in the United States and Europe*, eds. N. Hirshmann and U. Liebert, New Brunswick, New Jersey, and London: Rutgers University Press, pp. 65-83.
- Williams, J.(2001), “In and Beyond New Labor: Towards a New Political

Ethics for Care”, *Critical Social Policy*, 21(4), pp. 667-688.

〈인터넷 자료〉

서울특별시(2017), “정보소통광장: 서울시 노동시간 단축 추진, 주 40시간  
상한제 본격 적용”, <http://opengov.seoul.go.kr/press/10963443>(검색일:  
2017.04.20).

서울특별시 보도자료(2016), “서울시 지역밀착형 마을공동체 지원 본격화”,  
[http://spp.seoul.go.kr/main/news/news\\_report.jsp#view/28225?tr\\_code=snews](http://spp.seoul.go.kr/main/news/news_report.jsp#view/28225?tr_code=snews)  
(검색일: 2016.11.30).

〈신문기사〉

『뉴스1』, 2016.4.28, “서울시, ‘가정의 날’ 수요일 → 수·금요일 주 2회로  
확대”, <http://news1.kr/articles/?2646896>(검색일: 2017.3.23).

〈홈페이지〉

서울특별시 여성가족정책실(2016), <http://woman.seoul.go.kr/archives/45848>.

서울특별시 통계정보시스템(2016), <http://stat.seoul.go.kr>.

여성가족부(2016), <http://www.mogef.go.kr>.

(논문 투고일: 2017.04.08, 심사 확정일: 2017.06.16, 게재 확정일: 2017.06.20)

〈Abstract〉

## A Review on the Family Policy of a Local Government from “Democratic Caring”: A Case Study of Seoul City

**Song, Dayoung\* · Jang, Soojung\*\* · Baek, Kyunghyun\*\*\***

The present study examined family policies of a local government, Seoul City, from 2013 to 2016 that made a new effort compared with the central government using normative approach. This study analyzed family policies on democratic care perspectives of freedom, equality, and justice that Tronto(2014) suggested as important values for a sustainable society. This article suggests a possibility that family policies of a local government can be differently applied and reconstructed in accordance with the framework. The results indicate as follows: first, with regard to care policy, the local government made an effort to increase the publicity of child care, fathers' participation in child care, and reciprocal relationships of residents in the local community. Second, in case of work-family balance policies, the local government has developed programs to support work-family balance for dual-income families. However, the programs are limited. In sum, the local government has pursued for family policies of democratic care perspectives so that all citizens have rights to care or care not for, and receive care from without any distinction as to gender, age, family sizes, or income level.

**Key words:** caring democracy, family policy, childcare policy, work-family reconciliation policy, caring welfare state

---

\* Lead author, Professor, Department of Social Welfare, Incheon National University

\*\* Co-author, Associate Professor, Department of Social Welfare, Dankook University

\*\*\* Co-author, Researcher, Institute of Social Sciences, Incheon National University