

돌봄서비스의 공공성 문제: 지역아동센터를 중심으로*

이선미**

박경희***

본 연구는 아동 돌봄의 사회화 과정에서 등장한 지역아동센터를 사례로 사회복지서비스의 공공성 확보의 관점에서 돌봄의 제도화 현실을 비판적으로 고찰하는 것을 목적으로 한다. 먼저 이 연구는 공·사 구분이 변화하고 있는 오늘날의 사회문화적·제도적 현실에 주목하면서, 이 변화를 반영한 새로운 공공성 개념 혹은 분석도구가 필요하다는 문제의식에서 출발하였다. 사회복지서비스는 기존의 공·사경계를 허물고 돌봄을 사적 활동에서 돌봄노동으로 변화시키는 돌봄의 제도화 과정 속에서 등장하였기 때문에, 돌봄서비스의 공공성을 논의하기 위해서는 새로운 공공성 분석도구가 필요하다. 돌봄윤리와 공공성을 연결하는 기존 선행연구들에 대한 비판적 고찰을 통해 보편적 복지로서의 성격, 구체성과 반응성 등의 돌봄 수행의 특징이 반영된 정책 목표 달성(돌봄 공공성의 내용적 차원), 돌봄 수행의 특징이 반영된 서비스 전달체계 혹은 거버넌스 체계 구축(돌봄 공공성의 절차적 차원) 등과 같은 분석도구를 도출하였다. 이를 기초로 지역아동센터를 통한 돌봄의 제도화 사례를 분석하였다.

결론적으로, 지역아동센터를 통한 돌봄서비스 전달체계는 공공성의 관점에서 몇 가지 한계를 안고 있다. 모든 아동에게 개방적인 보편성 위에서 각 아동에게 반응적이고 통합적인 돌봄서비스를 제공해야 함에도 불구하고, 서비스 제공의 전 과정에 중앙집중적인 관리와 감독을 강화함으로써 정작 일선 관료 및 민간 운영자에게 재량권을 박탈하고, 취약계층 중심의 이용자 지정으로 이용자에게는 사회적 낙인의 장소가 되고 있다. 향후, 돌봄서비스의 다양한 영역에서 어떤 방식으로 전달체계가 구축되고 있는지, 돌봄서비스 공공성의 관점에서 어떤 문제가 있는지 구체적으로 밝히고, 이를 기초로 관계적 성격을 가지는 돌봄의 특성을 충실히 반영하는 국가-민간단체-수요자(지역주민) 간의 돌봄 거버넌스 체계 구축으로 이어지기를 기대한다.

| 주제어 |

돌봄서비스, 사회복지서비스, 공공성, 지역아동센터

* 이 논문은 2017학년도 서울여자대학교 교내학술연구비의 지원을 받았음.

** 주저자, 서울여자대학교 사회복지학과 부교수

*** 서울여자대학교 사회복지학과 박사과정 수료

I. 서론

공공성 관점에서 사회복지서비스가 가지는 의의와 한계는 무엇인가? 90년대 이후 한국 사회에서 복지국가에 대한 요구가 확대되면서 일차적으로 주목했던 것은 소득보장을 목표로 하는 전통적인 사회보장 영역이었다. 지난 10여년은 삶의 질 향상을 목표로 하는 새로운 분야, 즉 사회복지서비스 분야의 등장을 그 특징으로 한다. 전달체계에 있어서도 차이를 보이는데, 전자가 국가의 부담과 공급을 원칙으로 하는 방식이었다면, 후자는 국가뿐 아니라 민간의 참여를 포괄하는 거버넌스 방식을 지향한다. 후자의 한 분야가 아동 돌봄 분야이다. 과거 아동 돌봄은 '사적 영역'으로 취급되어 사회 혹은 국가의 책임에서 배제되었다. 그동안 아동 돌봄은 전적으로 개별 가족 혹은 여성의 책임 하에서 이루어지면서, 부분적으로 민간 차원에서 자발적으로 운영되던 지역공부방 등에 의해 보완되곤 했다. 2000년 이후에 아동 돌봄이 본격적으로 제도화되기 시작하면서 국가의 재정과 민간의 지역공부방 운영이 결합되며 '지역아동센터'를 중심으로 아동 돌봄이 사회복지서비스의 한 영역으로 제도화되었다.

한편 공공성 논의가 확대되면서, 사회복지서비스에서 공공성 문제를 어떻게 다룰 것인지, 공공성 확보의 관점에서 볼 때 어떤 문제점과 대안이 가능한지 등에 대한 비판적 논의가 본격화되기 시작하였다. 공공성 개념은 주로 공공재의 제공 과정에 적용되던 원칙인데, 최근 공공재의 범위가 확대되면서 다양한 유형의 돌봄서비스를 포괄하기에 이르렀고, 서비스가 공공부문과 민간부문 간의 협력적인 거버넌스 체계 속에서 생산, 공급되면서 사회복지서비스 분야에서 공공성을 확보해야 할 필요성과 그 방법에 대한 논의가 필요해진 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 아동 돌봄의 사회화 과정에서 등장한 지

역아동센터를 사례로 사회복지서비스의 공공성 확보의 관점에서 돌봄의 제도화 현실을 비판적으로 고찰하는 것을 목적으로 한다.¹⁾ 이 연구가 주목하고 있는 지역아동센터는 아동 돌봄 영역에서 새롭게 등장한 민간단체로서, 2000년대 후반 방과후교실의 제도화 과정에서 돌봄 거버넌스 체계 안에 편입되었다. 보육, 교육 등 각 연령기에 따른 특정 서비스를 제공하는 다른 돌봄 기관들과 달리, 지역아동센터는 다양한 연령대를 포괄하고 있으며, 그 탄생의 역사상 지역사회 내에서 아동의 전인격적인 성장을 위해 통합적인 돌봄을 제공한 지역공부방을 모태로 하고 있다. 돌봄이 제도화되기 되기 이전에 이미 시민이 주체가 되어 지역사회 내에서 통합적이고 전인격적인 사회적 돌봄을 실천해왔다는 점에서, 지역아동센터는 돌봄의 특징을 중심으로 돌봄의 공공성을 논의하는 본 연구에 적합한 사례이다.

이를 위해 먼저, 일반적인 공공성의 정의를 살펴보고 돌봄의 사회화 요구에 따른 ‘돌봄 공공성’ 논의의 필요성과 그 대두 배경을 고찰하고자 한다. 이로부터 돌봄의 특성에서 출발하여 돌봄의 공공성 문제를 어떻게 다룰 것인가 분석틀을 도출한 후 지역아동센터를 통한 돌봄서비스 전달체계에 적용하고자 한다.

1) 이 논문은 공공성의 관점에서 돌봄의 제도화 현실을 비판적으로 고찰하는 데 주요 목적이 있다. 돌봄의 제도화 방식을 비판적으로 분석하기 위해서 좁은 의미의 ‘공공제’에만 집중했던 기존의 공공성 개념 및 분석도구를 재구조화하여 돌봄서비스의 사례에 적용을 시도한 것이다. 이러한 탐색적 시도는 선행연구들에서 적용된 기존 분석틀에 대한 비판적 인식을 전제로 한다. 무엇보다도 돌봄서비스 등장의 역사성에 집중한다는 점에서 차별적이다. 공공성 개념 자체가 그 범위 및 평가 기준의 역사성을 강조하는 것을 고려할 때, 기존에 제시된 공공성 혹은 정책 분석틀은 돌봄서비스 사례에는 적합하지 않다는 것이 이 논문의 기본 입장이다. 본 연구에서 근거로 제시한 돌봄서비스 자체의 독특한 특성과 그 제도화의 역사적 과정에서 드러난 특성, 무엇보다도 보편적 서비스로서의 성격과 시민사회의 역할 등이 새로운 분석틀에 반영될 때 비로소 돌봄서비스의 공공성에 대해 논의할 수 있다는 것이다.

II. 이론적 배경

1. 공공성의 정의

공공성의 사전적 의미는 “사회의 일반 구성원에게 공동으로 속하거나 두루 관계되는 것”이다. 공공성은 공동체 전체에게 두루 관계되는 것의 생산과 전달과 분배, 나아가 그것에 대한 권한과 책임 할당을 규정하는 일련의 원칙이라고 할 수 있다. 지금까지 다양한 학문 분야, 다양한 관점에서 진행된 공공성 논의를 종합해 볼 때, 공공성은 내용적 차원, 절차적 차원, 주체적 차원 등 세 차원을 갖는다(이승훈, 2008). 내용 차원에서 공공성은 사회적 형평성과 정의(임의영, 2003), 그리고 평등, 공익, 신뢰, 약자의 보호(소영진, 2008) 등의 가치가 얼마나 실현되었는가, 즉 목표를 얼마나 달성하였는가를 의미하는 것으로, 공공성의 실질적 측면에 주목한다. 절차 차원에서 공공성은 공공성의 형식적 차원에 주목한다. 이는 공공조직 혹은 공공재가 사적 영역과 구분된다는 전제 위에서, 공공조직의 운영 혹은 공공재의 생산 및 전달은 법적 지위를 통한 정당성 확보와 함께 특별한 관리적 특성, 무엇보다도 의사결정과정의 민주성과 투명성, 책임성 등을 확보해야 한다는 것을 의미한다(양성욱, 2013). 마지막으로, 주체 차원에서 공공성은 내용과 형식이 결정되어가는 과정에 참여하는 실천과 책임의 주체에 주목한다. 과거에는 국가의 책임을 강조하는 경향이 강했으나, 최근에는 국가와 시민사회, 나아가 기업 등 민간의 역할과 참여를 포괄하는 거버넌스 방식에 대한 논의로 진전되고 있다. 법 지위에 의해 정당화되고 절차적으로 문제가 없이 공공재가 생산 혹은 공급이 되었다 하더라도 공공재의 규정, 생산과 공급의 전 과정에 다양한 이해관계자의 참여가 배제된다면 그것은 공공성의 실현이라고 할 수 없다는 것이다.

내용적 차원에서 공공성은 국가가 실질적으로 지향하는 가치의 실현

결과, 국가가 보장해야 하는 시민 권리의 실현 결과를 강조한다. 현대 복지국가에서는 사회권을 핵심으로 하는 복지 결과를 달성했는가를 주로 다룬다. 공공성이 모든 사람에게 두루 속하거나 관련되는 것에 대한 접근 원칙을 의미한다면, 무엇보다도 먼저 인간 활동의 어떤 부분이, 현대 사회의 어떤 영역이 공공성의 원칙에 의해 규정받아야 하는 것인지 결정되어야 한다. 이는 시대에 따라, 사회에 따라 다르다. 현대 복지국가에서는 국민이 인간답게 생활할 권리, 즉 사회권이 가정하는 범위가 공공성의 범위와 내용을 규정한다고 할 수 있다. 국가 정책적 차원에서 구체적으로는 생존권적 기본권 외에도 교육, 보건, 노동 등의 분야가 중점 관심 대상이 된다. 따라서 모든 국민이 인간답게 생활할 권리를 실현해야 할 의무가 국가에 있음을 선언하고, 사회 전반에서 이 가치가 얼마나 실현되었는지, 국가 정책적 차원에서 이를 실현하기 위한 정책 목표가 얼마나 달성되었는지 등 결과를 중심으로 공공성 실현 정도를 이야기할 수 있다(이선미, 2016).

2. 돌봄의 사회화 요구와 공공성

공공성 논의는 비록 최근의 논의이긴 하지만, ‘공적인 것’과 ‘사적인 것’의 전통적인 구분을 전제하고 있다. 공적인 것-사적인 것을 구분하는 기준 중 가장 대표적인 것이 가시성과 비가시성이다. 사람들에게 보이는 것은 공적인 것이고 다른 사람의 시선으로부터 박탈된 것(to deprive)은 사적(the private)으로 보았던 것이다. 예를 들어, 공동체와 같은 정치영역은 개성을 드러내는 자유공간으로서 타인의 시선을 받는 공적영역이지만 이에 반해 가족애, 우정, 사랑과 같은 친밀성이 작동하는 친밀권은 사적영역으로 분류되곤 하였다(아렌트, 1958; 사이토 준이치, 2009). 그러나 80년대 이후 가시성-비가시성에 근거한 공-사 구분은 강한 비판의 대상이 되었다. 특히 여성주의 학자들은 가사영역을 사

적 영역으로, 가족 이외의 정치 및 경제활동 영역을 공적영역으로 보던 기존의 논의를 강력하게 비판하면서, 공적 영역을 남성의 활동영역으로 고정시키며 여성의 재생산 영역을 비가시성으로 밀어 넣어 결국 여성을 억압하는 수단으로 사용하였다고 주장한다. 이러한 논의는 돌봄의 사회화 요구로 구체화되었고, 이 요구가 복지국가 논쟁과 결합되면서 복지제도 및 정책 안에서 사회적 돌봄이 제도화되기 시작한다. 페미니즘 복지국가 논쟁은 크게 두 단계를 거치는데, 공-사가 엄격히 구분되는 가운데 '가시적' 영역(경제와 정치)에서의 평등과 자유를 지향하는 기존의 정책들을 비판하면서, 경제활동을 하는 (여성) 노동자의 출산 및 가사활동을 지원하는 정책들을 실시하는 것이 그 첫 번째 단계이다. 이후, 이러한 정책이 '가시적' 영역의 경계에 대해서는 문제 삼지 않은 채, 비가시적 영역으로 치부되는 재생산 영역, 무엇보다도 여성의 일차적 책임으로 인식되어 오던 출산과 가사를 지원하는 정도의 제한적 복지 정책이라는 의미에서 "잔여적 복지"에 불과하다고 비판하면서, 돌봄이 가시적 영역이 되어야 할 필요성, 여성과 남성 시민 모두의 책임이자 국가의 공적 책무가 되어야 할 필요성에 대해 주장한다(Fraser, 1997). 후자는 국가의 책무가 육체적으로 경제적으로 독립적인 노동자 성인 뿐만 아니라, 아동, 노인, 장애인 등 돌봄을 필요로 하는 자 혹은 시기를 포괄하는 것으로 확대되어야 한다고 주장한다. 이로서 돌봄은 특정 대상에게 한정된 것이 아니라, 태어나고 살아가고 늙고 죽는 전 과정의 "생명의 필요"(사이토 준이치, 2009)를 충족시킨다는 의미에서 모든 시민에게 해당되는 보편성을 가지며, 이런 맥락에서 공공성 논의와 맞닿아 있다.

공적인 것-사적인 것을 구분하는 또 다른 기준인 접근개방성(openness)의 측면에서도 돌봄은 일견 사적 영역인 것처럼 보인다. 공공재, 공공장소, 공공영역 등 모든 사람에게 접근이 허용되는 것을 공적인 것으로,

일부 소수에게만 접근이 허용되는 것을 사적인 것으로 규정하게 되면, 돌봄은 돌봄을 필요로 하는 자, 그것을 직접적으로 책임 맡은 자에게만 해당되는 듯 보이기 때문이다. 이러한 환상은 돌봄이 익명의 다수에 대해 개방되어 있는 재화 혹은 서비스의 형태로 환원되기 어려운 ‘관계’라는 것과 밀접한 연관이 있다. 즉, 돌봄에는 ‘돌보는 자’와 ‘돌봄을 받는 자’라는 쌍이 존재하기 때문에 모든 사람에게 개방되어 있다는 의미의 ‘비배제성’에 부합하지 않는 것처럼 보이기 때문이다. 따라서 돌봄은 일부 소수에게만 접근이 허용되는 것으로, 특히 부부 혹은 가족구성원의 도덕적 권리 혹은 의무와 관련되는 것으로 여겨지면서 보편적 공공재와는 거리가 먼 것처럼 다루어졌다. 여성주의 비판은 그 결과 가족구성원들 사이의 권력 불균형, 차별과 억압 등의 문제가 비가시화될 수밖에 없었다는 사실에 주목하면서, 젠더 관계의 불평등 문제를 해결하기 위한 정책들이 여성의 인간다운 생활을 위한 권리, 즉 여성의 시민권 확대에 기여할 수 있을 것이라고 기대하였다(조형 외, 2007; 아이리스 영, 2013).

그러나 공-사 경계에 대한 도전은 젠더 관계의 불평등 문제뿐만 아니라 모든 인간에게 보편적인 생명의 필요 충족이라는 돌봄에서의 불평등 문제를 해결하는 정책적 노력으로 이어져야 한다. 후자를 위해서 공공성 관점이 유용하다. 공-사 경계에 도전한다는 것은 돌봄이 공공성 원칙의 적용 대상이 된다는 것을 의미한다. 즉, 모든 사람이 어느 가정에 태어나건 상관없이 돌봄이 필요한 정도만큼 돌봄을 받아야 할 권리가 있다는 것을 인정하는 것이며, 모든 시민은 그가 남성이건 여성이건 상관없이 다른 시민의 돌봄 권리를 실현할 수 있도록 해야 할 의무와 책임이 있다는 것을 의미한다. 나아가 절차적 차원에서 돌봄을 받는 자의 목소리가 들리도록 참여를 보장해야 하며, 주체 차원에서 돌봄과 관련된 정책 결정, 서비스 생산과 전달, 평가의 전 과정에 거버넌스의 원칙이 적용되어야 한다는 것을 의미한다.

3. 돌봄서비스의 공공성 논의

한국의 경우 돌봄의 사회화는 사회서비스의 형태로 구체화된다. 사회서비스는 아동보육, 건강, 노인간병 등 다양한 돌봄의 영역을 포괄한다. 돌봄서비스의 공공성 논의는 사회서비스의 전달체계의 구축이 시장화 경향과 결합되어 진행된 한국적 현실 속에서 등장하였다. 돌봄의 다양한 영역별로 서로 다른 정부 부처, 다양한 민간 주체들이 각각의 전달체계를 이루고 있지만, 공통적인 것은 시장화 경향이다. 사회서비스의 제도화 과정에서 재원조달은 국가가 맡되 다수 서비스의 공급자의 경쟁을 유도하는 방식을 지향하고 있는데, 이에 따라 소위 ‘돌봄 시장’이 형성되고 있는 것이다. 사회서비스 전달에서 경쟁 논리를 적용한 이유는 공급자보다는 수혜자의 권리를 중요시하며 수요자들의 분화된 욕구를 선택이라는 행위로 만족시킬 수 있도록 하겠다는 취지이다. 이 과정에서 서비스 생산자 간의 과잉 경쟁, 수혜자를 도구화하는 경향, 전반적인 서비스 질의 하락 등의 우려가 제기되었고 이 문제를 해결하기 위해 공공성 강화 논의가 등장한 것이다. 요컨대 시장논리에 기초한 사회서비스 전달 방식 하에서 자칫 서비스의 질이 하락할 것을 우려하면서, 사회서비스 공급, 생산, 전달 전 과정에 있어서 효율성과 효과성을 강조해야 한다는 관점이 공공성 논의로 이어진 것이다(김종해, 2006; 신동면, 2010; 안현미·김송이, 2011; 양성욱·노연희, 2012; 이진숙, 2012; 양성욱, 2013; 김수정, 2015).

먼저, 양성욱과 노연희(2012)는 사회서비스의 공공성을 행위주체, 행위목적, 공적가치 및 속성, 자원 네 가지 차원에서 논의해야 한다고 주장한다. 그런데 행위의 주체 면에서 볼 때 복지혼합이라는 경향을 고려하여 서비스 주체의 다양성을 인정할 필요가 있다고 제안한다. 즉, 사회서비스의 경우 공급 주체는 국가일지라도, 생산 주체는 비영리 및 민간 인 경우가 많으므로 사회서비스에서 공공성 문제를 다룰 때는 각 주체

별로 서로 다른 접근이 필요하다는 것이다. 결론적으로 저자들은 각 주체별로 행위목적, 공적가치 및 속성, 자원 등의 각 차원에 있어 공공성 강화를 위한 기준을 제안한다.

그러나 저자들은 사회서비스 공공성 강화 요건의 특수성을 복지혼합의 현실에서 찾을 뿐, 돌봄 자체의 특성에서 찾는 데에는 무관심하다. 국가 공급-민간 생산 및 전달 방식의 체계는 -국가가 전적으로 모든 전 과정을 담당하는 것에 비해- 자칫 공공성의 약화로 이어질 수 있기 때문에 참여하는 각 주체별로 공공성 강화 노력이 필요하고 이를 관리 감독하는 국가의 역할이 강화되어야 한다는 논리이다. 역설적으로 이 논리에는 공공성의 주체는 국가여야 한다는 암묵적 가정이 전제되어 있다. 이러한 가정은 돌봄서비스의 공공성을 논의하는 여러 다른 연구자들에게서도 발견되다. 석재은(2009)은 돌봄서비스 공공성 강화를 위해 모니터링, 정보공유체계 구축 등 질 관리를 위한 국가의 규제와 감독을 강화해야 한다고 주장한다. 본 연구의 중심적인 관심사인 아동 돌봄의 경우에도 국가의 역할을 강조하는 논의가 대다수를 이룬다. 대부분의 연구들이 학령전기 보육 관련 돌봄서비스는 상당한 예산이 소요되는 만큼 국가가 공급주체가 되어야 하고 국가의 공공성 기능 강화와 엄격한 감시체계가 필요하다고 주장한다(김종해, 2008; 박수지, 2009; 백선희, 2011; 김수정, 2015).

이러한 논리는 몇 가지 점에서 비판의 여지가 크다. 첫째, 복지혼합의 현실이 그 자체로 공공성의 약화를 의미하는 것은 아니다. 오히려 다양한 주체들 간에 권한 및 재량 배분이 적절하게 이루어진 거버넌스 구조를 구축한다면, 사회서비스의 목표를 더 효과적, 효율적으로 달성할 수 있다. 절차적 차원의 공공성 강화가 내용적 차원의 공공성 강화, 즉 정책 목표 달성에 기여할 수 있다는 것이다. 따라서 돌봄서비스 공공성의 독특성을 논의하기 위해서는 복지혼합의 현실 보다는 다른 공공재와 구

분되는 돌봄의 특성에 주목해야 한다. 나아가 먼대면 관계에서 이루어지는 돌봄의 특성을 반영한 거버넌스 구조를 어떻게 기획하고 실현할 것인가가 논의의 핵심이 되어야 한다. 둘째, 기존의 돌봄 공공성 강화 논의가 암묵적으로 전제하고 있는 국가중심성은 전달체계의 중간에 위치한 돌봄 생산자에게 모든 고통을 전가한다는 점에서 문제가 있다. 문제의 현실은 다음과 같다. 사회서비스의 공급자인 국가의 관점에서는 돌봄을 여타 다른 공공재처럼 다루며 (무책임하게도!) 그에 준하는 전달체계를 구축하면 그만이었지만, 정작 돌봄서비스 생산자인 민간 단체들은 여타 다른 공공재를 생산하는 단체들과 같을 수 없다. 실제로 예산에서 뿐만 아니라, 모니터링 및 정보공유 체계 구축 등을 통한 관리 감독에서의 정부 역할 강화 요구는 많은 문제를 안고 있다. 돌봄에 대한 가치 저평가에서 비롯되는 예산 감축의 결과로서 돌봄서비스 생산자가 열악한 노동 상황에 처하는 상황은 차치하고라도, 돌보는 자의 재량이 상당 부분 요구되는 돌봄의 본질을 훼손하여 정작 돌봄의 사회화, 돌봄서비스의 질 제고라는 정책 목표 달성(공공성의 내용적 차원)에 실패할 수 있기 때문이다. 또한 돌봄의 특성상 사생활의 침해 위험이 매우 높은 것이 사실이다.

이런 관점에서 볼 때, 돌봄서비스 공공성 강화를 위해 지역사회 거버넌스 체계 구축의 필요성을 제기한 양기용(2013)의 논의는 매우 의미 있다. 그는 현재의 사회서비스 분야 복지혼합과 시장화 경향이 어떤 면에서 공공성 강화를 의미하는 것임을 강조하면서, “서비스 이용자이자 다원화된 공급주체이기도 한 지역 주민들의 욕구와 이견을 조정하기 위한” 거버넌스 체계가 공공성 강화의 요건이 된다고 주장한다. 이 연구 외에도 사회서비스 거버넌스의 재구조화를 주장한 연구(최영준·최혜진, 2016), 이와 관련하여 민관인식 차이를 분석한 연구(송다영·김유나, 2008) 등이 이러한 논의의 연속선상에 있다. 공공성 논의에서 거버넌스

체계의 중요성은 이미 여러 연구들에서 언급되었지만(이해진·김철규, 2014),²⁾ 이들 연구는 특히 돌봄서비스 영역에서 공공성 강화를 위해 왜 지역사회 거버넌스가 중요한지, 구체적으로 어떤 방식의 거버넌스 체계가 되어야 할지에 대해 구체적으로 논의했다는 점에서 의미가 있다. 다만 일반적인 거버넌스 체계에 준하여 이상적 모델을 제시함으로써, 영역별로 다양한 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 한계가 있다. 돌봄서비스의 경우 아동, 건강, 노인간병 등 각 영역별로 서로 다른 정부 부처, 다양한 민간단체 참여를 전제하는 각기 서로 다른 전달체계를 갖추고 있는데 이 현실이 충분히 반영되지 못하고 있다는 것이다. 오히려 각 영역별로 전달체계에 있어 어떤 특징과 문제가 있는가에 대한 심도 있는 연구가 선행된 후 그에 적합한 지역사회 거버넌스를 제안하는 것이 적절하다. 물론 돌봄서비스를 둘러싼 거버넌스 체계 구축만이 돌봄의 사회화 과정에 필요한 공공성 강화의 필요충분조건은 아니다.³⁾ 그러나 전자가 필요조건임에는 틀림이 없다.

2) 예를 들어, 이해진·김철규(2014)는 사회적 협동조합 사례에서 지역사회 기반의 공공성, 참여와 신뢰를 통한 공공성, 협동과 호혜를 통한 공공성 실천 등을 주장한 바 있다.

3) 류연규(2013)는 국제비교를 통해, 한국의 아동 돌봄서비스 공공성 수준이 낮은 편이며, 아동 돌봄서비스의 공공성 수준은 출산률, 여성고용률, 공공복지수준 등 주요 사회경제적 조건들과 밀접하게 관련되어 있다는 사실을 밝힌다. 결론적으로 돌봄서비스의 공공성 수준을 높이기 위해서는 비단 돌봄서비스 자체만이 아니라 사회경제적 조건 전반에 대한 개선이 필요하다고 주장한다. 즉, 여성 고용 수준을 높이거나 저출산 위험 수준을 낮추거나 전통적 성역할 인식을 보다 평등하게 개선하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 주장은 역으로, 저출산 문제나 성평등 의식 개선 등 사회경제적 조건의 개선을 위해서 돌봄서비스의 공공성 수준을 높이는 것이 필수적이라는 주장이 될 수도 있다. 이 연구는 돌봄서비스의 공공성을 그것이 위치한 전체 사회경제적 조건과 연관시킴으로써, 돌봄이 '비지불활동'에서 돌봄노동으로 전환되는 돌봄의 사회화 전 과정에 영향을 미치는 다양한 사회경제적 조건들에 대한 관심을 상기시킨다.

4. 돌봄노동의 특성과 분석틀

최근 전통적인 공-사 구분이 변화하면서 기존의 공공성 개념의 재구성이 필요하다고 주장하는 연구들이 몇몇 등장하였다(이선미, 2016; 남찬섭, 2012). 공통적으로 돌봄의 사회화 맥락에서 볼 때 기존의 공공성 개념의 재구성이 필요하며 돌봄 윤리가 재구성에 필요한 방향을 제시할 수 있다고 주장한다.

남찬섭(2012)은 공공성 개념을 논의함에 있어, 전통적인 공-사 구분이 변화하면 공공성 개념도 함께 변화해야 한다는 이론적 전제에 주목한다. 또한 기존의 공공성 개념이 '정의(justice)'라는 가치에 기반을 두고 있음을 비판적으로 고찰하면서, 공공성 개념 및 정의의 가치가 모두 전통적인 공-사 경계 혹은 공-사 구분에 기반을 두고 있음을 상기시킨다. 결과적으로, 근대적인 공-사 구분이 변화하고 있는 오늘날에는 전통적인 공-사 경계에 근간이 되었던 정의의 가치 역시 재고찰되어야 한다고 주장한다. 이러한 관점에서 공공성 논의에서 배제되었던 돌봄 윤리의 가치를 재평가한다. 공공성 개념의 재구성에 돌봄 윤리를 반영한다는 것은 곧 현실에서 돌봄 노동에 경제적 보상을 하고 사회적 관계에서 그 가치를 인정하는 것으로 구체화될 수 있다. 돌봄 윤리에서 강조하는 구체적이고 맥락적인 인간상과 관계적 속성을 가진 돌봄 노동을 정의 윤리와 적절히 결합할 때, 돌봄 윤리는 정의 윤리를 대체하는 것이 아니라 정의 윤리를 확장시키는 것이 될 수 있다고 주장한다(남찬섭, 2012: 116). 나아가 타자성을 인정하는 방법, 관련된 당사자들이 “각자가 가진 차이를 각자가 표현하는 대로 인정받는 반응성의 도덕원칙”을 실제 돌봄 노동 수행과정의 구체적인 지침에 반영할 수 있어야 한다고 주장한다.

이선미(2016) 역시 돌봄의 사회화 맥락에서 돌봄 윤리와 공공성 개념의 접합 가능성을 논의한다. 공·사 구분이 변화하고 있는 오늘날의 현

실을 고려해 볼 때, 공공성 개념의 핵심적인 문제점을 다음 두 가지로 요약할 수 있다고 주장한다. 첫째, 내용적 차원에서 기존의 공공성 개념은 공적으로 정의롭게 분배되어야 할 인간의 기본 필요를 경제적 필요에 제한하고 있다는 점이다. 그러나 인간의 기본 필요는 결코 경제적 필요에 제한될 수 없으며, 인간의 기본 필요 실현을 위해 요구되는 국가의 역할, 법과 제도를 통한 강제적 연대 역시 한계가 있다는 점에서 기존의 공공성 개념을 비판한다. 둘째, 절차적 차원에서 기존의 공공성 개념은 담론자원의 불평등 문제에 무관심하다. 특히 기존의 공-사 구분 하에서 이미 충분한 담론자원을 갖지 못한 집단에 대한 역량강화와 같은 적극적인 개입 없이 공론자의 자유로운 소통을 강조하는 것은 정의의 실현이라는 목표와는 거리가 멀다고 비판된다. 기존의 공공성 개념으로는 돌봄받는자 뿐만 아니라 돌봄제공자 모두에게 현저하게 부족한 담론자원의 문제를 제대로 포착할 수 없다는 것이다. 이러한 비판에서 출발하여, 돌봄 공공성에 구성요소가 되어야 할 새로운 요소들을 돌봄 윤리 이론으로부터 도출한다. 관계 안에서의 존재, 덕목과 실천의 집합으로서의 돌봄실천, 체화된 돌봄과 정서적 지식의 중요성 등이 그것이다. 특히 주목해야 할 것은, 돌봄필요가 모든 사람에게 보편적인 기본필요라고 한다면, 이 필요의 충족을 위한 책임 역시 보편적이어야 한다는 지적이다. 이로써 돌봄은 ‘모든 사람에게 두루 관련되는 것’으로서 공공성의 원칙에 복속된다. 결론적으로 이선미는 공공성의 대상이 되는 돌봄을 제도화하는 과정에서 주의할 것으로서 “돌봄의 필요를 일반화하는 대신, 구체화하기 위한 장치 혹은 여백”을 만들 것을 주문한다.

이상의 논의로부터, 돌봄의 특성을 반영하여 돌봄서비스의 공공성 평가를 위한 분석도구를 도출하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 돌봄서비스의 공공성

돌봄 공공성의 전제	내용적 차원의 돌봄 공공성	절차적 차원의 돌봄 공공성
모든 사람에게 두루 관련되는 것으로서의 돌봄 인식	개인의 육체적, 정신적, 사회적 성장 실현이라는 목표 달성	각 주체 간 거버넌스 관계의 제도화
----- 보편적 복지로서의 돌봄서비스	----- 통합적 서비스: 관계성, 반응성	----- - 각 주체 간 재량 배분의 균형 - 공론장에서의 소통

첫째, 돌봄서비스가 ‘모든 사람에게 두루 관련되는 것’인가? 돌봄서비스의 수혜가 모든 사람에게 개방적이어야 한다는 의미에서 보편적이어야 할 뿐 아니라, 돌봄서비스의 책무가 모든 시민의 책무여야 한다는 인식이 전제되어야 한다.

둘째, 돌봄서비스는 일반적 인간이 아닌, 특정 맥락 위에 존재하는 구체적인 인간의 성장을 목표로 한다. 이것이 돌봄 공공성의 핵심 내용을 이룬다. 기존 공공성 논의에서 평등, 정의 등과 같은 복지결과에만 일반적으로 주목한 것과 차별적일 수밖에 없다. 돌봄의 관계적 속성 때문에 돌봄서비스의 성공, 구체적으로 돌봄서비스 정책의 목표는 다른 공공재와는 다르게 설정되어야 하기 때문이다. 타인의 욕구에 대한 일반화 위에서도 가능한 추상적인 탁상 위 정책 기획 대신, 구체적인 개별 개인의 욕구에 실천적으로 반응하는 중에 파악되는, “구체적인 필요”의 파악이 돌봄의 성공을 좌우한다. “돌봄서비스의 질을 제공한다는 것은 단순히 행위를 수행했다는 의미가 아니라, 돌봄제공자와 돌봄받는자 사이에서 발견된 차이를 상호 인정하는 가운데 돌봄받는자가 원하는 돌봄 충족 방식으로 돌봄서비스가 제공하는 데 성공했다는 것을 의미한다.”(이선미, 2016)

마지막으로, 보편적 복지로서의 요구 때문에 돌봄의 사회화는 돌봄

서비스 전달체계라는 제도화를 필수적 요건으로 한다. 이 때 절차적 차원에서 돌봄 공공성은 **돌봄의 특성을 반영한** 전달체계, 특히 지역사회 거버넌스 체계의 구축을 통해 민주적 공공성을 달성해야 한다. 혼합복지의 현실 속에서 이는 서비스 공급, 생산, 전달, 평가의 전 과정에 돌봄에 관여하는 다양한 주체들 간 재량 배분이 균형적이어야 하며, 그 위에서 충분한 소통과 피드백이 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

이상과 같은 분석도구를 활용하여, 아래 절에서는 지역아동센터를 중심으로 한 사회적 돌봄의 제도화 과정에서 발견되는 공공성 문제를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 지역아동센터를 통한 돌봄의 사회화와 공공성 문제

1. 지역아동센터의 등장 배경

1) 사회운동으로서의 지역공부방⁴⁾

한국의 지역아동센터는 19세기 후반 개화기로 거슬러 올라가 개화기의 계몽운동과 야학에서 그 연원을 찾을 수 있다. 구한말의 대표적 지식인인 유길준, 김좌진, 윤봉길, 최현배 등이 국권회복을 위해 야학을 설립한 것이 그 기원이라고 할 수 있다(조정봉, 1995). 일제강점기에 야학

4) 지역아동센터의 근원을 지역운동 차원에서 전개된 공부방운동으로 확대하는 것에는 이견이 있을 수 있지만 이에 대한 논의는 본 연구의 범위를 넘어선다. 다만, 지역아동센터를 중심으로 하는 현재의 아동 돌봄서비스 전달체계는 시민사회 차원에서 이미 오래전부터 전개되었던 돌봄의 사회화 확대라는 역사적 맥락에서 이해될 때 비로소 본 연구가 주장하는 돌봄 공공성의 독특성에 대한 요구가 정당화될 수 있다는 점을 강조하고자 한다. 한 익명의 논평자는 이 부분이 전체 논의의 전개상 필요 없다고 평가하였으나, 이러한 이유에서 연구자들은 이 절을 포함시키기로 결정하였다. 이 부분과 관련되어 앞으로 제기될 수 있는 문제는 전적으로 연구자들의 책임이다.

은 주로 기독교 교회를 통해 식민지에 저항하는 민족사관을 심어주었는데, 1910년대와 1920년대에는 청년을 중심으로 동네 유지의 후원을 받아 문맹퇴치와 계몽을 목적으로 야학을 운영하였다(이훈도, 1997). 일제 강점기 하 ‘야학’은 ‘제국의 규율권력을 전복하는’(조윤정, 2010) 민족운동의 본거지로서 그 상징성이 컸다.

해방과 한국전쟁 이후, 그리고 60년대 산업화의 격동기를 거치면서 도시빈민의 급증과 함께 야학은 다시 또 다른 형태의 운동성을 갖게 된다. 1962년 인천도시산업선교회와 관련을 가지고 설립된 공부방을 기점으로, 야학은 ‘공부방’으로 명칭이 바뀐다. 이 시기는 야학이 근대적 의미의 공부방으로 전환되는 시점이기도 하다(천성호, 2009). 농촌에서 도시로 이주한 가구의 대부분은 주로 일용직에 종사하면서 도시빈민층을 형성하기 시작했는데, 공부방은 이들 빈곤층에게 계층이동을 위한 교육과 먹거리를 제공하기 시작하였고, 주로 종교단체를 주축으로 하여 급속하게 확대되었다.

1960년대 공부방이 산업화 초기 도시빈민층을 대상으로 교육을 통해 부를 획득하고 계층이동을 할 수 있도록 돕는 기능을 주로 수행하였다면, 1970년대~1980년대 유신 정권 하 공부방은 국가 규율권력에 저항하는 적극적인 운동성을 획득한다. 1971년의 활빈교회, 1974년의 배달학당 등 이름이 알려진 대표적인 공부방 외에도, 다양한 종교기관을 중심으로 전국에서 운영되던 공부방이 많았음을 고려해 볼 때, 짧은 시간 안에 급격히 확산된 것임을 짐작할 수 있다. 공부방 운영자는 대부분 종교인 아니면 사회운동가였는데 이들은 영국의 인보관운동처럼 저소득 계층과 함께 생활하며 지역사회 아동에 대한 사회적 돌봄 기능을 수행하면서 의식화교육과 더불어 지식함양에 힘썼다(김치영·김선미, 2014). 1980년대에는 ‘디딤돌교회’, ‘이웃사랑교회’ 등 종교단체와 ‘기독교여민회’, ‘가톨릭농민회’, ‘여성노동자회’ 등을 중심으로 조직적인 공부방 연

대운동이 태동하기 시작한다. 도시빈민지역에서 강제적인 대규모 철거가 시작되면서 철거반대운동과 함께 조직적인 공부방 연대운동이 시작되었던 것이다. 이 시기 공부방 조직은 단순히 빈민층 아동에 대한 돌봄 제공과 학습의 기능을 넘어서 주민 스스로 지역의 문제를 해결할 수 있도록 돕는 연결고리가 되었다(천성호, 2009; 박철·이종구, 2015). 새로운 공부방 운동은 아동교육과 지역주민사업을 연계하면서 빈곤 지역 주민에게 일종의 복지 기능을 수행했다. 도시재개발과 철거 사업을 통해 발전국가가 도시빈민을 치료의 대상이자 사회불안의 요인으로 치부했던 것에 반해, 지역을 중심으로 전개되었던 공부방운동은 도시빈민을 자본주의의 모순을 극복해야할 주체로 자리매김하고자 했다(구경모, 2001).

2) 지역아동센터의 제도화

지역아동센터가 제도화되기 시작한 것은, 신도시가 증가하기 시작한 1990년대 중반 이후이다. 대규모 지역 간 이동과 도시빈민화 시기를 지나, 이미 특정한 지역으로 내몰린 빈곤계층이 내부에서 재생산되는 양상이 나타나기 시작한 때이다. 특히 1990년대 말 소위 'IMF 위기'를 경험하면서 실직, 이혼으로 인한 가족의 해체, 중산층의 빈곤계층으로의 하락 등으로 사회적 돌봄의 요구는 새로운 국면을 맞게 된다. 이혼 등으로 혼자 아이를 키워야 하는 가구뿐만 아니라, 아버지의 실직과 어머니의 노동시장 진출로 그 역할이 바뀌었지만 가사와 돌봄에 관한 전통적인 성역할에 고착되어 있는 경우, 아버지의 실직과 가족의 해체로 남겨진 아동을 돌보는 조손가정의 경우 등이 증가하면서, 아동 돌봄은 더 이상 사적인 영역으로 남겨놓을 수 없는 '공적인 과제'가 된다. 특히 세계 어디에서도 유례를 찾을 수 없는 높은 (사)교육열의 분위기 속에서 뒤쳐질 수밖에 없는 빈곤 아동의 학습 문제와, 한국의 강한 규범의식과

결합된 사회적 낙인과 그에 따른 심리정서적 문제의 심각성에 대한 인식이 대두된다.

이러한 배경 속에서 지역공부방은 놀이, 학습지도, 문화활동, 상담 등 사회복지서비스의 제 영역을 망라하는 서비스를 이들 빈곤층 아동에게 제공하여야 한다는 사회적 요구에 직면한다. 이에 따라 지역공부방은 좀 더 체계적인 활동의 필요성을 절감하고 이를 연대방식으로 돌파하고자 시도한다. 그 결과 1990년 중반에 서울지역공부방협의회, 개신교공부방협의회, 부스르기선교회, 가톨릭공부방협의회가 ‘전국공부방연대모임’을 결성하고 노동단체, 청년단체 등의 시민단체와 사회복지기관, 종교기관에서 공부방을 운영하면서 사회적 돌봄을 제공하기 시작한다(김치영·김선미, 2014). 그러나 민간단체 차원의 연대운동으로 전개된 돌봄서비스는 재정의 열악성과 이와 결합된 프로그램의 질적 수준의 하락으로 이어지면서 한계에 직면한다.

이 문제를 해결하기 위해 시민사회는 2002년, 제도화를 위한 지역아동센터(가칭) 전국모임을 결성한다. 이들은 아동복지법 개정안을 국회에 전달하고 서명, 호소문, e-mail 보내기, 공청회, 토론회, 각종 포럼을 통해 공부방의 제도화를 주창하게 된다(소중용, 2004; 김치영·김선미, 2014). 그러나 보건복지부의 미온적 태도로 발의 법안이 국회에 계류되고 있던 상황에서 강한 추진력이 필요하다고 판단한 시민사회는 2003년 3월에 전국지역아동센터공부방협의회를 발족하게 된다(임윤용·이진숙, 2015). 이에 정부는 갑자기 증가한 돌봄 욕구에 부응할 필요를 인정하되, 빈곤아동에 대한 개입방법으로 가장 수월한 ‘공부방’을 민간 서비스전달자로 지정하여 2003년 11월 ‘지역아동센터’로 명칭하며 법제화하기에 이른다. 이렇게 지역아동센터는 아래로부터의 상향식 제도화 요구와 정부의 민간파트너십 필요가 결합된 독특한 결과물로 자리 잡게 된다.

법조항(아동복지법 제 16조 11항)에 의거하면, 지역아동센터는 지역 사회에 방치되거나 빈곤한 아동은 물론이려니와 서비스를 필요로 하는 모든 아동에게 서비스를 제공하는 보편주의 이념에 근거하고 있다. 초기에는 재정적 지원이 미미했지만 정부는 향후 타 복지시설 수준에 준하는 지원을 제공할 것을 약속하며 그에 근거하여 사회복지시설에 준하는 관리감독을 실시했다. 법조항이 발효된 2004년에 당시 운영되던 공부방 다수가 이 체계에 편입되었다. 초기, 865개소와 23,347명의 아동으로 출발했으며 10년이 지난 2015년에는 4,102개소에서 109,661명이 이용(보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2015)할 정도로 양적으로 성장하였다. 십 여 년이 지난 현재, 지역아동센터는 학령기 아동의 방과 후돌봄서비스의 주축으로 자리 잡게 된다.

2. 지역아동센터를 통한 사회적 돌봄의 공공성 문제

지역공부방이 지역아동센터라는 명칭으로 사회적 돌봄 전달체계 안으로 제도화되는 과정에서 센터를 통한 돌봄서비스의 특징은 다음 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 그 대상 면에서 원칙적으로 저소득 빈곤층에 국한하지 않고 전 아동으로 확대한다는 의미에서 보편적 복지를 지향한다. 둘째는 교육, 보건, 정신건강 등의 부문별 특화 서비스가 아니라, 이 모든 것을 포괄하는 통합적 서비스를 제공한다. 지역아동센터에서 기대되는 서비스는 사회복지서비스의 제 영역을 포괄하는 통합적 서비스이며, 동시에 양화 혹은 표준화될 수 없는 관계적, 맥락적 성격의 지원을 지향한다. 셋째, 그럼에도 불구하고 사회적 돌봄의 전달체계로서 지역아동센터의 위상을 사회복지기관에 준하여 설정한다는 초기 목표와는 달리 법적 위상, 예산 및 재량 배분에서 일관적인 원칙을 적용하지 못하고 있다. 아래에서는 각각에 대해 돌봄의 공공성 관점에서 비판적으로 고찰하고자 한다.

1) 보편적 복지로서의 한계

지역아동센터의 등장 배경에서 보듯, 지역아동센터를 통한 돌봄서비스는 보편적 복지를 지향한다. 사회운동으로서 지역공부방이 빈곤지역에서 도시빈민을 중심으로 사회적 돌봄을 제공하였다면, 2000년대 지역아동센터라는 명칭으로 사회적 돌봄 전달체계의 주축으로 자리 잡을 때는, 지역사회에 방치되거나 빈곤한 아동은 물론이려니와 서비스를 필요로 하는 모든 아동에게 서비스를 제공하는 보편적 복지로의 전환을 전제로 한다. 즉, 아동 돌봄은 더 이상 사적인 영역으로 남겨놓을 수 없는 ‘공적인 과제’임을 인정한 것이다. 개인 혹은 가족의 ‘사적’ 문제로 돌봄을 시행하지 못하는 경우에 한하여 사회적 돌봄을 제공한다는 과거의 인식에서 일 진보한 것이라고 평가될 수 있다.⁵⁾ 그러나 이러한 보편적 복지로서의 이상은 지역아동센터 운영 곳곳에서 실현의 한계를 보인다.

첫째, 국가가 민간에게 서비스 전달을 맡기며 이를 효율적으로 관리하기 위해 도입된 사례관리와 관료적인 평가의 문제를 지적할 필요가 있다. 사례관리는 서비스 접근법 중에 페인(Payne, 2005: 4-5)이 분류한 관점 중에서 개인에게 개입을 하자는 반영적-치료적 견해(Reflexive-therapeutic views)의 한 방법에 해당되며 이러한 견해는 이후에 정치이론적 관점으로 바라볼 때 자유주의나 신자유주의 시각으로 수정, 보완된다(Payne, 2014: 20-25). 이는 문제의 원인이 개인에게 있다고 보

5) 익명의 한 논평자는 이 부분을 공공성의 평가 기준이라기보다는 대상의 선별일 뿐이라고 이의를 제기하였다. 본 연구는 공공성의 평가 기준 자체가 모든 영역에 획일적으로 적용되기보다는 각 영역별로 각 영역의 독특성과 그 형성과정의 역사성을 고려하여 제시되어야 한다고 주장하였다. 아동 돌봄 영역은 돌봄서비스의 특성상 관계적, 통합적 성격을 가지고 있기 때문에 보편주의적 접근이 필요하며, 지역아동센터의 근원이 되었던 지역공부방 운동의 역사적 전개를 통해 보았을 때도 보편적 지향이 명확하였다.

며 그 해결책 역시 개인에게서 찾아야 한다는 접근법이다. 이렇게 볼 때 사례관리는 원칙적으로 그 지역의 아동이라면 누구나 이용가능한 지역 아동센터에게는 잘 맞지 않는 개입방법이다. 또한 사례관리 방식은 종사자로 하여금 아동 그자체로 보기 보다는 사례관리의 ‘대상’으로 생각하게 만든다. 특히 1기 평가에서 일부 아동에게 집중사례관리를 적용하면서 일상적인 문제를 부풀려 ‘문제아동’을 만들어버림으로써(조소연 외, 2015) 시설 내부에서 조차 또 다른 낙인이 이중으로 발생하기도 했다. 평가의 문제는 여기서 그치지 않는다. 이용아동의 60%이상이 기초생활수급자나 차상위 계층으로 구성되어야 하며 이용아동이 취약계층으로 구성될수록 높은 점수를 부여한다. 이에 적합하려면 자산조사에 의거한 선별적인 형태를 취할 수밖에 없다. 그 결과 많은 센터들이 인센티브를 위해 경쟁하며 의도적으로 취약계층을 발굴, 모집하게 된다. 결과적으로 2015년에는 취약계층이 85.6%(보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2015)에 이를 정도가 된다. 지역사회의 다양한 아동들이 함께 어울릴 기회가 박탈된 것이다. 지역주민은 자신의 자녀에게는 이와 같은 환경이 부적절하다는 생각으로 지역아동센터를 기피하게 되어 특정 이용 아동을 중심으로 계도화 된다.

둘째, 보편적 복지라는 이상으로부터의 후퇴는 예산 부족과 직접적으로 관련된다. 정부가 사회적 돌봄서비스의 민간전달자로 지역아동센터를 지정했을 때, 정부 예산외에도 개인의 자발적 기부와 모금을 활용하도록 장려했다. 공공 자원과 민간 자원의 혼합은 원칙적으로 공공성의 위배라고 볼 수 없지만, 민간 자원 활용의 기반이 제대로 조성되지 않은 한국적 현실에서 센터들의 대중매체를 통한 모금 전략은 그 의도와 달리 결과적으로 지역아동센터 이용 아동을 ‘밥 굶는 불쌍한 아이들’로 이미지화했다. 이러한 부정적 이미지는 실제로 지역아동센터 이용 아동들이 센터 이용 사실을 숨기려고 하는 주된 이유 중 하나이다. 그러

나 센터 이용 아동에 대한 부정적 이미지 형성을 비단 센터의 잘못으로 돌리는 것은 너무 순진하다. 오히려 기부 문화와 사회적 돌봄에 대한 사회적 인식이 뿌리내리지 못한 상태에서 이에 대한 정부 혹은 시민사회 차원의 홍보와 의식 강화 노력 없이 사회적 돌봄의 짐을 오롯이 민간전달자인 센터에게 지우고 경쟁적 모금 시장으로 내 몬 때문이기도 하다는 것이다.

지역아동센터를 법제화한 정권이 교체되면서 정부가 최소한의 운영비 확보와 지원약속도 지키지 않으면서 이 상황은 더욱 악화된다. 다른 사회복지기관에 비해서도 더 낮은 예산으로 운영되는 지역아동센터의 종사자 노동 상황은 매우 열악하다. 센터의 주 종사자는 시설장, 생활복지사, 아동복지교사 등이다. 이 중 특히 아동돌보미인 아동복지교사직은 지역아동센터와 결합하여 사회서비스부문의 일자리창출 일환으로 만들어졌는데, 그 스스로가 정부 일자리창출 사업의 대상자이므로 저소득 취약계층의 한부모이면서 고령자인 여성이 우선 선발된다. 원칙상 일-가정양립 지원정책에 부합해야 함에도 불구하고 지역아동센터의 열악한 상황은 이들 종사자 스스로가 일-가정 양립을 하기 어렵게 만든다.

2) 돌봄 정책 목표의 공공성 문제

(1) 통합적인 돌봄서비스 제공의 한계

사회적 돌봄의 제도화는 돌봄서비스의 공공성을 강화해야 한다는 원칙을 근간으로 한다. 내용적 차원에서 돌봄 공공성은 돌봄서비스 제공이라는 정책 목표를 성취했는가를 질문한다. 돌봄이 가정의 일차적 책임에서 벗어나 사회 전체의 책임인 공공의 이슈로서 제도화되는 과정에서, 두 가지의 목표가 설정된다. 모든 아동에게 돌봄 받을 권리를 실현하는 공공의 목표를 달성해야 한다. 뿐만 아니라, 개별 아동의 특성과 욕구에 부합하는 통합적 돌봄의 목표가 달성되어야 한다. 전자가 계층

간 격차와 관련하여 빈곤 저소득층 아동의 돌봄 권리를 실현해야 하는 정책 과제를 제시하는 것이라면, 후자는 계층 간 격차와 상관없이 각 개별 아동의 특성과 욕구에 세밀하고 통합적으로 대응해야 한다⁶⁾는 정책 과제를 제시한다. 이 절에서 주목하는 것은 후자이다. 지역아동센터를 중심으로 한 아동 돌봄서비스 전달체계는 계층 간 격차에 주목하면서 빈곤 저소득층에 대한 개입 필요성을 전제하고 있으나, 정작 이들 아동이 각 개인의 특성과 욕구에 부합하는 세밀하고 통합적인 돌봄을 받으므로써 육체적, 정신적, 사회적으로 건강하게 성장할 수 있도록 해야 한다는 또 다른 목표를 달성하기에는 한계가 있기 때문이다. 이를 위해서는 빈곤 저소득층을 정책의 대상으로 삼는 것만으로는 부족하다. 오히려 모든 계층의 아동들을 포괄하는 정책 개입이 필요하며, 그 특성상 통합적인 돌봄 노동의 가치에 대한 재평가가 필요하다.

지역아동센터를 통한 현행 아동 돌봄서비스 전달체계 하에서 과연 이러한 목표가 달성되고 있는가? 자원의 제약이라는 한계에도 불구하고 순수 민간 자원으로 운영되었던 지역공부방은 실제로 놀이, 학습지도, 문화활동, 상담 등 돌봄의 제 영역을 망라하는 통합 서비스가 제공될 수 있었던 것에 반면, 돌봄서비스 전달체계 하 지역아동센터에서는 이러한 목표 달성이 어려운 것이 현실이다. 앞 절에서 이미 논의한 바와 같이 빈곤 저소득층 중심의 운영으로 지역아동센터가 사회적 낙인의 장소가 되어 건강한 사회적 관계의 확장에 한계가 있다는 것이 그 첫 번째 이유라면, 서비스 질을 악화시키는 열악한 노동 조건으로 인해 질 높은 서비스, 즉 욕구 민감적이고 통합적인 서비스를 제공하기 어렵다는 것이 그 두 번째 이유이다. 후자는 돌봄의 제도화에도 불구하고, 여전히

6) 가정 중심의 사적 돌봄 상황 하에서 부모가 자신의 각 자녀를 위해 제공하는 육체적, 정서적, 사회관계적 지원의 통합성을 생각해 보라. 사회적 돌봄의 제도화 과정에서 이러한 세밀한 대응과 통합성을 어떻게 달성할 수 있는가가 돌봄 공공성 논의에서 핵심이 된다.

돌봄 노동에 대한 가치가 저평가되고 있다는 근본적인 문제와 연결되어 있다. 현재 지역아동센터에서는 대부분 2명 안팎의 인력이 아동의 보호뿐만 아니라 놀이 등 각종 활동지원을 담당하면서 관련 프로그램과 센터 운영에 관련한 제반 행정 업무를 수행한다. 뿐만 아니라 아동의 각 발달단계에 맞추어 학업수행을 직접 도와야 한다. 삼중부담인 것이다. 지역아동센터에 대한 많은 연구에서 종사자의 높은 소진 정도, 높은 이직 의도 등을 이유로 서비스의 질 하락을 우려한다(공계순, 2010; 정익중·이경림·이정은, 2010a; 정익중·이경림·이정은, 2010b; 이재영·김진숙, 2011). 서비스 질 하락은 과중한 업무에도 이를 적절하게 보상하지 못하는 열악한 처우 등 부족한 재정문제와도 직·간접적으로 연결되어 있다. 일반적으로 센터 이용 아동은 하루에 약 4~6시간을 지역아동센터에서 생활하는데, 이 시간은 그들이 학교에서 보내는 시간에 비해 적지 않고 그 영향력 역시 적지 않다. 정규 학교 교육에 비해, 아동을 면대면 하여 돌보는 종사자의 영향력이 보호자나 학교 교사의 영향력만큼 또는 그보다 더 크다고도 볼 수 있을 것이다. 실제로 종사자의 소진이나 직무불만족 등의 정서 심리상태가 아동의 인지, 심리, 정서적 발달상의 문제, 학교부적응, 학업성취도 저하 등의 문제를 야기할 수 있는 충분한 요소가 된다는 연구도 있다(정익중·이정은·이상균, 2011). 이러한 환경에 놓여 있는 종사자의 직무에 대한 부담은 정신적, 육체적 소진을 일으키며 아동에 대한 무형의 서비스의 질을 하락시킬 우려를 낳는다. 더욱이 최근에 결합된 아동복지교사직의 경우, 아동복지 1인을 여러 센터에 산발적으로 쪼개어 배치하는 방식을 취하고 있는데, 각 센터 입장에서는 여러 명의 교사를 배치 받게 된다. 이는 일관적인 양육태도⁷⁾를 필요로 하는 아동을 전혀 고려하지 않는 서비스 공급체계이다. 분산 배치된

7) 비일관적인 양육태도가 충동성과 공격성을 불러온다(Baumling, 1991)는 사실은 아동에 대한 서비스질을 떨어뜨리는 핵심요인이 될 수 있다.

교사는 각 아동의 서로 다른 욕구와 상황에 대한 충분한 이해가 부족할 뿐 아니라, 아동의 입장에서는 여러 도움 교사들의 개입으로 비일관적인 지도를 받게 된다.

(2) 공공성 제고를 위한 정부 관리 감독 강화의 역할

최근에는 생애주기에 맞는 맞춤형 복지 제공이라는 정책 목표에 따라, 다양한 프로그램 개발에 대한 요구가 증가하고, 유사중복서비스 방지를 위해 전자정보시스템을 활용하는 추세이다. 흥미로운 것은 그 결과 중앙정부의 역할이 더욱 확대된다는 점이다. 누구에게 어떤 서비스를 얼마만큼 제공할지 등의 상세지침을 내리는 등 관리 감독 절차를 강화하고 있는 것이다. 그러나 돌봄의 특성상 서비스의 질 문제는 단순히 정부에 의한 관리 감독 강화로 해결될 문제가 아니다. 오히려 종사자의 휴먼서비스 전반에 대한 전문성과 함께 결정권한과 재량의 수준이 높아야 해결될 문제인데, 현실은 그와 정 반대이다. 이는 돌봄서비스가 다른 공공재와 구분되는 특성을 무시한 결과이다. 즉, 정부의 관리 감독지침이 돌봄서비스의 특성을 반영하지 못한 채 표준화되고 양화 가능한 다른 공공재와 동일한 방식으로 다루었기 때문이다.

정부의 새로운 세부지침을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 이전에는 일반적으로 사회복지서비스 전달체계와 마찬가지로 기관이 직접 접수를 받고 사정하여 정부에 보고한 후 프로그램 개입과 실행을 하는 일반적인 실천과정을 거쳤으나,⁸⁾ 새로운 세부지침에 따르면 지역아동센터를 통한 돌봄서비스 전달체계에서는 먼저 센터가 아동을 발굴하여 상담

8) 사회복지 실천단계는 일반적으로 접수, 사정, 계획, 실행, 평가 단계로 이루어져있다. 이 중에서 사정은 기관의 고유한 권한으로서 클라이언트의 물리적, 심리적 환경을 진단하여 사회복지서비스 개입 여부를 결정하는 중요한 단계이다. 사정단계에서는 대인서비스의 특성으로 인해 서류근거만으로 진단하기 어려운 부분이 있으며 또한 서비스를 제공하는 기관의 적합도 여부도 진단해야하므로 이러한 사안이 서비스를 이용할 기관이 직접 사정해야 하는 이유가 된다.

하면 국가가 대상자를 접수 및 사정 하고 “이용승인”을 한 후에야 비로소 기관이 아동에게 돌봄서비스 개입을 시작할 수 있다. 접수 및 사정 권한은 2011년 까지는 지역아동센터의 권한으로 유지되었으나 2012년에는 정부가 일부 가져갔고, 2013년부터 그 권한이 완전히 정부로 이양된다(보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2011: 32-37; 보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2012: 55; 보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2013: 43). 최근의 지침 및 승인 결과를 보면, 일반 아동은 거의 이용승인이 되지 않고, 취약계층에 국한되는 경향을 보인다.⁹⁾ 또한 아동법상 명시된 “18세 미만 아동”이라는 조건에 부합하더라도 고등학생은 신규이용 자체가 불가하다는 지침(보건복지부, 2016: 21)이 제시되었다. 긴급한 취약계층이라도 사정단계가 점점 더 엄격해지는 이러한 지침들에 반대하여 각 지역단위 단체나 전국 단위 연합회 등에서 중앙정부에 이의를 제기했으나 “맞춤형 복지”라는 답변만 돌아올 뿐이다.

3) 돌봄서비스 전달체계의 절차적 공공성 문제

절차적 차원에서 아동 돌봄의 공공성은 돌봄 정책의 입안, 운영, 평가 등 제 단계에서 형식적, 그리고 실질적으로 다양한 이해관계자들의 참여를 보장했는가를 질문한다. 이 글에서는 지역아동센터를 주축으로 하는 돌봄서비스 전달체계와 운영 과정상의 거버넌스 문제에 집중하여 다룰 것이다.

9) 지침 내용은 다음과 같다. 신고정원의 90% 이상 우선보호아동 유지, 일반아동 10% 이내 이용가능. (보건복지부, 2017: 19). 흥미로운 것은 이 모든 지침들을 담은 운영매뉴얼에, 2014년까지는 보건복지부·지역아동센터중앙지원단의 운영매뉴얼로 발표되었으나, 2015년도부터는 보건복지부 단독으로 ‘지역아동센터 지원 사업 안내’로 바뀌면서 중앙정부의 재량이 더욱 강화되는 경향을 보인다.

(1) 재량 분배의 문제

아동 돌봄이 가정의 일차적 책임에서 벗어나 전체 사회의 공적 책임으로 전환되는 과정에서, 민간 자원과 정부 자원이 어떻게 결합되는가의 문제는 절차적 공공성 관점에서 매우 중요하다. 공공성을 강화한다는 것이 곧 정부만을 공공성의 실현 주체로 전제한다는 것을 의미하지 않는다. 오히려 복지혼합을 지향하는 최근의 추세를 고려해 볼 때, 정부뿐만 아니라 시민사회, 기업, 대학 등 다양한 주체들이 파트너십을 이룬다. 나아가 서비스공급 및 전달 주체로서 이들 기관뿐 아니라, 이용자의 자율적 결정방식을 포괄하는 새로운 거버넌스 구조도 논의되고 있다(최영준·최혜진, 2016). 후자를 재량혼합이라고 한다. 재량(discretion)이란 어떤 특정한 정책을 집행하는 방법 및 대안에 대해 실질적으로 결정하는 권한인데(김윤호, 2013), 재량혼합(discretion mix)이란 자격, 서비스 수준, 서비스 유형, 전달체계의 권한(재량)을 정부, 일선관료, 서비스 제공자, 서비스 사용자에게 얼마만큼 어떻게 분배하는가(최영준·최혜진, 2016)에 대한 결정 위에 서비스 생산과 전달이 이루어지는 것이다.

지역아동센터를 통한 아동 돌봄서비스 전달체계에서는 중앙정부의 재량이 매우 높아 주요 결정사항을 시행령 및 시행규칙, 지침을 통해 누구에게, 누가, 얼마만큼의 어떤 서비스를 어떻게 받을지를 상세하게 결정하여 지침을 내리고 있다(보건복지부 지역아동센터지원사업안내, 2017). 앞서 기술한 것처럼, 지역아동센터는 이용희망 아동으로부터 상담만 하여 돌봄서비스 신청을 대행해 주면 누가 이용할지를 중앙정부가 결정하고 이후의 지침을 내린다. 이때, 일선 관료조차도 재량권이 작아 지침을 거의 그대로 전달할 수밖에 없는 상황이다. 재량이 중앙에 집중되면 문서에 드러나지 않은 돌봄 사각지대 혹은 돌봄의 욕구내용을 발굴하기 힘들어 보편적인 서비스 제공과 욕구 민감적이고 통합적인 서비스 제공이라는 돌봄의 목표를 달성하기 어렵다. 즉 돌봄서비스에서 소

외되는 아동이 생길 뿐만 아니라, 서비스제공 행위에서 각 아동의 욕구에 맞춘 서비스를 유연하고 통합적으로 제공하여 만족도를 높이기 어렵다.

중앙정부의 권한은 지역아동센터의 인력 선발권에까지 미친다. 지역아동센터가 법제화된 초기에는 민간운영자가 서비스의 주체가 되어 기관이 필요로 하는 아동복지교사를 비롯한 서비스전달자를 채용할 예산을 지원받아 직접 선발했으나, 최근에 아동 돌봄 서비스로 명칭이 전환되면서 선발권이 정부로 넘어가 정부가 직접 채용하여 센터에 파견한다.

요컨대, 정책의 절차적 공공성이 문제가 되는 주요 이유는 중앙집권화된 운영 방식 하에서 관리 감독의 강화라는 명목 아래 이해당사자의 결정권한(authority)과 재량(discretion)이 간과되어(최영준·최혜진, 2016) 적절한 참여수단이 부재한 데 있다.

(2) 예산지급방식의 문제

현재 지역아동센터는 정부로부터 보조금을 받고 있지만 기본적인 운영에도 미치지 못하는 매우 부족한 금액이다. 대부분의 사회복지서비스 시설은 운영비 외에 종사자의 인건비가 별도로 지급되지만 지역아동센터만 인건비 예산이 없기 때문에 국가 보조금 안에서 대부분 종사자 2~3인의 인건비를 책정하여 지출한다. 2017년 예산을 보면 20인~29인 시설 기준 4,409천원¹⁰⁾ 안에서 아동을 위한 각종 프로그램비를 10% 이상과 제반 운영경비를 제외하고 종사자 2인의 인건비를 지급해야한다. 이 금액은 법정지급액 기준인 생활복지사 1인 1,540천원(보건복지부,

10) 지역아동센터의 운영 규모는 이용 아동규모로 구분되는데 10인 이하 시설, 10인~19인 시설, 20인~29인 시설, 29인 초과 시설로 나누어진다. 이에 따라 국가보조금 액수에 약간의 차이가 있다. 2015년 12월 기준 센터당 이용 아동수 평균이 26.7명으로 나타났다(보건복지부, 2016). 본고에서는 이에 맞추어 2017년 29인 이하 기준으로 책정된 국가 보조금을 제시했다.

2017)을 충족하기에도 부족하다¹¹⁾. 아동을 위한 직접적인 지원을 보면, 10%의 프로그램비인 월 440천원(1인당 평균 월 15천원)은 아동에게 만족할 만한 수준의 서비스를 전달하기에 현저하게 부족하다.

(3) 평가체계의 문제

마지막으로, 지역아동센터 평가제도의 절차적 공공성 문제를 지적할 수 있다. 평가지침은 향후 시설이 평가항목에 의해 운영되므로 시설운영의 방향을 결정짓는 매우 중요한 매뉴얼이 된다. 2009년 최초 평가시 평가항목은 지역아동센터가 이용시설임에도 기관특성에 대해 이해가 부족한 공무원과 연구자들이 지역아동센터를 생활시설로 간주하면서 관련 종사자의 의사결정 과정 참여를 배제한 채 지역아동센터 실정에 부합하지 않는 평가지표를 개발(보건복지부·지역아동센터평가사업지원단, 2008)하여 1기 평가를 시행했다. 1차 평가점수에 의해 강제적으로 인센티브와 패널티를 부여한 결과 많은 지역아동센터가 이에 저항하여 2차 평가가 무산되었다. 관료적인 문화로 인해 다양성과 소통의 질적 차이가 무시되며 결국 평가가 제대로 실행되지 못하였고, 그 결과 정부와 센터 간의 신뢰가 훼손되었다. 후원과 자원봉사 등 돌봄서비스에 필요한 재정과 인력의 많은 부분을 민간 자원에 의존하도록 하는 상황에서, 센터별로 다양성이 존재함에도 불구하고 실제 현장 종사자들의 참여와 토론을 배제하고 획일적인 평가지표를 적용함으로써 절차적 공공성을 훼손하게 된다. 종사자들의 거센 저항을 받은 이후에야 비로소 공청회나 토론회 등을 통해 시민사회의 목소리를 들으며 일부 개방적 자세를 취한 결과, 2차, 3차에 걸친 평가지표는 어느 정도 지역아동센터의 현실을 반영하여 타협점을 찾게 된다¹²⁾. 이는 공적인 의사결정 시

11) 실제 2015년 12월 기준 월 임금은 시설장 1,486천원, 생활복지사는 1,316천원에 불과한 것으로 나타났다(보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2015).

12) 1차 평가는 종사자의 의사결정이 반영되지 않은 채 지역아동센터를 보육원과 같은

“배제된 약자의 의견도 이해와 가치관이 다른 타자에게 수용되어 타당한 이유의 정당성-정통성(legitimacy)이 있는 것으로 받아들여지는 절차를 경유한 민주적 통제성(사이토 준이치, 2009)”의 확보가 공공성의 조건이 된다는 것을 고려해 볼 때, 의미 있는 진전이라고 할 수 있다.

IV. 결론

이 연구는 공-사 구분이 변화하고 있는 오늘날의 사회문화적·제도적 현실에 주목하면서, 이 변화를 반영한 새로운 공공성 개념 혹은 분석도구가 필요하다는 문제의식에서 출발하였다. 공공성의 평가 기준이 모든 영역에 획일적으로 적용되기보다는 각 영역별로 해당 공공재 혹은 수행의 특수성과 그 형성 과정의 역사성을 고려하여 제시되어야 한다고

생활시설로 간주함으로써 측정도구가 적절치 않아 2차평가 이후 현장종사자의 의견을 반영하여 지표의 타협점을 찾아가게 된다. 종사자의 의견이 다양하나 여러 간담회의 평가개선안과 조정안을 요약하면 다음과 같다. ①상대평가 방식에서 절대평가로 전환하여 합격, 불합격 방식으로 평가한다.→수용. ②지역아동센터 목적은 ‘서류’가 아니라 ‘아동’이므로 서류를 간소화 하거나 행정직원을 지원한다.→서류 일부 간소화(평가항목 조정)와 인력지원은 불가. ③평가의 객관성 확보: 평가지표의 객관화(정량적이지 않거나 보편적인 평가틀을 의미)→크게 개선되지 않음; 평가위원에 대한 철저히 교육이 선행되어야 하고 인접 시군구 종사자는 평가위원에서 배제시켜야 한다.→일부 수용. ④인센티브 부여 시 모호성을 없애고 명확한 기준을 제시한다.→평가결과 공유 불가하여 명확성을 알 수 없으며 우수시설에 대한 인센티브를 강화함. ⑤평가지표 구성의 지속성 시정하고 충분히 검토하며 지역아동센터 유경험자의 견해를 반영한다.→ 일부 인정했으나 지역아동센터 유경험자 견해는 반영되지 않음. ⑥도시, 농산어촌 등 지역적 특성과 동일 지역 내의 기관특성을 반영하라→거의 수용 안 됨. ⑦한 단계나 지원단에 치중한 결정은 배제한다.→수용의사 밝혔으나 시정 내용 확인 불가. 출처: 지역아동센터 평가사업 결과보고 간담회 자료집(보건복지부·지역아동센터평가사업지원단, 2010a); 지역아동센터 평가관련 단체 간담회 자료집(보건복지부·지역아동센터평가사업지원단, 2010b); 2010년 지역아동센터 평가사업 및 평가지표 안내(경기도·(재)경기도가족여성연구원, 2010).

주장하였다. 공-사 구분의 변화와 함께 공공성의 대상으로 편입된 돌봄 서비스의 경우, 상호 독립적인 시민 개인을 전제로 하는 정의 윤리의 일방적 적용이 어려운 돌봄 수행의 특수성, 무엇보다도 관계적, 통합적 성격을 가진 돌봄 수행의 특성을 고려할 필요가 있다. 또한 ‘돌봄은 사적 영역이다’라는 믿음이 확고했을 때 이미 지역공부방 운동을 중심으로 돌봄의 사회화가 시도되었고 이를 기초로 현행 돌봄서비스의 핵심인 지역아동센터가 작동 가능했다는 역사적 전개 과정을 고려할 필요가 있다. 돌봄 수행의 특수성과 돌봄서비스 전개의 역사적 과정을 고려하여 공공성 분석틀이 제시될 때 비로소 돌봄서비스의 공공성을 제대로 평가할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 첫째, 돌봄서비스의 수혜가 모든 사람에게 개방적이어야 한다는 의미에서 보편적이어야 할 뿐 아니라, 돌봄서비스의 책무가 모든 시민의 책무여야 한다는 인식이 전제되어야 할 것, 둘째, 돌봄은 특정 맥락 위에 존재하는 구체적인 인간의 성장을 목표로 하기 때문에, 돌봄서비스는 대상자에 대한 단순한 수혜 제공이 아닌, 돌봄제공자와 돌봄받는자 간의 관계 안에 구체적인 욕구 읽기와 통합적인 서비스 수행을 통해 비로소 그 정책 목표를 달성할 수 있다는 점을 지적하였다. 이는 다른 공공재와 구분되는 돌봄 수행의 특수성에 기인한다. 이렇게 볼 때 돌봄서비스의 공공성은 정의 윤리에 기초하여 복지결과만을 일방적으로 강조하는 기존의 공공성 기준에 만족할 수 없다. 돌봄서비스의 정책 목표(내용적 공공성)는 다른 공공재와는 다르게 설정되어야 하며 그 목표 달성의 평가 기준도 달라야 한다는 의미이다. 돌봄서비스의 성공은 ‘기본적 필요’가 아니라, ‘구체적 필요’의 파악 여부에 달려 있으며, 이는 돌봄제공자가 구체적인 개별 개인의 욕구에 실천적으로 반응하는 중에 비로소 파악될 수 있기 때문이다. 이는 세 번째 공공성의 요건을 규정하는 것이기도 하다. 즉, 절차적 차원에서 돌봄 공공성은 돌봄제공자들과 돌봄받는자들 간의 관계를 위한

‘여백’을 허락해야 하며, 이는 새로운 형태의 돌봄 전달체계와 지역사회 거버넌스 구축을 요구한다. 무엇보다도 혼합복지의 현실 속에서 서비스 공급, 생산, 전달, 평가의 전 과정에서 돌봄에 관여하는 다양한 주체들 간 재량 배분이 적절해야 할 뿐 아니라, 의사소통에 있어 담론자원이 현저히 부족한 돌봄제공자들의 역량 강화를 위한 노력이 필요하다.

공공성 관점에서 돌봄서비스 전달체계의 대안적인 모습이 어떠해야 한다는 제안은 이 논문의 범위를 넘어선다. 단, 이 논문에서는 현행 돌봄 전달체계에서 발생할 수 있는 다양한 문제점들을 드러내는 데 주력하였다. 관계적, 통합적 성격을 가지는 돌봄의 특성을 무시한 채 ‘누가 돌봄을 받을 것인가’, ‘어떤 내용의 돌봄이어야 하는가’ 등이 탑-다운 방식으로 기획되어 ‘하달’되고 공공성 강화의 명목으로 관리 감독이 강화되는 추세는 역설적으로 돌봄서비스의 정책 목표를 달성하는 데 방해가 된다. 이러한 상의하달식 전달체계 하에서는 돌봄 수행에 관여하는 다양한 참여 주체들, 중앙 공무원, 현장 공무원, 무엇보다도 돌봄제공자, 돌봄받는자 및 그 가족, 나아가 돌봄이 이루어지는 지역사회 간에 적절한 권한 배분을 방해할 뿐 아니라, 소통의 자원이 부족한 참여 주체들의 역량 강화에 관심을 갖지 않게 함으로써 절차적 차원의 공공성 강화를 방해한다. 결국 모든 아동에게 개방적인 보편성 위에서 각 아동에게 반응적이고 통합적인 돌봄서비스를 제공해야 함에도 불구하고, 서비스 제공의 전 과정에 중앙집중적인 관리와 감독을 강화함으로써 정작 일선 관료, 민간 운영자의 재량권을 박탈하고, 취약계층 중심의 이용자 지정으로 이용자에게는 사회적 낙인의 장소가 되고 있다는 점을 지적하였다.

마지막으로, 돌봄서비스의 공공성 강화를 위해 돌봄의 관계적 특성과 역사성을 충분히 반영한 서비스 전달체계, 정확히 말하면 지역사회 거버넌스 체계 구축의 중요성을 강조하고자 한다. 이는 일차적으로 절차적 차원의 공공성 강화를 지향하는 것이지만, 지역아동센터의 사례

분석을 통해 볼 때 절차적 차원의 공공성 강화는 내용적 차원의 돌봄 공공성 강화를 위해 필수 조건이기도 하다. 협력적인 거버넌스는 상호협력 체계를 유지하면서 상호 존중과 신뢰를 바탕으로 공공의 문제를 해결하며 공공서비스를 구축해 나가는 일이다. 돌봄서비스에서 협력적 거버넌스는 단지 기획 혹은 평가 단계에만 국한되지 않는다. 서비스의 전 단계에서 돌봄서비스 생산자가 돌봄받는자에게 실천적으로 반응하는 중에 발견되고 새롭게 등장할 수 있는 구체적 욕구에 대한 반응성, 맥락민감성을 발휘할 수 있는 재량과 '여백'을 허용함으로써 비로소 협력적이 될 수 있다. 돌봄제공자의 권한을 강화하면서도, 동시에 사회서비스의 투명성과 책무성을 강화하기 위해서 필요한 것이 지역사회 거버넌스이다. 한 아이를 기르는 데는 온 마을이 필요하다. 밥을 먹고 입히는 기본 욕구가 아닌, 구체적이고 통합적인 필요를 파악하고 충족하는가를 관리 감독하기 위해서도 온 마을이 필요하다. 이 논문에서는 연구의 한계 상 돌봄서비스 전달체계 하 예산, 권한 배분, 평가방식 등에서의 문제만을 지적하는 데 그치고 있지만, 향후 전달체계의 문제점에 대한 좀 더 심도 있는 연구가 진행되고 그 기초 위에서 투명성과 책무성 강화를 위한 대안적인 지역사회 거버넌스 구축에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다.

본 연구는 돌봄의 사회화 과정에서 구체화되고 있는 돌봄서비스가 가지는 한계를 공공성의 관점에서 비판적으로 고찰하는 데 집중하였다. 특히 지역아동센터를 중심으로 한 방과후 지역사회 돌봄을 사례로 돌봄 공공성의 기준과 적용을 탐색적으로 시도하는 데 주력하였다. 그 결과 지역아동센터에 대한 좀 더 체계적인 분석에는 소홀할 수밖에 없었으며, 공공성 강화를 위한 좀 더 구체적인 대안들도 제시되지 못했다. 향후 돌봄 수행의 특성과 역사적 맥락을 고려한 다양한 돌봄서비스 영역의 사례들이 비교 검토되고 그 위에서 돌봄 공공성 논의가 더욱 확대되기를 바란다.

참고문헌

- 경기도·(재)경기도가족여성연구원(2010). 『2010년 지역아동센터 평가사업 및 평가지표 안내』.
- 공계순(2010). “지역아동센터 생활복지사의 직무환경과 직무만족도가 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구.” 『한국가족복지학』 15(4): 23-48.
- 구경모(2001). “도시빈민지역 ‘공부방’의 성격에 관한 연구.” 『민족문화논총』 24: 179-214.
- 김광휘(2014). “시민사회단체와 정부의 협력적 거버넌스의 생산성에 관한 연구.” 『한국정책학회 춘계학술발표논문집』: 391-420.
- 김수정(2015). “보육서비스의 트릴레마 구조와 한국 보육정책의 선택.” 『경제와 사회』 105: 64-93.
- 김윤호(2013). “효과적인 재량권 관리의 모색: 규제기관과 재분배기관의 일선관료들을 중심으로.” 『정부학연구』 19(1): 5-32.
- 김종해(2008). “보육바우처 도입의 문제점.” 『상황과 복지』 26: 47-75.
- 김준현(2014). “사회서비스 전달체계 공공성 위기 고찰-정당성 위기를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 24(2): 187-208.
- 김치영·김선미(2014). “지역아동센터 발달과정과 발전방향 연구.” 『아동교육』 23(4): 243-261.
- 남찬섭(2012). “공공성과 인정의 정치, 그리고 돌봄의 윤리.” 『한국사회』 13(1): 87-122.
- 류연규(2013). “복지국가 아동 돌봄서비스 공공성 강화의 사회경제적 조건.” 『한국가족복지학』 39호. 177-204.
- 박수지(2009). “복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 고찰: 독일의 사례를 중심으로.” 『한국사회복지학』 61(3): 255-177.
- 박철·이종구(2015). “1980년대 구로지역 민중교회와 노동운동: 민중교회의 형성과정과 역할에 관한 고찰.” 『산업노동연구』 21(1): 1-31.
- 백선희(2011). 『보육의 공공성 강화를 위한 정책 방안』. 한국보건사회연구원 연구보고서 2011-37-5.
- 보건복지부·지역아동센터평가사업지원단(2010a). 『지역아동센터 평가사업 결과보고 간담회 자료집(2010.03.08)』.
- 보건복지부·지역아동센터평가사업지원단(2010b). 『지역아동센터 평가관련 단체 간담회 자료집(2010.04.30)』.

- 보건복지부·지역아동센터중앙지원단(2011). 『2011년 지역아동센터운영매뉴얼』.
- 보건복지부·지역아동센터중앙지원단(2012). 『2012년 지역아동센터운영매뉴얼』.
- 보건복지부·지역아동센터중앙지원단(2013). 『2013년 지역아동센터운영매뉴얼』.
- 보건복지부·지역아동센터중앙지원단(2015). 『전국 지역아동센터 실태조사 보고서』.
- 보건복지부·지역아동센터평가사업지원단(2008). 『2009년 지역아동센터평가 지표』.
- 보건복지부(2016). 『2016년 지역아동센터 지원 사업안내』.
- 보건복지부(2017). 『2017년 지역아동센터 지원 사업안내』.
- 석재은(2008). “사회서비스 확충전략으로서 바우처 무엇이 문제인가?” 『한국사회복지연구회 2008년 추계학술대회자료집』. 127-164.
- 석재은(2009). “돌봄서비스의 사회화와 공공성 확보를 위한 정책과제.” 『월간복지동향』 123: 28-32.
- 소영진(2008). “공공성의 개념적 접근.” 윤수재·이민호·채종현 편. 『새로운 시대의 공공성 연구』. 파주: 법문사. 32-63.
- 소종영(2004). 『공부방의 운영실태 및 지역아동센터로의 변화에 관한 인식 연구』 한남대학교 석사학위논문.
- 송다영·김유니(2008). “빈곤여성가장을 위한 서비스 제공에 대한 민·관 인식 차이에 관한 연구: 지역사회 거버넌스 실현의 현실적 간격을 중심으로.” 『한국사회복지학』 60(3): 177-200.
- 신동면(2010). “사회복지의 공공성 측정에 관한 연구.” 『한국사회정책』 17(1): 241-265.
- 안현미·김송이(2011). “한국의 보육공공성과 ‘제3의 보육체계’-서울형어린이집을 중심으로.” 『한국영유아보육학』 69: 107-137.
- 양성욱·노연희(2012). “사회서비스의 공공성은 무엇을 의미하는가?-서비스 주체에 따른 공공성의 내용을 중심으로-.” 『사회복지연구』 43(1): 31-57.
- 양성욱(2013). “사회서비스 제공 조직의 공공성은 어떻게 평가할 수 있는가-조직차원의 공공성에 대한 논의를 중심으로.” 『한국사회복지행정학』 15(3): 177-208.
- 은재호·오수길(2009). 『한국의 협력적 거버넌스』. 서울: 대영문화사
- 이선미(2016). “돌봄의 특성과 돌봄공공성의 요건.” 『사회와이론』 29: 223-260.
- 이승훈(2008). “근대와 공공성 딜레마: 근대와 사상을 중심으로.” 『민주사회와 정책연구』 13: 13-47.

- 이재영·김진숙(2011). “아동복지시설에 종사하는 교사의 소진이 이직의도에 미치는 영향 -전라남도 지역아동센터를 중심으로-.” 『아동교육』 20(4): 79-95
- 이진숙(2012). “보육아젠다를 통해 본 공공성의 동학.” 『보건의사회연구』 32(4): 361-390.
- 이해진·김철규(2014). “지역사회복지의 실천주체로서 사회적협동조합의 의의.” 『한국지역사회복지학』 51: 155-189.
- 이훈도(1997). “광복 후 한국야학의 유형과 교육사적 의의.” 『교육철학』 15: 275-300.
- 임윤용·이진숙(2015). “빈곤아동을 위한 지역아동센터 정책결정과정과 법제화 후의 흐름에 관한 연구.” 『인문사회21』 6(2): 161-184.
- 임의영(2003). “공공성: 공공성의 개념, 위기, 활성화 조건.” 『정부학연구_기획논문』 9(1): 23-52.
- 정익중·이경림·이정은(2010a). “종사자 소진이 심리사회적 적응에 미치는 영향.” 『한국아동복지학』 31: 205-234.
- 정익중·이경림·이정은(2010b). “종사자 소진이 지역아동센터의 서비스 성과에 미치는 영향.” 『한국지역사회복지학』 33: 23-46.
- 정익중·이정은·이상균(2011). “야간보호교사의 소진과 이직이 아동의 학교적응 및 학업성취에 미치는 영향.” 『한국지역사회복지학』 37: 137-163.
- 조소연·노혜련·황혜신(2015). “강점관점 해결중심 실천을 적용한 지역아동센터 종사자 교육과 수퍼비전 성과에 관한 질적 사례연구.” 『한국아동복지학』 52: 31-69.
- 조윤정(2010). “식민지 조선의 교육적 실천, 소설 속 야학의 의미.” 『민족문화연구』 52: 227- 270.
- 조정봉(1995). “일제하 야학의 갈등구조에 대한 교육사적 연구.” 『교육철학』 13: 281-313.
- 조형 외(2007). “여성주의 시민화 시대의 시티즌십과 시민사회.” 『여성주의 시티즌십의 모색』. 이화여자대학교 출판부.
- 천성호(2009). 『한국야학운동사: 자유를 향한 여정 110년』. 서울: 학이시습.
- 최영준·최혜진(2016). “사회서비스 거버넌스의 재구조화: 재량혼합의 관점에서.” 『한국사회정책』 23(4): 35-60.

Condition. University of Chicago. 1958.

- Baumrind, D(1991). "The influence of parenting style on adolescent competence and substance use." *Journal of Early Adolescence* 11(1): 56-95.
- Fraser, Nancy(1997). "After the Family Wage: A Post Industrial Thought Experiment", pp. 41-66 in Fraser, N. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the 'Postsocialist Conditions*. Psychology Press. 1997.
- Junich, Saito(齋藤純一)(2009). 『민주적 공공성: 하버마스과 아렌트를 넘어서』. 윤대석·류수연·윤미란(역). 서울: 이음. 公共性. 岩波書店. 2000.
- Payne, Malcolm(2005). *Modern social work theory*. 2nd ed. NY: Palgrave Macmillan.
- Payne, Malcolm(2014). *Modern social work theory*. 4th ed. NY: Palgrave Macmillan.
- Sen, A. K.(2000). 『불평등의 재검토』. 이상호·이덕재 역. 서울: 한올아카데미. *Inequality Reexamined*. Harvard University Press. 1992.
- Sennett, R.(2008). 『불평등사회의 인간존중』. 유강은(역). 서울: 문예출판사. *Respect in a World of Inequality*. N.Y and London: W.W.Norton. 2003.
- Tronto, J. C.(2014). 『돌봄 민주주의』. 김희강·나상원 역. 서울: 아포리아. *Caring Democracy. Markets, Equality, and Justice*. NYU Press. 2013.
- Young, Iris(2013). 허라금 외 역. 『정의를 위한 책임: 양극화 시대의 시민권』. 이후. *Responsibility for Justice*. Oxford University Press. 2011.

Abstract

Child Social Care of Community Children's Center: From the Perspective of Care Publicity

Seon Mi Lee
(Seoul Women's University)
Kyung Hee Park
(Seoul Women's University)

This study aims at critically exploring the institutionalization of social care through the Community Children's Center(CCC) from the perspective of the care publicity. The authors advocates for a differentiated analytical framework and a concept of care publicity from the publicity theory based on justice. They argues that it is urgently needed to redefine the publicity when you take into serious consideration the public-private divide. An analytical framework for child social care was developed from critical discussions on both of the publicity theory and the care ethic theory: defining care service as 'universal' welfare, setting the policy goal reflecting the characteristics of caring such as concreteness and responsiveness(the contents level of the publicity), institutionalizing care service governance system which guarantees much greater discretion for care service agencies(the procedural level of the publicity). With the care publicity framework, the authors examine the case of CCC.

In conclusion, the examination on the child social care of CCC reveals some limitations to its effectiveness. It could neither achieve its policy goal nor allow democratic participation of various actors. The center often becomes a field where stigmatization on its clients is taking place, rather than high quality care for all children in the community is provided. The service delivered by the center can be neither responsive to the concrete need of each child nor comprehensive. The decision making process is high centralized even under the condition of a greater 'welfare mix' in social service. In oder to improve publicity in the child social care, the authors suggest a greater discretion and empowerment for its private partners and practitioners of caring.

Key Words: Care Service, Social Service, Care Publicity, Publicity, Community Children's Center

논문신청일: 2017.06.30.
논문심사일: 2017.07.11.
게재확정일: 2017.07.31.