

돌봄정의(Caring Justice) 개념구성과 한국 장기요양정책의 평가*

석재은**

요약

사회적 돌봄의 급격한 성장에도 불구하고, 돌봄에 대한 이해는 분절적이고 돌봄은 여전히 주변화(marginalizing) 되어 있다. 돌봄의 사회화가 실질적으로 '절반(折半)의 사회화'에 머물고 있는 것은 돌봄을 둘러싼 사회 부정의(不正義)의 결과이다. 따라서 돌봄의 문제를 정의(Justice)의 관점에서 접근할 필요가 있다. 이 논문에서는 돌봄정의(Caring Justice)를 논함에 있어 존 롤스의 사회계약론에 기반한 사회정의 접근이 가지는 한계를 페미니스트 돌봄윤리에 관한 저작들을 통해 정리하고, Nancy Fraser의 3차원 정의기준인 (재)분배(redistribution), 인정(recognition), 대표(representation)를 기준으로 돌봄정의 개념을 새롭게 구성하였다. 이 때 돌봄의 관계적 측면에 주목하여, 돌봄정의 개념을 돌봄수혜자의 돌봄 사회권(社會權) 측면뿐만 아니라 돌봄제공자의 노동권(勞動權) 측면을 포함하는 통합적(統合的) 개념으로 구성하였다. 그리고 돌봄정의 분석틀에 입각하여 돌봄정책 이념유형(ideal types)을 도출한 다음, 한국 돌봄정책의 중심축인 노인 장기요양정책을 평가하였다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 돌봄책임의 사회화 및 사회적 자원의 정당한 분배 관점에서, 특히 돌봄제공자의 노동권 강화가 필요하다. 둘째, 돌봄윤리와 돌봄의 개별화 관점에서 돌봄수혜자 및 돌봄제공자의 관계적 자율성을 보장하는 서비스 제공체계와 돌봄문화가 필요하다. 셋째, 돌봄책임을 민주적으로 배분하고 정당한 자원배분을 위하여 돌봄문제를 정치적 중심 아젠다로 다루어야 한다. 이를 위해 돌봄의 주변화(marginalization of care)로부터 돌봄의 주류화(mainstreaming of care)로의 패러다임 전환이 필요하다. 궁극적으로 돌봄사회(Caring Society)를 지향해야 한다.

주요어: 돌봄정의, 낸시 프레이저, 돌봄정책, 장기요양, 돌봄의 주변화, 돌봄의 주류화, 돌봄사회

* 이 논문은 2018년 2월 1일 SSK 정부의 질과 거버넌스의 다양성 연구단 주최 학술회의에서 발표되었음.

** 한림대학교 사회복지학부 교수, seokje@hallym.ac.kr

1. 서론

지난 30여년간 돌봄정책은 가장 빠르게 성장한 사회정책 영역이다. 길어지는 수명과 인구고령화로 돌봄니즈가 급격히 증가한 데 비해 돌봄을 담당해왔던 가족의 현저한 돌봄역량 약화는 돌봄이 더 이상 가정 내 그림자 노동으로 이뤄지는데 한계를 드러내며 돌봄공백(care deficit)을 초래했다. 이로 인한 돌봄위기(care crisis)는 돌봄니즈를 새로운 사회적위험(new social risks)으로 등장케 했다(Taylor-Goodby, 2004). 이와 같이 노인돌봄 니즈의 급격한 성장은 돌봄니즈에 대한 사회적 관심을 제고하고 돌봄의 보편적인 사회제도화(social institutionalization of care)를 추동하였다.

그런데 돌봄위기에 대응한 돌봄의 사회화(socialization of care) 과정에서 현대 복지국가를 구성하고 유지해 온 숨겨진 축(the hidden axis)의 일면이 드러났다. 보이지 않던(invisible) 가정 내 돌봄 제공이 비로소 가시적인(visible) 영역으로 드러나게 되었다. 이는 질적으로 새로운 프리즘을 제공한다. 우리 삶에서 돌봄이 생산노동만큼 중요한 축이었음에도 무시하고 소홀히 여겨왔음을 비로소 인식하게 해주었다. 돌봄니즈 충족을 가족의 기능, 특히 여성의 역할로 당연시해왔던 것으로부터 그동안 돌봄이 이루어져 온 과정에 대해 새롭게 낯설게 살펴보기 시작했다. 그동안 돌봄이 어떻게 누구에 의해 제공되어 왔는지 질문하게 되었고, 돌봄노동을 제공하면서도 사회적 인정과 자원배분에서 배제되어 왔던 사회 부정의(不正義), 특히 여성편향적 돌봄노동에 따른 젠더불평등(gender inequality)에 대해 새롭게 조명하기 시작했다. 이러한 맥락에서 Daly와 Lewis(2000)는 돌봄(care)이 현대 복지국가를 넘어서는 변혁적(transformative) 씨앗을 품고 있다고 평가한다.

돌봄의 제도화로 돌봄니즈 충족의 상당부분을 사회적으로 책임지게 되었다는 측면에서 돌봄의 사회화는 분명히 진전되었다. 그러나 사회적 돌봄 역시, 보이지 않던 가정 내 돌봄과 마찬가지로 그 연장선에서 돌봄노동자의 희생·저임금, 열악한 근로조건, 낮은 사회적 평판에 기반하여 최소한의 사회부담으로 돌봄을 기능적으로 처리하는 접근을 취하고 있다. 돌봄제공자의 돌봄노동에 대한 사회적 인정은 의도적으로 외면하고 돌봄니즈에 대한 최소한의 충족만 인정하는 ‘절반(折半)의 사회화’로 나타나고 있다. 게다가 돌봄니즈에 대한 인정도 부분적이다. 사회적 돌봄에서 돌봄니즈의 다양하고 고유한 개별적 맥락에 대한 인정은 기대하기 어렵다.

이와 같이 돌봄은 우리 삶과 생명을 유지하는 데 필수적이고 중심적임에도 불구하고, 우리의 돌봄에 대한 이해는 분절적(segmental)이고 돌봄은 여전히 주변화(marginalizing) 되어 있다(Tronto, 1993; 2013). 돌봄니즈에 대한 사회적 자원배분을 어느 정도 불가피하게 수용하면서도 남성중심적 시민권 관점의 지배하에서 여성편향적 돌봄노동의 가치는 여전히 주변화되고 평가절하(平價切下)

되어 있다. 돌봄을 주변화함으로써 권력과 특권을 가진 사람들은 기존 사회질서에 대해 근본적 도전을 받지 않은 채 여전히 정당한 가치를 지불하지 않고 돌봄을 누리고 있다. 돌봄은 사회필요에 따라 최소한의 사회적 비용으로 기능적으로 처리될 뿐이다. 그러나 돌봄이 정당한 위상을 확보하게 되면 ‘누가 돌볼 것인가’의 문제와 함께 평가절하된 돌봄에 기반한 사회질서의 정당성(正當性)이 도덕적 중심문제가 될 것이다(Tronto, 1993; 2013).

이러한 맥락에서 돌봄의 문제를 정의(Justice)의 관점에서 접근할 필요가 있다. 그런데 John Rawls 등 사회계약론(社會契約論)에 입각한 사회정의론은 능력있는 남성 성인들을 사회계약의 주체로 상정하고 있다. Nussbaum(2002)과 Tronto(1993) 등 돌봄 정의에 기여해 온 페미니스트 학자들은 사회계약론에 입각한 정상 성인 남성중심적 정의론의 전제를 근본적으로 수정해야 한다고 강조하며, 사회정의론과 돌봄윤리를 통합한 돌봄정의(Caring Justice) 개념을 발전시켜 왔다(Nussbaum, 2002; Tronto, 1993, 2013; Sevenhuijsen, 1993, 1998; Clement, 1996; Kittay, 1999, 2002; Dean, 2004; Held, 2006; Engster, 2007). 따라서 이 연구에서는 그동안 페미니스트 학자들의 관심과 노력을 기반으로 발전시켜온 돌봄정의 개념을 종합적으로 정리하고, 돌봄정의 개념을 Nancy Fraser(2008)의 저작 [Scales of Justice]에서 제시한 3차원 정의기준-(재)분배(redistribution), 인정(recognition), 대표(representation)-에 입각하여 새롭게 구성하고자 한다. 이 때 돌봄의 관계적 측면에 주목하여, 돌봄정의 개념을 돌봄수혜자의 돌봄 사회권(社會權) 측면뿐만 아니라 돌봄제공자의 노동권(勞動權) 측면을 포함하는 통합적(統一的) 개념으로 구성하고자 한다. 그리고 돌봄정의의 분석틀 입각하여 돌봄정책의 이념유형(ideal types)을 도출한 다음, 한국 돌봄정책의 중심축인 노인 장기요양정책을 평가해보고자 한다.

이 연구는 돌봄 관련 기존 연구들의 접근과는 다음의 점에서 차별성을 갖는다. 첫째, 돌봄정의 개념을 새롭게 구성한다. 사회정의와 돌봄윤리에 대한 논의를 발전시킨 페미니스트 학자들의 연구성과를 기반으로 하되, Nancy Fraser(2008)가 제시한 3차원 정의기준인 (재)분배(redistribution), 인정(recognition), 대표(representation)를 적용하여 새로운 돌봄정의 개념 구성을 시도한다. 돌봄정의의 3차원이 서로 어떻게 상호작용하며 돌봄정의를 구성하는가를 정리하고자 한다. Nancy Fraser(2008)가 제시한 정의 기준(Scales of Justice)은 지구화시대 사회정의의 재구성 차원에서 제안되어 돌봄정의에 관한 내용을 특수하게 다루고 있지는 않다. 이 연구에서는 일반적인 정의 논의를 돌봄정의 차원에서 특수화하여 재구성하는 시도를 하였다는 점에서 차별성을 갖는다.

둘째, 이 연구에서는 돌봄정의 논의를 단지 규범적이고 철학적인 추상적 논의에만 그치지 않고 실질적인 정책차원으로 논의수준을 구체화하는 범위까지 포괄하고자 한다. 돌봄정의의 3개 구성요소

들의 측면에서 돌봄정책을 평가하고 재구성을 모색한다. 첫째로 돌봄에 대한 자원분배(redistribution) 측면에서 돌봄정책을 통해 돌봄니즈(돌봄수혜자의 사회권) 및 돌봄노동(돌봄제공자의 노동권)에 대한 사회적 자원이 얼마나 어떻게 할당되고 있는가를 살펴본다. 두번째로 돌봄특수성에 대한 사회적 인정(recognition) 측면에서 돌봄정책에 돌봄 특수성을 반영한 돌봄 윤리가 어떻게 반영되고 있는가를 살펴본다. 세번째로 돌봄의 정치화 측면에서 돌봄이 대표(representation)되는가, 즉 돌봄이 얼마나 중심적인 공공아젠다화 되었는가, 그리고 돌봄정책 거버넌스에서 민주적 공공성을 살펴본다.

셋째, 이 연구에서는 돌봄정의 관점에서 돌봄수혜자와 돌봄제공자를 동시에 조명한다. Knijn와 Kremer(1997)는 돌봄수혜자와 돌봄제공자의 욕구와 권리를 모두 충족시키는 포괄적 시민권(inclusive citizenship)을 보장하는 것이 복지국가의 주된 과업이라고 밝힌 바 있다. 기존 돌봄관련 연구들은 돌봄수혜자의 사회권 측면에서만 다루거나 또는 돌봄제공자의 노동권 측면에서만 접근하는 분절적인 접근이 대부분이었다. 돌봄의 관계적 측면에 주목한 연구들도 돌봄 관계적 측면에만 초점을 두는 과정에서 돌봄수혜자와 돌봄제공자 각각의 입장을 균형있게 검토하는 부분은 소홀히 다루졌다. 이 연구에서는 돌봄수혜자와 돌봄제공자에 대한 돌봄정책이 지속가능한 돌봄의 선순환을 만들고 돌봄사회로의 변혁을 이끄는 밀접히 연결된 이슈임을 인식하고 통합적(統一的)인 접근을 시도한다.

넷째, 이 연구에서는 돌봄에서 돌봄정책이 포괄하는 범위에 대한 메타인지적 평가를 포함한다. Knijn와 Kremer(1997)가 지적했듯이, 돌봄은 복지국가 분석의 핵심으로서, 일상생활에서의 사회적, 심리적, 감정적, 신체적 보호, 유급/무급 활동, 보살핌노동과 자원봉사, 전문적 혹은 도덕적 차원에서 제공하는 돌봄을 모두 포함한다. 그러나 우리가 소위 돌봄정책이라고 지칭할 때에는 몇몇 사회적으로 제도화된 돌봄제도, 돌봄정책만을 중심으로 논의한다. 이 연구에서도 노인 장기요양제도를 중심으로 평가한다. 그러나 돌봄정의가 관철되어야 하는 범위는 공식적인 사회적 돌봄뿐만 아니라 자원봉사, 가정 내 돌봄 등 여전히 비가시화된 상태로 남아있는 돌봄영역을 포함하여 훨씬 광범하다는 것을 인식한 상태에서, 돌봄정책의 일부를 담당하는 장기요양정책을 평가하고자 한다. 따라서 장기요양정책이 전체 노인 돌봄에서 차지하는 위상을 가늠하고 평가하는 것에서부터 출발하고자 한다. 그래야만 돌봄정책이 사회적 자원배분, 정치적 아젠다에서 얼마나 주변화(marginalization)되어 왔는가를 정확히 인식하고 돌봄정의에 대한 제대로 온 논의를 시작할 수 있기 때문이다. 따라서 이 연구는 돌봄정책이 얼마나 주변화되었는가, 사회적으로 불가피한 최소한의 영역, 최소한의 수준에서 매우 제한적으로 개입하고 있는가를 확인하는 것으로부터 출발하고자 한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 돌봄 정의를 논함에 있어 존롤스의 사회계약론에 기반한 사회정의 접근이 가지는 한계를 페미니스트 돌봄윤리에 관한 저작들을 통해 정리하고, Nancy Fraser의 3차원 정의기준인 (재)분배, 인정, 대표를 기준으로 돌봄정의 개념을 구성한다. 이 때 페미니스트 돌봄윤리 논의에서 다루어졌듯이 돌봄의 관계적 측면에 주목하여, (재)분배, 인정, 대표 3차원의 돌봄정의 기준을 돌봄수혜자 뿐만 아니라 돌봄제공자(노동자)를 포함하는 돌봄정의 개념으로 구성한다. 그리고 (재)분배, 인정, 대표 정의기준을 기준으로 돌봄정책을 8가지로 유형화한다. 그런 다음 이 연구에서 정리한 돌봄정의 기준에 따라 한국 장기요양정책을 평가한다. 돌봄수혜자와 돌봄제공자 측면에서 3차원의 돌봄정의 기준에 따라 한국 장기요양정책이 8가지 돌봄정책 유형 중 어느 지점에 위치하는지 평가하며, 돌봄정의로 나아가기 위한 장기요양정책 발전방향을 모색한다.

2. 돌봄정의(Caring Justice)에 관한 이론적 검토

1) 사회계약론의 사회정의를 넘어 돌봄 정의로

WHO(2002)에서 발행한 보고서 《Ethical Choices in Long-Term Care: What Does Justice Require?》에서는 장기요양영역에서 사회계약이론에 입각한 John Rawls의 사회정의에 관한 일반적 접근이 문제를 제기하는 윤리적 쟁점들에 대해 논의한다. 장기요양영역의 윤리적 쟁점을 고찰하는 것은 사회가 사회적 혜택과 부담/의무를 어떻게 분배해야 하는가와 밀접히 관련된다. 제한된 자원을 어떻게 분배하는 것이 합리적인가의 문제, 돌봄이 과도하게 여성들이 감당해야 하는 책임의 문제로 다뤄지고 있는 문제, 자원배분이 전 영역에 공평하게 배분되지 못하는 현실, 장애인을 부차적으로만 고려하는 측면, 생산성이 있는 지 여부에 따라 자원을 배분하는 관행 등의 윤리적 문제들이 있다.

Jonh Rawls로 대표되는 사회계약론에 입각한 사회정의론은 전형적으로 온전하게 기능하는 능력 있는 성인들을 사회계약의 주체로 상정하고 있다.¹⁾ 따라서 사회계약론은 타인에게 의지할 수밖에 없어 평등하지 못한, 혹은 일생에 걸쳐 다른 사람에게 도움을 받을 수밖에 없는 상황들을 생략한 채 기본적 사회제도를 설계하고 있다. 사회계약이론이 사회를 상호이익을 위해 협동하는 이성적인 개

1) 롤즈는 자유롭고 평등한 인간상에 근거하는 칸트의 도덕적 인간성과 궤를 같이 하고 있다. 그러나 사회현실에서 핵심적인 영역은 인간본성이 아니라 권력을 중심으로 하는 정치적 관계이다. 현실의 인간은 정치적, 경제적 자원의 불균등과 부족으로 자율적이고 합리적인 결정을 하기 힘든 상황이다. 따라서 롤즈가 가정하고 있는 합리적이고 이성적이고 자율적인 인간본성은 현실에서 발휘되기 어렵다(김기덕, 2005: 17-18).

인들의 집단으로 이상화(理想化)하는 것은 인간의 취약성을 간과한 것이다(Nussbaum, 2002). 계약 모델에서는 결코 생산적일 수 없는 인구집단의 욕구를 충족시켜야 한다는 근거가 명확하지 않다. 건 강한 시민들 욕구충족이 우선순위이고, 돌봄니즈를 가진 자들에게는 오직 잔여물이나 찌꺼기-사회적 협동의 재화를 얻기 위한 경쟁에서 뒤쳐진 사람들에게 할당된 것들-만이 허락되는 것으로 보인다. ‘잔여물들을 받는 것(receiving leftovers)’은 실제로도 유효한 것에 대한 은유이자, 의존자들의 정치적 목소리가 약한 현실에 대한 은유이다(Kittay, 2002).

Nussbaum(2002)은 이러한 사회계약론의 전제를 수정하지 않고는 근본적인 문제를 해결할 수 없다고 보았다. Nussbaum(2002)은 사회의 근본적인 역할은 인간의 취약성이 사람마다 각각 다른 정도를 갖는다는 전제 하에서 사람들이 돌봄을 받고 잘 자랄 수 있는 환경을 제공하는 것이다. 따라서 정의론의 핵심에 역량(capabilities) 개발을 강조하며 각 개인들에게 동등한 출발선을 보증함으로써 사회 구성원들 각자의 존엄성을 보장하는 것을 공정한 사회질서로 이해하자고 제안하였다. 이러한 맥락에서 ‘돌봄’이 사회적 계약 참가자들에게 할당하는 핵심적 재화들의 전면에 놓여야 한다고 하였다(Kittay, 2002; Nussbaum, 2002).

사회계약론에 입각한 정상 성인 남성중심적 사회정의론에 대한 페미니스트의 비판적 돌봄담론은 정반합(正反合)의 발전을 거쳐 왔다(Clement, 1996; Engster, 2007): 먼저, Gilligan (1982)은 전통적 정의론에 대한 대립으로 돌봄윤리(ethics of care)를 발전시켰다. 일반 규칙에 대한 정의론의 강조점과 달리, 관계적 도덕성, 특수한 개인에 기초한 지향으로서 돌봄윤리를 강조했다. Noddings(1984)는 돌봄과 정의의 분리를 더욱 강화했다. 돌봄은 특수한 욕구와 타인의 욕구에 집중하는 반면, 정의는 추상적 원칙과 일반적 규칙에 집중한다고 구분했다. 따라서 돌봄은 일반적 정의론을 통해서 설명될 수 없으며 정치제도로 구현될 수도 없다고 보았다. 즉 Gilligan(1982)과 Noddings(1984)은 여성의 윤리(feminine ethics)로서 돌봄 윤리를 규정했다. 돌봄을 여성의 독특한 활동이자 경험으로 규정하며, 남성중심적 도덕이론에서 평가절하된 여성의 고유한 생산물로서의 돌봄의 윤리를 강조했다. 정의의 윤리가 남성적 윤리로 코드화되었듯이 돌봄 윤리는 여성적 윤리로서 사회적으로 코드화되었다.

반면, Okin(1989), Bubeck(1995)은 돌봄이론과 정의론의 통합을 시도한다. 돌봄윤리를 정의관점(justice perspective)으로 동화시키고자 했다. 돌봄의 윤리와 정의의 윤리 논쟁은 도덕성에서 이성과 감성의 역할에 대한 Kant/Hume 논쟁의 현대판이라고 하면서 대부분의 도덕철학자들이 돌봄에 관심을 가지지 않더라도 도덕이론에는 이미 돌봄윤리를 포함하고 있다고 보았다. 따라서 새로운 관점을 가져오기 보다는 정의의 윤리에 돌봄을 어떻게 포함할 수 있을지를 논의하여야 한다고 보았다(Clement, 1996; Engster, 2007).

다른 한편, Clement(1996)는 정의의 윤리와 돌봄의 윤리가 양립가능하지만 돌봄의 윤리를 정의의 윤리로 동화하려는 시도는 문제라고 봤다. 이는 돌봄의 윤리를 정의의 윤리와 동등한 지위를 부여하는 것이 아니라, 돌봄을 평가절하하고 주변화함으로써 정의의 관점을 통해 돌봄을 해석함으로써, 결과적으로 성별화된 전통적 위계를 유지하는 것이라고 평가했다. 돌봄윤리를 개인적 맥락에 제한하는 것은 거시적 사회적 이슈에 관심을 가지지 않도록 하며 여성 억압에 도전할 수 있는 정치적 자원을 제공하지 않는다. 따라서 돌봄 윤리의 사회적 맥락에 관심을 가지는 것이 중요하다. Kittay(1999)도 길리건과 노딩스의 개인적이고 비정치적 접근은 특정 돌봄관계에 필수적으로 존재하는 사회적 관계의 그물을 인식하지 못한다고 비판한다. 개인적 돌봄관계에 협소하게 초점을 맞추는 이론은 개인이 타인으로부터 지원을 받을 때만 효과적으로 타인을 돌볼 수 있기 때문에, 좋은 돌봄관계를 형성하는데 있어 필수적인 사회제도 및 정책의 역할을 인식하지 못하게 한다고 비판한다. Held(1997) 역시 사회정의 이슈에 관심을 가지지 않는 개인적 돌봄에 대한 강조는 여성과 소수자 집단에게 적절한 인식 또는 보상 없이 돌봄을 부담지우는 기존의 질서를 정당화하는 것이라고 비판했다(Engster, 2007). Tronto(1993)와 Sevenhuijsen(1998)은 돌봄에 기반한 여성의 윤리와 정의에 기반한 남성의 윤리를 이분법적으로 구분하는 Gilligan(1982)의 접근을 반박하며, 돌봄은 정의를 위한 전제조건이라고 보았다. 돌봄을 주고 받을 권리는 사회정의의 이슈로 간주되어야 할 필요가 있다고 주장한다(Fine and Glendinning, 2005: 605).

이와 관련하여 Kittay(1999)는 돌봄을 둘러싼 사회질서와 정치적 중요성에 대해 강조했다. Kittay(1999)는 사회질서가 돌봄을 어떻게 조직화하느냐 하는 것은 사회정의의 문제라고 지적했다. 누가 돌봄 책임을 가질 것인지, 누가 돌봄을 직접 제공할 것인지, 누가 돌봄관계와 돌봄관계에 있는 당사자들을 지원할 것인지를 문제들은 사회적이고 정치적인 문제이다. 이는 사회적 책임이자 정치적 의지의 문제이다. 이러한 문제에 어떻게 답하느냐 하는 것이 모든 사람들에게 완전한 시민권이 확대될 수 있는가의 문제를 결정한다. 의존노동(dependency work)이 성별화되고 사유화된 배경에는 남성이 이러한 책임을 거의 공유하지 않았다는 것, 의존노동의 평등한 분배(성별, 계급별)는 남성의 공적 삶을 출발점으로 삼는 정치적, 사회적, 도덕적 정의 논의와 공공정책에서 거의 고려되지 않았기 때문이다(Kittay, 1999: 1).

돌봄이 인간 삶의 근본적 측면을 구성한다는 사실의 자각은 관계적 존재(關係的 存在)로서의 인간의 본질적 속성을 인정하는 것을 의미한다. 상호의존적 인간의 조건을 이해해야 한다는 것이다. 그런데 Nussbaum(2002)은 Kittay가 “구성원들의 욕구에 대해 부모와 같이 지원해 주는 국가의 구상”을 위해 개인의 자유와 독립의 이상을 포기하고 있다고 비판한다.²⁾ Nussbaum(2002)은 상호의존

을 위해 자율성을 포기할 필요는 없으며, 오히려 자율성을 위해 상호의존이 필요한 것이라는 입장이다. Tronto(1993)도 상호의존성과 자율성은 양립가능한 것이며, 정의와 돌봄은 대립적인 것이 아니라 양립가능하다(Tronto, 1993: 161)고 본다.

2) 돌봄수혜자와 돌봄제공자에 대한 돌봄정의

돌봄정의를 고려할 때, 돌봄수혜자 뿐만 아니라 돌봄제공자를 함께 고려해야 한다. Kittay(1999)는 Love's Labor에서 우리 모두가 어떤 어머니의 자녀(some mother's child)라는 것을 상기하면, 우리 모두가 생존하고 발전하기 위해 우리 각자에게 필요했던 돌봄을 생각나게 하고, 나아가 돌봄을 제공했던 이가 있었다는 것을 상기시킨다고 하였다. 사회계약론에 입각한 실제 현실의 간과(看過)는 의존자(dependents)에만 영향을 미칠 뿐 아니라 의존자를 돌보는 노동을 수행하는 의존노동(dependency work)을 제공하는 이들에게도 영향을 미친다(Kittay, 2002)³⁾.

인간은 다른 종에 비해 굉장히 오랜 보호를 받아야 하는 존재이다. 이러한 관점에서 볼 때, 인간은 누구나 본질적으로 장애를 가지고 있는 셈이다. 그러나 대부분의 경우 사회환경은 인간은 정상적, 독립적 생활을 할 수 있는 주체라는 기본적 가정하에 조직되어 있다. 돌봄을 제공하는 사람들에 대한 인식 역시 시민권을 보장할 만큼 충분하지 못하다. 돌봄은 주로 여성들의 책임으로 간주되어져 왔다. 이는 여성을 타자를 위한 '수단'으로만 인식할 뿐 자신의 삶을 주체적으로 살아가는 존재로 인정하지 않는다는 것을 의미한다. 돌봄을 책임 맡고 있는 여성은 돌봄을 책임 맡지 않은 사람들과 경쟁해야 하는 구도이기 때문에 경쟁력에 한계가 있을 수밖에 없다. 이런 이유로 여성의 시민권은 충분히 인정받지 못하고 있다(Nussbaum, 2002).

장기요양욕구를 충족시킬 때, 돌봄수혜 대상자들의 욕구뿐만 아니라 돌봄제공자들이 지속가능한 방식으로 돌봄을 제공할 수 있도록 보장하는 시스템을 설계해야만 한다. 돌봄제공자 대부분은 여성

2) 모든 인간이 의존성의 조건에서 태어나지만 자율적이 되도록 배운다는 사실을 무시해서는 안된다. 삶의 모든 측면에서의 의존성으로 귀결될 필요는 없다. 실제 우리는 돌봄의 목적 중 하나를 의존하지 않는 것이라고 볼 수도 있다. 누군가가 너무 의존적이어서 시민으로 참여할 수 없다 하더라도 이러한 사실이 돌봄을 민주적 가치와 양립하지 못하게 만드는 것은 아니다. 오히려 민주적 가치를 더 긴급하게 만든다. 돌봄이 민주적 사회질서의 맥락에서 일어날 때만 인간 의존성은 본질적인 것이고 극복해야 할 조건으로 인식된다(Nussbaum, 2002).

3) 키테이는 두 가지 이슈에 주목한다. 첫째는 돌봄제공 부담과 이 부담이 돌봄제공자들의 기회에 미치는 영향이고, 둘째는 손상으로 인해 사회자원의 축적에 기여하지 못해왔고 앞으로도 할 수 없는 돌봄수혜자의 지위에 관한 것이다. 우리가 어떤 어머니의 자녀라는 것은 돌봄사회(caring society)가 시민에게 장기요양보호를 제공하는 것뿐만 아니라, 질병이나 노령으로 저하된 능력이나 만성 질환 등을 갖는 개개인들이 그들이 할 수 있는 한 오래도록 온전하게 기능하게 하는 데 도움이 되는 환경과 법제도, 태도를 만들어 줘야 한다는 것을 함의한다(Kittay, 2002).

인데, 돌봄으로 인해 돌봄제공자들이 소진되지 않도록 보장하는 사회적 지원이 반드시 있어야 한다(Daniels, 2002).

현대복지국가의 대안으로 제시되는 돌봄국가는 공적윤리인 돌봄윤리를 규범적 원리로 운영되는 국가로서, 의존적인 정상성에 바탕을 둔 인간관, 상호의존적이고 돌봄관계에 기반한 사회관, 공공 돌봄윤리가 작동할 수 있도록 돌봄수혜자와 돌봄제공자를 모두 보호하는 정부의 역할을 충실히 하는 정부관을 전제로 한다(김희강, 2016).

또한, Kittay(1999)는 돌봄수혜자와 돌봄제공자 관계에서 권력의 불평등(inequality of power)과 불평등 관계에서 지배(domination)하는 행위를 구분할 필요가 있음을 지적한다(Fine and Glenndinnig, 2005). Kittay는 돌봄관계에서 권력의 불평등은 특수하다. 모든 불평등이 지배가 되는 것은 아니다. 지배는 의지에 반해서 도덕적으로 정당하지 않은 목적을 위해 다른 사람에게 권력을 행사하는 것이다. 돌봄제공자와 돌봄수혜자는 모두 돌봄관계를 지배관계로 만들 수 있다. 돌봄제공자는 돌봄수혜자를 학대할 수 있고, 돌봄제공자는 원치않는 방식으로 학대받을 수 있다(Kittay, 1999: 35). 지배관계가 아니라면 권력불평등은 정의 및 돌봄과 양립가능하다. 지배관계가 되지 않도록 하는 것은 돌봄제공자와 돌봄수혜자 모두의 의무이다(Kittay, 1999: 33).

돌봄제공자와 돌봄수혜자 관계는 신뢰관계여야 한다. 돌봄관계의 성공여부는 돌봄제공자와 돌봄수혜자의 관계에 놓여있지 않다. 의존관계가 성공적이라면 돌봄제공자와 돌봄수혜자 모두가 생존과 복리에 요구되는 자원에 접근할 수 있어야 한다(Kittay, 1999: 37). 이러한 맥락에서 독립은 비의존이 아니라 관계적 자율성(relational autonomy)으로 이해되어야 한다(Mackenzie and Stoljar, 2000).

3) 돌봄에 대한 자원배분 정의

돌봄에 대한 사회적 자원할당과 돌봄의 책임분담에 관한 쟁점이다(Tronto, 2013; 김희강, 나상원 역, 2014). 돌봄의 제도화 규모는 돌봄에 대해 사회적 자원을 얼마나 할당하는가, 즉 자원할당의 규모와 직접적으로 관련있다. 사회적 돌봄의 문제가 지금까지는 지나치게 경제적 관점에서 '효율성'의 문제로 다루어지는 경향이 있다. 이에 따라 노인이나 장애인 돌봄은 자주 그들의 존엄성이나 자존감을 파괴하는 방식으로 제공되고 있다. 돌봄을 제공하는 사람을 착취하는 것도 문제이다. 돌봄을 제공하는 사람도 마찬가지로 자존을 위한 사회적 기반이 마련되어야 한다. 그러나 대체로 돌봄은 유급노동으로 인정받지 못하며, 돌봄이라는 일 자체의 가치도 제대로 인정받지 못하고 있다. 직장을 다니거나 성공을 하는 것에만 큰 가치가 부여되고 있기 때문에 집에서 혹은 파트타임을 하며 돌봄을 담당

하고 있는 사람들은 우울증이나 무가치함을 느낄 위험이 크다. 따라서 돌봄 문제는 정책실행의 문제일 뿐 아니라 규범적 사고의 문제로서 다뤄져야 한다. 사회적 기본가치는 돌봄을 제공하는 사람과 돌봄을 받는 사람 모두에게 중요하다(Nussbaum, 2002).

돌봄의 제도화로 비공식적, 사적영역에서 이루어지던 돌봄이 공식적, 공적영역에서 이루어지게 되었지만, 돌봄노동에 대한 낮은 가치평가와 돌봄노동에 대한 인색하고 부당한 자원배분은 돌봄의 진정한 사회화를 제약하고 있다. 돌봄이 이루어지는 장이 비공식적 영역에서 공식 영역으로 바뀌었을 뿐 여전히 돌봄노동의 주요 담지자가 여성이라는 성별 노동분업은 공고하고, 비공식 무급 여성노동의 연장선상에서 돌봄노동에 대한 시장가치 평가는 절대적 기준 및 상대적 기준에서 모두 형편없이 낮다. 가족 가부장제하 젠더분업으로 여성이 돌봄을 전담한 것과 같이, 국가 가부장제하에서도 여성이 대부분인 돌봄제공자가 돌봄을 제공하는 것으로 바뀌었을 뿐이다. 돌봄노동에 내재된 불평등한 성별 돌봄책임 분담은 지속되고 사회적 인정과 가치평가는 여전히 낮다. 돌봄의 사회화는 돌봄니즈에 대한 사회적 대응차원에서 기능적 필요성을 충족시키는 데 그치고 있을 뿐이다. 가시화된 돌봄영역을 통해 새롭게 조명된 돌봄에 내재된 불평등한 젠더질서를 변혁하고 돌봄노동에 대한 사회적 인정과 가치평가를 새롭게 해야 한다는 페미니즘 영역의 전향적 요구가 반영되지 않고 있다. 현행 돌봄정책이 기능적 필요에 의해 돌봄의 제도화라는 외피를 갈아입고 오히려 기존 젠더질서와 계층구조를 유지하고 공고화하는 데 기여하고 있지 않은가에 대한 비판적 문제의식이 존재한다. 즉 현행 돌봄제도화는 저평가된 돌봄노동을 중하층 여성에게 편향적으로 전가시키는 계층 불평등, 성불평등에 기반한 ‘접혀진(가려진) 정의’로 유지될 뿐이다.

한편 돌봄 책임의 분담은 돌봄 의무와 밀접히 관련되어 있다. 돌봄이 특별히 취약한 자에게만 필요한 것이 아니라 우리 모두가 돌봄을 필요로 하는 의존적 존재라는 점에 돌봄 책임의 보편성이 바탕하고 있다. 우리는 독립성, 정상성 담론에 익숙해 있지만, 인간은 본질적으로 의존적 존재이며, 누군가의 돌봄으로부터 자유롭지 않은 존재이다. 여기에서 돌봄의 보편적 권리와 돌봄의 보편적 의무 및 책임이 제기된다. 모든 인간의 삶 유지에 돌봄은 필수적이며, 모든 인간이 의존적 존재라는 의존의 보편성, 의존의 정상성을 전제로 할 때, 우리 모두는 돌봄을 받을 권리와 함께 돌봄의 의무와 책임이 있다. 그리고 돌봄 책임을 평등하게 분담해야 한다. 이는 함께 돌봄(caring with)의 돌봄민주주의를 위해 돌봄 아젠다가 정치의 중심 아젠다가 되는 것을 의미한다(Tronto, 2013; 김희강, 나상원 역, 2014).

4) 돌봄의 특수성과 돌봄윤리

돌봄은 관계적이다. 돌봄은 인간이 본질적으로 관계적 존재이며 상호의존적인 존재라는 점을 새롭게 조명해준다. Held(2006)는 돌봄은 돌봄관계로 이해되어야 하므로 가치를 포함하는 실천이어야 하며, 돌봄윤리가 필수적이라고 강조한다(Held, 2006: 30). 따라서 돌봄실천이 돌봄의 관계적 특성을 반영한 돌봄윤리를 구현하고 있는가가 쟁점이다(Kittay, 1999; Held, 2006; Hamington and Miller, 2006; 황보람, 2009; 마경희, 2010; 석재은, 2011; 남찬섭, 2012; 석재은, 2014; 석재은 등, 2015; 김희강, 2016; 이선미, 2016; 홍찬숙, 2017).

돌봄윤리는 모든 사람들이 보편적이고 표준화된 동일한 돌봄니즈를 가지고 있다고 전제하기보다는 서로 다르다는 차이를 인정함으로써 특수하고 개별적인 돌봄니즈를 인정하고 구체적으로 반응하는 것과 관련된다. 돌봄윤리가 구체적, 특수적 개인에 주목하는 것은 맥락감수성(contextual sensitivity) 또는 세심한 배려(attentiveness)로 표현된다(Tronto, 1993: 127; 남찬섭, 2012: 109). 타자의 인정을 강조하는 돌봄윤리는 반응성(responsiveness)으로 표현된다(Tronto, 1993: 136; 남찬섭, 2012: 111). 반응성은 상대방 입장에서 상대방을 이해하고 인정하는 것이다. 반응성은 상대방이 자신이 처한 상황과 맥락에서 타자성을 마음놓고 표현할 기회와 공간을 보장하는 것이며, “낮선 타인의 속성이 발휘되도록 적극 배려하며 인정”(호네프, 2011: 248)하는 것이다(남찬섭, 2012: 112).

따라서 보편적으로 공평하게라는 사회정의의 원칙하에 표준화되고 규격화된 일반적인 잣대로 돌봄니즈를 설정하는 것은 돌봄윤리 관점에서는 부적절하다. 돌봄윤리는 서로 다른 맥락에서 다를 수 밖에 없는 니즈의 차이를 인정하고 서로 상이한 니즈에 관심을 갖고 반응해야 한다고 믿기 때문이다. 즉, 표준화되고 일반화된 최소한의 보편적인 돌봄니즈만 대응하는 것으로는 불충분하며, 돌봄의 개별적인 니즈에 세심하게 배려적이며 반응적인 돌봄을 제공하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 돌봄니즈의 특수성을 인정하고 돌봄니즈에 세심하게 반응하는 돌봄윤리를 구현하는 실천적 돌봄을 어떻게 보장할 수 있을 것인가가 쟁점이 되고 있다. 중앙화되고 동질적인 국가수준의 돌봄정책은 보편적이고 공평한 권리보장에는 적합하지만, 서로 다른 차이를 인정하고 다양한 돌봄을 제공할 수 있는 돌봄윤리를 구현하기 어렵기 때문이다. 따라서 지방분권이 돌봄니즈의 맞춤 대응을 위해 유연한 재량(discretion) 인정에 더 적합한 조건이라는 주장이 제기된다(최영준, 최혜진, 2016).

3. 돌봄정의(Caring Justice)의 개념 구성

1) Nancy Fraser의 (재)분배-인정-대표 3차원 정의기준

Nancy Fraser(2008)는 [Scales of Justice]에서 경제적 차원의 (재)분배(redistribution), 문화적 차원의 인정(recognition), 정치적 차원의 대표(representation) 등 3차원의 정의 기준을 제시했다(Fraser, 2008; 김원식 역, 2011: 20).

분배와 인정은 서로 다른 철학적 전통을 갖고 있다. 분배는 전통적 자유주의자들의 강조점을 사회민주주의적 평등과 통합시키며 사회경제적 분배를 정당화하는 정의관을 제시하였다(Fraser and Honneth, 2003; 김원식, 문정훈 역, 2014: 27-28). 인정은 헤겔 철학 정신현상학에서 유래하였다. 주체들 사이의 이상적 상호관계를 의미하며, 각자는 상호관계속에서 타자를 자신과 동등하면서도 분리된 존재로 본다. 상호주관성이 주관성에 대해 우선성을 가진다. 인정은 분배와 달리 도덕과 구분되는 ‘윤리’에 속하는 것으로, 자기실현과 좋은 삶이라는 실체적 목표를 촉진하는 것으로 이해된다(Fraser and Honneth, 2003; 김원식, 문정훈 역, 2014: 28). Nancy Fraser(2003)은 자원배분의 불평등, 계급 불평등 등 분배 정의와 구분하여 인정이라는 정의기준이 독자적으로 유지되어야 하는 이유로 젠더의 이차원적인 사회적 차별로 인한 부정의를 예로 든다. 젠더에 관한 부정의는 사회경제적 구조에서 계급과 유사한 분배 부정의에 의한 차별처럼 보인다. 그러나 이는 반쪽에 불과하며, 젠더는 계급과 유사한 신분차별이기도 하다. 남성중심주의는 남성성과 연결된 특징들에는 특권을 부여하는 반면 여성적인 것으로 코드화되는 모든 것들은 평가절하된다. 젠더는 분배계도에 위치한 계급차원과 인정계도에 위치한 신분차원을 결합시킨다(Fraser and Honneth, 2003; 김원식, 문정훈 역, 2014: 44-46).

또한, Nancy Fraser(2008)는 정치적 대표가 분배, 인정과 더불어 3차원의 정의기준을 구성해야 한다고 하였다. Nancy Fraser는 정치적인 특성이 가지는 환원불가능성을 강조하며, 가장 중요한 정의의 일반적 원칙은 동등한 참여(parity of participation)라고 강조했다. 동등한 참여 원칙이 관철되지 않으면 세차원의 정의가 모두 관철될 수 없다는 점을 밝히고 있다. 동등한 참여가 이루어지지 않으면, 분배 부정의 또는 불평등한 분배로 고통받게 되며, 신분불평등 또는 무시로 고통받게 되며, 정치적 부정의 또는 대표 불능으로 고통받는다(Fraser, 2008; 김원식 역, 108-109). 대표가 정치적 정의를 대표하는 핵심이라면, 정치적 부정의는 대표 불능(misrepresentation)이다. 대표 불능은 공동체 일원으로서 의사결정에 동등한 참여 기회를 부정당할 때 발생하는 일상적 부정의와 함께 보다 심층적으

로는 잘못 설정된 틀(misframing)로 인한 부정의로, 사회정의에 관한 질문들의 틀이 잘못 설정되었을 때 발생한다. 이는 메타-정치적 부정의를 의미한다(Fraser, 2008; 김원식 역, 2011: 40-41, 20).

2) 돌봄정의(Caring Justice) 개념 구성: Nancy Fraser의 (재)분배-인정-대표 3차원 정의기준의 적용

돌봄정의에 관한 페미니스트 학자들의 선행연구들의 성과를 바탕으로 Nancy Fraser의 3차원 정의 기준을 적용하여, 돌봄정의(Caring Justice) 개념을 구성하였다. 첫째, (재)분배(redistribution)는 돌봄의 사회화, 돌봄에 대한 정당한 사회적 자원할당과 관련된다. 돌봄에 대한 사회적 책임을 어느 범위까지, 어느 수준까지 인정하고 포괄하고 있는가? 돌봄수혜자에 대한 돌봄을 받을 권리, 돌봄의 사회권을 충분히 정당하게 보장하고 있는가? 또한 돌봄제공자의 노동권, 돌봄노동에 대한 사회적 보상 및 보호가 충분히 정당하게 보장되고 있는가? 에 대한 문제이다.

둘째, 인정(recognition)은 돌봄의 관계적 특성에 입각한 돌봄윤리와 관련된다. 보편적이고 동질적인 인간을 상정하고 공평성과 공정성을 강조하는 사회정의 관점과 달리 돌봄윤리(care ethics) 관점은 인간의 의존적 특성을 정상적이고 보편적인 것으로 전제하고 사람들이 저마다 놓여있는 맥락적 상이성과 그에 따른 니즈의 차이를 인정하는 것을 강조한다. 서로 각기 다른 맥락에 존재한다는 차이를 인정하는 맥락적인 감수성과 세심한 배려심을 강조한다. 돌봄윤리 관점은 인정의 정치(politics of recognition)를 통해 가능하다.

또한 돌봄제공자의 관점에서는 재량권을 강조한다. 스웨덴의 Szebehely(2007)의 연구결과에 따르면, 좋은 돌봄은 돌봄관계의 연속성(continuity)과 충분한 시간(sufficient time), 매일 상호작용에 대한 재량적 판단(discretion)이 전제되어 있다(석재은, 2014: 231 재인용). 이 때 재량적 판단은 경험에서 체득된다. Clement(1996)는 자율적인 돌봄을 성취하려면 공적 정의의 가치와 사적 돌봄의 가치 간의 구분이 사라져야 한다고 지적한다. 유급돌봄 노동에서 자율적인 재량적 돌봄은 돌봄수혜자와의 밀접한 상호작용을 통해 얻은 지식을 신뢰하는 것이다. 이는 공적영역이 보편적 규칙에 의해 관리될 수 있고 관리되어야 한다는 전통적 관념에 도전하는 것이다. 특수성에 민감한 규칙을 적용하는 것은 공적 시설에서의 돌봄의 특수한 윤리를 인정하는 것이다.

한편, 笹谷春美(2008)에 따르면, 돌봄노동의 전문성은 '깊은 공감력'과 '신체돌봄 및 가사의 기술' 뿐만 아니라 '시간-장소-목적(TPO)'에 따라 필요한 업무를 행할 수 있는 '총합판단력'을 의미한다(석재은, 2014: 231 재인용). 돌봄노동자는 신체개호에 관한 확실한 기술(skill)과 함께 상대 반응을 이해

하고 감지하는 커뮤니케이션 능력 또는 공감력이 필요하다. 이러한 '판단력'은 지금까지 개인의 자질과 여성성으로 간주되어 의식적으로 교육의 대상으로 거의 다루어지지 않았다. 그러나 이러한 능력이야말로 남녀에 한정되지 않고 돌봄교육 근간에 자리잡을 수 있어야 하며, 돌봄노동의 '전문성' 관(觀)의 패러다임 전환이 필요하다. 笹谷春美(2008)는 이러한 전문성은 상당한 경험의 축적이 있어야 가능한 것이므로, 이에 부합하는 사회적 보상과 처우가 필요하다고 강조했다(석재은, 2018, 재인용).

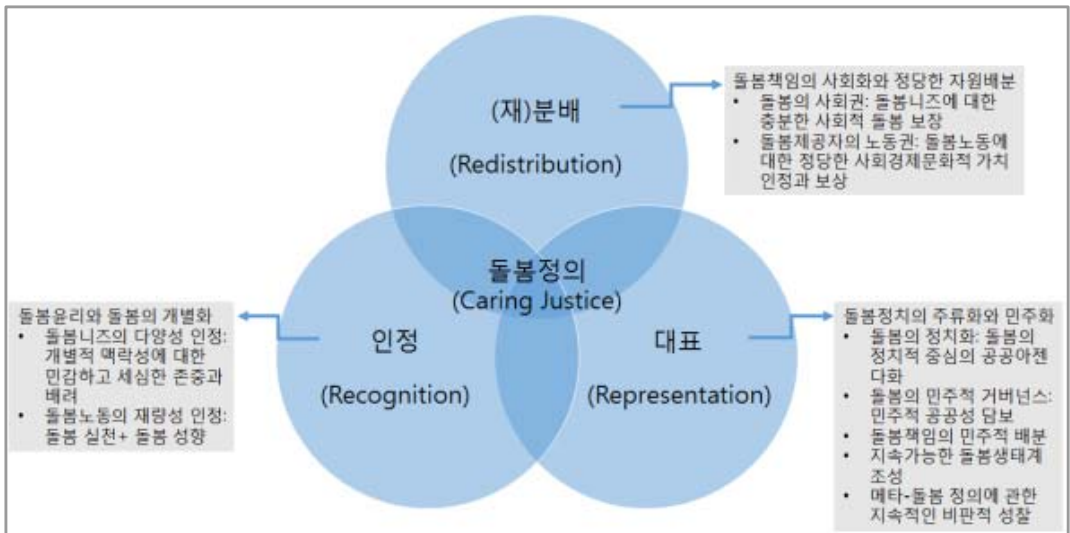
셋째, 대표(representation)는 돌봄의 정치화와 돌봄정치 거버넌스에 돌봄당사자의 참여를 의미한다. 돌봄이 우리 모두의 중요 관심사라는 것을 인정하고 돌봄책임을 민주적으로 분담하기 위해 돌봄 문제를 정치의 중심 테이블에 올려놓고 돌봄의 사회적 책임과 자원배분을 논의하는 공공아젠다화가 필요하다. 또한 돌봄 정책결정에 돌봄수혜자 및 돌봄제공자가 참여하는 민주적 공공성을 담보하는 것이 필요하다. 이를 통해 돌봄당사자의 목소리가 돌봄정책결정에 반영되는 돌봄정의가 실현됨으로써 지속가능한 돌봄생태계를 만들어갈 수 있다.

이러한 맥락에서 돌봄책임을 분담이 민주적인가 질문할 필요가 있다. 돌봄을 둘러싼 권력관계, 돌봄제공과 젠더, 인종, 계급이 어떻게 결합되는지 면밀히 들여다봐야 한다. 그러나 Tronto(1993) 지적과 같이 사적 돌봄을 공적 영역으로 모두 가져올 필요는 없다. 오히려 돌봄이 시민들에게 타인에 대한 상황을 인식하도록 하는 하나의 실천으로 이해된다면 정치적 삶의 민주화에 기여할 수 있다(Tronto, 1993:168). Knijn과 Kremer(1997)는 돌봄은 포괄적 시민권을 달성하기 위한 주요한 전제로서, 돌봄할 시간을 보장받는 욕구와 돌봄을 받는 욕구가 권리로서 인정되어야 할 것을 주장하였다. 또한, 무급돌봄에서 돌봄과 자율성 갈등의 극복은 가족에서의 권력의 재분배를 요구하는 근본적인 사회변화가 요구된다(Clement, 1996: 65). 가정 내에서 이루어지는 모든 돌봄을 의식적으로 살펴보고, 여성을 돌봄의 일차적 제공자로 보는 것이 아니라 여성과 남성 간에 공평하게 분배하여야 한다. 경제적 의존성 보다는 호혜성에 기반한 돌봄이 되어야 한다. 이러한 돌봄책임을 재분배는 사적 영역을 전적으로 돌봄의 영역으로 보는 전통적 개념에 도전하는 것이며, 정의의 윤리를 가족관계에 적용하는 것이다.

또한 돌봄정책에 대한 메타-돌봄정의 관점에서 근본적인 성찰을 통해 돌봄부정의한 기존 질서에 대해 근본적인 도전적 질문을 제기해야 한다. 예컨대, 돌봄이 주변화되는 방식은 첫째, 돌봄제공 책임 귀착의 편향성이다. 길리건의 해석처럼 돌봄은 여성의 일로서 주변화된다. 또한 돌봄은 젠더 뿐만 아니라 돌봄 노동을 사회에서 낮은 지위를 가진 사람의 일로 만들면서 사회적으로 구성된다. 사회에서 낮은 지위를 가진 사람들이 돌봄을 제공하는 사람들이고 높은 지위를 가진 사람들은 다른

사람에게 돌봄을 떠넘기는데 있어 우월한 지위를 사용한다. 일반적으로 돌봄정책을 결정하고 자원을 할당하는 특권층 사람들은 돌봄의 실제 과정과 기본 욕구의 충족에 직접적으로 대응하지 않는다. 또한 특권층은 비용을 지불했다는 것으로 돌봄문제에 대한 책임을 다하고 해결된 것으로 착각한다. 그 비용으로 돌봄제공자가 생활은 되는지, 그들의 아이는 어떻게 돌보는지에 대해 관심이 없다 (Tronto, 1993).

[그림 1] 돌봄정의(Caring Justice) 개념구성: Nancy Fraser의 3차원 정의기준(분배-인정-대표)의 돌봄 적용



자료: 필자 작성

4. 돌봄정의와 돌봄정책 유형

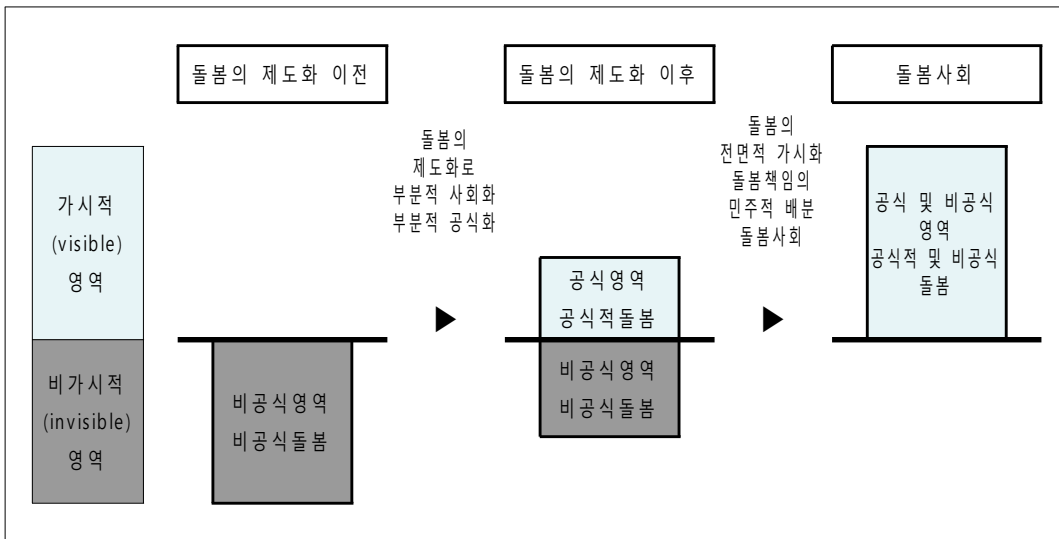
돌봄의 3차원 정의기준-(재)분배, 인정, 대표-을 돌봄정책에 적용하면, <표 1>과 같다. (재)분배 (redistribution) 정의는 돌봄책임을 얼마나 사회화하였는가, 돌봄책임의 사회화 정도로 평가한다. 돌봄책임의 사회화를 돌봄수혜자와 돌봄제공자 입장에서 구분해보면, 돌봄수혜자 입장에서 (재)분배 정의는 돌봄의 사회권(社會權)으로 정의되며, 돌봄제공자 입장에서는 돌봄의 노동권(勞動權)으로 정의된다. 돌봄책임의 사회화에 대한 기존의 접근이 돌봄니즈에 대한 사회적 책임, 사회권에 초점이 두어져 있었다면, 여기에서는 돌봄제공자의 노동권도 돌봄의 사회화 측면에서 포함하여 평가한다

는 점에서 차별적이며 포괄적이다.

돌봄의 사회권은 두가지로 구성된다. 첫째는 돌봄니즈에 대한 사회적 인정 범위이다. 둘째는 돌봄니즈에 대한 사회적 자원배분 수준이다. 돌봄니즈에 대한 사회적 자원배분의 크기는 돌봄대상의 포괄성, 돌봄(급여) 제공의 적절성, 돌봄비용의 사회화 수준의 함수이다.

돌봄노동권은 두가지 측면으로 구성된다. 첫째는 공식, 비공식으로 제공되는 돌봄노동이 사회적으로 어느 정도까지 가시화되고 인정되고 있는가의 측면이다(그림 2 참조). 사회적으로 책임지겠다고 인정한 돌봄니즈에 대해서만 돌봄의 제도화가 이루어짐으로써 비가시적 영역에서 이루어지던 돌봄의 일부만이 가시적 영역으로 전환된 것이다. 여전히 상당한 돌봄이 비공식영역에서 비공식돌봄으로 이루어지며, 비가시적영역에 남아있다. 이제 모든 돌봄을 가시적인 영역으로 드러내고 돌봄책임의 민주적 배분에 대해 논의하는 것이 필요하다. 그런데 이것이 모든 돌봄을 사회적 돌봄으로 제도화하지는 의미는 아니다. 모든 돌봄을 가시적인 영역으로 드러낼 때 비로소 돌봄의 사회적 책임을 평등하고 민주적으로 분담하는 돌봄사회(Caring Society)를 논의할 수 있다는 의미이다. 화폐적 보상과 관계없이 공식 및 비공식영역에서 이루어지는 공식적 및 비공식적 돌봄을 모두 가시화하고 돌봄책임의 민주적 배분에 대해 논의할 필요가 있다.

[그림 2] 돌봄의 가시화 측면에서 돌봄의 제도화 및 사회화: 돌봄사회를 향하여



자료: 필자 작성

돌봄은 돌봄노동에 대한 사회적 자원배분 수준이다. 돌봄노동에 대한 사회경제적 가치평가의 문제이다. 공식 돌봄노동에 대한 사회경제적 보상의 적절성이다.

인정(recognition) 정의는 돌봄제공에서 돌봄의 특수성을 인정하고 돌봄윤리를 실천하는가 측면에서 평가한다. 인정(recognition) 정의, 돌봄윤리(care ethics)는 돌봄을 제공하는 방식에 국한되는 것은 아니다. 돌봄니즈 인식하고 돌봄수혜자 및 돌봄제공자 등 돌봄당사자에 대한 자원의 배분과 같이 앞서 분배영역에서 다른 이슈와도 긴밀히 연결되어 있다. 그러나 여기서는 분배, 대표와 구분되는 고유한 영역의 인정 정의, 돌봄윤리 측면을 돌봄제공의 실천적 측면에서 주로 다룬다.

인정 정의가 관통되는 돌봄윤리의 핵심은 관계적 타자성의 인정이다. 관계적 측면이란 공공성, 공동체성에 대한 상호 책임성을 의미하며, 타자성의 인정이란 낯선 타자의 존재를 있는 그대로 인정하는 것을 의미한다. 따라서 관계적 타자성은 연대적인 책임성속에서 타자성을 인정하는 것이다. 타자성에 대한 인정은 돌봄수혜자가 처해진 상황의 맥락성에 대한 세심한 배려와 반응성이다.

도덕적 가치로서 돌봄윤리는 사회의 모든 구성원에게 좋은 돌봄을 보장하는 것이다(Tronto, 2013; 김희강,나상원 역, 2014). 돌봄수혜자 입장에서 돌봄 윤리는 돌봄니즈의 고유한 맥락성을 인정하는 세심한 배려(attentiveness), 돌봄니즈에 대해 개별화(individualization)하여 맞춤 대응하는 반응성(responsiveness)으로 평가한다. 이는 포스트포디즘 체제의 다양한 니즈에 대한 유연한 맞춤 대응과 궤를 같이 한다.

돌봄제공자 입장에서 돌봄제공 윤리는 돌봄제공자의 재량(discretion)이다. Szebehely(2007)와 笹谷春美(2008)는 돌봄제공자의 재량권을 돌봄제공자 입장에서 돌봄노동의 특성을 인정하는 도덕적 윤리라고 보았다. 돌봄제공자의 재량은 돌봄노동의 독특한 전문성을 이해하는 데에서 출발한다. 돌봄은 돌보는 행위, 돌보는 기술의 능숙성(competency)에 더하여 돌봄 성향(disposition)의 세심한 배려(attentiveness)가 포함되는 전문적이고 가치를 담은 실천(practice)이다.

대표(representation) 정의는 돌봄의 정치화를 의미한다. Tronto(2013)는 돌봄윤리의 도덕적 가치는 중요한 출발점이지만 불충분하며, 여기에 정치적 맥락이 필요하다고 하였다. 그렇지 않을 경우 돌봄은 젠더화되고 사적 책임으로 남게 된다는 것이다(Tronto, 2013; 김희강,나상원 역, 2014). 따라서 대표는 돌봄 아젠다를 어떻게 우리 모두의 관심을 모으는 중심적인 정체적 아젠다로 만들 것인가, 돌봄정치의 주류화(mainstreaming)를 평가한다. 또한 사회적으로 인정된 돌봄책임이 어떻게 민주적으로 배분되는가를 평가한다. 즉 사회적으로 가시화되고 인정된 돌봄책임이 성별, 계층별, 인종별로 편향되지 않고 어떻게 민주적으로 배분되는가의 돌봄의 정치적 측면을 평가한다. 돌봄의 정치화를 통해 돌봄 아젠다를 공공정치의 중심적인 아젠다로 만들고, 돌봄거버넌스에 돌봄수혜자와 돌

봄제공자의 참여를 보장하며, 돌봄정의의 관점에서 돌봄니즈 및 돌봄노동을 재설정(reframing)하는 것을 평가한다.

[표 1] 돌봄의 3차원 정의와 돌봄정책: 돌봄수혜자와 돌봄제공자에 대한 포괄적 적용

	(재)분배 (Redistribution)	인정 (Recognition)	대표 (Representation)
	돌봄책임의 사회화와 정당한 자원배분	돌봄윤리와 돌봄의 개별화	돌봄정의의 주류화와 민주화
돌봄수혜자	돌봄사회권	돌봄니즈의 개별성 인정	돌봄니즈의 정치아젠다화와 돌봄수혜자의 거버넌스 참여
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 돌봄니즈의 사회화 - 돌봄니즈에 대한 사회적 인정 ■ 돌봄니즈에 대한 정당한 사회적 자원배분 - 돌봄대상의 포괄성 - 돌봄(급여)제공의 적절성 - 돌봄비용의 사회화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 돌봄니즈의 고유한 맥락성 인정: 세심한 배려 (attentiveness) ■ 돌봄니즈에 대한 개별화된 맞춤 대응: 반응성 (responsiveness) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 돌봄의 중심적인 공공 아젠다화 ■ 돌봄수혜자의 돌봄정책 의사결정거버넌스 참여 ■ 돌봄니즈에 대한 사회적 프레이밍(framing)
돌봄제공자	돌봄노동권	돌봄제공의 재량 인정	돌봄제공의 정치아젠다화와 돌봄제공자의 거버넌스 참여
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 돌봄노동에 대한 사회적 인정 - 돌봄노동에 대한 가시화, 공식화와 사회적 인정 ■ 돌봄노동에 대한 정당한 사회적 자원배분 - 돌봄노동에 대한 정당한 경제적 가치 인정과 노동권 보장 - 돌봄노동에 대한 정당한 사회문화적 가치 인정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 돌봄노동 전문성 인정 - 돌봄기술의 능숙성 (competency) + 돌봄성향의 세심한 배려 (attentiveness) 돌봄노동 재량성 (discretion) 인정 - 총합판단력 - 재량적 돌봄 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 돌봄제공의 중심적인 공공아젠다화 ■ 돌봄책임의 민주적인 배분 (돌봄민주주의) - 성별, 계층별, 인종별 편향없는 사회적 돌봄책임의 민주적 배분 ■ 돌봄제공자의 돌봄정책 의사결정거버넌스 참여 ■ 돌봄제공자에 대한 사회적 프레이밍(framing)

자료: 필자 작성

돌봄의 3차원 정의가 돌봄정책에 어떻게 반영되는가에 따라 돌봄정책을 유형화할 수 있다(표 2 참조). 분배 정의는 그 실현 정도에 따라 돌봄책임의 개인화와 돌봄책임의 사회화 및 정당한 자원배분으로 구분된다. 인정 정의는 돌봄니즈 및 특성 무시와 돌봄윤리 및 돌봄의 개별화로 구분된다. 대표 정의는 그 실현 정도에 따라 돌봄정의의 주변화와 돌봄정의의 주류화 및 민주화로 구분된다.

이와 같이 돌봄의 3차원 정의가 잘 실현되느냐 그렇지 않느냐에 따라 $2^3=8$ 개의 돌봄정책 유형으로 구분할 수 있다. 돌봄의 3차원 정의기준이 잘 실현되면 1, 그렇지 않으면 0으로 코딩하면, 0-0-0부

터 1-1-1 정책유형으로 구분된다. 3차원 돌봄정의 기준에 모두 부합하지 않는 0-0-0 유형은 보이지 않는 돌봄(invisible care) 유형으로 명명할 수 있다. 반면, 3차원 돌봄정의 기준에 모두 부합하는 1-1-1유형은 돌봄사회(caring society) 유형으로 명명할 수 있다.

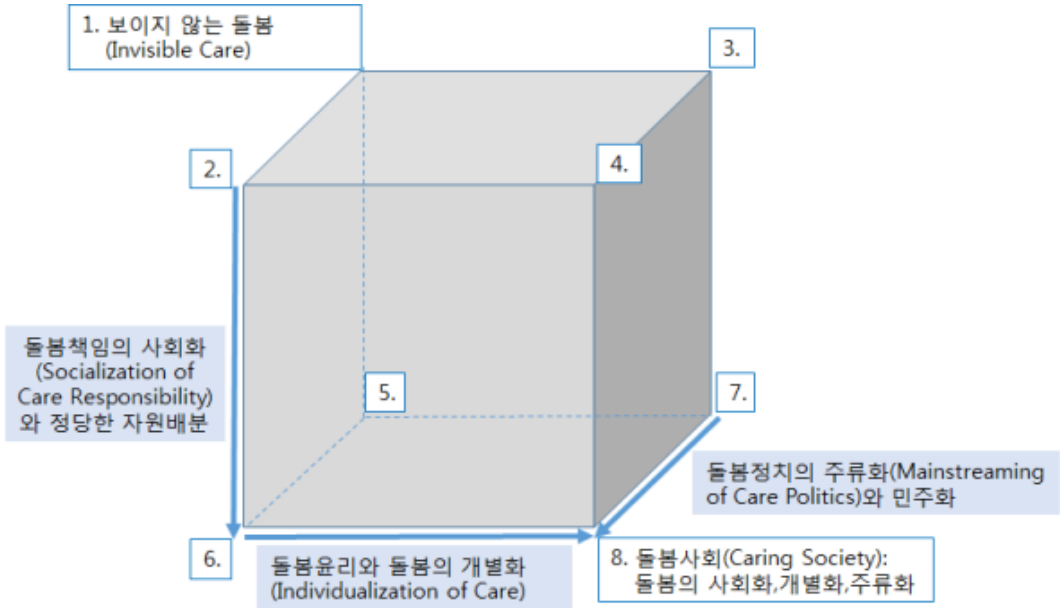
[표 2] 돌봄의 3차원 정의와 돌봄정책 8개 유형

선택차원	(재)분배	인정	대표	유형코딩	유형명명
선택대안	돌봄책임의 개인화(0) vs. 돌봄책임의 사회화와 정당한 자원배분(1)	돌봄니즈와 특성 무시(0) vs. 돌봄윤리와 돌봄의 개별화(1)	돌봄정치의 주변화(0) vs. 돌봄정치의 주류화와 민주화(1)		
1	돌봄책임의 개인화(0)	돌봄니즈와 특성 무시(0)	돌봄정치의 주변화(0)	0-0-0	보이지 않는 돌봄 (Invisible Care)
2	돌봄책임의 개인화(0)	돌봄니즈와 특성 무시(0)	돌봄정치의 주류화와 민주화(1)	0-0-1	
3	돌봄책임의 개인화(0)	돌봄윤리와 돌봄의 개별화(1)	돌봄정치의 주변화(0)	0-1-0	
4	돌봄책임의 개인화(0)	돌봄윤리와 돌봄의 개별화(1)	돌봄정치의 주류화와 민주화(1)	0-1-1	
5	돌봄책임의 사회화와 정당한 자원배분(1)	돌봄니즈와 특성 무시(0)	돌봄정치의 주변화(0)	1-0-0	
6	돌봄책임의 사회화와 정당한 자원배분(1)	돌봄니즈와 특성 무시(0)	돌봄정치의 주류화와 민주화(1)	1-0-1	
7	돌봄책임의 사회화와 정당한 자원배분(1)	돌봄윤리와 돌봄의 개별화(1)	돌봄정치의 주변화(0)	1-1-0	
8	돌봄책임의 사회화와 정당한 자원배분(1)	돌봄윤리와 돌봄의 개별화(1)	돌봄정치의 주류화와 민주화(1)	1-1-1	돌봄사회 (Caring Society): 돌봄의 사회화, 개별화, 주류화

자료: 필자 작성

돌봄정책 8유형을 정육면체로 표현하면, [그림 3]과 같다. 돌봄책임의 사회화와 정당한 자원배분 (분배 정의), 돌봄윤리와 돌봄의 개별화(인정 정의), 돌봄정치의 주류화 및 민주화(대표 정의) 3개 축을 기준으로 돌봄정책 8개 유형을 이념형으로 구분할 수 있다.

[그림 3] 돌봄정의의 3 차원과 돌봄정책의 8유형



자료: 필자 작성

5. 한국 장기요양정책의 평가

1) 돌봄책임의 사회화 및 정당한 자원배분

한국 장기요양정책은 돌봄책임을 얼마나 사회화하고 있는가? 먼저, 돌봄의 사회적 측면에서 장기요양니즈의 사회적 인정범위 및 자원배분 수준을 살펴보자. 돌봄니즈에 대한 사회적 인정범위 및 자원배분 수준은 세가지 측면에서 평가할 수 있다. 첫째는 전체 노인 또는 돌봄니즈를 가진 집단 대비 사회적돌봄의 수급율을 평가하는 것이다. 두번째는 사회적돌봄에서 포괄하는 급여수준 범위를 평가하는 것이다. 세 번째는 사회적돌봄에 대한 수급자 비용부담을 평가하는 것이다.

첫째, 사회적돌봄 수급율 측면에서 살펴보자. 한국의 노인 장기요양제도는 노인장기요양보험과 노인돌봄종합서비스(일명 노인돌봄바우처)로 구성된다. 노인장기요양보험은 65세 이상이거나 64세 미만 중 노인성질환으로 장기요양이 필요한 경우 장기요양인정을 신청, 심사를 거쳐 인정등급을 받아야 한다. 노인장기요양보험은 2018년부터 6등급에 해당하는 인지지원등급 확대가 이루어졌다.

2018년 기준 장기요양인정자는 65세 이상 노인 738만명 중 8.3% 수준인 약 61.2만명이다(통계청 Kosis, 2018; 국민건강보험공단 노인장기요양보험, 2018). 노인돌봄바우처는 65세 이상 노인 중 장기요양보험에서 등급외 판정을 받고 가구소득이 중위소득 160% 이하인 경우에 수급자격이 주어지는데, 수급자는 65세 이상 노인의 0.7% 수준인 4.8만명이다(보건복지부, 2018). 따라서 전체 노인의 9.0%, 66만명이 사회적 돌봄을 받고 있다고 할 수 있다. 여기에 요양병원에 입원하고 있는 44.2만명 중 상당수가 장기요양대상자라는 점을 감안하면 장기요양대상에 대한 사회적돌봄 비율은 상당하다. 요양병원 입원자 중 50%만을 장기요양대상으로 간주한다고 해도, 전체 노인의 11.9%인 88.1만명이 사회적돌봄을 받고 있다고 할 수 있다.

OECD(2017) 보고서 [Health at a Glance 2017]에 따르면 OECD 국가의 평균 고령화율은 17%이며 장기요양수급률은 12.8%이다. 인구고령화율을 감안하여 장기요양수급률이 OECD 평균 추세를 따른다고 가정하면, 2018년 기준 한국의 고령화율 14.3% 수준에서 적정 장기요양수급율은 약 10.8%이다. 한국의 장기요양보험 및 노인돌봄바우처를 포함한 장기요양수급률이 9.0%인 것을 고려하면, OECD 평균에 비해 한국의 장기요양수급률이 1.8%p 낮은 수준이며, OECD 평균의 83.3% 수준이라 할 수 있다. OECD 평균에 비해서는 낮은 수준이지만, 아직 한국에 후기고령인구비율이 낮은 것을 고려하면 수급율이 많이 낮다고 보기는 어렵다. 더욱이 현재 요양병원 입원자 44.2만명의 50%를 노인장기요양 대상으로 포함한다면, 한국에서 사회적돌봄 수급율은 11.9%이 되므로 인구고령화율을 감안한 OECD 평균 수급율 수준은 10.8%보다 오히려 1.1%p 높다고 할 수 있다.

한편, 노인장기요양보험 수급권을 받기 위해 등급인정심사를 신청한 94.9만명을 돌봄니즈가 있는 집단으로 고려한다면, 돌봄니즈를 가진 노인 중 사회적돌봄을 받는 노인은 69.5% 수준이며, 돌봄니즈가 있으나 사회적돌봄을 받지 못하는 노인은 28.9만명으로 돌봄니즈 가진 노인 중 30.5%라고 할 수 있다. 그런데 요양병원 입원자 중 50%를 포함한다면, 사회적돌봄을 받지 못하는 노인은 7.8만명으로 돌봄니즈를 가진 노인 중 8.2%로 크게 줄어든다.

둘째, 급여수준 측면에서 살펴보자. 장기요양인정자의 65%와 노인돌봄바우처 수급자는 집에서 사회적돌봄을 받으므로 재가서비스 기준으로 살펴보도록 하자. 방문요양서비스를 기준으로 3등급 기준 월급여상한(119만원)내에서 이용할 수 있는 서비스 시간은 약 81시간 정도이다. 월기준 총 720시간 중 사회적돌봄 서비스 시간은 약 81시간으로, 전체 시간 중 서비스시간 포괄 비율은 11.3% 수준이다. 좀 더 현실적으로 필요서비스시간 대비 서비스시간 충족율을 고려하기 위해 입소시설의 서비스시간을 참고할 수 있다. 현재 입소생활시설에 요양보호사 배치가 2.5인당 1인인데 3교대가 이루어지는 것을 감안하면 사실상 7.5인당 1인이므로 돌봄수혜자에게 1일 3.2시간, 월기준 96시간이 할

당되고 있다. 또한 간호인력 및 사회복지사 서비스시간은 1일 0.5시간, 월기준 15시간이 할당된다. 이를 합하여 온종일 필요한 신체적돌봄 서비스 필요시간을 1일 3.7시간, 월기준 111시간으로 설정할 수 있다. 이를 참고기준으로 보면, 필요서비스 시간 대비 사회적돌봄으로 제공되는 재가서비스 시간은 73.0%를 충족하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 수급자 비용부담 측면에서 살펴보자. 장기요양인정자가 사회적돌봄에 대해 본인부담으로 지불하는 비용은 재가서비스의 경우 서비스가격의 15%이고, 시설은 급여비 중 본인부담금 20%와 비급여인 식재료비(약 22.5천원) 포함시 서비스가격의 약 30%이다.

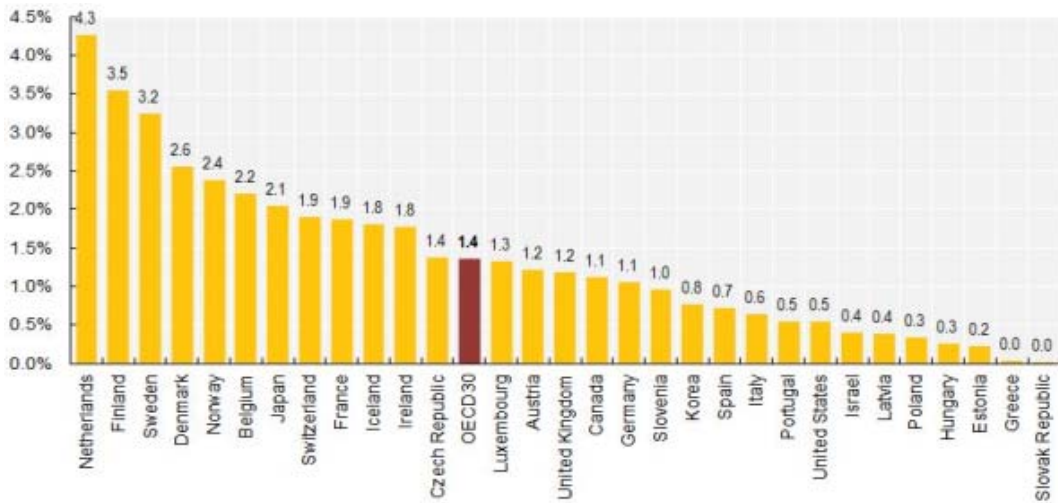
이상의 분석적 결과를 고려할 때, 돌봄을 받을 권리인 사회권 측면에서 한국의 장기요양정책은 완전하다고는 할 수 없지만 상당한 수준의 성과를 거두고 있다고 평가할 수 있다. 특히 수급을 측면에서 OECD 평균의 83.3% 수준이고, 돌봄니즈 집단의 69.5%가 수혜를 받고 있다. 요양병원 입원자 50%를 포함하면, OECD 평균수준의 110% 수준이고, 돌봄니즈 집단의 92.8%를 포괄하는 수준이다. 급여수준은 방문요양 기준 평균 월 81시간으로 생활시설 온종일 서비스시간 기준으로 고려하면, 필요서비스시간의 73.0%를 사회적으로 책임지고 있다고 할 수 있다. 비용은 재가서비스 기준으로 장기요양급여비용의 85%를 사회적으로 책임진다.

다음으로는 돌봄의 노동권 측면에서 돌봄책임의 사회화 및 정당한 자원배분을 평가해보자. 두가지 측면에서 평가한다. 첫째는 공식적이고 사회적으로 인정된 돌봄노동의 비중과 여전히 보이지 않은 채 이루어지는 비공식 돌봄노동의 비중을 평가한다. 두 번째는 사회적으로 인정된 돌봄노동에 대하여 정당한 사회적 자원배분이 이루어지고 있는가를 평가한다.

첫째, 돌봄노동의 가시화 정도와 사회적 인정범위이다. 실제로 제공되는 비가시화된 비공식적 돌봄노동을 추정하기는 어렵기 때문에 사회적으로 인정하는 공식적 돌봄노동의 크기를 통해 역으로 추정할 수밖에 없다. 앞에서 살펴본 방문요양 서비스시간을 공식적 돌봄노동시간이라고 볼 수 있다. 월 총 720시간 중 약 81시간을 공식적 돌봄노동으로 제공하며, 사회적으로 인정하고 있다. 앞서 살펴본 입소생활시설의 신체적돌봄 서비스 필요시간 인정기준인 월 111시간을 참고한다면, 총 신체적돌봄 필요시간의 27.0%인 약 30시간을 비공식돌봄노동으로 책임지도록 가정하고 있다고 할 수 있다. 여기에 식사, 세탁, 청소, 외출동행 등 비공식돌봄노동시간을 1일 3시간, 월 90시간으로 추정하여 합산하면, 총 120시간을 비공식돌봄시간이라고 추정할 수 있다. 이는 보이지 않고 사회적으로 인정하지 않는 비공식돌봄노동시간이 공식적인 돌봄노동보다 약 1.5배 많이 이루어진다는 것을 의미한다. 더욱이 입소생활시설의 필요서비스시간이 실제 필요보다 작게 설정되었다는 비판을 고려하면, 실제 비공식돌봄노동 비중은 더 클 수도 있다.

둘째, 돌봄노동에 대한 사회적 자원배분의 규모이다. 한국 장기요양보험 비용규모는 2018년 기준 7조원 규모이며, 노인돌봄바우처 예산규모는 4천억원 수준으로, 사회적돌봄 관련 사회적지출은 총 7.4조원이며 GDP 대비 0.4% 수준이다. 한편, 건강보험을 적용받는 요양병원 비용규모도 7조원 수준이다. 따라서 장기요양 관련 사회적비용을 모두 합하면 GDP 대비 0.8% 수준에 이른다. OECD 평균이 GDP 대비 1.4%인 것과 비교하면, 장기요양 및 노인돌봄바우처 지출만 고려하면 OECD 평균 공적 장기요양 지출수준의 28.6% 수준에 불과하며, 사회적돌봄 지출에 요양병원까지 합한 사회적지출 기준으로도 OECD 평균의 57.1% 수준이다.

[그림 4] 공적 장기요양비용의 GDP 대비 비율(%)



자료: OECD(2017) Health at a Glance 2017. <http://www.oecd.org/els/health-systems/long-term-care.htm>

장기요양비용은 수급자규모, 급여수준, 급여수가(가격)의 함수이다. 장기요양 급여수가는 곧 돌봄노동에 대한 보상수준으로 볼 수 있다. 장기요양수급율은 OECD 평균의 70.3% (=9.0%/12.8%) 수준이며, 요양병원 입원자의 50%를 포함하면 OECD 평균의 93.0(=11.9%/12.8%)에 이른다.⁴⁾ 이 이 비해 한국의 장기요양비용은 OECD 평균 대비 28.6% (=0.4/1.4, 장기요양보험 및 노인돌봄바우처 지출 포함) 내지 57.1%(=0.8/1.4, 장기요양보험, 노인돌봄바우처 및 요양병원 지출 포함) 수준이다. 이와 같이 장기요양 수급율에 비해 장기요양 사회적 지출수준은 상대적으로 매우 낮다. 지출수

4) 여기서의 OECD 평균 대비 장기요양수급율은 앞의 분석과 달리, 인구고령화율 차이를 감안하지 않은 비교이다. 장기요양비용도 인구고령화율을 감안하지 않은 비교이기 때문에 동일한 기준에서 제시하였다.

준에 영향을 미치는 요인에는 수급자규모 외에 급여수준 및 급여수가의 영향을 고려해볼 수 있다. 국가들 간에 장기요양 급여종류나 급여포괄 범위의 차이가 크게 나지 않는 것을 감안하면, 결국 비용의 현격한 차이는 낮은 급여수가, 특히 돌봄노동에 대한 낮은 임금수준에 기인한다고 보는 것이 타당할 것이다.

돌봄노동에 관한 여러 선행 연구들은 돌봄노동자의 임금수준 및 근로조건 등이 매우 열악하며, 그 원인으로 여성편향적으로 젠더화된 돌봄노동에 대한 평가절하로 상대적으로 임금불이익을 받고 있기 때문이라고 분석하고 있다(석재은, 2008, 2011, 2015, 2017; 홍경준·김사현, 2014; 이주환·윤자영, 2015).

이상에서와 같이 돌봄의 노동권 측면에서의 돌봄의 사회화 및 정당한 자원배분을 평가한 결과를 정리하면, 첫째, 보이지 않는 비공식 돌봄노동의 비중이 사회적으로 인정받는 돌봄노동의 1.5배에 달할 것으로 추정된다. 따라서 돌봄책임의 사회화와 돌봄책임의 민주적 배분을 논의하기 위해서는 공식 돌봄노동보다 더 큰 비중을 차지하는 비공식 무급 돌봄노동을 가시화시켜야 하고, 비공식 돌봄노동에 대한 사회적 인정과 정당한 자원배분에 대해 논의해야 한다. 그러나 비공식 돌봄노동을 모두 공식 돌봄노동으로 제도화하자는 의미는 아니다. 그보다는 돌봄의 사회적 책임을 민주적으로 배분하는 돌봄사회를 만들기 위해 비공식 돌봄노동을 사회적으로 가시화시켜야 한다는 것이다.

둘째, 공식적 돌봄노동은 젠더화된 무급 비공식돌봄노동의 연장선에서 평가절하됨으로써 임금불이익을 받으며 정당한 사회적 자원배분을 받지 못하고 주변화(marginalization)되었다. 정부는 낮은 노동비용에 기반하여 낮은 급여수가를 적용함으로써 돌봄의 사회적비용 부담을 낮추는 정책전략을 사용해 온 것으로 평가된다(석재은, 2008; 2017). 돌봄제공자는 공식노동임에도 불구하고 여전히 그림자 영역에 놓여 있다. 젠더코드화된 무급 돌봄노동의 연장선에 있는 돌봄제공자에게 완전한 시민권을 부여하고 있지 않다. 사회적 돌봄에 경제적 효율성을 우선가치로 추구함으로써 돌봄노동에 대한 가치를 평가절하했다. 경제적 효율성에 대한 우선적 가치부여가 돌봄제공자의 정당한 노동권에 대한 희생을 대가로 한다는 사회적 자각이 거의 부재하다. 돌봄수혜자의 사회권과 비교해 볼 때도 돌봄제공자의 노동권이 훨씬 더 취약하게 다뤄져 왔다고 평가할 수 있다. 이와 같이 돌봄제공자는 비공식돌봄노동자는 물론이고 공식돌봄노동자도 마찬가지로 정당한 사회적 자원배분에서 배제되어 왔다. 따라서 돌봄정의를 위해 돌봄제공자의 노동권 측면에서 정당한 사회적 자원배분이 재논의 되어야 한다.

2) 돌봄윤리와 돌봄의 개별화

돌봄윤리는 돌봄제공 실천과정에서 돌봄당사자의 관계적 타자성이 인정되고 있는가에 대한 평가이다. 돌봄수혜자 니즈에 대한 세심한 배려와 반응성은 한국의 장기요양정책이 돌봄제공 실천 과정에서 돌봄수혜자 니즈에 대해 얼마나 세심한 파악을 하고 있는가, 돌봄니즈에 대해 얼마나 개별화된 돌봄제공 실천이 이루어지고 있는가를 평가한다. 또한 돌봄제공자의 총합적 판단에 대한 전문성과 재량성에 대한 인정은 한국의 장기요양정책의 돌봄실천 현상이 돌봄제공자가 얼마나 자율성과 재량성을 발휘할 수 있도록 여건이 만들어져 있는가라는 측면에서 평가한다.

한국 장기요양정책에서 장기요양니즈는 일상생활동작, 인지기능, 문제행동, 간호, 재활 영역 등 개인의 신체적, 정신적 측면에서 도움이 필요한 정도에 대해 표준화된 욕구평가 도구로 측정된다. 신체적, 정신적인 어려움 외에 각 개인의 인구나사회경제적인 상황 요인, 맥락적 측면은 고려되지 않는다. 개별적인 특수한 상황은 장기요양니즈 평가에 고려되지 않는다. 예컨대, 가족과의 동거 여부, 수발자 여부, 주거상태, 소득수준, 특별한 질환상태, 거주지역 환경 등은 노인의 개별적인 돌봄니즈에 실질적으로 영향을 미치지만, 장기요양제도의 욕구평가 고려대상은 아니다. 표준화된 욕구평가 도구에 포함된 보편적인 니즈만을 장기요양니즈의 평가대상으로 삼고, 그것에 따라 장기요양 필요정도를 5등급 및 인지지원등급으로 구분한다. 한국 장기요양정책은 국가가 책임지고 운영하는 중앙화된 장기요양보험급여로 설계하였기 때문에 ‘동일니즈 동일급여’와 같은 공평성을 중시한다. 보험급여의 특성에 맞게 각각 상이하고 복잡한 니즈를 동일하게 취급할 수 있도록 평가해주는 표준화된 니즈평가 도구가 필수적이고, 그 평가에 따라 동일한 급여수준을 보장한다. 따라서 제도설계에서 개별화된 니즈평가는 상당부분 의도적으로 무시되었다.

한국의 장기요양정책에서 돌봄제공 실천과정은 반응적 실천, 개별화된 서비스 제공을 허용하는가? 장기요양생활시설의 예를 생각해 보면, 그 대답은 부정적이다. 노인요양시설의 인력배치기준은 노인 2.5인당 요양보호사 1명이다. 1일 3교대를 생각하면 요양보호사 1인당 돌보는 노인은 7.5인이다. 상당한 도움이 있어야 일상생활을 할 수 있는 노인 7.5인을 1명의 요양보호사가 돌보는 환경에서 각각 상이한 개인의 개별적인 니즈에 반응적으로 대응하는 것을 기대하기는 어렵다. 시설의 돌봄윤리, 돌봄문화에 개별성에 대한 강조는 거의 부재하다. 대량생산 대량소비의 산업사회 규범이 적용되는 실천현장이다. 마치 찰리 채플린의 ‘모던타임즈’에 나온 장면과 같이 쉴 틈 없이 반복적으로 동일한 노동을 하는 생산라인 노동자처럼 요양보호사들에게 정신없이 수행해야 할 일들이 밀려온다. 개별노인들의 개별적 니즈를 헤아리고 반응할 마음의 틈, 몸의 틈이 주어지지 않는다. 즉 노인요양시

설은 돌봄수혜자 노인의 개별적 니즈에 민감하게 반응하며 개별적인 '돌봄실천'이 이루어지는 곳이 라기보다는 최소한의 인력으로 신속하고 정확하게 필요한 기능적 '돌봄노동'을 하는 현장이다. 최근 돌봄수혜자 노인의 자율적 선택권을 인식하는 노인요양시설이 등장하면서 개인의 니즈를 반영할 수 있는 간식, 식사 일부 등 영역에 노인 자율적 선택을 인정하려는 시도가 이루어지고 있긴 하다. 그러나 매우 제한적이다. 대체로는 구조적 여건상 기능적 돌봄만 가능하다.

한편, 개별가정에서 이루어지는 방문요양서비스 등은 돌봄수혜자와 가족의 영향력이 지나치게 지배적이다. 장기요양제도 도입초기에는 더욱 그러했다. 현재는 요양보호사를 구하기 어려워지면서 권력관계가 조정중이다. 방문요양서비스 시간동안 수행하는 구체적인 돌봄내용을 정하는 몫이 거의 돌봄수혜자 및 가족에게 주어진 것처럼 간주되어 왔다. 이러한 맥락에는 돌봄서비스 시장화와 이용자 선택권을 강조한 정책설계가 크게 자리잡고 있다. 돌봄서비스 제공자의 경쟁시장 도입과 이용자 선택권 강조는 이용자에게 보다 반응적인 서비스를 수행하라는 정책의도가 내재된 것이었다. 그러나 현실은 시장화의 선순환보다는 악순환으로 인한 역기능이 지배했다(석재은, 2015; 2017). 이용자 선택권 강조는 돌봄제공자의 고용여탈권을 가진 무소불위(無所不爲) 권력으로 이해되었다. 이용자에게 엄청난 권력자원이 주어진 것처럼 여겨졌다. 돌봄수혜자와 가족은 천박(淺薄)한 소비자주의 트랩에 빠졌다. 스노비즘(snobbism)에 스스로 갇혀 자기소외를 낳고 있었다. 김홍중(2009)은 [마음의 사회학]에서 "스nob(snob)은 인정을 열망하다가 인정의 목적을 잇는다. 이것이 아이러니다. 그는 주체가 없다. 자신이 갖고 있는 자원과 그 자신을 혼동한다"(김홍중, 2009: 84)고 일갈했다.

최악의 경우, 돌봄의 실천적 가치는 사라지고 돌봄을 매개로 오고 간 '돈'만 남는 상호소외의 현상이 펼쳐진다. 돌봄수혜자 또는 돌봄제공자에 대한 남용이 발생하고, 관계적인 돌봄노동의 특성은 일찌감치 사상되고, 돌봄구매와 고용여탈권을 매개로 한 탈인간화되고 상품화된 기능적 돌봄만 남는다. 돌봄의 공공성과 돌봄윤리는 그렇게 침식당한다.

정책은 이러한 의도하지 않은 최악의 상황을 통제할 수 있는가에 그 역할이 있다. 그러나 지난 10년간 한국의 장기요양정책은 돌봄제공 현장에서의 상호 착취적 남용에 대해 무방비였다. 오롯이 돌봄수혜자와 돌봄제공자의 개인적인 선한 의지(Good will)에 돌봄실천의 질과 제도의 명운을 맡겨졌다.

한국 장기요양 돌봄제공 현장은 '노동현장'이지 돌봄가치를 담은 '실천현장'여건이 되지 못하고 있다. 돌봄제공자는 실천경험의 성찰적 비판으로 성숙한 총합적판단력을 발휘할 기회를 좀처럼 갖지 못한다. 재량도 별로 주어지지 않는다. 여기서 재량(discretion)은 재가서비스 현장에서 일정한 틀 없이 돌봄이 이루어지는 '마음대로'와는 질적으로 다른 것이다. 재량은 전문적 총합적판단력을 바탕으로 돌봄수혜자에게 세심한 배려와 반응성있는 돌봄을 실천하는 전문성을 자율적으로 발휘하는 것

을 의미한다. 그러한 측면에서 한국의 장기요양 돌봄제공 현장은 모던하지도 포스트모던하지도 못한 전근대적인 상태이다. 표준적이고 과학적으로 돌봄제공 실천이 규율되는 모던한 상태에도 도달하지 못하였고, 더욱이 모던을 넘어 돌봄수혜자의 개별적인 맥락과 독특한 니즈에 대해 민감하고 반응적으로 돌봄을 실천하는 포스트모던은 더욱 기대하기 어려운 실정이다.

3) 돌봄정치의 주류화와 민주화

장기요양정책을 추동해온 돌봄정치의 주체는 누구인가? 돌봄당사자인 돌봄수혜자와 돌봄제공자는 돌봄정치에 참여할 기회를 보장받고 있는가? 돌봄책임은 민주적으로 평등하게 배분되고 있는가? 돌봄은 지속가능한 생태계를 조성하고 있는가?

한국의 장기요양정책에서 돌봄정치의 주체는 정부였다. 돌봄수혜자와 돌봄제공자 모두 돌봄정치에서 배제되어 있다. 돌봄당사자들은 장기요양정책 결정과정과 장기요양정책의 문제점에 대해 목소리를 낼 수 있는 참여구조를 갖고 있지 못하다. 정부의 장기요양정책은 정책은 돌봄니즈 충족에 초점을 맞추고 있으며, 최소한의 비용으로 돌봄니즈를 충족하기 위해 돌봄제공자 노동권은 무시되고 있다. 돌봄수혜자 입장에서도 돌봄니즈 대응은 정부정책의 편의대로 규격화되고 재단되어 이루어진다. 돌봄윤리가 반영되는 돌봄니즈 인정은 무시되고 있다. 이와 같이 돌봄에 대한 분배 정의, 돌봄윤리가 반영되는 인정 정의가 실현되지 않는 부정의는 돌봄정치의 부재에 그 원인이 있다.

돌봄생태계의 지속가능성은 돌봄수혜자 및 돌봄제공자가 함께 돌봄정치에 참여하여 돌봄의 공공성(公共性)을 만드는 데에서 시작된다. 중앙정부 중심의 위로부터의 규격화되고 획일적인 공평성을 앞세운 것이 아니라 지역을 기반으로 돌봄당사자 참여와 민주적인 협의를 통한 미시적 돌봄정치가 돌봄의 주류화를 이끌고 돌봄생태계의 지속가능성을 담보할 것이다.

[표 3] 돌봄의 3차원 정의기준에서 현행 한국 장기요양정책의 평가: 돌봄수혜자와 돌봄제공자에 대한 포괄적 돌봄정의 적용

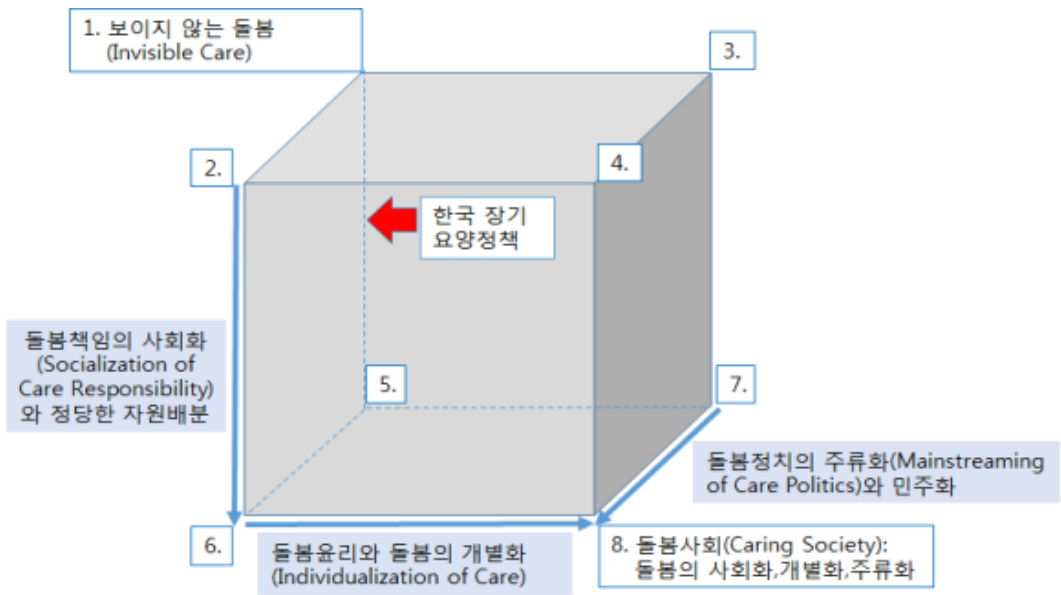
	(재)분배 (Redistribution)	인정 (Recognition)	대표 (Representation)
	돌봄책임의 사회화와 정당한 자원배분	돌봄윤리와 돌봄의 개별화	돌봄정치의 주류화와 민주화
돌봄수혜자	돌봄사회권	돌봄니즈의 개별성 인정	돌봄니즈의 정치아젠다화와 돌봄수혜자의 거버넌스 참여
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 돌봄수혜자 사회권 보장 비교적 양호 - 수혜범위: 인구고령화 감안한 OECD 평균의 83.3%(요양병원 입원자 50% 합산시 110.2%), 돌봄신청자의 69.5%(요양병원 입원자 합산시 92.8%) 보장 - 급여수준: 시설기준 온종일 신체적 돌봄 필요시간의 73.0% 보장 - 비용부담: 재가기준 85%, 시설 기준 70% 사회보장 ⇨ 돌봄의 사회권 보장의 지속 가능성 필요	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대상화된 돌봄수급자와 돌봄 니즈에 대한 기능적 해결 접근 ⇨ 세심한 배려, 반응적인 돌봄 ■ 서비스시장 도입과 이용자 선택권 부여가 친박한 소비자 주의(스노비즘)에 갇힌 자기 소외 발생 ⇨ 성숙한 상호존중하는 돌봄 문화 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 돌봄 아젠다의 주변화 ⇨ 돌봄의 중심 공공아젠다화: 돌봄의 주류화(mainstreaming of care) ■ 공론장에서 배제된 돌봄수혜자 목소리 ⇨ 돌봄수혜자의 돌봄정책 의사 결정거버넌스 참여
돌봄제공자	돌봄노동권	돌봄제공의 재량 인정	돌봄제공의 정치아젠다화와 돌봄제공자의 거버넌스 참여
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비가시화된 비공식돌봄 제공 비중 60.0%, 공식 돌봄제공의 1.5배 ⇨ 돌봄의 가시화 필요 ■ 장기요양비용(GDP 대비) OECD 평균 대비 28.6%, 또는 57.1% (요양병원 합산시) 불과: 주로 낮은 수가, 특히 낮은 인건비 기인 ⇨ 장기요양에 대한 사회적 자원 배분 제고 필요 ■ 공식 돌봄노동 가치의 평가절하와 돌봄의 주변화(marginalization): ⇨ 특히 돌봄노동의 사회경제적 가치 재평가 및 노동권 강화 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비개별화되고 돌봄윤리가 보장되지 않는 기능적 돌봄과 재량을 발휘할 수 없는 돌봄제공을 발휘할 수 없는 돌봄제공을 위해 ⇨ 반응적인 돌봄제공을 위해 재량이 발휘되는 돌봄실천 필요 ■ 상품화된 기능적 돌봄만 남아 돌봄윤리 및 공공성 침해 ⇨ 돌봄윤리 및 공공성 보장되는 돌봄실천 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 돌봄책임에 대한 제한적 인식과 제한적 공론화 ⇨ 돌봄책임 및 제공의 중심 공공아젠다화: 돌봄의 주류화(mainstreaming of care) ■ 공론장에서 배제된 돌봄제공자 목소리 ⇨ 돌봄제공자의 돌봄정책 의사 결정거버넌스 참여 ■ 계층화되고 젠더화된 돌봄책임과 돌봄제공 ⇨ 사회적 돌봄책임의 민주적 배분 ⇨ 돌봄생태계 지속가능성 제고

자료: 필자 작성

한국 장기요양정책 유형은 1유형과 5유형의 사이에 존재한다. 돌봄책임의 사회화에 진전이 있었으나, 특히 돌봄제공자에 대한 부당한 낮은 자원분배에 기반하고 있어 절반의 사회화라고 할 수 있

다. 돌봄은 정부정책의 보편적 공평성에 초점을 두고 규격화된 니즈 충족으로 개별화된 돌봄니즈의 인정과 반응성있는 돌봄은 기대하기 어렵다. 돌봄제공자의 재량이 발휘될 수 없는 상황이다. 돌봄은 주변화되어 있으며, 최소한의 비용으로 기능적 처리에 초점이 있다. 돌봄정치가 부재한 상황에서 돌봄정책도 주변화되고 돌봄은 사회유지의 한 부분으로서 소비되고 있을 뿐이다. 아직 돌봄정치를 통해 돌봄을 생산노동과 함께 사회의 중심축으로 세우는 근본적인 변혁을 품은 도전은 부재하다.

[그림 5] 돌봄정의의 3 차원과 한국 장기요양정책의 유형



자료: 필자 작성

6. 결론

돌봄정의(Caring Justice)는 단순히 사회정의에 돌봄윤리를 포함하여 덧붙이는 개념이 아니다. 사회 정의가 애초에 배제하고 있던 보이지 않던 그림자 세계인 공식 및 비공식 돌봄 영역을 가시적 영역으로 드러냄으로써 비로소 온전히 보이게 되는 사회 부정의(不正義)에 직면하여, 돌봄이라는 질적으로 새로운 차원의 정의기준을 포함함으로써 사회정의 개념을 완전히 새롭게 구성하는 것이다. 돌봄정의는 기존 사회정의의 보완적 개념이 아니라 사회정의 개념을 새롭게 구성하는 사회정의 대안

개념으로 제안되었다. 지구화시대 정의기준을 정리한 Nancy Fraser(2008)의 [Scales of Justice]에서 제시된 3차원 정의 기준, 분배(redistribution), 인정(recognition), 대표(representation)은 사회계약론에 기반한 사회정의론이 배제해왔던 돌봄영역에 대해 페미니스트의 비판적인 성찰 작업과 궤를 같이 하며, 나아가 국민국가 틀을 넘어 초국가화되는 지구화시대에 정의기준의 갈등을 고민하며 새로운 정의기준을 제시하였다. 이 연구에서는 Nancy Fraser의 [Scales of Justice]의 3차원 정의기준을 돌봄정의 개념으로 구체화하고 재구성하였다.

이 연구는 돌봄정의(Caring Justice) 개념구성을 통해 왜 돌봄의 사회화가 현대복지국가를 넘어서는 변혁(transformation)의 가능성을 품고 있는가? 대안적 사회체제로 제안되는 돌봄사회(Caring Society)는 왜 돌봄의 주류화(Mainstreaming of Care)와 돌봄의 민주화(Democracy of Care)를 통해서 비로소 가능한가? 에 대해 답하고자 하였다.

현대 복지국가는 돌봄을 새롭게 등장한 사회적 위협의 하나로 간주하고 기능적으로 대응해왔다. 돌봄을 ‘취약한 사람을 돌보는 취약한 시민’으로 주변화(marginalization)하며 기존 사회질서와 정의 개념에 도전하지 않는 위협적이지 않은 방식으로 기능적으로 돌봄을 처리해왔다. 젠더 부정의(不正義)와 결합하여, 돌봄을 생산노동만큼이나 중요한 사회의 중심축으로 인정하지 않고 애써 외면해왔다. 돌봄의 제도화로 돌봄제공자가 보이지 않던 비공식영역에서 가시적인 공식영역으로 일부 나왔지만 젠더코드화된 돌봄노동의 평가절하로 돌봄제공자는 여전히 완전한 시민으로 처우받지 못한다. 그림자가 드리워진 영역에서 돌봄제공자는 계층화되고 젠더화되고 때로는 국경을 넘어 이민자화되면서 시민권을 온전히 취득하지 못한 채 사회가 필요로 하는 돌봄을 제공하는 ‘수단’으로 동원되고 있다. 장기요양정책을 비롯한 돌봄의 제도화는 경제적 효율성의 가치를 앞세워 최소한의 비용으로 돌봄니즈에 대응하는 것이 사회적 성과로 포장된다. 돌봄수혜자의 돌봄니즈를 충족하는 뒤켠에서 경제적 효율성 가치에 동원되며 희생당하는 돌봄제공자의 호소는 묵살당하며, 더 취약하여 침묵이 강요된 집단으로부터의 동원을 계획한다.

이러한 맥락에서 돌봄은 어떻게 현대복지국가를 넘어서는 대안적인 변혁의 씨앗을 품고 있는가? 돌봄이 생산노동만큼이나 우리 삶의 중요한 축이라는 것은 이미 자명하다. 공식, 비공식 돌봄 구분을 해체하고 돌봄을 전면적으로 가시적 영역으로 드러내는 것이 필요하다. 또한 우리는 관계적 존재라는 인식으로의 변화가 필요하다. 돌봄의 사회적 책임은 우리 모두에게 있다. Tronto(2013)의 주장과 같이 돌봄에 대해 모두 함께 책임지는 ‘함께 돌봄’이 민주주의 정치의 핵심 아젠다가 되어야 한다. 우리 삶을 지탱하는 모든 돌봄에 대해 우리가 정확히 인식하고 함께 책임질 수 있도록 돌봄을 정치적 논의 중심에 올려놓아야 한다. 돌봄책임의 민주적인 배분에 대해 협의해야 한다. 그 협의과정에

돌봄당사자들이 참여할 기회를 보장받아야 한다. 이와 같이 주변화된 돌봄(marginalized care)에서 돌봄의 주류화(mainstreaming of care)로 패러다임 대전환이 필요하다.

이러한 돌봄의 정치화, 돌봄의 주류화를 통해 돌봄을 둘러싼 분배 정의와 돌봄을 둘러싼 인정 정의가 실현될 수 있을 것이다. 돌봄책임의 사회화가 이루어지고, 돌봄수혜자 뿐만 아니라 돌봄제공자에게도 정당한 사회적 자원배분이 제공됨으로써 돌봄사회권과 돌봄노동권이 보장되어야 한다. 장기요양정책에서 돌봄사회권에 비해 의도적으로 무시되어온 돌봄제공자의 노동권을 담보해내야 한다. 돌봄일자리 개선과 사람 중심(person-centered) 돌봄환경 조성을 위하여 돌봄서비스에 대한 사회적 자원의 할당 수준을 적정수준으로 높여야 한다. 돌봄을 둘러싼 자원배분 정의기준이 효율성이 아니라 정당성이 되어야 한다.

돌봄 관계 참여자 간 상호 인정뿐만 아니라 사회적 인정이 있어야 한다. 인정은 자원할당의 필요 조건이지만, 충분조건은 아니다. 원활한 소통과 협력적 관계(partnership), 협력적 거버넌스(governance)가 중요하다.

관계적 타자성을 인정하는 돌봄윤리에서 돌봄관계는 전근대적 비공식적 가족관계의 단순한 확장이 아니라, 보편적 인간에 대한 깊은 존중과 따뜻한 애정이 있는 공식적이고 전문적인 관계이다. 돌봄제공 과정에서 돌봄제공자에게 총합적 판단력과 재량권이 발휘될 수 있도록 해야 한다. 돌봄관계는 돈으로 환원되는 물화된 관계가 아니다. 생명의 존중, 일상생활의 소중함에 대한 인식이 새롭게 되어야 한다. 물질주의적 가치, 생산주의적 가치에 경도된 인식의 편향을 바로 잡고, 인간적 가치, 소소한 일상생활의 중요성에 대한 가치회복이 필요하다. 각 개인이 놓인 맥락적 상이성을 인정하고 세심한 관심과 배려가 필요하다. 개별화된 돌봄이 제공되어야 한다.

돌봄 정치화로 돌봄의 주류화(mainstreaming of care)가 이루어지는 것은 돌봄책임의 민주적 배분, 정당한 자원배분, 돌봄윤리 등 돌봄정의(Caring Justice)가 실현되는 돌봄사회(Caring Society)로 가는 중요한 열쇠가 될 것이다.

■ 참고문헌 □

- 국민건강보험공단 노인장기요양보험(2018). 노인장기요양보험 등급판정결과 현황 자료(2018년 4월 기준).
<http://www.longtermcare.or.kr/npbs/>
- 김기덕(2005). 롤즈의 정의론에 관한 철학적 고찰: 윤리적 측면과 인식론적 측면을 중심으로. *사회복지연구* 26, 67-90.
- 김원식(역)(2011). 지구화 시대의 정의: 정치적 공간에 대한 새로운 상상. Fraser, N. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World.*, (2008). 고양: 그린비.
- 김원식,문정훈(역)(2014). 분배나, 인정이나?: 정치철학적 논쟁. Fraser, N, and Honneth, A, *Umverteilung oder Anerkennung? Eine Politisch-philosophisch Kontroverse.* Suhrkamp Verlag Frankfurt and Main, (2003). 고양: 사월의 책.
- 김홍중(2009). 마음의 사회학. 파주: 문학동네.
- 김희강(2016). 돌봄국가: 복지국가의 새로운 지평. *정부학연구*, 22(1), 5-30.
- 김희강·나상원(역) (2014). *돌봄 민주주의: 시장, 평등, 정의.* Tronto, J. *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice.* (2013). 서울: 박영사.
- 김희강·나상원(역) (2017). *돌봄: 정의의 심장.* Engster, D. *The Heart of Justice: Care Ethics and Political Theory.* (2007). 서울: 박영사.
- 김희강·나상원(역) (2017). *돌봄: 돌봄윤리.* Held, V. *The Ethic of Care: personal, Political, and Global.* (2006). 서울: 박영사.
- 김희강·나상원(역) (2017). *돌봄: 사랑의 노동.* Kittay, E. F. *Love's Labor: Essays in Women, Equality and Dependency.* (1999). 서울: 박영사.
- 남찬섭(2012). 공공성과 인정의 정치, 그리고 돌봄의 윤리. *한국사회*, 13(1), 87-122.
- 마경희(2010). 돌봄의 정치적 윤리: 돌봄과 정의의 이원론을 넘어. *한국사회정책*, 17(3), 319-348.
- 보건복지부(2018). 노인돌봄종합서비스 현황 자료. 내부자료.
- 석재은(2008). 한국 장기요양서비스의 복지혼합: OECD 국가들과의 비교적 접근. *사회보장연구*, 24(4), 197-228.
- _____ (2011). 좋은 돌봄의 정책원리: 돌봄의 상품화를 넘어서. 김혜경(편). *노인돌봄*, 17-48. 파주: 양서원.
- _____ (2014). 장기요양서비스의 질 개념 정립과 향상 방안. *한국사회복지학*, 66(1), 221-249.
- _____ (2015). 한국 장기요양정책 패러다임의 성찰과 전환. *한국사회보장학회 2015년도 춘계학술대회 자료집*, 2015. 5. 15.
- _____ (2017). 장기요양서비스의 공공성 강화를 위한 규제 합리화 방안 연구. *보건사회연구*, 37(2), 423-451.
- 석재은·노혜진·임정기(2015). 좋은 돌봄의 필요조건과 저해요인 연구. *한국사회복지학*, 67(3), 203-225.

- 이선미(2016). 돌봄의 특성과 돌봄 공공성의 요건. *사회와 이론*. 29, 223-260.
- 이주환·윤자영(2015). 돌봄직의 임금불이익과 임금격차 분해. *사회복지연구*. 46(4), 33-57.
- 최영준, 최혜진(2016). 사회서비스 거버넌스의 재구조화: 재량혼합의 관점에서. *한국사회정책*. 23(4), 35-60.
- 통계청(2017). KOSIS 장래인구추계 data.
- 황보람(2009). 사회적 돌봄정책의 성격 규명에 관한 이론적 연구: 복지국가의 공사 구별 정치경제 관점. *사회복지정책*. 36(4), 1-26.
- 홍경준·김사현(2014). 돌봄노동의 실태와 임금불이익. *한국사회복지학*. 66(3), 133-158.
- 홍찬숙(2017). 사회정의론에 대한 돌봄관점의 논증: 에바 F. 커테이 지음, 김희강·나상원 옮김, *돌봄: 사랑의 노동*, 박영사, 2017. *한국여성학*. 33(2), 317-327.
- 笹谷春美(2008). “ケアサービスのシステムと当事者主権”. 上野千鶴子, 中西正司 編, 2008, 『ニューズ中心の福祉社会へ: 当事者主権の次世代福祉戦略』. 醫學書院.
- Branden, C. (2001). *Public Ethic of Care: Implications for Long-term care and Social Work Practice*. Ph.D. Michigan State University.
- Bubeck, D.E (1995). *Care, Gender, and Justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Clark, J. (2006). Consumers, Clients or Citizens? Politics, Policy and Practice in the Reform of Social Care. *European Societies*. 8(3), 423-442.
- Clement, G. (1996). *Care, Autonomy, and Justice: Feminism and the Ethic of Care*. Westview Press.
- Daly, M. and Lewis, J. (2000). The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States. *British Journal of Sociology*. 51(2), 281-298.
- Daly, M. (2002). Care as a Good for Social Policy. *Journal of Social Policy*. 31(2), 251-270.
- Dean, H.(ed.)(2004). *The Ethics of Welfare: Human rights, Dependency and Responsibility*. The Policy Press.
- Fine, M. and Glendinning. C. (2005). Dependence, Independence or Inter-dependence? Revisiting the Concepts of 'Care' and 'Dependency'. *Aging and Society*. 25, 601-621.
- Gilligan, C. (1982). *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Hamington, M and Miller, D. C. (2006). *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*. Rowman & Littlefield.
- Henderson, J. and Forbat, L. (2002). Relationship-based Social Policy: Personal and Policy Constructions of 'Care'. *Critical Social Policy*. 22(4), 669-687.
- Kittay, E. F. (2002). Can Contractualism Justify State-Supported Long-Term Care Policies? Or, I'd Rather Be Some Mother's Child, 77-83 In WHO(ed.). *Ethical Choices in Long-Term Care:*

- What Does Justice Require?.* WHO.
- Knijn, T. and Kremer, M. (1997). Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Towards Inclusive Citizenship. *Social Politics*, 4, 328-361.
- Noddings, N. (1984). *Caring: A Feminine Approach to Ethics and Moral Education*. Berkeley: University of California Press.
- Nussbaum, M. C. (2002). Long-Term Care and Social Justice: A Challenge to Conventional Ideas of the Social Contract. In WHO(ed.), *Ethical Choices in Long-Term Care: What Does Justice Require?.* WHO.
- Okin, S. M. (1989). *Justice, Gender, and Family*. New York: Basic Books.
- OECD(2017). Health at a Glance 2017: OECD Indicators.
- Slote, M. (1998). The Justice of Caring. *Social Philosophy and Policy*. 15(1). 171.
- Sevenhuijsen, S. (1998). *Citizenship and the Ethics of Care: Feminist Considerations on Justice, Morality, and Politics*. Routledge.
- Szebehely, M. (2007). Carework in Scandinavia: Organizational Trends and Everyday Realities. In *the Annual ESPAnet Conference in Vienna*, 20-27 September 2007.
- Taylor-Goodby, P.(ed.)(2004). *New Risk, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Tronto, J. (1993). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, Routledge.
- _____(2005). Vicious Circles of Privatized Caring. In Maurice Hamington & Dorothy C. Miller(eds.), *Socializing Care*, Lanham, Maryland, Rowan & Littlefield Publishers, Inc. (2006). 3-25.

Abstract

The Conceptualization of Caring Justice and an Evaluation of Long-Term Care Policy in Korea

Jae-Eun Seok*

Despite the rapid growth of social care, understanding of care is segmental and caring is still marginalizing. The socialization of caring is actually a 'half-socialization' that is the result of injustice surrounding caring. Therefore, it is necessary to approach the problem of caring in terms of justice. In this paper, I discuss the limitations of social justice based on John Rawls' social contract theory in the discussion of caring justice through feminists' writings on caring ethics. And then applying Nancy Fraser's three scales of Justice-redistribution, recognition, and representation, the concept of caring justice has been newly constructed. The concept of caring is defined as a unified concept of caring including the aspect of the social rights of the care recipient as well as the labor rights of the care provider. Based on the analysis of care justice, we derive the ideal types of care policy and then evaluate the long-term care policy for the elderly, which is the central axis of Korean care policy. The results of this study are as follows: First, it is necessary to strengthen the labor rights of care providers especially for the socialization of care responsibilities and the proper allocation of social resources. Second, a service delivery system and care culture are needed to ensure the relational autonomy of care-receivers and care-givers for caring ethics and individualization of care. Third, the issue of care should be treated as the central agenda of politics in order to distribute care responsibility democratically and to distribute legitimate resources. This requires a paradigm shift from marginalization of care to mainstreaming of care. Ultimately, we should aim for a Caring Society.

Key Words: Caring Justice, Nancy Fraser, Care Policy, Long-Term Care, Marginalization of Care, Mainstreaming of Care, Caring Society

◆ 2018. 4. 30. 접수 / 2018. 6. 12. 1차수정 / 2018. 6. 19. 게재확정

* Professor, Dept. of Social Welfare, Hallym University (seokje@hallym.ac.kr)