

서울특별시의회 연구용역  
최종보고서

# 서울시 가족돌봄청년 정책 수립에 관한 연구

2023.2.28.



서울특별시의회  
Seoul Metropolitan Council

# 제출문

## 서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「서울시 가족돌봄청년 정책 수립에 관한 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2023. 2.

- 연구기관 : 성신여자대학교 연구산학협력단
- 책임연구원 : 한의석 (성신여자대학교 동아시아연구소, 소장)
- 연구원 : 정진화 (성신여자대학교 동아시아연구소, 연구원)  
이은주 (사회복지연구소 물결, 연구위원)  
김정현 (서울시 복지재단, 연구위원)
- 자문위원 : 김동현 (서강대학교 사회과학연구소, 선임연구원)  
김석주 (대구대학교, 부교수)  
남성희 (차의과학대학교, 조교수)  
성정숙 (중앙대학교, 겸임교수)

## 요 약

### 1. 연구의 필요성 및 목적

간병하던 아버지를 홀로 돌보던 청년이 아버지를 사망에 이르게 한 ‘대구 청년간병인 비극’은 세상에 큰 충격을 안겨주면서, 동시에 그동안 사각지대에 놓여있었던 ‘가족돌봄청소년·청년(영케어러)’ 문제가 부각되는 계기가 되었다. 가족돌봄청소년은 일반적으로 만성질환, 신체적·정신적 장애, 약물 등의 문제로 돌봄이 필요한 가족을 미성년 아동이 맞는 경우를 지칭하는데, 해외(영국, 호주, 일본 등)에서는 10대 후반에서 20대 중반까지의 돌봄자를 ‘영케어러(Young Carer)’로 규정하고 있다.

아동과 청소년이 중장기간 가족을 돌보는 일은 심신의 고통을 가중시킬 뿐만 아니라 학업과 일상에 장애를 가져오고, 궁극적으로 당사자의 발전과 성장, 평범한 사회 및 경제생활 조차 저해하게 될 것이다. 특히, 조손가정이나 한부모가정에서 가족을 돌봐야 하는 가족돌봄청소년들은 더 어려운 상황에 처해 있으며 가족돌봄청소년이 생계까지 책임져야 하는 경우 이들의 문제는 복지 이전에 생존의 문제가 되고 있다. 가족돌봄청소년들의 경우 첫째, 학업을 진행하며 가족을 책임져야 하는 육체적 문제, 둘째, 생계와 병원비, 돌봄 비용 등을 위한 경제적 문제, 셋째, 정보의 부재와 미숙함으로 복지 서비스를 받기 어려운 행정적 문제, 넷째, 돌봄과 생계로 인해 자신의 미래를 설계하기 어려운 정신적 문제 등 크게 네 가지 문제를 중첩적으로 안고 있으며 이러한 사중고 속에서 가족돌봄청소년들은 빈곤의 악순환을 겪으며 생애 전반이 취약해질 우려가 높다.

해외 선진국들의 경우 1990년대에 가족돌봄청소년의 존재를 인지하고, 지원을 위한 법률 근거 및 각종 제도를 마련한 사례들이 있지만 아직 우리나라는 가족돌봄청소년에 대한 문제의식이 부족하며 사회적 인지 역시 미흡하여 국제 비교연구에서 ‘무반응 국가’로 분류되어 있음다. 각국의 가족돌봄청소년 대응 수준을 총 1-7단계로 나눠 비교한 연구를 보면 우리나라는 7단계(무반응 국가)에 속하고 있다. 즉 많은 영케어러가 존재하고 있지만 이들에 대한 법적·정책적 인지는 부족한 상태라는 것이다. 가족돌봄청소년의 규모는 국가별로 각기 다르기 연령대를 특정하고 있어 단순 비교가 어렵지만 해외 사례를 통해 추산하면 대략 청소년 인구의 5-8%가 가족돌봄청소년인 것으로 예측된다. 이를 우리나라에 단순대입하면 11-18세 청소년 인구 368만 4,531명 중 약 18만 4천명~29만 5천명의 가족돌봄청소년이 존재하는 것으로 추정할 수 있다.

가족돌봄청년(영케어러)들의 돌봄 역할 수행 기한은 일시적이 아니라 장기적으로 진행되고 있기 때문에 성장기 영케어러에 대한 사회적 지원이 필요하다는 목소리는 점차 높아지고 있으며, 최근 중앙정부, 서울시, 자치구 등에서 가족돌봄청년 문제에 대해 관심을 가지기 시작한 것은 고무적인 일이다. 하지만 정부가 수면 아래에 있던 가족돌봄청년 문제를 인지하기 시작하였다는 점은 매우 다행스러운 일이나 아직 세밀한 실태조사나 공식적인 통계 자료 조차 없는 상태로, 실효성 있는 대책을 수립하는 데에는 한계가 있으며 가족돌봄청년은 여전히 복지 사각지대에 처해 있다고 볼 수 있다.

자치분권 시대 개막과 함께 정책의 많은 분야가 점차 지방정부의 책임과 권한으로 이양되고 있으며, 특히 사회복지분야는 지역별로 특징과 현실이 다르고 조례로 정할 수 있는 성격이 많기 때문에 지방정부의 역할이 더욱 중요한 분야라고 할 수 있다. 그러므로 서울시는 서울의 상황에 맞는 가족돌봄청년 대책을 마련하는 것이 절실히 요구된다. 이와 관련, 2022년 7월, 서울시가 광역시 차원에서 처음으로 '가족돌봄청년·청소년' 실태조사에 착수한다고 밝힌 바 있다. 서울시청년활동지원센터에서도 서울시에 거주하는 가족간병 및 돌봄으로 생애발달과업의 수행이 어려운 만 19세-39세 청년 26명을 대상으로 위기돌봄지원금 1,300천원을 지원하겠다는 '생활안정지원사업 영케어러 케어링 1차지원사업'을 발표했다. 이러한 계획은 다행스러운 일이나 가족돌봄청년 지원대책은 일시적, 파편적으로 이루어질 일이 아니라 법적, 제도적, 정책적 측면에서 다각도로 가족돌봄청년에 대해 특정하고 분야별 지원 방안, 기존 서비스와의 연계방안, 해외 사례의 국내 적용 방안 등 좀 더 종합적인 연구를 통해 체계적으로 진행할 필요가 있다. 영국의 경우 1980년대부터 가족돌봄청년 문제에 주목하며 이들에 대한 가장 많은 연구를 축적하며 관련 법률까지 제정했다. 그러나 현재 국내에서는 가족돌봄청년에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이며, 서울시나 서울시의회에서도 가족돌봄청년에 대한 기본적인 정의나 규정, 관련 법률, 지원대책 수립을 위한 기초 연구 등이 이루어진 바가 거의 없다고 할 수 있다.

본 연구는 가족돌봄청년 지원 대책 및 복지 정책 마련을 위한 이론적 기초를 검토하고, 가족돌봄청년과 연관된 정책들의 국내 실태를 파악하며, 해외 사례를 통해 궁극적으로 서울시 상황에 필요한 가족돌봄청년 정책 수립에 있어서 기본 방향을 제시하고 있다. 특히 복지서비스 공급자의 시각에서 현재의 가족돌봄청년 지원 체계의 문제점을 파악하고, 개선 방향

을 제시하는데 중점을 두고 있다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

본 연구는 이론연구, 사례연구, 실증분석의 세 축으로 구성되었다. 이론 연구는 가족돌봄청년에 대한 문제 인식과 필요성, 가족돌봄청년 정책의 필요성과 방향성에 대한 이론적 근거, 인권, 시민권, 복지권 및 분배정의 차원에서 가족돌봄청년 지원의 필요성, 가족돌봄청년 지원대책 수립을 위한 법적, 제도적, 정책적 토대를 탐색하는데 중점을 두고 이루어졌다. 사례연구는 국내사례연구와 해외사례연구로 구분하여 각 담당 연구원들이 분석했으며, 국내사례의 경우 가족돌봄청년을 위한 중앙정부 및 서울시의 지원 실태 및 문제점을 다루었고, 서울시의 가족돌봄청년 지원 현황과 대책에 중점을 두었다. 해외사례는 영국·호주 등 해외 국가의 가족돌봄청년 현황과 정책을 중심으로 주요 해외국가의 가족돌봄청년 실태를 비교하고, 지원정책 사례를 비교 분석했다. 실증분석은 가족돌봄청년 정책과 관련된 분야의 전문가 인터뷰를 통해 현재의 가족돌봄청년 관련 정책들이 갖고 있는 문제점이나 개선방향, 정책 간 연계방안 등에 대해 알아보았다.

본 연구는 기존 문헌 및 정부, 지자체 발행 자료를 통한 문헌연구를 통해 가족돌봄청년 지원의 법, 제도적 토대 분석과 지원 필요성에 대해 논의하고 있으며, 현장전문가 인터뷰를 통해 대상자 발굴 및 서비스 전달, 지원체계 등에 있어서의 문제점들을 파악하고 있다. 또한 현 제도들의 연계와 통합을 통한 해결책을 모색하고자 하며, 구체적 정책 수립을 위한 기초 자료를 제시하고 있다. 해외사례를 통해서 가족돌봄청년(영케어러) 정책 수립의 방향성과 시사점을 찾아 바람직한 가족돌봄청년 정책 수립의 지향점을 제안한다.

## 3. 분석 결과

본 연구는 가족돌봄청년 정책 수립에 있어서 다섯 가지 과제를 제시하고 있다. 첫째, 가족돌봄청년에 관한 문제는 보다 거시적인 시각과 장기적인 방향성을 수립할 필요가 있다. 저출산고령화 사회에 본격적으로 진입한 상황에서 가족의 형성과 해체의 형태 역시 다양하게 나타나고 있으며 이 과정에서 가족돌봄청년의 문제는 일시적인 것이 아니라 지속적으로 나타날 것이기 때문이다. 둘째, 가족돌봄청년의 정의에 대한 보다 세밀한 재검토가 요구된다. 기존의 정의 및 개념은 사안의 시급성에 의해 만들어진

만큼 이를 고착화시키기 보다 기존의 접근이 적합한 것인지 재검토하고 더 면밀하게 규정할 필요가 있다. 현재 진행중인 서울시 실태조사 결과가 나오면 이를 토대로 서울시 및 의회에서는 현재 보건복지부 및 서울시의 회 조례에 따라 규정된 가족돌봄청년에 대한 정의, 연령, 우선 지원대상 등에 대한 보다 구체적인 심의 및 논의를 해야 할 것이다. 셋째, 새로운 정책과 서비스의 발굴 보다 기존의 정책 및 제도들은 활용하고 연계하는 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 앞서 언급한 사례처럼 국민기초생활보장제도와 같이 기존 제도나 급여를 원활하게 활용할 수 있는 방안과 같이 기존에 존재하고 복지 정책 및 서비스 연계성을 우선적으로 강화해야 할 것이다. 넷째, 가족돌봄청년이 처한 문제가 매우 복합적인 만큼 그들에 대한 지원도 복합적이고 다양한 측면에서 원활하게 이루어질 수 있도록 해야 한다. 예를 들면, 지역사회보장계획에 가족돌봄청년 지원에 관한 내용을 추가, 보완하여 제도적 여건을 강화하고 다양한 돌봄의 형태 및 성격에 따라 체계화된 수당 및 보조금 형태의 경제적 지원 방안을 모색하며 각종 복지 서비스와 교육, 노동, 주거 등의 정책을 결합, 교차적인 지원이 이루어지도록 해야 할 것이다. 다섯째, 가족돌봄청년에 대한 지원은 물리적 지원 뿐 아니라 심리적·정서적 지원도 매우 중요하다. 이를 위해서는 궁극적인 자아실현 기회 보장과 정서적 지원을 위한 네트워크 및 서비스 지원방안, 다양한 복지서비스에 대한 접근성과 심리적 편안함 등을 강화할 수 있는 방안 등이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

또한 가족돌봄청년들을 위한 서비스 체계에 있어서 세 가지 제언을 하고 있다. 첫째, 사회복지실천의 역할 분담이 필요하다. 공공전달체계가 1차 게이트키퍼 역할을 수행하여 가족돌봄청년이 문제해결의 실마리를 잡을 수 있도록 해야 한다. 돌봄문제의 종합적 판단이 공공에서 이루어진다면, 연계작업과 민간의 협력체계를 통해 사례관리와 같은 다음 단계로 전환할 수 있다. 공공은 제도의 영역에서 지원방안을 마련할 수 있다. 제도적 지원 위에 사례관리가 없어야 한다. 둘째, 민간은 지속적인 사례관리가 가능한 유연성을 가지고 있다. 공공과 결합한다면 이용자 중심의 사회복지실천이 가능할 것이다. 이러한 기대는 통합체계에서 확인할 수 있었고, 종합사회복지관의 기능 전환을 통해 가능성을 실천하고 있었다. 통합은 이제 물리적인 결합이 아니라 네트워크와 연계로 가능하다. 업무협력이 가능하다는 신뢰만 형성된다면 공공과 민간이 경쟁하는 구도가 아니라 공공에서 동원할 수 있는 지원과 민간이 충족시킬 수 있는 관리를 결합하는 방식이 효과적이다. 셋째, 민관의 전달체계가 효율적이고 원활하게 통합이

이루어지기 위해서 이러한 업무를 이해하고 지원할 수 있는 정책결정자의 안목과 통찰이 필요하다. 지방자치단체장의 역할과 공무원으로서의 무게감이 요구되는 부분이다. 이러한 관점에서 가족돌봄청년 정책수립을 위해서는 새로운 시스템을 구성하는 새판짜기가 아니라 기존 시스템을 조정하는 것이 바람직하다. 국가는 이미 많은 제도들을 펼쳐 놓고 있다. 하지만 제도가 많다는 얘기가 충분하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 돌봄문제는 임시적이고 예외적인 것에서 일상적이고 일반적인 것으로 확대되었는데도, 그 문제를 해결하려는 정책은 여전히 연령별, 대상별, 문제별로 구체화된 칸막이로 분리되어 있고 제도만 산재해 있다. 돌봄문제에 대한 종합적이고 유기적인 정책 조정과 연계성 강화가 필요하다.

한편 영케어러 관련 해외 주요 국가의 사례를 검토한 결과, 영케어러에 대한 정의와 역할에 대한 사회적 그리고 정책적 합의가 중요하다는 점을 알 수 있었다. 누구를 영 케어러로 볼 것인가가 정해지지 않으면 일반 대중은 물론 전문가나 정책 결정자, 영 케어러조차 자각할 수 없을 것이다. 영 케어러가 가족과 사회에 어떠한 기여를 하며, 영 케어러가 겪는 어려움과 욕구를 파악하기 어렵다. 그렇다면 영 케어러의 정의는 어떻게 내릴 수 있는가? 해외 사례에 따르면, 영 케어러를 정의내리는 데에 중요한 것은 연령 기준과 영 케어러가 수행하는 돌봄의 범위이다. 즉 영 케어러의 연령 기준과 역할에 대한 기준을 어떻게 설정 하느냐에 따라 근거 법령과 정책 방향, 서비스 전달체계 등이 달라질 수 있다는 점에서 이에 대한 근본적인 숙고가 필요하다.

결론적으로 본 연구는 기존의 복지국가 모델이 돌봄이 필요한 사람들에게 대해서는 관심을 두고 있으나 돌봄제공자들을 포괄하는데 한계가 있다는 점을 지적하고 있다. 따라서 '돌봄국가'로의 패러다임 전환과 권리로서의 돌봄에 대한 인식 전환을 강조하고 있다.

## 목 차

|  |    |
|--|----|
| I. 서론 .....                            | 1  |
| 1. 연구의 필요성 및 목적.....                   | 1  |
| 2. 연구의 내용 및 방법.....                    | 4  |
| II. 가족돌봄청년 정책 수립을 위한 이론적 토대와 현실 .....  | 5  |
| 1. 가족돌봄청년 지원을 위한 이론적 토대.....           | 5  |
| 가. 현대 복지국가의 이론적 배경과 발전과정.....          | 5  |
| 나. 복지국가의 위기와 돌봄국가론의 등장.....            | 10 |
| 다. 한국의 복지국가 변천과정.....                  | 16 |
| 2. 지방자치단체의 가족돌봄청년 지원 필요성.....          | 23 |
| 가. 지자체의 복지 및 돌봄 역할 강화.....             | 23 |
| 나. 가족돌봄청년 정의 및 현황.....                 | 28 |
| 다. 가족돌봄청년이 직면한 문제와 구조적 악순환.....        | 30 |
| 라. 지자체의 가족돌봄청년 지원을 위한 법적·제도적 여건.....   | 33 |
| 3. 소결.....                             | 39 |
| III. 서울시 가족돌봄청년 실태와 지원체계 현황.....       | 42 |
| 1. 연구 방향.....                          | 42 |
| 2. 국내 선행연구를 통해 살펴본 가족돌봄청년의 사회적 위기..... | 42 |
| 3. 제도 영역 검토.....                       | 46 |
| 가. 중앙정부의 직·간접적 지원 현황과 평가.....          | 47 |
| 1) 관련 법령.....                          | 47 |
| 2) 돌봄 관련 지원제도.....                     | 48 |
| 3) 가족돌봄청년 지원 계획과 평가.....               | 51 |



|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| 나. 서울시의 가족돌봄청년 지원현황과 평가.....         | 57         |
| 1) 관련 법령.....                        | 57         |
| 2) 청년과 돌봄 관련 지원제도.....               | 61         |
| 3) 서울시 가족돌봄청년 지원 평가.....             | 79         |
| 4. 현장 전문가 인터뷰.....                   | 83         |
| 가. 조사 개요.....                        | 83         |
| 1) 면접 대상(연구참여자) 선정.....              | 83         |
| 2) 자료수집 방법.....                      | 85         |
| 나. 조사 결과.....                        | 86         |
| 1) 발굴과 접수(인테이크).....                 | 86         |
| 2) 연결과 관심: 사례관리.....                 | 97         |
| 3) 돌봄: 욕구와 서비스의 간극 해결.....           | 104        |
| 4) 공공 돌봄전달체계의 특성과 실태(사회서비스원).....    | 111        |
| 다. 민관협력체계 구축의 제언.....                | 122        |
| 1) 위계적 사례관리 실태.....                  | 122        |
| 2) 공공 내부 구조의 문제: 사회복지직의 정체성.....     | 124        |
| 3) 민관협력모델 실험과 발견.....                | 127        |
| 4) 민간 지역밀착형 사회복지관의 강점과 제언.....       | 131        |
| 5. 소결.....                           | 134        |
| <b>IV. 해외 사례.....</b>                | <b>139</b> |
| 1. 해외사례 분석틀: 영 케어러 관련 국가별 대응 수준..... | 139        |
| 2. 영 케어러에 대한 대응 수준별 국가 사례.....       | 139        |
| 가. 선진(level 2) 국가 사례.....            | 139        |
| 1) 영국.....                           | 139        |
| 나. 중급(level 3) 국가 사례.....            | 147        |
| 1) 호주.....                           | 147        |
| 2) 스웨덴.....                          | 156        |
| 다. 초급(level 4) 국가 사례.....            | 161        |
| 1) 뉴질랜드.....                         | 161        |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 라. 초기(level 5) 국가 사례..... | 168 |
| 1) 아일랜드.....              | 168 |
| 마. 기타 국가 사례.....          | 170 |
| 1) 일본.....                | 170 |
| <br>                      |     |
| 3. 소결.....                | 172 |
| <br>                      |     |
| V. 결론.....                | 176 |
| <br>                      |     |
| 〈참고문헌〉.....               | 180 |

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

간병하던 아버지를 홀로 돌보던 청년이 아버지를 사망에 이르게 한 일명 ‘강도영 사건’은 세상에 큰 충격을 안겨주면서, 동시에 그동안 사각지대에 놓여있었던 ‘가족돌봄청소년·청년(영케어러)’ 문제가 부각되는 계기가 되었다. 가족돌봄청소년은 일반적으로 만성질환, 신체적·정신적 장애, 약물 등의 문제로 돌봄이 필요한 가족을 미성년 아동이 맞는 경우를 지칭하는데, 해외(영국, 호주, 일본 등)에서는 10대 후반에서 20대 중반까지의 돌봄자를 ‘영케어러(Young Carer)’로 규정하고 있다. 일본의 경우, 후생노동성은 영케어러의 역할을 ① 돌봄 대상자를 보살피는 성인 가족원을 대신해서 가사노동 ② 아픈 가족을 대신해서 어린 형제자매를 돌봄 ③ 장애나 병이 있는 형제를 보살핌 ④ 눈을 뗄 수 없을 정도의 상태인 가족(주로 치매 등)을 신경쓰기 ⑤ 모국어가 제1언어가 아닌 가족이나 장애가 있는 가족을 위해 통역을 함 ⑥ 가정의 경제 유지를 위한 노동 ⑦ 알콜, 약물, 도박 등의 문제가 있는 가족을 보살핌 ⑧ 암, 질환, 정신질환 등의 만성질환을 앓는 가족을 간호함 ⑨ 장애나 병이 있는 가족을 수발함 ⑩ 장애나 병이 있는 가족의 입욕, 배변 등을 보조함으로 나누어 설명하고 있다. 이러한 역할들을 수행하고 있는 가족돌봄청소년들은 그 존재가 잘 드러나지 않고, 가시화되기 어렵다는 점에서 ‘숨겨진 집단(hidden army)’으로 지칭되기도 한다.

아동과 청소년이 중장기간 가족을 돌보는 일은 심신의 고통을 가중시킬 뿐만 아니라 학업과 일상에 장애를 가져오고, 궁극적으로 당사자의 발전과 성장, 평범한 사회 및 경제생활 조차 저해하게 될 것이다. 특히, 조손가정이나 한부모가정에서 가족을 돌봐야 하는 가족돌봄청소년들은 더 어려운 상황에 처해 있으며 가족돌봄청소년이 생계까지 책임져야 하는 경우 이들의 문제는 복지 이전에 생존의 문제가 되고 있다. 가족돌봄청소년들의 경우 첫째, 학업을 진행하며 가족을 책임져야 하는 육체적 문제, 둘째, 생계와 병원비, 돌봄 비용 등을 위한 경제적 문제, 셋째, 정보의 부재와 미숙함으로 복지 서비스를 받기 어려운 행정적 문제, 넷째, 돌봄과 생계로 인해 자신의 미래를 설계하기 어려운 정신적 문제 등 크게 네 가지 문제를 중첩적으로 안고 있으며 이러한 사중고 속에서 가족돌봄청소년들은 빈곤의 악순환을 겪으며 생애 전반이 취약해질 우려가 높다.

해외 선진국들의 경우 1990년대에 가족돌봄청년의 존재를 인지하고, 지원을 위한 법률 근거 및 각종 제도를 마련한 사례들이 있지만 아직 우리나라는 가족돌봄청년에 대한 문제의식이 부족하며 사회적 인지 역시 미흡하여 국제 비교연구에서 ‘무반응 국가’로 분류되어 있다. 각국의 가족돌봄청년 대응 수준을 총 1-7단계로 나눠 비교한 연구를 보면 우리나라는 7단계(무반응 국가)에 속하고 있다. 즉 많은 영케어러가 존재하고 있지만 이들에 대한 법적·정책적 인지는 부족한 상태라는 것이다. 가족돌봄청년의 규모는 국가별로 각기 다르기 연령대를 특정하고 있어 단순 비교가 어렵지만 해외 사례를 통해 추산하면 대략 청소년 인구의 5-8%가 가족돌봄청년인 것으로 예측된다. 이를 우리나라에 단순대입하면 11-18세 청소년 인구 368만 4,531명 중 약 18만 4천명~29만 5천명의 가족돌봄청년이 존재하는 것으로 추정할 수 있다.

〈표1-1〉 국가별 가족돌봄청년 유병률 조사(prevalence study)

| 국가           | 영국     | 뉴질랜드   | 스웨덴    | 이탈리아   | 스위스    | 네덜란드   | 독일     |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 조사연령         | 11-18세 | 15-24세 | 14-16세 | 15-24세 | 10-15세 | 13-17세 | 12-17세 |
| 해당연령 인구대비 비율 | 8%     | 8%     | 7%     | 7.2%   | 7.9%   | 6%     | 5%     |

\* 출처: Leu, Agnes et al., “The 2021 cross-national and comparative classification of in-country awareness and policy responses of ‘young carers’”, Journal of Youth Studies, 2022. Leu, Agnes et al., “Counting Young Carers in Switzerland - A Study of Prevalence”, Children & Society, 2018.에서 재인용.

영케어러들의 돌봄 역할 수행 기한은 일시적이 아니라 장기적으로 진행되고 있기 때문에 성장기 영케어러에 대한 사회적 지원이 필요하다는 목소리는 점차 높아지고 있으며, 최근 중앙정부, 서울시, 자치구 등에서 가족돌봄청년 문제에 대해 관심을 가지기 시작한 것은 고무적인 일이다. 하지만 정부가 수면 아래에 있던 가족돌봄청년 문제를 인지하기 시작하였다는 점은 매우 다행스러운 일이나 아직 세밀한 실태조사나 공식적인 통계 자료 조차 없는 상태로, 실효성 있는 대책을 수립하는 데에는 한계가 있으며 가족돌봄청년은 여전히 복지 사각지대에 처해 있다고 볼 수 있다.

가족돌봄청년에 대한 우리나라의 지원 대책은 첫째, 가족돌봄청년을 복지 대상 측면에서 특정하게 규정하고 지원하지 않고 있으며, 둘째, 국내 가족돌봄청년의 규모와 실태, 요구 등에 대한 면밀한 조사가 부족한 상황이며, 셋째, 지원받을 수 있는 급여 및 서비스가 있어도 가족돌봄청년들이 이용하기 어려운 상황이며, 넷째, 기존 법적 체계 내에서 국가와 지방자치단체의 역할이 모호한 상태다. 정부는 2021년 하반기부터 보건복지부를 중심으로 가족돌봄청년 문제에 관심을 가지고 ‘가족 돌봄 청년에 대한 국가책임을 강화’하겠다는 입장을 표명했다. 이와 관련하여 2022년 2월, 보건복지부와 관계부처들은 「청년정책조정위원회(위원장: 국무총리)」를 개최하여 합동으로 <가족 돌봄 청년 지원대책 수립 방안>을 발표했다.

보건복지부는 2022년 2월 범부처 차원에서 처음으로 영케어러 대책 수립에 나섰으며, 중·고등학교와 대학교, 학교밖청소년지원센터와 청년센터·병원 등 기존 시스템을 통해 만34세까지 지원 대상자를 발굴하고 관련 지원 및 제도를 마련키로 했다. 조사결과에 따라 발굴된 가족 돌봄 청년은 기존 제도를 몰라 지원받지 못하는 일이 생기지 않도록 5월부터 각각의 상황에 맞는 돌봄·생계·의료·학습지원 제도를 안내·연계했다. 또한 신규 도입이 필요하다고 판단한 지원대책은 가족 돌봄 청년 지원 ‘선도 지자체’의 시범사업을 통해 효과를 살펴보고 전국으로 확대할 예정이다. 현대 복지국가에서 가족에 대한 책임이나 부양은 더 이상 개인의 문제가 아니라 사회적 문제, 국가적 문제로 인식되어야 하며 특히, 미래를 꿈꿀 나이에 생계를 책임지며 가족돌봄이라는 부담까지 떠안고 있는 청년들에 대하여 아동과 청소년의 복지 문제는 지방정부가 중대하게 생각해야 할 문제다.

자치분권 시대 개막과 함께 정책의 많은 분야가 점차 지방정부의 책임과 권한으로 이양되고 있으며, 특히 사회복지분야는 지역별로 특징과 현실이 다르고 조례로 정할 수 있는 성격이 많기 때문에 지방정부의 역할이 더욱 중요한 분야라고 할 수 있다. 그러므로 서울시는 서울의 상황에 맞는 가족돌봄청년 대책을 마련하는 것이 절실히 요구된다. 이와 관련, 2022년 7월, 서울시가 광역시 차원에서 처음으로 ‘가족돌봄청년·청소년’ 실태조사에 착수한다고 밝힌 바 있다. 서울시청년활동지원센터에서도 서울시에 거주하는 가족간병 및 돌봄으로 생애발달과업의 수행이 어려운 만19세-39세 청년 26명을 대상으로 위기돌봄지원금 1,300천원을 지원하겠다는 ‘생활안정지원사업 영케어러 케어링 1차지원사업’을 발표했다. 이러한 계획은 다행스러운 일이나 가족돌봄청년 지원대책은 일시적, 파편적으로 이루어질 일이 아니라 법적, 제도적, 정책적 측면에서 다각도로 가족돌봄청년에 대해 특정하고 분야

별 지원 방안, 기존 서비스와의 연계방안, 해외 사례의 국내 적용 방안 등 좀 더 종합적인 연구를 통해 체계적으로 진행할 필요가 있다. 영국의 경우 1980년대부터 가족돌봄청년 문제에 주목하며 이들에 대한 가장 많은 연구를 축적하며 관련 법률까지 제정했다. 그러나 현재 국내에서는 가족돌봄청년에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이며, 서울시나 서울시의회에서도 가족돌봄청년에 대한 기본적인 정의나 규정, 관련 법률, 지원대책 수립을 위한 기초 연구 등이 이루어진 바가 거의 없다고 할 수 있다.

본 연구는 가족돌봄청년 지원 대책 및 복지 정책 마련을 위한 이론적 기초를 검토하고, 국내 실태를 파악하며, 해외 사례를 연구하여 궁극적으로 서울시 상황에 필요한 가족돌봄청년 지원대책의 기본 방향을 제시하고자 한다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

본 연구는 이론연구, 사례연구, 실증분석의 세 축으로 구성되었다. 이론연구는 가족돌봄청년에 대한 문제 인식과 필요성, 가족돌봄청년 정책의 필요성과 방향성에 대한 이론적 근거, 인권, 시민권, 복지권 및 분배정의 차원에서 가족돌봄청년 지원의 필요성, 가족돌봄청년 지원대책 수립을 위한 법적, 제도적, 정책적 토대를 탐색하는데 중점을 두고 이루어졌다. 사례연구는 국내 사례연구와 해외사례연구로 구분하여 각 담당 연구원들이 분석했으며, 국내 사례의 경우 가족돌봄청년을 위한 중앙정부 및 서울시의 지원 실태 및 문제점을 다루었고, 서울시의 가족돌봄청년 지원 현황과 대책에 중점을 두었다. 해외사례는 영국·호주 등 해외 국가의 가족돌봄청년 현황과 정책을 중심으로 주요 해외국가의 가족돌봄청년 실태를 비교하고, 지원정책 사례를 비교 분석했다. 실증분석은 가족돌봄청년 정책과 관련된 분야의 전문가 인터뷰를 통해 현재의 가족돌봄청년 관련 정책들이 갖고 있는 문제점이나 개선방향, 정책간 연계방안 등에 대해 알아보았다.

본 연구는 기존 문헌 및 정부, 지자체 발행 자료를 통한 문헌연구를 통해 가족돌봄청년 지원의 법, 제도적 토대 분석과 지원 필요성에 대해 논의하고 있으며, 현장전문가 인터뷰를 통해 대상자 발굴 및 서비스 전달, 지원체계 등에 있어서의 문제점들을 파악하고 있다. 또한 현 제도들의 연계와 통합을 통한 해결책을 모색하고자 하며, 구체적 정책 수립을 위한 기초 자료를 제시하고 있다. 해외사례를 통해서 가족돌봄청년(영케어러) 정책 수립의 방향성과 시사점을 찾아 바람직한 가족돌봄청년 정책 수립의 지향점을 제안한다.

## Ⅱ. 가족돌봄청년 정책 수립을 위한 이론적 토대와 현실

### 1. 가족돌봄청년 지원을 위한 이론적 토대

가족돌봄청년을 지원해야 하는 국가의 의무와 역할에 대한 전통적인 이론적 토대는 복지국가론에서 찾을 수 있으며 우리나라는 헌법 제10조 행복추구권과 제34조 국가의 사회보장·사회복지 의무 규정을 통해 복지국가를 지향하고 있다. 복지(福祉, welfare)는 사전적으로 ‘행복한 삶’이라는 의미를 갖고 있으며 영미권에서는 본래 어원 그대로 안전한 여행을 기원하는 뜻으로 쓰이다가 현재는 개인과 국가 간의 변화가 신체적, 경제적으로 모두 안녕한(well-being) 상태에 있는 것을 말하는 의미로 확장되었다. 이와 같이 ‘복지’란 일반적으로 ‘만족스런 상태나 행복의 조건들이 충족되는 상태’를 의미한다(정진화 2015, 25). 복지국가에 대한 정의를 내리는 것은 간단치 않은 일이나 복지의 본래 의미와 학자들마다 다양하게 내리고 있는 정의의 공통적인 본질을 고려할 때, ‘국민의 권리와 행복을 지향하며 국민이 최소한의 인간적인 삶을 영위할 수 있도록 보장하는 국가’라고 할 수 있다(정진화 2020, 17). 따라서 복지국가를 지향하는 나라라면 누구나 행복한 삶을 누릴 수 있는 최소한의 권리를 보장해 주어야 하며 이러한 점에서 가족돌봄청년 지원 정책의 필요성과 타당성을 가장 먼저 찾을 수 있다. 하지만, 복지국가를 모색해온 과정에서 점차 그 한계와 문제점이 드러나고, 복지 사각지대가 끊임없이 나타나며 새로운 사회적 위험들에 대한 대응이 필요해지자 최근에는 ‘돌봄’ 개념에 입각한 대안들도 대두되고 있는 상황이다. 이에 본 연구에서는 가족돌봄청년 지원을 위한 이론적 토대로서 먼저 현대 복지국가의 이론적 배경, 복지국가의 한계 및 문제점에 대한 대안으로 등장한 돌봄국가론, 한국의 복지국가 변천과정 등을 살펴보고 이어 지방자치단체의 가족돌봄청년 지원 필요성을 검토하기 위해 가족돌봄청년 현황, 지자체의 지원 필요성, 법적·제도적 여건 등에 대해 알아보기로 하겠다.

#### 가. 현대 복지국가의 이론적 배경과 발전과정

근대 국민국가 시대 이전까지는 복지국가에 관한 개념이 구체적으로 형성되지 않았으나 근대 이후 국가의 역할과 의무, 개인의 자유와 권리에 대한 다양한 이론과 사상이 등장하면서 복지적 측면에서 국가의 존재이유를 모색

하는 시각들이 등장하게 되었다. 특히 현대 복지국가의 개념과 의미가 형성 되는데 가장 중요한 영향을 미친 이론 중의 하나는 바로 공리주의라고 볼 수 있다. 공리주의는 인간의 쾌락을 최상의 가치로 규정하고 인간의 행복과 복지증진 방안을 이론적으로 체계화 했다는 점에서 현대 복지국가의 사상적 토대로서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 공리주의자들은 기본적으로 인간은 쾌락을 추구하는 존재이기 때문에 쾌락을 극대화하고 고통을 최소화하는 것이 가장 중요하며 사회 구성원들의 행복을 극대화시킬 수 있는 방향으로 자원이 분배되어야 한다고 주장했다. 이러한 공리주의자들의 철학은 ‘최대다수의 최대행복(the greatest happiness of the greatest number)’이라는 말에 가장 압축적으로 나타나고 있다(정진화 2020,17-18).

벤담(Jeremy Bentham)은 인간이 자연적으로 쾌락을 최대화하고 고통을 최소화하려는 본질을 갖고 태어났다고 보았고 이러한 관점에서 공동체의 이익은 최대한 많은 사람들의 행복을 증진시키는데 있으며 이러한 공리의 원칙이 가장 중요하다고 강조했다(Bentham 1998, 1-2). 벤담은 공리의 원칙을 법제화 하는 것이 입법가의 역할이라고 보며 입법가가 인간을 보다 행복하게 하는데 영향을 미치는가, 아닌가에 따라 입법의 필요성을 판단해야 한다고 주장했다. 벤담의 공리주의는 공동체의 행복을 추구하고 이를 법적으로 제도화하는 측면을 강조했다라는 점에서 현대 복지국가 형성에 크게 기여 했다고 볼 수 있다.

하지만 벤담의 공리주의는 공동체의 행복을 단순히 개인 행복의 총합으로 규정하고, 개인의 행복과 공동체의 행복을 항상 일치하는 것으로 보고 있다는 점에서 결정적 모순이 존재하며, 공리의 원칙이 가장 우선시 될 경우 다수의 행복을 위해 소수가 희생하는 것이 당연시 되는 문제도 존재한다. 이러한 한계를 극복하기 위해 밀(John Stuart Mill)은 벤담의 양적 공리주의를 수정, 보완하는 질적 공리주의를 주장했다.

밀은 인간의 쾌락과 행복을 최우선의 가치로 생각했다는 점에서 벤담과 같은 입장이었지만, 쾌락의 질적 차이를 구분했다는 점에서 그 차이점을 보았다. 밀은 두 가지의 쾌락이 있을 경우 이 둘을 모두 경험하고 나서 그 중 하나를 더 뚜렷하게 선호한다면 그것이 질적으로 더 바람직한 쾌락이라고 보았다. 밀은 육체적 쾌락보다 정신적 쾌락이 질적으로 더 높으며, 품위가 높은 사람일수록 그 품위가 행복을 구성하는 필수적인 요소가 되고, 자신이 도달할 수 있는 행복이 언제나 불완전할 수밖에 없다는 것을 느끼기 때문에 결국 만족해하는 돼지보다 불만족해도 소크라테스가 되는 것이 더 낫다고 주장했다(Mill 1987, 279-281). 이러한 밀의 질적 공리주의는 벤담의



양적 공리주의를 보완하였지만 질적인 차이를 누가, 어떻게 구분할 수 있는가에 있어서 결정적인 한계를 갖고 있다.

그럼에도 불구하고 밀의 공리주의가 현대 복지국가의 이론적 기초를 세웠다고 평가할 수 있는 것은 밀이 생각한 공리주의가 개인 혼자만의 행복을 추구하는 것이 아니라 모든 사람들의 행복, 그리고 개인과 전체의 이익 및 조화를 추구하는 데 있었고, 이를 위해 법률, 사회적 장치, 교육과 여론의 기능, 그리고 민주주의 실현을 통해 보다 높은 수준의 행복을 누릴 수 있다고 보았다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

공리주의의 한계와 문제점을 넘어서 현대 복지국가의 사상적 토대를 보다 견고하게 만든 것은 영국 옥스포드 학파였던 그린(Thomas H. Green)이다. 그린은 공리의 원칙만 중시할 경우 공동체의 행복이 개인의 행복이 아닌 다수의 행복 또는 강자의 행복에 따르게 될 뿐만 아니라 사람은 자기를 만족시키기 위해 쾌락을 추구하지만 자기만족에 따른 쾌락은 결코 자기 자신을 만족시키는 것이 될 수 없으며 공리주의에서 행복의 양을 비교하는 것은 마치 더 긴 시간과 짧은 시간을 비교하는 것과 같이 내재적으로 무의미한 것이라고 공리주의를 비판했다(Green 1883, 167).

그린은 국가의 가장 중요한 역할은 인간의 자아실현을 보장해준다는 것이며 이를 위해 단순히 타인들에게 방해받지 않을 '소극적 자유'를 넘어 모든 사람들이 동등한 기회를 갖고 자아실현을 할 수 있는 '적극적 자유'가 보장되어야 한다고 강조했다. 인간이 자신의 능력을 완전히 실현한다는 것에는 의식주와 같은 기본적인 생존의 문제뿐만 아니라 주거, 보건의료, 노후 등의 복지 문제와 기회의 균등, 교육, 노동의 문제까지 모두 포함되어 있기 때문에 적극적 자유를 보장해야 한다는 그린의 적극국가론은 현대 복지국가에 궁극적인 가치와 본질을 제공하고 있으며 특히, 그린은 경제적인 이유로 교육, 의료의 기회 등이 제한되어서는 안 된다고 주장했다(정진화 2015, 71).

그린은 공동체의 구성원들이 상호 간의 권리를 인정하고 그러한 권리들이 조화를 이루어 공동선을 지향할 수 있도록 하는 것이 국가의 의무라고 생각했으며 모든 사회적 해악이 개인적 차원에서가 아니라 오로지 사회적 입법에 의해서만 치유가 가능한 것으로 보고 공공복지의 실현을 위해 국가가 적극적인 조정 기능을 담당해야 한다고 역설했다. 특히, 그린은 정치와 경제의 엄격한 구분에 반대하며 국가가 그 역할을 다하기 위해서는 자유시장 영역까지 그 활동범위를 확대해야 한다고 보았다(최민자 2008, 116-117). 그린은 가난한 사람들에게 교육의 기회를 확대시키는 일에 대해서도 국가가

적극적인 역할을 해야 한다고 주장했다. 그린은 교육이 사회의 불평등을 해소하는 역할을 할 수 있기를 기대했으며 모든 계층이 교육을 받도록 하기 위해서는 재산권에 대한 개입도 불가피하다고 보았다(Vincent 1986, 16).

그린의 적극국가론은 완전한 자기실현을 어떻게 규정할 것인가에 있어서 중대한 문제가 남아 있지만 그린의 이론이 현대 복지국가에 중대한 의미를 갖는 것은 모든 궁극적인 가치의 기준을 ‘사람’에 두었다는 데 있다. 그린에 따르면, “궁극적인 가치의 기준이 되는 것은 사람이며 모든 가치란 사람을 위한, 사람의 또는 사람 속의 가치와 관련된 것이며 이러한 가치를 제외한 다른 것들은 의미가 없는 단어에 불과하다”(Green 1883, 193). 또한 그린의 적극국가론은 이론적 측면뿐 아니라 복지정책 수립 및 입법화를 통해 현실적 측면에서도 큰 성과를 냈고 영국의 실질적인 사회개혁에도 중대한 영향을 미쳤다.

적극국가론에서 더 진전된 토대를 마련한 것은 바로 ‘정의’의 측면에서 복지를 바라볼 수 있는 관점을 수립한 정의론이다. 롤즈(John Rawls)는 인간의 기본적 권리와 의무를 구체화하고 적절한 분배의 몫을 정하는 문제에 대해 ‘정의(Justice)’의 관점에서 바라보는 사상체계를 확립하고 개인적 자유와 사회적 평등이 조화를 이룰 수 있는 방안을 모색하며 현대 복지국가에 중요한 이론적 토대를 제공하였다.

롤즈는 정의로운 분배가 사회 구성원들의 합의를 거쳐 이루어질 수 있도록 사회 기본구조를 마련하는 일이 중요하며 이러한 구조 속에서 다양한 규칙들이 준수되고 공정하게 운영될 때 롤즈는 ‘형식적 정의’가 이루어질 수 있다고 보았다. 하지만 형식적 정의만으로는 실질적인 정의를 실현하기 어렵기 때문에 사회 기본구조를 결정하는 원칙의 수립이 필요하고 이 원칙들이 실질적 정의를 가져올 수 있다. 여기서 롤즈가 말하는 원칙은 자유롭고 합리적인 사람들이 평등한 최초의 상황에서 그들이 속한 사회의 기본적인 조건들을 규정하는 것으로 채택하게 될 원칙을 말한다. 이 원칙들이 그 자체만으로 사회체제나 정부의 형태를 결정짓는 것은 아니지만 이후에 필요한 더 많은 합의들을 규제하며 정부의 형태를 갖추는 근본 원리가 될 수 있다(정진화 2020, 29-31).

롤즈가 말하는 정의의 원칙은 모든 사회적 가치들에 적용되는데 여기에는 자유와 기회, 소득과 부, 그리고 자기존중에 대한 사회적 기반 등이 해당되며 이러한 가치들은 불평등한 분배가 모든 사람들의 이익에 부합하는 것이 아니라면 평등하게 분배되어야 하는 것이다(Rawls 1999, 10). 이러한 정

의의 원칙을 롤즈는 ‘공정으로서의 정의(justice as fairness)’로 간주했고 이를 통해 보장되어야 하는 권리들은 정치적 거래나 사회적 이익으로 계산 가능한 것이 아니다(Rawls 1999, 54). 롤즈는 모든 사람들이 유사한 상황에 놓여 자신 만의 이익을 위한 특별한 원칙을 만들 수 없을 때 공정한 결과를 보장하는 원칙에 동의할 것이라고 보았으며 이러한 관점에서 ‘원초적 입장(original position)’이라는 개념을 제시했다. 롤즈가 말하는 원초적 입장은 실제로 존재하는 상태가 아닌 가상적 상황으로 모든 사람들이 자신의 사회적 지위나 계층, 능력과 심리적 상황조차 알지 못하는 상황을 말한다. 모든 사람들이 유사한 상황에 놓이고 아무도 자신의 특별한 여건에 맞춰서 원칙을 설계할 수 없기 때문에 사람들은 모두에게 합당하고 정의로운 원칙들에 합의할 것이며 그러한 상황에서 수립된 원칙들은 공정할 수 있기 때문이다(정진화 2020, 32-33). 모든 사람들이 자신에 관한 것뿐 아니라 타인에 대한 지식, 정보까지 배제시키는 가상적 장치가 바로 ‘무지의 베일(veil of ignorance)’이다(Rawls 1999, 118-119).

롤즈는 원초적 입장에 놓인 사람들이 최초로 선택할 원칙으로 다음과 같은 두 가지를 제시했다. 첫째, 모든 사람들은 다른 사람들과 유사한 자유체제와 양립하는 가장 광범위하고 동등한 기본적 자유체제에 대한 평등한 권리를 가져야 한다. 둘째, 사회적·경제적 불평등은 최소수혜자들에게 최대 이익이 될 때, 그리고 공정한 기회균등 조건 하에 모두에게 직책 및 직위가 개방되어 있는 것과 결부될 때 허용될 수 있다(Rawls 1999, 53). 첫 번째 원칙은 기본적인 자유와 권리에 있어서의 평등을 강조하는 ‘자유 원칙’으로, 두 번째 원칙은 ‘사회적·경제적 불평등에 관한 원칙’으로 불린다. 두 번째 원칙에서 중요한 것은 ‘최소수혜자’의 개념이다. 롤즈는 최소수혜자들에게 최대 이익이 될 때 사회적·경제적 불평등이 허용될 수 있다고 보았으며 롤즈가 말하는 최소수혜자는 세 가지 측면에서 가장 불리한 상황에 놓인 사람들라고 볼 수 있다. 첫째는 가족 및 계급적 기원이 불리한 사람들, 둘째는 천부적 재능 면에서 불리한 사람들, 셋째는 살아가면서 운 조차 따르지 않은 사람들이 그에 해당된다(Rawls 1999, 83-84).

롤즈는 그의 분배정의 원칙이 가장 잘 실현될 수 있는 체제로 ‘재산소유 민주주의(property-owning democracy)’를 주장했다. 롤즈가 주장하는 재산소유 민주주의는 소득의 불평등 현상이 이미 일어난 뒤에 정부가 개입하는 체제가 아니라 애초에 소득 수준이 낮은 계층이라 하더라도 교육의 기회를 충분히 보장받고 그들의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 정부가 사전에 개입하는 체제라고 볼 수 있다. 롤즈는 부의 상속을 허용하는 이상 경제

적 불평등 문제는 해소될 수 없고 부의 양극화는 정치적 영향력 차이로 이어질 수 있기 때문에 부의 상속 및 증여에 대해 법적, 제도적으로 제한을 가해야 한다고 보았으며 이러한 측면에서 롤즈가 주장한 재산소유 민주주의는 부의 독과점을 막고 모든 사람들에게 공정한 기회를 보장해야 한다는 현대 복지국가의 지향점과 매우 밀접하게 연결되어 있다(정진화 2020, 37-38).

원초적 입장이나 무지의 베일과 같은 개념이 실체가 아닌 가상적 장치라는 점, 그리고 한 개인을 다른 사람이나 공동체와 별개로 놓고 볼 수 없다는 점에서 롤즈의 정의론은 다른 학자들로부터 반박과 비판을 받기도 했지만 롤즈가 현대 정치철학사에 있어서 중요한 사상체계를 확립, 학문적·현실적으로 크게 기여했다는 점은 높은 평가를 받고 있으며 정의론은 현대 복지국가의 이론적 토대로 여전히 큰 영향을 미치고 있다.

이와 같이 복지국가의 이론적 토대에서 생각할 때, 먼저 공리주의 관점에서 가족돌봄청년은 모든 사람들과 동등하게 자신의 행복을 추구할 수 있는 자연적 특성과 권리를 가지고 있는 존재로서 공동체의 행복을 위해 반드시 고려해야 할 대상이 되며, 가족돌봄청년에 대한 지원은 신체적, 물리적 지원뿐 아니라 정신적, 비물질적 측면에서도 이루어질 때 질적인 부분까지 보장할 수 있다는 이론적 토대를 수립할 수 있다. 또, 그린의 적극국가론 측면에서 볼 때 가족돌봄청년에 대한 지원은 모든 인간의 자아실현과 적극적 자유의 보장 차원에서 국가가 해야 할 기본적 의무가 되며, 이를 위해 국가가 법과 제도를 만들고, 시장에 개입하거나 조정 기능을 할 필요가 있다. 또한, 사회적·경제적으로 어려움에 처한 가족돌봄청년에게 충분한 교육의 기회를 제공하는 것 역시 중요하게 간주된다. 그리고 롤즈의 정의론에 입각해서 볼 때, 가족돌봄청년은 최소수혜자 집단에 해당되는 계층으로서 사회적·경제적 불평등의 원칙이 적용될 수 있으며, 그들에게 공정한 기회를 보장하기 위해 특별한 지원도 인정된다. 또한, 롤즈가 주장하는 재산소유 민주주의 관점에서 볼 때 가족돌봄청년에 대한 지원은 사후적인 관리나 지원에 앞서 사전적으로 그들이 동등한 교육의 기회와 같은 기본적인 권리와 자유가 상실되지 않도록 제도적인 방안을 마련될 필요가 있다.

#### 나. 복지국가의 위기와 돌봄국가론의 등장

‘복지국가(welfare state)’라는 용어가 언제부터 사용되었는지에 대해서는 다양한 의견이 있지만 일반적으로 현대적 의미의 ‘복지국가’ 개념이 처음

쓰이게 된 계기로 평가받는 것은 영국의 윌리엄 템플(Willam Temple) 주교가 1941년 『시민과 성직자(Citizen and Churchman)』란 책을 간행하며 ‘무력국가(Power-State)’에 반대되는 개념으로 ‘복지국가’라는 용어를 언급하고 시민의 복지에 대한 국가의 역할을 규정하면서 부터이다(Temple 1941, 35-36). 영국에서 현대 복지국가가 본격적으로 발전하게 된 이유는 두 차례에 걸친 세계대전 경험과 매우 밀접한 관련이 있다. 영국은 제1차, 제2차 세계대전을 겪으며 빈곤 및 실업 문제가 극도로 악화되어 사회시스템을 재구축해야 했고 그 과정에서 참전했던 사람들과 그 가족에 대한 처우 문제 뿐 아니라 국민들의 건강과 복지에 대한 문제에도 개입하게 되었다(Titmuss 1950, 506).

영국에서는 빈곤과 실업 문제 해결을 위해 구성된 위원회에서 만든 ‘베버리지 보고서(Beveridge Report)’를 통해 국민의 삶에 대한 최저수준을 보장하는 것이 정부의 의무라고 명시하며 ‘요람에서 무덤까지(from the cradle to the grave)’라는 영국 복지국가의 기틀을 마련했다. 이후 베버리지 보고서는 영국뿐만 아니라 유럽, 미국 등 세계 각국에서 사회보장제도를 마련하고 복지국가의 기틀을 형성하는 데 큰 영향을 미쳤다(정진화 2020, 56-57). 한편, 미국에서는 1930년대 경제대공황을 계기로 빈곤문제를 개인의 책임으로 생각했던 기존의 인식에서 벗어나게 되었으며 특히 루즈벨트(Franklin Roosevelt) 대통령은 경제부흥, 실업구제, 빈곤문제 개혁 등을 주요 골자로 하는 ‘뉴딜정책(New Deal)’을 강력히 추진했다. 루즈벨트는 1933년부터 각종 입법 및 정책을 통해 국가가 직접 시장에 개입하고 실업과 빈곤 구제에 나서는 발판을 마련했으며 노동자 및 근로자의 권리보호와 사회보장을 위한 제도들을 시행했다(정진화 2020, 58-59).

하지만, 1973년 오일쇼크 이후 경제 불황이 시작되고, 국가 재정 부담이 높아지면서 영국과 미국은 신자유주의에 입각한 정책들로 전화했다. 1979년 정권을 잡은 보수당과 당시 총리인 마가렛 대처(Margaret Thatcher)는 그동안 노동당이 고수해왔던 복지정책들을 포기하고 시장의 자율성을 강화하는 정책을 추진하며 ‘대처리즘(Thatcherism)’을 형성해 나갔고, 미국에서는 1981년 집권한 공화당의 레이건(Ronald Reagan) 대통령이 민주당 정권이 추진해온 복지정책들을 포기하고 규제완화, 세금인하, 정부 지출 축소 등을 강조하는 정책, 이른바 ‘레이거노믹스(Reaganomics)’를 추진했다. 하지만 21세기에 들어서면서 시장의 자율성을 강화하고 국가 개입을 축소한 신자유주의의 폐해가 점점 커지고 2008년 미국 발 세계금융위기까지 발발하면서 국제사회는 다시 한 번 복지국가의 필요성을 절감하게 되었으며

많은 나라들은 세계적인 경제 위기 속에서도 안정적인 경쟁력과 행복 지수 등을 기록한 북유럽 복지국가로 눈을 돌리게 되었다.

이후 현대 복지국가는 복지를 잔여적, 시혜적인 인식으로 보는 잔여적 복지와 복지를 기본적인 권리와 보장 차원에서 인식하는 제도적 또는 보편적 복지로 크게 구분되었고 이와 같은 구분과 기준에 따라 다양한 유형화 작업이 이어져왔다. 이와 같은 구분은 복지국가를 유형화해서 분석하기 위한 틀이지만 현실적으로는 각 나라마다 세부적인 차이들이 존재할 수밖에 없다. 이에 현재 많은 나라들은 각 나라의 상황에 맞게 복지정책과 국가 재정 사이에서 적절한 균형점을 모색해왔다. 하지만 현대사회는 복지국가가 발전해 온 시기와 다른 시대를 맞이하고 있다. 본격적인 저성장시대에 돌입했을 뿐 아니라 제4차 산업혁명 시대가 야기하고 있는 노동의 기계대체화 및 일자리 감소, 전 세계적인 저출산고령화 현상과 인구감소, 새로운 사회적 위험 등으로 인한 다양한 문제에 직면해 있다.

현대 복지국가는 자본주의의 구조적 문제를 해결할 수 없는 상태에서 마치 유일한 해답처럼 여겨졌으며 특히 북유럽식 복지국가는 한국의 현실에 비추어 자주 유토피아처럼 그려지기도 했었다. 하지만 현대 복지국가 모델만으로는 자본주의와 신자유주의의 폐해로 드러난 여러 가지 문제를 해결하기에 역부족이었고 시대적 변화와 새로운 사회적 위험성의 대두 속에서 복지국가의 한계와 문제점이 재검토되며 그 대안에 관한 모색도 이루어지게 되었다. 뉴욕타임즈의 컬럼니스트 브룩스((David Brooks)가 2019년 5월 기고한 “The Welfare State is broken. Here’s how to fix it”이라는 제목의 글에 따르면 현재의 서구 복지 시스템은 1950년대와 60년대에 일시적인 실업과 고용의 과정에서 일어나는 문제를 중심으로 설계된 것이기 때문에 오늘날의 문제를 해결하기에는 적합하지 않은 것이다. 오래된 복지 모델에서 사회복지사들은 고립된 전문가들이고 관료주의적 규칙에 얽매일 수밖에 없다. 이에 영국에서는 관계적 동반을 실현하고 복지국가 내에 마을을 만들어 관계형 네트워크를 설계하는 새로운 시도와 실험을 추진하였다(Brooks 2019/05/27).

또, 현대 복지 서비스의 고안과 전달은 너무 낡은 공장식 모델을 바탕으로 하고 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있다. 복지 서비스가 효율성과 표준화의 이름아래 기계적으로 전달되어 그 모양이 컨베이어벨트를 방불케하고, 아무에게도 딱맞지 않는 복지 ‘상품’들이 대량생산되는 양상이라는 것이다. 이렇게 생산된 복지상품들은 욕구가 천차만별인 복지 ‘소비자’들을 만족시키지 못하고, 많은 경우 수혜자격을 너무 제한적으로 설정하여 정작 서비스가

필요한데 접근하지 못하는 사람들도 생긴다. 소비자화 된 당사자들은 채워지지 않은 욕구를 채워줄 새로운 서비스를 요구하며, 당국은 이에 부응하여 사각지대를 메우기 위한 새로운 상품들을 끊임없이 고안해낸다. 그러나 ‘빈틈 발견-신서비스 생산’의 반복은 안전망의 수없이 많은 구멍들을 반창고로 때우는 격이며 틀자체를 바꾸어 사람들이 탄력적으로 번성하는 삶을 추구하게 하는 것과는 거리가 멀다. 또, 장기돌봄에 대한 수요는 갈수록 늘어나고 가정에서의 돌봄제공은 줄어드는데 그 커지는 공백을 값싼 노동력으로 해결하려는 시도 역시 문제이다(이태인 2022, 12).

이러한 상황에서 최근에는 돌봄, 즉 케어(care)의 개념이 법, 정책, 실천 등에서 중요한 개념으로 언급되고 있으며 도덕적, 가족책임적 차원에 한정되었던 것에서 점차 공식적인 유급의 영역이자 국가단위의 정치경제적 차원으로 확대되어 가고 있다. 홈케어(homecare), 케어워크(care work), 케어산업(care industry) 등과 같은 용어의 등장도 이러한 추세를 잘 반영해준다 하겠다. 돌봄의 개념이 부상된 배경에는 사회인구학적 변화가 주요하게 자리잡고 있다. 평균수명의 연장은 신체적, 정신적 장애의 가능성이 높은 85세 이상 후기고령인구의 급속한 증가를 가져왔고, 이는 돌봄에 대한 총수요량을 증가시키는데 결정적으로 기여하였다. 이에 반해 전반적인 사회인구학적 추세는 돌봄 공급을 축소시키는 방향으로 진행되고 있다. 돌봄의 주요 제공자였던 기혼여성의 사회적 진출 증대, 전 세계적인 추세인 출산율 저하, 남녀 평균 수명 차이로 인한, 혹은 비혼(非婚) 경향의 증가로 인한 1인 가구 비율의 증가 등은 모두 공급자로서의 전통적인 돌봄제공자 수를 줄이고 있다. 이에 영국은 오늘날을 돌봄의 위기로 규정하고 돌봄제공체계를 전체적으로 재구조화하는 시도를 행하고 있다(이가옥·우국희 2005, 185-187).

후기산업사회로의 진입은 인구구조, 가족형태, 산업구조를 변화시켰고 이는 인구 고령화, 출산율 하락, 돌봄위기, 산업고용율 하락, 임시직의 증대 같은 소위 신사회적 위험이라 일컫는 현상을 야기했다. 기존 복지국가 모델이 이러한 사회적 변화와 위험에 대응하는데 한계를 갖고 새로운 위기에 직면하면서 현대 사회는 새로운 모델을 모색하게 되었고 이러한 과정에서 최근 더 나은 복지국가의 모델로 ‘돌봄국가(caring state)’가 제시되고 있다. 돌봄국가란 “돌봄윤리가 사회운영의 규범적 원리로 작동하는 국가”를 의미한다(김희강 2016, 7). 이와 관련, 김희강(2022)은 돌봄국가를 토대로 최근 돌봄에 기초한 가치와 규범을 주요한 사회 운영의 원리로 상정하는 ‘돌봄민주국가’를 제시한 바 있고 백영경(2017)은 돌봄의 매개로 한 생태환경, 자연자원, 공적 공간, 공공서비스 등의 커먼즈 복원과 생성에 주력해야

한다며 '복지 커먼즈(welfare commons)'라는 개념을 주장했다. 홍찬숙(2020)은 돌봄의 보편성을 강조하며 기본적 수준의 소득을 보장하는 새로운 복지모델의 필요성을 제안했다.

이와 같이 돌봄 개념에 입각한 모델과 대안들의 핵심은 바로 복지 문제를 관계와 돌봄의 측면에서 바라보고 있다는 점에 있다. 전통적인 복지 프로그램들은 일시적인 좌절을 겪은 사람들을 위해 고안된 것이지만 오늘날의 빈곤과 빈부격차 문제는 점점 구조화, 영구화되고 있기 때문에 두터운 관계의 거미줄, 즉 사회관계망과 사회구조를 만들어 가는 것이 중요한 과제가 되고 있다. 이와 같이 관계를 중시하는 복지로 방향을 설정하고 관계가 돌봄의 중심축이 되도록 시스템을 새로 고안해내는데 있어서 국가의 역할을 중요시하는 접근이 바로 돌봄국가론의 토대이다. 길리건(Carol Gilligan)에 따르면, 취약한 인간에 대한 응답은 본질적으로 관계적인 것이며 돌봄이란 서로 관계를 맺는 행위이다(Gilligan 1982: 19, 134).

돌봄에 대한 관계적 측면을 강조하는 측에서는 자유주의에 기반한 복지국가론의 한계를 지적한다. 자유주의는 합리적인 개인들이 가상의 사회계약을 통해 국가를 형성하고 사회 구성원으로부터 권한을 위임받은 국가가 모든 사람의 자유를 보장하기 위해 국가의 역할을 다해야 하며 그 안에 복지에 대한 의무도 포함한다. 하지만, 돌봄의 측면에서 볼 때, 롤즈와 같은 정의론에서 말하는 원초적 입장이나 무지의 베일은 구성원 간의 관계를 단절시킨 채 가상적 전제하에 정의의 원칙을 논하는 것이 되기 때문에 돌봄의 관계를 배제하는 것이 된다. 돌봄국가 관점에서 볼 때는 돌봄에 대한 공적 책임을 강조하는 것이 정의로운 사회의 규범적 기초이며 이를 위해 법, 제도, 사회구조와 정책을 구성하고 기준을 정하는 것이 정의의 원칙이 될 수 있다(김희장 2016, 14).

공동체주의는 개인의 존재를 공동체라는 맥락 안에서 상정하고 인간 존재의 의존과 취약성에 대해 보다 구체적으로 언급하고 있다는 점에서 돌봄국가를 주장하는 측에서 보는 인간상과 같다고 할 수 있다. 하지만 인간의 불가피한 의존과 이에 따른 타인과의 필연적인 연계를 강조하는 점에서 공동체주의와 돌봄의 인간상은 차이가 존재한다. 우선 공동체주의 이론이 돌봄의 가치와 관계를 고려하는지에 회의적이며, 그러한 관계에 대한 설명을 찾아보기 어렵다는 것이다. 또한 공동체주의 인간상은 돌봄을 개인의 미덕의 일환으로 접근하는 반면, 돌봄의 인간상은 돌봄 실천과 그러한 실천을 가능하게 하는 돌봄 관계의 질, 그리고 이에 대한 사회적 가치 인정에 보다 집중한다는 점에서 중요한 차이가 있다(김희장 2022, 20-23).



돌봄은 인간의 의존성을 전제로 한다. 인간은 태어나면서부터 죽기 전까지 예외없이 누군가의 돌봄을 받아 생을 이어왔으며, 이 과정에서 누군가의 돌봄에 전적으로 의존했다. 의존의 범위나 강도는 사람마다 다르겠지만 현재도 인간은 누군가의 돌봄에 생을 의존하는 삶을 살고 있다. 다시 말해, 의존의 시기에 누군가의 돌봄을 받지 않는다면, 인간은 생존하거나 성장할 수 없는 것이며 그만큼 인간이 의존적이라는 사실은 매우 자연스럽고 당연한 것이다. 이와 같이 인간은 누구나 의존적이며 돌봄을 필요로 한다는 관점은 기존의 복지모델에서 의존성에 내포하고 있는 차별, 배제, 혐오와 같은 일종의 낙인을 배제할 수 있다. 또한, 돌봄의 개념은 의존인을 돌보는 의무 뿐 아니라 의존인을 돌보는 돌봄제공자에게도 해당되며 이점에서 기존 복지국가와의 차이가 뚜렷이 나타난다(김희강 2016, 8-10).

〈표2-1〉 복지원리와 돌봄원리 비교

| 구분   | 복지원리                                   | 돌봄원리                                      |
|------|--|---|
| 목적   | 인간다운 삶<br>(일정수준 소득보장과 사회적<br>위험대비를 통한) | 인간다운 삶<br>(취약한 인간의 돌봄 필요에<br>응답하는 관계를 통한) |
| 보장수단 | 시민적 권리                                 | 시민적 책임                                    |
| 실현방법 | 자원의 재분배                                | 관계 속의 (돌봄)실천                              |

출처: 김희강 2021. 45.

〈표2-1〉과 같이 기존의 복지 개념과 돌봄 개념의 차이는 비교 설명할 수 있다. 복지가 개인의 인간다운 삶이라는 일정수준의 소득과 사회적 위험에 대한 대비를 보장함을 목적으로 한다면, 돌봄은 인간다운 삶을 취약한 누군가의 돌봄 필요(care needs)에 응답(response)함을 통해 성취하고자 한다. 기존 복지원리가 인간다운 삶을 위해 ‘사회적 위험으로부터 보호할 수 있는’ 최소한의 재화가 보장되는 제도에 집중한다면, 돌봄원리는 인간다운 삶을 관계에서 찾는다. 돌봄원리에서 전제하는 인간은 누구도 피할 수 없는 보편적인 취약성을 지닌 존재이다. 인간다운 삶은 돌봄이라는 관계를 통해 유지되고 호전되며 성장할 수 있다. 따라서 보다 궁극적인 돌봄의 목적은 인간이 필연적으로 속하게 되는 돌봄을 주고받는 관계가 보호되고 유지될 수 있도록 이를 보장하는 것이다. 복지가 재분배를 통해 빈곤감소 및 불평등 완화를 달성하고자 한다면, 돌봄은 돌봄을 주고받는 관계 속 행위를 통한 실천에 주목한다. 쉽게 말해, 복지가 자원을 통한 재분배에 주목한다면, 돌봄은

사람을 통한 실천, 관계 속의 실천에 주목한다고 볼 수 있다(김희강 2021, 40-44).

이러한 비교를 기초로 했을 때, 돌봄원리는 복지원리에 비해 취약한 인간의 필요에 더 포용적이고 사회적 연대 기반을 더 튼튼히 다질 수 있으며, 시민적 책임의 권장과 서로에 대한 돌봄책임을 더 적극적으로 지지하는 실천 원리로 작동할 수 있다(김희강 2021, 56-57). 특히, 기존의 복지국가 정책과 담론에서 돌봄제공자가 간과되어 있거나 멸시되어 왔다면 돌봄국가의 복지는 의존자의 돌봄 필요뿐만 아니라 돌봄제공자의 돌봄 필요를 채워주는 의무로서 복지를 논한다. 사람은 일생을 통해 돌봄의 필요와 능력이 달라지기는 하지만 모든 인간은 언제나 돌봄의 수혜자이자 제공자라 할 수 있기 때문이다(Toronto 2013, 87). 이러한 복지의 실행을 위해서는 돌봄제공자의 돌봄 필요가 사회경제적으로 보상되어야 할 뿐만 아니라, 이들이 제공하는 돌봄에 대한 가치가 사회적으로 인정될 수 있는 제도와 구조를 갖춰야 한다. 이런 점에서 돌봄국가론에서 말하는 복지는 복지의 외연 확장을 넘어 궁극적으로 돌봄 필요와 돌봄관계를 반영하는 사회경제 구조의 재건축 토대를 마련할 수 있다(김희강 2016, 22-23).

#### 다. 한국의 복지국가 변천과정

영국과 미국에서 세계대전 이후 복지국가를 발전시키게 된 주요한 계기를 마련한 것과 달리 우리나라는 해방이후 곧바로 한국전쟁을 겪고 또 한국전쟁 이후에는 분단의 구조화를 겪으며 복지국가를 발전시킬 수 있는 토대를 형성하지 못해왔다. 우리나라에서 복지에 대한 인식의 전환과 복지레짐이 구체적으로 형성되기 시작한 것은 김대중 정부 때 부터라 할 수 있고 이후 2010년 서울시의 무상급식 문제를 계기로 선별적 복지 vs 보편적 복지 논쟁이 촉발되며 복지국가론이 크게 대두되었다. 하지만 한국형 복지국가 역시 그 한계와 문제점을 드러내고 있는 상황이며 다른 어느나라 보다 빠른 인구 감소와 저출산고령화 현상, 4차 산업혁명에 따른 급속한 변화 속에서 복지 모델에 대한 수정 및 보완, 그리고 대안이 요구되는 상황이다. 이러한 상황 속에서 최근 대두되고 있는 돌봄의 개념과 돌봄국가론은 기존의 복지국가 모델을 수정하고 보완하며 가족돌봄청년과 같이 기존의 복지체제에서 사각 지대에 놓였던 문제들을 완화하는데 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

우리나라는 해방이후 1948년에 공포한 초대 헌법에서 복지에 관한 내용

을 별도로 명시하지 않았지만 전문을 통해 복지에 대한 국가의 의무를 담았다. 하지만 이러한 헌법 정신을 실현하기에 해방 직후의 정치적·경제적·사회적 상황은 여의치 않았고 북한과 계속 대립하고 있는 상황에서 이승만 정부는 국가안보와 반공주의를 최우선의 가치로 삼았으며 이에 복지 문제는 후순위로 밀릴 수밖에 없었다. 게다가 정부 수립 이후 얼마 안 돼 6.25 전쟁까지 발발하게 되었고, 설상가상으로 남북이 분단되며 우리나라는 영국이나 미국과 같이 전후 복구나 전사자 및 가족들에 대한 처우 문제 등을 고민하며 사회복지 시스템을 재정비할 타이밍도 갖지 못했다. 또한 빈곤 및 복지 문제에 대한 이승만 정부의 의지도 부족한 실정이었다.

이승만 정부가 최소한의 구호활동만 한 것과 달리 박정희 정부에 들어서는 상대적으로 다양한 복지정책들이 추진되었다. 이는 독일 비스마르크 체제가 노동운동을 탄압하고 노동자들을 회유하기 위한 전략적 차원에서 사회보험제도와 같은 복지제도를 발달시킨 양상과 유사하게 박정희 정부의 장기독재와 개발주의를 실현하는 과정에서 드러난 문제를 희석시키고 노동자들을 회유하기 위한 정치적 의도의 성격이 강하다.

박정희 정부에 이어 전두환 정부 역시 12.12 사태라는 군사반란을 통해 정권을 획득하며 군사독재 시대와 경제성장 제일주의를 이어갔지만 국정과제 및 헌법 개정을 통해 복지국가의 역할을 가시적으로 표명했다는 점에서 이전 정부와 다른 차이를 갖는다. 전두환 정부는 주요 국정과제에 복지 분야를 처음으로 등장시켰으며 1980년 10월 헌법 개정을 통해 복지에 대한 국가의 의무와 역할을 보다 뚜렷하게 명시했다. 이후 전두환 정부는 사회복지 서비스를 확대하고 박정희 정부 때 만들어진 의료보험법을 토대로 전국민의료보험 시대를 열었다. 하지만 전두환 정부가 추진한 복지정책 역시 정권의 유지를 위한 잔여적·시혜적 성격이 강한 것이었다는 데 큰 한계가 있다.

이와 같이 민주화 이전 이승만, 박정희, 전두환 정부 하에서 추진된 복지정책 및 제도들은 복지국가에 대한 철학과 인식에서 시작된 것이라기보다 태생적인 정권의 한계 극복을 위해 정권의 정통성과 민심의 지지를 확보하기 위한 수단으로 활용된 측면이 강하다. 특히, '선성장 후분배'라는 기조를 강하게 갖고 있었던 박정희·전두환 정부는 복지정책을 경제정책의 부수적인 한 부분 정도로만 인식했으며 경제성장과 개발 중심적인 정책 뒤에 나타난 사회적인 문제들을 해결하고 여론의 비판들을 잠재우기 위한 방안으로 복지정책을 추진한 성격이 짙다. 복지정책을 시행하는 과정에서 국민의 의견을 수렴하거나 국민이 참여하는 어떠한 절차도 없었던 점, 그리고 충분한 사회적 합의 과정이 존재하지 않았다는 점이 이러한 분석을 증명해준다(정진

화 2020, 230).

1987년 민주화를 계기로 시민사회가 성장하며 시민들과 노동자들의 요구 및 의견을 수렴하지 않으면 안 되는 상황에 이르게 되자 노태우 정부는 최저임금법, 국민연금법, 의료보험법 확대 개정 등을 추진, 이전의 군사정권 보다 한 단계 더 진전된 모습을 보였다(윤도현 2017, 198). 하지만 노태우 정부 역시 복지정책의 이면에 정치적 목적과 의도가 깔려있었고 성장 및 개발 중심 논리를 고수했다는 점, 복지정책 추진 과정에서 사회적 합의가 충분히 이루어지지 않았다는 점 등에서 이전 정권들과 같은 한계성을 갖는다. 노태우 정부 때 복지제도의 확충 및 복지지출의 증가가 이루어진 것은 일반 국민과 노동계급에 대한 국가의 자발적 시혜나 이타주의가 아니라 광범위한 시민사회와 노동 운동의 압박에 따른 필연적 결과라고 볼 수 있다(김태성·성경룡 2014, 504). 특히, 노태우 정부 때의 복지정책은 국가복지 보다 기업복지를 발달시키는 방향으로 나아갔는데 이 역시 노동계급과 시민사회의 성장과 밀접한 관련이 있고 기업복지의 팽창과 국가복지의 상대적 저발전은 탈상품화 효과를 가져올 수 없었으며 이후 한국의 복지정책 방향이 자유주의적인 성격을 갖게 되는데 영향을 미쳤다(박보영 2017, 43-46).

김영삼 정부는 군사 정권 이후 처음으로 들어선 문민정부로서 복지정책을 추진하는데 보다 유리한 토대를 만들 수 있었고 많은 기대를 받았지만 그러한 기대에 부응하지 못했다. 김영삼 정부가 주력했던 의제는 '세계화'에 있었으며 복지 정책도 세계화의 일환으로 추진되었다(정진화 2020, 233-234). 김영삼 정부는 복지국가에 대한 철학이 부재한 상태에서 세계화라는 의제를 주창하며 그 속에서 복지 문제를 다루었고 국제적 표준과 기준에 한국의 모든 것을 끼워 맞추려 했다. 김영삼 정부는 절차적 민주주의가 이루어졌음에도 불구하고 복지정책을 추진하는데 있어서 민주적인 의사결정 구조 및 과정을 갖지 못했으며 심지어 복지 부문 예산 및 비중을 축소하여 김영삼 정부 5년 내내 보건복지부 예산은 노태우 정부 수준을 넘어 본 적이 한 번도 없었고 이는 김영삼 정부가 복지문제에 얼마나 소극적이었는지를 대표적으로 보여준다(김태성·성경룡 2014, 520-522). 게다가 김영삼 정부는 임기 말 IMF에 구제금융을 요청할 정도의 심각한 국가적 위기를 초래하여 대기업 및 중소기업의 연쇄부도와 대규모 실업사태를 가져왔다.

아이러니 하게도 IMF 외환위기가 가져온 문제들은 한국 사회에서 복지 문제에 대해 큰 관심을 갖고 복지정책을 발전시킨 계기를 마련했으며 국난극복이라는 엄중한 과제를 안고 출범한 김대중 정부는 사회적 충격을 완화할 수 있는 사회안전망 확충에 심혈을 기울이며 민주주의와 경제발전, 그리고

성장과 복지의 병행을 추구하는 ‘생산적 복지’를 지향했다. 김대중 정부의 생산적 복지는 복지를 기존의 시혜적, 잔여적 차원에서 바라본 것이 아니라 국민의 권리이자 국가의 의무로 인식했다는 점에서 역대 정부와 뚜렷이 구별되는 것이었고 이에 김대중 정부가 한국정치사에서 복지패러다임의 중대한 전환점을 마련했다는 점은 학자 및 전문가 집단에서 대체적으로 인정하는 바이며 한국 복지레짐 변화는 크게 김대중 정부 전과 후로 구분된다. 김대중 정부가 추진한 대표적인 복지정책으로는 국민기초생활보장제도, 건강보험제도, 국민연금제도 그리고 고용보험 및 산재보험 제도 등을 들 수 있으며 성평등 측면에서도 법적·제도적 개선을 이루어 1999년 ‘남녀차별금지 및 구제에 관한 법률’ 제정, 2000년 ‘정당법’ 개정, 2001년 ‘근로기준법’, ‘남녀고용평등법’, ‘고용보험법’ 개정을 이루어냈고 처음으로 여성부를 신설하기도 했다. 복지예산도 크게 확충했고 이러한 재정 확충은 궁극적으로 복지 사각지대를 축소시키는 데 기여했다(최병호 2014, 97-98).

김대중 정부의 생산적 복지 노선을 계승한 노무현 정부는 ‘경제와 복지의 선순환’이라는 가치를 내걸었고 계층 및 소득 격차 완화에 대한 의지도 강하게 밝혔다. 특히, IMF 구제금융을 신청하며 받아들인 신자유주의 정책들과 조치들이 사회적 양극화를 증대하고 비정규직을 양산하는 결과를 초래하자 노무현 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 사회안전망 확충을 추진했다. 노무현 정부는 빈곤층을 위한 복지와 복지 사각지대 해소를 위해 국민기초생활보장제도의 부양의무자 소득기준을 완화하여 혜택 대상을 더욱 확대하고 긴급복지제도를 실시했으며 근로장려세제 도입, 비정규직 근로자 보호 정책 등도 실시하였다(정진화 2020, 239-240).

복지 정책 및 제도의 확대에 따라 2004년에는 정부 재정에서 차지하는 복지지출의 비중이 경제와 국방을 제치고 1위로 올라섰으며 복지재정의 비중은 2004년 24.5%를 넘어선 이후 계속 1위를 유지했다(김태성·성경룡 2014, 505). 여성부를 여성가족부로 변경하고 호주제 폐지 및 성인지 예산제도를 도입한 것도 노무현 정부 때의 일이다. 특히, 이 시기에 저출산고령화 추세가 급속하게 진행되자 노무현 정부는 2005년 9월 ‘저출산고령사회 기본법’을 제정하고 대통령 직속 위원회를 설치하였고, 이외에도 빈부격차·차별 시정위원회, 사람입국일자리위원회, 양극화·민생대책위원회 등을 만들어 사회적 변화에 대응하고자 노력했지만 기대만큼 주요한 성과를 내지는 못했다(정진화 2020, 241).

김대중, 노무현 정부는 본격적으로 복지국가로의 전환을 추진했지만 IMF 외환위기 극복과정에서 받아들인 신자유주의 정책으로 양극화는 심화되었고

전세계적으로 불어닥친 경제불황과 금융위기까지 이어지면서 한국 사회는 또 다른 위기를 맞게 되었다. 이에 이명박 정부는 복지노선을 ‘능동적 복지’로 삼고 일하는 복지, 맞춤형 복지, 서민 복지 등을 강조했다(청와대 2012, 1-5). 이명박 정부는 능동적 복지 실현을 위해 복지 재정 확충, 사회복지 통합관리망 구축, 민관합동 복지 사각지대 전국 조사 등을 추진, 주요 성과로 강조했지만 이명박 정부가 말한 능동적 복지는 실제로 복지혜택의 대상을 광범위하게 확대하는 것이 아니라 일정한 조건에 해당되는 특정 대상에게만 복지혜택을 제공하거나 그들의 부담을 덜어주는 방향으로 복지정책을 추진하겠다는 의미가 내포되어 있었다(정진화 2020, 243-244). 이명박 정부는 능동적 복지를 5대 국정지표 중 하나로 정했지만 국정지표 실현을 위한 43개 핵심 과제 중 사회복지 분야에 직접적으로 관련된 과제는 네 가지 뿐이었으며 이명박 정부의 능동적 복지는 시장의 역할과 선별적 복지를 중시하는 자유주의적 성격이 강한 특성을 보였다(김원섭 2012, 17-18).

이명박 정부에 이어 집권한 박근혜 정부는 복지-고용-성장 간의 선순환 구조를 강조하는 ‘맞춤형 고용·복지’를 복지노선으로 채택하고 그 전략으로 생애주기별 맞춤형 복지 제공을 내세웠다(제18대 대통령직인수위원회 2013, 17). 하지만, 박근혜 정부는 대표적으로 누리과정, 기초연금제도를 실행하는 과정에서 결국 애초의 공약과 국정목표에서 대부분 후퇴하거나 예산을 삭감하는 모습을 보여주어 많은 비판을 받았다 특히, 박근혜 정부가 강조한 ‘증세없는 복지’는 임기 내내 스스로의 발목을 잡는 패착이 되었고, 이는 결국 담배값 인상과 연말정산과정에서 소득공제를 세액공제로 전환하는 정책을 통해 서민층의 부담을 증대시키는 결과를 초래했으며 박근혜 정부의 맞춤형·고용복지 체제는 이명박 정부 때와 유사한 선별적 복지, 시장중심 복지의 성격이 강한 양상을 보였다(정진화 2020, 245-246).

2017년 박근혜 대통령 탄핵 결정으로 급박하게 출범한 문재인 정부는 ‘5대 국정목표 중 하나로 ‘내 삶을 책임지는 국가’를 선정하고 ‘포용적 복지국가’라는 비전을 제시했다. 그리고 2019년에는 포용적 복지국가에서 혁신적 포용국가로 명칭을 변경한데 이어 2020년에는 한국판 종합뉴딜계획을 발표했다(김기태 외 2022, 15-16). 문재인 정부는 최초로 보편수당인 아동수당과 한국형 실업부조인 국민취업지원제도를 도입했고, 국민기초생활보장제도 부양의무자기준 단계적 완화 로드맵을 이행했으며, 취약계층의 사회복지 수혜 범위 확대, 치매국가책임제, 고등학교 무상교육 단계적 시행 등도 추진하였다. 청년희망키움통장, 청년저축계좌 등과 같이 청년 계층의 자산형성

지원책을 강화한 것도 성과이다.

무엇보다 문재인 정부의 최대 성과는 다른 국가들과 견주어볼 때 코로나 19라는 팬데믹 위기에 잘 대응하여 성공적인 방역과 경제적인 위기 방어를 해낸 것을 높게 평가할 수 있다. 문재인 정부는 질병관리 측면에서 선제적으로 대응한 것은 물론 코로나 고용위기 동안 실업급여 혜택을 받지 못하는 취약계층을 체계적으로 지원하고, 장기화된 방역 상황과 피해 누적에 따라 민생회복 및 방역 지원을 위한 추경을 두 차례 편성, 코로나 상생국민지원금, 저소득층 추가 국민지원금 지급 등을 실시했다. 문재인 정부는 한국 복지국가의 발전 경로에서 첫째, 10년의 보수 정부 기간 동안 위축됐던 복지정책들을 다시 활성화했고, 둘째, 복지정책의 과감한 확장을 통해서 보편적 복지국가의 기반을 구축했다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있으며 실제로 코로나19 감염병 상황에서도 복지와 경제, 고용의 지표가 고르게 긍정적으로 나타났으며 코로나 상황에서 가장 빠르게 경제 회복을 한 나라 가운데 하나로 꼽힌다(김기태 외 2022, 49-50). 하지만 문재인 정부의 적극적인 복지정책에도 불구하고 부동산 정책의 실패는 새로운 양상의 양극화, 주택 및 세금 문제 등을 과제로 남겼고 이러한 가운데 청년들의 주거 문제 및 청년 복지가 주요한 복지 이슈로 떠올랐으며 국민들의 복지 체감도 측면에서는 여전히 회의적인 측면이 존재한다.

이러한 상황에서 복지국가의 대안으로 등장한 돌봄국가론이 시사하는 바는 더욱 크다. 한국사회는 여전히 유교적 문화와 가부장적 문화가 많은 영향을 미치고 있으며 이러한 연장선 상에서 복지의 상당 부분이 국가나 지역사회보다 가족의 의무와 책임으로 치부되어 왔다. 가족돌봄청년이 복지 사각지대에 놓이게 된 것도 이러한 배경과 무관하지 않다. 또 국가 변천 과정에서 나타난 발전주의, 개발주의, 성장주의 등과 이를 위한 국가 주도적 성향은 복지를 온정주의적 시각으로 바라보고 시민적 연대 보다 국가적 권위가 강조되는데 큰 영향을 미쳐왔다. 시장을 강조하는 신자유주의 역시 시장의 불평등, 빈부격차의 구조화 문제가 돌봄의 관계나 과정에도 나타나는데 많은 영향을 끼쳤으며 노동연계 복지와 개인의 책임을 강조하는 측면은 돌봄인과 돌봄의 가치를 배제해 온 측면이 있다(김희강 2022, 219-226). 한국 사회에서 인간관계와 상호성을 강조하는 유교적 문화는 돌봄국가와 상통하는 측면이 존재하지만 그 안에 내포된 가족주의와 가부장적 문화는 돌봄의 책임과 부담을 여성에게만 치중하고, 국가의 역할을 제한하는 문제점이 있다. 또, 발전주의는 강한 국가를 상정하고 있다는 점에서 궁극적인 조달자로서 국가의 역할을 지지하는 돌봄국가와 일면 맞닿아 있지만 발전주의 국가의

자의성과 복지에 대한 온정주의는 돌봄의 민주적 가치와 위배되는 측면이 있다. 게다가 신자유주의 하에서 시장을 통한 돌봄분배는 돌봄의 구조적 부정을 외면하고, 신자유주의적 노동윤리는 돌보는 인간이 갖는 정치사회적 가치를 간과하여 돌봄국가의 원리와 배치될 수 있다(김희강 2022, 229). 이러한 상황 속에서 최근 한국사회가 돌봄의 개념에 관심을 갖고 문재인 정부에서 치매국가책임제, 온종일 돌봄체계 등의 정책을 추진한 것은 돌봄의 영역을 국가 책임의 영역으로 가져왔다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다.

하지만 돌봄국가론이 강조하고 있는 돌봄과 관계의 중요성은 이상적인 가치로서 훌륭하지만 현실적으로 구현하기 어렵다는 문제가 존재한다. 예를 들어 인간은 누구나 의존적이며, 누구나 수혜자나 제공자가 되지만 모두가 그 역할과 의무에 최선을 다하지는 않기 때문이다. 또한 현실적인 정책의 설계와 적용 측면에서 모든 복지 시스템과 서비스를 관계 중심으로 설정하는 것도 어려운 일이다. 국가는 부모와 같은 인격적 존재가 아닐뿐더러 결국 예산과 정책과 같은 시스템으로 움직여야 하는 구조를 갖고 있기 때문이다. 게다가 영국이 돌봄 인력 개발과 유지를 위한 지원과 투자가 단기간이 아닌 20년 이상에 걸쳐 이루어져 왔다는 점, 그리고 단일 부서의 책임에 머무르지 않고 사회-노동-교육부서의 협력과 조정 하에 놓여질 만큼 중대한 과제로 인식하고 있다는 점, 관련된 다양한 집단의 욕구와 의견을 수렴하는 데 충분한 시간과 노력을 투자해 왔다는 점이 시사하는 바도 놓치지 말아야 할 것이다(이가옥·우국희 2005, 198-201).

현재 한국사회가 필요로 하는 것은 정의 vs 돌봄, 복지국가 vs 돌봄국가와 같은 이분법적 구도나 대립적 사고가 아니라 복지국가에서 진행되어 온 현실적 논의를 토대로 그 한계와 문제점을 보다 통찰력있게 분석하고, 새로운 대안으로 제시되고 있는 돌봄의 원리와 중요성을 보완하여 보다 한국사회에 필요한 모델을 만들어 가는데 있다고 할 수 있다. 정의윤리는 권리, 정의, 공정, 돌봄윤리는 관계, 책임, 공감, 실천을 중심으로 한 가치에 초점을 두지만 이러한 개념의 구분은 단순히 정의와 돌봄을 구분, 대립시키자는 의도라기 보다 이러한 두가지를 모두 통합, 포괄해야 한다는 점에 주목해야 할 것이다. 복지원리와 돌봄원리도 마찬가지로. 이 두가지를 모두 의미있게 수용하기 위해서는 복지의 노동(생산)중심, 권리중심, 공정(정의)중심, 분배중심의 패러다임과 함께 돌봄의 취약성중심, 필요중심, 책임중심, 맥락중심, 실천중심의 패러다임이 가치로 제시되어야 할 것이다. 기존의 복지국가 논의에서 저평가 되었거나 간과되었던 돌봄의 중요성을 재검토하고 자원의 분배와 관계성이 서로 상호보완적으로 작동하는 국가를 실현할 때 우리 사회는



진정한 정의로운 복지국가로 나아갈 수 있을 것이다(김희강 2022, 199).

## 2. 지방자치단체의 가족돌봄청년 지원 필요성

### 가. 지자체의 복지 및 돌봄 역할 강화

현대 복지국가에서 복지에 대한 의무와 역할의 상당 부분이 지자체로 이양되게 된 배경은 복지 서비스의 확대 및 재정적 문제와 밀접한 관련이 있다. 영국의 경우 베버리지 보고서를 토대로 복지국가를 발전시켜오며 보건, 교육, 주거, 의료 등의 분야에 대해서는 보편적 공공서비스를 추구하고, 국민 보험법과 산업재해법에 따른 사회보험에 대해서는 국민의 기여를 강제화하여 고용주와 노동자, 그리고 정부의 기여금을 통해 재원을 마련하는 형태를 형성하였다. 하지만 1960년대 중반 이후부터 영국은 경제위기 속에서 복지 서비스는 점점 더 확대해야 하는 동시에 복지재정 축소가 불가피한 상황에 직면하며 딜레마에 빠지게 되었다. 이러한 구조와 상황 속에서 영국 특유의 사회복지서비스의 전달체계가 형성되어 현금을 급여하는 서비스는 중앙정부가, 노약자와 장애인 등 사회적 약자를 돌보는 대면 서비스는 주로 지방자치단체가 담당하는 구조를 갖게 되었다(최유 2013, 20-22).

이어 영국은 1968년 ‘지방자치단체와 통합 대인사회서비스(Local Authority and Allied Personal Social Service)’ 이른바 ‘시봄(seebohm) 보고서’를 통해 ‘대인 사회서비스’의 필요성과 이를 집행할 지방자치단체의 역할을 강조하였으며, 각 지방자치단체가 아동부나 보건 및 복지부 등으로 분리되어 있던 사회복지 전문 인력과 조직을 단일 부처로 통합하여 사회서비스부(Social Service Department)를 설치할 것 등을 명시했다(최유 2013, 23; 강혜규 외 2006, 129). 시봄보고서 이후 영국은 지역사회복지의 중요성이 크게 강조되는 전환점을 맞게 되었고 지방정부 사회서비스부를 중심으로 고용, 교육, 주택, 가정원조, 경찰, 교회, 자원봉사조직, 친구, 이웃에 의한 서비스가 통합되어 지역 사회복지서비스의 주체는 공공기관이지만 민간의 다양한 조직을 포함하게 되었다(한국사회복지관협회 1997, 112).

이후 1986년 보수당 정부는 지역사회보호를 지원하는 공공재정을 전면적으로 재검토하고 보다 효율적인 재정 운용 방안을 모색하며 지역복지서비스의 전달체계에 시장개념을 도입한 일명 그리피스 보고서(Griffiths Report)를 발표했다. 그리피스 보고서는 첫째, 지역사회보호의 일차적 책

임을 지방당국이 가진다는 점, 둘째, 지방당국은 대인사회서비스의 직접적인 제공자가 아닌 계획, 조정, 구매자로서의 역할을 수행한다는 점, 셋째, 주거 보호에 대한 욕구는 지방당국에 의하여 사정된다는 점을 강조하였다. 즉, 기존의 사회복지서비스 전달체계에서 지방자치단체는 설계자인 동시에 공급자였지만 이후로는 민간 영역이 공급자의 역할을 하게 되고 지방자치단체가 서비스의 구매자가 되는 형식으로 바뀐 것이다. 이러한 변화 이후 영국 사회복지전달체계에 있어서 ‘구매자-공급자 분리(purchaser-provider split)’ 원칙이 적용되어 현재까지 영국식 사회복지 전달체계의 기틀이 되고 있다(강혜규 외 2006, 133; 최유 2013, 26).

미국의 경우, 1930년대 대공황 이후 제정된 사회보장법과 1960년대 존슨 행정부의 “빈곤과의 전쟁” 등을 통해 중앙집권적 복지체제가 한동안 강화되어 왔으며 시민사회에서 전개된 인권 운동 및 복지권 운동, 주 정부 간 차별적 처우를 문제시하는 적극적인 헌법 소원 등이 연방정부 주도의 중앙집권적 복지 시스템을 강화해왔다(Pandey & Collier-Tension 2001, 54-75). 하지만 이와 같은 중앙집권적 복지 시스템을 통해 미국사회의 빈곤과 복지 문제가 완화되기 보다는 오히려 복지의존성이 야기되고, 근로의욕 저하, 혼외 출산 및 가족해체 조장 등의 문제들을 증대시킨다는 평가를 받으면서 복지제도에 대한 개혁이 지속적으로 요구되어 오며 미국의 복지체계는 지방분권적 시스템으로 전환되기 시작했다(Lurie 1997, 73-87; Pandey&Collier-Tension 2001, 54-75).

특히, 1996년 클린턴 정부는 ‘개인책임 및 노동기회조정법(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRWORA)’을 통해 복지개혁을 추진하였고 이는 ‘TANF 프로그램(The Temporary Assistance for Needy)’의 도입을 통해 구체화되었다. TANF 프로그램은 정책 내용의 기획, 실행체계의 선택, 재정 운영, 관리 감독 등의 제도 운영 전반에 걸쳐 광범위한 재량권을 지방정부가 행사할 수 있도록 하였다(Blank 2002, 1105-1166; Pandey&Collier-Tension 2001, 54-75). 1996년도의 복지개혁과 지방분권화는 미국의 중앙집권적 복지체제에 혁신적 전환점을 가져왔지만 탈수급 가구의 소득수준 및 빈곤율 변화가 미미한 점이 복지 개혁의 한계로 지적받았고 복지수급 규모의 감소 및 근로활동 제고 등의 성과는 거시경제 개선에 힘입은 것이라는 지적들도 존재했다. 그러나 결과적으로 복지의존성의 완화, 복지수급자의 감소, 근로활동 및 고용율의 증대 등을 통해 긍정적으로 기여한 측면이 더 많다는 평가를 받고 있다(Kissane & Krebs 2007, 789-813;

Adkisson 2001, 184- 199; Sheely 2012, 321-334).

일본은 전쟁 직후인 1946년 생활보호법 제정을 시작으로 전후 복구과정에서 사회복지 시스템을 본격적으로 마련했고 1970년대에 들어서는 보다 적극적으로 사회보장 프로그램들을 도입, 시행했다. 일본의 복지국가 진행과정은 전후시기부터 1990년대까지 다섯 단계로 구분할 수 있는데 제1기는 1940년대 후반부터 2차 세계대전 직후 제도성립기, 제2기는 1960년대 전후 고도성장이 이루어진 제도정비기, 제3기는 ‘복지원년’을 선포할 정도로 복지정책의 수준을 향상시킨 시기, 제4기는 1980년대 복지제도와 재정이 조정 국면을 맞게된 시기, 제5기는 1990년대 이후 2000년대까지 구조개혁기에 해당된다(후지무라 2006, 73).

일본은 동아시아 국가 중에서 산업화 뿐 아니라 복지국가의 기틀도 가장 먼저 마련한 나라이며 이러한 과정에서 일본 만의 독특한 기업복지체제의 성격을 형성하였다. 일본은 1920년대 중공업 육성에 필요한 숙련 노동자를 확보하기 위해 기업복지를 실시하기 시작했으며, 이것이 전시에는 대중적 지지를 동원하기 위한 수단으로 활용되어 2차 대전 이후까지 일본형 복지제도의 근간을 이루게 되었다(마인섭·정무권·양재진 2004, 8). 일본은 1960년대에 ‘지역사회’ 개념이 등장하며 ‘지역사회복지’라는 용어가 일반화되기 시작했다. 특히, 후생백서를 통해 ‘복지국가의 길’을 천명하며 사회보장을 위한 주민운동을 확대시켰으며 지역 복지에 관심을 갖는 혁신자치단체들도 등장하게 되었다. 일본은 복지 수요 증대에 대응하기 위해 사회복지협의회가 중심이 되어 지역사회복지를 지향하였고, 협의회는 지역사회복지를 담당하는 기구가 되어 주민의 연대화, 기초적인 조직화 및 독자성을 강조하였다. 그리고 1970년대 이후 일본의 경제침체와 장기불황이 지속되는 가운데 중앙집권적인 국가의 책임 보다 가족과 지역사회의 책임을 중시하는 이른바 ‘일본형 복지체제’의 성격을 갖게 되었다(박병현·김교성·남찬섭·Nelson Chow, 2007, 83-84).

1980년대 복지제도 및 재정의 조정 국면 속에서 일본의 복지 시스템은 중앙과 지방간의 관계에 있어서 큰 변화를 맞게 되었다. 기존에 아동수당, 노인의료 등 사회보장 확대를 주도했던 혁신 자치단체의 재정 악화와 사회정책 후퇴는 전반적인 복지 축소의 주요한 원인이 되었고 이 과정에서 일본의 복지시스템은 지방분권화 성격이 강해지게 되었다(Hirayama 2010, 119-126). 1980년대 중반 이후 중앙정부의 감세 정책과 지방에 대한 국고보조금 대폭 삭감으로 인해 사회복지시설에 대한 지방정부의 부담비율이 크게 증대하였고, 이후 일본의 복지체제는 지방정부들이 큰 책임을 떠안게

되었다(타다 2008, 160-165; 미야모토 2011, 152-153).

한편, 우리나라는 1948년 정부 수립 이후 제헌 헌법을 통해 지방자치를 보장하였고, 1949년 지방자치법을 제정해 지방자치의 제도적 토대를 구축하였다. 그러나 군사독재 시기 동안 지방자치제는 단절되었고, 1987년 민주화 운동의 결과로 대통령 직선제가 실시된 이후에야 다시 지방자치를 실현할 수 있게 되었다. 이후 1991년 지방의회 의원 선거가 실시되었고, 1995년에는 지방자치 단체장 직선제를 포함해 제1회 전국동시지방선거를 치르며 우리나라는 본격적으로 지방자치 시대를 맞게 되었다. 그리고 1991년 지방자치가 부활된 이후 사실상 처음으로 2020년 12월 9일 「지방자치법」 전부개정안이 국회를 통과하며, 자치분권 시대를 열게 되었다(행정안전부 2020.12.09.).

우리나라에서 본격적으로 지방자치단체의 복지 역할이 증대된 시기는 노무현 정부 때 부터로 볼 수 있다. 당시 노무현 정부는 지역 균형 발전과 지방분권을 중요한 국정과제로 내걸었고 이러한 과제를 추진하는 과정에서 사회복지 영역의 67개 국고보조사업이 지방이양사업으로 전환되었으며 지방정부 재정지원 방식도 분권교부세로 전환되는 등 관련 제도 및 정책들의 준비를 기반으로 사회복지 지방분권화가 본격 추진되었다(백종만 2006, 43-44; 박혜자 2006, 279-300). 이때 지방자치단체로 이양된 사업 중 60% 이상이 보건복지부가 담당하는 사무로 형식적인 수준에서 복지 분권의 시발점이 마련되고, 복지 정책의 개발 및 실행 주체의 하향화가 촉발되었다고 볼 수 있다(이상록 2016, 203-228). 하지만 지방분권화에 걸맞은 제도나 행정 및 재정 체계는 여전히 미흡하였고 복지서비스에 대한 지방자치단체의 역할도 한정적이어서 관련 조례의 제정이나 복지재정 확충 정도에 그쳤다는 평가를 받기도 한다(진재문 2006, 5-30; 이인재 2006, 299-332).

복지 문제에 대한 지자체의 역할과 중요성이 크게 대두된 결정적 계기는 2010년에 촉발된 무상급식 논란으로 볼 수 있다. 무상급식이 보편적 복지 논쟁으로 진화하게 된 데는 2010년 지방선거와 2011년 오세훈 서울시장의 무상급식 찬반 주민투표 제안이 결정적이었다(강병익 2014, 255-256). 무상급식 문제를 둘러싼 복지 논쟁은 정부와 정치권 등 ‘위로부터’ 진행되어온 복지담론이 시민사회의 관심과 참여에 의해 ‘아래로부터’ 촉발되는 계기를 마련하고, 보편적 복지국가를 지향하는 결정적인 전환점을 세웠으며, 지방자치단체의 복지 의무와 역할이 증대되는 토대를 만들었다. 이후 한국 정치사회에서 복지 문제는 가장 중요한 의제 중의 하나가 되었고 지방자치단체의 역할과 평가에 있어서도 가장 중요한 비중을 차지하게 되었

다. 복지정책 및 제도의 지방이양이 본격화된 이후에는 지속적으로 복지 분권이 이루어지고 지역의 특성을 반영한 복지 운영체계가 형성되고 있다. 이런 형태는 일반적으로 ‘지역사회복지’ 또는 ‘지역형 복지’, ‘자치복지’라고 불리며, 이러한 개념은 문재인 정부가 들어선 이후 자치복지 확대를 국정 과제로 제시하면서 더욱 강화되었다(이운진·김광병 2021, 41; 김광병 2019, 172-173).

하지만 이러한 자치분권 및 복지분권이 발전하는 과정에서 중앙정부와 지방정부간 책임 분담 문제가 불거지고 있으며 이러한 변화 양상은 중앙정부와 지방정부 간의 갈등을 낳기도 했다. 대표적인 예로 서울시의 청년수당, 누리과정 예산을 둘러싼 문제는 지방자치단체가 독립적으로 어느 범위까지 권한을 행사할 수 있는가의 문제를 촉발시킨 바 있다. 이후 지자체가 무상보육, 기초연금 등 새로운 복지정책 및 서비스를 도입, 추진하는 과정에서 재정 압박이 심화되고 복지 문제에 대한 책임과 예산에 있어서 중앙과 지방정부 간 책임과 역할의 경계에 대한 논란 및 갈등이 끊임없이 계속되어 왔다. 이러한 과정에서 복지국가를 보완할 ‘돌봄’의 개념과 중요성은 간과되어 왔으며 가족돌봄청년 역시 복지정책의 사각지대에 놓이게 되었다.

영국과 미국의 경우 복지국가 발달과정에 이어 복지국가 위기 또는 개혁을 거치며 지방자치단체와 지역사회복지를 발전시키게 되었고 최근에는 돌봄의 중요성을 점차 정책화·제도화시켜 나가고 있는 추세이다. 영국의 ‘돌봄뉴딜전략’과 미국의 ‘가족돌봄자부양법’(Recognize, Assist, Include, Support, and Engage Family Caregivers Act of 2017; RAISE Family Caregivers Act) 등은 보편적 돌봄을 위한 비공식돌봄 체계에 대한 지원을 강조하고 있다. 영국은 ‘돌봄뉴딜전략’은 돌봄노인의 욕구와 돌봄제공자의 돌봄가치에 대한 인식(recognition), 돌봄자원의 배분(redistribution), 돌봄노인과 돌봄제공자의 욕구를 대변(representation)하는 것 등 3R을 통해 돌봄 가치에 대한 인식 전환을 꾀하고 있다(Commission on Care 2016, 11). 미국의 가족돌봄자부양법은 가족돌봄자와 노인 간의 다양한 욕구가 있음을 인식하고, 가족 보호자 및 보호 대상자의 웰빙을 지원하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.(임정기·노혜진 2021, 240-241). 하지만 우리나라의 경우 아직 돌봄 원리에 대한 인식과 적용이 부족한 상태이며 이러한 상황에서 중앙정부와 지자체 모두 가족돌봄청년에 대해 주목하지 못하여 근본적인 지원 대책의 수립이 절실히 요구되는 상황이다.

## 나. 가족돌봄청년 정의 및 현황

가족돌봄청년, 일명 영케어러(Young Carer)라는 개념은 최근까지 국제 학계와 정책 영역에서 생소한 개념이었다. 돌봄이 20세기 후반에 들어서 가장 주목받는 정책영역으로 성장하였지만, 돌봄의 대상인 노인, 장애인, 아동에 연구가 집중된 반면, 돌봄제공자에 대한 관심 자체는 크지 않았다. 이러한 개념이 본격적으로 국제 학계에서 주목을 받고 논의되기 시작한 것은 영국에서 1980년 말부터 가족돌봄청년의 존재와 실태를 알리는 연구가 제시되면서 부터이다. 이후 가족돌봄청년에 대한 연구는 영국 뿐 아니라 호주, 미국, 캐나다 등을 중심으로 꾸준히 확산되어 왔지만 가족돌봄청년의 정확한 개념에 대해서는 국제적으로 합의된 정의가 있다고 보기 어려우며, 국가의 맥락과 상황에 따라서 다양하게 사용되고 있다(최영준 외 2022, 1120).

일반적으로 가족돌봄청년은 “질병, 장애, 정신건강, 알코올 중독 등의 문제를 가지고 있는 가족 구성원을 직접 돌보는 아동·청소년”을 지칭하며 ‘영케어러(Young Carer)’라고도 불린다(허민숙 2022, 1). 가족돌봄청년은 청소년 또는 청년기에 시작된 돌봄의 부담이 과거, 현재뿐만 아니라 미래까지 이어져 한 사람의 생애 전반에 영향을 미친다는 점에서 심각하고 중요하게 바라볼 필요가 있다.

〈표2〉와 같이 가족돌봄청년에 관한 정의는 국가별로 다양하다. 먼저, 영국은 “18세 미만의 사람 중 타인(연령에 상관없이)에게 돌봄을 제공하고 있거나 제공하고자 하는 의도가 있는자”를 가족돌봄청년으로 규정하고 있으며, 이와 더불어 가족돌봄 청년에 대해 삶의 일부분이 ‘제한’된 사람이라고 설명하기도 한다(Medforth 2022). 현대 복지국가의 기틀을 마련한 영국은 세계에서 가장 먼저 가족돌봄청년 문제에 주목한 나라로 빈곤 문제나 사회 복지 문제를 위한 실태조사를 실시하며 가족돌봄청년에 관한 문제를 발굴하게 되었고 1980년대부터 실태 조사와 이에 관한 지원 대책 연구를 실시했다. 미국에서는 아동으로 간주되는 8세부터 18세까지의 돌봄자를 지칭하는 개념으로 ‘영케어러’ 대신 ‘영케어기버(Young Caregiver)’라는 용어를 사용하기도 하며 이러한 기준으로 볼 때 최소한 그 규모가 130만 명 수준에 이를 것으로 추산되고 있다(Kavanaugh et al. 2016, 29). 캐나다는 “25세 이하의 젊은 청년 중 그들의 가족 구성원의 만성 질환, 장애, 정신건강 또는 물질사용 문제, 노화에 따른 문제로 인해 상당한 시간 무보수 돌봄을 제공하는 자”를 가족돌봄청년으로 정의하고 있다(Stamatopoulos 2016). 이와 더불어 최근 캐나다에서는 돌봄의 범위를 가정 내에 한정하지

않고, “최소 1년 동안 일주일에 평균 5시간 이상 무급 돌봄 노동을 수행한 돌봄자”로 정의하기도 한다(Stamatopoulos 2018) 호주도 캐나다와 유사하게 “25세까지의 사람 중 장애, 정신질환, 만성 질환, 음주 또는 약물 문제, 나이가 든 가족 구성원 또는 친구에게 무보수 돌봄과 지지를 제공하는 자”로 설명하고 있으며 가족 구성원뿐 아니라 친구에 대한 돌봄도 포함시키고 있다(Carers Australia 2022).

〈표2-2〉 주요 국가별 가족돌봄청년의 정의

| 국가명 | 가족돌봄청년 정의   |
|-----|---|
| 한국  | 장애, 질병, 약물 등의 문제를 가진 가족을 돌보고 있는 14세 이상 34세 미만의 청소년 및 청년 (서울시)                               |
| 영국  | 18세 미만의 사람 중 타인(연령에 상관없이)에게 돌봄을 제공하고 있거나 제공하고자 하는 의도가 있는자                                   |
| 미국  | 8세부터 18세까지의 돌봄자   |
| 캐나다 | 25세 이하의 젊은 청년 중 그들의 가족 구성원의 만성 질환, 장애, 정신건강 또는 물질사용 문제, 노화에 따른 문제로 인해 상당한 시간 무보수 돌봄을 제공하는 자 |
| 호주  | 25세까지의 사람 중 장애, 정신질환, 만성 질환, 음주 또는 약물 문제, 나이가 든 가정 구성원 또는 친구에게 무보수의 돌봄과 지지를 제공하는 자          |
| 일본  | 만성적인 질병이나 장애, 정신적인 문제나 알콜·약물의존을 가진 가족 등을 돌보고 있는 18세 미만의 아동 또는 ‘젊은 사람                        |

출처: Medforth(2022); Kavanaugh et al. (2016); 선미정·장정은·김진영(2022); 보건복지부 가족돌봄청년 지원 종합계획(2022); 서울시의회 조례(2022); 일본 후생노동성 보고서(2021), 中公新書(2018) 등을 토대로 재구성

우리나라와 가까운 일본의 경우 가족돌봄청년의 범위 및 역할을 다음과 같이 폭넓게 담고 있다. ① 돌봄 대상자를 보살피는 성인 가족원을 대신해 가사노동 ② 아픈 가족을 대신해서 어린 형제자매를 돌봄 ③ 장애나 병이 있는 형제를 보살핌 ④ 눈을 뗄 수 없을 정도의 상태인 가족(주로 치매 등)을 신경쓰기 ⑤ 모국어가 제1언어가 아닌 가족이나 장애가 있는 가족을 위한 통역 ⑥ 가정의 경제 유지를 위한 노동 ⑦ 알콜, 약물, 도박 등의 문제가 있는 가족을 보살핌 ⑧ 암, 질환, 정신질환 등의 만성질환을 앓는 가족의 간호

⑨ 장애나 병이 있는 가족의 수발 ⑩ 장애나 병이 있는 가족의 입욕, 배변 등의 보조 등이다(일본 후생노동성 홈페이지). 이와 관련 일본은 최근 후생노동부와 문부과학부 중심으로 ‘영 케어러의 지원을 향한 복지·간호·의료·교육 협력 프로젝트 팀’을 구성, 보고서를 발간하며 전국 실태조사를 추진하고 있으며 특히 각 지자체 단위로 실태조사를 실시해 각 지역에서 적절한 지원을 할 수 있는 방안을 모색하기로 하였다(일본 후생노동성 홈페이지; 일본후생노동성 2021). 한편 일본에서는 일반적으로 가족돌봄청년을 “만성적인 질병이나 장애, 정신적인 문제나 알콜·약물의존을 가진 가족 등을 돌보고 있는 18세 미만의 아동 또는 젊은 사람’을 가리킨다(中公新書 2018/07/02).

한국에서는 2020년대를 넘어서며 가족돌봄청년 존재와 실태에 관해 인식하기 시작하였으며 그에 관한 연구도 최근에서야 이루어지기 시작했다. 아직 명확한 정의가 수립되었다고 보기는 어렵지만 보건복지부의 ‘가족돌봄청년 지원 종합계획(2022)’과 ‘서울특별시 가족돌봄청년 지원에 관한 조례안(2022)’을 통해 14세부터 34세 이하로 연령의 범위가 정해졌고 이를 토대로 점차 현황, 기준, 지원방안등을 체계화, 구체화 하려는 노력들이 이어지고 있다. 하지만 여전히 청년기본법에서는 청년이 만 19세 이상 34세 미만으로 간주되고 있어 법적, 제도적 차이 간에 보다 세부적인 조정이 필요한 상황이다.

#### 다. 가족돌봄청년이 직면한 문제와 구조적 악순환

가족돌봄청년들의 경우 스스로를 돌봄제공자로 인식하지 못해 발굴하기 어려운 사례가 많고 낙인화되는 것을 우려해 스스로 숨어있는 경우도 존재한다. 이 때문에 가족돌봄청년 지원 정책은 그 실태를 정확히 파악하는 것부터 쉽지 않아 구체적인 정책을 수립하는 것이 매우 어려운 영역이라고 볼 수 있다. 반면, 같은 역할을 수행하는 성인 돌봄자에 비해 가족돌봄청년은 나이나 경험, 그리고 정보와 지식 접근성, 재정적 문제, 주변 도움인 및 네트워크 등을 고려할 때 더욱 열악한 처지에 놓일 수 밖에 없다. 가족돌봄을 통한 성숙, 공감, 가족 유대관계의 강화 등은 긍정적인 측면으로 제시되고 있지만 가족돌봄청년은 일반적으로 교육과 학업, 건강, 사회적 관계, 직업 및 고용 등 삶의 전반에 걸쳐 불이익을 겪을 수 밖에 없으며 이는 일명 ‘영 케어러 페널티(young carer penalty)’라 불리기도 한다(Stamatopoulos 2018).



최근 보건복지부는 가족돌봄청년에 처한 어려움을 크게 세 가지로 구분하였다. 첫째 돌봄의 측면에서 가족돌봄청년은 각종 복지 서비스 신청의 어려움과 간병·치료 등에 대한 정보 부재, 집안일 등의 미숙, 상담을 나눌 상대의 부재로 인한 정신적 고립감·우울감 등을 겪고 돌봄 자체의 어려움은 청년들이 감당하기 힘든 부담을 갖고 있다. 둘째, 생계적 측면에서 볼 때 돌봄 과정에서 겪는 생계비·의료비·돌봄비용 마련의 어려움은 소득 창출 능력이 부족한 청소년 및 청년에게 무거운 생계의 책임을 부과하게 된다. 셋째, 진로의 측면에서 볼 때 가족돌봄청년의 경우 돌봄과 생계로 인해 학업이나 진로 탐색의 기회는 줄어들고, 미래에 대한 투자가 부족한 상황에서 결국 청년 개인의 생애가 취약해지는 빈곤의 악순환이 발생한다. 이와 관련 가족돌봄청년이 직면하게 될 단계별 문제는 <표3>과 같이 정리할 수 있다(보건복지부 2022, 2).

<표2-3> 가족 돌봄 청년의 단계별 직면 가능한 문제

| 1단계<br>상황발생                                |   | 2단계<br>지원 요청                     |   | 3단계<br>돌봄 상황                               |   | 4단계<br>돌봄 이후   |
|--|---|----------------------------------|---|--|---|--|
| 갑작스런<br>사고로 인한<br>심리적·<br>경제적 문제,<br>학업 중단 | ➔ | 각종 정보<br>부족 및<br>상의가능한<br>성인의 부재 | ➔ | 경제적 부담,<br>돌봄 부담,<br>일상활동<br>제약,<br>사회적 고립 | ➔ | 돌봄 이후<br>진로 수정,<br>돌봄 파산,<br>심리적·<br>정서적 문제<br>등 생애전반<br>어려움 |

출처: 보건복지부 2022, 2

국내외 연구결과들을 종합해보면 가족돌봄청년들이 겪는 어려움은 대표적으로 다음과 같이 구분해서 살펴볼 수 있다. 첫 번째, 신체적·정신적 건강 측면의 문제이다. 이들은 장기간 가족 돌봄에 노출되고 혼자만의 시간이 줄어들기 때문에 정작 자신의 건강을 돌보기 어렵고 돌봄 대상자에 대한 분노나 실망감을 경험할 수 있으며 이러한 감정들이 쌓여 가족에 대한 중압감을 느낀다. 특히 가족돌봄청년들의 경우 불안, 스트레스, 우울, 분노, 낮은 자기효능감 등의 부정적인 정서적 반응과 정신적 질환을 경험할 위험이 더 크며, 두통, 행동장애, 과잉행동 등 신체건강상으로도 여러 문제들을 경험할 위험이 높다고 보고되고 있다. 두 번째, 고용과 소득 등 경제적 측면의 문제이다. 가족돌봄청년들은 많은 시간을 가사노동에 참여하고, 실시간 도움이

필요한 가족 구성원 때문에 정규직 고용형태를 유지할 수 없고, 심지어 시간제 고용도 어려운 경우가 있다. 고용의 어려움은 직업 선택의 자유를 제한할 뿐 아니라 소득활동에 지장을 주게 된다. 또 돌봄에 따르는 비용과 병원비 등은 끊임없이 경제적 어려움에 처하게 만들고 있으며 소득격차와 빈부격차를 악화시키는 결과를 초래하고 있다. 세 번째, 학업과 진로 등 교육적 측면에서 수면시간의 부족, 집중도 부족, 결석, 과제 시간 부족으로 학업을 지속 못하거나 학업에 대한 욕구를 충족할 수 없다. 충분한 교육의 기회와 학업에 집중할 시간의 상실은 결국 진로선택의 문제로 이어지고 이는 근본적으로 자아실현을 저해하는 요소로 작용할 수밖에 없을 것이다. 네 번째, 사회적 관계와 소통의 문제이다. 이들은 방과 후 활동 등에 주기적으로 참여할 수 없고 또래 친구들과 보낼 시간이 부족해 사회적 고립과 소통 장애 등을 경험하기도 한다. 뿐만 아니라 가족구성원의 문제로 인해 오히려 가족으로부터 상처를 입거나 금전적인 요구를 받는 경우가 있으며 심지어는 심각한 갈취와 착취를 당하는 경우도 있는 것으로 나타났다(Stamatopoulos 2016; Stamatopoulos 2018; 선미정·장정은·김진영 2022, 37-38; 최영준 외 2022, 1171-1173).

최근 선미정·장정은·김진영(2022)의 연구에 따르면 가족돌봄청년이 된 배경과 상황에는 가족갈등이나 불화, 가족 구성원의 정신질환, 신체적 질병, 알코올 중독 등의 기능적 문제가 있는 것으로 나타났다. 또한, 가족 구성원의 사망이나 실직 등 경제적 어려움으로 당장 경제활동을 해야 하거나 현존하는 돌봄 서비스의 부정적 인식과 정보 부족, 간병과 육체적 가사노동을 할 인력이 필요해 가족돌봄청년이 될 수밖에 없는 것으로 나타났다. 이처럼 가족 구성의 형태, 특히 한부모 가정, 이혼 가정, 장애가 있는 부모가 있는 가족이 어떻게 구성되어 있는가가 중요한 요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 가족돌봄에 대한 역할을 분담할 다른 구성원이 부족하면 그 책임과 불가피성이 더 가중되며 이러한 가족의 형태는 소득과 경제적 문제로 이어지기 때문이다.

선미정·장정은·김진영(2022)의 연구를 살펴보면, 경제활동이 주가 되는 가족돌봄청년은 개별 편차는 있으나 5시간-12시간 정도 일과 아르바이트를 하고 있어 성인기준 1.5~4배, 대학생 기준 5~10배 이상으로 경제적인 일을 감당하고 있는 것으로 나타났다. 또, 기초생활수급 유지나 시급보전을 위해 열악한 근무조건을 받아들였고, 전공과 상관없는 N잡의 아르바이트 형태를 보이고 있어 근로 환경이나 질도 낮은 실정으로 나타났다. 한편, 돌봄노동이 주가 되는 가족돌봄청년은 부모세대를 돌보는 것을 넘어 세대 간

전이된 조부모의 돌봄을 담당하고 있었고, 가사, 간병(의료) 노동에 개별 편차가 있으나 4~7시간 정도 시간을 사용하고 있었다. 이는 일반 성인보다 평균 2~3배, 일반 청년들보다 4~7배 높은 돌봄 노동을 하는 셈이다. 또, 일반 청년들이 평일 기준 3.3시간 휴일 기준 5.3시간을 문화와 여가시간으로 보내고 있는 것에 비교해 볼 때, 가족돌봄청년들은 약 1-2시간 정도로 개인을 위한 여가생활도 턱없이 부족한 것으로 나타났다(선미정·장정은·김진영 2022, 59-60).

또 최근 최영준 외(2022)의 연구에서도 가족돌봄청년이 돌봄책임을 안게 되는 배경에 가족관계와 환경, 성장과정, 경제적 상황의 취약성이 존재하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 가족돌봄청년들을 대상으로 한 인터뷰 결과 이들은 정보의 부족이나 까다로운 조건 등으로 인하여 공적 지원으로부터 배제되거나 지원을 받는다고 해도 충분치 못하거나 안정적이지 못하다고 느끼는 경우가 있는 것으로 나타났다. 그리고 인터뷰에 응한 가족돌봄청년들 중 일부는 돌봄으로 인한 위기상황을 어느 정도 넘기고 생활의 안정과 회복을 찾은 상태였지만, 여전히 돌봄책임과 상황 악화에 대한 불안감을 안고 있었으며 희망하는 진로와 현실사이에서 갈등하고 장기적인 계획을 세우지 못하고 현재에만 집중하는 모습을 보이기도 하였다(최영준 외 2022, 1171-1173).

가족돌봄청년들이 직면하는 사회적 위험은 현재와 미래 모두에 존재한다. 아직 성인으로서의 전환기에 있는 이들은 사회복지제도에 대한 정보 부재, 집안일이나 돌봄 등에 대한 미숙함, 돌봄을 제공하는 중에 발생하는 사회적 고립, 지속적으로 발생하는 병원비와 생계비, 본인의 학업과 진로 문제 등이 복합적으로 발생하고 있는 가운데 이들은 향후 '돌봄책임의 악순환'에 빠지게 될 가능성이 점점 높아지고 있다. 따라서, 가족돌봄청년들이 기본적인 자유와 권리를 행사 할 수 있는 법적·제도적 여건을 조성하여 이들이 과도한 부담과 책임을 떠안지 않도록 복지 자원 및 서비스를 재분배하는 정책이 마련되어야 할 것이며 동시에 이들이 본인의 선택과 결정, 그리고 가족을 돌보는 행위와 가치가 존중받고 지지받을 수 있는 돌봄 시스템 및 네트워크가 다양한 형태로 작동되어야 할 것이다. 이러한 정책은 사실상 지역사회에서 실현 가능할 것이기 때문에 지자체의 역할과 중요성이 매우 크다고 할 수 있다.

라. 지자체의 가족돌봄청년 지원을 위한 법적·제도적 여건

가족돌봄청년 지원에 대한 가장 기초적인 법적 근거는 우선 헌법에서 찾아볼 수 있다. 헌법 제10조 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’는 모든 국민의 행복추구권을 규정하고 있으며 헌법 제34조는 모든 국민이 인간다운 생활을 할 권리 뿐 아니라 사회보장과 사회복지 증진, 여자의 복지와 권익 향상, 노인과 청소년의 복지 향상을 위한 정책 실시, 신체장애자 등에 관한 보호, 재해 예방과 위험으로부터 보호 등에 대한 국가의 의무를 명시하고 있다. 또, 헌법 제117조 제1항에 따르면 지방자치단체는 주민의 복리에 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 따라서, 헌법에 기초하여 볼 때 가족돌봄청년은 대한민국에서 태어나 거주하는 국민으로서 기본적인 행복추구권을 보장받는 동시에 국가가 복지 향상을 위해 노력해야할 대상이 명백하며 지방자치단체는 지역사회복지를 책임질 의무가 부여된 주체로서 가족돌봄청년의 복지에 관한 실무를 처리할 의무를 위임받고 있다고 볼 수 있다.

헌법에 이어 지방자치법 제13조는 지방자치단체의 사무범위에 주민의 복지증진을 명시하여 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원, 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진 등에 관한 지자체의 역할을 규정하고 있다. 따라서 지방자치법은 지방자치단체가 복지정책을 독자적으로 실현할 수 있는 복지 분권의 기본적인 근거이자 지역사회복지의 거시적 틀을 제공하고 있는 것으로 볼 수 있다.

또, 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률은 제35조를 통해 지자체가 지역사회보장에 관한 계획을 4년마다 수립하고 매년 연차별 시행계획을 수립, 그 결과를 보고하도록 하고 있다. 현재 서울시의 제5기 지역사회보장계획(2023-2026)의 경우 첫째, 사회보장사업 전략체계와 균형발전 전략체계의 수립, 둘째, 서울시만의 특징과 차별성을 반영한 세부사업 수립에 큰 주안점을 두고 있다(서울복지재단 공식 블로그 2022). 하지만 이와 같은 서울시의 지역사회보장계획에 아직 가족돌봄청년에 대한 지원 정책이나 전달체계에 관한 내용은 포함되어 있지 않다. 따라서, 지역사회보장계획에 가족돌봄청년 지원에 관한 내용을 추가, 보완하여 제도적 여건을 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

우리나라에서 가족돌봄청년에 대한 사회적 관심과 주목이 대두된 것은 2021년 일명 ‘강도영 사건’을 계기로 볼 수 있다. 이후 정부는 시급히 공적

보호제도를 마련하기 위한 준비에 착수했고 2021년 10월 국회는 「청소년 복지 지원법 일부개정법률안」을 발의하여 가족돌봄청년 지원을 위한 법적 근거를 마련하였다. 이 법안은 가족돌봄청년을 ‘부모가 사망·이혼·가출하거나 장애·질병 등의 사유로 노동 능력을 상실해, 스스로 가족구성원을 돌보거나 가족의 생계를 책임지는 청소년’이라 정의하였다. 이어 2022년 2월 14일, 보건복지부는 제6차 청년정책조정위원회에서 ‘가족돌봄청년 지원대책 수립방안’을 발표했으며 이는 국가가 공식적으로 가족돌봄청년의 존재를 인정하고 명명한 점, 가족돌봄청년을 복지와 돌봄의 대상으로 인식했다는 점, 특히 가족돌봄청년을 돌봄대상자가 아닌 돌봄제공자로 접근했다는 점에서 큰 의미를 갖는다.

보건복지부는 ‘가족돌봄청년 지원대책 수립방안’을 토대로 지자체 사회복지공무원들과의 간담회 등을 통해 실태를 파악하고 지원 대책의 방향성을 설정한 이후 관계 부처 합동으로 가족돌봄청년에 대한 ‘발굴·조사·지원·관리·제도화 및 인식 확산’을 추진하기로 하였다. 또, 복지 사각지대 위기가구 발굴 시스템을 활용한 가족 돌봄 청년 기획 발굴, 사회보장정보원 데이터 등을 활용한 행정조사, 온라인 패널조사를 통해 가족 돌봄 청년을 확대 발굴할 계획도 발표했다. 관련 주요 내용 및 지원책을 살펴보면 첫째, 조사를 통해 나타난 가족돌봄청년들을 대상으로 돌봄·생계·의료·학습 등과 관련된 기존 제도에 연계, 즉각 지원하고 간담회를 통해 신규로 필요하다고 확인된 지원 내용은 시범사업으로 실시하기로 하였다. 기존제도 중 돌봄지원 노인장기요양보험, 노인맞춤돌봄서비스, 가사간병방문지원사업, 긴급돌봄, 생계지원은 기초생활보장제도 생계급여, 긴급복지 지원제도, 의료지원은 의료급여, 건강보험 수급자 및 차상위자 본인부담경감, 재난적 의료비, 학습지원은 교육급여, 학습종합클리닉센터 지원, 대학생 튜터링 사업, 학교밖 청소년 검정고시 지원 및 직업체험 프로그램 등과의 연계를 검토하기로 하였다. 아울러 선도 지자체로 서울 서대문구를 선정, 신규 시범사업으로 가족 돌봄 청년들의 행정·법률 업무 지원을 위해 마을 행정사·마을 변호사를 연결하고, 자기 계발 시간 확보를 위한 돌봄을 지원하여 해당 모델을 전국으로 확산해 나가기로 하였다. 향후 가족 돌봄 청년에 대한 관리체계를 마련하기 위해서는 지자체, 병원, 학교를 연계하여 공적 안전망을 구축하여 병원의 경우 의료사회복지사, 학교의 경우 교육복지사 및 교육복지담당자가 상담을 통해 가족 돌봄 청년에게 필요한 돌봄 서비스, 복지·정서지원 등을 제공하고 지원 가능한 유관 기관과 연결하며, 지자체에서는 학교, 병원 등에서 발굴된 대상자들에 대해 각종 서비스를 연계하는 등 긴밀한 연계 체계도 마련하기로 하였다. 또, 가

족돌봄청년에 대한 공적돌봄의 제도화를 위해 특별법 마련 등의 법제화도 검토할 계획이며 이와 관련 가족 돌봄 청년의 제도적 정의, 실태조사의 근거, 기존 제도의 특례 설정, 지속적 지원 조치 마련을 위한 국가와 지자체에 대한 의무 규정 등을 논의하기로 하였다. 사회적 인식 확산 및 정보 공유를 위해서는 유튜브, SNS 등 청년 친화형 매체를 통해 복지 제도를 홍보하고, 가족 돌봄 청년 포럼 등을 통한 사례 공유 등 가족 돌봄 청년에 대한 사회적 전반의 인식을 공유하고 지원 방향을 논의하기로 하였다.

이와 같이 보건복지부는 가족돌봄청년 지원을 강화하겠다는 강력한 의지를 표명하고 이를 토대로 보충·고등학생, 학교 밖 청소년, 대학생, 일하는 청년들을 대상(34세까지)으로 2022년 3월부터 현황조사를 전국적으로 실시, 가족 돌봄 청년의 전국 규모와 실태를 파악하겠다고 발표했다. 이에 따라 보건복지부는 2022년 4월 1일부터 5월 4일까지 약 한달간 설문조사를 실시했고 학교밖 청소년 및 19-34세 청년도 대상에 포함해 조사를 진행하였으며 실태조사가 정리되는 대로 가족돌봄청년 지원 대책 마련 논의를 위한 '가족돌봄청년 관계부처 TF' 회의를 개최하고, 설문조사를 보완하기 위해 2023년도에도 추가 조사 등을 진행하겠다고 밝혔다. 또, 설문조사를 바탕으로 심층조사, 사회보장정보원 및 건강보험공단 데이터와 연계 작업 등이 진행 중이며 실태조사가 정리되는 대로 가족돌봄청년 지원대책 마련 논의를 위한 관계부처 TF를 지속적으로 개최하겠다고 밝힌 상태이다. 아울러 보건복지부는 2023년 신규로 편성된 '생활형 사회서비스 산업' 예산을 활용하여 가족돌봄청년 맞춤형 서비스 제공 시범사업을 추진할 예정으로 현재 가족돌봄청년, 중장년1인가구, 한부모 가구 등 대상 신규 사회서비스 개발·제공 예산에 총 212억, 가족돌봄청년 지원사업 모형 개발을 위해 신규 예산 1억원이 편성된 상태이다.

전국 광역지자체 중에서는 서울시가 가족돌봄청년 지원에 가장 선도적으로 나서고 있는 상황이다. 서울시는 가족돌봄청년에 대한 문제가 사회적 이슈로 대두되기 시작한 2021년 청년활동지원센터 시범사업을 통해 가족돌봄청년 17명을 발굴·지원하였고, 22년에는 3차에 걸쳐 78명을 지원하는 등 그동안 총 95명을 대상으로 지원 시범사업을 추진해왔다. 이러한 재정보조 외에도 서울청년센터를 통한 각종 청년정책 상담 제공, 마음건강사업 안내, 정신건강 회복을 위한 기관 연계 등 가족돌봄을 하며 겪는 어려움을 극복할 수 있도록 다양한 프로그램 등을 제공하였다(서울특별시 보도자료 2022/12/19). 청년활동지원센터가 사업참여자 집단인터뷰(FGI)를 통한 효과성을 분석한 결과에 따르면, 사업 지원을 통해 경제적인 부분에 보탬이

되었고, 삶의 중심이 아픈 가족으로부터 자신으로 이동했으며, 자신의 생애 주기 과업인 학업과 취업 등을 다시 생각하여 돌봄 현실의 무기력 및 우울함에서 탈피하여 자기 존재에 대한 자각과 자기 돌봄의 중요성을 일깨우는 기회가 된 것으로 나타났다(서울특별시 보도자료 2022/12/19).

이어 서울시의회는 2022년 10월 이소라 의원 발의를 통해 「서울특별시 가족돌봄청년에 관한 조례」를 제정하였다. 조례에 따르면, 가족돌봄청년은 ‘장애, 정신 및 신체의 질병 등의 문제를 가진 가족을 돌보고 있는 14-34세의 사람’으로 규정되고 있다. 조례를 토대로 서울시는 2022년 10월부터 2023년 3월까지 가족돌봄 청년 실태조사를 진행하기로 하였으며 결과를 기반으로 가족돌봄청년을 위한 체계적인 지원체계와 구체적인 사업기반을 마련할 계획이다. 그리고 이 과정에서 청년활동지원센터가 선도적으로 추진한 사업 결과를 공유하고 현장반응 및 시사점 등을 제안하여 서울시 가족돌봄청년 사업이 도입단계부터 안정적이고 효과적인 성과를 내도록 지원하기로 하였다.

한편, 서울시는 청년 일자리 및 주거 문제에 집중하며 다양한 청년정책들을 추진해왔다. 대표적인 예로 서울시는 2020 서울형 청년보장이라는 서울시 청년 정책 패키지를 발표하여 청년 일자리 확대, 청년 거버넌스 및 장소 지원, 청년 공공주택 등에 관한 정책을 추진하기로 하였고 이러한 맥락에서 청년수당도 제안되었다. 또, 최근에는 2025 서울 청년 종합계획, 일명 청년 행복 프로젝트를 중심으로 청년 도약, 청년 구출, 청년 기회 세 가지 방향의 정책을 추진하고 있다. 하지만 이러한 서울시의 청년 종합계획이나 정책에 아직 가족돌봄청년을 위한 세부적인 정책 및 지원방안은 부재한 것으로 보인다.

가족돌봄청년 문제가 사회적 이슈로 조금씩 부상하며 정부와 지자체 차원의 노력들이 하나둘씩 시도되고 있지만 이러한 노력들에도 불구하고 우리나라의 경우 아직 가족돌봄청년 지원 대책이 체계화되어 있지 못하다고 볼 수 있다. 특히 지나치게 많고 다양한 복지 프로그램 간, 그리고 기존의 제도와 새로운 제도 간의 연계성 및 관계성을 높이는 노력이 수반되어야 할 것으로 보인다. 대표적인 예로 가족돌봄청년들이 지원받을 수 있는 기존의 복지제도인 국민기초생활보장제도는 오히려 가족돌봄청년의 취약성을 극복하는데 저해가 될 수도 있다. 국민기초생활보장제도의 수급 자격 조건으로 인해 가족돌봄청년이 양질의 노동환경에 진입하는 어려움이 발생할 수 있기 때문이다. 기초생활수급자인 가족돌봄청년은 일정 기준 이상의 수입이 생길 경우 수급권이 박탈되며 생계급여, 주거급여, 의료급여 등 돌봄 및 생계 부담을 크게

완화시킬 수 있는 혜택들을 더 이상 받을 수 없게 된다. 만약, 수급권을 유지하고자 할 경우, 지원급여만으로는 학비와 생활비 등을 감당하기 어려워지며 이 때문에 노동시장에 진입하고자 할 때, 전일제가 아닌 파트타임 아르바이트 혹은 수입이 잡히지 않는 불법 아르바이트 등을 선택할 수밖에 없다. 이러한 문제 때문에 현행 국민기초생활보장제도는 가족돌봄청년의 자립을 오히려 저해할 수 있는 제도라는 지적을 받고 있다(최영준 외 2022, 1187-1188).

반면, 가족돌봄청년에 대한 존재와 인식을 일찍부터 시작한 영국의 경우, 「아동 및 가족법(2014)」(The Children and Families Act, 2014)과 「돌봄법(2014)」(Carer Act, 2014)에 근거하여 돌봄에 대한 평가와 지원을 하고 있으며 가족돌봄청년이 성인기 전환점을 보다 긍정적으로 바꿀 수 있도록 ‘돌봄 실행전략(Carer Action Plan)’, ‘영 케어러 욕구 조사(Young Carer’s Needs Assessment)’ 등을 실행하고 있다. 아울러 사회복지사가 가족돌봄청년에 대한 교육수준, 직업훈련, 여가, 미래에 대한 견해 등을 검토, 제공되어야 할 서비스를 결정하도록 하였으며 돌봄 수당(Carer’s Allowance), 돌봄 크레딧(Carer’s Credit), 돌봄 프리미엄(Carer Premium) 등 차등적으로 제공되는 지원금도 존재하며 돌봄 이슈가 발생하면 조언 및 지원을 받도록 ‘돌봄 다이렉트 헬프라인(Carers Direct Helpline)’도 운영 중이다(허민숙 2022, 9; The Children’s Society 2022; Department of Education 2014; National Health Services 2021a; National Health Services, 2021b).



### 3. 소결

가족돌봄청년, 일명 영케어러(Young Carer)는 일반적으로 질병, 장애, 정신건강, 알코올 중독 등의 문제를 가지고 있는 가족 구성원을 직접 돌보는 아동 및 청소년을 지칭하며 △신체적·정신적 건강 △학업과 진로 등의 교육적 측면 △고용과 소득 등의 경제적 측면 △사회적 관계와 소통 측면에서 많은 어려움을 겪고 있다. 가족돌봄청년이 직면하고 이러한 문제들은 과거, 현재 뿐 아니라 미래까지 이어져 한 사람의 생애 전반에 큰 영향을 미친다는 점에서 심각하고 중요하게 바라볼 필요가 있다.

가족돌봄청년은 각 나라의 상황과 인식에 따라 구체적인 연령 등을 포함한 정의가 매우 다양하게 존재하며 이는 어떠한 관점에서 가족돌봄청년과 그 문제를 바라볼 것인가가 얼마나 중요한가를 반증해준다. 본 연구에서는 가족돌봄청년을 바라보는 이론적 관점으로 복지국가론과 돌봄국가론을 검토하였으며 이러한 토대로 볼 때 가족돌봄청년이 직면하고 있는 문제는 근본적으로 권리 및 기회 박탈의 문제와 직결되는 것이며 매우 복합적인 성격을 띄고 있어 보다 세밀한 정책적 접근이 요구되고 있다.

복지국가 원리가 공정과 정의를 강조하는 것이라면 돌봄국가 원리가 강조하는 것은 인간은 누구나 의존적이며 태어나면서부터 죽기 전까지 생애 전반에 걸쳐 돌봄을 필요로 한다는데 있다. 이러한 인간의 의존성과 관계성을 강조하는 점은 기존의 복지국가 모델에서 불가피하게 나타났던 일종의 낙인 효과를 배제할 수 있으며 돌봄에 의존하는 사람 뿐 아니라 돌봄제공자까지 포괄한다는데 큰 의미를 갖는다. 특히, 돌봄국가 원리는 우리나라와 같이 유교적 문화가 뿌리 깊히 박혀있어 돌봄의 책임이 오랜 기간 가족에게 크게 부여되어 온 사회에 던지는 시사점이 많으며 이제는 돌봄의 책임을 비단 개인과 가족의 문제가 아닌 사회적, 국가적 차원의 문제로 인식할 필요가 있다.

가족돌봄청년을 위한 지원은 전통적인 복지국가의 역할과 새로운 대안으로 제시되고 있는 돌봄국가의 역할, 즉 정의와 돌봄의 원리 모두를 필요로 하고 있으나 아직 우리나라는 돌봄 가치에 대한 인식의 전환 및 제도적·정책적 개선이 부족한 상황이라 할 수 있다. 특히, 본격적인 자치분권시대가 개막하면서 복지와 돌봄에 대한 지자체의 역할 및 의무가 점점 강화되고 있는 가운데, 가족돌봄청년 지원에 대한 지자체의 지원 방안 모색은 더욱 절실히 요구된다.

특히, 가족돌봄청년에 대한 지원은 그 대상을 발굴하기 어려운 한계와 다양한 제도들 간의 연계성을 고려할 때 지자체의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 또, 가족돌봄청년에 대한 중앙정부와 지자체 간의 역할 분담 및 비용 분담 등의 문제도 보다 명료하게 정리할 필요가 있다. 서울시의 경우 가족돌봄청년 지원 대책 마련에 있어서 다른 지자체들보다 선도적인 움직임을 보이고 있으며 2023년 2월 현재 서울시의 가족돌봄청년 실태조사가 진행 중인 것은 매우 다행스러운 일이다. 하지만 더 중요한 것은 실태조사 결과를 토대로 향후 어떠한 접근과 대책을 마련할지 방향을 설정하고 개선방안을 마련하는 일이 될 것이다.

이와 관련 서울시 및 서울시의회에서는 돌봄정책의 주요한 기조로 돌봄의 존자와 돌봄제공자 양측을 모두 고려하고, 돌봄의 권리를 인정하는 동시에 돌봄의 책임을 지원하는 투트랙을 설정할 필요가 있을 것으로 보인다. 그리고 세부적인 정책들이 기존의 가족정책이나 빈곤정책, 청년정책 속에서 이루어지는 것이 아니라 별도의 영역으로 수립될 필요가 있으며 그 안에서 다른 복지서비스 및 정책과의 연계성을 강화해 나가는 것이 필요하다.

이에 본 연구에서는 가족돌봄청년 지원대책 마련을 위해 다음과 같은 과제 및 검토가 이루어져야 할 것으로 생각된다. 첫째, 가족돌봄청년에 관한 문제는 보다 거시적인 시각과 장기적인 방향성을 수립할 필요가 있다. 저출산고령화 사회에 본격적으로 진입한 상황에서 가족의 형성과 해체의 형태 역시 다양하게 나타나고 있으며 이 과정에서 가족돌봄청년의 문제는 일시적인 것이 아니라 지속적으로 나타날 것이기 때문이다.

둘째, 가족돌봄청년의 정의에 대한 보다 세밀한 재검토가 요구된다. 기존의 정의 및 개념은 사안의 시급성에 의해 만들어진 만큼 이를 고착화시키기 보다 기존의 접근이 적합한 것인지 재검토하고 더 면밀하게 규정할 필요가 있다. 현재 진행 중인 서울시 실태조사 결과가 나오면 이를 토대로 서울시 및 의회에서는 현재 보건복지부 및 서울시의회 조례에 따라 규정된 가족돌봄청년에 대한 정의, 연령, 우선 지원대상 등에 대한 보다 구체적인 심의 및 논의를 해야 할 것이다.

셋째, 새로운 정책과 서비스의 발굴 보다 기존의 정책 및 제도들은 활용하고 연계하는 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 앞서 언급한 사례처럼 국민기초생활보장제도와 같이 기존 제도나 급여를 원활하게 활용할 수 있는 방안과 같이 기존에 존재하고 복지 정책 및 서비스 연계성을 우선적으로 강화해야 할 것이다.

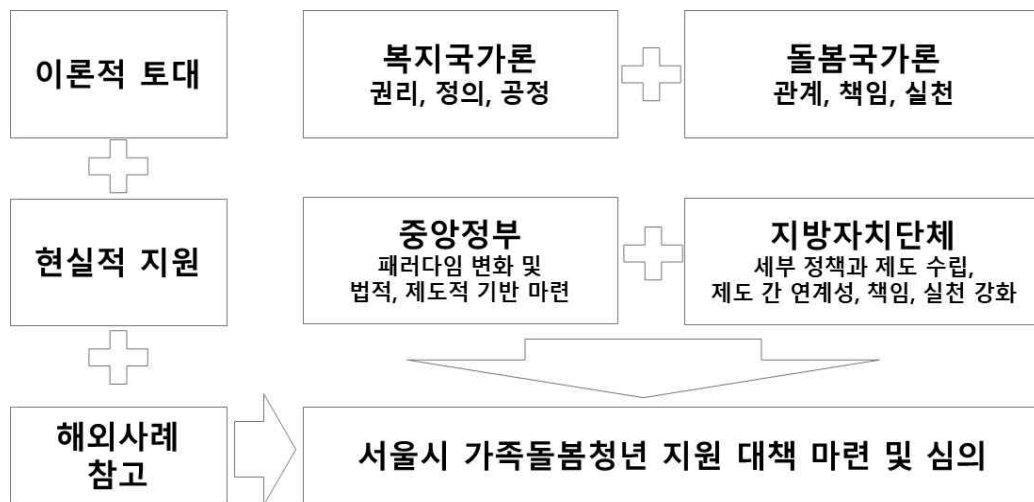
넷째, 가족돌봄청년이 처한 문제가 매우 복합적인 만큼 그들에 대한 지원

도 복합적이고 다양한 측면에서 원활하게 이루어질 수 있도록 해야 한다. 예를 들면, 지역사회보장계획에 가족돌봄청년 지원에 관한 내용을 추가, 보완하여 제도적 여건을 강화하고 다양한 돌봄의 형태 및 성격에 따라 체계화된 수당 및 보조금 형태의 경제적 지원 방안을 모색하며 각종 복지 서비스와 교육, 노동, 주거 등의 정책을 결합, 교차적인 지원이 이루어지도록 해야 할 것이다.

다섯째, 가족돌봄청년에 대한 지원은 물리적 지원 뿐 아니라 심리적·정서적 지원도 매우 중요하다. 이를 위해서는 궁극적인 자아실현 기회 보장과 정서적 지원을 위한 네트워크 및 서비스 지원방안, 다양한 복지서비스에 대한 접근성과 심리적 편안함 등을 강화할 수 있는 방안 등이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

이제는 돌봄을 받을 권리를 넘어 돌볼 권리도 보장받아야 할 시대이다. 돌봄의 좋은 가치들이 선순환 되도록 특히, 우리의 젊은 청년들이 가족을 위한 돌봄 때문에 자신의 오늘과 미래가 담보된다는 불안을 느끼지 않도록 돌봄 친화적 정책과 담론들이 실현되어야 할 것이다(선미정·장정은·김진영 2022, 62). 이를 위해 다음 장에서는 국내 및 서울시의 가족돌봄청년 관련 정책과 제도 등을 면밀히 살펴보고, 해외 사례 등에 대한 비교 분석을 한 뒤, 향후 서울시에서 추진해야할 정책적 과제 등을 제안하고자 한다.

〈그림 1〉 가족돌봄청년 정책 수립 및 심의를 위한 로드맵



### Ⅲ. 서울시 가족돌봄청년 실태와 지원체계 현황

#### 1. 연구 방향

가족돌봄청년의 ‘문제’는 생애주기에 따른 발달과업, 그리고 돌봄이라는 활동이 가지고 있는 부담이 교차하면서 나타난다. 생애주기에 맞춘 발달과업은 산업화 이후 만들어진 경로로 학업, 노동, 성장 등의 맥락이 주어져야 할 시기에 완수 혹은 성취해야 하는 ‘정상성’을 기반으로 설정한 문제이다. 이러한 정상성을 부정할 수는 없다. 하지만 정상성을 뒷받침하기 위해 초기 청년기까지를 초점으로 맞추고 대상화하여 표적 체계를 구성한 뒤 서비스 제공 방법을 고민하는 것은 지금까지의 제도 설계들이 해왔던 선별적 복지의 한계를 재복구하는 것이다. 가족돌봄청년을 어떻게 규정하는가에 따라 다를 수 있지만, 본 연구에서는 돌봄에 초점을 맞추었으므로 다양한 돌봄 상황을 기반으로 청년이 직면하는 문제 해결에 집중하고자 한다.

현재 국내에서 논의되는 가족돌봄청년은 학업을 의무로 하는 청소년기에서 34세 청년기까지 포함한다. 이는 한국의 아동청소년기와 청년의 삶이 다른 나라와는 분명한 차별성을 보이기 때문이다. 교육과 노동, 그리고 자립이라는 발달과업에서 돌봄이 부가되면 10대에서 30대의 삶의 궤적은 다양하게 분기한다. 더욱이 자본주의체제에서 돌봄(노동)은 여전히 소외되어 있고, 돌봄의 상황은 개인의 삶에서 쉽게 마주칠 수 있음에도 불구하고 그 마주침의 순간은 한 개인의 삶의 방향에 큰 영향을 미칠 수 있다.

본 장에서는 지난 1-2년 사이에 국내에서 가족돌봄청년을 명명하고 성급하게 진행되고 있는 정책을 중앙정부와 서울시로 나누어 실태를 파악하고 각각의 문제점을 짚어본다. 가족돌봄청년에게 제공되어야 하는 다양한 서비스 중에서 돌봄 영역과의 접합 지점을 면밀히 검토하기 위해 기존 전달체계의 전문가들을 만나 현재 복지전달체계의 한계와 돌봄전달체계의 재구축을 위한 의견을 수집하여, 돌봄 문제의 해결 방안을 모색하고자 한다.

#### 2. 국내 선행 연구를 통해 살펴본 가족돌봄청년의 사회적 위기

최근 2-3년 사이에 가족돌봄청년 문제는 사회적 관심의 대상이 되었는데, 청년은 코로나 이전에는 경제성장이 정체된 시기를 지나면서 복지국가가 간과했던 주요 계층이었고, 코로나 상황에서는 고립된 시민에 대한 관심이 높

아짐과 동시에 청년이 교차지점에서 발견되면서 초점을 맞춰지고 있다. 서울시는 2011년 10월 서울시장 보궐 선거 이후 집중적으로 청년정책을 만들어왔다. 청년기본조례제정과 함께 청년종합지원계획인 서울형 청년보장을 발표 하는 등 청년사업을 본격적으로 제도로 편입시켜 실행하였다(정세정 외, 2020: 91). 서울시는 청년정책 전달체계의 재정비 논의를 활발히 진행시키고 있으며, 중앙정부는 가족돌봄청년 문제를 계기로 청년을 복지의 대상으로 포괄하려는 시도를 하고 있다. 가족돌봄청년을 문제 상황으로 인식하고 이에 대한 대안을 마련하려는 연구가 나오고 있다.

대표적으로 최영준 외(2022)는 청년돌봄자(Young Carer)의 사회적 위험 대응을 위한 혼합방법 연구를 통해 청년돌봄자의 현황에 대해 양적, 질적 분석을 시도하였다. 이 연구의 청년돌봄자에 대한 접근은 성인으로 전환기에 발생하는 돌봄 부담이 현재와 미래에 장기적이고 복합적인 사회적 위험을 초래할 가능성이 크다는 문제의식에서 출발한다. 청년돌봄자는 사회복지제도에 대한 정보 부재, 돌봄의 미숙함, 사회적 고립의 위험, 경제적 비용 부담, 진로 문제 등 복합적 어려움을 경험한다고 기술한다. 생애주기에서 어느 순간 맞닥뜨릴지 모르는 사회적 위험은 한 개인의 생애에 직간접적으로 영향을 미친다. 우리가 아동청소년기에 더 집중하는 이유는 어린 시절의 어려움이 안정적인 성인기로의 전환을 더욱 어렵게 만들기 때문이다. 교육, 노동, 돌봄이라는 각 영역에서 겪게 되는 순탄하지 않는 부담이 아동청소년기에는 중첩적으로 나타날 수 있다는 점에서 문제가 심각하게 받아들여진다. 이 연구에서 정책의 방향은 가족돌봄청년의 문제를 해결하는 것도 중요하지만, 영케어러가 되는 것 자체를 예방하는 효과를 가질 수 있도록 설계되는 것을 지향한다. 구체적으로 청년돌봄자 규모와 사회적 위험을 분석하기 위해 한국복지패널데이터 7차(2012년)부터 최근 16차(2021년)까지 청년돌봄자 집단과 비돌봄자 집단으로 구분하여 우울과 소득수준의 영향요인을 밝히고자 하였다. 청년돌봄자 집단은 건강만족도가 매우 불만족인 가구원과 함께 사는 18세-34세 이하 청년으로 정의하였다. 또한 이 연구는 2022년 7월부터 9월까지 12명의 청년돌봄자의 경험을 인터뷰하여 돌봄의 과정, 경제문제와 경험, 사회적 관계의 변화, 사회적 지원체계의 경험 등을 정리하였다. 질적 연구에서 보여준 결과는 돌봄 상황이 아동청소년기에 발생한 사례가 절반이었고, 청년시기에 갑작스럽게 돌봄 책임을 지게 된 경우가 반이었다. 청년기 돌봄상황은 온전한 보호나 온전한 자립이 아니면서 착취까지 노출될 수 취약성, 치료나 정보, 의사결정에서는 배제되는 불완전성, 상시적 상황발생과 사건사고의 경험까지 중첩되어 개인의 역량으로는 극복하기 어려운 상황이

전개된다. 또한 사회적 지원에서는 공적 체계와 접선이 되었을 때 제대로 안 내받지 못하고, 까다로운 기계적 조건(소득, 자산, 서류상 가족 등)으로 인해 지원을 받지 못하는 경우, 충분하지 못한 지원과 상황이 변화되었을 때 끝까지 유지되지 않고 중단되는 한계, 재심사 등으로 탈락 위험을 가지고 있는 불안감 등이 발견되었다. 이들에게 위험한 요소는 고립감이다.

가족돌봄청(소)년 실태는 함선유 외(2022)의 “우리나라 가족돌봄청년 규모와 특성, 복지욕구”에 대한 연구발표를 통해 좀 더 살펴볼 수 있다<sup>1)</sup>.

가족돌봄청년 규모는 추정방식에 따라 3-4%가량 차지할 것으로 예상되며, 이 가운데 주돌봄자인 청년은 1.4%내외일 것으로 예상되고 있다.

실태조사에 따르면, 우선 가족돌봄 청년의 삶의 만족도는 일반 청(소)년에 비해 가족을 돌보는 청(소)년의 전반적인 삶의 만족도가 낮게 나타나는 것을 알 수 있다(가족돌봄 청소년 48.7%, 일반청소년 63.2%). 설사 본인이 가족에 대한 돌봄을 제공하지 않는다고 응답한 경우에도 돌봄이 필요한 가족이 있을 경우 삶의 만족도는 떨어지는 양상을 나타냈다. 가족돌봄 청년의 우울 수준은 61.5%에 달했는데, 특히 주돌봄자일 경우(62.3%), 경제 수준이 낮을 경우(74.4%) 우울한 비율이 높게 나타났다. 한편, 가족돌봄 청년은 비돌봄청년에 비해 가사노동수행 비율이 절대적으로 높게 나타났다. 예를 들어, 음식준비를 주5-6회 이상한다는 응답 비율은 비돌봄청년 19.9%, 돌봄청년 37.2%로 거의 두배 가까이 이른다. 가사 노동에 대한 부담 수준의 경우도 비돌봄 청년보다 4배 가까이 높아(비돌봄청년 8.9%, 돌봄청년 34.5%) 비돌봄청년 보다 시간적, 물리적으로 불리한 조건에 처해있음을 알 수 있다. 가족을 돌본다고 응답하지 않은 경우에도 돌봄이 필요한 가족이 있을 경우 가사노동이 부담스럽다고 응답한 비율이 높아 실제로는 가족돌봄에 참여하고 있을 가능성이 있다고 유추해볼 수 있다. 돌봄이 미래 계획에 미치는 영향은 어느 정도일까? 가족돌봄청년의 절반 가량이 가족돌봄으로 인해 학업이나 진로, 미래를 계획하는 데 어려움이 있다고 응답했다. 특히, 주돌봄자일 경우(56.1%), 돌봄 시간이 길 경우(23.2%) 미래 설계에 대한 어려움이 큰 것으로 나타났다. 돌봄청년은 주당 평균 21.6시간 가족을 돌보고 있는데, 이는 희망 돌봄시간(14.3시간)보다 7.3시간 가량 긴 수준이다. 특히, 주돌봄자의 경우 실제 돌보는 시간과 희망돌봄시간의 차이(13.6시간)가

1) 보건복지부는 2022년 전국의 중고생 및 만13세-34세 가족돌봄청(소)년을 대상으로 실태조사를 실시했다. 본 연구에서 인용한 함선유 외(2022)의 “우리나라 가족돌봄청년 규모와 특성, 복지욕구” 자료는 조사결과의 일부를 담은 것으로, 내부자료(비공개)임을 밝혀둔다. 추후 실태조사 조사결과는, 추후 발표(함선유, 안수란, 김성아, 김문길, 신유미, 하은솔, “가족돌봄청(소)년 실태 조사 및 지원방안 연구”, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2022(발간예정))될 예정이다.

큰 것을 알 수 있다(돌봄시간 주 평균 32.8시간, 희망 돌봄시간 19.1시간). 하지만 흥미로운 것은 돌봄에 대한 인식을 살펴보면 가족돌봄을 피하고 싶은 부정적인 대상으로 여기지 않으며 삶에서 중요한 부분으로 생각하고 있다는 점이다.

마지막으로, 가족돌봄청년의 복지경험을 살펴보면 상당수가 돌봄 서비스 이용경험이 있으며, 특히 주돌봄자의 경우 서비스 이용비율이 높고, 서비스 이용 경험에 대해 모른다는 비율은 낮게 나타났다. 서비스 가운데에는 돌봄(재가, 시설)이용이 전체 평균 41.6%로 가장 높게 나타났다. 가족이 장기요양등급을 받거나 치매진단을 받은 경우 돌봄 서비스 이용이 상당히 높게 나타나는 것을 알 수 있으며, 상대적으로 중증 질환이나 정신질환의 경우 돌봄 서비스 이용 경험이 낮게 나타난다는 것을 알 수 있다. 아울러, 돌봄서비스 가운데 돌봄가족지원 이용 비율(15.2%)이 가장 낮게 나타나고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

다음으로, 가족돌봄청년의 비돌봄 분야 복지 경험을 살펴보면, 비돌봄 복지 제도 중에서 가장 수급 경험 비율이 높은 지원은 의료비 지원(30.0%)과 생계비 지원(27.4%)이었다. 한편, 법률상담 지원의 경우 8.8%만이 수급한 경험이 있었다. 주돌봄자의 경우 주돌봄자가 아닌 경우에 비해 비돌봄 복지 제도를 수급한 경험이 많았고, 특히 생계비와 의료비 지원을 받은 비율이 높게 나타났다. 정신질환 가족이 있는 경우 돌봄제도 비중은 낮았던 반면, 생계비나 의료비 지원, 주거비 지원 비율은 상대적으로 높게 나타났다. 진단 받은 욕구가 없는 경우 대체로 복지 제도를 경험한 비율도 낮게 나타났다. 한편, 가족돌봄 청년 중에서도 서울과 그 외 지역의 복지 경험 수준이 다르게 나타났다. 거의 모든 영역에서 서울에 거주하는 가족돌봄 청년의 복지경험이 그 외 지역에 비해 높게 나타났다. 복지제도의 효과에 대해서는, 이용한 서비스 개수가 많을수록 돌봄에 따른 어려움을 해결하는 데 도움이 되었다는 비율이 높았다. 6개 이상 이용한 이들의 경우 도움이 되었다는 비율은 58.2%에 이른 반면, 한 개의 서비스만 이용한 이들의 경우 도움이 되지 않았다는 비율이 19.3%에 이르렀다. 가족돌봄청년의 복지욕구를 살펴보면, 모든 영역에서 복지지원 필요도가 높게 나타났으나(76.6%), 특히 생계비(76.6%)와 의료지원(74.0%)에 대한 욕구가 크게 나타났다. 주돌봄자는 전반적으로 복지지원의 필요도가 높았으며(84.3%), 특히 휴식지원(79.5%), 심리상담에 대한 욕구(76.8%)가 상대적으로 높게 나타났다.

정리하면, 가족돌봄 청년의 삶의 만족도는 낮으며 가사돌봄에 대한 부담 수준이 높았다. 돌봄 필요도(돌봄 대상자의 기능상태, 주돌봄여부, 장기돌

봄, 정기돌봄)가 높은 경우 미래 설계의 어려움을 호소하는 비율이 더 높게 나타났지만, 가족돌봄을 전혀 하고 싶지 않다는 것은 아니고 가족에 대한 돌봄은 삶에서 중요하며 주당 평균 14시간 내외의 돌봄 시간을 희망하고 있었다. 복지욕구 역시 돌봄서비스 지원보다 생계비, 의료, 휴식 지원 등이 필요하다는 응답이 상대적으로 더 높게 나타났다. 가족돌봄 청년들은 상대적으로 높게 돌봄 서비스를 받고 있었다. 하지만 여전히 본인이 원하는 돌봄 시간에 비해 많은 시간을 돌봄에 할애하고 있는 것이 현실이다. 특히 주돌봄자의 경우 주당 13.6시간 가량 더 많은 시간을 돌보고 있었다. 현재 돌봄 제도들이 많이 존재하고 있으나 중복지원을 하지 못하도록 하고 있고, 개별 제도가 돌봄 욕구를 충분히 보장하지 못하는 만큼 보충가능한 돌봄 서비스에 대한 고려가 필요하다. 여러 개의 서비스를 이용할 경우 돌봄 어려움 해결에 도움이 되었다는 비율이 높았던 만큼 복합적인 욕구에 대응할 수 있도록 제도 설계가 필요하다.

### 3. 제도 영역 검토

본 절에서는 가족돌봄청년이 접할 수 있는 자원의 경로를 공공과 민간으로 나누어 살펴보았다. 공공은 보건복지부(중앙정부)와 서울시(지방정부)로 구분하였고, 서울시는 개별 자치구에서 프로그램을 진행하는 경우가 있어<sup>2)</sup> 해당 사례도 포함하였다. 민간 자원으로는 청년정책의 오프라인 플랫폼인 청년지원센터를 선정하였다. 서울시의 청년지원센터는 엄격히 분류하면 공공의 위탁사업이다. 자율성과 전문성을 확보하되 위탁주체에 따른 편차와 책임성의 문제, 정책결정과 사업기획, 조정 간의 괴리 등이 나타날 수 있는 단점에 항상 노출되어 있다<sup>3)</sup>. 여기에 청년들이 쉽게 접근할 수 있는 온라인 플랫폼 ‘몽땅정보통’도 포함하였다. 정보접근성을 고려할 때 해당 사이트를 얼마나 방문할 수 있는가보다는 포털에서 이런 고민들의 흔적이 얼마나 나타나는가를 확인하는 게 필요하다.

다음으로 가족돌봄청년의 주요 욕구인 돌봄 지원체계를 확인하였다. 서울시에는 돌봄SOS센터가 운영 중이며, 서울사회서비스원도 중요한 공공 돌봄 지원체계이다. 또한 돌봄서비스로 2004년부터 가사간병 방문지원서비스가

2) 서대문구의 사례는 보건복지부와 협약을 맺어서 진행하는 시범사업으로 기초자치단체만의 사업이라고 보기는 어렵다.

3) 이를 보완하기 위해 모니터링을 강화하는 방안을 제시하지만 감사와 평가는 또 다른 보고체계를 만들어 보고를 위한 자료를 만드는 등 가짜노동에 시달리게 될 위험도 크다는 점에서 평가는 늘 양면성을 가지고 있다.



바우처로 운영되고 있으며, 노인맞춤돌봄서비스가 전국 646개소에서 운영 중이다(보건복지부 보도자료, p.19-20). 가사간병방문지원서비스는 읍면동 주민센터에 신청하도록 되어 있으며, 노인맞춤돌봄서비스는 시군구에서 권역을 설정해서 수행기관을 선정, 위탁하여 2천명의 전담사회복지사와 31,000명의 생활지원사가 업무를 수행하는 것으로 보고되어 있다.

## 가. 중앙정부의 직·간접적 지원 현황과 평가

### 1) 관련 법령

우리나라에서는 2021년 발생한 청년 간병살인 사건<sup>4)</sup>을 계기로 가족돌봄 청년문제가 본격적으로 논의되기 시작했다. 현재 가족돌봄 청년에 대한 공적 보호체계 마련을 위한 준비단계에 돌입한 상태라 할 수 있다.

2021년 10월, 국회에서는 가족돌봄 청소년 관련 내용을 담은 「청소년 복지 지원법 일부개정법률안」(김성주의원 대표발의, 의안번호 제2113005호)이 발의되었다. 본 법안에서는 가족돌봄 청소년에 대한 개념적 정의를 제시하고, 국가차원의 체계적 지원정책을 수립하고 실태조사를 시행할 것을 명시하고 있다.

하지만, 아직 시행단계에 이르지 못한 상태로, 가족돌봄청년에 대한 법적인 명확한 정의 등이 규정되어 있지 않은 상황이다.

만약, 청소년복지지원법 일부개정법률안이 개정되어 가족돌봄청소년에 대한 개념적 정의가 법에 담긴다 해도 과제는 남는다. 현행 청소년복지지원법상 청소년의 연령은 9세에서 24세 이하로 한정되어 있기 때문에, 모든 가족돌봄청(소)년을 포괄하지 못할 가능성이 있다. 예를 들어, 25세 이상의 가족돌봄청년은 법률 상 배제될 가능성이 있다. 가족돌봄청(소)년의 정의 및 연령 범위 등에 대한 명확한 정의 등이 규정되어 있지 않은 현재 상황에서는 가족돌봄청(소)년을 위한 정책을 마련하고 실행하는데 제약이 있을 수밖에 없다. 가족돌봄청년에 대한 법적인 명확한 정의 등을 규정하여 가족돌봄청(소)년을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

---

4) 일명 '강도영 사건'으로 불리우는 이 사건은 22세 청년이 아버지 간병 중 생활고로 방치, 사망에 이르게 하여 존속살해 혐의 징역 4년을 선고 받았다. 이 사건이 언론매체를 통해 보도되면서 가족 돌봄 청년 문제가 조명되었다.

〈표 3-1〉 청소년복지 지원법 일부개정 법률안 내용  
(김성주의원 대표발의, 의안번호 제2113005호)

| 조항                 | 내용   | 비고   |
|--------------------|--|--|
| 제 2 조 ( 정 의 )      | <p>〈신설〉</p> <p>5의 2. “가족돌봄청소년”이란 부모가 사망·이혼·가출하거나 장애·질병 등의 사유로 노동능력을 상실하여, 스스로 가족구성원을 돌보거나 가족의 생계를 책임지고 있는 청소년(부양능력이 있는 직계존속이 있는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우는 제외한다)을 말한다.</p>  | -가족돌봄 청소년에 대한 개념적 정의                       |
| 제 2 조 의 2 ( 실태조사 ) | <p>〈후단신설〉</p> <p>① 여성가족부장관은 청소년복지 향상을 위한 정책수립에 활용하기 위하여 3년 마다 청소년의 의식·태도·생활 등에 관한 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다. 이 경우 청소년의 근로, 가족돌봄 및 부양에 관한 실태조사를 포함하여야 한다.</p> <p>② 여성가족부장관은 제1항 후단에 따른 실태조사는 교육부장관과 협의하여 실시한다</p> <p>〈신설〉</p> <p>제16조의2(가족돌봄청소년에 대한 지원) ① 여성가족부장관 또는 지방자치단체의 장은 가족돌봄청소년의 지원을 위한 교육·홍보·연구·조사 등 각종 정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 가족돌봄청소년의 가족돌봄 및 부양을 돕기 위하여 상담, 간병 및 돌봄지원, 교육지원, 취업지원 및 사후관리 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>③ 여성가족부장관 또는 지방자치단체의 장은 제1항 및 2항에 따른 가족돌봄청소년의 보호·지원에 관한 업무를 청소년단체에 위탁할 수 있다.</p> | <p>-실태조사 시행</p> <p>-국가차원의 체계적인 지원정책 수립</p> |

## 2) 돌봄 관련 지원제도

중앙 정부의 돌봄 관련 지원제도를 간략히 개괄해 보면 다음과 같다.

우선, 맞춤형 급여안내(복지멤버십)는 본인이 받을 가능성이 있는 복지서비스를 생애 중요한 순간마다 맞춤형으로 찾아서 안내해 주는 제도로, ‘복지로’웹사이트 등을 이용하여 계층, 연령, 생애에 따른 복지서비스를 일괄 신청지원할 수 있다.

둘째, 기초생활보장제도는 국가가 정한 소득기준에 미달하는 계층을 대상으로 생계, 주거, 의료, 교육 급여 등을 지원해준다.

셋째, 노인장기요양보험은 고령이나 노인성 질병 등으로 인해 일상생활을

혼자서 수행하기 곤란한 65세 이상 노인 혹은 치매와 뇌혈관성 질환, 파킨슨병 등 노인성 질병을 앓는 65세 미만인 자에게 활동지원이나 재가 서비스를 제공한다.

넷째, 간호간병통합서비스는 국민건강보험에 가입되어 있는 환자, 국민기초생활보장제도 의료급여 수급환자, 산업재해보상보험의 승인이 결정된 환자를 대상으로 간호사와 간호조무사가 한 팀이 되어 입원 환자에게 간병과 간호서비스를 제공해준다.

다섯째, 노인맞춤돌봄시스템이 있다. 취약계층인 만65세 이상 노인 등을 대상으로 방문 조사를 거쳐 맞춤형 돌봄 서비스를 지원하는 사업으로, 생활관리사를 배정하여 대상자가 꼭 필요한 도움을 받을 수 있도록 설계한다.

여섯 번째, 지역사회통합돌봄은 돌봄이 필요한 사람이 자신이 사는 곳에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 영양, 돌봄, 독립생활 등을 통합적으로 지원하는 지역주도형 사회서비스 정책이다.

일곱 번째, 본인 일부 부담금 산정 특례제도는 암, 뇌혈관질환, 결핵, 중증화상, 중증외상, 중증치매 등 중증질환 진료비의 본인 부담률을 경감해주는 제도이다.

여덟 번째, 보건복지상담센터가 있다. 보건·복지 문제와 관련하여 고민이 있을 때 전국 어디서나 129번으로 전화하면 신속하게 상담을 받을 수 있다. 특히, 위기대응(긴급복지지원, 정신건강, 학대 등)과 관련하여 365일 24시간 전문 상담사가 대기하고 있다.

아홉 번째, 치매검진사업이 있다. 시·군·구 보건소에서 만60세 이상 시민을 대상으로 치매 선별 검사를 시행한다. 인지기능 저하자로 판명될 경우 보건소와 연계된 거점 병원에서 진단 검사 및 감별검사를 받을 수 있다.

열 번째, 치매치료 관리비 지원사업이 있다. 치매 진단을 받은 만60세 이상 시민이 치료약을 복용하는 경우, 치매치료관리비 보험 급여분의 본인부담금을 실비 지원한다. 월3만원(연간36만원)상한 내에서 지원하며, 시군구 보건소에서 신청할 수 있다.

열 한번째, 가족돌봄 휴직제도는 돌봄자와 직장생활과 돌봄을 양립할 수 있도록 지원, 가족이 질병, 사고, 노령으로 인해 도움이 필요한 경우에 사용한다.

한편, 현행 아동·청소년 관련 사업의 지원대상은 가족돌봄 청년과 유사하나 정확히 일치한다고 볼 수 없다. 특히, 기초생활수급가구를 대상으로 하는 서비스가 대부분이다. 여성가족부의 「청소년 특별지원 사업」은 ‘보호자가

없거나 실질적으로 보호자의 보호를 받지 못하는 청소년'과 '학교 밖 청소년', '비행·일탈 예방을 위하여 지원이 필요한 청소년'을 위기청소년으로 규정하고 지원 대상으로 선정한다. 9-24세의 위기청소년 가구의 기준 중위소득이 72% 이하인 경우(생활·건강지원은 65% 이하)에 1년간 지원한다. 필요시 1년 연장 가능하며, 학업·자립 지원의 경우 3년까지 지원 가능하다. 소년소녀가장 지원사업에서는 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자 중 18세 미만의 아동이 실질적으로 가정을 이끌어가고 있는 세대를 소년소녀가장으로 정의하여 지원하고 있다.

〈표3-2〉 아동·청소년 관련 사업 담당부처와 사업내용(2022년 기준)

| 소관부처  | 현행 지원 사업 내용                             |   |
|-------|---|---|
| 보건복지부 | • 취약계층 아동통합서비스 지원(드림스타트) 0-12세          | -학습지원, 치과진료, 문화체험, 언어발달 및 심리지원 서비스 등  |
|       | • 방문건강관리                                | -건강검진, 예방접종, 영양교육 등   |
|       | • 기초생활수급보장 급여                           | -생계급여 583,444원+연1회 긴급생활지원금 40만원<br>-주거급여 327,000원+연1회 긴급생활지원금 40만원<br>-전기요금 감면 20,000원<br>-핸드폰 요금 할인 41,000원<br>-인터넷 요금 할인 10,000원<br>-도시가스 할인 24,000원<br>-난방비 할인 8,625원<br>-주민세 비과세 10,000원<br>-TV 수신료 면제 2,500원<br>-문화지원 8,333원 |
| 여성가족부 | • 청소년 특별지원 사업(상담지원) 9세-만24세             | -상담비, 심리검사비, 심리프로그램 참가비 등 명목으로 청소년 1인당 월 20만원, 검사비 연25만원  |
|       | • 청소년 특별지원 사업(학업지원)                     | -초중고생 월15만원, 검정고시 30만원  |
|       | • 청소년 특별지원 사업(자립지원)                     | -기술 및 기능습득 비용 월 36만원  |
| 교육부   | • 소년소녀가장 교육급여 등<br>• 중위소득 50% 이하 초중고 학생 | -교육활동지원비<br>(초등학생): 연28.6만원, (중학생): 연37.6만원, (고등학생): 연44.8만원  |

자료: 보건복지부(2022), 국민기초생활보장사업 안내, 국회예산정책처(2021), 청소년복지 지원법 일부개정법률안 참고

출처: 유정원, 강보민(2022), 표7 재인용

### 3) 가족돌봄청년 지원 계획과 평가

국무총리 산하 청년정책조정위원회는 22년 2월 영케어러 지원대책 수립 방안을 발표하였다(관계부처합동, 2022.2.14.). 가족돌봄청년을 지원하기 위해 기존 제도 연계 방안을 모색과 신규 제도 발굴, 법적 근거를 세우겠다는 계획이 포함되어 있는데, 주로 영케어러 현황과악에 집중하고 있다. 발표 자료에 따르면 기존제도 연계는 돌봄부담, 생계부담, 의료부담 완화와 학습 지원으로 구성되어 있다. 신규제도 발굴은 행정 법률 업무 지원, 돌봄지원, 생계지원을 위한 사회적 논의를 시작하고, 시범사업으로 서대문구와 협약을 체결하였다. 또한 가족돌봄청년 발굴과 연계 관리를 위한 지자체-병원-학교의 연계 체계를 구축하고 법적 근거를 마련하도록 하였다.

2023년 1월 현재 시범사업이 운영 중에 있으며 시범사업 결과를 바탕으로 구체적인 지원정책이 정비될 것으로 보인다.

〈표3-3〉 가족돌봄청년가구 지원 서비스

| 구 분      | 가족 돌봄 청년 가구에 통합적 지원 가능한 서비스 (예시) |  |
|----------|----------------------------------|--|
| 돌봄 부담 완화 | 전 대상                             | 노인장기요양보험 신청 등  |
|          | 소득기준                             | 노인맞춤돌봄서비스, 노인여가복지시설 이용, 가사간병 방문지원 사업, 가족역량강화지원사업(생활도움 지원 등)                            |
|          | 위기                               | 통합사례관리대상 의뢰, 사회서비스원 긴급돌봄, 긴급위기 가족지원 등  |
| 생계 부담 완화 | 경제                               | 생계·교육·자활급여, 기초생활수급자 노인장기요양보험 본인부담금 지원, 기초연금, 청년 내일 저축 계좌, 차상위계층확인서 발급, 위기청소년 특별지원      |
|          | 고용                               | 근로·자녀장려금, 생활안정자금융자금, 자활근로(기초, 차상위), 국민취업지원제도, 일자리안정자금, 지역공동체 일자리사업, 중소기업·소상공인을 위한 용자사업 |
|          | 긴급                               | 긴급복지 지원제도, 긴급위기 가족지원   |
|          | 주거                               | 주거급여, 버팀목전세자금대출, 주거안정 월세대출, 집수리 사업, 내집 마련 디딤돌 대출, 장기전세주택 공급, 저소득층 에너지효율개선              |
|          | 기타                               | 정부양곡할인지원사업, 푸드마켓, 문화 바우처, 저소득층 디지털방송 시청지원사업, 차상위 각종 감면, 민간 후원 연계                       |
| 의료 부담 완화 | 전 대상                             | 대사증후군 관리, 가사간병통합지원, 인플루엔자 무료 예방접종, 치매조기검진, 노안 개인수술비 지원, 임플란트 건강보험 확대 등                 |
|          | 소득기준                             | 의료급여, 건강보험 차상위본인부담경감대상자 신청, 건강검진, 암검진사업, 재난적 의료비 지원, 희귀난치성질환 의료비 지원                    |
| 학습 지원    | 기타                               | 두드림학교 및 학습종합클리닉센터, 대학생 튜터링 사업, 학교 밖 청소년 검정고시 지원 및 직업체험 프로그램 제공 등                       |

자료: 관계부처합동(22.2.14), 가족돌봄청년 지원대책 수립방안, p.12

아직 시범사업이 진행 중이므로 가족돌봄청년에 대한 정부의 지원 계획을 공식화하기는 어렵다. 하지만 제도 설계과정에서부터 정책설계의 문제점을 확인할 수 있다. 가족돌봄청년 지원 대책은 국내에서 문제 상황이라고 인지한 대상에게 접근하는 전형적인 정책 설계 방향을 보여주는 사례이다. 정부의 가족돌봄청년에 대한 지원 정책 수립 과정을 검토하면서 3가지 한계를 제시하고자 한다.

첫째, 정책대상의 연령 정의에서 나타나는 한계이다. 정부는 가족돌봄청년의 대상을 설정할 때 '청년기본법'에 기초하여 중고등학생보다는 19세 이상 34세까지 청년을 대상으로 실태를 파악하는 계획을 수립하였다. 해외에서는 주로 19세 미만의 학령기 청소년을 대상으로 조사가 이루어졌지만, 우리나라는 청소년을 포함시켜도 초점은 20대에서 30대 초반 청년에게 집중되어 있다. 이는 다른 나라보다는 대상 범위를 확대해서 접근한다는 장점으로 볼 수 있다. 대상 정의에 대해 관련 자료에서는 '성인이행의 어려움과 안정적인 자립 지장의 측면에서 청년까지 포괄한다'고 설명한다. 또한 '장기간 돌봄은 독립적인 생활 기반의 구축을 어렵게 하고 심리적 불안정서에 대한 지원 필요성을 고려하여 범주를 설정'하였다고 한다. 이러한 판단의 근거에는 정책 수립을 위한 사례 발굴자 중 20대 후반의 대상자가 다수 존재했고, 지방자치단체에서 청년 관련 지원이 시작될 때에도 편의상 청년기본법을 기준으로 적용해왔던 관례가 있을 것이다.

우리나라 청소년은 다른 나라에 비해 고등교육 이수(대학진학)비율이 높고 거의 모든 청소년의 생애주기가 유사하게 형성되어 있는 측면도 있다. 또한 1996년 UN 아동권리협약 체결 이후 아동청소년에게 '소년소녀가장'이라는 부양부담의 개념을 소거하고, 온전히 양육을 받을 수 있는 대상으로 전환한 계기도 고려해 볼 수 있다. 소년소녀가장은 이후 조손가정, 위탁가정, 대리양육 등의 형태로 '가정과 같은 환경'에서 돌봄을 받을 수 있도록 아동복지법으로 법제화하였고, 현실은 제3자에 의한 위탁가정보다는 친인척과 조부모에 의한 가족 돌봄의 형태가 더 증가하였다. 그럼에도 아동청소년 시기 시설에서 보호받는 아동 수는 줄지 않고 꾸준히 유지되고 있다. 또한 저소득층 아동의 경우 지역아동센터를 통해 성장하는 경우도 많다.

정부는 가족돌봄청년의 발생 원인에 집중하기 보다는 이들이 겪는 문제 상황에 초점을 맞춰 대안을 설계하고 있다. 따라서 보호와 양육의 대상인 청소년보다는 청년이 되어서도 자립과 독립을 어렵게 하는 돌봄을 방해요인으로 간주하고 이에 대한 지원정책을 마련하도록 방향이 설정되어 있다. 그러나 가족돌봄청년의 발생 원인은 아동청소년기부터 이어졌을 가능성이 높고, 이

시기 아동이 무상보육과 무상교육으로 보호체계 안에 들어와 있다고 하더라도 가정 내 돌봄 상황까지 살필 여건이 되기는 어려웠을 것이다. 그렇다면 아동, 청소년, 청년으로 이어지는 생애주기에서 가족돌봄의 부담은 계속 이어질 것이며, 이를 연령으로 제한하는 접근이야말로 소극적인 정책 행정을 보여주는 결과이다.

둘째, 문제의 원인 파악이 제한된 상태에서 정책 대상을 규정했다면, 비어있는 부분을 충족하려는 소위 ‘핀셋정책’과 같은 접근 방식은 정책의 한계를 더욱 노출한다. 정부는 가족돌봄청년과 관련된 정책의 한계로 복지제도의 접근성과 부정적 수급경험으로 설명한다. 초기청년(20-24세)은 청년정책을 인지하지 못하는 것으로 조사되었고, 복지제도에 대한 경험이 부정적으로 형성되어 있으며, 정부에서는 이들 대상에 대한 제도 부재로 지원이 어렵다고 한다<sup>5)</sup>. 특히 이들이 “명명”되지 않아 지원하지 않았다는 분석은 후기산업사회에서 발생하는 사회적 위험에서 대상으로만 한정하는 정부의 미시적 접근 태도를 보여주는 것이다. 복잡다기해진 정책 현장에서 특정 문제 상황을 특정 대상과 연결하여 문제만 해결하고 싶어 하는 핀셋 정책은 점점 더 작동하기 어려워지고 있다. 맞춤형과 같은 비어있는 부분을 찾아내려는 판단은 정책 환경을 계속 분리시키고 중복 혹은 공백의 문제를 노출하고 있다. 제도가 없으니 이들의 실태 조사가 안되고, 조사하기 위해서는 이들의 ‘문제 상황’을 명명해야 하며, 최근에는 찾아내기만 하면(‘발굴’) 문제가 해결된다는 식의 사고논리가 작동하는 것이다. 물론 이러한 문제 중심 접근은 제도가 부재한 것보다는 희망적일 수 있지만, 기존의 접근방식에서 오는 한계를 뛰어넘지 못한 채 다시 ‘맞춤형’이라는 정책입안자들의 좁은 시야를 벗어나지 못하면서 제도는 많지만 그 누구에게도 만족스럽게 체감하지 못하는 새로운 장벽을 만들 것이다.

정책의 한계는 발굴만 집중하는 태도에서도 나타난다. 2014년 사회보장급여법(사회보장급여의이용·제공및수급권자발굴에관한법률)이 만들어진 이후 복지현장에서는 필요한 서비스를 연계하거나 욕구 충족은 차치하고 숨겨진 대상자를 발굴하는데 집중해왔다. 보도자료에서도 발굴에 중점을 두고 각종 행정데이터(대표적으로 사회보장정보원 데이터, 온라인 패널 조사, 복지사각지대 위기가구 발굴시스템 등)에 의존하겠다고 밝히고 있다. 하지만, 빅데이터를 이용한 발굴체계가 문제 상황의 파악과 직접적으로 연결될 수 있는지에 대한 평가는 논외로 둔 채 현장 중심성이 떨어지는 과제는 여전히 남는

5) 청년정책조정위원회, 가족돌봄청년(영케어러) 지원대책 수립 방안, 관계부처 합동, 22.2.14 (보도자료 별첨자료) p.4

다. 또한 발골만 하면 매우 촘촘한 복지시스템이 구축되어 있는 것처럼 오도하게 만드는 발골 중심의 과제 설정도 문제이다. 보도자료에는 발골 이후에는 지원 연계, 그리고 부족한 부분에 대해서는 시범사업까지 실시하는 것으로 제시되어 있다<sup>6)</sup>. <표3-4>를 보면 기존 제도 연계에 돌봄, 생계, 의료, 학습지원으로 분류하고, 추가로 행정 및 법률 업무 지원, 돌봄지원, 생계지원이 포함되어 있다.

<표3-4> 기존제도 연계 영역 및 추가 시범사업 구성

| 기존 제도 연계 영역 |   | (추가) 시범사업                  |   |
|-------------|---|----------------------------|---|
| 돌봄          | 노인장기요양보험, 노인맞춤돌봄서비스, 가사간병방문지원사업, 긴급돌봄                   | 가족돌봄청년 특례 시범사업             |   |
| 생계          | 기초생활보장제도 생계급여, 긴급복지 지원제도                                | 가족돌봄청년 개인의 생계지원에 대한 사회적 논의 |   |
| 의료          | 의료급여, 건강보험수급자, 차상위자 본인부담경감, 재난적 의료비                     | 행정, 법률업무 등 지원              | 마을변호사·행정사 연계, 가족돌봄청년 홈페이지 구축, 온라인상담 활성화 |
| 학습          | 교육급여, 학습종합클리닉센터지원, 대학생튜터링사업, 학교밖 청소년 검정고시 지원 및 직업체험프로그램 |                            |   |

자료: 보도자료(22.02.14) p.4-5 재구성

기존제도를 보면 문제 혹은 욕구 영역별로 최소한 2개 이상의 프로그램이 마련되어 있음을 알 수 있다. 그러나 돌봄영역이 노인에게 한정되어 있고, 가족돌봄청년이 겪을 수 있는 다양한 돌봄 부담에 대해서는 포괄성이 약한 측면이 있다. 또한 생계나 의료는 기준중위소득이라는 소득기준을 통과해야 접근할 수 있는 영역이며, 긴급복지지원제도는 1회성(최대 3회)에 그친다는 한계가 있다. 학습권은 기존의 프로그램이 문제 중심으로 형성되어 있어 해당 대상자로 인정받는 것 자체가 고난의 과정이며, 해당 영역에 포함된다고 하더라도 기회를 제공할 뿐 그 이상은 책임지지 못하는 것은 분명하다. 추가로 구성한 영역들은 기존 제도에서 빠진 법률적인 부분을 강화했으나, 마을변호사나 행정사가 가진 문제해결력이 해당 청년들에게 적절하게 적용될 수 있을지 의문이며(소위 상담만 하는 것으로 성과를 측정하게 되는 결과를 만들어 내지는 않을까에 대한 우려), 생계지원은 논의를 계속하겠다는 의지의 표명에 그치고 있다. 홈페이지나 온라인 상담활성화 등은 청년들이 직접 용기를 내야 하는 부분이므로 논의의 공회전만 유발할 뿐이다. 정보가 넘칠수

6) 보건복지부, “가족을 돌보는 청년, 국가가 함께 돌보겠습니다.”, 보도자료, 2022.2.14



록 정보가 필요한 사람들은 전문 사이트를 이용하기보다는 포털을 통해 1차적인 접근을 하는 경우가 많으며, 공식 입장보다는 비공식적 해결책을 접할 가능성도 크다(대표적으로 블로그나 광고로 연결). 따라서 발골을 통해 연계하겠다는 의도는 이해할 수 있지만, 가족돌봄청년의 다양한 상황에 맞춘 직접 서비스 제공까지 실효성 있는 문제 해결로 이어질 수 있을지에 대한 의문이 남는다.

셋째, 복지국가의 패러다임이 돌봄으로 전환되어야 함에도 불구하고 돌봄에 대한 정책입안자의 인식 부재가 나타난다. 가족돌봄청년의 문제를 연령대와 부정적 경험으로만 한정해서 접근하는 방식은 ‘돌봄’이라는 사회적 과제 앞에서 제한적이고 무력할 수밖에 없다. 가족돌봄청년의 문제는 단지 생애주기로 접근해서 연령별 촘촘한 복지체계를 구축한다는 목표보다는 돌봄이라는 사회복지 욕구에 대한 검토와 분석이 더 필요한 부분이다. 여기서 아동청소년이 겪을 수 있는 다양한 양육의 환경을 고려하는 민감성이 요구되며, 돌봄을 단지 가사와 같은 일상생활의 케어나 간병과 같은 의존적인 상황에서의 신체적 정서적 에너지의 소진 등으로 제한하는 접근으로는 한계가 명백하다. 영어로 ‘케어(care)’ 라는 말은 의존성을 둘러싼 관계가 어떻게 맺어지는가를 보여준다. 케어는 직접 몸으로 접촉하며 돌보는 것, 정서적 관심을 기울이고 마음을 쓰는 것, 민주주의 문제로서 구성원들이 함께 돌보는 것을 포괄한다(김영옥·류은숙, 2022:14). 한국사회에서 돌봄은 첫 번째에만 집중된 ‘빈약’한 개념이다. 가족돌봄청년의 명명도 돌봄노동, 즉 간병, 가사노동에 국한되어 있다. 가족돌봄청년의 범주에 포함되지 않은 청소년 미혼한부모라면 육아라는 돌봄노동이 명백히 존재하고, 돌봄의 부담 수준으로 봤을 때 다른 돌봄과 큰 차이가 나지 않음에도 불구하고 현재 가족돌봄청년의 대상에서는 배제되어 있다. 대표적으로 청소년 미혼한부모가 한부모가족지원법으로 지원을 받기 때문에 새로운 제도의 영역으로 포함시키지 않을 뿐만 아니라 비어 있는 부분만 선별적으로 지원하겠다는 정책설계의 한계를 보여준다. 또한 이들이 분리될 경우 돌봄의 개념과 접근성에서도 위계가 설정되면서 돌봄 지원의 목표가 무엇인지 불분명해진다. 김영옥·류은숙(2022:15)은 손 쓰는 일과 정서적 유대의 안정성, 그리고 지속가능성을 동시에 보장하려면 믿을 만한 제도와 정책, 섬세한 전달체계 등이 필수라고 설명한다. 가족돌봄청년을 지원해야 하는 목적은 돌봄이 공적으로 다뤄져야 한다는 복지국가의 패러다임 전환을 요구하는 일임에도 불구하고 돌봄 개념에 대한 저평가된 접근으로 기존 제도가 만들어 온 한계를 그대로 답습하는 행태를 보여주고 있다. 실제로 복지부 보도자료의 돌봄 내용과 형태에 대한 기준을 살

펴보면, 질환은 급성기가 아닌 만성·장기질환, 영구 손상(장애)의 경우를 대상으로 한정하며, 돌봄내용은 일상생활제약수준과 지속성을 토대로 판단하고, 돌봄형태는 민법상 가족으로 한정하고 있다(같은 보도자료, p.8). 따라서 정부가 설정한 가족돌봄청년 문제의 해결방법은 가족에게만 한정하여 가장 협소하게 손 쓰는 일 중심의 활동으로 규정하고 있으며, 이러한 접근이 가져올 결과는 지원 대상의 영역에 진입할 수 없는 수많은 가족돌봄청년들을 주변화시키는데 기여할 수도 있다.

이러한 한계를 인지했을 때 가족돌봄청년의 문제를 어떻게 이해하고 대안을 설정할 것인가? 무엇보다도 돌봄의 개념을 확장시킨다면 제도에 감춰져 보이지 않는 전달체계로서 사람과 조직이 빠질 수 없다. 정부는 가족돌봄청년에 대한 ‘관리체계’를 구축하기 위해 지자체, 병원, 학교를 연계한 공적 안전망 구축을 내세웠다. 해당 영역에는 사회복지전담공무원, 의료사회복지사, 교육복지사(교육복지담당자, 학교사회복지사)가 이미 자리 잡고 있는 것처럼 보인다. 하지만 현장은 다르다. 의료사회복지사는 2-3차 종합병원을 중심으로 활동하며 1차병원에서의 접근성은 취약한 실정이다<sup>7)</sup>. 전국에 889명의 의료사회복지사가 근무하지만 2-3차 병원이 아니면 만나기 힘든 현실이다, 교육복지사는 더 열악하다. 국내 초중고등학교 중 교육복지사를 배치한 곳은 전체 학교의 13%로 1,651명의 교육복지사가 활동하는 것으로 나타났다<sup>8)</sup>. 실제로 연계할 수 있는 인력이 부족한 상황에서 이들은 유관기관으로서 지자체 협조를 구하는 실정이다. 그렇다면 사회복지전담공무원의 업무가 과중될 수밖에 없다. 원스탑서비스는 사회복지전달체계에서 늘 강조되었던 접근성의 문제이지만, 현재는 그 업무를 지자체에 부과하고 지자체에서는 사회복지업무를 담당하는 공무원에게만 모든 업무가 집중되어 있는 현실이다. 전달체계의 어려움은 담당하는 인력이 부족한 것도 있지만, 권한과 책임의 분담도 심각한 문제이다<sup>9)</sup>. 또한 지역 내 주민센터와 연결된 복지플래너, 돌봄 매니저, 복지상담전문관 등 다양한 명칭을 가진 인력도 있다. 이들은 주로 발굴과 상담 업무를 담당하고 있지만, 누가 이 역할을 담당하고 있는지, 어디까지 업무를 담당하고 있는지 확인이 필요하다. 종합적인 검토를 통해 현재 정부가 제시한 가족돌봄청년 문제의 진단과 지원 대책이 가진 한계를 인식하고, 실수를 반복하지 않기 위한 대안을 세워야 한다.

7) 대학의료사회복지사협회 자료에 따르면 2021년 현재 심평원기준 병의원수가 32,147곳에 협회등록 기관수는 321곳, 협회원 사회복지사는 889명임.

8) 서울경제신문, 21.10.12일자 “교육복지사 배치한 학교는 13%에 불과”

9) 역할분담과 책임의 문제는 4. 전문가 인터뷰를 통해 확인할 수 있음

## 나. 서울시의 가족돌봄청년 지원현황과 평가

### 1) 관련 법령

서울시는 2022년 전국17개 특광역시·도 가운데 처음으로 가족의 돌봄과 생계를 책임지는 14-34세 이하의 가족돌봄청년을 지원하기 위한 조례를 발의했다. 서울특별시의회 보건복지위원회 소속 이소라 의원이 발의한 ‘서울특별시 가족돌봄청년 지원에 관한 조례안’이 제314회 임시회 제5차 본회의에서 최종 통과되면서, 서울시는 가족돌봄청년의 발굴 및 지원에 대해 종합적이고 지속적인 서비스 체계 구축을 위한 기반을 마련하게 되었다. 「서울특별시 가족돌봄청년 지원에 관한 조례」는 가족돌봄청년에 대한 시장의 책무와 기본계획 수립 등, 실태조사, 지원사업, 민간전문가 활용, 관련 기관·단체와의 협력 등을 주요 내용으로 하고 있다. 조례는 11개의 본칙조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있다. 먼저, 조례의 목적(제1조)은 가족돌봄청년의 생활안정 및 복지증진에 이바지하는 것으로 규정하고, 정의 규정(제2조)에서는 “가족돌봄청년”에 대한 정의에 대해 명시하고 있다. 시장의 책무(제3조)로 관련 정책을 위한 제도 및 전달체계 구축 등을 명시하였고, 다른 조례와의 관계(제4조), 기본계획의 수립 등(제5조), 실태조사(제6조), 지원사업 추진(제7조), 관련 정책 추진을 위한 민간전문가 활용(제8조), 관련기관·단체와의 협력(제9조)중복지원의 제한(제10조), 시행규칙을 명시하고 있다(제11조).

#### 〈표3-5〉 서울특별시 가족돌봄청년 지원에 관한 조례 구성 및 내용

([시행 2022.10.17.][서울특별시조례 제8494호, 2022.10.17., 제정])

| 조항          | 내용   |
|-------------|--|
| 제1조(목적)     | 이 조례는 서울특별시 가족돌봄청년 지원에 관한 사항을 규정함으로써 가족돌봄청년의 생활안정 및 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.   |
| 제2조(정의)     | 이 조례에서 “가족돌봄청년”이란 장애, 정신 및 신체의 질병 등의 문제를 가진 「민법」 제779조 에 따른 가족을 돌보고 있는 14세 이상 34세 이하의 사람을 말한다.   |
| 제3조(시장의 책무) | ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 가족돌봄청년의 생활안정 및 복지증진을 위한 필요한 제도와 여건을 조성하고, 이를 위한 시책을 추진하기 위하여 노력하여야 한다.<br>② 시장은 가족돌봄청년 발굴 및 지원 정책이 효율적으로 이루어지도록 필요한 전달체계를 구축하여야 하고, 이를 위한 조직, 인력, 예산 등을 확보하도록 노력하여야 한다. |
| 제4조(다른)     | 가족돌봄청년 지원에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외  |

| 조항                  | 내용  |
|---------------------|---|
| 조례와의 관계)            | 하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.  |
| 제5조(기본계획의 수립 등)     | <p>돌봄청년 지원에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가족돌봄청년 지원의 기본목표 및 추진방향에 관한 사항</li> <li>2. 가족돌봄청년 지원을 위한 사업 및 프로그램의 개발·운영에 관한 사항</li> <li>3. 가족돌봄청년 지원 관련 법·제도의 개선에 관한 사항</li> <li>4. 가족돌봄청년 지원을 위한 인력의 수급 및 배치에 관한 사항</li> <li>5. 가족돌봄청년 지원을 위한 재원의 조달에 관한 사항</li> <li>6. 그 밖에 가족돌봄청년 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol> <p>③ 시장은 제1항에 따른 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립하여야 한다.</p>  |
| 제6조(실태조사 등)         | <p>시장은 제5조에 따른 기본계획 및 시행계획을 효율적으로 수립하기 위하여 가족돌봄청년의 생활여건 등에 관한 실태조사를 실시할 수 있으며, 지원 등에 필요한 통계정보를 수집·관리할 수 있다.</p>   |
| 제7조(지원사업)           | <p>① 시장은 가족돌봄청년과 그 가족의 생활안정 및 복지증진을 위하여 다음 각 호의 지원사업을 추진할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가족돌봄청년 가족에 대한 돌봄 및 가사서비스 지원사업</li> <li>2. 가족돌봄청년과 그 가족에 대한 상담 및 심리·정서 지원사업</li> <li>3. 가족돌봄청년에 대한 직업훈련 및 취업 지원사업</li> <li>4. 가족돌봄청년에 대한 문화·체육활동 지원사업</li> <li>5. 가족돌봄에 필요한 용품 지원사업</li> <li>6. 가족돌봄청년 인식개선을 위한 홍보 지원사업</li> <li>7. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 지원사업</li> </ol> <p>② 시장은 자치구, 관련 법인 또는 단체 등에서 제1항에 따른 지원사업을 추진하는 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.</p> <p>③ 시장은 가족돌봄청년과 그 가족에 대한 지원이 종료된 후에도 가정방문, 전화상담 등을 통하여 추가 지원의 필요성 등을 지속적으로 확인하여야 한다.</p> |
| 제8조(민간전문가 활용)       | <p>시장은 전문성이 필요한 가족돌봄청년 정책을 추진하기 위하여 관계전문가·법인·단체 등에 자문할 수 있다.</p>  |
| 제9조(관련기관·단체와의 협력 등) | <p>시장은 가족돌봄청년 지원 정책의 효율적인 시행을 위하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 관련 기관 및 단체 등과 적극 협력하여야 하고, 필요할 경우 협력을 위한 협약 등을 체결할 수 있다.</p>  |
| 제10조(중복지원의 제한)      | <p>법령 및 다른 조례에 따라 이 조례에서 정한 복지서비스의 내용과 유사한 지원을 받고 있는 가족돌봄청년과 그 가족에 대하여는 이 조례에 따른 복지서비스를 제한할 수 있다.</p>   |
| 제11조(시행규칙)          | <p>이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>  |

지방자치단체 가운데에서는 서울시 서대문구가 관련 정책을 도입하였다. 서대문구는 보건복지부의 시범사업을 수행하고 있으며, 여기에는 대상자의 특성과 위기상황에 따른 80여종의 공공과 민간 복지서비스 내용을 망라한 매뉴얼 제작·배포를 포함하였다. 서대문구의 영케어러지원은 보건복지부와

협약으로 진행되며 복지사각지대 위기정보 존재 가구와 한부모 가정, 청각장애인가정, 장애인활동지원 등 총 4,689명을 대상으로 실태조사를 실시하여 영케어러 44명을 발굴하여 지원하고 있다(경향신문, 2022.10.4.)

〈표3-6〉 서울특별시 서대문구 가족돌봄 청소년·청년 지원 조례 구성 및 내용

(시행 2022.12.30., 서울특별시서대문구조례 제1561호, 2022.12.30.,제정)

| 조항                  | 내용   |
|---------------------|--|
| 제1조(목적)             | 이 조례는 서울특별시 서대문구에 거주하는 가족돌봄 청소년·청년에 대한 사회적·경제적 지원에 관한 사항을 규정함으로써 서울특별시 서대문구의 가족돌봄 청소년과 청년이 존중받으며 건강하고 조화롭게 성장할 수 있는 사회 실현을 목적으로 한다.  |
| 제2조(정의)             | 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. "가족돌봄 청소년·청년"이란 고령 또는 장애, 질병 등으로 도움이 필요한 가족구성원에게 간호·간병, 일상생활 관리 또는 그 밖의 도움을 제공하고 있는 9세 이상 34세 이하인 사람을 말한다.<br>2. "관계 기관"이란 돌봄, 장애인 지원, 의료, 교육, 청소년복지 등에 관한 업무를 수행하고, 해당 업무를 통해 일상적으로 돌봄과 관련된 활동을 하는 기관을 말한다.<br>3. "민간지원단체"란 가족돌봄 청소년·청년 지원을 목적으로 하는 민간단체를 말한다. |
| 제3조(책무)             | ① 서울특별시 서대문구청장(이하 "구청장"이라 한다)은 가족돌봄 청소년·청년의 지원을 위해 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.<br>② 구청장은 가족돌봄 청소년·청년의 가족돌봄 및 부양을 돕기 위하여 상담, 간병 및 돌봄 지원, 교육지원, 취업지원 및 사후관리 등 필요한 조치를 하여야 한다.<br>③ 서울특별시 서대문구민(이하 "구민"이라 한다)은 가족돌봄 청소년·청년이 고립되지 않도록 배려하고 구청장이 추진하는 가족돌봄 청소년·청년 지원에 관한 정책에 적극 협조하여야 한다.                    |
| 제4조(지원계획 수립)        | ① 구청장은 가족돌봄 청소년·청년 지원을 종합적이고 효율적으로 추진하기 위하여 5년마다 지원계획(이하 "지원계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.<br>② 지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.<br>1. 가족돌봄 청소년·청년 지원에 관한 정책 목표 및 추진 방향<br>2. 가족돌봄 청소년·청년 지원에 관한 세부 추진 계획<br>3. 가족돌봄 청소년·청년 지원 체계 구축 및 관계기관 협력 방안<br>4. 그 밖에 가족돌봄 청소년·청년 지원 정책을 추진하기 위하여 필요한 사항                |
| 제5조(실태조사)           | ① 구청장은 제4조의 지원계획 수립을 위하여 5년마다 관내 가족돌봄 청소년·청년에 대한 근로, 교육, 가족돌봄 및 부양 등에 관한 실태조사를 실시하여야 한다.<br>② 제1항에 따른 실태조사는 법인이나 전문기관 등에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.  |
| 제6조(연도별 시행계획 수립·시행) | 구청장은 제4조의 지원계획에 따라 매년 가족돌봄 청소년·청년 지원계획에 관한 시행계획을 수립·시행하여야 한다.  |

| 조항              | 내용  |
|-----------------|---|
| 제7조(지원사업)       | <p>① 구청장은 가족돌봄청년과 그 가족의 생활안정 및 복지증진을 위하여 다음 각 호의 지원사업을 추진할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가족돌봄청년 가족에 대한 돌봄 및 가사서비스 지원사업</li> <li>2. 가족돌봄청년과 그 가족에 대한 상담 및 심리·정서 지원사업</li> <li>3. 가족돌봄청년에 대한 직업훈련 및 취업 지원사업</li> <li>4. 가족돌봄청년에 대한 문화·체육활동 지원사업</li> <li>5. 가족돌봄에 필요한 용품 지원사업</li> <li>6. 가족돌봄청년 인식개선을 위한 홍보 지원사업</li> </ol> <p>② 구청장은 제1항의 지원사업을 추진하는 개인이나 기관·단체에 예산의 범위에서 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 이 경우 보조금 지원에 관하여는 「서울특별시 서대문구 지방보조금 관리 조례」를 따른다.</p> <p>③ 구청장은 가족돌봄청년과 그 가족에 대한 지원이 종료된 후에도 가정방문, 전화상담 등을 통하여 추가 지원의 필요성 등을 지속적으로 확인하여야 한다.</p>   |
| 제8조(협의회의 설치·운영) | <p>① 구청장은 가족돌봄 청소년·청년 지원에 관한 중요 사항을 협의하기 위하여 서울특별시 서대문구 가족돌봄 청소년·청년 지원 협의회(이하 "협의회"라 한다)를 설치·운영한다.</p> <p>② 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제4조에 따른 지원계획 수립 및 추진에 관한 사항</li> <li>2. 제6조에 따른 시행계획의 수립 및 추진에 관한 사항</li> <li>3. 가족돌봄 청소년·청년 지원 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항</li> <li>4. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol> <p>③ 협의회는 위원장 1명을 포함한 11명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 가족돌봄 청소년·청년 지원업무 담당 국장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다.</p> <p>④ 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 구청장이 임명하거나 위촉한다. 다만, 위촉직 위원은 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 가족돌봄 청소년·청년 지원 업무를 담당하는 해당 국장 및 부서장</li> <li>2. 서울특별시 서대문구의회에서 추천하는 구의원</li> <li>3. 청소년 교육을 담당하는 학교·교육청 관계자</li> <li>4. 청소년·청년 관련 활동을 수행하는 민간기관·단체의 관계자</li> <li>5. 청소년·청년 정책분야에 학식과 경험이 풍부한 대학교수 또는 연구원</li> <li>6. 가족돌봄 청소년·청년 지원 사업에 관심이 많은 지역 주민</li> <li>7. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사람</li> </ol> <p>⑤ 위원의 임기는 2년으로 하되, 두 차례까지 연임할 수 있다. 다만, 공무원 및 구의원의 임기는 해당 직위에 재임하는 기간으로 하며, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.</p> <p>⑥ 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하고 정기회의는 연 2회 개최하며, 임시회의는 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집한다.</p> <p>⑦ 회의에 참석한 위원과 관계 전문가 등에 대하여는 예산의 범위에서 수당 등 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 구 소속 공무원이 그 업무와 관련하여 출석하는 경우와 서울특별시 서대문구의회 의원이 구의원의 자격으로</p> |

| 조항              | 내용  |
|-----------------|---|
|                 | 위원회에 참석한 경우에는 지급하지 아니한다.<br>⑧ 그 밖에 협의회 운영에 관하여 필요한 사항은 「서울특별시 서대문구 각종 위원회 설치 및 운영 조례」에 따른다.   |
| 제9조(지원시설 설치·운영) | 구청장은 가족돌봄 청소년·청년 지원 사업을 체계적으로 추진하기 위하여 가족돌봄 청소년·청년 지원 사업을 전담하는 시설을 설치·운영할 수 있다.   |
| 제10조(업무 등의 위탁)  | ① 구청장은 필요하다고 인정하는 경우 가족돌봄 청소년·청년을 위한 지원을 효율적으로 추진하기 위하여 관련 업무의 일부 또는 전부를 해당분야에 전문성이 있는 법인·단체 또는 기관에 위탁할 수 있다.<br>② 제9조에 따라 설치하는 지원시설의 효율적인 운영을 위하여 필요한 경우 해당 분야에 전문성이 있는 법인·단체 또는 기관에 위탁할 수 있다.<br>③ 제1항 및 제2항에 따라 업무를 위탁하는 경우 위탁에 필요한 사항은 「서울특별시 서대문구 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다. |
| 제11조(협력체계 구축)   | ① 구청장은 가족돌봄 청소년·청년의 종합적인 서비스 지원을 위하여 관계 기관 및 민간지원단체 등과 상시적인 협력체계를 구축하여야 한다.<br>② 구청장은 가족돌봄 청소년·청년 지원 사업에 필요한 정보를 관계 기관 및 민간지원단체에 요청하거나 제공할 수 있다.  |
| 제12조(홍보 및 교육)   | 구청장은 구민, 관계 기관 및 민간지원단체 등이 가족돌봄 청소년·청년 지원의 필요성에 대한 이해를 높이고 가족돌봄 청소년·청년 지원에 동참할 수 있도록 홍보 및 교육을 실시할 수 있다.   |
| 제13조(중복지원의 제한)  | 법령 및 다른 조례에 따라 이 조례에서 정한 복지서비스의 내용과 유사한 지원을 받고 있는 가족돌봄청년과 그 가족에 대하여는 이 조례에 따른 복지서비스를 제한할 수 있다.  |
| 제14조(세부사항)      | 이 조례의 시행에 필요한 세부사항은 구청장이 따로 정한다.  |

## 2) 청년과 돌봄 관련 지원제도

서울시는 청년 대상 정책이 포괄적으로 진행되어 있어 돌봄가족지원 정책과 청년 정책을 분리하여 제도현황을 파악하였다.

### (1) 서울시 돌봄가족지원

서울시의 돌봄가족지원 관련 기관에는 서울시 어르신돌봄가족지원센터, 돌봄SOS센터, 서울시사회서비스원, 서울시 어르신 상담센터, 치매안심센터, 서울특별시 광역치매센터, 치매안심마을 등이 있다.

먼저, 서울시 어르신 돌봄가족 지원센터는 고령층을 돌보는 돌봄가족의 심리건강과 휴식을 지원하고 있다. 심리상담 및 교육 프로그램 운영, 돌봄가족이 서로 고충을 나눌 수 있는 모임활동 지원, 현재 코로나19로 시행하고 있는 않지만 돌봄가족 휴가비(국내여행) 지원사업도 진행하고 있다.

둘째, 돌봄SOS센터는 돌봄대상자 또는 가족돌봄과 관련하여 어려움을 겪

는 시민에게 신속하게 필요한 지원책을 제공하는 서울시 사업이다. 구청 복지정책과나 동주민센터를 통해 신청할 수 있으며, 정보상담, 일시재가서비스, 동행지원, 식사지원 등 신청자의 상황에 맞추어 다양한 서비스를 제공한다

셋째, 서울시사회서비스원은 서울시가 시민에게 직접 돌봄서비스를 제공하기 위해 설립한 공공기관이다. 돌봄 노동자를 직접 고용하여 좋은 일자리를 창출하고, 어르신 돌봄 서비스, 장애인 활동지원 서비스를 시행하고 있다. 현재 종합재가센터 12개소와 데이케어센터 2개소를 운영 중에 있다.

넷째, 서울시어르신상담센터는 여러 가지 이유로 어려움을 겪는 노인과 그 가족을 대상으로 서비스를 제공하는 기관이다. 건강문제 뿐 아니라 일상에서 겪는 다양한 고충과 관련하여 대면 상담, 전화상담, 찾아가는 상담, 온라인 상담, 집단상담을 받을 수 있다.

다섯 번째, 치매안심센터는 서울시 25개 자치구마다 치매환자를 지원하는 치매안심센터가 운영되고 있다. 센터는 치매환자 가족을 돕는 치매가족지원 사업을 운영하는데, 상담, 돌봄부담 분석, 가족교실, 자조모임, 가족카페, 힐링 프로그램 등 서비스를 제공한다

여섯 번째, 서울특별시 광역치매센터는 서울시의 치매관리 사업을 총괄하는 기관이다. 각 자치구 치매안심센터의 허브 역할을 하는 광역조직으로, 홈페이지에서 서울시의 치매지원 제도 및 시설정보, 각종 치매관련 정보를 제공한다. 치매환자 가족을 위해 맞춤형 정보를 제공하는 e-희망교실도 이용 가능하다.

일곱 번째, 치매안심마을은 치매 환자와 가족이 편안하고, 안전하게 생활할 수 있는 치매 친화환경을 갖춘 지역이다. 해당 지역에서는 만60세 이상 시민에게 무료 치매 검진 서비스, 치매 예방 프로그램을 제공하며, 지역 공동체와 협력하여 치매 환자 실종 방지를 위한 시스템을 구축한다.

이처럼 돌봄가족지원이라는 범주에는 주로 노인돌봄가족에 대한 지원정책이 포진해 있음을 알 수 있다.

서울복지포털에서 돌봄 맞춤 검색을 했을 때 돌봄 대상이 어떤 문제 상황이나에 따라 접근할 수 있는 서비스체계는 조금 더 확장될 수 있다. 예를 들면 경제적, 의료 욕구에 대해서는 긴급복지지원제도가 있으며, 상황에 따라 장애인시설도 이용할 수 있다. 이렇게 볼 때, 아동, 장애인, 노인 등 가족구성원의 상황에 따라 대상별 서비스 접근성은 확보되어 있다고 볼 수 있다.



〈표3-7〉 서울복지포털에서 “돌봄맞춤”검색으로 검색한 서울시 및 국가 정책들

| 구분       | 서울시  | 국가 정책(중앙정부)  |
|----------|--|--|
| 일시재가(10) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재가노인지원서비스센터 운영</li> <li>• 서울재가관리사 운영</li> <li>• 기초사각지대어르신 장기요양보험 본인부담금 지원</li> <li>• 긴급복지</li> <li>• 희망온돌 취약계층 위기가구 지원</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기요양재가급여</li> <li>• 복지용구 급여</li> <li>• 국가형 긴급복지지원제도</li> <li>• 치매공공후견사업</li> <li>• 치매가족 지원사업</li> </ul>   |
| 단기시설(5)  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설급여</li> <li>• 노인보호전문기관·학대피해노인 전용쉼터</li> <li>• 정신장애인 재활시설</li> <li>• 정신요양시설</li> <li>• 치매환자쉼터 운영사업</li> </ul>  |
| 주거편의(8)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 희망온돌</li> <li>• 긴급주거비(임차보증금)지원</li> <li>• ‘희망의 집수리’</li> <li>• 슬레이트 처리 및 지붕개량 지원</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수선유지급여</li> <li>• 전기안전 119서비스</li> <li>• 정신질환자 주거지원 서비스</li> <li>• 청년 임차보증금 용자지원 신청</li> <li>• 청년주거정책 안내</li> </ul>   |
| 식사지원(2)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 저소득 어르신 급식 지원사업</li> <li>• 푸드뱅크·마켓</li> </ul>   |  |
| 안부확인(2)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 취약어르신 안전관리 솔루션(IoT)</li> <li>• ‘서울동네돌봄단’</li> </ul>   |  |
| 건강지원(18) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 맞춤형 포괄돌봄 서비스 ‘서울케어-건강돌봄’</li> <li>• 외국인근로자 등 의료지원사업</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 간호·간병통합서비스‘환자안심 병원’</li> <li>• 어르신방문건강</li> <li>• 가사·간병 방문 지원</li> <li>• 서울형 유급병가지원</li> <li>• 시민건강포인트 사업</li> <li>• 지역치매안심센터</li> <li>• 학생 및 아동 치과추치의</li> <li>• 자살예방 사업</li> <li>• 만성질환예방관리사업</li> <li>• 중증정신질환관리</li> <li>• 치매 상담 및 등록관리</li> <li>• 치매치료관리비 지원</li> <li>• 치매지원서비스 관리사업</li> <li>• 치매조기검진 사업</li> <li>• 고위험군 집중검진사업</li> <li>• 건강증진사업</li> </ul>  |
| 기타(22)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인공동생활주택(노인의집)운영</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 온마을 아이돌봄</li> <li>• 아이돌보미서비스</li> <li>• 청소년 도움센터</li> <li>• 청소년 방과후 아카데미</li> <li>• 서울시 청년포털</li> <li>• 청년수당 신청자격확인</li> <li>• 희망두배 청년통장</li> <li>• 직장맘 지원센터</li> <li>• 다자녀가정 지원제도</li> <li>• 일·생활 균형 문화 만들기를 위한 지원시책</li> <li>• 50대 지원사업 안내</li> <li>• 참전명예수당</li> <li>• 보훈예우수당</li> <li>• 국가유공자 생활보조수당</li> <li>• 독립유공자 본인(애국지사) 지원</li> <li>• 독립유공자 선순위 유족 지원</li> <li>• 독립유공자 손자녀(선순위 유족 제외)</li> <li>• 독립유공자 손자녀 지원</li> </ul> |

| 구분 | 서울시 | 국가 정책(중앙정부)  |
|----|-----|--|
|    |     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가유공자</li> <li>• 민주화유공자 및 유족 지원</li> <li>• 의사상자 지원</li> </ul> |

출처: 서울복지포털, <https://wis.seoul.go.kr/hope/center/guide.do>, 검색일: 2023.1.4.)

이하에서는 서울시의 대표적인 돌봄전달체계라 할 수 있는 돌봄SOS센터와 서울시사회서비스원에 대해 간단히 살펴보도록 하겠다.

### ① 돌봄 SOS센터

서울시 돌봄SOS센터는 2019년 5개 자치구로 시작하여 2021년 25개 자치구로 확대되었다. 동 중심 돌봄 상담과 연계체계를 확보하고 신속한 현장조사와 직접 서비스 연결, 수가기준과 자부담구간 마련, 기존 제도로의 연계기능 운영, 동과 자치구로 연계되는 서비스 운영체계 확보 등을 통해 돌봄 지원체계를 확보했다. 서울시 돌봄SOS센터는 통합 상담창구를 기초로 사정, 서비스 연계의 돌봄의 가교 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다(송인주, 2022).

돌봄SOS센터는 본인 또는 가족 돌봄과 관련하여 궁금증과 어려움을 가진 서울시민을 대상으로 하며, 만50세 이상 성인 또는 모든 연령의 장애인을 주요 이용대상으로 하고 있다. 돌봄SOS센터는 구청 복지정책과, 동주민센터에 전화나 방문을 통해 정보상담서비스를 이용하거나 여타 서비스를 신청할 수 있으며 2020년 8월3일부터 서울시 25개 전 자치구에서 시행하고 있다. 돌봄SOS센터는 돌봄과 관련한 다양한 어려움에 대한 도움을 제공해 주는데, 특히 갑작스러운 일시적 위기의 상황에 대응한 서비스 제공에 초점을 두고 있다 단, 일시재가, 단기시설, 동행지원, 주거편의, 실사지원 등은 서비스별 수가와 한도를 책정하고 있다.

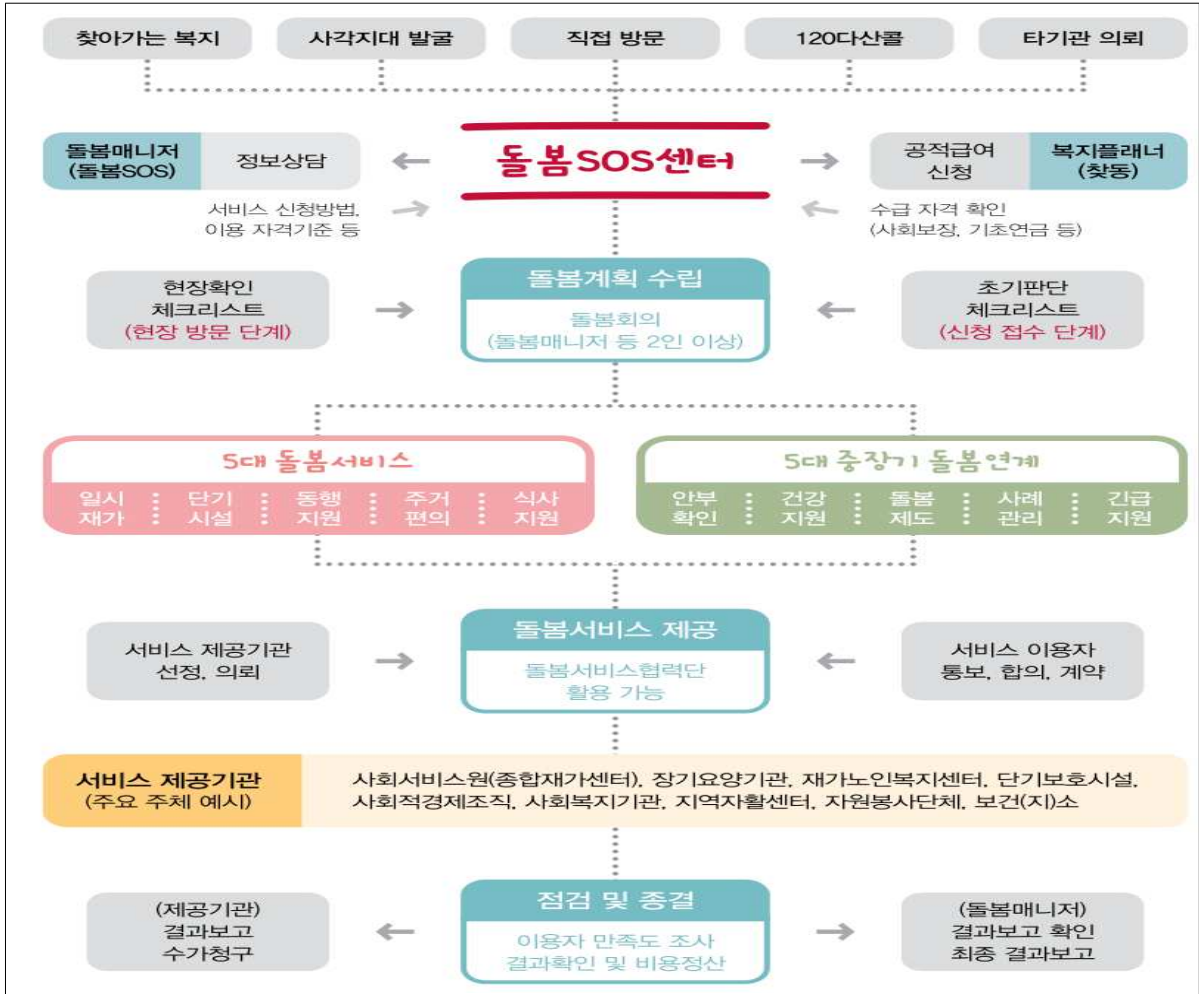
우선, 돌봄SOS센터의 서비스 제공체계를 살펴보면, 돌봄 매니저가 긴급출동 또는 방문확인을 통해 돌봄과 관련된 어려움을 직접 파악한 후 적합한 돌봄 계획을 수립하고, 자치구와 협약된 전문제공기관에서 서비스를 제공한다. 돌봄SOS센터는 5개의 직접서비스(일시재가, 단기시설, 동행지원, 주거편의, 식사지원)와 5개의 연계서비스(안부확인, 건강지원, 돌봄제도, 사례관리, 긴급지원)를 제공하고 있다.

다음으로 돌봄SOS센터의 서비스 제공 대상기준을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 서비스 제공 대상기준이다. 돌봄SOS센터 이용대상은 돌봄이 필요한 시민이다. 돌봄SOS센터는 돌봄과 관련하여 궁금증 또는 어려움이 있는 모

든 서울시민이 이용할 수 있으며(신청일 현재 서울시에 주민등록이 되어 있는 서울시민, 서울시내 체류지 신고가 된 외국인 포함), 코로나19로 중위소득 100%이하 시민에게 한시적으로 전액 지원하고 있다. 돌봄 SOS센터 이용 방법은 당사자 또는 가족 및 발견자가 동주민센터나 구청에 연락하면 된다. 돌봄 관련 서비스는 당사자 개인을 기본 단위로 하고있으나, 주거편의서비스는 가구 단위를 적용한다.

돌봄SOS센터 서비스 제공기준을 살펴보면 다음과 같다. 돌봄SOS센터의 서비스 제공을 통한 돌봄이 필요하다고 판단할 수 있는 경우는 세 가지로 규정한다. ① 서비스 신청 현재 당사자 혼자 거동하기 어렵거나 독립적인 일상생활 수행이 어려운 경우, ② 서비스 신청 현재 당사자를 수발할 수 있는 가족 등이 부재하거나 수발할 수 없는 경우, ③ 서비스 신청 현재 공적 돌봄 서비스를 이용하지 않거나 서비스 이용 중 불가피한 공백이 발생한 경우(단, ‘동행지원 · 주거편의 · 식사지원’ 서비스는 공적 돌봄서비스 이용 중이라도 필요 시 가능)이다. 각 기준 내용이 지속되고 있는 경우는 물론, 일시적으로 겪는 상황인 경우도 서비스 대상으로 한다. 서비스 제공 우선순위는 당사자의 시급성 또는 심각성에 기초한다.

〈그림3-1〉 돌봄SOS센터 운영체계



출처: 서울특별시·서울시복지재단, 2021, 2022 돌봄SOS센터 서울시25개 전 자치구 운영 매뉴얼, p.9

〈표3-8〉 돌봄SOS센터 서비스 내용

| 서비스 구분 | 서비스 내용  | 서비스가 요구되는 주요 상황                              | 주요 지원                        | 서비스 수가                    |
|--------|---|--|------------------------------|---------------------------|
| 일시재가   | <ul style="list-style-type: none"> <li>당사자의 가정을 방문하여 당사자 수발 서비스 제공</li> </ul> | 돌봄공백이 갑작스럽게 발생한 경우<br>당사자 수발과 관련된 집중적 서비스 제공 | 사회서비스원,<br>장기요양기관,<br>단기보호시설 | 3시간 50,400원<br>연간 최대 60시간 |
| 단기시설   | <ul style="list-style-type: none"> <li>당사자의 단기 시설 입소를 통한 서비스</li> </ul>       |  |                              | 1일 60,490원<br>연간 최대 14일   |

| 서비스 구분 | 서비스 내용   | 서비스가 요구되는 주요 상황                              | 주요 지원  | 서비스 수가  |
|--------|--|--|--|---|
|        | 스 제공   |  |  |   |
| 동행지원   | <ul style="list-style-type: none"> <li>당사자의 필수적인 외출 활동 지원 서비스 제공</li> </ul>              |  | 사회복지관, 지역자활센터, 자원봉사단체,                       | 60분 14,900원<br>연간 최대 12회<br>교통비 지원<br>(1인, 연10만원 내) |
| 주거편의   | <ul style="list-style-type: none"> <li>당사자의 가정 내 간단한 수리, 보수, 대청소, 방역위생 서비스 제공</li> </ul> | 돌봄에 어려움을 겪고 있는 경우에 대해, 일상생활 문제 해결을 위한 서비스 제공 | 사회적기업, 컨소시엄 방식의 사업단 구축<br>(우리동네나눔반장)<br>추진가능 | 60분 14,900원<br>재료비 지원<br>(1인, 연15만원 내)              |
| 식사지원   | <ul style="list-style-type: none"> <li>당사자의 기본적인 식생활 유지를 위한 서비스 제공</li> </ul>            |  |  | 1식 8,400원<br>연간 최대 30식                              |
| 안부확인   | <ul style="list-style-type: none"> <li>일상적 안부확인, 야간 안전 확인, 정서 지원 등</li> </ul>            | 지속적인 돌봄이 요구되는 경우, 사례관리 연계를 통한 안정적 서비스 제공     | 사회복지관, 자원봉사단체                                | 사회복지관 등 지역 자원 활용                                    |
| 건강지원   | <ul style="list-style-type: none"> <li>보건소 건강평가 및 케어플랜을 통한 서비스 진행</li> </ul>             |  | 보건소 건강돌봄팀                                    | 보건(지)소 연계 건강돌봄 서비스                                  |

출처: 서울복지포털 홈페이지(<https://wis.seoul.go.kr/hope/center/formation.do>), 검색일: 2023.2.11.)

다음으로, 서비스 수가를 살펴보면, 1인 연간 최대 지원 금액은 160만원이다. 이때 1인 연간 최대 지원 금액(160만원) 및 서비스별 이용 한도는 수가 지원 대상자(수급자 및 법정차상위 계층, 중위소득 100% 이하 가구)에게만 적용되는 사항이다. 저소득층 외 시민, 저소득층이나 자부담 이용 의향이 있는 경우 등 서비스 이용금액을 자부담하는 경우에는 서비스 이용한도가 적용되지 않는다. 그리고, 수급자 및 법정 차상위 계층, 중위소득 100% 이하 가구는 전액 지원하지만 그 외 시민은 전액 본인 부담이다. 또한 돌봄서비스 신청과 급여(수급·차상위) 신청이 동시 진행된 경우 결과 확인 후 수가 지원 소급 결정한다.

돌봄SOS센터는 전국에서 최초로 운영된, 성인돌봄 공백에 대응하는 지원

체계라는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 돌봄SOS센터는 소득기준과 상관없이 돌봄의 필요도 즉, 돌봄 욕구에 기반한 보편적인 서비스를 제시하고 있다는 점에서, 지역사회 통합돌봄을 구현하고 있다고 말할 수 있겠다.

돌봄SOS센터는 대상 측면에서 볼 때 노인장기요양보험과 유사하고, 가사·간병서비스보다는 보편적인 서비스라고 할 수 있다. 장기요양보험은 노인성 질환을 가진 65세 미만인 자에게도 적용되기 때문이다. 하지만, 서울시의 돌봄서비스가 돌봄 공백에 대응하기 위한 목적을 지니고 있다고 볼 때, 돌봄 공백 대응에 연령 제한이 있다는 점은 한계점이라 볼 수 있으므로, 향후 연령제한을 없앨 필요가 있을 것이다. 뿐만 아니라, 돌봄SOS센터의 서비스 이용료에 대한 정부지원을 받기 위해서는 기초생활 수급자가 아닐 경우, 소득과 자산조회과정을 거쳐야 하므로, 신청과 서비스 선정과정에서 이용자의 낙인감과 행정 절차적 지연 발생 등의 문제가 발생할 가능성이 있다. 돌봄취약계층 친화적인 제도로 운영되기 위해서는 대상 선정 시, 돌봄 욕구 중심으로 검토하고 소득은 보조적으로 검토할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

## ② 서울시사회서비스원

그동안 우리나라에서는 고령화, 여성 경제활동 증가 등 사회구조 변화에 따른 노인과 아동 돌봄 등의 사회서비스 수요가 지속적으로 증가했다. 그 과정에서 시장공급에 의한 시설 확충과 서비스 확대 등을 통해 다양한 사회서비스 수요에 대응해 왔다. 특히, 2000년대 중반 이후 돌봄서비스 제도가 확대되면서 장기요양, 장애인활동지원과 관련한 서비스 시장이 조성되었고 시장을 통한 사회서비스 공급량이 확대되었다. 하지만, 과도한 민영화와 시장화로 인해 사회서비스 질 관리에 어려움이 초래되었고, 사회서비스의 공공성, 전문성, 투명성 확보 필요성이 꾸준히 대두되었다. 이에 정부는 사회서비스 개선을 위한 정책을 추진하기에 이른다.

2017년 「신정부 국정운영 5개년 계획」을 통해서 시도별 사회서비스원 설립을 통한 일자리 창출 및 서비스 제공인력의 처우개선에 대한 사항이 국정과제로 포함되었다(박경원·황보승, 2022:660). 이후 사회서비스 지원 및 설립·운영에 관한 법률<sup>10)</sup>이 제정·시행되는 등 최근 5년간 사회서비스 공공성 확대를 위한 관련 법률 및 정책들이 마련되었다. 이 시기에 2019년 보건복지부 시범사업 형태로, 서울·대구·경기·경남에 사회서비스원이 설립되었다. 이후 2022년까지 총 14개 시도에 사회서비스원이 설립되었고, 3개 시도는 설치를 추진 중에 있다<sup>10)</sup>.

10) 사회서비스 제공을 위한 공공기관이 설립되었으나 실제 사회서비스원 운영은 도입 취지에 부응할만

서울특별시 사회서비스원은 공공이 사회서비스를 직접 제공하여, 전문성 및 투명성을 높이고 그 질을 향상시킴으로써 시민의 다양한 사회서비스 요구에 부응하여 서울시민의 복리 증진에 기여하기 위한 목적을 가지고, 2019년 설립되었다.

지방자치단체 출연기관인 서울시사회서비스원은 ①「재난 및 안전관리 기본법」 제33조제1호에 따른 재난 등의 발생으로 아동·노인·장애인 등에게 돌봄 공백이 발생한 경우 긴급돌봄서비스의 제공, ② 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 국공립 사회서비스 제공기관운영, ③ 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사회서비스 제공 또는 지원에 관한사업, ④ 사회서비스 수급자의 욕구에 따른 종합적인 재가서비스 제공을 위한 사업, ⑤ 사회서비스 제공 및 운영 기관에 대한 재무·회계·법무·노무등에 관한 각종 상담·자문, ⑥ 사회서비스 종사자의 처우 개선 및 고용 안정성 제고를 위한 사업의 지원, ⑦ 지역 내 사회서비스의 질 제고를 위한 연구·개발 및 교육사업의 지원 ⑧ 지역 내 사회서비스 수급계획 수립의 지원 ⑨ 새로운 사회서비스 도입을 위한 시범사업의 실시, ⑩ 그 밖에 시장이 사회서비스의 공공성·전문성 및 투명성(이하 “공공성등”이라 한다)의 제고를 위하여 필요하다고 인정하는 사업을 사업범위로 하고 있다(서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례 제4조).

2023년 주요업무는 크게 세 가지로, 첫째, 사회서비스 공공성 강화, 둘째, 아이중심·놀이중심 보육환경 구축, 셋째, 지원체계 강화 및 안전경영 구축이다. 이 가운데, 첫째 사회서비스 공공성 강화와 관련하여서는 우선 장기요양(주야간보호, 재가방문), 돌봄SOS사업, 적극개입사례 운영, 장애인활동지원 등을 중심으로 종합서비스를 제공하는 모두돌봄센터(종합재가센터) 운영과 다음으로 코로나19 및 코로나19 외(돌봄SOS+, 학대피해아동 등) 긴급돌봄사업 운영을 통해 돌봄 공백 지원하여 공공의 책임성 실현을 하는 긴급돌봄지원단 운영이 있다.

현재, 서울시사회서비스원 소속기관으로는 종합재가센터 12개소, 데이케어센터 2개소, 어린이집 7개소가 있다.

서울시사회서비스원은 종합재가센터와 데이케어센터 설치·운영을 통해 지

---

한 성과를 거두지 못했다는 평가가 지배적인 상황이다. 22년 현재 14개 시도에 사회서비스원이 설립되었으나, 전국에 설치된 종합재가센터는 37개소에 불과하다(중앙사회서비스원 홈페이지 참조). 이미 포화상태인 돌봄서비스 시장에서 종합재가센터는 경쟁력을 확보하기 어려워 확장성에 한계를 지니고 있으며, 다수의 사회서비스원이 민간기관과 차이가 없는 시급제 계약직 고용형태를 취하고 있어, 직접 고용으로 사회서비스 일자리의 질을 향상시키고자 했던 본래의 취지를 지키지 못하고 있다는 비판도 제기되었다. 기존 사회서비스 제도와 전달체계의 재구조화가 동반되지 않는 한 사회서비스원 설립만으로는 공공성을 담보하는 것은 한계가 있다는 것이 확인된 것이다. 안수란(2022)이 주장하는 것처럼 사회서비스원 및 종합재가센터 운영은 공공성 구현을 위한 구체적 전략 마련이 필요한 실정이다.

역 내 돌봄서비스 공공성 강화와 지역사회 돌봄체계를 구축하고 있다. 사업 대상은 장기요양 재가 급여대상자, 장애인활동지원 대상자, 돌봄SOS대상자 등이다. 공공의 직접 돌봄을 통해 지역돌봄의 기능을 강화하고 서비스 품질을 개선하며 제도권 밖 대상자에게 서비스를 제공하고자 적극개입사례를 확대하는 등 돌봄 사각지대에 대응하고 있다.

우선, 장기요양사업은 고령 또는 노인성 질병 등으로 혼자서 일상생활을 수행하기 어려운 이용자의 노후생활안정과 가족부담 완화를 위해 신체활동, 가사활동, 방문목욕, 방문간호 등 제공한다. 2021년 11월말 기준 총 12개 종합재가센터가 있으며 2021년 실인원 1,579명(연인원 61,232명)이 이용하였다.

둘째, 장애인활동지원사업 및 발달장애 청소년 방과후 활동서비스는 신체적·정신적 사유로 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인의 자립생활을 지원과 가족부담 완화를 통해 삶의 질을 향상하고자 신체활동, 가사활동, 사회활동 등을 지원한다. 성동·노원 종합재가센터(2011년 11월말 기준)는 2021년 기준 실인원 69명이 이용(연인원 9,249명)하였다. 청소년 방과후 활동서비스는 발달장애학생에게 방과 후 활동서비스를 제공하여 의미 있는 여가활동 및 성인기 자립준비를 지원한다. 노원종합재가센터(2021년 11월 기준)는 실인원 14명(연인원 595명)이 이용한 것으로 나타났다.

셋째, 돌봄SOS센터 연계 긴급돌봄이다. 서울시 돌봄SOS센터와 연계하여 지역사회 내 긴급돌봄이 필요한 장애인 또는 만 50세 이상 중장년 및 노인에게 일시 재가서비스, 동행 지원 서비스를 제공한다. 총12개 종합재가센터에 2021년 실인원 1,010명(연인원 15,770명)이 이용했다.

이외에도 적극개입사례에 대한 지원도 하고 있다. 민간 또는 공공기관에서 연계·의뢰 받거나 이용자 또는 보호자의 신청을 통해, 돌봄이 필요하나 돌봄 서비스 연계에 곤란을 겪는 사례(3시간 미만 단시간, 장기요양 1등급, 과체중, 치매 복합 등 중증으로 서비스 매칭이 어려운 사례 등)에 안정된 돌봄서비스를 제공한다. 총12개 종합재가센터에서 적극 개입한 사례는 실인원 163명(연인원 10,657명)이다(출처: 서울시사회서비스원, 2021).



〈표3-9〉 서울시사회서비스원 소속기관 및 제공서비스

| 구분                         | 시설명       | 사업       |          |          |                     |           |                                   |                          |          |               |                |               |
|----------------------------|-----------|----------|----------|----------|---------------------|-----------|-----------------------------------|--------------------------|----------|---------------|----------------|---------------|
|                            |           | 방문<br>요양 | 방문<br>목욕 | 방문<br>간호 | 장애<br>인활<br>동<br>지원 | 돌봄<br>SOS | 발달<br>장애<br>청년<br>방후<br>활동서<br>비스 | 주야<br>간보<br>호<br>서비<br>스 | 야간<br>연장 | 시간<br>제보<br>육 | 장애<br>통합<br>보육 | 다문<br>화보<br>육 |
| 종합<br>재가<br>센터<br>(12)     | 성동        | 0        | 0        | 0        | 0                   | 0         |                                   |                          |          |               |                |               |
|                            | 은평        | 0        | 0        |          |                     | 0         |                                   |                          |          |               |                |               |
|                            | 강서        | 0        | 0        |          |                     | 0         |                                   |                          |          |               |                |               |
|                            | 노원        | 0        | 0        |          | 0                   | 0         | 0                                 |                          |          |               |                |               |
|                            | 마포        | 0        | 0        |          |                     | 0         |                                   | 0                        |          |               |                |               |
|                            | 송파        | 0        | 0        |          |                     | 0         |                                   |                          |          |               |                |               |
|                            | 영등포       | 0        | 0        |          |                     | 0         |                                   |                          |          |               |                |               |
|                            | 양천        | 0        | 0        |          |                     | 0         |                                   |                          |          |               |                |               |
|                            | 도봉        | 0        | 0        |          |                     | 0         |                                   |                          |          |               |                |               |
|                            | 중랑        | 0        | 0        |          |                     | 0         |                                   |                          |          |               |                |               |
|                            | 강동        | 0        | 0        |          |                     | 0         |                                   |                          |          |               |                |               |
|                            | 서대문       | 0        | 0        |          |                     | 0         |                                   |                          |          |               |                |               |
| 데이<br>케어<br>센터<br>(2)      | 마포<br>초록숲 |          |          |          |                     |           |                                   | 0                        |          |               |                |               |
|                            | 강서<br>든든  |          |          |          |                     |           |                                   | 0                        |          |               |                |               |
| 국공<br>립어<br>린이<br>집<br>(7) | 노원<br>든든  |          |          |          |                     |           |                                   |                          | 0        |               | 0              |               |
|                            | 서대문<br>든든 |          |          |          |                     |           |                                   |                          | 0        | 0             |                |               |
|                            | 중랑<br>든든  |          |          |          |                     |           |                                   |                          | 0        |               | 0              |               |
|                            | 은평<br>든든  |          |          |          |                     |           |                                   |                          | 0        |               | 0              |               |
|                            | 영등포<br>든든 |          |          |          |                     |           |                                   |                          | 0        |               |                | 0             |
|                            | 강동<br>든든  |          |          |          |                     |           |                                   |                          | 0        |               | 0              |               |
| 송파<br>든든                   |           |          |          |          |                     |           |                                   | 0                        |          | 0             |                |               |

하지만, 한계점은 있다. 종합재가센터는 통합적 서비스를 제공하도록 기대되었으나, 현실상 서비스별로 서비스 전달체계가 분절적이어서 통합 운영이 불가하다는 점 때문에, 단일서비스로서 장기요양 서비스 중심의 운영에 그치고 있다는 한계점을 지니고 있다. 타 지역에 비해 많은 종합재가센터를 설

립·운영하고 있지만 12개소의 장기요양사업과 2개소의 장애인활동지원사업 만으로는 공공서비스의 역할과 성과에 대한 시민들의 기대를 충족시키는 데에는 한계가 있다.

박경원, 황보승(2022)은 재가서비스 영역보다 코로나19 긴급돌봄처럼 별도의 보조금 지원사업이면서 민간기관이 운영하지 않거나 제공하기 어려운 사업의 경우 민간과의 차별성과 공공성 확대 기능을 충분히 수행할 수 있다고 지적하며, 종합재가센터의 기능재정립을 제안한다. 그러면서, 향후 지역사회를 기반으로 공공돌봄을 강화해 나가는 지역사회 서비스 전달체계로서의 본래 기능을 수행해 나가기 위해서 다음의 세 가지가 필요하다고 주장한다. 첫째, 서비스의 공적 책임성에 집중할 필요가 있다는 것이다. 예컨대 돌봄SOS를 비롯한 긴급돌봄 서비스 영역 비중을 확대하여 공공돌봄 기관으로서 시민의 돌봄공백을 최소화하고 제도적 사각지대 지원 등 민간 기관과 차별성을 가지는 것이 필요하다는 의견이다. 박경원, 황보승(2022)은 구체적으로 돌봄SOS비중 확대, 적극개입사례(민간곤란) 이용자 비율 확대, 돌봄 사각지대 지원 다양화 등을 통해 돌봄의 공적 책임성에 집중할 것을 제안하고 있다. 둘째, 다양한 시민들이 서비스를 제공받을 수 있도록 사업이 범주와 이용대상을 확대(‘서비스 이용자의 포괄성 확대’)하여 공공돌봄 기능을 확대하는 것이 필요하다는 것이다. 기존의 재가서비스 중심 사업은 노인과 장애인으로 대상을 한정해 왔으나, 「사회서비스 지원 및 설립·운영에 따른 법률」 및 정책 환경 변화 등을 통해 아동, 노인, 장애인 등 이용대상이 다양화 된 만큼 사업범주 역시 확대되어야 한다는 주장이다. 특정제도에 의해 한정된 대상에게 일상적이고 장기적인 서비스를 제공하는 민간기관과는 차별화된, 긴급 돌봄이 필요한 시민들이 민간에서 안정적인 서비스를 제공받을 수 있을 때까지 돌봄 공백을 지연시키거나 제도 간 연결을 돕는 사회안전망 역할이 서울시 사회서비스원(종합재가센터)에 요청된다. 돌봄서비스의 징검다리 역할을 서울시 사회서비스원(종합재가센터)이 해야한다는 것이다. 셋째, 서비스 전달체계와 통합성을 확보할 필요가 있다는 것이다. 예를 들어, 희망복지지원단의 통합사례관리 등 지역사회 내에서 적절한 돌봄자원 연계가 곤란하거나 시장을 통한 서비스 제공이 곤란하여 적극적 개입이 필요한 사례가 있을 경우 종합재가센터를 통한 서비스 의뢰 및 제공을 모색할 필요가 있다는 것이다. 박경원, 황보승(2022)의 의견처럼, 자치구와 지역사회 특성과 문제를 반영한 긴급돌봄지원 체계를 구축하고, 자치구 지역사회 보장계획 등 서비스 전달체계에서 공공돌봄 기관으로서 지역주민의 문제와 어려움에 적극 대응할 수 있는 역할과 통합성을 서울시사회서비스원(종합재

가센터)이 확보할 필요가 있다.

결론적으로 서울시사회서비스원은 현재 재가서비스를 중심으로 한 전달체계에서 원래 설립 취지처럼 전체 돌봄영역으로 그 기능을 확대할 필요가 있을 것이다.

김진석(2022:37)은 사회서비스원은 사회서비스 공공성 강화를 통해 우리사회의 사회서비스 전반에 걸쳐 존재하는 민간의존성, 사회서비스 노동에 대한 사회적 인정의 부재, 사회서비스 질 저하 등의 문제에 대한 대안적 기제로 작동할 여지가 있으나 현재의 제도적 한계로 인해 기대하는 바의 효과를 충분히 보이지는 않는 것으로 보인다고 지적했다. 현재 서울시사회서비스원은 커뮤니티케어 구현을 위한 지방자치단체의 공공파트너로 자리잡고 있지 못한 듯 하다. 서울시사회서비스원이 커뮤니티케어 구현을 통해 공공주체로서의 역할을 하기 위해서는 장기요양보험, 보육, 방과 후 돌봄 등 제도화된 사회서비스외에도, 제도 밖의 영역에 있는 다양한 돌봄과 사회서비스 욕구 등에 능동적으로 대응해야 할 것이다(김진석, 2022).

## (2) 서울시 청년지원

### ① 청년지원 전달체계

서울시는 2015년 전국 최초로 「청년기본조례」 제정 이후, 2022년 3월에는 「2025 서울청년종합계획(2차)」을 수립하는 등 청년정책을 선도해왔다. 2020년 청년보장정책대상은 미취업청년중심이었으나, 2025년 종합계획 정책대상은 다양한 욕구의 청년까지 포괄하고 있다. 하지만, 정책은 있으나 전달체계는 있으면서도 없는 모호한 상황(전달체계 부재)으로 인해 사각지대 청년이 지속적으로 발생하고 있다. 그 중 하나가 가족돌봄 청년이다. 청년정책이 청년의 행복증진에 실질적인 역할을 할 수 있도록 전달체계 구축 및 전달체계 공백을 메울 필요가 있다.

서울시 청년정책 전달체계 구조는 다음과 같다. 우선, 서울시 청년정책 행정체계를 보면, 주요 행정체계는 서울시 미래청년기획단이며, 일자리, 주거 등 일부 영역은 타 부서가 담당하고 있다. 다음으로, 서울시 청년정책 집행체계로는 미래청년기획단이 있고, 청년활동지원센터와 청년센터가 있다. 서비스 통합성 측면에서 봤을 때, 미래청년기획단은 종합정책을 수립하고 있지만 행정, 집행은 분절되어 있다. 유관부서에서는 직접 수행(청년월세지원) 사업전담 체계를 마련하고 있다(예: 서울시복지재단, 서울산업진흥원 등). 서울시에는 현재 총5개 유형의 21개 청년기관이 운영 중에 있다.

이 가운데, 지역별 청년센터(서울청년센터 오랑)에 대해 간략히 살펴보고  
 록 하겠다.

〈표3-10〉 서울시 청년기관의 역할과 기능

|  | 서울시청년활동<br>지원센터   | 청년허브   | 서울청년센터<br>오랑   | 무중력 지대   | 청년교류공간  |
|--|---|--|--|--|---|
| 현황<br>(’22.3.)   | 1개소   | 1개소  | 12개소   | 6개소  | 1개소   |
| 운영방<br>법   | 서울시 민간위탁  | 서울시 민간위탁   | 서울시 민간위탁<br>(4)<br>자치구 민간위탁<br>(8)   | 서울시 민간위탁<br>(5)<br>자치구 민간위탁<br>(1)   | 서울시 민간위탁  |
| 수탁기<br>관   | (재)서울현대교육<br>재단<br>(사)한국디지털컨<br>버전스협회   | (사)씨즈  | 재단, 주식회사,<br>사단법인, 협동조<br>합 등 다양   | 재단, 주식회사,<br>사단법인, 협동조<br>합 등 다양   | (주)오픈놀  |
| 주요기<br>능   | 서울청년센터 지원<br>서울시 사업 지원  | 청년혁신사업, 네<br>트워크<br>청년정책, 의제<br>제안   | 종합상담(정책 게<br>이트웨이)<br>사회적관계망 형<br>성  | 청년공간 지원  | 지역 간 청년교류   |
| 역할<br>(서울특별<br>시<br>청년기본<br>조례<br>제20조<br>및<br>제21조<br>근거) | -청년의 구직활동<br>지원을 위한 능력<br>개발 및 진로모색<br>-청년의 심리적안<br>정 및 자립 지원<br>등 사회안전망 사<br>업<br>-청년지원 전문인<br>력 육성<br>-자치구별 서울청<br>년센터 지원, 교<br>육, 평가<br>-기타 청년지원에<br>필요하다고 인정<br>하는 사업 | -청년커뮤니티 및<br>단체활동 지원,<br>공간지원<br>-국내외 청년네트<br>워크 구축 및 소<br>통체계 활성화<br>-청년의 취창업<br>등 일자리 진입<br>을 위한 사회정<br>책 개선 및 혁신<br>사업 실행<br>-정책수립운명을<br>위한 연구조사<br>및 자료집적과<br>공유<br>-기타 청년지원에<br>필요하다고 인정<br>하는 사업 | -청년지원정보 집<br>적제공 및 분야<br>별 종합상담 사<br>업<br>-청년의 사회적관<br>계망 형성 지원<br>을 위한 사업<br>-지역별 청년활동<br>공간 및 기반 제<br>공<br>-기타 청년의 생<br>활권 기반 정책<br>접근성 확대를<br>위하여 필요하다<br>고 인정하는 사<br>업 | -동조례제21조에<br>근거하여 운영하<br>나 조례상 역할<br>을 명시하지 않<br>았음. 주요사업<br>은 아래와 같음<br>-역량강화, 지역<br>활성화 프로그램<br>운영<br>-사회관계망 형성<br>및 창작활동 지<br>원사업<br>-공간활성화를 위<br>한 프로그램 기<br>획 및 운영<br>-홍보사업 | -동조례제21조에<br>근거하여 운영하<br>나 조례상 역할<br>을 명시하지 않<br>음<br>-청년활동 커뮤니<br>티 지원<br>-청년기획교류(지<br>역상생협업 프로<br>젝트)<br>-브랜드 콘텐츠<br>(청년 교류공간<br>홍보, 보유 인프<br>라 활용, 청년<br>바리스타 공유카<br>페 운영) |

출처: 변금선(2022) 재인용

가) 서울시 지역별 청년센터(오프라인 플랫폼)

서울시는 청년공공자원 접근성 향상과 사회적 자본 향상을 핵심목표로 하  
 여 2020년 지역별 청년센터 사업을 시작하였다. 2021년 10월 현재, 10  
 개 자치구에서 서울시 지역별 청년센터(서울청년센터 오랑)을 개소했다.

서울특별시 청년 기본 조례는 제20조(청년지원기관의 설치·운영)에 청년 정책 추진을 위해 ‘서울특별시 청년허브’, ‘서울특별시 청년활동지원센터’, 지구별 ‘서울청년센터’등 청년지원기관을 설치하여 운영할 수 있음을 명시하고 있다. 동 조례에 따르면, 지역별 서울청년센터 역할은 ① 청년지원정보 집적·제공 및 분야별종합상담 사업 ② 청년의 사회적 관계망 형성 지원을 위한 사업 ③ 지역별 청년활동 공간 및 기반 제공, ④ 그 밖에 청년의 생활권 기반 정책 접근성 확대를 위해 필요하다고 인정되는 사업이다.

서울시 지역별 청년센터의 등장은 첫째, 사회경제적 변화에 따른 청년문제의 대두, 둘째 다양한 사회문제를 해결하기 위한 시민사회, 민간조직 등 다양한 주체들의 참여를 바탕으로 한 공동 대응 노력의 중요성(장용석 외, 2015: 23)의 제기, 셋째, 기존의 정책 전달체계의 낮은 청년 접근성에 대한 비판과 시민참여의 가치(정세정 외, 2020) 등으로 정리할 수 있다. 이런 배경 하에 서울시 지역별 청년센터는 ① 종합상담, ② 지역정보 집적 및 제공, ③ 사회적 관계망 지원사업과 더불어 자율형 사업인 ④ 지역사회 맞춤형 지원사업 등을 수행해 왔다.

지역별 청년센터는 청년들의 생활권 기반으로 수요에 맞는 실질적 지원을 통해 청년의 삶의 질을 제고하고, 청년들의 공공자원 접근성을 향상시키는데 목적이 있다. 청년의 다양성에 조응하는 맞춤형·통합형·연계형 지원체계를 구축하고, 생활권 기반의 청년정책 지원을 통해 정책 효과를 높이는 방향으로 추진하고 있다.

지역별 청년센터는 종합상담 사업, 지역정보 집적 및 제공사업을 추진하고 있다.

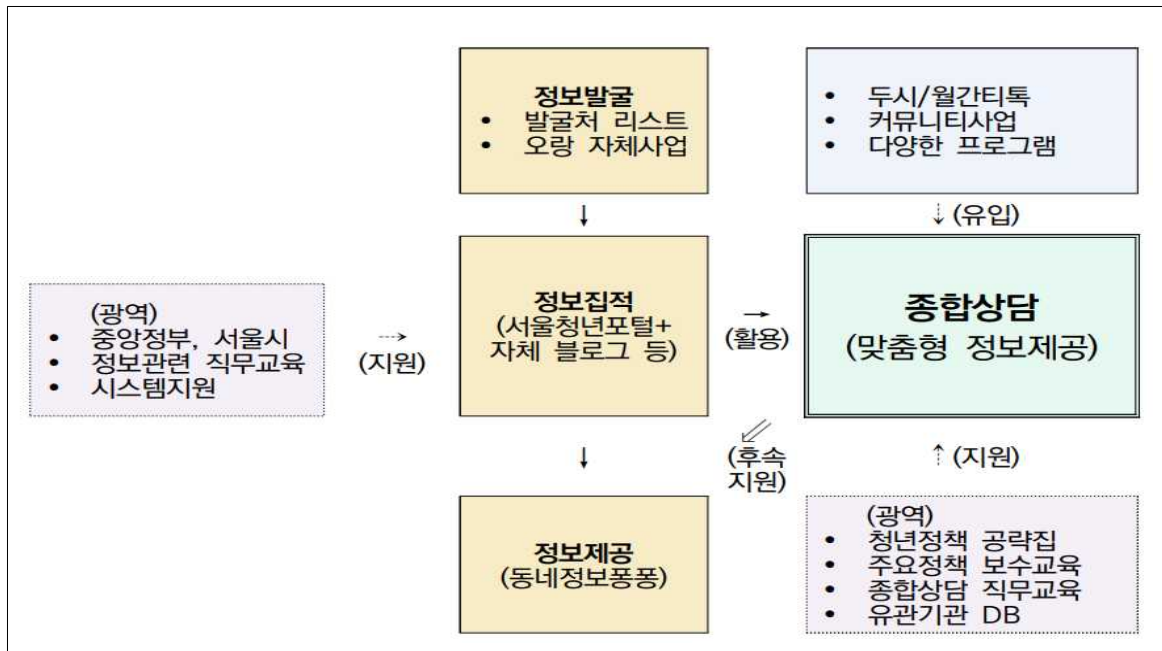
첫째, 종합상담은 청년지원매니저가 청년의 복합적인 상태 및 욕구를 파악하고 분류하여 맞춤형 정보를 제공하고 이를 통해 청년이 자기 이해를 할 수 있도록 지원하는 사업으로 1:1상담(상담오랑)<sup>11)</sup>과 그룹상담(oo티톡)으로 구성된다. 상담오랑은 진로취업, 창업, 문화예술, 마음건강, 신체건강, 공간정보, 소모임, 주거, 생활지원, 사회공헌의 10개 영역에서 청년의 욕구를

11) 2021년 5월 13일 기준 CRM에 등록된 종합상담 사례 수는 869건(이용자 중복 포함)이며, 1회 상담이 전체 이용자의 83.2%를 차지하여 대부분 단회기 상담으로 완료 되었다. 상담 영역별로는 진로취업(25.6%), 마음건강(18.2%), 생활지원(14.8%), 주거(10.3%)의 순으로 사례가 많은 것으로 나타났고, 이용자의 57.8%가 3개의 복합적인 상담 욕구를 가지고 있었다. 복합욕구를 가진 경우, 진로취업+마음건강+생활지원, 또는 진로취업\_주거+생활지원 욕구가 큰 것으로 파악되었다. 상담유형은 직접지원 연계(1유형)가 85.4%, 타 전문기관으로 연계(2유형)가 12.1%, 위기군 연계(3유형)가 0.7%, 청년수당 연계(4유형)가 0.2로 1유형에 집중되어있다. 2유형인 타 전문기관 연계는 보건소, 주거 관련 지원기관, 창업 관련 기관, 일자리 지원 기관, 예술인지원센터, 심리지원센터, 금융복지상담센터 등 요청한 정보를 직접 제공할 수 있는 전문기관으로의 연계를 의미하며, 3유형인 위기군은 심리상담 및 치료기관 연계를 의미한다.

파악하여, 청년지원 매니저가 욕구에 맞는 정책 상담과 정보 제공, 자원연계를 주 목적으로 하는 사업이다. 티톡은 문턱 낮은 정기, 단회기 프로그램으로 다수의 참여 청년이 편안한 분위기에서 대화할 수 있는 다양한 프로그램으로 구성되며, 청년지원매니저 또는 전문가를 섭외하여 진행하고 있다.

둘째, 지역정보 집적 및 제공이다. 지역정보 집적 및 제공 사업은 청년 및 지역 관련 정보를 모아 청년이 원하는 정보에 쉽고 빠르게 접근할 수 있도록 지원하는 사업이다. 서울을 10개 권역으로 나누어 하나의 서울청년센터가 2-3개의 자치구 정보를 집적하고, 해당 자치구 거주 및 활동 청년들에게 정보를 제공하며 정보 수집→정보집적→정보선별→정보제공의 절차로 운영된다(‘동네정보 풍풍’, 청년정책정보 문자 발송).

〈그림3-2〉 종합상담, 정보집적 및 제공, 커뮤니티 지원 사업의 연결구조



출처: 정세정외(2021), p.54 그림 3-1 재인용

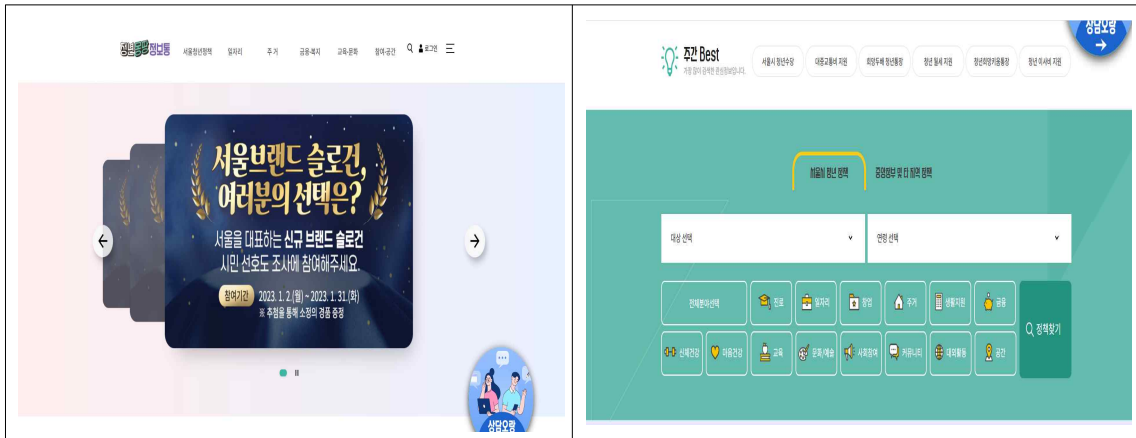
청년센터는 청년지원 및 청년활동의 통합적 플랫폼으로 청년이 당면한 다양한 문제에 대한 종합적인 지원을 위해 독자적으로 구축된 전달체계라는 점에서 돌봄문제에 당면한 청년전달체계로서 기능할 수 있는 가능성이 엿보인다. 자치체, 복지관, 정신건강복지센터 등 기존 공공, 민간복지전달체계에 접근하는 것을 어려워하거나 각종 지원에서 배제되어 온 청년들이 청년센터로 유입된다는 점에서 가족돌봄청년들의 제도적 진입점이면서 마지막으로 기댈 수 있는 곳으로서의 기능을 부여할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, 현행

복지관련 기관에 비해 청년들이 낙인을 느끼지 않고 쉽게 접근할 수 있다는 점은 가장 큰 장점이 될 수 있다.

나) 청년몽땅정보통(온라인 플랫폼)

서울시에서는 청년 온라인 플랫폼 ‘서울청년포털’을 운영하다가<sup>12)</sup>, 2022년 4월 청년정책 온라인 플랫폼인 ‘청년몽땅정보통’으로 새롭게 바뀌었다. 서울시와 중앙 정보 곳곳에 흩어져 있는 약 2,000개의 청년정책을 모두 모아 맞춤 검색은 물론 신청·접수·처리까지 한 번에 할 수 있는 청년정책 종합 플랫폼이다. 본인이 원하고, 필요한 정보를 관심사로 설정해 두면 관련 정보를 문자로 받을 수 있다(관심사에 따른 맞춤 정보 발송도 가능)

〈그림3-3〉 청년 몽땅 정보통 홈페이지 화면



서비스 다양성 측면에서 봤을 때, 이행기 청년의 다양한 욕구에 대응하는 지원을 제공하고 있다. 청년정책네트워크, 청년대토론, 청년패널조사 등 다채널을 활용한 정책 발굴 체계를 마련하고 있다. 하지만, ‘청년몽땅정보통’은 크게 ‘일자리’, ‘주거’, ‘금융·복지’, ‘교육·문화’, ‘참여·공간’으로 나뉘어져 있어 ‘돌봄’에 대한 정보를 찾아보기는 어려운 상황이다.

가족돌봄 관련 지원 제도 및 정보를 한 곳에 모아 종합적인 서비스와 정보를 제공하는 기관 및 플랫폼 등이 필요하다. 제도 수요자인 가족돌봄청년이 어떤 제도가 있는지 알아보러 다니는 것이 아니라, 가만히 있어도 자연스럽게 지원 받을 수 있는 구조가 필요하다. 예를 들어, 가족돌봄청년 관련 홈페이지(청년정책 플랫폼, 혹은 복지정책 플랫폼)가 기존복지정책과 원활한 연

12) 청년포털 (<https://2030.go.kr/etc/ythPlatform>) (검색일: 2023.1.6.)

계를 위한 창구가 될 수 있을 것이다. 현재 다양하게 운영되고 있는 청년몽땅정보통과 같은 온라인 청년정책 플랫폼 등을 연계활용하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

## ② 서울시 가족돌봄청년지원

서울시는 가족돌봄을 떠안고 경제적 어려움을 겪는 가족돌봄청년문제를 선도적으로 해결하기 위해 2021년부터 ‘영케어러 케어링’사업을 추진 중에 있다<sup>13)</sup>. 서울시 청년활동지원센터는 2021년 하반기부터 복지사각지대에서 어려움을 겪고 있는 가족돌봄청년들을 위한 ‘영케어러 케어링’시범사업을 추진해 총95명을 발굴하고 지원하였다. 서울시에 거주하는 만19-39세 청년 가운데 중위소득 150% 이하, 가족돌봄이나 간병으로 인해 생애주기에 따른 사회적 역량개발이 어려웠던 청년을 대상으로 하였으며, 심사를 거쳐 위기 청년들에게 서울시는 생활지원금 및 자기돌봄 지원금으로 130만원을 지급하였다.

〈표3-11〉 서울시청년활동지원센터의 가족돌봄청년 지원내용

| 구분       | 현행 지원 사업 내용 |                               |
|----------|-------------|-------------------------------|
| 생활위기 지원금 | 생계비         | 식료품비, 공공요금 체납금, 물품지원 등        |
|          | 의료비         | 수술비, 치료비, 입원비, 간병비, 비급여 약제비 등 |
| 자기돌봄 지원금 | 교육비         | 등록금, 입학금, 급식비, 교육비 등          |
|          | 심리정서지원비     | 심리검사비, 상담치료비 등                |
|          | 문화지원비       | 관람료(영화, 공연), 체육시설 이용료 등       |

출처: 서울시청년활동지원센터 홈페이지

2022년에는 경제적 지원에 그치지 않고, 청년들의 정서적 외로움과 고립감 해소를 위해 자조모임을 만들어 같은 환경에 처한 청년들 간의 교류 활성화를 꾀하였다. 그리고 돌봄생활의 어려움을 극복할 수 있도록 추가로 지원 가능한 정책도 연계하여 제공하였다. 한편, 2022년 「서울특별시 가족돌봄청년 지원에 관한 조례」 제정으로 정책지원의 근거가 마련됨에 따라, 서울시는 복지정책실 주관으로 가족돌봄 청년 실태조사를 2022년 10-2023년 3월까지 진행하고, 조사결과에 따라 구체적 사업기반을 마련해 나갈 예정이다.

현재, 서울시의 가족돌봄청년지원사업(‘영케어러케어링 사업’)은 처해있는 상황이 다양하고 복합적인 청년 개개인의 상황에 맞추어, 기존의 돌봄이나

13) 내손안에 서울, 2022.12.19.가족 돌보는 위기 청년들 돕는다...생계비·자조모임 지원 (<https://opengov.seoul.go.kr/mediahub/27474719>), 검색일: 2023.1.6.



복지관점 접근보다는 청년 개개인의 현재와 미래의 삶을 지원할 수 있는 방향으로 추진하고 있다.

### 3) 서울시 가족돌봄청년 지원 평가

서울시는 타 지역에 비해 청년 관련 정책이 가장 적극적으로 이루어지고 있는 곳으로 가족돌봄청년에 대한 실태조사, 조례제정, 시범사업도 빠르게 진행되고 있다.

2022년 7월 광역시 차원에서는 처음으로 서울에 사는 영케어러를 발굴하고 지원체계를 수립하기 위해 “가족돌봄청년·청소년” 실태조사에 착수할 것을 발표했다. 실태조사는 14세 이상 34세 이하의 서울시 거주자인 중·고등학생, 학교 밖 청소년, 청년 등이며, 2022년 12월부터 2023년 1월까지 실시된다. 서울시는 2023년 가족돌봄청년 맞춤형 지원체계를 구축·本格 시행할 계획이다. 상반기에는 서울시 내 ‘가족돌봄 청년’ 발굴을 위한 실태조사를 집중 실시하여 가족돌봄 청년 연령별 규모, 특성, 돌봄 유형, 생활실태, 요구(needs) 등을 파악할 예정이다. 하반기에는 실태조사를 토대로 ‘가족돌봄 청년’ 맞춤형 지원대책 마련을 추진할 예정이다. 가족돌봄청년에게는 정신건강 서비스, 일자리 연계, 금융 상담, 미래 준비를 위한 교육비 지원, 자조모임 구성 등 맞춤형 서비스를 제공하고, 가족돌봄대상자에게는 방문가사 지원 서비스, 병원동행 서비스 등 다양한 돌봄서비스 연계 및 지원을 확대한다는 계획이다

서울시의회도 최근 전국 17개 특광역시·도 중에서는 처음으로 14세 이상-34세 이하의 가족돌봄청년을 지원하기 위한 조례(「서울특별시 가족돌봄청년 지원에 관한 조례안」)를 만들었다. 조례제정은 서울시에서도 가족 부양과 돌봄을 개인문제가 아닌 사회적 과제로 인식했다는 의미를 가지고 있으며, 향후 조례를 바탕으로 가족돌봄청년을 서울시 차원에서 파악하고 지원할 수 있는 근거를 마련했다는 점에서 의의가 있다. 하지만, 조례관련 상위법이 제정되지 않았기 때문에 법적 용어와 정의는 정립되지 않은 실정이다. 앞으로 가족돌봄 청년에 대한 용어 및 개념정의는 정부와 지자체, 학계, 관련 전문가, 청년당사자를 비롯한 다양한 관계자들의 논의를 통해 명확히 규정할 필요가 있을 것이다.

서울시청년활동지원센터에서도 서울시에 거주하는 가족간병 및 돌봄으로 생애발달과업의 수행이 어려운 만19세-39세 청년 26명을 대상으로 위기돌봄지원금 130만원을 지원하겠다는 ‘생활안정지원사업 영케어러 케어링 1차

지원사업'을 발표하고, 2022년 서울시청년활동지원센터에서 〈영케어러 care together〉 사업이 시작되었다. 지원 내용은 대상자별 맞춤형 돌봄지원금 지급, 대상자 자조모임 지원, 토크콘서트 개최로 구성되어 있고, 지원 대상은 서울에 거주하는 영케어러 만19-34세 미만이면서 기준중위소득 120% 이하로 제한하였다. 돌봄비용은 자기돌봄과 함께 돌봄으로 세분화하였다. 돌봄지원금은 선택 사항이었고, 중복신청이 가능했다. 다만 이 사업은 2023년 1월 9일-2월 28일까지 45일간 사용하도록 되어 있어 기존에 돌봄의 문제가 있는 청년들이 신청하고 받도록 제한될 수밖에 없다. 뿐만 아니라, 단기성 지원금 지급에서 끝나는 것이 아니라, 장애 및 만성질환에 시달리는 가족 및 간병, 돌봄으로 신체·정서·경제적으로 도움이 필요한 가족돌봄 청년에게는 사후관리 노력도 필요하다는 점에서 모니터링 등의 사후관리 등을 추진할 필요가 있다. 또한, 가족돌봄 청년이 심리적 고립감과 부담감 등을 덜어낼 수 있도록 단순 서비스 제공이 아닌 민간전문가를 활용한 통합상담 및 종합지원이 확대될 필요가 있을 것이다.

〈표3-12〉 서울시청년활동지원센터 '영케어러 케어링 1차 지원사업' 내용

| 지원 분야    |          | 세부 내용   | 규모                       | 지원액 |       |
|----------|----------|---------|--------------------------|-----|-------|
| 선택<br>사항 | 자기<br>돌봄 | 교육·자기계발 | 등록금, 자격증 취득비, 도서 구입비 등   | 25명 | 100만원 |
|          |          | 건강관리    | 수술비, 치료비, 입원비, 심리상담비 등   | 15명 | 30만원  |
|          |          | 문화·여가   | 대중문화예술공연 관람비, 교통비, 숙박비 등 | 25명 | 50만원  |
|          | 함께<br>돌봄 | 간병서비스   | 간병비, 가족 병원 동행 서비스 등      | 25명 | 70만원  |
|          |          | 긴급지원    | 긴급 의료비, 생계비 등 *이자상환 불가   | 10명 | 100만원 |

현재 우리나라 돌봄서비스 내용은 다층적으로 마련되어 있지만 돌봄서비스 간의 연계와 통합적인 사정과 지원체계는 마련되어 있지 못한 실정이다. 뿐만 아니라 지역사회 통합돌봄을 지향하고 있지만, 의료, 복지, 돌봄 간에 적절한 서비스 연계는 이루어지지 않고 있는 상황이다.

지역사회 통합돌봄은 지역사회 지역사회 내에서 돌봄이 이루어지고 있다는 의미 외에도, 지역사회에 의해(by the community) 돌봄이 이루어지고 있다는 의미도 포함하고 있다. 지역사회에 의한 돌봄은 지방정부 중심으로 이용자가 독립적, 주체적으로 돌봄을 받을 수 있는 것을 의미하는데, 주로 지역사회 통합돌봄의 전달체계를 의미한다(김용득, 2020; 송인주, 2022: 15에서 재인용).

이미 우리나라는 복지서비스가 구체화되어 있는 상태이기 때문에, 이들에 대한 법률적 정의와 범위가 명확하게 설정되고, 실태조사를 통해 현황을 파악하고 정책방향을 잘 설정한다면 정책적 지원은 가능할 것으로 보인다. 가장 시급하고 중요한 부분은 가족돌봄청년을 위한 정책적 대응은 결국, 지역사회에 의한 돌봄에서 찾아야 한다고 볼 때, 다시 말하면 지역사회 통합돌봄 전달체계를 어떻게 마련할 것인지에 대한 것이다.

그렇다면, 가족돌봄청년 지원을 위한 전달체계는 어떻게 구상해볼 수 있을까? 가족돌봄청년 정책은 기능중심의 정책(‘돌봄’)과 대상중심의 정책(‘청년’)이 교차하는 지점에 있다. 따라서 가족돌봄청년을 돌봄취약(위기)가구 정책에 포섭할 것인지, 취약청년으로 보고 청년정책에 포섭할 것인지에 따라 전달체계에 대한 구상 역시 달라질 수 있으리라 생각된다.

2021년 8월 26일 발표된 청년특별대책(관계부처합동, 2021)에서는 제1차 청년정책 기본계획에 담겼던 청년정책 전달체계구축계획의 내용을 구체화하여, 청년수요에 대응할 수 있는 맞춤형 지원체제로 육성하기 위해 중앙·광역 단위별로 거점 청년센터를 조성하고 지역별 청년센터 간의 연계·협업이 가능하도록 정비, 청년센터 표준모델·운영매뉴얼 등을 마련하겠다는 내용이 발표되었다. 더불어, 청년특별대책에서는 소외 청년 증가 우려에 대한 대응을 포함하고 있다. 이러한 정책환경 변화와 청년층 마음 건강문제 대두, 최근 제기되는 사회적 고립, 은둔형 외톨이 청년 문제, 최근의 가족돌봄청년 문제까지 서울형 청년정책 전달체계의 선제적 대응의 필요에 대한 검토를 시사한다. 서울형 청년정책전달체계는 핵심사업의 기능 명확화 및 기능전환을 검토해 볼 시점에 와 있다.

현 청년정책 전달체계 내에서 가족돌봄청년 등 취약청년을 포섭하는 방법으로는, 기능을 확장하여 현재 시군구와 읍면동에서 지역주민에게 제공하는 통합사례관리<sup>14)</sup> 등을 차용해 볼 수도 있다. 통합사례관리 사업에서는, 복지 욕구를 가지고 읍면동에 방문한 모든 지역주민이나 유관기관 및 이웃 등의 발굴체계 및 지역 자율사업을 통해 발굴된 지역사회 내 위기가구가 대상자가 된다. 또한 추가 상담을 통해 파악된 문제 상황 및 욕구를 토대로 위기에 따라 사례관리 가구(통합사례관리 대상)와 서비스연계 가구(사회보장 급여신청대상자)로 구분되어 관리된다. 이 가운데 사례관리 가구로 구분될 경우에는 서비스 제공계획 수립에 따라 다양한 공공·민간제공서비스가 제공된다. 사례관리 개입목표가 달성된 경우, 혹은 더 이상의 사례관리가 불가능할

14) 통합사례관리는 지역 내 공공·민간 자원에 대한 체계적인 관리·지원 체계를 토대로 복합적이고 다양한 욕구를 가진 대상자에게 복지·보건·고용·주거·교육·신용·법률 등 필요한 서비스를 통합적으로 연계·제공하고, 이를 지속적으로 상담·모니터링 하는 사업이다.

경우 종결되는데, 개입 종결 후에도 일정 기간 동안은 읍면동이 대상가구가 변화를 지속적으로 유지하는지 등을 모니터링하고, 새로운 문제나 욕구가 발생할 경우 재개입이 필요한지 등을 파악하여 위기상황이 재발하는 것을 예방한다. 사례관리 종결 후에도 9개월 동안 사례관리가구는 모니터 상담(2회) 및 만족도 조사를 실시하고, 서비스연계가구는 모니터 상담(1회)을 의무적으로 이행해야 한다.

하지만, 청년의 보편적 욕구에 대응하려는 목적을 지니고 형성되어 온 청년정책의 특성을 고려할 때, 청년센터의 역할을 저소득 취약계층을 중심으로 발달해 온 기존 복지 전달체계와 유사하게 가져가는 것은 적절치 않을 수 있다.

이렇게 볼 때 취약청년을 대상으로 한 정책들은 청년정책 전달체계보다는 기존의 사회복지전달체계를 통해 대상자 선별과 사례관리가 이루어지는 것이 더 효율적일 것으로 보인다. 사각지대를 줄이고 복지급여 제공의 효율성 제고를 위해 국세청, 건강보험공단, 행정자치부, 한국전력 등의 정보를 수집하여 각 가구의 소득재산정보, 수급이력, 인적정보, 자격정보 등을 활용할 수 있도록 해준 사회보장정보시스템(행복e음)에 대한 접근 권한은 청년정책 전달체계(서울시 청년활동지원센터, 자치구의 청년센터)에는 주어지지 않는다. 또한, 각 개인이나 가구가 지닌 복합적 욕구에 통합적으로 대응하기 위해서 이루어지는 통합사례관리 및 희망복지지원단에 현행 청년 전달체계는 포함되어 있지 않다. 즉, 대상자의 선별과 판정과정에서 민감한 정보를 다룰 수 밖에 없는 가족돌봄청년 정책의 경우, 청년전달체계보다는 현행의 사회복지 전달체계가 업무를 담당하는 것이 효율적이고, 예상되는 법적 문제도 줄일 수 있다. 다만, 청년정책 전달체계와 복지전달체계의 연계성은 강화될 필요가 있다. 청년 센터는 기존 사회복지전달체계와 연계될 수 있어야 한다. 우선, 사회복지공무원 및 지역정보망을 통해 ‘청년이 있는 가구’에게 청년정책이 알려질 수 있어야 하고, 중장기적으로는 통합사례관리 및 복지상담을 제공하기 위해 현재 자치구별로 운영되는 희망복지지원단의 틀 안에 청년센터가 포괄될 수 있어야 할 것이다.

가족돌봄 청년은, 청년의 입장에서 볼 때는 ‘가족을 돌보는’ 청년이지만, 돌봄이 필요한 가족(가구원)은 결국 가족 내에서 돌봄과 요양서비스가 필요한 성인 또는 아동이다. 해당 청년을 대상으로 현금·현물 지원을 해주는 것만으로 이 문제는 해결되지 않는다. 가족 내에 존재하는 다양한 세대의 욕구 ‘들’에 대응하고 수급판정 과정의 법적 문제도 해결하기 위해서는 결국 통합사례관리의 틀 내에 포함될 필요가 있다. 청년정책 전달체계와 복지전달체계

의 연계성 강화를 통해 다양한 삶의 형태를 가진 청년들의 삶의 질이 실질적으로 개선될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

#### 4. 현장 전문가 인터뷰

본 절은 연구설계 시 가족돌봄청년의 실태를 확인하고 제도적 구성을 모색하려 하려고 기획하였으나 돌봄(서비스) 전달체계의 현실을 분석하고 재조정하는 방향으로 전환하였다. 가족돌봄청년의 상황은 매우 다양하고 이들의 사례는 최근 연구에서 가장 조명되고 있는 부분이다. 서울시뿐만 아니라 몇 개의 광역자치단체에서 가족돌봄청년의 문제에 관심을 갖고 실태조사를 시작했을 뿐만 아니라 복지부에서도 2022년 말에 2차 데이터를 통해 제도적 긴급 구조 방안을 제시한 상황이다. 가족돌봄청년의 상황은 본인이 가족돌봄청년 당사자이면서 직접 사례를 조사한 조기현작가의 2권의 책에서도 상세히 설명되어 있다<sup>15)</sup>. 작가가 만난 다양한 돌봄 상황에 처한 청년들은 온전히 돌봄을 전담할 수도 있고 가족 구성원 중 한 명으로 돌봄을 맡기도 한다. 또한 돌봄의 상황과 부담의 무게는 개별 청년들마다 다르다. 오히려 편차가 크다고 할 수 있다.

이러한 현실에 비춰볼 때 본 연구진은 가족돌봄청년의 사례를 더 수집하기 보다는 현재 무작위로 펼쳐져 있는 청년 대상 정책과 제도를 모으고 정리하는 과정이 필요하다고 판단하였다. 나아가 가족돌봄이라는 ‘사회적 위험’에 닥쳤을 때 이들에 대한 지원체계는 단순히 제도와 대상 중심으로 설계된 기존 복지국가의 틀을 바꿔야 하는 과제로 이어진다. 따라서 본 연구에서는 공공과 민간, 민관통합, 그리고 공공 돌봄전달체계에서 사회복지서비스 담당자를 만나 현행 전달체계의 문제점과 가족돌봄청년에 대한 전달체계의 개선방안에 대한 정책 아이디어를 질문하였다.

#### 가. 조사 개요

##### 1) 면접 대상(연구참여자) 선정

본 연구는 사회복지실천현장의 담당자를 인터뷰한 사례연구이다. 가족돌봄청년의 문제 상황에 대한 기존 연구들을 바탕으로 이들에게 적절한 서비스가 전달될 수 있는 공사 전달체계가 중요하다는 판단 하에 주요 이해관계자

15) 조기현, 2022, 새파란 돌봄; 2019, 아빠의 아빠가 됐다, 이매진

를 인터뷰하였다. 반구조화된 질문지를 가지고 1:1로 대면면접을 진행하였다. 인터뷰 대상자는 각각 공공전달체계(동주민센터, 사회서비스원)와 민간 전달체계(종합사회복지관, 민관통합체계 경험 사회복지사)로 나누어 선정하였다. 본 연구에서는 가족돌봄청년이 어려움에 직면했을 때 오프라인으로 직접 접할 수 있는 현장의 상황이 중요하다고 판단하여 복지서비스 전달의 일선에 있는 담당자들을 만나 질문하였다. 이들은 주요정보제공자로서 목적적으로 표집하였다.

사회복지서비스전달체계는 공공영역과 민간영역으로 구분한다. 공공영역은 중앙정부와 지방정부로 세분화되는데 본 연구에서는 지방정부의 일선 전달 체계로 동주민센터의 사회복지전담공무원을 선정하였다. 공공전달체계 중 돌봄 전달체계는 따로 형성되어 있다. 2021년 사회서비스원법이 통과되면서 공공에서 직접 돌봄전달체계로서 사회서비스원이 운영되고 있다. 서울시는 조례를 통해 사회서비스원을 먼저 발족시켰고, 보육, 장기요양, 장애인활동지원의 세 영역에서 돌봄 인력을 모집하고 파견하여 직접 서비스를 제공하고 있다. 가족돌봄청년이 처할 수 있는 돌봄 공백의 상황에서 돌봄의 일선영역이라고 할 수 있는 사회서비스원의 돌봄제공인력에게 서비스 전달과정과 접근성에 대해 질문하였다. 다음으로 전통적인 복지서비스 담당자인 민간 사회복지사는 2명을 인터뷰하였다. 우선 경기도 내 A시에서 공사혼합전달체계의 시범사업에 직접 참여하고, 서비스를 전달한 이력이 있는 사회복지사에게 공사혼합전달체계의 경험을 질문하였다. 다음으로 현재 종합사회복지관에서 동 중심의 팀을 구성하고 지역밀착형 사회복지서비스를 전달하고 있는 사회복지사를 인터뷰하였다.

〈표3-13〉 면접 대상

| 참여자 | 경력          | 주요 업무  |
|-----|-------------|--|
| 이00 | B행정복지센터 5년차 | 공공 - 사회복지전담공무원 (8급)                                |
| 이00 | C종합사회복지관 과장 | 민간 - (구) A시 희망복지지원단 8년 근무<br>(현) 종합사회복지관 복지서비스과 과장 |
| 황00 | D종합사회복지관 팀장 | 민간 - 지역밀착형 사회복지 사회복지관 팀장, 8년차                      |
| 오00 | 사회서비스원 3년차  | 공공 돌봄 - 장애인활동지원사 8년차                               |

전달체계의 주요 구성원을 면접 대상으로 선정한 이유는 가족돌봄청년의

문제해결을 위한 접합점이라고 판단했기 때문이다. 정보화 시대에 청년들이 문제가 발생했을 때 접근할 수 있는 일반적인 과정은 온라인을 통해 검색하는 방법이다. 하지만 다음 단계는 문제해결을 위해 누군가와 접촉해야 한다. 수단(전화, 메일, 면접 등)은 다양할 수 있으나 문제해결을 위한 과정에 진입해야 다음 단계를 모색할 수 있다.

공공과 민간 전달체계는 가족청년돌봄정책의 핵심이다. 문제의 원인을 파악하고 정보를 수집한 후 이들에게 필요한 적절한 서비스를 연계하는 ‘사람’이 있어야 한다. 서울시의 경우 민선 시장이 사회복지에 관심을 가지고 확대한 영역도 전달체계 부분이다. 실제로 서울시에는 청년포털을 운영하며 포괄적인 정보를 제공하고 있으며 ‘오랑’과 같은 오프라인 공간도 꽤 갖춘 편이다. 물론 이들 공간은 가족돌봄청년만을 대상으로 하지는 않으며 청년이라면 누구나 이용할 수 있도록 하고 있다. 하지만 이러한 체계에서도 사람을 만나야 하는 다음 단계가 기다리고 있다. 최근에는 전달체계의 문제점을 인식하고 2022년 말 청년관련 전달체계의 재구조화 연구가 수행되는 등 전달체계에 대한 관심은 높으나, 해결방안은 재구조화에 집중되어 있다. 정책 환경에서는 경쟁적인 부처 간 업무 분담과 칸막이로 인해 업무 협조나 공조 자체도 어려운 실정이다. 구조 개선을 위해서는 정책결정자가 정치적으로 풀어야 하는 문제가 남아 있다. 이러한 구조적인 한계를 인지하고, 사회복지현장에서 점점 더 중요성이 강조되는 사례관리의 실태와 어려움, 공사협력체계의 구성 가능성 등을 청취하였다.

## 2) 자료수집 방법

본 연구는 개별 심층 면접조사로서 대면으로 진행하였다. 인터뷰 대상자는 추천을 받아 선정했으며, 인터뷰 전에 이메일로 질문의 주요 내용을 전달하였다. 인터뷰 당일에는 진행방식과 절차, 녹음에 대한 고지, 비밀보장 원칙을 설명하였다. 면접 횟수는 1회이며, 약 1시간 정도 소요되었다. 개별 심층 면접을 위한 가이드라인은 <표 >와 같다. 면적 내용은 녹음하고 개별 면접이 끝나면 녹취록으로 작성하였다. 인터뷰내용은 공통 질문으로 구성되어 있지만, 인터뷰대상자들의 역할을 고려하여 추가 질문들도 포함하였다. 2명의 연구진은 인터뷰 과정에서 주요 내용들을 검토하였다.

〈표3-14〉 인터뷰 질문

| 전달체계 | 하위 영역    | 구체적인 질문 내용  |
|------|----------|---|
| 조직   | 공공연계 시스템 | 구조와 어려운 점(문제점), 평가, 의견<br>(통합사례관리, 지역사회보장협의체 운영 현황) |
|      | 민간연계 시스템 |   |
|      | 민관협력체계   | 협력 방식과 사례, 장단점, 쟁점과 개선 방안                           |
| 사람   | 위기상황 판단  | 근거, 매뉴얼, 운영 실태                                      |
|      | 개인 역량    | 판단과 실행, 어려움   |
| 사례   | 사례관리     | 사례관리의 개념, 목적에 대한 생각                                 |
|      | 가족돌봄청년   | 가족돌봄청년에 대한 인식, 지원체계에 대한 조언                          |

#### 나. 조사결과

가족돌봄청년이 마주할 수 있는 다양한 지원체계의 연결 과정을 확인하기 위해 4명의 전문가(공공, 민간, 민관, 돌봄노동자)와 인터뷰를 실시하였고, 궁극적으로 돌봄서비스가 연결되기까지의 경로를 중심으로 각 영역별 전문가의 의견을 청취하였다. 돌봄서비스가 전달되기까지의 과정은 발굴(발견) 및 접수(인테이크)→ 연결과 관리(사례관리, 서비스 지원체계의 총합) → 돌봄서비스 연결로 이어진다. 여기에 각 영역별 현안과 문제점을 추가하여 검토하였다.

##### 1) 발굴과 접수(인테이크)

가족돌봄청년은 산재되어 있는 여러 전달체계를 확인하고 선택할 권리가 있다. 그런데 어떤 전달체계를 만나는가에 따라 각기 다른 절차를 밟을 수 있다. 영역별 전달체계는 속성이 다르다. 가장 먼저 가족돌봄청년이 공공전달체계에 진입했을 때 보호가 제공되는 절차를 확인하기 위해 서울시 B행정복지센터의 사회복지전담공무원에게 질문하였다.

##### (1) 공공의 발굴과 인테이크

###### ① 공공의 발굴시스템

서울시의 대표적인 사회복지 발굴시스템은 찾동이다. 찾동은 10년 이상의 시간이 축적되면서 발굴시스템으로 자리가 잡힌 것으로 보인다. 수시로 홍보를 할뿐만 아니라 매달 새로 65세가 되는 노인에게 기초연금 안내가 전달되



는 부분도 인지도를 높이는데 기여했다. 찾동은 찾아가는 서비스로서의 입지는 다졌지만, 본격적인 서비스 연계는 연령과 소득 제한이 걸려 있다. 선별주의 방식에 따른 접근은 발굴 대상도 ‘특정하지 않으면’ 찾지 못하는 한계를 반복 노출한다.

#### 찾동-발굴시스템의 패러다임 전환

시민들이 일단 찾동을 거의 대부분 인지하고 있으니까요. 찾동이 차도 엄청 크고, 동네를 돌아다니고 있고, 만 65세 되면 찾아가는 동주민센터사업으로 다 연락하고 편지를 보내요. 다들 알게 된 거죠. 그전에는 일단 주민센터에 오거나 연락을 해서 신청을 하면 그 다음에 들어왔는데 찾동을 하면서 연령이 되는 사람들에 대해 먼저 가는 거잖아요. 정책으로는 엄청 큰 변화죠. 진짜 완전 패러다임이 바뀐 거예요.(동 사회복지직 공무원)

‘강도영씨 사례’처럼 우리 사회에서 사건·사고라고 할 수 있는 특정 사례가 발생할 때마다 정책입안자들은 여전히 ‘발굴’이 안되었다고 생각한다. 이러한 인식이 현장으로 내려오면 복지서비스는 사각지대라고 하는 비어 있는 대상을 끊임없이 명명하고, 규정하고 찾아내는 과정을 반복한다. 오히려 대상자 발굴은 정기적으로 이루어지는 셈인데도 사각지대를 구획하면 할수록 진입장벽은 더 높아지는 역설적인 상황이 발생한다.

최근에는 발굴시스템에 집중하면서 데이터를 통한 발굴이 늘어나고 있다. 즉, 공공데이터라고 불리는 사회의 의무를 다하지 못한 각종 체납 정보를 활용하여 1차로 위기집단을 걸러내는 방식이다. 하지만, 익명성이 중요한 현대사회에서 빅데이터를 이용하여 대상자를 찾아내는 방법은 도움의 손길이 될 수도 있지만 역으로 불쾌감을 불러일으킬 수도 있다. 주민센터에서는 1차로 확인된 데이터를 받아 직접 연락하는 업무를 담당한다. 이는 불필요한 중간 단계를 하나 더 설정한 방법이 될 수 있다. 업무수행의 효율성과 효과성을 판단한다면 발굴의 효과가 없다고 할 수는 없지만, 종래에는 사람의 연결이 필요한 부분이다. 가장 확실한 발굴은 인적 네트워크를 통해 직접 찾아가는 게 필요하다. 실제로 지역사회 내에서는 통반장을 통한 사례들이 많이 드러나기도 한다. 사회복지업무는 전체 과정이 다 사람이 해야 하는 일이며, 서류로 기록을 남겨야 하는 증거 기반이 전제가 되어 업무 과중을 불러일으킨다.

#### 시스템 발굴의 문제점: 정확성은 낮고 불쾌감은 높고

시스템 상으로 발굴 대상자가 많이 뜨긴 해요. 실업급여를 받다 중지된 사람, 복지급여 신청했다가 탈락한 사람, 가스나 이런 거 중지된 사람, 핸드폰 요금 밀린 사람 엄청 다양한 변수로 분기별로 명단이 오죠. 우리 동은 적으니까 4~50 명 뜨는 것 같고 큰 동에서는 몇백 명씩 떠요. 근데 그게 되게 정확하지 않은 시스템인 게 정보원에서 관리하는 사통망에 제 동기가 떴

어요. 월세 산다는 이유로. 그러니까 그냥 월세 살면 뜨는 거예요. 그리고 정보가 떠서 전화하면 불쾌한 사람도 너무 많은 거예요. 지금 내 개인정보(예를 들면 대출 같은 거) 니네가 뭘데, 내가 월세 산다고 나한테 전화했냐, 혹은 전화해서 “건강보험이 많이 연체되셔서 어려움이 있으시면” 이렇게 얘기하면 “넬게요, 넬게요” 그러면서 끊어버려요. 그러니까 사람들마다 반응도 많고, 이게 시스템이라 발굴을 하기 위해서 그냥 다 정보를 갖다 넣어서 확인해요. 그런데 이거를 동에서 개인이 오픈해서 본단 말이에요. 물론 시스템 접속할 때 내 자리에서만 봐야 되고 까다롭긴 해요. 공인인증서 넣고 이런 거 까다로운데 그런데도 이런 사람도 이렇게 관리를 하고 우리가 다 찾아가서 연락을 해야 돼요. 너무 하는 게 많아요 진짜. 갔다 오면 그거 보고서 써야 되고, 다 기록 남겨야 되고, 정보원에서 정보를 관리하는 거죠. 근데 중요한 건 정보원에 있는 만드는 사람이 사회복지를 아는 사람들이 만드는 게 아니라 그냥 데이터 기술자라 너무 불편해요. 지금은 더 최악이에요. 눈이 너무 아파서 진짜 어렵게 화면을 보고 있어요. 정보원이라 서울시 거 2개가 너무 다르고 하나만 입력하면 이걸 보고 연결되면 좋은데 두 개를 따로 봐야 되고. 하나를 열어서 연계되면 좋은데 서울시랑 정보원은 연계가 안되어 있어요. 근데 예전 거랑 지금 바뀐 거랑 별로 차이가 없어 보여요. (동 사회복지직 공무원)

시스템 상으로 발굴할 수 있도록 하는 지금 체계는 담당자가 위험군으로 올라온 사람들에게 무작위로 확인하는 방식이다. 따라서 신뢰를 기반으로 하지 않으면 위험한 상황이 될 수도 있다. 막상 시스템은 과잉 정보를 수용하고 있으면서도 사람이 연결되어야 하는 문제는 여전히 남아 있고, 필요한 정보들 간 연계는 제한되는 등 발굴에만 초점을 맞춘 전달체계의 변화는 현장 공무원들을 더욱 어렵게 만들고 있다. 시스템이 사람을 과부하시키는 방식은 현재 공공전달체계가 가지고 있는 큰 어려움이다.

코로나를 지나면서 만들어진 돌봄SOS도 찾동을 통해 안내하는 중요한 영역이다. 하지만 돌봄서비스는 공공전달체계에서 직접 제공되지 않으므로 동 주민센터는 안내와 연계의 역할을 수행한다. 돌봄체계가 연결되기 위해서는 주민센터 담당자가 돌봄의 범주와 개념을 숙지해야 한다. 복지직 공무원은 돌봄에 익숙하지만 여전히 익숙하지 않은 공무원도 있다. 안내가 되지 않을 가능성도 있다는 얘기이다.

#### 돌봄SOS: 안내는 함

안내해 줄 수 있지만 그 이상은 아니라는 거죠. 안내는 하죠. 근데 그것도 복지사마다 다르고, 공무원마다 다를 수 있겠죠. 지금 우리 동에도 지금까지 저만 전공자였다가 최근에 한 명 오긴 했는데 다르긴 하죠. 상담을 할 때, 전공자인데 딴 사람은 전공자 아니라고 얘기하는 거예요. 행정적으로 들어온 공무원들이 있으니까. (동 사회복지직 공무원)

### ② 공공의 접수(인테이크)

발굴 다음 단계는 접수와 초기상담이다. 인테이크는 사회복지실천에서 중

요한 단계로 서비스 신청자의 욕구를 파악하고 주변 환경과 여건을 고려하여 종합적인 판단이 이루어지는 과정이다. 인테이크만 잘 되어도 서비스 전달 업무가 완화될 수 있다. 즉, 필요한 서비스를 즉각 연계할 수도 있고, 시간을 갖고 상담을 진행해야 하는 경우를 구분해서 접근할 수 있다. 개별적인 욕구는 천차만별이므로 욕구사정 단계에서 전문가의 역량과 판단이 개입한다. 여기서는 최소한 필요 욕구에 대한 명확한 분류와 연결체계를 잘 찾아서 서비스가 거절되지 않도록 관련 기관을 연계하는 정도의 전문성이 요구된다. 복지업무에 대한 정보 숙지와 이해 그리고 만나는 사람에 대한 관용의 태도가 인테이크의 전문성을 결정짓는다.

공공의 접수는 사람이 찾아와야 한다. 찾동을 통해 안내되어도 당사자는 동주민센터에 와서 '신청'을 해야 한다. 신청과정에서 개인 정보의 확인뿐만 아니라 욕구 사정이 이루어진다. 그러나 공공전달체계는 인테이크가 생략되어 있거나 간략히 설정되어 종합적인 판단이 어려운 실정이다. 동 사회복지직 공무원은 연초에 대상자별 모니터링 계획을 수립하지만, 클라이언트와 함께 개입 계획을 짜고 협력 체계를 구축하는 '이상적인' 실천은 불가능하다고 말한다. 복지직공무원은 필요한 서비스 전달에만 집중하기에도 업무가 벅차다.

#### 인테이크-모니터링 계획만 수립. 개별서비스 접근 가능성 낮음

대상별로 계획을 짜주는 게 아니라 그냥 모니터링 연간 몇 번 하겠다 이거를 연초에 짜죠. 대상별로 (개입) 계획을 어떻게 짜요. 이게 우리가 복지 일만 하는 게 아니잖아요. 공무원이 계속 제설에 뒤에 그런 업무에 코로나 업무 그 코로나 업무가 너무 많을 때는 복지 일을 오히려 할 수가 없었어요. 동에서 코로나 생활지원비를 받잖아요. 그러면 하루에 200명씩 왔어요. 코로나 지원금신청을 복지팀에서 하니까 그걸 왜 복지팀에서 하는지도 모르겠는데 행정팀은 일절 신경 안 쓰고 그냥 죄다 복지인 거예요. 무슨 일 터지면. 그러니까 그게 우리도 되게 딜레마였죠. 이걸 복지 대상자 업무가 아닌데 계속 일반 주민 업무를 하면서 진짜 취약계층 업무를 아예 손 놓게 되는 거예요, 지금 코로나 기간 동안에 계속 그랬죠. 아무튼 위에서 내려오는 거는 거의 이제 막 자잘하게 내려오는 건 다 복지 쪽으로 다 간다고 어쨌든 다 엮으면 다 복지니까요. 요새 그런 것도 많아요. 정신건강바우처는 일반 주민 대상으로 지원하거든요. 그런데 그런 것도 다 복지팀에다 주니까 이거는 이분들은 복지대상자가 아니고 그냥 일반 주민인데도 우리는 계속 이런 잔가지가 막 늘어나니까. 원래 우리가 해야 되는 사례 관리나 모니터링 상담 이런 게 정말 어려워지는 거죠. (동 사회복지직 공무원)

인테이크 업무를 세분화시켜 복지상담관을 운영하기도 한다. 현장에서는 사람을 만나는 일이 가장 부담스러운 업무이므로 복지직이 돌아가면서 민원만 받도록 하고 있다. 복지상담관은 상담과 대상자 분류, 입력 작업을 진행하는데 한 마디로 업무 '물뺑' 시스템이다. 각 복지직 공무원이 맡고 있는 복지업무(대상 관리)가 있고, 추가적인 민원 응대 임무가 진행되면서 업무가

추가되는 것이다. 복지직이 해당 직에 맞는 역할을 수행하려면 인테이크와 상담만 병행하면 될 것이다. 하지만 복지상담관의 역할은 민원의 종류가 워낙 복잡다기하고 복합적인 상황이므로 빠른 판단이 쉽지 않고, 경험을 통해 누적된 경력이 요구된다. 복지직이 충분한 시간을 가지고 업무를 효과적으로 달성하기 어려운 구조가 굳건히 지켜지고 있으므로, 복지상담관을 명명해도 제 역할을 기대하기 어려운 실정이다.

#### **민원 응대에 바쁜 복지상담관**

일주일에 두 번은 복지상담관을 해서 민원대에서 신청을 받고 이런 걸 해요. 그러면 그 이들은 그날 들어온 신청서를 그 다음날 다 입력해야 되니까 업무가 끝이 없죠. 제가 지금 1인 가구 실태 조사해서 이것도 또 민원이 들어왔어요. 성금모금하고 있지 이런 큰 업무를 하고 있으니까 내가 계속 너무 바쁘는데 후배들이 와서 계속 물어본단 말이죠. 이럴 때는 뭘 신청해 줘야 되냐부터 해서 이 제도가 뭔지도 몰라요. 신입한테도 미안하고 못 알려주는 것도 안타깝고. (동 사회복지직 공무원)

#### **인테이크가 잘 이루어질 수 없는 구조**

복지상담관도 선임이 하는 데가 있고 어디는 진짜 가장 말단을 거기다가 앉히더라고요. 대부분이 그 일이 중요하지 잘 모르니까 제일 말단을 시킨대요. 일단은 접수, 말 그대로 접수를 받는 거니까. 근데 그 사람이 그거를 잘 알아야지 이 다음이 연계가 되잖아요. 잘 하면 거기서 연계업무까지도 거의 끝낼 수도 있어요. 그게 제일 중요한 거라고 생각하는데, 그거는 그냥 복지직이 돌아가면서 해요. 찾동에는 아마 복지상담관의 기준이 있을 거예요. 2년 이상 근무를 했거나 이런 기준이 있는데 사람 부족한 현장에서 그런 걸 지키기가 쉽지 않죠. 현장에서는 현실적으로 말이 안 되죠, 그리고 상담관이 진짜 너무 힘들어요. 하루 종일 말을 해야 되니까 너무 소진인데 그거를 한 명이 절대 담당할 수 없어요. 만약에 한 명이 하라고 하면 그 사람은 분명 그만둘 거예요. 하루 만에 죽겠는데 매일 그것만 한다고 생각해 보세요. (동 사회복지직 공무원)

인테이크의 중요성은 복지상담관의 역할에서 규정이 되어야 한다. 하지만 현장은 부족한 인력과 업무 부담으로(민원인을 만나고 응대해야 한다는 자체 부담) 돌아가면서 업무를 맡고 누가 업무를 맡느냐에 따라, 즉 개인 역량에 따라 추가 업무의 범위가 달라진다.

인테이크 양식도 시스템에 따라 이중 업무가 된다. 업무효율성을 높이기 위한 전산시스템이 담당자의 업무 과중으로 남아 있다. 개인정보와 관계된 기준의 혼선은 정리되지 않은 채 개별 담당자의 역량 속에 방치되어 있다.

#### **인테이크 시스템만 복잡함**

초기 상담 그것도 그냥 우리가 만든 서식이지요. 이름, 소득, 주거 상황 등 기준에 동에서 가지고 있는 양식에 맞춰서 상담을 하죠. 통일된 상담지가 있었던 것 같긴 해요. 그거를 입력하도록 되어 있었던 것 같은데, 서울시시스템이 따로 있잖아요. 그거를 우리는 이중으로 입력

할 수가 없어요. 그거랑 사통망이랑 입력하는 게 양식이 똑같으면 써서 다 올리면 되는데 이게 서울시에서도 뭔가 고도화한다고 해서 만들었는데, 거기에서 사례관리를 좀 더 구체적으로 한다고 뒤쪽에 뭔가를 넣고 그래서 이중 업무가 되고 있어요. 서울시에서 실적 내라고 하는 거는 이쪽에다가 넣고 그와 별개로 서울시에서 하는 것은 다 우리가 하는 업무이기 때문에 이쪽 사통망에도 다 입력해야 돼요. 그거를 서로 연계해서 할 수 없나라는 얘기가 있었는데 정보원에서는 안 된다는 답변을 준 걸로 알고 있어요. 그래서 자치구랑 사통망을 연계시켜놓으면 좋은데 연계를 할 수가 없어서 다 따로 따로 넣어야 하니까 엄청 힘들죠. 서울시 재난지원금 줄 때 그거를 사통망에서 신청하면 좋은데 그게 안돼서 서류를 다 다운받아서 파일을 다시 사통망 연결하고 그 일을 하느라 내가 맨날 12시 1시에 퇴근을 했어요. 몇 달 동안. 살도 많이 빠지고 아팠죠. (동 사회복지직 공무원)

궁극적으로 동주민센터의 사회복지직 공무원은 업무조정이 필요하다. 사회복지 영역이 확장되면서 복지직의 업무는 무한대로 늘어나고 있다. 코로나 이전에 확대되었던 사회복지직 인력은 정부가 바뀌면 다시 정체되었다. 필요 인력과 업무에 대한 판단 없이 정책에 의해 현장의 공무원이 모두 감내해야 하는 것은 ‘인력 갈아 넣기’를 통해 제도를 유지하는 형국이다. 이런 일이 반복될수록 사업은 늘어나고 예산이 배정되지 않으면 그냥 방치되는 식의 업무 진행이 계속된다. 폐허가 된 건물처럼 정리되지 않은 정책들이 현장에 그냥 남아 있는 것이다.

#### 발굴은 되지만, 사람은 부족한 현장

찾동이 되면서 어쨌든 공무원들한테 사례관리라고 하는 것에 대한 업무들이 좀 더 생기고 발굴에 많은 힘을 쏟게 되고 사람들은 이제 찾아가서 만나는 거죠. 그래서 골목상당처럼 복지 쪽은 공적 영역이 커지고 많이 발달을 한 점은 있어요. 완전 패러다임이 바뀐 거죠. 엄청난 일 이긴 해요. 그 점은 개인적으로 높이 평가해요. 어쨌든 대상자들이 동주민센터에 와야만 됐는데 그게 아니라 만나러 가니까요. 그래서 복지직을 그렇게 많이 뽑은 건데 그 이후로는 또 그렇게 안 뽑으니까 일은 다 늘려놓고 하는 일은 그대로 어쨌든 가고 있는데 특별히 이 업무를 하지 말라는 건 아니잖아요. 근데 새로 바뀌면서 또 추가로 더 일이 생기는 거죠. 계속 제도가 생기잖아요. 돌봄이고, 안심소득이고 계속 생기는데 직원은 안 뽑고 그리고 이건 내부적인 문제지만 코로나 때문에 너무 힘들니까 지금 많은 사람들이 휴직에 들어갔어요. 남은 사람들이 업무를 쳐야 하니까 2중 3중으로 일이 늘어나 있는 상태죠. 코로나로 업무가 더 늘긴 했어요. (동 사회복지직 공무원)

## (2) 민관협력모델의 인테이크: 원스톱서비스의 시작

공공에서 접수와 욕구사정이 원활하게 작동하지 않는 문제는 통합전달체계에서 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 통합전달체계에서 서비스 시작의 핵심은 인테이크에 있었다. 단순히 센터에 찾아온 사람을 맞이하고, 개인 정보를 기록하는 수준에서 더 나아가 욕구를 깊이 있게 파악하고 필요한 서비스 연

계를 고민하는 단계가 실행되었다. 또한 서비스 제공을 통해 변화를 하고, 자립과 자활의 단계로 전환될 수 있다는 것을 인식하는 기회가 되기도 한다. 종합적인 사정(assessment)이 이루어지는 이 단계는 서비스 제공자와 욕구가 있는 사람들과의 라포 형성으로 시작되며, 문제해결을 위한 계획을 세우는 과정까지 진행되고 종결도 예측할 수 있어야 한다. 통합전달체계인 \*\*센터에서는 접수의 중요성을 인지하고 민관의 원활한 협력체계를 구축하는데 주력하였다.

#### 인테이크의 중요성 실천

업무 공간이 분명하게 분리되긴 했으나 처음에 오시면 그 사람이 이제 어디 쪽을 찾아가느냐에 따라 이야기를 듣고 민간이 어울리겠다. 공공에 어울리겠다. 창구 쪽에 앉은 사람이 인테이크를 하고 연결해 주는 역할을 하죠. 그런데 공공으로 오시는 분들은 대부분 공적 지원 서비스를 받고 그다음에 공적 지원 서비스를 받고도 해결되지 않는 부분이 분명히 있고, 이 부분은 민간에서 서비스를 받으셨으면 좋겠어요 라고 해서 우리 쪽에 의뢰되는 경우가 많았고 또 민간은 민간에서 서비스를 제공하지만 이제 공적 지원이 필요하다고 생각되면 또 그쪽으로 연결하기도 하고 또 의뢰가 들어오면 공공과 민간이 함께 손 붙잡고 초기 상담을 나가기도 했어요. 왜냐하면 케이스 의뢰가 들어왔을 때 대충 얘기를 들어보면 같이 가야 될 케이스인지 그림이 나오거든요. 그러면 그때 이제 같이 손 붙잡고 나가는 거죠. (통합모델 경험 사회복지사)

인테이크의 중요성을 인지했다면 어디서 담당하는 게 적합할까? 인터뷰에 응한 사회복지사는 공공의 정보력과 주민들의 공공에 대한 인지도를 고려해서 공공이 맡는 게 적합하다고 하였다. 다른 민간 전달체계에서도 비슷한 얘기가 나왔는데, 막상 공공에서는 이런 업무 자체가 부담이어서 역할분담을 명확히 설정하는 게 필요하다.

#### 인테이크의 시작- 공공이 적합

개인적으로는 민간이 아무리 잘해도 주민센터보다 접근성이 좋지는 않아요. 접근성이 중요한데, 예를 들면 요즘에 다 온라인 세대이기도 하지만 저 같은 세대도요 카톡하는 것보다 전화하는 게 더 빠르거든요. 그리고 우리 어르신들 답답하면 무조건 찾아가고 이러시잖아요. 근데 읍면동은 곳곳에 다 있잖아요. 근데 민간 사회복지기관만 해도 10만 당 1개 들어서게 되어 있잖아요. 그러다 보니까 읍면동을 따라갈 수 있는 창구가 없어요. 서비스 이용에 있어서 접근성을 무시할 수 없거든요. 아무리 온라인화 되어 있고 전산화되어 있다 해도 그런 역할을 공공이 맡아주는 게 맞는 거 같아요. (중략) 읍면동에서 초기상담을 잘 해서 이거를 집중사례로 가야 할 것 같으면 중앙 단위로 올리면 되는데 읍면동에서 이걸 어떻게 하나, 오히려 읍면동에서 너무 힘들다 이런 얘기 되게 많이 듣기는 했어요. (통합모델 경험 사회복지사)

이론적으로는 공공과 민간의 전달체계가 각각의 장단점이 있다. 민간은 융통성이 크고 전문성이 높고, 공공은 예산 동원 가능성으로 안정적 서비스 제공 등이 논의되는 지점이다. 현장은 어떠할까? 현재 시스템에서는 예산이

없던 시절 복지서비스가 마음을 돌보던 일에 관심을 가졌다면 지금은 모든 사회복지 업무가 '재정'과 연결된다. 민간과 공공의 전달체계를 다 경험한 사회복지사는 민간보다는 공공의 힘에 무게를 실었다. 문제해결에 초점을 맞춘다면 재정이 부족해서 멈추는 것보다 안정된 지원 체계를 구축하는 것이 더 절실하다는 판단이다. 정책이 확정되면 공공의 시스템화는 매우 체계적이다. 반면 민간은 매뉴얼이 가지고 있는 경직성을 채워주는 역할을 할 수 있다.

#### **공공의 장점: 사업이 시작되면 확실한 안정성 구축**

저는 민간한테 욕 먹을지 모르겠는데 공공이 아까 힘이 있다고 했잖아요. 뭐 한 번 하겠다고 하면 확실하게 하더라고요. 제가 옆에서 보니까 사례관리 \*\*지원단 생기면서 사례관리 시작할 때 엄청나게 교육시키더라고요. 그러면서 오히려 민간인 우리보다 교육의 기회가 더 많고 그 다음에 공공의 통합사례관리사의 교육이 더 많아서 우리는 새로 입사하는 친구들보다 전문성이 더 올라가는 것 같아서 애네들 너무 걱정된다 싶을 만큼 그랬었거든요. 그런데 그 선생님들은 공무원으로 어떤 처우, 고용이 안정화되다 보니 몇 년씩 있으시니까 오히려 민간에 새롭게 바뀌고 업무가 변장되면 통합사례관리사보다 오히려 더 모를 수도 있기도 하더라고요. 그래서 통합사례관리사 선생님이 전혀 능력이 없다고 생각하지 않아요. 그 일을 지금 막 하시는 분들도 10년 가까이 하시는 분들이 있는데.. (통합모델 경험 사회복지사)

#### **민간의 장점: 매뉴얼로 채울 수 없는 예외적인 상황 지원**

민간도 로테이션 되거든요. 그렇기 때문에 민간이 어떤 역할을 해주냐면 당연히 공공에서 할 수 없는 그런 제도적인 범위 안에 들어오지 않는 사람들은 민간이 해야죠. 저는 그렇게 생각이 들어요. 아무리 매뉴얼을 세밀하게 디테일하게 짰다고 해도 분명히 예외는 생기거든요. 분명히 공공에서도 어떤 매뉴얼을 만들고 하지만 거기에서 예외라는 게 분명히 생겨요. (중략) 민간은 당연히 공공보다는 훨씬 탄력적으로 뭔가를 만들어낼 수도 있고 지원할 수도 있고 그런 것들이 있기 때문에 가능하지 않을까요. (통합모델 경험 사회복지사)

그러나 공공은 초기 세팅에서 교육훈련과 자원을 풍부하게 이용할 수 있어도 시간이 지날수록 다양한 사례들이 접수되고 발생하면 매뉴얼로 접근하길 원한다. 매뉴얼은 지침일 뿐 매뉴얼 자체가 지원의 사각지대를 해소하지는 못한다. 매뉴얼은 업무의 절차로 정리되고, 절차를 채워가는 것은 사람의 힘이다. 공공이 안정적인 지원체계를 만들어준다면 민간은 부족한 부분, 지속적인 관리나 정서적인 부분을 온전히 담당할 수도 있다. 그러나 서비스 이용자의 욕구와 마음이 물질과 정서로 구분되는 것도 아니다. 그렇다면 도움이 필요해서 만나는 사람들을 온전히 문제해결 지향으로 갈 것인지, 역량강화로 접근할 것인지가 남아 있다. 둘 사이 간극은 현장에 일하는 사람의 마음에 달려 있다. 이러한 현실은 서비스 전달의 과정과 내용에서 극명히 드러난다. 서비스가 사업 단위로 계산되면서 공공의 상황은 더욱 악화된다.

### 공공 전달체계의 한계: 또 다른 사업, 또 다른 업무

지역사회보장협의체가 있고 읍면동 지역사회보장협의체라는 게 있잖아요. 읍면동 지역사회보장협의체의 기능이 뭐냐면 사례를 발굴하고 모니터링을 하게 되어 있는 게 그들의 기능과 역할이에요. 근데 다 직접 사업을 해요. 반찬나눔사업, 청소사업 등 사업하는 걸 볼 때마다 되게 안타깝더라고요. 그러니까 지역사회보장협의체 밑으로 읍면동 지역사회보장협의체를 만든 건 좀 더 가깝게 사례 관리를 발굴하고 좀 더 가까운 곳에서 이웃들을 모니터링하라고 만들어 놓은 거거든요. 근데 정작 그 일은 하나도 안 해요. 왜냐하면 보여주기식 경쟁인 거죠. 우리 뭐 청소했어 보도자료 내고 그러면 저쪽 읍면동에서는 우리도 뭐 해야 될 것 같고 본연의 역할에 대해서 뭔가를 어떻게 하면 잘할 수 있을까 보기보다는 서로 경쟁하는 거 아닐까요. 그러면 높으신 분은 명확한 기준을 가지고 너네는 그거 하는 거 아니고 이거 해야 돼라고 하면 좋은데, 너네 잘하고 있어 뭔가 좀 활성화되고 있어 이러면 더 해야 될 것 같잖아요. 경쟁하는 거죠. 나중에는 우리가 직접 사업을 해야 되니까 후원금도 모집하겠데. 그럼 도대체 그들이 후원금을 모집할 수 있는 근거가 뭐냐 이거죠. 공공에서 후원금을 모집해서 후원금 영수증을 줄 수 없거든요. 그러니까 나중에는 우리 활동비 주라고 그리고 위원님들 활동비 달라고 그리고 명함 만들어 달라고 그리고 그랬던 기억이 있죠. 아무래도 실적 위주니까. 그리고 공공은 기준이 딱 정해져 있는 거 아시죠. 초기 상담 몇 일까지 하고 언제까지 계획 세우고 몇 개월 안에 사례 끝내야 되고, 사례 재진입 때문에 점수 깎이고. 뭐가 이렇게 있었어요. 제 기억에는 그래요. (통합모델 경험 사회복지사)

사업 단위는 경쟁으로 가속화되어 기초와 광역자치단체가 사회복지사업을 가지고 에너지를 소진하는 형국이다. 위계적인 전달체계가 형성되기 보다는 기초자치단체장과 광역자치단체장이 보여주기식 복지사업을 확장시키게 되면 이용자 중심의 전달체계가 형성되기 어렵고, 전달체계 내 종사자들의 불필요한 업무부담만 늘어난다. 찾동을 통해 만들어 놓은 효과적인 발굴체계를 잘 활용하기 위해서라도 공공 내 실적 위주의 평가를 지양하고 이용자 중심으로 집중해야 한다.

### (3) 민간의 관점에서 본 인테이크

민간 전달체계에서도 사각지대에 위치한 이용자 발굴은 중요한 업무이다. 민간은 공공보다 실적평가에서 자유로우므로 유연한 대처가 가능하다. 민간의 종합사회복지관이 동 중심 대응으로 조직이 개편되면서 발굴에서도 협력체계를 구축하는 게 수월해졌다. 지역주민은 공공에 대한 인지도가 높아진 상태에서 종합사회복지관을 이용하기보다는 동주민센터를 찾아가는 일이 더 많아졌고, 동에서 접수를 통해 이용자의 욕구를 분류한다면 업무분담의 가능성을 높일 수 있다.



### 동 중심 전달체계에서 발굴에 기여함

동 중심에 오면서 좀 더 강조됐고 그전에도 그냥 사례관리팀 자체적으로는 그런 발굴이나 이런 활동을 하기는 했을 텐데 그게 꼭 사각지대를 얼마큼 발굴하고 이렇게 하지는 않고 그때도 인원도 거의 한 3~4명 조금 소수였고. 동 중심의 핵심이 어쨌든 사각지대 발굴에 대한 기여도가 있다고 볼 수 있죠. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### 공공 전달체계에 대한 인지도는 높아짐

저희는 그렇게 민원이 찾아오신 분이 없고, 사실 좀 어려우신 분들이 1차적으로 어디를 가야 지라고 했을 때 주민센터를 먼저 떠올리지 복지관을 먼저 떠올리시지는 않더라고요. 그래서 저는 복지관 말고 접근성이 제일 좋고 주민들이 가장 떠오르기 쉬우니 동의 업무가 그런 게이 트웨이 역할도 맞는 것 같아요. 민원이 많아서 사례관리를 집중력 있게 할 수는 없지만 창구의 역할을 통해서 좀 핵심적으로 하면 발굴이 돼서 접수가 되고 그다음에 통합사례관리로 가 든지 복지관을 연결해 주시든지 그렇게 하는 역할이동에 많이 강화가 되면 좋지 않을까.. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

민간 사회복지사는 공공과의 협력체계를 적극적으로 요청하였다. 예를 들면 발굴 이후 접수 단계에서는 욕구사정에 필요한 방문이 이루어질 수도 있다. 실제로는 방문을 통해 종합적인 사정이 이루어져야 한다. 그러나 종합사회복지관의 사회복지사가 가정방문까지 요청하기는 쉽지 않다. 공공의 공신력을 활용한 동행 방문은 이용자의 문제에 대한 이해의 폭을 확장하는 중요한 과정이다. 공공의 입장에서는 독자적인 방문이 어려울 수도 있다. 동행방문은 현장에서 지켜져야 하는 원칙 중 하나로 민관이 협력하면 서로의 부담을 완화하여 효과가 커질 수 있다.

근이 새로운 시스템을 또 만들기보다는 잘 연계만 돼도 훌륭하다. 결국 누가 의지를 발휘하는가의 문제인데, 공공의 특성은 업무명령에 의해 움직이므로 조직 내에서 복지직이 제 역할을 할 수 있도록 조정한다면 아주 불가능한 일도 아니다. 복지직의 복지업무 집중도를 높이고, 사후관리를 할 수 있도록 해야 한다. 구조의 문제이기도 하지만, 복지업무가 훨씬 커진 상황에서 아직도 모든 업무를 복지직이 맡아서 하는 것은 비효율적인 구조의 전형이다.

### 공공과 동행 방문 필요성

조금 다른 게 저희는 오히려 요청을 드릴 때가 있어요. 왜냐하면 공공의 공신력이라는 게 있다 보니까 구청이나 동주민센터 이런 네임에 대한 힘이 있어요. 민간인 저희가 무조건 찾아가기 좀 모호할 경우는 같이 방문을 요청 드리고 필요한 경우는 그렇게 하죠. 저희는 처음에 무턱대고 찾아가는 경우는 많이 없으니까. 왜냐면 거의 의뢰를 요청을 하시거나 본인이 하셔서 하나까 거부적인 건 없는 것 같아요. 근데 동에서 바로 방문을 하려면 개인정보나 이런 부분에 대한 거부감이 있으신 것 같아요. 동에서도 방문할 때 교육이 필요하겠다는 생각을 했어요. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### **역할분담 방안-파견/발굴/동행**

약간 좀 특수한 케이스이기는 했는데 코로나 지원금 지급할 때 아예 복지관에서 동으로 지원 인력이 나가서 저희도 일손이 돼서 도움을 드렸던 경우가 많고, 저희도 좀 그런 거를 많이 요청드리긴 해요. 동에는 뭔가 계속 떨어지잖아요. 어디 찾아라 이런 거 해라 그랬을 때 저희가 같이 가겠다. 저희랑 같이 방문을 한다든가 이런 거 조금 요청을 드리는데 아직 저희 동은 그렇게까지는 잘 안 되더라고요. 시에서는 긍정적인 성공사례로 가끔 나와요. ‘작년인가 청년 전수조사 이런 거 진행했을 때 민간이랑 복지관이랑 같이 했다’ 같이 이런 것들이 좀 보편적이지 않아서 그런지 우수사례로 이야기할 때 간혹 나오는데, 저희도 그런 걸 할 수 있다고 말씀을 드리는데 (동에서) 그러한 경험이 없으셔서 그러실 수도 있을 것 같긴 한데 잘 안 되더라고요. 그런 정도면 얼마든지 저희도 같이 발굴을 할 수 있는 거니까 함께 할 수 있는데. 동이 움직이려면 위에서 내려와야지.. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

민간이 동 중심의 협력체계를 요청하는 또 다른 이유는 서비스 중복 방지의 원칙을 지키기 위한 것도 있다. 공공의 내부 전산망을 이용해서 이용자 명단을 공유하면 얼마든지 쉽게 확인할 수 있는 부분이다. 통합전달체계 경험 사회복지사도 인테이크 과정에서 협력했던 부분이 전산망의 활용이었음을 명시했다. 전국 단위의 통합전산망을 구축하기 이전에 동 단위에서도 업무협력을 통해 서비스 전달의 효율성은 얼마든지 확보할 수 있다. 아울러 민간 사회복지사는 접수는 1차로 공공에서 담당하고 민간에 의뢰하는 형태를 제안하였다. 접근성과 인지도를 볼 때 공공에서 인테이크만 잘 수행해도 민간과의 협력체계를 통해 사례관리나 사후관리를 민간에서 담당하는 역할분담이 가능할 것이다.

### **서비스 중복을 줄이고 싶지만 전산망의 한계**

서비스 중복이나 이제 그런 거를 줄이려고 저희가 그런 거는 좀 명확하잖아요. 김장철 이런 게 있으니까 그때는 이제 주민센터도 항상 여쭙봐서 명단을 공유를 해서 최대한 중복을 좀 줄이려고 하는 편이기는 하거든요. 근데 어쨌든 이게 민간복지기관도 너무 많고 공공복지기관도 사실 너무 많고 하는데 그거를 다 연계해서 좀 통합적으로 관리하거나 예를 들면 이렇게 이름만 검색하면 다 확인될 수 있도록 하는 ‘희망이음’이 지금 그런 걸로 가려고 시도는 했으나 지금 안되고 있죠. 그게 이름만 검색하면 수급자가 수급비 얼마 받고 동에서는 어떤 상담을 했는지 이런 걸 공유하는 형태로 만든다고 했는데. 개인정보 문제도 있긴 하겠지만 이용자를 검색을 했을 때 연계되어 있는 기관리스트나 이런 게 조금 공유가 되면 정확하게 업무도 좀 나누고 해야 될 것 같은데 이게 좀 중복되는 부분들이 많이 있는 것 같아요. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### **협력체계의 구축 방안: 공간보다는 연결**

저희는 하는 업무가 조금 비슷하면서 또 달라서 저는 사실 공간에 들어가는 거는 너무 그냥 합쳐진 그런 것처럼 보여서 좀 안 좋은 것 같아요. 근데 동행해서 개별 가구 방문을 가는 건 좋죠. 왜냐하면 제가 아무리 이 케이스를 설명을 하고 한들 직접 가서 보는데 다르다 보니까 그게 중요한 것 같고, 중복되는 경우도 있어요. 저희가 어쨌든 갔다와서 의뢰를 드리면 그럼

저희도 한번 같게요 하면은 또 이렇게 중복되니까 처음에 갈 때 안에 같이 가서 좀 인테크를 같이 하는 것도 필요하고 중요하죠. 그게 관계가 잘 돼 있으면 이렇게 하고 또 본인들도 도움을 또 받으시니까 그런 거 요청했을 때 괜찮아요 하고 시간 약속 잡고 가는 경우가 있는데, 2년마다 사람이 바뀌기도 하고, 저희가 가지고 있는 정보를 같이 공유하면 편한데 사람마다 다르기는 해요. 근데 이제 관계가 이렇게 잘 돼 있지 않은데 네트워크 회의도 거의 잘 안 하는데 갑자기 같이 가달라 그러면 좀 바쁘다고 거절을 하실 수도 있고 지금 제가 담당하는 케이스 중 하나는 이 어르신 한 분이 여러 가지 기관에서 하면은 복잡하기도 하고 그렇잖아요. 이럴 때는 그냥 한 기관에서 전담해서 어르신이랑 소통을 하는 경우라서 그런 걸 거의 대부분 민간에서 많이 하고 있어요. 제가 어르신이랑 소통을 하고 아까 그 공신력이 필요한 부분, 예를 들면 자녀와 연락을 해야 되는데 그런 정보는 저희는 알 수 없으니까 그런 역할들 그리고 우리 복지관에서 전화 왔다 그러면 진짜 어떻게 알았어요 하니까 그런 정보나 이런 거는 개인 정보가 예민한데 그런 걸 공공에서 해줄 역할이 있다고 생각하죠. 그리고 큰 자원 연계량 이런 거는 구가 자원이 많으니까요. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

**바람직한 모델: 1차는 동에서 하고 민간으로 의뢰**

어떤 대상이 누구나 오면 필요한 관련된 걸 아무래도 혼자 알아보는 것보다는 저희가 같이 알아보는 게 훨씬 더 좋기도 하고 더 많은 정보를 얻을 수 있으니까. 근데 아까 말씀드렸듯이 그 초기접수는 동에서 1차로 하고 동에서 저희 쪽으로 의뢰해 주시는 시스템이 제일 좋지 않을까. 네트워크가 잘 되면 사실 회의를 안 하더라도 바로 그냥 물어보게 되니까 조금 회의에 대한 필요성이 줄죠. 저희는 점차 낮아지는 것 같은데 그래도 얼굴 보고 만나야지 또 관계가 되니까 또 사례를 상정한다는 거에 대한 부담들이 있으서 최대한 그런 부담이 없게 하려고 그냥 웬만하면 저희가 초기 들어온 케이스들을 공유드리고 저희 이번에 겨울 이불 후원 받았는데 필요하신 분 있으면 알려주세요. 이런 것도 자원을 공유하고 그렇게 하고 있고요, 회의는 짧게 하면 40분 정도? (지역밀착형 사회복지관 팀장)

동행업무까지는 아니지만 민관이 협력할 수 있는 방법은 무궁무진하다. 일례로 민간 사회복지사는 코로나 지원금을 배분해야 할 상황에서 관내 지역주민의 이용이 예정되어 있는 경우 복지관에서 파견을 나가 이용자의 편의를 증진시켰던 경험도 소개하였다. 협력체계 구축은 어려운 일이 아니다.

**협력 사례: 코로나지원금 신청**

코로나 지원금 신청 때 동과 협력할 수 있었던 것은 동에서 요청이 들어왔고, 관협회에서도 협조를 해 줬으면 좋겠다고 공문이 내려왔던 것 같아요. 그때 저희도 팀원이 파견 나가서 업무 좀 나눠가지고 가서 신청서 작성하는 거 도와드리는 업무, 줄 세우는 일 했어요. 같이 하는 게 좀 좋다고 생각했고, 동에서도 도움을 약간 받은 거로 인식을 하시니까, 저희가 또 아는 주민분들이 많이 오시다 보니까 도움이 되었죠. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

**2) 연결과 관심: 사례관리**

제도권 안으로 들어온 복지대상자는 현금과 현물(서비스)를 지원받는다. 지원은 주로 물질적인 부분과 관련이 있다. 그런데 지난 정부부터 [지역중심

돌봄 체계 구축)과 같은 정책 기조가 만들어지고, 지방자치단체의 역할이 커지면서 공공영역에서 사례관리에 관심을 갖기 시작하였다. 사례관리는 복합적인 욕구를 가진 대상자들이 늘어나면서 단순한 지원으로 문제 해결이 안 되는 상황들이 나타나자 만들어진 자구책이다. 요람에서 무덤까지는 아니더라도 최소한 발견되고 발굴된 사람들이 공공 체계 내에서 안심하고 꾸준하고 지속적인 관심을 받게 되는 것이 사례관리 본연의 모습이다. 공공과 민간에서 사례관리를 보는 관점은 어떤 차이가 있는지 알아보고, 민관 협력체계 내에서 사례관리의 바람직한 방향을 질문하였다.

### (1) 공공전달체계 현장에서 사례관리

먼저 동 주민센터 사회복지직 공무원은 업무과중 상황에 놓여 있어 동 단위에서 사례관리 자체가 어렵다고 하였다. 사례관리의 개념이 지속적인 ‘관리 대상’으로 규정되면서 구 단위로 사례를 ‘올린다’고 표현하였다. 즉 동에서 접수된 사례 중 복합적인 사례가 구에서 접수되어 통합사례관리사가 전담하도록 한다. 구 단위로 사례관리가 이루어지는 이유는 자원동원력 자체가 동과 확연한 차이가 있기 때문이다.

동 단위에서는 모니터링을 사례관리로 해석하고 있다. 동 주민센터 복지직의 취약한 전문성과 복합적인 욕구 해결을 단편적인 지원으로 해결할 수 없으므로 전문성을 확보하고 자원을 확장시키기 위해서라도 기초자치단체보다는 구 단위의 사례관리에 집중하고 있다.

#### 공공 사례관리 실태 : 동 단위는 어려움

우리도 동에서도 하는데 제대로 될 수가 없고 구 단위에 희망복지지원단 거기에 통합사례관리사가 몇 명 있어요. 4명인가 5명인가 있어서 그 사람들이 동을 몇 개씩 나눠서 하고 있어요. 그래서 동에서 통사하기 어려운 너무 복합 사례나 이런 거는 구로 올리면 그 담당자들이 이제 맡는 거고. 구청으로 올리지 않는 사례들은 그냥 개별 플래너들이 담당하고 있어요. 근데 거의 제대로 된 사례 관리가 될 수가 없죠. 우리가 사례 관리에 무슨 지식이 있는 것도 아니고 복지직이 2급 자격증이 있어야 되는 거지만 거의 복지 전공자가 없고, 대부분이 사례 관리가 뭔지도 몰라요. 자치구마다도 다른 것 같기도 하고... (동 사회복지직 공무원)

#### 사례관리? 모니터링?

예를 들어 우리가 모든 복지 대상자를 모니터링을 해요. 근데 모니터링도 주기를 나눠서 연 1회, 분기별, 주 1회, 월 단위 연락해야 되는 사람, 이렇게 나누거든요. 근데 사례관리 대상이라 하면 거의 주 단위나 월 단위 정도로는 연락을 해서 확인을 해야 되는 정도의 위험군이나 그 정도의 대상이겠죠. 그리고 거의 1인 가구이거나 장애, 질병이 있거나 주변에 돌봄 사람이 없거나 이런 사람을 보통 사례관리 대상으로 우리가 선정을 하는데 선정만 할 뿐이지 사실 실질적으로 그렇게 자주 연락을 하거나 그 사람한테 특별히 자원 연결을 해주거나 이러긴 어렵지. 지금 우리는 작은 동이어서 복지 대상자가 한 400가구 정도 되는데 플래너는 6명이예요. 그

리면 6-70가구를 담당하고 있으니까요. (동 사회복지직 공무원)

### 사례관리의 어려움

제 생각에는 그냥 연락을 하고 안부확인만 사례 관리인가 싶죠. 그러니까 다른 자원을 끌어올 수도 있고 아니면 예를 들어 그분들이 둘 다 아프셔서 병원을 가야 돼, 거기를 누가 데려갈 것이며 아니면 법적인 문제가 있어 재판이 걸려 있어 이런 건 어떻게 해결할 거고... 그렇게 복합적인 사례에 대해서는 우리가 할 수 있는 역량도 없고 끌어올 자원도 없고 그러니까 진정한 사례 관리는 아니지. 그래서 이런 건들을 지사협 회의할 때 안건을 올리면 대부분 복지관들이나 이런 데서 가져가질 않아요. 자기네 이미 하고 있는 거 많은데 업무를 늘려야 되잖아요. 그냥 조언만 할 뿐이지 뭐 이런저런 기관이 있어요. 아니면 알려주는 하지만 직접 안하죠 (동 사회복지직 공무원)

다만 동에서 사례관리를 할 때에는 제한된 기준에서 벗어난 이용자에게 추가적인 자원을 동원할 수 있는 여력은 있다. 성금모금을 통해 만들어 놓은 예비비는 간략한 신청으로 즉각 지원이 가능하다. 제도화된 서비스들은 절차와 기준이 까다롭기 때문에 오히려 접근성이 떨어진다.

### 동 단위 사례관리 사례: 부분 재량권

지금은 주로 장애인 가구나 거의 어르신, 독거 어르신 고독사 위험 때문에 나가죠. 아니면 1인 가구가 아니더라도 부부여도 너무 복합적인 사람인 경우, 예를 들면 둘 다 아프거나 경제적으로도 너무 힘들거나 자녀들이랑 단절이거나 좀 여러 가지 문제가 있는 사람들을 사례관리 대상으로 뽑아요. 그리고 사례관리 대상으로 뽑는 이유가 그런 사례가 복합적인 문제를 가지고 있는 것도 있는데 사례관리 대상으로 뽑히면 사례관리비 뭐 이런 걸 쓸 수가 있어요. 그거는 소득재산 기준 이런 거 상관없이 우리가 사례의 통해서 결정을 할 수 있으니까 일부러 그걸 주려고 관리 대상을 올리기도 해요. 물론 대상은 다 유동적이예요. 동마다 다 다르죠. 동마다 실적에 관심이 많으면 더 넣고, 1인당 두세 명, 최대한 많이 해도 복지플래너 1인당 2-3명 그 정도까지밖에 못하긴 해요. 배정된 예산은 아마 분기별로 100만 원인가 200만 원인가 그리 많지 않아요. 일단 무조건 우리는 어떤 사례가 오든 긴급 지원이나 공적 체도를 먼저 하고서 거기서 부족한 부분을 사례 관리비 같은 거를 쓰는 시스템이죠. 혹은 갑자기 병원에 가야 된다가나 이런 상황 발생했을 때 그걸로 일단 신청해서 돈을 주기에는 시간이 너무 걸리고 이런 경우 먼저 병원비를 내준다든지 이런 식으로만 쓸 수 있는 용도가 한정된 것도 있어요. 그런데 사례관리비가 동별로 상황이 다르니까 남거나 부족하거나 하는 경우는 많죠. (동 사회복지직 공무원)

## (2) 민관협력체계와 민간의 사례관리: 역할 분담과 관점의 공유

통합전달체계에서 중요한 부분은 사례를 보는 다른 관점에 대한 인지와 변화였다. 공적 전달체계에서 쉽게 판단하게 되는 게으른 사람들에 대한 비난의 태도나 자격 없는 사람들을 가려내는 시선에 대해서 민간이 주도적으로 사례관리 교육을 통해 관점을 전환시키기 시작하였다. 공적 전달체계가 이용

자에 대한 고정된 인식을 가지고 있는 이유는 과도한 업무과중으로 사례에 집중할 수 없고, 공공을 오용하고 악용하는 사례들도 많이 맞닥뜨리기 때문이다. 한번 형성된 불신은 좀처럼 좁혀지지 않는다. 개별 사례를 매번 다르게 인지하고 서비스 중심으로 접근하는 건 초월적인 사람에게나 가능한 일이 되어버렸다.

공공 전달체계 현장에서 조직적으로 대처할 수 있는 방법은 있다. 업무에 익숙해질 때쯤 로테이션으로 무책임하게 자리를 바꾸는 게 아니라 가능한 곳에 머물게 할 수 있다. 통합 전달체계에서는 업무의 지속성을 전제로 사례관리가 무엇인지를 공공과 민간이 같은 커리큘럼으로 학습하여 이용자에 대한 시각을 다르게 전환시키고 협력으로 이어지는 것이 가능하였다.

복지수급자에 대한 태도가 다르면 서비스 제공이 폭이 달라진다. 관료체계에 서 갖게 된 수급자에 대한 배제적 태도가 교육으로 변화된 사례도 찾아볼 수 있었다. 인터뷰에 응한 사회복지사는 이 점을 매우 강조하였고, 자긍심을 가지고 설명하였다.

#### 사례관리 업무 협력 절차: 이용자의 문제에 대한 관점의 변화

사례관리 업무를 담당하면서 이 좋은 시스템을 가지고도 시너지 효과를 못 내는 이유는 뭘까 거기서부터 고민이 들어갔던 거죠. 처음에는 좋았는데 도대체 왜 이렇게 이들이랑 뭔가를 하는 게 불편해지지? 공공이랑 하는 게 뭐가 이렇게 불편하지 라는 생각이 들면서 가졌던 게 바로 일하는 방식의 차이가 있는 거구나. 그래서 일하는 방식의 차이를 이해할 수 있는 것들 아니면 조금이라도 그 차이에 대해서 간격을 조금이라도 좁힐 수 있는 게 있다면 뭘까, 만약에 그 일을 해야 한다고 하면 어디서 그 일을 하면 좋을까 거기서부터 찾아가서 고민을 했던 거죠. 그러면 뭔가 새롭게 만들어내는 건 어렵는데 지역사회보장협의체에서 하는 역할이 그런 거잖아요. 거기에 지역사회보장협의체는 사례관리 분과라는 게 명확하게 있어요. 그럼 거기서 하면 되겠구나 라는 생각을 한 거죠. 이 차이를 좁히려면 어떻게 하면 좋을까.. 교육밖에 없겠구나. 그런데 민간에서 강사를 데리고 오면 싫어할까봐 조심스럽게 제안을 하고, 공공에서도 좋다고 하면 잘 하는 사례를 데리고 와서 어떤 식으로 일을 했는지를 듣고, 우리도 일하는 방법 한번 배워볼래 해서 관점 교육을 들어갔던 거죠. (중략) 일 하시는 분들이 얼마나 많이 움직이는가, 역동성이 있어야 되는데 그런 것들을 많이 대체하지 않거나 상대적으로 약할 수도 있어요. 그러면 민간이나 공공에서 지금 원하는 게 뭐지 이런 것들을 계속해서 분과장이나 실무위원이나 이런 사람들이 찾아내야죠. 공공에서 자원이 뭐가 있는지를 몰라서 연계를 못하겠다고 하면 빨리빨리 자원목록집을 만들어서 뿌려주고, 그들이 원하는 거에 대해서 찾아주고 연결해 주고 뭔가를 만들어내고 하니깐 그들이 여기가 너무 좋은 거죠. 그러니까 모이게 되고 이렇게 되다 보니까 당연히 활성화가 되고 거기에 가면 네트워크가 잘 되어서 공공과 민간이 한꺼번에 짝 연결되네 이러니까 이용자분들이 찾아오고 이렇게 되는 거죠. (통합모델 경험 사회복지사)

#### 협력체계를 구축해 나가는 과정

저희는 이렇게 했어요. 사례가 하나가 의뢰가 들어와서 사례관리를 가져가야 될 것 같으면 민

하고 공이 만나서 이거 공공이 가져가는 게 좋겠어 민이 가져가는 게 좋겠어 합의를 보는 거죠. 대상자별로 그런 선정 회의를 하죠. 예를 들면 공적 지원에 대한 서비스가 많이 필요한 경우에는 가져가고 민에서 지원할 거 있으면 살짝 없어주고 이렇게 하기도 하고. 자기 사례니까 자기네가 당연히 그 일을 해야 하는 거죠. 역할분담이 명확해지는 거죠. 어쨌든 같이 있었던 공하고 민간의 관계가 간에 유연하고. (통합모델 경험 사회복지사)

민간은 민간대로, 공공은 공공대로 따로 전산이 되어 있지만 같이 일했을 때는 옆에 바로 있으니까 연결이 바로 되는 거야. 따로 있으면 어떤 사람이 공공에서 뭘 받았지만 민간에서는 뭘 받았는지를 알 수가 없는데 같이 하게 되면 이분이 공공에서는 뭘 받고 민간에서는 뭘 받았는지를 알 수 있으니까 통합적으로 관리가 되는 거죠. 그래서 제가 아까 말했듯이 뭔가 너무 빠르고 너무 정확하고 신속하고 이게 너무 좋은 거예요. (통합모델 경험 사회복지사)

하지만 현실적으로 공공의 사례관리는 [대상자 발견-지원]의 단순 구조를 가지고 있다. 공공의 업무와 공공의 현장은 각종 기준으로 인해 대상자를 제도권 안으로 포함시키기도 빠듯하다. 사회복지현장에서 실천은 대상화를 경계하지만, 공공은 제일 먼저 대상화하고 서비스를 연결하려고 한다. 서비스 연결로 충분하다면 사례관리라는 개념을 말 그대로 사후관리 정도로 판단하면 될 것이다.

그러나 사람이 관리의 대상이 아니라 욕구가 관리의 대상이 되어야 하며, 그러한 욕구가 발생한 원인과 배경을 살펴 어려운 상황에서 변화될 수 있도록 이끄는 것이 실천의 과제이다. 그렇다면 역량을 발견하고 역량을 발휘할 수 있도록 하는 건 결국 욕구를 가진 사람들에게 대한 태도에서 달라져야 한다.

또한 충분한 시간을 가지고 접근해야 하는데 공공에서 이런 접근 방식 자체가 통용되지 않는다. 공공에서 해결하기 어렵다면 이용자가 충분한 시간을 가지고 문제해결의 단계로 나아갈 수 있도록 민관의 협력체계를 모색할 수 있다.

#### 사례를 보는 다른 관점

사례를 바라보는 관점이 달라요. ‘재는 왜 저래, 저런 데 우리가 공적으로 도와줘야 돼? 아니 일도 안 하고 있는데 왜 저래야 돼’ 예를 들면, 은둔형 외톨이긴 하지만 근로 능력은 있잖아요. 근데 공공에서 바라봤을 때는 ‘아니 사지 멀쩡한데..’ 이렇게 표현할 수도 있죠. 처음에는 협력이 잘 되어 좋았는데 나중에는 같이 손 붙잡고 가정방문하는 게 불편해지기 시작하는 게 바로 사례를 바라보는 관점이 다르니까 서로 불편한 거예요. 예를 들면 민간에서는 해결 중심을 배워서 기적 질문을 했다 쳐요. 그러면 공공은 도대체 돈 없어서 죽겠는데 웬 뜬금없이 기적 질문이야 이런 거죠. 지역사회보장협의체가 공공과 민간의 협치 기관이잖아요. 공공과 민간이 전부 다 같이 사례관리 관점 교육을 했어요. 저희가 1년 동안 교육을 받고 그 다음에는 똑같은 분에게 슈퍼비전도 받고 이렇게 했어요. 공공은 아무리 그렇게 교육을 시켜 봐도 로테이션이 되기 때문에 한계가 있어요. 하지만 그래도 들은 게 있어서 우리의 일하는 방식에 대해서 존중해줬어요. 사례를 바라보는 관점을 하나로 통일시켰던 것이 굉장히 중요한 이유 중

에 하나였다고 개인적으로 생각합니다. 이걸 어디 연구 기관에서 나온 것도 아니고요 실무자인 저의 입장에서 판단한 거예요. (통합모델 경험 사회복지사)

공공에서 사례관리가 어려운 점은 현재 공공전달체계가 온전한 자율성과 주체성을 가지고 업무를 진행할 수 없기 때문이다. 재정으로 통제를 받고 인센티브로 경쟁을 강화한다. 많은 업무는 성과로 계산되어야 하고, 정량평가와 정성평가의 병행과 먼저 보여지는 정량이라도 채워야 한다는 생각은 조직에 들어가는 순간 압박으로 작용한다.

#### 공공에서 사례관리의 어려움: 실적 위주

사례 관리에 대한 기본적인 가치와 철학이 있잖아요. 그것들이 그래도 조금은 담아질 거라 생각했는데, 공공은 실적 위주의 그런 일로 하게 되고 제가 이용자와 어떤 계획을 세우잖아요. 근데 이제 윗분이 그거 아니야 그러면은 싹 다 바뀌어 들어지고 이런 거를 보면서 아 내가 할 수 있는 게 없구나 이제 그런 생각을 하게 되는 거죠. 뭐 민간도 똑같지 않나요. 다 똑같은 것 같아요. (통합모델 경험 사회복지사)

사회복지사에게 사례관리는 역량을 발견하고 변화의 힘을 갖는 것이다. 공공에서 이용자를 보는 관점에서는 이러한 변화의 실마리를 발견하기도 어려운 게 현실이다. 민간의 사례관리는 공공의 사후관리와는 다르다. 자원연계, 모니터링이 종합적으로 이루어지는 과정이면서 이용자의 변화를 느끼고 사회복지사로서의 보람이 강화되기도 한다. 똑같은 사후관리일 것 같지만 연속성을 놓치지 않고 한번 연결된 이용자에 대해서는 꾸준한 관심을 가지고 타 지역으로 의뢰도 할 수 있다. 사회복지사의 관심과 판단에 따라 연계가 달라지는 것이다.

#### 사례관리의 개념: 역량강화

저는 사례 관리의 궁극적인 목적이 이용자의 역량 강화라고 생각하거든요. 역량 강화라는 게 결국에는 자신의 문제를 자신이 스스로 해결하면서 자원을 찾을 수 있는 역량이 되기도 하고 그 다음에 자신의 문제를 해결하기도 하고 그러면서 살아가는 건데. 제가 보니까 이런 사례가 하나 있었어요. 2011년도부터 무려 7개 기관에서 통합사례관리라는 이름으로 민관에서 서비스를 받는데 하나도 달라진 게 없는 거예요. 그리고 오히려 더 심각하게 찾아오고 근데 그 집에 서비스 이력을 보면 어마무시하거든요. 근데 달라진 게 하나도 없고 오히려 더 심각하게 해서 우리를 더 찾아오시게 되는 거죠. 서비스를 지원을 그렇게 많이 했는데 왜 이런 심각한 문제가 지속적으로 더 확장돼서 우리를 찾아올까. 그러면 그분은 이 서비스를 지원받는 거에 대해 학습화되어 계시고 그분이 자신의 문제를 해결하면서 살아갈 수 있는 힘은 하나도 생기지 않으셨더라고요. 그래서 뭔가 조금 다르게 해봤어요. 서비스 지원하는 걸 좀 중단하고 이분이 어떻게 하면 자기의 현재의 그 어려움들을 스스로 해결하면서 살아갈 수 있을까 계속 그거에 맞춰서 얘기를 하다 보니까. 남들이 걸으로 보기에 달라진 게 없어 보이는데 거의 1년 정도 지났을 때 몇 1년 조금 안 됐을 때 가장 크게 느꼈던 건 뭐냐면 자신의 문제를 갖고 우



리한테 와서 해결해 달라고 말씀하지 않으세요. 어찌어찌어찌 하면서 살아가세요. 근데 그의 달라진 모습이 우리 눈에는 보이더라고요. 근데 외부 사람들은 여전히 집이 지저분해, 여전히 애들은 막 저러고 다녀 그렇게 보이는데 달라진 게 뭐야, 니네 하는 게 뭐야라고 우리에게 오히려 역으로 질문할 수 있겠지만 저는 그렇게 생각되지 않더라고요. 저런 게 사례관리지. 저분이 자신의 삶의 문제를 스스로 해결하면서 살아갈 수 있도록 왜 우리들도 우리 같은 일반인들도 수도 없이 많은 문제들을 경험하면서 또 해결하면서 또 해결하지 못한 채로 그렇게 살아가거든요. 그분들도 그렇게 살아가시도록 우리가 도와야 하고 그 돕는 과정 속에 필요한 것이 서비스일 수도 있고 아닐 수도 있는 거지. 근데 마치 서비스 지원 결정을 위한 것이 사례 회의처럼 진행되는 것도 굉장히 많거든요. 그래서 그런 걸 보면서 제가 생각하기에는 사례 관리의 궁극적인 목적은 자신을 스스로 살아가실 수 있도록 역량이 강화되는 게 아닐까. 그거는 실질적으로 계속 만나고 얘기 나누고 상담하고 이런 방법으로 통해서만 할 수 있는 거예요. (통합모델 경험 사회복지사)

### 역량강화의 실제

이제 저희가 개념상으로는 알고 있지만, 지금 공공에서 하는 사례관리도 전화는 계속해보고 사례관리는 다 똑같은데 어떤 방법으로 일하느냐가 다른 거죠. 제가 일하는 방식과 그냥 문제 중심으로 문제를 사정하고 그 문제를 해결하는 것과 어떻게 보면 지원되는 서비스가 똑같을 수도 있어요. 근데 일하는 방식이 다른 거죠. 예를 들어서 a라는 물건이 필요해 근데 너는 a라는 물건을 갖기 위해서 너는 어떤 노력을 해봤니 너는 앞으로 어떤 일들을 할 수 있니 나는 뭘 좀 도와주면 좋겠는데 대한 상담이 이루어지면 이용자와 내가 해야 할 일들이 서로 구분되면서 스스로 자신의 문제 a라는 물건을 찾기 위해서 자기의 역할도 있을 건데 나는 a가 필요해 그래 나 a 있어라고 해서 공공이나 민간의 자원을 딱 갖다 주는 거죠. 서비스 계획과 서비스 지원 내용을 보면 a라는 물건이 똑같을 수 있죠. 하지만 일하는 방법이 전혀 다른 거죠. 일할 역량이라기 보기보다는 일하는 방법이 다른 거죠. (통합모델 경험 사회복지사)

### 사례관리의 개념-종합적인 지원+상담

상담하고 그분이 말씀하신 그 욕구에 대해서 저희가 자원을 찾아서 연계를 해드리고 그리고 계속 모니터링하고 이런 것들이 다 통합적으로 이루어지는 것이죠. 전문가로서 보람을 느끼는 부분인 거죠. 제가 개입을 했을 때 좀 긍정적으로 변화돼 가는 것들을 보면. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### 사후관리-민간의 지속성

대상자분들이 이사 가면 거의 복지관으로 연결을 하고 권역을 벗어나면 구 내 타 기관으로 의뢰를 다 해드리고 있어요. 보통은 이용자분들이 원하시고 이사 가서도 계속 복지관이나 이런 서비스를 받고 싶으신지 그런 거에 따라서 관련된 양식을 간단하게 어떤 사례다, 저희한테 이러 이러한 서비스를 받았다, 이러이러한 서비스가 추가적으로 더 필요해서 의뢰를 드린다 이런 식으로 해서 거의 종합복지관에서 종합복지관으로 의뢰를 많이 하고 있습니다. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### 민과 관의 사례관리 관점 차이

민과 관은 사례관리에 대한 생각부터 맞춰가야 할 것 같아요. 저희가 생각하는 사례관리 수준 이랑 개념 정리부터가 맞춰가는 게 시작이다. 사례 관리의 개념이 너무 달라요. 동에서는 사례 관리를 뭔가 그냥 이렇게 행정적으로 할 수 있는 부분이고 뭔가 플러스해서 더 하려고 하지 않는 것 같아요. 이 책상 안에서 행정적으로 처리할 수 있는 정도? 저희(민간)는 뭔가를 더

하려고 하다 보니까 더 찾아가는 경우도 더 많고 방문하셨던 분이 좀 안정적으로 살아갈 수 있는 전반적인 거를 살피죠. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

문제 중심의 사정으로 문제를 해결하는 것은 궁극적인 해결책이 아니다. 이용자와 지원체계가 해야 할 역할 분담은 매뉴얼로 정해질 수 없다. 전문적 대응과 그에 대한 호응이 같이 맞물려야 한다. 사례관리라는 단어가 현장에서는 이렇게 오염 혹은 오용되어 있는데, 우리는 어디서부터 시작해야 할까? 그럼에도 불구하고 제도 안에 사람이 있고, 제도 또한 사람이 만든다는 것은 바뀌지 않는다. 따라서 사례관리 교육이 필요하고 진행되어야 한다.

#### **사례관리: 교육현장과의 연결**

저는 처음에 사례 관리가 뭔지도 몰랐어요. 사례관리 하래, 그래서 사례 관리가 뭐야 이랬어요. 왜냐면 배워본 적이 없었으니까 그래서 나중에 이제 보니까 이렇게 됐는데 요즘에는 그래도 관심 있어서 하는 경우도 있고요. 사회복지사 보수 교육 같은 경우에도 사람 관리와 관련된 테마 교육을 해서 하루 종일 그것만 하는 것도 있고요. 지자체에서도 교육 엄청 많이 하고 복지관 같은 데서는 평가 기준에 사례관리자가 1년의 교육을 들어야 되는 시간이 딱 정해져 있기도 하고요. 나름대로 어떤 장치를 마련하기는 하죠. (통합모델 경험 사회복지사)

#### **사회복지사 사례관리 교육: 현장 적응성 강화**

새로 들어오시는 사회복지사분들은 사례 관리나 이런 것들을 교육할 시간이 없는 게 제일 힘들어요. 새로 들어오시면 바로 투입되기는 하지만 케이스를 팀장이나 경력자랑 가서 하는 거를 몇 번 본다는 거 해서 봐주고 근데 그거에 대한 매뉴얼도 없고 그리고 개인의 사실 자기 성장에 대한 그런 욕심이 있어야지 적극적으로 하는데 그런 마음이 없으면 힘들죠. 조직 내에 사례관리팀이 있어서 그쪽으로 들어오면 좀 더 체계적이고 그 안에서 교육도 받으신 분들이 많으니까 훈련이 더 잘 될 수 있는데 이게 동 단위 팀으로 하다 보면 전체가 다 사례 관리를 해야 되는데 경력자여도 사례관리 경험이 없으신 분들이 사례 관리 하기는 조금 힘들어요. 상담 자체가 너무 어려워요. 근데 또 마침 코로나 때여서 교육도 많이 없어서 그게 좀 그렇긴 한데 이제는 그런 교육들을 기관 자체에서 해주는 것도 좀 한계가 있으니까 외부로 많이 이렇게 나가서 받게 하면 좋겠어요. 자기가 기본적으로 관심도 있어야 되고 계속 꾸준히 대화를 어떻게 나눌지 이런 거에 대한 공포도 있고 이런데 그런 게 실은 현장에서 그냥 바로 투입될 수도 있어서.. 어떤 팀 같은 경우는 어쨌든 계속 데리고 팀장이 갈 때 신입 팀원을 모든 상담을 다 데리고 다니면서 이제 그런 질문이나 좀 그런 스킬이나 어떻게 돼야 되는지 다 봐주고 볼 수 있게 일지 쓰면 그것도 봐주고 그러면서 슈퍼비전도 주고, 기술(description)하는 게 좀 중요한 것 같아요. 그게 어떤 일지든 어떤 스타일이든 글을 이렇게 작성하는 게 요즘 친구들이 좀 부족한 면도 있는 것 같고. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### **3) 돌봄: 욕구와 서비스의 간극 해결**

가족돌봄청년에게 돌봄 연결은 현재 돌봄 SOS를 통한 민간기관 연계와

직접 공공 돌봄체계인 사회서비스원에 연락하는 방법이 있다. 본 연구에서는 가족돌봄청년의 돌봄 네트워크로 공공돌봄의 필요성과 중요성을 살펴보았다.

### (1) 공공의 돌봄 욕구에 대한 관점

공공전달체계에서는 돌봄서비스 연계도 가장 먼저 소득을 기준으로 확인해야 한다. 돌봄의 속성 상 돌봄서비스를 직접 받는 절차에 들어가는 건 우선순위가 아닐 수 있다. 긴급돌봄서비스를 신청해도 절차가 필요하다. 동 사회복지직 공무원은 가족돌봄청년을 발굴하는 자체가 어렵다고 하였다. 청(소)년들이 어릴 때부터 주민센터의 보호체계 안에 들어와 있다면(대표적으로 공공부조 대상자) 찾아오는 건 가능하지만, 학령기가 지나 18세 이상 청(소)년이 되면 노동시장 진입 가능성이 높고, 소득기준이 우선순위인 지원체계에서 서비스 대상에서 탈락할 가능성 또한 높아진다.

#### 가족돌봄청년 발굴 가능성: 발굴 자체가 어려움

대부분 동 직원들이 이 문제에 대해 아예 생각조차 해본 적이 없을 거예요. 최근에는 고독사 때문에 1인 가구 발굴을 하고 있으니, 복지통장들이 수당을 받고 발굴은 하죠. 1인 가구나 어르신 명단 주면 그분들이 가서 안부 확인하기도 하고 수급자분들 쓰레기봉투 갖다 주면서 안부 확인하고, 근데 제대로 확인하는지는 확인하기 어렵죠. 어려운 돌봄 대상뿐만 아니라 발굴 자체가 어려워요. (동 사회복지직 공무원)

#### 청년들이 공공시스템에 접속하기 어려운 이유

집이 있거나 아니면 보증금이 높거나 차량이 있거나 금융재산이 있거나 이러면 안 되죠. 아니면 집안에 일단 국기초는 차량이 있으면 거의 안 된다고 봐야 되니까요. 긴급 지원도 금융재산 국가는 500 서울형은 1천만 원 등 이런 금융재산 기준이 있잖아요. 그거보다 훨씬 많으면 안 되는 거지. 그걸 먼저 써야지 왜 금융재산 통장에 잔액이 있는데 그걸 안 쓰고 국가 지원을 받냐 이런 생각인거죠. (동 사회복지직 공무원)

#### 공공은 소득기준이 중요함

가사간병서비스는 완전 중한 질병이나 중증 장애인이나 고령의 조건들이 있는데 거기에 해당이 되고 거의 수급자여야지만 받을 수 있고, 일반 가구는 받을 수가 없을 거예요. 서울시에서 만든 돌봄 sos사업도 시작했는데 그것도 일단 소득 기준이 중위소득 85% 이하, 일시도 연간 최대 60시간 식사는 연간 최대 30씩 병원이나 이런 거 동행 지원은 연간 12회 서비스는 있지만, 어쨌든 기준은 중위소득 85% 이하 그게 제일 첫 번째 기준이죠. 그 외 국민은 자부담 지원이 가능하긴 해요. (동 사회복지직 공무원)

상황이 이러다보니 공공은 가족돌봄청년문제도 대상으로 규정되는 순간 발굴부터 시작하고, 결국은 또 하나의 새로운 사업으로 인지될 수밖에 없다. 시의 정책에 따라 동까지 업무가 내려오면 복지직의 업무가 된다. 공무원 조

직은 새로운 대상이 발견될 때마다 회의적인 반응을 보였다.

#### **‘가족돌봄청년’에 대한 공무원 조직의 반응: 이번엔 청년이야**

동까지는 내려오기 힘든 것 같아요. 서울시는 엄청나게 청년 쪽으로 세팅을 딱 해놓은 것 같지만, 오래 일한 복지직들은 ‘그래, 이번엔 청년이구나’ 해요. 계속 그 대상이 바뀌는 거잖아요. 한때 영유아 아동수당 줄 때 그랬다가 이전에는 노인이었다가. 그래서 또 이렇게 하다 지나가겠지... 그냥 그렇게 생각하죠. 오래 한 공무원들은 또 하다 없어지겠지 라고 생각해요. 예산 지원을 안 해주면 그냥 없어지는 거예요. 연속성 지속성이 없어요. 청장이고 시장이고 다 공무원이 아니라 정치인이잖아요. 그러니까 연속성이 있을 수가 없어요. 오래 해도 딱 바뀌면 흔적지우기 하고, 이름 바꾸고, 정치적인 문제가 정말 큰 것 같아요. (동 사회복지직 공무원)

선배들은 그렇게 대상을 지정해서 하지 말고 돌봄 자체를 장년이든 청년이든 돌봄 담당하는 가구에 대한 지원, 그러니까 소득재산 기준을 낮추든 이렇게 해야지 왜 딱 청년으로 한정을 짓냐고 현장에 있는 사람들은 어이가 없다고 해요. ‘이번엔 청년이야’ 그게 첫 말이에요. 돌봄은 계속된 문제인데 그걸 왜 청년으로 한정짓는지. 실질적으로 오는 사람들은 중장년이 더 많은데. 주민자치센터는 이런 청년들이 오기에는 어려운 곳이기도 하지만 오기도 하거든요. 돌봄 문제로 오는 건 아니고 가족구성원으로서 오죠. 청년 주거급여 이런 게 또 생겼었어요. 월세 이런 걸 지원받으려고 그러니까 애들이 정보가 빠르잖아요. 어떻게든 정부 혜택을 보고자 와요. 자기가 혼자 자취한다고 돈을 달라는 거죠. 그렇지만 부모를 안 볼 수가 없거든요. 부양의 무자를 보니까요. 주거급여가 좀 바뀌어서 청년들도 주거급여 바뀐 게 있는데 그거 외에 서울시에서 청년 월세 지원 이걸 만들었어요. 근데 엄청 예산도 적고 대상도 까다롭고. 서울시 자체적으로 이렇게 많이 만들어서 애들이 신청하러 많이 오긴 했어요. (동 사회복지직 공무원)

그럼에도 불구하고 돌봄 업무도 동 주민센터에서 담당할 수밖에 없는 이유는 소득재산기준 때문이다. 가장 민감한 정보는 주민센터에서만 확인이 가능하기 때문에 1차적으로 동 주민센터를 이용할 수밖에 없다. 이미 지역주민은 동 주민센터가 모든 복지프로그램과 연계되어 있는 것으로 판단하고, 새로운 사업은 다 ‘복지’의 타이틀을 달고 있기 때문에 동 주민센터가 1차 게이트키퍼 역할을 담당하는 것이 접근성이나 효율성의 측면에서 유리할 수 있다. 단, 공공조직에서 합리적인 업무분담을 전제하는 조건에서 가능하다.

#### **돌봄서비스 문의 폭주와 감당하기 어려움**

가사간병도 동에서 우리가 신청해 주는데 수급자가 대부분이에요. 돌봄 sos랑 둘 다 있는데, 돌봄이 이렇게 생기면서 큰 단위의 업무라서 엄청 많이 문의가 와요. 소득 기준이 있어서 안 되는데 문의가 오면, 그거를 돌려보내는 게 엄청 일인 거예요. 왜 안 되냐 왜 만들었냐 부터 해서 민원이 커져요. 이런 돌봄 업무를 또 주민센터에서 하는 게 맞나? 가족센터가 있잖아요. 예를 들어서 아이돌봄서비스 같은 건 거기서 빼가서 하잖아요. 근데 그 아이돌봄도 소득재산 조사 때문에 신청은 우리한테 넣거나 거의 인터넷으로 신청하긴 해요. 업무 성격에 따라 분담하면 안될까요? 이런 큰 단위의 서비스는 관리하는 게 불가능해요. 체계화나 이런 게 안되어 있어요. 가사간병서비스도 그 책자가 되게 두꺼워요. 제가 한번 보려고 했는데 볼 수가 없더라고요. 가족돌봄청년은 돌봄 대상을 넓히는 게 맞지 않을까요? 대상을 넓히면서 업무를 맡아서 하는 주체를 가족센터로 보내면 좋겠어요. 돌봄이니까요. (동 사회복지직 공무원)

담당공무원은 차라리 바우처가 속이 편하다고 하였다. 하지만 바우처로 지급되어도 사람이 파견되어 서비스를 제공하면 모든 민원은 주민센터로 들어오게 된다. 업무의 분담이 절실하다.

#### 바우처로 전환: 돈만 주고 관리하는 체계

지금은 가사간병서비스가 그냥 딱 거의 수급자들만 대상이고 수급자가 됐을 때 받을 수 있는 혜택이라고 인식이 되어 있는 것 같아요. 공무원이나 대상자나 다 그렇게 인식해요. 근데 만약에 추가적인 혜택이 늘어나서 이거를 돌봄과 같은 큰 제도로 바꾸려면 바우처제도 같은 걸로 바꾸거든요. 그러면 이거 가장 간편해요. 서비스 신청하면 사람 보내주는 거예요. 돌보는 사람을 우리가 파견하는 건 아니고, 비용을 대는 거니까요. 이것도 문제는 있어요. 구 안에 요양센터가 몇 개가 있잖아요. 그러면 우리가 센터까지 연계까지 해주는데 이것도 문제가 있는 거 같아요. 민간 기관한테 우리가 서비스를 주는 거잖아요. 이게 되게 조심스럽더라고요. 거의 몇 군데 메이저급한테 몰려서 연락이 가거든요. 그리고 센터에서 와서 우리한테 로비를 하고 공무원 중에 일을 그만둔 사람이 차리기도 하고 그런 게 많아요. 보면서 저도 나가서 또 차려야 되나 그런 생각도 하죠. 우리가 센터까지 연결하는 게 맞는가? 아이돌봄서비스 같은 경우는 건강가정센터에서 보내주는 선생님들을 관리하잖아요. 저는 직접 돌봄인력을 관리하는 그 시스템이 좀 잘 돼 있는 것 같아요. 근데 지금 노인 돌봄은 그냥 각 요양센터에서 하기 때문에 이게 공적 영역이라 볼 수도 없고 그 사람들 관리가 어떻게 되는지도 모르겠고 그리고 이걸 연계해 줬을 때 돌봄서비스 해줬을 때 많이 들어오는 민원이 연결된 요양보호사 너무 싫다는 그런 민원까지 받아야 되거든요. 이걸 아니잖아요. 그러니까 차라리 건강보험공단이나 이런 데서 요양보호사 관리까지 하든 기관을 관리하든 이런 게 있어야 되는데 지금 요양센터를 이 돌봄서비스 하면서 주민센터에서 관리까지 하기는 힘들죠. 각 동에서 사회서비스 관리가 될까요? 문제는 많아요. 그 센터를 우리가 연계해 주는 것도 문제고 민간 기관에 다 로비 들어오고 그 요양보호사가 그들의 자질을 우리가 파악할 수 없으니 거기에 대한 민원도 들어오고. 돈만 준다고 해결되는 것도 아닙니다. 여기를 거치지 않고 어쨌든지 간에 우리 동네에 있는 돌봄 시설이 뭐가 있는지를 평소에 알고 있거나 이러면 좋겠지만, 그 또한 업무니까요. (동 사회복지직 공무원)

공공돌봄체계가 정해져 있다면 업무 부담은 줄어들 수 있다. 그러나 현재는 사회서비스원 외에는 공공돌봄 전달체계가 부재한 상황이고, 지역 내 민간기관을 소개하는데 그치고 있다. 이 민간기관은 공공에서 지정한 곳이 아니고, 장기요양은 워낙 민간공급자들이 많다보니 공공에서 선정하는 게 쉽지 않다. 공공에서 정보를 찾는다고 해도 민원인이 집에서 컴퓨터를 켜고 포털 사이트에 들어가서 '00동 장기요양기관'으로 검색하는 것과 차별성이 없다. 장기요양기관은 건보공단이나 광역자치단체에서 품질관리를 하고 좋은 기관을 선정하여 이에 대한 정보를 알려주는 게 필요하다.

현재 공공돌봄전달체계가 제한적이어서 돌봄 서비스는 민간 위주로 연결이 이루어진다. 돌봄이 간병문제로 국한되면 공공의료체계에서 연계하면 되지만

간병의 범위를 벗어난 다양한 돌봄상황이 발생할 수 있다. 긴급돌봄 SOS와 가사간병서비스가 주민센터를 통해 연계되는데, 이용자들은 서비스에 대해 평가하기 때문에 주민센터는 연계 자체만으로도 불필요한 민원에 시달리기도 한다. 복지직 공무원의 소진은 방치되어 있고, 앞서 언급했듯이 제대로 된 서비스의 연계보다는 자치단체의 사업으로 돌봄서비스가 제공되면서 추가사업이 늘어나는 건 복지공무원에게 공포로 다가온다.

#### **돌봄서비스 민간 연계의 어려움**

노인장기요양등급 받은 사람들이 센터 어디에 써야 될지 잘 몰라서 찾아와요. 그럼 우리가 추천을 안해요. 근데 돌봄은 해야 되잖아요. 내가 연계를 해야 돼서 내가 무슨 기관이 어떤지 어떻게 알아요. 건보공단이든 센터든 그 업무는 좀 분리가 필요하다고 생각해요. 장기요양처럼 사업이 큰 규모는 우리가 기관 연계까지 하기는 쉽지 않아요. 공무원이 민간 기관을 연계할 수는 없죠. 그러니까 자꾸 장기요양기관에서 로비가 많이 들어와요. (동 사회복지직 공무원)

#### **가족돌봄청년: 있는 서비스를 확대하는 방향**

돌봄이 문제가 되는 게 아무튼 간병 때문이잖아요. 간병 시스템을 만들면 되지 않나요? 청년으로 제한하지 말고요. 원래 돌봄 sos가 그런 차원에서 만들었는데 예산이고 전달하는 과정에서 변질이 돼서 장애랑 연령 소득 다 그제 들어가서 사실은 제한이 된 거잖아요. 거기서 그냥 하면 될 것 같아요. 있는 거를 확대해야지 대상 넓히고 소득기준 좀 줄이고 하면 좋겠어요. 간병서비스를 주로 기초수급자들만 이용할 수 있고 그래서 sos를 만든다고 해서 만들었던 것 같은데 sos도 마찬가지로 자꾸 또 만들면 안될 것 같아요. 가사간병서비스를 좀 넓혀서 들어가면 될 것 같아요. (동 사회복지직 공무원)

## **(2) 민관협력체계와 민간에서 본 돌봄 서비스 전달체계**

통합모델 경험 사회복지사에게 돌봄전달체계에 대한 접근성을 문의했을 때 새로운 돌봄전달체계를 만드는 것보다는 기존의 제도들을 확장하고 연계시키는 방안을 제안하였다. 동 주민센터 복지직 공무원과 같은 의견이었다.

#### **돌봄전달체계 제안: 경계의 확장**

제가 생각하기에는 우리나라의 이런 복지 서비스 제도가 약하다고 생각하진 않거든요. 근데 사각지대가 발생하면 뭔가 또 새롭게 만들어내서 뭘 또 익히고 뭔가를 또 제공하고 이렇게 하는 것보다 보장의 기준을 조금 확대해서 기존에 지원되고 있는 사회 안전망 지원의 범위를 확장시키는 게 훨씬 더 빠르고 효과적이지 않을까라는 생각이 드는 거죠. 분명히 돌봄의 사각지대가 발생했을 때 어떻게 하면 조금 해소될 수 있을까 생각해 보면 우리나라도 북유럽처럼 전 국민은 할 수는 없겠지만 조금씩 내용들이 넓어져야 되는 게 아닐까, 그렇다고 하면 우리가 고민하는 청년돌봄세대라든지 이런 부분들이 어느 정도는 계속 거기 안에 들어가지 않을까라는 생각들을 해봤어요. 저는 특정 연령을 딱 계산하고 이런 것보다는 규정을 두되 어느 정도 국민적인 합의가 이루어지고 그게 준비가 되었을 때는 지원하는 범위를 조금 조금씩 확장시키는 게 사각지대를 해소하는 데 훨씬 더 좋지 않을까 생각합니다. (통합모델 경험 사회복지사)

돌봄전달체계를 고려할 때 대상의 제한, 즉 서비스 대상뿐만 아니라 서비스 제공자의 대상도 제한하는 것은 맞지 않는 일이다. 가족돌봄청년의 사례들은 온전한 돌봄자이면서 그렇지 않은 상황도 공존한다. 그렇다면 제도로 접근하면 기준과 규정이 있어야 하므로 ‘온전한 돌봄’의 영역을 가장 먼저 설정해야 할 것이다. 인간의 삶이 어떻게 규정으로 다 정리될 수 있을까? 과도한 제도 규정과 중복서비스 방지라는 원칙 속에서 동시에 고통 받는 사람들이 계속 존재한다면 우리가 손을 대야 할 부분은 어디인가? 분명한 것은 일단 단일화된 창구에서 연계가 이루어져야 한다는 점이다.

#### 그럼에도 인테이크 창구는 단일화되어야

우리 같이 사회복지서비스에 대한 어느 정도 기본적인 정보나 어떤 제도에 대해서 알고 있는 사람들조차도 우리나라 다양한 부처에서 제공되는 서비스들에 대해서 다 모르거든요. 그러니까 그분들을 만났을 때 하는 얘기가 그건 거죠. 내가 어떤 서비스가 필요한데 내가 도대체 어디를 가야 될지를 모르겠는 거예요. 그러니까 창구가 너무 일원화가 되지 않은 거죠. 내가 뭔가 도움이 필요하다고 했었을 때 나에게 뭔가 창구가 조금 단일화됐으면 좋겠다는 생각을 되게 많이 하죠. 그래서 인테이크가 되게 중요하다고 생각해요. 가족돌봄청년은 과연 내가 돌봄청년으로서 어디를 가야 되나 고민했을 때 청년지원센터는 거기 나름대로 지원받는 것도 있고, 또 공공도 가야 돼 거기서 지원받는 게 있어 우리 아버지가 노인이면 노인복지관도 가야 돼 거기서 지원받는 게 있어 도대체 이 사람은 너무 갈 데가 많은 거예요. 나는 가족들을 부양해야 하기 때문에 일을 해야 하는데 하물며 이 아픈 사람을 데리고 병원 가는 것조차도 힘든데 내가 이걸 하기 위해서 여기도 가고 저기도 가고 어디로 가야 될지도 모르는데 이런 상황에서 그게 너무 초기에 접근하는 과정이 너무 조금 힘들다는 거죠. 그래서 00시에서 모델을 만든 거잖아요. 00시에서는 민원인이 어디로 찾아가느냐에 따라 서비스가 다르긴 하지만 그 자리에서 바로 연결이 되니까 민간이나 공공 중 누가 인테이크를 맡아서 하는 것보다는 연계 자체가 중요한 것 같아요. 만들면 될 수 있을 것 같기도 한데 만들려면 의지가 필요하니까. (통합모델 경험 사회복지사)

사회복지사의 경험에서 가족돌봄청년 사례도 확인할 수 있었다. 통합모델 사회복지사는 가족돌봄청년이 느끼는 ‘불안한 미래’에 대해 공감하였고, 민간 사회복지사는 기초생활수급자이면서 가족돌봄청년이 된 한 사례의 생애사를 통해 미래를 꿈꿀 수 없는 처지를 안타까워하였다.

#### 가족돌봄청년 사례1: 희망이 없어요

지역 주민을 통해 의뢰가 들어왔던 것 같아요. 동장님이 저 집 좀 도와주라고 해서 만났어요. 그때는 그분이 자원도 부족하고 뭐 어찌고 하지만 그분이 했던 말 중에 가장 가슴에 와 닿았던 게 뭐냐면 ‘선생님 저는 희망이 없어요. 그러니까 자기가 돌봐야 될 그 돌봄의 대상이 죽지 않는 이상 자기의 삶의 희망이 없어요’라고 하는 말이 많이 슬프더라고요. 정말로 ‘우리 부모가 죽지 않는 이상 나에게 희망이 없어요’라는 말이, 돌봄에 대한 부담 경제적인 부담, 자신만

의 시간이 없다. 이런 얘기들을 했지만 그런 것들보다는 자기 가족이 죽어야지만 자기에게 희망이 생긴다 이거 너무 슬펐던 것 같아요. (통합모델 경험 사회복지사)

### 가족돌봄청년 사례2: 돌봄에 전념하다가 관계가 다 끊어짐

지금은 나이가 좀 드신 분들 중 노모를 돌보시면서 청년이 이제 노모가 돌아가시고 난 상태에서 결혼도 못하고 사회성도 많이 조금 결여되고 왜냐면 그렇게 돌봄을 하다 보니 이후에 삶이 관계가 다 끊겨 있고 그러신 분들이 그래도 한두 분 정도는 계시고, 이런 사례가 가족돌봄청년의 미래의 모습이 될 수 있겠죠. 그분들이 젊었을 때부터 돌봄을 하신 건지는 정확하진 않지만 그런 과정을 겪으셨던 분들은 조금 있으세요. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### 가족돌봄청년 사례3: 장애가 있는 동생을 전담

저희 권역은 아니고 이사를 가신 걸로 알고 있어요. 근데 위기도가 너무 높고 워낙 처음 여기 사회복지사선생님이랑 라포 형성이 잘 돼 있던 부분이 있어서 저희 권역이 아님에도 지금 계속 사례관리를 하고 있는 걸로 보여요. 왜냐면 여기 치료센터를 이용하거든요. 케이스가 어머니님이 자살을 하셨다고 했나 이래서 안계시고 이제 청년대학생이 20대인데 아버지랑 같이 살면서 장애가 있는 동생을 전담으로 돌보고 있어요. 장애가 있는 동생 케어를 하루 종일 전담해서 하더라고요. 아버님은 그냥 경제적으로 부양하고 또 가사에 그만큼의 관심이 많이 없으시다 보니 이 친구가 거의 중고등학교 때부터 장애가 있는 동생을 계속 이런 치료 센터나 이런 데를 동행해서 하는 케이스라고 하더라고요. 보니까 우울증도 좀 많이 있고 어머니가 어쨌든 자살로 생을 마감하셨으니까 충격이나 이런 것도 있고 무기력하고 너무 어린 나이다보니 일상생활에서 할 수 있는 게 가사나 이런 정보도 없고 그런 어려움이 있네요. 과장님한테 어떻게 개입을 하시냐고 했더니 약간 엄마 같은 멘토의 역할이 그 친구한테는 필요하고, 그 친구가 여자고 과장님도 여자이다 보니 뭔가 결정을 할 때 논의를 하는 대상이 과장님이시고, 엄마의 멘토 역할처럼 관련된 정보도 찾아주고 좀 결정을 할 수 있게 옆에서 지지해 주는 역할로 지금 사례관리를 하고 계시다고 하시더라고요. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

현재 제공되는 돌봄SOS에 대해서도 통합모델 경험 사회복지사의 조언은 서비스를 받는 사람들이 소극적 수용자에서 그치지 않고 제도 안에서 조금이라도 자신의 역량을 발견하고 키워낼 수 있도록 전환되어야 한다고 강조한다. 하지만 제도를 통해 전달되는 서비스는 말 그대로 ‘받고 끝나는’ 구조이다. 서비스 제공자는 전달하는 것만으로 성과 평가가 된다. 돌봄SOS라는 서비스의 범주 안에도 단순 서비스와 돌봄 서비스 연결까지 돌봄의 내용이 다양해서 일관된 혹은 통일된 원칙을 설정하기는 어렵다. 다만 새로운 체계들을 자꾸 양산해내는 것보다는 기존 전달체계를 범주화하고 정리하는 것은 필요해 보인다. 접근 내용에 따라 사례관리로 이어질 수도 있다.

### 돌봄 sos의 범위와 서비스전달체계의 한계-성과, 실적

제가 교육하면서 얘기했던 사례를 말씀드리면, 돌봄 sos로 도시락 지원서비스가 필요하신 분들은 당연히 지원을 해드려야겠지만, 이 분이 왜 도시락 서비스를 지원받으려고 하는지, 도시락 지원을 받을 수밖에 없는지 생각해 봅시다. 첫째, 몸이 아파서 도시락을 못 만들어, 두 번째 돈도 있고 몸도 건강해 근데 만드는 방법을 몰라, 세 번째 만들고 싶은데 돈이 없어 아니



면 사려 가치를 못해 그런다고 하면 우리가 그 많은 사람들을 전부 다 하나하나 개입해서 할 수는 없지만 최소한 1명 정도만이라도, 예를 들면 두 번째 사례는 복지관에 중장년을 위한 프로그램이 되게 많거든요. 그러면 한 사람만이라도 연결해 보자, 연결해서 그 사람이 어떻게 되는지 그러면 우리는 도시락만 지원해 줘서 끝나는 게 아니라 그 사람이 몇 개월 동안 프로그램을 통해서 음식을 만들어서 스스로 해결할 수 있다고 하면 이게 바로 역량 강화 아니냐, 자신의 문제를 자기가 스스로 해결하면서 살아가는 거라고 교육을 했어요. 이렇게 얘기했더니 돌봄 sos 선생님들이 지금 이거 가지고 위에서 실적을 엄청 쫓다고 해요. 그러니까 그럴 시간이 없는 것 같아요. 횡수만 채우는 거죠. 옆에 자치구는 몇 건을 했는데 실적 때문에 자기네가 너무 부담스럽다. 그래서 외부에서 보기에는 굉장히 이상적인 전달체계일 수 있지만 그렇게 할 수 없다는 얘기를 하시더라고요. 그래서 나도 민간이기도 하지만 실적에 대한 부담 당연히 평가에 대한 부담이 있으니 충분히 이해한다 그런데 선생님들도 일하면서 뭔가 일하는 거에 대한 보람이 있어야 이 일을 지속할 수 있을 거라고 나는 생각한다. 그렇다고 하면 우리가 한 명이나 2명 정도만이라도 한번 해보자 그래서 뭔가 이들의 변화가 생기고 한다면 선생님들도 그래도 비록 1명이고 2명이지만 좀 보람되지 않으시겠냐 그리고 한 명 할 때 옛날에 들었던 시간이 1시간이라면 그 다음에 익숙해지면 똑같은 그 시간에 두 명 할 수 있고 3명 할 수도 있을 거라고 난 생각한다. 이렇게 얘기를 했더니 선생님들이 조금 공감하시더라고요. 거기서 일하는 분들 해야 할 일이 너무 많은 것 같긴 해요. 민간도 공공도 평가나 어떤 실적에서 자유로울 순 없어요. 자유로울 수는 없는데 그래도 그 안에서 내가 일하는 거에 대한 의미 보람 이런 것들을 찾을 수 있게끔 조금 조금씩은 나아가야죠. (통합모델 경험 사회복지사)

#### **돌봄 관련 업무가 공공전달체계에 추가되어 활용도가 높음**

돌봄 sos가 잘 들어와서 저희는 활용도가 되게 높은 편이에요. 근데 그거는 신청은 어쨌든 동에서 하기 때문에 저희가 대신 신청해 드리기도 하고 그렇게만 하고 있어요. 그리고 장기요양 같은 경우 사실 영리목적의 기관이 있어서 연결하기가 조심스러워요. 연계를 하려고 보니 저희 통장님이 운영하는 곳도 있고 여기 무슨 위원장님이 운영하는 곳도 있고 이러다 보니까 어느 하나의 기관을 저희가 연결해 드리는 좀 그래서 어르신한테 잘 얘기를 하고 아니면 조금 공평하게 약간 기관마다 장단점이 있어서 설명을 드리죠. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

#### **4) 공공 돌봄전달체계의 특성과 실태(사회서비스원)**

돌봄전달체계를 확인하기 위해 공공 돌봄전달체계인 사회서비스원 돌봄노동자를 인터뷰하였다. 공공 돌봄체계에 초점을 둔 이유는 가족돌봄청년의 돌봄 문제에 초기에 단기적으로 쉽게 접근해서 돌봄서비스를 안정적으로 제공할 수 있는, 연결 가능한 구조이기 때문이다. 물론 민간으로 연계될 수도 있지만 가족돌봄청년에게 나타나는 긴급한 상황이나 일과 돌봄을 병행할 수 있는 초기 개입모델로 공공 돌봄체계가 할 수 있는 장점과 역량이 크다.

그러나 현재 서울사회서비스원은 3년간 운영되었음에도 불안정하고 위태로운 상황이다. 공공돌봄의 중요한 실험의 장이었고, 코로나 19를 겪으면서 더욱 중요성이 강화되었음에도 조직의 내부의 갈등으로 돌봄서비스 전달체

계로서의 확장성을 갖지 못하고 답보상태에 있다. 공공 돌봄의 성과보다는 정규직 노동자에 대한 귀족노조 프레임과 공공기관의 자구책 마련과 같은 내부 압력에 맞서 힘겹게 운영되고 있다. 확장적으로 설치되었던 재가센터는 통폐합 논의가 이루어지고 있고 코로나 이전에 비해 돌봄노동자 수는 늘지 않고 있다. 그럼에도 공적 돌봄전달체계로서 사회서비스원이 가지고 있는 장점과 민간과의 차이점, 그리고 가족돌봄청년에게 제공될 수 있는 긴급돌봄과 같은 시스템이 어떻게 운영되어 왔고 향후 어떤 방향성을 가지고 운영되어야 할지를 확인하였다.

### (1) 공공돌봄의 강점

가장 먼저 공공돌봄의 특성과 강점을 질문하였다. 공공 돌봄노동자는 명령서에 의해 움직이므로 이들은 돌봄이 필요한 곳에 바로 배치될 수 있는 인력이다. 돌봄노동은 관계 노동이자, 의존을 전제로 친밀성이 요구되는 일이다. 친밀성은 안정적 만남과 편안한 관계 속에서 나온다. ‘좋은’ 돌봄이라는 단어로 포괄할 수 있는 돌봄의 안정성은 지속적인 연계와 즉시성도 필요하다. 공공 돌봄노동자는 이러한 즉시성과 지속성을 담보할 수 있는 구조를 갖추고 있다. 따라서 돌봄 sos와 같은 긴급 돌봄 상황도 공공 돌봄에서는 배치가 가능하다.

공공돌봄의 필요성이 좋은 돌봄에서 출발했고, 좋은 돌봄은 질적인 평가가 이루어져야 한다. 초기에 사회서비스원이 정착하기 힘들었던 부분은 민간의 유연성을 따라가지 못하는 점이었다. 여기서 유연성은 돌봄자가 자신에게 맞는 돌봄노동자를 선택하고 필요한 서비스를 받을 수 있도록 하는 부분이다. 물론 돌봄자는 등급과 수가가 정해져 있으므로 돌봄서비스를 이용할 수 있는 시간은 제한되어 있다. 그러나 민간은 공공의 관리감독을 피해 이용자의 편익에 맞춘 돌봄서비스를 제공할 여지가 가능했다. 돌봄자의 욕구에 맞는 서비스 제공은 원칙 상 당연한 얘기지만, 현장에서는 돌봄노동자에게 과도한 노동을 요구하거나 부당한 거래 등이 발생하는 문제가 반복되었다.

돌봄 제공이 공공으로 넘어오면서 가장 조정하기 어려운 부분이 바로 이러한 수요에 따른 공급 탄력성, 원하는 돌봄노동자의 연결, 제한된 시간 내 좋은 돌봄의 제공 등의 과제들이었다. 이러한 조정은 실제로 돌봄노동자를 배치하는 중간 인력에 의해 관리될 수 있음에도 불구하고 여전히 문제는 해결되지 않고 남아 있다. 공공돌봄으로 전환하면서 가장 신경을 쓴 부분이 좋은 돌봄을 제공하여 이용자들의 만족도를 높이고, 좋은 돌봄은 안정된 고용 속

에서 나올 수 있다는 근거로 공공 돌봄체계를 구축했지만, 고용 안정 외에 갖춰져야 할 돌봄서비스의 특성이 전혀 고려되지 않고 있는 것이다. 오히려 서울사회서비스원은 공공돌봄의 강점이 희석될 수 있는 평가체계를 만들고 민간돌봄과 양적으로 비교하면서 좋은 돌봄을 포기하고 있었다.

**공공돌봄의 장점: 고용안정이 안정된 돌봄으로 이어짐**

당연히 고용 안정이 되어야지 돌봄도 더 전문성 있게 가져갈 거고, 이용자도 계속 돌봄이 안정적으로 이어지는 걸 원하지 돌봄노동자가 무슨 일 생겨서 다른 사람으로 바뀌고 하면 불안한 게 당연한 거잖아요. 이거를 우리가 엄청난 특혜를 받는다고 보는 게 답답하죠. (사회서비스원 돌봄노동자)

**민간돌봄과의 차이: 서비스 접근의 유연함보다는 관리감독의 안정성**

민간은 그냥 돈 주고 서비스를 받을 수 있으니까 어떻게 보면 양적인 거잖아요. 시간 채우기죠. 근데 사실 중요한 거는 공공성에는 양적인 것도 있지만, 질적인 걸로 가야죠. 품질. 그게 제일 핵심이라고 보거든요. 왜냐하면 양적으로는 유연함은 민간 인력을 이길 수가 없어요. 그리고 개별적으로 유연한 민간을 어떻게 이겨요. 하지만 민간은 부정수급도 많고, 엄청 관리 감독하는 거 아니잖아요. 활동지원사 비리 그런 거 때문에 공공이 있는 건데 그런 얘기는 쏙 빼놓고 유연성이나 선택권이 박탈된다 그런 얘기를 하는 거는 비교할 대상이 아니죠. 공공은 그런 건 없지만 관리 감독의 안정성, 그러니까 시스템 안에 들어오는 거니까 그렇게 상호 인정을 가져가야 되는데 계속 공공을 흠집 내기로만 가서 아쉬운 부분이 있습니다. (사회서비스원 돌봄노동자)

**공공돌봄의 장점: 대상별 안정적 돌봄**

돌봄은 돌보는 사람과의 관계가 있다 보니까 불만을 얘기하고 이걸 할 수 있어요. 그러다가도 결정적으로 선생님 그럼 민간으로 넘어 가실래요? 그러면 당연히 여기 있겠다고 하죠. 현장에서는 티격태격해도 여기가 훨씬 차이가 있는 걸 아는 거죠. 크게 봤을 때는 안정적으로 받을 수 있죠. 그리고 현행 제도 안에서는 필요한 요양, 장애인활동지원, 돌봄sos까지 받을 수 있니까요. (사회서비스원 돌봄노동자)

앞서 언급했지만, 공공돌봄의 강점은 즉각성과 탄력성이다. 즉, 상시 인력이 배치되어 있으므로 돌봄이 필요한 곳에 언제든지 서비스지원이 가능하다. 반면 이러한 장점은 민간에서 회피한 어려운 돌봄자들을 떠맡기도 한다. 그렇다면 공공에서는 안정된 인력풀을 바탕으로 돌봄이 어려운 곳은 두 명을 배치하고, 현장에서 발생할 수 있는 위험에 대비하는 체계를 구축하면 된다. 하지만, 돌봄서비스의 제공 구조가 돌봄 유형(대상)별로 시간당 단가가 책정되어 있어 돌봄노동자들의 적정 인건비를 확보하기 위해서는 돌봄 제공시간을 확보해야 하는 문제가 있다. 이는 구조적인 문제이므로 공공 돌봄 제공체계를 구성하면서 인건비 확보방안에 대해서 논의를 했어야 함에도 불구하고 여전히 빠진 부분이다. 이러한 구조가 개선되지 않는다면 공공 돌봄은 민간 돌봄과의 차별성이 사라지고 민간과 돌봄자를 확보하기 위해 경쟁해야 하는

구조가 된다. 양적인 시간이 충족되지 못하면 서비스의 질적인 부분은 평가까지 기대할 수도 없다.

**공공돌봄 강점: 필요한 곳에 즉각 서비스 제공 가능**

민간과 달리 저희는 다 명령서에 의해 움직여요. 근무시간이 정해져 있고 월급제다 보니까 이윤의 논리를 따르지 않고 명령에 의해서 움직여요. 아까 말씀하신 대로 돌봄이 필요한 곳이 있다면 정해놓고 가는 게 아니에요. 바로 투입되는 거예요. 그러니까 여기는 당연히 민간보다는 더 요구받겠죠. 민간에서 해결하기 어려운 의뢰가 더 많이 들어오죠. 당연히 그렇게 될 거고 그거는 우리의 의무라고 생각해요. 그래서 저는 꼭 공공돌봄시스템이 있어야 된다는 얘기를 하고 싶은 거죠. 계속 요구를 받고 있고, 체계를 안 만들어서 문제인 거지 진짜 답은 결국에는 공공밖에 없을 것 같아요. 계속 개인화시키면 답이 없을 것 같아요. 왜냐하면 나쁜 일 자리가 너무 많다는 거 훤히 알고 있고, 저임금으로 계속 중년 여성뿐만 아니라 지금 더 극단적으로 봤을 때는 이주 노동자까지 열여든 시기라서... (사회서비스원 돌봄노동자)

다만 현재 공공체계 내 소속되어 있는 돌봄노동자 숫자가 매우 부족한 상황에서 정부가 실행하는 제도를 다 받아 안아야 하는 부담을 가지고 있다. 사회서비스원의 돌봄노동자는 인력 확충의 필요성을 강하게 주장하였다. 특히 좋은 돌봄이 되기 위해서는 몇 가지 전제조건이 요구된다. 무엇보다도 충분한 인력이 적정 돌봄 시간을 지키면서 돌봄 부담을 줄여야 좋은 돌봄서비스를 제공할 수 있다.

**긴급돌봄: 공공돌봄이었기 때문에 투입 가능한 상황**

긴급돌봄은 생길 줄 몰랐고, 서사원이 그걸 생각해서 맡은 건 아니었고요. 서사원 생기고 나서 2020년도에 긴급돌봄이 생겨서 의뢰가 들어온 거예요. 제가 1호로 자원해서 했어요. 그때는 저도 진짜 순수한 마음에 자원을 했는데, 정말 무인도에 발달 중증장애인이랑 던져진 느낌이었어요. 거기서 진짜 말도 안 되게 일을 했죠. 그 과정은 이루 말할 수 없이 힘들었는데 이렇게 해서 조금씩 체계를 만들어온 거죠. (사회서비스원 돌봄노동자)

**돌봄sos의 사례: 수요가 많음**

돌봄sos는 일시적인 거예요. 1년에 60시간으로 제한되어 있거든요. 그래도 조건이 혼자서 어렵거나 가족 등이 부재하거나 하면 장애인이든 누구든 안 가리고 불가피한 경우에 들어가게 되거든요. 사실 우리 입장에서는 업무지만, 말도 안되는 영케어러 청년들이 도처에 진짜 부지기수로 사례가 많아요. 아직 잘 드러나지는 않지만 저도 현장에서 보면 현장 밖에 안타까운 사람이 너무 많아요. 진짜 절실하죠. (사회서비스원 돌봄노동자)

공공 돌봄체계로서 사회서비스원이 돌봄 SOS 서비스를 지원한 것은 고무적이다. 인터뷰 참여자에 따르면 돌봄 sos를 통해 여전히 발견되지 않은 가족돌봄청년이 많은 것을 확인했다고 한다.

### 사회서비스원의 가족돌봄청년 긴급돌봄 지원 가능성: 접근성과 긴급성 해결 가능

첫 번째는 급한 긴급성 때문에, 일시적이라고 해도 긴급성으로 지원해야 되는 경우가 있고, 장기적으로 봤을 때는 플랜이 필요하겠죠. 근데 지금 장기 동력이 안 나와서 문제지, 당장 봤을 때는 진짜 핵심은 인력이 많아져야 하겠죠. (사회서비스원 돌봄노동자)

## (2) 사회서비스원의 역할과 위기

### ① 사회서비스원의 역할

공공돌봄서비스를 운영한 결과 돌봄서비스의 개선 방안들이 몇 가지 제안되었다. 우선 개별화된 서비스에 대한 욕구이다. 개별화된 서비스가 제공되지 못하는 이유는 인력 확충의 부족 때문이다. 또한 확보된 인력에게 전문성을 강화할 수 있는 교육이 필요하다. 이런 과정이 원활하게 진행된다면 민간에게 좋은 돌봄의 모델로서 기준이 되고 민간을 견인하는 역할도 할 수 있다. 그러나 이런 모든 제안은 사회서비스원이 존립한다는 전제 하에서 진행될 수 있다.

#### 개별화된 돌봄서비스 필요

사실은 개별화된 서비스가 훨씬 더 많이 필요하거든요. 어르신은 65세 이상이지만 장애인도 6세부터 65세죠. 장애 유형이 15가지에다 개별 특성이 훨씬 많은 게 필요한데 우리는 없는 인력에 서비스를 제공하려니 얼마나 현장에 고충이 많겠어요. 사실 더 열악해요. 장애인, 노인 등 각 대상에게 맞는 돌봄서비스를 제공하려니 돈이 많이 들어갈 것 같고, 자기 탓은 하고 싶지 않고 그래서 진행이 안되고 있어요. 특히 장애는 절대 장애 자체로서 인정하고, 치료나 재활의 개념보다는 도우미 종속되고 싶지 않은 권리를 주장하고 여기에 맞는 걸 만들어야 해요. (사회서비스원 돌봄노동자)

#### 돌봄노동의 특성: 인력 확충이 제일 중요

돌봄이라는 거는 대체할 수가 없기 때문에 인력이 늘어나야지 그나마 이게 맞지 그렇지 않으면 있는 사람을 계속 짜는 시스템이거든요. 공적 체계이기 때문에 선생님들이 견뎌왔을 거예요. 계속 인력 추가 안하고 거의 쥐어짜는 이런 느낌인 거죠. (사회서비스원 돌봄노동자)

공공돌봄체계가 잘 구축되어 민간을 견인하는 역할을 해야 한다는 점에서는 이견이 없다. 사회서비스원을 만들 때에도 이러한 역할이 부과되었지만 조직이 힘을 받지 못하면서 공공 돌봄체계로서의 실험은 어두운 미래를 예견하고 있다.

#### 공공돌봄 확장 필요성: 사서원의 역할-민간 견인

사실은 사서원이 민간을 견인하는 역할을 해야 되잖아요. 민간이 이렇게 열악하니 공공을 잘 해서 견인 역할을 하고 질적인 거를 조금씩 향상시키는 견인 역할을 해야 되는데 지금은 반대로 공공을 틀어버리는 거예요. 애초에 이 방향성을 틀지 않으면 계속 쥐어짜야 되고 이거는

사실은 답이 아니잖아요. (사회서비스원 돌봄노동자)

## ② 사회서비스원의 위기

현재 사회서비스원에서 안정적인 공공 돌봄을 제공하지 못하는 이유는 구조적인 문제 때문이다. 고용 안정성에 따른 인건비의 미확보, 그리고 충분한 인력 체계를 구성하지 못한 상황에서 현장으로 마구 배치되고 있는 현실, 또한 업무 상 전문성을 강화하기 위한 교육 훈련도 제대로 받지 못하는 실태가 문제점으로 제기되고 있다. 최근에는 사회서비스원을 4개로 축소하면서 모두돌봄센터로 이름은 변경하는 등 조직 개편의 요구가 등장하고 있다. 공공기관의 자구책 마련이라는 미명 아래 효율적인 돌봄체계를 구축하겠다는 말을 하고 있지만, 기존 인력체제도 충분하지 않은 현실에서 무엇을 위한 효율화인지 의문이다. 공공기관의 구조조정 압박이 관행처럼 등장하고, 이에 부응하기 위한 축소와 개편의 논의는 공공돌봄체계가 갖춰야 할 여건과는 별개로 진행되고 있다.

### 공공돌봄 확장 필요성: 인력과 전문성 확충 시급

기존 공공돌봄을 축소하고 이거(긴급 돌봄) 늘리는 게 아니라 확장적으로 다 할 수 있어야 된다고 생각해요. 그런데 우리도 사람인데 우리라고 안 힘들겠어요. 민간에서 어려운 거, 어려운 것만 다 공공에서 해라고 하는 건 사실 인간적으로 폭력이라고 봐요. 지금 심각성이 뭐냐면 허울 좋은 것처럼 이름도 바꾼데요. 현재는 종합재가센터예요. 그런데 지금 [모두돌봄센터]로 바뀌어요. 그러니까 그럴싸한 거죠. 긴급 돌봄을 모두 돌봄으로. 근데 이게 내용을 들여다보면 그림은 좋죠. 요양보호사인데 장애인도 들어가고 아이도 들어가고. 그런데 예를 들어서 아이돌봄도 사실은 실제 민간에서도 60시간 교육받고 실습 몇 시간만 하면 자격증이 나와요. 그것도 전문성이 부족한데 아이돌봄도 이런 식인데 하루 교육 7시간 긴급 교육시키는 거예요. 내용 들여보면 하루짜리 교육해놓고 들어가라고 그래요. 그러면 선생님들도 불안하겠죠. 우리 노동자가 힘이 있겠어요? 명령시스템이라서 명령 하나면 들어갈 수 있어요. 그런데 사실 모두돌봄을 한다고 하면서 또 인력을 갈아 넣기를 하려고 하면 이진 아니다. 이거는 오히려 공공성의 훼손이예요. 사실은 더 전문 인력을 만들고 해야지. 병원이랑 똑같아요. 병원도 분과가 다 다르고, 응급과 따로 있잖아요. 따로 편성해서 거기에 맞는 합당한 처우 매뉴얼 만들고 이렇게 해야 되는데 기존에 있는 거를 딱 기능만 전환해서 그럴싸하게 해서 선생님들 다 갈아 넣는 구조인거죠. (사회서비스원 돌봄노동자)

적정 인력을 확보하고, 전문성을 더욱 강화할 수 있는 교육훈련이 충분히 이루어져야 하며, 개별화된 서비스를 제공함으로써 공공돌봄체계의 역할을 강화할 수 있는 기반을 다져야 할 시기에 기관의 존폐 위기에 놓여 있는 상황이다. 조직개편은 공공돌봄체계에 대한 신뢰를 떨어뜨리고, 그나마 민간을 견인하도록 기대했던 표준적 돌봄체계를 만드는 것과는 거리가 먼 행보를 진행함으로써 전반적인 사회서비스 시장의 좋은 돌봄 모델 만들기에 더 어

려움을 야기할 것이다.

#### **불안정한 돌봄 노동 환경에 따른 높은 퇴사율, 돌봄노동자를 비난하는 조직**

지금 퇴사가 많다고 얘기했는데, 퇴사 이유 중에 하나가 센터장이 이름도 바꾸고 돌봄노동자한테 압박을 하는 거예요. 회사 문 닫아야 되니 너네가 어려운 거, 야간도 하고 주말도 하고 막 해야 된다. 자기가 어려운 거 따오겠다 하는데, 정작 들어가야 하는 선생님들은 고민을 하게 되는 거잖아요. 나는 이러려고 입사를 한 것도 아니었고 전문성도 인정 못 받고, 더군다나 이제 두려움이 있는 거예요. 왜냐하면 이제 중년여성들이 남의 집에 들어가는 거 항상 두려움이 있는 건데 민간은 그 선택이 되고 내가 예측이 가능하지만 예측 불가능한 일에 계속 들어간다는 거 그게 감정 노동이 정말 엄청나게 힘들거든요. 이렇게 되면 당연히 병가율이 늘어나죠. 더군다나 근골격계가 다 취약하신 분들인데 계속 힘든 거잖아요. 그런데 이런 돌봄 노동의 특성을 고려하지 않고 결과만 따지니까 너네들 병가가 많으니까 도덕적 해이라고 해요. 우리한테 그러려면 원인을 찾아서 안전장치들을 만드는 게 사측의 의무가 있는 거잖아요. 사측의 의무를 강화시킬 생각은 안 하고 병가를 남발한다고 돌봄노동자를 비난하는 거죠. 그리고 안전장치가 없다는 거, 현장에서 다 쉬쉬해서 그렇지 성폭력 피해도 엄청 많거든요. 공공기관에서 다 덮고 있는데, 법이 있어도 집행이 안 돼요. 오죽하면 제가 산업안전보건법이 한 번도 집행된 적이 없어서 찾아봤더니 안전보건위원회가 자체가 없는 거예요. 3년이 넘어도, 제가 몇 번 얘기했거든요. 그랬더니 품질 관리하는 사람이 이러는 거예요. 우리는 당당하게 500인 미만은 의무 사항이 안된다. 그래서 제가 찾아봤더니 사회서비스업은 300인 미만은 의무사항이 더라고요 그래서 제가 진정을 넣었어요. 너무 열 받아서 (사회서비스원 돌봄노동자)

#### **사서원의 위기: 조직개편, 공공돌봄의 불안정**

지금 센터를 4개로 축소하는데요. 겨우 늘려봤는데 4개로 축소하고 다 없애고 동서남북 4개만 하겠다는 거고 자구책이 임금동결 그리고 성과급 삭감 이런 거예요. 처음에는 노조프레임을 걸다가 사실 센터장 입장에서도 자기 자리가 날아가는 거잖아요. 다 어려운 상황이에요, 센터장님들은 당연히 쳐우라든가 그런 게 민간보다 훨씬 나아요. 그래서 어떻게든 악착같이 지키겠다는 생각을 하시겠죠. 6개월 동안 뭐가 결정이 나와 되는데. 시점이 1월에는 이제 조직 개편에 들어갔거든요. 발표가 아직 안 됐어요. 긴 싸움이 될 것 같아요. 통합이 하나로라는 명분은 좋죠. 통합이다, 전문화다라고 이렇게 얘기하는데 법적인 문제라는데, 그거 다 제가 다 반박할 수 있을 정도로 다 그냥 명분일 뿐이에요. (사회서비스원 돌봄노동자)

더욱이 안타까운 점은 이제 막 3년차가 되어 공공돌봄의 체계를 잡아가는 시점에 조직개편과 구조 개편의 이야기가 나오고 있다는 점이다. 사회서비스 영역이 확장되면서 돌봄모델을 구축하기 위한 선행사례로서 제대로 평가하고 돌봄체계를 구축해야 할 때에 돌봄노동자들의 기본적인 생계를 위협하는 자구책들로 인해 공공돌봄의 실험은 이대로 실패할 가능성이 높아졌다.

공공 돌봄의 장점을 이용자 측면에서 분석하고, 전문성 향상을 통해 더 나은 돌봄을 제공하는 기반을 확충하는 시도가 이루어져야 할 시점이 이렇게 조직의 존폐위기로 소모적인 논쟁과 그간의 노력들을 물거품으로 만들면서 시간이 흘러가고 있는 상황이다.

### 공공돌봄의 체계를 잡아가는 시점

처음에는 불협화음이 너무 많았죠. 이제서야 여기의 시스템을 알고 우리 입장에서는 세 살 된 거예요. 이제 3살 됐는데 외부에서 봤을 때는 3년짜이나 했는데 라고 바라보는 거예요. 그게 너무 저는 안타까운 거예요. 여기서 새로운 사람 뽑는다고 하면 다시 시작해야 돼요. 왜냐하면 저처럼 젊은 사람이 들어온 게 아니고, 중년 여성들이 들어올 텐데 적응하는데 너무 힘들어해요. 사적인 영역에 계셨던 분들은 돌봄이라는 게 그렇잖아요. 매뉴얼 그게 뭐 필요해라고 생각했다가 들어와서 직장인으로 탈바꿈하는 노력을 해왔던 거예요. 그래서 여기의 중요성이 있었던 건데, 또다시 민간하고 비교하면 지난 3년 동안 수없이 들으면서도 우리가 만든 거거든요. 겨우 겨우. 사실 우리의 이런 속마음들이 어떻게 이거를 알릴 수 있을까 고민점이 많이 있어요. 이런 걸 모르거든요. 왜냐하면 밖에서는 예산만 보고 3년짜이나 했는데 이렇게 얘기해요. 근데요, 우리는 정말 크게 봐야 되는 거 돌봄이라고, 수십 년 동안 어떻게 살아왔는지 이거를 어떻게 만들어왔는지, 사회서비스원을 만드는 과정도 굉장히 힘들었던 거잖아요. 사실은 에너지와 더 많은 투자와 복지라는 이윤으로 따질 수도 없이 가치가 계속 들어가야지. 근데 서로 노력해야 해요. 근데 그거를 방치해뒀기 때문에 약자들이잖아요. 파트장도 약자고 이제 약자가 계속 맨날 싸우면서 버텨온 거요. 그래서 지금 지친 거예요. 서로 상처 준 게 너무 많아서 열악한 근무환경에 상처 준 것은 많은데 고용은 안정됐어요. 그 상처가 너무 많아서 나 같은 사람이야 같이 가야 된다고 외치지만 이게 정치적으로 갈라치기가 너무 많으니까 너네들 싸워 이게 너무 많다 보니까. 너네 임금 차별 있으니까 서로 충성하면 줄게 막 이려고 있어요. 그러니까 싸움 붙이는 거잖아요. 상처 준 게 너무 많아서 지금 그래서 더 좀비같이 이렇게 있는 현실이 안타깝고 그래요. 저희는 진짜 이제 세 살이거든요. (사회서비스원 돌봄노동자)

### 공사역할분담 가능성: 밥그릇 싸움이 안되게 구조적인 접근 가능

아직까지는 밥그릇 싸움이에요. 민간 쪽도 근본적으로 우리를 그렇게 안봐요. 밥그릇 싸움이라는 인식이 먼저 바뀌어야 해요. 서로 단점을 인정하고 보완은 이렇게 하자고 들어가야 되는데 너네는 이거 못하잖아, 이거 해, 이런 식으로 들어가는 이상 사실은 너무 힘들어요. (사회서비스원 돌봄노동자)

### 공공 돌봄 전문성 향상을 위한 시도 부족

어린이집은 체계가 돼있으니까 교육이 진짜 많아요. 거긴 자체에 교육이 많아서 위탁체만 돌리는 거고. 요양은 애를 썼어요. 요양이 기본 모델이다 보니까 그나마 좀 갖고 왔어요. 나름 작업치료사 물리치료사 해서 요양에 맞는 매뉴얼도 많이 만들고 했어요. 근데 요양 같은 경우는 이렇게 애쓰고 잘 갖고 왔는데 지금 프레임이 직접서비스가 아니면 교육시간을 인정을 안하는 거죠. 근로계약이 다 근무 시간인 거예요. 그래서 서로 몇 시간 더 일하려고 현장에서는 정신없죠. 그것도 중요하지만 우리는 왜 그걸 경쟁해야 하나, 우리는 명령에 의해서 움직이는 것이지, 사측이 업무시간을 더 늘리는 게 필요하다면 사람을 더 채용해서 늘리는 게 맞지. 그럼 그 교육시간을 정말 잘 이용해서 교육도 우리 근무 시간에 들어와야 하고, 이거를 부각시키고 해야 하는데 오히려 직접 서비스 시간만 체크하니까요. (사회서비스원 돌봄노동자)

### 서비스 이용자 만족도

일단은 편차가 커요. 요양은 그나마 갖췄을 때 편차가 적지만, 장애인 쪽은 그만큼 적은 인력으로 많은 걸 하려니 이만큼 작은 그릇에 조금씩 담으려고 하니 편차가 너무 크고 개인의 차이가 너무 컸고 이걸 좁히는 역할을 이제 해야 되는데 안 하겠다는 걸로 나오니. 이거는 누구 개인의 책임이 아니라 사실은 더 많은 지원 체계를 개인에게 맡기면 안되고. 사람마다 장애인도 여러 사람이 있듯이 우리도 사실은 다양한 강점들이 있어서 그걸 어느 정도를 구분해



서 해야 하는데 그거를 3년이 지나도록 못하고 지금까지는 공백 메꾸기 바빴죠. 공적인 테두리 안에서만 움직이니까. (사회서비스원 돌봄노동자)

무엇보다 아직 개선되지 못한 충분한 인력 채용과 업무 분담은 안정된 구조 속에서만 실현가능하다. 서비스이용자들의 만족도를 볼 때 공공돌봄체계의 역할을 무시할 수 없다. 가족돌봄청년의 사례에서 자주 볼 수 있는 긴급돌봄과 단기간 돌봄과 같은 다양한 유형의 돌봄 상황이 발생했을 때 믿을 수 있는 안정적인 돌봄을 지원받고, 다음 단계를 모색할 수 있는 지원이 절실히 필요하다. 안정적인 인력 공급과 인테이크부터 전문성이 강화된 사례관리 기반을 구축하여 공공돌봄의 혜택을 활용할 수 있어야 한다. 현재는 구조개혁 논의 안에서 인력채용도 규칙이 깨지고, 업무분장도 기대했던 것만큼 효과적으로 배치되지 않고 있는 상황이다. 수년간 설득과 공론화를 통해 어렵게 공공돌봄의 체계를 만들어 놓고 순식간에 조직을 와해시킬 수 있는 위험이 공존하면서 공공돌봄의 필요성조차 희석되고 있다.

#### 공공돌봄시스템의 인력 채용 문제

요양보호사는 그래도 자부심도 되게 높아요. 그래도 어려운 일을 시키니까 근본적으로 힘들고 어떻게 보면 사람을 뽑으면서도 오죽하면 체력테스트도 안하고 다 뽑은 거잖아요. 이 문제는 채용하는 사람의 문제가 있는 거라고 생각해요. 처음에는 NCS를 봤지만 갑자기 필기시험을 없앴어요. 이제는 서류만 가지고 뽑아요. 아니 채용이 되게 중요하지 않냐 왜 없었냐 했더니 사측의 얘기가 선생님들 현장에서 열심히 해야 하는데 현장을 중심으로 해야 되는데 이런 거 많이 보면 힘들다. 근데 제가 느끼기로는 사람 쉽게 뽑고 쉽게 버리려는 거예요. (사회서비스원 돌봄노동자)

#### 업무분장 문제

막상 여기 선생님들은요 민간과 다르게 현장 서류업무가 엄청 많아요. 행정업무가 너무 많아서 진짜 현장서비스 제공만 집중할 수가 없는 상황이에요. 그러니까 현장은 현장대로 서비스를 강화해야 되는데 여기는 그거와 별개로 민간과 다른 서류가 너무 많아서 퇴사하는 일도 있어요. 막 수십 장씩 써야 되고 하나하나 근거를 써야 하니까 사실은 굉장히 힘들죠. 이런 업무들만 키워내고. 최근에는 전산고도화 이렇게 해서 엑셀 배우고 컴퓨터 학원 다니고 저녁에 주경야독해요. 지금 스마트화해야 된다고 그러니까 우리는 단순한 전문서비스가 아니라 여기는 공적인 책임이라고 말을 엄청나게 하고 눈이 안보여서 아들시키고 이러면서 고문분투하고 있던 선생님도 있어요. 그러다가 못 버티면 퇴사하고. 현장에서는 근본적인 업무 지침도 있어야 하거든요. 노무고지를 강화하고, 또 동성 매치도 노력해야 되는 거고 같이 2인 1조로 들어가도록 노력해야 하는데 근본 대책들은 얘기 안 하고 딱 던져주는 식의 처리를 하니까... 너무 취약하고 그리고 어떤 서비스에 필요한 신체 접촉 얼마나인지 알잖아요. 거기에 따라서 필요한 수에 따라 동성 매치도 들어가고 당연히 그래야 되는데 그게 안 되고 있어요. 전 직원이 알고 있는 악성 민원 한 명 있었거든요. 전 직원이 고통을 분담한다는 이유로 돌려막기 하는 거예요. 사실 이런 일을 어떻게 처리하는가는 매우 중요해요. 민간은 매뉴얼도 없거든요. 공공에서 매뉴얼도 만들어내고 많은 일들을 겪어 왔는데 이걸 만들어서 민간도 보급하고 매뉴얼이

고 그래야 되는데 되게 소중한데 이걸 다시 또 나쁜 일자리를 다시 또 가려고 하니까. 돌봄sos라고 막 들어가잖아요. 긴급이라는 단어가 굉장히 끔찍하게 예측이 불가능하고 가서 알게 돼요. 들어갔다가 현장에서 알 수 있는 거 있잖아요. 에이즈 약봉투라든가 현장에서 충분히 인지됐으니 선생님이 보고를 했겠죠. 그랬더니 또 다른 동기를 집어넣는 거예요. 근본적으로 따지면 설명이 필요하죠. 이거 굉장히 근본적으로 접근해야 된다고 보거든요? 왜냐하면 낙인 효과도 있고, 선생님들한테도 괜히 이거 부각시켰다가 또 혐오 대상이 될 수 있을까 봐. 사실 그전에 교육을 더 많이 해서 그렇게 접근해야 되는데 그런 시스템은 안 돼 있으니까. 돌봄sos 만드는 서울시도 연락해서 제가 이거 말이 되냐 했더니 자기네들이 뭐 그런 사례가 있었는데요. 내년도 매뉴얼 만들 때 강화하겠습니다 이 정도예요. 우리가 지금 만드는 단계별 매뉴얼 책이 있어요. 두 번 sos에 얘기했죠. 그랬더니 내년도에는 새로 만들 건데 그때는 좀 강화해서 하겠습니다. 자기네들도 몰랐다가 이거 한 마디로 끝이예요. 몰랐다는 그 한 마디로 현장은 얼마나 고통스럽겠어요. (사회서비스원 돌봄노동자)

### (3) 공공돌봄의 정체성 찾기

이는 돌봄의 정체성을 찾는 것보다 밀접한 관계가 있다. 돌봄은 사람과 사람이 연결되는 장이자 친밀성을 바탕으로 의존관계가 유지되는 상당히 어려운 만남이다. 사회서비스원노동자는 ‘관계정책’을 얘기하면서, 돌봄노동의 접근은 수익성, 경쟁과 같은 시장의 상품 논리와 완전히 배치되는 노동임을 강조했다.

#### **돌봄의 어려움: 사람과 사람이 연결되는 것**

활동지원사분들이 전문성 인정을 못 받고... 우리는 돌봄 인력이지만 돌봄이라는 건 잘 생각해 보시면 요즘 트렌드라서 나온 거지 사회적으로 합의된 정의가 없어요. 의료도 돌봄이죠. 엄청나게 광범위하죠. 그래서 뭔가 그럴싸하고 그런데 막상 일을 하러 공공에 들어왔지만 일자리 압박을 받으니까 난 뭐지? 하는 거죠. 공공인프라가 특별한 게 아니예요. 우리는 사람이예요. 그게 전부예요. 전문성도 인정해 주고 적절한 지원이 바탕이 돼야지 정말 올바른 선순환의 돌봄시스템인데... (사회서비스원 돌봄노동자)

#### **공공돌봄 정체성 찾기: 관계정책에 대한 이해 부족, 수익성 양적 평가의 한계**

공공기관이 원래 이런 건지 사회복지가 왜 이런 건지 너무 일개미로 갈아 넣고 그거를 그냥 끝까지 아닌 척 버티고 그러니까 여기는 조직만 있지 사람이 없는 느낌? 근데 저는 다 좋은데 다른 데는 그렇다고 쳐도 여기는 휴먼 서비스잖아요. 제가 관계정책이라고 썼는데, 핵심은 관계정책이 밑바탕이 되지 않으면 진짜 그냥 눈앞에 하루살이밖에 안 될 거라고 생각해요. 수익 따지고 양적 따지고, 경쟁해서 사업 목적 따지고 하면 영망이 되겠죠. 관계 정책은 진짜 접근 패러다임 자체가 바뀌는 거잖아요. 개인적으로 공공기관이 엄청 방어적이고 꼬떡도 안하니까. 작년에도 채용을 안 하고 올해도 일단 계획 없고 그 전에도 3년 전이 제일 마지막 채용이었다고요. 장애인 쪽은 처음에 200명이었다가 55명으로 줄어들었어요. 쥐도 새도 모르게 정원을 줄여놨어요. (사회서비스원 돌봄노동자)

#### **공공 돌봄시스템의 자긍심, 강점, 역량**

지금 현재는 그 공적 돌봄체계의 강점을 인지하기 시작했고 그걸 강화해야 결국에는 인재들이

계속 들어올 텐데, 길게 봤을 때는 그렇게 가야 하는데 지금 봤을 때 거꾸로 가고 있으니깐. 공적 돌봄체계를 통해 처음보다 더 강화하고 더 나아지는 발전된 모습, 비전을 보여줘야죠. 지금은 악재로 보여주니까 결국에는 인재들은 일을 안하고 나가고, 결국에는 남는 사람들은 그냥 소위 말해서 '공무원들은 철밥통' 같은 그런 얘기만 하는 사람들만 남겠죠. (사회서비스원 돌봄노동자)

### 발굴과 연계 가능성

실제로 그런 것도 많이 있는데, 예를 들면 돌봄sos 들어왔다가 장기요양으로 넘어가는 거죠. 그 구조가 있지만, 문제는 신청자주의가 너무 많잖아요. 발굴이 핵심적으로 가장 근원적인 밑바탕에 그게 안 되는 게 우리나라 사회복지체계의 근간인데. 그건 사실은 돌봄서비스를 긴급성을 가지고 했지만 이것 통해서 발굴하는 거잖아요. (사회서비스원 돌봄노동자)

### 공공구조의 역진성, 구조적 한계: 혁신이 어려운 이유

돌봄sos 같은 경우 매뉴얼에 보면 계약할 적에 인증 받은 곳에서 서비스를 하게끔 되어 있어요. 계약할 적에 인증된 곳에 의뢰되어 서비스를 받는 거죠. 근데 계약을 할 적에 사회서비스원은 체크리스트에서 제외해요. 너는 사회서비스원니까 무조건 해야 돼. 이미 아까 말씀하신 대로 인증은 사실은 커트라인을 정해서 품질을 위해서 체크해서 검증을 하거든요. 그건 사회서비스원이 무조건이에요. 근데 현장의 목소리는 답답한 거죠. 그냥 공적 책임만 갖추어지고 안전이 너무 검증이 안 되는 정작 해야 될 의무화해야 할 사람들이 그냥 명령으로 투입만 시키고. 사실은 대부분 돌봄sos 현장에서는 얼마나 불안정한 게 너무 많은데 일단 민간 같은 경우는 아예 계약할 적에 체크를 다 하거든요. 어떤 상황이 있냐 등등 체크해서 하는데 우리는 다 체크리스트에서 제외해요. 왜 그러냐고 했더니 사회서비스원은 무조건 해야 한다는 조건이 있는 거예요. (사회서비스원 돌봄노동자)

현장에서는 긴급돌봄 문제의 해결이나 가족돌봄청년의 발굴과 같이 공공돌봄체계였기 때문에 가능했던 경험들이 있다. 이러한 사례들이 잘 축적되어 공공돌봄체계를 안정화시키는 방향으로 나아가야 할 시점이다. 긴급할 때에는 명령에 의해 얼마든지 필요한 인력을 동원할 수 있는 것처럼 업무를 떠넘기고 실제로 현장의 안정성이나 불안감에 대해서는 고려해주지 않는 반복되는 문제점을 개혁해야 한다.

공공 돌봄시스템은 전문성, 정체성을 다 구성해야 하는 단계에 와있다. 그러나 사회서비스원은 지난 3년간의 실험을 통해 정착을 모색해야 할 시기에 정체성의 혼란뿐만 아니라 자구책을 마련하라는 공공성을 상실한 요구를 받고 있어 좋은 돌봄으로까지 가기는 험난한 여정이 펼쳐져 있다. 이는 애초에 공공성이라는 역할을 부여했지만 독립채산제로 구성된 태생적 한계도 있으면서 사회서비스를 공공이 온전히 책임지지 못하는 구조를 설계한 지방정부의 책임이 크다. 물론 이런 구조가 만들어진 이유 중 하나는 사람 중심의 전달체계를 조직하는 게 아니라 법률과 조직, 재정 사이에 각기 분리되고 분화된 기능을 통합하지 못한 정책 환경에서 비롯된 것도 있다. 사회서비스원은

법률을 먼저 통과시키고 예산을 확보해서 전달하는 상의하달이 아니라, 지방자치단체에서 자생적으로 빠르게 기관(전달체계)을 만들고 경쟁적으로 공적사회서비스를 도입하려고 했던 역사적 맥락을 형성해왔다. 거기에 공기업이라는 이름으로 경쟁시스템을 유지함에 따라 사회복지의 성과에 맞지 않는 효율성과 성과를 내도록 요구하는 관리 구조(거버넌스)의 문제점도 드러난다. 궁극적으로는 정책과 정치가 분리되어 보여주기식 정치가 지나간 자리에 아무도 책임지지 않는 정책만 남아 정책을 둘러싼 사람을 힘들게 하는 복지정책의 관행에 대해서도 경종을 울리는 것이다.

#### 다. 민관협력체계 구축의 제언

지금까지 공공과 민간, 민관협력체계의 복지서비스 전달 과정을 확인하고, 공공돌봄체계의 문제점에 대하여 검토하였다. 각기 다른 현장에서 전문가의 의견은 비슷했다. 흩어진 제도들을 하나로 연결될 수 있도록 하는 컨트롤 타워와 역할의 분담에 대한 고민이다.

협력체계는 기초와 광역, 기초와 민간 사이에 구축된다. 현재 외형상으로는 기초자치단체와 구로 이원화되어 있고, 사례의 경중도 다르게 접근한다. 민관은 지역마다 편차가 큰데, 밀접한 관계를 형성한 자치구가 있는 반면 형식적인 연계만 하고 있는 자치단체도 있다. 내부적으로는 자치단체장이 얼마나 관심을 가지고 적극적으로 대응하는가에 따라 달라진다.

본 절에서는 민관 협력체계가 어려운 이유를 공공 전달체계의 위계적 사례관리 실태와 여전히 현장에서는 존중받지 못하는 사회복지직의 정체성의 문제를 통해 짚어보고, 그럼에도 불구하고 성공적인 민관협력체계의 사례를 통해 바람직한 돌봄 전달체계를 제시해보고자 한다.

##### 1) 위계적 사례관리 실태

동 주민센터 사회복지공무원은 민간을 협력대상으로 판단하지 않고 있다. 사업(행사)을 진행할 때 업무협조를 요청할 수는 있지만 단순한 인력 보조나 필요한 사람을 추천하는 정도이다. 복지업무를 이해하고 있으면 민간도 자원이 될 수 있다. 그런 역량도 개인에 따라 발휘할 수 있는 정도가 달라진다.

##### **복잡한 사례는 구에서 관리, 동별 민관협력의 소원함**

희망복지지원단 안에 여러 업무가 있는 거죠. 통합사례관리나 지사협이나 복지사각지대 발굴이나 그 여러 업무를 포괄하는 희망복지지원단이 구에 있고 그 중에 하나가 지사협이에요. 근

데 회의를 하려면 어쨌든 지사협으로 올라가서 회의를 하죠. 복잡한 사례가 있을 때 한 달에 한 번씩 무조건 회의를 하죠. 이런 아마 세척이 있을 거예요. 회의를 언제 해야 되고 그 지사협 구성원 중에 몇 명은 복지기관 사람이거나 누가 포함되어야 하는 규정은 있죠. 이거랑 별개로 그냥 동별로 그 지역에 있는 복지관에서 누가 온다거나 이렇게 회의를 하기도 하는데 저희들은 일절 없고 복지관이랑 연락하는 것도 없어요. (동 사회복지직 공무원)

#### **공적 업무 경계의 구분 짓기 어려움, 개별 담당자의 역량 한계**

어쨌든 담당자가 많이 알고 있어야 대상자가 왔을 때 얘기를 해줄 수가 있죠. 행정팀에서 관리하는 유관기관은 따로 있고 복지관과의 관계에서는 복지관들이 사업을 여러 가지를 하잖아요. 그때 사람을 필요로 할 때 우리한테 전화를 해서 이러 이리한 사업을 하는데 추천해 달라 그런 공문이나 메일은 많이 와요. 만약에 나한테 그런 연락이 오면 내가 우리 팀원들한테 나눠주고 혹시 이런 거 필요한 사람 있으면 연계해 줘라 이런 역할 정도만 해요. 내가 봤을 때는 각자의 역량에 따라 다른 것 같아요. 저는 관심이 있으니까 노인복지관 전화해서 혹시 이런 거 해줄 수 있냐 그런 식으로 개별적으로 전환하거나 하는 건 가능한데, 같이 회의를 통해서 매달 그런 거를 공유한다거나 회의를 하라고 하는 자체는 너무 싫어하죠. (업무가 되니까) 그건 결국 개인의 역량인데... 복지 전공한 선배들한테도 물어봤는데 경력이 있는 선배들은 너무 우리 영역(공공)이 좀 애매하다고 얘기해요. 우리는 공적 업무 위주로 하는 게 맞는데, 구분이 어렵긴 하죠. (동 사회복지직 공무원)

공공 전달체계에서는 사례관리의 개념도 개별 대상자를 어디까지 지원해야 하는지 모호하다. 업무매뉴얼을 만든다고 해도 개인에게 궁극적으로 요구되는 것은 자립과 자활의 단계일 것이다. 공공은 지원 안에서만, 물리적 서비스 연계에서만 머물기를 원한다. 개인 역량뿐만 아니라 조직이 협력적 지원의 태도를 보이지 않는다면 역량 발휘가 과도한 행동이 된다.

#### **사례관리의 의미- 역할분담의 모호함**

사례에게 접근을 해야 된다고 그러는데, 사례관리 안에 너무 많은 업무를 놓으니까 오히려 공공에서도 부담스러워 하죠. 이 단어가 주는 그 무게감 때문에 오히려 공공은 손대고 싶어 하지 않고 민간은 하려고 하지만 실은 공적인 지원이 없이 그냥 상담만 해준다고 해서 문제가 또 해결되는 건 아니니까. 그래서 민관 협력체계를 자꾸 얘기를 하는데 그런 업무 분장이 잘 안 되는 이유는 개인의 역량, 조직의 문제. 그게 고민인 거죠. 그런 역할에 대해서 제대로 얘기를 안 한 상태에서 찾동이나 이런 것도 했던 것 같고, (동 사회복지직 공무원)

기초 단위에서 해결하기 어려운 이용자들은 현재 구 단위로 배치된 공공의 통합사례관리사에게 이전하고 있다. 그러나 이들은 전문성을 발휘하는 것과 별개로 불안정한 고용 구조 속에 업무는 과중되어 있다. 실제로 통합사례관리사가 필요한 부분은 인테이크 영역이다. 그러나 사례관리에 대한 공공과 민간의 기대 불일치로 통합사례관리사에게는 복잡한 사례가 전달되고 있다. 또한 사례관리가 성과로 측정되고 활용되면 점점 더 도움이 필요한 사람들에게 필요한 서비스의 제공이라는 사례관리는 요원해진다. 현장은 이런 사례

관리의 개념이 통용되면서 통합사례관리사와 같은 모델은 제 역할을 수행하기 어려워지고 있다. 조직의 입장에서는 인력 낭비로 간주하고 개인에게는 소진을 가져온다. 통합사례관리사의 이직율이 높은 것은 이미 알려진 일이다. 더 이상 구조와 인력 논의로 공회전을 해서는 안된다. 업무의 영역을 구분하고 공공과 민간이 할 수 있는 역할, 즉 각 영역이 잘 할 수 있는 경계를 설정하는 작업이 필요하다.

공공전달체계에서 통합사례관리사가 전문적으로서 역할을 할 수 있을지, 문제해결의 기대를 얼마나 충족시킬 수 있는지 여부는 이들의 역할에 맞는 고용 안정성 보장과 전문성의 인정이다. 그런데 이미 복지환경에 바뀌어서 시민들은 민간의 자율적 서비스를 찾기 보다는 공공 서비스로의 접근성이 더 강화된 것은 사실이다. 공공전달체계를 만나는 게 더 용이해지면서 호기롭게 시작했던 사례관리는 개인적인 고용 불안정과 사례의 복잡성이라는 중첩된 과업으로 의미가 퇴색되고 있다. 사례관리는 더 이상 민간 고유의 영역이 아니라 공공의 영역으로 깊게 들어와 있다.

## 2) 공공 내부 구조의 문제: 사회복지직의 정체성

모든 업무를 주민센터에서 감당하기에는 과중한 업무임에는 틀림없다. 이런 역할들을 분산시키는 게 필요하다. 그렇다면 실제 주민센터의 업무분장은 어떻게 이루어질까? 중간관리자는 업무 분담을 하지만 사회복지직에게 적절한 슈퍼비전을 제공하기는 어려운 실정이다. 업무가 많은 게 주된 원인이기에 전문적인 사회복지사로서의 정체성을 찾기는 힘들다. 흩어진 서비스들을 잘 매칭해서 전달하기만 해도 문제 해결에는 충분할 수 있지만, 도움을 주는 일은 사소한 전달에서 그치지 않는다. 구 단위의 통합사례관리사는 전문성을 담보할 수 있을 것 같지만 신분은 계약직의 불안정한 고용을 유지하고 있다.

### 업무분장의 문제

팀장님이랑 선임 주임님이 하는데, 이 조직에 슈퍼비전이라는 건 기대하기 힘들어요. 그런 얘기를 많이 하더라고요 어쨌든 곤란한 경우가 있을 때 어려운 상황이 있을 때 같이 얘기할 수 있는 사람이 없다고 해요. 선임이 없다는 얘기들을 많이 해요. 예를 들어서 내가 기초수급자를 만났는데 만나서 이 사람한테 뭔가 얘기를 듣거나 또 고민이 됐을 때 그거를 얘기할 사람이 없어요. 이 사람한테 어떻게 지원을 해 주면 좋을지라든지 이 사람은 이런 문제가 있는데 이걸 어떻게 봐야 된단지 이런 거 있을 때 그런 논의조차도 안 되는 거예요. 얘기하거나 대화조차도 안 되는 사람이 많아요. 그리고 그냥 진짜 너무 바빠요. 하루 종일 내 업무를 계속 쳐내도 계속 밀려요. (동 사회복지직 공무원)

### 공무원과 사회복지사로서의 이중 정체성: 사례관리사의 한계

이렇게 말하면 공무원들이 싫어하는데 저는 어디 가면 저의 정체성은 사회복지사라고 말하거든요. 저는 민원인 만나서 그 사람들 힘든 얘기 들어주고 내가 어떻게라도 뭔가 도움 주는 거는 진짜 너무 기쁜 일이죠. 사례관리사는 좋지만, 근데 그건 계약직이에요. 그러니까 제일 중요한 이들을 계약직으로 뽑고, 처우가 그렇게 좋지는 않았던 것 같아요. 그냥 몇 가지 케이스만 파고들어서 지역 안에 있는 다른 민간 복지기관이나 이런 데랑 같이 만나서 회의도 하고 하는데 그게 잘 맞지는 않죠, 연기가 잘 돼요. 그 회의도 잘 안되고, 지역사회보장협의체 담당은 그 회의에 들어가지만, 다른 직원들은 거의 안 들어가요. 내 사례일 때는 들어가서 내가 사례 설명을 하지만 그거 아닌 이상은 거기가 어떻게 돌아가는지도 잘 모르고. (동 사회복지직 공무원)

제도는 사람과 만나서 진화하고 강화된다. 사회복지직 공무원이 제도화된 지 30년이 넘는데도 현장의 문제는 개선되지 않고 있다. 첫째, 최일선의 주민센터에서 만나는 사례는 개별 담당인력의 역량에 따라 자원연계의 편차가 크다. 현장의 사회복지직은 진득하게 상담을 하거나 복합적인 문제를 해결할 수 있는 여유가 없다. 복잡한 사례는 구로 올리는 체계는 만들어져 있다. 둘째 주민센터의 사회복지공무원은 복지직과 행정직이라는 드러나지 않는 것처럼 보이지만 확연한 차별 구조 속에서 업무 과중이 늘어나고 있다.

### 복지직의 애매한 정체성

복지직을 뽑지 말아야 돼. 사회복지사 자격증 있으면 그냥 가산점 주는 정도만 하면 되지 아닐까요? 진짜 문제가 있어요. 들어오기 전에는 진짜 내부 사정을 몰랐어요. 승진 올라가는 게 거의 다 행정직 위주로 올라갈 수밖에 없으니까 팀장이나 높은 데 있는 사람은 결국 사회복지직이 올라가기가 어렵고 그렇게 되면 이제 복지 쪽에서 일을 할 때 이렇게 힘들어지는 거죠. 이 안에서 거의 협조를 구할 수 없어요. 복지팀 행정팀이 서로 협조가 안 되는데 민간이랑 협조가 되겠어요? 같은 조직 안에서 안 되는데. 복지직을 너무 무시해요. 우리(복지직) 수가 적어서 힘이 없는 것도 있고 그러니까 승진부터가 완전 속도가 달라 나는 4년 만에 8급이 됐는데 행정직은 2년 만에 8급이 되는 건 내가 이걸 알았으면 복지직을 안 했겠지 나도 다른 거 다 점수가 되는데 그냥 순수한 마음의 전공을 살리고자 했다가 행정직으로 들어가면 복지도 할 수 있는데 내가 복지직으로 들어가면 행정직을 할 수가 없대요. 그것도 너무 웃기죠? 복지직 일로만 주로 해야 된대요. 그러니까 이쪽 행정 쪽으로 갈 수가 없다는 거 내부 차별이 너무 심한 거죠. (동 사회복지직 공무원)

### 복지직 수도 적고, 행정직은 복지업무를 소화하기 힘들고

복지직 수가 적으니까 그 업무를 다 할 수가 없죠. 어차피 복지직 다 해봤자 우리 구에 한 200명이 다 할 수가 없고, 동별로 또 나뉘어 있으니까요. 그리고 구청은 거의 다 행정직이에요. 그래서 제대로 된 상담이나 복지마인드도 약하죠. (동 사회복지직 공무원)

공공에서 사회복지업무를 수행하면서 나타나는 병폐들은 공공기관의 평가 체계에 고스란히 반영되어 있다. 욕구가 있는 사람들을 욕구에 따라 줄 세우고 경중을 따지는 행위는 공공의 활동이 실적으로 잡히고, 근거를 남겨야 하

는 업무의 특성에 따른 것이다. 성과를 추구하다보니 가시적으로 보이는 ‘서비스 전달’에만 집중하고, 서비스를 만들어 내는 데에만 모든 공공기관의 관심이 쏠려 있다. 공무원이 하나의 직업인으로 되면서 ‘공공의 이해에 맞는 업무’의 명확한 개념설정이 부재한 실정이다. 예를 들면 모니터링도 실적으로 잡히므로 모니터링이라는 업무의 범위가 양적, 질적으로 평가되기 위한 측정도구가 개발되어 적용하기보다는 아직까지는 양적으로 이루어지는 경우가 대다수이다. 물론 평가를 더 세분화하라는 요구는 아니다. 이런 과정은 노무 관리를 위한 하나의 단계로서 의미가 있을 뿐, 복지업무의 효율적 실행과는 거리가 멀다. 공정한 평가체제로 논의가 흘러가면 공무원이라는 사명감과 복지직의 업무 과중함에 부담을 더 첨가하는 것밖에 안된다.

#### 실적으로 잡히는 형식적 모니터링과 한계

모니터링은 전화해서 확인이라는 기록을 남겨놔요. 모니터링하면 모니터링 상담도 실적이기 때문에 넣어야 됩니다. 가정방문을 했는지 내방 했는지 전화 상담했는지 그게 다 실적 점수로 들어가니까 철저히 남겨야 돼요. 사실 가정방문을 가라는 건데, 코로나 때문에 거의 거부하지, 대부분 오지 말라고 집에 들어오는 자체를 별로 안 좋아해요. 집 앞에서 김치 같은 것도 갖다 주고 앞에서만 인사하지 집에 들어오는 거 안 좋아하죠. 그리고 사고들도 있었잖아요. 할머니 집에 갔는데 아들이 있다가 아들이 직원을 성폭행하는 그런 사건도 작년인가 재작년에 있었어서 엄청 겁이 나기도 해요. 2인 1조가 힘들죠. 우리 동네에는 6명 직원이 있는데 휴가 쓰고 한 두 명이 복지상담관을 하면, 두 명이 남아 있으면 어떻게 둘이 같이 가겠어요 거의 못가죠. 근데 실적은 또 내야 되고. 예를 들면 연간 사례 관리 횟수를 200개 정도 해야 된다고 하면, 200개를 동 단위로 나눠서 한 군데에서 몇 건 이상씩 해서 올리라는 식으로 한대요. 그러니까 그럴 때 좀 머리를 쓰면 예를 들어서 전화 상담을 이제 하는데 한 사람에 한 번 할 수도 있고 두 번 할 수도 있잖아요. 어디는 대상만 가지고 카운트를 하는 데가 있고 어디는 이거를 상담 횟수 자체를 전체로 다 하는 거예요. 그러니까 한 사람들이 3번 있으면 3건이라고 올리는 데가 있고 그래서 나중에 보니까 이게 다 기준이 너무 달라지고 그런 게 되게 많이 문제가 되죠. 그러니까 실적을 내라고 하면 안 돼요. 이런 사업이 정말 정치적인 거예요. (동 사회복지직 공무원)

#### 성파로 간주되는 관리?- 동마다 편차가 큼

동마다 조금씩 다른 거 같기는 하더라고요. 저희 동은 딱히 그런 게 없으신지 실적에 대한 건 아니고, 찾동이 시작한 시점이 달라서 먼저 시작한 동이 네트워크나 사업을 동에서 하는 게 좀 많고 잘 갖춰져 있더라고요. 공무원분들이 뭔가 압박이나 이런 게 있고 또 기존에 해왔던 거를 계속 인수인계 받아서 해나가기 때문에 찾동에서 초기 세팅되어 있던 게 좀 잘 되는 그런 것 있는 것 같아요. 그래서 매주 회의도 하고 뭔가 그런 사업도 같이 하는 팀도 있고 저희는 그렇지 않고. 그런데 좀 부러웠던 거는 학습 스터디라고 해서 저희가 동에서 하는 그런 수급 기준이나 이런 거를 좀 잘 모르는데 다른 동 같은 경우는 회의 때 그런 정보를 같이 공유를 한다든가 이런 게 있다보니 오히려 저희 업무할 때 조금 더 편하게 거기서 들은 정보들을 설명드리거나 저희가 알고 있으면 더 좋으니까 약간 자원과 정보의 개인의 그런 역량에 따라서 개입하는 난이도나 이런 편차가 많은 편이긴 해요. 정보를 더 공유해서 나눠주면 실은 공무원은 업무 부담이 좀 줄어들 수는 있죠. (지역밀착형 사회복지관 팀장)



재량으로 쓸 수 있는 동별 성금도 성과를 비교하기 위한 모금에 집중하지, 모아진 돈을 적재적소에 배분하는 데에는 어려움을 겪는다. 매뉴얼과 원칙이 제공된다고 하더라도 모든 경우의 수를 다 매뉴얼에 담을 수는 없다. 매뉴얼이 없어서 전달이 어려운 게 아니라 결국은 책임의 문제, 이용자에 대한 전달체계의 접근 마인드에 따라 좌우될 수도 있는 엄중한 질문을 하게 된다. 이 책임의 영역은 누가 감당할 것인가?

#### 재량이 있는 예산이 있어도 필요한 곳에 전달되기 쉽지 않음

예를 들면 동별로 연말에 성금모금 해놓는 게 있어요. 동별 실적이긴 하죠. 만약에 돌봄 청년이 와서 도와달라하면 줄 수는 있는데 이렇게 했을 때 다른 동에서는 또 민원제기가 들어올 수도 있잖아요. 그런 것 때문에 합부로 줄 순 없어요. 성금을 쓸 재량은 있는데 그것도 아는 사람 위주로, 예를 들면 수급자들 사이에서 카페도 있고 그런 게 있잖아요. 받은 사람이 또 와서 받아갈 수는 있어요. 이 성금은 공적 제도가 아니어서 모금회에 돈이 들어가 있고 우리가 엑셀에다가 무슨 상황이고 얼마가 필요하고 나름의 근거를 넣게 해서, 영수증이나 월세 밀린 거나 이런 걸 넣어서 신청하면 모금회에서 그 사람한테 돈을 직접 보내주죠. 그렇지만 각 동마다 성금이 얼마 있는지도 다르고 거의 공적 제도로 볼 수는 없는 그냥 최후의 수단으로 쓰는 거예요. 오히려 긴급 지원 먼저 하고 다음으로 생각하면 되는데 긴급지원도 신청하기 귀찮으니까 공무원들이 그냥 이걸로 공문만 처리하면 되니까 쉬워서 주는 경우도 있어요. 긴급지원은 서류 다 챙겨서 내야하고 복잡하거든요. (동 사회복지직 공무원)

#### 공공에서 사업을 벌이는 이유

찾동 들어오면서 장점도 있지만 다른 한편으로는 역할이나 기능 이런 거에 대해서 얘기가 안 되면서 어쨌든 그 동안 민간에서 했던 것들을 공공기관에서 끌어오니까 서로 약간 애매한 측면이 있는 것 같아요. 아니 주민센터가 그냥 너무 복지관이에요. 그리고 공공도 자체가 사업을 너무 많이 해요. 1인 가구 사업이라 해서 케이크 만들기 김치 담그기 고추장 담그기 이런 것부터 해서 너무 그런 복지관에서 하는 비슷한 사업을 똑같이 하니까 이게 우리는 너무 힘들죠. 공적 업무만 해도 일이 많은데 그런 사업을 하는 이유는 정치적인 거죠. 홍보하기 위해 대부분 동장님들은 그런 사업을 자꾸 만들려고 하죠. 그러니까 사업을 수행하는 우리는 미치는 거예요. 사실은 오는 사람들에게 공적 제도나 이런 거에 대해서 제대로만 알려주고 그것까지만 해도 될 것 같은데 너무 일이 많으니까 그거를 볼 여유가 없어요. 자꾸 그런 행사 사업을 여니까. 진짜 싹 없었으면 좋겠어요. 그런 걸 없애면 오히려 모니터링 상담이나 사례 관리 더 잘할 수 있겠죠. (동 사회복지직 공무원)

### 3) 민관협력모델 실험과 발견

다음은 공공과 민간의 혼합모델을 실험했던 민간 사회복지사와 현재 동 중심의 지역밀착형 연계서비스를 제공하고 있는 종합사회복지관 사회복지사를 통해 민관 전달체계의 현실과 가족돌봄청년을 위한 전달체계 개선방안을 질문하였다. 민관혼합모델은 10여년 전 경기도 00시에서 시도했던 협력체계

로 공공과 민간의 전달체계를 물리적으로 결합하여 권역별 서비스 제공 체계를 구축한 사례이다. 공무원과 민간 사회복지사가 한 공간에서 근무하면서 필요한 정보와 서비스를 즉각적으로 연결하는 구조이다. 공간을 통합하고 민원인에 대한 전문적 판단을 통해 필요한 서비스가 연계되도록 하였다. 더욱이 초기 모델이 운영될 수 있었던 이유 중 하나는 공공의 재정 부담이 적었기 때문이다. 기존 인력체계를 하나의 공간으로 통합하고 어떠한 걸림돌 없이 서비스가 바로 연결될 수 있는 구조는 이상적인 모델이라고 할 수 있다.

#### 공사혼합모델의 시초

00시 \*\*센터가 우리나라 민관협력체계 모델이었죠. 말 그대로 좋은 윈스톱 지원센터를 만들어 보자. 공공하고 민간에서 제공되는 서비스에 대해서 한 창구에서 시작되면 좋겠다. 복지에 대한 정보가 없는 지역주민들은 공공을 가야 되는지 민간을 가야 되는지에 대한 혼란, 그리고 또 공공이 뭔지 민간이 뭔지에 대한 기본적인 개념도 없으니까. 저희 기관에 사회복지직 공무원과 민간 사회복지사들이 한 공간에서 일했어요. 그래서 저희 기관에 오시면 먼저 민간으로 오든 공공으로 오든 서비스에 대한 정보를 제공받고 이제 공공에 맞겠다 싶으면 저희가 그쪽으로 바로 연계하고 공공에서 지원될 수 있는 서비스가 없으면 저희 쪽에 바로 연계가 되는 시스템이죠. 그래서 센터만 찾아오면 공공과 민간에서 제공되는 서비스에 대한 모든 것들에 대해서 정보를 제공받을 수 있는 거죠. 이상적인 모델이었어요. 초기 세팅 당시에 제가 있었고 저희가 부각을 받았던 것 중 하나는 보조금이 10원도 안 들어가고 전액 후원금으로 운영됐어요. 저 있을 때만 해도 한 달에 cms 후원금이 5천만 원이 넘었어요. 그래서 연 후원금이 10억 단위 가까이 넘었죠. 후원품은 이루 말할 수도 없고. (통합모델 경험 사회복지사)

협력체계가 유지될 수 있었던 또 다른 배경 중 하나는 전산망의 통합이다. 민관 서비스가 전달되기까지는 한 개인에게 주어진 서비스의 내용이 얼마나 제공되었는지 파악되어야 한다. 질문을 통해서라기보다는 기록으로 남겨진 것들을 확인해야 하는데, \*\*센터에서는 자체 전산시스템을 개발하여 운영하였다. 현재는 공공에서도 중앙과 지방의 통합전산망이 여전히 미흡한 실정인데 한 지방자치단체에서 공통된 망을 쓰면서 업무효율성을 높이고 늘 문제가 되는 중복지급 문제도 쉽게 파악할 수 있었다. 물리적 통합뿐만 아니라 플랫폼의 통합, 온라인의 통합을 통해 필요한 서비스 전달에 집중한 것이다.

#### 성공 사유-전산시스템 통합

서비스를 지원하다 보면 공공과 민간의 서비스가 중복되기도 하고 민간의 서비스가 중복되기도 하잖아요. 그래서 저희가 \*\*케어는 \*\*센터만의 전산시스템을 썼어요. 그래서 \*\*센터가 00시의 시스템과 다 연동이 되니까 서비스에 대해서 중복이라든지 이런 것들을 확인할 점검할 수 있었죠. 공공에서 사회복지전담직이 \*\*센터에 대한 전산 시스템을 깔아놓고 민간에서 제공된 서비스가 바로 확인이 되죠. 공공만 찾아오면 민간에서 뭘 받았는지, 중복을 못 하니까 공공에서는 또 민간에 대한 서비스 이력들을 확인할 수 있으니까. 그래서 그 시스템도 보러 되게 많이 오셨어요. (통합모델 경험 사회복지사)

통합서비스 제공이 가능했던 또 하나의 이유는 지방자치단체장의 의지가 반영되었기 때문이다. 중앙정부가 아닌 시군구 단위는 중앙정부의 보조금 사업을 진행하는 것뿐만 아니라 자체 사업도 확장시켜야 하는 이중부담이 있다. 그런데 \*\*센터 사례는 자치단체장이 의지만 가져도 서비스 통합 전달체계 구축은 어렵지 않게 실험하고, 실현되고, 실행될 수 있다는 것을 보여준다. 좋은 시스템에서 사회복지사의 자부심도 커질 수 있고, 일에 대한 만족도는 다시 좋은 서비스 전달로 선순환 된다.

돌봄현장에서 가장 미흡했던 노동자 스스로 느낄 수 없었던 사명감과 보람이 \*\*센터의 실험을 통해 입증되었음에도 현장에서 이런 사례들이 적용되기 위해서는 정책결정자의 의지에 좌우된다. 정치적으로 정책이 결정되고 폐기되는 사례는 지방자치제가 시행된 이후 수없이 목도해왔던 현상이며, 이런 사태의 발생이 현장에서는 반복되는 업무로서 받아들여질 뿐이다. 새롭지도 않은 일이지만 계속 반복된다는 점에서 문제의 심각성이 크다. 그러나 이런 부분에 대한 각성이 더 이상 일어나지 않는다는 점이 심각성을 가중시킨다.

#### 단체장의 의지와 자부심

지자체장의 의지인 거죠. 지자체장이 어떤 뜻을 가지고 내가 해보겠다라는 의지였기 때문에 가능했던 거고. 어떤 특별한 00시만의 전달체계 이런 것들을 좀 만들어보고 싶다 해서 시작했죠. 저는 일할 당시에 엄청난 자부심을 갖고 일했어요. 그리고 그때 당시에 제가 우리 \*\*센터에서 이 서비스가 제대로 되고 있나, 우리가 가는 방향이 맞나, 나름대로의 어떤 점검이나 평가, 자각, 성찰 이런 것들을 해보고 싶어서 우리나라에서 제공되는 그런 어떤 서비스 전달체계와 관련된 것들을 찾아봤고 배워보려고 했는데 우리와 비슷한 데가 어디에도 없었어요. 그래서 제가 찾아갔던 게 호주에 센터링크하고 뉴질랜드에 워크인컴을 찾아갔었죠. 그래서 비교도 해보고 했는데 제가 생각했을 땐 호주보다 낫던 것 같았어요. 그때 보고서로 만들어진 게 우리나라의 '고용복지 플러스센터'예요. 보고서 내용은 우리가 아무리 대단한 걸 해도 공공이 힘을 갖고 있는 사람이기 때문에 공공이 변화하지 않으면 안 된다. (통합모델 경험 사회복지사)

통합모델 경험 사회복지사는 공공의 힘에 대해 자주 강조하였다. 예산과 재량권이 있다면 전달체계를 바꿀 수 있는 여지와 기회가 커진다. 신규 사업을 할 때만 예산이 필요한 것은 아니다. 앞서 강조했던 것처럼 00시의 사례는 후원금으로만 운영되었기 때문에 더 자율성을 가질 수 있었다. 그러나 공공이 가지고 있는 주도권과 시민들의 복지에 복무하는 기본 이념은 민간이 따라가기 어렵다. 그래서 더욱 정책결정자의 입김에 좌우되기도 하는 역기능이 나타나기도 하는 것이다.

## 공공의 힘

저희는 협력이 엄청 잘 됐어요. 근데 그렇게 잘 될 수밖에 없었던 이유가 뭘까 제가 곰곰이 생각을 해보면 첫 번째 공공은 힘이 있잖아요. 그리고 공공이 예산을 가지고 있기 때문에 민간을 관리하고 관리 감독할 책임과 의무가 있는데 그렇다 보니까 민간은 그들을 의식하게 되고 눈치 보게 되기도 하거든요. 처음에 우리 기관에 그들(공공)이 왔을 때 팀장님이 저한테 그러더라고요 처음에 자기네가 왔을 때 우리가 쳐다보지도 않았데. 그리고 물건을 드는데 들어주지도 않더라고요. 그랬는데 우리가 이렇게 잘 지내게 됐네라고 얘기를 하시는 거예요. 그때 저의 심정은 뭐였을까 생각해 보면 ‘시어머니가 이제 내 앞으로 오는구나 이제 근무 시간에만 쉬도 못 먹겠다, 이제 빼박이네’ 이랬던 느낌이었던 것 같아요. 그랬는데 그들(공공)이 이제 우리 기관에 와서 함께 일을 하다 보니까 너무 뭐가 빠른 거예요. 빠르고 정확한 거예요. 어떤 분은 수급자 되어야 하는데 이 집은 해결이 돼, 근데 그들이랑 같이 뭔가를 가고 같이 사례회의하고 하다 보니까 너무 빠르고 정확하게 신속하고 너무 좋은 거예요. 그래서 한 1개월 2개월 정도는 눈치 보다가 그다음에 한 1년 조금 되기 전까지는 너무 좋은 거예요. (통합모델 경험 사회복지사)

## 공공의 협조

멤버들이 몇 년 단위로 바뀌기는 하는데 그럼에도 불구하고 그래도 \*\*센터에 파견될 때는 그로테이션을 최소화했죠. 그러니까 그게 결국 지자체장의 의지가 굉장히 중요하구나 판단하게 된 거예요. 제가 \*\*센터에 참여했을 때는 시장님이 3선이셨어요. 그러니까 12년을 하신 거죠. 근데 그분이 떠나시고 나서 이 기능이 되게 많이 약화됐어요. 약화되고 희석되고 그리고 \*\*센터의 본질이 조금 흔들리기 시작하는 거죠. 7년 정도 일했는데 시장 바뀌고 나서 그냥 여기는 더 이상 희망이 없는 느낌이 들었던 것 같습니다. (통합모델 경험 사회복지사)

통합사례의 모델로 고용복지플러스도 통합서비스의 필요성을 잘 보여주는 사례이다. 현장에서 사회복지의 문제는 여러 제반 여건들이 해결되어야 함께 돌아갈 수 있는 문제로 이해한다. 욕구를 가진 사람들의 욕구를 정확히 파악하고, 문제 해결을 위한 연계체계들을 구성하여 연결시키는 작업은 사회복지 서비스 전달의 전형적인 경로이다. 물론 숙련된 사회복지사가 판단을 해야 하는 전제조건도 있지만, 사회복지사의 판단이 공공의 자원과 결합될 때 복지서비스의 효과는 극대화될 수 있는 것이다. 조건이 부과되지 않는 충분한 서비스가 제공되었을 때 다음 단계로의 생의 설계나 모색이 가능해진다. 복지서비스를 제공하는 민간 사회복지사는 이런 점을 잘 알고 있었고, 정책결정자에게 확인시켜 줌으로써 나름의 성과를 통해 통합 전달체계가 확장될 수 있었다.

## 고용복지플러스센터 사례-통합 접근의 필요성

사례 관리를 하다 보면 복지서비스로만이 그들이 가지고 있는 문제가 해결되지 않더라고요. 왜냐하면 그들이 뭔가 자생적으로 살아갈 수 있는 힘이 있어야 되는데 서비스는 일시적일 수밖에 없거든요. 그러면 이제 분류는 해야겠죠. 만성적인 질환을 갖고 있거나 장애를 갖고 있는 분들은 어쩔 수 없이 우리가 보호를 해야 되는 분이지만 중장년층에 있는 분들한테는 고용이

라는 게 빠지면 자립하는 게 굉장히 힘들겠구나라는 생각을 되게 많이 했죠. 고용복지플러스센터는 단순하게 고용의 연결만이 아니라 복지라는 것이 접목이 되면 이들이 어느 정도 훈련 받는 기간 동안 그다음에 뭔가 내가 취업을 위해서 알선을 위해서 알아보고 있는 기간 동안 만큼만이라도 살짝만 도와주면 이들이 자립해서 살아가는 데 굉장히 힘이 되겠구나 이런 모델을 생각한 거예요. 그래서 바로 고용복지플러스센터가 만들어지게 되었죠. 저희 때는 사회복지직 공무원이 고용복지 플러스센터 안에 들어갔었어요. 그래서 복지와 고용과 관련된 일들이 같이 진행이 되는 거죠. (통합모델 경험 사회복지사)

#### 4) 민간 지역밀착형 사회복지관의 강점과 제언

최근 종합사회복지관은 지역밀착형으로 전환하고 있다. 동 중심으로 연결망을 형성하고 주민센터와 밀접한 관계를 유지하려고 한다. 업무 협력 범위는 발굴에서 인테이크, 사례 공유까지이다. 대상자를 공유하면 서비스 중복이나 조정이 가능하다. 물론 협력의 밀도와 범위는 동별로 차이가 크다. 구조가 아닌 사람이 다시 부각되는 이유이다. 협력체계의 경험이 어떻게 형성되는지에 따라 업무의 진행 방향과 속도에서 차이가 난다. 예를 들면 동 단위의 사례관리도 원활히 이루어질 수 있다. 오히려 문제 해결의 측면에서는 동 단위 사례관리가 효과적이다.

##### 동중심복지체제 형성

저희가 동 중심 전달체계를 시작하다 보니까 동이랑 소통하는 게 그나마 좀 잘 되는 편이기는 하고, 그런 체계는 좀 현장에서는 마련이 돼 있는 편이에요. 근데 그게 지역마다, 또 저희 내부에서도 팀마다 조금씩 차이는 있어요. 00구 같은 경우는 이제 구 차원에서 좀 체계를 잡으려고 하는 노력들을 2년 전부터 하기는 했는데 잘 되지는 않은 것 같기는 해요. 어쨌든 구에서 운영 매뉴얼을 만든다든가 통합사례회의를 어떻게 진행을 해야 된다 월 1회씩 어떤 양식을 가지고 어떻게 해야 된다 이런 거를 구에서 마련을 하려고 하는 것들을 작년 재작년 해서 책의 틀이랑 이런 거 마련을 했는데 이제 올해 활용을 하는 시기의 첫 해인데 아직까지는 뭔가 이렇게 그런 건 없어서 좀 더 지켜는 봐야지 될 것 같아요. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

##### 동 중심 서비스로 전환하는 추세

최근 종합복지관의 역할 이런 게 약간 흔들리고 있어요. 공공에서 너무 많은 영역 확장을 하고 그냥 확장만 하고 약간 꺾 맞추기로 하니까 저희는 약간 거기에서 좀 똑같은 업무를 하는 느낌이 드는데 오히려 거기서 100% 너무 잘해요. 그럼 저희가 아예 업무를 좀 다르게 뭔가를 찾을 텐데 막상 그런 건 아니고 거기서도 핑크가 많이 나고 하다 보니 좀 그런 거를 저희가 하다 보면 더 나은 것 같아요. 개인의 성향 차이도 있기도 하지만.. 근데 지금 복지재단에서 올해 구십 몇 개 중에 칠십 몇 개가 이걸(동 중심) 한다고 하더라고요 그걸 이제 명칭을 지역밀착형 사회복지관 해서 벌써 한 3년 차로 하긴 하는데 이제 그거를 아무래도 지원금을 주니까 민간에서도 그런 지원금이 한 1천 얼마 주니까 그게 꽤 커서, 그거를 또 받기 위해서도 지금 구조를 변화시키는 추세가 커져서 저희가 시작할 때만 해도 서울시에서 한 10개 뭐 이 정도 뿐이었는데 지금은 엄청 늘어났죠. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### 동과의 협력은 복지플래너와의 협력에 따라 다름

다른 팀은 이미 동에서 자체적으로 복지 플래너들이 주 1회씩 사례회의를 한다고 하더라고요. 거기에 저희가 참석자로 들어가서 하는 시스템이고 저희팀 같은 경우는 월 1회인데 저희가 조금 주도해서 오히려 초청을 해서 모여서 저희 기관에서 하는 시스템이고. 동별로 차이가 있는데 결국은 동의 복지 플래너의 성향이나 열의에 따라서 좀 다르죠. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### 동 단위 통합사례회의

통합사례회의는 동단위에서도 해요. 저희 같은 경우는 월 1회 하고 어떤 팀은 좀 사례가 있을 때마다 하거나, 주 1회 하기도 하고. 팀(동)별로 좀 상이한데, 어쨌든 저희도 정기적으로 계속 접촉을 하려고 하는 편이고. 회의할 때는 개입에 대한 논의도 하고 자원 같은 것도 공유하고 그렇게는 진행을 하고 있어요. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

민간 사회복지사는 위기의 정도에 따라 사례관리를 구분하는 게 맞다고 강조하였다. 자원 동원과 서비스 연결의 측면에서는 이런 접근은 합리적이다. 다만 ‘관리’에 초점을 맞추는 아쉬운 점은 있다.

### 3단계 사례관리: 위기의 정도에 따라

사례 관리는 제일 먼저 구에서 하는 통합사례관리사, 그다음 동에서 하는 복지 플래너, 민에서 하는 사회복지사 이렇게 3가지 세트가 돌아간다고 보면 되는데 이제 난이도에 따라서 차이가 있는 것 같아요. 위기도 긴급하고 뭔가 시급하게 해야 되는 거는 구에서 집중으로 하고 그다음 수준이라고 표현하기에는 그렇지만 좀 낮은 거는 동에서 하고 그다음 그 사이에 저희(민간)가 하고 이렇게 연계되어 있어요. 저희가 동 중심이라서 저희가 조금 더 동 단위로 하는 것 같고 그렇지 않은 경우 권역별이라고 해서 이제 각 복지관이 담당하는 지역들이 나뉘져 있잖아요. 그걸 통합해서 하는 곳들도 많더라고요. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### 사례회의 사례

저희 같은 경우는 일단은 신규로 복지관에 들어오는 케이스를 다 공유를 하고 있어요. 우리 지역이나 우리 복지관에 이러 이러한 분이 들어왔다, 그냥 단순한 케이스여도 이러한 케이스가 찾아왔다고 공유를 하고, 그 다음에는 저희 자원으로 좀 부족한 경우들 뭔가 같이 해결해야 되는 부분들 중에 제도권 안에 좀 들어올 수 있게 하는 것들은 동에 요청을 드리죠. 여기는 어르신들이 많은데 오시면 어느 정도 제도권에 계신 분들이 많죠. 그래도 누락되거나 하는 경우나 조금은 더 되겠다라는 게 있으면 그런 거 요청 드리고 그냥 단순하게 반찬이 없어서 그런 게 오신다 하면 그거는 저희가 반찬 만들어서 드리는 서비스가 있기 때문에 단순히 그런 거는 처음 왔을 때 한 번만 간단하게 의뢰를 하지 이걸 통합사례관리로까지 가는 가지는 않구요. 제도권에서 해결해야 하는 예를 들면 돌봄 서비스sos나 그런 제도권 안에 수급이나 이런 게 필요할 때 일단은 의뢰를 해서 사례를 보내드리고, 보내드린다고 하는 게 맞아요. 그러면 사실 동에서는 추가적으로 크게 관리를 하지는 않고 저희가 아무래도 의뢰를 했으니까 계속 사후 관리를 하죠. 동 중심으로 팀이 구성되다보니 전 직원이 다 어떻게 보면 기본적인 사례관리를 해야죠. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### 민간의 역할

저희는 정서적인 것들이 좀 필요한 케이스들을 좀 민간에서 많이 하다 보니까 좀 만성적인 분

들의 경우 저희 기관에서 하고 동에서는 위거나 이런 제도권 안에 들어오는 역할까지만 하는 편이에요. 동중심 복지는 약간 팀장에게 권한이 많이 위임되어 있어요. 팀별로 업무가 차이날 수도 있지만, 기본적으로 지역 특성이 너무 다 다르다 보니까 진행하는 서비스가 차이가 있죠. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

민간은 정서 지원에서 강점을 보인다. 성과와 결과에 구속되지 않고 인간의 변화를 목표로 꾸준한 접촉이 가능하다. 거기에 민관 협력체계가 구성되면, 공사 역할분담이 더 명료해진다. 제도적 범위 내에서 지원을 갖춰주고, 민간이 시간을 가지고 정서 지원을 통해 일상생활의 변화를 도모할 수 있는 것이다. 이상적인 모델이 아니라 현장에서 가능성을 보여주고 있다.

#### 민관 협력체계의 장점

복지관에 방문을 하시면 저희가 기본적으로 제일 많이 물어보는 게 수급자 인지 그리고 본인이 얼마를 받고, 수급 이런 걸 잘 모르시다 보니까 그런 공적 내용들 어떤 걸 받고 계시는지를 그게 제일 많이 물어보는 것 같아요. 그리고 동으로 의뢰되면 금액 단위까지 얼마까지 받는다 이런 거를 좀 아니까 그런 부분에 대해서 조금 편한 분이 있을 거예요. 저희가 동 중심이다. 보니까 사실 그냥 요청하는 서비스 중에 저희가 들어드릴 수 있는 거는 웬만하면 그냥 다 해드리는 편이기는 해요. 그게 사각지대 발굴이랑 신속한 서비스 연계 이런 게 핵심이죠. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

#### 구 단위 사례회의

희망복지 그거는 저희가 의뢰하는 게 아니고 동에서 시스템적으로 보내더라고요. 그래서 저희가 동의 이야기를 하면 이제 동에서도 본인들이 좀 커버가 안 되거나 이제 조금 더 전문적인 거나 자원이 많이 필요하다 하면 통사(통합사례관리)로 올리죠. 구 단위로 올리면 구랑 동이랑 저희 민간이랑 이렇게 셋이 회의를 하죠. 저희 구는 복지정책과 안에 희망복지지원팀 있고 그 팀 안에 통합 사례관리사가 계세요. 전문적으로 그런 사례 관리를 진행하시는 분들이 계시고, 거기도 이제 담당 통들이 다 나눠져 있어서 한 6명 되신 것 같아요. 아무래도 접근성이나 차량 같은 기동력은 복지관이 훨씬 접근성이 좋으니까 그런 정기적이거나 안부 확인이나 즉각적으로 바로바로 해야 되는 거를 복지관에서 많이 좀 하는 편이고 이제 구에서는 좀 자원이 워낙 많고 후원 들어오는 것도 워낙 많으니까 그런 것 쪽으로 제도적인 정보는 이런 쪽으로 좀 해주시고, 민간에서도 통반장님을 좀 두드리는 편이에요. 이 집에 누가 살고 누가 어렵고 이런 거를 제일 잘 아시는 분이 통반장님이니까요. 발굴에서의 역할이 가장 중요하신 분들이 통반장이고, 이제 발굴이 되면 이제 구청과 동이랑 저희가 들어가는 건데 그 1차적인 접근에서는 통장님들의 역할이나 이런 게 좀 중요한 것 같아요. 왜냐하면 저희가 집집마다 알 수도 없고 본인이 직접 찾아오지 않는 이상은 뭔가 제공될 수 있는 게 없다보니까 그런 이웃들이나 통반장님들을 통해서 들어오는 게 제일 확실하죠. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

다만 지역밀착형도 재량과 관점의 차이에 따라 협력 방식이 달라진다. 실천의 유연성은 사회복지현장의 중요한 전제조건이지만, 공공과 결합할 때 경계의 구분 짓기가 요구된다.

### 지역밀착형의 기준 부재

지역 밀착형을 했을 때는 그 동에서 하는데 저희는 이렇게 3~4명인데 다른 복지관 같은 경우 한 명의 한 동을 담당하거나 해요. 이게 지역 밀착형도 기준이나 이런 게 없다 보니까 조금씩 기준이 다 다르게 활동을 하고 있거든요. 그러다 보니까 한 명이 하나 동을 담당하기에는 또 너무 힘들죠. 민간 입장에서는 그런 동의 협조나 이런 게 좀 절실한 부분이 있을 것 같아요. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

### 지역 개입방식 차이

어떻게 개입하는지는 조금씩 다른데, 마을공동체랑 비슷하게 주민들과의 관계를 형성하는데 초점을 맞춰서 지역 밀착형을 하는 곳도 있고 저희 같은 경우는 사례관리나 이런 거에 더 중점을 뒀서 지역 밀착형을 하고 있고. (지역밀착형 사회복지관 팀장)

관리는 성과로 이어지지만, 동별 상황에 따라 다를 수도 있다. 우리는 전달체계를 시스템으로 접근하지만, 사람이 핵심이다. 이런 다양성이 기반이 되어 사람 중심의 전달체계를 구축하는 게 필요한데, 이미 신자유주의와 관료제가 만나 성과와 기록으로 남기고, 인센티브 제공 방식으로 전환하면서 업무와 사람의 간극은 커지고 있다. 업무표준화라는 이유로 지역 특성과 기관, 인력의 다양성을 어떻게 포괄할 수 있는지, 그럼에도 현장에서는 매뉴얼이 필요하다고 할 때 공허한 절차만 남발하고 있는 건 아닌지 의문이다. 가장 중요한 것은 책임의 영역이고, 누가 욕구 충족의 최일선에서 종결까지 할 수 있을지를 정리하는 게 매뉴얼의 핵심이라고 할 수 있다. 기준과 평가의 경계선을 잘 구획하는 것이 업무 부담을 줄일 수 있는 방안이기도 하지만, 무엇보다도 공공업무에서 자주 언급되는 효율성도 사회복지의 평가 척도가 되어야 하는지도 점검해야 한다.

## 5. 소결

본 연구는 가족돌봄청년의 돌봄 부담을 줄이기 위해 청년들이 접할 수 있는 민관 서비스 현황과 지원체계의 실태를 파악하고 전달체계를 분석하였다. 서비스 현황은 중앙정부와 서울시를 중심으로 살펴보고, 전달체계는 공공, 민간, 통합, 돌봄으로 세분화하여 각 영역별 전문가 인터뷰를 진행하였다. 이를 통해 가족돌봄청년을 위한 지원체계의 대안을 마련하고자 하였다.

그동안 서울시는 청년 당사자들의 욕구를 반영한 정책을 기획하고 실행해 왔다. 주목할 부분은 청년정책들은 소득·재산 기준에 의거하여 정책대상을 한정하는 일반 복지정책들과 다르게 청년이라는 생애주기에 속한 집단이 ‘보편적’으로 지니고 있는 욕구를 발굴하고 이에 대해 대응하는 정책들을 마련



해왔다는 점이다. 청년수당, 마음건강지원, 공간지원, 전세자금 지원, 월세 지원, 청년취업사관학교 등은 생애주기 상 이행기에 속한 청년들이 보편적으로 겪게 되는 필요(needs)를 충족시켜주기 위한 정책이다. 현재 서울시 청년정책 전달체계는 청년들의 보편적 욕구에 대응하도록 설계되어 있다.

한편, 현 정부가 ‘약자와의 동행’을 모토로 내걸면서 중앙정부의 청년정책 기조가 바뀌었다. 자립준비청년 지원, 은둔-고립청년지원, 가족돌봄청년 지원 등을 청년정책의 핵심과제로 설정하고 있다. 서울시 역시 ‘동행·매력 특별시’를 모토로 돌봄 등에 관심을 두고 있다. 취약 청년을 대상으로 하는 정책은 반드시 필요하지만, 이러한 정책들은 대상자 특수성 혹은 선별성에 기초한 정책으로 그동안 서울시가 추진해왔던 보편적 청년정책들과는 거리가 있어 보이는 것이 사실이다.

이렇게 볼 때 취약청년을 대상으로 한 정책들은 청년정책 전달체계보다는 기존의 사회복지전달체계를 통해 대상자 선별과 사례관리가 이루어지는 것이 더 효율적일 것으로 보인다. 대상자의 선별과 판정 과정에서 민감한 정보를 다룰 수밖에 없으므로, 가족돌봄청년은 청년전달체계에서 사회복지전달체계로 유기적으로 연계되어야 한다.

구체적으로 돌봄의 문제에 직면한 청년들이 이용할 수 있는 서비스체계를 공공과 민간, 통합체계로 나누어 단계별 각 전달체계의 장단점과 현황을 통해 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 사회복지실천의 역할 분담이 필요하다. 공공전달체계가 1차 게이트키퍼 역할을 수행하여 가족돌봄청년이 문제해결의 실마리를 잡을 수 있도록 해야 한다. 돌봄문제의 종합적 판단이 공공에서 이루어진다면, 연계작업과 민간의 협력체계를 통해 사례관리와 같은 다음 단계로 전환할 수 있다. 공공은 제도의 영역에서 지원방안을 마련할 수 있다. 제도적 지원 위에 사례관리가 있어야 한다.

아직까지 현장은 가족돌봄청년이 공공전달체계를 만났을 때 원활이 문제해결로 이어지지 못하고 있다. 특히 인적 자본의 역량에 따라 지원의 폭이 달라질 수 있다. 공공의 경직성은 조직 구조의 문제일 수도 있고, 사회복지직이 가지고 있는 정체성의 한계일 수도 있다. 공공전달체계 내에서 사회복지직 공무원이 차지하는 입지는 ‘업무과다, 전문성 발휘 어려움’으로 요약할 수 있다. 전자(업무과다)는 ‘복지’라는 단어가 가지고 있는 포괄성에 따른 결과이다. 후자는 개별적인 역량일 수도 있지만, 조직 내에서 인정하거나 고려하지 않으면 결코 향상될 수 없는 부분이다. 다양한 층위로 공공의 제도들이

끊임없이 생산되고, 사업이 만들어져 기초자치단체로 내려오고 있다. 그러나 현행 구조 내에서 공공으로 전달되는 사업은 업무담당자의 소진만 불러올 뿐이다. 같은 맥락에서 공공이 사례관리까지 해야 하는지 의문이다. 사례관리의 개념이 모니터링과 물품 지원에서 상담까지 포괄하면서 나타난 부작용이라고 할 수 있다.

둘째, 민간은 지속적인 사례관리가 가능한 유연성을 가지고 있다. 공공과 결합한다면 이용자 중심의 사회복지실천이 가능할 것이다. 이러한 기대는 통합체계에서 확인할 수 있었고, 종합사회복지관의 기능 전환을 통해 가능성을 실천하고 있었다. 통합은 이제 물리적인 결합이 아니라 네트워크와 연계로 가능하다. 업무협력이 가능하다는 신뢰만 형성된다면 공공과 민간이 경쟁하는 구도가 아니라 공공에서 동원할 수 있는 지원과 민간이 충족시킬 수 있는 관리를 결합하는 방식이 효과적이다.

셋째, 민관의 전달체계가 효율이고 원활하게 통합이 이루어지기 위해서 이러한 업무를 이해하고 지원할 수 있는 정책결정자의 안목과 통찰이 필요하다. 지방자치단체장의 역할과 공무원으로서의 무게감이 요구되는 부분이다.

가족돌봄청년의 사례를 발굴하는 것도 필요하지만, 가족돌봄청년의 사례를 연구하면서 놓치지 않아야 할 부분은 궁극적으로 누구나 살면서 직면하게 되는 각기 다르고 수많은 고통의 상황이 사회라는 울타리 안에서 차별 없이 보호받을 수 있어야 한다는 점이다. 가족돌봄은 단기적, 일시적인 것에서 그치는 것이 아니라 장기화될 수 있다는 점 또한 고려해야 한다. 예를 들어, 청소년기, 청년기에 시작된 가족돌봄은 중장년기까지도 이어질 수도 있다. 돌봄은 언제 끝날지 아무도 예상 할 수 없다. 청소년기와 청년기에 제도적 지원을 받는다 해도 중장년기에 가족돌봄을 수월하게 할 수 있는 것 또한 아니다. 이러한 점을 고려해 볼 때 가족돌봄청년지원에 대한 논의는 청년뿐만 아니라, '돌봄 제공자' 전반에 대한 지원으로 관점을 확대하는 것이 오히려 더 효과적일 것이다.

따라서 본 연구는 새로운 시스템을 구성하는 새판짜기가 아니라 기존 시스템을 '조정하기'로 접근하였다. 돌봄주체가 된 가족구성원에게 공공과 민간 그리고 돌봄영역의 교차지점이 원활하게 작동하도록 구성하는 것이 현 전달체계가 직면한 과제이다. 국가는 이미 많은 제도들을 펼쳐 놓고 있다. 물론 제도가 많다는 얘기가 충분하다는 것은 아니다. 한국의 사회복지정책이 급속한 확장시기를 지나면서 생애주기별 맞춤형 복지제도에 대한 이전 정책입안자들의 열망에 맞춰 연령별, 대상별, 문제별로 구획되어진 제도들이 있다는

것이다. 돌봄문제는 임시적이고 예외적인 것에서 일상적이고 일반적인 것으로 확대되었는데도, 그 문제를 해결하려는 정책은 여전히 칸막이로 분리되어 있고 제도만 산재해 있다. 돌봄문제에 이르러 정책에 대한 접근이 달라져야 한다는 점을 보여준다.

가족돌봄청년의 돌봄 상황을 문제로 인식하고 도움을 줄 수 있는 방안을 마련하는 것은 필요한 일이다. 그러나 특정 대상을 구분 짓고 이들만을 위한 특별한 한시적 대책을 마련하는 미봉책의 대안은 지양해야 한다. 구제의 범주를 결정하는 방식으로 가족돌봄청년 문제에 접근하면 누구도 책임지지 않고 언젠가는 방치될 수 있는 또 다른 소모적 장애 이들을 몰아넣는 것과 다를 바 없다. 가족돌봄청년을 특정하고 이들을 분리해서 정치적으로 이용하는 정책설계는 멈춰야 한다. 정치적으로 이들을 호명하는 방식이 아니라 생애주기별로 돌봄의 무게가 다를 수 있다는 인간의 삶에 대한 기본 이해를 전제로 누구나 돌봄 '부담'으로부터 돌봄 받을 수 있는 연결체계를 만드는 게 필요하다.

코로나19로 우리는 돌봄의 사회화와 재가족화를 여러 차례 반복하면서 돌봄 안전망 구축을 위해 시민과 사회가 어떻게 협력할 것인지 논의가 필요하다는 것을 확인하였다. 가족과 사회라는 이분법을 넘어 공공과 민간의 이분법으로도 돌봄 공백은 절대 해결되지 않는다. 이런 의미에서 가족돌봄청년 논의는 지역사회 통합돌봄 논의와도 연결된다. 지역 중심의 돌봄이 제공되기 위해서는 공공돌봄전달체계의 역할이 중요하다. 현재 흔들리고 있는 사회서비스원의 역할을 사회가 방관하고 3년간의 어려운 실험이 성과에 의해 물거품이 된다면, 앞으로 계속 드러날 다양한 사람들의 돌봄 어려움을 긴급하고 지속적으로 해결하는 것은 어려운 것이다. 공공돌봄이 가지고 있는 연결성, 전문성, 유연성을 보완하고 돌봄 체계의 패러다임이 전환되어야 하는 기로에서 있다.

본 연구는 가족돌봄청년이 만날 수 있는 전달체계의 현장을 보여주고자 하였다. 지금까지의 정책설계가 해왔던 것처럼 추상적인 제도 설계에서 또 다른 구조를 형성하는 논의가 아니라, 지원체계들의 업무를 통합하고 효율화할 수 있는 방안을 제시하였다. 어떻게 보면 새로운 체계를 만드는 것보다 더 어려운 것이 기존 제도들을 병합하고 역할을 구분하는 일이다. 그러나 이는 지방자치단체 단위에서 할 수 있는 일들을 모색하고자 하는 시도이다. 지방자치단체가 해야 할 임무와 역할을 정리하고 그에 맞춰 기존 시스템을 조정하고 재편하는 것이 현재 가족돌봄청년을 위해 가장 시급하게 해결되어야 할 일이다.

그러나 본 연구는 돌봄의 가치나 돌봄 사회로의 이행까지는 제시하지 못하였다. 다만 지금까지 우리사회에서 적극적으로 인식되지 못했던 대상인 가족 돌봄청년이 복지행정서비스의 시스템에서 만날 수 있는 상황의 일상성, 보편성을 전제로 가능한 호혜적이고 환대할 수 있는 장으로 바꿀 수 있는 대안을 제시하고자 하였다. 최근 복지국가의 방향이 지역중심 돌봄체계로의 전환을 모색하는 가운데 광역단위보다는 기초자치단체 중심의 민관 협력체계 구성에서 역할 분담을 어떻게 유연하게 설계할 것인가를 제시했다는 데 의의가 있다. 돌봄은 조직이나 사업의 통합으로 전달되는 게 아니라 사회적 관계망의 연계 속에 서비스의 통합이 이루어져야 한다. 정책 환경의 관료화와 고도화로 복잡성은 더욱 가중되고 있고, 공급자 중심으로 분절되어 있는 현 전달체계 내에서 이제는 정책아이디어를 실험하고 실증하는 일이 남아 있다. 그 안에서 여전히 맨파워가 중요하다는 점도 간과해서는 안 된다.

## IV. 해외사례

### 1. 해외사례 분석틀: 영 케어러 관련 국가별 대응 수준

국가마다 영 케어러에 대한 정책 및 서비스 대응 수준이 다르다. Leu와 Becker(2017)는 영 케어러에 대한 인식, 법령, 연구, 정책 대응 수준에 따라 국가 단위의 특성을 7단계로 구분하였다. level 1의 최상급 국가는 영 케어러에 대한 통합적이고 지속가능성을 고려하여 대응한다. 그러나 현존하는 국가 중 level 1에 해당하는 경우는 없다. 현존하는 국가 중 영 케어러에 대한 인식과 대응 수준이 가장 높은 level 2의 선진 국가는 영국이다. 사회 전반적으로 영 케어러에 대한 인식이 퍼져있으나 법적 권리나 국가 단위 서비스가 부족한 중급(level 3) 국가는 호주, 노르웨이, 스웨덴 등이다. 영 케어러에 관한 구체적인 법률은 없지만 관련법이 있고 국가 정책 및 서비스가 드문 경우는 초급(level 4)으로, 오스트리아, 독일, 뉴질랜드 등의 국가가 이에 해당한다. 영 케어러에 대한 인식이 사회적으로 퍼지기 시작한 초기 국가(level 5)는 벨기에, 아일랜드, 이탈리아, 미국, 스위스, 네덜란드 등이다. 영 케어러에 대한 정확한 인식이 없고 사회경제적으로 취약한 아동 청소년으로 영 케어러를 바라보기 시작한 국가(level 6)에는 그리스, 핀란드, 프랑스, 아랍, 에미레이트 등이다. 이상의 국가들은 정도의 차이는 있지만 영 케어러에 대한 사회적 인식을 갖고 있다. 그러나 여전히 영 케어러를 그들의 존재를 인식하지 못하는 국가들이 더 많다(Leu & Becker, 2017).

### 2. 영 케어러에 대한 대응 수준별 국가 사례

#### 가. 선진 (level 2) 국가 사례

##### 1) 영국

잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드로 이루어진 영국은 상급(level 2)에 해당하는 유일한 국가이다(Leu et al, 2022; Leu & Becker, 2017). 영국은 영 케어러에 대한 인식, 법령, 사회정책, 연구, 정부 지침, 서비스 등 대부분 영역에서 여타 국가보다 앞서 있다. 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드의 법령과 정책 및 서비스 구조가 분리되어 있어 영

케어러에 대한 대응도 차이가 있다(Leu et al, 2021). 영역별 세부 사항은 아래와 같다.

〈표 4-1〉 영 케어러에 대한 국가별 인식 및 정책 대응 수준

| 수준                 | 특성  | 국가  |
|--------------------|---|---|
| 〔level 1〕<br>최상    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 정부와 모든 사회구성원들이 영 케어러를 인식하고 이해</li> <li>● 영 케어러의 욕구에 대응하고 건강과 삶의 질을 높이기 위하여 지속가능한 정책과 서비스가 있음</li> <li>● 연구 기반 법령이 있으며, 법적 권리가 명확함</li> </ul>                                       | 없음  |
| 〔level 2〕<br>선진    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 대중, 정책결정자, 전문가 대부분이 영 케어러를 인식</li> <li>● 영 케어러에 대한 연구 기반이 있으며 성장 중</li> <li>● 중앙정부 수준의 법적 권리 있음</li> <li>● 복지 전문가를 대상으로 한 지침이 있으며, 중앙정부 및 지방정부의 전략 있음</li> </ul>                   | 영국  |
| 〔level 3〕<br>중급    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 대중, 정책 결정자, 전문가들이 영 케어러를 인식</li> <li>● 중간 규모의 연구 기반이 커짐</li> <li>● 일부 지역에서 부분적이거나 법적 권리 인정</li> <li>● 전문가 지침 개발 중</li> <li>● 지역 단위의 영 케어러 서비스 있음</li> </ul>                        | 호주,<br>노르웨이,<br>스웨덴   |
| 〔level 4〕<br>초급    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 일부 대중 또는 전문가가 영 케어러를 인식</li> <li>● 미약하나마 연구 기반이 마련되기 시작함</li> <li>● 특정한 법적 권리는 없으나 적용받을 수 있는 관련법 있음</li> <li>● 중앙 또는 지방정부 수준에서 영 케어러를 위한 서비스가 드물게 있음</li> </ul>                    | 오스트리아,<br>독일, 뉴질랜드  |
| 〔level 5〕<br>초기    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 대중 또는 전문가가 영 케어러를 인식하기 시작함</li> <li>● 미약하나마 연구 기반이 마련되기 시작함</li> <li>● 특정한 법적 권리는 없으나 적용받을 수 있는 관련법 있음</li> <li>● 영 케어러만을 위한 서비스나 정책개입은 없으나, 영 케어러가 다른 서비스들의 대상이 될 수 있음</li> </ul> | 벨기에,<br>아일랜드,<br>이탈리아, 미국<br>사하라이남<br>아프리카,<br>스위스,<br>네덜란드 |
| 〔level 6〕<br>각성    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 영 케어러를 취약한 아동청소년의 하위 집단으로서 인식하기 시작함</li> </ul>   | 그리스,<br>핀란드, 아랍,<br>에미레이트,<br>프랑스                           |
| 〔level 7〕<br>대응 없음 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 영 케어러를 하나의 인구·사회집단으로 여기지 않고, 정책 대응이 없음</li> </ul>  | 기타 국가들  |

출처: Leu & Becker. 2017, Figure 1 재구성함

〈그림4-1〉 영국 국가 구성



출처: <https://www.government.nl/topics/brexit/question-and-answer/which-countries-make-up-the-united-kingdom> (검색일:2023.1.10.)

## 가) 인식, 현황

### ① 현황

영국의 영 케어러는 주로 질병을 앓거나 장애가 있거나 사고를 당했거나 정신건강 문제가 있는 가족 구성원을 돌보는 18세 이하 아동청소년이다. 영국 센서스 자료에 따르면 영국에는 약 166,000명의 영 케어러가 있는데, 이는 영국 아동청소년의 20%에 달하는 수치다. 스코틀랜드에는 약 29,000명, 북아일랜드지역에는 약 8,000명의 영 케어러가 있다. 센서스로 집계되지는 않았지만, 잉글랜드 지역에만 600,000명의 영 케어러가 더 있을 것으로 추정된다(Action for Children, 2022).

### ②특성

영국의 영 케어러 중 약 8.3%는 주당 15시간 이상을 돌봄을 제공하는데 쓰며, 5%는 돌봄 부담 때문에 학교를 결석한다. 영 케어러가 속한 가구의 연간소득은 그렇지 않은 가구의 연소득보다 평균 5,000파운드 적다. 영국 영 케어러의 41%는 15~17세이지만, 46%는 10~14세이며 10세 이하인 경우도 13%에 달한다. 영 케어러의 돌봄 대상은 55%가 어머니이며, 25%는 형제자매이다. 영 케어러의 78%는 가족의 가사를 돌보며, 57%는

정서적지지, 26%는 간호 돌봄을 제공한다. 영 케어러의 40%는 우울감을 경험하며, 절반은 분노를, 4명 중 한 명은 외로움을 느낀다(Local Government Association, 2018).

#### 나) 법령

영국은 영 케어러를 돌봄 제공자이자 아동청소년으로서의 법적 권리를 인정하여 그들의 정신건강과 삶의 질을 보호하고 유지할 수 있는 지원기반을 제시한다. 영국에서 영 케어러의 법적 권리가 명시되어 있는 법령은 2014년 제정된 Children and Families Act이다(Leu & Becker, 2017). 해당 법에 따르면, 영 케어러는 타인에게 돌봄을 제공 중이거나 돌봄을 제공하고자 하는 만 18세 이하인 자를 뜻하며, 지방정부당국은 영 케어러에 대해 다음과 같이 지원하여야 한다.

먼저, 지방정부당국은 도움이 필요한 영 케어러를 대상으로 돌봄과 관련된 사정(care-related assessment)을 진행하고 그 결과에 따라 적절히 지원하여야 한다. 사정 대상의 범위는 영 케어러 당사자, 영 케어러의 부모는 물론, 영 케어러 또는 부모가 개입이 필요하다고 요청하는 모든 사람이다. 지방정부는 영 케어러를 대상으로 한 지원이 필요하다는 관점에서 지원의 지속가능성, 영 케어러가 보살피는 대상을 돌보아 줄 수 있는지 등에 대해 고려하여야 한다. 또한 영 케어러가 교육, 훈련, 여가 등에 참여하고 있거나 참여를 희망하는지, 그들이 일하고 싶어 하는지 등에 대하여 사정하여야 한다. 돌봄과 관련된 사정(care-related assessment)은 1995년 제정된 간병인(인정 및 서비스) 법(the Carers (Recognition and Services) Act)의 섹션 1, 2000년 제정된 간병인 및 장애아동법(the Carers and Disabled Children Act)의 섹션 1, 2003년 제정된 지역사회돌봄(퇴원 지연)법(the Community Care(Delayed Discharges) Act)의 섹션 4(3)에 따른다(legislation.gov.uk, 2023.1.8).

그러나 영국의 법적 구조는 복잡하고 지역(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드)마다 규정이 다르다. 예를 들어, 법에 명시된 아동의 돌봄 역할에 차이가 있다. 웨일즈와 북아일랜드는 아동에 관한 법률에 영 케어러 관련 사항이 포함되어 있다. 스코틀랜드만이 Carers(Scotland) Act 2016 법률 내에 영 케어러를 포함한다(Leu et al, 2021). 북아일랜드의 규정에 따르면, 아동이 18세 이상의 성인에게 정기적으로 상당 수준 이상의 돌봄을 제공하거나 제공하고자 한다면 사정(assessment)을 받아야 할 의무가 있다(Leu et al, 2021).



이와 같은 이유로 상당수의 전문가는 영 케어러를 지원하기 위해 자신에게 부여된 과업과 지켜야 할 법적 책임에 대해 인식하지 못한다. 영 케어러에 대한 지원 의무를 지닌 전문가 직종에는 사회복지사, 보건 및 의료 전문가, 교사 등이 있지만, 이러한 전문가들이 법의 취지에 따라 영 케어러를 인지하고 평가하며 지원하는 것은 한계가 있다(Leu & Becker, 2017).

#### 다) 연구

영국 영 케어러의 대표적인 연구들은 Loughborough University의 Young Carers Research Group(이하 'YCRG')에 의해 1992년도부터 이루어져 왔다. YCRG는 영 케어러에 관한 다양한 연구를 진행했으며, 그 결과 영 케어러에 대한 영국 내 법 제정과 정책 및 서비스 개발에 직접적인 영향을 미쳤다. YCRG의 연구에 근거하여 2000년대에 돌봄제공자를 위한 전략(Government's National Carers Strategy) 수립되었고, 아동 및 아동의 가족을 위한 건강국(Department of Health's Framework for the Assessment of Children in Need and their Families) 설립에 기여하였다. 1995년 간병인(인정 및 서비스) 법(the Carers (Recognition and Services) Act)과 2000년 간병인 및 장애 아동법(the Carers and Disabled Children Act) 제정에도 영향을 미쳤다. YCRG는 2008년 Princess Royal Trust for Carers의 지원을 받아 설립된 전국영 케어러연합(National Young Carers Coalition, 이하 NYCC)의 일원으로서 영 케어러와 관련된 캠페인에도 참여 중이다(YCRG, 2023.1.8.).

영국에서 영 케어러에 대한 학자와 정책결정자의 관심은 YCRG의 Aldridge와 Becker(1993)가 진행한 노팅엄 지역의 영 케어러 12명의 사례를 엮은 연구 'Children who care: inside the world of young carers'에서 비롯되었다. Aldridge와 Becker(1993)에서는 아동청소년이 부모나 가족들로부터 받아야 할 가장 기본적인 보살핌을 받지 못한 채, 부모나 형제자매를 보살피는 사례들을 소개한다. 심층면접방법을 통해 영 케어러가 겪은 두려움과 고통을 전함과 동시에 이와 같은 상황을 방관하거나 외면하는 전문가나 조직들에 대한 문제도 제기하였다. Aldridge와 Becker(1993)의 연구는 영국 최초로 영 케어러의 의미, 돌봄 과업들, 영 케어러를 위한 공식적·비공식적 지원체계, 돌봄의 효과, 영 케어러의 표출된 욕구, 전문가 인터뷰 등을 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

이후 출판된 YCRG의 대표적인 연구물들은 영 케어러 관련 전문가 양성을

위한 지침(1994), 영 케어러를 위한 자원과 정보(1994), 영 케어러 프로젝트 핸드북(1998), 영 케어러와 가족들(1998), 영 케어러가 이야기하는 영 케어러(2000), 취약한 상태로 성인기에 접어드는 영 케어러와 그들의 커지는 돌봄부담(2000), 정신장애 부모를 돌보는 아이들(2003), 가독돌봄청년의 욕구 분석(2007) 등이다(YCRG, 2023.1.8.). 특히 1998년 연구에서는 영 케어러의 돌봄 역할을 최초로 가사, 간호, 매우 사적인 영역의 돌봄, 정서적 돌봄, 가정 관리, 아동 돌봄으로 구분하여 제시하였다(Becker et al, 1998). 2010년 이후에는 YCRG의 대표적인 연구자인 Aldridge의 주도로 주로 9세~17세인 취약아동 또는 영 케어러를 대상으로 참여 연구(participatory research)나 질적 연구를 진행하여 이들의 돌봄 부담과 욕구, 생활상을 보여주었다(Aldridge, 2012, 2014, 2015). YCRG의 연구가 제기한 영 케어러 관련 이슈들은 현재 후속 연구들을 통해 더욱 증명되고 있다. 예를 들어, 2008년 Becker & Beckr rk 제기한 영 케어러의 건강 불평등이 그들의 전 생애에 걸쳐 심해진다는 주장은 영국 국민보건서비스(National Health Service, 이하 NHS)에 의해 증명되었다(Leu et al, 2021).

## 라) 정책 및 서비스

### ① 영국 보건사회복지부

영국의 모든 돌봄제공자는 보건과 사회서비스를 지원받을 권리를 갖고 있다. 영국 보건사회복지부(Department of Health & Social Care, 이하 DHSC)는 돌봄제공자를 지원하기 위한 계획을 수립하여 배포한다. 해당 계획은 다양한 정부 부처와 보건 및 돌봄 관련 조직, 돌봄제공자를 지원하는 집단들과 관계자들이 함께 참여하여 수립된다. 해당 계획에는 돌봄제공자 지원을 위한 서비스와 체계, 일자리와 재정적 안정, 영 케어러 지원, 기타 지역사회 차원에서 알아야 할 돌봄제공자에 관한 정보, 돌봄제공자 관련 연구 추진에 관한 내용이 담겨 있다(DHSC, 2018). 2018-2020 돌봄제공자 지원 계획에 담긴 주요 지원 사항은 다음과 같다.

먼저 돌봄제공자를 위한 사회서비스의 목적은 사회서비스 이용을 통해 돌봄제공자가 적절한 휴식을 취하도록 돕는 것이다. 사회서비스 제공자는 돌봄 제공자의 이야기에 귀를 기울이고 유용한 정보(치매환자 돌봄 시 알아야 할 점, 의사를 만날 때 확인해야 할 사항 등)와 지지를 제공한다. 기업들은 돌봄제공자가 근로자와 돌봄제공자로서 균형있는 삶을 유지하기 위하여 필요

한 경우 근무 시간이나 요일을 조정해 주어야 한다. 돌봄제공자들은 돌봄수당(carer's allowance) 등 현금 급여를 지원받을 수도 있다(DHSC, 2018)

2018-2020 지원 계획에서 영 케어러는 돌봄제공자의 한 유형이므로 앞서 언급한 지원들을 받을 수 있다. 해당 계획에서 영 케어러를 대상으로 한 지원 방향은 영 케어러들의 지속적인 학업을 돕고 돌봄에 필요한 정보 및 대처 방법을 알려주는 것은 물론 그들이 정신건강을 유지할 수 있도록 하는 것이다. 궁극적으로는 영 케어러가 돌봄에 대한 부담이나 책임감과 상관없이 또래가 누리는 삶의 기회를 동등하게 누릴 수 있도록 하는 것이다(DHSC, 2018).

〈표4-2〉 영국 정부의 영 케어러 지원 계획(2018-2020)

| 구분               | 내용  | 주무부처                  |
|------------------|---|-----------------------|
| 가족돌봄<br>청년<br>식별 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 보건사회복지부는 Carers Trust와 함께 지역사회가 영 케어러에 대한 민감성을 가지고, 잠재적인 영 케어러를 발굴하여 적절한 서비스를 제공할 수 있도록 함</li> </ul>                 | 보건사회복지부               |
|                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 영 케어러 대상 개입 중 우수사례를 발굴하고 홍보</li> <li>- 전문가의 참여 아래 관행, 모범사례, 개선이 필요한 사항 등을 검토하고 분석</li> </ul>                         | 보건사회복지부,<br>교육부       |
|                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 취약아동 보호를 위해 정보 공유 체계 개선</li> <li>- 다양한 기관의 실무자들이 아동을 사정하고 의사결정 가능</li> <li>- 기관 간 정보 공유 활성화는 영 케어러 식별에 도움</li> </ul> | 교육부                   |
|                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 사각지대에 있는 영 케어러 발굴 및 자금 지원</li> <li>- 흑인, 아시아인, 소수민족 중 영 케어러 발굴</li> </ul>  | 보건사회복지부               |
| 교육 기회<br>제공      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 영 케어러 및 취약아동의 학업 지원</li> <li>- 학교 안팎에서 겪는 문제 이해</li> <li>- 도움이 필요한 아동이 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 최선의 지원 방법 공유</li> </ul> | 교육부                   |
|                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 돌봄수당을 신청하는 학생을 위한 규정/방침 배포</li> </ul>  | 학습 및 작업<br>연구소, 노동연금부 |
| 서비스<br>접근성<br>향상 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 영 케어러 건강 챔피언 프로그램 개발</li> <li>- 건강서비스 이용 접근성 향상</li> <li>- 영 케어러에게 친화적인 서비스 계획 및 개발</li> </ul>                       | 국민보건서비스               |

| 구분 | 내용  | 주무부처    |
|----|---|---------|
|    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 아동 청소년의 정신건강 캠페인을 통해 영 케어러의 정신건강 욕구를 알림</li> <li>- Green Paper는 모든 아동청소년의 정신건강을 위한 조기 개입 및 예방의 중요성 알림</li> </ul> | 보건사회복지부 |
| 전환 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 영 케어러가 16-24세 사이에 긍정적인 전환을 위한 프로젝트 지원</li> <li>- 실질적 지원과 정서적 지원 병행</li> </ul>                                    | 보건사회복지부 |

출처: DHSC, 2018, p22~p24

### ② Care Trust

영국 Children's Society and Carer Trust(Barnardos + Carers UK)는 영 케어러에 대한 연구를 진행하고 지침과 모델을 개발한다(Leu & Becker, 2017). Care Trust가 주도한 National Young Carers Coalition은 현재 Children's Society에 의해 12개 비영리 조직이 결합하여 돌봄 관련 욕구가 있는 사람을 지원하기 위한 캠페인을 벌이고 유용한 정보를 제공한다. 영 케어러는 돌봄 관련 하위 범주로 구분되어 있다(Caringtogether.org, 2023.1.11.). All-Party Parliamentary Group(이하 APPG)는 영 케어러의 삶을 개선하기 위하여 정치적 정체성에 상관없이 여러 정당의 국회의원들의 참여하여 꾸려졌다. APPG는 국회의원, 영 케어러 당사자 및 보호자 등 핵심 이해관계자가 가족돌봄청년 관련 이슈와 개선방안을 논의하는 포럼을 개최한다. 가장 최근에 개최된 APPG 포럼은 2022년 6월이다(carers.org, 2023.02.06.).

### ③ 스코틀랜드의 보조금

스코틀랜드는 2019년 10월 영 케어러 보조금(young carer grant)를 도입하였다. 16~18세의 영 케어러 중 해당 조건을 충족하면 연간 326.65파운드의 보조금을 받을 수 있으며, 보조금 사용처의 제한은 없다. 보조금 신청은 웹사이트나 전화로 가능하므로, 신청자의 접근성이 높은 편이다. 보조금을 받을 수 있는 조건은 지난 3개월 동안 주당 평균 16시간 이상 돌봄을 제공한 경우, 돌봄 수당(carer's allowance)을 받지 않은 경우, 돌봄 대상이 특정 보조금 또는 수당(personal independence payment(PIP), Child Disability Living Allowance 포함 Disability Living Allowance(DLA), attendance allowance,

armed forces independence payment, constant attendance allowance)을 받고 있지 않아야 한다. 주당 35시간 이상 돌봄을 제공하는 영 케어러는 돌봄 수당(Carer's allowance)을 신청할 수 있다 (young.scot). 스코트랜드 정부가 운영하는 Scottish Young Carers Service Alliance는 영 케어러와 정부 관계자 등 영 케어러 관련 정책 및 서비스 이해당사자가 직접 교류할 수 있는 행사를 매년 운영한다. 2022년 치루어진 APPG 정기 행사의 주요 안건은 성인 사회적 돌봄 개혁(Adult Social Care Reform) 백서, 학교 내 영 케어러 실태, UCAS 지원서에 무급 돌봄제공자에 대한 자기식별 추가, 그리고 영 케어러의 고용 가능성과 방안에 관한 논의였다(carers.org).

## 나. 중급 (level 3) 국가 사례

### 1) 호주

#### 가) 인식, 현황

##### ① 영 케어러 정의

호주는 장애, 고령, 약물중독, 신체/정신 질환 등의 이유로 독립적인 생활이 어려운 가족 구성원이나 지인에게 무급 돌봄을 제공하는 12~25세를 영 케어러로 정의한다. 호주의 영 케어러는 일상적으로 집안일, 개인위생관리 (personal care), 청구서 또는 가계비용 관리, 투약, 형제자매 돌보기, 정서적 지원 등의 과업을 수행한다. 영 케어러가 돌봄을 제공하는 대상은 주로 부모, 형제자매, 사촌이나 조부모이다. Young Carers Network는 상당수의 영 케어러가 스스로 영 케어러임을 인지하지 못하므로 이들이 스스로 영 케어러에 해당함을 깨닫도록 노력한다(Young Carers Network, 2022).

##### ② 영 케어러 현황

2019년 기준 호주의 가족 돌봄 제공자는 2.65백만 명이다. 2022년 가족 돌봄 제공자 중 15~24세는 4.4%로, 호주의 영 케어러는 최소 116만 명에 달한다(Carers NSW Australia, 2022).

##### ③ 영 케어러 특징

돌봄 제공자 웰빙 조사(carers wellbeing survey) 결과에 따르면

15~24세의 영 케어러 중 경제적 여건이 어렵거나 보통이라는 비율은 2021년 59.5%에서 2022년 45.7%로 감소하였다. 전체 가족 돌봄 제공자 중 경제적 여건이 어렵거나 보통이라고 응답한 비율은 2021년 53.9%, 2022년 52.8%로 큰 변화가 없다. 경제활동을 하는 돌봄 제공자가 자신의 돌봄 과업에 대해 직장의 상사와 논의하는 비율은 연령대에 따라 차이가 있다. 특히 15~24세의 영 케어러의 44.4%는 상사에게 돌봄 과업에 관해 이야기한 적이 없으며, 가족을 돌보아야 할 때 언제든지 돌봄 역할을 할 수 있도록 상사와 논의한 비율은 16.7%에 불과하다. 전체 가족 돌봄 제공자 중 직장에서 모르는 경우는 15.8%에 불과하고, 48.1%는 가족이 돌봄이 필요할 때 언제든지 돌봄을 제공할 수 있는 현황과 상반된다. 그러나 15~24세의 영 케어러 중 81.6%는 돌봄 지원이 필요할 경우 친구나 가족에게 도움을 청할 수 있다. 이는 전체 응답자의 응답률(61.7%)에 비해 높다 (Carers Australia & University of Canberra, 2022).

#### 나) 법령

호주의 영 케어러에 대한 법적 근거는 Carers ACT이다. Carers ACT는 무상으로 가족이나 지인에게 돌봄을 제공하는 이들을 지원하기 위한 법으로, Carer Gateway 서비스 제공의 근거이다. Carers ACT는 돌봄 제공자를 장애, 정신질환, 만성 질환, 불치병 등의 이유로 돌봄이 필요한 가족 구성원 또는 지인을 대가 없이 돌보는 자로 정의한다(healthdirect, 2023.1.30.). 해당 법령에 따라 호주의 돌봄 제공자와 장애인들은 평등법 (Equality Act)에 근거하여 괴롭힘을 당하거나 차별받지 않을 권리가 있다(carers support centre, 2023.1.30.). Carers Recognition Act 2022는 돌봄제공자의 역할과 가치를 인정하고 장려한다. 해당 법은 돌봄제공자가 겪는 상황과 이들이 지역사회에 기여하고 있음을 공식적으로 인정하며, 정부 및 비정부 조직에 대한 의무를 규정한다(community services, 2023.1.30.). 영 케어러에 관한 별도의 법령은 없으며, 영 케어러는 돌봄 제공자의 하위 범주로 해당 법을 근거로 권리를 인정받고 지원받을 수 있다.

#### 다) 연구

##### ① 1990년대

호주의 영 케어러 관련 연구는 1990년대 중반 Alzheimer's

Association of South Australia가 치매 환자를 가족으로 둔 아동의 삶에 주목하면서 시작되었다. 호주와 영국의 영 케어러에 대한 연구들은 영 케어러 개인이 아닌 가족 전체에 대한 지원의 중요성을 강조하고 있다(Leu & Becker, 2017). 호주 내 영 케어러를 주제로 한 연구를 지원하는 규모가 커지고 있어 이후 진행된 연구 결과에 근거하여 정책 방향이 설정되었으며, 앞으로도 그 기반이 더욱 견고해질 것으로 보인다(Leu & Becker, 2017).

### ② 2000년대~2010년대 중반

영 케어러에 대한 호주의 연구들은 2000년대 들어 본격적으로 진행되었다. Moore와 그의 동료들은 호주 영 케어러들의 학업 성취와 교육여건에 대해 주목하였다(Moore et al, 2009). 영 케어러의 사례와 특성에 근거하여 영 케어러는 정규교육과정에 원활히 참여할 수 있도록 지원받아야 함을 강조하면서 영 케어러가 교사와 학교에 바라는 바는 물론, 교사와 학교가 영 케어러를 어떻게 지원해야 하는지 제시하였다(Moore et al, 2006). 그 밖의 2000년대 후반 연구들은 해외사례, 호주 영 케어러의 현황 및 특성, 그들이 겪는 사회경제적 어려움 등을 제시하면서 영 케어러에 대한 사회적 책임과 정책 및 서비스 제공의 필요성을 제기하였다(Cass, 2007a; Cass, 2007b; McDonald et al, 2010; NYARS, 2009).

이후 연구들은 영 케어러에 대하여 보다 구체적인 사례와 현황, 정책 함의 등을 제시하였다. Purcal 외(2012)는 영 케어러를 지원하는 서비스를 분류하는 분석틀을 구성하고 성과를 살펴보았다. 그러나 영 케어러를 대상으로 한 정책이나 서비스가 과거보다 확대되었음에도 대부분의 연구들은 여전히 그들의 욕구가 충족되지 못하고 있음을 보여준다(McDougall et al, 2018; Purcal et al, 2012). 예를 들어, 현상학적 접근으로 영 케어러의 일상을 살펴본 연구결과는 영 케어러는 여전히 돌봄 부담이 없는 또래들의 삶에 대한 욕구가 있음을 보여준다. 이러한 결과는 영 케어러를 대상으로 한 정책적/실천적 지원이 과거에 비해 늘어났음에도 불구하고 지원체계는 여전히 부족하며, 평범한 일상을 누리는 데에 한계가 있음을 방증한다(McDougall et al, 2018).

### ③ 2010년대 후반 ~ 2020년대

최근 연구들은 영 케어러를 하나의 개입 집단으로 보는 관점에서 벗어나 연령이나 돌봄 대상의 특성을 고려한 개입의 필요성도 제기하였다. 예를 들

어, 영 케어러 중 14~15세가 주로 수행하는 돌봄의 역할은 다른 연령대와 달리 정서적지지(84.1%), 가사(73.4%), 의사소통(58.1%)과 관련된 것들이다(AIFS, 2018). Hamilton과 Redmond(2020)는 영 케어러의 돌봄 대상이 앓고 있는 질환의 특성에 따라서도 필요한 지원이 다른데, 특히 알코올 또는 약물로 인한 정신 장애를 비롯하여 그밖에 정신 질환을 앓고 있는 가족을 돌보는 아동청소년을 대상으로 한 개입이 필요함을 강조하였다. 학교 내 영 케어러는 그들이 돌봄 역할을 수행하면서 학업, 일, 사회적 관계 형성에 어떠한 영향을 미치는지 주목할 필요가 있으며, 낙인으로 인한 피해를 최소화 하기 위해서는 교육 기관의 역할이 중요하다(Addo et al, 2021). 근로활동 중이거나 구직 중인 영 케어러에게는 그들의 돌봄 기술을 활용 할 수 있는 일자리를 창출하고 연계할 수 있는 개입이 필요하다(Hutchings et al, 2021)

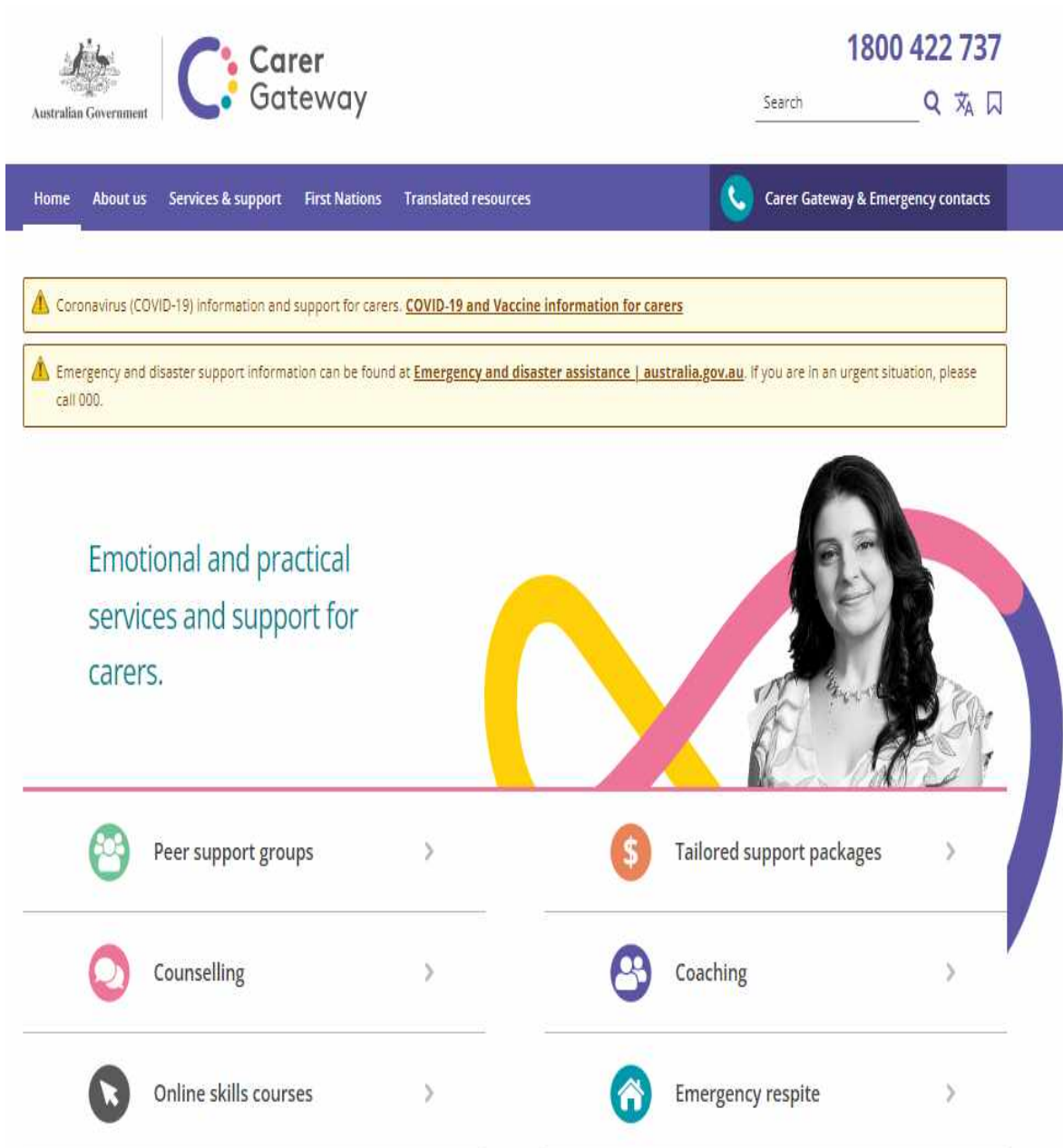
## 라) 정책 및 서비스

### ① Carer Gateway

호주 정부가 영 케어러에게 제공하는 서비스는 Carer Gateway에서 확인할 수 있다. Carer Gateway는 호주 정부가 돌봄제공자를 위하여 운영하는 포털 사이트이다. Carer Gateway에 제시된 지원 서비스들은 모든 돌봄제공자 대상이므로, 영 케어러도 여러 서비스를 이용할 수 있다(carergateway.gov.au).



〈그림4-2〉 호주 돌봄제공자 지원 포털



출처: carergateway.gov.au(2023. 02. 07)

Carer Gateway가 제공하는 첫 번째 서비스는 ‘자조집단(peer support groups)’이다. 자조집단은 인근에 사는 가족 돌봄자들과 직접 만

나는 방식과 온라인 커뮤니티에서 의견을 나누는 방식이 있다. 대면 방식은 자조집단 회기를 주도하는 촉진자(facilitator)가 있다. 촉진자는 프로그램을 설계하고 가족돌봄제공자이 관계망 형성할 수 있도록 한다. 온라인 커뮤니티 포럼은 시간과 장소의 제한이 없으며, 익명으로 토론하고 고민을 나눌 수 있다(carergateway.gov.au).

Carer Gateway의 맞춤형 통합지원서비스(tailored support packages)는 교육지원, 휴식, 가사서비스, 이동 지원 등 가족 돌봄자가 원하고 필요한 서비스를 제공한다. 예를 들어, 가족 돌봄자가 교육 과정에 참여하는 데에 필요한 기기(노트북 등)나 개인교습을 지원한다. 가족 돌봄자가 돌봄 역할에서부터 휴식을 지원하기 위하여 간병인 휴가(planned respite)를 제공하기도 한다(carergateway.gov.au).

스트레스에 취약하고, 슬프거나 좌절감을 느끼면 '상담(Counselling)' 서비스를 이용할 수 있다. 상담에는 일대일 대면 방식과 집단 대면 상담, 전화 상담 방식이 있다. 긴급한 도움이 필요할 때는 24시간 통화가 가능한 Lifeline이나 Kids Helpline을 이용할 수 있다. Lifeline은 모든 연령대 대상이며, Kids Helpline은 5세~25세가 대상이다. 어떠한 방식의 상담이든 돌봄 관련 상담 전문가가 서비스를 제공한다. 특히 일대일 대면 상담은 기본 6회기로 구성되어 있으나 서비스 이용자의 욕구에 따라 달라질 수 있다. Carer Gateway 상담 서비스는 주로 18세 이상을 대상으로 제공되며, 18세 미만이면 Kids Helpline을 통해 서비스를 받을 수 있다(carergateway.gov.au).

온라인 carer gateway self-guided coaching 서비스는 가족 돌봄자가 가족을 돌보는 것이 자신의 삶에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 탐색하도록 한다. carer gateway 홈페이지에 접속하여 코칭 서비스를 이용하면 가족 돌봄자는 자신이 어떠한지, 어떻게 되기를 바라는지, 그리고 바라는 바를 실현하기 위하여 어떻게 할 수 있는지에 대한 실질적인 정보와 이용할 수 있는 자원이 무엇인지 알 수 있다(carergateway.gov.au).

가족 돌봄자는 Carer Gateway 홈페이지를 통해 가족돌봄 기술에 대한 정보와 유용한 팁이 담긴 무료 온라인 강의를 수강할 수 있다. 각 강의는 20분~40분 내외로 스트레스 관리, 효과적인 의사소통 기술, 재충전, 법적 이슈, 사회관계 등을 다룬다. 이용자는 각 강의를 다운로드하여 필요할 때마다 가족돌봄자 스스로 건강과 웰빙을 증진하기 위한 내용을 익힐 수 있다(carergateway.gov.au).

가족 돌봄자가 아프거나 다쳤을 때 또는 일신상의 이유로 가족을 돌보지

못할 때 가족 돌봄자의 여건이 나아질 때까지 긴급돌봄(emergency respite) 서비스를 이용할 수 있다. 긴급돌봄은 시간대에 상관없이 Carer Gateway에 전화로 요청할 수 있다. 긴급돌봄 서비스를 이용할 수 있는 상황이 아닌 경우에는 통합지원서비스로 연계한다(carergateway.gov.au).

Carer Gateway에는 가족 돌봄자에게 유용한 정보를 알기 쉽고 자세하게 제공한다. 그 범주는 ‘돌봄 역할’(목소리 높이기, 건강 관리하기, 보건서비스, 법적 이슈), ‘일상’(스스로 돌아보기, 집에서, 이동, 돌보면서 일하기, 돌보면서 공부하기), ‘향후 계획’(Carer Gateway에 도움 청하기, 긴급상황에 대비하기, 미래 계획하기, 임종 계획하기) ‘돌봄 관련 기본 사항’(초보 돌봄제공자를 위한 체크리스트, 돌봄제공자를 위한 체크리스트, 세금 관련 정보, 후견인 및 위임장 설정), ‘상황별 돌봄’(정신질환자 돌봄, 퇴직군인 돌봄, 아동 돌봄, 장애인 돌봄, 노인 돌봄, 형제/자매 돌봄, 성적소수자 관련 서비스), ‘차분하기, 체계화하기’(가사정보: 세탁-청소-요리-가계-장보기, 가족 돌봄자가 도움을 청하지 않는 다섯 가지 이유) 등이다(carergateway.gov.au).

Carer Gateway는 돌봄이 필요한 사람이 여타 기관/부처에서 어떠한 지원을 받을 수 있는지에 대한 정보도 제공한다. 간병수당은 장애인, 심각한 질병을 앓고 있는 자, 노쇠한 성인을 지속적으로 돌볼 경우 지급되는 ‘carer payment’와 장애인이나 노쇠한 사람에게 추가로 매일 돌봄을 제공하는 경우 격주로 추가로 지급되는 ‘carer allowance’가 있다. 장애인은 NDIS(National Disability Insurance Scheme), 노인은 My Aged Care의 대상이 된다. 장애인 지원책에 대한 정보를 제공하는 Disability Gateway, 장애 인력 지원 툴킷 및 자원에 대한 정보를 제공하는 Laurel House가 있다(carergateway.gov.au).

## ② 장학금 프로그램

영 케어러 장학금 프로그램(young carer bursary program)은 영 케어러가 학업을 지속할 수 있도록 해당 프로그램 신청자 중 1,000명을 대상으로 연간 \$3,000을 지원한다. 장학금 받는 첫해에 \$2,000, 두 번째 해부터는 \$1,000을 받는다. 장학금은 학비, 노트북 또는 소프트웨어, 문구, 교복, 학교 캠프, 교통비, 임시 돌봄, 정서 지원, 교과 외 활동 등에 사용할 수 있다. 지원 대상은 호주 국적 또는 영주권이 있으며, 고등학교 또는 대학교에 재학 중인 영 케어러으로, 소득에 상관없이 받을 수 있으며, NDIS 대상이라도 신청할 수 있다. 지속적으로 받을 수 있지만, 매해 신청해야 한다.

다른 장학금과 중복해서 받을 수 없다. Young Carers Network는 더 많은 영 케어러에게 장학금 프로그램을 알리기 위하여 청년들이 자주 이용하는 SNS에 배너 등을 띄워 적극적으로 홍보 중이다 (Young Carers Network, 2022).

〈표4-3〉 호주 정부의 돌봄제공자 지원 서비스

| 구분        | 서비스 내용  | 이용/신청 방식 |
|-----------|---|----------|
| 자조모임      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 대면 자조집단<br/>- 촉진자(facilitator) 진행 및 관계망 연결</li> <li>● 온라인 커뮤니티 포럼</li> </ul>                         | 대면, 온라인  |
| 상담        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 1:1 대면 상담</li> <li>● 대면 집단 상담</li> <li>● 전화 상담</li> </ul>  | 대면, 전화   |
| 온라인 교육    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 교육주제: 가족돌봄 기술, 스트레스 관리, 재충전, 의사소통 기술, 법적 이슈 등</li> <li>● 세션당 20~40분</li> <li>● 강의 다운로드 가능</li> </ul> | 온라인      |
| 맞춤형 통합 지원 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 교육(교습, 기기 등), 휴식, 가사, 이동 등 지원</li> </ul>   | 온라인, 전화  |
| 자기주도 코칭   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 가족돌봄이 삶에 미치는 영향 등 자기 성찰 유도</li> <li>● 유용한 지원정보 제공</li> </ul>   | 온라인      |
| 긴급 휴식     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 긴급돌봄 제공 또는 통합돌봄서비스 연계</li> </ul>   | 전화       |
| 유용한 정보    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 돌봄역할, 일상, 계획, 상황별 돌봄, 돌봄 상식 등</li> </ul>   | 온라인      |
| 기타 정부 지원  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 간병수당 및 돌봄이 필요한 사람이 받을 수 있는 지원책</li> </ul>  | 온라인      |

출처: carergateway.gov.au(2023. 02. 07)

〈그림4-3〉 호주 장학금 프로그램 홍보 예

A4 Poster



A5 Flyer



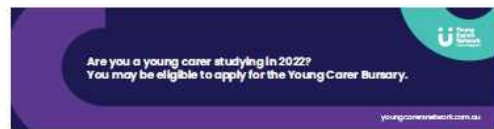
Social Media Tiles



Facebook Banners



LinkedIn Banners



출처: Young Carers Network (2022) p.16~18

## 2) 스웨덴

### 가) 인식, 현황

#### ① 인식

스웨덴에서 아동은 보호와 돌봄의 대상이다. 스웨덴 사회에서 다른 가족 구성원을 돌보는 아동인 영 케어러는 있을 수 없으며, 있어서도 안 되는 것이다. 스웨덴에는 영 케어러를 정의하기 위하여 합의된 기준도 없다 (Järkestig Berggren 외, 2019). 스웨덴은 ‘영 케어러’라는 단어 대신 ‘친족으로서의 아동(Barn som anhoriga)’이라는 말을 쓴다. 친족으로서의 아동은 돌봄을 제공하는 주체가 아닌 돌봄이 필요한 가족구성원과 함께 살아가야 하는 환경에 노출된 피해자라는 관점이 반영되어 있다. 영 케어러에 대한 이슈를 최초로 제기한 Becker 외(1995)가 스웨덴을 ‘중급(level 3)’의 국가로 분류한 이유는 영 케어러에 대한 스웨덴의 관심이 높기 보다는 아동청소년 보호에 대한 사회적 인식 정도가 높고, 보호체계가 잘 갖추어져 있기 때문이다.

그러나 최근 위탁 아동과 이민 가족이 늘어나면서 영 케어러에 대한 사회적 관심이 늘어나기 시작하였다. 앞서 언급하였듯이 스웨덴 정부는 영 케어러에 대한 명확한 연령기준을 제시하지 않았으나, 스웨덴의 최근연구들은 아동의 연령 기준인 18세 미만 중 가족 내 돌봄을 제공하는 이들을 영 케어러로 본다(하수정, 2022). 18세 이상의 성인 돌봄제공자는 아동복지법이 아닌 사회복지법에 근거하여 지원 받기 때문이다(Järkestig Berggren 외, 2019). 스웨덴의 영 케어러 관련 조사에서 살펴본 영 케어러가 수행하는 돌봄의 범위를 가사는 물론 가정의 경제적 상황을 고려하여 용돈을 받지 않거나 이민자 부모의 사회활동을 돕는 것, 이민자 부모가 필요한 정보를 확보하는 것 등을 포함한다. 영 케어러의 돌봄 역할에 대한 이러한 범위는 영국이나 호주 등 다른 나라보다 폭넓다(하수정, 2022).

#### ② 현황

스웨덴의 영 케어러 조사 결과에 따르면, 스웨덴의 영 케어러가 가장 많이 수행하는 돌봄 역할은 설거지와 그릇정리 등의 가사활동(50%)이다. 스웨덴 언어가 서툰 부모를 대신하여 통역하거나 공공기관을 방문하는 등 가계 관리를 하는 영 케어러는 30%이며, 가족이 괜찮은지 항상 살피는 정서돌봄은 20%가 수행한다. 영 케어러의 17%는 어린 동생을 학교에 데려다 주는 등 형제자매를 돌본다. 아르바이트 등을 통해 가정의 재정 상황에 기여하는 이

들은 영 케어러의 12%이다. 가족 구성원의 환복이나 세면을 돕는 등 개인 돌봄의 역할을 하는 비율은 2.5%에 불과하였다(Jarkestig-Berggren et al, 2021).

2014년 기준 스웨덴 내 300개 학교에 다니는 15세 2,356명을 대상으로 한 조사 결과는 스웨덴 영 케어러의 현황을 파악하는 데에 도움이 된다. 조사 결과에 따르면, 부모가 중증 중독이나 정신질환으로 병원에서 치료를 받는 경우는 응답 아동의 약 8%였다. 응답 아동의 17%는 병원을 오가며 치료를 받는 부모와 함께 살고 있다(Nordenfos et al, 2014). 스웨덴의 경우 영 케어러가 제공하는 돌봄의 범위가 넓으므로, 치료 받는 중인 부모와 함께 사는 아동 대부분은 영 케어러로 볼 수 있겠다.

#### 나) 법령

영 케어러와 관련된 스웨덴의 법령은 헌법(Constitutional Act, 1974), 사회복지법(Social Services Act, 2001), 청소년보호법(Care of Young Persons Acts, LV, 1990)과 부모법(Parental Code, 1949) 등이다. 가족에게 돌봄을 제공하는 스웨덴의 아동청소년은 아동복지 관련 법적 테두리 안에서 보호받는다. 스웨덴의 아동복지서비스는 학대나 방임 받는 아동청소년뿐만 아니라 도움이 필요한 모든 아동을 대상을 제공한다. 스웨덴의 아동청소년 보호 체계가 다른 국가들과 다른 점은 지향점은 아동청소년 개인이 아닌, 가족 지원을 지향한다는 것이다(Chen, 2021). 예를 들어, 사회복지법에는 개입 대상자의 권리 보호와 연대 및 참여의 중요성을 강조하고, 아동 복지 또는 아동 보호 관련 정책이나 서비스를 펼칠 때에는 가족 관계에 초점을 둔다는 점이 명시되어 있다(Leviner, 2014).

#### 다) 연구

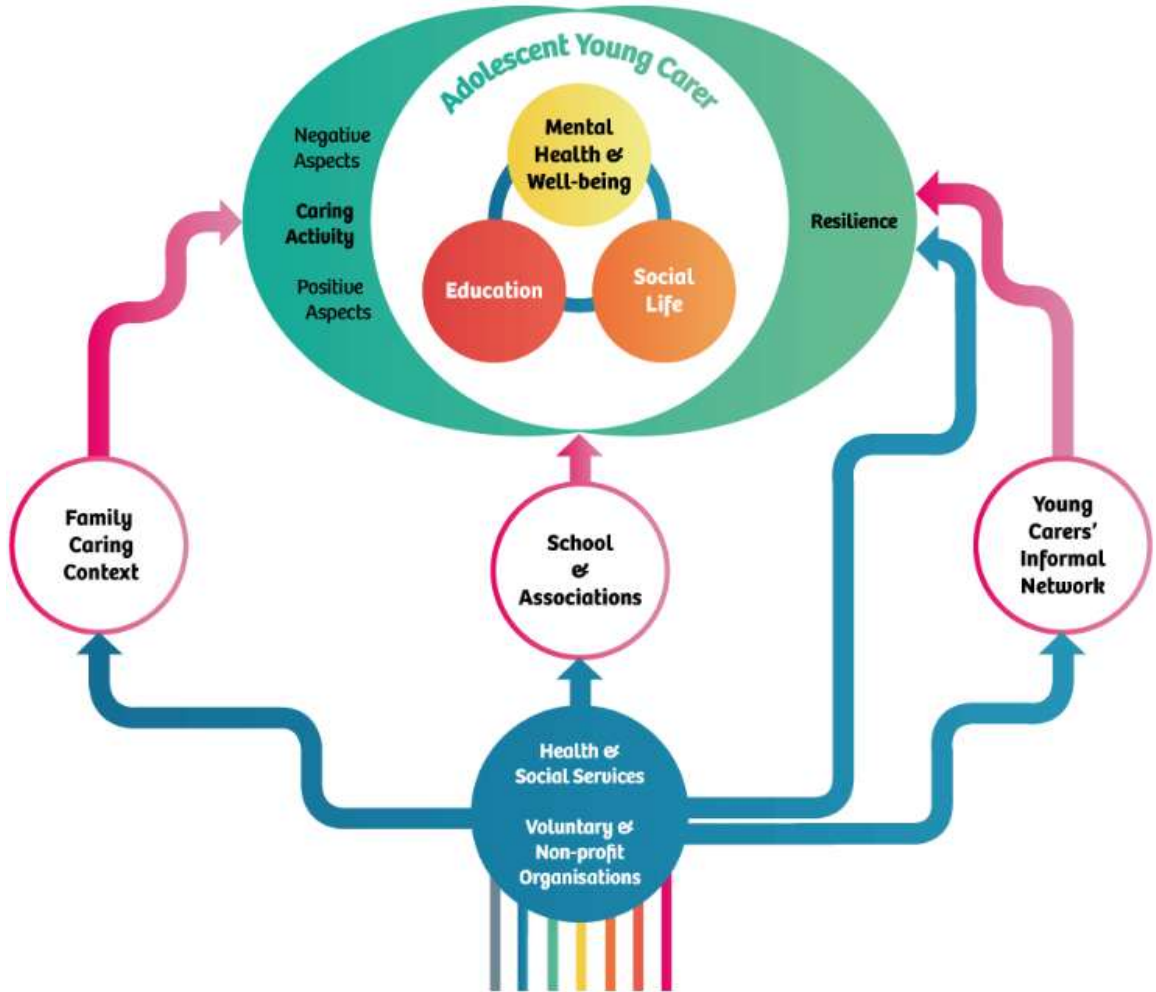
영 케어러에 대한 스웨덴의 연구는 정부 주도로 본격화되었다. 2010년에 개정된 「건강관리법」과 「부모안전법」에 따라 스웨덴 정부는 위탁아동과 이민가족의 돌봄에 대한 조사를 진행하였으며, 이후 영 케어러에 관한 연구가 이어지기 시작했다. 당시 스웨덴 정부의 연구 및 조사 목적은 영 케어러 조기 발견과 예방을 위한 것이었다. 해당 조사의 내용은 영국과 호주의 선행 사례를 참고하여 영 케어러에 대한 인구 특성과 어떠한 돌봄 활동을 수행하는지 등으로 구성되었다(하수정, 2022). 그 밖의 정부 관련 연구는 가족돌

봄역량센터(Nationellt kompetenscentrum Anhöriga, 이하 Nka)와 린네우스 대학(Linnaeus Univeristy)가 주도하여 지방자치단체 및 대학들과 함께 진행한다. 이들 기관은 성별 돌봄 역할 수행, 이민 가족, 돌봄제공자의 웰빙, 돌봄 역할을 수행이 영 케어러의 건강과 발달에 어떠한 영향을 미치는 지에 대해 연구한다(Nka, 2021).

스웨덴에서 영 케어러에 대한 연구가 증가한 것은 2020년 유럽연합의 Me-We 프로젝트가 시작되면서 부터이다(하수정, 2022). Me-We는 ‘유럽 내 영 케어러의 정신건강과 복지 증진(Psychosocial Support for Promoting Mental health and wellbeing among adolescent young carers in Europe)’의 약어이다. Me-We의 목적은 주로 스웨덴, 스위스, 네덜란드, 이탈리아, 영국, 슬로베니아의 영 케어러 현황에 대해 이해하고 사례들을 공유하여 향후 각국의 영 케어러 정책 수립에 이바지하는 것이다(Me-We & Nka, 2020).



〈그림4-4〉 EU의 Me-We 프로젝트 목표



출처: me-we.eu(2023. 02. 10)

최근 연구들이 밝혀낸 스웨덴 영 케어러의 특징은 다음과 같이 요약된다. 먼저, 스웨덴 영 케어러를 결정짓는 주요 요인은 가구 소득보다 이민 가족 여부에 따른다. 1세대 이민자인 부모가 언어나 문화 차이로 겪는 어려움을 이민 2세대 또는 3세대인 아동청소년이 해결할 수 있기 때문이다 (Nordenfors et al, 2014). 이민 가족 여부 외에 밝혀진 스웨덴 영 케어러의 특성은 만이, 임대아파트 거주, 한 부모 중에서도 어머니와 사는 경우, 부모의 직업이 불안정한 경우, 경제적으로 풍족하지 않은 경우 등이다 (Nordenfos & Melander, 2017).

#### 라) 정책 및 서비스

스웨덴은 대표적인 보편복지국가로서, 영 케어러만을 지원하기 위한 국가 차원의 정책은 존재하지 않는다(하수정, 2022). 스웨덴의 영 케어러에 대한 지원은 아동 보호 체계 내에서 이루어진다(Leveiner, 2014). 스웨덴 정부가 전반적인 보편복지정책을 수립하면, 이를 근거로 지방자치단체가 실질적인 지원서비스를 제공한다(Leveiner, 2014). 지방자치단체는 서비스 설계 및 제공 등에 관한 전권을 가지며, 일선에서 서비스를 제공하는 전문가의 자율성 또한 크게 보장받는다(Khoo et al, 2003).

영 케어러가 혜택을 받을 수 있는 스웨덴의 정책은 아동수당, 보육시설, 부모휴가 등이며, 재가복지와 방문서비스 등도 폭넓게 이용 가능하다. 해당 정책들은 영 케어러인 아동청소년만을 지원 대상으로 보지 않고, 그들을 보호할 책임이 있는 부모나 가족 전체를 지원하는 관점에서 이행된다. 대표적인 서비스 사례들은 다음과 같다.

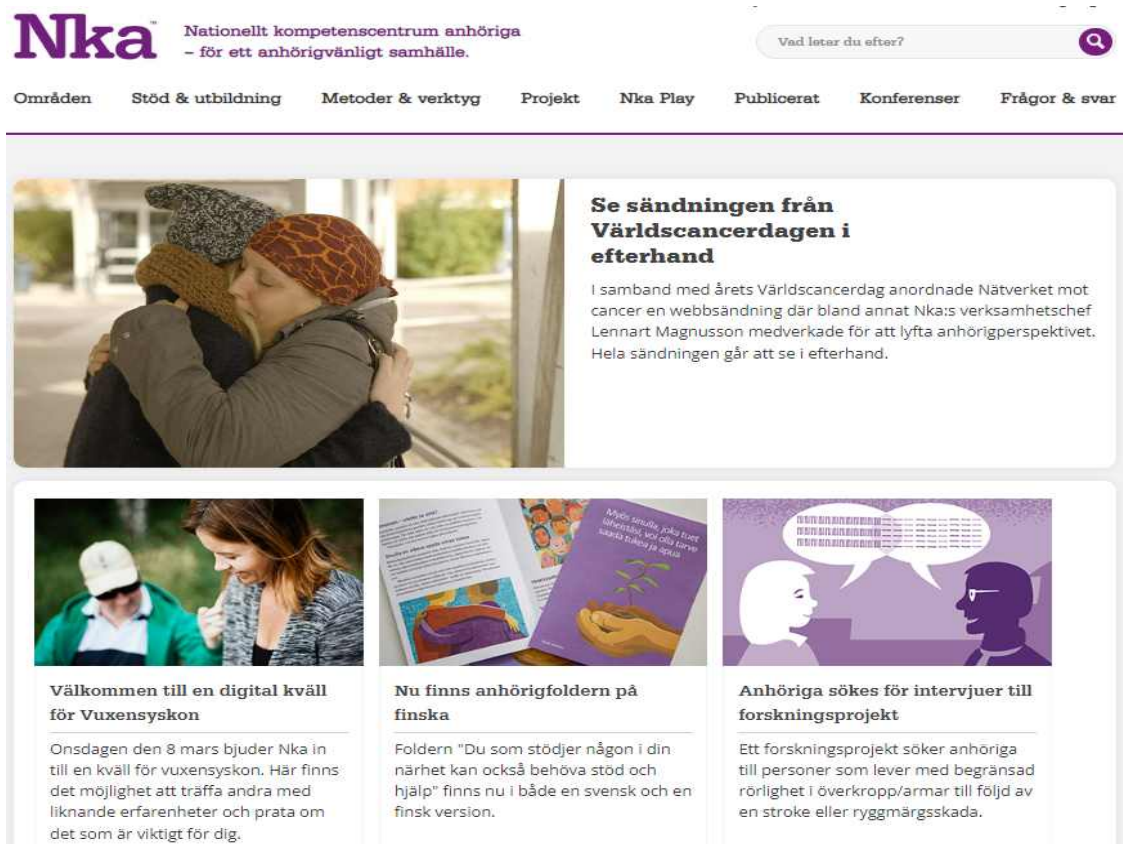
첫 번째는 부모지원(parenting support) 사례로, 부모가 돌봄이 필요한 상황이라도 부모로서 책임을 다 하도록 지원하며, 훈련시킨다. 정신질환을 앓고 있는 부모는 자녀 양육에 어려움을 겪으며, 이러한 상황은 곧 영 케어러에게 부정적인 영향을 미친다. 이러한 상황에서 정신질환을 앓고 있는 부모가 부모로서 일상적으로 행하여야 할 과업을 해야 할 시간에 맞추어 문자 메시지 알림을 받는다. 아동의 학교나 유치원 통학 도움 서비스 등 자녀 양육에 필요한 실질적인 지원도 받을 수 있다(Me-We, 2020).

두 번째는 가족지원(whole family support)으로, 궁극적으로는 아동이 가족에 대해 걱정하거나 책임감을 느끼지 않도록 지원한다. 일부 지역에서는 아동이 장애가 없더라도, 장애가 있는 가족을 둔 아동의 복지를 증진하기 위하여 영 케어러의 가족을 아동재활센터가 지원한다. 아동학대 및 방임 문제가 있는 가족 또는 아동과 가까운 친인척을 지원하기 위하여 5개의 지자체가 협의체를 꾸려 함께 대응하기도 한다(Me-We, 2020)

세 번째는 정신질환을 앓고 있는 부모를 둔 아동에게 휴식을 지원하는 것이다. Maskrosbarn이 주관하는 아동을 위한 여름 캠프(Dandelion Children)가 대표적인 사례이다. 스웨덴 북부 지역에서는 암 투병 중인 부모를 둔 아동들이 주말에 편하게 휴식할 수 있도록 지원한다. 알츠하이머 협회는 치매를 앓고 있는 부모를 둔 아동을 대상으로 여름캠프 기회를 제공한다(Me-We, 2020). 그 밖에 스웨덴에서 영 케어러만을 대상으로 직접적인 서비스를 제공하는 기관은 학교 또는 사회복지시설이며, 아동청소년 지원을 위해 협력하고 있다(Me-We, 2020)

Nka는 가정 내 돌봄 제공자의 역량을 높이기 위하여 2008년에 설립된 조직이다. Nka는 2022년 스웨덴의 지방자치단체인 보로스(Borås)와 함께 ‘영 케어러 위원회’를 발족하여 2022년 11월부터 영 케어러를 대상으로 온라인 교육은 물론, 유사한 경험을 하는 영 케어러끼리 만날 기회를 만들어 제공하고 있다(하수정, 2022).

〈그림4-5〉 스웨덴 Nka 홈페이지



출처: anhoriga.se (2023. 02. 10)

## 다. 초급 (level 4) 국가 사례

### 1) 뉴질랜드

#### 가) 인식, 현황

##### ① 현황

뉴질랜드 국민 10명 중 한 명(약 430,000명)은 돌봄 제공자이다. 뉴질랜드 돌봄 제공자 10명 중 한 명(약 43,000명)은 15~24세의 영 케어러이다. 이러한 영 케어러의 수치는 15~24세 뉴질랜드인의 8%에 달하는 규모다(Ministry of Social Development, 2023. 2. 10). 이 중 영 케어러는 돌봄 제공자임을 스스로 드러내고 싶어 하지 않는 경향이 있어 실제 뉴질랜드 영 케어러의 숫자는 더 많을 것으로 추측된다. 스스로 돌봄 제공자임을 드러내지 않으려는 영 케어러의 특성 때문에 영 케어러가 학업과 고용, 그밖에 일상에서 어려움을 겪을 수 있음에도 불구하고 제 때에 필요한 도움을 받기 어렵다(Ministry of Social Development, 2019).

## ② 인식

뉴질랜드에는 아직 영 케어러를 위한 별도의 법령은 없다. 2021년 뉴질랜드 정부가 돌봄 제공자가 이용할 수 있는 정책 및 서비스를 소개하기 위해 발간한 자료집에도 영 케어러에 대한 언급은 거의 없다. 돌봄 제공자의 자기 관리와 삶의 질이 중요하며, 이와 관련하여 도움이 필요할 때 이용 가능한 홈페이지와 콜센터 번호를 제시하면서 한차례 명시하였을 뿐이다(Ministry of Social Development, 2021).

최근 뉴질랜드 정부는 돌봄 제공자 중에서도 사회적 약자 또는 소수자 집단에 속한 이들을 지원하기 위해 노력 중이며, 영 케어러는 그 중 한 집단이다. 뉴질랜드 정부가 비영리 조직 Carers Alliance와 함께 2008년도부터 진행 중인 Carers' Strategy를 통해 이러한 노력을 확인할 수 있다. Carers' Strategy는 돌봄 관련 경험들에 기반을 두어, 돌봄을 제공하는 뉴질랜드 국민들이 필요로 하는 바를 실질적으로 지원하기 위한 실행계획(action plan)이다. 가장 최근에 수립된 실행계획은 'Carers' Strategy Action Plan 2019-2023'이다. 실행계획 상 주요 인구 집단은 마오리(Māori Carers), 비마오리계 태평양 제도인(Pacific Carers), 25세 이하 영 케어러(young carers), 65세 이상 고령의 돌봄 제공자(old carers) 등 4 가지이다(Ministry of Social Development, New Zealand Carers Alliance, 2019).

## 〈그림4-6〉 뉴질랜드 fact sheets ‘who are Carers’

### Carers play a crucial role in enabling people to live and participate in their communities.

Carers are individuals, family, whānau and āiga who provide care for someone close to them who needs help with everyday living because of a disability, health condition, illness or injury.

There are approximately 430,000 carers in New Zealand.

The Government, along with the New Zealand Carers Alliance and Carers New Zealand, is committed to supporting carers through Mahi Aroha – Carers’ Strategy Action Plan 2019–2023, the third Action Plan under the Carers’ Strategy.

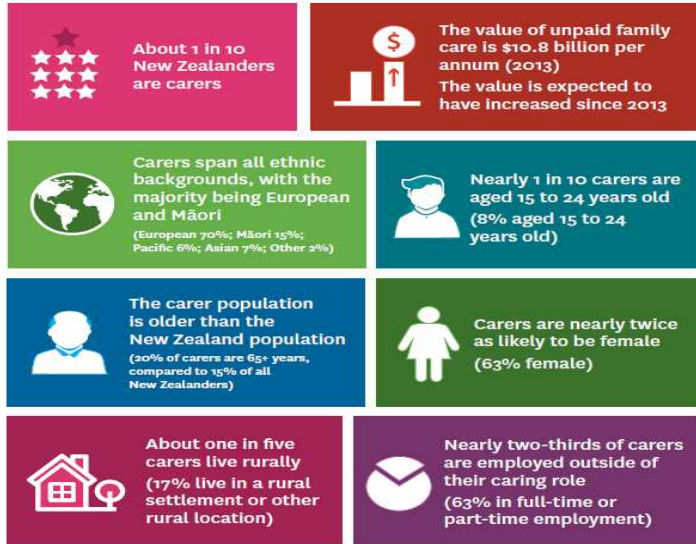
Mahi Aroha is for all people providing care, with an additional focus on four target population groups: carers who are Māori, Pacific, young (aged up to 25 years) and older (aged 65 years and older).

Mahi Aroha has four focus areas:

- ensuring carers are recognised, valued and acknowledged for the important work they do
- better supporting carers to navigate systems and services, ensuring support and services are received by carers
- supporting carers, including financial support and carer wellbeing
- supporting carers who want to balance paid work, study and other opportunities with caring.

This information was developed by the Mahi Aroha Working Group. To find out more go to: [www.msd.govt.nz/carers](http://www.msd.govt.nz/carers). For enquiries please email: [carers.strategy@msd.govt.nz](mailto:carers.strategy@msd.govt.nz)

\* As defined under ‘unpaid activities - looking after and helping someone who is ill or has a disability’ (Statistics NZ 2018 Census).



### Carers have many different stories about how they came to care, their experiences of caring and the challenges they face.



출처: Ministry of Social Development(2023. 02. 10)

### 나) 정책 및 서비스 제공 방향

‘Carers’ Strategy Action Plan 2019-2023’는 돌봄 제공자에 대한 지원 목표와 정책 내용을 담고 있다. 영 케어러만을 위한 정책 목표와 서비스는 거의 없으나, 돌봄 제공자를 위한 대부분의 지원 대상에 영 케어러로

속한다. 해당 실행계획의 방향은 돌봄 제공자에게 필요한 정보 제공, 건강과 복지 보장, 휴식 보장, 재정 지원, 훈련과 고용 기회 제공으로 요약된다(〈표 4-4 참고〉)(Ministry of Social Development, New Zealand Carers Alliance, 2019).

‘Carers’ Strategy Action Plan 2019-2023’의 첫 번째 목표는 돌봄 제공자 자체와 그들이 가족이나 사회에 기여하는 바에 대해 정부, 직장, 지역사회에서 많은 이들이 인식하고 인정하도록 하는 것이다. 영국 정부(Ministry of Social Development)는 영 케어러를 포함한 소수 돌봄 집단에 대한 연구, 일하는 돌봄 제공자의 어려움, 돌봄 제공자에 대한 가정 폭력 현형 및 영향 등에 대한 연구를 지원하며, 관련 데이터 수집을 위해 노력한다. Young Carer Leadership Team은 영 케어러의 어려움을 수렴하여 정부 정책 시 반영되도록 한다(Ministry of Social Development, New Zealand Carers Alliance, 2019).

돌봄 제공자 지원을 위한 대표적인 서비스는 돌봄 대상의 배뇨장애 관리를 도와주는 것이다. 돌봄 제공자 스스로의 역할에 대해 깨닫고 받을 수 있는 정부 지원 혜택을 누릴 수 있도록 하는 것도 중요하다. 뉴질랜드는 특히 소수 민족(마오리, 비(非)마오리 태평양 제도인 등)의 문화적 특성을 고려한 서비스 제공을 고려한다. 또한 돌봄 제공자가 서비스를 이용할 때에 겪는 접근성과 편차를 최소화하여 서비스 형평성 유지를 고려한 정책을 펼쳐나간다(Ministry of Social Development, New Zealand Carers Alliance, 2019).

돌봄 제공자의 삶의 질 향상을 위한 뉴질랜드 정부의 지원 대상은 돌봄 제공자 당사자 뿐 아니라 직계·방계 가족까지 포함한다. 돌봄 제공자의 건강은 물론 돌봄을 제공하느라 축소될 수 있는 사회적 관계 형성을 위한 지원을 위해 노력한다. 특히 정신질환이나 중독을 앓고 있는 가족을 돌보는 경우 돌봄 제공자가 해당 질병에 대해 알아야 할 내용과 이용 가능한 서비스에 대해 알도록 한다. 돌봄 제공자를 위한 재정적 지원은 사고가 났을 경우 외상 관련 치료를 지원하는 Accident Compensation Corporation(이하 ACC), 보건국의 individualized funding과 Funded Family Care(이하 FCC), Supported Living Payment(이하 SLP) 등이다(Ministry of Social Development, New Zealand Carers Alliance, 2019). 이 중 SLP는 심각한 장애나 질병으로 강도 높은 돌봄이 필요한 가족에게 종일 돌봄을 제공하는 돌봄 제공자를 대상으로 한 현금 지원이다. SLP를 받기 위해서는 돌봄 대상자가 얼마나 중증인지에 대한 의

사의 진단서가 필요하다(Ministry of Social Development, 2021).

돌봄 제공자의 학습과 교육, 근로활동을 지원하기 위한 노력은 다음과 같다. 먼저, Carers New Zealand CareWise는 고용주와 직장을 대상으로 돌봄 제공자가 가족 돌봄을 해야 하는 상황을 고려하고, 돌봄으로 휴직한 직원이 복귀할 수 있도록 홍보를 펼치고 돕는다. 또한 돌봄 제공자가 자신의 기술과 능력을 인정하고, 학습이나 교육, 취업 과정에 이들의 강점이 반영될 수 있도록 한다(Ministry of Social Development, New Zealand Carers Alliance, 2019).

〈표 4-4〉 뉴질랜드 ‘Carer Strategy Action Plan 2019-2023’ 주요 내용

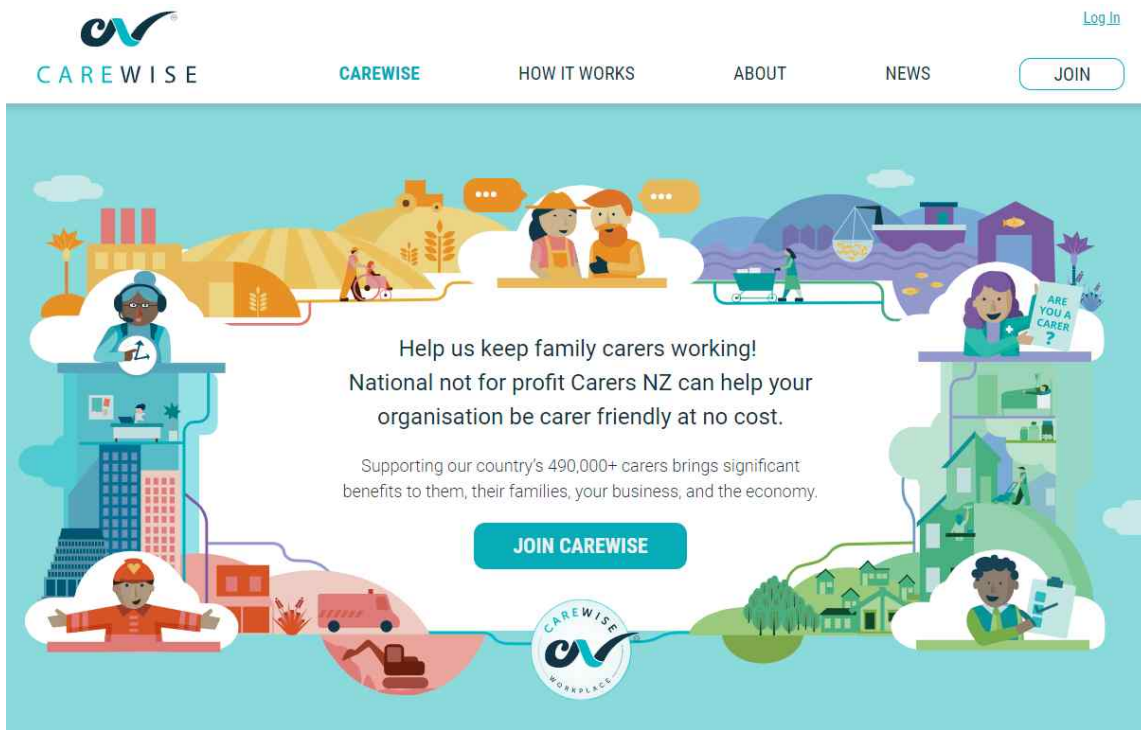
| 목표                                      | 세부 계획   |
|---|---|
| 1. 돌봄 제공자와 돌봄 제공자가 기여하는 바에 대해 인식하고 인정하기 | 1-1. 정부, 고용주, 지역사회 등에서 돌봄 제공자를 별도의 집단으로 인식하도록 촉진<br>1-2. 돌봄 제공자와 지원 방법에 대한 인식 높이기<br>1-3. 돌봄 제공자의 욕구 관련 연구 기금 생성<br>1-4. 돌봄 제공자 관련 데이터 질 높이기<br>1-5. 정책 개발 시 영 케어러에 대한 지원 포함  |
| 2. 돌봄 제공자 지원 및 서비스 보장                   | 2-1. 배뇨장애 관리 서비스 지원<br>2-2. 돌봄 제공자가 자신이 이용할 수 있는 모든 지원(보건, 복지 등)에 대해 인식하고 이용할 수 있도록 함<br>2-3. 마오리 및 태평양 제도인 돌봄 제공자가 문화적으로 안전하게 대응할 수 있는 가족 중심 지원 방법 모색<br>2-4. 돌봄 제공자의 거주 지역에 상관없이 편하게 휴식을 취할 수 있도록 서비스 접근성과 형평성 향상   |
| 3. 돌봄 제공자의 삶의 질 향상을 위한 지원               | 3-1. 영 케어러와 그 가족(직계·확대 포함)의 욕구를 확인하고 지원<br>3-2. 돌봄 제공자가 돌봄의 역할에서 벗어나 사회관계에 참여할 수 있는 기회 제공<br>3-3. 정신건강/중독 문제가 있는 가족을 돌보는 돌봄 제공자가 질병을 이해하는 데에 필요한 정보와 관련 서비스/기관에 대한 접근성을 높이기<br>3-4. 보건부문 Funded Family Care(FCC) 변경, 뉴질랜드 공중 보건 및 장애법 part 4A 폐지<br>3-5. 돌봄 제공자를 위한 재정 지원 정책 검토 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Attention Care Policy(ACC)</li> <li>• Individualized Funding(Ministry of Health)</li> <li>• 돌봄 제공자 대상 재정 지원을 위해 중장기 관점에서 Funded</li> </ul> |

| 목표                       | 세부 계획  |
|--------------------------|--|
|                          | Family Care(FCC) 정책 설정(Ministry of Health)<br>• Supported Living Payment - Carers(Ministry of Social Development)<br>3-6. 돌봄 제공자 재정 지원 및 복지를 위한 기타 재정 지원/개선 고려 |
| 4. 근로활동, 학습 및 기타 관심사항 지원 | 4-1. Carers New Zealand CareWise: 돌봄 제공자가 돌봄에 할애하는 시간을 고려하여 고용 유지 및 복귀 지원<br>4-2. 융통성 있는 방식으로 학습, 훈련, 교육 기회 제공, 모든 교육/ 자격/고용에 돌봄 기술과 경험을 반영해주는 방법 모색           |

출처: Ministry of Social Development(2019) 재구성



〈그림4-6〉 뉴질랜드 CareWise 홈페이지



## Why become CareWise?

1 in 8 New Zealanders juggle work with caring for someone who is frail, unwell, or has a chronic condition or disability.

Without support, carers may feel they need to give up work or reduce working hours. Many of these workers are your most skilled and experienced staff. Being a CareWise employer will reduce your recruitment, retention, and training costs, and make it easier for caring staff to keep working.

1 IN 8 WORKERS ARE FAMILY CARERS



## Why support carers in your workplace?



**RECRUIT  
TALENT**

*hire from a wider pool*



**RETAIN  
STAFF**

*reduce absenteeism & turnover*



**SUPPORT  
WELLBEING**

*deliver on values & principles*



**BETTER  
BUSINESS**

*improve productivity & competitiveness*

출처: carewise.org.nz (2023. 02. 10)

## 라. 초기 (level 5) 국가 사례

### 1) 아일랜드

#### 가) 인식

아일랜드는 영 케어리에 대한 별도의 법령은 없으나, 영 케어리를 지원하는 데에 필요한 정책과 서비스를 갖추고 있다. 아일랜드의 The National Youth Strategy는 25세 이하 아동청소년과 관련된 쟁점과 정부의 정책 및 서비스 지향점을 제시한다(Ministry for Children and Youth Affairs, 2015).

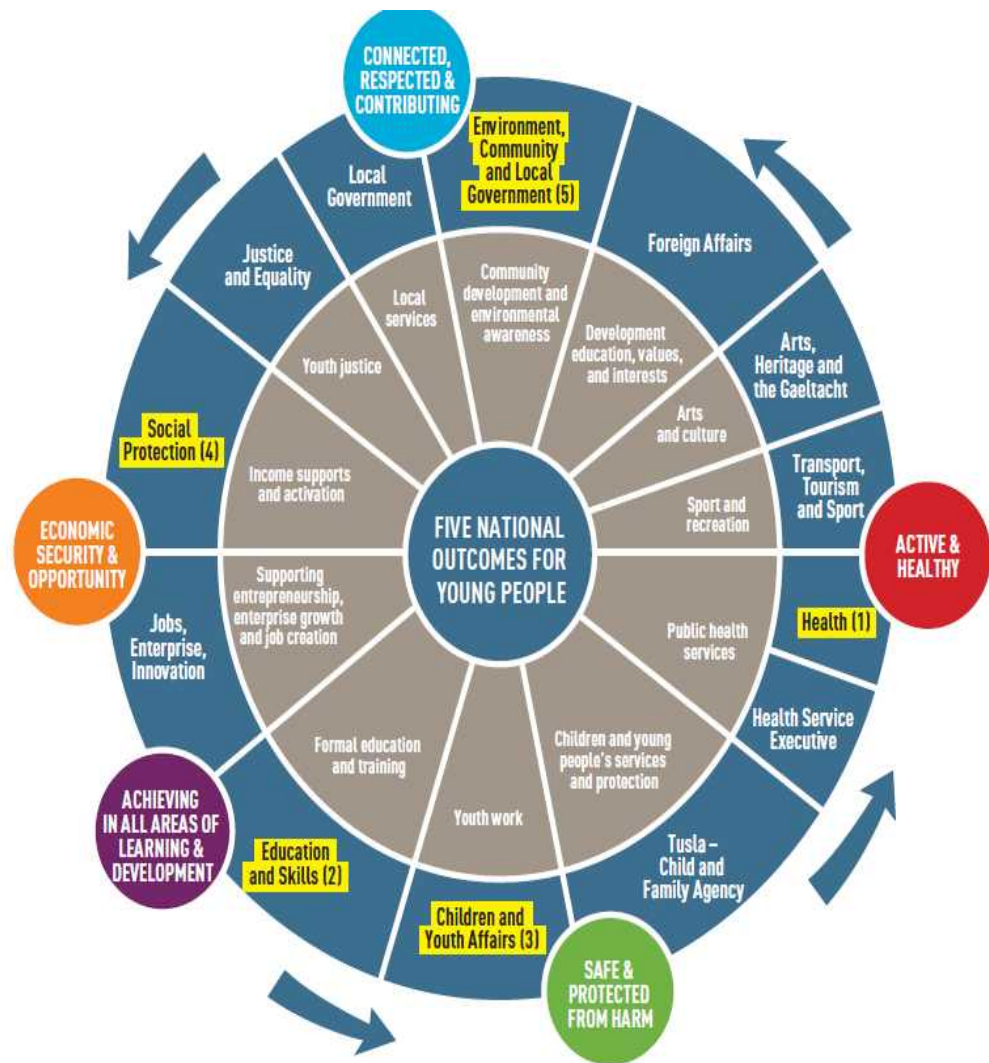
#### 나) 지원 방향

The National Youth Strategy 2015-2020에는 아동청소년 중 사회적으로 소외되고 불우한 집단으로 영 케어리가 언급되어 있다(Leu & Becker, 2017). 해당 문서에 제시된 영 케어리 지원 방향은 영 케어리의 욕구에 대응하고자 통합적으로 지원하기 위하여 여러 분야 및 기관이 협력하여야 한다는 것이다(〈그림 4-7〉 참고)(Ministry for Children and Youth Affairs, 2015).

Family Carers Ireland(이하 FCI)는 영 케어리 프로그램을 운영하고 정부의 지원을 받아 전국 21개 센터에 상용직 영 케어리 개발 담당자(young carer development manager) 인력을 배치하였다. FCI는 영 케어리를 대상으로 진행하는 6개의 프로젝트는 다음과 같다. 개인과 가족 지원(individual and family support)에게 유용한 정보를 제공하고 돌봄 관련 상담을 제공(individual and family support)한다. 영 케어리 자조집단은 코로나-19로 중단되었으나, 홈페이지나 페이스북에서 또래 영 케어리와 소통할 수 있다. 10~24세의 영 케어리는 문화·여가 시설이나 미용실(Carlingford Adventure Centre, Zipit Forest Adventure, Grafton Barbers, Omniplex Cinemas, Gym Plus, The Body Shop) 등을 무료로 이용할 수 있는 카드(free young carer card)를 받을 수 있다. FCI는 영 케어리가 또래와 어울리고 관계망을 형성하며 휴식을 취하고, 컨퍼런스나 포럼 등의 행사(national events)를 개최하여 영 케어리가 의견을 낼 기회를 제공한다. FGI는 아일랜드 전역의 학교에 영 케어리를 지원하는 프로그램(Young Carers in Education)을

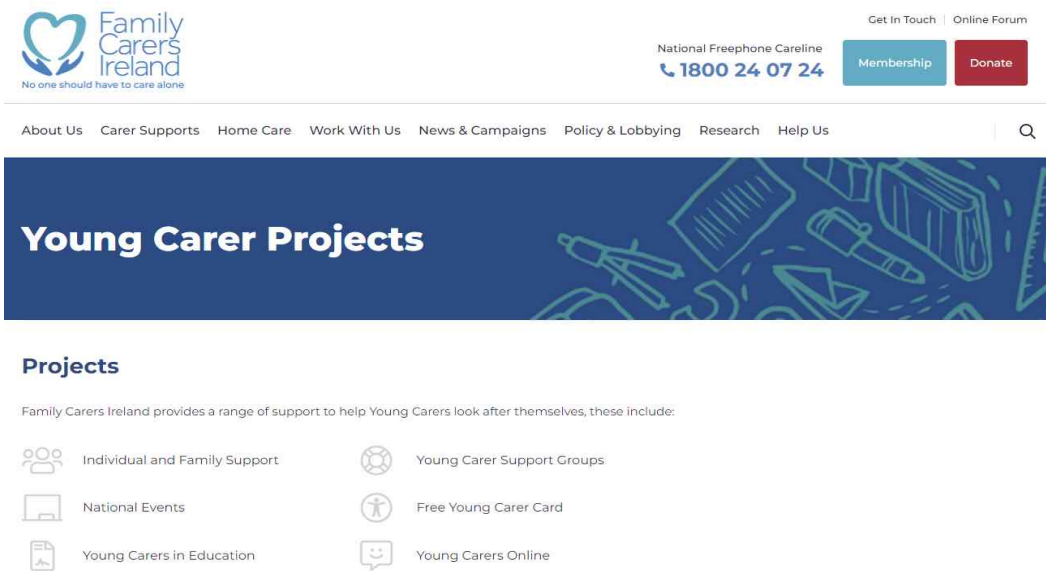
운영 중이다. 교사를 비롯한 교직원이 영 케어러의 욕구와 특성을 이해할 수 있도록 하며, 영 케어러가 원하면 고등 교육에 대한 정보를 주고 재정적으로도 지원한다. 마지막으로 영 케어러 온라인(Young Carers Online)은 전문가가 개입하는 심리상담 프로그램이다. 영 케어러 소집단을 대상으로 온라인에서 심리치료사와 이야기를 나누고 세션 종료 무렵엔 영 케어러가 해당 세션을 통해 유용한 지식과 깨달음을 얻을 수 있도록 한다(FCI, 2023. 2. 10).

〈그림4-7〉 아일랜드 ‘아동청소년 정책성과 달성을 위한 협력 방향’



출처: Ministry for Children and Youth Affairs(2015), pp.34 Figure 5

## 〈그림4-8〉 아일랜드 FCI의 영 케어러 프로젝트



출처: Familycarers.ie(2023.2.10.)

### 마. 기타 국가 사례

#### 1) 일본

##### 가) 인식과 현황

일본의 영 케어러가 주목받기 시작한 시점은 10년 전 시민단체가 영 케어러에 대한 문제를 사회에 알리면서부터이다. 2010년 설립된 일본 케어러는 2013년 돌봄 문화제에서 6년 동안 할머니를 돌본 청년의 사례를 알렸으며, 2014년 3월 영 케어러 심포지엄을 개최하였다. 같은 해 8월부터 영 케어러 프로젝트를 시작하면서 격월로 정기 회의를 개최하고 있다. 이러한 과정 중 언론과 지자체의 영 케어러에 대한 인식도 높아졌다 (carersjapan.com, 2022.02.10.).

영 케어러에 대한 별도의 법률이나 합의된 정의는 아직 없다. 일본의 후생노동성은 본디 성인이 하여야 할 가사노동이나 가족 돌봄의 역할을 일상적으로 하는 아동을 영 케어러로 본다. 일본 케어러 연맹(Carer Japan)은 후생노동성의 정의에 덧붙여 영 케어러의 나이를 18세 미만이라 제시하였다. 2017년 실시된 취업구조기본조사 결과, 가족 돌봄을 제공하는 15

세~19세는 37,100여명으로 추산된다. 2018년 후생노동성의 조사에 따르면, 영 케어러임을 스스로 알고 있는 비율은 최대 절반 정도이다(안주영, 2022). 2021년 후생노동성이 일본의 전국 중고등학생을 대상으로 실태조사를 시행한 결과, 영 케어러 빈도는 초등학교 6학년 15명 중 1명, 중학교 2학년 17명 중 1명, 고등학생 24명 중 1명으로 확인되었다(최영준 외, 2022).

〈그림4-9〉 일본 후생노동성이 제시한 영 케어러



출처: 생태적지혜(2023.2.14.)

### 나) 지원 방향

일본의 영 케어러 지원방안은 조기과약, 상담지원, 가사 및 육아 지원, 돌봄(간병) 서비스 등이다(생태적지혜, 2023.02.14.). 2019년 중앙정부는 가족을 돌보는 과정에서 성장과 교육에 영향을 받는 18세 미만 아동을 영 케어러로 정의하고, 아동협의회와 학교가 영 케어러를 조기에 발견할 수 있도록 하였다. 2022년 일본 정부의 예산에 반영된 영 케어러 정책 운영 방향은 영 케어러 지원 체계 강화를 위한 사업을 신설하여 지자체가 실태조사

및 관련 전문가/종사자 교육에 예산을 지원하고 영 케어러 코디네이터 배치를 지원하는 것이다. 영 케어러가 사회적으로 고립되지 않도록 영 케어러끼리 교류할 수 있는 기회를 제공하고, 영 케어러가 돌보아야 하는 어린 형제를 대상으로 돌봄 지원, 가사 지원 등도 제공한다. 영 케어러에 인식 수준을 높이기 위하여 홍보도 한다(안주영, 2022).

2020년 3월 사이타마현은 일본 지자체 최초로 케어러를 지원하는 조례를 제정하면서 케어러 지원 관련 현의 책임과 역할, 교육기관을 비롯한 관련 기관의 역할, 추진 계획, 홍보, 민간 조직에 대한 지원, 재정 지원 등의 근거를 마련하였다. 뒤이어 2021년 구리야마초와 나바리시에서도 케어러 지원을 위한 조례가 제정되었다. 사마타현은 2017년부터 영 케어러에 대한 정책을 홍보를 위해 만화 책자를 발행하였으며, 고베시는 2021년 어린이와 청년 케어러를 대상으로 한 상담 창구를 복지국 내에 마련하였다(안주영, 2022).

### 3. 소결

본 장에서는 서울시 가족돌봄청년 지원 정책 및 개선방안을 도출하기 위하여 주요 해외 국가를 중심으로 영케어러 현황 및 정책 지원 사례를 검토하였다. 국가 간 영케어러 사례를 비교하고 분석하기 위한 틀로 Leu와 Beck(2017)가 제시한 ‘영케어러에 대한 국가별 인식 및 정책 대응 수준’(〈표 4-1〉 참고)을 활용하였다. 본 장의 내용은 영케어러에 대한 국가별 인식 및 정책 대응 수준별로 한 개 또는 두 개 국가(Level 2 영국, Level 3 호주와 스웨덴, Level 4 뉴질랜드, Level 5 아일랜드)의 사례로 구성되었다. 일본은 Leu와 Beck(2017)이 영케어러 관련 정책을 펼치는 국가로 제시되지 않았다. 그러나 일본은 중앙정부가 정책 방향을 설정하였고, 일부 지자체를 중심으로 영케어러 지원을 위한 조례 제정과 서비스가 제공되고 있으므로 Level 4의 국가로 판단된다.

영케어러 관련 주요 국가의 사례를 검토한 결과, 서울시 영케어러 지원정책 방향을 설정하기 위한 전제조건은 영케어러에 대한 정의와 역할에 대한 사회적 그리고 정책적 합의이다. 누구를 영 케어러로 볼 것인가가 정해지지 않으면 일반 대중은 물론 전문가나 정책 결정자, 영케어러조차 자각할 수 없을 것이다. 영 케어러가 가족과 사회에 어떠한 기여를 하며, 영 케어러가 겪는 어려움과 욕구를 파악하기 어렵다. 그렇다면 영케어러의 정의는 어떻게 내릴 수 있는가? 해외 사례에 따르면, 영케어러를 정의내리는 데에 중요한

것은 연령 기준과 영 케어러가 수행하는 돌봄의 범위이다. 즉 영케어러의 연령 기준과 역할에 대한 기준을 어떻게 설정 하느냐에 따라 근거 법령과 정책 방향, 서비스 전달체계 등이 달라질 수 있다.

영케어러의 연령 범위는 영케어러 지원을 위한 법령 근거 마련과 영 케어러의 실태를 파악하는 데에 영향을 미친다. 앞서 살펴본 바와 같이 영 케어러에 대한 연령 기준과 역할은 국가별로 다르다. <표 4-8>에서와 같이 영국과 일본 18세 이하, 스웨덴 18세 미만, 호주 12~25세, 뉴질랜드 15~24세, 아일랜드 25세 이하를 영케어러로 여긴다. 대부분의 국가에서 영케어러의 연령 기준은 해당 국가의 아동청소년 연령과 유사하다. 영케어러의 위한 별도의 법령이 제정되지 않은 국가에서는 영케어러를 아동청소년의 하위 집단으로 여긴다. 예를 들어, 영케어러 지원을 위한 별도의 법적 근거가 없는 스웨덴에서 영케어러 지원을 위한 법적 근거는 아동복지법이나 청소년보호법이며, 뉴질랜드는 아동청소년 지원 계획의 일부에 영케어러가 포함되어 있다. 국제적으로 합의된 영케어러의 연령이나 역할에 대한 명확한 기준이 없기 때문에 국가 간 영케어러 규모를 비교할 때에도 주의가 필요하다(하수정, 2022).

<표4-5> 국가별 영 케어러 연령 기준과 인구 대비 비율

| 국가       | 영국 <sup>1)</sup> | 호주 <sup>2)</sup> | 스웨덴 <sup>3)</sup> | 뉴질랜드 <sup>4)</sup> | 아일랜드 <sup>5)</sup> | 일본 <sup>6)</sup> |
|----------|------------------|------------------|-------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| 영 케어러 연령 | 18세 이하           | 12~25세           | 18세 미만            | 15~24세             | 25세 이하             | 18세 이하           |
| 인구대비 비율  | 18세 이하 20%       | 전 국민의 4.5%       | 15~16세의 7%        | 15~25세의 8%         | 전 국민의 0.5%         | 고등학생 4.1%        |

출처: 1) Action for Children(2022)

2) Young Carers Network(2022)

3) 하수정(2022)

4) Ministry of Social Development(2023.2.10.)

5) Ministry for Children and Yough Affairs(2015),  
Central Statistic Office(2023.2. 14.)

6) 최영준 외(2022)

영케어러의 연령 기준이 국제적으로 같더라도, 가족 내 부모나 조부모, 형제자매를 돕는 아동청소년의 역할을 어디까지를 돌봄으로 볼 것인가에 따라서도 영케어러의 정의가 달라진다. 가장 먼저 영케어러에 대해 사회·정책적

관심을 가진 영국은 영케어러가 가족을 돌보기 위한 주된 과업으로 집안일, 개인위생관리, 정서적 지지, 어린 형제자매 돌봄, 간호 등을 제시하였다. 뒤 이어 영케어러에 관심을 갖게 된 국가들은 영국이 영케어러 과업으로 제시한 내용에 사회적·문화적·정책적 여건에 따라 영케어러의 과업을 덧붙였다. 예를 들어, 이민자나 소수민족이 많거나 증가추세인 국가(스웨덴, 아일랜드)는 언어에 익숙하지 않은 이민 1세대 부모를 대신하여 관공서 업무를 처리하거나 일상적인 통역 및 번역을 하는 아동 청소년도 영케어러로 여긴다. 대표적인 보편복지국가인 스웨덴은 장애/질병 그리고 그 밖의 여러 이유로 도움이 필요한 부모와 함께 살고 있는 아동청소년은 영케어러로 여긴다. 경제적으로 어려운 여건에 처한 부모를 돕고자 용돈을 받지 않는 스웨덴 아동청소년 또한 영 케어러이다.

〈표4-6〉 국가별 영케어러의 주요 과업

| 국가                              | 영국 <sup>1)</sup> | 호주 <sup>2)</sup> | 스웨덴 <sup>3)</sup> | 뉴질랜드 <sup>4)</sup> | 아일랜드 <sup>5)</sup> | 일본 <sup>6)</sup> |
|---------------------------------|------------------|------------------|-------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| 집안일                             | ●                | ●                | ●                 | ●                  | ●                  | ●                |
| 개인위생관리<br>(환복, 샤워, 입욕,<br>배변 등) | ●                | ●                | ●                 | ●                  | ●                  | ●                |
| 정서적지지                           | ●                | ●                | ●                 | ●                  | ●                  | ●                |
| 어린 형제자매<br>돌봄/양육                | ●                | ●                | ●                 | ●                  | ●                  | ●                |
| 간호                              | ●                | ●                | ●                 | ●                  | ●                  | ●                |
| 가계비용 및<br>공과금 관리                |                  | ●                | ●                 | ●                  |                    | ●                |
| 통역/번역                           |                  |                  | ●                 |                    |                    | ●                |
| 가계 재정 기여<br>(아르바이트,<br>용돈 없음)   |                  |                  | ●                 |                    |                    |                  |
| 돌봄이 필요한<br>가족과 살기               |                  |                  | ●                 |                    |                    |                  |

출처: 1) Local Government Association(2018)

2) Young Carers Network(2022)

3) Jarkestig-Berggren et al (2021)

4) Ministry of Social Development, New Zealand Carers Alliance (2023.02.10.)



5) Family Carers Ireland(2023.02.10.)

6) 생태적 지혜(2023.02.14.)

영케어러를 위한 주요 국가들은 공통적으로 정보제공, 돌봄, 가사, 휴식, 교육을 지원하며, 일부 국가는 현금 및 바우처 수당을 지급하기도 한다. 다른 사회경제적 취약계층과 다른 영케어러의 욕구는 동년배와 사회적 관계를 형성하는 것이다. 이러한 특성을 고려하여 호주와 뉴질랜드, 아일랜드, 일본 등의 국가에서는 영 케어러 자조집단을 구성하고, 또래와 관계를 형성 할 수 있도록 지원한다. 성인이 되기 전 필수적으로 익혀야 할 교육 과정을 이수하고 직업훈련을 받는 것도 중요하다. 대부분의 국가에서 영케어러에 대한 장학금과 학습을 지원 중이다. Leu와 Beck(2017)의 분석틀에서 영 케어러에 대한 인식 및 정책 대응 수준이 낮을수록 영 케어러의 욕구에 대응하기 위한 근본적 대책보다 보다 영케어러에 대한 사회적 각성과 인식 개선을 위한 홍보를 우선시하는 경향이 있다.

영케어러에 대한 대응 수준이 높은 영국과 호주의 연구는 다음과 같은 순서로 진행되어 왔다. 연구 초기 단계에는 영케어러 사례를 정성적으로 살펴 보면서 그들의 특성과 욕구를 확인하고 이를 근거로 문제의식을 불러일으켰다. 어느 정도 연구자, 전문가 집단이나 정책 결정자를 중심으로 공감대가 형성될 무렵에는 정량적 방법으로 현황 조사를 실시하였다. 이 후 법 제정과 정책 지원의 필요성을 제기하는 연구들이 등장하였다. 이를 근거로 영케어러를 지원하는 정책과 서비스가 어느 정도 운영된 이후에는 해당 내용을 평가하며, 지원 확대의 근거를 제시하였다.

해외 사례들과 비교할 때, 영케어러에 대한 우리나라 또는 서울시의 대응 수준은 일부 전문가 및 이해관계자를 중심으로 문제의식을 갖기 시작하였고, 미약하나마 연구 기반이 마련되기 시작한 것으로 보인다. Leu와 Becker(2017)의 분석틀을 기준으로 보면 Level 5와 Level 6의 중간 단계에 있는 것으로 판단된다. 본 본 장에서 살펴본 내용들이 향후 서울시의 정책 대상 설정과 후속 연구 방향 설정에 근거가 되었으면 한다.

## V. 결론

가족돌봄청년을 위한 지원은 전통적인 복지국가의 역할과 새로운 대안으로 제시되고 있는 돌봄국가의 역할, 즉 정의와 돌봄의 원리 모두를 필요로 하고 있으나 아직 우리나라는 돌봄 가치에 대한 인식의 전환 및 제도적·정책적 개선이 부족한 상황이라 할 수 있다. 특히, 본격적인 자치분권시대가 개막하면서 복지과 돌봄에 대한 지자체의 역할 및 의무가 점점 강화되고 있는 가운데, 가족돌봄청년 지원에 대한 지자체의 지원 방안 모색은 더욱 절실히 요구된다. 따라서 가족돌봄청년에 대한 지원은 그 대상을 발굴하기 어려운 한계와 다양한 제도들 간의 연계성을 고려할 때 지자체의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 또, 가족돌봄청년에 대한 중앙정부와 지자체 간의 역할 분담 및 비용 분담 등의 문제도 보다 명료하게 정리할 필요가 있다. 서울시의 경우 가족돌봄청년 지원 대책 마련에 있어서 다른 지자체들보다 선도적인 움직임을 보이고 있으며 2023년 2월 현재 서울시의 가족돌봄청년 실태조사가 진행 중인 것은 매우 다행스러운 일이다. 하지만 더 중요한 것은 실태조사 결과를 토대로 향후 어떠한 접근과 대책을 마련할지 방향을 설정하고 개선방안을 마련하는 일이 될 것이다.

본 연구에서는 가족돌봄청년 지원대책 마련을 위해 다음과 같은 과제 및 검토를 제안하고 있다. 첫째, 가족돌봄청년에 관한 문제는 보다 거시적인 시각과 장기적인 방향성을 수립할 필요가 있다. 저출산고령화 사회에 본격적으로 진입한 상황에서 가족의 형성과 해체의 형태 역시 다양하게 나타나고 있으며 이 과정에서 가족돌봄청년의 문제는 일시적인 것이 아니라 지속적으로 나타날 것이기 때문이다. 둘째, 가족돌봄청년의 정의에 대한 보다 세밀한 재검토가 요구된다. 기존의 정의 및 개념은 사안의 시급성에 의해 만들어진 만큼 이를 고착화시키기 보다 기존의 접근이 적합한 것인지 재검토하고 더 면밀하게 규정할 필요가 있다. 현재 진행 중인 서울시 실태조사 결과가 나오면 이를 토대로 서울시 및 의회에서는 현재 보건복지부 및 서울시의회 조례에 따라 규정된 가족돌봄청년에 대한 정의, 연령, 우선 지원대상 등에 대한 보다 구체적인 심의 및 논의를 해야 할 것이다. 셋째, 새로운 정책과 서비스의 발굴 보다 기존의 정책 및 제도들은 활용하고 연계하는 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 앞서 언급한 사례처럼 국민기초생활보장제도와 같이 기존 제도나 급여를 원활하게 활용할 수 있는 방안과 같이 기존에 존재하고 복지 정책 및 서비스 연계성을 우선적으로 강화해야 할 것이다. 넷째, 가족돌봄청년이 처한 문제가 매우 복합적인 만큼 그들에 대한 지원도 복합적이

고 다양한 측면에서 원활하게 이루어질 수 있도록 해야 한다. 예를 들면, 지역사회보장계획에 가족돌봄청년 지원에 관한 내용을 추가, 보완하여 제도적 여건을 강화하고 다양한 돌봄의 형태 및 성격에 따라 체계화된 수당 및 보조금 형태의 경제적 지원 방안을 모색하며 각종 복지 서비스와 교육, 노동, 주거 등의 정책을 결합, 교차적인 지원이 이루어지도록 해야 할 것이다. 다섯째, 가족돌봄청년에 대한 지원은 물리적 지원 뿐 아니라 심리적·정서적 지원도 매우 중요하다. 이를 위해서는 궁극적인 자아실현 기회 보장과 정서적 지원을 위한 네트워크 및 서비스 지원방안, 다양한 복지서비스에 대한 접근성과 심리적 편안함 등을 강화할 수 있는 방안 등이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

가족돌봄청년 서비스체계를 공공과 민간, 통합체제로 나누어 단계별 각 전달체계의 장단점과 현황을 통해 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 사회복지실천의 역할 분담이 필요하다. 공공전달체계가 1차 게이트키퍼 역할을 수행하여 가족돌봄청년이 문제해결의 실마리를 잡을 수 있도록 해야 한다. 돌봄문제의 종합적 판단이 공공에서 이루어진다면, 연계작업과 민간의 협력체계를 통해 사례관리와 같은 다음 단계로 전환할 수 있다. 공공은 제도의 영역에서 지원방안을 마련할 수 있다. 제도적 지원 위에 사례관리가 있어야 한다. 둘째, 민간은 지속적인 사례관리가 가능한 유연성을 가지고 있다. 공공과 결합한다면 이용자 중심의 사회복지실천이 가능할 것이다. 이러한 기대는 통합체계에서 확인할 수 있었고, 종합사회복지관의 기능 전환을 통해 가능성을 실천하고 있었다. 통합은 이제 물리적인 결합이 아니라 네트워크와 연계로 가능하다. 업무협력이 가능하다는 신뢰만 형성된다면 공공과 민간이 경쟁하는 구도가 아니라 공공에서 동원할 수 있는 지원과 민간이 충족시킬 수 있는 관리를 결합하는 방식이 효과적이다. 셋째, 민관의 전달체계가 효율적이고 원활하게 통합이 이루어지기 위해서 이러한 업무를 이해하고 지원할 수 있는 정책결정자의 안목과 통찰이 필요하다. 지방자치단체장의 역할과 공무직으로서의 무게감이 요구되는 부분이다. 한편 취약청년을 대상으로 한 정책들은 청년정책 전달체계보다는 기존의 사회복지전달체계를 통해 대상자 선별과 사례관리가 이루어지는 것이 더 효율적일 것으로 보인다. 대상자의 선별과 판정 과정에서 민감한 정보를 다룰 수밖에 없으므로, 가족돌봄청년은 청년전달체계에서 사회복지전달체제로 유기적으로 연계되어야 한다.

이러한 관점에서 새로운 시스템을 구성하는 새판짜기가 아니라 기존 시스템을 '조정하기'가 더욱 중요할 수 있다. 국가는 이미 많은 제도들을 펼쳐 놓

고 있다. 물론 제도가 많다는 얘기가 충분하다는 것은 아니다. 한국의 사회 복지정책이 급속한 확장시기를 지나면서 생애주기별 맞춤형 복지제도에 대한 이전 정책입안자들의 열망에 맞춰 연령별, 대상별, 문제별로 구획되어진 제도들이 있다는 것이다. 돌봄문제는 임시적이고 예외적인 것에서 일상적이고 일반적인 것으로 확대되었는데도, 그 문제를 해결하려는 정책은 여전히 칸막이로 분리되어 있고 제도만 산재해 있다. 돌봄문제에 이르러 정책에 대한 접근이 달라져야 한다는 점을 보여준다.

해외 주요 국가들의 사례 또한 많은 시사점을 제공하고 있다. 영케어러에 대한 연령 기준과 역할은 국가별로 다르다. 또한 영 케어러의 연령 기준이 국제적으로 같더라도, 가족 내 부모나 조부모, 형제자매를 돕는 아동청소년의 역할 중 어디까지를 돌봄으로 볼 것인가에 따라서도 영 케어러의 정의가 달라진다. 결국 서울시 영 케어러 지원정책 방향을 설정하기 위한 전제조건은 영 케어러에 대한 정의와 역할에 대한 사회적 그리고 정책적 합의이다. 누구를 영 케어러로 볼 것인가가 정해지지 않으면 일반 대중은 물론 전문가나 정책 결정자, 영 케어러조차 자각할 수 없을 것이다. 영 케어러의 연령 기준과 역할에 대한 기준을 어떻게 설정 하느냐에 따라 근거 법령과 정책 방향, 서비스 전달체계 등이 달라질 수 있다는 점에서 이에 대한 숙고가 필요하다. 한편 주요 국가들은 공통적으로 영케어러에게 정보제공, 돌봄, 가사, 휴식, 교육을 지원하며, 일부 국가는 현금 및 바우처 수당을 지급하기도 한다. 다른 사회경제적 취약계층과 다른 영케어러의 욕구는 동년배와 사회적 관계를 형성하는 것이다. 이러한 특성을 고려하여 호주와 뉴질랜드, 아일랜드, 일본 등의 국가에서는 영 케어러 자조집단을 구성하고, 또래와 관계를 형성 할 수 있도록 지원한다. 성인이 되기 전 필수적으로 익혀야 할 교육 과정을 이수하고 직업훈련을 받는 것도 중요하다. 대부분의 국가에서 영 케어러에 대한 장학금과 학습을 지원 중이다.

가족돌봄청년의 돌봄 상황을 문제로 인식하고 도움을 줄 수 있는 방안을 마련하는 것은 필요한 일이다. 그러나 특정 대상을 구분 짓고 이들을 위한 특별한 한시적 대책을 마련하는 미봉책의 대안은 지양해야 한다. 구제의 범주를 결정하는 방식으로 가족돌봄청년 문제에 접근하면 누구도 책임지지 않고 언젠가는 방치될 수 있는 또 다른 소모적 장애 이들을 몰아넣는 것과 다를 바 없다. 가족돌봄청년을 특정하고 이들을 분리해서 정치적으로 이용하는 정책설계는 멈춰야 한다. 정치적으로 이들을 호명하는 방식이 아니라 생애주기별로 돌봄의 무게가 다를 수 있다는 인간의 삶에 대한 기본 이해를 전제로 누구나 돌봄 '부담'으로부터 돌봄 받을 수 있는 연결체계를 만드는 게 필

요하다.

## 〈 참고 문헌 〉

### ■ 단행본

- 고세훈, 『영국정치와 국가복지』, 집문당, 2011.
- 김기태 외, 『문재인 정부와 복지국가』, 한국보건사회연구원, 2022.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남출판, 2014.
- 김희장, 『돌봄민주국가』, 박영사, 2022.
- 미야모토 타로, 임성근 역, 『복지정치: 일본의 생활보장과 민주주의』, 논형, 2011.
- 박병현·김교성·남찬섭·Nelson Chow, 『동아시아 사회복지 연구』, 공동체, 2007.
- 윤도현, 『복지국가론』, 정민사, 2017.
- 정진화, 『복지국가』, 명인문화사, 2020.
- 후지무라 마사유키, “현대 일본사회보장의 역사 : 중앙집권적인 사회복지와 분립형 사회보험의 전개”, 이혜경·다케가와 쇼고 편, 『한국과 일본의 복지국가레짐 비교연구』, 연세대학교 출판부, 2006.
- 타다 히데노리, 정재철·나인숙·김성원 역, 『일본의 사회보장: 이론과 분석』, 인간과복지, 2008.
- Toronto, Joan. C., 김희장·나상원 역, 『돌봄민주주의』, 박영사, 2013.
- Bentham, Jeremy, *The Principle of Morals and Legislation*, Prometheus Books, 1998.
- Gilligan, Carol, *In a Different Voice*, Harvard University, 1982.
- Green, Thomas H., *Prolegomena to Ethics*(Reprinted), BiblioLife, 1883.
- Mill, John S., “Utilitarianism,” in Alan Ryan (ed.), *Utilitarianism and Other Essays*, Penguin Books, 1987.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1999.
- Temple, William, *Citizen and Churchman*, Eyre &

Spottiswoode, 1941.

Titmuss, Richard M., *Problems of Social Policy*, His Majesty Stationery Office, 1950.

Vincent, Andrew, ed., *The Philosophy of T. H. Green*, Gower Publishing Company Limited, 1986.

## ■ 연구논문

강병익, “민주화 이후 한국 정당의 복지정치: 담론, 선거, 입법과정을 중심으로,” 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 2014.

강혜규 외, “지방화시대의 중앙-지방 사회복지 역할분담 방안,” 한국보건사회연구원 연구보고서 2006-9, 2006.

김광병, “자치복지 의미와 가능성 -전라북도 사회복지조례를 중심으로-,” 『사회복지법제연구』 제10권 제2호, 2019.

김원섭, “이명박 정부의 복지지출과 복지이념 : 평가와 함의,” 『월간 복지동향』 제168호, 2012.

김희강, “돌봄국가: 복지국가의 새로운 지평,” 『정부학연구』 제22권 제1호, 2016.

김희강, “돌봄과 복지,” 『정부학연구』 제27권 제2호, 2021.

마인섭·정무권·양재진, 『동아시아 복지국가의 기원과 구조에 관한 정치경제학적 비교연구』, 한국정치학회 2004 국회 연구용역과제 연구보고서, 2004.

박보영, “한국복지정책의 역사적 유산: 성장회구의 정치,” 『한국융합인문학』 제5권 제1호, 2017.

박혜자, “복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안,” 『한국거버넌스학회보』 제13권 제1호, 2006.

백종만, “사회복지 지방분권 1년의 평가와 대안,” 사회복지학회추계학술대회 발표논문집, 2006.

선미정·장정은·김진영, “가족돌봄청년(영 케어러 : Young Carer)의 일상생활에 관한 질적 사례연구,” 『미래사회복지연구』 제13권 3호, 2022.

이가옥·우국희, “영국의 케어 제공자에 관한 정책 연구: 보호자 권리와 유급고용의 질 강조,” 『한국사회복지학』 57권 2호, 2005.

- 이상록, “미국 사회복지 지방분권화의 역사적 경험 고찰,” 『한국자치행정학보』 제30권 제3호, 2016.
- 이인재, “사회복지 재정분권 정책의 평가와 개선과제,” 『동향과 전망』 제68권, 2006.
- 이윤진·김광병, “지방자치제도의 발전 과정에 있어 복지분권의 향후 과제: 전면 개정된 지방자치법 분석을 통한 지역사회복지 개입 전략,” 『공공정책연구』 38권 3호, 2021.
- 이태인, “복지국가 업그레이드와 관계적 돌봄,” 『복지동향』 9월호, 2022.
- 백영경, “커먼즈와 복지,” 『환경사회학연구ECO』 제21권 1호, 2017.
- 임정기·노혜진, “가족돌봄자의 돌봄반응이 삶의 만족도에 미치는 영향,” 『사회복지정책』 제48권 3호, 2021.
- 정진화, “존 롤즈의 분배정의론과 한국형 복지국가 건설 방안 모색,” 성신여자대학교 대학원 박사학위논문, 2015.
- 진재문, “지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구,” 『사회복지정책』 제24권, 2006.
- 최민자, “정치적 의무의 원리에 관한 소고: 수운의 시천주(侍天主) 도덕과 그린(T. H. Green)의 도덕철학을 통하여,” 『동학학보』 12권 1호, 2008.
- 최병호, “우리나라복지정책의 변천과 과제,” 『예산정책연구』 제3권 제1호, 2014.
- 최영준 외, “영케어러(Young Carer)의 사회적 위험 대응을 위한 혼합방법 연구,” 사회복지 공동학술대회 자료집, 2022.
- 최유, “영국의 중앙과 지방간 사회복지재정 배분제도 연구,” 『재정법제연구』 13-18-5, 2013.
- 허민숙, “해외 영 케어러(young carer) 지원 제도와 시사점: 가족돌봄청소년 지원 및 고립 예방을 위한 과제,” 국회입법조사처 현안분석, 2022.
- 홍찬숙, “개인화와 복지체계 변화의 필요성,” 한국사회복지정책학회 춘계학술대회자료집, 2020.
- 한국사회복지관협회, “지역복지 발전 방안.” 한국사회복지관협회 뉴욕교재 97-2, 1997.

Adkisson, R., “Welfare Reform: What are the Numbers and Does Anyone Care?” *Journal of Economic Issues*



- 35(1), 2001.
- Blank, R. M., "Evaluating Welfare Reform in the United States," *Journal of Economic Literature* 40(4), 2002.
- Hirayama, Y., "Neoliberal policy and the housing safety in Japan City," *Culture and Society* 1, 2010.
- Kavanaugh, M. et al., "Unacknowledged Caregivers: A Scoping Review of Research on Caregiving Youth in the United States," *Adolescent Research Review* 1, 2016.
- Kissane, R. & R. Krebs., "Assessing Welfare Reform, Over A Decade Later," *Sociology Compass* 2(1), 2007.
- Lurie, Irene, "Temporary Assistance for Needy Families: A Green Light for the States," *Publius* 27(2), 1997.
- Medforth, N., "Our unified voice to implement change and advance the view of young carers and young adult carers. An appreciative evaluation of the impact of a national young carer health champions program," *Social Work in Public Health* 37(6), 2022.  
<https://doi.org/10.1080/19371918.2022.2058673>
- Pandey, S. and Collier-Tension, S., "Welfare Reform: An Exploration of Devolution," *Social Justice* 28(1), 2001.
- Sheely, A., "Devolution and Welfare Reform: Re-evaluating Success," *Social Work* 57(4), 2012.
- Stamatopoulos, V., "Supporting young carers: A qualitative review of young carer services in Canada". *International Journal of Adolescence and Youth* 21(2), 2016.  
<https://doi.org/10.1080/02673843.2015.1061568>,
- Stamatopoulos, V., "The young carer penalty: Exploring the costs of caregiving among a sample of Canadian youth," *Child & Youth Services* 39(2-3), 2018.  
<https://doi.org/10.1080/0145935x.2018.1491303>.

## ■ 기타

- 제18대 대통령직인수위원회, 『박근혜정부 국정비전 및 목표』, 2013.
- 청와대, “이명박 정부의 복지정책과 성과,” 『청와대 정책소식지』 제122호, 2012/06/07.
- 행정안전부 보도자료, “지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀 마련,” 2020/12/09.
- 보건복지부(관계부처 합동), 가족 돌봄 청년 (영 케어러) 지원 대책 수립 방안, 2022/02/14
- 서울복지재단 공식블로그, <https://blog.naver.com/swfl1004/222962050655>, “서울시 제5기 지역사회보장계획,” 2022/12/21.
- 서울특별시 보도자료, [https://www.seoul.go.kr/news/news\\_report.do#view/377047](https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/377047), “서울시, `영케어러(가족돌봄청년) 케어링` 95명 발굴, 선제적 지원,” 2022/12/19.
- 일본 후생노동성 홈페이지, <https://www.mhlw.go.jp/young-carer/>, “ヤングケアラーとは,” 검색일: 2022/12/15.
- 일본 후생노동성, “ヤングケアラーの支援に向けた福祉・介護・医療・教育の連携プロジェクトチーム報告,” 후생노동성 보고서, 2021.
- 中公新書, <https://www.chuko.co.jp/shinsho/portal/110036.html>, “ヤングケアラー—介護を担う子ども・若者の現実” / 澁谷智子 인터뷰,” 2018/07/02.
- Brooks, David, <https://www.nytimes.com/2019/05/27/opinion/welfare-community-uk.html>, “The Welfare State Is Broken. Here’s How to Fix It.new York Times,” 2019/05/27.
- Carers Australia, <https://www.carersaustralia.com.au/about-carers/young-carers/>, “Young carers,” 검색일: 2022/12/14.
- Commission on Care. <https://wbg.org.uk/analysis/2016-report-towards-a-new-deal-for-care-and-carers/>, “Towards a New Deal For Care and Carers,” A 2016

report of the PSA Commission on Care, 2016/11/03.  
Department of Education, <https://www.gov.uk>, “Young person’s guide to children and families act 2014,” 검색일: 2022/12/14.  
National Health Services, <https://www.nhs.uk>, “Being a young carer: Your rights,” 2021a, 검색일: 2022/12/14.  
National Health Services, <https://www.nhs.uk>, “Benefits for carers,”. 2021b, 검색일: 2022/12/14.  
The Children’s Society, <https://www.childrensociety.org.uk>, “Legislation, guidance and research,” 검색일: 2022/12/14.

## ■ 단행본

김영옥·류은숙, 「돌봄과 인권」, 코난북스, 2022  
마이니치신문 취재반, 남궁가운 옮김, 「간병살인: 벼랑 끝에 몰린 가족의 고백」, 시그마북스, 2018  
야마무라 모토키, 이소담 옮김, 「나홀로 부모를 떠안다: 고령화와 비혼화가 만난 사회」, 코난북스, 2015  
유영규·임주형·이성원·신용아, 이혜리, 「간병살인, 154인의 고백: 우리 사회가 보듬어야 할 간병 가족들의 이야기」, 루아크, 2019  
조기현, 「새파란 돌봄」, 이매진, 2022  
조기현, 「아빠의 아빠가 됐다」, 이매진, 2019

## ■ 연구보고서

김미현, 「일하는 가족돌봄자 지원방안 연구(노인돌봄 가족을 중심으로)」, 서울시복지재단, 2017  
송인주, 「지속가능한 돌봄SOS센터 사업발전방안 연구」, 서울시복지재단, 2022  
신영규. 서울시 청년정책 추진체계개선방안 연구. 서울특별시청·한국보건사회연구원, 2020.

- 안기덕, 「서울형 돌봄서비스 전달체계 연구: 복지관의 지역사회돌봄 (community care)을 중심으로」, 서울시복지재단, 2021
- 우아영·안계분·김정연·임정현·김현민, 서울청년센터 종합상담 사례분석 연구. 서울시청년활동지원센터. 제도와사람, 2021.
- 정세정, 「서울시 청년정책 추진체계개선 방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2020
- 정세정·임덕영·김문길·임완섭·이상림·류진아·강예은·김보미·기현주·박이대승·신영규, 서울시 청년정책 추진체계 개선방안 연구. 서울특별시·한국보건사회연구원. 2020.

## ■ 연구논문

- 권요한, 「경기도 가족 돌봄 청년 지원 및 고립 예방을 위한 과제」, 2022 경기도 청년연구 공모사업 결과보고서, 경기복지재단 경기청년지원사업단, pp.497-533, 2022
- 권지성, “영케어러의 경험에 대한 맥락 패턴 분석”, 「가족돌봄 아동·청소년 권리보장을 위한 국회 정책토론회: 가족돌봄 아동·청소년 특별법(안) 제정 및 지원책 마련」, 7-26, 초록우산어린이재단, (2022.12.20.) 2022
- 김문길, “청년정책의 패러다임과 중장기 정책 방향”, 「보건복지포럼」, 314: 73-95, 2022
- 김진석, 사회서비스원 정책을 되짚어보자, 복지동향(2022.10.), 33-39, 2022.
- 문성호·정지윤·한지연·노자은·노지혜, “소득보장 및 사회통합을 위한 청년 참여소득의 도입 방안”, 「청소년복지연구」, 23(1): 157-186, 2022
- 박경원·황보승, 사회서비스원 종합재가센터의 기능재정립에 관한 연구, 2022 사회 복지공동학술대회 자료집, 659-684, 2022.
- 석재은, “비혼 딸의 부모돌봄 경험이 말하는 것들: 부정의한 독박 돌봄으로부터 돌봄 민주주의를 향하여”, 「노인복지연구」, 75(4): 117-141
- 유정원·강보민, 가족돌봄청년(Young Carer)은 누구인가?. 복지이슈 포커스, 28(2022.11.)1-24, 2022.
- 임정기·노혜진, “노인 돌봄가족은 무엇을 경험하고 필요로 하는가”, 「한국사회복지학」 72(4): 151-179
- 최영준·김보영·김윤영·임소현·오서은, “영케어러(Young Carer)의 사회적

- 위험 대응을 위한 혼합방법 연구”, 「2022 사회복지 공동학술대회 자료집」 1119-1197
- 최윤진·김고은, “영 케어러(Young Carer)의 돌봄 경험에 대한 탐색”, 「청소년학연구」, 29(11): 155-184, 2022
- 한전복, “가족돌봄 아동·청소년 현황조사 결과”, 「가족돌봄 아동·청소년 권리보장을 위한 국회 정책토론회: 가족돌봄 아동·청소년 특별법(안) 제정 및 지원책 마련」, 27-39, 초록우산어린이재단, (2022.12.20.) 2022
- 허민숙, 해외 영 케어러(young carer)지원 제도와 시사점: 가족돌봄청소년 지원 및 고립 예방을 위한 과제, NARS 현안 분석, 242, 2022

## ■ 기타 참고

- 관계부처 합동, 가족돌봄청년(영케어러) 지원대책 수립 방안, 청년정책조정위원회, 2022
- 관계부처합동. 청년세대 “격차해소”와 “미래도약 지원”을 위한 청년특별대책. 2021.
- 보건복지부 보도참고자료, 가족 돌봄 청(소)년 지원을 위한 실태조사에 참여해주세요!(2022.4.1.)
- 보건복지부 보도참고자료, 가족을 돌보는 청년, 국가가 함께 돌보겠습니다, (2022.2.14.)
- 보건복지부 보도참고자료, 보건복지부-서대문구 ‘가족 돌봄 청년’ 지원 시범사업 실시, (2022.3.3.)
- 서대문구 보도참고자료, 서대문구, 영 케어러(Young Carer) 선제 발굴, 지원한다, (2021.12.14.)
- 서울특별시·서울시복지재단, 2022 돌봄SOS센터 서울시25개 전 자치구 운영매뉴얼, 2021
- 송주아, 청소년복지 지원법 일부개정법률안 검토보고(가족돌봄청소년 지원, 김성주의원 대표발의, 의안번호 제2113005호), 제400회국회(정기회)제1차 여성가족위원회, 2022.9.
- KBS NEWS(최유경),  
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5397355>, “아픈

가족 혼자 떠안지 않게”...서대문구, ‘영 케어러’ 발굴·지원,  
2022.02.17.

뉴스1(김동규), <https://www.news1.kr/articles/?4475770>, 김성주  
의원 “영케어러 지원방안 마련해 복지 사각지대 해소”, 2021.10.28.

명대신문(이예은),  
<https://news.mju.ac.kr/news/articleView.html?idxno=11204>, 학업, 생계에 가족 간병까지 책임지는 ‘영케어러’, <1099호>,  
2022.03.28.

베이비타임즈(유경수),  
<https://www.babytimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=56991>, 가족 돌봄돌봄 떠안은 청년, 삶의 질 개선 지원받는다,  
2022.04.27.

중 부 매 일 ,  
<http://www.jbnews.com/news/articleView.html?idxno=1372953>, 충주시, 사각지대 영케어러 발굴·지원 협약식 개최, 2022.10.7.

프레스리안(박상규), <https://www.pressian.com/pages/articles/2021110314212614540> “쌀 사먹게 2만 원만...” 22살 청년 간병인의 비극적 살인, 2022.11.03.

서 울 포 커 스 ,  
<http://www.seoulfocus.kr/news/articleView.html?idxno=120578>, 서울시의회 이소라 의원, ‘전국 최초’ 가족돌봄청년 지원 조례안 상임위 통과! 2022.9.23.

서울시청년활동지원센터, <https://sygc.kr/> (최종 접속:2023.1.20.)

청 년 몽 땅 정 보 통 ,  
<https://youth.seoul.go.kr/site/main/content/organization>  
(최종 접속:2023.1.20.)

서울복지포털 ,<https://wis.seoul.go.kr>, (최종 접속: 2023.2.11.)

## ■ 단행본

Youngcarersnetwork, 「Young Carer Bursary Information Pack: Organisations and Schools」, Carers Australia, 2022

Jo Aldridge & Saul Becker, 「Children who care: Inside the

World of Young Carers」, Loughborough, UK: Loughborough University, Young Carers Research Group, 1993

Jo Aldridge, 「Participatory Research: Working with Vulnerable Groups in Research and Practice」, Bristol: The Policy Press, 2015

Tim Moore, Ros Morrow, Morag McArthur, Debbie Noble-Carr, & Jamie Gray, 「Reading, writing and responsibility: Young Carers and Education」, Institute of Child Protection Studies, 2006

## ■ 연구논문

안주영, 「일본의 영 케어러 현황과 대책」, 국제사회보장리뷰 겨울호, 23: 16-27, 2022

이봉조, 「영국의 영 케어러 지원 정책과 시사점」, 국제사회보장리뷰 겨울호, 23: 5-15, 2022

최영준, 김보영, 김윤영, 임소현, 오서은, 「영케어러(young carer)의 사회적 위험 대응을 위한 혼합연구」, 한국사회복지학회 2022년도 공동학술대회 자료집, 1119-1197, 2022

하수정, 「스웨덴 영 케어러 연구 현황과 시사점」, 국제사회보장리뷰, 겨울호, 23: 35-29, 2022

허민숙, 「해외 영 케어러(young carer) 지원 제도와 시사점: 가족돌봄청소년 지원 및 고립 예방을 위한 과제」, 국회입법조사처(NARS) 현안분석, 제242호, 2022

Agnes Leu & Saul Becker, 「A cross-national and comparative classification of in-country awareness and policy responses to 'young carers」, Journal of Youth Studies, 2016

Agnes Leu, Elena Guggiari, Daniel Phelps, Lennart Magnusson, Henk Herman Nap, Renske Hoefman, Feylyn

- Lewis, Sara Santini, Marco Socci, Licia Boccaletti, Valentina Hlebec, Tatjana Rakar, Tjasa Hudobivnik & Elizabeth Hanson, 「Cross-national Analysis of Legislation, Policy and Service Frameworks for Adolescent Young Carers in Europe」, *Journal of Youth Studies*, 1215-1235, 2022
- Bettina Cass, 「Using the social care framework to analyse research on young carers」, *Youth Studies Australia*, 26(2), 44-49, 2007a
- Bettina Cass, 「Exploring Social Care: Applying a New Construct to Young Carers and Grandparent Carers」, *Australian Journal of Social Issues*, 42(2), 241-254, 2007b
- Christiane Purcal, Myra Hamilton, Cathy Thomson, & Bettina Cass, 「From Assistant to Prevention: Young Carer Support Services in Australia, and International Implications」, *Social Policy Administration*, 2011
- Emma McDougall, Horia O'Connor, & Joel Howell, 「“Something that happens at home and stays at home”: An exploration of the lived experience of young carers in Western Australia」, *Health and Social Care*, 2018: 1-9
- Gerry Redmond, Myra Hamilton, 「Are Young Carers Less Engaged in School than Non-Carers? Evidence from a Representative Australian Study」, *Child Indicators Research*, 13(1), 2020
- Isaac Yeboah Addo, Sienna Aguilar, Sarah Judd-Kam, Lukas Hofstaetter, & Abner Weng Cheong Poon. 「Young Carers in Australia: Understanding Experiences of Caring and Support-Seeking Behaviour」, *Australian Social Work*, 2021
- Janet McDonald, Kevin Dew, & Jacqueline Cumming, 「Change and Adaptation in Families with Young Carers」, *Australian Journal of Social Issues*, 45(4), 2010



- Järkestig-Berggren, U., Bergman, A., Eriksson, M., & Priebe, G. 「Young carers in Sweden—A pilot study of care activities, view of caring, and psychological well-being」, *Child & Family Social Work*, 24, 292-300, 2019
- Jo Aldridge, 「The Participation of Vulnerable Children in Photographic Research」, *Visual Studies*, 27(1), 48-58, 2012
- Jo Aldridge, 「Working with Vulnerable Groups in Social Research: Dilemmas by Default and Design」, *Qualitative Research*, 14(1), 112-130, 2014
- Evelyn. G.Khoo, Ulf Hyvönen, Lennart Nygren. 「Gatekeeping in Child Welfare: A comparative Study of Intake Decisionmaking by Social Workers in Canada and Sweden」, *Child Welfare*, 82(5), 507-525, 2003
- Pernilla Leviner. 「Child protection under Swedish law—Legal duality and uncertainty」, *European journal of Social Work*, 17(2), 206-220, 2014
- Mengqi Chen, 「Identifying and supporting young carers in Sweden: School social worker's perspective」, Master Thesis, University of Gothenburg, 2021
- Saul Becker, Jo Aldridge, & Chris Dearden, 「Young Carers and Their Families」, Oxford: Blackwell Science, 1998
- Ulrika Järkestig Berggren, Ann Sofie Bergman, Maria Eriksson, Gisela Priebe. 「Young carers in Sweden—A pilot study of care activities, view of caring, and psychological well-being」, *Child & Family Social Work*, 24, 292-300, 2021

## ■ 보고서

- National Youth Affairs Research Scheme, 「Young Carers: Their Characteristics and Geographical Distribution」, 2009

- Department of Health & Social Care, 「Carers Action Plan 2018 to 2020: Supporting Carers Today」, June 2018
- Carers Australia & University of Canberra, 「Caring for others and yourself: 2022 Carer wellbeing survey」, October 2022
- Australian Institute of Family Studies, 「The Longitudinal Study of Australian Children: Annual statistical report 2016」, Commonwealth of Australia, 2017
- Family Carers Ireland, 「Strategic Plan 2018-2023」, June 2018
- Hutchings, K., Harris, N., McMillan, S., Radford, K., Slattery, M., Soencer, N., & Wheeler, A., 「Young Carers in Australia Project 2021」, Griffith University: Brisbane, Australia
- Local Government Association, 「Meeting the Health and Wellbeing Needs of Young Carers」, 2018
- ME-WE, Nka, 「Enabling young carers to pursue their goals in life and reach their full potential: converting research findings into policy actions」, The European Nation, 2022
- Nka: Nationellt kompetenscentrum anhöriga, 「Children as relatives」, <https://anhoriga.se/anhorigomraden/barn-som-anhoriga/>, 2021
- Nordenfors, M., Melander, C., & Daneback, K. 「Young Carers in Sweden」. 2014:5. [https://anhoriga.se/globalassets/media/dokument/barn-som-anhorig/rapporter-och-publikationer/rapporter/nka\\_bsa\\_rapport\\_2014-5\\_webb.pdf](https://anhoriga.se/globalassets/media/dokument/barn-som-anhorig/rapporter-och-publikationer/rapporter/nka_bsa_rapport_2014-5_webb.pdf), 2014
- Nordenfors, M., & Melander, C. 「Young Carers in Sweden」, Swedish Family Care Competence Centre, 15. Retrieved from [https://eurocarers.org/wp-content/uploads/2021/09/Young-carers-in-Sweden\\_2017.pdf](https://eurocarers.org/wp-content/uploads/2021/09/Young-carers-in-Sweden_2017.pdf), 2017

## ■ 기타 참고

생태적지혜 (<https://ecosophialab.com/>), 일본의 사례를 통해 본 한국의 영 케어러(young carer) 지원정책에 대한 제언, (검색일, 2023. 02. 14)

carers support centre

(<https://www.carerssupportcentre.org.uk/help-and-advice/legal-and-rights/carers-rights/>), Carers rights - Carers Support Centre, (검색일. 2023. 01. 30.)

Carers Trust

(<https://carers.org/all-party-parliamentary-group-appg-for-young-carers-and-young-adult-carers/about-the-all-party-parliamentary-group-appg>), All-party Parliamentary Group for Young Carers and Young Adult Carers, (검색일. 2023. 02. 06.)

CareWise (<https://carewise.org.nz/>), (검색일. 2023. 02. 10.)

Central

Statistics

Office

(<https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cp9hdc/p8hdc/p9cr/>), Census of Population 2016-Profile 9 Health, Disability and Carers, (검색일. 2023. 02.14.)

Community Services

(<https://www.communityservices.act.gov.au/news/news-and-events-items/june2/carers-recognition-act>), Carers Recognition Act, (검색일, 2023.01.30.)

Family

Carers

Ireland

(<https://familycarers.ie/carer-supports/young-carers/young-carer-projects>), Young Carer Projects, (검색일, 2023. 02. 10.)

healthdirect

(<https://www.healthdirect.gov.au/partners/carers-act#:~:text=Carers%20ACT%20is%20the%20major,or%20who%20are%20frail%2Daged>), carers-act, (검색일. 2023.01.30.)

legislation.gov.uk(<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/6/section/96/enacted>), The Children and Families Act 2014, (검색일. 2023.01.08.)

YCRG(<http://www.ycrg.org.uk/index.html>), Young Carers Research Group, (검색일. 2023.01.08.)

Young Scot  
(<https://young.scot/get-informed/what-benefits-can-i-claim-in-scotland/#Young%20Carer%20Grant>), What benefits can I claim in Scotland?, (검색일, 2023.01.11.)

Action for Children  
([https://www.actionforchildren.org.uk/blog/young-carers-who-are-they-and-how-are-they-impacted/?gclid=CjwKCAiA2fmdBhBpEiwA4CcHzUHURDG\\_h0FXeYCBYmMZ\\_XOr5x4eCR75fx4dRR88fOgvs\\_MChgDNfBoCyasQAvD\\_BwE](https://www.actionforchildren.org.uk/blog/young-carers-who-are-they-and-how-are-they-impacted/?gclid=CjwKCAiA2fmdBhBpEiwA4CcHzUHURDG_h0FXeYCBYmMZ_XOr5x4eCR75fx4dRR88fOgvs_MChgDNfBoCyasQAvD_BwE)), Young Carers: who are they and why do they need support?, (검색일. 2023.1.10.)

Carers Japan (<https://carersjapan.com/english/>), Carers Japan, (검색일, 2023. 02. 10)

Carting Together  
(<https://www.caringtogether.org/support-for-carers/young-carers/>), Young Carers, (검색일, 2023. 01. 11.)

ME-WE (<https://me-we.eu/the-project/#aim>), The project, (검색일, 2023.2.10.)

Ministry for Children and Youth Affairs, 「National Youth Strategy 2015-2020」, 2015

Ministry of Social Development,  
(<https://www.msd.govt.nz/documents/what-we-can-do/community/carers/who-are-carers.pdf>), “Who are carers?” infographic, (검색일. 2023. 02.10)

Ministry of Social Development, 「A Guide for Carers」, 2021

Ministry of Social development, New Zealand Carers Alliance,  
(<https://www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/work-programmes/policy-development/carers-strategy/carers-strategy-action-plan-2019-2023.pdf>), Carers’

Strategy Action Plan 2019-2023, New Zealand Carers  
Alliance, 2019

(판권지)

## 서울시 가족돌봄청년 정책 수립에 관한 연구

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 김상인

주관부서 : 보건복지위원회(수석전문위원 박지향, 입법조사관 도미화)

법제담당관(법제담당관 전태석, 주무관 김대인, 주무관 송선옥)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관

전화) 02-2180-8147 (보건복지위원회)

전화) 02-2180-7904 (법제담당관)

과제제안 : 서울특별시의회 보건복지위원회

연구기관 : 성신여자대학교 산학협력단

책임연구 : 한의석

연락처 : 02-920-7202

발간등록번호 : 51-6110100-000279-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)