

이달의초점

코로나19 발생 이후 사회보장 제도 변화 및 정책 과제

코로나19 범유행 이후 고용안전망 변화 및 정책과제

|김현경|

코로나19 범유행 이후 소득보장 영역 대응과 평가

|김태완·이주미|

코로나19 범유행 이후 돌봄서비스 영역 대응과 평가

|김형용|

코로나19 범유행 이후 상병수당 도입 경과와 함의

|김명희|



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



코로나19 범유행 이후 돌봄서비스 영역 대응과 평가¹⁾

An Evaluation of Public Responses Taken in
the Area of Care Services after the Covid-19 Pandemic

김형용 동국대학교 사회복지학과 교수

코로나19 감염병 확산에 따라 정부는 긴급돌봄과 아동돌봄쿠폰 등 한시적 대응 조치로 돌봄 공백을 최소화하려고 노력하였다. 반면 일상에서 돌봄의 보장성을 높이는 제도적 개선은 진전이 더디었다. 제도 변화로는 사회서비스원 종합재가센터를 통한 공공돌봄 제공, 학령기 아동돌봄을 위한 초등돌봄교실 확대와 다함께돌봄센터 설치·운영, 장애인활동지원급여의 수급권 확대 등 다양한 시도가 있었다. 이러한 조치는 개인이 구매하는 돌봄서비스, 그리고 시설에 각자 입소하는 사적 사회서비스 경로에서 이탈하여 국가와 지자체가 돌봄 안전망을 강화하려는 노력이었다. 그러나 돌봄권 강화를 위한 조치들은 실질적 투자가 미흡하여 미완으로 남아 있다. 여전히 급여의 불충분성과 전달체계의 비효율성 문제가 크다. 돌봄 안전망은 국가와 지방자치단체가 책임지는 공공돌봄 사무를 명확히 구분하고, 급여의 보장성 확대, 믿을 수 있는 공급자 육성, 종사자 처우 개선 과제를 함께 아우르는 방향에서 전달체계를 합리화하는 제도를 마련해야 한다.

1 들어가며

코로나19로 인한 사회서비스 영역의 위험은 크게 두 집단에서 발생하였다. 첫째는 노인요양원과

장애인거주시설 등 집단생활시설 보호 대상자들로 코로나 사망이 급증한 집단이다. 둘째는 어린이집, 방과후학교, 노인방문요양, 장애인활동지원 등에서 서비스 공백이 발생하게 된 보편적 돌봄 이용자

1) 이 글은 김기태, 류진아, 김태완, 김현경, 김명희, 김형용. (2022) 코로나19 발생 이후 사회보장 제도 변화 및 정책 과제 연구(세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원)의 제4장 사회서비스 영역 제도 변화의 일부를 재정리한 것이다.

들이다. 정부는 재난 상황에서 돌봄을 유지하고자 사회서비스 긴급 지침과 개선 방안을 마련하는 등 적극 대응에 나섰지만, 지침과 방안은 제도 개혁보다는 사회적 거리두기하의 시설 운영이라는 한시적 성격을 벗어나지 못하였다. 사회관계장관회의에서 발표된 '코로나19 시대 지속 가능한 돌봄체계 개선 방안'은 사회적 거리두기 조치로 인한 가정의 돌봄 부담을 완화하기 위하여 긴급돌봄 대응 시스템을 마련하고, 감염병 상황에 취약한 대면·집단시설 위주의 돌봄을 지양하며 지역사회 재가서비스 확대를 대처하겠다는 것이었다(관계부처합동, 2020). 그러나 이러한 방안이 실행되기 위해서는 사회서비스 체계를 합리화하고 일상적 돌봄 안전망을 마련하는 법·제도적 개선이 이루어져야 함에도 「지역사회통합돌봄법」과 「온종일돌봄특별법」 등 지역사회 돌봄 생태계를 구축하는 법안들은 제정되지 못하였고, 돌봄의 공적 공급체계를 보완하려고 한 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」은 당초 설립과 운영 취지가 무색하게 운영되고 있다.

이 글에서는 코로나19 시기 우리나라 돌봄체계의 취약성을 극복하고자 하였던 정부의 대응을 중심으로 제도 변화의 내용과 성과를 살펴보고자 한다. 분석 대상은 예산 규모 측면에서 가장 큰 비중을 차지하는 노인, 아동, 장애인 돌봄 영역의 중점 과제였던 사회서비스원의 종합재가센터, 온종일돌봄, 그리고 장애인활동지원 제도이다. 사회서비스원의 종합재가센터는 탈시설을 위한 지자체 재가서

비스 거점기관으로 추진되었는데, 코로나19 시기 긴급틈새돌봄 사업을 실시하여 높은 수준의 대응 성과를 보여 주었다. 온종일돌봄은 초등학교 방과 후 돌봄의 보편적 서비스 사업으로 상당한 인프라 확충이 이루어졌다. 장애인활동지원에서는 장애등급제 폐지로 인한 수급자 확대, 장애 학생 특별지원금여, 활동지원사 코로나19 돌봄 한시 지원 등 다양한 조치가 추가 시행되었다. 그러나 여전히 사회서비스 공급은 사회적 수요와의 격차가 크게 남아 있고 전달체계 개편도 충분하지 못하였다. 사회서비스 제도 변화는 코로나19 대응과의 직접적인 과관계가 낮았으며, 개별 사업의 과감한 시도와 달리 수급권의 보장성 강화 조치들은 미완으로 남아 있다.

2 사회서비스 제도 현황과 코로나19 시기 돌봄 공백

사회서비스란 사회복지기본법에 따른 사회복지급여로서 매우 광범위한 영역과 기능을 포괄하고 있지만, 정책 사업으로는 협의의 개념에 따른 노인, 아동, 장애인 돌봄을 중심으로 한 직접적인 대인 서비스를 지칭한다. 한국의 사회서비스는 취약계층 사회복지서비스를 넘어 2000년대 후반부터 돌봄의 사회화와 함께 보편적 제도로 발전하였다. 2022년 보건복지부 일반예산 61조 7592억 원 중 1000억 원 이상 집행되는 사회서비스 세부 사업은 총 14개로 12조 9905억 원 규모이다. 이 세부 사

업들은 보건복지부 총예산의 13%, 일반회계 예산의 20%를 차지한다. <표 1>과 같이 노인돌봄은 노인장기요양과 노인맞춤돌봄이 대표적 사업이며, 아동돌봄은 영유아보육과 지역아동센터, 장애인돌봄은 장애인활동 지원, 장애인거주시설 운영, 발달장애인 지원, 장애인일자리 지원, 장애인아동가족 지원 사업이다. 한편 사회서비스는 보건복지부 일반 예산 사업보다 사회보험을 통한 지출이 더 크다. 2022년 기준 노인장기요양보험은 13조 3467억원(보험료 수입 8조 8010억 원 포함) 규모로 성장하였다(국민건강보험공단, 2022).

사회서비스 제도의 급격한 발전 과정에서 수요 확대는 동시에 시설 인프라와 일자리 확대를 최우선 과제로 만들었다. 이에 1세대 사회서비스인 생활시설과 2세대 사회서비스인 이용시설의 보조금 재정지원 방식과 달리 3세대 사회서비스는 보편적

제도로써 수요자 지원 방식과 민간 공급기관 진입 확충을 위해 산업화 패러다임을 적용하였다. 이 과정에서 과다한 개인 소유 영리시설 비중, 품질 저하, 종사자 처우 문제가 주요 문제로 대두되었다. 따라서 문재인 정부가 들어선 이후 사회서비스 중점 과제는 공공성 강화라는 전달체계 개선에 초점이 맞춰졌다. 사회서비스는 양적 확충만이 아니라 국가와 지방자치단체의 책무성을 전제로 한 재정지원이어야 한다는 시각이 새롭게 반영되었다. 구체적으로 공공돌봄 인프라 확충을 위한 사회서비스원 설립, 사회서비스의 통합 조정 및 연계를 위한 지역 사회 통합돌봄, 국공립 어린이집 확충과 온종일돌봄 등 보육과 교육에 대한 국가와 지방자치단체의 역할 강화가 추진되었다.

사회서비스 전달체계의 제도 개선 방향은 코로나19로 인하여 더욱 설득력을 얻었다. 우선 코로나

[표 1] 코로나19 이전 사회서비스 주요 제도 개선 추진 과제

구분		코로나19 발생 이전 제도 개혁의 환경
노인	노인장기요양	2018년 인지기원등급 신설, 본인부담금 감경 대상자 확대
	노인일자리 확대	노인 일자리 2017년 43만 7000개에서 2022년 80만 개 계획(국정과제 43번)
	사회서비스원(종합재가센터)	사회서비스 보장성 확대를 통한 일자리 34만 개 창출(국정과제 17번)
	노인맞춤돌봄	6개 노인돌봄사업 통합으로 2019년 35만 명에서 2020년 45만 명으로 확대
아동	온종일돌봄 체계 구축	초등돌봄 2018년 33만 명에서 2022년 53만 명 확대
	아동학대예방 및 대응체계강화	아동권리보장원 설립, 시군구 아동학대 전담 공무원 의무화
	국공립 어린이집 이용률 제고	2016년 22.6%에서 2021년 35.3%로 확대
	보육지원 체계 개편	기본 - 연장보육, 시간제 보육 도입
장애인	장애인활동 지원	장애등급제 폐지 및 종합적 욕구 조사에 따른 맞춤형 서비스 수급자 확대
	발달재활	발달장애인 주간활동, 방과후활동 서비스 도입, 행동발달증진센터 확충
	탈시설, 주거 지원 강화	자립생활 전환 지원체계 마련(탈시설지원센터, 장애인건강검진기관 지정)

자료: 저자 작성.

19는 집단생활시설 거주자의 생명권과 인권을 심각하게 침해하였다.²⁾ 보건복지부에 따르면 지난 2년간 코로나19 사망자의 30% 이상이 집단생활시설에서 발생하였다. 2021년 2월 1일 기준 누적 사망자 1425명 중 요양원은 185명(13%), 요양병원은 357명(25%)이었으며,³⁾ 2022년 3월 기준 코로나 사망자 중 요양병원과 요양시설 비중은 32.7%였다.⁴⁾ 정부의 집단생활시설에 대한 강도 높은 격리 조치에도 고령의 기저질환자가 밀집한 시설에서 코로나 사망자가 많이 발생하였다. 이는 시설격리가 거주자의 생명권을 크게 위협하고 있음을 보여 준다. 보편적 사회서비스 또한 코로나 19 발생으로 큰 혼란이 일어났다. 사회적 거리두기는 오늘날 가족 부양에 필수적인 돌봄서비스를 중단시켰다. 어린이집, 학교, 방과후 교실 등 보육과 교육 기관의 갑작스러운 휴교·휴업으로 인하여 돌봄 공백, 여성의 노동시장 이탈 현상이 발생하였다. 육아정책연구소의 조사 결과 낮시간 자녀를 돌볼 사람을 구하지 못해 어려움을 겪은 가구는 2020년 3월 36.2%, 7월 37.5%로 나타났고(최윤경, 2021), 맞벌이 여성은 하루 평균 1시간 40분 이상 그리고 전업주부의 경우는 하루 3시간 이상 더 돌봄에 헌신하였으며(은기수, 2020), 여성은 남성보다 더 많

은 노동시간 감소를 경험하였고(장진희, 2021), 코로나 이후 일가정 양립의 어려움으로 퇴직한 여성은 2020년 21.3%에 달하였다(이동선, 2021). 오늘날 가족은 돌봄을 제공하는 복지제도에 크게 의존하고 있었으나 민간 영리 중심의 공급체계에 맡겨진 돌봄은 코로나19라는 외부적 위험에 매우 취약한 것이었다. 따라서 재난 상황에서 돌봄 시장의 실패에 대응하기 위하여 국가가 제공하는 공공돌봄의 방향은 당연한 것으로 인식되었고, 사회서비스원의 종합재가센터, 지역사회통합돌봄, 온종일돌봄, 장애인의 자립생활 지원 등 지역사회 전달체계 개선 과제가 보다 절실해졌다.

3 코로나19 발생 이후 돌봄서비스 제도 변화

복지국가의 돌봄서비스는 집단거주시설 돌봄에서 지역사회 돌봄으로, 가족 의존 돌봄에서 사회적 돌봄으로 이행되고 있다. 코로나19는 돌봄서비스 제공을 회피하지 않고, 이용자와 가족 모두 믿고 의지할 수 있으며, 좋은 서비스를 제공하는 신뢰할 수 있는 서비스 제공자를 요구하였다. 이에 제도 개선은 지역사회의 공공돌봄 인프라 확충과 급여 보장

2) 사회복지 집단생활시설 입소 인원은 2022년 8월 기준 약 24만 명임. 보건복지부 사회복지시설정보시스템의 입소자 현황은 노인의료복지시설(요양시설) 16만 6552명, 노인주거복지시설(양로시설) 6769명, 장애인거주시설 2만 5924명, 아동복지시설 1만 3187명, 정신보건시설 8493명, 노숙인시설 6775명, 한부모가족시설 2828명, 가정폭력·성매매·성폭력피해보호시설 2074명임. 한편 의료기관인 시설 거주 인원은 요양병원과 정신의료기관을 포함하여 2020년 기준 약 47만 명임. 즉 자신의 집과 지역으로부터 격리되어 돌봄을 제공하는 시설에 거주하는 인구수가 71만 명을 초과함. 이는 우리나라 인구 100명당 1.4명 수준임.

3) 질병관리청 보도참고자료, 2021. 2. 1. 코로나바이러스감염증-19 국내 발생 현황. p. 22.

4) 보건복지부 보도자료, 2022. 3. 30. 요양병원·시설 확진자 치료 및 인력 관리 강화. p. 2.

성 확대를 중심으로 이루어졌다.

가. 사회서비스원과 긴급돌봄

사회서비스 공공성 강화라는 국정과제에 의해 추진된 사회서비스원은 2019년 보건복지부의 시범사업으로 시작되었다. 2022년 말 기준 중앙사회서비스원과 전국 14개 시도 사회서비스원이 설치되어 있다. 사회서비스원의 주요 사업은 보육과 요양의 국공립 시설 설치 및 직접 운영, 종합재가센터 설치 및 운영, 그리고 민간 대체인력 지원이다. 그러나 지방자치단체가 돌봄시설을 설치하고 종사자를 직접 고용하여 운영한다는 당초 계획은 법률 제정에서부터 충분히 반영되지 못하였다. 2021년 제정된 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」은 공공과 민간의 역할을 각기 강조하는 여야의 안을 절충하는 대안 입법이었다. 이 법에서 사회서비스원의 사업은 우선 위탁을 최소화하고 공개경쟁을 거치도록 하였으며, 사업 범위를 민간의 영역을 침범하지 않는 경우로 제한하였다. 국가와 지방자치단체가 설립하여 운영하는 공공돌봄시설이라는 본 목적을 넘어 사회서비스 지원이라는 포괄적인 입법으로 변경되면서 중앙과 시도가 각기 재량적 사업을 추구할 수 있게 되었다. 그 결과 중앙사회서비스원은 기본계획 수립, 시설평가, 그리고 산업 진흥을 중심으로 사업을 마련하고, 시도 사

회서비스원은 기존 지역복지재단의 업무를 인계하거나 정부의 각종 사업을 수탁하는 기관으로 운영하였다. 사회서비스원의 정체성 혼란은 시범사업 운영의 혼선으로 나타났다. 서울을 제외하면 대다수 시도 사회서비스원의 당초 운영 모델이 현실화되지 않았다. 국공립 요양과 보육시설 설치 계획은 충분치 않았고, 핵심 사업인 종합재가센터도 시도별 최소 기준인 2곳에 머물렀음에도 민간 장기요양 시설 수준의 이용자 수를 확보하지 못하였다. 종사자 처우 개선 측면에서도 서울을 제외한 종합재가센터는 소정 근로시간이 보장되지 않는 시간제 인력풀로 운영하여 사실상 종사자 고용이 이루어지지 못하였다(김형용 외, 2021).

코로나19 발생은 사회서비스원 시범사업이 운영의 혼선과 정치적 부침을 넘어 법제화되는 데 결정적 기여를 하였다. 사회서비스원 법안이 2021년 국회 본회의를 통과한 배경에는 법률 제10조 사회서비스원 사업의 제1호로 ‘재난에 따른 긴급돌봄서비스’를 규정한 영향이 크다.⁵⁾ 긴급돌봄서비스는 사회서비스원 설립의 당위성을 가장 잘 설명하는 사업이다. 대구와 서울의 사회서비스원 시범사업이 사회보장급여로 제도화된 돌봄에서 왜 국가의 책무성이 절실한지 보여 주었기 때문이다. 코로나19 발생 초기 특별재난구역으로 선포된 대구시에서는 확진자가 급증하자 기존 사회서비스가 모두 중단되면서 노인과 장애인에 대한 정부의 위기 개입이 필요

5) 제10조(시도 서비스원의 사업) ① 시도 서비스원은 다음 각 호의 사업을 할 수 있다. 1. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호에 따른 재난 등의 발생으로 아동·노인·장애인 등에게 돌봄 공백이 발생한 경우 긴급돌봄서비스의 제공.

하게 되었다. 이에 대구시 사회서비스원은 긴급돌봄서비스 지원단 체제로 전환되어 자가격리 그리고 확진으로 인하여 돌봄 공백이 발생한 이들에게 돌봄 종사자를 파견하기 시작하였다. 2021년까지 사회복지시설, 의료기관, 재가돌봄 등 615곳에서 2만 2761건의 돌봄서비스를 제공하였다. 서울시 사회서비스원도 격리시설 동반 입소 등의 방식으로 긴급돌봄SOS서비스를 제공하였다. 민간 기관들이 제공할 수 없었던 돌봄서비스를 2021년까지 84명을 대상으로 896일 동안 1만 8418시간 제공하였다. 이에 보건복지부는 대구와 서울의 선제적인 조치를 전국으로 확대하고자 긴급틈새돌봄 예산과 지침을 마련하여 시도 사회서비스원의 표준화된 사업으로 제시하였다. 긴급틈새돌봄이란 기존 돌봄서비스 중단, 종사자 또는 가족 확진 등으로 가정·시설에서 발생한 돌봄 공백에 서비스를 제공하는 것이다. 2021년 기준으로 긴급틈새돌봄은 사회서비스원의 핵심 사업 지위를 차지할 만큼 이용자 수가 많았다(표 2). 서울시 긴급틈새돌봄 이용자 수는 2021년 기준 연인원 1087명(노원)에서 2075명(중랑), 월평균 13명(영등포)에서 24명(중랑)에 이른다. 대다수 시도 사회서비스원의 긴급틈새돌봄 이용자 수는 장기요양의 방문요양서비스 이용자 수를 초과하였다(김형용 외, 2021).

코로나19 대응 과정에서 사회서비스원의 법제화가 이루어진 후 전국의 사회서비스원 설치가 빠르게 진행되었다. 시도 사회서비스원은 전략적 경영이 필요한 지역의 국공립 복지시설을 위수탁에서

전환하여 직접 운영하였고, 노인맞춤돌봄 또는 지역사회서비스지원단과 같은 사회서비스 국고보조사업의 시도 수행기관 역할을 하였다. 2022년 말까지 전국에 사회서비스원과 종합재가센터 설치를 목표로 적극적인 인프라 확충을 추진하였다. 재난과 감염병 대응이 국가와 지방자치단체 사무인 것과 마찬가지로, 누구나 처할 수 있는 생명권 위기 상황에 대응하는 공공돌봄의 거점 기관 설치에 대한 이견은 감소하였다. 그럼에도 사회서비스원 당초 모델의 현실 적합성 문제는 결코 가볍지 않았다. 무엇보다 법 제도가 사회서비스원의 독립채산 원칙을 고수하여 공공돌봄의 특수성을 간과하였다. 즉 국고가 투입되지 않는 지자체 공공요양시설 설치는 요원하였고, 민간 기피 및 취약계층 돌봄을 제공하면서도 장기요양 수가 수입만으로 비용을 충당해야 하는 비현실적 수익 모델 구조로 지자체의 사업 회피 또는 지체 현상은 지속되었다. 종합재가센터는 단순 방문요양사업자로 전락하면서 다기능 표준 모델을 적용하기 어려워졌으며, 종사자 처우 개선을 위한 투자도 유명무실해졌다. 돌봄에서 공공의 역할과 기능이 무엇인지 불명확하였다. 공적 투자의 부재와 공공기관 성격에 부합하지 않은 조직 운영요인이 장애물로 작용하였다. 공공이 갖는 각종 제약과 행정적 경직성으로 민간 기관들과 달리 다양한 요구에 재빠르게 대응하지 못했고 서비스를 신속하게 제공하기 어려웠다. 돌봄의 공공성 강화, 종사자 처우 개선, 독립적인 재정 균형을 동시 달성하는 것은 현실적으로 불가능한 모델이었다. 코로나

[표 2] 사회서비스원 종합재가센터 이용자(2021년 12월 기준)

(단위: 명, %)

구분		긴급틈새돌봄 이용자 수		방문요양 대비 긴급틈새돌봄 이용자 비율			
		연인원 (A)	월평균 실인원(B)	방문요양 연인원(C)	비율 (A/C)	방문요양 실인원(D)	비율 (B/D)
서울	성동종합재가센터	2,056	21.17	5,747	35.8%	28.58	74.1%
	은평종합재가센터	1,340	21.58	4,396	30.5%	21.33	101.2%
	강서종합재가센터	1,293	18.50	5,176	25.0%	28.08	65.9%
	노원종합재가센터	1,087	14.75	5,631	19.3%	27.50	53.6%
	마포종합재가센터	1,118	14.33	3,814	29.3%	18.67	76.8%
	영등포종합재가센터	1,450	13.42	2,796	51.9%	13.50	99.4%
	송파종합재가센터	1,029	16.33	2,036	50.5%	10.42	156.7%
	양천종합재가센터	1,559	17.58	2,102	74.2%	9.83	178.9%
	도봉종합재가센터	1,680	20.67	1,648	101.9%	10.83	190.8%
	중랑종합재가센터	2,075	24.25	2,038	101.8%	11.67	207.8%
대구	강동종합재가센터	1,263	14.67	1,140	110.8%	8.08	181.5%
	서대문종합재가센터	1,634	21.50	2,408	67.9%	11.33	189.8%
경기	남구종합재가센터	117	2.20	3,677	3.2%	16.67	13.2%
	북구종합재가센터	305	1.67	1,458	20.9%	8.08	20.6%
경남	부천시종합재가센터	386	63.00	3,047	12.7%	18.33	343.7%
	김해시종합재가센터	20	1.00	3,515	0.6%	19.25	5.2%
광주	창원시종합재가센터	154	9.50	4,029	3.8%	21.75	43.7%
	북구종합재가센터	1,708	13.70	2,652	64.4%	12.50	109.6%
충남	서구종합재가센터	2,514	10.44	774	324.8%	4.25	245.8%
	예산종합재가센터	519	15.75	798	65.0%	4.17	377.7%
대전	유성사회서비스원	213	4.38	667	31.9%	4.58	95.5%
	서구사회서비스원	147	4.20	1,550	9.5%	6.58	63.8%
인천	부평종합재가센터	525	7.58	1,233	42.6%	6.67	113.7%
	강화종합재가센터	352	5.90	196	179.6%	1.45	406.9%
세종	남부종합재가센터	64	3.75	1,284	5.0%	7.45	50.3%
강원	춘천종합재가센터	295	8.00	865	34.1%	8.00	100.0%
	원주종합재가센터	215	5.33	669	32.1%	7.20	74.1%
총계		25,118	375.15	69,015	36.4%	364.44	102.9%

자료: 김형용, 김승연, 안석, 이해남, 전용호, 설소희 (2021). 종합재가센터 운영 활성화방안 연구. p. 51.

19 긴급틈새돌봄사업의 한계도 분명하였다. 긴급 틈새돌봄은 전체 돌봄 수요를 주도할 만큼의 규모가 아니기 때문이다. 긴급틈새돌봄의 중앙정부 예산은 연 20억 원에 불과했는데 지자체와 민간 자원으로 운영되었다. 서비스 범위와 대상도 한정적이며 적극적인 예산 투입과 상시적인 연계 발굴 체계가 없는 상태에서 시도의 자체 예산과 민간 자원으로 부터 사업비를 마련하는 제도가 안정적일 수는 없었다. 결국 사회서비스원 제도화와 달리 시도 지자체의 실행은 지체되었다.

나. 온종일 돌봄

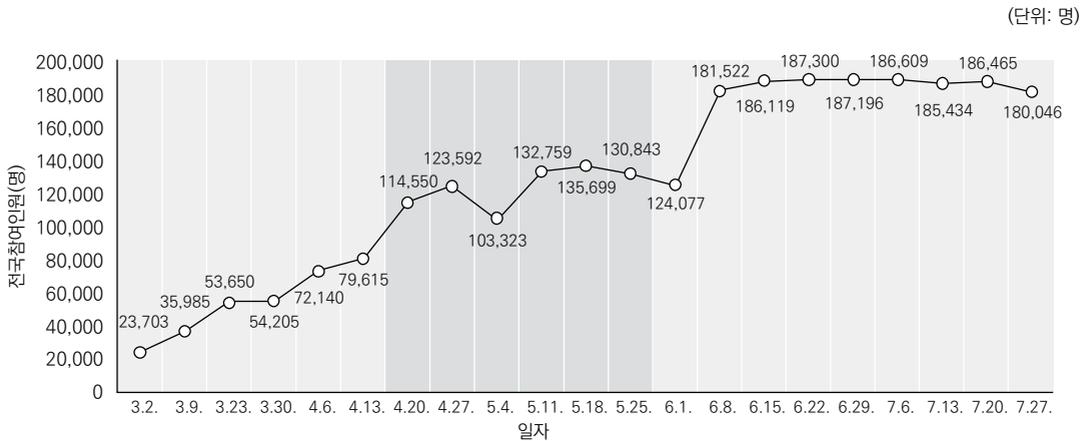
아동복지는 보호 중심의 선별적 복지 정책에서 모든 아동을 대상으로 하는 보편적 복지로 확대되어 왔다. 아동 대상 사회서비스 또한 시설보호를 벗어나 보편적 돌봄 사업으로 확장되어 왔다. 대표적으로는 미취학 아동을 대상으로 하는 보육과 취학 아동을 대상으로 하는 방과후 돌봄이 있다. 오늘날 아동시설보호사업 이용자는 약 1만 5000명 수준이나, 보편적 돌봄 이용자는 영유아의 80%, 초등학생의 15% 수준이므로 전체 이용자는 약 500만 명에 달한다.

코로나19로 인하여 문제가 심화된 영역은 아동 돌봄이다. 휴원과 휴교, 그리고 개학 연기, 개학 후 비대면 수업으로 아동들이 가정 내에 머물게 되었다. 이에 정부는 다양한 아동돌봄 대책을 발표하였다. 고용노동부는 가족돌봄휴가 사유에 재난을 추

가하고 휴가 사용을 장려하면서 가족돌봄비용을 긴급 지원하였고, 복지부는 아동돌봄쿠폰(아동양육 한시 지원)으로 아동수당을 지급받는 만 7세 미만의 자녀를 둔 가구에 아동 1인당 40만 원을 국비로 긴급 지원하였으며, 교육부는 유치원과 초등학교에 긴급돌봄과 연장돌봄을 실시하여 돌봄 공백에 대응하였다. 2020년 시행 초기 긴급돌봄에는 전국적으로 전체 초등학생의 0.9~2.9%가 참여하였으나, 6월 이후에는 6.7~6.9%(18만 46~18만 7300명)의 초등학생이 참여한 것으로 나타나, 교육 정상화에 상당한 기여를 하였다(김은정, 2021). 보건복지부 아동복지서비스 부문의 코로나19 대응은 「집단시설·다중이용시설 대응지침」과 「사회복지시설 대응지침」을 바탕으로 이루어졌다. 대응지침은 학교 휴업에도 불구하고 지역아동센터를 비롯한 돌봄시설은 필수 운영시간을 준수하고 기본 프로그램도 가용 인력 범위에서 유지하는 것이었다. 이에 지역 아동센터와 같은 아동이용시설은 코로나19로 인한 돌봄 위기에서 피난처 역할을 하게 되었다. 이용자 수가 감소하기보다 오히려 증가하였다. 그러나 별다른 운영상 보완이나 인건비 지원이 이루어지지 않았다.

코로나19에 따른 아동돌봄 대응은 한시적인 사업의 성격이며 아동돌봄 체계의 제도적 변화는 아니었다. 정부의 아동돌봄 종합계획으로 추진한 제도 개선 노력은 국정과제인 온종일 돌봄이다. 온종일 돌봄은 영유아 보육과 달리 공적 돌봄 이용률이 낮은 초등학생 방과후 돌봄을 개선하기 위해 학교

[그림 1] 코로나19 초기(2020년 3~8월) 초등돌봄교실 이용자 수



자료: 교육부 보도자료. (2020. 8. 27). 2학기 원격학습 확대에 따른 초등돌봄 운영 강화 방안 마련.

와 마을에서 다양한 돌봄 인프라를 구축하는 정책 과제였다. 온종일 돌봄의 당초 계획은 2018년 기준 33만 명의 공적 돌봄 이용자 수를 2022년까지 53만 명으로 확대하는 것이었다. 방법으로는 초등 돌봄교실과 다함께돌봄센터 확충이 있었다. 특히 다함께돌봄센터는 2019년 아동복지법 개정으로 법적 근거가 마련되었고, 코로나19로 인하여 아동 돌봄 수요가 높아지면서 소득계층과 상관없이 돌봄 서비스를 제공하는 마을돌봄시설로서 큰 기대를 받았다.

그러나 코로나19 발생 이후 온종일 돌봄 추진도 초기 기대와 달리 시간이 지나면서 지체되었다. 다함께돌봄센터는 당초 2018~2022년 3560억 원을 투입하여 1817곳을 설치할 계획이었다. 그러나 2021년 6월 말 기준 518곳의 이용 아동 수가 1만

2190명 수준에 도달한 후 증가 속도가 매우 느려졌다(아동권리보장원, 2021). 다함께돌봄센터 운영 기관도 직영 75곳, 공동 운영 24곳, 위탁운영 441곳으로 위탁운영 비율이 높다. 지자체의 적극적인 투자가 아쉬운 상황이다. 지역아동센터는 제도적 변화가 있다고 보기 어렵다. 오히려 지역아동센터는 다함께돌봄센터와 같은 마을돌봄 체계에서 상대적으로 소외되었다. 시설의 영세성을 극복하지 못하고 운영비 부족과 외부 자원 유입이 어려운 상황에 처하여 고군분투하였다. 초등돌봄교실은 온종일 돌봄 발표 이후 약 5만 명의 이용자 확대가 있었지만, 법적 기반이 없는 상태에서 학교·지역 연계 및 돌봄협의체 구성 등 모델 실현이 어려웠고, 돌봄 전담사를 중심으로 한 교육공무직 노조가 온종일 돌봄 체계에 강하게 반발하면서 돌봄을 지자체가

책임지는 안은 적용되지 못하였다. 온종일 돌봄 특별법안은 2020년 8월 제출되었으나 소관위 심사 조차 이루어지지 못하고 폐기 수순에 있다. 수요자인 초등학생 부모와 공급자인 돌봄전담사 모두 돌봄 운영 주체로 교육청을 선호하고 있으나, 교사단체는 교육과 돌봄이 구분되며 돌봄은 교육청이 아닌 지자체 책임이라며 대립하고 있다. 또한 비용 부담 문제와 관련해 지자체의 적극 참여를 유도하기 어렵다는 측면에서 관련 제도 개혁이 본격적으로 추진되지 못하였다.

코로나19는 분절된 돌봄 사업별 통합체계 구축의 중요성을 보여 주었다. 학교돌봄과 마을돌봄은 제각기 학년, 소득 기준, 시설, 부처, 제공 주체별로 분절되고 각 주체의 이해에 따른 요구에 의해 혼란이 가중되었다. 예컨대 지역아동센터 역차별 그리고 돌봄전담사 소속에 따른 처우 문제 등을 둘러싼 갈등이 발생하면서 온종일 돌봄 제도의 개선이 지체되었다. 아동돌봄의 제도 개선은 단순히 종합계획이나 운영 매뉴얼 마련이 아니라 지원과 책임 그리고 비용 부담의 근거가 명확한 법제화가 수반되어야 한다. 지금과 같이 민간 위탁의 영세한 마을돌봄시설만 늘리는 방식의 대응은 보편적 돌봄 확충에 효과적이지 않다.

다. 장애인활동지원

장애인활동지원 제도는 2007년 장애인복지법의 장애인활동보조서비스로 시작하여 2011년 제

정된 「장애인활동지원에 관한 법률」에 의해 체계화된 대표적 돌봄서비스다. 최근에는 제5차 장애인정책종합계획(2018~2022)에 따른 장애등급제 폐지와 종합판정도구 도입 그리고 자립생활 보장과 탈시설 지원 방향에 따라 급여의 보장성이 강화되고 있다. 이러한 방향에서 장애인활동지원제도는 이용자 확대(2011년 3만 명 → 2020년 약 9만 1000명)와 예산 확대(2011년 1928억 원 → 2020년 약 1조 3000억 원)가 지속적으로 이루어지고 있다. 종합계획은 등급제 폐지에 따른 활동 지원 확대를 1단계로 추진하고, 2·3단계에서 이동 지원과 소득·고용 지원을 추진하면서 동시에 자립생활지원센터, 탈시설지원센터, 장애아동가족지원센터, 발달장애인지원센터 등 탈시설 인프라를 대폭 확충하는 로드맵을 제시하고 있다.

코로나19 발생에 따른 장애인활동지원 대응지침은 수시로 발표되었다. 주요 내용은 확진 및 자가 격리 시 활동지원서비스 중단이 없도록 돌봄 인력 추가 배치, 일 24시간 지원, 가족과 친인척의 활동 지원 가족급여 한시 허용, 보호자의 확진과 자가격리 시 일시부재 특별급여, 독거 장애인 도시락 배달, 개인보호장비 지원 등이다. 장애아동청소년 대상으로는 장애학생 돌봄 특별지원급여, 초중고 장애학생 특별돌봄(월 40시간) 및 고교생 방학 기간 특별지원(월 20시간) 추가 제공 등을 실시하였다. 이 밖에 활동지원사 추가수당 지원, 비수급자를 위한 이용시설 휴관 시 긴급활동지원 서비스 등도 있다.

이러한 조치 역시 한시적 대응이었으며, 장애인

[표 3] 코로나19 이후 장애인활동지원 관련 법제의 변화

구분	시기	제도 개혁의 내용
장애인활동 지원에 관한 법률	2022. 6. 10. 일부 개정	65세 미만의 노인성 질병을 가진 장애인 신청 자격 제한 문제 - 노인성 질환으로 장기요양급여를 수급하는 65세 미만인 장애인으로서 보건복지부 장관이 정하는 기준에 해당하는 사람에게 활동지원급여 신청 자격을 부여함(제5조 제2호).
	2021. 6. 8. 일부 개정	활동지원급여 신청은 시·군·구를 방문하여 작성 및 제출하도록 한 접근성 문제 - 활동지원급여 신청인이 희망하는 경우 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 지정한 기관에서 활동지원급여 신청서 작성·제출 등을 지원할 수 있는 근거를 마련.
	2020. 12. 29. 일부 개정	장애인활동지원급여 수급자가 노인장기요양급여 수급자 전환에 따른 급여량 감소 - 활동지원급여 수급자였다가 65세 이후에 혼자 사회생활을 하기 어려운 사람으로서 보건복지부 장관이 정하는 기준에 해당하는 사람은 활동지원급여의 신청 자격을 갖도록 함(제5조 제2호 단서).
시행령	2021. 12. 31. 일부 개정	긴급활동지원의 요건에 '감염병 발생'을 명시적으로 규정 - 감염병 발생의 경우에도 긴급활동지원을 제공할 수 있도록 요건을 명확히 함. 긴급한 도움이 필요한 경우 활동 지원 수급 자격 결정통지 전에 긴급활동지원(월 120시간)을 제공할 수 있도록 함.

자료: 국가법령정보시스템(<https://www.law.go.kr/>)

활동지원 제도 개선은 코로나19와의 직접적 연관성은 낮았다. 코로나19 발생 이후 제도의 수급 대상과 급여 시간 확대 같은 보장성 강화 조치들은 정부가 2019년부터 추진한 '수요자 중심 장애인 지원체계 개편'의 성과로 볼 수 있다. 이 개편의 1단계는 등급제 폐지-종합조사-전달체계 개편의 과제로서 활동 지원 시간 확대, 경증장애인 활동지원급여 허용, 노인 급여 시간 감소의 산정특례 인정, 최중증 장애인 돌봄을 위한 가산급여 등이다. 코로나 발생 이후의 주요 제도 개선 내용은 <표 3>에 보듯이 장기요양급여 제도와의 급여량 조정에 따른 보장성 강화이다. 코로나19 대응으로 감염병 발생 시 긴급활동지원 서비스를 제공할 수 있도록 한 근거 조항이 시행령에 포함되었다.

그러나 코로나19 상황에서 대응지침으로 제시된 수급권과 급여 확대 조치들에 주목할 필요가 있다. 이 내용들은 한시적 조치를 넘어 오랫동안 장애

인의 돌봄 권리로서 제도 개선이 요구되어 왔던 것이기 때문이다. 장애인활동지원은 제도적 확충이 이루어져 왔지만 여전히 낮은 이용자 비율, 활동 지원 연계 실패, 협소한 서비스 종류, 종사자 처우 등이 문제로 제기되어 왔다. 2020년 장애인실태조사 결과 장애인의 32.1%가 일상생활에서 다른 사람의 지원을 필요로 하지만, 장애인 중 장애인활동지원서비스 이용 경험률은 6.5%에 불과하다. 장애 유형에 따른 격차도 심한데, 이용 경험률은 자폐성 장애가 35.8%, 지적장애가 21.5%로 다수를 차지한다. 지체장애는 3.3%, 시각장애는 7.1%, 청각장애는 2.3%에 불과하다(김성희 외, 2020). 낮은 이용 경험률은 활동지원서비스 미연계와 본인부담금이 주요 원인이다. 서비스를 희망하지만 중증장애인 회피 등으로 활동지원사가 미연계된 케이스는 장기 미이용자의 약 79%를 차지한다(최혜영 의원실, 2021). 본인부담금을 내야 하는 이용자가 수급

[표 4] 코로나19 이후 장애인활동지원 주요 제도 개선 법률안

개정안	개정안의 주요 내용
장혜영 의원 대표발의(2022. 4. 20)	<ul style="list-style-type: none"> - 활동지원급여의 기본원칙 신설 - 기본계획 수립 및 시행, 실태조사 실시 및 공표 - 활동지원급여 수급자 65세 이상 시 활동지원급여와 장기요양급여 중 선택 - 활동지원수급 자격 결정 통지 시 서비스 지원 종합조사 점수 공개 - 수급 자격 유효기간을 3년으로 연장 - 활동지원급여 차감 규정 완화 - 비수급 장애인도 감염병 및 재난 시 활동지원급여에 준하는 서비스 제공 - 활동지원급여의 본인부담금 관련 조항 삭제
김미애 의원 대표발의(2022. 1. 28)	<ul style="list-style-type: none"> - 가족의 활동지원급여 기준 추가 - 수급자가 지적장애인, 자폐성장애인 또는 정신장애인, 수급자가 신체적 변형 등의 사유로 대인 접촉을 기피하는 경우 등
김예지 의원 대표발의(2021. 12. 22)	<ul style="list-style-type: none"> - 65세 이후에 장애인이 된 경우 수급 대상 포함
장제원 의원 대표발의(2021. 11. 22)	<ul style="list-style-type: none"> - 제5조의 2(활동지원급여의 신청 자격에 관한 특례)에서「희귀질환관리법」에 따른 희귀질환자로서 대통령령으로 정하는 사람 추가
최혜영 의원 대표발의(2021. 8. 9)	<ul style="list-style-type: none"> - 제2조 제2호 중 '방문간호'를 '방문간호, 방문재활'로 확대 - 방문재활: 활동지원 인력인 물리치료사 또는 작업치료사가 수급자의 가정 등을 방문하여 재활을 위한 치료 및 교육·상담 등을 제공

자료: 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

자의 60%에 달하는 것도 장기 미이용의 주된 사유로 판단된다(최용길, 김유정, 2019). 이 밖에 가족에 의한 서비스 수행 제한, 65세 이상 장애인의 서비스 보전 문제 등이 꾸준히 제기되어 왔다.

코로나19 이후 장애인활동지원 제도 개선과 관련하여 꾸준히 입법 발의가 되고 있다. 2020년 6월 이후 발의된 장애인활동지원에 관한 법률 개정안만 22개이다. 이 중 2022년 말까지 대안 반영 포함해 3개 법안만 통과되었다. 여전히 24시간 활동 지원을 기본 이념으로 하는 법률 개정(장혜영 의원 대표발의), 가족활동지원급여 도입(김미애 의원 대표발의), 65세 이후 활동지원서비스 시간 유지(김예지 의원 대표발의), 희귀질환자 활동지원급여 수

급자 포함(장제원 의원 대표발의), 활동지원급여에 방문재활 포함(최혜영 의원 대표발의) 등은 논의되지 않고 있다. 코로나19 시기에 적용한 특별급여와 가족활동지원급여, 장애등급제 폐지 이후 노인 수급자의 지원 시간 감소에 대응한 산정특례 등 한시적 지원 제도를 어떻게 안정적으로 제도화할 것이냐가 과제로 남아 있다. 코로나19에 적용한 한시 급여들은 중증장애인들에게는 일상적인 욕구였다.

4 나가며

돌봄 공백은 국가적 재난 상황뿐 아니라 개인의 재난 상황에서도 일상적으로 발생한다. 코로나19

는 모두가 동시에 경험한 재난이다. 이러한 재난에서 개인은 저마다 경제적·신체적 그리고 사회적 위험을 극복하지 못할 때 복지시설에 수용되거나 지역사회 누군가의 돌봄을 절실히 필요로 한다. 코로나19에 대한 정부의 대응은 제도적으로 미흡하였지만, 성과가 전혀 없는 것은 아니었다. 위기 대응 상황에서 정부는 공공돌봄의 인프라를 구축하기 위해 노력하였고, 지역사회의 돌봄 종사자들은 긴급 돌봄과 같은 대응 조치에 따라 서비스 공백을 최소화하는 데 헌신하였다. 공공돌봄 전달체계를 구축하기 위하여 사회서비스원과 종합재가센터가 설치되었다. 보편적 아동돌봄의 지역사회 인프라인 다함께돌봄센터도 설치되었다. 장애인 활동을 보조하기 위하여 위기 상황에서 수급권을 보호하는 다양한 추가 조치가 시행되었다. 이러한 대응은 개인이 선택하는 시장형 돌봄서비스 그리고 시설에 각자 입소하는 사적 사회서비스 체계에서 이루어지기 어려웠고, 국가와 지자체가 일상적인 돌봄 안전망을 구축하려는 노력에서 가능하였다. 그럼에도 돌봄서비스 현장에서는 급여의 불충분성과 전달체계의 비효율성 문제를 꾸준히 지적한다. 필수적인 사회서비스는 부족하고, 재난 대응 돌봄종사자 희생에 따른 보상은 없으며, 수급권과 서비스 내용을 정하는 사례 관리체계와 수급권 부여체계의 문제점들은 그대로다. 돌봄의 탈시설 전환을 위한 지역사회 통합 돌봄 책임 주체와의 연계체계는 없고, 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 다양한 돌봄 전문가 확보도 어려우며, 국가와 지방자치단체는 전달체계 개선을

위한 구체적 목표나 투자의 공통된 이해가 없다.

문제는 폭증하는 돌봄 수요에 따라 보장성 강화를 추진해야 할 국가와 지방자치단체의 사무가 증가하고 있음에도 불구하고 정책적 의지가 사라지고 있다는 점이다. 최근 새 정부 보건복지부의 돌봄서비스 업무계획은 수요자의 선택권 강화와 지불 능력에 따른 본인 부담 차등화 그리고 산업 진흥을 통해 사회서비스 시장을 형성하는 방향으로 선회하였다(보건복지부, 2022). 사회서비스원은 더 이상 공공의 돌봄 제공 기관이 아닌 사회서비스 신규 수요 발굴 및 돌봄서비스 기관의 규모화를 지원하는 산업 진흥기관으로 정체성이 바뀌었다. 사회서비스원의 사업은 공공돌봄 인프라를 구축하는 것이 아니라 민간 기술·자원을 적극 활용하고 규제 개선과 사회서비스 진흥 펀드 조성 등을 통해 돌봄서비스의 규모화된 시장 공급자를 육성하는 것으로 변화하였다. 온종일 돌봄은 학교·마을의 연계와 마을 돌봄 인프라 확충이라는 방향은 사라졌고 그 대신 학교 돌봄 시간을 늘리는 늘봄학교 정책으로 선회되었다. 장애인활동지원은 긴급돌봄을 시범사업으로 유지하는 등 사업 방향은 유지되고 있으나 탈시설 로드맵 이행을 위한 투자는 미흡하다.

돌봄서비스 제도 개선에서는 국가와 지방자치단체의 사회서비스 역할부터 명확히 해야 할 필요가 있다. 돌봄의 보장성 강화와 산업 진흥 사이에서 좌충우돌하는 시간은 최소화되어야 한다. 지난 정부 사회서비스원이 공공성과 수익성 추구라는 양립 불가능한 전략을 설정함으로써 본사업조차 다루지 못

하였던 사례를 타산지석으로 삼아야 한다. 다만 돌봄서비스 육성의 방법론은 다르더라도 국가와 지방자치단체에는 사각지대 발굴, 긴급돌봄 제공, 사례관리, 조정 및 연계, 지역사회 돌봄체계 구축 등 민간과 차별화된 사회보장 책임이 있다. 국가와 지방자치단체는 각기 공공돌봄의 사무를 명확히 구분하고, 급여 보장성 확대, 믿을 수 있는 공급자 육성, 종사자 처우 개선 과제를 함께 아우르는 방향에서 전달체계를 합리화하는 등 제도 개선을 지속해야 한다. ㉞

참고문헌

- 관계부처합동. (2020). **코로나19 시대 지속 가능한 돌봄 체계 개선방안**. https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec_key=SH2_PLC20200258009 에서 2022. 9. 28. 인출
- 교육부 보도자료. (2020. 8. 27.). 2학기 원격학습 확대에 따른 초등돌봄 운영 강화 방안 마련. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=294&boardSeq=81687&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=123&s=moe&m=020402&opType=N>에서 2022. 10. 15. 인출
- 국민건강보험공단. (2022). **장기요양 수입/지출예산**.
- 김기태, 류진아, 김태완, 김현경, 김명희, 김형용 (2022). **코로나 19 발생 이후 사회보장 제도 변화 및 정책 과제 연구**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김성희, 이민경, 오욱찬, 오다은, 황주희, 오미애 ... 이선우. (2020). **2020년 장애인 실태조사**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김은정, 오신휘, 이희현, 이혜숙. (2021). **포스트코로나 시대의 초등 학령기 아동 돌봄체계 대응방안 연구**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김형용, 김승연, 안석, 이해님, 전용호, 설소희 (2021). **종합재가센터 운영 활성화 방안 연구**. 세종: 동국대학교 산학협력단, 보건복지부.
- 보건복지부. (2022). 2022년 보건복지부 업무계획.
- 보건복지부 보도자료. (2022. 3. 30.). 요양병원 시설 환자 치료 및 인력 관리 강화. https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=69&CONT_SEQ=370849에서 2022. 9. 30. 인출
- 아동권리보장원. (2021). **온 마을이 함께 키우는 아이, 다함께돌봄**. https://dadol.or.kr/upload/library_print/2022/03/_cdb4f049-8731-4369-8907-c4eaab64ba19.pdf 에서 2022. 10. 14. 인출
- 은기수. (2020). 코로나19 팬데믹과 자녀 돌봄의 변화. **월간노동리뷰**, 2020년 11월호.
- 이동선. (2021). 코로나19 이후 일-돌봄 변화와 돌봄 정책 개선 과제. **KWDI Brief**, 2021년 6월호.
- 장진희. (2021). 코로나19로 인한 돌봄공백과 여성노동 위기 대응과제. **노동 N 이슈**, 제8호
- 질병관리청 보도참고자료. (2021. 2. 1.). 코로나바이러스감염증-19 국내 발생 현황 (정례 브리핑). https://www.kdca.go.kr/board/board.es?mid=a20501010000&bid=0015&list_no=711984&cg_code=&act=view&nPage=113에서 2022. 9. 30. 인출
- 최용길, 김유정. (2019). 우리나라 장애인활동지원제도의 개선방안에 관한 연구. **법과 정책**, 25, 173-193
- 최윤경. (2021). 코로나19와 아동 돌봄. **한국의 사회동**

향 2021. 대전: 통계개발원.
최혜영 의원실. (2021). **활동지원서비스 장기 미이용자
사유조사(2020)**

An Evaluation of Public Responses Taken in the Area of Care Services after the Covid-19 Pandemic

Kim, Hyoung-Yong

(Dongguk University)

As the COVID-19 pandemic spread, the government worked to minimize care gaps with temporary response measures such as emergency care and child care coupons, while progress was sluggish in institutional efforts to ensure care in everyday life. Various attempts were made to bring changes to institutional arrangements, including providing public care through social service centers, expanding child care programs run by primary schools, establishing and operating community care centers, and widening the eligibility for the Disability Activity Support Benefit. The national and local governments have sought with these measures to move away from the pathway where social services and placements for institutional care were purchased by individuals toward care safety nets with increased public responsibilities. In the meantime, however, the government's effort to strengthen the right to care remains incomplete due to a lack of investment. As a result, inadequacies in benefits and inefficiencies in service delivery remain. The care safety net should be further improved with a clear role division between the national and local governments, increased coverage, the fostering of reliable providers, and improved treatment of care workers.