

일본의 영 케어러 현황과 대책¹⁾

A Study on the Status and Policies of Young Carers in Japan

안주영 (일본 류코쿠대학 정책학과 교수)
An, Juyoung (Ryukoku University)

이 글에서는 일본의 영 케어러 현황과 대책을 살펴보고 한국에 대한 시사점을 정리한다. 일본에서는 10년 전부터 시민단체와 연구자가 영 케어러에 주목하기 시작해 일부 지방자치단체가 조례 제정 등을 통해 대책을 마련하기 시작했다. 최근에는 중앙정부가 전국의 중고생을 대상으로 영 케어러 현황을 조사하고 대책 수립에 나섰다. 그런데 일본 정부의 정책은 영 케어러를 홍보해 사회 인지도를 높이고 이들을 조기에 발견할 수 있는 제도를 확충하는 데 집중되어 있다. 결국 기존의 가족 중심 복지 체제에서 비롯되는 영 케어러 문제에 구조적으로 접근하지 못하고 있는 상황이다. 이러한 일본의 사례는 유사한 복지 체제를 가지고 있는 한국 역시 영 케어러 문제의 근본적인 원인에 대해 고찰할 필요성이 있음을 제기한다.

1. 들어가며

최근 일본에서도 영 케어러가 새로운 사회문제로 부상하고 있다. 일본 사회가 영 케어러를 사회적 문제로 주목하는 이유는 이들이 일시적으로 집안일이나 돌봄을 수행하는 것이라 아니라 구조적으로 수행할 수밖에 없는 상황에 처해 있고, 이로 인해 아이들이 마땅히 누려야 할 놀 권리와 쉼 권리 그리고 학습의 권리를 제약받고 있기 때문이다.

일본에서는 한 해를 대표하는 단어를 선정해 ‘유행어 대상’을 발표하는데, 2021년 대상 후보에 ‘오야가차’라는 말이 등장하였다. ‘가차’는 동전을 넣고 캡슐 등을 뽑는 기계를 말하고 ‘오야’는 부모이다. 다시 말해 부모의 능력과 가정환경에 따라 인생이 좌우된다는 것으로 한

1) 이 글은 김문길 외. (2021). 청년층 생활안정을 위한 보건복지 분야 청년 정책과제 개발 연구(세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원)의 ‘제5장 가족돌봄청년(Young Carer)’중 필자가 작성한 ‘해외사례: 일본’(pp.189~209)을 수정·보완한 것이다.

국 사회에서 부모의 경제력을 수저에 비유한 것과 같은 맥락의 용어라 할 수 있다. 소위 수저론이 단순히 부모 운에 관한 소비성 화제가 아니었던 것처럼, 일본 사회에서 화두가 된 오야가차 역시 부모의 능력과 가정환경이라는 요소가 그들의 자녀, 특히 미성년 아동의 삶에 미치는 영향에 주목한다. 가정 안에서 과도하게 부여된 역할로 인해 기본적 권리를 누리지 못하는 아동을 사회적 문제로 인식하고 대책 마련에 고심하는 것이다.

현재 일본에서 영 케어러에 대한 법률상 정의는 존재하지 않지만, 후생노동성에 따르면 원래 성인이 수행해야 할 가사노동이나 가족 케어 등을 일상적으로 행하는 아동으로 정의하고 있다(厚生労働省, 2022). 이렇듯 영 케어러의 연령적 정의와 이들이 수행하는 케어의 범위가 명확하지 않은 상태이다. 다만 후생노동성은 영 케어러에 대해 좀 더 구체적으로 설명하는 일본 케어러 연맹(영어명: Carer Japan)의 정의 또한 같은 홈페이지에서 소개하고 있다. 일본 케어러 연맹은 가족 중에 케어가 필요한 사람이 있을 때, 어른이 해야 할 케어의 책임을 떠안아 가사나 가족 돌봄, 간호, 감정적인 부분 지원 등을 행하는 18세 미만의 아동으로 정의하고 있다. 일본 정부는 최근 적극적으로 영 케어러 문제에 개입하려 하고 있지만 문제에 대한 본질적인 해결 방안은 아직 모색 중이라고 할 수 있다.

이는 일본에서 영 케어러가 논의되기 시작한 것이 채 10년도 되지 않은 비교적 최근의 일이라는 것과는 관련이 있다. 처음 영 케어러 문제를 인식하고 대책 마련을 위해 활동을 시작한 것은 시민단체이다. 시민단체가 연구회 개최 등을 통해 영 케어러 문제를 알리며 여론을 환기시켰고, 일부 지방자치단체들이 시민단체가 제시한 정책안 등을 활용해 개별적 대책을 마련하기 시작하였다. 이렇게 일부 지자체에서 한정적으로 진행되어 왔던 영 케어러에 대한 실태조사와 관련 정책은 이후 중앙정부가 나서면서 본격적으로 추진되고 사회적 관심도 한층 높아지게 된다. 이러한 영 케어러 조사나 대책 수립 과정을 살펴보는 것은 영 케어러 대책 수립에 나선 한국에 시사하는 바가 클 것으로 생각된다.

이 글에서는 일본에서 영 케어러가 어떻게 주목받게 되었으며 이후 실시된 실태조사를 바탕으로 어떠한 대책이 수립되고 있는지 일련의 과정을 살펴보고, 한국에 대한 시사점을 정리하고자 한다.

2. 영 케어러에 대한 관심과 조사

가. 영 케어러에 대한 관심의 출발

후생노동성 보조사업 영 케어러 실태조사 위원회의 위원장인 하마시마 요시에(濱島倏恵) 오사카 약과대학 교수는 영 케어러에 대한 실태조사를 토대로 2021년 9월 『아동 간병인: 영 케어러의 현실과 사회의 벽』(子ども介護者—ヤングケアラーの現実と社会の壁)이라는 책을 출간하였다. 이 책은 일본의 영 케어러 현황과 실태를 파악할 수 있는 필독서라고 할 수 있지만 저자는 영 케어러라는 말을 처음 접한 것이 2010년 영국의 케어러 지원 민간단체 ‘Carers UK’가 주최한 국제회의였다고 한다. 하마시마 교수는 영 케어러에 대해 처음에는 아동이 케어를 한다는 것이 말이 안 되는 상황이라 생각했다고 고백하였다(濱島倏恵, 2021). 오랜 기간 노인 간호를 연구해 온 전문가이자 일본의 영 케어러 연구를 이끌고 있는 대표적인 연구자조차 영국의 상황을 통해 처음 영 케어러의 존재를 인지하게 되었다고 고백한 것이다. 일본 사회는 물론 학계에서도 비교적 최근이야 이 문제를 인식하게 되었음을 추측할 수 있는 대목이다.

비슷한 시기에 시민단체들도 영 케어러 문제를 파악하기 시작했다. 현재 이 문제에 어떤 단체보다도 적극적으로 참여하고 있는 일본 케어러 연맹도 2010년에 설립되었다. 일본 케어러 연맹이 본격적으로 영 케어러 현상에 주목하기 시작한 것은 2013년 케어러 카페 ‘아라진’의 방명록에 한 청년이 기록한 자신의 가족 간병 경험이 알려지면서부터이다(渋谷智子, 2018). 6년간 간호해 온 할머니를 떠나보낸 청년은 방명록에 자신이 할머니를 간호할 때 이 카페를 알았다면 좋았을 것이라며, 가족을 돌보며 현실에 절망하는 사람들에게 이 카페가 더 큰 역할을 하길 바란다고 적었다.

일본 케어러 연맹은 2013년 열린 간병 관련 문화제에 이 청년을 패널리스트로 초대해 그의 경험을 알렸고, 이것이 큰 반향을 일으켜 당시 NHK에서는 10대들의 케어 현황을 다루며 실제 사례를 소개하기도 했다. 2014년 2월에는 일본 케어러 연맹 주최로 ‘개호를 담당하는 10대, 20대의 아이들’이라는 심포지엄이 개최되었으며, 이후 여러 매체가 영 케어러에 주목하여 다양한 관련 보도가 나오기 시작했다. 일본 케어러 연맹은 이 같은 언론 취재에 응하는 과정에서 실태조사의 필요성을 인식하고, 2014년 8월부터 영 케어러 프로젝트를 시작해 2개월에 한 번 정기 회의를 열게 되었다(渋谷智子, 2018).

이후 연구자들과 일본 케어러 연맹의 적극적 노력으로 복지의료 분야의 전문가뿐만 아니

라 교육 분야에까지 영 케어러에 대한 관심이 확대되었고 이들 종사자의 협력을 통해 일부 지자체에서 영 케어러에 대한 조사를 하기 시작했다.

나. 일본의 영 케어러 조사 방식

일본의 영 케어러 파악을 위한 실태조사는 이미 1990년대부터 조사를 시작해 온 영국에 비해 초기 단계라고 할 수 있다. 지금까지 진행된 일본의 영 케어러 실태조사는 크게 세 가지로 정리할 수 있다(濱島倭惠, 2021).

첫째는 정부가 5년마다 실시하는 취업구조기본조사이다. 취업구조에 관한 기초자료를 수집할 목적으로 하는 조사이기 때문에 영 케어러의 실태 파악이 목적은 아니지만, 이 조사를 통해 영 케어러의 규모를 일부 파악할 수 있다. 2017년 취업구조기본조사에 따르면, 29세 이하 연령 중에서 간호를 담당하는 사람의 수는 약 21만 명이고, 그중 대상 연령을 15세 이상~19세 이하로 한정하면 3만 7,100명으로 추산된다(向畑泰司, 田中裕之, 2020). 그러나 이는 취업구조기본조사이기 때문에 15세 이상을 대상으로 하고 있으며, 조사표 문항의 성격이 정신질환에 대한 케어나 가사 분담 등을 과소평가하고 고령자에 대한 신체적 간호를 강조하는 경향이 있어 전체 영 케어러의 상황을 파악하는 데는 한계가 있다.

둘째는 일본 케어러 연맹이 교사를 대상으로 실시한 조사이다. 니가타현 미나미우누마시(新潟県南魚沼市)와 가나가와현 후지사와시(神奈川県藤沢市)에서 시내 공립 초중등학교 교사를 대상으로 영 케어러에 관한 설문조사를 하였다. 미나미우누마시에서는 시내 26개 학교 교직원 446명을 대상으로 앙케트를 배포해 271명의 답변을 회수했다. 교직원 중 25.1%가 지금까지 관련한 학생 중 가족을 케어하고 있다고 생각된 학생이 있다고 답변했다. 후지사와시에서는 교직원 1,812명 중 1,098명의 답변을 회수했는데, 그중 48.6%가 가족을 케어하고 있다고 생각된 학생이 있다고 답변했다.

셋째는 기존 조사의 문제를 해결하기 위해 학생들을 대상으로 직접 조사를 실시한 것이다. 이 조사는 앞서 언급한 하마시마 교수를 중심으로 한 공동 연구자들이 선도적으로 시행하였다. 이들은 2016년 오사카부립 10개 고등학교의 학생 약 5천 명과 사이타마현립 11개 고등학교의 학생 약 4천 명을 대상 영 케어러 실태조사를 하였다. 물론 이러한 조사는 그 대상을 무작위로 추출한 것이 아니기 때문에 조사 결과에 한계가 따를 수밖에 없으나, 이를 계기로

행정 분야에서도 관심을 갖고 자체 조사를 하게 되었다. 사이타마현에서는 2020년 7월 전국에서 행정기관 조사로는 처음으로 고교 2학년생을 대상으로 영 케어러 실태조사를 하였고, 후생노동성은 2020년 12월부터 2021년 1월까지 전국의 고교 2학년생과 중학교 2학년생을 대상으로 조사를 시행했다.

다. 후생노동성의 전국 조사

후생노동성은 2018년부터 전국적으로 영 케어러 관련 조사를 시작했다. 해당 조사는 학생을 대상으로 한 것이 아니라 지자체의 요보호아동 대책 지역 협의회(이하, 아동협의회)를 대상으로 실시한 것이다. 아동협의회는 보호가 필요한 아동에 대한 적절한 보호를 도모하고 아동 및 그 보호자에 대한 정보를 교환하며 지원 내용을 협의하기 위해 설치된 기구이다. 즉 후생노동성의 조사는 아동 보호를 위한 복지, 의료, 교육 관계자들을 대상으로 한 조사인 것이다. 이 조사를 통해서도 영 케어러가 어린 형제자매를 돌보는 데 많은 시간을 할애하고 있다는 것이 확인되었다. 그러나 이들이 자신을 영 케어러라고 인식하는 비율은 약 11%에 불과했다. 협의회 관계자에 대한 조사에서도 영 케어러에 대한 인지도가 27.6%로 나타나 교육 전문가나 아동 보호 관계자 역시 영 케어러 문제에 대한 인식이 상당히 낮았음을 알 수 있다(仲田海人, 木村諭志, 2021).

이를 바탕으로 후생노동성은 2020년 12월에 전국의 학교와 학생을 대상으로 영 케어러에 대한 조사를 실시한다. 후생노동성과 문부과학성이 연계해 전국의 국공립 중고등학교 학교 측과 중고등학교 2학년생을 대상으로 2020년 12월 21일부터 2021년 1월 31일까지 실시한 이 조사는 기존의 다른 조사에 비해 전국을 대상으로 체계적인 조사를 했다는 점에서 일본의 영 케어러 상황을 파악하는 데 유용한 자료이다. 학생을 대상으로 한 조사는 전국 국공립 중고등학교의 10%에 해당하는 학교를 층화 무작위 추출로 선정해 조사 대상 학교의 중학교 2학년생(약 10만 명)과 고등학교 2학년생(약 6만 8천 명)을 대상으로 실시하였다. 해당 학교를 통해 학생 본인에게 QR코드와 인터넷 주소(URL)를 기재한 조사 개요를 배포하고 답을 회수했다. 그 결과 중학교 2학년생 5,558명, 전일제 고등학교 2학년생 7,407명, 정시제 고등학교 2학년생에 해당하는 366명이 앙케트에 응답했다.

먼저, 학교 측을 대상으로 한 조사 결과를 보면 각 학교가 영 케어러 문제에 적극적으로 대

응한다고 볼 수 없음을 확인할 수 있다(厚生労働省, 2021a). 중학교의 46.6%, 전일제 고등학교의 49.8%가 영 케어러에 해당하는 것으로 보이는 학생이 있다고 답변하였다. 해당 학교들은 영 케어러라는 용어는 알고는 있지만 이에 대해 특별한 대응을 하고 있지는 않은 경우가 상당수였다(중학교 37.9%, 전일제 고등학교 53%).

한편 학생을 대상으로 한 조사 결과를 보면 스스로가 영 케어러임을 자각하고 있는 비율이 현저히 낮은 것을 알 수 있다. '가족 중에 자신이 케어를 하고 있는 사람이 있는가'라는 질문에 중학교 2학년생의 5.7%, 고등학교 2학년생의 4.1%가 그렇다고 답했다. 그런데 자신이 영 케어러임을 자각하고 있다는 학생의 비율은 중학교 2학년생 1.8%, 고등학교 2학년생도 2.3%에 불과했다. 자신이 영 케어러임을 인지하지 못하는 비율이 50% 정도 되는 것이다. 영 케어러의 케어 시간을 구체적으로 살펴보면, 중학교 2학년생 중 매일 형제자매를 케어하는 응답자가 57.4%로 가장 많았고, 매일 부모를 케어하는 경우가 37.3%, 매일 조부모를 케어한다는 응답자가 31.9%로 집계되었다. 케어를 하고 있는 고등학교 2학년생 응답자의 경우 형제자매 케어가 59.6%, 조부모 케어 44.9%, 부모 케어 38.5% 순으로 나타났다. 또한 하루 평균 7시간 이상을 케어를 위해 사용한다는 대답이 10%를 넘어서는 것으로 나타나 이들이 상당 시간 케어에 자신의 시간을 할애하고 있다는 것을 알 수 있다(厚生労働省, 2021a).

3. 일본의 영 케어러에 대한 대책

가. 일본 케어러 연맹

일본 케어러 연맹이 설립되기 전인 2009년, 시민법제국 사회보장개혁연구회가 정신장애인의 가족을 중심으로 다양한 사람들의 목소리를 모아 개호자 지원 법안을 검토하기 시작했다. 그 결과 만들어진 것이 2010년 「개호자 지원의 추진에 관한 법률안(가칭)」이고 이 과정에서 일본 케어러 연맹이 설립되었다. 이후 일본 케어러 연맹은 이 법률안에 대해 2011년부터 2012년까지 여러 차례 수정을 거쳤지만 주요 이념이나 기본 시책 정도만 언급할 뿐 중앙정부나 자치단체의 책무 규정이나 구체적인 시책은 포함되지 않았다.

이에 대한 반성을 토대로 일본 케어러 연맹은 2015년 6월 21일에 새로운 「개호자 지원의 추진에 관한 법률안(가칭)」을 제안한다. 여기에는 법 제정의 취지, 목적, 기본 이념, 중앙정부 등의 책무, 개호자 지원 추진 계획, 기본적 시책, 개호자 지원 추진 협의회라는 항목을 바탕으

로 케어러를 지원하기 위한 이념과 구체적인 시책이 제안되어 있다. 이후 구체적으로 살펴보겠지만, 일본 케어러 연맹의 이러한 활동은 각 지자체의 조례 제정에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

나. 지방자치단체의 선진 사례

최근 각 지자체는 영 케어러에 관한 조사를 적극적으로 시행하는 한편, 지원 대책도 활발히 모색하고 있다. 대표적인 사례로 사이타마현의 조례 제정과 효고현의 영 케어러 상담 창구 설치를 소개하고자 한다.

사이타마현은 2020년 3월에 전국 최초로 케어러 지원 조례를 제정해 케어러 지원을 위한 기본 이념, 현의 책무·역할, 사업자·관계기관의 역할, 교육기관의 역할, 추진 계획 책정, 홍보, 인재 육성, 민간 지원단체 대한 지원, 지원 체제 구축, 재정상 조치 등에 관해 명문화했다. 일본에는 개호가 필요한 사람에게 서비스를 제공하거나 보호하는 법은 있지만(개호보험법, 장애인 종합 지원법, 고령자 학대 방지법, 장애인 학대 방지법 등) 개호를 수행하는 측, 즉 케어를 수행하는 사람의 생활과 삶을 지원하는 법률은 없었다. 사이타마현의 조례는 이러한 관점에서 논의된 것으로, 관련 법 제정에 앞선 움직임이라 할 수 있다. 이후 2021년 3월 19일에는 홋카이도 구리아마초에서 구리아마초 케어러 지원 조례가 제정되었고, 6월 28일에는 미에현 나바리시에서 나바리시 케어러 지원 추진에 관한 조례가 제정되었다.

전국 최초로 사이타마현이 광역자치단체로서 케어러를 지원하는 조례를 제정할 수 있었던 이유로는 다음 다섯 가지 요인을 들 수 있다(日本ケアラー連盟, 2021). 첫째 요인은 일본 케어러 연맹의 활동이다. 일본 케어러 연맹은 케어하는 사람의 건강과 생활, 인권을 보호하는 활동을 지속해 왔고, 특히 이와 관련해 연맹에서 제작한 정책 제언 팸플릿이 사이타마현의 조례 작성에 활용되었다. 둘째는 중간 지원 단체인 사이타마 NPO센터의 활동이다. 이 단체는 사이타마현과 함께 케어러 지원 세미나를 실시해 케어러에 대한 이해 증진을 위해 노력해 왔고, 현재 30개 단체, 35곳에서 개호자 살롱과 개호자 카페의 운영자들이 이 세미나에 참석했다. 셋째는 자민당 사이타마현 의원단의 결단과 움직임이다. 자민당 의원 연맹의 압력을 받은 사이타마현 의원단은 일본 케어러 연맹을 비롯한 관련 단체에 대한 조사 및 의견 교환을 하고 그 필요성을 인정해 현의회에 케어러 지원 조례를 제안했다. 넷째는 의회 사무국의 역량, 마

지막 요인은 사이타마현 지역포괄과의 노력이다. 지역포괄과는 2017년부터 가족 간호자들을 지원하기 위해 지역포괄지원센터의 직원 연수를 실시하고 간호자 지원과 영 케어러 지원에 관한 전 11권의 만화 책자를 발행하는 등 지원 정책을 알리기 위한 홍보 노력을 지속해 왔다.

고베시에서는 2020년 10월 영 케어러였던 여성이 조모를 살해하는 사건이 발생했다. 이 여성은 동거 중이던 당시 90세의 조모를 살해한 것을 인정하였는데, 간호로 인한 수면 부족으로 한계에 달했다고 진술한 것으로 알려졌다. 표면적으로는 이 여성의 주위에 복수의 친족이 있었고, 케어 매니저에게 조모의 간호에 대해 상담할 수 있는 상황이었음에도 불구하고 이러한 사건이 발생한 것이다. 이를 계기로 고베시에서는 행정 지원 체계를 재검토했다. 복지국 내에 어린이·청년 케어러 상담 창구를 설치해 2021년 4월부터 학교 교원, 지역포괄지원센터, 간호서비스 사업자가 케어러의 존재를 발견했을 때는 관계자가 바로 상담하거나 정보를 제공할 수 있도록 했다. 다른 지자체에서는 고령자 상담 창구나 지역포괄센터가 상담 창구 역할을 하는 경우가 많은 데 반해, 고베시는 복지국의 상담 창구에 새로운 코디네이터 역할을 하는 영 케어러 담당 부서를 신설함으로써 조기 개입이라는 측면에서 유익한 체제를 구축했다고 평가할 수 있다(仲田海人, 木村諭志, 2021).

다. 중앙정부의 대책

영 케어러 문제에 대해 주도적으로 임해 왔던 후생노동성은 위에서 언급한 2018년 아동협의회를 대상으로 한 조사를 바탕으로 가정국 가족복지과 과장 명의로 각 도도부현의 지정도시와 중핵도시 아동복지 주관 부서장에게 2019년 7월 4일 지방자치제 통지를 발송했다(厚生労働省, 2019).

이 통지의 내용은 해당 조사 결과에 대한 공유와 함께 영 케어러의 개념, 영 케어러 문제에 대한 아동협회의 역할을 정리한 것이다. 조사에서는 영 케어러의 개념을 가족을 케어하게 됨에 따라 자신의 성장과 교육에 영향을 받는 18세 미만의 아동으로 정의하고, 아동협의회에 등록되었거나 신규 등록되는 아동에 대한 지원 방침을 검토할 때 그 대상이 영 케어러일 가능성도 고려할 것을 요청하고 있다. 즉 아이가 가족의 케어를 하고 있는지 살피고 출결 상황이나 그 외 가족 전체의 상황을 공유하는 것이 중요하다고 언급하고 있다. 이와 관련하여 지원 대상에 대해 병원 통원 유무, 학교 출결 상황, 가족 구성, 지원이 필요한 가족 유무, 아이가 케

어를 행하는 내용 등을 파악하는 조사표가 작성되었다. 처음으로 중앙정부가 각 지자체에 영 케어러를 조기에 발견하기 위한 일련의 역할을 제시한 것이다.

이후 2021년 3월 참의원 예산위원회에서 이토 다카에 참의원 의원이 스가 요시히데 당시 총리에게 영 케어러 지원에 관한 질의를 하며 관련 정책을 시행하겠다는 총리의 답변을 얻어 낸다. 직후인 3월 17일 후생노동성과 문부과학성은 영 케어러 프로젝트 팀을 설립해 본격적으로 영 케어러 문제에 대한 검토에 착수한다. 프로젝트 팀은 4회에 걸친 회의를 통해 앞서 언급한 전국 학생 실태조사 결과를 검토하고 이들을 지원하기 위한 방안을 정리해 5월 17일 최종 보고서를 발표하였다(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, 2021).

이 보고서는 후생노동성과 문부과학성이 이후 실시해야 할 시책 세 가지로 조기 발견과 파악, 지원책 추진, 사회적 인지도 향상을 제시하고 있다. 이 중 지원책에 대해 구체적으로 살펴 보면, 첫째는 상담 지원과 복지서비스의 연계이다. 영케어러의 60% 이상이 행정기관과 보건 센터 등의 공적 기관과 상담한 경험이 거의 없다는 현실을 반영해 각 지자체가 운영하는 지원 자 단체를 활용해 영 케어러가 쉽게 상담할 수 있는 체제를 만든다. 또한 영 케어러의 자립을 위해서는 취업이 중요한 요소가 될 수 있으므로 지역 청년 서포트 스테이션이나 공공직업안 정소 등에 연결해 주는 지원 체제를 구축할 필요가 있다.

둘째, 학습 지원 체제를 구축하는 것이다. 교육위원회(한국의 지방 교육청에 해당)에 스쿨 소셜 워커와 스쿨 카운셀러 등의 배치를 지원하고 복지부서의 필요한 지원을 연결하기 위한 교육 상담 체제를 확충한다. 또한 민간을 활용한 학습 지원 사업과 학교 간 정보 교환 연계를 강화해 나간다.

셋째, 영 케어러가 아동이라는 것을 전제로 한 복지서비스 운용을 검토하는 것이다. 현재의 의료, 복지 시스템에서는 중고교생이라 할지라도 이들을 케어를 담당할 수 있는 가족 내 구성원으로 파악하기 때문에 복지서비스가 제한되는 사례가 발생하고 있다. 이러한 문제를 인식한 정부는 가족 내 케어를 담당할 수 있는 구성원이 있다는 이유만으로 일률적으로 재택 서비스 이용을 제한하지 않도록 지자체에 통지하고 있다. 특히 아동을 케어 능력이 있는 인원으로 전제하지 않도록 주의시키고 있으며, 이러한 가정이 재택서비스를 이용할 수 있게 배려 하도록 유도하고 있다. 보고서는 이러한 통지가 현장에서 잘 운용될 수 있도록 정부가 재택서

비스의 이용 조건에 영 케어러를 고려하도록 명확히 하고, 장애복지서비스의 가사 지원 조치를 다시 한번 지자체에 통지하도록 하는 내용이 담겨 있다.

넷째는 어린 형제자매가 있는 영 케어러에 대한 지원이다. 전국 조사를 통해 특히 어린 형제자매에 대한 케어 비율과 한부모 가정에서의 가사 분담 비율이 높다는 것이 드러났다. 따라서 이들 가정에 대한 보육 서비스와 가정 내 가사·육아 지원 서비스가 적극적으로 필요하며, 그러기 위해서는 현재의 지원 방식에 대한 재검토가 필요하다고 명시되어 있다. 영 케어러에 대한 장기적인 비전이 필요함을 지적하는 것이다.

이러한 보고서 내용은 2022년도 정부의 예산안에 일부 반영되었다. 정부의 정책 방향은 크게 다음 네 가지로 정리할 수 있다(厚生労働省, 2021b).

첫째, 영 케어러 지원 체제 강화 사업을 신설하는 것으로, 구체적으로는 두 가지 방안이 모색되고 있다. 하나는 지자체가 영 케어러 실태조사를 하거나 복지, 의료, 교육 등 관계기관의 직원을 대상으로 영 케어러에 관한 연수를 하는 경우 재정 지원을 하는 것이다. 다른 하나는 영 케어러 지원 체제를 구축하는 것이다. 특히 각 지자체에 영 케어러 지원 체제를 구축하기 위해 지자체의 관계기관과 민간 지원 단체 등의 가교 역할을 하는 영 케어러 코디네이터를 배치하고, 영 케어러 상담 단체에 대한 지원, 영 케어러가 서로 고민을 상담하고 공유할 수 있는 온라인 살롱을 설치·운영하는 데 드는 비용을 지원하는 것 등이다.

둘째, 영 케어러 상호 네트워크 형성 추진 사업을 신설하여 드러나지 않는 영 케어러의 고립을 막고 지속적인 상담과 지원 체제를 구축하는 것이다. 이를 위해 민간 지원 단체 등과 협력하여 전국 규모의 심포지엄이나 행사 등을 개최하고 이를 통해 지역별 영 케어러 당사자와 지원자들의 상호 교류를 촉진해 네트워크를 형성하는 것이다.

셋째, 육아가구에 대한 방문 지원 모델 사업을 신설하는 것이다. 어린 형제를 케어하기 위해 아동으로서 마땅히 누려야 할 생활을 영위하지 못하고 있는 영 케어러들과 그들의 가정에 육아 지원 도우미를 파견해 상담 지원뿐만 아니라 가사·육아에 대한 실질적 지원을 제공하는 것이다.

넷째, 영 케어러에 관한 사회적 이해도 및 인지도 향상을 위해 2022년부터 2025년까지 4년간을 집중 실행 시기로 정하고, 중고교생의 영 케어러에 대한 인지도를 50%까지 높이도록 홍보 활동을 하는 것이다.

이상에서 살펴본 것처럼 일본에서는 단기간에 정부의 실태조사와 보고서 작성부터 예산 편성까지 이뤄졌다. 이렇게 일본 정부는 영 케어러를 중요한 사회문제로 인식하고 있으나, 그 원인을 파악하여 근본적인 대책을 마련하기보다는 대국민 홍보 활동을 벌이고 영 케어러 지원 체계를 구축하는 데 초점이 맞춰져 있다고 할 수 있다.

4. 나가며

이 글에서는 일본에서 영 케어러가 주목받게 된 배경을 살피고, 이와 관련해 어떠한 방식의 조사가 진행되어 정책이 수립되고 있는지 살펴보았다. 일본에서 영 케어러에 대한 정책 마련의 필요성을 본격적으로 제기한 것은 일본 케어러 연맹이다. 그러나 일본 케어러 연맹도 처음에는 케어를 받는 사람, 그중에서도 고령자에게 집중했다. 시각을 전환하여 케어를 수행하는 사람 그리고 성인이 아닌 아동이 케어를 수행하는 문제를 인식하고 관심을 갖기 시작한 것은 최근 10년의 일이다. 이렇게 일본에서는 관련 단체나 연구자들조차 비교적 최근야 영 케어러 문제를 인식하기 시작하였다. 이러한 짧은 시기를 감안하면 앞서 언급한 것처럼 최근 전국의 학생을 대상으로 영 케어러에 대한 실태조사가 실시되고, 이 조사를 바탕으로 각종 정부 정책이 수립, 예산 편성까지 완료되었다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 지자체들 또한 다양한 방식으로 영 케어러 문제 해결에 접근하고 있다. 사이타마현 등 일부 지자체는 영 케어러의 권리를 보장하는 조례를 제정하였고, 고베시 등은 기존의 고령자 중심 복지 대응 체계의 문제점을 인지하고 이를 해결하기 위해 조직 재편을 단행하였다. 일본의 영 케어러 문제는 주목받은 기간에 비하면 중앙정부의 정책 수립까지 이른 시일에 이뤄졌다고 평가할 수 있다.

그럼에도 불구하고 이러한 정책들이 영 케어러 문제를 해결할 것이라 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 그것은 정부 차원에서 영 케어러의 연령과 케어의 범위가 명확하게 정의되지 못한 상황이고 정부 정책 또한 영 케어러를 발견하고 이를 어떻게 해결할 것인지가 아니라 이들을 지원하는 체계를 마련하는 데 초점이 맞춰져 있기 때문이다. 더욱 큰 문제는 영 케어러가 기존 복지 체계의 한계에서 비롯되는 구조적 문제라는 것이다. 일본 복지 체계는 고용을 중심으로 설계되어 있고 공적복지는 이를 보완하는 역할에 머물러 있기 때문에 기업과 가족이 돌봄 서비스의 중요한 역할을 담당하는 이른바 가족주의적 복지 체제이다(安岡永, 林成蔚, 新川敏光, 2015). 이러한 가족주의 복지 체제는 고용과 가족구조의 변화 속에서 더 이상 기능

하지 못하기 때문에 이 체제에 편입되지 못하는 고령자, 여성, 아동, 청년 등에서 사회적 배제 계층이 증가하고 있으며 영 케어러 또한 이러한 구조적 문제에서 발생하고 있는 것이다. 이 때문에 가족과 기업을 중심으로 한 복지 체제에 대한 근본적 고민 없이는 영 케어러 문제의 본질에 접근하기 어려운 것이다.

따라서 영 케어러 문제는 이러한 사회구조적 측면에서 주목할 필요가 있다. 영 케어러가 발생하지 않도록 하는 것이 아니라 이들을 발견하고 지원 대책을 제공한다는 정책적 전제는 성장과 발달이 중요한 아동기의 특성을 고려할 때 한계성이 있을 수밖에 없다. 영 케어러를 조기에 발견하더라도 그 아동은 이미 케어를 행하기 위해 그 시기의 성장과 학습 기회를 잃어버려, 아동이 성인기에 받게 될 불이익이 심대할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 관점에서 영 케어러에 관한 정책은 현재 문제를 겪고 있는 대상자들을 위한 조기 발견 및 지원 정책과 함께 그 원인에 대한 이해와 영 케어러를 예방하려는 노력이 동시에 진행될 필요가 있다.

한국도 최근 영 케어러에 주목하기 시작하며 압축적으로 관련 조사를 진행하고 신속히 정책을 수립하고자 하는 움직임을 보이고 있다. 일본 사례는 가족과 기업을 중심으로 하는 복지 체제가 비교적 유사한 한국에도 단기적 대책 마련을 넘어 영 케어러를 낳고 있는 복지 체제에 대해 근본적으로 고찰해야 할 필요성을 제기하고 있다고 생각된다.

참고문헌

- 安周永, 林成蔚, 新川敏光. (2015). **日韓台の家族主義レジームの多様性**. 新川敏光 편집, 福祉レジーム, ミネルヴァ書房.
- 厚生労働省. (2019). **要保護児童対策地域協議会におけるヤングケアラーへの対応について**. Retrieved from https://www.mhlw.go.jp/topics/2020/01/dl/4_kodomo-07.pdf 2022. 10. 20.
- 厚生労働省. (2021a). **ヤングケアラーの実態に関する調査研究報告書**. Retrieved from https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2021/04/koukai_210412_7.pdf 2022. 10. 20.
- 厚生労働省. (2021b). **ヤングケアラーの支援に関する令和4年度概算要求等について**. Retrieved from <https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000831374.pdf> 2022. 10. 20.
- 厚生労働省. (2022). **ヤングケアラーについて**. Retrieved from <https://www.mhlw.go.jp/stf/young-carer.html> 2022. 10. 20.
- 渋谷智子. (2018). **ヤングケアラー—介護を担う子ども・若年の現実**. 中公論新社.
- 濱島徹恵. (2021). **子ども介護者—ヤングケアラーの現実と社会の壁**. 株式会社角川.
- 向畑泰司, 田中裕之. (2020. 3. 21.). **家族を介護する10代. 全国に3万7100人負担重く, 学校生活や進路にも影響**. 毎日新聞. Retrieved from <https://mainichi.jp> 2022. 10. 20.
- 仲田海人, 木村諭志. (2021). **ヤングでは終わらないヤングケアラー**. クリエイツかもめ.
- 日本ケアラー連盟. (2015). **介護者(ケアラー)支援の推進に関する法律案(仮称)の提案の経緯と検討理由**. Retrieved from <https://drive.google.com/file/d/1Ho1xwPGPSiOcdLYqG0bXJxFwqw2DpLFX/view> 2022. 10. 20.
- 日本ケアラー連盟. (2021). **ケアラーを社会でさせるために(ケアラー支援法, 帰ら-支援条例を)**. 日本ケアラー連盟.
- 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(2021). **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**. Retrieved from https://www.mext.go.jp/content/20210521-mxt_jidou02-000015177_b.pdf 2022. 10. 20.