한국여성개발원
Korean Women's Development Institute

2007. 5. 2

미국의 노인 돌봄노동 공급 체계 및 가족 돌봄자 지원 서비스

김영란
한국여성개발원 가족정책센터
전문연구원

돌봄노동은 스스로 자신을 돌볼 수 없는 사람을 위해 가정과 사회에서 무급, 유급으로 이루어지는 행위를 일컫는다. 최근의 인구 고령화 및 가족의 변화로 인해, 기존의 돌봄노동 공급주체인 가족과 여성의 기능이 약화되는 반면, 돌봄노동에 대한 수요는 더욱 증대하게 되었다. 이에 민간영리부문에서 시장화된 돌봄노동이 확대되어가는 추세이지만, 저소득층 가족이나 노인가구 등은 시장화 된 돌봄노동을 구매할 수 없기 때문에 다양한 가족문제가 발생하고 있다.

서구 복지국가는 돌봄노동을 중요한 가족정책의 영역으로 보고, 국가적 지원 방안을 구축하려 노력하고 있다. 복지국가 유형별로 국가, 시장, 가족의 세 공급주체간의 역할 중심의 차이는 있다 하더라도, 전반적으로 돌봄 노동의 사회적 성격을 인정하고 국가가 상당한 역할을 하고 있다. 이 글에서는 본원 가족정책센터에서 필자가 진행 중인 「돌봄노동실태조사」 연구를 위해 수행된 해외 돌봄노동 공급체계 사례 조사 가운데, 가족 돌봄노동자를 돌봄노동의 근간으로 간주하고 정책을 펴고 있는 미국 캘리포니아주의 돌봄서비스와 돌봄노동자에 대한 내용을 간략히 소개하고, 가족 돌봄자 지원 서비스에 대한 얘기하고자 한다.

미국의 노인 돌봄노동

미국의 노인 돌봄서비스는 1965년 제정된 노인복지법(The Older Americans Acts)에 기초하고 있다. 서비스 공급체계에 대해 간략하게 살펴보면 연방정부는 “건강복지부” 산하에 “노인청(AoA)” 을 두고 있으며 주정부에 대해 “노인부” 를 만들도록 하고 있다. 각 주에서는 노인부 산하에 다수의 지역사무소(Area Agency for Aging)를 두어 지역사회의 노인복지 책임 기관으로 역할을 하도록 정부재정을 지원한다. 지역사무소(AAA)는 지역사회의 노인 복지 수요를 파악하여 주정부에 대해 필요한 서비스와 재정을 요청하며 노인부는 지역사무소(AAA)에 대해 관리감독의 책임이 있으며 계약을 해지할 수 있다. 지역사무소(AAA)는 정부기관이 아니며 직접적으로 서비스를 제공하는 기관들과 계약을 맺고 필요한 서비스를 공급받는다. 노

인들은 지역사무소에 서비스를 신청하며 개인 사정과 욕구 조사를 통해 적절한 서비스 제공기관을 소개받아 필요한 지원을 받게 된다.
개별 주정부는 노인복지법에 의거하여 노인 돌봄 서비스 및 공급체계를 구축하고 있어 큰 틀에서는 유사하지만 각 주별로 지역적 특성에 근거하여 돌봄정책의 차이를 보인다. 플로리다주는 위에서 설명한 공급체계와 매우 유사하다. 즉 노인부(Department of Elder Affairs) 산하에 11개의 지역사무소를 두고 있으며 직접적인 서비스 제공은 지역사무소와 계약을 맺은 기관들이 하고 있다. 반면 캘리포니아주는 노인돌봄서비스에 있어 매우 적극적인 정책을 펼치고 있다. 예를 들면 가족돌봄자에 대해서도 공식 돌봄노동자와 동등하게 급여를 제공하고 있는 점이다. 이런 제도와 관련하여 다른 주들의 벤치마킹의 대상이 되기도 한다.

돌봄 서비스와 돌봄 노동자: 세크라멘토 사례

캘리포니아 세크라멘토의 돌봄서비스는 In-Home Supportive System(IHSS)을 중심으로 하고 있다. IHSS는 노인과 장애인을 위한 기금에서 출발하여 이들을 위한 서비스를 제공하는 전달체계로 발전해왔다. 가장 중요한 목적은 가능한 오랫동안 가정에서 필요한 서비스를 받으며 안전하게 살도록 하는 것이다. IHSS는 세 가지 프로그램을 가지고 있는데 The IHSS Plus Waiver(parent/spouse providers), Personal Care Services Program(PCSP), 그리고 IHSS Residual Program 이다.
중요한 것은 IHSS 프로그램 이용자는 그들 자신을 돌봐주는 돌봄노동자에 대한 고용, 해고, 훈련, 감독의 책임을 가지고 있으며 카운티에서는 직접적으로 고용에 대해 관여하지 않는다. 대부분의 프로그램 이용자는 그들 자신을 돌봐줄 누군가를 염두에 두고 신청을 하는 경우가 많기 때문이다. 또한 이들이 고용하는 돌봄노동자에 대해 임금과 연금 혜택을 주고 있으며 2007년 현재 시간당 10.40달러의 연금이 추가된다. 임금은 가족이 돌봄노동자로 등록하는 경우에도 동일하게 지급된다.
돌봄노동자의 노동 시간에 대한 관리는 매10분마다 구체적 활동을 기록한 시간 일지(time sheet)를 통해 이루어진다. 이들은 개별 가정에 파견되어 일하기 때문에 정확한 노동시간 파악을 위해 시간카드를 작성하는 것이며 서비스 이용자의 확인을 받아 제출하도록 되어 있다. 돌봄노동자의 업무는 개인적 서비스 – 머리 빗겨주기, 세수시키기 등– 와 식사 준비 등 가사지원서비스 등이 있다. 돌봄 노동자에 대한 교육훈련 내용을 보면 그들이 해야 하는 돌봄노동, 개인서비스, 배변과 배뇨, 가사서비스, 청소, 요리, 세탁 등 모든 종류의 일에 대해 설명한다. 또 시간기록지(time card) 작성방법, 돌봄의 윤리에 대해서도 교육한다. 교육 수료 후 돌봄노동자로 공식 등록하게 되는데 자격 기준은 따로 없으며 캘리포니아 주정부의 운전면허증이나 외국인인 경우 미국에서 취업이 가능한 신분이어야 한다.

가족 돌봄 지원 서비스: 캘리포니아주 사례

캘리포니아주 노인부(Department of Aging)의 Aging Program Specialist 이며, Title Ⅲ-E Family Caregiver Support Program 담당자인 Joel Weeden에 의하면 가족 돌봄노동자에 대한 지원은 캘리포니아 주정부의 노인 돌봄 지원의 Backbone(척추)이라고 한다. 2005년 현재 미국의 노인 돌봄에서 공식 돌봄(formal caregiving)은 8%에 불과하며 비공식 돌봄(informal caregiving)은 78%이고 나머지는 비공식과 공식을 병행하는 경우이다. 또 비공식 돌봄부담을 보면(1998년 전국조사결과) 주당 8시간 이하가 45%, 9~20시간이 23%, 21~40시간이 12%, 41시간이상 20%로 매우 장시간이다. 여기서 공식 돌봄노동자는 가정, 주간보호센터, 너싱홈 등에서 공식서비스를 제공하는 유급의 노동자를 말하며 비공식 가족 돌봄노동자는 가정이나 지역사회에서 무급으로 서비스를 제공하는 가족이나 친구 등을 말한다. 캘리포니아주의 경우 2000년에 비공식돌봄노동자는 340만 시간의 돌봄노동을 제공한 것으로 보고되고 있다. 이를 경제적 가치로 환산하면 약 300억이 되는데 캘리포니아주의 Home Care는 대략 70~80억, Home Health Care는 30억 정도로 추산된다. 따라서 비공식 가족돌봄노동자는 캘리포니아주의 공식적인 노인 돌봄 서비스 비용을 절약해주고 있는 셈이 되는 것이다. 또한 현재 미국의 노인들은 가능한 오랫동안 집에서 머무르면서 돌봄서비스를 받으려고 하고 있는 것이 현실이다. 그래서 현재 캘리포니아주의 노인 서비스는 지역사회에 기초한 노인 돌봄 서비스를 제공하고자 하며 이를 위해 지역사회 네트워크를 구축하였다.

연방정부는 이러한 가족 돌봄노동자의 중요성을 인식하고 Family Caregiver Support Program(FCSP)이라는 법안을 만들었으며 이에 근거하여 가족지원서비스 및 프로그램이 개발되고 있고 또한 연방정부의 재정지원을 받을 수 있게 되었다. 핵심적인 지원서비스는 가족돌봄노동자가 일시 휴가를 원할 경우 제공되는 일시휴식(Respite) 서비스, 노인 돌봄에 편리하도록 집의 환경을 개조하는 서비스(Supplemental Services) 등이 있다. 그밖에 상담, 교육훈련, 자조그룹지원 등의 서비스가 제공된다.

특히 재미있는 사례는 “남성 요리교실(men's cooking class)” 프로그램이다. 남성이 돌봄자인 경우 가사일에 대해 여성들의 일로 생각하기 때문에 가사일을 하지 않으려고 한다. 또 남성들은 그들의 의존적인 부인을 돌보면서도 자신들을 돌봄자로 생각하지 않는 경향이 매우 높다. 따라서 외부의 돌봄자가 가정으로 방문하거나 그들의 집안을 돌봐주거나 그들의 문제나 부인의 병에 대해 의논하는 것을 매우 꺼린다고 한다. 그래서 부인들이 요리를 해주기 어려운 상황을 이용하여 남성 요리 교실프로그램을 운영하면서 본인들이 좋아하는 요리를 배우러 나오도록 한다. 이 과정을 통해 다른 남성 돌봄자와 자연스럽게 어울리면서 돌봄자로서의 경험에 대해 얘기하게 되고 이를 통해 남성 돌봄자를 위한 자조그룹이 형성되는 것이다.