

# 영국의 노인 돌봄 정책과 시민사회 자원조직의 역할\*

박기남\*\*

## ◀ 요약 ▶

이 논문은 노인 돌봄 정책이 돌봄 서비스의 만족과 돌봄의 질을 높이기 위해서는 국가와 시장간의 이분법적인 틀을 넘어선 새로운 관점이 필요함을 영국의 정책 사례를 통해 논의하고 있다. 영국의 노인 복지 정책은 복지혼합경제하에서 시장주도 모델을 택하고 있으나, 노인 돌봄 서비스의 질이나 돌봄 당사자의 자율적 선택에 미치는 시장의 부정적인 영향력은 전면으로 드러나지 않고 있었다. 그 중요한 이유는 무엇보다도 노인 돌봄 정책의 대상인 노인과 무급의 가족 돌봄 제공자들은 지역사회에 뿌리내리고 있는 비영리 자원조직들(Voluntary Organizations)의 활동을 통해서 자신의 집단적인 이해와 욕구를 정책에 반영함으로써, 국가와 시장이라는 서비스 제공자와의 불균등한 권력관계에서 동등한 시민으로서의 선택과 자율성을 보장받고 있었다. 영국 사례는 시장에 맡겨진 한국의 노인장기요양보험제도가 돌봄 관련 당사자들의 선택과 자율을 존중하면서도 돌봄의 질을 담보하기 위해서

\* 이 논문은 2007년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2007-321-B00102).

\*\* 한림대 사회조사연구소 연구교수(kinam@hallym.ac.kr)

는, 국가가 노인 돌봄 관련 당사자 비영리 조직과의 파트너십에 기반한 거버넌스를 구축해 나가는 것이 중요함을 시사해준다.

주제어: 노인, 돌봄 제공자, 돌봄 정책, 영국, 장기요양 서비스, 선택, 관계적 자율성, 시민사회, 자원조직, 거버넌스

## 1. 서론

### 1) 문제제기

‘젊음이 곧 선(善)’인 현대 사회에서 ‘노인’이란 전통적 지위와 권력을 잃고 젊은 세대에게 의존해 살아야 하는 피부양인으로 정의된다. 또한 임금노동 중심의 노동 관념이 지배하는 사회에서 ‘돌봄’은 가치를 생산하지 않는 활동이자 타인의 요구에 종속되는 활동으로 폄하되어 왔다. 한국 사회에서 그 동안 ‘노인 돌봄’은 유교적 가족주의 문화와 ‘효(孝)’ 관념에 따라 선택의 여지없이 사적 영역의 가족 책임, 특히 여성의 책임으로 맡겨져 왔다. 그러나 급속한 인구고령화와 함께 가족관계의 변화, 여성취업 증가, 노동시장의 유연화에 따른 가구의 경제적 불안정성 증대와 같은 ‘새로운 사회적 위험’(Taylor-Gooby, 2004) 앞에서 노인 돌봄은 더 이상 개별 가족이 해결할 수 없는 문제가 되었다. 누가 돌봄에 대해 책임을 질 것인가, 누가 돌봄을 직접 제공할 것인가, 누가 돌봄 관계와 돌봄 관계에 있는 당사자들을 지원할 것인가의 문제는 사회적 재화의 분배와 부담을 결정하는 사회적이고 정치적인 문제이다.

2008년 7월부터 실시되고 있는 노인장기요양보험제도는 바로 이와 같은 시대적 상황을 반영하여 노인 돌봄 문제를 공적 영역에서 해결하고자 하는 정책적 시도라고 할 수 있다. 이 제도는 한편으로는 오랫동안 가족의 부담이었던 중증노인에 대한 장기간에 걸친 노인 돌봄 문제를 국가와 사회가 분담하면서도, 다른 한편으로는 노인의료비 증가로 인해 재정운용에 부담을 느낀 정부가 노인요양서비스를 시장 기능의 원리에 맡기는

결정을 한 것이다. 하지만 노인 돌봄 서비스의 질 제고가 가격 경쟁을 통한 비용효율의 관점으로 모두 해결될 수 있는가, 노인 돌봄의 사회적 해결이 국가와 시장의 이분법적 분석틀 안에서 돌봄 서비스의 상품화, 시장화로 해결되는 것이 바람직한 것인가, 시장을 통한 노인 돌봄 서비스의 제공방식이 돌봄 서비스에 대한 만족도를 높일 것인가 하는 문제들에 대해서는 재고의 여지가 있다.

이러한 문제점들은 돌봄의 본질과 관련되어 있다. 돌봄은 특수한 맥락에서 돌봄을 주고받는 사람들 간의 감성적, 정서적 관계 속에서 이루어지기 때문에, 돌봄은 노동이지만 대부분의 다른 노동처럼 기계로 대체할 수 없는 노동 이상의 어떤 것으로서, '돌봄 관계'로 보는 것이 정확할 것이다(Held, 2006). 돌봄에서 중심적인 요소는 느낌, 욕구, 욕망, 돌봄을 받는 사람의 사고, 돌봄을 받는 사람의 관점에서 상황을 이해하는 능력이라고 한다면, 도구적 돌봄의 제공뿐 아니라 정서적, 심리적 돌봄의 제공도 중요하게 고려되어야 할 것이다. 또한 돌봄은 특정 집단에 제한된 욕구가 아니라 초기 양육기, 질병, 장애, 노령 등 삶의 과정에서 제공하고 받을 수 있는 보편적 욕구이므로(Kittay, 1999), 돌봄 관계에서 돌봄 수혜자와 제공자는 모두 포괄적 시민권(inclusive citizenship)의 차원에서 자신의 삶을 독립적으로 결정하고 존중받을 수 있는 관계적 자율성을 확보해야 한다. 돌봄 수혜자와 제공자가 생애과정에서 모든 인간이 경험하는 불가피한 의존을 스스로 관리하고 사회적으로 부과된 의존에서 벗어나 삶의 조건을 '선택'할 수 있는 능력은, 억압을 가져오는 조건을 변화시키고자 하는 행위자들의 개입을 필요로 한다(Knijin & Kremer, 1997).

이러한 행위자들의 개입은 국가와 시장 사이의 돌봄 서비스의 선택과 차별, 억압을 조율해주는 역할을 하는 시민사회 영역의 노인 돌봄 관련 지지단체들의 집단적·조직적 활동을 통해서 가능할 것이다. 지방자치와 시민사회 발달의 오랜 역사를 갖고 있는 유럽 국가들은 복지정책결정 과정에서 국가와 시장의 역관계 속에서 지역 시민사회의 목소리와 역할이 중요한 비중을 점하고 있다. 노인복지 정책의 결정과정에서 노인 돌봄 관계의 당사자들인 노인과 비공식 돌봄 제공자들의 이해와 욕구를 대변해주는 자원조직(VO: Voluntary Organization)<sup>4)</sup>의 역할과 노력이 노인 돌봄 관련 당사자의 선택과 자율

<sup>4)</sup> 근대적 의미의 시민사회는 절대체제 이후 국가권력을 견제하고 개인의 자유와 권리를 방어하기 위한 자율적 공간을 확대하는 과정에서 성장하였으며, 시민사회에는 다양한 단체가 있고 그 정체성 또한 다양하다. 시민사회의 다양한 단체를 표상하는 용어로서 NGO(Nongovernmental Organization)가 전세계적으로 가장 많이 통용되

성을 넓혀줌으로써 삶의 만족도를 높여주고 있는 것으로 보인다. 그러나 관료와 전문가의 역할이 상대적으로 큰 비중을 차지해온 한국의 노인 돌봄 정책 시스템과 관련된 논의에서는 대부분 국가와 시장, 비공식 부문간의 관계에 초점을 맞추어 왔으며, 시민사회 영역의 자원조직 활동 부문에 대한 연구들은 소홀히 해온 경향이 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 돌봄 정책 관련 부분에서 돌봄 수혜자 및 제공자에 대한 정책개발 및 적용이 가장 활발히 이루어지는 해외 사례로서 영국의 노인 돌봄 정책의 개혁 과정의 특징을 살펴보고, 시장과의 관계에서 정부와 시민사회 자원조직의 역할은 어떻게 변화하고 있는지를 검토해보고자 한다. 또한 영국 남동부 서섹스(Sussex) 지역에 대한 사례연구를 통해 복지혼합경제하에서 지역사회내 노인 돌봄 서비스의 제공이 점차 시장화되고 있는 현실에서 노인 돌봄 관련 당사자를 지지하는 자원조직들이 지역사회에서 국가와 시장 사이에서 노인 돌봄 관련 당사자들의 이해와 욕구를 대변하기 위해 어떠한 활동을 하고 있으며, 이러한 활동들이 노인 돌봄 관련 당사자들의 선택과 관계적 자율성을 증진시키는데 어떤 함의를 갖는지에 대해 검토함으로써, 한국 노인 돌봄 정책에 주는 시사점을 찾고자 한다.

## 2) 연구 대상 및 방법

영국 노인 돌봄 정책의 시스템은 의료서비스와 기초연금이 보편적으로 제공되고 있다는 점에서 한국과 다르지만, 노인장기요양서비스를 모두 시장에 맡기는 선택<sup>5)</sup>을 하고 있다는 점에서 한국과 유사한 시스템을 가지고 있어서, 좋은 비교 정책 사례로 판단된다. 영국의 복지개혁은 종합적이고 제도적으로 펼쳐지며, 무엇보다도 제도와 정책을 도입함에 있어 그 근간이 되는 기본 이념, 즉 가치와 원칙을 명확하게 제시하고 있다

---

고 있지만, 그 개념정의는 국가마다 다르고 한 국가 내에서도 일치를 보지 못하고 있는 것이 현실이다. 한국과 같이 권위주의 정권에 도전하여 민주화운동을 추진한 제3세계에서는 NGO라는 용어가 일반적으로 통용되지만, 영국을 포함한 영연방 국가들은 전통적으로 자원조직(VO)라는 용어를 주로 사용한다. 자원조직은 복지국가가 발달한 유럽에서 민간단체로서 자원봉사활동을 통해 각종 복지서비스를 제공하는 단체를 말한다. 자원조직은 NPO(Nonprofit Organization)보다는 좁은 개념인 반면, NGO보다는 넓은 개념이라고 할 수 있다. 커뮤니티자원조직(CVO)는 지방의 소규모 단위에서 활동하는 단체를 말한다(박상필, 2008).

<sup>5)</sup> 영국의 노인장기요양서비스가 시장화 되어 있기는 하지만, 개인적으로나 사회적으로 비용부담이 큰 장기요양으로 넘어가지 않도록 6주 이하의 단기·중기 요양은 국가에서 무상으로 제공하고 집중적으로 관리하고 있다는 점에서 한국과 차이를 보이고 있다.

는 점이 특징적이다. 영국에서 새로운 이념의 등장은 항상 새로운 제도를 견인해 왔고, 다시 그 제도는 새로운 이념을 구체화시켜 나가는, 제도와 이념의 끊임없는 상호작용의 역사를 갖고 있다(문진영, 2004). 이러한 제도와 이념의 상호작용 과정 안에는 정책 전문가와 공무원뿐만 아니라 노인 돌봄 양당사자인 돌봄 수혜자와 제공자를 지지하는 시민사회 자원조직들이 활발히 참여하여 돌봄 당사자의 선택과 자율성을 보장하기 위해 이념과 제도의 방향을 결정하는 데 중요한 영향을 미치고 있다.

[표 1] 영국 노인 돌봄 관련 조사 대상 기관과 면접 참여자의 특성

구분	방문기관	주요 기능	직위	소재지
NGO	Age Concern Eastbourne	노인 지지단체	Volunteer Manager	Eastbourne
	West Sussex Carers Network	무급 돌봄 제공자 지지단체	Acting Service Manager, Primary & Community Care Development Worker	Worthing
공무원	Brighton-Hove Council	복지행정 지원	social worker 2인	Brighton
비영리 시설	St. Anthony's Court	단기 요양시설	Senior Care Officer	Eastbourne
	Gilda Resource Center	중기요양, 주간보호 및 돌봄제공자 휴식지원	Care Officer	Polgate
	Craven Road Resource Center	"	Senior Care Officer	Brighton
영리 시설	AcornCare Services	재가서비스	Senior Care Officer	Worthing
	Avalon Nursing Home	장기요양시설	간호사, Head Care Officer	Eastbourne

영국의 노인 돌봄 정책 사례연구 대상지역으로는 노인들이 퇴직후에 정착하기를 선호하는 따뜻한 지역인 남부 해안의 영국의 잉글랜드 서섹스 지역을 선택하였다. 방문한 기관과 면접 참여자의 특성은 [표 1]에 정리되어 있다. 우선 영국 지역사회의 노인장기요양서비스 체계를 파악하기 위하여 비영리, 영리 노인요양서비스시설 5곳을 방문하여 담당자와 면담 후 시설을 둘러보면서 입소해 있는 노인들의 표정, 모습, 간혹 나눈 이야기들을 통해 지역사회 노인 돌봄 서비스 제공 현실과 돌봄의 질을 직접 체감해볼 수

있는 기회를 가졌다<sup>6)</sup>.

그리고 국가와 시장의 돌봄 서비스제공 사이에서 노인돌봄 관련 당사자들을 지지하는 시민단체 두 곳을 방문하여 지역사회 노인 돌봄 체계에서 자원조직이 담당하는 역할과 활동을 파악하고자 하였다. 노인 지지단체는 Age Concern Eastbourne이었으며, 무급 돌봄 제공자 지지단체는 West Sussex Carers Network를 방문하였다. 마지막으로 노인복지 담당 공무원 2명과의 면담을 통해서 지역사회 노인 돌봄 정책의 최근 현황과 체계 및 문제점들을 논의하는 시간을 가졌다. 방문기간은 2009년 2월 9일부터 13일까지였으며, 면담 내용은 피면담자의 동의하에 모두 녹음한 후 요약 정리하여 분석에 사용하였다.

## 2. 영국 노인 돌봄 정책의 개혁과 자원조직

### 1) ‘선택’ 담론과 노인 돌봄 서비스 시장화의 한계

21세기 영국의 사회복지 정책, 철학, 법안에서 자주 출현하는 키워드는 ‘선택(choice)’과 ‘개별화(personalization)’이다(Ferguson, 2007). 서비스 이용자의 선택에 대한 강조는 지역사회 케어개혁(Caring for People, 1989)과 국민보건서비스 및 지역사회케어법(National Health Service & Community Care Act, 1990)의 중요한 목적 중의 하나였다. 1990년 법에 의한 복지 개혁은 서비스 이용자의 욕구 접근과 케어 매니지먼트 실천의 과정이며, 지방자치단체가 서비스의 직접적 공급자로부터 조건정비자, 구입자로서 역할 전환이 이

---

<sup>6)</sup> 서섹스 지역에서 방문한 영리장기요양시설과 비영리 중단기 요양시설 4곳은 모두 일반 주택가에 다른 주택들과 같은 모습을 하고 있었으며, 가족들과 근거리에서 위치하고 있어서 노인들이 시설에 들어가 있더라도 출퇴근길이 나 점심시간에 들를 수 있어서 가족적인 유대를 지속적으로 유지할 수 있었다. 시설에 일하고 있는 직원들에게서 공통적으로 발견되는 것은 노인을 어르거나 달래는 듯한 태도를 찾을 수 없었다는 것이다. 이들에게 노인은 몸이 불편한 동료 시민이며, 그들의 업무는 바로 아픈 시민인 이들을 지원하는 것, 이들의 선택을 존중하고, 이들이 요구하는 서비스를 제공하는 것이라는 태도가 분명해 보였다. 노인이 거주하는 방은 주로 1인실이며, 2인실의 경우 커튼이 사용할 수 있도록 되어 있었다. 각 방들은 시설이 아니라 일상의 생활공간으로서 노인의 취향이 묻어나게 장식되어 있었다. 이들의 방에 걸려있는 그림, 사진, 인형, 아기자기한 소품은 생활시설이 어떻게 노인 중심으로, 노인의 사생활을 존중하도록 꾸려져야 하는가를 생각해보게 한다. 또한 노인에 대한 호칭도 인상적이었는데, 이들은 노인을 ‘레이디(lady)’로 칭하고 있었다. 정체성이란 스스로 만들어 가는 것이기도 하지만, 동시에 타인을 통해 구성되기도 한다는 점에서 어떻게 호명되는가에 따라 노인의 자신에 대한 인식도 달라질 수 있음을 느낄 수 있었다(출장보고서, 2009).

루어진 것이다. 지방자치단체의 새로운 역할은 서비스 대상자의 케어 욕구를 파악하여 욕구 충족을 위한 적정량의 케어계획을 책정하고 필요한 서비스를 위탁하거나 구입하는 것이 되었다. 즉 지방자치단체는 서비스의 직접 공급 주체에서 서비스의 자금을 조달하고 제공하는 역할로 바뀌었다(우종모·조당호, 2005).

영국내 4개의 컨트리들 중 잉글랜드가 공적 서비스의 선택에서 소비자 중심의 접근에 가장 큰 무게중심을 두고 있다. 현재의 잉글랜드 노동당정부는 2005년에 사회적 돌봄 어젠다에 관한 세 개의 정책안들을 통과시켰다<sup>7)</sup>. 이 정책안들의 공통적인 중요한 목적은 서비스 이용자의 선택과 통제를 확대함으로써, 미래의 서비스 제공을 변화시키는 것이다. 개인을 공공 서비스의 적극적 소비자로 간주하여, 선택권 강화를 위한 중요한 메카니즘으로 직접 지불방식(direct payment)을 지속적으로 확대하고 있다(Scourfield, 2005). 개인들은 서비스를 제공받는 대신 현금을 직접 받아서 스스로 돌봄 서비스를 조직하고 관리하는 것이다. 예산은 서비스이용자를 대신해서 지방정부가 관리하고 있으며, 개인계좌로 제3자나 서비스제공기관에게 전달하거나 직접 현금으로 지불하고 있다. 이러한 예산운영의 투명성과 유연성은 개인의 욕구 충족과 자원에 대한 통제권을 강화시켜줄 것으로 예측되고 있다(Arksey & Glendinning, 2007).

개별화된 서비스라는 언급은 2005년 ‘독립, 웰빙과 선택’ 이후 성인사회복지 분야의 정부문서에서 일상적으로 나타나고 있다. 이러한 개별화 개념의 대중화는 기존의 사회복지 서비스의 온정주의에 대한 거부이긴 하지만, 이 용어 역시 신노동당의 복지개혁의 핵심이슈들인 민영화와 위협의 개별화와 연결되어 있는 매우 모호한 개념이라고 비판 받고 있다(Ferguson, 2007). 개별화란 이용자를 서비스의 중심에 놓고 그들이 기획과 전달의 참여자가 되는 것을 의미하며, 수백만의 사람들이 공공재의 공동생산자로서 참여함으로써 서비스를 더 효과적으로 만든다는 것이다. 이 모델에서 국가는 사회 위에 군림하지 않으며 서비스도 제공하지 않는다. 대신 국가는 사람들이 다른 방식으로 자신의 삶에 대해서 결정할 수 있는 환경을 만들어준다. 이것이 국가에 의해 가능한 아래로부터의 대중 사회혁신이다(Leadbetter, 2004 : Ferguson, 2007에서 재인용).

---

<sup>7)</sup> 세 개의 정책안들은 Improving the Life Chances of Disabled People(Cabinet Office, 2005)과 Opportunity Age : Meeting the Challenges of Ageing in the 21st Century(Department of Work and Pension, 2005), 그리고 Independence, Well-being and the Choice : Our Vision for the Future of Social Care for Adults in England(Department of Health, 2005)이다.

노인 돌봄 서비스의 시장화를 정당화하는 이러한 선택과 개별화 담론에 대해서 두 가지 문제점이 제기되고 있다. 하나는 선택이 반드시 서비스 이용자에게 좋은 결과를 가져올 것인가 하는 문제이다. 서비스 선택권의 부여가 좋은 결과를 낳을 수도 있지만, 동시에 선택한다는 것은 걱정과 스트레스와 후회 등을 낳기도 한다는 지적이 있다. 선택은 심리적·정서적 웰빙을 위해서는 좋지 않으며, 혜택보다는 문제를 낳을 수도 있기 때문이다. 시장 메카니즘하에서는 선택의 기회 자체가 불평등하게 분배되어 있기 때문에 복지 서비스의 수혜에 있어 오히려 불평등을 강화할 것이라고 비판한다(Schwartz, 2004).

또 하나는 일련의 정책안들에서 말하는 서비스 이용자의 선택권은 돌봄 관계에서 과연 누구의 선택권을 지칭하고 있는가 하는 문제이다. 노인 돌봄은 돌봄 수혜자 노인과 제공자인 무급 가족 돌봄 제공자들과 유급 돌봄 노동자와의 관계에서 이루어지는 것이므로 서비스 선택권과 삶의 독립성을 강화한다는 것은 양 당사자중 어느 쪽에 우선순위를 두느냐에 따라 '선택'담론이 지칭하는 정책의 내용이 달라질 것이다. 비공식 영역에서의 무급 가족 돌봄 제공자의 경험에 대한 연구에 의하면(Arksey & Glendinning, 2007), 돌봄 관계에서 돌봄 제공자가 자신의 삶의 자율성을 누리기 위하여 선택할 수 있는 기회는 매우 제한되어 있음을 보고하고 있다. 돌봄 제공자의 선택을 제한하는 데는 두 가지 요인들이 영향을 미치고 있다. 첫째 요인은 돌봄 제공자와 수혜자와의 관계의 특성인 상호성, 친밀함, 의무, 다른 사람의 선호에 대한 존중 등 돌봄 관계에서 기인하는 문제로서, 돌봄 수혜자가 원치 않기 때문에 돌봄 제공자는 실제로 선택의 대안이 정책적으로 마련되어 있다 하더라도 선택할 수 없는 상황에 놓이게 된다는 점이다. 두 번째 요인은 자격조건 기준과 이용가능한 서비스 종류의 제한, 정보의 결여, 재정적 부담 등과 같은 보다 광범위한 구조적 요인들로 인해서 돌봄 제공자의 선택은 대부분 현실화되지 못하고 있다는 점이다.

다른 한편 서비스 이용자 중심의 개별화된 서비스의 시범사례들인 현금급여(Direct Payment)와 콜센터(Direct Call Center)에 대한 연구들도 긍정적인 면보다는 부정적인 측면에 유의할 필요가 있음을 지적하고 있다(Ferguson, 2007). 현금급여 서비스 이용자들은 대부분 독립성이 더 커졌다고 얘기하고 있다(Newbigging and Lowe, 2005). 그러나 이 경우는 노인의 경우보다 장애인을 대상으로 한 결과라는 점을 감안해야 할 것이다. 현금급여를 도입한 중요한 이유가 비용절감이라는 점, 현금급여를 통한 서비스제공의 개



별화가 공공 서비스제공 기반을 약화시킨다는 점, 고학력의 중산층에 대한 관심에서 출발했고, 이들이 주수혜층이라는 점, 현금급여는 트로이의 목마로서 복지에 시장의 침투와 민영화를 알리는 전조가 될 수 있다는 점, 그리고 개인적 고용관계의 불안정성에 관한 문제들을 염두에 두어야 할 것이다(Spandler, 2004). 콜센터 역시 일의 본질이 탈숙련화하고 전문적인 복지업무로 간주해왔던 면대면 치료관계를 만들 기회를 축소시키고 있으며, 전화나 컴퓨터 등에 접근할 수 있는 매체를 가지지 못한 사람들의 접근을 제약한다는 문제를 안고 있는 것으로 비판되고 있다(Ferguson, 2007).

## 2) 복지 개혁과 자원조직의 역할

영국에서 자원 활동이 오늘날의 복지국가형성에 기여한 공헌은 매우 크다. 복지국가 성립 초기에는 자원조직의 활동이 위축되었지만, 70년대의 오일쇼크와 경제성장의 저조에 의한 복지국가 위기론의 대두에 의하여 재차 자원 활동의 중요성이 재인식되고, 지금은 영국사회에 있어서 자원 활동 및 존재가 사람들의 생활 속에서 중요한 역할을 차지하고 있다.

영국 정부문서에 의하면, 자원조직이란 민간단체이면서 비영리적인 활동을 하는 단체를 의미한다. 자원조직의 역할은 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 법정 시스템의 서비스의 확장과 둘째, 법정시스템이 제공하는 서비스의 질을 개선하는 것, 셋째, 법정시스템에 의한 서비스가 없는 영역으로 독자적인 서비스를 실시하는 것이다. 돌봄 노동의 특성으로 말미암아 사회복지사와 같은 유급 직원으로 모든 복지 욕구를 충족시킬 수 있다는 생각에 대해서 의문이 생기기 시작하면서 자원 활동에 대한 관심이 높아졌다. 자원 활동의 특성은 형식에 얽매이지 않는 태도와 사랑이 있는 행동, 대상자를 위해 많은 시간을 할애하는 것, 그리고 중립성이라고 할 수 있다. 이러한 자원 활동을 통해서 실제적 원조와 긴급을 요하지 않는 돌봄, 지지적인 관계를 제공할 수 있다(에이브스 보고서, 1969: 우종모·조당호, 2005에서 재인용).

영국에서 정부와 자원 활동 부문의 관계는 1990년 이후 서비스 이용자의 욕구 접근과 케어메니지먼트 실천이라는 복지개혁과 맞물리면서 큰 변혁기를 맞았다. 1980년대와 90년대의 신우파 정부의 복지혼합경제의 발전과 더불어 지방자치단체 역할이 서비

스의 직접적 공급자에서 조건정비자로서 또는 서비스 구입자로서 그 역할이 변화되면서 도입된 ‘계약 문화’의 영향으로 자원단체, 특히 대규모의 공식적인 전국조직의 비중이 증대되었다. 뒤이은 신노동당의 파트너십 모델은 공공부문/국가부문의 영역과 본질을 확장시키고 자원 부문과의 관계를 변화시켰으며, 제3부문으로 새로운 재정이 들어가는 통로역할을 해왔다.

제3부문으로서 자원조직들은 국가와 시장 외부에서 복지활동을 하면서 가족과 친구, 이웃 등이 제공하는 복지활동인 제4부문의 비공식 부문을 연계하는 역할을 하고 있다. 1998년의 National Compact의 도입으로 자원조직은 서비스 공급자로서 뿐만 아니라 주창과 운동 캠페인, 그리고 지역과 전국 수준의 정부정책에 대한 조언과 비판을 하는 조직으로서 그 중요성이 보다 강화되었다. 이러한 자원 부문의 지위 변화는 그 조직의 위상과 실천이 사회정책 패러다임뿐만 아니라 시민 사회/민주주의 패러다임 안에 보다 확고하게 자리매김하는 계기가 되었다. 이러한 접근은 자원 조직이 사회적 파트너로서 국가와 노동조합의 조합주의적 모델에 기반한 이자관계에서 제3 파트너로서 시민 사회의 결사체나 비정부 조직을 포함하는 거버넌스를 강조한 EU 정책의 발전에 영향을 받은 것이다(Williams & Rosencil, 2004).

그러나 공적 영역에서 자원 조직의 중요성이 새롭게 강조된다고 할지라도, 중앙과 지방 정부와의 파트너십을 이루고 있는 조건들이 자원 부문이 가진 혁신적이고 민주적인 역할을 얼마나 지탱해 줄 것인지는 불분명하다. Deakin(2001)은 효율성에 대한 지나친 평가와 측정으로 인해 자원 부문이 가진 유연성, 즉 욕구에 대한 대응 능력을 약화시킬 것이라고 비판했다. 또 다른 중요한 문제는 자원 조직이 정책결정과 서비스 전달과 통합되는 과정에서 정부로부터 독립성을 어느 정도 유지할 수 있느냐 하는 것이다. 다시 말해서 자원 부문과 법정 부문간의 파트너십에서 권력은 어젠다 설정과 정책개발에서 우위를 지닌 법정 부문에 실리는 경향이 있음을 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고 전국적 규모의 자원조직들은 정치적 이념의 주창자, 전파자로서 중요한 역할을 하고 있다.

### 3. 노인 돌봄 관련 당사자 지지단체의 활동과 관계적 자율성

영국의 노인 돌봄 정책의 방향이 커뮤니티 케어 중심으로 가면서, 서비스 이용자인 노인과 가족 돌봄 제공자가 돌봄 관계에서 선택과 자율성을 증진시킨다는 명목하에 국가의 서비스 제공 부분은 줄이면서 점차 시장에 의한 서비스 제공을 증가시켜 나가고 있다. 이러한 공공서비스에서 시장주도 모델을 택한 영국의 노인 돌봄 정책에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 한편으로는 서비스 이용자의 참여와 선택을 강조한 맥락이 보수당 정부에 의해 선택된 공공 비용 삭감 수단으로 시작되었고, 실제로 복지서비스 이용자들은 실제 상업세계의 소비자들과 달리 결핍된 재정 능력, 서비스 절차에 대한 빈약한 지식, 이용자로서의 법적 권리에 대한 낮은 이해도, 사회적 관계망의 취약, 미미한 정치적 영향력, 다른 선택 가능한 대안의 부재 등으로 상대적으로 낮은 지위에 있기 때문에 근본적인 한계가 있다고 주장한다(Austin, 2002; 김용득, 2005에서 재인용). 이러한 불균등한 권력관계 때문에 서비스 이용자들은 오히려 부정적인 경험의 위험에 노출될 수 있다는 것이다. 다른 한편 1980년 이후의 커뮤니티 케어 정책의 방향은 당시에 사회복지서비스 전달체계를 좀 더 효율적이고 이용자 친화적으로 변화시켜야 한다는 사회적 요구에 대한 불가피한 대안으로서 긍정적으로 평가하고 있다.

그러나 전반적으로 볼 때, 영국의 시장주도 모델이 사회에 미치는 부정적인 영향력이 전면으로 부각되지는 않고 있는데, 그 이면에는 두 가지 중요한 요인이 있는 것으로 보인다. 하나는 노인 돌봄 정책의 대상인 돌봄 수혜자 노인과 돌봄 제공자 가족 돌봄 제공자들이 국가와 시장이라는 서비스 제공자와의 불균등한 권력관계에서 자신의 이해와 욕구를 드러내고 집단적으로 정책에 영향을 미침으로써, 돌봄 관계에서 선택과 자율성을 증진시킬 수 있는 조직 자원인 튼튼한 지지단체를 형성하고 있다는 점이다. 다른 하나는 국가의 적극적인 역할이다. 서비스 전달자로서의 정부 기능은 실질적으로 감소되었으나, 재정적 지원, 감독규제의 기능, 그리고 법과 제도를 통해 케어체계의 틀과 방향을 정립하는 기획자로서의 정부기능이 더 강화되고 있다는 점이다(이가옥·우국희, 2005). 이 장에서는 전자의 측면에 초점을 맞춰 영국 지역사회에서 돌봄 관련 당사자 지지단체들의 활동이 돌봄 관련 당사자들이 돌봄 관계에서 자신의 삶을 스스로

선택할 수 있는 자율성을 증진시키는 데 어떠한 역할을 하고 있는지에 대해 정리해보고자 한다.

### 1) 노인 지지단체의 활동: Age Concern Eastbourne을 중심으로<sup>8)</sup>

Age Concern은 대규모의 전국조직으로서 제2차 세계대전 이후 더욱 어려워진 노인들의 문제를 지원하기 위하여 1940년에 설립된 전국노인복지위원회를 모태로 하고 있다. 1950년대에 이르면 800곳 이상의 지역에 노인복지위원회가 만들어졌으며, 1971년에 각 지역의 노인복지위원회들이 모여 Age Concern이라는 이름으로 개칭하였고, 2000년에는 Age Concern Federation을 설립하였다. Age Concern Eastbourne은 1948년에 설립되었다.

East Sussex 지역의 Eastbourne은 영국 남부의 해안 도시로서, 인구가 94,816명이며 65세 이상 노인인구 23.4%를 차지하고 있다(2008년 2월 현재). 이처럼 노인인구 비율이 높은 이유는 남쪽 해안지방이라 따뜻해서 은퇴한 노인들이 거주 지역으로 선호하기 때문이다. 지역사회에 뿌리를 둔 Age Concern Eastbourne은 전국조직의 철학<sup>9)</sup>을 공유하고 있으면서도 지역의 특성을 반영하여 보다 직접적인 노인 돌봄 서비스의 제공과 전달에 중점을 두고 있다.

Age Concern Eastbourne은 자원봉사자들이 직접 노인들과 접촉하면서 상품화된 돌봄 관계와 달리 평등한 시민의 관점에서 그들의 이야기와 욕구를 듣고 느끼면서 정책에 반영될 수 있도록 하기 위해, 다음의 네 가지 역할에 중점을 두고 있다. 첫째, 취약노인 돌봄, 자기 케어 격려, 예방활동 등 노인 서비스와 지원 활동, 둘째, 교육과 사회적 주창 활동으로서, 노인들의 욕구와 관점을 듣고 정책결정에 반영하고 여론형성에 기여하기

<sup>8)</sup> 자원봉사 담당 매니저와의 인터뷰 내용을 중심으로 구성하였으며, 전국조직 활동에 대한 내용은 Age Concern 연차보고서를 참고하였다.

<sup>9)</sup> 전국조직인 Age Concern England의 철학은 크게 다섯 가지 원칙에 기반하고 있다(Annual Report, 2006-7). 첫째, 연령차별주의는 인정할 수 없다. 모든 형태의 부당한 차별에 반대하며, 연령에 기반한 부당한 대우에도 도전한다. 둘째, 모든 사람들은 자신의 삶에 대한 결정권을 갖고 있다. 노인들이 이러한 권리를 발견하고 행사하도록 돕는다. 셋째, 자신을 돌볼 능력이 없는 사람들은 지원을 제공받아야 한다. 노인들이 자신의 존엄성을 존중받는 삶을 살 수 있도록 지원한다. 넷째, 다양성은 모든 일중에서도 매우 중요하다. 노인의 다양성과 다른 욕구, 선택, 문화, 가치들을 인정한다. 다섯째, 커뮤니티, 지역과 전국 조직이 협력해서 최대의 효과를 발휘하기 위해서는 함께 협력함으로써 가능하다.

위한 캠페인과 홍보를 수행하고 있다. 셋째, 혁신과 조사 활동으로 노인들의 새로운 욕구를 발굴하고 충족시키기는 방법을 찾음으로써, 노인들에게 새롭고 흥미로운 활동을 할 기회를 열어주고 있다. 넷째, 파트너십과 협력을 통해서, 노인들의 욕구를 가능하면 효율적으로 충족시키기 위해 다른 자원조직이나 법정조직과의 협력활동을 수행하고 있다.

[표 2] Age Concern Eastbourne 수입 예산(2008-2009)

수입 원천	£	%
지방정부 기금-핵심	14,500	2,3
지방정부기금-서비스	53,500	8,3
Big Lottery Fund	8,000	1,2
은행 이자	76,000	11,8
임대료	7,000	1,1
음식과 음료 판매	60,000	9,3
서비스/ 치료 이용료	68,700	10,7
자선 가게	247,000	38,3
Age Concern Trading(보험 등)	25,000	3,9
Contractor Call	8,000	1,2
교통수단	16,400	2,5
기금모집 및 기부금	60,000	9,3
합 계	£644,100	100,0

주: 면접참여자가 제공한 내부 자료

Age Concern Eastbourne의 조직은 지역에 근거한 독자적인 재정기반을 가지고 있다. [표 2]를 보면, 정부로부터 2개의 작은 기금(local grant, government grant)을 지원받고 있으나 10.6%에 불과하며, 대부분의 재정은 지역주민들의 자선으로 이루어져 있다. 지역주민들에게서 기부 받은 물품을 파는 자선가게 3개를 이 지역에 갖고 있으며, 여기서 얻은 수입이 조직의 중요한 재정기반이다. 독지가가 기부한 건물을 소유하고 있으며, 이 건물의 시설들은 지역에 살고 있는 65세 이상의 노인들이면 누구나 와서 웰빙을 위해 활용할 수 있는 공간이다. 라틴 아메리칸 댄스, 벨리 댄스, 라인댄스, 타치 등 육체적 건강을 위한 프로그램, (해변을 걷는)산책모임, 정신건강을 위한 scrambling, 체스, 브리

지, 아트, 컴퓨터 클래스를 개설하고 있다.

Age Concern Eastbourne에는 30명의 직원들이 있으며, 이중 절반은 파트타임이다. 자원봉사자들은 286명으로 주로 50세 이상이며 대부분 은퇴한 사람들이다. 여성자원봉사자가 대다수이며, 적은 수의 남성봉사자들은 주로 육체적인 활동이나 미니버스 운전과 같은 활동을 한다. 자원봉사자들이 일주일에 몇 시간 이상 봉사해야 한다는 규정을 두고 있지는 않으며, 일주일에 1시간 이상 봉사하며 개인에 따라 다양하다. 자원봉사자들 교육에 있어 서비스 이용자들의 안전에 대한 인식과 신뢰확보의 원칙(confidentiality policy)을 매우 중요하게 여기고 있다. 직업관계에서 누설된 개인에 관한 비밀 정보의 보호는 개인의 기본권으로서 직원과 봉사자의 윤리적 의무이며, 서비스이용자들의 효과적인 지원을 위해 반드시 준수되도록 노력하고 있다. 개인 정보의 보호는 노인에 대한 착취를 예방하고 자존과 존엄을 유지시켜주고 신뢰를 형성하며, 존중을 증진하고 서비스 이용자권리를 지지하며, 정보공유를 촉진하기 때문에, 노인 돌봄 당사자들간의 신뢰형성은 좋은 돌봄을 위해 필수적인 요인이다.

Eastbourne 지역 노인의 주요 걱정거리는 혼자 있는 것과 사람들과의 접촉 없음에 대한 두려움이며, 안전한 환경에 대한 욕구가 매우 크다. 노인들은 요양시설로 가면 독립성을 잃고 가족들과 떨어져야 하므로 자신의 집에 살기를 원하고 있었으며, 아무도 그들의 과거에 대해 관심이 없기 때문에 자신들의 얘기를 들어줄 사람을 필요로 하고 있다. 이러한 노인들의 정서적 욕구와 현실의 문제들을 지원하기 위하여, Age Concern Eastbourne은 말벗 프로그램을 보다 확대하여 실시하고 있다. 자원봉사자들은 옷을 갈아입히거나 의료적인 돌봄과 같은 도구적인 돌봄을 제공하는 것이 아니라, 친구가 되는 아주 개인적이고 정서적인 돌봄을 수행하고 있다. 일주일에 한 번 집을 방문하여 차 마시며 수다 떨고, 쇼핑을 도와주고 있다. 또한 일주일에 한 번씩 잘 있는지 안부전화로 확인하고 있다.

노인들은 병원에서 퇴원하면 또 다시 병원에 가게 될까봐 매우 걱정한다고 한다. 그래서 자원봉사자들은 노인들이 집에 있어도 안전할 수 있다는 신뢰를 형성하려고 노력하고 있다. 자원봉사자들이 방문하여 집이 안전한지 화장실에 레일이 설치되어 있는지, 따뜻한지 등을 살피고 안전하게 되어 있지 않으면 관련 담당자가 와서 고치도록 연락을 해주는 일을 주로 한다. 만일 보다 더 전문적인 돌봄 제공이 필요하다면 사회서비스부

로 연결해서 노인의 상황과 욕구에 대해서 설명해주는 역할을 함으로써, 노인들과 돈독한 신뢰관계를 형성해나가고 있다. 노인의 주거환경의 안전성이 노인의 자율적인 삶과 우울증 등 정신질환과 밀접한 관련이 있다는 연구결과(Boyle G., 2005)를 반영하여, 정부와 지역의 노인 지원단체들은 노인이 살고 있는 주거환경 서비스 개선에 많은 신경을 쓰고 있다.

이와 같은 Age Concern Eastbourne의 지역 노인들을 위한 직접적인 노인 돌봄 서비스의 제공과 전달 경험의 축적은 다른 지역들의 활동과 더불어 Age Concern 전국조직의 노인들을 대변하기 위한 캠페인과 노인 복지 관련 법 제·개정 등 다양한 활동으로 조직되고 있으며, 이러한 활동은 다시 지역으로 전달되어 지역 조직의 활동을 활성화시키는 선순환을 이루고 있다. Age Concern 전국조직은 무엇보다도 노인들이 갖고 있는 돌봄 욕구에 대해 지속적인 관심을 갖고, 그러한 욕구가 사회적으로 중요한 것으로 인정받을 수 있도록 촉구하고, 더 나아가 사회적으로 인정된 노인의 돌봄 욕구에 대해 자원을 어떻게 배분하고 누가 책임주체가 되어야 하는가를 결정하는 과정에서 노인을 대변해주고 있다는 점이다. 노년기에도 스스로 자립할 수 있도록 일할 권리가 있음을 주장하며, 2006년 10월 연령차별금지법을 통과시키는데 Age Concern이 중요한 역할을 한 것도 바로 지역사회 노인의 목소리에 귀 기울인 결과라고 할 수 있다(Annual Report, 2006-7).

또한 Age Concern 전국조직은 각 지역에서 서비스를 제공하면서 접하는 노인들이 일상생활에서 당면하는 어려움과 욕구들을 파악하여, 이러한 욕구들이 사회적으로 충족되어야 한다는 것을 설득해내기 위해 다른 단체들과 연대하여 캠페인을 성공적으로 이끌어가고 있다. 노인들은 병원에 있는 동안 제공되는 음식의 낮은 질과 식사보조가 제대로 되지 않아 입원 노인 10명중 6명이 영양실조가 될 위험에 처하거나 상태가 점점 나빠지고 있음을 발견하고, 이러한 현실을 개선하기 위하여 2006년 8월부터 전국 단위와 지역단위의 Age Concern은 ‘Hungry to be Heard’ 캠페인을 벌였다. 그 결과 2007년 10월 요양시설에서의 영양을 개선하기 위한 계획(Nutrition Action Plan)이 발표되는 성과를 거두었다. 노인들이 발 건강을 유지하는 것은 활기차고 독립적인 노후생활을 유지하는데 매우 중요하다. 그러나 많은 노인들은 시각 손상이나 류머티즘 또는 발톱까지 손이 닿지 않아서 발을 제대로 케어하기 힘들어진 상황에 놓여 있음을 발견했다. 발 케어 서

비스를 받지 못해서 집에 묶여 있거나 고립되고 우울증에 빠지고 낙상 위험이 증가하고 있는 현실을 개선하기 위해서, 2007년 8월에 'Feet for Purpose' 캠페인을 시작해서 문제를 알리고 무료로 발 케어를 받을 수 있는 방안을 제시하였다.

전국조직에서의 법 제·개정의 활동과 캠페인은 각 지역의 Age Concern의 노인 지원 활동과 서비스 제공 사례들을 통해서 얻어진 지역 노인들의 생생한 목소리와 욕구들을 노인 돌봄 정책에 반영한 결과로서, 노인의 자율적인 삶을 위해 선택의 폭을 넓히고 돌봄 서비스의 질을 높이는 데 기여하고 있다.

## 2) 무급 가족 돌봄 제공자 지원단체의 활동: West Sussex Carers Network를 중심으로<sup>10)</sup>

West Sussex Carers Network은 Worthing에 소재하고 있으며, 1991년 한 사람에 의해 서비스가 시작되었고, 현재는 14명의 직원들이 있으며 모두 다른 서비스를 제공하고 있다. 21명의 자원봉사자들이 활동하고 있다. Carers Network은 가족구성원들에게 무급으로 돌봄을 제공하는 사람들을 지원하는 역할을 하는 단체이다. 지역에 살고 있는 가족 돌봄 제공자들을 확인하고 그들이 이용할 수 있는 서비스들과 도움에 관한 정보를 제공하고, 돌봄 제공자들이 힘든 상황에서 때로는 돌봄을 포기할 수 있도록 재정적인 문제나 정서적 웰빙, 자존감 등에 대해 생각해보고 결정할 수 있도록 도와주는 역할을 한다.

영국에는 600만 명 이상의 돌봄 제공자들이 있으며, 정부는 이들을 위한 향후 10년간의 이슈들과 새로운 전략을 'Carer Strategies 2008'에 담고 있다. 이 정부 문서를 보면, 돌봄 제공자를 위한 휴가, 역할지원 훈련, 정보, 정서지원, 돌봄 제공자를 위한 건강검진, 돌봄 제공자들이 일과 돌봄을 양립할 수 있는 유연한 근무조건을 사용할 권리 등의 내용이 있다. Carers Network의 경우, 휴식 서비스(respite care)와 단기휴가기금(short break fund)이 있어서 돌봄 제공자들에게 휴식을 제공하고 있으며, 현재 31명이 사용하고 있다. 그러나 이러한 단기휴가나 휴식 서비스 이용은 제한된 예산과 자격조건 기준, 서비스 대안의 협소함 등의 문제로 인해 돌봄 제공자의 선택 기회가 매우 제한되고 있는 것으로 보고되고 있다(Arksey & Glendinning, 2007).

<sup>10)</sup> Network의 두 명의 담당자에 대한 인터뷰 내용을 중심으로 하고, 기존의 관련 문헌을 부분적으로 참고하였다.



또한 돌봄 제공자는 소득이 낮기 때문에 돌봄 비용을 지불하기 어려운 경우가 많으며, 돌봄 제공자가 가지고 있는 돌봄에 대한 고정관념이 공적 서비스 이용을 저해하는 문제들을 완화시키는 활동이 바로 돌봄 제공자 지지단체의 중요한 역할이다. 특히 커뮤니티 케어를 더 이상 이용하기 힘들 경우, 요양원 입소 결정을 내리는 것은 단순한 문제가 아니다. 일반적으로 가족 돌봄 제공자가 노인을 요양시설로 보낼 때 죄의식이나 슬픔, 잘못했다는 등의 느낌을 갖게 되는 경우가 많으며, 영국의 경우도 주 돌봄 제공자 이외에 다른 가족원들은 장기요양시설 입소에 대해 부정적으로 반응하는 경우가 많다. 이럴 경우에 돌봄 제공자 지지단체는 의료나 사회복지 전문가들의 의견을 제시해줌으로써, 돌봄 제공자의 장기요양원 입소 결정을 정당화하는 데 결정적인 영향을 미친다. 또한 이용할 수 있는 요양시설과 비용에 관한 정보를 제공해준다.

현재 정책의 흐름은 복지서비스의 이용에서 더 많은 선택을 장려하고 있다. 제공된 선택을 하기 위해서, 사람들은 정보를 필요로 한다. 정보를 발견하고 이용하는 과정은 개인에게 노력과 시간, 물질적 자원 등 비용을 낳는다. 이러한 비용은 사람마다 다르고, 다른 방식으로 정보 이용에 영향을 미친다. 따라서 정보의 접근성은 선택하는 사람들이 제공된 정보를 이용할 수 있는 방법을 보장해주는 것이 매우 중요하다(Baxter, Glendinning & Clarke, 2008). 대부분의 돌봄 제공자들은 가족이나 친구를 통해 정보를 얻는 경우가 많아서 정보의 제약이 매우 크다.

이러한 현실을 반영하여, Carers Network는 정보에 정통하는 것이 제일 중요한 임무로서 돌봄 제공자들에게 유용한 정보를 전달하는 역할을 하고 있다. 모든 종류의 정보를 가지고 휴일에 사람들이 어디를, 언제 갈 수 있는지, 세금감면과 가정배달식 등 다양한 방식의 서비스 정보를 제공한다. 모든 사람들은 다 상이한 환경에서 서로 다른 욕구들을 가지고 있다. 이러한 정보의 제공은 전화를 통해서도 이루어지고 있다. Worthing 지역에 3,000명 정도의 돌봄 제공자들에 대한 데이터베이스가 있다. 웹사이트 역시 24시간 정보를 제공하며, 소식지를 통해서도 정보를 제공하고 있다. 일반 정보와 핵심 서비스, 그리고 정서적 지원과 같은 특별 서비스, 돌봄 제공자들이 노인요양 시설이나 병원 등 적합한 장소를 물색하도록 도와주고, 다양한 재정지원에 신청하는 것을 도와주며 재정 지원이 어떻게 운영되는지 이해하도록 도와주는 역할을 하고 있다.

가족 돌봄 제공자들이 당면하고 있는 주요 걱정거리는 크게 두 가지이다. 본인이 죽

거나 아파서 응급상황이 되면 자신이 돌보는 노인들은 어떻게 될 것인가 하는 걱정과, 다른 하나는 난방이나 식료품 구매 등 경제적인 어려움이다. 이러한 현실에서 Carers Network는 돌봄 제공자들이 지치고 스트레스 받고 고립되고 일상생활과 사회생활에서 배제되었다는 느낌을 갖지 않고, 자신을 잘 돌볼 수 있도록 하는 것이다. 모든 사람들은 돌봄 제공자가 될 수 있고, 돌봄을 제공하는 사람들은 건강문제를 갖고 있다. 돌봄 제공자들이 스트레스를 많이 받는다는 것을 잘 알기 때문에, 돌봄 제공자들의 정서적인 지원에 많은 비중을 두고 있으며, 12명의 자격을 갖춘 자원 상담원들이 대면 상담을 실시하고 있다. 이러한 상담은 돌봄 제공자들이 돌봄 환경에 적응하기 위한 전략들을 개발하도록 도와주는 데 목적이 있다. 많은 사람들이 전화상담 서비스를 이용하며, 다자간 통화가 가능한 그룹 전화 서비스를 통해서 소그룹의 사람들이 그들의 경험과 욕구들을 서로 공유할 수 있도록 지원하고 있다.

그러나 가족 돌봄 제공자에 대한 정서적 지원은 돌봄 제공자에게 돌봄을 지속해야 한다는 암묵적인 조건을 전제하지 않는 것이다. 그들이 불쌍한 돌봄 제공자라고 정의하지도 않으며, 그들이 얼마나 많은 돌봄을 제공해야 한다고도 강제하지 않는다. 전화로 수다를 떨고 들어주는 상담내용은 때로는 사람들이 돌봄을 계속 해야 한다는 생각을 갖지 않도록 돌봄 제공자들이 결정하는 것을 도와주기 위한 것이다. 대부분의 돌봄 제공자들이 갖게 되는 부담감이나 죄책감으로부터 자유로울 수 있도록, 실제로 그들이 돌봄을 계속할 수 없다고 느끼거나 그런 상태가 되면 도움을 받을 수 있다는 것을 알려준다. 그럴 때 Carers Network는 사회서비스 부서나 영리 돌봄 대행사를 통해서 대안적인 돌봄 제공이 가능하도록 조정해주는 역할을 한다.

Carers Network의 활동이 정서적인 지원에 집중되어 있기 때문에, 재원의 구성이 매우 복잡한 편이다. 대부분의 재정지원은 지방정부의 사회서비스부와 Primary Care Health Trust에서 나오고, 일부는 West Sussex Carers Network의 전국 우산조직인 the Princess Royal Trust Carers 기금에서 나온다. 그 외 로타리 단체기금과 자선기금 등으로 운영된다. 전문 활동가들은 주로 GP(자기 주소지의 담당 병원 의사)와 협력해서 일하고 있다. 찾아오는 사람들의 50%가 GP를 통해서 소개받은 사람들로서 많은 돌봄 제공자들이 우울증 등 정신건강의 어려움을 겪는 사람들이어서 재원의 구성은 매우 다양하고 복잡하다.

그 이외에 Carers Network가 소속되어 있는 Guild Care 건물에서 돌봄 제공자들을 위한 다양한 활동들이 이루어지고 있다. 돌봄 제공자들이 이곳에 와서 활동하고 있는 동안에는 돌봄에 대한 모든 생각을 잊고 휴식을 취할 수 있도록, 길드케어에 연락해서 대체 돌봄 제공자를 파견하도록 조정해준다. 이곳에 오는 많은 사람들은 대체 돌봄 제공자들을 가지고 있다. 대부분의 활동들이 다른 돌봄 제공자들과 대화를 나누는 등 매우 사회적인 것들이며, 가정식 점심을 제공받고 정신건강, 댄스, 라인 댄스, 타치, 요가 등 함께 즐거운 시간을 보낸다. 이동과 조작방법 등의 간단한 훈련과 나이트 돌봄 제공자들이 이동할 수 있도록 돕는 등 돌봄 제공자들에게 다양한 서비스를 제공하고 있다.

커뮤니티 케어와 시장에 의한 서비스 공급에 중점을 두고 있는 영국의 노인 돌봄 복지 정책의 개혁의 와중에서 가족 돌봄 제공자들에게 가중되고 있는 육체적·정신적 부담 뿐만 아니라 재정적인 부담을 완화시키기 위해 돌봄 제공자 지지단체들은 다양한 환경에 놓여 있는 돌봄 제공자들의 이해와 욕구를 대변함으로써, 국가와 시장의 서비스 제공의 빈틈을 메워주고 무급 가족 돌봄 제공자들의 자율적인 선택의 폭을 넓혀주고 있다.

### 3) 노인 돌봄 관련 자원조직의 활동과 관계적 자율성

영국의 Sussex 지역의 노인 돌봄 관련 자원조직의 활동을 통해서, 영국 노인 돌봄 정책 시행과정에서 서비스 제공자인 정부와 시장과의 불평등한 권력관계 속에서 의존상태에 놓일 수 있는 돌봄 수혜 노인과 무급 가족 돌봄 제공자의 선택과 자율성을 확보하기 위해 어떠한 역할을 하고 있는지를 검토할 수 있었다. 정책의 직접적인 수혜자인 노인과 돌봄 제공자와의 면담을 통해 실제 돌봄 관계에서 생활하는 현장의 목소리를 직접 들을 수는 없었지만, 지역사회 내 영리 및 비영리 시설의 노인들과 방문한 가족들의 모습을 통해서, 그리고 관련 조직의 담당자들과의 면담을 통해서 시장에 맡겨져 있는 노인장기요양서비스의 문제점들을 어떻게 보완해나가고 있는지를 파악할 수 있었다.

노인 돌봄 관계에서는 정신적·육체적 능력을 결여하고 있는 노인의 1차적 의존(a first level of dependence)의 문제도 있지만, 돌봄 제공자 역시 2차적 의존(a second level of dependence)으로 정의되는 빈곤과 심리적, 성적, 신체적 학대를 경험할 수 있는 취약한 상황에 놓일 수 있다(Kittay, 1999). 이러한 돌봄 수혜 노인과 돌봄 제공자의 의존을 방지

하는 것은 기본적으로 국가 정책과 시장을 통한 도구적 돌봄 서비스의 제공을 통해서 해결이 되지만, 돌봄 관계가 갖는 특성으로 인해 정서적·심리적 돌봄의 제공은 상품화된 돌봄 서비스를 통해 충족되기 어려운 특성을 지니고 있다. 영국의 경우 노인장기요양서비스를 시장에 맡기고 있지만, 돌봄 관련 당사자들을 지원하는 자원조직의 역할로 인해서 시장의 차가운 측면이 부각되기보다는 따뜻한 돌봄이 유지되는 특성을 보이고 있다.

노인 지지단체인 Age Concern 활동의 기본 원칙은 노인과의 개인적인 돌봄 관계에서 누설된 정보를 철저히 보호하기 위해 자원봉사자들에게 신뢰확보를 윤리적 의무로서 준수하고 있었다. 자원봉사자들은 노인들의 일상생활에서 필요한 도구적 돌봄을 제공하는 것이 아니라, 친구처럼 함께 차를 마시며 옛날 얘기나 걱정거리들에 대해 수다를 떨고 쇼핑을 도와주는 등 아주 개인적이고 정서적으로 돌봐줌으로써 노인들이 스스로를 케어할 수 있도록 격려하는 역할을 한다. 또한 필요하다면 노인들의 욕구와 목소리를 대변하여 정책에 반영하기도 하며, 서비스 정보의 제공뿐만 아니라 직접 서비스를 받을 수 있도록 다른 전문기관과 연계시켜주고 있다.

무급 가족 돌봄 제공자 지지단체인 Carers Network 역시 돌봄 제공자에게 필요한 서비스 정보들을 제공하는 것을 주요 임무로 하고 있으나, 무엇보다도 가장 중점을 두고 있는 활동은 돌봄 제공자들이 장기적인 돌봄으로 피폐해진 육체적·정신적 학대상태를 벗어날 수 있도록 심리적·정서적으로 지원하는 일이다. 영국의 경우에도 대부분 가족 돌봄을 선호하기 때문에, 돌봄 제공자들이 여러 가지로 힘들어도 불구하고 친밀한 관계나 죄의식 등으로 돌봄을 지속해야 하는 경우가 많다. 이 같은 경우 지지단체는 돌봄 제공자가 돌봄을 무조건 지속하게 하는 것이 아니라 돌봄을 포기할 수 있도록 심리적으로 지지해주고, 가족 돌봄을 대체할 수 있는 공적 서비스를 이용할 수 있도록 전문가의 의견제시를 통해 돌봄 제공자의 선택을 정당화해 주는 역할을 하고 있다.

지역사회의 노인 돌봄 지지단체들이 국가의 정책과 시장의 서비스를 보완하기도 하지만, 정책의 시혜대상이 아니라 시민의 권리로서 돌봄을 받고 제공하는 시민들의 입장에서 활동을 전개하고 때로는 비판적인 의견을 제시할 수 있는 것은 이들 자원조직들이 정부의 지원에만 의존하지 않고 재정적으로 자립을 유지하기 위해 다각도로 노력하고 있다는 점일 것이다. 또한 국가 역시 지역의 자원조직을 정책의 파트너로서 인정하고 정책의 결정과 실행, 모니터<sup>11)</sup>의 전 과정에서 적극적인 거버넌스를 구축하려는 노력

들을 결합함으로써, 시장의 폐해로부터 돌봄 관련 당사자들의 선택과 자율성을 지켜나가고 있는 것으로 보인다.

#### 4. 맺음말

사회적 보호서비스 제공에서 시장기제의 도입은 세계적인 추세중의 하나이다. 그 대표적인 예가 영국의 커뮤니티 케어, 독일의 수발보험, 일본의 개호보험 등이다. 이런 추세는 한편으로는 국가복지의 축소와 관료적이고 제공자 중심적인 복지에서 시장화를 통한 이용자 중심의 다양한 선택과 자율성을 높인다는 의도를 가지고 진행되고 있다. 우리나라도 2008년 7월부터 실시되고 있는 노인장기요양보험제도 도입을 통해서 중증노인에 대한 장기간에 걸친 노인 돌봄 문제를 국가와 사회가 분담하면서도, 노인의료비 증가에 대한 정부 부담을 줄이기 위해 노인요양서비스를 시장 기능의 원리에 맡기는 결정을 했다. 하지만 시장의 다른 상품과 달리 정서적 인간관계 속에서 전달되는 돌봄 노동의 특성상 가격 경쟁을 통한 비용효율의 관점으로 노인 돌봄 서비스의 질 제고가 해결될 수 있는가, 노인 돌봄의 사회적 해결이 국가와 시장의 이분법적 분석틀 안에서 제공되는 돌봄 서비스의 시장화, 다양화가 과연 돌봄 관계에 있는 당사자들의 선택과 자율성을 높여줄 것인가 하는 문제의식에서 출발하였다.

이러한 문제의식 하에서 최근 영국 노인 돌봄 정책의 개혁 과정의 특징을 살펴보고, 복지혼합경제하에서 노인 돌봄 서비스의 제공이 점차 시장화되고 있는 현실에서 노인 지지단체인 Age Concern Eastbourne과 가족 돌봄 제공자 지지단체인 West Sussex Carers Network가 지역사회에서 국가와 시장 사이에서 노인 돌봄 관련 당사자들의 선택과 관계적 자율성을 증진시키기 위해 어떤 역할을 하고 있는지를 중심으로 살펴보았다. 영국의 노인 복지 정책의 시장주도 모델이 노인 돌봄 관계에 미치는 부정적인 영향력이 전면으로 부각되지는 않고 있는데, 그 이면에는 국가와 시장을 통한 노인복지 서

11) 영국은 지역사회 돌봄 서비스의 질을 높이기 위해 관리감독 기구에 민간인이 참여할 수 있는 제도인 LINK(Local Involvement Network)에 관한 조례를 2008년 2월에 제정하여 4월부터 시행하고 있다. LINK는 지역사회의 돌봄 서비스 시설을 지역의 민간인과 자원조직들이 참여하여 수시로 방문하여 모니터링하고 새로운 제안을 할 수 있는 권한을 가진 제도로서, 거버넌스 노력의 일환이라고 할 수 있다(DH, 2008).

비스의 공백을 메워주는 제3의 파트너로서 시민사회 자원조직의 역할이 중요한 요인으로 작용하고 있기 때문에 판단된다. 노인 돌봄 정책의 대상인 돌봄 수혜자 노인과 돌봄 제공자 가족 돌봄 제공자들이 국가와 시장이라는 서비스 제공자와의 불균등한 권력 관계에서 자신의 이해와 욕구를 드러내고 집단적으로 정책에 영향을 미침으로써, 돌봄 관계에서 선택과 자율성을 증진시킬 수 있는 조직 자원인 튼튼한 지지단체들이 지역사회에 깊게 뿌리 내리고 있다는 점이다. 노인 돌봄 정책의 결정과 서비스 전달과정에서 관련 시민단체들의 영향력이 큰 또 다른 이유는 시민사회의 자발적 결사체와의 파트너십에 기반한 거버넌스로 이동하고 있는 EU정책의 전반적인 추세를 반영하는 것이기도 하다.

이러한 결과들은 노인 돌봄 정책이 돌봄 관계의 자율성에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 노인 돌봄 정책의 분석틀을 국가와 시장, 그리고 서비스 이용자 개인간의 관계를 중심으로 볼 것이 아니라, 시민사회 영역에서 이루어지고 있는 노인 관련 당사자들의 목소리를 대변하고 실제로 서비스를 전달하고 있는 노인 돌봄 관련 자원조직들과의 파트너십에 기반한 거버넌스 체계를 구축해내는 것이 중요함을 시사하고 있다.

## ■ 참고문헌 □

- 김용득. (2005). 영국 커뮤니티 케어의 이용자 참여 기제와 한국 장애인복지서비스에 대한 함의. *한국사회복지학*. 57(3). 363-387.
- 문진영. (2004). 영국의 근로복지(workfare) 개혁에 관한 연구: 노동당의 이념적 변화를 중심으로. *한국사회복지학*. 56(1). 45-70.
- 박상필. (2008). NGO와 정부 그리고 정책. 한올아카데미.
- 우국희. (2006). 영국 재가노인보호서비스 공급확대를 위한 민간영리부문의 참여와 한국에의 시사점. *노인복지연구*. 32. 223-245.
- 우종모, 조당호. (2005). 지역사회 자원봉사활동의 활성화 방안을 위한 영국 자원봉사활동의 고찰. *장안논총*. 25. 157-178.
- 이가옥, 우국희. (2005). 영국의 케어 제공자에 관한 정책 연구: 보호자 권리와 유급 고용의 질 강조. *한국사회복지학*. 57(2). 185-204.
- Age Concern. (2006-7). *Annual report*. London.
- Arksey, H. & Glendinning, C. (2007). Choice in the context of informal care-giving. *Health and Social Care in the Community*. 15(2). 165-175.
- Baxter, K., Glendinning, C. & Clarke, S. (2008). Making informed choices in social care: the importance of accessible information. *Health and Social Care in the Community*. 16(2). 197-207.
- Boyle, G. (2005). The role of autonomy in explaining mental ill-health and depression among older people in long-term care settings. *Aging & Society*. 25(5). 731-748.
- Clarke, J. (2005). New labour's citizens: activated, empowered, responsabilized, abandoned?. *Critical Social Policy*. 25(4). 447~63.
- Deakin, N. (2000). Public policy, social policy and voluntary organizations. In Harris, M. and Rochester, C. eds. *Voluntary organizations and social policy in Britain: perspectives on change and choice*. Basingstoke, UK: Palgrave.
- Department for Work and Pensions. (2005). *Opportunity age: meeting the challenges of ageing in the 21st century*. London.
- Department of Health(DH). (1999). *Caring about carers: a national strategy for carers*. London.
- Department of Health(DH). (2005). *Independence, well-being and choice*. London.
- Department of Health(DH). (2008). *Listening and responding to communities: a brief guide to local involvement networks*. London.

- Ferguson, I. (2007). Increasing user choice or privatising risk? The antinomies of personalisation. *British Journal of Social Work*, *37*, 387~403.
- Held, V. (2006). *The ethic of care : personal, political, and global*. New York: Oxford University Press.
- Kittay, E. F. (1999). *Lover's labor : essays on women, equality, and dependency*. New York: Routeledge.
- Knijin, T and Kremer, M. (1997). Gender and the caring dimension of welfare states: towards inclusive citizenship. *Social Politics*, *4*, 328-361.
- Newbigging, K. and Lowe, J. (2005). *Direct payment and mental health: new directions*. Brighton, Pavilion Publishing.
- Schwartz, B. (2004). *The paradox of choice: Why more is less*. Harper Books, New York.
- Scourfield, P. (2007). Social care and the modern citizen: client, consumer, service users, manager and entrepreneur. *British Journal of Social Work*, *37*, 107~22.
- Spandler, H. (2004). Friend or foe? towards a critical assessment of direct payments. *Critical Social Policy*, *24(2)*, 187~209.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New risks, new welfare*. Oxford University Press.
- Williams, F. and Roseneil, S. (2004). Public values of parenting and partnering : voluntary organizations and welfare politics in new labor's Britain. *Social Politics*, *11(2)*, 181-216.
- [www.ageconcern.org.uk/AgeConcern](http://www.ageconcern.org.uk/AgeConcern)
- [www.ageconcerneastbourne.co.uk](http://www.ageconcerneastbourne.co.uk)
- [www.dh.gov.uk/links](http://www.dh.gov.uk/links)
- [www.eastsussex.gov.uk](http://www.eastsussex.gov.uk)
- [www.guildcare.org](http://www.guildcare.org)
- [www.carersuk.org](http://www.carersuk.org)



## Policy for elderly care and the role of voluntary organizations in UK

Park, Kinam\*

This paper is trying to look into the influences of elderly care policy on the satisfaction of care receivers and relational autonomy between care givers and receivers. In order to have a more realistic understanding, we need a new perspective beyond the existing framework confined to state and market. Direct interviews with policy specialists and voluntary organizations in UK have been conducted. Market is major policy channel for providing elderly services. However negative aspects of this approach are not noticed enough, especially on the effects on relational autonomy and quality of services. First of all, the major reason is that old people as care receivers and unpaid care givers are supported their choice and autonomy as an inclusive citizenship by voluntary organizations deeply rooted in local communities. They can represent their collective needs and interests through diverse activities of voluntary organizations mediating unequal power relations among state, market and policy beneficiaries. The experience of UK may provide Korean policy makers and related actors to rethink over the governance among state, market, and civil society on their own development of long-term elderly care.

**Key words:** policy for elderly care, UK, elderly long-term care service, care giver, relational autonomy, civil society, voluntary organization, governance

◆ 2010.11.2. 접수 / 2010.11.19. 1차 수정 / 2010.12.18. 게재 확정

\* Ph. D. Research Professor, Institute for Social Research, Hallym University(kinam@hallym.ac.kr)