

노인 돌봄과 노동의 양립을 위한 가족 지원 정책 연구

최 희 경*

◀ 요약 ▶

이 연구에서는 최근 우리나라에서 활발히 논의되고 있는 노동과 돌봄의 양립정책이 아동양육에만 집중되어 배우자나 노부모에 대한 돌봄과 경제활동을 병행해야 하는 가족 돌봄자에 대한 지원 정책이 미비하다는 점에 문제를 제기하고, 노인 돌봄과 노동 양립을 위한 지원정책의 방향성과 대안을 모색하고자 하였다. 노인 돌봄자 지원은 가족 기능의 변화와 인구 고령화, 돌봄 자원 부족뿐만 아니라 여성과 고령자의 노동참여 촉진 정책 등과 관련된 문제이다. 그러나 현재 각국에서 실행되고 있는 장기요양보호 정책상의 돌봄 지원은 돌봄 수혜자 중심이라는 점, 돌봄 수당이 여성의 돌봄 역할을 강화하고 낮은 급여 수준으로 돌봄자의 빈곤을 초래한다는 점, 가족 돌봄자의 노동 참여를 지원하지 않는다는 점 등의 제한점을 가지고 있다. 따라서 앞으로 가족 지원정책은 가족생애주기 전체에 걸쳐 돌봄과 노동을 통합적으로 지원하는 방향으로 이루어져야 하며 노인과 돌봄자의 권리를 동시에 보장하며, 다양한 돌봄 지원 방식을 통해 지속적으로 실행되어야 함을 제시하였다. 이러한 방향성에 기반하여 우리나라의 돌봄과 노동의 양립을 위한 노인 돌봄 가족 지원정책을 제안하였다.

주제어: 노인 돌봄, 돌봄과 노동의 양립, 가족 지원 정책

* 신라대학교 가족노인복지학과 교수(hkyung@silla.ac.kr)

1. 서론

최근 전 세계적으로 가족의 돌봄 기능이 축소됨에 따라 가족 돌봄과 노동의 양립을 지원하기 위한 정책이 증가하고 있다. 사회구성원이 노동과 가족 돌봄을 양립할 수 있도록 지원하는 것은 새로운 사회적 위험에 대응하는 가장 효과적인 방법으로 인식되어 각 나라는 앞다투어 관련 정책을 실행하고 있다. 노동과 가족 돌봄의 양립을 지원하는 정책의 배경에는 평균수명의 증가에 따른 인구 고령화, 가족 규모의 축소와 기능 변화, 그리고 여성의 노동시장 참여 증가라는 3대 사회인구학적 변화가 있다(Koerin, Harrigan, & Secret, 2008).

또한 노인에 대한 가족 돌봄 자원은 감소하고 있는 반면, 노인 인구가 급속히 증가함에 따라 인간은 역사상 최초로 아동 양육보다 노인 돌봄에 더 많은 시간을 쓰게 되었다.¹⁾ 특히 베이비부머가 노인 인구에 진입하기 시작함에 따라 노인 돌봄 서비스의 수요와 질, 돌봄의 복합성 문제가 크게 대두되고 있으며, 노인을 돌보는 가족원이 고령화함에 따라 가족 돌봄자에 대한 지원이 사회적 의제로 대두되었다(Milne, 2001). 돌봄자에 대한 지원은 서비스 지원뿐만 아니라 노인에 대한 소득보장 문제와도 겹쳐지기 때문에 노년기 생활 전반에 대한 지원문제를 포함하는 의제이기도 하다.

한편, 여성의 사회참여 증대와 출산율 감소는 노인의 돌봄 욕구를 충족시킬 인적 자원의 가용성과 지속가능성에 어두운 전망을 갖게 한다. 대부분의 복지국가에서 적극적인 노동시장 참여 정책을 실행함에 따라 남성 1인 생계모델에서 1.5 혹은 2인 생계모델이 보편화되고 있다(Lewis, 2006). 우리나라에서도 여성의 경제활동 참여는 지속적으로 증가하였으며, 특히 기혼여성의 경제활동 참여율은 꾸준히 증가하여 2009년 현재 맞벌이가족은 전체가족의 40.1%이다(통계청, 2010). 이처럼 여성의 경제활동 참여가 증가함에 따라 가족 내에서 주로 여성이 담당하던 노인 돌봄이 더 이상 지속가능하지 않게 되었으며, 이에 따라 돌봄 자원 확보가 시급한 사회적 문제가 되고 있다.

¹⁾ 출산율 저하와 평균 수명 증가가 동시적으로 진행된 결과, 오늘날 30세 이상의 성인 여성은 어린이를 양육할 가능성보다 노부모를 돌볼 가능성이 더 크며, 아동 양육보다 더 오랜 시간을 노인을 돌보는데 투여하여야 한다. 그 결과, 지난 7년 동안 미국에서는 50세 이상 고령자를 돌보는 가족 돌봄자의 수는 3배로 증가하였다(NAC & AARP, 2004).

또한 세계적으로 장기화된 실업문제와 경기침체를 극복하고 인구 고령화에 따른 부양부담을 완화하기 위해 취업 가능한 생산연령인구를 노동시장에 최대한 참여시켜야 할 필요성이 커지게 되었다. 이에 따라 각국에서는 중고령 노동자와 여성의 경제활동 참여를 촉진하는 적극적 노동시장 정책이 주된 전략으로 채택되고 있다. 그러나 문제는 노동시장 참여 촉진정책의 핵심집단인 여성과 중고령층(45세~64세 사이)이 가족 내에서 노부모와 배우자의 돌봄을 담당하는 핵심인력이기도 하다는 것이다. 배우자나 노부모에 대한 돌봄 책임은 40~50대에 가장 빈번하게 맡게 되며 이 시기는 직업 경력상 가장 정점에 있는 시기이기도 하다. 결과적으로 여성 및 중고령층의 노동시장 참여 촉진정책과 배우자와 노부모의 돌봄을 지속시키고자 하는 정책 사이에는 모순이 존재하게 된다.

따라서 일과 가족, 즉, 노동과 돌봄 책임을 어떻게 조화시킬 것인가는 중고령층의 고용율을 극대화하고자 하는 정책을 추진함에 있어 반드시 해결해야 할 문제이다. 또한 여성의 사회참여를 증대시키고자 할 경우 누가 가족 내에서 환자와 노인에게 돌봄을 제공할 것인지, 이러한 가족 돌봄이 얼마나 지속될 것인가의 문제는 노동과 돌봄의 이중적 문제를 해결하는데 반드시 고려되어야 한다. 노인 돌봄과 사회적 노동 참여를 병행할 수 있도록 지원하지 않고는 중고령층과 여성의 경제활동 참여를 증대하기 어렵다. 따라서 노동시장에 참여하면서 동시에 배우자나 노부모를 돌보는 가족 돌봄자들에 대한 지원은 매우 중요한 사회적, 정책적 과제이다. 노동과 돌봄의 양립 지원은 여성과 고령층의 노동 참여 증대를 통한 생산력 향상이라는 면에서도 필수적이다.

이처럼 노인을 돌보는 가족 돌봄자에 대한 지원이 중요한 정책적 의제임에도 불구하고 우리나라의 노동과 돌봄(일가정)²⁾ 양립정책과 노인장기요양보험제도에는 가족 돌봄자 정책이 사실상 존재하지 않는다. 이 연구에서는 노동정책과 돌봄 지원정책이 인간의 삶에서 돌봄과 노동을 통합적으로 바라보기보다는 분절적으로 파악하고 있다는 점에 주목하였다. 그 결과 우리나라의 노동과 돌봄 양립 지원정책이 출산과 아동양육에만 한정되어 있다는 점과 장기요양보호정책에 가족 돌봄자를 직접적으로 지원하는 정책이 부재하다는 사실에 대한 문제 제기에서 출발하고자 한다.

²⁾ 현재 우리나라의 정책에서 공식적으로 사용되는 용어는 ‘일가정 양립’이나, 본 연구에서는 노인에 대한 가족의 돌봄에 초점을 맞추기 위하여 ‘노동과 돌봄의 양립’으로 쓰고자 한다.

이 논문에서는 돌봄과 노동 참여에 대한 분절적 인식이라는 문제를 중심으로 현재 우리나라의 노동과 돌봄 양립 지원 정책과 장기요양보험제도를 비판적으로 검토할 것이다. 그리고 취업 돌봄자의 현황과 문제를 중심으로 노동과 노인 돌봄의 양립을 위한 지원의 필요성을 살펴보고, 현재 다른 나라에서 실행되고 있는 가족 돌봄자 지원 정책의 방식과 쟁점을 가족 돌봄자의 노동권과 선택권을 중심으로 살펴보고자 한다. 또한 노인 돌봄과 노동의 관계에 대한 이론적 고찰을 통해 돌봄과 노동시장 참여가 분절적인 것이 아니라 전생애적 관점에서 통합적이고 지속적인 과정임을 분석하고, 이에 기반하여 앞으로 우리나라에서 실행되어야 할 노인 돌봄 가족 지원의 방향성과 정책 과제를 제시하고자 한다.

2. 노인 돌봄 가족 지원에 대한 비판적 검토

1) 노동과 돌봄 양립 관련 지원

우리나라에서는 2000년을 전후로 가족의 돌봄 부담을 완화하고 노동과 돌봄의 양립을 지원하는 다양한 법적·정책적 기반을 마련하기 시작하였다. 대표적인 예는 2001년 「보육사업 중장기 종합발전계획」, 2003년부터 보육료 지원 확대, 2006년 「저출산·고령사회기본법」, 2007년 「가족친화사회환경조성촉진법률」과 「남녀고용평등과일가정양립지원에관한법률」 제정 등이다.

그러나 현재 우리나라에서 노동과 돌봄의 양립을 지원하기 위하여 제정된 법률들에서 노인 돌봄 지원은 명시되어있지 않다. 「저출산·고령사회기본법」의 고령사회정책편에서는 노인 돌봄 가족 지원에 대해 아예 언급하지 않고 있으며, 「가족친화사회환경조성촉진법률」에서도 가족친화사회환경을 “일과 가정생활을 조화롭게 병행할 수 있고, 아동양육 및 가족부양 등에 대한 책임을 사회적으로 분담할 수 있는 제반 환경”(제2조)으로 정의하여 노인 돌봄이 명시적으로 언급되지 않았다. 노동과 돌봄의 양립을 위한 실질적인 지원방식을 명시하고 있는 「남녀고용평등과일가정양립지원에관한법률」에서도 육아휴직, 육아기 근로시간 단축, 육아지원 및 직장복귀 지원, 직장보육시설 설

치 (제19조,20조,21조) 등이 지원의 주요 내용이며, 노인 돌봄은 명시되지 않은 채 근로자의 가족 돌봄 등을 위한 지원(제22조의 2)에 포함되어 있을 뿐이다.

또한 올해 5월 12일에 입법예고된 남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률 및 근로기준법 개정안에 따라 가족의 질병, 사고, 노령 등의 사유가 있는 근로자는 연간 최대 90일의 무급 가족간호휴직을 신청할 수 있도록 되었다. 그러나 이는 무급휴가이고, 휴직기간이 최대 3달까지이므로 돌봄 지속기간이 긴 노인 돌봄의 특성을 반영하지 못하는 한계를 가지고 있다. 또한 현행 육아휴직제도와 비교할 때 기간과 임금지원 등에서 지원 수준이 현저히 낮다.

한편, 노동과 돌봄의 양립 지원에 관한 학계의 최근 논의와 연구(김영미, 2010; 송다영, 2008; 윤홍식, 2006; 이진숙, 2010; 장지연, 2010)도 출산 및 육아휴직, 보육제도, 양육수당 등 아동 양육 지원에 집중되어 있다.³⁾ 실제 가족생활에서 돌봄은 아동과 환자, 노인 등 다양한 의존적 구성원을 대상으로 함에도 불구하고, 노인 돌봄 문제는 노동과 돌봄 양립 논의에서 배제되고 있는 것이다.

이와 같이 노동과 돌봄의 양립 지원이 가족의 초기 생애주기에 집중되어 아동양육에 한정됨으로써, 중년기 이후에 직면하게 되는 배우자나 노부모에 대한 돌봄은 노동과 돌봄의 양립 지원정책에서 누락되거나 중요성이 과소평가되어 정책발전이 상대적으로 지체되고 있다. 노동과 돌봄의 양립 지원정책이 이처럼 아동 양육에 집중되는 가장 큰 이유는 현재의 지원정책이 사회구성원이 가족생활과 노동생활을 양립하도록 실질적으로 지원하기보다는, 당면한 출산을 감소와 보육 문제를 해결하기 위한 인센티브로서만 실행되고 있기 때문이다.

또한 현재의 노동과 돌봄 양립지원이 노동 참여와 가족에 대한 돌봄을 분절적으로 상정하여 생애의 특정 시기에 돌봄이 종결되는 것으로 전제하고 있기 때문이기도 하다. 그러나 한 인간과 그 인간이 속한 가족의 생애주기 전체를 보면, 돌봄과 노동은 가족생애주기 전반에 걸쳐 동시에 수행되며, 가족생애주기가 변화함에 따라 밀물과 썰물처럼 교차한다(Phillips & Martin-Matthews, 2008). 초기 성인기에는 아동양육 책임과 노동의 양립이라는 문제에 직면하지만, 중장년기에는 노부모와 배우자에 대한 돌봄 책임

³⁾ 예를 들면 김영미(2010)는 일가족양립정책을 “자녀양육 책임을 갖는 남녀근로자의 일과 가족생활을 지원하는 정책”으로 한정하여 정의하였다.

과 경제 활동 병행으로 변화하는 양상을 보인다. 특히 수명이 길어짐에 따라 인간의 생애주기 자체가 연장되고 노년기까지 노동 참여를 지속할 필요성이 증대되어, 아동 양육과 노동 참여, 부모 돌봄과 노동 참여, 배우자 돌봄과 노동 참여 등 생애 전체에 걸쳐 지속적으로 돌봄과 노동이 동시에 수행될 가능성이 커지게 되었다. 따라서 노동과 돌봄을 특정 시기에 완결되는 것으로 상정하고 있는 현재 우리나라의 노동과 돌봄 양립 지원정책은 변화하고 있는 인간의 생애주기와 생활패턴을 적절히 반영하지 못하고 있다고 하겠다.

2) 노인장기요양보험제도상의 가족 지원 부재

우리나라에서 2008년부터 실시된 노인장기요양보험제도는 ‘고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함을 목적으로 한다’(노인장기요양법 제1조). 이것은 노인장기요양보험제도가 노인을 대상으로 건강증진 및 생활안정을 도모하는 한편, 노인을 수발하는 가족의 부담을 경감하고자 하는 두 가지 목적을 가지고 있음을 의미하는 것이다.

그러나 실질적으로 우리나라의 노인장기요양보험제도에는 가족 돌봄자에 대한 직접적인 지원이 존재하지 않는다. 현재 이미 많은 나라에서 실행하고 있는 가족 돌봄자에 대한 돌봄 수당제도가 존재하지 않으며 가족 돌봄자를 위한 상담이나 건강검진, 휴식서비스 등 직접적인 서비스 지원이 급여의 내용으로 포함되어있지 않다. 다만 특별현금 요양급여에 가족요양급여라는 항목이 존재하는데, 이는 ‘요양급여인정자가 부득이 가족 등으로부터 수발을 받을 때(도서·벽지 등 요양시설 이용이 현저히 곤란한 지역에 거주하는 경우 등) 예외적으로 가족에게 현금 급여를 지급하도록 되어있는 것으로, 실질적으로 가족 지원이라기보다는 급여 대상 노인을 지원하기 위하여 가족에게 요양서비스 비용을 지급하는 방식이다.⁴⁾

⁴⁾ 가족 돌봄 전통이 강한 우리나라와 일본의 경우 가족 돌봄자에게 직접 현금 급여를 제공하지 않으며 서비스 제공을 통해 가족의 돌봄을 간접적으로만 지원한다. 양국 모두 서비스 혜택을 받을 수 없는 지역 거주자나 가족이

이처럼 우리나라의 노인장기요양보험제도는 가족의 돌봄 부담을 경감하고자 한다는 정책목표를 표명하고 있음에도 불구하고 실질적으로 가족 돌봄자를 직접적으로 지원하는 정책이 존재하지 않는다. 노인장기요양보험제도는 장기요양급여상 재가복지 서비스 및 시설 서비스 공급을 통해 결과적으로 가족의 부담을 경감하는 효과를 가져올 수 있다 하더라도, 가족 안에서 노인을 돌보는 가족에 대한 직접적인 보상과 지원이 존재하지 않기 때문에 가족 돌봄자의 욕구와 권리를 보장하지 못하고 있는 실정이다.

3. 취업한 가족 돌봄자의 현황과 문제

1) 취업한 가족 돌봄자의 규모와 현황

우리나라에서는 노인 돌봄자에 대한 전국적인 실태조사가 실행되지 않았기 때문에 취업중인 노인 돌봄자의 전체적인 규모를 확인할 수 없으며, 조사대상에 따라 취업자 비율도 편차가 크다. 2004년도의 노인생활실태조사 결과에서는 경제활동에 참여하고 있는 돌봄자가 조사대상의 39.7%(전일제 33.9%, 시간제 5.8%)였으며(정경희·오영희·석재은·도세록·김찬우·이윤경·김희경, 2005), 2008년도 노인생활실태조사의 동거자녀 조사결과에서는 노인 동거자녀 중 69.2%가 취업상태인 것으로 나타났다(보건복지부, 계명대학교 산학협력단, 2009). 수도권 지역 돌봄자만을 대상으로 한 조사에서는 조사대상자의 18.5%가 취업 중인 것으로 나타났다(장혜경·홍승아·이상원·김영란·강은화·김고은, 2006).

미국돌봄자협회(National Allinace for Caregiving: NAC)와 은퇴자협회(American Association of Retired Persons: AARP)의 조사에 의하면 미국 인구의 21%가 성인을 돌보고 있으며 이 중 79%가 65세 이상의 노인을 돌보고 있다. 돌봄자들 중 59%는 전일제 혹은 시간제로 고용되어 있는 것으로 나타났으며, 현재 취업상태가 아닌 돌봄자의 경우도 17%는 돌봄 책임 때문에 휴직이나 조기퇴직을 선택한 것으로 나타났다(NAC &

방문개호원(일본) 혹은 요양보호사(한국) 자격증을 취득하여 돌보는 경우, 일본에서는 1년 동안 심각한 의존도를 가진 노인을 공공 서비스 이용 없이 돌본 경우에 한하여 현금 급여가 지급된다.

AARP, 2004).

영국에서는 성인인구 중 16%가 성인 환자나 노인을 돌보고 있으며, 전체 가구 중 20%에 한명 이상의 가족 돌봄 제공자가 있는 것으로 보고되었다(Arksey & Kemp, 2006). 미국에서는 취업자 중 23%~32%가량이 노동과 성인 가족에 대한 돌봄을, 7~12%는 65세 이상 노인에 대한 돌봄과 노동을 양립하고 있으며 그 수는 2백만에 달하는 것으로 보고되었다(Wallen, 2002).

노인 돌봄자들의 일반적인 성별 비율은 여성 대 남성이 60 대 40 (우리나라는 80대 20) 정도로 여성 돌봄자의 비율이 더 높고 여성이 더 집중적으로 돌봄에 관여하는 것으로 나타났으나, 70세 이후에는 남성 돌봄자의 수와 돌봄 관여 정도가 급격히 상승한다(Dahlberg et al., 2007). 아동 양육자의 경우 압도적으로 여성 비율이 높은 반면, 노인 돌봄자에서 남성 비율이 상당히 높게 나타나는 이유는 배우자와 원거리 돌봄자가 포함되기 때문이다. 노인 돌봄에서는 노동과 돌봄의 양립이 성별을 넘어선 문제임을 알 수 있다(Arksey & Kemp, 2006).

2) 취업한 가족 돌봄자의 문제

돌봄자들이 중년기 이후 돌봄 책임을 담당할 경우 고용시간이 축소되거나 노동시장 참여를 중단할 가능성이 높다. 가구 내 돌봄을 필요로 하는 노인의 존재는 돌봄자의 유급 노동 시간과 임금 감소에 일관되게 유의미한 영향을 미치는 것으로 보고되었다(Arber & Ginn, 1999; Carmichael and Charles, 1998; Johnson & Sasso, 2000; Speiss & Schneider, 2003). 돌봄자들 중에서도 주 20시간 이상 돌봄을 제공하는 경우 취업에 심각하게 제약을 받는 것으로 나타났다.⁵⁾

그러나 노인 돌봄 책임이 취업을 제한하는 정도는 남성과 여성에게 다르게 나타났는데, 일반적으로 남성의 전일제 고용 비율이 높고 여성의 시간제 고용 비율이 높음에도 불구하고, 여성의 전일제 고용이 더 큰 제한을 받는 것으로 나타났다. 이것은 남성 돌봄자의 상당수가 고령의 배우자이므로 고용에 영향을 덜 받기 때문이다(Arksey &

⁵⁾ 가족 내 노인 돌봄에 참여하지 않는 인구의 취업율은 62%인데 반해 1시간~19시간 돌봄 제공자는 65%, 20~49시간 제공자는 48%, 주 50시간 이상 돌봄 제공자는 29%만이 취업상태인 것으로 나타났다(Arksey et al., 2005).

Glendinning, 2007).

우리나라의 돌봄자 대상 연구에서는 취업 돌봄자의 85% 이상이 5일 이상 전일제 근무자였고, 53%는 돌봄 때문에 근로시간이나 이직 등 변화가 있었다고 응답하였다. 또한 미취업자 중 62%는 노인 돌봄 때문에 일을 중단하였다고 하여, 돌봄자 중 상당수가 돌봄과 노동을 병행할 수 없어 취업을 포기한 것으로 나타났다(장혜경 외, 2006). 기혼 여성의 노인 돌봄과 취업에 관한 연구에서는 취업자의 34.4%가 취업상태에 변화가 있었으며, 비취업자의 22.0%는 노인을 돌보기 위해 직장을 그만두거나 부업을 하게 된 것으로 나타났다(박영란·강순화, 2008). 노인을 돌보는 취업여성은 다중역할 수행에서 오는 노동 부담과 취업활동의 제약이 심각한 것으로 보고되었다(송다영·김미경, 2003).

영국에서는 취업한 노인 돌봄자들 중 62%가 돌봄 책임을 수행하기 위해 결근, 조퇴, 휴가 사용 등을 경험하였으며, 승진 기회를 포기하고 시간제 근무나 특정한 업무를 고수하는 등 불이익을 감수한 것으로 나타났다. 현재 취업상태가 아닌 경우에도 28%가 노인 돌봄 때문에 일을 포기하거나 조기 퇴직을 경험한 것으로 나타났다(Arksey & Kemp, 2006).

미국 돌봄자 협회(NAC)와 은퇴자 협회(AARP)에서 실시한 조사 결과에 따르면 노인 돌봄과 취업을 병행하는 노동자는 그렇지 않은 경우보다 직장-가족 상충도(work-family conflict)⁶⁾가 1.5배에 달하였다. 노인 돌봄과 직장을 병행하고 있는 취업 돌봄자의 84%가 돌봄 책임 때문에 병가 사용, 업무시간 단축, 전일제에서 시간제로의 전환, 승진 유보 및 포기, 교육 및 훈련 포기, 이직 등을 경험하였다. 또한 응답자의 60% 이상이 돌봄 책임 때문에 생긴 신체적, 정신적 부담이 업무 수행에 악영향을 미쳤다고 하였으며, 노인 돌봄과 노동 병행을 위한 지원이 절실히 필요하다고 응답하였다(NAC & AARP, 2004).

돌봄 책임으로 인한 취업 포기, 사직, 조기퇴직의 결과는 단기적으로 소득 감소 및 상실을 초래하며, 장기적으로 경력 단절, 노동시간 단축, 시간제 일자리로의 전환에 따른 연금 기여기간 감소와 노후 빈곤 위협의 증대로 나타난다. 실제로 돌봄자 집단의 소득 수준은 돌봄 책임이 없는 집단보다 현저히 낮으며, 돌봄 시간과 소득 수준은 반비례

⁶⁾ 직장-가족 상충이란 직장일 때문에 가족생활이 방해받거나, 가족생활 때문에 직장 업무에 지장을 받는 것을 의미한다.

하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 ‘소득 불이익(wage penalty)과 연금 불이익(pension penalty)’이라는 이중의 불이익으로 표현된다(Arksey & Kemp, 2006: 113-5).

미국의 경우 취업한 노인 돌봄자들의 업무 조정에 따른 개인의 생애 평균 손실은 임금 및 부대 급여 감소, 연금 기여기간 축소를 포함하여 659,139달러에 이르는 것으로 추산되었다. 또한 기업 측에서 볼 때 노동자의 돌봄 책임으로 인한 생산성 감소, 노동시간 손실, 결근 및 이직에 따른 손실 비용은 연간 114~290억 달러에 달하는 것으로 추정되었다(Wagner, 2006). 노인 돌봄 책임과 취업을 병행하는 중장년층 노동자들은 종사기간이 길고 숙련된 주요 인력인 경우가 많기 때문에, 기업 입장에서는 숙련 인력을 잃게 된다는 점에서 노동력 손실도 막대하다.

의존적인 노인에 대한 돌봄과 노동의 병행은 돌봄자들의 건강과 복지에도 악영향을 미친다. 취업 돌봄자는 전업 돌봄자들보다 더 많은 질병과 신체적 제한, 만성질환을 가지고 있으며 면역기능도 더 낮은 것으로 보고되었다. 특히 노인과 함께 거주하거나, 다른 가족원이나 공적 서비스 등 외부의 지원이 없는 경우 돌봄에 따른 긴장과 피로 정도가 더욱 큰 것으로 나타났다(Pavalko & Woodbury, 2000; Scharlach, 1994).

이상에서 살펴본 바와 같이 취업상태인 가족 돌봄자들은 개인적 희생과 손해를 감수하며 노인에 대한 돌봄 책임을 수행한다. 그러나 문제는 가족 돌봄에 따른 기회비용이 너무 크다는 데 있다. 특히 노동과 돌봄을 병행함으로써 돌봄자들의 건강 문제와 부담이 증가하고, 돌봄 부담 때문에 이직이 증가하고 노동생산성이 저하되는 등 노동시장에도 부정적인 영향이 있으며, 돌봄 책임 수행을 위해 일자리를 포기할 경우 소득 상실과 노후 빈곤에 노출되기 때문에 궁극적으로 가족 돌봄의 지속가능성이 의심스럽다. 앞으로 취업자들이 점점 더 배우자나 노부모 돌봄과 노동을 병행하는데서 오는 긴장에 직면할 가능성이 크고, 이에 따라 개인과 기업, 사회전체가 치러야 할 비용도 증가할 가능성이 크다.

4. 노인 돌봄 가족 지원의 방식과 쟁점

1) 노인 돌봄 가족 지원 방식

앞에서 우리나라에는 현재 노인을 돌보는 가족에 대한 직접적인 지원이 사실상 존재하지 않는다는 점을 지적하였다. 여기서는 노인을 돌보는 가족에 대한 지원정책을 실행하고 있는 나라에서는 어떤 방식으로 이를 실행하고 있으며 가족 돌봄 지원정책의 쟁점이 무엇인지 살펴보고자 한다.

현재 OECD 주요국가들에서 실행되고 있는 노인을 돌보는 가족에 대한 지원방식을 경제적 지원과 시간 지원, 서비스 지원으로 유형화하여 나타내면 [표 1]과 같다. OECD 국가들 대다수가 장기요양정책 내에 다양한 방식의 가족지원제도를 도입하였으며, 현재 독일, 네덜란드, 오스트리아, 프랑스, 이탈리아, 이스라엘, 룩셈부르크 등 대부분의 복지국가들이 노인을 돌보는 가족에 대한 돌봄수당 제도를 실시하고 있다(김철주·홍성대, 2007).

[표 1] 노인 돌봄 가족 지원 방식의 유형

방식	종류	내용
경제적 지원	현금급여	가족 대상 수당 및 노인 대상 현금 급여 돌봄 비용에 대한 간접 비용 제공 각종 바우처 돌봄 시설 이용 보조금 및 지원금 등
	사회보장 크레딧	연금 크레딧 등
	세제	세금 공제, 세금 감면 등
시간 지원	휴가 및 휴직	유급 및 무급 휴가(고용 보장, 비차별 포함)
	노동시간	탄력근무제, 노동시간 단축, 시간제 노동 전환 등
서비스 지원	직접 서비스	자조집단, 상담, 건강검진, 교육, 직업훈련 및 취업지원 등

출처: 장혜경 외(2005) p. 38 을 필자 수정, 재구성

경제적 지원에는 직접적 현금 지급과 간접적 방식인 크레딧 및 세금 공제가 포함된다. 현금 지원에는 지급 대상에 따라 노인을 돌보고 있는 가족 돌봄자에게 지급되는 돌

봄 수당(carer's allowance)과 돌봄 수혜 노인에게 지급되는 현금 급여(cash benefit)가 포함된다. 또한 세금면제나 일부 할인을 통하여 돌봄 행위에 대한 인센티브를 주거나, 연금 크레딧 제공(공적 보험료의 대불)을 통해 사회적 위험을 보장한다. 이러한 제도들은 현재 경제활동을 하기 어렵고 연금 보험료를 납부하기 어려운 가족 돌봄자들이 미래의 빈곤층으로 전락하지 않도록 예방한다는 의미를 가지고 있다.

시간 관련 지원에는 가족 돌봄이 필요한 경우 휴가를 쓰거나 근무시간을 탄력적으로 이용할 수 있도록 하는 제도와 돌봄자의 돌봄 부담을 덜어주기 위한 일시 휴가(respite)가 포함된다. 미국의 경우 2000년에 시작된 전국 가족 돌봄 지원 프로그램(National Family Caregiver Support Program), 영국에서 2000년에 시작된 돌봄자와 장애 아동법(The United Kingdom Carers and Disabled Children Act) 등이 이에 해당한다.

서비스 지원에는 시설과 공공서비스, 지역사회 기반 직접 서비스 제공이 포함된다. 가족 돌봄자들을 대상으로 하는 교육 프로그램, 상담 서비스, 돌봄 공동체나 지지집단 조직, 직업 훈련 및 취업지원을 통한 노동시장 복귀 원조 등이 포함된다.

이러한 세 가지 지원방식은 각 나라별 특성에 따라 각기 다양한 방식으로 혼용되고 있으나, 유럽의 경우 2000년대 이후 현금 급여와 돌봄 수당을 중심으로 하는 경제적 지원방식으로서의 수렴현상을 보이고 있으며(김미혜·이석미, 2007), 미국과 일본에서는 시간지원 방식을 중심으로 돌봄 가족 지원이 강화되고 있는 추세이다(Wiener, 2003).

2) 노인 돌봄 가족 지원의 쟁점

(1) 돌봄 수혜자 중심의 지원정책

장기요양보험제도에 가족 돌봄에 대한 직접적 지원을 포함시킨 경우에도 나라에 따라 방식이 다양하다. 그러나 그 방식이 돌봄 대상 노인 중심이기 때문에 가족 돌봄자에 대한 지원이라는 면에서는 제한점을 가지고 있다.

1990년대 이후 서구 복지국가들을 중심으로 장기요양정책에서 돌봄 서비스 제공보다는 서비스를 구매할 수 있도록 현금 급여를 지원하는 경향이 보편적으로 나타나고 있다. 노인에게 서비스 대신 현금급여를 지급하는 경우 이는 노인의 기능 상태와 돌봄

욕구를 기준으로 하여 노인에게 급여가 지급되기 때문에 그 혜택이 가족 돌봄자에게 돌아간다고 하기는 어렵다. 나라에 따라 다르지만 현금 급여는 서비스를 구매하거나 친척이나 가족이 돌보는 경우 돌봄에 대한 댓가로 지불되는 것으로, 실질적으로 노인의 선택권과 소비자로서의 주권을 강화하는 효과가 있을지 몰라도, 가족 돌봄자를 사회적으로 보호하는 효과를 갖지 못한다(Keef, Glendinning & Fancy, 2008).

심지어 돌봄 책임을 수행하기 위해 일자리를 포기하거나, 자신의 소득이 없이 전적으로 돌봄을 담당하는 경우, 가족 돌봄자들은 노인에게 할당되는 현금 급여에 의존해야 하며, 노인이 시설에 입소하거나 사망한 이후의 미래의 경제적 상황에 대해서도 불안감을 가지고 살아가야 한다. 이 경우 오히려 가족 돌봄자가 노인의 급여에 의존한다는 부정적 인식을 강화할 수 있다.

이러한 문제는 현재의 가족 돌봄 지원정책이 돌봄자의 이해관계나 욕구, 선택을 구분하여 표명하기보다 돌봄관계의 복합적 역동성을 간과한 채 돌봄 수혜자(노인)와 돌봄자의 욕구와 이해를 일치된 것으로 전제하고 있음을 보여준다. 이는 본질적으로 현행 가족 돌봄 지원정책이 노인 돌봄을 가족의 책임이자, 여성의 당연한 성역할로 간주하여 가족 돌봄자를 ‘무료 자원(free resource)’으로 보는 인식에 기반하고 있기 때문이다(Arksey & Glendinning, 2007; Arksey & Kemp, 2006). 이처럼 돌봄 지원 정책이 가족을 무료 자원으로 전제하는 한, 장기요양보호정책에서 돌봄자의 복지 증진과 선택권 존중이라는 정책 목표를 추구하기 어렵다.

(2) 돌봄 수당의 문제

돌봄 수당은 가족 돌봄 수행에 대한 대가라는 상징적 의미를 가지므로, 돌봄을 기반으로 하는 새로운 시민권 개념을 형성할 수 있으며 정부의 장기요양보호 재정을 효율화할 수 있다는 점에서 노인장기요양보호정책의 주요전략으로 채택되고 있다(김미혜·이석미, 2007). 그러나 서구 복지국가의 현재의 돌봄 수당 정책은 가족 돌봄자에 대한 지원이라는 측면에서 볼 때 여러 가지 제한점을 가지고 있다.

우선 돌봄 수당은 돌봄을 수행하는 사람이 노동시장에 참여하지 못하는데 대한 기회비용 제공이라는 목적을 갖기 때문에 부분적으로나마 돌봄자에 대한 경제적 보상효과를 가진다. 그러나 노동시장에서 상대적으로 저임금을 받는 여성들이 사회적 노동을

포기하는 대신 가족 내 역할을 담당하면서 돌봄 수당을 받는 쪽을 선택하도록 함으로서 여성의 전통적인 성역할을 강화한다는 점에서 비판의 대상이 된다(김혜경, 2004). 또한 여성이 돌봄 역할을 마치고 노동시장으로 다시 돌아가고자 할 경우 사회적 경력으로 인정되지 않을 뿐만 아니라 돌봄 제공기간은 인적 자본으로서의 유실로 받아들여진다.⁷⁾ 돌봄 수당은 돌봄의 가치를 사회적으로 인정하고 보상을 제공한다는 상징적 의미를 가지고 있지만, 여성을 가족 내 돌봄 역할에 묶어둠으로서 사회 참여를 제한한다는 점에서 여성에게 ‘양날의 칼’이 될 수 있다(Keef, Glendinning & Fancy, 2008).

둘째, 현행 돌봄 수당제도는 수급자격과 범위가 제한적이고 급여 수준이 낮아서 돌봄에 대한 실질적인 보상수준에 미치지 못한다. 돌봄 수당 수준은 동일한 시간과 노력을 들일 경우 구매할 수 있는 공적 서비스의 비용보다 턱없이 싼 가격이기 때문에 가족 돌봄의 총량에 대한 보상이라고 보기 어렵다. 따라서 현재 돌봄 수당은 가족의 돌봄 행위 자체에 대한 보상이라기보다는 가족책임을 강화하고 가족의 돌봄을 지속하도록 함으로써 공적 돌봄 서비스 비용을 감소시키기 위한 일종의 인센티브 전략으로서 실행되고 있다(이진숙, 2008; Wiener, 2003).

셋째, 돌봄 수당의 급여 수준이 취업을 통해 얻을 수 있는 소득 수준에 훨씬 못 미치는 낮은 수준임에도 불구하고, 많은 가족 돌봄자들이 일자리를 포기하고 노동시장을 떠나 돌봄 역할을 수행하기 때문에 결과적으로 가족 돌봄자의 빈곤화를 초래한다(Arksey & Kemp, 2006). 취업상태를 유지한다고 하더라도 돌봄 수당 수급을 위해서는 오랜 노동시간을 필요로 하는 전문적, 고임금 일자리를 포기하고 저임금, 시간제 일자리를 선택할 수밖에 없기 때문에 결과적으로 돌봄 수당 수급은 돌봄자의 고용여건을 악화시키는 결과를 초래한다.

이와 같이 현재의 돌봄 수당제도는 돌봄자의 경제활동을 저해하여 장기적으로 돌봄자의 소득수준이 저하되고 재취업가능성이 낮아지므로 사회적 수준에서 보면 노동생산성에 부정적 영향을 미친다. 또한, 일자리를 포기한 가족 돌봄자들이 돌봄 책임을 전담하면 공적 돌봄 서비스의 수요가 감소되어 돌봄 서비스 관련 일자리 창출이 어려워

⁷⁾ 중년여성들의 돌봄과 고용에 관한 중단적 연구에 의하면 가족 내 노인 돌봄의 시작과 지속은 고용 시간 감소에 상당한 영향을 미치지 않지만, 돌봄의 중단은 노동시간 증가에 영향을 미치지 않는다(Franklin, Ames and King, 1994; Pavalko and Artis, 1997). 이는 중년여성들이 돌봄 책임 때문에 노동시간을 줄이거나 고용을 포기할 가능성이 크지만, 돌봄 책임이 종료된 후 노동시장에 되돌아갈 가능성은 거의 없음을 의미한다.

지는 문제를 초래하게 된다. 현행 돌봄 수당정책은 가족 돌봄자의 노동시장 참여를 억제하고 돌봄 일자리 수요를 감소시킨다는 점에서 미래의 노동력 수급 및 중노년 노동자 및 여성의 경제참여에 역효과를 갖는다.

(3) 가족 돌봄자의 노동 참여 지원 부재

현재 가족 돌봄 지원정책의 핵심 목표는 가족 돌봄을 최대한 동원함으로써 비용이 높은 시설 돌봄 수요를 억제하고, 공적 돌봄 서비스에 소요되는 사회적 지출을 억제하려는 데 있다. 돌봄 가족 지원정책의 초점이 가족 돌봄자 역할을 촉진하는 데 있기 때문에, 돌봄자의 노동시장 참여를 지원하는데 소극적이거나 노동시장 참여를 억제하는 경향이 있다. 가족 돌봄자가 유급 노동으로 이동하거나 유급노동과 돌봄을 양립하도록 지원하기보다, 돌봄 책임을 지속하게 지원하는 것이 현재 돌봄 지원 정책의 주된 목표인 것이다.

예컨대 영국에서는 2004년부터 실시된 돌봄자 지원법(Carers' Act)에 가족 돌봄자의 직업 훈련과 교육 및 고용과 여가 참여를 촉진하도록 명시하였으나, 실질적으로 고용관련 지원은 이루어지지 않고 있다. 돌봄자 대상 서비스도 돌봄자 역할을 지원하는데 초점이 맞추어져 있기 때문에, 돌봄자의 욕구를 별도로 사정하거나 이들의 취업 상황에 대해 고려하지 않으며 취업과 돌봄 양립을 지원하는 서비스는 거의 실행되지 않는 것으로 나타났다(Arksey & Kemp, 2006).

노인 돌봄 서비스의 제공 방식도 취업 돌봄자를 고려하지 않는다. 예를 들면, 주간 보호 센터의 운영 시간은 대부분 전업 돌봄자를 기준으로 하기 때문에(평일 오전 9시~5시 한정) 취업 돌봄자는 서비스를 이용하기 어렵다. 평일 근무시간에 맞추어 운영되는 휴식서비스, 교통수단이나 거리 문제 등으로 취업 돌봄자의 서비스 활용도는 낮아지게 된다. 결국 경제활동과 돌봄 책임을 병행하고 있는 돌봄자들은 재정지원이나 서비스 지원 모두에서 불이익을 받게 되므로 가족 돌봄 지원 시스템 내에서 설 자리가 없어지게 된다. 이들은 가족 돌봄 지원정책에서 고려되지 않는 '비가시적인' 클라이언트 집단인 것이다(Arksey & Glendinning, 2007; Speiss & Schneider, 2003).

이처럼 돌봄자의 노동 참여를 고려하지 않거나, 결과적으로 돌봄자의 노동 참여를 억제하는 가족 돌봄 지원 정책은 가족 돌봄자의 빈곤 위험과 사회적 배제를 증가시킨

다. 돌봄자의 노동시장 참여권과 각종 급여 및 서비스 이용에 대한 접근권을 제한함으로써 가족 돌봄자의 시민적 권리와 사회적 통합에 부정적인 영향을 미치고 있다.

5. 노동 참여와 노인 돌봄의 관계

1) 노동과 노인 돌봄의 선택요인

생애주기상 배우자나 노부모의 돌봄과 유급노동이 중복될 때 두가지를 병행하거나 두 가지 중 한가지를 선택하는 과정에는 많은 요인들이 복합적으로 작용한다. 관련 경험연구에 의하면 이러한 결정에 영향을 미치는 주요요인은 돌봄자의 성별, 현재와 미래의 경제적 상황과 욕구, 돌봄 수당의 액수와 자격조건, 고용상태를 유지하고자 하는 돌봄자의 의지와 직업인으로서의 정체성, 취업 기회와 돌봄을 지속할 수 있는 노동 여건, 외부 돌봄 서비스의 가용성 정도, 돌봄자의 건강과 연령, 돌봄자와 돌봄 대상자의 동거 여부 및 거리 등이다(Arksey & Glendinning, 2007, 2008; Speiss & Schneider, 2003).

아동 양육이 예측 가능한 일정에 따라 이루어지는 것과 달리, 노인의 기능상태가 악화되거나 집중적인 돌봄이 필요해지는 시기는 예측하기 어렵기 때문에, 노인 돌봄에 대한 결정은 정서적 혼란과 당황, 적절한 정보의 부재 속에서 자발적이거나 합리적인 결정이 되지 못한다. 비합리적이고 제한적인 상황에서 갑작스럽게 이루어지는 결정과정에서는 일차적으로 돌봄 책임이 있다고 여겨지는 가족구성원, 혹은 돌봄자 자신의 욕구 보다는 대상자의 돌봄 욕구와 선택을 우선적으로 고려하는 가족구성원이 돌봄 책임을 담당하게 된다(Carmichael & Charles, 1998; Speiss & Schneider, 2003).

이 경우 노동과 돌봄의 선택 결정에 가장 큰 영향을 미치는 것은 젠더 요인이다(Arber & Ginn, 1999; Ware et al., 2003). 가족 내 의존자에 대한 돌봄은 우선적으로 여성이 담당한다는 보편적인 믿음과 더불어, 여성들은 노동시장에서 상대적으로 불리한 여건(저임금, 시간제 고용 등)에 있기 때문에 경제활동을 포기하고 돌봄을 담당하게 될 가능성이 크다. 또한 대부분의 돌봄 수혜자들은 외부인보다는 가까운 가족으로부터 돌봄을 받기 원하고 익숙하지 않은 시설에 가는 것을 원하지 않는데, 이때 돌봄 대상자의 욕

구를 우선시하고 돌봄 대상자의 욕구에 자신의 상황을 맞추는 것은 대부분 여성이다. 특히 은퇴 연령 이전(50세~64세)의 기혼여성은 노동과 돌봄에 대한 선택권이 가장 제한되는 대표적인 집단이다(Arber & Ginn, 1999).

돌봄 대상자와의 관계나 동거 여부도 돌봄 결정에 중요한 요인이 된다. 특히 정서적으로 오랫동안 친밀한 관계에 있거나 동거하고 있는 경우 자연스럽게 일차적인 돌봄 담당자가 된다. 돌봄자가 직업을 가지고 있는 경우에도 노동과 돌봄은 선택사항이라기보다는 돌봄이 우선적인 기준이 되는 경향이 있다(Arber & Ginn, 1999; Carmichael & Charles, 1998). 돌봄자는 돌봄 책임 수행 가능성이라는 범주 안에서 직업을 포기하거나 시간제로 전환, 이직 등을 선택하므로 선택의 가능성은 매우 제한될 수밖에 없다.

노동과 돌봄 책임의 선택 과정에서 나타나는 문제는 취업이나 소득 면에서 이미 불리한 위치에 있는 이들에게 선택의 가능성이 더 제한된다는 점이다. 즉, 여성이나 무직자, 저임금 노동 종사자나 시간제 취업자, 시설이나 돌봄 서비스를 이용하기 어려운 낙후된 지역의 주민, 노인과 친밀한 관계를 유지하며 돌보아오던 사람 등이 선택의 여지 없이 돌봄 책임을 담당하게 될 가능성이 크다. 노인 돌봄을 전담할 경우 취업을 영구적으로 포기하거나 노동 가능 시간이 감소되며 사회 참여가 제한되어 경제적 의존성과 취약성이 증대될 가능성이 크기 때문에, 결과적으로 사회적 차원에서 취약집단에게 불이익이 가중되고 불평등이 증가하게 되는 것이다.

2) 노동과 노인 돌봄의 양립 전략

세계적으로 노동과 노인 돌봄의 양립을 지원하는 정책과 제도가 제한적인 현재로서는 양립 전략과 효과성에 대한 연구가 많이 수행되지 않았다. 관련 경험연구를 중심으로 노인 돌봄과 노동의 양립 전략과 효과를 살펴보면 다음과 같다.

가족원들이 노인 돌봄과 취업을 조직화하는 방식을 분석한 결과에 따르면 가족 돌봄은 돌봄 자원과 돌봄자의 생애주기 변화에 따라 다수의 취업자로 구성된 제1집단 → 취업자와 전업 돌봄자가 혼합된 제 2집단 → 취업하지 않은 전업 돌봄자로만 구성된 제 3집단 순으로 진화해가는 경향이 있다(Keating, Dosman, Swindle & Fast, 2008). 즉, 가족

중 다수의 취업자가 돌봄 서비스 구매나 경제적 자원 제공을 통해 노인을 돌보다가, 노인의 기능이 나빠져 돌봄 욕구가 증가하면 가족 중 한사람이 일을 그만두고 돌봄을 전담하고, 돌봄자의 연령이 높아짐에 따라 전적으로 돌봄만 담당하게 되는 식이다. 이것은 가족생애 주기에 따라 남성과 여성, 중년층과 장노년층이 돌봄과 노동의 역할을 분담하고, 돌봄 욕구의 변화에 따라 돌봄 자원을 분배하는 방식으로 노동과 노인 돌봄이 조직화됨을 보여준다.

또한 노인 돌봄은 직접 돌봄뿐만 아니라 재정적 지원, 서비스 관련 정보 수집, 돌봄 서비스 배치와 활용 등의 ‘관리적 돌봄’을 포함하는데, 취업자들은 관리적 돌봄에 상당한 수준으로 참여하는 것으로 나타났다(Rosenthal, Martin-Matthews, & Keefe, 2007). 취업자들은 상대적으로 시간이 많이 소요되는 신체적, 일상적 돌봄보다는 관리적 돌봄에 참여하는 방식으로 노동과 돌봄을 양립하며, 이에 따른 스트레스와 업무에 대한 영향도 적지 않은 것으로 보고되었다.

한편, 세계적으로 노동과 노인 돌봄의 양립 정책이 실행될 경우 돌봄자들의 노동시장 참여기간을 증가시키거나 노동시장에 더 오래 남아있게 하는 실질적인 효과가 있는 것으로 밝혀졌다(Pavalko & Henderson, 2006).⁸⁾ 이것은 가족 돌봄 지원 프로그램이 선택 가능성과 여유를 갖게 하여 돌봄자들의 고용 지속 가능성을 높이고 복지를 향상시키는 효과가 있음을 보여준다.

공적 노인 돌봄 서비스의 가용성과 요양시설 및 기관 관련 정책요인도 노동과 돌봄의 양립을 지원하는데 중대한 요인이다. 12개국의 유럽 국가에 대한 비교연구 결과 공적 노인 돌봄 서비스 가용성이 큰 북유럽 및 베네룩스 국가에서는 가족 돌봄 시간 증가가 노동시간에 미치는 영향이 적었으나, 돌봄 서비스가 미발달된 남유럽의 경우 가족 돌봄 시간 증가가 노동시간 감소에 상당한 영향을 미친 것으로 나타났다(Spiess & Schneider, 2003). 돌봄 지원 정책이 미발달한 국가의 돌봄자들은 고용 시간 감소나 개인 시간 포기 등 개인적인 차원의 돌봄 자원을 동원하다가 돌봄 욕구가 점점 커짐에 따라 고용을 포기하는 반면, 돌봄과 노동 양립을 적극적으로 지원하는 국가에서는 돌봄자들

⁸⁾ 중년기 취업여성의 돌봄 책임과 노동시장 이탈 간 관계에 대한 경험연구에 의하면, 미국의 가족간병휴가법(The Family and Medical Leave Act: FMLA)은 12주까지 무급휴가만 제공하고 50인 이상 고용 사업장에만 적용됨에도 불구하고, FMLA 적용사업장 근무자는 미적용 사업장 근로자에 비해 고용 유지 기간과 노동시간이 유의미하게 긴 것으로 나타났다(Pavalko & Henderson, 2006).

이 어느 정도의 돌봄을 어떤 방식으로 제공할 것인지 선택(업무 조정, 공적 서비스와 가족 돌봄 혼합 등)할 수 있기 때문에, 노동시간 감소나 일자리 포기 없이 돌봄과 노동을 양립할 가능성이 크다는 것을 알 수 있다.

6. 노인 돌봄 가족 지원정책의 방향

1) 가족생애주기에 기반한 노동과 돌봄의 양립정책

현재 실행되고 있는 노동과 돌봄 관련 정책의 가장 근본적인 문제는 실제 개인과 가족의 생애주기에서 노동과 돌봄이 통합적이고 지속적으로 병존함에도 불구하고 지원정책에서는 이 둘을 분리된 것으로 인식한다는 점이다. 그러나 생애주기 전체에 걸쳐 돌봄과 노동은 가족의 안과 밖에서 공존하면서 교차되고 중복되는 것이므로 가족 돌봄과 노동 참여를 구분하는 것은 적절하지 않다. 따라서 노동과 돌봄의 양립은 자녀 출산과 양육에만 한정되는 것이 아니라 가족생애주기 전반에 걸쳐 가족구성원의 연령이 높아지고 욕구가 변화함에 따라 지속적으로 적용되고 지원되어야 한다.

또한 아동 출산과 양육이 상대적으로 선택적인데 비해, 누구나 부모가 있기 때문에 노인 돌봄은 선택의 여지없이 언젠가 감당해야 할 책임이다.⁹⁾ 생애주기상 노인 돌봄자 자체가 중년기에서 노년기로 이행하는 시기인 만큼 돌봄에 따른 부담은 더욱 커진다. 특히 노인 돌봄은 배우자가 담당하는 경우가 많아서, 아동 양육에 비해 남성의 참여가 높기 때문에 노인 돌봄과 노동의 양립 지원은 남성과 여성 모두에게 절실한 문제이다. 이와 같이 노인 돌봄은 개인적 위험이기보다는 사회적 위험인 것이다.

노동과 돌봄의 양립 논의를 출산과 양육이라는 ‘모성권’에 초점을 맞출 경우 출산 장려와 여성의 노동시장 참여에는 효과가 있겠지만, 남성을 포함한 사회구성원 전체의

⁹⁾ 미국에서는 근로자인 35세에서 64세 성인 5명 중 1인은 가구 안과 밖에서 성인이나 노인을 돌보고 있는 것으로 나타났으며(Pavalko and Henderson, 2006), 유럽에서는 성인 인구의 50% 이상이 언젠가는 배우자나 노부모를 돌보는데 집중적으로 참여하는 것으로 나타났다(Arksey & Kemp, 2006). 또한 가족과 노동 협회(Families and Work Institute)의 조사에 의하면 아동 양육보다 노인 돌봄에서 오는 스트레스가 더 큰 것으로 보고되었다.(Bond, Galinsky, Kim,&Brownfield, 2006).

권리로서 논의하는데 제한점을 가질 수밖에 없다. 그러나 모든 사회구성원이 언젠가 어떤 방식으로든 가족원에 대한 돌봄의 의무와 권리 속에 놓여있기 때문에, 노동과 돌봄의 양립은 노동시장에 참여하는 여성에게만 한정된 문제가 아니며, 전 생애에 걸쳐 노동과 가족생활 간 균형을 이루어나가야 할 사회구성원 모두의 문제이다. 따라서 현재 출산과 양육에 한정되어 실시되고 있는 노동과 돌봄 양립 정책은 아동, 성인, 노인 등 모든 대상에 대한 돌봄을 통합적으로 포괄하여야 할 것이다.

2) 가족 돌봄자의 선택과 노동권 보장

가족 돌봄과 공적 돌봄 서비스의 공존에서 중요한 것은 사회적으로 지속가능한 장기요양보호정책을 추구하되, 가족 돌봄자의 희생과 불이익을 전제로 해서는 안된다는 것이다. 이것은 돌봄자와 돌봄 수혜자의 공통적인 혹은 분리된 욕구와 선택이 모두 존중되어야 함을 의미한다. 따라서 돌봄 수혜자의 권리와 선택권에 초점이 맞추어진 현재의 노인장기요양보호정책이 돌봄 수혜자와 돌봄 제공자 모두의 복지와 선택권에 대해 이중적 초점(dual focus)을 유지하는 방향으로 변화해야 한다. 이를 위해서는 노인 돌봄 서비스가 돌봄자의 생애주기별 욕구를 고려하는 방식으로 제공되어야 하며, 장기요양보호정책 범주에 돌봄자를 직접적인 대상으로 지원하는 프로그램이 포함되어야 한다.

또한 돌봄자가 돌봄 책임을 전담함으로써 경제적 의존과 빈곤에 처하지 않도록 하기 위해, 가족 돌봄 지원정책이 특정 가족구성원이 경제활동 참여를 포기하고 노인 돌봄을 전담하도록 유도하는데 벗어나 노동과 돌봄을 양립을 지원하는 방향으로 전환되어야 한다. 취업을 유지하고 있는 돌봄자들에 따르면 유급 일자리는 무엇보다 노인 돌봄 비용을 충당하는데 필요하고, 스스로의 경제적 독립성을 유지하고 돌봄 역할 이외의 사회인으로서의 정체성과 관계망을 유지하며, 자기 발전과 만족의 근원으로서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이러한 이유로 대다수의 돌봄자들이 가능하다면 돌봄과 노동을 양립하기 원한다(Arksey & Gledinning, 2007).

따라서 돌봄자의 취업을 촉진하고 노동과 돌봄을 양립할 수 있도록 하는 각종 프로그램을 실행할 필요가 있다. 특히 오랜 기간 노인 돌봄에 종사한 돌봄자들은 직업능력 상실, 자신감 결여 등으로 직업 훈련과 교육 등 별도의 지원 정책이 없을 경우 돌봄 책임

종료 후 다시 노동시장으로 복귀하는 것이 사실상 불가능하다. 따라서 돌봄 기간 중 혹은 돌봄 기간 이후 노동 시장 참여를 위한 구직 서비스, 훈련 및 교육 프로그램을 실행하여 재취업을 적극적으로 장려해야 할 것이다.

3) 다양한 방식의 돌봄 지원정책

노인 돌봄은 직접적 돌봄에 관여하는 주(main) 돌봄자뿐 아니라 경제적, 시간적, 정서적 자원을 가진 다수의 가족구성원들이 오랜 시간에 걸쳐 관여하여 협력하는 복합적 과정이다. 노인 돌봄과 취업을 조직화하는 전략을 효과적으로 지원하기 위해서는 가족 생활 주기에 맞게 다양한 돌봄 지원정책을 실행하여야 한다. 즉, 취업자가 많은 시기에는 가족 휴가나 유연한 노동시간 지원이, 돌봄과 노동이 교차하는 시기에는 돌봄자에 대한 재취업 지원이, 취업자가 없는 경우 소득 및 서비스 지원이 필요하다. 또한 신체적 돌봄과 관련된 지원뿐만 아니라 정보, 서비스 신청 및 관리, 재정 지원 등 돌봄의 관리적 측면을 포괄하는 다양한 방식의 지원이 제공되어야 하겠다.

돌봄자의 욕구와 상황은 다양하며 시간이 경과함에 따라 변화한다. 다양한 상황에 처한 돌봄자를 지원하기 위해서는 무엇보다 다양한 방식의 가족 지원정책이 실행되어야 하며, 지원 방식간 조합과 균형이 필수적이다. 여기에는 돌봄 수혜 노인에 대한 현금 급여와 돌봄자 대상 돌봄 수당의 조화, 돌봄자에 대한 연금 크레딧 제공, 직장 기반 노인 돌봄 지원 서비스 제공, 가족 돌봄자를 대상으로 하는 공적 서비스 제공 등 다양한 방식이 포함된다. 이때 중요한 것은 돌봄자가 상황과 욕구에 맞게 선택할 수 있는 가능성을 넓히는 것이다.

또한, 돌봄 지원이 고용정책의 일환으로만 추진될 경우 비취업 가족 돌봄자가 정책 대상에서 원천적으로 제외되며 대다수 비정규직 노동자 또한 대상에서 배제될 가능성이 크기 때문에 보편적 사회정책 차원에서도 실행되어야 한다. 따라서 현재 고용보험을 통해 아동양육 지원 위주로 운영되고 있는 노동과 돌봄의 양립 지원 대상에 노인 돌봄자를 포함시켜 시간 지원을 제공하는 한편, 노인장기요양보험제도 내에 가족 돌봄자에 대한 경제적 지원과 서비스 지원 급여를 도입하는 것이 바람직할 것이다.

7. 결론 및 정책과제

본 연구는 우리나라의 노동과 돌봄의 양립 지원정책에서 노인 돌봄이 간과되고 있으며 장기요양보험제도에서 가족 돌봄자 지원이 부재하다는 점에 문제를 제기하고, 가족 돌봄을 지원하는 주요국가들의 돌봄지원이 가족 돌봄자의 욕구와 복지를 고려하기보다는 가족 돌봄을 지속시키는데 초점을 두고 있다는 점을 비판적으로 검토하였다. 또한 전생애적 관점에서 노동과 돌봄에 대한 통합적 인식을 기반으로 노인을 돌보는 가족원을 직접적으로 지원하는 정책이 필요함을 제시하였다.

노인을 돌보는 가족을 지속적으로 지원해야 하는 이유는 노인에 대한 가족 돌봄을 공적 돌봄 서비스로 완전 대체하는 것이 불가능하며, 현실적으로 가족 돌봄과 공적 돌봄 서비스가 복합적인 방식으로 상호작용하면서 공존할 수밖에 없기 때문이다. 또한 노인의 삶의 질을 높이기 위한 노인장기요양보호 정책이 가족 돌봄자의 복지에 부정적으로 작용해서는 안되며, 돌봄자의 권리와 선택 또한 존중되어야 하기 때문이다. 특히 장기적으로 노동력 부족과 돌봄자의 빈곤화로 인한 노후소득보장 문제 등을 고려할 때, 중년 여성과 고령자의 평생고용 촉진을 위해 노동과 노인돌봄의 양립을 지원하는 것이 필수불가결하다.

가족생애주기 전체를 통해 지속적으로 가족 돌봄과 노동의 교차와 반복을 경험하는 사회구성원들의 돌봄과 노동의 양립을 적절히 지원하기 위해서는 기업 차원에서의 지원과 사회정책 차원의 지원이 결합되어야 하며, 가족 돌봄을 지원하고 가치를 인정하는 사회전반적인 환경과 문화가 조성되어야 한다. 그 결과 노동과 돌봄 중 어느 하나를 포기하지 않아도 되는 권리, 혹은 둘 중 어느 한 가지를 선택하더라도 불이익이나 불평등하지 않을 권리 등 노동과 가족 돌봄 사이에서 삶의 다양한 선택을 할 수 있는 권리가 전 생애주기 전체에 걸쳐 모든 사회구성원에게 보장될 수 있을 것이다.

앞에서 제시한 노인 가족 돌봄 지원정책의 방향성에 기반하여 우리나라의 노인 돌봄과 노동 양립을 위한 가족 지원정책의 과제를 제안하면 다음과 같다. 첫째, 가족생애주기 전체에 걸쳐 노동과 돌봄의 양립을 지원하기 위하여 아동과 성인, 노인 돌봄에 대해 동등한 지원을 제공하는 가족휴직제도를 수립하여야 한다. 현재 세계적으로도 노동

과 돌봄 양립 지원정책이 출산 및 양육 지원과 노인 돌봄을 동등하게 적용하는 추세임을 감안할 때,¹⁰⁾ 현행 육아휴직제도의 대상을 아동과 만성질환이나 장애를 가진 성인, 돌봄을 필요로 하는 노인까지 확대하여 유급 가족(간호)휴직제도로 확대·개편하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 현재 3세 미만의 아동을 가진 부모가 각각 1년씩의 휴직을 할 수 있도록 규정하고 휴직기간 동안 통상임금의 40%(최저 50만 원~최대 100만 원)를 지급하도록 되어있는데, 동일한 혜택을 성인 환자 및 장애인과 노인에게도 돌봄에 대해서도 적용해야 할 것이다. 또한 현재 육아기 아동을 가진 근로자에게만 부여되는 근로시간 단축 청구권을 노인을 돌보는 근로자에게도 부여하여야 하겠다.

둘째, 장기요양보험제도에 가족 돌봄 수당제도를 신설하여 경제적 지원을 제공하여야 한다. 그러나 앞의 선진국의 예에서 살펴본 바와 같이 돌봄 수당이 가족 돌봄의 가치에 절대적으로 미치지 못할 경우, 여성의 돌봄 역할을 강제하고 가족 돌봄자의 경제적 의존과 빈곤화를 초래할 수 있기 때문에, 돌봄 수당 수준을 공적 돌봄 서비스 가격에 준하여 현실화하고 가족 돌봄자의 생활을 실질적으로 보장할 수 있는 수준으로 책정하는 일이 우선되어야 하겠다. 또한, 2008년부터 출산 장려책의 일환으로 실행하고 있는 출산크레딧 제도¹¹⁾를 확대하여 노인 돌봄에도 적용시켜야 한다. 현재 출산크레딧 제도는 취업 부모에게만 적용되고 있으나, 노인 돌봄자에 대한 연금 크레딧 제도를 도입할 경우 취업 돌봄자와 전업 돌봄자 모두에게 적용되어야 하므로 국민연금제도와 연계하여 장기요양보험의 급여로 운영하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 노인 돌봄자의 권리와 복지를 실질적으로 향상시킬 수 있는 돌봄자 대상의 지원정책을 수립하여야 한다. 우선 노인 돌봄자에 대한 전국적 조사를 정기적으로 실행하여 노인 돌봄자의 상황과 욕구를 파악하고, 노동관련 통계에서도 체계적인 조사를 통해 노동 시장 참여자의 노인 돌봄 양립 현황을 파악해야 한다. 영국의 돌봄자 지원법(Carers' Act)과 같이 돌봄자를 지원하는 별도의 법률을 제정하거나, 독일이나 네덜란드

10) 일본의 가족휴업급부제도는 근로자가 배우자, 부모, 자녀, 배우자의 부모를 돌보거나 조부모, 형제자매, 손자를 동거하며 돌보기 위해 개호휴업을 신청할 경우 개호휴업을 개시할 때의 임금 월액의 40% 상당액을 최대 3개월 까지 지급한다(장혜경 외, 2006). 영국의 고용관계법에서는 아동과 장애인 돌봄에만 적용되던 유급 휴가와 유동적 노동시간 지원을 2007년부터 노인 돌봄에도 적용하기 시작하였다(Arksey and Glendinning, 2008).

11) 출산크레딧 제도는 둘째 자녀 이상 출산시 모(母) 또는 부(父)의 국민연금의 추가가입 기간을 인정해주는 것으로, 자녀가 두 명인 경우 12개월, 세 명 이상인 경우 자녀 1인마다 18개월을 추가로 인정하여 최대 50개월까지 인정한다.

와 같이 장기요양보험제도 내에 가족 돌봄자 지원제도를 추가로 신설하는 방안도 고려할 수 있다. 돌봄자 지원정책을 통해 돌봄자의 직업 훈련과 교육 및 고용과 여가 참여를 보장하고, 상담과 정보 제공, 돌봄자 건강검진, 돌봄자를 위한 휴식서비스 등 돌봄자의 복지를 향상시킬 수 있는 프로그램을 실행하여야 한다. 또한 현재 실행되고 있는 노인 돌봄 서비스 제공방식과 서비스 제공시간을 취업 돌봄자를 적극적으로 배려하는 방향으로 변화시킬 필요가 있겠다.

본 연구는 노인 돌봄의 사회적 지속가능성과 여성 및 노인의 노동 참여 증대를 통한 생산성 향상이라는 두 가지 정책목표를 추구하기 위하여, 노동과 돌봄의 양립 지원 정책에 있어 노인 돌봄이 포함되어야 한다는 점을 제시하고 정책 방향성과 정책과제를 제안한 시론적 연구이다. 앞으로 노인 돌봄과 노동을 병행하는 가족 돌봄자의 실태와 욕구에 대한 경험적 차원의 조사 연구와 분석이 이루어져야 하며, 이에 기반하여 가족 돌봄자를 지원할 수 있는 다양한 정책이 개발되기를 기대한다.

■ 참고문헌 □

- 김미혜, 이석미 (2007). 독일과 네덜란드의 장기요양제도에 관한 연구-현금급여와 가족수발자를 중심으로. *사회복지정책*, 31, 369-396.
- 김영미 (2010). 일가족양립정책 개혁을 통해 본 한국의 복지체제와 젠더. 2010년 한국가족사회복지학회 추계학술대회 자료집, 49-77.
- 김철주, 홍성대 (2007). OECD 국가 노인장기요양보호 체제 개혁방향-비공식적 장기요양보호에 대한 보상 및 지원 제도화를 중심으로. *노인복지연구*, 35, 231-251.
- 김혜경 (2004). 보살핌 노동의 정책화를 둘러싼 여성주의적 쟁점: 경제적 보상(payments for care)을 중심으로. *한국여성학*, 20(2), 75-104.
- 박영란, 강순화 (2008). 여성의 취업 및 취업상태 변화가 노인 돌봄 스트레스에 미치는 영향. *노인복지연구*, 42, 99-122.
- 보건복지가족부, 계명대학교 산학협력단 (2009). 2008년도 노인실태조사-전국 노인생활실태 및 복지욕구조사. 보건복지가족부.
- 송다영 (2008). 일과 가족 양립을 위한 가족지원서비스 발전방안에 관한 연구. *사회복지정책*, 34, 7-33.
- 송다영, 김미경 (2003). 여성의 취업실태별 노인부양부담과 역할갈등. *한국여성학*, 19(2), 145-176.
- 윤홍식 (2006). 부모·부성휴가를 통해본 남성 돌봄 노동참여 지원정책 비교 - 경제협력개발기구 15개국을 중심으로. *한국사회복지학*, 58(2), 223-249.
- 이진숙 (2008). 독일 수발보험에서의 수발수당에 대한 연구-쟁점과 효과 평가. *사회복지정책*, 32, 27-53.
- _____ (2010). 복지레짐별 일-가족양립정책과 선택의 자유에 대한 논의. 2010년 한국가족사회복지학회 추계학술대회 자료집, 5-31.
- 장지연 (2010). 돌봄노동의 사회화와 여성의 경제활동. *한국행정학회 2010년도 제23회 국정포럼 자료집*, 40-66.
- 장혜경, 홍승아, 김영란, 김수정(2005). 가족 내 돌봄노동에 대한 사회적 지원방안 연구. *한국여성개발원*.
- 장혜경, 홍승아, 이상원, 김영란, 강은화, 김고은 (2006). 가족 내 돌봄노동 실태조사. *한국여성개발원*.
- 정경희, 오영희, 석재은, 도세록, 김찬우, 이윤경, 김희경 (2005). 2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구 조사. *한국보건사회연구원*.
- 통계청 (2010). *사회조사결과보고서*. 통계청.
- Arber, S. & Ginn, J. (1999). Gender differences in informal caring. In Allan, G. ed, *The sociology of the family: A review*. Oxford: Blackwell, 321-39.

- Arksey, H. & Glendinning, C. (2007) Choice in the context of informal care-giving. *Health and Social Care in the Community*, 16(2), 165-175.
- _____ (2008). Combining work and care: carers' decision-making in the context of competing policy pressures. *Social Policy & Administration*, 42(1), 1-18.
- Arksey, H. & Kemp, P. A. (2006). Carers and employment in a work-focused welfare state. In Glendinning, C. & Kemp, P. A. eds. *Cash and care: Policy challenges in the welfare state*. Bristol, UK: Policy, 111-124.
- Arksey, H., Kemp, P. A., Glendinning, C., Kotchetkova, I. & Tozer, R. (2005). *Carers' aspirations and decisions around work and retirement*, Research report No. 290. Leeds: Corporate Document Services.
- Bond, J. T., Galinsky, E. Kim, S. & Brownfield, E. (2006). *2005 National study of employers*. Newbury Park, CA: Sage.
- Carmichael, F. & Charles, S. (1998). The labour market costs of community care. *Journal of Health Economics*, 17, 747-65.
- Dahlberg, L., Senmack, S. & Bamba, C. (2007). Age and gender of informal carers: A population-based study in the UK. *Health and Social Care in the Community*. doi:10.1111/j.1365-2524.2007.00702x.
- Franklin, S. T., Ames, B. D. & King, S. (1994) Acquiring the family eldercare role: Influence on female employment adaptation. *Research on Aging*, 16, 27-42.
- Johnson, R. W. & Sasso, L. (2000). *The trade-off between hours of paid employment and time assistance to elderly parents at midlife*. Urban Institute, Washington DC. (Mimeo, February 7).
- Keating, N., Dosman, D. Swindel, J. & Fast, J. (2008). Sharing the work: Care networks of frail seniors in Canada. In A. Martin-Matthews & J. E., Phillips eds. *Aging and caring at the intersection of work and home life*. NY: Psychology Press, 165-183.
- Keef, J., Glendinning, C. & Fancey, P. (2008). Financial payments for family carers. In A. Martin-Matthews & J. E., Phillips eds. *Aging and caring at the intersection of work and home life*. NY: Psychology Press, 185-206.
- Koerin, B. B., Harrigan, M. P. & Secret, M. (2008). Eldercare and employed caregivers: a public/private responsibility? *Journal of Gerontological Social Work*, 51(1/2), 143-161.
- Milne, A. (2001). *Caring in later life: Reviewing the role of older carers*. London: Help the Aged.
- Lewis, J. (2006). Care and gender: Have the arguments for recognizing care work now been won? In C. Glendinning & P. A. Kemp eds. *Cash and care: policy challenges in the welfare state*. Bristol, UK: Policy.
- National Alliance for Caregiving and the American Association of Retired Persons. (2004).

Caregiving in the U.S. Bethesda, MD: Authors.

- Pavalko, E. K. & Artis, J. E. (1997). Women's care-giving and paid work: Causal relationships in late midlife. *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 52(B), S170-179.
- Pavalko, E. K. & Henderson, K. A. (2006). Combining care work and paid work-co workplace policies make a difference? *Research on Aging*, 28(3), 359-374.
- Pavalko, E. K. & Woodbury, S. (2000). Social roles as process: Caregiving careers and women's health. *Journal of Health and Social Behavior*, 41, 91-105.
- Phillips, J. E. & Martin-Matthews, A. (2008). Blurring the boundaries - Aging and caring at the intersection of work and home life. In A. Martin-Matthews & J. E. Phillips eds. *Aging and caring at the intersection of work and home life*. NY: Psychology Press, 245-254.
- Rosenthal, C. J., Martin-Matthews, A. & Keefe, J. M. (2007). Care management and care provision for older relatives amongst employed informal care-givers. *Ageing & Society*, 27, 755-778.
- Scharlach, A. E. (1994). Caregiving and employment: Competing or complementary roles? *The Gerontologist*, 34, 378-85.
- Spiess, C. K. & Schneider, A. U. (2003). Intersections between care-giving and paid work hours among european midlife women, 1994 to 1996. *Ageing & Society*, 23, 41-68.
- Twigg, J. & Atkin, K. (1994). *Carers perceived: Policy and practice in informal care*. Buckingham: Open University Press.
- Wagner, D. (2006). Families, work and an aging population: Developing a formula that works for the workers. *Journal of Aging and Social Policy*, 18(3/4), 115-125.
- Wallen, J. (2002). *Balancing work and family: The role of the workplace*. Boston: Allyn & Bacon.
- Ware, T., Matosevic, T., Hardy, B., Knapp, M., Kendall, J. & Forder, J. (2003). Commissioning care services for older people in England: The view from care managers, users and carers. *Ageing and Society*, 23, 411-428.
- Wiener, J. (2003). The role of informal support in long-term care. In J. Brodsky, J. Habib, & M. Hirschfeld eds. *Key policy issues in long term care*. Geneva: World Health Organization, 3-24.

A Study on Supports for Work-Family Balance of Caregivers of the Elderly

Choi, Hee Kyung*

Issues related to paid work and care are of global importance, reflecting the double pressures of population aging and efforts to increase labour market participation of women and older population. The study examines elder care issues of employed caregivers in order to assist work-family balance through the whole family life cycle, criticizing current work-family balance policies focused on child care and long-term care policies centered around care recipients rather than caregivers. Most of all, present elder care policies have a lot of limits such as low level of financial payments and insufficient supports for employment of caregivers. Employed caregivers of older people experience tensions between work and care making work related adjustments in spite of economic and social disadvantages. For resolving the problems of employed family caregivers of the elderly, several suggestions are made as follows: addressing caregiver needs by offering choice and control over the caring responsibility, implementing work-family balance policies on a family life cycle base, and establishing diverse ways of support for family caregivers including social security credits, cash benefits, respite service, family leaves, and facility and in home services.

Key words: elder care, work-family balance, employed caregivers, supports for caregivers

◆ 2011.11.05. 접수 / 2011.11.28. 1차 수정 / 2011.12.06. 게재 확정

* Ph. D., Associate Professor, Dept. of Social Work with Families and Elders, Silla University (hkyung@silla.ac.kr)