

가족요양보호사의 발생에 대한 탐색적 연구: 한국의 노인장기요양보험제도에서 가족은 왜 요양보호사가 되었나?*

양 난 주**

◁ 요약 ▷

본 연구는 한국의 노인장기요양보험제도에서 자연발생적으로 등장한 ‘가족요양보호사’에 대해 조사하고 분석하였다. 2012년 기준 방문요양급여의 38.4%가 노인이용자와 가족관계인 요양보호사에 의해 청구되었다. 가족의 돌봄부담을 경감하기 위해 도입한 노인장기요양보험제도에서 가족들은 왜 스스로 요양보호사가 되어 가족돌봄을 유지하는가? 본 연구에서 가족요양보호사 현상은 의도하지 않은 정책결과에 대한 규범적 분석의 대상이 아니라 정책과 정책대상의 욕구가 충돌하는 지점으로 포착되고 탐구되었다. 가족요양보호사를 선택한 가족돌봄자 10명의 사례를 선정하여 심층인터뷰를 진행하였고, 이 자료를 토대로 가족요양보호사의 발생 원인과 가족요양보호사가 받는 급여의 성격을 어떻게 인식하는지를 분석하였다. 연구결과, 생계와 돌봄을 동시에 해결해야 하는 노인가구 가족돌봄자에 의한 선택, 전통

* 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구된 것(NRF-2011-330-B00143)으로 2012년 한국사회정책학회 춘계학술대회에서 발표 후 수정, 보완되었습니다. 본 연구는 한국여성정책연구원 기본과제 『노인장기요양보험제도가 가족에 미치는 영향 연구』(최인희, 김은지, 정수연, 양난주, 2011)의 일환으로 수집한 심층면접 원자료의 일부를 활용, 재분석하여 수행되었습니다. 자료의 활용과 재분석을 허락해 주신 한국여성정책연구원 및 공동연구자 여러분께 깊이 감사드립니다.

** 대구대학교 사회복지학과 조교수 (nijyang@daegu.ac.kr)

적인 가족부양의 연장선에서 이루어지는 부가적인 선택, 제도 안에서 수용되지 않는 서비스를 위한 선택이라는 세 가지 원인이 발견되었다. 연구결과는 노인가구의 소득과 서비스의 통합적 개선방안, 노인장기요양보험제도와 호혜적인 가족돌봄지원 정책의 필요성, 재가서비스의 종류와 내용의 다양화라는 제도적 개선과제를 제시하고 있다.

주제어: 가족요양보호사, 노인장기요양보험제도, 재가서비스, 가족돌봄, 질적내용분석

1. 서론

한국에서 노인장기요양보험제도의 시행은 5년을 경과하고 있다. 2012년 12월 기준으로 65세 이상 전체노인의 5.8%인 약 34만 명이 장기요양보험급여를 통해 요양시설을 이용하고, 재가서비스를 받고 있다. 가족이나 친지, 자원봉사자에 맡겨져 왔던 노인돌봄은 노인장기요양보험제도를 통해 전문직업인인 요양보호사에 의해서 이루어지게 되었다. 노인장기요양제도 도입은 전통적으로 노인돌봄을 수행하던 가족이 더 이상 그 역할을 하기 어려워진 현실을 반영하고 있다. 먼저 기대수명의 증가로 더 긴 노년기를 맞이하게 된 노인들이 증가한 데 비해 이들에게 돌봄을 제공할 수 있는 자녀수는 감소하였다. 또 가족 안에서 대부분의 돌봄을 수행하던 여성들의 사회경제활동 참여가 증가하면서 노인돌봄의 전통적 수요공급에 위기가 초래된 것이다. 노인장기요양보험법 제1조에는 장기요양급여를 통해 “가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상”한다는 목적을 통해 이 제도가 노인만이 아니라 가족을 지원한다는 점을 명시하고 있다.

그런데 요양보호사에 의해 공식적으로 제공되는 것으로 간주되던 방문요양, 방문목욕 등의 재가서비스 영역에서 가족구성원들에 의한 장기요양서비스 제공이 증가하기 시작했다. 예외적인 경우에만 허용되는 현금급여를 통한 가족돌봄과 다르게 가족이 요양보호사 자격증을 취득하여 서비스 제공기관에 등록하고 배우자나 부모에게 서비스를 제공하는 방식이었다. 2012년 2월 기준으로 노인이용자와 함께 살면서 재가서비스를 제공하는 ‘가족요양보호사’는 전체 재가서비스 영역에서 일하는 요양보호사의 38.4%에 달하는 46,392명으로 조사되었다(보건복지부 내부자료, 2012). 제도 시행 초창기인 2008년 노인

이용자와 가족 관계에 있는 요양보호사의 방문요양급여 청구건수가 1.6%였던 것에 비하면 급속하게 증가한 것을 알 수 있다(홍성욱, 2011). 제도 설계 당시에는 존재하지 않았던 ‘가족요양보호사’는 정부의 특별한 방침을 통해 현실적 존재로 인정되었다. 정부는 가족 관계에 있는 요양보호사에 의해 서비스가 제공되는 경우 급여로 인정되는 시간을 줄여오다가 2011년 8월 동거, 비동거를 구분하지 않고 ‘가족요양보호사’의 경우 1일 60분, 한 달 20일만 급여를 청구할 수 있는 것으로 방침을 변경하였다.

한국에서 가족요양보호사의 존재는 노인장기요양정책의 의도하지 않는 결과로 간주된다. 그리고 이 ‘문제’는 가족 돌봄에 대한 현금수당 도입(석재은, 2011; 이윤경, 2010), 또는 제도의 근본 취지에 천착하여 현물급여 중심적 성격을 강화(홍성욱, 2011)하자는 두 가지 방향으로 해결이 모색되고 있다. 그러나 본 연구에서는 제도적 보완을 논의하기에 앞서 ‘가족요양보호사의 발생’ 그 자체에 대한 조사와 분석이 선행될 필요가 있음을 제기한다.

누가, 왜 자신의 가족을 돌보기 위해 요양보호사 자격증을 취득하는가? 노인장기요양제도 안에서 이들의 돌봄은 어떤 의미를 갖는가? 요양보호사의 노동인가, 가족에 의한 돌봄인가? 가족요양보호사에게 지급되는 현금은 노동의 대가인가 아니면 노인이용자에게 주어지는 현금급여인가 아니면 가족돌봄을 보상하는 돌봄수당인가? 이러한 이론적 긴장들이 한국 가족요양보호사라는 현상을 분석하면서 현실적으로 논의되고, 이에 기반한 제도적 개선방안이 도출되는 것이 ‘문제’를 해결하는 적절한 수순이라고 생각한다. 그리고 이를 위해서 가장 먼저 가족요양보호사라는 ‘문제’ 자체가 위와 같은 질문들에 어떻게 답하는지를 조사하고 분석할 필요가 제기된다.

본 연구는 ‘가족요양보호사의 발생’이라는 예상하지 않는 정책의 결과를 매개로 한국의 노인장기요양보험제도와 가족돌봄의 관계를 이론적, 정책적으로 분석하기 위한 탐색적 연구의 성격을 가진다. 따라서 한편으로 노인장기요양보험제도를 구성하는 여러 가지 제도적 요인들을, 그리고 다른 한편으로는 노인과 가족의 구체적인 조건을 포괄하여 가족요양보호사 현상의 발생 원인을 파악하고자 한다. 그리고 이를 기초로 노인장기요양제도와 가족돌봄의 관계에 대해 토론하고자 한다. 이러한 연구문제를 해결하기 위해 자신의 가족에게 방문요양서비스를 제공하는 가족요양보호사 10명의 사례를 다양한 경제적 지위, 가구 규모, 성별 조합으로 구성하여 선정하였다. 심층면접을 통해 확보된 자료들

은 질적 내용분석(qualitative contents analysis)(Mayring, 2000, 임은미 외, 2009) 방법에 입각하여 분석하였다. 이를 통해 한국의 노인장기요양보험제도에서 가족요양보호사가 발생하게 된 요인들을 발견해내고, 이러한 요인들이 어떠한 정책적 개선방향으로 수렴될 수 있는지를 논의하였다.

2. 가족요양보호사 연구의 제도적 · 이론적 맥락

가족요양보호사 발생의 원인을 파악하기 위한 질적 연구를 수행하기 위해 이 문제를 두 가지 맥락으로 조명해볼 필요가 있다. 하나가 문제의 발생의 현실적 배경이 되는 제도적 맥락에 대한 이해이고 다른 하나는 가족돌봄이 사회정책으로 제도화되는 방식을 설명하는 이론에 대한 이해이다. 첫째 제도적 맥락은 가족요양보호사라는 개념이 형성되고 노인장기요양보험제도 내에서 별도의 지위를 갖게 되는 과정을 말한다. 이는 한국에서 노인장기요양보험제도의 도입과 집행 과정을 이해하게 하고 가족요양보호사의 출현과 연관 지을 수 있는 여러 가지 제도적 요소들을 파악하게 한다. 둘째 사회적 돌봄정책(social care policy) 영역에서 가족돌봄(family care)이 제도적으로 보상되는 방식을 살펴볼 필요가 있다. ‘가족요양보호사’의 성격을 파악하기 위해 이용자에게 지급하는 현금급여(cash payment)와 돌봄을 수행하는 가족구성원에게 지급하는 돌봄수당(care allowance)의 상이한 목적과 가치를 이론적으로 구별하여 이해할 필요가 있다. 이는 한국의 ‘가족요양보호사’라는 유형의 이론적 성격 규명을 도와줄 뿐만 아니라 정책적 개선방안을 논의하는 데 기준을 제공할 수 있을 것이다.

1) 제도적 맥락: 가족요양보호사와 노인장기요양보험제도

가족요양보호사는 한국의 노인장기요양보험제도 안에서 정식으로 통용되는 용어가 아니다. 단지 장기요양등급판정을 받은 이용자에게 방문요양, 방문목욕 등 재가서비스를 제공하는 요양보호사 중 이용자와 가족관계에 있는 사람을 말한다. 이용자와의 가족관계

를 제외하면 요양보호사 자격증 보유 여부와 재가서비스기관에 등록되어 서비스 제공활동을 하고 급여를 받는다는 활동방식은 일반적인 요양보호사와 다르지 않다. 노인장기요양보험제도 안에서 서비스 이용자와 요양보호사의 관계에 대한 특별한 규정은 없다. 대신, 서비스 제공기관을 통해 서비스가 이루어지기 어려운 경우¹⁾ 가족요양비를 지급할 수 있다는 규정이 제한적으로 존재한다.

그러나 가족관계에 있는 성원이 서비스를 제공하면서 가족요양비를 청구하는 것이 아니라 가족구성원이 요양보호사 자격증을 취득하여 서비스 제공기관에 등록하고 급여를 받는 방식이 노인장기요양보험제도 재가서비스 부문에서 급속하게 확대되기 시작했다. 2011년 9월에 전체 재가서비스를 제공하는 요양보호사의 40%에 육박하던 2012년 2월 기준 46,392명으로 재가서비스 부문 요양보호사 120,613명의 38.4%를 차지하고 있다 ([표 1] 참조).

[표 1] 노인장기요양 재가서비스 급여청구 건수의 변화

	급여 종류	2009. 09.	2009. 12	2010. 03	2010. 09	2010. 12	2011. 03	2011. 09	2011. 12	2012. 02
요양 보호사	방문요양	79,724	98,055	105,020	123,538	126,614	126,261	118,696	116,897	115,624
	방문목욕	17,356	23,866	27,822	36,621	37,475	37,846	33,245	33,731	33,895
	방문간호	503	536	497	492	464	475	467	492	498
	계	83,759	102,458	110,124	130,397	133,577	133,335	124,035	121,804	120,613
동거 가족 요양 보호사	방문요양	15,496	26,213	31,471	41,191	43,083	44,050	47,176	44,847	44,620
	방문목욕	5,212	9,204	12,417	18,500	19,244	19,736	18,122	18,655	18,820
	방문간호	7	9	11	9	9	13	21	24	30
	계	16,509	26,621	32,015	41,865	43,749	44,770	49,059	46,606	46,392
동거가족 요양보호사 비율		16%	25%	29%	32%	33%	34%	40%	38%	38%

자료: 보건복지부 내부자료(2012)

1) 노인장기요양보험법 가족요양비 조항: 제24조(가족요양비) ① 공단은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 수급자가 가족 등으로부터 제23조 1항 제1호 가목에 따른 방문요양에 상당하는 장기요양급여를 받을 때 대통령령으로 정하는 기준에 따라 당해 수급자에게 가족요양비를 지급할 수 있다.

1. 도서·벽지 등 장기요양기관이 현저히 부족한 지역으로서 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 지역에 거주하는 자
2. 천재지변이나 그 밖에 이와 유사한 사유로 인하여 장기요양기관이 제공하는 장기요양급여를 이용하기가 어렵다고 보건복지부장관이 인정하는 자
3. 신체·정신 또는 성격 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 가족 등으로부터 장기요양을 받아야 하는 자

보건복지부는 2008년 6월 요양급여비용 등에 관한 고시(제2008-66호)에 의해 “수급자와 동거가족인 요양보호사가 제공한 방문요양 서비스는 소요시간에 따라 산정하되 1일 최대 120분 미만으로 하며, 야간 및 휴일에 서비스를 제공한 경우에도 소정수가만 산정한다. 이 경우 동거가족이라 함은 수급자와 같은 주택에 생활하는 가족을 말한다”라고 고시하였다. 2009년 6월에는 수급자의 동거가족인 요양보호사가 급여를 제공한 경우 인정시간을 1일 90분으로 축소하였다. 수급자와 가족 모두를 위한 행위에 대해서는 급여비용을 산정하지 않고 신체 활동 지원 등 수급자만을 위한 행위에 대해서만 급여비용을 산정한다는 것이다. 그리고 가족인 요양보호사가 제공한 방문요양 급여비용을 산정한 날에는 동 비용 이외 방문요양 급여비용은 산정하지 않는다는 방침이 포함되었다. 2011년 8월에는 1일 방문요양 인정시간 60분, 방문목욕은 주1회로 인정하고, 한 달 가운데 서비스 제공을 인정할 수 있는 날을 20일로 축소한다고 발표하였다.

정부는 가족에 의한 공식적 요양보호 제공은 원칙적으로 허용하지 않는다는 입장을 밝히고, 가족요양비를 현 상태대로 제한적으로 유지하는 상황에서 공식적인 가족요양을 원칙적으로 금지하고 가족관계 신고를 의무화하며 이에 대한 규제와 모니터링을 강화한다는 방침이다(석재은, 2011). 그러나 서비스 인정시간을 세 차례에 걸쳐 줄였음에도 불구하고 동거가족 요양보호사에 의한 방문요양서비스 제공은 전체 재가서비스에서 감소하기는커녕 계속 증가하는 추세다([표 1] 참조).

2008년 7월부터 시행된 한국의 노인장기요양보험제도 안에 가족돌봄에 대한 보상이나 장려 기제는 처음부터 포함되어 있지 않았다고 할 수 있다. 노인장기요양서비스는 ‘일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등’에게 ‘신체활동 또는 가사활동 지원’을 통해 ‘노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌’을 목적(노인장기요양보험법 제1조)으로 표방하고 있다. 공식적이고 사회적인 돌봄, 즉 현금급여인 돌봄서비스를 제공하여 가족의 노인돌봄 부담을 덜어주는 것이 제도의 중심 목적인 것이다. 한국에서 노인장기요양보험제도를 도입할 때 현금급여를 원칙적으로 금지하고 제한적인 가족요양비 규정만을 허용한 이유는 다음과 같이 설명된다(석재은, 2011). 첫째, 현금급여의 오용 가능성 때문이다. 둘째, 현금급여로 인하여 가족요양이 지속되었을 경우 공식적 서비스 체계의 발달이 저해될 가능성이 있기 때문이다. 셋째, 현금급여 도입은 가족(특히 여성) 요양의 부담을 강요할 가능성이 있기 때문이다. 이러한 가능성들을 차단하기 위해 한국의

노인장기요양제도는 제한적인 상황과 조건에서 지급되는 가족요양비를 제외하고, 현금 급여는 제도 안에서 허용하지 않았으며 현물급여 제공을 원칙으로 하였다 것이다.

선행연구에서 가족요양보호사가 급격히 증가한 원인은 요양보호사 교육기관과 방문요양기관, 그리고 가족이라는 세 행위자들의 이해(interests)를 통해 설명된다(이윤경, 2011; 홍성욱, 2011). 요양보호사 교육기관에서는 더 많은 수강생을 확보하기 위해 요양보호사 자격증을 취득하여 가족을 돌보면 수입이 생긴다는 점을 적극 홍보하였고, 방문요양기관 역시 가족요양보호사의 고용은 자동적으로 노인이용자를 확보하는 것이기에 노인이용자의 가족에게 적극적으로 가족요양보호사가 되기를 권유했다는 것이다. 또 그동안 노인을 보살펴오던 배우자나 자녀는 해오던 노인돌봄이 장기요양급여로 간주된다는 것을 알고 활동에 대한 보상을 받기 위해 요양보호사 자격증을 취득하는 방법을 강구하게 된다. 여기에는 일정시간의 교육 이수만으로 요양보호사 자격증 취득이 가능했던 초기 요양보호사 제도도 한몫을 한다.

이윤경(2011)은 가족요양보호사의 급여가 가족요양에 대한 현금급여로 인식되는 경향이 있음을 지적한다. 이 근거로 가족요양보호사에 의한 방문요양 증가추세에 반비례하여 제한된 현금급여인 가족요양비 청구가 감소하는 경향을 제시한다. 가족요양비는 이용자 등급과 관계없이 동일하게 월 15만 원이 지급된다. 이는 재가급여 월 한도액과 비교하였을 때 1등급 이용자에게 부여되는 서비스비용의 13%, 2등급의 15%, 3등급의 18%에 달하는 액수다.

가족요양비를 받고 있는 수급자는 2009년 6월 1천 명이었다가 2011년 6월 기준 587명으로 점차 감소추세에 있다. 이윤경(2011)은 가족요양비 수급자의 감소 이유를 15만 원으로 고정된 낮은 가족요양비에 비해 가족요양보호사의 급여가 높기 때문에 가족이 요양보호사 자격을 취득하여 가족요양보호사 급여로 이동했기 때문이라고 추측한다. 가족요양보호사의 급여는 소속된 방문요양기관의 서비스 단가, 급여체계 등에 따라 달라진다. 그러나 90분이 인정되던 2011년 8월 이전에는 대략적으로 45만 원~50만 원, 60분으로 서비스 인정시간이 축소된 이후에는 18만 원~22만 원가량으로 추정할 수 있다.

한국에서 가족요양보호사 문제에 대한 선행연구는 대단히 제한적이다. 대신, 언론보도를 통해 가족요양보호사는 부정적이거나 동정적으로 다뤄져왔다. 실제로는 서비스를 제공하지 않는 가족들이 비동거 가족요양보호사로 등록하여 급여를 받는 경우가 대표적

으로 부정적으로 다뤄지는 사례이다(뉴시스, 2012). 실제 같이 살고 있는 배우자나 노부 모인 이용자에게 서비스를 제공하는 가족요양보호사가 같은 조건의 다른 가족요양보호사와 이용자를 바꾸어 등록하여 실제로는 가족에게 서비스를 제공하면서 그렇지 않은 요양보호사와 마찬가지로 급여를 청구하여 받는 경우가 또 다른 사례로 등장한다(동아일보, 2011). 가족요양보호사에 대한 인정시간을 대폭 감소한 2011년 8월 이후에는 급여가 절반 이하로 줄어든 가족요양보호사의 경제적 어려움이 문제로 다뤄지기도 하였다(부산일보, 2011).

가족요양보호와 가족요양보호사 문제에 대한 해법은 다양하게 모색된다. 우선, 가족요양비 수준을 현실화하는 방안을 통해 해결하자는 의견과 전면적인 현금급여를 선택 항목 중 하나로 도입하되 개인계정방식(PGB)을 벤치마킹하여 제도를 설계하자는 의견이 있다(석재은, 2011). 가족요양보호에 대한 현금급여를 도입할 경우, 인정되는 가족의 거주형태 즉 비동거를 포함할 것인지, 포함한다면 거주 거리 제한을 둘 것인지 여부와 서비스를 제공하는 가족구성원에게 요양보호사 자격을 의무적으로 요구할 것인지의 여부, 현금급여의 수준, 등급별 차등 여부, 가족요양의 관리체계 등이 정책설계에서 중요하게 토론해야 하는 지점이 될 수 있다(이윤경, 2011). 한편, 가족 간에 이루어지는 서비스 수행은 실제로 확인하기가 어려운 영역이라며 장기요양보험 제도 도입의 본래 취지에 입각하여 현물급여 원칙을 재확인하고 케어매니지먼트 등을 도입하여 가족이든 가족이 아니든 제공되는 서비스 질을 관리하는 것이 핵심이라는 의견도 제출되고 있다(홍성욱, 2011).

2) 이론적 맥락: 가족돌봄의 보상방식

가족에 의한 전통적 돌봄을 대신하거나 보완하기 위해 사회적 돌봄(social care)이 제도화된 이후에도 비공식적인 가족 돌봄은 장기요양 영역에서 “숨겨져 있는(hidden)” 주요한 영역으로 간주된다(OECD, 2011). OECD(2011)는 장기요양제도를 가진 25개 국가에 대한 분석을 통해 이들 나라들에서 점차 가족돌봄을 보상하거나 장려하는 기제가 발달하고 있다는 진단을 내린다. 그리고 그 이유를 인구고령화에 따라 서비스 대상이 증가하고 제도 확대에 따른 재정적 지속가능성 문제가 크게 부상하였을 뿐 아니라, 돌봄노동자의 안

정적인 공급 역시 점차 어려워졌기 때문이라고 설명한다. 분석 대상이 된 국가들에서 장기요양제도는 돌봄노동자에 의해 직접 제공되는 현물급여만이 아니라 노인이용자가 직접 서비스를 구매할 수 있는 현금급여(allowance for the person being cared for), 일정시간 돌봄을 제공하는 가족 등에 대한 돌봄수당(carers allowances), 세액공제, 유·무급 휴가제도, 유연근무제, 가족돌봄자에 대한 훈련 및 교육, 일시위탁돌봄(respite care), 상담서비스 등 다양한 서비스의 종류와 프로그램들로 이루어져 포괄적으로 시행되고 있다(OECD, 2011).

이와 같은 정책수단들 가운데 가족 돌봄이 제도 안에서 지속되도록 직접적으로 지원하는 정책수단이 노인을 돌보는 가족에게 직접 지급되는 돌봄수당과 가족이나 이웃, 친지를 포함하여 자신을 돌볼 사람을 직접 고용할 수 있도록 노인이용자에게 현금을 지급하는 현금급여(cash benefit)다(Daly, 2000; Knijn and Oster, 2002; Betto and Plantenga, 2004). 전자는 가족구성원을 돌보는 가족돌봄자의 권리와 활동을 국가로부터 직접 보장 받는 것으로 비공식 돌봄에 대한 가치를 인정하는 의미를 갖기도 하고, 가족돌봄을 수행하는 사람이 상실한 시장노동과 시장임금에 대한 보상의 성격을 포함하고 있다. 후자는 노인이용자의 서비스 권리를 기반으로 지급되는 급여로 서비스 이용자의 욕구와 선택에 입각하여 서비스 제공을 보장한다는 취지를 갖는다. 이 현금급여 방식에서 가족이나 친지, 이웃의 비공식 돌봄은 서비스 이용자의 선택을 거쳐 금전적 보상으로 연결된다.

Daly(2002)는 돌봄수당과 현금급여라는 정책수단을 비교, 분석하였을 때 돌봄서비스의 질과 재정절감이라는 면에서 모두 긍정적인 효과를 갖는다고 말한다. 그러나 돌봄수당은 그 수준이 높기 어려울 것이며 현금급여와 마찬가지로 가족 안에서 여성의 돌봄을 강제하고 고정할 우려가 있다고 지적한다. 무엇보다 이 두 가지 방식 모두 돌봄 공급을 사적인 책임으로 돌릴 위험이 존재한다고 경고한다. 그러나 노인돌봄은 직접적 돌봄에 관여하는 주 돌봄자뿐 아니라 경제적, 시간적, 정서적 자원을 가진 다수의 가족구성원이 오랜 시간에 걸쳐 관여하여 협력하는 복합적 과정(최희경, 2011)이기에 하나의 돌봄방식과 정책수단으로 쉽게 보장되기 어렵다고 할 수 있다. 따라서 현물급여와 현금급여, 돌봄수당 등의 정책수단이 택일의 문제가 아니라 현실에 맞는 제도적 배열(institutional arrangement)의 문제로 바라보는 것이 필요할 수 있다. 이런 차원에서 가족돌봄에 대한 지원의 필요성을 단순히 가족돌봄의 책임성을 재부과한다거나 재정적 인센티브 기제로 보는 것

을 뛰어넘어 새로운 사회적 조건에서 노인돌봄과 노동의 병존이라는 목적, 즉 일·가족 양립정책의 일환에서 포착하는 시각(최희경, 2011)은 가족돌봄을 해석하는 데 포괄적인 관점을 제공해준다.

현재 가족요양보호사가 받는 급여와 현금급여로써 가족요양비는 다음 몇 가지 점에서 다르다. 첫째, 가족돌봄자의 요양보호사 자격 여부다. 가족요양비를 신청한 가족에게는 요양기술이나 자격을 묻지 않는다. 법에 규정된 대로 가족요양이 불가피한 사유를 충족하지만 확인할 따름이다. 그러나 가족요양보호사에 의한 서비스는 가족이 요양보호사 자격증을 갖추어야 하고 노인이용자와 같이 살고 있는 가족이었을 때 가능하다. 둘째, 보상되는 현금의 액수가 다르다. 가족요양비는 등급에 관계없이 15만 원으로 고정되어 있다. 그러나 가족요양보호 방식을 선택하여 서비스를 제공할 경우(방문목욕을 제외하고), 운영방침 변화에 따라 120분 인정(2009년 6월까지)일 경우 약 50~60만 원, 90분 인정(2009년 6월부터 2011년 8월까지)일 경우 30~40만 원, 60분을 서비스 이용시간으로 인정할 경우 약 20만 원 내외를 급여로 받게 된다. 셋째, 가족요양보호사는 원칙적으로는 방문요양기관을 통하여 4대 보험에 가입하고 서비스제공활동은 노동이력이 되며 급여는 공식적인 임금으로 간주된다. 가족요양보호사에 의해 제공되는 활동이 ‘요양보호사’라는 자격을 갖춘 노동자가 제공하는 서비스노동의 형식을 띠고 있기 때문이다. 그러나 가족요양비를 받는 노인이용자의 가족돌봄자는 가족 내에서 수행하는 돌봄활동에 대한 어떤 사회적이고 제도적인 인정이나 지원을 받지 못한다.

본 연구에서는 현재 한국의 노인장기요양보험제도에서 발생한 ‘가족요양보호사’라는 현상이자 돌봄의 지불방식(payments of care, Ungerson, 2000)에 대해서 최대한 개방적인 태도로 접근하고자 한다. 가족요양보호사는 정책이 의도하지 않았더라도 현실적으로 존재하는 독특한 돌봄의 지불방식이다. 이 성격을 기존의 구분, 곧 돌봄제공자에 대한 수당과 돌봄이용자에 대한 현금급여 중에서 어떤 정책수단에 근접한가라는 방식으로 규명하는 것은 본 연구의 주된 관심이 아니다. 오히려 두 가지 유형의 돌봄지불방식이 가진 특성들이 현실의 ‘가족요양보호사’ 방식 안에서 발견되는지, 발견된다면 그 양상은 어떠한지를 찾아내고자 한다. 이는 실제 가족요양보호사라는 형식을 선택한 가족돌봄자의 진술과 인식, 그리고 이들이 설명하는 노인이용자에 대한 돌봄서비스 제공활동에 대한 분석을 통해 가능할 것이다.

3. 연구방법

본 연구는 한국의 노인장기요양보험제도에서 가족요양보호사 현상이 발생한 원인을 파악하고 이 현상이 보여주는 노인장기요양보험제도와 가족돌봄의 긴장을 분석하고 토론하는 데 목적이 있다. 건강보험공단에 급여를 신청한 자료를 통해 동거가족 요양보호사의 수와 가족요양급여비의 규모는 확인할 수 있지만, 이들이 누구인지, 어떤 이유들로 가족요양보호사가 되어 어떻게 서비스를 제공하고 있는지에 대한 연구는 아직 이루어지지 않았다. 따라서 가족요양보호사에 대한 초기적 연구로서 본 연구는 심층면접방법을 통해 확보된 자료를 분석하는 질적 연구방법을 선택하였다.

본 연구에서 활용한 데이터는 2011년 한국여성정책연구원에서 실시한 『노인장기요양보험제도가 가족에게 미치는 영향 연구』에서 수집한 심층면접조사 원자료 중에서 가족요양보호사 자료만을 선별한 것이다.

[표 2] 연구참여자

번호	연구참여자 관련					서비스이용자 관련		
	성별	나이	관계	결혼여부	서비스제공기간	연령	성별	등급
사례1	여	62	배우자	기혼	1년 2개월	67	남	뇌병변3등급
사례2	여	49	며느리	기혼	3년 4개월	79	여	치매3등급
사례3	여	48	딸	기혼	1년 5개월	75	여	파킨슨3등급
사례4	여	43	딸	기혼	1년 4개월	76	여	치매3등급
사례5	여	41	딸	기혼	8개월	65	여	파킨슨3등급
사례6	여	50	딸	비혼	1년 8개월	84	여	1등급
사례7	여	50	딸	기혼	5개월	80	여	1등급
사례8	남	53	아들	기혼	1년 2개월	85	여	2등급
사례9	남	42	아들	기혼	1년 9개월	70	남	2등급
사례10	남	35	아들	미혼	1년 7개월	69	남	뇌병변2등급

심층면접은 가족관계에 있는 노인이용자에게 노인장기요양보험제도에 의한 방문요양, 방문목욕 등 재가서비스를 제공하는 요양보호사 10명을 대상으로 2011년 7월에서 9

월에 걸쳐 이루어졌다. 다양한 정보를 확보하기 위하여 남성과 여성을 모두 포함하였고, 연령대도 30대부터 60대까지 최대한 다양화하였다. 돌봄의 양상에 대한 포괄적인 정보를 얻기 위하여 1등급부터 3등급까지의 이용자를 돌보는 요양보호사들이 연구에 참여할 수 있도록 하였다. 또한 서비스 이용자와 가족요양보호사의 관계를 다양하게 반영하기 위하여 아들, 딸, 며느리, 배우자가 골고루 포함될 수 있도록 연구참여자를 선정하였다(표 2 참조).

심층면접조사는 일대일 단독대면 인터뷰와 그룹인터뷰 두 가지 방식을 병행하여 이루어졌다. 개별인터뷰의 경우 신체적, 상황적 조건으로 인하여 외출이 용이하지 않은 가족이용자의 경우 이루어졌다. 이 사례에는 돌봄서비스가 수행되는 공간을 파악하기 위한 의도적 가정방문이라는 이유도 부가되었다. 그룹인터뷰의 경우 동일한 가족관계(딸 등) 일 경우 짝을 지어 인터뷰 하는 방식으로 수행하였는데 공감과 비교를 통해 더욱 활발한 진술이 이루어지는 효과를 가질 수 있었다. 이 경우 녹음과 녹화시설을 갖춘 회의실에서 인터뷰를 진행하였다. 모든 인터뷰 대상에게는 연구의 목적과 더불어 개인정보의 비밀보장, 조사내용을 연구의 목적에만 이용하겠다는 연구윤리를 설명하였고 구두로 연구 참여에 대한 동의를 받았다. 인터뷰는 짧게는 1시간에서 길게는 3시간에 걸쳐 진행되었고 모든 내용은 녹음 또는 녹화를 거쳐 전사(轉寫)되었다.

심층인터뷰를 통해 확보한 10개 사례는 질적내용분석(qualitative contents analysis) 방법으로 분석하였다. 질적내용분석은 텍스트 분석을 위한 고전적 기법 중 하나다(임은미 외, 2009). 질적내용분석의 주요한 특징 중의 하나는 범주를 활용하는 것인데 이 범주는 일반적으로 기존의 이론적 모델로부터 도출된다(Hsieh and Shannon, 2005). 자료로부터 범주를 생성하는 것이 아니라 기존의 범주에 자료를 할당하는 방식을 취한다.

본 연구는 ‘가족요양보호사’라는 질적 자료를 제도적 맥락과 이론적 맥락에서 분석하려는 전략을 수립하였다. 먼저 제도적 맥락에서 도출한 분석범주는 본 연구의 중심 연구문제인 가족요양보호사라는 현상이 발생한 원인을 탐색하는 데 맞춰진다. 즉, 가족요양보호사들의 진술 분석을 통해 가족구성원이 가족요양보호사를 선택하게 된 원인을 노인장기요양보험제도 이용경험과의 연관 속에서 찾고자 한다. 이를 통해 제도의 특성이 가족요양보호사 현상의 발생에 어떻게 작용하였는지, 실제로 서비스를 이용하는 노인가

족의 입장에서 제도는 어떻게 수용되고 경험되었는지를 드러내고자 한다. 그리고 이론적 맥락에서 도출한 분석 범주는 가족요양보호사들이 스스로 수행하는 활동을 어떻게 해석하는지, 특히 가족요양보호사 활동의 대가로 받는 임금의 성격을 어떻게 규정하는지에 초점을 맞춘다. 이는 가족요양보호사라는 양상이 현금급여와 돌봄수당이라는 기존의 이론으로부터 도출할 수 있는 돌봄의 지불방식이 가진 특성들을 어떻게 반영하고 있는지 분석하기 위함이다.

4. 분석

가족요양보호 방식이 급속히 확대된 이유를 선행연구에서는 세 가지로 들고 있다(이윤경, 2011; 홍성욱, 2011). 첫째, 제도 초기에 요양보호사 자격증을 나이, 학력 제한 없이 일정한 교육이수만으로 취득할 수 있었다는 자격증 취득제도의 용이함이다. 둘째, 요양보호사 교육기관들은 교육생을 유치하기 위하여, 또 방문요양기관들은 이용자를 확보하기 위하여 가족이 요양보호사 자격증을 취득하여 요양보호를 하면 현금급여를 받을 수 있다는 점을 적극 홍보한 제공기관들의 영업전략이다. 셋째, 기존에 노인을 부양하고 있던 가족들이 제도를 통해 받을 수 있는 금전적 혜택을 인지하게 되면서 자격증을 취득하였다는 가족의 경제적 욕구가 그것이다.

앞의 두 가지는 한국 노인장기요양보험제도가 가진 특성인 시장경제적 요소와 연관이 있다. 제도 도입 당시 공급자 진입장벽은 낮아 요양서비스 제공기관 설치에 일정한 요건만 갖추면 개인도 참여할 수 있도록 허용했다. 그 결과 건물과 설비에 자본 투자가 드는 시설요양기관에 비하여 설비투자를 필요로 하지 않는 재가서비스 제공기관이 대폭 증가했다. 노인장기요양서비스가 본격적으로 시행되기 전인 2007년 노인요양시설이 1,186개소, 재가서비스 제공기관이 1,408개소였는데 2011년에 요양시설은 3,929개소, 방문요양기관은 19,948개소로 증가하였다(국민건강보험공단 노인장기요양보험통계). 요양보호사 교육과 양성도 민간자율로 시행하면서 요양보호사 모집과 교육, 취업에서 요양보호사 교육기관의 재량적 영역이 커졌다. 여기서 발생한 부실한 교육과 자격증 매매에 가까운

영업행태 등 요양보호사 교육기관의 잘못된 운영과 활동은 여러 차례 언론에 보도되기도 하였다. 경쟁을 통해 가격을 낮추고 서비스 질을 높이는 시장기제 원리가 적용되기 전에, 경쟁적으로 고객을 유치하여 더 많은 수익을 창출하려는 제공기관의 유인이 더 많은 요양보호사를 확보하기 위한 반(半)합법적 경로를 만들어냈다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 ‘가족의 경제적 욕구’로 언급된 가족요양보호사 증가의 원인을 좀 더 면밀히 살펴보고자 하였다. 만약에 가족돌봄자가 돌봄부담 경감 대신에 금전적 혜택을 보고자 했다면 어떤 조건과 이유에서 이를 선택하였을까? 경제적 욕구가 주 원인이라면 경제적으로 부유한 가족은 왜 가족요양보호사를 선택하는가? 또 서비스 인정시간이 줄어 가족요양보호사가 받을 수 있는 실질적 급여가 삭감되는데도 왜 가족요양보호사의 수는 줄어들지 않는가?

본 연구에서는 이러한 의문을 10명의 가족요양보호사 사례 분석을 통해 해결해보고자 하였다. 이를 위해 가장 먼저, 가족요양보호사가 돌봄을 수행하는 가구의 구성과 특성에 대하여 분석해보았다. 그 결과 10개의 사례는 단일한 특성을 갖는 것이 아니라, 모든 노인가구의 유형을 다 가지고 있다는 점이 나타났다. 즉, 노인부부로 구성된 1세대 2인 가구와 2세대 가구 중에 노인이용자와 자녀로 구성된 2인 가구가 있는가하면 노인부부와 미혼자녀로 구성된 3인 가구가 있었다. 그리고 3세대 가구의 경우 지방에서 혼자 사시던 노인이 서울에 사는 딸이나 아들집으로 이사를 하여 가구를 구성하는 경우와 자녀가구가 노인(노인부부)가 살고 있는 집으로 통합하여 들어온 경우가 있었다. 자녀가구 중심인가, 노인가구 중심인가는 누구의 집으로 누가 합쳐서 들어왔는가를 중심으로 분류하였다 (표 3 참조). 노인이용자와 가족요양보호사 2명을 중심으로 가구특성을 살펴보면 둘로만 구성된 가구가 있는가 하면 추가적인 가족돌봄자를 갖는 경우, 또 가족요양보호사가 주돌봄자가 되어 돌봐야 할 자녀들이 있는 가구도 발견된다. 또한 가구별 소득원천이 상이하다는 것을 파악할 수 있다. 노인가구와 노인과 미혼자녀로 구성된 가구의 경우, 가족구성원이 가족요양보호사를 통해 받는 급여가 주 생계비로 이용되고 있음을 알 수 있다. 그 외의 경우는 주 소득원을 별도로 갖고 있는 것을 확인할 수 있다.

[표 3] 가족요양보호사 가구특성 분석

가구유형		사례 번호	가족요양보호사	가구 원수	다른 가구구성원	가구수입원	요양보호사 활동의사
1세대	노인 부부	사례1	배우자	2	.	없음(차상위) 급여가 주생계비	있음
2세대	노모와 자녀	사례6	딸	2	.	없음(차상위) 급여가 주생계비	없음
		사례3	딸이 남동생과 같이 사는 어머니 둘봄	2	남동생/ 남편 고등학생 1	남동생/ 남편	없음
	노부모와 자녀	사례10	아들(미혼)	3	어머니	부모저축/ 급여가 주생계비	있음
3세대	자녀가구 중심 세대통합	사례4	딸 농촌에서 혼자 사시다가 서울로 올라옴	5	남편 중학생 2	남편 (자영업)	없음
		사례2	며느리 농촌에서 혼자 사시다가 요양병원을 거쳐 서울로 올라옴	4	남편 대학생 2	남편 (자영업)	없음
		사례8	아들 결혼하면서부터 모시고 살아왔음	5	아내 고등학생 2	부부 (누나가계에서 일함)	없음
	노인가구 중심 세대통합	사례5	딸 남편의 실직으로 친정집과 세대 통합.	8	아버지 남동생 2 남편 초등학생 2	남동생	있음
		사례7	딸 해외생활 정리하고 들어와 세대통합	5	남편 20대 자녀 2	남편 어머니재산	없음
		사례9	아들 계속 같이 살아옴	7	어머니 아내 7세이하 자녀 3	부모금융소득	없음

위에서 분석한 사례들은 가족요양보호사 선택의 이유를 “가족돌봄자의 경제적 욕구”로 단일하게 파악하는 것이 현실적이지 않음을 보여준다. 이 외에도 부가적인 다양한 요인들이 결합되어 있음을 알 수 있다. 가족요양보호사 현상의 요인을 가족의 경제적 욕구라고만 한정하는 순간, 이 문제의 해결은 가족요양보호사 급여의 크기로만 집중되고 만다. 그러면 시설입소가 아닌 방식으로 요양 욕구를 충족하면서 생활을 유지해야 하는 수많은 노인들과 이들과 동거하면서 돌보는 가족들의 욕구가 관찰되고 존중되면서 공식적인 장기요양제도와 연관되어 사회적으로 지원될 수 있는 가능성이 차단되는 것이다.

그렇다면, 가족요양보호사는 요양보호사를 선택하는 ‘여러 가지 이유들’은 무엇인가? 사례분석 결과 서로 상이한 세 가지 이유를 발견할 수 있었다. 각각의 이유는 가족돌봄자가 가족요양보호사가 되는 경로라고 해석할 수 있고, 가족요양보호사의 각기 다른 정당성으로 주장되는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 상이한 세 가지 이유 안에서 현재 가족요양보호사의 ‘특수한 급여’는 서로 다르게 해석되고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

첫째는 유일한 가족구성원이 돌봄과 생계유지의 책임을 둘 다 가져야 할 경우 가족요양보호사를 선택하는 것이다. 이는 주로 노인부부, 노인과 비혼 자녀로 구성된 저소득 가구에서 발견할 수 있으며 이 때 가족요양보호사의 급여는 임금의 성격을 명확하게 가진다(<사례 1>, <사례 6>, <사례 10>). 두 번째는 전통적인 노부모 부양에 수반되어 이루어지는 결정이다. 주로 혼자된 부모가 거처를 떠나 자녀와 함께 사는 경우 자녀는 부모를 부양하고 돌보면서 가족요양보호사라는 자격증을 취득하여 급여를 받는다. 이 경우, 가족요양보호사는 급여를 부모부양의 대가라고 해석하고, 노인이용자는 암묵적이거나 공공연하게 자신 몫의 수당임을 주장하기도 한다(<사례 2>, <사례 4>). 세 번째는 역시 전통적인 부모부양을 수행하는 사례 중에서, 제도적 서비스에 만족하지 못하는 경우다. 이들은 방문요양, 방문목욕과 같이 현재 가능한 서비스가 시급한 것이 아니라고 말한다. 간병에 필요한 물품이며 간병비용이 필요하기 때문에 가족요양보호사가 되어 급여를 소모품을 구입하는 데 쓴다는 것이다(<사례 8>, <사례 9>). 이 경우 가족요양보호사의 급여는 비록 가족구성원에게 지급되지만, 노인이용자에게 지급되는 현금급여의 성격을 가지고 쓰여지는 것을 발견할 수 있다.

1) 생계과 돌봄, 이증고의 해결책

돌봄을 필요로 하는 노인과 직업이 없거나 불안정한 가족구성원 둘이 사는 경우 공식적 요양서비스 이용은 간단한 문제가 아니다. <사례 1>은 노인부부가구다. 건축업을 하던 남편이 외환위기 이후 부도를 내고 뇌출혈, 뇌경색으로 세 번을 쓰러져 “10년을 놀아버렸다”고 말한다. 직장암 수술도 받았다. 전업주부이던 부인은 2001년 이후 커피숍, 호프집을 하다 망하고 노점상도 하다가 고깃집에서 불판을 닦고 주방에서 설거지를 해서 생계비를 벌어들였다. “동장에게 얘기해서” 차상위 계층에게 주는 혜택으로 다세대임대주택에 살고 있으며, 의료급여 혜택을 받고 있다. 노인장기요양보험제도가 시행되고 남편은 장기요양 3등급 판정을 받고 처음에는 요양보호사에게 방문요양서비스를 받았다. 그런데 “본인부담금도 쥐야하고 여러 가지로 생활에 곤란”이 찾아왔다. 요양보호사 자격증을 따서 가족요양보호를 하기 전까지 <사례 1>의 가구 소득은 월 70~80만 원이었다고 한다. 부인이 노점을 하거나 식당에 나가서 일하고 받는 임금이었다. 방문요양서비스를 받기 시작하면서 본인부담금으로 내야 하는 돈은 10여 만 원. 가족요양보호사가 된 이래로 생활비는 여기서 나오는 “월 44만 원 정도”¹⁾의 급여를 통해 해결하고 있었다.

<사례 6>은 혼자 사시던 84세의 어머니가 쓰러져 병원에 갔을 때, 간병인들로부터 ‘가족요양보호사’에 대해 알게 된 딸이 자격증을 취득하여 어머니를 모셔와 살게 된 경우다. 퇴원 후 요양 1등급 판정을 받은 어머니는 딸이 자격증을 취득하는 동안 요양시설에 있었으나 두 달을 넘기지 못하고 “못 있겠다”며 집으로 돌아갈 의사를 강하게 표현했다고 한다. 그래서 자격증이 채 나오기 전에 집으로 어머니를 모셔다 놓고 교육을 다니다가, 자격증 취득 후 가족요양보호사로 일하게 되었다. 50대 딸은 혼자 살고 있었으며, 남동생 중 둘 중 한명은 기초생활수급자, 다른 한명 역시 “뭘 좀 하다가 망해서 아주 형편없게 된” 상황이라고 했다. 어머니는 기초급여 신청을 여러 차례 했으나 부양의무자 규정 때문에 수급자로 선정되지 못했다고 했다. 가족요양보호사로 일하게 된 것은 소득 없이 어머니를 모시고 살게 된 딸이 내린 결정이었다.

1) <사례 1>의 인터뷰는 2011년 8월 24일 수행되어 가족요양보호사 서비스 인정시간 축소 조치(1일 60분, 월 20일, 방문목욕 주1회)의 적용을 받기 이전이다.

차상위든 뭐든 해보려고 그렇게 해서 혜택을 받았으면 좋겠는데 그것도 안 되고……. (중략) 노인장기요양보험제도가 2008년 8월이죠? 그 전에는 그나마도 없었을 거 아닙니까. 어머니 아픈 시기에 그게 생겼어. 어머! 그래? 참 고맙더라고요. 그 4, 50만 원 들어오는 돈이.
<사례 6>

<사례 1>과 <사례 6>의 노인이용자 가구에서 유일한 소득원은 요양보호사 자격증을 취득한 가족돌봄자가 요양서비스를 제공하고 받는 임금이다. 두 노인이용자의 경우 다른 소득원이 없고, 가구 내 다른 생계부양자는 없다. 형제나 자녀들로부터 경제적인 도움도 받지 못하고 있다. <사례 1>의 60대 여성과 <사례 6>의 50대 여성에게 놓여진 선택은 가족구성원을 돌보는 일을 요양보호사에게 맡기고 노동시장에서 생계비와 방문요양 서비스 본인부담금을 직접 벌여오는 방법과 자신이 직접 가족을 돌보고 임금을 받아 생활을 하는 방법 둘 중의 하나였다. 60대, 50대 여성에게 전자의 선택은 쉽게 가능한 일이 아니었다.

<사례 10>의 30대 비혼 남성은 실직하고 나서 요양보호사 자격증을 취득하여 가족요양보호사로 등록했다. 일주일에 3일씩 병원에서 투석을 받아야 하는 아버지에 대한 직접적인 수발은 어머니가 하신다. 하지만, 가구 내 소득활동을 하는 사람이 없는데, 어머니 일을 도와드리고자 요양보호사를 쓸 수는 없었다고 말한다.

이 세 사례의 참여자에게 가족요양보호사는 생계와 돌봄을 동시에 해결하는 방법이 었다. 요양보호사를 통해 방문요양서비스를 받거나 요양시설을 이용하게 된다면 매달 본인부담금을 내야 하고 이 때 이들은 생계비와 서비스이용료가 확보되는 직업을 가질 수 있어야 한다. 마땅한 직업을 구하기 어려운 상황에서 가족요양보호사는 가족돌봄을 수행하면서 생계부양을 하는 길처럼 해석될 수 있다.

이 세 사례의 가구 안에서 가족요양보호사는 생계부양자이기도 하다. 이들의 급여는 노동을 통해 획득한, 가족의 생계를 유지하는 비용으로 간주된다. 이러한 상황에서 가족요양보호사는 자신의 선택과 급여에 대한 민감성을 보인다. <사례1>은 등록된 방문요양 센터에 항의하여 급여를 높인 경험이 있다. <사례 10>은 다수의 방문요양기관을 비교한 후 가장 높은 임금을 주는 기관을 선택했다.

원래 7천 500원씩밖에 안주더라고요, 그런데 내가 가서 따졌어. 우리 3층에 아줌마 다른 데 센터에 다니는데 형님 얼마 받아 그래서 7천 500원 그랬더니 왜 형님 7천 500원 받아 나는 8천 원 받아 그래. 그래서 왜 나 7천 500원 주느냐 8천 원 줘라 그랬더니 올려주더라고. <사례 1>

제가 처음에는 집 가까운데 아무 데나 했었는데 알아보니까 조건이 다 다르더라고요, 그래서 저도 한번 옮겨요. (중략) 센터에서도 사람 봐서 값을 정해요. 시급으로 하는 데가 있지만 총액으로 하는 데가 있거든요, 거기가 좋아요. 총액으로 한 달에 얼마를 맞춰주겠다 그런 식으로 해서 이야기를 잘하면 좀 더 많이 받을 수 있고 어수룩하면 많이 못 받겠죠. <사례 10>

가족요양보호사 방식은 이 세 참여자에게 건강이 악화된 부모님 혹은 남편의 돌봄과 본인을 포함한 가족의 생계를 해결하기 위한 방편으로 선택되었다고 할 수 있다. 이를 통해 다른 요양보호사에게 방문요양서비스를 받았을 때 생기는 본인부담금 지출도 줄일 수 있었다. 충분한 금액은 아니지만 생활하기 위해 필요한 소득이 생기는 일이었다. 요양보호사라는 직업은 다른 일을 포기하고 선택하였다기보다 다른 일이 부재한 상태에게 가능한 일자리이기도 했다.

2011년 8월 가족요양보호사 인정시간의 축소는 이러한 선택이 가지는 경제적 혜택의 크기를 줄였다. <사례 1>의 가족요양보호사는 다른 노인이용자에게 방문목욕서비스를 제공하기 시작했다. <사례 10>의 가족요양보호사도 “지금까지는 가족만 했지만 이제 남는 시간을 활용해야 하지 않을까 하는 생각을 하고 있다”. 이들이 더 일을 하거나 하겠다고 생각할 수 있는 것은 자신이 밖에서 일하는 동안 노인이용자 옆에서 있어줄 다른 가족의 지원을 받을 수 있기 때문이다. <사례 1>의 경우 아흔이 넘은 시어머니가 인근에 살면서 낮에 몇 시간씩 누워 있는 아들 옆에 앉았다 가시는 시간동안 다른 집에 가서 일하고 온다고 했다. <사례 10>의 요양보호사는 아주 건강하시지는 않지만 아버지 옆에 있어줄 어머니와 같이 살고 있다. 주변에서 다시 가족자원을 동원하여 돌봄 결손을 처리하고 생계비를 마련해야 하는 처지인 것이다.

문제는 그렇게 할 수 없는 경우에 심각해진다. <사례 6>에서와 같이 1등급 판정을 받은 어머니와 단둘이 살면서 다른 친지들의 도움을 전혀 기대할 수 없을 때 가족요양보호사 임금으로 생활이 되지 않는다면 어떻게 해야 할까? 어머니를 시설서비스로 옮기고 50대 여성인 이 요양보호사가 시설서비스 본인부담금 50여 만 원을 포함한 자신의 생활비를 어떻게 벌 수 있을까? 전체 노인의 75%가 공적연금의 수혜를 받지 못하고 있는 한국 현실에서 빈곤한 노인가구의 노인장기요양서비스 이용은 단지 가족 돌봄이나 사회적 돌봄이나를 선택하는 문제에 그치지 않는다.

2) 부모 모시는 자녀, 가족요양보호사

부모님을 모시게 된 자녀가 요양보호사 자격증을 취득하여 부양과 돌봄을 병행하는 사례도 있다. 고향에서 혼자 사시던 노인이 건강이 악화되어 혼자 사실 수 없게 되었을 때, 서울에 살고 있는 자녀들이 모시고와서 등급판정을 받게 하고 본인들은 요양보호사 자격증을 취득한다. 부모님과 같이 살다가 부모님의 건강이 악화되어 요양보호서비스가 필요하자 자녀들이 요양보호사 자격증을 취득하는 경우도 있다. 본래부터 같이 살아왔건, 건강이 악화되고 난 후 자녀들 집으로 옮겨서 살게 되었건 이 경로는 부모부양의 일환으로 가족요양보호사를 선택하는 것이다.

<사례 4> 노인이용자의 경우 두 딸이 요양보호사다. <사례 4> 참여자가 그 중 한 명인데 “큰 언니가 먼저 따고 권해서” 요양보호사 교육을 받게 되었다고 했다. 두 딸은 모두 전업주부였다. 시골에서 농사짓고 사시다가 쓰러져 치료를 받고난 후 자식들이 살고 있는 서울로 온 친정어머니는 큰아들 집에 살다가 곧 막내아들 집으로 옮겨 주간보호센터를 이용했다. “며느리에게 50만 원씩 생활비를 주고, 주간보호센터 매일 이용하면서 본인 부담금을 내는 게 싫었던” 어머니는 큰딸 집으로 옮겨왔으나 “정리정돈 잘하고 깔끔한 큰언니와 맞지 않아” “털털한” 막내딸인 <사례 4> 참여자의 집으로 오시게 되었다.

<사례 2> 노인이용자는 두 며느리가 요양보호사다. 지방도시에 혼자 사실 때는 큰 며느리가 직장을 다니면서 저녁이나 주말에 비동거 가족요양보호사로 방문요양서비스를 제공했다고 했다. <사례 2> 참여자는 작은 며느리다. “우리 엄마 돌아가시면 당신 책

임”이라고 한 남편이 무서워 치매 3등급 시어머니를 서울로 모셔 왔다. 요양보호사 자격증은 큰며느리의 권유로 일찌감치 장만해두었다. 소속된 재가요양기관은 시어머니가 사는 지방도시에 있는, 아는 사람이 하는 곳이라고 했다. 기관에 갈 일이 없으니 상관없다고 했다.

이 두 사례에서 노인이용자는 다른 자녀의 집을 거쳐서 참여지들과 같이 살게 되었다. 노인장기요양서비스 대상자라는 것만 제외하면 자녀들에 의해 이루어지는 전통적인 부모부양의 양상을 확인할 수 있다. 요양보호사 자격증이 부모부양을 예상한 자녀들에 의해 적지 않게 취득되었다는 것은 이 두 사례만 보아도 쉽게 확인된다. 두 사례 모두 자녀 중 2명이 요양보호사 자격증을 취득했다. 이 중 세 사람이 전업주부다.

“부모님을 모시기 위해 가족요양보호사를 선택했다”고 진술하는 이 참여자들은 전통적인 부모부양 의무를 수행하고 있는 자녀들이라고 할 수 있다. 특히 <사례 2> 참여자는 “싫지만 남편이 무서워서” 시어머니를 서울 집으로 모셔왔다고 말한다. 이들은 자신이 요양보호사라는 직업을 가지고 있다고 생각하기보다 전업주부라고 생각한다. 그렇다면 가족요양보호사의 의미, 특히 자신이 받는 급여를 어떻게 해석하고 있을까?

아무래도 들어오니까 엄마한테 좀 더 많이 해드리지요. 음식이라도 더 하고 약도 더 하게 되고 좋은 것 좀 더 하게 되고. 그리고 나는 내가 그것을 해서 돈 받는다고 생각 안하고 엄마로 인해 받는다고 생각이 드니까 아무래도 이만큼은 엄마 똥이니까 그 한도 내에서 더 여유롭게 엄마한테 할 그런 마음이 생기죠. <사례 4>

자기 부모를 모시는데 돈을 준다는 게 너무 이상한 거예요. 그것도 조금도 아니고 그 정도면 많이 주는 거잖아요. 남을 모시면 그 정도가 많은 것은 아닌데 사실 자기 부모 자기가 책임지는 거잖아요. 그런데 돈을 받는다니까 그런 기분이 들더라고요. 우리나라가 진짜 복지 국가 됐나 보다 아니면 이런 생각했어요. 요즘은 부모 모시기 싫어하나 보다. 돈까지 줘야 되나 보다. (중략) 아무래도 노인들한테 꽤 많이 들어가잖아요. 그 부분을 보조해주니까. 자식들이 자기 생활비에서 50만 원 떼서 하는 게 쉽지 않잖아요. 그런데 그렇게 여유가 생기니까 아무래도 씹씹이를 편하게 할 수 있잖아요. <사례 3>

그러나 가족의 생계를 책임지는 주부양자가 있고 본인은 전업주부인 경우(<사례2> <사례3> <사례4> <사례5>) 가족요양보호사로서 서비스를 제공하고 받는 급여는 “부모 부양에 대한 정부보조금”으로 인식되고 있었다. 일종의 가족 돌봄에 대한 보상으로 이해한다는 면에서 돌봄 수당으로 받아들여지고 있다고 할 수 있다. 이들은 매달 받는 급여를 부모 돌봄에 소요되는 비용, 예를 들어 한의원이나 물리치료에 들어가는 비용, 병원오갈 때 드는 택시비, 침값, 약값 등으로 지출한다고 답했다.

자녀들이 가족요양보호사의 급여를 돌봄 수당으로 이해하는 것처럼, 이 자녀들의 부모인 노인당사자들도 가족요양보호사로서 자녀들이 받는 급여를 ‘부모를 부양하는 자식에게 정부가 지급하는 현금’이라고 인식한다. 자신으로 인하여 자식들에게 수입이 발생한다는 점을 잘 알고 있는 노인 이용자들은 자녀들이 본인을 부양하고 있는 상황을 대하는 태도에서 자녀들이 가족요양보호사로 일하기 전과는 다른 태도를 보인다고 했다. <사례 3>의 노인이용자는 딸이 가족요양보호사로 일하게 되면서부터는 이전에 딸이 반찬을 해온다든지, 병원동행을 할 때 주던 용돈을 주지 않는다. <사례 2> 참여자의 시어머니인 노인이용자는 가끔씩 “나 땀에 네가 돈을 버는 것이니 내 말을 들어야 한다”고 하거나 때때로 “그 돈은 내 돈이니 날 달라”고 하신다. 며느리 집에서 주간보호센터를 다니며 방문요양 본인부담금을 직접 지불했던 <사례 4>의 노인이용자는 딸에게 온 이후로 “본인의 돈은 안 나가고 딸에게는 돈이 들어오니까 되게 좋아 하신다”고 한다. 그래서 마치 당신이 딸에게 돈을 주는 것처럼 확인을 할 때가 있다고 했다.

돈이 들어오니까 저희 어머니도 저한테 눈치 많이 안보시고 사위한테도 그렇게 얘기하세요. 가끔씩 밥 먹으면서 통장에 돈 들어왔냐고 안 꺼내도 되는 얘기를 괜히 하시고…… 그래서 자기가 여기 얹혀살지 않다는 것을……. 그런데 우리 신랑은 그게 뭔 소리인지도 몰라요. 왜냐하면 자기 통장으로 들어오는 것도 아니고 우리 신랑이 요양보호사 개념도 없고 뭔지도 모르는데. <사례 4>

<사례 8>과 <사례 9> 참여자는 노인이용자의 아들이다. 줄곧 부모님과 함께 살아온 것이 공통점이다. 본래 모시고 살던 어머니, 아버지가 혼자서 거동하기 어려운 상태로 장기요양 2등급 판정을 받아 이들은 요양보호사 자격증을 취득했다. <사례 8>은 경제적 형

편이 좋지 않아 누나가 하는 가게에서 부부가 교대로 일하고 생계를 유지하는 반면 <사례 9>는 아버지 재산이 많아 평생 따로 소득활동을 하지 않고 살아왔다. 두 참여자의 부모님 모두 “거의 24시간 돌봐야” 하는 상태다. 식사와 배변 모두 혼자 하실 수 없다. 환자식과 기저귀와 소변통이 필요한 상태다. “어떻게 부모님을 시설로 보내느냐”는 것이 두 참여자가 가족요양보호를 선택한 이유다.

요양보호사로 받는 급여는 “가족부양을 장려하는 정부의 보조금”(〈사례 8〉)으로 해석한다. “사람들이 자기 부모인데도 모시는 거를 꺼려하니까 가족에게 도움을 좀 줘서 자기 부모를 모실 수 있도록 하는” 취지로 주는 돈이라는 것이다. 그렇기 때문에 요양보호사 자격증을 취득하고 가족요양보호사로 방문요양센터에 등록했지만 요양보호사를 자기 직업으로 생각하지 않는다. “직업을 갖고 있으면서 중간 중간에 어머니를 케어하기 위한 건데” 요양보호사로 등록을 하고 4대 보험에 가입하라고 요구해 화가 났다고 말한다. 그렇게 요구할 거면 “정부가 나를 먹여 살려야 된다”고 말한다.

경제적인 형편에 따라 가족 돌봄의 양상이 달라진다는 것을 <사례 9>는 보여준다. 참여자는 스물넷이 되었을 때부터 아버지 병수발을 들기 시작했다. 본인이 19년 병수발을 하면서 여동생 둘이 결혼한 후에야 본인이 결혼을 했고 이제 세 자녀를 두었다. 아버지 재산이 많기 때문에 병원비나 생활비는 크게 걱정하지 않는다. 노인장기요양보험제도 도입 후 가족요양보호사를 선택하여 급여도 받고 있지만 큰 의미를 두고 있지 않다. 그에게 가족요양보호사를 알려주고 권유한 사람은 등급판정을 하러 나온 건강보험공단 사람이라고 했다. 소변통이나 기타 필요한 물품을 저렴하게 구매할 수 있을 것이라는 언질을 주었다고 했다. 그는 “살던 대로 살면서 하던 일 하는 것”이라고 현재 가족요양보호사로서의 일을 설명했다. 아내는 집안일과 아이 키우는 것을 맡아서 하고, 자신은 아버지 병수발을 중심으로 하고, 역시 건강이 좋지 않은 어머니는 누이동생들이 자주 방문하여 쇼핑도 하고 찜질방도 같이 가면서 돌봐드린다고 했다. 이렇게 화목하게 지내면서 부모를 모실 수 있는 것은 “부모가 돈이 있으니까 뭐 필요하다고 하면 도와주고” 하기 때문이라고 말한다. 병원서비스를 적극 이용하는 것이 그가 하는 요양보호의 특징이다.

병원에 한 달에 여덟, 아홉 번을 가요. 저희는 치료를 하는 중이고 암치료한 지 6년이에요. 그래서 보통 CT 찍는 거를 편하게 전신 다 찍어요. 왜냐면 말씀을 못하시니까. 말씀을 하시

면 어디가 아프다 하면 거기만 찍으면 되는데 이제는 내가 불안해서 못살겠어요. 그래서 매번 가서 뭐 찍자고 하고 검사하자고 하면 ‘네, 알겠습니다’ 해요. (중략) 치과도 보철과 보정과 구강외과 3개 다니고 비뇨기과도 다니고 신장도 안 좋으시고 폐도 안 좋으시고 폐부종도 조금 있어요. (중략) 일주일코스를 10년간 그렇게 했어요. 하루는 한의원가고, 하루는 물리치료하고, 주말에는 남산에 가요. 제가 모시고 휠체어 끌고. <사례 9>

경제적 수준도 상이하고 연령대도, 직업이력도 상이한 이 두 남성 가족요양보호사의 공통점은 부모는 자신이 직접 모셔야 한다는 생각이다. <사례 2> 참여자의 남편도 마찬가지다. 그러나 이들이 가진 경제적인 지위는 가족 돌봄의 양상을 판이하게 만든다. 정부는 공식적인 제도를 통해 이들 노인이용자에게 똑같은 장기요양서비스의 권리를 주고 지원하였는데 ‘가족요양보호사’라는 경로를 통해 노인이용자들은 전혀 다른 서비스를 누린다. 맞벌이로 일하는 <사례 8>의 노인이용자는 빈집에 혼자 있다가 끼니때가 되면 번갈아 들어오는 아들, 며느리로부터 식사수발을 받는다. 외출은 못한다. 반면 <사례 9>의 노인에게 가족요양보호사로 일하는 아들은 19년째 늘 자신의 옆에서 각종 의료서비스와 외출을 계획하고 관리해주는 사람이다. 이 두 가족요양보호사에게 노인장기요양보험제도는 똑같은 가족요양보호사 급여를 지급한다.

3세대 가구 안에서 이루어지는 가족요양보호사의 활동은 노인이용자의 건강상태와 가구의 경제적 형편, 가족요양보호사의 직업적 조건에 따라서 상당한 격차를 보이게 된다. 이 경우 노인장기요양보험제도를 도입하여 요양 욕구를 가진 노인들에게 돌봄을 받을 권리를 부여하고 삶의 질을 유지하려고 한 정책목표로서 사회서비스 공급의 형평성은 훼손되는 것이라고 볼 수 있다. 방문요양, 방문목욕 등 재가서비스의 경우, 제공기관을 통해 서비스 제공시간과 활동이 점검되는데 비해 가족요양보호사는 제공기관과 대단히 형식적인 관계만 유지하기에 이들이 걱정 시간, 걱정한 서비스를 제공하고 있는지 확인하고 점검할 길이 막연하다고 할 수 있다. 노인이용자의 상태, 가구 구성(첫 번째 유형처럼 2인가구가 아닌 경우 가족돌봄자가 돌보아야 하는 다른 가족구성원의 존재여부) 등 가족 돌봄의 조건이 확인되지 않은 채 요양보호사의 선택에 의해 가족요양보호사가 용인되는 상황에서 공식적인 재가서비스 공급의 형평성 문제는 미궁에 빠질 수밖에 없을 것이다.

3) 재가노인의 욕구와 서비스 제도화

현재 방문요양, 방문목욕, 방문간호 등으로 제공되는 재가서비스의 형식, 그리고 노인이 용자에 대한 직접적 돌봄서비스를 중심으로 이루어지는 방문요양서비스에 대한 불만이 가족요양보호사를 선택한 계기로 작용하는 경우도 발견되었다.

남편과 고등학생 아들과 함께 사는 <사례 3>의 참여자는 비혼 남성인 동생과 같이 사는 엄마를 대신해 살림을 해주기 위해서 요양보호사 자격증을 취득했다. 파킨슨병으로 3등급 판정을 받은 어머니는 남편(참여자의 아버지)과 사이가 좋지 않아 혼자 사는 남동생 집에서 지낸다. 당노가 있는 아버지는 오빠와 살고, 어머니는 남동생과 사는 것이다. 남동생 집을 오가며 집안일을 하던 <사례 3> 참여자는 노인장기요양보험제도가 시행되자 바로 방문요양서비스를 신청했다. 그런데 어머니가 요양보호사가 집에 오는 게 싫다고 했다고 한다.

엄마가 되게 싫어하시더라구요. 평소에도 집 정돈이 잘 안되어 있으면 사람들 불러오는 거 너무 싫어하는 성격이어서 남들이 오는 게 불편하신 거예요. 싫다고 하더라구요. 내가 가다가 힘들어서 모셔온 거거든요. 나는 그렇게 쓰면 마음이 편하니까 아무래도 맡겨놓고 나면 마음이 편하잖아요. 아무래도 내가 손이 덜 가고, 우리 애가 방황할 때여서 우리 애도 신경 쓰고 그러니까 정신이 없더라구요. 낮에라도 간병인(요양보호사) 써주면 좋은데 엄마가 싫다고 하고 불편하다고 하시니까 싫더라고요. 엄마가 왜 까탈스럽게 그러는지. 딸이 해주는 게 아무래도 편하죠. 사실 몸이 불편하면, 3급 정도 되면 집안일이 가장 시급해요. 수발해서 먹여주고 이런 게 중요한 게 아니라 파출부 일이 제일 시급하거든요. 그런데 요양보호사는 그런 거 시키면 안 된다고, 그런 거 시키면 실례라고 그런 거 해주는 거 아니라고. 그리고 엄마가 동생하고 같이 있으면 중요한 것은 동생 밥 하는 거를 못해주고 빨래를 못해주니까 그게 제일 급한, 생활이 안 되는 거잖아요. 그런데 그런 거는 시키지 않고 밥을 하더라도 빨래를 해도 엄마 것만 해준다는 거예요. 그러니까 말이 안 되잖아요. 엄마는 불편한 거예요.

<사례 3>

<사례 3> 참여자는 요양보호사를 불편해하는 어머니 때문에 방문요양서비스를 이용하지 못하고 제도 도입 이전에 하던 대로 본인이 다시 두 집을 오가며 가사일이며 어머니 병원수발 등을 했다. 그 사이 어머니는 판정을 세 번이나 갱신하였고, 주변에서 “요양보호사 따라”는 말을 여러 차례 듣게 되었다. “자기 부모 하는 데도 돈이 나온다는 걸 처음 듣고서는 긴가민가하고 실감이 안가고 그런 게 어디 있나 싶고” 하다가 “막차로”(시험 제도가 도입되기 직전이라는 의미)로 “하루 종일 앉아서 교육 듣고” 요양보호사 자격증을 취득했고 가족요양보호사가 되었다.

가족요양보호사로 활동하기 전과 후, 이 참여자가 하는 일은 같다. 다른 사람에게는 못시키는 일, 어머니를 돌보고, 어머니가 돌보아주길 원하는 아들(참여자의 남동생)을 위해 가사노동을 해주는 것이다. 방문요양서비스는 직접적으로 노인이용자에 대한 지원을 중심으로 수행하게 되어있다. 그러나 딸에게는 그런 규정을 지킬 필요가 없는 것이다. 제도화된 서비스의 내용과 방식에 대해 노인이용자가 만족하지 않았고, 가족요양보호사라는 방식은 결과적으로 제도 안에서 승인되지 않는 노인이용자의 욕구를 충족시켜주는 도구가 되었다.

가족이 방문요양서비스에 만족하지 못하는 경우에도 가족요양보호사가 선택된다. <사례 1> 참여자도 제도 초기에 방문요양을 이용했다. 빠듯한 살림에 방문요양서비스를 이용했는데 하루 종일 나가서 일하고 돌아와 또 남편을 보살피고, 가사노동을 해야 하는 상황에서 “손님같이 왔다 갔다 하는” 방문요양서비스가 큰 도움이 안 된다고 판단하게 되었다.

나는 돈 벌러 가니까 내가 파 같은 거 사다놓고 이것 좀 아줌마 보고 해달라 그러면 짜증을 내더라 이거예요. 우리 아저씨 말이 싫어한다 이거야. (중략) 그 시간 안에서 자기가 해주면 되지 그리고 시간 넘으면 안 해주고 그냥 가도 상관없는 건데 시간 채우기도 전에 우리 아저씨만 바라보고 이렇게 있대요. 그럼 가라 그래야지 뭐라 그러나 이거야. 우리집 코딱지만 한데 할 게 뭐가 있냐고요. 여기 환자 드나드는 데만 치워주는데 자기가 이쪽 방을 치우는 것도 아닌데 그 상태 그대로인 것도 있고. <사례 1>

노인장기요양보험제도에서는 노인의 요양욕구를 판정하여 등급을 결정하고 그에 맞는 서비스 양을 정해준다. 시설서비스를 선택한 경우 주거와 식사가 모두 해결되고 24시간 돌봄서비스를 받게 되지만 대다수가 재가서비스를 받게 되는데 현재 재가서비스는 방문요양, 방문간호, 방문목욕, 주간보호센터 이용 등 제한적인 품목만을 가지고 있다. 뿐만 아니라, 노인이용자가 받을 수 있는 서비스의 총량에 해당 노인이 처해있는 주거 조건이나 동거가족 등 비공식 돌봄자원 여부는 고려되지 않는다. 따라서 “신체지원, 생활지원, 정서지원”이라는 포괄적인 재가서비스의 개념을 어떻게 구체화하는지는 방문요양기관 사회복지사의 서비스 계획이나 슈퍼비전, 그리고 주로는 방문하는 요양보호사의 재량적 영역 안에서 결정되는 것이기도 하다.

어떤 노인이용자는 가족요양보호사인 자녀에게 요양보호사에게는 요구하지 못하는 서비스를 주문한다. 그것이 가사서비스일 수도 있고, 같이 사는 가족에 대한 지원까지를 포괄하는 것일 수도 있다(<사례 3>). 또 요양보호사에게 그런 주문을 하고 싶었던 가족구성원이 스스로 가족요양보호사가 되기도 한다(<사례 1>). 곧 자신이 원하는 방식으로 공적 지원을 받고 싶은 이용자들이 가족요양보호사 방식을 선택했다고 할 수 있다. 제도화되고 표준화된 방식으로 제공되는 서비스를 이용하는 데 만족할 수 없었던 것이다.

가장 문제가 되는 부분이 생활지원서비스, 곧 가사노동 부분이라고 할 수 있다. 요양보호사의 업무에서 가사노동의 비중을 엄밀하게 규정하는 것은 어려운 일이다. 보건복지부는 요양보호사에 대한 이용자들의 지나친 가사노동 요구가 문제가 되자 재가서비스 다른 두 영역(신체지원과 정서지원) 없이 생활지원서비스만 제공하는 것을 금지하는 조치를 취하기로 했다. 독거노인일 경우는 요양보호사가 가사노동 하는 것을 마다하지 않으나 가족과 함께 살고 있는 노인이용자에 대해 서비스를 제공할 경우 요양보호사는 가사노동은 가족의 몫으로 간주하는 경향을 가진다.

이러한 문제는 근본적으로 돌봄(care)의 개념과 범위가 가지는 모호함과 광범위성 때문에 불가피하게 발생하는 것이기도 하다. 하지만 서구 복지국가들의 장기요양제도를 통해 제공되고 있는 서비스의 종류를 살펴볼 때, 현재 한국의 노인장기요양보험제도에서 보장하고 있는 제한적인 재가서비스 종류와 욕구에 따른 서비스 양이 시간으로 보장되는 방식도 문제를 지속시키는 데 일정한 책임을 가진다고 할 수 있다.

시설요양 기간을 최소화하려는 서구 복지국가들의 노력은 노인들을 위한 다양한 지

역사회서비스를 개발하고 재가서비스를 확대하며, 가족돌봄에 대한 다양한 지원정책을 발전시키고 있다(OECD, 2011). 한국의 노인장기요양정책 역시 현재의 노인장기요양보험제도 안에서만 모색될 것이 아니라 기존에 지역사회 사회복지기관에서 개발하고 제공해오던 사회복지서비스, 이웃과 친지의 비공식망을 통해 이루어지던 돌봄과 가족부양과 돌봄 등을 포괄적으로 조망하여 다시 한 번 요양서비스를 필요로 하는 노인들의 욕구를 파악하고 다차원적인 서비스 공급의 제도적 발전을 모색할 필요가 있다.

5. 결론 및 논의

본 연구는 한국의 노인장기요양보험제도 재가서비스 영역에서 발생한 가족요양보호사 현상의 원인을 질적 연구를 통해 고찰하였다. 규범적 접근이나 정책 평가 방식의 접근이 아니라 가족요양보호사라는 현상을 발생시킨 노인이용자와 가족의 현실적 욕구를 발견하는 데 초점을 두었다. 그리고 가족요양보호사라는 특수한 규정에 의해 지급되는 돌봄 급여가 실제 ‘어떤’ 당사자들에게 ‘어떤’ 성격의 돌봄지불방식(payment of care)으로 인식되고 있는지 파악하여 가족요양보호사라는 돌봄의 방식이 가진 성격을 토론하고자 하였다.

10명의 가족요양보호사 사례를 분석한 결과 노인장기요양보험제도 안에서 가족요양보호사라는 서비스 제공방식을 선택하게 되는 원인은 다음과 같은 세 가지로 드러났다.

첫째, 소득원이 없는 노인과 일자리가 없는 가족구성원으로 구성된 가구의 경우 가족요양보호사는 생계와 돌봄을 동시에 해결할 수 있는 방법으로 선택되고 있었다. 장기요양서비스를 이용하게 되면 재가서비스의 경우 월평균 약 12만 원, 시설서비스를 이용할 경우 월평균 약 54만 원가량을 본인부담금으로 지출해야 한다. 안정적인 연금소득이 있는 노인비중이 적은 한국에서 노인장기요양서비스 이용은 노인가구의 추가적 부담을 유발한다. 노인부부, 노인자녀 2인 가구의 경우 노인이용자를 제외한 가족은 생계와 돌봄을 한꺼번에 해결해야 하는 부담을 안게 되고 이를 동시에 해결하기 위한 방도로 가족요양보호사가 선택되었다고 해석할 수 있다.

둘째, 노부모를 부양하게 된 자녀들이 가족요양보호사를 선택하는 경우가 있었다. 이 경우 가구소득을 책임지는 별도의 생계부양자는 있으며 보통 전업주부로 있던 딸이나 며느리가 요양보호사 자격증을 취득한다. 이들이 가족요양보호사로 받는 급여는 부모부양에 따른 추가적인 부담을 상쇄한다. 뿐만 아니라 가족요양보호사의 급여는 노인 이용자의 부양에 대한 권리를 강화하는 방향으로 작동하기도 한다. 이 경우 가족요양보호사의 급여는 ‘부모부양(돌봄)수당’의 성격으로 당사자들이나 노인이용자에게 해석되고 있었다.

셋째, 제도 범위에서 인정되지 않는 서비스를 원하는 노인이용자와 가족에 의해 가족요양보호사가 선택되는 것이 발견되었다. 가장 크게는 생활지원, 가사서비스를 두고 갈등이 발생하기도 하고, 실질적인 간병소모품 등에 드는 현금을 충당하기 위해 요양보호사에 의한 서비스를 가족요양보호로 대체하는 경우이다.

이 연구결과에 수반하여 한국 노인장기요양보험제도의 발전을 위해 논의되어야 하는 과제는 다음의 세 가지 영역으로 제시할 수 있다.

첫째, 저소득 노인가구에서 생계와 돌봄의 문제는 종합적으로 다루어져야 한다. 공적 소득보장수준이 낮고 노인 빈곤률이 OECD 기준 45%에 달하는 한국에서 15%의 본인 부담금을 지출해야 하는 노인장기요양서비스 구매는 상당수의 노인 가구에 적지 않은 부담을 줄 수 있다. 가족요양보호사가 발생한 재가서비스 부문은 시설요양서비스를 받는 노인에 비하여 더 많은 노인들이 더 오래 받는 사회서비스 영역이다. 노인들이 자신의 집과 지역사회에서 사회서비스를 제공받음으로써 독립적인 삶을 유지하는데 소득보장과 사회적 돌봄이 충돌하지 않고 보완적으로 작용할 수 있도록 제도적으로 뒷받침되는 것이 필요하다.

둘째, 가족돌봄지원 도입과 시행방안을 논의해야 한다. 현재 OECD 다수의 국가에서 가족돌봄을 지원하는 다양한 정책이 시행되고 있다. 돌봄은 다양한 차원과 종류로 이루어지는 광범위한 활동이기에 제도적이고 표준적인 서비스 공급을 통해 사회 전체 욕구를 모두 충족하기는 쉽지 않다. 공적 사회서비스의 제도화를 보완하는 가족돌봄의 지원 방안에 대해 모색하고 개발하여 노인장기요양보험제도를 본래 정책 취지와 질서에 부합하게 시행하는 데 긍정적으로 작용하도록 해야 할 것이다.

세 번째, 노인장기요양서비스의 종류와 내용이 다양하게 제공되어야 한다. 특히 지역사회에서 생활하는 노인들의 장기요양서비스로서 재가서비스의 내용이 세분화되고 다양한 서비스로 개발될 필요가 있다. 요양보호사 한 사람의 방문과 시간 안에서 재량적으로 이루어지는 재가서비스의 내용을 분화하여 별도의 사회서비스로 분화할 수 있는 방안도 강구될 필요가 있다. 이는 서비스 종류뿐만 아니라 서비스 공급 인력과 방식에 대한 새로운 고민과 연구를 요청하는 작업이라고 할 수 있다.

끝으로 가족요양보호사에 대한 조명은 노인 돌봄에 대한 국가와 가족의 책임을 재구획하는 작업으로 연결되는 것이 바람직하다. 이는 가족돌봄과 노인장기요양보험제도가 가져야 하는 호혜적 관계의 내용에 대한 다각적인 논의를 요청한다. 본 연구의 의의는 가족요양보호사라는 현상을 매개로 노인장기요양보험제도가 시행되는 현장에서 노인이용자와 가족의 욕구와 경험을 드러냄으로써 이 논의를 탐색적으로 시작하였다는 데서 찾을 수 있다. 정책과 제도는 역동적으로 변화하는 현실을 반영함으로써 생명력을 가진다. 그렇기 때문에 가족요양보호사와 같이 의도하지 않은 정책적 결과도 규범적 진단의 대상이기에 앞서 조사와 연구의 대상이 되어야 하는 것이다.

■ 참고문헌 □

- 김혜경 (2004). 요보호 노인 부양가족의 재가복지 및 재가보건서비스 유형별 이용의향에 관한 연구. *한국사회복지학*. 56(4). 123-147.
- 석재은 (2006). 장기요양 현금급여 정책의 국가간 비교 연구. *한국사회복지학*. 58(2). 273-302.
- 석재은 (2011). 가족요양과 현금급여. 한국사회정책연합학술대회 발표문.
- 송다영 (2003). 가족부양자의 재가복지서비스 이용의사에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. *한국사회복지학*. 53. 105-128.
- 이윤경 (2010). 노인장기요양보험의 가족요양 급여체계 개선방안. *보건복지포럼*. 2010. 7. 96-104.
- 임은미, 최금진, 최인호, 허문경, 홍경화 (역) (2009). 질적 연구방법. Uwe Flick의 *An Introduction to qualitative research* (2002). 서울: 한울.
- 홍성욱 (2011). 동거가족 요양보호사 급여 현황과 과제. *건강보장정책*. 10(1). 142-152.
- 최인희, 김은지, 정수연, 양난주 (2011). 노인장기요양보험제도가 가족에게 미치는 영향 연구. *한국여성정책연구원*.
- 최희경 (2011). 노인 돌봄과 노동의 양립을 위한 가족 지원 정책 연구. *한국사회정책*. 18(4). 271-298.
- 뉴스스 (2012). “요양급여 허위청구, 요양보호사 무더기 기소”, 2012.5.21.
- 동아일보 (2011). “장기요양보험 도입 3년 점검, 요양기관 우후죽순… 서비스에 쓸 돈 환자유치에 쓴다”, 2011. 7. 4.
- 부산일보 (2011). “가족요양보호사 급여 반토막 어떻게 살라고…”, 2011. 11. 16.
- Bettio, F. and Plantenga, J. (2004). Comparing care regimes in europe. *Feminist Economics*. 10(1), 85-113.
- Daly, M. and Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*. 51(2), 281-298.
- Daly, M. (2002). Care as a good for social policy. *Journal of Social Policy*. 31(2), 251-270.
- Hsieh, H. and Shannon S. (2005) Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research* 15, 1277-1288.
- Knijn, T. and Ostner, I. (2002). Commodification and de-commodification. In Hobson, B., Lewis, J. and Siim, B. eds. *Contested concepts in social politics*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Mayring, P.(2000). Qualitative content analysis. *Forum: Qualitative Social Research*(on-line journal), 1(2).

- Ungerson, C. (2000). The commodification of care: current policies and future politics. In Hobson, B ed. *Gender and citizenship in transition*, New York: Routledge.
- Ungerson, C. and Yeandle, Sue. (2007). *Cash for care in developed welfare states*, New York: Palgrave.
- OECD (2011). *Help wanted? providing and paying for long-term care*. OECD.

A Study on the Emergence of Family-Care worker: Why Families choose to be Care Worker in Korea?

Yang, Nan Joo*

This study aims to investigate causes of the emergence of so-called 'family-care workers' in the Long-term Care Insurance system in Korea. The LTCI system introduced in 2008 financially support the utilization of formal care services for the eligible elderly with care needs by paying for services of their care workers. Interestingly, 38.4 percent of payments for the in-home services were claimed by family members registered as qualified long-term care workers in 2012. We interviewed ten family care workers in depth and analyzed the needs of the aged and their families to explain the emergence of family care workers. The emergence of family-care workers is an inevitable result of choice by family members who face a dual burden of living and caring; be the additional choice following discharge the duty to support the elderly; be the alternative choice to fulfill unaccepted needs for services. These results suggest the needs for a comprehensive public provision of both income and social service support for the aged and an introduction of financial support for family care complementing the formal care support in the LTCI in Korea.

Key Words: Family-Care Worker, Long-Term Care Insurance, In-Home Care Services, Family Care, Qualitative Content Analysis

◆ 2013.03.05. 접수 / 2013.03.27. 1차 수정 / 2013.04.05. 게재 확정

* Assistant Professor, Department of Social Welfare, Daegu University(njyang@daegu.ac.kr)