

노인 돌봄 노동의 성격규정과 그 가치에 관한 고찰*

한 미 경** · 김 찬 우***

요약

본 연구는 2018년도 유례없는 최저시급 인상에도 불구하고 요양보호사는 주휴수당과 연차수당을 제외하면 실제로는 최저임금보다 못한 임금을 받고 있는 실정이다. 이에 본 연구는 왜 여전히 돌봄 노동이 불안정한 저임금 노동의 프레임 안에 갇혀있는지에 관한 문제의식에서 시작되었다. 이를 위해 관련 문헌검토를 통해 돌봄 문화와 노인장기요양보험제도의 주요 요소를 중심으로 돌봄 성격을 규정하였고, 나아가 제대로 된 돌봄 노동의 가치를 재평가하기 위해서 우리사회가 지향해야할 돌봄 가치에 관해 고찰하였다. 연구결과 노인 장기요양보험제도에서 나타나는 돌봄 노동은 여성인력을 중심으로 상품화된 사회적 돌봄, 누구나 할 수 있다고 '여겨지는' 젠더화된 돌봄, 친밀한 가족'같은' 전문 돌봄의 성격을 보였다. 이를 통해 이러한 세 가지 특성들이 돌봄 노동의 가치를 제대로 평가받지 못하게 하는 주요 원인임을 알 수 있었다. 그렇기에 제대로 된 돌봄 노동의 가치 평가를 위해 우리사회가 지향해야할 돌봄 가치 방안으로 돌봄의 주류화(mainstreaming)를 통한 사회화된 돌봄, 돌봄의 개별성과 전문적 재량권의 가치인정, '돌봄의 특성'이 고려된 공공재로서 돌봄 노동에 관해 제안하였다. 이러한 논의는 돌봄 노동에 대한 낮은 사회적 가치평가가 원인으로 제도와 문화 사이에서 발생하는 돌봄 성격을 규정하고, 나아가 제대로 된 돌봄 노동의 가치 평가를 위한 방안으로 우리사회가 지향해야할 돌봄 가치에 관해 고찰하였다는 점에서 기본 합의가 있다.

주요어: 돌봄 문화, 돌봄 제도, 돌봄 성격, 돌봄 가치

* 본 연구는 가톨릭대학교 2018년 교비연구비 지원으로 이루어졌음.

** 주저자, 가톨릭대학교 사회복지학과 박사과정(cocomk@hanmail.net)

*** 교신저자, 가톨릭대학교 사회복지학과 교수(chanwoorang@catholic.ac.kr)

1. 서론

2018년도부터 최저시급이 전년도 대비 16.4% 인상된 7,530원에 책정됨에 따라 보건복지부는 그동안 별도로 지급하였던 처우개선비를 노인요양보험 수가에 합쳐 요양기관에 일괄 지급하기로 결정하였다. 이러한 정부의 결정에 대해 요양보호사들은 돌봄의 특성을 제대로 고려하지 못한 결정일 뿐 아니라 처우개선비 폐지는 최저임금 인상 혜택을 제대로 받지 못하게 하려는 ‘처우개악’이라고 주장하며, 요양보호사의 임금을 둘러싼 중앙정부와 요양보호사의 갈등이 심화되고 있다. 또한 지난해 보건복지부가 발표한 요양서비스 방문노동자의 표준임금 지급은 1만1천937원이지만, 현실에서는 이에 미치지 못한 임금을 받고 있는 것으로 나타났다. 더욱이 주휴수당과 연차수당을 제외하면 실제로는 최저임금보다 못한 임금을 받고 있는 실정이다.¹⁾

그러나 이러한 갈등에 대한 초점의 대부분은 요양보호사가 인상된 최저시급에 따른 임금보상의 혜택을 적용받을 수 있을지 여부에 관한 것으로,²⁾ 이는 요양보호사의 임금이 왜 저임금으로 나타나는지, 그리고 인상된 최저시급과 요양보호사의 임금 사이의 어떠한 간극으로 인해 사회적 갈등이 표출되는 것인지에 대한 논점을 흐리게 한다는 점에서 한계가 있다. 즉 논의의 흐름이 요양보호사가 최저시급 기준에 따른 임금을 보상받고 있는지 또는 보건복지부에서 명시한 표준임금 지급이 제대로 적용되고 있는지 여부에 대한 것이 아니라, 도대체 왜 국가가 정한 수가에 의해 임금을 받는 요양보호사가 여전히 저임금 노동의 형태로 나타나고 있는지에 관한 것이어야 한다.

실제로 노인장기요양보험제도의 시행은 과거 가족을 중심으로 무임금의 형태로 제공되어 왔던 돌봄에 가족이 아닌 계약관계의 서비스 제공자에게 임금을 부여하는 노동의 형태로 돌봄의 성격을 변화시켰다는 점에서 중요한 의미가 있다. 돌봄이 필요한 노인에게 국가적 차원에서 돌봄 서비스를 제공하고, 서비스 제공자에게는 서비스 급여에 대한 금전적 대가를 지불한다는 점에서 돌봄의 시장화가 이루어진 것이다. 시장은 기본적으로 자유로운 가격경쟁과 사업자에 대한 진입의 자유, 사업내용의 자유를 전제로 공급과 수요가 서로 만나 경쟁을 통해 가격과 수량 및 품질 등이 결정되는 것을 특징으로 한다.

1) “요양보호사 노조 ‘최저임금도 못 받는 실정…처우 개선 시급’”, “요양보호사 노조 ‘표준 시급 인상 등 처우 개선해야’” 등의 관련 기사 참고

2) 관련 기사로는 대부분의 내용이 처음 제도가 시행되었던 2008년과 현재 2018년의 임금 변화에 큰 차이가 나타나지 않는다는 점을 지적하면서, 10년 동안 최저임금 인상률은 73%이고 수가인상률은 30%라는 점에 대해 이야기한다(오 마이 뉴스, 최저임금 올랐지만, 요양보호사에겐 ‘그림의 떡’). 또한 전국요양서비스노조 역시 처우개선비를 보장하지 않는다는 것은 “최저임금 인상으로 월급이 22만원 오를 때 요양보호사 월급만 12만원 늘어나는 셈”이라며 최저시급 인상에 따른 요양보호사의 임금을 사실상 삭감한 것이라고 이야기하였다(CBS 노컷뉴스, 최저임금 올랐다고 요양보호사 ‘처우개선비 삭감’ 논란)

그러나 노인장기요양보험제도의 경우 이용자와 제공자 간에 화폐를 매개로 한 계약관계가 행해지는 구조이기는 하나, 서비스급여에 대한 금전적 대가로 서비스 제공자에게 보상되는 수가가 정책적으로 정해진 가격에 의해 제공된다는 점에서 시장과는 구별되는 개념인 준시장³⁾의 상태라 할 수 있다(이호용, 2016). 그렇기에 국가에 의해 관장되는 사회서비스 시장에서는 서비스 가격이 단순히 수요와 공급의 양에 의해 결정되는 것이 아니라 국가의 정책적 판단의 개입 하에 정해진다는 것이 특징이다(석재은, 2009).

노인장기요양보험제도 역시 국가적 차원에서 장기요양급여에 따른 보험수가를 책정하여 사회서비스 급여를 제공하고 있다. 표준화된 국가적 기준선에 의해 수가를 결정한다는 것은 장기요양급여의 서비스 질에 대한 국가적 기준을 마련한다는 것을 의미한다. 또한 다른 한편에서는 수가수준에 따라 이용자의 본인부담수준이 정해지므로 이용자의 서비스 결정 및 이용행태에도 영향을 미치게 된다(석재은, 2008). 때문에 제도화된 노인 돌봄으로의 노인장기요양보험제도는 국가적 차원에서 돌봄 서비스에 수가를 부여함으로써 임금이 부여된 노동의 가치로 돌봄의 영역을 이동시켰다는 점, 표준화된 국가적 기준선에 의해 돌봄 서비스 질에 대한 전문성을 부여하였다는 점 그리고 마지막으로 이용자의 자기 선택권을 강화하였다는 점 등에서 의미를 가진다.

그러나 이와 같은 의의에도 불구하고 제도 도입 이후부터 현재까지 끊임없이 이야기되고 있는 쟁점들이 과연 돌봄 서비스 제공자, 즉 요양보호사가 노동자인가, 노동자라면 이에 적절한 금전적 보상과 대우가 이루어지고 있는가에 대한 부분이다. 이와 함께 전문화된 돌봄 서비스의 질을 어떻게 담보할 수 있을 것인가 등에 관한 것도 포함된다. 노인 돌봄 서비스를 좋은 근로환경과 적절한 보상이 보장되는 좋은 일자리로 만드는 것은 궁극적으로는 노인에게 질 높은 돌봄 서비스를 제공함으로써 노인뿐 아니라 동거 가족원들의 삶의 만족도를 높이는데 기여할 수 있다는 점에서도 중요하다(김신숙·박인아, 2014). 그럼에도 불구하고 제도 시행 10년이 지난 현재까지 끊임없이 이야기되고 있는 논의가 바로 돌봄 노동자, 즉 요양보호사의 처우개선과 관련한 것들로 그 중심에는 돌봄 서비스 제공에 따른 적절한 임금보상과 대우에 관한 논쟁이 있다.

이에 돌봄 노동의 저평가 원인과 관련한 선행연구들에서는 돌봄 노동자들이 전반적으로 낮은 수준의 인적자본을 지녔기 때문이라는 돌봄 노동자의 개인적 특성과 함께 노동의 낮은 전문성과 숙련성에서 그 답을 찾고 있다(반정호, 2014; Dong, Feng, and Yu, 2017). 한편, 노동자

3) 준시장으로 사회복지시장의 특징으로 이호용(2016)은 공급, 수요, 조정이라는 세 가지 관점에서 일반시장 다르다는 점에 주목하였는데, 주요한 특징으로 서비스 제공자는 정부가 아니라 민간의 경쟁적 사업자라는 점, 정부는 재정 지출자가되며 구매자는 서비스이용자라는 점, 구입자는 스스로의 선택권을 행사하고 다양한 사업자는 구입자를 둘러싼 경쟁이 이루어진다는 점, 지방자치단체는 이용자, 소비자를 대리하는 알선자가 되어 직접적으로는 공급자를 선택한다는 점 등에 대해 이야기한다.

대부분이 여성이기에 다른 직종에 비해 임금이 낮게 나타난다는 주장과(England, 2005; 반정호, 2014; 이주환·윤자영, 2015) 사랑의 죄수 관점(Prisoners of Love)에서 즉 돌봄은 사랑을 바탕으로 하는 관계의 노동이기 때문에 노동자 스스로 낮은 임금을 수용하게 된다는 주장 등이 있다(England, 2005; Tronto, 2002; Lynch, 2007; Folbre and Nelson, 2000). 그러나 이러한 연구들은 돌봄이 가지는 전통적인 문화적 특성에 기반 하여 논의가 이루어지고 있다는 점에서 가족을 중심으로 제공되어왔던 돌봄의 문화적 요소와 돌봄의 제도화를 통한 제도화 요소가 어떻게 상호작용하여 돌봄이 저임금이라는 노동의 성격을 나타내는지에 관해 보여주지 못하고 있다.

이에 본 연구에서는 공공의 정책에서 제공되고 있는 노인 돌봄 노동이 여전히 사회적으로 저평가되고 있는 현실에 주목하여, 도대체 어떠한 원인으로 인해 노인 돌봄 노동의 제대로 된 평가가 이루어지고 있지 않은 것인지에 대해 제도와 돌봄 문화의 요소를 중심으로 고민해보고자 한다. 이를 통해 다른 노동과는 구별되는 노인 돌봄 노동의 성격을 규명하고, 나아가 제대로 된 돌봄 노동의 가치 평가를 위한 노인 돌봄의 가치가 무엇인지에 관해 고민해보고자 한다.

서구 현대 사회에서 노인 돌봄은 개인과 개인의 관계로 정의되지만(허라금, 2006) 우리나라에서의 돌봄은 개인과 가족, 개인과 개인 그리고 개인과 국가 등 그 관계가 다층적이고 복잡적으로 연결되어 있다고 해도 과언이 아니다. 이는 돌봄을 단순히 개인과의 관계만으로 접근해서는 안 된다는 것을 의미하며, 돌봄을 둘러싼 사회적, 역사적 가치와 규범 그리고 돌봄을 둘러싼 젠더 간 권력관계를 포함하는 개념으로 돌봄을 조망해야 한다는 것을 의미한다(Kremer, 2002).

그렇기에 본 연구에서는 사회 서비스 영역으로 노인 돌봄이 이동함에 따라 노인 돌봄이 공공정책의 성격으로 변화하고, 이에 따른 사회 서비스 영역의 일자리 창출 효과가 있음에도 불구하고, '돌봄 노동자=저임금 노동'이라는 공식이 왜 여전히 사회적 명제로 존재하는 것인지에 대해 관련 문헌연구를 통해 고찰해보고자 한다. 이를 위해 우선적으로 가족을 중심으로 돌봄이 제공되어왔던 돌봄 문화의 요소와 돌봄이 제도화되는 과정에서 생겨나게 된 제도적 돌봄 요소 사이에서의 노인 돌봄 노동 성격에 관해 살펴보고자 한다. 이는 역사적으로 돌봄이 가족을 중심으로 행해져왔다는 점에서 돌봄의 이러한 문화적 요소에 대한 고려 없이는 현재의 돌봄 노동을 설명할 수 없다는 점에서 의미가 있다. 나아가 바람직한 돌봄의 가치평가를 위해 사회적으로 돌봄의 가치를 어떻게 인정하고, 수용해야 하는지에 관해 고민해보고자 한다.

2. 노인장기요양보험제도에서의 돌봄 노동

사회적 구성물로서 노인 돌봄 정책은 그 사회의 규범, 물질적 수준, 행위자의 가치관 및 행태가 반영된 것이라는 점에서(김찬우·박연진, 2014), 사회화된 노인 돌봄을 단순히 제도적 측면에서만 고려하는 것은 한계가 있다. 그렇기에 돌봄의 현실을 이해하기 위해서는 돌봄의 역사적 맥락에 대한 이해가 선행될 필요가 있다(Zechner, 2004). 이에 본 장에서는 돌봄 문화와 제도화 사이에서 노인장기요양보험제도에서의 돌봄 노동의 성격이 어떻게 나타나는지에 관해 살펴보고자 한다.

1) 가부장적 돌봄 문화 속 돌봄 추진주체의 변화

전통적인 유교사회에서 출가 후에 가정을 지키는 여성들은 자녀에 대한 양육과 더불어 특히 노인(시부모)에 대한 봉양이 유교의 가부장적 가족질서를 유지하기 위한 여성의 의무로 받아들여져 왔다(공병혜, 2010). 이에 돌봄은 당연히 가족 내 여성의 일로 여겨져 왔으며, 그렇기에 돌봄은 지극히 개인적이고, 사적인 문제로 간주되어 왔다. 이처럼 전통사회에서의 돌봄은 위계질서를 기반으로 며느리 혹은 아내를 중심으로 하는 유교적 가부장제 가족체계 안에서 이루어져 왔다. 그러나 가족관계 속에서 행해졌던 돌봄이 고령화 저출산 현상과 함께 여성의 경제활동 참여가 활발해짐에 따라 이제까지 가정 내 여성이 수행해 왔던 돌봄에 공백이 생겨나게 되었다(김경희·강은애, 2007; Glenn, 2000). 나아가 이혼율이 증가하고 별거 및 한 부모 가족이 늘어나며, 핵가족화를 지나 독신가구가 빠르게 증가하는 등 기존 가족모델의 해체로 인해 가족 내 돌봄의 공백은 더욱 심화되었다(오세근, 2011).

그 결과 노인장기요양보험제도라는 노인 돌봄의 사회적 제도화가 이루어지게 되었다. 노인 돌봄의 제도화 과정을 살펴보면, 2001년 8월 15일 광복절 대통령 경축사에서 노인요양보험제도의 도입가능성이 공식적으로 처음 언급된 이래 2002년 10월 국무회의에서 2007년 이후 공적노인요양보호체계 구축 및 시행을 목표로 하는 '노인보건복지종합대책'이 제시되었다. 이후 2003년 2월 대통령인수위원회에서 대통령 공약사항인 '노인요양보험제도 시범실시 후 공적노인요양보장제도 도입'을 위해 요양보호노인(약 40만 명)을 위한 공적제도 도입을 가시화하였으며, 이에 대해 2003년 4월 보건복지부는 대통령 업무보고에서 공적노인요양보장제도를 2007년도에 시행할 것이라고 보고하였다(신수진·배성호, 2017). 이후 3차에 걸친 시범사업을 통해 2008년 노인장기요양보험제도가 도입되어 시행 중에 있다.

공공정책으로써 노인 돌봄 노동은 돌봄을 임금이 부여된 사회적 일자리로 등장시켰다는 점,

국가적 차원에서 돌봄 서비스를 제공한다는 점 등에서 의미가 있지만, 돌봄에 대한 노동의 가치가 사회적으로 저평가되어 나타난다는 점에서는 한계를 가진다. 이는 가족 내 여성 특히 며느리와 아내를 중심으로 무임금의 형태로 돌봄이 제공되어 왔던 전통적 유교문화의 돌봄 관행을 노인장기요양보험제도가 그대로 반영하면서 돌봄의 추진주체가 가족에서 국가로 바뀌었을 뿐 여전히 여성을 중심으로 하는 가부장적 돌봄 문화가 존재하고 있음을 알 수 있다.⁴⁾

2) 돌봄 문화와 돌봄의 제도화 사이에서 노인 돌봄 노동

노인 돌봄 정책은 그 사회의 규범, 물질적 수준, 행위자의 가치관 및 행태가 반영된 것이라는 점에서(김찬우·박연진, 2014), 공적 영역에서의 노인 돌봄을 단순히 제도적 측면에서만 고려하는 것은 한계가 있다. 그렇기에 노인 돌봄의 제도화 과정을 이해하기 위해서는 그 사회의 정치, 경제적 배경에 관한 것뿐 아니라 한 사회가 역사적·규범적으로 요구하였던 돌봄의 정치 즉 시대에 따라 때로는 역동적으로 변화하는 돌봄 문화에 관한 이해가 선행되어야 한다. 그러나 기존의 돌봄과 관련한 대부분의 담론들은 돌봄의 문화현상에 대한 접근 부재와 노인장기요양보험제도 설계 당시의 돌봄 담론 부재로 돌봄을 돌봄 당사자와 (가족)돌봄 행위자 간의 이자(二者)적 관계만으로 한정짓고, 사회적 맥락을 간과하게 하여 돌봄이 갖는 다차원적이며 역사적 변화성에 대한 고려를 제한하였다(김찬우·박연진, 2014). 돌봄을 이자적 관계로만 한정하면 특정 문화 속에서 돌봄이 사회·정치적으로 어떻게 기능하는지에 관해 간과하게 한다는 점에서 한계를 가진다(Tronto, 1993; 김찬우·박연진, 2014 재인용 97). 특히 돌봄은 젠더 평등과 관련한 문제인 동시에 사람들의 삶의 중요한 가치이기 때문에(Kremer, 2002) 돌봄을 둘러싼 사회·정치적 환경과 문화적 차원을 모두 살펴볼 필요가 있다.

그렇기에 돌봄을 문화적 차원에서 우선적으로 살펴보면, 우리나라의 경우 전통적 유교 문화 안에서 돌봄은 가정의 영역에서 주로 여성(며느리와 아내)에 의해 제공되어져 왔다. 효(孝) 문화에 기반 하여 이루어져 왔던 이러한 가족 내 돌봄은 무엇보다 노인에 대한 공경과 사랑이 바탕이 되어야 하는 것으로 간주되어져 왔다. 이러한 맥락에서 돌봄은 가정 내 여성이 중심이 되어 제공되어 왔다는 점에서 ‘돌봄의 젠더화’가 문화적 측면에서 돌봄을 설명하는데 중요한 분석요소가 되어야 할 것이다.

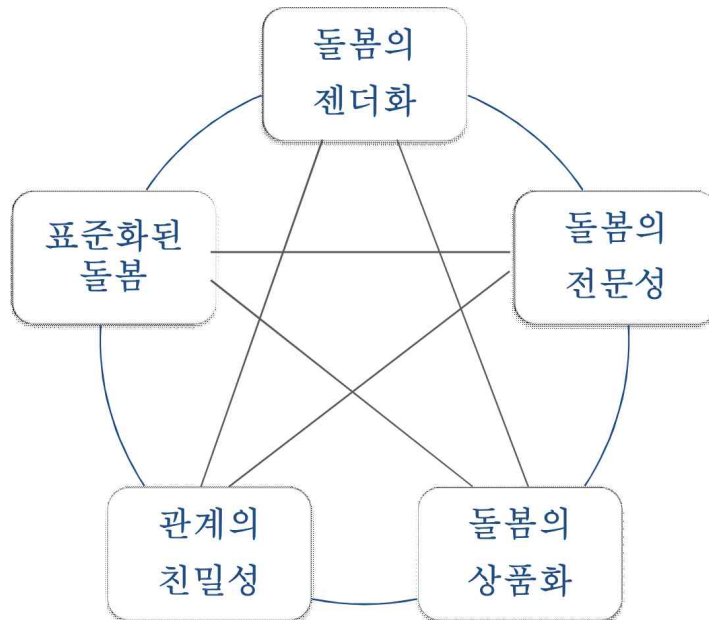
또한 돌봄은 돌봄을 받는 사람과 제공하는 사람 모두에게 영향을 미치며 서로 관계를 만들

4) 2014년 6월 말 기준 장기요양보호사 자격증을 취득한 인원은 총 인원 총 1,212,598명으로 그 중 여성이 전체의 91.3%, 남성이 8.7%로 여성이 대다수를 차지하였음(국민건강보험, 행복한 동행 웹진). 또한 OECD 기준 장기요양근무인력의 성별현황을 살펴보면, 요양보호사의 경우 총 근무인원 273,613명 중 여성이 260,332명으로 남성 13,281명에 비해 압도적으로 많은 것으로 나타남(2018년 노인장기요양보험통계, 국민건강보험공단).

어 내는 측면이 중요하게 존재한다는 점에서(Ruddick, 1998: 14) 서로 간의 관계맺음, 즉 ‘관계의 친밀성’이 주요한 요소라 할 수 있다. 이는 돌봄이 상대방의 행위에 민감하게 반응하여 상황에 맞는 적절한 돌봄을 제공해야 하며 그것의 바탕에는 존경과 사랑, 믿음 등의 가치가 내제되어야 한다는 점이 특징이라는 점과도 그 맥락을 함께한다(Engster, 2005).

반면에 제도화 측면에서의 돌봄 성격은 개인의 영역 소위 말하는 프라이버시와 소비가 서로 공생의 관계가 된 상태에서 임금교환이 이루어진다는 점(Ungerson, 1999)에서 기존의 서비스 노동과는 다른 특성을 가진다. 제도 안에서의 돌봄은 돌봄에 관리와 규율이 존재하고, 효율성의 측면이 강조된다는 점이 그 특징이라 할 수 있다. 그렇기에 정부의 통제와 감시가 존재한다는 점, 공식적인 표준화된 기준이 있다는 점, 그리고 무엇보다 임금이 교환되는 노동으로 행해진다는 점, 마지막으로 감정적이나 재정적으로 비용이 수반되어진다는 점이 제도적 돌봄의 특징적 성격이라 하겠다(Ungerson, 1999; Daly and Lewis, 2000). 이러한 점을 종합적으로 고려하여 볼 때 임금교환의 노동으로 돌봄이 제공된다는 점에서 ‘돌봄의 상품화’를, 국가적 차원에서 돌봄이 관리되고 제공된다는 점에서 ‘돌봄의 전문성’을 마지막으로 정부의 통제 및 감시와 함께 돌봄에 표준화된 기준이 존재한다는 점에서 ‘표준화된 돌봄’을 제도화 측면에서의 돌봄의 주요 분석요소로 도출하고자 한다.

[그림 1] 돌봄 문화와 돌봄의 제도화 주요 요소



위의 그림을 통해 알 수 있는 것은 돌봄 문화와 돌봄의 제도화를 구성하는 요소들이 서로 교차되면서 노인장기요양보험제도에서의 돌봄의 성격을 만들어낸다는 것이다. 그런데 이러한 교차는 일방향만으로 나타나는 것이 아니라 양방향 또는 다방향 교차로 나타난다는 것이 특징이다. 가령 돌봄의 상품화가 돌봄의 젠더화와 만나면 '여성에게 편중된 젠더화된 돌봄 노동'이라는 돌봄의 특성이 나타나게 되지만, 여기에 표준화된 돌봄이라는 요소가 같이 결합하게 되면 여성집약적 젠더화된 돌봄 노동에서 '국가가 관리하는 전문화된 여성집약적 돌봄 노동'으로 그 특성이 변화하게 된다. 이에 본 연구에서는 노인장기요양보험제도에서 나타나는 돌봄의 성격에 대한 분석의 첫 단계로 우선 돌봄 문화와 돌봄의 제도화 요소들 사이의 접합지점들이 만들어내는 돌봄의 성격에 관해 서로 간의 양방향 분석을 한 후,⁵⁾ 이를 기반으로 다시 다방향 교차 분석⁶⁾을 실시하여 반복적으로 나타나는 공통의 돌봄 성격 요소를 추출하였다.⁷⁾

이를 기반으로 도출된 주요 요소들을 서로 간의 조합하는 과정에서 돌봄의 성격이 어떻게 나타나는지를 분석하였다. 그 결과 노인장기요양보험제도에서의 돌봄 성격은 특정의 어느 지점이 강조되느냐에 따라 그 성격이 다르게 나타나고 있음이 발견되었다. 가령 돌봄 문화에서 돌봄의 젠더화와 관계의 친밀성에 대한 요소가 다른 요소들에 비해 강조되면, 돌봄의 성격은 관계의 친밀성이 강조되는 누구나 할 수 있는 돌봄 노동의 양상으로 나타나게 된다. 반면에 돌봄의 제도화 요소에 대한 부분이 강조되어지면, 국가에 의해 관리되는 임금이 교환되는 노동으로써 돌봄 노동의 성격이 강조된다.

이와 같은 작업을 통해 최종적으로 노인장기요양보험제도에서의 돌봄 성격을 아래의 그림과 같이 도출하였다. 분석과정과 관련하여 이외에도 돌봄 문화 또는 돌봄의 제도화 요소 자체 내의 교차지점에 관한 돌봄 성격에 대하여는 분석에 포함시키지 않았다. 이는 본 연구의 초점이 돌봄 문화와 돌봄의 제도화 요소가 서로 어떻게 접합지점을 만들어 내는지에 따라 노인장기요양보험제도의 돌봄 노동 성격이 어떻게 구성되는지에 관해 살펴보려는데 그 목적이 있기 때문이다.

5) 양방향 분석결과 전문화된 여성집약적 돌봄, 여성집약적 돌봄노동, 국가에 의해 표준화된 여성집약적 돌봄, 관계의 친밀성이 요구되는 전문화된 돌봄, 관계의 친밀성이 요구되는 돌봄노동, 국가에 의해 표준화된 돌봄노동 및 관계의 친밀성이 요구되는 돌봄의 성격이 도출되었다.

6) 가령 전문화된 여성집약적 돌봄에 돌봄의 상품화 요소를 추가하여 전문화된 여성집약적 돌봄노동을 여기에 또다시 표준화된 돌봄을 추가하여 국가에 의해 표준화된 여성집약적 돌봄노동의 성격을 도출하였다. 이러한 작업을 요소마다 반복적으로 실시하였다.

7) 그 결과 노인장기요양보험제도에서의 돌봄 성격의 주요 요소로 '여성집약적 노동(돌봄의 젠더화)', '임금 교환이 이루어지는 시장상태(돌봄의 상품화)', '관계의 친밀성', '돌봄의 표준성', '전문화된 돌봄 노동'이라는 공통의 주요 요소들이 도출되었다.

[그림 2] 노인장기요양보험제도의 돌봄 성격 규정

돌봄의 문화적 요소	돌봄의 제도화 요소	노인장기요양보험제도의 돌봄 성격
돌봄의 젠더화	+ 돌봄의 전문성, 돌봄의 상품화, 표준화된 돌봄	= 여성인력을 중심으로 상품화된 사회적 돌봄
돌봄의 젠더화, 관계의 친밀성	+ 돌봄의 상품화	= 누구나 할 수 있다고 '여겨지는' 젠더화된 돌봄
돌봄의 젠더화, 관계의 친밀성	+ 돌봄의 전문성, 돌봄의 상품화	= 친밀한 가족 '같은' 전문 돌봄

3. 노인장기요양보험제도에서의 돌봄 성격

1) 여성인력을 중심으로 상품화된 사회적 돌봄

여성인력을 중심으로 상품화된 사회적 돌봄이라는 것은 말 그대로 여성인력을 기반으로 돌봄이 시장의 논리에 따라 상품화되어 나타남과 동시에 국가에 의해 돌봄이 제공된다는 측면에서 공공정책의 성격을 지닌다는 것을 의미한다. 고령 인구의 증가에 따라 생겨난 노인장기요양보험법의 목적을 보면 “고령이나 노인성질환 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함”을 목적으로 한다고 되어있다. 이는 다시 말해 노인장기요양보험제도의 목적을 위해서는 가족의 부담을 덜어줄 ‘누군가’가 노인 등에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 사항을 제공해야 하는 것이다.

이에 대해 우리나라에서는 요양보호사라는 돌봄 서비스 제공자를 국가적 차원에서 양성하여 돌봄 서비스를 제공하고 있는데, 요양보호사에 대한 보건복지부의 정의를 보면 “요양보호사는 치매·중풍 등 노인성 질환으로 인해 독립적으로 일상생활을 수행하기 어려운 노인들을 위해 노인요양 및 재가 시설에서 신체 및 가사 지원 서비스를 제공하는 인력으로, 종전 노인복지법상 인력인 가정봉사원과 생활지도원보다 기능·지식수준을 강화하기 위해 국가자격제도로 신설된 자격증이다.”라고 명시되어 있다.

즉 요양보호사 자격증이 종전의 가정봉사원과 생활지도원과는 차별화되는 ‘전문적 국가자

격증'으로, 기존의 사적영역에서 별도의 자격증 없이 개인의 관계를 통해 제공되어왔던 돌봄과는 차별화된 국가 자격증임을 의미한다. 이와 관련하여 노인복지법 제39조 2(요양보호사의 직무·자격증의 교부 등)는 “노인복지시설의 설치·운영자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하는 요양보호사를 두어야 한다.”라고 규정함으로써 다시 한 번 국가가 요양보호사에 대해 노인 돌봄을 ‘전문적’으로 수행할 수 있는 ‘전문적 노동자’라는 점을 강조하고 있음을 알게 해준다(류임량, 2017).

이는 노인장기요양보험제도 시행 초기, 제도를 홍보하는 방식과 내용에서 다시 한 번 확인된다. 가령 국가가 장기요양 대상자가 있는 가정으로 보낸 「노인장기요양급여이용」안내책자를 보면 요양보호사의 역할에 대해 “일정기간 요양보호사 교육을 이수하고 국가자격을 취득한 자로서 장기요양기관에 소속되어 수급자가 건강하고 편안한 노후를 보낼 수 있도록 신체활동, 가사활동 등을 지원하는 어르신들의 조력자”라 되어있다. 이를 통해 이제까지 사적 영역에서 당연하게 제공되어져 왔던 돌봄과는 차별화된, 즉 국가가 보장하는 전문적 돌봄으로서 노인 돌봄이 등장하여 이를 홍보하고 있음을 알 수 있다. 그렇기에 노인장기요양보험제도에서 나타나는 돌봄은 국가에 의해 제공되고 관리된다는 측면에서 그 행위주체가 국가에 있다 하겠다.

그러나 현실을 자세히 들여다보면, 돌봄 노동자들은 대부분은 여성들로서⁸⁾ 비정규직과 저임금의 열악한 노동 환경에서 일하고 있는 것으로 보고되고 있다(박영란, 2007; 석재은, 2009; 임성옥·김현희; 2011; 이현정·엄명용, 2017; 김정오 외, 2018). 이는 노인 돌봄이 임금교환이 이루어지는 공적 영역으로 이동하였지만 여전히 성별화된 노동으로 존재하고 있음을 의미한다. 또한 현장에서 실질적으로 돌봄을 제공하는 장기요양서비스의 공급주체를 살펴보면, 민간 의존도가 매우 크다는 사실을 쉽사리 알 수 있다. 2017년 기준 장기요양기관은 전체 20,377개소로 노인장기요양보험제도가 시행된 2011년과 비교하면 36.6%의 증가율을 보인다. 그러나 이러한 증가에도 불구하고 지자체가 설립하여 운영하는 기관은 207개소로 전체의 1%에 불과하며, 민간 중에서도 법인에 의해 운영되는 기관보다는 개인 사업자가 운영하는 기관의 비중(80%)이 두드러진다. 특히 재가기관의 경우 공공부문의 비중이 0.7%(106개소)에 불과한 반면에 개인 사업자가 운영하는 기관은 83.4%에 이른다. 이처럼 과도한 민간 서비스의 공급은 경쟁적인 서비스 시장의 환경을 만들고, 이는 다시 과잉경쟁으로 이어져 경쟁에서 도태한 기관은 경영난을 불러오고, 경영불안은 궁극적으로 장기요양서비스의 질 저하와 장기요양인력의 불안

8) 앞서도 살펴보았지만 2014년 6월 말 기준 장기요양보호사 자격증을 취득한 인원은 총 인원 총 1,212,598명으로 그 중 여성이 전체의 91.3%, 남성이 8.7%로 여성이 대다수를 차지하였음(국민건강보험, 행복한 동행 웹진). 또한 OECD 기준 장기요양근무인력의 성별현황을 살펴보면, 요양보호사의 경우 총 근무인원 273,613명 중 여성이 260,332명으로 남성 13,281명에 비해 압도적으로 많은 것으로 나타남(2018년 노인장기요양보험 통계, 국민건강보험공단).

정노동으로 전가되는 악순환을 만든다는 점에서 한계가 있다(최희경, 2018).

가령 민간 재가요양기관의 경우, 기관에 등록된 수급자 수가 기관의 존폐를 결정하는데 중요한 요인으로 작동한다. 그렇기에 기관의 입장에서는 수급자를 얼마나 많이 그리고 꾸준하게 확보하느냐가 중요한 이슈이다. 때문에 이러한 시장구조 하에서 돌봄 제공자는 얼마나 많은 수급자에게 돌봄을 제공하는지 여부에 따라 임금의 크기가 결정되며, 이는 궁극적으로 만약 자신이 속해있는 기관의 수급자가 없을 경우 언제든지 노동이 중단될 수도 있다는 점에서 노동의 불안정성을 내포한다 하겠다. 이는 돌봄 행위의 주체와 공급의 주체 사이의 간극으로 인해 나타나는 불안정성이라고도 할 수 있다. 즉 돌봄이 국가적 차원에서 관리되고 제공된다는 측면에서 돌봄 행위의 주체는 국가에 있지만, 실제 돌봄의 제공은 경쟁적 시장 체제 하에서 민간에 의존하고 있기 때문이다. 그렇기에 민간 돌봄 기관에서 수급자 확보가 충분하지 못할 경우 기관은 경쟁적 시장구조 하에서 존폐의 위기에 몰리게 되며, 이는 돌봄 노동자 노동의 불안정성으로 이어지게 한다는 점에서 한계가 있다.

2) 누구나 할 수 있다고 ‘여겨지는’⁹⁾ 젠더화된 돌봄

전통사회와 달리 산업사회로 오면서 노동시장의 유연화, 고용불안정에 따른 노후불안, 빈곤, 가족의 위험 증가 등 전통사회에서는 찾아볼 수 없었던 새로운 사회적 위험(social risks)이 새롭게 등장·강화되고 있다. 사회현상의 관점에서 보았을 때, 사회적 위험이란 기존의 것과는 반대되는 어떠한 사회적 현상 또는 모습으로 정의할 수 있다는 점에서 위험은 새로운 사회현상을 출현하게 하는 사회적 기회이자 변화의 움직임이다. 이러한 맥락에서 주목할 만한 새로운 사회현상 중의 하나가 바로 여성의 노동시장참여 증가이다. 노동시장에서 여성의 참여가 증가하였다는 것은 전통사회에서 가족 내 주로 여성(아내 또는 며느리)을 중심으로 돌봄을 수행해왔던 역할에 공백이 생겨남을 의미하며, 남성생계부양자 모델을 중심으로 하는 가족주의 젠더 체계(familistic gender regime)에 균열이 발생하고 있음을 의미한다. 즉 그동안 노인과 아동의 보살핌이 가정 내 여성의 책임이었으나, 가족구조의 변화와 함께 여성의 노동시장 참여로 인해 이들에 대한 보살핌이 더 이상 가족차원에서 해결할 수 없는 새로운 사회적 위험의 범주로 부상하게 된 것이다(김영란, 2014). 이는 더 이상 사적 돌봄 또는 가족 돌봄의 기능만으로는 노인 돌봄을 충분히 제공할 수 없다는 것을 의미함과 동시에 공적 돌봄 또는 사회적 돌봄에 대한 수

9) 본 절에서는 노인 돌봄 노동이 국가적 차원에서 관리되고 전문화된 돌봄 노동이라는 점이 강조되고 있지만 다른 한편에서는 전통적 유교문화의 영향으로 누구나 할 수 있는 노동이 아님에도 불구하고, 마치 누구나 할 수 있다고 사회문화적으로 간주되는 현실을 비판하는데 초점을 두고 있다. 이러한 맥락에서 본 절의 제목 역시 누구나 할 수 있다고 ‘여겨지는’에 강조 하였다.

요가 증가하고 있다는 것을 의미한다(정소연·김은정, 2009).

이러한 수요에 대처하고자 실시된 노인장기요양보험제도는 사적영역에서 가족을 중심으로 무임금으로 수행되어 왔던 노인에 대한 돌봄 노동을, 공적 영역에서 가족이 아닌 돌봄 노동자에게 임금을 부여하여 돌봄을 제공하는 것으로 돌봄의 성격을 변화시켰다는 점에서 주목할 만한 사회적 변화이다. 노인 돌봄 노동에 임금을 부여한다는 것은 이제까지 노동이 아닌 윤리적 가치로서의 측면이 강했던 돌봄에 적절한 보상이 따르는 전문적 노동의 가치를 부여하는 것이다. 즉 기존의 돌봄이 사적이고, 관계적 측면이 강한 것으로 간주되어 왔다면, 이제는 돌봄에 노동의 가치를 부여함으로써 노인 돌봄의 상품화가 이루어진 것이다.¹⁰⁾

그러나 현실을 자세히 들여다보면, 노동으로 돌봄의 상품화가 진행되고 있지만 전통적 성역할 개념이 여전히 노동의 가치에도 영향을 미쳐 그 노동의 가치를 제대로 평가할 수 없게 만든다는 점에서 한계가 있다. 그 중의 하나가 요양보호사의 일이 누구나 할 수 있는 일이라는 점에 대한 사회적 인식이다. 여기서 누구나 할 수 있는 일이라는 것을 조금 더 세부적으로 살펴보면, '누구나' 라는 것은 직업의 진입장벽이 없다는 것을 의미하는 것으로 학력, 성별, 연령, 경력 등에 상관없이 요양보호 일을 하고 싶은 사람이라면 말 그대로 누구나 이 분야에 종사할 수 있다는 것을 의미하며,¹¹⁾ 이러한 맥락에서 '누구나 할 수 있는 일'이라는 것은 특별한 경력이나 숙련성, 전문성을 요구하지 않는다는 것을 의미한다.

그렇다면 요양보호사가 제공하는 돌봄이라는 것이 정말로 누구나 쉽게 할 수 있는 일인가? 다시 말해 돌봄 노동은 숙련을 필요로 하지 않는 노동인가? 그렇다면 숙련이란 무엇인가? 숙련 노동의 개념을 정의함에 있어 다양한 기준이 혼재하며 이에 대해 뚜렷하게 합의된 바는 없으나 전통적으로 노동경제학에서는 Becker(1962)의 인적자본이론에 이론적 토대를 두고 학력 및 경력을 척도로 숙련을 측정하는 경우가 일반적이다. 그러나 이때의 숙련이라는 것이 대부분 객관적 직업 능력보다는 사회적·역사적 맥락에 의해 구성되어 왔다는 점에서 숙련은 노동시장에서 정치학과의 관련성으로 보아야 한다는 주장이 있다(김미주, 2000).

대표적으로 필립스(Anne Phillips)와 테일러(Baebara Taylor)는 객관적 작업능력을 측정할 때 그것은 이미 사회 구성원리로서 성별분업과 그 이데올로기의 영향에 의해 성차별적으로 적

10) 실제로 노인장기요양보험제도가 시행된 첫 해에 요양보호사는 수는 약 22만 명 정도였으나 2009년의 경우 이 수는 급격히 늘어 약 49만 명 정도가 요양보호사 자격증을 취득한 것으로 나타났다(최인덕·이상림·이정면, 2010)

11) 현재 요양보호사 자격증을 취득하기 위해서는 요양보호사 교육기관에서 교육과정을 이수한 후, 자격시험에 합격해야 하며, 합격률의 경우 매회 조금씩 다르기는 하지만 평균 80% 이상의 합격률을 보인다. 연령별 요양보호사 자격 취득자 현황을 살펴보면, 2008년도부터 2014년도 전체 자격 취득자 중 50~59세가 전체의 41.0%를 차지하는 것으로 나타났으며 그 다음으로 40~49세 26.6%, 60~69세 17.6%의 순으로 높게 나타났다(이용갑 외, 2015).

용될 수 있다는 사실에 주목해야 한다고 주장하면서, 그 예로 '힘'과 같은 남성적 특질과는 대조적으로 섬세함, 손재주와 같은 여성적 숙련은 평가 절하될 가능성이 크다는 점에 대해 이야기한다(Anne Phillips & Baebara Taylor 1986; 김미주, 2000 재인용 174). 즉 일반적으로 특정 업무의 숙련도는 기술적 차원에서의 숙련 수준(technical skill)보다는 사회적 통념에 기초한 숙련개념(social skill)으로 판단된다는 것이다(조순경, 2007).

돌아와서 그렇다면 노인 돌봄 노동이 숙련을 요하지 않는, 누구나 할 수 있는 노동인가에 대한 질문을 다시 던질 필요가 있다. 이와 관련하여 요양보호사가 되기 위한 「요양보호사 표준교재」를 살펴보면, 자격증을 취득하기 위해 필요한 교육과정이 각각의 과목별로 시간이 모두 다르다는 것을 알 수 있다. 특히 의학·간호학적 기초지식은 다른 과목별 세부 내용에 비해 시간이 압도적으로 많이 할당되어 있음을 알 수 있는데, 이를 통해 의학·간호학적 기초지식이 다른 과목별 세부 내용에 비해 특히 더 강조되고 중요하게 다루어지고 있다는 점을 유추해 볼 수 있다.

이는 요양보호사의 일이 누구나 쉽게 할 수 있는 일이 아니라 돌봄에 필요한 기본적인 전문 지식과 함께 실제 돌봄의 현장에서 필요로 하는 다양한 기술이 습득되어야 한다는 것을 의미한다. 그러나 현재의 노동개념은 이분법적으로 정신노동과 육체노동을 구분하고 있어 노동개념으로서의 돌봄 노동이 가지는 특수성을 설명할 수 없게 만든다(권수현, 2013). 이는 우리사회에서 전통적으로 돌봄이 어떻게 제공되어 왔으며 그 안에서 요구되었던 가치와 역할이 무엇인지 등에 대한 이해를 기반으로 노동으로 돌봄에 대한 보상가치를 부여하여야 함에도 불구하고, 이에 대한 사회적 논의가 충분하게 이루어지지 않은 채 노인장기요양보험제도가 도입됨에 따라 노동으로서의 돌봄을 평가할 때에 제대로 된 가치평가를 받지 못하게 하는 원인이 되고 있다.

3) 친밀한 가족 '같은' 전문 돌봄

공적영역에서 임금교환의 형태로 이루어지고 있는 돌봄 노동의 성격과 특징을 이해하기 위해서는 먼저 한국사회에서 돌봄이 어떻게 문화적으로 수용되어 왔고, 수용되고 있는지에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이는 그동안의 돌봄이 노동시장에서 임금노동과는 다르게 전통적으로 노동이 아닌 것으로 간주되어 왔다는 점, 그렇기에 돌봄의 제공이 지극히 개인적이고 관계적으로 이루어져왔다는 점에서 기존의 노동과는 구별되는 노동으로서 돌봄이 가지는 특수성이 존재하기 때문이다. 서구 가족의 근대성¹²⁾과 유교문화¹³⁾의 영향을 받은 한국사회는 여기에 한

12) 서구 가족의 근대성이란 산업화가 진행됨에 따라 남성은 생계부양자로, 여성은 가정 영역 안에 가사노동자로 강조되며 성별분업이 공고해지는 가족 체계를 말한다(Shorter, 1975).

13) 조선 중기 이후 사회이념으로 자리 잡은 유교는 음과 양에 부여된 상징체계들을 통해 가족 안에 여성과 남성의 위치를 규정지를 뿐 아니라 이를 통해 세계 속에 여성과 남성의 관계 및 지위를 차별적으로 결정짓는다는

국 가족의 가부장제도가 접합하면서(이재경, 1999) 노인 돌봄과 같은 돌봄이 사적 영역의 여성의 일로 자연스레 굳어져왔다. 이에 남성과 여성이 각각 경제적 역할을 맡은 가장과 재생산책임과 돌봄의 역할을 맡은 주부 간에 상호의존적 관계로 설정되어, 가족을 사회구성원의 핵심적 생존단위가 되게끔 만드는 가족주의적 젠더체계(familistic gender regime)가 생겨나게 되었다(Drew, et al., 1998:3; 김혜경, 2002).

이에 가족에서의 돌봄은 부모와 자식 사이에 상호 호혜적이며 위계적 질서를 가지고 이루어져 왔으며, 나아가 노인이 거주하는 마을에 사는 친족이나 친구들과의 관계를 통해 노인은 사회적 소속감과 연대감을 얻었다(공선희, 2012). 그렇기에 전통사회에서 노인 돌봄의 기본바탕은 위계질서 속에서 부모가 자식을 양육하고, 그 자식이 다시 부모를 보살피는 호혜성의 원리에 기초하고 있지만, 가정 내에서 실제적인 노인 돌봄은 주로 며느리 혹은 아내를 중심으로 하는 유교적 가부장제 가족체계 안에서 이루어져 왔다. 이때 노인 돌봄에서 중요한 덕목은 무엇보다 진심에서 우러난 노인에 대한 존중과 공경의 마음이며, 돌봄 제공자의 의지가 아닌 노인의 뜻에 따라 지극정성으로 노인을 모시며 정을 표현하는 것, 즉 효의 개념에 기초한 부모에 대한 봉양, 존중, 인내, 정, 관심 등의 요소였다(공병혜, 2010).

돌봄에 대한 이러한 사회문화적 배경은 돌봄이 공적영역으로 이동하였음에도 불구하고 여전히 영향을 미쳐, 요양보호사에게 돌봄 전문 인력과는 부합하기 힘든 직업적 정체성을 요구하는 모습으로 나타난다(류임량, 2017). 대표적으로 국민건강보험공단의 노인장기요양보험제도 홍보영상을 살펴보면, 2013년의 경우 “대한민국의 어르신은 대한민국이 모십니다”라는 영상 타이틀을 통해 돌봄의 사회적 책임을 강조하는 것처럼 보였지만, 2014년부터는 효(孝)를 강조하면서 효보험으로서의 노인장기요양보험제도를 홍보하기 시작한다.¹⁴⁾ 이는 자식이 못하는 효를 노인장기요양보험제도를 통해 국가가 대신하여 사회적 효를 실천한다는 것을 의미하는 것으로, 이때에 사회적 효를 실천하는 사람은 바로 요양보호사다. 효 제공자로서 요양보호사의 역할에 대한 강조는 2015년 국민건강보험공단에서 요양보호사에 대한 사회적 인식 개선과 요양보호사의 직업윤리 고취를 위하여 전 국민 대상 공모를 통해 요양보호사의 명칭을 ‘효나눔미’로 정한 것을 통해 다시 한 번 확인된다.¹⁵⁾

점에서 여성주의 내 비판의 대상이 되어왔다(강혜경, 2010). 특히 재가녀자손금고법과 같은 법적 제재 조치는 조선 사회에서 여성을 아내의 지위보다 어머니의 지위로 유인함으로써 여성은 남성과 대등한 존재가 아닌 부계 가부장적 체계를 확립하는 도구적 기제로서 의미화 되었다(조은, 1999).

14) 2015년에는 “당신의 아들, 딸이 되는 효 나눔미”라는 타이틀을 통해 요양보호사가 아들, 딸이 되어 효를 실천하는 대상으로 이미지화되어 나타나며, 2016년 역시 효를 실천하는 대한민국에서 그 실천을 이어가는 제도가 노인장기요양보험이라는 점을 강조한다.

15) 효나눔미의 심벌마크 의미를 보면, “사랑과 정성으로 어르신을 보살피 건강한 모습으로 거듭나게 하려는 요양보호사의 의지를 표현함과 동시에 요양보호는 전통사회의 효의 역할이며 효를 나눈다는 의미로 어르신의 가족이 되겠다는 것”을 의미한다고 제시되어 있다.

실제로 돌봄 노동 현장에서 드러나는 돌봄 노동의 성격을 살펴보면, 대부분 전통적으로 여성이 가족 내에서 제공해오던 돌봄의 성격, 가령 정을 중심으로 서로 간의 관계 맺기를 통한 돌봄, 효의 정신을 기반으로 하는 보살핌 등¹⁶⁾ 노동 현장에서 요구되는 돌봄 노동의 성격이 전통적으로 노인 돌봄에서 여성들에게 요구되어졌던 돌봄의 가치와 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 이와 동시에 노동으로서의 돌봄 노동에서 요구되는 가치가 전문성인데, 이때의 전문성이란 돌봄 노동자가 돌봄 수혜자 즉 노인의 질병, 신체적 특징 등을 고려하여 얼마만큼의 안락함과 편안함을 제공하는지, 나아가 노인의 상태를 고려하여 시기적절하게 의료적 서비스를 연계 또는 제공할 수 있는지 등에 대한 것이다.

이렇듯 제도적 차원에서의 노인 돌봄은 유교 문화와 공적인 전문성이 강조되는 노인 돌봄 문화가 복합적으로 나타나는 모습을 보인다. 이는 노인 돌봄의 공백이 사회적 화두로 유례없이 등장함에 따라 그 과정에서 오랜 시간동안 유지해온 가족 내 돌봄 문화에 대한 성찰의 과정을 거치지 않은 채, 돌봄의 공백을 사회적으로 어떻게 봉합할 것인가에 대해서만 초점이 주로 맞추어져 제도가 실행되었기 때문이다. 그렇기에 현재의 제도적 노인 돌봄 문화는 돌봄 노동자에게 딸, 며느리처럼 가족과 같은 역할을 요구함과 동시에 임금을 받고 돌봄을 제공한다는 점에서 전문적 돌봄 노동자로서의 역할을 함께 요구하는 가족은 아니지만 가족과도 같으면서 전문성이 요구되는 돌봄의 양상을 보인다.

전문성과 가족적 친밀성에 기초한 돌봄은 어떻게 보면 돌봄 제공자와 수혜자 모두에게 '이상적' 돌봄이 될 수 있음에 틀림없다. 돌봄 제공자 입장에서는 자신의 전문성을 돌봄 노동 현장에서 발휘함과 동시에 수혜자와의 친밀한 관계를 유지함으로써 노동에서 보람을 얻을 수 있으며, 돌봄 수혜자 입장에서는 전문적인 돌봄 서비스를 제공받으면서도 가족의 부재를 돌봄 제공자와의 친밀한 관계를 통해 채워나갈 수 있기 때문이다.

이렇듯 제도적 규범 안에서 노인을 돌보는 돌봄 노동자는 전문적 돌봄 제공자로서의 정체성이 부여됨과 동시에 사회적으로도 전문성 강화에 대한 필요성이 요구된다. 그러나 아이러니하게도 다른 한편에서는 누구나 해왔고 할 수 있는 일에 대한 노동의 대가를 지불받는 행위로서의 노인 돌봄 노동이 사회적으로 수용되고 있는 모습을 보인다. 그렇다면 때로는 전문성을, 때로는 가족과 같은 친밀성을, 때로는 전문성과 친밀성을 복합적으로 요구하는 돌봄의 맥락적 특수성에 관해 우리는 어떻게 이해하여야 하는가? 이는 노인 돌봄 노동을 사회적으로 어떻게 바

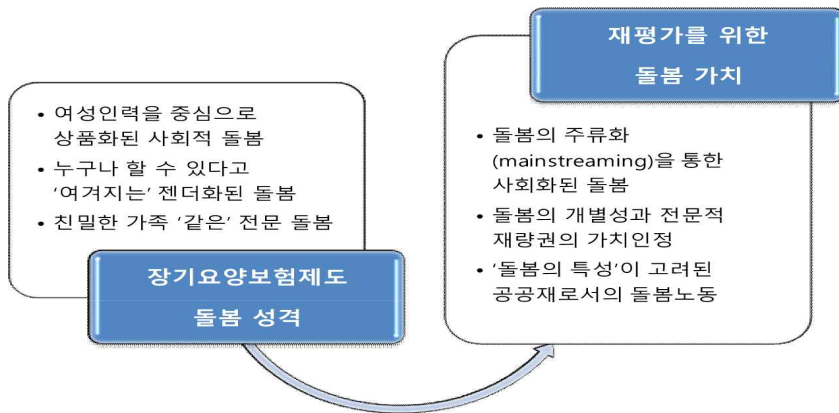
16) 이와 관련하여 최희경(2008)의 연구결과는 돌봄 수혜자와 노동자 모두 자신의 일상과 감정을 공유하는 것으로 나타났으며, 돌봄 노동자는 대상자의 가족의례에 동참하는 등 서로에게 가족의 의미를 부여하는 유사가족관계를 보이는 것으로 드러났다. 김송이(2012) 연구에서도 돌봄 서비스 제공자 간의 긍정적인 상호작용과 신뢰성의 정도에 따라 서비스 이용자들의 만족도와 돌봄 노동의 질이 달라지며, 관계형성에는 서비스 이용자의 가족까지 포함되어 나타난다는 점이 확인되었다.

라보고 수용할 것인지, 나아가 돌봄 노동에 어떠한 가치를 부여할 것인지 등에 관한 사회적 논의로 이어지게 한다는 점에서 중요한 질문임에 틀림없다. 이를 위해 다음 장에서는 제대로 된 노인 돌봄 가치 평가를 위한 돌봄의 가치실현 방안에는 어떠한 것들이 있는지에 관해 고민해보고자 한다.

4. 재평가를 위한 노인 돌봄 가치

본 장에서는 제대로 된 노인 돌봄의 가치 재평가를 위한 돌봄 가치 실현방향에 관해 살펴보고자 하며, 관련 그림은 아래와 같다.

[그림 3] 재평가를 위한 노인돌봄가치 실현방향



1) 돌봄의 주류화(mainstreaming)를 통한 사회화된 돌봄

노인장기요양보험제도는 가족 내 무료 보살핌에서 공적 공간에서의 유료 보살핌으로 그 성격이 변화하였다는 점에서 중요한 사회적 변화의 의미가 있다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 그 결과는 돌봄에 대한 여성의 이중부담과 더불어 공적노동의 젠더화로 이어지고 있다는 점에서 한계를 내포한다(허라금, 2018). 돌봄에 대한 공적노동의 젠더화는 가족주의 체제 안에서 여성을 중심으로 무임금의 형태로 돌봄이 제공되어져 왔던 돌봄 문화를 공적영역 안에서 그대로 답습하게 한다는 점에서 문제적이다. 이는 공적영역에서의 돌봄을 여전히 여성의 일로 간주하게 할 가능성을 높일 뿐 아니라, 돌봄을 누구나 할 수 있는 일로 여겨지게 만들어 궁극적으로

는 돌봄 노동에 대한 제대로 된 가치평가를 할 수 없게 만든다는 점에서 한계가 있다.

이와 같은 맥락에서 돌봄의 여성화는 돌봄 노동에 관한 가치를 여성이면 누구나 쉽게 할 수 있는 일이라고 보거나 여성으로 사회화되면서 자연스럽게 습득되는 것이라고 여겨지게 하여 특별한 숙련이 요구되지 않는 노동으로 간주하려는 경향이 있다. 그러나 이미 여러 연구에서 돌봄 노동은 교육을 통한 지식 습득, 다양한 경험과 훈련을 통해서 숙련을 쌓아야하는 노동임을 밝히고 있다(Gordon, 1996; Standing, 2001; 류임량, 2017 재인용 115). 또한 돌봄의 제도화를 통한 돌봄의 여성화 현상은 저평가된 돌봄 노동을 중하층 여성에게 편향적으로 전가시키는 계층 불평등, 성불평등에 기반하여 유지될 뿐이라는 점에서(석재은, 2018) 여성들 사이에서도 돌봄의 선택적 통합과 배제 현상이 나타나고 있다.

이에 사회적 정의의 원리에 보살핌의 필요와 가치를 분배하는 원리를 함께 포함시킴으로써 이제까지 여성에게 부과되어 왔던 돌봄의 책임을 사회적 책임으로 확장하여야 한다는 여성주의 진영 일각에서의 주장은 의미가 있다. 이를 위해서는 남성화된 시민권의 맥락에서 구성된 정치적, 사회적, 도덕적 정의 논의와 복지정책으로부터 탈피하여 보살핌을 사회적 책임의 의제로 설정할 필요가 있다. 키테이는 이러한 보살핌의 사회적 책임 원리를 사회정의의 제3원리로 제안하고 돌봄은 이익을 주고받는 상호적 관계가 아니라, 때로는 기꺼이 희생하는 '이타적인' 관계의 실천이라는 점을 강조한다(Kittay, 1999). 그렇기에 인간이 가지는 의존성이야말로 누구에게나 당연한 요소이며 때문에 돌봄은 사회를 구성하는 가장 기본적인 요소 중의 하나여야 한다는 것이다.

이러한 주장들은 사회정의를 실현하기 위한 기본요소로서 돌봄을 공통의 사회적 의제로 설정할 수 있도록 한다는 점에서 의의가 있다. 또한 돌봄이 특정 시기에 특정한 누군가(주로 여성)에 의해 제공되는 것이 아니라 인간이 가지는 의존성으로 인해 전반적 삶의 과정에서 누구에게나 돌봄이 발생할 수밖에 없다는 점을 인정하게 한다는 점에서도 상당한 의미가 있다. 하지만 이와 관련하여 결코 간과되어서는 안 될 점이 생애 전반에 걸쳐 발생하는 돌봄이 과연 '누군가'에 의해서 이루어지는 것인지에 대한 것이다. 다시 말해 인간이 가지는 의존성을 사회적으로 인정한다고 하였을 때, 누구에게나 돌봄이 필요하다는 그 의존성이 누구에 의해 충족되어 지는가에 대한 사회적 고민이 전제되어야 한다.

이와 관련하여 석재은(2018)은 노인장기요양보험제도에서의 돌봄은 가족 가부장제하의 젠더분업으로 여성이 돌봄을 전담한 것과 같이, 국가 가부장제하에서 여성이 대부분인 돌봄 제공자가 돌봄을 제공하는 것으로 바뀌었을 뿐이라는 점에 대해 지적한다. 이는 앞서 논의되었던 것과 같이 비록 돌봄이 제도화되었지만 돌봄의 여성화 현상이 함께 나타남으로써 제대로 된 노동으로서의 가치평가를 할 수 없게 만들어 결국에는 돌봄 노동의 가치 저평가현상이 발생하고

있는 것보다도 그 맥락을 함께 한다 하겠다.

그렇기에 이러한 프레임을 벗어나기 위해서는 무엇보다 돌봄이 가족 내에서 무급으로 여성이 제공하는 것이라는 전제로부터 탈피하여, 사회정의 실현을 위한 기본적인 요소로서 돌봄의 가치를 인정할 필요가 있다. 즉 누구나 원하든, 원하지 않든 생애 어느 시점에서 또는 생애 전반에 걸쳐 돌봄을 필요로 한다는 점에서 모든 사회구성원이 돌봄에 책임을 가지고 돌봄 제공에 참여하는 돌봄의 주류화(mainstreaming of care)를 이루어야 한다. 여기서 말하는 돌봄의 주류화란 생애주기별로 그에 맞는 돌봄을 제공하는 것이 아닌, 연령통합¹⁷⁾의 관점에서 돌봄 책임의 사회화가 이루어진 상태로서의 사회화된 돌봄이다. 이는 개개인에 따라 연령의 범주와 사회적 연령의 시계(aging clock)가 각각 다르게 나타난다는 점을 고려해볼 때, 특정 연령의 시기에 필요로 하는 돌봄을 상정하지 않는다는 점에서도 중요한 의미가 있다.

또한 현재의 돌봄 정책을 살펴보면, 아동 돌봄은 여성의 경제활동 참여 제한문제를 중심으로 대응책을 마련하는 반면, 노인 돌봄은 경제적 부담과 돌봄 문제해결을 위한 사회적 지원방안을 모색하는 방식으로 분리하여 접근함으로써 생애주기 전체에서 교차하는 돌봄을 통합적으로 고려하고 있지 못하다(송다영, 2014). 이와 동시에 아동과 노인 돌봄의 문제를 사회적으로 해결할 수 있는 해결자, 즉 돌봄의 제공자는 여성이라는 점을 전제하고 있어, 정책적으로도 ‘돌봄 제공자=여성’이라는 프레임으로부터 벗어나고 있지 못하다. 이것은 돌봄에 대한 가부장적 유교문화의 영향으로부터 기인한다고 할 수 있는데, 이는 돌봄을 당연한 여성의 일이라는 인식으로부터 탈피하지 못하게 하고, 나아가 궁극적으로는 돌봄의 사회적 가치평가를 제대로 할 수 없게 만든다는 점에서 한계가 있다.

그렇기에 돌봄이 제도화되면서 과거와는 달리 돌봄에 임금이라는 가치가 매겨졌지만, 그 때의 가치는 여전히 돌봄이 여성에게 더 적합한 일이라는 점을 전제한다는 점에서 한계가 있다 하겠다. 때문에 돌봄에 대한 사회정의를 실현하고 제대로 된 가치평가가 이루어지기 위해서는 단순히 돌봄이 제도화되었다는 사회적 의미에만 주목할 것이 아니라, 돌봄의 여성화현상으로부터 벗어나 돌봄의 주류화를 통한 돌봄의 사회화가 실현되어야 할 것이다. 이러한 돌봄의 주류화를 통한 돌봄 책임의 사회화는 생애주기에 따른 분절적 돌봄 정책으로부터 탈피하여 포괄적 돌봄 윤리차원에서 돌봄의 사회적 가치를 수용하게 한다는 점에서도 의미가 있다.

17) 연령통합(age integration)이란 연령으로 인한 장벽이 없어지고, 모든 연령대의 사람들이 어울려 생활하는 상태를 의미한다(김경호, 2005). 즉 기존에 연령의 범주가 아동, 청소년, 중년, 노년기 등으로 나누어 각 시기별로 과업을 나누어 구별하였다면, 연령통합적 사회에서는 연령에 따라 이러한 과업을 나누지 않고 언제 어느 시기나 과업을 수행하는 것이 가능하다고 보는 것이다(Riley, 1998; 정순돌 외, 2016에서 재인용).

2) 돌봄의 개별성과 전문적 재량권의 가치인정

노인장기요양보험제도에서의 등급판정 기준은 표준화된 “장기요양인정조사표”에 따라 신체 기능(일상생활동작), 인지기능, 행동변화, 간호, 재활 영역 등 개인의 신체적, 정신적 측면에서 도움이 필요한 정도에 따라 측정된다. 그렇기에 국가적 돌봄 서비스 제공의 진입여부를 일차적으로 판단하는 기준이 되는 장기요양인정조사표는 표준화된 욕구평가도구를 통해 서비스 대상자를 결정한다는 측면에서, 욕구평가도구에 포함된 보편적 욕구만을 장기요양니즈의 평가대상으로 삼고, 그것에 따라 장기요양 필요정도를 5등급 및 인지지원등급으로 구분하고 있다(석재은, 2018). 따라서 표준화된 신체적, 정신적 어려움 이외에 각 개인의 사회경제적 요인, 개인이 처한 특수한 맥락적 상황 등에 대한 욕구는 고려의 대상이 되지 못한다.

그러나 돌봄에 대한 학자들의 개념정의를 살펴보면, Fisher와 Tronto(1990)는 돌봄을 “삶을 살아가고 유지하는 데 필요한 모든 활동”이라 하였으며, Engster(2005)는 돌봄을 살아가는데 필요한 기본적 요소를 제공하고, 자기 개발을 한다든지 미적 추구를 한다든지 같은 자기 자신이 가지고 있는 기본적인 능력을 발전시키며 마지막으로 고통으로부터 벗어나 그 고통이 경감될 수 있게 돕는 것¹⁸⁾을 목적으로 하는 재생산 활동으로 보았다. Tronto(1993)는 돌봄 노동이 다음의 네 단계를 거쳐 수행된다고 정의하였는데, 그 첫 단계가 돌봄 요구를 파악하는 단계, 그리고 그러한 요구에 대한 자원을 어떻게 배분하고 제공할 것인지를 결정하는 단계, 세 번째로 결정된 자원을 돌봄 수혜자들과 직접적으로 대면하여 그들의 요구를 충족할 수 있도록 돌봄을 제공하는 단계, 마지막으로 실제로 돌봄의 제공을 통해 요구가 충족되었는지 파악하는 단계가 그러하다.

이와 같은 관련 전문학자들의 돌봄 개념정의를 공통점은 돌봄을 신체적, 정신적 기능의 한 측면만으로 보는 것이 아니라 전반적인 삶의 질을 향상시키기 위한 행위로 간주하고 있다는 점이다. 이는 단순히 신체적이고 기능적 욕구만을 충족시켜주는 것이 아니라 돌봄 수혜자 개인의 욕구에 따라 돌봄의 내용이 달라지는 것을 의미한다. 이를 위해서는 돌봄 수혜자와 제공자 간의 상호신뢰와 존중, 관심, 애정 등을 기반으로 돌봄의 욕구와 방식에 대하여 돌봄 수혜자와 제공자 간에 지속적인 상호작용을 통해 돌봄을 구성해 나아갈 필요가 있다(석재은, 2014). 즉 돌봄 수혜자의 개별화된 욕구를 반영한 돌봄의 질을 높이기 위해서는 돌봄 제공자와 수혜자 간의 상호신뢰와 존중을 기반으로 ‘개별적인 상황’에 따라 돌봄 수혜자의 욕구를 고려하여 개인의

18) 이를 위해 필요한 덕목으로 경청(attentioness), 반응(responsiveness), 존경(respect)을 이야기한다. 여기서 말하는 경청(attentioness)이란 민감하게 상대의 행동을 인지하고 파악해 낼 수 있는 능력, 반응(responsiveness)은 상대가 필요로 하는 것을 확실하게 제공할 수 있는 능력, 존중(respect)은 상대를 존경하는 마음으로 돌봄을 제공할 수 있는 능력 즉 계층화, 서열화하지 않는 능력을 말한다.

삶의 질을 최대한으로 유지할 수 있도록 하여야 한다.

이를 위해 돌봄 제공자는 돌봄 수혜자의 개별화된 욕구를 파악하고, 이를 충족시키기 위해 때로는 자신의 감정을 통제하고 조절하여야 한다. 다시 말해 돌봄 제공자는 상대방이 만족할만한 돌봄을 제공하기 위해 자신의 감정을 조절해야 하는 또 다른 보이지 않는 노동, 즉 감정노동을 돌봄을 제공하는데 함께 제공하여야 한다. 이와 관련하여 감정노동을 개념화한 호실드(Hoschschild)는 감정노동이란 상대방이 만족할만한 기분이 들 수 있도록 자신의 감정을 통제하고 조절하는 행위라 하였다.¹⁹⁾ 호실드의 이러한 정의는 감정노동을 수행해야하는 감정 노동자에게 상당한 노력과 에너지가 소모되는 ‘일’임에도 불구하고, 눈에 보이지 않고 그 값을 매길 수 없다는 이유로 노동의 가치평가 요소에서 배제되어 왔던 노동체제의 한계를 비판하였다는 점에서 의미가 있다(정고미라, 2000; 박홍주, 2009).

실제로 돌봄 제공자 대부분은 돌봄 수혜자와의 친밀한 거리를 유지하기 위해 스스로 감정을 통제하거나, 상대방의 기분에 따라 그때의 상황에 맞추어 돌봄을 제공하고 있는 것으로 나타났다(한미경, 2011; 김송이, 2012; 윤연숙, 2017). 여기에서 나아가 돌봄 제공자는 더 좋은 돌봄을 제공하기 위해 돌봄 수혜자 즉 노인이 그동안 살아온 삶에 대한 이해와 성찰을 토대로, 표면적으로 드러나지 않은 욕구들에 대한 이해를 기반으로 하여 돌봄을 제공하고 있는 것으로 나타났다(박기남, 2009). 이를 통해 볼 때 돌봄 제공자는 노인에 대한 규격화된 신체서비스 지원뿐 아니라 개별화된 돌봄 수혜자 삶의 역사에 대한 이해와 통찰을 기반으로 상황에 적절한 욕구를 고려한 맥락적 돌봄을 제공하여야 함을 알 수 있다.

그렇기에 개별화된 돌봄 수혜자의 욕구를 고려하여 맥락적 상황에 따라 시기적절한 돌봄을 제공하기 위해서는 표준화된 욕구판단 기준으로부터 벗어나 돌봄 수혜자 욕구의 개별성을 인정하여야 한다. 그런데 이때 돌봄 수혜자 욕구의 개별성을 인정한다는 것은 돌봄 수혜자와의 친밀한 관계형성을 통한 돌봄 제공자의 상황적 판단력과 맥락적 감수성을 기반으로 한다는 점에서 돌봄 제공자의 전문적 재량권 인정을 전제로 한다.

이에 관해 석재은(2018)은 사회정의의 원칙하에 표준화되고 규격화된 일반적인 잣대로 돌봄 욕구를 설정하는 것은 돌봄 윤리 관점에서 부적절하다는 점을 지적한다. 돌봄 윤리는 서로 다른 맥락에서 다를 수밖에 없는 욕구의 차이를 인정하고 서로 상이한 욕구에 관심을 갖고 반응해야 한다는 것이다. 그렇기에 돌봄 제공자의 입장에서 돌봄제공윤리는 일정한 틀 없이 돌봄이 이루어지는 것을 의미하는 것이 아니라, 전문적 총합적 판단력을 바탕으로 돌봄 수혜자에게 세

19) 호실드(Hoschschild, 1983)는 항공사 승무원 사례 연구를 통해 감정을 숨긴 채 직업의 특성으로 인해 다른 얼굴 표정과 몸짓을 해야 하는 상황을 감정노동이라 정의했다. 승무원 사례를 통한 호실드의 이러한 정의는 돌봄 노동의 경우 돌봄 노동자가 대상자의 감정을 기쁘고 만족하게 유지할 수 있도록 자신의 감정을 통제해야 한다는 측면에서 동일하다 하겠다.

심한 배려와 반응성 있는 돌봄을 실천하는 전문성을 자율적으로 발휘하는 돌봄 제공자의 재량(discretion)이라 할 수 있다.

따라서 돌봄의 가치를 평가할 때에도 돌봄 수혜자 욕구를 고려한 상황적 판단에 따른 돌봄 제공자의 전문적 재량권에 대한 가치인정이 이루어져야 할 필요가 있다. 그러나 현재의 돌봄 노동 가치, 다시 말해 돌봄 임금은 수가에 따라 지급되는 구조이기에 ‘얼마나 많은 수급자에게 돌봄을 제공하는지 여부’가 돌봄 제공자 임금의 결정적 요소라 해도 과언이 아니다. 그렇기에 돌봄 수혜자의 개별적 욕구를 얼마나 고려하여 적절하게 돌봄을 제공하였는지, 그 과정에서 돌봄 노동자는 어떠한 전문성과 숙련성을 발휘했는지 등에 대한 평가는 제대로 이루어지지 못하고 있다.

이는 다른 임금체계와는 구별되는 제도 안에서 돌봄 노동이 가지는 불편한 특수성이라 할 수 있다. 다시 말해 노인장기요양보험제도 안에서 돌봄 제공자가 근로계약을 체결한다는 것은 노동의 대가로 임금을 지급받는 임금교환의 노동으로 돌봄을 제공한다는 것을 의미함에 틀림 없다. 하지만 그럼에도 불구하고 돌봄 제공자의 돌봄 노동의 경우 수급자의 연계가 임금결정에 중요한 요소로 작동한다는 점, 그리고 기본급 및 경력에 따른 임금체계 시스템이 없다는 점, 마지막으로 돌봄 제공자는 끊임없이 자신의 감정을 통제하면서 돌봄 수혜자의 개별적 욕구를 충족시키기 위한 노력을 하여야 함에도 불구하고 이에 대한 적절한 임금보상 체계가 마련되어 있지 않다는 점 등이 돌봄 노동의 가치를 제대로 평가받지 못하게 하는 원인으로 작동하고 있다.

그렇기에 다른 노동과는 구별되는 돌봄 노동이 가지는 이와 같은 특수성에 대한 노동가치의 고려가 전제될 필요가 있다. 이는 맥락적 상황에서 돌봄 수혜자의 개별적 욕구에 대한 전문적 판단을 돌봄 노동의 주요한 가치요소로 간주하게 한다는 점에서 고무적이다. 나아가 궁극적으로는 돌봄 노동의 전문적 가치평가로 이어질 가능성 역시 내포한다. 따라서 돌봄 노동에 대한 사회적 가치를 평가할 때에 비가시적이지만 돌봄 수혜자의 삶의 질을 높이기 위해서는 필수적이라 할 수 있는 개별화된 욕구판단을 위한 돌봄 제공자의 전문적 재량권에 대한 가치평가가 전제되어야 할 필요가 있다.

3) ‘돌봄의 특성’이 고려된 공공재로서 돌봄 노동

돌봄 노동은 다른 노동과는 다르게 반응성, 관계성, 맥락적 감수성 등을 노동의 주요한 속성으로 요구한다. 따라서 돌봄이 사회적 공공재가 되었을 때, 즉 사적영역에서 제공되어왔던 돌봄이 공공재로서 공적영역에서 제공될 때에 다른 공공재에 적용되던 공공성의 원리를 그대로 적용하는 것은 한계가 있다. 공공성 개념은 특정의 사람들을 배제하지 않은 채, 보편적 권리를

가진 개인들이 어떻게 공동체의 이익을 추구하는 도덕적 질서를 만들어 낼 수 있을 것인가에 관한 해결방안 중의 하나로 제시된 개념이다(이승훈, 2008). 그런데 여기서 주목하여야 할 점은 이때의 공공성이라는 것이 가령 공적인 것과 사적인 것의 구분이 원래부터 이분법적으로 명확하게 구분되어 나타나는 것이 아니라는 점이다. 공공성의 의미와 범위 자체는 사회적으로 구성되고 시대와 사회에 따라 주체와 내용, 범위가 달라질 수 있다는 점에서 ‘공적인 것(the public)’은 역동적 개념이라 할 수 있다(이선미, 2016).

그럼에도 불구하고 공공성은 크게 절차, 내용, 주체 차원으로 의미가 구분되기도 한다. 절차적 차원에서의 공공성은 모든 사람들에게 보이고 들리는지에 관한 가시적 투명성과 모든 사람들이 접근할 수 있는지에 대한 접근성 기준으로 구분하며, 내용으로서의 공공성은 개인과 관련된 것이 아닌 전체 이익 실현 정도를, 주체적 차원에서의 공공성은 공공성을 이끌어내는 행위 주체에 관한 것으로 행위주체가 공동체(국가)의 관료로서 행동할 때 공공성이 확보된 것으로 판단한다(이우중 외, 2014; 이승훈, 2008).

이러한 개념을 노인 돌봄 노동에 적용해보면, 노인 돌봄 노동은 국가에 의해 공적영역에서 일정정도의 자격기준을 충족하는 대상에 한하여 제공되는 공공재라 할 수 있다. 그러나 실제의 현실을 살펴보면, 노인 돌봄에 관한 공적영역으로의 포섭이 절대적으로 국가에 의해 주도되지는 않는다. 오히려 시장화와 함께 이루어짐에 따라 공적영역, 사적영역 그리고 시장영역 간의 경계가 허물어지고 있다. 복지서비스분야에서는 이를 ‘혼합복지(welfare mix)’라고 하는데 이는 서비스 공급주체의 다양화를 의미한다(이선미, 2016).

이러한 맥락에서 노인장기요양보험제도 역시 소비자의 선택권과 시장의 원리를 강조함과 동시에 제공되는 서비스의 내용과 수준에 관해 국가적 차원에서 사회서비스 내용기준 마련을 위한 역할을 담당하는 혼합복지의 형태를 보인다 하겠다. 이는 돌봄의 주체가 누구냐에 따라 공공성의 정도 역시 달라진다는 것을 의미한다. 그렇기에 주체의 구분 없는 단순한 사회적 공공재로서 노인 돌봄 노동에 관한 논의는 돌봄과 돌봄 노동자의 노동을 공공재로서의 돌봄의 성격으로 치환시켜버려 제대로 된 돌봄의 가치를 평가할 수 없게 만들 가능성이 있다는 점에서 지양되어야 한다.

다음으로 내용과 절차적 차원에서의 공공성 개념을 검토해보면, 먼저 내용으로서의 공공성은 전체의 이익실현과 관련된 것이다. 그렇기에 공공재로서 노인 돌봄 노동의 개념이 성립하기 위해서는 궁극적으로 돌봄 노동을 제공하는 것이 전체의 이익과 연결되어 있다는 것에 관한 사회적 합의가 전제되어야 한다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 현재의 노인 돌봄 노동은 가족 가부장제하의 젠더분업으로 여성이 돌봄을 전담한 것과 같이, 국가 가부장제하에서 여성이 대부분인 돌봄 제공자가 돌봄을 제공하는 것으로 바뀌었을 뿐이다(석재은, 2018). 따라서 노인 돌봄

의 내용적 공공성이 확보되기 위해서는 무엇보다 돌봄이 우리 모두에게 필요한 사회적으로 가치 있는 일이라는 사회적 공감대가 형성되어야 한다. 이는 앞서 살펴본 사회화된 돌봄의 내용과도 맥락을 함께 한다. 이것이 기반이 되었을 때 비로소 공공재로서 노인 돌봄에 대한 가치평가가 이루어질 수 있는 것이다.

마지막으로 절차적 공공성에 관하여 살펴보면, 절차적 차원을 강조하는 논의들에서는 공공성 내용의 실현 여부와 상관없이 내용이 구성되고 실행되는 과정에 있어 참여와 토론이 어느 정도 이루어졌는지를 중요하게 다룬다(이선미, 2016). 이에 관해 노인장기요양보험제도 운영 전반에 관한 사항을 심의하는 장기요양위원회²⁰⁾의 구성을 살펴보면, 장기요양위원회 위원은 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 16인 이상 22인 이하의 위원으로 구성된다. 구체적으로는 ① 근로자단체, 사용자단체, 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다), 노인단체, 농업업인단체 또는 자영자단체를 대표하는 자 ② 장기요양기관 또는 의료계를 대표하는 자 ③ 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 고위공무원단 소속 공무원, 장기요양에 관한 학계 또는 연구계를 대표하는 자, 공단 이사장이 추천하는 자로 구성된다(노인장기요양보험법 제46조). 그러나 돌봄 당사자인 장기요양서비스 이용 노인,²¹⁾ 가족 돌봄자, 요양보호사는 장기요양위원회 위원으로 명시되어있지 않다.

이는 노인장기요양보험제도 운영과 관련한 주요 사항을 심의·결정하는 주요한 의사결정기구가 실질적으로는 돌봄 서비스를 제공받는 돌봄 수혜자와 제공자의 참여를 제한함을 보여준다. 이와 관련하여 이선미(2016)는 기존의 공공성개념은 돌봄 제공자와 돌봄 받는 자 모두에게 현저하게 부족한 담론자원의 문제를 제대로 볼 수 없게 한다는 점에 대하여 지적한다. 다시 말해 돌봄 서비스의 공공성확보를 위한 정책제안의 경우 대부분 기존의 담론 자원을 당연시한 채, 담론자원이 많은 자들의 우위를 강화하는 제안이 대부분이라는 것이다. 이는 돌봄에서 핵심역할을 했고 현재도 하고 있는 돌봄 노동자로 대표되는 여성들의 목소리가 공론의 장에서 배제되기 쉽다는 점에서 한계로 지적된다. 그렇기에 돌봄 노동에서의 절차적 공공성을 확보하기 위해서는 돌봄 당사자의 요구를 노출시킬 수 있는 절차적 과정이 마련되어야 할 것이다. 이는 궁극적으로 돌봄 서비스의 질을 향상시킬 수 있는 과정일 뿐 아니라 돌봄 당사자 입장에서의 돌봄 노동의 가치를 구성할 수 있게 할 가능성을 높인다는 점에서 의미가 있다.

20) 장기요양보험료율, 가족요양비, 특례요양비, 요양병원간병비의 지급기준, 재가 및 시설급여 심의 등 제도와 관련된 주요 심의 업무를 수행한다.

21) 노인단체가 명시되어 있기는 하지만 직접 요양서비스를 이용하는 노인 단체로 특정되지 않았고, 각 부분 대표 동수로 구성되는 위원회 구성에서 16인-22인의 위원 중 1인에 불과한 노인단체 대표가 장기요양서비스 수혜 노인의 욕구를 대변하기는 어렵다(최희경, 2018).

5. 결론

본 연구는 왜, 여전히 돌봄 노동이 불안정한 저임금 노동의 프레임 안에 갇혀있는지에 관해 돌봄의 성격을 중심으로 살펴보았다. 이를 위해 돌봄의 문화와 제도화 사이에서의 돌봄 성격을 분석한 후, 이것이 돌봄의 가치에 어떠한 영향을 미쳐 제대로 된 돌봄의 가치를 평가할 수 없게 만드는지에 관해 고찰하였다. 연구결과 노인장기요양보험제도에서의 돌봄 노동은 '여성인력을 중심으로 상품화된 사회적 돌봄', '누구나 할 수 있다고 '여겨지는' 젠더화된 돌봄' 그리고 '친밀한 가족 '같은' 전문 돌봄'의 성격을 보이는 것으로 나타났다.

여성인력을 중심으로 상품화된 사회적 돌봄은 국가에 의해 돌봄이 관리되고 제공된다는 점에서 국가가 돌봄의 질을 담보하는 공공정책으로서의 돌봄의 성격을 가진다. 그럼에도 불구하고 현실에서는 대부분 여성인력을 중심으로 저임금의 형태로 돌봄 노동이 행해지고 있었다. 관련하여 실제 돌봄을 제공하는 장기요양서비스의 공급주체를 살펴보면, 민간의존도가 매우 크게 나타나고 있음을 알 수 있었다. 이러한 과도한 민간 서비스의 공급은 경쟁적인 서비스 시장의 환경을 만들고, 이는 다시 과잉경쟁으로 이어져 경쟁에서 도태한 기관은 경영난을 불러오고, 경영불안은 궁극적으로 장기요양서비스의 질 저하와 장기요양인력의 불안정노동으로 전가되는 악순환을 만든다는 점에서 한계가 있는 것으로 나타났다(최희경, 2018).

두 번째 돌봄의 성격은 누구나 할 수 있다고 '여겨지는' 젠더화된 돌봄이다. 전통적으로 보살핌은 가정 내 여성의 책임이었으나, 가족구조의 변화와 함께 여성의 노동시장 참여 등으로 인해 더 이상 돌봄을 가족의 영역에서 해결할 수 없게 됨에 따라 돌봄의 제도화가 이루어졌다. 그러나 제도권 안에서 제공되는 돌봄 노동의 제공자 역시 대다수가 여성으로 과거와 마찬가지로 여전히 성별화된 노동으로 돌봄이 나타나고 있다는 점이 확인되었다. 이는 돌봄을 여성이라면 누구나 쉽게 할 수 있는 일이라고 보거나 여성으로 사회화되면서 자연스럽게 습득된 역할로 간주함으로써 제대로 된 돌봄 노동의 가치를 평가할 수 없게 만드는 것으로 나타났다.

마지막으로 친밀한 가족 '같은' 전문 돌봄에 관한 것으로 제도 시행 이후 돌봄 제공자에 관해 국가적 차원에서는 과거 가족을 중심으로 행해져왔던 돌봄과는 달리 돌봄 전문가에 의해 돌봄이 제공된다는 점이 부각되었다. 즉 돌봄 제공자에 관해 노인 돌봄을 '전문적'으로 수행할 수 있는 '전문적 노동자'라는 점을 강조한 것이다. 그러나 다른 한편에서는 이와는 정반대로 노인 장기요양보험제도는 국가적 차원에서 효를 실천하기 위한 제도이며, 그러한 효를 실천하는 대상이 바로 요양보호사라는 점이 강조되고 있었다. 여기서 말하는 효란 전통적으로 무임금의 형태를 가지고 가족을 중심으로, 가치를 매길 수 없는 마음 쓰는 일로써 제공되어 왔던 돌봄을 의미한다. 그렇기에 제도적 차원에서 돌봄의 전문성이 강조되지만 다른 측면에서는 여전히 효의

가치로 돌봄이 사회적으로 수용되어짐에 따라 궁극적으로는 돌봄 노동의 사회적 가치평가를 제대로 할 수 없게 만드는 요인으로 작동하고 있음이 확인되었다.

이에 대해 본 연구에서는 제대로 된 돌봄 노동의 가치 평가를 위한 돌봄의 가치로 ‘돌봄의 주류화(mainstreaming)를 통한 사회화된 돌봄’, ‘돌봄의 개별성과 전문적 재량권의 가치인정’, ‘돌봄의 특성’이 고려된 공공재로서 돌봄 노동’을 제안하였다. 돌봄의 주류화(mainstreaming)를 통한 사회화된 돌봄은 누구나 원하든 원하지 않든 생애 어느 시점에서 또는 생애 전반에 걸쳐 돌봄을 필요로 한다는 점에서 모든 사회구성원이 돌봄에 책임을 가지고 돌봄 제공에 참여하는 돌봄 책임의 사회화가 이루어진 상태를 의미한다. 이는 돌봄이 제도화되면서 과거와는 달리 돌봄에 임금이라는 가치가 매겨졌지만, 그 때의 가치는 여전히 돌봄이 여성에게 더 적합한 일이라는 점을 전제한다는 한계를 극복할 수 있는 가능성을 내포한다는 점에서 의미가 있다. 또한 돌봄에 관해 누구나 한번쯤은 돌봄을 제공하고 받아야 하는 것으로 인식하게 함으로써 사회적으로 의미 있고 가치 있는 일이라는 노동정의의 패러다임 변화가능성을 기대해볼 수도 있을 것이다.

돌봄의 개별성과 전문적 재량권의 가치인정은 돌봄 수혜자 개개인의 욕구를 고려하여 맥락적 상황에 따라 시기적절한 돌봄을 제공하여야 한다는 것을 전제한다. 이는 돌봄 수혜자와의 친밀한 관계형성을 통한 돌봄 제공자의 상황적 판단력과 맥락적 감수성을 기반으로 한다는 점에서 돌봄 제공자의 전문적 재량권 인정을 전제로 하여야 한다. 이는 맥락적 상황에서의 돌봄 노동의 전문적 판단을 돌봄 노동의 주요한 요소로 간주하게 하고 궁극적으로는 돌봄 노동의 전문적 가치평가로 이어질 가능성을 내포하고 있다는 점에서 고무적이다. ‘돌봄의 특성’이 고려된 공공재로서 돌봄 노동에서 중요한 것은 무엇보다 사적영역에서 제공되어왔던 돌봄이 공공재로서 제공될 때에 다른 공공재에 적용되던 공공성의 원리를 그대로 적용하는 것에는 한계가 있다는 점에 대한 것이다. 그렇기에 노인 돌봄의 내용적 공공성이 확보되기 위해서는 무엇보다 돌봄이 우리 모두에게 필요한 사회적으로 가치 있는 일이라는 사회적 공감대가 형성될 필요가 있다. 이는 사회화된 돌봄에서 이야기하고 있는 바와도 그 결을 같이 한다. 또한 절차적 공공성을 확보하기 위해서는 돌봄 당사자의 요구를 노출시킬 수 있는 절차적 과정이 마련되어야 한다. 이는 궁극적으로 돌봄 서비스의 질을 향상시킬 수 있는 과정일 뿐 아니라 돌봄 당사자 입장에서의 돌봄 노동의 가치를 구성할 수 있게 할 가능성을 높인다는 점에서 의미가 있다.

본 연구는 여전히 노인의 가치평가가 낮게 나타나고 있는 현실에 주목하여 돌봄 문화와 제도적 돌봄 사이에서 돌봄의 성격이 어떻게 형성되는지에 관해 살펴보고, 이를 기반으로 제대로 된 돌봄 노동의 가치 재평가를 위한 방안 중의 하나로 돌봄의 가치에 관해 고민해보았다. 이는 돌봄 노동에 대한 낮은 사회적 가치평가 원인으로 제도적 차원에서의 돌봄 노동과 돌봄의 가족

중심 문화적 차원에서의 돌봄 사이에서 발생하는 돌봄의 성격에 대한 논의를 확산시키기 위해 시도되었다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. 그러나 문헌연구 중심의 이론적 고찰만으로 시도된 연구라는 점에서는 분명한 한계가 있다. 그렇기에 본 연구에 대한 비판적 담론이 촉발되고, 돌봄의 제도화와 가족을 중심으로 제공되어왔던 돌봄 문화에 대한 고려를 전제로 전문적 노동으로서의 돌봄 노동이 사회적으로 제대로 된 가치평가가 이루어질 수 있도록 하는 다양한 연구방법 및 매커니즘에 대한 후속연구들이 수행되어 돌봄의 제도개선에 대한 다양한 현실적 고민이 제기되기를 기대한다.

■ 참고문헌 ■

- 강혜경(2010). 유교문화 속의 여성의 자아. *儒敎文化研究*. 15. 83-108.
- 공병혜(2010). 한국사회에서 노인돌봄. *한국여성철학*. 13. 1-22.
- 공선희(2012). 노인들의 가족 돌봄에 대한 기대변화와 정책욕구. *韓國社會學*. 47(1). 277-312.
- 국민건강보험공단(2011). 노인장기요양급여안내책자. 국민건강보험공단.
- 권수현(2013). 제도화 과정에서 나타난 돌봄 노동의 성격에 관한 연구. 연세대학교 박사학위 논문.
- 김경희, 강은애(2007). 돌봄 노동자의 상품화를 통해 본 모성과 노동. *담론*. 10(4). 71-106.
- 김미주(2000). 성, 숙련, 임금. 노동과 페미니즘. 조순경 역음. 이화여자대학교 출판부.
- 김송이(2012). 돌봄서비스 노동자들의 노동경험 연구: 감정노동과 관계적 노동 속성을 중심으로. *여성연구*. 82(1). 103-136.
- 김신숙, 박인아(2014). 노인요양시설 요양보호사의 보상만족과 소명의식이 조직몰입에 미치는 영향 연구. *保健社會研究*. 34(1). 159-182.
- 김영란(2014). 한국의 사회적 위험 변화와 가족위험. *가족과 문화*. 26(2). 151-188.
- 김정오, 문희, 박옥임(2018). 요양보호사의 감정노동과 소진과의 관계에서 자기효능감의 조절효과. *保健社會研究*. 38(1). 302-334.
- 김찬우, 박연진(2004). 한국사회의 바람직한 노인돌봄 문화에 대한 탐색적 고찰. *비판사회정책*. 44. 82-115.
- 김혜경(2002). 가족/노동의 갈등 구조와 '가족 연대' 전략을 중심으로 본 한국 가족의 변화와 여성. *가족과 문화*. 14(1). 31-52.
- 류임량(2017). 제도화된 자의 역할 구성과 직업지위. 페미니즘 연구. 17(2). 한국여성연구소. 189-231.
- 박기남(2009). 유료재가 노인과 돌봄관계의 특성. *가족과 문화*. 21(3). 73-107.
- 박영란(2007). 돌봄 노동 여성의 욕구와 노인요양보장정책. *사회보장연구*. 23(1). 27-56.
- 박홍주(2009). 이주여성 가사노동자의 경험을 통해 본 의 의미구성과 변화. 이화여자대학교 박사학위 논문.
- 반정호(2014). 사회서비스 부문 숙련공간의 탐색. 서울: 한국노동연구원.
- 석재은(2008). 장기요양보험수가개발의 특성과 정책과제. 한국노년학회 30주년 기념 국제학술대회 자료집: 고령사회 노인문제와 장기요양보험의 과제.
- _____ (2009). 노인돌봄 공적 재가서비스 이용에 따른 노인과 가족 간 관계 변화에 대한 사례연구. *가족과 문화*. 21(1). 29-61.
- _____ (2018). 돌봄정의(Caring Justice) 개념구성과 한국 장기요양정책의 평가. *한국사회정책*. 25(2). 57-91.
- 석재은, 임정기, 윤지영, 이기주, 박금화(2012). 방문요양 수가 및 급여기준 개선방안 연구. 보건복지가족부 한림대학교 산학협력단.
- 송다영(2014). 사회복지부문 돌봄 관련 일자리의 질 저하에 관한 연구. *젠더와 문화*. 7(1). 7-42.
- 신수진, 배성호(2017). 노인장기요양보험 요양시설의 원가관점 수가 추정. *한국회계학회 학술대회 논문집*. 2. 1-26.

- 오세근(2011). 현대 복지국가의 '돌봄' 위기에 대응하는 유교사상의 정책 담론 도출에 관한 연구. *사회사상과 문화*. 24. 209-247.
- 윤연숙(2017). 재가요양보호사의 경험을 통한 공적돌봄의 성격 분석 : '감정노동'과 '자율성'을 중심으로. 가톨릭대학교 박사학위 논문.
- 윤자영(2012). 돌봄서비스 일자리 근로조건의 현황과 과제. *노동리뷰*. 82. 52-66.
- 임성옥, 김현희(2011). 요양보호사의 직무스트레스와 소진의 관계에서 전문직 정체성의 조절효과. *한국사회복지행정학*. 13(3). 151-176.
- 이선미(2016). 돌봄의 특성과 돌봄 공공성의 요건. *사회와이론*. 29. 223-260.
- 이승훈(2008). 근대와 공공성 딜레마: 개념과 사상을 중심으로. *민주사회와 정책연구*. 13. 13-47.
- 이우종 외(2014). 도시개발이익의 합리적 공유방안 마련연구. *대한국토도시학회*.
- 이용갑, 서동민, 최태립, 김윤영, 경승구(2015). 요양보호사 처우개선 및 수급안정을 위한 정책과제 개발. 보건복지부·인천발전연구원.
- 이윤석, 문승권(2012). 요양보호사의 업무환경 및 제도가 직무 만족도에 미치는 영향에 관한 연구. *韓國老年學*. 32(1). 305-321.
- 이재경(1999). 여성의 경험을 통해 본 한국가족의 근대적 변형. *한국여성학*. 15(2). 55-86.
- 이주환, 윤자영(2015). 돌봄직의 임금불이익과 임금격차 분해. *사회복지연구*. 46(4). 33-57.
- 이현정, 엄명용(2017). 장기요양기관 내 위험발생가능성, 감정노동, 감성리더십이 요양보호사의 이직의도에 미치는 영향. *사회복지연구*. 69(2). 191-218.
- 이호용(2016). 국가작용으로서 사회보장의 시장화에 대한 평가 : 노인장기요양보험제도를 중심으로. *법학논총*. 33(1). 135-159.
- 정고미라(2000). 노동 개념 새로보기 : 감정노동의 이해를 위한 시론. *노동과 페미니즘*. 조순경 엮음. 이화여자대학교 출판부.
- 정소연, 김은정(2009). 노인돌봄미 바우처서비스 효과성과 영향 요인. *가족과 문화*. 21(1). 117-149.
- 조순경(2007). 여성직종의 외주화와 간접차별. *한국여성학*. 23(2). 143-176.
- 조은(1999). 모성의 사회적, 역사적 구성: 조선 전기 가부장적 지배 구조의 형성과 '아들의 어머니'. *사회와 역사*. 55. 73-103.
- 최민덕, 이상립, 이정면(2010). 노인 장기요양보험 대상자 및 시설, 인력 추계. *社會保障研究*. 26(2). 375-400.
- 최희경(2008). 저소득층 노인과 방문 돌봄 서비스 종사자의 유사가족관계 연구. *가족과 문화*. 20(3). 63-97.
- _____(2018). 노인장기요양보험제도와 돌봄정의. *한국사회정책*. 25(3). 103-130.
- 한미경(2011). 공적 영역(Public Sphere)에서 수행되는 노인 성격에 관한 연구. 이화여자대학교 석사학위 논문.
- 함선유, 권현지(2017). 돌봄직 종사자의 저임금 기제 연구. *산업노동연구*. 23(3). 131-176.
- 허라금(2006). 보살핌의 사회화를 위한 여성주의의 사유. *한국여성학*. 22(1). 115-145.
- _____(2018). 관계적 돌봄의 철학. *사회와 철학*. 35. 67-90.
- Becker, G. S. (1962). Investment in human capital: A theoretical analysis. *The journal of political*

- economy. 9-49.
- 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.
- Dong, X.-y., Feng, J. & Yu, Y. (2017). Relative Pay of Domestic Elder-care Workers in Shanghai, China. *Feminist Economics*. 23(1). 135-159.
- Drew, Eileen et al. (1998). *Reconceptualizing Families*. Drew. E·Emerik ·Mahon, Ibid.
- England, P. (2005). Emerging Theories of Care Work. *Annual Review of Sociology*. 31. 381-399.
- Engster, D. (2005). *Rethinking Care Theory: The Practice of Caring and the Obligation to Care*. Wiley Blackwell.
- Fineman, M. (2004). *The autonomy myth: A Theory of Dependence*. New York: The New Press.
- Fisher, B. & Tronto, J. (1990). Toward a feminist theory of care In Emily Abel and Margaret Nelson(eds.). *Circles of Care: Work and Identity in Women's lives*. Albany: State University of New York Press.
- Folbre, N. & Nelson, J. (2000). For Love or Money-or Both?. *Journal of Economic Perspectives*. 14(4). 123-140.
- Home, Berkeley: University of California Press
- Glenn, E. N. (2000). Creating a Caring Society. *Contemporary Sociology*. 29. 84-94.
- Gordon, S. (1996). Feminism and Caring In S. Gordon, P. Benner, and N. Noddings eds. *Caregiving: Readings in Knowledge, Practice, Ethics, and Politics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hoschschild, A. (1983). *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. Berkeley: University of California Press.
- Kittay, E. (1999). *Love's Labor: Essay on women, equality, and dependency*. NY: Routledge.
- Kremer, M. (2002). The Illusion of Free Choice: Ideals of Care and Child care Policy In Michel. S. & Mahon, R.(Eds.). *Child care policy at the crossroads: gender and welfare states restructuring*. New York: Routledge.
- Lynch, K.. (2007). Love Labour as a Distinct and Non-commodifiable Form of Care Labour. *The Sociological Review*. 55(3). 550-570.
- Mary, D & J. Lewis(2000). The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States. *British Journal of Sociology*. 51(2). 281-98.
- Phillips, A. & B. Taylor(1986). Sex and Skill, Waged Work In A Reader(ed.). *Feminist Review*. London : Virago.
- Ruddick, S. (1998). Care as Labor and Relationship In Joram G. Haber and Mark S. Halfon. *Norms and Values: Essays on the Work of Virginia Held*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Shorter, E.(1975). *The making of the modern family*. New York: Basic Books.
- Stacey, C. L. (2011) *The Caring Self: The Work Experiences of Home Care Aides*. ILR Press.
- Standing, G. (2001). Care Work: Overcoming Insecurity and Neglect In Mary Daly(eds.). *Carework: the Quest for Security*. Geneva: ILO.

Tronto, J. C. (1993). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. London: Routledge.

_____. (2002). The "Nanny" Question in Feminism. *Hypatia*. 17(2). 34-51.

Ungerson(1999). Personal Assistants and Disabled People: An Examination of Hybrid Form of Work and Care. *Work, Employment and Society*. 13(4). 583-600.

Zechner, M.m (2004). Family Commitments under Negotiation: Dual Carers in Finland and Italy. *Social Policy & Administration*. 38(6). 640-653.

“돌봄 노동자 저임금, 건강위험 등 노동환경 심각”. 뉴시스.(2012. 10. 19.)

“‘손발레 해라’김장 담가라..‘을 중의 을’ 요양보호사”. 한국일보.(2018. 3. 20.)

“월 평균 급여 87만원, 돌봄 노동에 드리운 그림자들”. 오 마이 뉴스.(2016. 11. 30.)

“최저임금 올랐다고 요양보호사 ‘처우개선비 삭감’ 논란”. CBS 노컷뉴스.(2018. 1. 1.)

“최저임금 올랐지만, 요양보호사에겐 ‘그림의 떡’”. 오 마이 뉴스.(2018. 1. 5.)

◀ Abstract ▶

A study on the specification characteristics and values of care work for the elderly

Mi-Kyung Han* & Chan-Woo Kim**

This study was initiated by the problematic consciousness about the reasons why care work was still trapped within the framework of unstable low-wage labor. Trying to find the answers, the investigator reviewed related literature, defined the nature of care around the care culture and the key elements of the long-term care insurance system, and examined the care values that the society should be oriented toward reassessing the values of care work. The findings show that care work had the following nature in the long-term care insurance system: commercialized social care, gendered care “considered to be feasible by anyone”, and professional care “like a immediate family”. The study proposed the following plans for the values of care: socialized care through the mainstream of care, recognition of a care receiver’s individuality and care provider’s professional discretionary power, and values of care work as public good based on the “characteristics of care.” In conclusion this research attempts to spread the discussion about the nature of care in care work at the institutional level and at the care culture level for enhancing low social valuation of the care work.

Keywords: care culture, care system, characteristics of care, value of care

◆ 2019. 7. 25. 접수 / 2019. 9. 2. 1차수정 / 2019. 9. 16. 게재확정

* Doctoral program students, Division of Social Welfare, Catholic University of Korea(cocomk@hanmail.net)

** Professor, Division of Social Welfare, Catholic University of Korea(chanwoorang@catholic.ac.kr)