국제사회보장리뷰 2020 봄호 Vol. 12, pp. 5~16

덴마크 공식 돌봄 및 비공식 돌봄 변화

Changes in Formal and Informal Care Giving in Denmark

티네 로스트고르(스톡홀름대 교수)
Tine Rostgaard(Stockholm University)

흔히 덴마크는 다른 노르딕 국가들과 함께 북유럽의 '돌봄 국가'로 묘사되며 노인들에게 장기요양 서비스를 제공하기 위한 포괄적인 고예산 공공 돌봄 시스템을 갖추고 있다. 이 글에서는 이 같은 덴마크의 선진 돌봄 시스템에서 공식, 비공식 돌봄 노동이 어떻게 자리 잡고 있는지, 돌봄 정책의 변화가 공식 돌봄과 비공식 돌봄 제공에 어떤 영향을 주는지 살펴본다. 연구 결과, 공식 돌봄 노동은 열악한 근로 환경의 문제와 함께 돌봄 노동에 가해지는 지속적인 압박의 문제가 있으나, 증가하는 돌봄 노동 수요가 공식 돌봄 노동의 가치를 변화시킬 수 있음이 드러났다. 한편, 비공식 돌봄 노동은 지속적으로 도외시되는 경향이 있으나 공식 돌봄의 대상이 점차 가장 허약한(frail) 노인들로 축소됨에 따라 비공식 돌봄의 중요성이 확대될 것으로 보인다.

1. 들어가며

덴마크는 북유럽에 자리 잡은 노르딕 국가이다. 덴마크를 포함한 노르딕 국가들의 공통적인 특징은 오랜 기간 경제적인 부와 정치적인 안정을 유지하고 있는 민주국가라는 점이다. 이러한 경제적, 정치적 안정에 힘입어 이들 국가는 허약한 노인을 위한 돌봄 서비스 등 폭넓고 통합적인 사회정책을 수립하여 이행해 왔다. 이에 따라 복지 문헌에서는 노르딕 국가들을 '돌봄 국가'(Leira, 1992)로 이들 국가의 복지 모델을 '공공서비스 모델'로 일컬었다(Anttonen & Sipilä, 1996).

공공 서비스 모델의 가장 큰 특징을 말하자면 노인장기요양 서비스 등의 성격이 공식적이고 공적이라는 것이다. 다시 말해 돌봄의 구성, 제공, 재정에 대한 주된 책임이 가정, 민간 부

* 이 글은 영문으로 집필되었고 원문은 한국보건사회연구원 영문홈페이지(www.kihasa.re.kr/english/main.do)에서 확인 가능

문 돌봄제공자 또는 자발적 돌봄제공자가 아닌 지방정부로 대표되는 공공 부문에 있다는 뜻이다. 이 같은 방식은 노르딕 국가뿐만 아니라 유럽의 다른 국가들에서도 마찬가지로 도입하여 적용하고 있다. 공공서비스는 보편주의에 입각해서 개발되어(Antonnen, Häikiö, Stefánsson &, Sipilä, 2012) 서비스의 혜택은 시민이라면 누구나 필요에 따라 누릴 수 있으며 부담금이나 소득수준에 따른 차등을 두지 않는다. 장기요양 서비스 역시 부정적인 편견 등에 구애받지 않고 누구나 보편적으로 이용할 수 있는 서비스이다. 이에 덧붙여 바뵈와 셰베헬리(Vabø & Szebehely, 2012)는 노르딕 국가의 서비스 보편주의에는 다양한 욕구와 선호 사항을 충족할 수 있는 매력적이고 저렴하면서도 유연한 서비스도 포함된다고 언급했다.

공공서비스 모델의 또 다른 특징은 본질적으로 양성평등을 가정하고 있으며 '2인 소득자-2인 양육자' 모델을 지향한다는 점이다(Leira, 2006; Gornick & Meyers, 2003). 즉 양성평등을 지지하는 참여적인 시민 모델, 이상적으로 말하자면 남성과 여성이 모두 소득자·양육자 및 양육자·소득자의 역할을 할 수 있는 시민 모델에 부응한다. 이같이 공적 주체가 양성평등에 기반한 사회적 돌봄 서비스를 폭넓게 제공할 때, 노인들은 가족 돌봄의 영역에서 벗어난 돌봄을 제공받는 돌봄의 탈가족화를 경험할 수 있으며 다른 한편으로는 공적 부문에서 여성의 일자리가 창출된다.

이 글에서 규명하는 질문은 다음과 같다. 앞서 설명한 덴마크의 돌봄 시스템에서 공식, 비공식 돌봄 노동이 어떻게 자리 잡고 있는가? 돌봄 국가라고 불리는 사회에서는 돌봄 노동에 특히 높은 가치를 부여하는가? 그리고 공식 돌봄과 비공식 돌봄의 가치는 똑같은가? 이 글에서는 먼저 덴마크의 돌봄 정책을 살펴보고, 설문조사 데이터를 이용하여 공적으로 제공하는 돌봄의 대상 설정이 공식 돌봄 및 비공식 돌봄 모두에 어떤 압박을 가하는지 알아본다.

2. 공식 돌봄의 제공과 돌봄 노동

가. 탈시설화 및 커뮤니티케어

덴마크는 노인장기요양 서비스를 특히 1970년대 초에 도입한 탈시설화(가능한 한 오래 자택에서 돌봄 서비스 받기)라는 큰 틀에서 정책을 세웠다. 이 정책은 시설 돌봄보다 소위 커뮤니티케어라고 불리는 지역사회 돌봄을 장려했다. 전 세계적으로 덴마크는 커뮤니티케어 정책을 도입한 선구적 국가들 중 하나로서 탈시설화 시행과 더불어 우선적으로 재가 돌봄 서비

스(home help)를 제공하는 데 주력했다. 이는 시설에 입소하지 않고 자택에서 재가 돌봄을 받기 원하는 많은 노인을 만족시킴과 동시에 시설 돌봄보다 저렴한 돌봄 대안을 제공하기 위해서였다.

〈표 1〉은 재가 돌봄 서비스를 받는 노인과 요양원에서 시설 돌봄을 받는 노인의 비율을 나타낸 것이다. 〈표 1〉에서와 같이 덴마크는 다른 노르딕 국가보다 재가 돌봄 정책에 상대적으로 많은 예산을 할애하고 있다. 다른 노르딕 국가와 비교하면 요양원 또는 서비스 주택에 거주하는 노인보다 가정 봉사 서비스를 받는 노인의 비율이 높다.

나. 재가 돌봄

덴마크에서는 일상생활 지원 서비스와 가사로 구성된 가장 일반적인 헬프 서비스를 재가 돌봄 시스템을 통해 제공한다. 재가 돌봄 시스템은 정부가 구성하는데 2003년까지는 전적으로 정부에서 만들었다. 재가 돌봄에 종사하는 사람들은 대부분 1년 이상의 공식적인 교육훈련을 받는다. 재가 돌봄 서비스는 대상자가 선택한 서비스 단위로 보상되고, 이상적으로는 가정 밖에서 받는 가족의 도움은 고려하지 않는다. 이같이 재가 돌봄 서비스는 보편적이면서도 개별화된 돌봄 서비스이다. 덴마크에서 이러한 돌봄 서비스는 몇 시간을 이용하든 무료이다. 덴마크 외의 노르딕 국가에서는 이용자가 소득 수준에 따라 비용을 지불한다.

재가 돌봄 서비스는 가사 지원과 일상생활 지원으로 구성된다. 이를테면 청소, 빨래, 침구 정리, 때로 장보기 등의 수단적 일상생활능력(IADL: Instrumental Activities of Daily Living) 활동과 용변, 옷 입기, 목욕, 머리 빗기 수발 등 다양한 일상생활능력(ADL: Activities of Daily Living) 활동이 포함된다.

표 1. 2016년 노르딕 국가의 장기요양 서비스인 재가 돌봄 서비스, 요양원 돌봄을 받는 65세 이상 노인의 비율

(단위: %)

	재가 돌봄 서비스	요양원, 서비스 주택 돌봄
덴마크	11.3	3.9
핀란드	5.8	5.1
노르웨이	7.3	7.3
스웨덴	8.4	4.7

주: 요양원, 보호 주택, 특별 돌봄 주택 및 특별 주택 거주자(67세 미만 노인) 포함.

자료: NOSOSCO. (2017). Social Protection in the Nordic Countries Scope, Expenditure and Financing. Copenhagen: NOSOSCO http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1148493/FULLTEXT02.pdf

심리적 중재 역시 재가 돌봄 서비스에 포함될 수 있으나 흔하지는 않다. 배우자와 사별했거나 인생의 위기를 맞닥뜨린 노인을 위로하는 시간이 재가 돌봄 서비스 제공자에게 할당될 수 있다.

재가 돌봄 서비스는 덴마크의 사회적 돌봄 서비스의 핵심이고 그 배경에는 앞서 언급된, 1980년대 후반 이후 돌봄 체계의 큰 틀이 되었던 탈시설화 정책이 있다. 그러나 시간이 지날수록 재가 돌봄 서비스를 받는 덴마크 노인의 수가 급격하게 줄었다. 2008년부터 65세 이상 노인과 80세 이상 노인이 상당히 감소하였다. 〈표 2〉에 나타난 바와 같이 2017년 현재 재가 돌봄 서비스를 받는 노인의 비율은 65세 이상이 11%, 80세 이상이 31%이고 2008년에는 각각 이보다 높다. 이는 65세 이상 노인 4명 중 1명이 재가 돌봄 서비스를 받았던 1990년대 중반의 수준과는 확연한 격차를 보인다(Rostgaard & Fridberg, 1998). 평균 서비스 이용 시간도 현저하게 줄었다.

2012년 및 2017년 기준 65~87세 노인을 대상으로 설문조사를 한 데이터[1]를 이용하여 분석한 결과, 가정 봉사 서비스 이용자의 감소는 노인들의 허약(frailty) 개선 또는 건강 노화(healthy aging)의 결과는 아니었다(Rostgaard & Matthiessen, 2019). 그 대신 일반적인 재가 돌봄 서비스 이용의 감소세가 명백하게 나타났고 가장 허약한 노인들에게 도움이 집중되고 있었다. 이러한 변화는 지역 정책 결정의 점진적 변화의 일부지만, 그럼에도 불구하고 허약 노인을 위한 서비스 제공에 상당한 영향을 미친다. 이는 덴마크의 재가 돌봄 시스템이 돌봄 서비스의 대상을 더욱 분명하게 정하는 방향으로 조정되었음을 나타낸다.

표 2. 2008~2017년 덴마크에서 재가 돌봄 서비스를 받는 65세 이상, 80세 이상 노인의 비율

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
65세 이상	18	18	16	15	14	13	13	12	12	11
80세 이상	43	43	41	39	37	35	34	34	32	31

자료: 덴마크 통계청, Danmarks statistik, nd, 'Modtagere visiteret til hjemmehjælp, frit valg, efter område, ydelsestype, alder og tid'

1) Ældredatabasen. www.sfi.dk/ældredatabasen의 종단 조사 데이터.

다. 공식 돌봄 노동자는 누구이며 어떤 일을 하는가

재가 돌봄 시스템이 가장 허약한 노인들에게 집중되면서 공식 돌봄 노동자가 수행하는 일에도 변화가 일어났다. 2005년과 2015년 노르드케어(NORDCARE) 조사 데이터[2]의 분석 결과, 시간이 경과함에 따라 재가 돌봄 서비스 제공자가 청소에 관여하는 확률은 낮아졌다(Rostgaard & Matthiessen, 2016). 2005년에는 80.5%의 재가 돌봄 서비스 제공자의 업무에 정기적인 청소가 포함되었으나 2015년에는 61.5%만이 청소 업무를 했다. 일상생활 지원 서비스의 수행 비율은 2005년 96.7%에서 2015년 99.1%로 소폭 증가했다. 한편 행정 업무에 할애하는 시간은 대폭 증가한 것으로 보이는데, 이는 신공공관리(New Public Management) 운영 원칙이 도입된 것과도 관련이 있다. 2005년에는 재가 돌봄 서비스 제공자의 53.0%가 문서 및 서류 작업에 정기적으로 시간을 할애한다고 응답했는데 이 수치는 2015년에 99.1%까지 증가했다. 또 재가 돌봄 서비스 제공자는 재가 돌봄 간호사의 업무를 많이 넘겨받았다. 일례로 2005년에는 재가 돌봄 서비스 제공자의 7.1%만이 주사를 놓았으나 2015년에는 이 수치가 29.0%로 증가했다. 오늘날 재가 돌봄 서비스 제공자가 수혜자의 욕구와 상황을 더욱 세심하게 파악하기 위해 자신의 업무의 일부로 의도적으로 소통하고 친목을 도모하는 경우는 전보다 훨씬 줄었다. 자신이 돌보는 노인과 규칙적으로 커피를 마시느냐는 질문에 2005년에는 69.1%가, 2015년에는 36.3%가 그렇다고 응답했다.

또 이 설문조사 결과를 통해 공식 재가 돌봄 서비스 제공자가 어떤 사람들인지 파악할 수 있다. 첫째, 2015년 기준으로 돌봄제공자 대다수가 여성이므로(96.1%), 돌봄 노동은 한쪽 성에 치우쳐 있다는 사실을 알 수 있다. 둘째, 다른 국가와 달리 덴마크의 돌봄 노동은 이민 노동자가 많은 영역이 아니다. 전체 재가 돌봄 서비스 제공자의 94.1%가 덴마크인이다. 셋째, 공식 돌봄 노동은 전문적이고 공적인 일이다. 설문조사에 응한 재가 돌봄 서비스 제공자 중 다수는 1~2년의 돌봄 교육훈련을 받았고(55.8%) 1주에 30~35시간을 일하며(57.8%) 대다수는 공적 부문에 고용되어 있다(86.2%). 이들의 평균연령은 49.6세이며 이들 중 반 이상은 돌봄 경력이 10년이 넘는다.

---

2) 노르드케어(NORDCARE) 프로젝트는 노인장기요양 서비스를 제공하는, 노동조합에 가입된 공식 돌봄 노동자를 대상으로 실시한 2005년과 2015년의 설문조사 데이터를 수집하는 노르딕 국가의 연구 사업이다. 이 프로젝트는 스톡홀름대학의 마르타 셰베헬리(Marta Szebehely) 교수 팀에서 진행했다.

1) 신규 채용 및 돌봄인력 유지 방편으로서의 교육

돌봄 노동자의 평균연령에서 알 수 있듯이 사회의 고령화는 재가 돌봄 서비스 제공자들에게도 영향을 주고 많은 재가 돌봄 서비스 제공자들은 점차 은퇴 시기에 접어들고 있다. 따라서 돌봄인력의 채용 및 유지는 여러 지자체의 공통 관심사이다.

1990년에는 돌봄인력의 채용 상황을 개선하기 위해 돌봄 노동자 교육을 개혁하였다. 이에 따라 공식 돌봄 노동자 교육 프로그램의 수준이 높아졌고 다른 교육과의 연계성도 개선되었다. 가령, 향후 간호사로 일할 수 있는 자격을 취득하기 위한 발판으로 돌봄 교육이 이용될 수 있게 한 것이다.

교육 개혁의 결과, 추가 교육훈련에 대한 동기를 부여하고 신규 채용 문제를 해결하기 위해 두 가지 유형의 새로운 돌봄 교육 프로그램을 도입하였고, 두 프로그램 모두에는 충분한 현장 실습 기간을 포함하였다(Leeson, 2004). 그중 한 가지 프로그램은 2년 2개월의 SOSU-헬퍼(사회적 돌봄 및 건강 도우미) 교육으로, 이는 실질적 도움을 제공하는 데 중점을 둔다. 여기에는 20주 또는 40주의 입문 기초 과정이 포함된다. 프로그램의 나머지 과정은 실습 기간과 학교 수업으로 구성된다.

또 다른 프로그램은 3년 10개월간의 의료 지원 교육(SOSU-어시스턴트 교육)으로, 이 프로그램도 마찬가지로 일상생활 지원 서비스 제공에 중점을 둔다. 2017년 이전까지는 SOSU-헬퍼 교육과 함께 제공하였지만, 현재는 독립적인 교육 프로그램으로 운영한다. SOSU-어시스턴트 교육 역시 실습 기간과 학교 수업을 결합한 것으로 20~40주의 입문 기초 과정 후 학교 수업 6학기와 실습 6학기로 구성된다. SOSU-어시스턴트 자격을 취득하면 주사 및 기타 전문적인 보건의료 행위를 할 수 있다.

입문 기초 과정 학생들은 교육 기간에 급여를 받는다. 급여는 2017년을 기점으로 대학생이 받는 정도의 금액으로 줄었다. 이러한 재정 지원의 변화로 잠재적 학생의 상당수, 특히 가정을 꾸려야 하는 나이 많은 학생들이 교육 프로그램 신청을 포기했을 것으로 짐작된다. 따라서 현재는 많은 지방자치단체가 학생을 더 모집하기 위해 다시 급여액을 올려 지급하고 있다.

전반적인 목표는 돌봄 분야의 모든 종사자가 최소한 SOSU-헬퍼의 기초 자격 프로그램을 이수하도록 하는 것이다. 하지만 향후 돌봄 노동자 채용에 대한 우려와, 돌봄 노동자들의 대체로 높은 병가 건수를 줄이는 데 집중하는 경향에 대한 우려가 커지고 있다.

2) 근로 조건

돌봄 노동자 채용에 문제가 될 수 있는 또 다른 요인은 수년에 걸쳐 악화된 것으로 보이는 근로 환경이다. 그 예로, 하루에 대면해야 할 의뢰인이 전보다 많아졌다는 사실을 들 수 있다. 돌봄 업무가 일상생활 지원으로 바뀌면서 의뢰인을 매일 방문해야 하는 경우가 더 많아지고 그에 따라 이동에 드는 시간과 의뢰인의 다양한 욕구를 충족시키고 물리적 환경에 적응하는 데 드는 시간이 더 늘었다. 노르드케어 데이터에 따르면 일반적인 재가 돌봄 서비스 제공자가 근무일 하루에 방문해야 하는 의뢰인이 2005년에는 7.9명이었으나 요즘은 9.9명으로 늘었다. 의뢰인 가정 방문 시간은 대부분 15분에 그친다.

하지만 모든 변화가 부정적인 것만은 아니다. 대체로 재가 돌봄 서비스 제공자들은 그들이 하는 일이 즐겁고 중요하다고 생각하는데, 이는 2005년과 2015년의 두 설문조사에서 재가 돌봄 서비스 제공자 중 3분의 1의 응답을 통해 확인할 수 있다. 하지만 재가 돌봄 서비스 제공자 중 3분의 1은 해야 할 일이 지나치게 많다고 응답했으며, 시간이 흐른 뒤에도 이 수치는 의미 있을 만큼 변하지는 않았다(2005년 34.9%, 2015년 29.3%). 한편 2015년 설문조사에서 자신이 해야 할 일상적 돌봄 업무를 계획하는 데 영향력이 있다고 응답한 사람은 2005년에 비해 감소했다(2005년 42.9%, 2015년 21.3%). 또 일을 그만둘 것을 심각하게 고려하고 있다고 답한 사람은 2015년 41.8%로 2005년 33.6%보다 늘었다.

3) 급여 수준

많은 재가 돌봄 서비스 제공자가 다른 일자리를 고려하는 이유 중 하나는 자기 일이 인정받지 못한다고 느끼기 때문일 수 있다. 노르드케어 데이터 분석에 따르면 85.3%가 지역 공무원과 정치인, 즉 재가 돌봄 서비스 제공자들의 고용 조건과 업무 구성을 결정하는 사람들의 인식이 부족하다고 생각한다. 돌봄 노동자 조합에서는 상대적으로 낮은 급여가 이러한 인식이 부족하다는 한 가지 증거라고 주장하는 경우가 많다. 따라서 최근 몇 년간 공공서비스 분야 직원들의 적절한 급여 수준에 관한 논의가 진행되고 있다. 최근의 분석에 따르면 돌봄 노동자는 임금이 가장 낮은 편이다. 교사, 간호사, 보육교사보다 급여 수준이 낮다. 고용주가 납부하는 연금 기여금을 포함하여 SOSU-헬퍼는 한 달에 32.308크로네를, SOSU-어시스턴트는 33.614크로네를 급여로 받는다. 간호사는 한 달에 37.933크로네를 받는다(Finans,

2017).

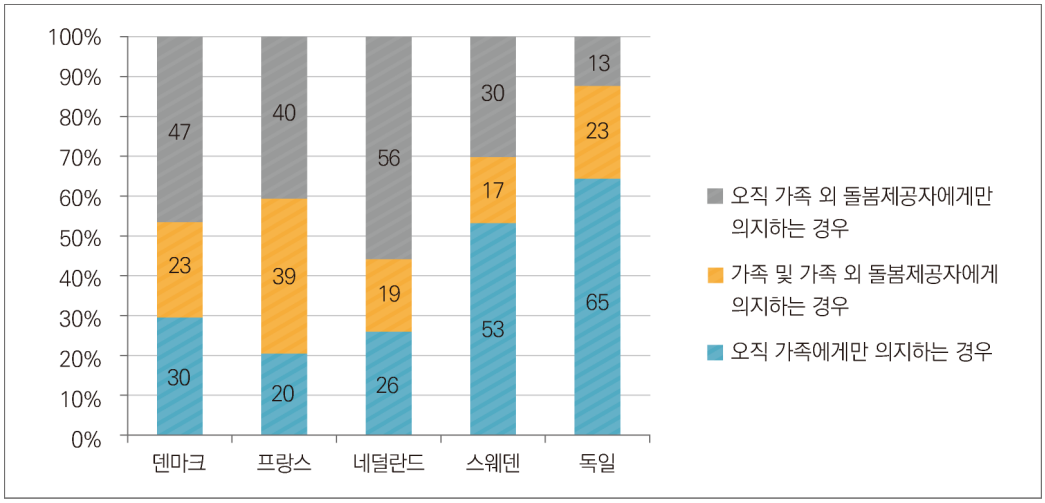
3. 비공식 돌봄 노동

공공 재가 돌봄 서비스 의뢰가 감소하고 있긴 하지만 돌봄이 필요한 많은 노인이 공공 재가 돌봄 시스템을 통해 일상생활 지원 서비스와 함께 때로는 청소 서비스도 받고 있다. 이러한 공공서비스 모델이 있기 때문에 덴마크의 노인들은 다른 국가의 노인들보다 가족의 도움에 덜 의지하는 편이다. 따라서 [그림 1]의 2007년 돌봄제공자에 대한 국가별 비교 분석을 보면 덴마크에서는 기능이 매우 제한된 사람 중 오직 가족에게만 의지해야 하는 비율이 낮은 반면 독일에서는 이 비율이 현저하게 높다는 것을 분명히 알 수 있다. 가족 외 돌봄제공자에게 의지할 수 있는 비율 역시 덴마크에서 두드러지게 높은데 이는 덴마크가 재가 돌봄에 상대적으로 많은 예산을 할애한다는 점을 보여 준다.

가. 비공식 돌봄 노동자의 도움

하지만 덴마크에서도 배우자와 파트너 역시 정기적으로 일상생활 지원과 실질적인 도움을 제공한다. 배우자와 파트너는 청소, 장보기, 빨래, 요리 등의 가사뿐만 아니라 목욕 보조와

그림 1. 2007년 국가별 기능적 능력이 매우 제한된 사람이 의지하는 돌봄 및 도움 제공자 유형



자료: Hoffmann and Rodrigues. (2010). Informal carers: who takes care of them?. European Centre, Policy Brief April 2010.

같은 일상생활 지원을 하는 경우가 많다. 성인 자녀들은 노령 부모를 돌봐야 할 법적 의무는 없으며, 적어도 일상생활 지원 같은 도움과 관련해서는 규범적으로 그래야 한다고 기대하지도 않는다. 따라서 전통적으로 대가족 관계망에서 나이 든 사람이 가장 의지하는 사람이라 하더라도 그 사람이 목욕이나 옷 입기와 같은 일상생활 지원을 하지 않는 경우가 많다. 나이 든 사람은 성인 자녀로부터 예를 들면 은행 및 공공기관에 연락하기, 장보기, 비정기적 청소와 같은 부수적인 일에 대해서는 도움을 받을 수 있다.

노인이 응답한 돌봄의 출처에 대한 2017년 설문조사 자료에 따르면 전체 허약 노인의 약 절반(47.1%)이 공식적인 재가 돌봄 서비스를 실질적으로 받았으며, 25.2%는 자녀 또는 이외의 가족 구성원의 도움을 받고, 17.7%는 배우자 혹은 파트너의 도움을 받았다(표 3). 여기서 말하는 실질적 도움은 청소 및 일상생활에 대한 도움 등을 포함한다. 10명 중 1명은 영리 제공자의 유상 돌봄을 제공받는 반면, 친구로부터 받는 실질적인 도움은 적었다(6.0%). 옷 입기, 씻기 등의 개인적 돌봄과 관련하여 허약 노인은 공식 재가 돌봄 서비스를 가장 많이 받았으며(25.8%), 배우자 혹은 파트너의 돌봄은 7.4% 정도가 받았다. 허약 노인의 개인 돌봄 부문에서 자녀의 돌봄 참여는 2.7%로 적었으며, 친구의 돌봄은 그보다도 적었다.

표 3. 2017년 67~92세 허약 노인의 실질적 도움 및 개인적 돌봄

(단위: %)

	재가 돌봄
실질적 도움	
공식 재가 돌봄 서비스	47.1
배우자 혹은 파트너	17.7
자녀 혹은 이외 가족	25.2
친구	6.0
유상 지원	10.1
개인적 돌봄	
공식 재가 돌봄 서비스	25.8
배우자 혹은 파트너	7.4
자녀 혹은 이외 가족	2.7
친구	–
인원수(명)	267

자료: Ældredatabasen 2017년 설문조사 데이터. Shanas 지표 기준으로 '허약 노인'은 일상생활을 하는 데 1개 이상의 제약이 있는 노인임.

나. 비공식 돌봄제공자에 대한 부담

시간이 지남에 따라 개인적 돌봄 및 실질적인 도움의 변화를 보여 주는 데이터가 없다. 그러나 최근 실질적인 도움을 위한 재가 돌봄 서비스의 삭감으로 비공식 돌봄제공자의 부담이 커졌다. 52세 이상 성인 자녀가 제공하는 비공식 돌봄에 대한 2002년부터 2012년까지의 분석을 보면 가사, 이동, 자금 관리 지원, 은행 및 공공기관 등과의 연락을 돕는 일 등에 관련되는 비율이 점점 늘어나고 있음을 알 수 있다. 2012년에는 성인 자녀의 약 3분의 1이 청소나 기타 집안일에, 4분의 1이 집과 정원의 유지 관리에 참여했으며, 부모가 산책, 모임, 여가 활동을 위해 외출할 때 도움을 제공했다. 설문조사 데이터를 추가 분석한 결과, 이러한 돌봄 활동에 참여할수록 직장 생활에 미치는 영향이 더 커졌다. 즉, 돌봄을 제공하는 것과 직장을 그만두는 것 사이에는 유의한 연관성이 있었다. 또 성인 자녀의 삶의 질 수준에도 상당히 부정적인 영향을 미친다는 점이 드러났다.

다. 비공식 돌봄을 위한 공공 지원 계획

비공식 돌봄제공자를 지원하기 위해 지원 그룹, 일시 돌봄, 전화 연락망 등 여러 가지 지원 계획을 수립하였다. 비공식 돌봄을 지원할 또 다른 방법으로는 비공식 돌봄제공자의 수입 손실을 (부분적으로만) 보상하기 위해 현금으로 돌봄 급여를 제공하는 것이다. 현금 돌봄 급여는 노인에게 지급되지만 드물게는 비공식 돌봄제공자에게 직접 제공하는 경우가 있을 수 있다. 여러 지원 혜택을 통해 비공식 돌봄이 인정될 뿐만 아니라, 돌봄의 개인화 및 소비자중심주의의 요소 또한 형성된다. 다시 말해 노인들은 공식 돌봄 서비스의 대안을 찾을 수 있고 개인의 상황과 취향에 따른 맞춤형 돌봄 서비스를 받을 수 있는 것이다. 노르딕 국가들은 이러한 혜택과 관련하여 매우 다양한 경험이 있으며, 핀란드는 이러한 혜택을 가장 광범위하게 활용하는 국가이다(Rostgaard, 2004).

1990년대 초까지 덴마크에서는 돌봄제공자의 소득 손실에 대해 재정적 보상은 하지 않았는데, 주된 이유는 이미 은퇴한 노인 또는 배우자나 파트너가 대부분의 비공식 돌봄을 제공했기 때문이다. 하지만 1990년에 말기 환자의 치료를 위한 완화 치료 돌봄 휴가를 도입하였다. 이는 주로 인간면역결핍바이러스(HIV) 양성 환자의 비공식 돌봄을 보상하기 위한 것이었지만 노인을 돌보는 경우에도 돌봄 휴가를 사용할 수 있었다. 2017년에는 2810가구가 이 혜택

을 받았다.

소위 능동적 돌봄 수혜자에게 현금을 제공하는 또 다른 옵션으로 '시민 관리 퍼스널 어시스턴스'가 있다. 신체적 또는 정신적 기능이 영구적으로 심하게 쇠약해진 사람들이 돌봄, 모니터링 또는 이동 지원 서비스가 절실하게 필요하거나, 그들의 욕구가 사회적 법률 규정에 따른 기존의 일상적 도움 및 돌봄으로 충족될 수 없다면 이 혜택을 신청할 수 있다. 덴마크에서 이 제도는 장애인의 자립을 요구하는 장애인단체의 압력으로 도입하였으며 현재 주된 이용자는 장애인이다. 2018년에는 928명이 이 수당을 받았다.

특별한 경우에는 지방자치단체 역시 재가 돌봄 서비스를 제공하기 위해 가족 구성원을 직원으로 고용할 수 있는데 이를 시행하는 지자체는 소수에 불과하다. 1998년 개정된 사회법(사회복지법)에 따라 재가 돌봄 서비스의 수혜자 심사를 통과한 의뢰인은 지자체의 승인 후 실질적인 도움을 제공해 줄 사람으로 자신이 원하는 사람을 선택할 수 있으며 여기에는 가족도 포함된다. 하지만 돌봄 서비스 의뢰인들 중 이를 활용하는 사람은 매우 적다.

또 지자체는 재가 돌봄 서비스, 재가 간호, 또는 24시간 재가 복지 서비스 등을 통한 추가 지원 가능성을 알려 비공식 돌봄제공자들을 반드시 지원해야 한다. 집을 개조할 필요가 있을 때도 도움을 받을 수 있다. 노인은 단기간 요양원이나 양로원에서 지낼 수 있기 때문에 돌봄 제공자들이 안심할 수 있다.

4. 나가며

덴마크에서 허약 노인에 대한 돌봄은 북유럽의 공공 서비스 모델을 바탕으로 하며, 전통적으로 공적 시스템 내에서 제공한다. 따라서 덴마크의 돌봄 노동은 대부분이 공식적이고 전문적이다. 덴마크에서 돌봄 노동에 종사하기 위해서는 기초 교육을 필수적으로 이수해야 하기 때문에 이 부문에는 이민 노동자가 다른 국가들에 비해 많지 않은 것으로 보인다. 하지만 돌봄 노동은 (여전히) 주로 여성의 직업으로 종사자들의 성이 한쪽으로 치우쳐 있다. 최근 몇 년간 돌봄 노동자들 자신이 나이가 들면서 공식 돌봄 노동이 변화하고 있다. 돌봄 서비스에 대한 수요는 가파르게 증가했으며 이로 인해 돌봄 노동자 채용과 인력 유지에 대한 논의도 활발해졌다. 또 돌봄 노동에 대한 가치관이 다른 새로운 세대의 돌봄 노동자들이 이전 세대를 대체하면서 그들이 수행하는 육체적, 정신적으로 고된 돌봄 노동에 대한 인정과 임금 인

상을 요구하는 징후가 나타나고 있다. 이로 인해 공식 돌봄 노동의 가치가 변화할 수 있다. 하지만 공식 돌봄 노동 그 자체가 더 의료화되고 또 덜 '사회화'되면서 변했다. 그리고 근로 환경이 악화되고 있다는 강한 징후와 함께 돌봄 노동은 여전히 힘든 작업으로 인식된다. 덴마크에서는 비공식 돌봄 노동이 간과되는 경우가 자주 있다. 하지만 가장 허약한 노인들에게 재가 돌봄이 집중되는 경향이 짙어지면서 돌봄제공에 대해 가족이 느끼는 압박감이 더 커지고 있다. 여전히 비공식 돌봄은 공식 돌봄을 보완하는 데 그치는 것으로 간주되긴 하지만 비공식 돌봄에 대한 공공 지원을 이용할 수 있다. 따라서 공식 돌봄 서비스 제공 방식을 재조정할 때 비공식 돌봄의 가치 또한 바뀔 수 있다.

참고문헌

Anttonen, A., Häikiö, L., Stefánsson, K., & Sipilä, J. (2012). Universalism and the challenge of diversity. Welfare state, universalism and diversity. Cheltenham: Edward Elgar, 1-15.

Anttonen, A., & Sipilä, J. (1996). European Social Care Services: Is it possible to identify models? Journal of European Social Policy, 6(2), 87-100.

Danmarks statistik, nd, 'Modtagere visiteret til hjemmehjælp, frit valg, efter område, ydelsestype, alder og tid'

Finans. (2017). Så meget tjener en almindelig pædagog, lærer og SOSU. Web article https://finans.dk/erhverv/ECE10132701/saa-meget-tjener-en-almindelig-paedagog-laerer-og-sosu/?ctxref=ext

Gornick, J., & Meyers, M. K. (2003). Families that Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment. New York: Russel Sage Foundation.

Hoffmann and Rodrigues. (2010). Informal carers: who takes care of them?. European Centre, Policy Brief April 2010.

NOSOSCO. (2017). Social Protection in the Nordic Countries Scope, Expenditure and Financing. Copenhagen: NOSOSCO http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1148493/FULLTEXT02.pdf

Leeson, G. W. (2004). Service for Supporting Family Carers of Elderly People in Europe: Characteristics, Coverage and Usage (EUROFAMCARE), National background report for Denmark. Oxford.

Leira, A. (1992). Welfare States and Working Mothers: the Scandinavian Experience. New York: Cambridge University Press.

Leira, A. (2006). Parenthood change and policy reforms in Scandinavia. 1970s-2000s. In Ellingsaeter, A., and Leira, A. (eds.). Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states. Bristol: Policy Press: 27-52.

Rostgaard, T. (2004). With due care: Social care for the young and the old across Eu-rope. ph.d – afhandling. København: Socialforskningsinstituttet.

Rostgaard, T. & Fridberg, T. (1998). Caring for Children and Older People-A Comparison of European Policies and Practices, Social Security in Europe 6, The Danish National Institute of Social Research. 1998:20.

Rostgaard, T., & Matthiessen, M. (2016). Arbejdsvilkår i ældreplejen: Mere dokumentation og mindre tid til social omsorg. København: KORA.

Rostgaard, T., & Matthiessen, M. (2019). Hjælp til svage ældre. København: VIVE.

Vabø, M., & Szebehely, M. (2012). A caring state for all older people? In: Anttonen, A., Häikiö, L. & Stefánsson, K. (eds.), Welfare State, Universalism and Diversity. Chelten-ham: Edward Elgar.