

핀란드의 장기요양서비스와 비공식 돌봄 제공자 지원 정책

Supports for Informal Carers in Long-term Care Policy in Finland

박영선 (핀란드 헬싱키대학교 사회정책학 박사과정)
Park, Youngsun (University of Helsinki)

1. 들어가며

최근 유럽 국가에서는 노인인구 급증에 따른 장기요양서비스의 수요를 조절하기 위해 재가서비스와 함께 비공식 돌봄에 대한 의존도를 높이는 추세이다(Bonsang, 2009; Vicente et al., 2022). 가족 구성원에 의해 제공되는 비공식 돌봄은 돌봄 수혜자의 개인 만족도를 높이고 사회적으로도 기여하지만, 돌봄 제공자는 돌봄을 택하면서 삶의 질 하락과 경력 단절 등 개인의 삶에 부정적인 영향을 받고 있다(Van den Berg, Brouwer, & Koopmanschap, 2004). 그러나 대부분의 국가에서는 비공식 돌봄 제공자의 일과 돌봄의 이중적 역할과 지원의 중요성에 대한 인지도가 낮은 편이다(Broes van Groenou

& De Boer, 2016). 이에 경제협력개발기구(OECD)는 각 국가에서 장기요양서비스의 통합적 개혁을 시행할 때 비공식 돌봄 제공자가 더 개선된 환경과 정부의 지원을 받을 수 있도록 체계적으로 개선해야 함을 강조하고 있다(OECD, 2022a).

핀란드는 1993년에 비공식 돌봄 제공자에 대한 지원을 「사회복지법(1301/2014)」(Sosiaalihuoltolaki)을 통해 처음 시행하였고, 2005년에 「비공식 돌봄 지원법(937/2005)」(Laki omaishoidon tuesta)을 제정하였다. 이후 지원 정책의 형평성, 돌봄의 부담 완화 등에 정책의 방향성을 두고 지원 제도를 비교적 꾸준히 발전시켜 왔다(Linnosmaa & Sääksvuori, 2017).

이 글에서는 핀란드의 장기요양서비스에서 비공식 돌봄 제공자의 현황과 정부 차원의 지원 정책 및 최근의 주요 이슈에 대해 알아보고자 한다.

2. 장기요양서비스 공급 체계와 비공식 돌봄 제공자 현황

핀란드에서 장기요양서비스는 보편적 서비스이며, 기초자치단체의 관리하에 공공 부문과 민간 부문 그리고 개인(비공식 돌봄 제공자)이 서비스를 제공하는 체계를 갖추고 있다(Johansson, 2010; Eurocarers, 2022). 핀란드는 중앙정부의 지침에 따라 재정 규모와 수요 인구가 각기 다른 300여 개의 기초자치단체가 자율적으로 운영하고 있어 서비스 규모와 질의 차이가 비교적 큰 편이며, 서비스 공급 체계가 상대적으로 복잡하고 분절적이다. 이 때문에 시민들이 자신에게 가장 적합한 서비스를 찾는 데 어려움이 있어 비공식 돌봄을 선호하는 측면이

있다(Eurocarers, 2022). 그러나 비공식 돌봄이 발달한 가장 직접적인 이유는 급증하는 장기요양서비스 수요에 대응하기 위해 유하 시필레 정부(2015~2019)가 시설급여 보다는 재가급여, 그리고 비공식 돌봄 제공자를 통해 돌봄 서비스를 발전시키는 방향으로 장기요양서비스 정책의 방향을 전환하였기 때문이다(Kallioma-Puha, & Kangas, 2018).

1990년대부터 시설에 대한 재원 투자를 많이 해 온 핀란드 정부가 2015년 이후 재가서비스에 더 많은 재원을 투입하면서 (Linnosmaa & Sääksvuori, 2017, p. 3), 재가서비스 이용률이 2016년 이후 9.5%로 시설 이용률(4.5%)의 2배가 되었다(OECD, 2022b). 비공식 돌봄은 2010년 이후로 2.7%대를 유지하고 있다(Sotkanet. fi, 2022). 비공식 돌봄 제공자에 대한 정부의 지원은 경제적 지원과 실 권리의 법적 보장에서 2016년을 기준으로 비공식 돌봄 제공자에 대한

표 1. 비공식 돌봄 제공자 수 변화(1996~2021년)

	1996	2000	2004	2006	2008	2012	2014	2016	2018	2021
비공식 돌봄 제공자	18,663	21,728	27,471	30,211	34,246	40,492	43,235	44,152	47,251	50,241
65세 이상 돌봄 제공자	5,789	7,600	11,832	14,149	16,747	21,249	23,724	25,231	27,667	29,512

자료: Sotkanet. fi[Statistical information on welfare and health in Finland]. (2022). The total number of informal carers, and the number of carers aged over 65. Retrieved from <https://sotkanet.fi/sotkanet/en/index> 2022. 10. 25.

웰빙(well-being) 및 건강검진 지원 등 서비스 지원이 대대적으로 추가되었다(Hallituksen esitykset 85/2016). 이 시기를 기점으로 비공식 돌봄 제공자에 대한 지원이 지금의 모습을 갖추게 되었다.

핀란드의 비공식 돌봄 제공자는 「비공식 돌봄 지원법(937/2005)」 제2조 1항에 의거해 고령, 장애 혹은 만성질환을 앓고 있는 가족 구성원을 거주환경 내에서 돌보는 자를 뜻한다. 기초자치단체에 등록된 자는 2021년 기준 5만 241명이고, 대다수가 여성이며, 절반 이상이 65세 이상이다(THL [Terveyden ja hyvinvoinnin laitos], 2022). 비공식 돌봄을 받는 가장 흔한 이유는 치매이며, 핀란드 정부는 비공식 돌봄 제공자가 없다면 서비스를 받는 이들의 절반 이상이 전문적인 재가서비스(intensive home-care)를 받거나 시설에 입소할 것으로 예측한다. 실제로 정부가 2016년에 「비공식 돌봄 지원법(937/2005)」을 개정함으로써 기초자치단체가 약 9,500만 유로(약 1,300억 원)를 매해 더 지출할 것으로 추측하였음에도 불구하고 지원 확대를 단행한 것은 시설 입소 지연 혹은 방지 효과에 따라 지자체가 매해 약 2억 유로(약 2,800억 원)의 예산 감축 효과를 볼 것으로 예측했기 때문이다(Hallituksen esitykset 85/2016). 핀란드에서 서비스 제

공자로서 비공식 돌봄 제공자의 역할은 민간 및 공공 부문 서비스 제공자와 견줄 만큼 중요하다고 보며, 이들에게 다양한 현물 및 현금 지급을 하고 있다.

3. 비공식 돌봄 지원 제도

비공식 돌봄 제공자에 대한 정부의 지원 정책에는 수당, 휴가, 각종 관련 서비스 지원이 포함된다. 핀란드 기초자치단체는 비공식 돌봄 제공자와 돌봄수당 금액, 지불 방법, 법정 휴가 자격, 돌봄 계획(care plan) 등이 명시된 계약을 공식적으로 체결해 현금과 현물 급여를 지급한다. 돌봄 제공자와의 계약관계는 고용관계와 동일한 의미는 아니지만 연금 혜택과 사고보험의 보상을 받을 수 있는 것으로 보아, 준고용관계라 할 수 있다(Kuntaliitto, 2022). 계약을 체결하기 전에 지자체는 돌봄 수혜자의 서비스 욕구 및 필요한 지원과 함께 신청자가 돌봄노동을 충분히 제공하기에 적합한 조건을 갖추었는지 건강 상태 등을 평가한다. 돌봄수당은 돌봄 과업(task)의 복잡성과 돌봄 수혜자의 의존 정도에 따라 결정된다(Linnosmaa & Sääksvuori, 2017).

가. 현금 지원(cash benefits)

경제적 지원은 돌봄을 제공하는 자에게

지자체가 직접 지급하며, 돌봄의 강도에 따라 급여가 정해진다. 2022년 1월 1일 기준으로 지원자 수당의 최소 금액은 월 423.61 유로(약 60만 원)이며, 돌봄 제공자가 다른 일을 병행할 수 없을 만큼 돌봄의 강도가 높고 노동의 양이 많다면 매월 최소 848.22 유로(약 120만 원)가 지급된다. 수당은 과세소득(taxable income)이며, 매년 일정 비율(%)이 「고용연금법(395/2006)」(Työntekijän eläkelaki)에 따라 변동된다(Kuntaliitto, 2022).

현금급여는 기초자치단체마다 상이하게 지급되는데, 헬싱키에서는 급여를 3개 그룹으로 나누어 지급한다. 상위 그룹은 24시간 주야로 가족 구성원을 돌봐야 하며, 돌봄 제공자가 자리를 비울 수 없는 상태에 해당한다. 2022년 기준 월 최대 1,833.41 유로(약 260만 원)를 지급한다. 중위 그룹은 돌봄 제공자가 하루에 2~3시간 정도는 자리를 비울 수 있으며, 주기적으로 야간 노동을 해야 하는 경우에 해당한다. 중위 그룹의 최대 월 급여는 846.02 유로(약 120만 원)이다. 마지막은 돌봄의 강도가 가장 약한 그룹에 속한다. 돌봄 제공자는 돌봄 수혜자와 함께 동거하지 않아도 되며, 매일 일정 시간의 서비스를 제공하는 경우이다. 이들에게는 월 최대 466.17 유로(약 65만 원)가 지급된다(City of Helsinki, 2022).

나. 정기 유급 휴가(statutory leaves)와 대체돌봄 지원

1998년에 처음으로 매일(round-the-clock basis) 일정 강도의 돌봄노동을 제공하는 비공식 돌봄 제공자가 1일 휴가를 사용할 권리가 당시 「사회복지법(1301/2014)」으로 도입되었다. 이후 2002년에 매월 2일로 연장되었고, 2006년에 1일이 더 추가되어 최소 3일의 휴가를 보낼 권리가 법적으로 명시되었다(Linnosmaa & Sääksvuori, 2017). 가장 최근에 개정(2016. 6. 29.)된 「비공식 돌봄 지원법(937/2005)」에 따르면 핀란드의 비공식 돌봄 제공자는 최소 한 달에 2일의 유급휴가를 쓸 권리가 있으며, 전일제로 돌봄 노동을 제공하는 경우는 월 최소 3일의 휴가를 법적으로 쓸 수 있다.

돌봄 제공자는 휴가 중이거나 일시적으로 부재 중인 기간 동안 가족 내에서 대체돌봄 인력을 구하거나, 기초자치단체에서 제공하는 위탁돌봄(Adult foster care)을 이용할 수 있다. 위탁돌봄은 재가서비스와 노인 보호주택(sheltered housing)에서 제공되는 서비스의 중간 형태로 이해할 수 있다. 서비스 제공 기간은 시간제에서 24시간, 일 단위에서 주 단위까지 편의에 따라 정해서 사용할 수 있는 것이 특징이다(Leinonen & Kuukkanen, 2020). 위탁돌봄은 현재 모든 지자체에서 제공하는

서비스는 아니지만, 돌봄 제공자의 휴가 이용률을 높이기 위해 돌봄 대체 서비스를 권장하는 지자체가 150여 곳 정도로, 최근 급증하고 있다. 기초자치단체와 장기요양서비스 제공 기관에서는 위탁돌봄을 제공하는 이에게 관련 교육을 연계하여 제공하며, 위탁돌봄 제공자는 해당 교육을 수료해야 한다(THL, 2022). 지자체는 대체돌봄을 시행하기 전에 돌봄 수혜자의 돌봄 욕구를 조사하며, 서비스 이용 후에도 피돌봄자가 원하는 서비스를 받았고 서비스가 충분하였는지 등을 평가한다. 위탁돌봄 제공자는 비공식 돌봄 제공자와 동일한 고용 조건과 연금 혜택, 사고보험 보상을 받을 수 있다(Kuntaliitto, 2022).

다. 기타 지원 서비스

기초자치단체는 비공식 돌봄 제공자를 위해 웰빙 및 신체건강에 대한 검진을 시행할 의무가 있으며, 검진 결과에 따라 관련 보건 및 사회서비스를 지원할 의무가 있다. 또한 지자체는 돌봄 제공자에게 돌봄과업과 관련하여 맞춤형 상담과 훈련(coaching and training)을 제공할 수 있다(Kuntaliitto, 2022). 이와 함께 비공식 돌봄 제공자는 지자체로부터 지속적인 연락(regular contacts)과, 돌봄 수혜자에게 필요한 의료, 식사 보조 서비스 등을 지

원받을 수 있다. 또한 돌봄 제공자가 원한다면 지자체의 취업 지원 등을 받을 수도 있다(THL, 2022).

4. 최근 주요 이슈

핀란드의 비공식 돌봄 제공자 지원 제도는 1990년대부터 안정적으로 발전해 왔지만, 여전히 문제점은 있다. 우선, 핀란드는 기초자치단체와 준고용관계에 있는 이들에게만 각종 지원을 하고 있다는 것이다. 2014년을 기준으로 공식적으로 인정된 비공식 돌봄 제공자 수는 약 4만 명이지만, 실제로 2013년 복지서비스 실태 조사를 한 결과에 따르면 전일제로 자신의 가족 구성원에게 돌봄 서비스를 제공하는 인구는 약 6만 명이었다. 즉, 2만 명 정도는 다른 일과 양립을 할 수 없을 정도로 가족을 돌보지만 제도의 사각지대에 있었던 것이다. 이는 핀란드 정부가 지원 혜택을 받는 인원을 확대할 필요가 있음을 의미한다(Hallituksenesitykset 85/2016).

비공식 돌봄 제공자의 유급 휴가는 법적으로 쉼 권리를 보장함에도 불구하고 불과 3분의 1에 해당하는 돌봄 제공자만이 이를 사용하고 있으며, 이 중에서 3분의 1 정도는 주어진 휴가일보다 더 적게 쉬는 것으로 보고되었다. 이들은 전반적으로 대체돌봄

서비스가 만족스럽지 않거나 적합하지 않다고 판단하여 휴가를 덜 사용하는 실정이다(Eurocarers, 2022). 위탁돌봄을 이용하고 권장하는 지자체가 늘고 있지만 아직은 전체의 절반 정도만이 시행하고 있으므로 위탁돌봄이 보편적인 대체 서비스라고 볼 수는 없다. 따라서 위탁돌봄을 적극 활용하여 비공식 돌봄 제공자의 휴식을 확보하기 위해서는 서비스 신청 관련 정보에 대한 접근성을 높이고, 맞춤형 돌봄을 제공할 수 있는 적합한 돌봄 인력을 연계하는 능력을 정부 차원에서 개선할 필요가 있다(Leinonen & Kuukanen, 2020).

현금 급여는 지자체의 정치·경제적 상황에 가장 많이 영향을 받기 때문에 지원의 형평성이 가장 약한 부분으로 볼 수 있다. 핀란드 보건복지통계청(Sotkanet.fi, 2022)의 2014년도 통계자료에 따르면 핀란드에서 현금 지원 규모가 큰 지자체는 10명의 지역 내 비공식 돌봄 제공자를 위해 한 해에 약 10만 유로(약 1억 원)의 재원을 지출하는 반면, 하위권에 속하는 지자체는 동일한 재원을 35명의 돌봄 제공자를 위해 사용하고 있다. 이러한 지역 간 격차는 2023년부터 보건·사회서비스 공급 및 관리의 의무가 300여 개 지자체에서 새롭게 형성되는 22개 복지서비스 광역구(well-being services counties)로 이

전하면서 완화될 것으로 본다(Sote-uudistus, 2022).

또한, 보건·사회서비스 전달체계 개혁[SOTE reforms(Sosiaali-ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus)]을 하면서 22개 복지서비스 광역구가 통합되고 연계된 정보를 제공하여, 이용자들이 신뢰할 만한 정보와 근거를 바탕으로 서비스를 선택할 수 있을 것이라고 학계와 보건복지 전문가들은 기대하고 있다(Linnosmaa & Sääksvuori, 2017). 그러나 개혁에 따라 민간 부문의 장기요양 시장 참여가 더욱 가속화될 것이며, 비민간 부문의 자리가 위태로워질 것이라는 우려도 있다. 무엇보다도 장기요양서비스 전달체계 개혁과 동시에 공공 부문에서 공급해야 할 서비스와 비공식 돌봄 제공자를 통해 공급해야 하는 서비스의 범위 간에 조정이 필요할 것이라고 보는 견해도 있다(Kalliomaa-Puha, & Kangas, 2018).

5. 나가며

비공식 돌봄 제공자에게 가장 중요한 것은 이들이 돌봄을 계속할 수 있도록 일상생활에서의 활동을 지원하고 쉼 권리를 보장하는 것이다. 즉, 돌봄을 지속하기 위해 적정한 휴식과 이를 통해 다시 일할 수 있는 활력을 유지하게 하는 것이 비공식 돌봄 제공

자 지원 정책의 주요 목표이다(Kallioma-Puha, & Kangas, 2018). 지금까지 살펴본 핀란드의 비공식 돌봄 지원 제도는 계약관계를 통해 비공식 돌봄 제공자를 관리하고, 돌봄 제공자에게 경제적 지원과 법적으로 실 권리를 보장함과 동시에 대체돌봄을 지자체에서 제공하는 등 정부가 적극적으로 지원하는 형태임을 알 수 있었다. 또한 비공식 돌봄 제공자의 웰빙 및 건강검진과 관련

훈련·상담을 지원하는 것은 결과적으로 돌봄 서비스의 질 향상과 비공식 돌봄 제공자가 정신적·육체적으로 더 균형 잡힌 삶을 살 수 있도록 도울 것이다(Eurocarers, 2022). 2023년부터 시행되는 SOTE 개혁을 통해 비공식 돌봄 지원의 지역 간 격차 완화와 정보 접근성 강화 등 핀란드 장기요양서비스의 형평성을 강화하는 데 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대한다.

참고문헌

- Bonsang, E. (2009). Does informal care from children to their elderly parents substitute for formal care in Europe? *Journal of Health Economics*, 28(1), 143-154.
- Broes van Groenou, M., & De Boer, A. (2016). Providing informal care in a changing society. *European Journal of Ageing*, 13, 271-279.
- City of Helsinki. (2022). *Support for informal care*. Retrieved from https://www.hel.fi/static/sote/omaishoito/tiedotteet/Omaishoitoesite_2022_ENG_saavutettava.pdf 2022. 10. 19.
- Eurocarers. (2022). *Eurocarers country profiles, Finland*. Retrieved from <https://eurocarers.org/country-profiles/finland/> 2022. 10. 19.
- Hallituksen esitykset 85/2016 [Government bill 85/2016]. Retrieved from <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160085#dm45949345824304> 2022. 10. 23.
- Johansson, E. (2010). *Long-term care in Finland*. ENEPRI Research Report No. 76. European Network of Economic Policy Research Institute.
- Kallioma-Puha, L., & Kangas, O. (2018). *ESPN thematic report on challenges in long-term care, Finland*. B-1049. European Commission: Brussels.
- Kuntaliitto[Association of Finnish Local and Regional Authorities]. (2022). Omaishoito[Informal care]. Retrieved from <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaalihuolto/iakkaiden-palvelut/omaishoito> 2022. 10. 18.
- Leinonen, R., & Kuukkanen, M. (2020). Adult foster care of older people. *International Journal of Care and Caring*, 4(3), 441-446.
- Linnosmaa, I., & Sääksvuori, L. (2017). *Long-term care policy in Finland*. CEOUA LTC network Country report. European Commission.
- Ministry of Social Affairs and Health. (2014). *Kansallinen Omaishoidon Kehittämisohjelma[National informal care Development programme]*. 2014:2.
- OECD. (2022a). Supporting informal carers of older people: Policies to leave no carer behind. *OECD Health Working Papers*, No. 140. OECD Publishing: Paris.
- OECD. (2022b). *Historical population data: 65 and over, and Long-term care recipients*. Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?lang=en#> 2022. 10. 20.
- Sote-uudistus[health and social services reforms]. (2022). *Reform of healthcare, social welfare, and rescue services*. Retrieved from <https://soteuudistus.fi/en/frontpage> 2022. 10. 18.
- Sotkanet. fi[Statistical information on welfare and health in Finland]. (2022). *The total number of informal carers, the number of carers aged over 65, care allowances total etc*. Retrieved from <https://sotkanet.fi/sotkanet/en/index> 2022. 10. 25.
- THL[Finnish Institute for Health and Welfare]. (2022). *Informal care and adult foster care*. Retrieved from <https://thl.fi/en/web/ageing/older-people-services-undergoing-a-change/informal-care-and-adult-foster-care> 2022. 10. 19.
- Van den Berg, B., Brouwer, B. F. W., & Koopmanschap, M. (2004). Economic valuation of informal care: An overview of methods and applications. *The European Journal of Health Economics*, 5, 36-45.
- Vicente, J., Mckee, K. J., Magnusson, L., Johansson, P., Ekman, B., & Hanson, E. (2022). Informal care provision among male and female working carers: Findings from a Swedish national survey. *PLoS ONE*, 17(3), 1-21.