

돌봄서비스 일자리의 실태와 정책과제

윤자영 (한국노동연구원 연구위원)

정부의 사회적 일자리 사업은 취약계층 일자리 지원과 사회서비스 확충이라는 두 가지 목적을 가지고 추진되어 왔다. 사회적 일자리는 일반적으로 “사회적으로 유용하지만, 수익성이 낮아 민간기업이 참여하기 어렵고, 시장에서 충분하게 공급되지 않아 정부가 재정지원을 부담하고, 비영리 민간단체가 주도하여 취약계층에게 제공되는 일자리”라고 정의된다. 특히 우리 사회에서 고용유발 효과가 탁월한 분야로 사회서비스 분야가 주목을 받고 있고, 사회서비스가 필요한 수요층에게 제대로 공급되지 못하고 있다는 공감대가 존재해 왔다. 사회서비스 가운데 아동돌봄, 노인 돌봄, 장애인돌봄 등 가족 구성원이 직접 제공할 수 없는 돌봄서비스를 제공하는 일자리가 큰 비중을 차지하고 있고, 압도적으로 많은 수의 여성이 사업에 참여하고 있다. 최근의 경기 침체로 정부가 더욱 적극적으로 일자리 창출에 개입할 것이 요구되면서 사회서비스 분야의 일자리 사업이 어떻게 추진되어야 할 것인지에 대한 정책적 관심이 더욱 높아지고 있다.

돌봄서비스의 사회적 일자리 사업은 취약계층 중·장년층 여성에게 취업 기회를 제공하고 돌봄이 필요한 수요자에게 서비스를 제공할 수 있는 사회경제적 기반을 마련했다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 가족이나 비공식적인 영역의 돌봄서비스의 수요와 공급 체계가 공식화되는 과정에서 돌봄서비스 일자리의 질과 내용이 향상될 것이라는 기대를 받고 있다. 그러나 그러한 기대에 못 미치는 여러 가지 문제들이 노정되고 있다. 돌봄서비스 공급이 양적으로 팽창되는 가운데, 돌봄서비스업에 종사하는 근로자의 근로자로서의 처우와 권익이 무시되고 있고, 서비스 수요자

들의 서비스 품질에 대한 불만의 목소리가 높아지고 있다. 돌봄서비스 근로자들이 경험하고 있는 열악한 근로조건과 처우는 비단 우리나라만의 얘기는 아닌 듯싶다. 자격증 제도를 도입하여 돌봄 서비스 인력의 수요와 공급을 제도화하고 있는 영국이나, 2000년 개호보험제도를 도입한 이후 노인들에게 개호서비스를 제공하고 있는 일본도, 모두 한 목소리로 돌봄서비스 근로자들이 잦은 이직과 저임금을 특징으로 하는 불안정 고용에 시달리고 있음을 보여주고 있다.

영국은 사회서비스 인력을 양성하는 인력관리 체계를 마련하기 위하여 훈련을 통하여 자격을 부여하는 자격증 제도를 도입하였다. 기존에 있던 국가자격제도를 돌봄서비스 인력에 확대 적용한 것이었다. 인력의 시장 진입을 위한 허용의 의미라기보다는 기존 인력의 능력을 차등화하여 인증하는 형태로 시행되고 있다. 자격증 제도를 도입함으로써 비공식 영역에 있던 돌봄서비스의 수요와 공급을 제도화하면 일자리의 질이나 서비스의 품질이 높아질 것으로 기대했던 것이다.

과연 그랬을까? 자격증이 있다고 해서 임금이 더 올라가지 않았기 때문에 돌봄서비스 종사자들의 자격증 획득 유인은 생각보다 그리 높지 않다. 여전히 상당 부분 자격증이 아니라 비공식적인 추천 제도(referral)에 의존하여 수요와 공급의 매칭이 이루어지고 있고, 이러한 상황 때문에 돌봄 서비스 종사자들의 근로조건 및 처우에 대한 불만이 높아 이직률이 높다. 돌봄서비스업에서의 잦은 이직은 결국 서비스 품질 저하와 직결된다고 알려져 있으므로, 자격증 제도가 서비스 품질 개선에 기여했는지는 회의적이라 할 수 있다. 영국의 사례는 훈련 이수와 자격증 수여를 통해 돌봄 서비스를 제도권 영역으로 끌어들인다 해도, 자격증이 실제 근로자들의 처우 개선과 서비스의 품질을 보장하는 데 한계가 있음을 보여준다. 돌봄서비스 관련 인력관리 체계를 제도적으로 마련해야 하는 우리에게 좋은 시사점이라 할 수 있다.

일본의 경우도 개호원들이 처한 근로조건과 임금수준은 타 산업에 비해 많이 열악하다. 개호 근로자의 처우개선을 목적으로 한 2009년 3월 3% 임금인상과 민주당 정권인 2009년 10월에 실시한 「개호직원처우개선교부금제도」는 대부분 비정규직 단시간 근로자인 이들의 불만이 지난 10년 동안 누적되어 제도 운영이 위기에 봉착하고 있음을 시사한다. 개호노동안정센터가 2008년 실시한 조사에 의하면, 이용자 및 그 가족 역시 ‘이용자에게 적절한 케어가 제공되고 있는지에 대한 불안’이 가장 크다고 답해, 서비스 이용자들의 서비스 품질에 대한 만족도도 높지 않음을 보여

주었다. 일본의 사례가, 도입한 지 얼마 되지 않은 우리의 장기요양보험제도와 요양보호사들의 미래에 대한 우려를 자아냈다면 너무 멀리 나간 것일까?

우리의 사회서비스 분야는 조용한 변화를 경험하고 있다. 비공식 영역에서 행해지던 돌봄서비스가 시장과 준(準)시장이라는 제도권 안으로 본격적으로 포섭되는 시점에 있다. 돌봄서비스란 사람이 사람에게 대면 접촉을 통해 제공하는 서비스이다. 돌봄서비스가 타 서비스업과 다른 특징을 꼽는다면, 사람이 사람을 위해 일하는 만큼 공급자와 수요자가 맺는 장기적 인간관계가 품질 높은 서비스 제공의 전제 조건이다. 서비스 공급자와 수요자가 안정적으로 돌보고 돌봄을 받을 수 있도록 일자리의 질을 높일 수 있는 근로자에 대한 임금, 사회보험 적용, 복지 제공 등에 대한 규정을 마련하여 근로자의 권익을 보호하는 것이 곧 서비스의 품질 향상으로 이어지는 전제 조건일 수 있다. 과연 돌봄서비스가 '비공식' 부문에 있었기 때문에 서비스의 품질이 낮았는가, '제도화' 시키면 일자리의 질과 서비스의 품질이 자동적으로 동반 상승할 것인가라는 질문을 던져 보아야 할 것이다. 취약계층에게 사회적 일자리를 제공하고 서비스를 필요로 하는 사람들에게 양질의 서비스를 제공한다는 애초의 목적이 제대로 달성되기 위해서는, 제도적 개선과 더불어 돌봄서비스업의 노동조건과 노동과정에 대한 이해가 절실히 요구된다고 할 수 있다. 돌봄서비스 근로자 자신이 행복하지 않으면, 서비스를 받는 사람이 진정으로 따뜻한 돌봄을 받는다는 느낌을 갖기는 어려울 것이다. **KLI**