

돌봄서비스 일자리 근로조건의 현황과 과제*

윤 자 영**

I. 머리말

돌봄서비스 분야는 일자리창출을 통한 성장과 복지수요 충족이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 분야로 주목받아 왔다. 그러나 시민의 돌봄 욕구와 권리에 대한 보편적 인정이라는 복지국가 정립의 기초에서 출발하기보다는 일자리창출 방안으로서 사회서비스를 확충하고자 하는 정책방향에 보다 무게중심이 있었다. 2002년 이후 재정지원 일자리 사업과 바우처제도의 도입을 통한 꾸준한 예산 투입으로 돌봄서비스 분야 일자리는 양적으로 그 규모가 확대되었다. 재정지원을 받는 돌봄서비스 분야 일자리들에 대한 평가는 이 일자리들이 중장년층 여성 중심의 저임금, 불안정 고용을 특징으로 하는 반면, 사회보험 가입을 의무화하는 정책적 설계를 통해 일자리의 공식화에 기여하는 양상을 보이고 있다고 지적한다. 저임금과 일자리 불안정성을 초래하는 정부 재정지원 사업에 대해 근본적인 문제를 제기하면서 일자리의 질을 개선하기 위한 자격과 훈련, 보수체계의 정비와 일자리의 안정적 공급을 위한 복지수요의 제도적 뒷받침이 과제로 제시되었다(장혜경 외, 2007; 민현주 외, 2008; 박현미, 2010; 박세경 외, 2009). 양적으로 커진 돌봄서비스 일자리의 질, 즉 근로조건과 이들이 생산하는 서비스의 품질을 제고하기 위한 노력이 필요하다는 데 의견이 모아지고 있다.

어떠한 종류의 일자리든 근로자는 일한 만큼 최소한의 인간다운 삶을 누릴 수 있는 대가를 받아야 하며 언제 잘릴지 몰라 불안에 떠는 일이 없어야 한다. 돌봄서비스 직종에 종사하는 근로자라고 예외는 아니다. 그러나 특히 돌봄서비스 종사자들의 근로조건이 중요한 이유는 돌봄서비스가 사람을 상대로 하는 관계 속에서 생산되며 신체적 활동과 함

* 본 글은 한국노동연구원 2011년도 기본연구과제 『돌봄서비스 일자리 근로조건에 관한 연구』의 일부 내용에 기반을 두어 작성되었다.

** 한국노동연구원 연구위원(jayoungy@kli.re.kr).

깨 정서와 교감작용을 요구하는 일이기 때문이다. 근로자들의 근로조건은 곧 서비스가 제공되는 환경이며 품질과 직결되는 사안이다. 그럼에도 불구하고 이용자 중심주의 서비스 공급방식의 담론과 실천에서 근로자의 근로조건은 부차적인 문제로 다루어지고 있다. 돌봄서비스 일자리를 괜찮은 일자리로 자리매김시키지 못할 때 서비스의 품질에도 악영향을 미칠 뿐만 아니라 장기적으로는 돌봄 인력의 부족을 야기하는 돌봄의 위기를 초래할 수 있다는 것을 서구의 사례에서 잘 보여주고 있다. 돌봄서비스 일자리에 대한 정당한 사회적 보상체계와 사회보호를 제대로 갖추기 위한 서비스 전달체계를 고민하는 것은 돌봄서비스 일자리의 지속적이고 안정적인 재생산을 가능하게 하는 전제조건이다.

본 연구에서는 돌봄서비스 분야의 지속적이고 안정적인 일자리창출을 위해 돌봄서비스 일자리가 괜찮은 일자리가 되어야 한다는 전제를 가지고, 돌봄서비스 일자리의 근로조건의 실태를 진단하고 당면한 근로조건 개선을 둘러싼 과제를 논의하고자 한다.

II. 돌봄서비스 직종 근로조건 현황

1. 돌봄서비스 직종의 범위

본 연구에서 다루고 있는 돌봄서비스 일자리의 범위를 명확히 하는 것이 필요하다. 현재 돌봄서비스는 사회서비스, 사회복지서비스, 사회적 돌봄(social care) 등의 용어와 혼용되고 있다. 사회서비스는 ‘다양하고 포괄적인 개인 욕구에 대한 집합적 대처의 필요성에 따라 이루어지는 사회적 돌봄 — 기초적인 의식주 보장 — 보건의료 — 교육 — 고용 관련 개입이 이루어지는 서비스’로 폭넓게 정의될 수 있다. 사회서비스 가운데 의료, 교육, 고용지원 등은 이미 사회서비스의 주요한 축으로 자리잡고 있고, ‘사회복지서비스’나 ‘개인보호서비스’가 사회적 돌봄으로 개념화되면서 부상하는 사회서비스로 인식되고 있다. 교육과 의료는 일찍이 제도화되었으나 개인보호서비스는 오랫동안 사적인 가족의 영역으로 남아 있었고, 서구에서도 20세기 중반 이후에야 사회적 돌봄서비스를 중요한 공적 서비스의 하나로 간주하기 시작했다(Bahle, 2003). Taylor-Gooby(2004)는 사회적 돌봄서비스에 대한 수요 증가를 후기산업사회의 특징인 신사회 위험이 등장한 신호로 본다. 여성의 노동시장 참여가 증가하여 비공식 사적 영역의 돌봄서비스 제공 자원은 감소하는 반면, 노약자에 대한 돌봄의 욕구는 증대하면서 나타나는 ‘돌봄의 위기’가 등장하게 되었다는 것이다. 이러한 ‘돌봄의 위기’에 대한 대응으로 돌봄의 사회화 혹은 돌봄의 공식영역으로의 포섭이 정책적 의제로 등장하게 되었고, 대부분의 복지국가에서 ‘사회서비스’라는 명

칭으로 지칭하는 사회적 돌봄은 이러한 맥락에서 가시화된다. 최근 한국의 사회서비스 정책도 전통적인 협의의 사회복지서비스나 개인보호서비스를 광의의 사회서비스 정책의 영역으로 확대하는 과정이었다(강혜규 외, 2007).

경제학 영역에서 정의하는 ‘돌봄서비스’는 사회복지학과 사회정책학에서 발전한 개념인 사회적 돌봄(social care)보다 훨씬 광의의 개념이다. England, Budig, and Folbre(2002)는 돌봄서비스가 1) 돌봄서비스 제공자와 수혜자가 일대일 대면 접촉을 통한 인적 상호작용을 기반으로 하며 2) 수혜자의 역량(capabilities)을 발전시키거나 유지하는 기능을 수행하는 것으로 정의한다. 즉 수혜자의 발달, 배움, 숙련 형성, 신체 및 정신 건강을 도모하는 서비스이다. 이러한 맥락에서 사회적 돌봄뿐만 아니라 전통적이며 이미 상당 부분 제도화, 공식화되어 있는 교육, 의료 등도 돌봄서비스에 포함된다. 실제로 전통적인 영역의 교육, 의료와 사회적 돌봄에 속해 있는 사회복지업의 경계는 그렇게 확정적인 것도 아니다. 복지국가 발전 수준에 따라, 그리고 서비스 공급 체계에 따라 특정 서비스가 교육업과 사회복지업/기타서비스업, 또는 보건의료와 사회복지업/기타서비스업 가운데 어디에 속하는지는 국가마다 다양하다.

본 연구에서는 서비스 제공 대상자와의 일대일 대면 접촉을 바탕으로 그들의 건강, 안전, 인지적·정서적 발달을 도모하는 성격을 지닌 돌봄서비스 직종 혹은 일자리에 초점을 둔다. 따라서 전통적인 돌봄직종인 교육과 의료산업의 전문가 수준(의사, 간호사, 교사 등)의 직종, 후기산업사회에서 등장한 사회적 돌봄서비스 직종을 모두 포함하고 있다. 돌봄서비스 직종을 포괄적으로 접근하는 이유는 사회서비스 정책을 통해 확대되고 있는 돌봄서비스 노동시장에 일어나고 있는 전반적인 동향을 가사, 간병, 보육, 아이돌보미, 활동보조인 등 사회적 돌봄 재정지원 ‘사회서비스’ 일자리에만 초점을 맞추지 않고 보다 넓은 맥락에서 고찰하고자 하기 때문이다. 이렇게 함으로 숙련과 학력 수준에 따라 일자리 분화와 직종의 위계가 근로조건을 중심으로 어떠한 방식으로 나타나고 있는지를 드러내곤 하겠다.

2. 돌봄서비스 직종 근로조건 현황과 추이

돌봄서비스 직종 노동시장의 변화를 인력구성, 임금 수준, 일자리 안정성, 사회보호를 중심으로 살펴보자. 지금까지 공개된 자료 가운데 2002, 2005, 2008년 한국노동패널 3개년도 자료를 사용했다. 18-64세 연령 표본에 한정하고 고용인이 있는 고용주와 무급가족종사자를 제외한 임금과 비임금 돌봄서비스 직종의 노동시장의 변화를 분석했다.

〈표 1〉 돌봄서비스 직종 인력구성 변화 추이

(단위: %)

	근로자 중 돌봄직종 종사자 비중	여성 중 돌봄직종 종사자 비중	돌봄직종 종사자 중 여성 비중	여성 고용률	돌봄서비스 직종			
					교육	보건/사회 복지	기타 서비스	합계
2002	9.35	16.50	72.94	43.00	55.79	20.32	23.90	100
2005	10.86	19.92	74.74	43.05	57.23	21.66	21.10	100
2008	11.02	20.85	75.64	43.52	59.71	23.09	17.19	100

주: 16~64세 연령으로 한정.
 자료: 한국노동패널 5차(2002), 8차(2005), 11차(2008).

돌봄직종 인력구성을 보면 지난 10여 년간 돌봄서비스에 종사하는 인력이 양적으로 증가해 왔음을 알 수 있다. 2002~2008년 동안 근로자 중 돌봄직종 종사자 비중이 9.35%에서 11.02%로 상승했다. 여성들의 돌봄직종 종사자 비중도 16.50%에서 20.85%로 증가했다. 그 결과 돌봄직종 종사자 가운데 여성 비중은 2008년 현재 75.64%로 여성이 4분의 3 정도를 차지하고 있다. 여성 고용률과 돌봄직종 종사자 가운데 여성 비중이 양의 상관관계를 보이고 있어 돌봄서비스 직종의 일자리창출이 여성 고용과 직접적인 관련이 있었음을 짐작하게 한다.

돌봄서비스 직종의 규모가 커진 가운데 보상 수준의 변화 추이는 어떠한가? <표 2>는 학력별로 돌봄직종과 비돌봄직종의 2002~2008년 실질 시간당 임금의 변화 추이를 제시하고 있다. 비돌봄직종은 돌봄서비스 직종에 포함되지 않은 나머지 모든 일자리를 포함한다. 돌봄직종의 임금 수준이 비돌봄직종보다 높은 것은 돌봄직종에 포함된 전문가 직업군에 의사와 교사와 같이 우리 사회에서 상대적으로 고도의 숙련이 필요한 직종들이 대거 포함되어 있기 때문이다. 전문대 이하 졸업자들의 경우 돌봄직종의 평균임금 수준은 비돌봄직종보다 낮다. 2002~2008년 사이 증감률을 살펴보면, 돌봄직종 전체의 실질 시간당 임금 수준은 8,943원에서 10,425원으로 17% 증가했다. 비돌봄직종의 실질 시간당 임금 수준은 7,560원에서 9,072원으로 20% 상승해서 돌봄직종의 임금상승률이 비돌봄직종에서 낮았으며, 특히 제조업보다도 낮았다.

학력별 시간당 임금 변화를 살펴보자. 고졸 이하 저학력 돌봄직종 근로자들의 임금은 8% 감소한 반면 전문대졸 이상 고학력자의 임금 수준은 증가(13~16%)했다. 즉 돌봄직종에서 나타난 17% 임금 상승이 전문대졸 이상 학력자에게 집중되어 있었음을 알 수 있다. 비돌봄직종에 종사하는 저학력 근로자가 6% 정도의 임금상승률을 경험한 것과 비교해 보아도, 비슷한 학력 자본에 대해 돌봄직종의 보상 수준이 다른 직종을 따라가지 못하고 있음을 알 수 있다. 즉 고졸 이하 저학력층에서 돌봄과 비돌봄 직종의 임금 격차는 더욱 크게 벌어졌다. 사회적 돌봄서비스 일자리가 대량 양산된 기간에 저학력 돌봄직종 근로

자의 시간당 임금이 다소 감소했다는 사실은 양적 확대가 일자리의 질을 담보하지 못하고 있다는 지적을 다시금 환기시키고 있다. 반면 전문대졸 이상에서는 돌봄직종의 임금 상승률이 비돌봄직종보다 높다. 이러한 현상은 돌봄직종 내에서 일자리 위계화가 진행되고 있음을 시사한다. 2002년에 저학력 돌봄서비스 근로자의 시간당 임금 수준은 고학력자의 44.37%였는데 2008년에는 36%에 불과하다.

〈표 2〉 학력별 돌봄과 비돌봄 직종의 시간당 임금 변화 추이

(단위 : 원)

전체	전체		고졸 이하		전문대졸		4년제 대학 이상 졸	
	돌봄	비돌봄	돌봄	비돌봄	돌봄	비돌봄	돌봄	비돌봄
2002	8,943	7,560	5,171	5,425	6,198	7,263	11,655	11,335
2005	9,974	8,448	4,671	5,526	6,738	7,843	12,877	12,265
2008	10,425	9,072	4,759	5,755	7,193	8,088	13,219	12,779
증감률(02~08)	17%	20%	-8%	6%	16%	11%	13%	13%

주 : 16~64세 연령으로 한정.
 자료 : 한국노동패널 5차(2002), 8차(2005), 11차(2008).

숙련 수준에 따라 돌봄과 비돌봄 직종에서의 시간당 임금 변화를 보면(표 3 참조), 가장 숙련 수준이 낮은 비전문 돌봄에서의 임금상승률은 4%에 불과해 비돌봄 분야의 임금상승률(19%)을 따라가지 못했음을 보여주고 있다. 반면 전문가 수준의 돌봄직종의 시간당 임금은 19% 정도 상승해서 돌봄직종 내부의 임금 수준의 격차가 벌어지고 있음을 보여준다. 이는 비돌봄 분야에서 전문가의 임금 수준이 6% 감소하고 비전문가의 임금 수준은 19% 상승하여 비돌봄 분야에서 숙련 수준에 따른 임금 격차가 좁아진 것과 대비되고 있다.

〈표 3〉 숙련 수준별 돌봄과 비돌봄 직종 임금 변화 추이

(단위 : 원)

	전문		준전문		비전문	
	돌봄	비돌봄	돌봄	비돌봄	돌봄	비돌봄
2002	10,204	15,013	10,485	10,060	4,835	6,650
2005	11,676	13,248	11,081	12,214	4,417	7,331
2008	12,127	14,171	11,004	12,262	5,005	7,886
증감률(02~08)	19%	-6%	5%	22%	4%	19%

자료 : 한국노동패널 5차(2002), 8차(2005), 11차(2008) 조사.

돌봄서비스 직종 노동시장에 대한 최근의 분석들은 이 분야를 중심으로 저임금 일자리가 대량 양산되고 있음을 지적하고 있다. 돌봄서비스 직종의 저임금 근로 실태를 분석하기 위하여 최저임금 대비 상대임금, 최저임금 미만 일자리 비중, 중위임금의 3분의 2 이하 일자리 비중을 계산하였다(표 4 참조). 2002년 전체 돌봄서비스 직종의 시간당 임금은 최저임금 대비 387%였고 2008년 303%로 최저임금 대비 시간당 임금 수준은 지속적으로 하락하고 있다. 고졸 이하 저학력 돌봄직의 시간당 임금은 최저임금의 138%, 개인보호서비스 종사자가 포함되어 있는 기타 서비스 돌봄직은 2008년 최저임금의 209% 수준이었으며 2002~2008년 기간 동안 꾸준히 하락했다.

최저임금 이하의 근로자 비중을 살펴보면, 2002년 전체 돌봄서비스 직종 종사자의 3%에 해당하는 근로자의 시간당 임금이 최저임금 이하였고 2008년에는 9%로 다소 그 비중이 늘었다. 저학력 계층, 기타서비스 산업, 민간부문 종사자일수록 최저임금 이하 근로자의 비중이 컸고 모두 일관되게 그 비중이 2002~2008년 사이 증가하여 2008년 현재 고졸 이하 저학력자의 33%, 기타서비스업 종사자의 29%가 최저임금 이하 일자리에 종사하고 있다. 저임금 근로자를 시간당 중위임금의 3분의 2 이하를 받는 근로자로 정의했을 때는 2008년 현재 돌봄직종 종사자의 27%가 저임금 일자리에 종사하고 있으며 2002년 이후 증가 추세에 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 돌봄서비스 직종의 저임금 일자리

(단위: %)

	최저임금 대비 시간당 임금 비율 (최저임금=100)				최저임금 이하 근로자 비중				시간당 중위임금의 2/3 이하를 받는 근로자 비중			
	전체	전체			학력	전체			학력	전체		
		고졸 이하	전문대	4년제 대학 이상		고졸 이하	전문대	4년제 대학 이상		고졸 이하	전문대	4년제 대학 이상
2002	387	209	268	504	3	7	4	2	21	46	36	4
2005	351	164	237	453	6	25	7	1	23	62	35	7
2008	303	138	209	385	9	33	13	2	27	67	44	8
	전체	산업			전체	산업			전체	범주		
		교육	보건/사 회복지	기타 서비스업		교육	보건/사 회복지	기타 서비스업		교육	보건/사 회복지	기타 서비스업
2002	387	461	288	291	3	1	1	10	21	9	33	38
2005	351	419	283	235	6	1	5	19	23	13	20	51
2008	303	349	255	209	9	5	5	29	27	16	29	57
	전체	공공/민간		전체	공공/민간		전체	공공/민간				
		공공	민간		공공	민간		공공	민간			
2002	387	497	350	3	1	3	21	3	27			
2005	351	504	282	6	1	7	23	6	27			
2008	303	410	252	9	1	11	27	7	32			

자료: 한국노동패널 5차(2002), 8차(2005), 11차(2008) 조사.

비돌봄직종의 저임금 일자리 현황과 비교해 볼 때, 돌봄직종은 비돌봄직종에 비해 최저 임금 이하의 일자리 비중은 높지 않다. 비돌봄직종에서도 2002년 이후 5%에서 10%로 두 배 가까이 최저임금 이하의 근로자 비중이 증가했다. 그러나 돌봄직종에서 최저임금 이하 근로자 비중이 3%에서 9%로 3배 가까이 늘었던 것과 비교하면 돌봄직종에서 최저 임금 이하의 일자리 비중이 더 급속히 늘었음을 알 수 있다. 이러한 사실은 중위임금의 3분의 2를 기준으로 해도 마찬가지로 확인된다. 비돌봄직종은 시간당 임금이 중위임금의 3분의 2 이하인 근로자 비중이 26%에서 27%로 2002~2008년 사이 큰 변화가 없었던 데 비해 돌봄직종은 21%에서 27%로 증가하였다.

<표 5>는 숙련수준별 각 산업에서의 돌봄서비스 직종의 정규직 비중을 제시하고 있다. 전문가 수준에서는 돌봄직종과 비돌봄직종의 정규직 비중이 크게 차이가 나지 않는 반면, 준전문가 이하에서는 돌봄직종의 정규직 비중은 비돌봄 직종보다 낮다. 정규직 비중의 감소도 준전문직과 비전문직 수준에서 비돌봄직종에 비해 두드러지게 나타났다. 교육 분야 준전문가는 2002년 78.87%가 정규직이었는데 2008년 58.72%로 정규직 비중이 하락했고, 보건/사회복지 분야에서는 2002년 100%였는데 2008년 77.43%만이 정규직으로 고용되어 있었다. 기타 서비스업의 비전문가도 2002년 37.99%가 정규직이었는데, 2008년 2.94%만이 정규직이다. 준전문가 이하의 숙련수준에서의 비정규직화가 2002~2008년 사이 급속도로 진전됐다는 것을 의미한다.

<표 5> 숙련수준별 · 산업별 정규직 비중

(단위: %)

	전문				
	비돌봄	돌봄	교육	보건/사회복지	기타서비스
2002	93.15	93.90	93.56	95.08	해당없음
2005	88.27	93.99	93.40	95.72	해당없음
2008	90.64	92.96	93.21	92.20	해당없음
증감률(02~08)	-3	-1	0	-3	
	준전문				
	비돌봄	돌봄	교육	보건/사회복지	기타서비스
2002	93.15	71.45	78.86	100.00	3.90
2005	89.00	74.49	65.03	97.49	해당없음
2008	89.94	62.86	58.72	77.43	0.00
증감률(02~08)	-3	-12	-26	-23	-100
	비전문				
	비돌봄	돌봄	교육	보건/사회복지	기타서비스
2002	74.70	47.86	51.24	72.74	37.99
2005	65.51	24.38	22.44	59.77	12.66
2008	64.20	23.60	56.77	63.75	2.94
증감률(02~08)	-14	-51	11	-12	-92

자료: 한국노동패널 5차(2002), 8차(2005), 11차(2008) 조사.

돌봄서비스 직종의 상당 부분은 여전히 임금근로를 통해 사회보호를 보장받지 못하는 비공식 영역에 존재한다. 2002~2008년 사이 돌봄서비스 직종의 4대보험 가입률은 비돌봄 직종과 더불어 전반적으로 상승했다. 그러나 국민연금과 건강보험 가입에서는 돌봄직종과 비돌봄직종이 큰 차이가 없지만 고용보험과 산재보험에서는 돌봄서비스 직종의 가입률이 비돌봄직종보다 10%포인트 정도 낮았다. 특히 비전문가 수준의 돌봄서비스 일자리의 고용보험/산재보험 가입률의 증가가 가장 더디어, 임금 수준만 하락한 것이 아니라 사회보호 차원에서도 여전히 열악한 지위에 머물러 있음을 보여주고 있었다. <표 6>은 산업별·숙련수준별로 돌봄서비스 직종의 사회보험 가입률을 제시하고 있다. 전반적으로 교육업에서는 정식 교육기관 이외의 학원강사 등이 포함되어 있는 준전문가 집단의 사회보험 가입률이 가장 낮다. 보건/사회복지업에서는 비전문가 집단의 사회보험 가입률이 가장 낮다. 특히 2002~2008년 사이 고용보험 가입률은 45.48%에서 46.00%로 거의 변동이 없다. 기타서비스업 비전문가 집단의 사회보험 가입률이 가장 낮아서 2008년 현재 고용보험 가입률은 11.95%에 머물고 있다. 개인보호서비스 직종에 해당하는 간병인, 아이돌보미, 가사도우미 등 사회적 돌봄 영역이 재정지원을 받지 못하는 제도권 밖에 존재할 때 사회보호를 받지 못하는 비공식 고용의 성격을 갖고 있음을 보여주고 있다.

<표 6> 산업별·숙련수준별 돌봄서비스 직종의 사회보험 가입률

(단위: %)

	교육			보건/사회복지			기타 서비스	
	전문	준전문	비전문	전문	준전문	비전문	준전문	비전문
건강보험								
2002	75.83	25.86	51.00	87.02	86.64	58.68	0.00	8.28
2005	86.38	31.64	22.25	98.52	89.41	42.45	-	4.02
2008	88.76	43.20	65.60	93.18	84.94	46.00	0.00	13.64
고용보험								
2002	29.51	16.65	51.00	85.32	68.36	45.48	0.00	4.32
2005	52.99	27.90	22.25	94.48	83.94	45.55	-	5.24
2008	86.72	34.72	77.70	84.09	86.81	46.00	0.00	11.95
국민연금								
2002	79.01	27.66	51.24	88.38	80.54	52.04	0.00	5.86
2005	86.67	32.87	22.34	95.22	81.09	42.45	-	4.02
2008	94.67	37.30	65.63	95.18	84.94	45.99	0.00	13.64
산재보험								
2002	25.86	12.20	51.24	78.61	57.87	35.60	0.00	1.45
2005	51.64	20.14	22.34	92.33	77.67	45.56	-	6.59
2008	75.12	32.82	77.74	81.67	83.21	45.99	0.00	13.64

자료: 한국노동패널 5차(2002), 8차(2005), 11차(2008) 조사.

이상의 2002~2008년 사이 돌봄서비스 직종의 근로조건 변화 추이를 살펴 보았을 때, 인력 규모는 양적으로 성장했지만 비돌봄직종 근로자에 비해 저임금 근로 비중의 증가, 비정규직 확대, 사회보험 사각지대 발생 등은 심각한 상태임을 보여주고 있다. 또한 새롭게 등장한 보육, 간병, 요양, 가사 등 사회적 돌봄서비스가 기존에 제도화되어 있던 교육과 의료 서비스를 포함한 전체 돌봄서비스 직종의 위계 서열에서 하위의 일자리로 구축되면서 근로조건으로 나타나는 일자리 양극화가 심화되고 있음을 시사한다.

III. 돌봄서비스 직종 근로조건 개선을 둘러싼 정책과제

현재 사회적 돌봄서비스 일자리들은 저임금과 낮은 생산성, 고용 불안정성으로 지속가능한 일자리로서의 한계를 노정하고 있다. 괜찮은 일자리의 요건인 적절한 임금, 적절한 노동시간, 고용 안정성, 사회보장, 경력개발, 작업환경의 안정성 등의 지표로 평가해 볼 때, 일자리의 질이 제대로 확보되고 있지 않은 비정규직의 저임금 일자리로 정착될 여지가 다분하다. 일자리의 질을 개선하기 위한 당면한 과제는 무엇인가?

1. 돌봄서비스 일자리 공식화

돌봄서비스 일자리를 비공식 부문에 존재하게 하는 법제도적인 문제를 해결해야 한다. 현재 우리나라 근로기준법 등은 개별 가정에 고용되어 일하고 있는 돌봄서비스 직종 종사자(법적 용어로는 ‘가사사용인’)를 근로자로 인정하고 있지 않다. 개별 가정에서 제공하는 돌봄서비스를 ‘사업으로 보기 어렵다’, ‘사생활을 침해하기 쉽고 행정적 감독이 어렵다’는 점을 들어 근로자로 인정하지 않고 있는 것이다. 근로기준법뿐만 아니라 고용보험법과 산재보험법에서도 가사사용인을 법 적용 대상에서 제외하고 있기 때문에, 서비스 제공 과정에서 발생하는 모든 사고와 피해 및 손실을 근로자 개인이 감수해야 하는 상황에 직면해 있다.

ILO 가사노동자협약 채택과 같은 국제사회의 움직임을 배경으로 법적 보호가 필요하다는 것은 이미 합의에 이르렀고 구체적으로 어떻게 보호를 제공할 것인가에 대한 논의가 필요한 시점이다. 비공식 영역의 돌봄서비스 종사자들의 근로자성이 인정된다는 것은 이들이 ‘고용관계’에 놓이게 된다는 것을 의미하며, 누가 사용자가 되어야 하는가를 가려야 하는 문제가 발생한다. 누구를 사용자로 볼 것인가는 고용계약과 사회보호의 의무 이행을 둘러싼 비용을 누가 감당해야 할 것인가의 문제로 이어지기 때문에, 이를 둘러싼

이해관계의 충돌이 예상되며 해결책에 대한 사회적 합의를 도출해야 하는 중대한 과제가 남아 있다. 정부는 공식 영역으로 들어와 있는 재정지원 돌봄서비스 일자리 종사자들의 사회보호 수준에 만족해할 것이 아니라 비공식 영역의 돌봄서비스 일자리 종사자들의 사회보호를 둘러싼 여러 가지 사안에 책임 있는 대책을 세워야 할 것이다.

비공식 부문의 돌봄서비스 일자리를 공식화하기 위한 법제도적인 해결과 더불어, 재정 지원이라는 형태로 정부가 개입하지 않는 돌봄서비스 일자리가 공급되는 인프라를 어떠한 방식으로 구축해야 할 것인가도 같이 모색해야 할 중요한 문제이다. 현재 비공식 영역의 돌봄서비스는 개인 네트워크를 통한 개인 대 개인의 수요·공급 체계로 이루어지고 있다기보다는 직업소개소라는 유·무료 중개업체를 통해 제공되고 있다. 중개업체는 단순한 일자리 알선을 넘어서서 요금을 책정하고 취업규칙이나 규정으로 근로를 규제하고 있으며 교육, 사후관리를 통해 노무를 관리하고 근로자와 이용자 사이에서 발생하는 고충사항을 중재하는 역할을 하고 있다. 소개료를 받는 유료와 비영리단체가 운영하는 무료 직업소개소는 그동안 비공식 부문의 돌봄서비스의 공급체계에서 중요한 역할을 수행해왔다. 중개업체의 이러한 관리는 높은 질의 서비스를 제공해야 살아남을 수 있는 이용자의 요구와 시장의 변화가 밀접하게 연관되어 있기도 했다.

이러한 실태는 개별 가정뿐만 아니라 중개업체들 역시 근로자 사용에 대한 책임을 공유할 수밖에 없는 현실임을 의미한다. 따라서 재가 아이돌보미, 간병, 가사관리사 등 서비스가 전달되는 공간적, 노동과정상의 특징 차이를 고려하여, 개별 가정과 중개업체 가운데 누가 돌봄서비스 근로자를 고용하는 데 따르는 주된 사용자 책임을 져야 할 것인가를 가려야 할 것이다. 특히 병원에서 제공되는 간병서비스 같은 경우, 중개업체의 알선을 통해 개별 가정이 고용하지만 근로자가 병원 측의 직접적인 지휘·감독을 받기 때문에 병원은 간병인을 직접 고용하는 것이 바람직하다. 가정 내에서 제공되는 돌봄서비스에 대해서는 여러 가지 방안이 있을 수 있다. 근로자를 직접 고용하는 업체를 육성하거나, 사회적 기업이나 협동조합 등 비영리업체를 육성하는 방안이 있다. 또는 ILO가 제안하고 있듯이 중개업체의 알선을 통한 부당한 착취 방지와 사회보호의 책임 수행을 전제로 중개업체들의 역할을 재정립할 필요가 있다. 수수료를 받지 않으면서, 모집에서부터 교육, 알선, 사후관리에 이르기까지 근로자와 이용자를 조직적으로 관리하는 공익적인 인프라 구축은 비공식 부문의 돌봄서비스가 공식화하는 과정에서 근로자가 누릴 수 있는 혜택을 극대화하고 거래비용을 최소화할 수 있는 방안이 될 것이다.

2. 사회서비스 전달체계와 근로조건

현재 사회서비스 전달체계가 근로조건과 서비스 품질에 미치는 영향을 검토하여 서비

스 이용자와 근로자가 모두 만족하는 일자리를 공급할 수 있도록 전달체계를 개편해야 한다. 최근 돌봄서비스 제도화의 한 방법으로 바우처가 도입되고 있는데, 바우처제도는 정부직영이나 계약과 같은 서비스 공급 방식에서 시장 기제를 도입하여 서비스의 질과 효율성을 높이고자 하는 제도이다. 기초자치단체 단위로 상세하게 관구역을 고려하여 대상을 배정하는 공급자 지원 방식이 아니라 수요자들에게 바우처를 통한 구매력을 보전하여 공급기관을 선택하고 서비스 이용에서 재량을 대폭 확대하며 제공기관들 간 경쟁을 유도하는 ‘이용자 중심 방식’으로의 전환이다. 제공기관이 창출하는 영리적인 이윤을 인정하고 엄격한 관리 감독 대신 이용자에게 대한 서비스 품질을 자율적으로 관리하도록 장려한다. 가사간병방문도우미사업, 노인돌봄서비스 자치단체경상보조사업, 산모신생아도우미지원사업, 장애아동가족지원(장애아동재활치료)사업, 장애인사회활동지원사업, 지역 사회서비스 투자사업 등이 여기에 포함되어 있다. 그동안은 공급기관을 지정하여 몇 개의 기관이 알아서 시장을 분할하여 운영할 수 있도록 했지만 최근 등록제로 바꾸고 서비스 품질이 좋은 기관을 인증하는 방식으로 제도를 바꾸면서 공급기관 간의 경쟁은 더욱 치열해질 것으로 예상된다.

궁극적으로 서비스 품질을 제고하기 위하여 도입되고 있는 바우처제도가 근로자의 근로조건에는 어떤 영향을 미치고 있는가? 대인관계를 기반으로 하는 돌봄서비스의 특성을 고려할 때, 근로자와 서비스 이용자의 장기적인 관계는 서비스 품질을 제고하는 요소 중 하나이다. 경쟁으로 인한 수요 불확실성의 확대는 바우처제도가 근로자를 직접적으로 고용하는 방식을 취하고 있다고 하더라도 근로조건뿐만 아니라 서비스의 질에도 부정적 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 사회서비스 전달체계에서 이용자 중심의 서비스 시장화 담론은 서비스 품질에 영향을 미치는 근로자의 근로조건을 고려의 대상에 넣지 않고 있는 듯하다.

돌봄서비스의 공급을 민간시장의 경쟁체제에 맡겨 놓게 될 때 비용 절감을 근로자에게 전가할 가능성이 높으며 이는 서비스 품질의 저하로 연결될 가능성이 높다. 돌봄서비스 혹은 노동에 고유한 특징은 시장의 경쟁체제에 기본적으로 취약한 구조를 가지고 있다.

첫째, 돌봄서비스 직종은 기본적으로 노동집약적이다. 부가가치가 낮아 이윤을 많이 남길 수 없기 때문에 경제적으로 지속가능하지 못하여 생산성이 낮고 따라서 임금이 낮다. 돌봄서비스 직종은 대인관계를 특징으로 하기 때문에 생산성을 향상시키기 위해서 기술의 사용을 통해 대체하는 것이 가능하지 않다. Baumol(1967)은 노동이 기술로 좀 더 쉽게 대체될 수 있는 제조업보다 서비스업에서 생산성이 더욱 느리게 증가하고 노동비용이 더욱 증가할 것이라고 지적했다. 정보기술의 발전 때문에 일부 서비스 제공 유형들이 이러한 예측에서 벗어난 반면, 생산성 증가는 개인적이고 정서적인 접촉을 필요로 하는 돌봄서비스에서 가장 느린 성장을 보여 왔고 아마도 지속적으로 그러할 것이라

는 것이다(Folbre, 2001). 따라서 수익 창출을 위해 비용 증가를 억제하고자 임금을 낮출 수는 있지만 이는 곧 돌봄서비스 질의 하락 위험을 낳을 가능성이 높다. 서비스의 품질을 낮추지 않고 생산성을 증가시키는 것이 어렵다는 점이 돌봄서비스 직종의 고유한 특징이기 때문이다(Razavi, 2007).

따라서 한 사회가 요구하는 돌봄의 수요가 높아지면 그 수요를 충족하기 위한 비용은 커질 수밖에 없다. 가정에서 무급으로 제공하던 돌봄 제공자들의 시장 노동 기회가 증가하면서 무급 돌봄노동 공급이 줄어들게 되면 돌봄 비용이 증가하게 된다. 돌봄 비용이 증가하면 역설적으로 정작 돌봄을 필요로 하는 아동과 노약자들이 돌봄을 받을 수 없게 된다. 돌봄서비스 직종의 임금이 낮아질 수밖에 없는 것은 이러한 돌봄 비용의 상승을 근로자들에게 전가하고 있기 때문이다. 즉 돌봄서비스 이용자와 근로자는 각각 높은 서비스 이용요금과 낮은 임금을 감수함으로써 돌봄서비스에 따르는 고비용의 일부를 흡수한다(Daly 2001). 고용주는 돌봄노동의 속도를 높임으로써 비용을 절감하거나 여성, 이민자, 인적 자본에서 불리한 지위에 있는 근로자를 고용함으로써 비용 억제를 시도한다.

둘째, 돌봄노동의 생산성이나 서비스의 품질을 온전히 평가하기 어렵다는 본질적 특성으로 인해 서비스의 경쟁과 이용자 선택을 통한 품질의 제고라는 이상을 실현하기란 말처럼 쉽지 않다. 돌봄서비스의 질은 측정이 어렵고 일정 수준의 품질을 계약하기가 어렵다. 돌봄서비스 생산에 소요되는 기술과 지식은 개인 특정적, 상황 특정적인 성격을 갖기 때문에 품질을 측정하는 평가 항목을 계량화하기가 힘들다. 어렵게 기준을 마련한다 하더라도 직접적인 서비스 이용자가 그 질을 판단하기 어려운 어린이나 노인일 경우가 많다. 이러한 상황에서 공급기관이 제공하는 서비스의 품질을 정확히 서열화하여 가장 좋은 서비스를 선택하는 것은 거의 불가능하다.

셋째, 감시·감독을 통해 서비스의 질을 강제하기가 어렵다. 모니터링을 위해서 확대 행위 등의 감시를 위한 카메라 설치 등이 가능하지만 효과가 제한적이고 돌봄직종 종사자의 사기를 저하할 가능성이 존재한다. 설사 카메라로 감시를 한다 하더라도 ‘행동’은 모니터가 가능하나 애정, 관심, 격려, 돌봄받고 있다는 느낌 등 돌봄 행위에 포함되는 미묘한 정서적 측면은 여전히 측정이 불가능하다. 감시·감독이 가능하도록 외적으로 객관화할 수 있는 항목 중심으로 품질을 측정하게 된다면, 정서적 돌봄은 배제한 채 노약자의 신체기능을 수발하는 것 중심으로 돌봄서비스를 표준화하게 된다. 경쟁으로 비용 절감 압력에 시달릴 때, 따뜻함과 애정, 공감 등 눈에 보이지 않는 서비스 항목은 가장 먼저 자연스럽게 포기되는 품질일 것이다. 정부가 서비스 품질 관리와 통제를 안 하는 것보다는 하는 것이 그나마 낫겠지만, 기본적으로 시장에 서비스 공급을 맡긴 채 감시·감독·인증을 통해 서비스 품질을 제고하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다.

이렇게 근로자가 생산하는 돌봄의 질을 측정하기 어렵고 강제하기 어렵다는 속성 때문

에 근로자도 자신이 제공하는 서비스의 품질에 상응하는 보상을 받기가 어렵다. 이러한 어려움 때문에 돌봄서비스의 질을 제고하기 위해 근로자의 임금 수준을 올리는 근로조건을 개선하는 보상체계에 관심을 기울이기보다는 돌봄서비스를 제공하는 근로자의 내적 동기, 즉 보람, 사명감, 연대의식, 이타심에 의존해 왔는지 모른다. 그러나 순수한 내적 동기에서 남을 돌보고자 일을 시작했던 사람일지라도 제대로 된 보상을 받지 못하고 열악한 처우에 시달리게 되면, 지쳐서 제대로 된 돌봄을 제공할 수 없을 뿐 아니라 그 일을 그만두게 되는 것이다. 돌봄서비스 직종의 잦은 이직은 이러한 현실을 반영한다.

이러한 돌봄서비스의 특징상 돌봄서비스 공급을 민간시장에 전적으로 맡기는 방식은 서비스 품질 제고에 바람직하지 않다. 돌봄서비스의 특수성 때문에 시장 경쟁에서 근로자는 비용 절감을 떠안게 되며 돌봄 서비스의 질은 필연적으로 낮아질 수밖에 없다. 근로자가 좋은 마음으로 최선을 다해 서비스를 제공할 때 서비스의 질을 보장할 가능성이 높지만 근로자가 자신들의 근로 환경에 대한 통제권이 없고 돌봄서비스 제공에서 민주적 의사결정 과정이 존재하지 않을 때 그러한 좋은 마음이 서비스의 품질로 반영되기는 힘들다. 돌봄서비스 근로자는 이용자와 정서적 공감을 하고 이용자의 욕구가 무엇인지 가장 잘 파악할 수 있는 당사자이다. 고용주나 관리자는 서비스 이용자와 직접적인 접촉이 거의 없는 경우가 많기 때문에 근로자보다 비용 절감을 위한 경영전략을 택하기가 쉽다. 직접적인 이용자가 아닌 대리자·구매자 역시(아동의 부모라든가 치매노인의 자녀) 직접적인 서비스 이용자와 정서적 유대관계가 느슨할 때 저렴한 질 낮은 돌봄 서비스를 선택할 가능성도 높다. 즉 근로자, 구매자, 이용자 모두 돌봄서비스의 질을 유지하고 시장과 경쟁의 힘이 서비스의 질을 낮추지 못하도록 강한 연대를 할 필요가 있다.

돌봄서비스 이용자와의 정서적 유대가 더 높은 근로자의 시설 운영, 서비스 제공과정 참여와 고용보호는 돌봄의 질을 높이기 위해 중요하다. 근로자에 대한 고용보호는 근로자가 고용주의 비용 절감 압력에 저항할 수 있도록 도와 돌봄서비스의 품질을 개선할 수 있다. 이러한 점에서 시장도 공공부문도 아닌 비영리 민간이 주도하는 사회적 경제에서 질 좋은 돌봄서비스 공급의 희망을 기대해 볼 수도 있을 것이다. 서구에서 근로자 소유 기업이나 협동조합 등을 돌봄을 조직하는 데 긍정적인 모델로 검토하는 이유도 바로 여기에 있다.

IV. 맺음말

전통적으로 가정 내 여성이 수행하던 일이 가정 밖으로 옮겨지면서 돌봄서비스 직종의

규모가 커지고 있다. 돌봄서비스 직종이 별다른 훈련과 숙련이 필요없이 그냥 할 수 있는 여성의 일이라는 문화적 평가절하는 우리사회에서 돌봄서비스 일자리가 위신 있고 가치롭고 자부심을 느낄 수 있는 직종으로 정착하는 데 크게 방해가 되고 있다. 돌봄서비스가 대인관계를 바탕으로 하기 때문에 돈을 벌 목적에서 하기보다는 이타심과 도덕적 의무가 노동의 동기가 되어야 한다는 관념은 정책입안자가 정책 구현의 현장에서 돌봄서비스 직종의 저임금을 정당화하는 논리로 자주 전제되거나 거론된다. 사회서비스 전달체계를 시장 중심으로 조직할 때 서비스 품질이 제고될 것이라는 입장은 우리사회의 (잠재적) 돌봄서비스 근로자들이 무한한 이타심과 도덕심을 갖고 있다고 보는 듯하다. 그러나 그러한 이타심을 지탱해 줄 적절한 근로환경을 마련해 주지 않는다면, 정말 경제적으로 취약한 저소득 계층이나 이주 여성을 제외하고는 누구도 아무를 돌보려 하지 않는 사회가 올 수도 있다. 이것이 우리가 꿈꾸는 사회인가. **[44]**

<참고문헌>

- 강혜규 외(2009), 『사회서비스산업의 공급 실태조사 및 발전방안 연구-사회복지서비스 사업체를 중심으로』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 민현주·김종숙·김난주·하갑래(2008), 『사회서비스 분야 여성일자리 창출을 위한 정책과제Ⅱ 여성인력공급 활성화를 중심으로』, 한국여성정책연구원.
- 박세경 외(2009), 『사회서비스 인력 선진화 방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원·한국노동연구원.
- 박현미·강은애(2010), 「사회서비스분야의 노동실태 조사: 돌봄노동자의 감정노동특성과 감정소진」, 『일 만족을 중심으로』, 한국노총 중앙연구원
- 장혜경 외(2007), 『공식 영역의 돌봄노동 실태조사』, 한국여성정책연구원.
- Bahle, T.(2003), “The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: Is the Welfare State on the Retreat?,” *Journal of European Social Policy* 13(1), pp.5~20.
- Baumal, W. J.(1967), “Macroeconomics and Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis,” *American Economic Review* 57, pp.415~426.
- Daly, M.(2001), *Care Work: The Quest for Security*, Geneva: International labour Office.
- Folbre, N.(2001), “Accounting for Care in the United States,” in *Care Work: The Quest for Security*, edited by M. Daly, Geneva: International Labor Office.

Taylor-Gooby, P.(2004), *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press.

Razavi, S.(2007), “The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options,” concept paper for UNRISD research project on Political and Social Economy of Care.