

노인돌봄 노동시장의 특징과 정책과제*

윤정향**

I. 들어가며

2008년 노인장기요양보험이 도입되기 전까지 노인돌봄시장은 비공식영역의 시장이었다. 간병도우미 등 여러 호칭으로 불리던 돌봄노동자들은 근로기준법, 4대보험, 퇴직금 적용에서 배제되어 있었다. 이들뿐만 아니다. 정부의 사회서비스 확대 목적으로 늘어난 재정지원 일자리창출사업에 따라 매년 신규 채용되던 돌봄인력이 있다. 사업수행을 위해 4대보험이 의무적용 되었지만 그 외 혜택은 예산범위 내에서 보장되므로 노동권 관점으로 보면 비공식영역의 시장과 크게 다르지 않다. 물론 노인복지시설의 생활지도원, 보건 의료 및 사회복지(준)전문직들은 돌봄노동자지만 공식시장에서 일을 하며 복지 및 보건 의료 전달체계 안에서 ‘관리’를 받는 예외적 대상이다.

지난 몇 년간 노인돌봄 노동시장은 규모가 커지면서 격랑처럼 요동쳐 왔다. 폭발적인 기대도 실망의 소리로 바뀌고 있고 공급주체들의 불안감도 팽창하고 있다. 그럼에도 인구·사회구조·노동시장과 연관되어 돌봄의 조건이 변하고 있기 때문에(Folbre, 2001), 노인돌봄 영역은 계속 확대될 것이다. 사회적 제어장치에 관심이 모아지는 것은 당연하지만 필수적이기도 하다. 앞으로 우리는 어떤 노인돌봄시장을 유지·재생산할 것인가?

이 연구 물음을 풀기 위해 본 연구는 돌봄영역 중 재가요양에 집중한다. 재가요양은 ‘가정’을 심리적·물리적 중심공간으로 하여 서비스를 공급하는 방식이다. 대상을 한정 한 이유는 가장 큰 규모의 노동시장이고 정부 일자리창출 정책으로도 중요하며, 무엇보다 혼란스럽게 팽창하는 서비스시장의 개선이 필요하기 때문이다.

* 본 논문은 한국노동연구원에서 발간한 황덕순 외(2012), 『사회서비스 산업 노동시장 분석』의 제5장 가운데 일부를 재정리한 것이다.

** 한국노동사회연구소 연구위원(welfarefuture@hanmail.net)

본 연구는 사례연구를 통해 노인돌봄 시장의 현재를 분석한다. 이를 위해 서울, 수도권, 충청권 지역에서 재가돌봄서비스를 제공하는 요양보호사와 의료급여관리사 19명을 면접 참여자로 포함하였다. 특히 의료급여관리사는 그룹면접(Focus Group Interview)으로 진행하였다. 면접기간은 2012년 5~8월까지로 하였고, 노동시장의 양태를 비교하기 위해 2011년 10월 연구자의 별도 면접 자료를 일부 추가하였다. 이 글은 다음과 같이 구성된다. 제 I 장에 이어 제 II 장에서는 노인돌봄 일자리가 지금 어떻게 변해가고 있는지 보여준다. 제 III 장에서는 비교사례로 지방자치단체가 채용한 재가요양 돌봄노동자와 의료급여관리사의 노동조건을 통해 공공기관 중심의 노인돌봄의 ‘긍정성’을 탐색한다. 제 IV 장에서는 종합적으로 양질의 지속가능한 노인돌봄시장을 조성하려면 돌봄의 공공화를 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다고 제안한다.

II. 노인돌봄 일자리는 어떻게 변해 가고 있는가?

한국의 노인돌봄시장은 매우 강력한 시장지배적 속성을 지니고 있다. 보편주의에 입각한 장기요양보험과 선별적 원리를 토대로 한 노인복지서비스가 양대 축으로서 공공성을 지탱한다고 해도, 두 제도가 자본주의 상품원리를 충실히 반영하는 형태인 데다가 일선 전달체계가 ‘돌봄’상품을 판매·소비하는 시장원리에 완전히 포섭되어 있기 때문이다. 아래에서는 사례연구를 통해 노인돌봄시장의 현 상태를 네 가지로 분석하고 진단한다.

첫째, 노인돌봄시장은 경력단절과 생계목적의 중고령 구직여성에게 개방되는 전형적인 저임금·여성 노동시장이다. 노동시장에 진입한 중고령 여성 중에는 뜻하지 않게, 대개는 갑작스럽게, 가족의 생계를 책임지는 경우가 많다. 많은 여성들이 준비 없이 시장에 뛰어들기 때문에 십수 년 이상 노동시장을 떠났거나 직장생활 경험이 전무한 전업주부들이 몰리는 직종도 있기 마련이다. 또한 연령이 많을수록 그만큼 “다치는 대로 안 해 본 일이 없는” 사람들도 눈에 띈다. 면접 참여자 대부분이 여기에 해당되었다.

“전문 기술이 없고, 고학력이 아니고, 나이도 많은” 여성이 “원하는 일을 선택할 처지가 아닌” 상황에서 할 수 있는 일은 제한적이다. 참여자 중에는 “애들이 어려 24시간 간병을 할 수 없어 공장으로 갔는데, 2주를 해보고 방직공장 일은 감당하기 힘든 일이라고 판단하여 간병으로 선회한” 참여자도 있다. 또 다른 참여자는 식당종업원을 시도했으나 일이 힘들고 맞지 않았다. 이러한 이유 외에도 요양보호사 일에 중고령 여성이 집중되었던 이유는 다른 데 있다. 첫째, “나라에서 인정하는” 자격증이기 때문이다. 둘째, 다른 자

격증과 달리 경쟁 없이 쉽게 취득 가능하기 때문이다. 셋째, 취업 걱정할 필요가 없다고 홍보되었기 때문이다. 넷째, 평소에 해 왔던 노동과 크게 다르지 않아서이다. 이 네 가지 조건은 민간 업체들이 ‘나쁜 일자리’를 ‘좋은 일자리’로 속여 모집광고를 할 때 주로 사용하는 기법이다. 그런데 국가에서 이와 같이 노동력을 유인하니 집중하지 않을 수 없다. 한마디로 노동시장이 낯설고 두려우며, 경제적 책임으로 어깨가 무거운 여성에게 요양보호사 일은 가장 신뢰할 수 있고 안전한 일자리였던 것이다. 그렇지만 요양보호사 일은 생계목적 일자리가 되기에는 치명적인 결함들이 있다. 특히 “예고 없는 실직과 임금 상실 때문에” 월수입이 절반이 되면 가계를 유지하기 어려웠다. 요양보호사들은 하던 일을 시간제로 변경하고 다른 일을 겸하기도 한다. 참여자 중 2인이 돌봄과 청소를 병행하고 있었다.

참여자들의 구술분석 결과, 노인돌봄시장의 진입-체류-이탈에 영향을 주는 결합요인들이 확인되었다. 연령, 요양보호사 경력, 노동강도, 수입, 고용안정성이다. 돌봄노동자들은 이 요인들 각각에 의해서, 혹은 상호 결합의 영향으로 노동시장의 지위 변화를 경험하고 있다. 특히 연령이 상대적으로 낮고 요양보호사 경력이 짧을수록 이직하거나 노동시장을 이탈할 가능성이 높다. 반대로 고연령, 저학력, 요양보호사 경력이 길수록 노동시장에 남는 경향이 높다.

둘째, 돌봄 제도(요양보험 및 바우처)에 대한 불신과 불투명한 전망은 고용주와 노동자가 실리주의적 행동을 하도록 만들었다. 고용주의 수혜자에 대한 이중적 태도, 노동자의 업무 자율권과 재량권 선택 행위, 수혜자의 감시·견제 행동 등이 공동체 정신과 가족규범으로 암묵적으로 공유되던 신뢰를 함목적적이고 경제거래에 기반한 신뢰로 옮겨놓고 있다.

면접에 참여한 요양보호사들 중 한 명의 예외도 없이 공통적으로 표출했던 불만이 있다. “이게 무슨 국가 자격증인가?” 믿었던 국가 정책의 실체는 실망의 수준을 넘어 제도로부터 배신을 당하는 기분을 갖게 하였다. 기대에 못 미치는 임금에, 불명확한 일의 구별로 수혜자 요양과 가족의 가사를 나눌 수도 없다. 온갖 차별과 멸시적 언어는 정신적 학대 수준이고, 시정 요구를 해도 별로 개선되지 않는다. 믿은 만큼 ‘확실한 것’이 없었다. 2008년 요양보험제도가 도입된 이후의 시장 양상이다.

그런데 지난 4년간 제도에 대한 불만은 돌봄노동자만 가졌던 게 아니다. 사업주들도 노인돌봄사업을 쉬운 돈벌이 사업으로 인식하고 별다른 준비 없이 뛰어들 경우가 많았다. 국가에서 비용을 부담하는 사업이라는 생각에 적절히 요양보호사를 배치하여 수혜자와 연결하면 그냥 수입이 보장되는 줄 알았다. 그렇게 비영리기관뿐만 아니라 개인 사업자도 모두 수익창출을 위해 이 사업을 시작했다. 그렇지만 실제 수익은 기대 이하였고, 폐업, 기관 인수·합병도 낯설지 않은 풍경이 되고 있다.

이런 환경에서 주목할 부분은 제도에 대한 강한 불신이 초래한 개인의 선택이다. 구술

분석 결과, 고용주와 노동자는 실리적 행위를 공공연하게, 때로는 묵시적으로 하고 있었다. 불법과 편법과 합법이 교차하고 있었지만 ‘생존’이 목적이고, 정부가 이런 시장 상황을 조장·방치했다는 인식이 강했다.

고용주의 선택행위를 보면, 첫째, 복합서비스기관화 혹은 투잡스(two jobs)가 있다. 수익을 창출하기 위해 고용주들은 방문간호나 방문목욕 등 자신의 전문 자격을 활용하여 복합서비스기관으로 등록하거나 다른 업종의 파트타임 일자리를 통해 수익을 보전한다. 둘째, 노인돌봄의 저임금 원인 중 하나인 노동집약적 특성으로 고수익이 보장되지 않자(윤자영, 2010), 행정적 편·불법 행위와 1인당 담당수혜자를 확대하는 방법으로 노동강도를 강화하면서 수익을 남긴다. 수당을 지급하지 않거나 포괄임금제로 처리하는 방법이 가장 보편적인 수법이다. 전국요양보호사협회와 보건복지지원연구원이 2011년 실시한 요양보호사 근로조건실태조사에 따르면 연월차휴가, 주휴수당 등 법정수당임에도 지급받지 못하는 비율이 최소 41%에서 최대 78% 수준에 이른다¹⁾. 본 연구의 면접 참여자 모두 심야근로수당을 받지 못했다. 초기에는 사업주들이 근로기준법을 몰라 불법행위가 많았다고 용인한다고 해도, 최근의 상황은 의도적인 회피에 해당한다.

고용주의 둘째 실리추구 행동은 인적자본이 낮은 노동력을 투입하여 비용을 절감하는 만큼 수입을 늘리는 방식이다. 공식적인 재가방문요양기관에서는 외국인노동자를 사용하지 않는다고 하지만, 재가요양서비스에는 입주요양, 주말요양, 공휴일요양, 야간요양 등 다양한 형태의 비공식 요양이 존재한다. 비공식 요양의 상당 부분을 이제는 외국인 노동자가 공식 재가요양보호사와 양분하고 있다는 게 현장의 고발이다. 수혜자인 개별 가정에서 직업소개업소를 통해 외국인노동자를 소개받는 식인데 비용절감에 상응하는 위험을 안고 있다.

그렇다면 돌봄노동자의 선택은 어떠할까? 한마디로 ‘도의적·윤리적 중압감에서 벗어나 합리적 경제행위자로 거듭나기’로 설명할 수 있다. 구체적으로 첫째, 궁합에 맞는 수혜자 찾아나서기 전략이 있다. 기관에 따라 임금차이가 크지 않아 이런 변화가 아직까지 보편적이지는 않다. 그럼에도 불구하고 기관이나 수혜자와 맞지 않을 때는 서비스를 중단하고 ‘수혜자 교체’를 요구하거나 기관을 옮기기도 한다. 한 발 더 나아가 여러 기관에 적을 두고 수혜자를 찾기도 한다. 참여자를 통해 적잖은 규모로 이직 혹은 투잡스(two jobs, 두 개의 기관에 고용), 쓰리잡스(three jobs, 세 개의 기관에 고용)가 일어나고 있는 것도 확인된다.

서비스기관은 “대상자가 기관을 옮기면 그만큼 기관 운영비와 인건비에서 손실이 발생하므로 수혜자 편을 드는 경향이 짙다. 영리 목적으로 보면 당연한 선택”이라는 것이다. 한 참여자는 보호자의 과잉 요구를 거부하여 해고된 사례도 지켜보았다. 게다가 가장 심

1) 전국 97개 장기요양기관 943명(방문 442명, 시설 501명)을 대상으로 2011년 7~10월까지 조사.

각한 호소 중 하나는 수혜자의 언어폭력 반복에 대한 공포감이다. 돌봄노동자의 수혜자 거부나 기관 선택 행위가 도의적 잣대로, 개인적 인성이나 특성으로 평가하는 단계를 넘어서고 있는 것으로 보인다. 그 선택 행위가 바람직하든 그렇지 않은 윤리적 가치관의 문제가 아니라 부당한 시장에 대해 반응하기 시작했다는 게 중요해 보인다. 돌봄노동자의 일상에서의 소극적 저항(Prasad & Prasad, 2000)이면서 업무 자율권을 확보하는 노력으로 해석할 수 있다.

둘째, 근시안적 전략이 있다. 돌봄노동자의 이직 사유가 수혜자 때문만은 아니다. 생계형 돌봄노동자에게 4대보험료는 가까운 ‘세금’이다. 공제하지 않으면 좋고, 퇴직금을 주지 않는 대신 당장 받는 임금이 더 많기를 선호한다. 일부 기관은 이런 심리에 부합하는 방식을 병행한다. 놀라운 점은 자영업자나 고소득자가 지역가입자 건강보험료를 회피하기 위해 요양보호사를 하는 사례이다. 서비스기관에 고용되어 요양보호사로 일을 하면 직장가입자가 될 수 있고, 임금이 적어 보험료도 적기 때문이다. 4대보험을 공제하지 않는 방법도 또 있다. 요양등급의 등급외판정을 받았지만 요양서비스를 필요로 하는 수혜자와 기관(혹은 요양보호사)은 상호 합의하에 4대보험 공제 없이 상대적으로 높게 시급을 책정하여 서비스를 제공한다. 서울은 시간당 9,000원, 경기도와 지방은 7,000~8,000원 수준으로 시장가격이 형성되어 있다.

셋째, 노인돌봄시장의 고용구조는 한눈에 알아보기 어려울 만큼 복잡하다. 표면적으로는 직업소개기관을 통한 의뢰 고용이거나 공급기관의 직접 고용 방식이지만, 고용관계에 작용하는 권력관계를 분석하면 수혜자의 사용자성을 배제할 수 없다.

면접 참여자 중 정년을 명시하고 있는 사례는 서울재가관리사와 일부 의료급여관리사이다. 다른 돌봄노동자는 ‘일이 없다’는 의미가 ‘휴직’, ‘실직’과 뚜렷하게 구별되지 않는다. 쉽게 일을 그만둘 수 있고 구할 수 있다. 복지 혜택은 거의 보장되지 않는다. 임금 성격의 법정 복지에 해당하는 연차수당, 주휴수당, 시간외근로수당을 제대로 보장해 주는 기관은 한 곳도 없었다. 명절 상여금이나 비법정 기업복지도 거의 없었다. 한마디로 비정규직이다. 고용계약서를 작성할 때 대다수가 1년 혹은 6개월로 계약하지만 하루 평균 1~2명의 수혜자를 4~8시간 돌보는 시간제노동을 한다. 그래서 재가요양 돌봄노동자의 주 고용형태는 기간제와 단시간제의 복합형이다.

한편 재가돌봄 노동자들은 서비스기관에 직접 고용된다는 점에서 파견노동의 이중적 고용관계 문제는 외관상 존재하지 않는다. 분석결과, 다수의 기관은 이해관계로 인하여 수혜자 편에 기울어져 있고 수혜자는 파견기관을 이용하는 ‘사용주’와 같은 권한을 부여받고 있다. 예를 들면 면접 참여자들이 자주 지적하는 ‘본인 부담금을 내면서 모든 비용을 지불하는’ 듯한 태도를 보이고, 계약 내용과 무관한 업무를 임의로 지시하는 등의 명령적인 위치선정이 그러하다. 여기에 정책적으로 수혜자 선택권이 강조됨으로써 고용관

계의 내용적 모호성은 심화되어 돌봄노동자가 두 명의 고용주와 업무-종속관계를 갖는 것처럼 보인다. 이것을 가능하게 했던 이유 중 하나는 ‘권리’인식에서도 발견된다. 서비스 수혜자를 ‘소비자’로서, 그리고 수혜자 인권을 소비자 주권과 동격으로 접근하고 있어서이다. 돌봄서비스를 일반 상품에 대한 소비자 권리처럼 인식하여 ‘개인욕구의 충분한 보장’으로 접근하는 경향 때문에 지휘-종속관계는 강화되는 측면이 있다. 수혜자 인권은 인격적인 사례관리를 통해 사회적 인간으로서의 삶을 보장하는 권리라고 보면, 오히려 대등한 관계로서의 재정립이 필요해 보인다. 이처럼 기간제와 시간제의 결합형, 이중적 고용관계와 유사한 지휘-종속적 관계, 이 글에서 다루지 않은 사회적 보호의 사각지대에 있고 규모가 커지고 있는 ‘입주요양’시장도 노인돌봄시장의 혼란한 구조를 이루고 있다.

넷째, 서비스 공급기관의 다원화 경쟁은 비영리기관을 위축시킴으로써 시장화로 인한 문제를 심화시킬 수 있다. 노인돌봄서비스 전달체계는 잘 알려져 있다시피 복지혼합(mixed welfare) 방식이다. 국가, 가정, 제3부문, 그리고 시장이 서비스를 생성·전달한다. 우리는 사회복지서비스를 처음부터 민간 비영리부문과 가족에 기대어 제공해 왔다(백종만, 2002; 강혜규 외, 2007). 장기요양보험 도입에 따라 민간 재가요양센터가 우후죽순처럼 생겨나 수혜자를 확보하기 위한 불법·부당 거래가 방문요양서비스 시장화의 심각한 폐단으로 거론되지만, 시장화는 상층 영역의 복지혼합에 대한 문제제기이다.

분석 결과 공급기관이 지나치게 민간 영리로 경도되어 있었다. 서울재가관리사를 통해 돌보는 노인 약 780여 명을 제외한 노인종합 돌봄서비스(바우처사업)와 그 외 취약계층 방문요양서비스, 장기요양보험기금에 의한 재가요양은 기관 입장에서는 영리를 위한 수익사업이다. 공공영역 공급기관이 협소한 대신 시장원리를 수용하는 경쟁영역은 광범위하다.

노인돌봄시장에서는 일부를 제외하면 거래 시 본인부담금을 내야 한다. 욕구가 있어도 지불여력이 없으면 서비스이용에 제약을 받게 된다. 더 나아가 법정 요양시간 이상으로 돌봄이 필요할 때 돌봐줄 성원이 없다면, 빈곤·장애·독거노인은 ‘서비스시간의 사각지대’에 놓인다. 한 실무자는 “부잣집 사람은 (밀린 요양비를) 한꺼번에 내요, 60만 원이래도 깜빡하고, 이게 번거로우니까. 근데 보통 서민한테 60만 원, 70만 원 밀리면 이게 엄청난 돈 아닌가요?”라며 미납 요양비는 계속 증가할 것으로 전망하기도 했다. 문제는 돌봄노동자의 급여도 체불되기 때문에, 중국에는 서비스 공급기관이 수혜자의 욕구를 인지하고 있어도 서비스를 제공하지 않을 수 있다는 것이다. 비영리기관도 시장논리를 수용하여 ‘욕구’보다 ‘지불 능력’(강혜규 외, 2007)에 민감하게 되고 장기적으로 심화될 수 있다. 그렇지만 비영리기관은 사회 공익 기여를 기관 존립의 목적으로 채택하므로 과도한 영리추구나 인권 통제를 통한 영리활동은 자제하게 되어, 시장화가 심화될수록 사업에서 철수할 가능성이 높다. 자연스럽게 돌봄의 비영리기관 영역은 축소될 수밖에 없다. 비영리

기관의 미션 위협에 따른 기관 정체성 문제는 국내외에서 일관되게 지적된 바 있다 (Ascoli & Ranci, 2002; 강혜규 외, 2007; 은수미·윤정향, 2011).

요컨대 ‘노인돌봄시장’은 크기가 정해져 있는 파이를 더 많이 갖기 위해 출혈경쟁을 하는 틀에 속박되어 ‘아래로의 질주(bottom to the race)’를 벗어나기 어려운 형국이다. 나아가 한국의 노인돌봄시장이 양질의 돌봄서비스를 위한 인력·전달체계 구축이라는 하이로드(high-road)가 아닌 시장전일적 의존에 의한 저임금·비숙련·비공식적인 로로드(low-road) 방향으로 팽창하면서 더욱 위약한 시장이 되고 있으며 전망도 밝지 않다. 결국 생존자는 경쟁에서 매우 불리한 인적자본과 사회적 지위에 처해 있는 노동자로 채워질 가능성이 높아지고 있다.

Ⅲ. 지방정부 직접고용 돌봄노동 사례

노인돌봄 일자리의 현재와 미래가 희망적이지는 않지만 절망하고 포기할 정도는 아니다. 재가돌봄 노동자 중에는 지방정부가 직접 채용하여 서비스를 제공하는 사례가 있다. 서울시 재가관리사와 의료급여관리사이다. 이들은 장기요양보험이 도입되기 전부터 현재까지 돌봄서비스를 제공해왔는데, 이는 돌봄이 당사자뿐만 아니라 사회적으로 유익한 서비스임을 입증한다. 도입에서 제기한 “어떤 돌봄시장을 지속할 것인가”에 대한 해답의 출발점으로 고려해야 할 사례이다.

1. 서울시 재가관리사

지방정부가 돌봄노동자를 직접 고용하여 재가요양 서비스를 제공하는 사례가 있다. 서울시 재가관리사들이다. 서울시 재가관리사의 재가방문 돌봄사업은 노인복지법에 따라 가정봉사원 파견사업으로 민간기관이 제공하던 서비스를 1995년 말 서울시의 바른시장 기획단이 신규 사업으로 채택하면서, 서울시의 첫 민선 시장 공약사업으로 사업비 전액을 서울시가 부담하는 원칙에 따라 1996년 4월 1일부터 실시하게 된 사업이다(윤정향 외, 2002). 당시 가정봉사원²⁾은 자치구와 서울시에서 직접 고용한 일종의 상용직이었다. 이들은 엄격한 채용 과정으로 선발되었다.³⁾ 대다수가 자원봉사 경력이 있었으며, 최소한 중

2) 초기에는 ‘가정봉사원’으로 불렸으나 차별화를 위해 4년 전에 재가관리사로 변경하였다.

3) 당시 채용과정: 신청인이 동사무소에 서류 접수 → 동 선정위원회에서 면접 → 동장(구청장)의 대상자 추천 → 구청장의 대상자 확정 → 신원조회 → 구청에서 신청자에게 통보.

증환자 가족원을 돌본 경험이 있었다. 2002년 연구 당시, 서울시 가정도우미들은 25개 구에 496명이 근무하고 있었으며, 도우미 1인당 7.5명의 돌봄이용자(노인 3천여 명, 장애인 670여 명 등 총 3,712명)를 맡고 있었다(윤정향 외, 2002). 1996년 출범 당시 750명으로 출발했는데 2012년 현재 231명 정도가 일을 하며, 재가관리사 1인당 8~9명의 독거노인을 돌보고 있다. 과거와 달리 수혜자는 독거노인으로 한정하고 있는데 수혜자의 70% 이상이 80세 이상(70세 무렵에 돌봄을 받기 시작)이다.

서울시 재가관리사는 정년이 보장된 정규직이다. 1996년 도입 당시에는 정년이 65세였다. 외환위기 이후 일자리 나누기 정책이 시행되면서 재가관리사도 그 영향을 받았는데 1일 8시간 일자리가 4시간 시간제로 줄어드는 사태가 벌어졌다. 부당함에 대한 반발로 노동조합이 1999년에 출범, 2001년 단체협약을 준비하였다. 자치구 및 서울시와 고용보장 요구교섭을 한 결과, 정년 60세 단축으로 조정되었다.

하루 일과를 보면, 업무 시작은 오전 9시 30분부터 하절기에는 6시, 동절기는 5시까지 근무한다. 오전에 1명, 오후에 2~3명을 방문하여 1인당 2시간, 하루 평균 3~4명에게 돌봄서비스를 제공한다. 10년 전과 달라진 점 중 하나는 자치구별로 3개월 단위 순환제를 운영하고 있다. 즉 인접한 동(洞)들을 묶어서 3개월마다 동별 순환을 통해 수혜자를 변경하고 있다. 그러면서 재가관리사 간의 정보교류를 통한 수혜자의 신변·감정변화 파악과 기록들이 양질의 서비스를 제공하는 데 결정적인 자료가 되고 있다. 서비스노동자나 수혜자의 개인 선호에 따른 서비스 차이를 최소화하면서 균질한 서비스를 편견과 차별 없이 수급할 수 있는 시스템을 도입한 것이다. 다른 하나는 주 5일 근무의 실천이지만 수혜자를 오랫동안 돌보아 왔기 때문에 주말에 응급상황이 발생하면 비용과 관계없이 일을 해야 한다. 요양보호제도가 도입되기 전에는 중증환자들이 많았기에 휴일노동 강도가 약하지 않았다. 예상하지 못했던 병원비, 응급수술로 인한 신원보증도 일과였다. 요즘은 재가관리사의 가족 성원이 모두 놀라는 주말 긴급 사태는 많이 줄었다.

재가관리사 임금체계는 기본급, 수당, 상여금으로 구성되어 있다. 주휴수당, 야간근로수당 등 초과근로수당은 전혀 없다. 상여금은 150%로 명절에 75%씩 2회에 분할 지급된다. 상여금을 포함하지 않고 1일 8시간, 20일 근무일을 계산해 보면, 시급 6,669원(일급 53,350원)으로 산출된다. 민간 요양보호사와 별반 차이가 없다. 동일 기준으로 10년 전에는 2분의 1에 해당하는 시급 3,300원(일급 26,400원)을 받았다. 10년 전과 비교했을 때 크게 바뀐 점은 첫째, 교통비, 식비, 통신보조비가 수당으로 추가되었다. 둘째, 오랜 숙원사업이던 임금제도가 2012년 단체협상에서 일당제에서 월급제로 변경되었다. 복지 혜택에는 공통 적용 항목과 자치구 차등 적용 항목이 있다.

<표 1>은 2002년과 2012년의 복지혜택 항목과 수준을 비교하였다. 10년 전보다 고령층이 늘어나고, 자치구의 인사관리 책임이 커지면서 다른 분야에서 언급되던 지역별 격차

가 재가관리사 직군에도 나타나고 있다.

재가관리사는 서울시 예산지원사업 업무를 하고 있지만 근로계약은 25개 구청장과 체결하고 있다. 대부분의 재가관리사가 정년을 목전에 두고 있거나 이미 퇴직을 하여 자치구마다 소수만 남아 있다. 게다가 지자체는 노조결성 이후 신규 인력 채용은 더 이상 없다는 것을 분명히 했다. 그런 이유로 재가관리사의 수적 열세로 조직력이 약화되면서 집합적 노사관계의 동력이 적잖이 상실되었다. 노조는 정년보장과 신규인력충원을 중대의 제로 삼고 있다.

요양보호사 자격증이 신설되면서 재가관리사도 요양보호사 자격을 취득하였다. 그렇지만 민간재가요양센터에서 근무하는 요양보호사들 만큼 자격증에 절대적 의미를 부여

〈표 1〉 서울시 재가관리사 복지 혜택 비교

		2002	2012
4대 사회보험		모두 적용	모두 적용
법정 기업 복지	퇴직금	있음	있음
	월차휴가	기본급에 포함	15~17일(무급)
	연차휴가	기본급에 포함	
	생리휴가	기본급에 포함	있음
	산전후휴가	90일(유급)	있음
비법정 기업 복지	하계휴가	4일	3일
	명절상여금	혹은 선물 1회 : 30,000원	75% 2회
	경조휴가	유급	유급
	경조비	1년 2회(1회 20,000원) (노사협의사항)	1회 20,000원
	통신비	10,000원	50,000원(임금체계 포함)
	건강검진	2년 1회(불규칙)	2년 1회(건강보험공단)
	생일비	30,000원(2002년부터)	미확인
	간담회비	연 2회 이상	- 자치구 재량(체육대회, 수련회) - 1박2일 수련회 지원
	포상제도	우수가정도우미 표창	-
	복지포인트	-	일부 자치구 30만 원 지급
기타	-	피복비 5만 원(상품권), 체력단련비 1만 원	
자주 복지 (노조)	조합창립일	기념품	기념품
	경조비	-	30만 원(병원비), 20만 원 화환(사망)
	교육비	-	자녀 장학금(한국노총)

자료 : 서울시가정도우미노동조합(2002), 『단체협약』, 『가정도우미 취업규칙』; 참여자 면접자료.
윤정향·조은주 외(2002).

하지는 않고 있다. 만 4년이 경과하면서 재가관리사와 재가방문요양보호사의 차이를 비교해 보았다.

첫째, 재가관리사가 재가방문요양보호사와 질적으로 다른 점은 노동의 상대적 자율성을 갖는다는 점이다. 즉 스스로 자신의 노동과정을 통제할 재량을 갖고 있다. 우선 서비스 이용자의 욕구와 상황에 따라 서비스의 구성을 달리 적용할 수 있다. 다음으로 구청이 대상자별 업무를 지정하는 게 아니라, 재가관리사가 판단하여 서비스의 집중과 선택을 결정한다. 서비스 시간을 조절하는 것도 재가관리사의 몫이다. 수혜자 방문을 통상적으로 주 2회를 하도록 되어 있다. 그런데 병원을 동행하거나 긴급 상황이 발생하거나 혹은 집중돌봄이 필요하다고 판단되면 주 3회 이상을 방문하며 그 반대는 주 1회 방문한다. 이와 달리 장기요양보험의 요양보호사는 1일 4시간 서비스 시간이 정해져 있고, 표준화된 제공서비스 내에서 수혜자가 요구하는 사항은 권리 보장 차원에서 거의 모두 수행해야 하므로 업무에 대한 재량권을 스스로 갖고 있지 못하다.

두 직종의 비교를 통해 세 가지를 확인할 수 있다. 먼저, 돌봄노동자가 업무재량권을 갖는다고 해서 수혜자의 선택권이나 인권이 침해받지 않는다. 서울재가관리사의 경우 오히려 현장에서 익힌 숙련된 돌봄기술과 자원연계망을 통해 ‘욕구비례 차등서비스’를 공급함으로써 양질의 서비스를 보장하고 있다. 다음으로 업무재량권은 업무몰입도뿐만 아니라 업무만족도와 업무스트레스에 매우 큰 차이를 가져온다. 재가관리사들이 사고나 질병으로 퇴직하는 경우를 제외하고는 중간에 그만두는 사람이 거의 없었다. 일의 차이가 아니라 노동과정에 대해 스스로 판단하고 결정할 수 있는 권한을 가지고 있어 주체적으로 대상자를 관리하고 그 과정을 동료들과 공유하면서 발전시킬 수 있었기 때문이다. 끝으로 신규 수혜자가 아닌 이상 수혜자-재가관리사-공무원 간에 축적된 신뢰관계가 깊다. 부정적으로 보면 공무원의 업무 전가로 비취질 수도 있지만, 긍정적으로 보면 그만큼 재가관리사를 믿어야 가능하고, 재가관리사가 자신들보다 현장연결 서비스에 훨씬 능숙하다는 것을 인정한다는 의미이다. 이처럼 상대방의 행동에 대한 기대와 반응을 통해 오랜 시간 과정적으로 구성된 신뢰(한준, 2009)가 업무 수행의 자율권을 보장하게 된 토대이다.

둘째, 다른 요양보호사와 가시적인 차이이자 가장 부러움을 받는 것이 정년이 보장된 안정된 일자리라는 점이다. 재가장기요양센터에 근무하는 요양보호사로부터 신규 채용 계획 여부 문의를 가장 많이 받는다. 면접자들은 자신들의 경험에 비취보았을 때 민간 요양보호사들이 당면한 문제를 푸는 해법으로 조직화의 필요성을 역설하는 이면에 자신들은 경제적 뒷받침이 있었기 때문에 가능했다는 차이를 설명했다.

셋째, 연계서비스 구축이다. 재가관리사의 고용보장이 지역사회에 가져다준 혜택은 제반 사회자원을 연계하여 필요서비스를 제공함으로써 노동-복지-보건 협의체계를 최일선에서 비공식적으로 형성하고 있었다는 점이다. 지역사회 내에서 15년 이상 독거노인과

장애인을 돌보아 온 재가관리사가 남긴 사회적 효과는 다른 아닌 지역사회 내 자원 연계 서비스의 실질적 연결자로서 존재해 왔다는 데 있다. 관공서, 민간의료시설, 후원회 등을 연결하여 종합서비스를 받을 수 있도록 ‘권력’을 갖게 된 것이다. 그만큼 지역사회 내에서 신뢰가 형성되어 있다.

2. 의료급여관리사

지방정부가 직접 고용하는 돌봄 전문직 중 주목할 대상이 의료급여관리사이다. 의료급여관리사는 의료급여법에 따라 수급권자의 건강관리 향상 능력 및 합리적 의료 이용을 유도할 목적으로 고용된, 의료급여 대상자를 사례관리 하는 전문 의료 인력이다. 의료급여 대상자의 대부분이 만 65세 이상의 고령층임에도 불구하고 이 직종은 재가요양에서 거의 언급되지 않았다. 돌봄시장 내에서 비중이 작고 ‘보호된 인력’군에 속하기 때문이다. 이들이 제공하는 서비스는 요양보호사처럼 보건의 경계에 있으며, 나아가 보건의 정도 담당하고, 지역사회 서비스도 연계한다.

의료급여관리사는 2003년 의료급여 사례관리 사업이 도입되면서 등장했고, 2006년에 전국 기초지자체에 의료급여관리사가 배치되었다. 의료급여관리사는 2012년 현재 전국에 570명 정도가 있으며 기초자치단체가 직접 고용한다. 2007년 무기계약직 전환 대상으로 확정되면서 2011년 3월 말 현재 전국 228명이 무기계약직으로 전환(55%)되었다(전국여성노조, 2011). 미전환 인력은 「기간제근로자 및 단시간근로자 보호 법률」에 따라 2년 이상 고용되면 무기계약직으로 자동 전환되어야 한다. 해당 지자체들은 이를 회피하기 위해 2년 이내 계약기간으로 채용하고 있다.

개정 의료급여법(2012. 8. 5. 시행) 제5조의2에서 “의료급여관리사의 자격·배치 기준과 사례관리사업 지원업무 위탁 실시 등에 관한 사항을 보건복지부령으로 정한다”는 조항이 신설되었다. 이에 따라 의료급여관리사가 되려면 의원급 의료기관, 조산원, 병원급 의료기관, 종합병원에서 2년 이상 근무한 의료인이어야 한다. 이번 개정으로 의료급여사업을 위탁사업으로 허용하였는데, 동법 시행규칙(2012. 11. 21)에 따라 지방정부가 의료급여사업을 위탁할 수 있는 기관은 ① 정부가 설립·운영비용의 일부를 출연한 법인 ② 국민건강보험공단 및 건강보험심사평가원 ③ 수급권자에 대한 사례관리 및 의료급여관리사의 업무 등에 관한 전문적인 능력을 갖춘 법인으로 정해졌다. 민간기관에 해당하는 ③항이 명확하지 않지만 정부 산하기관으로 위탁을 할 수 있는 기회를 우위에 뒀다는 점에서 긍정적이다. 그렇지만 의료급여관리사의 고용문제는 지자체 직접고용에서 산하기관의 고용관계로 재조정될 수 있어 더 불안해질 가능성도 배제할 수 없다. 지금은 상시·지속업무를 정규직화한다는 새 정부의 공약이행을 기대한다.

의료급여관리사의 근로조건을 보면, 공식적으로는 1일 8시간, 주 5일(40시간) 근무한다. 월 초과근로시간은 20시간 한정이며, 휴일근로도 항상적으로 한다. 실제근로시간과 준의무근로시간(초과근로 포함)은 달라서 더 장시간 일한다. 복지 혜택은 퇴직금, 연월차 휴가, 생리휴가(차별적), 휴양시설 이용(일부), 복지포인트가 전부이다. 지자체의 복무규정에 따라 약간의 차등이 있을 뿐 변별력은 복지포인트에 있다. 복지포인트가 다른 어떤 유형의 돌봄노동자보다 많다는 것도 특징적이다. 보통 지자체의 재정에 따라 연간 200만 원 정도로 지급된다. 임금제도에서는 근속과 경력을 전혀 인정하지 않으면서 복지포인트만 많아 다소 기형적으로 비취진다.

의료급여관리사들의 요구는 근속기간과 전문성의 차등을 반영한 호봉제 도입과 공무원 혹은 그에 준하는 정규직이다. 이 주장이 타당한 데는 업무의 특성으로 확인된다. 의료급여관리사들의 업무는 “건강보험공단의 심사평가원 같은 일”로서 의료비 절감이 목적이지만 정책효과를 얻으려면 대상자의 생활개혁 운동을 병행해야 하는 중장기적 실천프로그램이다. 그런데 “대상자가 대부분 만 65세 이상 노인들이라 의료에 대한 지식이 없어 평생 동안 해 왔던 생활 습관을 바꾼다는 게 불가능한 일”이다. 그럼에도 여러 번 만나서 “유대관계, 신뢰관계를 형성하고, 간호사라는 것을 보여줘야 믿기 때문에” 서류상으로 결코 해결할 수 없는 복잡한 일이다. 때문에 비정규직은 이 업무의 연속성과 비용효율성을 저해하므로 본래 맞지 않는 고용형태라 할 수 있다. 그런 점에서 의료급여관리사들의 정규직 전환 요구와 전문직 대우가 현실성이 결여된 주장이 아닌 것이다.

요컨대 서울시 재가관리사와 의료급여관리사 사례는 적어도 돌봄일자리를 정부가 직접 관리하면 임금수준은 크게 향상되지 않더라도 서비스품질, 숙련향상, 고용안정(가능성)의 기회 보장, 그리고 긍정적인 사회효과를 얻을 수 있음을 보여준다. 또한 이것은 노동조합의 성과이기도 하다.

IV. 결 론

노인돌봄시장의 강력한 시장지배적 구조는 호혜적인 공동체 가치를 확산하기보다 수익 창출을 위한 이해대립적 가치를 확산하고 있다. 그리고 이러한 방향이 돌봄노동자의 고용조건을 개선하는 데 기여하지 못한다. 또한 수혜자를 위한 서비스 품질개선에도 도움이 되지 못한다. 돌봄노동자의 서비스 생산에 대한 태도에서 확인되듯이 고용조건 개선 없는 양질의 서비스 생산은 뚜렷한 한계가 있다. 그렇다면 노인돌봄시장이 성별을 떠나 중고령자의 관참은 일자리로, 양질의 노인돌봄 서비스가 공급되는 장으로 지속되려면

어떤 노인돌봄시장이 되어야 하는가? 돌봄의 핵심 주체와 사회적 관계를 고려했을 때 지나치게 협애화되어 있는 돌봄시장의 공공성을 확장하는 방안을 검토할 필요가 있다.

첫째, 제공 주체의 다원화를 통해 서비스 공급이 이루어지고 있는 내적 구성에 변화를 줄 필요가 있다. 정부가 공공관리자(public manager)의 권한을 강화하여 ‘관리된 시장’으로 탈바꿈시키는 정책적 노력을 요한다. 지금까지 민간 영리·비영리 위주의 혼합 전달체계보다 정부-민간 비영리 위주의 혼합 전달체계를 고려할 필요가 있다. 공공영역 주도의 전달체계는 서비스 제공기관의 공공부문(정부부문과 산하기관)을 확장하는 것을 담고 있다. 현재 상황으로 보면 공공부문은 정부부문 일부 외에도 존재하지 않으며, 민간부문과 비공식부문에 집중되어 있다.

둘째, 최우선 정책으로 돌봄노동자들을 정부와 공공기관의 정규직으로 채용할 것을 제안한다. 재가방문요양이 공공부문의 공식 일자리가 된 것은 서울시 재가관리사가 최초나 다름없다. 사례분석은 정년이 보장된 정규직 돌봄노동자들의 질적 성장이 긍정적 외부효과를 발산하고 있음을 보여주었다. 서울시 재가관리사와 의료급여관리사 사례에서 알 수 있듯이(그 자체로도 충분하지 않지만) 정부는 돌봄노동자를 정규직으로 직접 고용하여 노인돌봄시장의 모범자가 충분히 될 수 있다. 이를 기반으로 고용을 늘려 시장공급 중심의 돌봄시장을 공공영역 위주로 재구성하는 정책적, 사회적 노력이 필요해 보인다.

또한 서울시 재가관리사 사례를 보면, 업무재량권 확보는 직무만족뿐만 아니라 서비스 수급관계에서 대등한 거래관계를 위해 무엇보다 중요한 것임이 확인되었다. 그런 점에서 재가방문요양을 포함하여 돌봄노동자들의 경력과 근속을 인정하여 장기근속자 및 고숙련자에 대해서는 그에 합당한 업무재량권을 보장하는 방식을 제도화하는 방안도 검토할 필요가 있다. **KLI**

〈참고문헌〉

- 강혜규·김형용·박세경·최현수·김은지·최은영·황덕순·김보영·박수지(2007), 『사회 서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제』, 한국보건사회연구원.
- 백종만(2002), 『비영리 민간부문 활용의 근거: 사회복지서비스를 중심으로』, 『사회복지 정책』 15, pp.59~80.
- 보건복지부(2012), 의료급여사업안내.
- _____ (2012), 『보건복지통계연보』.
- 서울시 가정도우미노동조합(2002), 『단체협약』, 『가정도우미 취업규칙』.
- 윤자영(2010), 『돌봄서비스 일자리의 실태와 정책과제』, 『국제노동브리프』 8(3), 한국노

동연구원.

윤정향·조은주·박승흡·박영삼·손정순·박종식(2002), 『한국의 비정규직 노동자: 산업별 심층사례 연구』, 한국노총 중앙연구원.

윤정향(2012), 『노인돌봄시장 분석』, 황덕순 외, 『사회서비스 산업 노동시장 분석』, 한국노동연구원.

은수미·윤정향(2011), 『돌봄여성노동 공공성 강화와 조직화 방안 마련』, 『돌봄노동자 보호방안 마련 토론회 자료집』, 전국여성노동조합.

전국여성노동조합 의료급여관리사지회(2011), 자체조사.

전국요양보호사협회·보건복지자원연구원(2011), 『요양보호사 근로조건실태조사』.

한준(2009), 『한국사회의 제도에 대한 신뢰』, 한림대학교 출판부.

Ascoli, Ugo and Costanzo Ranci(2002), “Ch.9 Changes in the Welfare Mix: The European Path,” *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Folbre, N.(2001), *The Invisible Heart: Economics and Family Values*, 윤자영 옮김, 『보이지 않는 가슴: 돌봄경제학』, 또 하나의 문화.

Prasad, P. and A. Prasad(2000), “Stretching the Iron Cage: The Constitution and Implications of Routine Workplace Resistance,” *Organization Science* 11(4), pp.387~403.