

# 비공식 가사근로 실태와 공식화를 위한 정책과제

황 덕 순\*

## I. 들어가는 글

여성 경제활동 참가율 증가 및 급속한 고령화 진전에 따라 시장에서 가사·간병 서비스 수요가 늘어나고 있으나, 사회보험 미가입 등 비공식 고용 비중이 매우 높다. 특히, 공공사회서비스로 제공되는 노인요양 및 바우처서비스 제공기관에 종사하는 노동자들의 경우 일반 여성 노동자들에 비해 사회보험을 통한 보호 수준이 높은 반면, 가사·간병 종사자 등 비공식 고용에 종사하는 경우 노동법 및 사회보험을 통한 보호의 사각지대에 놓여 있다(황덕순, 2012).

가사근로자 보호와 관련하여 ILO에서는 2011년 가사근로협약을 채택하였고, 2015년 6월 말까지 독일, 이탈리아, 핀란드, 스위스 등 선진국 뿐만 아니라 아르헨티나, 에콰도르, 필리핀 등을 포함해서 총 22개국이 비준하였다(ILO 홈페이지(www.ilo.org)의 「협약비준 현황」, 2015. 10. 20. 기준). 우리나라의 경우 ILO의 가사근로협약을 비준하지는 않았으나 2014년 말 가사근로의 공식화를 비정규직 대책의 하나로 설정하였고, 이를 위해 「(가칭) 가사서비스 이용 및 가사종사자 고용 촉진에 관한 법률」 제정 등 가사근로의 제도화를 추진하고 있다(고용노동부, 『비정규직 종합대책』, 2014.12.29. 발표). 가사근로 공식화를 통해 가사서비스가 확대되면, 가사근로자에 대한 노동권 및 사회보장권의 확대 뿐만 아니라 가사서비스 종사자의 고용 확대 및 가사서비스를 이용하는 여성의 경제활동 참여를 촉진함으로써 여성의 고용률 제고에도 기여할 것으로 기대된다.

이 글은 우리나라에서의 가사근로 실태와 가사근로의 공식화를 위한 정책방향을 살펴 보고, 앞으로 가사근로 공식화를 위한 정책의 실효성을 높이기 위해서 짚고 넘어가야 할 사항들을 고찰해 보고자 한다. 글의 순서는 다음과 같다. 우선 제2절에서는 비공식 고용

\* 한국노동연구원 선임연구위원(hds@kli.re.kr).

으로서의 가사근로의 실태와 원인에 대해서 살펴본다. 제3절에서는 지역별고용조사를 중심으로 가사근로자의 고용실태를 살펴본다. 마지막으로 제4절에서는 가사근로의 공식화를 위한 정책방향과 향후 과제를 다룬다.

## II. 비공식 고용으로서의 가사근로<sup>1)</sup>

공식적인 제도를 통한 규율과 보호를 받지 않는 고용이라는 측면에 주목하여 이 글에서는 가사근로의 비공식성을 사회보험 가입여부를 기준으로 살펴본다. 또한, 가사근로의 비공식성 실태를 분명히 드러내기 위해 전체 여성근로자 및 돌봄서비스 가운데 공공사회서비스로 제공되는 영역에 종사하는 의료·복지서비스직 근로자의 사회보험 가입실태를 가사근로 종사자의 경우와 함께 살펴본다. 이용가능한 공식통계자료 및 각종 패널조사 등에서 가사근로자를 살펴볼 수 있는 가장 세분화된 기준은 세 자리 직업분류로서 가사·육아도우미이다. 여기에서는 「제4차 여성가족패널조사」(2012)를 이용한다.

사회보험 가입을 기준으로 비공식 고용 여부를 판별하고자 할 때 제기되는 논점 가운데 하나는 사회보험 가입이 노동자의 자발적 선택일 수 있다는 것이다. 노동자가 단기적으로 더 높은 수입을 얻기 위해 사회보험 가입을 기피할 수 있다는 점, 국민연금의 경우 보험료 부담이 크고 미래의 연금수입에 대한 기대가 낮다는 점, 건강보험의 경우 비공식 취업을 유지하면서 다른 가구원의 피부양자로 가입할 수 있다는 점 등이 주된 논거로 제시된다.

실제로 돌봄서비스를 제공하는 기관을 방문하면 이런 주장을 많이 접할 수 있다. 논리적으로는 충분히 개연성이 있고, 일부 그러한 사례가 있을 수 있다는 점을 부정하기는 어렵다. 그렇지만 개연성이 있다는 점만으로 정책방향을 결정하기 어렵다. 이런 이유로 노동자가 사회보험 가입을 어느 정도나 기피하는가를 자료를 통해 검증하고, 그에 따라 해법을 찾는 것이 순서이다. 이 글에서 이용하는 여성가족패널조사의 경우 직장에서 사회보험을 제공하는지 여부와 직장에서 사회보험이 제공될 때 본인이 가입했는지 여부를 나누어 질문함으로써 이 문제에 대한 해답을 찾을 수 있는 근거자료를 제공해 준다.

먼저 <표 1>에는 전체 여성근로자 및 의료·복지서비스직, 가사·육아도우미의 사회보험 가입률이 제시되어 있다. 흥미롭게도 전체 여성근로자에 비해 의료·복지서비스직

1) 가사근로의 비공식성에 관한 이 절의 내용은 돌봄서비스 노동의 비공식성에 관한 황덕순(2012)의 가사근로 관련 부분을 최근 통계자료를 이용해서 재정리한 것이다.

의 사회보험 가입률이 고용형태나 시간제 여부를 불문하고 훨씬 더 높다. 의료·복지서비스직이 비교적 낮은 수준의 일자리임에도 불구하고, 높은 사회보험 가입률을 보여주는 이유는 공공사회서비스로 제공되는 경우가 대부분이어서 사회보험 가입의무라는 공식적인 규율이 비교적 잘 지켜지기 때문인 것으로 해석된다. 반면 가사·육아도우미의 경우 가정 내에서 일할 경우 법적으로 직장을 통한 사회보험 가입으로부터 배제되기 때문에 가입률이 매우 낮다. 일부 사회보험 가입자들 중에는 보육시설 종사자 등이 포함된 것으로 해석된다.

<표 1>과 회사에서 사회보험을 제공한 비율을 보여주는 <표 2>의 결과를 비교해 보면 <표 2>의 사회보험 제공률이 약간 더 높지만 차이는 크지 않다. 1개 이상 가입한 경우를 기준으로 하면 두 비율의 차이는 전체 여성근로자는 1.0%p, 의료·복지서비스직은 1.3%p, 가사·육아도우미의 경우 0.7%p이다. 이와 같이 가입률과 제공률 간에 차이가 크지 않은 이유는 회사에서 사회보험을 제공하면 대부분의 노동자들이 가입하기 때문이다.

<표 1> 전체 여성근로자와 의료복지서비스직 및 가사근로자의 사회보험 가입률

(단위 : %)

		고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	1개 이상	
전체 여성근로자	전 체	37.3	38.2	37.5	32.8	39.3	
	고용 형태	상용정규	78.9	78.6	78.6	61.9	83.4
		상용비정규	32.4	33.6	33.0	28.5	34.4
		임시일용직	27.7	28.6	27.7	27.7	28.6
	시간제 여부	전일제	40.5	41.1	40.4	33.1	43.1
		시간제	33.7	34.9	34.3	33.2	34.9
의료·복지 서비스직	전 체	73.5	76.0	74.6	67.4	77.4	
	고용 형태	상용정규	86.2	85.9	85.9	67.1	91.3
		상용비정규	73.5	77.6	75.8	71.2	77.6
		임시일용직	60.4	62.5	60.4	60.4	62.5
	시간제 여부	전일제	82.6	86.2	84.5	72.6	88.7
		시간제	62.2	63.3	62.2	60.8	63.3
가사·육아 도우미	전 체	5.8	6.4	6.4	3.4	6.5	
	고용 형태	상용정규	20.1	20.1	20.1	20.1	20.1
		상용비정규	6.5	7.2	7.2	2.9	7.4
		임시일용직	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
	시간제 여부	전일제	7.2	6.9	6.9	2.0	7.2
		시간제	3.9	5.7	5.7	5.7	5.7

자료 : 한국여성정책연구원(2012), 「제4차 여성가족패널조사」.

〈표 2〉 전체 여성근로자와 의료복지서비스직 및 가사근로자에 대한 사회보험 제공률

(단위 : %)

		고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	1개 이상	
전체 여성근로자	전 체	38.3	39.8	39.4	34.4	40.3	
	고용 형태	상용정규	78.9	83.4	83.4	66.7	83.4
		상용비정규	33.4	34.7	34.4	29.6	35.4
		임시일용직	29.0	29.9	29.0	29.0	29.9
	시간제 여부	전일제	40.5	42.2	41.9	34.2	43.1
		시간제	36.1	37.3	36.7	35.6	37.3
의료·복지 서비스직	전 체	74.8	78.7	77.8	70.2	78.7	
	고용 형태	상용정규	86.2	91.3	91.3	72.5	91.3
		상용비정규	74.7	78.8	78.1	72.4	78.8
		임시일용직	63.4	65.5	63.4	63.4	65.5
	시간제 여부	전일제	82.6	88.7	88.0	75.1	88.7
		시간제	65.1	66.3	65.1	63.9	66.3
가사·육아 도우미 <sup>1)</sup>	전 체	6.5	7.0	7.0	4.0	7.2	
	고용 형태	상용정규	20.1	20.1	20.1	20.1	20.1
		상용비정규	7.5	8.1	8.1	3.9	8.4
		임시일용직	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
	시간제 여부	전일제	7.2	6.9	6.9	2.0	7.2
		시간제	5.7	7.5	7.5	7.5	7.5

주 : 1) 가사육아도우미의 경우 제도적 배제에 따라 사용자가 제공하지 않은 비율이 매우 높음.  
 자료 : 한국여성정책연구원(2012), 「제4차 여성가족패널조사」.

회사에서 사회보험을 제공할 경우 대부분의 근로자들이 가입한다는 점은 <표 3>에 잘 나타난다. 가사·육아도우미의 상용비정규직 및 시간제노동자에서 일부 사회보험의 가입비율(회사에서 사회보험 제공시)이 낮게 나타나지만 전반적으로는 가사·육아도우미조차 90% 이상의 노동자들이 회사에서 사회보험이 제공되면 사회보험에 가입하고 있다. 이는 가사근로를 비롯한 돌봄서비스, 나아가 여성근로자 전체에서의 비공식 고용의 주된 원인은 이들이 제도적으로 사회보험 적용에서 배제되어 있거나 사용자들이 사회보험 제공을 기피하는 데서 비롯된 것이라는 점을 보여준다.

가입률과 제공률 사이의 차이가 노동자의 선택에 기인하는 부분이라면 사회보험 비가입률(즉 비공식 고용 비율)에서 이 차이를 뺀 것이 비공식 고용에서의 사회보험 제도로부터의 적용 제외, 즉 제도적 배제 및 사용자의 의무불이행에서 기인하는 부분이라고 볼 수 있다. 특히 가사근로자의 경우에 제도적 배제가 근본적인 문제라면, 다른 근로자들의 경우에는 사용자의 의무불이행에 기인하는 측면이 더 중요하다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 전체 여성근로자와 의료복지서비스직 및 가사근로자의 사회보험 가입률(회사 제공시)

(단위 : %)

		고용보험	건강보험	국민연금	산재보험	1개 이상	
전체 여성근로자	전 체	97.5	96.0	95.3	95.3	97.6	
	고용 형태	상용정규	100.0	94.3	94.3	92.8	100.0
		상용비정규	96.9	97.1	95.8	96.4	97.1
		임시일용직	95.5	95.7	95.5	95.5	95.7
	시간제 여부	전일제	100.0	97.5	96.4	96.8	100.0
		시간제	93.4	93.6	93.5	93.2	93.6
의료·복지 서비스직	전 체	98.3	96.6	95.8	96.1	98.3	
	고용 형태	상용정규	100.0	94.1	94.1	92.6	100.0
		상용비정규	98.5	98.6	97.1	98.4	98.6
		임시일용직	95.3	95.4	95.3	95.3	95.4
	시간제 여부	전일제	100.0	97.2	96.1	96.7	100.0
		시간제	95.5	95.6	95.5	95.2	95.6
가사·육아 도우미	전 체	89.7	90.7	90.7	83.3	90.7	
	고용 형태	상용정규	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		상용비정규	87.0	88.6	88.6	74.9	88.6
		임시일용직	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	시간제 여부	전일제	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		시간제	68.2	76.2	76.2	76.2	76.2

자료 : 한국여성정책연구원(2012), 「제4차 여성가족패널조사」.

〈표 4〉 돌봄 노동자 직업별 비공식 고용 비율(사회보험에 하나도 가입하지 않은 경우)

(단위 : %)

	의료·복지서비스직	가사·육아도우미	전체 여성근로자
비공식 취업 비율	22.6	93.5	60.7
제도적 배제 및 사용자 의무불이행 <sup>1)</sup> 률	21.3	92.8	59.7
노동자 선택률	1.3	0.7	1.0

주 : 1) 가사근로자가 다수 포함된 가사·육아도우미의 경우 제도적 배제가 중요한 요인이지만, 의료·복지서비스직의 경우 사용자의 의무불이행이 주된 요인이라고 볼 수 있음.

자료 : 한국여성정책연구원, 「제4차 여성가족패널조사」(2012)로부터 계산.

위에서 살펴본 집단별로 비공식 고용의 비율과 제도적 배제 및 사용자의 의무불이행에 기인한 부분, 노동자의 선택에 기인한 부분을 재정리한 것이 <표 4>이다. 이 표는 비공식

취업의 대부분이 노동자의 선택이 아니라 제도적 배제 및 사용자의 의무불이행에서 비롯된다는 점을 보여준다. 전체 근로자를 기준으로 할 때 비공식 취업의 비중이 60.7%이고, 이 가운데 제도적 배제 및 사용자의 책임에 따르는 부분이 59.7%에 이르는 반면, 노동자의 선택에 따르는 부분은 1.0%에 불과하다. 이 글의 분석 대상인 가사·육아도우미의 경우 비공식 고용 비율이 93.5%에 이르며 이는 대부분 제도적 배제에서 비롯된 것이다.

### Ⅲ. 가사근로자 고용 현황<sup>2)</sup>

공식통계자료를 이용한 가사근로자의 고용현황은 직업 세 자리까지 정보를 제공하는 「지역별 고용조사」를 이용할 수 있다. 「지역별 고용조사」는 2008년 3분기부터 시행되었으며, 이후 2010년 3분기까지는 매년 3분기에, 이후 2012년 4분기까지는 분기별로 조사하다가, 이후 2013년부터 다시 반기별 조사로 변경되었다.

<표 5>에는 「지역별고용조사」 시행 이후 가사·육아도우미의 연도별 고용 추이가 제시되어 있다. 이에 따르면 전체 가사·육아도우미는 경제위기의 영향을 받은 2009년과 2010년에는 감소하다가, 이후 다시 늘어나기 시작하여 2012년에 2008년 수준을 넘어섰고 2013년에는 27만 명에 이르렀다.<sup>3)</sup> 한편 가사·육아도우미의 절대다수는 여성근로자이다. 2008년 이후 여성의 비중은 매년 98%를 넘었고, 2013년 하반기에는 99.1%에 이르렀다. 가사·육아도우미의 절대다수가 여성이기 때문에 아래에서는 여성을 대상으로 가사·육아도우미의 고용실태를 살펴본다.

종사상지위별로 가사·육아도우미의 분포를 살펴보면, 2013년 현재 임시직(45.1%)이 가장 많고, 이어서 일용직(25.4%)과 자영자(24.9%)의 순서로 나타난다. 다른 종사상지위를 갖고 있는 경우는 모두 합하더라도 5% 이하로 미미하다. 시기적으로 보면 2009년까지는 자영자의 비중이 가장 높았고 2012년에는 자영자의 비중이 10%p 이상 크게 떨어졌다.

이 시기 동안 알음알음으로 가사근로자와 이용자 가구가 직접 거래하는 전일제 근로형 서비스가 줄어들고, 중개기관을 통해 복수의 가정에서 시간제로 일하는 고용형태가 늘어난 현상과 일맥상통하는 결과이다.

2) 가사근로자의 고용 현황에 관한 이 부분은 황덕순 외(2015)의 관련 부분을 요약 정리한 것이다.

3) 가사·육아도우미 가운데 가사서비스 종사자와 육아서비스 종사자의 비중에 관해 알 수 있는 공식 통계자료는 없다. 다만, 실태조사 등을 근거로 경제사회발전노사정위원회(2012)는 가사서비스 종사자의 비중을 57.4%로 추정하였다.

〈표 5〉 가사·육아도우미 연도별 고용 추이(전체 및 여성, 2008~2013)

(단위: 명, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전 체	255,845 (100.0)	220,126 (100.0)	194,801 (100.0)	202,394 (100.0)	264,665 (100.0)	270,103 (100.0)
여 성	252,232 (98.6)	216,737 (98.5)	191,745 (98.4)	199,550 (98.6)	259,753 (98.1)	267,577 (99.1)

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 3분기(2008~2012) 및 하반기(2013) 원자료.

〈표 6〉 가사·육아도우미 연도별·종사상지위별 고용 추이(여성, 2008~2013)

(단위: 명, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
상용직	6,619 (2.6)	10,578 (4.9)	7,854 (4.1)	6,711 (3.4)	9,932 (3.8)	12,014 (4.5)
임시직	77,174 (30.8)	65,002 (30.0)	66,314 (34.6)	72,293 (36.2)	113,347 (43.6)	120,666 (45.1)
일용직	73,927 (29.1)	60,115 (27.7)	51,120 (26.7)	49,336 (24.7)	70,827 (27.3)	67,872 (25.4)
고용주	1,523 (0.6)	2,258 (1.0)	1,068 (0.6)	680 (0.3)	656 (0.3)	252 (0.1)
자영자	91,804 (36.5)	78,566 (36.3)	64,523 (33.7)	70,198 (35.2)	64,980 (25.0)	66,659 (24.9)
무급가족종사자	1,186 (0.5)	218 (0.1)	865 (0.5)	332 (0.2)	11 (0.0)	115 (0.0)
전 체	252,232 (100.0)	216,737 (100.0)	191,745 (100.0)	199,550 (100.0)	259,753 (100.0)	267,577 (100.0)

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 3분기(2008~2012) 및 하반기(2013) 원자료.

산업별로는 가구내 고용활동이 16만 명으로 가장 큰 규모를 차지하며 이어서 개인서비스가 5만 9천명으로 나머지의 대부분을 차지한다(표 7 참조). 중개기관이 활동하고 있는 사업서비스를 제외한 다른 산업의 경우 명확한 고용주가 있는 산업이어서 대부분의 가사근로 종사자는 가구내 고용활동, 기타 개인서비스업, 사업서비스업에 집중되어 있을 것으로 판단된다. 산업별 분포의 연도별 추세를 보면 대체로 가구내 고용활동 비중이 늘고, 개인서비스의 비중이 점차 낮아진다. 한편 <표 7>에서 2010년에 개인서비스 산업 종사자의 대다수가 가구내 고용활동으로 옮겨간 것으로 조사되는데 이는 통계청의 조사지침에 일시적인 변화가 있었기 때문인 것으로 해석된다.

가사·육아도우미의 임금수준을 살펴보면 50만 원 이상~75만 원 미만인 경우가 27.7%로 가장 많다. 두 번째가 100만 원 이상~150만 원 미만으로 역시 비율로는 27.7%를 차지한다. 전체적으로 50만 원부터 150만 원 사이의 임금소득을 얻는 경우가 70.7%에 이른다. 종사상지위별로는 상용직이 임시직과 일용직에 비해 소득수준이 높게 나타난다.

〈표 7〉 가사·육아도우미의 연도별·산업별 고용추이(여성, 2008~2013)

(단위: 명, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
사업서비스	14,232 (5.6)	14,684 (6.8)	12,529 (6.5)	7,531 (3.8)	8,455 (3.3)	7,732 (2.9)
공공행정	1,483 (0.6)	3,627 (1.7)	3,449 (1.8)	1,071 (0.5)	2,234 (0.9)	3,842 (1.4)
교육	3,563 (1.4)	2,674 (1.2)	2,454 (1.3)	3,498 (1.8)	6,541 (2.5)	5,293 (2.0)
보건	60 (0.0)	- -	149 (0.1)	- -	- -	355 (0.1)
사회복지	17,746 (7.0)	18,383 (8.5)	12,979 (6.8)	14,471 (7.3)	22,921 (8.8)	28,191 (10.5)
개인서비스	86,027 (34.1)	57,712 (26.6)	3,451 (1.8)	50,033 (25.1)	62,793 (24.2)	59,373 (22.2)
가구내 고용활동	126,545 (50.2)	116,819 (53.9)	153,621 (80.1)	121,675 (61.0)	152,652 (58.8)	159,551 (59.6)
기타	2,576 (1.0)	2,838 (1.3)	3,115 (1.6)	1,272 (0.6)	4,159 (1.6)	3,241 (1.2)
전체	252,232 (100.0)	216,737 (100.0)	191,745 (100.0)	199,550 (100.0)	259,753 (100.0)	267,577 (100.0)

주: 일부 소득자료 누락 관측치가 있어서 합계가 앞의 표와 다름.  
 자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 3분기(2008~2011) 및 하반기(2012, 2013) 원자료.

〈표 8〉 가사·육아도우미의 종사상지위별 월임금분포(여성 임금근로자, 2013)

(단위: 명, %)

	50만원 미만	50만원 이상 75만원 미만	75만원 이상 100만원 미만	100만원 이상 150만원 미만	150만원 이상 200만원 미만	200만원 이상	전체
상용직	- -	1,973 (16.4)	2,044 (17.0)	6,730 (56.0)	751 (6.2)	518 (4.3)	12,014 (6.0)
임시직	22,500 (18.7)	35,716 (29.6)	16,553 (13.7)	32,933 (27.3)	12,353 (10.2)	611 (0.5)	120,666 (60.2)
일용직	14,409 (21.2)	17,918 (26.4)	12,078 (17.8)	15,820 (23.3)	7,649 (11.3)	- -	67,872 (33.8)
전체	36,909 (18.4)	55,607 (27.7)	30,675 (15.3)	55,482 (27.7)	20,752 (10.4)	1,129 (0.6)	200,553 (100.0)

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2013년 하반기 원자료.

여성 가사·육아도우미의 경우 소득수준이 낮을뿐만 아니라 가구 구성에 있어서도 취약계층이 상당수를 차지한다. 가구 내 지위와 결혼 관련 지위를 같이 살펴보면 이혼·사별인 경우와 배우자가 있지만 가구주인 경우가 40%를 넘는다. 이는 가사·육아도우미의 상당수가 생계유지의 필요 때문에 노동시장에서 활동하고 있음을 의미한다.

〈표 9〉 가사·육아도우미의 가구내 지위 분포(여성 전체 및 여성 임금근로자, 2013)

(단위: 명, %)

	유배우 비가구주	유배우 가구주	이혼사별 비가구주	이혼사별 가구주	미혼 비가구주	미혼 가구주	전 체
여 성 전 체	152,340 (56.4)	32,015 (11.9)	11,334 (4.2)	68,972 (25.5)	2,919 (1.1)	2,524 (0.9)	270,103 (100.0)
임 금 근로자	109,018 (53.9)	24,275 (12.0)	8,555 (4.2)	55,766 (27.6)	2,312 (1.1)	2,342 (1.2)	202,268 (100.0)

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 2013년 하반기 원자료.

여성가족패널조사를 이용해서 가사·육아도우미의 가구소득수준을 살펴보면 배우자와 별거·사별인 경우에는 43.1%, 배우자가 실업인 경우(즉, 통계청 조사기준으로 가구주인 경우)에는 61.6%의 가구가 중위소득 50% 미만인 빈곤가구로 나타난다. 이는 가사·육아도우미 개인의 임금뿐만 아니라 가구 전체의 소득 차원에서도 이들이 속해 있는 가구의 상당수가 취약계층으로서 보호의 필요성이 높다는 점을 보여 준다.

〈표 10〉 배우자 유무 및 취업여부에 따른 가구소득 분포

(단위: 명, %)

	중위소득 50%미만	중위소득 100%미만	중위소득 150%미만	중위소득 150% 이상	전 체
배우자 임금근로자	7,470 (8.5)	20,361 (23.2)	40,817 (46.5)	19,078 (21.8)	87,726 (43.4)
배우자 자영자	1,193 (8.4)	7,982 (56.3)	2,365 (16.7)	2,650 (18.7)	14,190 (7.0)
배우자 실업	18,812.1 (61.6)	9,638.9 (31.6)	2,074.0 (6.8)	- (-)	30,525.0 (15.1)
별거·사별 등	30,072 (43.1)	11,742 (16.8)	28,009 (40.1)	- (-)	69,823 (34.5)
전 체	57,548 (28.5)	49,724 (24.6)	73,265 (36.2)	21,728 (10.7)	202,264 (100.0)

자료: 한국여성정책연구원, 「제4차 여성가족패널조사」, 2012 원자료(가중치 적용).

## IV. 가사근로의 공식화를 위한 정책방향과 향후 과제

여러 선진국에서는 2000년 대 이후 가사근로의 공식화를 지원하기 위한 제도들이 시행되었으며 이러한 제도는 공식화뿐만 아니라 가사서비스 확대를 통한 일자리 창출도 동시에 추구해 왔다(Tomei, 2011). 특히 프랑스, 벨기에, 스위스의 제네바 등에서는 서비스 공식화를 위해 가구에 고용주로서의 책임을 지도록 하거나 중개기관을 고용주로 함으로써 공식적인 고용관계를 형성할 수 있도록 지원하고 있으며 이에 대해서는 여러 연구를 통해 국내에 관련 제도들이 소개되어 왔다(황덕순, 2012; 박제성, 2014; Vaes, 2013; Yves, 2013). 고용관계 측면에서 프랑스의 경우 중개기관을 고용주로 하는 3자 관계와 이용자 가구를 고용주로 하는 양자 관계 모두를 허용하고 있으나, 벨기에의 경우 중개기관을 고용주로 하는 3자 관계만을 허용하고 있다는 차이가 있다.

한편 이용자 가구에게 가사서비스 바우처를 통해 비용을 지원하는 제도를 도입한 벨기에와 프랑스 뿐만 아니라 다른 유럽 나라들에서도 서비스 이용자인 가구에게 가사서비스 이용에 대해 세액공제, 혹은 소득공제를 통해 비용의 일부를 지원함으로써 서비스 확대를 통한 일자리 창출을 도모하고 있다.

현재 우리나라에서의 가사근로 공식화를 위한 정책방향은 벨기에와 유사하게 중개기관을 고용주로 하는 3자 고용관계를 형성하는 것이다. 이를 촉진하기 위해 다른 사회서비스에서 활용되고 있는 바우처와 유사한 수단을 이용하여 거래의 공식화를 뒷받침하고, 서비스 이용자 가구에게는 소득(세액)공제 등 조세제도를 이용해서 사회보험료 부담 및 고용관리에 따르는 서비스 가격 상승분을 상쇄할 수 있는 재정적 인센티브를 부여하려고 한다. 제도화에 따른 각 주체들 사이의 관계는 구체적으로 다음과 같이 형성된다.

우선 현재의 중개기관을 서비스제공기관으로 전환하고, 이들이 고용주로서 가사근로자를 직접 고용하도록 함으로써 가사근로 일자리를 공식적 일자리로 전환한다. 이는 용역(도급)을 활용하는 제공기관·종사자·이용자 3자 관계를 상징하는 것이다. 세 주체들 사이의 관계는 다음과 같다.

- ① 제공기관 ↔ 종사자: 근로계약 (제공기관-사용자, 종사자-근로자)
- ② 제공기관 ↔ 이용자: 서비스계약 (제공기관-서비스 제공자, 이용자-서비스 수령자)
- ③ 종사자 ↔ 이용자: 원칙적으로 권리 및 의무관계 발생 없음

제도화 전후의 관계는 <표 11>과 같이 요약된다. 공식적인 일자리로 전환된 가사근로자는 노동법 및 사회보장관련법에 따른 권리를 누릴 수 있게 된다.

〈표 11〉 정부의 가사근로 공식화 방안에 따른 제도화 전과 후의 주체 간 관계 비교

	전 (양자 관계)			후 (삼자 관계)		
개요	가사 종사자	직업소개기관 사인간계약	이용자	근로계약	서비스기관 이용계약	이용자
기관* ↔ 종사자	월회비 징수, 일자리 알선			근로계약 후 근로 지시, 사회보험 가입		
기관 ↔ 이용자	연회비 징수, 종사자 배치			- 서비스계약 체결 - 요금 징수, 서비스(용역) 제공		
종사자 ↔ 이용자	사실상 사용자와 종사자 간 근로계약			원칙적으로 권리 및 의무관계 없음		

주: \* 기관은 제도화 전은 유·무료 소개기관, 제도화 후는 제공기관.  
자료: 고용노동부 내부자료를 수정하였음.

현재 추진하고 있는 정부의 제도화 방안은 우리나라의 현실을 고려해 점진적인 접근을 통해 단계적으로 공식 고용을 확대하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 제공기관을 통한 공식 고용뿐만 아니라 현재와 같은 중개기관방식을 통한 비공식 고용도 유지될 수 있도록 허용하고 있다. 그런데 이 경우 사회보험료 부담 등을 회피하기 위해 이용자와 가사근로자의 담합에 따른 양자 관계가 늘어나거나, 서비스 제공기관으로 전환하지 않고 중개기관으로 남는 기관들이 다수가 될 수도 있다. 이러한 상황을 막기 위해서는 이용자 가구에 커다란 재정적 인센티브를 부여하거나, 중개기관들이 제공기관으로 전환하도록 유도하는 강력한 인센티브가 마련되어야 한다. 현재의 제도화 방안에서는 어느 정도 시장 지배력을 갖춘 대형 중개기관들은 제공기관으로 전환하는 것이 상대적으로 유리할 것으로 전망된다.

비공식 고용을 해결할 수 있는 근본적인 방안은 이용자 가구와 가사근로자 간의 양자 고용관계에까지 노동법 및 사회보장관련법을 적용하는 것이다. 이러한 정책을 뒷받침하기 위해서는 사적인 영역인 가구 내로까지 근로감독 및 각종 안전에 대한 규제가 확대되어야 한다. 이렇게 고용관계를 확대하는 것은 시기상조라는 우려도 있지만, 장기적으로 이를 회피하기는 어렵다. 따라서 공식 고용을 확대하는 점진적인 접근과 더불어, 고용관계를 전면적으로 확대하는 장기적인 제도개선 목표를 달성하기 위한 로드맵이 준비되어야 한다.

한편 제도화에 수반되는 과제로서 가사근로자에 대한 사회보험을 구체적으로 어떻게 적용할 것인가에 대한 정책연구도 진행되어야 한다. 복수의 가구에서 시간제로 근로하는 경우가 점차 일반화되고 있기 때문에 일부 가구의 이용계약 해지에 따른 일시적인 근로시간의 단축과 소득상실에 대한 보호방안 강구 및 실업급여 수급자격 요건 조정 등 실효성 있는 고용보험제도 운영대책 등은 무엇보다도 우선적으로 마련할 필요가 있다. **KLI**

### <참고문헌>

- 경제사회발전노사정위원회(2012), 『돌봄서비스 노동시장 활성화 연구작업반 활동보고서』.
- 박제성(2014), 「벨기에와 프랑스의 가사근로자 제도」, 황덕순 외, 『가사·간병종사자 고용 개선방안』, 고용노동부.
- 황덕순(2012), 「돌봄서비스 분야의 비공식 취업 실태와 공식화를 위한 정책과제」, 이병희·황덕순·강병구·강성태·김홍영·도재형, 『비공식 취업 연구』, 한국노동연구원, pp.43~82.
- 황덕순·박제성·윤자영·김유빈(2015), 『가사서비스 공식화에 따른 경제적 효과 분석』, 고용노동부 용역보고서(발간 예정).
- Tomei, M.(2011), “Decent Work for Domestic Workers: An Achievable Goal or Wishful Thinking?”, In S. Lee & D. McCann, D.(eds), *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*, International Labour Office, pp.255~287.
- Vaes, V.(2013), “The Service Vouchers in Belgium”, *International Conference on Decent Work For Domestic Workers: A Strategy to Tackle Informality*(가사노동자 제도화 방안 국제컨퍼런스 자료집), June 4, Seoul: Korea.
- Yves, G.(2013), “The Service Ticket System in Belgium”, *International Conference on Decent Work For Domestic Workers: A Strategy to Tackle Informality*(가사노동자 제도화 방안 국제컨퍼런스 자료집), June 4, Seoul: Korea.