

# 가사서비스업 공식화의 경제적 효과에 대한 이해관계자 인식\*

윤 자 영\*\*

## I. 머리말

아이돌보미, 간병인, 가사도우미, 운전기사, 과외교사 등은 개인·가정이 일생에 한번은 필요로 하는 서비스를 제공하는 엄연한 근로자이다. 그런데도 이들은 근로자로서 노동관계법이나 사회보장법의 보호를 받지 못하고 있는데, ‘비공식’ 고용관계에 있기 때문이다. 정부는 이들 가운데 청소, 요리, 세탁, 정리정돈 등의 업무를 수행하는 가사서비스 직종에 대한 공식화 제도를 도입하여 이들이 근로자로서 보호를 받을 수 있는 방안을 추진하고 있다).

이에 황덕순 외(2015)의 연구에서는 고용노동부가 제시한 가사서비스 공식화 방안의 경제적 효과를 예측하기 위하여 가사서비스 시장의 이해관계자인 중개업체, 근로자, 이용자들을 면접 조사하였다. 가사서비스업이 비공식 고용관계에 놓여 있는 만큼 시장규모나 근로실태를 대표성 있는 통계에 기반하여 충분하고 정확하게 파악하기 어렵다. 가사서비스 시장의 실태를 파악하고 가사서비스 공식화에 대한 현장의 입장과 의견을 수렴하여 공식화의 경제적 효과를 예측하고자 한다.

가사서비스 공식화 방안의 경제적 효과를 예측하기 위하여 가사서비스업의 현황, 가사서비스 근로실태, 가사서비스 공식화 방안에 대한 이해관계자들의 인식과 수용성을 조사하였다. 첫째, 가사서비스업 고용관계의 실태와 특징을 살펴본다. 둘째, 가사서비스 이용

\* 이 글은 황덕순 외(2015), 『가사서비스 공식화에 따른 경제적 효과 분석』의 일부를 발췌·재정리한 것이다. 황덕순 외(2015)에는 이해관계자들과의 인터뷰에서 토론된 녹취 내용들이 많이 수록되어 있는데, 본 글에서는 이것을 있는 그대로 실는 것은 최소화하고, 녹취 내용을 축약하고 종합하여 재구성하였다.

\*\* 한국노동연구원 연구위원(jayoungy@kli.re.kr).

1) 황덕순 외(2015), 위의 연구 참조.

및 근로 실태를 살펴본다. 셋째, 가사서비스 공식화 방안에 대한 수용성과 경제적 효과에 대한 인식을 살펴본다. 본 글의 목적은 가사서비스 공식화의 이해관계자인 중개업체, 근로자, 이용자의 공유되거나 충돌되는 입장이 가사서비스 공식화 방안의 방향성과 목표 달성에 미치는 함의를 제시하는 것이다.

## II. 연구 방법

본 연구에서는 가사서비스업의 실태 파악을 위해 가사서비스 근로자 6명, 가사서비스 이용자 5명 등 총 2그룹 11명을 초점집단인터뷰하였다. 인터뷰는 2015년 3월부터 4월까지 실시되었다. 유료직업소개를 통해 섭외한 가사서비스 근로자들은 경력이 5~9년, 근로시간 25~48시간, 월소득 120~300만원이었고, 가사서비스를 주된 전일제 일로 수행해 온 분들이었다. 근속기간은 18개월의 예외적 케이스를 제외하면 모두 5년 이상이었다. 최장 경험자는 9년이고 모두 사내 최상의 등급보유자였다. 연령대는 50대가 4명, 40대와 60대가 각각 1명으로 50대가 가장 많았고, 근무지는 경기지역 1명을 제외하면 모두 서울, 특히 강남지역이었다. 근무시간은 주 5~6일 근무에 최소 16시간에서 최대 48시간까지 폭넓게 분포되어 있었으며, 근무시간의 편차 때문에 월 평균 수입 또한 60만 원에서 300만 원까지로 다양하였는데, 월 평균 수입이 200만원이 넘는 케이스가 4건이었다. 윤자영(2013)이 2011년 지역고용조사 자료를 이용하여 분석한 가사 및 육아도우미 근로자들의 평균 근로시간은 주당 37.6시간, 월평균 소득은 60만 원이었다. 본 연구의 인터뷰는 비교적 고수입인 전일제 근로자들 중심으로 구성되었음을 알 수 있다. 인터뷰에 참석한 근로자들은 한 사례를 제외하고는 모두 유료 직업소개소에 소속된 경력이 길고 근무시간이 긴 근로자들이었다. 가사서비스를 중개하는 업체는 유료 직업소개소가 압도적으로 많고, 기관을 중심으로 한 공식화 방안이 업체에 소속된 근로자 중심으로 추진될 가능성이 높다.

인터뷰에 참여한 이용자들은 중개업체를 통해 서비스를 이용하고 있거나, 이용자와 근로자 간의 직접 거래 방식과 중개업체를 통한 서비스 이용을 모두 경험한 사람들이었다. 가사서비스 이용자는 3~10년 동안의 이용 경험, 주 2~3회 이용, 전업주부와 근로주부들로 구성되었다. 30대 초반에서 50대 초반의 연령대에 걸쳐 있었고, 모두 서울 시내에 거주하는 기혼여성들이었다. 저소득층이 재정지원 없이 가사서비스를 구매하는 경우는 거의 없다는 점을 감안하면 인터뷰 참석자들은 중산층 이상의 계층적 배경을 지닌 이용자 대표성을 지니고 있을 것으로 판단된다. 그러나 가사서비스 이용자에 대한 실태조사 자료가 전무하여 우리나라 가사서비스 이용자들을 어느 정도로 잘 대표하고 있는지를 확

인할 수는 없었다.

인터뷰는 가사서비스 이용자와 근로자를 매칭시켜 주는 역할을 하고 있는 6개 기관을 방문 조사하여 이루어졌고, 서울, 경기와 충청도 지역에서 비교적 인지도가 높은 가사서비스 중개업체들이었다. 중개업체는 인지도가 높고 광범위한 지역에 걸쳐 시장지배력을 가지고 있는 유료 직업소개소와 비영리단체만을 조사했고, 좁은 지역 내에서 다수의 업체들이 경쟁하는 소규모 유료 직업소개소는 포함되지 않았다. 그러나 중개업체 인터뷰를 통해 소규모 유료 직업소개소의 공식화 방안에 대한 부정적 입장을 확인할 수 있었다. 제도 도입과 운영에 따른 관리비용을 감당하고 수익을 낼 수 있기 위해서는 일정 정도 이상의 규모의 경제가 있어야 하고, 소규모 중개업체들은 경쟁에서 도태될 것이라고 예측하고 있었다. 본 글에서는 이용자와 근로자를 매칭시켜 주는 역할을 하는 기관을 지칭할 때, 거래를 중개시키는 역할을 강조할 때에는 ‘중개업체’로, 중개업체의 성격을 영리와 비영리로 구분할 때는 ‘유료 직업소개소’와 ‘비영리단체’로, 공식화 방안이 상정하고 있는 직접 고용의 주체를 의미할 때는 ‘제공기관’으로 지칭했음을 밝혀 둔다.

### Ⅲ. 가사서비스업 실태

가사서비스업의 고용관계는 크게 두 가지 방식을 통하여 이루어진다. 유·무료 직업소개소가 이용자와 근로자의 가사서비스 거래를 중개하는 방식과 광고나 지인의 소개를 통해 이용자나 근로자가 상대방을 직접 찾는 방식이다. 후자의 방식을 업계에서는 ‘직접 거래’ 혹은 ‘직거래’로 지칭하고 있다. 가사서비스 중개업체로는 유료 직업소개소와 비영리단체가 활동하고 있다. 중개업체를 통한 알선 방식이 보편화되면서, 근로자 개인이 독자적으로 서비스 이용자를 찾는 것은 쉽지 않게 되었다. 이용자는 신원이 보증이 되지 않는 근로자를 기피하는데, 이용자는 중개업체를 통하는 경우 근로자의 신원이 보증된다고 믿는 경향이 있다. 지인 소개를 통한 직접 거래는 소개비용의 절감 효과도 있지만, ‘좋은 사람’, ‘믿을만한 사람’을 식별하기 어려운 정보 부족 상황에서 존재하는 비공식 방식이다. 어느 방식이든 개인(가정)이 가사서비스 근로자에게 일을 시키고 대가를 지불한다는 점에서 직접적인 사용자라고 볼 수 있다.

여러 가지 유형의 가정 내 고용관계를 형성하는 서비스 가운데서도 가사서비스에 특화된 중개업체가 많아지고 있다. 유료 직업소개소는 과거 식당 종업원, 베이비시터, 간병인 등과 가사서비스 중개를 같이 하다가 식당 종업원과 간병인은 외국국적 동포 전문 소개소로 이전하고, 베이비시터와 간병인은 아이돌보미와 요양보호사 등 정부 바우처사

업과 장기요양보호제도 서비스 수요로 대거 이동한 뒤, 가사서비스와 일회성 이사 청소 서비스 등으로 특화된 전문업체들이 생겨났다. 비영리 시민단체는 지역사회를 기반으로 사회경제적 취약계층 여성 대상의 일자리 사업으로 가사서비스 직종의 훈련과 알선을 해 왔다. 가사간병 서비스와 노인돌봄비 등 복지부 바우처 사업을 같이 수행하는 경우가 많았다.

방문조사한 유료 직업소개소와 같이 비교적 규모가 큰 곳(가사서비스 종사인력 1,000여명 내외)도 있지만, 소규모 직업소개소도 동네에 산재해 있어 가사서비스 중개시장의 전국적 규모를 파악하기가 불가능하다. 방문조사한 유료 직업소개소들은 가사서비스 이용자와 근로자들에게 상당한 인지도가 구축되었을 정도로 시장지배력을 높여 왔다. 가사서비스를 이용했거나 종사했던 당사자들의 입소문을 통해 별다른 광고 없이도 구인·구직 수요가 충족되고 있었다. 중개업체들은 혼자서 혹은 2인이 가사서비스 교육, 구직자 관리, 서비스 매칭, 이용자와 근로자의 갈등 조정을 다하거나, 10여명 정도의 인력이 업무 분장을 통해 업무를 수행할 정도로 체계화되어 있는 곳도 있었다.

가사서비스업은 꾸준히 확대되고 있지만 경기 변동에 민감하게 반응하는 특징을 보인다. 정부의 사회서비스 재정지원 사업으로 가정 대상 서비스 중개업의 규모가 감소한 것은 사실이나, 가사서비스 이용층의 다양화를 고려할 때 가사서비스 시장은 점차 확대되고 있다는 것이 업계의 인식이다. 과거에는 고소득층 중심의 이용이 많았으나 지금은 1인 가구, 맞벌이 가구, 젊은 세대 등 이용자층이 다변화되고 있다고 한다. 인터뷰에 참여한 이용자들도 가사서비스를 이용하고 있는 이유로 육아 및 자녀교육, 직장생활, 부모간병을 들었다. 부유층이 소비하는 사치재 성격의 서비스가 큰 비중을 차지하고 있었던 때도 있었지만, 여성의 경제활동으로 직접 가사를 처리할 수 없는 가정에서 이용하는 서비스의 비중이 높아져 가고 있다. 가사서비스의 종류는 청소, 빨래, 밑반찬 또는 간식 조리 등이 공통적이며, 이에 더해 어린 아이가 있는 가정 및 맞벌이 가정의 경우 기저귀 갈기, 간식 먹이기, 유치원 등·하원 보조 등의 육아보조서비스도 병행한다.

중개업체가 운영에서 겪는 어려움은 가사서비스 근로자 모집과 인력풀 관리이다. 보통 근로자를 모집하는 방식은 업체가 구인 광고를 내기도 하지만, 중개업체에서 일하는 가사서비스 근로자가 자신의 지인을 데리고 오는 경우도 있다. 대규모 업체에서는 새로 오는 사람에게 교육을 실시하지만, 교육을 받는 등록 인원에 비해 활동하는 인력은 많지 않다고 한다. 고정적으로 활동하는 인력이 부족한 것은, 가사서비스 제공 인력과 이용자가 중개업체를 통하지 않고 직접 거래 형태로 이탈해 가기 때문이다. 근로자와 이용자에게 서비스를 중개해 준 이후에 중개료를 회피하고자 근로자와 이용자가 직거래하는 관행은 중개업체에 손해를 안기지만 이를 막을 방법이 없다고 한다. “일자리를 제공받고도 회비를 안 내려고 말없이 양심을 버리고 사라져 버리거나 아니면 구인자와 짜고 소개소

를 배제하고 직접 거래를 하자고 제안을 해요. 또는 소개소를 탈퇴를 했으니 소개소에 말하지 말고 직거래 하자고 구직자들이 제안합니다 (A 기관).” 중개업체들은 이러한 이용자나 근로자들을 블랙리스트로 관리하는 경우도 있지만, 가사서비스 인력 구하기가 쉽지 않은 상황에서 그러한 행태를 묵인할 수밖에 없다고 한다.

대부분의 이용자들은 중개업체의 알선과 직접 거래 방식을 모두 이용한 경험이 있었다. 이용자들은 중개업체를 통한 알선과 지인 소개를 통한 직거래 경로 모두를 선택지로 두면서 최선의 선택을 하고 있었다. 추세적으로는 지인 소개를 통한 직접 거래 방식에서 중개업체 경로로 이동하고 있는 듯하다. 인지도 높은 중개업체 이용이 확대되는 반면, 소개비나 수수료의 부담, 서비스의 불만족 등의 이유로 직접 거래를 선호하는 이용자도 있었다. 중개업체를 이용하는 이유는 대규모 업체가 인력풀이 크기 때문에 마음에 드는 사람을 구하기가 용이하다는 점, 신원이 보증된다는 점, 대규모 업체가 사고에 대한 책임과 처리 능력이 더 있을 것이라는 인식 때문이었다. 그러나 이렇게 중개업체를 통해 마음에 드는 사람을 만나고 나서도 이용자나 근로자의 제안으로 직접 거래로 전환한다. “그 분 (근로자)이 저에게 그러더라고요. 중개업체에서 수수료 명목으로 많은 금액을 떼 가기 때문에 거기에 이 사람 마음에 안 든다고 이야기해 놓으래요. 첫 달은 50%를 떼 간다는 이야기가 있었어요. 엄청난 비율을 떼 가더라고요. 그래서 암묵적으로 쓰면서 그 쪽에 수수료 안 떼이고. 저도 부당하다고 생각했기 때문에 동의한 거였어요(이○○).” 그러나 직접 거래로 옮겨 갈 경우 서비스 이용에 따른 제반 위험을 이용자가 감당해야 하므로, 이용자와 근로자 간의 상호신뢰가 형성된 이후에야 직접 거래 제안이 오고 간다.

인터뷰에 참여한 근로자들도 이용자들로부터 직접 거래의 제안을 받은 바 있으며, 실제로 직접 거래 경험이 있는 근로자들도 있었다. 현재 직접 거래를 하고 있는 사례는 없었는데, 이는 인터뷰 대상자들이 소속 중개업체에 대한 만족도와 신뢰도가 크다는 것을 방증하는 것이다<sup>2)</sup>. 직접 거래가 수수료 절감이라는 단기적 경제적 이익이 있지만 일자리의 지속적인 알선을 받기 위해서는 중개업체에 소속되어 있는 것이 장기적으로는 경제적으로 득이 된다. 서비스 제공 과정에서 발생하는 파손이나 상해 등을 중개업체가 가입한 손해배상보험이 커버해 주는 장점도 있다.

중개업체들은 인력풀 확보를 위해 종사자들에게 단순한 일자리 알선 이상의 교육과 관리 기제, 유인 구조를 구축하고 있다. 중개업체에서는 배상보험에 가입하거나 갈등이 발생할 경우 중재 역할을 해주고, 근로자의 특기와 이동거리 등을 고려하여 근무지를 조정해 준다. 보수교육을 제공한다거나, 승급제도(예, 일반 도우미 4시간에 4만 원, 퀸 도우미 4시간에 5만 원, 프로 헬퍼는 4시간에 6만 원. C 기관)를 두어 시간당 임금에 차등을 둬

2) 업체가 인터뷰에 참여할 근로자들을 소개해 줄 때 업체에 호감과 충성심이 높은 근로자들을 소개해 주었을 가능성이 있다.

로써 업체에 대한 충성심을 유도한다. 이용자가 많이 찾거나 이용자의 불만이 없거나, 알선에 대해 불평없이 수용하는 종사자를 우대하여 경력을 인정하고 승급을 시킨다. 서비스 등급 제도는 경력에 따른 근로자의 생산성에 대한 보상이기도 하지만, 중개업체가 서비스 품질을 유지하고 인력의 장기근속과 성실성을 유도하려는 전략이기도 하다. 근로자들을 위한 행사와 선물, 경조사 등을 챙기기도 한다. 서비스 이용자와 근로자를 매칭시켜주는 중개업체이지만, 실질적으로 근로자들을 직접 고용한 것과 다름없는 인사관리제도를 갖추고 있는 것이다. 반면 비영리 시민단체는 이러한 업계의 동향을 반영하여 등급 시스템을 도입할 것을 고려해 본 적이 있었지만 근로자들과 토론 끝에 제도를 도입하지 않기로 했다. 제공하는 가사서비스 품질에 시급의 차이를 들만큼 확연한 차이가 없고, 등급시스템이 근로자들 간의 연대에 장애가 될 것이라고 판단했기 때문이다.

중개업체는 일자리와 서비스 알선에 머물지 않고, 근로자를 직접 고용하여 이용자에게 서비스를 제공하는 직접 고용 사용자와 다름 없이 서비스 제공 과정에서 발생하는 고충에 대해 책임을 떠맡고 처리하는 경우도 많다. 이용자들은 자신들이 이용하는 중개업체가 가사서비스 근로자를 직접 고용한 사용주가 아니며, 따라서 직접 고용한 사용주로서의 책임과 의무를 갖지 않는다는 사실을 인지하지 못한다. 인지하는 경우라도, 중개업체에게 근로자의 불성실과 발생한 손실에 대한 책임을 요구하는 경우가 많다. 중개업체가 근로자의 부주의로 발생한 물품의 파손이나 도난 등 재산상 손실에 대한 해결과 중재를 하도록 요구하고 기대하는 것이다.

중개업체는 이를 사전에 예방하기 위하여 근로자 노무 제공 과정에 대한 지시와 감독을 하지 않을 수 없는 상황이다. 최영미 외(2011)가 실시한 실태조사도 중개업체들이 임금 지급만 하지 않을 뿐 업무 결정과 지휘 감독 등에서 상당 부분 사용자로서의 역할을 하고 있음을 밝힌 바 있다. 중개업체는 가사서비스 이용자 확보를 위해서 업무 표준화와 근로자 교육을 통해 품질 관리의 중요성을 강조한다. 근로자 교육을 통해 가사서비스 업무 표준화를 지향하면서 업무와 마인드(공손하고 정직한 태도 등)에 관한 반복 교육, 근로시간 관리(정시 출퇴근)를 실시한다. 가정에서 업무가 수행되다 보니 출퇴근 시간을 관리하기가 쉽지 않다. 일일 4시간 일하기로 되어 있다고 해도 일이 일찍 끝나는 경우 정해진 시간을 채우지 않고 집을 나오기도 한다. 이용자가 이해해 주는 경우도 있지만 불만을 제기하면 중개업체가 중간에서 조율해야 한다. 종전에는 고객을 통해 일일이 확인해야 하지만, 이제는 스마트폰 어플리케이션으로 출퇴근 시간을 관리할 수 있게 되었다. “자율적으로 들어갈 때 출근 체크하고, 고객에게 출근했다고 메시지 날라가고, 저희 쪽에도 출근했다고 찍히고, 퇴근할 때 퇴근 체크하는 방식이 조만간 도입될 것이다 (B 기관)”. 자신들이 직접 고용하지 않은 근로자에 대한 노무 지시와 감독을 하고 있으므로 불법 파견 행위를 하고 있는 것과 마찬가지이다.

#### IV. 가사서비스 근로실태

정부의 가사서비스 공식화 방안이 대상으로 하는 가사서비스 근로자들은 가사서비스를 주된 업무로 수행하고 있다. 가사서비스와 아이돌봄은 점점 상호 배타적 서비스의 형태가 되어 가고 있으나, 어느 것이 주된 업무냐는 이용자와 가사근로자 사이의 조정을 통해 업무가 정해지고 있다. 중개업체가 정한 가격은 있지만 업무의 범위에 따라 상향 조정하기도 한다. 업무 매뉴얼에 따라 이용자의 직접적인 지시 없이 노무 제공이 이루어지는 경우가 많다. 이용자의 지시에 따라 그날 그날 업무 내용이 정해지는 경우(오늘은 김장하는 날, 냉장고 청소하는 날, 대청소하는 날 등등)도 있다. 가사서비스 일이 육체적으로 고된 일이라는 하지만 독립된 공간에서 혼자서 하는 일의 특성을 장점으로 생각하기도 한다. 그래서 일할 때 이용자가 부재한 맞벌이 가정을 선호하기도 한다. 업체에 직접 고용되면 지시·감독을 받아야 될 것이므로 가사서비스 일의 자율성이 침해될 것을 우려하기도 했다.

가사서비스 근로자의 근로시간 형태는 다양하다. 주당 1가구 1회, 1가구 2-3회, 2-3가구 1-2회, 많게는 6가구를 동시에 나가고 있기도 하다. 한 달도 못되어 그만두는 경우도 있고 한 집에서 몇 년씩 근로하고 있는 경우도 많다. 주 20시간 내외 일하는 근로자는 근무지가 1~2곳일 가능성이 크지만, 주 40시간가량을 일하는 근로자들의 경우 3~6곳 정도 되는 집을 나가는 셈이다. 가사서비스의 특성상 하루 한 집에서 8시간씩 일주일 내내 근로시간이 채워지지 않기 때문에 주당 근로시간이 길수록 일 나가는 집의 수가 많아진다.

인터뷰에 참여한 근로자들의 급여는 경력이 짧은 1명을 제외하고 모두 시급 15,000원 이상의 고액으로 월 최대 320만 원을 받고 있었다. 이는 이들이 마스터 매니저 또는 프로 헬퍼 등 소속 업체에서 최상급 근로자로 활동하고 있기 때문이다. 유료 직업소개소와 비영리 시민단체 종사자들의 근로시간과 소득은 상당한 차이가 있는 것으로 보인다. 유료 직업소개소는 대부분 종사자들이 풀타임으로 일하는 경우가 많고, 비영리 시민단체는 파트타임 종사자들의 비중이 높았다.

최근 가사서비스 시장에 30대 근로자들이 증가하고 있다고 한다. 결혼, 출산 등으로 경력이 단절된 여성들 중 파트타임으로 가사서비스 시장에 참가하는 근로자들이 늘고 있으나 업무강도가 생각보다 강해 장기근속자는 적다고 한다.

대부분의 이용자들은 구매한 시간대로 엄격한 시간 관리를 하고 있지는 않다. 이용자가 여름휴가를 갈 때 유급 휴가를 주는 경우도 있고, ‘손이 빨라서’ 시간 내에 가사 일을 끝낼 경우 조기 퇴근시킨다거나, 도우미에게 병가나 휴가를 인정해 준다거나 하는 등의

편의를 봐 주기도 한다.

가사서비스 근로자들이 중개업체에 내는 회비 또는 수수료는 업체에 따라 다양한데, 월급제가 적용되는 경우에는 연회비 5만 원 또는 최초 월급의 12% 정도이고, 월급제가 아닌 경우 매월 3만 원~3만5천 원 정도의 회비를 납부하는데 근무횟수 등에 따라 상이하다. 비용지불방식은 월급제로 한달에 한번 정해진 액수를 지불하거나, 주급이나 일급으로 지불하기도 한다. 일용이지만, 이용기간이 오래되면 월급제로 지불, 즉 일한 횟수에 상관 없이 고정월급을 지불한다. 이용자는 고정월급 지급에 대한 도덕적 책임감을 가지고 있는 듯했다. 일한 횟수에 따라 지불하는 경우 그날그날 비용을 지불하는 경우도 있고, 한 주에 한번 혹은 한 달에 한 번씩 통장에 입금하는 경우도 있다. 이용자가 여름휴가나 겨울휴가를 갈 경우 서비스를 이용하지 않더라도 급여를 공제하지 않는다. 근로자에게도 고정적으로 정해진 액수의 월급이 있어야 한다고 생각하는 것이다. 그러나 이용자의 스케줄 변동으로 서비스를 이용하지 못하게 되었을 때 일하지 않는 날에 대해서는 급여를 지급하지 않는 이용자들도 있다.

가사서비스 근로자들은 근로자로 인정받지 못하기 때문에 가사서비스 일을 통한 4대 보험의 혜택을 받지 못하고 있다. 국민건강보험의 경우, 남편 등 가족을 통해 보험에 가입되어 있는 근로자가 4명, 임의로 건강보험에 가입한 근로자가 1명, 모자가정으로 건강보험료 면제자가 1명으로 전원 건강보험에 가입되어 있는 상태이다. 반면에 임의 가입한 1명을 제외한 나머지 모두 국민연금에 가입되어 있지 않다.

〈표 1〉 인터뷰에 참여한 가사서비스 종사자들의 인적 특성과 근로실태

이름	나이	경력	주당 근무시간	근무 가정 수	주 업무	월 평균 소득	보험 가입상태
안○○	60세	5~6년	25시간	1곳	아이 돌봄 및 청소	120만 원	연금 미가입 / 남편 건보
이○○	54세	9년	46시간	6곳	청소	300만 원	연금임의가입 /아들 건보
이△△	41세	6년	40시간	4곳	청소	200만 원	연금 미가입 / 남편 건보
윤○○	51세	8년	40시간	5곳	요리	200만 원	연금 미가입 / 딸 건보
임○○	53세	5년	48시간	6곳	청소	220만 원	연금 미가입 / 건보료 면제
장○○	52세	2년	16시간	1곳	청소	60만 원	연금 미가입 / 지역 건보

근로자로 인정받지 못하기 때문에 느끼는 불편은 많다. 제도적으로는 정식 소득으로 인정받지 못하기 때문에 금융권 대출이 어렵거나 고용보험과 관련된 직무교육 기회를 얻을 수 없다는 점, 작업환경과 관련해서는 CCTV에 의한 감시나 인격 모독, 성희롱 등의 인권침해를 겪고 있었다.

## V. 가사서비스 공식화의 경제적 효과에 대한 인식

정부가 추진하고 있는 공식화 방안에 대해 이해관계자들은 각자의 이해 득실에 따라 수용 정도가 다르게 나타났다. 정부가 추진하고 있는 가사서비스 공식화 방안은 기관이 근로자를 직접 고용하는 경우, 즉 기관-근로자-이용자의 3자 관계만 제도적으로 지원한다. 기관을 통하지 않고 이용자가 근로자를 직접 고용하는 2자 관계(직접 거래)는 지원에서 배제한다. 이러한 제도화 방안은 기관, 근로자, 이용자가 공식화 제도 안에서 가사서비스업에 참여할 것인지 여부를 선택 사항으로 남기고 있다. 이렇게 가사서비스 제공이나 이용에서 기존과 같은 방식의 비공식적 고용관계를 허용하는 정부의 방안은 부작용을 발생시킬 것이라는 우려를 낳는다. 3자 관계에 대해서만 공식화를 지원하는 제도가 도입되면 이용자와 근로자 간의 직접 거래 시장이 커지는 부작용이 발생할 것이라는 것이다.

중개업체들은 가사서비스 공식화에 대해 근로자들의 이해관계가 다양하여 모든 근로자들이 공식화를 반길 것이라고는 보지 않았다. 특히 공식화 제도가 가사근로자에게 사회보험료와 세금 공제 등 직접적인 경제적 손해를 가할 경우 제도로 들어오려고 하지 않고 직접 거래를 통해 서비스를 공급하고자 할 것이라고 보았다. 가사서비스 공식화 방안이 언론을 통해 발표되었을 때 기존 근로자들로부터 상당한 반발이 있었다고 한다. 대부분 4대 보험을 원치 않는 연령층이거나 가정환경이 안정적인 근로자들이었다. 다른 한편 4대 보험에 가입할 수 있게 된다는 점 때문에 가사서비스 일에 관심을 보이며 전화를 해오는 사람들도 있었다고 한다.

유료 직업소개소 가운데 대규모 업체들은 공식화에 대한 수용성이 상대적으로 높다. 중개업체이지만 거의 직접 고용과 다를 바 없는 노무관리와 인센티브 체계를 가지고 있었기 때문에 산재보험과 고용보험 등 최소한의 근로자 보호에 대한 필요성을 느끼고 있었기 때문이다. 그러나 관리 비용(추가 인력 포함)과 행정인프라 구축에 대한 부담이 있으며, 정부가 이 부분을 지원해 주어야 한다고 생각한다. 이용자와 근로자가 공식화 제도를 이용할지 여부를 고려하면서 구인-구직 매칭을 하는 데는 행정적인 복잡함과 비용 부담이 따를 것이라고 보았다. 반면에 비영리 시민단체들은 가사근로자의 노동권 보호라는 원칙적 차원에서 제도를 찬성한다.

중개업체에게 직접 고용의 이점은 종사자가 보다 강한 소속감을 가지고 직업의식을 가지고 일할 것이라는 점이다. 근로자들의 기회주의적 업체 간 이동과 직거래 전환, 교육 비용의 무임승차, 종사자 부족 등의 문제를 해결할 수 있을 것이라고 기대하고 있다. 근로자가 이용자에게 직접 요구하는 웃돈(업체가 정한 가격 이상)으로 인한 이용자 불만 또한

감소할 것이라고 보고 있다. 반면에 직접 고용된 종사자들이 제공하는 서비스 품질이 낮아질 가능성이 있어 이용자들의 만족도가 떨어질 가능성도 있다고 보고 있다.

한편 가사서비스 공식화 제도하에서 인증받는 업체들은 대부분 대규모 업체로 집중되어 가사서비스 시장이 몇 개의 대규모 업체들에 의해 독점될 것이라는 예측이 지배적이었다. 소규모 업체는 자기들이 시장에서 축출될 것을 우려하고 있었다. 조사에 협조한 현재 시장지배력을 가지고 있는 중개업체들도 자기들보다 더 규모가 크고 시장장악력이 더 강한 대기업들이 진입할 경우에 자기들의 입지가 좁아질 것이라고 전망하기도 했다.

가사서비스 공식화 제도가 제도 밖의 서비스 제공을 금지하지 않기 때문에, 중개업체들은 앞에서 언급한 근로자와 이용자의 다양한 이해관계로 인해 제도화와 기존 방식을 병행해서 운영할 수밖에 없다고 판단하고 있다. 단기적으로는 제도가 전면적으로 적용되기는 어렵겠지만, 장기적으로는 가사서비스 인력 구조의 변화와 인센티브 구조에 따라 제도화에 따른 범위가 확대될 것이라고 보고 있다. 그러나 가사서비스 공식화를 통해 근로자를 보호하겠다는 취지를 살리기 위해서는 제도화에 따른 비용적 부담을 근로자에게 지게 해서는 제도의 성공을 기대하기 어렵고, 일차적으로 가사서비스 근로자의 임금을 보전하고 이용자의 이용 비용과 제공기관의 이용 관리 비용을 국가가 보조해야만 장기적으로 제도화의 범위가 확대될 것이라고 주장했다.

가사서비스의 공식화에 대한 근로자들의 사전 인지 정도는 낮았다. 가사서비스 공식화 방안에 대한 설명을 들은 후 대부분 부정적인 반응을 보였다. 일단 제도의 취지인 4대 보험 등 근로자의 권익보호에 대해 필요성을 별로 느끼지 못하고 있었다. 연령대가 평균 50대이기 때문에 국민연금의 혜택이 적고, 개별적으로 건강보험 외에 실비보험 등 4대 보험을 대신할 수 있는 장치를 마련해 놓았기 때문인 것으로 보인다. 50대 이상 국민연금 등 4대 보험이 필요없는 근로자들은 제도를 이용하지 않고 직접 거래로 이동할 수 있다. 그간 구축한 네트워크를 통해 직거래로 일자리를 알아볼 수 있기 때문에 만일 업체가 제도 이용을 강요한다면 더 이상 업체를 통한 구직을 하지 않거나 제도를 도입하지 않은 다른 업체로 이동할 수도 있다. 인터뷰에 참석한 유 경력 근로자들은 제도 밖에서도 얼마든지 일거리를 찾을 수 있을 거라는 자신감을 가지고 있었다. 업체가 강요한다면 참여하겠지만 4대 보험 혜택을 위한 최소한의 근로시간만 제도하에서 이용하고 나머지는 직접 거래로 일하는 실리적 행동을 할 것으로 예측된다.

가사서비스 근로자들은 가사서비스 공식화를 통해 당장 누릴 수 있는 혜택은 적고 손해는 클 것이라고 인식하고 있었다. 공식화에 따른 수입 감소, 관리 강화에 따른 자유로움의 상실 (“저희는 자유롭게 프리랜서처럼 시간이 있을 때만 일하고 내가 일이 생기면 그만 두고 자유롭기 때문에 이 일을 선택한 거거든요. 그런 것을 공식화 하게 되면 한 곳에 묶이는 것이 답답하고 힘들 것 같아요. 관리받는 것이 별로. 일하는 분을 보면 혼자 일하

고 주도적인 분들이 많으신 것 같아요(이 모씨).” 서비스 이용 비용 상승으로 인한 가사서비스 수요 감소 등의 부정적 영향을 우려했다. 직접고용이 되지 않아도 현재와 같은 방식에서 중개업체가 충분히 사고 및 갈등 관리를 해 주고 있음에 만족하고 있었다. 지금과 같은 방식에서 근로자는 이용자를 선택할 수 있는 여지가 있다. 마음에 들지 않는, 부당하게 대우하는 이용자에게는 서비스를 제공하지 않을 자유가 있다. 그러나 직접 고용되면 이러한 이용자 선택권이 약화될 것을 우려한다. 가사서비스의 공식화가 근로자의 수입 감소 없이 안정적으로 도입될 가능성에 대하여 근로자들은 회의적인 시각이다. 이용가격 상승을 순순히 받아들일 리 없는 이용자들이 인중업체 대신 비인중업체의 이용으로 방향을 바꿀 것이며, 중개업체 역시 관리 비용의 상승에도 불구하고 근로자의 수입 보전을 해 주기는 곤란할 것이라고 예상하고 있다. 이러한 이유로 가사서비스 제도화가 근로자를 보호하기 위한 것이라기보다는 납세 의무를 지우기 위한 것이라는 부정적 인식이 있다. 또한 제도화가 가사서비스 근로자에 대한 이용자의 태도와 사회적 인식을 개선하는데 도움이 되지 않을 것이라고 보고 있다.

그러나 근로자들은 미래에 가사서비스를 하나의 직업으로 생각하고 진입하는 사람들에게는 긍정적인 제도로 역할할 것이고, 현재에도 4대 보험을 원하는 사람들도 있을 것이므로 제도 도입에 반대하지는 않았다. 실질적 가장인 근로자들은 4대 보험이 필요하기 때문에 제도화가 되면 좋을 것이다. 4대 보험이 필요한 비숙련 근로자들이 새롭게 가사서비스 업종에 진입하고자 할 수도 있다. 다만 근로자가 정부의 가사서비스 공식화 제도 이용을 선택할 수 있도록 배려해야 한다고 주장했다.

가사서비스 공식화 제도를 모든 가사서비스에 전면화시키면 불가피하게 생계를 영위하기 위해 가사서비스에 종사하는 일부 근로자들의 생존을 위협할 것이라는 의견도 있었다. 신용불량자나 기초생활수급자 등 공식 경제에서 일자리를 구하기 어렵거나 구하면 불이익을 받게되는 근로자들이 가사서비스 근로자들의 10~20% 정도를 차지하는데, 이들은 제도가 도입된다 하더라도 제도 적용을 회피할 것이다. 그리고 가사서비스 공식화 제도에 진입할 수 없는 소득노출 기피 근로자들은 더욱 열악한 조건의 중개업체를 통해 일할 수밖에 없는 상황이 벌어질 수도 있다.

이용자들을 가사서비스 공식화 제도 이용 쪽으로 유인책은 약하나, 제도를 통한 서비스수요는 감소할 가능성이 있다. 가사서비스의 공식화 제도의 취지 및 세부 내용 등에 대해서 인터뷰에 참가한 가사서비스 이용자들이 충분히 이해하지 못하고 있는 상황이었다. 인터뷰에 참가한 5명 중 공식화된 가사서비스를 이용하겠다는 의견이 2명, 직접 거래를 통해 공식화되지 않은 서비스를 이용하겠다는 의견이 3명이었다. 공식화 제도를 이용하려는 이유로는 기관의 인력 소개 능력에 대한 신뢰와 사회보험을 통한 안전성 확보를 꼽았다. 가사서비스 근로자들에게 4대 보험과 같은 기초적인 사회보장을 제공하는 것에

대해서는 다수가 동의하는 것으로 보인다. 소득공제에 대해서는 경제적 형편에 따라 인센티브 효과가 상이한 것으로 나타났다.

가사서비스 공식화 제도는 이용자에게 불편함을 주고, 이용비용을 상승시키고 경제적 불이익을 가져다 줄 것이라는 의견이 있었다. 쿠폰 이용 등의 불편함이 따르고, 15% 세액 공제를 받을 수 있는 이용자나 세제혜택에 민감한 이용자들이 많지 않아서 가사서비스 공식화 제도를 이용하지 않을 것이라고 한다. 공식화되는 가사서비스의 범위를 육아, 간병 등을 제외한 순수한 의미의 일반 가사서비스로 제한하겠다는 방안에 대해서도 인터뷰 참석자들은 공통적으로 부정적인 반응을 보였다. 특히, 육아를 제외하는 것에 대한 반발이 큰데, 이는 인터뷰에 참가한 가사서비스 이용자들이 모두 자녀(들)를 두고 있고, 현재 이용하고 있는 가사서비스의 내용도 주된 서비스는 가사서비스이지만 보조적으로 육아서비스를 겸하고 있기 때문인 것으로 보인다. 경우에 따라서는 가사서비스와 육아서비스가 명확히 구분되지 않는 케이스도 존재한다. 때문에 공식화 단계에서 미리 서비스 범위를 제한하기보다는 이용자들이 선택할 수 있도록 선택여지를 넓혀주기를 바라는 의견이 압도적으로 많았다. 한편 공식화 제도를 이용하면서 제공업체의 4대 보험 비용과 관리 비용 증가분을 지불하는 대신, 직접 거래 관계에서 그 돈을 근로자에게 직접 지불하여 좋은 서비스를 받는 것이 나올 것이라는 의견도 있었다. 또한 남편 모르게 가사서비스를 이용하는 가정의 경우에도 공식화 제도를 이용하지 않을 것이라고 한다. 이용자에게는 이용의 편리함이 더 중요하지 소득공제와 같은 인센티브는 그다지 중요하지 않다는 것이다.

공식화에 따른 비용 부담에 대해서는 의견이 갈리고 있다. 근로자가 임금 감소를 통하여 비용 부담을 떠안아서 안 된다는 의견이 지배적이었다. 4대 보험 등의 경제적 혜택이 있다고 하더라도 근로자 보호의 취지에 맞지 않는다는 것이다. 생활의 편의를 위한 것이기 때문에 혹은 이용자들의 소득 수준이 높기 때문에 정부가 이용자들의 이용 비용을 지원할 필요가 없다는 의견에서부터 사회적으로 필요한 서비스이기 때문에 수요를 확보하기 위해서는 이용자에게 대한 비용 지원이 필요하다는 의견도 있었다. 이용자 지원은 곧바로 서비스 수요 확대로 이어져서 근로자들의 일자리 안정성을 높일 것이라고 생각하고 있었다.

가사서비스 공식화 제도의 경제적 효과에 영향을 미치는 요인은 서비스 이용가격의 수준이다. 업무의 범위와 가구원 수나 주택 평수 등 가구 상황이나 이동 거리를 고려해서 가격을 결정하고 있으므로 획일적인 가격 설정은 노무관리와 서비스 이용에 어려움이나 불편함을 초래할 것이라고 한다. 서비스 이용 가격이 상승되면 2~3개월 단기적으로 수요가 위축될 것이라는 데는 이견이 없는 듯하나, 과거의 경험으로 볼 때 곧 회복될 것이라거나 (C 기관). 공식화 제도가 이용자에게 다소 불리하게 되어 있다(D 기관, E 기관)는

기관 간의 인식의 차이가 있었다. C 기관의 경우 가격이 올라도 이용 횟수를 줄일 가능성은 있지만 좋은 서비스를 원하는 이용자들은 여전히 이용할 것이기 때문에 서비스 이용의 가격 탄력성은 낮다고 보았다. 서비스 품질만 보장된다면 지불 능력이 있는 이용자들이 존재하므로, 제도화로 인한 비용 상승을 감당할 수 있는 이용자들의 서비스 이용 정도가 제도의 성공적 안착의 관건이 될 것이라고 한다.

가사서비스 근로자들도 공식화가 불러올 가장 큰 부작용은 서비스 가격의 상승이라고 내다봤다. 비판의 내용은 두 가지로, 첫째 이용자들에게 경제적으로 부담이 된다는 점, 서비스 상승을 감당할 이용가격의 인상은 이용자들에게 영향을 미쳐서 한국인 근로자에서 외국국적 근로자로의 대체가 이루어지거나 서비스의 이용 포기로 이어질 것을 우려하고 있었다. 둘째 서비스 이용 가격의 인상분이 가사서비스 근로자에게 돌아가지 않고 제공기관의 관리 인력 인건비와 사무실 유지비 등 관리비용으로 충당된다는 점이다.

이용자들도 공식화 제도가 도입된다면 이를 계기로 제공기관에서 증가된 관리비용을 포함시켜 서비스이용 가격을 인상할 것으로 보았다. 그리고 서비스의 공식화 영역에서 가격 인상이 이루어질 경우 공식화되지 않은 영역에도 가격 인상의 파급효과가 있을 것을 우려한다.

## VI. 맺음말

인터뷰에 참여했던 이용자와 근로자는 가사서비스 공식화 제도의 목표 내지는 취지가 뚜렷하지 않다는데에 불만을 내비쳤다. 도대체 누구를 위해 이러한 제도를 도입하려는 것이다. 가사서비스의 공식화 구상 자체가 일부 근로자들만의 의견을 반영했거나 또는 실제 근로환경을 모르고 추진되는 발상으로서 현재 활동하고 있는 가사서비스 근로자들의 의견이 반영되어 있지 않다는 점 등에 대해 불만을 제기하였다. 근로자를 위한 제도가 아니라 세금을 걷고 고용률을 높이려는 정부와 업체를 위한 제도라고 인식하는 경향이 존재했다. 특히 근로자들은 가사서비스 공식화의 경제적 효과에 대해 양면적인 태도를 가지고 있었다. 현재 가사서비스 근로자들 가운데 상당수는 공식화를 통한 사회보장에 큰 매력을 느끼지 못할 가능성이 높다. 대다수 경력단절 중고령자 가사서비스 근로자들은 4대 보험 가운데 건강보험이나 국민연금 가입이라는 사회안전망 편입을 실질적 혜택이라고 보지 않는다. 그러나 사회보장이 필요한 근로자들, 특히 여성가장이나 다른 가족 구성원을 통한 사회안전망 확보가 불가능한 근로자들에게는 공식화를 통해 혜택을 누릴 수 있는 제도적 장치가 마련되었다는 점에서 큰 의의가 있다.

공식화 제도의 성공적인 안착을 위해서는 앞으로 단기적으로는 기관과 이용자의 공식화 제도에 대한 수용성이 기존 근로자들을 공식화쪽으로 견인할 수밖에 없다고 보인다. 중장기적으로는 가사서비스 직종이 전문화되고 근로자들의 인적 구성이 바뀌면서 제도가 정착될 가능성이 높다.

서비스 이용가격과 거래 비용의 상승으로 가사서비스 시장의 질서와 규모가 재편될 것으로 보인다. 가사서비스 시장의 공식화제도가 지불 능력이 있는 이용자 수요가 뒷받침 해주지 않는다면, 시장의 규모가 축소되어 가사서비스 일자리 감소로 이어질 수도 있다. 이는 공식화를 위한 단기적 출혈로서, 장기적으로는 세계 혜택과 이용자 편의를 고려한 제도 설계 및 개선을 통해 새로운 가사서비스 시장 질서를 구축할 수 있을 것이다.

가사서비스 공식화 방안은 기관을 통한 직접 고용, 즉 제공기관-근로자-이용자의 3자간 관계만을 지원하고 이용자-근로자 간의 직접 고용관계는 지원대상에서 배제하고 있다. 2자 관계를 배제하고 있는 현재의 제도화 방안 구상은 일부 가사근로자들이 보호의 사각지대에 놓이게 된다는 문제를 넘어서서, 향후 제도화가 가사서비스 노동시장구조와 근로자 보호 측면에서 부정적인 파급효과를 낳을 수도 있다. 소득노출을 꺼리거나 사회보장 및 혜택에 관심이 없는 이용자와 근로자들이 공식화 제도 밖에서 형성하는 시장의 비중이 크게 나타날 가능성이 있다.

가사서비스 공식화를 위해서는 기존 중개업체들의 적극적인 역할이 필요할 것으로 보인다. 단순한 일자리와 서비스 알선을 넘어서서 직접 고용과 다름없는 기능을 수행하고 있는 현재의 중개업체들은 가사서비스 공식화에 주도적인 역할을 할 것으로 생각된다. 인증 제공기관 중심으로 제도화가 추진된다면, 인증 제공기관의 이해관계가 제도화의 성패를 판가름할 수밖에 없을 것으로 예상된다. 인증 제공기관이 어느 정도로 주도적으로 제도화 선호 방향으로 갈 것인가가 관건이다. 영리 제공기관은 수익성에 따라 제도화를 도입할 것이고 공식화 과정에서 발생하는 인건비 및 부대비용과 행정 비용의 상승에 대한 상이한 대응 능력으로 인해, 가사서비스 시장이 비교적 규모가 큰 소수의 업체들을 중심으로 재편될 가능성이 크다. 제도화가 인증제를 통해 건설한 제공기관을 육성할 수 있다면 가사서비스 중개를 통한 중간착취에 의존해 생존해 왔던 기존의 소규모 영세업체들이 시장 밖으로 퇴출되는 계기가 될 수 있다. 그러나 이들 인증 제공기관이 ‘가사근로자 보호’라는 역할을 충실히 수행하지 않는다면, 그리고 정부가 인증 제공기관이 건전하게 활동할 수 있는 규율을 마련하지 않는다면, 가사서비스 공식화가 제공업체 또는 중개업체들의 수익과 세수 증가라는 효과만 낳았다는 비난을 피할 수 없게 될 것이다. **KLI**

**<참고문헌>**

- 윤자영(2013), 「한국 비공식 가사노동자 실태와 보호 방안」, 월간 『복지동향』 177, 참여 연대사회복지위원회, pp.61~67.
- 최영미·김양지영·윤자영(2011), 『돌봄서비스 분야 근로조건에 관한 연구[Ⅱ] - 실태조사를 통해 본 가사노동자의 법적 보호를 위한 정책방향』, 한국노동연구원, 정책연구 2011-14-02.
- 황덕순·박제성·윤자영·김유빈(2015), 『가사서비스 공식화에 따른 경제적 효과 분석』, 고용노동부 용역보고서(발간 예정).