

돌봄서비스업 노동시장 구조와 외국인 인력 공급*

이 규 용**

저출생 고령화가 빠르게 진행됨에 따라 돌봄노동에 대한 수요도 확대되고 있다. 이는 고령인구의 증가에만 기인하는 것은 아니다. 핵가족화가 진행되면서 가족 돌봄이 쉽지 않게 됨에 따라 맞벌이 부부를 위한 가사도우미 활용, 고령자 돌봄 및 간병 수요의 증가로 이어지고 있다. 돌봄노동 종사자의 고용의 질 제고는 돌봄서비스의 질을 제고하는 것과 밀접한 관련이 있다. 돌봄서비스를 필요로 하는 서비스 수혜자의 접근성을 높여 이들이 양질의 필요한 서비스를 제공받을 수 있도록 하고, 이 분야에 종사하는 내·외국인 근로자 모두 권익을 보호받을 수 있도록 관련 제도를 개선해 나가야 할 것이다. 이러한 논의가 제대로 이루어지지 않은 채 성급하게 제도를 추진할 경우 돌봄서비스 수혜자에게 제공되는 서비스 질을 담보하기 쉽지 않을 것이다.

1. 머리말

저출생 고령화가 빠르게 진행됨에 따라 돌봄노동에 대한 수요도 확대되고 있다. 이는 고령인구의 증가에만 기인하는 것은 아니다. 핵가족화가 진행되면서 가족 돌봄이 쉽지 않게 됨에 따라 맞벌이 부부를 위한 가사도우미 활용, 고령자 돌봄 및 간병 수요의 증가로 이어지고 있다. 가사 서비스를 포함하여 돌봄서비스 부문의 외국인 인력 도입 논의는 가사 및 아이돌봄 노동과 간병 분야에 외국국적동포 이외의 외국인 인력을 활용할 수 있도록 하자는 것이며, 특히 가사돌봄 분야의 외국인 인력 활용 시 최저임금 적용을 배제하자는 주장도 제기되고 있다. 이러한 논의는 홍콩, 싱가포르, 대만 등의 사례에 근거하고 있으나, 좀 더 깊이 들여다보면 선발이민국가에서 이미 진행되어 온 '이주의 여성화'라는 국제 노동이동의 경향적 특징¹⁾이라고 볼 수 있다.

* 이 글은 이규용 외(2022), 『돌봄서비스업 외국인 노동시장 연구』 중 제2장과 제6장의 내용을 요약·수정하였다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(leeky@kli.re.kr).

돌봄서비스 시장에 대한 정의는 다양하나 돌봄서비스 생산이라는 관점에서 보면 크게 정부가 주도하는 시장과 민간이 주도하는 시장으로 구분할 수 있다. 정부가 주도하는 시장으로는 사회보험을 통해 이루어지는 노인장기요양과 조세정책을 통해 이루어지는 장애인활동지원, 노인맞춤돌봄, 아이돌보미가 있다. 개인 간 시장에서 거래를 통해 형성되는 돌봄서비스로는 가사·간병서비스 시장이 있다.

돌봄서비스를 제공하는 종사자 관점에서 보면 이 시장은 여성화, 고령화라는 인구적 특성, 낮은 임금과 상대적으로 열악한 근로조건, 노동자로서의 권익을 보호받지 못하는 법제도의 사각지대라는 특징을 보이고 있다. 이러한 환경으로 인해 돌봄서비스 산업의 인력 수요는 증가하고 있으나 내국인 노동공급은 부족해지고 있고 이에 따라 외국인들이 합법 혹은 비합법 체류자격으로 돌봄서비스 산업의 주요한 노동공급원으로 자리 잡아가고 있다. 현행 제도에서는 돌봄노동시장의 개방은 외국국적동포에게만 허용되어 있으나, 요양병원이나 재가형태로 가사·간병일을 담당하는 비합법체류자도 상당수에 이르고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 이 분야의 외국인 노동시장 실태는 비공식성이라는 특성으로 인해 제대로 규명되지 못하고 있는 실정이다.

돌봄노동의 범주는 서비스 대상과 제공되는 서비스 특성에 따라 아이돌봄을 중심으로 한 가사서비스 시장과 노인돌봄 그리고 간병을 주된 업무로 하는 돌봄 시장으로 분리되어 있다. 가사서비스 시장은 돌봄과 분리되어 있는 시장과 돌봄과 결합된 서비스 형태로 구분되며, 최근 논의되고 있는 외국인 가사서비스 시장 개방은 아이돌봄과 결합된 가사서비스 시장이라고 볼 수 있다. 이런 점에서 돌봄노동시장은 아이돌봄노동, 노인돌봄노동 그리고 간병이라는 세 가지 업무가 주를 이루고 있으며 이 분야의 외국인력 도입 활용의 목적이나 도입 근거도 서비스 대상에 따라 차이를 보이고 있다.

가사서비스 노동시장은 최근에 제정된 「가사노동자법」을 계기로 그동안 논란이 되어 온 근로자성 문제를 어느 정도 해결할 수 있는 계기가 되었고 이에 따라 외국인 도입에 대한 제약 요건이 사라졌으나, 가사노동자법에 근거하여 도입할 경우 최저임금 이하의 값싼 노동력을 도입하는 주장은 설득력을 갖기가 어렵다. 외국인 노동시장에서 업종이나 직종 간 임금격차는 그동안 사업장 이탈의 핵심적인 이유가 되었다는 점에서 최저임금을 적용하지 않는 합법적인 가사서비스 시장은 제대로 작동하지 못할 가능성이 크다. 시장임금(기준선이 되는 최저임금)보다 값싼 인력으로 외국인 인력을 활용하자는 논리는 고용관리의 어려움을 자아낼 뿐만 아니라 비합법 시장화를 조장할 가능성이 클 것이라는 우려가 있다.

외국인 인력 도입은 다양한 이해주체가 관련되어 있고 중장기에 걸쳐 파급효과가 나타나기

1) 스티븐 카슬·마크 J. 밀러(지음), 한국이민학회(옮김)(2013), 『이주의 시대』, pp.238~240. '이주의 여성화는 가사종사자에 대한 수요의 증가 외에 보다 많은 사회적 현상을 담고 있다.'

때문에 신중히 접근해야 한다. 통상적으로 고려되는 외국인력 수요자, 내국인 노동공급, 외국인력 유입에 따른 영향 외에 돌봄서비스업은 서비스 수혜자의 만족도도 중요하다. 아이돌봄을 언어능력이 떨어지는 외국인에게 맡길 수 있을 것인가? 외국인 인력이 제공하는 간병이나 돌봄서비스에 대한 서비스 수혜자들의 수용성, 시설간병 종사자의 근로환경 문제, 주택구조나 가구형태를 고려할 때 재가서비스 제공의 현실적 어려움, 돌봄노동 근로시간의 불규칙성 및 이에 따른 임금 수준을 고려할 때 해당 직무에 대한 외국인의 선호도 등 고려해야 할 요소가 많다.

이러한 문제인식에 기초하여 이규용 외(2022)의 연구에서는 돌봄 분야의 외국인 노동공급에 관한 쟁점들을 다루었으며, 이 글은 동 연구의 제2장과 제6장의 내용을 요약 정리한 것이다. 이 글에서는 돌봄서비스 노동시장 구조에 대한 통계적 특징과 이 분야의 외국인 인력 공급논의 방향 및 이와 관련한 제도 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 돌봄노동의 범주

돌봄서비스 분야는 범위가 매우 넓으나 특정 분야만을 다루기에는 이 주제가 갖는 엄중성이 크기 때문에 이 글에서는 돌봄서비스 시장을 포괄하여 다루고자 한다. 돌봄서비스는 크게 재가서비스와 시설서비스 분야로 구분할 수 있다. 재가돌봄시장은 가사, 간병, 아이돌봄으로 구분되며 시설돌봄시장은 가사, 간병, 기타 돌봄시장이다. 간병은 병든 사람을 돌보는 일로 특별한 자격이 필요하지 않으며 간병은 아니지만 환자가 아니라도 스스로 보호할 수 없는 사람(장애인이나 노인 등)을 돌보는 일에 관여하는 것도 포함한다.²⁾ 이에 비해 간호는 자격이 있는 사람이 의학적 지식을 이용하여 환자를 돌보는 의료행위에 해당된다. 재가서비스는 가사서비스, 아이 및 장애인 돌봄, 가정 내 간병을 포함하고 시설서비스는 노인돌봄과 간병 업무가 주로 해당되며 이를 정리하면 <표 1>과 같다.

돌봄서비스 산업 및 노동의 통계적 범주는 표준산업분류와 표준직업분류 자료를 이용하여 파악할 수 있다. 한국표준산업분류에 따르면 돌봄산업은 한국표준산업분류 소분류 기준 병원 [861], 거주 복지시설 운영업[871], 비거주 복지시설 운영업[872], 가구 내 고용활동[970]이 해당된다.³⁾ 돌봄노동 종사자는 한국표준직업분류 소분류 기준 돌봄 및 보건서비스 종사자[421], 가

2) 여기에는 노인이나 장애인 돌봄 등이 해당되며 간병과 구분하여 기타 돌봄이라는 용어로 표현하였는데 일본에서 사용하는 개호(介護)와 같은 의미라고 이해할 수 있다.

3) [982]자가소비를 위한 가사서비스 활동'은 돌봄 관련 산업에 포함되나, 「지역별 고용조사」 자료에 해당 산업분류의 취업자가 없어 분석에서 제외한다.

사 및 육아도우미[951]가 해당된다. 산업분류에 비해 직업분류가 보다 광범위하다. 그 이유는 돌봄노동 종사자는 여기서 정의한 돌봄서비스 산업 이외의 분야에도 취업하고 있기 때문이다. 이 글에서 다루는 돌봄서비스 산업의 분류 및 돌봄노동의 직업분류는 <표 2>와 <표 3>에 제시되어 있다.

<표 1> 돌봄서비스의 분류

		재가	시설
가사		◎	
간병		◎	◎ (병원, 요양병원)
돌봄	노인, 장애인 등	◎	◎ (요양원/주간보호)
	아이돌봄	◎	◎

자료 : 저자 분류.

<표 2> 돌봄서비스 산업 분류

병원(861)		- 종합병원, 일반병원, 치과병원, 한방병원, 요양병원
사회복지서비스업(87)	거주복지시설 운영업(871)	- 아동복지시설, 장애인복지시설 등과 같이 아동, 장애인, 노령자 및 자립 능력에 제약을 받는 사람을 보호하기 위하여 복지서비스를 제공하는 거주 복지시설을 말한다. - 노인복지시설 운영업, 심신장애인 거주 복지시설 운영업, 기타 거주 복지시설 운영업(아동 및 부녀자 거주 복지시설 운영업 등)
	비거주복지시설 운영업(872)	- 도움이 필요한 사람에게 다양한 사회 지원서비스를 직접 제공하는 비거주 복지시설을 말한다. 이러한 서비스를 정부기관이 수행하는 경우에도 포함한다. - 보육시설 운영업, 기타 비거주 복지서비스업(방문 복지서비스 제공업, 종합복지관 운영업 등)
가구 내 고용활동(970)		- 요리사, 가정부, 세탁부, 보모, 유모, 개인 비서, 집사, 운전사, 정원 관리자, 가정교사 등을 고용한 가구의 활동을 말한다. - 가구 내 고용활동, 가정부, 세탁부, 보모, 유모, 개인비서(가구에 고용된), 개인가사서비스(가정에 고용된), 개인비서(가정에 고용된), 운전사(가정에 고용된), 정원관리사(가구에 고용된)
자가소비를 위한 가사서비스 활동(982)		- 자가 소비를 위한 생활서비스를 생산하는 가사활동을 말한다. 이러한 활동에는 가족 구성원을 위한 요리, 학습 지도, 보호 및 가사 담당자 자신의 생계를 위해 제공하는 기타 서비스를 포함한다. - 자가소비 가사서비스 활동(요리, 학습지도 등)

자료 : 통계청(2021), 「제10차 개정 한국표준산업분류」.

〈표 3〉 돌봄서비스 종사자의 직업 분류

421. 돌봄 및 보건서비스 종사자	4211. 돌봄서비스 종사원
	42111. 요양보호사
	42112. 간병인
	42113. 노인 및 장애인 돌봄서비스 종사원
	4212. 보육 및 교사 보조서비스 종사원
	42121. 보육 관련 시설서비스 종사원
	42122. 교사 교육 보조원
	4219. 기타 돌봄 및 보건서비스 종사원
	42191. 산후조리 종사원
	42192. 치료사 보조원
42199. 그 외 돌봄 및 보건서비스 종사원	
951. 가사 및 육아도우미	9511. 가사도우미
	9512. 육아도우미

자료 : 통계청(2021), 「한국표준직업분류」.

Ⅲ. 돌봄노동 종사자의 고용구조

1. 돌봄노동 종사자 추이

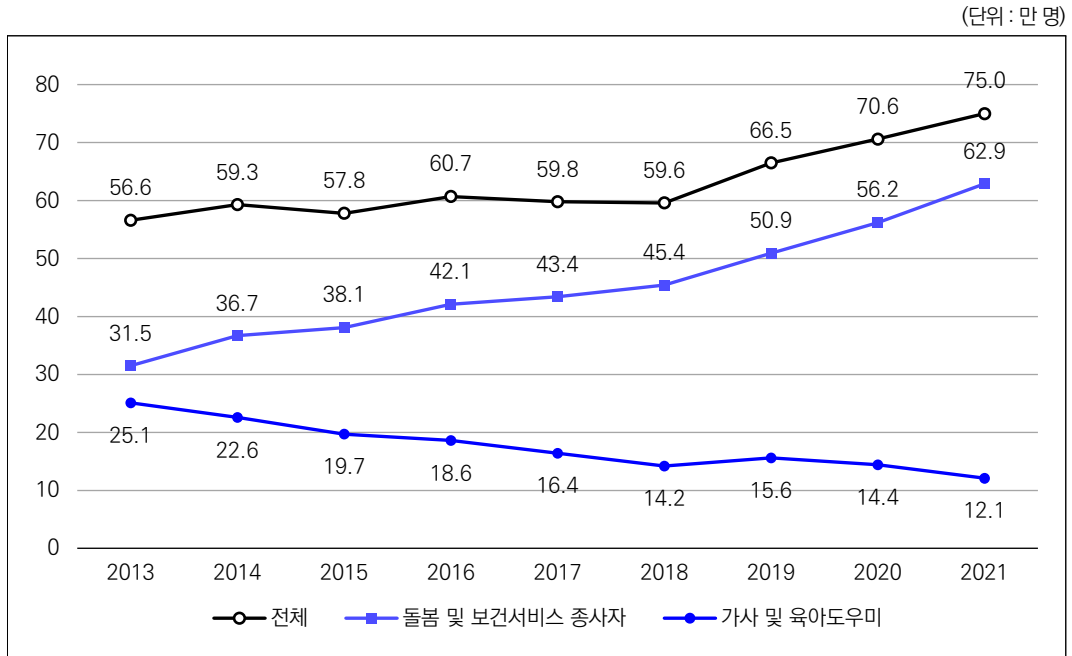
2013~2021년 기간 동안 돌봄노동 종사자는 지속적으로 증가하여 왔다.⁴⁾ 돌봄노동자 수는 2013년 56.6만 명에서 2021년 75만 명으로 늘어나 연평균 3.6%의 증가율을 보이고 있는데 이는 같은 기간 타 직종 종사자의 연평균 증가율 0.8%를 훨씬 상회한다. 2021년 현재 돌봄노동 종사자는 전체 취업자의 2.7%를 차지하고 있다.

이를 세부 직종별로 보면 현저한 차이를 보이고 있는데 돌봄 및 보건서비스 종사자는 증가하는 반면에 가사 및 육아도우미는 감소하는 추세이다. 돌봄 및 보건서비스 종사자는 2013년 31.5만 명에서 2021년 62.9만 명으로 연평균 9.0% 증가하였다. 이에 비해 가사 및 육아도우미는 2013년 25.1만 명에서 2021년 12.1만 명으로 연평균 8.7% 감소하였다. 육아도우미 종사자 수가 감소하는 주된 이유는 출생 아동 수의 감소에 기인하고 있다고 유추하는 것은 어렵지 않을 것이

4) 여기서의 통계는 통계청의 「지역별 고용조사」 자료를 이용하여 분석한 결과이다. 「지역별 고용조사」 자료는 상주 외국인을 포함하여 조사하고 있으나 조사결과에서 외국인 여부를 밝히고 있지 않기 때문에 동 조사 결과를 통해 돌봄 분야에 종사하고 있는 외국인의 노동시장 특성을 분리하여 살펴볼 수는 없다. 그러나 이 통계에서 포착되는 외국인 대부분은 외국국적동포이고 이들은 내국인과 임금 및 근로조건에 차이가 크지 않은 현실을 고려할 때 공식적으로 유입된 돌봄노동시장의 외국인 노동시장 특성은 「지역별 고용조사」 결과에서 제시하는 특성과 큰 차이가 없을 것으로 판단된다.

다. 우리나라 출생 아동 수는 2013년 43만 6,455명(합계출산율 1.19%)에서 2021년 26만 562명으로 감소(합계출산율 0.81%)하였으며 0~4세 아동 수는 2013년 229.4만 명에서 2021년에 153만 명으로 이 기간 동안 76.4만 명이 감소)하였고 이러한 추세가 가까운 시기에 반등되기는 쉽지 않을 전망이다.

[그림 1] 돌봄노동 종사자 규모 추이



자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

<표 4> 돌봄노동 종사자 수 추이

(단위: 만 명, %)

연도	전 체	돌봄노동 종사자		돌봄노동 외 직종	전 직종
		돌봄 및 보건서비스 종사자	가사 및 육아도우미		
2013	56.6 (2.2)	31.5 〈55.6〉	25.1 〈44.4〉	2,523.2 (97.8)	2,579.8 (100.0)
2014	59.3 (2.3)	36.7 〈61.9〉	22.6 〈38.1〉	2,565.4 (97.7)	2,624.7 (100.0)

5) 통계청, 국가통계포털(검색일: 2022. 12. 1).

〈표 4〉의 계속

	전 체	돌봄 및 보건서비스 종사자	가사 및 육아도우미	돌봄노동 외 직종	전 직종
2015	57.8 (2.2)	38.1 〈65.9〉	19.7 〈34.1〉	2,594.1 (97.8)	2,651.9 (100.0)
2016	60.7 (2.3)	42.1 〈69.4〉	18.6 〈30.6〉	2,613.9 (97.7)	2,674.6 (100.0)
2017	59.8 (2.2)	43.4 〈72.6〉	16.4 〈27.4〉	2,642.8 (97.8)	2,702.6 (100.0)
2018	59.6 (2.2)	45.4 〈76.2〉	14.2 〈23.8〉	2,649.4 (97.8)	2,709.0 (100.0)
2019	66.5 (2.4)	50.9 〈76.5〉	15.6 〈23.5〉	2,684.4 (97.6)	2,750.9 (100.0)
2020	70.6 (2.6)	56.2 〈79.6〉	14.4 〈20.4〉	2,638.3 (97.4)	2,708.8 (100.0)
2021	75.0 (2.7)	62.9 〈83.9〉	12.1 〈16.1〉	2,699.1 (97.3)	2,774.1 (100.0)
연평균증가율 (2013~2021)	3.6%	9.0%	-8.7%	0.8%	0.9%

주: 1) () 전 직종 중 해당 직종이 차지하는 비율.

2) 〈 〉 돌봄노동 종사자 중 해당 직종이 차지하는 비율.

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

돌봄노동 종사자의 산업별 분포를 보면 돌봄서비스 관련 산업에 종사하는 돌봄노동 종사자 규모는 증가하는 반면, 타 산업에 종사하는 돌봄노동 종사자 규모는 하락하는 추세이다(표 5 참조). 돌봄 관련 산업 종사자는 2013년 38.8만 명에서 2021년 62.6만 명으로 지속적으로 증가한 데 비해 타 산업 종사자는 2013년 17.8만 명에서 증가 후 감소하여 2021년 12.4만 명 규모로 감소하였다.

돌봄 관련 산업 간 차이도 확대되는 추세이다. 비거주 복지시설 운영업 종사자는 2013년 13.8만 명에서 2021년 41.6만 명으로 연평균 14.8% 증가하였다. 이에 비해 가구 내 고용활동 종사자는 2013년 16.4만 명에서 2021년 7.7만 명으로 연평균 9% 감소하는 특징을 보여주고 있다.

〈표 5〉 돌봄노동 종사자의 산업별 분포

(단위: 만명, %)

	돌봄 관련 산업					타 산업	전 산업
	병원	거주 복지시설 운영업	비거주 복지시설 운영업	가구 내 고용활동			
2013	38.8 (68.5)	2.2 (5.8)	6.4 (16.5)	13.8 (35.5)	16.4 (42.3)	17.8 (31.5)	56.6 (100.0)
2014	36.0 (60.8)	2.8 (7.6)	7.9 (22.0)	15.2 (42.3)	10.1 (28.1)	23.2 (39.2)	59.3 (100.0)
2015	34.6 (59.8)	2.8 (8.1)	8.3 (24.0)	16.7 (48.1)	6.8 (19.8)	23.2 (40.2)	57.8 (100.0)
2016	37.4 (61.6)	3.1 (8.4)	8.6 (23.0)	19.4 (51.8)	6.3 (16.8)	23.3 (38.4)	60.7 (100.0)
2017	39.9 (66.7)	3.2 (8.1)	9.6 (24.1)	21.5 (53.9)	5.6 (14.0)	19.9 (33.3)	59.8 (100.0)
2018	41.8 (70.2)	3.1 (7.5)	8.5 (20.3)	26.2 (62.6)	4.0 (9.6)	17.8 (29.8)	59.6 (100.0)
2019	52.9 (79.5)	2.6 (4.9)	9.5 (18.0)	31.1 (58.8)	9.7 (18.4)	13.7 (20.5)	66.5 (100.0)
2020	57.8 (81.9)	3.0 (5.2)	9.9 (17.1)	34.8 (60.1)	10.2 (17.6)	12.8 (18.1)	70.6 (100.0)
2021	62.6 (83.4)	3.4 (5.4)	10.0 (15.9)	41.6 (66.4)	7.7 (12.3)	12.4 (16.6)	75.0 (100.0)
증가율 (2013~21)	6.2	5.1	5.7	14.8	-9.0	-4.4	3.6

주: 1) () 전 산업 돌봄노동 종사자 중 해당 산업의 돌봄노동 종사자가 차지하는 비율.

2) < > 돌봄 관련 산업에 종사하는 돌봄노동 종사자 중 해당 산업의 돌봄노동 종사자가 차지하는 비율.

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

돌봄노동 종사자의 지역별 분포는 분석기간 동안 안정적인 특징을 보여주고 있다. 〈표 7〉에 서 보듯이 수도권(서울+경기+인천)에 50% 내외가 분포하고, 있으며, 그다음으로 영남권(부산+대구+울산+경북+경남) > 충청권(대전+세종+충북+충남) > 호남권(광주+전북+전남) > 강원+제주 순으로 취업자 분포를 보이고 있다. 돌봄노동 종사자의 수도권 거주 비율은 타 직종과 비슷하거나 다소 낮은 수준을 보이며, 2013년 50.7%에서 2021년 47.8%까지 완만히 하락하는 추세이다.

〈표 6〉 돌봄노동 종사자의 직업 및 산업별 분포

(단위: 만 명, %)

직종	연도	돌봄 관련 산업	돌봄 관련 산업				타 산업	전 산업
			병원	거주복지 시설운영업	비거주 복지시설 운영업	가구 내 고용활동		
돌봄 및 보건 서비스 종사자	2013	21.2 (67.3)	2.2 <10.5>	6.3 <29.9>	12.4 <58.7>	0.2 <0.9>	10.3 (32.7)	31.5 (100.0)
	2014	24.4 (66.4)	2.8 <11.3>	7.9 <32.3>	13.6 <55.7>	0.2 <0.7>	12.3 (33.6)	36.7 (100.0)
	2015	25.9 (68.0)	2.8 <10.9>	8.2 <31.8>	14.8 <57.1>	0.1 <0.3>	12.2 (32.0)	38.1 (100.0)
	2016	29.6 (70.2)	3.1 <10.6>	8.5 <28.9>	17.6 <59.7>	0.2 <0.8>	12.6 (29.8)	42.1 (100.0)
	2017	32.8 (75.4)	3.2 <9.8>	9.6 <29.3>	19.8 <60.4>	0.1 <0.5>	10.7 (24.6)	43.4 (100.0)
	2018	36.2 (79.8)	3.1 <8.6>	8.5 <23.4>	24.5 <67.7>	0.1 <0.3>	9.2 (20.2)	45.4 (100.0)
	2019	41.8 (82.1)	2.6 <6.2>	9.5 <22.7>	29.3 <70.1>	0.4 <1.0>	9.1 (17.9)	50.9 (100.0)
	2020	46.6 (82.8)	3.0 <6.4>	9.9 <21.2>	33.1 <71.2>	0.6 <1.2>	9.6 (17.2)	56.2 (100.0)
	2021	53.5 (85.0)	3.4 <6.3>	9.9 <18.6>	39.8 <74.4>	0.4 <0.7>	9.4 (15.0)	62.9 (100.0)
	가사 및 육아도우미	2013	17.6 (70.1)	0.0 <0.2>	0.1 <0.3>	1.3 <7.5>	16.2 <92.0>	7.5 (29.9)
2014		11.7 (51.7)	0.0 <0.0>	0.0 <0.3>	1.7 <14.3>	10.0 <85.4>	10.9 (48.3)	22.6 (100.0)
2015		8.7 (44.0)	0.0 <0.0>	0.1 <0.7>	1.8 <21.3>	6.8 <78.0>	11.0 (56.0)	19.7 (100.0)
2016		7.8 (42.2)	0.0 <0.0>	0.1 <1.0>	1.7 <21.8>	6.1 <77.2>	10.7 (57.8)	18.6 (100.0)
2017		7.2 (43.7)	0.0 <0.0>	0.0 <0.0>	1.7 <24.2>	5.4 <75.8>	9.2 (56.3)	16.4 (100.0)
2018		5.6 (39.3)	0.0 <0.3>	0.0 <0.4>	1.7 <30.0>	3.9 <69.3>	8.6 (60.7)	14.2 (100.0)
2019		11.1 (70.9)	0.0 <0.0>	0.0 <0.0>	1.8 <16.1>	9.3 <83.9>	4.5 (29.1)	15.6 (100.0)
2020		11.3 (78.3)	0.0 <0.0>	0.0 <0.0>	1.6 <14.5>	9.6 <85.5>	3.1 (21.7)	14.4 (100.0)
2021		9.1 (75.3)	0.0 <0.0>	0.0 <0.2>	1.7 <19.1>	7.3 <80.7>	3.0 (24.7)	12.1 (100.0)

주: 1) () 전 산업 돌봄노동 종사자 중 해당 산업의 돌봄노동 종사자가 차지하는 비율.

2) < > 돌봄 관련 산업에 종사하는 돌봄노동 종사자 중 해당 산업의 돌봄노동 종사자가 차지하는 비율.

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

〈표 7〉 돌봄노동 종사자의 지역별 분포

(단위: 만 명, %, %p)

	돌봄노동 종사자						수도권 비율		
	수도권	영남권	호남권	충청권	강원+제주	전 지역	돌봄 직종 (A)	타 직종 (B)	차이 (=A-B)
2013	33.1 (50.7)	16.8 (25.7)	5.9 (9.0)	6.8 (10.3)	2.8 (4.3)	65.3 (100.0)	50.7	49.7	1.0
2014	34.0 (50.4)	17.1 (25.4)	6.4 (9.5)	6.9 (10.2)	3.0 (4.5)	67.4 (100.0)	50.4	49.5	0.9
2015	27.5 (47.6)	15.1 (26.1)	6.2 (10.7)	6.1 (10.6)	2.9 (4.9)	57.8 (100.0)	47.6	49.6	-1.9
2016	30.2 (49.8)	15.6 (25.7)	6.1 (10.1)	6.2 (10.2)	2.6 (4.3)	60.7 (100.0)	49.8	49.6	0.2
2017	29.6 (49.5)	14.9 (24.9)	6.1 (10.3)	6.4 (10.7)	2.7 (4.5)	59.8 (100.0)	49.5	49.9	-0.3
2018	28.5 (47.8)	15.4 (25.8)	6.4 (10.7)	6.4 (10.7)	3.0 (5.0)	59.6 (100.0)	47.8	49.7	-2.0
2019	31.7 (47.6)	17.5 (26.3)	6.9 (10.4)	7.5 (11.3)	3.0 (4.5)	66.5 (100.0)	47.6	50.1	-2.5
2020	33.7 (47.8)	18.8 (26.6)	7.0 (9.9)	8.2 (11.6)	2.9 (4.1)	70.6 (100.0)	47.8	50.0	-2.2

주: 1) () 안은 전 지역 돌봄노동 종사자 중 해당 지역의 돌봄노동 종사자가 차지하는 비율.

2) 「지역별 고용조사」 원자료 공개 규정상 지역 정보 추가 시 직업분류(KSCO)는 중분류(2-digit) 수준 자료를 제공함. 자료의 한계에 따라, KSCO 소분류 수준 자료에서 ①[KSCO-42] 돌봄·보건 및 개인 생활서비스직 취업자 중 [KSCO-421] 돌봄 및 보건의서비스 종사자의 비율(연도별), ②[KSCO-95] 가사·음식 및 판매 관련 단순노무직 중 [KSCO-951] 가사 및 육아도우미의 비율(연도별)을 산출한 후, 지역별 자료의 KSCO 중분류별 취업자에 ①, ②의 비율을 적용하여 지역별 돌봄노동 종사자 규모를 추정한 결과임. 이에 따라, 여기서의 돌봄노동 종사자 총합은 다른 표의 수치와 일치하지 않음.

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

2. 돌봄노동 종사자의 인구학적 특성

돌봄노동 종사자는 여성 비율이 매우 높은 특성을 보이고 있다(표 8 참조). 타 직종의 여성 비율은 분석기간 동안 41% 내외 수준을 보이는 반면, 돌봄노동 종사자는 분석기간 동안 95% 내외의 매우 높은 여성 비율을 보이고 있다. 또한 성별을 불문하고 종사자가 모두 증가하는 추세를 보이고 있어 돌봄노동에 대한 수요는 남녀 모두에서 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 8〉 돌봄노동 종사자의 성별 분포

(단위 : 만 명, %, %p)

	돌봄노동 종사자			여성 비율		
	남성	여성	전체	돌봄 직종 (A)	타 직종 (B)	차이 (=A-B)
2013	2.3	54.4	56.6	96.0	40.8	55.2
2014	3.1	56.2	59.3	94.8	40.9	53.9
2015	3.1	54.8	57.8	94.7	41.2	53.5
2016	2.7	58.0	60.7	95.6	41.1	54.4
2017	2.8	57.0	59.8	95.3	41.6	53.7
2018	3.4	56.3	59.6	94.4	41.8	52.6
2019	3.5	63.0	66.5	94.8	42.0	52.8
2020	4.1	66.5	70.6	94.2	41.6	52.6
2021	4.3	70.7	75.0	94.2	41.9	52.4

자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

돌봄노동 종사자는 50세 이상 고령 취업자 비율이 높아 고령자 적합직종의 성격을 갖거나 혹은 젊은 층이 기피하는 직종임을 알 수 있다(표 9 참조). 2021년 현재 돌봄노동 종사자의 평균 연령은 56.5세로 타 직종의 46.7세에 비하여 9.8세 높다. 돌봄노동 종사자 중 50세 이상이 차지하는 비율은 2013년 72.1%에서 2021년 79.6%까지 증가하고 있다. 2016년까지는 50대 취업자가 60세 이상 취업자보다 많았으나, 2017년부터 역전되어 2021년 현재 60세 이상 취업자의 비율은 44.4%에 달하고 있다. 59세 이하 돌봄노동 종사자는 2013년 40.3만 명에서 2021년 41.8만 명 규모로 낮은 속도로 증가하는 반면, 60세 이상 돌봄노동 종사자는 2013년 16.3만 명에서 2021년 33.3만 명까지 급속히 증가하고 있다. 돌봄노동 종사자 규모 확대의 대부분은 60세 이상 취업자 증가에 따른 결과라고 볼 수 있다. 이러한 특징은 고령화 시대에 돌봄노동에 대한 수요의 증가이기도 하지만 한편으로는 고령화 시대 여성 고령노동자의 일자리 창출 기반임을 의미한다. 따라서 고령화 시대의 특성을 돌봄노동 수요의 증가라는 측면과 돌봄노동 공급원의 증가라는 양 측면에서 고찰해야 함을 시사한다.

돌봄노동 종사자는 타 직종에 비하여 계약직 비율이 높게 나타나고 있다. 2021년 현재 계약기간이 정해진 근로자 비율은 돌봄노동 종사자 39.2%, 타 직종 16.4%로 22.8%p의 격차가 나타난다. 타 직종 역시 계약기간이 정해진 근로자 비율이 상승하고 있으나, 돌봄노동 종사자는 더욱 빠르게 해당 비율이 상승하여 계약직 비율의 격차는 분석기간 동안 커지고 있음이 특징이다. 특히, 1년 미만의 단기계약 근로자의 규모와 비율이 빠른 속도로 증가(2013년 3.7만 명, 6.4% → 2021년 11.6만 명, 15.5%)하고 있어, 돌봄노동 종사자가 상대적으로 낮은 고용안정성을 보이고 있음을 알 수 있다(표 10 참조).

〈표 9〉 돌봄노동 종사자의 연령별 분포

(단위: 만 명, %, 세)

	돌봄노동 종사자						평균 연령		
	15~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상	전 연령	돌봄 직종 (A)	타 직종 (B)	차이 (=A-B)
2013	1.6 (2.8)	3.5 (6.3)	10.7 (18.8)	24.5 (43.3)	16.3 (28.8)	56.6 (100.0)	53.9	44.5	9.4
2014	1.9 (3.1)	3.0 (5.0)	10.7 (18.1)	25.6 (43.2)	18.1 (30.5)	59.3 (100.0)	54.4	44.7	9.7
2015	2.1 (3.6)	2.7 (4.6)	10.0 (17.3)	23.1 (39.9)	19.9 (34.5)	57.8 (100.0)	55.0	44.8	10.2
2016	2.1 (3.4)	2.9 (4.8)	9.9 (16.3)	23.1 (38.0)	22.7 (37.4)	60.7 (100.0)	55.4	45.1	10.2
2017	2.1 (3.5)	2.1 (3.6)	8.4 (14.1)	23.3 (39.0)	23.8 (39.8)	59.8 (100.0)	56.2	45.4	10.8
2018	2.3 (3.9)	2.9 (4.8)	8.6 (14.4)	21.7 (36.5)	24.1 (40.5)	59.6 (100.0)	55.9	45.7	10.1
2019	2.4 (3.6)	2.7 (4.0)	8.2 (12.4)	24.2 (36.4)	29.0 (43.7)	66.5 (100.0)	56.7	46.0	10.7
2020	2.9 (4.1)	2.7 (3.8)	8.3 (11.8)	25.8 (36.5)	30.9 (43.7)	70.6 (100.0)	56.6	46.6	10.0
2021	2.7 (3.5)	2.8 (3.7)	9.9 (13.2)	26.4 (35.2)	33.3 (44.4)	75.0 (100.0)	56.5	46.7	9.8

주: () 안은 전 연령 돌봄노동 종사자 중 해당 연령대의 돌봄노동 종사자가 차지하는 비율.
 자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

〈표 10〉 돌봄노동 종사자의 계약기간 정함 여부별 분포

(단위: 만 명, %, %p)

	돌봄노동 종사자					계약기간 정해진 근로자 비율		
	계약기간 정함	계약기간 정함		계약기간 정하지 않음	전체	돌봄직종 (A)	타 직종 (B)	차이 (=A-B)
		1년 미만	1년 이상					
2013	13.9 (24.6)	3.7 (6.4)	10.3 (18.2)	42.7 (75.4)	56.6 (100.0)	24.6	11.0	13.6
2014	15.5 (26.1)	3.3 (5.5)	12.2 (20.5)	43.8 (73.9)	59.3 (100.0)	26.1	10.8	15.3

〈표 10〉의 계속

	돌봄노동 종사자					계약기간 정해진 근로자 비율		
	계약기간 정함	계약기간		계약기간 정하지 않음	전체	돌봄직종 (A)	타 직종 (B)	차이 (=A-B)
		1년 미만	1년 이상					
2015	17.8 (30.8)	4.1 (7.1)	13.7 (23.7)	40.0 (69.2)	57.8 (100.0)	30.8	12.5	18.3
2016	16.9 (27.9)	4.6 (7.5)	12.4 (20.4)	43.8 (72.1)	60.7 (100.0)	27.9	11.0	16.9
2017	19.2 (32.1)	5.0 (8.4)	14.1 (23.6)	40.6 (67.9)	59.8 (100.0)	32.1	12.8	19.3
2018	18.3 (30.8)	5.1 (8.6)	13.2 (22.2)	41.3 (69.2)	59.6 (100.0)	30.8	12.4	18.4
2019	23.6 (35.4)	7.5 (11.3)	16.1 (24.2)	42.9 (64.6)	66.5 (100.0)	35.4	15.1	20.4
2020	27.4 (38.8)	9.8 (13.8)	17.6 (25.0)	43.2 (61.2)	70.6 (100.0)	38.8	16.0	22.8
2021	29.4 (39.2)	11.6 (15.5)	17.8 (23.7)	45.6 (60.8)	75.0 (100.0)	39.2	16.4	22.8

주: () 안은 전체 돌봄노동 종사자 중 해당 조건의 돌봄노동 종사자가 차지하는 비율.
 자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

IV. 돌봄노동 종사자의 근로시간 및 임금

1. 돌봄노동 종사자의 근로시간

돌봄노동 종사자는 타 직종에 비하여 상대적으로 짧은 시간 근무하는 특징을 보이고 있다(표 11 참조). 2021년 현재 평균 주간 근무시간을 보면 돌봄노동 종사자는 29.3시간, 타 직종은 38.6시간으로 나타나, 돌봄노동 종사자가 9.3시간 짧다. 돌봄노동 종사자의 평균 주간 근무시간은 2013년 37.1시간, 2021년 29.3시간으로 분석기간 동안 감소하는 추세이다. 주당 18시간 미만으로 일하는 취업자 비율이 매우 높다. 주당 18시간 미만 일하는 취업자 규모는 지속적으로 증가(2013년 4.7만 명 → 2021년 17.4만 명) 추세이며 40시간을 초과하여 근무하는 취업자 규모는 지속적으로 감소(2013년 17.5만 명 → 2021년 7.7만 명) 추세를 보이고 있다.

〈표 11〉 돌봄노동 종사자의 주간 근로시간별 분포

(단위: 만명, %)

	돌봄노동 종사자				평균 주간 근무시간(시간)		
	18시간 미만	18~40시간	40시간 초과	전체	돌봄직종 (A)	타 직종 (B)	차이 (=A-B)
2013	4.7 (8.9)	31.2 (58.3)	17.5 (32.8)	53.5 (100.0)	37.1	44.9	-7.8
2014	7.2 (12.8)	32.7 (57.7)	16.7 (29.5)	56.6 (100.0)	35.7	44.3	-8.6
2015	8.6 (15.7)	32.1 (58.4)	14.2 (25.8)	54.9 (100.0)	34.4	44.1	-9.7
2016	9.6 (16.5)	35.2 (60.6)	13.4 (23.0)	58.1 (100.0)	33.2	43.4	-10.2
2017	10.5 (18.4)	32.9 (57.7)	13.6 (23.9)	57.0 (100.0)	33.7	43.4	-9.8
2018	11.9 (20.7)	34.9 (61.0)	10.5 (18.3)	57.2 (100.0)	31.6	42.0	-10.4
2019	15.0 (23.5)	38.8 (61.0)	9.9 (15.5)	63.7 (100.0)	30.5	41.1	-10.6
2020	15.6 (23.0)	42.6 (63.1)	9.4 (13.9)	67.6 (100.0)	30.3	40.1	-9.8
2021	17.4 (24.2)	46.9 (65.1)	7.7 (10.7)	72.1 (100.0)	29.3	38.6	-9.3

주: 1) () 안은 전체 돌봄노동 종사자 중 해당 근로시간 구간에 속하는 돌봄노동 종사자가 차지하는 비율.

2) 이상치(outlier) 제거를 위하여 연도별 상위-하위 1% 근로시간을 응답한 관측치를 제외하고 산출한 결과임. 이에 따라, 여기서의 돌봄노동 종사자 총합은 다른 표의 수치와 일치하지 않음.

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

2. 돌봄노동 종사자의 임금

돌봄노동 종사자는 타 직종에 비하여 상대적으로 낮은 임금을 보이고 있다. 2021년 현재 돌봄노동 종사자의 월평균 임금은 127만 5,000원으로 타 직종의 264만 9,000원에 비하여 137만 4,000원 낮다. 돌봄노동 종사자의 월평균 임금은 지속적으로 상승하고 있으나, 타 직종과의 격차는 140만 원 내외 수준을 유지하고 있다. 월 100만 원 미만의 저임금 취업자의 비율은 하락하고 있는데, 해당 취업자 규모는 2021년 현재 32.1만 명 규모이다(표 12 참조).

〈표 12〉 돌봄노동 종사자의 월평균 임금별 분포

(단위: 만 명, %)

	돌봄노동 종사자				월평균 임금(만 원)		
	100만 원 미만	100만~200만 원	200만 원 이상	전체	돌봄직종 (A)	타 직종 (B)	차이 (=A-B)
2013	25.5 (52.4)	21.9 (44.9)	1.3 (2.7)	48.7 (100.0)	99.1	232.5	-133.5
2014	27.0 (50.9)	23.8 (44.9)	2.2 (4.2)	53.1 (100.0)	101.0	232.1	-131.1
2015	26.7 (49.9)	24.9 (46.6)	1.9 (3.5)	53.5 (100.0)	99.5	235.0	-135.5
2016	27.4 (48.9)	26.6 (47.5)	2.1 (3.7)	56.0 (100.0)	102.2	242.7	-140.5
2017	25.0 (45.6)	26.2 (47.8)	3.6 (6.6)	54.8 (100.0)	109.1	249.6	-140.5
2018	23.2 (41.8)	27.4 (49.4)	4.9 (8.8)	55.5 (100.0)	115.8	257.5	-141.7
2019	24.6 (38.9)	30.3 (47.9)	8.3 (13.2)	63.1 (100.0)	121.9	264.2	-142.3
2020	24.9 (36.8)	32.0 (47.4)	10.6 (15.7)	67.5 (100.0)	124.3	263.2	-138.8
2021	32.1 (44.0)	34.4 (47.2)	6.4 (8.8)	72.9 (100.0)	127.5	264.9	-137.4

주: 1) () 안은 전체 돌봄노동 종사자 중 해당 월평균 임금 구간에 속하는 돌봄노동 종사자가 차지하는 비율.

2) 이상치(outlier) 제거를 위하여 연도별 상위 및 하위 1% 월평균 임금을 응답한 관측치를 제외하고 산출한 결과임. 이에 따라, 여기서의 돌봄노동 종사자 총합은 다른 표의 수치와 일치하지 않음.

3) 월평균 임금은 연도별 소비자물가지수(한국은행)를 적용하여, 2021년 현재가치로 환산한 금액임.

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

돌봄노동 종사자의 근로시간이 짧기 때문에 월평균 임금수준을 보면 통계적 착시현상이 있을 수 있으므로 시간당 임금을 살펴보도록 하자. 〈표 13〉에서 보듯이 돌봄노동 종사자는 타 직종에 비하여 낮은 시간당 임금을 보이고 있다. 2021년 현재 돌봄노동 종사자의 평균 시간당 임금은 1만 183원으로 타 직종의 1만 6,437원에 비하여 6,254원 낮은 수준이다. 돌봄노동 종사자의 시간당 임금은 지속적으로 상승하지만, 타 직종과의 격차는 6,000원 내외 수준을 유지하고 있다. 전체 돌봄노동 종사자 중 과반이 최저임금 수준의 시간당 임금을 보이고 있으며 최저임금 120% 미만 취업자의 비율은 2013년 53.6%에서 2021년 52.5%까지 매년 50%를 상회하고 있다.

〈표 13〉 돌봄노동 종사자의 시간당 임금 분포

(단위: 만 명, %)

	돌봄노동 종사자				평균 시간당 임금(원)		
	최저임금 미만	최저임금 100~120%	최저임금 120% 이상	전체	돌봄직종 (A)	타 직종 (B)	차이 (=A-B)
2013	14.4 (30.7)	10.7 (22.9)	21.7 (46.3)	46.7 (100.0)	6,429	12,254	-5,825
2014	16.0 (31.5)	11.0 (21.8)	23.7 (46.7)	50.7 (100.0)	6,734	12,411	-5,677
2015	16.6 (32.3)	10.7 (20.9)	24.0 (46.8)	51.4 (100.0)	6,931	12,667	-5,736
2016	19.3 (35.8)	11.7 (21.8)	22.8 (42.4)	53.8 (100.0)	7,298	13,251	-5,953
2017	17.3 (33.0)	12.6 (24.1)	22.5 (42.9)	52.3 (100.0)	7,673	13,601	-5,929
2018	17.0 (31.6)	14.3 (26.6)	22.5 (41.8)	53.7 (100.0)	8,674	14,605	-5,931
2019	19.9 (32.8)	16.8 (27.6)	24.1 (39.6)	60.8 (100.0)	9,410	15,310	-5,900
2020	18.3 (28.4)	17.9 (27.8)	28.3 (43.8)	64.6 (100.0)	9,670	15,667	-5,996
2021	17.3 (24.6)	19.6 (27.9)	33.5 (47.5)	70.4 (100.0)	10,183	16,437	-6,254

- 주: 1) () 안은 전체 돌봄노동 종사자 중 해당 시간당 임금 구간에 속하는 돌봄노동 종사자가 차지하는 비율.
- 2) 이상치(outlier) 제거를 위하여 연도별 상위 및 하위 1% 월평균 임금 및 근로시간을 응답한 관측치를 제외하고 산출한 결과임. 이에 따라, 여기서의 돌봄노동 종사자 총합은 다른 표의 수치와 일치하지 않음.
- 3) 월평균 임금은 연도별 소비자물가지수(한국은행)를 적용하여, 2021년 현재가치로 환산한 금액임.
- 4) '시간당 임금=(월평균 임금)/(주간 근로시간×52/12)'로 산출함.

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

3. 돌봄노동 종사자와 유사직종 간 임금격차

돌봄노동 종사자의 유입 및 유출 현상을 이해하기 위해서는 유사한 집단과의 임금수준에 대한 비교를 통해 파악해 볼 수 있다. 유사한 직종과 비교한 돌봄노동 종사자의 임금수준을 파악하기 위하여, 한국표준직업분류 중분류 수준에서 동일한 직종과의 임금수준을 비교하는 방식을 선택하였다. 이들의 비교집단으로는 ‘(95)가사·음식 및 판매 관련 단순 노무직’에 속하는 ‘(952)음식 관련 단순 종사자’, ‘(953)판매 관련 단순 종사자’로 구성하였다. 〈표 14〉에서 보듯이 근로시

간은 비교집단(100)에 비해 85~89 수준을 보여 상대적으로 낮으나, 시간당 임금의 경우 돌봄 및 보건서비스 종사자는 비교집단에 비해 높은 반면 가사 및 육아도우미는 낮은 수준을 보이고 있다. 이러한 특징으로부터 다음과 같은 시사점이 도출된다. 첫째, 종사하는 업무의 사회적 인식을 볼 때, 돌봄 및 보건서비스 종사자는 비교집단에 비해 사회적 인식이 낮다고 볼 수 없다. 특히 이들 분야가 고령화 시대의 고령 여성노동에 적합한 직종이고 낮은 근로시간을 고려하면 일자리 접근성이 더 높다고 볼 수 있다. 다음으로 가사 및 육아도우미는 통계적으로 지속적으로 감소 추이에 있다.

〈표 14〉 돌봄노동 종사자와 유사 직무 종사의 임금·근로시간 비교

	주당 평균 근로시간(시간)			월평균 임금(만 원)			시간당 임금(원)		
	돌봄 및 보건 서비스	가사 및 육아 도우미	비교 집단	돌봄 및 보건 서비스	가사 및 육아 도우미	비교 집단	돌봄 및 보건 서비스	가사 및 육아 도우미	비교 집단
	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)
2013	36.2	37.3	41.4	107.8	91.6	111.3	6,864	5,671	6,199
2014	34.8	35.8	40.5	108.9	89.3	112.9	7,209	5,761	6,429
2015	33.7	34.8	39.9	104.8	93.8	114.3	7,186	6,213	6,616
2016	33.2	31.7	39.1	108.5	90	119.6	7,545	6,557	7,063
2017	33.4	32.9	39.6	114.8	95.2	128	7,937	6,686	7,458
2018	31.5	31.3	37.6	120	107.2	135.4	8,784	7,899	8,304
2019	30.8	29.4	35.1	129.7	101.1	139.5	9,727	7,939	9,176
2020	30.7	28.2	33.9	131.6	100.1	139.6	9,887	8,194	9,505
2021	29.6	27.5	33.3	133.3	104.5	142.8	10,388	8,756	9,880
비교집단을 100으로 한 돌봄 종사자의 근로시간 및 임금지수									
2013	87.4	90.1	100	96.9	82.3	100	110.7	91.5	100
2014	85.9	88.4	100	96.5	79.1	100	112.1	89.6	100
2015	84.5	87.2	100	91.7	82.1	100	108.6	93.9	100
2016	84.9	81.1	100	90.7	75.3	100	106.8	92.8	100
2017	84.3	83.1	100	89.7	74.4	100	106.4	89.6	100
2018	83.8	83.2	100	88.6	79.2	100	105.8	95.1	100
2019	87.7	83.8	100	93.0	72.5	100	106.0	86.5	100
2020	90.6	83.2	100	94.3	71.7	100	104.0	86.2	100
2021	88.9	82.6	100	93.3	73.2	100	105.1	88.6	100

자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」, 각호를 이용하여 작성.

그러나 육아도우미는 언어습득이나 육아라는 일자리의 성격상 외국인 의존도가 낮을 가능성이 크다. 이런 점에서 내국인 일자리의 질을 높이는 방향을 우선적으로 검토해야 함을 시사한다.

둘째, 돌봄노동에 종사하는 돌봄 및 보건서비스 종사자나 가사 및 육아도우미의 월평균 임금 수준이 일반적인 단순노무인력에 비해 낮다는 사실은 이 분야로의 내국인력 유입뿐만 아니라 외국인력도 유입되기가 쉽지 않음을 시사한다. 이규용 외(2019)의 고용허가제 원자료 분석에 따르면 농어업에 종사하는 외국인 근로자, 특히 여성 근로자의 이탈률이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 근로환경과 낮은 임금수준에 기인하는 바가 크다. 이러한 현상은 이 분야의 외국인력 도입 시에도 재현될 가능성이 크다. 게다가 이 분야의 일자리 불안정성은 고용관리의 어려움을 더 가중시킬 가능성이 크다.⁶⁾

V. 돌봄서비스업의 외국인 인력 공급방안

지금까지 돌봄서비스업 종사자의 노동시장 특성을 살펴보았다. 돌봄 분야의 외국인 인력 도입 필요성이 증대하고 있는 시점에서 도입 필요성에 대한 논의를 벗어나 도입에 따른 영향 및 도입으로 인해 기대되는 효과 등 보다 다양한 측면을 검토할 필요가 있다. 이러한 점을 고려하여 여기서는 돌봄서비스 분야의 외국인 인력공급 방안 시 논의해야 할 쟁점 및 제도 설계방안을 제시하고자 한다.

외국인력 도입 허용 분야의 결정은 다양한 이해주체가 관련되어 있기 때문에 신중히 접근해야 한다. 외국인력 수요, 즉 도입 분야는 매우 민감한 이슈이기 때문에 전문인력 분야든 비전문인력 분야든 외국인력 도입 분야의 결정은 객관성과 당위성을 담보해야 한다. ‘객관성’이란 공개된 지표들 통해 외국인력 공급이 필요한 분야를 도출할 수 있어야 하며, ‘당위성’은 이러한 지표의 선정이 타당하다는 논리적 근거가 제시되어야 함을 의미한다.

여기에는 외국인력 수요자, 내국인 노동공급 가능성, 외국인력 유입에 따른 영향 등을 종합적으로 검토하여 각 이해관계자들의 입장을 충분히 반영하여야 한다. 돌봄서비스업은 이러한 측면 외에 서비스 수혜자의 만족도도 중요하며, 돌봄서비스가 갖는 고유의 특징이 있다. 아이돌봄을 언어능력이 떨어지는 외국인에게 맡길 수 있을 것인가? 외국인 인력이 제공하는 간병이나 돌봄서비스에 대한 서비스 수혜자들의 수용성, 시설간병 종사자의 근로환경 문제, 주택구조나 가구형태를 고려할 때 재가서비스 제공의 현실적 어려움, 돌봄노동 근로시간의 불규칙성 및 이

6) 싱가포르나 대만 사례를 들어 이에 대한 반론이 제기될 수 있으나, 이들 나라와 우리나라의 외국인력 도입 및 관리 체계는 차이가 있고 임금격차 문제도 다르기 때문에 동일한 선상에서 비교하기는 곤란하다.

에 따른 임금 수준을 고려할 때 해당 직무에 대한 외국인의 선호도 등 고려해야 할 요소가 많다. 또한 돌봄서비스는 시장기능에 따른 자원배분의 효율성 관점뿐만 아니라, 시장 실패를 보완하는 정부의 정책개입이 필요하다는 점에서 정부의 복지서비스 정책과의 조응도 필요하다. 이런 점에서 돌봄서비스업의 외국인 인력 공급은 다른 업종과는 논의의 성격을 달리한다.

근무환경이 열악하고 장시간 저임금으로 규정되고 있는 현재의 돌봄노동시장의 근로환경 개선 없이 외국인 인력으로 인력부족을 충당하는 방식은 돌봄노동시장 전체의 임금과 근로여건을 개선시키는 데 제약 요인이 될 가능성이 있다. 유사한 환경에 놓인 일본이나 대만, 홍콩이나 싱가포르의 사례를 언급하지만 좀 더 자세히 보면 이들 나라들은 유사하지만 다른 측면들도 많다. 일본의 경우 개호(介護) 분야 중심이고 가사서비스는 특구에 한해 허용되어 있으며 실제로 도입되어 있는 인력도 전체 외국인 규모에 비해 많지 않다. 대만은 재가돌봄서비스에 초점을 맞추고 있는데 이는 가족돌봄을 시설에 의존하지 않는다는 국민적인 정서에 의거하고 있다. 25만여 명에 이르는 돌봄노동자도 주로 인도네시아 국적에 집중되어 있다. 또한 돌봄서비스의 수혜자 자격요건도 연령(고연령이거나 유아)이나 돌봄 필요성의 요건 등을 정해 두고 있다.⁷⁾ 전통적으로 가사돌봄을 많이 활용하는 싱가포르나 홍콩의 경우 도시국가의 성격 그리고 최저임금제가 작동하지 않거나 별도의 가이드라인을 두어 운영하며 가사서비스 중심의 서비스라는 특징이 있다. 이러한 상황들은 우리와 유사하기도 하고 차이점도 있다.

고령인구의 증가, 돌봄 분야의 주요 노동공급원인 외국국적동포의 고령화 등을 고려할 때 로봇 활용도를 높인다고 하더라도 돌봄서비스 분야의 외국인 수요는 증가할 수밖에 없을 것이다. 그러나 저렴한 비용으로 이 분야의 외국인 인력을 활용하자는 논의는 현실적으로 설득력을 갖기가 쉽지 않다. 고용허가제 원자료를 분석한 이규용 외(2019)의 연구에 따르면 농업에 종사하는 외국인 근로자, 특히 여성 근로자의 이탈률이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 근로환경과 낮은 임금수준에 기인하는 바가 크다. 이러한 현상은 돌봄서비스 분야의 외국인 인력 도입 시에도 재현될 가능성이 있다. 게다가 이 분야의 일자리 불안정성은 고용관리의 어려움을 가중시킬 가능성이 크다.

돌봄노동의 구매자의 관점에서 보면 저렴한 비용도 중요하지만 양질의 서비스를 안정적으로 제공받을 수 있을지도 중요하다. 아이돌봄서비스의 사각지대를 해소하려는 보다 적극적인 정책 방안을 모색할 수는 없는 것일까? 서비스 부족 문제를 값싼 외국인 노동력 공급이라는 실현 가능성이 낮은 논쟁으로 만드는 것이 바람직한가? 이러한 문제제기에 우리는 보다 많은 관심을 가질 필요가 있다.

또한 고령인구가 빠르게 증가하고 있는 현 시점에서 ‘존엄한 노년기’에 대한 고민도 필요하

7) 이 내용은 연구자가 2022년 11~12월 두 나라에 출장을 다녀온 결과이다.

다. 인생의 마지막 여정을 어디서 어떻게 보내야 할 것인지에 대해 진지하게 검토할 필요가 있다. 가족의 입장에서 보면 시설을 선호하겠으나 현재의 시점에서 미래의 자신이 직면하게 될 상황이라고 상상해 보면 그러한 선택을 쉽게 할 수 있을까? 어쩔 수 없이 받아들여야 하는 것인지 아니면 여건이 달라진다면 다른 선택을 할 수도 있지 않을까? 이를 개선시켜 나갈 필요는 없을까?

이러한 쟁점들이 검토되고 향후 제도 개선방안으로 이어진다는 것을 전제로 하여 돌봄서비스 분야의 외국인 인력 도입을 검토함에 있어 고려해야 할 과제를 크게 두 가지로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 어떤 돌봄서비스 분야에 외국인 인력의 문호를 개방할 것인가이다. 이 글에서는 돌봄노동을 크게 가사, 간병, 돌봄(노인 장애인 돌봄과 아이돌봄)으로 구분하였는데, 최근의 돌봄분야의 외국인 인력 활용 논의는 주로 가사와 아이돌봄을 결합한 서비스 수요로 볼 수 있다. 이 서비스는 특성상 재가서비스가 주를 이루고 있는데 이 경우 고용계약의 주체를 누구로 할 것인가에 따라 제도의 운영 성격이 달라진다. 개별 사용주가 고용계약의 주체가 될 경우 근로기준법 적용 대상이 아니기 때문에 최저임금제의 적용을 받지 않는다. 그렇다고 해서 개별 사용주가 임의로 임금 및 근로조건을 설정하도록 할 경우 노동시장이 교란될 가능성이 크다. 이런 점에서 대만 등에서 실시하고 있는 바와 같이 적정 수준의 임금 가이드라인의 설정, 직무의 범위, 표준근로시간의 설정 등 고용관계를 둘러싼 제반 규정들을 마련할 필요가 있다.

개별 사용주와 근로자 간 고용계약이 아닌 파견이나 근로자 공급방식의 제도를 운영할 경우에는 당연히 가사근로자법(가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률)의 적용을 받도록 한다. 이 경우 외국인 근로자의 고용주체의 문제는 해결되지만 다양한 형태의 근무체계에 따른 고용관리의 어려움은 여전히 남는다. 가사서비스에 종사하게 될 외국인 인력들의 대부분은 풀타임 근무를 원할 가능성이 큰데 이에 대한 수요를 충족할 수 있을지, 만일 풀타임 근무방식이 어려울 경우 풀타임에 준하는 형태의 일자리를 채워줄 수 있을 것인가에 대해서도 생각해 봐야 한다. 근무시간과 근무일을 자유롭게 선택하는 내국인 종사자에 비해 외국인은 안정적인 일자리를 원하기 때문에 외국인 일자리 수요를 충족시켜 주기 위해 내국인 일자리가 침해되는 상황이 발생할 우려가 없는지도 살펴보아야 한다.

한편 고용주체와 관계없이 서비스 제공자가 입주하여 서비스를 제공할 것인지 아니면 출퇴근 방식으로 할 것인지도 쟁점이다. 입주할 경우 거주공간의 제공, 업무의 범위와 근로시간의 설정 등을 어떻게 할 것인지, 그리고 숙식비 제공은 어떻게 할 것인지에 대해 관련 규정을 만들 필요가 있다. 입주방식이 아닐 경우 가사서비스 제공자의 숙식비를 누가 부담할 것인지도 논의 대상이다.

시험사업을 검토할 경우 이러한 이슈를 면밀히 검토해야 할 것이다. 시험사업의 특성을 고려

할 때 파견이나 근로자 공급제도를 우선적으로 검토하는 것이 바람직할 것으로 생각되며 외국인 돌봄서비스에 대한 수요가 많아지게 되면 개별 고용계약 형태도 가능한 방식으로 확대해 나갈 필요가 있다. 물론 이 경우에도 임금이나 근로조건 등에 관한 표준가이드라인을 만들어 운영하여야 할 것이다.

둘째, 재가돌봄서비스의 기반 구축이다. 돌봄이 필요한 장애를 갖고 있거나 노인돌봄의 경우 상당수는 간병에 준하는 도움을 필요로 하는데 이러한 돌봄을 재가서비스 형태로 공급을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 노인돌봄의 시설화와 병원화 확대가 바람직할 것인지에 대한 검토도 필요하다. 돌봄 당사자의 입장에서 보면 돌봄서비스 종사자나 가족, 지역사회 구성원 중 누군가의 보살핌을 결합하는 형태로 재가서비스를 수혜 받는 것을 희망하지 않을까 생각된다. 이를 위해 지역사회, 보건소, 지역병원 등과 연계된 재가돌봄서비스의 확대방안을 모색하고 이러한 인력수요를 충족시키기 위한 외국인 인력 도입체계를 모색해 볼 필요가 있다. 재가서비스의 경우 높은 비용이 문제가 될 수 있기 때문에 서비스 수혜 대상 및 가구의 특성을 고려하여 사회적 지원이 필요한 경우 비용의 일부를 정부가 지원해 주는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이를 위해 돌봄서비스 수혜자의 자격 등에 대한 기준을 마련하고 점수제를 통해 각 수혜자 유형에 따른 서비스 공급형태를 다양화하여 서비스 접근성을 높이도록 한다.

대만이나 싱가포르와 같이 민간인력중개회사가 외국인 근로자의 고용관리에 개입해 있는 것과 달리, 정부 주도의 외국인 인력 도입을 운영하고 있는 우리나라의 경우 재가서비스를 제공하는 돌봄노동자에 대한 고용관리나 사용자(또는 서비스 수혜자)에 대한 지원은 여의치 않을 가능성이 크다. 이런 점에서 서비스 종사자의 권익보호 및 서비스 수혜자의 애로사항 해소나 고용관리의 어려움을 지원하기 위한 기능을 구축할 필요가 있으며 이에 대한 비용은 수익자가 부담하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이상의 논의를 정리해보면 이 글의 핵심적인 결론은 다음과 같다. 돌봄서비스를 필요로 하는 서비스 수혜자의 접근성을 높여 이들이 양질의 필요한 서비스를 제공받을 수 있도록 하고, 내외국인을 막론하고 이 분야 종사자들은 근로자로서의 권익을 보호받으며 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 관련 제도를 개선해 나가야 한다는 점이다. 이러한 논의가 제대로 이루어지지 않은 채 성급하게 제도를 추진할 경우 결과적으로 돌봄서비스 수혜자에게 제공되는 서비스 질을 담보하기가 쉽지 않을 것이다. **KL**

[참고문헌]

김유휘 · 이정은 · 안수란 · 박고은 · 전지혜 · 손인서(2021), 『돌봄서비스의 외국인 종사자에 관

한 기초연구』, 한국보건사회연구원.

박민정 · 최서리 · 이윤경(2020), 『고령화 시대 노인돌봄서비스 제고를 위한 이민정책의 과제』, 이민정책연구원.

스티븐 카슬 · 마크 J. 밀러(지음), 한국이민학회(옮김)(2013), 『이주의 시대』, 일조각.

이규용 · 김현미 · 김철효 · 주수인(2019), 『외국인 비합법 노동시장 연구』, 한국노동연구원.

이규용 · 양난주 · 조혁진 · 주수인(2022), 『돌봄서비스업 외국인 노동시장 연구』, 한국노동연구원.

통계청, 「지역별 고용조사」, 각호.