KLI 한국노동연구원

KLI 고용·노동 리포트

Korea Labor Institute

2013. 5. 31 | 통권 제41호(2013-05) |

돌봄노동자의 근로조건과 정책과제*

[요 약]

- 우리나라에서 돌봄서비스 분야는 다른 어떤 분야보다도 중요한 고용창출 영역이지만 직접 돌봄서비스를 제공하는 보조적 업무를 담당하는 돌봄노동자들의 임금수준이 낮고, 근속이나 경력에 대한 보상이 이루어지지 않는다는 문제가 제기되고 있음.
- 특히 하위 돌봄직업에 종사하는 의료 · 복지서비스직과 가사 · 육아도우미의 경우 대부분 여성이고 평균연령이 50세 이상으로 중고령층이 대다수를 차지할 뿐만 아니라 근속과 경력이 매우 짧아서 중고령 여성의 막다른 일자리 성격이 강함.
- 돌봄노동자들의 낮은 임금은 낮은 시간당 임금과 짧은 근로시간 모두에 기인함. 따라서 이들의 근로조건을 개선하기 위해서는 시간당 임금을 높이는 것과 함께 적정한 근로시간을 확보하는 것이 필요함.
- 돌봄노동자들 가운데 가장 사회적 보호로부터 취약한 가사노동자의 경우 근로기준법 적용 및 사회보험 가입 등 기본적인 노동권과 사회보장권을 보장하는 접근이 필요하며, 이를 위해서도 공식적인 고용관계를 형성하기 위한 정책이 마련되어야 함.
- 대인서비스인 돌봄서비스는 외부성과 정보의 비대칭성의 문제를 갖고 있기 때문에 공공사회서비스를 늘리고, 공공부문과 사회적 경제주체의 고용주로서의 역할을 강화함으로써 돌봄서비스 부문의 시장구조를 정상화하는 것도 근로조건 개선에 기여할 수 있음.
- 돌봄노동의 질을 높이기 위한 궁극적인 개선방향은 돌봄서비스에 숙련자격 기준을 만들고 경력경로를 개발함으로써 이 일자리를 전문직업으로 발전시키는 것임.

---

* 이 글은 2012년 12월 본원에서 발간한 황덕순 외(2012), 『사회서비스 산업 노동시장 분석 : 돌봄서비스를 중심으로』의 제2장과 제11장의 정책과제 부분을 요약 · 수정한 것임.

문제제기

■ 앞으로 우리나라에서 돌봄서비스 분야는 다른 어떤 분야보다도 중요한 고용창출 영역임. 그러나 돌봄노동시장의 문제와 관련해서 국제적으로 이미 잘 알려져 있는 여러가지 정형화된 문제들이 우리나라에서도 나타남.

– 직접 돌봄서비스를 제공하는 보조적 업무를 담당하는 노동자들의 임금수준이 낮고, 근속이나 경력에 대한 보상이 이루어지지 않는다는 것 등이 대표적임.

■ 이 글에서는 통계청의 지역별 고용조사를 이용하여 우리나라 돌봄서비스 노동자들의 규모와 근로조건, 노동시장의 특징에 대해서 구체적으로 살펴보고 근로조건 개선을 위한 정책과제를 살펴봄.

– 본 연구에서 초점을 맞추는 것은 의료·복지서비스직(직업소분류 421)과 가사·육아도우미(직업소분류 951)로 분류된 노동자들임. 돌봄서비스 노동자를 구성하는 상위직업군과의 차이를 비교하기 위해 사회복지관련전문직(직업소분류 247 이하 사회복지전문직), 유치원교사(직업소분류 253)를 비교대상으로 같이 분석함.

– 위의 네 직종은 보건의료 전문직과 초등학교 교사 이상의 교육관련 전문직을 제외하면 대부분의 사회서비스 종사자를 포괄함.

돌봄서비스 취업자의 고용규모와 산업·성별 분포

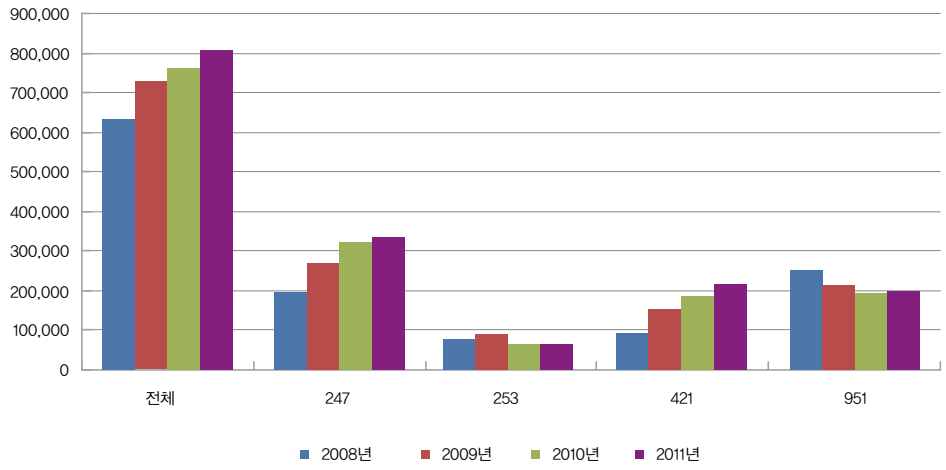
■ 본 연구에서 다루는 돌봄서비스 직업의 고용규모는 2008년 3분기에 63만 3천 명(전체 취업자 대비 2.7%)에서 꾸준히 늘어나서 2011년 3분기에 80만 8천 명(전체 취업자 대비 3.3%)에 이름(그림 1).

– 직업별로는 고용규모 추이에 차이를 보임. 사회복지전문직과 의료·복지서비스직은 꾸준히 늘어나고 있는 반면, 유치원교사와 가사·육아도우미는 줄어들고 있음.

■ 돌봄서비스 취업자의 산업별 분포를 보면 직업별로 차이가 매우 큼.

– 사회복지전문직의 대다수는 사회복지서비스

[그림 1] 사회서비스 직업 고용규모 추이(2008~2011년)



자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 각 연도 3분기.

업(83.3%)에 취업하고 있으며 유치원교사는 대부분 교육서비스업(97.8%)에서 일함.

- 의료·복지서비스직의 경우 사회복지서비스업 종사자가 70.2%를 차지하며, 11.7%가 보건업, 9.1%가 기타개인서비스업, 6.1%가 사업지원서비스업에서 일함. 기타개인서비스업에 간병업이 속해 있고, 인력파견이 사업지원서비스업에 속한다는 점이 반영되어 있는 것으로 해석됨.
- 가사·육아도우미의 경우 가사근로종사자가 81.0%를 차지하며 이 외에 사회복지서비스업에서 7.1%, 사업지원서비스업에서 6.7%가 일함.
- 가사근로 이외에도 가사·육아도우미가 취업한 것으로 조사된 이유는 보육시설이 사회복지서비스업에 속하고, 인력파견업이 사업지원서비스업에 속해 있다는 점 때문으로 해석됨.

■ 돌봄서비스 취업자의 종사상지위별 분포를 살펴보면 직업별로 돌봄서비스 취업자의 종사상지위와 성별 분포에 커다란 차이가 있음(표 2).

- 상위직업에 속하는 사회복지전문직과 유치원교사는 상용직의 비중이 높은 반면, 하위직업인 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 임시직·일용직의 비중이 높음.
- 사회복지전문직의 전체 여성비중은 85.9%로 비교대상 네 직종 가운데 가장 낮은 반면, 유치원교사의 경우 여성 비중이 99.1%로 압도적으로 다수가 여성임.
- 의료·복지서비스직의 여성 비율은 93.0%로 사회복지전문직 다음으로 남성이 많이 포함되어 있음.

〈표 1〉 돌봄서비스 취업자의 산업별 분포(2010년 3분기)

(단위:천 명, %)

	사업지원	공공행정	교육	보건	사회복지	기타개인	가사근로	전 체
사회복지전문직	6.2	3.1	5.8	1.5	83.3	0.1	–	298 (100.0)
유치원교사	–	–	97.8	–	2.2	–	–	57 (100.0)
의료·복지서비스직	6.1	1.9	0.6	11.7	70.2	9.1	0.4	171 (100.0)
가사·육아도우미	6.7	1.7	1.4	0.1	7.1	2.0	81.0	167 (100.0)

주: 위의 네 직종 종사자들은 위의 산업에 대부분 분포하고 있으며, 돌봄서비스 산업에 속한다고 보기 어려운 다른 산업에 종사하는 2~3%는 분석에서 제외함.

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 2010년 3분기.

〈표 2〉 돌봄서비스 취업자의 종사상지위별 분포와 여성 취업자 비율

(단위:%)

	종사상지위별 취업자 분포				종사상지위별 여성 취업자 비율			
	사회복지 전문직	유치원 교사	의료·복지 서비스직	가사·육아 도우미	사회복지 전문직	유치원 교사	의료·복지 서비스직	가사·육아 도우미
상용근로자	69.5	88.5	38.5	4.1	86.6	99.0	92.5	99.7
임시근로자	16.7	10.1	46.0	34.3	93.3	100.0	94.4	99.0
일용근로자	0.2	–	13.0	27.1	96.3	–	91.7	98.7
고용주	11.0	0.9	0.8	0.6	79.0	90.5	48.7	97.4
자영자	2.1	0.4	1.7	33.4	38.3	100.0	93.8	97.9
무급가족종사자	0.5	–	0.2	0.6	82.3	–	100.0	80.2
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	85.9	99.1	93.0	98.5

자료: 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 2010년 3분기.

– 가사 · 육아도우미의 경우 여성의 비중이 98.5%로 대다수가 여성이며, 규모가 미미한 무급가족종사자를 제외하고는 모든 종사상지위에서 여성의 비중이 90%를 넘는 것으로 나타남.

여성 돌봄노동자의 연령 · 경력 · 근속기간

■ 사회서비스 산업의 경우 여성의 비중이 압도적으로 높기 때문에 여성 임금노동자에 초점을 맞추어 노동력 구성의 특징과 근로조건에 대해서 살펴봄.

– 〈표 3〉에는 돌봄노동자와 전체 여성노동자의 인적특성 및 근로조건 관련 지표들이 종사상지위별로 하나의 표로 정리되어 있음.

■ 돌봄서비스에 종사하는 여성노동자의 직업별 평균연령을 보면 상위직업과 하위직업 사이에 매우 큰 차이가 있음.

– 가사·육아도우미의 경우 평균연령이 53.2세에 이르며 이어서 의료·복지서비스직이 50.1세로 두 직업의 평균연령이 50세 이상임.

– 반면 상위직업인 사회복지전문직과 유치원교사의 경우 평균연령이 각각 34.6세와 29.7세로 매우 낮음.

– 세부적으로 살펴보면 사회복지전문직의 경우 상용직보다 임시직과 일용직의 평균연령이 더 높음. 이는 이 분야에서 상용직은 청년층을 대상으로 공식적인 채용절차를 거치는 반면, 임시직과 일용직은 그렇지 않음을 시사해 줌.

〈표 3〉 전체 여성근로자의 고용관련 특성과 근로조건

(단위 : 세, 년, 만 원, 원, 시간, %)

직업	종사장지위	평균연령	평균근속	평균경력	월평균 임금	시간당 임금	평소 주당 근로시간	30시간 미만 비중
여성 전체	상용	36.5	5.3	6.6	180.7	9,481.0	44.9	2.0
	임시	42.0	2.2	3.6	107.2	6,663.9	41.1	19.5
	일용	46.9	1.7	4.3	70.4	5,032.7	35.8	35.8
	전체	39.3	4.0	5.4	146.5	8,140.8	42.8	10.9
사회복지 전문직	상용	34.0	3.2	4.8	136.3	7,136.1	44.6	1.3
	임시	36.7	1.5	3.1	95.9	6,538.4	37.7	20.9
	전체	34.6	2.9	4.5	127.7	7,011.1	43.1	5.4
유치원 교사	상용	29.6	4.0	5.4	158.4	8,305.9	45.9	0.9
	임시	30.6	1.3	2.8	119.4	7,009.0	37.9	13.8
	전체	29.7	3.7	5.1	154.3	8,179.6	45.1	2.2
의료 · 복지 서비스직	상용	48.6	2.3	2.9	104.7	5,945.1	42.7	16.6
	임시	50.8	1.5	2.0	76.8	5,421.4	35.3	41.7
	일용	51.9	0.9	2.1	75.9	5,114.4	38.6	45.1
	전체	50.1	1.7	2.4	87.6	5,586.9	38.6	32.3
가사 · 육아 도우미	상용	45.7	2.4	2.8	111.3	7,089.6	41.5	17.6
	임시	55.7	2.1	3.3	71.9	4,632.5	38.4	29.3
	일용	51.2	2.3	4.6	77.4	6,100.5	33.0	42.9
	전체	53.2	2.2	3.8	76.6	5,395.3	36.4	34.2

주 : 직업별로 해당 종사상지위의 고용규모가 0.5% 이내로 적은 경우는 제외하고 표시함.
자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 2010년 3분기.

– 또 다른 상위직업군인 유치원교사의 경우 평균연령이 20대임. 고용규모가 늘어나지 않고 있는 분야라는 점을 고려하면 학교졸업, 혹은 자격취득과 함께 청년기에 취업했다가 이후 결혼하거나 출산·육아 시기에 노동시장에서 퇴장하는 경우가 많다는 점을 시사해 줌.

– 하위직업군에 속하는 의료·복지서비스직의 경우 중고령층이 대다수를 차지하며 종사상지위별로는 다른 직업과 마찬가지로 상용직에 비해 임시직과 일용직의 평균연령이 더 높음.

– 가사·육아도우미의 경우 네 직종 가운데 가장 평균연령이 높음. 특히 임시직의 경우 평균연령이 55.7세에 이르고, 일용직보다도 평균연령이 더 높음.

■ 하위직업의 평균연령이 상위직업보다 현저히 낮은 것과는 반대로 하위직업에 종사한 경력기간과 근속기간은 상위직업보다 더 짧음.

– 평균연령이 가장 낮은 유치원교사의 경우 평균경력과 근속기간이 가장 길고, 사회복지전문직이 그 다음을 차지함.

– 하위직업 가운데는 가사 · 육아도우미가 의료 · 복지서비스직보다 평균경력 및 근속기간이 더 긴 것으로 나타남.

– 사회복지전문직이나 의료·복지서비스직의 평균근속과 경력이 짧은 것은 고용이 다른 직업보다 최근에 더 빠르게 늘어나고 있는 현상과도 관련되어 있음. 새로운 인력이 들어오면서 평균경력이나 평균근속이 고용규모에 큰 변화가 없는 다른 직업보다 평균경력과 근속이 짧게 나타나는 것임.

– 의료·복지서비스직이나 가사·육아도우미의 연령과 경력, 근속기간을 비교해 보면 하위직업 종사자의 경우 오랫동안 이 직업에 종사했다기보다는 다른 일자리에 있었거나 노동시장에서 은퇴했다가 다시 노동시장에 진입하고 있다는 점을 알 수 있음. 이는 이 분야의 일자리가 중고령 여성에게 막다른 일자리의 성격이 강하다는 점을 시사해 줌.

■ 근속과 경력기간이 종사상지위에 따라 다른 양상을 보임. 모든 직업에서 상용직의 근속기간이 다른 종사상지위의 근로자보다 길지만 경력은 일용직이 더 긴 경우도 있음.

– 특히 사회복지전문직과 가사 · 육아도우미의 경우 일용직이 상용직이나 임시직보다 더 경력기간이 상당히 긴 것으로 나타남. 의료 · 복지서비스직에서도 임시직보다 일용직의 경력기간이 더 길게 나타남.

– 이는 유치원교사를 제외한 다른 돌봄사회서비스업 종사자 내부에서 일용직의 형식으로 장기간 종사하는 불안정한 고용층이 형성되어 있음을 보여줌.

■ 사회서비스직 내부의 차이에도 불구하고, 여성 돌봄노동자의 경력이나 근속기간은 전체 여성 근로자에 비해 짧은 것으로 나타남(표 3).

– 평균연령은 전체 여성근로자에 비해 사회복지전문직과 유치원교사는 적은 반면 의료 · 복지서비스직과 가사 · 육아도우미는 훨씬 높음.

여성 돌봄노동자의 임금과 근로시간

■ 돌봄서비스 노동자의 낮은 근로조건은 임금수준에서 단적으로 드러남.

– 〈표 3〉에서 가장 임금수준이 높은 유치원교

사의 월평균 임금은 154만 원이고, 사회복지 전문직의 월평균 임금도 127만 원에 불과함. 의료·복지서비스직의 월평균 임금은 87만 원이고, 가사·육아도우미의 경우 76만 원임.

- 전체 여성노동자의 월평균 임금이 146만 원이라는 점에 비추어 보면, 본 연구에서 다루는 돌봄서비스 직업 가운데 상위직업군에 속하는 사회복지전문직도 여성노동자 전체 평균임금에 한참 미치지 못하는 임금을 받음.

■ 월평균 임금은 시간당 임금과 근로시간에 의해 결정됨.

- 시간당 임금을 살펴보면 월평균 임금과 마찬가지로 유치원교사, 사회복지전문직, 의료 · 복지서비스직, 가사 · 육아도우미의 순으로 높음.
- 시간당 임금이 높은 직업이 평균근로시간도 더 길게 나타남. 종사상지위별로 세분화해서 각 직업을 살펴보면 차이가 있지만, 돌봄노동자 전체를 큰 틀에서 보면 시간당 임금과 근로시간 모두 직업별 월수입의 차이를 초래하는 요인이라고 평가할 수 있음.
- 같은 직업 내에서도 종사상지위별 상황을 보면 상용직이 임시직보다 시간당 임금도 높고, 평소근로시간도 길게 나타남.

■ 낮은 시간당 임금뿐만 아니라 짧은 근로시간이 돌봄서비스 산업 종사자의 낮은 소득수준에 크게 기여한다는 점은 이 산업의 근로조건 개선을 위한 과제가 복합적이라는 점을 의미함.

- 산업별로 차이가 있지만 짧은 근로시간의 문제는 하위직업에 집중되어 있음.
- 30시간 미만 근로자의 비중이 사회복지전문직은 5.4%, 유치원교사의 경우 2.2%에 불과한 반면, 의료·복지서비스직은 32.3%, 가사·육아도우미의 경우 34.2%에 이름.
- 임시직과 일용직의 비중이 높다는 점도 두 하위직업의 문제를 더 악화시키는 요인임. 직업별로 편차는 있지만 상용직에 비해 임시직과 일용직에서 30시간 미만 근로자의 비중이 상용직보다 매우 높음.
- 〈표 3〉에서 전체 여성노동자와 비교해 보더라도 의료 · 복지서비스직과 가사 · 육아도우미의 경우 평균근로시간이 현저히 짧고 30시간 미만 근로자의 비중이 매우 높음.

■ 임금수준이 낮을 뿐만 아니라 노동시장에서 경력이나 근속에 대해 보상이 이루어지지 않는다는 점도 하위 돌봄서비스 직업의 임금이 낮은 요인 가운데 하나임. [그림 2]는 직업별로 경력기간별 시간당 임금의 추이를 보여줌.

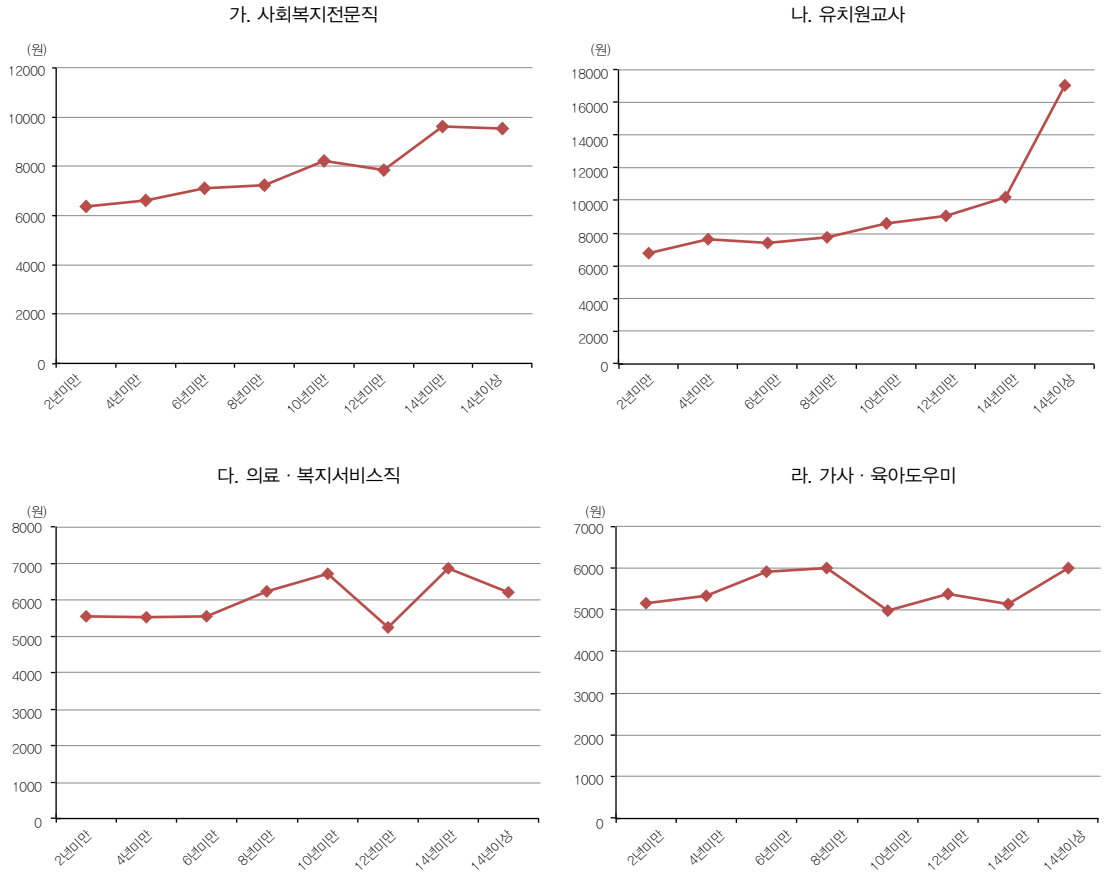
- 사회복지전문직이나 유치원교사의 경우 경력기간이 길어질수록 시간당 임금이 높아지는 반면, 의료 · 복지서비스직은 6천 원, 가사 · 육아도우미는 5천5백 원 내외에 머물고 있음.

돌봄서비스 노동자의 근로조건 개선을 위한 정책 과제

■ 돌봄노동자 가운데 가장 근로조건이 열악하고 노동자로서의 보호로부터 배제되어 있는 집단은 가사 · 육아도우미로 대다수를 차지함. 이들의 경우 근로기준법의 적용 및 사회보험 가입 대상으로의 확대 등 기본적인 권리를 보장하는 것이 우선적인 과제임.

- 가사노동자를 노동자로서 보호하기 위해서는 이들이 공식적인 고용관계를 형성하도록 하는 것이 필요함.

[그림 2] 돌봄서비스 노동자의 경력기간별 시간당 임금 추이



자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 2010년 3분기.

■ 공공사회서비스를 확대하는 것이 고용관계의 공식화와 근로조건 개선에 기여할 수 있음.

– 아동돌봄과 노인돌봄에서 공적으로 재원이 조달되는 공공사회서비스가 빠르게 확대되면서 이 일자리들이 보상수준은 높지 않지만, 최저한도의 근로조건이 어느 정도 지켜지면서 사회보험의 보호를 받을 수 있는 일자리가 됨.

– 공공서비스 확대와 함께 이들을 공공부문에서 직접 고용하는 정책을 병행할 필요가 있음. 돌봄서비스는 사람들 사이의 상호작용을 동반하는 사회서비스로서 외부성과 정보의 비대칭성 때문에 공공재의 성격을 갖게 됨. 이러한 문제를 해결하기 위한 전형적인 접근은 공공이 서비스를 제공하는 것임.

– 공공부문의 역할을 강화하는 것과 함께, 사회적 기업을 중심으로 사회적 경제주체의 역할을 활성화하는 것도 중요한 대안임.

■ 공식적인 고용관계 형성과 공적인 사회서비스를 확대하는 것만으로는 근로조건을 개선하는 충분조건이 될 수 없음.

– 유럽의 여러 나라에서는 돌봄노동자들의 근로조건을 결정하는 데 단체협약이 매우 중요한 역할을 수행함. 노동조합의 역할이 비교적 약한 영국의 경우조차 단체협약을 통

해 보호되는 공공부문이 독립부문(민간 영리와 비영리 포함)보다 더 나은 근로조건을 제공함.

- 우리나라의 경우 노동조합과 단체협약은 돌봄노동시장의 근로조건 결정에서 아무런 영향력이 없음. 조직률이 너무 낮을 뿐만 아니라, 기업별로 단체교섭이 이루어지지 않기 때문임.
- 공공부문과 사회적경제부문의 역할을 확대할 경우 노동권 보호 측면에서도 진일보할 가능성이 높음. 공공부문의 경우 선량한 사용자(good employer)로서의 역할모델을 수행할 수 있고, 사회적 경제 부문은 기본적인 속성상 노동자들이 기관의 운영주체로 참여하는 민주적 의사결정을 전제하기 때문임.

■ 돌봄노동을 전문직업화(professionalization)하는 것이 궁극적인 정책과제임. 전문직업화는 숙련자격 기준을 만들고 경력경로를 개발함으로써 더 나은 일자리로의 발전시키는 것을 지향함.

- 외국에서 전문직업화가 중요한 화두로 등장한 데에는 돌봄노동자를 구하기 어렵고, 채용하더라도 이직이 빈번하기 때문임. 우리의 경우에도 고령화가 빠르게 진행되고 돌봄서비스 수요도 그와 더불어 늘어날 것으로 예상된다는 점을 고려하면 전문직업화를 지향한 정책이 곧 필요하게 될 것임.
- 돌봄서비스 일자리를 저임금·저숙련 일자리에서 경력개발 과정을 포함한 나은 일자리로 발전시키기 위해서는 돌봄노동에 대한 사회적 가치평가의 전환 및 이에 대한 보상체계, 이를 뒷받침할 수 있는 공적인 재원부담에 대한 합의가 뒷받침되어야 함.

황덕순 (한국노동연구원 선임연구위원)
02-3775-5574 / hds@kli.re.kr

※ 본 자료는 한국노동연구원 홈페이지 www.kli.re.kr 을 통하여 항상 보실 수 있습니다.

KLI 한국노동연구원

발행인 : 이인재 / 편집인 : 남재량 / 편집·교정 : 정 철
150-740 서울시 영등포구 은행로 30
Tel : 02-3775-5514 / Fax : 02-3775-0697 / www.kli.re.kr