

2013-04

2013년 KLI 정책리포트

사 회 정 책

2013-04

2013년 KLI 정책리포트

사회 정책

목 차

1	사회서비스의 공공성 강화가 필요하다	7
2	돌봄노동자의 특성과 근로조건	11
3	감정노동에 대한 인식과 제도적 대책의 마련	25
4	자원봉사자의 재해 위험과 보호	29

1 사회서비스의 공공성 강화가 필요하다

장지연 (한국노동연구원 선임연구위원)

사회서비스는 대부분 돌봄노동으로 구성된다. 대표적인 사회서비스 직종은 보육교사, 간병인, 가사·육아도우미이다. ‘돌봄(care)’은 과거에는 상당부분 가족 내에서 그 욕구가 해소됨에 따라 유급의 일자리가 되기 어려웠으나, 최근으로 올수록 핵가족화와 여성의 사회참여가 늘어나면서 시장화나 공공화(사회화)의 방식으로 가족의 영역을 벗어나고 있다. 사회서비스 분야가 향후 우리나라 일자리 창출의 핵심 영역으로 주목받고 있는 시점에서 이들 일자리의 특성과 질을 점검해 볼 필요가 있다.

제조업과 다른 서비스산업에서도 일자리가 늘어나야 하겠지만 현실적으로 쉽지 않은 형편인 데 비해서 사회서비스업종에서는 일자리 창출이 가능할 것으로 전망되기 때문에 이 분야에 대한 기대가 크다. 우리가 벤치마킹하는 선진국들에서 사회서비스업 종사자가 전체 근로자 중에서 차지하는 비율이 우리보다 현저히 높다는 사실에 근거하여 우리나라에서도 사회서비스업 일자리가 늘어날 것이라는 전망은 손쉽게 도출된다.

그러나 사회서비스업 일자리 확대는 단순히 이런 국가 간 비교에 근거한 전망이라기보다는 당위성에 기반한 국민적 요청이라고 보는 것이 타당하다. 모름지기 대한민국 국가가 복지국가로서의 역할을 다해 주기를 국민들은 바라고 있으며, 정부는 이러한 요청에 부응하여 보육서비스와 노인돌봄서비스를 확대하는 정책을 내놓고 있다. 저출산·고령화 추세를 감안하면, 사회서비스업 일자리는 앞으로도 더 늘어나야 할 것이다. 하지만 거버넌스에 대한 고민 없이 무턱대고 돌봄서비스를 양적으로 늘리는 것이 능사가 아님을 기획특집의 세 논자는 분명하게 보여주고 있다.

돌봄이 가족의 영역을 벗어날 때, 우리나라에서는 일차적으로 시장화의 길을 걸었다. 가족 내에서 해결하지 못하는 돌봄욕구를 시장에서 돌봄서비스를 구매하는 방식으로 해소하게 된 것이다. 환자(또는 보호자)에게 고용되어 있는 간병인, 개별 가정에 고용되어 있는 가사·육아도우미는 이렇게 해서 생겨난 대표적인 일자리이다. 이 일자리들에서는 비공식성의 문제가 가장 핵심적이다. 근로자성을 인정받지 못하고 있고, 따라서 임금 및 근로조

건에 관한 근로기준법 적용, 사회보험 가입 등에서 누락되는 문제를 여전히 안고 있다. 그러나 이번 기획특집에서는 논의의 범위를 현실적으로 설정하기 위하여 이런 일자리에 대해서는 상세히 다루지 않는다. 대신 시장화되었던 돌봄서비스와 아직 가정 내에 남아 있었던 돌봄의 기능을 공공의 영역으로 옮기는 과정에서 불거진 문제들을 집중적으로 논의한다.

복지국가를 지향하는 선진국들이 그러하듯이, 우리나라도 국민에게 기본적인 돌봄서비스를 제공하는 역할을 국가가 담당하기로 하였다. 참여정부 때부터 아동보육비 지원과 돌봄서비스 바우처, 노인장기요양보험제도의 도입을 통해서 돌봄의 사회화가 추진되었다. 우리나라의 사회지출을 크게 늘리고 국민생활에 영향을 미칠 중요한 제도가 도입되었지만, 서비스의 질과 접근성의 문제, 형평성 문제, 서비스 제공자의 노동인권과 일자리의 질 문제까지 다양한 문제들이 불거졌다. 특히 주목해야 할 부분은 국가가 재정을 투입하여 주도적으로 창출한 보육교사와 요양보호사 일자리가 저임금의 불안정한 일자리로 남아 있다는 점이다. 서비스를 제공하는 노동자에 대한 처우가 매우 열악하기 때문에 서비스의 질도 낮은 형편이다.

이 문제들은 새로 제도를 도입하면서 재정만 공적으로 조달할 뿐, 실제 서비스의 내용과 과정에 대한 통제는 이루어지지 못하였기 때문에 발생한 것이다. 시장메커니즘을 통해서 서비스를 공급하면서 표면적으로는 소비자 주권과 선택권을 강조하였지만, 수요에 비해서 공급이 현저히 부족하고 서비스의 질에 대한 정보를 얻기 어려운 현실에서 서비스의 질 향상을 위한 경쟁이 일어난 것이 아니라 서비스공급자(사업주)의 도덕적 해이가 나타났다. 선택권을 확대하여 서비스 제공자 간 경쟁을 유발함으로써 비용을 낮추고 서비스의 질을 높인다는 전략은 욕구가 있는 모든 이에게 국가가 서비스를 제공한다는 아이디어와 함께 가기는 어렵다. 서비스에 대한 수요를 폭발적으로 증가시키는 상황에서 공급자 간 경쟁이 이루어지기는 애초에 불가능한 것이었다.

아이러니컬하게도 정부가 100% 무상보육을 선언한 현 시점에서 돌봄서비스 분야의 가장 핵심적인 문제는 공공성을 확보하는 문제이다. 교육이나 의료 분야에서 공공성 확대 요구가 있지만, 보육과 노인돌봄 분야가 당면한 현실에 비할 바가 아니다. 조세에 기반하여 설계한 공교육이 사교육시장처럼 돌아간다면 이를 용인할 수 있겠는가.

보육과 노인장기요양(그리고 노인돌봄바우처사업)은 전적으로 재원을 공적으로 조달하였으므로, 공공성이 우선적으로 고려되어야 한다. 영리업자의 시장점유가 압도적인 상황을 타개해 나갈 필요가 있다. 서비스 공급구조는 정부(중앙 및 지방

정부)와 민간 비영리기관이 주도할 수 있도록 변화시켜 나가야 한다. 공급구조의 변경 이전이라도, 서비스에 필요한 모든 비용을 국가가 담당하는 마당에, 서비스 종사자의 임금과 근로조건에 대한 통제는 먼저 이루어져야 할 것이다.

2 돌봄노동자의 특성과 근로조건*

황덕순 (한국노동연구원 선임연구위원)

1. 들어가는 글

이 글에서는 우리나라의 돌봄노동자들의 기본적인 특성과 노동시장 구조에 대해서 살펴본다. 이로부터 돌봄노동시장과 관련해서 이미 잘 알려져 있는 여러 가지 사실들(stylized facts) 가운데 많은 부분들이 우리나라에서도 마찬가지로 나타난다는 점을 확인할 수 있다. 예를 들어, 직접 돌봄서비스를 제공하는 보조적 업무를 담당하는 노동자들의 임금수준이 낮고, 근속이나 경력에 대한 보상이 이루어지지 않는다는 것(Colombo et al., 2011)이 대표적이다. 본 연구가 선행연구들과 다른 점은 지역별 고용조사라는 대표본의 공식통계자료를 이용해서 좁게 정의된 의료복지서비스직과 가사·육아도우미라는 좁은 의미의 돌봄노동자들의 특징과 근로조건에 대해 살펴본다는 점이다. 돌봄노동의 실태를 살펴본 선행연구들은 실태조사 자료를 이용하거나(강혜규, 2010; 박현미·강은애, 2010; 장혜경 외, 2007), 패널조사자료 등을 이용하여 본 연구보다 넓은 범위의 돌봄노동자를 대상으로 분석하였다(윤자영 외, 2011).

이 글의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 본 연구의 분석대상인 돌봄노동의 범위를 설명하고, 분석자료인 지역별 고용조사의 특징을 제시한다. 제Ⅲ장에서는 지역별 고용조사를 이용하여 우리나라의 돌봄서비스 노동자들의 규모를 살펴보고, 어떤 산업에서 주로 일하며, 직업별로 성별 분포에 차이가 있는가를 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 돌봄노동자들의 대다수를 차지하는 여성에 초점을 맞추어 임금과 근로시간 등의 근로조건과 노동시장의 구조적 특징과 관련되어 있는 연령, 경력, 근속 등이 직업별로 어떤 차이를 보이는지 살펴본다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 이 글의 주요 결과를 간단히 요약하고 정책적 시사점을 제시할 것이다.

* 본 연구는 한국노동연구원에서 발간한 황덕순 외(2012), 『사회서비스 산업 노동시장 분석』의 제2장 가운데 일부를 재정리한 것이다.

II. 돌봄노동의 범위와 분석자료

본 연구에서 초점을 맞추는 것은 의료·복지서비스직(직업소분류, 421) 노동자와 가사·육아도우미(직업소분류, 951)로 분류된 노동자들이다. 다만, 돌봄서비스 노동자를 구성하는 상위직업군과의 노동력의 특성 및 비공식성의 차이를 살펴보기 위해 사회복지관련전문직(직업소분류 247, 이하 사회복지전문직), 유치원교사(직업소분류 253)를 비교대상으로 같이 분석한다.

본 연구에서 분석하는 4개의 직업이 주로 분포하는 산업은 중분류 기준으로 사업지원서비스업(75산업), 공공행정, 국방 및 사회보장행정(84산업), 교육서비스업(85산업), 보건업(86산업), 사회복지서비스업(87산업), 기타개인서비스업(96산업), 가구내 고용활동(97산업, 이하 가사근로)이다. 위의 네 직업 종사자들은 위의 산업에 대부분 분포하고 있으며, 돌봄서비스 부분에 속한다고 보기 어려운 다른 산업에 종사하는 2~3%는 분석에서 제외하였다.

구체적으로 각 직업에 속하는 세부적인 직종들은 다음과 같다. 우선 사회복지전문직에는 사회복지사, 보육교사, 직업상담사 및 취업알선원, 상담전문가 및 청소년지도사, 시민단체활동가, 기타 사회복지관련 종사원이 포함된다. 253직업은 유치원교사로만 구성된다. 의료·복지서비스직에는 간병인, 산후조리원, 치료사 보조원, 의사사 보조원, 복지시설 보조원, 그 외 의료·복지관련 서비스 종사원이 포함된다. 의사, 간호사, 의료기사 및 치료사, 간호조무사 등 일반적인 보건의료 종사자는 전문직에 포함되어 있기 때문에 간병인을 비롯한 하위 돌봄서비스 종사자들이 의료·복지서비스직을 구성한다. 951직업은 가사·육아도우미만으로 구성된다. 위의 직업군 내에서도 시민단체활동가나 의사사보조원 등과 같은 일부 직종은 본 연구의 대상인 돌봄서비스의 범위에 포함되지 않는다고 볼 수도 있다. 그러나 직업소분류 이상으로 세분화된 정보를 제공하는 통계자료가 없기 때문에 이러한 한계는 불가피하다. 다만, 이들의 숫자가 전체 결과에 영향을 줄 정도로 크지는 않을 것으로 판단된다.

위의 네 직종은 보건의료 전문직과 초등학교 교사 이상의 교육관련 전문직을 제외하면 대부분의 사회서비스 종사자를 포괄한다. 이 가운데 사회복지전문직과 유치원교사가 상위직업군에 해당되고, 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미가 하위직업군을 구성한다. 특히 가사근로 종사자는 대부분 가사도우미 및 육아도우미에 포함되어 있다.

이 글에서는 산업과 직업소분류에 관한 정보를 담고 있는 지역별 고용조사를 이용한다. 지역별 고용조사의 경우 2008년에 시작되어 2010년까지는 매년 3분기에 연간

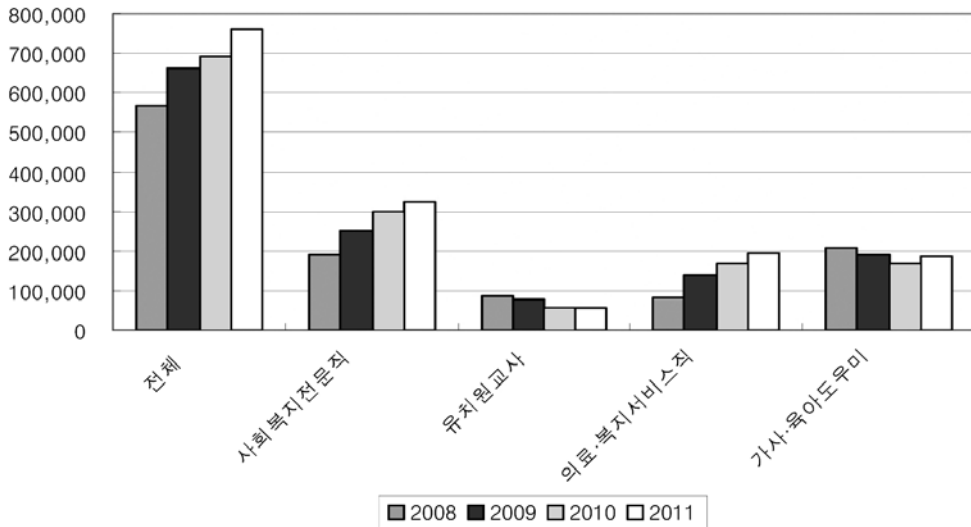
1회 조사로 시행되었으나 2010년 3분기 이후에는 분기별 조사로 바뀌어 수행되고 있다. 현재 약 17만 4천 가구를 표본으로 하고 있기 때문에 전국 대표성을 갖는 최대 규모의 고용관련 통계조사이다. 이 자료를 이용해서 최근의 비교적 정확한 돌봄노동자들의 고용추세를 파악할 수 있다. 또한 직업 및 산업 3자리 변수를 이용해서 해당 직업의 산업별 분포 및 종사상지위별 분포, 임금근로자의 노동시간 및 임금과 같은 근로조건을 파악할 수 있다. 이 글에서는 2008~2011년의 3분기 자료를 이용하여 최근 몇 년간의 고용규모를 살펴보고, 2010년 3분기 자료를 이용하여 돌봄노동자들의 인적특성과 근로조건을 살펴본다. 2011년 자료를 이용하지 않는 이유는 조사기간에 추석이 포함되어 있어서 인적특성별 분포가 평소와 달라졌을 가능성이 있기 때문이다.

Ⅲ. 돌봄서비스 취업자의 고용규모와 산업별·성별 분포

본 연구에서 다루는 돌봄서비스 직업의 고용규모는 2008년 3분기에 56만 7천 명에서 꾸준히 늘어나서 2011년 3분기에 76만 1천 명에 이른다. 전체 취업자 대비 비율은 2008년 2.5%에서 2011년에 3.2%로 늘어났다. 다만 직업별로는 추세에 차이가 있다. 사회복지관련직 종사자와 의료·복지서비스 종사자는 꾸준히 늘어나고 있는 반면, 유치원교사와 가사·육아도우미는 줄어드는 것으로 나타난다. 유치원교사의 경우 2010년 행정자료 기준 총수는 36,461명으로 지역별 고용조사의 숫자보다 상당히 적다. 따라서 유치원교사의 숫자가 줄어드는 것은 통계의 정확성이 높아지는 과정이라고 볼 수 있다. 가사·육아 도우미의 경우 가사근로자를 포함하고 있는 전근대적인 직업으로서 점차 줄어드는 것이 고용구조 변화의 방향에 맞을 뿐만 아니라 일부는 공공사회복지서비스가 늘어나면서 의료·복지서비스직으로 전환되고 있을 가능성이 높다. 따라서 사회복지전문직과 의료·복지서비스직을 중심으로 고용이 늘어나는 것이 현실의 추세를 반영하는 것으로 판단된다.

돌봄서비스 취업자의 산업별 분포를 보면 직업별로 차이가 매우 크다. 사회복지전문직의 대다수는 사회복지서비스업(83.3%)에 취업하고 있으며, 6.2%가 사업지원서비스업, 5.8%가 교육서비스업에 종사한다. 이는 직업상담원이 일하는 취업알선업이 사업지원서비스업에 속한다는 점, 보육교사, 상담교사 등이 사회복지전문직으로 분류된다는 점과 관련되어 있는 것으로 보인다. 유치원교사는 대부분 교육서비스업(97.8%)에서 일한다. 의료·복지서비스직의 경우 사회복지서비스업 종사자가 70.2%

[그림 1] 사회서비스 직업 고용규모 추이(2008~2011년)



자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 각 연도 3분기.

〈표 1〉 돌봄서비스 취업자의 산업별 분포(2010년 3분기)

(단위 : 천 명, %)

	사업지원	공공행정	교육	보건	사회복지	기타개인	가사근로	전체
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)

자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 2010년 3분기.

를 차지하며, 11.7%가 보건업, 9.1%가 기타개인서비스업, 6.1%가 사업지원서비스업에서 일한다. 기타개인서비스업에 간병업이 속해 있고, 인력파견이 사업지원서비스업에 속한다는 점이 반영되어 있는 것으로 해석된다. 가사·육아도우미의 경우 가사근로 종사자가 81.0%를 차지한다. 이 외에 사회복지서비스업에 7.1%, 사업지원서비스업에 6.7%가 일한다. 가사근로 이외에도 가사·육아도우미가 취업한 것으로 조사된 이유는 보육시설이 사회복지서비스업에 속하고, 인력파견업이 사업지원서비스업에 속해 있다는 점 때문으로 보인다.

돌봄서비스 취업자의 종사상지위별 분포를 살펴보면 직업별로 돌봄서비스 취업자

〈표 2〉 돌봄서비스 취업자의 종사상지위별 분포와 여성 취업자 비율

(단위 : %)

	종사상지위별 취업자 분포				종사상지위별 여성 취업자 비율			
	사회복지 전문직	유치원 교사	의료복지 서비스직	가사육아 도우미	사회복지 전문직	유치원 교사	의료복지 서비스직	가사육아 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	0mm	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	0mm	0.2	0.6	82.3	0mm	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.

의 종사상지위에 커다란 차이가 있다. 〈표 2〉는 직업별로 종사상지위별 취업자 분포와 각 종사상지위별 여성의 고용비율을 보여준다.

상위직업에 속하는 사회복지전문직과 유치원교사는 상용직의 비중이 높은 반면, 하위직업인 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 임시직·일용직의 비중이 높다.

상위직업군에 속하는 사회복지전문직은 유치원교사보다 고용주의 비중이 높다는 점이 눈에 띈다. 이 직업종사자가 각종 사회복지 관련 기관의 시설장 역할을 맡는 경우가 많기 때문으로 보인다. 유치원교사의 경우 다른 직업에 비해 상용직의 비중이 매우 높아서 88.5%에 이른다. 임시직이 10.1%를 차지하고, 일용직은 없는 것으로 조사되었다. 고용주나 자영자의 규모도 미미하다. 의료·복지서비스직의 경우 임시직의 비중이 46.0%로 가장 높아서 상용직보다 더 많다. 일용근로자도 13.0%로 가사·육아도우미 다음으로 많다. 가사·육아도우미의 경우 임시직과 자영자가 각각 1/3 이상을 차지하고 일용직이 27.1%로서 상용직이나 고용주의 비중은 매우 낮다. 이는 이들의 80% 이상이 가사근로자로 일하고 이들 가운데 상당수는 자영자로 분류되었기 때문이다.

돌봄서비스 일자리의 특징은 여성의 비중이 매우 높다는 점이다. 〈표 2〉에는 돌봄서비스 직업의 종사상지위별 여성 비중도 같이 정리되어 있다. 사회복지전문직의 전체 여성비중은 85.9%로 비교대상 네 직종 가운데 가장 낮은 반면, 유치원교사의 경우 여성 비중이 99.1%로서 압도적 다수가 여성이다. 이 두 직업에서 여성의 비중은 종사상지위에 따라 차이가 있는데 사회복지전문직에서 고용주의 경우 여성 비중이

79.0%, 자영자의 경우 38.3%에 불과하고, 유치원교사의 경우에도 고용주의 경우에는 남자가 일부 포함되어 있는 것으로 나타난다.

의료·복지서비스직의 여성 비율은 93.0%로 사회복지전문직 다음으로 남자가 많이 포함되어 있다. 규모는 크지 않지만 고용주의 경우에 다른 직업과 마찬가지로 남성의 비중이 상대적으로 높다. 가사·육아도우미의 경우 여자의 비중이 98.5%로 대다수가 여성이며 규모가 미미한 무급가족종사자를 제외하고는 모든 종사상지위에서 여성의 비중이 90%를 넘는 것으로 나타난다.

Ⅳ. 여성 돌봄노동자의 인적특성과 근로조건

지금까지 살펴본 것처럼 사회서비스 산업의 경우 여성의 비중이 압도적으로 높다. 범위를 임금근로자로 좁힐 경우 이러한 특징은 더 강해진다. 지역별 고용조사의 경우 임금근로자에 대해서만 임금과 근로시간, 근속기간 등 고용특성에 관한 조사가 이루어진다. 따라서 지금부터는 여성 임금노동자에 초점을 맞추어 노동력 구성의 특징과 근로조건에 대해서 살펴본다.

1. 연령·경력·근속기간

〈표 3〉은 돌봄노동자와 전체 여성노동자의 인적특성 및 근로조건 관련 지표들을 종사상지위별로 하나의 표로 정리한 것이다. 인적특성은 평균나이와 평균근속, 평균경력, 근로조건은 월평균임금과 시간당임금, 평소 주당근로시간과 주당 30시간 근로자 비중을 살펴보았다. 우선 인적특성을 먼저 살펴보자.

돌봄서비스에 종사하는 여성노동자의 직업별 평균연령을 보면 상위직업과 하위직업 사이에 매우 큰 차이가 있다는 점을 알 수 있다. 가사·육아도우미의 경우 평균연령이 53.2세에 이르며, 이어서 의료·복지서비스직이 50.1세로 두 직업의 평균연령이 50세 이상이다. 반면 상위직업인 사회복지전문직과 유치원교사의 경우 평균연령이 각각 34.6세와 29.7세로 매우 낮다.

직업별로 세부적으로 살펴보면 사회복지전문직의 경우 상용직보다 임시직과 일용직의 평균연령이 더 높다. 이는 이 분야에서 상용직은 청년층을 대상으로 공식적인 채용절차를 거치는 반면, 임시직과 일용직은 그렇지 않음을 시사해 준다. 또 다른 상위직업군인 유치원교사의 경우 평균연령이 20대이다. 고용규모가 늘어나지 않고 있는 분야라는 점을 고려하면 학교 졸업, 혹은 자격 취득과 함께 청년기에 취업했다가

〈표 3〉 전체 여성근로자의 고용관련특성과 근로조건

(단위 : 세, 년, 만 원, 원, 시간, %)

직업	종사상 지위	평균나이	평균근속	평균경력	월평균 임금	시간당 임금	평소 주당 근로시간	30시간 미만 비중
여성 전체	상용	36.5	5.3	6.6	180.7	9481.0	44.9	2.0
	임시	42.0	2.2	3.6	107.2	6663.9	41.1	19.5
	일용	46.9	1.7	4.3	70.4	5032.7	35.8	35.8
	전체	39.3	4.0	5.4	146.5	8140.8	42.8	10.9
사회복지 전문직	상용	34.0	3.2	4.8	136.3	7136.1	44.6	1.3
	임시	36.7	1.5	3.1	95.9	6538.4	37.7	20.9
	전체	34.6	2.9	4.5	127.7	7011.1	43.1	5.4
유치원 교사	상용	29.6	4.0	5.4	158.4	8305.9	45.9	0.9
	임시	30.6	1.3	2.8	119.4	7009.0	37.9	13.8
	전체	29.7	3.7	5.1	154.3	8179.6	45.1	2.2
의료·복지 서비스직	상용	48.6	2.3	2.9	104.7	5945.1	42.7	16.6
	임시	50.8	1.5	2.0	76.8	5421.4	35.3	41.7
	일용	51.9	0.9	2.1	75.9	5114.4	38.6	45.1
	전체	50.1	1.7	2.4	87.6	5586.9	38.6	32.3
가사·육아 도우미	상용	45.7	2.4	2.8	111.3	7089.6	41.5	17.6
	임시	55.7	2.1	3.3	71.9	4632.5	38.4	29.3
	일용	51.2	2.3	4.6	77.4	6100.5	33.0	42.9
	전체	53.2	2.2	3.8	76.6	5395.3	36.4	34.2

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

이후 결혼하거나 출산·육아 시기에 노동시장에서 퇴장하는 경우가 많다는 점을 시사해 준다.

하위직업군에 속하는 의료·복지서비스직의 경우 중고령층이 대다수를 차지하며, 종사상지위별로는 다른 직업과 마찬가지로 상용직에 비해 임시직과 일용직의 평균연령이 더 높다. 가사·육아도우미의 경우 네 직업 가운데 가장 평균연령이 높다. 특히 임시직의 경우 평균연령이 55.7세에 이르고, 일용직보다 평균연령이 더 높다.

하위직업의 평균연령이 상위직업보다 현저히 높은 것과는 반대로 하위직업에 종사한 경력기간과 근속기간은 상위직업보다 더 짧다. 여기에서 경력기간은 지역별 고용조사에서 “직장이동과 관계없이 이 직업에서 일한 기간은 총 얼마나 됩니까?”라는 질문을 통해 측정한 것이다. 따라서 경력기간은 근속기간보다 길게 측정된다.

평균연령이 가장 낮은 유치원교사의 경우 평균경력과 근속기간이 가장 길고, 사회복지전문직이 그 다음을 차지한다. 하위직업 가운데는 가사·육아도우미가 의료·복지서비스직보다 평균경력 및 근속기간이 더 긴 것으로 나타난다. 이는 사회복지전문직이나 의료·복지서비스직의 고용이 다른 직업보다 최근 더 빠르게 늘어나고 있는 현상과도 관련되어 있다. 새로운 인력이 들어오면서 평균경력이나 평균근속이 고용규모에 큰 변화가 없는 다른 직업보다 짧게 나타나는 것이다.

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

근속과 경력기간은 종사상지위에 따라 다른 양상을 보인다. 모든 직업에서 상용직의 근속기간이 다른 종사상지위의 근로자보다 길지만 경력은 일용직이 더 긴 경우도 있다. 특히 가사·육아도우미의 경우 일용직이 상용직이나 임시직보다 더 경력기간이 긴 것으로 나타난다. 또한 의료·복지서비스직에서도 임시직보다 일용직의 경력기간이 더 길게 나타난다. 이는 유치원교사를 제외한 다른 돌봄사회서비스 직업 종사자 내부에서 일용직의 형식으로 장기간 종사하는 불안정한 고용층이 형성되어 있음을 보여준다.

사회서비스 직업 내부의 차이에도 불구하고, 경력이나 근속기간은 전체 근로자에 비해 짧은 것으로 나타난다. <표 3>에 비교를 위해 제시한 전체 여성근로자의 평균연령 및 경력, 근속과 비교해 보면 경력과 근속은 모든 직업이 전체 여성보다 짧고 평균연령은 사회복지전문직과 유치원교사는 적은 반면, 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미는 훨씬 높다.

2. 여성 돌봄노동자의 임금과 근로시간

돌봄서비스 노동자의 낮은 근로조건은 임금수준에서 단적으로 드러난다. <표 3>에서 가장 임금수준이 높은 유치원교사의 월평균임금은 154만 원이고, 사회복지전문직의 월평균임금도 128만 원에 불과하다. 의료·복지서비스직의 월평균임금은 88만 원이고, 가사·육아도우미의 경우 77만 원이다. 전체 여성노동자의 월평균임금이 147만 원이라는 점에 비추어 보면 본 연구에서 다루는 돌봄서비스 직업 가운데 상위직업군에 속하는 사회복지전문직도 여자노동자 전체 평균임금에 한참 미치지 못하는

임금을 받는다.

월평균임금은 시간당 임금과 근로시간에 의해 결정된다. 시간당 임금을 살펴보면 월평균임금과 마찬가지로 유치원교사, 사회복지전문직, 의료·복지서비스직, 가사·육아도우미의 순으로 나타난다. 또한 시간당 임금이 높은 직업이 평소근로시간도 더 길다. 종사상 지위별로 세분화해서 각 직업을 살펴보면 차이가 있지만, 돌봄노동자 전체를 큰 틀에서 보면 시간당 임금과 근로시간 모두 직업별 월수입의 차이를 초래하는 요인이라고 평가할 수 있다.

직업 내에서도 종사상지위별 상황을 보면 조금씩 다른 현상을 발견할 수 있다. 사회복지전문직과 유치원교사의 경우 상용직이 임시직보다 시간당 임금도 높고, 평소 근로시간도 길게 나타난다. 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미도 상용직이 임시직이나 일용직보다 시간당 임금도 높고, 평소근로시간도 길다는 점은 마찬가지다. 그러나 임시직과 일용직 사이에 차이가 있다.

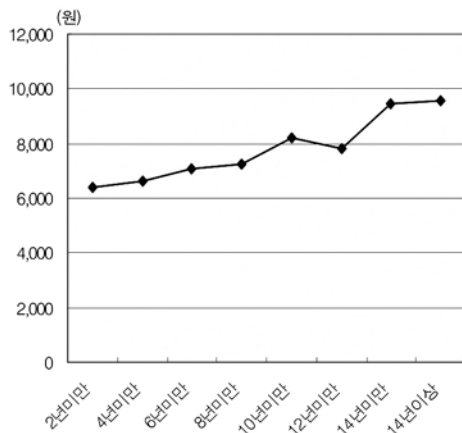
의료·복지서비스직의 경우 시간당 임금은 임시직이 일용직보다 높지만, 평소근로시간은 일용직이 임시직보다 길다. 결과적으로 의료·복지서비스직의 경우 임시직과 일용직 사이에는 월임금 차이가 거의 없는 것으로 나타난다.

가사·육아도우미의 경우에는 다른 직업과 달리 일용직의 시간당 임금이 임시직보다 매우 높다는 특징을 보인다. 다만 임시직의 근로시간이 더 길어서 임시직과 일용직의 월임금 격차는 시간당 임금 격차보다는 줄어든다. 이는 가사·육아도우미의 경우 임시직과 일용직 노동시장에 매우 큰 차이가 있다는 것을 의미한다. 가사·육아도우미의 경우 임시직은 최저임금과 유사한 수준의 임금으로 상대적으로 긴 시간 동안 일하는 반면, 일용직의 경우 임시직보다 시간당 임금이 약 15% 이상 높고, 더 짧은 시간을 일하면서 비슷한 수준의 월임금을 받고 있다고 요약될 수 있다.

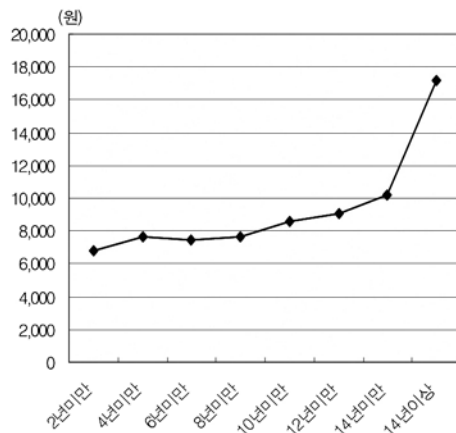
낮은 시간당 임금뿐만 아니라 짧은 근로시간이 돌봄서비스 산업 종사자의 낮은 소득을 초래하는 요인이라는 점은 이 산업의 근로조건 개선을 위한 과제가 복합적이라는 점을 의미한다. 산업별로 차이가 있지만 짧은 근로시간의 문제는 하위직업에 집중되어 있다. 30시간 미만 근로자의 비중이 사회복지전문직은 5.4%, 유치원교사의 경우 2.2%에 불과한 반면, 의료·복지서비스직은 32.3%, 가사·육아도우미의 경우 34.2%에 이른다. 임시직과 일용직의 비중이 높다는 점도 두 하위직업의 문제를 더 악화시키는 요인이다. 직업별로 편차는 있지만 상용직에 비해 임시직과 일용직에서 30시간 미만 근로자의 비중이 매우 높다. <표 3>에서 전체 여성노동자와 비교해 보더라도 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 평소근로시간이 현저히 짧고 30시간 미만 근로자의 비중이 매우 높다.

[그림 2] 돌봄서비스 노동자의 경력기간별 시간당 임금 추이

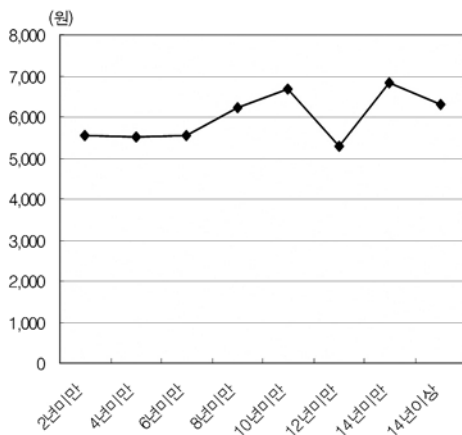
가. 사회복지전문직



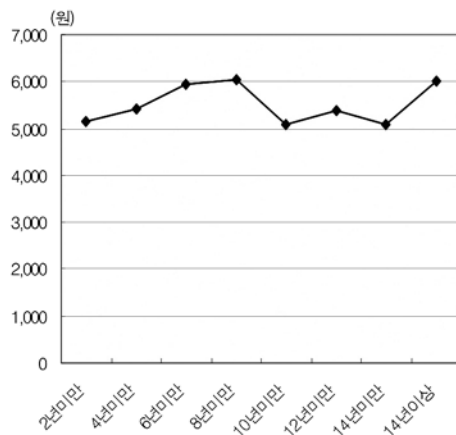
나. 유치원교사



다. 의료·복지서비스직



라. 유치원교사



자료 : 통계청, 「지역별 고용조사」 원자료, 2010년 3분기.

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

[그림 2]에서 사회복지전문직이나 유치원교사의 경우 경력기간이 길어질수록 시간당 임금이 높아지는 반면, 의료·복지서비스직은 6천 원, 가사·육아도우미는 5.5천 원 내외에 머물고 있는 것으로 나타난다. 이는 의료·복지서비스직이나 가사·육아도우미 일자리가 전문적인 경험과 숙련을 필요로 하는 일자리로 받아들여지지 않고 있기 때문이다. 그 결과 장기간 해당 직업에 종사하면서 숙련을 형성할 유인도 줄어들고, 저임금의 질 낮은 일자리로 유지되는 상황이 지속되고 있다.

V. 맺음말

이 글의 주요한 결과들은 다음과 같다. 돌봄취업자는 빠르게 늘어나고 있으며, 특히 본 연구에서 다루는 네 개의 돌봄직업 가운데 사회복지전문직과 의료·복지서비스직을 중심으로 고용이 늘어나고 있다. 산업 차원에서 보면 사회복지서비스업에서 돌봄취업자의 고용 증가를 주도한다. 반면 전근대적인 고용형태인 가사근로가 대다수를 차지하는 가사·육아도우미는 감소하였다.

노인장기요양보험 시행, 사회서비스바우처 제도 도입 및 확대, 보육서비스 확대 등 공적인 돌봄서비스의 확대가 돌봄노동자의 구성에 영향을 미치고 있다. 종사상지위를 보면 상위 돌봄직업인 사회복지전문직과 유치원교사는 상대적으로 안정적인 반면, 하위 돌봄직업인 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 고용이 불안정한 임시·일용직이 대다수를 차지하고 있다. 특히 가사·육아도우미의 경우 자영자로 분류된 가사도우미도 전체 고용의 1/3을 넘는 것으로 나타난다.

돌봄취업자의 대다수가 여성으로 나타났기 때문에 여성 임금노동자를 대상으로 노동시장구조를 반영하는 지표들인 연령, 경력, 근속실태와 임금 및 근로시간 등 근로조건을 살펴보았다. 유치원교사의 평균연령이 29.7세, 사회복지전문직의 평균연령이 34.6세인 데 반해 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 평균연령은 50.1세와 53.2세로 격차가 매우 크다. 상위 직업과 하위 직업 사이에 격차가 있지만 공통적으로 네 직업 모두 경력과 근속이 짧다.

가장 핵심적인 근로조건인 임금수준을 보면 시간당 임금과 월평균임금 모두 유치원교사, 사회복지전문직, 의료·복지서비스직, 가사·육아도우미의 순으로 나타난다. 이들 가운데 유치원교사를 제외하면 다른 세 직업의 임금수준은 전체 여성노동자들의 평균임금보다 낮다. 상대적으로 상위 직업에 속하는 사회복지전문직조차 여성들의 평균임금보다 낮다는 점은 돌봄노동자들의 전반적인 임금수준이 낮다는 것을 보여주는 결과이다. 근로시간도 임금수준이 높을수록 길다. 특히 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미의 경우 30시간 미만 근로자의 비중이 각각 32.3%와 34.2%에 이른다. 하위직업 돌봄노동자들의 낮은 소득수준은 낮은 시간당 임금뿐만 아니라 근로시간이 짧은 데서도 비롯되는 것이다.

또한 하위 돌봄직업인 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미 모두 노동시장 경력에 대해 임금 측면에서 보상이 이루어지지 않는다. 이 두 직업의 경력과 근속이 매우 짧은 이유 가운데 하나는 임금수준도 낮고 경력과 근속에 대한 보상이 이루어지지 않아서 생계 때문에 불가피하게 이 노동시장에 진입했다가 실망하고 다시 나가는 노

동자들이 많기 때문으로 해석할 수 있다.

앞으로 우리나라에서 돌봄서비스 일자리는 다른 어떤 분야보다도 중요한 고용창출 영역이다(황덕순, 2011). 그러나 이미 우리나라는 저임금노동자 비율이 OECD국가 가운데 가장 높다(OECD, 2012). 이는 앞으로도 우리나라에서 일자리의 질을 개선해 나가는 것이 쉽지 않은 과제임을 시사해 준다. 이러한 문제를 해결하기 위한 우선적인 정책과제는 돌봄노동, 특히 의료·복지서비스직과 가사·육아도우미와 같은 하위 돌봄직업을 전문직업화(professionalization)하는 것이다. 전문직업화는 숙련자격 기준을 만들고 경력경로를 개발함으로써 더 나은 일자리로 발전시키는 것을 지향한다. 가사근로자들의 근로조건 개선과 관련해서 European Economic and Social Committee(2010)은 전문직업화를 다음과 같이 정의하고 있다.

“전문직업화는 가사노동자들이 사무실이나 공장에서 일하는 노동자들과 마찬가지로 권리와 보호를 받을 수 있도록 하는 것을 의미하며, 여기에는 다른 직업이 누리고 있는 다음과 같은 것들이 포함된다. 사용자 가정 사이의 이동시간까지를 포함한 적절한 보수, 주당 노동시간 설정, 유급휴가권, 건강 및 안전규정 준수, 적절한 수준의 연금, 모성보호, 유급질병휴가, 장애 발생 시 보상, 해고나 고용계약 종료에 대한 규정, 부당한 처우를 시정할 수 있는 수단과 직업훈련 및 경력개발에 대한 접근”, 나아가 “전문직업화는 그 일자리에서 경력이 형성될 수 있도록 전환하고, 여성일자리라고 하는 고정관념과 싸우는 것이다. 전문직업화가 얼마나 진전되었는가는 성별 균형이라는 관점에서 측정될 수 있다.”

외국에서 이렇게 전문직업화가 중요한 화두로 등장한 데에는 돌봄노동자를 구하기 어렵고, 채용하더라도 이직이 빈번하기 때문이다. 우리의 경우 아직 돌봄서비스가 충분히 확대되지 않았지만, 보육서비스의 경우 최근 빠르게 서비스 수요가 늘어나면서 보육교사를 구하기 어려운 현상도 나타나고 있다. 앞으로 고령화의 진전과 함께 돌봄서비스 수요도 그와 더불어 늘어날 것이기 때문에 전문직업화를 지향한 정책의 필요성은 빠르게 커질 것이다. 이와 같이 돌봄서비스 일자리를 저임금·저숙련 일자리에서 경력개발 과정을 포함한 나은 일자리로 발전시키기 위해서는 돌봄노동에 대한 사회적 가치 평가의 전환 및 이에 기반한 보상체계의 개편, 이를 뒷받침할 수 있는 공적인 재원부담의 확대에 대한 사회적 합의가 더불어 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강혜규(2010), 「사회복지서비스 부문 고용의 실태와 현안 과제」, 『보건복지포럼』 4월호, 한국보건사회연구원, pp.6~21.
- 박현미·강은애(2010), 『사회서비스 분야의 노동실태조사』, 한국노총 중앙연구원.
- 윤자영·김경희·최영미·김양지영(2011), 『돌봄 서비스 분야 근로조건에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 장혜경·김영란·조현각·김고은·박경희(2007), 『공식영역의 돌봄노동 실태조사』, 한국여성정책연구원.
- 황덕순(2011), 「고용률과 산업별 고용구조의 변화」, 황덕순 외, 『주요 국가의 경제성장과 고용성과 비교분석』, 한국노동연구원, pp.1~87.
- 황덕순 외(2012), 「한국 돌봄노동의 특징과 노동시장 구조」, 『사회서비스 산업 노동시장 분석』, 한국노동연구원.
- Colombo, F., A. Llana-Nozal, J. Mercier, and P. Tjadens(2011), *Help Wanted: Providing and Paying for Long-term Care*, OECD.
- European Economic and Social Committee(2010), *The Professionalisation of Domestic Work*, European Economic and Social Committee.
- OECD(2012), *Employment Outlook 2012*, OECD.

3 감정노동에 대한 인식과 제도적 대책의 마련

박찬임(한국노동연구원 연구위원)

인간은 누구나 감정을 가지고 있다. 그리고 각자 감정을 표출하는 방식에 따라서 ‘다혈질’, ‘유순한 사람’, ‘냉혈한’, ‘울보’ 등의 평가를 받기도 한다. 또한 우리는 언제 어떠한 감정을 나타내야 하는가에 대해서 오랜 시간 동안 사회화되었고, 그때그때 적절한 감정을 나타내지 못하면 분위기를 망치거나 인성을 의심받을 수 있으며, 친구가 적어질 수 있다. 그래서 대부분의 사람들은 자신이 감정을 조절하면서 살고 있다고 생각한다.

감정노동이란 감정을 통제하는 것이 내가 하는 일에서 필요한 직무능력이 되는 경우를 일컫는 말이다. 즉 일자리에서 적절한 감정을 나타내지 못하는 것이 업무성과와 곧바로 연동되는 것을 의미한다. 직무에서 필요한 감정을 표현하지 못하면 실적이 나빠지고 직무능력이 떨어지기 때문에 직무에서 필요한 감정표현을 하도록 강제당하는 경우이다.

서비스업의 성장에 따라서 대면서비스업 종사자의 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 소비가 발달하면서 소매업이 대형화·전문화되고 이에 따라 상품판매직 일자리는 증가하고 있다. 또한 사람을 대상으로 하는 서비스 노동 과정에 정보통신기술이 결합되면서 전화상담원과 같은 일자리 또한 그 규모가 증가하는 추세이다. 이외에도 고령화 및 핵가족화로 인해서 돌봄노동을 제공하는 서비스 일자리의 규모 또한 지속적으로 증가하고 있다. 이는 모두 감정노동이 필요한 일자리로서, 우리 사회에 감정노동을 해야 하는 근로자는 점점 더 많아지고 있다고 할 수 있다.

감정노동자는 ‘일하는 내내’ ‘어떠한 경우라도’ 조직이 필요로 하는 감정과 태도를 표현하고 있어야 하고, 그 표현 여부를 조직으로부터 늘 감시당하고 있다. 이러한 상황은 근로자에게 정신적 긴장과 스트레스의 원인이 될 수 있으며, 그 강도는 일이 주는 일반적인 긴장과 스트레스의 강도보다 훨씬 세다. 감정노동자들의 스트레스는 직무소진, 우울증, 사회심리적 건강 악화 등 정신적 어려움으로 표현될 가능성이 크다. 이번 호에서는 다루지 못했지만 상품판매원과 전화상담원의 직무소진, 우울증, 사회심리적 건강의 위험정도 등을 조사한 결과를 보면 각 항목 모두 상당한 수준인 것으로 나타났다.

그렇지만 한국에서 감정노동에 대한 사회적 관심이나 제도적 차원의 보호는 아직까지 나타나고 있지 않은 실정이다. 감정노동을 하고 있는 근로자의 정신건강과 관련해서는 어떠한 법제도적 예방방법과 구제방법이 없어 아직은 미흡하고, 정부의 대책이나 노동법학계의 논의는 미진하며, 다만 경영분야에서의 인사노무관리 측면에서 이를 다루고 있는 실정이다. 이에 감정노동자에 대한 관심을 환기시키는 차원에서 감정노동을 하는 대표적인 직종인 상품판매원과 전화상담원의 근로실태와 환경, 감정노동 실태, 서비스산업 감정노동 대응과 규제방안에 대한 글로 이번 달 특집을 마련하였다.

감정노동자들은 회사로부터 고객응대지침을 받고, 이를 따르도록 되어 있는데, 그 응대지침의 내용과 준수압력이 불합리한 경우가 많다. 감정노동에서 특히 문제가 되는 것은 친절함 자체가 아니라 요구되는 친절함의 수준이다. 감정노동자들이 상대하는 수많은 고객 중에는 욕설이나 폭력을 행사하는 고객도 있다. 문제는 도저히 참을 수 없고 참아서는 안 되는 경우에도 많은 회사에서 무조건 순응하고 친절하라고 요구한다는 점이다. 회사는 근로자들의 지침 준수여부를 모니터링하고, 그 결과에 따라서 상벌을 내리고 있는데, 이는 근로자들에게 대단한 압력으로 작용한다. 근로자는 불시에 회사로부터 모니터링을 당하고, 고객 게시판에 항의글이 올라오게 되면 이유 여하를 막론하고 불이익을 겪게 된다. 이러한 상황은 근로자들이 전전공공하고 스트레스를 받게 만든다.

또한 백화점, 대형마트 등의 상품판매원에게는 복장, 머리모양, 신발모양, 악세사리 등 용모에 대한 지침도 적용된다. 그 결과 계속 서서 손님을 응대하고 무거운 물건을 정리해야 하는 작업을 함에도 불구하고, 굽 높은 신발을 신음으로써 이에 따른 부종이나 통증을 호소하는 경우가 많다. 사고가 나면 승객을 업고 뛰어야 하는 항공기 여승무원에게 치마를 강요하는 것도 같은 맥락이다.

현재 감정노동과 관련한 개별 회사 차원의 대응은 대부분 근로자의 정신건강에 대한 대책을 마련할 뿐 폭력적인 고객에 대한 직접적인 대책을 마련한 경우는 그리 많지 않은 실정이다. 이는 한국사회 자체가 근로자의 감정노동과 정신건강에 대해서 소홀히 다루고 있는 현실을 반영한 것이라고 볼 수 있는데, 이를 해결하기 위해서는 법제도적인 측면에서 근로자의 감정노동과 이로 인한 정신건강의 위협에 대한 정책을 마련해야 할 것이다.

정부는 감정노동의 현실과 위험성에 대하여 사회적 인식을 환기시켜야 하고, 개별 기업에게 폭력적인 고객에 대한 응대거절 및 고발조치 등을 포함한 실효성 있는 감정노동 가이드라인을 제시하여야 한다. 또한 현재 업무상 재해의 예방에 대해서 사고

중심으로 이루어져 있는 산업안전보건법의 개정이 필요하다. 산업안전보건법에서 정신건강의 위험을 근로환경의 안전을 위협하는 중요한 문제로 받아들일 때, 기업주들의 정신건강에 대한 인식이 달라질 수 있을 것이다.

4 자원봉사자의 재해 위험과 보호*

이승렬 (한국노동연구원 선임연구위원)

1. 머리말

글을 시작하면서 한 가지 사례를 먼저 소개하기로 하자. 2010년 11월 어느 자원봉사센터에서 일어났던 일이다. 이 센터가 운영하는 이동목욕차량에서 목욕을 할 수 있도록 차량운전기사가 할머니를 태우고 승강기를 작동하고 있었다. 그때 갑자기 강한 바람이 불어 차량 뒷문이 닫혀 스위치를 잡은 왼손이 끼이면서 엄지손가락에 골절상을 입게 되었다. 이 사고를 당한 운전기사는 산재보험급여를 신청하였고, 산재가 인정되어 요양급여와 장해일시금이 지급되었다.

만일 다친 사람이 자원봉사자였다면, 그리고 자원봉사센터와 자매관계에 있는 어느 회사의 근로자였다면, 회사의 근로자이긴 하나 개인적으로 찾아와 활동하던 자원봉사자였다면, 그리고 청소년 자원봉사자였다면, 어떻게 되었을까? 두 번째 사례인 회사의 근로자는 산재보험의 혜택을 받을 수 있다. 활동 중 재해로 인정이 되기 때문이다. 하지만 다른 자원봉사자들은 상해보험의 혜택을 받을 수도 있고, 받지 못할 수도 있다. 자원봉사자가 활동하는 자원봉사센터나 자원봉사기관에서 제공하는 상해보험의 수급자격이 상이하기 때문이다. 어떤 경우는 찾아온 모든 자원봉사자에게 상해보험의 혜택을 부여하는가 하면, 다른 어떤 경우는 봉사실적이 있어야 상해보험 혜택을 주기도 하고, 청소년은 아예 제외하는 경우도 있다.

이처럼 좋은 뜻으로 시작되는 자원봉사활동에 뜻하지 않은 사고로 부상이나 질병의 발생이 수반하기라도 한다면, 이 부상이나 질병이 자원봉사자에게 신체적·정신적으로 피해를 주거나 심지어 일상생활의 유지에도 영향을 크게 미칠 수 있다. 이러한 재해나 사고에 대하여 정부는 자원봉사자가 활동 중에 사고를 당하면 상해보험 지원을 받을 수 있도록 하고 있다. 다만 이 지원은 한정되어 있다.

* 이 글은 『돌봄서비스 종사자의 산업재해 실태와 보호 방안』(박찬임 외, 한국노동연구원, 근간) 제6장의 내용을 발췌하여 정리한 것이다.

이 글은 뜻하지 않은 재해나 사고를 경험하는 자원봉사자를 어떠한 안전망(safety-net)이 보호하는지, 그리고 이 안전망의 기능에 빈틈이 있거나 없는지를 주제로 다루어 보고자 한다.

II. 자원봉사자 활동 실태

1. 자원봉사활동 통계 개관

자원봉사자의 활동 실태를 파악하기 전에 먼저 한국에서 자원봉사활동과 관련하여 어떠한 통계가 작성되고 있는지를 간략히 알아보기로 한다. 박현정·홍현정(2011)에 따르면, 볼런티어 21이 3년 간격으로 조사하는 ‘전국자원봉사실태조사’, 2년 주기로 조사되는 통계청의 ‘사회조사’, 통계청의 ‘생활시간조사’, 보건복지부의 ‘사회복지자원봉사현황’을 들 수 있다. 이들 통계를 통하여 자원봉사자의 활동 실태를 파악하여 보기로 한다.

〈표 1〉 자원봉사활동 통계

통계 명칭	작성기관	작성주기
전국자원봉사실태조사	볼런티어 21	3년
사회조사	통계청	2년
생활시간조사	통계청	5년
사회복지자원봉사현황	보건복지부	1년

자료 : 박현정·홍현정(2011).

2. 자원봉사 조직 현황

자원봉사활동은 개인 한 명으로도 가능하고, 단체나 정부가 주관하는 자원봉사조직으로도 가능하므로 자원봉사조직은 다양하다. 그리고 자원봉사단체는 자발적으로 구성되는 특성을 가지고 있어 정부의 행정조직과 같이 갈래를 쉽게 나눌 수도 없는 형편이다. 게다가 정부 내에서도 부처별로 자원봉사활동에 대한 지원사업이 있다. 여기에서는 민간의 자발적 조직은 제외하고, 정부가 중심이 되어 지원하는 자원봉사조직의 흐름을 살펴보면 다음과 같다.

가. 자원봉사센터 현황

자원봉사자 수를 파악하기 위해 앞서 먼저 자원봉사센터 현황을 살펴보기로 한다.¹⁾ 자원봉사센터는 2012년 현재 246개소가 운영되고 있는 것으로 확인된다. 2005년과 비교할 때 4개소가 감소하였다. 자원봉사센터에서 근무하고 있는 인력은 2012년 현재 1,351명으로 이 가운데 민간인이 1,222명, 공무원이 129명이다. 이때 민간인은 모두 급여가 지급되는 인력이다.

〈표 2〉 연도별 자원봉사센터 운영 현황(2005~2012년)

(단위 : 개소)

	전체	직영	혼합직영	위탁	법인
2005	250	146		95	9
2006	248	151		83	14
2007	248	159		70	19
2008	248	158		74	16
2009	248	152		69	27
2010	246	151		68	27
2011	246	72	73	63	38
2012	246	67	76	55	48

자료 : 안전행정부 · 한국중앙자원봉사센터(2013).

자원봉사센터에 자원봉사자로 등록된 자원봉사자 수는 2012년 12월 31일 현재 8,216,176명이다. 그리고 활동인원은 2,163,174명으로 이는 2012년에 1회 이상 자원봉사에 참여한 인원수이다. 연인원으로는 2012년의 경우에 18,652,383명이었다. 이를 기준으로 환산해 본다면, 1인당 8.6회 자원봉사에 참여한 것으로 이해해 볼 수 있다. 참고로 2013년 9월 현재는 연인원 14,832,868명, 실인원 2,045,924명인 것으로 확인된다.²⁾

1) 참고로 자원봉사센터는 1995년 7월부터 지방자치제도가 실시되면서 행정자치부에서 1996년에 자원봉사센터 설치지침을 지방정부에 시달함으로써 설치되기 시작하였다(김진학(2012), p.11). 2005년 8월에 제정된 「자원봉사활동기본법」(법률 제11690호) 제19조(자원봉사센터의 설치 및 운영)에 근거를 둔 지역의 자원봉사센터는 “지방정부의 자원봉사센터는 공공기관이나, 민간단체와는 다른 공공성을 띠고 있는 비영리 조직으로서 지역주민 전체를 대상으로 자원봉사자를 모집, 등록, 교육, 배치, 관리하는 등 전반적 활동을 체계적으로 지원, 관리하는 역할을 수행한다”(김진학(2012), p.11).

2) 한국중앙자원봉사센터 웹사이트 참고(<http://www.1365.go.kr/nanum/prtl/web/vols/sta/selectChartJuminSta.do?menuNo=P9210>).

〈표 3〉 연도별 자원봉사센터 근무인력 현황(2005~2012년)

(단위 : 명)

	근무인력		
	전체	공무원	민간인
2005	768	211	557
2006	784	203	581
2007	1,205	186	1,019
2008	1,253	215	1,038
2009	1,221	145	1,076
2010	1,291	171	1,120
2011	1,321	150	1,171
2012	1,351	129	1,222

자료 : 안전행정부 · 한국중앙자원봉사센터(2013).

〈표 4〉 연도별 자원봉사자 등록 현황

(단위 : 명)

	전체	성별		연령별					
		남자	여자	20세 미만	20대	30대	40대	50대	60세 이상
2005	2,083,704	900,214	1,183,490	461,728	280,234	291,274	495,536	345,960	208,972
2006	2,681,193	1,148,458	1,532,735	577,475	387,578	377,498	615,256	440,742	282,644
2007	3,279,911	1,436,642	1,846,269	731,312	491,402	491,573	717,813	501,151	346,660
2008	4,396,633	1,890,169	2,506,464	1,102,429	654,826	665,965	917,345	628,507	427,561
2009	5,363,435	2,290,367	3,073,068	1,392,766	884,771	717,047	1,075,208	763,458	530,185
2010	6,315,032	2,705,429	3,609,603	1,680,373	1,098,612	774,930	1,213,168	913,321	634,628
2011	7,085,162	3,034,133	4,051,029	2,007,734	1,245,759	832,933	1,319,685	984,805	694,246
2012	8,216,176	3,529,773	4,686,403	2,392,479	1,573,738	888,170	1,448,987	1,098,015	814,787

자료 : 안전행정부 · 한국중앙자원봉사센터(2013).

〈표 5〉 연도별 자원봉사자 활동 현황(연인원)

(단위 : 명, %)

	실인원 ¹⁾	연인원 ²⁾	참여율 ³⁾
2005	—	7,634,183	—
2006	—	10,314,903	—
2007	995,870	12,900,984	12.95
2008	1,426,956	14,020,872	9.83
2009	1,594,694	15,928,405	9.99
2010	2,051,412	14,979,864	7.30
2011	1,743,394	13,767,850	7.90
2012	2,163,174	18,652,383	8.62

주 : 1) 실인원은 연간 1회 이상 활동인원.

2) 연인원은 연간 총 활동인원.

3) 참여율=100×(연인원÷실인원)

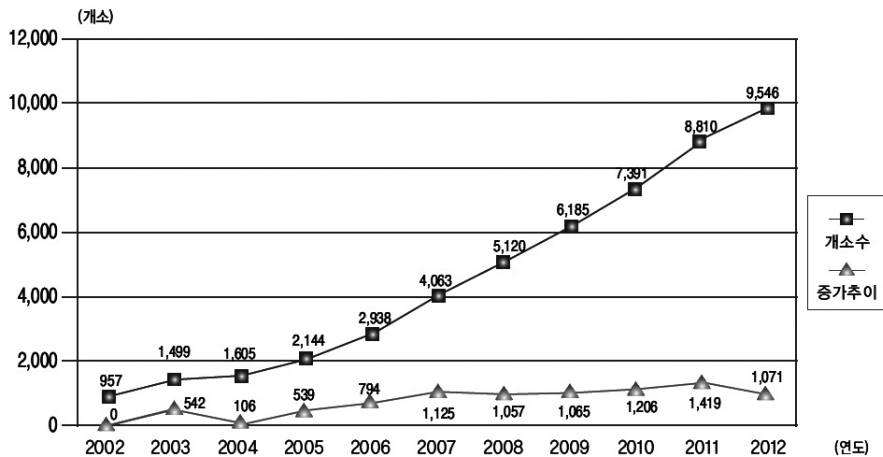
자료 : 안전행정부 · 한국중앙자원봉사센터(2013).

나. 사회복지 자원봉사 관리센터 현황

「사회복지 자원봉사 인증관리규정」(보건복지부)에 따라 한국사회복지협의회가 운영하는 '사회복지 자원봉사 인증관리 데이터베이스'에 등록된 사회복지 자원봉사 관리센터의 현황은 2012년 현재 9,546개소이다. 등록자원봉사자는 5,443천 명이고, 활동자원봉사자는 1,353천 명이다.

[그림 1] 연도별 사회복지자원봉사관리센터 추이(2002~2012년)

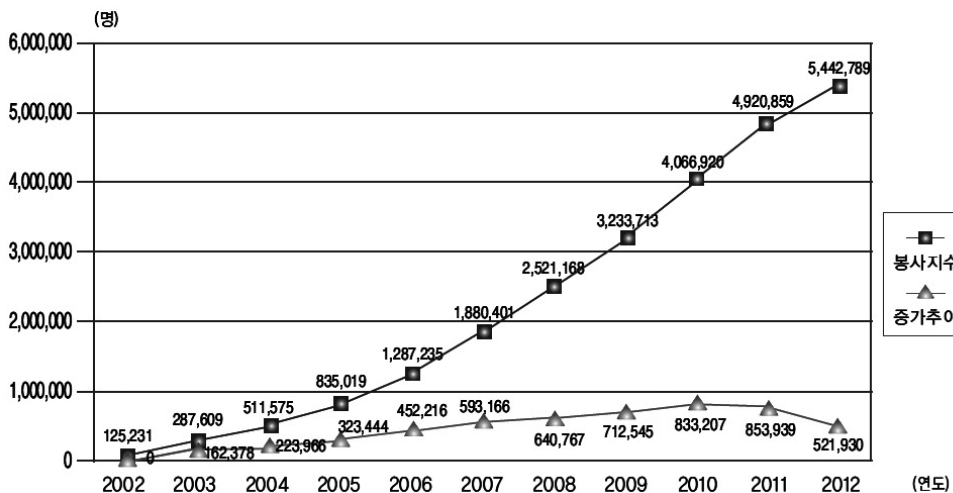
(단위 : 개소)



자료 : 보건복지부 · 한국사회복지협의회(2013).

[그림 2] 연도별 등록자원봉사자 추이(2002~2012년)

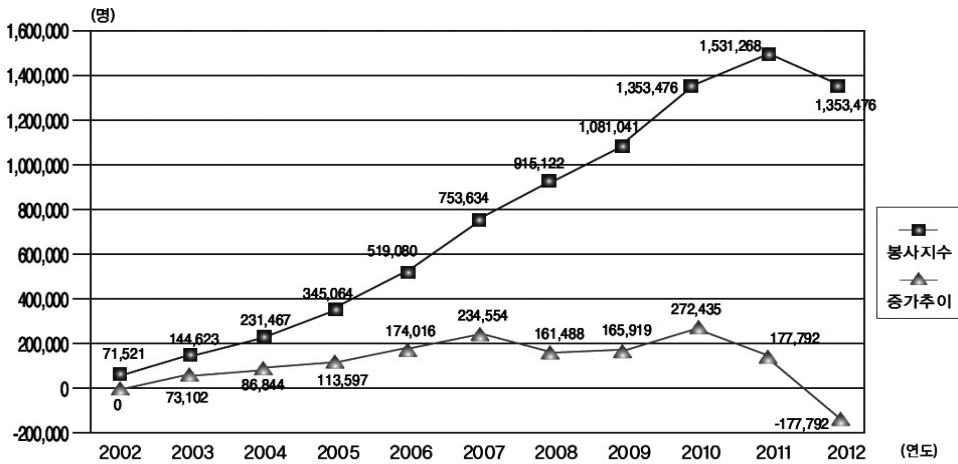
(단위 : 명)



자료 : 보건복지부 · 한국사회복지협의회(2013).

[그림 3] 연도별 활동자원봉사자 추이(2002~2012년)

(단위 : 명)



자료 : 보건복지부 · 한국사회복지협의회(2013).

다. 청소년 자원봉사

청소년 자원봉사는 여성가족부 산하의 한국청소년활동진흥원에서 주관하고 있다. 진흥원 웹사이트³⁾에 소개된 ‘청소년 자원봉사 보유 및 지원 현황’(2003년~2012년 12월 기준)을 보면, 보유 현황으로 청소년 1,556,617명, 지도자 155,684명, 기관(터전) 9,104개소가 입력되어 있으며, 지원 현황으로 봉사활동 참여인원 20,466,550명, 운영 프로그램 960,465건으로 되어 있다. 봉사활동 참여인원의 경우는 10년치 통계이므로 매년 200만 명 정도의 청소년이 자원봉사활동에 참여한 것으로 추측된다.

그리고 한국청소년활동진흥원은 두볼(Dovol)이라는 청소년자원봉사 포털사이트⁴⁾를 운영하고 있다. 이 사이트에 청소년이 접속하면, 봉사활동을 검색하여 자신에게 알맞은 봉사활동을 신청하고, 봉사활동이 종료된 뒤에는 확인서를 출력할 수 있다. 아울러 청소년 봉사활동과 관련된 동영상 강의를 들을 수 있고, 연구자료 등의 정보도 제공하고 있다.

3) <https://www.kywa.or.kr>4) <http://dovol.youth.go.kr/dovol/index.do>

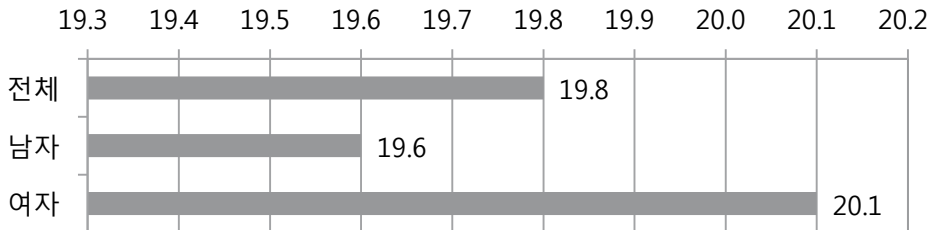
3. 자원봉사활동 참가

가. 통계청 사회통계조사 결과

통계청의 사회통계조사 2011년 결과를 보면, 13세 이상 인구의 자원봉사참여율은 19.8%이다. 말하자면, 13세 이상의 인구 가운데 약 2명이 2011년 한 해에 자원봉사에 참여한 적이 있다는 것이다. 차이가 크지 않으나 남성보다는 여성의 참여율이 높고, 19세 이하의 청소년 참여율이 두드러진다. 이는 중고교생의 경우에 봉사점수를 취득하여야 하는 의무적 규정과 관련이 있는 것으로 보인다.

[그림 4] 성별 자원봉사 참여율(2011년)

(단위 : %)

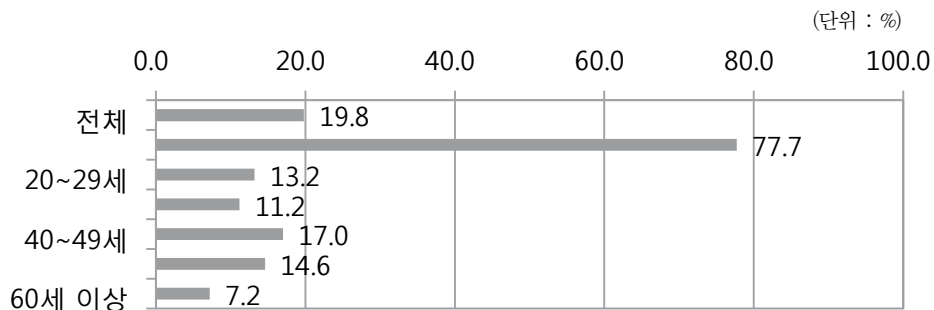


자료 : 통계청, 국가통계포털.

경제활동상태별로 보면, 취업자보다는 실업·비경제활동인구의 참여율이 높다. 이는 아직 임금근로자를 비롯한 취업자가 장시간 근로를 하고, 상대적으로 여가시간이 있는 비경제활동인구가 자원봉사활동의 중심을 이루고 있음을 뜻한다.⁵⁾ 이로 볼 때, 취업자의 일-생활양립(work-life balance)을 도모하고, 여가시간의 일부를 사회봉사로 전환하여 사회적 가치를 제고하면서 일자리를 함께 나누는(work-sharing) 사회적 최적화가 필요하다.

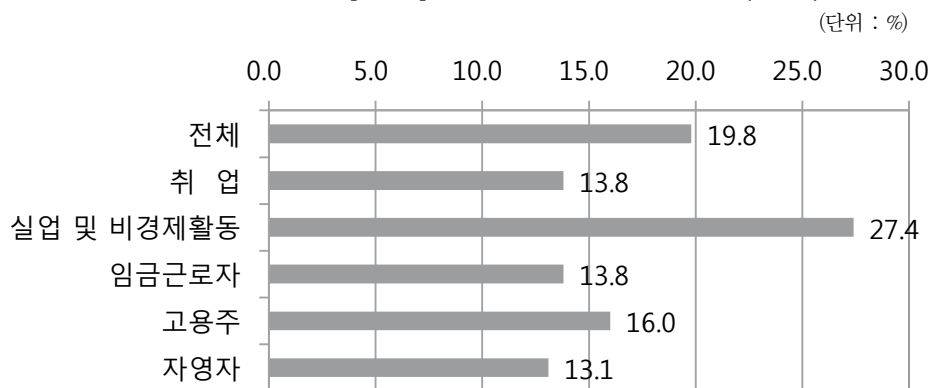
5) 독일을 방문하여 면담을 하였을 때, 민간자원봉사단체 스태프인 Rainer Hub씨(Diakonie)도 독일의 자원봉사자는 주부, 학생 등 비경제활동인구가 중심이 되고 있어 근로자 참여율을 높이는 것이 과제라 하였다. 당시 면담주선과 통역 등의 도움을 주신 한미순 박사(베를린기독교대학 강사)께 감사드린다.

[그림 5] 연령별 자원봉사 참여율(2011년)



자료 : 통계청, 국가통계포털.

[그림 6] 경제활동상태별 자원봉사 참여율(2011년)



자료 : 통계청, 국가통계포털.

나. 자원봉사자의 자원봉사시간: 통계청의 생활시간조사 결과

2009년의 생활시간조사(통계청) 결과를 보면, 자원봉사자는 평균 2시간을 조금 넘게 자원봉사활동에 쓰고 있음을 볼 수 있다. 요일 평균으로 10대가 3시간 8분을 자원봉사활동에 쓰고 있어 가장 높은 수준이며, 이들은 주로 일요일에 자원봉사활동을 하고 있었다. 이는 봉사활동이 의무사항인 것과 관련이 있다. 이와는 달리 30대와 40대는 각각 1시간 31분, 1시간 54분을 자원봉사활동으로 보내고 있어 다른 연령대와 비교할 때 낮은 편이다. 이들은 경제활동의 주축을 이루고 있어 상대적으로 사회봉사에 여가를 활용할 기회가 없기 때문일 것이다.

〈표 6〉 자원봉사자의 자원봉사시간(2009년 생활시간조사 결과)

(단위 : 시간)

	요일평균	평일	토요일	일요일
전 체	2:11	2:11	2:13	2:08
10~19세(10대)	3:08	—	2:25	5:11
20~29세(20대)	2:47	2:44	3:16	3:06
30~39세(30대)	1:31	1:27	1:36	2:05
40~49세(40대)	1:54	1:49	2:32	1:51
50~59세(50대)	2:25	2:35	1:57	1:06
60세 이상	2:23	2:23	—	2:24
20세 이상	2:09	2:11	2:10	1:53

자료 : 통계청, 국가통계포털.

다. 전국자원봉사실태조사 결과

볼런티어 21이 3년마다 주기적으로 실시하고 있는 전국자원봉사실태조사 결과에 따르면, 2011년의 자원봉사 참여율은 21.4%이다. 1999년부터 계속 자원봉사 참여율은 증가하는 양상을 보이고 있다. 자원봉사자의 연령대별 구성에서는 40대가 24.0%로 가장 높은 비중을 보인다. 다음이 50대로 22.7%, 20대가 19.9%의 비율을 보인다.

〈표 7〉 1년간 자원봉사 참여율 변동 추이

(단위 : 명, %)

	2011		2008		2005		2002		1999	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
자원봉사자	321	21.4	398	20.0	331	20.5	247	16.3	215	14.02
비자원봉사자	1,179	78.6	1,591	80.0	1,280	79.5	1,265	83.7	1,318	85.98
전체	1,500	100.0	1,989	100.0	1,611	100.0	1,512	100.0	1,533	100.0

자료 : 볼런티어 21(2011).

〈표 8〉 성별 전체 응답자 중 1년간 자원봉사자 비율(2011년)

(단위 : 명, %)

	남자		여자		전체	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
20대	31	19.7	33	20.1	64	19.9
30대	22	14.0	28	17.0	50	15.6
40대	38	24.2	39	23.8	77	24.0
50대	38	24.2	35	21.3	73	22.7
60대	28	17.8	29	17.7	57	17.6
전체	157	100.0	164	100.0	321	100.0

자료 : 볼런티어 21(2011).

III. 자원봉사자의 재해

1. 일반적인 자원봉사활동 수행과정에서 발생하는 재해

여기에서는 먼저 자원봉사자가 개인적인 자발적 의사로 봉사활동을 수행하는 과정에서 사고로 부상을 입거나 질병에 노출되는 사례를 소개하고자 한다. 하지만 이와 같은 재해발생통계가 공표되고 있지 않으며, 구체적 사례도 그다지 소개되고 있지 않다. 포털사이트에 ‘자원봉사’, ‘사고’, ‘재해’ 등의 연관 검색어를 입력해 보면, 인하대생 사고 관련 기사⁶⁾와 교통 자원봉사 사고⁷⁾ 등 몇 가지 자원봉사자 관련 사고에 대한 기사가 확인되는 정도이다.

그런데 다행스럽게도 대구광역시자원봉사센터에서는 ‘대구자원봉사정보센터’라는 웹사이트⁸⁾를 통하여 자원봉사자 상해보험제도를 안내하면서 보상사례에 대한 정보를 공개하고 있다.⁹⁾ 이 정보를 통하여 자원봉사자의 활동 중 사고를 알아보기로 한다.

이 통계를 참조하면, 매년 30~40건의 사고가 대구광역시에서 발생하고 있음을 알 수 있다. 대구광역시에 등록된 자원봉사자 수가 40만 명 수준임을 감안한다면(대구

〈표 9〉 대구시 자원봉사자 상해보험 신청·지급건수(2004~2012년)

(단위 : 건)

	신청건수	지급건수
2004	2	2
2005	6	6
2006	15	13
2007	30	28
2008	48	47
2009	43	42
2010	49	49
2011	37	37
2012	37	37

주 : 대구자원봉사정보센터 웹사이트에 공개된 정보를 참조하면서 필자가 작성한 것이므로 실제 신청·지급건수와 약간 상이할 수 있음.

자료 : 대구자원봉사정보센터 웹사이트.

6) 이 사고는 방학을 맞아 춘천 상천초등학교 학생을 대상으로 봉사활동을 하러 간 인하대학교 아이디어뱅크 동아리 학생 13명이 2011년 7월 27일 산사태로 펜션에서 잠을 자다 참변을 당한 것을 말한다.

7) 출근길 교통 자원봉사를 하던 모범택시 운전사가 교통사고를 당해 의식불명 상태에 빠졌다는 기사이다.

8) http://dgvolunteer.co.kr/programs/user/insurance/saleInfo_04.asp

9) 이러한 정보는 공개하는 것이 바람직하다. 혹시 이 글에서 인용하였다는 이유로 정보 공개가 웹사이트에서 사라지지 않기를 바라며, 다른 지역의 자원봉사센터와 안전행정부, 보건복지부, 그리고 관련 산하기관에서도 관련 통계와 정보를 제공하였으면 한다.

〈표 10〉 자원봉사자 사고 사례(대구광역시)

발생연월	사고 내용
2012. 4.	보호대상자 집을 방문하여 쌀 10kg과 라면 1박스를 전달하고 내려오던 중 우측무릎 인대에 상해를 입음
2012. 3.	○○복지재단 무료급식 봉사활동 당시 끓는 물에 소독 중이던 식기를 고무장갑을 끼고 건지다가 고무장갑이 찢어져 우측 손가락에 2도 화상을 입음
2012. 2.	관내 3층 실버식당에서 식사 보조 봉사활동이 계획되어 있어 이동 중 발을 헛디더 넘어져 왼쪽 손목이 골절됨
2012. 2.	무료급식봉사 활동 중 무거운 밥, 국통 등을 들고 배식을 하다 손목이 꺾이면서 통증을 느낌
2012. 2.	장애인 정보화재택방문교육을 위해 대상자에게 컴퓨터 교육을 실시하고 나오다가 길 빙판에 미끄러져 왼쪽 어깨를 다침
2011. 6.	농아장애아동 목욕 중 아동이 넘어지면서 아동을 받쳐주다가 미끄러져 오른쪽 무릎 십자인대 손상됨
2011. 4.	목욕봉사 중 발을 헛디더 발목 인대가 늘어남
2010. 8.	재난재해 침수지역 복구봉사활동 중 슈퍼마켓의 피해물품을 정리하면서 다른 봉사자들과 함께 정리를 하던 중에 상대방 봉사자가 물병 1.5리터짜리를 발등에 떨어뜨려서 부상을 입게 됨
2010. 5.	장애인사회적응훈련프로그램 봉사활동 중 자폐성 장애인 2급 장애인에게 엄지손가락을 물림
2010. 5.	독거 어르신집 다락방 수리 중 다락방 출입계단이 너무 급경사라 미끄러져서 팔꿈치를 다침
2010. 4.	노숙인무료급식 봉사활동 중 노숙인이 던진 그릇에 맞아 머리 부분 상해를 입음
2010. 2.	복지관 반찬 조리를 하러 가던 중 골목길에서 좌회전 시 자동차 추돌사고로 상해를 입음
2009. 9.	정신건강상담센터에서 정신장애인 자원봉사활동 중 자원봉사 수혜자에게 팔을 뒤로 꺾이면서 상해를 입음.
2009. 7.	관내 독거 어르신 반찬 배달 봉사활동 중 개에게 발목부위를 물리면서 복숭아뼈에 상해를 입음

자료 : 대구자원봉사정보센터 웹사이트.

광역시 자원봉사센터, 2013), 등록자원봉사자 수 기준으로 볼 때, 1만 명 가운데 약 1명 정도의 재해발생을 추측해 볼 수 있다. 말하자면 0.01% 정도의 재해율을 보인다.

사고 유형도 다양하여 골절, 베임, 끼임, 화상, 교통사고 등이 대표적이었다. 이 가운데 몇 가지를 소개하면 다음과 같다. 반찬조리를 돕다가 손가락을 베거나 끓는 물에 화상을 입는 사고, 이동 중에 발생하는 교통사고, 봉사활동 수혜자의 폭력(손가락 물기, 물체를 던짐)에 따른 사고, 반려견에게 물리는 사고, 다른 자원봉사자의 실수로 발생하는 사고, 목욕봉사를 하다가 수혜자를 돕는 과정에서 자원봉사자의 신체 부상 등이다.

이러한 사고에 대한 보험급여로는 최소의 금액이 8,100원이었다. 이 보상은 사례에서 소개한 경우로 재난재해 침수지역 복구봉사활동을 하는 가운데 슈퍼마켓의 피해물품을 정리하면서 다른 봉사자가 1.5리터짜리 생수병을 발등에 떨어뜨려서 부상을 입게 된 경우였다. 아마 치료비에 대한 보상인 것으로 보인다. 그리고 최대 보상액은 8천만 원으로 마을행사를 준비하다가 교통사고로 사망한 경우였다. 아마 이 경우는 유족급여인 것으로 보인다.

사고가 있었음에도 보상을 받지 못한 6건은 불인정 이유가 다음과 같았다. 먼저 1

건은 봉사활동으로 인정을 받지 못하였는데 자원봉사활동을 마치고 회식을 하다가 넘어져 부상을 입은 경우였다.¹⁰⁾ 이처럼 자원봉사활동으로 인정받지 못한 경우가 1건 더 있었다.¹¹⁾ 다른 1건은 질병이 발생한 경우로 상해보험에 질병에 대한 보장이 없어 보상을 받지 못한 것이다. 그리고 또 다른 1건은 보상 신청이 지연되어 인정을 받지 못하였으며, 나머지 2건은 개인이 가입한 상해보험에서 이미 지급되었기 때문에 인정을 받지 못한 경우였다.

2. 근로자가 회사의 업무로서 자원봉사활동을 수행하다가 일어난 재해¹²⁾

가. 자원봉사기관의 유급근로자

근로복지공단의 협조를 얻어 근로자가 회사 업무의 연장으로 자원봉사활동을 하다가 재해가 발생한 경우를 확인하였다. 만일 자원봉사업무를 담당하는 유급근로자가 자원봉사활동 중에 발생하는 사고나 질병은 해당 근로자의 업무가 자원봉사활동과 관련된 것이므로 업무상 사고·질병으로서 산재보험의 혜택을 받게 될 것이다. 이러한 사례를 간략히 소개하면 다음과 같다.

이는 대구시자원봉사센터에서 발생하였던 자원봉사자 사고와 유사함을 볼 수 있다. 자원봉사활동 과정에서 물건을 옮기다가 부상을 당하는 사고, 미끄러져 골절상을 입는 사고, 손가락이 끼어 골절상이 발생하는 경우 등이다. 이러한 사례들은 산재로 인정이 되어 휴업급여와 요양급여가 지급되었으며, 장해로 인정된 경우에는 장해

〈표 11〉 자원봉사관련기관 유급근로자의 산재발생 사례

발생연월	사고 내용
2009. 10.	2009년 10월 23일 13:20경 ○○구 자원봉사지원단에서 탁자와 의자를 옮기던 중 침에 맞은 듯 따끔하면서 몸을 움직일 수 없게 되는 사고가 발생함
2010. 2	조리실에서 자원봉사자와 무료반찬을 조리하여 포장한 후, 11시부터 무료반찬 배달을 하던 중 아파트 계단을 오르내리면서 무릎통증이 발생
2010. 4	△△주부모임자원봉사단체에서 식자재를 정리하던 중에 미끄러져 뒤로 넘어지면서 늑골이 부러지는 부상
2010. 10.	장애인체육대회 자원봉사자 700명 책임자로 참석하여 점심도시락 박스(30kg 상당)를 배부하고, 휠체어를 실은 장애인을 도와주다가 어깨부분이 파열
2010. 11.	□□자원봉사센터에서 운영하는 이동목욕차량에서 목욕을 돕기 위해 할머니를 태우고 승강기를 작동하던 중 갑자기 강한 바람이 불어 차량 뒷문이 닫히면서 왼손이 끼인 상태로 30분 정도 압축된 상태로 있었음

자료 : 근로복지공단 산재보상 데이터베이스.

10) 산재보험의 경우는 회식이 업무와 관련이 있다면, 재해로 인정되었을 것이다.

11) 신청자가 길을 가다가 현수막이 떨어져 이를 다시 달아주는 과정에서 넘어져 부상을 입었다고 한다.

12) 연구에 참고할 만한 재해사례를 알려주신 근로복지공단의 김근태 차장님과 김관석 차장님께 감사드립니다.

일시금도 지급되었다.

나. 일반근로자의 자원봉사활동: 행사 중 사고

다음으로 우리가 주목하고자 하는 경우를 알아보기로 하자. 바로 자원봉사활동이 회사 업무의 연장인 경우이다. 두 사례가 확인이 되었다. 이 두 재해는 모두 산업재해보상보험법 시행령 제30조¹³⁾에 따라 ‘행사 중 사고’인 경우이다.

〈표 12〉 회사 업무와 관련된 자원봉사활동 중의 근로자 산재발생사례

발생연월	사고 내용
2011. 5.	모 공공기관의 자원봉사 일정으로 ○○모자원에서 봉사활동 중 원생들과 축구경기에서 흘러나온 공을 돌려주기 위해 차는 순간 우측 발목에 통증을 느끼고 쓰러짐
2012. 10.	모 건축사사무소에서 단체로 자원봉사를 왔다가 나무를 켜기 위해 선반톱을 사용하던 중 장갑이 톱날에 끼어들어가면서 가운데 손가락 및 손바닥을 다침

자료 : 근로복지공단 산재보상 데이터베이스.

먼저 2011년 5월에 발생한 사고로 공공기관에서 자원봉사로 ○○모자원에서 봉사활동을 하였다. 이때 원생과 직원이 어울려 축구경기를 하던 중에 흘러나온 공을 돌려주기 위해 해당 근로자가 공을 차는 순간 우측 발목에 통증을 느끼고 쓰러지면서 오른쪽 발의 아킬레스건이 파열되는 사고를 당하였다. 이에 따라 입원 28일을 포함한 총 요양기간 124일간에 대하여 요양급여가 지급되었다.

그리고 또 한 가지 사례로서 모 건축사사무소에서 단체로 자원봉사를 갔다가 일어난 사고이다. 해당 근로자가 나무를 켜기 위해 선반톱을 사용하던 중에 장갑이 톱날에 끼어들어가면서 가운데 손가락과 손바닥을 다쳐 골절상을 입게 되었다. 이 사고로 해당 근로자는 입원 107일을 포함하여 226일간 요양하였으며, 장해등급 12급 12호를 받았다. 이에 따라 이 근로자는 산재로 인정되어 휴업급여, 요양급여, 장해일시금을 지급받았다.

13) 해당 조항은 다음과 같다. “운동경기·야유회·등산대회 등 각종 행사(이하 “행사”라 한다)에 근로자가 참가하는 것이 사회통념상 노무관리 또는 사업운영상 필요하다고 인정되는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 근로자가 그 행사에 참가(행사 참가를 위한 준비·연습을 포함한다)하여 발생한 사고는 법 제37조 제1항 제1호 라목에 따른 업무상 사고로 본다. 1. 사업주가 행사에 참가한 근로자에 대하여 행사에 참가한 시간을 근무한 시간으로 인정하는 경우, 2. 사업주가 그 근로자에게 행사에 참가하도록 지시한 경우, 3. 사전에 사업주의 승인을 받아 행사에 참가한 경우, 4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 경우로서 사업주가 그 근로자의 행사 참가를 통상적·관례적으로 인정한 경우”.

Ⅳ. 자원봉사자의 재해에 대한 보호: 상해보험 적용

1. 자원봉사자의 상해보험 적용

정부는 자원봉사자를 대상으로 하여 사고가 발생하였을 때 상해보험의 혜택을 받을 수 있도록 하고 있다. 이는 2008년 2월 29일에 시행된 「자원봉사활동기본법」(법률 제8852호)에 의거하고 있다. 이에 따라 요즈음 자원봉사에 참여하고자 하는 일반인이 자원봉사단체를 방문하게 되면, 자원봉사센터 교육을 수강함과 동시에 자원봉사포털(<http://www.1365.go.kr/nanum/prtl/web/vols/volsMain.do>)에 가입하라는 권유를 받게 된다. 자원봉사포털에 가입하게 되면, 상해보험의 혜택을 받을 수 있기 때문이다.

안전행정부·한국중앙자원봉사센터(2013)를 보면, 2008~2012년 자원봉사자 상해보험 예산 추이가 소개되어 있다. 2008년에 3,206백만 원이었던 예산이 2012년에는 5,994백만 원으로 2배 가까운 수준으로 증가하였다. 국비와 지방비의 분담률도 1:1에 가깝다. 2011년의 경우는 정확히 1:1이었던 것으로 확인된다.

〈표 13〉 자원봉사자 상해보험 예산 추이(2008~2012년)

(단위 : 백만 원)

	전체	국비	지방비
2008	3,206	1,554	1,652
2009	3,562	1,675	1,887
2010	3,729	1,676	2,053
2011	7,740	3,870	3,870
2012	5,994 ¹⁾	3,102	2,892

주 : 1) 기존 자료에는 6,084백만 원으로 되어 있었으나 필자가 이를 수정하였음.

자료 : 안전행정부·한국중앙자원봉사센터(2013).

2012년의 경우에 상해보험에 가입한 자원봉사자 수는 3,502,674명이었다. 등록인원이 8,216,176명이었으므로 등록인원의 42.6%가 자원봉사의향이 있었던 것으로 보아도 좋을 것이다. 실인원은 2,163,174명이므로 보험가입 인원, 다시 말해서 자원봉사의향이 있었던 등록인원의 61.8%가 실제로 자원봉사활동을 한 것으로 추측해 볼 수 있다. 자원봉사자 1인당 평균보험료는 1,523원으로 저렴한 수준이었다. 실제로 상해보험을 수령한 자원봉사자 수는 611명으로 실인원의 0.03%이다.

〈표 14〉 자원봉사자 상해보험 가입 현황(2012년)

(단위 : 명, 원)

	등록인원	자원봉사활동 실인원	보험가입 인원	1인당 평균보험료	보험금 수령인원
전체	8,216,176	2,163,174	3,502,674	1,523	611
서울	1,536,867	344,001	305,553	2,542	74
부산	641,761	171,974	419,357	839	129
대구	427,607	110,123	131,100	600	47
인천	464,142	104,204	215,854	1,174	31
광주	325,929	70,620	80,963	1,863	10
대전	255,836	71,016	68,563	1,901	16
울산	176,098	59,317	79,185	1,483	10
세종	13,592	4,239	9,659	1,325	1
경기	1,842,021	417,646	594,704	1,717	151
강원	268,329	76,419	147,806	2,010	27
충북	224,265	68,910	318,328	1,499	18
충남	289,384	75,889	174,917	1,599	15
전북	314,291	82,352	171,456	1,646	14
전남	297,955	130,869	217,236	1,512	5
경북	440,915	176,490	308,948	1,124	24
경남	615,692	154,263	197,544	1,841	29
제주	81,492	44,842	61,501	1,216	10

자료 : 안전행정부 · 한국중앙자원봉사센터(2013).

2. 사회복지 우수 자원봉사자 상해보험

한국사회복지협의회는 별도로 자원봉사자 상해보험에 가입하고 있다. 명칭은 ‘사회복지 우수 자원봉사자 상해보험’이다. 이 보험은 「사회복지사업법」 제9조의 규정에 따른 것으로 보인다.¹⁴⁾ 협의회의 웹사이트 공지사항을 참고하면, 2013년의 경우에 20만 명을 대상으로 하는 상해보험 입찰을 공고하였다. 입찰 공고에서 제시한 담보 조건은 다음과 같다. 상해보험이 보장하는 담보 내용은 상해사망, 상해후유장애, 상해입원(1일당), 배상책임, 구내치료비, 영업배상책임, 화상진단 위로금, 골절진단 위로금이다. 이에 대하여 한국사회복지협의회는 예산을 250백만 원으로 하고 있다. 다만

14) 「사회복지사업법」[시행 2013.1.27] [법률 제11239호, 2012.1.26, 일부개정] 제9조(사회복지 자원봉사활동의 지원·육성)의 내용은 다음과 같다. “① 국가와 지방자치단체는 사회복지 자원봉사활동을 지원·육성하기 위하여 다음 각 호의 사항을 실시하여야 한다. 1. 자원봉사활동의 홍보 및 교육, 2. 자원봉사활동 프로그램의 개발·보급, 3. 자원봉사활동 중의 재해에 대비한 시책의 개발, 4. 그 밖에 자원봉사활동의 지원에 필요한 사항, ② 국가와 지방자치단체는 제1항 각 호의 사항을 효율적으로 수행하기 위하여 사회복지법인이나 그 밖의 비영리법인·단체에 이를 위탁할 수 있다.[전문개정 2011.8.4]”

이 상해보험은 예산의 제약으로 모든 자원봉사자에게 상해보험의 혜택을 부여하지 못하고, 봉사실적이 높은 자원봉사자에게만 한정되어 있었다.¹⁵⁾

〈표 15〉 사회복지 우수 자원봉사자 상해보험 가입대상 · 사업예산(2011~2013년)

(단위 : 천 명, 천 원)

	가입대상	사업예산
2011	180	162,540
2012	190	248,900
2013	200	250,000

주 : 가입기간은 매년 5월 중순부터 다음해 5월 중순까지임.

자료 : 한국사회복지협의회 웹사이트를 참고하여 필자가 정리.

〈표 16〉 사회복지 우수 자원봉사자 상해보험(2013년) 담보조건(입찰공고문)

(단위 : 천 원)

담 보 내 용	보 장 금 액	비 고
상 해 사 망	50,000	자원봉사 활동 중 상해사고로 1년 이내에 사망하였을 경우 가입 금액(보장금액) 전액 지급
상해후유장애	50,000	자원봉사 활동 중 상해사고로 인해 1년 이내에 신체의 일부를 잃었거나 또는 그 기능이 영구히 상실된 경우 보장금액에 따라 지급
상해입원(1일당)	30 (※180일 한도)	상해사고로 입원을 하였을 경우 입원 1일에 대한 입원일당을 보장금액에 따라 지급
배상책임	10,000	피보험자 과실로 인해 제3자에게 배상책임 발생할 경우 보장금액에 따라 지급
구내치료비	10,000	자원봉사 활동 중 상해사고로 치료를 받는 경우 가입금액 한도로 피보험자가 실제로 부담한 의료비 지급
영업배상책임	100,000	전국 관리센터 등 유관기관의 배상책임이 발생할 경우 보상
화상진단 위로금	300	—
골절진단 위로금	300	—

자료 : 한국사회복지협의회 웹사이트를 참고하여 필자가 정리.

3. 청소년 자원봉사자를 대상으로 하는 상해보험

재학 중인 청소년은 봉사활동점수를 의무적으로 취득하여야 하는 제도로 교내·외에서 자원봉사활동에 참여하고 있다. 청소년의 ‘자원’봉사활동이 ‘의무’적이라는 이유로 이들의 활동은 사회에서 순수한 가치로 받아들이지 않는 경향이 있다. 물론 일부 청소년은 자원봉사활동에 참여하면서도 소극적인 행동을 보임으로써 다른 일반자원

15) 직접 면담을 하면서 사회복지 우수 자원봉사자 상해보험에 대해 설명을 해주신 최영협 차장님(한국사회복지협의회 나눔사업본부 자원봉사부)께 감사드립니다.

봉사자의 질시를 받기도 하고, 경우에 따라서는 봉사실적증명서를 부정으로 발급받는 사례도 발생하기 때문이기도 하다. 하지만 그렇다고 하여 이들의 자원봉사활동에서 발생하는 가치가 결코 0이거나 마이너스인 것은 아니다. 이들이 어떠한 의도로 참여한다고 할지라도 자원봉사활동의 사회적 가치는 명확히 존재한다고 보아야 한다.

그렇다면, 청소년을 대상으로 하는 상해보험은 제대로 갖추어져 있는지를 살펴보면 그렇지 못하다는 점이 눈에 띈다. 먼저 교내에서 이루어지는 자원봉사활동은 안전하다고 보아야 한다. 이는 학교가 학교안전공제회에 상해보험을 가입하고 있기 때문이다. 학교안전공제회는 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」(법률 제11690호(정부조직법) 일부개정 2013. 3. 23)에 따른 것이다. 학교안전사고로 발생하는 피해를 보상할 수 있도록 하고 있으므로 이에 따르면, 교내에서 이루어진 자원봉사활동에서 발생한 학교안전사고로 간주되어 학교안전공제회의 혜택을 받을 수 있게 된다. 보상급여로는 요양급여, 장애급여, 유족급여, 간병급여, 장의비 등이 있다.

교외에서 일어나는 자원봉사활동은 경우에 따라 달라진다. 이는 청소년이 소속된 자원봉사기관이나 지역의 자원봉사센터가 청소년을 대상으로 하는 상해보험제도를 운영한다면, 혜택을 받을 수 있다. 하지만 상해보험 가입 대상에서 청소년을 제외한 자원봉사센터나 자원봉사기관이 있다. 어떤 자원봉사센터나 자원봉사기관은 일정한 봉사실적이 있는 청소년은 가입을 시켜주기도 한다. 따라서 교외에서 이루어지는 자원봉사활동에 참여하는 청소년은 위험에 무방비로 노출되어 있다고 하여도 좋을 것이다.

V. 자원봉사자를 재해로부터 보호하는 방안

1. 안전교육을 통한 사전적 예방

자원봉사활동기본법 제15조(자원봉사활동의 관리)는 “자원봉사단체 및 자원봉사센터는 자원봉사자에 대한 교육훈련 및 안전대책 등이 체계적으로 관리될 수 있도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 이에 맞추어 같은 법 시행령 제11조(교육훈련)는 “자원봉사단체 및 자원봉사센터는 법 제15조의 규정에 의하여 자원봉사자의 안전한 봉사활동을 위한 교육훈련을 관련 교육시설에 위탁할 수 있다”고 규정하고 있다.

자원봉사자를 대상으로 하는 안전교육은 수시로 실시되고 있다. 예를 들면, 안전체험센터에서는 생활안전·재난안전 교육과정이 자원봉사자에게 개방되어 있으며, 자원

봉사센터별로 소방안전교육체험을 자원봉사자에게 제공하기도 한다.

하지만 안전교육은 ‘체험’의 수준을 넘어서야 할 것이다. 따라서 안전대책으로서 첫째, 위험도가 높은 자원봉사활동에 대해서는 안전교육 실시를 의무화하여야 하고, 해당 안전교육을 수강한 자원봉사자만이 활동에 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 자원봉사자 기본교육에 안전교육 프로그램을 필수적으로 포함하도록 하여 자원봉사자에게 자원봉사활동 중에 어떠한 위험이 발생할 수 있는지, 이러한 위험을 회피하기 위하여 어떠한 준비를 하여야 하는지, 위험이 발생하였을 때 어떻게 대처하여야 하는지를 명확히 인지하고 있도록 하여야 한다.

셋째, 한국산업안전보건공단은 안전예방활동과 안전교육에 대하여 전문적인 지식과 기능을 갖추고 있다. 따라서 안전행정부, 보건복지부, 고용노동부 등 관련 부처가 협력을 하여 한국산업안전공단에 자원봉사자 대상의 안전교육 프로그램을 개발·보급하도록 의뢰를 하는 것도 바람직하다. 아울러 공단이 상시적으로 자원봉사자를 대상으로 하는 안전교육을 실시하는 체계도 갖추어야 할 것이다. 가능하다면 자원봉사자를 대상으로 하는 전문안전관리자의 양성 프로그램도 고려해 볼 수 있다. 그리고 안전교육 프로그램의 동영상도 1365자원봉스포털과 한국산업안전공단 등 여러 웹사이트에 올려 안전교육 프로그램을 필요로 하는 개인이나 기관·단체가 이용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 사후적 대책

가. 일반자원봉사자의 상해보험 적용 확대

이미 살펴보았듯이 자원봉사센터에 따라 상해보험 적용대상이 상이하다. 연간봉사활동시간을 기준으로 적용대상을 선정하거나 1회 이상의 봉사실적이 적용기준으로 쓰이기도 한다. 이는 예산의 제약, 보험단가, 자원봉사자 수의 변동 등 여러 요인이 고려되어야 하기 때문이다.

하지만 좋은 뜻으로 찾아와 자원봉사활동에 참여하다 뜻하지 않게 사고를 당한 자원봉사자에게 실적, 예산 등의 이유로 상해보험의 혜택을 주지 않는다는 것은 결코 바람직하지 않다. 예를 들어 동일한 내용의 활동을 하다가 부상을 입은 두 자원봉사자가 있을 때, 한 명에게는 상해보험의 혜택을 주고, 다른 한 명에게는 자격을 내세워 혜택을 주지 않는다는 것은 평등의 원칙에도 어긋난다고 할 수 있다. 자원봉사활동을 통해 사회가 무상으로 개인의 가치를 얻게 된다. 이 무상의 가치에 대한 보

상으로서 상해보험이라는 보호망을 제공한다고 볼 때, 동일한 무상의 가치를 제공하는 봉사자에게 보호망의 혜택을 달리 해서는 안 될 것이다.

그러므로 참여시간, 참여횟수와 관계없이 자원봉사영역에 들어온 자원봉사자가 자원봉사영역에서 발생한 위험으로부터 피해를 입게 되었을 때, 사회는 이 피해를 보상하여야 한다. 단기적으로 가능한 방안은 현재와 같이 자원봉사센터나 보건복지부 인증 사회복지시설에서 지정한 자원봉사자에게만 상해보험 혜택을 부여할 것이 아니라 이들 자원봉사영역에 들어와 활동을 하는 모든 자원봉사자에게 상해보험 혜택을 확대하여야 한다는 것이다.

나. 청소년 대상의 상해보험 적용

청소년 대상의 상해보험 적용은 두 가지 방향으로 생각해 볼 수 있다. 첫째는 위에서 제안한 내용으로서 일반자원봉사자에게 상해보험을 모두 적용하는 것과 같이 청소년 자원봉사자를 일반자원봉사자와 동일하게 대우하는 방안이다.

그리고 대안으로는 학교안전공제회의 공제범위를 교외에서 일어나는 자원봉사활동으로 확대하는 것이다. 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제2조(정의) 제4항에 규정된 “교육활동”은 “가. 학교의 교육과정 또는 학교의 장(이하 “학교장”이라 한다)이 정하는 교육계획 및 교육방침에 따라 학교의 안팎에서 학교장의 관리·감독하에 행하여지는 수업·특별활동·재량활동·과외활동·수련활동 또는 체육대회 등의 활동, 나. 등·하교 및 학교장이 인정하는 각종 행사 또는 대회 등에 참가하여 행하는 활동, 다. 그 밖에 대통령령이 정하는 시간 중의 활동으로서 가목 및 나목과 관련된 활동”으로 되어 있다. 따라서 청소년이 미리 자원봉사활동계획서를 학교에 제출하여 “교육활동”으로 인정하도록 하면 될 것이다.

다. 근로자의 일반적 자원봉사활동에 대한 산재보험 적용

회사가 주관하거나 지원하는 자원봉사활동에 참여한 근로자가 활동과정에서 사고나 질병이 발생하였을 때는 산재로 간주되어 산재보험의 혜택을 받을 수 있다는 점은 이미 설명하였다. 문제는 회사와 상관없이 근로자 개인이 주말이나 근무시간 이외의 시간에 자원봉사활동을 하다가 사고나 질병이 발생하였을 경우에는 산재보험의 혜택을 받을 수 없다는 것이다. 자원봉사활동이 회사의 업무가 아니며, 사업주가 지시한 것도 아니기 때문이다.

이 경우에는 자원봉사관련의 상해보험에서 지원을 받을 수 있을 것이다. 치료비와 입원비가 지원되고, 장애가 발생하는 경우에는 이에 대한 보조금이 지급되며, 사망

한 경우에는 유족에게 일종의 위로금이 지급된다. 하지만 요양에 장기간이 소요되는 경우에는 근로자가 일을 하지 못함으로써 소득이 없게 되고, 이에 따라 생계가 곤란해질 수 있다. 산재보험의 경우에는 휴업급여가 지급되어 피해근로자의 생계를 보호하고 있다.

이러한 사실 자체가 근로자의 자원봉사활동 참여를 위축시키는 주요한 배경은 아니겠지만, 하나의 원인일 수는 있다. 산재보험이 근로자의 자원봉사활동을 보호한다면, 근로자의 자원봉사활동 참여가 제고되고, 이에 따라 근로자의 인적 자본을 사회가 무상으로 이용할 수 있다는 점에서 바람직하다.

참고문헌

- 강근로복지공단 산재보상 데이터베이스.
- 김상호(2013), 「독일 산재보험제도의 적용방식과 시사점: 자원봉사자와 특수형태근로종사자 중심으로」, 『한국사회정책』 20(3), 한국사회정책학회, pp.171~195.
- 김진학(2012), 「자원봉사센터 운영현황 및 과제 - 기초자치단체 센터를 중심으로」, 『도시와 빈곤』 98, 한국도시연구소, pp.9~22.
- 대구광역시 자원봉사센터(2013), 자원봉사 홍보용 소개자료.
- 대구자원봉사정보센터 웹사이트(<http://dgvolunteer.co.kr/programs/user/insurance/saleInfo04.asp>).
- 박찬임·이정우·원종학(2003), 『주요국의 산재보험 적용·징수 체계』, 한국노동연구원.
- 박현정·홍현정(2011), 「자원봉사(Volunteer Work) 측정방법 연구」, 『2011년 상반기 연구보고서』, 통계개발원.
- 보건복지부·한국사회복지협의회(2013), 『2012년 사회복지 자원봉사 통계연보』.
- 볼런티어 21(2011), 『2011 전국 자원봉사활동 및 기부 실태 조사연구(1999~2011 자원봉사 및 기부실태 비교)』.
- 서울시 자원봉사센터 사이트(<http://volunteer.seoul.go.kr/citynet/jsp/vol/VolCmmCenterInfo.do>).
- 안양시 자원봉사센터 사이트(<http://www.anyang1365.or.kr/vol/gov/mogaha/ntis/web/vol/vcm/action/VolVcmBbsPortalAction.do>).
- 안전행정부·한국중앙자원봉사센터(2013), 『2013년 자원봉사센터 현황』.
- 오종은·양재성(2009), 『무급가족종사자, 자원봉사자 등에 대한 산재보험 적용타당성 연구』, 근로복지공단 노동보험연구원.
- 청소년자원봉사포털사이트(<http://dovol.youth.go.kr/dovol/index.do>).
- 통계청 국가통계포털(KOSIS).
- 한국사회복지협의회 웹사이트(<http://knccsw.bokji.net/kncc/m00/m00.jsp>).
- 한국중앙자원봉사센터 웹사이트(<http://www.1365.go.kr/nanum/prtl/web/vols/volsMain.do?NaviMenuSe=img2>).
- 한국청소년활동진흥원 웹사이트(<https://www.kywa.or.kr/>).
- go2 웹사이트(<https://www.go2hr.ca/articles/are-volunteers-covered-under-workers-compensation-act>).
- New South Wales Workcover 웹사이트(<http://www.workcover.nsw.gov.au/>).
- OECD(2009), OECD Factbook.
- Queensland Workcover 웹사이트(<http://www.workcoverqld.com.au/>).
- Workforce Legal 웹사이트(<http://workforcelegal.com.au/pages/faq-main-what-is-workcover.html>).

2013년 KLI 정책리포트 (2013-04)

발 행 일 2013년 12월 5일 인쇄
2013년 12월 10일 발행

발 행 인 이 인 재

발 행 처 **한국노동연구원**

150-740 서울특별시 영등포구 은행로 30

Tel (02) 3775-5514 Fax (02) 3775-0697

인 쇄 (주)이환디앤비 (02)2254-4301

등록일자 1988년 9월 13일

등록번호 제13-155호

© 한국노동연구원

