


국 제 리 뷰

- 
- Labor Right for Domestic Workers
 - The International Conference on Social Security for Domestic Workers
 - Shanghai Women's Federation
 - Friedrich-Ebert-Stiftung
 - March 16-17, 2010
 - Shanghai, China
 - 민 현 주 (한국여성정책연구원 연구위원)

Labor Right for Domestic Workers¹⁾

The International Conference on Social Security for Domestic Workers Shanghai Women's Federation Friedrich-Ebert-Stiftung March 16-17, 2010 Shanghai, China

민 현 주

한국여성정책연구원 연구위원

여성의 노동시장참여 활성화는 여성 개인의 노동성과 뿐 아니라 복지차원에서 다양한 의미를 갖는다. 첫째, 여성의 경제활동 참여는 여성 개인의 생애빈곤을 방지하고 독립된 경제주체로서 그 가치를 인정받을 수 있는 지름길이라 할 수 있다. 둘째, 가족차원에서는 고용 불안정성이 점점 높아져가는 최근의 노동시장상황에서 가구소득을 증대시키는 주요한 도구가 되는 것과 동시에 가정 내 여성의 상대적 교섭력이 높아질 수 있다는 점이다. 셋째, 저출산·고령사회의 인구학적 맥락에서는 향후 노동공급 부족을 해소할 수 있는 중요한 정책으로 강조될 수 있다.

이렇듯 생애주기 동안 다차원적인 수준에서 여성의 삶에 영향을 미치는 여성의 경제활동참여를 보다 활성화하기 위하여 우리나라 뿐 아니라 서구선진국에서 주목하고 있는 주요한 노동시장 정책은 사회서비스 부문 여성고용확대전략이라 할 수 있다. 최근 우리나라 뿐 아니라 대부분의 선진국들이 고용둔화 현상에 직면하고 있음에도 불구하고 여성의 노동시장참여율은 꾸준히 증가하고 있으며 이러한 여성고용률의 증가는 대부분 사회서비스 분야 일자리의 증가와 밀접한 관련성을 맺고 있다.

특히 서구 선진국들의 경우, 경제규모와 구조의 선진화를 경험한 시기를 전후로 하여 여성들의 경제활동참

¹⁾ 본 논문은 3월 16-17일에 중국 상해에서 개최한 'The International Conference on Social Security for Domestic Workers'에서 발표한 논문을 요약·정리한 것임.

가율은 증가하였으며, 특히 사회서비스 분야에서의 여성고용은 크게 증가하였다. 사회서비스의 확대와 동 분야 일자리의 증가는 가정에서 여성이 주로 담당해 오던 돌봄노동을 사회적으로 해결함으로써 보다 많은 여성들이 노동시장으로 진입할 수 있는 발판을 마련하였다는 점과 이들 분야 일자리가 여성친화적인 특성을 가짐으로 인해 여성들의 고용창출에 정적 효과를 나타내고 있다는 점이다.

그러나 최근 여성친화적인 사회서비스 분야, 특히 돌봄서비스 분야에서 확대되고 있는 일자리의 특성과 규모를 살펴보면 여성고용의 양적 확대와 고용수준의 질적 제고라는 정책적 목표달성에는 더 많은 노력과 투자가 요구되는 실정이다. 참여정부는 2007년부터 5년간 80만개의 사회서비스 일자리 확충 계획을 수립하였으나, 일자리의 고용조건이 열악하고 인력공급을 원활하게 하기 위한 인프라 확보 등에 대한 문제점이 지적되고 있다. 특히 사회서비스 부문 일자리의 평균 임금이 전 업종 평균임금의 약 60% 수준에 머무르는 열악한 노동조건과 파견직 형태의 불안정한 취업구조가 만연하다는 점이 가장 심각한 고용상의 문제점으로 지적되고 있다.

사회서비스 분야 중 가정 내 돌봄서비스 여성 일자리 수준의 질적 제고를 달성하는데 직면하고 있는 또 다른 문제점은 일자리 공급의 안정성 확보이다. 가정 내 돌봄서비스의 확대가 수요자의 요구를 적극적으로 반영하여 이루어져야만 사회서비스에 대한 안정적 수요를 확보하여 인력공급을 보다 안정적으로 활성화할 수 있다는 점이다. 이제까지 추진되어 온 정부주도의 사회서비스 분야 일자리 정책은 취약계층에서 근로기회를 제공하는 방향에 초점을 두고 진행되어 왔으며, 이로 인해 이들 서비스를 제공받는 수요자들의 요구를 파악하고 적극적으로 서비스의 질을 향상시키는 노력이 부족하다는 점이 지적되고 있다. 특히 최근 강조하고 있는 시장중심의 서비스 제공의 필요성이 강조되고 있는 상황에서는 수요자의 요구를 파악하여 제공되는 서비스의 질과 유형을 차별화하여 이들 서비스에 대한 시장의 수요를 지속적으로 유지 및 증가시키는 것이 사회서비스 부문 일자리의 지속적이면서 안정적인 공급을 유지할 수 있으며, 결과적으로 이들 부문에 종사하는 여성들의 고용안정성을 높일 수 있을 것으로 생각된다.

이러한 배경을 토대로 본 논문은 여성들의 경제활동참여를 확대하기 위한 정책의 한 축으로 사회서비스 분야로의 여성인력 진출을 보다 활성화시키기 위한 정책적 과제를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이러한 본 논문의 배경에는 전통적 가족의 역할, 특히 가족 내 여성의 역할로 전가되었던 돌봄(care)의 기능을 보완·대체할 수 있는 사회서비스의 제도화 및 활성화와 사회서비스를 통한 사회적 보호가 여성의 경제활동 참여와 직간접적으로 상관관계를 가지면서 우리가 지향하는 여성고용에 관한 논의와 밀접한 관련을 갖는다는 것이 본 논문의 핵심을 이루고 있다. 다만 사회서비스의 개념적 포괄성을 고려하고, 일자리의 여성친화성을 고려하여 본 논문에서는 사회서비스 분야 중에서 가정 내 돌봄서비스로 분류되는 재가보육서비스, 가사서비스, 그리고 재가간병서비스 일자리에 집중하여 논의한다.

본 논문이 초점을 두는 대상인 가사, 재가간병 및 재가보육 서비스 종사자들은 대부분 여성들이며 고용형

태는 비정규직이다. 이들 여성근로자들은 근로조건과 근로계약의 비공식적 성격으로 인하여 제도적 보호의 틀 밖에 놓여 있으며, 고용불안을 경험하고 있다. 따라서 이들 일자리의 이러한 비공식 특성에 주목하여 사회 서비스 부문 일자리 제도화를 위하여 현행 고용방식과 법의 문제점을 이해하고, 현재 동 부문의 노동시장 구조와 여건을 파악할 필요가 있다. 이를 토대로 현재 시장에서 실패가 일어나고 있는 부문은 무엇인지를 파악하여 정부의 정책적 요구가 발생하는 지점을 명확히는 노력이 필요하다. 아울러 종사자들에 대한 사회안전망 편입을 통하여 정부의 근로복지 체계로 동 근로자들을 포괄할 수 있는 제도적인 틀이 제안될 필요성이 있다.

이제까지 여성들의 일자리 창출을 위한 정책은 정부주도로 진행되어 왔으며, 취약계층을 중심으로 이들에게 복지서비스 혜택의 확대와 동시에 이들 여성들에게 적합한 일자리를 확대하는 방향으로 전개되어 왔다. 따라서 비교적 낮은 교육 및 기술수준을 보유하고 있거나 노동시장으로의 진입과 이탈을 반복하거나 경력단절을 경험한 여성들에게 진입장벽이 상대적으로 낮은 일자리로서 가사, 간병, 그리고 재가보육서비스 일자리가 주목받게 되었다.

복지차원에서의 이들 서비스와 일자리 확대를 추진한 정책 초기에는 우선 양적 확대를 중심으로 정책이 전개되었으며, 이는 최근 사회적 일자리 사업에 대한 평가와 사회서비스 분야 확충을 위한 정책에 대한 평가 등 다양한 일자리 확대정책에 대한 평가에서 비교적 성공적으로 확대되었다는 점에 동의가 이뤄지고 있다. 한편에서는 아직도 이들 서비스가 제공되는 범위와 수준이 서구 선진국가들과 비교해서 뒤처져 있음을 강조하면서도, 우리나라 사회서비스 분야 중 가사, 간병, 그리고 재가보육서비스 일자리로의 인력 공급측면에서는 과거에 비해 양적 공급측면에서는 어느 정도 성공적이라는 평가를 받고 있다. 실제로 각 부처들을 통해서 정부가 추진한 사회서비스분야 일자리 창출 사업은, 2007년 현재 이들 사업에 투입한 예산의 규모는 1,295,519 백만 원에 달하며, 총 201,059명에게 새로운 일자리를 제공한 것으로 파악되고 있다(기획예산처, 2007).

이렇듯 이제까지 정부가 실시하고 있는 사회서비스 사업은 공급측면과 수요측면의 두 가지 정책목표를 가지고 있는 것으로 분류할 수 있다. 공급측면의 정책목표는 사회서비스를 통한 고용의 창출이며, 이 공급측면 목표는 앞서 논의하였듯이 사회서비스 확대를 통해 실질적으로 새로운 고용기회가 창출되었다는 점에서 공급 측면에서의 정책목표가 달성된 것으로 평가할 수 있다. 그러나 국민의 삶의 질 향상이라는 점에서 수요측면의 정책목표는 아직도 많은 과제를 남겨놓고 있다. 여기서 한 가지 주목할 점은 지금까지의 사회서비스에 대한 정책적 논의는 주로 일자리 창출의 공급자적 관점에서 이루어지고 있다는 점이다(이봉주 외, 2006).

이러한 일자리 창출 접근법 위주의 논의는 일자리의 양적 공급에만 초점을 맞추게 되어 사회서비스의 수요측면, 즉 누구에게, 어떤 서비스를, 어떤 방식으로 제공하는가, 그리고 이렇게 창출된 일자리의 질적 수준에 대한 논의를 간과하게 될 위험이 있다. 사회서비스의 궁극적인 목적인 사회구성원 개인의 삶의 질 향상과 일상적인 사회참여의 기회 증대에 대해 제공되는 서비스의 성과에 관한 논의가 생략된 채 단순히 공급을 늘리는 '일자리 창출' 식의 접근방법을 통해 확대된 사회서비스는 그 효과성과 효율성이 낮을 수밖에 없다. 효과

성과 효율성이 낮은 사회서비스의 확장은 일시적으로는 일자리 몇 만개 창출 식의 외형적인 성과를 거둘 수는 있을지 모르나 그를 통하여 제공되는 서비스의 질은 낮아지고 그렇게 생긴 일자리조차 저숙련, 저임금의 일자리로서 지속적인 공적 재원의 투입 없이는 생존할 수 없게 될 가능성이 크다. 즉, 이러한 공급일변도의 사회서비스 일자리 창출은 오히려 국가재정의 악화와 일자리 양극화를 불러오게 되어 경제적 부담으로 작용하게 될 수 있다(이봉주, 2008).

이렇듯 현재 추진되고 있는, 또는 이미 시행된 여성일자리 확대 정책을 바탕으로, 본 연구는 사회서비스 분야 여성고용의 질적·양적 제고를 위한 정책은 이제까지 양적 공급확대 중심의 사회서비스 분야 여성일자리 창출전략으로부터 일자리 질적 제고와 서비스 수준의 향상을 동시에 달성할 수 있는 정책으로 전환되어야 할 필요성 강조하고, 이를 달성하기 위한 정책적 과제를 제안하였다. 이제까지 정부가 추진한 사회서비스 분야 일자리 확대정책이 공급규모 측면에서는 성공적으로 추진되었다고 평가할 수 있음에도 불구하고, 이러한 논의가 향후 더 이상 이들 서비스 일자리의 확대가 불필요하다는 의미를 갖는 것은 아니다. 오히려 이들 일자리의 공급확대 정책은 기존 이들 일자리의 근로환경 개선과 제공되는 서비스의 수준 제고를 위한 정책들과 균형을 가지고 추진되어야 할 필요성을 보다 강조한다고 볼 수 있다.

이러한 사회서비스 분야 여성일자리 창출을 위한 정책의 목표가 균형적으로 진행되기 위한 정책과제는 크게 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째는 일자리의 질적 제고와 관련된 정책과제로서, 비공식 부문에 속하는 이들 일자리들을 공식부문으로 제도화하기 위한 논의를 하였다. 우선 이들 일자리가 제도화되기 위해서는 종사자들의 근로자성이 인정되어야 하며, 아울러 이들에게도 다른 근로자들과 마찬가지로 사회보험의 혜택이 주어져야 한다. 이들 일자리들이 이제까지 제도적 보호의 사각지대에 놓여 있었던 가장 큰 이유는 바로 근로계약의 주체와 근로 장소가 지극히 사적인 영역—개별 가정 내—이라는 점이라 할 수 있다. 따라서 기존 근로기준법에 의해서 근로자성 인정이 되지 못하는 이들 일자리 종사자들을 제도화하기 위한 첫 단계로서 본 연구는 현행 근로기준법에 대한 검토와 재해석을 시도하고, 해외의 사례를 검토함으로써 그 가능성을 타진해볼 필요가 있다.

둘째로, 이들 일자리 종사자들이 제공하는 서비스 수준의 향상을 꾀하고, 이를 통해서 종사자들의 근로조건을 개선하기 위한 훈련 및 자격증 제도화를 위한 정책적 노력이 필요하다. 교육훈련 강화 및 자격증 제도화는 자칫 이들 일자리로의 진입장벽을 높임으로써, 이미 취약계층으로서 노동시장에서 다양한 불이익을 경험하고 있는 이들 일자리 종사자들에게 취업기회를 더욱 박탈한다는 부정적 논의가 있다. 그러나 장기적인 관점에서 이들 일자리 종사자들에게 정기적이고 체계적인 교육훈련제도를 적용하는 것은 서비스의 질을 높이고, 이로써 시장에서 이들 서비스에 대한 수요가 지속적으로 유지 또는 증가하게 될 수 있다는 점에 도입의 필요성이 제기된다. 자격증 제도화의 정책과제도 이미 시장에서 진행되고 있는 서비스 수준의 차별화에 따른 임금차등화 논의를 반영한 정책이다. 교육훈련 수준과 자격증에 따라 제공되는 서비스의 수준은 달라질

수밖에 없다. 또한 최근 사회서비스의 수요와 공급이 이뤄지고 있는 시장에서는 가격보다는 서비스의 질에 대한 수요탄력성이 보다 높게 나타나고 있다. 이러한 현실적 요구를 바탕으로 향후 자격증 제도화를 통해서 서비스 수준의 차등화 뿐 아니라 양질의 서비스를 제공하는 종사자들이 보다 높은 시장가격의 혜택을 누릴 수 있도록 정책을 실시할 필요성과 제도화 방안마련이 필요하다.

본 논문이 제안하고 있는 이러한 두 가지 정책과제는 이제 막 우리나라 노동시장에서 문제제기 되고 있는 상황이며, 따라서 본 연구는 그 필요성의 강조와 제도화의 실현을 위한 정책내용을 제안하였다. 본 연구가 제안한 정책적 과제는 여전히 많은 학문적, 정책적 논쟁과 토론의 여지가 있다는 점을 강조하면서, 향후 우리나라 사회서비스 일자리, 특히 가정 내에서 이뤄지고 있는 가사, 간병, 재가보육서비스라는 지극히 비공식적 일 자리의 제도화를 위한 노력이 보다 적극적으로 진행되기를 기대한다.