

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 젠더 관점의 사회적 돌봄 재편방안 연구(I): 개인화 시대 돌봄정책 패러다임 전환
과제책임자 김은지 선임연구위원

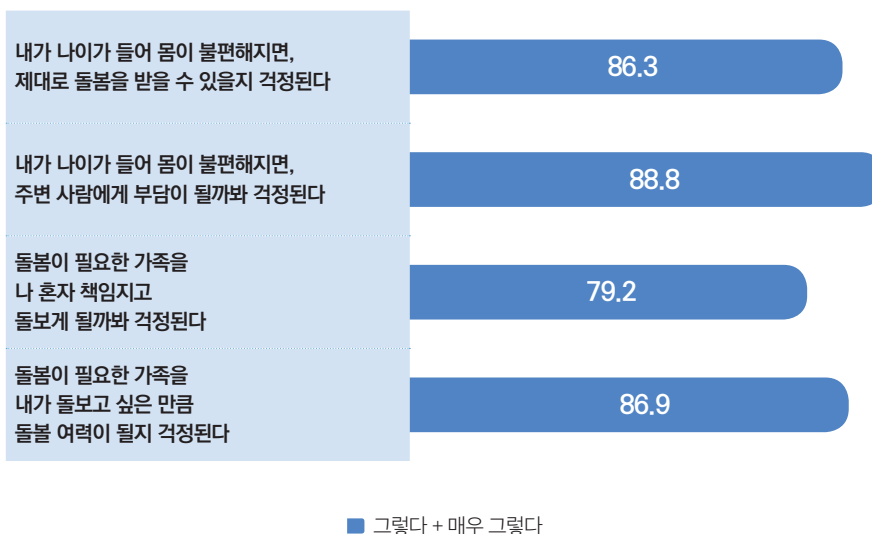
돌봄 직종 간 격차 해소와 돌봄노동자 처우 개선을 통한 돌봄일자리의 '고진로(high-road) 전략' 추구 필요 : 돌봄에 대한 국민 불안도를 낮추고 돌봄의 사회적 가치를 반영해야

초록

- ◆ 본 연구는 사회적 돌봄의 필요성과 가치, 직업으로서의 돌봄노동에 대한 사회적 인식을 확인하고 정책적 함의를 도출하기 위한 연구로, 일반인 10,270명에 대한 실태조사를 실시함. 조사 결과, 응답자 대부분은 미래에 돌봄을 받고, 돌봄이 필요한 가족을 돌보는 데 대한 걱정을 가지고 있었음. 전반적으로 돌봄은 여러 측면에서 중요한 가치로 여겨지고 있었으며, 남녀 모두 돌봄에 참여해야 한다는 의견이 다수를 이룸.
- ◆ 돌봄노동 직업별 사회적 지위와 사회적 기여도·가치 간 차이를 확인해 본 결과, 보건의료 및 교육 등 광의의 돌봄직종에 비해 간병인·요양보호사·가사도우미·육아도우미 등 협의의 돌봄 직종은 일의 가치에 걸맞는 적절한 사회적 인정을 받지 못하는 것으로 인식되고 있었음.
- ◆ 다양한 영역에 대한 정부지출확대를 질문한 결과, 돌봄 등 사회서비스 보장에 대한 필요성 동의도가 가장 높게 나타남. 이에 본 연구는 돌봄에 대한 사회적 불안에 대응하여 돌봄서비스 질 제고, 돌봄직종별 격차 감소와 돌봄일자리의 '고진로(high-road) 전략' 추구, 돌봄직업과 가족 내 돌봄참여 모두에서 성별차이를 줄이기 위한 정책적 지원 확대, 돌봄서비스에 대한 재정투자 확대와 국가책임성 강화를 제안하였음.

돌봄 불안도

(단위: %)



사회적 돌봄에 대한 국민인식조사의 필요성과 돌봄노동의 범위

● 본 연구는 사회적 돌봄의 필요성과 가치, 직업으로서의 돌봄노동에 대한 사회적 인식을 확인하고 정책적 함의를 도출하기 위한 연구임.

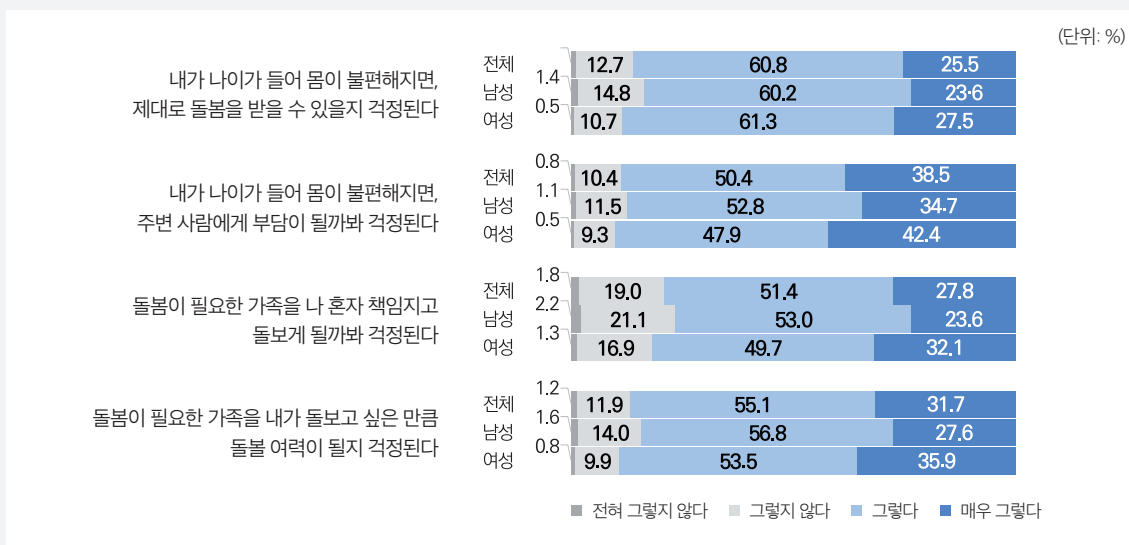
- ▶ ILO는 돌봄노동에 대한 최근 보고서 「Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work」(ILO, 2018)에서 돌봄노동을 포괄적으로 정의함. 이 정의는 England, Budig, and Folbre(2002)를 따른 것으로, 돌봄노동은 ‘돌봄을 받는 사람의 인간역량(human capabilities)을 발전시키는 대면 서비스로 이윤 또는 임금을 위해 일하는 직업’(ILO, 2018: 167)으로 정의되며, 요양, 보육과 같은 대인돌봄 노동자(personal care worker) 뿐 아니라 의사, 간호사, 치료사 등 보건·의료 부문, 학령 전 및 초중등교사 등 교육 부문의 취업자까지 포함함(ILO, 2018:167).
- ▶ 보건·의료와 교육 직종은 근대에 들어 일찍이 가족 밖에서 전문 직업으로 발전해 온 반면, 요양·보육 등 협의의 돌봄 직종은 근대 이후에도 가족에서 무급으로 제공되다가 최근에는 탈가족화된 직종들임. 본 연구는 이와 같은 광의의 돌봄노동·직종 간의 위계와 격차에 대한 인식도 살펴보고자 하였음. 이에 ILO의 정의에 따라 돌봄노동을 포괄적으로 정의하여 협의의 돌봄 뿐 아니라 보건·의료 분야와 교육분야까지 포괄한 광의의 돌봄까지 분석 대상으로 설정함. 돌봄노동과 사회적 돌봄에 대한 사회적 인식을 확인하기 위하여, 일반인 10,270명에 대한 실태조사를 실시함.

돌봄 불안도와 돌봄의 가치

● (돌봄불안도) 응답자 대부분은 미래 노후에 돌봄받고, 돌봄이 필요한 가족을 돌보는 데 대한 걱정을 가지고 있음.

- ▶ ‘나이가 들어 몸이 불편’해지는 여러 상황에 대해 질문한 결과, 응답자 열 명 중 약 아홉 명이 ‘제대로 돌봄을 받을 수 있을지’(86.3%), ‘주변 사람에게 부담이 될까봐’(88.8%) 걱정이 된다고 응답함.
- ▶ 또한 응답자 열 명 중 약 여덟 명이 가족이 돌봄이 필요할 때 ‘혼자 책임지고 돌보게 될까봐’(79.2%), 열 명 중 약 아홉 명이 ‘돌보고 싶은 만큼 돌볼 여력이 될지’(86.9%) 걱정된다고 응답함.

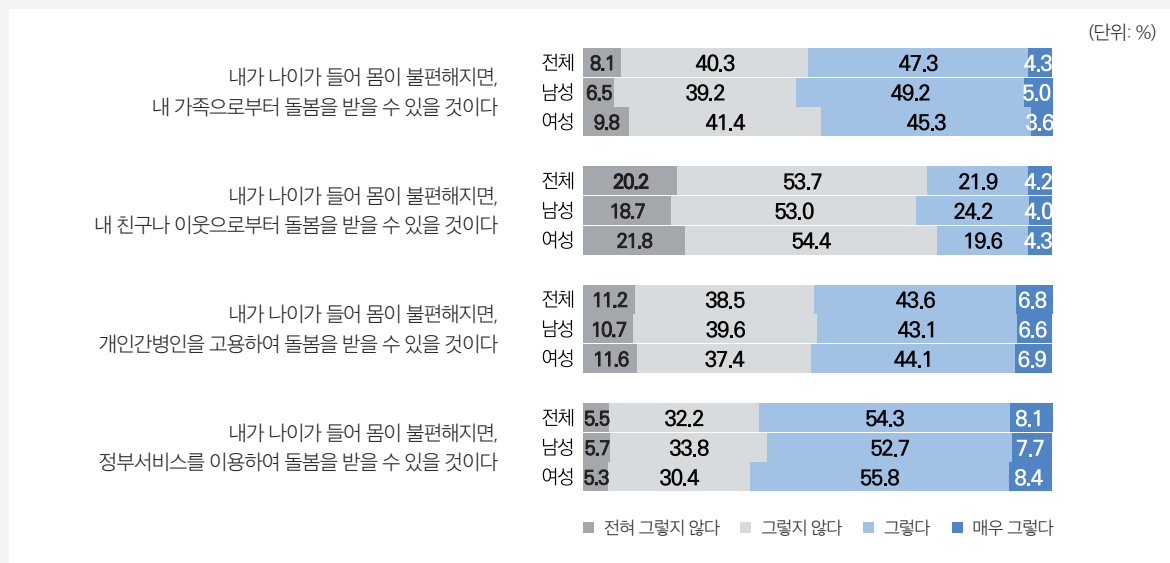
<그림 1> 돌봄 불안도



● (돌봄 제공원에 대한 기대) 나이 들어 몸이 불편해 돌봄이 필요할 때를 상정하고 누구의 도움을 받을 수 있을지 질문한 결과, 돌봄 제공원으로서 정부서비스에 대한 기대가 가장 높았고 그 뒤를 이어 가족, 개인 간병인의 순이었음.

- ▶ 정부서비스 62.3%, 가족 51.6%, 개인 간병인 50.4%, 친구나 이웃 26.1% 순으로 나타남.
- ▶ 성별 차이를 보면 여성이 남성에 비해 가족으로부터 돌봄을 받을 수 있다는 기대는 낮고, 정부서비스에 대한 기대는 높은 수준으로 나타남.

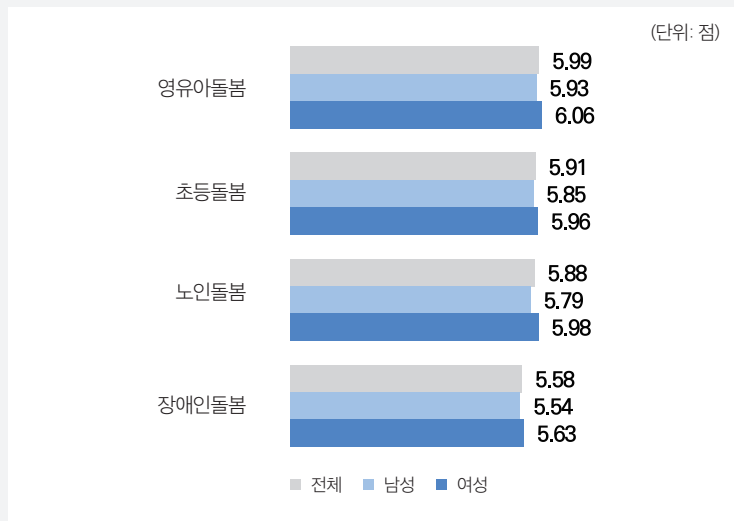
<그림 2> 돌봄 제공원에 대한 기대



● (정부 돌봄서비스 평가) 돌봄대상별로 영유아돌봄, 초등돌봄, 노인돌봄, 장애인돌봄서비스의 전반적 질적 수준을 질문한 결과, 모든 서비스가 보통 수준으로 평가되었음.

- ▶ 돌봄대상별로 돌봄서비스의 질적수준을 0점(매우 낮다)~10점(매우 높다) 척도로 질문한 결과, 모든 서비스가 평균 5.5~6점 대로 보통 수준으로 평가되었음. 다만 이 질문은 실제 돌봄서비스 이용을 하지 않은 사례가 상당수를 이루며 이용자의 평가가 아닌 일반적 국민인식을 측정한 것임.
- ▶ 성별로는 여성의 평가가 남성보다 높았는데, 이는 40대 이상 층의 평가가 영향을 미친 것으로 청년층 여성은 남성보다 오히려 낮게 평가하고 있었음.

<그림 3> 돌봄서비스 평가

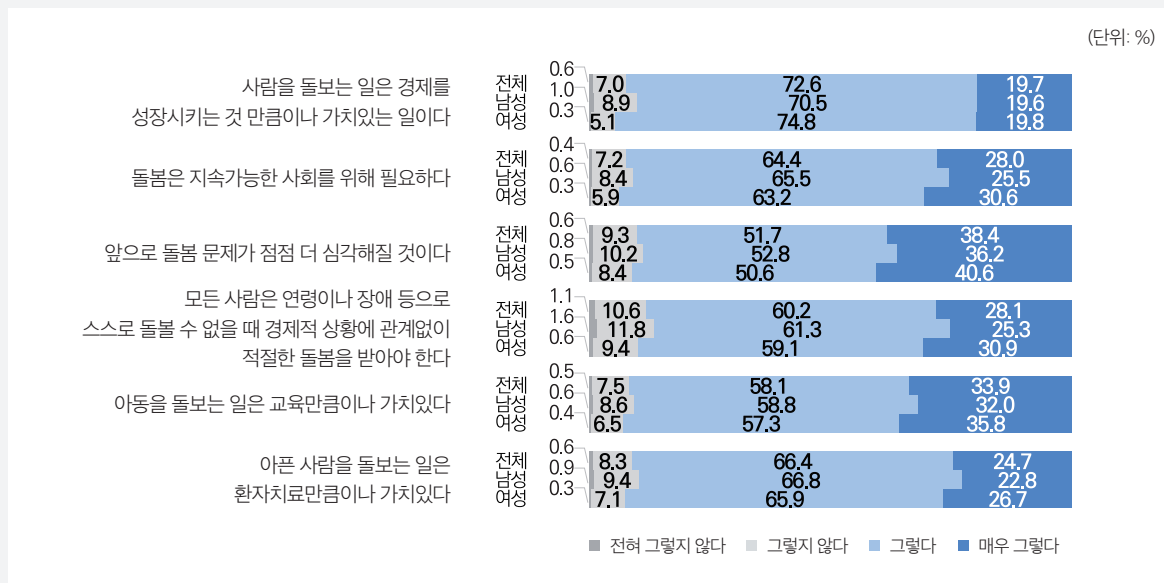


돌봄의 가치와 필요성

● (돌봄의 가치에 대한 인식) 돌봄은 여러 측면에서 중요하다는 응답이 대다수를 이룸.

- ▶ 돌봄은 사회의 지속가능성, 보편적 권리 등 여러 측면에서 전반적으로 중요한 가치로 여겨지고 있음.
- ▶ 남녀 모두 중요한 가치로 인식하고 있기는 하지만, 여성이 돌봄의 가치 및 권리를 더 중요하게 인식함.

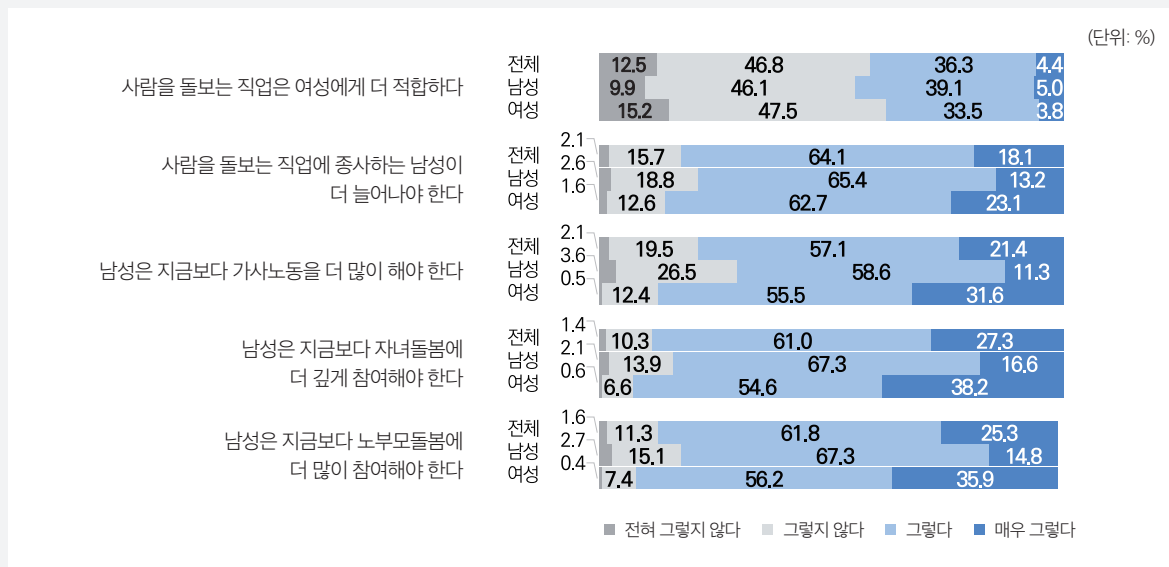
<그림 4> 돌봄의 가치 및 권리



● (돌봄노동의 성별 수행에 대한 인식) 직업선택과 가족생활 등 공사영역 모두에서 남성의 돌봄참여 필요성에 대한 동의도가 높게 나타남. 돌봄노동을 둘러싼 성역할 고정관념은 상당히 약화되었으며, 남녀 모두 돌봄에 참여해야 한다는 의견이 다수를 이룸.

- ▶ 응답자들은 돌봄직업에서 성별 분리를 개선하는 데 대해 매우 높은 동의도를 보임. ‘사람을 돌보는 직업은 여성에게 더 적합하다’에 대해서는 응답자 열 명 중 약 네 명만이 동의하고 있지만, ‘사람을 돌보는 직업에 종사하는 남성이 더 늘어나야 한다’에 대해서는 응답자 열 명 중 여덟 명 이상이 동의함.
- ▶ 또한 응답자들은 남성의 가족돌봄 참여 확대에도 매우 높은 동의도를 보임. 응답자 열 명 중 약 여덟 명이 ‘남성은 지금보다 가사노동을 더 많이 해야 한다’에 동의하고 있으며, 열 명 중 약 아홉 명은 ‘남성은 지금보다 자녀돌봄에 더 깊게 참여해야 한다’, ‘남성은 지금보다 노부모돌봄에 더 많이 참여해야 한다’에 동의하고 있음.
- ▶ 이러한 동의도는 여성에게서 더 높았지만, 남성에게서도 상당히 높게 나타나고 있음.

<그림 5> 젠더화된 돌봄수행



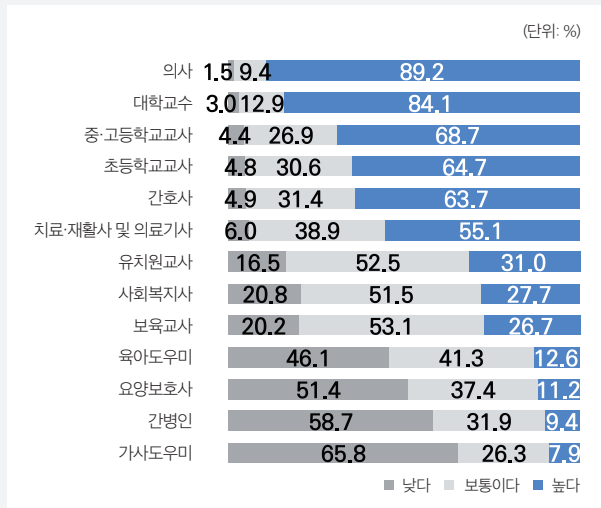
돌봄노동자에 대한 처우와 사회적 지위

● (돌봄노동 직업별 사회적 지위와 사회적 기여도·가치) 협의의 돌봄직업 뿐 아니라 보건의료·교육 등 광의의 돌봄노동 직업을 다양하게 제시하고 각 직업에 대한 사회적 평가와 사회적 기여도·가치를 질문하였음. 전반적으로 직업에 대한 사회적 지위와 사회적 기여도·가치 모두에서 광의의 돌봄직종이 협의의 돌봄직종보다 높게 평가되었으나, 사회적 지위의 차이에 비해 사회적 기여도·가치에서의 차이는 크지 않았음.

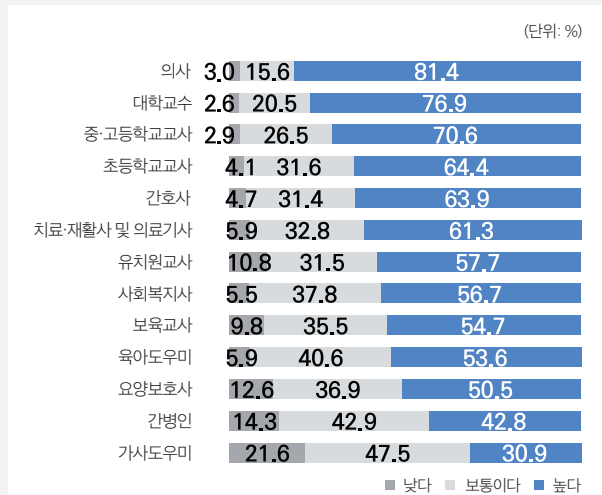
- ▶ 사회적 지위의 경우 보육교사·요양보호사·사회복지사 등 협의의 돌봄 직종에 대한 사회적 평가가 간호사·의사·초중고교사·대학교수 등 광의의 돌봄 직종보다 낮았음.

- ▶ 사회적 기여도 및 가치의 경우, 사회적 지위에 대한 평가가 낮았던 협의의 돌봄 직종이 사회적 기여도 점수도 다소 낮은 편이었지만, 지위 점수에 비해 기여도 점수는 비교적 크게 증가하여 지위와 기여도 평가 간에 간격이 큰 편이었음.
- ▶ 성별로는 남성보다는 여성이 돌봄 직종의 사회적 의미와 가치에 대해 좀 더 높게 평가했음.

<그림 6> 돌봄직업의 사회적 지위 평가



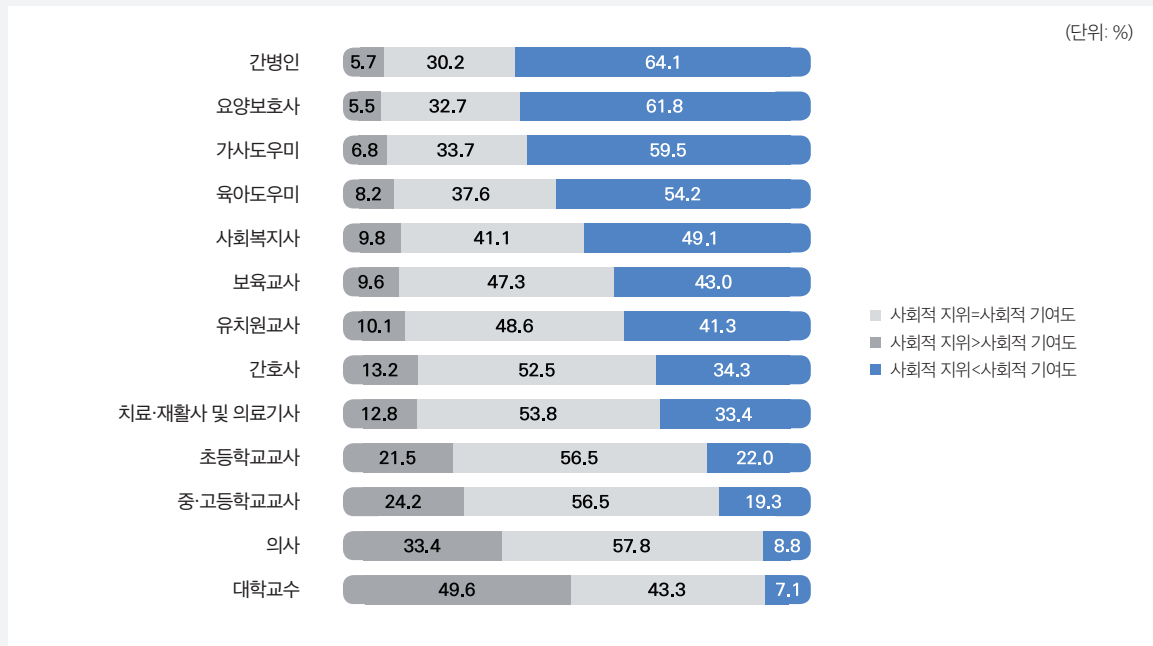
<그림 7> 돌봄직업의 사회적 기여도·가치 평가



● (돌봄노동 직업별 사회적 지위와 사회적 기여도·가치 간 차이) 사회적 지위 수준과 사회적 기여도·가치 간 차이를 확인해 본 결과, 협의의 돌봄노동이 사회적 기여도·가치에 맞는 적절한 직업적 인정을 받지 못한다는 인식이 일반적인 것으로 나타남.

- ▶ 보건의료 직종, 교육 직종 등 광의의 돌봄 직종은 그 일의 사회적 의미와 가치에 걸맞는 사회적 인정을 받는데 반해, 간병인·요양보호사·가사도우미·육아도우미 등 협의의 돌봄 직종은 그에 걸맞는 적절한 사회적 인정을 받지 못하는 것으로 인식되고 있는 것으로 나타남. 응답자 열 명 중 약 여섯 명이 간병인, 요양보호사, 가사도우미, 육아도우미가 직업의 사회적 기여도에 비해 사회적 지위가 낮다고 응답하였으며, 열 명 중 약 네 명이 보육교사, 유치원교사 직업이 사회적 기여도에 비해 사회적 지위가 낮다고 응답함. 반면 의사, 대학교수 등 보건의료 교육 영역의 최상위 직종은 사회적 기여도에 비해 사회적 지위가 높다는 응답이 상대적으로 많았음.
- ▶ 성별로는 남성보다는 여성이 협의의 돌봄노동이 적절한 사회적 인정을 받지 못한다고 생각하는 것으로 나타났음.

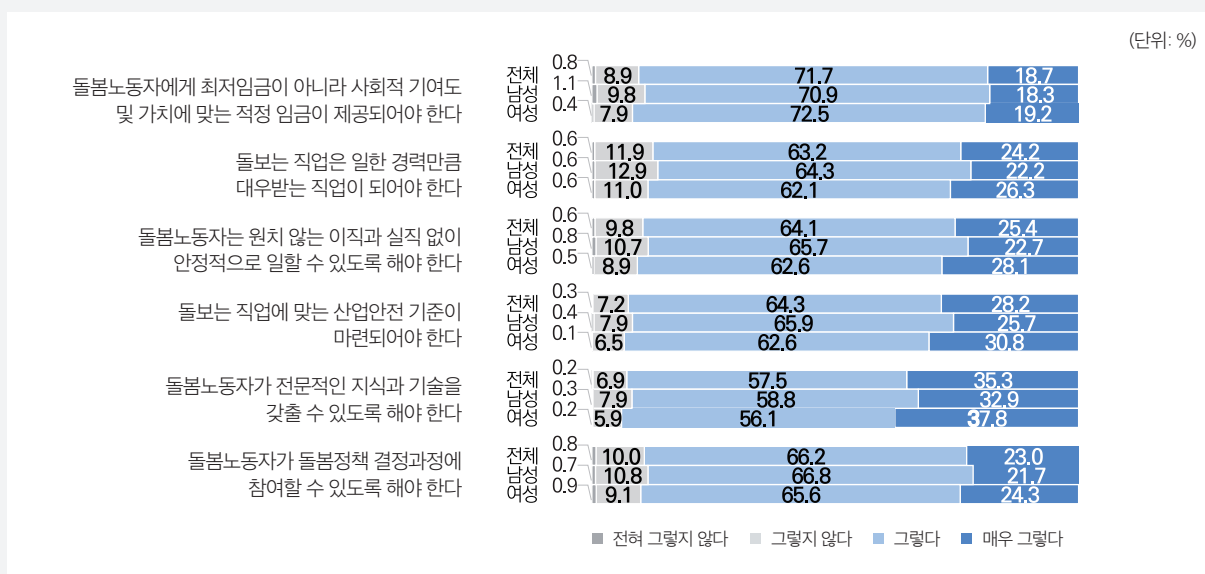
<그림 8> 돌봄노동의 사회적 지위와 사회적 기여도 평가 간 차이



❶ (돌봄노동자에 대한 처우 개선) 돌봄노동자의 처우 개선에 대한 일반인의 인식은 전반적으로 돌봄노동자의 처우가 개선되어야 한다고 인식하고 있었음.

- ▶ 돌봄노동자에게 적정 임금 제공, 경력 인정, 안정성과 안전성 보장, 전문성 제고, 정책결정과정 참여 등이 필요하다는 인식이 일반적인 것으로 나타남.
- ▶ 남성보다는 여성이 돌봄 노동자의 처우 개선을 더 중요하게 인식하고 있었음.

<그림 9> 돌봄노동자의 처우 개선

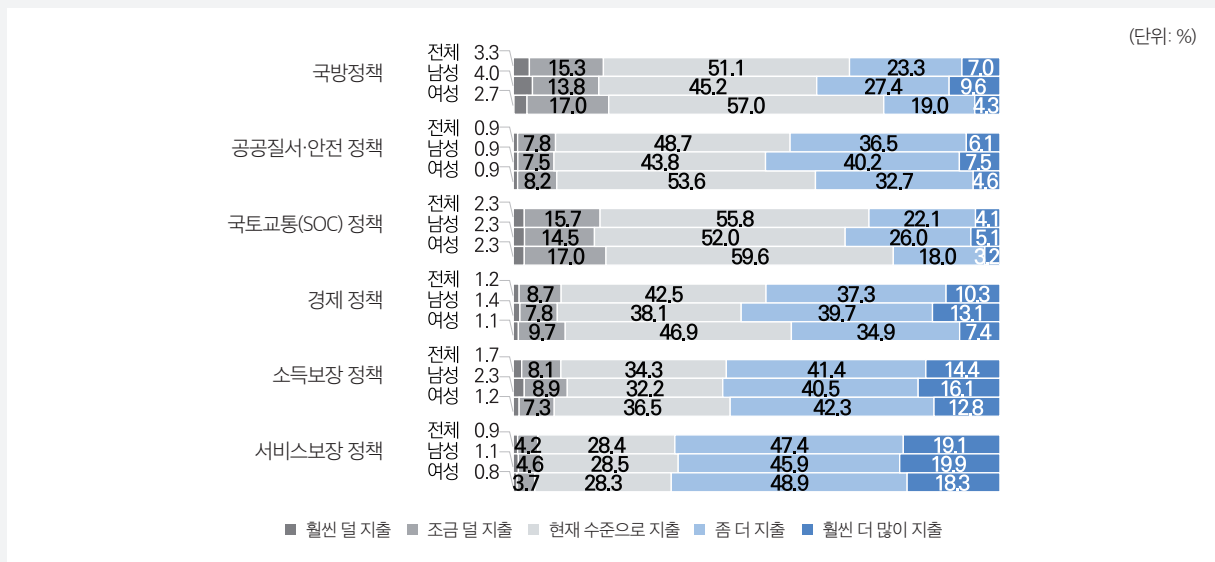


돌봄 등 사회서비스에 대한 지출 확대 필요성

● (정책 영역별 지출 확대에 대한 의견) 공공안전, 경제, 국토교통, 소득보장, 서비스보장 등 다양한 영역에 대한 정부지출확대 필요성을 질문한 결과, 서비스보장에 대한 필요성 동의도가 가장 높게 나타남.

- ▶ 정책 영역별로 정부지출확대 또는 축소 필요에 대해 조사한 결과, 정부지출확대에 대한 응답은 서비스보장정책 > 소득보장정책 > 경제정책 > 공공질서·안전정책 > 국방정책 > 국토교통(SOC)정책 순으로 나타났음.
- ▶ 즉 복지정책에 대한 지출 필요성 동의도가 높아 과반 이상이 필요하다고 응답하였으며, 전반적으로 소득 보장보다 서비스보장에 대한 필요성 동의도가 더 높았음.
- ▶ 여성 응답자들은 국방정책이나 국토교통정책에 대한 동의도가 낮고 복지정책, 특히 서비스보장정책에 높은 동의도를 보였음.

<그림 10> 정부지출 증감 필요 정도



정책제언

● 본 연구의 내용을 바탕으로 다음과 같은 정책방향을 제언할 수 있음.

- ▶ 돌봄에 대한 사회적 불안에 대응하여 질 높은 돌봄서비스 제공이 필요함.
- 본 조사 결과에 따르면, 한국사회에는 돌봄이 필요한 상황이 될 때 내가 제대로 돌봄을 받을 수 있을지, 내 가족이 필요하면 내가 제대로 돌볼 수 있을지에 대한 불안감이 만연함. 지난 20년간 노인장기요양보험제도의 도입, 무상 보육의 제도화 등 괄목할 만한 돌봄서비스의 양적 확대에도 불구하고 이와 같은 불안감이 만연해 있다는 것은 단순히 돌봄서비스의 양적 확대를 넘어 질적 향상이 요구됨을 의미함. 현재의 돌봄정책 질에 대한 일반인의 평가는 100점을 기준으로 50점대에 머무름. 돌봄서비스를 확대하고 질을 제고하여 돌봄에 대한 불안감을 낮추어야 함.

- ▶ 돌봄서비스의 질을 높이기 위해, 돌봄노동시장 내에서의 직종별 격차 감소와 돌봄일자리의 ‘고진로(high-road) 전략’이 필요함.
 - 본 조사결과에 따르면 보건과 교육 등 일찍이 전문 직업으로 발전해 온 돌봄 직종은 그 일의 사회적 의미와 가치에 걸맞는 사회적 인정을 받는 것으로 인식되는 반면, 요양·보육과 같이 근대 이후에도 가족에서 무급으로 제공되다가 최근에는 탈가족화된 돌봄 직종은 그에 걸맞는 적절한 사회적 인정을 받지 못하는 것으로 인식되고 있었음. 탈가족화된 협의의 돌봄 직종은 교육·보건과 같은 전문적 직업으로서 지위를 오래전에 획득한 돌봄 직종과의 격차 해소를 지향함으로써 처우를 개선하고 좋은 일자리로 자리매김할 수 있음. 이와 같이 돌봄 일자리가 양질로 제공될 때 돌봄필요가 충족되고 여성고용을 유지하는 효과를 가져오며, 이러한 일자리를 통해 안정적 재원이 확충되어 다시 충실한 재정지출으로 연결되는 선순환이 이루어질 수 있음.
- ▶ 돌봄직업과 가족 내 돌봄참여 모두에서 성별차이를 줄이기 위한 정책적 지원이 확대되어야 함.
 - 본 연구에서 돌봄 노동을 둘러싼 성역할 고정관념은 상당히 약화되었으며, 성별 분업을 해체할 필요가 있다는 인식이 확산되어 있는 것으로 나타나고 있음. 이와 함께 돌봄의 사회적 가치에 대해서는 일반적 합의가 이루어져 있음. 이와 같이 돌봄에 대한 고정된 가치관이 점차 해체되고 있는 상황에서, 이러한 변화를 실제 돌봄 수행으로 연결시킬 수 있는 제도적 장치가 필요함. 직업으로서 돌봄직종의 처우를 개선하는 한편, 가족내 남성 돌봄참여 확대를 위해 근로시간의 지속적 단축과 유연성 증대, 유급 가족돌봄 휴가의 확충 등 일과 돌봄을 양립할 수 있는 정책적 지원이 확충될 필요가 있음.
- ▶ 돌봄서비스에 대한 재정투자를 높이고 국가책임성을 강화해야 함.
 - 본 연구의 결과에 따르면 국방, 경제정책보다 복지정책에 대한 지출확대 동의도가 높았으며, 복지정책 중에서도 전반적으로 소득보장정책보다 서비스보장정책에 대한 지출 필요 동의도가 더 높게 나타나 응답자의 약 2/3가 지출 확대가 필요하다고 응답함. 재정적 제약이 존재하는 상황에서, 재정지출의 우선성을 고려할 때 돌봄서비스는 국민적 동의를 얻기에 가장 동의도가 높은 영역임이 반영될 필요가 있음.

참고자료

ILO(International Labour Office). (2018). Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work.

England, Paula, Michelle Budig, Nancy Folbre. (2002). Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work. Social Problems. 49(4): 455-473.

관계부처

- 저출산·고령사회위원회 저출산대응과, 고령사회대응과
- 보건복지부 사회서비스정책과, 보육정책과, 노인정책과, 요양보험제도과
- 여성가족부 가족정책과, 가족문화과
- 교육부 영유아교육보육통합추진단, 유아교육정책과, 방과후돌봄정책과