

# 돌봄서비스 종사자 고용안정성 강화 -보육교사와 요양보호사의 근로 환경을 중심으로-

이윤진\*

문재인정부의 사회서비스공단 설립 공약은 보육과 요양의 공공성을 강화하고 국민의 삶의 질 보장을 위해 근로자의 처우를 보장하고자 하는 주목적을 가지고 있다. 이는 '국민의 사회권' 영역에 '국가의 돌봄' 이 포함됨을 추정할 수 있게 할 뿐 아니라, 해당 근로자의 근로 환경 개선은 국민의 삶의 질과 연동된다는 것을 전제로 한다. 본 연구는 이러한 사회적 변화의 시기를 맞이하여 돌봄서비스 종사자 중 보육교사와 요양보호사의 근로 환경 법제도와 관련 실태를 분석 및 비교해보았다. 분석 결과, 이들의 근로 환경은 상대적으로 타 직군에 비하여 열악한 것으로 확인되었으며 이는 고용의 불안정성을 초래할 것으로 예상된다. 결국 이러한 고용 불안정성은 해당 일자리 질의 악화와 더불어 서비스의 질을 저하시키기에 향후 관련 종사자들의 근로 환경 개선이 국민의 삶의 질 향상과 직결된다는 것을 보여준다. 따라서 이들의 고용안정성을 강화하기 위한 근로 환경 개선이 필수적임을 상기하여야 한다.

주제어 \_ 사회서비스, 보육교사, 요양보호사, 고용안정성, 서비스의 질, 근로환경

\* 육아정책연구소 부연구위원(주저자)

# Suggestions for Strengthening Employment Stability of Care Service Employees

## – Focusing on the Working Environment of Childcare Teachers and Care worker –

Yoonjin Lee\*

---

Moon Jae-in's government's commitment to the establishment of the social service corporation has the primary purpose of strengthening the publicness of child care and nursing care and ensuring the treatment of workers to guarantee the quality of life of the people. This not only makes it possible to estimate that 'the care of the state' is included in 'the social rights of the people', but also the improvement of the working environment of the workers is presupposed to be linked with the quality of life of the people. In this study, we analyzed and compared the legal system and the actual conditions related to the working environment of child care workers and caregivers among the care service workers. As a result of the analysis, it was confirmed that the working environment of these workers was relatively poor compared to the other groups, which is expected to cause employment instability. In the end, this instability shows that the quality of service is worsened with the deterioration of the job quality, and the improvement of the working environment of the related workers is directly related to the improvement of the quality of life of the people. For this, it should be recalled that it is essential to improve the working environment in order to strengthen their employment stability.

**Keywords** \_ Social services, child-care teacher, care worker, employment stability, quality of service, working environment

---

\* KICCE Research fellow(1st author)

## I. 서론

사회서비스 일자리는 고용창출 가능성이 큰 직종으로 향후 일자리 확대 측면에서 매우 중요한 역할을 할 것으로 예상된다. 하지만 관련 시장의 확장에 힘입은 일자리 수의 증가와 더불어 장기적으로 봤을 때 고용안정성을 포함한 일자리의 질을 반드시 고려하여야만 하는 과제를 동시에 안고 있다. 한편 사회서비스 일자리는 여러 분야를 포함하나 의료서비스, 가사 및 육아도우미 등 ‘돌봄’을 대표적인 직종으로 꼽는 것이 일반적이다. 특히 노인과 영유아 돌봄은 이제 가정 내 책임으로만 머무는 것이 아닌 국가 전체의 책임으로 인식되는 것이 일반적인데 양자의 공통점은 사회적 약자를 대상으로 한다는 점, 가족구조의 변화와 여성 노동시장 참여로 인하여 돌봄에 대한 사회적 욕구가 표출된 지점이라는 점 등이다. 또한 최근 사회서비스공단 설립에 대한 찬반논의<sup>1)</sup>와 더불어 양자에 대한 관심이 더욱 증폭되었다고 할 수 있다. 더불어 관련 직종에서 근무하는 서비스 인력의 근로 환경과 일자리의 질은 서비스의 실질적 내용에 중대한 영향을 미친다는 점에서 다른 일자리에 비하여 상대적으로 특수성을 가진다.

하지만 우리나라를 포함한 대다수의 국가들의 사회서비스 일자리는 대표적인 여성 일자리, 그리고 저임금 일자리, 고용안정성이 보장되지 않는 일자리로 자리 잡고 있어 일자리의 질적 측면에서 매우 낮은 지위를 점하고 있는 것이 보편적이다(황덕순, 2013). 그 중 돌봄노동시장은 노동자들의 임금수준이 낮고 근속, 경력에 대한 보상이 이루어지지 않는다는 것이 보편적으로 알려져 있는 사실이다(colombo et al, 2011), 따라서 이러한 돌봄노동을 포함하는 사회서비스 일자리의 고용안정성과 관련된 일자리의 질 문제는 관련 직종의 지속적인 양적 증가가 예상되는 가운데 필연적으로 고려하여야 할 사항일 수밖에 없다.

사회서비스는 사회복지서비스와 유사한 용어로 사용되다가 1990년대 이후 ‘사회적으로 생산 및 배분되는 포괄적인 서비스 직종’이라는 광의의 의미로 주로 사용되기 시작하였다(최희경, 2009), 특히 여러

1) 연합뉴스 2018.1.11. 기사, “박능후 “아동수당 전 가구 지급 재추진...상위 10%도 포함”

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/01/11/0200000000AKR20180111051600017.HTML?input=1195m>, 동 기사를 참조하면 기존에 언급되던 사회서비스공단 설립은 지방선거 이후에 본격화 될 예정이다. 기사를 인용하면 다음과 같다. “박 장관은 문 대통령의 일자리 관련 공약이지만 설립이 난항을 겪고 있는 사회서비스공단에 대해서는 “지방선거 전에 하면 선거에 이용될 수 있어 조용히 있다가 오해 없을 때, 진정성 답을 수 있을 때 추진할 생각”이라고 말했다. 그는 “복지 전달 전달체계 정비와 종사자 처우 개선이라는 2가지 목표를 달성하기 위해 내용을 다듬어서 추진키로 했다”며 “명칭은 사회서비스원 정도가 될 것 같다”고 설명했다. 사회서비스공단 공약은 17개 광역자치단체에 공단을 설립해 처우가 열악한 보육교사, 요양보호사, 사회복지사 등을 직접 고용하고 사회서비스를 국가가 직접 제공한다는 것이었다. 올해 설립이 목표였지만 구체적인 법안이 아직 나오지 않았다. 정치권에 따르면, 제정안은 기관 이름을 ‘사회서비스진흥원’으로 하고, 진흥원이 신규 국공립시설이나 민간과 위탁계약이 완료된 국공립시설부터 운영하게 하되 어린이집 반발 등을 고려해 시설 흡수 범위는 광역자치체장의 재량에 맡기는 내용을 담을 것으로 예상된다.”

가지 사회적 문제 해결을 위해 지역사회 단위에서 복지, 교육, 문화 등 다양한 영역에 걸쳐 있는 다양한 서비스를 제공하기 위해 일자리 창출적 측면에서 사회서비스 개념에 접근하였는데 국가 혹은 비영리조직 등에 종사하는 모든 근로자들이 사회서비스 종사자라고 일컬어지고 있다(황덕순, 2006),

이러한 사회서비스는 공공성을 주요소로 하게 되는데 모든 사람들이 보편적으로 서비스를 받을 권리를 가진다는 측면에서 공공성의 측면이 부각된다. 직업별 분류에 의하면 우리나라에서 사회서비스 분야는 의료서비스, 사회복지서비스, 교육 등을 포함하며 관련 종사자의 자격은 사회복지전문직에 속하는 사회복지사, 보육교사 등과 의료복지서비스직에 속하는 요양보호사, 간병인 등을 포괄한다고 볼 수 있다.<sup>2)</sup> 즉, 요양과 돌봄이 사회서비스의 주요 분야로 파악되는 데 이러한 직종은 여성의 고용이 상대적으로 높은 직종이라고 파악되고 있기에(황덕순, 2006) 여성 노동이라는 배경, 사람을 상대로 하는 서비스라는 점에서 근로 환경의 특수성 등을 동시에 가지게 된다. 또한 국가의 복지수준이 높아질수록 사회서비스의 규모 및 확장 속도는 커질 수밖에 없으므로 일자리 확대와 더불어 질적인 성장을 함께 고려하여야 하는 과제를 동시에 안게 된다.

그 외에도 특히 돌봄서비스 종사자의 경우 근로형태 및 고용형태가 타 직종에 비하여 불안정하다는 점, 성별 비중에서 여성이 압도적 다수를 차지한다는 점은 고용 특성에 있어 이들을 별도로 살펴볼 근거가 된다. 전통적인 남성생계부양자모델이 변화한 현재의 사회구조에서는 가정에서 여성이 주로 담당하던 역할을 국가와 사회가 분담하는 차원에서 수행한다는 점에서 고도의 전문성보다는 가족에서 하던 기능의 분담을 요구하는 방식으로 시작되었다. 따라서 일반적으로 임금수준이 낮고 고용안정성이 낮다고 일컬어진다는 것도 이와 관련성을 가진다. 즉, 사회서비스 영역 중 돌봄서비스 영역은 주로 여성들의 일로 인식되는 경우가 많고 노동시장의 주변부에 위치한 경우가 많다고 보는 것이 일반적이다.<sup>3)</sup> 경제발전 노사정위원회(2012)가 발표한 돌봄서비스 노동시장 규모는 다음과 같다.

2) 그 외에 교육서비스업에 유치원 교사가 포함되나 본 고에서는 사회복지전문직에 속하는 보육교사와 의료복지서비스직에 속하는 요양보호사를 중심으로 논리를 전개하고자 한다. 또한 가사 및 육아도우미는 가구 내 고용활동에 포함되는 직군으로 본 논의에서는 제외한다. 한편, 사회서비스업 중에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 사회복지전문직과 의료복지서비스직이고 그 뒤를 가사 육아도우미와 유치원교사가 있고 있다(통계청, 2017).

3) 이호연, 양재진(2017)의 연구에서는 여성일수록, 노인일수록, 숙련정도가 낮을수록 불안정한 노동자임을 밝혔으며 해당 직군에는 가사도우미, 요양보호사, 간병인 등의 사회서비스 직이 다수 포함됨을 알 수 있다.

〈표 1〉 돌봄서비스 노동시장 규모 (2011)

서비스 구분	노인요양서비스			산후조리 서비스	장애인 활동보조 서비스	간병 서비스	아동 방문보육 서비스	가사 서비스	총계
	장기 요양 보험	노인 돌봄 종합 서비스	가사 간병 도우미						
시장 구분				산모 신생아 도우미	장애인 활동 보조	간병인	아이 돌보미	가사 도우미	486,518 486,518
종사자 추산	157,497	12,764	1,766	2,254	22,702	81,569	88,569	119,397	

주: 경제발전노사정위원회(2012) 자료 재가공, 보육교사는 제외된 수치임

본 연구는 이와 같은 배경 하에 사회서비스업 중 돌봄서비스, 이 중에서도 보육과 요양을 중심으로 관련 서비스 종사자의 법적근거와 근로 현황, 문제점 등을 살펴본 후 향후 관련 일자리의 질 향상을 위해 우리가 어떠한 정책적 방안을 마련하여야 할 것인가에 대한 논의를 진행하고자 한다. 연구는 질적 내용 분석을 중심으로 진행할 것이며, 본 연구를 통해 향후 돌봄 서비스 종사자 관련 정책에 실질적인 정책적 함의를 이끌어내고자 한다.

## II. 돌봄서비스 종사자의 고용안정성

### 1. 고용안정성과 일자리의 질

고용안정성은 고용의 질 내지는 일자리의 질을 평가하는 중요한 기준 중 하나이며 세부적인 지표로는 임금수준, 사회보험가입여부, 고용형태 등으로 판단하는 것이 일반적이다. 이는 객관적인 고용안정성과 주관적인 고용안정성으로 구분하기도 하는데, 주관적인 고용안정성은 근로자가 근로를 하면서 느끼는 불안정성에 대한 주관적인 경험과 임금 수준, 노동시간 등에 대한 불확실성으로 판단하는 것을 일컫는다(구혜란, 2005), 따라서 비정규직일수록, 저소득일수록, 사회보험 보호범위가 낮을수록 고용안정성은 낮은 것으로 분류된다. 또한 임금근로자의 고용불안정성은 김유선(2016)의 경우 고용계약형태, 근로시간, 근로제공방식을 기준으로 파악하기도 하고, 백승호(2014)의 연구에서는 고용계약형태, 임금 및 소득, 사회적 보호에서의 불확실성을 노동의 불안정성으로 파악하고 있다. 이와 같은 측면에서 보면

고용안정성은 고용형태뿐 아니라 근속기간, 근무 지속에 대한 주관적 의사, 고용의 지속가능성 등을 모두 포함한다 할 수 있다.

특히 전체 노동자 평균임금의 2/3 이하를 받고 있는 저임금노동자는 우리나라의 약 24%를 차지하며 대부분 비정규직이며 낮은 사회보험 가입률 등으로 불안정노동에 처해 있는 것이 현실이다.<sup>4)</sup> 사회서비스 직종에 종사하는 근로자들은 대표적인 저임금근로자로 분류되는데 곧 이들이 불안정노동에 처해있을 확률이 상대적으로 크다는 것을 의미하며 노동시장 이중구조론에 의할 때에도 이들이 외부 노동시장에 처해있을 경우를 배제하기 힘들다는 것을 의미한다.<sup>5)</sup>

한편, 고용안정성이 낮은 직업에 종사하는 근로자들은 불안정한 고용형태로 잦은 이직을 반복하고 상대적으로 저소득 직군에 해당하여 각종 사회안전망에서 배제되기까지 한다면 생활에 있어 이중고를 겪게 마련이다. 따라서 최근에는 일자리 창출과 더불어 '고용의 질' 내지는 '일자리의 질' 에 주목하고 있는데 이는 인권과 노동권, 근로 환경에 대한 개선을 목표로 하고 있는 추세와 연계되어 있다. ILO는 이러한 논의를 발전시켜 Good job(좋은 일자리) 와 decent work(괜찮은 일자리) 개념을 정립하고 이에 대한 기준을 마련하여 일자리의 질에 관심을 쏟고 있다.

특히 '괜찮은 일자리' 개념은 고용안정과 노동에서의 근로자의 권리 등의 요소를 통한 일자리의 질을 판단하는 개념적 요소로, 취업을 하고 있는 자와 취업을 희망하는 자들을 모두 포괄하여 일자리의 질을 측정하는 개념으로 사용되고 있다(ILO, 2002), 관련하여 여러 가지 접근법이 존재하는데 임금수준을 강조하는 접근, 일의 위세를 강조하는 접근, 주관적인 만족도를 접근하는 세 가지가 대표적이다(방하남, 이상호, 2006), 이는 경제적인 측면, 사회화적인 측면, 심리적인 측면의 다각적인 측면에서 접근하고자 함이라 할 수 있는데 여러 가지 요인을 종합적으로 고려하여 임금과 복리후생, 근무시간, 직업훈련, 승진 기회 등을 포함하여 좋은 일자리 척도도 개발된 바도 있다(Jencks Perman & Rainwater, 1988),

국내 연구의 경우 괜찮은 일자리의 구성 요소 중 하나로 고용안정성 지표를 넣어 분석하고 있기도 하다. 최옥금(2005)의 경우 고용안정성과 사회보험을, 김영옥 외(2011)의 연구에서는 임금, 고용형태, 사

4) 저임금노동자들의 평균임금은 139만원, 평균근속기간은 2.3년, 공적연금 가입비율 32.9%, 퇴직금 적용 비율 37.6%로 나타나고 있다(이호연, 양재진, 2017).

5) 이때 노동시장의 이중구조란 한 사회의 노동시장이 그 시장을 구성하고 작동시키는 다양한 기제가 단일하게 적용되는 하나의 연속적인 노동시장으로 구성된 것이 아닌 분절된 영역의 각 노동시장이 서로 다른 규칙에 의해 존재하게 되는 상태를 의미한다(이승윤, 2016), 따라서 내부노동시장의 경우 상대적으로 우월한 근로조건에 의해 형성된 매커니즘에 의해 운영되지만 외부노동시장의 경우 낮은 임금, 불안정한 고용 및 고용조건 등에 의해 불안정한 생활을 하게 된다는 결론이 도출된다. 탈산업화 시대에서는 이러한 양상이 더욱 고착화되고 있음을 여러 연구들에 의해 증명되고 있다(Berger & Piore, 1980), 한편 전체 취업자 대비 임금근로자 비중이 지속적으로 증가하면서 2003년 65.1%에서 2012년 71.8%까지 상승하였는데 이는 일자리 형태가 점차 선진국형으로 변화하고 있음을 시사한다. 본 연구도 이러한 임금근로자를 전제로 하고 있다. 더불어 이는 일자리의 질, 즉 괜찮은 일자리는 어떤 요건을 갖추어야 하는지와 관련한 논의로 연결된다.

회보험 적용여부, 자격증 여부, 김은하(2007)의 연구의 경우 남성과 여성의 비중, 임금, 근로시간, 고용보호제도, 모성보호제도, 적극적노동시장정책 등으로 일자리 질 여부를 분석하기도 하였다. 특히 방하남과 이상호(2006)의 연구에서는 고용안정성과 일의 성격이 좋은 일자리를 대표하는 가장 중요한 요인으로 지적한 바 있다.

더욱이 ILO가 1999년 발표한 괜찮은 일자리는 임금과 노동시간 뿐 아니라 사회적 안전망, 모성보호 등까지 포괄하는 거시적인 개념으로 근로자의 권리를 강조함과 동시에 사회보장과 소득보장의 영역을 함께 고려하는 특징을 가진다. 즉, 임금으로 대표되는 경제적인 보상뿐 아니라 사회적 지위와 사회보장적 측면을 모두 고려한다는 점에서 인권적 측면을 포괄한다는 점, 삶의 질을 전반적으로 반영한다는 점에서 그 논의의 개념이 상대적으로 확장되어 있다 할 수 있겠다.

즉, 고용안정성의 확보 내지 보장은 일자리의 질과 밀접한 연관을 가지게 되며 나아가 근로자 개인의 생활만족도를 결정짓는다는 점에서 근로자이기 전에 인간으로서의 개인의 삶과 권리 보장을 설명하는 매우 중요한 요소로 파악할 수 있다. 관련하여 근로환경은 직무만족도 뿐 아니라 생활만족도를 결정지어 삶의 질 향상에 기여한다는 연구들이 고용안정성 확보에 있어 근로 환경의 중요성을 증명한다(최지선, 2009), 유사한 연구로 박재규와 박순영(2005)에 의하면 노동내부시장 지위에 따라 삶의 질이 변화하며 비정규직의 삶의 질이 하락하고 있음을 보여주고 있는데 이 역시 고용안정성은 삶의 질에 영향을 미친다는 것을 보여주고 있다.

더욱이 고용안정성은 본인의 직무에 대한 만족을 결정짓는 요인으로도 분석된다. 직무만족을 결정짓는 여러 요소 가운데 고용안정을 사용하는 연구는 주로 고용형태의 측면에서 고용안정성에 접근하고 있는 것으로 보이는 데, 이는 임금의 수준을 결정짓는다는 측면에서 고용안정성과 고용형태는 밀접한 연관을 가진다는 것을 보여준다(방하남, 이상호, 2006)이러한 연구들은 정규직과 비정규직, 즉 고용형태의 차이가 직무만족을 결정짓는다는 것인데 이는 결국 본인이 주관적으로 인지하는 직무만족과 이로 인한 일자리의 질에 대해 고용안정성이 영향을 미친다는 것을 의미한다.

이러한 여러 논의들을 종합하면 고용안정성은 좋은 일자리 내지 양질의 일자리의 전제조건이 되며 이는 임금과 근로시간, 복리후생, 물리적 환경 등의 근로조건과 근로 환경이 포괄적으로 지표로 작용하여 평가가 가능하다. 따라서 고용안정성을 광의로 파악할 경우 임금과 복리후생의 근로조건을 포함하는 개념으로 고용형태, 근로 기간 등을 고용안정성을 결정짓는 요인으로 파악할 수 있다.

## 2. 고용안정성과 사회서비스의 질

앞 절에서 살펴본 바와 같이 고용안정성은 일자리의 질과 연결될 수밖에 없고, 이러한 일자리의 질을

좌우하는 요인에 있어 고용형태는 결정적인 역할을 한다. 김미현 외(2011)의 연구는 비정규직이 고용 불안정한 이유로 일자리 선택에 있어 비자발성, 평균 근속기간의 짧음, 임금 조건의 불리함, 사회보장 영역에서의 소외 등을 제시하였는데 사회서비스 일자리 종사자의 경우 비정규직이 다수를 차지함에 따라 고용안정성이 확보되지 않음을 지적하였다. 동 연구에서는 이러한 고용 불안정성은 궁극적으로 사회서비스의 질을 하향화 시키는 요인이 되므로 사회서비스 질의 향상을 위해 사회서비스의 공공성을 주장하였다.

이 외에도 서비스 제공자의 고용안정성과 사회서비스의 질의 관련성을 규명한 연구들이 진행된 바 있다. 윤건향, 조은희, 이태화(2011)의 연구는 노인요양시설 요양보호사의 서비스 질은 서비스 제공자의 특성에 의해 영향을 받는다고 하였고, 임우현, 정성일, 채현탁(2009)은 노인요양시설에서 근무하는 자는 본인 직업의 정체성을 어떻게 인식하는지에 따라 해당 서비스의 질이 달라진다고 하였다. 김연(2010)의 연구에서는 서비스 제공자가 조직에 대해 어떻게 인식하는지에 따라 서비스 질에 영향을 미친다고 하였고, 정무성과 구자연(2011)은 노인장기요양시설에서 서비스 제공자에 대한 복리후생이 서비스 질에 유의한 영향을 미친다고 분석한 바 있다.

이렇듯 돌봄서비스를 포함한 사회서비스 제공자의 고용안정성은 일자리의 질을 좌우하는 것 뿐 아니라 서비스 전달 대상자에게도 영향을 미칠 수밖에 없는 요인임을 알 수 있다. 결국 고용안정성을 결정짓는 요인들에 의해 서비스의 질이 좌우된다는 것을 보여준다. 이는 곧 돌봄서비스 종사자의 근로 조건이나 복리 후생, 관련 법적 처우에 따라 서비스 대상자의 삶의 질이 좌우될 수 있다는 것을 의미한다. 이하에서는 돌봄서비스 종사자 처우와 관련한 법제도상 실태와 현황에 대한 개괄을 통해 현재 이들이 어떠한 상황에 놓여 있는지 분석하도록 한다.

### Ⅲ. 사회서비스 영역에서의 돌봄서비스 종사자 처우

#### 1. 사회서비스 정의 및 관련 종사자 처우 관련 법적 근거

우선, 사회서비스의 관련 법률상 정의는 다음과 같다. 우선, 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률에 의하면 '사회서비스'란 「사회복지사업법」 제2조 제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다. 동 법률은 사회서비스 이용에 대한 권리를 규정하는 것이 주 내용으로 바우처와 관련한 수요자 입

장에서의 법률관계를 주로 명시하는 특징을 가지므로 관련 종사자에 대해서는 그 범위나 처우 등의 내용이 법률상 포함되어 있지 않다.

이와 달리 사회보장기본법은 제 3조 정의에서 ‘사회서비스’란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 일컫는다. 양 법률에 의하면 사회서비스는 다양한 분야를 포괄하며 돌봄 직종은 사회서비스의 한 분야임을 명확히 하고 있다.

한편 사회서비스와 관련한 지자체 조례는 명시적으로 사회서비스의 정의를 언급하고 있지 않지만 사회복지 종사자와 관련한 법적 근거를 마련한 것들이 눈에 띈다. 제주도의 경우 사회복지 기본조례를 제정하여 사회복지 관련 종사자의 처우에 대하여 조례 차원에서 이를 언급하고 있다. 구체적으로 ‘제주특별자치도 사회복지 기본조례’ 제 4조 5항에서는 “도지사는 사회복지 관련 법률의 시행에 관한 사무에 종사하는 공무원과 민간 사회복지 종사자의 역량 강화와 처우 개선에 노력하여야 한다”고 규정하였고, 동 조례 제 30조에서 사회복지시설 종사자의 보수 수준 및 지급 실태 등을 3년마다 조사하여야 하며, 사회복지시설별, 근무경력별로 종사자간의 근무조건 등이 균형을 이룰 수 있도록 사회복지시설 종사자의 처우 개선에 노력하여야 한다”고 규정하였다. 즉, 해당 종사자의 처우개선을 위한 지방자치단체의 역할을 명시하였는데 사회복지시설 종사자의 실태 조사만 의무와 되어 있고 나머지 직군에 대해서는 언급을 하지 않음에 따라 아직까지 모든 사회서비스 종사자에 대한 처우 개선 노력이 조례에서는 보이지 않는다. 또한 의무규정이 아닌 권고 규정에 그침에 따라 강제성을 부여하지 않음에 따라 해당 지자체 구성의 역량에 좌우될 수 있는 문제를 가지고 있다. 동 조례 제 33조에서는 “사회복지시설의 장은 민주적이고 투명한 시설 운영을 통하여 해당 사회복지시설의 종사자 및 이용자(사회복지시설의 생활자를 포함한다)의 인권이 유린되는 문제가 발생하지 않도록 하여야 한다”고 규정하여 명시적으로 사회복지시설 종사자의 근로 환경 개선과 처우 개선을 위한 법적인 근거를 마련하고 있기도 하다.

강원도 역시 조례로 ‘강원도 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례’를 마련하고 있는데 동 조례 5조에서 사회복지사 등의 처우 개선, 복지 증진, 지위 향상을 위해 해당 도지사가 노력하여야 하며 사회복지전담공무원과 사회복지사의 보수 수준이 동등하도록 노력할 의무를 부여하고 있다. 그 외에 제주도와 마찬가지로 사회복지사 처우와 복지증진 위한 종합계획 수립 의무, 사회복지사 처우와 보수수준, 지급 등에 대한 실태 조사 의무, 처우개선 등의 사업, 인권 및 권리 옹호 지원체계 마련 등의 의무를 도지사에게 부여하고 있다(동 조례 제 6조~ 제 9조).

그 이외 경기도, 전라남도, 경상남도, 충청남도, 인천광역시, 세종특별자치시, 울산광역시, 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시 등의 광역지자체 및 해당 기초지자체는 각

지역의 '사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례'를 대동소이하게 만들어 시행중이다. 하지만 돌봄서비스 직군을 특정하여 이들의 처우 향상에 대한 법률을 마련하고 있지는 않다. 또한 조례의 특성상 해당 지자체의 역량에 따라 좌우되는 측면을 가지기에 법적인 처우 보장이 실질적으로 이루어지고 있다고 보기는 힘들다.

## 2. 돌봄서비스 종사자 처우 현황 개괄

사회서비스 중에서도 돌봄서비스 직은 중요한 고용창출영역 중 하나이기도 하지만 저임금 일자리 양산으로 인한 특징 때문에 고용창출에 대한 실질적 효과에 대해 의구심을 가지는 것도 사실이다(김형용, 2010; Razavi & Staab, 2010), 특히 종사자의 처우 내지는 근로환경과 관련한 것은 일자리의 질, 나아가 해당 서비스 질과 연계되므로 법제도적으로 이들의 근로환경에 대한 보장은 고용안정성과도 연계됨과 동시에 전반적인 국민의 삶의 질과도 연계된다. 해당 종사자의 근로환경의 질이 저하된다면, 장기적으로 인력의 외부 유출 및 관련 서비스 질의 악화를 초래하여 사회적인 심각성을 불러일으키기 때문이다.

한편, 사회서비스 일자리 중 대표적인 것은 돌봄서비스직이라 할 수 있고 이는 보육과 요양이 대표적이다. 최희경(2009)의 연구에 의하면 노인돌봄서비스직의 경우 주로 여성노동의 특징을 가지고 처우 및 노동시간, 승진가능성 등이 낮은 것으로 분석되었고 임금측면에서는 ILO기준의 양질의 일자리가 아니었으나 고용안정성 측면에서는 오히려 양질의 일자리일 가능성이 높은 것으로 분석하기도 하였다. 하지만 연령층이 낮을수록, 학력이 높을수록 요양시설 중에서도 양질의 일자리에 많이 종사하여 근로자 특성에 따라 고용안정성이라는 것은 상이함을 알 수 있었다. 실제로 통계청의 지역별 고용조사 자료를 활용한 황덕순(2013)의 연구에서도 사회복지전문직이나 의료복지서비스직은 상용직에 비해 임시직과 일용직의 연령이 훨씬 높고, 여성이 다수를 차지하고 있음을 확인하였는데 중고령 여성이 진입하는 막다른 일자리의 성격임을 시사하였다. 반면, 동 연구에 의하면 사회복지전문직은 평균연령이 34.6세로 의료복지서비스직의 평균연령이 50.1세인 것과 다른 연령별 특성을 보이고 있었다. 한편 이주환, 윤자영(2015)의 연구에서는 돌봄직은 타직종에 비하여 높은 임금불이익이 발생하고 있음을 지역별 고용조사 자료를 통해 분석하였는데 이러한 임금격차 해소를 위해서 비공식고용을 근절하여야 한다고 주장하기도 하였다.

이러한 돌봄서비스 종사자는 지속적으로 증가하고 있는 추이인데, 경제발전노사정위원회(2012)의 연구에 의하면 우리나라 돌봄서비스 시장 전체 규모는 공식과 비공식을 합산하여 2011년 기준 약 486,518 명으로 추정할 수 있다. 이는 어린이집에 종사하는 보육교사는 포함되지 않은 규모로 보육교사의 수를 모두 포함하였을 때 돌봄서비스 종사자 중 노인 돌봄과 보육에 종사하는 사람들이 직종 중 대부분의 비중을 차지함을 알 수 있다.

한편, 보육교사가 포함되어 있는 직군인 사회복지전문직의 월평균 임금은 128만원, 요양보호사가 포함되어 있는 의료복지서비스직의 월평균임금은 88만원으로 차이를 보였고, 근로시간이 30시간 미만인 근로자는 사회복지전문직의 경우 5.4%, 의료복지서비스직의 경우 32.3%를 차지함에 따라 보육교사에 비하여 요양보호사가 낮은 임금, 장시간 근로 환경에 노출되어 있음을 시사하고 있다(황덕순, 2013),<sup>6)</sup>

## IV. 돌봄서비스 종사자 근로환경 분석

### 1. 연구 분석틀

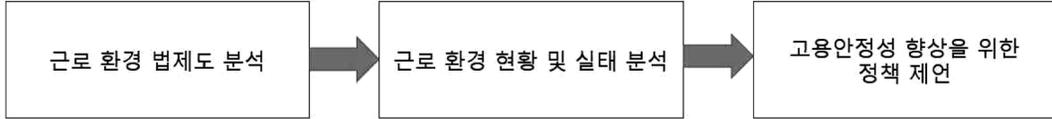
본 연구는 사회서비스 종사자 중 돌봄서비스 종사자의 고용안정성을 위한 정책 제언을 보육교사와 요양보호사의 근로환경에 대한 분석을 통해 하고자 한다. 기존 연구의 경우 각각 이들의 법적 지위나 처우에 대해 논의한 바 있으나(김길숙, 2016; 김광병, 심의경, 2017) 양자를 비교하여 함의를 이끌어 내지는 못하였다. 또한 법적인 관점과 현실적인 관점을 함께 살펴본다 고용안정성과 연결점을 찾는 연구 또한 전무하다. 고용안정성은 괜찮은 일자리를 판단하는 지표 중 일부로서 기능한다. 이를 임금 수준이나 근로시간으로만 판단할 수는 없으나 간접적으로 관련 현상이 고용에 대한 객관적 혹은 주관적인 안정성을 보장한다고 볼 수 있는 것이다. 이에 앞서 살펴본 바와 같이 고용안정성은 일자리의 질과 밀접한 연관이 있다는 선행연구를 근거로 하여 고용안정성을 이러한 측면에서 여러 가지 지표들 중 임금과 근로시간 등 근로 환경의 측면에서 살펴보고 근로기준법을 비롯한 관련 법제도와 현황을 중심으로 양자를 비교하여 살펴봄에 따라 향후 정책 수립의 기초자료로 기능하고자 한다.

구체적으로 본 연구는 보육교사와 요양보호사의 근로환경 분석을 우리나라 근로기준법상에 제시된 근로기준을 바탕으로 구성하고, 통계자료의 재가공을 통해 현황을 분석하며 고용안정성의 측면, 그리고 ILO가 제시한 괜찮은 일자리의 측면에서 보육교사와 요양보호사들이 어떠한 근로 생활을 하고 있는지 함의를 제시하고자 한다. 이를 개념화 하면 다음과 같다.

6) 돌봄노동자 중 육아관련 근로자는 상용직 비율이 4.5%로 나머지는 일용직(25.4%)과 임시직(45.1%), 자영자(24.9%) 등으로 구분된다(박선영, 2016) 이는 결국 고용의 불안정성을 보여준다고 동시에(황덕순, 2015) 상용직으로 근무하는 것이 오히려 드문 현상임을 파악할 수 있다.

7) 여기서의 육아관련 근로자는 가사노동자와 함께 가정 내에서 근무하는 직군을 일컫는 점을 유념할 필요가 있다.

<그림 1> 연구 흐름도



<표 2> 법제도 분석틀

	항목	보육교사	요양보호사
처우와 관련된 법적 구성요소 (근로 환경 관련 법제도 분석)	법적 명칭	각 내용	각 내용
	처우 개선 관련		
	법적 근거 구비		
	국가 자격증 유무		
	보수교육		
	처우 실태조사 법체계상 근로 환경과 고용안정성		

주: 임금근로자를 중심으로 분석함. 현황과 관련하여는 근로시간, 임금(보수), 기타 복리후생 등을 분석함

## 2. 돌봄노동자는 근로기준법상 근로자인가?

돌봄노동자에 대한 법제도상 근로 환경에 대한 논의를 진행하려면 돌봄노동자가 근로기준법상의 근로자에 해당하는지에 대한 논의가 먼저 선행되어야 한다.<sup>8)</sup> 따라서 본 절에서는 근로기준법상의 근로자 개념에 대하여 먼저 고찰한다. 돌봄노동자의 일부라 할 수 있는 사회복지사의 법적 지위에 대하여 진행한 연구에서는 전문가로서의 지위가 법적으로 보장되지 않는다는 점을 지적하면서 근로자로서, 인격자로서, 공직자로서의 지위가 법적으로 인정된다고 분석하였다(김광병, 박소영, 2009), 그 외에 요양보호사의 법적 지위와 관련하여 근로기준법상 근로자임은 분명하나 처우와 그 지위가 불안정하다고 하면서 중앙 차원과 지방자치단체 차원의 노력이 종합적으로 필요하다고 언급한 바 있다(김광병, 심의경, 2017).

우선, 근로기준법은 직업의 종류를 불문하고 임금, 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 근로자로 규정하고 있다(근로기준법 제 2조 1호), 또한 근로기준법상의 근로자는 그 계약의 형식이 민법상 고용계약인지, 도급계약인지 관계없이 실질적으로 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 사용자와의 관계에 있어 종속적인 관계에서 근로를 제공하였는지 여부에 따라서 근로자성을 판단한다.

8) 본 연구에서는 근로기준법 이외에도 해당 종사자의 처우와 관련된 관련 법률을 분석할 예정이나 종사자의 처우를 논하기 위하여 우선 근로자에 해당하는 지 여부를 살핀 후에 근로 환경에 대하여 분석하는 절차가 논리적으로 적합하다고 판단하였다.

이때 종속성을 판단함에 있어서 우리나라 판례는 근로기준법상 근로자에 해당하는지 여부에 대하여 인적종속성과 경제적종속성에 기반하여 판단하고 있다.<sup>9)</sup>구체적으로 업무의 내용이 사용자에 의하여 정하여지고, 취업규칙이나 복무 규정 등의 적용을 받는지, 업무 수행과정에 있어 사용자로부터 지휘 감독을 받는지 여부, 근무시간과 근무장소가 지정되고 구속을 받는지, 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격이 있는지, 사회보장제도 등의 법령에 의하여 근로자로서 인정을 받는지 등 경제적 사회적 조건을 통해 판단하고 있다(대법원 2004.3.11. 선고 2004두 916 판결).

따라서 이러한 일반적 정의에 의할 경우에도 당연히 사회서비스 종사자 및 이에 속하는 돌봄노동자들은 근로기준법상 근로자로서의 법적 지위를 가지게 된다. 그러나 이러한 법적 지위와 무관하게 돌봄노동자에 대한 사회적인 편견은 이들이 근로기준법상 근로자라는 인식보다 사회적 약자를 돌보는 지위에 있는 자들로 인식하기에 처우에 대한 관심과 전문성이 약화될 수 있다는 점이다. 사회복지 관련 종사자는 임금을 목적으로 근로를 제공한다기보다 희생정신으로 봉사를 하는 사람들로 근로에 대한 권리를 주장하는 데 익숙하기 보다는 봉사의 의무를 부여받고 일하는 사람들이라는 인식 때문이 바탕에 깔려있기 때문이다. 또한 정부의 재정적 지원에 의존하여 임금이 지급되는 경우가 대부분이기에 사회복지법인이나 관련 시설에서 일하는 사람들이 근로를 제공하고 임금을 지급받는 임금근로자라는 것을 자칫하여 간과할 수 있다. 하지만 명백하게 사회서비스 종사자는 근로기준법상 근로자에 해당하고 이에 사용자는 근로기준법상의 제반 조건을 준수하여야 하는 의무를 가진다.

9) <표 2> 고용의 형태 분류

종속성	인적 종속성	●	○	X	X	X	취업할 의사를 가진자
	경제적 종속성	●	●	●	○	X	
명칭	employee	worker			self-employed		최광의의 고용
종류	전형적 근로자	비전형 근로자	특수형태 근로종사자	자영업자	독립 자영업자		
유형	최광의의 고용	협의의 고용			광의의 고용		최광의의 고용

주: 노호창(2012) 연구를 인용함

### 3. 근로 환경 분석: 근로기준법과 기타 법체계 의한 분석

#### 1) 법적 근로 환경

돌봄서비스 종사자에 대한 처우는 법적으로 일괄적인 체계가 마련되어 있지 못한 상황이다. 보육교사의 경우 영유아보육법과 근로기준법에 의해 근로자로서의 법적 지위가 보장되는 것이 일반적인데 보육교사의 경우 유관 기관에서 임금을 받고 생활하는 자이므로 근로기준법상 근로자임이 명확하므로 영유아보육법과 근로기준법에 의하여 근로 환경이 보장된다. 구체적으로 영유아보육법은 자격과 배치, 보수 교육 등을 규정하고 있고, 근로기준법은 그 이외의 일반적인 근로 계약상의 근로조건이나 신분보장 등을 규정한다.

근로기준법에 의해 준수하여야 하는 근로조건은 근로계약, 임금, 근로시간과 휴식, 안전보건, 재해보상 등이다. 한편 모든 근로자의 근로계약시에는 임금, 소정근로시간, 휴일, 연차유급휴가, 근로조건 등을 명시하여야 한다. 한편, 보건복지부가 매년 발행하는 보육사업안내(2018)를 참조하면 보육교사 및 보육교직원 등의 근로조건은 근로기준법에 따를 것을 권고하고 있으며 평일 8시간 근무를 원칙으로 하고 있다. 근로기준법은 근로 시간과 관련하여 휴게시간을 제외한 1일 8시간, 1주 40시간 원칙을 제시하고 있으며 보육교사도 이에 적용받는다라는 점을 명확히 하고 있는 것이다. 그 이외에 휴가와 휴일, 산전후 휴가, 육아휴직 등도 일반적인 근로자와 마찬가지로 근로기준법과 일가정 양립지원 등에 관한 법률을 적용받는다. 다만, 보육교사는 업무의 연속성이 요구되고 인력 간 이동에 있어 특수성이 요구됨에 따라 근로기준법이 아닌 대체교사 지원, 보조교사 지원 등을 통해 보육교사의 휴게, 휴일을 실질적으로 보장하고 있다.

복리후생과 관련해서는 영유아보육법에서 구체화 되고 있다. 유아보육법 제 31조는 건강 관리 및 응급조치에 대해 규정하면서 어린이집 원장이 보육교직원에 대해 정기적으로 건강진단을 실시하도록 법제화 하였고 시행규칙 제 33조는 1년에 한번 이상 건강진단을 실시하도록 하고 있다. 이는 보육교사의 건강 증진 뿐 아니라 영유아를 상대로 하는 직업의 특수성에 기인한다고 보인다. 한편, 영유아보육법은 도지사, 시장, 군수, 구청장 등에 보육교직원의 권익 보장과 근로여건 개선을 위한 보육교직원의 임면과 경력 등의 사항을 관리하도록 제 19조에서 규정하고 있다.

동법 시행령에서는 보육전문요원의 자격 및 직무를 규정하고 있는데 보육교사 1급 자격을 가지거나 사회복지사 1급 자격을 취득한 이후 보육업무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람으로 보육교사의 자격을 제한하고 있다. 임면과 관련하여 동법 시행규칙은 국가 또는 지방자치단체로부터 보육교직원의 인건비를 보조받는 어린이집의 경우 보육교직원의 채용은 공개경쟁을 원칙으로 하고, 임면권자는 보육교직원 채용 시 임금, 근로시간 및 그 밖의 근로조건을 명시한 근로계약을 체결하여야 한다고 규정하여 근

로기준법에 근거한 근로계약을 체결하여야 함을 명시하고 있다. 즉, 보육교직원 역시 근로기준법의 적용을 받는 근로자임이 영유아보육법에 의해 나타나있고, 해당 사항에 대한 법적인 권리를 가짐과 동시에 근로계약을 함에 있어 법제도적 장치가 마련된 것으로 볼 수 있다. 이 경우 근로계약과 관련하여 부당한 내용이 포함되어서는 아니 되며, 관할 행정기관은 이를 적극 지도·감독하여야 한다. 한편 보육교직원은 영유아를 대상으로 하는 사회서비스를 제공하는 주체이기에 인사기록카드를 해당 지자체에 보고하도록 되어 있고, 신원조회 등을 통해 결격사유가 존재하는 지 확인하도록 규정되어 있다(영유아보육법 시행규칙 제 11조)

요양보호사<sup>10)</sup>는 근로기준법과 노인복지법, 노인장기요양보험법에 의하여 법적 근거와 처우 기준이 마련되어 있다. 요양보호사 역시 사용자의 지휘 감독 하에서 임금을 받고 생활하는 자이므로 근로기준법이 적용되는 물론이고 노인복지법과 노인장기요양보험법 등에 의하여 근로 환경에 대한 규정이 마련되어 있다. 특히 장기요양요원은 장기요양기관에 소속되어 6개월 이상 혼자서 일상 생활을 수행하기 어렵다고 인정되는 자에게 신체활동과 가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스를 제공하는 자로 정의될 수 있다(노인장기요양보험법 제 2조의 2호), 요양보호사 역할을 하기 위해서는 유관 교육기관에서 교육과정을 마치고 시도지사가 실시하는 요양보호가 자격시험에 합격하여야만 한다(노인복지법 제 39조의 2 제 2항),

한편 노인복지시설의 설치·운영자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하는 요양보호사를 반드시 두어야 한다(노인복지법 제 39조의 2), 관련 자격은 법 규정을 준수하여야만 하는 데, 1. 「정신보건법」 제3조 제1호에 따른 정신질환자, 2. 마약·대마 또는 향정신성의약품 중독자, 3. 피성년후견인, 4. 금고 이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되지 아니하였거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람, 5. 법원의 판결에 따라 자격이 정지 또는 상실된 사람, 6. 요양보호사의 자격이 취소된 날부터 1년이 경과되지 아니한 사람은 요양보호사가 될 수 없음을 규정하고 있다.

보육교사와 달리 처우 및 지위 향상과 관련하여 국가 및 지방자치단체의 책임을 명확히 하고 있는데, 노인장기요양보험법 제 4조 제 5항은 국가 및 지방자치단체는 장기요양요원으로서 요양보호사의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적인 노력을 해야 한다고 규정하고 있다. 중앙정부의 경우 보건복지부장관이 원활한 급여 제공을 위해 5년 단위로 요양보호사 처우에 관한 사항을 포함한 장기요양기본계획을 수립 및 시행하여야 하며 장기요양사업의 실태 파악을 위해 3년 마다 요

10) 요양보호사는 장기요양요원으로 지칭되기도 하며 장기요양기관의 종사자로 표현되기도 한다(노인장기요양보험법 제 23조 및 제 35조)

양보호사의 근로조건, 처우 및 규모에 관한 사항 조사를 정기적으로 실시하고 그 결과를 공표하여야 하는 의무를 지닌다(노인장기요양보험법 제 6조와 제 6조의 2), 지방자치단체는 요양보호사의 권리를 보장하기 위해 장기요양요원지원센터를 설치할 수 있고, 운영할 경우 요양보호사의 권리 침해에 관한 상담 및 지원, 요양보호사의 역량 강화를 위한 교육 지원, 건강검진 등 건강 관리, 요양보호사 취업 관련 정보 제공 및 상담, 사회적 인식 개선 사업을 수행하여야만 한다(노인장기요양보험법 제 47조의 제 2항),

한편 나주와 곡성, 무안, 대전, 서울시는 요양보호사 내지 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관하여 조례를 제정하여 운영하고 있다. 서울시의 경우 3년마다 이들을 위한 종합계획을 수립 및 시행하여야 하고 시장 권한으로 지위 개선을 위한 사업을 추진할 수 있다. 특히 동 조례 제 7조는 장기요양요원의 신분보장에 대하여 규정하면서 장기요양기관이 「근로기준법」 등 근로관계법령을 준수하여 장기요양요원이 관계법령에서 정하는 권리를 보장받을 수 있도록 적극적으로 독려·조치하여야 하고, 시장은 장기요양요원이 업무와 관련하여 폭언·폭행·성희롱·성폭력으로부터 보호받을 수 있도록 적극적으로 조치를 취하여야 한다. 또한 장기요양요원이 장기요양기관의 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖에 비리사실 등을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 않도록 조치하여야 한다고 명시적으로 규정하고 있다. 이는 근로기준법상의 근로자임을 조례에서 역시 재확인한 것이라고 할 수 있다. 대전광역시도 서울특별시와 거의 유사한 내용으로 처우 보장에 대한 조례를 시행하고 있다. 나주와 무안도 장기요양요원이 아닌 요양보호사의 명칭으로 유사 내용의 조례를 시행하여 이들의 처우개선과 신분보장을 지자체 차원의 조례에서 보장하고 있다. 이하 법체계상 보육교사와 요양보호사를 비교한 것은 다음과 같다.

〈표 3〉 보육교사와 요양보호사 법체계 분석

	보육교사	요양보호사
근로환경 관련 법적 근거	근로기준법, 영유아보육법, 사회복지사 지위 향상 및 처우 개선 관련 지자체 조례 : 근로기준법 일반 적용	근로기준법, 노인복지법, 노인장기요양보험법, 각 지자체 장기요양요원 지위 향상 및 처우 개선 관련 조례, 사회복지사 지위 향상 및 처우 개선 관련 지자체 조례 : 근로기준법 일반 적용
법적 명칭	보육교직원	장기요양요원, 요양보호사
처우 개선 관련 법적 근거 구비	없음	각 조례 및 법령에 명시화
국가 자격증 유무	보육교사 혹은 사회복지사	요양보호사
보수교육	반도록 의무화	반도록 의무화
처우 실태조사	의무 없음	의무 사항으로 법적 근거 마련

<p>법체계상 근로 환경과 고용안정성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법에 의해서는 각종 근로 환경에 대한 특별한 사정이 나타나지 않음</li> <li>- 근로기준법 제 규정을 준수할 경우 고용안정성이 문제되지 않을 것이나, 업무의 특성상 근로시간이 일반 근로자보다 길 것으로 예상됨</li> <li>- 처우 개선 법률이 포함되어 있지 않아 법률상 이들의 복리후생이나 처우를 개선할 근거가 명확하지 않음</li> <li>- 고용안정성에 긍정적인 영향을 미칠 법상 근거는 보이지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로기준법의 적용을 받는 근로자이나 법체계상 처우 개선과 관련한 별도의 체계가 마련되어 있는 것으로 보아 열악한 근로 조건을 반영함</li> <li>- 고용안정성의 개선을 위한 법체계상 노력이 해당 법률과 지자체 조례를 통해 나타나 있는 것으로 보임</li> <li>- 법에 의해서는 각종 근로 환경에 대한 특별한 사정이 나타나지 않음</li> </ul>
--------------------------	--	---

## 2) 근로 환경 실태 현황<sup>11)</sup>

2017년 7월 통계청 조사를 통해 발표된 보건복지분야 취업자수는 총 214만 5,000명으로 그 중 보건업에서 일하는 사람이 98만 5천명, 사회복지사, 요양보호사를 포함하는 사회복지서비스업 종사자가 95만 2천명인 것으로 나타났다. 사회서비스 일자리는 높은 고용창출효과 때문에 선호되기도 하는데 이를 증명하듯 2016년 대비 고용증가율은 4.3%에 이르고 있다. 이는 전체 산업분야가 1.2%의 증가율인 과 비교하면 상대적으로 큰 비율임을 알 수 있다.

한편 일반적으로 사회(복지)서비스업의 근로 현황을 임금, 근로시간 등으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 산업별 시간당 임금총액의 경우 보육교사가 속해 있는 직업군인 사회복지서비스업은 14,344원, 요양보호사를 포함하는 보건사회복지업은 13,290원으로 이 중 비정규직은 각각 10,788원, 9,793원을 기록하였는데 이는 전체 근로자 시간당 임금총액인 16,709원에 훨씬 못 미치는 금액임을 알 수 있다.<sup>12)</sup>

총 실근로시간은 전체 근로자 171.1시간(정규직 184.7시간, 비정규직 129.3시간) 임에 비하여 사회복지서비스업 정규직은 181.3시간, 비정규직은 138.3시간, 보건사회복지업은 정규직 180.1시간, 비정규직 121.4시간으로 나타났다. 주목할 점은 사회복지서비스업의 경우 비정규직은 정규직에 비하여 전체 근로자 대비 평균 근로시간이 높게 나타났으나, 보건사회복지업은 정규직과 비정규직군 모두 전체 평균보다는

11) 본 연구는 직접 조사를 시행하지는 않았으나 기존 자료의 재구성을 통하여 근로 조건 중 임금, 근로시간, 고용형태 등을 비교하였다.

12) 2016년 6월 기준으로 작성된 2017년 고용형태별 근로실태조사에 의하면 전체 근로자 중 저임금근로자는 23.5%이고 전체 비정규직 근로자의 시간당 임금총액은 12,076원으로 정규직 근로자와 비교하여 상대적으로 낮은 수준이다. 사회보험 가입 현황도 정규직에 비하여 비정규직이 훨씬 그 비율이 낮게 나타났다. 정규직은 거의 90%의 가입률을 보임에 반하여 비정규직의 건강보험 가입률 59.4%, 국민연금 가입률 56.7%, 고용보험 가입률 72.1%로 정규직의 가입률에 비하여 상대적으로 매우 낮은 수준임을 알 수 있다..

근로시간이 낮게 나타난 것이다. 이는 일괄적으로 해당 업종 근로자의 평균 전체 근로자에 비하여 길다고 단정 지을 수 없음을 보여준다. 하지만 개별 직종으로 분류하고, 정규직과 비정규직을 구분하여 근로시간과 임금총액을 구분하면 그 양상을 달라질 수 있음을 기억하여야 한다.<sup>13)</sup>

#### (1) 보육서비스

보육서비스는 다른 돌봄서비스와 달리 아직 성장 단계에 있는 영유아에 대한 서비스가 이루어지므로 전문성의 유지 및 서비스 질의 향상을 위해 근로환경이 더욱 중요한 요소라 할 수 있다. 보육교사의 근로 환경은 일반적으로 근로기준법에서 명시하고 있는 근로조건 이외에도 교사 1인당 돌보는 영유아 수, 시간외 근로 시간, 업무 내용 등에 의해 결정된다. 영유아 수와 관련하여 영유아보육법은 만 0세의 경우 교사 1인당 3명, 만1세의 경우 교사 1인당 5명, 만 2세 7명, 만 3세 15명, 만 4세 이상 20명으로 규정하고 있고 이를 준수하도록 하고 있다(보육사업안내, 2018), 이는 보육교사의 특수성이 반영되어야 할 부분인데, 업무의 강도가 아이를 돌보는 비율로 결정되는 데에 기인하기 때문이다.

다음으로, 사회보장 - 특히 퇴직급여와 실업급여 - 과 관련하여 보육교직원에게 적용이 되느냐를 살펴본다면 어린이집을 설치 운영하는 자는 퇴직하는 근로자에게 퇴직급여 및 퇴직적립금을 지급하기 위하여 근로자퇴직급여보장법의 퇴직급여 제도 중 하나 이상의 제도를 설정하도록 되어 있고, 국고에 의한 지원을 받지 않고 있다(보육사업안내, 2018), 한편 고용보험 실업급여의 경우 사회복지법인 시설장은 실업급여 수급 대상이 아니라는 심판례가 있는데, 이들은 법인에게 고용된 자이자, 시설 내에서 사용자라는 애매한 위치를 가지게 되어 고용보험법상의 근로자로 인정받고 있지 못하는 상황이다.

2017년 기준 보육교직원은 약 32만명으로 추산되며, 이 중 90%에 해당하는 약 30만명이 여성인 것으로 나타나고 있다. 이는 사회서비스 일자리, 그 중에서도 돌봄서비스 근로자가 주로 여성이라는 것을 알 수 있다. 따라서 여성이 보육 관련 노동시장에 참여하고 있는 특징적인 모습을 알 수 있으며 결국 여성 근로자의 고용안정성 문제가 보육교사 영역의 현안이라고 할 수 있다.

13) 월평균 소정 실근로시간은 전체 근로자 161.6시간, 정규직 173.9시간, 비정규직 123.8시간임에 비하여 사회서비스 전체 160.0시간, 정규직 169.8시간, 비정규직 133.9시간, 보건사회복지업 전체 161.4시간, 정규직 173.6시간, 비정규직 118.0시간으로 나타났다. 사회서비스업 평균임금은 193만 4천원, 다른 산업 평균임금이 342만 4천원인 것에 비하여 낮았고, 사회복지시설 사회복지사 근로시간은 월평균 207시간, 산업평균 171.1시간, 비정규직이 57.63%를 차지하였다.

〈표 4〉 보육교직원 분포 현황

(2016. 12. 31기준, 단위 : 명)

구분	계	국·공립 어린이집	사회복지법인 어린이집	법인·단체등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	부모협동 어린이집	직장 어린이집	
2016	계	321,766	32,937	18,920	8,436	145,609	101,891	979	12,994
	남	14,124	941	1,928	726	9,013	1,330	29	157
	녀	307,642	31,996	16,992	7,710	136,596	100,561	950	12,837
2015	계	321,067	30,823	18,933	8,637	145,724	105,124	970	10,856
	남	14,447	942	1,908	725	9,226	1,470	29	147
	녀	306,620	29,881	17,025	7,912	136,498	103,654	941	10,709
2014	계	311,817	28,977	19,045	8,749	141,977	102,947	856	9,266
	남	14,270	884	1,878	729	9,117	1,527	25	110
	녀	297,547	28,093	17,167	8,020	132,860	101,420	831	9,156
2013	계	301,719	26,750	18,765	8,703	136,180	102,731	730	7,860
	남	13,182	806	1,768	672	8,304	1,534	18	80
	녀	288,537	25,944	16,997	8,031	127,876	101,197	712	7,780
2012	계	284,237	23,725	18,011	8,094	126,239	101,273	614	6,281
	남	10,496	643	1,492	556	6,255	1,475	17	58
	녀	273,741	23,082	16,519	7,538	119,984	99,798	597	6,223
2011	계	248,635	22,229	17,491	7,724	112,779	82,911	485	5,016
	남	8,663	501	1,364	496	5,076	1,161	14	51
	녀	239,972	21,728	16,127	7,228	107,703	81,750	471	4,965
2010	229,084	20,980	17,368	7,708	104,531	73,895	398	4,204	
2009	206,912	19,397	17,042	7,988	95,668	62,863	348	3,606	
2008	175,729	17,132	16,145	7,653	84,140	47,348	298	3,013	
2007	169,585	15,628	16,020	7,687	83,088	44,167	345	2,650	
2006	156,306	14,910	16,226	8,206	78,960	35,425	252	2,327	
2005	136,916	13,656	15,922	7,220	70,384	27,492	267	1,975	
2004	125,147	13,145	16,797	6,519	63,319	23,621	미분류	1,746	
2003	125,931	14,957	24,666	5,212	59,400	19,946	미분류	1,750	
2002	117,572	15,180	25,866	3,103	53,982	17,896	미분류	1,545	
2001	103,924	14,500	23,155	2,147	49,065	13,675	미분류	1,382	

주) 보육통계 (2017) 참조하여 구성

\*\* 보육교직원수 : 정상운영중인 어린이집에서 임용, 출산휴가 상태인 보육교직원 수

\* 남/녀 구분 : 보육교직원의 주민등록번호 7번째 자릿수가 홀수이면 남, 짝수이면 녀 - 이후 남/녀 구분 동일한 조건

한편 2015년 보건복지부의 전국보육실태조사 결과 어린이집에 근무하는 전체 보육교사의 월평균 급여는 147.78만원, 월평균수당은 36.52만원, 월평균총액은 184.30만원으로 어린이집 규모가 클수록 급여

수준이 높았고, 직장어린이집의 월평균 총액은 218.18만원, 가정어린이집은 150.47만원으로 어린이집 유형별로 급여 차이가 발생했다. 이때 초임교사의 수당은 기본급 132만 8천원, 수당 25만 6천원으로 총 158만 4천원을 수령하고 있으며 가정어린이집의 경우 기본급이 117만 7천원으로 2015년 최저임금 기준 월 환산 급여(월 209시간 근로기준) 인 116.6만원보다 약 1만원 높은 임금을 수령하고 있다. 즉, 가정어린이집의 임금수준이 상대적으로 낮았고, 직장어린이집의 급여수준은 상대적으로 높았다.

〈표 5〉 보육교사 기관 유형별 급여

(단위: 만원)

구분	기본급	수당	총액
전체	147.8	33.4	181.2
국공립	180.1	34.3	214.4
사회복지법인	179.5	33.7	213.2
법인 및 단체	175.5	41.8	217.3
민간	127.0	32.8	159.8
직장	178.1	39.0	217.1
가정	113.8	28.7	142.5

주: 김길숙(2016) 참조하여 재구성

보육교직원의 보수와 관련한 일반적인 사항은 영유아보육법과 근로 관계법령(근로기준법, 근로자 퇴직 급여보장법 등)을 원칙으로 하는데 국가는 보육교직원의 보수 기준을 정하기 위해 매년 인건비 지급기준을 공시하고 있다. 이는 보육교직원의 경우 정부와 지자체에서 지급하는 급여성 수당인 처우개선비와 근무환경개선비 등의 보조를 포함한다. 즉, 인건비 지급 시 보건복지부 장관이 정하는 보육교직원 봉급표를 기준으로 지급하며 처우개선비와 사회보험료를 추가로 지급하여야 하는 것이다. 연도별 각 임금기준은 다음과 같다.

〈표 6〉 어린이집 보육교사 임금표

단위: (원)

연도/호봉	1	6	9
2010	1,351,730	1,628,980	1,776,290
2011	1,392,280	1,677,840	1,829,570
2012	1,392,280	1,677,840	1,829,570
2013	1,434,050	1,728,180	1,884,460
2014	1,477,070	1,780,020	1,940,990
2015	1,521,380	1,833,420	1,999,210

2016	1,567,020	1,888,420	2,059,190
2017	1,621,800	1,954,500	2,131,200

주: 월지급액 기준, 보건복지부 내부자료 참조

일평균 근로시간은 근로기준법상 준수하여야 할 주당 근로시간보다 평균적으로 긴 것으로 나타났다. 2015년 전국보육실태조사(보건복지부, 2015) 결과에 의하면 일평균근무시간은 9시간 36분으로 근로기준법상의 기준근로시간인 주당 40시간을 넘기는 것으로 나타났다. 이는 어린이집 기관유형별로 차이는 있지만 거의 대동소이하며 교사의 60.9%가 평일근무시간 외에도 근무를 하고 한 주에 평균적으로 초과 근무를 하는 횟수는 2.6회인 것으로 나타났다. 특히 교사의 21.6%는 주말근무를 하여 일반적인 근로자들에 비하여 상대적으로 근로시간이 긴 것으로 파악된다. 게다가 교사의 63%는 휴게시간을 갖지 못하는 것으로 파악되었고 1일 휴게 시간은 약 24분에 불과하다고 보고된 바 있다(황옥경, 2012).

한편 휴가와 관련하여 부산여성가족개발원(2015)의 부산시 어린이집 조사의 경우 휴가를 사용할 수 없다고 응답한 비율이 34.6%, 서울시 여성가족재단의 조사 결과 본인이 원하는 때에 사용할 수 있다고 응답한 비율이 21.8%로 보육교사의 경우 휴가 사용이 원활하지 못하고 장시간 근로에 노출되어 있음을 보여준다.

그 밖에 보육교직원의 평균 근무경력은 4년 7개월로 평균이직률은 약 40%에 이르는 것으로 조사된 바 있다.<sup>14)</sup> 육아정책연구소(2013)의 보육교사를 대상으로 한 조사에 의하면 직장을 옮긴 경험이 있는 경우는 64.2%로 나타났고, 설립유형별로는 국공립어린이집 67.2%, 직장어린이집 70.0%, 가정어린이집 71.4%가 이직 경험이 있는 것으로 나타났다. 이는 잦은 이직으로 직장을 이동하는 경우가 빈번한 것을 나타내며 근로 환경과 밀접한 연관성이 있다고 추정할 수 있다.

## (2) 요양보호사

노인돌봄서비스는 주로 요양보호사에 의해 수행되고 있다. 요양보호사란 노인성 질환으로 독립적인 생활을 수행하기 힘든 노인들을 위해 노인요양시설 및 재가시설에서 신체 및 가사지원 서비스를 제공하는 인력을 일컫는다. 이들은 업무에 필요한 지식을 유지하고 개발하기 위해 2년마다 1회 8시간의 보수 교육을 받도록 의무화 되어 있다. 또한 반드시 입소 시설에는 요양보호사를 배치하도록 의무화 되어 있는데 요양보호시설 입소자 25명당 1명을 배치하여야 한다. 재가노인복지시설의 경우는 방문요양의 경우 15명이상, 방문목욕의 경우 2명이상, 주야간보호의 경우 이용자 7명당 1명이상, 단기보호의 경우 이용

14) [http://www.huffingtonpost.kr/2015/02/09/story\\_n\\_6642794.html](http://www.huffingtonpost.kr/2015/02/09/story_n_6642794.html), “어린이집을 떠나는 보육교사들”, 2015. 2.9 허핑턴 포스트

자 4명당 1명 이상의 인력을 배치하여야 한다. 요양보호사 노동시장에 참여하는 성별 비중을 살펴보면, 보육교사와 마찬가지로 요양보호사 역시 여성의 비중이 대부분을 차지하고 있다. 경승구 외(2017)의 연구를 참조하면, 여성이 91.8%, 이중 41%가 50-59세의 연령이 요양보호사로 근무하고 있음을 알 수 있었다. 관련 현황은 다음과 같다

〈표 7〉 요양보호사 현황

단위: 명(%)

구성		인원수(비중)		
		사실	재가	계
전체		51,818(28.6)	129,398(71.4)	181,216(100)
성	남	(6.6)	(4.9)	(5.4)
	여	(93.4)	(95.1)	(94.6)
연령	19세 이하	(0.0)	(0.0)	(0.0)
	20-29세	(1.4)	(0.3)	(0.6)
	30-39세	(2.6)	(2.5)	(2.5)
	40-49세	(17.9)	(16.6)	(17.0)
	50-59세	(57.1)	(47.0)	(49.9)
	60-69세	(20.3)	(28.8)	(26.3)
	70세 이상	(0.8)	(4.9)	(3.7)

자료: 경승구 외(2017)<sup>15)</sup> 자료 바탕으로 연구자가 재가공

근속연수는 2014년 12월 기준으로 전체의 73.2%가 3년 이내인 것으로 파악되어 이들의 일자리가 안정적이지 못하거나 근로 환경으로 인해 이직이 잦음을 보고하였다. 이는 여러 요인이 있지만 근로계약 기간을 1년 미만의 단기로 정하거나 기관 간에 과도한 경쟁으로 인하여 본인의 근로환경을 개선하기 위한 이직이 잦다고 해석할 여지가 있다.

〈표 8〉 근속 연수

단위: 명(%)

구성	인원수(비중)		
	사실	재가	계
전체	51,818(28.6)	129,398(71.4)	181,216(100)

15) 동 연구는 건강보험 DB를 이용하여 조사한 것으로 국내에서 유관 자료로 유일한 것으로 파악되어 통계 자료를 활용함

현 직장 근무연수	6개월 이내	(19.1)	(19.1)	(19.1)
	6개월-1년	(17.2)	(19.1)	(17.8)
	1-2년	(23.9)	(21.6)	(22.3)
	2-3년	(14.0)	(14.1)	(14.1)
	3-4년	(11.0)	(10.9)	(10.9)
	4-5년	(9.2)	(9.5)	(9.4)
	5년 이상	(5.6)	(6.7)	(6.4)

주: 총 181,216명 기준

자료: 경승구 외 (2017) 자료 바탕으로 연구자가 재가공

한편, 요양보호사 내지는 장기요양종사자들의 근무 여건 중 임금수준은 가장 열악한 처우로 대표적으로 언급되는 부분이다. 남우근 외(2013)의 연구에 의하면 노인요양시설 요양보호사의 임금수준은 2013년 7월 기준으로 월 135만 9천원, 월 근무시간은 206시간으로 조사된 바 있다. 이는 정부의 요양보호사 처우개선비 정책의 효과가 이미 반영된 것으로 이들은 여전히 최저임금에 밀되거나 이에 유사한 수준의 처우를 받으면서 서비스를 제공하고 있는 것으로 보인다. 처우개선비를 포함하여 입소시설의 경우 이들이 받는 임금은 139.1만원, 재가기관의 경우 시간당 7.046원을 받는 것으로 조사된 바 있다.<sup>16)</sup> 성별로는 남성의 월급이 상대적으로 여성보다 높았고, 연령이 낮을수록 높은 것으로 나타났는데 노동시장에 참여하는 대부분의 요양보호사가 중년층 이상인 것을 고려할 때 전반적으로 임금이 낮은 것으로 파악된다.

〈표 9〉 입소시설 근무 요양보호사 평균임금

단위: 원

구성	월급		시급		
	평균	중위	평균	중위	
전체	1,403,817	1,386,870	8,830	8,736	
성	남	1,449,156	1,471,906	9,254	9,080
	여	1,399,708	1,383,333	8,804	8,696
현 직장 근무연수	20-29세	1,497,869	1,499,845	9,440	9,375
	30-39세	1,495,333	1,478,592	9,442	9,375
	40-49세	1,461,806	1,446,705	9,188	9,063
	50-59세	1,412,174	1,400,000	8,882	8,750
	60세 이상	1,314,676	1,300,000	8,273	8,125

주: 경승구 외(2017) 자료 바탕으로 연구자가 재가공

16) 참고로 2018년 최저임금은 시간당 7530원

한편 근무시간 평균은 43.5시간으로 주 40시간을 초과하는 것으로 나타났다. 이와 관련하여 국가인 권위원회는 2012년 종사가 건강을 고려하여 8시간 3교대제 근무를 권고한 바 있다. 하지만 재가기관 요양보호사들은 주 15시간 미만 근무가 25.9%, 50시간 이상이 20.1%로 근로 시간에 있어 다양함을 보여 주었고, 각각 총 근로 시간이 상이하므로 일률적인 시간대비 임금 수준을 알기는 어려운 것으로 보인다 (경승구 외, 2017),

〈표 10〉 요양보호사 주당 근로시간

단위: %

구분	입소시설	재가기관	소계
15시간 미만	1.4	25.9	18.9
15시간 이상-20시간 미만	0.4	5.0	3.7
20시간 이상-25시간 미만	0.8	14.6	10.7
25시간 이상-30시간 미만	0.7	5.8	4.3
30시간 이상-35시간 미만	0.9	5.0	3.8
35시간 이상-40시간 미만	2.0	6.7	5.3
40시간 이상-45시간 미만	72.4	13.3	30.2
45시간 이상-50시간 미만	0.3	3.5	2.6
50시간 이상	21.0	20.1	20.4
전체	100	100	100

자료: 경승구 외(2017) 자료 바탕으로 연구자가 재가공

이러한 여러 가지 요인은 고용안정성에 영향을 주게 마련인데, 이정석 외(2015)의 연구에서는 요양보호사의 고용안정성에 대한 조사 결과에서 희망하는 한 계속 근무를 할 수 있도록 보장 받았으면 좋겠다는 당사자 인식의 결과를 제시한 바 있다. 이는 상대적으로 근속기간, 근로계약 연장 보장 등의 측면에서만 볼 때 요양보호사 직군이 고용안정성이 낮다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

#### 4. 소결

이상 보육교직원과 요양보호사의 법제도와 현황을 통해 근로 환경을 분석한 결과는 다음과 같다. 양 직군 모두 공통적으로 근로기준법의 적용을 받는 근로자에 해당하며 임금 수준과 근로시간 등의 근로 환경을 분석한 결과 고용안정성이 높다고 판단할 수 없었으며 이를 바탕으로 할 때 일자리의 질이 높은 직군은 아닌 것으로 보인다. 단순히 고용안정성이 근로 환경으로만 판단할 수 있는 지표는 아니나, 고용안정성을 결정짓는 요인 중 근로환경이 큰 역할을 한다고 볼 때, 보육교사와 요양보호사는 고용안정성이

낮은 것으로 판단할 수 있었다. 즉, 법제도와 현황을 통한 분석 결과 일자리에서의 지속성이 요구되기는 힘든 것으로 보이고 이러한 일자리의 질이 서비스의 질을 결정짓는다는 선행연구에 근거할 때 서비스 대상자에게 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없었다.

하지만 양 직군은 세부적인 부분에서 공통점과 차이점을 가지고 있었는데, 양 직군 모두 여성이 주로 참여한다는 점에서 특징적이었다. 차이점으로는 우선 보육교사의 경우 처우 개선과 관련한 명문화된 규정이 존재하지 않는다는 점, 주로 연령층이 어린 근로자로 구성된다는 점 등이 요양보호사와 가장 큰 차별성을 보였다. 또한 임금에 있어 보육교사보다 요양보호사가 낮은 경향을 보이고 있었다. 세부적인 분석 결과는 다음과 같다.

〈표 11〉 분석결과: 돌봄서비스 직군간의 비교

	보육교직원	요양보호사	비고
법적 지위의 근거법령	근로기준법, 영유아보육법, 기타 지자체 조례 해당 내용 : 근로기준법 일반적인 내용과 임면, 보수 기준, 자격증, 의무와 해임 사유 등	근로기준법, 노인복지법, 노인장기요양보험법, 기타 지자체 조례 해당내용 : 근로기준법 일반적인 내용과 처우개선에 관한 사항, 실태조사에 관한 사항, 자격증과 자격에 관한 내용	공통적으로 근로기준법의 적용을 받음. 요양보호사의 경우 처우개선과 관련한 지자체 조례가 별도로 존재함
자격증 유무	필요	필요	자격증 체계는 서비스 내용에 따라 다르나 양자 모두 보건복지부가 인증하는 자격증을 요함
정부보조 유무	처우개선비와 인건비 보조가 별도로 있음	처우개선비 존재	요양보호사는 명시적으로 국가 예산으로 임금을 보조하는 직종은 아님
임금 수준	최저임금을 약간 상회하나 직급과 종류별로 상이함	최저임금 미만이거나 약간 웃도는 정도	양자를 병렬적으로 비교하기 힘들
종사자 성별	여성이 90% 이상	여성이 90% 이상	여성의 비중이 큼
연령대	20대~ 50대까지 다양하나 20~30대 비중이 큼	50대 이상의 비중이 40% 이상	요양의 경우 노동자의 고령화가 눈에 띈
근로 시간	상대적으로 길다	유형에 따라 다름	상대적으로 긴 편이나 일괄적 판단 불가
기타	국공립시설이 아니더라도 국가에서 주는 공통 임금 지원이 존재	요양기관의 시장화로 보육과는 성격이 상이하고 국공립의 개념이 미비	-

〈표 12〉 보육과 요양 분야 고용안정성

	법적 처우 개선 조항	근로환경과 고용안정성	고용안정성과 일자리의 질
보육	처우 및 종사상 지위에 대하여 명시적으로 언급하고 있지 않음	근로시간과 임금의 측면에서 낮은 이직이 반복될 수밖에 없는 근로환경이라는 점에서 공통적	법제도와 현황을 통하여 판단한 결과 고용안정성이 낮다고 판단되며 결국 일자리의 질이 낮을 것으로 예상됨
요양	지자체 조례에서 개별적 명시	근로시간과 임금의 측면에서 낮은 이직이 반복될 수밖에 없는 근로환경이라는 점에서 공통적	법제도와 현황을 통하여 판단한 결과 고용안정성이 낮다고 판단되며 결국 일자리의 질이 낮을 것으로 예상됨

## V. 결론 및 제언

본 연구는 사회서비스 종사자 중 돌봄서비스 직에 속하는 대표적인 직군인 보육교사(보육교직원)와 요양보호사의 근로 환경을 점검하였다. 이때 선행연구를 통하여 근로 환경은 고용안정성을 결정짓는 주요한 요인이라고 전제하였다. 고용안정성은 해당 일자리의 질을 결정지으며, 특히 해당 서비스직의 경우 서비스 대상자가 수혜하는 서비스의 질이 그들의 삶의 질을 좌우할 수 있다는 점에서 매우 유의미하기 때문이다. 구체적으로는 근로기준법상과 해당 서비스 관련 법률의 근로 조건을 중심으로 살펴보았는데 임금, 근로시간, 휴게 등을 통해 근로 환경을 파악할 수 있으므로 고용안정성의 영향요인을 법적으로 파악하는 데 용이하였다. 한편 현재 기생산되어 있는 각종 통계자료를 재가공하여 법체제상 명시화된 근로 조건이 현실에서 어떻게 반영되어 있는지 함께 살펴보았다. 이로써 이들의 고용안정성에 대한 논의와 일자리 질에 대한 함의를 이끌어내고자 하였다.

특히 대선 이후 이슈화 되고 있는 문재인정부의 사회서비스공단 설립안은 보육과 요양 직렬을 포함한 사회서비스의 국가 제공을 표방하기에, 해당 사회서비스 직군의 고용안정과 처우개선을 통해 서비스의 질을 향상시킨다는 의도를 포함하고 있다. 이는 결국 서비스 공급 주체가 국가 중심이 된다면, 일자리의 질뿐만 아니라 서비스의 질이 향상되어 국민의 삶의 질 역시 상승한다는 것을 전제하고 있다.

연구 결과 보육과 노인 돌봄에 종사하는 돌봄 근로자들은 각각 공통점과 차이점을 가지고 있었다. 우선, 돌봄의 대상이 단순히 영유아인지, 노인인지에 따른 차별성보다는 서비스 대상층의 특징으로 말미암은 노동시장 종사자의 상이함으로 인한 차이였다. 그 중에서도 가장 큰 차이점은 양자가 모두 근로기준법의 적용을 받는 근로자라 할지라도 노동시장에 진입하여 활동하는 연령대가 상이하다는 점, 보육교사는 아이 돌봄의 역할을 수행하면서도 교육을 함께 수행하여 일부는 교육공무원과도 유사한 일을 할

수 밖에 없다는 점 등이었다. 이는 종사자의 노동시장 활동 연령이 보육교사의 경우 상대적으로 낮으나 요양보호사의 경우 중장년층 이상을 포괄하는 것에서도 볼 수 있다. 반면에 양 직군 모두 사회적 약자에 대한 서비스를 국가가 공인한 자격증을 가진 인력이 제공한다는 측면에서는 유사한 점을 가진다. 따라서 이들의 전문성을 강화하고, 궁극적으로는 고용안정성이 강화될 때 일자리의 질과 서비스의 질이 모두 향상된다는 공통점을 도출할 수 있었다.

서두에서 언급하였듯 사회서비스의 제공은 국민의 삶의 질을 향상시키기 위함이며, 종사자들의 고용안정성 보장은 이와 같은 거시적인 목적이 전제되어야 한다. 더욱이 사회서비스라는 직종의 특성상 일자리의 질과 종사자들의 근로 환경은 서비스의 질과 직결되어 국민의 삶과 연결된다는 점을 고려할 때 여타의 직군보다 그 관심이 더욱 집중되어야 할 것이다. 즉, 돌봄서비스는 다른 직종과 다른 국민 삶의 ‘밀접성’ 과 ‘특수성’ 의 측면에서 접근하여야 한다.

향후 저출산고령화 사회가 지속됨에 따라 돌봄서비스는 가정의 기능이 점점 더 사회의 역할로 전이되는 시점에서 수행되어야 함을 고려하여야 한다. 이렇듯 해당 영역은 더욱 확대될 수밖에 없는 영역이라 할 수 있는데, 정책적 방향 설정에 있어 관련 직종에 종사하는 자들의 근로 환경과 복지 실태에 대한 고려는 이들의 고용안정성 뿐 아니라 국민의 삶의 질 향상을 위해 반드시 필요하다. 이는 중앙과 지방의 법제도상 시스템이 완벽히 구비되어야 할 뿐 아니라 관련 종사자들의 권리가 근로 현장에서 실질적으로 보장될 때 실현될 수 있을 것이다. 경기도는 광역 지자체로 최근 노인인구 증가와 젊은 세대들의 인구 유입이 잦은 것으로 보고되고 있다. 이에 관련 종사자의 근로 실태 파악이 더욱 중요해질 것으로 전망할 수 있다. 본 연구에서 살펴본 바와 같이 보육과 요양이라는 돌봄 직종은 법적 근로환경의 구비가 중요할 뿐 아니라 임금, 근로시간, 기타 복지 현황 측면에서 면밀한 정책적 고려가 필요하다. 동일직군간의 비교 뿐 아니라 돌봄의 기능을 사회화하는 측면에서 이들의 처우에 대한 인식 전환, 일자리 개념에 대한 패러다임 전환 등이 수반되어야 할 것이다. 특히 향후 사회서비스공단의 역할을 하는 중앙 차원의 전달체계가 구성된다면 이에 대한 실태 조사 및 연구가 더욱 활발히 이루어져야 할 영역으로 보인다. 후속 연구는 이와 같은 점을 고려하여 세부적인 실증 연구가 진행하도록 하고자 한다.

## ■ 참고문헌 ■

- 경승구·장소현·이용갑(2017), “공공데이터를 활용한 요양보호사 근로실태 및 임금 분석”, 『한국콘텐츠학회논문지』, 17(6): 339-350.
- 경제발전노사정위원회(2012), 『돌봄서비스 노동시장 활성화 연구작업반 활동보고서』, 경제발전노사정위원회.

- 구혜란(2005), “비정규직의 고용안정성과 조직몰입에 대한 국제비교연구”, 한국사회학, 39(2), 163-195.
- 김광병·박소영(2009), 사회복지사의 법적 지위에 관한 탐색적 연구, 한국사회복지행정학 11(2) 103-127.
- 김광병·심의경(2017), 요양보호사의 법적지위에 관한 연구, 사회복지법제학회 8(1), 79-98.
- 김길숙(2016), 유치원·어린이집 교사 권익 관련 법제도 분석 연구, 육아정책연구 10(1), 31-47.
- 김영옥·최인화(2011), 서울형 어린이집 공인인증에 대한 보육시설 종사자의 인식연구, 한국보육지원학회지, 181-203.
- 김유선(2016) 비정규직 규모와 실태 : 통계청, `경제활동인구조사 부가조사`(2016.8) 결과. 노동사회 192권, 66-106.
- 김은영·장혜진·조혜주(2013) 영유아교사 복지 실태와 개선 방안, 육아정책연구소.
- 김은하(2007), 일자리의 질과 노동 생산성 및 분배의 관계에 관한 비교 연구. 사회복지정책, 30권 115-141.
- 김형용(2010), 사회복지서비스 산업화에 따른 사회적 노동의 위기: 지역사회기반 서비스로의 전환 모색. 한국사회복지조사연구, 25권, 115-141.
- 남우근(2013), "서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안" (사)보건복지자원연구원·서울연구원
- 노호창(2012), “고용보험법상 권리의 법적 성격과 권리구제의 특징”. 사회복지법연구 1 권, 107-135.
- 박선영(2016), “가사근로자 보호를 위한 입법과제”. 이화젠더법학 8(1), 37-59.
- 박재규·박순영(2005), 노동자의 내부노동시장 지위에 따른 직무만족과 삶의 질 변화 차이, 제6회 한국노동패널 학술대회 자료집.
- 방하남·이상호(2006), “좋은 일자리의 개념 구성 및 결정 요인 분석”, 『한국사회학』 40(1)
- 보건복지부(2018), 보육사업안내, 보건복지부.
- 보건복지부(2018), 보육통계, 보건복지부.
- 백승호(2014), 서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석, 한국사회정책 21(2), 57-90.
- 안현미 외(2013), 『서울시 보육교사 근로환경 개선방안 연구』, 서울시 여성가족재단.
- 연합뉴스 2018.1.11. 기사, “박능후 "아동수당 전 가구 지급 재추진...상위 10%도 포함”
- 윤건향·조은희·이태화(2011), 자유주제 발표 : 노인요양시설 요양보호사의 서비스 질에 영향을 미치는 요인. 111-125.
- 이승윤(2016), 한국의 불안정 노동시장과 사회수당. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집. 27-44.
- 이옥경(2015) 보육교사가 보는 어린이집 근무여건, 부산여성가족개발원.
- 이호연·양재진(2017) . 한국의 불안정 노동자는 누구인가? : 퍼지셋 분석을 통해 본 한국 노동시장의 내부자와 외부자. 한국사회보장학회 정기학술대회. 69-100.

- 임우현, 정성일, 채현탁(2009), 노인요양시설 사회복지사의 직업적 정체성이 직무만족 및 서비스 질에 미치는 영향 -요양업무를 수행하는 사회복지사를 중심으로, 노인복지연구, 46권, 263-285.
- 정무성·구자연(2011), 장애인생활시설의 인적자원관리가 서비스 품질에 미치는 영향에 관한 연구, 한국비영리연구 10(1), 141-160.
- 최옥금(20015), “근로빈곤층의 괜찮은 일자리 이동에 관한 연구: 임금일 자리를 중심으로”, 제 6회 한국노동패널학술대회 논문집.
- 최지선(2009), 중증장애인 근로자의 고용안정성이 생활만족에 미치는 영향: 직무만족도 매개효과와 직장 내 차별경험의 조절효과 검증, 사회복지정책, 36(4), 343-367.
- 최희경(2009), 괜찮은 일자리(Decent Job) 개념의 노인 돌봄 서비스직에 대한 적용, 한국사회복지조사연구, 21권, 27-57.
- 황덕순(2006), “사회적 기업, 사회적 일자리를 통한 고용 창출”, 『국제노동브리프』 2(5), \_\_\_\_\_(2013), “돌봄노동자의 특성과 근로조건”, 『월간 노동리뷰』, 2013.3월호, 5-17.
- \_\_\_\_\_ (2015), “비공식 가사근로 실태와 공식화를 위한 정책과제”, 『월간 노동리뷰』, 2015.11월호, \_\_\_\_\_.
- 통계청(2017), 『지역별 고용 조사』, 통계청.
- S Berger, MJ Piore(1980), *Dualism and discontinuity in industrial societies*, Cambridge University press.
- Colombo, F.,A. Llana-Nozal, J. Mercier, and P. Tjadens,(2011), *Help Wanted: Providing and paying for Long-term Care*, OECD.
- Jencks Perman & Rainwater(1988), *What Is a Good Job? A New Measure of Labor-Market Success*, American Journal of Sociology Volume 93, Number 6.
- Razavi & Staab(2010), *Underpaid and overworked: A cross-national perspective on care workers*, International Labor review Volume 149, Issue 4,407-42.
- ILO(2009), Decent work. Report of the Director-General International Review, 141.

---

원 고 접 수 일 | 2018년 1월 10일

심 사 완 료 일 | 2018년 1월 30일

최종원고채택일 | 2018년 2월 5일

**이윤진** lolly0901@naver.com

2015년 2월 연세대학교 사회복지대학원에서 박사학위를 취득하였다. 연세대학교 사회복지대학원 박사후연구원을 거쳐 현재 육아정책연구소 육아정책연구실 부연구위원으로 재직중이다. 주요 연구 관심분야는 저출산 정책, 통일사회복지, 보육 관련 법제, 사회보장 법제도 발전 매커니즘 등이다.