

요양보호사 수발노동의 실태와 노동조건 개선을 위한 정책 과제에 관한 연구

- '괜찮은 일자리(Decent work)' 여부 판별을 중심으로*

오세근

이 글의 의도는 요양보호사의 일이 사회적으로 평가받는 '괜찮은 일자리(Decent work)'인지 여부를 객관적 지표를 통해 판별하고, 괜찮은 일자리로 자리 잡기 위해 필요한 정책 과제는 무엇인지를 생각해보고자 하는 것이다. 분석을 통해 요양보호사 일자리는 '저임금·저생산성 일자리(Low pay/productivity jobs)'임을 밝혔다. 즉 요양보호사는 우리나라 노동자 평균 임금의 1/2에 미치지 못하는 낮은 임금을 받고 있으며, 일정 수준의 수입을 얻기 위해서는 장시간 노동을 해야 하는 비정규직 비중이 높은 불안정 고용 형태의 일자리이다. 그럼에도 대부분의 요양보호사는 근로계약을 맺고 업무에 종사하고 있으며, 정기적 교육을 통해 전문성 향상과 자기 발전을 일정 수준 제공 받는 일자리임을 확인하였다. 이어서 요양보호사의 노동조건이나 노동환경 문제를 개선하기 위해서 필요한 임금수준, 안정적 고용, 노동시장 조정, 노동과정의 주요 과제에 대해 언급하였다.

주제어: 요양보호사, 괜찮은 일자리, 지표, 판별, 노동조건.

오세근 동신대학교 사회복지학과 부교수. 3303693@hanmail.net

* 이 논문은 동신대학교 학술연구비 지원을 받아 이루어진 것입니다.

1. 문제의 제기

지난 2008년 7월 ‘노인장기요양보험’이 시행되었다. 제도 시행 이후 노인 장기요양보험의 지속성과 안정성을 확보하기 위한 논의가 정부, 학계, 시민사회, 언론 등 다양한 영역에서 이루어졌다. 정부와 보험자인 국민건강보험공단은 제도 운영 상황을 대체로 긍정적으로 평가하면서도 개선이 필요한 문제점과 해결 방향을 제시하였다.¹⁾ 학계, 시민사회, 언론도 제도 운영과정의 문제점을 확인하고 대안을 찾아보려는 이론적·실천적 노력을 기울였다.²⁾

노인장기요양보험의 지속성과 안정성을 확보하려는 이러한 정책 담론은 장기요양 서비스 이용자에 대한 질 높은 서비스 제공의 실제 방안 모색으로 확장되었다. 그에 따라 장기요양 서비스의 질을 결정하는 기본 요건으로서 요양보호사 처우 개선 문제가 부각되고, 요양보호사의 노동실태 조사 및 문제 해결을 위한 연구가 시작된다. 그런데 노인장기요양보험 시행이 최근 일이라서 요양보호사의 노동조건이나 노동환경의 실태를 조사하고 문제점을 찾아내 개선 방안을 제시하려는 연구성이 아직 미약하다. 그럼에도 요양보호사의 노동조건 개선을 위한 궁

-
- 1) 이 점은 ‘보건복지가족부’가 노인장기요양보험 시행 1년의 성과를 분석하고 제도 개선의 방향을 정리하여 발표한 보고서를 통해 확인할 수 있다. 보고서에서 강조하는 주요 성과는 수혜대상 증가, 장기요양 인프라 확충, 이용자의 삶의 질 향상, 가족의 부담부담 경감, 사회적 일자리 창출이다(보건복지가족부, 2009a). 제도 개선이 필요한 과제로는 요양보호사 양성과 자격관리 강화, 요양보호사 처우개선, 요양기관 서비스 질 향상, 허위·부당청구 대책 마련, 저소득층 이용자 지원 강화 등을 지적한다(보건복지가족부, 2009b).
 - 2) 노인장기요양보험의 문제점을 확인하고 개선방향을 제시하려는 학계, 시민사회, 언론의 평가 작업은 상당한 양적 성과를 보이고 있다. 그 가운데 이 글의 논의 진전에 실마리가 된 주요 성과에 한정해 살펴본다. KDI는 2010년 연구보고서를 통해 장기요양보험 비용 추계와 제도 확대 방향, 서비스의 질 관리 방안, 요양보호인력의 양성과 활용 문제 및 개선방안, 통합적 케어 구축방안을 검토한다(윤희숙 외, 2010). 시민사회단체인 ‘참여연대’는 『월간 복지동향』을 통해 노인장기요양보험 제도를 평가하고 대안을 생각하는 토론회 내용을 게재한다(『월간 복지동향』, 2009년 1월호). 또한 경향신문은 2008년 9월 17일자 「노인장기요양보험 시행 석달」, 아울러 한겨레신문은 2009년 6월 23일자 「노인장기요양보험 1년」이라는 특집 기사를 통해 노인장기요양보험의 운영 현황과 문제점을 지적한다.

리의 실마리로 활용할 수 있는 성과물 역시 차츰 축적되고 있다(전국요양보호사협회, 2008; 제갈현숙, 2009; (사)한국노사관계학회·성균관대학교 HRD센터, 2009). 이들 조사는 장기요양 서비스의 질적 발전을 위해서는 요양보호사에 대한 교육과 처우개선이 긴요한 사항임을 공통적으로 지적한다. 아울러 요양보호사의 노동조건이나 노동환경을 향상시키기 위한 법, 행정 감독, 노동시장 개선의 필요성을 언급한다. 이런 성과의 한편에 이들 연구는 보완할 한계점 역시 함께 지니고 있다. 무엇보다 요양보호사 관련 조사·연구는 요양보호사 노동 현장의 상황을 단순하게 확인하여 기술하는 수준에 머물러 있다. 그래서 노동시장의 다른 일자리와 견주었을 때 요양보호사의 노동조건이나 노동환경이 지니는 객관적 위치에 대한 평가를 결여하고 있다. 즉 요양보호사가 수행하는 노동이 안정적이고 괜찮은 일자리인지 아닌지 여부를 객관적 지표에 의해 판별하기 보다는 한정 사례를 중심으로 얻어낸 조사 자료에 근거해 자의적 판단을 내리고 있는 것이다. 그 때문에 어떤 조사는 요양보호사의 일이란 '정부주도의 값싸고 불안정한 일자리'라는 성격 규정을 한다(제갈현숙, 2009: 235-240). 반면에 다른 조사는 요양보호사는 저학력 중장년 여성이 종사하는 일자리임을 생각하면 '근로조건이 열악한 것으로 평가하기는 어렵고, 근무 만족도 역시 예상과 달리 높은 일자리'임을 강조한다((사)한국노사관계학회·성균관대학교 HRD센터, 2009: 14-16).

따라서 이 글은 요양보호사가 수행하는 일이 사회적으로 평가받는 '괜찮은 일자리(Decent work)' 인지 여부를 객관적으로 판별할 수 있는 지표를 구성하고, 조사 자료의 분석을 통해 알아보고자 한다. 또한 요양보호사 일자리가 안정적이고 괜찮은 일자리로 발전하기 위해 필요한 정책 과제를 생각해 본다. 이러한 연구 목적은 다음과 같은 순서로 서술한다. 먼저, 요양보호사가 수행하는 일을 수발노동이라는 개념을 중심으로 접근하는 의미와 기존 연구의 맥락을 살펴본다. 이어서 괜찮은 일자리 관련 선행 연구를 검토하고, 요양보호사 일자리의 질을 판별할 수 있는 지표를 구성한다. 그리

고 지표에 비추어 요양보호사 수발노동의 실태 및 괜찮은 일자리 여부를 분석한다. 다음으로, 분석 결과를 바탕으로 요양보호사 일자리가 안정적이고 괜찮은 일자리로 자리 잡는 데 필요한 정책 과제를 생각해본다.

2. 요양보호사 수발노동의 성격에 대한 이론적 이해

이번 장에서는 먼저 요양보호사가 하는 일을 ‘수발노동’이라는 개념을 통해 접근하는 의미 맥락과 수발노동과 관련한 기존 연구의 흐름을 개괄한다. 이어서 요양보호사가 수행하는 수발노동의 특성을 정리함으로써 이 글의 목적 수행을 위한 이론적 시각을 마련한다.

1) 수발노동의 개념 및 연구의 흐름

시민사회의 자조원칙에 근거하고 대부분의 경우 가족 내 여성의 의무와 책임 윤리에 규정되어 수행되던 돌봄은 최근 위기적 징후를 보인다. 가족 내 여성을 중심으로 한 돌봄에 위기를 가져오는 요인은 경제의 세계화와 불안정 고용의 증가, 경제적 곤란 해소를 위한 기혼 여성의 노동시장 참여, 이혼이나 별거 등 가족구조의 변화, 인구구성의 급격한 고령화에 의한 의존인구 증가이다(Mahon, 2002: 3). 돌봄의 위기는 돌봄에 대한 사회적 정의, 책임과 역할의 재개념화를 근본적으로 요구함과 동시에 가족 내 돌봄의 사회화를 위한 정책 구상과 제도 도입을 요구한다(장혜경 외, 2007: 45).

돌봄의 사회화는 기왕의 돌봄 수행 영역인 가족 이외에 공적체제인 국가 영역, 민간 비영리 영역, 화폐를 매개로 돌봄과 보살핌을 거래하는 시장 영역으로의 확장을 말한다. 아울러 돌봄의 사회화는 국가, 시장, 민간 비영리 영역에서 임금이나 수당 등 유급의 대가를 받고 돌봄 노동(care work)을 제공하는 돌봄 노동자(care worker) 계층을 산출한다(Vivekanandan & Kurian, 2005: 183; 조혜정, 2006: 88). 그런데 우리사회에서 돌봄 노동자가 유급으로 제공하는 돌봄 서비스 행위를 지칭하는 용

어는 양육, 보육, 돌봄, 보살핌, 부양, 수발 등이 혼용되고 있다. 우리사회에서 돌봄 노동을 가리키는 용어가 혼재하는 이유로 영어권의 'care' 혹은 'caring' 개념을 통해 돌봄 문제에 접근하려는 연구 자체의 일천함을 지적하기도 한다. 하지만 그보다는 돌봄 대상자의 연령, 문제 상황, 욕구 정도에 대응하는 행위의 관계성을 포착할 수 있는 우리 언어의 풍부함에서 기인한 것이라 할 수도 있을 것이다. 즉 양육이나 보육노동은 아동에 대한 돌봄 관계를 나타내는 개념이고, 부양은 노인인에 대한 신체적 보살핌에 경제적 지원을 더한 관계 개념이며, 수발노동은 장애나 노인성 질병으로 자립적 생활이 어려운 사람에 대한 신체활동이나 일상생활 원조를 하는 관계 개념을 말하는 것이다. 그리고 돌봄 혹은 보살핌 노동은 양육·보육노동, 부양, 수발노동을 아우르는 유개념(generic concept)으로서 의미를 지니고 있다고 보아야 할 것이다. 나아가 돌봄의 사회화가 실제 시행되는 측면을 표현하기 위해 'social care'를 번역해 사회적 보살핌 혹은 사회적 돌봄이라는 용어가 혼용된다. 그렇지만 2009년 보건복지가족부가 사업안내 문헌에서 돌봄 서비스라는 용어를 사용하면서 점차 사회적 돌봄으로 용어가 통일되는 추세이다(황보람, 2009:1). 이 글에서는 수발노동을 노인성 질병 등으로 자립 생활이 어려운 노인에게 신체활동 및 일상생활 원조를 하는 관계 개념으로 의미를 한정하여 사용한다.

이상 현대 사회의 돌봄 위기에 대응하기 위한 돌봄의 사회화 및 돌봄 노동의 형성 특히 수발노동의 일반적 의미를 검토했다. 서구에서는 이러한 돌봄 노동에 대한 수요 증가와 공급 한계 문제가 본격화한 1980년대에 이미 돌봄 노동 관련 연구를 시작해 상당한 성과를 축적하고 있다. 서구의 돌봄 노동 관련 연구 흐름과 주요 성과를 개괄하면 다음과 같다. 우선 여성학 입장에서 여성의 무상 보살핌 노동은 여성의 연금수급을 비롯한 사회적 시민권을 배제하는 중요 요인임을 밝힌 Bussemaker 와 Kersbergen의 1994년 연구가 있다. 그리고 사회정책학적 시각에서 돌봄의 위기와 복지국가 재편의 필요성, 정책제로서 돌봄 노동의 의미 분석에

관한 연구 흐름이 있다(Daly & Lewis, 2000; 홍승아, 2003: 181에서 재인용). 우리 사회에서는 1997년 경제공황 이후 두드러진 남성 소득자의 고용 불안정, 주부의 경제활동 참여, 고령화의 빠른 진전 등을 배경으로 돌봄의 위기가 나타났다. 이러한 돌봄 위기에 대응하는 정책 방향 설정의 필요성에서 돌봄 및 돌봄 노동 관련 연구가 시작되었다. 연구의 흐름과 주요 성과를 개략하면 다음과 같다. 먼저 돌봄의 전제 가치를 재조명함으로써 돌봄의 철학적 의미를 확인하는 논의가 있다(공병혜, 2008). 다음으로 여성주의 시각에서 돌봄의 사회화에 내재한 긍정적·부정적 의미를 가려내고 새로운 제도의 방향을 제시하려는 연구이다(허라금, 2006). 그리고 돌봄을 중심으로 기존 복지국가 운영의 패러다임을 재편성해야 함을 강조하는 사회정책론적 입장의 논의가 있다(조혜정, 2006). 이어서 돌봄 노동의 상품화 문제, 돌봄 노동자의 근로실태와 노동조건 개선을 위한 정책 과제 관련 연구이다(허라금, 2008; 김경희, 2009). 특히 2008년 7월 노인장기요양보험 시행 이후에는 수발 노동 및 요양보호사의 근로실태, 근로조건 개선, 직무 만족도에 관한 연구가 시작된다(김영태 외, 2009).

2) 요양보호사 수발노동의 사회적 성격 및 특성

이상 돌봄의 사회화를 배경으로 형성된 돌봄 노동 중에서도 수발 노동은 노인성 질병 등으로 자립 생활이 어려운 노인에게 신체활동이나 일상생활 원조를 하는 관계 행위임을 지적하였다. 그리고 돌봄 노동 및 수발 노동 관련 연구의 현황을 정리했다. 여기서는 다양한 형태의 수발 노동자를 염두에 두면서 노인장기요양보험 제도의 요양전문 인력인 요양보호사가 수행하는 노동의 주요 내용과 특성을 살펴본다.3)

요양보호사란 노인의료복지시설(노인요양시설, 노인요양공동생활가

3) 노인성 질병 등으로 자립 생활이 어려운 노인에게 신체활동이나 일상생활 원조를 하는 수발노동 종사자는 요양보호사 이외에도 사회복지사, 간호사, 간호조무사, 치과위생사, 물리치료사, 작업치료사 등이 있다. 이 가운데 노인장기요양보험법에서 규정하는 장기요양요원은 요양보호사, 간호사, 간호조무사, 치과위생사이다(노인장기요양보험법 시행령 제11조).

정), 재가노인복지시설(방문요양서비스, 주·야간 보호서비스, 단기보호 서비스, 방문목욕서비스), 노인주거복지시설에서 독립적 일상생활을 수행하기 어려운 노인에게 신체활동이나 가사활동을 지원하는 전문 인력이다(노인복지법 제39조의2). 2009년 5월 현재 요양보호사는 노인의료복지시설 2,016개소, 재가노인복지시설 1만 3,815개소의 장기요양기관에서 장기요양서비스 인정자 25만 9,456명 가운데 실제 이용자인 20만 2,492명을 수발하고 있다. 운영 주체에 따른 시설 현황을 보면 노인의료복지시설은 개인시설과 법인시설이 비슷한 수준을 유지한다. 그렇지만 재가노인복지시설의 경우는 개인이 운영하는 시설이 대부분이다(보건복지가족부, 2009a: 3-4). 시설의 수발 인력인 요양보호사 자격증 취득자는 2009년 4월 현재 45만 6,663명이고, 이 가운데 12만 342명이 실제 요양서비스 현장에서 종사하고 있다. <표 1>은 노인장기요양보험 도입을 전후한 요양보호사의 수발노동 종사 현황을 관련 부문 종사자와 함께 정리한 것이다. 살펴본 요양보호사 수발 노동의 성격과 의미를 정리해보자. 요양보호사는 가정이나 지역사회에서 스스로를 돌보기 어려운 의존상황에 있는 노인의 신체적, 정서적 욕구를 충족하는 전문 서비스를 제공하는 유급의 수발 노동자이다. 요양보호사는 사회복지법인

<표 1> 요양보호사 수발노동 종사 현황

구 분	'07년 12월말	'08년 6월말	'08년 12월말	'09년 5월말
요양보호사 종사인력	17,054	23,853	84,412	120,342
장기요양기관 기타종사자	6,481	13,830	30,221	27,074
요양보호사 교육기관 종사자	-	553	7,588	7,742
복지용구 사업소 종사자	-	-	1,000	1,303
공단 장기요양관리요원	-	1,036	1,036	1,036
합 계	23,535	39,272	124,257	157,497

자료: 보건복지가족부, 2009a: 9쪽.

주: 장기요양기관 기타종사자는 요양보호사를 제외한 모든 종사자 인력.

이나 개인시설과 고용관계를 맺고 노동력을 제공하는 대가를 받기 때문에 엄밀하게는 사회복지 노동자의 공공성 보다는 사회서비스 부문의 개별적 임금 노동자로서의 성격이 강하다고 할 수 있다.

살펴본 요양보호사 수발 노동의 성격과 의미를 정리해보자. 요양보호사는 가정이나 지역사회에서 스스로를 돌보기 어려운 의존상황에 있는 노인의 신체적, 정서적 욕구를 충족하는 전문 서비스를 제공하는 유급의 수발 노동자이다. 요양보호사는 사회복지법인이나 개인시설과 고용관계를 맺고 노동력을 제공하는 대가를 받기 때문에 엄밀하게는 사회복지 노동자의 공공성 보다는 사회서비스 부문의 개별적 임금 노동자로서의 성격이 강하다고 할 수 있다.

지금까지 노인복지법, 노인장기요양보험법 등 법과 제도의 규정을 중심으로 요양보호사의 기능과 역할에 대해 알아보았다. 요양보호사의 수발노동을 현행 법률이나 제도를 중심으로 이해하는 것은 활동의 법적근거나 업무범위를 명확히 할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 반면 법률이나 제도를 넘어서 요양보호사의 수발노동이 추구해야 할 가치나 수발노동의 본질을 담아내는 데는 한계가 있다. 그 한계는 요양보호사 노동을 통해 사회정책이 실현해야 할 궁극적 정책 목표나 복지 철학의 부재를 가져올 수도 있다.

따라서 '노동론' 관점에서 요양보호사 수발노동의 본질과 특성을 재구성해 볼 필요가 있다.⁴⁾ 그런데 이 글의 의도는 요양보호사 수발노동에 대한 사회사상, 혹은 사회철학적 분석 그 자체가 아니다. 따라서 요양보호사 수발노동이 다른 부문 노동과 상이한 점을 드러내기 위해 노동대상, 노동수단, 노동과정, 노동 특성의 범주로 나누어 주요 사항을 소묘하는 데 한정한다.

4) 노동론은 인간의 존재 조건인 노동의 기원, 의미, 현상, 전망에 대한 학문적 탐구 활동이다. 주요 주제로는 인류의 기원과 노동의 관계, 두뇌노동과 손노동의 분업, 노동의 역사적 형태 변화, 노동과정의 체계, 자본제 시대 임금노동의 존재형태, 과학기술 혁명과 노동의 지양 문제 등이다. 노동론 분야의 탁월한 성과물로는 카를 마르크스(K. Marx), 2008의 제3편과 해리 브레이버맨(H. Braverman), 1996을 들 수 있다.

먼저, 요양보호사 수발노동의 대상은 노인성 질환이나 심신 장애로 인해 스스로 일상생활 수행이 어려운 노인이다. 노인의 문제 상황은 본인이나 가족, 친족 등의 사적 노력 범위를 넘어선 것이다. 따라서 국가나 사회의 개입이 없으면 생명, 건강, 생활, 개인 프라이버시 등을 유지하기 곤란하다는 사회적 동의를 얻을 수 있는 사회문제이다. 나아가, 요양보호사 수발 노동의 대상은 노인 본인은 물론 가족을 포함한 세대 전체로 확대할 수도 있다.

다음으로, 요양보호사 수발노동의 수단에 대해 정리해보자. 노동 수단은 대상에 작용해 변화를 가져오는 데 활용하는 노동력 자체, 조직, 실천 기술을 의미한다. 수발 노동의 가장 핵심적 노동력은 요양보호사 자신이다. 노동력 자체로서 요양보호사는 이용자의 문제 발생의 원인, 개별성, 해결의 자원 등을 파악하고 대응할 수 있는 전문 지식과 윤리성의 인격화이다. 넓은 의미의 수발노동 조직은 중앙정부, 지방정부, 국민건강보험공단을 들 수 있다. 좁은 의미로는 노동력으로서 요양보호사가 속한 법인시설과 개인시설을 의미한다. 실천 기술로는 생활지원, 요양보호, 상담 등을 활용하는 기술을 말한다. 특히 실천기술 가운데 요양보호사의 전문지식과 윤리는 휠체어, 침대, 욕조, 보행차, 이동 변기 등의 수발 도구와 결합해 이루어진다.

이어서 요양보호사 수발노동의 노동과정을 보자. 노동과정은 노동수단의 결합을 통해 노동대상에 작용하는 과정을 말한다. 노동과정에서는 서비스 이용자의 욕구를 파악해서 문제 해결 과정을 명료하게 제시하고, 다른 수발노동 종사자와 분업과 협업을 잘 해내는 것이 중요하다. 수발 노동의 과정은 다음과 같이 상정할 수 있다(허라금, 2006: 134 참조). 가) 서비스 이용자의 문제와 욕구를 이해하고 주의를 기울이는 단계. 나) 수발 서비스의 내용과 방법을 확인하는 단계. 다) 필요한 수발 서비스를 제공하는 단계. 라) 수행한 수발 서비스를 평가하고 다음 계획을 수립하는 단계이다.

요양보호사 수발 노동은 실천 과정을 통해 이용자의 자립과 발달을 지원하여 생활력을 유지하게 함으로써 인간다운 삶을 확보하려는 것이다. 더불어 가족의 생활안정을 통해 삶의 질을 높이는 것을 목표로 한다.

3. 요양보호사 수발노동의 현황 및 ‘괜찮은 일자리(Decent work)’ 여부 분석

요양보호사가 수행하는 일의 의미와 특성을 살펴봄으로써 요양보호사는 독립적으로 일상생활을 수행하기 어려운 노인의 자립과 발달을 지원하는 수발 노동자임을 지적하였다. 그런데 요양보호사의 수발 노동이 전문성과 윤리성을 발휘해 이용자의 자립과 발달을 지원하는 본래 역할을 하기 위해서는 노동조건이나 노동환경이 중요할 것이다. 그래서 이번 장에서는 요양보호사의 수발 노동은 실제 어떤 상태에서 수행되고 있으며, 노동과정의 문제점은 무엇인가를 알아보려고 한다. 이 과정은 구체적으로 다음과 같은 문제 해명을 중심으로 한다. 우선 요양보호사의 수발 노동이 좋은 질을 지니기 위해서 필요한 조건은 무엇인가. 양질의 수발 노동 제공에 요양보호사의 노동조건이 중요하다면 현재 요양보호사의 노동실태는 어떤 상황인가. 또 요양보호사의 노동은 다른 일자리와 견주었을 때 괜찮은 일자리라고 할 수 있는 것이며, 그 여부를 판별하는 객관적 지표는 어떻게 구성할 수 있는가라는 문제이다.

1) 요양보호사 수발노동의 ‘괜찮은 일자리(Decent work)’ 여부 판별을 위한 지표 구성

장기요양 서비스에 종사하는 수발 노동자의 노동조건이 서비스 질과 연결된다는 점은 대부분의 실증적 연구가 지적하는 사항이다(최희경, 2009a: 241-242). 그런데 요양보호사 노동의 질을 담보하는 데는 노동조건을 포함해 세 개의 벡터를 필요로 한다. 노동조건 이외에 전문성, 사명감이 그것이다. 세 가지 요소 모두 중요하다. 다만 이들이 서로 관계하는 형식 가운데 사명감이 희박한 전문성이나 전문성이 부족한 사명감은 성립할 수 있지만, 일정 수준의 노동조건을 충족하지 못한 전문성이나 사명감은 성립하기 어렵다는 점에 주의해야 한다(植田章 外, 2002: 224-225 참조). 결국 수발노동의 질의 판별은 무엇보다 노동조건 분석을 통해서 가능하다는 것이다. 따라서 여기서는 괜찮은 일자리 개념

과 측정에 관한 기존 연구를 정리하고, 요양보호사 수발 노동이 괜찮은 조건에서 수행되고 있는지 여부를 객관적으로 판별할 수 있는 지표를 구성한다. 이는 다음 분석 작업의 도구를 마련하는 의미이다. 어떤 일자리가 좋은 일자리이고, 그 여부를 판별하는 지표는 어떻게 구성해야 하는지에 관한 연구로는 '직무 만족도(Job satisfaction)' 혹은 '좋은 일자리(Good job)' 연구, 그리고 '괜찮은 일자리(Decent work)' 연구를 들 수 있다.

직무만족도 혹은 좋은 일자리 관련 연구는 노동시장에서 좋은 일자리란 보상(경제적 측면), 직업적 위세(사회적 측면), 그리고 직무만족도(주관적, 심리적 측면)가 복합적으로 충족되어야 하며, 좋은 일자리 측정의 지표 구성도 위의 세 가지 측면을 고려해야 함을 강조한다(Jencks, Perman & Rainman, 1988; Ritter & Anker, 2002; 방하남·이상호, 2006).

위의 '직무 만족도' 혹은 '좋은 일자리' 연구는 노동시장에서 고용 상태에 있는 노동자의 일자리에 대한 평가를 목적으로 하는 경우가 대부분이다. 따라서 노동시장의 불안정화와 양극화가 심화됨에 따라 발생하는 실업자, 근로 빈곤층, 여성, 불안정 고용 노동자의 노동권·고용기회·노동조건을 평가하는 데는 한계가 있다(문순영, 2008: 213). 그래서 ILO(국제노동기구)는 괜찮은 일자리(Decent work)이라는 개념을 바탕으로 사회적으로 불리한 위치에 있는 계층이나 집단의 일자리가 어느 수준이어야 인간의 기본적 권리를 보장할 수 있는지를 가늠할 수 있는 연구에 나선다. 연구의 직접적 계기는 1999년 열린 ILO 87차 총회의 사무총장 보고서이다. 새롭게 사무총장에 취임한 후안 소마비아(Juan Somavia)는 세계화 과정의 격심한 경쟁에 대응하는 공정한 질서를 확립하기 위한 괜찮은 일자리 확보를 ILO의 핵심적 활동 가치로 내세운다. 그는 ILO의 가장 주요한 목적은 모든 사람(women and men)이 자유, 평등, 안전, 존엄한 조건에서 괜찮으면서도 생산적인(decent and productive) 일자리를 가질 수 있는 기회를 촉진하는 것임을 선언한다(ILO, 1999: 3). 이후 괜찮은 일자리 개념은 개별국가, UN(국제연합)을 비롯한 국제기구,

국제회의, 시민사회 조직의 참여를 통해 가시적 성과를 얻기 위한 실천 활동으로 확장된다.⁵⁾ 이러한 활동의 하나로 학문 영역에서는 괜찮은 일자리 개념의 이론적 정교화, 전략목표 수립, 사업 성과 모니터링 지표 개발 작업을 전개한다. 이 작업의 기반을 닦은 두 가지 주요 연구의 성과 및 괜찮은 일자리 여부를 측정하기 위해 개발된 지표를 살펴본다.

먼저 Anker 외는 (2002)는 자신들의 연구 목적은 ILO가 제기한 괜찮은 일자리를 측정할 수 있는 지표를 제공하는 것임을 강조한다. 그래서 먼저 괜찮은 일자리를 개념 차원(conceptual dimensions)에서 6개 영역으로 분석하고 주요 내용을 설명한다(Anker, Chernyshev, Egger, Mehran & Ritter, 2002: 2-3). ① 일자리를 가질 기회(Opportunities for work): 일자리를 찾는 사람은 누구나 일자리를 가질 수 있어야 함. ② 자유로운 조건에서 일하는 것(Work in condition of freedom): 강제 받지 않고 자유롭게 선택한 일자리여야 함. ③ 생산적인 노동(Productive work): 노동자와 그 가족의 생계를 유지할 수 있어야 함. 동시에 국가와 기업이 지속적 발전과 경쟁력을 가질 수 있어야 함. ④ 평등한 노동(Equity in work): 노동현장에서 차별 없는 동등한 대우를 받음은 물론 일과 가정생활을 양립 할 수 있어야 함. ⑤ 노동의 안정성(Security at work): 건강, 연금, 생계, 불의의 사고 등에 대한 보호와 적절한 재정 지원을 하는 것. ⑥ 노동의 존엄성(Dignity at work): 노동현장에서 존중 받고, 노동조건 관련 의사결정에 참여해 의사표현을 할 수 있을 것.

이어서 이들은 괜찮은 일자리를 개념 차원으로부터 실제 측정 가능한 것으로 바꾸기 위해 11개 범주의 통계지표(Statistical indicators)를 예시

5) 2006년 8월 29일부터 9월 1일까지 부산에서 개최된 제14차 ILO 아시아 지역회의도 하나의 사례이다. 이 회의는 아시아, 태평양, 아랍 지역 40개 나라의 노·사·정 대표 600여명이 참가해 '아시아에서 괜찮은 일자리(Decent Work) 실현'을 주제로 열렸다. 회의 최종일 만장 일치로 2006년부터 2015년을 '아시아의 괜찮은 일자리 실현을 향한 10년'으로 채택하고, 모든 참여국가가 지속적인 노력을 하기로 약속한다. (<http://www.ilo.org/public/japanese/region/asro/tokyo/conf/2006arm.htm>).

하고 측정 과정의 쟁점을 언급한다(Anker, Chernyshev, Egger, Mehran & Ritter, 2002: 7-65). ① 일할 기회(Employment opportunities): 경제활동 인구비율, 고용 인구비율, 실업률. ② 수용 불가능한 노동(Unacceptable work): 비 재학 아동의 노동 비율, 강제 노동. ③ 적절한 수입과 생산적 노동(Adequate earnings and productive work): 근로자 평균임금의 1/2 이하인 불충분한 급여 비율 ④ 적절한 노동시간(Decent hours): 근로자의 초과 노동시간 비율, 불완전 고용으로 인해 부가적 노동시간을 필요로 하는 사람의 비율. ⑤ 고용 안정과 보장(Stability and security of work): 1년 이하 고용계약자 비율, 임시직 노동자 비율. ⑥ 일과 가정의 양립(Combining work and family life): 의무교육 연령 아동을 양육하는 취업여성 비율. ⑦ 고용 평등(Fair treatment in employment): 직업 활동의 성차별 측정 위한 비농업 및 남성주도 직종에서 여성의 비율. ⑧ 안전한 노동환경(Safe work environment): 근로자 10만 명 당 치명상 비율, 10만 명 당 근로감독관 비율. ⑨ 사회적 보호(Social protection): GDP 대비 사회보장비 지출 비율, 빈곤계층 중 현금소득 지원 수혜자, 65세 이상 인구 가운데 연금 수급자, 산업재해보험 적용 비율. ⑩ 사회적 대화(Social dialogue): 노동조합 가입자 비율, 단체 임금협약 비율. ⑪ 괜찮은 노동의 사회경제적 배경(Economic and social context): 노동생산성, 성인 교육수준, 상위 10%와 하위 10%의 소득 격차 비율.

다음으로, Ghai(2003)의 괜찮은 일자리 여부 측정을 위한 지표 개발 연구의 주요 내용을 살펴본다. 그는 괜찮은 일자리를 설명하기 위해서는 고용(employment), 사회적 보호(social protection), 노동자의 권리(workers' rights), 사회적 대화(social dialogue)라는 네 가지 요소가 필요함을 지적한다. 나아가 이 네 가지 요소 모두를 아우르면서 상호 연관성을 표현할 수 있는 지표(indicators)를 제시하고 적합성(suitability)을 평가해보는 것이 자신의 연구 목적임을 강조한다(Ghai, 2003: 113-114). 이런 의도에 따라 고용 차원에서 괜찮은 일자리 여부를 가능

하는 지표로 고용기회(Employment opportunities), 보수가 많은 일자리(Remunorative employment), 노동조건(Condition of work)을 말한다. 이어서 사회보장(Social security) 차원의 지표로 GDP 대비 공적 사회보장비 지출 비율을, 그리고 기본적 권리(Basic rights) 차원의 지표로 강제노동 및 아동노동 부재와 노동현장의 성차별 및 결사의 자유를 언급한다. 마지막으로 사회적 대화의 차원을 측정하는 지표로 단체협약, 경제적 민주주의, 국정 참여 수준을 지적한다(Ghai, 2003: 115-134).

한편 ILO를 중심으로 한 괜찮은 일자리 관련 연구 성과를 우리나라에 적용하여 수행한 연구가 2006년 이후 시작되었다. 방하남·이상호(2006)는 좋은 일자리를 측정하기 위한 척도를 구성하고 개인들이 상대적으로 좋은 일자리 범주에 속할 확률의 결정요인과 효과를 추정하였다. 최옥금(2006)은 임금 혹은 비임금 일자리 여부, 중위 임금의 1/2 및 중위 임금의 2/3 여부, 고용 안정성 여부, 사회보험 적용여부 등 4가지 지표를 통해 괜찮은 일자리의 규모와 특성을 분석하였다. 그리고 문순영(2008)은 적절한 임금, 적절한 노동시간, 고용 안정성, 사회보장, 경력개발, 작업환경의 안정성을 중심으로 돌봄노동 일자리의 질을 분석하였다. 또한 최희경(2009b)은 자발적 일자리 선택, 적절한 임금, 적정 노동시간, 고용 안정성, 일과 가족생활 양립, 고용 평등, 안전한 작업환경, 사회보장, 노사협의, 전문적 교육, 주관적 만족 등의 지표를 통해 노인돌봄 서비스직의 괜찮은 일자리 비율과 분포를 분석하였다.

이 연구에서는 박세경(2010)이 정리한 돌봄서비스 분야의 고용의 질(quality of employment) 측정지표를 참고하여 요양보호사 수발노동이 괜찮은 일자리인지 여부를 판별하기 위한 분석 영역(dimension)과 지표(indicators)를 <표2>와 같이 설정하였다. 박세경(2010)은 유럽연합(EU)과 국제연합(UN)의 전문가들이 합동으로 참여하고 있는 Task Force on the Measurement of Quality of Employment의 연구 성과물인 고용의 질적 수준을 측정하는 주요 지표를 체계적으로 정리한 바 있다. 구체적

<표2> 요양보호사 수발노동의 '괜찮은 일자리' 여부 판별을 위한 분석 영역과 지표

분석영역	지표
적절한 임금(Adequate earnings)	- 전체 노동자 평균 임금의 1/2 이상 여부
적절한 노동시간(Decent hours)	- 법정 근로시간 - 근로자 평균 노동시간
고용 안정과 보장(Stability and security of work)	- 정규직, 비정규직 여부
사회적 보호(Social protection)	- 4대 보험 적용 여부
안전한 노동환경(Safe work environment)	- 노동과정 고충 해결 시스템
전문 직업교육(Professional education)	- 정기적 보수교육 및 재교육 실시
직무만족(Job satisfaction)	- 이직 혹은 사직 의사 여부

으로, 이 지표체계는 고용으로 인한 소득 및 혜택, 근로시간과 일과 가정의 조화, 고용안정성 및 사회적 보호, 안전과 고용의 윤리, 기술개발 및 평생교육, 사회적 대화, 직장 내 인간관계 및 일자리의 본질적 특성 등으로 구성되어 있다. 박세경(2010)이 소개하는 분석틀은 비교적 최근에 사회서비스라는 노동시장에 진입한 신규 일자리이면서 동시에 근로조건이나 고용특성이 상대적으로 제한적이라는 평가를 받고 있는 요양보호사의 고용의 질을 임금, 노동시간, 안정과 안전, 전문성, 직무만족 등 다양한 측면에서 이해할 수 있는 적절한 도구라고 판단된다. 따라서 이 분석틀은 이 연구의 개념적 틀을 마련하기 위한 기초자료로 활용되었다.

이 연구에서는 우선 분석영역을 적절한 임금(Adequate earnings), 적절한 노동시간(Decent hours), 고용 안정과 보장(Stability and security of work), 사회적 보호(Social protection), 안전한 노동환경(Safe work environment), 전문 직업교육(Professional education), 직무만족(Job satisfaction)으로 나눈다. 그리고 각 분석 영역을 측정하는 지표는 다음처럼 구성한다. 적절한 임금은 ILO에서 개발한 지표인 전체 노동자 평균 임금의 1/2 이상 여부를 활용한다. 적절한 노동시간은 우리나라 법

정 근로시간 및 근로자 평균 노동시간을 중심으로 판별한다. 고용 안정과 보장은 정규직·비정규직 여부로 나누어 살핀다. 사회적 보호는 4대 보험 적용 여부에 의해 가늠하며, 안전한 노동환경은 노동과정의 고충해결을 위한 시스템 여부로 판단한다. 전문 직업교육은 보수 및 재교육 시행에 의해 판단하며, 직무만족은 이직이나 사직 의사 여부로 살핀다.

2) 요양보호사 수발노동의 실태 및 ‘괜찮은 일자리(decent work)’ 여부 분석

요양보호사의 수발노동이 괜찮은 일자리인지 여부를 판별하기 위한 분석 영역과 지표를 구성하였다. 이제 요양보호사의 수발노동 실태를 조사한 자료를 선정하고, 지표 형식에 맞추어 항목별 분석을 한다. 그런데 노인장기요양보험 시행이 오래되지 않아 분석에 활용할 수 있는 실태조사 자료가 많지 않다. 그 가운데 표본 수, 조사 방법의 신뢰성과 타당성, 조사 시기 등을 기준으로 분석에 활용할 수 있는 자료로 다음 두 조사연구를 선택하였다.

첫째, 2009년 9월에 사회공공연구소의 제갈현숙이 수행한 “노인장기요양보험 1년 평가: 시장화 비판과 제도정착을 위한 과제”(이하 ‘노인장기요양보험 평가’로 표기)이다. ‘노인장기요양보험 평가’는 전국의 시설요양보호사 284명, 재가요양보호사 316명 합계 600명을 대상으로 임금, 근무형태, 노동시간, 애로사항 등의 실태를 조사한 것이다. 둘째, 보건복지가족부의 위탁을 받아 (사)한국노사관계학회·성균관대학교 HRD 센터가 2009년 11월 수행한 연구용역 결과 보고서인 “장기요양기관 종사자 실태조사”(이하 ‘장기요양기관 조사’로 표기)이다.⁶⁾ ‘장기요양기관 조사’는 전국의 노인의료복지시설과 재가노인복지시설에서 종사하는 요양보호사 3,809명을 대상으로 구직경로, 고용계약 및 고용형태, 근로조건, 직장 만족도, 업무특성과 부당 대우 등의 현황을 조사한 것이다.

6) 이 두 조사 연구에 앞서 전국요양보호사협회는 2008년 11월 “요양현장의 실태 보고 및 노인장기요양보험 제도개선 방안”이라는 조사 결과 보고서를 발표하였다. 이 조사는 사회문제에 대해 신속하게 대응하였음에도 조사 표본이 65명에 지나지 않고, 표본추출 방법과 분석의 신뢰도와 타당도, 지역편중 등 문제점이 많다고 생각해 분석 자료에서 제외하였다.

분석에 들어가기 전 실태조사 자료를 중심으로 분석 대상의 특성을 비교 정리 한 것이 <표 3>이다. 다만 조사 항목이 없는 자료는 그 부분을 제외하고 기술하였다.

분석 대상의 특성을 정리한 자료에서 보는 바와 같이 요양보호사 수발노동은 주로 고등학교 졸업 학력을 가진 40대와 50대 여성에 의해 수행되고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 분석 대상의 특성

특성	자료	노인장기요양보험 평가		장기요양기관 조사
		시설요양보호사	재가요양보호사	
성별				
	남성	12.5%	5.0%	8.8%
	여성	87.5%	95.0%	90.2%
	무응답	-	-	1.0%
연령				
	20대	8.5%	0.9%	4.9%
	30대	14.3%	9.7%	9.6%
	40대	40.8%	42.5%	34.6%
	50대	33.8%	44.2%	40.4%
	60이상	2.5%	2.6%	9.1%
	무응답	-	-	1.3%
학력				
	초졸			5.5%
	중졸			16.6%
	고졸			49.8%
	전문대졸	조사되지 않음		12.2%
	대졸			11.9%
	대학원석사이상			2.1%
	무응답			1.9%

<표 4>는 이들 요양보호사의 노동조건은 어떠하며, 다른 근로자와 견주었을 때 일자리 수준이 어느 정도인지를 가늠하기 위해 분석 자료의 데이터를 판별 지표에 배치한 것이다.

<표 4> 요양보호사 수발노동의 '괜찮은 일자리' 여부 판별을 위한 분석영역 및 지표

분석영역과 지표	노인장기요양보험 평가	장기요양기관 조사
<적절한 임금> - 전체 노동자 평균 임금 1/2 이상 여부	시설요양보호사: 123.2만원 재가요양보호사: 82.1만원	입소시설요양보호사: 136.4만원 재가기관요양보호사: 79.2만원
<적절한 노동시간> - 법정 근로시간 - 근로자 평균 노동시간	입소시설: 하루 12시간 이상 근무자 62.7% 재가기관: 하루 8시간 미만 근무자 68%	입소시설 1일평균 : 9.9시간 재가기관 1일평균 : 5.9시간
<고용 안정과 보장> - 정규직 여부	정 규 직: 47.3% 비정규직: 52.7%	정 규 직: 33.7% 비정규직: 60.2% 기 타: 4.5% 무 응 답: 1.6%
<사회적 보호> - 4대 보험 적용 여부	시설요양보호사: 88.3% 재가요양보호사: 86.6%	4대 보험 적용 비율: 국민연금 69.5% 건강보험 68.2% 고용보험 74.3% 산재보험 73.1%
<안전한 노동환경> - 노동과정 고충 해결 시스템	사고 및 감염에 대한 불안: 13.8%	성희롱 경험: 12.8%(가끔+종종)
<전문 직업교육> - 정기적 보수교육 및 재교육 시행	정기적 교육 시행: 72.2%	자기발전: 4점 척도(전혀 그렇지 않다 1 - 정말 그렇다 4)의 2.97점
<직무만족> - 전직이나 사직 의사 - 임금 만족도	시설 요양보호사 임금만족도: 77.5%(매우적다+약간적은 편) 재가 요양보호사 임금만족도: 82.6%(매우적다+약간적은 편)	다른 직업으로 전직 의향 : 4점 척도(전혀 그렇지 않다 1 - 정말 그렇다 4)의 3.02점

가. 적절한 임금

요양보호사의 임금이 적절한 수준인지를 측정하는 지표는 ILO에서 꽤 많은 일자리 판별에 활용하고 있는 전체 노동자 평균 임금의 1/2 이상 여부를 적용한다. 그래서 <표5>에서 제시한 고용노동부의 ‘사업체 임금근로시간조사(2010)’를 보면 2010년 현재 우리나라 전체 노동자 월

<표 5> 우리나라 근로자의 임금 및 노동시간 현황

산업	임금총액 (원)	근로일수 (일)	근로시간 (시간)
전체 산업	2,768,770	20.6	171.5
보건 및 사회복지산업	2,675,194	20.8	162.6

자료 : 고용노동부, 「사업체 임금근로시간조사」, 2010.

평균 임금액은 2,768,770원이다. 그 가운데서 사회서비스 관련 직업(보건 및 사회복지산업)의 월 평균 임금액은 2,675,194원이다. 그리고 2010년 현재 최저임금액은 시간급 기준 4,110원이며 일급(8시간) 32,880원, 월급(주40시간) 858,990원, 월급(주44시간) 928,860원이다. 지표를 적용한 전체 노동자 평균 임금액의 1/2은 1,384,385원이고, 동일 산업의 평균 임금의 1/2은 1,337,597원이다.

그런데 ‘노인장기요양보험 평가’에서 확인한 요양보호사 임금은 시설요양보호사의 경우 123.2만원, 재가요양보호사 82.1만원이다. ‘장기요양기관 조사’에서 입소시설 요양보호사의 임금은 136.4만원, 재가기관 요양보호사는 79.2만원이다. 이렇게 보면 요양보호사는 전체 노동자 평균 임금의 1/2인 1,384,385원은 물론 동일업종의 1/2 임금에도 미달하는 낮은 임금을 받는 노동자임을 알 수 있다. 특히 재가기관 요양보호사 임금은 우리나라 최저임금에도 미치지 못하는 저임금 노동자층에 속하기 때문에 요양보호사 일자리는 대체로 최저생계비 정도를 벌어들이는 일자리라고 할 수 있을 것이다.

요양보호사의 임금 수준을 다른 돌봄 전문인력의 임금 수준과 비교할 경우에도 요양보호사의 노동가치는 상대적으로 저평가되고 있음을

집작할 수 있다. 예를 들면, 김용득(2009)이 정리한 자료에 의하면, 2008년 요양보호사의 1시간당 임금은 7,000원 수준인데 비해 장애인활동보조서비스 제공인력은 1시간당 8,000원, 가사간병서비스 제공인력은 1시간당 9,200원, 그리고 장애아동재활치료서비스 제공인력은 1시간당 15,000원 내지 20,000원의 임금을 받고 있다(김용득, 2009: 34).

나. 적절한 노동시간

2010년 현재 ‘근로기준법’상의 법정 근로시간은 1일 8시간, 1주 40시간이지만 당사자의 합의가 있는 경우에는 1주 12시간 한도로 근로시간을 연장할 수 있다. <표6>에서 보듯 2010년 현재 우리나라 근로자의 월 평균 근로일수는 20.6일이며 월 평균 근로시간은 171.5시간으로 1일 평균 노동시간은 8.33시간이다. 사회서비스산업 근로자의 월 평균 근로일수는 20.8일이며, 월 평균 근로시간은 162.6시간으로 1일 평균 근로시간은 7.82시간이다. 요양보호사의 노동시간은 ‘장기요양기관 조사’에 의하면 입소시설 요양보호사는 1일 평균 9.9시간, 재가기관 요양보호사의 경우는 5.9시간이다. ‘노인장기요양보험 평가’는 구체적 노동시간 확인 보다는 입소시설 요양보호사의 경우 하루 12시간 이상 근무자가 62.7%, 재가기관의 경우는 하루 8시간 미만 근무자가 68%를 차지한다는 노동시간의 주요 유형을 보여주고 있다. 보는 바와같이 요양보호사의 노동시간을 법정 근로시간이나 사회서비스 산업부문 근로자의 노동시간과 비교해 괜찮은 일자리 여부를 판별하는 것은 분석 대상에 따른 상당한 편차로 인해 간단하지 않다. 바꿔 말해 요양보호사의 노

<표 6> 우리나라 근로자의 임금 및 노동시간 현황

산업	임금총액 (원)	근로일수 (일)	근로시간 (시간)
전체 산업	2,768,770	20.6	171.5
보건 및 사회복지산업	2,675,194	20.8	162.6

자료 : 고용노동부, 「사업체 임금근로시간조사」, 2010.

동시간은 소속 기관에 따라 차이가 크다. 입소시설 요양보호사의 경우는 1일 노동시간이 9.9시간 - 12시간 정도의 장시간 노동임에 비해, 재가기관 요양보호사는 1일 5.9시간 정도로 1일 법정 근로시간에도 미치지 못하는 노동이다. 노동시간이 짧으면 임금액이 적고, 노동시간이 길어지면 임금은 증가하지만 실제 시간당 임금 수준은 낮아지는 것이 요양보호사 노동시간이 보여주는 특성이라 하겠다. 결국 요양보호사의 노동시간은 생활을 안정적으로 유지할 수 있게 할 정도의 적절한 수준에는 아직 미치지 못한다고 볼 수 있다.

다. 고용안정과 보장

고용노동부(2008) 자료에 의하면 2008년 현재 우리나라 사회서비스산업 종사자는 840,683명이다. 고용 형태를 보면 상용 근로자는 83.77%, 자영업자는 8.57%, 무급가족 및 기타종사자가 1.25%, 임시 및 일용 근로자가 6.41%이다. 이에 대한 '장기요양기관 조사' 자료가 나타내는 요양보호사 고용형태는 정규직 33.7%, 비정규직 60.2%이다. '노인장기요양보험 평가' 자료에서도 정규직 47.3%, 비정규직 52.7%를 나타낸다. 따라서 요양보호사는 지표 판별 대상에 비해 정규직 비중이 낮고, 비정규직 노동자의 비중이 상당히 높은 불안정한 일자리임을 알 수 있다. 다만 '장기요양기관 조사' 자료에서 요양보호사들은 고용안정에 대한 평가 항목인 '계속 근로가능성'에 대해 4점 만점에 3.05를 주어 비정규직이면서도 상대적인 고용안정을 보장받고 있다는 의견을 나타내는 점은 특이하다. 나아가 '장기요양기관 조사' 자료는 요양보호사의 96.3%가 근로계약형태를 취하며, 도급이나 파견 형태는 일부에 지나지 않음을 밝히고 있다. 요컨대, 계속 근로가능성이 어느 정도 있다는 요양보호사들의 주관적인 판단에도 불구하고 요양보호사 일자리는 높은 비정규직 비율로 인해 객관적 수준에서는 고용 안정성이 낮다고 판단할 수 있을 것이다.

라. 사회적 보호

고용노동부(2009) 자료에 의하면 우리나라 사회서비스 산업 종사자의

<표 7> 우리나라 근로자의 사회보험 가입비율

	고용 보험	건강 보험	국민 연금	산재 보험	상여금	퇴직금
전체	91.2	97.0	95.5	99.1	65.6	82.9
정규 근로자	92.6	99.4	97.3	99.4	71.7	86.2
비정규 근로자 (특수형태 제외)	82.5	81.6	83.4	97.6	32.8	64.8

자료 : 고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, 2009.

4대 보험 가입률은 정규직과 비정규직의 차이가 있지만 <표7>에서 나타나듯이 2009년 현재 고용보험 91.2%, 건강보험 97.0%, 국민연금 95.5%, 산재보험 99.1%를 나타낸다. 그런데 ‘장기요양기관 조사’ 자료에서 요양보호사의 4대 보험 가입률은 국민연금 69.5%, 건강보험 68.2%, 고용보험 74.3%, 산재보험 73.1%로 조사되었다. 동일 산업부문의 노동자에 비해 20% 정도 낮은 사회보험 가입률은 요양보호사에 대한 사회적 보호 수준이 상대적으로 낮다는 것을 알 수 있게 한다. ‘노인장기요양보험 평가’ 자료에서는 가입 적용률이 시설요양보호사의 경우 88.3%, 재가요양보호사는 86.6%로 나타나 상대적 격차는 줄어들기는 하지만 비교 지표에 비해 여전히 사회적 보호 수준이 낮음을 확인할 수 있다.

마. 안전한 노동환경

‘노인장기요양보험 평가’ 자료는 요양보호사가 노동과정에서 겪는 애로 사항의 하나로 사고 및 감염에 대한 불안이나 요양업무로 인한 질병 발생 우려(13.6%)를 들어 요양보호사 노동환경의 개선과 정비의 필요성을 부각시킨다. 특히 ‘장기요양기관 조사’ 자료는 요양보호사가 업무 수행 중 이용자 및 이용자 가족으로부터 성희롱 피해 경험이 있음을 밝혀 대부분 여성 노동자로 구성된 요양보호사의 노동과정에 대한 제도적 보완이 필요함을 알 수 있게 한다. 구체적으로, ‘장기요양기관조사’에 의하면, 요양보호사가 업무 중에 이용자나 이용자 가족으로부터 성희롱으로 판단할 만한 대우를

받은 경험이 있는가에 대하여 '가끔 있다'는 응답이 조사대상자의 8.6%, '종종 있다'는 4.2%로 조사되었다. 요컨대, 요양보호사의 수발노동은 안전성을 담보하는 시스템이 마련되어 있다기보다는 노동 과정의 문제 상황에 요양보호사가 개별적 대응을 해야 하는 경우가 많아 안전한 노동환경이라고 받아들이기는 어렵다. 한편, 서울복지재단(2005)의 연구결과에 의하면, 서울시에 소재하고 있는 전체 사회복지시설 가운데 44.1%는 클라이언트로부터 폭력 등 피해를 입었을 때 곧바로 신고할 수 있도록 비상시 전화번호를 숙지시키고 있는 것으로 밝혀졌는데, 재가장기요양기관의 경우 아직 요양보호사 제도 도입의 역사가 일천하기 때문에 이와 관련한 기초자료조차 확보되어 있지 않은 실정이다. 이 역시 요양보호사의 노동환경은 안전상의 문제로부터 자유롭지 못하다는 것을 반증한다고 할 수 있다.

바. 전문 직업교육

요양보호사 일자리가 사회적으로 괜찮은 일자리로 평가받기 위한 주요 지표 가운데 하나는 전문성이다. 전문성의 핵심은 자격 교육과정의 내실과 더불어 자격취득 이후 정기적 보수교육 및 재교육 시행 여부이다. '노인장기요양보험 평가' 자료는 요양보호사가 소속한 기관으로부터 매월 혹은 6개월에 한 번 정도의 교육을 받는 비율이 72.2%임을 보여주고 있다. 더욱이 '장기요양기관 조사' 자료는 요양보호사 업무가 자기 발전에 기여한다고 인식하는 경우가 4점 만점 척도의 2.97점이라는 상대적으로 높은 수치를 보여준다. 이를 통해 요양보호사 노동은 정기적 교육을 통해 전문성 향상과 자기 발전을 일정 수준 지원하는 일자리임을 추론할 수 있게 한다.

다만, 요양보호사 보수교육 시간은 다른 돌봄 노동자에 비해 그리 많은 것이 아니라는 지적에 주의할 필요가 있다. 한 선행연구에 의하면 2008년 현재 요양보호사의 보수교육 시간은 2년에 1회 8시간에 불과한 것으로 조사되었다. 이에 비해 장애인활동보조서비스 제공인력은 연1회 20시간이며, 산모신생아서비스 제공인력은 연1회 8시간의 보수교육을 실시하고 있는 것으로 확인되었다(김용득, 2009: 34). 이것은 사회서비스

분야의 다른 돌봄서비스 영역과 비교할 때 향후 요양보호사에 대한 전문 직업교육이 확대되어야 할 필요성을 시사한다고 할 수 있을 것이다.

사. 직무만족

‘장기요양기관 조사’ 자료는 요양보호사의 직업을 바꿀 의향이 4점 척도에서 3.02점임을 밝혀 전직 의향이 상당히 강함을 보여준다. ‘노인장기요양보험 평가’ 자료는 직무 만족의 기저를 이루는 요인의 하나인 임금만족도를 통해 요양보호사의 직무만족의 한 측면을 알려준다. 그에 따르면 시설요양보호사는 77.5%가 임금에 만족하지 못한다. 재가요양보호사 역시 82.6% 정도가 임금에 불만을 가지고 있는 것으로 확인되었다. 이를 통해 요양보호사 노동은 낮은 직무만족으로 인해 이직을 고려하게 하는 일자리라고 판단할 수 있다.

이상 고등학교 졸업 학력을 가진 40대와 50대 여성이 주요 노동력으로 종사하고 있는 요양보호사 일자리가 괜찮은 일자리 인지 여부를 판별하는 지표 분석을 했다. 분석의 주요 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 요양보호사의 임금은 괜찮은 일자리로 판별 할 수 있는 수준이 아니다. 요양보호사는 우리나라 노동자 평균 임금의 1/2에 미치지 못하는 낮은 임금을 받는 노동자이다. 특히 재가노인복지시설의 요양보호사는 대체로 최저생계비 정도를 벌어들이는 일자리에 종사한다고 할 수 있다. 둘째, 요양보호사는 노동시간이 짧으면 임금액이 적고, 노동시간이 길어지면 임금은 증가하지만 실제 시간당 임금 수준은 낮아지는 특성을 지닌 일자리에 종사하고 있다. 따라서 요양보호사 일자리는 노동시간 지표에서 살펴볼 때 생활을 유지할 수 있게 할 정도의 괜찮은 일자리라고 보기 어렵다. 셋째, 고용안정과 보장이라는 지표 판별의 결과 요양보호사 일자리는 정규직 비중이 낮고, 비정규직이 많은 불안정한 일자리이다. 그럼에도 요양보호사 대부분은 근로계약을 맺고 업무에 종사하고 있기 때문에 상대적인 고용안정 측면 역시 함께 지니고 있는 일자리다. 넷째, 요양보호사는 사회복지서비스 부문의 다른 노동자에 비해 낮은 사회보험

가입률을 보여 사회적 보호 수준이 상대적으로 낮은 일자리이다. 다섯째, 요양보호사의 수발노동은 안전성을 담보하는 시스템이 마련되어 있다기보다는 노동 과정의 문제 상황에 개별적 대응을 해야 하는 경우가 많다. 따라서 안전한 일자리로 받아들이기는 어렵다. 여섯째, 요양보호사 노동은 정기적 교육을 통해 전문성 향상과 자기 발전을 일정 수준 지원하는 일자리임을 추론할 수 있다. 일곱째, 요양보호사 노동은 낮은 직무만족도를 보이는 일자리라고 판단 할 수 있다.

그러면 지표 분석 결과를 종합하면 요양보호사의 수발노동은 어떤 성격을 지닌 일자리로 규정할 수 있는가. 그런데 괜찮은 일자리와 관련한 ILO의 연구와 그것을 우리나라에 적용한 연구는 괜찮은 일자리 판별을 위한 지표 개발, 괜찮은 일자리의 분포, 양질 일자리의 결정 요인 등을 밝히는데 초점을 맞추고 있다. 따라서 분석 결과의 유형화 작업은 상대적으로 명료하게 제시하고 있지 않다. 그래서 여기서는 EU 집행위원회(European Commission)의 고용 관련 연구를 원용해 기술한다. EU는 고용계약 형태, 노동시간, 일자리의 안정성, 직업 훈련 등의 요소를 바탕으로 양질의 일자리 여부를 판별한다. 판별의 수준 차이에 따라 일자리를 다음과 같은 4가지로 유형화 한다. ① 장래성 없는 일자리(Dead-end jobs): 한시적이거나 단기 계약, 또는 아예 공식적 계약 없이 노동하면서 직업 훈련 역시 받지 못하는 일자리 ② 저임금·저생산성 일자리(Low pay/productivity jobs): 급여는 노동자 평균임금의 75% 이하 수준이지만 최소한의 고용안정, 직업훈련, 직업 전망을 갖고 있는 일자리 ③ 합리적 수준의 일자리(Jobs of reasonable quality): 적정 임금과 생산성을 지니면서 고용 안정, 직업 훈련, 직업 전망 가운데 최소한 어느 한 가지를 제공하는 일자리 ④ 양질의 일자리(Jobs of good quality): 적절한 수준의 임금과 생산성에 고용 안정성, 고용주 제공의 훈련, 진로 전망을 모두 확보할 수 있는 일자리로 구분하였다(EU, 2001: 74).

이런 유형에서 보자면 요양보호사 일자리는 두 번째인 저임금·저생산

성 일자리(Low pay/productivity jobs)로 성격을 규정할 수 있을 것이다. 즉 요양보호사는 우리나라 노동자 평균 임금의 1/2에 미치지 못하는 낮은 임금을 받고 있으며, 일정 수준의 수입을 얻기 위해서는 장시간 노동을 해야 하는 비정규직 비중이 높은 불안전 고용형태의 일자리이다. 그럼에도 대부분의 요양보호사는 근로계약을 맺고 업무에 종사하고 있으며, 정기적 교육을 통해 전문성 향상과 자기 발전을 일정 수준 제공 받는 일자리이다.

4. 요양보호사 노동조건 형성 요인 및 문제 개선을 위한 정책 과제

요양보호사의 노동실태는 어떠하며, 요양보호사가 수행하는 노동은 다른 일자리와 견주었을 때 괜찮은 일자리라 할 수 있는가를 판별해 보았다. 지표 분석 결과를 종합해 요양보호사 수발노동의 성격을 '저임금·저생산성 일자리'로 규정하였다. 그러면 저임금·저생산성 일자리는 어떤 요인에 의해 형성된 것이고, 그런 문제 상황을 개선하기 위해 필요한 정책과제는 무엇일까. 여기서는 이 문제를 살펴보도록 한다.

1) 요양보호사 수발노동의 '저임금·저생산성 일자리' 성격 형성 요인

요양보호사의 노동이 저임금·저생산성 일자리라는 성격을 지니게 하는 원인을 문화·규범적 요인, 노동과정 자체의 특성, 사회구조적 요인의 세 차원으로 나누어 설명해보자.

먼저 문화·규범적 요인이다. 전통사회에서 수발은 가족 내 여성에 의해 수행되는 헌신과 사랑의 행위로 여겨지는 경향이 강하였다. 나아가 수발은 여성의 타고난 모성본능의 발현이기 때문에 대가나 가치를 지불할 필요가 없는 당연하고 자연스런 행위라는 믿음이 사회에 널리 자리 잡는다. 이와 같은 전통사회의 문화·규범의식은 수발 서비스를 화폐 지불을 통해 구매하는 현대도 이데올로기로서 강한 영향력을 발휘하면서 요양보호사 수발노동의 사회적 가치를 낮게 평가하도록 하고 있다. 여기에 수발은 상품으로 거래되어 돈을 주고받게 되면 원래 가지고 있는

가치와 품위가 손상된다는 믿음이 가세하여 수발 노동자의 임금을 낮추고 저임금 노동으로 묶어 두는 역할을 한다(김경희, 2009: 152-155).

다음으로 노동과정 자체의 특성에서 기인한 성격이다. 일반적으로 수발 노동은 짧은 시간 내에 이용자의 가시적 변화를 바로 얻어내기 어렵다. 따라서 고도의 숙련된 기술이나 전문 지식을 필요로 하는 노동이라는 사회적 평가를 받는 것이 쉽지 않다. 더욱이 이용자와 지속적으로 친밀한 관계를 유지하면서 수행하는 수발 노동의 특성은 전통사회 여성의 역할과 가깝기 때문에 전문노동에 종사하기 어려운 사람들을 쉽게 수발노동에 끌어들이는 경향이 있다. 미숙련 노동자의 노동시장 진입과 노동 자체의 비숙련이 중첩되면서 유급의 사회서비스 노동이면서도 사회적으로 하위직 미숙련 노동이라는 평가를 받게 된다. 또한 수발은 노동과정에서 항상 최신의 기술이나 지식을 필요로 하는 것이 아니고, 근무환경 또한 새로운 자극이나 도전이 주어지는 경우가 많지 않다. 이용자의 가족 역시 보호와 유사한 수준의 정서적, 일상적 서비스를 기대하기 때문에 노동 강도나 노동량에 비해 임금 수준이 낮고 고용안정성도 낮게 된다(최희경, 2009a: 213).

그리고 사회구조적 요인이다. 주지하다시피 노인장기요양보험 제도에서는 서비스 공급 주체의 하나로 민간영리 부문의 참여가 가능해 수발 서비스를 상품으로서 시장 메커니즘을 통해 구매할 수 있게 된다. 민간영리 부문의 참여는 수발 서비스 공급이 공적부문, 민간 비영리 부문 이외의 다양한 사회적 분업에 의존하게 됨을 의미한다. 그렇지만 상품화를 중심으로 한 사회적 분업은 결과적으로 민간영리 부문의 이윤창출 영역의 확대에 다름 아니고, 시장원리에 근거한 민간영리 장기요양 기관은 당연히 이윤율을 높이기 위해 업무 효율화와 경비 지출 억제에 나서게 된다. 효율화와 이윤추구가 진행함에 따라 장기요양 기관 운영자 사이의 대립은 심각해지고 이용자의 안정적 확보를 위한 사업자 사이의 경쟁도 심해진다. 사업자는 효율화와 이윤추구를 위해 공급 과잉 상태인 요양보호사 고용은 가능한 한 최소화 하고, 수발해야 할 노인의 수는 최대화 하

려고 한다. 그에 따라 요양보호사의 과밀 노동, 인건비 삭감을 위한 제도 운영을 한다. 그래서 사회보험 적용 대상자의 축소, 정기적 승진이나 상여금 지급을 하지 않아도 되는 불안정 고용 형태를 적극적으로 도입한다. 이런 사정에 제약을 받아 요양보호사가 이용자의 개별적 욕구에 대응할 수 있는 시간은 짧아져 부실한 수발을 제공할 수밖에 없고 결과적으로 서비스 효과 면에서도 낮은 생산성을 가져온다고 할 수 있다.

2) 요양보호사의 노동조건 개선을 위한 정책 과제

이상 요양보호사 노동으로 하여금 저임금·저생산성 일자리라는 성격을 지니게 하는 세 요인에 대해 설명하였다. 그러면 요양보호사 수발노동의 이러한 문제 상황을 개선하기 위한 정책 방안은 어떻게 마련해야 할까. 이는 결국 요양보호사 노동을 괜찮은 일자리로 고쳐가는데 정책방안 모색에 다름 아니다. 따라서 요양보호사 노동의 괜찮은 일자리 여부 판별의 분석 지표였던 요양보호사의 임금, 노동시간, 고용형태, 사회적 보호, 노동환경 등의 개선 방안을 중심으로 정책과제를 생각해 보자.

첫째, 요양보호사의 임금수준 개선과 관련한 정책 과제이다. 요양보호사가 수행하는 일의 만족은 수입만으로 판단하기는 어렵다. 이용자의 자립적 생활과 인간성 옹호를 위한 일을 한다는 자기 보람, 이용자와 관계형성을 통해서 얻을 수 있는 즐거움이나 만족감 등도 중요하기 때문이다. 그런데, 일정한 임금 수준과 장기근속이 상당한 상관관계를 지닌다는 것은 상식이다. 원칙적인 수준에서 말하자면 요양보호사의 임금은 사용자와 계약을 통해 결정하는 것이다. 그렇지만 사업자 입장에서는 안정적으로 전문성을 지닌 인재를 확보하고, 요양보호사 입장에서는 의욕과 자부심을 가지고 일에 지속적으로 나설 수 있을 정도의 임금이 지급될 필요가 있다. 수행하는 일의 종류, 요양보호사의 능력, 자격증 취득 여부, 업무 종사 경력 등에 맞추어 임금가이드 라인을 운용해야 하고 재가요양보호사의 월급제 의무 적용 등 임금 시스템 마련이 필요하다. 특히 개별 사업장 요양보호사의 임금 결정에서는 정확한 인

사평가와 직무 기여도에 따른 공정한 평가가 뒷받침 되어야 한다. 또한 요양보호사의 안정적 임금을 확보하는 것은 요양보호사 자격만으로는 한계가 있기 때문에 사회복지사나 간호조무사 등의 자격을 취득하게 하는 등 경력과 전문성 제고를 위한 지원이 필요하다고 본다.

둘째 요양보호사의 안정적 고용 방향 모색이다. 사회서비스는 부문별 특성으로 인해 또는 취업자의 생활 조건에 따라 다양한 고용과 취업형태가 있을 수 있다. 요양보호사의 고용과 취업유형 역시 다양하다. 그 가운데 가장 전형적인 것은 40대 이후의 여성이 양육과 가사에서 일정 자유롭게 되고, 경제적 필요가 있어서 요양보호사 자격증을 취득한 후 요양서비스 현장에 취업하는 형태이다. 그래서 비정규직 형태가 다른 사회서비스 부문보다 높다고 추정 할 수 있다. 말하자면 요양보호사 개인의 가사나 육아 상황에 맞추어 시간제 고용, 기간제 고용, 일용직, 용역업체 고용, 파견업체 고용 등 다양한 비정규직 형태를 선택할 수 있는 것이다. 그러나 요양보호사의 수발노동이 전문직으로 자리 잡기 위해서는 다른 전문직종과 마찬가지로 비정규직 종사자 비율이 높지 않아야 한다. 비정규직이 많으면 질 높은 서비스를 지속적으로 제공할 수 없고 그것은 요양보호사 직종에 대한 사회의 낮은 평가로 직결되기 때문이다. 고용 안정을 통해 요양서비스 업무에 장기간 종사할수록 요양보호사의 수발 능력은 상승하고, 이직이나 전직을 막아 장기근속자가 늘어날수록 서비스의 질은 향상될 것이다. 요컨대 요양보호사 자격취득 관련 제도 개선을 통해 서비스 질을 확보하려는 노력에 버금가는 고용 안정 시스템 구축이 없다면 서비스 질의 향상을 가져오기 어렵다는 것이다.

셋째, 노동시장 조정과 관련한 정책 과제이다. 사회적 수요를 넘어선 요양보호사 공급은 실업이나 산업예비군을 만들고, 노동시장에 진입 하더라도 값싸고 불안정한 고용형태의 취업으로 이어져 노동조건 개선을 요구하는 것을 어렵게 한다. 요양보호사 수발노동이 관찮은 일자리로 자리 잡기 위해서는 요양보호사 인력의 수요와 공급 추이에 대한 정

확한 파악과 그에 대응하는 공적인 노동시장 개입이 필요하다. 요양서비스 인력 수요보다 큰 요양보호사의 공급 과잉은 노동시장 내부의 실질 임금 삭감과 노동조건 하락에 직접 영향을 주기 때문이다. 요양보호사의 지위향상 및 노동조건 개선과 관련하여 긴급한 과제 가운데 하나인 과잉인력 문제 해결을 위해서는 지방자치단체, 민간비영리 조직, 사회복지법인 등 공공기관에 의한 요양기관 설립을 확충하고, 요양기관이 인력기준을 엄격히 준수하도록 해야 할 것이다.

넷째, 요양보호사 수발노동의 환경정비와 관련한 정책 과제이다. 요양보호사 노동은 이용자의 상태 변화나 만족도 혹은 안전 등의 문제로 정신적 부담이 상당하다. 뿐만 아니라 수발노동의 과중함으로 인한 요통 등 육체적 부담과 업무처리 부담 역시 크다. 특히 요양보호사는 노동의 특성상 근골격계 질환 발생이나 감염 위험에 노출될 가능성이 큰 직업군이라 할 수 있다. 따라서 노동과정의 부담을 줄여 안심하고 안전한 노동을 할 수 있게끔 하는 노동환경 정비가 긴요하다. 이를 위해 요양보호사의 정기적 건강검진의 철저한 시행, 요통을 포함한 근골격계 질환 예방 대책을 수립해야 한다. 요양보호사의 근골격계 질환 대책과 관련해서 수발 보조기구 등의 적극적인 활용, 예방 교육, 근골격계 질환을 지니고 있는 사람에 대한 실효성을 지닌 대책 마련이 있어야 한다. 요양보호사의 정신적 부담과 노동과정의 스트레스 감소를 위해서는 고용주에 대한 인식 교육과 더불어 상담체제의 정비와 내실 있는 운영체제 구축이 중요하다. 아울러 요양보호사 가운데 여성의 비율이 아주 높기 때문에 일과 가사를 양립할 수 있도록 하는 육아휴직 등의 구체적 제도 활용이 필요하다. 또한 요양보호사에 대한 이용자나 그 가족의 성희롱을 포함한 인권침해가 있음에도 이용자가 가해자라는 점 때문에 요양보호사의 인권과 노동권이 보호의 사각지대에 놓이기 쉽다. 따라서 요양보호사 노동환경 개선 방향의 하나로 성희롱 및 인권침해에 대한 대응 규정과 인식 개선 홍보 활동을 제도화해야 할 것이다.

5. 맺음말

노인장기요양보험의 지속성과 안정성을 확보하려는 논의 진전 과정에서 장기요양서비스의 질과 관련해 요양보호사의 처우 개선 문제가 부각되면서 요양보호사의 노동실태 및 문제 해결을 위한 연구가 시작되었다. 그런데 요양보호사의 노동조건이나 노동환경 관련 조사 연구는 많은 경우 노동시장에서 요양보호사의 객관적 위치에 대한 평가를 결여하고 있다. 말하자면 요양보호사가 수행하는 노동이 안정적이고 괜찮은 일자리인지 여부를 객관적 지표에 의해 판별하기 보다는 한정 표본을 중심으로 얻어낸 조사 자료에 근거해 자의적 판단을 내리는 것이다. 따라서 이 글은 요양보호사의 일이 사회적으로 평가받는 괜찮은 일자리인지 여부를 객관적 지표를 통해 판별하고, 괜찮은 일자리로 자리 잡기 위해 필요한 정책 방안은 무엇인지를 알아보고자 하였다.

분석을 통해 요양보호사 일자리는 저임금·저생산성 일자리(Low pay/productivity jobs)임을 밝혔다. 즉 요양보호사는 우리나라 노동자 평균 임금의 1/2에 미치지 못하는 낮은 임금을 받고 있으며, 일정 수준의 수입을 얻기 위해서는 장시간 노동을 해야 하는 비정규직 비중이 높은 불안정 고용형태의 일자리이다. 그럼에도 대부분의 요양보호사는 근로계약을 맺고 업무에 종사하고 있으며, 정기적 교육을 통해 전문성 향상과 자기 발전을 일정 수준 제공 받는 일자리임을 지적하였다. 이어서 요양보호사의 노동조건이나 노동환경 문제를 개선하기 위해서 필요한 임금수준, 안정적 고용, 노동시장 조정, 노동과정의 주요 과제에 대해 언급하였다.

요양보호사의 노동조건이나 노동환경 개선과 관련한 연구가 정책 효과를 갖기 위해서는 앞으로 다음과 같은 문제 영역에 대한 관심 확대가 필요하다고 생각한다. 첫째, 요양보호사의 노동실태에 대한 종합적 조사연구가 필요하다. 요양보호사의 수발노동 실태는 아직 충분히 규명되었다고 보기는 어렵다. 이동거리나 휴식 시간 등을 포함한 노동강도, 업무로 인한 건강 침해와 스트레스, 가사와 일의 양립, 노동조합

결성 및 활동, 교육 및 연수의 권리보장 문제를 여러 학문 분야 연구자가 공동으로 참여하여 종합적으로 조사하고 연구하는 것이 필요하다. 둘째, 요양보호사 수발노동의 내실을 어떻게 발전시킬 것인가 하는 이론적, 실천적 과제이다. 요양보호사의 수발 노동은 독립적으로 일상생활을 수행하기 어려운 노인의 자립과 발달 지원을 통해 이용자와 가족의 인간다운 삶을 확보하게 함으로써 삶의 질을 높이는 것이 본래의 목표이다. 달리 말해, 요양보호사의 수발노동의 본질은 인권과 생존권 보장 노동에 다름 아니다. 따라서 요양서비스가 상품화하고 민영화됨에 따라 변질되고 왜곡된 수발노동의 본질은 무엇인가를 다시 되묻고, 본래적 특성을 풍부하게 발휘하기 위해서는 무엇을 해야 할 것인가에 대한 궁리가 중요하다. 대안으로 최근 자발적 결사체나 네트워크에 의한 문제 해결을 주장하는 의견도 있으나 공적 서비스 체제의 대체는 물론 보완 수준에도 크게 미치지 못하고 있다는 평가가 일반적이다(허라금, 2006: 121). 따라서 수발노동 관련 여러 행위 주체들의 네트워크로서 '거버넌스(governance:협치)' 개념을 생각해 볼 수 있을 것이다. 요컨대 국가와 지방자치단체를 비롯한 공공부문, 시장 부문, 시민사회 영역이 협력적 네트워크를 구성하여 공동 목표를 달성하기 위한 파트너십을 형성하는 것이다. 구체적 실례로는 수발서비스 제공을 통해 고용과 이윤을 창출하는 '사회적 기업' 형태를 생각할 수 있다.

■ 참고 문헌 ■

- 경향신문. 『노인장기요양보험 시행 석달』. 2008. 9. 17.
 고용노동부. 2008. 『사업체 노동실태현황』.
 _____. 2009. 『고용형태별 근로실태조사』.
 _____. 2010. 『사업체 임금근로시간조사』.
 공병혜. 2008. “보살핌의 학문과 철학” 『범한철학』 제48집: 323-344.

- 김경희. 2009. “성별화된 저임금 돌봄노동의 재생산 과정 연구: 비공식 부문의 돌봄 노동을 중심으로” 『아시아여성연구』 48(2): 147-184.
- 김영태 외. 2009. “요양시설과 재가시설의 요양보호사 직무만족에 관한 연구” 『노인복지연구』 46: 53-76.
- 김용득. 2009. “사회서비스바우처사업 2년의 평가와 과제: 선택, 공적 책임, 일자리 논의를 중심으로”, 사회서비스관리센터 『사회서비스바우처 사업의 내실화 및 확대방향』 사회서비스바우처 시행 2주년 기념심포지움 자료집.
- 노인복지법. 국가법령정보센터. <<http://www.law.go.kr>>
- 노인장기요양보험법 및 시행령. 국가법령정보센터. <<http://www.law.go.kr>>
- 문순영. 2008. “돌봄노동 일자리의 일자리 질(quality of job)에 대한 탐색적 연구” 『사회복지정책』 33: 207-237.
- 박세경. 2010. “사회서비스 돌봄 일자리의 쟁점과 과제” 『보건복지포럼』 162(2010. 4): 32-41.
- 방하남·이상호. 2006. “좋은 일자리(Good job)의 개념구성 및 결정요인의 분석” 『한국사회학』 40(1): 93-126.
- 보건복지가족부. 2009a. “노인장기요양보험-시행1년의 성과와 향후 과제”. <<http://www.mw.go.kr>>
- _____. 2009b. “노인장기요양보험 제도개선-방문요양기관 개편 및 요양보호사 처우 개선”. <<http://www.mw.go.kr>>
- (사)한국노사관계학회·성균관대학교 HRD센터. 2009. “장기요양기관 종사자 실태조사”. 보건복지가족부 학술연구용역사업 보고서.
- 서울복지재단. 2005. 『복지시설 종사자 위험관리 실태조사』. 서울: 서울복지재단.
- 월간복지동향 2009년1월호 『돌봄서비스사회화와 공공성 확보를 위한 정책과제』. 참여연대
- 윤희숙 외. 2010. “노인장기요양보험의 현황과 과제”. KDI.
- 장혜경 외. 2007. 공식영역의 돌봄노동실태조사. 한국여성정책연구원.
- 전국요양보호사협회. 2008. “요양현장의 실태보고 및 노인장기요양보험 제도개선 방안”.

- 제갈현숙. 2009. “노인장기요양보험 1년 평가 - 시장화 비판과 제도정착을 위한 과제”. 사회공공연구소.
- 조혜정. 2006. “후기 근대적 위기와 돌봄 국가적 패러다임 전환을 위한 시론” 『사회과학논집』 37(1): 71-97.
- 최옥금. 2006. “괜찮은 일자리(Decent Job)에 대한 탐색적 연구: 개념 정의 및 실태파악을 중심으로” 『사회보장연구』 22(2): 227-252.
- 최희경. 2009a. 『노인에 대한 사회적 돌봄과 돌봄 서비스의 질 보장』. 집문당.
_____. 2009b. “괜찮은 일자리 개념의 노인 돌봄 서비스직에 대한 적용” 『한국사회복지조사연구』 21: 27-57.
- 카를 마르크스(K. Marx). 2008. 『자본』. 강신준 옮김. 길.
- 한겨레. 『노인장기요양보험 1년』. 2009년 6월 23일자.
- 해리 브레이버맨(H. Braverman). 1996. 『노동과 독점자본』. 이한주 옮김. 까치.
- 허라금. 2006. “보살핌의 사회화를 위한 여성주의의 사유” 『한국여성학』 22(1): 115-145.
_____. 2008. “여성 이주 노동의 맥락에서 본 보살핌의 상품화” 『시대와 철학』 19(4): 231-264.
- 홍승아. 2003. “보살핌노동(carework)의 사회적 성격과 구성에 대한 탐색적 연구: 보육부문을 중심으로” 『연세사회복지연구』 9: 179-210.
- 황보람. 2009. “사회적 돌봄 정책의 성격 규명에 관한 이론적 연구: 복지국가의 공사 구별 정치경제” 『사회복지정책』 36(4): 1-26.
- 植田章(우에다 아키라)外編 2002 『社會福祉労働の専門性と現實』. かもがわ出版
- Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F., & J. Ritter. 2002. “Measuring Decent Work with Statistical Indicators.” Working Paper No.2. International Labour Office(Geneva).
- Bussemaker, J., & Kess van Kersbergen. 1994. “Gender and Welfare States: Some Theoretical Reflections.” D. Sainsbury(ed.). *Gendering Welfare State*. London: Polity.

- Daly, M., & J. Lewis. 2000. "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare State." *British Journal of Sociology*. Vol. 51. No. 2: 281-298.
- EU. 2001. "Employment in Europe 2001: Recent Trends and Prospects." European Commission.
- Ghai, Dharam. 2003. "Decent Work: Concept and indicators." *International Labour Review*. 142(2):113-145.
- ILO. 1999. *Decent Work*. Report of the Director-General. International Labour Conference. 87th Session(Geneva).
- Jencks, C., Perman, L., & L. Rainman. 1988. "What is a Good Job? A New Measure of Labor-Market Success." *American Journal of Sociology*. 93: 1322-1357.
- Mahon, R. 2002. "Child Care: Toward What Kind of Social Europe." *Social Politics*. 9(3).
- Ritter, J. A., & R. Anker. 2002. "Good jobs, bad jobs: Workers' evaluations in five countries." *International Labour Review*. 141(4).
- Vivekanandan, B., & N. Kurian. 2005. *Welfare States and the Future*. Palgrave macmillan.

오세근은 히로시마대학교 대학원에서 박사학위를 받고 현재 동신대학교 사회복지학과 교수로 일하고 있다. 최근 연구로는 『불교복지, 행복과 대화하다』(2009. 공저), "조손가정에 대한 사회복지사업의 현황 및 개선방향에 관한 연구"(2008), "인권 관점에서 본 조례현황과 개선방안에 관한 연구"(2010) 등의 저서, 논문이 있다.

[2010. 10. 6. 접수; 2010. 11. 6. 수정; 2010. 11. 17. 채택]

