

KLSI

ISSUE PAPER

제 161호
2021-20호
(2021.12.28.)

www.klsi.org

돌봄노동자의 저임금 형성·귀착 원인 - 요양·바우처 서비스를 중심으로 -

윤정향 | 한국노동사회연구소 선임연구위원

[목차]

- I. 문제제기
- II. 이론적 검토
- III. 돌봄노동자의 저임금 형성과 귀착 원인 분석
- IV. 서비스 제공기관의 생존전략과 저임금 귀착
- V. 결론 및 정책적 제언

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로 50 (골든브릿지빌딩) 3층

전화 02)393-1459

팩스 02)393-4449

www.facebook.com/ksli.org/

〈요 약〉

- 이 연구는 요양·돌봄 서비스의 저임금 형성과 귀착 원인을 밝히고자 했다. 분석결과 첫째, 저임금 형성·귀착은 사회서비스 산업정책으로서 요양·돌봄서비스 인력의 로로드(low road) 전략, 부처 간 책임회피, 지자체의 재정자율성 등의 행위에 의한 정부 정책 기인론으로 설명할 수 있다. 둘째, 요양·돌봄 일자리의 내재적 속성에서 비롯한다. 특히 사적 영역에서 여성이 했던 돌봄노동에 대한 낮은 인식이 작동했다. 셋째, 서비스 제공기관의 경영전략이 저임금 귀착을 심화시키는 데 일조했다. 넷째, 노동자의 조직된 힘과 같은 저임금 귀착 제어장치의 힘이 강하지 못했다. 이를 토대로 다음과 같은 정책적 제언을 할 수 있다.
- 첫째, 한국은 조세방식 보다는 사회보험 방식에 입각하여 노동자의 사회보장을 제공하기 때문에 적용대상을 확정하는 과정에서 수많은 외부자를 포괄하지 못하고 있다. 그러면서도 선진국에 존재하는 노동권 보호 제도와 유사한 제도들이 적지 않다. 그런데 실효성을 놓고 보면, ‘제도적 이중주의(Palier & Thelen, 2010)’나 그 이상의 ‘시장 친화적인 제도적 경도’에 의해 주변적이고 2차적인 여성·돌봄노동을 향한 차별은 크게 변화가 없어 보인다. 요양·돌봄 노동자의 노동시장을 개혁하려면 사회보장 시스템의 지원과 정비가 병행되어야 한다.
- 둘째, 저임금노동이 과정이나 이행이 아닌 텃으로써 존재하는 현실은 당장의 실현가능성을 넘어 다양한 실천적·정책적 노력을 지속적으로 만들어낼 것을 요구한다. 현실적으로 최저임금 수준을 높이는 노력, 새로운 임금제도를 도입하는 등 저임금 귀착을 끊을 수 있는 정책패키지로서의 변화기제가 만들어져야 한다.
- 셋째, 요양·돌봄노동자의 저평가된 임금수준을 전반적으로 상향하는 정책이 필요하다. 돌봄노동 임금체계 개선단과 같이 회의·집행체계를 통해 임금체계를 개선하는 작업을 해야 하며, 노동조합과 같은 당사자들의 적극적인 참여를 보장해야 한다.
- 넷째, 중앙정부 부처 간, 중앙정부와 지방정부 간의 책임회피 행위는 서비스 제공기관과 돌봄노동자의 저임금과 정부 종속적 태도를 초래한다. 지역사회의 발전을 위해 제3섹터 영역에 자원을 투입하여 활성화해야 한다. 그래야 비영리기관이 자생성을 가지고 노동기본권을 지키면서 다양성이 존재하는 사회적경제의 기초를 세울 수 있다.

돌봄노동자의 저임금 형성·귀착 원인¹⁾

- 요양·바우처 서비스를 중심으로 -

윤정향 | 한국노동사회연구소 선임연구위원

I. 문제제기

저임금노동에 관한 연구는 연구대상과 방법에 따라 상당한 수준으로 진척되어 있다. 특히 계량적 연구방법을 활용한 경우는 산업이나 직종별 저임금노동자의 노동조건과 노동력 특성연구, 저임금 전형적인 산업이나 직종 연구, 저임금 결정요인 분석, 저임금 노동자의 노동시장 이행분석 등 실태뿐만 아니라 내용면에서도 다수의 깊이 있는 연구가 있다. 질적 연구방법을 활용한 경우는 저임금 결정(귀착) 요인 연구가 다수 있다(Carrée and Tilly, 2011; 황덕순 외, 2013). 저임금노동 결정 요인 연구들은 점차적으로 개별 원인을 특정하기 보다(예를 들면, 여성, 저학력, 고령 혹은 청년, 이주노동자, 저숙련 등 노동공급적 특성에서 원인을 찾거나, 노동집약적 산업, 신생산업, 영세업체 등 노동수요 측 원인), 구조적(국가, 법·제도 등) 요인과 행위적 요인, 그리고 두 층위의 요인을 매개하는 중범위 요인(기업의 경영전략, 노사관계 제도의 효과, 노조 교섭력 등) 간의 관계와 쌍방향효과를 복합적이고 역동적으로 그려내는 경향이 있다.

서비스산업에서 저임금 노동자가 여성, 청년, 이주노동자, 고령노동자로 귀착되는 양상은 세계적인 경향이다. 공통된 원인으로 낮은 인적자본, 노동시장 경험 부족, 돌봄 책임으로 인한 높은 노동이동 비용, 성별과 연령 차별적인 진입 장벽이 지적된다(Mason & Salverda, 2010). 주류경제학적 접근에서 저임금노동 유발 요인으로 가장 많이 거론되는 원인은 노동자들의 숙련부족이라는 공급 요인이다. 이 외에도 제도주의 접근에서 공급 측 요인으로 노동자들의 약한 교섭력(bargaining power)을 들고 있다(Gautié et al., 2010).

이와 달리 Carrée and Tilly(2011)는 저임금노동이 노동시장제도(훈련, 근로기준)에는 덜 영향을 받고, 오히려 가구 내 성역할과 책임, 복지국가 제도, 관습들에 더 영향을 받는다고 주장했다. 이는 저임금노동이 공식 제도의 관리 사각지대에서 형성되거나 비공식영역에 묻혀 시장제도의 경계 즈음에 존재하기 때문일 수 있다. 이처럼 사회규범이 노동조건에 끼친 영향과

1) 이 연구는 2016년 한국노동연구원의 [저임금 발생기제에 대한 업종별 실태조사 연구(미발간) 중 '요양·돌봄서비스의 저임금 실태와 발생·귀착 원인'으로 작성된 것이며, 저출산고령사회위원회에서 발표(2021. 4. 30)한 원고를 일부 수정·보완한 글입니다.

관련하여, 여성 전형적 일자리의 노동가치가 상대적으로 저평가되는 구조적 불평등을 밝힌 연구는 은수미(2006), 신경아(2008) 등이 있다.

선행연구들 중에서 사회서비스를 대상으로 저임금 형성 및 귀착 원인을 연구한 사례는 드물다. 물론 돌봄서비스, 요양보호 서비스 등 뜨거운 관심을 받았던 돌봄노동자들의 처우개선을 다룬 연구에서 저임금 실태와 원인이 부분적으로 분석·제시되기는 했다. 그렇지만 기존 연구들은 대체로 원인을 병렬적으로 설명하여 돌봄노동 분야에서 저임금 형성의 구조적·행위적 인과관계 구조를 밝힌 연구는 드물다.

형성·귀착 원인은 특정 노동이 저임금으로 형성되는 데 작용하는 인과적 장치에 주목하려는 것이다. ‘형성’이 일회적, 사건적 의미를 담고 있기는 하지만, 이 연구에서 다루려는 노인돌봄의 저임금 원인은 일시성을 넘어 ‘지속성’을 갖는 이유를 설명하려는 것이므로 귀착의 인과관계 구조 여부도 파악해보고자 한다.

돌봄서비스업 중에서도 요양·수발 업무의 서비스일자리는 ‘덧’으로서의 저임금 속성이 강하다. 그럼에도 불구하고 이 연구가 필요한 이유는 두 가지이다. 첫째, ‘덧’의 속성을 최소화하기 위함이다. ‘한 번 빠지면 벗어나기 힘든’ 일자리가 아니라 상황에 따라서는 더 나은 조건으로 성장·발전·변화할 수 있도록 기회와 희망이 열려있는 일자리가 되도록 하기 위한 것이다. 즉 ‘덧’의 속성을 약화시키기 위해 강한 귀착성 요인들을 살펴 완화, 유연화, 제거 등 여러 방법들을 찾기 위함이다. 둘째, ‘저임금 일자리’의 ‘덧’으로서의 속성이 사회문제인 이유는 돌봄노동자의 생존과 생활을 위협하고 자존감을 저해하기 때문이다. 이를 개선하기 위해 전반적으로 임금 수준을 상향시킬 필요가 있다. 두 목적은 단순히 저임금 수준을 높이는 정책만으로 달성될 수 없으며, 경제사회적 조건, 관련 제도, 노동시장 특성, 그리고 주체들 간의 전략의 관계 구조를 살펴야 가능하다.

이 글은 노인돌봄서비스의 저임금 형성 원인을 분석하기 위해 문헌연구와 사례조사를 주요 방법으로 사용했다. 이 분야는 돌봄서비스 중에서도 공식적으로 노동시장에 모습을 드러낸 지 15년 정도 지났으며, 대규모의 노동력이 존재하고 있고, 저임금 귀착이 강해지는 경향이 있기 때문이다. 구체적으로 주요 연구대상은 장기요양보험서비스와 바우처서비스를 제공하던 돌봄노동자이다. 총 15명의 면접참여자는 요양·돌봄 서비스 제공기관, 돌봄노동자(요양보호사, 바우처서비스 제공자 등), 관리자, 전문가로 이루어졌다. 면접은 2016년에 이루어졌으며 면접참여자의 특성은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 면접참여자의 특성

참여자	지위	기관운영형태	기관구분	주요 사업	돌봄노동자수 (서비스제공자)
면접1	기관대표	주식회사(프랜차이즈)	A	산모신생아관리	40-50명
면접2	기관대표	주식회사	B	장애인활동지원	100명 이상
면접3	기관실무자	협동조합	C	4대 바우처, 재가장기요양	100명 이상

참여자	지위	기관운영형태	기관 구분	주요 사업	돌봄노동자수 (서비스제공자)
면접4	기관대표	협동조합			
면접5	기관실무자	주식회사(사회적기업)	D	산모신생아관리, 시설요양, 주간보호센터, 병원간병, 일반가사	15명(산모바우처)
면접6	기관대표	주식회사(사회적기업)	E	장애인활동지원, 노인돌봄, 가사간병, 일반가사, 재가장기요양	150명 이상
면접7	노동조합 활동가	-		-	-
면접8	기관실무자	주식회사(사회적기업)	F	노인돌봄, 장애인활동지원, 가사간병, 재가장기요양	
면접9	돌봄노동자 FGI (3인)	비영리기관	-	장애인활동지원, 산후관리사, 노인돌봄, 가사간병	-
면접10	돌봄노동자FGI (3인)	영리기관	-	가사간병, 산모신생아관리, 노인돌봄	-
면접11	전문가	-	-	-	-

이 글은 다음과 같은 내용으로 서술된다. I 장의 문제제기에 이어, II 장은 이론적 검토를 다룬다. 요양·돌봄 서비스의 저임금 실태와 원인에 관한 기존의 국내·외 연구를 검토한다. III 장은 저임금노동 발생·귀착 원인에 관한 분석을 한다. IV 장은 결론 및 정책적 제언을 서술한다.

II. 이론적 검토

1. 임금결정에 관한 이론적 검토

임금은 어떻게 결정되는가? 교과서적으로 임금결정 이론은 크게 신고전학파, 맑스주의, 제도주의 학파로 대별할 수 있다(Tilly & Tilly, 1998). 여기에서는 신고전학파와 제도주의 학파를 검토한다. 신고전학파의 대표적인 임금결정 이론에는 인적자본론(human capital theory), 효율임금이론(efficiency wage theory)이 있다.

인적자본론에 따르면 임금은 개인의 숙련과 능력의 크기 즉 인적자본량에 따라 결정된다. 인적자본이 크면(혹은 많다면) 임금은 높고 인적자본이 작으면 임금은 낮다. 인적자본론에서 설명하는 인적자본은 사회적·객관적으로 인증된 것으로, 학력, 교육년수, 자격 등으로 판가름한다. 인적자본론을 수용하면 돌봄노동자가 저임금을 받는 이유는 인적자본(개인의 숙련과 능력)이 작기 때문이다. 즉 저학력에 숙련이나 능력이 부족한 노동인력이므로 저임금 보상이 합리적이라는 의미가 된다. 그런데 돌봄노동자 중에는 4년제를 졸업한 노동자도 있고, 요양보호사 자격 외에도 간호사, 사회복지사 등 현재 하고 있는 돌봄노동에 직·간접적인 유관 자격을 보유한 사람들도 적지 않다. 객관적으로 확인되는 관련 자격을 가지고 있더라도 현재 노인돌봄 노동의 대가에 영향을 주지 못하는 것이 현실이다. 이는 인적자본론이 1차 노동시장의 상층부(upper tier worker)는 매우 잘 설명하지만, 2차 노동시장에 대한 설명력은 부족하다

(Osterman, 1975)는 지적을 재확인시켜준다.

효율임금이론의 핵심은 기업이 숙련인력을 확보하기 위해 시장임금보다 높은 임금을 보장한다는 설명에 있다. Tilly & Tilly(2006)에 따르면 공급부족 상태에서는 노동자들이, 공급과잉 상태에서는 노동력 구매자들이 누리는 권력으로 작용할 수 있다. 이 이론은 신고전학파의 사용자권력 개념을 확장하고 있지만, 여전히 권력의 복합적이고 갈등적인 특성을 간과한다(Tilly & Tilly, 2006: 324). 이 논리를 돌봄노동으로 끌어오면, 동일 업무에 종사하는 돌봄노동자 간에 임금격차가 발생하는 이유는 숙련인력을 보유하려는 기업의 선택에 영향을 받기 때문인 것이다. 돌봄노동 선행연구에 따르면 돌봄노동자의 노동이동은 매우 빈번하다. 이는 기업의 선택이 미치는 영향력이 거의 없으며, 노동자 역시 특정 기업에 머물고자 하는 낮은 소속의식을 동시에 드러낸다. 설령 돌봄 업체 간에 임금의 차이가 있다고 하더라도 그 차이는 미미하다. 그래서 돌봄노동자의 임금결정 특히 노동자 간의 임금격차를 초래하는 원인으로 고용주의 숙련인력 보유를 위한 선택은 이 업종 전반에서 설명력이 떨어진다. 노인돌봄 서비스가 주변부, 2차 노동시장 특성을 지니고 있기 때문이다.

제도주의 학파는 관점에 따라 상당한 차이가 있지만, 제도는 사회행동에 의미와 안정성을 부여하는 인지적, 규범적, 규제적 구조와 활동들로 구성된다. 또한 제도는 문화, 구조, 일상에 의해 변화된다. 그래서 제도는 상징체계를 포함하는 다면시스템(multifaceted system)으로써 사회행동을 형성·규제하는 과정이다(Scott, 1995). 맥락을 중시하는 제도주의는 임금 역시도 제도, 관행, 문화, 규범 등의 영향 하에서 임금이 결정된다고 본다(Tilly & Tilly, 2006).

구체적으로 Tilly & Tilly(1998)는 노동시장에서 노동자들에 대한 보상은 9가지의 요인들에 의해 다양한 수준으로 결정된다고 주장한다(Tilly & Tilly, 이병훈 역, 2006: 316). ① 소속 기업의 시장 지배력, ② 기업의 노동자 일인당 투자비용 규모, ③ 기업 자본에 대한 노동자들의 자율적인 통제권 행사 수준, ④ 기업의 총량적 성과에 대한 노동자 생산성의 기여정도, ⑤ 노동자 기여의 대체 가능성, ⑥ 특혜신분집단에 대한 노동자의 소속 여부, ⑦ ①부터 ⑥까지의 변인들에서 높은 점수를 받고 있는 중요한 인물에 대한 노동자의 네트워크 근접성 ⑧ 기업, 산업, 직업 안에서 보상체계를 규율하는 제도적 특성, ⑨ ①~⑧ 변인의 초기 조건이 지니는 관성적 효과가 그것이다.

Tilly & Tilly(1998)는 이 요인들의 조합에 따라 저임금 노동자들은 불리한 인구집단으로서, 경쟁에 노출되어 있으면서 자본집약도가 낮은 기업에 소속되어 있으며 손쉽게 대체가능하고, 기업의 자본설비에의 접근성이 별로 없으며, 조직 내부의 실력자로부터 먼 거리에 있고, 어떠한 제도적 보호도 받지 못하면서 이상의 불리한 여건이 오랫동안 지속되어 왔으므로 당연히 가장 낮은 보상을 받는다고 주장했다. 즉 9가지 보상기준의 부정적인 평가의 교집합이 저임금 노동의 결정요인이 된다.

이병훈(2010)은 임금결정 메커니즘을 유형적 특성을 담아 다섯 가지로 제시하였다. 첫째, 연공급의 대기업 노동시장의 경우, 노사협약 틀이라는 이미 존재하는 임금결정 메커니즘에 따

라 경로의존의 제도화된 관성을 지닌다. 둘째, 노동시장 세부 부문별, 산업위계별, 소득계층별로 이질적인 방식의 임금결정 메커니즘이 구조화되어 있다. 우선, 공공부문은 정치논리, 정부 정책기조, 공기업은 제한적인 수익논리의 경영방식이 적용된다. 민간부문은 자동차산업의 원하청 도급관계에서는 하도급 위계구조에 따라 상이한 임금결정 방식이 작용한다. 셋째, 2차 노동시장에서는 사회적 연결망이 임금결정 과정에서 중요하게 작동한다. 넷째, 노동시장 주체들의 사회문화적 규범이나 통념이 임금결정에 중요한 영향요인이기도 하다. 돌봄노동의 경우, 성 역할과 가사노동에 대한 사회적 인식, 감정적 보상심리 등에 의해 저임금이 정당화된다. 다섯째, 노조는 임금결정에서 전체 노동자집단을 대표하기 보다 일부 조직노동자들의 이익을 보호하는 독점기구로 기능한다.

2. 노인돌봄 노동자의 저임금 관련 국내 연구 검토

장기요양보험이 도입되기 전의 연구인 장혜경 등(2007)에 따르면 돌봄노동자의 급여는 대체로 시급 5,000원이었고, 근무시간은 서비스이용자의 이용시간에 맞추어져 일관되지 않았으나 전일제 방식은 아니었다. 실태조사 시점인 2007년 최저임금 시급은 3,480원으로 돌봄노동자들은 최저임금보다 약 1,500원 정도 시급이 높았다.

한국고용정보원이 발표하는 직업지도(Job Map)를 활용하여, 간병, 가사, 보육노동자의 월평균 임금을 2007년의 전산업 월평균 수입 175만원과 비교한 결과를 보면, 간병인은 86만원, 가사도우미는 61만원, 보육교사 및 보육사는 90만원 정도이다. 전 산업과 비교했을 때 간병인과 가사도우미의 수입은 50%가 안 되며, 보육교사 및 보육사는 51.3%로 저임금일자리 속성을 확인할 수 있다(정향진 외, 2007; 민현주 외, 2007).

장기요양보험 도입 직후의 연구 중에서, 오은진·노대명(2009)은 요양보호사, 간병인, 아이돌보미를 대상으로 실태조사를 하였다. 조사 당시 요양보호사의 평균 시급은 재가요양센터 6,500원, 시설은 5,400원, 간병인 3,200원으로 조사되었다. 시설은 상용직으로 매월 110~120만원을 받지만, 평균 10시간 정도의 장시간이며, 일용직은 시급은 높지만 일자리가 지속적이지 않다. 아이돌보미는 시급이 평균 7,000원이나 근무시간이 20.3시간이어서 월 환산 급여는 56만원이 안 된다. 이 연구에서는 사회서비스의 저임금·저숙련 일자리의 고착화 원인을 비공식성, 노동력의 낮은 숙련에 있다고 보았다.

민현주(2009)는 가사, 간병, 재가보육서비스 여성을 대상으로 비공식부문 돌봄노동자의 노동실태를 파악하였다. 가사 805명, 간병 1,214명, 재가보육 966명 등 많은 돌봄인력을 조사하였는데, 월평균소득은 가사 794,000원, 간병 1,284,000원, 재가보육 699,000원으로 간병노동자가 가장 높는데, 주당 총 근로시간은 가사 30.4시간, 간병 107.2시간, 재가보육 47.1시간으로 근로시간도 가장 길다. 이 연구는 비공식 돌봄노동자의 근로조건이 열악한 이유로 근로기준법과 사회보험법 등 관련법의 혜택을 받지 못하는 것에서 찾았다(민현주, 2009; 박선

영, 2009).

이후 2008년 노인장기요양보험이 도입되고 사회적일자리 및 사회서비스 일자리 사업이 활발히 추진되던 시점에서는 ‘노동권과 사회보장권의 사각지대’에 있던 돌봄노동자인 병원간병, 재가보육, 가사, 재가간병 등에 대해 근로실태에 맞게 구체적인 보호방안을 마련할 것을 요구하는 경향이 있었다(임윤옥, 2009; 박선영, 2009).

박선영(2009)은 돌봄종사자의 열악한 노동조건은 저임금·비정규 사회서비스 일자리 양산에서 비롯하며, 정부가 사회서비스 확대 및 제도화 과정에서 이 분야의 종사자에 대한 노동권 보장, 인력양성, 교육·훈련, 배치 등에서 치밀하고 구체화된 고용정책을 제시하지 못했기 때문이라고 지적하고 있다.

윤자영 외(2011)는 돌봄직종 내에서의 임금격차로 인한 일자리 위계 심화를 진단하였다. 또한 시간당 임금 수준이 최저임금 대비 지속적으로 하락하고 있으며, 저학력, 기타서비스업, 비전문가집단, 민간부문 종사자일수록 최저임금 이하 근로자 비중이 컸다고 분석하였다. 황덕순(2013)은 사회복지서비스업의 저임금근로가 발생하는 산업적 특성을 분석하였다. 사회복지서비스업의 저임금은 정부의 임금기준과 비영리기관의 낮은 재정기반에서 비롯한다. 그 이유는 사회복지서비스업은 중앙정부와 지방정부의 법·제도에 따라 근로조건이 결정되며, 종사자 인건비 중 정부보조 비율이 92.4%(변용찬 외, 2010)에 이를 만큼 의존적이며, 종사자들의 임금지급 기준도 통제되기 때문이다(황덕순, 2013: 128).

서울시 요양보호사의 처우개선을 연구한 남우근(2013)에 따르면, 지자체위탁시설(7,261원)과 비영리법인(7,274원), 개인사업자(6,703원), 영리법인(6,635원)으로 시급 차이가 나타났다. 이 연구에 따르면 임금이 낮은 이유는 낮은 시급에 있으며, 시급이 낮은 이유는 정부가 서비스수가를 낮게 책정한 데서 보고 있다(남우근, 2013).

이철선(2014)에 따르면, 4대 사회서비스 바우처사업에 참여하는 돌봄근로자의 임금은 1인당 약 75~80만원 수준이다. 그는 돌봄노동자의 열악한 처우의 원인을 서비스 전달현장에서 벌어지는 인과적 상황으로 분석하였다. 첫째, 서비스수가 동결이 임금동결로 이어져서이다. 둘째, 이용자의 계약중단이나 제공인력 교체로 근로자들의 소득이 상실된다. 셋째, 정부 사업지침에 법정근로수당 지급 지침이 없다. 넷째, 기관과 근로자가 결탁하여 4대 보험 비용을 회피한다. 다섯째, 다수기관의 소속으로 근로자 관리가 어렵다.

장기요양보험, 바우처 등 요양·돌봄의 제도화 이전에는 돌봄서비스의 저임금이 비공식부문, 주변부 노동시장에서 비롯한다는 논의가 지배적이다. 그런데 제도화 이후에는 저임금 원인을 서비스수가 등 정부 정책, 산업구조적 특성, 서비스 전달체계에서의 관리 편법 등으로 설명되고 있다.

3. 노인돌봄 노동자의 저임금 형성·귀착에 관한 가정

장기요양보험 방식이든 바우처 방식이든, 돌봄서비스를 제공하는 노동자들의 근로조건이 열악하다고 평가되는 주요 이유에는 저임금이 있다. 저임금의 일반적론적 이유인 노동시장의 취약집단으로서의 비공식성, 주변성 때문일 수도 있고, 돌봄영역에 종사하는 관계자들처럼 일반론적인 이유가 아니라 현장의 이해관계가 보다 직접적일 수도 있다. 이를 토대로 두 가지 가설을 만들어 노인돌봄 노동자의 저임금 형성과 귀착의 원인을 살펴보았다.

가설 1. 노인돌봄 노동자의 저임금 형성 원인은 저수가 서비스 정책 때문이다.

노인돌봄 서비스의 저임금 원인을 정부의 저수가 정책에서 찾는 가정이다. ‘정부정책 기인론’으로 명명할 수 있다. 돌봄서비스의 규모, 돌봄서비스 인력, 그리고 투입되는 자원을 고려했을 때 돌봄서비스의 대부분은 정부재정을 기반으로 하는 예산사업이다. 정부가 공적 재원을 만들어 공적인 목적으로 지출하는 돌봄정책이 돌봄산업의 골간과 방향을 지탱하고 있다는 점에서, 돌봄서비스의 저임금 원인을 정부의 정책 행위에서 비롯한다는 가정은 타당성 있다. 노동수요자로서 뿐만 아니라 노동시장 규제자(Tilly & Tilly, 1998: 35)로서 정부 역할을 규정할 것이기 때문이다.

그렇다면 정부는 어떤 배경과 근거로 서비스수가를 산정하였을까? 상식적으로 유추해보면 서비스수가의 초기 설계 단계에서 돌봄노동자의 임금은 1차적으로 당시의 돌봄서비스 시장가격이 참고 되었을 것이다. 서비스수가는 표준수가모형 설계단계에서 전문가의 판단과 정치적인 변수를 고려하여 정책적으로 결정된 산물이다. 매우 복잡한 가정과 논리적 근거를 토대로 만들어졌다고 보면, 저임금 원인을 저수가정책에서 찾는 접근은 오히려 저수가 체계를 만들었던 제반 이해관계와 작동 논리에 합리적인 타당성을 부여해주면서 저임금 결정이 정당화될 수 있다.

이런 입장에서 저임금 원인이 저수가 자체의 탓이기에 앞서 사회서비스가 도입되는 일련의 사회경제적 맥락과 정부의 정책적 행위를 저임금의 원인으로 설명가능하다. 뿐만 아니라 저수가로 인해 저임금이 결정된 것이 아니라, 정부의 시장지향적 사회서비스 정책방향 하에 저임금이 결정되었다고 설명할 수 있다.

가설 2. 노동자들이 낮은 학력수준, 고령층, 저숙련 노동력이므로 임금이 낮다.

이론적 배경에서 설명된 주류 경제학적 접근과 다수의 선행연구에서 저임금 결정원인 중 하나는 노동공급에 있었다. 이러한 주장은 사회서비스산업에 참여하는 노동자의 속성이 대부

분 여성이며, 40 중반 이후 중·고령층이고, 학력수준은 중졸에서 대졸까지 다양하지만 대체로 고졸이하가 많다는 논거로 뒷받침되고 있다. 이 틀 안에서 노인돌봄 서비스의 저임금 원인은 시장 경쟁력이 없는 노동자들이 진입하는 일자리 때문으로 설명된다. 즉 여성·중고령층·경력단절 여성 노동자들의 일자리로서 낮은 숙련을 요구하는 직무이므로 임금이 적은 것이다. 이른바 저임금 결정의 ‘개인 역량 기인론’이라 할 수 있다.

이 가정에 따르면 의무 보수교육을 비롯하여 자기의지로든 사업주의 기회제공이든 간에 여러 교육을 통해 전문성을 제고하면 시장임금에서 벗어날 수 있다. 그런데 실제로 돌봄 노동시장에서는 학력수준이 높거나, 상대적으로 젊은 연령층이거나, 고숙련이어도 더 높은 보상을 받는 경우는 매우 드물다. 또한 보수교육을 많이 받아도 임금이 향상된 사례는 찾을 수 없다. 즉 노인돌봄 일자리는 공급자의 속성에 관계없이 일자리 그 자체로서 인기 없고 경쟁력 없는 자리이다. 이는 노동수요에 해당하는 기업과 시장 특성이 저임금의 주요 원인이 될 수 있다는 의미이다. 다른 한편으로 노인돌봄 같은 돌봄노동은 ‘누구나 할 수 있지만 더럽고, 힘들고, 위험해서 하지 않는 일’이 아니다. ‘돌봄 노동’에 대해서는 개인 역량을 측정할 수 있는 지표나 측정도구도 NCS 이전에는 없었다. 게다가 NCS는 숙련역량 평가도구로 실효성이 높지 않다. 돌봄노동자의 인구학적·노동시장적 각 속성은 저임금의 원인을 보여주기는 하지만 그것은 단편적이고 부분적이다. 본 연구는 일자리의 내재적 특성(Intrinsic Job Quality)(Tilly & Tilly, 1998)이 노동수요의 급성장과 부블노동 영역과 밀접하게 연결되어 있다는 것에 주목한다.

III. 돌봄노동자의 저임금 형성과 귀착 원인 분석

III장은 노인돌봄 노동자의 저임금 형성·귀착원인을 가설1에 따른 정부 정책 기인론, 가설2에 따른 개인 역량 기인론, 그리고 선행연구에서 언급되지 않은 저임금 결정의 또 다른 원인으로 서비스제공기관의 경영전략(생존 전략) 등을 분석한다.

1. 정부의 로로드(low road) 전략과 정책 기인론

정부 정책 기인론은 정부 혹은 국가의 전략적 행위에 의해 저임금이 형성·결정된다는 것을 설명하기 위한 가설이다. 결론부터 밝히면 정부 정책 기인론은 두 가지로 나누어볼 수 있다.

첫째, 정부의 전략적 행위는 Appelbaum 등(2010)의 주장처럼 과학기술 변화, 점증하는 세계화, 경쟁격화의 영향이 개별 국가의 제도 구조를 통해 여과되도록 한다. 따라서 국제적인 환경 변화에 대한 정부 대응이 국내 산업구조에 주도적이든 보조적이든 영향을 끼친다. 산업구조 및 노동시장 유연화에 대한 한국정부의 대응 중 하나는 사회서비스 산업의 확대·보급이었고, 이를 위해 서비스제공 인력의 로로드(low road) 전략을 취했다.

또한 정부는 저임금일자리를 관리·유지하는 노동시장 유연화 기조를 고수했는데 이것은 로로드 전략의 연장선에서 이루어진 전략으로 볼 수 있다. 즉 초기의 저임금 일자리가 로로드 정책으로 심화되었다는 의미이다. 정부는 주변부·비공식 속성이 지배적인 돌봄 노동시장을 공식 영역의 좋은 일자리로 격상·확장하지 않았기에 공식 일자리로서의 저임금 귀착성도 구조화하고 있다.

둘째, 노인돌봄서비스의 저임금은 제도 발전 단계에서 중앙정부와 지방정부, 중앙정부 부처 상호간의 이해관계로 인해 저임금 결정경로가 한층 강화되고 있다. 예를 들면, 복지부와 노동부의 노동기본권을 둘러싼 책임회피, 지방정부의 재정자립성 부족에 따른 서비스 이용자 제한으로 돌봄노동자 임금 삭감 등이 그것이다.

가. 경제사회적 구조 변화와 정부의 대응 : 사회서비스산업 고용구조의 로로드 전략

1997년 외환위기 직후 실업극복대책으로 대규모의 사회적일자리 사업이 도입·확대되었다. 이후 노동시장에는 정부와 기업의 유연화 전략으로 상시적인 구조조정이 진행되었고 여러 형태의 비정규직이 등장하였다. 노동시장의 불안정성은 실업률 증가와 고용률 정체, 비정규직 증가 가속화로 이어졌으며, 노동양극화, 소득 불평등의 심화로 전반적으로 노동시장의 하향평준화를 초래했다(전병유, 2005; 이병훈, 2015).

정부는 저성장 고실업 '사회'를 대비하고 일자리 부족을 해결하는데 초점을 맞추면서 기존의 임시적인 일자리창출 정책을 사회서비스 산업 육성정책으로 재편하였다. 지속가능한 미래 사회를 위한 일종의 신산업 육성전략이었다. 대체로 신생 산업은 산업기반이 불안정적이어서 노동력 수급이 불안정하지만 대신 성장잠재력을 가지고 있다. 특히 사회서비스산업은 노동집약적 산업이다. 고용주 입장에서는 초기 투자비용이 적은 사업이며, 수익을 보장하는 요소가 인건비 절감에 좌우된다는 특징이 있다. 산업 형성 초기의 저임금 현상은 더 심각할 수 있다.

돌봄서비스는 사회서비스 산업의 대표 업종이며 노동집약적 산업이다. 정부 정책에 따라 돌봄서비스는 신생 산업으로 취급되었지만, 자본주의 사회의 생산관계를 지탱하는 재생산영역으로써, 부분노동으로 취급되어 노동의 가치가 저평가되어 왔을 뿐 가장 오래되고 포괄적인 경제활동이라는 특징이 있다. 노동력을 상품화 하는 과정에서 낮은 시장가치를 매겨 임금노동화 하였다. 이는 요양·돌봄 서비스의 저임금 형성의 근본 배경이라 할 수 있다.

사회서비스 일자리 창출 및 산업육성 정책은 정권이 바뀌어도 국가의 핵심적인 노동·복지 과제였으며 각 정부는 많은 재원을 투입해왔다. 그렇지만 일자리수를 늘리는데 집중하여 일자리 창출은 적극적이었으나 일자리 질에는 그만큼의 자원을 투입하지 않았다. 단체협약의 효력 확장제도가 작동하지 않는 사회에서 최저임금제와 근로기준법의 안전망조차 확실하게 보장하지 않았다. 이와 관련하여 Bosh(2010)는 6개국(미국, 독일, 덴마크, 프랑스, 네덜란드, 영국)의 비교연구에서 단체교섭과 복지국가의 역할이 저임금 귀착과 기업전략에 영향을 준다고 설명했다(Bosh, 2010).

산업구조 조정에서의 하이로드 전략(high road strategy)과 로로드 전략(low road strategy)을 비교한 Aiginger(2014)에 따르면, 로로드 전략은 저비용(임금, 연료, 세금)을 통해 경쟁우위를 확보하며, 보조금 지원 정책과 이중노동시장 정책을 성장 동력으로 삼는다. 반면 하이로드 전략은 비용보다 생산성, 품질, 기술경쟁을 중시하며, 기술혁신과 교육을 성장 동력으로 삼고 있다. 이에 비춰보면 정부는 신산업으로서의 사회서비스산업 육성·확장을 로로드 전략으로 추진해온 것이 분명하며, 돌봄노동자의 임금은 처음부터 저임금 범주에서 결정될 운명에 처해져 있었다. 자연스럽게 사회서비스 산업에서 양질의 좋은 일자리를 육성한다는 정부의 정책목적은 실질적 기초가 아닌 ‘레토릭(rhetoric) 정책 기초’가 된다.

〈표 2〉 하이로드 전략과 로로드 전략 비교

기준	로로드 전략(low road strategy)	하이로드 전략(high road strategy)
경쟁우위	저비용(임금, 연료, 세금), 비용(가격)경쟁적 우위	- 비용경쟁의 세련된 버전 : 비용보다 생산성 우위 - 품질, 고급생산물, 기술이 경쟁우위
성장동력	보조금지원, 이중노동시장, 국내 외국인직접투자	혁신, 교육, 보편성
열망	작은 임금분절, 낮은 환경세, 유연한(low) 표준들	사회권력 강화, 우수한 환경, 신뢰
(전략)수단	수입세, 보호주의, 통화 평가절하	
목표	추종전략(catching up), 1인당 GDP 상승	대개 GDP 목표를 초과

*출처 : Aiginger, K. 2014.

면접참여자 11은 사회보장 체계를 전반적으로 바꾸지 않는 한, 새로운 제도 도입에서의 “경로의존적 결정”은 불가피한 것이라고 설명한다. 제도가 놓여 있는 구조적 제약 때문에 제도의 선택경로와 변화가 제한될 수밖에 없었다는 의미이다. 여기에는 보험방식의 제도 도입뿐만 아니라 돌봄노동자의 저임금 원인도 함께 포함되어 있다. 즉 장기요양제도를 ‘보험’방식으로 도입한 선택과, 사회복지 업종의 저임금 구조와 돌봄노동의 저평가 관행에 따른 저임금 결정이 모두 ‘경로의존성’이 있다는 의미이다. 그는 “(제도도입-연구자주) 당시에 이미 사회복지사가 워낙 저임금이었고 보육노동자들도 저임금이고, 저임금 상태가 있었던 것들이 굉장히 많이 있었다”고 회고했다. 이 면접참여자처럼 정부가 구조적으로 제한된 조건에서 어쩔 수 없는 선택의 결과로서 로로드 전략과 저임금 결정을 내린 것으로 해석할 수도 있다.

반면 팔리어와 텔렌 등(2012)은 세계화나 과학기술 발달 등 구조변화를 추동하는 외래요인이, 정치적 과정에서 노동시장 규제 및 사회적 보호 규제의 형성정치에 따라 노동시장 내부자를 더욱 옹호하는 이중화 현상으로 발현되는 것을 ‘정치적 과정에 의한 이중화(Dualization as a Political Process)’라고 규정하였다(Emmenegger et. al., 2012; Palier & Thelen, 2010). 본 연구도 이러한 의미에서 돌봄서비스의 저임금을 이해하려고 한다. 정부는 더 큰 구조에 속박된 제한적 행위주체로 인정하기 보다는 적극적인 전략 주체로서 로로드 전략을 추진했다고 볼 필요가 있다. 정부가 로로드 전략 하에서 서비스 인큐베이터로서 공적 투자에 집중

하면서 정부부담을 줄여나가는 퇴로 전략을 취하고자 했던 것으로 평가하려는 것이다.

실제로 면접참여자 11의 구술은 정부가 예산이 있으면서도 서비스 인력 개선을 위한 재원 투입은 하지 않으며, 노동시장 및 산업규제 유연화에 집중하고 있다고 지적함으로써 적극적 전략의 일면을 설명하고 있다. 뿐만 아니라 면접참여자 4의 구술에 따르면 장기요양보험 시급은 도입 초기에는 최저임금보다 1천 원 정도로 높게 책정되었으나 점차 낮아져 지금은 최저임금에 맞춰지는 것으로 평가 절하되었다.

기재부가 돈을 내놓으라고 하는 거는 끝이 없는 논쟁일 뿐이에요. 그런데 기재부가 조세를 건드릴 생각이 없기 때문에. 그리고 또 현 정부와 이명박 정부가 기본적으로 신자유주의자기 때문에 신자유주의자들의 기본적인 두 가지 정책은 하나는 조세감면이고 하나는 규제 철폐거든요. 그런데 조세감면을 이명박 정부가 했죠. 규제철폐도 했고. 현 정부는 조세감면을, 조세인하를, 감세를 더 이상 할 수가 없었죠. 왜냐하면 복지재정도 적자가 나고 국가재정이 적자가 나왔었기 때문에 감세는 더 이상 할 수가 없었고, 규제철폐는 하자고 별의별 소리를 다 했는데 계속 막고 있었지. 예를 들어서 서비스발전기본법, 의료영리화 그런 게 다 규제철폐에 해당되는 거거든요. ... 그러니까 증세를 하지 않으면 이제 이런 얘기(돌봄노동자 저임금 개선_역자주)를 할 수가 없잖아요. 지금 국가부채도 증가중이고 가계 부채도 증가하는데 ... 그 상황에서 그냥 막연하게 기재부 보고 돈 내놓아라 하는 거는 풀리지 않는 요구를 하는 거기 때문에 대안운동을 하는 입장에서는 그런 조세문제를 건드리지 않고는... 풀릴 전망이 없어요.(면접11)

초창기에 임금이 훨씬 높았어요. 다른 거는 노인돌봄과 가사간병은 최저임금에 항상 맞춰었구요. 장기요양은 최저임금보다 훨씬 높았었어요. 그러니까 처음에 여기 시급이 5천원일 때 장기요양은 6천원이었거든요. 2008년도에 처음에 시작할 때 6천원이었어요. 천원 차이였어요. 그런데 지금은 최저임금 맞춰서 가고 있죠.(면접4)

이처럼 정치적 과정으로서의 로로드 전략에 따라, 돌봄서비스는 서비스상품의 이중화(장기요양보험과 바우처)와 차별화 양상을 보였고, 돌봄노동자는 노동시장 정책의 지배적 흐름인 비정규직 활용을 통한 비용절감 전략이 적용되었다. 결과적으로 노동시장 내부자와 외부자 간의 차별패러다임처럼 노인돌봄 서비스의 저임금은 상호 부합하는 정책들의 정책묶음(policy package)의 집행 결과로 형성되었다고 평가할 수 있다.

나. 제도 도입·초기 집행 단계에서 돌봄 노동시장 정비는 주변적 의제

노인돌봄 서비스가 공식적인 사회서비스로서 외양을 갖춘 시점과 기간은 2008년 장기요양보험 도입을 기점으로 하면 13년이 경과하였고, 복권기금사업의 가사간병방문서비스 실시를 기점으로 보면 17년이 지났다. 노인복지사업에서 제공하던 가정봉사원 파견서비스를 출발로 하면 1990년대 초반까지 거슬러 올라간다. 이 글은 2000년대 중반 일자리 창출 정책으로 고려되었던 시점 이후의 사업을 중심으로 접근하려고 한다. 일자리 창출이 고용정책이라는 국정 과제로 접근되었을 때에는 적어도 외환위기와 달리 ‘노동권’과 ‘노동시장’에 대한 인식과 평가를 동반했을 것이라고 보기 때문이다.

〈표 3〉 장기요양보험 도입 전, 정부사업의 돌봄노동자 근무조건

구분	노인, 장애인			노인			장애인	
	유급가정봉사원(가정봉사원 파견시설)	유급봉사자(재가복지봉사센터)	가사간병도우미	노노케어	노인돌봄미바우처	독거노인 생활지도사	장애인 활동보조인	장애아가족아동양육지원(도우미)
운영주체	보건복지부	보건복지부	보건복지부 근로연계지원팀	보건복지부 노인지원팀	보건복지부 사회서비스기획팀	보건복지부 노인지원팀	보건복지부 재활지원팀	여성가족부(기획예산처 사회서비스 일자리 해당)
수행기관			민간위탁, 지자체직접시행		가정봉사원 파견시설, 자활후견기관 등 지정기관	노인복지 서비스 기관 중 선정	비영리기관, 민간기관 복수 지정	광역지자체 단위에서 민간위탁
근로시간				1일 3-4시간 주3일 근무 원칙		1일6시간 주 5일근무	1회 방문시 2시간 기본. 1시간 이상은 시간단위로 산출	서비스 시간에 따라 지급
급여	시급 5,000원	시급 5,000원+알파	월75만원, 1일 26,000원 4대보험포함	월20만원 돌봄서비스:월 30만원가능	시급 5,000원 월50-60만원	월50만원	기관마다 상이, 보통 시급5,000원	시급 5,000원

출처 : 장혜경(2007), p.99-101.

2008년 본격적으로 실시된 바우처사업(〈표 4〉 참조)은 2004년 도입된 ‘가사·간병 방문도우미 사업’을 직접적인 모태로 한다. ‘가사·간병 방문도우미 사업’은 저소득층 중에서 노인, 장애인, 중증질환자 등에게 기초생활보장급여 수급자 중 근로능력과 자활의지가 있는 사람들이 사회복지서비스를 제공하는 것을 목적으로 했다. 〈표 4〉에 따르면 사업 초기에는 돌봄노동자에게 일당제로 임금을 지급하였고, 바우처 방식이 아니었으며, 일반 시민에게 서비스 시장이 개방되지 않았다. 노동조건은 열악했으나 노동자성을 다루는 논제로 나아가지 못했고 시장경쟁이 없었기에 ‘복지영역’ 밖으로 잘 드러나지 않았다. 2008년 이후 노인돌봄 노동시장은 장기요양보험 및 바우처사업 도입과 함께 공식화 되면서 민간 영리업체가 참여할 수 있게 되었다.

〈표 4〉 가사·간병 방문도우미 사업의 변화

내용	2004~2006	2006~2007	2008	2010~2012	2014
재원	복권기금	좌동	좌동	일반예산	일반예산
급여제도	일당제 1일:26,000원(실비 3,000원포함)	좌동	시급제 1시간:5,000원	시급제 1시간:5,300원	시급제 1시간:5,300원
급여지급방식	월급제도	좌동	좌동	좌동	좌동

내용	2004~2006	2006~2007	2008	2010~2012	2014
전담관리자 지원	사업단 참여자가 15인 이상인 경우, 사업비 범위내에서 일정기간 별도 전담관리자 활용가능(15인 초과시 1인 추가)	좌동	전담자 인건비 한시적 지원(110만원)	전담자 지원 없음. 단 수익금에서 고용가능.	좌동
근무시간	1일 8시간, 주5일 근무	1일 7시간, 주5일 근무	규정없음 (호출형)	좌동	좌동
사업선정방식	위탁	위탁	지정제	등록제(2011)	등록제
사업비	인건비 80%, 사업비 20%	좌동	수가 8,800원	수가 9,200원	수가 9,500원
참여자 자격	규정없음	규정없음	요양보호사 2급 이상	요양보호사 2급 이상	요양보호사 2급 이상
근무장소	병원, 가정	병원, 가정	가정	가정	가정
			노인돌봄, 장애인활동보조가 분리		

*자료 : 한국돌봄협동조합협의회, 2016, 내부자료.

예를 들어 <표 4>의 가사간병사업만 보면, 2008년 이후부터는 급여제도, 자격규정, 근무시간, 근무장소 등 돌봄 노동시장의 제도 환경이 이전과 완전히 다른 틀로 규제되고 있음을 확인할 수 있다. 그런데 노인돌봄 노동자의 자격을 요양보호사 2급으로 제도화한 것을 제외하고 복권기금사업 당시 보다 노동조건이 개선되었다고 보기 어려우며 악화된 측면이 있다. 급여제도가 일당제에서 시급제로, 전담인력 인건비의 기관 자부담, 호출형 일자리, 근무장소 제한, 사업비를 수가로 제도화한 것이 그렇다.

제도 도입과 초기 집행과정에서 돌봄노동자의 노동 기본권이 고려되지 못했던 근거는 이보다 앞서 서로 다른 시점에 구성된 공적노인요양보장추진기획단과 사회서비스향상기획단을 통해서도 드러난다.

공적노인요양보장추진기획단은 인구고령화와 노후의 사회적 위험에 대한 국가의 중장기대책을 마련하기 위해 꾸려진 전문가집단으로 현재의 장기요양보험의 기반을 설계했다. 2000년 3월에 ‘노인장기요양보호정책기획단’이 설치되었는데, 이 기획단이 2003년 3월 보건복지부 장관의 자문기구로 각계대표와 전문가들로 구성된 ‘공적노인요양보장추진기획단’으로 재정비되며 설치되었다. 기획단 내에 제도·총괄, 평가·판정, 수가·급여, 시설·인력 등 4개 전문위원회를 설치하였다. 기획단 제출보고서에 따르면, 공적노인요양보장체계의 재정은 사회보험을 중심으로 하는 재정방식을 추구하며, 다양한 민간주체 참여로 요양 인프라의 단기 구축을 목표로 하였다. 또한 노인 간병인력으로 여성, 노인 등 2007년에 15만명, 2011년에 20여만 명의 고용창출효과가 있다고 추계하였다. 그 외에 기획단 보고서 중 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

[공적노인요양보장체계 개발연구] 내용 중에서

- 공급-운영주체를 공공부문과 민간부문으로 다양화
 - 민간참여로 공적 장기요양보장체계의 기본의미와 개념이 손상되지 않아야 함
 - 공공부문 : ① 정부 ② 국가나 지자체가 출연한 공사, 법인 ③ 공공보건의료기관, 보건소 등 ④ 국가나 지자체가 소유한 토지에 건물을 짓고 비영리민간단체에 위탁 ⑤ 국가나 지자체가 민간의 토지에 건물 건립비용을 전부 또는 일부를 지원하고 운영을 비영리민간단체에 위탁
 - 비영리민간부문 : 사회복지법인, 의료법인, 학교법인, 기타 공익법인 포함
- 영리법인은 공적 장기요양보장제도에서 일단 인정하지 않는 방향으로 의견 수렴
- 장기적으로 영리부문(장기요양보장 서비스 참여를 인가받은 단체에 한함)의 참여를 배제하지 않는 것으로 하되, 운영-감독기능을 강화하여 서비스 질 저하 및 이윤추구가 일어나지 않도록 하는 것이 바람직함(43p)
- 보건복지부 주무부서가 “노인요양인프라는 원칙적으로 국가책임으로 확충해 나가야 하는 특성을 감안, 요양시설, 요양병원, 재가시설 모두 공공부문 70%를 목표로 시설 확충”하겠다는 계획을 밝힘
 - 계획내용 : 2011년까지 정부지원 요양병원, 요양시설 1,086개소와 정부지원 재가복지시설 6,409개소를 확충. 2011년 필요시설의 약 70%를 상회하는 시설공급(44p).

*자료 : 공적노인요양보장추진기획단, 한국보건사회연구원, 보건복지부, 2004, [공적노인요양보장체계 개발연구(요약본)], 정책보고서 2004-19-1.

공적노인요양보장추진기획단이 제출한 보고서에 따르면, 서비스 다양화를 위해 민간부문 참여를 개방하고 있지만 역할을 제한하여 실제로는 공공성을 높이도록 제안했다. 이에 국가가 책임지고 공공부문 70% 목표로 시설확충을 제시한 것이다. 초기 설계에서는 시장화가 아닌 공공성을 강조하는 방향이었다.

그런데 서비스 제공인력의 자격은 검토하면서도 노동권에 대한 검토를 찾아보기는 어렵다. 즉 노동자들의 노동시간, 급여, 고용형태 등 근로기준법을 준수하는 등 법적 노동기준이 과연 적절한지 여부는 검토되지 않았다. 면접참여자에 따르면 당시에는 “무시된” 것이다. 정부와 주요 의견집단에서는 돌봄이용자가 많은데 수요가 부족해서 서비스 공백이 생길 수 있다는 우려가 지배적이었고, 이는 돌봄교육기관과 서비스 제공 시설의 난립을 허용하게 된 배경으로 작용하게 되었다.

노동은 그 당시까지는 그러니까 사회서비스노동자들의 임금 문제나 대우 문제 이거에 대해서는 좀 간과가 됐어요. 솔직히 말해서 그 당시에는. 왜냐하면 그게 사회문제가 되는 거는 무언가는 이렇게 문제가 터져야 그거의 인식이 올라가고 문제가 되는데 ...이 부분이 그 노동조합이나 노동운동 쪽에서도 뭔가 사회적 인식이 되는 데는 사회문제화 시키는 데는 실패하고 있었던 거예요. 그러니까 그걸 이제 인식하지 못했던 상태로 있었던 거죠. 그러니까 그게 이제 무시가 된 거죠. (면접11)

돌봄노동자의 노동시장 처우에 관한 정부의 인식 부재는 당시에 ‘간병노동자 노동권 확보와 사회공공성장화를 위한 공대위’ 활동을 했던 노조간부를 통해서도 확인된다. 당시 공대위에서는 간병노동자가 특수고용, 간접고용, 그리고 법적 보호를 받지 못하는 비공식부문 노동자로서의 여러 지위에 있었고, 합법적 보호 대상으로 지위개선을 위한 노력을 했지만 그다지 성공하지 못했다. 공대위 내부에서도 노동권 확보 입장은 문제의 본질을 흐리는 논점으로 밀리면

서 갈등을 일으키기도 했다.

…요양보험이 생기면 많은 이용자들이 생길 텐데 이 서비스에서 일할 요양보호사들이 공급이 안 되면 어떻게 하나 이런 걱정은 했지만 실제로 요양보호사라는 그 일자리에 대한 구체적인 조건은 어디에서도 얘기를 제대로 한 적이 없었어요. … 저희는 2003년부터 간병사들의 이 문제점을 계속 가지고 투쟁하고 간병사들이 사실은 특고로 인정도 못 받았어요. 오히려 골프장 캐디, 화물 이런 쪽은 특고라도 인정을 받았지만 간병은 특고 안에서도 이게 특고 맞냐 이런 얘기까지 나오면서 간병은 완전히 제쳐졌기 때문에 저희가 특고 맞다. 그러면 직접 비정규직 간접고용 비정규직 아닌 사람을 특수고용이라고 하는 그러면 특고가 아니면 뭐냐? 노동자가 아니라는 얘기냐. 이렇게 논란을 벌일 만큼 간병노동자들은 완전히 노동시장밖에 제도권 밖은 물론이고 노동시장 밖의 노동자로 취급을 받았던 경험이 있기 때문에 이 요양보험이 만들어지면 요양보호사 틀림없이 이제 그런 문제들이 생길 거라고 생각을 했고. 그 공대위 활동 안에서도 그런 갈등이 많았죠. 왜 노동자, 요양보호사 얘기만 하나. 이 중요한 의견을 생각안하고 이제 그런 제기를 많이 받았죠.(면접7)

공적노인요양보장추진기획단 보다 늦게 조직되었으며 일자리 창출 목적을 가진 사회서비스 향상기획단²⁾은 참여정부에서 국민통합을 위한 국정과제로 사회적일자리 사업을 추진하였다. 2003년 하반기 추경예산으로 사회적일자리 시범사업을 최초 시행한 후에 사업 시행부처와 규모를 지속적으로 확대해나갔다. 사회서비스향상기획단은 97년 외환위기 이후 사회서비스에 대한 명확한 인식 없이 한시적 일자리 사업으로 대규모 공공근로사업의 연장선상에서 사회적일자리 사업을 전개한 것에 대한 문제의식에서, 체계적인 사회서비스 공급과 일자리 안정을 목적으로 꾸려진 범정부 TFT이다.

〈그림 2〉에 제시된 기획단의 사업계획을 보면 정부의 공적지출을 통한 적극적 개입의 필요성을 강조하면서, 전 부처의 유기적 연계 하에서 일자리 창출과 사회서비스 확대를 추구하고자 했다. 그런데 마찬가지로 돌봄노동자의 노동권과 관련된 언급은 기획 단계에서는 확인되지 않는다. 사회서비스 확충을 위한 제도정비과제(예시)에도 서비스공급인력의 노동조건 검토는 언급되지 않았다. 심지어 사회서비스 재정사업 점검·평가기준 중 하나인 ‘일자리 창출 효과’에는 고용창출효과, 고용지속성, 고용만족도 등만 제시되어 있을 뿐 노동기본권 준수·이행 노력 등에 관한 기준은 없다. 반면 사회서비스향상기획단이 서비스 공급 측면에서 강조하는 것도 공적노인요양보장추진기획단처럼 공급인력의 자격제도 정비와 직업교육·훈련이다. 즉 공급자의 노동능력과 숙련에 초점을 두고 있다.

2) 기획예산처 사회서비스향상기획단, 2006. ‘사회서비스 향상 기획단’ 업무계획.

[그림 2] 사회서비스 정책 추진체계



*자료 : 기획예산처 사회서비스향상기획단, 2006, [사회서비스 향상기획단] 업무계획, p.3.

[사회서비스향상기획단 업무계획] 내용 중에서

Ⅲ. 기획단이 추진할 업무

Ⅲ-1. '06년도 추진업무

- 사회서비스 일자리 재정사업 점검, 평가
- 신규 사업 발굴 및 사업화 검토
- 핵심 전략서비스 공급확대 방안 마련
 - 간병도우미 서비스(간호사 간병 의료기관 개설 허용, 의료수가 신설 등)
 - '방가 후 활동' 서비스 체계화
 - 공공시설(도서관, 박물관 등) 서비스 확대 등
- 사회서비스 확충을 위한 제도정비 과제 검토 착수
 - * 예시) - 사회적 기업제도 발전방안
 - 사회적 기업 지원을 위한 민간펀드 조성
 - 지방자치단체의 역할 강화 방안
 - NGO, 비영리단체 등 민간역량 활용 방안
 - 사회서비스 분야 자격관리제도 개편방안
 - 사회서비스 유효수요 창출을 위한 사회보험제도 개편
- '07년도 중점검토 대상 세부서비스 및 제도개선 과제 도출
 - 우선 추진할 전략 세부서비스(10-15개)선정
 - 제도 기반 구축을 위한 정책과제 발굴
- 사회서비스사업 정책 및 제도의 대국민 홍보 등 추진
 - 사회서비스사업 주관기관(부처, 지자체 등)에 대해 새로운 정책, 사업에 대한 공감대 형성
 - 언론, 국민이해 증진을 위한 설명회, 홍보활동 등 추진

*자료 : 기획예산처 사회서비스향상기획단, 2006, [사회서비스 향상기획단] 업무계획, pp.11-12.

응답자 : 그때 주장은 ... 이용자의 선택권이었어요. 이용자의 그러니까 서비스 질이 좋다 안 좋다 이걸 계속 평가하기가 어려운 거예요. 그러면 그것을 이용자가 선택을 하게끔 해서 이용자가 선택을 많이 한다고 질 좋은 게 아니에요. 그러면서 경쟁을 좀 이렇게 시키면 더 질이 좋아질 거라고 생각 했던 거죠. 그것으로 설득력을 가진 거야. 이 제도가 정착하기에. 그런데 그렇게 하다 보니까 제공 기관과 제공 인력만 죽어나는 거죠. 무한경쟁으로 가니까.

...

면접자 : 그러니까 어쨌든 당시의 논의는 이용자 중심의 서비스로 가야된다는 게?

응답자 : 네.

면접자 : 이 얘기를 주로 하는 게 사회복지영역에서 주로 전문가들이 얘기를 하나요?

응답자 : 사회복지영역에도 있었죠.

면접자 : 예를 들어서 노동조합 쪽에서 얘기하지는 않았을 거고.

응답자 : 네. 아예 노동조합 쪽에는 관심도 없었지. 이거에 대한. 어떻게 이게 결과가 나타날지는 관심도 없었지. 그냥 사회복지다 생각했던 거야. 노동영역에서는.

면접자 : 일자리가 만들어 지는 것임에도 불구하고.

응답자 : 네. 그냥 사회복지다. 사회복지에 의해서 제도가 왔다갔다 하는 거다 생각을 했지 노동적 관점을 가지고 이걸 어떻게 예측하지는 못했던 것 같아요. (면접4)

이로부터 돌봄노동자의 저임금 원인 중 두 번째인 정부의 전략적 행위로서의 정부 정책 기인론은 타당하다. 즉 제도 도입 단계에서 돌봄 노동시장 개선 정책, 돌봄노동자의 노동기본권 보호가 광범위하고 일관되게 배제된 결과 저임금이 형성된 것으로 해석할 수 있다. 다시 말해 요양보호사를 국가 자격제도로 만들어 공적 재원을 투입하며 수십 만 개의 대규모 일자리를 만들면서도 “노동적 관점(노동기본권 관점)”을 배제한 채 노동시장을 제도화한 것이다. 면접7에 따르면 서비스 표준수가모형을 만들 때, 당시의 비공식시장에서 거래되던 시장조건을 거의 그대로 반영한 것에서 드러난다. 돌봄서비스 임금을 ‘후하게 계산하여’ “백만 원이면 되지 백만 원이면 되는 거 아니에요?”라는 태도는 이를 적나라하게 반영한다.

... 병원에서 간병사들의 조건과 삶을 봤기 때문에 사회서비스가 생기면 그 제도 맨 아래에 있는 사람들이 이용자와 그 이용자와 맞닿아 있는 그 서비스를 제공하는 노동자라는 걸 저희는 알았기 때문에 그 문제제기를 했었고 요양보험이 만들어졌을 때 초기에 ... 위원들도 아이고 뭐 요양보호사 월급 백만 원이면 되지 백만 원이면 되는 거 아니에요? 이렇게 얘기를 위원회에서 대놓고 얘기를 해서 몇 번 싸운 적도 있었어요.

...

파출부보다 오히려 나은 거 아니냐? 파출부는 가서 일 모아 놓은 거 막 해야 되지만 요양보호사는 환자 케어만 해주면 되는데 그게 뭐 그렇게 임금을 많이 책정해야 되냐 이렇게 얘기하는 사람도 있었고. (면접7)

다. 저임금결정의 심화 : 부처 간 책임회피와 지자체 재정자율성

하나의 제도가 거대한 경로의 전환을 주도하기는 어렵더라도, 정부가 어떤 행정을 펼치느냐에 따라 서비스제공기관과 노동자의 전략은 달라질 수 있으며(Carrée and Tilly, 2011),

노동조건 개선을 위한 선순환의 출발점이 될 수도 있고 그 반대일 수도 있다. ‘로로드 전략’은 정부의 두 가지 흥미로운 행위패턴과 결합되어 저임금 귀착을 심화시켜왔다.

하나는, 복지부와 노동부의 노동기본권을 둘러싼 책임회피가 그것이다. 면접참여자들은 공무원의 잦은 인사 관행으로 ‘책임주체 부재’ 문제가 대두되어 사업의 연속성이 담보되지 않는다는 것을 지적한다. 책임회피의 보다 본질적인 사례는 당사자들이 “지침”으로 부르는 사업 별로 발간되는 ‘사업안내’이다. 복지부는 사업집행을 관리·감독하는 과정에서 책임이 있고, 노동부는 사업장의 근로기준법 준수 여부를 감독해야 한다. 면접참여자에 따르면 노동부는 복지부 담당 사업으로 미루면서 근로감독에 주의하지 않았고, 복지부는 돌봄노동자의 노동조건에 관심이 적었다. 근로기준법 준수가 각 사업안내에 보장된 것은 노동조합이나 이해단체를 통해 근로기준법 위반에 관한 고소·고발이 접수되고 서비스 공급기관이 실질적인 압박을 받으면서 부터이다.

면접3은 “노동은 근로기준법하고 복지부에서 바라보는 게 다르다”고 구술함으로써 부처 간에 협의와 조율이 있었는지를 의심스럽게 했다. 면접3은 근로기준법의 ‘적정 수준’은 아니지만, ‘지침’에 나와 있는 ‘적정수준’은 지키고 있다고 했다. 주요 감독기관이 복지부여서 근로기준법을 위반해도 복지부 지침을 따를 수밖에 없는 것이다. 하위 법규를 지키기 위해 상위 법률을 위반하는 형국이다.

바우처는 수입구조가 늘 수는 없는 구조예요. 바우처는 나라에서 단가가 나오잖아요. 단가 몇 %를 주게 되어 있고. 그 몇 %를 적정수준을 주고 있냐만 보고 있기 때문에. 그런데 장애 같은 경우에는 적절한 인건비를 주기 위해서 저희가 마이너스가 나는 상황이고요. 그게 노동은 근로기준법하고 복지부에서 바라보는 게 다르고요. 그래서 근로기준법에 맞춰서 우리가 급여를 지급하다 보면 이 단가에 너무 못 미치는 상황들이 좀 생겨서 그렇고. 그러니까 이제 적정한 수준, 지침에서 이야기하는 적정한 수준 정도를 가져가시고 계신 중이고. 그 외에 이제 저희 처우 개선이라든지 이런 걸 좀 더 하려고 하는 중이거든요. 급여를 저희가 늘려드리긴 어려운 부분이 있고요. (면접3)

부처 간의 책임회피는 궁극적으로 서비스 제공기관의 책임으로 넘겨지면서 돌봄노동자의 저임금을 강화하고 있다. 관리자인 면접참여자에 따르면 근로기준법을 지키는 임금지급은 기관의 수익을 배제한 것이다. 사업안내에 ‘수가의 75% 이상을 돌봄노동자의 임금으로 지급’³⁾하라는 규정은 서비스단가가 높아 최저 지급선을 제시한 것과 같은 착각을 일으킨다. 지역사회 기관들은 담합과 협의가 뒤섞인 네트워크를 활성화하면서 상호 견제와 감시를 일상적으로 병행하고 있었다.

재미있는 건 수익이 난다는 게 근로임금을 지키지 않은 채로 정부 지침만을 가지고 하는 거기 때문에 수익이 난다고 판단을 하는 거죠. 장시간 계속 시키니까요. 그런데 만약에 작년부터 계속 문제가 생겼

3) 연구가 진행되던 2016년과 달리 현재 사회서비스바우처 사업은 종류도 많고 기준도 다르다. 기관 사업수입 중 인건비 75% 기준은 장애인활동지원서비스, 산모신생아바우처서비스 등에서 규정하고 있다.

잖아요. ... 근로기준법에 맞지 않는 임금이니까 이걸 시정하라고 자꾸 이야기를 하는데, 그거 때문에 계속 힘든 거거든요, 기관들이. 정부에서 조율이 안 돼서, 안 된 걸 가지고 왜 자꾸 기관들을 들들 볶는 거지. 그래서 이제 최근에는 자꾸 근로시간의 임금을 따지고 드니까 기관들이 서로 지역의 협의체나 이런 게 있으면 서로 협의를 해요.(면접8)

단가 자체의 책정이 일단은 적으니까 우리가 그렇다고 76% 이상이라고 해서 85% 썩 줄 수 있는 게 (아니잖아요.) 그렇다면 이제 중개기관을 없애야 하는 거죠. 진짜예요. 국가에서 직영하면 돼요. 그러면 단가 올릴 수 있어요. 중개기관 운영비를 6~7%밖에 안 남게 주는 거랑 마찬가지로. 그러면서 법적인 문제나 책임은 다 중개기관에 미루는 거고요. 저희도 그거 굉장한 부담이에요. 왜 우리를 불법기관으로 만들어서 이 많은 서비스를 골머리 썩어가면서 관리하게 만드느냐, 우리도 할 말이 많죠.(면접6)

공무원들은 정말 자주 바뀌어요. 거의 한 1. 5년에 한번씩 바뀌어요. 그래서 실컷 논의해서 계획 잡아 놓으면 이듬해에 저는 처음이라서 제가 아직 모릅니다. 그래서 또 막 해놓으면 또 바뀌어. 이번에 ... 애착을 가지고 자기가 내용을 들여다본 사람이예요. 그런데 불과 1년 반 만에 바뀌었나? 1년 반도 안 됐을 거예요. 또 바뀌었어요.(면접7)

저임금 귀착을 심화시키는 정부의 두 번째 행위유형은 지방정부의 재정운용과 관련되어 있다. 지방정부 중에는 중앙정부 재정매칭사업에 따라 바우처 서비스의 재원 일부를 부담한다. 그런데 예산을 삭감함으로써 서비스 수요가 강제로 축소되어 돌봄노동자의 임금 감소와 임금 불안정이 반복되고 있다. 면접참여자들에 따르면 예산부족을 호소하며 지자체가 가사간병도우미사업과 노인돌봄종합서비스의 지자체 부담금을 삭감하여 이용자의 서비스를 예고 없이 중단하는 사례가 적지 않다⁴⁾.

서비스 제공기관은 노인돌봄이나 가사간병과 같이 이용자가 지속적으로 줄고 있고 매년 지자체 여건이 어떻게 바뀔지 모르는 상황에서, 해당 사업 관리인력을 채용하지 않으며 다른 사업 인력과 겸무를 시킨다. 뿐만 아니라 서비스 제공기관은 일이 중단된 노동자를 위해 임금을 보전해주지 않는다. 돌봄노동자는 불규칙한 근로시간에다가 근로시간 총량이 감소하므로 저임금 결정이 심화된다.⁵⁾

그러니까 저한테도 한 번씩 그렇게 통보가 와요. 예산 없으니까 끊어라. 더 이상 못 받는다. 그러다가 예산이 조금 남으면 몇 명 정도 더 받으니까 신청해라. 그때 아니면 신청을 못하는 거예요. 그러면 저희는 대기를 하고 계신 분들이 계세요. ...당일날 바로 전화 와가지고 오늘부터 가사간병 들어가지 마세요. 그래서 내가 지금 무슨 말씀하시는 거예요? 오늘 아침 9시에 다 들어갔는데 무슨 소리에요 그랬더니 ○○에서 내려왔대요. 공문이. 가사간병 서비스 중지한다고. 너무 기가 막혀가지고 오늘 다 들어갔어요, 이미. 어떻게 하실 거예요? 그랬더니 그러면 내일부터 하지 마세요. 그래 가지고 제가 야, 다 문자 날려. 문자에다가 내일부터 가사사업 중단하합니다. 이거에 대해서 이용자분들께서는 문의를 시청에 누

4) 2021년 현재 바우처사업으로 제공되던 노인돌봄서비스는 노인맞춤돌봄서비스로 변경되었으며 바우처방식이 아닌 일반사업 및 재정지원사업(서비스 제공인력)으로 관리되고 있다.

5) 사업 간 재무회계분리를 엄격히 하고 있어, 겸무나 임금 미지급 사태는 현 시점에서 실태를 다시 살펴봐야 한다.

구누구 콕 찍어가지고 아예 전화번호까지 다 뺐어요. 그러고는 딱 던져줬어요. 거기다가 질의 하시고 그것도 성에 안 차시면 보건복지부에 질의 하십시오 해서 문자를 짝 뿌렸어 전체에. 시청 전화가 마비가 된 거예요. 그래 가지고 그 다음날 바로 전화가 왔어. 시장님께서 어떻게든지 예산 마련하신다고 하시니까 그냥 서비스 들어가시랍니다.(면접6)

이처럼 정부는 로로드 전략과 집행단계의 책임떠넘기기 등을 통해 저임금을 심화시켜왔다. 전술했듯이 노인돌봄 서비스의 저임금은 비공식시장에 이미 존재하고 있었다. 정부가 노인돌봄서비스를 적극 추진하였지만 비공식시장의 광범위한 저임금구조를 개선하는 방식으로 제도화하려는 노력은 확인하기 어렵다. 정부의 정책은 비공식 시장에서 무한경쟁을 하듯이 공식돌봄시장 전체를 혼란스럽게 했다.

2. 개인 역량 기인론 ? 일자리의 내재적 특성!

다음으로 돌봄노동시장의 저임금 형성과 귀착의 원인이 돌봄노동자의 인적 자본량과 직접 연관이 있는지 여부를 검토한다. 결론적으로 적어도 요양·돌봄서비스 일자리는 그렇지 않았다는 것을 밝히고자 한다.

전술했듯이 돌봄노동자의 저임금은 서비스수가가 결정되던 당시에 비공식부문에서 거래되던 시장가격을 기반으로 했으며, 서비스 표준수가의 구성 원리는 쉽게 변하지 않는다는 점에서 저임금 귀착성이 있었다. 그렇다면 비공식부문 돌봄노동자의 시장임금이 인적자본에 의해 형성되었는가? 그렇다고 단정하기 어렵다. 뿐만 아니라 이후 연구가 진행되는 8년여 동안 이 시장에 진입하는 노동력의 학력, 경력, 자격 등은 임금수준이 결정되는데 어떤 영향도 끼치지 못했다.

이런 점에서 돌봄노동자의 저임금 원인은 ‘개인 역량 기인론’ 보다는 일자리의 내재적 특성(Intrinsic Job Quality)(Tilly & Tilly, 1998)이 노동수요의 미성숙, 노동시장 밖의 사적 영역 및 가치관과 밀접하게 연결된 임금속성 때문이라는 것을 설명하고자 한다.

여성이 남성보다 노동에 대한 보상이 적은 이유에 대해 경제학자들은 숙련부족, 노동조건의 차이, 노동수요와 공급 요소의 차이를 지적하지만, 사회학자들은 이러한 차별(penalties)이 여성노동에 대한 광범위한 문화적 평가절하(cultural devaluation) 때문이라고 본다(England, 1992). 게다가 양육과 같이 여성노동과 밀접한 숙련들은 구조적으로 저평가되고 있다(England et al, 1994; Folbre, 2002; Cohen & Huffman, 2003; 윤정향 2013: 248에서 재인용). 신경아 등(2013)은 비정규직 여성의 저임금화 원인에 대해 첫째, 여성이라는 이유로 차등 지급받는 차별적 관행, 둘째, 임금체계가 불안정한 저임금 노동시장 집중, 셋째, 비정규직 여성의 경력과 근속을 인정하지 않는 관행, 넷째, 포괄임금제라는 임금지급 방식이 판례를 통해 광범위하게 인정, 다섯째, 시간제 일자리 대책이 경력단절여성의 저임금화를 유인하기 때문으로 정리했다.

일자리의 내재적 속성은 개인의 숙련이 아닌 직종과 업계의 ‘정해진 숙련’에 의해 저임금이 암묵적으로 수용되는 것으로도 드러난다. 사회서비스의 뿌리에 해당하는 사회복지사업은 저임금시장(황덕순, 2013) 속성을 지니고 있다. 때문에 업계의 저임금구조가 요양·돌봄노동자의 저임금에 직·간접적으로 영향을 줄 수 있다. 국가능력표준(NCS)처럼 가사, 간병 등 관계적 노동의 숙련에 대한 객관적 평가기준이 일부 만들어지고 있고, 현장에서는 ‘사업안내’ 지침에 따라 비교적 표준화된 서비스를 제공하도록 한다. 이 조치들은 법적 구속력은 낮지만 현장 영향력은 작지 않다. 평가와 감독 때문이다.

반면, 노동자 개인의 숙련을 평가하는 영역은 매우 취약하다. 보건복지부가 2016년 1월 1일부터 적용하도록 장기요양급여의 ‘인건비 지급 권장수준’을 고시하였는데 이를 돌봄노동자의 숙련 보상 방식으로 보기는 무리이다. 2016년 현재 60대 이상 노동자들은 돌봄 사업 초기부터 참여한 경력자로서 이들이 대표적인 숙련노동자이다. 이들의 숙련을 인정·보상하는 제도 장치는 없는 상태이다.

〈표 5〉 장기요양급여 인건비 지급 권장수준

구분	노인요양시설	노인요양 공동생활가정	주야간보호	단기보호	방문요양	방문목욕	방문간호
종사자	간호(조무)사 요양보호사 사회복지사 물리(작업)치료사 의사	간호(조무)사 또는 물리(작업)치료사 요양보호사	간호(조무)사 또는 물리(작업)치료사 요양보호사 사회복지사	간호(조무)사 요양보호사 사회복지사	요양보호사	요양보호사	간호(조무)사
인건비 비율(%)	57.9	53.5	46.3	55.8	84.3	49.1	57.9

*주: 인건비 비율- 장기요양기관이 종사자에게 지급하는 인건비(처우개선비, 사회보험 기관부담금 및 퇴직적립금을 포함)가 ‘장기요양 급여비용(장기요양기관이 1년간 공단으로부터 받은 급여비용(이하 이 항에서 “공단 급여비용”이라 한다)과 수급자로부터 받은 본인부담금의 합계)’ 총액에서 차지하는 비율

*자료 : 보건복지부, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」(제2015-223호)

돌봄노동자는 개인의 역량 보다 일자리의 속성에서 정해진 저임금을 받고 있다. 더구나 이러한 구조적 특성을 공고하게 하는 측면으로 돌봄노동에 대한 사회적·집합적으로 가치를 저평가하는 인식순환을 들 수 있다. 한 면접참여자는 ‘자원봉사’나 ‘이타심’을 목적으로 사회활동을 하는 사람은 5~10% 수준이며 대개는 생계가 주목적이라고 주장했다. 그런데 여전히 우리 사회에서 요양·돌봄 노동자는 ‘이타적 마음으로 하지 않으면 할 수 없을 만큼 낮은 임금의 일자리에서 일하는 사람’이다. 이는 저임금을 강조하기도 하지만, 달리 보면 높은 사회적 돌봄 의식의 소유자라면 저임금도 문제가 되지 않는다는 이데올로기를 심어주는 것이다.

10%가 안 될 거예요. 내가 사회봉사목적 활동으로 여유가 좀 있으니까 하는 분은 제가 봤을 때 10%는 안 되겠네요. 5%나 될까 말까 하겠다. (면접8)

돌봄노동자의 일가치에 대한 낮은 사회적 인식은 가사노동 경시와 봉사정신으로 이 직무를 대하는 묵시적인 인식들이 작동하는 것에서 비롯한다. 면접참여자5는 정부의 지원금이 적은 것도 일자리를 무시하기 때문이라고 보았으며 이것이 해당 일자리로 되돌아오는 악순환이 일어난다고 지적했다.

노동시장에서의 경쟁력이 없기 때문이라기보다는 우리가 엄마가 가사노동하는 게 노동으로 보지 않는 거랑 동일한, 그런 맥락이 더 많은 것 같아요. 그러니까 그래서 그냥 돕는 마음으로 좀 해라. 이런 정도의 느낌. 그래서 어떤 일, 노동 자체가 인정받지 못하고 있는 그런 쪽에 더 가까운 것 같아요.(면접3)

제가 봤을 때 그냥 사회적 인식이라고 생각돼요. 우리가 전문직이라고 말하는 직업들이 다 고소득이잖아요. 이것을 나라에서 약간 소외되고 이런 직업으로 보니까 급여도 정부지원금을 그렇게 낮게 주니까 어쨌든 급여가 낮으니까 이게 무시되는 직업이 되고. 만약에 이 직업이 고소득이고 그랬으면 이 직업을 하찮게 보지 않았을 텐데 정부 자체에서 사회문제인식. ... 사회적 인식이 왜 집에서 밥하다 나왔냐고. 직업여성으로 안 보고 약간 이런 식. 그리고 예전에 우리 인식이, 너무 어려워서 예전에 막 그런 거 있잖아요. 파출부 가정부 이런 인식 때문에 돌봄은 약간 그런 게 있고.(면접5)

직업경시는 내부의 시선에서도 존재한다. 요양·돌봄노동자 중에서도 직업에 대한 경시가 상대적으로 낮다고 인식하는 직군은 산후관리사이다. 직종을 선택할 때 “자식에게 떳떳하고 싶어서” 산후관리사를 선택했다는 면접참여자도 있었다. 면접7은 요양보호사의 일을 ‘별거 아닌 일’로 이해하면서 과잉 예측된 시장 수요에 따라 “대량으로 방출한” 것이 나쁜 근로조건을 부추겼다고 평가했다.

산후관리 하시는 분들은 자녀가 결혼할 때가 되잖아요. 그러면 힘들어도 이걸 하시는 분이 계세요. 왜냐하면 산후관리사 그러면 인식이 그나마 나운데 가사관리사 그러면 좀 그렇잖아요. 그러니까 자녀에게 좀 그렇다고 이 일을 그냥 하시는 분이 계세요. 돈은 벌고 싶는데 그냥 자식한테 말하기가 조금 떳떳하지 않아서, 그리고 다른 직업을 했는데 혼기가 찼는데 너네 엄마, 이제 남편은 안 계시는데 엄마 뭐 하시고 이제 사시냐고 물어보면 내가 뭐 좀 청소 막 이런 거 하면 좀 그렇대요. 그래서 산후관리사 그러면 조금 낫잖아요. 아기 보는 거라. 그러니까 하는 일은 다른 외부는 모르니까 그래서 이거 하시는 분도 계세요.(면접5)

흥미로운 점은 요양·돌봄 서비스의 저임금 귀착화가 10여년 가까이 지속되면서 현장에서는 요양보호사 구인난이 발생하고 있다는 문제도 제기된다. 특히 노동시장 상황을 잘 모르고 진입했다가 실무교육을 받고 취업을 기피하는 예비 요양보호인력이 늘고 있었다.

복지관 수준에서 급여를 얼마 준다. 복지관 기준으로 이렇다. 그런데 사실 그렇지 않은 기관들이 되게 많거든요. 그런데 그렇게 교육을 시키는 게 문제인 거죠. 그리고 사람들에게 환상을 심어줘. 요즘 사람들은 할보선생님(활동지원사-연구자주)들이 아무리 많이 와도요. 교육장은 짹 짹 차는데 일할 사람은 없어요. 왜인지 알아요? 서비스에 대해서 호불호가 너무 정확하게 갈리는 거예요. 무조건 나는 시각장애인 할래요. 아이들 이동보조 할래요. (면접2)

요즘은 인력의 수급에도 조금 문제는 있는 것 같아요. 저희들이 대응을 잘못해서 그런지 아니면 요양보호사 분들이 알음알음 임금을 알아보고 여기 임금이 적네라고 해서 안 오는 건지 잘 판단은 안 서는데 타 기관도 물어보면 임금문제를 떠나서 활동하시는 요양보호사 분들 구하기가 어렵다는 얘기가 있어요. 교육받을 때는 쉽게 쉽게 생각하고 내가 노느니 이거 하겠지 라고 해서 교육받은 분들이 더러 있는데 막상 실습을 하거나 현장에 부딪혀 보면 이거 못하겠다고 하시는 분들이 좀 많다는 거죠. 그래서 지금 활동하시는 분 저희들도 50 후반에서 60초반 대 분들이 많아요. (면접8)

이처럼 요양·돌봄 노동자의 저임금은 돌봄노동자의 개인의 역량 부족 때문에 형성·지속 되기 보다 요양·돌봄 일자리가 한국사회에서 차지하는 속성(여성 전형성, 사회복지 업종, 가사·돌봄노동 경시 풍조, 비정규직 등) 때문에 형성하며 지속되어왔다.

IV. 서비스 제공기관의 생존전략과 저임금 귀착

1. 서비스 제공기관의 경영전략

요양·돌봄 서비스의 저임금 형성·귀착 원인에 대한 지금까지의 논의는 첫째, 정부의 산업정책으로서의 로로드 전략과 책임회피 등의 전략적 행위에 의한 정책기인론 둘째, 개인 역량 기인론이 아닌 요양·돌봄 일자리의 내재적 속성론으로 정리될 수 있다. 그런데 면접참여자의 구술분석 결과, 저임금 형성과 심화의 원인을 이끄는 또 다른 원인이 있다. 서비스 제공기관의 경영전략이다.

복지부는 바우처사업과 장기요양보험 제도에 참여하는 돌봄인력의 인건비를 매년 고시하고 있다. 돌봄 제공기관은 이 기준을 현실성 없는 기준으로 받아들인다. 정부가 서비스수가와 서비스가격의 상한선을 정해두고서 서비스 제공기관이 '상대적으로 더 나은 임금을 지급'하도록 권장하는 것이나, 근로기준법을 준수하도록 지침으로 강제하는 것은 서비스 가격 총액이 한정된 조건에서는 '모순적'일 수 있다. 서비스 제공기관은 기관의 수익을 편법, 불법, 위법의 다양한 방식으로 기관 수익확보와 정부 정책에 부응하는 전략을 취하고 있다. 이러한 전략은 돌봄노동자 저임금 귀착에 기여한다.

제한된 예산 내에서 영리기관은 최대 수익을 올리기 위해 이용자 확보 및 인건비절감 전략을 취한다. 한편으로 고객을 확보하기 위해 추가서비스 요금을 받지 않거나, 본인부담금 대납은 이제 새롭지도 않으며 불법으로 신고하기에는 너무 일반화 된 경영수완으로 자리 잡았다. 다른 한편으로 직원 인건비는 포괄임금제 방식을 통해 형식적으로라도 근로기준법을 위반하지 않으려고 하면서 비용절감 포인트를 찾고자 한다. 이용자가 원하면 야간·휴일·연장근로를 제공하면서 기관이 수익을 올릴 수도 있겠지만, 현재 구조에서는 야간·휴일·연장근로를 제공하지 않거나 제공하더라도 법정수당을 제대로 지급하지 못한다. 아주 미묘한 차이이지만 비영리기

관은 노동권 보호 및 기관적발을 피하기 위해 서비스 제공 자체를 제한하기도 하지만, 영리기관은 이용자 확보를 위해 추가서비스, 무료서비스를 적극적으로 제공한다. 돌봄노동자들은 소득보전을 위해 다른 기관들과 다중 고용관계를 맺는 대응전략을 취하고 있다.

〈표 6〉의 면접참여기관의 인건비 분석표를 통해 서비스제공기관의 임금구조와 매출액 대비 비용 등 수익구조를 짐작할 수 있다. (가)기관의 장애인활동지원서비스의 경우, 서비스단가는 9,000원인데 지출비용은 9,169원으로 사례당 적자구조이다. 노인돌봄과 가사간병은 장애인활동지원과 동일한 임금구조인데 서비스단가가 9,800원으로 800원이 많아 6.4%의 운영비가 나온다. 재가장기요양은 치우개선비까지 포함하여 서비스단가가 11,500원으로, 인건비총액 9,909원을 제하면 한 사례당 1,591원(13.8%)의 관리운영비가 나온다. (가)기관은 가능한 많은 재가장기요양 사례가 있어야 기관 운영이 가능한 구조이다. 노인돌봄과 가사간병에서 설령 6%(800원)의 수익이 남더라도 이용자가 적어 실제로는 기관운영에 보탬이 되지 못하기 때문이다.

〈표 7〉의 (나)기관도 4개 바우처 간의 기본급을 2016년 최저임금 시급인 6,030원으로 통일하였다. 재가장기요양만 별도로 160시간을 제공시간으로 하여 법에 명시된 대로 시간당 625원의 치우개선비를 임금항목으로 두고 있다. 시급이 가장 낮은 장애인활동지원서비스의 시급에 다른 바우처 서비스를 하향조정하여 맞추는 대신, 별도의 직무수당을 신설하여 각 사업의 지침이 요구하는 시급기준(서비스수가의 75% 이상)을 맞추었다. 이 기관은 돌봄노동자 시급(연차포함)으로 장애인활동지원 7,162원, 가사간병·노인돌봄 7,425원, 재가장기요양 8,737원을 책정하고 있다. 매출액 대비 인건비 비중은 장애인활동지원서비스는 94%, 가사간병과 노인돌봄서비스는 각각 89.3%, 재가장기요양 95% 수준이다. 서비스 사례당 기관이 관리운영비로 가져가는 금액은 5~6% 수준이다. 기관은 이 금액으로 기관운영 및 관리자 인건비를 책임져야 한다.

〈표 6〉 (가) 기관의 2016년 임금분석표

(단위: 원, %)

사업유형	수입	지출				
		관	항목	산출근거	금액	비율
장애인 활동보조	서비스료 9,000	합계			9,169	100.0
		인건비소계			7,749	84.5
		인건비	① 임금	6,030원	6,030	65.8
		② 주차수당	임금의1/5	1,206	13.2	
	사업비대비 인건비 101.9		③ 연차수당	1년 근무 시 15일 지급 (((1+2)/20)*(17일/12개월))	512.6	5.6
		퇴직금소계			645.7	7.0
		퇴직금	④ 퇴직금	임금(①+②+③)의1/12	645.7	
		사업비소계			774.9	8.5
		사업비	⑤ 4대 보험	사업주부담[임금(①+②+③)]의 10%	774.9	
		⑥ 운영비		0	0.0	

	수입	지출				
		관	항목	산출근거	금액	비율
노인돌봄 가사기병	서비스료 9,800	합계			9,169	100.0
		인건비소계			7,749	84.5
		인건비	① 임금	6,030원	6,030	65.8
			② 주차수당	임금의1/5	1,206	13.2
	사업비 대비 인건비 93.6		③ 연차수당	1년 근무 시 15일 지급 (((①+②)/20)*(17일/12개월))	512.6	5.6
		퇴직금소계			645.7	7.0
		퇴직금	④ 퇴직금	임금(①+②+③)의1/12	645.7	
		사업비소계			774.9	8.5
		사업비	⑤ 4대 보험	사업주부담[임금(①+②+③)]의 10%	774.9	
			⑥ 운영비		0	0.0

	수입	지출				
		관	항목	산출근거	금액	비율
재가 장기요양	11,500	합계			9,909	100.0
	서비스료 10,875	인건비소계			8,418	85.0
		처우개선비 625	인건비	① 임금	6,030원	6,030
			② 주차수당	임금의1/5	1,206	12.2
			③ 연차수당	1년 근무 시 15일 지급 (((①+②+④)/20)*(17일/12개월))	556.8	5.6
			④ 처우개선비		625.0	6.3
	사업비 대비 인건비 86.2	퇴직금소계			649.4	6.6
		퇴직금	⑤ 퇴직금	임금(①+②+③)의1/12	649.4	
		사업비소계			841.8	8.5
		사업비	⑥ 4대 보험	사업주부담[임금(①+②+③+④)]의 10%	841.8	
		⑦ 운영비		0	0.0	

*출처 : (가) 기관 내부자료

<표 7> (나) 기관의 2016년 돌봄인건비 분석표

구분	기준시간	공휴일/ 야간시간	매출액	임금구성									연간인건비(월평균)					시간당 급여	기관부담 사회보험료	계	총인건비/매 출액(%)
				기본급	직무 수당	주휴 수당	연장 수당	야간 수당	휴일 수당	차우 개선비	비과세 (식대등)	소계	연차수당	임금+연차	(임금+연차)/매 출액(%)	퇴직금	소계				
장할	1시간	0시간	9,000	6,030	-	850	-	-	-	-	-	6,880	282	7,162	79.58	597	7,759	7,759	682	8,441	93.79
	174시간	0시간	1,566,000	1,049,220	-	147,900	-	-	-	-	-	1,197,120	49,068	1,246,188	79.58	103,849	1,350,037	7,759	118,715	1,468,752	93.79
	200시간	0시간	1,800,000	1,206,000	-	147,900	78,390	-	-	-	-	1,432,290	49,068	1,481,358	82.30	123,447	1,604,805	8,024	142,037	1,746,841	97.05
가사	1시간	0시간	9,800	6,030	263	850	-	-	-	-	-	7,143	282	7,425	75.77	619	8,044	8,044	708	8,752	89.31
	174시간	0시간	1,705,200	1,049,220	45,762	147,900	-	-	-	-	-	1,242,882	49,068	1,291,950	75.77	107,663	1,399,613	8,044	123,254	1,522,866	89.31
	200시간	0시간	1,960,000	1,206,000	52,600	147,900	81,809	-	-	-	-	1,488,309	49,068	1,537,377	78.44	128,115	1,665,492	8,327	147,592	1,813,084	92.50
노인	1시간	0시간	9,800	6,030	263	850	-	-	-	-	-	7,143	282	7,425	75.77	619	8,044	8,044	708	8,752	89.31
	174시간	0시간	1,705,200	1,049,220	45,762	147,900	-	-	-	-	-	1,242,882	49,068	1,291,950	75.77	107,663	1,399,613	8,044	123,254	1,522,866	89.31
	200시간	0시간	1,960,000	1,206,000	52,600	147,900	81,809	-	-	-	-	1,488,309	49,068	1,537,377	78.44	128,115	1,665,492	8,327	147,592	1,813,084	92.50
요양	1시간	0시간	10,875	6,030	1,000	850	-	-	-	625	-	8,505	282	8,737	80.34	728	9,465	9,465	843	10,309	94.79
	160시간	0시간	1,740,000	964,800	160,000	136,000	-	-	-	100,000	-	1,360,800	37,120	1,397,920	80.34	116,493	1,514,413	9,465	134,947	1,649,360	94.79
	174시간	0시간	1,892,250	1,049,220	174,000	147,900	-	-	-	100,000	-	1,471,120	49,068	1,511,488	79.88	125,957	1,637,445	9,411	145,887	1,783,333	94.24
	200시간	0시간	2,175,000	1,206,000	200,000	147,900	91,390	-	-	100,000	-	1,745,290	49,068	1,785,658	82.10	148,805	1,934,463	9,672	173,076	2,107,539	96.90

*자료 : 00기관 내부자료, 2016년 돌봄인건비 분석표

〈표 8〉 (다) 기관의 2016년 돌봄인건비 분석표

(다) 기관 장애인활동지원서비스 제공자 2016년 00월 급여 (단위 :원)

바우처 근무시간 근무일수	임금	야간근로시간 야간근로수당	휴일근로시간 휴일근로수당	경조수당 기타수당	임금총액
214 27	1,455,200	-	8 27,200		1,482,400
건강보험 소득세	국민연금 지방세	고용보험 공제회		공제총액	공제후 실지급액
48,330	66,600	9,630		124,560	1,357,840
기관분담 4대보험 136,480	퇴직적립금 123,540	비고	장애인활동지원 시급 : 6,800원		

(다) 기관 가사간병방문관리사 2016년 00월 급여(단위 :원)

바우처 근무시간 근무일수	임금	야간근로시간 야간근로수당	휴일근로시간 휴일근로수당	경조수당 기타수당	임금총액
58 12	430,650				430,650
건강보험 소득세	국민연금 지방세	고용보험 공제회		공제총액	공제후 실지급액
14,030	25,060 0	2,790		41,880	388,770
기관분담 4대보험 45,340	퇴직적립금 35,890	비고	가사간병방문관리사지원 시급 : 7,425원		

(다) 기관 재가장기요양서비스 제공자 2016년 00월 급여(단위 :원)

방문요양 근무시간 근무일수	방문목욕 근무횟수 근무일수	임금	처우개선비 지급시간 처우개선비	유료간병 유료간병 임금	총근무시간 총근로일수
168 21	0 0	1,192,800	160 100,000	0	168 21
야간근로시간 야간근로수당	휴일근로시간 휴일근로수당	경조수당 가족수당	등급수당 기타수당	임금총액	
0	0			1,292,800	
건강보험 소득세	국민연금 지방세	고용보험 본인부담금 공제	행복공제 착오지급 환수금	공제총액	공제후 실지급액
42,140	54,090 0	8,400		104,630	1,188,170
기관분담 4대보험 115,020	퇴직적립금 107,740	비고	방문요양시급 : 7,100원/ 방문목욕시급 : 14,000원 처우개선비 : 625원/ 유료간병시급 : 7,725원		

(다)기관은 (가)·(나)기관과 달리 각 사업지침에 명시된 시급기준에 따라 시급을 책정하고 있다. 장애인활동지원서비스를 제공해도 (가) 및 (나)기관과 시급 차이가 뚜렷하다. 또한 특징적인 것은 급여명세표에 경조수당, 가족수당이 명기되어 있으며, 해당사유 발생 시 지급하고 있다. 장애인활동지원서비스와 장기요양서비스는 야간수당이 있으며, 가사간병 서비스는 야간수당이 없다. 각 사업지침에 따라 임금을 지급하므로, 동일기관에서 유사 서비스를 제공해도 임금의 기본구성이 다르다. 많은 유료서비스 기관들이 (다)기관과 유사한 형태를 지니고 있다고 보면 된다. 세 기관의 공통점은 관리자 1인이 담당할 돌봄노동자의 규모가 일정 한계를 초과하지 않는다면, 이용자가 많을수록 기관의 운영비와 수익이 늘어나는 구조를 갖추고 있다. 관리자들은 1인의 관리자가 담당할 이용자가 최대 100명을 넘어서는 것에 난색을 표한다.

흥미로운 점은 저임금을 해소하기 위해 적극적인 노력을 하는 기관도 확인된다는 것이다. 특히 바우처나 장기요양보험이 아닌, 별도의 수익사업을 하는 기관은 2개 기관이 있었다. 면접6은 경영마인드 없이 생존하기 어려운 조건이 되었다고 했다. 비영리는 수익을 내기위한 영업마인드가 없어서 영리기관과의 경쟁에서 살아남지 못한다고 했다.

그런데 다른 곳은 그거에 대한 이게 이제 현실적인 감각도 없었고 또 이제 날릴만한 원래 비영리 기관에서는 영리적인 마인드가 떨어지잖아요. 그러다 보니까 늘릴 수 있는 방법도 실무자들이 사회복지사다 보니 찾지 못했고 그러니까 일반 영리 시장에 개방된 곳은 다 깨진거예요. 제가 컨설팅 많이 다니거든요. 다녀보면 전부 반쪽 낫어요. 살아남지 못해요. 다행히도 발달 센터나 평생 교육원을 도입해서 한 곳은 그거에서 돈을 벌어서 살아남았고 이거만 가지고 하는 곳의 거의 다 반쪽 낫어요. 심각해요(면접6)

비영리기관은 대개 경력단절 여성과 중고령 여성의 경제활동을 지원하고, 직장여성의 일가정 양립을 돕고, 그리고 사회서비스 사각지대 해소를 목적으로 이 사업에 참여하였다. 문제는 비영리기관이 그동안 해오던 다른 일상 사업이나 특별사업과 달리 돌봄사업은 주어진 과업과 예산집행을 계획대로 이행하면 역할을 완수하는 것이 되지 않았다. 돌봄사업은 사업집행을 하면서 기관의 미션, 서비스 제공인력, 서비스 이용자로서의 시민세 단위에게 또 다른 사회문제가 될 불만을 드러나게 했다. 기관으로서는 10여 년을 전후한 경험의 시간을 통해 분명히 해야 할 과제들에 직면하게 된 것이다.

우선, 사업가 정신과 경영전략이 필요하다는 게 확인되고 있다. 더불어 비영리기관의 여러 사업 중 하나로서의 연례사업이 아닌, 이 사업 자체가 존재 이유인 독립기관으로서의 정체성을 고민해야 했다. 비영리기관이 정부에 개선을 요구하는 사회캠페인과 조직화를 병행했음에도 불구하고, 돌봄노동자의 저임금 개선을 위한 기관 자체의 노력은 매우 제한적이었다. 일자리 알선과 정부사업의 전달체계의 한 축으로 역할을 하기 때문에, 노동자들을 직접 고용하는 고용주로서의 역할과 자세는 많은 비영리기관으로서는 낯설고

오래도록 감당하기 힘든 난제였으며, 반대로 노동조합으로서의 단결권과 단체행동권을 행사할 수도 없었기 때문이다.

둘째, 첫째와 달리 지역사회의 사회적경제 조직으로서, 자생성과 독립성이 과제이기도 하다. 사업평가 대비와 노동관계법 준수에 집중하면서 근원적인 고민들을 행정업무 수행에 양보해야 했기 때문이다. 뿐만 아니라 사회적 약자를 위한 시민사회 운동, 종교 활동 목적으로 설립했지만 영리기관과 구별되지 않는다는 비판도 고민거리이다.

그럼에도 불구하고 돌봄노동자에게 더 보상하고자 노력하는 기관들도 있다. 전체 임금노동자의 임금과 비교하면 돌봄직종 내부의 미세한 임금격차는 주목하지 않아도 되는 근소값에 불과하다. 그렇지만 돌봄직종 노동시장 내에서 이러한 미시적인 차이들은 노동자들의 임금결정 메커니즘을 바꾸는 데 중요한 요소가 될 수 있다. 앞서 (가) 기관과 (나) 기관이 여기에 해당한다. 그래서 서비스 제공기관은 어떻게 수익을 내고 있으며 그 안에서 돌봄노동자의 저임금 귀착성은 어떻게 변화되고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

2. 기관의 수익구조

면접에 참여한 기관들의 공통점은 기관 수익이 평균 5~7% 수준이다. 이 수익이 기관운영 및 관리자 인건비, 그리고 순수익으로 배분되는데 사실상 순수익은 거의 나오지 않는다. 현장 당사자들은 요양·돌봄 서비스의 예상수익을 서비스 이용자수를 가지고 예상한다.

〈표 9〉 기관별 서비스 이용자수 비교

돌봄서비스	A기관	B기관	C기관	E기관	F기관
노인돌봄	-	-	20사례	100사례	100사례
가사간병	-	-		55사례	30-40사례
장애인활동보조	-	130사례	95사례	185사례	10사례
산모신생아관리	30-40사례	-	15사례	-	-
재가장기요양	-	-	-	40사례	90-100사례

산모신생아건강관리서비스를 전담하는 A기관에 따르면, 이용자 40명 정도가 확보되면 관리자 인건비를 포함한 수익을 낼 수 있다. 또한 면접5에 따르면 퇴직금과 유료 산모의 예약금이 산모바우처 제공기관의 실질적인 수익통로이다. 산후관리서비스는 본인부담금을 서비스 이용에 앞서 사전예약금으로 15만원~18만원 정도를 받는다. 또한 기관이 돌봄노동자를 정규직으로 등록하지 않고, 4대 보험, 퇴직금 등을 지급하지 않으면서 기관의 수익으로 가져간다고 한다. 반면 프랜차이즈 업체인 면접1은 바우처가 일반 이용자보다 수익구조에 유리하므로 점차 바우처 이용자가 늘어난다고 했다. 바우처와 일반이용자 비율이 7:3 정도이다. 바우처는 재무구조 관리감독을 받지만 이용자가 확보되면 수

익이 날 수 있기 때문이다.

… 기관이 바우처를 중심으로 한다해서 거의 80%가 바우처, 20% 정도가 유료인데 영리기관은 바우처가 한 30%, 거의가 유료라고 보시면 돼요. 그러니까 그나마 운영을 하시는 거예요. 왜냐 하면 바우처를 하게 되면 4대 보험처리를 하잖아요. 그러면 이 분들 퇴직금도 해야 되고 정확하게 적립을 해야 되는데 영리기관들은 퇴직금 그걸 안 주려고 약간 그걸 뭐라고 하지? 퇴직금 출 시점에 퇴사처리했다가 다시 한다거나 아니면 한달 정도 쉬었다 하면, 저희는 그냥 이렇게 좀 처리를 해서 드리는데 만약에 그랬을 경우에는 퇴사 처리하고 다시 한다 이런 식으로, 그러니까 퇴직금 받을 일이 거의 없죠. 그래서 영리기관은 그나마 유지를 하는 거예요.(면접5)

노인돌봄과 가사간병 바우처는 적어도 90~100명 정도의 이용자를 확보해야 관리자 1인의 인건비와 약간의 경비가 나온다. 그런데 면접참여 기관 중 두 바우처 사업의 이용자를 그만큼 확보하는 곳은 거의 없다.

장황이 40케이스 정도인가를 해야 한 사람 기본 인건비가 나오고요. 그 다음에 재가도 40케이스예요. 그런데 노인 가사는 노인이 그 당시 계산했을 때 90케이스. 90케이스가 되어야 최저임금의 인건비가 나와요. 그러니까 이걸 이용자가 90명이상이 넘어야 되니까 거기에 이용자 관리와 참여자 관리를 수도 없이 많이 하면서 한사람밖에 고용을 못하는 거예요. 되게 심각한 거죠. 그 다음에 가사는 아예 저거 자체가 인건비가 안 나오니까. 가사는 마이너스 사업이에요.

75% 안에 퇴직금이 들어가면 안 되니까 퇴직금 들어가야 되죠. 그 다음에 4대 보험, 기관 부담금 또 들어가야 되잖아요. 그리고 나면 93, 94% 이렇게 나오니까 운영비 5~6% 나오는 거죠..

요양(재가요양) 같은 경우에도 50명 정도 되면 수익이 괜찮다고 들었거든요. 들어 보면 차도 사고 집도 샀다 이런 얘기가 들려요. 그런데 우리 같은 경우에도 사실 순수익을 한 3% 정도 보거든요. 인건비 다 빼고. 그러니까 이걸 비공식적인 건데 3% …요. 수익이 많이 줄어서 3%래요. 3%면 예를 들어서 1억에 3%면 적은 금액이 아니에요. 지금 우리나라에 있는 기업들 중에 한 달에 3~4천 순수하게 버는 기업이 몇 개 나 되겠어요?

구술을 토대로 제공기관의 생존을 위한 수익창출 전략을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 수익이 상대적으로 높은 특정 사업으로 적자사업의 인건비(실무자 인건비) 및 기관운영비를 충당하는 구조이다. 예를 들어, D기관은 직원 인건비를 제외한 수익이 약 15~20% 정도라고 했다. 기관의 규모도 크지만, 이 수익은 바우처사업이 아니라 병원 간병인력 중개서비스에서 확보되는 수입이다.

바우처사업이나 장기요양보험을 병행하는 복지관들은 기관운영비를 국고보조사업으로 받기 때문에, 요양·돌봄 서비스를 통해 수익구조가 상대적으로 좀 더 확보될 수 있다. 그래서 이용자를 위한 추가프로그램 운영, 돌봄노동자 임금개선이 가능하다.⁶⁾ 일반적인

6) 그러다보니 전술했듯이 예비 노인돌봄노동자 교육에서 ‘좋은 일자리’ 사례로 복지관 사례가 자주 언급되는데 대부분의 현장은 이보다 좋지 않기에 신규 진입자들이 구직을 꺼린다고 한다.

로 수익이 남는 사업은 장기요양보험의 재가장기요양사업과 장애인활동지원사업이라고 한다. 둘 사이에도 장기요양은 시장 경쟁이 치열하지만 장애인활동지원사업은 기관지정제에 따라 ‘보호된 시장’이므로 경쟁비용이 크지 않다는 장점이 있다.

장기요양을 가지고 인건비를 충당하거든요. 그래서 장기요양 쪽에서 임금테이블이 뭔가 변화가 있으면 추후에는 실무자들 인건비에 영향을 줄 수 있는 문제가 있더라고요. 가사나 노인돌봄은 수익성이 안 나오고. 아무리 제가 보기에는 150명 하면 임금(관리자임금-연구자주) 뭐 250 받는 사람, 260 받는 사람 맞춰줄까? 150명, 200명까지 가기도 어렵고, 예산을 제한받으니까. 늘리지도 못하고. 꼼짝 못하는 거예요. 대신 장애활동이나 장기요양은 예산 크게 터치 받는 거 아니니까. 그러면 장애활동하고, 장기요양 계속 늘려나가는 걸 해야 되는 거예요. (면접8)

저희도 노인 쪽에서 남는 거 하나도 없어요. 다 장애인 활동지원에서 남는 거 가지고 써요. 거기에서는 사실 많이 남아요. 많이 남는다는 게 기관 운영을 다 거기서 떼가요. 인건비를. 성과급 나가고 이런 것조차도 전에는 거기서 떨어다가 장황이 그래 버리니까 애네가 지침 상에 못을 박았잖아요. 장애인 활동지원은 장애인 활동지원사업에만 투입해라...남는 돈을 가지고 다른 데 못 써요. (면접6)

둘째, 전술했지만 이용자수 확대 전략을 적극적으로 추진하여 수익을 창출한다. 이 방식은 바우처 단가가 유료시장보다 낮기 때문에 많은 이용자를 확보해야 하지만, 이용자가 많아지면 행정담당자가 다수의 ‘이용자-제공자’를 관리해야 하므로 업무강도가 매우 높아진다. 그렇지만 전담관리자를 추가 채용·배치할 비용은 없다는 딜레마에 빠진다.

(수익은) 7% 까지 써요(잡아요). 그래서 이게 박리다매 식으로 인원이 많아야만 살아남는다는 공식이 나온 거예요. 7%가 10억 나올 때랑 1억 나올 때랑 천 만원 나올 때랑 다르잖아요. 그래서 저희는 숫자를 늘리는 거로 방향을 잡아서 나간거고 그게 다행히 잘 먹혀서 기반을 잡은 거예요. (면접6)

셋째, 유료기관의 경우, 비영리기관보다 홍보와 사후관리에 훨씬 공을 들인다. 이는 비영리기관의 대표들이 실무자에게 바라는 역할이기도 한다. 산후관리서비스의 경우 둘째 출산을 대비하거나, 입소문을 타고 주위에 자연스럽게 기관이 홍보되도록 하기 위해, 백일 축하문자, 추가서비스 제공, 소개 시 사은품증정 등으로 기관을 홍보한다.

넷째, A업체는 바우처사업을 시작하면서부터 프랜차이즈 방식을 염두에 두었다. 전국적으로 프랜차이즈 지점을 운영하고 있는데, 현재는 바우처사업에 참여해야만 수입이 남는 구조로 바뀌었다. 바우처사업을 처음 하게 된 계기도 “정부지원사업” 즉 안정된 수입을 보장하는 사업 아이템이기 때문이다. 특히 출산율이 하락하면서 고객감소가 현실이 되었고 업체의 난립으로 경쟁이 더욱 치열해지면서 바우처사업 이용자 확보는 업체 생존의 필수요소가 되었다. 현재 A업체는 바우처 이용자와 일반 이용자 비율이 7:3이다. 이런 변화는 음식점업에서 과잉경쟁으로 이윤이 감소하자 수익확보를 위한 대안으로 프랜

차이즈 형태가 등장했던 것과 동일한 흐름을 보이는 것이다.

바우처 없이도 일반으로 해도 되는데 그래도 바우처사업이 정부에서 지원이 되는 사업이면서 그 사업을 점차 출산율이라든가 이런 것도 뉴스에도 나오고 계속하다 보니까 이 사업을 안 하고는 같이 연계해서 할 수가 없을 것 같아서. 그리고 저희도 또 이제 제공 인력분들이 관리사분들이 일 잘 하시고 하시는 분들 또 그렇게 산모님들 이제 그때는 이제 워낙 저소득층 산모님들을 대상으로 했기 때문에 좋은 서비스도 저희도 제공해드리고 그러고자 해서 시작을 하게 됐죠.(면접1)

요약하면, 서비스 제공기관이 정부 정책에 순응해야 하는 구조는 지역사회의 사회적 자본으로서 역할을 잘하기 어려운 데다가, 비영리기관의 경우 수익사업 조직으로서 적극적인 영리활동도 제한적이다. 그러다보니 독립성과 자발성이 위축·침해되는 불만이 많았고 제한된 예산조건에서 기관생존을 위해 노력하지 않을 수 없었다.

그런데 비영리기관의 생존전략은 오히려 현재 시점에서 중요한 메시지를 제시하고 있다. 즉 최근 30년 동안 외환위기를 제외하면 2006년 시기 이후부터 한국 사회에서 그렇게 많은 일자리가 만들어진 적이 없다. 또한 일자리가 지속되어야 한다는 고민 속에서 만들어진 것도 사실 이 시기가 처음이다. 그래서 민간의 비영리기관과 영리기관에 넘기면서 시장이 커졌다. 그런데 비영리조직도 사업주로서, 고용주로서 자신들의 활동을 만들어가는 경험을 해 본적이 없었다. 적어도 10년 가까운 경험은 조직에 근본적인 문제를 남긴 것이다. 그 중 하나는 처음부터 '노동 기본권'이 고려되지 않는다면 지금과 같은 방식이 향후에도 반복될 것이라는 점이다.

3. 저임금 귀착의 제어 장치

그렇다면 요양·돌봄 노동자의 저임금 귀착을 막는 제어장치는 무엇인가? 요양·돌봄 노동자는 노동조합의 필요성은 인지하지만 조직화가 잘 안되고 숙련전문직의 가능성도 높지 않다.

Grimshaw(2011: 23-24)는 저임금을 유발하는 요소로 실업, 제도, 여성에 주목했다. 특히 제도와 관련하여 최저임금제, 단체교섭제도, 복지제도, 숙련형성 시스템이 저임금노동의 귀착에 어떤 영향을 주는지 관심을 가졌다.

요양·돌봄 노동자의 저임금 귀착의 제어장치는 장기요양보험과 바우처가 본격적으로 실시되기 전부터 형성되고 있었다. 2006년 '돌봄노동네트워크'가 만들어졌다. 이 연대조직체는 2006년 복지부의 신모신생아도우미 바우처사업을 계기로 돌봄서비스의 공공성 확보, 관련 단체 간 사업 및 정보교류를 위해 모인 중앙단체 네트워크이다. 이후 연대단위 확대를 통해 돌봄노동자의 산재, 고용보험 적용운동을 제안하여 법개정을 목표로 투쟁하기도 했다. 또한 '노인장기요양보험법 전면개정 공동대책위원회'의 노력으로 장기요양보험의 개정이 이루어기도 했다. 이 공대위는 장기요양보험 제도 전반을 개혁하는 데

집중하였다.

저임금 귀착의 제어장치는 정부의 전략적 행위와 거의 비슷한 시점부터 작동했지만 현실적으로 최저임금과 근로기준법 준수를 요구하면서 저임금의 귀착 기제 자체를 논제로 하지는 못했다. 제어장치로서 행위주체의 집합적 노력이 요양·돌봄 서비스의 노동 기본권 개선에 지속적으로 영향을 주었지만 저임금 귀착을 효과적으로 차단하지는 못했다.

V. 결론 및 정책적 제언

이 연구는 요양·돌봄 서비스의 저임금 형성과 귀착 원인을 밝히고자 했다. 분석결과 첫째, 저임금 형성·귀착은 사회서비스 산업정책으로서 요양·돌봄서비스 인력의 로로드전략, 부처 간 책임회피, 지자체의 재정자율성 등의 행위에 의한 정부 정책기인론으로 설명할 수 있다. 둘째, 요양·돌봄 일자리의 내재적 속성에서 비롯한다. 특히 사적 영역에서 여성이 했던 돌봄노동에 대한 낮은 인식이 작동했다. 셋째, 서비스 제공기관의 경영전략이 저임금 귀착을 심화시키는 데 일조했다. 넷째, 노동자의 조직력처럼 저임금 귀착을 제어하는 장치의 힘이 미약했다. 이를 토대로 다음과 같은 정책적 제언을 할 수 있다.

첫째, 한국은 조세방식 보다는 사회보험 방식에 입각하여 노동자의 사회보장을 제공하기 때문에 적용대상을 확정하는 과정에서 수많은 외부자를 포괄하지 못하고 있다. 그러면서도 선진국에 존재하는 노동권 보호 제도와 유사한 제도들이 적지 않다. 그런데 실효성을 놓고 보면, ‘제도적 이중주의(Palier & Thelen, 2010)’나 그 이상의 ‘시장 친화적인 제도적 경도’에 의해 주변적이고 2차적인 여성·돌봄노동을 향한 차별은 크게 변화가 없어 보인다. 요양·돌봄 노동자의 노동시장을 개혁하려면 사회보장 시스템의 지원과 정비가 병행되어야 한다.

둘째, 저임금노동이 과정이나 이행이 아닌 텃으로써 존재하는 현실은 당장의 실현가능성을 넘어 다양한 실천적·정책적 노력을 지속적으로 만들어낼 것을 요구한다. 현실적으로 최저임금 수준을 높이는 노력, 새로운 임금제도를 도입하는 등 저임금 귀착을 끊을 수 있는 정책패키지로서의 변화기제가 만들어져야 한다.

셋째, 요양·돌봄노동자의 저평가된 임금수준을 전반적으로 상향하는 정책이 필요하다. 돌봄노동 임금체계 개선단과 같이 회의·집행체계를 통해 임금체계를 개선하는 작업을 해야 하며, 노동조합과 같은 당사자들의 적극적인 참여를 보장해야 한다.

넷째, 중앙정부 부처 간, 중앙정부와 지방정부 간의 책임회피 행위는 서비스 제공기관과 돌봄노동자의 저임금과 정부 종속적 태도를 초래한다. 지역사회의 발전을 위해 제3섹터 영역에 자원을 투입하여 활성화해야 한다. 그래야 비영리기관이 자생성을 가지고 노동기본권을 지키면서 다양성이 존재하는 사회적경제의 기초를 세울 수 있다.

참고문헌

- 강혜규, 김형용, 박세경, 최현수, 김은지, 최은영, 황덕순, 김보영, 박수지, 2007, [사회 서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제], 한국보건사회연구원.
- 공적노인요양보장추진기획단, 한국보건사회연구원, 보건복지부, 2004, [공적노인요양보장 체계 개발연구(요약본)], 정책보거서 2004-19-1.
- 남우근, 2013, “서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안”, 서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안 토론회, 서울연구원, 보건복지자원연구원 공동주최.
- 민현주·김종숙·김난주·하갑래, 2007, [사회서비스 분야 여성일자리 창출을 위한 정책과제], 한국여성정책연구원.
- 신경아·김영미·김진·남우근·오민홍, 2013, [비정규직 여성근로자 임금 실태조사], 한림대학교 산학협력단 연구용역보고서.
- 신경아, 2014, [비정규직 여성근로자 임금실태조사 결과발표 및 정책제언 토론회], 국가인권위원회.
- 오은진·노은영, 2010, “돌봄서비스의 제도화가 여성일자리에 미치는 영향: 요양보호사와 간병인의 비교를 중심으로”, 『아시아여성연구』 제49권 제2호, Vol.49(2), pp.185-216.
- 윤자영, 김경희, 최영미, 김양지영, 2011, [돌봄서비스 분야 근로조건에 관한 연구(I): 돌봄서비스 일자리 근로조건 실태와 정책과제], 한국노동연구원.
- 은수미, 2009, “서비스사회화가 노동에 끼치는 영향”, 은수미·김종진·김순영, 2009, [유통서비스산업 고용관계: 음식점, 호텔업, 백화점과 할인마트를 중심으로], 한국노동연구원.
- 이병훈, 2010, “결문: 일의 가격은 어떻게 결정되는가”, [일의 가격은 어떻게 결정되는가 I], 신광영·이병훈 외 지음, 한울아카데미.
- 이철선, 2014 “돌봄서비스 근로자 임금체계 구축과 추진과제”, [보건복지포럼], 11월호, pp.49-63.
- 윤정향, 2012 “사회서비스 산업 노동시장 분석:노인돌봄”, 황덕순·윤자영·윤정향 외, 『사회서비스 산업 노동시장 분석』. 한국노동연구원.
- 최영미, 2010, “돌봄노동자 법적 보호운동 출범과 4중 법안 발의의 의의”, [복지동향], 10월호.
- 노인장기요양보험법 전면개정 공동대책위원회, 2016, [노인장기요양보험제도 공공성 확보 방안], 9월, 남인순 의원 주최.

보건복지부, [장기요양보험통계연보], 각 년도.

보건복지부, 2015, [장애인활동보조사업안내].

하현선, 2015, [노인장기요양사업평가], 국회예산정책처.

Aiginger, K., 2014, "Low road and high road to reindustrialization: Can countries go for different strategies?", WIFO, Paris, June 16th, 2014.

Anttonen, A. & M. Zechner, 2011, "2. Theorizing Care and Care Work", B. Pfau-Effinger & T. Rostgaard(eds.), 2011, Care Between Work and Welfare in European Societies, Palgrave Macmillan.

Askenazy, P., Jean-Baptiste Berry, Françoise Carré, Sophie Prunier-Poulmaire and Chris Tilly, 2012, Working in large food retailers in France and the USA: the key role of institutions, Work Employment Society, vol.26.

Batt, R., D. Holman, and U. Holtgrewe, 2009, The Globalization of Service Work: Comparative Institutional Perspectives on Call Centers: Introduction to a Special Issue of ILRR, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.62(4).

Batt, R. and H. Nohara, 2009, How Institutions and Business Strategies Affect Wages: A Cross National Study of Call Centers, ILRR, Vol.62(4).

Berg, J. 2015, "1. Labour Markets, Institutions : the building blocks of just societies", Berg, J.(ed.), 2015, [Labour Markets, Institutions and Inequality], ILO.

Carrée, F. and C. Tilly, 2011, A Framework for International Comparative Analysis of the Determinants of Low-wage Job Quality, May 2011.

Carré, F. and C. Tilly, 2012, Short Hours, Long Hours: Hour Levels and Trends in the Retail Industry in the United States, Canada, and Mexico, W.E.Upjohn Institute

Cohen, N. Philip & M. L. Huffman, 2003, "Individuals, Jobs, and Labor Markets: The Devaluation of Women's Work", *American Sociological Review*, Vol. 68, June, pp. 443-463.

Daly, M. & Lewis, J. 2000, "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States", *British Journal of Sociology*, Vol. 51(2), pp.281-298.

Doellgast, V., Rosemary Batt, Ole H. Sorensen, 2009, Introduction:

- Institutional Change and Labor Market Segmentation in European Call Centers, Digital Commons@ILR.
- Emmenegger, P., S. Hausermann, B. Palier, and M. Seeleib-Kaiser, 2012, *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press.
- Folbre, N. 2001, *The Invisible Heart: Economics and Family Values*, 윤자영 옮김, [보이지 않는 가슴: 돌봄경제학], 2007, 또하나의문화.
- Gautié, J. & J. Schmitt, 2010, *Low-Wage Work in the Wealthy World*, Russell Sage Foundation,
- Gordon, D. M., R. Edwards, M. Reich, 1982, *Segmented Work, divided Workers : The historical transformation of labor in the United States*, Cambridge University Press. [분절된 노동, 분할된 노동자 : 미국노동의 역사적 변형], 고병웅 옮김, 1998, 새론서원.
- Grimshaw, D. 2011, *What do we know about low-wage work and low-wage workers? : Analysing the definitions, patterns, causes and consequences in international perspective*, Conditions of Work and Employment Series, No.28, ILO.
- Hayter, S. 2015, "4. Unions and Collective Bargaining", Berg, J.(ed.), 2015, [Labour Markets, Institutions and Inequality], ILO.
- Mason, G. & W. Salverda, 2010, "Ch.2. Low pay, working conditions, and living standards", J. Gautié & J. Schmitt, 2010, *Low-Wage Work in the Wealthy World*, Russell Sage Foundation, pp.35-90.
- Milkman, R., Ana Luz González, Peter Ikeler, 2012, *Wage and hour violations in urban labour markets: a comparison of Los Angeles, New York and Chicago*, *Industrial Relations Journal*, Vol.43(5), pp378-398.
- Osterman, P. 1975, "An Empirical Study of Labor Market Segmentation", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 28(4), pp.508-523.
- Palier, B. & K. Thelen, 2010, "Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany", *Politics and Society*, 38(1).
- Pavolini, E. & C. Ranci, 2008, "Restructuring the Welfare State : Reforms in Long-Term Care in Western Europe Countries", *Journal of European Social Policy*, Vol. 18(3), pp.246-259.
- Pfau-Effinger, B. & T. Rostgaard, 2011, "1. Introduction : Tensions Related to Care in European Welfare States", B. Pfau-Effinger & T. Rostgaard,

- (eds.), 2011, Care Between Work and Welfare in European Societies, Palgrave Macmillan.
- Presser, H. B., Janet C. Gornick, and Sangeeta Parashar, 2008, Gender and nonstandard work hours in 12 European countries, Monthly Labor Review, February.
- Schmitt, J., 2012, Low-wage Lessons, Center For Economic and Policy Research, January.
- Scott, W. R.(1995), Institutions and Organizations, SAGE Publication
- Sirovátka, T. & B. Greve(2014) "Ch.5. Social Innovation in Social Services", Sirovátka, T. & B. Greve(ed.), Innovation in Social Services, Ashgate.
- Tilly, C. & C. Tilly, 1998, Work Under Capitalism, 이병훈·조효래·윤정향·김종성·김정해 역, [자본주의의 노동세계], 2006, 한울아카데미.
- Ugo A. & C. Ranci. 2002, "Ch.9 Changes in the Welfare Mix: The European Path", dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization, Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Valkama, P. & s. J. Bailey, 2001, Vouchers As an Alternative Public Sector Funding System, Public Policy and Administration, 16(1), pp.32-58.
- Weil, D. 2009, Rethinking the Regulation of Vulnerable Work in the USA: A Sector-based approach, Journal of Industrial Relations, Vol.51(3), pp.411-430.
- Weil, D. 2010, Improving Workplace Conditions through Strategic Enforcement : A Report to the Wage and Hour Division, Boston University.
- Weil, D., 2012, Examining the Underpinnings of Labor Standards Compliance in Low Wage Industries, Final Report.