

돌봄 노동의 가치와 근로자성에 관한 연구: 서울시 아이돌보미의 처우와 지위를 중심으로*

전미양** · 이혁수***

요약

본 연구는 아이돌봄 서비스 담당 실무자와 아이돌보미의 경험을 통해 돌봄 노동에 부여되고 있는 우리 사회의 가치를 탐색하고, 나아가 공공이 주도하여 아이돌보미의 처우개선과 일자리 안정성 강화로 우리 사회 내의 돌봄 노동의 가치를 견인해나갈 정책을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 정치제도가 개인의 가치, 규범, 이익, 정체성, 신조 등에 영향을 주어 궁극적으로 개인의 특정 행동을 이끌어 낸다고 주장하는 사회적 제도주의의 관점을 빌려, 한국사회가 돌봄 노동에 부여하는 가치는 아이돌봄 서비스와 같은 공공정책 내 돌봄서비스 종사자 처우에 반영되며, 종사자의 처우는 다시 한국사회 내 돌봄 노동에 대한 개인과 사회의 가치관 형성에 영향을 미칠 것이라고 전제한다.

연구 참여자는 현재 서울시에서 활동하는 아이돌보미와 아이돌봄 서비스 실무담당자이며, 이들이 간주관적으로 느끼는 돌봄 노동에 대한 사회적 존중, 일자리로서의 아이돌보미가 받는 처우에 대한 심층면접을 진행하였다. 연구방법은 해석주의 인식론에서 출발하는 질적 조사방법을 사용하였다. 연구결과 아이돌봄 서비스의 이용자 가정과 아이돌보미가 돌봄 노동을 전문 직업으로 인식하지 못하는 현상, 아이돌봄 업무 범위의 모호성, 적절한 보상 체계 부재 등의 문제가 도출되었으며, 이는 고용관계의 불확실성, 시간 단위의 초단기 서비스 계약에서 발생하는 부족한 보상, 이용자의 서비스에 대한 이해 부족 등의 문제에서 기인하였다. 본 연구는 결과를 기반으로 아이돌보미의 직접고용을 통한 일자리 안정화와 서비스 질 향상을 도모하고, 공공 서비스로서 정체성을 강화, 그리고 체계적인 서비스 단가 결정구조 수립을 제안하였다.

주요어: 아이돌봄 서비스, 아이돌보미, 사회적 제도주의, 돌봄 노동

* 본 논문은 서울시여성가족재단 2018년 연구과제 「서울시 아이돌보미 근로환경 및 확대방안 연구」(전미양, 이혁수, 2018)의 일부를 수정·보완하여 활용하였다. 본 과제에 참여해주신 아이돌봄 서비스 실무담당자, 아이돌보미 선생님들께 감사드리며, 본 논문을 위해 도움을 주신 익명의 심사위원 및 보고서의 일부를 활용할 수 있도록 허락해준 서울시여성가족재단에도 감사드린다. 남아있는 논문의 오류는 전적으로 저자의 책임이다.

** 제1저자, 서울시여성가족재단 연구위원(miyang.jun@gmail.com)

*** 교신저자, 중앙대학교 박사수료(saito79@hanmail.net)

1. 서론

지난 수년간 ‘돌봄 노동의 사회화’는 주요한 사회적 이슈였다. 과거의 돌봄이 개별 가족 내 여성의 규범적, 실질적 책임으로 규정되어 행해지면서 부분적으로 시장에서 보완되었다면, 2000년대부터 한국사회는 돌봄을 제도권 내로 흡수하여 재정을 투입하고, 직접 제공하거나 시장 내 돌봄서비스의 전달체계를 지원하는 형태로 진화하였다(송다영, 2014: 121). 공공이 주도하는 돌봄서비스는 저출생 문제를 타개하기 위한 정책적 대응이자 주 양육자들의 일-생활 양립을 지원하고 성 평등을 저해하는 요소를 제거하려는 사회적 노력의 방안으로 제시되었다.

그러나 그 과정에서 돌봄서비스를 직접 제공하는 서비스 종사자들에 대한 처우는 상대적으로 부족했다. 돌봄 정책에서 주된 관심은 서비스를 이용하는 주 양육자의 부담경감을 통한 경제활동 증진과 아동복지에 초점을 두고 있었고, 서비스의 질을 담보하는 돌봄 종사자들의 처우와 지위는 부족하다는 평가가 지속되었다(김형용, 2018; 김영은·최영, 2011; 황덕순, 2013; 송다영, 2014). 이에 대해 다수의 연구는 돌봄 종사자의 처우와 지위가 저평가되는 현상에 대해 원인분석과 문제를 제기해왔다(김지혜 외, 2011; 김민주·김남숙, 2014; 백학영, 2016; 석재은, 2011; 박정우, 2018; 이윤진, 2018). 특히 시장 중심의 돌봄서비스 확대는 서비스 공급자 간 과도한 경쟁으로 낮은 돌봄 서비스와 돌봄 일자리의 질 문제, 특히 돌봄 산업이 낮은 처우의 비정규직 일자리를 양산한다는 문제 제기가 있었고, 직업 간 임금 격차의 주요한 원인으로 지적되었다. 따라서 선행 연구들은 돌봄 일자리가 “괜찮은 일자리”¹⁾가 될 필요가 있음을 돌봄 노동과 타 직군과의 임금 비교를 통해 논증한 측면이 있다.

본 연구는 돌봄 일자리에 적절한 임금이 지불되어야 한다는 주장에 전적으로 동의하지만, 돌봄 일자리가 장기적으로 개선되기 위해서는 돌봄 노동에 대한 논의가 돌봄 노동 자체에 대한 사회적 가치의 논의로 확장될 필요가 있음을 주장한다. 돌봄의 사회화, 즉 가정 내 무급노동이 사회적 책임이자 적절한 대우를 받는 유급노동이 되는 과정에서 돌봄 노동의 가치는 단순히 임금의 논쟁만으로는 부족하기 때문이다.

돌봄 노동이 저평가되는 이유는 몇 가지로 이론화되어 있는데, 아이돌봄 서비스도 기존 이론이 지적하는 특징을 가지고 있다. 첫째, 돌봄 서비스 종사자의 임금은 시장에서 결정되는 것이 아니라 정부가 파악하는 사회적 욕구에 의해 편성한 예산으로 결정된다. 따라서 돌봄을 시민이 함께 감당해야 할 사회적 의무로 인식하는가에 대한 사회의 공감대 수준을 반영한다(O'Connor et al., 1999). 결국 돌봄 종사자에 대한 임금은 한국 사회에 형성된 돌봄에 대한 사

1) 괜찮은 일자리는 임금과 고용 안정성 등 근로자의 권리가 보장되는 좋은 질의 일자리 개념이다(박정우, 2018).

회적 가치와 사용자-노동자의 협상력이 반영된 결과이다(Meyer, 2000; 김형용 2018). 둘째, 돌봄 노동에 대한 처우는 돌봄 노동이 ‘모성’과는 별개로 별도의 훈련과 적절한 보상체계가 수반되어야 하는 전문적 노동임에 대한 공감대 수준을 반영한다(England et al., 2002). 사적영역 내 돌봄 노동의 많은 부분이 국가와 시장의 영역으로 이동했으나, 개인이 인식하는 돌봄 노동의 가치와 적절하다고 느끼는 종사자의 임금은 여전히 여성성과 모성에 대해 추상화된 지식, 즉 사회·문화적 스키마(schema)의 영향을 받고 있기 때문이다. 사회서비스 분야 중에서도 아이돌봄 서비스의 종사자는 여성이 지배적이기 때문에, 이 ‘모성’의 스키마가 작동하여 돌봄 노동은 ‘별도의 훈련 없이 사랑과 양육 경험만으로 가능’하다거나, ‘돌봄 노동에 높은 값을 지불하는 것이 돌봄이 본질적으로 가지고 있는 사랑과 정성의 가치를 해친다’는 인식이 투영될 가능성이 있다.

이러한 돌봄 노동의 저평가는 한국사회에서도 현재진행형이다. 최근 한국사회의 돌봄 정책은 자녀의 연령과 같은 개인적 특성과 주 양육자의 노동시장 참여형태에 따라 돌봄 욕구가 다양화되어 시설뿐만 아니라 재가서비스로도 확장되고 있다. 재가서비스인 아이돌봄 서비스는 국가와 지방자치단체가 운영하는 공공사회서비스로서 지난 2007년 전국 38개 건강가정지원센터에서 시작하여, 2018년 200개 이상의 지원센터와 2.3만 명의 아이돌보미까지 그 규모가 확대되었다. 하지만 공공 서비스인 아이돌봄 지원사업은 지방자치단체-서비스제공기관-서비스이용가정-아이돌보미 간의 권리와 의무를 각기 구분해 직접고용을 회피하며, 노동자임을 인정하지 않았다. 또한 정부에서 책정한 단가로 지급하는 방식을 적용하여 낮은 급여로 서비스를 제공하였다. 이로 인해 아이돌봄 종사자가 인식하는 업무대비 보수 만족도가 낮은 가운데, 돌봄 서비스 이용자는 돌봄을 단순 노동으로 평가절하하고 있음이 기존 연구에서 드러나고 있다(이은주·전미경, 2010).

결국, 아이돌봄 종사자들은 노동자로서 사회적 지위를 확보하기 위해 스스로 행동하고 있다. 직업적 정체성과 지위 개선을 위해 조합을 구성하고 법적 판결을 받는 등 스스로의 지위와 권리를 찾기 위해 노력해왔다. 그 결과 광주지방법원 판결로 아이돌보미 종사자들의 근로기준법상 노동자 지위가 인정되는 변곡점을 통과하였다.

따라서 현재 한국 사회는 돌봄 노동 종사자의 인식 변화와 공공이 주도하는 돌봄서비스 전달체계를 통해 돌봄 노동의 가치에 대한 재평가가 이뤄질 수 있는 중요한 환경적 변화를 맞이하고 있다. 이 시점에서 돌봄서비스 제공자인 아이돌보미에 대한 사회적 존중 및 처우, 나아가 우리 사회가 돌봄 노동에 부여하는 가치에 대해 논의하는 것은, 향후 같은 처우의 돌봄 일자리가 양산될 것을 대비한다는 측면에서 매우 시기 적절하다고 할 수 있다.

본 연구는 아이돌봄 서비스 담당 실무자와 아이돌보미가 경험한 돌봄 노동에 대한 사회적

인식을 통해 우리 사회가 돌봄에 어떤 가치를 부여하는지 탐색하고, 나아가 공공이 주도하여 아이돌보미의 처우개선과 일자리 안정성 강화로 우리 사회 내 돌봄 노동의 가치를 견인해나갈 정책을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 본 연구는 아이돌봄 서비스를 운영하는 서비스 기관의 실무담당자와 서비스를 제공하는 아이돌보미의 간주관적(inter-subjectivity) 경험을 통해 아이돌보미 서비스의 현황과 문제점을 살펴보고, 그 대안을 제시하였다.

2. 이론적 배경

1) 돌봄 노동의 사회적 가치

아리스토텔레스의 정치학(Politics)이 공적영역(olis)과 사적영역(oikos)을 구분한 이후 많은 사회에서 정치를 ‘남성적인’ 공적영역, 돌봄은 ‘여성적인’ 사적영역에 위치하였다(Tronto, 2013). 사적 영역인 가정은 정치적 고민에서 자유롭고, 정서적인 돌봄 역할을 담당하는 ‘험난한 세상에서 천국과 같은 곳’으로 기능하도록 기대되었다(Lasch, 1995:1). 그러나 20세기를 기점으로 돌봄은 가정의 영역을 벗어나 ‘직업화’(professionalization) 되었다. 현대사회의 돌봄은 환자, 노인, 어린이 등 스스로 돌볼 수 없는 사람을 돌보는 행위와 관계로서 제도권 내 학교, 병원, 요양시설, 아동·장애·노인 돌봄 시설 등을 통해 공급되고 있다(Daly, 2002: 252; Duffy, 2011).

돌봄 노동이 가정의 영역을 벗어난 후, 다수의 연구는 직업화된 돌봄 노동의 처우가 저평가되고 있는 현상에 대해 문제를 제기했다(김지혜 외, 2011; 김민주·김남숙, 2014; 백학영, 2016; 박정우, 2018; 이윤진, 2018). England 등은(2002) 17세에서 35세 사이의 근로자들을 대상으로 하는 미국 청소년 추적 연구(National Longitudinal Survey of Youth) 자료를 사용하여 교육, 상담, 건강 서비스, 아동 돌봄 등 돌봄이 수반되는 직업의 상대적인 급여를 조사했다. 연구는 대상자의 교육 수준, 고용경력, 직업 및 산업 특징, 현직자의 고정된 특성을 통제한 후, 돌봄이 수반되는 직업은 상대적으로 적은 임금을 받는 결과를 밝혔다. 돌봄이 수반되는 직업 내 임금의 성별 격차는 나타나지 않았으나, 돌봄 직업에 종사하는 성별은 여성이 남성보다 압도적으로 높기 때문에 ‘돌봄 패널티’는 여성 근로자가 더 경험하고 있다고 유추할 수 있다(England et al., 2002). 유급 돌봄 노동에 여성이 더 높은 비율로 종사하고 있다는 것은 한 사회가 돌봄 노동을 어떻게 보상하는지는 결국 그 사회의 성평등 수준과 밀접한 관계가 있음을 의미한다.

돌봄 노동이 저평가되고 있는 현상은 다양한 관점²⁾의 이론을 통해 설명되고 있으나, 본 연

구에서는 서울시 아이돌봄 서비스의 운영주체, 이용자, 제공자의 특성과 직접적 연관성이 있는 두 이론, 즉 돌봄 이용자의 경제적 의존성과 돌봄 노동과 모성의 연관성에 관한 이론에 집중하고자 한다(England et al., 2002). 첫째, 인간은 돌봄을 지불 할 능력이 가장 떨어지는 시점에 가장 많은 돌봄을 필요로 한다. 아동기, 노년기, 질병기 등 돌봄이 요구되는 시점은 경제적 의존성을 동반하는 경우가 많으며, 돌봄 욕구가 유급노동을 통해 제공되는 경우, 제 3자, 즉 가족이나 정부가 이를 부담한다(Meyer, 2000). 따라서 돌봄 노동 종사자의 임금은 가족 또는 국가의 경제력과 이타성(altruism)에 따라 결정된다. 국가가 부유하여 얼마나 많은 세금을 거둘 수 있느냐의 문제임과 동시에 민주주의 국가에서는 아동, 노인, 환자를 돌보는 일을 시민이 함께 감당해야 할 영역으로 인식하여 정부의 지원을 받기 합당한 영역인지에 대한 사회적 공감대 형성이 수반되어야 가능하다(O'Connor et al., 1999).

둘째, 유급 돌봄 노동이 저평가되고 있는 현상은 돌봄 노동이 전통적 여성성 또는 모성에 기대되는 역할, 즉 '사적영역에서 제공되는 사랑과 의무'와 유사한 기능을 하고 있다는 지점에서 출발한다(England et al., 2002). 사회적 분화과정(social differentiation) 통해 사적영역 내 돌봄 노동의 많은 부분이 국가와 시장으로 이동했으나, 개인이 인식하는 돌봄 노동의 가치와 적절하다고 느끼는 종사자의 임금은 여성성과 모성에 대해 추상화된 지식, 즉 스키마(schema)의 영향을 여전히 받고 있기 때문이다. 그리고 그 스키마는, 첫째, 여성들의 노동은 남성의 노동보다 중요하지 않다는 인식으로 구성되어 있다. 한 직종이나 직업에 여성이 다수를 차지하는 특징이 임금에 영향을 미친다는 논쟁은 이미 다수의 경험적 연구를 통해 증명되었다(Acker, 1989; Baron and Newman, 1989; England, 1992; England et al., 1988, 1996, 2000, 2001; Kilbourne et al., 1994; MacPherson and Hirsch, 1995). 그러나 본 현상에 대해 England 외(2002)는 돌봄 노동의 처우는 여성의 비율이 높은 다른 직업과 비교하더라도 임금이 낮은 특징

2) 돌봄 노동의 낮은 처우는 본문에서 서술한 두 이론 외에도 돌봄 노동의 생산성 및 돌봄수요자의 경제적 의존성을 혼합한 이론, 신고전주의 경제학의 보상임금격차이론 등 경제학 관점에서도 논의되고 있다. 경제학자 William Baumol(1979)은 제조업이 기술의 발전을 통해 생산성을 향상시켜 단가를 낮추는 속도에 비해 서비스 분야는 본질적으로 생산성의 측정이 어렵고 향상 속도가 더딤을 서비스 분야의 '비용질병'으로(cost disease of the service sector) 개념화하고, 서비스 가격(소매, 은행, 보험 서비스 등)이 제조 상품보다 가격 상승이 빠를 것으로 예측했다. 이런 논리를 적용한다면 돌봄 노동은 서비스 분야에 속하며, 소매, 은행, 보험 서비스보다 더 노동집약적이기 때문에 숙련자에 대한 임금이 증가하기 마련이다. 그러나 돌봄 욕구를 가진 수요자가 경제적 의존성을 가지는 경우가 많기 때문에 동일한 인적자본을 활용하는 다른 노동집약적 서비스 비용에 임금의 상승 속도가 낮은 것으로 Baumol(1979)은 설명한다. 한편, 신고전주의 경제학은 돌봄 노동의 낮은 처우를 보상임금격차(compensating differentials) 이론을 통해 설명한다(Filer, 1989). 보상임금격차이론에 따르면, 사람들의 종사 의도는 직업의 임금 외에도 비금전적 보상이나 직업상의 불편함에 영향을 받기 때문에, 불편함(job disamenities)을 감수해야 하는 직업은 그에 상응하는 임금을 주어야만 종사자를 고용할 수 있다. 특정 직업군에 임금 외 별도의 보상이나 보람이 주어진다면 임금이 상대적으로 적더라도 사람들은 그 직업을 선택한다는 이론이다. 이를 돌봄 노동에 적용하여 고려하면 돌봄 노동의 종사자가 돌봄 노동 자체의 본질적인 특성을 보상으로 인지했을 때 낮은 임금을 허용하고 해당 직업에 진입한다고 설명할 수 있다.

이 있음을 밝혔다. 이 현상은, 둘째, 돌봄이 '여성'의 직업이라는 스키마보다 돌봄이 '자연스러운(natural) 여성성', 즉 '모성'과 연관성이 있고, 따라서 별도의 기술과 보상체계가 필요하지 않은 영역이라고 인식되는 문화적 스키마가 있기 때문이다(Steinberg, 1990). 이 문화적 스키마는 돌봄이 '사랑'의 영역으로써 물질적 가치에서 초연해야하며, 그렇지 못하면 진정한 사랑과 돌봄이 아니라는 이분법적 사고와 밀접한 관계가 있다(Folbre and Nelson, 2000). 이런 이분법은 돌봄 노동의 사용자로 하여금 돌봄 제공자를 존중하고 성스럽다고 인식하는 동시에, 돌봄 노동에 높은 값을 지불하는 것이 돌봄이 본질적으로 가지고 있는 사랑과 정성의 가치를 해친다고 인식하게 한다. 때문에 돌봄 노동자들이 처우 개선을 위해 집단적 행동을 하는 것에 대해 반대하는 여론이 형성되기도 한다(Macdonald and Merrill, 2002).

상술한 두 이론을 한국사회의 공공정책 내 돌봄서비스에 적용해보면, 첫째, O'Connor의 (1999)가 주장하는 것처럼 사회적 책임으로서 돌봄서비스에 대한 공감대가 형성되고 있음을 아이돌봄 서비스와 다함께돌봄센터(서울시의 경우 우리동네키움센터)의 확충, 어린이집 운영 시간 연장 등 공공정책 내 돌봄서비스의 확장을 통해 확인할 수 있다. 둘째, 그러나 아이돌봄 서비스는 여성 종사자가 압도적으로 많은 영역이며, (이용자) 가정 내에서 아동을 돌본다는 측면에서 여성성 또는 모성이라는 문화적 스키마와의 밀접한 연관성이 있음을 유추할 수 있다(Steinberg, 1990). 그렇다면, 이런 돌봄 노동의 특징은 공공정책 내 종사자에 대한 처우에 어떤 영향을 미치는가? 이 물음에 답하기 위해 본 연구는 '정치적 제도와 개인이 지속적으로 상호작용하여 제도는 개인의 가치와 규범을 형성하고, 이것은 다시 제도의 특정 부분을 강화하거나 약화시키는 역할을 한다'는 사회적 제도주의와 그 전제를 공유하고자 한다.

2) 사회적 제도주의

본 연구는 정치적 제도가 어떻게 개인과 사회의 가치, 권력관계와 상호작용하여 그들의 '선호'를 만들어내는가에 대한 설명을 제시하는 신제도주의, 특히 사회적 제도주의(Social Institutionalism)와 전제를 공유한다(Fiona et al., 2010; Granovetter, 1985; Lowndes, 2002). 사회적 제도주의자들은 정치제도가 개인의 가치, 규범, 이익, 정체성, 신조 등에 영향을 주어 궁극적으로 개인의 특정 행동을 이끌어 낸다고 주장한다(March and Olsen, 1989:7). 그러나 사회적 제도주의자들은 가치중립적인 것처럼 보이는 정책과 전달체계가 사실 그 사회의 가치, 이익, 권력 관계를 내포하고 있고, 따라서 정치적으로 '적절한' 행동 양식을 규정한다고 주장한다. 그 때문에 제도의 적절성 논의에서도 그 사회에서 당연하게 받아들이는 어떤 것들은 논의의 대상에서 제외되고³⁾(March and Olsen 1989: 17), 정책 제도의 수단을 결정하는 과정에서

특정 그룹을 포함하거나 제외하는 ‘거버넌스’는 결국 특정 정치적 가치를 유지하거나 강화시키는 형태로 기능한다(Pierre, 2000: 390). 제도는 특정 사회문제의 집단적 해결책이라기보다 ‘특정 사회가 돌아가는 이치’를 반영하며(Thelen, 1999: 386), 정책입안자가 정책결정 과정에서 특정 행위를 ‘적절하다’⁴⁾라고 인지하는 논리는 근본적으로 매우 사회적이며 관습적일 수밖에 없다(March and Olsen, 1989).

한편, 사회적 제도주의를 포함한 신제도주의는 제도가 항상 변화할 것이라고 예측한다. 제도는 인간의 행동에 대한 강력한 통제기제이기도 하지만, 동시에 협상, 갈등, 논쟁을 통해 구성되는 인간(human agency)의 생산품이기 때문이다(DiMaggio and Powell, 1991). 예를 들어, 신제도주의의 관점을 활용한 Eisenstadt(1959; 1963)의 관료화 과정에 대한 연구는 이스라엘 조직에 남아프리카 이민자들이 유입되면서 이스라엘 조직에 팽배했던 서양의 관료주의적 가치와 문화가 변화됨을 논증하였다. 그러나 제도는 개인과 사회가 가지는 가치, 권력 관계와 독립적으로 이해할 수 없기 때문에 제도가 변화하는 시점은 한 사회의 가치가 변화하는 과정이거나, 권력 집단이 새로운 가치를 구축하는 과정이라고 볼 수 있다(Offe, 1996: 685, Goodin, 1996: Rothstein, 1996: 1998). 궁극적으로 정치제도는 표준화와 시민의 순응을 독려하는 동시에 한 사회를 구성하는 개인의 가치와 경험이 변화함에 따라 기존 정책의 모호함이나 오류를 개선하고, 사회 내 가치관의 편차를 포괄하기 위해 변화한다(Lowndes, 1996:193).

사회적 제도주의의 전제는 국가 간 정책비교, 단일국가 정책분석, 조직분석 등 다양한 분야에서 이론적 틀로 활용되고 있다(Steinmo, 1993; Immergut, 1992; Marsh and Rhodes, 1992; Weaver and Rockman, 1993). 본 연구가 초점을 맞추는 돌봄 노동에 관한 제도와 개인의 규범이나 가치관을 사회적 제도주의의 관점에서 분석한 선행연구는 희소하나, 제도의 설계가 개인(또는 단체)의 가치관에 미치는 영향에 관한 연구는 활발하다. 예를 들어, Ostrom(1990, Peters, 1990에서재인용)의 연구 「Governing the Commons」는 캘리포니아 남부의 공유자원 자치제도에 따른 지하수 자원 관리가 어떻게 수자원 직접 이익의 주체인 개인 사용자의 의식을 변화시키는지 논하였다. 국내에서는 송정안(2016)이 자원봉사정책에 대한 정부지출 구조가 개인의 자원봉사 의사에 미치는 영향에 대해 논하였다.

본 연구는 이러한 사회적 제도주의의 관점을 빌려, 한국사회가 돌봄 노동에 부여하는 가치는 아이돌봄 서비스와 같은 공공정책 내 돌봄서비스 종사자 처우에 반영되며, 종사자의 처우는 다시 한국사회 내 돌봄 노동에 대한 개인과 사회의 가치관 형성에 영향을 미칠 것이라고 전제한다. 이 관점을 통해서 보면, 최근 이루어지고 있는 공공정책 내 돌봄서비스의 확장은 곧 돌봄

3) ‘Somethings are taken for granted in deciding other things’ (March and Olsen 1989: 17)

4) 제도가 특정 행위를 ‘적절하다’라고 인지하여 제도화하는 논리는 ‘logic of appropriateness’로 개념화되어있다(Peters, 1990: 35).

의 사회적 역할에 대한 한국사회의 가치관의 편차를 반영한다고 볼 수 있다. 그러나 아이돌보미의 처우와 고용상의 지위가 아직 제한적인 현실은 그 뿌리가 아이돌봄 서비스에 대한 ‘모성’이라는 문화적 스키마의 반영이든, 아니면 돌봄의 사회적 책임에 대한 공감대 부족이든, 결국 우리 사회가 정책 결정 과정에서 돌봄 서비스에 대한 처우는 이 수준이 ‘적절하다’고 판단하였기 때문이다. 이에 대해 본 연구는 아이돌봄 서비스를 운영하는 서비스기관의 실무담당자와 서비스를 제공하는 아이돌보미의 간주관적⁵⁾ (inter-subjectivity) 경험을 통해 돌봄 노동에 대한 사회적 인식을 밝히고, 본 연구의 결과가 결국 현 시점의 아이돌봄 서비스의 종사자 처우와 독립적이지 않음을 시사하고자 한다.

3. 연구방법

본 연구의 조사도구는 크게 두 방법을 활용하고 있다. 첫째, 문헌연구를 통해 아이돌보미의 고용상 지위에 관한 논쟁의 발전과정과 처우의 적절성을 살펴보았다. 아이돌봄 지원사업은 복잡한 간접고용 계약을 통해 아이돌보미의 노동자 지위 인정을 장기간 회피하였고, 이에 대한 정책적 대응방안은 2018년이 되어서야 논의되고 있다. 아이돌보미의 임금체계는 관련 경력이나 업무의 난이도가 아닌 이용자의 경제수준과 업무시간으로 구성되며, 공식적 산정 근거는 제시되지 않고 있다. 아이돌보미의 처우가 곧 사회와 개인이 부여하는 돌봄 노동의 가치와 직접적인 연관성이 있다는 사회적 제도주의의 시각에서 볼 때, 이들의 고용상 지위와 처우는 현 제도권 내 돌봄 노동의 지위를 여실히 보여주는 지표가 될 수 있을 것이다.

둘째, 본 연구는 서울시 아이돌보미와 실무자의 간주관적 인식을 파악하기 위해 해석주의 인식론에서 출발하는 질적 조사방법을 활용하였다. 해석주의 조사방법은 개인들이 공유하는 개념이나 현상의 의미를 기술하는데 그 목적이 있다(Marshall and Rossman 2010: 148). 해석주의 인식론자들은 연구자가 사회적 현상을 이해하기 위해서 우선 사회적 행위자(Social actor)가 스스로의 경험을 이해하고 언어와 담론을 통해 재구성하는 과정이 선행되어야 한다고 주장한다. 따라서 연구자가 사회현상에 대해 얻는 정보는 행위자가 이미 언어와 담론을 통해 해석한 산출물이다(Blaikie, 2007). 본 연구는 현재 서울시에서 활동하는 아이돌보미와 심층면접, 아이돌봄 서비스의 관리 기관인 건강가정지원센터 실무담당자와의 집단면접을 진행하여 이들이 간주관적으로 느끼는 돌봄 노동에 대한 사회적 존중, 일자리로서의 아이돌보미가 받는 처우에 대

5) 인간 개개인이 다양한 현상들을 이해하고 주관적으로 의미를 부여하는 가운데 각 인간의 이해와 의미가 갖는 공통적인 부분을 의미한다(교육평가용어사전, 2004).

해 조사하였다.

[표 1] 서울시 아이돌보미 및 실무자 면접조사

조사대상	인원	조사방법
종일제 및 시간제로 활동 중인 아이돌보미	5명	심층면접 (In-depth Interviews)
아이돌봄 지원사업 실무담당자	7명	집단면접 (Focused Group Interviews)

인터뷰 대상자는 아이돌봄 지원사업과 돌봄서비스에 대해 집약적 지식을 가지고 있는 사례 (information-rich case) 수집을 위해 목적표집 하였다(Patton, 1990). 아이돌보미의 경우, '서울시 아이돌보미 근로환경 및 확대방안 연구'(전미양·이혁수, 2018)를 위해 서울시 25개 자치구 건강가정지원센터를 통해 배포된 '아이돌보미 근로환경 실태조사' 설문지에서 수집된 희망자 연락처 중 무작위로 표집하였다. 아이돌봄 지원사업 실무담당자는 아이돌봄 서비스 담당 경험이 1년 이상인 실무자를 대상으로 누증표집 하였다.

4. 분석결과

1) 아이돌보미의 고용상 지위와 처우적절성

아이돌봄 서비스는 2012년 아이돌봄지원법 제정을 통해 국가와 지방자치단체가 운영하는 공공사회서비스이다. 아이돌봄 서비스는 지난 2007년 전국 38개 건강가정지원센터에서 시작하여, 2018년 200개 이상의 지원센터와 2.3만 명의 아이돌보미까지 그 규모를 확대했다. 최근 보도 자료에 따르면 여성가족부는 아이돌보미를 3만 명까지 확대할 계획을, 서울시는 '온마을 돌봄 체계구축'의 일환으로 현재 활동 중인 3천여 명의 아이돌보미를 2022년까지 1만 명으로 확대할 계획에 있다(서울특별시, 2018; 여성가족부, 2018). 사회적 제도주의의 시각에서 아이돌봄 서비스의 확대는 곧 공공이 개입하는 돌봄에 대한 우리사회의 공감대가 확산되고 있다는 뜻이기도 하다. 그러나 동시에 종사자인 아이돌보미의 고용상 지위와 처우의 현재 수준은 사회적이고 관습적인 정책결정 과정을 통해 '적절하다'고 결정되었으며, 이는 우리 사회가 돌아가는 '이치'를 반영하고 있다(Thelen, 1999; March and Olsen, 1989). 따라서 현재 일자리로서 아이돌보미에 대한 사회적 존중 및 처우, 나아가서 우리 사회가 돌봄 노동에 부여하는 가치에 대

해 논의하는 것은, 향후 같은 처우의 돌봄 일자리가 양산될 것을 대비한다는 측면에서 매우 시
기 적절하다고 할 수 있다. 최근 아이돌보미를 둘러싼 논쟁은 고용상의 지위와 처우, 크게 두
가지로 정리할 수 있다.

(1) 아이돌보미의 고용상 지위에 관한 논쟁

2012년 아이돌봄지원법은 아이돌보미의 자격과 서비스기관에 관한 규정만을 명시하여 아이
돌보미의 고용상 지위에 대한 많은 혼란과 논쟁을 야기했다. 아이돌봄 지원법 제 2조 제1항에
따르면 아이돌보미란 “제7조에 따른 자격을 갖춘 사람으로서 제11조7)에 따라 지정된 서비스
제공기관을 통하여 아이돌봄서비스를 제공하는 사람을 말한다”. 아이돌봄 서비스는 건강가정
지원센터 등 서비스기관에서 아이돌봄 서비스를 위탁 운영하며, 아이돌보미는 국가가 아닌 센
터에서 고용한다⁸⁾. 여기서 아이돌보미의 고용상의 지위가 논쟁이 되었던 이유는 아이돌봄지원
법상 근로자와 사용자가 명확하지 않다는 점에서 기인한다(이윤진, 2018; 이울경, 2016). 근로
기준법 상 “근로자”란 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자이며, 근로자와
사용자간 근로제공과 임금지급을 목적으로 체결한 “근로계약”을 체결해야 한다. 그러나 아이돌
봄 서비스는 근로계약의 주체가 명확하게 드러나지 않아 근로자 여부를 법률관계를 통해서 판
단해야 하는 특수성이 있다.

그간 아이돌봄 지원사업은 서비스 이용가정과 아이돌보미간의 권리와 의무를 각기 구분해
직접고용을 피해왔다. 이로 인해 아이돌봄 서비스 운영은 [그림 1]처럼 복잡한 간접고용 계약이
이루어졌다. 서비스기관과 아이돌보미 사이에는 표준계약이, 서비스기관과 서비스 이용자 사
이에는 서비스 서약이, 서비스 이용자와 아이돌보미 간에는 서비스 이용 계약이 작성되었다(아

6) 제7조(아이돌보미의 자격)

① 아이돌보미가 되려는 사람은 제9조에 따른 교육기관에서 교육과정을 수료하거나 대통령령으로 정하는 일
정 자격을 갖추어야 한다.

② 제1항에 따른 아이돌보미의 교육과정, 교육내용 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

7) 제11조 (서비스제공기관 지정 등) ① 아이돌봄서비스를 제공할 수 있는 서비스제공기관(이하 “서비스기관”이 라 한다)을 설치·운영하고자 하는 자는 여성가족부령으로 정하는 시설, 인력, 운영 등 기준을 갖추고 소재지 를 관할 구역으로 하는 시·도지사·시장·군수·구청장으로부터 지정을 받아야 한다.

② 시·도지사·시장·군수·구청장은 서비스 기관의 지역적 분포 및 적정공급 규모, 대상 아이 수 등을 고려하
여 적정 수의 기관을 지정하여야 한다.

③ 제1항과 관련된 서비스 기관의 지정절차와 그 밖에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

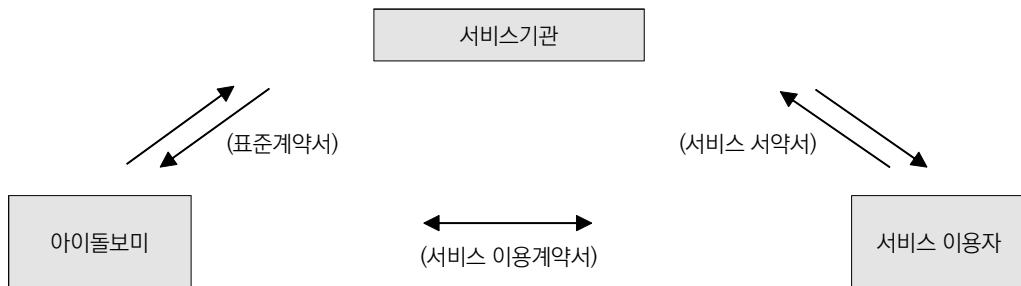
④ 서비스 기관의 장은 중요한 사항을 변경하는 경우 시·도지사·시장·군수·구청장에게 승인을 받아야 한다.
그 밖의 변경 사항일 경우에는 신고하여야 한다.

⑤ 제4항과 관련된 내용 및 절차 등은 여성가족부령으로 정한다.

8) 서울시 사회서비스원은 장기요양, 노인돌봄, 장애인활동지원등의 서비스를 제공하기 위해 종사자를 직접 채용하여 일자리 안정성을 확보하고 궁극적으로 서비스의 질 향상을 도모할 계획을 밝힌 바 있다 (김윤수, 2018; 서울시, 2019).

이돌봄 사업안내, 2018). 먼저 서비스기관과 아이돌보미 간에는 표준계약서(아이돌봄 지원법 제14조⁹⁾)를 작성하도록 되어있고,¹⁰⁾ 아이돌보미와 이용가정은 서비스 이용 계약서를 작성한다. 서비스 이용계약서는 아이돌보미와 이용 가정 간의 의무와 권리에 관한 내용으로 계약 기간과 이용료 지급방법, 준수사항, 계약해지 등의 내용이 포함된다. 아이돌봄서비스 이용 서약서는 서비스 기관과 이용 가정 간에 작성하는 것으로 서비스 이용방법, 정부지원금 이용자의 권리와 의무 등의 내용으로 구성되어 있다.

[그림 1] 서비스기관, 아이돌보미, 서비스 이용자 간의 관계



이런 계약상의 특수성 때문에 아이돌보미의 고용상 지위를 특수고용직으로 볼 것인가, 근로기준법상 노동자로 볼 것인가에 대한 논쟁이 있었다. 아이돌보미를 특수고용직 일자리로 보는 관점은 서비스 기관을 아이돌보미를 관리·감독하는 사용자¹¹⁾가 아닌 이용자와 아이돌보미간 서비스 중계 역할로 한정한다. 서비스 계약은 이용자와 아이돌보미간에 체결되기 때문에, 서비스 기관과 아이돌보미의 사용종속관계¹²⁾가 명확하지 않다는 이유를 근거로 아이돌보미의 노동자 지위를 인정하지 않는다. 이 관점은 아이돌보미를 가사근로자와 같은 성격의 일자리로 해석한다.¹³⁾ 반면 아이돌보미의 노동자 지위를 인정해야 한다고 주장하는 견해는 아이돌보미가 서비스기관의 지휘감독을 받는 성격을 근거로 든다 (이윤진, 2018; 이울경, 2016; 매일노동뉴

9) 제14조 (표준계약서 작성) ① 서비스기관은 소속 아이돌보미와 표준계약서를 작성하여야 한다.

② 표준계약서의 구체적 사항은 여성가족부령으로 정한다.

10) 주요 내용은 서비스기관에 등록, 활동내용과 수당, 계약해지 사유 등이다.

11) 근로기준법 제 2조(정의) ①이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. “사용자”란 사업주 또는 사업 경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자를 말한다.

12) 종속적인 관계는 업무내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무규정등의 적용을 받는지, 업무수행과정에서 사용자가 상당한 지휘감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로제공자가 이에 구속을 받는지, 근로제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 위험을 스스로 안고 있는지 등 근로제공 관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성 유무 등 여러조건을 종합하여 판단한다(박치현, 2018).

13) 이러한 배경에는 대부분 노동관련 법률의 적용을 면하여 인건비 부담을 경감하고 고용책임을 회피하려는 사용자 측의 의도에서 비롯된 것이라는 견해가 있다(이윤진, 2018).

스, 2018). 서비스기관이 아이돌보미를 서류심사와 면접을 거쳐 선발하고, 직무교육, 아이돌봄 업무의 일정 및 대상을 관리하는 현실은 아이돌보미들이 서비스 기관의 지휘감독을 받고 있음을 보여준다는 것이다(김승희, 2011; 황혜신·윤명자, 2012; 조주은, 2014). 특히, 아이돌보미와 서비스 기관의 관계를 분석한 김승희(2011: 31)는 기관에서 아이돌보미에게 “어디가십시오”라고 지시하는 순간 의무의 성격을 갖는다고 주장한다. 따라서 아이돌보미가 노동자 지위를 인정받기 위해서는 서비스기관이 고용의 주체임을 명시하고, 아이돌봄지원법에 아이돌보미의 근로기준이 구체적으로 제시되는 절차가 선행되어야 한다고 선행연구는 지적한다(이윤진, 2018; 이울경, 2016).

최근 몇 년간 아이돌보미의 고용상지위에 대해 [표 2]와 같은 성과가 있었다. 2013년 고용노동부의 유권해석은 아이돌보미의 퇴직금 지급을 명시하여 노동자 지위를 일부 인정¹⁴⁾하였다(고용노동부, 2013; 조주은 2018에서 재인용). 이후, 서울행정법원은 2017년 8월에 아이돌보미를 ‘노동조합법상 근로자’로 인정, 2018년 광주지방법원에서 아이돌봄 노동자들이 광주대산학협력단 등 위탁사업자 4곳을 상대로 낸 임금지급 소송에서 “여성가족부의 아이돌봄사업에 종사하는 아이돌보미들은 근로기준법상 노동자”로 인정하고, “휴일·연장·야간근로에 대한 법정수당 지급”을 판결했다(광주지방법원, 2017; 매일노동뉴스, 2018.06.26.). 법원판결에 따라 여성가족부는 ‘근로기준법’상 법정수당을 주 15시간 활동하는 아이돌보미에게 지급하고, 근로계약을 체결하여 권리보장을 확대하는 등 근로자 지위와 권리에 부합하는 처우 개선안을 발표한 바 있다(여성가족부, 2018).

[표 2] 아이돌보미 노동자 지위에 대한 판례

연도	내용
2013	- 2013년 여성가족부는 ‘아이돌보미 4대 보험 및 퇴직금 관리 가이드라인’에서 “개별 서비스기관의 사업비에서 퇴직금지급을 하라”고 적시함
2017	- 2017년 7월 서울고등법원은 아이돌보미의 노동조합법상 노동자 지위를 인정,
2018	- 2018년 6월 광주지방법원은 아이돌보미 「근로기준법」상 노동자 지위를 인정하여 근로기준법에서 정한 연장·야간·휴일근로수당, 주휴수당, 연차휴가수당을 지급할 의무가 있음을 판결함
2019 예정	- 여성가족부는 아이돌보미 주1회 유급 주휴를 보장하며, 연차 유급휴가 일수를 설정하고 연차사용을 권장하나, 부득이하게 연장근로 할 경우 수당을 지급한다고 발표함 - 여성가족부는 현재 별도로 지급하고 있는 휴일·야간근로수당, 4대보험금, 퇴직적립금은 법정수당으로 명시해 아이돌보미 법적 권리를 명확히 할 것을 발표함

출처: 전미양·이혁수(2018). 서울시아이돌보미 근로환경 및 확대방안 연구. 서울시여성가족재단

14) 특수고용직은 산재보험 및 퇴직금 적용대상이 아니다.

(2) 노동자로서 아이돌보미의 처우 적절성

일자리로서 아이돌보미를 둘러싼 또 다른 논쟁은 아이돌보미가 돌봄 노동자로서 적절한 처우를 받고 있는가 하는 점이다. 상술한 것처럼 유급 돌봄 노동이 저평가되고 있는 현상은 몇 가지로 이론화되어 있는데, 한국 사회의 아이돌봄 서비스도 기존 이론이 지적하는 특징을 가지고 있다. 첫째, 아이돌봄 서비스는 타 제도권 내 사회서비스의 임금처럼 시장에서 결정되는 것이 아니라 정부가 사회적 욕구에 의해 편성한 예산에 의해 결정된다. 현재 아이돌보미의 임금은 한국 사회에 형성된 돌봄에 대한 사회적 가치와 사용자-노동자의 협상력이 반영된 결과라고 볼 수 있다(Meyer, 2000; 김형용, 2018). 둘째, 아이돌봄 서비스는 사회서비스 분야 중에서도 여성 지배직종이다. 따라서 별도의 훈련 없이 사랑과 양육경험만으로 가능하여 높은 임금이 필요 없거나, 높은 임금이 오히려 사랑이라는 가치를 위태롭게 할 것이라는 '모성'의 스키마에서 자유롭지 못하다(김형용, 2018; Steinberg, 1990).

이론적 특징을 반영하듯, 현재 아이돌보미의 임금체계는 업무관련 경력(전문성)이나 업무의 상대적 난이도보다 이용자의 경제수준¹⁵⁾과 업무시간을 기준으로 구성되어 있다¹⁶⁾. 아이돌보미의 임금은 업무시간에 따라 고정¹⁷⁾되어 있고, 공식적인 산정 근거는 제시되지 않고 있다. 다수의 아이돌보미에 관한 선행연구가 아이돌보미 급여체계와 낮은 시간당 임금에 관한 문제점을 지적했다. 아이돌보미에 대한 열악한 처우와 불명확한 업무범위는 비전문적 서비스를 양산하고 아이돌보미의 근로의욕 고취를 어렵게 한다는 것이다 (조주은, 2017; 황혜신·윤명자, 2012). 아이돌봄 지원사업이 취업에 어려움이 있는 중·장년층 등 취업취약계층의 일자리 창출에 기여했지만, 아이돌보미의 직무에 대해 표준화된 가이드라인 부재와 낮은 임금은 아이돌보미의 근로의욕과 사명감이 저하로 이어진다. 또한 활동 중인 아이돌보미의 절반 이상이 '생계 유지'와 관련이 있어 실질적 소득보장 욕구가 강하지만, 시간당 급여가 낮게 측정되어 있고 근

15) 아이돌봄 서비스는 소득 기준으로 구분한 4개의 유형에 따라 지원 비중이 구분된다. 가~다 유형은 30~80%로, 종합형은 정액제로 2,340원부터 6,240원까지 지원한다. 유형 구분은 서비스 이용요금에 해당하는 것으로 아이돌보미의 임금에는 소득유형별 차이가 없다(아이돌봄 지원사업안내, 2018).

16) 이것은 비단 아이돌보미만의 사례는 아니다. 아이돌보미와 유사한 형태로 제공하는 장애인활동보조사업과 재가요양보호의 경우에도 서비스 유형에 따라 수당을 구분해놓고 있다(김진우 외, 2018; 법제처, 2019).

17) [표 3] 2018년 아이돌보미 활동수당 단가표

서비스유형	활동수당(시간당)			야간·휴일(시간당)		
	아동1인	아동2인	아동3인	아동1인	아동2인	아동3인
영아종일제	7,800	11,700	15,600	11,700	17,550	23,400
보육교사형	8,580	12,870	17,160	12,870	19,305	25,740
시간제	7,800	11,700	15,600	11,700	17,550	23,400
종합형	10,140	15,210	20,280	15,210	22,815	30,420

출처: 2018년 아이돌봄 지원사업 안내 p54

무시간도 원하는 만큼 확보되지 않아 아이돌보미 활동만으로 생계를 꾸리기 어려운 상황을 해결과제로 제시하고 있다(유하나, 2016; 김영란 외, 2018; 홍승아 외, 2013; 김승희, 2011; 전미양·이혁수, 2018)

실제로, 2017년 서울시 아이돌보미의 급여액은 최저임금 수준에 불과하다. [표 3]에서 확인할 수 있듯이 2017년 시간제 아이돌보미는 1인당 월 활동시간이 평균 90시간을 근무하며, 월 소득은 평균 794천원이다. 이를 시간당 활동수당으로 환산할 경우 월 평균 8,034원으로 2017년 최저임금 6,470원(209시간 기준)의 120%수준이다. 종일제의 월 소득은 평균 1,343천원으로 2017년 최저임금 1,352천원과 유사한 수준이다. 2018년 아이돌봄서비스 기본단가와 수당이 상승했으나, 이는 여전히 최저임금을 갓 상회하는 수준이다.

[표 3] 2017년 시간제 종일제 아이돌보미 현황 및 급여액

(단위: 명, 시간, 원)

시간제	활동돌보미수	총활동시간	활동수당	1인당 월 활동시간	시간당 활동수당	1인당 월 소득
		2,208	198,566	1,595,138,166	90	8,034
종일제 (보육교사형 포함)	활동돌보미수	총활동시간	활동수당	1인당 월 활동시간	시간당 활동수당	1인당 월 소득
	650	120,746	811,996,348	186	6,728	1,343,083

자료: 아이돌봄 통합업무 관리시스템 (2018. 8. 24)

[표 4] 2017년 고용형태별 임금

구분		총근로일수 (일)	총근로시간 (시간)	시간당 임금총액 (원)	시간당 정액급여 (원)	월임금총액 (천원)	월급여액 (천원)
고 용 형 태 별	정규근로자	21.9	183.1	18,835	16,275	3,363	2,949
	비정규근로자	17.4	125.1	13,053	12,760	1,506	1,473
	재택/가내근로자	20.4	124.8	11,009	10,745	1,309	1,272
	파견/용역근로자	20.6	181.8	10,708	10,291	1,892	1,847
	일일근로자	12.1	93.9	15,804	15,769	1,452	1,452
	단시간근로자	17.2	82.1	12,242	12,148	812	803
	기간제근로자	21.3	182.6	12,878	12,089	2,286	2,190
	한시적근로자	19.1	152.3	9,226	9,154	1,397	1,389
성 별	정규근로자(여성)	21.9	180.0	14,372	12,920	2,535	2,304
	비정규근로자(여성)	17.9	116.4	10,930	10,744	1,187	1,164

자료: 통계청 고용형태별근로실태 조사

아이돌보미의 급여를 다른 직종과 비교하면 낮은 급여수준을 좀 더 명확히 알 수 있다. 단시간 근로가 주된 업무 형태임을 감안할 때, 시간당 임금총액은 유사한 근로형태인 단시간 근로자의 65% 수준이다. 시간당 임금총액이 가장 낮은 파견/용역근로자의 10,708원과 비교해도 75% 수준으로 나타나고 있다. 이를 비정규근로자를 여성으로만 한정하여도 아이돌보미의 시간당 수당은 75%에 불과하다.

아이돌보미의 사회보험 가입율이 낮은 점도 우려되는 부분이다. 사회보험에서 제외된다는 것은 업무 중 발생할 수 있는 위험 등에 대한 기본적인 안전장치가 부재하다는 것을 의미하기 때문이다. [표 5] 에 제시한 것처럼 서울시아이돌보미의 2017년 연평균 가입율은 국민연금 13.3%, 건강보험 26.8%, 고용보험 28.2%으로, 2017년 8월 기준 비전형 근로자와 비교할 때 낮은 수준이다.¹⁸⁾

[표 5] 비전형근로자 및 아이돌보미 사회보험 가입율(17년 기준)

근로형태별	국민연금(직장가입자)	건강보험(직장가입자)	고용보험
비전형(17.8)	20.4%	33.3%	30.1%
아이돌보미 (17년 시간제/종일제 통합)	13.3%	26.8%	28.2%

자료: 통계청·아이돌봄 통합업무 관리시스템(2018. 8. 24).

이 외에도 김영란 외(2018)는 아이돌보미가 근로기준법 상 근로자로서 권리가 부재한 부분을 밝힌 바 있다. 구체적으로 인력관리영역에서 근로계약, 취업규칙 등 인건비부분에서 가이드라인, 가족수당 등이 부재한데, 최근 근로기준법상 노동자로 인정된 이후 아이돌보미 일자리의 처우개선은 여지가 매우 많은 것으로 볼 수 있다.

아이돌보미의 노동자 지위를 인정한 것이 최근임을 감안하여도 이들의 임금이 시간제 구조로 낮게 설정되어 있고 해당 처우가 부재한 것은 앞서 논했듯이 한국사회가 돌봄 노동의 부여하는 가치와 독립적이지 않다. 따라서 본 연구는 아이돌보미의 '사용자'가 된 건강가정지원센터 등 서비스기관과 종사자인 아이돌보미의 입장에서 우리 사회가 아이돌봄 서비스에 부여하는 가치를 어떻게 인식하고 있는지 논의하고자 한다.

18) 시간제 근무가 다수인 아이돌보미의 경우 국민연금, 건강보험, 고용보험은 월 60시간 이상 근무를 기준으로 가입대상이 되기 때문에 정밀한 비교는 어려운 측면이 있다. 또한 월 60시간 이상이라도 연령이 많은 경우 제외될 수 있다. 서울시 아이돌보미의 경우에는 60세 이상이 2017년 연평균 33.4%가 국민연금 가입대상에서 제외된다. 그럼에도 불구하고 국민연금 가입율 연 평균 13.3%는 낮은 수치이다.

[표 6] 아이돌보미 처우보장 내역

영역	세부내용	여부
인력관리	근로계약체결	없음
	취업규칙	없음
	채용 시 호봉계승	없음
인건비관련	가이드라인	없음
	명절휴가비	없음
	가족수당	없음
	기본급등 임금구성	내용없음
	퇴직금	지급
보험관련	국민연금	가입
	건강보험	가입
	고용보험	가입
	산재보험	가입
복지후생수당	당직수당	없음
	교통비	일부지역있음
	식대	없음
	근로휴게시간	없음
	휴직휴가	없음
교육부문	성희롱예방교육	없음
	보수교육	있음
	여성종사자 보호휴가	없음
	인권 등 고충처리	없음

출처: 김영란 외 (2018)의 [표 10]을 재구성함.

2) 돌봄 노동에 대한 인식

본 장에서는 아이돌봄 서비스의 담당실무자와 아이돌보미가 경험한 돌봄 노동에 대한 사회적 인식을 통해 우리 사회가 돌봄에 어떤 가치를 부여하는지 논하고자 한다.

(1) 아이돌보미에 대한 직업인 인식의 부족

아이돌보미와 담당 실무자와의 인터뷰 중 서비스 이용자가 아이돌보미를 전문 돌봄 인력으로 인식하지 못하는 사례가 다수 논의되었다. 특히 아이돌봄 서비스가 가정이라는 사적영역에서 이루어지는 특성에서 기인하여, 아이돌봄 서비스가 전문적 업무로 인식되지 못하고 ‘누구 집에 가서 애 봐주는 일’, ‘누구나 할 수 있는’ 일로 폄하되는 행동과 발언이 인터뷰에서 제시되었다. 일례로, 서비스기관에서 아이돌보미에 대한 호칭을 ‘선생님’으로 설정해 놓았으나, 이용가

정의 어른과 아이들이 사용하지 않거나, 사용한다고 해도 전문적 돌봄 인력으로 대우하지 않는 사례가 논의되었다.

“[우리들] 파출부로 생각하시는 경우가 참 많아요...(중략)...센터에서 만들어준 호칭이 불편해요. 실질적으로 그렇게 호칭을 하지 않아요. 돌봄교사, 아이들 케어해주는 선생님입니다. 말을 해줘도 통용되지 않아요. 그냥 할머니지요. 이용자, 보호자도 그렇게 해요. 말을 한다고 한들, 그분들이 무슨 선생이야. 이렇게 말하는 분들도 있대요. 그 가정의 어른들이 그렇게 불러요. 아이들 같은 경우도 그렇게 부르더라고요.”(아이돌보미 A)

“아이들도 저를 선생님이라고 해야 하는지 몰라요...(중략)...저는 돌보미라는 호칭에서 떠오르는 것은 노래방 도우미 같아요. 아이돌보미는 유모 같은 표현으로 들리는 것 같아요.”(아이돌보미 A)

인터뷰에서 아이돌보미도 스스로의 업무를 ‘숨기고 싶은 일’로 인식하였다. 여기서 돌봄 노동에 대한 사용자의 인식이 아이돌보미가 스스로의 업무를 인식하는 관점과 밀접한 연관성이 나타난다.

“이 일을 창피해하거나 허드렛일 취급을 받거나 해서 숨기고 싶어 하는 분들이 있어요.”(아이돌보미 A)

또한 아이돌보미 가정 내에서도 아이돌봄 서비스의 업무가 전문적 돌봄 노동으로 이해되지 못하였다. 예를 들어, 아이돌보미의 가정 내 가사와 돌봄 업무가 시간상 충돌할 경우 업무에 대한 가정 내 지지가 약화되는 현상이 논의되었다. 여기서 돌봄 노동의 임시직화, 저임금은 이들의 노동이 전문적 영역으로 지지받지 못하는 결정적인 계기가 되는 것을 알 수 있다.

“오전시간의 경우에는 7시부터 9시까지, 오후 시간에는 5시부터 7나 8시까지 연계를 하게 돼요. 그러다보면 선생님들의 식사시간이에요. 가족들을 챙겨줘야 하는 식사시간이거든요. 그렇게 하다보면 처음에는 하겠다 하고 긍정적인 마음으로 오셨다가 나중에는 돈 몇 푼 별짓다고 가정을 내팽개치고 나가느냐, 때려쳐라 이런 경우도 많이 있고 남편분이 전화해서 뭐라고 하는 경우도 있어요.”(아이돌보미 B)

동시에 아이돌봄 지원사업의 실무자들은 아이돌보미의 근무태도가 종사자로서 인식이 부족함을 드러냈다. 현재 방식의 서비스제공기관과 이용가정 그리고 아이돌보미간의 서비스 계약 관계는 누가 직접 사용자인지 불명확한 측면이 있다. 이로 인해 서비스 지원기관은 아이돌보미

와 이용자 가정을 증계하는 제한적 역할을 수행하고, 아이돌보미는 스스로를 돌봄 노동자로서 인식하기보다 아이돌보미들에게도 아이돌봄 서비스가 ‘누구 집에 가서 애 봐주는 일’, ‘잠시 시간을 내서 하는 일’로 인식되고 있었다.

“어디 아프시다고, 병원에 다녀야된다 아니면 가족에 누구를 보필을 해야된다. 자기 친정 아버지가 아프시다, 누가 아프시다 그래서 병원을 왔다갔다 해야한다 그래서 어느 시간대에 활동이 안된다. 그런 분들이 계시거든요.”(실무자 A)

“연계하려고 뽑는건데 그렇게 뽑아놨더니 막상 활동을 하게 될 때 있어서는 ‘나 그럼 두시간 안한다’ 그러고 ‘나 하원 시간 안된다’ 그러고, 그리고 가정사가 있다고 그러고, ‘내가 이거보다 더 중요한 게 많은데 왜 이걸 해야하냐’라고 하고. 약간 알바 형식으로 이 아이 돌보는 거에 대한 인식이 안 되어 있는 분들이 사실 많아서...”(실무자 B)

“아이 돌보미로서의 내 자세, 아이 돌봄 사업으로서의 인식이 약한 거 같아서 선생님들의 인식 개선이 굉장히 필요하다고 생각해요. 저는 그런 것들이 강화되었으면 좋겠다...생각해요”(실무자 C)

(2) 아이돌보미 업무범위에 대한 인식의 모호성

아이돌보미가 제공하는 서비스와 가사노동을 동일시하여 이들의 업무가 가사까지 포괄한다고 인식하는 사례도 빈번했다. 이런 인식은 전통적으로 ‘여성’ 또는 ‘모성’의 문화적 스키마와 밀접한 관련이 있는 가사노동이 아이돌봄 서비스 업무를 수행하고 있는 ‘노동자’에게 부과되고 있음을 나타내고 있다. 이러한 인식은 타 직장에서 여성노동자에게 상냥하고 미소를 띤 표정, 어머니처럼 동료를 돌보는 행동 등 업무 외의 사회, 문화적 여성의 규범과 역할을 기대하는 ‘젠더수행’과 (gender performance) 본질적으로 다르지 않다(Butler, 1990; Lester, 2008; Tierney and Bensimon, 1996). 이를 방지하기 위해 서비스 기관에서 지침서를 통해 아이돌보미의 업무 한계를 설정하고 있지만 실제로 준수되지 않는 사례가 빈번하며, 간혹 서비스 중단의 사례로 이어지기도 했다.

“사설 베이비시터와 같이 빨래, 설거지 등을 요구하는 사례가 있죠. 이용자에게 지침에 대한 설명을 하지만, 그것을 받아들이지 않는 경우가 있어요.”(아이돌보미 D)

“보호자들은 [음식을 데워주는 것까지라는 업무 제한에 대한] 개념이 명확하지 않아요. 냉동실에 있는 생선을 데워서 주라는데 그건 요리를 하라는 거지요...(중략)...요리해놓은 국을 데워주는 정도만 해라가 원칙인데, 냉동고등어를 어떻게 불을 안쓰고 아이한테 줄 수 있어요? 그게 사실은 선

생님의 영역은 아니죠. 햇반도 없는데 끼니가 다가오면 해결을 해줘야 하고 그런 상황이 있죠.”
(아이돌보미 C)

“저를 가사도우미로 생각할 것 같더라고요. 그래서 제가 아이돌보는 것만 한다. 차려진 밥은 먹일 수 있다. 하지만 설거지는 안합니다. 라고 안내를 다했죠. 다음날에 얘기를 하는데 빨래도 돌려주고요. 이런 얘기를 하는 거예요. 그래서 그만두는 걸로 했죠.”(아이돌보미 D)

3) 돌봄 노동의 보상에 대한 인식부족

Meyer(2000)는 돌봄이 요구되는 시점에 경제적 의존성을 동반하는 경우가 많기 때문에 가족이나 정부가 이를 부담한다고 밝히며, 따라서 돌봄 노동 종사자의 임금은 가족 또는 국가의 경제력과 이타성(altruism)에 따라 결정된다고 주장한다. 그러나 2018년 인상된 아이돌봄 서비스 비용에 대해 정부의 이타성 확장은 나타나지 않았는데, 이는 인상된 비용이 이용자가정의 부담으로 책정되었기 때문이다. 이로 인해 이용자 가정뿐만 아니라 실무자들도 아이돌봄 수당의 증가분을 이용자 가정이 부담하는 것에 대해 부정적으로 받아들이고 있었다. 이용자 가정은 민간 영역에서 구매하는 돌봄서비스와의 차이를 느끼기 어려우며, 아이돌보미에게는 비용부담에 따른 돌봄시간 축소로 적절한 서비스 제공의 어려움과 소득감소가 발생하기 때문이다.

아이돌봄 서비스 종사자 입장에서는 예년에 비해 시간당 보수가 증가했지만, 총 이용시간이 감소하면서 벌어들이는 소득은 종전과 다를 바가 없다는 것이다. 서비스 시간만큼 임금에 산정되지 않는 서비스 준비 시간이 들어가면서 노동 동기가 부여 되지 않는 것이다.

“차라리 이용요금이 올랐으면 그것을 정부 지원금을 끌어안아 줬으면 그나마 이런 사태가 덜 하지 않았을까 싶은데, 사실 라형은 거의 다 본인 100% 부담이고 다형도 요금이 많이 올랐어요... (중략)...다형, 라형 엄마들은 너무 크다고 저희에게 항상 불만을 터뜨리세요. “왜 요금을 우리가 내느냐...”(실무자C)

“[이용자의 신청 시간이 짧아지다 보니] 선생님들 스스로가 거부를 많이 하세요. 근데 저희가 억지로 “가세요” 할 수도 없는 지침이 있다보니, 선생님들 해주시면 안되냐고 부탁을 많이 하죠. 그러면 어떤 선생님들은 “한 두건이니까 갈게” 하시는데 어떤 선생님은 “그저 가봤자 뭐하겠냐. 돈이 안 되는데.” 라고 안가시면 미활동 사람들이 꽤 많아지시는 거죠.”(실무자 B)

이용자 가정의 입장에서는 인상된 서비스 비용으로 인해 업무 범위의 확장을 기대하게 되는 경향성이 생기며, 이는 종종 아이돌보미에게 계약된 업무 범위 외의 사적영역에서 제공되는 사

랑과 의무'와 유사한 가사 서비스까지 요구하는 상황으로 이어지기도 했다.

“금액이 올라가다보니까 이용하는데 부담이 되시고 시간을 최소한, 혹은 점점 줄이는 상황이에요. 그러니까 예전에는 4시간 이용했던 분들도 점점 2시간, 1시간으로 이용하시더라고요. 그래서 어머님들은 그 금액만큼 최대한으로 [서비스를] 받고 싶은 거죠. 그래서 선생님들 입장에서는 내가 이 정도 받으면서 이것도 해줘야하고 저것도 해줘야하고...(실무자 A)”

“계약시간은 10시부터 2시까지 인데, 아이가 잠을 자요. 10시부터 낮잠을 자요. 그러면 어머니가 낮잠을 자니깐 11시에 와주세요. 그래요. 아이가 자면 자기도 같이 자야하니깐 오지말래요. 그래서 11시에 가면은 2시에 끝나서 가야하는데, 끝날 때 선생님 1시간 늦게 왔으니깐 1시간 더 해달라는 거예요.”(아이돌보미 C)

5. 결론과 정책적 함의

아이돌봄 서비스는 제도권 내 다른 사회서비스처럼 정부가 사회적 욕구에 의해 서비스와 예산을 편성하고 종사자 처우를 결정하는 하향식 구조를 갖는다. 사회적 제도주의의 시각에서 볼 때 종사자의 처우에 대한 정책결정은 우리 사회가 돌봄 노동에 부과하는 사회적 가치를 반영하고 있다. 왜냐하면 모든 정치제도와 전달체계는 그 사회의 가치, 이익, 권력 관계를 내포하며 정치적으로 ‘적절한’ 양식을 규정하기 때문이다(Fiona et al., 2010). 사회적 제도주의의 시각에 따르면 제도가 결정한 아이돌보미의 시간당 임금 또한 이 사회가 돌봄 노동에 대한 낮은 처우를 관습적으로 허용했기 때문이며, 이러한 낮은 처우는 다시 돌봄 노동에 부과되는 사회적 가치를 낮게 유지하는데 기여한다.

England의(2002)는 돌봄 노동에 대한 낮은 처우는 돌봄을 사회적 의무로 인식하여 시민이 함께 감당해야 할 영역으로 인지하고 있는가에 대한 사회의 공감대 수준과 (O'Connor et al., 1999), 돌봄 노동이 ‘모성’과는 별개로 별도의 훈련과 적절한 보상체계가 수반되어야 하는 전문적 노동에 대한 공감대 수준을 반영한다고 주장한다. 그러나 아이돌보미의 처우는 한국사회 내 돌봄 노동을 구성하는 ‘모성’의 문화적 스키마와 독립적으로 이해하기 어렵다. 아이돌보미는 중·장년 여성이 압도적 다수를 이루는 직종으로, 돌봄 노동을 ‘물질적 가치에 초연한 사랑의 영역’이며 양육한 경험이 있는 여성에게 ‘자연스러운’ 활동이기 때문에 고도의 훈련이나 보상체계가 필요하지 않다는 인식과 밀접한 관련이 있기 때문이다(Folbre and Nelson, 2000; Steinberg, 1990).

돌봄 노동에 대한 이런 사회적 인식은 본 연구에 참여한 아이돌봄 서비스 담당실무자와 현재 활동 중인 아이돌보미의 경험적 시각에서 명확히 드러난다. 돌봄 노동을 전문적 업무영역으로 인식하지 않아 직업인임이 드러나지 않는 ‘할머니’ 등의 비공식적 호칭을 사용하는 사례가 논의되었고, 아이돌보미 스스로도 돌봄 노동에 대한 낮은 사회적 인식을 인지하여 돌보미 활동을 주위에 드러내지 않고 싶어 하는 사례도 드러났다. 또한 아이돌보미의 불규칙한 근무시간과 낮은 시간당 임금은 아이돌보미의 가정 내 지지체계를 약화하여 아이돌보미 활동이 그들의 가정 내 돌봄과 충돌할 경우 ‘존중받지 못하는 일’이 되는 데 기여하였다. 아이돌보미의 활동에서 ‘모성’의 사회문화적 스키마가 드러나는 또 다른 부분은 이들의 업무영역을 전통적 ‘여성’의 영역인 가사노동까지 포괄한다고 인식하는 것이다. 아이돌보미에게 정해진 업무 외 설거지, 빨래 등을 요구하는 사례가 매우 빈번한 점은 타 직장에서 여성 노동자에게 여성의 역할을 ‘수행’하기를 기대하는 것과 본질적으로 같기 때문이다(Butler, 1990). 또한 정해진 업무 외 추가 서비스 요구는 아이돌보미의 처우가 개선되는 과정에서 정부가 상승비용을 서비스 사용자에게 부과하며 더 강화된 측면이 있다.

본 연구의 결과를 토대로 현 아이돌봄 서비스에서 나타나는 문제점은 아이돌보미를 전문 직업인으로 인식하지 못함, 업무범위의 모호성, 부족한 보상 체계 등이다. 이는 고용관계의 불확실성, 시간단위의 초단기 서비스 계약에서 발생하는 부족한 보상, 서비스에 대한 이해 부족 등의 문제로 정리할 수 있다.

따라서 본 연구는 다음과 같은 정책적 대안을 제안한다. 첫째, 아이돌보미 고용 관계를 명확히 할 필요가 있다. 이것은 지금의 비표준적 고용형태를 표준적인 임금고용 관계로 전환하는 것을 의미한다. 불안정한 고용관계는 낮은 처우와 높은 이직율, 지속적인 교육훈련이 어려우므로, 현재 아이돌보미의 간접고용을 직접고용으로 단순화하는 방법이 강구되어야 할 것이다. 또한 현재의 아이돌봄 서비스는 이용자-사용자-돌보미 간의 복잡한 고용 관계 속에서 이용자와 아이돌보미 간의 시간 단위 계약을 체결한다. 이로 인해 서비스 제공자는 일자리의 안정성 확보가 어려우며, 이는 서비스의 질 문제로 이어질 수 있다. 아이돌보미의 안정적 고용과 경력별/연령별 맞춤 교육은 결국 제공되는 돌봄 서비스 질의 상승으로 이어질 것이다.

둘째, 아이돌보미가 전문적 업무로 인식되기 위해서는 공공서비스로의 정체성 명확화가 필요하다. 현재 건강가정지원센터 등의 서비스 기관이 단순 연계와 파견만 시행하는 것으로는 양질의 서비스를 제공하기 어렵다. 여성가족부와 지방자치단체의 책임을 보다 강화하여 이용자와 아이돌보미가 경험하는 불확실성과 서비스 욕구를 충족할 수 있는 관리자로서 역할이 필요하다. 또한 현재 서비스 이용자는 소득에 따라 가~라 형으로 구분하여 가~다 형에만 정부지원금을 차등 지원하고 있다. 공공서비스로서 필요한 모든 주 양육자와 자녀에게 돌봄 서비스를 제

공하기 위해서는 비중에 차등을 두는 현 방식에 라 형도 정부지원금이 일부 포함되어야 할 것이다.

마지막 대안은 체계적인 임금과 서비스 단가 결정구조를 수립하는 것이다. 아이돌봄 서비스 제공자와 같이 시간제 노동이 상당수를 차지하는 돌봄의 임금체계는 현재 존재하지 않기 때문에 최저임금이 유일한 임금 결정 기준으로 보인다. 아이돌봄 서비스 기본 단가의 책정에 적정 이용요금과 임금을 산출하는 대안이 마련되어야 할 것이다. 특히 현재의 하향식 구조에서 벗어나 이해관계자인 서비스 이용자, 아이돌보미 등이 참여하는 합의적인 구조를 강구 할 필요가 있다.

본 연구는 우리 사회에서 돌봄 노동에 부여하는 가치와 아이돌봄 서비스의 낮은 종사자 처우는 별도로 이해할 수 없음을 논하였다. 사회적 제도주의가 제도를 협상, 갈등, 논쟁을 통해 항상 변화하는 인간의 생산품으로 이해하는 것처럼, 최근 아이돌보미도 긴 공방 끝에 노동자 지위에 대한 법적 근거를 마련하였다. 아직 휴게시간 부여방안, 일자리 안정화 등 과제가 산재해있으나, 임금상승 등을 통해 그 처우가 개선되고 있다(DiMaggio and Powell, 1991). 이런 변화는 한국사회에서 공공이 주도하는 돌봄서비스의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있다는 지표가 되며(O'Connor et al., 1999) 동시에 아이돌보미 처우개선이라는 시발점을 통해 한국사회 내 돌봄 노동의 가치를 견인할 수 있는 좋은 기회이기도 하다. 다만 본 연구에서는 아이돌봄 서비스를 제공받는 이용자 관점에서 살펴보지 못한 측면이 있다. 향후 후속연구에서는 이용자를 포함하여 돌봄 노동의 가치와 돌봄 노동자에 대한 인식에 대해 접근하는 것이 필요해 보인다.

■ 참고문헌 ■

- 김민주, 김남숙(2014). 돌봄여성 노동자의 노동특성이 이직의사에 미치는 영향. *한국가족복지학*. 43. 37-59.
- 김영은, 최영(2011). 돌봄 사회서비스 종사자의 감정노동 수행정도가 서비스 질 자기평가에 미치는 영향. *사회복지정책*. 38(4). 217-237.
- 김지혜, 김석준, 이준영, 이옥진, 오가영(2011). 서울시 요양보호사 처우개선을 위한 지원방안 연구. *한국 의료복지시설학회*. 17(4). 15-24.
- 김영란, 박선영, 한진영, 이철선, 정숙희(2018). 아이돌보미 처우개선 방안 연구. *한국여성정책연구원*.
- 김윤수(2018). 사회서비스원 설립에 따른 정책결정의 쟁점과 이슈. *한국사회복지행정학회 학술대회 자료집*. 185-206.
- 김형용(2018). 사회복지노동과 임금: 가격결정의 문제들. *한국사회복지행정학*. 20(1). 151-179.
- 박정우(2018). 돌봄일자리의 질 개선 가능성: 돌봄 노동시장 내 '괜찮은 일자리'이동. *사회복지정책*. 45(2). 39-66.
- 박치현(2018). '노동자'아이돌보미의 법률적 근거와 체불임금의 내용. 아이돌보미 근로자 인정 첫판결 이후, 권리보장 및 처우개선 방안 모색을 위한 국회토론회.
- 백학영(2016). 돌봄 노동의 일자리 질 변화분석. *사회과학연구*. 40(1). 189-217.
- 황덕순(2013). 돌봄노동자의 특성과 근로조건 월간 노동리뷰. 3월호. 5-17.
- 송다영(2014). 돌봄의 사회화와 복지국가의 지연. *한국여성학*. 30(4). 119-152.
- 송정안(2016). 자원봉사 정부지출이 개인의 자원봉사 참여에 미치는 구축효과에 관한 연구. *한국행정학보*. 50(4). 389-414.
- 석재은(2011). 좋은 돌봄의 정책 원리: 돌봄의 상품화를 넘어서. 김혜경 편 *노인 돌봄; 노인 돌봄의 경험과 윤리: 좋은 돌봄을 위하여*. 양서원.
- 이윤진(2018). 돌봄서비스 종사자 고용안정성 강화: 보육교사와 요양보호사의 근로환경을 중심으로. *GRI 연구논총*. 20(1). 149-178.
- 이은주, 전미경(2014). 건강가정지원센터 아이 돌봄 활동가의 '돌봄 노동' 방향성 연구. *한국가정관리학회지*. 32(2). 27-40.
- 여성가족부(2018). 아이돌봄서비스, 질은 높이고 이용부담은 줄이고 - 부모가 아이를 믿고 맡길 수 있는 아이돌봄서비스 제공을 위한 개선대책. *여성가족부 보도자료* (2018.08.30).
- 조주은(2014). 아이돌봄서비스사업의 현황과 개선방안, NARS 현안보고서 제234호. *국회입법조사처*.
- 조주은(2018). 아이돌보미 처우개선과 근본적 노동자성 문제 해결을 위한 법률 정책. 아이돌보미 근로자 인정 첫판결 이후, 권리보장 및 처우개선 방안 모색을 위한 국회토론회.
- 전미양, 이혁수(2018). 서울시아이돌보미 근로환경 및 확대방안 연구. *서울시여성가족재단*.
- 홍승아, 김은지, 선보영(2013). 가정내 육아지원정책 현황과 개선방안: 양육수당제도와 아이돌봄서비스를 중심으로. *한국여성정책연구원*.
- 서울시(2018). *청년의 사랑에 투자하는 서울 추진계획*. 여성가족정책실.
- 서울시 보도자료(2019.01.29.) '좋은 돌봄 좋은 일자리' 사회서비스원 출범준비 박차. 복지정책실.

- Acker, J. (1989). *Doing Comparable Worth: Gender, Class, and Pay Equity*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Baron, J. & Andrew N. (1989). Pay the man: Effects of demographic composition on prescribed wage rates in the California Civil Service. In Michael, R., Heidi H. & O'Farrell, B.(eds). *Pay Equity: Empirical Inquiries*. Washington, DC: National Academy Press.
- Baumol, J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review*. 57. 415-426.
- Blaikie, N. (2007). *Approaches to Social Enquiry: Advancing Knowledge*. Cambridge: Polity.
- Daly, M. (2002). Care as a Good for Social Policy. *Journal of Social Policy*. 31(2). 251-270.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1991). Introduction. In DiMaggio, P. & Powell, W.(eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press. 1-40.
- Duffy, M. (2011). *Making Care Count: a Century of Gender, Race, And Paid Care Work*. Piscataway: Rutgers University Press.
- Eisenstadt, N. (1959). Bureaucracy, bureaucratization and debureaucratization. *Administrative Science Quarterly*. 302-320.
- England, P., George, F., Barbara K. & Thomas D. (1988). Explaining occupational sex segregation and wages: Findings from a model with fixed effects. *American Sociological Review*. 53. 544-558.
- England, P. (1992) *Comparable Worth: Theories and Evidence*. New York: Aldine de Gruyter.
- England, P., Lori R. & Barbara, K. (1996). The effect of the sex composition of jobs on starting wages in an organization: Findings from the NLSY. *Demography*. 33(4). 511-521.
- England, P., Joan, H. & David, C. (2000). The devaluation of women's work: A comment on Tam. *American Journal of Sociology*. 105. 1741-1760.
- England, P., Jennifer, T. & Carolyn, A. (2001). The sex gap in pay and comparable worth: An update. In Ivar, B. & Arne K.(eds). *Sourcebook on Labor Markets: Evolving Structures and Processes*. New York: Plenum.
- England, P., Budig, M. & Folbre, N. (2002). Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work. *Social Problems*. 49(4). 455-473. doi:10.1525/sp.2002.49.4.455
- Fiona, M., Meryl, K. & Louise, C. (2010). New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism? *International Political Science Review*. 31(5). 573-588.
- Folbre, N. & Julie, N. (2000). For love or money or both? *Journal of Economic Perspectives*. 14. 123-140.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*. 91(3). 481-510.
- Goodin, E. (1996). Institutions and their design. In Goodin RE(ed.). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press. 1-53.
- Immergut, M. (1992). The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. 4(4). 57-89.
- Kilbourne, B., England, P., Farkas, G., Kurt B. & Dorothea, W. (1994) Returns to skill, compensating differentials, and gender bias: Effects of occupational characteristics on the wages of white women and men. *American Journal of Sociology*. 100. 689-719.

- Lasch, C. (1995). *Haven in a Heartless World: The Family Besieged*. New York: Norton.
- Lester, J. (2008). Performing gender in the workplace: Gender socialization, power, and identity among women faculty members. *Community College Review*. 35(4). 277-305.
- Macdonald, CL. & Merrill, DA. (2002). 'It shouldn't have to be a trade': Recognition and redistribution in care work advocacy. *Hypatia*. 17. 67-83.
- MacPherson, A. & Hirsch, B. (1995). Wages and gender composition: Why do women's jobs pay less? *Journal of Labor Economics*. 13(3). 426-471.
- March, G. & Olsen, P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marsh, D. & Rhodes, W. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- Marshall, C. & Rossman, B. (2010). *Designing qualitative research*. Sage publications.
- O'Connor, S., Orloff, A. & Shaver, S. (1999). *States, Markets, Families: Gender, Liberalism, and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain, and the United States*. Cambridge University Press.
- Offe, C. (1996). Designing institutions in East European transitions. *The theory of institutional design*. 199-226.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University press.
- Patton, Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London: SAGE.
- Peters, G. (1990). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Edward Elgar Publishing.
- Pierre, J. (ed.). (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. OUP Oxford.
- Rothstein, B. (1996). Political institutions: an overview. *A new handbook of political science*. 133-166.
- _____ (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press.
- Steinberg, R. (1990). The social construction of skill: Gender, power, and comparable worth. *Work and Occupations*. 17. 449-475.
- Steinmo, S. (1993). *Taxation and democracy: Swedish, British and American approaches to financing the modern state*.
- Stone, D. (2000). *Caring by the Book*, In Madonna, M(ed.). *Care Work: Gender, Class, and the Welfare State*. London: Routledge.
- Thelen K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*. 2, 369-404.
- Tierney, G. & Bensimon, M. (1996). *Promotion and tenure: Community and socialization in academe*. SUNY Press.
- Tronto, C. (1993). *Moral Boundaries: a Political Argument for an Ethic of Care*. New York: Routledge.
- Lowndes, V. & March, S. (2002). *Theory and Methods in Political Science*. Palgrave. New York.
- Weaver, K. & Rockman, A. (1993). Assessing the effects of institutions. *Do institutions matter*. 1-41.

◀ Abstract ▶

How do we value care work?: Based on the experiences of Seoul Idolbom care workers

Miyang Jun* & Hyock-Su Lee**

The study explores social value assigned for care work in our society through intersubjective experiences of care workers and managers working for a public childcare service called 'Idolbom service'. The study shares an assumption with social institutionalism which argues that social and political institutions both embody and shape power relationships in a given society and therefore impact on the values and norms of individuals. Based on such assumption, the paper argues that the current working conditions of care-workers in Idolbom service reflect the social values assigned for care work in our society. In addressing the findings, the research conducted in-depth interviews with five care workers and two focused group interviews with seven managers. The findings suggest that there is a great room for improving social values assigned for care work and this is clearly reflected in the experiences of the respondents.

Keywords: public child care service, social value of care work, social institutionalism, Idolbom service

◆ 2019. 2. 15. 접수 / 2019. 7. 10. 1차수정 / 2019. 9. 12. 게재확정

* First author, Research Fellow, Seoul Foundation of Women & Family (miyang.jun@gmail.com)

** Corresponding author, Graduate Student, Chung-Ang University(saito79@hanmail.net)