

# 돌봄서비스업 외국인력 도입 논의 비판

## - 한국은행 보고서를 중심으로

### 초록

돌봄 인력난을 해결하기 위해 개별 가구의 외국인력 직접고용을 활성화하고, 돌봄서비스업에 최저임금을 차등적용하자는 한국은행 보고서는 돌봄을 개인의 문제로 회귀시키는 것으로서 돌봄의 사회화에 역행하는 것이다. 또한 돌봄분야에 최저임금 차등적용을 하자는 것은 돌봄노동의 가치를 단지 비용의 문제만으로 접근하는 도구적 관점에 불과하며, 현재의 돌봄시스템을 붕괴시킬 수도 있는 맹목적 주장이다. 돌봄 인력난은 절대적 부족이 아니라 미스매치에서 비롯된 불균형의 문제이므로 이를 해결하기 위해 돌봄일자리 개선이 선행되어야 한다. 돌봄의 가치에 대한 사회적 성찰이 필요한 시점이다.



### 남우근

한국비정규노동센터 소장  
namwg@hanmail.net

보고서는 민주노동연구원 홈페이지([kctuli.kctu.org](http://kctuli.kctu.org))에서 보실 수 있습니다.

- 문의: 민주노총 부설 민주노동연구원
- 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
- 전화: 02-2670-9221
- 팩스: 02-2670-9299
- 메일: [kctu-li@nodong.org](mailto:kctu-li@nodong.org)

민주노동연구원의 발간물은 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다

## 목차

<요약> .....	3
1. 들어가며 .....	5
2. 돌봄노동자 현황 .....	6
3. 한국은행 보고서의 논리와 문제점 .....	8
1) 논의의 전제가 성립되는가? .....	8
2) '개별 가구가 외국인 직접 고용' 주장에 대해 .....	9
3) '고용허가제 확대 + 돌봄서비스업 최저임금 차등 적용' 주장에 대해 .....	12
4. 돌봄 인력수급 문제 해결의 기본 방향 .....	16
1) 돌봄 인력수급 문제를 분석하는 관점 .....	16
2) 돌봄인력 부족의 원인 및 해결 방향 .....	18
■ 참고문헌 .....	20

## 요약

### ❑ 돌봄분야 최저임금 차등적용을 전면화하고 있는 한국은행 보고서

지난 3월 5일 한국은행 고용분석팀에서는 ‘이슈노트 - 돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안’이라는 보고서를 발표했다. 보고서의 중심내용은 다음과 같다. “돌봄서비스 분야의 인력난을 완화하기 위해 외국인 노동자를 활용하는 방안을 적극적으로 검토해야 한다. 외국인에 대한 고용허가제 대상 업종에 돌봄서비스업을 포함하고, 비용부담을 완화하기 위해서는 동 업종에 대한 최저임금을 상대적으로 낮게 설정하는 방식이 필요하다.” 한국은행 보고서는 가사도우미만이 아니라 돌봄서비스 전반에 대해 외국인력을 적극 도입해야 한다는 것이고, 더 나아가 돌봄업종에 최저임금을 차등적용하자는 선명한 주장을 담고 있다. 기존 논의의 확장판이고, 최저임금 차등적용이라는 예민한 문제를 전면화시키고 있다.

### ❑ 높은 돌봄비용은 과연 누구의 문제인가?

보고서에서는 높은 비용과 관련해서 “월평균 간병비(370만원)는 고령가구(65세 이상) 중위소득의 1.7배 수준이며, 육아도우미 비용(264만원)도 30대 가구 중위소득의 50%를 상회하는 실정”임을 강조하고 있다. 하지만 이미 2023년 65세 이상 인구 950만 명 가운데 정부재정에 기반한 사회서비스로서의 돌봄서비스 수혜자는 전체 고령자의 16.6%인 158만 명이다. 2020년 기준으로 OECD 회원국 평균 장기요양 수급율이 전체 노인의 14%인 것과 유사한 수준이다. 보육제도는 2014년 이후 무상보육 도입으로 초등학교 입학 전 아동 중 절대 다수가 어린이집과 유치원 등을 통해 사회적 돌봄의 수혜를 받고 있다. 결국 한국은행 보고서가 전제하고 있는 높은 돌봄 비용의 문제는 과연 누구의 문제인지 명확하지 않다.

### ❑ “개별 가구가 외국인 직접 고용” 주장에 대해

‘개별 가구가 외국인 직접 고용’ 주장은 돌봄에 대한 국가책임을 희석시키고, ‘사회적 돌봄’이라는 시대적 흐름에 역행하는 ‘돌봄의 개인화’를 전제하고 있다. 또한 값싼 이주여성 노동력을 활용하는 것으로 돌봄의 지속가능성이 확보되기 어렵고, 또 다른 위계와 차별을 만들 수 있다. 가사노동자의 노동권 보장이라는 정부 정책방향과도 상반된다.

### ❑ “고용허가제 확대, 돌봄서비스업 최저임금 차등 적용” 주장에 대해

‘고용허가제 확대, 돌봄서비스업 최저임금 차등 적용’ 주장은 단순하게 얘기하면 값싸게 이주노동자 몇천 명(많아야 몇만 명)을 들여오기 위해 100만 명이 넘는 돌봄노동자에게 최

저임금을 차등 적용하자는 얘기고, 같은 논리를 단순 확장해 보면 인력이 부족한 돌봄 외 직종에도 확대 적용될 수 있는 방안이기에, 표준직업분류 상 소위 '단순노무직'은 최저임금을 언제든지 차등 적용할 수 있다는 논리로 이어지게 된다. 임금차별 문제도 인권 및 국제법적 문제를 야기할 뿐만 아니라 돌봄서비스 노동시장의 불안정성을 촉발할 수밖에 없다는 점에서 한국은 싱가포르, 홍콩 등과는 전혀 다른 사회적, 제도적 맥락을 가지고 있다.

## ■ 어떤 돌봄을 만들 것인가?

돌봄인력 부족 실태는 수요공급의 미스매치를 포함한 인력수급의 불균형 문제를 우선적으로 살펴봐야 한다. 돌봄노동자의 돌봄서비스 노동시장 진입 동기, 이탈 이유, 신규 진입 장벽 등을 파악하여 수급 불균형의 특성을 분석하고, 이에 걸맞는 정책을 수립해야 한다.

한국은행 보고서처럼 근시안적이고 도구주의적 관점에서 돌봄문제에 접근하는 행정당국이 1차적인 문제의 소재지이지만, 사회구성원 그 누구도 책임에서 자유로울 수 없는 암묵적 카르텔 구조 속에서 돌봄을 둘러싼 문제가 확대재생산되고 있다. 돌봄의 공공성에 대해, 돌봄노동의 가치에 대해, 사회적 돌봄의 국가책임에 대해 근본적으로 다시 생각해봐야 한다.

## 1. 들어가며

지난 3월 5일 한국은행 고용분석팀에서는 ‘이슈노트 - 돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안’이라는 49쪽 분량의 보고서를 발표했다.<sup>1)</sup> 보고서 본문 외에 부록으로 추가 고려사항 5개, 참고 12개를 넣었으며, 6쪽짜리 요약문을 별도로 발표했다. 보고서의 중심내용은 다음과 같다. “돌봄서비스 부문의 인력난을 완화하기 위해 외국인 노동자를 활용하는 방안을 적극적으로 검토해야 한다. 외국인에 대한 고용허가제 대상 업종에 돌봄서비스업을 포함하고, 비용부담을 완화하기 위해서는 동 업종에 대한 최저임금을 상대적으로 낮게 설정하는 방식이 필요하다.”(한국은행 보고서 18쪽)

한국은행이 발표했다는 점을 제외하면 주장하는 내용은 우리에게 익숙하다. 작년 3월 외국인 가사노동자에게 최저임금 적용을 배제하자는 입법안(조정훈 의원 대표발의)도 그렇고, 오세훈 서울시장도 동일한 주장을 계속하고 있다. 고용노동부와 서울시는 올해 100명 규모의 외국인 가사도우미 시범사업을 예정하고 있다. 고용허가제 대상인 비전문취업비자(E-9)를 적용하는 시범사업은 애초에 최저임금 적용을 제외하는 쪽으로 모색되었으나 사회적 저항으로 인해 최저임금 적용을 전제로 추진되고 있다.

윤석열 대통령도 2023년 10월 30일 국무회의에서 “(소상공인 업주가) ‘외국인 노동자의 임금을 내국인과 동등하게 지불해야 한다는 ILO 조항에서 탈퇴해야 하는 것 아니냐’며 비상대책 마련을 호소했다”고 언급했고, 올해 4월 4일에는 민생토론회에서는 “외국인 유학생, 결혼이민자 가족 등이 육아분야에 최저임금 제한 받지 않고 취업할 수 있도록 허용해야 한다”고 얘기하기도 했다.

바야흐로 대통령부터 국회의원, 자치단체장, 국책은행까지 전방위적으로 최저임금 미만의 외국 돌봄인력 활용에 대해 얘기하고 있다. 이러한 흐름 속에서 현재 진행 중인 최저임금위원회의 내년 최저임금 심의에서도 최저임금 차등적용이 뜨거운 쟁점이 될 것으로 예상된다.

한국은행 보고서는 가사도우미만이 아니라 돌봄서비스 전반에 대해 외국인력을 적극 도입해야 한다는 것이고, 더 나아가 돌봄업종에 최저임금을 차등적용하자는 선명한 주장을 담고 있다. 기존 논의의 확장판이고, 최저임금 차등적용이라는 예민한 문제를 전면화시키고 있다.

‘효율적인 통화신용정책의 수립과 집행을 통하여 물가안정을 도모함으로써 국민경제

1) 채민석·이수민·이하민(2024), ‘돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안’, 한국은행 이슈노트, 제2024-6호. 해당 보고서의 필자들은 한국은행의 공식견해가 아닌 집필자 개인의 견해라는 이유를 들어 보고서 인용 시 집필자명을 명시해 달라고 했지만, 보고서가 가진 사회적 파장, 언론에서 보도되는 경향을 고려하여 본 발제문에서는 ‘한국은행 보고서’라고 지칭함.

의 건전한 발전에 이바지함을 목적'(한국은행법)으로 하는 한국은행이 정부가 추진하고 싶어 하는 고용정책을 전격적으로 대변하고 있는 모양새이다.

이번 한국은행 보고서에 난무하는 표현인 '저출산 고령화사회 문제', '돌봄 비용 증가에 따른 사회적 문제', '여성 경제활동 제약으로 인한 경제적 손실', '외국인 노동자 도입 및 최저임금 차등 적용 불가피' 등의 언사는 사회적 돌봄, 돌봄노동에 대한 한국사회의 철학적 빈곤을 여과없이 보여주고 있다. 임금(비용)과 인원수에 대한 계산기 두드리기를 통해 돌봄 문제를 해소할 수 있다는 조악한 접근은 오히려 한국은행답다는 생각을 갖게 한다.

돌봄현장의 구인난은 어제, 오늘의 문제가 아니다. 돌봄 구인난의 근본적 원인은 돌봄일자리가 지속가능한 직업으로서의 역할을 하지 못하는 열악한 고용환경에서 비롯되고 있다. 현재 근무인력의 이탈을 막고, 신규인력, 유휴인력이 유입될 수 있는 노동환경이 마련되어야 한다. 경력에 대한 보상 문제, 임금체계 부재 등 현재의 돌봄서비스 제도는 인력 이탈을 부추기는 방향으로 운영되고 있다.

무엇보다도 사회적 돌봄의 의미, 돌봄노동의 사회적 위상에 대한 사회구성원들의 성찰이 필요하다. 한국은행 보고서의 성긴 주장을 사회적 논의를 촉발시키는 계기로 삼아야 한다.

## 2. 돌봄노동자 현황

한국은행 보고서는 외국인 돌봄노동자 도입 방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

[표 1] 외국인 돌봄서비스 노동자 도입 방안 개요

고용 방식	국내 도입 절차	비용부담 완화 관련
개별 가구가 직접 고용	관련 비자 신설 필요	현행법상 최저임금 미적용
고용허가제 활용	고용허가제 대상 업종 확대	돌봄서비스업에 대한 "최저임금 차등 적용"

- 한국은행 보고서 13쪽.

한국은행 보고서는 “돌봄서비스업”, “돌봄서비스 부문” 등의 표현을 쓰면서 가사, 간병, 장기요양, 육아 등 여러 돌봄직종을 오가며 논의를 전개하고 있다. 이주노동자 도입의 필요성을 제기하면서 비용 측면, 인력난 측면을 언급하고 있는데, 한국은행 보고서의 주장은 돌봄 직종을 구분하면서 살펴봐야 정확한 주장의 내용과 의미를 파악할 수 있다.

기본적으로 한국은행 보고서가 제시하는 2가지 고용방식 중 “개별 가구가 직접 고용”은

비공식부문 돌봄인 가사, 간병을 염두에 두고 서술한 것이고, “고용허가제 활용”은 사회서비스로 제공되는 공식부문 돌봄을 대상으로 하는 것이다.

아래의 돌봄노동자 현황에서 알 수 있듯이 가사서비스와 간병서비스는 비공식부문이다.<sup>2)</sup> 개인사업자, 프리랜서 형태로 일하거나 노동력 거래의 흔적이 남지 않는 무자료 거래를 하는 경우도 상당수인 것으로 추정된다. 노동법, 사회보험법은 기본적으로 적용되지 않고, 과세 대상에도 포착되지 않는 경우가 많다.(남우근, 2021)

가사, 간병을 제외하면 나머지 돌봄노동은 관련 법률에 의해 해당 부처가 설계하고 공적 재원으로 운영되는 공식부문 노동이다. 노동자성이 모두 인정되기 때문에 당연히 노동법이 적용되며, 임금 등 노동조건의 전반적 기준을 정부(해당 부처)가 정하고 있다.

[표 2] 돌봄노동자 현황

구분	인원	주요 근거 법률	주요 쟁점
요양보호사	60만명	노인장기요양보험법	시간제 호출형노동으로 고용불안 이용자의 부당요구, 성희롱 등 휴게시간 보장 문제
보육교사	24만명	영유아보육법	보육교사 대 아동 비율, 초과노동 문제 CCTV를 활용한 노동감시 문제
가사서비스노동자	20만 (추정)	비공식부문	노동자성 부정, 사회보험 배제 가정 내 성희롱 등 비인격대우
간병인	12만 (추정)	비공식부문	노동자성 부정, 사회보험 배제 장시간노동, 중간착취 문제
장애인활동지원사	11만명	장애인활동법	저임금, 휴게시간 보장 문제 성희롱 등 비인격대우
사회복지시설 종사자	8.3만명	사회복지사업법	기관별 사회복지사 간 임금차별 장시간 노동, 높은 이직률
노인생활지원사	2.9만명	노인복지법	저임금, 지자체별 불균일한 수당 1년 단위 고용불안 업무용 앱으로 위치추적 문제
아이돌보미	2.3만명	아이돌봄지원법	시간제 호출형노동으로 고용불안 미스매칭 문제
산모신생아서비스 종사자	1.8만명	모자보건법	시간제 호출형노동으로 고용불안 이용자의 부당요구
계	142.3만명	-	-

- 관계부처합동(2020. 12.), 노인장기요양보험통계연보(2022), 김혜진 외(2021) 등에서 참조.

2) 최근(2022년 5월) 가사근로자법이 시행되면서 가사노동자의 일부가 노동법 적용범위로 포섭되었지만 인원 수가 매우 적어서 의미있게 구분하기는 어렵다.

### 3. 한국은행 보고서의 논리와 문제점

#### 1) 논의의 전제가 성립되는가?

한국은행 보고서의 출발점은 돌봄서비스부문 인력난은 일반 가구가 감당하기 힘든 수준의 높은 비용 부담과 그에 따른 각종 사회적 문제로 이어진다는 점이다. 보고서에서는 높은 비용과 관련해서 “월평균 간병비(370만원)는 고령가구(65세 이상) 중위소득의 1.7배 수준이며, 육아도우미 비용(264만원)도 30대 가구 중위소득의 50%를 상회하는 실정”(한국은행 보고서 1쪽)임을 강조하고 있다. 비용 산출근거로 한국은행 보고서는 간병비의 경우 보건복지부가 발표한 일평균 간병비 12.2만원을 월 기준으로 환산했고, 가사육아도우미 비용의 경우 지역별고용조사 2022년 돌봄서비스직 시간당 평균임금에 2023년 가사도우미료 상승률을 적용하고 하루 10시간 고용을 가정하여 산출했음을 밝히고 있다. 간병비는 월 30일, 24시간을 간병받는 경우이고, 가사육아도우미 비용은 월 23일, 하루 10시간을 서비스 받는 경우에 해당한다. 한국은행 보고서는 간병비 및 가사육아도우미 비용을 가장 최대치로 계산한 셈인데, 이런 서비스를 받아야만 되는 가정이 얼마나 되는지 궁금하다. 돌봄서비스가 필요한 국민 일반의 상황이라고 할 수 있는가?

양난주(2024)는 한국은행 보고서의 주장에 대해 간병비와 육아도우미의 고부담이 우리 사회 노인돌봄과 영유아돌봄의 필요를 가진 가구의 보편적인 어려움인지 질문하고 있다. 우리는 보편적 노인장기요양보험제도를 통해 약 106만 명의 고령자에게 장기요양급여를 제공하고 있으며 노인맞춤돌봄사업으로 약 52만 명의 고령자에게 돌봄서비스를 제공하고 있다. 2023년 65세 이상 인구 950만 명 가운데 정부재정에 기반한 사회서비스로서의 돌봄서비스 수혜자는 전체 고령자의 16.6%인 158만 명이다. 2020년 기준 OECD 회원국 평균 장기요양수급율은 전체 노인의 14%이다. 현재 우리나라 고령자에 대한 장기요양과 돌봄서비스는 양적인 기준으로는 고령자의 돌봄 수요를 공적으로 보장하고 있다고 할 수 있다. 노인장기요양 시설급여 이용자의 본인부담금은 60~80만원, 재가급여 이용자의 본인부담금은 20~30만 원이며 저소득층에 대한 감면제도가 시행되고 있다. 보육제도는 2014년 이후 무상보육 도입으로 0~5세 아동 대상으로 보편적으로 확대되었다. 2022년 기준 0세 아동의 50.8%, 1세 아동의 88.7%가 어린이집을 이용하고 있으며 3~5세 아동의 경우 어린이집과 유치원을 합쳐 취원율은 94.3%이다. 어린이집은 주 6일 이상, 월~금 12시간(07:30~19:30), 토요일 8시간(07:30~15:30)을 원칙으로 운영한다. 초등학교 입학 전 아동 중 절대 다수가 어린이집과 유치원 등을 통해 사회적 돌봄의 수혜를 받고 있다고 할 수 있다.(양난주, 2024)

한국은행 보고서는 사적으로 구매하는 높은 돌봄비용을 근거로 논의를 출발하고 있지만 대부분의 돌봄 필요성은 사회서비스를 통해 제공되고 있다. 한국은행이 가진 정보력이면 한달 내내 24시간 간병을 받고, 한달 내내 하루 10시간 가사육아서비스를 받는 가정의 규모를 추산할 수 있을 법한데 이에 대해서는 언급이 없다. 한국은행 보고서가 전제하고 있는 높은 돌봄 비용의 문제는 과연 누구의 문제인가?

## 2) '개별 가구가 외국인 직접 고용' 주장에 대해

### ① 한국은행 보고서의 논리

이 제안은 '논리'라고 하기에 민망한 제안이다. 현재 비공식부문으로 작동되고 있는 가사, 간병 노동시장에 이주노동자 유입을 활성화하자는 주장이다. 개별 법률에 따라 설계된 공식부문 돌봄서비스업은 해당되지 않는 제안이다.

개별 가구가 고용할 경우 현재 근로기준법 상 '가사사용인'으로 분류되어 노동법 적용이 배제되어 있으므로<sup>3)</sup>, 최저임금 적용 및 차별 문제(ILO 협약 제111호 위반 문제)가 발생하지 않는다는 '장점'을 적극 활용하자는 주장이다.

### ② 문제점

이 주장에 해당하는 가사간병서비스는 비공식부문이기 때문에 현재 노동시장에서 이주노동자가 몇 명이나 일하고 있는지 제대로 파악되지 않고 있다. 아래의 표에서도 알 수 있지만 2010년~2013년 사이에 조사기관에 따라서 적게는 6천 명에서 많게는 6만 명까지 추산되고 있다. 제대로 파악을 못하고 있다는 얘기이다. 인력 규모도 집계 안 되는데 인권유린 실태 등 노동실태가 제대로 파악될 리가 없다.

3) <근로기준법>

제11조(적용 범위) ① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.

[표 3] 국내 체류 이주가사노동자 규모

조사기관	구분	조사시기	외국인 가사도우미 규모
법무부	외국인 미등록근로자 자진신고	2002년	9,109명
법무부	외국국적동포 방문취업 현황	2010년	8,150명 (가사노동자 6,363명, 간병인 1,767명)
고용노동부	외국인력 실태조사	2011년	12,400명 (가사노동자 8천명, 간병인 2,400명)
통계청	센서스 10% 표본조사 국내 돌봄노동시장	2010년	6,000명 (중국동포 4,200명)
법무부	비공식 규모 추산	2013년	최대 60,000명

- 자료 : 모종린 외(2017)

이주 가사노동자들의 경우 국내에서 합법적인 고용활동이 가능한 대표적인 비자는 F5(영주), H2(방문취업), F4(재외동포)이다. F2(방문동거) 및 E9(비전문취업) 비자로는 가사노동자로 취업할 수 없다. 이주 가사노동자의 절대 다수가 중국동포임을 감안하면 H2와 F4 비자로 구성되어 있다고 예상된다.(최영미 외, 2017) 하지만 이러한 예상에도 한계가 있는데, 어떤 비자로 어느 정도 규모의 미등록이주노동자가 일하고 있는지 확인하기 어렵다.

[표 4] 내국인 가사노동자와 이주가사노동자 비교

구분	내국인 가사노동자	이주 가사노동자
규모	30~60만	3~8만
직종	가사관리, 산후관리, 아이돌봄으로 세분화	가사, 산모·아이·노인(환자)돌봄 복합수행
연령	40대 후반 ~ 60대	50, 60대
학력	70% 이상이 고졸 이하	초등졸에서 전문대 이상까지 다양
근무형태	회당 2~4시간, 시간제가 다수	주6일 입주, 1일 16시간 안팎의 장시간 근로가 다수
노동법, 사회보험	적용 제외	방문취업비자(H2) 등록자만 적용

- 자료 : 최영미 외(2017)

이 주장에 대해 몇 가지를 비판할 수 있다. 첫째, 한국은행 보고서의 주장은 돌봄의 사회화, 국가책임 강화라는 시대적 흐름에 역행하는 것이다. 개별 가구가 사적 계약을 통해 이주민을 직접 고용하는 것을 활성화하자는 한국은행 보고서의 제안은 돌봄에 대한 국가책임을 희석시키고, '사회적 돌봄'이라는 시대적 흐름에 역행하는 '돌봄의 개인화'를 전제하고 있다. 그동안 제시된 정부, 여당의 국정과제 및 공약과도 배치되는 주장이다.

\* 윤석열 정부 120대 국정과제<sup>4)</sup>  
 “보편적 복지·돌봄체계로 사회서비스를 혁신”  
 “돌봄서비스 인력의 보수체계, 근로여건 개선 등을 통해 서비스 품질향상”  
 \* 국민의힘 22대 총선 공약<sup>5)</sup>  
 “간병비 부담 경감, 국가책임 강화”

한국은행 보고서는 “개별 가구가 직접 고용”하는 방식을 확대하기 위해 필요한 절차로 ‘관련 비자 신설’을 언급하고 있지만 이에 대한 추가설명은 없다. 노동시장 내부를 파악하기 힘든 비공식부문이기 때문에 추가설명이 의미가 없기도 하다. 보고서에서는 이주노동자 확대를 위한 조건으로, “주거 여건 상 입주가 어렵거나 입주를 선호하지 않는 경우에 대해서는 사용자조합(co-op)이 공동숙소를 제공함으로써, 관리·감독 문제도 일부 완화하는 방안을 함께 고려할 수 있다”(한국은행 보고서 15쪽)고 제안한다. 왜 사용자조합인지에 대해서는 “다만, ILO 협약에 저축 없이 최저임금 적용을 면제받기 위해서는 사적 계약형태를 유지할 필요가 있으므로, 공동숙소의 제공 및 관리 주체는 사용자조합이 되어야 할 것으로 보인다.”(한국은행 보고서 15쪽)고 언급한다. 노동법이나 노동시장에 대한 이해 없이 노동법 적용을 회피하는 방안에 대해 조언하고 있는 격이다.<sup>6)</sup> 보고서에는 “공동숙소가 도입되면 외국인 근로자 관리가 용이해지고 공동숙소 관리자가 서비스 중개 역할도 수행할 수 있”(한국은행 보고서 15쪽)다고 언급되어 있는데, 공동숙소를 관리감독 하면서 서비스 중개 역할까지 수행한다면 필연적으로 노동법상 노동자성을 둘러싼 법적 다툼이 발생할 수밖에 없다. 노동법을 조금만 알아도 쉽게 할 수 없는 주장인 것이다. 근본적으로는 국책은행이 과세대상에도 잘 포착되지 않는 비공식부문 지하경제를 확대하자고 주장하는 것인데, ‘효율적인 통화신용정책을 수립, 집행’해야 하는 국책은행으로서 자기 존재를 스스로 부정하는 주장에 해당한다고 할 수 있다.

둘째, 값싼 이주여성 노동력을 활용하는 것으로 돌봄의 지속가능성 확보될 수 있는가의 문제이다. 한국은행 보고서에서는 홍콩, 싱가포르, 대만의 사례를 언급하며 사용자조합의 공동숙소 제공, 고용주체인 개별 가구에 이주노동자의 불법체류나 처우 악화 등을 방지하기 위한 관리감독 의무를 부여하자고 제안한다. 관리감독 의무를 이행하도록 유인하기 위해 고용주체가 정부에 일정한 보증금을 납부하도록 하고, 관리감독 의무 불이행 시 보증금을 몰수하자는 제안도 덧붙이고 있다.(한국은행 보고서 15쪽) 결과적으

4) 대통령실 홈페이지(<https://www.president.go.kr/>)

5) 국민의힘 홈페이지([https://www.peoplepowerparty.kr/news/data\\_pledge](https://www.peoplepowerparty.kr/news/data_pledge))

6) 한국은행 보고서 표지 각주에는 해당 연구에 코멘트 및 면담에 응해준 10여 명의 이름이 나열되어 있는데, 노동법 전문가가 한 명도 없다는 점은 난센스이다.

로 볼 때 착취의 주체에게 착취를 방지하도록 책임을 부여하자는 것으로, 고용이에게 생선가게를 맡기는 논리모순에 해당한다.

시장논리에 의존해 돌봄을 더 주변화된 여성들에게 전가하는 방식은 시장의 분화/계층화만을 촉진할 뿐 돌봄의 위기에 대한 근본적인 해결책을 제공하지 못한다. 고용허가제의 일부로 이주가사노동자들을 도입하는 방식은 ‘비이주민-중국동포’라는 위계적으로 양분되어 있는 현재 가사서비스 시장 안에 중국동포들 보다 더 낮은 임금에 더 열악한 노동 조건에서 일하기를 강요받는, 새롭게 사회적으로 낙인 찍힌 집단을 만들어 낼 것이다.(김양숙, 2023)

셋째, 가사노동자의 노동권 보장이라는 정부 정책방향과도 상반된다. 2021년 5월 21일에 제정됐고, 2022년 5월부터 시행된 가사근로자법은 인증받은 가사서비스 제공기관이 가사서비스 노동자를 직접 고용하고, 근로기준법 등 노동법 상 사용자 책임, 서비스 관리, 정보공개 및 피해보상 책임 등 부담하도록 하고 있다. 근로기준법이 제정된 1953년 이후로 ‘가사사용인’에게는 법적용을 배제했는데 가사근로자법 제정을 통해 가사노동을 부분적으로 공식화했다는 의미가 있다. 가사근로자법은 그 자체로 한계를 가지고 있기도 하다. 고용노동부의 인증을 받은 공급기관과 근로계약을 체결해야만 노동자성을 인정받게 되며, 인증에 따른 유인효과가 적기 때문에 여전히 많은 가사노동자는 가사서비스 제공기관이 아닌 직업소개소, 지인, 생활정보지, 플랫폼 중계를 통해 일을 하고 있다. 2024년 2월 현재 가사서비스 제공기관(고용노동부 인증기관)은 101개소이고,<sup>7)</sup> 소속 가사노동자는 1천 명 내외로 추정된다. 가사근로자법이 많은 한계를 안고 제정되기는 했지만, 비공식부문 가사서비스시장을 점차 공식부문화 하려는 정책방향을 견지하고 있다는 점에서 볼 때, 이번 한국은행 보고서는 비공식부문 가사서비스 노동시장을 더욱 확대하자는 주장으로서 고용노동부의 정책방향과도 상충되는 것이다.

### 3) ‘고용허가제 확대 + 돌봄서비스업 최저임금 차등 적용’ 주장에 대해

#### ① 논리

한국은행 보고서의 논리구조는 다음과 같다.

#### ① 돌봄서비스 비용 증가 및 인력 수급 문제 심화

7) 고용노동부 보도자료(2024. 2. 22.)

㉞ 최저임금 미만의 외국인력 도입 불가피

㉟ 외국인노동자 최저임금 차등 적용 시 국내법(근로기준법, 외국인고용법)<sup>8)</sup>을 개정해야 하고, 국제법(ILO 제111호 차별금지협약)<sup>9)</sup> 탈퇴가 필요한데 노동계 반발, 통상 마찰로 인해 현실적 어려움 발생

㊱ 따라서 국내법을 개정하지 않고, 국제법에도 저촉되지 않는 방안 필요 : 고용허가제 확대를 통해 돌봄서비스 부문에 외국인노동자 유입(외국인고용법 상 외국인력 정책위원회 의결 사항) + 차별 문제가 발생하지 않도록 돌봄서비스업 전체에 대해 최저임금 차등적용(최저임금법 상 최저임금위원회 의결 사항)

## ② 문제점

○ ‘돌봄직종 최저임금 차등 적용’ 주장의 사회적 의미

한국은행 보고서는 돌봄 비용 증가 문제, 인력수급 문제는 값싼 이주여성노동자를 활용하면 해결될 거라는 단순한 문제의식에서 출발한 것으로 보인다. 한국에서는 최저임금보다 낮은 임금을 받더라도 본국(송출국)보다는 높은 임금이니 이주노동자에게도 좋은 일 아니냐는 맥락에서 거듭 홍콩 등의 사례를 언급하고 있기도 하다. 하지만 차별을 금지하는 국내법(근로기준법, 외국인고용법)과 국제법(ILO 제111호 협약)에 부딪히자 이제는 한술 더 떠서 내국인 노동자를 포함해서 돌봄서비스업 자체에 최저임금을 차등 적용하자는 제안으로 확대시키고 있다. 만약 이주노동자에 대한 차별적 임금적용이 법적으로 문제가 없었다면 한국은행이 돌봄서비스업에 대한 최저임금 차등적용까지 주장했을까 매우 궁금하다.

이러한 의문을 갖게 되는 것은 한국은행 보고서의 목차 구성에서 비롯된다. 해당 보고서 4장(IV. 외국인 돌봄서비스 노동자 도입 방안)의 하위 목차(2. 고용허가제 + 돌봄서비스업에 대한 최저임금 차등 적용)에 돌봄직종 최저임금 차등 적용이 들어가 있

8) <근로기준법>

제6조(균등한 처우) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.

<외국인고용법>

제22조(차별 금지) 사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다.

9) <고용 및 직업상의 차별에 관한 협약 (ILO협약 제111호)>

인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 출신국 또는 사회적 신분(性)에 근거한 모든 구별·배제 또는 우대로서, 고용 또는 직업상의 기회 또는 대우의 균등을 부정하거나 저해하는 효과를 가지는 것을 금지함.

해당 협약은 국제노동기구가 반드시 비준할 것을 요구하는 8개 기본협약 중 하나이며, ILO 187개 회원국 중 175개국 이 비준했고, 한국도 1998년에 비준했다.

는데, 보고서 구성으로 보면 돌봄직종 최저임금 차등 적용은 외국인 노동자 도입이라는 목적을 달성하기 위한 두 가지 방안 중 하나로 제시되어 있다. 따라서 외면상으로 볼 때 한국은행 보고서의 주장은 “돌봄 문제는 외국인 노동자를 도입해야만 해결된다. 이를 위해 돌봄직종에 대해 최저임금 차등 적용을 해야 한다”로 되어 있다. 한국은행 보고서의 논리구조로는 목적달성(이주노동자 도입)을 위한 수단 중 하나(돌봄업종 최저임금 차등 적용)처럼 배치되어 있지만 사회적 파급력은 후자가 훨씬 클 수밖에 없다. 단순하게 얘기하면 값싸게 이주노동자 몇천 명(많아야 몇만 명)을 들여오기 위해 100만 명이 넘는 돌봄노동자에게 최저임금을 차등 적용하자는 얘기이고, 같은 논리를 단순 확장해 보면 인력이 부족한 돌봄 외 직종에도 확대적용될 수 있는 방안이기에, 표준직업분류 상 소위 ‘단순노무직’은 최저임금을 언제든 차등 적용할 수 있다는 논리로 이어지게 된다.

#### ○ 제도적 맥락을 고려하지 않은 제안

한국은행 보고서에서는 외국 돌봄인력 도입의 모범사례로 홍콩, 싱가포르, 대만 등을 자주 언급하고 있다. 하지만 한국은행 보고서(39쪽)에서 언급하고 있듯이, 싱가포르(최저임금제도 없음)<sup>10</sup>, 홍콩(ILO 제111조 차별금지협약을 비준하지 않음), 대만(ILO 비회원국) 등은 한국과 제도적 여건에서 차이가 있다. 따라서 돌봄서비스에 이주노동자를 도입하자고 주장하면서 많이 언급되는 싱가포르, 홍콩, 대만은 한국과 달리 최저임금 이슈, 임금차별 이슈가 제도적으로는 발생하지 않는다.

최저임금이 상당수 노동자들의 실질적 최고임금으로 작동하고 있는 한국의 경우 최저임금 차등적용은 해당 직종에게는 사활을 건 문제가 될 수밖에 없다. 임금차별 문제도 인권 및 국제법적 문제를 야기할 뿐만 아니라 돌봄서비스 노동시장의 불안정성을 촉발할 수밖에 없다는 점에서 한국은 싱가포르, 홍콩 등과는 전혀 다른 사회적, 제도적 맥락을 가지고 있다.

#### ○ 돌봄노동을 바라보는 왜곡된 시각

한국은행 보고서는 돌봄서비스업 최저임금 차등적용을 주장하기 위한 추가 근거를 다음과 같이 노골적으로 제시하고 있다. “저생산성 부문에 내국인 노동력이 몰리는 것은 경제 전체의 자원 배분 측면에서도 효율적이라고 하기 어렵다.”(보고서 11쪽), “타 산업에 비해 돌봄서비스 부문의 생산성이 매우 낮다는 점을 감안할 때, 이를 반영한 최저임금 차등 적용은 중장기적으로 가격 왜곡을 줄이고 경제 전체의 효율성을 높이는 등

10) 싱가포르는 전 업종에 적용되는 최저임금제도는 없지만 취약직종(청소, 보안, 조경 분야)에 부분적으로 적용되는 최저임금제도(PWM, Progressive Wage Model)를 2014년부터 운영하고 있음.

긍정적인 결과로 이어질 수 있다.”(보고서 17쪽)

표현의 군더더기를 빼면 다음과 같다. “생산성이 낮은 돌봄서비스 노동자에게 굳이 최저임금을 적용할 필요가 있는가? 최저임금보다 낮은 임금을 지급해서 국가경제의 효율성을 높이자.” 한국은행의 연표에 의하면, 돌봄노동자는 일은 못 하면서 높은 임금 (비록 최저임금일지라도)을 받음으로써 국가경제의 효율성을 저해하는 존재로 전락하게 된다.

국가인권위원회는 돌봄노동자 중 가장 많은 비중을 차지하는 요양보호사의 처우개선을 위해 일련의 정책권고를 낸 바 있다.

<요양보호사 노동인권 개선 정책권고>(2012. 7. 1.)

보건복지부 장관에게,  
 △요양보호사 표준 근로계약서에 기본임금, 연장 야간 휴일 근로에 대한 가산임금, 실비변상, 휴게사항 등을 명시하도록 하여 포괄임금제가 남용되지 않도록 할 것,  
 △요양보호 서비스 수가 중 인건비율을 고시하는 등 임금 가이드를 설정할 것,

<노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선을 위한 제도개선 권고>(2022. 4. 20.)

보건복지부 장관에게,  
 요양보호사의 노인돌봄 노동의 공적 성격과 책임을 고려한 합리적인 임금 수준을 보장하기 위하여 요양보호사 표준 임금을 제시하는 임금가이드라인을 마련하고 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」의 관련 규정을 정비할 것을 권고합니다.

<국가인권위원회 - 재가요양보호사의 노동인권 보호를 위한 제도개선 권고>(2022. 4. 20.)

보건복지부장관에게,  
 가. 고용노동부와 협업하여, 「산업안전보건법」제52조의 작업중지권과 「노인장기요양보험법」제35조의4 장기요양요원의 보호규정에 근거하여 재가요양보호사를 인권침해 상황으로부터 보호할 수 있는 구체적인 가이드라인을 제작하여 보급하고,  
 나. 수급자 또는 가족이 폭언·폭행·성희롱 등 행위를 반복하거나 그 가해의 정도가 심한 경우 등 특별한 사정이 있을 때 2인 1조로 재가요양보호사가 근무할 수 있도록 추가인력 고용에 따른 비용과 인력 등 지원 기준과 방안을 마련하며, (이하 생략)

노인장기요양보험법, 영유아보육법 등에는 국가(보건복지부)와 지방자치단체에게 돌봄노동자의 처우개선을 위해 노력할 것을 책무로 부여하고 있다.

<노인장기요양보험법>

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등)  
 ⑤ 국가 및 지방자치단체는 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

## &lt;영유아보육법&gt;

제4조(책임) ④ 국가와 지방자치단체는 보육교직원의 양성, 근로여건 개선 및 권익 보호를 위하여 노력하여야 한다.

국가인권위원회의 일련의 정책권고, 돌봄서비스 관련 법률에서 돌봄노동자 처우개선을 국가의 책무로 규정하고 있는 것 등은 한국사회에서 돌봄의 중요성이 커지는 것에 비해 돌봄노동자의 처우는 여전히 열악하다는 점, 돌봄노동자의 처우개선이 좋은 돌봄서비스로 이어진다는 점에 대한 사회적 공감대를 보여주는 지표라 할 수 있다. 한국은행 보고서의 주장은 이러한 사회적 공감대를 거스르고 있다.

## ○ ‘기업 이익 보장’을 위한 주장?

한국은행 보고서에서는 “이 방식은 재가요양뿐만 아니라 시설요양에 필요한 인력을 확충하는 데도 활용될 수 있기 때문에, 민간보험회사 등이 관련 산업에 진출하여 서비스의 질을 높이는 데도 기여할 수 있을 것으로 기대됨”(한국은행 보고서 16쪽)다고 서술하고 있는데, 결국 한국은행 보고서의 최종 결론은 공공영역에서 최소한으로 통제되고 있는 현재의 돌봄서비스업을 민간보험회사 등 기업의 이익실현의 장으로 내주자는 공공성 파괴 주장으로 귀결되고 있다.

보건복지부 역시 장기요양서비스에 대한 대기업의 진출을 용이하게 하는 시도를 꾸준히 모색하고 있다. 지난 2023년 7월 19일, 보건복지부는 「신 노년층을 위한 요양시설 서비스 활성화 방안」 공청회를 통해 노인복지법 시행규칙 [별표 4]에 나와 있는 “시설 설치자는 시설을 설치할 토지 및 건물의 소유권을 확보해야 한다.”를 개정해서 임차할 경우도 시설 설치를 허용해주는 것을 적극 검토했다. 말이 검토이지 사실상 보건복지부는 요양시설의 임차를 허용해주는 수순을 밟고 있는데, 이는 잘 알려진대로 손해보험업계의 오랜 숙원사업이며, 정부에게 지속적으로 요청해온 사항이기도 하다. 이번 한국은행 보고서도 결국 기업 이익 보장을 위해 돌봄서비스의 공적 성격을 탈각시키고자 하는 시도라는 맥락에서 이해되어야 한다.

## 4. 돌봄 인력수급 문제 해결의 기본 방향

### 1) 돌봄 인력수급 문제를 분석하는 관점

한국은행 보고서에서는 나름의 추정 기준을 통해 돌봄서비스직의 노동공급 부족 규모가 2022년 19만 명에서 2032년 38~71만 명, 2042년 61~155만 명까지 늘어날 것으로

추정하고 있다. 보건복지부의 「제3차 장기요양기본계획」(2023~2027년)에 따르면, 요양보호사는 60.1만 명 근무 중(2022년)이며, 2025년부터 수요가 공급을 초과하여 2027년에는 전망치(68.0만 명) 대비 약 7.5만 명 공급 부족이 발생할 것으로 예측되고 있다.

조금 다른 평가도 있는데, 장기요양보험제도의 돌봄 수요와 돌봄노동의 수급차 분석에 따르면 돌봄노동의 공급이 부족하지 않다는 점을 지적하는 연구도 있다. 다만 지역별 특성에 따른 편차가 있음을 고려할 때 이는 지역노동시장 미스매치 관점에서 접근이 필요함을 시사한다.(이규용 외, 2022)

다양한 기준으로 돌봄인력 부족 실태를 분석할 수 있지만, 우선적으로 살펴봐야 할 점은 절대적인 돌봄인력 부족의 문제인지, 아니면 수요공급의 미스매치를 포함한 인력수급의 불균형 문제인지를 구분하는 것이다. 우선적으로, 돌봄노동자의 돌봄서비스 노동시장 진입 동기, 이탈 이유, 신규 진입 장벽 등을 파악하여 수급 불균형의 특성을 분석하고, 이에 걸맞는 정책을 수립해야 한다.

요양보호사의 경우 자격증 소지자가 250만 명이지만 실제 일하는 요양보호사는 1/4 수준인 60만 명 정도이다. 비근한 예로, 의료기관에서 근무하는 간호사(22만5462명, 2020년) 수 대비 유희간호사 수는 그 절반인 11만 명(47.2%) 수준이다.<sup>11)</sup> 간호사 자격증 소지자 3명 중 1명은 일하지 않고 있는 셈이다. 그러나 중소병원과 지방소재 병원에서 심각한 간호사 인력부족 현상을 겪고 있지만, 이를 이유로 저임금의 외국인 간호사 도입을 논의하지는 않는다.

현재 재외동포(F-4), 방문취업(H-2)의 체류자격 소지자는 노인돌봄과 장애인돌봄을 포함하는 돌봄 영역에서 취업 가능하다. 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6), 방문취업(H-2) 비자는 요양보호사 자격증을 취득할 수 있다.<sup>12)</sup> 별도의 자격증이 없는 장애인활동지원사의 경우는 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6), 관광취업(H-1), 방문취업(H-2)의 경우에 채용이 가능하다.(김유휘 외, 2021)

김유휘 외(2021)에 따르면, 돌봄서비스업 이주노동자 현황과 관련해서, 노인요양시설 및 노인요양시설공동생활가정에서 근무하는 외국인 종사자는 총 463명으로 요양시설에 근무하는 요양보호사 73,192명과 비교할 때 0.6% 수준으로 확인된다. 8개 광역시·도에서 요양보호사 자격취득현황 정보를 종합한 결과 2021년 9월 기준 자격을 취득한 외국인 요양보호사는 전체 요양보호사의 1% 내외를 차지하는 것으로 추정된다. 2020년 기준 장애인활동지원 인력은 99,592명이며, 이 중 외국인 종사자는 936명으로 추정되는데, 이는 전체 장애인활동지원사의 0.94% 수준이다.(김유휘 외, 2021)

11) 머니투데이, "장롱면허 간호사' 11만명 육박...3년 새 4천명 늘었다", 2023. 6. 20.

12) 보건복지부는 요양보호사 교육이 가능한 대상에 앞으로 D10(구직, 국내 대학 졸업자에 한함)도 포함하기로 했다고 발표했다. (2024. 2. 14.) 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

2023년 9월 국회 보건복지위원회 최연숙 의원이 국민건강보험공단에서 받은 자료에 따르면 외국인 요양보호사는 2018년 1,911명에서 2023년 4,795명으로 2.5배로 증가했고, 국적별로 보면 중국이 80.4%로 대부분이었다. 이러한 수치도 전체 요양보호사가 2023년 6월 기준 63만 명인 점을 감안하면 1%에 못 미친다. 이미 몇몇 비자는 돌봄노동자 자격증을 취득할 수 있거나, 자격증 없이도 돌봄서비스업에 취업할 수 있는데, 실제로 자격을 취득하거나 취업한 경우는 해당 인력의 1%에도 못 미친다는 얘기이다.

정부는 돌봄노동시장의 외국인 고용 확대를 모든 문제에 대한 해결책으로 간주해서는 안 된다. 돌봄노동시장은 열악한 근무환경과 장시간 저임금 노동시장으로 현재의 돌봄노동시장 근로환경 개선 없이 외국인력으로 인력부족을 충당하는 방식은 돌봄노동시장 전체의 임금과 근로환경, 조건 등을 제약하는 요인이 될 가능성이 높다.(이규용 외, 2022)

## 2) 돌봄인력 부족의 원인 및 해결 방향

돌봄인력 부족의 원인이 일자리의 열악함에서 비롯된다는 점은 경험적으로 익히 알고 있는 사실이다. 최저임금에 맞춰진 저임금 일자리, 호출형노동에 따른 상시적 고용불안, 비인격 대우, 성희롱 등 사회적 저평가, 근골격계질환 등 육체적 부하, 과도한 감정노동을 수반하는 노동 특성, 경력이 제대로 인정되지 않는 시간제 임금, 경력개발을 할 수 없는 인력관리 체계 등등 여러 실태조사를 통해 이미 충분히 밝혀진 사실이다. 보건복지부의 장기요양실태조사(2022년) 결과에서도 장기요양기관들은 인력채용의 어려움을 겪고 있다는 응답이 72.9%로 매우 높는데, 인력채용이 어려운 이유로 ‘낮은 급여’(33.1%), ‘지역 내 관련 자격증 보유자 부족’(20.6%), ‘높은 업무강도’(18.0%) 순으로 답하고 있다. 안정적이고 지속가능한 일자리 역할을 하지 못하는 현재의 고용환경이 노동시장 이탈 요인이며, 자격증을 취득하고도 신규진입을 꺼리게 만들고 있다.

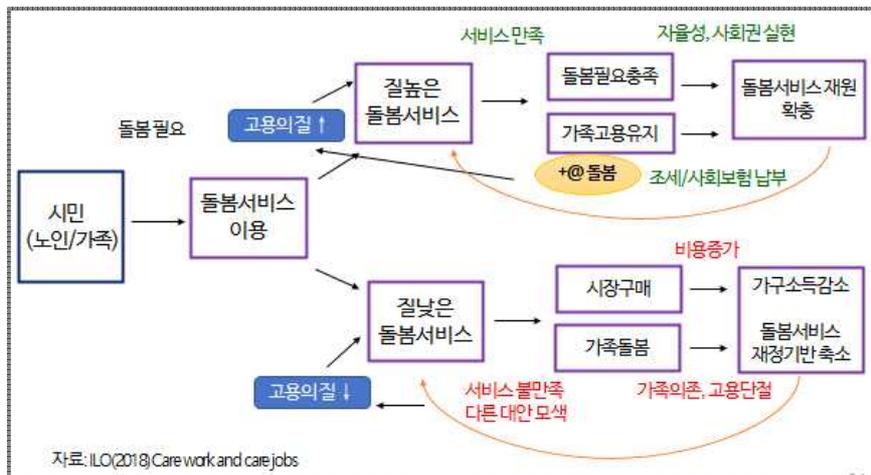
열악한 일자리 질과 인력수급의 난맥상은 단지 재정투입을 늘리거나 제도를 부분적으로 변경한다고 해서 해결될 문제는 아니다. 가부장적 시각을 토대로 시장을 통해 중장년 여성의 노동력을 값싸게 동원해서 돌봄문제를 적당히 때우고자 하는 사회적 시각이 버티고 있는 한 근본적 해결은 기대하기 어렵다. 효율성만이 노동시장의 유일한 기준인 듯이 언급하고 있는 한국은행 보고서에서도 확인할 수 있듯이 근시안적이고 도구주의적 관점에서 돌봄문제에 접근하는 행정당국이 1차적인 문제의 소재지이지만, 사회구성원 그 누구도 책임에서 자유로울 수 없는 암묵적 카르텔 구조 속에서 돌봄을 둘러싼 문제가 확대재생산되고 있다. 돌봄의 공공성에 대해, 돌봄노동의 가치에 대해, 사회적

돌봄의 국가책임에 대해 근본적으로 다시 생각해봐야 한다.

현실에서의 돌봄서비스 문제는 재정문제와 분리해서 볼 수 없다. 한국은행 보고서에서 언급하고 있는 “공적 돌봄서비스의 확대는 고령화에 따른 재정부담 증가에 유의해야 한다”(21쪽)는 점을 부인하기 어렵다. 하지만 돌봄 재원의 문제, 재정부담 문제 역시 관점과 철학을 통해서 해석되고 이해되어야 한다. 재정부담이 어느 정도 규모인가보다 어떤 의미의 재정부담인가가 더 중요한 문제이다.

고용개선을 통한 서비스 질 향상으로 돌봄의 필요를 충족하고 이것이 돌봄재원 확충으로 이어지는 고진로(High Road) 전략을 선택할 것인가, 아니면 열악한 돌봄 일자리와 질 낮은 서비스, 그 결과인 돌봄재정 취약의 악순환이 이어지는 저진로(Low Road) 전략을 선택할 것인가. 이는 사회구성원의 공감대를 어떤 방향으로 형성해 갈 것인가의 문제이다. 공감대 형성의 일차적인 책임을 부담하고 있는 정부의 돌봄 철학의 문제이고, 또한 정부를 추동하고 견인해야 할 시민사회의 몫이기도 하다.

[그림 1] 돌봄노동의 고진로 전략



\* 강민정 외(2020)에서 재인용

## 참고문헌

- 강민정 외(2020), 「사회적 돌봄노동의 가치 제고를 위한 연구」, 저출산고령사회위원회, 2020. 11.
- 김양숙(2023), '이주가사노동 이해하기 : 사회학적 관점에서 보는 정부안', 「가사서비스 외국인력 도입의 쟁점과 노동권 보장방안」 서울노동권익센터 노동권익포럼 발표문, 2023. 7. 19.
- 김유휘 외(2021), 「돌봄서비스의 외국인 종사자에 관한 기초연구」, 한국보건사회연구원, 2021. 12.
- 김혜진·남우근 외(2021), 「서울형 표준계약서(간병인) 개발 연구」, 서울시, 2021.
- 남우근(2021), '가사서비스업 노동관계', 「한국의 주요 업종별 노동관계」, 한국고용노동교육원,
- 모종린·박민아(2017), '이민시장 개방의 정치경제학: 가사도우미와 30대 워킹맘의 정치 참여', 이민과 통합 Vol.1
- 박주영·남우근·윤정향·최혜인(2022), 「돌봄노동자의 노동권 실태 및 법제도 개선과제」, 전국민주노동조합총연맹 법률원 부설 노동자권리연구소, 2022.
- 양난주(2024), '누구를 위한 외국인력 도입인가?', 「돌봄서비스 외국인력 도입의 쟁점과 과제」 국회토론회 토론문, 민주노총·한국노총·참여연대, 2024. 3. 28.
- 이규용 · 조혁진 · 양난주 · 주수인(2022), 「돌봄서비스업 외국인 노동시장 연구」, 한국노동연구원, 2022.
- 최영미·윤지영·표대중(2017), 「이주가사노동자 노동인권 실태와 정책방안」, 한국가사노동자협회·서울노동권익센터, 2017. 11.