

산모·신생아 건강관리사의 노동 경험: 시장화된 사회적 돌봄서비스 전달체계에 관한 비판적 고찰

조보배*·김수영**

초 록

본 연구는 '산모·신생아 건강관리사'의 노동자로서 경험과 인식을 조명함으로써 시장화된 사회적 돌봄서비스의 전달체계의 문제점을 짚어보는 것을 목적으로 한다. 사회서비스 노동의 특성을 밝히기 위한 기존 연구들은 주로 실태조사나 문헌조사를 통해 돌봄노동의 저평가, 성별화된 노동, 여성의 저임금화 등 돌봄노동 특성을 조명해왔다. 물론 질적 연구들이 돌봄노동자의 경험과 인식을 밝히고자 노력해 왔지만 대부분 노인요양보호사나 장애인활동보조인을 사례로 한 연구들로 산모·신생아 건강관리사에 대한 연구는 매우 드물다. 산모·신생아 건강관리사는 다른 재가 돌봄노동자들처럼 가정으로 파견되는 파견직 노동의 특성과 함께 출산 후 매우 단기간 돌봄노동을 수행하는 점에서 '노동의 단속성'이라는 불안정성을 추가로 가진 노동자들이다. 따라서 이들의 노동경험을 조명하는 것은 프리카리아트(precariat)로 전락한 사회적 돌봄노동자의 현실을 들여다보는 데 중요한 함의가 있다. 이에 본 연구는 산모·신생아 건강관리사 5명에 대한 질적 연구를 통해, 사회적 돌봄노동의 비전형 파견직 노동 특성, 노동의 단속성이 돌봄노동자의 어려움을 어떻게 가중하는지를 살펴보았다. 먼저 사업주 지시와 관련해 돌봄서비스 노동자는 파견직 노동자와 같이 정확히 누가 자신의 사업주인지 특정하지 못해 혼란을 겪는다. 이들은 정부, 민간기관, 서비스 이용자와 연결되어 있지만, 최종 사업주가 공식적으로 명시되어 있지 않아 매번 새롭게 파견되는 가정에서 스스로 관리하고 책임져야 하는 상황에 놓였다. 둘째, 노동의 공간과 관련하여 이들은 공식적 고정사업장이 아닌 가정이라는 사적 공간에 파견이 되어 일하기에 업무범위와 경계가 모호해지는 상황에 처한다. 또한 사업장 동료와 교류가 단절된 상태에서 독립노동을 하기에 노동자로서의 조직적 정체성과 인정이 부족하였고, 이들이 노동 과정에서 느끼는 만족감은 서비스대상자인 아이에 대한 개인적 애착에 그치는 경우가 많았다. 셋째, 노동의 처우와 관련해서는, 산모·신생아 건강관리사가 전문직 지식과 돌봄 경력이 필요한 노동임에도 불구하고, 숙련을 인정받지 못해 저임금 일용직 노동에 머무르고 있었다. 이를 바탕으로 결론에서는 한국의 사회적 돌봄노동시장의 구조적 한계를 짚고, 돌봄서비스 노동자의 노동환경 개선을 위한 정책을 제언했다.

주제어 : 산모·신생아 건강관리사, 사회적 돌봄서비스, 전달체계, 시장화

* 제1저자: 서울대학교 사회복지학과 박사수료, 한국보건사회연구원 연구원
(bobaejo@kihasa.re.kr)

** 교신저자: 서울대학교 사회복지학과 부교수(bethany@snu.ac.kr)

I. 들어가며

한국의 사회서비스 중 돌봄서비스의 주된 공급방식은 민간위탁, 바우처 등 시장화된 방식이다. 대표적으로 2005년 도입된 장애인 활동지원사업, 2006년 도입된 산모·신생아 건강관리 지원사업은 바우처 방식으로 운영되어 왔으며, 2008년 시행된 노인장기요양보호사업은 정부가 실질적인 사업 운영을 민간업체에 위탁하는 방식으로 운영되어 왔다. 민간위탁과 바우처 사업은 정부가 재정지원을 민간업체에게 직접 하느냐(민간위탁) 혹은 서비스 이용자의 바우처를 통해 민간업체에 지불하느냐(바우처)의 차이는 있으나 큰 틀에서는 두 사업 모두 실질적인 돌봄서비스 운영의 책임을 민간기관에 위탁하는 시장화된 사회서비스라고 볼 수 있다.

한국의 사회적 돌봄서비스 전달체계는 복지혼합(welfare mix)이라는 용어로 설명할 수 있다. 전통적으로는 국가가 복지제공의 주요 주체였지만, 서구의 복지국가 위기담론 이후부터는 시장, 가족, 비공식 부분까지 함께 복지비용을 분담하고, 전달체계에 참여하는 복지혼합이 주류 정책기조가 되어왔다(Ascoli & Ranci, 2013). 이에 따라 1980~90년대 이후 상당수의 서구 복지국가들은 사회서비스의 주요 전달체계를 민간의 영리, 비영리기관으로 확대하는 개혁을 단행해왔다(Evers, 2005). 한국 역시 2000년대 중반 이후 사회적으로 돌봄서비스를 본격적으로 확충하였는데, 당시 사회적 돌봄서비스 전달체계 구축의 주된 화두는 효율성이었다(오은진·노대명, 2009). 한국 정부는 재정부담을 줄이면서 돌봄서비스 공급체계를 빠르게 확대하고, 동시에 일정수준의 돌봄의 질을 담보하기 위한 효율적인 돌봄서비스의 전달체계로 민간위탁과 바우처 방식의 시장원리를 도입하는 전략을 채택하였다. 사회적 돌봄서비스가 도입된 지 20여년이 지난 현재에도 이는 한국 사회적 돌봄서비스의 주된 공급방식으로 자리매김하고 있다.

기존의 사회서비스 돌봄노동에 관한 연구들은 돌봄노동의 저평가, 성별화된 노동, 저임금 노동이라는 속성을 끊임없이 밝히고 비판해왔다(함선유, 2020; 함선유·권현지, 2017; 홍경준·김사현, 2014; England, 1992; England, Budig & Folbre, 2002). 가정 내에서 여성들이 무급으로 수행했던 돌봄이 사회서비스로 제공되는 상황에서도 여전히 돌봄노동 주체는 여성이라는 점은 중요한 비판 지점이었다. 감정노동, 관계적 노동이라는 돌봄의 특성은 여성이라면 누구나 자연스럽고 보유한 역량으로 여겨져 왔기에 돌봄노동의 경제적 가치가 제대로 평가받지 못하며 사회적 돌봄서비스를 제공하는 여성 노동자의

저임금화되고, 기존 노동시장이 갖는 성별 임금 격차와 불평등이 재생산되고 있다는 것이다. 특히 이러한 사회적 돌봄서비스 노동의 열악성은 돌봄서비스 전달체계가 국가의 책임하에 충분한 공공성을 확보하지 못하고 민간시장에 맡겨지면서 더욱 가중되어 왔다(송다영, 2022). 하지만 돌봄노동자의 노동처우의 열악성과 돌봄서비스 전달체계의 문제점들이 끊임없이 지적해 왔음에도 불구하고, 현재 윤석열 정부의 사회적 돌봄서비스 전달체계 기조는 시장화를 더욱 강화하겠다는 입장을 견지하고 있다.¹⁾ 최근 추진되고 있는 재가장기요양서비스의 플랫폼화는 사회적 돌봄서비스가 더욱 시장화·산업화되고 있음을 보여준다(이재정·신현준·이승윤, 2023). 그러나 사회서비스 공급기관의 시장화 개편에 비해 사회서비스 노동자들의 노동환경 개선은 주요 국정전략으로 주목받지 못하는 상황이다. 돌봄노동자들도 사회서비스 전달체계의 주된 행위자이기에 사회서비스 개선 과정에서 돌봄노동자들의 경험과 의견을 반영하는 것은 매우 중요하다.

이에 본 연구는 산모·신생아 건강관리사(이하 ‘관리사’)의 사례를 중심으로, 사회서비스 노동자들이 돌봄노동을 하면서 겪는 어려움을 살펴보고자 했다. 산모·신생아 건강관리사업은 2006년부터 시행된 바우처 사업으로 관리사는 정부가 정한 소정의 교육을 이수한 후 민간업체를 통해 출산가정을 알선받게 된다. 따라서 관리사들도 노인장기요양보호사나 장애인활동보조인 등 여타 사회서비스 돌봄노동자와 마찬가지로 파견직 노동자의 특성을 갖는다. 이에 더해 관리사들은 짧게는 5일에서 길게는 25일 동안 산후조리가 필요한 출산가정을 단기로 돌보기 때문에, 노인이나 장애인 돌봄과 비교했을 때 노동의 단속성이라는 불안정 노동의 특성을 추가로 갖게 된다. 그러나 그간 많은 연구가 사회적 돌봄노동자가 프리카리아트(precariat)로서 겪게 되는 어려움을 비판해왔던 데 반해(석재은, 2020; 송다영, 2014; 오은진·노대명, 2009; 이주환·윤자영, 2015; 함선유·권현지, 2017), 관리사의 사례는 충분히 주목받지 못했다. 이에 본 연구는 관리사의 노동경험과 인식을 살펴봄으로써 돌봄노동자가 노동현장에서 겪는 어려움과 문제점을 당사자의 시선에서 재조명해보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 관리사를 인터뷰한 질적자료를 바탕으로 이들이 겪는 노동현장에서의 돌봄노동 경험을 1) 노동의 지시(사업주), 2) 노동의 공간(사업장), 3) 노동의 처우(업무내용과 보상)이라는 세 가지 틀로 구분해 살펴볼 것이다. 마지막으로 결론에서는 이를 바탕으로 사회서비스 돌봄노동시장의 구조와 노동여건 개선을 위한 정책방안을 제언한다.

1) 윤석열 대통령은 2023년 5월31일 ‘사회보장 전략회의’에서 “사회보장 서비스 자체를 시장화·산업화하고 경쟁 체제를 도입해야 한다”고 언급한 바 있다(시사IN, 2023.7.12.)

II. 돌봄노동에 관한 기존연구 동향과 한계

사회서비스 노동에 관한 기존의 논의들은 주로 여성이 수행하는 ‘돌봄’노동의 경제적 가치가 제대로 평가되지 못하는 부분에 문제의식을 두고 사회서비스 노동의 특성을 밝혀왔다. 돌봄은 기존의 가정 내에서 여성이면 누구나 당연히 수행할 수 있는 노동이며 숙련이 필요하지 않은 영역으로 인식되어 왔다. 이러한 인식은 돌봄이 사회화 혹은 시장화되는 과정에서도 여전히 이어져, 돌봄서비스의 경제적 가치가 저평가되며 대부분 여성들이 시장화된 돌봄노동의 영역을 점유함에 따라 노동시장 성별격차를 고착화한다는 점이 지적되었다.

먼저 돌봄노동의 저평가 관점에서 바라본 연구들은 주로 돌봄노동이 탈가족화, 시장화되는 과정에서도 이의 경제적 가치가 낮게 평가되며, 시장화된 돌봄노동 역시 여전히 여성이 노동의 주체임을 강조한다. 시장화된 돌봄노동은 다른 일자리와 비교할 때 임금수준이 낮게 나타난다(이주환·윤자영, 2015; 함선유, 2020; 함선유·권현지, 2017; 홍경준·김사현, 2014; England, 1992; England, Budig & Folbre, 2002). 돌봄정책의 확대는 여성들이 가정 내에서 수행하던 돌봄 부담을 줄임으로써 여성의 노동시장 참여를 확대하며 성별노동 격차를 줄이는 것에 기여할 것이라고 예측된다. 그러나 실상은 사회화된 저임금 돌봄노동이 ‘여성 노동’이 되면서 노동시장에서의 성별 임금 격차를 높이는 기제로 작동한다는 것이다(함선유, 2020). 이에 안숙영(2018)은 돌봄의 탈가족화가 아닌 ‘돌봄노동의 탈여성화’가 필요하다고 언급하기도 했다.

Folbre(2017)는 돌봄노동의 임금 패널티가 발생하는 양상에 대해 돌봄노동이 가지는 특성에 주목한다. 돌봄노동은 개인뿐만 아니라 사회적으로도 긍정적인 외부효과를 창출하는 공공재적 특성을 가지지만, 돌봄노동의 관계적 특성, 정서적 애착, 도덕적 헌신이라는 돌봄노동의 특성은 이것의 경제적 가치를 측정하기 어렵게 만든다. 이에 일부 연구는 돌봄노동의 ‘관계적 노동’, ‘감정노동’에 주목하여 돌봄노동의 특성을 밝힌다(김송이, 2012; 박기남, 2009; 이정옥, 2012; 최희경, 2011; Isenbarger & Zembylas, 2006; Vincent & Braun, 2013). 돌봄노동자들은 돌봄대상의 삶을 끊임없이 성찰하고, 의도적으로 긍정적 감정을 표출하도록 요구받기도 하며 노동의 과정에서 극도의 감정노동이 이루어진다. 하지만 돌봄노동자의 도덕적 헌신과 희생이 당연시되는 분위기로 인해 경제적 가치 측정이 불필요하다고 여겨지며 이에 합당한 경제적 보상을 받지 못한다는 것이다.

일부 연구는 시장화된 돌봄노동 뿐만 아니라 여전히 가정에서 여성들이 수

행하는 무급노동 역시 경제적 가치 평가가 이루어지지 못한 부분을 지적하며 실제 무급노동의 경제적 가치 측정을 시도해왔다(윤자영, 2010, 2020; 통계청, 2018). 혹은 무급노동이 숙련이 필요하지 않은 단순노동이 아니라는 점에 문제의식을 제기하며 무급노동의 인지적 측면(Cognitive dimension)이 있음을 밝히거나(Daminger, 2019), 무급노동에도 숙련 개념을 도입하는 시도를 해왔다(백경흔, 2021). 이러한 연구들 역시 큰 틀에서는 젠더적 관점으로 돌봄노동의 속성과 이것이 저평가되는 이유를 지적하며 돌봄노동에 내재한 젠더차별적 특성을 드러내는 데 크게 일조한다.

다른 한편의 연구들은 시장화된 사회서비스 전달체계를 비판하고 돌봄노동자 노동환경의 열악성을 드러내기 위해 사회적 돌봄노동시장의 구조적 측면을 밝힌 연구들도 다수 있다(석재은, 2014, 2018; 송다영, 2014; 오은진·노대명, 2009; 전미양·이혁수, 2019; 최희경, 2009; 허남재·석재은, 2014). 이들 연구들은 사회적 돌봄노동자의 노동환경에 주목해 저임금, 저숙련, 근로시간 침해, 사회보장의 배제 등 사회적 돌봄노동환경의 열악성을 밝힌다. 또한 대부분의 돌봄노동자들이 ‘중고령여성’이라는 점에서 돌봄노동자들의 낮은 처우는 중고령 여성들의 노동지위와 관련 깊다는 점을 보여준다.

실태조사나 문헌연구와 다르게 돌봄노동자의 시선에서 돌봄노동을 조명한 질적연구들도 존재한다. 돌봄노동자에 대한 기존의 질적연구들은 돌봄노동자들이 자신이 수행하는 돌봄을 어떻게 의미화하는지(홍세영, 2011), 돌봄노동자의 관점에서 ‘좋은 돌봄’은 무엇이라고 보는지(최희경, 2010), 돌봄의 질을 어떻게 개념화할 수 있을지 탐색하는 연구가 주를 이루었다(석재은, 2014). 혹은 돌봄노동을 시작하게 된 계기, 돌봄노동을 수행하는 과정에서 인식 변화, 위기상황에 대처하는 방식, 계속 돌봄노동을 하는 이유 등을 질문하고, 이들이 개별적으로 어떻게 돌봄노동에 적응하는지를 분석한 연구들도 있다(김신애·황정희·고은영, 2021; 정여주·김은하, 2015).

그러나 당사자가 생각하는 돌봄노동의 의미나 적응양태에 주목한 기존 질적 연구들은 돌봄노동자들이 ‘노동자’로서 사회서비스 노동시장의 구조와 업무방식 때문에 겪게 되는 어려움과 딜레마를 충분히 담아내지 못했다. 또한 기존 질적연구들은 노인요양보호사나 장애인활동보조인을 주된 사례로 다루고 있어(김송이, 2012; 김신애·황정희·고은영, 2021; 최희경, 2010; 정여주·김은하, 2015; 최희경, 2011; 홍세영, 2011), 산모·신생아 건강관리사를 사례로 한 질적 연구는 아직 없다. 이에 본 연구는 관리사가 노동자로서 시장화된 사회적 돌봄서비스 전달체계에서 불안정 노동자로 겪게 되는 어려움과 딜레마에 주목하여 연구를 진행하고자 한다.

Ⅲ. 사회적 돌봄서비스 전달체계의 시장화

2000년대 이후 초저출산, 고령화, 개인의 생활양식 및 가치관의 변화와 맞물려 한국의 사회서비스가 확장되기 시작한다. 한국의 돌봄서비스는 아동, 노인, 장애인, 저소득 출산가구 등 돌봄이 필요한 사회적 약자를 대상으로 도입 및 확대되는데 이 과정에서 주된 전달체제로 채택된 방식은 민간위탁, 바우처 도입 등 시장화 방식이다. 먼저 민간위탁은 정부에서 재정을 지원하나 돌봄서비스를 공급하는 실질적 주체, 즉 이용자와 돌봄노동자를 연계하고 돌봄노동자의 임금을 지급하는 등 실질적인 돌봄서비스 관리는 민간기관에 위탁하는 것으로 대표적으로 2008년 시행된 노인장기요양사업이 이에 해당된다. 한편 사회서비스 돌봄서비스 중 일부는 바우처 방식으로 운영되는데²⁾, 2005년 도입된 장애인 활동지원서비스, 2006년 도입된 저소득 출산 가구에 관리사를 파견하는 산모·신생아 건강관리 지원사업이 이에 해당한다. 정부가 돌봄서비스 비용지원 방식을 바우처 방식으로 도입한 이유는 돌봄서비스 이용자에게 서비스 구매개념을 도입해 서비스를 제공하는 민간기관 간의 경쟁을 추동하여 서비스의 품질을 향상시켜 효율적으로 재정을 운영할 수 있다는 취지이다(강혜규, 2013). 민간위탁과 바우처 방식은 정부가 재정지원을 민간기관에게 직접 지원하느냐(민간위탁) 서비스 이용자의 바우처를 통해 민간 기관에게 지급되도록 하느냐(바우처)의 차이는 있으나, 근본적으로 사회적 돌봄서비스를 제공하는 민간기관은 매해 정부가 정하는 돌봄노동자 자격훈련, 돌봄서비스 범위, 돌봄서비스 단가 등에 맞춰 사업을 운영한다는 점에서 큰 틀에서는 모두 실질적인 돌봄서비스 운영책임을 민간기관에 위탁한 방식이라고 볼 수 있다.

사회적 돌봄서비스 중 바우처 사업의 기본취지는 경쟁과 선택을 본질로 하는 시장매커니즘을 도입하여 사업운영의 효율성을 달성하자는 것이다. 그러나 사회적 돌봄노동시장은 서비스 공급자와 수요자 측면에서 모두 시장기제가 효율적으로 작동될 수 없다는 비판을 받아왔다(김순양, 2019; 김종해, 2008; 남찬섭, 2008; 양난주, 2009). 돌봄서비스를 제공하는 공급자인 민간업체는 정부가 정한 인력 규정, 서비스 범위, 가격 등의 규제를 받기 때문에 실제로 민간업체 간 다양한 범위의 서비스를 제공하거나 가격을 차별하는 등의 경쟁이 원천적으로 불가능하기 때문이다. 이에 많은 학자들이 바우처 방식의 돌봄서비스 공급시장은 경쟁시장의 원리가 완전히 작동할 수 없다는 점에서 국가와

2) 한국에서 사회서비스 중 바우처 형태로 시행하는 사업은 '사회서비스 전자바우처 홈페이지(https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=13)'를 통해서 확인할 수 있다.

전통시장의 중간지점의 특성을 가진 유사시장(quasi-market)이라고 표현한다(Bartlett & Le Grand 1993; Grand, 2011; Lowery, 1998; Miron, 1996).

바우처 방식의 사회적 돌봄서비스 전달체계에서 서비스이용자(수요자)도 합리적 선택을 하기 어렵다(김순양, 2019; Blank, 2000; Lowery, 1998). 완전경쟁시장이 성립하기 위한 요건은 소비자 입장에서 완전정보-즉, 재화를 구매하는 시점에서 재화의 질과 가격 정보-를 모두 알아야 비교를 통한 합리적 선택이 가능하다. 그러나 돌봄서비스라는 재화는 ‘경험재(experience good)’ 즉 실제 서비스를 소비한 후에 서비스의 질을 판단할 수 있으며 이용자의 개별적 성향에 따라 같은 서비스라도 서비스의 질을 다르게 평가할 수 있다(오은진, 2011). 이러한 특성으로 인해 서비스 이용자들은 민간기관에 자기 가정에 파견된 돌봄노동자를 교체해달라고 요구하는 등의 갈등이 발생하기도 한다. 이러한 수요자-공급자 갈등은 결국 돌봄서비스를 실제로 제공하는 돌봄노동자의 노동권침해로 이어지게 되는 경우가 많다. 따라서 현재의 시장화된 돌봄서비스 구조에서 돌봄노동자가 어떠한 비용을 부담하게 되는지 돌봄노동자 관점에서 살펴보는 것은 중요하다.

IV. 산모·신생아 건강관리사의 노동특성

2006년 시행된 산모·신생아 건강관리사업은 사회서비스 바우처 사업 중 하나로 출산가정에 관리사를 파견하여 산모의 건강회복, 신생아의 돌봄을 지원하는 사업이다. 관리사로 일하기 위해서는 정부가 시행하는 60시간의 산모·신생아 방문 서비스 제공인력 교육과정을 이수해야 하며, 산후조리기간 동안 개별 가정에 파견되어 서비스를 제공하기 때문에 짧게는 5일에서 길게는 25일 기간으로 노동계약을 체결하여 일한다. 이들의 노동 범위는 신생아 목욕, 수유, 기저귀 갈기, 산모 식사 준비, 산모 신생아 세탁물 관리 및 청소 등이 포함된다. 하루 노동시간은 8시간의 근로시간과 1시간 휴게시간을 포함해 총 9시간이며, 서비스 이용요금은 2022년 기준³⁾으로 하루 11만 6천 원(단태아, 하루 8시간 기준)이다. 이용료의 일부는 전자바우처를 통해 정부가 지원(산모가 바우처 카드를 결제하는 방식)하며 일부 이용료는 이용자(산모)가 자기부담으

3) 본 연구의 인터뷰 대상자들을 조사했던 시점은 2022년 10월~11월로 당시 이들이 응답한 임금수준과 비교를 위해 2022년 기준 이용료 단가를 제시하였다.

로 지불한다. 산모·신생아 건강관리 서비스 전체 이용료 중 민간업체에서 행정비용 등을 제외한 금액을 관리사에게 지급하기 때문에 관리사들이 하루 받는 일당은 9만 4천 원 수준이다.

관리사의 노동의 특성을 Kalleberg(2000)의 표준적 정형 노동(standard work)의 정의에 비춰 살펴보면, 비정형 노동(nonstandard work)의 특성이 중첩되는 양상을 보인다. Kalleberg(2000)는 전형노동은 ① 전일제(full-time)이고(근로시간), ② 고용주의 사업장에서 고용주의 직접 통제하에 있고(근로제공방식), ③ 계속해서 고용을 기대할 수 있는 노동(고용의 지속성)이라는 세 가지 속성을 모두 충족한 노동으로 정의한다. 이 중 하나라도 충족되지 않는 노동은 비전형 노동(nonstandard work)으로 정의하는데 앞선 근로시간, 근로제공방식, 고용지속성이 보장되지 않는 노동으로 시간제 근로, 비전형 근로(atypical work)⁴⁾, 임시직 근로 등이 대표적인 비정형 노동에 속한다.

비정형 노동 정의에 비춰 관리사의 노동특성을 살펴보면 ① 노동시간(전일제 여부) 측면에서는 하루 8시간 노동시간과 1시간 휴계시간을 포함해 9시간으로 노동시간이 정해져 있다는 점에서 전일제(full-time) 근로에 해당한다. 다음으로 ② 사업장에서 고용주의 직접 통제를 받는가(근로제공방식)를 살펴보면, 관리사는 사회적 돌봄서비스 전달체계의 주요주체 즉 정부, 민간기관, 서비스 이용자(산모)의 관계에서 고용주를 특정하기 어렵다. 구체적으로 정부는 매해 사업 지침을 통해 관리사의 교육과정 내용, 서비스 단가, 서비스 범위 등을 고지하는 등 사업 운영 책임이 있지만, 실질적으로 이를 민간기관에 위탁하여 실제로 관리사를 가정에 파견하는 일은 민간기관이 담당한다. 서비스 이용자인 산모는 바우처 결제, 서비스 이용료의 일부를 자기부담금으로 지불하는데 이 때문에 이용자 권리의식이 높다. 이에 돌봄노동자는 정부의 지침으로 업무범위가 정해져 있지만, 개별 가정의 서비스 이용자의 상황과 요청에 맞게 노동의 내용을 조율하는 상황에 놓인다. 즉 정부와 돌봄노동자의 직접적인 관계는 차단된 형태로 노동이 이루어진다. 또한 재가서비스 형태의 돌봄노동은 한곳에 고정된 공식적 사업장이 아닌 서비스 수요자가 있는 가정이라는 장소로 이동하여 이루어진다는 점에서 돌봄노동자는 고용주의 직접 통제하에 있지 않으며, 고용주의 사업장이 아닌 공간에서 노동을 하는 비전형 노동을 수행한

4) 용어의 혼선을 막기 위해 비정형 노동(nonstandard work)과 비전형 노동(atypical work)의 정의에 대해 언급한다. 비정형 노동은 앞서 언급한 Kalleberg(2000)의 정형노동의 3가지 요건 중 하나의 속성이라고 충족되지 않는 노동을 의미하며, 비전형 노동은 정형노동의 정의 중 '②고용주의 사업장에서 고용주의 직접 통제(근로제공방식)'의 특성이 충족되지 않는 노동을 일컫는다. 즉 비전형 노동은 비정형 노동의 하나의 예라고 할 수 있다.

다고 볼 수 있다.

이러한 비전형 노동의 특성(②)은 기존의 사회적 돌봄노동 중 민간기관을 통해 재가서비스를 제공하는 노인장기요양보호사나 장애인활동보조인의 노동에서도 관찰되는 바이다. 재가서비스를 제공하는 돌봄노동자들은 비전형 노동자 중 파견 근로자(temporary agency workers)의 특성을 보이는데, 파견 근로는 노동자가 여러 사업주와 관계를 맺게 되어 특정 사업주를 지칭할 수 없는 삼각 고용(triangular employment)이 주된 특징이다(Brontein, 1991; Cordova, 1986). 파견된 돌봄노동자는 주된 사업주를 특정하기 어렵고, 사업주와 직접적인 관계가 차단되었다는 점에서 ‘단절된 노동자(detached worker)’로서, 전통적 단결권을 발휘해 노동조건을 개선할 것을 요구하는 등의 집합행동을 하기가 어려워진다(Summers, 1996).

특히 본 연구의 사례인 관리사의 노동은 일반적인 재가돌봄노동자들과는 다르게 정형 노동의 세 번째 정의인 ③ ‘계속 고용(permanent employment)’의 기준에도 부합하지 않는다. 일반적으로 한국의 경우 노동계약기간이 1년 이상인 경우를 상용직, 1개월 이상~1년 미만인 경우를 임시직, 1개월 미만인 경우를 일용직으로 구분한다. 노인장기요양보호사나 장애인활동보조인은 비교적 장기적 돌봄을 요하는 대상에게 돌봄노동을 제공한다는 점에서 노동의 극단적 단기성은 띄지 않는다. 그러나 관리사는 산후조리라는 단기간의 돌봄을 제공하기 때문에, 노동계약을 개별 출산가정마다 약 10일 단위로 체결한다. 더욱이 관리사는 실제 일한 날 수만큼의 급여를 받기 때문에 고용의 단속성은 일정한 노동소득을 예측하기 힘든 상황으로 이어진다. 이러한 노동의 단기성은 호출형 노동(on-call work)이나 킥노동(gig work)⁵⁾과도 유사한 측면이 있다. 관리사의 노동의 단속성은 앞선 비전형 노동(atypical work)의 특성과 결합되어 이들의 노동 불안정성을 가중시키는 역할을 한다.

본 연구에서는 관리사가 삼각 고용 관계에서 자신들의 사업주인지 특정할 수 없는 상황, 이들의 노동이 공식적 사업장 밖에서 이루어진다는 점, 이에 더

5) 호출형 노동은 소정의 근로시간을 사전에 특정하지 않고 사용자의 필요에 따라 유동적으로 대응하는 노동으로 정의한다. 킥노동(gig work)은 기간이 정해진 단위 업무 또는 특정한 프로젝트를 수행하는 노동을 의미한다(Kaine & Josserand, 2019; Stanford, 2017; Vallas & Schor, 2020). 킥노동의 대표적인 예는 우버나 배달앱 기사와 같은 플랫폼 노동자들이다. 물론 관리사는 노동계약이 주로 10일 단위로 체결된다는 점에서 킥노동과 같은 초단기 노동과는 차이가 있다. 또한 노동계약을 체결하지 않는 킥노동자와 달리 관리사는 사회보험 가입이 가능하고, 정부 지침에 따라 노동시간과 휴게시간이 정해져 있으며, 민간업체와 노동계약을 체결한다는 점에서 킥노동자의 노동지위와는 근본적 차이를 보인다.

해 전문적 지식과 상당한 돌봄 경력을 요구하지만 임금과 노동 일수의 불확실성 등 처우가 좋지 않다는 점에 착안해 이후 분석에서는 1) 노동의 지시(사업주), 2) 노동의 공간(사업장), 3) 노동의 처우(업무내용과 보상)로 구분하여 관리사의 노동경험을 분석하고자 한다.

V. 연구 방법

본 연구는 사회서비스 돌봄노동자 중 단기노동의 특성을 가진 관리사의 노동경험과 인식을 분석하기 위해 현재 관리사로 활동하고 있는 사람들을 심층면접하는 질적 연구 방법을 채택했다. 이를 위해 눈덩이 표집을 통해 면접자를 모집하였다.

질적 연구는 수량적 일반화를 뜻하는 통계적 일반화(analytical generalisation)가 아니라, 특정 사회집단을 깊이 있게 탐구해 인간과 사회에 대한 인식론적 의미를 도출하고자 하는 분석적 일반화(analytical generalisation)를 추구한다(Chenail, 2010; Polit & Beck, 2010). 질적 연구는 연구참여자를 섭외할 때 다량의 샘플을 확보하거나 참여자의 인구학적 비율을 맞추는 측면보다는 소수의 연구참여자의 경험을 깊이 있게 묘사(thick description)하는데 중점을 둔다(Geertz, 1973). 본 연구는 돌봄노동자 중 관리사의 참여자의 경험을 깊이있게 묘사하는 것과 함께 관리사라는 직종의 대표성을 보여줄 수 있는 자들로 면접 참여자를 구성해야 이를 바탕으로 파견직 일용직 노동 특수성을 지닌 사회적 돌봄노동자의 노동시장 구조 개선을 위한 정책적 함의를 도출할 수 있다. 이에 현재 관리사로 활동하고 있는 자들 중에서 돌봄노동 경력과 연령 등을 확인해 참여자의 인구학적 특성을 다양하게 고려하였다. 또한 면접 이전에 해당 연구의 목적을 면접참여자에게 공지하고, 불편한 질문에 대해서는 응답하지 않거나 면접을 중단할 수 있다는 점, 향후 인터뷰 내용의 삭제나 연구 결과 공유를 요구할 수 있다는 점 등을 충분히 설명하는 등 연구윤리를 준수하며 면접을 진행했다. 최종적으로 본 연구에 참여한 관리사는 총 5명이며 이들의 기본 정보는 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 연구 참여자

	연령	최종학력 및 자격증	월평균 수입	월평균 노동 일수	관리사 근무 경력	이전 노동경력
참여자1	55	고졸 (간호조무사 자격증 보유)	약 180만 원	4주	2년	1. 간호조무사: 약 15년 (파트타임으로도 근무) 2. 산후조리원(신생아 돌봄): 10년 이상
참여자2	60	고졸 (간호조무사 자격증 보유)	약 180만 원	4주	5년	1. 간호조무사: 약 8년 2. 개인사업 3. 산후조리원(신생아 돌봄): 약 7년
참여자3	66	고졸 (장기요양보호사 자격증 보유)	약 150만 원	3주	7년	1. 사무직(경리): 2년 2. 하원도우미: 1년 3. 베이비시터: 1년
참여자4	42	고졸	약 150만 원	3주	3년	1. 전화상담(콜센터): 6년 2. 사무직(경리): 2년 3. 자영업: 4년
참여자5	44	고졸	약 200만 원	4주	1년	1. 사무직(박스설계): 5년

인터뷰 내용에 대한 분석은 프레임워크 분석법(analysis)을 적용한다. 이는 연구자가 연구대상을 바라보는 일정한 관점과 분석틀(frame)을 설정한 후 분석틀을 중심으로 질적자료를 해체 해석하는 방법으로 연역적 과정을 통해 주제를 분석하는 방법론이다(김인숙, 2016). 프레임워크 분석법은 4단계로 이루어지는데, 첫 번째로 인터뷰 자료를 숙지(familiarisation)하며, 두 번째로 분석틀에 맞는 자료를 찾으려(identifying a thematic framework), 세 번째로는 자료를 간추리고(indexing and charting), 네 번째로 자료의 내용을 분석 틀에 맞게 해석하는 단계(mapping and interpretation)로 진행된다(Lacey & Luff, 2001: 13-15). 본 연구도 이러한 단계를 거쳐 질적 자료를 분석하였다.

VI. 연구 결과

1. 노동의 지시: 사업주를 특정할 수 없는 노동

먼저 노동의 지시 측면에서 산모·신생아 건강관리사의 노동은 최종적 책임자인 사업주를 특정하기 어려운 노동이다. 돌봄서비스 바우처 전달체계의 주체는 정부, 민간기관, 관리자, 이용자(산모)로 정부는 민간기관에 돌봄서비스의 실질적 운영을 위임하고, 민간기관은 관리사를 출산가정에 돌봄노동을 알선하는 역할을 한다. 엄밀한 관점에서 돌봄노동자는 민간기관과 노동에 관한 계약을 체결하기 때문에 계약 관계상 민간기관은 사업주의 책임이 있다. 하지만 전체적인 돌봄서비스 전달체계를 고려할 때 이들의 구체적인 업무의 범위나 노동시간 및 휴게시간, 보수와 관련된 서비스 단가 등에 관한 규정은 정부의 지침을 통해 정해지기 때문에 실제로는 정부가 사업주의 책임이 크다. 더불어 이들이 받는 임금은 정부 지원금과 함께 최종 파견장소인 서비스 이용자(산모)의 자기부담금의 일부로 이루어진다. 따라서 서비스 이용자도 사업주적 특성을 갖게 된다. 이처럼 돌봄서비스는 파견직 노동처럼 노동의 관리지시자가 다수인 상황에 놓여 있어 누구를 자신의 사업주로 인식해야 하는지에 혼선이 생길 수밖에 없다.

먼저 정부, 민간기관, 서비스 이용자 중 누구를 사업주로 규정할 수 있느냐는 질문에, 상당수의 참여자들이 센터장(민간기관 관리자)이 ‘그나마’ 사업주에 가깝다고 언급했다. 민간기관에서 일자리를 알선하고 임금을 지급하고, 서비스 이용자(산모)가 관리사의 노동에 대해 불만이 있을 때 노동 인력을 교체하는 등 인력 파견을 총괄하고 있기 때문이다.

저희 사장님은 센터죠. 일을 주시니까요. 일을 광고를 해서 저한테 배정해 주시는 거잖아요. 저한테 일도 주시고 급여도 들어오면 보내주시고. 모든 총 책임을 지고 있다고 보면 되죠. (참여자4)

하지만 참가자들은 민간기관이 이른바 ‘전통적 사업주’로서 역할을 하리라는 기대를 하지 않았다. 연구참여자들은 센터의 역할을, ‘일자리를 잘 알선하는 것’, ‘일이 끝나면 일당을 잘 정산해서 지급해 주는 것’, ‘서비스 대상자(산모)로부터 불만이 접수되었을 때 이에 대해 대응하여 인력을 교체하는 것’으로 인식하고 있었는데, 민간기관 대부분이 이러한 행정적 역할을 수행하고 있다

는 점에서 민간기관의 역할에 대해 큰 불만을 갖지 않는 것이다.

제가 다니는 업체 같은 경우는 정확하게 일한 만큼의 보수를 정확하게 지급을 해주고, 다른 업체는 원래는 한 달 있다 급여를 주거든요... 말일에 준다든가 이런 식으로 한다고 그러더라고요. 그런데 저 같은 경우는 2주 끝나면 2주 거 먼저 주고 또 3주 하면 3주 거 끝나는 날 임금 시켜주고 이런 식으로 굉장히 배려를 많이 해주셨어요. (참여자1)

센터에서 해주는 거는 딱히 불만은 없죠. 왜냐하면 최선을 다해서 관리사들하고 산모하고 맞춰서 해줘야지 자기들도 돈을 버니까 그렇게 불편한 거는 없죠. (참여자3)

따라서 일부 참여자들은 민간기관과 자신과의 관계를 사업주라기보다는 ‘동업자’로 표현하기도 했다. 특정한 주체만이 아닌 서로가 잘해야 한다고 생각하는 때문이다.

동업자. 그러니까 내가 일을 해줘야 그분도 돈을 벌고 그분이 나한테 일을 줘야 나도 돈을 버는 거니까. 서로 같이 잘해야 되는 거라고 생각하거든요. 나도 일을 열심히 해줘야 그분도 좋고, 그분도 나한테 일을 계속 줘야 나도 좋은 거니까. (참여자5)

그렇다고 연구참여자들이 자신의 노동조건에 불만이 없는 것은 아니다. 대부분의 관리사들은 노동조건이 턱없이 열악하다는 데 큰 불만을 가지고 있었다. 특히 간호조무사 자격증을 가지고 있고, 산후조리원에서 근무한 경력이 있는 연구참여자들은 산후조리원에 비해 임금 등 노동조건이 턱없이 좋지 않다는 점을 지적했다. 그러나 참여자들은 이러한 지침은 ‘정부가 정했기 때문에 민간기관도 어쩔 수 없는 부분’이라고 체념할 뿐, 이를 정부에 전달할 업무는 내지 못했다. 지침을 정한 사업주관자인 정부는 이들로부터 너무 멀리 떨어져 있고, 가까이 있는 민간기관은 이들을 가정에 알선만 하는 동업자로서 역할이 한정되어 있기 때문에, 관리사들은 노동조건에 대한 불만을 토로할 최종 사업주를 특정할 수 없는 것이다. 실제로 본 연구에 참여한 관리사들 중 그 누구도 ‘정부’를 자신의 사업주라고 지목하지 않았다.

내가 이 일을 하면서 제일 크게 느끼는 거는, 전문성을 띠고 급여도 더 줬으면 좋겠어요. 교육 잠깐 시켜가지고 일하라고 보내는 것보다도, 이 일은 하다 보면 요령도 생기고 전문가가 되지만, 급여는 너무 약하니까 다 가버리잖아요. 여기는 많이 그만두고 나가요. 일하는 시간은 8시간, 9시간인데, 시간도 너무 길고. (참여자2)

반면 일부 연구참여자들은 서비스 이용자인 ‘산모’를 사업주로 지목하기도 했다. 정부 지침을 통해 업무범위와 출퇴근 시간이 정해져 있기는 하지만, 결국 최종적 서비스 이용자인 산모의 상황에 맞게 이것이 바뀌는 상황이 발생하기 때문이다.

산모가 사장이지, 말하자면 나는 서비스를 해주는 직원이고, 당연히 돈을 받는 입장이고, 산모는 어쨌든 자기 돈을 단돈 1원이라도 들여가면서 일을 시키는 쪽이잖아요. (참여자3)

그러나 사실 관리사들의 근로계약은 서비스 이용자와 관리사 사이에서 직접적으로 이루어지지 않고, ① 민간기관과 서비스 이용자인 산모 사이의 계약, ② 민간기관과 서비스 노동자인 관리사 사이의 계약으로 이루어진다. 민간기관을 중심으로 서비스 이용자와 노동자의 간접적 계약관계를 형성하는 구조인 것이다. 따라서 돌봄노동이 이루어지는 노동현장, 즉 서비스 이용자의 가정에서 발생하는 업무에 대한 조율이나 갈등 상황에 대한 책임은 일정 부분 중개자인 민간기관의 역할로 간주될 수 있다. 하지만 실제 파견노동의 형태로 이루어지는 돌봄서비스의 특성상 노동현장에 민간기관 관계자가 상주하지 않는다. 따라서 결국 돌봄노동의 당사자인 관리사들이 대부분의 업무 조정자 역할을 떠맡게 된다. 예를 들어, 퇴근 시간에 대한 조율도 노동자 개인의 몫이며, 서비스 이용에서 추가금 발생할 때도 민간기관과 서비스 이용자가 미리 조율하기 보다는 관리사들이 개별 가정에 이야기해서 받아야 하는 경우도 생긴다. 이때 추가금을 산모에게 요구하지 못하면 그 피해를 관리사가 감수해야 한다.

산모님한테 맨 처음에 가서 양해를 구해요. 우리가 휴게 시간 없이 일을 하니까 조금 빨리 퇴근하는 걸로 조율해요. 일을 하면서 휴게시간은 특별히 가질 수가 없죠. (참여자1)

저는 일을 할 때 제 나름대로 지침을 벗어나는 일도 많이 하고, 내 몸이 아파도 만족도를 높게 해주게끔 일을 하는데도 거기에 부응하지 못하고 더 많은 걸 원하는 산모님도 계시거든요. 당연히 ‘이 업무는 제 업무가 아닙니다’ 라고 말을 해야 되는데, 제 성향 자체가 그런 말을 못해요. 그냥 해주고 말아요. (참여자4)

이들이 실제 가정에서 일하면서 갈등 상황에 대해 업체가 구체적으로 나서서 중재하는 경우는 많지 않다. 민간기관이 서비스 관리를 하는 주된 방식은, 산모로부터 관리사를 교체해 달라는 불만이 접수된 경우 인력을 교체해 주는

것이다. 노동자인 관리사가 노동 과정에서 어려움을 호소하는 경우에 대한 대응은 거의 이루어지지 않는다. 방금까지 알선 받아 일했던 가정에서 영문도 모른 채 갑자기 센터를 경유해 사람이 마음에 안드니 바꿔달라는 ‘캔슬 통보’를 받게 되는 상황은 관리사들에게 심리적으로 상처와 타격을 주지만, 업체는 서비스 이용자의 요구를 가장 중요한 기준으로 여기기에 돌봄노동자의 목소리를 반영할 여지가 없어진다.

산모님이 관리사를 바꿔 달라고 할 때는 다 바꿔줘요. 관리사가 힘들어서 그 가정에 안 가고 싶다고 이야기하면 그건 잘 안 바꿔줘요. 저는 그냥 힘들어도 참는 스타일인데. 힘든 걸 못 참는 관리사분들은 산모님하고 관계가 안 좋아서 싸우고 나오거나 하는 경우가 있으신 것 같더라고요. 아니면 아프다고 핑계를 대시고 일을 안 하시는 경우도 있는 것 같더라고요. (참여자5)

이런 이유들로 일부 연구참여자들은 자신을 직장 노동자가 아니라 ‘일당제’, ‘프리랜서’라고 표현했다. 민간기관을 통해 일자리를 소개받기는 하나 노동현장에 실제 이루어지는 갈등 상황에 대한 조율이나 책임은 기본적으로 ‘프리한’ 노동을 하는 자신들의 책임하에 있다고 판단하는 것이다.

이 일이 정직원이 아니잖아요. 프리랜서이기 때문에 내가 일한 만큼 급여를 받고 내가 일을 안 하면은 급여가 없는 거고. (참여자4)

이러한 점에서 정부의 사회서비스를 대리하는 민간기관의 역할에 대해 명확히 할 필요가 있다. 사실상 민간기관이 서비스 이용자와 서비스 제공계약을 맺기 때문에 관리사의 업무 범위, 정확한 호칭, 휴게시간, 서비스 이용료(추가금이 발생했을 때 이를 이용자가 지불하도록 하는 안내)에 대해 일차적 조율책임이 있다. 또한 민간기관은 서비스 제공자인 관리사와도 근로계약을 맺기에 관리사들이 노동 현장에 불만이 있을 경우 이를 적극적으로 중재하거나 조정할 의무도 존재한다. 하지만 이러한 역할의 상당 부분이 배제된 채 일자리를 알선하고 임금을 잘 정산해 주는 것이 위탁업체의 주된 역할로 자리 잡은 것으로 보인다. 그리고 서비스 수요자(산모)가 서비스 제공자인 관리사 교체를 요청하는 상황에서, 특별히 인력 교체에 관한 기준이 마련되지 않은 채 대부분 산모가 요청하면 바로 교체하는 방식으로 서비스 관리가 이루어지고 있었다. 이는 여러 민간기관들이 서비스 경쟁을 하고 있기 때문이다. 바우처 방식의 서비스는 이용자의 서비스 이용일수(days) 만큼 민간기관은 사업비용을 받는

다. 따라서 민간기관의 입장에서는 서비스 이용자가 불만을 가져 중간에 서비스 이용을 취소하지 않도록 바로 노동자를 교체해서 서비스 이용일수를 확보하는 것이 최선이다. 이에 한 참여자는 산모·신생아 건강관리사업의 전달체계에서 실질적으로 자신의 불만을 이야기할 수 있는 사람은 결국 '산모'밖에 없으며, 모든 것이 '산모'를 중심으로 돌아가는 것 같다는 점을 아래와 같이 표현한다.

정부에서는 산모를 중심으로 모든 것을 다 맞춰놨잖아요. 산모한테 모든 걸 다 지원하는데 우리 관리사들한테는 업무 시간도 그렇고, 배려가 부족하다는 걸 느껴요. (참여3)

물론 참여자들의 말처럼 자신의 노동이 '일당제', '프리랜서' 노동이기 때문에, 관리사들도 원칙적으로는 파견 나간 가정이 마음에 들지 않으면 노동을 중단할 수 있다. 그러나 자신이 그만두게 되면 “누군가 이 일을 해야 하기도 하고”(참여자2), “어차피 길어봤자 4주면 끝이 나기 때문에”(참여자5) 그냥 참고 일을 지속하는 경우가 많다. 특히 일부 참여자는 생계를 위해 이 일을 하고 있기 때문에, 부당한 생각이 들어도 잡음 없이 일을 마무리하는 방향을 택했다.

가정에서 부당한 일을 요구할 때는, 어느 정도 괜찮은 거는 해줘야지 그걸 일일이 걸고 넘어지면 산모가 기분 나빠하잖아요. 그러면 서로 관계가 어색해지잖아요. 그러니까 그런 부분은 어느 정도까지는 우리가 손해 보는 걸로 가는 거죠.. 프리랜서이기 때문에 내가 마음에 안 들면 그 집에 안 가도 돼요. 그런데 누군가가 또 와서 그 일을 해야 되잖아요. 이런 점이 참 곤란하니까, 스트레스 받고 참고 일을 할 때가 있어요. (참여2)

안 하고 싶은 가정이 있어서 바꾸고는 싶을 때도 있죠. 그 가정이 마음에 안 들어도 이 일은 길어봐야 4주니까 좀 참으면 되잖아요. 저는 그냥 참고 일하는 스타일인데... (참여자5)

2. 노동의 공간: 가정이라는 사적인 공간에서의 개별노동

보통 파견 노동자들은 사업주가 함께 상주하는 고정사업장은 아니라 해도 공적인 공간(public space)에서 일을 하는 경우가 많다. 그러나 재가서비스를 제공하는 돌봄노동자들은 주로 돌봄 대상자가 거주하는 가정이 이들의 노동

공간이 된다. 산모와 영아를 돌보는 관리사들 역시 이용자가 있는 ‘가정’에 파견되어 일을 한다.

돌봄의 ‘사회화’ 관점에서 돌봄정책의 확대는 기존에 가정 내에서 수행되었던 돌봄노동이 가정 밖의 노동으로 대체되는 현상을 의미한다. 하지만 사회서비스를 제공하는 돌봄노동자 당사자들에게는 노동장소가 일반적인 ‘사업장(workplace)’이 아니라 ‘가정(home)’ 안으로 회귀하는 반전이 일어나게 된다. 석재은(2020)도 돌봄 대상자의 노동공간이 가정이라는 사적인 공간이 되기 때문에, 돌봄노동이 공식적인 근로관계임에도 불구하고 개인과 개인 간의 사적 관계처럼 여겨지는 경우가 많다고 지적한다. 가정이라는 공간의 물리적 특성은 노동자와 이용자의 관계 측면뿐만 아니라, 노동자에게 또 다른 어려움을 경험하게 한다. 참여자 일부는 이용자로부터 “다른 물건에 손을 대지 않을까”(참여자1) 의심을 받기도 했다고 언급하며, 관리사의 행동을 감시하기 위해 “CCTV를 설치하는 가정에서는 내가 가지고 간 간식도 마음 편히 먹지 못할 정도의 불편함을 느낀다”(참여자3)고 언급한다. 더불어 가정 내에서 배우자, 다른 자녀, 조부모 등 다른 가족구성원이 함께 있는 경우 이들과의 관계 역동도 신경써야 해서 불편함을 느끼기도 했다.

산모들이 의심이 있어서 혹여나 우리가 어떤 물건에 손을 댈까 해서 잠을 제대로 못자는 분들도 있어요... 남편이 직장을 오늘은 쉬는 날인데 우리가 갈 수도 있고 그랬을 때 남편이 있고 또 큰 아이도 있을 수 있는데, 그 가정의 분위기가 좀 이렇게 신경질적이라든가 그러면 굉장히 불편하죠. (참여자1)

불편한 거는 CCTV 있는 집들이 불편하더라고요. 산모는 방에 들어가잖아요. 그러면은 사람은 몸은 안 보이는데 눈은 계속 누워서 나를 감시하고 있잖아요. 잘해도 불편하고 못해도 불편하고 계속 감시를 받는 게 얼마나 불편해요. 내가 싸가지고 간 빵 쪼가리 하나 먹는 것도 불편하고. (참여자 3)

일부 참여자는 가정이라는 노동 공간에서 소외감을 경험하기도 했다. 가족들이 함께 음식을 먹을 때 가족들만 먹거나, 자신이 일하고 있는 것을 알면서도 없는 양 ‘투명 인간’ 취급을 받는 경우 엄청난 소외감과 자존감의 하락을 경험한다.

자존감이 많이 실추된다고 해야 되나. 왜냐하면은 그렇지 않은 사람들도 있지만, 어떤 사람들은 옛날로 치자면 ‘식모 취급’을 할 때가 있어요. 예를 들어서 산모들이 자기네들끼리 음식을 먹는다고 할지라도, 사람 취급을 안 하고, 사람이 있는데도 투명

인간처럼 ‘드세요’ 이런 말도 안 하고 자기네들끼리 뭘 사고 와서 먹는다가 하는 사람들이 있어요. (참여자1)

이들의 사업장이 가정이 되면서 이들의 역할과 업무범위가 모호해지기도 한다. 산모 신생아 건강 관리사의 노동범위는 신생아와 산모의 건강 회복을 위해 관련된 가사·돌봄노동에 한정된다. 그러나 가정은 신생아와 산모만이 아니라 다른 가족들이 함께 거주하고 생활을 공유하는 공간이기 때문에 돌봄노동자가 노동을 하면서 만나는 인간관계와 돌봄의 범위를 명확히 하기가 힘들다. 지침 상으로는 신생아 방이나 산모가 주로 생활하는 주방, 거실 공간만 이들이 관리하면 되지만, 실제 노동할 때에는 공간을 엄밀히 구획해서 청소를 하기도 힘들고, 조부모나 배우자, 다른 자녀들이 함께 있을 때는 이들을 위한 식사나 빨래, 청소를 모두 하게 되는 경우도 있다. 기존에 산모가 가정 내에서 무급으로 수행하던 가족 돌봄까지 산모를 돌보는 관리사가 수행해야 한다고 생각하기도 한다. 구체적 업무범위가 민간기관을 통해 이용자인 산모에게 미리 전달된다고 하더라도, 함께 거주하는 다른 가족들은 이러한 지침을 잘 모르기 때문에 오해와 갈등이 생기기도 한다.

그런 부분이 제일 힘들어요. 남편 꺼. 어떤 분들은 당연한 것처럼, 남편 밥 차려주고 설거지도 다 해주는 거라고 생각해요. 원래는 본인들이 해야 되거든요. (참여자2)

대가족이더라고요. 친정 엄마 친정 아버지하고 남편하고 이렇게 애가 셋이에요. 빨래도 정말 많아요. 근데 저는 친정 엄마 것까지 해 줄 필요가 없는 거잖아요... 근데 친청 어머니가 갑자기 오시더니 “내 친구도 산후도우미를 하는데 거기는 싹 다 해주던데 왜 여기는 다 안 해주냐”고 이런 식으로 얘기를 하시는 거예요. (참여자4)

또한, 관리사와 이용자의 관계가 사적 관계와 혼재되다보니 산모와 가족 구성원들은 공식 호칭인 ‘관리사’로 이들을 부르기도 주로 ‘이모님’으로 부르는 경우가 많았다. 이를 알선하는 업체들도 주로 ‘산후도우미’라는 용어를 사용하면서, 관리사의 노동이 ‘아기 봐주는 사람, 집안일 도와주는 사람’으로 인식되는 데 일조하는 측면이 있다. 참여자5는 이 일을 하면서 가장 힘든 일이 무엇인냐는 질문에 “일부 가정에서 신생아 시기가 지난 아기를 돌봐 달라고 요청한 경우”라며, 출생 후 회복이 필요한 매우 중요한 시기에 산모와 신생아를 전문적으로 케어하는 자신의 노동의 ‘본질’이 무시당하는 것 같다고 토로하기도 했다.

저는 산모 신생아 관리사잖아요. 그런데 그분들이 연장을 요구할 때가 있어요. 1개월 연장까지는 그래도 아기가 100일 전이고 50일 정도니까 그렇다 치는데, 더 연장을 원하시는 분들이 가끔 있더라고요. 그러면 저는 제가 하는 일에 본질이 없어진다는 생각이 들거든요. 그러니까 신생아만 보면 내가 하는 일이 전문가고 관리를 해주는 것 같은데, 신생아가 지난 이후에 관리해달라고 하는 거는 몸 जो리 기간도 아니지 신생아도 아니지 근데 내가 이것 왜 해야지라는 생각이 들어요. (참여자5)

거의 호칭도 ‘이모님, 이모님’ 하잖아요. 저는 호칭을 관리사님이라고 정확히 짚지만, 거의 산모님들 ‘이모님’이라고 많이 그래요. 가사 도우미 같은 그런 느낌을 받게끔. (참여자2)

가정이라는 사적 사업장의 특성으로 인해 관리사들의 휴게시간과 근무시간을 정확히 구분하기 어려운 점도 존재한다. 정부 지침에 따르면, 이들은 휴게시간 1시간, 근로시간 8시간을 포함해 하루 9시간으로 노동시간이 정해져 있다. 하지만 이용자와 분리된 공간에서 휴게시간을 가지기 어렵고 개별적으로 파견되는 노동공간의 특성상 휴게시간 동안 돌봄노동을 대신할 다른 돌봄노동자가 없기 때문에, 실질적으로 휴게시간을 엄격히 지키는 경우는 거의 없다. 더불어 산모와 아기와 물리적으로 분리되지 않은 채 점심 식사를 하는 상황이기 때문에 아기가 울면 언제든지 바로 달려가야 하는 스탠바이 상태로 긴장한 채 식사를 하게 된다. 일반 노동자의 관점으로 보면, 밖에 나가지 못하고 항상 사업장 안에서 업무를 하면서 식사를 해야 하는 상태인 것이다.

밥 먹는다는 게 참 힘들잖아요. 이 부분이 제일 힘들어요. 어떤 때는 거의 굶을 때도 있어요. 아기들 중에 유달리 힘든 애들이 있어요. 진짜 밥 먹을 시간도 없이 보채는 아기들이 있어요. 휴게 시간이 하루 한 시간 있기는 한데, 중간에 산모들 깨워가면서 휴게시간을 쓸 수는 없잖아요. (참여자2)

대충 먹지. 앉아서 편안하게 먹지도 못해. 서서 그냥 대충 먹을 수도 있고 아기 언제 일어날지 모르니까 울면 달려가야 되니까, 산모들 차려준 반찬을 내가 다 먹지를 않아요... 9시부터 6시까지 점심시간 1시간 켜가지고. 실내에 있기 때문에 점심시간 1시간을 온전히 쓸 수가 없잖아요. 하루 원 종일 그렇게 있기 때문에 늦게 끝나는 경우는 배가 고파서 집에 오면은 지칠 때도 있고 그래요 (참여자3)

일부 참여자는 휴게시간을 쓸 수 없다는 점을 고려해 미리 산모에게 이야기해 전체 9시간 중 30분을 일찍 퇴근하는 것으로 조율하는 경우도 있다. 그러나 이런 조율이 항상 잘 이루어지는 것은 아니다. 오히려 퇴근시간이 되었지

만, 아기가 아프거나 우는 상황에서 산모가 찢찢매고 있으면 이를 그냥 두고 퇴근할 수 없다. 또한 산모가 개인적인 일정으로 외출을 했다가 차가 막혀서 늦게 오는 등 여러 이유들로 실제 이들의 노동시간은 연장되는 경우도 있다.

어쩔 때는 7시까지 있을 때도 있었어요. 7시 넘어서까지, 나 퇴근하려고 나오려고 하는데 아기가 울고 잠잘 기미가 안 보여. 아기가 막 등센서가 있어서 엄마는 찢찢 매고 하면, 그 모습을 보고 '나 퇴근한다' 그러고 올 수가 없어요. 그러면 '내가 좀 재워주고 갈게요' 재우다 보면은 한 시간도 흐르고 그래요. 그러면은 일곱 시 넘어서까지 아기 재워주고 온 적도 있어요 (참여자3)

무엇보다 같은 관리자 동료들과의 연대감이나 정체성을 형성할 수 없다는 점도 이들이 개별 가정으로 파견되기 때문에 발생한 역효과이다. Ashforth와 Mael(1989)의 지적처럼, 직장은 한 노동자가 자신의 사회적 정체성(social identity)을 형성하는 주된 공간이다. 사업장에 물리적으로 한데 모여 일하는 노동자들은 함께 소속감과 조직적 정체성(organizational identity)을 다지기 쉬우며, 이를 발판으로 좁게는 함께 업무스트레스를 풀거나 넓게는 노동권을 쟁취하기도 했다(Lehdonvirta, 2016). 하지만 돌봄노동자들은 전통적 사업장을 벗어나 노동을 하기에 노동 과정에서 발생하는 어려움을 개별적으로 해소하거나, 노동의 의미와 정체성 역시 개별적으로 찾아야 한다. 일부 참여자는 관리자 교육을 함께 이수한 동료들과 대화를 나누거나, 민간업체 관리자(센터장님)와의 상담을 하면서 업무스트레스를 풀기도 했지만, 대부분은 노동 현장에서 발생하는 어려움을 함께 나눌 동료가 없었다. 또한 노동의 보람과 의미도 사회적 차원이 아니라 돌봄의 대상자인 신생아를 보며 사적으로 찾는 사례가 많았다. 노동자로서의 사회적·조직적 정체성을 형성하지 못하고, 돌봄자로서의 사적 정체성에 한정된 의미화만 가능하게 되는 것이다.

저는 의논하는 대상은 센터장님하고 많이 의논을 하고요. 스트레스 받는 경우에는 친한 언니들하고 같이 만나고 이제 공감대를 형성이 되니까 수다를 떨면서 스트레스를 풀어버리죠. (참여자4)

산모가 어찌 하든 간에 그다지 그거에 큰 상처 안 받고 내 할 일 했던 것 같아요. 신생아들에 대한 각별한 사랑이 있는 것 같아요. 이제 내가 만약에 이 집을 3주를 했어요. 아가들이 그 사이에 쑥쑥 크고 신생아들은 하루하루가 틀리잖아요. 처음에는 아기가 어딘가 불편하고 힘들었는데도 그 아이가 내가 일이 끝나서 나올 때까지 아무 일 없이 쑥쑥 커가지고 얼굴이 이쁘지면은 기분 좋게 나오죠. 그런 것들이 만족스럽죠. (참여자1)

3. 노동의 처우: 전문성과 경력을 인정받지 못하는 저임금 일용직

산모·신생아 건강관리사의 노동은 전문적 지식과 경험이 필요한 노동이다. 서영미(1998)는 신생아를 돌보기 위한 지식으로 목욕시키기, 수유시키기, 기저귀 갈기, 신생아 주변 환경 관리, 아기의 이상 증상 체크 및 간호 등을 포함하여 22개의 항목을 정리했다. 특히 출생 후 4주 이내의 신생아는 목도 제대로 가누지 못하기 때문에 안고 먹이고 씻기는 돌봄행위 자체에 대해서도 상당 부분 주의와 숙련이 필요하다. 또한, 미숙아 등 신생아의 발달 상태나 발달·신체장애 등 이상 증상이 발견될 경우 이를 인지하고 그에 맞춰 적절한 간호와 조치를 할 줄 아는 의학적 지식도 요구된다. 산모가 초산일 경우에는 신생아에 대한 실제적 경험과 지식이 부족해 관리사의 노하우가 더욱 중요해진다.

실제로 인터뷰 참가자 중 2명은 간호조무사 자격증을 보유하고 있었고, 병원 근무와 산후조리원에서 신생아를 돌보는 일을 오래 한 경력도 있을 만큼 신생아 돌봄에 대한 상당한 의학지식과 임상경험을 가지고 있었다. 관리사로 일하면서도 아기의 변 상태를 통해 아기의 건강상태를 확인하거나, 신생아 목욕을 시킬 때에도 신생아 황달이 있는지 상태를 확인하고 산모에게 알려주는 등 전문성을 보였다. 관리사로 7년을 일한 참여자3도 “오랜 기간 동안 미숙아를 포함해 여러 유형의 신생아를 돌보는 경험을 통해 이제는 자신이 어떤 아기를 보더라도 능숙하게 잘 대처할 수 있는 숙련형성이 되었다”고 언급한다.

우리가 목욕시킬 때는 아이 몸에 무슨 이상이 있는지 없는지 전체적으로 한번 살펴보는 시간으로 굉장히 예민하게 보죠. 애들 어디에 낭종이 있더라든가 문제가 있는 것들도 목욕하면서도 이렇게 만져지면 그런 것들을 산모에게 알려드리고, “애가 병원에 가봐야 될 것 같습니다”라고 얘기를 하죠. 신생아 황달 같은 것들은 어떻게 대처하러든가 이야기해 주죠. 아니면 아이가 변이 안 좋았을 때, 애가 너무 된 변을 본다든가 너무 물처럼 본다든가 그랬을 때는 분유나 물을 어떤 식으로 먹이라든가 저희들이 많이 가르쳐주죠. (참여자1)

이처럼 관리사의 노동은 실제로는 상당한 의학지식과 육아노하우를 필요로 한다. 일반적으로 파견직 노동이라고 하더라도 전문성을 보유하고 있다면, 임금이나 노동시간 등 노동조건이 상대적으로 괜찮은 경우가 많다. 생활법령정보에 명시된 파견 업무의 유형을 보면 전화교환 사무원, 건물 청소 종사자, 주

차창 관리원과 같이 임금과 노동조건이 낮은 직종도 존재하지만, 컴퓨터 관련 전문가, 특히 전문가, 통번역가, 전기공학 기술공 등 전문직종도 상당히 포진되어 있다(생활법령정보, 2022). 보통 전문성을 지닌 파견 업무자는 단순노무를 제공하는 파견직과 비교할 때, 사용자와의 노동조건 협상에서 우위를 점할 수 있다.

그러나 관리사들이 가지고 있는 전문성은 현재 크게 인정받지도, 요구되지도 않는 상황이다. 한국의 사회서비스가 확장되던 당시부터 정부는 돌봄서비스를 ‘경력 단절 여성의 대안적 일자리’로 인식해왔다. 따라서 사회서비스 일자리는 몇 시간의 교육을 이수하는 것만으로도 시작할 수 있는 진입장벽이 낮은 일자리로 여겨진다. 이런 면에서 참여자5는 이를 “경력도 필요 없고, 나이를 따지지도 않고, 아이만 키워봤다면 누구나 다 할 수 있는 일”이라고 언급하기도 했다. 기본적으로 한국에서 돌봄서비스 노동은 정부나 당사자 모두에게서 저숙련 노동으로 인식되는 것이다.

이런 맥락에서 돌봄노동자들은 실질적인 경력이나 숙련 수준과 무관하게 하루 9만 4천 원 수준으로 일괄 결정되고 있다. 숙련자가 기준보다 높은 임금을 받기보다는 오히려 관리사로 일한 지 얼마 안 된 초보자에게 규정보다 낮은 임금을 주는 임금 하향화가 자행되기도 한다. 다테아가 있는 가정에 파견되거나, 프리미엄급 관리사로 소개되어 가정에 파견되는 경우에도 몇 천 원에서 만 원 정도를 더 얻어 받는 수준이다. 지침상 규정된 8시간 노동시간에 실제로 유명무실한 휴게시간 1시간을 더해 사실상 가정이라는 사업장에서 일하며 보내는 시간을 9시간이라고 했을 때, 이들의 시간당 임금은 10,450원에서 11,000원 정도이다. 2022년 최저임금이 시간당 9,160원임을 감안할 때, 최저임금보다 약간 높은 수준이다. 7년 동안 관리사로 일한 참여자3은 “주로 일을 알선 받는 업체에서 일이 없는 경우에는 다른 업체에 연락해 가면서, 거의 쉬지 않고 일을 했지만, 전체적으로 작년 한 해 번 수입을 한 달 평균으로 계산해 보니 약 150만 원 수준이었다”고 언급했다.

내가 남편이 없으니까 최대한 놀지 않고 정말 열심히 일을 하거든요. 만약에 센터에 일이 없으면 다른 센터까지 전화해서 일을 할 정도로 거의 쉬지 않고 일을 했는데, 그래도 뚝뚝이 시간이 안 맞아서 쉬는 경우도 있거든요. 나는 하고 싶은데 날짜가 안 맞거나 그런 경우. 그래서 작년에 1년 일한 거를 통으로. 전체 번 돈을 12개월로 나눠서 계산해봤어요. 그랬더니 한 달에 150만 원 선이더라고요. 쉬지 않고 열심히 일을 했는데도... (참여자 3)

일당 9만 4천 원도 처음부터 9만 4천 원이 아니고, 이것도 오른 금액이거든요. 처음 받았을 때 9만 1천 원인가 9만 2천 원인가 그렇거든요... 저는 꼬박 한 달을 일해야지 180 170만원 이렇게 받는데, 다른 서비스직이랑 비교해도 급여 차이가 많이 나잖아요. 나는 진짜 녹초가 되도록 일하는데 이거밖에 못 받잖아요. 나도 업종을 바꿔야 되나 생각 한 적 있어요 (참여자 4).

아이러니하게도 경력이 쌓이고 자신만의 노하우로 산모들 사이에 입소문이 나면 오히려 더 까다로운 가정에 배정되기도 한다. 업체에 따라서는 서비스 이용자인 산모가 ‘프리미엄급’ 관리사를 파견해 달라고 요청하면 서비스 이용자인 산모로부터 약 5천 원의 추가금을 더 받고 경력자를 파견해주기도 한다. 그러나 ‘프리미엄급’ 관리사에게 지나치게 많은 것을 요구하는 경우 일하면서 더 스트레스를 받기도 한다. 이 때문에 일부 참여자들은 프리미엄급 파견을 꺼리기도 했다.

돌봄노동이 저평가되고 저임금에 머무르는 이유는 돌봄노동의 특성상 ‘근대적 일자리’로 재구성되기 어렵기 때문이다(석재은, 2020). 여기서 근대적 일자리란 직무가 표준화, 세분화되어 교육과 훈련을 통해 인력의 표준적 동질성을 담보할 수 있는 일자리를 뜻한다. 업무에 대한 일관된 지도가 가능한 경우 연차가 쌓일수록 일반화된 업무 지식, 경험, 전문적 처리 역량이 축적되고, 이에 따라 이들의 임금을 차등화할 수 있다. 그러나 재가서비스처럼 노동자가 다채로운 형태의 가정에 파견되어 이루어지는 노동은 표준화된 직무와 규율을 만들고 노동자의 역량을 차등적으로 평가하기 어렵게 된다(석재은, 2020). 이런 이유로 결국 처음 진입한 초보자든, 다년차 경력자든 상관없이 모두 동일한 임금을 받게 되는 것이다.

나는 이제 경력이 오래됐기 때문에 프리미엄급에 들어가거든요. 산모들한테 많이 안 받아요. 그냥 한 5천 원 정도. 그런데 산모들이 자기 돈이 약간 더 들어가니까 더 뭔가 대단한 것이 있는 줄 알아... 아주 정신적으로 너무 피곤해서, 그래서 프리미엄 돈 안 받고 그냥 일반으로 파견되는게 훨씬 편해, 그래서 프리미엄을 안 하려고 그래. (참여자3)

안정된 노동기간을 예측할 수 없다는 점도 관리사의 돌봄노동이 갖는 특성이다. 대부분 참여자들은 한 달에 15일(약 3주)을 일하는 것으로 응답했지만, 산모와 그 가족들이 코로나19에 감염된 경우 갑자기 일이 취소되는 경우도 잦았다. 심지어 파견가정에서 코로나19 감염자가 발생하면 관리사도 밀접접촉

자로 분류되어 아예 이후 노동을 하지 못하는 일도 발생했다. 파견 나간 가정에서 갑자기 관리사를 바꿔 달라고 업체에 요청하면 바로 다음 날 무직이 되기도 했다. 출산이 드문 계절에는 일이 아예 들어오지 않는 경우도 많았다. 생계를 위해 관리사 일을 하는 참여자3은 “일이 없으면 마냥 기다릴 수 없어 여러 업체에 연락해 일자리를 연계 받는 식”으로 노동일수를 채우고 소득을 유지하기도 했다. 이런 이유로 참여자3은 “차라리 임금이 줄더라도 안정된 급여를 받고 싶다”고 말하기도 했다.

센터에 일이 많이 안 들어올 수도 있잖아요. 주로 11월 12월 이런 때는 조금 뜸하다 그러더라고요. 그런 경우는 일주일이고 2주일이고 마냥 기다릴 수가 없잖아요. 그럴 때는 바로 다른 센터에 전화를 해보죠. 어쨌든 잠을 내서 다른 센터 통해서 잠깐 일을 하기도 하고 했었어요. (참여자3)

이처럼 전문지식과 돌봄경력이 필요한 업무 특성, 숙련과 경력이 인정되지 않고 오히려 패널티로 작용하기도 하는 상황, 예측이 불가능한 노동기간 등으로 참여자들 일부는 이 일을 그만두고 다른 일을 찾아볼 예정이라고 언급하면서, 나중에 관리사 일을 다시 할 의사가 있느냐는 질문에는 “전혀 없다”(참여자1)고 답하기도 했다. 결국 간호조무사 같은 자격증이나 산후조리원에서 다년간 일한 경력 등 다른 일자리를 구할 수 있는 능력과 의지가 있는 노동자들은 돌봄서비스 노동시장에서 이탈해 다른 노동시장으로 이동하게 되는 것이다. 이는 다시 돌봄노동자의 질이 하향 평준화되는 악순환의 구조를 만들게 된다.

이 일을 안 하고 싶어요. 왜냐하면 이렇게 눈초리를 받으면서 일을 해야 되나 생각이 들어요. 저는 그렇게 하지 않아도 다른 곳에서 저를 요구하는 데가 있고, 제가 인정받고 일할 수 있는 곳이 있고, 제가 10여 년 이상 일했던 곳에서도 다시 오라는 곳도 있거든요. 제가 산후도우미 일은 이 정도 경험으로 끝이고 이제 더 이상 하고 싶지는 않다는 생각을 했어요. (참여자1)

이 일은 기본적으로 월급으로 받는 게 아니고, 일한 만큼 돈을 받으니까 수입이 보장되지 않잖아요. 인터넷으로 월급받는 갈 만한 아이들 돌보는 일자리가 있을까 하고 틈틈이 살펴보는 경우가 있어요. 돈을 좀 덜 받더라도 월급으로 받으면서 시간 좀 짧은 거를 가려고. (참여자3)

기본적으로 한국의 사회적 돌봄서비스 노동시장은 고숙련 노동자에게는 불리한 구조이다. 정부가 돌봄노동자의 노동권 보호하기 위한 제도적 장치를 만들지 않은 상황에서 노동권을 강하게 주장하는 개별 노동자는 쉽게 다른 노동자로 대체되어 일자리를 잃을 가능성이 크다. 결국 개별 돌봄노동자들이 어려움을 떠안게 되는 노동시장 구조로 정착된 것이다.

VII. 연구의 함의 및 정책 제언

본 논문에서는 사회서비스 돌봄노동자인 산모·신생아 건강관리사의 노동자로서의 노동 경험과 인식을 구체적으로 살펴보았다. 첫째, 사업주 지시와 관련하여 관리사들은 민간기관과 계약은 체결하지만, 실제로는 정부, 민간기관, 서비스 이용자와 다중적으로 연결되어 있어, 자신의 최종 사업주가 누구인지 명확히 인지하기 어려운 상황에 놓여 있다. 먼저 관리사의 노동시간, 노동범위, 서비스 단가 등 전반적인 노동조건을 규정하는 주체는 정부이지만, 정부는 이들의 노동현장에서 직접 소통할 수 있는 대상은 아니다. 실제로 관리사들을 관리하는 주체는 민간기관이지만, 업체들은 일자리를 알선하는 중개자적 특성을 가지고 있어 관리사들의 노동조건에 대한 일차적 책임에서 벗어나 있었다. 관리사들은 민간기관을 통해 이용자의 가정에 파견되는 파견직 노동자에 가깝고, 민간기관로부터 물리적으로 분리되어 일하게 된다는 점도 민간기관을 관리사들의 전속적 사업주로 규정하기 어렵게 만든다. 한편 서비스 이용자들도 서비스 이용료 일부를 자기부담금으로 지불하기 때문에 사회서비스에 대한 높은 권리의식을 가지고 있어 돌봄노동자들에 대한 요구사항이 많은 편이다. 이러한 관리사의 파견직 노동 특성은 노동의 단속성이라는 특성으로 관리사의 어려움을 가중하는데, 관리사는 정부의 업무지침이 있다고 하더라도 매번 새롭게 파견되는 가정에서 업무 범위나 출퇴근 시간에 대해 이용자(산모)와 다시 한번 조율하는 과정을 거쳐야 하기 때문이다. 실질적 이중적 계약관계에서 돌봄노동자는 노동조건에 불만이 있더라도 몇 주만 일하면 불편한 상황이 종료될 것이라는 기대로 참거나 스스로 해결해야 하는 상황에 이르게 된다.

둘째, 노동의 공간과 관련하여 돌봄서비스 노동자들은 공식적인 고정사업장이 아닌 가정이라는 사적 공간에서 일하는 경우가 많다. 일반가정이라는 노동공간으로 인해 이들의 공식 업무와 직접 관련 없는 활동으로 실질적 노동의 범위가 넓어지거나, 공식적으로 주어진 휴식시간 1시간을 제대로 누리지 못하

고 연속적으로 돌봄노동을 수행하게 되는 경우가 많다. 가정이라는 사적 공간은 돌봄노동자들과 이용자의 관계를 공식적인 관계가 아닌 사적관계로 인식되게 하며, 이들은 관리사라는 공적인 직업 명칭으로 불리기보다는 ‘이모님’, ‘도우미 아주머니’와 같이 비공식적인 호칭으로 불리기도 한다. 이들의 노동은 전문적 건강관리로 인식되기보다는 가사 및 양육 보조로 치부되는 경향이 있는 것이다. 또한 재가서비스를 제공하는 돌봄노동자들의 경우, 사업장 노동자들과 달리 동료와 교류가 단절된 상태로 개별가정에서 독립적으로 노동을 하기 때문에 노동자로서의 조직적 정체성을 형성하기 어렵게 되는 것도 돌봄노동자들의 노동 공간으로 인해 파생된 어려움이다. 돌봄노동자들의 독립노동자로서의 특성은 이들이 노동자로서 실질적 공동행동을 하는 데 제한 요인으로 작용한다. 이로 인해 관리사들은 사회적으로 인정된 노동자로서 노동에 대한 보람을 느끼기보다는, 아기를 돌보며 개별적 위안과 만족감을 찾는 경우가 많았다.

셋째, 노동의 처우와 관련해서 관리사들은 저숙련 파견직 노동자들과 다르게 전문적 지식과 많은 돌봄경력을 필요로 하지만, 전문성이나 경력과 무관하게 저임금을 받으며 노동 일수도 예측하기 어렵다. 신생아 돌봄에 대한 전문성과 자격증을 가지고 있거나 돌봄노동의 상당한 경력을 가지고 있는 노동자라도 이들의 임금은 균일하게 최저임금보다 조금 높은 수준의 일당에 머물고 있다. 오히려 많은 경력을 가지고 있는 경우에는 어려운 가정으로 배정되는 등 상대적으로 불이익을 받기도 한다. 코로나19 감염 위험이나 이용자의 서비스 중도 취소로 인해 갑자기 다음날 일이 없어진 경우에도 이들의 소득을 보전해주는 장치는 없다. 이러한 열악한 노동조건으로 인해 능력이 있어 다른 노동기회를 잡을 수 있는 관리사들은 돌봄서비스 일자리로부터 이탈하고 있었으며, 마땅한 다른 대안이 없는 돌봄노동자들만이 돌봄시장에 남는 경향도 발견되었다.

본 연구는 관리사의 노동 경험을 다루었지만, 노인요양보호사나 장애인 활동보조인 등 다른 재가서비스 돌봄노동자의 노동의 지시, 노동의 공간, 노동의 처우도 이와 비슷한 측면이 존재한다. 대부분 재가서비스 돌봄노동자들 역시 최종 사업주인 정부와 관계가 단절된 채 민간위탁업체를 통해 개별 가정에 파견되며, 가정이라는 사적인 사업장은 이들의 역할과 노동의 범위를 모호하게 만들고, 이들이 노동자로서 조직적 정체성을 확보하기 어렵게 한다는 점에서 본 연구 참여자인 관리사와 비슷한 맥락에 놓여 있기 때문이다. 다른 재가서비스 돌봄노동자와의 관리사의 돌봄노동의 차이점은 노동계약이 매우 짧다는 점이며 이러한 특성은 개별 일용-파견직 돌봄노동자로서의 관리사의 어려움을 가중시킨다는 점이다. 사회서비스 돌봄노동자로서 관리사의 노동경험은 한국의 시장화된 사회적 돌봄서비스의 전달체계에서 개별 프리랜서로 전략해 실질

적으로는 최저수준의 노동처우를 보장받지 못하는 돌봄노동자의 현실을 여실히 보여준다.

이를 바탕으로 몇 가지 정책제언을 하면 다음과 같다. 우선 큰 틀에서 사회적 돌봄노동의 전달체계는 ‘시장화’가 아닌 ‘공공성’을 강화하는 방향으로 개편이 필요하다. 공공성의 강화는 정부의 재정투입과 관리 책임을 모두 늘리는 방향으로의 개편이 필요하다. 한국의 사회적 돌봄서비스의 전달체계가 사실상 민간중심으로 공고화된 역사적 경로를 고려할 때 현재 난립하는 모든 민간업체를 정부가 다 수용하고 인력을 관리하는 직접 관리하는 방식은 비용적 측면에서도 당장 선택할 수 있는 선택지는 아니라고 판단한다. 또한 한번 형성한 전달체계 구조 자체를 변경하기 위한 시도는 사회적으로도 강한 저항에 부딪힐 수 있다. 그러나 현재와 같이 한 지역 내에서 민간업체가 무분별하게 난립하고 서비스 이용자의 권리를 강조한다면, 민간업체 간 과잉경쟁을 부추겨 이러한 경쟁의 위험이 돌봄노동자인 관리사들에게 전가되는 상황을 초래할 수 있다. 앞선 분석에서 살펴본 바와 같이 갑자기 돌봄노동자가 마음에 들지 않는다는 이유로 당장 내일 일자리가 사라지거나 노동범위에 벗어난 돌봄을 요구하는 상황에서도 노동자가 이를 정정하지 못하는 등 돌봄노동자의 노동권을 위협하는 상황을 초래한다. 재가돌봄노동은 돌봄노동자의 활동범위와 이용자의 거주지역이 특정지역으로 한정된다. 이에 한국의 아이돌봄사업⁶⁾과 같이 이용자의 거주지를 중심으로 특정 민간업체는 한정된 지역에서의 돌봄서비스를 알선하도록 하는 방식의 조정이 필요하다. 또한 정부는 정부의 역할을 대리하는 민간업체의 역할을 구체적으로 명시하고 이를 관리 감독하는 것이 필요하다. 특히 서비스 이용자와 돌봄노동자의 업무조율에 있어 민간업체의 조정책임을 분명히 해야 할 필요가 있다.

이와 함께 돌봄노동자의 노동권을 강화하기 위해 사업 지침을 개선할 필요가 있다. 본 연구를 통해 나타난 바로, 재가 돌봄노동자가 가정이라는 공간에서 휴게시간을 사용하지 못하는 점을 고려한다면, 노동시간을 단축하는 방향을 고려해 볼 필요가 있다. 또한 코로나19나 출산이 적은 시기 등 예측하지 못한 외부적 요인으로 돌봄노동자의 소득이 단절되었을 때 이를 보전해 주는 장치가 필요하다. 서비스 이용자의 서비스 중도 취소는 이용자가 타당한 사유

6) 아이돌봄제공사업은 맞벌이 가구 등 돌봄공백이 생긴 가정에 아이돌보미를 파견하여 아동돌봄서비스를 제공하는 사업으로 여성가족부에서 관장하며 구체적인 사업운동을 각 지자체의 건강가정지원센터가 담당한다. 건강가정지원센터는 파견가정의 아동 주소지를 기준으로 아이돌보미를 배정하는데 예를 들어 관악구에 거주하는 아동의 가정은 관악구 건강가정지원센터를 통해서만 아이돌보미를 배정받을 수 있다.

하에서 이용중단권을 행사할 수 있도록 규정이 필요하며, 돌봄노동자 역시 정당한 사유(예를 들어 돌봄서비스 범위를 벗어나는 업무의 요구 시)가 있을 때는 파견을 취소할 수 있는 권리가 보장되어야 한다. 이와 함께 개별가정에서 독립노동을 하는 돌봄노동자들이 정기간담회나 사업평가과정에서 자신의 목소리를 내고 취합할 수 있는 공론장이 마련될 필요가 있다.

더불어 돌봄노동자에게 경력에 따라 경제적 보상이 차등화 될 수 있는 훈련, 승진, 임금체계를 마련할 필요가 있다. 현재 한국에서 돌봄노동자들은 경력이나 숙련도와 관련 없이 동일한 저임금을 받고 있지만, 모든 나라의 돌봄노동자가 이러한 동일대우를 받는 것은 아니다. 예를 들어, 영국은 돌봄노동자의 잦은 이탈과 인력부족의 문제를 경험하면서 돌봄인력에 대한 교육훈련과 경력개발을 강화하는 방식으로 인력양성체계를 개편하였다. 돌봄직 종사자의 직급은 크게 직접 돌봄 제공자(direct care roles), 관리직(managerial roles), 전문직(regulated profession)로 구분하고 일정 조건을 갖추면 상위직급으로 승진할 수 있는 시스템을 갖추고 있다⁷⁾. 한국도 위와 같이 자격기준, 훈련체계, 승진체계를 고도화할 필요가 있다.

돌봄노동자에게 좋은 노동환경을 구축하는 노력은 돌봄서비스 이용자들에게도 좋은 서비스 제공이라는 긍정적 결과로 돌아가 궁극적으로 돌봄서비스의 질을 높이는 방안이 될 것이다.

7) 더불어 돌봄직 종사자의 자격기준을 강화하였는데, 시작단계(entry level)부터 7단계(level 7)까지 단계별 훈련과정을 차등화하고 있다. 또한, 간호사, 사회복지사, 작업치료사 자격증을 가지고 있는 경우 관리직으로 이동할 수 있는 경로를 마련해 두기도 했다(김유휘 외, 2021).

참고문헌

- 강혜규(2013). “사회서비스 바우처사업의 성과와 과제”. 보건복지 Issue & Focus. 제171호. 1-8.
- 김송이(2012). “돌봄서비스 노동자들의 노동 경험 연구”. 여성연구. 통권 제82호. 103-136.
- 김순양(2019). “공공서비스 공급과 바우처(voucher) 사업: 사회서비스 바우처의 성공요건 분석”. 행정논총, 제57권 제4호, 31-69.
- 김신애·황정희·고은영(2021). “장기근속 장애인활동지원사의 직무유지 경험연구: 근거이론 접근”. 학습장애연구. 제18권 제3호. 127-160.
- 김유휘·하태정·어유경·김은하·전용호(2021). 돌봄서비스 종사자 자격조건 연계 등을 통한 개편방안 연구. 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 김인숙(2016). 사회복지연구에서 질적방법과 분석. 서울: 집문당.
- 김종해(2008). “사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가?”. 한국사회복지학회 학술대회논문집. 105-122.
- 남찬섭(2008). “한국 사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가”. 비판사회정책, 제26권, 7-45.
- 박기남(2009). “유료 재가 노인 돌봄 노동과 돌봄 관계의 특성”. 가족과 문화. 제21권 제3호. 73-107.
- 백경훈(2021). “무급 돌봄노동 비숙련 통념에 대한 비판적 고찰”. 한국여성학. 제37권 제4호. 41-77.
- 사회서비스 전자바우처 홈페이지 https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=13에서 2023.12.7. 인출.
- 생활법령정보(2022) 근로자파견사업 대상 업무 및 제한. <https://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=1390&ccfNo=1&cciNo=2&cnpClsNo=2>에서 2023.12.20. 인출.
- 서영미(1998). “신생아 돌보기 교육 프로그램이 초산모의 신생아 돌보기 지식, 자신감, 행동 정확도에 미치는 효과”. 대한간호학회지. 제28권 제4호. 1060-1074.
- 석재은(2014). “장기요양서비스의 질 개념 정립과 향상 방안: 현행 전략의 한계와 ‘좋은 돌봄’을 위한 현장의 목소리”. 한국사회복지학. 제66권 제1호. 221-249.
- 석재은(2018). “돌봄정의 (Caring Justice) 개념구성과 한국 장기요양정책의 평

- 가”. 한국사회정책. 제25권 제2호. 57-91.
- 석재은(2020). “코로나19 국면에서 재조명된 장기요양 돌봄노동자의 취약성과 사회적 과제”. 한국사회복지학. 제72권 제4호. 125-149.
- 송다영(2014). “사회복지부문 돌봄 관련 일자리의 질 저하에 관한 연구”. 젠더와 문화. 제7권 제1호. 7-42.
- _____(2022). “돌봄정책의 새판짜기는 어떻게 가능한가? : 돌봄윤리 관점에서의 돌봄정책에 관한 비판적 고찰”. 비판사회정책. 제77권. 197-226.
- 시사IN(2023.7.12.). “윤석열 대통령의 사회서비스 시장화 발언에 숨겨진 것들”. <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=50637>에서 2023.12.13. 인출.
- 안숙영(2018). “돌봄노동의 여성화에 대한 비판적 고찰”. 한국여성학. 제34권 제2호. 1-32.
- 양난주(2009). “노인돌봄미바우처 정책집행분석: 선택과 경쟁은 실현되는가?”. 한국사회복지학, 제61권 제3호, 77-101.
- 오은진(2011). “사회서비스 여성 일자리 창출 정책 : 성과와 평가”. 한국여성정책연구원 세미나(사회서비스 여성일자리 창출 성과와 향후정책과제) 자료집.
- 오은진·노대명(2009). 사회 서비스 분야 여성 일자리 창출을 위한 정책 과제: 일자리 제도와. 한국여성정책연구원.
- 윤자영(2010). 비시장시간과 자녀의 인적자본 형성. 한국노동연구원
- _____(2020). “무급 돌봄노동의 경제적 가치”. 노동리뷰. 제118호. 23-34.
- 이재정·신현준·이승윤(2023). “재가 장기요양서비스의 플랫폼화”. 2023년도 한국사회정책학회 춘계학술대회 발표자료집. 363-377.
- 이정옥(2012). “돌봄노동의 사회화와 감정노동”. 지역사회 현안과 담론. 제11권. 91-109.
- 이주환·윤자영(2015). “돌봄직의 임금불이익과 임금격차 분해”. 사회복지연구. 제46권 제4호. 33-57.
- 전미양·이혁수(2019). “돌봄 노동의 가치와 근로자성에 관한 연구: 서울시 아이돌보미의 처우와 지위를 중심으로”. 한국사회정책. 제26권 제3호. 3-28.
- 정여주·김은하(2015). “장애인 활동보조인의 활동보조 경험에 대한 연구”. Crisisonomy. 제11권 제7호. 157-180.
- 최희경(2009). “괜찮은 일자리 (Decent Job) 개념의 노인 돌봄 서비스직에 대한 적용”. 한국사회복지조사연구. 제21권. 27-57.
- _____(2010). “노인요양시설 요양보호사가 인식하는 ‘좋은 돌봄’에 대한 연구”. 노인복지연구. 제48권. 31-58.

- _____(2011). “노인시설 요양보호사의 감정노동에 대한 연구”. 한국사회복지조사연구. 제29권. 113-138.
- 통계청(2018). 가계 생산 위성 계정 개발 결과(무급 가산노동 가치 평가)
- 함선유(2020). 돌봄정책의 발전과 남녀 임금격차. 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문.
- 함선유·권현지(2017). “돌봄직 종사자의 저임금 기제 연구”. 산업노동연구. 제23권 제3호. 131-176.
- 허남재·석재은(2014). “재가 장기요양 돌봄노동의 특성과 돌봄관계에 대한 시민권적 접근”. 노인복지연구. 제63권. 279-307.
- 홍경준·김사현(2014). “한국 돌봄노동의 실태와 임금불이익”. 한국사회복지학. 제66권 제3호. 133-158.
- 홍세영(2011). “노인요양시설 요양보호사가 인식하는 돌봄노동의 의미와 특성”. 노인복지연구. 제51권. 165-190.
- Ascoli, U., & Ranci, C. (Eds.).(2013). *Dilemmas of the welfare mix: The new structure of welfare in an era of privatization*. Springer Science & Business Media.
- Ashforth, B. E., & Mael, F.(1989). Social identity theory and the organization. *Academy of management review*, 14(1), 20-39.
- Bartlett, W. J., & Le Grand, J.(1993). *Quasi-markets and social policy*. Macmillan Publishers Limited.
- Blank, R. M.(2000). When can public policy makers rely on private markets? The effective provision of social services. *The Economic Journal*, 110(462), 34-49.
- Bronstein, A. S.(1991). Temporary work in Western Europe: Threat or complement to permanent employment. *Int'l Lab*, 130, 291.
- Chenail, R. J.(2010). Getting specific about qualitative research generalizability. *Journal of ethnographic & qualitative research*, 5(1), 1-11.
- Cordova, E.(1986). From full-time wage employment to atypical employment: A major shift in the evolution of labour relations. *Int'l Lab*, 125, 641.
- Daminger, A.(2019). The cognitive dimension of household labor. *American Sociological Review*, 84(4), 609-633.
- England, P.(1992). *Comparable worth: Theories and evidence*.

- Transaction Publishers.
- England, P., Budig, M., & Folbre, N.(2002). Wages of virtue: The relative pay of care work. *Social problems*, 49(4), 455-473.
- Evers, A.(2005). Mixed welfare systems and hybrid organizations: Changes in the governance and provision of social services. *Int/ Journal of Public Administration*, 28(9-10), 737-748.
- Folbre, N.(2017). The care penalty and gender inequality. In *The Oxford Handbooks of Women and the Economy*(pp. 749-766). Oxford Handbooks.
- Geertz, Clifford.(1973). Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture. In *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*(pp. 3-30). New York: Basic Books.
- Grand, J. L.(2011). Quasi-Market versus State Provision of Public Services: Some Ethical Considerations. *Public Reason*, 3(2), 80-89.
- Isenbarger, L., & Zembylas, M.(2006). The emotional labour of caring in teaching. *Teaching and teacher education*, 22(1), 120-134.
- Kaine, S., & Josserand, E.(2019). The organisation and experience of work in the gig economy. *Journal of Industrial Relations*, 61(4), 479-501.
- Kalleberg, A. L.(2000). Nonstandard Employment Relations: Part-time, Temporary and Contract Work. *Annual Review of Sociology*, 26, 341-365.
- Lacey, A., & Luff, D. (2001). *Qualitative data analysis*. Sheffield: Trent focus, 320-357.
- Lehdonvirta, V.(2016). *Algorithms that divide and unite: delocalisation, identity and collective action in 'microwork'*. In *Space, place and global digital work*(pp. 53-80). Palgrave Macmillan, London.
- Lowery, D.(1998). Consumer sovereignty and quasi-market failure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 137-172.
- Miron, G.(1996). Choice and the Quasi-Market. *Oxford studies in comparative education*, 6(1), 33-37.

- Polit, D. F., & Beck, C. T.(2010). Generalization in quantitative and qualitative research: Myths and strategies. *International journal of nursing studies*, 47(11), 1451-1458.
- Stanford, J.(2017). The resurgence of gig work: Historical and theoretical perspectives. *The Economic and Labour Relations Review*, 28(3), 382-401.
- Summers, C. W.(1996). Contingent employment in the United States. *Comp. Labor Law J*, 18(4), 503-522.
- Vallas, S., & Schor, J. B.(2020). What do platforms do? Understanding the gig economy. *Annual Review of Sociology*, 46, 273-294.
- Vincent, C., & Braun, A.(2013). Being 'fun' at work: emotional labour, class, gender and childcare. *British Educational Research Journal*, 39(4), 751-768.

Abstract

The Work Experiences of Maternal and Newborn Health Care Workers in the Marketized Social Service System

Bobae Jo*·Suyoung Kim**

The purpose of this study is to revisit the problems of the the marketized social care service system by illuminating the experiences of 'Maternal and Newborn Health Care Workers'. Existing studies on uncovering the characteristics of social care-work have been largely discussed in terms of 'undervaluation of care-work', 'gendered work', and 'women's increasing engagement in low-paid jobs' through empirical researches. Also, qualitative studies have tried to reveal the experiences of social care workers, focusing on 'long-term' care workers for the elderly or the disabled. 'Maternal and newborn health care workers' have common characteristics like other 'long-term' and 'home-based care' workers in terms of the 'dispatched(to home) workers', but they have the additional labor insecurity as 'intermittent workers' in terms of only providing 'short-term' care-services during the postpartum care period. The 'shortness of work' increases the difficulties of care workers as 'dispatched workers'. Therefore, this study examined how social care workers experience and perceive care labor through qualitative data on five maternal and newborn health care workers. First, social care workers cannot identify exactly who are their final employers in their work like dispatched workers. Even when social care workers are dissatisfied with working conditions, they cannot express these anywhere because they are detached from the government or contracted institutions, which may be their employers. Second, having to work in private space (home) not in formal workplace, they experience their roles and their work scope are violated and blurred. Working isolated and alone, social care workers hardly communicate with other care workers and the attachment to the care recipients is often the only satisfaction they have with their work.

* First Author: Doctoral student, Seoul National University. Researcher, Korea Institute for Health and Social Affairs

** Corresponding Author: Associate Professor, Department of Social Welfare, Seoul National University

Third, care workers, despite their low wages and short-term contracts, engage in the work that requires specialized knowledge and substantial care experience, and have strong dissatisfaction with poor working conditions. Based on these findings, this paper made some suggestions to improve the working conditions of social care workers.

Keywords : Maternal and Newborn Health Care Worker, Social Care Work, Delivery System, Marketization