

# ‘돌봄경제 활성화와 고용·노동 의제 개발을 위한 기초연구’

## I. 연구개요

연구기간	2024. 5. 1. ~ 2024. 11. 30. (총 7개월)	
연구예산	일금 일천삼백사십만원 (₩13,400,000)	
연구진	책임연구자	황선자(한국노총중앙연구원)
	공동연구자	임찬영(워크인조직혁신연구소 연구위원)

## II. 연구목적 및 배경

### 1. 돌봄경제의 중요성과 효과

- 돌봄 경제(Care Economy)는 지속적인 경제 발전과 양질의 일자리, 젠더평등을 위해 매우 중요함.
- 사회와 경제는 인간, 사회 및 경제 발전을 이루고 지속하기 위해 무급 및 유급 돌봄 노동에 의존함. 인간은 수혜자 및 제공자로서 돌봄에 의존함. 돌봄 활동 및 관계는 장애가 있든 없든, 질병에 걸리던 걸리지 않던 간에 성인과 어린이의 신체적, 심리적 및 정서적 요구를 충족시키는 것과 자기 돌봄을 포함함. 돌봄은 보육(childcare), 장기 요양(long-term care), 지원 서비스(support services), 교육 및 의료를 포함한 많은 형태로 제공됨(ILO, 2024).
- 세계 GDP의 9%, 시장규모 11조 달러, 관련 종사자가 2억 5000만명(전체 노동자의 6.5%)에 이르는 돌봄 분야는 ILO에 따르면 4차 산업혁명과 맞물려 건설제조업보다 고용창출 효과가 높을 것으로 예상됨.
- 돌봄 경제에 투자하면 경기 침체뿐만 아니라 전염병, 자연 재해 및 분쟁과 같은 외부 충격에 보다 탄력적으로(resilient) 대응할 수 있는 튼튼하고 포용적인 돌봄 인프라 및 서비스를 구축할 수 있음. 이러한 투자는 다음과 같은 효과를 가질 수 있음.
  - 돌봄 노동자의 숙련을 향상시키고, 현재 상당히 여성화된(여성이 대다수를 차지하는) 유급 돌봄 노동력에 양질의(decent) 고용 기회와 더 나은 근로 조건을 제공하고, 직종 분리를 막기 위해 돌봄 노동력으로 더 많은 남성의 채용을 이끌고, 무급 돌봄 노동의 불평등한 분배를 해결하며, 가족 책임이 있는 노동자의 일과 삶의 균형을 촉진할 수 있음. 이는 결과적으로 돌봄을 제공받는 사람뿐만 아니라 돌봄을 제공하는 사람의 인권, 복지 및 제도를 촉진할 수 있음.
  - 돌봄 경제에 투자하면 돌봄 활동, 돌봄 서비스 제공자 및 유급 및 무급 돌봄 노동을 수행하는 사람들의 사회적 가치, 감사 및 우선 순위를 높임으로써 그와 관련된 불평등을 줄일 수 있음.
  - 돌봄경제 투자를 통한 양질의 서비스 일자리 창출은 복지와 경제의 선순환을 촉진하고, 한국 사회의 지속가능성을 가능하게 할 것임.
  - 돌봄 경제 대한 투자-> 돌봄 고용의 확대 ->무급 돌봄 감소와 재분배 -> 여성 노동시장 참여 확대로 연결, 이는 경제 성장과 고용창출, 세수 증가를 가져올 것으로 기대. 돌봄경제에 대한 경제적 비용은 인적

자원에 대한 투자이며, 서비스 일자리 창출과 관련 산업을 육성하고, 부가가치와 세수를 높여 경제발전  
에 기여할 것임.

- 돌봄경제에 대한 투자는 OECD 평균보다 낮은 여성 고용율 증가, 노인과 장애인의 노동시장 참여 가능  
성을 높이는 동시에 부양비 감소의 효과, ‘그림자 노동’ 인 무급 노동의 비중을 축소하게 됨.
- 현재 개념의 GDP가 포착하지 못하는 돌봄경제는 새로운 성장동력이 될 수 있으며, 지속가능한 발전을  
위해서도 돌봄의 가치와 돌봄경제의 중요성을 인정해야 함.

## 2. 사회적 돌봄 수요 확대와 돌봄정책 패러다임의 전환 필요성

- 가족구조의 변화와 여성의 경제활동참여 증가로 돌봄은 이제 가족의존성을 벗어날 수밖에 없으며, 저출  
생·고령화로 인해 부양과 돌봄에 대한 절대적 총량은 점점 더 증가하고 있음.
- 한국은 구사회위험과 신사회위험이 중첩되어 나타나는 ‘이중위험사회(dual-risk society)’에 직면하고  
있음. 사회·경제적 환경과 가족구조의 변화에 따른 신사회위험들(new social risks)은 구사회위험들(old  
social risks)<sup>1)</sup>과 달리 아동보육과 노인돌봄, 그리고 불안정한 고용으로 인한 노동시장의 양극화와 사회  
적 배제 등의 위험을 말함(박은하, 2013). 특히 여성의 경제활동참여 증가로 발생하는 소위 ‘돌봄 결핍  
(care deficit)’, ‘돌봄 위기(care crisis)’ 상황이 후기산업사회의 신사회위험으로 지칭되면서 새로운  
복지국가 담론의 핵심으로 등장했음. 그 결과 과거 전통적인 성역할 개념에 기초한 ‘남성 생계부양자,  
여성은 돌봄수행자’라는 틀 하에서 간과되어 비가시적 영역에 놓였던 돌봄노동이 공식적인 정책영역  
의 가시권으로 들어오고, 구사회위험의 대응에 집중되어왔던 복지국가 프로그램의 전환 필요성이 높아  
지고 있음.
- 한국의 경우, 가족 및 인구 구조의 변화로 인한 가족 돌봄 기능의 약화는 새로운 사회서비스 수요의 폭  
증을 낳고 있음.
  - 한국의 경우 1980년대 이후에 신사회위험에 대응하는 돌봄정책이 추진되기 시작함. 이 시기는 후기산  
업사회에 들어오면서 핵가족의 규범이 빠르게 확산되고 여성들의 노동시장 참여가 증가하기 시작함에  
따라 아동양육과 노인부양이 사회문제로 부각되기 시작했으며, 출산율은 인구대체수준<sup>2)</sup> 이하로 떨어져  
저출산사회에 진입하였음(이삼식, 2012). 가구규모와 가족기능의 축소가 이루어지면서 개별 가정의 노인  
및 아동 돌봄의 기능은 더 이상 안정적으로 수행될 수 없게 되었음. 또한 1997년 경제위기 이후 남성생  
계부양자 중심의 가족이 약화되고, 여성의 취업이 확대됨에 따라 돌봄의 가족의존성을 벗어날 수 밖에  
없었음. 이와 함께 고령화로 인해 부양과 돌봄에 대한 의존성(care dependency)이 크게 증가하고 있음.  
이제는 여성의 무급 돌봄 노동에 대한 무임승차 용이하지 않고, 유급 돌봄 노동 수요가 크게 확대될 전  
망임.
  - 유·무급 돌봄 노동 없이 생산활동도 사회적 재생산도 불가능함. 돌봄의 정서적·관계적 속성상 과학  
기술로 대체하는데 한계가 있음.

이에 대한 대응책의 하나로 가족정책 및 인구정책이 추진되어왔음. 그런데 출발부터 두 정책 체계는 각기  
다른 추진체계와 논리로 출발하였고, 정책 출발 당시에는 각 정책의 유기적 연계와 상호 조응성에 대한

1) 구사회위험이란 산업화에 따른 대규모의 이농, 도시로의 인구집중, 노동계급의 심각한 빈곤문제, 실업  
문제, 주택도시환경문제, 질병과 건강문제 등을 말함(김태성·성경룡, 2000).

2) 인구대체 수준이란 인구의 현상유지를 위한 출산율의 수준으로 선진국의 경우 2.1명으로 보고 있음.  
이러한 수치는 유럽경제위원회(UNECE)에서 앞으로 인구가 늘어나거나 줄어들지 않도록 하기 위해서  
는 가입여성 1인당 2.1명의 자녀를 낳아야 한다는 내용의 보고서에 따른 것임.

진지한 고민이 수반되니 않았음. 인구변화, 특히 저출생 현상은 특정 사회성원의 가족의식과 행태변화와 긴밀히 연관되어 있으며, 이는 결과적으로 가족정책 및 인구정책의 접점이 적지 않았음을 의미함. 가족정책 및 인구정책은 별도의 법과 추진체제로 출발하면서 정책간의 연계나 중첩성을 간과하게 되었고, 이는 결과적으로 가족 및 인구 위기에 적극 대응하지 못하는 결과를 낳고 있다는 비판을 가능케 함.

돌봄정책의 프레임을 새롭게 짜는 것이 새로운 시대적 과제로 남아있음. 가족정책과 돌봄 프레임 재구조화가 필요함.

- 저출생·고령화로 인한 위기감, 그 대응책으로 한국사회에서 돌봄정책은 지속적으로 확대되어 왔으나, 각 정책들은 각각의 영역 내에서 확장되어 정책목표와 지향점이 혼재되어 가족의 ‘돌봄’을 지원하기 위한 ‘돌봄정책’으로서의 지향점이 부재함(김은지의외, 2017). 저출생·고령화 현상은 인구구조의 변동을 의미하는 것이지만, 또한 이 현상은 상당 부분 가족 의식 및 기능, 형태 변화 등과 깊게 연관되어 있음. 이러한 점에서 인구정책은 가족정책과 중요한 접점을 가져야 하며, 이는 곧 가족정책과 인구정책은 돌봄을 어떻게 사회적으로 분담할 것인가를 핵심적인 논의로 삼으면서 각기의 사명과 역할에 따른 고유한 정책영역을 설정할 필요가 있음을 의미함. 따라서 향후에는 인구 및 가족정책의 역할과 권한을 재조정뿐만 아니라 연계와 협력의 방안이 적극 논의되어야 할 필요가 있음.

- 돌봄정책에 있어 유럽국가 중 가장 선진적·진보적 모델로 간주되는 스웨덴의 경우, 돌봄을 가족과 여성의 문제가 아닌 사회적 문제로 인식하고 돌봄의 국가책임을 강화하여 돌봄의 책임분화를 국가-시장-가족 차원에서 적절하게 이루어지도록 하였음.

- 한국 돌봄정책의 사회화·공공화 방향 모색하고자 함.

- 돌봄을 예외적 상황이나, 일부 시민의 특수한 욕구로 가정하고, 일차적으로 가족 내에서 수행될 것으로 전제할 것이 아니라, 모든 시민이 생애과정에서 경험하게 되는 보편적 욕구로서 ‘사회적’으로 조직화되어야 하는 사회정책의 중심적 이슈로서 자리매김할 수 있는 방안에 대한 모색이 필요함.

- 우리나라 돌봄정책의 기초를 전반적으로 점검할 필요가 있음. ‘저출산·고령화’ 정책의 추동 속에서 그동안 정책이 적절한 방향으로 진행되었는지에 대한 점검이 필요함. 아돌돌봄정책과 노일돌봄정책 등 각각의 영역에서 제도화되어 온 돌봄정책들은 저출산 해소, 조기 아동교육, 일자리 창출 등 개별 정책의 정책목표가 혼재되어있어, ‘돌봄정책’으로서의 지향점과 정체성을 발견해내기가 쉽지 않음. 개별 정책목표가 아니라 한국의 ‘가족’과 ‘가족정책’의 지속가능성 측면에서 정책의 현 지점을 진단하고, 한국사회의 사회적, 제도적 한계 내에서 돌봄의 사회화·공공화(‘going public’) 방향을 모색하고자 함.

### 3. 한국사회의 지속가능성을 위한 돌봄공백 해소와 돌봄서비스 및 일자리의 질 개선의 필요성

- 현재 한국의 사회 서비스 수준은 돌봄 공백 해소에 역부족인 상황이고, 이는 결과적으로 한국 사회의 지속가능성 위기를 초래할 것임.(현황)

- 저출산·고령화의 진전에 대응하여 장기요양보험제도의 수립, ‘무상보육’의 도입 등으로 상징되는 다양한 돌봄정책이 확장되어 왔음. 장기요양보험제도, 장애인활동지원제도, 보육지원제도, 사회서비스 이용권 제도, 지역사회서비스 등이 발전하여 왔으나 제도가 분절적이고 서비스가 파편적이어서 제대로 된 보장을 받지 못하고, 여전히 가족의 희생이 계속되거나 시설 입소를 피하기 어려운 상황이 반복되고 있음. 여전히 여성들은 ‘독박육아’와 ‘독박돌봄’에서 벗어나지 못하고 있으며, 사회적 약자인 아동과 노인들이 돌봄의 사각지대에 방치되는 사례들 또한 지속적으로 발견되고 있음.

열악한 근로조건의 문제를 근본적으로 해결하지 못하고 있으며, 이는 낮은 질의 돌봄서비스와 돌봄서비스 직 회피에 따른 돌봄공백을 초래할 가능성이 높음.

- 돌봄서비스 영역은 수요가 계속 증가하여 고용유발효과가 높은 분야지만, 공급기관이 영세하고 일자리의 질이 낮음. 그동안 서비스 수가 인상, 인건비 지급 방식, 사회보험 가입, 수당 지급 등 노력이 지속되어 왔으나 부분적 처방에 그침.
- 돌봄노동은 가족내 비공식 영역, ‘보이지 않던’ 영역에서 가족 밖으로 ‘공식화’ 되고 있음. 여성·가족의 관점에서 이와 같은 돌봄노동의 일련의 ‘공식화’ 과정은 여성의 가족 내 돌봄노동의 부담을 줄여주거나 수행하던 돌봄노동의 가치를 인정받는 과정일 수 있으나, 다른 한편 여성에게 또다른 형태의 저임금 일자리를 제공하는 ‘뺏’ 으로 작용하고 있음.

#### 4. 생애주기별 돌봄 정책 및 과제 모색

- 돌봄이 전생애적으로 모든 사람이 제공할 수 있고 제공받을 수 있는 것임을 감안할 때, 분절된 돌봄인식을 연결시키고 ‘돌봄정책’ 이라는 패러다임으로 전세대적인 사회적 합의와 연대를 끌어가는 방식으로 돌봄정책이 나아갈 필요가 있음.

### III. 연구방법 및 분석자료

#### 1. 선행연구 등 문헌검토

본 연구는 문헌연구를 통한 제도사 및 정책 분석을 주요 연구방법으로 사용하고, 통계청의 「지역별 고용조사」를 분석함.

국내 돌봄노동 종사자 실태는 선행 연구결과를 활용한 2차 자료분석과 통계청 「지역별 고용조사」를 활용하여 분석함. 현재 돌봄서비스업 또는 돌봄종사자의 범위가 명확하지 않고, 실태를 정확하게 파악할 수 있는 통계가 존재하지 않는 상황임. 「지역별 고용조사」는 한국표준직업 분류상 “돌봄 및 보건서비스 종사자(요양보호사, 간병인 등)”, “가사 및 육아도우미” 직군을 묶어 ‘돌봄노동 종사자’로 통칭해 연구함.

#### 2. 설문조사, 관련 사례 검토 또는 면접조사

선행연구의 결과 활용함.

#### 3. 전문가 자문회의

전문가들의 의견을 수렴하기 위한 라운드테이블이나 자문회의를 실시함.

#### 4. 실무자와 내용 공유 및 조율

이 과제를 제안한 정책2본부 담당자(안은미 국장)를 포함한 ‘돌봄공동대응팀’ (정책1,2본부, 여성본부, 대협본부, 교육홍보본부, 조직본부)과 내용 공유 및 의견 수렴을 진행함.

적어도 매달 1회의 회의를 개최함.

당사자 좌담회, 공론화 토론회 등 개최

#### 5. 공동연구자 회의

2주 또는 3주 간격의 연구자 회의 진행

## IV. 기대효과

1. 돌봄경제에 대한 투자는 복지 확대, 인적 자원에 대한 투자 및 서비스업 고용창출, 성별 격차 해소 문제와 밀접하게 연관되어 있음. 돌봄경제 투자 촉진을 통한 돌봄의 사회적 책임 제고 등 복지 확대, 돌봄 일자리의 질 제고를 통한 양질의 일자리 창출, 돌봄서비스의 사회·경제적 가치제고와 성별 격차 축소 등 복지와 경제의 선순환 및 돌봄 정책 패러다임 전환을 위한 이론적 논거 제공에 기여하고, 돌봄경제 활성화를 위한 전략과제를 도출함.

2. 인구구조 및 가족구조 변화 등으로 인한 복합위기 극복을 위한 대안적 전략으로 돌봄복지국가를 제시하고, 국민돌봄기본권 보장 및 돌봄경제 활성화를 위한 고용·노동 의제 및 복지의제를 발굴·제안함.

- 돌봄기본권은 인권으로서의 돌봄에 대한 권리로 돌봄을 할, 돌봄을 받을, 그리고 스스로 돌볼 권리를 내용으로 함. 돌봄기본권은 사회권으로서 사회 구성원 모두가 모두에 대해 가지는 책임이자 권리임을 전제함. 돌봄을 할 권리로서의 돌봄기본권은 무급이든 유급이든, 가족을 직접 돌보든 사회서비스로 대체하던 돌봄이 가지는 노동으로서의 가치에 대한 사회적 인정을 전제로 함.

유급 돌봄노동 시장의 일자리와 서비스 질 개선을 위한 종합적인 틀 모색

3. 각 부서에서 파편적으로 진행되고 있는 관련 정책들의 정합성과 통합성 제고 및 조직화를 위한 기초자료 확보

저출산 대책, 성평등과 여성의 경제참여율 제고, 양질의 돌봄서비스, 서비스 수요자의 인적자본 축적, 평등한 문화 확산 등 관련 분야 정책사업의 정합성 제고, 돌봄서비스 분야 노동자의 전략적 조직화를 위한 현황 파악 등의 효과가 기대됨.

4. 돌봄 민주주의에 기여

- 돌봄으로 인한 사회 불평등(성불평등, 돌봄을 필요로 하는 시민, 돌보는 시민의 주변화와 배제) 문제에 대한 대응을 통해 민주주의의 실현에 기여할 수 있음. 즉, 돌봄의 책임을 국가와 사회, 시민이 공평하게 분배하고 돌봄 관계에 있는 시민이 돌봄 책임의 사회적 분배를 결정하는 과정에서 참여할 수 있도록 함으로써 민주주의의 이상에 기여.

## V. 연구목차(안) /집필담당자

### 제1장 서론 /황선자

제1절 연구 목적 및 배경

제2절 연구 방법과 분석자료

제3절 보고서의 구성

### 제2장 돌봄경제의 중요성과 한국의 돌봄정책/황선자

제1절 서론

제2절 신사회위험과 돌봄경제의 부상

제3절 한국의 돌봄정책 개관

- 한국의 복지정책 변천사, 국가차원의 돌봄정책 현황, 돌봄책임 분담구조 등
- 제4절 요약 및 시사점

### **제3장 영역별(생애주기별) 돌봄정책 제도 및 정책 현황과 과제 /황선자·임찬영**

제1절 서론

제2절 아동돌봄정책(영유아돌봄(보육사업, 유아교육사업, 아이돌봄사업, 온종일 돌봄사업)

- 제도개요 및 발달 과정 개관, 수요 및 공급 현황(급여 및 대상의 변화), 전달체계(민간과 공공의 역할 분담, 중앙정부의 통제 메커니즘 및 지원제도), 재원

제3절 노인돌봄정책(장기요양사업, 노인돌봄사업)

제4절 장애인돌봄정책(장애인활동지원사업)

제5절 가사서비스업 정책

제6절 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어, 사회서비스원)

제7절 요약 및 시사점

### **제4장 영역별 돌봄서비스 종사자의 실태와 과제 /황선자·임찬영**

제1절 서론

제2절 아동돌봄 종사자

- 일자리의 질 분석(일반적 특성, 월급여, 노동시간, 고용안정성 등)

제3절 노인돌봄 종사자

제4절 장애인돌봄 종사자

제5절 가사서비스업 종사자

제6절 요약 및 시사점

### **제5장 해외 주요국의 돌봄경제 정책 사례 /황선자·임찬영**

### **제6장 결론 및 정책제언 /황선자·임찬영**

제1절 연구요약

제2절 돌봄정책 제언: 돌봄 정책 방향 및 과제(탈가족화 및 공식화, 사회화·공공성 수준), 재구조화, 영역별 주요 정책제언

제3절 고용노동 과제 제언

## VI. 연구 일정

구분	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월
-기본 개념, 연구 내용 및 분야 논의 • 돌봄경제공동대응팀 회의(4/16) • 공동연구자회의(4/26)								
-연구계획서 공유 및 자료조사 • 연구용역계약 체결 및 공동연구자회의(5/14) • 돌봄경제공동대응팀 회의(5/23)								
-생애주기별 돌봄서비스 현황 선행연구 검토, 한국의 돌봄정책 정리 및 공유 • 공동연구자회의(6/4) • 돌봄경제공동대응팀 회의								
-돌봄서비스 종사자 실태 정리 • 공동연구자회의 • 돌봄경제공동대응팀 회의								
- 해외 주요국의 돌봄경제 정책, 결론 및 정책 제언 • 공동연구자회의 • 돌봄경제공동대응팀 회의 • 최종발표(공론화 토론회)								
원고 외부평가/수정·보완, 최종원고 제출								