

연구주제 : 사회서비스 노동시장 국가비교 연구 - 돌봄 서비스 중심으로

제 2 장 이론적 검토

본 연구는 사회서비스 노동시장에 대한 국가간 실증적인 비교 분석을 통해 사회서비스 노동시장의 특징을 살펴보고 이를 통해 궁극적으로 한국 사회서비스 노동시장의 개선, 특히 임금 수준과 고용계약 개선을 위한 정책 방향을 모색하는데 있다. 이는 사회서비스 노동시장의 임금이 전반적으로 타노동시장에 비해 낮게 책정되고 있음을 전제로 국가 정책 방향에 따라 사회 서비스 노동자들의 임금과 고용 계약이 상대적으로 개선되고 안정적일 수 있다는 점에 착안하고 있다 (Budig and Misra 2010; Iversen and Wren 1998; Lightman 2018). 이를 위해 본 이론적 논의 장에서는 본 보고서의 전체적인 연구 분석틀을 도출하는 것을 궁극적인 목표로 각 절에서는 다음의 세 가지 이론적 논의에 중점을 두고자 한다.

첫째, ‘사회서비스’라는 용어 자체가 광범위하게 복합적으로 사용되고 있는 점을 감안하여 ‘돌봄 노동’에 대한 사회적 욕구의 증가와 이로 인한 사회 서비스 노동시장의 필요성을 언급하고자 한다. 한편 대다수의 사회서비스 공급이 민간 영역을 통해 공급 되고 있는 최근의 정책 동향을 감안하여 (윤자영 외 2011; 황덕순 외 2012; Brennan et al 2012; KIEP 2018) 사회서비스 민영화가 돌봄 노동자들의 고용계약 관계와 임금수준에 어떠한 영향을 미치는지 기존의 연구 논의들을 중심으로 정리해 보고자 한다. 한편 신고전 경제학, 사회단절 이론, 그리고 페미니스트 문화 이론 논의들을 통해 사회서비스 종사자들의 고용 계약 관계와 임금 수준, 더불어 기술 숙련의 차이에 따른 임금 변화 유무 등 여타 직업군에 비해 상대적으로 불안하고 저임금에 놓일 수 밖에 없는 이론적 배경들을 함께 소개하고자 한다.

둘째, 그럼에도 이 연구에서 염두하고자 하는 부분은 사회서비스 노동시장의 불안정한 고용계약과 저임금의 노동 조건이 반드시 모든 복지 체제 유형에 동일하게 적용되는가 하는

부분이다. 따라서 제 2 절에서는 기존의 연구들을 통해 복지체제 유형별로 사회서비스 노동시장간에 어떠한 차이가 있는지를 함께 살펴 보고자 한다. 특히 본 연구에서는 기존의 에스핑 앤더슨의 세 가지 복지국가 유형 - 조합주의 (Conservative), 사회민주주의 (Social Democratic), 자유주의 (Liberal) 복지 체제를 중심으로 각 복지레짐에서 나타나는 사회서비스 노동시장의 특징에 대한 기존의 연구들을 통해 정리해 봄으로써 미시적 단위에서의 정책 개선은 물론 복지레짐이라는 거시적 차원에서의 정책적 방향을 모색하는데 중심을 두고 있다.

셋째, 그렇다면 사회서비스 노동시장의 불안정한 고용계약과 저임금의 근로 조건 개선을 위한 실질적인 쟁점은 무엇인가? 이를 위해 본 연구는 국제노동기구 (International Labour Organisation)의 ‘괜찮은 일자리’ 개념을 가져와 사회서비스 노동시장의 개선을 위한 관련 지표들을 고민함으로써 적절한 임금, 고용의 보장과 지속성, 사회적 보호 (사회보험 가입 여부), 노조 여부가 사회서비스 노동시장의 일자리 분석에 어떠한 함의들을 가져다 줄 수 있는지를 함께 논의하고자 한다. 더불어 이 부분에서는 국내에서 쟁점적으로 논의되고 있는 일자리 질 논의 문제와, 근로 환경과 고용 계약, 더불어 여성의 계층화에 대해서도 함께 짚어 보고자 한다.

제 1 절 사회 서비스 노동시장의 개념 및 관련 이론

1. 사회서비스 노동시장의 개념과 사회서비스 노동시장의 민영화

사회서비스 노동시장의 개념을 설명하기에 앞서 사회서비스 노동시장에서 공급되는 ‘돌봄 노동’의 성격부터 알아보자. 돌봄노동은 육체적 기술과 인지적 기술은 물론 감정적 전이를 통해 이뤄지는 상호 이해와 장기적인 대인 관계에서는 오는 집합적인 기술들을 요구하는 노동이다 (Budig and Misra 2010; England, Budig, and Folbre 2002; England and Folbre 1999; Folbre and Weiskopf 1988; Folbre and Nelson 2000; Pietrykowski 2017). 기존의 케인즈-베버리지 혹은 비스마르크 중심의 전통적인 복지국가에서 가족 그 가운데 여성을 중심으로 돌봄 노동이 해결 되어 왔다면 후기 산업 사회로 넘어 오면서 사회경제 구조의 변화에 따른 노동 시장의 변화와 함께 성역할의 해체로 인해 그간 가족을 중심으로 이루어지던 돌봄 노동은 어느 덧 국가 개입을

통한 사회서비스 시장의 기제를 통해 공급이 이뤄지게 되었다. 본 장에서는 가족 내 돌봄의 위기와 사회적 돌봄의 필요, 그리고 이를 통해 생겨난 사회서비스 노동시장과 최근의 정책 동향인 민영화 논의를 중심으로 돌봄 노동을 둘러싼 노동시장에서 쟁점이 되는 '누가 돌보는가'와 '어떻게 돌보느냐'의 문제에 초점을 두고자 한다.

가. 가족 내 돌봄의 위기와 사회적 돌봄의 필요

케인즈-베버리지 혹은 비스마르크 중심의 남성 생계 부양자-여성 전업주부를 전제로 복지 공급이 이루어졌던 고전적인 복지국가에 대해 가장 비판이 되는 대목은 크게 두 가지이다. 먼저 후기 산업 사회 이후 이분법적인 성별 분업이 더 이상 가족 내 유지되고 있지 않다는 점과 둘째, 기존의 가족 구성원들 (대다수 여성)간의 비공식적인 공급을 통해 이루어졌던 돌봄 노동이 더 이상 가족 단위에서 이뤄질 수 없게 되었다는 점이다. 이러한 데에는 후기 산업 사회로 들어오면서 생겨난 신사회 위험 (New social risks) 논의와 결부지어 설명 될 수 있는데, 첫째는 노동시장의 유연성이다. 기존의 고전적인 복지국가가 평생 정규직과 고용을 전제로 하였다면 후기 산업 사회로 들어면서 고용의 형태는 잦은 이동과 불안정한 고용계약으로 점점 유연화되고 있다. 이러한 노동시장의 유연화는 결국 기존의 남성 생계 부양자에 기반한 가족임금의 붕괴를 가져옴은 물론 평생 고용이라는 전제는 현실적으로 불가능하게 되었다 (Lewis 1992; Taylor-Gooby 2004; Y-M Kim 2006). 둘째, 후기 산업 사회로 들어와 기존의 제조업 중심의 산업 구조가 기술의 발달과 세계화로 인해 서비스 산업 중심으로 노동시장 구조로 바뀌면서 상당수의 제조업 중심으로 노동자들이 일을 잃게 되는 반면 그간 가족 내 돌봄자로 머물러 있던 여성들이 서비스 노동시장으로 점차 들어오게 되었다는 점이다 (Bonoli 2007). 이로 인해 노동시장에서 여성의 노동시장 참여가 증가한 것은 물론 이는 기존의 가족 안에서 이루어지던 비공식 영역에 대한 국가 책임의 확대를 요구하게 되었다 (Lewis, Campbell and Huerta 2007). 동시에 이러한 여성의 노동시장 참여는 여성으로 하여금 기존의 가족 내 돌봄자로서의 역할은 물론 남성과 더불어 생계부양자로서의 역할을 가져 가는 '이중부담'의 구조로 바뀌게 된다 (Lewis 2001; Taylor-Gooby 2004). 더불어 이러한 경제 산업 구조와

노동시장의 구조 변화와 함께 ‘저출산과 고령화’라는 인구구조의 급격한 변화는 가족 내 돌봄의 위기를 더욱 가시화 시키고 있다. OECD 보고서에 따르면 출산율은 점차적으로 줄어드는 반면 65 세 이상의 노인 인구 수는 증가하게 되어 2060 년의 경우 거의 두 명의 노동자가 한 명의 노인 인구를 부양하는 것으로 전망하고 있다 (OECD 2019). 이러한 인구구조의 변화는 가족내 돌봄의 위기는 물론 노동시장 인구의 급격한 감소로 인한 장기적인 경제 성장에 대한 우려 역시 나타내고 있다 (Seelieib-Kaiser and Toivonen, 2011).

이러한 신사회 위험에 대한 논의는 궁극적으로 가족 내 ‘돌봄의 위기 (crisis in care)’라고 하는 부분에 달하고 (Taylor-Gooby 2004) 이는 기존의 고전적 복지국가가 준비하지 못했던 또 하나의 사회적 위험 요인, 즉 ‘누가 돌봄을 책임질 것이냐’의 논의를 불러오게 된다. 기존의 비교 복지국가 논의에서 중심 분석이 되고 있는 마샬의 시민권 논의는 남성 중심의 유급 노동시장을 중심으로 한 위험 요인들, 가령, 노후, 산재, 의료 보호 등에 초점을 두고 있다 보니 그 가운데 배제되어 있는 여성과 젠더 관계들을 설명하는데 한계에 다다르게 된다. 가령 Orloff (1993)의 연구를 보면 여성들의 경우 남성에 비해 위에서 언급한 사회적 보호장치들에 대한 접근에 있어서 얼마나 상당히 불안한 위치에 처해 있는지를 잘 보여 주고 있다. 특히 장기적이고 유급에 기반한 노동시장에 들어가는 것이 대다수 여성들에게 그들의 결혼 관계와 자녀 부양에 따라 남성에 비해 얼마나 상당히 불리한 위치에 처해 있는지를 보여 주고 있다. 마찬가지로 Pateman (1989)의 연구 역시 복지국가가 유급 노동만을 중심으로 논의되어 오던 기존의 공적 서비스 영역에 대해 배제되어 있는 여성들의 대한 논의가 배제되어 왔음을 비판하고 있다. 이런 점에서 후기 산업 사회에 들어와 두드러지게 나타나는 신사회 위험과 그에 따른 사회적 돌봄에 대한 욕구 증가는 기존의 남성부양자 생계 부양자 모델을 전제로 제공되어 온 시민권과 그에 따른 복지국가의 역할에 대한 새로운 정의를 요구하게 되었다. 더불어 누가 돌보는가의 문제는 국가의 돌봄 제공자로서의 역할 뿐만 아니라 돌봄 노동을 받는자와 제공하는 자들에 대한 돌봄의 권리 등 새로운 복지국가의 역할에 대한 논의들을 불러 오게 되었다 (Walby 1994; Knijn and Kremer 1997).

나. 사회서비스 공급과 서비스 노동시장의 민영화

그렇다면 문제는 여기에서 크게 두 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째는 ‘돌봄의 위기, 누가 돌보는가’의 문제와 둘째, ‘돌봄의 질, 어떻게 돌보는가’의 문제이다. 늘어나는 고령 인구에 대한 사회적 돌봄에 대한 욕구의 증가와 더불어 출산율을 장려하기 위한 돌봄 노동의 사회화 문제, 즉 누가 돌보는가의 논의는 이미 서구 복지국가 발달 과정에서는 물론 1990년대 이후로 한국 복지국가 발달 논의에 있어서 끊임 없이 논의되어 왔다. 그러나 이제 문제는 이러한 신사회 위험의 도래와 함께 기존에 가족 내에서 이루어지던 사회적 돌봄 노동에 대한 국가 영역의 역할이 확대됨과 동시에 (Brennan et al 2012; S-H Lee 2013, 2017; Williams 2010) 시장화 되어 있는 사회서비스 공급 시장을 고려 할 때 ‘어떻게 돌보는가’의 문제는 사회서비스 질에 대한 개선 논의로 직접적으로 연결 될 수 있다.

복지국가 발달 과정에 있어서 사회 서비스 공급의 시장화는 1960년대 전후 국가 중심의 복지공급에서 20세기에 들어와 여성 운동의 증가와 더불어 돌봄 노동에 대한 국가, 시장, 가족 단위에서의 재분배 논의가 일어나면서 신자유주의 이데올로기에 따른 가장 큰 변화이면서 논쟁적인 지점이기도 하다 (Gilbert 2002; Williams 2010). 특히 신자유주의 이데올로기에 따른 사회서비스 시장화는 ‘선택 (choice)’과 ‘경쟁 (competition)’이라는 수사적 담론의 지지를 얻음과 동시에 2000년대 전후 복지국가들의 공공 재정에 대한 압박이 이어지면서 상당수의 서구 복지국가들이 순수 민간 서비스 공급자들을 통한 서비스 공급 형태를 지향하면서 20세기 이후의 새로운 복지국가의 형태로 잡아 가고 있다.

좀 더 구체적으로 사회서비스 시장화에 대한 정의를 하자면 이는 국가가 서비스를 공급하기 위해 시장의 기제를 통해 서비스 구매자 (서비스 이용자)와 공급자 (서비스 제공자)라는 관계를 창출해내고 사회서비스 시장의 매커니즘을 통해 그 관계를 지원하고 강화시키는 것을 의미한다. 따라서 여기에서 서비스 시장화라고 함은 민간 서비스 공급자들 (순수 민간과 비영리 민간 기관 모두를 포함)의 전달 체계, 서비스 이용자들이 시장에서 서비스를 구매할 수 있도록 하는 자원

구조, 장기요양 보호와 같은 사회적 위험에 대한 사회 보험, 현금 수당, 세제 감면 등 모두를 포함한다. 가령 정부 보조금의 경우에도 정부가 시장을 통해 보조금을 지불할 경우 이 역시 서비스 시장화의 한 형태가 될 수 있다 (Brennan et al, 2012).

여기에서 주목할 부분은 이러한 시장 중심의 서비스 공급이 기존의 돌봄 영역에 있어서 그 역할이 강조 되었던 국가의 역할은 축소되는 반면 서비스 이용자들과 공급자들간의 경제적 이해관계를 기반으로 형성되는 시장에서의 판매자와 소비자로서간의 관계는 더욱 확대되고 두드러지게 된다는 점이다. 동시에 돌봄 노동은 시장에서 사고 팔 수 있는 하나의 '상품 (commodity)'으로서의 이미지가 더욱 강조되고 있다는 점이다 (Clarke et al., 2007). 이러한 사회 서비스 시장의 특성은 Razavi (2007)가 정의하고 있는 케어 다이아몬드 (Care diamond)에서 시장 공급의 원리에서 정의되고 있는 바와 같이 경쟁 관계를 통한 이해 관계 창출에 목적으로 하고 있다.

그렇다면 이러한 사회서비스의 민영화는 어떠한 매커니즘에서 이뤄지는가? 첫째, 공공 서비스 영역에 있어서 순수 민간과 비영리 민간 조직을 포함함으로써 서비스 공급을 늘려가는 형태이다 (Glendinning 2008; 2010). 가령 영국의 경우 상당수의 재가 보호 시설과 홈케어가 민간 영역을 통해 공급이 이뤄지고 있음을 알 수 있다 (Eborall et al., 2010). Nisbet (2018)의 연구는 미국 정부의 의료 정책 개혁에 있어서 정부가 시장과 계약 관계에 초점을 두는 방식으로 의료 정책을 개혁하는 것을 빗대어 일명 돌봄의 책임에서 '손을 떼는 (Hands-off)' 방식이라고 묘사하고 있기도 하다. 둘째, Cash-for-care 서비스 형태이다. 이는 서비스를 구매하는 개인과 가족들로 그 서비스 공급이 이동되는 것을 말하는데, 서비스 구매자의 가족이나 친척, 이웃들에게 비용을 지불하고 서비스를 받는 형태이다 (Eborall et al., 2010; Ungerson and Yeandle 2007). 셋째로, 민간 재원을 통한 서비스 비용 지원 방식이다. 최근 들어 장기요양 보호와 관련하여 기본적인 요양 보호에 대해서는 공공 기금을 통해 서비스 비용 재원이 이뤄지는 반면 추가 비용에 대해서는 민간 재원을 통해 서비스 공급을 받는 경우가 증가하고 있다 (Ferandez and Forder 2012).

그렇다면 과연 이러한 서비스 시장의 민영화는 서비스 이용자들에게 긍정적인 영향을 미치는가. 신고전 경제학 논의를 바탕으로 이러한 서비스 시장의 민영화는 서비스 이용자들에게 몇 가지 혜택을 줄 수 있다고 설명한다. 첫째, 선택을 통해 서비스 이용자의 구매력이 강화 될 수 있다고 하는 부분이다. 이는 서비스 시장에서 그 공급 주체가 다양해 짐으로 인해 서비스 이용자의 선택권과 그에 따른 '소비자'로서의 권리가 한층 더 강화될 수 있다고 하는 부분이다 (Glendinning 2008; Hirschman 1970; Le Grand and Bartlett 1993; Le Grand 2007). 둘째, 서비스 시장의 경쟁을 통해 서비스 질 강화와 비용 감소. 따라서 사회 서비스 시장은 '서비스 공급자들이 공공의 이해를 위해 효과적이고 질 좋은 서비스 그리고 저렴한 서비스를 만들어 내야 할 것이다 (Clebeland, 2008).

그렇다면 서비스 시장이 위해서 말한 것처럼 그 긍정적인 기능을 발휘할 수 있는가? 이를 위해서는 두 가지 요건이 선결되어야 할 것이다. 첫째, 사회서비스 이용자 즉 소비자가 서비스 경쟁을 하고 있는 서비스 공급자들에 대한 가격과 서로 다른 서비스 질에 대한 자유로운 접근이 가능할 수 있어야 하고, 둘째 사회 서비스에 대한 정확한 정보, 특히 가격과 서비스 질에 대한 정확한 판단을 할 수 있어야 한다. 하지만 사회서비스 욕구의 대표적인 노인요양과 아동보육에 대한 욕구는 시장에서 상품을 사는 것으로 대체할 수 없는 여러가지 상황적 요인이 뒤따르게 된다. 가령 저렴한 비용이라고 해서 서비스에 대한 이용도가 높아지는 것이 아니라 서비스 질에 대한 만족도가 먼저 충족될 경우 서비스 비용에 대한 가격 비교를 하게 된다. 더불어 대다수의 돌봄 노동에 대한 욕구가 장기적으로 미리 대처할 수 있는 상황에서 일어나기 보다 단기간의 신속한 정보 파악이 요구된다 (Morris and Helburn 2000; Vincent and Ball 2006). 여기에서 한 가지 간과할 수 없는 부분은 바로 서비스 서비스 이용자들간의 정보 격차 문제이다 (Eika 2006). 특히 노인요양과 아동 보육에 대한 욕구는 단기간에 일어나는 경우가 많고 여러가지 압력 요인이 함께 따른다. 따라서 시장에서 돌봄 노동을 구매하는데 있어서 그 한계들이 있게 마련이다 (Eika 2009).

이에 대해 사회서비스에 대한 구매자들의 정보 접근에 있어서 사회서비스 인증 지표 개발 등 수요자 중심에서의 정보 접근과 사회 서비스 질 향상이 꾸준히 논의되어 오고 있다. 가령 서비스

질 향상을 위해 국가 단위에서의 서비스 규제와 인증 지표 개발 혹은 개인 단위에서 서비스 선택이 현명하게 잘 이뤄질 수 있도록 공정하고 효과적인 정보를 전달하는 등 국가 단위에서의 서비스 질 향상에 대한 논의들이 꾸준히 이어져 왔다. 그럼에도 문제는 그러한 서비스 질 향상을 위한 인증 지표 등이 양적인 돌봄의 측면에서만 측정이 가능하고 케어를 받는자와 그들의 가족과의 관계에서 오는 측면들에 대해서는 포착하고 있지 못하다는 한계점들을 갖고 있다 (Brennan et al 2012; Warness 1984). 특히 이러한 관계에 대한 서비스 질의 측정에 대한 논의는 서비스 가격과 연결되기 때문에 서비스 공급자들에 의해 조용히 침묵되어 온 것이 사실이다 (Brennan et al 2012; Gilbert 2002). 더불어 선택이라는 부분에 있어서 서비스를 이용하는 자들의 선택 문제, 그리고 서비스 행위를 제공하는 자의 선택 문제로 나누어 볼 수 있는데 문제는 정작 서비스를 공급하고 전달하는 노동자들의 열악한 근로 조건과 불안정한 고용 계약, 더불어 저임금의 문제는 서비스 질 논의와 별개로 묵시되어 왔다는 것이다 (KIEP, 2018; Brennan et al 2012; Shutes 2012).

특히, 서비스 시장의 민영화가 불러 올 수 있는 우려와 관련하여 더불어 이주 돌봄 노동자들에 대한 논의를 간과해서는 안 될 것이다. 복지 국가 유형을 불문하고 독일, 프랑스, 영국을 비롯한 아일랜드, 캐나다, 미국, 남부 유럽서구 복지국가에서 고령화에 따른 서비스 욕구의 증가에 따라 이주 노동자들에 대한 서비스 공급이 늘어나고 있다 (Bettio et al., 2006; Bourgeault et al., 2010; Cangiano and Shutes 2010; Martin et al., 2009; Östlerle and Hammer 2007; Walsh and O'Shea 2009). 가령 Labour Force Survey (LFS) 자료에 따르면 영국의 경우 지난 10 년 동안 이주 돌봄 노동자들의 수가 두 배 이상 증가하였고 그 가운데 76%가 대다수 여성인 것으로 나타났다 (Cangiano and Shutes 2010).

이러한 이주 돌봄 노동자의 증가는 앞서 설명한 신사회 위험에 따른 사회적 돌봄에 대한 욕구가 증가한 것은 물론, 여성의 노동시장 참여 증가와 사회서비스 비용의 절감을 위한 장기요양 서비스 공급의 재구조화로 설명 될 수 있다. 가령 비공식적인 가족을 중심으로 대다수의 돌봄이 이루어지던 남부 유럽 국가들의 경우에도 돌봄에 대한 현금 지급을 통해 (Cash for care transfer) 사적인 가족 영역에서의 이주 돌봄 노동자들의 기여가 늘어나고 있다. 이는 결국 기존의

여성들이 주로 하던 가족 내 비공식 돌봄 노동이 이주 돌봄 노동자들에 의해 보충되는 양상을 불러오게 되었다 (Bettio et al., 2006). 반대로 서비스 공급이 상대적으로 높은 영국과 같은 국가들에서는 돌봄 노동자들에 대한 채용과 보수가 어려워지면서 이주 노동자들의 수가 상대적으로 더욱 증가하게 되었다 (Cangiano and Shutes 2010).

하지만 문제는 서구 유럽 복지국가들에서 이주 돌봄 노동자들의 수가 양적으로 증가하면서 그들의 노동이 저임금 노동으로 전락되고 특히 민간 영역에서 공급되는 서비스 노동자들의 경우 최저의 임금을 받는 상황으로 치닫게 되었다는 것이다. 특히 일시적으로 돌봄 노동에 한정된 비자를 통해 고용이 되어 있는 경우 고용계약 방식에 있어서의 권력 관계는 더욱 잘 드러난다 (Andersen 2010). 더불어 고용 계약을 둘러싼 고용주와 고용자의 권력 관계에 있어서 젠더, 인종 등 다양한 사회적 배경 요인들이 그 가운데 상호적으로 작용하고 있음을 알 수 있다 (Cangiano et al., 2009; Yeates 2009; Williams 2011; 2012). 가령 Shutes (2012)의 연구를 보면 서구 유럽 복지국가들을 중심으로 장기요양 서비스 영역의 재가 보호와 홈케어 노동을 하고 있는 이주 노동자들의 고용 계약 관계에 있어서 비자 관련 규제를 통한 정책들이 그들의 근로 계약과 임금에 어떠한 영향을 미치는지, 특히 여성과 소수 인종의 경우 임금에 대한 불이익이 남성 근로자와 자국의 돌봄 노동자들에 비해 상대적으로 얼마나 더 악화 될 수 있는지를 질적 연구를 통해 보여 준 바 있다.

다시 말해, 사회 서비스 시장이 민영화 되면서 서비스 이용자들의 선택에 대한 논의들이 주요하게 다뤄지는 동안 정작 서비스 시장에서 돌봄을 수행하는 돌봄 노동자들의 고용 선택에 대한 논의는 간과되어 온 것이 사실이다 (Timonen et al., 2006). 반면 돌봄을 받는 서비스 이용자와 공급자들간의 경제적 이해 관계가 전제되다 보니 이는 결국 서비스 비용을 최소화하는 것에 대다수 초점이 맞춰져 온 것이 사실이다 (Clarkem Newman, Smith, Vidler & Westmarland 2007; Stolt et al., 2011). 기존의 경제학 관점에서 본다면 이러한 서비스 비용의 최소화는 돌봄 서비스 직종이 만들어내는 생산성과 연결되어 설명 될 수 있다. 가령 돌봄 직종은 다른 직종에 비해 생산적이 적고 느린 반면 그 노동력 비용은 상대적으로 높아서 (Folbre 2001: 2008) 여타의

직종들이 정보 기술의 발달로 그 노동력 기술이 대체되는 동안 돌봄 직종의 경우 여전히 대인 관계에 기반한 감정적 노동 기술에 의존 할 수 밖에 없는 노동의 특성과도 연결될 수 있다. 따라서 돌봄서비스를 공급하는데 있어서 노동력에 대한 비용 감소 없이 생산성을 기대하는 것은 아주 어렵다 (Barron and West 2013; Razavi, 2007). 다음 부분에서는 사회서비스 노동비용이 낮게 측정되는 이론적 논의들에 대해 좀 더 자세히 설명하고 있다.

2. 사회서비스 노동시장 관련 이론: 돌봄 서비스 노동자들의 임금이 저렴한 이유

그렇다면 사회서비스 노동시장의 임금 수준은 왜 낮을까? 다음의 세 가지 이론적인 측면에서 설명 할 수 있다.

가. 신고전 인적자본 이론 (Neo classical economics):

직업간의 임금 차이는 해당 직업을 얻기 위해 요구되었던 인적 자본의 수준에 따라 그 차이가 가장 크게 발생한다고 설명한다. 여기에서 인적 자본은 기술의 축적, 지식, 고용주가 요구하고 개별적으로 소유하고 있는 경험을 의미한다 (Mincer 1974 cited in Barron and West 2013). 이러한 인적 자본은 교육과 훈련 그리고 일에 대한 경험을 통해 축적될 수 있다. 경험적인 연구들에 따르면, 인적자본은 교육 수준이나 혹은 관련 직종 자격증, 공식적인 교육 기관에서 훈련 받은 시간, 현재 직업에서 혹은 관련 직종에서 소비되는 시간에 의해 측정된다. 가령 임금 수준이 높은 직종의 경우 높은 수준의 인적 자본을 요구하게 된다. 하지만 임금의 결정이 반드시 인적 자본에 의해 결정 되는 것만은 아니다. 가령 3D 직종의 경우 그 직업에 대한 유인을 높이기 위해 높은 수준의 임금이 보상된다 (Filer 1989; cited in Barron and West 2013). 한편 신고전 인적 자본 이론은 돌봄 직종의 임금이 왜 낮은지도 설명하게 된다. 가령 다른 사람을 돕는다고 하는 이타심을 통해 직업에서 오는 보람이나 만족에서 그 보상이 이뤄진다고 하는 것이다. 대표적인 예로 학교 선생님의 경우 부모들이 필요로 하는 시간에 맞춰 질 수 있기 때문에 매력적일 수 있다. 따라서 보상 이론에 따르면 노동시장에서의 임금 요인은 반드시 인적 자본에 의해서만 결정되는 것이

아니라 내적에서 오는 만족감이나 기쁨 등으로 보상 되는 것들을 고려해 임금이 결정되기도 한다.

그렇다면 여기에서 과연 돌봄 노동시장에 종사하고 있는 상당수의 여성들은 돌봄 노동에서 오는 만족이나 보상을 느끼고 있는가? 실상 인적 자본 이론을 통한 경제학 관점에서의 이론들은 실제 여성 돌봄 노동자들이 경험하고 있는 성차별화된 임금 불평등을 설명하고 있지 못하다. 사회 서비스 시장의 논리 가운데 자유로운 경쟁이 그 안에 메리트로 내재되어 있음에도 정작 여성 돌봄 노동자들의 경우 그 임금이 남성 돌봄 노동자들에 비해 상대적으로 낮고, 특히 이주 여성 노동자들의 경우 그 임금은 상대적으로 열세하다 (Cangiano et al., 2009; Yeates 2009; Williams 2011). 이를 어떻게 설명할 수 있을까? 인적 자본 논의에 따르면 그들이 교육에 투자한 만큼 모두 긍정적인 보상을 받아야 한다. 그렇다면 과연 사회서비스 노동자가 동일한 기술을 가지고 있는 경우 동일하게 임금을 받는가.

나. 페미니스트 문화 이론 (Cultural feminist theory):

페미니스트 문화 이론에 따르면 남녀간의 임금 불평등에 대한 논의는 그러한 불평등을 일으키는 사회적 매커니즘에서 일어난다고 설명한다. 이는 여성이 제 2 차 생계부양자로서 남성의 임금과 급여에 의존하게 되는 가족임금(Family wage) 논의에 이어 노동의 ‘젠더화된 가치 평가 (gendered valuation)’에서 그 매커니즘의 논의를 시작해 볼 수 있다 (Kilbourne et al., 1994; Steinberg 1990). 즉 남녀간 임금의 불평등은 여성의 역할 혹은 여성 자체가 노동시장에서 평가 절하되고, 여성의 사회적 역할과 기술적인 측면들이 남성들이 하는 역할에 비해 상대적으로 평가 절하되는 데서 시작한다는 것이다. 이는 여성 개인에 대한 임금 차별 보다는 전반적으로 여성이 하는 직종에 대한 문화적인 차원에서 오는 평가 절하가 더 크다 (Kilbourne et al., 1994; Magnusson 2009). 문화적으로 어떤 직종에 더 가치 부여를 하느냐에 따라 임금에 대한 보상이 달라 질 수 있기 때문이다. 즉 여성이 하는 역할에 대해 그 평가를 절하시키는 한 임금 불평등은 존재할 수 밖에 없다. 가령 ‘여자가 할 일 - 양육, 대인 관계 서비스, 고객 관리 등’ 이 바로 그 예이다. 따라서 돌봄

노동에 대한 평가 절하는 이러한 일들이 주로 여성들이 하는 일로 여겨 지기 때문에 그리고 실제 대다수 여성들이 이 직종에 종사하고 있는 데서 일어나는 가치 평가 절하라고 볼 수 있다 (Barron and West 2013). 이러한 페미니스트 이론을 뒷받침 하는 여러 경험적 연구들이 있는데 (Jacobs and Steinberg 1990; Reid 1998, Barron and West 2013), 그 가운데 England et al., (2002)은 해당 직업이 돌봄 직종과 관련되어 있고 여성인 경우 임금차이에 통계적으로 결정적인 의미를 보여 준다고 밝혔다. 다시 말해 이는 돌봄 노동 직종에 대한 임금 차별이 분명히 존재하며 여성이 하는 일에 대한 문화적 평가 절하도 함께 반영되어 있음을 보여 준다.

더불어 이러한 노동에 대한 가치 평가 절하 (devaluation)는 성별 뿐만 아니라 인종에 따라 나타나기도 한다. 젠더에 따른 임금 불평등을 설명하는 것만큼 명료하게 드러나진 않지만, 중요한 것은 직종에 따라 소수 인종이 하는 직업군들이 사회적으로 정해지면서 그 직업군들에 대한 가치가 절하되는 경향이 있다는 것이다 (Bagchi-Sen 2001; Moss and Tilly 1996; Sherman 2007). 가령 Reid (1998)의 연구를 보면 소수인종들이 주로 하는 'Black job'의 경우 해당 직업에 대한 가치 평가가 절하되게 된다. 젠더와 인종 중 무엇이 더 우세하게 작용하는지 통계적으로 유의미함을 밝히는데 어려움이 있지만 분명한 것은 소수 인종 그 가운데 여성이 그 일을 하게 되는 경우 해당 직업에 대한 평가 가치는 더욱 절하되게 된다는 것이다.

한편 돌봄 노동에 대한 페미니스트 접근은 주로 감정적, 신체적, 인지적 기술들을 요구하는 직업들에 중점을 두어 이뤄져 왔다 (Budig and Misra 2008; 2010; England and Folbre 1999; Folbre and Nelson 2000; England, Budig, and Folbre 2002; Folbre and Weisskopf 1998). 이와 연결지어 Hochschild (2003)는 감정 노동이라함은 다른 이들의 감정이나 느낌을 다루게 되고 감정을 조절하는 것이 아주 중요한 직업군들을 의미한다고 설명한다. 더불어 이러한 감정 노동은 서비스를 전달하는 프론트 라인에 있는 노동자들의 경우 감정 조절이 아주 중요하다 (Hochschild 2003; James 1989). Moesby-Jensen and Nielsen (2015)의 경우 사회사업가들의 경우 이러한 감정 노동이 그들의 작업 일상에 얼마나 중요하게 배어 있는지를 설명하고 있다.

이와 더불어 최근 Pietrykowski (2017a)의 연구는 돌봄 노동의 성격을 가지고 있는 직업들에 대한 경제적 보상에 있어서 임금 차별에 대한 논의들이 간과되어 왔음을 비판하고 있다. 특히 이 연구는 돌봄 노동이 가지고 있는 일종의 ‘온화하고 부드러운 기술 (soft skills)’을 중심으로 임금 차별이 일어나는 부분에 주목하고 있다. 즉 대인관계기술 (relationship skills), 가령 다른 사람을 돌보고 혹은 돕기 위한 방법을 찾는 네트워크 기술, 그리고 그 관계들을 유지하기 위한 기술들에 대한 경제적 보상이 기존의 연구들에게 간과되었음을 비판하고 있다. 이 연구에서 가장 흥미로운 점은 여성들에게 ‘온화하고 부드러운 기술 (soft skills)’은 임금 보상 없이 당연하게 여겨지는 반면 남성들의 경우 이러한 기술을 보유하고 있는 경우 하나의 장점으로 여겨짐과 동시에 임금 보상이 함께 이뤄짐을 보여 주고 있다 (Heckman and Kautz 2012; Grugulis and Vincent 2009). 이러한 연구 결과는 실제 돌봄 기술을 요구하는 돌봄 관련 직업들간의 임금의 양극화 (Dwyer 2013)를 설명하는 증거가 되기도 한다. 가령 여성들이 주로 종사하고 있는 임금 수준이 낮은 의료 서비스 보조, 보육, 돌봄자들의 경우 임금이 낮은 반면, 남성들이 주로 종사하고 있는 경찰, 의사, 정신과 의사, 혹은 탐정 등의 경우 그 임금 수준이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

그렇다면 과연 저임금 직종의 노동자들이 보유하고 있는 기술 숙련의 정도는 임금 상승에 대한 어떠한 영향을 미치는가? 여기에서 문제는 대다수 돌봄 노동에서 요구되는 대인관계 기술이나 사회적 기술들이 명료하게 측정되기 어렵다는 것이다. 가령 상당수의 돌봄 노동에서 요구되는 눈에 보이지 않는 기술들, 즉 누군가의 재활 과정이나 교육 과정을 돕고 서비스 전달에 대한 코디네이터 역할을 하는 일명, ‘바퀴에 기름칠을 하는 (oil the wheels)’ 기술에 대한 측정이 쉽지 않을 뿐더러 차이를 두는 것 역시 쉽지 않다 (Strauss, 1985; Strauss et al., 1985). Junor et al (2009)은 대다수 여성들에 의해 이뤄지는 저임금 직종의 기술 숙련도에 대한 임금 보상 부분에 있어서 대인관계 기술이나 사회적 기술이 임금 보상에 재평가 되어야 할 것을 주장하며 그들의 연구에서 관련 기술들을 하나의 분석틀로 제시한 바 있다. 하지만 문제는 다시 원점으로 돌아가서 앞서 살펴 본 바와 같이 상당수의 기술들이 젠더화 되어 있거나 혹은 인종화, 더불어 그들이 어떤 사회적 맥락에서 수행하느냐에 따라 계급화 되어 있기도 하다는 점이다 (Shan 2013).

결국 기술 숙련도와 임금과의 상승 관계를 논의할 때 문제는 다시 '누구에 의해 그 기술이 전달되느냐'가 더 중요해진다. 가령 정서적인 지적 기술 (emotional intelligence)의 경우 지도감독을 하는 (대다수 남성) 관리자 직종의 임금 수준에 더 긍정적으로 나타난다. 한편 같은 위험 관리 기술 (risk management)이라 하더라도 정신과 간호사에게 관련 기술이 당연하게 받아지는 반면 소방관들의 경우 위험 관리 기술에 대한 보유 여부가 그들의 임금 상승에 더 긍정적으로 작용하게 됨을 알 수 있다 (Shields and Warner 2008).

Pietrykowski (2017b)의 연구는 미국 노동시장의 분절화된 노동시장 안에서 해당 직업이 어느 임금 위치에 정해져 있느냐에 따라 해당 관련 기술이 어떻게 다르게 평가될 수 있는지를 보여 주고 있다. 그는 이 연구에서 기술 숙련도가 중요한 것은 사실이지만 그들이 동일한 방식으로 모든 직업에 동일하게 적용되는 것이 아니라 임금 수준에 따라 미치는 그 영향이 다르다고 주장한 바 있다. 가령 비판적 사고 기술, 문제 해결 능력, 관리 기술은 임금 수준에 긍정적으로 영향을 미치는 반면, 저임금 근로 직종에서 요구되는 사회 기술 즉 대인 관계를 기반으로 하는 대화 기술, 다른 이들에 대한 서비스, 사회 인지 기술 등은 임금 상승에 긍정적인 영향을 불러오는 경우가 거의 드물게 나타났다. 따라서 이 연구는 결국 저임금 근로 직종의 최저 임금의 향상과 그들의 이익이 보호 될 수 있기 위한 노조 조합 등 제도적 차원에서의 임금 보상이 이뤄져야 함을 주장한 바 있다.

다. 사회 단절 이론 (Social closure theory)

더불어 앞서 살펴본 같은 사회서비스 노동시장에서의 임금의 양극화는 사회 단절 이론을 통해 더욱 설득력있게 설명될 수 있다. Weber (1978)는 사회 집단들 가령 인종, 사회계급, 젠더에 따라 그들이 소유하고 있는 자원 혹은 접근성을 다른 집단들로부터 차단하기 위해 그들의 지위를 개선시키려고 한다고 설명하고 있다 (Weber 1978). 이를 위해 본인들이 속해 있는 직업 단체의 노조를 통해 집단의 이익을 보호하고 다른 집단들과의 차별을 중요시하게 된다. 이를 위해서는 높은 교육 수준을 갖고 있어야 그것이 가능하며 가능한데, 돌봄 관련 직종의 경우 가령

아동보육이나 간호 보조를 하는 집단들보다 의사, 간호사, 선생님, 사회사업가들의 경우 더 강한 노조를 통해 그들의 이익을 보호하는 경우가 바로 그 한 예이다. 한편 이는 한국 돌봄 노동시장의 내부 계층화를 연구한 황덕순 외 (2012)의 연구에서도 보여 지듯이 한국의 돌봄 노동 시장은 상위 직종과 하위 직종으로 내부 계층화 되어 있는데, 대표적으로 유치원 교사가 상위직종이라면 가사육아 도우미는 하위직종에 속한다고 볼 수 있다 (황덕순 외 2012).

Werber(1978)에 따르면 사회적 단절은 본인의 생계수단을 위해 경쟁을 줄임으로써 주변 밖의 집단들을 '열등한' 혹은 '자격이 없는' 사람들로 정의하면서 그들에 대한 기회를 차단시키는 것을 말한다. 더불어 그러한 단절은 가령 눈에 보이는 인종, 사회적 배경, 언어, 종교, 젠더에 기반하게 되고, 동시에 그러한 단절을 정당화하기 위해 교육 수준이나 지식의 정도, 혹은 자산의 유무 등으로 그 단절을 구분하기도 한다 (Collins 1971; Murphy 1983; Parkin 1971). 이는 앞서 언급한 'Black job'의 개념에 상반되어 'British jobs for British workers'는 지난 10년간 영국의 이주민 정책 개혁에 있어서 영국 자국민들의 고용율을 늘리기 위한 중요한 정책 슬로건에도 잘 나타나 있다 (Anderson 2010).

Weeden (2002)의 연구는 미국 사회내에서 왜 특정 집단들이 다른 집단들에 비해 더 많은 돈을 버는지에 대한 소득의 불평등을 설명한다. 사회 단절 이론에 비추어 볼 때 이는 직업군들을 중심으로 형성된 사회 제도적 규제 장치들이 직업간의 임금 보상에 대한 위계 서열을 만드는데 시작한다고 볼 수 있다 (Parkin 1971; Weeden 2002). 이러한 사회제도적 장치들에는 가령 자격증 소지 유무를 강화하거나 관련 직종들간의 노동조합을 형성하는 것들을 통해 이뤄진다. 즉 사회 단절 이론은 현재 사회서비스 관련 돌봄 노동자들의 임금의 왜 다른 직업군들에 비해 낮은지를 설명하게 된다. 가령 느슨한 자격 조건이라든지 열세한 노조 형성은 사회서비스 노동시장의 저임금을 그대로 설명하기도 한다. 이는 실제 Cleveland et al., (2003)의 연구에서 잘 나타난다. 이들은 캐나다 아동 보육 관련 종사자들의 임금이 전반적으로 저임금인 것은 사실이지만, 실제 노조 형성을 통해서 그들의 임금 수준이 노조가 없는 보육교사들에 비해 대략 15%까지 올라 갈 수 있었고 관련 여타 급여들을 받는데 긍정적으로 작용했던 경험적 사례들을 소개하고 있다.

더불어 임금 상승은 관련 분야의 자격증이 있는 경우, 혹은 일에 대한 경험과 관련 기술의 숙련도가 높은 경우 임금 상승을 불러 올 수 있음을 보여 주고 있다. 하지만 이를 위해서는 보다 전략적이고 정치적인 노조 형성이 뒷받침 되어야 할 것이다. Cranford et al (2018)은 민영화 되어 있는 캐나다 토론토의 재가보호 돌봄 노동자들 (home care workers)과의 인터뷰 연구를 바탕으로 노조 형성이 돌봄 노동자들에 대한 정당한 임금 보상과 안정적인 고용 계약 관계에 어떻게 정치적으로 개입할 수 있는지를 보여 주고 있다. 더불어 재가보호라는 특성상 일터 안과 밖의 애매한 구분에서 오는 장시간의 근로 시간과 돌봄 노동자들의 사적인 시간 확보의 어려움 등 서비스 이용자와의 관계에서 사사로이 일어날 수 있는 긴장관계에 대해 노조가 전략적으로 개입할 수 있어야 함을 보여주고 있다. 이는 결국 양질의 노동 창출을 통해 서비스 향상에도 긍정적으로 기여 할 수 있기 때문이다.

이러한 제도적 차원에서의 돌봄 노동자에 대한 전문성 향상과 질 좋은 서비스 개발은 최근 민영화가 일어나고 있는 사민주의 국가들의 경우에서 국가와 사회간의 새로운 양식에서 찾아 볼 수 있다 (Brennan et al, 2012). Michel 과 Mahon (2002)의 연구를 통해 보면 스웨덴과 덴마크의 경우 아동보육 공급이 시장에서 어떻게 이뤄져야 하는지를 논의하는 가운데 보편적 아동 보육과 누구에게나 질 좋은 보육 공급을 위해 전문적인 보육교사들을 통한 서비스 공급을 논의하고 있다. 이는 서비스 시장의 역할이 정부 정책의 대응에 따라 다양하게 나타날 수 있음을 시사해 주고 있다. 따라서 다음 절에서는 복지 체제와 사회서비스 노동시장과의 관계에 대한 논의를 통해 과연 사회서비스 노동시장에 대한 거시적 차원에서의 해결 방안은 없는지 그 정책적 함의를 논의해 보고자 한다.

제 2 절 복지 체제와 사회서비스 노동시장과의 관계

1970년대 이후 전체 고용율 증가분에 있어서 사회 서비스 고용률 증가분이 그 어떤 고용 영역에 있어서 보다 모두 두드러지게 나타난다 (Messina 2005). 이러한 사회서비스 노동시장에서 근로 조건은 탈산업 사회에서의 고용구조 변화라는 커다란 구조적 계약과 맞물려 있는데, 문제는

서비스 산업의 일자리들이 대다수 저생산성의 문제점을 안고 있다는 점이다. 더욱이 후기 산업 사회의 신사회 위험에 따른 복지국가에 대한 세 가지 기대 - 소득평등, 재정 지출 억제, 고용 성장이라는 정책 목표를 위해 사회 서비스 산업을 통한 구조 개혁이 일어날 수 밖에 없게 되었다. Iversen 과 Wren (1998)에 따르면 신자유주의형의 민간 주도 서비스 주도 성장은 소득의 평등을 저버리고, 사회민주주의형의 공공서비스 주도 성장은 재정지출 억제를 감내하지 않을 수 없으며, 대륙 유럽의 기독교 민주주의형은 고용성장을 희생할 수 밖에 없는 트릴레마에 직면하게 되었다고 설명한다. 한편 황덕순 외의 연구 (2012)에 따르면 우리나라의 경우 사회서비스 구조화에 대한 개혁 요구가 더욱 심각하게 나타날 것이라고 보고 있다. 우리나라의 경우 공공 개인 서비스의 증가분 가운데 보건 및 복지서비스가 고용율 구성에서 차지하는 값이 다른 나라에 비해 상대적으로 적지만 사회서비스가 고용창출에서 중요한 역할을 수행 할 수 밖에 없다는 점을 감안하지 않을 수 없다. 따라서 사회서비스 노동 시장의 근로 조건을 개선하기 위해서는 상대적으로 적은 보건 및 복지 서비스에 대한 공공 지출 부분의 구조적 제약을 엄두해 두지 않을 수 없다 (황덕순 외 2012).

Esping-Andersen (1999)은 탈산업사회에서 고용구조의 변화를 복지국가 유형론과 연결시켜 분석하였는데 각 복지체제 유형을 대표하는 독일 (보수주의), 스웨덴 (사민주의), 미국 (자유주의)에서 독일의 경우 고용증가 없는 숙련 중심의 고용 구조 중심으로 나타나는 반면 스웨덴과 미국에서의 서비스 산업의 고용률 증가가 어느 복지체제에서보다 도드라지게 증가한 것을 볼 수 있다. 그럼에도 서비스 직종의 고용형태에 있어서는 그 성격이 판이하게 다르다. 가령 스웨덴의 경우 서비스 직종의 대부분이 공공부문 일자리로 상대적으로 안정적인 임금을 유지하고 있는 반면 미국의 경우 민간부분에 상당수의 서비스 직종의 노동자들이 고용되어 있으면 고용계약 관계 또한 상대적으로 불안정한 것으로 나타났다. 더불어 스웨덴의 경우 서비스 직종의 노동자 대부분이 여성인 반면 미국의 경우 특정 인종 집단, 가령 히스패닉에 집중되어 있음을 알 수 있다.

한편 Budig and Misra (2008)는 노동 시장 정책, 사회 불평등, 일가정 양립 정책이 돌봄 직종의 임금 불평등에 과연 중요한가를 연구하고 있다. 일가정 양립 정책 가령 모성/부성 휴가, 가족 수당, 가족 세제 정책 등이 케어 종사자들의 임금에 중요한지를 발견하지는 않았지만, 노동시장 정책과 관련해서 일정한 패턴이 있는 것으로 나타났다. 가령 공공 영역이 작을수록 부당한 임금 체불이 더 높게 나타나는 반면 반대로 소득 불평등이 낮고 공공 영역이 클수록 돌봄 관련 직종들은 상대적으로 높은 소득을 버는 것으로 나타났다. 이는 결국 노동시장 정책이 돌봄 영역의 노동자들의 임금에 미치는 영향이 중요하게 나타남을 알 수 있다. 가령, 노동시장정책은 돌봄 노동자들의 임금을 다른 여타 직종들과의 비교를 통해 임금 형성을 조율하고, 실제 스웨덴의 경우 노동시장정책은 임금 분산을 줄이는데 효과적으로 작용하고 있는 것으로 나타났다 (Blau and Kahn 2003).

Budig 와 Misra 는 위의 연구에 이어 2010 년 1992 부터 2002 년까지의 LIS 데이터를 이용하여 돌봄 시장에 종사하고 있는 노동자들의 임금에 어떠한 차이가 있는지를 복지 레짐별로 분석하였다 (Budig and Misra 2010). 이는 복지 체제 유형이 사회 서비스 분야의 근로조건과 긴밀한 관계를 맺고 있기 때문이다. 위에서 설명한 세 개 복지 레짐에 이들의 연구는 후기 사회주의 국가 (post-socialist) 국가, 예를 들어 헝가리, 러시아 연방국가와 개발 도상국가들, 예를 들어 멕시코와 타이완으로 구분하여 돌봄 노동자들의 임금에 미치는 결정적인 요인을 분석하였는데 국가간 현저한 차이가 있다는 것을 보여 주고 있다. 일반적으로 케어 직종에 종사하고 있는 노동자들의 경우 현저하게 임금이 낮고 이러한 임금은 성별, 노동자의 사회인구학적 특성 그리고 국가의 정책에 따라 다르게 나타난다. 가령 스웨덴과 독일의 경우 돌봄 노동자들의 임금 불평등보다는 오히려 임금 보너스를 받는 것으로 나타났다. 한편 프랑스, 네덜란드, 미국과 캐나다 등에서는 임금 불이익이 존재한다는 점이 확인되었고 흥미롭게도 이 연구에서는 남성들의 경우 여성들의 경우 보다 임금 불평등이 더 강하게 나타났다.

한편 Lightman (2018)의 연구는 기존의 Esping-Andersen (1990) 의 세 가지 복지국가 유형 국가들 가운데 12 개 국가들을 중심으로 과연 이주 돌봄 노동자들의 여성화와 저임금이 모든 복지국가

유형들에 보편적으로 나타나는지 LIS 데이터를 중심으로 분석하였다. 이 연구에 따르면 전반적으로 돌봄 노동의 여성화 그리고 저임금이 복지국가 유형에 관계없이 보편적으로 드러나는 것은 사실이지만, 사민주의 복지국가들의 경우 그들에 대한 임금 불이익이 상대적으로 적을 뿐만 아니라 보편주의와 자유주의 국가들과 정반대인 것으로 나타났다. 특히 고임금의 돌봄 노동 영역에 종사할 경우 일단 고임금 영역에 진입이 된 후 오히려 임금에 대한 보상이 이주 노동자들에게 더 긍정적인 것으로 나타났다. 이는 임금 수준에 있어서 양극화 되어 있는 돌봄 노동 영역에 있어서 이주 노동자들에게 배제적인 사회적 요인들이 제거되는 것이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

이상으로 본 절에서는 거시적인 차원에서의 사회서비스 시장의 근로조건과 저임금에 대한 복지 레짐에 따라 살펴 봤다면, 다음 절에서는 구체적으로 이를 개선하기 위한 미시적 단위에서의 정책 지표 개발에 초점을 두고자 한다.

제 3 절 사회서비스 노동시장의 근로조건과 임금 개선을 위한 선행 연구 검토

이를 위해 본 절에는 본 연구에 사용하게 될 분석틀을 도출하는 것을 그 목표로 다음의 두 가지 부분에 중점을 두고 있다. 첫째, 국제노동기구 (International Labour Organsiation, 이하 ILO)를 중심으로 제안된 ‘괜찮은 일자리 (Decent work)’ 의 개념과 이를 바탕으로 개발된 관련 지표들을 소개하고자 한다. 한편 이를 바탕으로 최근 UN 을 중심으로 논의되고 있는 ‘고용의 질 (Quality of Employment)’ 논의를 함께 가져와 본 연구에서 고려해야 할 분석 지표들에 대해 더 상세히 논의하고자 한다. 둘째, 국내 사회서비스 시장 논의에 초점을 두어 국내 돌봄 노동자들의 열악한 근로 환경과 고용 계약, 더불어 여성의 계층화에 대해서도 함께 짚어 보고자 한다.

1. 국외 사회서비스 노동시장에서의 쟁점 논의

가. ‘괜찮은 일자리’란 무엇을 의미하는가?

1999 년 국제노동기구(ILO)가 괜찮은 일자리의 중요성을 피력한 이후 ILO 와 더불어 UN 은 각종 국제회의에서 모든 노동자를 위한 괜찮은 일자리의 보상을 계속적으로 강조해 오고 있다. ILO

(1999)는 국제 컨퍼런스에서 ‘자유, 형평, 안정성, 인간 존엄과 더불어 여성과 남성 모두에게 괜찮은 일자리와 생산적 일자리를 보장하는 것을 일차적 목적으로 한다’고 밝혔다 (ILO 1999). 한편 국제연합 (United Nations)은 2005 년 UN 총회 (2005 World Summit of the United Nations General Assembly)에서 UN 의 새천년 개발 목적 (Millennium development Goals)으로 모든 영역에서 생산적이고 괜찮은 일자리 정책의 추진을 강조하였다 (UN 2005). 이에 발맞추어 ILO 는 공정한 세계화를 위한 사회정의 선언 (ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization)에서 괜찮은 일자리 아젠다의 주요 목표로 성차별 철폐와 더불어 고용 안정성 향상, 사회적 보호, 사회적 대화와 노사정함의, 노동의 기본적 원칙과 권리의 보장을 밝히고 있다 (ILO 2008a).

ILO 가 정의하는 괜찮은 일자리는 다음의 요소들을 포함하고 있다 (Nizami and Prasad 2017). 첫째, 남녀에 구분없이 일하기를 원하는 모든 이들에게 일할 수 있는 기회가 주어져야 한다 (‘Opportunity for work’). 여기에서 ‘일’이라 함은 경제적 활동을 포함하는 모든 활동등을 포함한다. 가령 자영업, 무급의 가사 노동 등 공식과 비공식 영역에서의 모든 경제적 활동은 ‘괜찮은 일자리’ 논의의 범주에서 논의되어야 함을 의미한다. 둘째, 일을 하는데 있어서 누구든 자유롭게 선택할 수 있어야 하고 가령 아동들을 대상으로 하는 노동 유인이나 채무 상환을 전제로 하는 강제 노동, 노예 노동은 어떤 형태로든 합리화 될 수 없음을 의미한다 (‘Work in conditions of freedom’). 셋째, 생계를 위한 어떤 일이든 생산적 노동에 기반해야 하며 이는 장기적이고 경쟁력 있는 고용 기술을 개발할 수 있는 노동에 근거하고 있어야 한다 (‘Productive work’). 넷째, 일에 대한 공평성이다. 남녀 모두에게 모두 동등한 기회와 처우가 보상되어야 하며 일가정 양립을 이루는데 있어서 어떠한 차별도 존재해서는 안된다 (‘Equity in work’). 다섯째, 직업에 있어서의 안정성이다. 이는 건강 유지를 위한 알맞은 재정적 보상과 더불어 실직 상태에서 보상 받을 수 있는 사회보장 체계들이 갖추어져야 함을 의미한다 (‘Security at work’). 여섯째, 근로 계약과 임금 협상에 있어서 노동자들의 관점이 존중되고 무엇보다 노동자들간의 집합적인 노동조합 형성을 통해 노동자들의 자유로운 의사 개진이 전개 될 수 있어야 함을 의미한다 (‘Dignity at work’). 앞의 두 가지 요소, 즉 일에 대한 기회와 선택의 자유는 고용의

가능성과 괜찮은 일자리로 받아들여 지기 위한 고용의 종류라면 나머지 네 개 요소는 과연 어떤 일이 괜찮은 일로 정의될 수 있는지 그 조건의 방향성을 제시해 주고 있다.

이상의 논의들은 2008 년 Geneva 에서 열린 전문가 논의에서 10 개 지표, 즉 ‘고용에 대한 기회 보장’, ‘적절한 소득과 생산적인 노동’, ‘적당한 근로 시간’, ‘일과 가족 그리고 개인의 삶 증진을 위한 사회적 보호’, ‘강요된 노동 척결 (예를 들어 아동 노동이라 노예 관계)’, ‘안정적인 일자리’, ‘동등한 고용 기회와 처우’, ‘안전한 근로 환경’, ‘안정적인 사회보장 제도’, ‘노사간의 사회적 담화’, ‘괜찮은 일자리 창출을 위한 사회경제적 요인’ 등으로 정리 될 수 있다. 각 지표에 따른 상세한 통계 관련 지표와 법률은 [부록 1]을 참조하기 바란다.

이어서 ILO 는 2011 년 6 월, 가사돌봄 노동자들에 대한 ‘괜찮은 일자리’ 지표의 적용과 가사돌봄 노동의 특성을 구체화 시켜 적용할 수 있는 새로운 지표 개발의 중요성을 논의한 바 있다 (ILO’s Domestic Workers Conventions, No 189). 특히 이 협정 논의에 참여한 Tomi and Belser (2011)는 대다수의 어린 소녀들과 여성들이 가사돌봄 노동에 종사하고 있으며 여타 제조업이나 서비스 직종과 달리 고용 관계가 사적으로 이뤄질 뿐만 아니라 고용주와 함께 거주하는 등 장시간 노동과 낮은 임금의 근로 조건에 더욱 취약하게 놓여질 수 밖에 없음을 강조한 바 있다. 따라서 가사돌봄 노동자들에 대해서는 위의 괜찮은 일자리 논의의 기본적 논의를 바탕으로 그들의 고용 관계가 지속적으로 감시되고 모니터 될 수 있는 제도적 장치가 더욱 중요함을 역설한 바 있다 (Tomi and Belser 2011). 한편 UNECE (United Nations Economic Commission for Europe)는 2015 년 고용의 질 (Quality of Employment)에 대한 지표를 ‘안전 고용과 윤리’, ‘소득과 급여’, ‘근로 시간과 일생활 양립’, ‘안전 고용과 사회보호’, ‘사회적 담론’, ‘기술 개발과 훈련’, ‘고용 관계와 동기 부여’ 등의 7 개 지표로 구체화 한 바 있다 (UNECE 2015). 자세한 관련 통계 지표는 [부록 2]를 참조하기 바란다.

나. 괜찮은 일자리 논의의 적용과 비판적 고찰

한편 위의 ILO의 관찮은 일자리 개념은 여러 학자들에 의해 그 지표 개발과 더불어 국제 비교는 물론 특정한 국가 맥락에서의 연구 분석틀로 사용된 바 있다 (Anker 2003; Anker et al., 2003; Bescond, Chataignier, & Mehran 2003; Burchell et al., 2013; Hussain and Endut 2018; Nayyar 2011; Simonova et al, 2016; Lavagnini and Mennella 2016).

먼저, Bescond et al (2003)은 다음의 7 가지 지표 – 저임금, 과다 근로 시간, 실업, 학교 미등록율, 청년 실업율, 남녀 노동시장 참여 비율, 노령 연금 등을 40 개 국가들에 적용하여 관찮은 일자리에 대한 국가 비교 연구를 시행한 바 있다. 하지만 이용 가능한 데이터의 한계, 가령 자영업자들에 대한 일자리에 대한 파악이 어려울 뿐만 아니라 각 국가별로 노동 관련 통계나 직업 훈련 프로그램이 전무 한 경우 위에 지표들을 국가 별 비교로 적용하는데 한계를 지적하고 있다. 한편 Bonnet et al (2003)은 그들의 연구에서 세 가지 관점에서 지표 논의와 데이터 개발이 시급함을 강조한 바 있다. 즉, 거시적 단위에서 모든 이들의 충분한 소득을 보장하는 한편 중거시적 차원에서 모두가 안정적인 소득보장의 혜택을 받을 수 있는 법안과 제도들을 만들어 내는 것, 또한 미시적 단위에서는 안정적인 고용 관계에 있어서 모든 형태에 있어서 적절한 기회를 주는 것을 강조하고 있다. 따라서 관찮은 일자리에 대한 논의가 단지 거시적인 차원에서 담론으로만 그치는 것이 아니라 실제 사회정책적 제도 장치 등을 통해 개인 단위 수준에서 관찮은 일자리에 대한 접근과 논의가 이루어져야 함을 논의하고 있다.

이에 Anker et al (2003)은 ILO의 관찮은 일자리 개념을 바탕으로 한 통계 지표 개발을 위해 다음의 몇 가지 내용을 강조하고 있다. 먼저 ‘관찮은’이라는 개념은 가장 취약할 수 밖에 없는 노동자들의 근로 환경과 고용 계약 관계에 중점을 뒀어야 하며 더불어 ‘관찮음’이라는 개념에 대한 이해에 있어서 각 국가간 상대적인 의미에서 이해되어야 할 것을 강조하였다. 또한 관찮은 일자리를 만들어 가기 위해서 그 결과에 초점을 두는 지표들에 초점을 두어야 할 것을 강조한다. 가령 임금 수준과 근로 시간이 바로 그 예라 할 것이다. 또한 국가간 비교 연구가 가능하기 위해서는 각 국가의 발달 수준이 고려된 다양한 범위의 데이터가 고려되어야 함을 강조하였다 (Anker et al, 2013).

한편 Deranty 와 MacMillan (2012)는 ILO 의 관참은 일자리에 대한 정의는 결국 노동자들의 근로 권리와 계약에 공정한 관계를 의미하는데 이는 자칫 ‘일’에 대한 의미를 상당히 협소한 의미에서 관찰하고 있다고 비판한다. 가령 경제적인 활동들 즉 고용 관계와 협상에만 초점을 둘 것이 아니라 근로자의 복리와 삶의 질에 영향, 즉 신체, 정신 건강에 영향을 주는 모든 활동들을 포함하여야 한다고 주장한다. 즉 일을 경험하는데 있어서 일의 내용이 과연 ‘관참은가’에 대한 질문은 일의 설계에 대한 개별적인 단위에서의 양질의 노동과 효과적이고 집합적인 단위에서 그리고 일정치에 대한 사회적 단위에 있어서의 양질의 노동에 대한 지표들이 포함되어야 한다고 주장한다. 가령 Webster et al (2015)의 연구는 남아프리카의 Gauteng 지역을 중심으로 ILO 의 관참은 일 자리 개념을 국방, 농업, 서비스 산업에 적용하여 농업에 종사하고 있는 노동자들의 경우 장기간의 근로 시간이 일가정 양립에 부정적인 영향을 미치는 등의 연구 결과 발표 한 바 있다. 아마도 관참은 일자리 논의의 개념은 당장 실현이 불가능하더라도 일종은 정책 목표로 가져 갈 수 있지 않을까.

2. 국내 사회서비스 노동시장에서의 쟁점 논의

국내에서 관참은 일자리 개념으로 적용한 고용의 질을 평가한 연구들은 초기에는 전체 임금 근로자를 대상으로 이루어지는 경향이 강하였다 (최옥금, 2005; 방하남 이상호 2006; 김은하 2007). 이를 시작으로 그 이후 고용 기회, 적절한 임금, 적절한 노동시간, 고용 안정성, 고용 평등, 일과 가정의 양립, 사회보장, 사회적 대화 등의 차원에서 일자리 질에 대한 평가 논의가 이뤄져 왔다 (문순영 2008). 국내 사회서비스 노동시장에서의 쟁점 논의는 크게 세 가지로 논의될 수 있다. 첫째, 여성화와 계층화, 둘째, 인정과 보상에 대한 문제, 셋째, 열악한 근로 조건과 고용계약으로 요약될 수 있다.

좀 더 자세히 설명하자면, 먼저 윤자영 외 (2011)의 연구는 한국 돌봄 서비스 일자리의 근로조건 실태를 진단한 바 있는데, 양적 통계 자료에서 드러나는 가사 노동자의 규모 및 인적 특성을 보완하여 심층 면접을 통해 비공식 부분 가사 노동자들의 저임금과 장시간 근로는 물론 ‘노동

종속성'의 양태가 임금 수준과 근로 환경, 고용 계약 관계에서 어떻게 구체적으로 나타나는지를 심층적으로 다룬 바 있다.

박정우 (2016)의 연구는 2000년대 중반 이후 급속도로 확산된 사회서비스 시장화(김진욱 2011; 김송이 2014; 이동석 2014)를 통한 공적 책임의 축소와 민간영리의 서비스 제공 확대를 통해 과연 돌봄 노동시장 내 괜찮은 일자리로의 상향이동이 가능한지, 그리고 그 요인은 무엇인지에 대해 초점을 두고 있다. 이 연구에 따르면 돌봄 노동자는 돌봄 노동시장내에서 시간의 흐름에 따라 근로조건이 향상될 가능성이 낮았으며, 고용 안정성은 괜찮은 일자리 이동에서 가장 중요한 구성 요소로 나타났다. 돌봄 노동자의 괜찮은 일자리 이동 가능성은 업종에 따라 분절되어 있음을 알 수 있고, 돌봄 노동자의 임금 향상은 근로시간 확대와 같이 시장 기제에 의해 주로 이뤄지며, 민간영리와 차별되는 보상체계가 공공 기관과 비영리기관에 형성되어 있지 않다는 사실을 드러냈다.

백학영(2016)의 연구는 ILO의 괜찮은 일자리 개념을 지표로 한국노동패널 자료를 이용하여 최근(2009-2012년)의 돌봄 노동의 일자리 질을 전반적으로 평가하였다. 연구 결과, 한국 돌봄 노동의 고용 변화는 기대에 부응하지 못할 뿐만 아니라 오히려 고용의 질은 더 나빠지는 결과를 보였다. 이는 돌봄 노동자이 삶의 질의 저하를 가져 올 뿐만 아니라 돌봄 노동 서비스 질 측면에서도 부정적인 결과를 초래할 가능성이 높다고 지적되었다. 또한 돌봄 노동을 비롯한 사회 서비스 분야의 낮은 고용의 질은 사회적 양극화의 문제를 더욱 심화시킬 가능성 또한 무시할 수 없을 것이다. 따라서 수량적인 측면에서 사회서비스 일자리 확대는 물론 이들의 고용의 질을 향상시키기 위한 정책적 노력을 촉구한다.

제 4 절 사회서비스 노동시장 국제비교를 위한 분석틀: 노동시장 근로조건 개선과 임금 결정을 위한 요인

이상의 논의를 바탕으로 본 연구는 사회서비스 노동시장에서의 근로 조건과 노동소득에 대한 결정 요인을 국가별로 비교함으로써 우리나라 사회서비스 산업의 노동시장에 대한 이해를 높일

뿐만 아니라 양질의 사회서비스 일자리 창출을 위한 정책적 함의를 찾는데 그 목적으로 두고 있다. 이를 위해 본 연구에서는 Luxembourg Income Studyd 의 데이터 셋팅으로 고려하여 직업별 기준으로 돌봄 서비스를 구분하기 보다는 산업별 기준으로 구분하여 국가간 비교를 일관성 있게 가져 가고자 한다. 따라서 본 연구는 공공행정, 교육, 보건 및 사회복지의 세가지 산업으로 분류하고, 근로 소득 결정 요인을 파악하기 위해 각 산업별 인구 통계학적 특성과 직업 특성을 국가간 비교 중심으로 살펴본다. 인구 통계학적 특성에는 연령, 성별, 결혼 상태, 최종학력, 이주 여부가 변수로 포함되고, 직업 특성은 전일제와 시간제, 종사자의 공공부문 근로 여부 (공공 대 민간), 그리고 두 개 이상 영역에 고용되어 있는 경우로 구분한다. 근로 소득은 시간당 임금 변수의 국가간 결측치가 많아 연간 근로 소득을 사용한다. 따라서 제 3 장에서는 근로 소득결정 요인을 복지레짐에 따라 국가를 분류하여 유형화하고 (제 3 장) 우리나라의 사회서비스 노동시장의 위치를 파악하고자 한다 (제 4 장). 아래 [표 1]은 본 연구에서 사용하게 될 지표들을 데이터에 맞게 구성해 보았다.

[표 1] 본 연구의 분석틀

독립변수	종속 변수
<ul style="list-style-type: none"> • 사회인구학적 특성: 성별, 연령, 교육수준, 결혼 상태, 시간제 여부, 고용주의 공공여부 (공공/비공공), 이민자 여부 (이민자 변수가 있는 국가들에 대해서만) • 노동자 특성: 국내 노동자 혹은 이주 노동자 (이민자 변수가 있는 국가들에 대해서만) • 고용주: 공공/비공공 • 서비스 직종: 공공행정/교육/보건 및 사회복지 (보건 human health 과 돌봄 residential care and care without residential facility)/기타서비스 • 주근로 시간과 연간소득 • 교육 (자격 유무 혹은 학력 수준, 경력 혹은 숙련 수준) 	<ul style="list-style-type: none"> • 근로 조건 • 근로소득

제 5 장 결론 및 정책적 제언

제 2 절 주요 연구 결과 학술적 함의

앞서 2 장에서 소개한 기존의 이론적 논의에 비추어 본 절에서는 주요 연구 결과에 따른 다음의 몇 가지 학술적 함의를 제시하고자 한다.

첫째, 사회 서비스 산업의 근로 소득 결정 요인에 있어서 복지레짐별 국가간 차이가 명료하게 있을까라는 질문에 본 연구는 복지 레짐별 차이보다는 같은 레짐 안에서의 국가간 차이가 더 명료하게 보여지는 것으로 나타났다 (Budig and Misra 2008 and 2010; Lightman 2018). 다시 말해 사회서비스 산업 근로자의 연령, 성별, 교육수준, 고용 형태 (시간제 혹은 전일제)가 복지 레짐에 관계 없이 근로 소득에 통계적으로 유의미하게 나타나는 반면, 이민자에 대한 상대적인 저임금과 혼인여부에 따른 임금 차이, 종사자의 고용 영역 (민간 혹은 공공), 그리고 두 개 이상의 직종을 갖고 있는 경우에 대한 근로 소득의 차이는 복지 레짐에 따른 차이보다 국가간 상이하게 나타났다. 예를 들어 자유주의 국가의 경우 ‘보건 및 사회복지’ 영역에 있어서 룩셈부르크에서는 이민자 변수가 근로소득 결정 요인에 통계적으로 유의미하게 나타난 반면, 같은 자유주의 국가인 스위스, 호주, 아일랜드, 아이슬란드, 영국의 경우에는 별다른 통계적 의미를 찾기 어려웠다. 한편 보수주의 국가인 독일에서는 ‘교육’ 영역에 있어서 이주민 변수가 근로 소득 임금 결정 요인에 유의미한 영향을 미치는 반면 ‘보건 및 사회복지’ 영역에 있어서는 오스트리아의 경우에만 이주민 변수가 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아쉽게도 종사자의 고용 영역 즉 공공이나 민간이나에 대한 근로 소득 결정 요인은 데이터의 한계로 모든 복지레짐에서의 결정 요인을 설명할 수 없었으나, 핀란드의 경우 ‘보건 및 사회복지’ 영역에 있어서 공공에 종사하는 경우 임금이 상대적으로 올라가는 것으로 나타났다. 한편 두 개 이상의 직종에 종사하고 있는 경우 네덜란드를 제외하고 전반적인 복지레짐 국가들 안에서 통계적인 유의미함을 찾기는 어려웠다.

따라서 본 연구는 사회서비스 종사자의 근로 소득에 대한 결정 요인이 복지 레짐에 기반한다기 보다 사회서비스 노동에서 전반적으로 나타나는 젠더화된 노동시장과 임금 시장의 양극화를 기반으로 하는 사회서비스 노동 시장의 보편적인 특징에 기반한다고 하겠다. 더불어 이는 각 국가의 제도적 지원 장치에 따른 사회서비스 노동시장의 임금 수준과 고용 계약의 차이 등 국가간 차이에 더 주목해 볼 필요가 있음을 강조하고 있다 (Pietrykowski 2017b). 예를 들어 Lightman (2018)의 연구에서 나타난 바와 같이 전반적으로 사회서비스 노동 시장이 여성화되고 그로 인해 돌봄 노동 기술에 대한 가치 평가가 절하되고는 있지만 (Dwyer 2013; England et al 2002; Shan 2013; Pietrykowski 2017a; Weeden 2002), 국가간 상대적인 임금 차이를 비교해 보고 그러한 차이를 불러 오는 제도적 장치에 주목해 볼 필요가 있겠다. 가령 본 연구에서 드러난 바와 같이 이주민 변수와 고용 형태 (전일제 대 시간제), 그리고 종사자의 고용 영역 (민간 대 공공)에 따른

각 국가간 근로소득에 대한 통계적 의미의 차이는 사회서비스 근로자들의 안정적인 고용 계약과 최저 임금의 향상 등 제도적 장치에서의 정책적 접근이 필요함을 다시금 보여 주고 있다. 이는 앞서 살펴본 Cranford et al (2018)와 Cleveland et al (2003) 의 연구에서 보여 지고 있는 바와 같이 대다수 민영화 되어 있는 사회서비스 돌봄 노동이 법적으로 보호되고 관찰 될 수 있는 노조 형성 등 국가 차원에서의 적극적인 제도적 지원 장치가 요구 됨을 뒷받침 하고 있다.

둘째, 앞서 논의한 신고전 인적 자본 이론에 따라 교육 수준이 높을 수록 사회서비스 근로자의 임금 수준에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 결국 사회서비스 근로자들의 전문성 강화가 실제적인 근로 소득을 증가시킨다고 할 수 있다 (Michel and Mahon 2002; Cleveland et al 2003). 한편 본 연구는 사회서비스 산업 분류를 막론하고 전반적으로 연령이 증가할 수록 임금이 도리어 감소하는 것으로 나타났다. 이는 일의 숙련도가 과연 사회 서비스 노동 시장에서의 임금 상승에 직접적으로 긍정적인 영향을 불러 올 수 있는지에 대한 의문을 갖게 한다. 즉, 낮은 나이에 사회서비스 노동시장에 진입하는 것을 제외하고 연령이 증가할 수록 일에 대한 숙련도가 높아지기 마련이지만, 연령의 증가는 오히려 임금 상승에 부정적인 영향을 보였다. 이는 여전히 여성화 되어 있는 돌봄 노동의 기술에 대한 가치 평가가 여성들에게 당연히 되는 사회적 기대에 바탕한다고 볼 수 있다. 그럼에도 상대적으로 높은 교육 수준은 임금 상승을 불러 올 수 있다는 점을 감안하면, 관련 자격 기준을 강화하는 등의 사회서비스 근로자들의 교육 수준을 향상시킴으로서 일의 숙련도를 향상 시키는 것이 근로 소득을 증가시키는데 무엇보다 중요하다고 하겠다.

셋째, 이주민 변수와 관련해서는 기존의 논의들과 다르지 않게 명확한 통계적인 의미를 찾기가 어려웠다. 그럼에도 거의 대다수 사회서비스 산업 영역에 있어서 사민주의 국가들을 제외하고 보수의와 자유주의의 거의 모든 국가에서 이주민일 경우 근로 소득이 상대적으로 열세한 것으로 나타났다. 이는 아마도 추후 질적인 연구를 통해 그들에 대한 고용 처우나 부당한 고용 계약 등 미시적인 차원에서의 연구 과제를 남겨 둔다고 하겠다. 가령 Shutes (2012)의 연구에서 드러난 바와 같이 비자를 둘러싼 해당 고용 영역의 제한과 그로 인한 고용주와의 고용 계약 관계를 둘러싼 권력 관계 등은 양적인 통계 자료로 설명하는데 한계가 있다. 더불어 주지할 부분은 이미 많은 연구들에서 드러난 바와 같이 직종에 따라 소수 인종이 하는 직업군들이 사회적으로 정해지면서 그 직업군들에 대한 가치가 이미 평가 절하되어 있는 것이 사실이다 (Bagchi-Sen 2001; Moss and Tilly 1996; Sherman 2007). 따라서 이는 이미 사회서비스 노동시장이 상당수 이주민에 의존하고 있는 것을 볼 때 이미 그 노동시장에 대한 가치가 다른 산업의 노동시장에 비해 현저히 평가 절하 되어 있는 점을 감안할 때 (Cangiano et al., 2009; Yeates 2009; Williams 2011), 근로 소득에 대한 직접적인 통계적 의미를 찾는 데에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

참고문헌

▶ 한국어 문헌

김송이 2014 바우처 도입 이후 사회 서비스 공급 체계의 행위자간 관계 변화와 변화 요인에 관한 연구, 중앙 대학교 대학원 박사학위 논문

김은하 (2007) 일자리의 질과 노동 생산성 및 분배의 관계에 관한 비교 연구, 사회복지정책, (30), 115-141.

김진욱 2011, 한국의 복지혼합, 집문당

문순영 (2008) 돌봄 일자리의 일자리 질에 대한 탐색적 연구, 사회복지정책 (33), 207-237.

박정우 (2016) 돌봄 노동자의 관찮은 일자리 이동: 돌봄 노동시장 내 상향이동을 중심으로, 중앙대학교 석사논문

방하남. 이상호 (2006) '좋은 일자리'의 개념 구성 및 결정 요인의 분석, 한국 사회학 40(1), 93-126

백학영 (2016) 돌봄 노동의 일자리 질 변화 분석, 전북대학교 사회과학연구소 사회과학 연구, 제 40 권 제 1 호, 189-217.

윤자영 외 (2011), 돌봄서비스 분야 근로조건에 관한 연구 (1) - 돌봄 서비스 일자리 근로조건 실태와 정책 과제, 한국노동연구원.

이동석 2014, 한국 사회 복지서비스의 변화와 과제 - 재정지원방식, 공급주체의 성격, 품질 관리기제를 중심으로, 사회서비스연구 5(1). 5-44.

최옥금 (2005) 근로 빈곤층의 관찮은 일자리 이동에 관한 연구: 임금 일자리를 중심으로, 노동정책연구, 5(1), 1-42.

황덕순 외 (2012) 사회서비스산업 노동시장분석 - 돌봄 서비스를 중심으로, 한국노동연구원

KIEP (Korea Institute for International Economic Policy), 2018, 유럽의 공공 사회서비스 고용 현황 및 시사점, KIEP 오늘의 세계경제, 18(23), 2-10.

➤ **외국어 문헌**

Andersen, B. (2010) Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers, *Work, employment and society*, 24(2), 300-317.

Anker, R., Chernyshev, I and et al (2003) Measuring decent work with statistical indicators, *International Labour Review*, 142 (3).

Bagchi-Sen, S (2001) Wage variation in advanced producer service work in New York, *The Service Industrial Journal*, 21(3), 64-86.

Barron, D., and West, E. (2013) The financial costs of caring in the British labour market: is there a wage penalty for workers in caring occupations? *British Journal of Industrial Relations*, 51(1), 104-123.

Bescond, D., Châtaignier and Mehran, F (2003) Seven indicators to measure decent work: an international comparison, *International Labour Review*, 142(2).

Bettio, F., Simonazzi, A. and Villa, P. (2006), 'Change in care regimes and female migration: the care drain in the Mediterranean', *Journal of European Social Policy*, 16: 3, 271-85.

Blau, Francine D., and Kahn, Lawrence M (2003) Understanding international differences in the gender pay gap, *Journal of Labour Economics*, 21(1). 106-144.

Bonnet, F., Figueiredo, B and Standing, G (2003), A family of decent work indexes, *International Labour Review*, 142(2).

Bonoli, G (2007) Time matters: Postindustrialisation, New social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies, *Comparative Political Studies*, 40(5), 495-520.

Bourgeault, I., Atanackovic, J., Rashid, A. and Parpia, R. (2010), 'Relations between immigrant care workers and older persons in home and long-term care', *Canadian Journal on Aging*, 29: 1, 109-18.

Brennan et al (2012) The marketization of care: Rationales and consequences in Nordic and liberal care regime, *Journal of European Social Policy*, 22(4), 377-391.

Budig, Michelle J. and Joya Misra. 2008. How Care-Work Employment Shapes Earnings in Cross-National Perspective, Luxembourg Income Study Working Paper Series, No 499.

Budig, Michelle J. and Joya Misra. 2010. "How Care-Work Employment Shapes Earnings in Cross-National Perspective." *International Labour Review* 149(4): 441-60.

Burchell, B., Sehnbruch, K and et al (2013) The quality of employment and decent work: definition, methodologies, and ongoing debates, *Cambridge Journal of Economics*, 38, 459-477.
<https://doi.org/10.1093/cje/bet067>

Cangiano, A. and Shutes, I. (2010), 'Ageing, demand for care and the role of migrant care workers in the UK', *Journal of Population Ageing*, 3: 1-2, 39-57.

- Cangiano, A., Shutes, I., Spencer, S. and Lesson, G. (2009), *Migrant Care Workers in Ageing Societies: Research Findings in the UK*, Oxford: Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.
- Cranford, Cynthia., Hick, Angela and Bauer, L.B., (2018) Lived Experiences of Social Unionism: Toronto Homecare Workers in the late 2000s, *Labor Studies Journal*, 43(1), 74-96.
- Clarke, J., Newman, J., Smith, N., et al. (2007) *Creating Citizen-Consumers*. London: Sage
- Cleveland, G. (2008) If it Don't make dollars, does that mean that it don't make sense? Commercial, Non-profit and Municipal Child Care in the City of Toronto. A Report to the Children's services division, City of Toronto.
- Cleveland, G., Gunderson M., and Hayatt, Dogulas (2003) Union effects in low-wage services: evidence form Canadian childcare, *Industrial and Labour Relations Review*, 56(2), 295-306.
- Collins, Randall. 1971. "Functional and Conflict Theories of Educational Stratification." *American Sociology Review* 36 (6): 1002-18.
- Cranford, C., Hick, Angela and Bauer, L.B., (2018) Lived Experiences of Social Unionism: Toronto Homecare Workers in the late 2000s. *Labor Studies Journal*, 43(1), 74-96.
- Deranty J., and MacMillan, C (2012), The ILO's Decent Work Initiative: Suggestions for an Extension of the Notion of "Decent Work", *Journal of Social Philosophy*, 43(4), 386-4-5.
- Dwyer, Rachel E. 2013. "The Care Economy? Gender, Economic Restructuring and Job Polarization in the U.S. Labor Market." *American Sociological Review* 78(3): 390-416.
- Eborall, C., Fenton, W. and Woodrow, S. (2010), *The State of the Adult Social Care Workforce in England, 2010*, Leeds: Skills for Care.
- Eika, K. (2006) *The difficult quality: essay on human services with limited consumer sovereignty*, PhD thesis. Oslo: Department of Economic, University of Oslo.
- Eika, K. (2009) The Challenge of obtaining quality care: limited consumer sovereignty in Human Services, *Feminist Economic* 15 (1): 113037.
- England, P., Budig, M and Folbre, N., (2002), Wages of virtue: the relative pay of care work, *Social Problems*, 49(4), 455-473.
- England, Paula and Nancy Folbre. 1999. "The Cost of Caring." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 561(1): 39-51.
- England, Paula, Michelle Budig, and Nancy Folbre. 2002. "Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work." *Social Problems* 49(4): 455-73.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford, New York: Oxford University Press Oxford.
- Fernandez, J and Forder, Julien (2012) Reforming long-term care funding arrangement in England: International Lessons, *Applied Economic Perspectives and Policy*, 34(2), 346-362.
- Folbre, Nancy (2001) *The invisible heart: economic and family values*, New York: New Press.

- Folbre, Nancy (2008) Economics. When a commodity is not exactly a commodity, *Science*, 319(5871), 1769-70.
- Folbre, Nancy and Julie A. Nelson. 2000. "For Love or Money – Or Both?" *Journal of Economic Perspectives* 14(4): 123–40.
- Folbre, Nancy and Thomas E. Weiskopf. 1998. "Did Father Know Best? Families, Markets and the Supply of Caring Labor." In *Economics, Values, and Organization*, edited by Avner Ben-Ner and Louis Putterman, 171–205. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gilbert, N. (2002) *Transformation of the Welfare State: the silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Glendinning, C. (2008). Increasing choice and control for older and disabled people: A critical review of new developments in England, *Social Policy and Administration* 43(5): 451-69.
- Glendinning, C. (2010), 'Continuous and long-term care: European perspectives', in D. Dannefer and C. Phillipson (eds.), *The SAGE Handbook of Social Gerontology*, London: Sage, pp. 551–62.
- Grugulis, Irena, and Steven Vincent. 2009. "Whose Skill is it Anyway? 'Soft' Skills and Polarization." *Work, Employment and Society* 23(4): 597–615.
- Heckman, James J. and Tim D. Kautz. 2012. "Hard Evidence on Soft Skills." *Labour Economics* 19(4): 451–64.
- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hochschild, A. R. (2003). *The managed heart: Commercialization of human feeling*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hussain, B and Endut, N (2018) Do decent working conditions contribute to work-life balance: A study of small enterprises in Bangladesh, *Asia Pacific Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 12(1), 90-104.
- ILO. (1999) Report of the Director General: Decent Work, International Labour Conference, 87th session, Geneva.
- Iversen, T and Wren, A. (1998) Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The trilemma of the service economy, *World Politics*, 50(4).
- Jacob, J and Steinberg, R. (1990), Compensating Differentials and the Male-Female Wage Gap: Evidence from the New York State Comparable Worth Study, *Social Force*, 69(2), 439-468.
- James, N. (1989). Emotional labour: Skill and work in the social regulation of feelings. *The Sociological Review*, 37, 15 –42. doi:10.1111/j.1467-954X.1989.tb00019.x
- Junor, A., Hampson, I and Smith, M., (2009) Valuing skills: Helping mainstream gender equity in the New Zealand State Sector, *Public Policy Administration*, 24(2), 195-211.
- Kilbourne et al (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(3), pp, 689-719.

- Kim, Yeon-myung. 2006. Towards a comprehensive welfare state in South Korea: institutional features, new social and political pressures, and the possibility of the welfare state, Working Paper No. 14. London: Asia Research Center: London School of Economics and Political Science.
- Knijjn, T., & Kremer, M. (1997). Gender and the caring dimension of welfare states: toward inclusive citizenship. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 4(3), 328.
- Lavagnini M., and Mennella, A., (2016) Decent work in Italy: The Basic-relations-fairness proposal. *Forum for Social Economics*, 45:2-3, 194-212, DOI:10.1080/07360932.2014.995198
- Le Grand, J. (2007), *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Le Grand, J. and Bartlett, W. (1993), 'The theory of quasi-markets', in J. Le Grand and W. Bartlett (eds.), *Quasi-Markets and Social Policy*, Basingstoke: Macmillan Press, pp. 13–34.
- Lee, S-H (2013) *The Impact of gender politics on the socialisation of care in South Korea*, Thesis (Ph.D.), University of Bath: UK
- Lee, S-H (2017) *The socialisation of childcare and a missed opportunity through path dependence: the case of South Korea*, *Social Politics*, 24(2), pp. 132-153
- Lewis, J. (1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159.
- Lewis, J. (2001). The decline of the male breadwinner model: implications for work and care. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 8(2), 152.
- Lewis, J., Campbell, M and Huerta, C., (2007) Patterns of paid and unpaid work in Western Europe: gender, commodification, preferences and the implications for policy, *Journal of European Social Policy*, 18(1), 21-37.
- Lightman, N (2018). *A Care Convergence? Quantifying Wage Disparities for Migrant Workers Across Three Welfare Regimes*, LIS Working Paper Series (No. 742).
- Magnusson, C. (2009) Gender, occupational prestige and wages: A test of Devaluation theory, *European Sociological Review*, 25(1), 87-101.
- Martin, S., Lowell, B. L., Gozdzia, E. M., Bump, M. and Breeding, M. E. (2009), *The Role of Migrant Care Workers in Aging Societies: Research Findings in the United States*, Washington, DC: Institute for the Study of International Migration, Georgetown University.
- Messina, J (2005) Institutions and service employment: a panel study for OECD countries, *Labour* 19(2), 343-372.
- Moesby-Jensen, C K., and Nielsen H.S. (2015) Emotional labor in social workers' practice, 18(5), 690-702. DOI:10.1080/13691457.2014.981148.
- Morris, J and Helburn, S., (2000) Child care centre quality differences: the role of profit status, client preferences and trust, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(3), 377-399.
- Moss, P ., and C, Tilly. 1996. "Soft" skills and race. *Work and Occupations* 23(3): 252-76.
- Murphy, Raymond. 1983. "The struggle for scholarly recognition: The development of a closure problematic in sociology". *Theory and Society* 12(5):631-58.

- Nayyar, G (2011) The quality of employment in India's services sector: exploring the heterogeneity, *Applied Economics*, 44-36, 4701-4719, DOI: 10.1080/000368426.2011.589816
- Nisbet, E. (2018) A hands-on hands-off approach: governance of managed long-term care services in a context of rapid policy change, *Public management review*, 20(6), 824-844.
- Nizami, N and Prasad (2017) Decent Work: concepts, Theory and Measurement, Ch 2. DOI 10.1007/978-981-10-2194-7_2
- OECD (2019), Historical population data and projections (1950-2050). Available from https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=POP_PROJ&lang=en (Accessed on 19 December 2019)
- Orloff, A. (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American sociological review*, 58(3), 303-328.
- Österle, A. and Hammer, E. (2007), 'Care allowances and the formalization of care arrangements: the Austrian experience', in C. Ungerson and S. Yeandle (eds.), *Cash for Care Systems in Developed Welfare States*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Parkin, Frank. 1971. *Class Inequality and Political Order: Social Stratification in Capitalist and Communist Societies*. New York: Praeger.
- Pateman, C. (1989). *The disorder of women: Democracy, feminism, and political theory*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Pietrykowski, Burce (2017a) The return to caring skills: gender, class and occupations wages in the US, *Feminist Economics*, 23(4), 32-61.
- Pietrykowski, Burce (2017b) Revaluating Low-Wage Work: Service-Sector Skills and the Fight for 15, *Review of Radical Political Economics*, 49(1), 5-29.
- Razavi, S. (2007). *The political and social economy of care in a development context* Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Reid, L.L (1998) Devaluing Women and minorities, *Work and Occupation*, 5(4), 511-536.
- Seeleib-Kaiser, Martin and Toivonen, Tuukka (2011) Between reforms and birth rates: Germany, Japan and family policy discourse, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 18(3), 331-360.
- Shan, H. 2013. Skill as a relational construct: Hiring practices from the standpoint of Chinese immigrant engineers in Canada. *Work, Employment & Society*, 27(6): 915-31.
- Shutes, Isabel (2012) The employment of migrant workers in long-term care: Dynamics of choice and control, *Journal of Social Policy*, 41(1), 43-59.
- Sherman, R. 2007. *Class Acts: Service and Inequality in Luxury Hotels*: Berkeley: University of California Press.
- Shields, S. and Warner, L. (2008) Gender and the Politics of Emotional Intelligence, in S. Fineman (ed.) *The Emotional Organisation: Passions and Power*. Oxford: Blackwell.
- Simonova, M., Sankova, L., and et al (2016) Assessment problems and ensuring of decent work in the Russian regions, *International Journal of Environmental & Scientific Education*, 11(15), 7608-7626.

- Steinberg, R (1990) Social construction of skill: gender, power and comparable worth, *Work and Occupations*, 17(4), 449-482.
- Stolt, R., Blomqvist, P., & Winblad, U. (2011). Privatization of social services: Quality differences in Swedish elderly care. *Social Science & Medicine*, 72(4), 560-567.
- Strauss, A. (1985) Work and the division of Labour, *The Sociological Quarterly*, 26(1), 1-19.
- Strauss, A., Fagerhaugh, S., Suczek, B. and Wiener, C (1985) *The Social Organisation of Medical Work*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*. USA: Oxford University Press.
- Timonen, V., Convery, J. and Cahill, S. (2006), 'Care revolutions in the making? A comparison of cash-for-care programmes in Four European countries', *Ageing and Society*, 26:455–74.
- Tomei and Belser, 2011, New ILO standards on decent work for domestic workers: A summary of the issues and discussions, *International Labour Review*, 150(3-4).
- UNECE (2015) *Handbook on Measuring Quality of Employment: A statistical framework*, United Nations New York and Geneva: United Nations Publication.
- Ungerson C. and Yeandle S. (eds.) (2007), *Cash for Care Systems in Developed Welfare States*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- United Nations (2005) *The Millennium Development Goals Report*, New York: United Nations.
- Vincent, D. and Ball, S. (2006) *Childcare, Choice and Class Practices*. Abingdon: Routledge.
- Wærness, K. (1984) 'The Rationality of Caring', *Economic and Industrial Democracy* 5(2): 185–211.
- Walby, S. (2005). Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321.
- Walsh, K. and O'Shea, E. (2009), *The Role of Migrant Care Workers in Ageing Societies: Context and Experiences in Ireland, Galway*: Irish Centre for Social Gerontology, National University of Ireland Galway.
- Weber, Max. (1922, 1978). *Economy and Society: An outline of Interpretive Sociology*, edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Webster, E., Budlender, D and Orkin, M (2015), Developing a diagnostic tool and policy instrument for the realisation of decent work, *International Labour Review*, 154 (2)
- Weeden, Kim (2002) Why do some occupations pay more than others? Social Closure and earning inequality in the United States, *American Journal of Sociology*, 108 (1), 55-101.
- Williams, F. (2010) *Claiming and Framing in the Making of Care Policies: The Recognition and Redistribution of Care* Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Williams, F. (2012) 'Converging Variations in Migrant Care Work in Europe', *Journal of European Social Policy* 22(4): 363–76.
- Williams, F. (2011), 'Towards a transnational analysis of the political economy of care', in R. Mahon and F. Robinson (eds.), *Feminist Ethics and Social Policy: Towards a New Global Political Economy of Care*, Vancouver: University of British Columbia Press.

Williams, F. (2012) Converging variations in migrant care work in Europe, *Journal of European Social Policy*, 22(4), pp, 363-376.

Yeates, N. (2009), *Globalizing Care Economies and Migrant Workers*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

부록 1.

Measurement of decent work based on guidance received at the Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work (Septemebr 2008)

	Statistical indicators	Legal framework indicators
Employment opportunities	<ul style="list-style-type: none"> • Employment-to-population ratio, 15-64 years • Unemployment rate • Youth not in education and not in employment, 15-24 years • Informal employment • Labour force participation rate, 15-64 years (1) [to be used especially where statistics on Employment-to-population ratio and/or Unemployment rate (total) are not available] • Youth unemployment rate, 15-24 years • Unemployment by level of education • Employment by status in employment • Proportion of own-account and contr. family workers in total employment [to be used especially where statistics on informal employment are not available] • Share of wage employment in non-agricultural employment • Labour underutilization • Memo item: Time-related underemployment rate (grouped as A under “Decent Working Time” 	<ul style="list-style-type: none"> • Government commitment to full employment • Unemployment insurance
Adequate earnings and productive work	<ul style="list-style-type: none"> • Working poverty rate • Low pay rate (below 2/3 of median hourly earnings) • Average hourly earnings in selected occupations • Average real wages • Minimum wage as % of median wage • Manufacturing wage index • Employees with recent job training (past year / past 4 weeks) 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimum wage
Decent working time	<ul style="list-style-type: none"> • Excessive working time (more than 48 hours per week; ‘usual’ hours) • Usual hours worked (standardized hour bands) • Annual hours worked per employed person • Time-related underemployment rate • Paid annual leave (developmental work to be done by the Office; additional indicator) 	<ul style="list-style-type: none"> • Maximum hours of work • Paid annual leave
Combining work, family and personal life	<ul style="list-style-type: none"> • Asocial / unusual hours (Developmental work to be done by the Office) • Maternity protection (developmental work to be done by the Office; main indicator) 	<ul style="list-style-type: none"> • Maternity leave (incl. weeks of leave, and rate of benefits) • Parental leave
Work that should be abolished	<ul style="list-style-type: none"> • Child labour • Forced labour 	<ul style="list-style-type: none"> • Child labour (incl. public

		<p>policies to combat it)</p> <ul style="list-style-type: none"> Forced labour (incl. public policies to combat it)
Stability and security of work	<ul style="list-style-type: none"> Stability and security of work (developmental work to be done): Precarious Employment rate Job tenure Subsistence worker rate Real earnings casual workers** 	<ul style="list-style-type: none"> Termination of employment (incl. notice of termination in weeks)
Equal opportunity and treatment in employment	<ul style="list-style-type: none"> Occupational segregation by sex Female share of employment in senior and middle management* (ISCO88 groups 11 and 12) Gender wage gap Share of women in wage employment in the non-agricultural sector Indicator for Fundamental Principles and Rights at Work (Elimination of discrimination in respect of employment and occupation) to be developed by the Office Measure for discrimination by race / ethnicity / of indigenous people / of (recent) migrant workers / of rural workers where relevant and available at the national level. Measure of dispersion for sectoral / occupational distribution of (recent) migrant workers Measure for employment of persons with disabilities 	<ul style="list-style-type: none"> Equal opportunity and treatment* Equal remuneration of men and women for work of equal value*
Safe work environment	<ul style="list-style-type: none"> Occupational injury rate, fatal Occupational injury rate, nonfatal Time lost due to occupational injuries A – Labour inspection (inspectors per 10,000 employed persons) 	<ul style="list-style-type: none"> Employment injury benefits* Safety and health labour inspection
Social security	<ul style="list-style-type: none"> Share of population aged 65 and above benefiting from a pension Public social security expenditure (% of GDP) Healthcare exp. not financed out of pocket by private households Share of population covered by (basic) health care provision Share of econ. active population contributing to a pension scheme Public expenditure on needs based cash income support (% of GDP) Beneficiaries of cash income support (% of the poor) 	<ul style="list-style-type: none"> Pension Incapacity for work due to sickness / sick leave Incapacity for work due to invalidity Memo item: 'Unemployment insurance' grouped under

	<ul style="list-style-type: none"> • Sick leave (developmental work to be done by the Office; additional indicator) [Interpretation in conjunction with legal framework and labour market statistics.] 	employment opportunities.
Social dialogue, workers' and employers' representation	<ul style="list-style-type: none"> • Union density rate • Enterprises belonging to employer organization [rate] • Collective bargaining coverage rate (S) • Days not worked due to strikes and lockouts** Indicator for Fundamental principles and rights at work (Freedom of association and collective bargaining) to be developed by the Office 	<ul style="list-style-type: none"> • Freedom of association and the right to organize • Collective bargaining right • Tripartite consultations
Economic and social context for decent work	<ul style="list-style-type: none"> • Children not in school (% by age) • Estimated % of working age population who are HIV positive • Labour productivity (GDP per employed person, level and growth rate) • Income inequality (percentile ratio P90/P10, income or consumption) • Inflation rate (CPI) • Employment by branch of economic activity • Education of adult population (adult literacy rate, adult secondary-school graduation rate) • Labour share in GDP C (additional) • Real GDP per capita in PPP\$ (level and growth rate) • Female share of employment by industry (ISIC tabulation category) • Wage / earnings inequality (percentile ratio P90/P10) 	<ul style="list-style-type: none"> • Labour administration

부록 2.

A statistical framework for measuring quality of employment

범주	하위 범주	관련 통계 지표
Safety and ethics of employment	a. Safety at work	<ul style="list-style-type: none"> Fatal occupational injuries Nonfatal occupational injuries Exposure to physical health risk factors Exposure to mental health risk factors
	b. Child labour and forced labour	<ul style="list-style-type: none"> Child labour rate Hazardous child labour rate Forced labour rate Forced labour rate among returned migrants Other worst forms of child labour (experimental)
	c. Fair treatment in employment	<ul style="list-style-type: none"> Pay gap Access to managerial occupations Discrimination at work
Income and benefits from employment	a. Income	<ul style="list-style-type: none"> Average earnings Employees with low pay Earnings by deciles Employment-related income of self-employed
	b. Non-wage pecuniary benefits	<ul style="list-style-type: none"> Paid leave entitlement Days of paid leave entitlement Actual days of paid leave Sick leave entitlement Days of sick leave entitlement Actual days of sick leave
Working time and work-life balance	a. Working hours	<ul style="list-style-type: none"> Mean weekly working hours Long working hours Involuntary part-time work Distribution of weekly working hours Multiple job holders
	b. Working time arrangements	<ul style="list-style-type: none"> Night work Evening work Weekend work Flexible work schedules
	c. Work life balance	<ul style="list-style-type: none"> Employment rate of mothers and fathers Possibility to work at home Commuting time Care leave entitlement Parental leave Child care use (experimental)
Security of employment and social protection	a. Security of employment	<ul style="list-style-type: none"> Fixed-term contracts Job tenure Own account workers Self-employed with one client Perceived job security Temporary employment agency workers

		<ul style="list-style-type: none"> • Lack of formal contract • Precarious employment rate (experimental) • Informal employment rate (experimental)
	b. Social protection	<ul style="list-style-type: none"> • Pension insurance coverage • Unemployment insurance coverage • Medical insurance coverage
Social dialogue		<ul style="list-style-type: none"> • Collective bargaining coverage rate • Trade union density rate • Days not worked due to strikes and lock-out • Employer organization density rate (experimental)
Skills development and training		<ul style="list-style-type: none"> • Training participation • Volume of training • Usefulness of training • Learning at work • Employability • Skills match
Employment-related relationships and work motivation	a. Employment-related relationships	<ul style="list-style-type: none"> • Relationship with co-workers • Relationship with supervisor • Employment-related violence
	b. Work motivation	<ul style="list-style-type: none"> • Job autonomy • Feedback from supervisor • Intrinsic rewards • Work intensity • Organizational participation