

## 사회서비스 품질 요소로서 제공인력의 근무특성 : 노인돌보미 바우처 사업을 중심으로\*

최은영\*\*

이 논문은 최근 사회서비스 영역에서 강조되고 있는 사회서비스 품질관리 접근과 관련하여 노인돌보미 바우처사업 종사자의 근무특성을 살펴보았다. 한국에서 그 동안 수행된 대부분의 사회서비스 품질관리 연구들이 이용자 측 요소에 집중되었던 반면, 본 연구는 2007년부터 시행된 4대 전자바우처 서비스의 하나로써 재가 환경에서 이루어지는 “노인돌보미 바우처 사업”에 종사하는 일선 돌봄노동자의 특성을 살펴봄으로써, 서비스 공급인력 측 요소의 중요성을 부각시켰다. 특히 재가서비스 환경에서 발생하는 서비스 이용자-종사자 간 관계적 특성을 조명하고자 하였다. 돌봄 제공자 요소를 서비스 품질요소의 하나로 주목하고 이용자의 주거지에서 서비스를 수행하는 돌보미의 근무특성을 살펴본 최초의 실증적 연구로서, 서비스 수행인력 그 중에서도 일선 돌봄노동자에게 적절한 근무여건과 분명한 업무영역을 설정해 주는 것이 서비스 품질향상에서 간과할 수 없는 매우 중요한 과제라는 것을 강조하였다. 사회서비스관리센터(2008)가 실시한 223개 서비스 제공기관 현황조사 데이터를 이용하여, 재가 돌봄서비스 품질 구성요인 중 과정과 구조 요소를 독립변수로 하고 돌보미의 인권침해 경험여부를 종속변수로 하여 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과, 표준계약서를 비롯하여 각종 문서를 철저히 기록 및 관리하는 행정역량을 갖추고, 월 1회이상 수퍼비전을 주는 기관에 소속한 도우미는 인권침해 경험 확률이 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 향후 서비스 품질관리에서 이용자권리와 더불어 종사자 안전과 권리보호가 균형있게 이루어져야 함을 시사한다.

**핵심단어:** 돌봄노동, 관계적 노동, 사회서비스 품질구조, 노인돌보미, 인권침해

### I. 서론

전 세계적으로 서비스경제화가 진행되고 있다. 그 의미와 영향에 대한 다양한 연구가 이루어지는 가운데, 사회복지학에서는 주로 서비스 인력양성과 서비스

\* 이 논문은 2010학년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 충북대학교 이동복지학과 부교수 | eychoi66@chungbuk.ac.kr

품질논의가 부각되고 있다. 이러한 맥락에서 노인돌보미 바우처사업에 종사하는 돌보미의 근무특성을 살펴본다는 것은 매우 복합적인 의미를 갖는다. 우선 최근에 확대되기 시작한 사회서비스 관련 직종의 특성을 탐색적으로 확인하여 산업구조 변동에 따른 노동정책 과제를 도출하는데 기초자료로 활용할 수도 있다. 아울러 시설이나 기관서비스가 아니라 재가서비스 환경에서 발생하는 독특한 서비스 이용자-종사자의 관계적 특성을 조명하여 앞으로 확대될 재가서비스의 관리방안을 마련하는데 참고할 수도 있고, 이용자 재정지원방식으로 정부의 복지서비스 운영방향이 선회함에 따라 서비스 종사자에게 나타날 수 있는 다양한 문제점을 파악하고 이를 서비스 품질관리 측면에 종합적으로 반영하는데 이용할 수도 있다.

특히 강조해야 할 점은, 최근 사회서비스 영역에서 일어난 가장 두드러지는 변화인 재정지원방식 및 사회서비스 품질관리 접근과 관련되어 있다. 요즘은 공급자 지원방식에서 이용자 지원방식으로 바뀌는 서비스가 늘어나고 있는데 바우처사업이 그 대표적인 예이다. 이러한 변화는 서비스에 대한 보장성과 접근성보다는 이용자의 선택권과 자율성을 강조하는 방향으로의 정책가치 변화도 반영하고 있다. 바우처 방식 자체를 둘러싼 논쟁(최은영, 2006)은 본 논문의 범위 밖에 있으므로, 본 고에서는 바우처 방식의 개념과 노인돌보미 바우처 사업의 개요만을 소개하기로 한다. 바우처란 현금급여와 현물급여의 장점을 조합한 급여방식으로, 제한된 범위 내에서 구조화된 교환가치를 갖는 종이증서 혹은 전자증서 형식을 띤다. 식료품을 교환할 수 있는 식품증서, 훈련프로그램을 선택할 수 있는 교육훈련증서 등이 그 예이다. 바우처 프로그램이 갖는 잠재적인 장점은 결국, 사용자가 얻는 총 만족도(복지)의 증가로 귀결된다. 바우처를 통해 제공기관들 간 경쟁을 유도하는 궁극적인 이유도 서비스 품질의 향상에 있으며, 특정하게 정해진 기관이 아니라 이용자들이 원하는 기관을 선택할 수 있게끔 함으로써 서비스 접근성을 높이는 것도 서비스 이용자들의 총 복지 증가라는 관점에서 강조된다.

노인돌보미 바우처 사업은 이용자에게 재정을 지원하는 대표적 서비스로 보건복지부가 2007년 시작한 4대 전자바우처 서비스의 하나이다. 노인을 대상으로 하는 재가돌봄서비스인 “노인돌보미 바우처 사업”은 보다 전문적이고 집중적인 돌봄서비스를 필요로 하는 인구가 아닌, 일상적 가사지원과 일반적 돌봄 서비스를 원하는 수요자들을 대상으로 한다. 2008년 현재 가구소득 수준(전국 평균소득대비 150%)을 고려하고 노인들의 돌봄서비스 필요도(건강상태)를 고려하여 가정에 돌보미를 파견하여 제공하는 서비스로서, 하루 3시간 기준으로

월 9회 돌보미 서비스를 받을 수 있도록 설계되어 있었다(보건복지부, 2008). 2010년에는 서비스 대상이 12만명에 이르고 서비스 제공인력이 돌보미 5193명, 관리자 240명으로 추산되며 국비가 340억원 투입되는 전국사업으로 확대되었으며, 2010년부터 ‘노인돌봄기본서비스사업’, ‘독거노인응급안전돌보미사업’ 과 함께 통합되어 운영되기 시작하였다(보건복지부, 2010).

사회서비스 품질관리 역시 한국에서 2008년 이후 강조되기 시작한 접근이다. 기존의 사회서비스 접근이 주로 욕구에 대한 대응과 투입(input)이나 노력을 강조하는데 머물렀다면, 품질관리란 투입, 과정(process 혹은 throughput), 결과(output), 성과(performance) 모두에서 소비자를 만족시키고 욕구를 충족시킬 수 있도록 사회적 책임성을 강조하는 접근이다. 그러나, 한국에서 그 동안 수행된 대부분의 사회서비스 품질관리 연구들은 이용자 측 요소에 집중되어 있고 시설이나 기관서비스에 한정되어 이루어져 왔다. 공급인력에 초점을 맞춘 연구는 매우 드물며, 특히 재가서비스 환경에서 일선 돌봄노동자의 특성을 조사한 연구는 현재로서는 2008년 사회서비스관리센터가 전국 223개 기관으로부터 조사한 자료가 유일하다.

한편, 최근에 사회서비스 품질향상을 위해 지침을 마련한 국가들의 예를 보면, 사용자 권리옹호뿐만 아니라 서비스 전달자 안전과 권리보호가 매우 중요하게 포함되어 있음을 알 수 있다(김은정·최은영·정소연, 2008: 274-306). 예를 들어, 돌봄서비스표준법(Care Standard Act 2000)에 근거하여 5개 영역에 걸쳐 서비스최소품질기준을 마련한 영국의 경우, 표준 영역 3에는 안전한 근로관행과 위험평가·대처가, 표준영역 4에는 명확한 직무책임 분장과 체계적 훈련 및 수퍼비전이 포함되어 있으며, 표준영역 5에는 이를 관리할 확고한 절차와 일관된 모니터링이 규정되어 있다. 미국 펜실베이니아주의 노인돌봄관리 품질표준 역시 5개 영역으로 구성되어 있는데, 표준영역 3에는 지속가능한 서비스전달을 위해 직원에 대한 지속적 훈련교육과 수퍼비전이 명시되어 있고, 표준영역 4에는 직원의 위험을 최소화하는 방안 강구 항목이 포함되어 있다.

따라서 이 연구는 그 동안 사회서비스의 품질향상 논의가 서비스 이용자를 보호하고 그들의 만족도를 높이는 데에만 치우쳐 온 한계를 극복하고, 서비스 수행인력 그 중에서도 일선 돌봄노동자에게 적절한 근무여건과 전문분가로서의 역할을 부여하는 것이 서비스 품질향상에서 간과할 수 없는 매우 중요한 과제라는 것을 부각시키고, 재가서비스 환경에서 관계적 노동을 수행하는 돌봄노동자의 근무특성을 조명함으로써 통합적인 사회서비스 품질관리체계의 구축에 기여할 수 있는 기초자료를 제공하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 사회서비스 품질과 재가 돌봄서비스

사회서비스는 여타의 서비스와 달리, 사회연대성 원칙에 기반하여 제공되는 서비스이며 사회서비스가 포괄하는 위험은 사회구조적인 것임이 가정되어 있다. 또한 사회서비스는 보편적 시민의 기본권을 보장할 뿐만 아니라 동시에 가장 취약한 계층을 보호해야 하므로, 서비스 제공자와 이용자 간에 내재하는 정보 비대칭의 문제를 적극적으로 해소해야 할 사회적 책무를 지닌다(EC, 2007; Enjolras, 2007). 서비스 제공자와 이용자 간 정보 비대칭은 시장에 대한 공급규제나 서비스 전달규제만으로는 부족한 것으로 알려져 있다. 따라서 제도적 차원에서의 규제가 요구된다.

이러한 특징은, 이용자의 정보 취득권, 이용 접근권, 서비스계획 참여권 및 자율성 부여, 피해보상 등 다양한 방식의 이용자보호의 필요성을 부각시켜 왔다. 한편, 그 동안 지나치게 이용자 보호에만 초점이 맞추어짐에 따라 서비스 제공자가 보호되어야 할 부분에 대해서는 학계와 실천현장 모두 주목하지 못한 것이 역설적 사실이다. 특히, 서비스 제공자는 '관리자'와 '일선 돌봄노동자'로 구성되는데, 일선 돌봄노동자는 제공기관의 또 다른 관리대상일 뿐, 전문가로서 정보를 점유하고 자율적인 판단을 내릴 수 있는 근무여건에서 활동하고 있는 것이 아니라는 점을 주지한다면, 서비스 품질을 논함에 있어 돌봄노동자에게 주목해야 할 필요성이 커진다.

특히 서비스 제공인력이 돌봄대상의 거주지를 방문하는 대인 돌봄서비스에서는 서비스 이용자 뿐만 아니라 이용자의 가족이라는 제3자와의 관계가 서비스 현장의 권력관계를 더욱 복잡하게 형성하는 바, 돌봄노동자에 대한 연구는 재가서비스에서 그 중요성이 더욱 커진다. 일반적으로 대인 사회서비스의 품질이 서비스 제공 인력의 질 및 근로조건과 가장 밀접히 관련된다고 알려져 있고, 정부에서 대인 사회서비스를 개발하면서 활용한 표어가 일자리 확충사업이었음에도 불구하고, 한국에서는 최근에야 서비스 수행인력과 돌봄노동자에 대해 주목하기 시작했다는 것은 일견 아이러니 하다.

사회서비스에서 품질은 가장 기본적으로 "서비스 이용자들의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력"이라고 정의된다. 시장 재화나 서비스에 대해서는 투입대비 산출로서의 품질, 소비자를 만족시키는 결과물 중심의 품질만이 주로 강조되는

데 비해, 사회서비스는 서비스 전달과정상의 품질을 타당하게 보여줄 수 있는 구체적인 지표를 필요로 한다는 점도 주목할 필요가 있다). 일반적으로, 사회서비스의 품질 측정 지표는 서비스 제공 구조(공급기관 특성, 서비스 제공자 특성), 서비스 제공 과정(선택권 보호, 존엄성 유지, 자율성 확대, 독립성 지원 등), 그리고 서비스 성과(서비스를 통해 달성하고자 하는 것을 얻었는가, 만족도 등)를 포함한다(김은정 외, 2008).

사회서비스를 품질관리 측면에서 접근한 연구에 따르면(Wunderlich and Kohler, 2001), 품질기준은 크게 서비스 제공의 구조, 서비스 제공 과정, 그리고 서비스의 성과 영역으로 나누어 제시할 수 있다(<표 1> 참조). 그들의 분류에서 서비스제공인력은 품질표준의 구조 영역과 과정영역에 해당한다. 즉, 이용자 만족도는 결과적 품질에 해당되며, 기관의 호나경이나 운영적합성, 인력관리 등은 구조적 혹은 과정적 품질에 해당된다. 이 밖에도 서비스 제공과정에서, 서비스 제공자와 이용자의 조화가능성(compatibility), 서비스 제공자와 이용자의 상호 신뢰가능성(reliability) 역시 매우 중요한 요소로 작용한다. 이는 많은 사회서비스가 대면관계에 기초하여 이루어지기 때문이며, 관계적 노동 혹은 감정노동의 특성을 갖기 때문이다.

서비스의 대상이 누구인지, 제공 장소가 어디인지, 서비스의 주요 내용이 무엇인지에 따라 상대적으로 더 강조되는 품질요소가 있을 것이다. 여기서 먼저 검토할 점은 서비스 제공 장소와 관련된 것이다. 특히 최근에 탈시설화(de-institutionalization)

<표 1> 미국 장기요양서비스 주요 품질표준

| 품질 표준설정 영역                | 주요 내용  |
|---------------------------|--|
| 구조 영역(structure domain)   | 서비스 제공기관에 관한 최소 충족 요건들<br>서비스 제공인력에 관한 최소 충족 요건들                             |
| 과정 영역(process domain)     | 서비스 제공 적절성-과소 제공 문제<br>서비스 제공 안전성-확대, 방임, 유기 등의 문제<br>서비스 제공 전문성-기술수준의 적절성 등 |
| 성과 영역(performance domain) | 서비스 제공으로 인해 발생한 변화   |

자료: 김은정 외(2008: 60)

1) 사실상 가장 널리 받아들여지고 있는 서비스 품질에 대한 정의는 “지각된 서비스 품질” 개념으로 “서비스의 우수성과 관련된 전반적인 판단이나 태도”로 정의된다. 더불어, 서비스 품질은 이용자의 지각과 관련되며, 결과뿐만 아니라 과정에 대한 평가를 포함하고, 기대와 성과의 비교를 통해 결정된다는 특징을 갖는다(이유재·라선아, 2006).

논의가 활발하고 재가서비스가 다양하게 개발되고 있기 때문에, 서비스 제공 장소에 따른 품질요소의 확인은 이론적으로도 매우 중요해 지고 있다. 서비스 제공 장소가 이용자의 자택인 경우, 서비스 이용자와 서비스 제공 인력 모두의 인권침해 가능성에 대한 보다 적극적인 주의 조치가 필요해진다. 반면 서비스 제공기관에서 서비스가 제공되는 경우(기타 관련 기관도 포함)는 인권침해의 가능성보다는 서비스 제공기관의 적절한 설비나 장비의 구비가 품질표준으로 설정되는 것이 바람직할 것이다. 서비스가 이동을 통해 제공되는 경우에는 서비스 제공기관이 특히 이동관련 위험성을 조기 진단하고 대처방식을 체계적으로 마련하는 것이 상대적으로 중요해진다.

재가서비스의 경우 현재 그 품질구성 요소와 품질표준 설정에 대한 정보는 국제적으로 매우 부족한 편이다. 선진국의 경우에도 이 영역에 있어서는 돌봄 서비스 자체의 품질이 아니라 만족도나 충족되지 않은 욕구를 조사하는데 그치는 경우가 많다. 따라서 다양한 재가서비스 실천현장에서 충족되어야 할 품질구성 요소를 확인하기 위한 연구가 시급히 요청된다.

두 번째로 검토할 점은 재정지원방식에 따른 품질요소의 강조점 차이이다 (<표 2> 참조). 이용자 지원방식에서는 정보를 가진 이용자가 최종 선택한 서비스는 곧 성과가 높은 것으로 보는 시각이 강하다. 이러한 특성은 자연스럽게 이용자의 권리를 극대화하는 방향으로 작용하게 되고 그 과정에서 일선 돌봄노동자를 오히려 취약하게 만들 수 있는 우려가 있다. 실제로 실비이용료를 지급하고 서비스를 이용하는 관계에서 이용자가 노동자보다 강한 권력관계를 갖기 쉽고, 재가서비스의 경우 돌봄 노동자가 고립된 장소에서 근무하고 있어서 이용자와의 상호작용에서 지각된 문제를 표출하기 어려운 특성이 지적되고 있다 (Kittay, 1999; 박기남, 2009). 결국 재가서비스가 증가되고 이용자 재정지원 방식이 늘어나는 요즈음의 서비스 환경 자체가 일선 돌봄노동자에게 비우호적인 환경인 셈이며, 공급자 과잉 혹은 과다경쟁의 시장상황에서는 이러한 취약구조가 더 강화될 수 있으리라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다.

특히 대면서비스 성격이 강하고 기술보다 감정적 관계<sup>2)</sup>가 중시되는 사회서비스에서는 서비스를 제공하는 근로자, 그리고 인사관리 관련 요소들이 서비스 품질에 더 큰 영향을 미치게 된다(EC, 2007). 이러한 근거에서 유럽연합은 지속

2) 일반적으로 감정노동에 종사하는 노동자는 이용자와 갈등상황에 처할 때, 조직이 부여한 서비스 표현규칙과 본인의 감정 간 부조화가 발생할 때 온전한 협상력을 갖기 어려우며, 자율적으로 행동하는 것도 제한되어 있다. 이러한 상황은 정체성 혼란과 소외라는 부정적인 결과를 낳을 수 있다고 지적된다(김경희, 2008: 175).

<표 2> 사회서비스 재정지원 방식별 서비스 정책의 틀

| 지원방식   | 강조되는 가치     | 급여형태                     | 전달체계                                       | 품질접근 강조점  |
|--------|-------------|--------------------------|--|---|
| 공급자 지원 | 접근성, 보장성 확보 | 현물형태 (서비스)               | 공공부문 직접전달                                  | 서비스 전달과정 검열, 평가   |
|        |             |                          | 민간제공기관과 서비스 위탁계약                           | 서비스 전달과정 및 성과 평가  |
| 이용자 지원 | 선택권, 자유 증진  | 현금형태 (개인예산, 세제혜택, 이용권 등) | 공공, 비영리 민간, 영리 부문 모두 제공 가능 (특히 영리부문 참여 증대) | 최종 서비스 성과평가결과로서 이용자 선택에 초점<br>최저한의 품질표준 설정하여 공급 기관 진입 인증<br>이용자가 최적의 선택을 할 수 있는 기반 조성(정보제공) |

자료: 김은정 외(2008: 68)

적인 직업훈련, 제공인력의 업무환경 안정화, 공식·비공식적 지원 등을 강조하고 있다(최은영, 2006).

## 2. 돌봄노동자 관련 선행연구

한국에서 돌봄노동자 혹은 돌봄관련 인력에 초점을 맞춘 연구는 2007년에 시작되었다. 주요 선행연구로는 노인요양보호제도의 보살핌노동인력 특성을 복지레짐별로 비교연구한 유호선(2007)의 연구, 노인과 장애인을 대상으로 돌봄서비스를 제공하는 인력의 근무특성에 대해 조사한 장혜경 외(2007)의 연구, 가족수발자와 시설수발자의 근무특성을 비교한 박영란(2007)의 연구, 가족 내에서 아동돌봄을 제공하는 도우미들의 활동특성 및 교육훈련 실태를 조사한 장혜경 외(2008)의 연구, 정부가 새로이 개발한 돌봄서비스 인력의 일자리 질을 진단한 문순영(2008)의 연구, 감정노동을 수행하는 서비스 인력이 겪는 긴장과 갈등을 조명한 김경희(2008)의 연구, 유료 재가노인서비스를 수행하는 노동자와 수혜노인의 관계의 특성을 서술적으로 조사한 박기남(2009)의 연구, 사회서비스 이용자의 만족도에 미치는 서비스 품질요소를 분석한 김은정·정소연(2009)의 연구, 돌봄서비스 종사자의 일자리 질을 전반적으로 검토한 최희경(2009)의 연구, 돌봄서비스 관리자의 직무만족에 영향을 미치는 개인적, 근무관련, 서비스관련 요인을 분석한 김근홍·박준기(2010)의 연구, 바우처방식 도입이후 사회서비스 관리업무에 종사하는 사회복지사의 직무변화를 전문직 정체성의 시각으로 조명한 김인숙(2010)의 연구 등이 있다.

유호선(2007)의 연구는 집계데이터를 활용한 국가수준의 연구이며, 한국이 포함되어 있지 않다. 장혜경 외(2007)의 연구는 한국 최초로 생활시설, 이용시설,

재가서비스를 망라하여 돌봄노동에 종사하는 인력의 근무특성을 조사하였는데, 클라이언트와의 관계속에서 발생하는 감정노동 측면은 조사내용에 포함되어 있지 않다. 박영란(2007)의 연구는 돌봄수행자를 가족수발자와 시설수발자로 나누어 그 근무특성을 비교분석하였고, 특히 시설수발자의 만족도나 인식 등을 직접조사한 장점이 있으나, 재가서비스를 수행하는 인력이 조사설계에서 제외되어 있다는 한계를 지닌다. 장혜경 외(2008)의 연구는 그 동안 비공식영역으로 남아있던 아동돌봄도우미를 조사하였으나, 연구의 초점이 관리방안 구축에 있었기 때문에 활동특성과 교육훈련에 대한 간략한 조사만 이루어졌을 뿐, 클라이언트와의 관계는 조명하지 않았다. 문순영(2008)의 연구는 돌봄노동 일자리의 질을 본격적으로 다룬 논문으로서 의미가 있으나, 임금, 노동시간, 고용안정성, 경력개발, 사회적 보호 등 주요 지표별로 한국의 돌봄노동관련 일자리를 집계적으로 평가하고 있을 뿐, 개인수준에서 클라이언트와 돌봄노동자 관계는 다루지 않았다. 김경희(2008)의 연구는 서비스 업종 중에서도 감정노동에 초점을 맞추어 그 무형적 비가시성 뒤에 감추어진 서비스 노동의 물질성을 동시에 드러냄으로써 서비스노동에 대한 통찰적 시각을 제시하고 있으나, 15명의 인터뷰를 토대로 한 질적 연구이다.

박기남(2009)의 연구는 돌봄관계에 주목한 첫 논문이고 다양한 잠재적 이슈들을 부각시켰다는 측면에서 의미가 큰데, 4쌍의 수혜자-노동자의 관계를 생애사사 방식으로 접근한 질적 연구로서 일반화에는 한계가 있다. 김은정·정소연(2009)의 연구는 노인돌봄미 바우처서비스를 이용한 노인을 대상으로 서비스 만족도에 영향을 주는 서비스품질의 요소가 무엇인지를 분석하고 있는데, 이용자와 돌봄인력과의 관계 측면은 상대적으로 소홀히 다루어 졌다. 최희경(2009)의 연구는 포괄적인 일자리 질에 대한 평가를 하고 있으나, 자료가 부산지역에 국한되어 있고 요양시설 종사자만을 대상으로 조사되었기 때문에 재가서비스는 연구내용에 포함되지 않았다. 김근홍과 박준기(2010)의 연구 평행면서비스의 성공과 효과를 위정소중시되어야 하 평관리자의 직무만족을 다루었지만, 클라이언트와 직접접·망하면서 상이한 근무여건 속에서 활동하 평일선 노동자의 쟁점은 다루지 않고 있다. 김인숙(2010)의 연구는 최근의 사회서비스 환경변화가 자율성을 축소시키고 직접제공자에서 중개적 관리자로 사회복지 전문직의 정체성에 큰 변동을 가져왔다는 점을 고찰하고 있는데, 그 대상은 서비스 관리직에 국한되어 있다.

이상과 같이 최근 4년 동안 한국에서도 다양한 돌봄노동 관련 연구들이 이루어지기 시작하였다. 그러나, 돌봄수행자 즉, 돌봄노동자의 특성을 서비스 품질요소의 하나로 주목하고 이용자의 주거지에서 서비스를 수행하면서 발생하는 재

가서비스의 특성을 포착하여 돌봄노동자의 근무특성을 살펴본 연구는 전혀 없는 실정이다.

따라서 본 연구는, 재가노인서비스 영역 중 하나인 노인돌보미의 돌봄노동 특성을 분석하되, 단순한 근무특성이 아니라 클라이언트와의 관계 속에서 나타나는 쟁점을 부각시키고자 한다. 이러한 접근을 통해, 관계적 노동이자 감정 노동의 특성을 지니는 돌봄노동의 문제를 좀 더 포괄적으로 조명하고자 한다.

### Ⅲ. 자료와 연구방법

본 연구에서는 두 가지의 자료를 활용하였다. 첫째는 김은정·최은영·정소연의 연구(2008)에서 실시한 지역현장 방문 및 인터뷰, 서울(5인), 대구(2인), 광주(2인), 전주(1인) 지역의 노인돌보미바우처 사업 담당 중간관리자와 돌보미 인력 및 시설장이 참석한 실무자 간담회, 전문가<sup>3)</sup>FGI 결과 등 질적자료이다. 이러한 자료를 종합하여 서비스 전달과정에서 발생하는 이용자-돌보미 관계의 특성을 살펴본다.

둘째는 노인돌보미바우처 사업 품질기준 설정을 위해 사회서비스관리센터(2008)가 실시한 서비스 제공기관 현황조사 자료이다. 조사는 2008년 3월 20일부터 시작하여 5월 7일까지 이루어졌으며, 총 대상표본은 서비스 제공기관 223개로서, <표 3>에 설문조사의 주요 내용이 제시되어 있다. 노인돌보미의 근무환경을 살펴보기 위해 기초 분포를 살펴보고, 돌보미 인권침해 발생에 영향을 미치는 기관관련 요인을 살펴보고자 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 돌봄인력에 대한 인권침해는 서비스 품질구조 및 과정에 해당하는 요소로서, 질 좋은 서비스가 안정적으로 전달되기 위해서는 절대로 일어나서는 안되는 사건이다. 한국에서 돌봄인력에 대한 인권침해 조사는 위의 조사에서 처음으로 이루어졌다. 분석을 위해 종속변수인 인권침해 경험유무는 더미처리 되었으며(경험있음=1), 서비스 품질관련 독립변수<sup>4)</sup>로는 종사자를 위한 보험가입 여부, 월 1회 이상 수퍼비전 여부, 6가지 주요 문서 중 기록·보관하고 있는 문서의 수, 표준

3) 국내 사회복지전공 교수 4인, 돌봄서비스 분야 연구인력 2인, 미국 사회복지전공 교수 1인(서면) 참여.

4) 독립변수로는 재가 돌봄서비스 품질 구성요인에 대한 선행연구에 근거 할 때 과정, 구조, 성과 모두를 고려하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 이용자로부터 측정되어야 하는 성과관련 변수는 본 연구가 활용한 데이터에는 포함되지 않았기 때문에, 성과관련 품질요소는 분석에서 제외한다.

<표 3> 노인돌보미 바우처 서비스 기관 설문조사 문항의 틀

| 주요 영역             | 세부 영역  |
|-------------------|--|
| 기관 기본사항           | - 기관유형, 지역 등   |
| 서비스 제공인력현황, 관리 현황 | - 현 활동인력의 수<br>- 책임(전담)인력의 수<br>- 돌보미 활동희망자의 여부, 수<br>- 서비스 제공인력 모집방법<br>- 인력과 계약서 작성 및 상호보관<br>- 추가교육, 수퍼비전, 재교육 등<br>- 돌보미 인권침해에 대한 대응<br>- 복리후생(임금, 교통비, 보험가입 등) 현황<br>- 인력관리 관련 개선방안 등   |
| 기관업무 및 운영규정       | - 업무분장, 사업목표와 실행절차 명확성<br>- 불만처리 방침 및 규정의 명확성<br>- 서비스 성과, 만족도 모니터링 과정과 절차 확보여부<br>- 개인정보 관리 방식<br>- 긴급상황 대응절차의 명확성<br>- 이용자에 대한 정보공개의 과정과 정보제공 노력의 정도   |
| 문서와 정보관리          | - 기관재정기록 보관여부, 보관기간, 접근보안성 유지 여부<br>- 이용자와 직원에 관한 개인정보 보관여부, 보관기간, 접근보안성 유지 여부<br>- 사건사고 기록 보관여부, 기간, 접근보안성 유지여부<br>- 학대나 학대의심사례에 대한 기록보관여부, 기간, 접근보안성 유지여부<br>- 불만처리, 긴급상황 발생시 대처요령, 직원증징계에 대한 기록 보관여부, 기간, 접근보안성 유지 여부,<br>- 서비스 수행일지, 서비스 이용계획서, 서비스 만족도, 모니터링 기록, 서비스 수퍼비전 내용 등의 보관여부, 기간, 접근보안성 유지 여부 등 |
| 이용자와의 관계          | - 계약체결방식, 서면계약서 포함내용<br>- 초기사정 및 서비스 계획서 작성의 주체, 서비스 계획서 작성 방식 등   |

계약서 작성과 상호보관 여부, 시간당 임금 등 품질과정(process)과 품질구조(structure) 요소를 중심으로 살펴보았다. 시간당 임금과 기록·보관 문서수는 연속형 변수값을 갖는다. 로지스틱 회귀 분석을 위해 SPSS 통계팩키지 11.5 버전을 사용하였다.

#### IV. 분석

##### 1. 이용자·돌보미 관계의 특성

김은정·최은영·정소연의 연구(2008)에서 실시한 지역현장 방문 및 인터뷰,

노인돌보미 바우처 사업담당 중간관리자와 돌보미 인력 및 시설장이 참석한 실무자 간담회, 전문가 FGI 결과 등을 종합한 결과, 이용자-돌보미 간에 다음과 같은 다섯 가지 쟁점이 확인되었다.

- ① 이용자 권리를 강조하는 분위기에서 부작용으로 나타난 문제는, 서비스 제공인을 특별하고 정당한 사유 없이 교체하려는 이용자의 요구가 빈번하다는 것이었다. 이로인해 서비스 제공자 교체를 둘러싼 제한사유를 설정할 필요가 제기되었다. 따라서 이용자가 돌보미를 교체할 수 있는 상황을 명시하고, 그 사유에 해당하지 않는 데도 정당한 사유 없이 1년에 3회 이상 도우미를 교체하려고 할 때는 교체를 불허하거나, 서비스 추가 이용에 (일정기간)제한을 가하는 등의 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 돌보미 측의 고용안정성 및 일할 권리보장이라는 측면에서 접근될 수 있지만, 더 나아가 품질구조와도 밀접히 관련되어 있는 부분이다.
- ② 현재 인건비 수준을 감안할 때 돌보미가 제공하는 서비스가 너무 복잡하고 많다는 기관담당자들의 의견이 다수 확인되었다. 이와 더불어 서비스 제공인력에 대해서 경력년수 뿐만 아니라 다양한 방식의 우대조건을 마련할 필요성이 제기되었다. 예를 들어 이용자의 만족도가 매우 높거나, 업무 강도가 상대적으로 높은 경우 이에 상응하는 보상이 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 조치는 돌보미들이 장기 근속할 수 있도록 하고 근무의욕을 고취한다는 측면에서 반드시 필요하다. 각 기관 관리자로부터 제시된 의견에 따르면, 예산제약 하에서 사업을 운영하고 있기 때문에 기관 자체적으로 이러한 조치를 마련하는 것은 불가능하고, 전국적으로 정해진 통일된 기준에 따라 지원방안이 마련되어야 한다는 요구가 파악되었다.
- ③ 현장출장 결과 돌보미가 약속을 어기는 경우는 없었으나, 이용자가 사전 통보 없이 집을 비우거나 연락 없이 병원에 입원하는 경우 등이 종종 발생하는 것으로 파악되었다. 따라서 서비스 약속은 돌보미만 지키도록 규정할 것이 아니라, 이용자-돌보미 간의 공동약속으로 규정될 필요가 있다.

- ④ 현장출장과 설문조사에서 가장 많이 지적된 사항은, 돌보미를 파출부로 인식하고 ‘아줌마’로 호칭되는 경우가 많았으며, 모든 가사 일을 전담토록 하는 사례가 비일비재하다는 점이었다. 이는 업무영역, 특히 핵심업무(core activity)가 무엇인가가 확립되지 않았기 때문으로 판단된다. 즉, 업무영역에 대한 뚜렷한 지침이 없어서, 개인적으로 감내하는 돌보미도 있고 초기 계약사항을 다시 일러주면서 조정을 피하는 경우도 있어 일관된 대처가 부족하고, 이러한 여건이 돌보미 측에 과로요인으로 작용하고 있었다. 이 밖에도 성적농담, 몸을 만지려 하는 행위, 언어폭행위등 인권침해 사례가 보고된 것으로 확인되었다. 이용자에 의해 발생하는 려하는 권침해 사례를 줄이려면 이용자에게 의무사항을 적절히 안내하고 지속적인 교육이 이루어져야 한다.
- ⑤ 이용자가 무리한 요구를 할 때, 돌보미를 보호할 수 있는 조치들이 기관 차원에서 마련되어 있는 경우는 드문 것으로 확인되었다. 따라서 돌보미에게 발생할 수 있는 위협에 대한 관리와 대응부분이 강화될 필요가 있다. 기관의 규정은 이용자 만족을 위해 돌보미가 반드시 해야 할 활동뿐만 아니라 자신의 보호를 위해 하지 말아야 할 활동도 규정에 포함시켜야 할 필요가 있다.

## 2. 노인돌보미 근무 환경

### 1) 노인돌보미 소속 기관의 기본특성 및 인력현황

본 조사의 조사대상 기관은 가정봉사원 파견센터, 지역자활센터, 노인복지기관 등으로 구성되어 있으며, 광역시, 중소도시, 군 지역에 고르게 분포되어 있다(〈표 4〉 참조). 66% 정도의 기관에는 현재 10명 이하의 돌보미가 활동하고 있으며, 돌보미가 20명을 초과하여 근무하는 기관도 8% 정도 된다. 이와 대조적으로, 돌보미를 관리하는 전담 관리자는 대부분 1명으로 나타났으며, 31% 정도의 기관에는 전담 관리자가 전혀 없는 것으로 조사되었다.

### 2) 서비스 제공인력 관리 특성

각 기관의 돌보미 선발과 교육 및 관리 관련 특성은 〈표 5〉, 〈표 6〉과 같다.

<표 4> 기관 특성 및 인력현황 (n=223)

| 항목               | 구분         | 빈도(개소) | 백분율(%) |
|------------------|------------|--------|--------|
| 기관종류             | 노인복지기관     | 29     | 13.0   |
|                  | 지역자활센터     | 77     | 34.5   |
|                  | 가정봉사원 파견센터 | 111    | 49.8   |
|                  | 기타         | 6      | 2.7    |
|                  | 합계         | 223    | 100.0  |
| 지역               | 광역시        | 89     | 39.9   |
|                  | 중소도시       | 87     | 39.0   |
|                  | 군          | 47     | 21.1   |
|                  | 합계         | 223    | 100.0  |
| 현 돌보미 수          | 5명 이하      | 46     | 20.6   |
|                  | 6-10명      | 102    | 45.7   |
|                  | 11-15명     | 40     | 17.9   |
|                  | 16-20명     | 17     | 7.6    |
|                  | 21명 이상     | 18     | 8.1    |
|                  | 합계         | 223    | 100.0  |
| 돌보미 사업<br>전담 관리자 | 없음         | 70     | 31.4   |
|                  | 1명         | 129    | 57.8   |
|                  | 2명         | 16     | 7.2    |
|                  | 3명         | 4      | 1.8    |
|                  | 4명 이상      | 4      | 1.8    |
|                  | 합계         | 223    | 100.0  |

많은 기관은 돌보미서비스 제공경험이 있는 인력을 선발하며, 가까운 곳에 거주하며, 많은 노인을 담당할 수 있는지 등을 주요한 선발기준으로 채택하고 있었다. 70% 정도의 기관은 표준계약서를 작성하고 돌보미와 기관 쌍방이 보관하는 것으로 나타났으나, 이를 지키지 않는 기관도 다수 있는 것으로 나타났다(<표 5> 참조).

이미 선발한 돌보미에게 추가교육이나 훈련을 실시하는 기관은 55%정도였고, 한번도 실시한 적 없는 기관이 44%나 되었다. 정기적인 수퍼비전이나 활동점검은 상대적으로 좀 더 자주 이루어지는 것으로 조사되었다(<표 6> 참조). 한편, 각종 재해나 안전사고, 손해에 대비하여 보험에 가입해 있는 기관은 80% 정도로 나타났고, 기관 대부분 최대보상금액이 300만원 이상~1,000만원 이하에 해당하였다(<표 7> 참조).

&lt;표 5&gt; 돌보미 선발 및 계약관련 특성

| 항목                        | 구분                | 빈도(개소) | 백분율(%) |
|---------------------------|-------------------|--------|--------|
| 돌보미 선발시 우선 고려기준<br>(중복응답) | 노인돌보미서비스 경험정도     | 169    | 40.7   |
|                           | 거주지가 가까운 정도       | 72     | 17.3   |
|                           | 많은 이용자를 담당할 수 있는가 | 59     | 14.2   |
|                           | 신청 선착순            | 19     | 4.6    |
|                           | 이전 자원봉사 경험        | 37     | 8.9    |
|                           | 성격, 인성, 봉사 마인드    | 32     | 7.7    |
|                           | 차량 소지자            | 10     | 2.4    |
|                           | 기타                | 17     | 4.1    |
|                           | 합계                | 415    | 100.0  |
| 표준계약서 작성 및 상호보관           | 작성했으나 기관만 보관      | 46     | 20.6   |
|                           | 작성했고 상호 보관        | 151    | 67.7   |
|                           | 작성하지 않았고, 구두로 협의  | 23     | 10.3   |
|                           | 기타                | 3      | 1.3    |
|                           | 합계                | 223    | 100.0  |

&lt;표 6&gt; 기관의 돌보미 교육훈련 및 지도

| 항목                    | 구분                     | 빈도(개소)      | 백분율(%) |
|-----------------------|------------------------|-------------|--------|
| 추가훈련 또는 재교육           | 한번도 실시한적 없음            | 98          | 43.9   |
|                       | 연 1회 정도                | 30          | 13.5   |
|                       | 6개월에 1회 정도             | 26          | 11.7   |
|                       | 2,3개월에 1회 정도           | 25          | 11.2   |
|                       | 1개월에 1회 정도             | 38          | 17.0   |
|                       | 매주 1회 정도               | 6           | 2.7    |
|                       | 합계                     | 223         | 100.0  |
|                       | 돌보미 활동에 대한<br>정기적 수퍼비전 | 한번도 실시한적 없음 | 4      |
| 연 1회 정도               |                        | 8           | 3.6    |
| 6개월에 1회 정도            |                        | 15          | 6.7    |
| 2,3개월에 1회 정도          |                        | 27          | 12.1   |
| 1개월에 1회 정도            |                        | 124         | 55.6   |
| 매주 1회 정도              |                        | 45          | 20.2   |
| 합계                    |                        | 223         | 100.0  |
| 돌보미 일지점검 후<br>의견이나 조언 | 한번도 실시한적 없음            | 2           | 0.9    |
|                       | 연 1회 정도                | 2           | 0.9    |
|                       | 6개월에 1회 정도             | 8           | 3.6    |
|                       | 2,3개월에 1회 정도           | 14          | 6.3    |
|                       | 1개월에 1회 정도             | 136         | 61.0   |
|                       | 매주 1회 정도               | 61          | 27.4   |
|                       | 합계                     | 223         | 100.0  |

<표 7> 보험가입 관련 현황

| 항목         | 구분         | 빈도(개소) | 백분율(%) |
|------------|------------|--------|--------|
| 가입보험       | 있다         | 177    | 79.4   |
|            | 없다         | 46     | 20.6   |
|            | 합계         | 223    | 100.0  |
| 최대<br>보상금액 | 300만원 이하   | 20     | 5.6    |
|            | 500만원 이하   | 33     | 18.6   |
|            | 1,000만원 이하 | 83     | 46.9   |
|            | 1,001만원 이상 | 4      | 2.3    |
|            | 무응답        | 47     | 26.6   |
|            | 합계         | 177    | 100.0  |

<표 8> 종사자 관련 운영규정 및 절차구축 현황

| 항 목                             | 매우<br>그렇다 | 그런<br>편이다 | 보통<br>이다 | 그렇지<br>않은<br>편이다 | 전혀<br>그렇지않다 | 계     |
|---------------------------------|-----------|-----------|----------|------------------|-------------|-------|
| 직원들 간 업무분장 명확                   | 35.9      | 38.6      | 14.8     | 6.3              | 4.5         | 100.0 |
| 돌보미 관리하기에 충분한 공간 확보             | 19.3      | 34.5      | 29.6     | 14.8             | 1.8         | 100.0 |
| 충분한 수의 서비스 담당 직원                | 12.6      | 26.5      | 23.3     | 26.0             | 11.7        | 100.0 |
| 사업의 명확한 목표와 실행절차 갖춤             | 15.2      | 48.4      | 30.5     | 4.9              | 0.9         | 100.0 |
| 돌보미들의 불만처리 방침 및 규정 명확           | 8.1       | 43.5      | 41.3     | 6.3              | 0.9         | 100.0 |
| 돌보미들의 불만처리 과정 및 결과 기록           | 11.2      | 29.1      | 39.5     | 19.3             | 0.9         | 100.0 |
| 긴급상황 대응절차 체계화                   | 7.6       | 37.7      | 39.5     | 14.3             | 0.9         | 100.0 |
| 기관미션/실천윤리/사업절차 등 직원제공           | 9.4       | 39.9      | 37.2     | 11.7             | 1.8         | 100.0 |
| 가족의 무리한 요구시 돌보미 보호 조치들이 만들어져 있음 | 6.3       | 35.4      | 41.3     | 15.7             | 1.3         | 100.0 |
| 돌보미 모집/선발기준 명확함                 | 11.2      | 39.5      | 39.9     | 8.5              | 0.9         | 100.0 |
| 서비스 수행과정 기록                     | 25.6      | 45.3      | 24.2     | 4.5              | 0.4         | 100.0 |

### 3) 서비스 인력 관련 운영규정 및 정보관리체계

각 서비스기관은 근로자와 관련된 운영규정 등을 마련하고 이를 관리할 것이 기대된다. 인력관리와 서비스 수급관리를 위해 필요한 이러한 규정들은 인력에 대한 충실한 지원 가능성과 보호 효과를 갖기 때문에 의심할 여지없이 서비스 품질의 요소로 작용한다. '매우 그렇다'를 기준으로 판단할 때, 11가지 운영규정 중 가장 취약한 부분은 돌보미들이 제기하는 불만을 처리 하는 방침 및 규정,

긴급상황 발생 시 대응절차, 직원에게 고지된 기관의 미션이나 실천윤리 및 사업절차, 가족의 무리한 요구가 있을 때 돌보미를 보호할 수 있는 조치와 관련된 분야로 나타났다(<표 8> 참조). 즉, 돌보미가 명확한 사업절차를 숙지하고 본인의 업무범위 내에서 근무를 할 수 있도록 지원하지 못하고 있으며, 예기치 않은 상황이나 부당한 요구를 받았을 때 기관이 효율적으로 대처할 수 있는 여건은 매우 미비한 상황임을 알 수 있다. 한편, 중요한 문서나 정보를 제대로 기록하고 1년 이상 보관하고 있는 기관은 각 항목별로 35.4%~55.2%에 불과하여 체계적인 문서·정보관리가 이루어지지 못하고 있는 것으로 판단된다(<표 9> 참조).

<표 9> 문서 및 정보관리

| 항목                               | 구분     | 빈도(명) | 백분율(%) |
|----------------------------------|--------|-------|--------|
| 사건사고 기록여부/ 1년 이상 보관여부            | 비기록    | 26    | 11.7   |
|                                  | 기록 비보관 | 10    | 4.5    |
|                                  | 기록 보관  | 123   | 55.2   |
|                                  | 기록 무응답 | 64    | 28.7   |
|                                  | 합계     | 223   | 100.0  |
| 학대나 학대로 의심되는 사례기록여부/ 1년 이상 보관여부  | 비기록    | 43    | 19.2   |
|                                  | 기록 비보관 | 8     | 3.6    |
|                                  | 기록 보관  | 102   | 45.7   |
|                                  | 기록 무응답 | 70    | 31.4   |
| 합계                               | 223    | 100.0 |        |
| 불만접수기록과 처리기록여부/ 1년 이상 보관여부       | 비기록    | 39    | 17.5   |
|                                  | 기록 비보관 | 5     | 2.2    |
|                                  | 기록 보관  | 105   | 47.1   |
|                                  | 기록 무응답 | 74    | 33.2   |
| 합계                               | 223    | 100.0 |        |
| 직원에 대한 징계나 고충처리 기록여부/ 1년 이상 보관여부 | 비기록    | 48    | 21.5   |
|                                  | 기록 비보관 | 9     | 4.0    |
|                                  | 기록 보관  | 95    | 42.6   |
|                                  | 기록 무응답 | 71    | 31.8   |
| 합계                               | 223    | 100.0 |        |
| 긴급상황 발생시 대처요령 기록여부/ 1년 이상 보관여부   | 비기록    | 68    | 30.5   |
|                                  | 기록 비보관 | 6     | 2.7    |
|                                  | 기록 보관  | 79    | 35.4   |
|                                  | 기록 무응답 | 70    | 31.4   |
| 합계                               | 223    | 100.0 |        |
| 서비스 제공자 수퍼비전 기록여부/ 1년 이상 보관여부    | 비기록    | 47    | 21.1   |
|                                  | 기록 비보관 | 5     | 2.2    |
|                                  | 기록 보관  | 99    | 44.4   |
|                                  | 기록 무응답 | 72    | 32.3   |
| 합계                               | 223    | 100.0 |        |

### 3. 인권침해 로지스틱 회귀분석 결과

본 조사대상 기관 중 48.4%의 기관에서 돌보미 인권침해 사례가 보고되었다. 인권침해의 내용으로는 성희롱, 인격모독이나 비하, 업무영역을 넘어선 지나친 간섭과 명령 등이 많이 지적되었다.

로지스틱 회귀분석을 위해 종속변수인 인권침해 경험유무는 더미처리 되었으며, 서비스 품질관련 독립변수로는 종사자를 위한 보험가입 여부, 월 1회이상 수퍼비전 여부, 6가지 주요 문서<sup>5)</sup>중 기록·보관하고 있는 문서의 수, 표준계약서 작성과 상호보관 여부, 시간당 임금 등 품질과정(process)과 품질구조(structure) 요소가 포함되었다. 독립변수 중 시간당 임금과 기록·보관 문서 수는 연속형 변수값을 갖는다. 분석결과는 표 10에 제시되어 있다. 구체적으로 시간당 임금을 제외한 모든 변수가 인권침해 경험위험에 영향을 주는 것으로 나타났다는데, 통계적으로 가장 유의미한 영향은 기록관리 문서 수에 따른 것이다. 이는 각 기관이 서비스 인력인 돌보미와 관련된 각종 관리업무를 평상시 얼마나 면밀히 수행하고 있는지를 반영하는 지표로 해석할 수 있다.

승산비를 통해 각 품질요소의 영향을 살펴보면, 각종 위험대비 보험에 가입한 기관에 비해 그렇지 않은 기관에 소속된 돌보미가 인권침해 발생위험이 1.84배 높고(0.545의 역수), 꼼꼼히 기록관리를 하여 보관하고 있는 기관에 비해 그렇지 않은 기관에 소속된 돌보미가 인권침해 발생위험이 1.17배 높고(0.854의 역수), 표준계약서를 작성하여 상호보관하고 있는 기관에 비해 그렇지 않은 기관 소속 돌보미가 인권침해를 경험할 위험이 1.71배 높고(0.585의 역수), 월1회 이상

<표 10> 인권침해 예측 모형(로지스틱 회귀분석)

| 구분                    | 기저모형   |       |        | 설명모형       |       |        |
|-----------------------|--------|-------|--------|------------|-------|--------|
|                       | b      | s.e.  | Exp(b) | b          | s.e.  | Exp(b) |
| 상수                    | -0.063 | 0.134 | 0.939  | 0.580 **   | 0.296 | 1.786  |
| 보험가입여부                |        |       |        | -0.606 *   | 0.356 | 0.545  |
| 기록관리 문서수              |        |       |        | -0.157 *** | 0.056 | 0.854  |
| 표준계약서 작성·상호보관여부       |        |       |        | -0.537 *   | 0.305 | 0.585  |
| 월1회이상 수퍼비전 여부         |        |       |        | -0.633 *   | 0.339 | 0.531  |
| 시간당임금                 |        |       |        | -0.276     | 0.286 | 0.756  |
| chi-square: 16.544*** |        |       |        |            |       |        |

주: \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

5) 사건사고 기록, 학대나 학대의심사례 기록, 불만접수 및 처리 기록, 직원 고충처리 기록, 긴급상황 발생시 대처요령 기록, 서비스제공자 수퍼비전 기록 등 6가지.

수퍼비전을 주는 기관에 비해 그렇지 않은 기관 소속 돌보미가 인권침해를 경험할 위험이 1.88배 높다(0.531의 역수).

## V. 논의 및 제언

이용자 재정지원 방식 도입과 사회서비스 확대에 따라 한국사회에서는 이용자 중심성이 강조되고 있고, 이용자의 시각에서 본 서비스 품질향상의 필요성이 부각되고 있다. 이러한 맥락에서 서비스 품질과 관련하여 가장 중시되는 측면이 이용자가 평가한 서비스 만족도이다. 실제로 2008년 이후 사회서비스 관련 전국조사의 대부분은 제공인력과 관련된 정보보다는 이용자 정보를 주요한 내용으로 하고 있다. 그러나 서비스 만족도는 실제 서비스 성과를 반영하지 못하는 경우가 많다는 지적이 있고(한인섭, 2009), 제공주체의 업무내용과 서비스에 대한 지식과 정보가 부족한 상태에서 주관적으로 평가되는 경우가 많기 때문에(Kelly & Swindell, 2002), 품질을 평가하는 지표로서 적합하지 않다는 지적도 많다. 특히 이용자 만족도는 특정상황이나 시점에 관련된 뿐 장기적이고 전반적인 서비스 환경에 대한 평가척도로 보기에는 한계가 있는 것이 사실이다.

서비스 만족도 외에 무엇이 중요한 품질지표인지는 또 다른 논문에서 다루어져야 할 만큼 광범위한 논의를 필요로 한다. 분명한 것은 사회적 책무성을 띠는 사회서비스의 품질향상은 서비스 이용자를 보호하고 그들의 만족도를 높이는 데에만 치우치면 안된다는 것이다. 서비스 수행인력 그 중에서도 일선 돌봄노동자에게 적절한 근무여건을 조성해 주고 업무영역을 분명히 설정하고 권리를 보호해 주지 않는다면, 오히려 이용자보다 더 취약해 질 수 있는 대상이 바로 일선 돌봄노동자이다. 따라서 이용자의 알권리, 인권보호, 접근성 향상 등의 쟁점만큼 일선 돌봄노동자에 대한 인권침해 예방, 처우개선, 명확한 업무경계 설정 등도 서비스 품질향상에서 간과할 수 없는 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

본 연구의 분석 결과 각종 위험대비 보험에 가입하고, 꼼꼼히 근무환경에 관련된 기록관리 및 보관 업무를 수행하며, 표준계약서를 작성하여 상호보관하고, 월1회 이상 종사자에게 수퍼비전을 주는 기관에서 인권침해 위험이 낮은 것으로 나타났다. 이것은 향후 사회서비스 품질관리를 구체화 할 때 이용자 측면뿐만 아니라 공급자 요소도 반드시 고려해야 한다는 것을 시사하는 결과이다. 유호선(2007)은 복지국가 레짐별 비교연구에서, 보살핌노동 인력의 직업안정성과

처우가 지속적으로 낮아짐에 따라 인력공급 자체가 부족해 지는 현상을 “조합주의적 보수주의(corporative conservatism) 레짐”의 특성으로 주목한 바 있다. 이미 다양한 사회복지 영역에서 보수주의 레짐의 특성을 보이고 있는 한국이 이러한 문제에 직면하지 않도록, 인력관리 및 처우개선 등에 국가 차원의 전략적 대처가 요구된다.

다만, 본 연구에서 활용한 데이터는 돌봄미에게 직접 조사한 내용이 아니라 기관을 통해 간접 조사된 것이므로 한계를 갖는다. 그리고 재가형 사회서비스가 본격화 되기 시작한 2008년에 조사되었고, 총 기관사태수가 223개에 불과하여 주요 품질관련 변수의 변량이 낮았다는 것이 분석에 제약으로 작용하였다. 앞으로는 돌봄인력을 직접 조사한 다양한 데이터가 축적되어 구조적·과정적 품질에 영향을 미치는 다양한 영향요인들을 분석하는 후속연구들이 이루어질 필요가 있다. 특히 기관 데이터-클라이언트 데이터-제공인력 데이터가 서로 통합된 데이터시스템이 구축되어 체계적 분석을 통해 서비스품질에 영향을 주는 요소들 간의 관계를 과학적으로 평가할 실증적 연구가 활성화 되기를 기대해 본다.

### 〈참고문헌〉

- 김경희 (2008) “감정노동과 서비스노동의 물질성: 대인 서비스노동” 신광영·이병훈 외 《서비스사회의 구조변동》 한울아카데미, 163-190.
- 김근홍·박준기 (2010) “노인 돌봄서비스 관리자의 직무만족에 영향을 미치는 요인연구” 《한국노년학》 30(1): 195-220.
- 김은정·최은영·정소연 (2008) 《사회서비스 품질접근 동향과 품질표준 설정》 보건복지가족부·(재)사회서비스관리센터.
- 김은정·정소연 (2009) “SERVQUAL 모형에 근거한 사회서비스 품질의 구성차원과 서비스 만족도” 《사회복지정책》 36(2): 191-217.
- 김인숙 (2010) “노인의 가족유형별 돌봄서비스 이용의향에 관한 연구” 《가족과 문화》 22(2): 1-30.
- 문순영 (2008) “돌봄노동 일자리의 일자리 질에 대한 탐색적 연구” 《사회복지정책》 33: 207-237.
- 박기남 (2009) “유료 재가노인 돌봄노동과 돌봄관계의 특성” 《가족과 문화》 21(3): 73-107.
- 박영란 (2007) “돌봄노동 여성의 욕구와 노인요양보장 정책” 《한국사회보장학

- 회》 23(1): 27-56.
- 보건복지부 (2008) 《2008년도 노인돌봄서비스 사업안내》.
- \_\_\_\_\_ (2010) 《2010년도 노인돌봄서비스 사업안내》.
- 사회서비스관리센터 (2008) 《사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안》.
- 유호선 (2007) “노인요양보호제도와 보살핌노동인력 특성-복지 레짐별 비교연구” 《사회복지정책》 29(4): 217-249.
- 이유재·라선아 (2006) 《한국기업의 서비스 품질 평가제도 변천과정》 서울대출판부.
- 장혜경·김영란·조현자·김고은·박경희 (2007) 《공식영역의 돌봄노동 실태조사》 한국여성정책연구원.
- 장혜경·김영란·김필숙 (2008) 《돌봄노동의 분야별 제도화 방안연구: 가족내 아동돌봄도우미를 중심으로》 한국여성정책연구원.
- 최은영 (2006) “사회서비스의 정책적 쟁점” 정경희 외 《한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략》 한국보건사회연구원, pp.80-124.
- 최희경 (2009) “괜찮은 일자리’(Decent Job) 개념의 노인 돌봄 서비스직에 대한 적용” 《한국사회복지조사연구》 21: 27-57.
- 한인섭 (2009) “성과지표와 고객만족도의 연계성에 관한 연구” 《한국행정학보》 43(2): 177-200.
- Enjolras, B. (2007) *General Interest and Social Services in the European Union*, Working Paper on Conference “Social Services of General Interest in the European Union-Assessing their Specificities, Potential and Needs.”
- European Commission (2007) *Social Protection in EU: Social Services of General Interest Feedback Report to the 2006 Questionnaire of the Social Protection Committee*.
- Kelly, J. M. and D. Swindell (2002) “A Multiple-indicator Approach to Municipal Service Evaluation” *Public Administration Review* 62(5): 610-621.
- Kittay, E. F. (1999) *Love’s Labor: Essays in Women, Equality, and Dependency* Routledge: New York.
- Wunderlich, G. S. and P. O. Kohler (eds.) (2001) *Improving the Quality of Long-Term Care* Washington, D.C.: National Academy Press.

[2010. 9. 10 접수 | 2010. 10. 25 심사(수정) | 2010. 11. 15 채택]

## Job Characteristics of Care Workers in Elderly Care Voucher Service as a Quality Element

*Choi, Eunyoung*

The purpose of this study is to examine the job characteristics of care workers in elderly care voucher service emphasizing a social service quality management approach. The study sample was composed of randomly-selected 233 centers which dispatched care staffs to clients' home. Descriptive analyses were performed for examining the unique aspects of relationship-based labor of care staffs, and logistic regression analyses were performed for investigating the association between service quality structure and human right violation against staffs. As the first empirical study focusing on staff-side service quality factors, this study found out that human right violation against staffs was mainly influenced by record-keeping and document management capacity of center, risk protection under insurance, compliance of standard contract procedure, and regular supervision. These results suggest particular policy attention should be given to basic protection for and set-up of core activity boundaries of care workers as well as clients-centered rights both for preventing human right violation and improving overall social service quality.

**Key Words:** Care work, Relationship-based labor, Social service quality structure, Care workers, Human right violation