

돌봄 민주주의와 한국YWCA: 가사노동자 권리 보호 활동의 실천과 과제

유성희*

본 연구는 돌봄 민주주의 이론을 바탕으로, 한국YWCA의 사례를 통해 시민사회가 돌봄 노동의 사회적 가치를 확산하고 가사노동자의 권리 보호를 위해 수행해 온 역할과 직면한 도전 과제를 분석한다. 돌봄 노동은 사회 유지에 필수적이지만 오랫동안 비공식적이고 저평가된 영역으로 남아 있었다. 이에 대응하여, 한국YWCA는 1966년 가사노동자 알선 사업을 시작으로 돌봄 노동을 정식 직업으로 인정받고, 돌봄 노동자의 권리 보호를 위한 법적·제도적 개선 활동을 지속적으로 추진해 왔다. 그러나 기존 연구들은 이러한 활동의 역사적 발전과 돌봄 민주주의의 실천 가능성을 충분히 조명하지 못했고, 돌봄 노동의 사회적 인식을 변화시키는 시민사회의 역할에 대한 분석도 부족했다.

본 연구는 이러한 공백을 메우기 위해, 한국YWCA의 활동을 시간적·구조적·제도적 맥락에서 체계적으로 분석하고, 돌봄 민주주의가 실현될 수 있는 조건과 제약 요인들을 구체적으로 탐구하였다. 연구 방법으로는 질적 사례 연구를 사용하여, 문헌 분석과 함께 한국YWCA의 내부 자료와 관련 인터뷰를 통해 심층적인 분석을 수행했다. 연구 결과, 한국YWCA의 활동은 돌봄 노동의 사회적 가치를 확산시키고, 이를 공적 가치로 전환하려는 시도로 평가되었다. 특히, 법적·제도적 보호를 위한 YWCA의 노력은 돌봄 민주주의 실현의 토대를 마련했으며, 가사노동자 권리 보호에 기여했다. 그러나, 이러한 활동은 내부 갈등, 비공식 고용 구조의 한계, 시민사회 내 연대와 협력의 지속 가능성과 같은 도전 과제들에 직면해 있다.

본 연구는 시민사회가 돌봄 민주주의 실현에 기여할 수 있는 구체적 방안을 제시하며, 돌봄 노동의 공공 서비스화와 제도적 보호 강화의 필요성을 강조한다. 이를 통해 돌봄 노동이 개인의 책임을 넘어 사회 전체의 공적 책임으로 자리잡을 수 있는 방향을 제시하며, 정책적·사회적 개선을 위한 실천적 전략을 제안한다.

주제어

돌봄 노동, 돌봄 민주주의, 가사노동자, 가사근로자법, 비공식 노동, 시민사회 조직

* 서울시 어르신돌봄종사자종합지원 센터장.

I. 서론

1. 연구 배경 및 필요성

국제노동기구(ILO)는 2024년 8월에 열린 112차 총회에서 ‘양질의 일자리와 돌봄 경제’ 보고서를 의결했다. 이 보고서는 “모든 돌봄 노동자는 양질의 일자리를 누려야 한다”는 기본 원칙 하에 “비공식 돌봄 일자리의 공식화와 기존 공식 일자리의 비공식화 방지 등 돌봄 경제에서 양질의 일자리를 창출할 수 있는 고용 정책을 촉진하고, 충분한 재정을 확보해야 한다”고 발표했다(ILO, 2024). 이러한 국제적 흐름은 돌봄 노동의 가치와 사회적 의미를 재평가하고, 국가 정책의 변화를 요구하는 중요한 전환점을 보여준다.

돌봄 노동은 현대 사회의 유지를 위해 필수적인 역할을 수행하고 있지만, 그 중요성에 비해 오랫동안 저평가되어 왔다. 돌봄 노동자, 특히 가사노동자들은 가정의 유지와 재생산을 담당하는 중요한 역할을 수행하지만, 이들의 노동은 경제적 가치와 사회적 인정에서 배제되어 왔다. 가사노동자는 대부분 여성으로 구성되어 있으며, 이들은 저임금과 비공식적인 고용 환경 속에서 일하고 있다. 이는 여성의 경제적 자립을 저해하는 동시에 성평등 실현에도 부정적인 영향을 미친다. 이러한 배경에서 가사노동자의 권리 보호와 사회적 지위 향상은 돌봄 민주주의 실현의 핵심 과제로 부각되고 있다.

돌봄 민주주의(caring democracy)는 돌봄을 개인의 사적 영역이 아닌 사회적, 공공적 영역으로 확장하여 이를 민주주의의 핵심 가치로 삼으려는 이론적 접근이다. Joan Tronto는 돌봄이 모든 인간 사회에서 필수적이며, 따라서 돌봄이 민주적 질서의 기본 요소가 되어야 한다고 주장한다. 돌봄 민주주의는 돌봄을 단순한 개인적 책임에서 벗어나 사회적 책임과 권리로 규정하며, 이를 통해 더 평등하고 정의로운 사회를 구

축하는 데 기여할 수 있다(Tronto, 2013). 이 개념은 돌봄 노동자들의 권리와 사회적 지위를 보호하는 데 중요한 이론적 기반을 제공한다.

한국에서는 가사노동자의 권리 보호와 돌봄 노동의 사회화를 위한 다양한 움직임이 있었으며, 그 중심에는 한국YWCA가 있다. 한국YWCA는 1922년에 설립되었고, 초기부터 여성에 대한 직업 교육을 실시하였으며 돌봄사업을 처음으로 시작한, 돌봄 사업에서 가장 오랜 역사를 지닌 비영리기관이다. 1966년 한국YWCA가 시작한 가사노동자 알선 사업은 가사노동을 정식 직업으로 인정받기 위한 첫걸음이었다. 이후 YWCA는 가사노동자들의 권리 보호를 위해 법적·제도적 개선 활동을 지속해왔으며, 이러한 활동은 가사노동자들이 노동자로서의 권리와 사회적 지위를 확보하는 데 중요한 역할을 했다. 그러나 기존 연구들은 주로 2000년대 이후의 법적 변화와 가사노동의 공식적 보호에 초점을 맞추었고, NGO의 초기 활동과 그 중요성은 충분히 조명되지 못했다.¹⁾ 특히, 가사노동자 보호 노력이 1960년대 YWCA의 활동에서 시작되었다는 점을 간과하고 있다.

한국에서 가사노동자 권리 보호를 위한 입법 활동의 성과로, 2021년 국회에서 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」이 통과되었다. 이 법은 2022년 시행되었으며, 가사노동자들의 노동 조건을 개선하고 법적 권리를 보장하는 데 중점을 두었다. 이는 1953년 제정된 근로기준법에서 가사노동자를 적용 제외한 규정을 극복하고, 이들을 정식 노동자로 인정받게 하는 중요한 전환점이 되었다(오호철, 2022). 그러나 가사근로자법 시행 2년이 지난 2024년 현재, 노동법 적용을 받는 가사노동자는 전체의 1%에 불과한 것으로 나타났다.²⁾ 이처럼 법적 보호가 일부

1) 한국의 가사노동자 권리보호를 위한 NGO 연구가 있으나, 국제가사노동자협회(IDWF)의 소속으로 가입한 한국가사노동자협회의 활동을 중심으로 연구가 진행되었고, 가사노동자의 법적 보호 활동의 시작을 2000년대로 기록하고 있다(Chun & Kim, 2018).

서비스 제공기관을 통해 이루어지는 등 여전히 사각지대가 존재하며, 이는 향후 돌봄 민주주의 실현에 있어 중요한 과제로 남아 있다(이수연 외, 2024).

이와 더불어, 가사노동자의 권리 보호는 국내뿐만 아니라 국제적으로도 중요한 이슈이다. 필리핀과 인도네시아 등에서 이주한 가사노동자들은 한국뿐만 아니라 전 세계적으로 중요한 돌봄 인력으로 자리 잡고 있다. 특히 필리핀은 전 세계적으로 수백만 명의 이주 노동자를 배출하고 있으며, 이들 중 다수가 가사노동자로서 중요한 역할을 하고 있다(Ogawa, 2024). 이러한 국제적 맥락에서 한국의 가사노동자 보호 활동은 단지 국내적 이슈에 그치지 않고, 돌봄 민주주의의 글로벌한 실현 가능성을 모색하는 데 중요한 사례로 평가될 수 있다.

2. 연구 목적 및 연구 질문

본 연구는 한국YWCA의 가사노동자 권리 보호 활동을 중심으로 돌봄 민주주의의 이론적 가능성과 실천적 한계를 분석하는 데 목적이 있다. 이 과정에서 분석의 초점을 다음과 같은 요소에 맞춘다:

- 1) 사회적 연대: 한국YWCA의 활동이 돌봄 민주주의에서 사회적 연대를 어떻게 실현했는가를 평가.
- 2) 민주적 가치 구현: YWCA의 활동이 돌봄 노동자의 권리와 민주주의적 가치 구현에 기여한 방식을 분석.
- 3) 정책적 시사점 및 구체적 전략: 돌봄 민주주의를 실현하기 위한 구체적인 정책과 실행 방안을 탐색.

2) “가사근로자법 시행 2년, 노동법 적용 가사노동자 ‘겨우 1%’”, 매일노동뉴스 기사, 2024.05.02. <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=221357>.

특히, 본 연구는 돌봄 민주주의 이론에서 제시하는 사회적 연대와 민주주의적 가치의 구현이 한국YWCA의 활동을 통해 어떻게 실현되었는지를 분석한다. 또한, 이 과정에서 나타난 주요 한계와 도전 과제를 규명하여 돌봄 민주주의 실현을 위한 정책적 시사점과 구체적 전략을 도출하고자 한다.

본 연구의 주요 연구 질문은 다음과 같다.

- 1) 한국YWCA의 가사노동자 권리 보호 활동은 돌봄 민주주의 실현에 어떠한 기여를 하였는가?
- 2) 한국YWCA의 활동이 직면한 주요 한계와 도전 과제는 무엇인가?
- 3) 돌봄 민주주의 실현을 위해 필요한 구체적인 정책적 제안은 무엇인가?

3. 연구 방법

본 연구는 사례 연구 방법론을 통해 한국YWCA의 가사노동자 권리 보호 활동을 분석하고, 이를 돌봄 민주주의 이론과 연결하여 평가하는데 중점을 둔다. 사례 연구는 특정 현상이나 조직의 활동을 깊이 있게 분석하고, 이를 통해 이론적 일반화를 도출하는 데 유용한 접근법이다. 특히 사회적 현상과 정책적 변화를 탐구할 때, 사례 연구는 맥락과 과정을 세밀히 포착할 수 있다는 점에서 효과적이다(Yin, 2014). 이에 따라 본 연구에서는 한국YWCA의 활동을 대표적인 사례로 선정하여, 이 활동이 돌봄 민주주의 실현에 어떤 의미를 가지는지를 고찰한다.

이를 위해 이 연구는 한국YWCA의 활동을 시간적, 구조적, 제도적 맥락에서 다각도로 분석한다. 시간적 맥락에서는 1960년대부터 현재까지 이어진 주요 활동을 시기별로 구분하여 각 단계에서 중점적으로 추진한

과제와 성과를 평가하고, YWCA 활동이 시대적 변화와 상호작용하며 돌봄 노동의 사회적 가치를 어떻게 발전시켜 왔는지 탐구한다. 구조적 맥락에서는 YWCA의 내부 운영과 네트워크를 중심으로, 돌봄 민주주의의 실현을 위해 어떤 방식으로 활동이 조정되고 연계되었는지를 분석한다. 제도적 맥락에서는 가사노동자 보호와 관련된 법적·제도적 변화를 중점적으로 다루며, 특히 가사근로자법 제정과 같은 주요 법적 변화가 돌봄 민주주의의 실현에 미친 영향을 평가한다.

본 연구는 심층 인터뷰를 통해 한국YWCA 활동에 직접 참여했던 관계자, 가사노동자로 활동한 경험이 있는 당사자, 그리고 정책 결정 과정에 관여했던 전문가들의 의견을 수집하였다. 인터뷰는 반구조화된 심층 인터뷰 방식을 활용하여, 시간적, 구조적, 제도적 맥락 분석과 연계된 정성적 데이터를 제공하였다. 인터뷰 대상은 한국YWCA의 과거 및 현재 활동에 참여한 관계자, 가사노동자 당사자, 그리고 입법 및 정책 과정에 관여한 전문가들로 구성되었으며, 이들의 경험과 인식은 돌봄 민주주의의 실현을 위한 다양한 관점을 제공하였다.

이와 함께, 본 연구는 돌봄 노동의 사회적 가치와 제도적 보호에서 선진적인 접근을 보여주는 북유럽 사례(스웨덴, 노르웨이)를 보조적으로 참조하였다. 북유럽의 법적·제도적 지원 모델은 한국YWCA 활동과의 비교를 통해 돌봄 민주주의의 실현을 위한 정책적 시사점을 도출하는 데 기여하였다.

연구의 범위는 1960년대 한국YWCA의 가사노동자 알선 사업 시작부터 2021년 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제정까지의 시기적 구간을 다룬다. 이 기간은 YWCA가 돌봄 노동의 사회적 가치를 확립하기 위해 적극적인 활동을 펼친 주요 시기로, 법적 변화와 사회적 인식 변화가 두드러지는 시점이다. 이러한 시기를 중심으로 주요 사건과 활동을 분석하며, 이를 통해 돌봄 민주주의의 실천적 조건과 제약을 평가한다.

II. 이론적 배경

1. 돌봄 민주주의 이론

돌봄 민주주의(caring democracy)는 정치학자 Joan Tronto에 의해 제안된 개념으로, 돌봄이 민주주의의 핵심 가치를 형성해야 한다는 주장을 바탕으로 한다. 돌봄은 인간 사회에서 필수적인 요소이며, 단순히 개인적이거나 가정 내의 사적 문제로만 여겨져서는 안 된다고 주장된다. 돌봄은 사회적 책임이자 공적 가치로 재정의되어야 하며, 이를 통해 기존의 민주주의 개념이 확장될 수 있다. 돌봄은 타인의 필요를 인식하고 그 필요를 충족시키는 과정으로 정의되며, 이러한 돌봄 윤리가 모든 시민이 참여할 수 있는 민주적 의사결정 과정에 포함되어야 한다는 것이 강조된다. 이는 돌봄이 절차적 정당성을 넘어 실천적 가치를 바탕으로 민주주의를 재구성할 수 있는 중요한 요소임을 시사한다(Tronto, 2013).

Tronto의 돌봄 민주주의 이론은 돌봄을 사회적 책임과 공적 가치로 재정의하면서 민주주의의 중심 원리를 돌봄 윤리와 결합시키는 방식이다. 돌봄은 개인의 사적인 영역을 넘어, 모든 시민이 평등하게 참여할 수 있는 민주적 질서의 핵심이 되어야 한다고 주장된다. 이 이론에서 돌봄은 상호적인 돌봄 관계를 강조하며, 개인과 사회가 함께 돌봄을 실천하는 것이 민주주의의 본질적 가치인 평등, 자유, 정의와 밀접하게 연관된다고 본다. 따라서 돌봄은 시민권의 중요한 기준이 될 수 있다(마경희, 2010).

이 논의는 Ruddick의 모성적 사고(Maternal Thinking) 이론과도 연결된다. 돌봄은 여성의 생물학적 역할에 국한되지 않으며, 공적 영역에서도 실천되어야 하는 중요한 사회적 요소로 자리매김할 수 있다는 주장이다. 돌봄은 사회적 연대와 민주적 가치를 실현하는 중요한 역할을

한다는 점에서, 돌봄을 공공의 책임으로 전환하려는 이론적 논의와 맞닿아 있다(Ruddick, 1989). 또한, 돌봄 민주주의는 신자유주의의 대안이 될 수 있으며, 이를 실현하기 위해서는 민주적 시민권과 국가에 대한 담론이 필요하다는 주장도 제기된다(Brugère, 2020).

Tronto의 돌봄 민주주의 이론은 돌봄을 중심으로 한 민주적 실천이 현대 사회에서 어떻게 구현될 수 있는지를 탐구하기 위한 중요한 이론적 틀을 제공하며, 돌봄이 사회적 연대와 민주적 책임의 핵심으로 자리 잡아야 한다는 통찰을 제공한다.

2. 돌봄 민주주의의 실천과 현대적 도전

돌봄 민주주의는 이론적 논의를 넘어 현대 사회에서 다양한 방식으로 실천적 적용 가능성을 보여준다. 돌봄이 공공의 책임으로 자리 잡는 과정에서는 제도적 개혁과 사회적 인식 변화가 필수적이며, 돌봄 노동이 사회적으로 인정받고 보호받기 위해 법적·제도적 틀이 강화되어야 한다는 주장이 있다(Fine & Glendinning, 2005). 돌봄은 더 이상 가족의 전유물이 아닌, 사회적 책임과 연대의 필수적 요소로 재정립될 필요가 있다.

디지털 플랫폼의 확산과 글로벌 이주 노동의 증가는 돌봄 민주주의에 새로운 도전 과제를 제기한다. 디지털 플랫폼을 통해 제공되는 돌봄 서비스는 돌봄 노동의 상업화와 불안정한 고용을 심화시키며, 이로 인해 돌봄 노동자들이 비공식적이고 차별적인 노동 조건에 노출되고 있다. 이는 돌봄 노동의 사회적 가치를 저하시킬 위험이 있다(Rodríguez et al., 2022).

특히 디지털 플랫폼을 통해 이루어지는 돌봄 노동은 상업화되면서 돌봄 노동자들이 겪는 어려움이 더욱 심화되고 있으며, 돌봄 노동의 공적 가치를 지키기 위해 연대와 협력이 중요하다는 점이 강조된다(Baines &

Armstrong, 2019). 또한, 이주 노동자들이 돌봄 노동의 주요 인력으로 자리 잡으면서 불평등한 고용 구조와 차별을 경험하고 있으며, 이러한 조건이 돌봄 민주주의 실현을 저해할 수 있다(Yeates, 2009).

그러므로 돌봄 민주주의는 돌봄 노동의 사회적 가치와 법적 권리를 강화하는 방향으로 실천되어야 하며, 이를 위해 디지털 플랫폼 노동과 이주 노동 문제에 대한 새로운 접근이 필요하다. 이를 통해 돌봄 노동이 공공의 책임으로 자리 잡을 수 있는 환경을 조성해야 한다.

3. 선행 연구

돌봄 노동과 가사노동자의 권리 보호는 돌봄 민주주의 실현의 핵심 요소로, 국내외적으로 다양한 논의가 이루어지고 있다. 한국에서는 1953년 제정된 근로기준법이 가사노동자를 법적 보호 대상에서 제외하면서, 가사노동자들은 오랫동안 노동자로서의 권리를 보장받지 못했다. 2021년에 제정된 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」은 이러한 법적 사각지대를 해소하기 위해 가사노동자의 법적 지위와 권리 보호를 강화하는 중요한 전환점이 되었다. 이 논의가 본격적으로 수면에 오른 것은 2011년 국제노동기구(ILO)가 가사노동자 협약(Convention No. 189)을 선포한 것이 계기가 되었다.

이러한 흐름에 맞춰서 한국 정부는 돌봄노동을 사회서비스 일자리로 만들기 위한 시도를 했고, 관련하여 돌봄노동의 사회화에서 근로자성 및 여성노동권에 관한 연구가 진행되었다(은수미, 2009; 장지연, 2010). 변화되는 상황에서 한국YWCA는 돌봄사업 전환을 위한 연구를 한국노동연구원에 의뢰, 무료직업소개사업의 한계를 밝혔다(한국YWCA연합회, 2011). 시민운동 진영에서는 2006년에 연합 활동으로 가사노동자 실태조사를 실시했고, 4개의 법안을 제시했다(표대중, 2018). 학계에서도 돌봄 노동에 대한 관심이 높아졌고, 특히 젠더관점에서의 연구가 이

루어졌다(이숙진, 2011; 김경희, 2009).

이와 같은 기존 연구들은 주로 돌봄 노동의 법적 보호와 젠더적 관점에서의 분석에 초점을 맞추고 있으나, 본 연구는 이를 넘어 시민사회 단체, 특히 한국YWCA의 구체적인 활동과 돌봄 민주주의 실천의 연계성을 탐구한다는 점에서 차별성을 가진다. 기존 연구들이 돌봄 노동의 사회적 보호와 법적 제도화 과정을 강조한 데 반해, 본 연구는 한국YWCA가 돌봄 노동의 사회적 가치를 확립하고 제도적 보호를 실현하기 위해 어떤 전략을 펼쳤는지에 중점을 둔다. 이를 통해 한국YWCA 활동이 돌봄 민주주의 실현에 기여한 구체적 사례를 제시하고, 그 실천적 가능성과 한계를 평가하고자 한다.

2011년 국제노동기구(ILO)가 채택한 「가사노동자 협약(Convention No. 189)」은 전 세계 가사노동자들의 노동권을 보호하기 위한 국제적 기준이다. 이 협약은 비공식 영역에서 벗어나 정당한 노동자로서의 권리를 인정받기 위한 중요한 기반을 제공하며, 각국의 정부와 시민사회 단체들이 이를 실현하기 위한 노력을 촉진했다. 이러한 국제적 움직임은 한국의 가사근로자법 제정을 촉진했으며, 관련 연구들은 법률의 필요성과 내용을 제안하는 데 초점을 맞췄다(박선영, 2016; 권판석, 2017; 권오성 외, 2020; 오호철, 2022; 이준희, 2024).

이러한 연구들은 가사노동자 협약에 따른 법적·제도적 변화의 중요성을 강조하였으나, 본 연구는 이를 한국YWCA의 시민사회 활동과 연계하여 분석함으로써, 제도적 변화가 국내의 현장에서 어떻게 구체적으로 실천되고 있는지 살펴본다. 특히, 본 연구는 한국YWCA가 가사노동자 권리 보호를 위해 초창기부터 활동해 온 시민단체로서, 법 제도 마련 이전에 수행한 활동과 역할에 주목하여 돌봄 민주주의 실현의 조건과 제약을 조명한다는 점에서 기존 연구와 차별화된다.

III. 한국YWCA의 가사노동자 권리 보호 활동의 역사적 전개

1. 1966년 가사노동자 알선 사업: 돌봄 노동의 공적 영역 진입

1966년, 한국YWCA(이하 YWCA)는 가사노동자 알선 사업을 통해 한국 사회에서 돌봄 노동을 공식적인 직업으로 자리 잡게 하는 데 중요한 역할을 했다. 당시 한국은 급격한 산업화와 도시화의 진행으로 가정 내 돌봄과 가사노동에 대한 수요가 급증하는 상황에 놓여 있었다. 특히 중산층 가정이 늘어나면서 돌봄 노동에 대한 사회적 요구가 커졌고, 이에 따라 돌봄 노동이 비공식적인 가사노동에서 공식적인 노동으로 전환될 필요성이 대두되었다.

YWCA는 이러한 사회적 변화 속에서 가사노동자 알선 사업을 통해 저소득층 여성들에게 일자리를 제공하는 동시에, 이들의 노동을 정식 직업으로 인정받게 하려는 목표를 설정했다. 이는 단순히 가사노동자들을 연결하는 서비스 제공을 넘어, 돌봄 노동의 가치를 사회적으로 재평가하고, 그 중요성을 확립하기 위한 시도였다. 이 시점에서 YWCA의 역할은 돌봄 노동이 무보수 가사노동에서 유급 노동으로 전환되는 초석을 마련했다는 점에서 역사적 의의를 가진다.

돌봄 노동의 사회화란 가족 내에서 이루어지던 돌봄 노동을 사회적 책임으로 전환하는 과정을 의미한다. 이는 무급 가족노동으로 여겨지던 돌봄이 유급 노동으로 변화하면서, 돌봄 서비스 시장의 형성, 그리고 국가의 책임이 강화되는 공공 서비스의 공적 영역으로 진입하는 것을 뜻한다. 한국YWCA는 이러한 돌봄 노동의 사회화를 실현하는 데 있어 선도적인 역할을 수행했다. 당시 비공식적이고 종속적 조건에서 이루어지던 '식모'라는 형태의 가사노동은 노동 가치와 법적 보호를 거의 인정받지 못했다. YWCA는 이러한 현실을 바꾸기 위해 시간제 가사노동자 제도를 도입하여 노동자들이 일정한 노동 시간을 보장받으면서도 사회적

인정을 받을 수 있도록 했다.

이 사업은 돌봄 노동자들에게 정당한 대우와 권리를 보장하고, 돌봄 노동의 가치를 사회적으로 인정받게 하는 데 기여했다. 특히, YWCA는 체계적인 교육 프로그램을 도입하여 가사노동자들이 보다 전문적인 서비스를 제공할 수 있도록 훈련했다. 이 교육 프로그램에는 가사 기술, 건강 관리, 예절 교육 등이 포함되었으며, 이러한 교육은 돌봄 노동을 단순한 가정 내의 비공식적 역할에서 사회적으로 인정받는 전문적 노동으로 전환시키는 중요한 역할을 했다.

2. 1980년대 이후 돌봄 노동의 사회적 가치 확립과 구조적 한계

1980년대 이후 한국 사회는 급속한 경제 성장과 함께 여성의 경제적 자립이 중요한 사회적 과제로 부각되었다. 이러한 배경 속에서 한국 YWCA는 여성 일자리 창출과 돌봄 서비스 확대를 위한 활동을 본격화하며, 돌봄 노동의 사회적 가치를 확립하고자 했다. 1978년 한국YWCA의 지회인 서울YWCA는 “근로여성회관”을 개관하여 여성의 직업 훈련과 경제적 자립을 지원하는 중요한 거점으로 기능하기 시작했다. 당시 여성 고용률 증가와 함께 여성들이 전통적인 가사노동에서 벗어나 경제적 기회를 가질 필요성이 대두되었고, YWCA는 이에 대응하여 간병, 산후조리사 등 돌봄 직종으로 활동 범위를 확장했다(한국YWCA연합회, 2006).

YWCA는 이 시기 돌봄 노동의 전문화와 사회적 인정을 목표로, 가사 노동에 국한되지 않고 간병, 산후조리사 등 다양한 돌봄 직종으로 활동 범위를 확장하였다. 이는 여성들이 가사노동이라는 비공식적 노동에서 벗어나, 유급 노동자로서 사회적 인정을 받을 수 있는 기회를 제공하는 데 중요한 역할을 했다.

1993년 YWCA는 정부로부터 “일하는 여성의 집”으로 정식 인가를 받으며 여성 일자리 창출의 중심 기관으로 자리매김했다. 이후 2001년 여

성부로 이관된 “여성인력개발센터”는 돌봄 노동뿐만 아니라 다양한 여성 직종에 대한 직업 훈련과 일자리 연결을 담당하며 돌봄 노동의 전문화를 촉진했다. 이러한 활동은 돌봄 노동을 비공식적이고 저평가된 노동에서 벗어나, 보다 체계적이고 공적인 영역에서 인정받는 직업으로 자리 잡게 하는 데 기여했다.

그러나 YWCA의 활동은 성과를 이루는 동시에, 그 한계도 드러났다. 여성 일자리 창출과 돌봄 서비스 확대는 많은 여성들에게 경제적 기회를 제공했지만, 돌봄 노동이 여성의 전통적 역할을 재강화하는 결과를 초래할 수 있다는 비판도 있었다. 장지연은 돌봄 노동이 가부장적 문화와 결합하여 여성들이 경제활동에 참여하더라도 전통적인 돌봄 역할에서 완전히 벗어나지 못했다고 분석한다(장지연, 2010). 또한, YWCA의 돌봄 사업은 노동 시장의 하위 직종으로 분류되면서, 여전히 낮은 임금과 불안정한 고용 조건을 개선하지 못했다는 평가를 받았다(은수미, 2009).

여성운동과 노동운동 관점에서는 돌봄 노동이 여전히 저임금과 불안정한 조건으로 유지되면서, 돌봄 노동자들이 구조적으로 불리한 위치에 놓였다는 점을 지적한다. 이러한 접근이 돌봄 노동의 공공성을 보장하기보다는, 여성에게 이중적 부담을 지우는 방식으로 작용할 위험이 있었다. 특히, YWCA의 활동이 돌봄 노동을 경제적 자립의 수단으로 강조하는 과정에서, 여성들이 기존에 담당하던 돌봄 역할을 사회적으로 재구조화하는 데 실패했다는 비판이 제기될 수 있다.

앞서 지적한 바와 같이 YWCA의 활동은 돌봄 노동의 구조적 문제를 해결하기보다는, 여성에게 돌봄 역할을 재부여하는 방식으로 작용할 수 있었다는 점에서 한계를 지닌다. 그럼에도 불구하고, 1980년대 이후 YWCA의 활동은 돌봄 노동의 사회적 가치를 확립하고, 여성들이 경제적 자립을 이룰 수 있는 기회를 제공했다는 점에서 중요한 역사적 의미를 가진다. 이러한 활동은 이후 돌봄 노동의 법적 보호와 제도화를 위한

중요한 기반이 되었으며, 돌봄 민주주의 실현을 위한 필수적인 전환점을 제공했다.

3. 법적 보호와 조직 전환: 2000년대 이후 YWCA의 도전과 한계

2000년대 이후 YWCA는 돌봄 노동자 권리 보호를 위한 법적·제도적 활동을 본격화함과 동시에, 조직 내부의 변화와 새로운 사업 모델을 도입을 모색했다. 이 시기의 YWCA 활동은 돌봄 노동을 공적 책임으로 전환하려는 돌봄 민주주의 원칙에 기반했으며, 이는 돌봄 노동의 법적·제도적 보호를 위한 중요한 전환점이 되었다.³⁾

2008년, 보건복지부는 ‘사회서비스 선도사업’을 추진하면서 ‘돌봄 서비스 네트워크화·공동사업화 분야’에 비영리기관의 참여를 제안했고, YWCA와 자활후견기관인 도우누리가 이 사업에 선정되었다. 주요 내용은 돌봄 분야에서 지역별 비영리 기관을 대상으로 공동사업 본부 또는 프랜차이즈 본부를 구성하고 운영하는 것이었다. 당시 돌봄 사업의 구조적 전환을 고민하던 한국YWCA는 20여 개의 지역사업을 ‘Y도우미 사업단’으로 지정하여 정부와 협력하며, 돌봄 사업의 선도적 모델을 만들기 위해 3년간 사업을 추진했다.

그러나 사업 진행 과정에서 YWCA는 돌봄 직종의 대인 서비스가 프랜차이즈 방식으로 운영되기에는 적합하지 않다는 사실을 발견했다. 특히, 돌봄 서비스의 특성상 개별화되고 인격적인 접촉이 중요한데, 이를

3) 당시 한국 사회에서는 비정규직 근로자와 저임금 노동자의 비중이 증가하고 있었으며, 특히 가사노동자가 법적 보호를 받지 못하는 상황에 대한 문제의식이 확산되었다. 이에 따라 YWCA는 2006년부터 전국실업극복단체연대 및 한국여성노동자회와 협력해 비공식 부문 돌봄 노동자의 실태를 조사하고, 이를 바탕으로 정책 개선 방안을 제안하는 토론회를 개최했다. 이 과정에서 YWCA는 돌봄 노동의 사회적 가치를 재정립하고, 돌봄 노동자를 법적 보호의 틀 안으로 포함시키기 위한 제도적 장치 마련을 촉구했다.

프랜차이즈화하여 표준화된 방식으로 운영하려는 시도가 돌봄 노동의 본질과 맞지 않음을 인식하게 되었다. YWCA는 이 사업에서 철수하며, 돌봄 노동의 특성상 비영리 생태계의 중요성을 강조하고, 이에 대한 비판적 입장을 공표했다.⁴⁾ 이 경험은 YWCA가 돌봄 노동자의 권익을 보호하기 위해 비영리 모델이 필요함을 인식하게 만든 계기가 되었고, 이는 이후 입법 과정에서 적극적으로 참여하게 된 배경 중 하나가 되었다.

2011년 국제노동기구(ILO)가 가사노동자 협약(Convention No. 189)을 채택하면서, YWCA는 이 협약의 비준을 위한 국내외 연대와 법제화 운동을 적극적으로 전개했다. 이러한 활동은 가사노동자가 노동자로서의 권리를 인정받고, 돌봄 노동이 사회적 책임으로 제도화되는 데 기여했다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 돌봄 노동의 불안정성과 저임금 구조를 근본적으로 해결하지 못한 한계는 여전히 존재했다.

이러한 한계는 YWCA 내부의 조직 변화 과정에서도 드러났다. 기존의 무료직업소개사업은 YWCA의 주요 활동 중 하나였으나, 비공식적으로 이루어지는 알선이 법적·제도적 문제를 야기하며 내부 갈등과 정체성 혼란을 초래했다. 특히, 무료직업소개사업은 직업안정법에 따른 무료 알선 형태로 운영되었으나, 유료직업소개사업과의 경쟁 속에서 YWCA의 활동이 단순히 알선 서비스로 오인되기도 했다. 이러한 상황에서 YWCA는 돌봄 노동자들이 단순한 일자리 제공의 대상이 아닌, 노동자로서의 권리를 명확히 할 수 있는 방향으로 조직 전환을 모색했다.

2000년대 이후 YWCA는 돌봄 노동의 표준화와 전문화를 위해 다양한 프로그램을 시행했다. 2009년에는 ‘돌봄과 살림’이라는 브랜드를 도입하여 각 지역 본부에서 진행하던 돌봄 서비스를 체계적으로 통합하고, 돌봄 노동자들에게 전문적인 교육을 제공했다. 또한, 한국 YWCA는

4) 이 과정에서 사업 비용을 지속적으로 지원받기 원하는 일부 지역 YWCA와 연합회 간의 갈등이 발생하는 등, 사업 중단이 부작용도 나타났다(한국 YWCA 연합회 돌봄 담당자 인터뷰 내용).

보유한 전문 교육을 바탕으로 한국 사회의 돌봄 직종 고도화를 위해 국가직무능력표준(NCS: National Competency Standards) 체계를 정비했다. NCS는 산업 현장의 직무를 수행하기 위해 필요한 능력을 국가적 차원에서 표준화한 것으로, YWCA는 2016년 가사지원서비스, 2017년 아이돌봄 직종을 직접 개발했으며, 그 외 산후육아지원 등의 NCS와 학습 모듈이 개발될 수 있도록 지원했다.

2012년 YWCA는 ‘돌봄과 살림’ 조직을 새롭게 재편하며, 기존의 무료 직업소개사업에서 벗어나 협동조합 모델을 도입했다. 이 모델은 돌봄 노동자들이 자율적이고 민주적으로 운영되는 구조 안에서 권익을 보호 받고, 공공성과 정의를 실현할 수 있도록 설계되었다. 그러나 이러한 조직 전환 과정에서도 여전히 여러 한계가 드러났다. 협동조합 모델은 돌봄 노동의 공공성을 강화하려는 시도였으나, 협동조합의 자율성과 지속 가능성을 확보하기가 어려웠고, 모든 돌봄 노동자에게 현실적으로 적용 되기에는 한계가 있었다. 또한, 돌봄 노동자들이 여전히 불안정한 노동 조건에 놓여 있다는 점은 구조적 문제로 남아 있었다.

이러한 한계가 발생한 원인은 여러 요인으로 설명될 수 있다. 첫째, 돌봄 노동은 여전히 저임금, 불안정 노동으로 간주되었으며, 이러한 구조적 문제를 해결하기 위한 근본적 제도 개혁이 부족했다. 둘째, YWCA의 활동이 돌봄 노동의 사회적 가치를 확립하는 데 기여했지만, 돌봄 노동의 공공성과 안정성을 보장하는 법적·제도적 보호를 전면적으로 실현하는 데는 한계가 있었다. 셋째, 협동조합 모델과 같은 대안적 조직 방식은 돌봄 노동의 가치와 권리를 보호하려는 시도로 평가되지만, 시장 논리와 자율적 운영 사이에서 발생하는 긴장과 갈등을 완전히 해소하지 못했다.

따라서, 2000년대 이후 한국 YWCA의 활동은 돌봄 노동의 법적 보호를 강화하고, 공공성을 확대하기 위한 중요한 시도였지만, 여전히 구조적

한계와 제도적 미비점에 부딪혔다. YWCA의 조직 전환과 협동조합 모델 도입은 돌봄 노동의 사회적 가치를 높이기 위한 의미 있는 시도였으나, 불안정한 노동 구조를 근본적으로 해결하지 못한 것은 한계로 남아 있다. 특히, 정부의 사회서비스 선도사업에 참여한 경험은 YWCA가 돌봄 노동의 비영리적 보호 체계의 필요성을 인식하게 만든 계기가 되었으며, 이는 이후 입법 과정에서 YWCA가 적극적으로 참여하게 된 배경이 되었다.

〈표 1〉 한국YWCA의 가사노동자 권리 보호 활동의 역사적 전개

| 시기 | 주요 활동 | 성과 | 한계 |
|------------------|---|---|---|
| 1966년 ~1970년대 | - 가사노동자 알선 사업 시작 - 시간제 가사노동자 제도 도입 - 체계적인 교육 프로그램 제공 | - 돌봄노동을 유급 노동으로 전환 - 저소득층 여성의 경제적 자립 지원 - 돌봄 노동의 공적 가치 확립 | - 비공식적 노동 구조 지속 - 법적 보호 미흡으로 노동자 권리 취약 |
| 1980년대 이후 | - 근로여성회관 개관 - 돌봄 직종 확대(간병, 산후 조리 등) - '일하는 여성의 집' 설립 | - 돌봄 노동의 전문성과 사회적 인정 강화 - 여성 직업 훈련과 일자리 창출 | - 저임금 구조와 불안정 고용 지속 - 여성의 전통적 돌봄 역할 강화 우려 |
| 2000년대 이후 | - 비공식 돌봄 노동자 실태 조사 및 정책 제언 - '돌봄과 살림' 브랜드 도입 - 협동조합 모델 도입 및 NCS 체계 정비 | - 가사근로자법 제정 기여 - 돌봄 노동자의 권리 보호를 위한 제도적 기반 마련 - 돌봄 노동 표준화 시도 | - 협동조합의 전국적 확산 실패 - 비공식 고용 문제 해결 부족 - 노동 구조와 제도적 미비점 지속 |

IV. 가사노동자 보호를 위한 입법 과정과 돌봄 민주주의

1. 가사근로자법 제정 과정과 법안의 주요 내용

앞서 밝힌 바와 같이 한국에서 가사근로자를 노동자로 인정하는 법

틀인 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(이하 가사근로자법)은 2021년에 제정되었다.⁵⁾

표대중은 가사근로자법의 핵심 내용을 다음의 두 가지로 정리한다. 첫째, 정부가 가사서비스 제공기관을 인증하는 것이다. 인증기관은 사용자에게 대한 책임을 갖는다. 인증기관에는 조세 및 사회보험료를 감면한다. 이는 가사노동자 고용 시 부가세와 노무비용 등 서비스 요금 인상 요인 발생 시, 그 비용을 소비자나 종사자에게 전가하지 않도록 하기 위한 것이다.

둘째, 제공기관은 당연히 근로기준법을 준수해야 한다. 다만, 호출형 단기간 근로, 가정이라는 특수한 상황에서 일한다는 가사서비스의 특성에 비추어, 주15시간의 최소 근로시간 보장, 적정한 휴게시간 부여, 휴일 및 연차휴가 등의 산정에 있어서 실근로시간을 기준으로 할 것 등을 적용한다. 특히 최소 근로 시간의 보장은 직접 일자리 알선사업을 하고 있던 현장 단체들이 힘들게 합의한 내용으로, 가사서비스의 특성상 이용자가 서비스 요청을 취소하는 경우 즉시 다른 일자리를 대체해주기 어려우므로 기업에는 큰 부담이 될 수 있으나, 주 15시간이 보장되어야만 0시간 근로계약과 같은 문제 발생을 방지할 수 있고, 최소한의 사회안전망인 사회보험 적용이 가능하다(표대중, 2021).

입법 과정에서 시민사회 단체들은 가사근로자법의 제정을 위해 협력하는 동시에, 다양한 도전 과제에 직면했다. 특히 법의 적용 범위에 대한 논의에서 시민사회 내부의 의견 차이가 발생했다. 일부 단체들은 법적 보호가 모든 가사노동자들에게 확대되어야 한다고 주장했지만, 최종 법안은 정부 인증을 받은 제공기관에 고용된 노동자들만을 대상으로 하

5) 가사근로자법은 18대, 19대에 발의되었으나 무산되었고, 20대 국회에서는 고용노동부와 서형수 의원, 이정미 의원이 법안을 발의했으나, 임기 만료로 폐기되었다. 국회의 무관심 속에서 가사근로자법 제정은 10년 이상 미뤄졌고, 한국YWCA는 지속적으로 입법 추진을 요구했다(표대중, 2021).

는 제한적 범위로 결정되었다(최영미, 2021).

가사근로자법은 가사노동자를 정식 노동자로 인정하고, 그들의 기본적인 노동권을 보호하는 것을 목표로 한 중요한 입법적 진전이다. 이 과정에서 한국YWCA를 비롯한 여러 시민사회 단체들은 입법 추진의 주요 동력으로 작용하였다. 국제노동기구(ILO) 협약 189호의 기준을 촉구하는 국내외 운동은 입법 과정에서 큰 영향을 미쳤으며, 이는 한국YWCA와 같은 단체들의 적극적인 활동을 통해 더욱 강화되었다(구정혜, 2017).

그러나 가사근로자법에는 몇 가지 중요한 한계가 존재한다. 첫째, 이 법은 정부 인증을 받은 제공기관에 고용된 노동자들만을 대상으로 하여, 비공식 부문에서 일하는 다수의 가사노동자들은 여전히 법적 보호의 사각지대에 놓여 있다. 이로 인해 비공식 고용 관계에 있는 가사노동자들은 여전히 취약한 상태에 놓여 있으며, 이는 돌봄 민주주의 실현을 저해하는 요인으로 작용한다.

둘째, 법의 실효성에 대한 문제도 지적되고 있다. 법적 보호를 받기 위해서는 노동자들이 정부 인증 제공기관에 정식으로 고용되어야 하는데, 많은 가사노동자들이 이러한 조건을 충족하지 못하고 있다. 이로 인해 법이 현장에서 제대로 적용되지 못하고 있으며, 가사노동자들이 여전히 충분한 법적 보호를 받지 못하는 상황이 지속되고 있다.

2. 한국YWCA와 돌봄 네트워크의 활동

가사근로자 권리 보호를 위한 법률안 제정은 시민운동의 연대의 결실이라 해도 과언이 아니다. 2000년대 초반부터 관련 현장에서의 연대가 시작되었으며, 이 과정에서 핵심적인 역할을 한 기관으로는 전국가정관리사협회, 한국가사노동자협회, 그리고 한국YWCA연합회가 있다.⁶⁾

6) 전국가정관리사협회는 한국여성노동자회 부설로, 한국가사노동자협회는 전국실업단체연합의 여성 돌봄일자리사업단을 모체로 하여 2004년에 창립된 '전국여성일용

2006년, 돌봄 사업과 관련된 단체들이 모여 ‘비공식부문 돌봄노동 실태와 대안-가사서비스 노동자를 중심으로’라는 토론회를 개최하였고, 이를 계기로 돌봄 노동자의 법적 보호를 위한 연대가 시작되었다. 한국 YWCA를 포함한 14개 단체가 참여한 이 연대는 관련 법안 개정과 ILO 총회에서 가사노동자에 대한 노동기준 협약안 채택 요구 등 다양한 활동을 전개했다.

2010년에는 돌봄연대가 김상희 의원실과 함께 근로기준법, 고용보험법, 산업재해보상보험법 개정안을 발의했으나, 법안은 논의조차 되지 않고 폐기되었다.⁷⁾ 이후 논의는 중개기관을 사용자로 하는 특별법 제정으로 전환되었다. 현장에서는 가사노동의 특성상 영리업체 중심의 사업 추진이 가사노동자에 대한 착취로 이어질 수 있다고 판단했기 때문에, 비영리 생태계가 중심이 되어야 한다는 주장이 강하게 제기되었다.

2013년부터 여러 의원들이 가사근로자 보호 법안을 발의했지만, 계속해서 무산되자, 전국가정관리사협회, 한국가사노동자협회, 한국YWCA 연합회 등 가사노동 3단체는 2016년 ‘가사노동자의 날’을 맞아 가사노동자 노동권 보호 법제정을 촉구하는 기자회견을 열었다. 20대 국회에서도 법 제정이 무산되자, 2018년 한국YWCA와 한국가사노동자협회는 가사근로자법 조속 처리를 촉구하는 서명운동을 전개했다. 이러한 지속적인 현장의 요구는 결국 가사근로자법 제정에 영향을 미쳤고, 정부는 돌봄업종, 특히 시민운동 기반의 돌봄 사업단을 중요한 협력 주체로 설정하게 되었다. 고용노동부의 보도자료에 따르면, 가사근로자법안에 대한 업계 및 전문가 현장 의견 수렴 간담회가 개최되었으며, 이 자리에는

가사사업단’에서 출발했다. 이 두 단체는 가사노동자 사업단을 운영하는 비영리 기관으로, 시민운동 기반이라는 공통점을 가진다.

7) 당시 쟁점은 가사노동자의 사용자로서의 책임을 누가 질 것인가에 대한 것이었다. 이에 미국 캘리포니아주법을 참고하여 개별 고객이 아닌 중개기관을 사용자로 하는 법안을 추진키로 했다(김재순, 2021).

YWCA, 여성노동자회, 가사근로자협회가 주요 기관으로 지명되었다.⁸⁾

입법 과정 초기부터 이 일을 담당했던 한국YWCA연합회 배정미 국장에 따르면, 보건복지부는 양질의 일자리 확충을 목표로 입법을 추진했지만, 현장의 근본적인 문제 제기에 대해서는 미온적인 태도를 보였다. 그럼에도 불구하고, 이전의 정부와 달리 법안 제정에 적극적인 자세를 보였기에, 현장 담당자들은 관련 부처와 최대한 협력적 관계를 유지했다.

하지만 입법 과정에서는 시민사회 간의 이해관계 차이와 갈등도 존재했다. 특히, 법안의 적용 범위와 실효성을 둘러싼 다양한 의견이 대립하면서 갈등이 발생했다. 돌봄 네트워크 내에서의 이러한 갈등은 주로 법안의 포괄성에 관한 논의에서 발생했는데, 일부 단체들은 법적 보호가 모든 가사노동자에게 적용되어야 한다고 주장한 반면, 다른 단체들은 법의 실행 가능성을 고려해 제한적인 범위를 지지했다.

이 과정에서 한국YWCA는 노동자에 대한 법적 보호가 전면적으로 적용되는 것이 이상적이지만, 근로기준법 제11조의 '가사사용인에 대해서는 적용하지 아니한다'는 조항 개정이 쉽지 않다고 판단하여, 돌봄 직종의 특성을 반영하는 특별법 제정을 지지하는 입장을 유지했다. 이러한 입장은 한국YWCA 내에서 돌봄과살림위원회를 구성하고, 내부 전문위원들로 구성된 팀이 노무전문가, 노동사회 연구원, 노동 현장 전문가들과 함께 특별법 초안을 작성하며 매월 현안과 이슈를 협의하고 논의한 결과였다(한국YWCA연합회, 2020). 이 입장은 당시 노동부가 제안한 정부입법안과 같은 맥락이었기 때문에 한국YWCA와 가사노동자협회 등은 정부 입법안으로의 입법추진을 지원했으나, 이와 다른 입장을 단체들과의 갈등은 법안의 추진 과정에서 계속 나타났다.

돌봄네트워크 활동은 한국의 돌봄민주주의의 실현에 중요한 역할을

8) 당시 고용부 차관이 참석한 간담회에서는 최영미 가사노동자협회 대표와 이은영 한국YWCA 돌봄과살림 위원장이 발제를 맡아 민간 영역의 요구사항을 제시했다(고용노동부, 2020.7.21.일자 보도자료).

한 사례로, 시민사회가 정부 입법안을 견인한 성과이다. 그러나 법안 제정이 최종 목표가 될 수는 없으며, 법 제정 이후에도 시민사회 간의 지속적인 협력과 대화를 통해 돌봄 분야에서 발생하는 새로운 과제와 법적 한계를 함께 해결해 나가는 노력이 필요하다.

〈표 2〉 가사노동자 보호를 위한 입법 과정과 돌봄 민주주의

| 항목 | 내용 |
|-------------------|--|
| 입법 과정 주요 단계 | - 18대, 19대 국회 발의: 무산 - 20대 국회 발의: 고용노동부와 의원들의 발의, 임기 만료로 폐기 - 2021년 가사근로자법 제정: 시민사회와의 협력으로 입법 성공 |
| 법안의 주요 내용 | - 정부 인증 제공기관 도입: 조세 및 사회보험료 감면, 사용자 책임 강화 - 근로기준법 준수: 주 15시간 최소 근로시간, 휴게시간, 연차휴가 등의 보장 - 가사노동자의 기본 노동권 인정 |
| 시민사회의 주요 활동 | - 2006년: 돌봄 노동자 보호를 위한 토론회 개최, 시민단체 연대 시작 - 2013~2016년: 법안 발의 촉구 기자회견, 서명운동 등 - ILO 협약 189호 비준 운동: 국제적 연대 활동 - 법안 초안 작성 및 정부 입법안 지원: 한국YWCA 등 적극 참여 |
| 성과 | - 가사근로자의 법적 지위와 기본 노동권 최초로 인정 - 정부와 시민사회 간 협력 모델 구축 - 돌봄 노동의 공적 가치 확립 |
| 한계 | - 법 적용 범위 제한: 정부 인증 제공기관에 고용된 노동자만 보호 - 비공식 고용 부문 가사노동자의 보호 부족 - 시민사회 내부 갈등: 법의 범위와 실효성에 대한 이견 |
| 돌봄 민주주의 실현에 미친 영향 | - 가사노동자 권리 보호를 통한 사회적 연대 강화 - 법 제정을 계기로 돌봄 노동의 공공성과 사회적 책임 논의 확대 - 법 제정 이후의 추가 과제를 해결하기 위한 협력 필요 |

V. 한국YWCA의 돌봄 민주주의 실천 분석

1. 돌봄 노동의 사회적 가치와 민주주의적 책임

돌봄 민주주의 이론은 돌봄을 개인의 사적 책임에서 사회 전체의 공

적 책임으로 확장해야 한다고 강조한다. 돌봄은 사회적, 경제적, 정치적 차원에서 민주주의의 핵심 가치로 자리 잡아야 하며, 이는 시민 모두가 참여할 수 있는 포괄적인 민주적 질서의 구축을 의미한다. 즉, 돌봄은 사회적 책임과 연대의 기반으로서, 단순한 개인적 의무를 넘어 사회 전반의 공적 가치를 반영해야 한다(Tronto, 2001).

한국YWCA는 이러한 돌봄 민주주의 개념을 실천적으로 구현한 대표적인 사례로 평가할 수 있다. 1966년 한국YWCA가 시작한 가사노동자 알선 사업은 돌봄 노동을 가정 내의 비공식적이고 저평가된 영역에서 사회적 노동으로 전환하는 데 중점을 두었다. 이 활동은 돌봄 노동을 단순한 가사 일의 범주를 넘어, 여성의 경제적 자립을 촉진하고 돌봄 노동의 사회적 가치를 확산시키는 역할을 했다. 1980년대 이후 YWCA는 여성 일자리 창출과 돌봄 서비스 확대를 통해 돌봄 노동의 사회적 인정과 민주적 참여를 강화하는 기반을 마련했으며, 이를 통해 돌봄 민주주의 실천을 위한 토대를 구축했다(Razavi, 2007).

“초기에는 가사도우미 알선을 통해 여성을 일자리로 연결하는 것이 주된 목적이었지만, 점차 돌봄 노동의 사회적 가치를 확산시키고 이를 제도화하는 방향으로 활동을 확장했습니다.” (YWCA연합회 배정미 국장).

YWCA의 활동은 일자리 창출을 넘어 돌봄 노동의 질과 권리를 보호하고자 하는 내부 인식에서 비롯된 것이다. 이는 돌봄 노동이 단순한 경제적 문제를 넘어 사회적 복지와 정의의 관점에서 접근되어야 한다는 YWCA 내부의 인식과도 맞닿아 있다(한국YWCA연합회, 2011).

돌봄 노동의 사회적 가치 확산에도 불구하고, 돌봄 노동자들은 여전히 사회적 인식 부족과 법적 보호의 한계를 경험하고 있다. 비공식적 고용 관계와 돌봄 노동자의 권리 보호 부족은 돌봄 민주주의 실현을 저해

하는 주요 요인으로 작용한다. Torres와 Lindblom은 스웨덴의 경우, 이주 돌봄 노동자들이 인력 부족 문제를 해결하기 위한 중요한 자원으로 여겨지고 있지만, 이들이 '특별한 타자'로 묘사되며 제한된 역할에 머물러 있다는 점에서 돌봄 민주주의를 실질적으로 구현하지 못하고 있다는 비판을 받을 수 있다고 지적한다(Torres & Lindblom, 2020). 이는 돌봄 노동자의 권리 보호가 충분하지 않으며, 돌봄 노동의 사회적 가치를 제대로 반영하지 못하는 한계를 드러낸다.

“법이 생겼다 해도 가사노동은 여전히 집안일로만 여겨져요. 돌봄 노동자들 스스로도 자신이 노동자라는 인식을 갖는 것이 쉽지 않죠” (A지역 돌봄 담당자).

이러한 비공식적 고용 관계와 사회적 인식의 부족은 돌봄 노동의 가치를 충분히 인정받지 못하게 하며, 이는 돌봄 민주주의 실현을 저해하는 요인으로 작용한다(Meng et al., 2019). 따라서 법적 제도뿐만 아니라 사회적 인식을 개선하고, 돌봄 노동자들의 권리를 실제로 보장할 수 있는 환경 조성이 필요하다.

마경희는 “돌봄 제공자가 착취적이고 열악한 조건에 놓여 있다면, 의존자는 무관심과 학대에 노출되기 쉽기 때문에” 돌봄이 사회적 권리로써 보장되어야 한다고 주장한다(마경희, 2010). 즉, 돌봄 민주주의의 핵심은 돌봄을 개인적 봉사나 헌신이 아닌, 사회적 일(노동)과 국가의 의무로 인식하고, 시민의 권리로 자리잡게 하는 것이다(Brugère, F. 2020).

한국YWCA의 활동은 돌봄 노동의 공적 가치를 인정받기 위한 중요한 노력을 했지만, 여전히 사회적 인식과 법적 보호의 한계로 인해 돌봄 민주주의의 완전한 실현에 도달하지 못하고 있다. Torres와 Lindblom은 돌봄 노동자들이 법적 보호를 받는 것처럼 보일 수 있지만, 실제로는 제한된 역할에 머물러 있으며, 이로 인해 돌봄 민주주의의 실현이 어렵다

고 지적한다(Torres & Lindblom, 2020). 그러므로 돌봄 노동자들의 권리를 보장하기 위해 법적·제도적 개선뿐만 아니라 돌봄 노동의 사회적 가치를 재평가하고 확산하는 노력이 필요하다.

2. 가사노동자 법적 보호의 과제와 돌봄 민주주의

돌봄 민주주의의 실현을 위해서는 돌봄 노동자가 법적 보호를 받고, 공정한 노동 조건을 보장받는 것이 필수적이다. 그러나 이에서 머물지 않고, 모든 관계가 집단적 책임을 고려하고 위계, 수직성, 개인주의를 비판적인 관점에서 보는 포용적인 사회를 이루어야 한다. 한국YWCA는 이러한 돌봄 민주주의의 원칙을 실천하기 위해 지속적으로 활동해 왔다. 특히 2000년대 이후 가사노동자 권리 보호를 위한 법제화 과정에서 중요한 역할을 수행했지만, 내부적으로 돌봄 노동의 사회적 가치 확산과 경제적 보상 간의 갈등을 경험하기도 했다.

“YWCA 내부에서 노동을 이야기하면 어려운 점이 많습니다. 노동자의 권리 보호는 당연한 것이지만 막상 Y가 사업자가 된다면 사업의 목적이나 형태가 다 바뀌어야 하고, 특히 취약계층의 일자리 사업을 진행했던 무료소개사업이 워낙 오랫동안 지속되어 왔기 때문에 전환이 쉽지 않습니다.” (B지역 돌봄 담당자).

지역 단위의 돌봄사업을 담당하는 실무자들은 무료직업소개사업 형태로 취약계층에 일자리를 제공하면서 돌봄 노동의 법적 보호를 강화하려는 노력이 쉽지 않음을 지적했다. 이러한 갈등은 돌봄 노동자의 법적 지위와 사회적 인식이 충분히 개선되지 못한 원인 중 하나로 작용했다. 돌봄 노동자의 법적 보호를 강화하기 위해서는 법적 장치뿐만 아니라, 돌봄 노동자들이 민주적 참여를 통해 권리를 주장할 수 있는 조직화가

필수적이다.

국제적 사례를 보면, 필리핀과 미국의 가사노동자 보호 정책은 한국의 가사노동자 조직화와 법적 보호 개선에 중요한 시사점을 제공한다. 필리핀에서는 정부, 노동조합, NGO 간의 협력을 통해 가사노동자 보호 법안을 마련하고, 성공적으로 가사노동자들을 조직화했다. 미국의 경우, 비영리단체와 노동조합이 연대하여 가사노동자의 권리 보호를 위한 법제도를 개선하는 데 기여했다(Vincent, 2013; Boris, 2008).

또한, 외국인력 도입을 통한 돌봄 노동의 대체 문제도 새로운 도전 과제를 제기한다. 한국에서 외국인력을 도입하여 돌봄 노동을 대체하려는 시도는 노동자 간 경쟁을 심화시키고, 노동 조건을 악화시킬 가능성이 있다. 특히 외국인력은 대체로 낮은 임금과 열악한 노동 조건에 노출되며, 이는 한국 내 돌봄 노동 시장 전체에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 돌봄 민주주의 실현을 위해서는 외국인력 도입 시에도 공정한 노동 조건을 보장하고, 이들이 동등한 권리를 누릴 수 있도록 법적·제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다(최영미, 2023).

결국, 돌봄 노동자의 법적 지위와 사회적 인식이 개선되기 위해서는 법적 장치뿐만 아니라, 돌봄 노동자들이 조직화와 연대를 통해 자신들의 권리를 주장할 수 있는 구조적 기반이 필요하다. 이를 통해 돌봄 노동자가 민주적 참여를 통해 자신들의 권리를 보호하고, 더 나아가 돌봄 민주주의를 실현할 수 있는 환경이 조성될 수 있다.

3. 한국YWCA 활동의 한계와 도전 과제

한국 YWCA는 돌봄 민주주의 실현을 위한 다양한 성과를 이루었으나, 여전히 해결해야 할 한계와 도전 과제가 존재한다. 첫째, 돌봄 노동의 사회적 가치를 확립하기 위해 법적·제도적 노력을 기울였음에도 불구하고, 많은 가사노동자들은 여전히 비공식 고용 관계에 놓여 법적 보

호를 충분히 받지 못하고 있다. 이는 돌봄 노동의 제도화와 법적 보호를 어렵게 만드는 주요 요인으로 작용한다(이준희, 2024).

둘째, 돌봄 노동의 사회적 가치는 점차 인정받고 있지만, 이 가치가 가사노동자의 경제적 보상으로 충분히 연결되지 않는 문제도 남아 있다. 연구에 따르면, 돌봄 노동의 가치는 사회적으로 인정받기 시작했지만, 여전히 저임금 노동으로 간주되어 경제적 보상이 부족한 상황이다. 이러한 괴리는 돌봄 민주주의 실현을 저해하는 중요한 요소로 작용한다 (Schulze & Vachon 2021).

셋째, 돌봄 노동자들이 스스로 조직화되어 권리를 주장할 수 있는 구조적 기반이 부족하다는 점도 문제로 지적된다. YWCA는 부천, 성남 YWCA를 중심으로 돌봄 노동자 협동조합을 시도했으나, 전국적으로 확산되지 못한 한계가 있다. 한국YWCA 재1호 돌봄과 살림 협동조합을 설립한 부천YWCA는 돌봄근로자가 조합의 이사장으로 선출되었고, 조합원들이 고용개선을 위한 법률안 제정 추구에 적극적으로 참여하였고, 이어서 성남YWCA도 연합회의 지원을 받아 협동조합으로 조직을 전환하였다.

당시에 부천에서 협동조합 조직을 맡았던 송록희 부천YWCA 전 사무총장은 돌봄노동자들의 현실에서 당사자들이 책임을 가지고 조직을 만드는 것은 긴 시간과 결단이 필요하다고 말한다.

“준비부터 조직까지 꼬박 3년이 걸렸습니다. 종일 일하고 저녁에 모인 회원들과 왜 협동조합인지, 어떤 책임과 권리를 가져야 하는지를 매달 공부하는 시간을 가졌습니다. 이사장을 맡으면 남편이 이혼한다고 해서, 법인의 이사장으로서의 역할에 대해 가족들께도 설명드렸지요. 힘든 과정이었지만, 50명의 조합원들이 조합을 결성했습니다. 노동자의 조직화는 꼭 필요하다고 생각합니다.” (송록희 부천YWCA 전 사무총장).

한국YWCA연합회가 정책적으로 지원함에도 불구하고, 협동조합 시도가 전국적으로 확산되지 못한 것은, 돌봄 노동자들이 자신의 권리를 주장하고, 안정된 고용 조건을 확보하기 위해 필요한 구조적 기반을 마련하는 데 있어 여전히 한계가 있음을 보여준다.

한국 YWCA의 활동은 돌봄 노동의 사회적 가치를 확립하고 이를 제도화하는 데 중요한 기여를 했으나, 여전히 비공식 고용 구조, 낮은 경제적 보상, 조직화의 한계와 같은 도전 과제를 해결해야 한다. 여러 사례 연구에서 밝힌 바와 같이 제도를 만드는 것과 동시에 사회적 인식을 바꾸어야 하고, 당사자들이 주체가 되어서 돌봄 노동의 가치를 높이고 권리를 보호하기 위한 지속적인 노력이 필요하다. 이를 위해 정부와 시민사회가 협력하여 돌봄 노동자들의 목소리를 강화하고, 법적 보호와 경제적 보상의 체계를 공고히 하는 것이 중요하다. 나아가, 돌봄 노동자들이 자율적으로 조직화하고 권리를 주장할 수 있는 구조적 기반을 마련하여, 돌봄 민주주의의 완전한 실현을 향한 지속적인 발전이 이루어져야 한다.

4. 북유럽의 돌봄과 이주 노동자 보호 정책의 시사점

한국 YWCA의 활동을 평가하기 위해 북유럽 국가들의 돌봄 정책 및 이주 노동자 보호 사례와 비교 분석하는 것은 돌봄 민주주의 실현의 새로운 방향성을 제시할 수 있다. 북유럽 국가들, 특히 스웨덴과 노르웨이는 강력한 국가 개입을 통해 돌봄을 공공 서비스로 제공하며, 돌봄 노동자의 권리와 노동 조건을 제도적으로 보장해왔다. 스웨덴의 노인 돌봄 서비스는 돌봄 노동을 공적 책임으로 전환하여 노동자들이 안정된 고용 조건을 확보할 수 있도록 지원하고 있다. 그러나 이주 노동자들이 이러한 제도적 보호에서 충분히 포함되지 못하고, 때로는 비인격화되는 문제를 겪는다는 지적이 있다(Jönson & Giertz, 2013). 이는 돌봄 노동의

사회적 가치를 높이기 위한 스웨덴의 정책적 노력이 아직 불완전하다는 것을 보여준다.

반면, 한국에 온 이주 노동자들의 경우, 그들의 노동이 한국의 돌봄 노동 시장에서 중요한 역할을 함에도 불구하고 법적 지위와 노동 조건이 열악한 상황이다. 이와 대조적으로, 북유럽 국가들, 특히 노르웨이와 덴마크는 이주 노동자들이 안정된 고용 조건과 공정한 보상을 받을 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 있다. 이러한 정책은 이주 노동자들이 노동 시장에서 보호받을 수 있도록 하여, 돌봄 노동의 공적 가치를 높이는 동시에 민주적 참여를 촉진하는 역할을 한다(Friberg et al., 2014).

이러한 북유럽 국가들의 정책적 노력은 돌봄 민주주의 실현의 중요한 모델로 평가될 수 있다. 스웨덴과 노르웨이에서는 돌봄 노동의 사회적 가치를 높이기 위한 다양한 제도적 노력이 이루어지고 있으며, 이주 노동자들의 권리 보호가 돌봄 민주주의 실현에 필수적임이 지적되고 있다(Siim, 2013). 이 국가들은 돌봄을 공공 서비스로 제공함으로써, 돌봄 노동자들이 안정된 고용 조건과 공정한 경제적 보상을 받을 수 있도록 지원하고 있다. 이는 한국 YWCA가 추진하고자 하는 돌봄 민주주의의 목표와 일치하지만, 한국의 경우 이러한 제도적 기반이 아직 미흡한 상황이다.

특히, 북유럽 국가들은 이주 노동자들의 문화적 적합성을 인정하면서도, 이들이 '특별한 타자'로 묘사되어 차별받지 않도록 주의하고 있다. 스웨덴에서는 이주 노동자들이 문화적 적응력과 높은 돌봄 능력을 가진 인력으로 평가받지만, 동시에 그들의 권리를 보호하기 위한 법적 장치들이 마련되어 있어야 한다는 점이 강조된다(Torres, 2020). 이는 돌봄 노동자들이 공정한 대우를 받으며, 민주적 참여를 통해 자신들의 권리를 주장할 수 있는 환경을 조성하는 데 중요한 시사점을 제공한다.

북유럽 국가들의 사례와 비교한 결과, 한국 YWCA의 활동은 돌봄 노

동의 사회적 가치를 확산시키고 이를 제도화하는 데 중요한 기여를 했으나, 돌봄 민주주의를 완전히 실현하기 위해서는 법적 보호와 사회적 인식 개선이 필요하다. 특히, 이주 노동자들의 권리 보호를 강화하고, 안정된 고용 조건을 제공하는 제도적 기반을 마련하는 것이 중요하다. 이를 통해 한국의 돌봄 민주주의가 보다 완전하게 구현될 수 있으며, 돌봄 노동자들이 민주적 참여를 통해 권리를 보장받는 사회를 실현할 수 있다.

VI. 돌봄 민주주의와 시민사회의 역할: 종합적 고찰

1. 연구 요약과 함의

본 연구는 돌봄 민주주의의 이론적 틀을 통해 한국YWCA의 가사노동자 권리 보호 활동을 분석하고, 시민사회의 역할을 중심으로 돌봄 노동의 사회적 가치를 확립하기 위한 실천적 과제를 탐구하였다. 연구는 돌봄 노동이 개인의 사적 책임에서 벗어나 사회적, 공적 책임으로 전환되는 과정에서 시민사회의 참여가 필수적임을 강조한다.

먼저, 연구는 돌봄 노동의 역사적 전개와 함께 돌봄 민주주의의 개념을 제시하며, 돌봄 민주주의 이론을 바탕으로 돌봄 노동이 단순한 개인적 의무를 넘어 민주적 사회 질서를 구축하는 데 중요한 역할을 할 수 있음을 보여주었다. 특히, 돌봄 노동은 사회 유지에 필수적인 요소로서, 그 가치가 제대로 인정받지 못한 채 저임금과 비공식적인 고용 구조에서 이루어져 왔다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 법적·제도적 보호뿐만 아니라 사회적 인식의 변화가 필요하다.

연구의 핵심 사례로 다룬 한국YWCA의 활동은 돌봄 노동의 사회적 가치를 확립하는 데 있어 중요한 기여를 했다. 1966년 시작된 가사노동

자 알선 사업은 비공식적 노동이던 가사노동을 공적 영역으로 전환하는 출발점이 되었으며, 이후 YWCA는 가사노동자의 권리 보호를 위해 지속적인 법적·제도적 개선 활동을 펼쳐왔다. 특히 2021년 제정된 가사근로자법은 돌봄 노동자의 법적 지위를 강화하고, 사회적 책임으로서의 돌봄 노동의 중요성을 제도적으로 인정받는 성과를 이끌어냈다.

그러나 이 법적 보호는 여전히 제한적이며, 비공식 고용 형태로 남아 있는 다수의 가사노동자들은 법적 보호의 사각지대에 놓여 있다. 이는 돌봄 민주주의의 실천적 한계로 작용하고 있으며, 법 제도의 개선이 필요함을 시사한다. 나아가 돌봄 노동자들의 권리 보호는 법적 장치에만 의존할 수 없으며, 시민사회와의 지속적인 연대와 협력이 필수적임을 강조한다. 한국YWCA와 같은 시민사회 조직은 이러한 과정에서 핵심적인 역할을 수행해왔으며, 돌봄 노동의 사회적 가치 확산과 법적 보호를 위한 노력이 앞으로도 지속되어야 한다.

이 연구는 돌봄 민주주의가 단순한 이론적 논의에 머무르지 않고, 실질적인 정책 변화와 사회적 인식 개선을 통해 실현 가능하다는 점을 확인했다. 또한, 시민사회의 역할이 돌봄 노동의 공적 가치를 확립하는 데 있어 매우 중요한 동력임을 강조하며, 향후 시민사회와 정부 간의 협력을 통해 돌봄 민주주의가 더 널리 확산될 가능성을 제시한다.

2. 돌봄 민주주의 실천의 한계와 과제

돌봄 민주주의의 실현은 단순한 이론적 이상이 아니라, 돌봄 노동자들의 권리를 실질적으로 보장하는 사회적·법적 체계를 구축하는 과정에서 다양한 도전과 한계가 드러난다. 본 연구에서 분석한 한국YWCA의 활동은 돌봄 노동을 가정 내 사적 영역에서 공적 영역으로 전환하고, 가사노동자들의 권리 보호를 위한 중요한 성과를 이루어냈다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 돌봄 노동이 완전히 공적 가치를 인정받고,

노동자들이 실제로 보호받는 환경을 조성하기 위해서는 더 근본적인 구조적 개혁이 필요하다.

첫째, 돌봄 노동자의 법적·제도적 보호는 여전히 한정적이며, 비공식 고용 상태에 놓인 대다수의 돌봄 노동자들은 법적 보호의 사각지대에 방치되어 있다. 2021년 제정된 가사근로자법이 중요한 진전이었음에도 불구하고, 이 법은 정부 인증을 받은 제공기관에 소속된 노동자들만을 대상으로 하기 때문에, 비공식 고용 관계에 있는 대다수의 가사노동자들은 여전히 법적 보호를 받지 못하고 있다. 돌봄 민주주의가 진정으로 실현되기 위해서는 이러한 법적 보호의 한계를 극복하고, 비공식 고용 노동자들을 포함한 모든 돌봄 노동자들이 법적 권리를 보장받을 수 있도록 제도적 개혁이 반드시 이루어져야 한다. 정부와 입법 기관은 이를 해결하기 위한 포괄적인 법 개정을 즉각 추진해야 하며, 이는 돌봄 노동의 공공적 가치를 진정으로 실현하기 위한 핵심 전제 조건이다.

둘째, 돌봄 노동의 사회적 가치는 명목상으로는 인정받고 있지만, 이 가치를 노동자들이 체감할 수 있는 경제적 보상과 노동 환경 개선으로 연결하지 못하고 있다. 돌봄 노동은 여전히 저임금 노동으로 간주되며, 사회적 인식 개선에도 불구하고 노동자들의 경제적 지위와 노동 환경은 여전히 미흡한 상태에 머물러 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 돌봄 노동에 대한 사회적 인식을 단순히 제고하는 것에 그치지 않고, 실질적인 임금 상승과 노동 환경 개선이 이루어져야 한다. 이러한 변화는 돌봄 노동을 '저임금 필수 노동'이라는 오랜 인식에서 벗어나, 공적 책임이자 사회적 투자로 재정의하는 것을 목표로 해야 한다. 돌봄 노동의 경제적 보상과 사회적 지위를 획기적으로 개선하지 않으면, 돌봄 민주주의는 단지 이론적 담론에 머물 수밖에 없다.

셋째, 시민사회의 역할 역시 돌봄 민주주의의 실현에 필수적이지만, 그 자체로도 한계가 존재한다. 한국YWCA와 같은 시민사회 조직은 돌

봄 노동자의 권리 보호와 사회적 인식 제고에 중대한 역할을 해왔지만, 시민사회가 정부와 협력하는 과정에서 발생하는 독립성 상실의 위험도 간과할 수 없다. 정부와의 협력이 불가피한 상황이지만, 시민사회는 비판적 목소리를 유지하면서 동시에 실질적인 변화를 이끌어낼 수 있는 독립적 행위자로서의 역할을 포기하지 말아야 한다. 시민사회가 정부 정책에 지나치게 종속되거나 비판적 기능을 상실하게 되면, 돌봄 노동자의 권익 보호는 오히려 약화될 수 있다.

또한 법 제정과정에서 보여준 것처럼, 법 제정에 치중할 경우, 법이 가진 근본적인 한계로 인해 문제가 나올 수 있다. 따라서, 시민사회는 정부와의 협력 구조를 보다 전략적으로 활용하여 독립성을 유지하고, 돌봄 노동자의 권리를 지속적으로 확장해 나갈 수 있는 주체로 남아야 한다.

결론적으로, 돌봄 민주주의의 실현을 위한 가장 시급한 과제는 모든 돌봄 노동자들이 법적 보호와 사회적 인정을 받는 체계를 구축하는 것이다. 이를 위해서는 법적·제도적 개혁이 포괄적이고 근본적으로 이루어져야 하며, 시민사회의 역할은 비판적 목소리와 협력의 균형을 맞추는 데 있다. 이 과제들이 해결되지 않는다면, 돌봄 민주주의는 단순한 이상론에 머물 것이며, 돌봄 노동자의 권리는 여전히 보장받지 못한 채로 남을 것이다. 돌봄 노동이 공적 가치를 지닌 필수적인 사회적 책임으로 자리 잡기 위해서는 사회 전반의 구조적 변화와 노력이 필수적이다.

3. 연구의 한계와 향후 연구 방향

본 연구는 한국YWCA의 가사노동자 권리 보호 활동을 중심으로 돌봄 민주주의 실현의 가능성과 한계를 분석하였으며, 돌봄 노동의 사회적 가치를 강조하는 데 중점을 두었다. 그러나 몇 가지 한계가 존재하며, 이를 보완하기 위한 향후 연구가 필요하다.

첫째, 본 연구는 한국YWCA의 활동에 국한된 단일 사례 연구로서, 연

구 결과의 일반화에 제한이 있다. YWCA가 가사노동자 권리 보호에 기여한 방식은 한국 사회의 특수한 제도적, 역사적 맥락에 뿌리를 두고 있어, 다른 국가나 지역의 돌봄 노동자 보호 활동과 직접적으로 비교하기에는 어려움이 있다. 따라서 향후 연구에서는 다양한 국가와 지역의 돌봄 노동자 권리 보호 활동을 비교하여, 돌봄 민주주의의 국제적 실현 가능성을 탐구할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 질적 연구 방법론에 중점을 두었기 때문에, 돌봄 노동의 경제적 가치나 법적 보호의 실효성을 정량적으로 분석하는 데 한계가 있었다. 향후 연구에서는 양적 데이터를 활용한 분석이 필요하며, 이를 통해 돌봄 노동의 사회적 가치를 구체적으로 측정하고, 법적 보호가 돌봄 노동자들에게 미치는 영향을 보다 체계적으로 평가할 수 있을 것이다.

셋째, 돌봄 노동의 디지털화와 글로벌화로 인해 발생하는 새로운 도전 과제들에 대한 연구가 필요하다. 특히 디지털 플랫폼을 통해 이루어지는 돌봄 노동과 이주 노동자 문제가 중요한 사회적 이슈로 떠오르고 있다. 디지털 플랫폼을 기반으로 한 노동은 기존의 비공식 노동의 문제를 더욱 복잡하게 만들고 있으며, 이주 노동자들은 법적 보호의 사각지대에 놓이는 경우가 많다. 이러한 새로운 노동 환경에 대응하기 위해, 향후 연구에서는 플랫폼 노동과 이주 노동자 문제를 다루는 다층적 접근이 요구된다.

결론적으로, 돌봄 민주주의의 실현을 위한 연구는 단순히 국내적 사례에만 그치지 않고, 다양한 맥락에서 돌봄 노동의 사회적 가치를 탐구해야 한다. 이를 위해서는 국제적 비교 연구와 함께, 경제적·법적 분석이 결합된 다각적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 돌봄 노동이 단순한 서비스 제공을 넘어, 사회적 책임의 핵심 요소로 자리잡을 수 있는 환경을 조성하는 데 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고용노동부(2020. 7.20). 보도자료, 가사근로자법안 업계 및 전문가 현장 의견 수렴.
- 구정혜(2017). “비영리단체 돌봄사업의 가능성과 한계 - YWCA 돌봄사업구조 변화 과정을 중심으로”, 한양대학교 공공정책대학원 석사학위 논문.
- 권오성·박소희(2020). “가사노동자 보호에 관한 연구”, 노동법포럼 11(31), 노동법이론 실무학회.
- 권판석(2017). “‘긱 이코노미’ 가사서비스 부문에 대한 법적 규율 방안-가사근로자 보호 관련 입법안을 중심으로”, 연세의료·과학기술과 법, 연세대학교 법학연구원 의료·과학기술과 법센터.
- 김경희(2009). “성별화된 저임금 돌봄노동의 재생산 과정 연구”. 아시아여성연구, 48(2), 147-184.
- 김재순(2021). “현장의 소리”, 「제10회 국제가사노동자의 날 기념 정책토론회 자료집」, 한국여성노동자회.
- 마경희(2010). “돌봄의 정치적 윤리: 돌봄과 정의의 이원론을 넘어”, 한국사회정책, 17(3), 319-348, 한국사회정책학회.
- 박선영(2016). “가사근로자 보호를 위한 입법과제”, 이화젠더법학 제8권(1), 이화여자대학교 젠더법학연구소.
- 박선영·구미영·한지영·함의정(2013). “가사근로자 보호를 위한 법제도 개선 방안 연구”, 「한국여성정책연구원 연구보고서」 50-6, 한국여성정책연구원.
- 오호철(2022). “가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률의 주요 내용과 실효성의 검토”, 법이론실무연구, 한국법이론실무학회.
- 은수미(2009). 「사회서비스 일자리 질과 근로자성」, 『사회서비스 인력 선진화방안 연구』, 보건복지가족부. pp.187~212.
- 이수연·함주원·이승길(2024). “가사노동자 휴식권 및 건강권 보자의 쟁점과 과제-서울시 가사노동자 실태와 정책대응”, 사회법연구 52, 한국사회법학회.
- 이숙진(2011). “돌봄노동의 제도화와 여성들의 차이”. 페미니즘 연구, 11(2), 49-83.
- 이은영(2018). “돌봄관련 노동시장의 흐름”, 「YWCA 직업훈련담당실무자워크숍 자료집」, 한국YWCA연합회.
- 이준희(2024). “가사돌봄서비스 종사자의 노동법적 지위와 현행 보호 체계의 문제점”, 이화젠더법학 16(1), 이화여자대학교 젠더법학연구소.
- 장지연(년도보완). “돌봄노동의 사회화 유형과 여성노동권”, 페미니즘연구 제11

호(2), 한국여성연구소.

- 최영미(2021). “가사노동자 보호의 중요성과 가사노동자법의 주요 내용”, 노동N 이슈 제2021-01호, 한국노총중앙연구원.
- 최영미(2022). “가사근로자법 시행과 가사노동자 조직화 과제”, 노동N이슈 제2022-05호, 한국노총 중앙연구원.
- 최영미(2023). “가사 돌봄분야 외국인력 도입의 문제점과 가사근로자법 안착을 위한 과제”, 노동N뉴스 제2023-04호, 한국노총 중앙연구원.
- 표대중(2018). “가사서비스 공식화 조기정착 과제”, 『YWCA 직업훈련담당실무 자워크숍 자료집』.
- 표대중(2021). “「가사노동자 고용개선법」 제정 의미와 향후 전망”, 「제10회 국제 가사노동자의 날 기념 정책토론회 자료집」, 한국여성노동자회.
- 한국YWCA연합회 외(2021). 「제10회 국제가사노동자의 날 기념행사 자료집」.
- 한국YWCA연합회(2006). 『한국YWCA 80년사』.
- 한국YWCA연합회(2010). 『YWCA 실무자 직업훈련업무 매뉴얼』.
- 한국YWCA연합회(2011). 『한국YWCA 돌봄사업』.
- 한국YWC연합회(2016-2021). 돌봄과 살림 위원회 회의록.
- Ally, S. (2011). *From Servants to Workers: South African Domestic Workers and the Democratic State*. Cornell University Press.
- Andersen, T. (2015). Mauno Koivisto Lecture: 2014 *The Nordic welfare model and welfare services – Can we maintain acceptable standards?*. Finnish Journal of Social Research. <https://doi.org/10.51815/fjsr.110741>.
- Anneli Anttonen, Olli Karsio(2017), *How marketisation is changing the Nordic model of care for older people*. <https://doi.org/10.4337/9781786432117.00020>.
- Baines, D. (2019). *Doing anti-oppressive practice: Social justice social work*. Fernwood Publishing.
- Baines, D., & Armstrong, P. (2019). *Promising Practices in Long-Term Care: Ideas Worth Sharing*.
- Boris, E., & Nadasen, P. (2008). *Domestic workers organize!*. WorkingUSA, 11(4), 413-437.
- Brugère, F. (2020). *Caring democracy as a solution against neoliberalism and populism*. Care ethics, democratic citizenship and the state, 137-159.
- Christensen, K., Hussein, S., & Ismail, M. (2016). *Migrants' decision-process*

- shaping work destination choice: the case of long-term care work in the United Kingdom and Norway.* European Journal of Ageing, 14, 219 - 232. <https://doi.org/10.1007/s10433-016-0405-0>.
- Chun, J. J., & Kim, Y. S. (2018). *Feminist entanglements with the neoliberal welfare state: NGOs and domestic worker organizing in South Korea.* In Gendering struggles against informal and precarious work (Vol. 35, pp. 147-168). Emerald Publishing Limited.
- Crozier, G. (2010). *Care workers in the global market: Appraising applications of feminist care ethics.* IJFAB: International Journal of Feminist Approaches to Bioethics, 3, 113 - 137. <https://doi.org/10.2979/FAB.2010.3.1.113>.
- Fine, M., & Glendinning, C. (2005). *"Dependence, independence or interdependence? Revisiting the concepts of 'care' and 'dependency'."* Ageing & Society, 25(4), 601-621. <https://www.jstor.org/stable/4098503>
- Friberg, J. H., Arnholtz, J., Eldring, L., Hansen, N. W., & Thorarins, F. (2014). *Nordic labour market institutions and new migrant workers: Polish migrants in Oslo, Copenhagen and Reykjavik.* European Journal of Industrial Relations, 20(1), 37-53.
- Hooren, F. (2012). *Varieties of migrant care work: Comparing patterns of migrant labour in social care.* Journal of European Social Policy, 22, 133-147. <https://doi.org/10.1177/0958928711433654>.
- Howcroft, D., & Rubery, J. (2019). *'Bias in, Bias out': gender equality and the future of work debate.* Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work, 29(2), 213-227.
- ILO.(2021). Decent Work for Domestic Workers:ILO Report.
- ILO.(2021). Interventional Model: For Extending Social Protection to Migrant Domestic Workers.44
- ILO.(2023). Skilled to Care, Forced to Work?: Recognizing the Skills Profiles of Migrant Domestic Workers in ASEAN amid Forced Labour and Exploitation
- ILO.(2024). Report of the General Discussion Committee on Decent Work and the Care Economy.
- Jönson, H., & Giertz, A. (2013). *Migrant care workers in Swedish elderly and disability care: are they disadvantaged?.* Journal of Ethnic and Migration

- Studies, 39(5), 809-825.
- Kohler, J.C., Martinez, M.G. (2015). *Participatory health councils and good governance: healthy democracy in Brazil?* International journal for Equity in Health 14, 21. <https://doi.org/10.1186/s12939-015-0151-5>.
- Langley, P., & Leyshon, A. (2017). *Platform capitalism: The intermediation and capitalisation of digital economic circulation*. Finance and society, 3(1), 11-31.
- Ogawa, R. (2024). *Migrant workers in the care sector*. In Research Handbook on Migration and Employment (pp. 168-181). Edward Elgar Publishing.
- Papadimitropoulos, E. (2021). *Platform capitalism, platform cooperativism, and the commons*. Rethinking Marxism, 33(2), 246-262.
- Razavi, S. (2007). *The political and social economy of care in a development context: Conceptual issues, research questions and policy options*. Trabajo y empleo.
- Rodríguez-Modroño, P., Agenjo-Calderón, A., & López-Igual, P. (2022). *Platform work in the domestic and home care sector: new mechanisms of invisibility and exploitation of women migrant workers*. Gender & Development, 30(3), 619-635.
- Rubery, J., & Hebson, G. (2018). *Applying a gender lens to employment relations: Revitalisation, resistance and risks*. Journal of Industrial Relations, 60(3), 414-436.
- Ruddick, S.(1989), *Maternal Thinking: Towards a Political Peace*, London: The Women's Press
- Safaei, J. (2015). *Deliberative democracy in health care: current challenges and future prospects*. Journal of Healthcare Leadership, 7, 123-136. <https://doi.org/10.2147/JHL.S70021>.
- Schulze-Cleven, T., & Vachon, T. E. (2021). *Revaluing Workers for Democracy and Sustainability. Revaluing Work(ers): Toward a Democratic and Sustainable Future*, 3-26.
- Siiim, B. (2013). *Gender, diversity and migration-challenges to Nordic welfare, gender politics and research. Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 32(6), 615-628.
- Sirianni, C. (2009). *Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative*

governance. Brookings Institution Press.

Timonen, V., & Kautto, M. (2014). *Sustaining the Nordic welfare model in the face of population ageing*. , 279-290. <https://doi.org/10.4337/9780857933911.00034>.

Torres, S., & Lindblom, J. (2020). *Migrant care workers in elderly care: what a study of media representations suggests about Sweden as a caring democracy*. International

Journal of Ageing and Later Life, 1-27. <https://doi.org/10.3384/ijal.1652-8670.3103>.

Tronto, J. C. (2001). *Who cares? Public and Private Caring and the Rethinking of Citizenship*. In Hirshmann, J., Ulrike L. eds. *Women and Welfare: Theory and Practice in the United States and Europe* . New Brunswick, New Jersey, and London: Rutgers University.

Tronto, J. C. (2013). *Caring democracy: Markets, equality, and justice*. New York University Press.

UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). *What Is Good Governance?* <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

Van Doorn, N. (2017). *Platform labor: On the gendered and racialized exploitation of low-income service work in the “on-demand” economy*. *Information, communication & society*, 20(6), 898-914.

Vincent, J. T. (2013). *New York Domestic Workers: Non-Profits, Community Organizing and the Implementation of the Domestic Workers' Bill of Rights*.

Yeates, N. (2009). *Globalizing care economies and migrant workers: Explorations in global care chains*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Abstract

Caring Democracy and the Korean YWCA: An Analysis of Domestic Workers' Rights Protection Activities

Sung Hee Yoo

(Seoul supporting center for elderly careworkers)

This study, grounded in the theory of care democracy, examines the role of civil society in enhancing the social value of care labor and protecting domestic workers' rights through the case of the YWCA of Korea, while addressing challenges faced in the process. Care labor, despite its critical role in maintaining society, has long been informal and undervalued. In response, the YWCA of Korea, beginning with its domestic worker placement service in 1966, has worked to professionalize care labor and advocate for legal and institutional reforms. However, prior studies have not adequately explored the historical development of these activities or the practical applications of care democracy, nor analyzed civil society's role in transforming social perceptions of care labor.

To fill this gap, this study systematically analyzes the YWCA's activities within temporal, structural, and institutional contexts, investigating the conditions and constraints for implementing care democracy. Using a qualitative case study approach, the research incorporates literature analysis, internal YWCA materials, and interviews.

Findings indicate that the YWCA of Korea represents a significant civil society effort to elevate care labor into a domain of public responsibility and value. Notably, its legal and institutional advocacy provided a foundation for care democracy and contributed to protecting domestic workers' rights. However, challenges persist, including internal conflicts from organizational identity shifts, limitations of informal employment structures, and sustaining civil society solidarity and cooperation.

This study highlights the importance of civil society in realizing care democracy, emphasizing the need for public service provision of care labor and strengthened institutional protections. It reaffirms that care labor is a shared public responsibility rather than an individual burden and proposes practical strategies for policy and societal improvement.

Key Words: Care Work, Caring Democracy, Domestic Workers, Act on the Improvement of Employment for Domestic Workers, Informal Labor, Civil Society Organizations

논문신청일: 2024.10.02.

논문심사일: 2024.11.18.

게재확정일: 2024.12.18.