

제8차 | 노동·고용 ③

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안

2023년
4월 26일
수요일 오후 2시

국회의원회관
제4간담회의실



주최 |  민주연구원
The Institute for Democracy

 더불어민주당 을지키는민생실천위원회

주관 |  국회의원 권인숙 · 남인순 · 서영석 · 최혜영



‘민생회복 프로젝트’ 연속토론회 소개

■ 목적

- 이재명 당대표가 신년 기자회견에서 제안한 ‘민생회복 프로젝트’ 일환으로 ‘민생위기 극복’ 의제에 대해 토론하고 ‘정책입법과제’를 제안하는 연속토론회 추진
- 더불어민주당 국회의원과 시민사회단체, 직능단체 전문가 중심으로 고금리, 고물가, 고환율의 3중고로 인한 경제와 민생 위기를 진단하고, ‘민생회복’ 방향과 해법 모색
- ✓ 연속토론회(8회), 매회 세미나 결과 언론브리핑, 원내 정책·입법과제 제안 등

■ 행사 개요

- 시 기 : 2023년 3월 08일(수)~4월 26일(수), 14:00~16:00
- 장 소 : 국회의원회관 제1간담회의실(※ 코로나 확산 시 온라인 화상회의만 진행)
- 행사명 : ‘민생회복 프로젝트’ 연속토론회
- 주 최 : 민주연구원 X 더불어민주당 을지키는민생실천위원회
- 주 관 : 매회 과제별(분과별) 책임의원(# 명단 아래 참조)
- 참 석 : 더불어민주당 국회의원 및 보좌진, 시민사회단체 대표 및 전문가 등

■ 운영 방향

- 국회의원(책임의원) 좌장·토론자로, 시민사회단체·직능단체 전문가를 발제·토론자로 섭외
- 사전에 관련 민생의제에서 제기되고 있는 주요 현안 리스트 정리
- 연속토론회 진행 후 제안된 입법과 정책에 대한 추진 등 실사구시적 운영
- 참여 의원이 많을 경우 금융, 노동, 주거, 공정경제 등 분야별 분과 구성 및 운영

■ 진행 방식

- 진행 방식
- 매회 각 분야별 좌장을 맡은 국회의원이 정책 및 입법 과제를 전담하고 추진하는 ‘과제별 책임의원제’를 도입해 토론회의 책임성 확보

- 분과별(과제별) 책임의원 사전 모집(총 39명)

- (총 론) 박주민(좌장), 김영배(간사/토론), 민병덕, 우원식, 정태호, 홍기원 국회의원
- (금 융) 박주민(좌장), 민병덕(간사/토론), 김성주, 신동근, 양경숙, 오기형, 이동주 국회의원
- (주거·부동산) 전해숙(좌장), 조오섭(간사/토론), 박상혁, 서동용, 윤준병, 이수진(지), 홍기원 국회의원
- (중소기업) 정태호(좌장), 김정만(간사/토론), 김교홍, 김한정, 이용빈, 이용선, 이원욱, 이장섭 국회의원
- (소상공인) 서영교(좌장), 이동주(간사/토론), 김정만, 김주영, 민병덕, 박주민, 윤영덕 국회의원
- (노동·고용1) 이학영(좌장), 이수진(비)(간사/토론), 어기구, 최인호 국회의원
- (노동·고용2) 홍익표(좌장), 유정주(간사/토론), 김승원, 소병훈 국회의원
- (노동·고용3) 남인순(좌장), 최혜영(간사/토론), 권인숙, 서영석 국회의원

- 토론회 진행 프로세스

토론회 전	토론회	토론회 후	최종
국회의원, 시민단체, 직능단체 등 과제 논의 및 방향 설정 간담회	⇒ 간담회에서 논의된 내용을 바탕으로 발제 및 토론	⇒ 매회 토론회 결과 언론브리핑	⇒ 토론회 결과 정책위 등 전달 및 과제 수행

○ 진 행 : 3.8.(수) ~ 4.26.(수), 주 1회(수요일), 14:00~16:00(120분), 총 8회

- (1~4차) 매회 주제발표 50분(2인), 지정토론 45분(3인), 청중토론 20분(자유토론)
- (5~8차) 매회 주제발표 30분(1인), 지정토론 60분(4인), 청중토론 25분(자유토론)
- 매회 국회의원, 시민사회단체 관계자 등이 '질의응답'과 '자유토론' 과정에 참여
- 유튜브 동시 생중계 : 텔레민주 TV 등

○ 결과물 활용 방안

- 매회 토론회 결과에 대한 언론브리핑 : 토론회 직후(16:40), 국회 소통관 2층 기자회견장
 - 언론브리핑 현장에 각 분과 책임의원 전원 + 박주민, 정태호 국회의원 참석
 - 언론브리핑 내용 정리한 보고서 발간 : '민생회복 00대 과제' (5월 초)
- 원내대표 및 정책위의장에게 정책 제안(5월 중순)을 통해 입법 추진
 - 제21대 마지막 정기국회 민생·공정경제 정책 및 입법과제 제언
 - 2024년 제22대 총선 민생·공정경제 관련 공약 제언



‘민생회복 프로젝트’ 연속토론회 전체 프로그램

○ 기간 : 2023. 3월 ~ 4월(총8회)

○ 주최 : 민주연구원 x 더불어민주당 을지키는민생실천위원회

분야	일시 및 장소	주요 내용
제1회 (총론)	2023.3.08.(수) 14:00 ~ 국회입법조사처 대회의실 (국회도서관 421호)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 제: 민생경제 위기 주요 원인, 전망과 대응 모색 ◦ 내 용: 고금리, 고물가, 고환율의 3중고로 인한 거시경제 위기와 영향 진단, 국제경제 질서 속 대한민국의 지정학적 상황 진단, 거시경제 안정과 민생회복으로 경제 위기 극복 방향 모색 ◦ 좌 장: 박주민 국회의원(책임의원) ◦ 발제1: 하준경 한양대 경제학부 교수 ◦ 발제2: 최지은 민주연구원 부원장 ◦ 토론1: 김남근 변호사 / 참여연대 정책자문위원장 ◦ 토론2: 이성원 한국중소상인자영업자총연합회 사무총장 ◦ 토론3: 김영배 국회의원(책임의원)
제2회 (금융)	2023.3.15.(수) 14:00 ~ 국회의원회관 제1간담회의실	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 제: 과중(한계)채무자와 자영업자의 가계부채 위기 극복 방안 ◦ 내 용: 자영업자, 영끌세대, 서민에 대한 채무상당과 재기 지원을 결합한 원스톱 채무자 지원행정, 채무자의 채무조정 상담 및 재기지원(업종·직업전환, 재창업 등) ◦ 좌 장: 박주민 국회의원(책임의원) ◦ 발제1: 남국현 민주연구원 연구위원 ◦ 발제2: 김남주 변호사 / 민변 민생경제위원회 위원 ◦ 토론1: 박정만 변호사 / 경기도 서민금융복지지원센터 센터장 ◦ 토론2: 차남수 소상공인연합회 정책홍보본부장 ◦ 토론3: 민병덕 국회의원(책임의원)
제3회 (주거·부동산)	2023.3.22.(수) 14:00 ~ 국회의원회관 제1간담회의실	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 제: 무주택자의 주거 불안정과 부동산 혼란 위기 극복 방안 ◦ 내 용: 무주택 세입자 피해구제(전세사기 피해, 경매단계 전세보증금 우선변제, 경락대금 세입자 우선매수권 행사 등), 무주택 실수요자 내집마련 대책 (매입임대 확대 등 임대지원 강화) ◦ 좌 장: 전해숙 국회의원(책임의원) ◦ 발제1: 채은동 민주연구원 연구위원 ◦ 발제2: 이강훈 변호사 / 민변 민생경제위원회 위원장 ◦ 토론1: 최은영 한국도시연구소 소장 ◦ 토론2: 김대진 변호사 / 세입자114 사무처장 ◦ 토론3: 권지웅 前 민달팽이주택협동조합 이사장 ◦ 토론4: 조오섭 국회의원(책임의원)

분야	일시 및 장소	주요 내용
제4회 (중소기업)	2023.3.29.(수) 14:00 ~ 국회의원회관 제1간담회의실	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 제: 중소기업의 3고와 디지털·에너지 전환에 따른 산업구조 재편 위기 극복 방안 ◦ 내 용: 디지털 전환, 기술혁신 등 기술변화에 따른 위기와 대안 모색, 기후·에너지 위기, 탄소중립 등 산업구조 재편에 따른 위기와 대안 모색, 중소기업 납품단가 연동제, 중소기업협회의 단체교섭권, 원재료 공급가격 사전예고제, 정의로운 업종·직업전환 지원 등 ◦ 좌 장: 정태호 국회의원(책임의원) ◦ 발제1: 권승문 민주연구원 연구위원 ◦ 발제2: 서치원 변호사 / 참여연대 경제금융센터 실행위원 ◦ 토론1: 양찬희 중소기업중앙회 혁신성장본부장 ◦ 토론2: 정수정 중소벤처기업연구원 연구위원 ◦ 토론3: 정종열 전국가맹점주협의회 자문위원장 ◦ 토론4: 김경만 국회의원(책임의원)
제5회 (소상공인)	2023.4.05.(수) 14:00 ~ 국회의원회관 제1간담회의실	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 제: 소상공인의 플랫폼 독과점 폐해 위기 극복 방안 ◦ 내 용: 플랫폼 경제로의 전환과 독과점 폐해로 인한 위기와 대안 모색, 소상공인·자영업자의 수수료 및 임대료 부담완화, 지역화폐 정책 지원 등 ◦ 좌 장: 서영교 국회의원(책임의원) ◦ 발 제: 김남근 변호사 / 온라인플랫폼공정화를위한전국네트워크(온플넷) 정책위원장 ◦ 토론1: 정종열 전국가맹점주협의회 자문위원장 ◦ 토론2: 김성한 전국민주택시노동조합 사무처장 ◦ 토론3: 김현성 前 민주연구원 부원장(前 중소기업유통센터 소상공인디지털본부장) ◦ 토론4: 이동주 국회의원(책임의원)
제6회 (노동·고용) ①	2023.4.12.(수) 14:00 ~ 국회의원회관 제1간담회의실	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 제: 특수고용노동자의 고용불안 위기 극복 방안 ◦ 내 용: 기후위기, 기술변화에 따른 미래의 노동과 고용, 특수고용노동자(플랫폼 노동자) 등 노동자 개념의 확대 및 단체교섭권 부여, 화물차 안전운임제, 택배기사 과로사 방지 사회적 협약 등 모색 ◦ 좌 장: 이학영 국회의원(책임의원) ◦ 발 제: 정홍준 서울과학기술대 경영학과 교수 ◦ 토론1: 황선자 한국노총중앙연구원 부원장 ◦ 토론2: 한선범 전국택배노동조합 정책국장 ◦ 토론3: 남국현 민주연구원 연구위원 ◦ 토론4: 이수진 국회의원(비례)(책임의원)
제7회 (노동·고용) ②	2023.4.19.(수) 14:00 ~ 국회의원회관 제1간담회의실	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 제: 프리랜서·중소기업의 문화콘텐츠 불공정행위 폐해 위기 극복 방안 ◦ 내 용: 문화콘텐츠 분야의 불공정행위에 따른 폐해 진단, 문화콘텐츠 산업의 불공정 행위 근절 및 상생협력환경 조성을 위한 입법 모색 ◦ 좌 장: 홍익표 국회의원(책임의원) ◦ 발 제: 김종휘 변호사 / 前 서울시 문화예술불공정피해상담센터 법률상담관 ◦ 토론1: 김민규 아주대 문화콘텐츠학과 교수 ◦ 토론2: 범유경 변호사 / 민변 문화예술스포츠위원회 위원 ◦ 토론3: 김영훈 더불어민주당 정책위원회 문화체육관광 수석전문위원 ◦ 토론4: 유정주 국회의원(책임의원)

분야	일시 및 장소	주요 내용
제8회 (노동·고용) ③	2023.4.26.(수) 14:00 ~ 국회의원회관 제4간담회의실	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주 제: 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안 ◦ 내 용: 돌봄노동자의 실태와 처우개선 등 법적 보호 방안 모색, 돌봄노동 민영화 위기의 문제점과 공공성 강화 방안 모색 ◦ 좌 장: 남인순 국회의원(책임의원) ◦ 발 제: 박지아 변호사 / 전국민주노동조합총연맹 법률원 ◦ 토론1: 남우근 보건복지자원연구원 정책위원 ◦ 토론2: 김진석 서울여대 사회복지학과 교수 / 참여연대 사회복지위원회 위원장 ◦ 토론3: 윤지영 변호사 / 공익인권법재단 공감 ◦ 토론4: 강병익 민주연구원 연구위원 ◦ 토론5: 최혜영 국회의원(책임의원)

Program



■ 개요

- 일 시 : 2023.4.26.(수) 14:00 ~
- 장 소 : 국회의원회관 제4간담회의실
- 주 제 : 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안
- 주 최 : 민주연구원 × 더불어민주당 을지키는민생실천위원회

■ 진행순서

시간		순서		주요 내용
~14:00		사전등록		
※ 진행사회: 박정식 실장(민주연구원 정책네트워크실)				
14:00~14:10	10분	사전행사		◦개회선언/국민의례/내·외빈 소개
14:10~14:20	10분	발제 및 토론	장내정리 인사말	◦좌장: 남인순 국회의원(책임의원)
14:20~14:40	20분		발 제	◦주제: 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안 -발표: 박지아 변호사 / 전국민주노동조합총연맹 법률원
14:40~15:30	50분		지정토론	◦주제: “좋은 돌봄은 돌봄노동 존중에서 시작” -발표: 남우근 보건복지자원연구원 정책위원
				◦주제: 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안 -발표: 김진석 서울여대 사회복지학과 교수 / 참여연대 사회복지위원회 위원장
				◦주제: 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안 - 법제도 중심으로 -발표: 윤지영 변호사 / 공익인권법재단 공감
				◦주제: 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안 -발표: 강병익 민주연구원 연구위원
				◦주제: 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안 -발표: 최혜영 국회의원(책임의원)
15:30~15:36	6분	돌봄노동 실태 사례증언		◦발표1: 전현숙 전국돌봄서비스노동조합 서울지부 지부장 ◦발표2: 김정희 민주노총 민주일반연맹 공공연대노동조합 대전보육지부 지부장
15:36~15:56	20분	종합토론		◦질의 응답 및 자유토론
15:56~16:00	4분	폐 회		◦정책입법과제 정리 및 마무리

Contents



◦ 민생회복 프로젝트 연속토론회 소개	i
◦ 민생회복 프로젝트 연속토론회 전체 프로그램	iii
◦ 민생회복 프로젝트 연속토론회 제8회 프로그램	vi
◦ 목차	vii

■ 발제문

1. 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안	1
박지아 변호사 / 전국민주노동조합총연맹 법률원	

■ 토론문

1. “좋은 돌봄은 돌봄노동 존중에서 시작”	11
남우근 보건복지자원연구원 정책위원	
2. 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안	19
김진석 서울여대 사회복지학과 교수 / 참여연대 사회복지위원회 위원장	
3. 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안 - 법제도 중심으로	25
윤지영 변호사 / 공익인권법재단 공감	
4. 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안	35
강병익 민주연구원 연구위원	
5. 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안	41
최혜영 국회의원	

■ 돌봄노동 실태 사례증언문

1. 돌봄노동 실태 사례증언문	47
전현숙 전국돌봄서비스노동조합 서울지부 지부장	49
김정희 민주노총 민주일반연맹 공공연대노동조합 대전보육지부 지부장	59

발 제

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안

박지아 변호사 / 전국민주노동조합총연맹 법률원



돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안

박지아 변호사 / 전국민주노동조합총연맹 법률원

민생회복 프로젝트 연속토론회 제8차(노동·고용)

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안

- 돌봄에 관한 원칙 확인 및 국회 차원의 해결

2023.4.26.

발제자: 박지아 변호사 / 전국민주노동조합총연맹 법률원

1

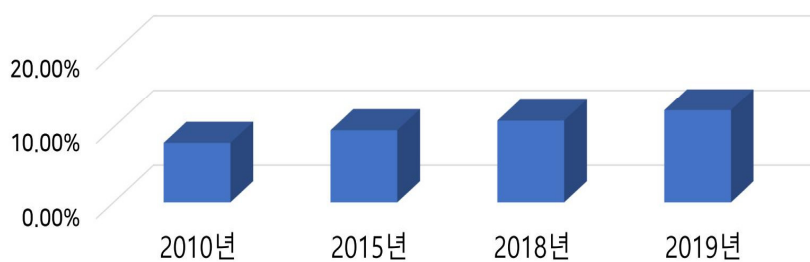
2

3

증가 중이니 안심하라?

국내총생산(GDP) 대비 공공사회복지지출 비율

(자료: 보건복지부)



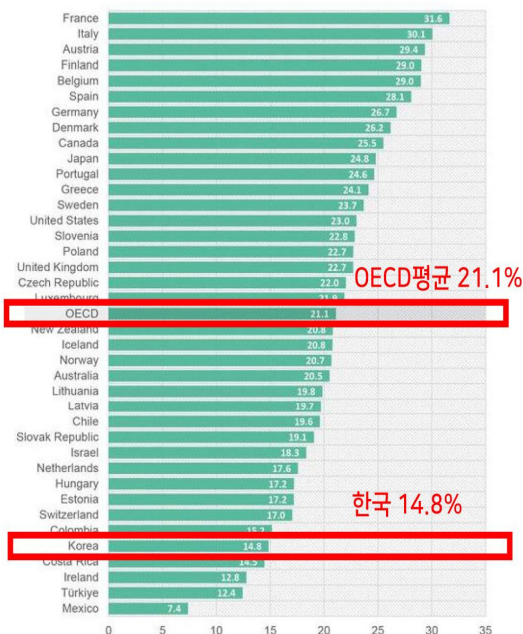
1

2

3

그럼에도 부족하다

Public Social Spending
As % of GDP, 2022 (or latest year)



2022년 OECD 회원국
국가별 공공 사회복지 지출 순위

'한국 38개국 중 34위'
(2021년 38개국 중 35위)

1

2

3

비단 양만의 문제는 아니다

서울 독거노인 35만명 넘어...10명 중 3명 "고독사 우려"

우울증 위험도 2배 높아..."삶의 질 돌보는 맞춤 서비스 필요"

제주시, 지난해 아동학대 519건 신고

장애인들, 활동지원 등급 재산정 앞두고 우려..."당사자 욕구 반영토록 제도 정비해야"

최혜영 의원 "당사자 특성 등에 따라 자유롭게 서비스 이용할 수 있도록 대책 마련해야"

"저출산 해결하는 건 출산 장려 정책이 아니라 보편적 복지체제"

1

2

3

돌봄에 대한 원칙 확인(1)

원칙 1. 돌봄은 국가 책임이다

1

2

3

돌봄에 대한 원칙 확인(2)

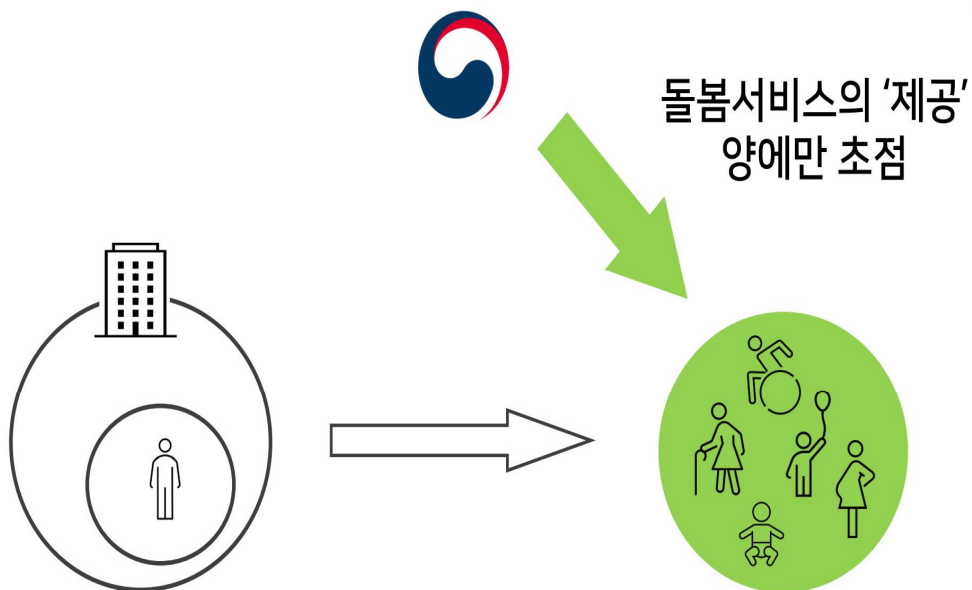
원칙 2. 돌봄서비스의 '담보'를 위해
돌봄노동자의 권리 보장이 필요하다

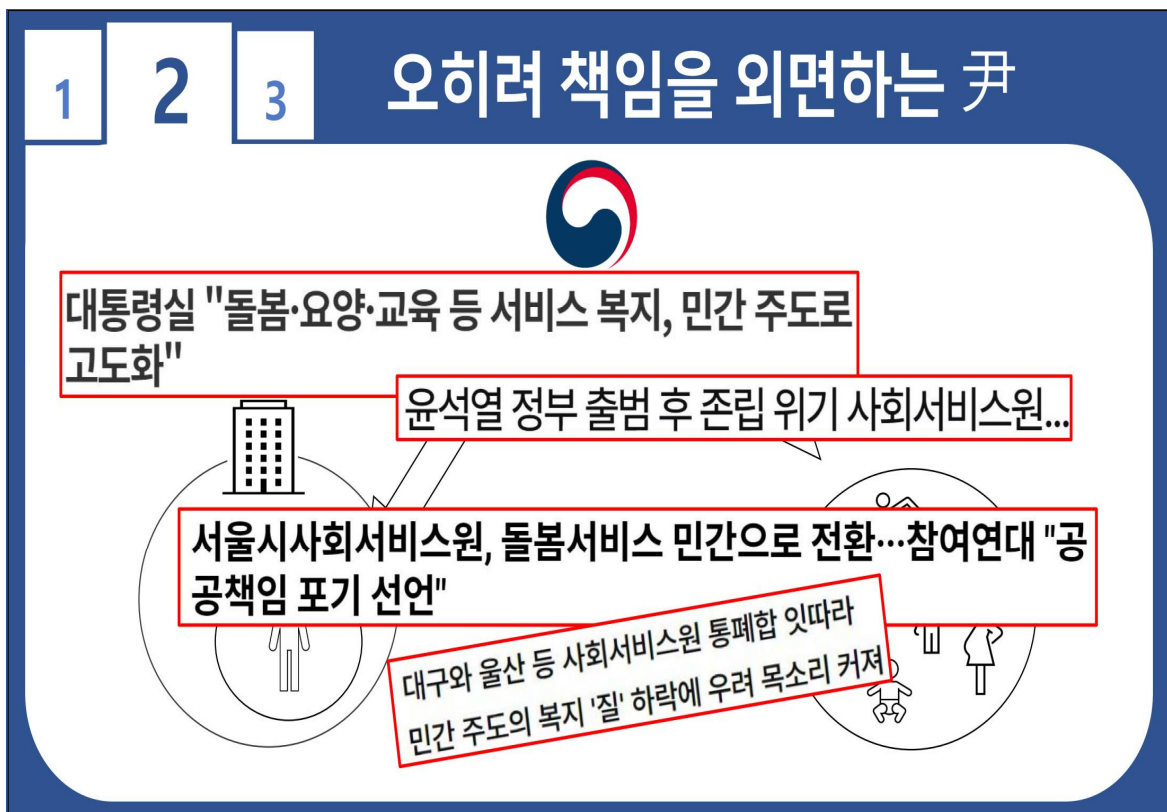
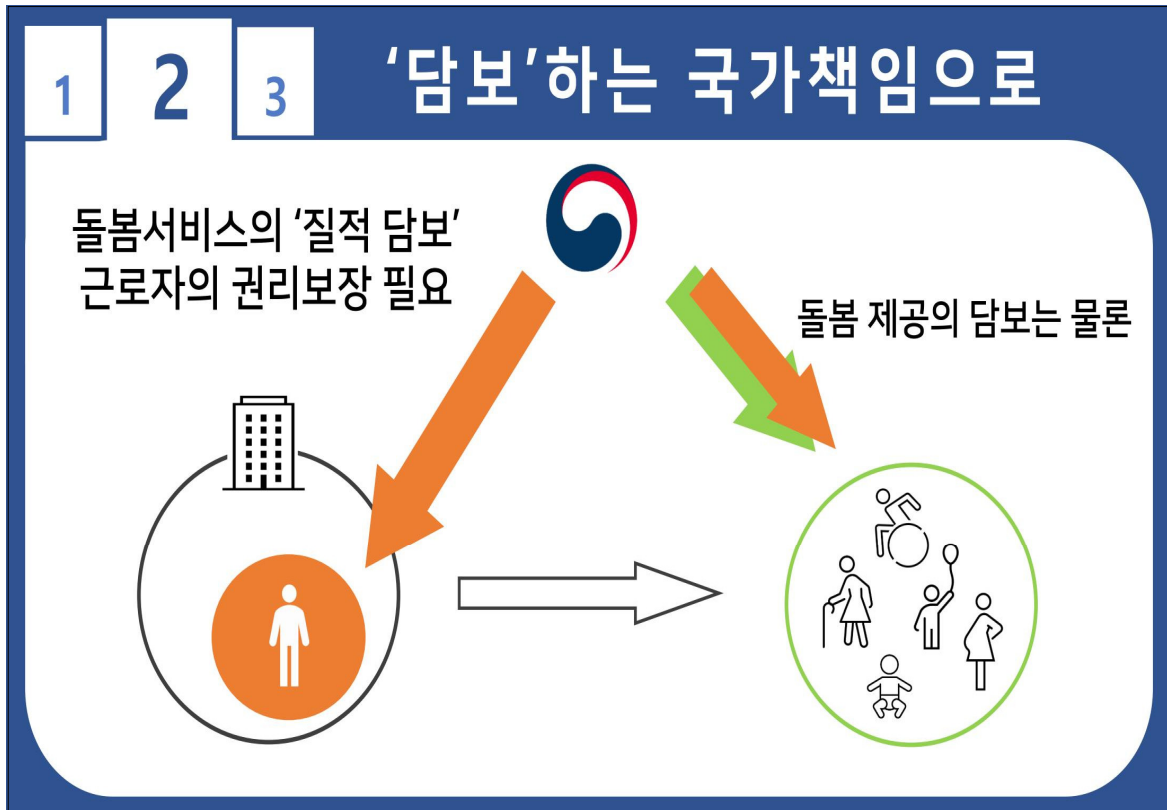
1

2

3

'제공' 중심의 국가책임에서





1

2

3

국회 차원의 대응이 요구

노동관계법 미준수

- 출장지 이동시간에 대한 근로시간 미인정
- 휴업수당 미지급
- 연장근로수당 미지급
- 휴게권 미보장
- 산업재해 예방 등 미이행

법의 사각지대

- 초단시간 계약을 통한 근로기준법 적용 회피
- 1년 미만 계약을 통한 퇴직금 지급의무 회피
- 기간제 반복 계약을 통한 쉬운 해고

1

2

3

국회 차원의 대응이 요구

기존 제도만으로는 해결 어려운

- 표준임금체계 또는 가이드라인 필요
(현재 임금 문제의 다양한 원인을 고려)
- 민간 공급 제한을 통한 국가 주도의 돌봄

민주노총 법률원 노동자권리연구 보고서
「돌봄노동자의 노동권 실태 및 법제도 개선과제」

1

2

3

결론

원칙 1. 돌봄의 국가책임

원칙 2. 돌봄노동자 권리 보장을 통한 질적 담보



국회 차원의 대응이 요구되는 현실

돌봄노동자 권리보장에 대한 법제화 필요

토론 1

“좋은 돌봄은 돌봄노동 존중에서 시작”

남우근 보건복지자원연구원 정책위원



“좋은 돌봄은 돌봄노동 존중에서 시작”

남우근 보건복지자원연구원 정책위원

“좋은 돌봄은 돌봄노동 존중에서 시작”

2023. 4. 26.

남우근 / 보건복지자원연구원 정책위원
namwg@hanmail.net

돌봄, 돌봄노동의 변화

◆ 돌봄의 변화

- 19세기까지 : 가족에 의한 돌봄
(비공식, 부불노동)
- 20세기 : 부분적인 제도화
(사회복지, 자원봉사 등)
- 21세기 : 돌봄의 사회화 본격화
(공식부문, 지불노동)

◆ 돌봄의 사회화

- 2000년대 중반 이후 돌봄의 사회화가 급속화
- 2008년 노인장기요양제도 도입으로 본격화
- 2011년 장애인에 대한 활동지원제도 도입
- 2013년 무상보육 선언, 0~5세 아동이면 누구나 보육시설을 이용

◆ 변화의 방향

- 제도화(국가가 제공) / 시장화(개인이 구매) / 혼합형



* 참조 : 강민정, 남우근 외(2020), 「사회적 돌봄노동의 가치 제고를 위한 연구」, 저출산고령사회위원회, 2020.

돌봄, 돌봄노동의 변화

◆ 돌봄의 사회화 : 돌봄 철학 없는 돌봄 정책

- 돌봄정책이 경제성장, 인구위기 대응, 일자리 창출의 정책수단으로 전락
- 성불평등 핵심기제로서의 돌봄 문제, 좋은 돌봄을 주고 받을 시민적 권리에 대한 관심은 주변화

1990년대 중반~
2000년대 초반

• 여성경제활동 참여 지원을 위한 정책으로 출발

- ✓ 1990년대 중반 이후 보육시설 확충 정책 활성화
- ✓ 2000년대 초반 출산전후 휴가 급여, 육아휴직 급여 확대

2000년대
중후반~

• 저출산, 고령화 등 인구학적 위기 대응을 위한 정책

- ✓ 저출산 대응을 위한 보육료 지원 확대, 무상보육, 양육수당
아동수당 도입, 일-가정 양립 제도 확대
- ✓ 노인장기요양보험제도 시행

2000년대 후반~

• 일자리 창출 수단으로서 사회서비스 정책의 발전

- ✓ 사회서비스 바우처 사업
- ✓ 아동, 노인, 장애인 돌봄 일자리 확대

* 참조 : 마경희(2020), '좋은 돌봄을 위한 사회적 돌봄정책 개혁', 보건복지 성평등정책 2차포럼 발표문, 2020.

돌봄노동 특성 : 시장화로 인한 공공성 훼손과 노동조건 저하

◆ 사회적 돌봄의 시장화

- 신자유주의 정부에 의해 공공서비스의 민영화와 시장화 진행
- 정부가 재정과 규제를 담당하고, 서비스공급은 민간에 일임
- 공적인 돌봄서비스를 사고파는 시장 형성. 민간영리사업자가 대부분인 돌봄공급 체계 안에서 돌봄은 사고파는 “상품”이자 공급자가 수익을 취할 수 있는 “재화”가 됨

◆ 돌봄서비스 전달체계

- 사회복지시설 운영주체 : 지자체 설치 시설은 8.0%, 민간 운영 시설은 92.0%
- 민간 중 개인사업자가 운영하는 시설이 72.4%로 대부분을 차지(보건복지통계연보)
- 노인장기요양서비스 중 방문요양기관은 지자체 비율이 0.8%(장기요양통계연보)

◆ 돌봄노동 = 최저임금

- 운영재원, 서비스 공급방식, 근무형태 등을 막론하고 돌봄노동은 시급 기준 최저임금

돌봄노동 특성 : 가구방문노동

◆ 가구방문노동(Home Visit Worker)으로서의 돌봄노동의 특성

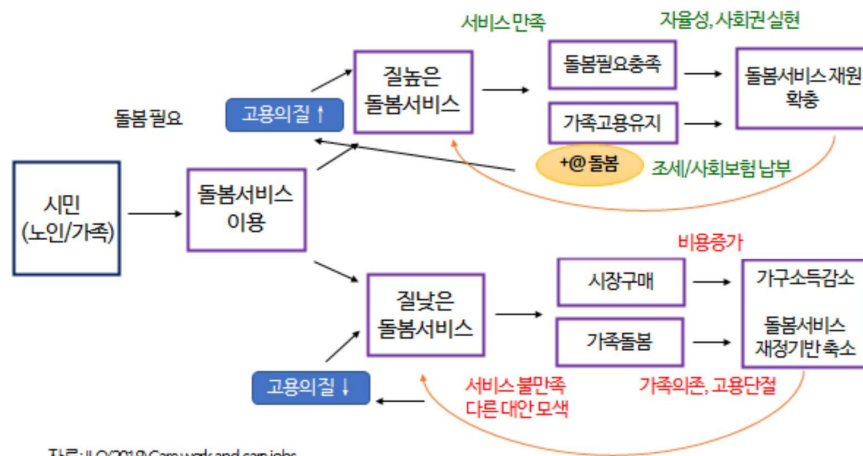
- 대부분의 돌봄노동은 이용자 가정을 방문해서 서비스 제공. 가정이라는 폐쇄적인 공간에서 서비스가 제공됨으로써 발생하는 문제점들
- ✓ 첫째, 시간제 호출노동의 고용불안 문제 : 서비스 이용자 사정에 따른 일자리 불안정
일자리 유지를 위해서 소속 기관의 눈치를 봐야 하는 불안정한 고용지위
- ✓ 둘째, 근로기준법 사각지대 : 휴게시간 부여 문제, 이동시간 및 교통비 보상문제
- ✓ 셋째, 보편적인 인권침해 문제 : 부당 대우, 성차별, 노동기본권 침해, 건강권 침해 문제
- ✓ 넷째, 부당요구 문제 : 정해진 서비스 외적인 부당요구 빈발. 부당대우는 주로 서비스 이용자들의 몰이해나 노동에 대한 경시 풍조로 인해 발생

* 참조 : 남우근 외(2020), 「가구방문노동자 노동인권실태조사」, 국가인권위, 2020.

돌봄서비스 운영 진로

◆ 돌봄노동 고진로(High Road) 전략

- 고용개선을 통한 서비스 질 향상으로 돌봄필요를 충족하고 돌봄재원 확충으로 이어짐
- 저진로(Low Road) 전략은 악순환 구조임



* 참조 : 강민정, 남우근 외(2020)

발제문에 대한 의견

◆ 국회 차원의 대응 : 돌봄노동기본법 제정의 필요성

- ✓ 돌봄 관련 기존 법률들은 돌봄서비스 이용자 중심의 관점을 가지고 있고, 관련 산업 육성이라는 측면에서 접근을 하다 보니 돌봄노동자에 대한 보호장치는 개별화, 파편화됨
- ✓ 사회서비스 관련된 기본법의 한계도 명확. '사회서비스이용권법'은 사회복지서비스, 보건의료서비스 등 돌봄영역을 포함하고 있지만 이용자 권리를 보장하는 내용이 중심이어서 돌봄노동권에 대한 내용이 없음
- ✓ 돌봄 관련 기본법을 제정해서 ▲ 사회적 돌봄, 돌봄노동에 대한 사회적 정의를 확립하고, ▲ 돌봄서비스에 대한 국가 공급 책임, ▲ 민간영역 돌봄서비스에 대한 국가의 관리 감독 책임을 확인하고, ▲ 돌봄노동권을 보장하기 위한 합리적 보상체계 마련 등 사회적 지원 체계를 수립하는 근거를 마련해야 함

발제문에 대한 의견

◆ 기본법에 포함해야 할 내용(예시)

- ✓ 서비스 전달체계의 공공성 제고
- ✓ 돌봄노동 당사자가 참여하는 처우개선위원회
- ✓ 적정 임금 기준 마련

<사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률>

제3조(사회복지사 등의 처우개선과 신분보장)

③ 국가는 사회복지사 등의 적정 인건비에 관한 기준을 마련하여야 하며, 지방자치단체는 해당 기준을 준수하기 위하여 노력하여야 한다.

✓ 최소 노동시간 보장

<가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률>

제15조(최소근로시간) ① 최소근로시간은 1주일에 15시간 이상이어야 한다. 다만, 가사근로자의 명시적인 의사가 있는 경우 또는 대통령령으로 정하는 경영상 불가피한 경우에는 1주일에 15시간 미만으로 정할 수 있다.

✓ 호출노동에 따른 고용불안정성 해소

토론 2

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안

김진석 서울여대 사회복지학과 교수
참여연대 사회복지위원회 위원장

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안

김진석 서울여대 사회복지학과 교수
참여연대 사회복지위원회 위원장

- 돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안을 노동과 고용의 문제로만 접근하는 것은 한계가 있다. 좀 더 근본적으로 돌봄의 문제에 대한 사회적 대응과 관련하여 우리 사회가 동의할 수 있는 최소 규범을 확인할 필요가 있다.
- 우리 사회가 동의할 수 있는 최소 규범은 우선 돌봄의 사회화에 대한 필요성일 것이다. 1인 가구의 가파른 증가와 선진 복지국가에 비해 낮은 수준이지만 지속적으로 45%에 이르는 맞벌이 가구의 비율은 전통적인 가족내 돌봄 욕구의 충족이 이미 작동하기 어려운 것임을 가리키고 있다.
- 물론 이와 같은 가족내 돌봄 욕구 충족이 작동하기 어렵다는 점이 그 자체로 문제적이진 않다. 프랑스 등 서유럽국가들이나 스웨덴과 같은 북유럽국가들도 우리보다 앞서서 우리보다 훨씬 높은 수준의 1인 가구비율과 맞벌이 가구 비율을 경험해온 바 있다. 우리보다 앞서서 이와 같은 인구사회학적 구조변화를 경험한 이들 국가들은 돌봄의 탈가족화, 돌봄의 사회화를 통해 이와 같은 문제에 대응해왔고, 결과적으로 돌봄의 공백을 최소화해왔다.
- 돌봄 문제에 대한 논의에서 돌봄노동자의 고용불안 위기 관련하여 다음으로 고려할 최소 규범으로 돌봄의 양과 질에 더해 범위, 혹은 종류의 측면에서 적절한 수준의 사회적 돌봄 인프라가 필요하다는 점이다.
- 돌봄 욕구의 충족을 목표로 정책과 제도를 통해 돌봄의 사회화를 구현한다고 했을 때 앞서 언급한 양과 종류 산출목표, 즉 output에 대응하는 수단이며, 질은 결과목표, 즉 outcome에 대응하는 수단이라 할 수 있다. 돌봄과 같은 사회서비스 관련 제도의 최종적인 정책목표가 돌봄 욕구의 충족을 통한 돌봄 대상자의 존엄한 삶의 질 보장에 있다는 점

을 고려하면 질이 동반되지 않는 양과 종류의 확보는 정책목표의 달성에 매우 제한적임을 알 수 있다. 발제자가 언급하고 있는 양의 부족(OECD 평균에 한참 못 미치는 공공사회지출 비율)도 문제이지만 그에 더해 그나마 쏟아 붓고 있는 자원을 통해 구현되는 돌봄 서비스의 질을 돌아볼 필요가 있다는 것이다.

- 우리나라 사회서비스 30년의 역사를 통해 반복해서 확인해온 바는 민간 중심의 사회서비스 공급과 이에 대한 공공 관리통제 기전의 운용을 통한 서비스 질 관리는 작동 가능한 방식이 아니라는 점이다. 재정에 기반한 제도이든, 사회보험에 기반한 제도이든 중앙정부 차원에서 설계된 수가체계와 표준화된 서비스 가이드라인에 따라 사회서비스를 제공하는 민간제공기관의 운영자들은 이용자의 숫자에 따라 정해지는 수입을 가지고 최소한의 비용을 지불하면서 서비스 제공의 의무를 수행하려는 동기를 부여받는다. 대인서비스의 특성을 갖는 사회서비스의 특성을 고려했을 때 제공기관의 운영자는 비용 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 인건비를 줄이려는 시도를 하게 되고 이는 결과적으로 돌봄노동자의 열악한 노동조건으로 귀결되는 경향이 있다. 돌봄과 같은 사회서비스의 질이 사실상 돌봄노동자가 제공하는 노동의 질인 것을 고려했을 때 열악한 돌봄노동의 현장에서 양질의 서비스를 기대할 수는 없는 노릇이다. 돌봄노동에 대한 사회적 인정이 없이 돌봄을 비롯한 사회서비스의 질 개선을 기대할 수 없는 이유이다.
- 우리의 경험을 뒷받침하는 많은 연구들(Forder & Allan, 2014; Brown, Potoski, & Slyke, 2016; Broms, Dahlström, & Nistotskaya, 2023)은 민간과 영리 공급자들은 결국 “최소한으로 적정화된 질”을 추구하는 경향이 있으며, 이에 따라 민간과 영리 공급자에 의한 서비스의 질은 공공 공급자들이나 비영리 공급자들에 비해 낮을 수밖에 없다는 점을 강조하고 있다.
- 사회서비스원과 같은 공공 직접서비스 제공 기관을 제도화한 것은 이러한 역사적 경험과 이론적 배경을 반영한 역사적 대응방안이었음에도 불구하고 제도화 과정에서 이해당사자들의 집단적 반발과 정치적 공방에 따라 타협적으로 제도화된 한계가 있었다. 제도화 이후에도 새롭게 들어선 정부나 지자체장의 정책 접근방향에 따라 사회서비스원 제도가 오히려 후퇴하거나 형해화되는 길을 걷고 있어 우려스럽다. 새로 취임한 오세훈 서울시장과 서울시의회가 서울시사회서비스원의 예산을 삭감함으로써 서울시사회서비스원의 경영위기를 스스로 초래하고, 이와 같은 자해행위로 인해 발생한 경영위기를 빌미로 다시 경영혁신 방안의 하나로 공공직접서비스의 제공을 중단하는 일련의 움직임을 사실상 양질의 사회서비스에 대한 공공의 책임을 포기하는 행위라고 규정하는 이유이다.

- 돌봄노동자의 고용위기 극복을 위한 방안으로 돌봄노동자의 권리보장 법제화를 위한 국회 차원의 대응이 필요하다는 발제자의 제안에 동의하며, 이에 더해 추가적인 국회차원의 대응을 제안하고자 한다.
- 우선 고용조건과 노동환경의 측면에서 돌봄노동에 대한 사회적 인정의 수준을 획기적으로 개선할 것으로 기대된 사회서비스원과 같은 제도를 형해화하려는 일체의 시도를 방지할 수 있는 법령의 개정이 필요하다. 사회서비스원의 설립과 운영을 규정하는 사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립 운영에 관한 법률(이하 사회서비스원법)이 시행되고 있으나, 제정과정에서 한계와 문제점으로 지적된 주요 조항(예: 제11조 사업의 우선위탁 조항)에 대한 개정이 필요하며, 또한 이미 설립되어 운영되고 있는 사회서비스원을 폐지하거나 제도의 목적에 부합하지 않게 변경하려는 일체의 시도를 금지하는 방향으로의 개정이 시급히 이루어져야 한다.
- 둘째, 주요 돌봄서비스 영역별로 공공공급의 비율을 일정 수준 이상으로 유지하도록 규정하는 방안이 법제화되어야 한다. 전국적 차원에서 영역별 공공공급 비율을 규정할 뿐만 아니라, 복지분권화의 취지에 맞게 개별 지자체별로 돌봄서비스 영역별 최소한의 공공서비스 제공비율을 충족하도록 강제하는 방안이 고려되어야 한다.
- 셋째, 주민 모두의 권리로서 돌봄권을 규정하고 이를 보장하기 위한 국가와 지자체의 책임, 그리고 돌봄노동에 대한 사회적 인정 방안을 포함하여 주민의 돌봄권 보장을 위한 국가와 지자체의 책임을 실현하기 위한 구체적 방안 등을 명시하는 법안의 제정이 필요하다. 이 법을 중심으로 사회서비스 관련 복잡한 법체계를 재정비하는 노력이 필요하다.

토론 3

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안 - 법제도 중심으로

윤지영 변호사 / 공익인권법재단 공감

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안 - 법제도 중심으로

윤지영 변호사 / 공익인권법재단 공감

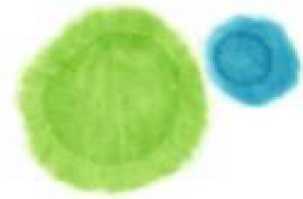


돌봄노동자의 고용불안
위기 극복 방안
- 법제도 중심으로

윤지영 변호사
(공익인권법재단 공감)

돌봄 영역 법제도의 특징

- 법령이 통일되어 있지 않고 여기저기 흩어져 있음
- 복지/보건의 각 영역에서 돌봄을 언급
- 관계부처도 다양(보건복지부, 여성가족부, 고용노동부)
- 법령의 양이 방대함(건강가정기본법, 사회보장기본법, 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 영유아보육법, 아이돌봄 지원법, 유아교육법, 아동복지법, 장애아동복지지원법, 장애인복지법, 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률, 장애인활동지원에 관한 법률, 노인복지법, 노인장기요양보험법, 사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률, 의료법, 국민기초생활 보장법, 한부모가족지원법, 다문화가족지원법, 사회복지사업법, 사회적기업 육성법, 협동조합 기본법...)
- 목적, 대상, 주체, 내역, 소관부처, 자원 등에 따라서 혼란스럽고 복잡하게 돌봄을 규율하는 현실



돌봄 영역 법제도의 특징 예시 - 산후조리지원

해당법령	내용
건강가정기본법 (여성가족부)	제30조(가정봉사원) ① 국가 및 지방자치단체는 건강한 가정을 유지하기 위하여 필요한 경우에는 가정을 방문하여 가사·육아·산후조리·간병 등을 돕는 가정봉사원(이하 "가정봉사원"이라 한다)을 지원할 수 있다.
모자보건법 (보건복지부)	제15조의18(산후조리도우미의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 임산부와 신생아의 건강관리를 위하여 출산 후 가정에서 산후조리를 하고자 하는 임산부가 신청을 하는 경우 해당 임산부의 가정을 방문하여 산후조리를 돕는 도우미(이하 "산후조리도우미"라 한다)의 이용을 지원할 수 있다.
다문화가족지원법 (여성가족부)	제9조(의료 및 건강관리를 위한 지원) ① 국가와 지방자치단체는 결혼이민자등이 건강하게 생활할 수 있도록 영양·건강에 대한 교육, 산전·산후 도우미 파견, 건강검진 등의 의료서비스를 지원할 수 있다.
장애인복지법 (보건복지부)	제37조(산후조리도우미 지원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 임산부인 여성장애인과 신생아의 건강관리를 위하여 경제적 부담능력 등을 고려하여 여성장애인의 가정을 방문하여 산전·산후조리를 돕는 도우미(이하 "산후조리도우미"라 한다)를 지원할 수 있다.
한부모가족지원법 (여성가족부)	제17조의6(미혼모 등의 건강관리 등 지원) ① 국가와 지방자치단체는 미혼모 또는 미혼부와 그 자녀가 건강하게 생활할 수 있도록 산전(産前)·분만·산후(産後)관리, 질병의 예방·상담·치료, 영양·건강에 관한 교육 등 건강관리를 위한 지원을 할 수 있다.



수급자 중심의 법 체계 : 수급자의 권리, 돌봄 노동자의 책임과 의무 강조

재가 돌봄 노동 관련 법제도의 특징

산모신생아 건강관리 지원 건강관리사가 출산 가정 방문(모 자보건법 등)	가사/간병 방문지원 저소득층 가정에 간병, 가사서비스 제 공 (사회서비스이용법)	아이돌봄 서비스 맞벌이 등 육아도우미가 가정 방 문 양육 지원 (아이돌봄 지원법)
노인맞춤돌봄서비스 저소득층 노인에게 돌봄서비스 제 공(노인복지법)	장애인활동지원 가사지원, 일상생활 지원, 방문목욕 등 급여 제공 (장애인활동지원법)	재가급여 치매 노인 등 요양보호사가 방문 하여 신체 및 가사활동 지원(노인 장기요양보험법)

- 이용자가 정부의 지원을 받아 사회서비스의 수량 또는 그에 상응하는 금액이 기재된 증표(일명 '바우처')를 구매한 뒤 당해 증표를 사회서비스 제공자에게 제시함으로써 서비스를 받을 수 있는 제도 중심
- 이용자의 선택권 보장 및 서비스 공식화라는 취지

재가 돌봄 노동 관련 법제도의 특징

[2022년도 아이돌봄서비스 이용요금표]

유 형	소득기준 (기준 중위소득)	영아증알제 (시간당 10,550원)		시간제 - 기본형(시간당 10,550원)			
				A형		B형	
		정부지원	본인부담	정부지원	본인부담	정부지원	본인부담
가형	75% 이하	8,968원 (85%)	1,582원 (15%)	8,968원 (85%)	1,582원 (15%)	7,914원 (75%)	2,636원 (25%)
나형	120% 이하	6,330원 (60%)	4,220원 (40%)	6,330원 (60%)	4,220원 (40%)	2,110원 (20%)	8,440원 (80%)
다형	150% 이하	1,584원 (15%)	8,966원 (85%)	1,584원 (15%)	8,966원 (85%)	1,584원 (15%)	8,966원 (85%)
라형	150% 초과	-	10,550원 (100%)	-	10,550원 (100%)	-	10,550원 (100%)

*(A형) '15.1.1. 이후 출생 아동, (B형) '14.12.31. 이전 출생 아동

- 인간의 노동이 바우처로 치환되고 바우처는 시간 단위로 책정되기 때문에 돌봄노동자의 임금 역시 시간급제로 결정. 결국 돌봄노동자는 파트타임/호출형 방식으로 일을 하게 됨. 그 결과 불규칙한 노동시간, 상시적 고용 불안, 비정규직 고용 형태, 높은 노동 강도에 시달리고 상대적으로 단시간노동을 하면서 임금은 시급제로 결정되기 때문에 불안정 저임금에 시달림

재가요양보호사 사례(윤지영 외, 2021)

- 재가요양보호사 급여는 월 80.8만원보다 낮음
- 1일 평균 노동시간 3.5시간, 주당 근로시간 17.4시간. 이는 재가요양보호사가 희망하는 노동시간의 절반 수준
- 복수의 기관과 근로계약을 맺고 복수의 수급자에게 급여 제공
- 근로시간이 일정하지 않다는 비율이 70% → 시업·종업 시각, 휴게, 소정근로일, 휴가 등을 명시하도록 한 근로기준법에 위반
- 법은 방문요양 태그기록 만으로 급여 책정. 그러나 수급자의 사정 및 인관관계상, 혹은 서비스의 지속적 제공을 위해 무급으로 초과 노동하는 경우가 많음. 이동시간(일 51분)은 노동시간에서 배제
- 14.1%는 업무 이외의 활동 제공
- 1대1 전담 상황에서 근로기준법상 연차휴가 등 사용 어려움
- 공휴일 유급휴일을 내용으로 하는 근로기준법 개정에도 시급제라는 이유로 배제
- 고용 불안을 느끼는 비율은 78%. 수급자가 교체를 요구하거나 수급을 중단하는 경우 근로계약에도 불구하고 실직 상태에 놓임
- 70%이상이 시간제 형태의 계약직 → 보건복지부에서 시간 단위로 수가를 설정하기 때문
- 폐쇄적인 공간에서 일을 하면서 인권 침해 발생

시설 돌봄 노동 관련 법제도의 특징

시설급여 치매 노인 등 시설 입소하여 신체 활동 등 지원 (노인장기요양보험법)	어린이집 보육, 시간제 보육서비스 어린이집, 육아종합지원센터 등에서 보육(영유아보육법)	유치원 교육 (유아교육법)	초등돌봄교실 맞벌이, 저소득층 초등학생 대상 돌봄교실 운영 (초중등교육법)
간호간병통합서비스 입원 환자를 대상으로 보호자 등이 상주하지 아니하고 간호사, 간호조무사 및 간병지원인력에 의하여 포괄적으로 제공되는 입원서비스(의료법)	방과후돌봄 다함께돌봄센터 등에서 초등학교 교육시간 이외의 돌봄서비스 제공(아동복지법)	양로시설, 노인의료복지시설 등에 입소하여 식사, 요양과 일상생활의 편의 등 제공(노인복지법)	장애인 거주시설, 등에 입소하여 거주, 요양 등의 서비스 제공 및 지역사회 생활 지원(장애인복지법)

- 시설 입소나 센터 이용을 통해 서비스를 포괄적으로 제공
- 재가 돌봄노동자와는 반대로 과로의 문제 발생. 그러나 저임금, 무료노동, 노동법 위반의 가능성은 공통점. 돌봄노동자에게 많은 책임과 희생 요구

돌봄은 국가 책임이지만, 현실은...

- 공공부문의 돌봄노동은 수급자(이용자)에게는 사회서비스 제공, 돌봄노동자에게는 일자리 제공의 효과
- 시장 혼합 공공화 방식의 선택 : 민간(영리/비영리 불문)에 서비스 공급을 위탁하고 경쟁 매커니즘을 지향하면서 관리/규제를 책임지는 방식, 즉 자원만 국가가 조달하고 서비스 제공은 시장에서 이루어지도록 하되 이용자에게 이용권(바우처) 지급
- cf) 국가가 자원/서비스/인력/조직 모두를 전적으로 책임지는 국영화, 정부와 민간 비영리부문이 각각 자원과 서비스 제공을 나눠 맡지만 국가가 관리/규제를 책임지는 비시장-공공화, 시장에 맡기는 완전시장화 (윤정향 등, 2011.)
- 서비스 인프라 구축 대신 이용료 보조를 통해 사회서비스에 대한 유효수요를 창출하고 시장을 형성하겠다는 것, 시장 경쟁을 통해 비용을 줄이되 서비스의 질을 개선하겠다는 것 : 그러나 서비스의 질 하락, 공급자(기관)의 사적 이익 도모 및 탈법행위의 부작용, 결국 일선 현장의 돌봄노동자들의 희생으로 사회서비스를 지탱하는 모순 발생
- 국민의 조세 부담, 비용 증가를 이유로 수가를 엄격하게 제한

돌봄은 국가 책임이지만, 현실은...

- 그러나 구체적인 급여의 내용은 정부가 세세하게 규율, 돌봄노동자의 인건비도 정부가 세세하게 규율. 기관은 정부의 각종 세부 지침에 따라야 하는 상황. 형식적으로 기관이 사용자이기 때문에 정부를 상대로 책임을 묻기 어려운 구조
- EX) 장애인활동지원기관과 지원사들이 보건복지부장관을 근로기준법 위반으로 고소

참고 1 바우처 단가 세부 산출내역

구분	직접인건비			인건비생 경비			실질 인건비 소계 (F=C+D+E)	순수 기관 운영비 (G)	서비스 단가 (I=F+G)
	최저 시급 (A)	주휴·연차수당 (B)	유급 휴일 수당 (C)	직접 인건비 소계 (C=A+B)	4대 보험 (D)	퇴직 금당금 (E)			
'19년	8,350	1,915	-	10,265	933	629	11,827	1,128	12,960
'20년	8,590	1,970	-	10,560	940	652	12,152	1,348	13,500
'21년	8,720 (+1.5%)	2,000 (+1.5%)	321 (+순증)	11,041 (78.8%)	968 (+3.0%)	656 (+1.5%)	12,665 (+1.2%)	1,363 (+1.2%)	14,020
15시간이상 (92%)	8,720	①2,174	②348	11,143	③1,052	④713	12,908	⑤1,363	14,270
15시간미만 (8%)	8,720	-	-	8,720	-	-	8,720	1,363	10,080

- 서비스의 질 담보를 위해 정부가 돌봄노동의 표준화 시도, 돌봄노동자에게 교육 및 전문성 강화 책임 부여. 경직된 표준화는 이용자의 선택권 보장/유연하고 상황에 맞는 돌봄노동 제공의 어려움으로 귀결. 또한 돌봄노동자에게 더 많은 책임 요구

국가가 돌봄 노동자의 노동 조건을 결정하고 있다는 증거

장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시

제20조(방문요양 및 방문간호 급여비용 가산) ① 방문요양 및 방문간호급여는 다음 각 호와 같이 급여 제공 시간을 기준으로 급여비용을 가산하며, 동시에 적용되는 경우에는 중복하여 가산하지 아니한다.

1. 삭제

2. 22시 이후 06시 이전에 급여를 제공한 경우 제18조 및 제28조의 표에 따른 급여비용의 30%를 가산한다. 다만, 인지활동형 방문요양급여는 그러하지 아니하다.

3. 「관공서의 공휴일에 관한 규정」 제2조제1호에 따른 일요일(이하 "일요일"이라 한다)에 급여를 제공한 경우 제18조 및 제28조의 표에 따른 급여비용의 30%를 가산한다.

4. 「근로기준법」 제55조제2항 본문에 따른 유급휴일(이하 "유급휴일"이라 한다) 및 「근로자의 날 제정에 관한 법률」에 따른 근로자의 날(이하 "근로자의 날"이라 한다)에 급여를 제공한 경우 제18조 및 제28조의 표에 따른 급여비용의 50%를 가산한다. 다만 제3호와 제4호가 중복될 때는 제4호에 따른다.

돌봄 노동 관련 해외 법제도

- 덴마크의 경우 돌봄서비스 공급자는 대부분이 공공이며 돌봄노동자 또한 공무원. 그러나 최근 민간 위탁서비스가 확대되고 있어 서비스 공급자 가운데 민간의 비율이 증가
 - 독일은 사회서비스를 비영리부문에 맡겼으나, 영리업체들이 대거 진입하면서 비영리부문의 지위가 약화되었고 정부가 나서서 상이한 공급주체가 제공해야 할 표준화된 케어와 서비스 패키지를 법적으로 명문화해야 할 필요가 발생. 즉 독일의 경우 서비스 공급자의 다양화는 이루어졌으나 그 결과는 복지 다원주의의 효과, 즉 서비스의 다양성 증대와 소비자 선택지의 증대라기보다는 서비스의 표준화 진전으로 진행
 - 영국은 사회서비스의 민영화를 적극 추진하여 지방정부가 민간 비영리, 영리 공급자와 계약을 맺고 서비스를 위탁하는 방식을 취하고 있음
 - 2000년에 제정된 돌봄기준법(Care Standard Act)은 돌봄기관에 관한 일반법의 성격을 가지고 있는데 국가돌봄기준위원회(National Care Standard Commission)에서 기관 등록과 감독을 총괄
- > 시장화 전략이 서비스의 질이나 다양성 개선으로 연결되지 아니함. 결국 정부가 선도적으로 서비스 표준을 만들. 시장화로 인한 폐해를 없애기 위해 정부의 감독 권한이 강화

돌봄 노동 관련 법제도 방향

- 서비스의 공급 방식에 관해 국공립 제공 기관을 확충하고 영리 기관은 배제하는 방향으로, 양질의 국공립 사회서비스원의 확대

사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률(2022.3.25.시행)

제4조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 사회서비스의 공공성·전문성 및 투명성(이하 “공공성등”이라 한다)을 제고하고, 이를 통하여 사회서비스의 질을 향상하도록 노력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회서비스의 공공성등을 제고하기 위하여 국공립 사회서비스 제공기관을 확충하고, 민간 사회서비스 제공기관을 지원하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 사회서비스 종사자의 근무 환경과 처우가 개선될 수 있도록 시책을 마련하고, 안정된 고용이 보장될 수 있도록 노력하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 사회서비스원 소속 사회서비스 종사자들의 처우가 민간에 운영하는 동일한 분야의 사회서비스 종사자들에게도 동일하게 보장되도록 조치하여야 한다.

- 노동법 준수 강화. 인건비와 운영비 분리 지급
- 실제 필요한 돌봄 노동 시간과 적정 임금을 고려한, 장기적으로는 배치 인력 수를 기준으로 수가 체계 개편
- 수급자를 늘리고 돌봄노동시간 확대해야
- 돌봄노동자를 위한 기본법 제정 : 근로기준법에 부합하는 내용으로 하되 최저근무시간·월급제·휴업수당, 경력수당 등 명시
- 최저임금 X 적정임금 O

돌봄 노동 관련 법제도 방향

- “종합재가센터에서는 정해진 근로시간 내에서 종사자가 이용자에게 여러 회 방문하거나, 여러 명의 종사자가 여러 명의 이용자를 분담하는 팀제 방식의 서비스 공급이 가능해 졌다. 이에 종합재가센터에는 개별 이용자를 상담하면서 맞춤형 서비스 제공계획을 세우고, 더 나은 재가서비스 제공을 고민해야 하는 새로운 도전과제가 부여되었다”, “종합재가센터는 서비스 제공 이외의 시간을 활용하여 재가서비스 노동자들에게 이용자의 특성(치매나 장애 유형 등)이나 서비스 제공지식과 기술에 대한 직무교육을 실시하며, 종사자들이 서로 다른 서비스 제공 경험을 공유하고 토론하는 시간을 가진다.”, “민간부문에서는 같은 제공기관에 소속되어 있더라도 동료 종사자를 만날 기회를 가지기 어렵고, 누가 동료인지 알 수 없는 경우가 다반사다. 근로시간이 정해진 월급제 정규직 고용 방식은 기관에 대한 소속감과 더불어 같은 일을 하는 동료들 ‘의식’하는 집단을 만들어 냈다. 서비스 경험을 공유하고 토론하는 과정에서 종사자들은 같은 일을 하는 동료에 대한 친밀감과 신뢰를 형성하였다”(서울시 사회서비스원 실태조사, 이승호 외, 2020.)

토론 4

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안

강병익 민주연구원 연구위원

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안

강병익 민주연구원 연구위원

1. 돌봄노동자 현황*

- 2021년 현재 보건의료, 사회복지서비스, 교육서비스를 포함하는 포괄적 돌봄부문 종사자 224.5만 명
- 이중 돌봄 및 보건서비스 종사자(요양보호사, 간병인, 장애인 활동지원사 등)는 588.5천명으로 10년 전에 비해 143% 증가
- 사회복지 관련 종사자(사회복지사, 보육교사, 청소년 지도사 등)는 399.6천명으로 10년 전에 비해 37.9% 증가
- 돌봄 및 보건서비스 종사자 여성비율은 93.8%, 평균연령은 55.8세

2. 돌봄노동자의 임금과 고용불안*

- 돌봄 및 보건서비스 종사자 중위임금 127.5만원, 60.7%가 하위 20% 소득자
 - 10년 전에 비해 27% 상승. 전체 임금근로자 상승률은 37.6%
- 상용직 비율은 55.3%, 평균 근속기간은 2.9년
 - 계약기간 월 1개월 이상 1년 미만인 임시 근로자 비중 41.8%, 1개월 미만은 2.9%
- 주당 근로시간은 29.2시간이며 다른 돌봄 직업과 달리 본인이 원하는 희망근로시간에 비해 적게 일하고 있는(-4.1시간) 불완전 취업 양상을 보임

* 통계청, 〈한국의 사회동향 2022〉

3. 돌봄노동자 처우개선 방안

- 돌봄노동의 탈시장화

- 돌봄노동의 사회적 가치를 인정하고 보호하기 위해서는 돌봄인프라의 아웃소싱이 아니라, 인소싱이 전제되어야 함
- 노인장기요양 서비스 제공 기관의 99%가 민간 → 공공요양 기본 공급률제: 전체 장기요양 서비스 중에서 공공이 제공하는 서비스의 양을 일정 비율 이상 유지하도록 법적으로 강제

[참고] 「국공립 장기요양기관 확충법」(이하 「노인장기요양보험법」 일부개정법률안/최종윤의원 대표발의)

- 윤석열 정부는 “민간주도 돌봄 강화”를 돌봄정책 목표로 제시
- 내용 부실한 “돌봄의 국가책임” 공약에서 “돌봄 민간주도 고도화”, 즉 민영화 의지 표명
- 지난해 9월 보건복지부, 국가인권위의 “국·공립 장기요양기관 설치 목표비율 설정”, “요양보호사의 열악한 처우개선을 위해 표준임금 가이드라인 마련, 산재보호” 등의 권고 불수용
- 국민의 힘 출신 광역단체장, 사회서비스원 통폐합

- 「돌봄노동자기본법」, 「돌봄정책기본법」 제정

- 돌봄노동자의 법적 지위 보장, 차별적 노동조건 해소, 초기업수준 집단적 노사관계 등
- 국회 청원한 「돌봄노동자기본법」에 대한 정부부처 의견은 부정적

관계부처	청원에 대한 의견
기획재정부	국가는 돌봄종사자의 보호 및 지원을 위해 노력 중에 있으며, 이미 제정된 법률의 적용 대상에 해당되는 돌봄종사자를 별도로 지원하는 법률 신설은 신중한 검토 필요
고용노동부	돌봄종사자에 따라 근로형태 등이 상이하므로 특별법 형식으로 일괄 규정하기 보다는 돌봄사업 성격에 따라 필요한 범위에서 개별법령을 보강하는 것이 합리적 이고, 돌봄종사자의 사용자에게 귀속되는 의무를 국가가 부담하도록 하는 것은 기존 노동법 체계와 맞지 않은 측면이 있으므로 신중한 검토 필요
보건복지부	제정안에서 규정하고 있는 국가 등의 돌봄서비스 제공 의무, 돌봄제공기관 설치 제한, 돌봄제공 기관의 국공립화 등은 각 개별법에서 정한 제도 취지에도 맞지 않으며, 사회보장법령 등과의 관계 설정도 선행될 필요
교육부	모든 사람에게 돌봄을 받을 권리와 돌봄 권리가 있다는 법 취지에는 공감하나, 대규모 예산, 시설 확충 등 제반 여건 조성 및 다양한 이해관계자간 이견 대립 등이 예상되어 면밀하고 신중한 검토 필요

자료: 〈돌봄기본법 제정에 관한 청원 검토보고서〉, 2022.2(강조는 필자).

- 이주 돌봄노동자 인권 개선
 - 전체 요양병원(제도밖) 간병인 수의 약 46%가 외국인(2020.3.18.기준)
 - 전체 장애인활동지원사의 0.94%가 외국인
 - 돌봄노동 참여지원 및 인권보호 정책 필요

토론 5

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안

최혜영 국회의원

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안

최혜영 국회의원

2018년 국제노동기구(ILO)는 “모든 인간은 생존과 번영을 위해 돌봄에 의존하므로 돌봄노동은 인류의 핵심”이라 천명한 바 있다. 특히 코로나19 대유행 사태 속에 돌봄 공백이 장기화·가시화되면서 우리 사회는 지금까지의 생산활동이 돌봄노동자의 기여와 헌신으로 유지되었음을 알게 됐다.

또, 급속한 인구 고령화로 돌봄이 필요한 인구가 증가한 한편 영유아, 노인, 장애인 등을 상대로 한 전통적인 돌봄 이외에도 서비스 대상, 이용형태가 다양해진 새로운 돌봄이 등장하는 등 수요 또한 세분화되고 있다. 이러한 변화를 반영하듯 통계청 조사결과 돌봄노동자¹⁾는 2011년 71.7만 명에서 2020년 처음으로 100만을 넘어 2021년 110만 명으로 집계되는 등 종사자 역시 늘어나고 있다.

그렇다면 돌봄노동자의 노동은 합당한 인정과 보상을 받고 있는가? 안타깝게도 그렇지 않다. ILO의 ‘괜찮은 일자리’(decent work) 개념에 따르면 소위 좋은 일자리란 고용 기회는 물론 충분한 소득과 적절한 노동시간이 보장되는가, 신체적·정신적으로 안전한 환경에서 일할 수 있는가, 부당한 대우를 당했을 때 적절히 권리를 구제할 수 있는가 등으로 결정된다. 이러한 기준에 비추어 봤을 때 한국 사회에서의 돌봄노동은 양질의 일자리로 보기 어렵다. 보건복지부의 ‘2019년도 장기요양 실태조사’에 따르면 전국 요양보호사 45만 명 중 절반 이상이 시간제 계약직으로 근무하고 있으며 월평균 근로시간 108.5시간, 평균 임금은 114만 원에 그친 것으로 나타났다. 같은 해 전체 임금근로자 월평균 임금 309만 원의 ⅓ 가량을 받은 셈이다.

돌봄노동의 다른 직종도 마찬가지로, 장애인활동지원사 역시 인건비와 기관운영비 등이 혼

1) 사회복지, 돌봄 및 보건서비스 종사자에 한정, 의사·간호사 등 보건의료, 교사 등 교육서비스 종사자 제외

재된 형태로 수가가 지급되는 데다 포괄임금을 받고 있어 실제 노동시간에 비해 낮은 임금을 받고 있다. 또한 2022년 기준 「근로기준법」의 적용을 받지 않는 종사자 5인 미만 사회복지시설이 전국 8,390곳으로 집계, 이들 기관 종사자 약 2만 3천여 명은 직장 내 괴롭힘이나 부당해고 등으로부터 제대로 된 보호를 받지 못한 채 법의 사각지대에 머물러 있다.

돌봄노동자의 처우가 개선되어야 하는 이유는 간명하다. 노동권 보호는 물론이거니와 대상자를 상대로 직접 서비스를 제공하는 돌봄노동의 특성상 종사자 처우는 곧 사회서비스의 질로 연결되기 때문이다. 최중증 장애인 당사자로서의 경험을 이야기해보면, 식사와 옷 입기를 비롯해 이동이나 외출 등 일상생활 전반에 있어 타인의 도움이 필수적이지만 오히려 서비스가 더 절실한 중증장애인일수록 활동지원사를 구하지 못해 서비스를 이용할 수 없는 상황이다. 활동지원사의 고강도 노동에 비해 인정되는 급여가 적어 지원을 꺼리기 때문이다. 실제로 국민연금공단의 ‘활동지원서비스 장기 미이용자 사유조사’(2020)에 따르면, 응답자 총 5,590명 중 1,800명이 이용을 희망하지만 이용할 수 없다고 답했고, 가장 큰 이유로는 활동지원사를 구하지 못해서가 79%로 집계됐다. 또 중증장애인의 99.8%가 활동지원사를 구하지 못했는데, 가산급여가 시간당 2,000원으로 터무니없이 적어 돌봄인력에 대한 적절한 유인책이 되지 않기 때문이다. 이처럼 돌봄노동이 좋은 일자리, 지속 가능한 일자리로 기능하지 못한다면 신규 인력 유입, 특히 전문인력의 진출을 저해하게 된다. 또 서비스 제공인력의 부족은 노동강도 강화로 이어져 기존 종사자들의 이탈이 발생해 다시 인력난이 반복되는 악순환을 벗어날 수 없게 된다.

돌봄노동자의 노동 안정성과 서비스 질을 높일 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 특히 노동자 처우 향상을 위해서는 공공성 강화가 전제돼야 하는데, 사회복지 사업의 절대다수가 민간에 위탁되어 있으나 이들 기관이 정부 재원과 지침에 의존하고 있다는 점에서 돌봄노동과 공공성은 서로 분리될 수 없기 때문이다. 우려스러운 상황은 윤석열 정부가 민간 주도의 서비스 고도화를 복지정책 기조로 내세운 한편 사회서비스원 예산 삭감, 기관 통·폐합 등 돌봄 공공성을 위축시키고 있다는 점이다. 일부 민간시설의 비리·부정행위를 개선하고 공공 사회서비스 내에서 양질의 일자리를 창출하고자 한 사회서비스원 본연의 업무를 완수하지 못한 채 기관 축소 논의가 나오고 있어 이를 견제하기 위한 입법과 예산심의 등 국회의 역할이 한층 중요해졌다.

이를 위해 발제의 내용과 같이 돌봄의 국가 책임과 관리 강화의 근거를 마련할 수 있도록 「돌봄근로자기본법」(가칭)의 제정, 운영을 고려해볼 수 있다. 다만 현재 제시된 기본법의 내용으로는 돌봄근로자처우개선위원회의 의결 결과가 구속력을 담보할 수 있을지 분명치 않고, 임금체계 이외의 인권침해나 부당해고 등에 대해 문제 제기할 수 있는 근거가 명확하지 않으며

법률 이행력을 높이기 위한 별도 벌칙조항이나 인센티브 등이 없는 점은 보완이 필요할 것으로 보인다.

끝으로 정부당국에 대한 제도개선 요구가 필요한 상황이다. 국회 보건복지위원으로서 보건복지부를 상대로는 사회서비스 제공인력 처우개선을 위한 가이드라인 제정 및 시행을 촉구하는 한편, 임금체계 개선과 관련한 국회 차원의 사회적 합의를 이끌어내는데 힘을 보태도록 하겠다.

증언문

돌봄노동 실태 사례증언문

전현욱 전국돌봄서비스노동조합 서울지부 지부장

김정희 민주노총 민주일반연맹 공공연대노동조합 대전보육지부 지부장

증언문 1

공공돌봄, 서울시사회서비스원을 지켜주십시오

전현욱 전국돌봄서비스노동조합 서울지부 지부장

사회서비스원을 들어보셨습니까? 이 자리에 계신 모든 분들은 알고 있으시겠지만 사회서비스원 이용자가 아니라면 대부분은 국민들은 사회서비스원의 존재 자체를 알고 있지 못합니다. 이런 현실이 너무나 안타깝습니다.

민간 돌봄노동자들은 열악한 조건에서 일을 합니다. 민간 돌봄노동자들은 대부분 최저임금을 받습니다. 방문요양보호사의 경우 시급제 노동자입니다. 이 시급에 연차, 주휴수당을 포함하고 있어 최저임금보다 높아 보이지만 최저임금입니다. 이마저도 센터마다 임금이 약간씩 다릅니다. 시급에는 연차수당을 포함하고 있기 때문에 자기가 필요한 때 연차를 사용할 수 없습니다. 연차를 사용하려면 어르신 또는 보호자에게 사정을 해서 동의를 구해야 합니다. 어르신의 단순 변심으로 해고되는 경우가 부지기수입니다. 아무리 오래 일했어도 한 가지 마음에 안 드는 일이 생기면 요양보호사는 잘립니다. 센터는 11개월 되어 퇴직금을 주기 싫어서 자르고 어르신의 요양원 입소, 병원 입원, 사망 등으로 요양보호사는 실직자가 됩니다. 수가가 어르신에게 정해져 있기 때문에 요양보호사는 중요하지 않습니다. 저 같은 경우, 대상자 어르신 보호자가 일정 기간 서비스하니 이제는 다른 요양보호사로 교체하고 싶다고 해서 바로 해고가 되었습니다. 어르신을 오전 오후에 돌볼 때 이동시간을 근무로 인정하지 않고 있고 교통비도 내 교통카드를 써야 합니다.

저는 국가에서 운영하는 서울요양원의 방문요양센터의 직원으로 일을 했지만 민간과 다를 바가 없었습니다. 최저시급보다 몇 백원 높은 임금 이외에는 다를 것이 없었습니다. 제도 자체가 문제였습니다.

서울시사회서비스원이 만들어져서 저는 직장을 옮겼습니다. 서울시사회서비스원은 달랐습니다. 월급제이고 생활임금을 지급했습니다. 서울시 출자출연기관으로 가족수당도 있고 복지포인트도 있습니다. 월급제이기 때문에 이동시간도 근무시간입니다. 처음에는 교통비를 자신이 부담했지만 지금은 교통실비도 지급받고 있습니다. 이런 경우는 대상자들에게 좋은 돌봄으로 이어지게 했습니다. 공공의 돌봄이다보니 다인서비스가 가능했습니다. 중증 대상자의 경우는 2명 이상이 들어가서 서비스가 제공됩니다. 서비스의 질은 한 차원 높아졌습니다. 민간 기피 대상자들에 대한 서비스가 많아졌습니다. 돈이 안 되는 단시간 이용자, 중증 치매 어르신, 사지 마비된 장애인, 알콜 중독, 조현병 등 다양한 이용자를 돌보게 되었습니다. 10년 넘게 방치되어 쓰레기 쌓여 있는 대상자 집에 들어가 여러 명이 함께 치우고 돌봄을 시작했습니다. 센터에서는 교육을 보다 체계적으로 진행했습니다. 간호사, 물리치료사, 작업치료사의 교육을 받으며 전문지식을 습득할 수 있었고 서비스의 질도 높아나갔습니다.

코로나가 터지고 어르신들이 외부 시설로 격리되기 시작했습니다. 이때 사회서비스원 직원들이 격리시설에 투입되기 시작했고 코로나 확진의 위험과 두려움에도 서비스를 제공했습니다. 이 과정에서 몇 명의 사회서비스원 직원이 코로나에 확진되기도 했습니다. 어느 요양보호사의 경우, 누워 지냈던 어르신에게 안정적인 식사 제공과 운동을 시켜 거동을 할 수 있게 했고, 건강이 좋아져 노치원으로 불리는 데이케어센터에 다닐 수 있게 했습니다. 한 종합재가센터에서는 현재 에이즈 환자와 4급 감염병인 반코마이신 내성 장알균 감염증 대상자에 대해 완전 방진복을 입고 물도 마시지 못하고 일을 하고 있습니다.

민간에서보다 일은 훨씬 힘듭니다. 공공의 서비스이기 때문에 책임감을 가지고 일을 하고 있습니다. 사회서비스원의 고객평가 만족도는 92점입니다. 대부분의 이용자들이 서비스에 대해서 크게 만족하고 있는 상황입니다.

하지만 서울시와 서울시의회는 평가는 다릅니다. 숫자상 실적만을 이야기합니다. 공공돌봄의 우수 사례에 대해서는 관심이 없습니다. 그리고 공공의 돌봄은 민간이 하지 않는 일이라고 하면서 새로운 사업을 하라고만 합니다. 민간의 질 낮은 서비스를 공공에서 제대로 제공하는 것은 공공의 돌봄이 아니라고 합니다. 그리고 국민의힘 시의원들은 대놓고 서울시사회서비스원을 방만 운영, 고비용 저효율, 노동자 중심 운영이라고 비판합니다. 돌봄 기관인 서울시사회서비스원은 이태원 참사 때 장례식장에도 한 명도 파견하지 않고 뭐 했냐고 황당한 이야기도 했습니다. 결국 국민의힘이 다수인 서울시의회에서는 작년 말 서울시사회서비스원 168억 예산중

에 100억원을 삭감했습니다. 올해 8월이면 예산이 없어 서울시사회서비스원은 운영이 중단될 위기입니다.

지난 4월 10일 서울시사회서비스원은 서울시의회에 혁신자구안을 제출하였습니다. 12개 종합재가센터를 4개로 줄이고 모두돌봄센터로 개편하겠다고 합니다. 민간에게 중복되는 직접 서비스는 중단하겠다고, 어린이집 7개 모두, 데이케어센터도 모두 위탁종료하겠다고 계획을 제출하였습니다. 그리고 틈새돌봄, 민간 지원으로 가겠다고 합니다. 서울시의회는 이마저도 마음에 들지 않는다면 월급제를 중단할 것을 요구하고 있습니다. 오세훈 시장이 임명한 서울시사회서비스원 황정일 대표는 취임 이후 줄곧 겨우 생활임금을 받는 요양보호사, 장애인활동지원사들에게 귀족노조, 특권노조라고 말하며 처우를 후퇴시켜야 한다고 주장합니다. 이번 혁신자구안 발표로 6월이면 기관이 통폐합되고 정리해고가 예상되고 있습니다. 공공돌봄조차 고용 불안이 야기되고 있는 현실입니다. 향후 폐원 수순으로 갈 것이 우려되는 상황입니다. 사회서비스원은 취지대로 운영되고 돌봄의 공공성을 강화하는 방향으로 나가야 합니다. 유럽 선진국의 경우 70%가 공공돌봄인 반면 우리는 1%도 안 되는 공공돌봄입니다. 공공돌봄의 영역이 대폭 확대되어야 하는 이유입니다.

돌봄노동자들의 처우를 개선시키는 「돌봄노동자기본법」이 빨리 제정되기를 희망합니다. 서울시사회서비스원 노동자의 처우가 특별한 것이 아닙니다. 돌봄노동이 저평가되어 있는 것이 문제이고 법적 기반이 취약한 것이 문제입니다. 돌봄노동은 누군가의 삶을 한 차원 높게 해주는 직접적 노동으로 어느 노동보다 고귀합니다. 돌봄노동자들이 존중받는 시대를 기대해봅니다.

[첨부자료 1]

다함께돌봄센터 돌봄교사 노동실태

전국돌봄노동조합 다함께돌봄센터 돌봄교사

안녕하세요.

저는 경남 거제시 다함께돌봄센터에서 일하고 있는 문미라입니다.

저는 최근 상당히 부당한 일을 겪었습니다.

제가 일하는 다함께돌봄센터를 수탁 운영하고 있는 비영리법인에서 1년 6개월 여간 보조금을 횡령하고, 기부금을 불법적으로 관리하는 등 불법을 저질러서 저는 이 문제를 지자체와 경찰서에 신고했습니다.

그런데 법인은 처음에는 해고협박을 하더니, 나중에는 고소취하를 조건으로 고용보장을 해주겠다고 하였습니다. 현재 본 사건은 시청과 경찰서에서 조사가 진행되고 있으며, 저는 불안감 속에서 근무하고 있는 상황입니다. 그런데 이러한 문제는 국공립 시설임에도 90% 이상이 ‘민간위탁’ 운영되고 있는 다함께돌봄센터의 현실상 언제, 어디서든 반복될 수 있는 일입니다.

대부분의 시설이 민간위탁으로 운영되면서, 센터의 업무가 아닌 법인의 업무나 일정까지 함께 소화해야 하는 경우가 많고, 법인의 성향과 특색에 따라 돌봄센터의 운영방향이나 프로그램 등에 부당한 개입이 이루어지기도 합니다. 또한, 센터장 및 돌봄교사의 근로계약기간을 1년으로 하면서, 수탁법인의 말을 듣지 않는다는 이유로 재계약을 거부하는 사례도 빈번하며, 대부분의 사업장이 5인 미만이라 연차유급휴가, 시간외수당 등 권리를 보장하지 않기도 합니다.

20명 이상의 아동들을 돌보고 있음에도 종사자는 센터장 1명, 돌봄교사 1명뿐이라서, 저희들은 연차도, 휴게시간도 제대로 사용할 수 없습니다. 특히 방학 중에는 아이들이 아침부터 저녁까지 계속 상주하기 때문에 단 하루도 쉴 수가 없습니다. 평소에도 수시로 드나드는 아동관리, 프로그램 진행, 급간식 제공, 학부모 상담 등 2명에서 모든 업무를 수행하기에는 어려움이 많습니다.

그리고 법에 명시된 사회복지시설이자, 국공립시설임에도 입사 후 제대로 된 직무교육을 받을 기회가 없습니다. 각 센터는 예결산 관리, 인건비 관리 등을 센터 자체로 해결해야 하는데, 센터당 종사자가 2명밖에 없는 상황에서 아이들을 돌보는 것도 바쁜데, 부가적으로 해야 하는 회계 및 서류 업무가 상당하며, 이것들이 개인적인 역량에만 맡겨져 있는 것이 현실입니다.

그동안 최저임금만 받아오다가 2023년부터 임금이 오르는 했지만, 아직도 그 수준이 타 사회복지시설에 비하여 높지 않으며, 1년을 일하나 10년을 일하나 임금의 차이가 없습니다. 타 지역의 경우 사회복지시설 인건비가이드라인이 적용되어 호봉제가 시행되고 식대, 가족수당 등이 지급되기도 하지만, 제가 일하는 경남의 경우 호봉제도, 식대도 가족수당도 전혀 지급되지 않고 있습니다. 같은 노동을 함에도 지역에 따라 많게는 월 백만원 이상의 임금 차이가 발생한다는 것을 국가와 지자체 모두 알고 있지만, 모두가 자신의 책임은 아니라고 하고 있습니다.

민간위탁으로 인해 발생하는 고용 불안 및 갑질 문제, 경력이 인정되지 않는 차별적인 임금, 적은 종사자 수로 인한 휴가와 휴게시간 미사용과 업무부하, 직무교육의 미비 등 다함께돌봄센터를 둘러싼 문제는 결국 국공립시설이 국공립시설답게 관리 운영되지 못하기 때문에 발생한 것인 만큼, 돌봄노동자의 기본적인 권리와 국가의 의무가 법제화되었으면 좋겠습니다.

감사합니다.

[첨부자료 2]

지역아동센터, 다함께돌봄센터 노동자 처우 개선의 필요성과 방향

전국돌봄노동조합

1. 현황과 문제점

(1) 낮은 임금

- 지역아동센터, 다함께돌봄센터 종사자들의 임금은 타 사회복지시설과 견주어도 매우 낮은 수준의 임금을 받고 있음.
- 남인순 국회의원이 보건복지부로부터 제출받은 자료에 따르면, 2021년 국고지원 사회복지 시설 인건비 가이드라인 준수율은 89.19%이며, 그 중 지역아동센터는 79.8%로 집계된 종사자 중 최저였음.
- 다함께돌봄센터 종사자들의 경우 국고지원 사회복지시설임에도 사회복지시설 인비 가이드라인 준수율이 조사조차 되지 않고 있는데, 준수율은 지역아동센터와 별반 다르지 않을 것임.

(2) 지역별, 시설종류별 편차

- 단일임금제가 적용되는 서울, 제주 등과 광역지자체의 아무런 지원도 없는 전남의 경우 종사자들의 월 임금은 적게는 30만원에서, 많게는 150만원 이상 차이가 남. 이렇듯 동일한 노동을 하고 있음에도 지자체의 지원 규모에 따라 처우는 하늘과 땅차이라 할 것임.
- 서울시의 경우 지역아동센터 중 개인시설은 단일임금제를 적용하지 않고, 법인시설만 단일임금제를 적용하고 있음. 공공성 강화를 명분으로 한다지만, 법인시설 전환이 곧 공공성 확보가 아니며, 동일가치노동에 대한 차별적 처우를 하고 있다는 점에서 헌법상 평등권 위반 소지가 있다 할 것임.(다만, 국가인권위는 서울시의 재량행위이며, 단일임금제는 임금이 아니라 보조금의 성격이라고 하며 국가인권위 진정을 기각했음)
- 서울, 인천, 제주, 충남, 강원, 대전, 대구, 부산, 전북 지역 등의 경우 2023년 현재 호봉제를

실시하고 있음. 그러나 시행되는 호봉제의 임금액이 지자체마다 상이하여 호봉제 시행에도 지자체별 임금 격차는 매우 큰 상황임.

- 단일임금제가 적용되는 광역지자체 중 일부는 다함께돌봄센터 종사자들은 적용대상에서 제외하고 있음.(강원, 대전 등)

(3) 운영비 부족(지역아동센터)

- 지역아동센터의 월 운영비는 30인 이상 시설기준 월 786만원(2021년 기준)이며, 이중 인건비와 운영관리비, 시설비를 합한 금액이 기본운영비의 90%를 초과할 수 없는 점을 감안하면, 인건비와 프로그램비를 제외하면 남는 운영비는 월 50만원도 채 안 되는 수준임. 이는 매월 발생하는 공과금이나 소모품비를 충당하기에도 벅찬 수준이라 할 것임.
- 더군다나 수도권에서 운영되는 지역아동센터의 경우 월 평균 150만원 이상의 월세를 부담해야 하는데, 이를 직접 지원하는 지자체는 많지 않다는 점에서 센터들은 큰 어려움을 겪고 있음. 그에 따라, 시설장이 본인이 받은 임금을 후원금으로 내어 월세를 충당하는 일도 빈번한 실정임.

(4) 고용 불안(다함께돌봄센터)

- 다함께돌봄센터는 지자체 직영 또는 위탁 방식으로 운영되고 있음.
- 지자체 직영시설의 경우, 지자체가 기간제법상 근속기간이 2년이 초과되면 정규직으로 간주될 것을 우려하여 종사자들을 계약직으로만 고용하고 2년이 경과되면 계약만료 처리를 하고 있음. 또한, 11개월 계약과 같이 ‘쪼개기’ 계약을 통해 퇴직금, 연차휴가 등에서도 불이익을 주는 경우도 종종 제보되고 있음.
- 위탁으로 운영되는 기관들의 경우에도 고용 불안을 겪기는 마찬가지임. 시설관리공단, 사회서비스원 등과 같이 공공위탁 방식으로 운영되는 곳의 경우 고용 안정이 보장되는 곳도 존재하지만, 민간위탁 시설의 경우 법인의 입맛에 따라 계약직으로 종사자를 고용하고 내보내는 경우가 허다함.
- 정부가 발표한 민간위탁노동자 근로조건 보호 가이드라인에 따르면, 위탁기간까지 고용 유지 및 위탁주체 변경 시 고용승계 보장을 계약 내용에 명시하도록 하고 있지만, 이를 준수하는 지자체는 거의 전무한 실정이며, 보건복지부 또한 방관으로 일관하고 있음.

(5) 기타

- 다함께돌봄센터 시간제(4시간) 돌봄교사들의 경우, 전일제 교사들보다 일하는 시간이 적은 만큼, 임금이 매우 낮음. 시간제 돌봄교사들의 대부분은 전일제 또는 하루 6시간 이상 근무를 원하고 있음.
- 지역아동센터 개인시설의 대표이자 센터장의 경우, 법적으로 사용자의 신분을 갖는다는 이유로 퇴직적립금 지원대상에서 제외되며, 퇴직적립금 명목의 지원금을 처우개선비 등으로 전용하는 것도 제한받고 있는 실정임.
- 지역아동센터의 대표 겸 센터장의 경우 고용보험 임의가입 대상에도 제외되어 있는데, 출산을 저하로 많은 곳이 폐원하고 있는 상황에서 현재 고용노동부 고시를 통해 임의가입을 인정하고 있는 민간어린이집 등과 같이 임의가입 대상으로 인정할 필요가 있음.

2. 원인

(1) 정부의 무관심

- 정부는 돌봄시설을 만들기만 할 뿐, 종사자들의 처우에는 관심이 없음.
- 보건복지부는 법령에 따라 사회복지시설 인건비 가이드라인을 발표만 할 뿐, 이를 준수하는 데 있어서는 어떠한 노력도 기울이지 않고 있음.
- 보건복지부 장관이 2022년에는 사회복지시설 인건비 가이드라인 준수율 100%를 달성하겠다고 공언하기도 했지만, 아직까지 그 달성은 요원한 상태임.
- 보건복지부는 민간위탁가이드라인을 지켜야 할 의무가 있음에도, 매년 발간하는 다함께돌봄사업, 지역아동센터사업 안내책자에 고용유지, 고용승계 내용을 구체적으로 명시하지 않고 있음.
- 결국, 종사자들의 처우가 낮은 근본적인 이유는 보건복지부의 '무대책'이라 할 것임.

(2) 지자체별 정책 방향과 재정 수준의 차이

- 각 지자체별로 사회복지시설 종사자들의 인건비를 보조해줄 수 있는 재정적 여건이 상이한 문제, 돌봄의 국가책임이라고 하는 정책적 방향에 대한 이해도 및 사회복지시설 종사자들의 낮은 처우 문제에 대한 공감대가 지자체별로 상이한 문제 등으로 인해, 광역지자체별 인건비 수준의 차이가 매우 큼.

- 여기에는 지자체별 종사자들의 규모와 조직력, 사회적 영향력의 차이가 처우 수준의 차이로 연결되기도 함.

(3) 노조법상 사용자성 문제

- 지역아동센터는 민간(개인, 법인)이 소유하는 형태로 운영되고 있으며, 다함께돌봄센터는 대다수가 민간위탁형태로 운영되고 있어, 노동조합이 조직되더라도 정부 및 지자체가 교섭 의무를 부담하는 노동조합법상 사용자의 지위를 갖지 못함.
- 낮은 노조조직률 및 정부 및 지자체의 사용자성이 인정되지 않는 문제 등은 지역아동센터, 다함께돌봄센터 종사자들의 낮은 수준의 처우와 지역별, 시설종류별 처우 격차 등을 해결하는데 장애 요인이 되고 있음.
- 그러나 '원청의 사용자성'을 인정하는 판례, 결정 등이 계속해서 나오고 있으며, 지자체가 운영하는 민간위탁시설의 경우 지자체로부터 상당한 지휘감독을 받고 있고, 지자체가 정하는 처우 수준에서 벗어날 수 없으며, 업무의 내용도 사실상 지자체에서 결정하고 있다는 점에서 향후 정부 또는 지자체의 노조법상 사용자성을 인정받는 사례가 나올 수 있다고 판단됨.

3. 개선 방향

(1) 정부의 통합적인 처우 개선 대책 마련

- 사회복지시설 인건비 가이드라인 적용 방안, 사회복지시설 인건비 가이드라인 준수율 제고를 위한 보건복지부 차원의 대책 마련이 시급함.
- 지역아동센터, 다함께돌봄센터의 경우 국비지원시설이지만 실질적인 운영은 기초자치단체에서 하고 있어, 지자체 고유 사업에 비해 지자체 차원에서 인건비 가이드라인 준수를 위한 노력을 할 유인이 떨어지는 것이 사실임. 결국, 보건복지부가 사회복지시설 인건비 가이드라인 적용을 위한 재정을 지원하고, 적용을 강제할 수 있는 장치를 마련해야 할 것임. (예컨대, 비교적 예산이 적게 드는 가족수당, 명절상여금 등 기본적인 수당부터 통일하는 방안)
- 당면하여, 가이드라인 준수율이 가장 낮은 시설들에 대한 준수율 목표를 제시하고, 달성을 위한 로드맵을 마련하는 등의 노력이 필요함.

(2) 단체교섭권 보장

- 노조법상 사용자성을 확대하여, 정부 및 지자체의 부분적 사용자, 중첩적 사용자성을 인정하는 방향으로 노동 관련 법안을 개선할 필요가 있음.
- 노정교섭을 의무하는 법제도를 마련하여, 평균임금의 일정 부분 이상을 정부 또는 지자체에서 부담하는 경우 정부와 지자체의 단체교섭을 의무화하도록 하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것임.²⁾
- 단체교섭권 보장은 노조조직을 확대에 기여할 뿐만 아니라, 전반적인 처우 개선 및 지역별, 시설종류별 근로조건 편차를 줄이는데 기여할 것임.

(3) 시설운영주체 개선

- 다함께돌봄센터의 경우, 민간위탁보다는 지자체 직영 또는 공공위탁방식(사회서비스원 등)으로 통합운영하여, 고용안정 및 서비스의 안정화, 돌봄의 전문성 제고 등을 도모할 필요가 있음.
- 지역아동센터의 경우, 점진적으로 국공립 또는 공공위탁방식 등으로 전환을 유도하여 공공성, 투명성 문제를 해결하고 돌봄의 국가책임을 강화하는 방향도 검토할 수 있을 것임.
- 이렇게 되면 지역아동센터-다함께돌봄센터의 역할조정 및 기타 아동돌봄시설간 연계도 강화될 수 있을 것임.

2) 국민입법센터, '좋은 돌봄'을 위한 사회적 대전환을 제안한다 - 「돌봄정책기본법」 및 「돌봄노동자기본법」참고

증언문 2

보육 대체교사 발언문

김정희 민주노총 민주일반연맹 공공연대노동조합 대전보육지부 지부장

안녕하십니까? 저는 민주노총 공공연대노동조합 대전보육지부 지부장 김정희입니다.

저는 보육교사 15년, 대체교사 4년 경력의 보육 노동자이고, 대전광역시가 100% 출자한 대전사회서비스원에서 해고된 해고 노동자입니다.

어린이집 대체교사 제도는 「영유아보육법」 제17조에 따라 보육교사의 교육과 휴가로 인해 발생하는 보육의 공백을 방지하기 위해 보건복지부가 주관하고, 지방자치단체가 운영을 책임지는 중요한 사업입니다. 보육교사들이 원하는 날에 실 수 있어야 함에도 현실은 그렇지 못한 시스템입니다. 몇 달 전에 건강검진을 위해 미리 예약을 해두어도 대체교사가 지원되지 않고 있어서, 건강과 복지의 사각지대로 내몰리고 있으며 그 결과는 보육의 질 저하로 이어질 수밖에 없습니다.

대체교사의 수가 현저히 부족하기 때문입니다. 대체교사의 수가 부족한 이유는 필요한 인원만큼 채용하지 않는 것도 있지만, 대체교사들이 더 일하려고 해도 계약만료라는 이유를 들어 해고로 내몰고 있기 때문입니다.

지난 정부는 공공부문 정규직 전환 정책에서 제외된 지방자치단체 민간위탁 비정규직 노동자들의 고용을 보호하기 위해 ‘민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인’을 제정했고, 현 정부의 고용노동부와 보건복지부도 지방자치단체들에게 가이드라인에 따라 대체교사들의 고용기간을 수탁기간과 동일하게 하는 등 고용 보호를 위한 조치를 취하라고 공문을 시행했습니다.

하지만, 대전광역시는 고용기간을 연장하면 2년을 초과해 기간제법에 따라 무기계약직으로 전환해야 하기 때문에 가이드라인을 지킬 수 없다고 저를 비롯한 수십 명의 대체교사들을 해고했으며, 이러한 해고는 광주광역시를 비롯한 타 지방자치단체에서도 자행되고 있습니다.

대체교사들의 고용불안과 그로 인한 보육의 질 저하는 정부 가이드라인을 지키지 않으며 1~2년마다 반복해서 집단해고를 자행하는 지방자치단체들에게 첫 번째 책임이 있습니다.

또한, 고용안정속에 숙련된 대체교사들을 통한 보육의 질 상승보다는 어린이집 원장들의 이익을 위해 지방자치단체들이 위탁 운영하는 육아종합지원센터 소속 대체교사의 수를 줄이고, 어린이집원장 직접채용 방식과 선임교사제도 등 현실성 없는 대책을 1년마다 내어놓는 보건복지부에 근본적인 책임이 있습니다.

하지만, 국회 역시 그 책임에서 자유로울 수 없습니다. 민주노총이 주장해온 것처럼 기간제법이 비정규직 노동자를 보호하는 것이 아니라, 비정규직을 양산하는 법이라는 것을 대전광역시 대체교사 집단해고 과정에서 적나라하게 드러났습니다. 동일근로에 대해 계약기간이 2년을 초과해야 무기계약직으로 전환하는 것이 아니라, 상시·지속적 업무에 대해서는 기간제 사용자채를 못하게 해야 하며, 돌봄노동과 같이 국민들의 생명과 안전, 복지와 관련된 업무는 위탁을 금지하고 직접 운영하게 해야 합니다.

대체교사들이 1~2년마다 해고로 내몰리는 고용도 문제이지만, 최저임금을 지급받으면서 노동의 가치도 제대로 인정받지 못하고 있습니다.

어린이집 대체교사들은 국공립어린이집과 마찬가지로 지방자치단체가 위탁 운영하는 육아종합지원센터에 소속되어 일하고 있지만, 국공립어린이집 호봉이 아닌 최저임금을 적용받고 있습니다. 여러 어린이집을 돌아다니면서 0세부터 취학 전까지, 전 연령대 영유아들의 보육과 교육을 담당하고 있지만 실비에도 미치지 못하는 교통비에 최저임금을 강요받고 있는 것입니다.

저와 공공연대노동조합 소속 대체교사 조합원들이 수차례 보건복지부를 찾아가서 고용 안정과 처우 개선을 요구했지만 개선되는 것은 하나도 없었고, 직접 사업을 운영하는 지자체에 이야기하라는 보육정책과의 말대로 대전광역시를 찾아가서 시장 면담을 요청했더니, 불과 몇 시간 만에 경찰을 동원해서 강제연행하고 저희를 고소했습니다.

주무 부처인 보건복지부와 실제 운영을 책임지고 있는 지방자치단체가 어린이집 대체교사들의 고용안정과 처우개선을 외면한다면, 저희들은 어디에 가서 이 부당함을 호소해야 할까요?

오늘 토론회는 더불어민주당 소속의 국회의원 4분이 주관하는 것으로 알고 있습니다.

부디 이 토론회가 생색내기에 그치지 않고, 돌봄노동자들의 고용 안정과 처우 개선을 위한 입법 활동으로 이어지길 바랍니다. 그래서 저와 같은 대체교사들이 아이들 곁에서 보육노동의 가치를 존중받으면서 긍지와 보람을 가지고 일할 수 있도록 해 주십시오.

memo

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a guide for handwriting or typing. There are no margins, text, or other markings on the page.

memo

[illegible]

memo

[illegible]

제8차 노동·고용 ③

돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안

주최 |  **민주연구원**
The Institute for Democracy

 **더불어민주당** 을지키는민생실천위원회

주관 |  국회의원 권인숙 · 남인순 · 서영석 · 최혜영