

<< ‘민생회복 프로젝트’ 연속토론회 결과 브리핑 >>

(8차) <돌봄노동자> 분야

- ‘돌봄노동자’의 고용불안 위기 극복 대책 제안 -

2023.4.26(수), 오후 4시 40분, 국회 소통관 2층 기자회견장

책임의원, 박주민·최혜영 국회의원 참석

- ‘민생회복 프로젝트’ 연속토론회(총 8회)는 지난 1월 12일 이재명 당대표가 신년 기자회견에서 제안한 ‘9대 민생회복 프로젝트(#불임1 참조)’ 일환으로 당면한 민생 위기 극복 해법을 추가로 모색하기 위해 마련되었다.
- 더불어민주당 민주연구원(원장 정태호 의원)과 을지키는민생실천위원회(위원장 박주민 의원)가 공동 주최하고, 직능단체, 시민단체, 노동계, 학계 등 시민사회단체 전문가들과 을지키는민생실천위원회 소속 39명의 국회의원이 정책과 입법과제를 전담·추진하는 ‘과제별(분과별) 책임의원(#불임2 참조)’으로 함께 참여하고 있다.
- 오늘은 마지막 여덟 번째로 <돌봄노동자> 분야 ‘돌봄노동자의 고용불안 위기 극복 방안’을 주제로 근로기준법의 사각지대에 놓여 있는 돌봄노동자들의 열악한 노동환경과 처우개선 대책에 대해 더불어민주당 과제별 책임의원과 시민사회단체 전문가들이 발제·토론을 진행했다.

- 오늘 토론회에 앞서 지난 4월 17일에는 남인순·최혜영 의원과, 각 책임의원실 보좌진이 참여한 ‘책임의원 정책간담회(노동·고용3 분과)’를 열고 토론회 세부 토론 의제 및 정책입법과제에 대해 논의한 바 있다.
- 더불어민주당 민주연구원과 을지키는민생실천위원회는 ‘책임의원 정책간담회’와 오늘 토론회에서 심도 있는 논의를 거쳐 제안된 내용에 대해 면밀히 검토 한 후 국민이 공감하는 「민생회복 정책입법과제」를 만들어 나갈 것이다. 이를 당 원내대표와 정책위의장에게 제안하고, ‘과제별 책임의원’ 중심으로 입법화 될 수 있도록 최선을 다할 것이다.
- 오늘 토론회에서 논의된 ‘돌봄노동자’ 대책의 주요 내용은 아래와 같다.

1. ‘돌봄서비스’와 돌봄서비스의 질을 결정하는 ‘돌봄노동’의 중요성

- 1) 급속한 인구 고령화, 여성의 사회참여 확대, 핵가족화 등으로 인해 돌봄이 필요한 인구가 증가하고 있으며, 기존의 가족 중심 돌봄에서 국가·사회적 돌봄으로 전환하고 있는 것이 전 세계적인 추세이다. 이 과정에서 돌봄서비스 제공 종사자의 역할이 그 어느 때보다 중요해지고 있다.
- 2) 사회복지서비스 분야로 한정하 협의의 돌봄노동자 규모는 2011년 71.7만 명에서 2021년 110만 명으로 최근 10여 년간 큰 폭으로 증가했고, 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예측된다.

[참고] 돌봄노동자의 규모는 돌봄서비스의 범위를 어떻게 보는가에 따라 달라진다. 2020년 12월에 정부는 「코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책」을 발표하면서 필수노동자 중 돌봄서비스 분야 종사자 규모를 108.7만 명이라고 발표했다. 이러한 정부의 인원 추계는 소위 공식부문 사회서비스만을 포함한 것으로, 비공식 부문인 간병인, 가사서비스 노동자까지 포함하면 130만 명 내외가 될 것으로 보인다. 이는 통계청 경제활동인구조사(2022년 8월)에서의 임금노동자(특수고용, 호출노동 포함) 2,172만 명 대비 6%에 해당한다.(출처: 남우근, “돌봄노동의 현황과 대안”, 『보다정의』 제6호, 2022.12., 정의책연구소)

[참고] 함유선 한국보건사회연구원 부연구위원의 「우리나라 돌봄노동은 얼마나 저평가 되었는가(2022.1.27.)」발제문에 따르면, 한국 사회는 가구 구조와 부양 의식의 변화로 돌봄 공백이 가시화되면서 돌봄의 사회 책임을 강

조하는 장애인활동지원제도(2007년), 노인장기요양보험(2008년), 무상보육 도입(2013년) 등 다양한 돌봄 정책이 최근 10여 년간 사이 도입·확대되었다. 또한 통계청 「각년도 지역별고용조사」 원자료를 근거로 계산한 자료에 따르면, 협회의 돌봄노동자(사회복지서비스, 돌봄 및 보건서비스, 육아 및 가사도우미 종사자에 한정, 의사간호사 등 보건의료, 교사 등 교육서비스 종사자 제외)는 2011년 71.7만 명에서 2020년 100만을 넘어 2021년 110만 명으로 증가했다. 이러한 맥락에서 돌봄노동자의 규모는 큰 폭으로 늘어났으며, 향후에도 지속적으로 늘어날 것으로 예측된다.[출처: 저출산고령사회위원회 「초고령 사회, 모두의 관장은 돌봄을 위하여 : 돌봄, '반값 노동'에서 '괜찮은 일자리'로」 정책포럼(2022.1.27.)]

[참고] 통계청 통계개발원의 「한국의 사회동향 2022」에 따르면, 보건·복지·교육을 포괄하는 광의의 돌봄 부문 일자리는 최근 10여 년간 한국에서 가장 빠르게 증가하고 있는 부문으로 현재 **224.5만 명이** 돌봄 부문에 종사하고 있다. 2011년 당시 보건의료 부문 52만 4천명, 사회복지서비스 부문 53만 2천 명, 교육서비스 41만 4천 명으로 총 148만 명이 돌봄 부문에 고용되어 있었다. 2021년에 이르러 그 수치가 각각 79만 4천 명, 98만 8천 명, 46만 3천 명으로 늘어, 총 225만 4천 명으로 증가했다.

- 3) 돌봄노동자가 급속히 증가하고 있으나 돌봄은 상당부분 민간시장에 의존해 운영되고 있으며, 돌봄 일자리의 질은 향상되지 않았다. 무엇보다도 돌봄노동자들의 불안정한 고용상태와 열악한 처우가 돌봄서비스의 질을 떨어뜨리는 핵심적인 원인이 되고 있다.

[참고] 함유선 한국보건사회연구원 부연구위원의 「우리나라 돌봄노동은 얼마나 저평가 되었는가(2022.1.27.)」 발제문에 따르면, 의사, 약사, 영양사 등 전문 돌봄직은 242만원→312만원, 서비스직은 161만원→200만원으로, 제조업은 263만원→327만원으로 증가한 반면, 사회복지 관련 종사자, 돌봄·보건 서비스 종사자, 육아 및 가사도우미를 포함한 협의의 돌봄직 월 임금은 116만원→157만원으로 소폭 증가했다. 특히 육아 및 가사도우미는 94만원으로 가장 낮게 나타났다. 노동시간은 2020년 협의의 돌봄직 종사자 주당 노동시간이 31시간인데 반해 전문 돌봄직은 35시간, 서비스직은 37시간, 제조업은 39시간으로 상대적으로 적고, 시간당 임금도 전체 종사자 대비 60~70% 수준이다.[출처: 저출산고령사회위원회 「초고령 사회, 모두의 관장은 돌봄을 위하여 : 돌봄, '반값 노동'에서 '괜찮은 일자리'로」 정책포럼(2022.1.27.)]

[참고]통계청 통계개발원의 「한국의 사회동향 2022」에 따르면, 최근 돌봄 부문에서 일자리 증가를 견인한 사회복지서비스 일자리는 저임금 비율이 높아, 2011년에서 2021년 사이에 임금 하위 20% 일자리가 20.3만 명 증가하였다. 돌봄 부문은 주로 여성이 종사하고 있으며, 보건의료와 교육 부문은 상대적으로 젊은 연령층이 종사하는 반면, 사회복지서비스 부문은 평균 연령이 높고 고령화 추세가 강화되고 있다. 돌봄 부문 종사자는 업무 스트레스 강도가 높으며, 감정노동에 노출되는 수준이 높았다. 특히 보건의료 부문은 장시간 노동이 빈번하고, 사회복지서비스 부문은 본인이 원하는 시간만큼 일하지 못하는 불완전 취업의 양상이 나타난다.

- 4) 질 좋은 돌봄이 지속 가능하려면 돌봄을 받는 사람이 행복할 뿐 아니라, 돌봄을 주는 사람에게도 행복한 일이 되어야만 한다. 돌봄서비스 지원을 받는 노인, 아동, 장애인 등의 수요자 입장에서 보다 높은 질의 돌봄서비스 지원을 받기 위해서는 돌봄노동자의 고용 안정과 노동 환경 개선 및 처우를 향상시키기 위한 대책이 우선적으로 해결 되어야 한다.

2. 윤석열 정부, 「근로기준법」의 사각지대에 놓여 있는 돌봄노동자의 열악한 상황

- 1) 돌봄서비스는 서비스 이용자의 선택권 보장을 위해 대부분 돌봄서비스를 받을 수 있는 증표(일명 ‘바우처’)를 구매한 뒤 이를 돌봄서비스 제공자에게 지급하는 방식으로 이루어지는데, ‘바우처’는 시간단위로 책정되기 때문에 돌봄노동자의 임금은 시간제로 결정된다.
- 2) 돌봄노동자들은 돌봄서비스를 제공하는 공공기관이나 민간 위탁기관 등에 소속되어 기관을 통해 일을 배정받고, 그 기관의 지휘를 받기 때문에 종속적 노동자로서 「근로기준법」상의 근로자에 해당하는 경우가 대부분이다.
- 3) 그러나 근로시간이 일정하지 않고 이동시간(일 51분)은 근로시간에서 배제되고 공휴일·유급휴일도 적용받지 못하는 등 「근로기준법」 적용의 사각지대에 있다.

[참고] 재가요양보호사의 경우 보건복지부에서 시간 단위로 수가를 설정하기 때문에 70% 이상이 시간제 형태의 계약직 상태이다. 1일 평균 노동시간은 3.5시간, 주당 근로시간 17.4시간 등의 초단기 근로에 종사하고 월 급여도 80.8만원 미만이다.
- 4) ‘돌봄노동자’들은 이렇게 상시적인 고용불안, 불안정 저임금의 열악한 처우 상태에 있다. 이러한 돌봄노동자의 처우에서 돌봄서비스의 질적 개선을 기대하기 어려운 상황이다.
- 5) 더구나 이런 상황에서 윤석열 정부는 절대적으로 부족한 ‘공공인프라 확충’ 대신 돌봄, 요양 등 사회서비스 분야 전반을 민간 주도로 재편하겠다는 복지 민영화 추진을 밝히고 있어 우려가 매우 큰 상황이다.

또한 지난 문재인 정부에서 “돌봄은 국가가 책임진다”는 의지로 돌봄의 공공성 강화와 돌봄노동자의 처우개선을 위해 ‘사회서비스원’을 만들었으나, 윤석열 정부가 집권하면서 ‘사회서비스원’을 통·폐합 축소하고 예산을 삭감하는 등 무력화하려는 시도들이 곳곳에서 자행되고 있다.

3. 돌봄서비스의 질적 개선과 돌봄노동자 고용안정과 처우개선을 위한 5대 과제

- 1) 급격한 인구 고령화에 대비하여 국가와 지자체는 공공성을 가지고 돌봄서비스의 양적확대와 함께 돌봄서비스의 질적 개선을 돌봄 정책의 중심에 두어야 한다.

이러한 돌봄서비스의 질적 개선을 위해서는 돌봄노동자의 고용안정과 처우개선이 핵심적 과제임을 확인한다.

- 2) 돌봄노동자에게도 교통비, 식대 등 「근로기준법」상의 기본적인 권리를 보장되어야 한다. 이러한 돌봄노동자의 기본적인 권리의 사각지대를 해소하기 위해 돌봄노동자에 대한 전면적인 근로감독과 「근로기준법」 준수 실태조사를 정부에 촉구한다.

고용노동부와 여성가족부, 보건복지부가 합동으로 돌봄노동자에 대한 「근로기준법」 준수 여부 등 전면적인 실태를 조사하고 근로감독을 강화하도록 국회 차원에서 촉구하고 점검할 것이다.

[참고] 돌봄노동자는 위와 같이 시간단위로 임금을 받고 있고, 돌봄서비스 제공 공공기관이나 민간위탁기관으로부터 일을 배정받고 지휘를 받는 등 종속적 노동자로서 「근로기준법」상의 근로자에 해당한다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 이동시간에 대한 임금을 받지 못하는 것은 물론, 교통비, 식대 등 근로기준법상의 기본적인 권리도 보장받지 못하고 있다.

- 3) 서울시의 ‘사회서비스원’ 예산 삭감과 통·폐합 축소, 요양보호사 정규

직 채용 중단 등 돌봄노동자 처우를 악화시키는 정책과 사실상의 사회서비스원 해체 시도를 중단할 것을 촉구한다.

또한, ‘사회서비스원’의 주무부처인 보건복지부도 방임하지 말고 책임 있는 대응과 그에 걸 맞는 조치를 취할 것을 촉구한다. 국회 차원에서 이러한 돌봄서비스 퇴행조치에 대해서는 책임을 물을 것이다.

[참고] 문재인 정부는 위와 같은 돌봄서비스의 국가와 지방자치단체 책임 원칙과 돌봄노동자의 처우개선을 위해 지방자치단체별로 사회서비스원을 설립하고 돌봄노동자의 고용안정과 처우개선을 노력해 왔다. 그런데 정권이 바뀌자마자 서울시의회는 2022년 12월 사회서비스원 운영비를 요구한 대비 100억 원 삭감하였고, 서울시는 성동종합재가센터를 시작으로 12개 센터를 4개 센터로 줄이는 작업을 하고 있다. 요양보호사의 정규직 채용을 중단하는 반면 민간지원사업은 확대하고 있다. 사회서비스원의 기능 정상화를 위해 국회 차원에서 반드시 견제가 필요하다.

- 4) 돌봄서비스는 국가와 지방자치단체가 제공하는 복지의 핵심을 이루고 있다. 돌봄서비스에 대한 국가와 지방자치단체 책임원칙과 마찬가지로 돌봄노동자의 처우개선에 대해서도 국가와 지방자치단체 책임원칙을 명확히 해야 한다.

돌봄노동자의 처우개선을 위하여, 이러한 돌봄의 국가와 지방자치단체 책임 원칙에 따라 돌봄서비스를 제공하는 국가와 지방자치단체, 돌봄서비스 제공 관련 기관별로 돌봄노동자 단체들과 단체교섭을 통해 돌봄노동자의 고용과 임금, 근로기준법 준수 등 돌봄노동자 처우개선에 관한 내용을 교섭하도록 해야 한다.

[참고] 예를 들면, 「건강가정기본법」과 「다문화가족지원법」, 「한부모가족지원법」의 돌봄서비스는 여성가족부, 「모자보건법」과 「장애인복지법」의 돌봄서비스는 보건복지부가 각각 관장하고 있다.

- 5) 더불어민주당은 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(사회복지사법)」과 같이 (가칭)「돌봄노동자의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 또는 돌봄노동자의 근로자로서의 기본권리 보장을 위한 (가칭)「돌봄노동자 권리보장 기본법」 입법을 추진할 것이다.

「사회복지사법」과 같은 원칙과 가이드라인, 처우개선위원회에 더하여 「근로기준법」상의 근로자인 돌봄노동자에 대해 「근로기준법」 적용과 근로감독 강화의 내용을 담은 「돌봄노동자 권리보장에 관한 기본법」을 국회 차원에서 추진할 것이다.

[참고] 2018년과 2021년, 2013년 개정된 「사회복지사법」은 국가와 지방자치단체가 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위를 향상시키고, 사회복지사 등을 폭력으로부터 보호하기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다해야 한다는 원칙을 확인하고, 국가가 사회복지사 등의 적정 인건비에 관한 기준을 마련하고, 지방자치단체는 해당 기준을 준수하도록 하고 있다. 이러한 가이드라인뿐만 아니라 사회복지사 등의 처우개선 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 보건복지부와 각 지방자치단체에 처우개선위원회를 두도록 하였다.

[붙임1] 당 대표 신년 기자회견 “9대 민생회복 프로젝트” (2023.2.27. 현재)

| 목표 | 9대 민생 프로그램(상임위) | 세부내용 및 추진 방안 | 대책 [‘23 예산] | 수혜 대상 |
|------------------|--------------------------------------|---|--|--------------------------------------|
| 합계 | | | 예산 : 30조원 수준 | |
| 고금리 피해 회복 | ① 저신용자 신용대출 확대 (정무) | <ul style="list-style-type: none"> - 부실 위험이 있는 저신용·저소득층 대상으로 긴급 생계비 대출 지원 - (개정) 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 개정 * 서민금융법 제47조 제2항 단서 추가를 통해 서민금융보안계정의 은행 출연비율 하한을 설정 → 이 경우 현재 은행 출연비율 0.03%→0.03% 상향 하여 시중에 약 7,000억원 추가 자금 조달 효과 발생 | 입법: 서민금융법 → 0.7조원 대출 효과 예산: 0.1조원 | 저신용자 |
| | ② 중소기업·자영업자 이자 감면 (정무) | <ul style="list-style-type: none"> - 코로나 방역 기간인 2020.3.~2022.3.사이의 중소기업, 자영업자 부채 증가분에 대한 1.5% 이자 지원 | 예산: 7.4조원 | 1. 가계 2. 자영업자 3. 중소기업 |
| | ③ 소상공인·자영업자 고정비 감면 지원 (중기) | <ul style="list-style-type: none"> - 소상공인·자영업자를 대상으로 임대료 등 고정비대출 및 지원 - (입법) 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 개정 (소상공인·자영업자 임대료 지원법) | 입법: 자영업자 임대료 지원법 예산: 3조원 | |
| | ④ 취약 차주 저금리 전환 대출 (정무) | <ul style="list-style-type: none"> - 부채이자 감면 프로그램 예산 내에서 한계 차주 저금리 전환 대출 지원 재원 확보 | 예산: 1.5조원 | |
| 高물가, 에너지요금 부담 경감 | ⑤ 에너지 물가지원금 (복지) | <ul style="list-style-type: none"> - 물가상승 피해계층 중심의 하후상박형 지원 | 예산: 7.2조원 | 소득하위 80% 4,117만명 |
| | ⑤-1 소상공인·자영업자 난방비(가스 및 전기요금) 지원 (중기) | <ul style="list-style-type: none"> - 소상공인 대상 가스요금 및 전기요금 지원 (1인 30만원, 2인 40만원) - (입법) 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」(소상공인 에너지지원법) | 입법: 소상공인 에너지지원법 행사: 간담회 예산: (1인)2.03조원 (2인)2.7조원 | 소상공인·자영업자 676만 (무점포소매업 제외) |
| | ⑤-2 농업 난방비(전기 및 전기요금) 지원 (농업) | <ul style="list-style-type: none"> - 시설원에 농가 유가연동보조금 지원 확대 - 육계 총가 난방비 지원 - 농사용 전기료 인상분 차액지원(어업포함) | 997억원 262억원 0.2조원 | 원예농가 5만호 육계농가 0.3만호 농가 196.4만호 |
| | ⑥ 지역화폐 예산 증액 및 제도화 (행안) | <ul style="list-style-type: none"> - (입법) 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 개정 (발행 의무화, 지원사항 의무화) | 입법: 지역사랑상품권법 개정 예산: 0.7조원 | 전국민 |

| 목표 | 9대 민생 프로그램(상임위) | 세부내용 및 추진 방안 | 대책 ['23 예산] | 수혜 대상 |
|-------|-------------------------------------|---|--|---|
| 주거 안정 | ⑦ 미분양 주택 매입 후 공공임대 전환 (국토) | <ul style="list-style-type: none"> - 정부는 호당 1.6억~3억의 최대 95%를 출자·용자하는 매입임대사업 10가지를 시행중임 - 2023년도 매입임대예산은 총 6조763억원이며 전년 대비 3조797억원 감액됨 - 미분양 등 매입임대사업 5조원을 추가 집행할 경우, ①기존사업으로는 32,885호 매입가능, ②「공동주택실거래가지수」(22.11월) 시가기준으로 서울(40㎡) 12,837호, 수도권(40㎡) 21,053호, 지방(40㎡) 65,790호의 추가매입 가능. 전국 부실·미분양주택 25%를 구제 효과 | 예산: 5조원 | 무주택자 |
| | ⑧ 전세 보증금 이자 지원 (정무) | <ul style="list-style-type: none"> - 무주택 저소득층 전세자금 대출 이자에 대해서 1.42~2.78% 이차지원 - 23년 예산 지원대상 17.6조원에서 1.4조원 추가 확대(23년 국회예산심의회시 2.0조원 기확대) | 예산: 279억원 | 무주택 저소득층 (전세자금 대출) |
| | ⑨ PF 배드뱅크 설립 (정무) | <ul style="list-style-type: none"> - 미분양 및 부실채권 대책 (비은행권 PF 정상화) - 부실기업 정리가 아닌 정상화가 목적 - (입법) 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」 개정 | 입법: 자산관리 공사법 개정 행사: 세미나 예산: 2조원 | 1.중소 건설사 2.제2금융권 3.전국민* *금융안정 측면 |

[붙임2] '과제별(분과별) 책임의원' 신청 현황 (총 39명)

<민생회복 프로젝트 연속토론회> 책임의원 신청 현황 (2023.3.2.현재)

| no | 국회의원 | 비고 | no | 국회의원 | 비고 |
|-------------------|--------|--------|------------------------|--------|--------|
| <1차> 총론(3/8) | | | <5차> 소상공인(4/5) | | |
| 1 | 박주민 | 좌장 | 1 | 서영교 | 좌장 |
| 2 | 김영배 | 간사(토론) | 2 | 이동주 | 간사(토론) |
| 3 | 우원식 | | 3 | 김경만 | |
| 4 | 민병덕 | | 4 | 김주영 | |
| 5 | 정태호 | | 5 | 민병덕 | |
| 6 | 홍기원 | | 6 | 박주민 | |
| <2차> 금융(3/15) | | | 7 | 윤영덕 | |
| 1 | 박주민 | 좌장 | | | |
| 2 | 민병덕 | 간사(토론) | <6차> 노동/고용1-특고(4/12) | | |
| 3 | 김성주 | | 1 | 이학영 | 좌장 |
| 4 | 신동근 | | 2 | 이수진(비) | 간사(토론) |
| 5 | 오기형 | | 3 | 여기구 | |
| 6 | 양경숙 | | 4 | 최인호 | |
| 7 | 이동주 | | | | |
| <3차> 주거·부동산(3/22) | | | | | |
| 1 | 전혜숙 | 좌장 | <7차> 노동/고용2-문화예술(4/19) | | |
| 2 | 조오섭 | 간사(토론) | 1 | 홍익표 | 좌장 |
| 3 | 박상혁 | | 2 | 유정주 | 간사(토론) |
| 4 | 서동용 | | 3 | 김승원 | |
| 5 | 윤준병 | | 4 | 소병훈 | |
| 6 | 이수진(지) | | <8차> 노동/고용3-돌봄(4/26) | | |
| 7 | 홍기원 | | 1 | 남인순 | 좌장 |
| <4차> 중소기업(3/29) | | | 2 | 최혜영 | 간사(토론) |
| 1 | 정태호 | 좌장 | 3 | 권인숙 | |
| 2 | 김경만 | 간사(토론) | 4 | 서영석 | |
| 3 | 김교흥 | | | | |
| 4 | 김한정 | | | | |
| 5 | 이용빈 | | | | |
| 6 | 이용선 | | | | |
| 7 | 이원욱 | | | | |
| 8 | 이장섭 | | | | |