

제25회 노동권익포럼(2022-2)

# 돌봄 노동자의 노동권 보호와 지방정부의 역할

일시 | 2022년 6월 30일(목) 13:30~15:30

장소 | 전태일기념관 4층 교육실

^^^  
서울노동권익센터



## 〈개 요〉

- 제 목 : 돌봄 노동자의 노동권 보호와 지방정부의 역할
- 일 시 : 2022년 6월 30일 목요일 13:30~15:30 (2시간)
- 장 소 : 전태일기념관 4층 교육실 (오프라인만 진행)
- 주 최 : 서울노동권익센터

## 〈프로그램 진행〉

| 시 간(120분)            | 주 요 내 용   |
|----------------------|---|
| 13:30~13:40<br>(10분) | 개회사<br><br>이남신 (서울노동권익센터 소장)  |
| 13:40~14:20<br>(40분) | 사 회: 이 철 (서울노동권익센터 정책기획실장)<br>발표: 돌봄 노동의 실태 및 쟁점과 지방정부의 역할<br><br>윤정향 (한국노동사회연구소 선임연구위원)  |
| 14:20~15:10<br>(50분) | 토론 1. 여성 노동으로서 돌봄 노동에 대한 쟁점과 지방정부 역할<br><br>김지희 (서울시 동부권직장맘지원센터 센터장)<br><br>토론 2. 노인 돌봄 노동의 쟁점과 지방정부 역할<br><br>최경숙 (서울시 어르신돌봄종사자종합지원센터 센터장)<br><br>토론 3. 서울시 노동상담DB로 본 돌봄 노동자의 노동권 특징과 시사점<br><br>박정우 (서울노동권익센터 정책연구위원) |
| 15:10~15:30<br>(20분) | 전체 토론 및 질의 응답   |
| 15:30                | 폐회  |



# 〈목 차〉

## [발제문]

- 발표 1. 돌봄 노동자의 노동권 보호와 지방정부의 역할 ..... 3  
윤정향 (한국노동사회연구소 선임연구위원)

## [토론문]

- 토론 1. 여성 노동으로서 돌봄 노동에 대한 쟁점과 지방정부 역할 ..... 17  
김지희 (서울시 동부권직장맘지원센터 센터장)
- 토론 2. 노인 돌봄노동의 쟁점과 지방정부 역할 ..... 23  
최경숙 (서울시 어르신돌봄종사자종합지원센터 센터장)
- 토론 3. 서울시 노동상담DB로 본 돌봄 노동자의 노동권 특징과 시사점 ..... 39  
박정우 (서울노동권익센터 정책연구위원)



# 〈발 표 문 1〉

## 돌봄 노동자의 노동권 보호와 지방정부의 역할

윤정향

(한국노동사회연구소 선임연구위원)









## 돌봄노동자의 노동권 보호와 지방정부의 역할

---

윤정향 (한국노동사회연구소 선임연구위원)

발표일 : 2022년 6월 30일

### 목차

- |   |                 |   |                |
|---|-----------------|---|----------------|
|  | 1. 들어가며 : 진단    |  | 2. 돌봄노동자의 노동실태 |
|  | 3. 돌봄노동자 보호의 쟁점 |  | 4. 지방정부의 역할    |

## 1. 들어가며: 진단

### 1) 사회적 돌봄의 위기와 돌봄노동자

- 코로나19 팬데믹이 드러낸 돌봄의 현 주소
  - 돌봄공백
  - 돌봄의 차별적 양상(돌봄자원 즉 돌봄네트워크와 경제적 여력 유무)
  - 보이지 않는 공간과 사람이 사회적으로 주목받음
  - 사회적 거리두기로 인한 가정돌봄이 초래한 갈등(학대, 우울, 고립감, 학습지연 등)
    - > 이미 존재해왔던 사회적 돌봄의 위기를 실감하게 된 계기
  
- 사회적 돌봄의 위기는 '돌봄 분담의 사회적 관계구조'가 처한 허점 노출
  - 돌봄의 시장화, 돌봄책임의 여성화
    - > 돌봄의 시장화 : 시장기제로 작동하는 서비스 공급 논리
    - > 돌봄책임의 여성화 : 가부장적 성별노동분업 체제, 공식부문의 돌봄노동 숙련 저평가
  - '노동'을 제외한 '권리'를 부각, 소비자 시민으로서의 서비스 선택권과 자유 강조
    - > 사회서비스 일자리 창출 정책 도구: 선순환, 다면적 시민주체 외면;
  - 저렴한 비용의 양질의 서비스 선호 : 시장논리에 부적합, 누군가의 침묵과 희생?

## 1. 들어가며: 진단

### 2) 사회적 돌봄의 위기와 돌봄노동자

- 윤석열 정부의 사회서비스/돌봄정책 : 따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회
  - 사회서비스 혁신을 통한 복지 돌봄서비스 고도화(44번)
    - 사회서비스 혁신을 위한 범부처-민관협업 체계 구축의 실제(중앙-시도-지자체/민간)
    - 임금 가이드라인에 맞춘 사회복지시설 종사자 보수 적정화, 돌봄서비스 인력의 보수체계, 근로여건 개선 등을 통해 서비스 품질 향상
  - 100세 시대 일자리,건강, 돌봄체계 강화(45번)
    - 지역사회 계속 거주 위한 예방적, 통합적 돌봄 : 맞춤형돌봄, 시군구 중심 의료돌봄 연계
    - 생활밀착형 돌봄 확산 기반 : 응급안전안심서비스와 보건소 AI-IoT 기반 건강관리사업, 돌봄로봇 등 기술 개발
    - 장기요양은 지역사회 계속 거주 지원 방향 : 재택의료센터 확대, 계약의사제, 공립요양시설 확충, 시설환경 개선 병행
    - 간호간병 통합서비스 확대, 요양병원 특성에 맞는 간병서비스 모델

## 1. 들어가며: 진단

### 2) 사회적돌봄의위기와돌봄노동자

- 윤석열 정부의 사회서비스/돌봄정책 : 따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회
  - 안전하고 질 높은 양육환경 조성(46번)
    - 부모급여 신설
    - 아동당 교사비율과 시설 면적 상향 검토, 보육교사 처우개선
    - 단계적 유보통합 방안 마련
    - 마을돌봄 확대, 학교돌봄 사각지대 보충
    - 임신,출산 모바일앱 고도화, 난임부부 지원 확대, 생애초기 건강관리사업 전국 확대
    - 보호아동 탈시설 로드맵 마련, 해 전방위 아동학대 예방 시스템 구축
  - 장애인 맞춤형 통합지원을 통한 차별없는 사회 실현(47번)
    - 개인예산제 도입 : 장애인복지 서비스간의 칸막이 제거, 당사자 선택권 강화
    - 최종중 발달장애인 24시간 돌봄 모델, 발달장애인 거점병원, 행동발달증진센터 확충
    - 장애인 활동지원 서비스 고도화 : 사각지대 해소, 공급자 처우개선, 전문인력양성 기반 구축
    - 장애인 건강주치의 활성화
  - 누구 하나 소외되지 않는 가족, 모두가 함께하는 사회 구현 (48번)

## 1. 들어가며: 진단

### 2) 사회적돌봄의위기와돌봄노동자

- 윤석열 정부의 사회서비스/돌봄정책 기조 (국정과제의 주요 키워드와 중점사업으로 추론)
  - **온정주의적(시혜적), 선별적, 시장지향적 : "필요한 국민께 더 두텁게 지원"**
    - > 권리보장이 아닌 문제해결 통한 사회질서 확립(?)
  - **재시장화의 추진 : 민간 전달체계 육성 확대 + 시장논리 강화(서비스 구매력 제고, 이용자 선택 강화 등) + 시장기제의 적극 도입(플랫폼 구축, 신규 기술 적용)**
    - > 선택권, 맞춤형, 4차산업혁명의 AI-IoT기반 의료산업기술 우위 서비스, 개별화
  - **'공공 돌봄 인프라 구축'이 보이지 않음 : 돌봄의 사회적 가치 제고, 공공성 제고를 위한 그간의 제도적, 실천적 노력 흔들 우려**
    - > 사회서비스원의 공공성 제고 역할 주도에 대한 회의감 : 지역 사회서비스 새로운 관리, 평가 조직 vs. 공공 사회서비스 전달의 새로운 주체?
    - > '혁신적인 사회서비스 제공기관의 다변화, 규모화'의 실제 모호

## 1. 들어가며: 진단

### 2) 사회적 돌봄의 위기와 돌봄노동자

- 윤석열 정부의 돌봄노동정책 관련 내용(국정과제의 주요 키워드와 중점사업으로 추론)
  - 임금 가이드라인에 맞춘 사회복지시설 종사자 보수 적정화, 돌봄서비스 인력의 보수체계, 근로여건 개선 (등을 통해 서비스 품질 향상)
  - 장애인 활동지원 서비스 공급자 처우개선, 전문인력 양성 기반 구축
  - 아이돌보미와 민간육아도우미 대상 교육 및 자격관리 제도 도입
- 돌봄노동정책 특징
  - 돌봄노동자의 임금 및 교육체계 개선 제시했으나, 새롭지 않고 두루뭉술
  - '노동가치 존중'에서 돌봄노동의 가치는 고려되지 않고 상충적 요소 다수
    - > 유연노동시간 등 시간선택권은 돌봄노동자의 고용안정성을 더욱 위협할 수 있음
  - 일자리사업 구조조정의 위험성에 직접적 노출
    - > 국정과제: 저성과 사업 축소, 유사-중복 직접일자리사업 통합, 민간일자리 창출 투자
    - > 일자리사업의 문제점은 '필요한 사업을 최저임금, 불안정노동으로 지속, 노동 관련 법규정을 회피, 정책 성과를 극대화' 하는 데 유용한 정책수단. 국정과제의 방향은 사회복지서비스 시장화 기조 하에, 불안정고용(시간제, 기간제 등)의 민간부문 최저임금 일자리 확산 장려하되, 노동 법규 준수 부담은 민간에 넘기는 책임회피
  - 필수 노동자라는 의미부여조차 보이지 않는다?

## 1. 들어가며: 진단

### 2) 사회적 돌봄의 위기와 돌봄노동자

- 누가 어떻게 돌보도록 인프라를 만들 것인가?
  - 사회적 돌봄의 핵심은 돌봄의 책임과 역할을 사회적으로 분담하는 것
  - 어떤 상황에서도 중단할 수 없는 노동자로서의 돌봄노동자 주목
  - 돌봄노동자의 노동은 돌봄서비스 품질을 좌우 : 이용자, 지역사회 구성원의 삶에 결정적 영향
    - > 지방정부는 무엇을 어떻게 하면 좋을까?

## 2. 돌봄노동자의 노동 실태: 열악한 돌봄 일자리

〈표 1〉 돌봄 영역 필수노동자 규모

| 종사자 구분   | 인원      | 종사자 구분       | 인원    |
|----------|---------|--------------|-------|
| 요양보호사    | 45만명    | 사회복지시설종사자    | 8.3만명 |
| 장애인활동지원사 | 8.2만명   | 보육교사         | 24만명  |
| 장애아돌봄지원사 | 0.3만명   | 노인돌봄 종사자     | 2.9만명 |
| 가사·육아도우미 | 15.6만명  | 가사·간병서비스 종사자 | 0.4만명 |
| 아이돌보미    | 2.3만명   | 산모신생아서비스 종사자 | 1.7만명 |
| 합계       | 108.7만명 |              |       |

출처 : 관계부처합동, 2020. [코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책].

## 2. 돌봄노동자의 노동 실태: 열악한 돌봄 일자리

### 1) 저임금 여성일자리, 과중노동, 휴게시간부재

- 가족 밖에서 유급으로 조직화 된 돌봄노동은 여성이 집중된 저임금, 강도 높은 노동, 불안정한 일자리로 고착화
  - 보육교사의 임금은 표준보육비용에 따라 호봉제이나 국공립시설에 한정. 민간/가정어린이집은 원장의 재량에 따라 임금 결정.
  - 초등 돌봄전담사의 83.2%는 시간제 노동자, 상시적으로 초과근무가 발생하지만 초과수당을 받지 못함.
  - 시간제 임금을 받는 재가요양보호사는 최소 근로시간을 확보하지 못하여 생계비 수준으로 임금이 보장되지 못함. 시설요양보호사는 장시간 노동의 임금.
  - 장애인활동지원사는 대부분 최저임금 수준(평균 150-170시간 서비스).
  - 단절없이 이루어져야 하는 돌봄노동의 특성상, 대부분의 돌봄노동자들이 법정 휴게시간이나 휴가 사용에서 어려움이 있음

## 2. 돌봄노동자의 노동 실태: 열악한 돌봄 일자리

---

### 2) 합리적 보상 체계 부재, 노동자 권리에 대한 인식 미약, 건강 위협 등

- 사용주는 돌봄 노동자의 개인적, 집단적 노동권 보장 필요성 인식 미약
  - 노동자들의 모임 불편, 노조활동 방해, 블랙리스트로 일자리 이동 제한
- 돌봄이용자의 직무 범위를 넘어선 과도한 요구로부터 노동자 보호 미흡
  - 이용자와 보호자에게 서비스 약정서에 합의한 돌봄노동자의 직무 인지 소홀
  - 서비스 제공기관도 노동자가 이용자의 요구를 '자의적'으로 판단, 결정하지 않도록 지도하기 난감
- 복합노동으로 인한 높은 직무 스트레스 등 직업환경 면에서 보호 취약
  - 신체노동, 정신노동, 감정노동의 복합적 노동 → 높은 직무 스트레스
  - 근골격계 질환, 성적 괴롭힘 등 폭력적 환경에 노출, 심리적 손상

## 2. 돌봄노동자의 노동 실태: 열악한 돌봄 일자리

---

### 3) 돌봄노동자의 노동권과 이용자의 서비스 수급권의 대립?

- 감정적·정서적 갈등과 긴장의 심화는 학대와 인권침해의 위험성 높임
  - 재가 돌봄 : 이용자(+보호자) → 돌봄 노동자
  - 시설 돌봄 : 이용자(+보호자) ← 돌봄 노동자
  - 극단적 상황이 아니더라도 이용자의 중단 없는 서비스 이용과, 노동자의 지속적인 일을 위한 휴식 등, 각자의 삶의 질을 위한 권리 간의 크고 작은 갈등 발생
- 돌봄 관계에서 학대와 인권 침해를 초래하는 돌봄 환경의 근본적 개선이 필요하지만, 보다 일상적인 수준에서 발생하는 노동자의 노동권과 이용자의 사회권의 균형이 이루어질 수 있는 제도적 장치 필요

### 3. 돌봄노동자 보호의 쟁점

〈표 2〉 돌봄노동의 합리적 보상과 인정

| 영역                | 세부 영역                   | 정책 방향  |   |
|-------------------|-------------------------|--|---|
| 돌봄 노동의 합리적 보상과 인정 | 돌봄노동자 근로조건 개선을 위한 재정 확대 | <ul style="list-style-type: none"> <li>저임금(임금체계), 근로조건(근로시간, 휴게시간, 휴가) 등의 개선을 위한 재정 규모의 획기적 확대</li> </ul>                                  |   |
|                   | 비정규직 고용형태 해소를 위한 전략 필요  | <ul style="list-style-type: none"> <li>재정지원 일자리사업 평가를 통해 정부 고유사무 수용, 고유사무는 정규직으로 전환</li> <li>민간위탁의 공공성과 책임성 강화에 돌봄노동자 노동권 보호 계고</li> </ul> |   |
|                   | 합리적 노사관계 구축             | <ul style="list-style-type: none"> <li>사용자의 부당노동행위로부터 돌봄노동자의 노동권 보장</li> <li>노동조합 활동 보장</li> <li>초기업단위 교섭에 적극 부응</li> </ul>                |   |
|                   |                         | 돌봄 사업장 근로감독 방안 마련  | <ul style="list-style-type: none"> <li>기초 지자체와 협업하여 실효적인 근로감독 방안 마련</li> </ul>  |
|                   |                         | 돌봄노동자의 전문성과 자질 강화  | <ul style="list-style-type: none"> <li>진입 자격 정비 및 보수교육 강화</li> <li>장애인지원 교육을 돌봄직의 필수교육으로 도입</li> <li>유급보수교육 확보와 대체인력의 전문성 향상</li> </ul> |

출처 : 윤정향, 마경희, 노대영(2021), [사회적돌봄 의제 개발 연구], 경제사회노동위원회.

### 3. 돌봄노동자 보호의 쟁점

〈표 3〉 돌봄 노동자의 노동권과 이용자의 수급권 균형

| 영역           | 세부 영역           | 정책 방향  |
|--------------|-----------------|--|
| 노동권과 사회권의 균형 | 명확한 서비스 범위 설정   | <ul style="list-style-type: none"> <li>이용자 및 이용자 가족의 직무 범위를 넘어선 과도한 요구로부터 노동자의 보호</li> <li>이용자의 정당한 돌봄 욕구에 부합하는 서비스 제공</li> </ul>            |
|              |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>이용자의 정서적·감정적 무시, 물리적·성적 폭력, 인권침해 등으로부터 돌봄 노동자의 방어권 보장</li> <li>돌봄 노동자의 학대 및 인권침해로부터 이용자 보호</li> </ul> |
|              | 돌봄노동의 사회적 가치 제고 | <ul style="list-style-type: none"> <li>돌봄 노동과 노동자에 대한 성인지적 관점의 인식교육 필요</li> <li>현실을 직시하는 사회적 캠페인</li> </ul>                                  |

출처 : 윤정향, 마경희, 노대영(2021), [사회적돌봄 의제 개발 연구], 경제사회노동위원회.

## 4. 지방정부의 역할

### 1) 노동행정주체: 일하는시민으로서의 노동권리보장

- '일하는 시민' 을 위한 노동정책의 각 영역별 과제(김종진, 2022) 를 돌봄노동자에 적용, 보완 노력
  - 일하는 시민 기본권 향상 및 사각지대 해소
    - 영세 취약층 기본권 확대
    - 상병수당, 유급병가 적용 및 확대
    - 취약층 사회보험 지원
  - '일하는 시민' 을 위한 노동복지연대 기금
    - 취약층 노동복지 지원
    - 재난 안전 취약층 지원
    - 노동안전 및 건강지원
  - '일하는 시민' 을 위한 좋은 일자리 마련
    - 기후, 녹색 일자리 등 정의로운 전환
    - 양질의 팬텀은 일자리 지원
    - 기술교육 및 숙련 형성

## 4. 지방정부의 역할

### 2) 지역 돌봄노동자의 안전과 보호 주체

- 돌봄노동자 일터의 정기적 점검
  - 실상
    - 돌봄사업장 점검은 사업장 감독권자인 노동부, 사업평가 주체인 복지부, 지자체 내 복지부서의 업무.
    - 사업장의 근로조건이 평가 항목에 일부 있으나, 근로기준법, 노동조합법 등 제반 노동 관련 법규 준수 점검은 한계. 지자체 복지부서는 사업 신청/허가 관련하여 시설 점검 가능하나 부분적.
    - 고용복지센터의 돌봄 사업장 점검은 사건사고 발생 등 예외적, 일시적.
  - 대안
    - 지방정부의 노동관련 부서가 주도/협조 등 다양한 방법으로, 복지업무 부서, 노동부 고용복지센터, 시민사회단체와 공조하여 반기 1회 혹은 정기적인 집중점검기간을 통해 사업장 근로조건 점검 필요.
    - > 노동정책 부서의 주요 업무화/ 부서 간, 기관 간 업무협조 기준 마련
    - > 방문돌봄 서비스는 사업장과 일터가 구분. 실질적인 일터인 가정방문은 허용 안됨. 사회적 해법 필요



## 4. 지방정부의 역할

---

### 2) 지역 돌봄노동자의 안전과 보호 주체

- 돌봄노동자 건강의 정기적 점검과 지원
  - 돌봄노동자도 아프면 쉬고 일터로 복귀할 수 있는 지원 방안 마련
    - > 유급병가, 상병수당 지원 방안 마련
  - 감염병 예방 위한 위생용품 정기적 지급 및 예방백신 의무 보급
  - 산업안전 예방 및 업무 관련 사고 발생의 정보화 통한 산업안전의 성차별 구조 개선 기여
- 돌봄노동자 지원 조직의 접근성 제고
  - 노동권익센터, 어르신돌봄노동자지원센터, 이동노동자쉼터 등 현장 지원조직의 양적, 질적 확대
    - > 접근성을 높이기 위한 다수의 시설 확보. 여러 유형의 돌봄노동자 이용 보장
    - > 양질의 다양한 프로그램 실행 및 교육을 통한 자기돌봄의 기회 제공

## 4. 지방정부의 역할

---

### 3) 돌봄노동자 자존감제고를 위한 미시적(?) 실천

- 돌봄노동자 일의 지속가능성 담보를 위한 실천 방향
  - 지역사회 자원과 협력
    - > 기존 지역사회 자원의 활용 : MOU 통한 다양한 수준의 교육 가능, 돌봄에 필요한 실질적 자원 교류
  - 당사자 모임 활성화 : 돌봄노동자가 주체가 되어 다양한 공식, 비공식 활동을 수행
    - > 지방정부 차원의 적절한 지원방안 마련
  - 이용자-돌봄노동자의 관계에 대한 점검
    - > 이용자의 자립 지원을 위한, 돌봄 노동자의 노동권 보호를 위한 적절한 관계가 무엇인지에 관해 실무자, 돌봄노동자 워크숍 지원
  - 장애인활동지원인력의 확보 : 장애인 탈시설화 안착이 커뮤니티케어의 성공 좌우!
    - > 전국 사업화 목적, 장애유형별 탈시설화 사업의 실효성 제고 위한 미시적 사업사례 축적 필요.

## 4. 지방정부의 역할

---

### 3) 돌봄노동자 자존감제고를 위한 미시적(?) 실천

- 서울 '서남어르신 돌봄종사자 지원센터' 운영 프로그램 소개
  - 갈등 해소, 힐링 프로그램, 자기돌봄 등의 유익한 사례
  - 처우개선, 시민으로서의 노동권리 향상 위한 인권 의식 제고, 역량개발 및 강화, 좋은 돌봄 실천을 위한 몸과 마음다지기 활동 제고 등
- 교육프로그램: 삶교육(죽음 준비교육), 인문학교육, 글쓰기, 인지건강교육
- 직무관련 교육: 치매관리교육, 인지활동교육, 감수성교육, 식품 건강교육 등
- 취미, 여가활동 교육: 그림그리기, 대중속의 클래식(팝송), 만화그리기, 영화감상, 캘리그래피 교육
- 신체건강 프로그램: 밴드 건강체조교실, 마음건강교실, 몸펴기, 약손마사지, 춤 테라피, 문학교실, 난타교육, 악기배우기(우크렐레, 갈림바 교육) 등
- 개별 여행 지원하기, 뮤지컬 관람, 냄비반침대 만들기 등

## [참고문헌]

---

- 윤정향, 마경희, 노대영(2021), [사회적돌봄 의제 개발 연구], 경제사회노동위원회.
- 김종진, 2022, "윤석열 정부 시기 지방정부 노동정책 방향 모색", [한국노동사회연구소 창립기념 토론회].
- 서울 서남어르신 돌봄종사자지원센터 사업 참조





## 〈토 론 문 1〉

여성 노동으로의 돌봄 노동에  
대한 쟁점과 지방정부의 역할

김지희

(서울시동부권직장맘지원센터장)



## 여성 노동으로의 돌봄노동에 대한 쟁점과 지방정부의 역할

김지희 (서울시동부권직장맘지원센터장)

### ■ COVID-19 로 확인된 돌봄노동과 현실내용 진단에 동의함.

- 공공기관, 어린이집, 학교, 요양 시설 등의 확진, 감염 예방 관련 서비스중단과 불안정한 운영으로 돌봄 공백이 생기고 이에 대한 큰 혼란과 어려움을 겪음.
- 돌봄노동이 어린이, 노인 등으로 한정되어 인식되던 수준에서 사회 전반에, 다양한 계층에 생애주기별로 돌봄노동이 제공되고 있음이 확인됨.
- 돌봄노동자의 임금, 노동시간, 사회적 인식 등에 대한 열악한 현실이 확인됨. 필수노동자(보건의료, 돌봄, 배달, 대중교통 분야 종사자)의 개념이 생김.

- 21.4.29 '필수업무 지정 및 종사자 보호 지원에 관한 법률'(약칭: 필수노동자보호지원법)제정
- 21.6.15 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률(약칭: 가사근로자법)제정

### ■ 돌봄노동 여성 일자리로 고착, 그 공백도 여성에게 집중되었음을 좀 더 강조할 필요가 있음.

○ 우리 사회는 오랫동안 돌봄노동은 대부분 여성이 무급으로 가족 내 수행해 왔음. 돌봄분야 일자리 창출도 여성 일자리로 설계되었고 저임금, 불안정노동으로 고착화 됨.

○ 2020년 상반기 지역별 고용조사 자녀특성별 여성의 고용지표' (통계청)에 따르면 2020년 4월 기준 자녀가 있는 여성 취업자는 267만2000명으로 지난해 동기에 비해 15만6000명(5.5%) 감소함.

특히 18세 미만 자녀와 함께 사는 여성의 고용률은 자녀 수가 많을수록, 자녀가 어릴수록 낮게 나타남. 15~54세 여성 수가 감소 추세에 있고, 코로나 19 확산 영향으로 임시·일용직 비중이 큰 유자녀 여성 취업자 감소가 크게 나타남.

이는 코로나 19 확산과 비대면 원격수업으로 인한 돌봄 부담 증가가 여성 고용률과 취업시간 감소로 나타났다고 할 수 있음.

○ 여전히 돌봄의 영역은 여성 문제로, 돌봄노동은 여성노동 문제일 수 밖에 없음. 이에 대한 접근과 개선의 내용이 필요함.

■ 상담사례를 통해서 본 돌봄노동

○ 상담사례

|   |
|---|
| <p><b>직장맘·직장대디 가족돌봄휴가 사용이유로 해고 &gt;</b><br/>가족돌봄휴가 및 연차유급휴가 사용을 이유로 행해진 부당해고에 대한 지방노동위원회 부당 해고 구제신청 사건대리 (사측: 경영상 이유에 의한 해고 통보 후 징계 해고임을 주장)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 가족돌봄휴가 및 연차휴가 사용 등을 이유로 사용자와 갈등을 겪는 와중에 정당한 이유없이 경영상 이유에 의한 해고통보를 받아 센터에 상담 요청</li><li>- 해고일 이후 사용자는 징계해고라면서 갑작스럽게 해고 사유를 바꾸어 고용보험 피보험자격 상실 신고를 하고 별도 합의 없이 퇴직금을 미지급하는 등 내담자 퇴사 처리 이후에도 지속적으로 괴롭힘, 위법행위를 하여 내담자의 경제적·심리적 고통이 가중</li><li>- 48차 상담 진행함. 부당해고 구제신청이 인용되어 부당해고 판정을 받음.</li></ul> |
| <p><b>학교돌봄노동자 임금미지급, 불안정한 노동으로 고통호소 &gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 학교폐쇄로 인해 수업이 중단되어 임금 삭감되었고 장기화하면서 아예 임금이 없었으나 실업수당, 지원금 대상이 안 되어서 어려움 호소함.</li><li>- 대부분 이직을 고민하거나 버티고 있으나 다시 학교로 복귀하더라도 정상적으로 운영될 것 같지는 않아서 괴로움.</li></ul>  |
| <p><b>가사관리, 베이비시터 등 수입 줄고 안전문제로 갈등&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 코로나19 감염에 대한 우려로 서비스중단이 급증함. 그나마 장기적으로 다닌 곳도 횡수를 줄여달라는 요청으로 인해 수입이 많이 줄게 됨.</li><li>- 긴급돌봄에 수요가 있음에도 정보가 잘 공유되지 못하는 것 같음. 정부 지원기관으로 안정성에 대해 안심을 시켜도 어려워함. 정부나 행정에서 좀 더 안정성, 정보공유에 대한 시스템이 있었으면 좋았을 텐데 아쉬움이 많음.</li></ul>   |
| <p><b>요양보호사... 확진인데도 일을 쉴 수가 없었다&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 노인요양보호사로 확진이 되었는데 어차피 요양원 노인분들이 대부분 확진 상태이니 그냥 나와서 일하라고 함. '아프면 쉰다.'라는 코로나방침도 해당하지 않음.</li><li>- 공가 처리가 되지 않고 무급으로 쉬어야 하니 동료들은 그냥 나가서 일함. 본인은 아주 아프고 힘들어 그냥 무급으로 쉬. 이후 눈치를 많이 주고 힘들.</li></ul>   |



## ■ 질문 및 의견

- 사회적돌봄(social care)에 대한 개념인식, 제도적 체계화 필요

:돌봄의 공공성에 대한 의식은 많이 생겼으나 어디까지가 국가책임인지에 대한 논쟁이 있음. 제도적, 사회적 공감 형성이 더 필요해 보임. 특히 돌봄노동은 저임금, 불안정 여성노동으로 고착화 되는 것에 대한 인식전환이 필요함. 사회적 돌봄이라는 개념에 대한 사회적 합의가 만들어져야 하고 관련 지방정부의 구체적 사업이 제시되고 사례화 되어야 함.

- 지역사회통합돌봄체계

:현재 '커뮤니티케어'는 2018년 국정과제였고 25년까지 제공기반구축을 목표로 추진됨. 관련 평가 어떠한지? 중앙정부가 바뀌어 정책변화가 있는지?

:돌봄대상, 보호자와 돌봄노동자의 이해갈등이 있고 담당 조직이 다르고 복잡함.  
:느슨하게라도 유관기관, 단체 거버넌스 구성, 지방 정부장 산하에 관련 부서 통합 운영시스템 구축해서 지방정부에서 할 수 있는 촘촘한 행정을 지향해야 함.

- 돌봄노동자의 노동권 개선 -> 좋은 일자리, 돌봄노동의 양질의 서비스

:노동권과 서비스이용자의 수급권의 대립 관련 조정 및 해소를 위한 현재 시행되고 있는 대표적인 정책이 무엇인지?

:노동권과 사회권의 균형. 추진 주체? 방법은 무엇인지?

- 필수노동으로의 돌봄노동에 대한 사회적 인식 개선 사업 ( 홍보, 교육 등)  
[필수노동안전지원금] 같은 직접적 지원 정책.



## 〈토 론 문 2〉

# 노인 돌봄노동의 쟁점과 지방정부 역할

최 경 숙

(어르신돌봄종사자 종합지원센터 센터장)



# 노인 돌봄노동의 쟁점과 지방정부 역할

최경숙 (서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터 센터장)

\*노인돌봄노동에 초점을 맞춰 발표자께서 제안해 주신 내용에 더하여 노인돌봄노동 쟁점과 지방정부 역할 과제에 중심으로 토론을 대신하고자 합니다.

## 1. 노인돌봄노동에 대한 지방정부 역할 현황

초고령사회를 앞두고 노인돌봄은 중요한 사회적 의제다. 노인돌봄서비스 제공의 주체로 국가와 지자체가 명기되어 있으며, 노인돌봄노동에 대한 중앙정부 책임 못지않게 지방정부의 역할이 중요하다.

노인돌봄서비스에 대한 정책 결정은 중앙정부가 담당하지만 집행 및 관리는 지자체에 맡겨져 있기 때문에 서비스 공급에 대한 지자체의 권한과 책임이 매우 크다. 마찬가지로 돌봄제공자인 노동자에 대한 지자체의 책임과 역할도 클 수밖에 없다. 돌봄제도를 설계하고 재원을 배정하는 중앙정부 역할이 보다 결정적이긴 하지만 제도 운영과정에서의 지자체 역할이 어떠한가에 따라 돌봄노동자의 노동환경도 달라질 수 있다(남우근, 2021).

### 1) 법률

노인돌봄서비스 관련 법률(노인복지법, 노인장기요양보험법)에서는 서비스 공급 책임 주체로 국가와 지자체를 병기하고 있다.(부록① 참고). 정책 결정과 계획수립, 사업평가는 중앙정부가 담당하고, 집행 및 관리는 시군구의 장에게 위임되어 있으며 재원은 국가, 시도, 시군구가 공동 부담하도록 되어 있다.

### 2) 조례 및 전달체계

#### ○ 장기요양요원<sup>1)</sup> 지원 조례

2021년 11월 현재 전국 85개 지자체(광역시 13개, 기초 72개)에 장기요양요원 지원 조례가 제정되어 있다.

서울시는 ‘서울특별시 장기요양요원 처우개선 및 지위 향상에 관한 조례’에서 시장의 책무(제3조)를 비롯하여 시장의 과업으로 3년 주기로 처우개선 종합계획 수립(제4조), 처우개선 사업 추진(제6조), 장기요양요원지원센터 설치 및 운영(제9조) 등을 규정하고 있다(부록② 참고).

1) “장기요양요원”이란 장기요양기관에 소속되어 노인등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자를 말한다. (요양보호사, 사회복지사, 간호사 등)

또한 서울시에는 구별로 장기요양요원 처우개선 조례가 제정되어 처우개선 종합계획 수립 및 실태조사 실시 등에 대해 구 단위로 수행 근거가 마련된 상황이다. 즉 서울시를 비롯하여 25개구는 장기요양요원의 노동권 보호에 대한 의무를 지니며 처우개선 수립 및 수행에 대한 책임 주체로 볼 수 있다.

## 2. 노인돌봄노동 쟁점

### 1) 돌봄노동의 저평가와 저임금 불안정노동

장기요양서비스의 민간시장화 정책은 장기요양서비스 인프라의 급속한 확대에 기여했으나 영세기관의 과당경쟁과 서비스 질 저하 등 공급 구조의 난맥상을 초래하였으며 노인돌봄노동이 저임금노동, 단시간 불안정노동, 중고령여성노동으로 안착하며 노동조건 후퇴 및 노인돌봄노동자에 대한 노동권 침해로 이어졌다.

현재 전국 45만 명 요양보호사 중 37만 명이 재가(방문) 요양보호사이며, 재가 요양보호사는 월 평균임금 91만 원의 저임금 불안정노동의 대표적 일자리다. 방문요양보호사의 호출형 불안정노동을 해소하는 것이 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 요양시설의 인력부족은 시설요양보호사의 장시간 노동과 높은 노동강도로 인한 건강과 안전의 문제, 노동법 위반 등 노동권 침해와 불충분한 서비스 및 노인인권의 문제를 발생시킨다.

돌봄노동의 가치 재평가와 요양보호사, 방문사회복지사 등 장기요양기관 노동자들에게 ‘보건복지부 및 서울시의 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인’을 동일하게 적용, 방문요양보호사 표준임금제도 도입 등 임금과 보상체계를 마련하는 것이 중요한 과제다.

지난 2월 17일 국가인권위원회는 보건복지부 장관에게 고용노동부와 협업하여 재가 요양보호사를 인권침해 상황으로부터 보호할 수 있는 구체적 가이드라인을 제작, 보급하라고 권고했다. 폭언, 폭행, 성희롱에 대한 방안 마련, 장기요양 기관을 평가할 때 인권 보호 항목을 신설할 것도 권고했다. 국민건강보험공단 이사장에게는 보건복지부와 협업하여 ‘고객응대업무 매뉴얼’을 배포하고 교육하며, ‘장기요양 기관 재가급여 평가매뉴얼’에서 고객응대업무 매뉴얼의 교육, 재가 요양보호사에 대한 보호조치의무와 불이익조치 금지의무의 위반 여부를 포함하며, 수급자와 장기요양기관 사이의 계약서에 “재가 요양보호사에게 폭언, 폭행, 성희롱 등의 행위를 해서는 안 된다.”라는 것을 확인하는 내용을 명시하는 등 수급자의 책임의식을 강화하는 방안을 마련하기를 권고하였다.

### 2) 장기요양서비스의 공공성

노인장기요양제도는 국가가 운영하는 사회보험제도이지만, 서비스제공기관은 민간이

주도하고 공공요양기관은 1%에 불과하다. 또한 장기요양기관에 대한 관리 감독 등 서비스 질 관리를 위한 정부의 규제 정책이 미흡하다.

노인장기요양보험법 제정 초기, 노인돌봄의 보편화를 위한 제도개혁과 함께 시장원리가 장기요양서비스 제공시스템에 도입되었다. 공급자 간 경쟁을 통한 서비스 질 향상과 이용자의 선택권 보장 등이 강조될 것으로 기대되었다.

그러나 실제 장기요양서비스 시장에서는 민간공급자의 급속한 성장으로 과잉 공급과 과당경쟁의 문제가 심각해졌다(석재은, 2010). 시장화로 인한 서비스의 질이 저하되고 있다는 연구보고와 함께 장기요양서비스의 시장화로 공급자가 이용자를 선별하는 현상이 발생하는 등 다양한 문제가 발생하고 있다(김지미, 2020). 종합하자면 이용자에 대한 서비스의 질 저하와 노인 인권 침해 등의 문제가 발생하고 있는 것이다.

### 3) 지방정부의 소극적인 역할 수행

앞서 언급했듯이 서울시를 비롯하여 25개구 모두 장기요양요원을 위한 처우개선 조례가 마련되어 있다. 전국 상황과 비교하여 서울시가 상대적으로 장기요양요원 처우개선을 위한 선도적인 모델로서 역할하고 있음은 분명하다. 다만 여전히 조례 이행 측면에서는 미흡한 부분이 나타나고 있다. 또한 자치구는 작년까지 25개 자치구에 조례 제정이 완료되었으나 실질적인 이행은 이제 출발 시점으로 봐야 한다.

노인장기요양보험제도가 도입되면서 장기요양서비스 관리 및 운영체계가 국민건강보험공단과 지자체로 역할이 이원화되면서 장기요양기관에 대한 관리감독은 지방자치단체의 업무로 규정되었다. 그러나 이에 대한 지자체의 실질적인 역할은 제대로 이루어지고 있지 않다.

### 4) 노인돌봄노동 정책 수립과정에서 당사자 배제

노인돌봄노동의 시장화 정책은 돌봄노동에 대한 사회적 가치를 떨어뜨리며 값싼 일자리로 전락시키는 결과를 초래했다.

사회서비스 정책결정에서 ①납세자, ②노동자, ③수급자의 각각의 이해관계와 결부되는 비용 부담 억제, 노동조건 개선, 접근성 확대의 정책목표들은 이 중 두 가지를 동시에 추구하는 것은 가능하지만 세 가지 모두를 달성하는 것은 불가능한 트릴레마 관계에 있다(허은, 2019). 현재 장기요양서비스는 납세자의 비용부담 억제와 수급자의 접근성 확대를 중심으로 이루어지며 노동자의 노동조건 개선이 배제되는 상황을 초래했다.

이로 인해 중앙정부 및 지방정부 차원의 노인돌봄노동 정책 개선을 위한 논의 자리에 노인돌봄노동자는 배제되며 당사자의 의견을 반영할 수 있는 정책 소통 통로를 확보하지

못하고 있다.

### 3. 노인돌봄노동에 대한 지방정부 역할 및 과제

#### 1) 지방정부 차원의 노동조건 개선 종합계획 수립 및 장단기 로드맵

지자체 단체장은 장기요양요원에 처우개선계획을 수립하고 노동권을 보호할 의무가 있다(장기요양요원 처우개선 및 지위향상에 관한 조례).

서울시는 노인돌봄 노동자를 지원함으로써 공공성을 높이고 서비스 질을 향상하는 것을 목적으로 장기요양요원지원센터(서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터)를 2013년도에 설치하고 장기요양요원 지원 인프라를 확대하여 왔고, 2019년부터 3년마다 ‘서울시 장기요양요원 처우개선 종합계획’을 수립하여 시행 중이다. 광주광역시는 2022년 장기요양요원 처우개선 종합계획을 수립 발표하여 시행하고 있다.

서울시의 경우를 자세히 살펴보면 전국 지자체 중 최초로 2기 종합계획까지 수립하며 장기요양요원 처우개선을 위한 선도적인 역할을 수행하고 있다.

- 1기 종합계획(2019~2021)

4개 분야, 8개 정책과제, 25개 세부사업으로 구성, 총 예산 122억  
(11개 세부 사업을 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터에서 수행)

| 비전               | 좋은 일자리 확대로 돌봄의 공공성 강화   |  |  |   |
|------------------|---|--|--|---|
| 목표               | 장기요양기관 요양보호사 처우개선   |  |  |   |
| 정책분야             | 노동기본권 보장  | 건강한 요양노동 지원  | 좋은 돌봄 역량 강화  | 소통 활성화 및 관리감독 강화  |
| 정<br>책<br>과<br>제 | 1-1<br>요양보호사<br>표준노동권리<br>보장지원  | 2-1<br>장기요양요원<br>신체·정신적<br>건강보장  | 3-1<br>좋은 돌봄 확산 방안<br>마련   | 4-1<br>돌봄 현장 소통<br>활성화  |
|                  | ① 표준 노동 가이드<br>발간·보급<br>② 돌봄노동자 노동존중<br>선언<br>③ 요양보호사<br>돌봄아카데미 운영<br>④ 표준인건비 기준 개발 | ① 신세애방 가이드라인<br>개발·보급<br>② 근골격계 질환 예방<br>장비 보급<br>③ 요양보호사 심리상담<br>서비스 지원<br>④ 요양보호사 휴식과<br>치유를 위한 활동지원<br>⑤ 요양보호사<br>독감예방주사 무료접종 | ① 좋은 돌봄 기관의<br>기준 개발 및 보급<br>② 좋은 돌봄 실천<br>가이드 마련<br>③ 서울시 장기요양<br>시설·기관장 교육 | ① 돌봄 현장 정책<br>네트워크 구성·운영<br>② 장기요양정책 협의체<br>구성·운영   |
|                  | 1-2<br>요양보호사 고용안정성<br>강화  | 2-2<br>사회적 자원인<br>돌봄노동자 인식개선   | 3-2<br>요양보호사 역량 강화   | 4-2<br>장기요양기관<br>관리·감독 강화   |
|                  | ① 사회서비스원 공공<br>좋은 일자리 확충<br>② 대체인력 지원사업   | ① 돌봄서비스 이용자<br>교육 자료 개발·보급<br>② 이용자 인식개선<br>캠페인  | ① 요양보호사 기본역량<br>강화<br>② 서울시 요양보호사<br>직무교육기관 지정                               | ① 서울시 장기요양기관<br>지정제 운영기준 마련<br>② 장기요양기관<br>재무투명성 관리·감독<br>③ 돌봄 기관 민원 청구<br>운영<br>④ 서울시-건강보험공단<br>업무협약<br>⑤ 사자구 전담인력 확보<br>및 지원조직 강화 |



- 2기 종합계획(2022~2024년)
  - 4개 분야, 30개 세부사업으로 구성, 총 예산 600억
  - 15개 과제 서울시 어르신돌봄종사자종합지원센터 수행



- 장기요양요원지원센터
  - 현재 전국 13개 지자체에 장기요양요원지원센터 설치(부록④ 참고)
  - 서울시가 2013년 처음 설치, 서울 지역에는 4개 권역센터, 8개 쉼터가 운영되고 있음.
  - 서울시 지원센터를 참조하여 2016년 법 개정을 통해 노인장기요양보험법에 지원센터 설치 조항이 포함됨(부록⑤ 참고).
  - 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터
- 일반현황
  - 개소시기 : 2013년 11월
  - 운영방법 : 서울시 민간위탁 운영법인 : (사)보건복지자원연구원
  - 수행인력 : 광역센터 24명. (동남,서남,동북 3개권역센터 각9명. 서울 총51명)
  - 사업대상 :서울시 장기요양기관에서 활동 중인 장기요양요원 약8만명
  - 비전 : ‘돌봄노동이 존중받는 사회’

□ 역할 : 광역센터 + 서북센터

- 서울시 어르신돌봄노동 정책 수행기관

; 서울시 조례에 의한 서울시 장기요양요원 노동실태조사 및 서울시 장기요양요원 처우개선 종합계획 수립 및 사업 수행(2019년~), 권역센터 사업 총괄 및 지원. 돌봄노동자 역량강화 및 권익옹호를 위한 정책연구 및 콘텐츠개발·수행, 좋은돌봄 문화확산 등

- 전국 장기요양요원지원센터 확대 설치 지원 : 서울시 운영 모델을 기반으로 타 지자체 장기요양요원지원센터 설치 및 운영 관련 컨설팅 및 지원, 전국 장기요양요원지원센터 협의체 발족(전국 13개 장기요양요원지원센터 설립).



□ 주요 사업(2022년 기준)

| 영역 | 구분                  | 세부내용   |
|----|---------------------|--|
| 광역 | 광·권역 사업총괄 및 네트워크 사업 | - 광·권역 공동 네트워크 사업<br>- 광역센터 사업 DB 구축 및 운영<br>- 광·권역 직원 역량강화 교육 및 워크숍<br>- 타 지역 장기요양요원 설치 자문 및 간담회              |
|    | 정책연구사업              | - 서울시 돌봄노동 정책 연구 및 제안<br>- 서울시 장기요양요원 노동실태조사, 처우개선 종합계획수립연구<br>- 노인장기요양보험제도 및 정책 제안<br>- 돌봄노동자 현장 사례발굴 및 정책 제안 |
|    | 좋은돌봄                | - 좋은돌봄 시민공감 캠페인  |

|     |                |   |
|-----|----------------|---|
|     | 사회적 확산 사업      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 좋은돌봄 실천 사례발굴</li> <li>- 좋은돌봄 협약기관 확대</li> <li>- 좋은돌봄 서울 한마당</li> </ul>   |
|     | 교육개발 및 연구사업    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장 맞춤형 교육개발 및 확대</li> <li>- 요양보호사 역량강화 교육과정 실행연구</li> <li>- 온라인교육 콘텐츠 개발 및 확대</li> <li>- 장기요양요원지원센터 발전방안 연구 등</li> </ul> |
|     | 현장 정책 플랫폼 지원사업 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 요양보호사 등 장기요양요원 자치구 모임</li> <li>- 돌봄현장리더 양성교육</li> <li>- 돌봄노동자 참여형 정책 포럼</li> <li>- 돌봄현장조직 협력사업</li> </ul>                |
| 서복권 | 교육권 지원사업       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직무향상교육</li> <li>- 직종별 직무향상 교육</li> <li>- 인문학/교양 교육</li> <li>- 찾아가는 기관방문 교육</li> </ul>                                    |
|     | 건강권 지원사업       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건강증진교실 및 건강관리 교육</li> <li>- 커뮤니티 지원사업</li> <li>- 돌봄노동자 심리상담 지원</li> <li>- 돌봄노동자 힐링캠프 및 나들이</li> </ul>                    |
|     | 노동권 지원사업       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공인노무사 노동상담</li> <li>- 돌봄노동 아카데미</li> <li>- 요양보호사 권리찾기 수첩 등 정보 제공</li> <li>- 노동상담 사례분석 및 사례집</li> </ul>                   |

## 2) 노인돌봄노동자의 임금 및 보상체계 마련을 위한 정책 도입

임금과 보상체계는 해당 노동에 대한 사회적 가치를 살펴볼 수 있는 중요한 잣대이다. 현재 노인돌봄노동은 저임금노동, 불안정노동으로 대변되는 열악한 노동여건이 좀처럼 개선되고 있지 않다. 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인이 마련되어 있으나 장기요양요원에게는 적용되지 않고 있고, 또한 복지포인트의 경우에도 방문요양 종사자는 수급대상에서 제외되어 있어 형평성에 어긋난다. 따라서 인건비 가이드라인 또는 표준임금 지침 등 적정임금체계 마련의 필요성과 저임금을 뒷받침할 수 있는 후생복지 차원에서의 보상체계에 대한 대책이 적극 마련되어야 한다. 이를 위한 정부차원의 대책 마련과 더불어 서울시 표준임금제 도입 연구와 시범사업 등을 추진할 필요가 있다.

노동권 보호 측면에서도 지방정부의 적극적인 대응이 필요하다. 조례에서는 노인돌봄노동자에 대한 노동권 보호를 지방정부의 책임으로 규정하고 있다. 또한 노인돌봄노동자의 노동권 보장은 이용자에게 제공되는 서비스의 질과도 밀접한 관련이 있다. 이를 고려할 때 서울시는 노인돌봄노동자의 노동권 보호에 대한 책임을 인식하여 임금 및 보상체계뿐만 아니라 노동자의 건강(근골격계 질환 및 감정소진 문제 등)과 안전(성희롱 문제 등), 인권침해 등도 포함한 포괄적인 차원에서의 노동권을 보호할 수 있도록 적극적인 역할을 수행해야 한다. 지자체가 운영하고 있는 장기요양요원지원센터에 노동상담과 권

리구제 뿐만 아니라 ‘성희롱 상담신고센터’를 설치 운영할 필요가 있다(참고:서울시 사례).

### 3) 서비스 전달체계 공공성 강화

돌봄노동자 노동조건 개선과 돌봄서비스의 질 향상을 위해 서비스 전달체계의 공공성 제고가 필요하다. 공공의 서비스 공급 비중을 높이면, 공공에서 모든 노인돌봄서비스를 직접 제공하는 것은 불가능하다. 따라서 일정 수준을 공공이 담당하여 장기요양서비스의 질 향상 및 노동자 처우개선을 위한 모델로서 역할을 수행하는 것이 바람직할 것이다. 특히 노인이 살던 지역에서 충분한 돌봄을 받을 수 있도록 통합재가기관과 지역사회통합돌봄기관을 확대하고 공공에서 거점기관의 역할을 담당할 필요가 있다.

### 4) 서비스 제공기관에 대한 지방정부의 관리·감독 강화

노인장기요양 관련 법률에 따르면 서비스 제공기관에 대한 관리 및 감독 지방정부의 역할로 규정되어 있다. 이와 관련한 지방정부의 책임 있는 역할 수행이 요구된다. 시장화의 부작용 중 하나인 낮은 서비스의 질과 노인돌봄노동자에 대한 열악한 처우를 개선하기 위해 서비스 제공기관에 대한 관리감독자로 규정된 지방정부의 법적 역할을 충분히 활용할 필요가 있다.

시와 구는 장기요양기관의 수요와 공급을 조절할 권한이 있다. 서비스 제공기관의 진입 장벽을 높이고, 퇴출 심사를 엄격하게 하는 서비스 제공기관 지정과 갱신제에 대한 강화가 필요하다. 현재 자치구가 수행하고 있는 장기요양기관 지정 및 갱신 심사 기준에 노동권과 관련한 항목에 서비스의 질 및 일자리의 질에 관한 지표, 노동자 인권보호 등을 신설하거나 보완하고 기관에 대한 실질적인 노동권 보호 관련 지도감독을 강화해야 한다. 현행 서울시 좋은돌봄 인증제에도 지표에 노동권 보호 조항을 적극 반영하여 노동권 보호에 앞장서는 기관을 지원 육성할 필요가 있다.

### 5) 노인돌봄노동에 대한 사회적 가치 강화

노인돌봄노동자를 위한 체계적, 중장기적 지원을 위해서는 앞서 살펴본 서울시의 장기요양요원 처우개선 종합계획을 참고로 장기요양요원 전반에 대한 종합지원계획을 수립할 필요가 있다. 아울러 장기요양요원 뿐 아니라 돌봄노동의 포괄적 관점에서 요양보호사뿐만 아니라 장애인활동지원사, 노인생활지원사 등으로 넓혀 지원대상에 대한 확대 방안을 모색해야 한다.

## 6) 기초단위 지자체의 노인돌봄노동자 직접 지원서비스 제공자 역할 필요

현재 서울시의 경우, 25개구에 장기요양요원 처우개선을 위한 조례가 마련되어 있지만 조례 이행에 있어서는 예산과 인력에 따라 구별 편차가 존재하는 것으로 보인다. 노인돌봄노동자를 위한 직접 서비스 제공의 접근성과 효율성 측면에서 볼 때 기초단위인 자치구에서 적극적인 사업을 수행하는 것이 가장 바람직할 것이다. 현재 일부 구에서는 장기요양요원을 위한 자치구 노동실태조사(강동구, 도봉구, 관악구, 송파구 등), 힐링나들이 프로그램(송파구 등)과 장기요양요원 문화한마당(마포구) 프로그램이 운영되고 있으나 25개구에서 장기요양요원에 대한 적극적인 권익보호 차원에서 직접 지원(심리상담, 힐링나들이, 문화한마당 등)과 코로나 등 감염병예방 및 방역물품지원, 좋은돌봄 인식개선 등 방안을 적극 마련할 필요가 있다.

## 7) 현장참여 거버넌스 구축

앞서 쟁점에서 지적했듯이 장기요양 관련 정책 수립이나 개선 과정에 있어 삼각 주체 중 하나인 노인돌봄노동자는 배제되어 있다. 노인돌봄노동자가 정책논의의 장에 참여할 수 있는 기회가 제도적으로 보장되어야 하며, 현장돌봄노동자의 조직화도 중요한 과제라 할 수 있다.

현재 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터는 현장과 정책의 연결을 위해 민관거버넌스를 구축하며 서울시 장기요양요원 처우개선 종합계획 수립 시 현장의 목소리가 반영될 수 있도록 노력하고 돌봄현장정책네트워크 구축 등을 추진하고 있다. 이 밖에도 종합지원센터는 교육 지원(리더양성교육) 및 활동 지원(지자체모임 지원, 서울시요양보호사협회 활동 지원) 등 다양한 방면에서 노인돌봄노동자 지원을 벌이고 있는데 이러한 활동은 거버넌스 구축을 위한 기반 모델로서 참고 사례가 될 수 있을 것이다.

## 부록① 법률에서 규정한 지방정부의 역할

### ■ 노인복지법

○ 제4조(보건복지증진의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 노인의 보건 및 복지증진의 책임이 있으며, 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다.

### ■ 노인장기요양보험법

○ 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등) ① 국가 및 지방자치단체는 노인이 일상생활을 혼자서 수행할 수 있는 온전한 심신상태를 유지하는데 필요한 사업을 실시하여야 한다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

○ 제31조(장기요양기관의 지정) ① 제23조 제1항 제1호에 따른 재가급여 또는 같은 항 제2호에 따른 시설급여를 제공하는 장기요양기관을 운영하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 장기요양에 필요한 시설 및 인력을 갖추어 소재지를 관할 구역으로 하는 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수, 구청장으로부터 지정을 받아야 한다.

○ 제32조의4(장기요양기관 지정의 갱신) ① 장기요양기관의 장은 제32조의3에 따른 지정의 유효기간이 끝난 후에도 계속하여 그 지정을 유지하려는 경우에는 소재지를 관할구역으로 하는 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수, 구청장에게 지정 유효기간이 끝나기 90일 전까지 지정 갱신을 신청하여야 한다.

○ 제37조(장기요양기관 지정의 취소 등) ①특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수, 구청장은 장기요양기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 지정을 취소하거나 6개월의 범위에서 업무정지를 명할 수 있다. 다만 제1호, 제2호의2, 제3호의5, 제7호 또는 제8호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다.

3의2. 제35조제5항을 위반하여 본인 부담금을 면제하거나 감경하는 행위를 한 경우

3의3. 제35조제6항을 위반하여 수급자를 소개, 알선 또는 유인하는 행위 및 이를 조장하는 행위를 한 경우

3의7. 정당한 사유 없이 제54조에 따른 평가를 거부, 방해 또는 기피하는 경우

4. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 재가 및 시설 급여비용을 청구한 경우

○ 제61조(보고 및 검사) ②보건복지부장관, 특별시장, 광역시장, 도지사 또는 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수, 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 장기요양급여의 제공 명세, 재무회계에 관한 사항 등 장기요양급여에 관련된 자료의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 관계인에게 질문을 하게 하거나 관계 서류를 검사하게 할 수 있다.

## 부록② 조례에서 규정한 지방정부의 역할

### ■ 서울특별시 장기요양요원 처우개선 및 지위 향상에 관한 조례

○ 제3조(시장의 책무) 서울특별시장(이하 “시장“이라 한다)은 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

○ 제4조(종합계획의 수립 및 시행) ① 시장은 장기요양요원의 처우개선과 복지증진을 위하여 3년마다 종합계획을 수립·시행하여야 한다.

○ 제6조(처우개선 사업 등) ① 시장은 장기요양요원의 처우개선 및 지위 향상을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 장기요양요원의 근무환경 개선을 위한 사업
  2. 장기요양요원의 처우개선 및 지위향상을 위한 상담, 조사, 연구 사업
  3. 장기요양요원의 역량 강화를 위한 교육 및 훈련 사업
  4. 그 밖에 장기요양요원의 복지 증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정 하는 사업
- ② 시장은 제1항의 각 호에 해당하는 사업을 추진하기 위하여 필요한 예산을 편성하고 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

○ 제9조(장기요양요원지원센터의 설치 및 운영) ① 시장은 장기요양요원 근무환경의 질적 향상과 신체적·정신적 건강관리를 위한 프로그램 운영 및 교육 상담 등의 지원을 통해 돌봄서비스의 질 향상에 기여하기 위하여 장기요양요원지원센터(이하 “센터“라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 제1항에 따라 센터를 설치하는 경우에 시장은 장기요양요원의 센터 이용을 원활하게 하기 위하여 권역별 또는 자치구별로 센터를 설치할 수 있고, 권역별 또는 자치구별 센터 중 각 센터의 사업을 총괄하는 종합지원센터를 지정하여 운영할 수 있다.

③ 시장은 센터 운영을 위하여 필요한 행정지원과 예산의 범위 안에서 재정지원을 할 수 있다.

### 부록③ 국가인권위원회 노인돌봄노동자 처우개선을 위한 제도개선 등 권고사항

#### ■ 노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선을 위한 제도개선(복지부장관)

○ (국공립시설목표비율)전체 장기요양기관 중 국·공립 장기요양기관이 차지하여야 하는 목표 비율을 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적 이행계획을 수립할 것

○ (표준임금가이드, 급여산정기준고시 개정)요양보호사의 공적 성격과 책임을 고려한 합리적인 임금수준을 보장하기 위하여, 요양보호사 표준임금을 제시하는 임금가이드라인을 마련하고, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」의 관련 규정을 정비할 것

○ (대체인력지원제도)노인돌봄노동자의 건강권, 휴식권 등을 보호하기 위하여 장기요양기관에 대한 대체인력지원제도를 마련할 것

#### ■ 재가요양보호사의 노동인권 보호를 위한 제도개선(복지부장관, 건보공단이사장)

○ 보건복지부장관

- 인권침해 가이드라인 제작(「산업안전보건법」 제52조의 작업중지권과 「노인장기요양보험법」 제35조의4의 장기요양요원 보호 규정에 근거)

- 재가요양 2인1조 근무 비용과 인력기준 및 방안(수급자 또는 가족이 폭언·폭행·성희롱을 반복하는 등 특별한 사정이 있을 때)

- 기관평가 고시 평가지표 인권보호 항목 신설(「장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시」 재가요양 인권보호 평가점수 배정)

○ 건강보험공단 이사장

- 인권침해 대응 고객응대매뉴얼 제작, 배포, 교육

- 재가요양 인권보호 항목 평가기준에 포함

- 수급자 · 기관간 계약서에 인권보장 확인내용 명시 등



부록④ 장기요양요원지원센터 설치 현황

| 번호 | 기관명                        | 센터장 | 주소                              | 전화번호 및 이메일                                  | 운영기관              |
|----|----------------------------|-----|---------------------------------|---|-------------------|
| 1  | 서울시 어르신돌봄종사자<br>종합지원센터(광역) | 최경숙 | 서울 은평구 통일로 680<br>대일빌딩 2층       | 02-389-7790<br>dolbom119@hanmail.net        | 보건복지지원<br>연구원     |
| 2  | 서울시 동북어르신돌봄<br>종사자 지원센터    | 최경림 | 서울특별시 강북구 도봉로<br>172 남송빌딩 5층    | 02-981-9838<br>dbdolbom@daum.net            | 동북<br>여성안우회       |
| 3  | 서울시 동남어르신돌봄<br>종사자 지원센터    | 유행선 | 서울특별시 송파구 문정로<br>13 선바위빌딩 4층    | 02-401-7790<br>dndolbom119@hanmail.net      | 보건복지지원<br>연구원     |
| 4  | 서울시 서남어르신돌봄종사자<br>지원센터     | 이용경 | 서울특별시 영등포구 경인로<br>725 2층        | 02-630-1303<br>sdolbom@daum.net             | 나눔활동사회<br>작활동조합   |
| 5  | 경기도 수원시<br>장기요양지원센터        | 전상원 | 경기도 수원시 팔달구<br>경수대로 612         | 031-218-7800<br>jsw0066@hanmail.net         | 수원시<br>도시공사       |
| 6  | 경기도 장기요양요원<br>지원센터(광역)     | 이승훈 | 경기도 의정부시 의정로 44<br>석천빌딩 4층      | 031-837-8579<br>esho99@eg.pess.or.kr        | 경기도<br>사회서비스원     |
| 7  | 부천시 장기요양요원지원센터             | 이영주 | 경기도 부천시 장안로 107<br>복사골문화센터 3층   | 032-329-8663<br>bcsc8663@naver.com          | 부천시외복지<br>사회적협동조합 |
| 8  | 인천광역시<br>장기요양요원지원센터(광역)    | 최윤형 | 인천광역시 미추홀구 석정로<br>229 행정타운 및 JT | 032-715-7681<br>swcr74@incheon.pess.or.kr   | 인천시<br>사회서비스원     |
| 9  | 경상남도 창원권<br>돌봄노동자지원센터      | 김여용 | 경남 창원시 마산회원구<br>315대로 940       | 055-251-8250<br>gndolbom8250@naver.com      | 경남<br>고용복지센터      |
| 10 | 경상남도 동부권<br>돌봄노동자지원센터      | 석윤미 | 경남 김해시 능동로 7번길<br>8-8           | 055-820-8250<br>eastdolbom0824@naver.com    | 장유대성<br>복지재단      |
| 11 | 경상남도 서부권<br>돌봄노동자지원센터      | 김수정 | 경남 진주시 범골로 54번길<br>30-9         | 055-762-8250<br>grwdolbom@naver.com         | 진주여성회             |
| 12 | 강원도<br>장기요양요원지원센터(광역)      | 목미영 | 강원도 춘천시 외솔길 25<br>B1            | 033-261-0211<br>gwdolbom@naver.com          | 강원도<br>사회서비스원     |
| 13 | 울산시 장기요양요원지원센터             | 전현주 | 울산시 중구 종가 6길 8-18<br>리키빌딩 5층    | 052-243-3400<br>riarbwszzz@ulsan.pess.or.kr | 울산시<br>사회서비스원     |

## 부록⑤ 장기요양요원지원센터 설치 근거

### ■ 노인장기요양보험법

#### ○ 노인장기요양보험법

제47조의2(장기요양요원지원센터의 설치 등) ①국가와 지방자치단체는 장기요양요원의 권리를 보호하기 위하여 장기요양요원지원센터를 설치, 운영할 수 있다.

②장기요양요원지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 장기요양요원의 권리 침해에 관한 상담 및 지원
2. 장기요양요원의 역량강화를 위한 교육지원
3. 장기요양요원에 대한 건강검진 등 건강관리를 위한 사업
4. 그 밖에 장기요양요원의 업무 등에 필요하여 대통령령으로 정하는 사항

③장기요양요원지원센터의 설치, 운영 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

## 〈토 론 문 3〉

# 서울시 노동상담DB를 통해 본 돌봄 노동자의 노동권 특징과 시사점

박 정 우

(서울노동권익센터 정책연구위원)



# (토론문) 서울시 노동상담DB를 통해 본 돌봄 노동자의 노동권 특징과 시사점

박정우 (서울노동권익센터 정책연구위원)

## 1. 개요

- (목적) 본 토론문은 서울시 노동센터에서 돌봄 노동자를 대상으로 진행되었던 노동 상담DB를 검토함으로써, 돌봄 노동자의 노동권 특징과 향후 서울시와 서울시 노동센터가 돌봄 노동자의 노동권 제고에 관한 사업의 방향에 대해 논의하고자 함.
- (대상) 2015~2020년 총 74,024의 상담데이터가 있으나, 직종과 업종에 데이터가 입력되어 대상으로 분류할 수 있는 유효케이스 39,711(53.6%)을 대상으로 함. 돌봄 노동자는 두 가지로 나누어 분류하였고, 보건복지업 중 서비스직종 종사자(서비스 돌봄 노동자), 보건복지업 중 전문·사무직 종사자(전문·사무직 돌봄 노동자)로 분류함<sup>2)</sup>. 그리고 이에 포함되지 않는 대상을 비돌봄 노동자로 분류함. 이를 통해 돌봄 노동자 또는 서비스 돌봄 노동자의 특징을 다른 집단과 비교하여 도출함.
- (한계) 모수를 추정하기 위한 데이터가 아니기 때문에 실제 돌봄 노동자들의 모수를 추정하는 것엔 한계가 있을 수 있을 듯. 다만, 돌봄 노동자들의 노동권 특징을 추정하고, 향후 서울시나 서울시 노동센터가 추진해 볼 사업방향을 논의하는 것엔 유용성이 있을 것

## 2. 노동 상담에서 확인한 돌봄 노동자의 분포

### 1) 성별

- 돌봄 노동자는 여성이 대다수를 차지하고 있으며, 특히 서비스 돌봄직은 여성이 87.2%로 대부분을 차지함. 반면, 비돌봄직은 남성이 59%로 여성보다 많음. 실제 돌봄직에 절대다수가 여성인 것이 노동상담에서도 반영됨.

[표-1] 성별 분포

|           | 남성               | 여성               |
|-----------|------------------|------------------|
| 서비스 돌봄    | 210<br>(12.8)    | 1,428<br>(87.2)  |
| 전문·사무직 돌봄 | 352<br>(19.8)    | 1,422<br>(80.2)  |
| 비돌봄       | 21,275<br>(59.0) | 14,805<br>(41.0) |

2) 서비스 돌봄 노동자는 요양보호사, 장애인활동보조인, 간병인 등을 중심으로 이루어져 있을 것으로 보임. 전문·사무직 종사자는 사회복지사, 간호사를 중심으로 이루어져있을 것으로 보임. 서울시 노동상담DB의 직업과 업종 분류는 통계청을 기준으로 설정하고 있으나, 상담자에 따라 사회복지사를 전문직이 아닌 사무직으로 분류한 경우도 있을 것임.

## 2) 연령별

- 서비스 돌봄직은 50대와 60대 이상이 대다수를 차지하고 있으며, 반면 전문·사무직 돌봄직은 30대와 40대가 대다수를 차지함. 서비스 돌봄직의 중년이 많은 특성이 노동 상담에서도 반영됨.

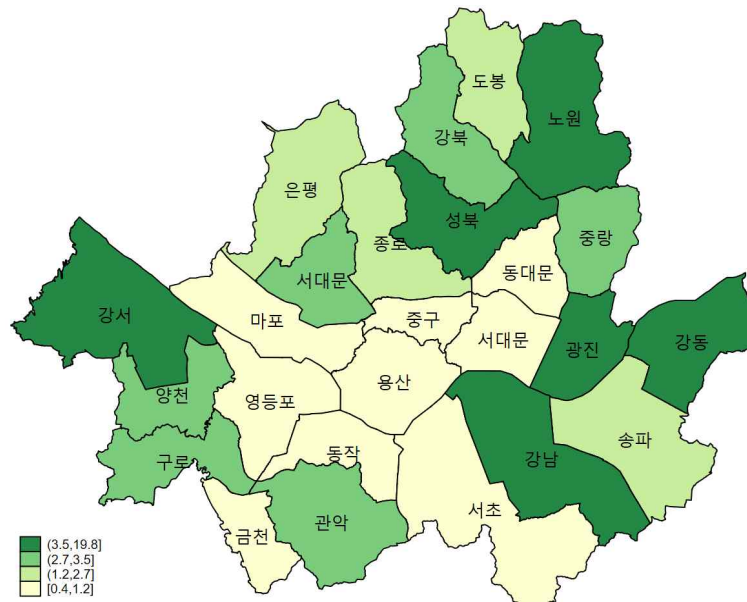
[표-2] 연령별 분포

|           | 30대 이하          | 40대             | 50대             | 60대 이상          |
|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 서비스 돌봄    | 225<br>(17.4)   | 182<br>(14.1)   | 470<br>(36.4)   | 416<br>(32.2)   |
| 전문·사무직 돌봄 | 722<br>(49.6)   | 407<br>(27.9)   | 240<br>(16.5)   | 88<br>(6.0)     |
| 비돌봄       | 9,905<br>(32.6) | 5,594<br>(18.4) | 7,151<br>(23.6) | 7,694<br>(25.4) |

## 3) 회사소재지 분포

- 서울 노동 상담을 이용한 서비스 돌봄 노동자들의 회사는 사대문 외곽에 위치한 경향이 큼. 특히, 노원, 성북, 광진, 강동, 강남, 강서에 많이 위치한 것을 알 수 있음.
- 해당 지역은 돌봄 노동자들의 노동권 보호 사업을 활성화할 필요성이 확인됨.

[그림-1] 서비스 돌봄 노동자의 회사소재지 분포



## 3. 돌봄 노동자가 이용한 노동 상담

### 1) 상담건수

- 돌봄 노동자는 지난 2015~2020년 사이의 노동 상담 중 8.7%를 차지하고 있었음. 이 중 서비스직 돌봄 노동자는 4.2%(1,649건)를 차지하고 있으며, 전문·사무직 돌봄 노동

자는 4.5%(1,792건)를 차지하고 있음.

- 연도별로 보면 돌봄 노동자들의 상담 비중은 꾸준히 증가하고 있음. 과거 7~8%이던 비중이 2020년엔 10%를 넘어섰음. 서비스 돌봄 노동자와 전문·사무직 돌봄 모두에서 서울시 노동상담을 이용하는 비중은 향후에도 커질 것으로 보임.

[표-3] 돌봄 노동자 노동상담 비중

| 직종        | 사례수    | 비중   |
|-----------|--------|------|
| 서비스 돌봄    | 1,649  | 4.2  |
| 전문·사무직 돌봄 | 1,792  | 4.5  |
| 비돌봄       | 36,270 | 91.3 |
| 합계        | 39,711 | 100  |

[표-4] 연도별 돌봄노동자 상담 추이

|              | 2015            | 2016            | 2017            | 2018            | 2019            | 2020             |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 서비스 돌봄       | 31<br>(2.1)     | 161<br>(4.0)    | 173<br>(2.9)    | 327<br>(4.4)    | 389<br>(4.3)    | 568<br>(4.9)     |
| 전문·사무직<br>돌봄 | 46<br>(3.1)     | 147<br>(3.6)    | 228<br>(3.8)    | 291<br>(3.9)    | 392<br>(4.3)    | 688<br>(6.0)     |
| 비돌봄          | 1,413<br>(94.8) | 3,764<br>(92.4) | 5,678<br>(93.4) | 6,875<br>(91.8) | 8,272<br>(91.4) | 10,268<br>(89.1) |

## 2) 고용형태

- 서비스 돌봄 노동자는 여러 실태조사에서 확인된 것처럼, 노동상담DB에서도 기간제와 시간제 노동자가 많음. 기간제는 43.3%(475건), 단시간 9.9%(109건)로 확인됨. 이는 전문·사무직 돌봄 노동자와 비돌봄 노동자에 비해 높은 비중임.
- 기간제와 단시간이 많은 특성을 고려하여 사업 구상이 필요해보임.

[표-5] 돌봄 노동자 고용형태

|              | 정규/무기계약          | 기간제             | 단시간            | 임시일용            | 파견/용역/사내<br>하청/특고/기타 |
|--------------|------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------------|
| 서비스 돌봄       | 396<br>(36.1)    | 475<br>(43.3)   | 109<br>(9.9)   | 77<br>(7.0)     | 41<br>(3.7)          |
| 전문·사무직<br>돌봄 | 826<br>(59.6)    | 344<br>(24.8)   | 64<br>(4.6)    | 118<br>(8.5)    | 33<br>(2.4)          |
| 비돌봄          | 10,045<br>(34.7) | 5,452<br>(18.8) | 1,652<br>(5.7) | 6,348<br>(21.9) | 5,487<br>(18.9)      |

## 3) 사업체 규모

- 서울시 노동상담을 이용한 돌봄 노동자는 5인 미만과 100인 이상은 비돌봄 노동자보다 그 비중이 크지 않았고, 10~30인 미만과 30~100인 미만의 비중이 큰 특징을 보임.
- 10~30인 미만과 30~100인 미만의 사업체에 대한 사업구상이 필요해보임.

[표-6] 돌봄 노동자 사업체 규모

|              | 5인 미만           | 5~10인 미만        | 10~30인 미만       | 30~100인 미만      | 100인 이상         |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 서비스 돌봄       | 57<br>(7.1)     | 222<br>(27.8)   | 260<br>(32.6)   | 175<br>(21.9)   | 84<br>(10.5)    |
| 전문·사무직<br>돌봄 | 133<br>(12.1)   | 262<br>(23.8)   | 317<br>(28.8)   | 259<br>(23.6)   | 129<br>(11.7)   |
| 비돌봄          | 4,500<br>(20.6) | 5,429<br>(24.8) | 4,490<br>(20.5) | 2,859<br>(13.1) | 4,597<br>(21.0) |

#### 4) 근로계약서와 4대 보험 가입

- 돌봄 노동자는 비돌봄 노동자보다 근로계약서 작성과 4대 보험 가입의 여건에선 양호한 것으로 확인됨. 돌봄 노동자는 90%가 근로계약서를 작성하였다고 응답하였고, 93~95% 정도가 4대 보험엔 가입했다고 응답함. 반면, 비돌봄 노동자는 근로계약서를 작성했다는 비중이 71.6%, 4대 보험에 가입했다고 응답한 비중이 74.9%로 낮음.

[표-7] 돌봄 노동자 근로계약서와 4대 보험 가입

|           | 작성               | 미작성             | 미교부             |
|-----------|------------------|-----------------|-----------------|
| 서비스 돌봄    | 829<br>(90.4)    | 69<br>(7.5)     | 19<br>(2.1)     |
| 전문·사무직 돌봄 | 1,022<br>(90.7)  | 92<br>(8.2)     | 13<br>(1.2)     |
| 비돌봄       | 15,858<br>(71.6) | 5,734<br>(25.9) | 558<br>(2.5)    |
|           | 가입               |                 | 미가입             |
| 서비스 돌봄    | 782<br>(93.3)    |                 | 56<br>(6.7)     |
| 전문·사무직 돌봄 | 1,009<br>(95.3)  |                 | 50<br>(4.7)     |
| 비돌봄       | 15,093<br>(74.9) |                 | 5,051<br>(25.1) |

#### 5) 임금

- 노동상담DB를 이용한 서비스 돌봄 노동자는 163만 원 정도로 나타나, 전문·사무직 돌봄과 비돌봄 노동자보다 낮게 나타남.
- 서울시 노동상담을 이용한 서비스 돌봄 노동자는 저임금 상태인 것을 알 수 있고, 이는 돌봄 노동의 현실이 반영한다고 볼 수 있음.

[표-8] 돌봄 노동자 월평균임금

|           | 사례수    | 평균임금      | 편차        | 최소값     | 최대값       |
|-----------|--------|-----------|-----------|---------|-----------|
| 서비스 돌봄    | 342    | 1,631,992 | 681,144   | 50,000  | 5,000,000 |
| 전문·사무직 돌봄 | 357    | 2,286,159 | 1,150,289 | 100,000 | 1.00e+07  |
| 비돌봄       | 10,190 | 2,152,949 | 1,075,006 | 0       | 1.20e+07  |



## 6) 상담유형

- (유형분포 특징) 서비스 돌봄 노동자의 상담 유형은 5가지 주제(임금체불, 징계·해고, 퇴직금, 실업급여, 근로시간·휴일·휴가)에 집중되어 있되, 그 5가지 주제 내에선 고르게 분포되어 있음. 순서를 보면, 근로시간·휴일·휴가(19.5%), 임금체불(16.9%), 징계·해고(15.0%), 실업급여(11.7%), 퇴직금(10.4%)로 나타남.
- 이 주된 상담 유형들은 서로 독립된 상담유형이 아니며, 상호 간의 연결되어 있는 경우가 많음. 가령, 일방적인 징계·해고가 발생하였고, 그에 따른 실업급여와 퇴직금을 받을 수 있는지에 대한 문의. 또는 휴가를 사용하지 못하고 연차수당을 받지 못하는 것이 임금체불에 해당하는 것인지 문의 등

### 가. 근로시간·휴일·휴가

- (연차 발생) 단시간 근로가 연차휴가가 발생하는 것인지, 계약직의 갱신으로 연차휴가는 어떻게 되는 것인지에 대한 상담 빈번. 또한, 임금에 연차수당이 녹아있는 경우가 있는데, 노동자는 휴가가 없는 것인지 궁금해 함.
- (연차 사용) 업무 및 사업체 특성상 연차휴가를 사용하지 못하거나 휴일에도 일을 해야 하는 상황에서, 연차수당 및 휴일근무수당 지급과 관련된 상담 빈번
- (휴게시간 사용) 휴게시간의 사용에 관한 사업체 통제(ex. 교육 진행/외출 불가/업무 진행). 시설 근무자의 경우, 야간 근무를 휴게시간으로 처리

### 나. 임금체불

- (악의적 임금체불) 돌봄 노동자는 비돌봄 노동자에 비해 임금체불에 관한 상담비중은 상대적으로 작으나, 절대적인 수치에선 큰 비중을 차지하고 있어 이에 대한 사업적 고려가 필요함. 돌봄 노동자는 근로계약을 체결하는 비중이 높고 재원이 공공성을 가짐에도 불구하고, 고의적이고 악의적인 임금체불이 발생하고 있음(ex.이면계약 제안/근로계약과 다른 지급액/퇴사에 따른 미지급)
- (고용형태에 따른 임금체계 특수성) 한편, 돌봄 노동자의 임금체계 특수성이 반영된 임금체불상담이 많은 것으로 보임. 가령, 이용자가 계약된 기간을 다 채우지 않고 중간에 이용을 거부하는 경우 임금이 지급되지 않는 것에 대한 고민이나, 담당하는 돌봄 이용자가 없는 시기에 휴업수당 미지급에 관련된 임금체불 여부를 문의하는 상담이 확인됨.

### 다. 징계·해고

- (일방적 해고 통보) 사회적 평판 및 사업체 내 갈등, 이용자 건강 악화 책임, 이용자 민원, 일감 부족 등을 이유로 해고 통보에 대한 정당성 문의 빈번

### 라. 실업급여·퇴직금

- (일방적 해고 및 해고 유도) 계약기간종료 전 일방적 해고 또는 해고 유도에 따른 실

업급여 수급가능여부 문의 빈번

- (이용자 수급 중단) 이용자가 서비스를 중단한 상태에서 실업급여를 받을 수 있는지
- (건강악화 및 계약만료) 건강 악화나 계약만료로 일을 더 이상 할 수 없는 경우, 실업급여 받을 수 있는지 문의 빈번
- (회사와의 입장 차이) 계약기간 만료 후 당사자는 이직이나 일을 더 하기 힘든 상황인데, 회사에서는 계속 일했으면 좋겠다고 함. 그만두겠다고 하면 회사에서 자발적 이직으로 신고
- (만65세 이상) 만65세 이상인 경우 실업급여 수급이 되는지 궁금해 함.

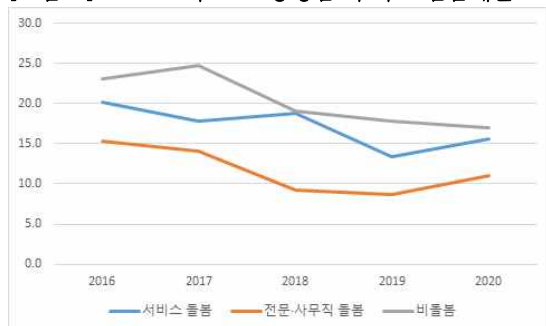
마. 퇴직금

- (퇴직금 발생) 시간제와 기간제(쪼개기 계약)의 경우, 퇴직금 발생하는지 문의 빈번
- (이용자 미연계와 퇴직금 발생) 일정기간 이용자와 업무연계가 없는 경우 퇴직금을 지급하지 않는 것에 대한 사실 확인 문의
- (퇴직연금 오차 발생) 퇴직연금을 지급받지만, 근무기간과 금액에 대한 다툼이 있음

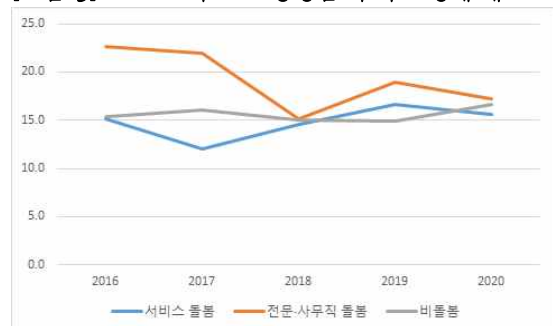
[표-9] 돌봄 노동자 상담유형

|           | 임금체불            | 징계·해고           | 퇴직금             | 실업급여           | 근로시간·휴일·휴가      | 근로계약           |
|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
| 서비스 돌봄    | 349<br>(16.9)   | 310<br>(15.0)   | 216<br>(10.4)   | 243<br>(11.7)  | 404<br>(19.5)   | 122<br>(5.9)   |
| 전문·사무직 돌봄 | 238<br>(11.0)   | 404<br>(18.7)   | 167<br>(7.7)    | 149<br>(6.9)   | 447<br>(20.7)   | 211<br>(9.8)   |
| 비돌봄       | 9,075<br>(20.0) | 7,131<br>(15.7) | 5,717<br>(12.6) | 2,832<br>(6.2) | 6,383<br>(14.1) | 3,218<br>(7.1) |
|           | 최저임금            | 산업재해            | 성희롱·폭언·폭행       | 노조             | 기타              | 4대보험           |
| 서비스 돌봄    | 63<br>(3.0)     | 97<br>(4.7)     | 53<br>(2.6)     | 15<br>(0.7)    | 141<br>(6.8)    | 58<br>(2.8)    |
| 전문·사무직 돌봄 | 44<br>(2.0)     | 71<br>(3.3)     | 102<br>(4.7)    | 26<br>(1.2)    | 261<br>(12.1)   | 44<br>(2.0)    |
| 비돌봄       | 1,536<br>(3.4)  | 2,629<br>(5.8)  | 950<br>(2.1)    | 672<br>(1.5)   | 4,324<br>(9.5)  | 918<br>(2.0)   |

[그림-2] 16~20 주요 노동상담 추이 : 임금체불



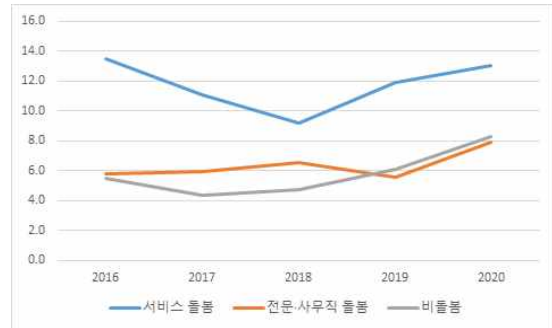
[그림-3] 16~20 주요 노동상담 추이 : 징계·해고



[그림-4] 16~20 주요 노동상담 추이 : 퇴직금



[그림-5] 16~20 주요 노동상담 추이 : 실업급여



[그림-6] 16~20 주요 노동상담 추이 : 근로시간·휴일·휴가



#### 4. 서울시 노동 상담DB를 통해 확인한 사업 제안

##### 가. 돌봄 노동자 상담 많은 지역 노동권 보호 사업 활성화

- 노원, 성북, 광진, 강동, 강남, 강서에서 돌봄 노동자의 노동상담 비중이 높은 것이 확인되기 때문에, 돌봄 노동자 노동권 보호 사업을 시행한다면 해당 지역에 선도적·적극적으로 고려해볼 필요가 있음.

##### 나. 서울시 내 돌봄 노동자 지원기관과 노동센터 간 협력체계 구축 및 공동사업 개발/추진

- (권역·자치구 노동센터) 돌봄 노동자 상담 많은 지역 내 노동센터는 돌봄 노동자 민간 조직과 연계하여 노동권 보호 협력사업 강화 (장애인활동보호사, 간호사, 간병인 등)
- (서울노동권익센터) 서울시 어르신돌봄종사자지원센터 연계성 강화, 권역·자치구 노동센터-돌봄 노동자 민간조직 협력사업 지원
- (연계성 강화) 역할 조율 협의체 구성하고 정기적으로 논의

##### 다. 돌봄 기관에 대한 예방적 노동행정 강화

- (사업체컨설팅 활성화) 돌봄 노동자 및 당사자 단체 요청에 따른 사업체컨설팅 진행 탐색. 연차휴가 발생 및 미지급, 휴게시간 활용, 임금체불, 징계·해고, 휴업수당, 퇴직금에 대한 선제적·예방적 확인 필요
- (마을노무사) 30인 미만 돌봄 사업체 중소기업주 컨설팅 발굴. 어린이집 외 돌봄 사업

체 확대 필요

- (사용자 단체와의 연계) 사용자 단체와 연계하여 예방적 노동행정 사업 진행

라. 돌봄 노동자 및 기관 운영자 대상 특화 노동교육 도입

- 돌봄 사업장 특화 노동인권강사단 구성 및 맞춤형 교육과정 개발
- 빈번하게 확인되는 주요한 노동상담 내용을 반영하여 강의내용 구성 및 확산

마. 돌봄 노동자 법률서비스 여건 강화

- (법률 상담·구제 연계성) 노동 상담에서 연계되는 사례와 구제사건 종종 확인됨. 이에 대한 활성화 필요
- (노동 상담자 역량 강화) 돌봄 노동자 특수성 반영. 돌봄 전달체계와 돌봄 노동자 임금체불/퇴직금/실업급여/근로시간·휴일·휴가의 특수성에 관해 교육 강화

바. (서울시) 비자발적 실직자 생활 유지 지원 확대

- 서비스 대상자 변경 요청, 어르신 사망, 성희롱·성폭력과 같은 사유로 인한 비자발 실직에 대한 생활유지 지원
- 노동복지 연대기금 조성



[www.labors.or.kr](http://www.labors.or.kr)

(03191) 서울특별시 종로구 청계천로 105 (관수동 152-1) 아름다운청년 전태일기념관 5층  
대표전화 02-6925-4349, 상담번호 1661-2020

^^^  
서울노동권익센터