ISSUE 01

돌봄노동자의 노동환경과 개선 방안

남우근
한국비정규노동센터 소장

인구 고령화와 돌봄의 사회화로 공적 돌봄서비스가 지속적으로 확대되고 있다. 서구가 그랬듯이 한국도 경제성장을 바탕으로 복지사회로 가는 과정에 있기에 자연스러운 변화이다. 다만 마지못한 돌봄이 아니라 지속 가능하고 안정적인 돌봄서비스체계를 구축하기 위해서는 돌봄노동자에 대한 사회적 관심도 함께 요청된다. 좋은 일자리에서 좋은 서비스가 나온다는 것은 당연한 상식이다. 중장년 여성의 노동력을 값싸게 활용하는 '때우기식' 돌봄체계는 취약할 수밖에 없다.

돌봄노동자는 누구인가?

돌봄서비스 확대에 따라 이를 수행하는 노동자 규모도 점차 커지고 있다. 요양보호사, 장애인활동지원사, 노인생활지원사, 사회복지시설 종사자, 아이돌보미 등 공식부문 노동자가 120만 명 내외이다. 특히 전체 돌봄노동자 중 요양보호사가 70만 명가량을 차지하고 있고, 매년 10% 가까이 증가하고 있다. 공식부문 돌봄서비스는 각각 근거 법률을 토대로 보건복지부, 성평등가족부가 주관하고 있고, 지방자치단체가 관리감독 책임을 맡고 있다. 공공기관이 직접 서비스를 제공하는 비중은 매우 작으며, 대부분 민간 영리, 비영리 기관에 위탁해서 운영하거나, 민간업체가 직접 수행하고 있다. 서비스 전달체계에 있어서 민간 의존성이 매우 높아서 이 역시 개선 과제이다.
공적 서비스 이외에 가사서비스와 간병 업무에 종사하는 비공식부문 노동자도 30만 명 내외로 추산된다. 비공식부문이라고는 하지만 이들도 대부분은 필수노동자이다. 「가사근로자법」 제정, 요양병원 간병서비스 급여화 추진 등으로 일부는 공식부문화되고 있지만 여전히 다수는 제도 밖에 존재한다.

돌봄노동의 특성

노인, 장애인, 영유아 및 아동 등 돌봄대상자에 따라서 서비스 내용에 조금씩 차이가 있지만 기본적으로 돌봄노동이 갖고 있는 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 돌봄노동은 부하 높은 육체노동이다. 대부분의 돌봄노동은 생활지원(청소, 음식 조리, 세탁 등)과 신체지원(보행 보조, 체위 변경, 목욕, 식사 지원 등)이 상당 부분을 차지한다. 중장년 여성이 수행하는 육체노동은 근골격계 질환의 원인이 된다. 청소 등 생활지원은 그 자체로 노동강도가 높으며, 이용자의 신체를 돌보는 것도 몸무게를 감당해야 하는 중량물 작업에 해당한다. 대부분의 돌봄노동자가 근골격계 질환을 갖고 있는 것을 단지 연령에 따른 퇴행성 질환으로만 볼 수 없는 이유이다.

둘째, 돌봄노동은 그 자체가 감정노동이다. 돌봄노동자는 이용자의 신체만이 아니라 감정까지 돌봐야 하는데, 이용자가 심리적으로 편안함을 느껴야 제대로 돌봄이 이뤄질 수 있다. 따라서 돌보는 시간 동안 돌봄노동자와 이용자는 서로에 대한 신뢰감을 토대로 정서적인 교류를 해야 한다. 이용자가 불편한 감정을 가지면 좋은 돌봄서비스라고 할 수 없다. 이를 위해 돌봄노동자는 항상 본인의 감정을 통제하면서 이용자와의 정서적 교감을 할 수 있도록 노력해야 한다. 이는 감정노동의 전형적인 속성이다.

셋째, 돌봄노동 대부분이 가구방문 노동이다. 요양원, 데이케어센터 등 일부를 제외하면 돌봄노동자의 80% 이상이 이용자 가정 내에서 서비스를 제공한다. 가정이라는 폐쇄적인 공간에서 이용자와 1대1 관계로 서비스를 제공한다. 비인격적 대우, 성희롱 등에 취약한 환경이다. 서비스 범위를 넘어선 요구도 빈번하다. 서비스 이용자가 복수일 때 이들 사이의 이동시간도 쟁점이다. 일본은 개호복지사(한국의 요양보호사)의 이동시간을 노동시간으로 간주해서 임금을 지급하도록 하고 있으나 한국은 그렇지 않다.

돌봄노동의 3대 특징

1. 고강도 육체노동
   → 근골격계 질환의 위협
2. 고밀도 감정노동
   → 정서적 통제와 교감
3. 방문 노동의 폐쇄성
   → 위험 노출과 권익 사각지대

저임금과 고용 불안

01. 저임금의 고착화

- 정부 가이드라인에 묶인 임금
- 경력 보상 미흡

02. 구조적 고용 불안

- 실직의 상시화
- 외부 변수에 따른 실직

돌봄노동자의 노동권 실태

노동권의 핵심은 임금과 고용인데 돌봄노동자는 두 가지 모두 취약하다.
첫째, 저임금노동 문제이다. 돌봄노동자는 서비스 종류와 무관하게 예외 없이 최저임금 수준의 임금이 적용된다. 서비스 시간에 최저임금 시급을 곱한 것이 대부분 돌봄노동자의 임금 방식이다. 이러한 저임금 실태는 노동시장의 수요, 공급에 의해 시장 논리로 정해지는 것이 아니라 소관부처가 해마다 정하는 '사업안내'에 의해 기본적으로 정해진다. 정부가 이들의 임금을 최저임금 수준으로 '묶어두고' 있는 셈이다. 경력 보상이 제대로 안 되는 것도 특징이다. 일한 지 1년 된 사람이나 10년 된 사람이나 동일한 임금을 받는 경우가 대부분이다. 이래서는 '직업'으로서의 전망을 갖기 어렵다.
둘째, 구조적 고용 불안 문제이다. 돌봄노동자의 대부분이 가정을 방문해서 1대1 서비스를 하고 있는데, 서비스 이용자의 '입맛'을 못 맞춰주면 기관에 얘기해서 사람을 교체해달라고 하는 경우가 있다. '사람 교체'는 돌봄노동자에게는 비자발적 실직에 해당한다. 서비스 범위를 넘어선 부당한 요구를 돌봄노동자가 거부하기 힘든 구조이다. 이용자가 입원하거나 사망하는 경우도 돌봄노동자는 일자리를 잃게 된다. 현재의 서비스 구조에서 비롯되는 문제이다.

지속 가능한 돌봄사회를 위한 돌봄노동 개선 방안

첫째, 돌봄일자리가 직업으로서의 전망을 갖게 해야 한다. 이를 위해서는 근속(경력)과 직무가 반영된 임금체계(직급체계)를 만들어야 한다. 장기요양제도는 장기근속장려금 제도와 선임요양보호사 제도가 있지만 장기근속에 대한 보상 방식이 요양 현장의 고용 여건과 맞지 않고, 선임요양보호사 제도도 요양보호사의 90%를 차지하는 방문요양서비스에는 적용되지 않는다. 보완이 필요하다. 다른 돌봄 직종에는 이나마도 없다. 국가인권위원회는 요양보호사 처우개선을 위해 표준임금 가이드라인을 마련할 것을 2022년 4월에 보건복지부에 권고한 바 있으나 수용되지 않았다. 경력이 쌓이면 임금도 오르고, 승진 기회도 주어지는 것이 일반적인 직장생활의 풍경이다. 오래 일하고 숙련이 형성되면 임금과 직무에서 그만큼의 인정을 받을 수 있어야 직업으로서 인식될 수 있는데, 지금 돌봄일자리는 그렇지 않다. 요양보호사 자격증 소지자가 300만 명에 달하지만 실제로 일하는 요양보호사는 70만 명에 그친다. 요양 현장에서는 인력난이 오래되었다. 요양보호사라는 일자리가 직업적인 전망을 갖기 전에는 아무리 외국인 요양보호사를 도입한다고 하더라도 인력난은 해결되지 않을 것이다.
둘째, 불안정한 고용 문제를 해소하기 위해 최소노동시간을 보장하는 방향으로 서비스 방식이 바뀌어야 한다. 서비스 이용자가 실질적인 고용 결정권을

행사하는 현재의 방식은 고용 불안이 발생할 수밖에 없다. 최소노동시간을 보장하고, 이용자와 연계가 끊겼을 때는 교육훈련 기간을 두어서 고용이 유지되도록 해야 한다. 가사근로자법에서 최소노동시간을 주 15시간 이상 보장하도록 하는 선례도 있으니, 돌봄 직종에도 최소노동시간을 설정하는 방식으로 고용을 안정시켜야 한다.

셋째, 서비스 이용자와 가족에 의한 노동인권 침해를 방지하기 위한 인식 개선이 필요하다. 돌봄노동자가 겪는 어려움 중 하나가 돌봄노동의 가치에 대한 사회적 저평가이다. 상당수의 이용자 및 가족은 돌봄노동자를 파출부 대하듯이 온갖 집안일을 해줄 것을 요구하는 것이 현실이다.

돌봄노동의 가치에 대한 사회적 저평가는 돌봄노동자에 대한 노동인권 침해로 이어진다. 이용자 및 가족의 비인격적인 대우, 성희롱 등은 노동의 가치를 존중하지 않는 분위기에서 발생하는 것이다. 노인장기요양보험법에서는 장기요양기관과 그 종사자가 의무적으로 인권교육을 받을 것을 규정하고 있으나, 이용자에 대한 인권교육은 의무규정이 아닌 재량규정으로 되어 있다. 이를 개정해서 서비스 이용자에게도 인권교육을 의무화해야 한다. 이용자가 돌봄종사자를 대하는 태도에 대한 교육과 함께 돌봄서비스 범위를 명확하게 고지함으로써 부당한 요구를 하지 못하도록 해야 한다. 다른 돌봄 직종도 마찬가지이다.

요양보호사 자격증 소지자가 300만 명에 달하지만 실제로 일하는 요양보호사는 70만 명에 그친다. 요양 현장에서는 인력난이 오래되었다.

돌봄노동 개선을 위한 제언