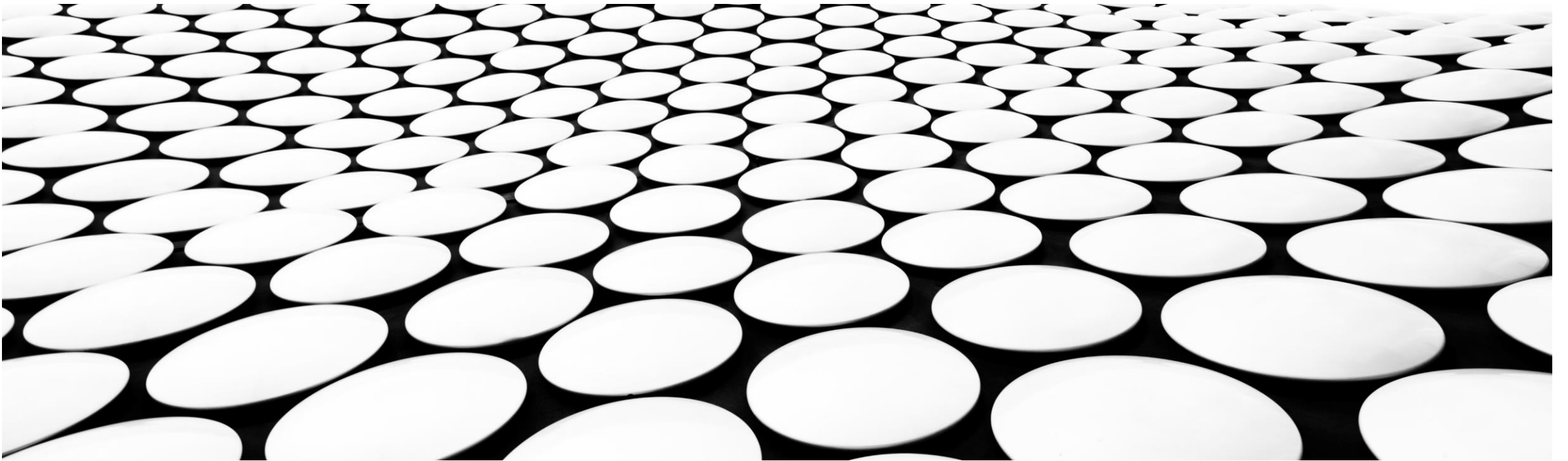

노인 돌봄서비스업 전개와 노동조합의 대응

정경은 / 민주노동연구원 연구위원



노인 돌봄서비스업 개념과 범위

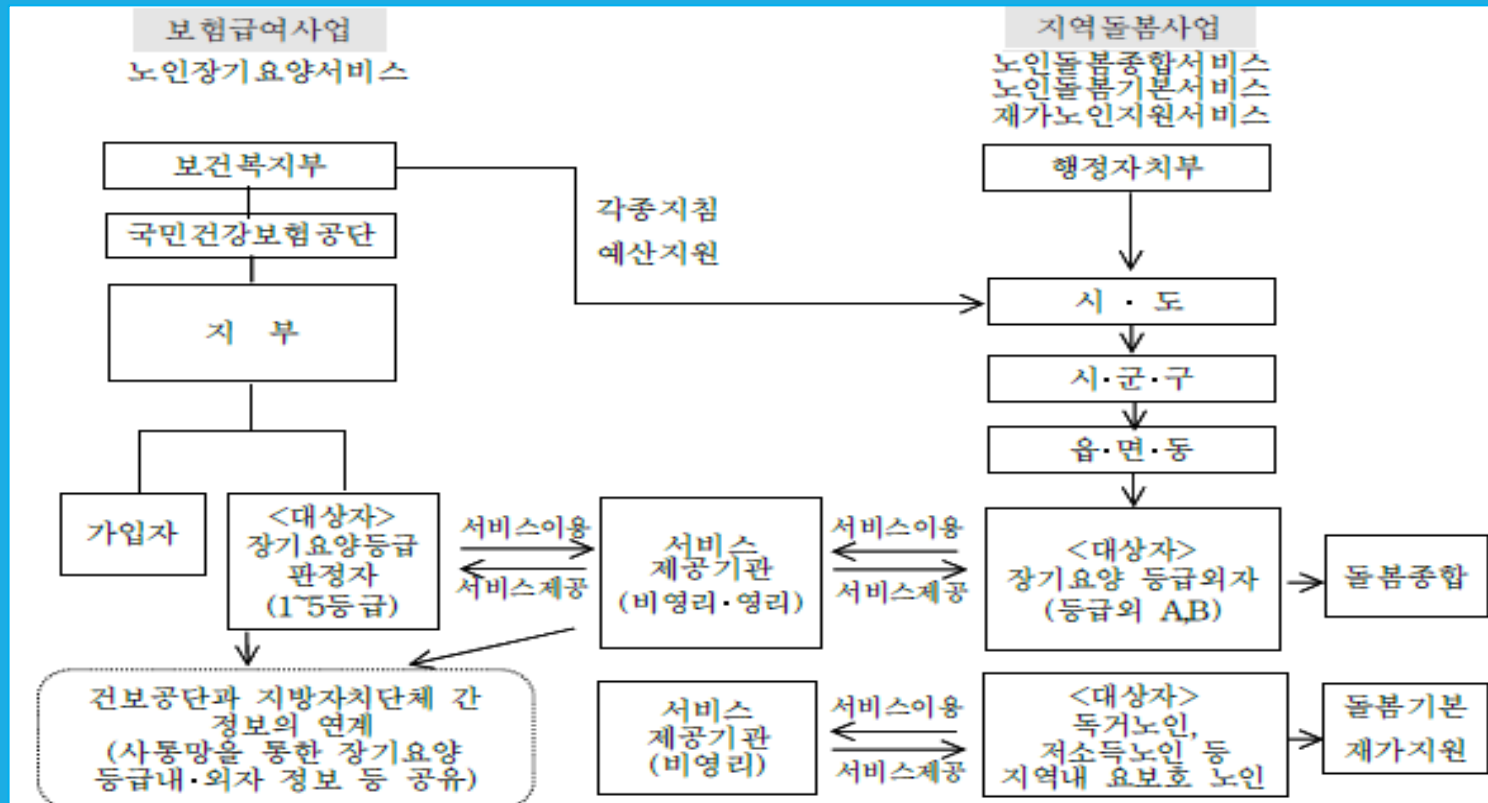
- 사회서비스 체계 내에서 노인 요양을 대상으로 하는 분야
 - 표준산업분류 중분류상 사회복지서비스업(87)의 하위 분야인 노인 요양복지시설 운영업과 방문복지서비스업으로 연구 범위를 제한
 - 방문 복지서비스 제공업은 방문 요양, 방문 목욕, 방문 간호, 주. 야간 보호, 기타 각종 재가 복지서비스 등을 제공하는 산업 활동

중분류	소분류	세분류
거주 복지시설 운영업	노인 거주 복지시설 운영업	노인 요양 복지시설 운영업
비거주 복지시설 운영업	기타 비거주 복지서비스업	방문 복지서비스 제공업

노인 돌봄서비스업의 개요

- 제조업 감소와 서비스 경제로 전환, 여성의 경제활동 참여 확대, 가족 형태 변경, 고령화, 소득 양극화에 따른 돌봄 부담 증가 등 다양한 사회 문제가 본격적으로 전개되면서 급격히 확대
 - 노인 돌봄서비스업은 2000년대 급격한 인구구조 변화와 정부의 노인부양에 관한 법-제도 개선을 통해 가장 고용이 증가한 분야 : 2000년에 고령화 사회, 2018년에 고령사회 진입하고, 2025년 초고령사회 전망
- 노인 돌봄서비스업은 장기요양보험급여, 국가의 조세, 가족부담금을 받아 수익을 얻는 산업 활동
- 2008년 노인장기요양보험법 제정 뒤 민간부문이 급격히 늘어나 무한경쟁 구조 형성
 - 공공기관이 설립한 재가요양기관은 0.7%, 노인요양시설은 2.9%
 - 시장진입과 폐업이 수시로 발생 : 1년에 10개 시설이 개업하고 7개 시설이 폐업
 - 소규모 시설 구조 : 2019년 요양시설 입소자 수는 평균 53.5명, 노인요양공동생활가정은 10.8명, 방문요양 33.4명, 방문목욕 17.1명, 방문간호 28.5명, 주야간보호 29.0명, 단기보호 28.1명(장기요양통계)

노인 돌봄서비스 사업구조



돌봄 경제 :
보조기기
주거
식생활
건강관리 등

자료 : 김지미(2017)

노인 돌봄서비스업 증감 현황

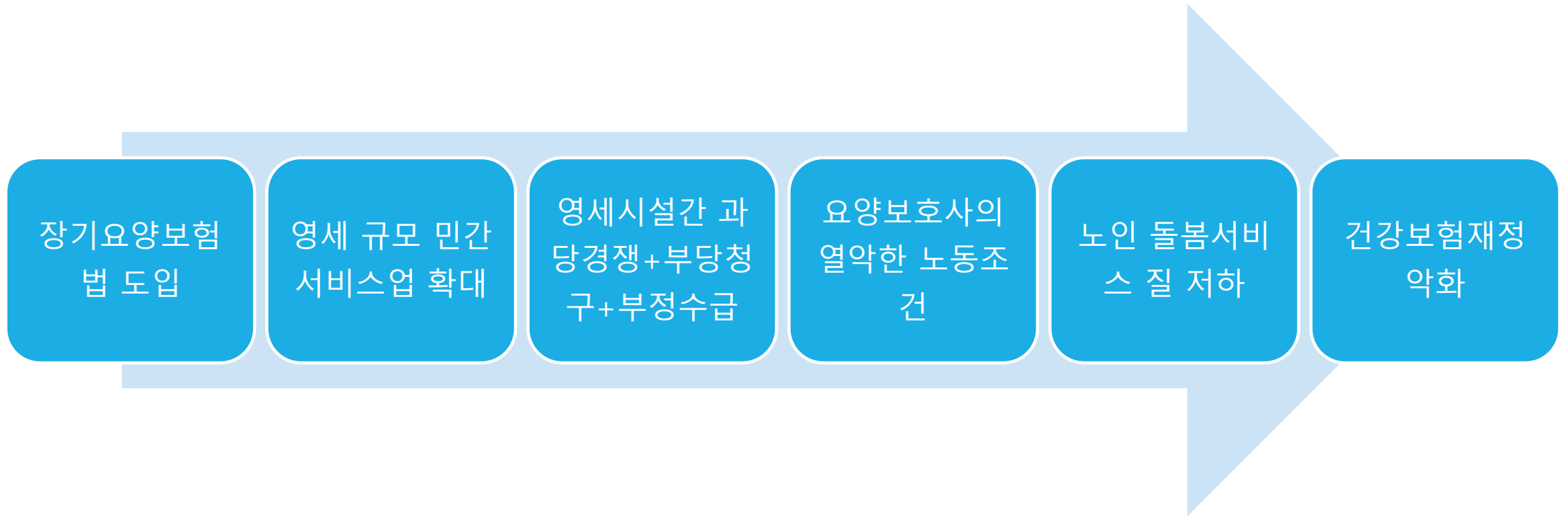
	요양서비스			재가서비스						
	총계	노인요양시설	노인요양공동생활가정	총계	방문요양	방문목욕	주야간보호	단기보호	방문간호	복지용구지원
2008년	1,717	1,303	414	10,224	4,362	3,006	806	691	626	733
2009년	2,627	1,628	999	19,074	8,446	6,279	1,106	1,370	787	1,086
2010년	3,751	2,408	1,343	19,947	9,164	7,294	1,273	199	739	1,278
2011년	4,061	2,489	1,572	19,505	8,709	7,162	1,321	234	692	1,387
2012년	4,352	2,610	1,742	19,242	8,499	7,020	1,340	259	626	1,498
2013년	4,648	2,498	2,150	19,732	8,620	7,146	1,427	368	597	1,574
2014년	4,867	2,713	2,154	20,719	9,058	7,468	1,687	322	585	1,599
2015년	5,083	2,935	2,148	22,898	10,068	8,244	2,015	299	573	1,699
2016년	5,187	3,137	2,050	25,127	11,072	8,957	2,410	267	598	1,823
2017년	5,304	3,289	2,015	26,574	11,662	9,357	2,795	218	650	1,892
2018년	5,320	3,389	1,931	27,992	12,335	9,665	3,211	179	682	1,920

자료 : 건강보험공단, 장기요양보험통계(각 연도).

노동의 특성

- 가장 다수 직업은 요양보호사로 2010년부터 국가자격증 제도화
 - 2008년 장기요양보험제도가 도입되기 전까지 요양보호사는 민간기관에서 가정봉사원이나 간병인 등으로 지칭
 - 2019년 장기요양기관 종사자 492,132명(요양보호사 444,525명, 사회복지사 26,395명)
 - 자격증 취득자는 많은데, 현장에서 일하는 노동자는 부족한 역설을 보이는 대표적인 분야
 - 2016-18년 자격증 취득자 수 대비 장기요양기관 근무 요양보호사 취업률을 살펴본 결과, 21.7%-21.8%-22.5% 수준
- 저임금(2020년 현재, 방문요양은 월 80만원, 한달 75시간)
- 요양시설의 경우 24시간 노동 체제이며, 심야 근무와 교대근무에 따른 장시간 노동이 불가피
- 재가서비스업 요양보호사의 노동은 시간제 파견 또는 호출, 방문 노동
- 서비스 이용자와 보호자, 돌봄 노동자와 소속기관이라는 삼각관계 : 관계 노동, 감정 노동

노인 돌봄서비스업의 구조적 문제점



노동조합 현황

- 2003년 서울대병원 간병 분회 결성 이후 장기요양보험법 제-개정, 서비스원법 제-개정 대응
- 공공운수노조와 보건의료노조, 서비스연맹 3개 노조로 분화되었으나, 전체 조합원 수는 약 3,300명 정도로 전체 요양보호사 수의 1%에도 미달
 - 조직화 취약 원인 : 노동삼권에 대한 이해도가 거의 없이 '영업의 자유'를 추구하는 소규모 시설, 노동조합이 결성되면 폐업 신고(사업주가 폐업신고 한 뒤 지인의 명의를 빌어 다시 개업)
- 취약한 조직화는 산별노조가 산업정책에 적극적으로 개입하기 어려운 요인 : 총연맹과 결합력 강화, 노동시민사회단체와 네트워크 강화 필요
- 최근 사회서비스원 조직화 경쟁이 격화되었으나 정부 정책 대응은 공동으로 모색할 필요성
- 사업자단체는 노인장기요양기관협회, 한국재가노인복지협회 등이며, 정부의 회계비리 감독 강화방침에 대해 '사유재산 침해', 자치단체가 설립하는 사회서비스원이 '시장을 교란하여 경영난을 심화한다는 시각을 가지고 정치권과 자치단체 압박

산업구조 전환 : 공공부문 전환과 규모의 경제 전략

- 장기요양보험법 도입기 : 국가와 자치단체 중심의 노인 돌봄서비스업 설계 전략
 - 장기요양비용의 50% 국가 부담, 시군구 단위의 장기요양센터와 읍면동 수준의 장기요양지소를 설치, 공공기관 중심으로 70% 이상 운영 요구 → 정부가 대부분 반대
- 장기요양보험법 도입 이후 : 민간중심 산업구조 비판과 영세시설 퇴출 투쟁
 - 요양서비스를 제공할 수 있는 공공기관이 없는 만큼 국공립시설 50% 이상 유지하여 국가의 책임을 확대 요구
 - 개인이 일정한 요건만 갖추면 지자체에 신고하여 시설을 설립할 수 있는 규정을 개정하여 최소한 일본처럼 비영리조직이나 법인체 이상에게만 허용 요구
- 재무회계기준 도입을 통한 산업 투명성 개선 요구
 - 재무회계규칙을 비난하는 국회의원을 규탄하고, 재무회계규칙 예외를 인정하려는 법 개악안을 저지
- 자치단체 사회서비스원 설립을 통한 공공서비스 영역 확대
 - 2017년부터 일자리위원회에서 논의 시작→2018년 사회서비스원 설립-운영방안 발표, 시범사업 돌입

고용구조 전환 : 저임금 일소와 경력개발 체계 구축 전략

- 요양보호사들의 열악한 노동조건 실태를 사회에 고발한 결과, 정부 차원의 요양기관 실태조사를 법제화하는 데 성공
- 2012년 7월 국가인권위원회가 '요양보호사 인권 개선 권고' 결정하자 보건복지부의 고시에 따라 2013년 3월부터 요양시설 등에 근무하는 요양보호사에게 처우개선비 지급 → 2017-18년 처우개선비 투쟁
- 보건복지부가 책정한 임금이 현장에서 실현되도록 노력, 보건복지부의 방문요양서비스 시간 축소 대책에 반대 투쟁 전개
- 요양보호사를 국가 자격 체계에 포함하도록 요구하여 2010년에 국가자격증으로 인정받게 되었으며, 지역 수준에서 요양보호사지원센터 설립 요구
- 노인 돌봄 노동자의 감정노동과 성희롱-폭언-폭행 문제 고발

법-제도 개선(1) : 장기요양보험법 제-개정

- 2007년 민주노동당 현애자 의원 대표발의를 통한 '노인장기요양보험법안' 제출
 - 법안 명칭만 '수발'에서 '요양'으로 변경, 전국시군구청장협의회는 노인요양보험제도의 관리운영을 담당하기가 어렵다는 의견서를 국회에 전달하며 자치단체
- 노인장기요양보험법이 2008년 시행된 이후 공공운수노조는 해마다 법 제정 효과를 평가하면서 민간서비스업에서 공공서비스업으로 전환 요구
 - 2008년, 2010년 민주노동당과 진보신당을 통해 민주노총과 공공운수노조가 제출한 보험재정 안정, 재가서비스시설 신고제에서 허가제 전환을 통한 산업구조 건전성 강화방안은 회기 내 처리하지 못함
- 2016년, '국가와 지자체가 장기요양요원의 처우 개선 노력, '장기요양기관의 투명한 운영을 위한 회계기준 마련', '장기요양요원에게 지급되는 직접인건비 비율 기준 마련', '장기요양요원지원센터의 설립' 법제화
- 사용자의 요양보호사의 인권 유린-감정노동 대책 의무 조항이 2018년 보건복지위원장의 대안에 포함

법-제도 개선(2) : 사회서비스원법 제정

- 2010년 지자체 선거를 앞두고 공공운수노조, 민주노동당, 진보신당이 '사회서비스공단' 제안
 - 2010년 복지국가소사이어티가 지역의 시설관리공단처럼 보육교사 등 사회복지 비정규 노동자를 자치단체가 직접 고용하여 준공무원처럼 운영하는 방안 제기
- 서울시는 2014년 사회서비스일자리재단(공단) 구상-논의, 2017년 문재인 대통령 후보 공약에 포함
- 2018년 5월 4일 국회에서 지자체가 설립한 사회서비스원이 보육, 요양 등 사회적 돌봄서비스를 제공하는 근거를 담은 '사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률' 발의
 - 국가재정 지원 조항, 서비스원 사업 우선 위탁 조항, 장관의 책임성 강화, 민주적 운영 개입, 평가지표에 공익성 포함, 지원단의 사무 축소 등을 담았으나, 직원 처우의 공통적용 요구를 포함하지 못함
 - 2020년 11월 국회에서 본격 논의 시작 : 국민의 힘 제출 사업자단체의 요구를 반영하여 제출한 '사회서비스 강화 및 지원에 관한 법률 제정안'과 병합하여 심의 중
 - 사회서비스원의 역할을 사회서비스 질 향상을 위한 연구·개발과 종사자 처우 개선을 위한 사업에 국한

노동조합의 대응 평가

- 민간서비스업에서 공공서비스업으로 전환, 영세업체 퇴출을 위한 산업 건전성 확보와 회계 투명성 강화 등 대응을 위해서 노사정 대화. 협의 기구에서 의견 개진, 관련 법 제-개정을 위해 국회 압박하며 문제제기 집단으로 활동
- 총연맹과 산별노조 모두 노인 돌봄서비스 정책 전문가가 부족하며, 현안 대응에 치중하는 한계
- 사업자단체의 정치권 로비력에 충분히 대응하지 못한 한계
 - 2018년에 사회서비스원 제정안이 국회에 제출된 뒤 사업자단체들은 2020년 보수 야당을 통해 민간기관 중심의 운영방안이 담긴 입법안 제출
 - 서울시의회는 2021년부터 사회서비스원 설립을 확대하려던 계획안 중단, 경기도의 경우 사업자단체의 반발 때문에 재가서비스는 포함하지도 못한 채 사회복지시설 종사자의 휴가, 보수교육 등에 대한 대체인력지원사업 수행

노인 돌봄서비스업 전망

- OECD 국가 중에서도 초고령화 속도가 가장 빠른 만큼 노인 돌봄서비스업 급증 예상
- 제2차 사회보장기본계획(2019-2023)에 따르면, 돌봄서비스업은 앞으로 돌봄 경제로 개념 확대와 지역 중심의 통합 돌봄체계 구축 방향으로 재편 예상
- 정부가 제기한 지역사회 통합 돌봄체계(커뮤니티 케어)는 코로나 19에 기존 요양시설이 취약성을 노출함에 따라 재가서비스 증가를 촉진할 것으로 보임
- 민간 개인사업자가 장악한 노인 돌봄서비스업을 공공서비스업으로 전환하기 위한 교두보인 사회서비스원은 사업주단체의 반발과 집권당의 불분명한 태도로 표류 가능성
- 초고령화에 따라 노인 돌봄 노동자도 고령화 전망

노동조합의 과제

- 노인 돌봄서비스업의 지속가능성 확보를 위한 전략을 재정비할 필요
- 초고령화와 저성장경제에 직면하고 있다고 할 때, 향후 노인 돌봄서비스업의 전략을 새로 수립할 필요
- 총연맹과 산별노조, 지역본부의 역할을 구분하고, 정부, 국회와 정당, 자치단체와 의회 등을 대상으로 제기할 과제를 세분화 필요
 - 지역본부와 산별노조 지역조직이 자치단체와 자치단체 의회 활동에 개입할 필요 (ex. 서울사회서비스원 사태)
- 내외부 네트워크를 망라하여 공동대응 기구를 구성할 필요