

돌봄노동자의 노동권 실태와 법제도 개선과제

연구기관 전국민주노동조합총연맹 법률원
부설 노동자권리연구소

연구책임 박주영 | 전국민주노동조합총연맹 법률원 부원장
연구진 남우근 | 한국비정규노동센터 정책위원
윤정향 | 한국노동사회연구소 연구위원
최혜인 | 전국민주노동조합총연맹 법률원 노무사

노동자권리연구소의 연구보고서 및 이슈페이퍼는
민주노총의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

인사말	i
요약문	iii

제1장 서론 (박주영)

1. 연구 목적	1
2. 연구 방법	3

제2장 돌봄노동자 노동실태

1. 공통 설문 분석 (남우근)	
가. 응답자 특성	5
나. 고용실태	6
다. 코로나19 영향	14
라. 힘든 점 및 개선요구	16
2. 직종별 설문 분석	
가. 요양보호사	(남우근) 21
나. 노인생활지원사	(남우근) 34
다. 아이돌보미	(윤정향) 41

라. 장애인활동지원사	(최혜인) 66
-------------------	----------

제3장 직종별 돌봄노동자 노동권 실태와 쟁점

1. 요양보호사	(남우근)
가. 노동권 실태와 쟁점	81
나. 개선과제	90
2. 노인생활지원사	(남우근)
가. 노동권 실태와 쟁점	103
나. 개선과제	107
3. 아이돌보미	(윤정향)
가. 아이돌봄지원사업 현황	110
나. 행정통계로 살펴 본 아이돌봄지원사업 현황	117
다. 아이돌보미 노동권 실태와 쟁점	123
라. 개선과제	139
마. 소결과 시사점	148
4. 보육교사	(윤정향)
가. 보육교사 근무조건 실태	150
나. 행정통계로 살펴본 어린이집 보육교사 현황	157
다. 보육교사 노동권 실태와 쟁점	163
라. 개선과제	170

다. 소결과 시사점	171
------------------	-----

5. 장애인활동지원사	(최혜인)
가. 저임금 구조개선	173
나. 휴게시간	177
다. 중증장애인 지원업무의 어려움	181
라. 쉼터	185

제4장 돌봄노동권 보장의 기본방향과 법제도적 과제

(박주영)

1. 사회서비스분야 정부정책과 돌봄노동권	
가. 한국의 사회보장제도와 돌봄서비스 공급체계	188
나. 한국의 사회보장정책에서 돌봄노동의 위상	204
다. 현 정부 국정과제에서 돌봄노동 정책방향	207
2. 돌봄노동자의 노동권 보장을 위한 제도개선 방향	
가. 사회보장법제에서 돌봄노동권의 위상	210
나. 사회서비스분야 돌봄노동권 보장의 현실	224
다. 돌봄노동권 보장의 법제도적 접근	273

제5장 결론

(박주영·남우근·윤정향·최혜인)

.....	288
<참고자료>	301

표 목차

<표 2-1> 공통 : 응답자 특성	6
<표 2-2> 공통 : 근로계약서 작성 여부	7
<표 2-3> 공통 : 고용형태	8
<표 2-4> 공통 : 근로계약기간	9
<표 2-5> 공통 : 경력기간	10
<표 2-6> 공통 : 근속기간	11
<표 2-7> 공통 : 부업여부	12
<표 2-8> 공통 : 부업유형	12
<표 2-9> 공통 : 취업사유	13
<표 2-10> 공통 : 코로나19 영향	15
<표 2-11> 공통 : 방역물품마련	16
<표 2-12> 공통 : 힘든 점	17
<표 2-13> 공통 : 일자리 개선을 위해 필요한 사항	18
<표 2-14> 공통 : 재난상황에서 국가 및 지자체 역할	20
<표 2-15> 요양보호사 : 휴게시간 보장	22
<표 2-16> 요양보호사 : 초과근로 여부	22
<표 2-17> 재가요양보호사 : 이동시간 및 교통비 여부	23
<표 2-18> 요양보호사 : 월 임금	24
<표 2-19> 요양보호사 : 연차휴가	24
<표 2-20> 요양보호사 : 상병휴가	25
<표 2-21> 시설요양보호사 : CCTV 여부 및 의견	25
<표 2-22> 요양보호사 : 산재 경험 및 치료비 처리	26

<표 2-23> 재가요양보호사 : 규정 외 업무	27
<표 2-24> 요양보호사 : 성희롱 등 경험	27
<표 2-25> 요양보호사 : 부당한 대응에 대한 대응방식	28
<표 2-26> 요양보호사 : 부당행위에 참고 넘어간 이유	28
<표 2-27> 요양보호사 : 부당행위 경험에 대한 지원여부	29
<표 2-28> 요양보호사 : 노동강도	30
<표 2-29> 재가요양보호사 : 월급제에 대한 의견	30
<표 2-30> 재가요양보호사 : 해고 경험 및 수당 유무	31
<표 2-31> 시설요양보호사 : 휴게시설	32
<표 2-32> 시설요양보호사 : 야간휴게시간, 야간 취침장소	32
<표 2-33> 시설요양보호사 : 1인이 담당하는 이용자수	33
<표 2-34> 시설요양보호사 : 야간에 요양보호사 1인 근무	34
<표 2-35> 노인생활지원사 : 휴게시간, 초과근로	35
<표 2-36> 노인생활지원사 : 이동시간, 교통비	35
<표 2-37> 노인생활지원사 : 임금, 연차휴가, 상병휴가	36
<표 2-38> 노인생활지원사 : 산업재해, 치료비, 규정 외 업무	37
<표 2-39> 노인생활지원사 : 성희롱 등 부당대우	38
<표 2-40> 노인생활지원사 : 임금 비교	39
<표 2-41> 노인생활지원사 : 수당 현황	39
<표 2-42> 노인생활지원사 : 담당 이용자 수의 적정성	40
<표 2-43> 노인생활지원사 : 연장근로, 정신적 외상 경험	41
<표 2-44> 아이돌보미 : 응답자 지역분포	41
<표 2-45> 아이돌보미 : 지역별-연령별 분포	42
<표 2-46> 아이돌보미 : 광역지원센터, 근로계약서 작성 인지	43
<표 2-47> 아이돌보미 : 광역지원센터 고용 시 기대사항	44

<표 2-48> 아이돌보미 : 취업 동기	45
<표 2-49> 아이돌보미 : 근로계약 작성 및 보유	46
<표 2-50> 아이돌보미 : 근속기간	46
<표 2-51> 아이돌보미 : 지역별 하루 근무시간	47
<표 2-52> 아이돌보미 : 연령별 하루 근무시간	48
<표 2-53> 아이돌보미 : 초과근로 여부	49
<표 2-54> 아이돌보미 : 휴게시간 보장 여부	49
<표 2-55> 아이돌보미 : 휴세시간 보장 - 지역별 비교	50
<표 2-56> 아이돌보미 : 두 가구 이상 방문시 일 평균 이동시간	51
<표 2-57> 아이돌보미 : 일 평균 이동시간 지역별 비교	51
<표 2-58> 아이돌보미 : 두 가구 이상 방문시 교통비 지급 여부	52
<표 2-59> 아이돌보미 : 일 평균 교통비 지급 여부 지역별 비교	52
<표 2-60> 아이돌보미 : 적정 근로시간	53
<표 2-61> 아이돌보미 : 월 평균 임금	54
<표 2-62> 아이돌보미 : 연차휴가 사용 여부	54
<표 2-63> 아이돌보미 : 병가 사용 여부	55
<표 2-64> 아이돌보미 : 병가 사용 여부 - 지역별 비교	55
<표 2-65> 아이돌보미 : 산재 경험 유무	56
<표 2-66> 아이돌보미 : 산재 치료비 처리 방식	57
<표 2-67> 아이돌보미 : 이용자 가정 CCTV 설치여부와 의견	57
<표 2-68> 아이돌보미 : 규정 외 업무 경험	58
<표 2-69> 아이돌보미 : 부당대우 경험 빈도	58
<표 2-70> 아이돌보미 : 부당대우 경험 시 대처방식	59
<표 2-71> 아이돌보미 : 부당대우 참는 이유	60
<표 2-72> 아이돌보미 : 부당대우 경험 시 지원	60

<표 2-73> 아이돌보미 : 이용자 부당대우 중 힘든 점	61
<표 2-74> 아이돌보미 : 평소 업무상 노동강도	61
<표 2-75> 아이돌보미 : 인력충원 견해	62
<표 2-76> 아이돌보미 : 이용자 배정 시 공정성	63
<표 2-77> 아이돌보미 : 이용자 배정시 공정성 - 지역별 비교	63
<표 2-78> 아이돌보미 : 정년 필요 여부와 정년연령	64
<표 2-79> 아이돌보미 : 정년 필요 여부와 정년연령 - 지역별 비교	65
<표 2-80> 아이돌보미 : 정년 필요 여부와 정년연령 - 연령별 비교	65
<표 2-81> 장애인활동지원사 : 근로시간	68
<표 2-82> 장애인활동지원사 : 임금	70
<표 2-83> 장애인활동지원사 : 지원수가와 최저임금	70
<표 2-84> 장애인활동지원사 : 휴게시간	71
<표 2-85> 장애인활동지원사 : 휴게시간 미사용 이유 기타응답	72
<표 2-86> 장애인활동지원사 : 연차휴가	73
<표 2-87> 장애인활동지원사 : 산업재해	74
<표 2-88> 장애인활동지원사 : 규정 외 업무 경험	75
<표 2-89> 장애인활동지원사 : 성희롱 등 경험	75
<표 2-90> 장애인활동지원사 : 휴업, 해고 경험	76
<표 2-91> 장애인활동지원사 : 부당대우 대처	77
<표 2-92> 장애인활동지원사 : 부당대우 시 무대응 이유	77
<표 2-93> 장애인활동지원사 : 부당대우 해법 의견	78
<표 2-94> 장애인활동지원사 : 노동강도, 인력충원 의견	78
<표 2-95> 장애인활동지원사 : 업무 기피 경험 또는 목격	79
<표 2-96> 장애인활동지원사 : 업무 기피 대안	79
<표 2-97> 장애인활동지원사 : 쉼터 필요성	80

<표 3-1> 장기요양기관 현황	82
<표 3-2> 장기요양요원 현황	83
<표 3-3> 요양보호사 임금(2021년)	85
<표 3-4> 재가요양보호사 인건비 지출비율에 따른 임금과 최저사급	87
<표 3-5> 숙련에 따른 승급체계(예시)	94
<표 3-6> 요양시설 인력배치기준에 따른 모델 비교	97
<표 3-7> 광역지자체의 노인생활지원사 지원 내용	106
<표 3-8> 아이돌보미 시간제 서비스 내용	113
<표 3-9> 아이돌봄지원서비스 이용요금 기준	115
<표 3-10> 최근 3년간 서울시 아이돌봄서비스 이용아동수	119
<표 3-11> 아이돌봄서비스 제공기관 현황(2022.1.기준)	119
<표 3-12> 아이돌보미 광역거점기관 현황(2021.12.기준)	120
<표 3-13> 아이돌보미 연도별 현황	121
<표 3-14> 2020년 지역별·유형별 아이돌보미 현황	122
<표 3-15> 아이돌보미 연령 현황	123
<표 3-16> 아이돌보미 월평균 활동시간	128
<표 3-17> 시간제서비스 아이돌보미 1일 돌봄활동 시간분포	129
<표 3-18> 아이돌보미 월평균 임금 추이	131
<표 3-19> 아이돌봄서비스 제공기관 인건비 기준	132
<표 3-20> 아이돌봄서비스 제공기관 인력의 인건비 호봉표	135
<표 3-21> 보육교사 근무경력 및 현 재직경력	151
<표 3-22> 보육교사 근로계약서 작성 및 내용	152
<표 3-23> 보육교사 하루 및 주당 근로시간	152
<표 3-24> 보육교사 월 급여	154
<표 3-25> 어린이집 근무경험 및 급여 책정시 경력반영 여부	155

<표 3-26> 보육교사 월 급여내역서 수령 여부	155
<표 3-27> 보육교사 연간 휴가 사용(2020년 기준)	156
<표 3-28> 어린이집 일반 현황(2021.12.31.현재)	159
<표 3-29> 어린이집 보육교사 현황	160
<표 3-30> 담임교사 1인당 아동비율	160
<표 3-31> 어린이집 보육교직원 연평균 증가율	161
<표 3-32> 보육교직원 인건비, 처우개선수당 지원단가	162
<표 3-33> 장애인활동지원사 등록 및 활동인원, 근로시간과 임금	174
<표 3-34> 활동지원서비스 장기 미사용 사유 및 장애정도, 유형	184
<표 4-1> 산업안전보건법상 산업안전보건체계 적용범위 사업장	259
<표 4-2> 사회보장기본법상 공공성 보장 및 시장화 규제 개정안	278
<표 4-3> 돌봄노동자 노동권 보장의 기본원칙과 과제	280

그림 목차

<그림 2-1> 공통: 힘든 점	17
<그림 2-2> 공통: 일자리 개선사항	18
<그림 2-3> 공통: 국가 및 지자체 역할	20
<그림 2-4> 장애인활동지원사 : 사업체계	67
<그림 3-1> 아이돌봄지원사업 사업추진 체계도	116
<그림 3-2> 아이돌봄지원사업 이용절차도	117
<그림 3-3> 아이돌봄지원사업 이용자 추세	118
<그림 3-4> 아동학대 신고 처리절차	138
<그림 3-5> 보육교사 1일 총근로시간, 점심시간, 휴게시간	153
<그림 3-6> 보육교사 신체 및 건강상태 문제 유형	157
<그림 3-7> 연도별 어린이집 설치유형	157
<그림 4-1> 사회보장기본계획과 타 계획간 관계도	205
<그림 4-2> 돌봄노동권 보장의 기본구조	275

인사말

민주노총 위원장 양경수

우리 돌봄노동자들은 헌신과 희생이라는 미명하에 오랜기간 참아왔습니다. 돌봄노동자는 이용자가 원하는 시간만큼만 일하는 고무줄 같은 노동시간과 최저임금으로, 불안정한 노동으로 매년 이직자와 퇴직자가 넘쳐나는 상황입니다.

100만명이 넘는 돌봄노동자의 열악한 노동현실이 수도 없이 문제 제기되었지만 실질적으로 개선된 바 없이 수십년째 열악성을 유지하고 있습니다. 사람이라면 누구나 생로병사의 자연법칙이 적용되고 이 과정에서 돌봄노동을 필요로 하지만 돌봄노동은 전근대적 봉사 노동으로 가치가 절하되어 있습니다.

모든 국민이 누려야 할 사회서비스의 질을 보장하려면 돌봄서비스 일자리가 노동자의 고용과 생활안정을 보장할 수 있는 양질의 일자리로서 전제되어야 합니다. 이번에 민주노총 돌봄노동자 2만여명 중 1,300여명이 설문조사에 참여하였습니다. 그동안 돌봄노동자 중 단일직종을 대상으로 실태조사를 했지만 여러 직종을 동시에 조사한 사례는 거의 없었습니다. 민주노총의 실태조사가 전체 돌봄노동자의 노동조건을 향상하고 돌봄의 공공성 강화 정책의 기반이 될 수 있기를 바랍니다.

돌봄노동자의 고용형태는 대부분 시간제 계약직, 즉 1년 단위의 기간제와 단시간 근로관계가 중첩된 형태입니다. 주로 시설형 돌봄노동자는 기관의 편의대로 계약관계 단절을 용이하게 하기 위해 시설운영상 상시적으로 필요한 돌봄노동자들 모두를 기간이 정함이 있는 근로계약을 체결합니다. 한편 방문

형 돌봄노동자의 경우 사실상 기관에 등록된 상태에서 특정 수급자에 대한 급여제공이 시작될 때 비로소 근로계약서를 작성하거나, 급여제공이 중단되면 근로계약기간 중이라도 근로계약이 단절되는 것처럼 호출노동형태로 운영되고 있습니다.

민주노총은 돌봄노동자의 임금 및 노동조건을 향상하기 위한 우선 조건으로 돌봄서비스의 정책과 전달체계를 국가가 주도해야 한다는 것입니다. 또한 돌봄노동자의 고용안정, 쉼 권리, 저임금 개선 등을 위해 근로기준법과 산업안전보건법, 노조법적 권리가 보장되어야 합니다.

이번 연구를 위해 애써 주신 연구진, 민주노총 법률원 박주영 부원장, 최혜인 노무사, 남우근 한국비정규센터 정책위원, 윤정향 한국노동사회연구소 선임연구위원들께 감사드립니다.

민주노총은 우리 국민들이 기본권으로 보장받아야 할 돌봄서비스의 질 향상과 100만 돌봄노동자의 노동권 보장을 위해 모든 노력을 다할 것입니다. 고맙습니다.

요약문

돌봄노동자 노동실태 설문조사

○ 공통 설문 분석

- 돌봄노동자 설문조사에는 총 1,244명이 참여했음.
- 근로계약을 작성했지만 노동자에게 배부하지 않은 경우가 8.4%, 근로계약을 작성하지 않은 경우가 0.6%임. 9.0%에 해당하는 응답자가 근로계약을 배부받지 못함. 직종 중에는 아이돌보미의 위반율이 17.8%, 요양보호사는 12.5%로 높은 편임.
- 설문응답자의 고용형태는 정규직(근로계약기간 없음)이 8.3%, 계약직(근로계약기간 설정)이 91.7%임. 6개월 또는 1년 단위로 근로계약을 반복갱신하는 관행이 반영된 수치임. 직종 중에서는 요양보호사가 정규직 비율이 40.8%로 상대적으로 높음.
- 코로나19 감염 예방을 위한 마스크, 손소독제 등을 어떻게 마련하고 있는지에 대해, 전체 응답자의 53.8%가 ‘기관과 본인이 분담’한다고 답함. ‘본인이 마련’하는 경우도 25.2%임. 방역물품 지급이 여전히 제대로 되고 있지 않음을 알 수 있음. 본인이 방역물품을 마련한다는 응답이 보육교사(59.3%), 장애인활동지원사(41.1%)의 경우가 상대적으로 높음.
- 일하면서 힘든 점에 대해 응답자들은 ‘낮은 임금’(74.4%)과 ‘고용불안’(61.2%)을 가장 많이 꼽았음. 세 번째로는 ‘일에 대한 낮은 사회적 평가’(26.7%)임. 직종별로도 ‘낮은 임금’ > ‘고용불안’ > ‘낮은 사회적 평가’ 순으로 답함.

- 일자리 개선을 위해 필요하다고 생각하는 것에 대해서, ‘임금 상승’(65.4%) > ‘고용 보장’(60.0%) > ‘복리후생 지원’(39.9%) > ‘이용자의 인식 변화’(15.1%) 순으로 답함.

○ 요양보호사

- 이번 연구에서 확인된 요양보호사 실태는 다음과 같음. 재가요양보호사는 150만 원 내외, 시설요양보호사는 200만 원 대 초반의 저임금을 받고 있음. 시급으로 환산해보면 최저임금에 맞춰져 있음. 재가요양보호사의 이동 시간 및 교통비에 대한 보상 문제, 시설요양보호사의 휴게시간 및 휴게공간 보장 문제를 확인할 수 있음. 아파도 쉴 수 없거나, 대체근무자가 있을 경우만 쉴 수 있다는 응답이 합치면 40% 내외임. 시설요양보호사의 경우 성희롱, 언어폭력, 신체폭력의 경험률이 매우 높음. 시설요양보호사의 경우 부당한 대우를 경험한 비율(자주 + 종종)이 성희롱 44.6%, 언어폭력 70.8%, 신체폭력 49.2%로 매우 높음. 재가요양보호사는 이용자의 사정(입원, 사망 등)으로 갑자기 일을 그만 둔 경험이 있는지에 대해 응답자의 67.2%가 있다고 답함.

○ 노인생활지원사

- 노인생활지원사의 노동실태를 요약하면, 임금은 보건복지부가 정해주는 기본급이 최저임금 시급에 맞춰져 있고, 그외 수당은 없거나 지자체별로 상이함. 초과근무를 ‘거의 매일’ 또는 ‘자주(주 1~3회)’ 수행하는 비율이 15% 정도로 1일 5시간을 넘기는 초과근무가 상당부분 이뤄지고 있음을 알 수 있음. 대체휴무나 연장근로수당이 지급되는지 여부에 대해 대체휴무를 부여하는 경우가 14.2%, 연장근로수당을 지급하는 경우가 9.3%임. 별 다른 보상이 없는 경우가 76.5%임.

○ 아이돌보미

- 설문조사에 참여한 아이돌보미 소속기관은 건강가정지원센터가 52.1%(261명)로 가장 많고, 이어 건강가정·다문화가정 통합센터가 21.6%(108명)로 합하면 73.7%임. 이 결과는 아이돌보미 소속기관 전국 비율인 77%와 유사하게 조사되어 대표성이 있음.
- 아이돌보미로 취업한 동기는 ‘실질적 가장으로 생계비를 마련’하는 비율이 가장 높았는데 연령별로 유의미한 차이가 있음. 40대 이하는 ‘가계 부수입 마련’이 37.5%, ‘실질적 가장으로 생계비 마련(20.8%)’보다 비율이 높음. 50대는 생계비 마련이 38.7%, 60대는 절반이 넘는 51.2%로 나타남. 고령화될수록 아이돌보미 취업 동기가 실질적 가장으로서의 생계비 마련으로 나타남.
- 아이돌봄지원법이 개정되어 2022년 1월부터 광역지원센터와 표준근로계약서를 작성하게 되어 있음. 먼저, 2022년 1월부터 광역지원센터와 표준근로계약서를 작성하는 것에 대해 얼마나 알고 있는지 파악한 결과, ‘잘 모르겠다’가 30%였음.
- 개정 법은 사회서비스원 이후 돌봄서비스 직종의 고용관계를 공적 인프라로 만드는 국가책임 강화를 위한 제도 개선이었다는 점에서, 아이돌봄을 포함한 돌봄서비스 직종 전반의 고용관계에 혁신적인 변화를 가져올 것으로 기대되었음. 어떤 점이 개선될 것인지에 대해 가장 높은 비율은 고용안정(44.9%)으로 나타남. 아이돌보미 조합원 중에는 장기근속자가 많음에도 불구하고, 공공기관이 직접고용을 함으로써 고용이 안정될 수 있다고 본 것임. 이어 임금개선(26.5%), 복지혜택(18.0%)으로 나타남.
- 아이돌보미 인력 충원에 관한 의견으로 응답자의 51.5%가 ‘필요하지 않다’고 응답함. ‘보통’은 34.1%, ‘필요하다’는 비율은 14.4%로 나타남.
- 기관이 이용자 가정과 연계할 때, 객관적 기준이 있고 공정하게 배정된다

고 생각하는지에 대해 응답자의 41.1%가 ‘객관적 기준이 있고 그에 따라 공정하게 배정한다’고 응답함.

- 응답자의 60% 정도가 이용자 가정 배정 시 불공정하거나 기준이 없다고 인식하고 있어, 이용자 가정 배정 기준을 합리적으로 수립하여 돌봄노동자도 수용할 수 있도록 객관화 할 필요가 있음. ‘기준이 있고 공정하게 배정한다’는 응답이 높은 지역은 경기(58.1%), 대전·세종·충청도(62.5%), 광주·전라도(44.4%) 정도임. 강원도는 ‘기준이 있으나 불공정하게 배정한다’는 응답이 44.2%로 다른 지역에 비해 높음.
- 정년이 필요한지, 필요하다면 몇 세가 적당한지를 질의한 결과, 응답자의 49.1%가 ‘일할 수 있다면 정년은 필요하지 않다’고 응답함. 정년이 필요할 경우 연령은 만 65세 24%, 만 70세 22.6%로 나타남. 정년 필요성을 연령별로 비교한 결과, 예상대로 연령이 높아질수록 불필요하다는 응답률이 높음. ‘40대 이하’는 45.8%인데 비해 ‘60대 이상’은 63%에 이름. 정년 연령에 대해서는 ‘40대 이하’는 ‘만 65세’가 33.3%, ‘50대’에서는 29.8%이고, ‘60대 이상’에서는 ‘만 70세’가 25.3%임.

○ 장애인활동지원사

- 장애인활동지원사의 근로시간은 이용자의 바우처 총 시간을 바탕으로 정해지는 것으로, 매월 작성하는 이용계획서상 시간이 장애인활동지원사의 근로시간이 됨. 이에 따른 장애인활동지원사의 근로시간은 1일 4시간 초과~8시간 이내인 경우가 가장 많았고, 1주 근로시간은 15~40시간 이내가 가장 높게 나타남. 그러나 이용계획서대로 근로시간이 운영되는 것은 아니기 때문에 이용자와 이용자의 가족 또는 장애인활동지원사의 사정에 따라 근로시간이 변경되기도 함. 그 과정에서 연장근로가 발생함. 설문에 응답한 장애인활동지원사의 10.3%가 거의 매일 연장근로를 하고 있다고 응답했고, 27.1%만이 연장근로 경험이 없다고 응답한 것을 볼 때, 장애인활동지원사

는 빈번하게 연장근로를 하고 있다는 것을 알 수 있음. 그러나 장애인활동지원사의 인건비가 수가에 포함되어 있기 때문에, 계획된 인건비 외에 연장근로수당을 지출하게 되면 활동지원기관은 다른 지출을 줄이지 않으면 수익이 줄어들게 되므로, 연장근로를 한 만큼 연장근로수당을 지급하기 어려운 여건임. 때문에 일부 기관에서는 지급 가능한 범위를 정해놓고 그 안에서만 연장근로수당을 지급하지만, 대체로 연장근로수당을 보상받지 못하고 있음. 활동지원기관은 연장근로수당 지급 의무를 회피하기 위해 연장근로를 한 기록을 활동지원기관에서 임의로 삭제하거나, 연장근로를 한 만큼 다른 날의 바우처를 소급하여 결제하기도 함. 그러나 이런 방식으로 인해 장애인활동지원사는 가산임금을 받지 못하게 될 뿐만 아니라, 부정수급의 위험까지 부담하게 됨.

- 장애인활동지원사의 월 임금 수준은 150~200만원 미만이 42.1%, 100~150만원 미만이 30.8%로 높게 나타남. 2022년 최저임금은 1주 40시간을 기준으로 환산하면 약 191만원으로, 설문에 응답한 장애인활동지원사의 1주 근로시간이 파악되지 않아 최저임금과 직접 비교할 순 없지만, 최저임금과 유사하거나, 더 낮은 수준의 임금을 받고 있는 것으로 보임.
- 장애인활동지원사 중 휴게시간을 보장받지 못한다고 응답한 비율은 44.9%로, 휴게시간을 사용하지 못하는 이유에 대하여 ‘일이 연속적으로 계속 있어서’, ‘독립된 휴게공간이 없어서’가 각각 48.5%, 20.8%로 높게 나타남. 휴게시간을 보장할 수 있는 방법으로 ‘사용하지 못한 휴게시간에 대하여 가산임금 지급’이라고 응답한 비율이 80.2%로 가장 높게 나타남. 2018년 보건복지부는 장애인활동지원사 휴게시간 보장을 위하여 대체인력 투입, 독립적인 휴게공간 제공, 휴게시간 동안 가족 돌봄 허용 등의 방안을 제시했는데, 이러한 방안이 현실성이 없다는 것을 보여주는 결과임.
- 장애인활동지원사의 노동강도 정도에 대하여 20.5%가 높다고 응답했고 26.2%가 높지 않은 편이라고 응답하였음. 돌봄 인력이 추가적으로 필요한

지에 대하여 27.1%는 필요하다고 응답했지만 35.5%는 필요하지 않다고 응답했음.

- 노동강도가 높은 중증장애인 지원업무를 기피하거나 기피하는 것을 목격한 적이 있는지에 대하여 42.6%가 있다고 응답했음. 이에 대한 대안으로 69.3%가 노동강도에 맞는 적절한 보상이 있어야 한다고 응답함. 나아가 장애의 종류와 정도가 다양하므로 노동강도가 다를 수밖에 없는데, 그에 비례한 보상이 없다는 점, 장애 특성에 따른 교육이 이뤄지지 않아 중증장애인에게 서비스를 제공할 때 사고 위험이 크다는 점이 문제로 지적되기도 하였음.

직종별 돌봄노동권 쟁점 및 개선과제

○ 요양보호사

- 2008년 노인장기요양서비스가 시작된 이래로 요양보호사의 처우개선 문제가 지속적으로 제기되어 왔으나 별 다른 개선은 이뤄지지 않고 있음.
- 요양보호사의 처우를 개선하고 서비스 질을 향상시키기 위한 과제를 정리해보면 다음과 같음.

첫째, 요양서비스 공급구조에서 공공의 비율을 적어도 30% 수준으로 끌어올려야 함. 민간에 의해 서비스가 공급되더라도 장기적으로는 요양기관을 설립할 수 있는 요건을 비영리법인으로 제한해야 함. 현재 개인사업자가 80% 내외를 차지하는 공급구조는 소규모영세 요양기관의 난립을 막을 수 없음. 공공 비율을 높이기 위해 사회서비스원을 다시 활성화시키고, 이에 대한 지원을 확대해야 함.

둘째, 최저임금에 맞춰져 있는 임금실태를 개선하기 위해 표준임금체계를 수립해야 함. 표준임금체계는 경력개발을 위한 승급체계를 반영해서 만드는 것이 필요하고, 경력에 따른 숙련 수준에 대한 보상이 될 수 있는 체계여

야 함. ‘사회복지시설 인건비 가이드라인’을 준용할 수도 있고, 별도의 임금 체계를 만들수도 있는데, 임금의 출발선을 최저임금이 아닌 지자체 생활임금 수준은 되어야 할 것임.

셋째, 재가요양보호사의 제도에 기반한 고용불안을 해소하기 위해서 상용직 채용을 기본으로 하는 요양기관 운영방침이 필요함. 서비스 중단 기간이 평균 3개월 내외인데, 이 기간 동안 교육을 실시하면서 근로기준법 상 휴업수당에 해당하는 임금의 70%를 지급할 수 있는 단기대책이 마련되어야 함. 중장기적으로는 현재 분절화된 재가서비스를 통합적으로 제공하는 통합재가서비스(주·야간보호, 방문요양, 방문목욕, 방문간호를 통합적으로 제공) 시범사업을 확대할 필요가 있음. 이 경우 요양보호사 근무시간을 안정적으로 확보하는 효과가 있음.

넷째, 시설요양기관의 인력배치기준을 과감히 개선해서 서비스 질을 향상시키고, 요양보호사의 노동강도를 낮춰서 휴게권을 보장해야 함. 현재 2022년 4/4분기에 시행되고 있는 복지부의 인력배치기준 2.3 : 1 시범사업, 2025년까지 인력배치기준을 2.1 : 1로 개선하겠다는 계획은 변화가 더디고 미미함. 시범사업을 2.0 : 1로 하고, 중장기적으로는 1.5 : 1로 개선하는 계획을 수립해야 함.

다섯째, 서비스 이용자의 낮은 인식에 기반한 부당한 서비스 요구, 성희롱, 비인격대우를 방지하기 위해 이용자 대상 의무교육 강화, 신고 및 상담 체계 구축, 요양기관의 책임성 강화가 필요함. 이용자 및 가족에 대한 노동인권 교육을 의무화하고, 반복적으로 부당행위를 하는 이용자에 대해서는 서비스 이용 제한, 2:1 서비스 등 대책이 필요함.

여섯째, 가구방문을 통해 서비스가 제공되는 재가요양보호사에 대해 이동시간, 교통비용에 대한 보상이 이뤄져야 함. 현재 5km 이상일 경우 교통비를 산정할 수 있도록 되어 있는데, 기준을 현실화시켜야 함.

일곱째, 지방자치단체의 요양기관에 대한 관리감독 역할 강화해야 함. 2019년

12월에 노인장기요양보험법 상 재가장기요양기관 신고제가 폐지되고 지정·갱신제가 도입되었는데, 실질적인 심사기준을 마련하여 관리할 필요가 있음. 기관 난립과 과당경쟁을 예방하고, 요양 일자리 및 서비스 질 확보를 위해 지정심사제 운영이 실질화되어야 함.

○ 노인생활지원사

- 생활지원사는 하루에 3명 내외의 대상자를 방문하고 있는데, 자차 또는 대중교통을 이용하고 있으나 교통비 전액이 지급되는 경우는 2.9%에 불과함. 교통비 지급이 전혀 없거나, 부분적으로만 지급되고 있음.
- 보건복지부가 권장해서 사용하고 있는 업무용 애플리케이션인 ‘맞춤광장’은 3분마다 생활 지원사의 위치를 파악하고 있어서 위치추적으로 인한 개인정보 침해가 문제가 됨. 개인전화를 사용함에 따른 업무시간 외 민원전화, 성희롱성 전화에 시달리고 있기도 함. 교통비, 통신비 등 업무수행을 위해 개인이 지출하게 되는 비용에 대해서 제대로 보상되지 않는 경우가 많음.
- 지자체 노인생활지원사의 처우를 개선하기 위한 과제를 살펴보면 다음과 같음.

첫째, 근속기간이 반영된 임금체계를 수립해야 하고, 필수 수당은 전국적으로 통일시켜야 함. 근속과 숙련에 따른 보상이 감안된 임금체계가 마련되어야 함. 또한 지역적 특수성을 감안해서 일률적으로 수당체계를 맞출 수는 없더라도 적어도 교통비, 통신비는 전국적으로 통일시켜서 지급하도록 해야 함.

둘째, 생활지원사의 고용안정과 안정적 서비스 제공을 위해 근로계약기간을 수탁기관과 동일하게 해야 함. 근로계약 기간을 수탁기간(통상 3년)과 동일하게 해서 근로계약을 체결하도록 2023년 ‘노인맞춤돌봄서비스 안내’에 명시해서 모든 수행기관이 이를 따르도록 해야 하고, 이에 대한 관리감독을 해야 함.

셋째, 중점돌봄군에 대한 운영규정을 개선하고, 대상자 발굴업무를 생활지원

사에게 강요하는 행위를 금지해야 함. 중점돌봄군에 대한 서비스 제공시간을 의무적으로 16시간 이상으로 지정한 것은 개정되어야 함. 일부 수행기관은 이용대상자 발굴업무를 생활지원사에게 강요하거나 이를 평가 또는 실적 등에 반영하기도 하는데, 대상자 발굴은 지자체와 수행기관이 해야 할 업무로서 이를 생활관리사에게 강요하는 행위는 금지해야 함.

넷째, 개인정보 보호를 위해 업무용 전화기를 공급하고, 위치추적이 안 되는 공공앱을 개발해야 함. 업무시간 외 상담도 긴급의 경우가 아니면 하지 않도록 이용자에게 안내해야 하고, 긴급의 경우 생활지원사에게 직접 하기보다는 서비스수행기관으로 하도록 해야 함.

다섯째, 연차휴가사용권을 보장하기 위해 대체인력제도를 운영할 필요가 있음. 연차휴가를 사용하더라도 업무가 밀리기 때문에 사용하기가 어려움. 휴가권 보장을 위해 연차사용 시 대체인력 지원이 필요함.

○ 아이돌보미

- 아이돌보미는 55세 이상 여성 고령자의 전형적 일자리이면서 노동가치가 저평가된 돌봄일자리임. 기간제법 적용 예외 대상자이면서 서비스 연계가 이루어지지 않으면 사실상 실직인 호출제 노동으로 고용불안이 높음.
- 필요시간대 인력배치가 원활하지 못해 서비스 연계가 안되는데 총 인력이 부족해서가 아니라 이용자의 최소이용시간이 짧아서 아이돌보미와 매칭이 안되는 것임. 총 공급량을 늘리기 보다 아이돌보미의 노동 니즈(needs) 파악에 집중할 필요가 있음. 노동자와 이용자가 각자의 권리 실현 과정에서 발생하는 충돌을 최소화하기 위한 균형적·합법적·객관적 기준이 필요함.
- 민간 위탁기관의 호출형 고용관계를 해소하기 위한 개정 법률이 △파견법 위반 소지, △지자체의 제공기관 지정 권한 침해, △ 다수의 아이돌보미의 인사·복무관리가 문제가 되어 시행되지 못하고 있음. 이에 대한 대책 마련이 시급함.

- 개선 과제로 첫째, 아이돌보미의 최소근무시간·기본근무시간제 도입, 둘째, 전담인력과 급여체계 일원화, 셋째, 산업안전 차원에서 필수업종노동자를 위한 건강검진 및 예방지원책 체계화, 넷째, 영상정보처리기기 등의 오남용 제어, 다섯째, 다양한 보수교육의 정기적 실시, 여섯째, 보수교육의 근로시간 인정, 일곱째, 공인 자격 요건 강화, 여덟째, 노조활동 전면적 보장이 요구됨.

○ 보육교사

- 아동수 감소에 따라 보육기관과 종사 인력이 감소되는 한편, 공공보육의 요구와 필요성이 높아져 보육정책과 보육산업 전반에서 크고 작은 변화가 요구되고 있음.
- 보육 서비스에 대한 인식이 높아져 보육교사의 전문적 역량과 보육환경 개선에 대한 요구도 높아짐. 그렇지만 보육교사의 처우개선에 있어서는 근본적인 개선책이 나오지 못하고 있음.
- 보육교사의 평균 근속은 3년 5개월로 노동시장 일반의 평균 근속기간보다 짧음. 잦은 이직은 노동조건이 좋지 않기 때문임. 고용과 관련하여 기간제 교사, 시간제교사 등 비정규직을 다양하게 충원하여 고용불안을 높이고 있음. 이제는 보육교사를 정규직으로 채용하는 프레임 전환이 필요함.
- 임금 쟁점으로는 경력과 근속의 비인정, 심각한 임금격차, 복잡한 수당구조로 된 임금체계를 들 수 있음. 관련하여 정부지원 어린이집과 비지원 어린이집 보육교사 간의 급여 격차를 해소하기 위해 ‘보육교직원 보수기준’의 전면적인 의무 적용이 1차 과제가 돼야 함.
- 복지부 실태조사에 따르면 보육교사는 매주 평균 10.5시간의 초과근로를 하며 장시간 노동에 시달리고 있음. 2021년 기준 보육교사의 1일 휴게시간은 42분으로 예년보다 꾸준히 늘어나고 있음. 2018년 이후 근로기준법의 휴게시간을 지켜야 하면서부터 늘어난 것으로 분석되었지만 휴게시간을 제

대로 사용하지 못함. 또한 보육교사의 신체건강 문제로 근골격계 질환이 91.8%, 정신건강 문제로는 스트레스가 96.6%로 압도적으로 높았음. 직무 외 업무 수행, 과도한 노동 통제 등이 이러한 건강 질환을 유발하는 원인으로 보임.

- 개선과제로 첫째, 보육교사 대 아동비율을 전반적으로 하향 조정해야 함. 만 3세 기준으로 1: 15인 현행 비율을 1:10(서울시 시범사업 기준), 1:7(담임교사 대 전 연령 아동비율), 1:5 순으로 하향 조정하는 이행 전략이 필요해 보임. 둘째, CCTV나 네트워크카메라 등 어린이집의 영상정보처리기가 보육교사의 노동기본권을 침해하는 감시 도구가 되지 않도록 ‘일상적 감시’, ‘원거리 접근에 따른 업무 지시’에 노동자의 목소리를 반영하여 엄격하게 규제해야 함. 셋째, 정부는 필수노동자에 부합하도록 산업안전 차원에서 보호 방안을 강화하고, 전문직으로서의 존중 및 다양한 내용과 수준의 보수교육을 지원해야 함.

○ 장애인활동지원사

- 장애인활동지원사의 임금은 매년 보건복지부가 정하는 수가에 의해 결정됨. 수가에는 장애인활동지원사 인건비, 기관 인건비, 임대료, 운영비, 기관 수익 등 장애인활동지원 사업을 하는데 필요한 대부분의 예산이 포함되어 있음. 이에 장애인활동지원사의 인건비가 높아지면 활동지원기관은 그 외의 비용을 줄이거나, 기관 수익이 줄어드는 것을 감수해야 하므로, 장애인활동지원사의 인건비는 수가 인상에도 불구하고 매우 제한적으로만 인상되고 있음. 이러한 한계로 인해 장애인활동지원사 임금은 최저임금 수준에 맞춰져 있고 수가 인상률도 최저임금 인상률과 비슷한 수준임. 실제로 2022년 최저임금 인상률이 5.1%였다면, 수가 인상률은 5.6%였고, 2023년에도 최저임금 인상률이 5.0%, 수가 인상률은 5.2%로, 최저임금과 수가 인상률이 비슷한 수준으로 인상되고 있다는 것을 알 수 있음.

- 장애인활동지원사의 저임금 문제는 부족한 수가, 수가에 인건비가 포함된 구조, 적정 근로시간이 확보되지 않는 조건 등에 의함. 따라서 수가 인상을 기본으로 하면서 적정 근로시간이 확보되도록 해야 할 것임. 또한 인건비와 활동지원기관 운영비를 구분하는 등 수가 내부 항목을 정비할 필요가 있고, 이를 위해 당사자가 참여가 보장된 장애인활동지원사 수가결정위원회를 구성할 필요가 있음.
- 보건복지부는 활동지원기관이 대상자 특성에 따라 휴게시간을 확보해 장애인활동지원사에게 휴게시간을 부여하도록 하면서, 휴게시간을 고정하기 어려운 경우 장애인활동지원사가 자유롭게 조정·분할하여 사용하도록 하고 있음. 그러나 휴게시간을 고정하는 것은 재가서비스 특성상 비현실적인 측면이 있고, 장애인활동지원사가 재량껏 휴게시간을 사용하도록 하는 것은 사용자의 휴게시간 부여 의무가 퇴색될 수 있음. 한편 실태조사 결과처럼 휴게시간을 사용하지 않는 대신 가산임금을 지급하도록 하는 방식은 근로자의 휴게권을 보장한 근로기준법의 취지와 맞지 않는 문제가 있음. 결국 재가·돌봄 서비스를 제공하는 직종이 휴게시간을 사용할 수 없는 조건임에도 휴게권을 보장할 수 있는 방안을 마련하기 위한 연구가 필요해 보임.
- 장애인활동지원사가 수료해야 하는 교육에 장애 유형별 활동보조 방안이 포함되어 있으나 총 4시간이 전부고, 매 년 정기적으로 하는 보수교육에서도 선택과목임. 즉 장애 특성에 따른 교육이 매우 부족한 상황임. 장애인활동지원사가 중증장애인 지원업무를 포함하여 다양한 장애 유형과 증상의 정도에 맞는 서비스를 제공할 수 있도록 맞춤형 교육이 설계되어야 하고, 서비스 제공 난이도에 맞는 보상체계가 마련되어야 할 것임.

돌봄노동권 보장을 위한 기본방향과 법제도적 개선과제

○ 돌봄노동권의 현황 분석을 위한 법제도적 접근법

- 돌봄노동권 보장을 위한 법제도개선 기본방향을 검토하기 위해 다음과 같은 세 가지 접근방법을 활용하여 분석함.

첫째, 돌봄노동권의 법적 위상을 이해하기 위해서는 먼저 사회보장제도에서 돌봄노동권이 어떻게 위치하는지 구조적으로 조망하였음. 1) 사회보장제도에 관한 법제도, 특히 사회보장제도에서 돌봄노동과 관련된 서비스형 사회보장제도의 구조를 살펴보고 2) 사회보장정책의 집행측면에서 정책방향의 특성 및 변화되는 추이를 통해 돌봄노동권이 어떻게 영향을 받는지, 정책과정 속에 돌봄노동이 어떻게 고려되고 있는지 살펴보고, 3) 돌봄노동과 관련한 사회보장 개별법령에서 돌봄노동권을 보장할 수 있는 제도적 기초나 근거가 마련되어 있는지 검토함.

둘째, 사회보장제도에서 돌봄노동권에 관한 법제도적 접근으로서, 사회보장제도에 대한 법원칙과 구조하에서 돌봄노동권에 대한 구체적인 법적 구조를 살펴봄. 먼저 사회보장의 법제도적 기초로서, 1) 국제기준과 헌법적 근거, 2) 「사회보장기본법」과 이를 근거로 하여 사회서비스의 내용과 방식을 정한 「사회서비스지원법」(사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률) 및 「사회서비스이용권법」(사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률)의 주요내용과 특성을 살펴보고, 3) 돌봄서비스복지에 관한 개별법령(사회보험으로서 「노인장기요양보험법」, 사회서비스로서 각종 개별법령) 속에 구체적으로 드러난 돌봄노동권의 법적 위상을 확인함. 이를 위해 크게 3가지 측면에서 돌봄노동자와 노동권의 조건을 살펴보았는데, ①돌봄노동자의 법적 지위에 대한 근거, ②돌봄노동권에 대한 보장근거, ③돌봄노동권 개선을 위한 집단적 협의기구의 법적 근거의 측면에서 구분하여 검토함.

셋째, 돌봄노동권에 대한 법해석적 접근으로서, 돌봄노동자에게서 공통적인 문제로 지적된 ① 노동법을 적용받을 수 있는 노동자성 문제, ② 노동법의 적용제외에 따른 제약 문제, ③ 휴게·휴일·휴가 등 실 권리와 무료노동 문제, ④ 기간제·단시간 호출노동 및 휴업·폐업 등 고용불안 문제, ⑤

생계안정 및 적정임금수준 보장문제, ⑥ 건강하고 안전하게 일할 권리의 문제, ⑦ 부당노동행위와 초기업 노동조합 활동보장의 문제로 유형을 구분하여 돌봄노동권에 대한 법률쟁점의 현황과 문제점을 검토함.

○ 사회보장제도로써 돌봄서비스에서 돌봄노동권 보장 기본원칙

- 사회보장제도는 기본적 인권으로서 「헌법」과 「세계인권규약」에 따른 사회보장을 향유할 권리와 신체적·정신적 건강을 유지할 권리를 확인하고 있음. 사회보장제도로써 돌봄서비스는 사회보험 및 사회서비스의 한 분야로서 노인장기요양보험과 노인생활지원, 장애인활동지원, 아이돌봄지원 등의 사회복지서비스정책에 따라 제공됨. 돌봄서비스복지영역에서 돌봄노동은 「사회보장기본법」을 통해 국가와 지자체의 재원조달, 국가발전수준에 따른 선제적 대응정책이 되도록 할 국가의 책임을 명확히 하고 있음. 「사회보장기본법」에 사회보장제도의 이행에 민간의 참여를 유도하는 방안을 포함하고 있지만 이것이 사회보장제도의 시장화를 의미하는 것은 아님. 다만 「사회보장기본법」상 사회보장제도의 이행상 공공성에 대한 근거를 명시하고 있지 않아 정부의 정책적 기조와 방향에 의해 사회보장제도의 공공성이 축소·약화될 우려가 있음.
- 특히 현 정부 돌봄정책은 사회서비스 고도화의 이름으로 돌봄노동의 시장화를 확대·강화하고 돌봄서비스 공공성을 위해 설치한 사회서비스원의 역할과 범위를 축소하는 방향으로 진행되고 있어서, 사회보장제도의 공공성에 대한 가치를 어떻게 제도적 안정성을 갖추도록 할 것인가에 대한 문제의식을 높임.
- 이러한 모호성은 「사회서비스지원」법에서 사회서비스의 공공성을 명시한 반면, 「사회서비스이용권법」상 사회서비스에 대한 시장화된 공급체계를 설계하고 있어서, 「사회보장기본법」상의 국가책임에 대한 의문이 제기되는 만큼 공공성에 대한 법적 근거를 좀 더 분명하게 할 필요가 있음.

- 한편 「사회보장기본법」상 사회보장제도를 시행하는 정부의 정책기조와 방향을 추적해보면, 사회보장기본계획에서 드러나는 것처럼 돌봄서비스는 꾸준히 강화되는 추세일 뿐 아니라, 지역통합적 돌봄과 의료, 복지의 연계체계를 핵심적인 정책방향으로 하고 있어서, 특히 방문형 돌봄노동형태가 광범위하게 확산될 것임. 이는 돌봄서비스의 질을 보장하는 것이 이용자와 직접 연결된 개별 돌봄노동자의 노동과 매우 밀접해진다는 특성과 동시에 개별돌봄노동자가 이용자의 가정에서 구분된 환경에서 돌봄노동을 수행한다는 특성으로 인해 돌봄노동권에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 점을 주목해야 함.
- 이러한 제도적 조건 하에서 돌봄서비스와 관련한 개별법령들에서 돌봄노동권의 위상을 어떻게 설정하고 있는지 살펴보면, 첫째, 돌봄노동자에 대한 법적 지위를 밝힌 법령으로는 사회서비스원의 직접고용의무, 「아이돌봄지원법」의 근로계약체결의무 외에는 사업안내서에 표준근로계약서 작성지침을 주는 간접적인 규율에 그치고 있음. 둘째, 돌봄노동자의 노동권 보호에 대한 법적근거를 밝힌 법령은 최근 「노인장기요양보험법」상 장기요양요원에 대한 처우 및 복지개선에 관한 법조항 및 지자체의 관련조례를 제외하면, 「사회복지증사자법」(사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률)의 적정인건비 근거가 있으나 방문형 돌봄노동자에게는 적용되지 않음. 셋째, 돌봄노동자의 사회경제적 지위향상과 노동조건을 개선 위한 집단적 협의기구의 활용가능성을 보여주는 법적 근거로는 노인장기요양법상 장기요양위원회에 노동자단체의 참여를 허용하나 위원회의 기능이 보험요율이나 지급기준 등 서비스이용 관련사항으로 돌봄노동권에 대한 논의에 제약이 있음. 장기요양요원 처우개선위원회는 처우개선을 주된 목적으로 하나 위원회 구성에서 노동자를 구성원으로 하는 단체로 규정하여 노동조합의 대표성을 직접 보장하지 않음. 「장애인활동지원법」에서 기관운영위원회에서 종사자 근무환경이나 처우개선사항을 다룰 수 있으나 이는 동일 사용자

의 기관범위 내로 제한되어 기관이 독자결정할 수 없는 돌봄노동권의 문제를 다루는데 한계가 있음. 「필수종사사법」(필수업무 지정 및 종사자 보호 지원에 관한 법률)에 따른 필수업무 지정 및 종사자지원위원회를 두는데, 재난 상황을 전제로 한 필수업무 종사자 지원계획이므로 일반적인 돌봄노동자의 노동조건 개선을 위한 상설적 협의기구로 기능하기 어려움.

○ 돌봄노동자의 지위와 노동권 보장을 위한 기본법 방향

- 사회서비스분야 돌봄노동자의 노동권 현실을 파악하기 위해 법해석적 실태를 검토하여 보면, 노동법적 보호주체로서 법적 지위의 불안정성, 5인 미만 사업장, 55세 이상 고령자, 주 15시간 미만 초단기 근로시간 등으로 노동법령상 적용제외에 의해 배제, 시설형 돌봄노동자의 경우 연차휴가 미사용 또는 강제소진, 포괄임금약정으로 인한 가산임금 미지급, 방문형 돌봄노동자의 경우 시간외노동 요구에 대한 무료노동, 이동시간의 임금 및 교통비, 기간제 근로계약 남용과 호출노동화, 휴업과 부당해고시 임금미지급, 폐업과 실업급여 지급상의 한계, 산업안전보건체계의 적용제외, 산업안전보건규칙의 돌봄노동 특성 미반영, 영상정보처리장치로 인한 인권침해 및 정보주체로서 돌봄노동자의 권리제한, 부당노동행위 폐업과 근로시간면제제도 활용 불가능성 등 돌봄노동자의 노동권이 현행 법제와 해석기준에 비추어보더라도 제대로 규율되기 어렵다는 점을 확인함.
- 돌봄노동권의 법제도적 위상과 법해석적 한계에 대한 분석을 기초로 돌봄노동권 보호를 위한 기본적인 원칙을 도출해보면 돌봄노동의 공공성, 차별적 노동조건의 해소, 초기업수준의 집단적 교섭구조의 필요성으로 압축해 볼 수 있음.
- 이를 기반으로 돌봄노동권 보호를 위해 3가지 핵심요소별로 법률쟁점 의제를 다시 구분하여 세부 법제도개선과제를 정리하고, 10가지 핵심적인 개선 방안을 마련함. 이는 돌봄노동자의 지위 보장 및 처우 개선을 위한 기본법

(안)의 핵심내용으로 구성하고, 이를 바탕으로 돌봄복지분야 개별법령들에 대한 세부 개정사항을 정비해갈 수 있는 기초적인 체계를 정리한 것임.

- 돌봄노동자 기본법에 앞서, 사회보장제도로써 돌봄서비스의 공공성을 담보하려면, 돌봄노동의 공공성을 명확히 해야 함. 이를 위해서는 사회보장기본법을 개정하여 사회보장제도의 공공성의 근거를 명확히 밝히고 사회서비스 영리화에 대한 한계와 규율 근거를 담아야 하며, 돌봄노동자의 노동권 보호에 대한 국가책무를 명시할 필요가 있음.
- 한편 돌봄노동자 기본법의 제도적 방향으로, 10가지 우선과제는 다음과 같음. 첫째, 돌봄노동자기본법의 내용으로서 돌봄노동의 공공성으로서 돌봄노동자의 노동자 지위를 명확히 할 것, 둘째, 차별없는 돌봄을 위한 국가의 사회서비스 공급총량 관리책임을 명시하며, 셋째, 보편적 통합돌봄체계를 위한 국공립 사회보장기관의 확대목표제를 구체적인 국가의 의무로 적시해야 함. 넷째, 원칙적으로 국공립 사회보장기관의 확대목표를 단계적으로 확대하되, 기관의 설립목표를 충족하지 못하는 경우 매년 해당 부분에 대해서는 돌봄 공공성을 보장하기 위해 국공립비율에 대해 사회서비스원 등의 우선위탁제를 도입해야 함. 다섯째, 사회보장기관의 돌봄노동자 상시고용·직접고용 원칙을 명문화하고 여섯째, 돌봄노동자의 적정임금수준의 기준과 경력과 숙련을 보장하는 임금체계를 마련하여 월급제, 승급 및 경력관리체계를 설계할 것. 일곱째, 국가의 돌봄노동자 처우개선위원회 구성, 여덟째, 지자체의 지역공동 운영위원회 구성 의무를 두며, 아홉째, 돌봄노동의 특성에 부합한 산업안전보건기준과 지역공동의 안전보건관리체계 수립, 열번째로 돌봄노동자의 지위와 처우개선을 위한 초기업수준의 단체교섭구조 및 초기업단위 노동조합 활동보장의 지원에 대한 국가와 지자체의 책무를 마련하는 것임.

제1장 서론

박주영

1. 연구의 목적

○ 고령사회의 사회적 돌봄과 돌봄노동자 관계

- 65세 이상 고령인구 천만시대가 눈앞에 와 있음. 올해 9월기준 65세 이상 고령인구는 915만에 근접했고 최근 매달 3~4만씩 증가하고 있음. 문제는 고령인구 구성비가 이미 고령인구 비중이 높은 다른 나라보다도 매우 가파른 증가세가 이어지고 있어서 2025년이면 20%를 넘어서고 2050년에는 전체 인구의 40%를 넘게 될 것이라는 전망이 나오고 있음. 고령화사회는 우리에게 많은 고민을 남게 함. 고령화가 가속화되고 기대수명이 늘어나면서 노인돌봄수요가 급격히 늘어나는데, 고령화는 노인돌봄의 증가뿐 아니라 장애나 질병, 산모와 아이돌봄 등의 가족 안에서 언제든지 발생할 수 있는 돌봄이 더 이상 가족 내에서 해소하기 어려운 인적 자원의 감소를 동반하게 됨. 또한 생산가능인구가 감소와 장기적인 국정 운영의 부담 문제, 고령자의 계속고용 문제뿐 아니라 미래세대가 살만한 환경, 아이를 키우고 살만한 국가로서의 전반적인 사회보장제도에 대해 재고찰을 요청받고 있음.
- 이러한 사회보장제도에 대한 인식의 전환과 사회적 돌봄과 지원에 대해 국민적 필요가 남다른 중요성을 갖게 된 시대에서, 과연 돌봄노동자에 대한 존중과 인식전환은 제대로 이루어지고 있는지, 이러한 인식전환이 사회보

장으로서 공공돌봄의 제도와 정책으로 투영되고 구체화되고 있는지 검토가 필요한 시점임.

- 최근 코로나19 팬데믹을 겪으면서 돌봄노동이 사회공동체를 이끄는 매우 중요한 공공인프라라는 사실을 깨닫게 되는 계기가 되었음. 사회적 돌봄은 돌봄을 받는 사람의 인간적 존엄을 지키는 돌봄뿐 아니라 돌봄노동을 하는 사람의 노동인권과 가치를 보장하는 돌봄으로서 그 의미를 재정립해야 함.
- 사회보장제도 하에서 서비스복지 중 돌봄서비스는 서비스의 내용이 ‘사람을 다루는’ 노동의 내용에 절대적으로 의존하게 됨. 특히 돌봄을 요구하는 서비스복지수요가 과거 집단시설을 통한 돌봄에서, 자신이 거주하는 지역과 가정 내에서 사회적 돌봄이 함께 이루어지는 복지환경을 추구하고, 이러한 정책방향이 선포해지면서 돌봄노동과 돌봄노동자의 노동권의 문제는 제공하려는 돌봄서비스의 내용과 분리될 수 없는, 사회보장정책의 일부가 될 수밖에 없음.

○ 사회보장제도인 돌봄서비스의 주체로서 돌봄노동자 노동권의 정립

- 사회공동체의 근간을 유지하는데 돌봄이 갖는 중요성과 이러한 돌봄의 공공성을 사회보장제도를 통해 온전하게 실현시키는 우리 시대의 과제는 돌봄노동과 돌봄노동자에 대한 관심으로 이어졌으나 사회보장제도를 설계하고 정책적인 실행의 과정속에서 돌봄노동권의 보장을 위한 제도적 장치는 여전히 제자리 걸음을 하고 있음. 돌봄노동자의 노동권을 실질적으로 보장하기 위한 방안을 구체화하려면 돌봄노동자가 겪고 있는 노동현실과 이를 제도와 정책이 어떻게 접근하고 있는지 살펴보아야 함.
- 본 연구에서는 돌봄노동자의 노동실태를 살펴보기 위해 돌봄노동자가 직접 말하는 돌봄현장을 확인하고 이를 바탕으로 돌봄노동자의 노동권 보장을 위한 우선과제들을 도출해보고자 함. 특히 돌봄노동자의 고용현실은 통상의 노동관계와 달리 노동법제를 적용하는데 어려움이 큼. 가사노동에 대한

노동법 적용제외, 사회서비스 제도화의 과정에서 돌봄노동권이 제대로 실현되기 어렵게 설계된 돌봄서비스 공급구조 등 복합적인 문제가 있음. 따라서 본 연구에서는 돌봄노동 실태와 노동권 보장의 제도적 간극을 메우기 위한 돌봄노동권에 대한 특별한 제도적 접근도 함께 검토해야 할 필요가 있음.

2. 연구의 방법

○ 돌봄노동자의 노동실태 설문조사와 면접조사

- 본 연구에서는 돌봄노동자의 노동실태를 살펴보기 위해 민주노총에 조직된 돌봄노동자를 중심으로 설문조사를 진행함. 돌봄노동자를 조직하고 있는 대표적인 민주노총 가맹조직인 전국공공운수사회서비스노동조합, 전국보건의료노동조합, 전국서비스산업노동조합연맹, 전국민주일반노동조합연맹, 전국정보경제서비스노동조합연맹 소속의 돌봄노동자를 상대로 온라인 설문조사를 진행하였고 직종별로는 대표적으로 요양보호사, 노인생활지원사, 아이돌보미, 장애인활동지원사, 보육교사를 중심으로 설문을 취합함.
- 설문조사를 기초로 실태조사를 진행하되 돌봄노동 현장의 특성별 이해를 높이기 위해 직종 및 기관특성에 따라 면접조사를 진행하였음. 이를 바탕으로 돌봄노동자의 노동권 현황을 쟁점별로 점검하고 돌봄노동권 보장을 위한 제도적 개선방안을 체계화하는 것을 본 연구의 주된 목적과 연구방법으로 함.

○ 돌봄노동권의 실태와 개선과제

- 본 연구의 제2장에서는 돌봄노동 실태에 대한 설문조사를 분석함. 직종을 불문하고 모든 돌봄노동자의 공통 설문사항을 분석하고, 직종에 따른 노동

권 쟁점에 관한 설문조사사항은 직종별 분석을 통해 정리함.

- 제3장에서는 설문분석을 조망하면서 직종별 돌봄노동의 특성에 따라 쟁점 노동권 쟁점을 정리하고 그 실태를 분석하고, 쟁점별 정책개선과제를 마련하고자 함.

○ 돌봄노동권 보장을 위한 법제도적 개선방향

- 제4장은 제2장과 제3장의 돌봄노동권 실태가 현행 사회보장제도 하에서 어떻게 구현되는지, 법제도상 돌봄노동권의 위상이 어떻게 설계되어 있는지, 실제 노동권과 관련한 현실 문제를 과연 어떻게 해결할 수 있는지 법적, 제도적 근거를 살펴보고 그 한계를 고찰하고자 함.
- 돌봄노동권의 제도적 실태를 점검하기 위해서는 첫째, 입법적 접근으로서 현행 법제의 구조상 한계, 권리보호를 위한 입법장치들의 부재가 무엇인지 확인하고, 둘째, 돌봄서비스 정책을 통해 돌봄노동권이 어떻게 이해되고 활용되는지 검토하며, 셋째, 법해석적 접근으로 돌봄노동권과 관련하여 발생하는 법적 쟁점이 온전히 해결되기 어려운 원인을 분석하고 함.
- 돌봄노동권이 침해되는 원인과 이를 해결하기 위한 입법적, 정책적, 해석적 한계를 종합하여, 돌봄노동권 보장을 위한 법제도개선과제를 선별해내고 우선성과 및 단계적 전략을 고려하여 실효적인 개선방향을 제시하고자 함.

제2장 돌봄 노동자 노동실태

남우근 · 윤정향 · 최혜인

1. 공통 설문 분석

○ 설문조사 개요

- 조사 기간 : 2022년 3월 ~ 7월
- 조사 방식 : 구조화된 설문지를 토대로 자기기입식 온라인 조사
- 조사 대상 : 민주노총 산별연맹·노조의 돌봄노동 조합원
- 설문 참여 인원 : 1,244명

가. 응답자 특성

- 설문응답자의 98.0%는 여성임.
- 연령대는 50대가 가장 많은 61.3%를 차지함.
- 직종은 아이돌보미 40.7%, 노인생활지원사 36.3%가 많고, 나머지 직종은 10%에 못 미침.
- 기관유형은 공공기관(지자체 직영, 사회서비스원)이 36.2%, 비영리기관(30.9%), 영리기관(5.7%)를 차지함.¹⁾ 산별연맹·노조의 돌봄노동 조합원들이

1) 기관유형 문항에서 중복응답한 경우가 많았는데, 중복응답 중 '사회서비스원'이라고 답한 경우는 "공공"으로 분류했고, 나머지 중복응답은 결측처리했음.

주로 공공기관이나 비영리기관에서 일하고 있는 것이 반영된 결과임.

<표 2-1> 공통 : 응답자 특성

(단위: 명, %)

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
성별	여성	1219	98.0	연령대	40대 이하	204	16.4
	남성	25	2.0		50대	763	61.3
	전체	1,244	100.0		60대 이상	277	22.3
직종	아이돌보미	506	40.7	기관 유형	전체	1,244	100.0
	보육교사	54	4.3		공공	450	36.2
	요양보호사	120	9.6		비영리	385	30.9
	노인생활지원사	452	36.3		영리	71	5.7
	장애인활동지원사	107	8.6		결측	338	27.2
	기타	5	0.4		전체	1,244	100.0
	전체	1,244	100.0				

나. 고용실태

1) 근로계약서 작성 여부

- 근로계약서를 작성했는지에 대해, 설문응답자의 91.0%가 작성해서 1부를 갖고 있다고 답함. 근로계약서를 작성했지만 노동자에게 배부하지 않은 경우가 8.4%, 근로계약서를 작성하지 않은 경우가 0.6%임. 9.0%에 해당하는 응답자가 근로계약서를 배부받지 못함.
- 근로계약서를 작성하지 않았거나, 노동자에게 배부하지 않은 경우는 근로기준법 위반에 해당함. 위반 시 500만원 이하의 벌금에 처함.²⁾

2) 제17조(근로조건의 명시) ① 사용자는 근로계약을 체결할 때에 근로자에게 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다. 근로계약 체결 후 다음 각 호의 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

1. 임금
2. 소정근로시간
3. 제55조에 따른 휴일
4. 제60조에 따른 연차 유급휴가
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 근로조건

② 사용자는 제1항제1호와 관련한 임금의 구성항목·계산방법·지급방법 및 제2호부터 제4호까지의 사

- 근로계약서 위반에 해당하는 경우가 60대 이상의 경우 15.9%로 상대적으로 높음.
- 직종 중에는 아이돌보미의 위반율이 17.8%, 요양보호사는 12.5%로 높은 편임.

<표 2-2> 공통 : 근로계약서 작성 여부

구분		근로계약			계
		1부 보유	기관만 보유	작성하지않음	
전체		91.0%	8.4%	0.6%	100.0%
성별	여성	90.8%	8.6%	0.6%	100.0%
	남성	100.0%	-	-	100.0%
연령대	40대 이하	95.6%	4.4%	-	100.0%
	50대	92.3%	7.1%	0.7%	100.0%
	60대 이상	84.1%	15.2%	0.7%	100.0%
직종	아이돌보미	82.2%	17.2%	0.6%	100.0%
	보육교사	98.1%	1.9%	-	100.0%
	요양보호사	87.5%	10.0%	2.5%	100.0%
	노인생활지원사	98.9%	0.9%	0.2%	100.0%
	장애인활동지원사	99.1%	0.9%	-	100.0%
	기타	100.0%	-	-	100.0%
기관 유형	공공	88.2%	10.9%	0.9%	100.0%
	비영리	92.5%	7.0%	0.5%	100.0%
	영리	88.7%	9.9%	1.4%	100.0%

2) 고용형태

- 설문응답자의 고용형태는 정규직(근로계약기간 없음)이 8.3%, 계약직(근로 계약기간 설정)이 91.7%임. 6개월 또는 1년 단위로 근로계약을 반복갱신하

항이 명시된 서면(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제1호에 따른 전자문서를 포함한다)을 근로자에게 교부하여야 한다. 다만, 본문에 따른 사항이 단체협약 또는 취업규칙의 변경 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 변경되는 경우에는 근로자의 요구가 있으면 그 근로자에게 교부하여야 한다.

제114조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제17조,

는 관행이 반영된 수치임.

- 직종 중에서는 요양보호사가 정규직 비율이 40.8%로 상대적으로 높음.

<표 2-3> 공통 : 고용형태

구분		고용형태		계
		정규직	계약직	
전체		8.3%	91.7%	100.0%
성별	여성	8.0%	92.0%	100.0%
	남성	20.0%	80.0%	100.0%
연령대	40대 이하	8.8%	91.2%	100.0%
	50대	7.9%	92.1%	100.0%
	60대 이상	9.0%	91.0%	100.0%
직종	아이돌보미	5.9%	94.1%	100.0%
	보육교사	11.1%	88.9%	100.0%
	요양보호사	40.8%	59.2%	100.0%
	노인생활지원사	0.2%	99.8%	100.0%
	장애인활동지원사	14.0%	86.0%	100.0%
	기타	40.0%	60.0%	100.0%
기관 유형	공공	10.4%	89.6%	100.0%
	비영리	5.5%	94.5%	100.0%
	영리	22.5%	77.5%	100.0%

3) 근로계약기간

- 계약직의 경우 근로계약기간은 ‘6개월~1년 미만’이 60.1%로 가장 많았고, ‘1년~2년 미만’이 35.4%로 그 다음 많았음.
- 보육교사가 ‘1년~2년 미만’ 비율이 66.0%로 상대적으로 근로계약기간이 길었음.

<표 2-4> 공통 : 근로계약기간

구분		근로계약기간				계
		6개월 미만	6개월~1년 미만	1년~2년 미만	2년 이상	
전체		0.9%	60.1%	35.4%	3.6%	100.0%
성별	여성	0.7%	60.1%	35.5%	3.7%	100.0%
	남성	10.0%	60.0%	30.0%	-	100.0%
연령대	40대 이하	1.1%	50.0%	42.4%	6.5%	100.0%
	50대	0.7%	62.9%	34.1%	2.3%	100.0%
	60대 이상	1.2%	59.6%	33.9%	5.3%	100.0%
직종	아이돌보미	0.6%	66.5%	31.1%	1.7%	100.0%
	보육교사	-	27.7%	66.0%	6.4%	100.0%
	요양보호사	7.0%	45.1%	45.1%	2.8%	100.0%
	노인생활지원사	-	59.5%	34.7%	5.8%	100.0%
	장애인활동지원사	1.1%	59.3%	37.4%	2.2%	100.0%
	기타	33.3%	33.3%	33.3%	-	100.0%
기관 유형	공공	1.3%	56.4%	38.1%	4.3%	100.0%
	비영리	-	66.1%	30.6%	3.3%	100.0%
	영리	1.9%	55.6%	37.0%	5.6%	100.0%

4) 경력 기간

- 현재의 돌봄서비스 일을 한 총 경력기간은 '3년~10년 미만'이 45.7%로 가장 많음.
- 보육교사가 '10년 이상'이 54.7%로 경력기간이 상대적으로 길다는 것을 알 수 있음.
- 노인생활지원사는 3년 미만이 60.3%로 경력기간이 상대적으로 가장 짧음.

<표 2-5> 공통 : 경력 기간

구분		돌봄서비스 업무 총 경력 기간			계
		3년 미만	3년~10년 미만	10년 이상	
전체		33.6%	45.7%	20.7%	100.0%
성별	여성	33.3%	45.9%	20.8%	100.0%
	남성	50.0%	33.3%	16.7%	100.0%
연령대	40대 이하	48.3%	37.8%	13.9%	100.0%
	50대	35.2%	46.1%	18.7%	100.0%
	60대 이상	18.8%	50.2%	31.0%	100.0%
직종	아이돌보미	13.9%	59.2%	26.8%	100.0%
	보육교사	3.8%	41.5%	54.7%	100.0%
	요양보호사	30.8%	50.8%	18.3%	100.0%
	노인생활지원사	60.3%	29.5%	10.2%	100.0%
	장애인활동지원사	32.4%	46.7%	21.0%	100.0%
	기타	20.0%	40.0%	40.0%	100.0%
기관 유형	공공	28.3%	47.4%	24.3%	100.0%
	비영리	41.1%	41.9%	16.9%	100.0%
	영리	28.6%	51.4%	20.0%	100.0%

5) 근속 기간

- 응답자들의 현재 직장에서의 근속기간은 '1년~3년 미만'이 38.3%로 가장 많음.
- 연령대 중에서 60대 이상이 '5년~10년 미만' 36.5%, '10년 이상' 18.8%로 상대적으로 근속기간이 김.
- 직종 중에서는 아이돌보미가 '5년~10년 미만' 46.2%, '10년 이상' 19.2%로 상대적으로 김.
- 보육교사의 경우 경력기간은 가장 길게 나왔지만 근속기간은 '1년~3년 미만'이 40.7%로 상대적으로 짧음을 알 수 있음. 어린이집을 자주 옮겨다니는 경우가 많음을 알 수 있음.

<표 2-6> 공통 : 근무 기간

구분		현재 직장에서의 근무 기간					계
		1년 미만	1년~3년 미만	3년~5년 미만	5년~10년 미만	10년 이상	
전체		16.1%	38.3%	12.1%	23.8%	9.8%	100.0%
성별	여성	15.8%	38.1%	12.0%	24.2%	9.8%	100.0%
	남성	28.0%	44.0%	16.0%	4.0%	8.0%	100.0%
연령대	40대 이하	22.5%	56.4%	13.7%	5.4%	2.0%	100.0%
	50대	16.3%	38.8%	12.2%	24.1%	8.7%	100.0%
	60대 이상	10.8%	23.5%	10.5%	36.5%	18.8%	100.0%
직종	아이돌보미	7.7%	11.7%	15.2%	46.2%	19.2%	100.0%
	보육교사	22.2%	40.7%	27.8%	5.6%	3.7%	100.0%
	요양보호사	29.2%	38.3%	14.2%	16.7%	1.7%	100.0%
	노인생활지원사	19.2%	68.6%	4.9%	4.2%	3.1%	100.0%
	장애인활동지원사	22.4%	35.5%	17.8%	17.8%	6.5%	100.0%
	기타	60.0%	20.0%	-	20.0%	-	100.0%
기관 유형	공공	16.4%	34.4%	12.7%	25.1%	11.3%	100.0%
	비영리	15.6%	44.2%	11.2%	21.3%	7.8%	100.0%
	영리	21.1%	43.7%	9.9%	21.1%	4.2%	100.0%

6) 부업 여부

- “현재의 돌봄서비스 업무 외에 추가 수입을 위해서 다른 일을 하고 있는가?”에 대해 전체 응답자 중 16.7%는 그렇다고 답함.
- 장애인활동지원사 27.1%, 아이돌보미 15.4% 등이 부업을 하고 있다고 답했고, 다른 직종에 비해 부업을 하는 경우가 상대적으로 많음.

<표 2-7> 공통 : 부업 여부

구분		부업 여부		계
		그렇다	아니다	
전체		16.7%	83.3%	100.0%
성별	여성	16.7%	83.3%	100.0%
	남성	20.0%	80.0%	100.0%
연령대	40대 이하	15.7%	84.3%	100.0%
	50대	17.6%	82.4%	100.0%
	60대 이상	15.2%	84.8%	100.0%
직종	아이돌보미	15.4%	84.6%	100.0%
	보육교사	5.6%	94.4%	100.0%
	요양보호사	10.0%	90.0%	100.0%
	노인생활지원사	19.0%	81.0%	100.0%
	장애인활동지원사	27.1%	72.9%	100.0%
	기타	-	100.0%	100.0%
기관유형	공공	18.0%	82.0%	100.0%
	비영리	17.7%	82.3%	100.0%
	영리	16.9%	83.1%	100.0%

- 부업을 하는 경우, 부업의 유형은 ‘돌봄서비스가 아닌 일’이 79.5%로 대부분을 차지함.
- 장애인활동지원사의 경우 부업 유형이 돌봄서비스인 경우가 44.8%로 상대적으로 높음.

<표 2-8> 공통 : 부업 유형

구분		부업 유형		계
		돌봄서비스	돌봄서비스 아닌 일	
전체		20.5%	79.5%	100.0%
성별	여성	20.0%	80.0%	100.0%
	남성	40.0%	60.0%	100.0%
연령대	40대 이하	31.3%	68.8%	100.0%
	50대	16.5%	83.5%	100.0%

	60대 이상	25.0%	75.0%	100.0%
직종	아이돌보미	20.5%	79.5%	100.0%
	보육교사	33.3%	66.7%	100.0%
	요양보호사	25.0%	75.0%	100.0%
	노인생활지원사	10.8%	89.2%	100.0%
	장애인활동지원사	44.8%	55.2%	100.0%
기관유형	공공	26.6%	73.4%	100.0%
	비영리	13.2%	86.8%	100.0%
	영리	16.7%	83.3%	100.0%

7) 취업 사유

- 돌봄서비스 일을 하게 된 주된 이유에 대해 ‘실질적 가장으로 생계비 마련’이 35.2%로 가장 많음. ‘가계 부수입을 마련’이 29.5%로 그 다음 이유로 꼽힘.
- 연령대가 높을수록 ‘실질적 가장으로 생계비 마련’이 높은 비중을 차지함. 60대 이상의 경우 49.5%가 가장으로서 생계비를 마련하기 위해 일하고 있음.
- 직종 중에서는 장애인활동지원사(54.2%), 요양보호사(53.3%)가 가장으로서 생계비 마련 차원에서 일하고 있는 비중이 높음.

<표 2-9> 공통 : 취업 사유

구분		취업 사유						계
		실질적 가장으 로 생계비 마련	가계 부수입 마련	개인 시간에 맞출 수 있어서	보람, 사회참 가를 위해	달리 일이 없어서	기타	
전체		35.2%	29.5%	13.7%	15.8%	4.7%	1.1%	100.0%
성 별	여성	34.6%	30.1%	13.6%	15.8%	4.8%	1.1%	100.0%
	남성	64.0%	-	16.0%	20.0%	-	-	100.0%

연령대	40대 이하	25.0%	35.8%	18.6%	14.7%	4.9%	1.0%	100.0%
	50대	32.8%	29.5%	14.4%	16.6%	5.2%	1.4%	100.0%
	60대 이상	49.5%	24.9%	7.9%	14.4%	2.9%	.4%	100.0%
직종	아이돌보미	41.7%	27.9%	13.6%	12.6%	3.2%	1.0%	100.0%
	보육교사	33.3%	27.8%	1.9%	29.6%	7.4%	-	100.0%
	요양보호사	53.3%	24.2%	4.2%	10.0%	6.7%	1.7%	100.0%
	노인생활지원사	18.6%	36.1%	18.1%	19.9%	6.0%	1.3%	100.0%
	장애인활동지원사	54.2%	16.8%	12.1%	13.1%	2.8%	.9%	100.0%
	기타	60.0%	20.0%	-	20.0%	-	-	100.0%
기관유형	공공	36.2%	28.9%	12.7%	16.2%	4.7%	1.3%	100.0%
	비영리	31.7%	33.0%	14.3%	15.3%	5.2%	.5%	100.0%
	영리	40.8%	26.8%	8.5%	14.1%	7.0%	2.8%	100.0%

다. 코로나19 영향

- 코로나19 전후의 근무환경 변화 정도에 대해 5점 척도(① 매우 감소 ~ ⑤ 매우 증가)로 물었음.
- 중간값이 3.0(변화없음)인데, 전체 응답자는 근무일수 2.6점, 근무시간 2.7점, 업무량 2.9점으로 대체로 조금씩 줄었다고 답함.
- 직종별로 보면, 보육교사의 경우 근무일수 3.1점, 업무량 3.4점으로 증가했고, 요양보호사는 근무시간(3.2점), 업무량(3.5점)이 증가했다고 답함. 장애인활동지원사는 업무량(3.2점)이 증가했다고 답함.
- 아이돌보미, 노인생활지원사는 근무일수, 근무시간, 업무량이 모두 감소했

다고 답함.

<표 2-10> 공통 : 코로나19 영향

구분		근무일수 증감	근무시간 증감	업무량 증감
전체		2.6	2.7	2.9
성별	여성	2.6	2.7	2.9
	남성	2.7	2.8	3.0
연령대	40대 이하	2.8	2.8	3.1
	50대	2.6	2.6	2.9
	60대 이상	2.5	2.6	2.9
직종	아이돌보미	2.3	2.3	2.8
	보육교사	3.1	2.9	3.4
	요양보호사	3.0	3.2	3.5
	노인생활지원사	2.8	2.7	2.8
	장애인활동지원사	2.9	3.0	3.2
	기타	3.6	3.4	4.0
기관 유형	공공	2.6	2.7	3.0
	비영리	2.6	2.6	2.9
	영리	2.8	2.9	3.2

- 코로나19 감염 예방을 위한 마스크, 손소독제 등을 어떻게 마련하고 있는지에 대해, 전체 응답자의 53.8%가 ‘기관과 본인이 분담’한다고 답함. ‘본인이 마련’하는 경우도 25.2%임. 방역물품 지급이 여전히 제대로 되고 있지 않음을 알 수 있음.
- 본인이 방역물품을 마련한다는 응답이 보육교사(59.3%), 장애인활동지원사(41.1%)의 경우가 상대적으로 높음. 방역물품 지급 상황이 상대적으로 열악하다는 것을 의미함.

<표 2-11> 공통 : 방역물품 마련

구분		방역물품 마련				계
		기관이 지급	본인이 마련	기관과 본인이 분담	지자체 등 외부지 원	
전체		17.3%	25.2%	53.8%	3.7%	100.0%
성별	여성	17.1%	25.4%	53.7%	3.7%	100.0%
	남성	24.0%	16.0%	56.0%	4.0%	100.0%
연령 대	40대 이하	12.7%	39.7%	45.1%	2.5%	100.0%
	50대	15.2%	25.0%	55.6%	4.2%	100.0%
	60대 이상	26.4%	15.2%	55.2%	3.2%	100.0%
직종	아이돌보미	19.0%	16.6%	63.4%	1.0%	100.0%
	보육교사	5.6%	59.3%	33.3%	1.9%	100.0%
	요양보호사	30.0%	26.7%	35.0%	8.3%	100.0%
	노인생활지원사	15.5%	27.0%	51.5%	6.0%	100.0%
	장애인활동 지원사	8.4%	41.1%	49.5%	.9%	100.0%
	기타	20.0%	-	40.0%	40.0%	100.0%
기관 유형	공공	18.2%	26.2%	53.3%	2.2%	100.0%
	비영리	18.2%	22.1%	56.1%	3.6%	100.0%
	영리	15.5%	43.7%	33.8%	7.0%	100.0%

라. 힘든 점 및 개선요구

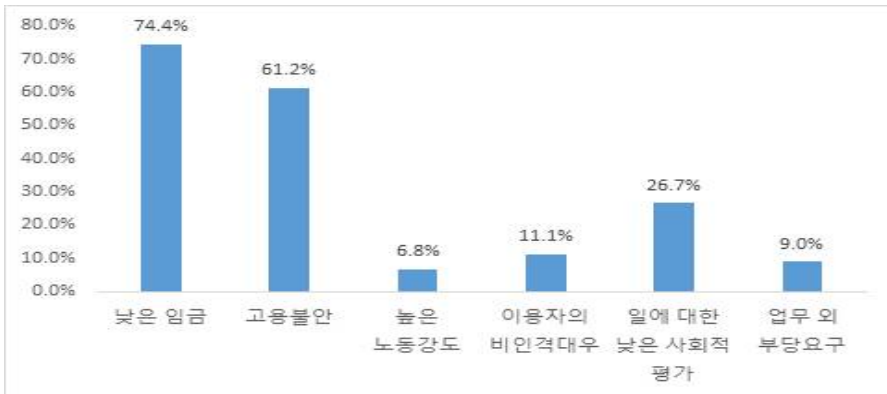
1) 힘든 점

- 응답자들은 ‘낮은 임금’(74.4%)과 ‘고용불안’(61.2%)을 가장 힘든 점으로 꼽았음. 세 번째로는 ‘일에 대한 낮은 사회적 평가’(26.7%)임.
- 직종별로도 ‘낮은 임금’ > ‘고용불안’ > ‘낮은 사회적 평가’ 순으로 답함.
- 요양보호사의 경우 ‘높은 노동강도’가 30.8%로 상대적으로 높음. 시설요양보호사들의 응답이 반영된 것임.

<표 2-12> 공통 : 힘든 점(2개 선택)

구분		낮은 임금	고용 불안	높은 노동 강도	이용자 비인격 대우	일의 낮은 사회적 평가	업무 외 부담 요구
전체		74.4%	61.2%	6.8%	11.1%	26.7%	9.0%
성별	여성	74.1%	61.1%	6.8%	11.0%	27.0%	9.2%
	남성	88.0%	68.0%	4.0%	16.0%	16.0%	0.0%
연령대	40대 이상	67.6%	57.8%	8.8%	17.2%	23.5%	12.7%
	50대	76.2%	61.5%	6.2%	9.7%	27.7%	9.0%
	60대 이상	74.5%	62.9%	6.9%	10.5%	26.5%	6.5%
직종	아이돌보미	80.2%	72.7%	4.0%	5.7%	25.1%	3.6%
	보육교사	75.9%	61.1%	13.0%	9.3%	22.2%	9.3%
	요양보호사	68.4%	31.6%	30.8%	17.9%	29.9%	13.7%
	노인생활지원사	69.4%	59.9%	2.9%	14.2%	27.1%	13.1%
	장애인활동지원사	74.5%	46.2%	6.6%	17.0%	33.0%	11.3%
기관 유형	공공	76.8%	59.2%	7.4%	12.7%	26.6%	6.7%
	비영리	72.8%	64.2%	3.9%	12.5%	27.2%	9.4%
	영리	80.0%	52.9%	20.0%	10.0%	25.7%	10.0%

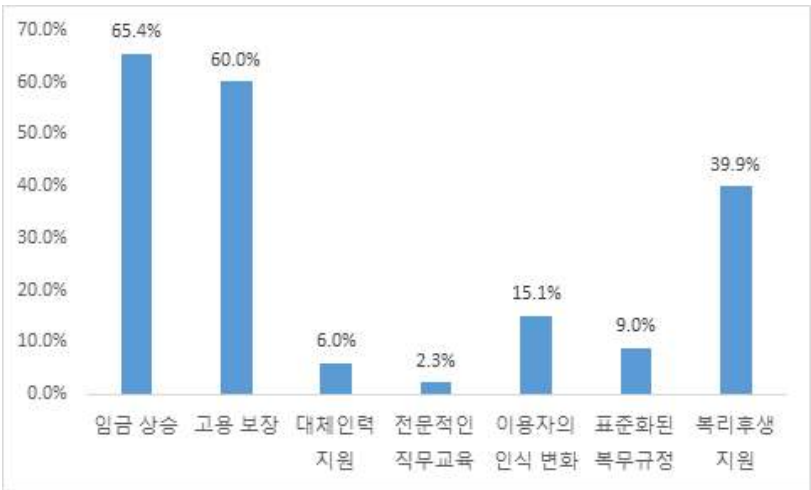
<그림 2-1> 공통 : 힘든 점(2개 선택)



2) 일자리 개선

- 일자리 개선을 위해 필요하다고 생각하는 것에 대해서, ‘임금 상승’(65.4%) > ‘고용 보장’(60.0%) > ‘복리후생 지원’(39.9%) > ‘이용자의 인식 변화’(15.1%) 순으로 답함. 직종별로도 유사한 순서로 답함.

<그림 2-2> 공통 : 일자리 개선사항(2개 선택)



- 요양보호사의 경우 ‘대체인력 지원’이 19.3%로 상대적으로 높음. 시설요양 보호사들의 높은 응답이 반영된 결과임.

<표 2-13> 공통 : 일자리 개선을 위해 필요한 사항(2개 선택)

구분	임금 상승	고용 보장	대체인 력 지원	전문적 인 직무교 육	이용자 의 인식 변화	표준화 된 복무규 정	복리후 생 지원
전체	65.4%	60.0%	6.0%	2.3%	15.1%	9.0%	39.9%

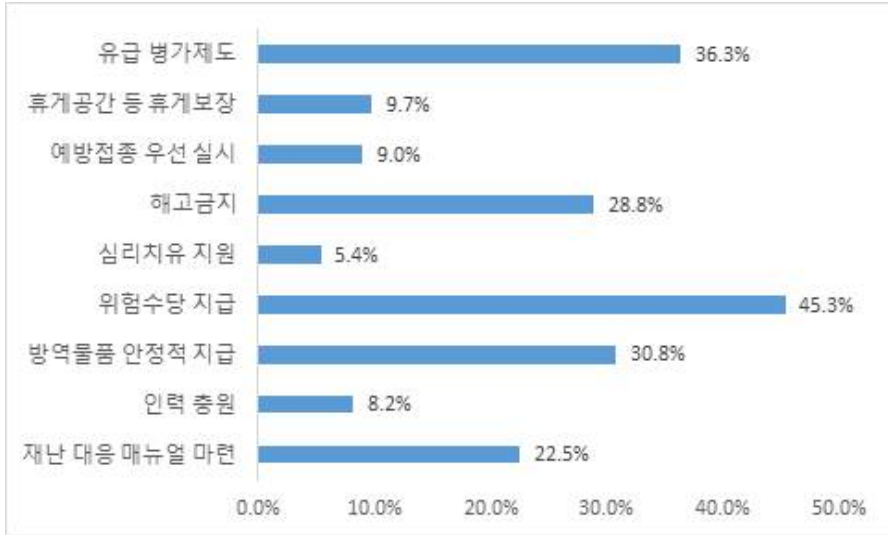
성별	여성	65.2%	60.0%	6.1%	2.2%	15.1%	9.1%	39.9%
	남성	72.0%	60.0%	4.0%	4.0%	12.0%	4.0%	40.0%
연령 대	40대 이하	64.2%	57.8%	8.3%	2.5%	19.6%	11.8%	31.4%
	50대	66.2%	61.2%	5.1%	2.0%	13.1%	10.0%	40.7%
	60대 이상	63.9%	58.1%	6.9%	2.9%	17.0%	4.3%	43.7%
직종	아이돌보미	68.7%	63.8%	1.6%	2.2%	12.7%	4.8%	45.0%
	보육교사	75.9%	72.2%	7.4%	1.9%	11.1%	7.4%	16.7%
	요양보호사	64.7%	37.0%	19.3%	2.5%	26.9%	17.6%	27.7%
	노인생활지원사	59.7%	63.9%	6.4%	1.3%	12.6%	12.6%	41.2%
	장애인활동지원사	69.2%	44.9%	8.4%	6.5%	25.2%	4.7%	37.4%
기관 유형	공공	67.8%	60.4%	6.7%	2.9%	14.9%	7.6%	37.6%
	비영리	64.7%	63.1%	3.9%	1.6%	13.5%	11.2%	40.8%
	영리	78.3%	55.1%	8.7%	1.4%	15.9%	11.6%	29.0%

3) 국가 및 지자체 역할

- 코로나19와 같은 재난 상황에서 돌봄노동자를 지원하기 위해 정부나 지자체가 해야 할 일에 대해 응답자들은 ‘위험수당 지급’(45.3%) > ‘유급병가제’(36.3%) > ‘방역물품 안정적 지급’(30.8%) > ‘해고 금지’(28.8%) 순으로 답함.
- 연령대별로 보면, 연령이 낮을수록 위험수당 지급에 대한 요구가 높았고, 연령이 높을수록 유급병가제도에 대한 요구가 높았음.
- 직종별로 살펴보면, 아이돌보미는 유급병가제도 > 방역물품 지원 > 위험수당 순으로 높았음. 보육교사는 위험수당 > 재난 대응 매뉴얼 > 유급병가 순으로 높았고, 요양보호사는 위험수당 > 인력충원 > 유급병가 순으로 높음. 노인생활지원사는 위험수당 > 해고 금지 > 재난 대응 매뉴얼 순으로 높고, 장애인활동지원사는 유급병가제도 > 위험수당 > 해고 금지 순으로

높음.

<그림 2-3> 공통 : 국가 및 지자체 역할(2개 선택)



<표 2-14> 공통 : 재난상황에서 국가 및 지자체 역할(2개 선택)

구분	재난 대응 매뉴얼 마련	인력 총원	방역 물품 안정적 지급	위험 수당 지급	심리 치유 지원	해고 금지	예방 접종 우선 실시	휴게공간 등 휴게보장	유급 병가제도
전체	22.5%	8.2%	30.8%	45.3%	5.4%	28.8%	9.0%	9.7%	36.3%
성별	여성	22.6%	8.0%	30.8%	45.4%	5.3%	28.5%	9.1%	36.3%
	남성	20.0%	16.0%	28.0%	40.0%	8.0%	40.0%	4.0%	36.0%
연령대	40대 이하	27.5%	12.7%	24.5%	49.0%	6.9%	31.9%	5.9%	28.4%
	50대	22.0%	7.6%	32.4%	47.2%	4.3%	28.4%	8.5%	35.8%
	60대 이상	20.2%	6.5%	31.0%	37.2%	7.2%	27.4%	12.6%	43.7%
직종	아이 돌보미	17.0%	1.2%	42.9%	41.3%	4.7%	21.9%	17.2%	43.9%
	보육	38.9%	25.9%	14.8%	42.6%	1.9%	25.9%	1.9%	37.0%

	교사									
	요양 보호사	10.8%	41.7%	8.3%	52.5%	5.0%	22.5%	1.7%	15.0%	39.2%
	노인 생활 지원사	30.3%	5.5%	28.3%	48.7%	5.5%	36.5%	4.2%	12.6%	24.1%
	장애인 활동 지원사	18.7%	4.7%	17.8%	43.0%	10.3%	38.3%	2.8%	10.3%	50.5%
기 관 유 형	공공	22.4%	8.4%	28.7%	47.3%	5.8%	25.8%	10.7%	8.4%	38.9%
	비영리	21.6%	7.0%	33.8%	48.3%	5.5%	32.7%	5.7%	9.6%	33.0%
	영리	11.3%	18.3%	18.3%	56.3%	1.4%	31.0%	4.2%	12.7%	43.7%

2. 직종별 설문 분석

가. 요양보호사

- 공통 설문문항에서 ‘직종’에 요양보호사라고 응답한 인원은 120명이나, 직종별 설문에서 재가요양보호사는 61명, 시설요양보호사는 65명으로 응답해서 실질적으로 요양보호사는 126명임. 126명의 요양보호사에 대해 직종별 설문 문항 응답 결과를 분석함.

1) 노동조건

○ 휴게시간 보장

- 근로기준법에 따른 휴게시간이 보장되고 있는지에 대해, 재가요양보호사는 37.5%가 긍정 응답을, 50.8%가 부정 응답을 했음. 재가요양보호사는 통상 한 가정을 방문해서 3시간 서비스를 하기 때문에 휴게시간을 보장받기가

어려운 조건임.

- 시설요양보호사의 경우 32.3%가 부정 응답을 했음. 시설요양보호사의 경우 야간 휴게시간이 지켜지지 않는 경우가 많은데, 대체로 야간시간을 포함한 교대근무를 하고 있기 때문에 야간에 취침이 보장될 수 있어야 하지만 현실은 그렇지 않은 경우가 많음. 설문조사 결과도 이와 같은 현실이 반영된 것이라고 할 수 있음.

<표 2-15> 요양보호사 : 휴게시간 보장

구분	휴게시간 보장					계
	매우 그렇다	그렇다	보통	아니다	전혀 아니다	
재가요양	8.2%	29.5%	11.5%	34.4%	16.4%	100.0%
시설요양	10.8%	23.1%	33.8%	15.4%	16.9%	100.0%
전체	9.5%	26.2%	23.0%	24.6%	16.7%	100.0%

○ 초과근로 여부

- 정해진 근무시간을 넘겨서 일하는 경우가 있는지에 대해, 재가요양보호사의 경우 23.0%가 ‘거의 매일’ 또는 ‘자주’ 그렇다고 답함. 시설요양보호사는 41.5%가 ‘거의 매일’ 또는 ‘자주’ 초과근무를 한다고 답함. 초과근무가 일상화되어 있음을 알 수 있음. 초과근무를 하더라도 대부분 연장근로수당이 지급되지 않는다는 문제가 있음.

<표 2-16> 요양보호사 : 초과근로 여부

구분	초과근로여부				계
	거의 매일 한다	자주(주1~3 회)	가끔(월1~3 회)	한 적 없다	
재가요양	8.2%	14.8%	42.6%	34.4%	100.0%

시설요양	24.6%	16.9%	21.5%	36.9%	100.0%
전체	16.7%	15.9%	31.7%	35.7%	100.0%

○ 이동시간 및 교통비 지급 여부

- 재가요양보호사에 대해 하루에 두 가구 이상을 방문해서 서비스를 제공하는 경우에 서비스 제공을 위해 하루 평균 이동하는 시간은 얼마인지를 확인했음.
- 이동시간은 ‘30분 ~ 1시간 이내’인 경우가 44.1%로 가장 많음. 1시간을 초과하는 경우는 15.3%임.
- 이동에 소요되는 교통비가 별도로 지급되는지에 대해 지급되지 않는다는 응답이 68.9%이고, 일부 지급되는 경우가 29.5%임.
- 오전 서비스와 오후 서비스가 동일한 요양기관을 통해 제공되는 경우는 당연히 교통비가 지급되어야 할 것임.

<표 2-17> 재가요양보호사 : 이동시간 및 교통비 여부

이동시간	30분 이내	30분~1시간 이내	1시간 초과	해당 없음	계
	27.1%	44.1%	15.3%	13.6%	100.0%
교통비 지급 여부	전액 지급	일부 지급	지급되지 않음	계	
	1.6%	29.5%	68.9%	100.0%	

○ 월 임금

- 월 임금(세전 기준)은 재가요양보호사의 경우 150~200만 원이 30.0%로 가장 많은 비중임. 이 중에는 사회서비스원 소속으로 월급제를 적용받는 경우가 있어서 일반적인 임금수준보다 높게 나온 것으로 추정됨.
- 시설요양보호사의 경우는 200~250만 원이 64.1%로 가장 많음.

<표 2-18> 요양보호사 : 월 임금

구분	100만 미만	100~1 50만원 미만	150~2 00만원 미만	200~2 50만원 미만	250~ 300 만원 미만	300 만원 이상	계
재가요양	28.3%	23.3%	30.0%	15.0%	1.7%	1.7%	100.0%
시설요양	1.6%	-	31.3%	64.1%	3.1%	-	100.0%
전체	14.5%	11.3%	30.6%	40.3%	2.4%	.8%	100.0%

○ 연차휴가

- 연차휴가를 자유롭게 사용하는 경우는 재가요양보호사의 경우 36.1%이고, 시설요양보호사는 56.9%임.
- 재가요양보호사의 경우 연차휴가가 없다는 응답도 32.8%임. 재가의 경우 연차휴가를 사용할 여건이 되지 않아서 시급에 연차수당을 포함해서 미리 지급하는 경우가 많음.
- 시설의 경우는 ‘기관이 날짜를 지정해서 의무적으로 사용’하게 하거나 (18.5%), ‘대체근무자가 없어서 사용이 어려운 경우’(10.8%)가 상당 비중을 차지함. 노동자의 휴가권을 보장하기 위해서는 시설 인력배치기준의 개선해야 하고, 대체인력 지원 사업을 활성화해야 함.

<표 2-19> 요양보호사 : 연차휴가

구분	자유롭게 사용	기관이 날짜지정 의무 사용	대체 근무자 없어 사용 어려움	연차휴 가 없음	기타	계
재가요양	36.1%	3.3%	14.8%	32.8%	13.1%	100.0%
시설요양	56.9%	18.5%	10.8%	6.2%	7.7%	100.0%

전체	46.8%	11.1%	12.7%	19.0%	10.3%	100.0%
----	-------	-------	-------	-------	-------	--------

○ 상병휴가

- 갑자기 몸이 아플 경우 쉴 수 있는가에 대해, 원하면 연차휴가나 병가를 사용해서 쉴 수 있다는 응답이 재가요양 45.9%, 시설요양 55.4%임.
- 아파도 쉴 수 없거나, 대체근무자가 있을 경우만 쉴 수 있다는 응답이 합치면 40% 내외임. 아플 때 쉴 수 있기 위해서는 연차휴가 사용 보장과 마찬가지로 대체인력 지원이 필요함.

<표 2-20> 요양보호사 : 상병휴가

구분	연차, 병가 등 원하면 쉽	대체근무자가 있을 경우만 쉽	쉴 수 없음	기타	계
재가요양	45.9%	16.4%	24.6%	13.1%	100.0%
시설요양	55.4%	20.0%	18.5%	6.2%	100.0%
전체	50.8%	18.3%	21.4%	9.5%	100.0%

○ 요양원 CCTV 설치 여부

- 시설요양보호사의 경우 87.7%가 일터에 CCTV가 설치되어 있다고 답함.
- 일터에 CCTV를 설치하는 것에 대한 의견은 ‘자기방어권 등 필요’하다는 긍정 응답이 61.5%이고, 인권침해 등 부정 응답이 27.7%임. 인권침해 소지가 있더라도 자기방어권 등 필요하다는 응답이 과반임.

<표 2-21> 시설요양보호사 : CCTV 여부 및 의견

구분	CCTV 설치 여부		CCTV 설치에 대한 의견		
	있음	없음	인권침해로 설치 반대	자기방어권 등 필요	모름

시설 요양	87.7%	12.3%	27.7%	61.5%	10.8%
----------	-------	-------	-------	-------	-------

2) 산업재해 및 부당한 대우

○ 산업재해 경험 및 치료비

- 업무로 인한 질병(관절염, 신경통 등)을 갖고 있거나 업무 중 사고(넘어짐, 화상 등)를 경험한 적이 있는지에 대해 재가요양보호사 54.1%, 시설요양보호사 72.3%가 경험이 있다고 답함. 산업재해 경험이 일상화되어 있음을 알 수 있음.
- 산업재해 발생 시 치료비를 본인이 부담한 경우가 재가요양보호사 69.7%, 시설요양보호사 83.0%임. 산재보험으로 처리한 경우는 재가요양보호사 9.1%, 시설요양보호사 2.1%에 불과함. 산재 승인율이 낮은 문제, 산업재해 신청에 대한 정보 부족 등이 원인으로 보임.

<표 2-22> 요양보호사 : 산재 경험 및 치료비 처리

구분	산재 경험		치료비 처리 방식				
	있음	없음	본인 부담	산재보험으로 처리	소속 기관 처리	기관과 본인이 나눠서 처리	기타
재가요양	54.1%	45.9%	69.7%	9.1%	-	3.0%	-
시설요양	72.3%	27.7%	83.0%	2.1%	-	6.4%	4.3%
전체	63.5%	36.5%	77.5%	44.4%	-	44.4%	66.7%

○ 규정 외 업무

- 정해진 돌봄서비스와 상관없는 이용자 가족을 위한 일(빨래, 식사준비, 청

소 등)을 한 적이 있는지에 대해 ‘거의 매일’과 ‘자주’를 합쳐서 50.8%가 그렇다고 답함. 규정 외 업무가 일상화되어 있음을 의미함.

<표 2-23> 재가요양보호사 : 규정 외 업무

거의 매일	자주 (주1~3회)	가끔 (월1~3회)	한 적 없음	계
32.8%	18.0%	24.6%	24.6%	100.0%

○ 성희롱 등 부당한 대우

- 시설요양보호사의 경우 성희롱, 언어폭력, 신체폭력의 경험률이 매우 높음. 시설요양보호사의 경우 부당한 대우를 경험한 비율(자주 + 종종)이 성희롱 44.6%, 언어폭력 70.8%, 신체폭력 49.2%로 매우 높음. 재가요양보호사는 부당한 대우에 대한 경험이 있더라도 ‘가끔’인 경우가 대부분임.
- 재가요양보호사는 부당한 대우에 대한 경험률이 높지 않더라도 가정이라는 폐쇄적 공간에서 발생하기 때문에 노동자가 느끼는 위협감은 매우 높음. 시설의 경우는 요양보호사 1명이 돌보는 이용자가 다수이기 때문에 부당 대우 빈도도 높게 나타난 것으로 판단됨.

<표 2-24> 요양보호사 : 성희롱 등 경험

구분		자주 (주1~3회)	종종 (월1~3회)	가끔 (년1~3회)	없음	계
성희롱	재가요양	3.3%	3.3%	24.6%	68.9%	100.0%
	시설요양	16.9%	27.7%	23.1%	32.3%	100.0%
언어 폭력	재가요양	-	9.8%	34.4%	55.7%	100.0%
	시설요양	40.0%	30.8%	18.5%	10.8%	100.0%
신체 폭력	재가요양	-	-	8.2%	91.8%	100.0%
	시설요양	18.5%	30.8%	27.7%	23.1%	100.0%

○ 부당행위에 대한 대처 방식

- 성희롱 등 부당한 대우를 경험했을 때 주로 어떤 방식으로 대처하는지와 관련해서, ‘참고 지낸다’ 28.4%, ‘기관장과 상담’ 21.9%, ‘개인적으로 항의’ 18.6% 순으로 응답함.
- 재가요양보호사의 경우 ‘기관장과 상담’이 48.1%로 가장 많았고, 시설요양보호사의 경우는 ‘참고 지낸다’가 63.5%로 가장 많았음.

<표 2-25> 요양보호사 : 부당한 대우에 대한 대응방식(중복 응답)

구분	응답자수	비율
참고 지냄	52	28.4%
직장 그만둠	14	7.7%
개인적으로 항의	34	18.6%
동료들과 집단 항의	5	2.7%
기관장과 상담	40	21.9%
노동조합에 알림	14	7.7%
노동부 등 행정기관에 신고	2	1.1%
직장 내 고충처리절차 통해 해결	22	12.0%
계	183	100.0%

○ 참고 넘어간 이유

- 성희롱 등 부당한 대우를 받았지만 참고 넘어간 이유에 대해 ‘항의해도 효과가 없어서’가 48.4%로 가장 많았음. 기관장과 상의하거나 개인적으로 항의해도 별 다른 개선이 없기 때문이라고 해석됨. 제도적인 해법 마련과 요양기관의 역할을 강화하는 것이 필요함.

<표 2-26> 요양보호사 : 부당행위에 참고 넘어간 이유

구분	항의해도 효과	인사평가 불이익	직장 내 따돌림	이직 과정에서	기타	계
----	---------	----------	----------	---------	----	---

	없어서	걱정		불이익		
재가요양	32.8%	8.2%	3.3%	9.8%	45.9%	100.0%
시설요양	63.1%	4.6%		4.6%	27.7%	100.0%
전체	48.4%	6.3%	1.6%	7.1%	36.5%	100.0%

○ 부당 대우 경험에 대한 지원 여부

- 폭언 · 폭행 · 성희롱 · 직장 내 괴롭힘 등을 경험했을 경우, 이를 해소하거나 완화하기 위한 프로그램이나 교육, 휴식, 휴직을 보장받은 경험이 있는지에 대해, 상담 및 교육 21.4%, 휴직 10.3%, 휴식 2.4%, 병원 치료 6.3% 등으로 답함.
- 부당한 대우를 당했더라도 이에 대한 조직적인 지원은 부족하고 개인이 알아서 해야 하는 경우가 많음을 알 수 있음.

<표 2-27> 요양보호사 : 부당대우 경험에 대한 지원 여부

구분	상담 및 교육		휴직		적절한 휴식		병원 치료	
	있다	없다	있다	없다	있다	없다	있다	없다
재가요양	26.2%	73.8%	11.5%	88.5%	3.3%	96.7%	6.6%	93.4%
시설요양	16.9%	83.1%	9.2%	90.8%	1.5%	98.5%	6.2%	93.8%
전체	21.4%	78.6%	10.3%	89.7%	2.4%	97.6%	6.3%	93.7%

○ 노동강도

- 평소에 혼자서 일하기에 노동강도가 세다고 생각하는지에 대해, 재가요양보호사는 26.3%, 시설요양보호사는 76.9%가 그렇다고 답함. 시설요양보호사의 노동강도에 대한 부담이 매우 크다는 것을 알 수 있음.
- 시설요양보호사는 인력 총원 필요성에 대해서도 83.1%가 필요하다고 답함. 요양시설의 인력배치기준에 대한 개선이 요구됨.

<표 2-28> 요양보호사 : 노동강도

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편	보통	그렇다	매우 그렇다	계
재가요양	3.3%	16.4%	54.1%	23.0%	3.3%	100.0%
시설요양	-	4.6%	18.5%	41.5%	35.4%	100.0%
전체	1.6%	10.3%	35.7%	32.5%	19.8%	100.0%

3) 재가요양보호사 추가 질문

○ 월급제에 대한 의견

- 재가요양서비스는 시간제 호출형으로 이뤄지고 있고, 이는 노동자에게 저 소득과 고용불안을 초래하고 있음. 월급제(1일 8시간, 전일제 근무)에 대한 의견에 대해 83.7%가 필요하다고 답함. 고용안정과 소득 보장을 위해 재가요양보호사에 대해 상용직 월급제 도입이 필요함.

<표 2-29> 재가요양보호사 : 월급제에 대한 의견

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 필요	37	60.7
필요	14	23.0
보통	5	8.2
불필요	3	4.9
매우 불필요	2	3.3
전체	61	100.0

○ 해고 경험

- 이용자의 사정(입원, 사망 등)으로 갑자기 일을 그만 둔 경험이 있는지에 대해 응답자의 67.2%가 있다고 답함. 3명 중 2명은 갑작스러운 일자리

상실의 경험을 갖고 있음.

- 갑작스러운 일자리 상실의 경험이 있는 경우, 재취업해서 다시 방문요양 일을 하기까지 평균 휴직기간은 3.3개월로 응답함. 이 동안에는 수입이 없는 셈임.
- 이용자 사정으로 갑자기 일을 그만 둔 경우에 해고수당, 휴직수당 등을 받은 경험은 14.8%임. 근로기준법에 의하면 휴직수당(평균임금의 70%)을 지급하면서 다음 서비스 연결까지 휴직하거나, 해고수당을 지급하고 경영상 이유에 의한 해고를 하는 것이 필요한데, 이러한 경우에 해당하는 비율이 매우 낮음.

<표 2-30> 재가요양보호사 : 해고 경험 및 수당 유무

구분		빈도(명)	비율(%)
해고 경험 유무	있다	41	67.2
	없다	20	32.8
해고 경험 있을 경우 수당 여부	휴업수당 받은적 있음	3	4.9
	해고수당 받은 적 있음	1	1.6
	둘 다 받은 적 있음	5	8.2
	둘 다 경험 없음	40	65.6
	모름	12	19.7

4) 시설요양보호사 추가 질문

○ 휴게시설

- 휴게시설이 별도로 없는 경우가 35.4%로 가장 많았고, 별도 휴게실이 있으나 근무 때문에 사용하지 못하는 경우가 26.2%, 별도 휴게실이 있지만 시설불량으로 사용하지 못하는 경우가 13.8%임. 별도 휴게실에서 휴식을 취하는 경우는 24.6%에 불과함.

- 휴게시설을 확충하는 것과 휴게시설을 이용할 수 있는 근무여건을 조성하는 것이 필요함.

<표 2-31> 시설요양보호사 : 휴게시설

구분	빈도(명)	비율(%)
별도 휴게실 있고, 거기서 쉬	16	24.6
별도 휴게실 있으나, 시설불량으로 사용 안 함	9	13.8
별도 휴게실 있으나, 근무 때문에 사용 못 함	17	26.2
별도 휴게실 없음	23	35.4
전체	65	100.0

○ 야간 휴게시간 보장

- 야간 휴게시간이 제대로 보장되고 있는지에 대해 긍정 응답 36.9%, 부정 응답 38.5% 등 비슷한 비율로 응답함. 상당수는 야간휴게시간이 제대로 보장되지 않고 있음.
- 야간에 취침할 경우 취침장소는 별도 휴게실이 48.9%, 복도 쇼파나 빈 침상이 51.1%임. 야간 취침공간이 적절치 않거나, 편하게 취침할 수 없는 상황을 반영한 수치임.

<표 2-32> 시설요양보호사 : 야간휴게시간 보장, 야간 취침 장소

구분		빈도(명)	비율(%)
야간휴게시간 보장	매우 그렇다	6	9.2
	그렇다	18	27.7
	보통	16	24.6
	아니다	9	13.8
	전혀 아니다	16	24.6
	전체	65	100.0

야간 취침 장소	별도 휴게실	23	48.9
	복도 쇼파	18	38.3
	빈 침상	6	12.8
	전체	47	100.0

○ 요양보호사 1인이 돌보는 이용자 수

- 시설요양보호사의 노동강도는 1인이 돌보는 이용자 수에 의해 결정됨. 응답자가 혼자서 돌보는 이용자 수에 대해 주간의 경우는 7.6명, 야간은 11.4명이라고 답함.
- 현재 인력배치기준은 이용자 2.5명 당 요양보호사 1인으로 되어 있는데, 이에 대한 개선요구가 지속되고 있고, 보건복지부는 점차적으로 배치기준을 낮출 예정에 있음. 2022년 4/4분기에는 시범사업으로 2.3 : 1을 적용하고, 2025년에는 2.1 : 1로 변경할 계획인데, 변화의 폭이 적어서 실질적인 개선효과가 있을지는 미지수임.

<표 2-33> 시설요양보호사 : 1인이 담당하는 이용자 수

구분	주간 이용자수	야간 이용자수
평균	7.6	11.4
최대값	13	42.0

○ 야간 1인 근무 여부

- 야간에 요양보호사만 근무할 경우 한 층에서 요양보호사 1인이 근무하는 경우가 있는지에 대해 응답자 중 55.4%는 그렇다고 답함. 야간에 한 층에서 요양보호사 1인이 근무한다는 것은 노동자의 야간휴게시간이 보장되기 어려울 뿐만 아니라 이용자 중 긴급상황이 발생할 경우 대응하기가 어렵다는 점에서 이에 대한 보완이 필요함.

<표 2-34> 시설요양보호사 : 야간에 요양보호사 1인이 근무하는 경우

구분	빈도(명)	비율(%)
예	36	55.4
아니오	29	44.6
전체	65	100.0

나. 노인생활지원사

- 공통 설문문항과 직종별 설문문항에서 모두 노인생활지원사라고 응답한 경우는 451명임. 이에 대해 직종별 문항 응답 결과를 분석함.

1) 노동조건

○ 휴게시간 보장, 초과근로 여부

- 노인생활지원사는 15 ~ 16명의 노인을 담당하고 있고, 하루에 3~4명은 방문해서 일상생활을 지원하고, 나머지 인원은 전화통화를 활용해서 안부를 확인하고 있음.
- 근로기준법 상 휴게시간이 보장되는지에 대해 79.6%가 긍정 응답을 했음. 대체로 이동하면서 근무 중 1시간은 식사시간으로 사용함. 식사시간은 보장되나 휴게공간의 문제, 식사비 부담의 문제가 있음.
- 정해진 시간을 넘겨서 초과근무를 하는 경우는 ‘거의 매일’ 3.8%, ‘자주’ 12.2% 등 16.0% 정도가 그렇다고 답함. 노인 병원 동행 시 사정 발생 등 예상치 못한 초과근무가 발생함. 또한 사회복지사가 전일제 근무라서 긴급 보고사항이 있을 경우 5시간 근무를 넘어서 현황보고를 해야 하는 경우도 발생함.

<표 2-35> 노인생활지원사 : 휴게시간, 초과근로

구분		빈도(명)	비율(%)
휴게시간 보장	매우 그렇다	95	21.1
	그렇다	264	58.5
	보통	44	9.8
	아니다	34	7.5
	전혀 아니다	14	3.1
	전체	451	100.0
초과근로 여부	거의 매일 한다	17	3.8
	자주(주1~3회)	55	12.2
	가끔(월1~3회)	231	51.2
	한 적 없다	148	32.8
	전체	451	100.0

○ 이동시간, 교통비

- 노인생활지원사는 하루에 여러 노인을 이동하면서 돌보는데, 이동시간이 30분 이내인 경우가 59.3%로 대부분을 차지함. 1시간을 초과하는 경우는 5.1%로 적음. 하나의 기초지자체를 권역별로 나눠서 노인생활지원사와 이용자를 연계해주기 때문에 이동거리가 길지 않은 것이 반영된 결과임.
- 이동에 따른 교통비를 별도로 지급하고 있는지에 대해 ‘일부 지급’ 50.3%, ‘지급되지 않음’ 46.8%로 교통비가 제대로 지급되지 않는 경우가 많음.

<표 2-36> 노인생활지원사 : 이동시간, 교통비

구분		빈도(명)	비율(%)
이동시간	30분 이내	265	59.3
	30분~1시간 이내	155	34.7
	1시간 초과	23	5.1
	해당 없음	4	.9
	전체	447	100.0

교통비 지급 여부	전액 지급	13	2.9
	일부 지급	227	50.3
	지급되지 않음	211	46.8
	전체	451	100.0

○ 임금, 연차 및 상병 휴가

- 노인생활지원사는 1주일에 5일, 하루에 5시간씩 근무함. 기본급은 최저시급에 맞춰져 있고, 기타 수당은 지자체마다 다르게 적용함. 설문조사에서도 월 임금은 100~150만 원이 98.9%로 대부분을 차지함.
- 연차휴가는 자유롭게 사용하는 경우가 81.4%로 대부분을 차지함. 다른 돌봄서비스에 비해 연차휴가 사용 여건이 양호함.
- 아플 때 쉴 수 있는지에 대해서도, 연차휴가나 병가 등을 이용해서 쉴 수 있다고 답한 비율이 83.4%임. 이 부분 역시 다른 돌봄서비스에 비해 양호한 편임.

<표 2-37> 노인생활지원사 : 임금, 연차휴가, 상병휴가

구분		빈도(명)	비율(%)
월임금	100만 미만	4	.9
	100~150만원 미만	444	98.9
	200~250만원 미만	1	0.2
	전체	449	100.0
연차휴가	자유롭게 사용	367	81.4
	기관이 날짜 지정해서 의무 사용	11	2.4
	대체근무자가 없어서 사용 어려움	21	4.7
	연차휴가 없음	9	2.0
	기타	43	9.5
	전체	451	100.0

상병휴가	연차, 병가 등 원하면 쉽	376	83.4
	대체근무자가 있을 경우만 쉽	28	6.2
	될 수 없음	24	5.3
	기타	23	5.1
	전체	451	100.0

2) 산재 경험

○ 산재 경험 및 치료비

- 업무상 사고나 질병 등 산업재해를 경험해본 비율이 36.1%임. 산재 경험 이 있을 경우 치료비를 산재보험으로 처리한 비율은 3.0%에 불과했고, 본인 이 부담한 경우가 84.1%로 대부분임.
- 정해진 서비스 외에 부당한 요구로 일하는 경우가 ‘거의 매일’과 ‘자주’를 합쳐서 10.6%임. 일정하게 규정 외 업무에 대한 부당요구가 있음을 알 수 있음.

<표 2-38> 노인생활지원사 : 산업재해, 치료비, 규정 외 업무

구분		빈도	비율
산재 경험	있음	163	36.1
	없음	288	63.9
	전체	451	100.0
치료비	본인 부담	138	84.1%
	산재보험으로 처리	5	3.0%
	산재 불승인으로 본인 부담	2	1.2%
	소속 기관이 처리	1	.6%
	기관과 본인이 나눠서 처리	3	1.8%
	기타	14	9.1%
	전체	163	100.0%

규정 외 업무	거의 매일	5	1.1
	자주(주1~3회)	43	9.5
	가끔(월1~3회)	93	20.6
	한 적 없음	310	68.7
	전체	451	100.0

○ 성희롱 등 부당 대우

- 노인생활지원사가 경험한 이용자나 가족의 부당한 대우는 성희롱 4.2%, 언어폭력 4.0%임. 신체폭력은 경험자가 없음.
- 요양보호사에 비하면 부당 대우 경험률이 낮은 편이나 부분적으로는 존재하고 있으므로 이에 대한 이용자 인식 개선 사업이 필요함.

<표 2-39> 노인생활지원사 : 성희롱 등 부당대우

(단위: 명, %)

구분	성희롱		언어폭력		신체폭력	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
자주(주1~3회)	4	0.9	3	0.7	-	-
종종(월1~3회)	15	3.3	15	3.3	-	-
가끔(년1~3회)	102	22.6	118	26.2	2	0.4
없음	330	73.2	315	69.8	449	99.6
전체	451	100.0	451	100.0	451	100.0

3) 노인생활지원사 추가 질문

○ 임금

- 보건복지부는 매년 최저임금 시급을 반영해서 노인생활지원사의 기본급을 발표하고 있음. 기본급 외의 수당은 지자체별로 상이함.
- 현재 받고 있는 기본급을 보건복지부가 발표한 기본급과 비교할 때, 동일

한 경우가 응답자의 80.0%임. 발표 금액보다 높은 경우가 12.4%, 낮은 경우가 7.5%임.

- 보건복지부 발표 금액보다 낮은 기본급을 받고 있는 경우는 다른 수당이 없을 경우 최저임금 위반에 해당할 소지가 있음.

<표 2-40> 노인생활지원사 : 임금 비교

구분	빈도	비율
발표 금액과 동일	361	80.0
발표 금액보다 높음	56	12.4
발표 금액보다 낮음	34	7.5
전체	451	100.0

○ 수당 현황

- 기본급 이외에 지급되는 수당이 있는지에 대해, 교통비 56.3%, 통신비 35.9%, 명절휴가비 26.8% 등이 적용율이 높은 편이고, 복지포인트, 가족수당, 식대, 상여금 등은 적용률이 미미함.
- 경력 3년 이상자 중 선임생활지원사를 생활지원사 9~10명 당 1명을 둘 수 있으며, 인당 월 7만 원의 수당이 있음. 직급수당은 이들에게 지급하는 수당임.

<표 2-41> 노인생활지원사 : 수당 현황

(단위: %)

구분	복지 포인트	명절 휴가비	가족 수당	상여금	식대	교통비	통신비	직급 수당
있다	4.9	26.8	2.0	5.3	3.1	56.3	35.9	12.6
없다	95.1	73.2	98.0	94.7	96.9	43.7	64.1	87.4
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 담당 이용자 수

- 노인생활지원사는 15명 내외의 노인을 담당하고 있는데, 이번 설문조사에서도 평균적으로 담당하는 이용자 수가 15.8명으로 나옴.
- 이용자 수의 적정성에 대해서는 긍정 응답이 44.3%, 부정 응답이 18.4%로 적정하다는 응답이 많음.

<표 2-42> 노인생활지원사 : 담당 이용자 수의 적정성

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 적정	33	7.3
적정	166	36.8
보통	169	37.5
부적정	72	16.0
매우 부적정	11	2.4
전체	451	100.0

○ 연장근로, 정신적 외상 등

- 규정된 근무시간(1일 5시간)을 넘겨서 근무하는 경우 대체휴무나 연장근로수당이 지급되는지 여부에 대해 대체휴무를 부여하는 경우가 14.2%, 연장근로수당을 지급하는 경우가 9.3%임. 별 다른 보상이 없는 경우가 76.5%임.
- 업무를 하면서 서비스 대상자의 사망·사고 목격 등 정신적 외상을 경험한 적이 있는지에 대해 32.2%가 있다고 답함.
- 정신적 외상 경험이 있을 경우 심리상담 및 치유 프로그램을 지원받았는지에 대해 그렇다는 응답은 4.1%에 불과했고, 나머지는 별 다른 지원이 없었다고 답함.

<표 2-43> 노인생활지원사 : 연장근로, 정신적 외상 경험

구분		빈도(명)	비율(%)
연장근로 할 경우	대체휴무 부여	64	14.2
	연장수당 지급	42	9.3
	없음	345	76.5
	전체	451	100.0
정신적 외상 경험	있다	145	32.2
	없다	306	67.8
	전체	451	100.0
심리상담 유무	받음	6	4.1
	못 받음	139	95.9
	전체	145	100.0

다. 아이돌보미

1) 아이돌보미 소속 특성

○ 아이돌보미 응답자의 지역분포

- 아이돌보미 응답자의 지역분포를 보면, 경기도에 21%로 가장 많았고, 광주 13.6%, 서울 12.6% 순으로 나타남. 여성가족부 조사(2020)에서는 경기 → 서울 → 경북 → 부산 순이었음.

<표 2-44> 아이돌보미 : 응답자 지역 분포

지역	빈도(명)	비율(%)
강원	52	10.4
경기	105	21.0
경남	42	8.4
경북	2	0.4

광주	68	13.6
대구	10	2.0
대전	8	1.6
부산	12	2.4
서울	63	12.6
세종	1	0.2
울산	22	4.4
인천	33	6.6
전남	17	3.4
전북	59	11.8
충남	1	0.2
충북	6	1.2
합계	501	100.0

○ 지역별 응답자들의 연령 분포

- 응답자의 연령을 지역별로 살펴보면, 50대가 가장 많은 지역은 강원도 (75%), 대구경상도(70.4%)로 나타남. 60대 이상 비중이 높은 지역은 서울 42.9%, 인천 39.4%, 경기 36.2% 순으로 고령화가 높음.

<표 2-45> 아이돌보미 : 지역별-연령별 분포

지역	40대 이하	50대	60대 이상	전체
강원	2 3.8%	39 75.0%	11 21.2%	52 100.0%
경기	4 3.8%	63 60.0%	38 36.2%	105 100.0%
대구,경상도	1 1.9%	38 70.4%	15 27.8%	54 100.0%
광주	3 4.4%	45 66.2%	20 29.4%	68 100.0%
부산	1 8.3%	8 66.7%	3 25.0%	12 100.0%
서울	1 1.6%	35 55.6%	27 42.9%	63 100.0%
울산	2	15	5	22

	9.1%	68.2%	22.7%	100.0%
인천	1 3.0%	19 57.6%	13 39.4%	33 100.0%
전라도	8 10.5%	43 56.6%	25 32.9%	76 100.0%
대전, 세종, 충청도	1 6.3%	10 62.5%	5 31.3%	16 100.0%
전체	24	315	162	501

○ 아이돌보미 현재 소속기관

- 건강가정지원센터가 52.1%(261명)로 가장 많고, 이어 건강가정·다문화가정 통합센터가 21.6%(108명)로 두 수치를 합하면 73.7%임. 실제 여성가족부가 홈페이지에 등록하는 자료에 따르면, 아이돌보미 소속기관 중 두 센터를 합한 비율이 77%로 조사되고 있음.

○ 아이돌보미 광역지원센터에 대한 인지와 기대

- 아이돌보미지원법이 개정되어 2022년 1월부터 광역지원센터와 표준근로계약서를 작성하게 되어 있음. 먼저, 2022년 1월부터 광역지원센터와 표준근로계약서를 작성하는 것에 대해 얼마나 알고 있는지 파악한 결과, ‘잘 모르겠다’가 30%였음. ‘광역센터와 근로계약했다’는 30.7%는 법 개정 전의 광역거점센터를 지칭함.

<표 2-46> 아이돌보미 : 광역지원센터, 근로계약서 작성 인지

광역지원센터와 표준근로계약서 작성 인지	빈도(명)	비율(%)
잘 모르겠다	152	30.0
들어봤으나 광역센터와 근로계약 하지 않음	195	38.9
광역센터와 근로계약함	154	30.7
합계	501	99.8

- 광역지원센터에 대한 인식 비율이 낮게 나온 결과는 아이돌봄지원법 개정 법안이 실행되지 못했기 때문임. 개정 법률에 따르면 아이돌보미는 민간 위탁기관과의 고용관계를 해소하고 공공기관에 직접 고용되는 것임.
- 개정 아이돌봄지원법은 사회서비스원 이후 돌봄서비스직에서 민간위탁 되어 오던 대규모 인력을 정부가 직접고용으로 전환하겠다고 법제화한 최초의 사례임. 이는 공공 사회서비스 인프라 구축의 혁신적인 변화를 기대하게 만들었음. 이에 따라 아이돌보미에게 어떤 점이 개선될 것인지 기대하는 바를 질의하였음.
- 가장 높은 비율은 고용안정(44.9%)으로 나타남. 아이돌보미 조합원 중에는 장기근속자가 많음에도 불구하고, 공공기관이 직접고용을 함으로써 고용이 안정될 수 있다고 본 것임. 이어 임금개선(26.5%), 복지혜택(18.0%)으로 나타남.

<표 2-47> 아이돌보미 : 광역지원센터 고용 시 기대사항

광역지원센터 고용 시 기대사항	빈도(명)	비율(%)
임금 개선	133	26.5
고용안정	225	44.9
복지혜택	90	18.0
고충처리 해소	14	2.8
전문성 향상	18	3.6
기타	21	0.2
합계	501	96.0

2) 아이돌보미 노동조건

○ 연령별 취업 동기

- 아이돌보미로 취업한 동기는 '실질적 가장으로 생계비를 마련'하는 비율이 가장 높았는데 연령별로 유의미한 차이가 있음.

- 40대 이하는 ‘가계 부수입 마련’이 37.5%로, ‘실질적 가장으로 생계비 마련 (20.8%)’보다 비율이 높음. 50대는 ‘생계비 마련’이 38.7%, 60대는 절반이 넘는 51.2%로 나타남. 고령화될수록 아이돌보미 취업 동기가 가장으로서의 생계비 마련 비율이 높아지고 있음.

<표 2-48> 아이돌보미 : 취업 동기

	취업 동기						전체
	실질적 가장으로 생계비 마련	가계 부수입 마련	개인시간 에 맞출 수 있어서	보람, 사회참가 를 위해	달리 일이 없어서	기타	
40대 이하	5	9	5	4	0	1	24
	20.8%	37.5%	20.8%	16.7%	0.0%	4.2%	100.0%
50대	122	90	49	38	12	4	315
	38.7%	28.6%	15.6%	12.1%	3.8%	1.3%	100.0%
60대 이상	83	39	15	21	4	0	162
	51.2%	24.1%	9.3%	13.0%	2.5%	0.0%	100.0%
전체	210	138	69	63	16	5	501
$\chi^2=18.424(10)^*$; $p<.05$							

○ 근로계약서 보유 여부 지역별 차이

- 근로기준법에 따라 근로계약을 체결하고 1부 보유한다는 아이돌보미 응답자를 지역별로 살펴보면, 대전·충청 93.8%, 강원 90.4%로 높게 나타남. 낮은 지역은 인천 51.5%, 경상도 78.4%, 서울 74.6% 순서임. 인천은 ‘기관만 보유’한다는 응답자 비율이 48.5%나 됨.

<표 2-49> 아이돌보미 : 근로계약 작성 및 보유

	근로계약			전체
	1부 보유	기관만 보유	작성안함	
강원	47 90.4%	5 9.6%	0 0.0%	52 100.0%
경기	93 88.6%	12 11.4%	0 0.0%	105 100.0%
부산,울산,대구, 경상도	69 78.4%	18 20.5%	1 1.1%	88 100.0%
서울	47 74.6%	16 25.4%	0 0.0%	63 100.0%
인천	17 51.5%	16 48.5%	0 0.0%	33 100.0%
광주, 전라도	124 86.1%	18 12.5%	2 1.4%	144 100.0%
대전, 세종, 충청도	15 93.8%	1 6.3%	0 0.0%	16 100.0%
전체	412	86	3	501
$\chi^2=37,955(12)^{***}, p<.001$				

○ 근속기간

- 지역별로 현재의 기관에서 근무한 기간을 비교해보면, ‘5년 이상~10년 미만’ 장기근속자 비율이 높은 지역은 서울(66.7%), 강원(55.8%), 인천(57.6%)으로 나타남. 10년 이상 근속자 비율이 높은 지역은 부산·울산·대구·경상도(23.9%), 광주·전라도(20.8%)로 나타남.
- 아이돌보미는 대체로 기관 간 이직이 높지 않으며 노동시장 평균 근속보다 긴 장기근속을 하고 있음.

<표 2-50> 아이돌보미 : 근속기간

	근속					전체
	1년 미만	1년~3년	3년~5년	5년~10년	10년 이상	

		미만	미만	미만		
강원	2 3.8%	9 17.3%	4 7.7%	29 55.8%	8 15.4%	52 100.0%
경기	12 11.4%	16 15.2%	22 21.0%	40 38.1%	15 14.3%	105 100.0%
부산, 울산, 대구, 경상도	3 3.4%	12 13.6%	13 14.8%	39 44.3%	21 23.9%	88 100.0%
서울	2 3.2%	2 3.2%	4 6.3%	42 66.7%	13 20.6%	63 100.0%
인천	4 12.1%	2 6.1%	4 12.1%	19 57.6%	4 12.1%	33 100.0%
전라도	15 10.4%	16 11.1%	27 18.8%	56 38.9%	30 20.8%	144 100.0%
대전, 세종, 충청도	1 6.3%	1 6.3%	2 12.5%	7 43.8%	5 31.3%	16 100.0%
전체	39	58	76	232	96	501
$\chi^2=41.894(24)^*$; $p<.05$						

3) 근무시간과 휴게시간

○ 아이돌보미 하루 근무시간

- 아이돌보미의 1일 근무시간을 지역별로 살펴본 결과, ‘하루 4시간 초과~8시간 이내’ 비율이 50%를 넘는 지역은 강원 56.9%, 서울 54.8%, 광주전라도 52.8%, 경기 52% 정도임.

<표 2-51> 아이돌보미 : 지역별 하루 근무시간

	하루근무시간			전체
	4시간 이내	4시간 초과 ~ 8시간 이내	8시간 초과	
강원	12 23.5%	29 56.9%	10 19.6%	51 100.0%
경기	39 38.2%	53 52.0%	10 9.8%	102 100.0%

부산, 울산, 대구, 경상도	46 54.8%	34 40.5%	4 4.8%	84 100.0%
서울	18 29.0%	34 54.8%	10 16.1%	62 100.0%
인천	16 48.5%	15 45.5%	2 6.1%	33 100.0%
광주, 전라도	55 38.7%	75 52.8%	12 8.5%	142 100.0%
대전, 세종, 충청도	8 50.0%	7 43.8%	1 6.3%	16 100.0%
전체	194	247	49	490
$\chi^2=24.367(12)^*$; $p<.05$				

- 응답자의 하루 근무시간을 연령층으로 살펴본 결과, 50대에서 ‘하루 4시간 초과~8시간 이내’ 비율이 53.2%로 나왔으며, 40대 이하는 ‘4시간 이내’ 비율이 58.3%로 응답됨. 50대 이상의 연령층의 근무시간이 길어지는 것은 이 연령대의 일자리 선택폭이 좁다는 것을 의미할 수도 있음.

<표 2-52> 아이돌보미 : 연령별 하루 근무시간

	하루 근무시간			전체
	4시간 이내	4시간 초과 ~ 8시간 이내	8시간 초과	
40대 이하	14 58.3%	6 25.0%	4 16.7%	24 100.0%
50대	110 35.7%	164 53.2%	34 11.0%	308 100.0%
60대 이상	70 44.3%	77 48.7%	11 7.0%	158 100.0%
전체	194	247	49	490
$\chi^2=10.696(4)^*$; $p<.05$				

○ 초과근로 여부

- 아이돌보미의 52.1%(261명)가 초과근로를 가끔(월 1~3회) 한다고 응답하였고, 41.1%는 초과근로를 한 적이 없다고 응답함.

<표 2-53> 아이돌보미 : 초과근로 여부

초과근로 여부	빈도(명)	비율(%)
거의 매일 한다	10	2.0
자주(주1~3회)	24	4.8
가끔(월1~3회)	261	52.1
한 적 없다	206	41.1
합계	501	100.0

○ 휴게시간 보장 여부

- 근로기준법 상 휴게시간(4시간 근무에 30분 이상, 8시간 근무에 1시간 이상)이 보장되는지 여부와 관련하여 응답자의 64.4%가 ‘보장되지 않는다’고 응답하였으며, ‘보장된다’고 응답한 비율은 26.2%로 매우 낮음.

<표 2-54> 아이돌보미 : 휴게시간 보장 여부

휴게시간 보장	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다	29	5.8
그렇다	102	20.4
보통	47	9.4
아니다	189	37.7
전혀 아니다	134	26.7
합계	501	100.0

- 휴게시간 보장을 지역별로 살펴본 결과, 대다수 지역이 보장받지 못한다며 부정적인 응답률이 절반을 넘는 가운데, 강원도는 그 비율이 90.4%로 매우 높게 나타남. 서울은 ‘보장한다’는 긍정적(매우 그렇다. 그렇다, 보통) 응답이 유일하게 50.8%로 나타남.

<표 2-55> 아이돌보미 : 휴게시간 보장 - 지역별 비교

	휴게시간 보장					전체
	매우 그렇다	그렇다	보통	아니다	전혀 아니다	
강원	0 0.0%	3 5.8%	2 3.8%	24 46.2%	23 44.2%	52 100.0%
경기	1 1.0%	24 22.9%	9 8.6%	44 41.9%	27 25.7%	105 100.0%
경상도	7 8.0%	23 26.1%	10 11.4%	27 30.7%	21 23.9%	88 100.0%
서울	10 15.9%	16 25.4%	6 9.5%	18 28.6%	13 20.6%	63 100.0%
인천	1 3.0%	5 15.2%	3 9.1%	18 54.5%	6 18.2%	33 100.0%
전라도	10 6.9%	28 19.4%	15 10.4%	54 37.5%	37 25.7%	144 100.0%
충청도	0 0.0%	3 18.8%	2 12.5%	4 25.0%	7 43.8%	16 100.0%
전체	29	102	47	189	134	501
$\chi^2=48.726(24)**$; $p<.01$						

4) 이동시간과 교통비 지급 여부

○ 두 가구 이상 방문 시 하루 평균 이동시간

- ‘하루에 두 가구 이상을 방문해서 서비스를 제공하는 경우 서비스 제공을 위해 하루 평균 이동하는 시간은 얼마입니까?’를 질의했을 때, 응답자의 30.4%가 ‘30분 이내’라고 응답했으며, ‘30분~1시간 이내’가 25.8%로 나타남. 11.3%는 1시간이 넘게 이동함. 이동시간은 아이돌보미가 서비스 연계를 결정할 때 핵심적으로 판단하는 조건임. 이동시간에 대해 ‘해당없음’이라고 응답한 32.6%를 빼면 약 70%는 이동시간과 그에 따른 비용부담이 서비스시간과 관련하여 고려하지 않을 수 없는 문제가 되고 있음. 무엇보다 돌봄서비스가 단기간이 아니라 장기적으로 제공되는 관계를 전제로 하기 때문임.

<표 2-56> 아이돌보미 : 두 가구 이상 방문시 일 평균 이동시간

이동시간	빈도(명)	비율(%)
30분 이내	151	30.4
30분~1시간 이내	128	25.8
1시간 초과	56	11.3
해당 없음	162	32.6
합계	497	100.0

- 지역별로 이동시간을 비교한 결과, 강원도는 ‘30분~1시간 이내’가 30.8%, 경기도는 29.1%임. ‘30분 이내’라고 응답한 비율이 높은 지역은 부산·울산·대구·경상도가 32.6%, 광주·전라도 38.9%임. ‘해당없음’이 높은 비율을 나타내는 지역은 서울, 인천, 대전·세종·충청도인데 이 경우는 영아종일제 서비스를 제공하는 경우이거나, 시간제 서비스이지만 여러 이유로 한 가정 이상을 서비스하지 않을 경우로 예상됨.

<표 2-57> 아이돌보미 : 두 가구 이상 방문시 이동시간 지역별 비교

	이동 시간				전체
	30분 이내	30분~1시 간 이내	1시간 초과	해당 없음	
강원	15 28.8%	16 30.8%	9 17.3%	12 23.1%	52 100.0%
경기	25 24.3%	30 29.1%	15 14.6%	33 32.0%	103 100.0%
부산, 울산, 대구, 경상도	28 32.6%	24 27.9%	9 10.5%	25 29.1%	86 100.0%
서울	17 27.0%	15 23.8%	4 6.3%	27 42.9%	63 100.0%
인천	3 9.1%	8 24.2%	4 12.1%	18 54.5%	33 100.0%
광주, 전라도	56 38.9%	34 23.6%	15 10.4%	39 27.1%	144 100.0%

대전, 세종, 충청	7 43.8%	1 6.3%	0 0.0%	8 50.0%	16 100.0%
전체	151	128	56	162	497
$\chi^2=32.354(18)^*$; $p<.05$					

○ 이동 시 교통비 지급 여부

- 교통비와 관련하여, 68.3%가 ‘지급되지 않는다’고 응답했고, 26.9%가 ‘일부 지급된다’고 응답함.

<표 2-58> 아이돌보미 : 두 가구 이상 방문시 교통비 지급 여부

교통비	빈도(명)	비율(%)
전액 지급	24	4.8
일부 지급	135	26.9
지급되지 않음	342	68.3
합계	501	100.0

- 지역별로 살펴본 결과, 일부 이상 지급되는 비율은 경상도 45.9%, 전라도 47.2%, 강원도 32.7%로 나타남. 서울과 경상도는 전액 지급 비율이 각각 4.8%, 5.7%로 응답됨.

<표 2-59> 아이돌보미 : 두 가구 이상 방문시 교통비 지급 여부 -지역별 비교

	교통비 지급			전체
	전액 지급	일부 지급	지급되지않음	
강원	2 3.8%	15 28.8%	35 67.3%	52 100.0%
경기	5 4.8%	9 8.6%	91 86.7%	105 100.0%
부산, 울산, 대구, 경상도	5 5.7%	38 43.2%	45 51.1%	88 100.0%
서울	3	9	51	63

	4.8%	14.3%	81.0%	100.0%
인천	0 0.0%	2 6.1%	31 93.9%	33 100.0%
광주, 전라도	9 6.3%	59 41.0%	76 52.8%	144 100.0%
대전, 세종, 충청도	0 0.0%	3 18.8%	13 81.3%	16 100.0%
전체	24	135	342	501
$\chi^2=64.192(12)^{***}$; $p<.001$				

○ 적정 근로시간

- 기본근무시간(서비스 제공시간 포함)을 포함하여 적정근로시간에 대한 의견을 조사한 결과, 응답자의 31.9%가 ‘7~8시간’으로 단시간근로가 아닌 일반적인 근로시간을 ‘적정하다’고 보고 있음. 2순위는 29.1%가 ‘5~6시간’으로 응답함. ‘3~4시간’은 7.2%에 불과함.

<표 2-60> 아이돌보미 : 적정 근로시간

적정 근로시간	빈도(명)	비율(%)
3~4시간	36	7.2
4~5시간	81	16.2
5~6시간	146	29.1
6~7시간	65	13.0
7~8시간	160	31.9
기타	13	2.6
합계	501	100.0

5) 임금

○ 아이돌보미의 급여

- 아이돌보미의 급여는 서비스 시간에 따라 책정됨. 응답자의 38.5%(191명)가 ‘100만원~150만원 미만’의 급여를 받고 있으며, 26.2%는 ‘100만원 미만’의 급

여를 받음.

- 응답자들 대부분이 가구 생계를 위해 취업을 선택하였다고 응답했다는 점에서, 월 최저임금이 안되는 급여를 받는 비율이 높다는 것은 시간제 노동이라 하더라도 생활 유지를 위해 급여 및 시간체계의 변화가 필요해 보임.

<표 2-61> 아이돌보미 : 월 평균 임금

월 평균 임금	빈도(명)	비율(%)
100만 미만	130	26.2
100~150만원 미만	191	38.5
150~200만원 미만	103	20.8
200~250만원 미만	54	10.9
250~300만원 미만	11	2.2
300만원 이상	7	1.4
합계	496	100.0

6) 연차휴가 등

○ 연차휴가 사용 여부

- 아이돌보미의 연차휴가 사용 여부와 관련되어 ‘자유롭게 사용한다’는 응답이 82.2%로 매우 높음. 이는 선행연구와 매우 다른 결과인데 노동조합 효과로 보임. 즉 노동조합이 있어 기본적인 휴게권을 지킬 수 있는 것으로 보임.

<표 2-62> 아이돌보미 : 연차휴가 사용 여부

연차휴가	빈도(명)	비율(%)
자유롭게 사용	412	82.2
기관이 날짜 지정해서 의무 사용	3	0.6
대체근무자가 없어서 사용 어려움	49	9.8
연차휴가 없음	5	1.0
기타	32	6.4
합계	501	100.0

○ 병가 사용 여부

- 갑자기 몸이 아플 경우 쉴 수 있는지를 조사한 결과, 응답자의 60.9%(305명)가 ‘연차, 병가 등 원하면 쉽다’고 응답함. 20.2%는 ‘대체근무자가 있을 경우만 쉽다’고 응답함. 12%가 ‘쉴 수 없다’고 응답함. 이러한 결과는 노동조합의 영향력이 작용한다고 해석하더라도, 다른 돌봄노동자들에 비해 매우 활용도가 높은 편임.

<표 2-63> 아이돌보미 : 병가 사용 여부

갑자기 아플 때 쉴 수 있는가	빈도(명)	비율(%)
연차, 병가 등 원하면 쉽	305	60.9
대체근무자가 있을 경우만 쉽	101	20.2
쉴 수 없음	60	12.0
기타	35	7.0
합계	501	100.0

- 지역별로 비교한 결과, 강원도(75%), 대전·세종·충청도(75%)가 ‘연차, 병가 등 원하면 쉽다’는 응답률이 높았음. 경기도는 ‘쉴 수 없다’는 응답률이 20%로 다른 지역보다 높음.

<표 2-64> 아이돌보미 : 병가 사용 여부 - 지역별 비교

	갑자기 아플 때 쉴 수 있는가				전체
	연차, 병가 등 원하면 쉽	대체근무자 가 있을 경우만 쉽	쉴 수 없음	기타	
강원	39 75.0%	10 19.2%	2 3.8%	1 1.9%	52 100.0%
경기	51 48.6%	20 19.0%	21 20.0%	13 12.4%	105 100.0%
부산·울산, 대구, 상도	46 52.3%	20 22.7%	12 13.6%	10 11.4%	88 100.0%

서울	40 63.5%	14 22.2%	8 12.7%	1 1.6%	63 100.0%
인천	22 66.7%	6 18.2%	3 9.1%	2 6.1%	33 100.0%
광주, 전라도	95 66.0%	30 20.8%	12 8.3%	7 4.9%	144 100.0%
대전세종, 충청도	12 75.0%	1 6.3%	2 12.5%	1 6.3%	16 100.0%
전체	305	101	60	35	501
$\chi^2=31.797(18)^*$; $p<.05$					

7) 산업안전 및 부당대우

○ 산재 경험과 처리

• 산재 사고 경험

- 업무로 인한 질병(관절염, 신경통 등)을 갖고 있거나 업무 중 사고(넘어짐, 화상 등)를 경험한 적이 있는가에 대해 절반에 해당하는 50.3%(252명)가 경험이 있다고 응답함.

<표 2-65> 아이돌보미 : 산재 경험 유무

산재 경험	빈도(명)	비율(%)
있음	252	50.3
없음	249	49.7
합계	501	100.0

• 산재 시 치료비 처리 방식

- 산재를 입었을 때 병원 치료를 받았다면 치료비를 어떻게 처리했는가에 대해 응답자의 59.5%(298명)가 ‘본인 부담’으로 응답하였음. ‘산재보험으로 처리’한 비율은 7.6%, ‘소속기관이 처리’한 비율은 7.4%임. ‘기관과 본인이 나눠서 처리’한 비율은 예상 밖으로 1%에 불과함.

<표 2-66> 아이돌보미 : 산재 치료비 처리 방식

치료비 처리	빈도(명)	비율(%)
본인 부담	298	59.5
산재보험으로 처리	38	7.6
산재 불승인으로 본인 부담	6	1.2
소속 기관이 처리	37	7.4
기관과 본인이 나눠서 처리	5	1.0
기타	117	23.4
합계	501	100.0

○ CCTV 설치 및 의견

- 이용자 가정 CCTV 설치 여부
 - 일하는 가정에 CCTV 설치 여부를 조사한 결과, 응답자의 69.3%가 ‘있다’고 응답함.
 - CCTV 설치에 대한 조합원들의 의견은 ‘자기방어권 등이 필요하다’는 비율이 63.5%로 나타남. 이는 CCTV가 노동자들을 대상으로 일방적인 노동 통제나 감시 도구로 악용되지 않도록, 노동과정에서 노동자들의 인권을 보호할 수 있는 합리적이고 공정한 활용방안을 요구하는 것으로 볼 수 있음.

<표 2-67> 이용자 가정 CCTV 설치여부와 의견

구분		빈도(명)	비율(%)
CCTV 설치 여부	있음	347	69.3
	없음	154	30.7
	합계	501	100.0
CCTV 의견	인권침해로 설치 반대	131	26.1
	자기방어권 등 필요	318	63.5
	모름	52	10.4

○ 규정 외 업무

- 이용자 가족 가사서비스 제공 경험
 - 직무로 정해진 돌봄서비스와 상관없는 이용자 가족을 위한 일(빨래, 식사 준비, 청소 등)을 경험한 적이 있는지에 대해 응답자의 59.7%는 ‘없다’고 응답했음. 40%는 여전히 규정에 없는 과외 노동을 하고 있음. 규정 외 업무 빈도가 높은(주 1회 이상) 응답률도 11.2%나 됨.

<표 2-68> 아이돌보미 : 규정 외 업무 경험

구분	거의 매일	자주 (주1~3회)	가끔 (월1~3회)	한 적 없음	계
아이돌보미	4.6	6.6	29.1	59.7	100.0

○ 폭언·폭력 등 부당한 대우

- 부당 대우 경험 유무
 - 성희롱, 언어폭력, 신체폭력 등의 부당한 대우에 대한 아이돌보미의 응답 결과, ‘거의 없다’는 응답이 대부분이며, 1년에 두세 차례의 언어폭력이 7.4%, 성희롱 2.4%, 신체폭력 2% 수준으로 나타남.
 - 이 결과는 요양보호사, 보육사 등 다른 돌봄직에 비해 낮은 수준임.

<표 2-69> 아이돌보미 : 부당대우 경험 빈도

구분			자주 (주1~3회)	종종 (월1~3회)	가끔 (년1~3회)	없음	계
아이	성희 롱	빈도(명)	0	0	12	489	100.0
		비율(%)	0.0	0.0	2.4	97.6	100.0
	언어	빈도(명)	1	1	37	462	100.0

돌 보 미	폭력	비율(%)	0.2	0.2	7.4	92.2	100.0
	신체	빈도(명)	1	0	10	490	100.0
	폭력	비율(%)	0.2	0.0	2.0	97.8	100.0

• 부당행위 경험 시 대처

- 이용자나 보호자에게 성희롱 등 부당한 일을 경험했을 때 대처 방식에 대해(중복응답), 노동조합에 알린다는 응답률이 30.9%로 가장 높았음. 아이돌 보미 응답자들이 노동조합의 조합원이라는 점을 고려한다면 높지 않은 비율임. 이어 기관장과 상담한다는 비율이 27.3%, 직장을 그만둔다는 비율도 24.4%로 나타남.
- 100명 중에 24명이 부당한 대우 경험으로 직장을 그만둔다는 것은 안타까운 결과임.

<표 2-70> 아이돌보미 : 부당대우 경험 시 대처방식

구분	빈도(명)	비율(%)
참고 지냄	74	14.8
직장 그만둠	122	24.4
개인적으로 항의	91	18.2
동료들과 집단 항의	9	1.8
민간상담기관과 상담	17	3.4
기관장과 상담	137	27.3
노동조합에 알림	155	30.9
노동부 등 행정기관에 신고	18	3.6
직장 내 고충처리절차 통해 해결	90	18.0
계	501	100.0

- 참고 넘어가는 비율은 14.8%인데, 전체 응답자에게 무대응하는 이유를 알아본 결과, 24.6%가 ‘항의해도 효과가 없어서’라고 응답함.

<표 2-71> 아이돌보미 : 부당대우 참는 이유

구분	항의해도 효과 없어서	인사평가 불이익 걱정	직장 내 따돌림	이직 과정에서 불이익	기타	계
아이 돌보미	123	13	6	24	335	501
	24.6	2.6	1.2	4.8	66.9	100.0

- 부당대우 경험 시 지원 내용
 - 폭언·폭행·성희롱·직장 내 괴롭힘 등을 경험했을 경우, 이를 해소하거나 완화하기 위한 프로그램이나 교육, 휴식, 휴직을 보장받은 경험이 있는지 여부에 대해, 아이돌보미 응답자들은 전반적으로 지원을 못받고 있는 것으로 조사됨. 가장 많이 활용된 방법은 ‘상담 및 교육(15.2%)’으로 나타남.

<표 2-72> 아이돌보미 : 부당대우 경험 시 지원

구분		상담 및 교육		휴직		적절한 휴식		병원 치료		계
		있다	없다	있다	없다	있다	없다	있다	없다	
아이 돌보미	빈도 (명)	76	425	45	456	24	477	32	469	501
	비율 (%)	15.2	84.8	9.0	91.0	4.8	95.2	6.4	93.6	100.0

- 이용자 부당대우 중 힘든 점
 - 이용자의 부당대우 중에서 힘든 점이 무엇인지에 대해, 아이돌보미 응답자의 22%가 ‘휴게시간 사용의 제한’을 들었음. 이어 비슷한 비율로 ‘인격적 무시’(21.2%)가 응답됨. ‘기타’ 응답에는 ‘아이 중 한 명만 신청’, ‘갑자기(당일) 서비스를 취소할 때’, ‘이용자가 아동 식사를 제대로 준비해놓지 않아서’ 등이 응답됨.

<표 2-73> 아이돌보미 : 이용자 부당대우 중 힘든 점

구분		인격적 무시	아동 외 가족의 가사 일	요구 불이행시 민원 압박	초과 근로 노동	휴게 시간 사용의 제한	기타	합계
아이돌보미	빈도(명)	106	88	16	47	110	134	501
	비율(%)	21.2	17.6	3.2	9.4	22.0	26.7	100.0

8) 인력 충원에 대한 의견

○ 평소 업무의 노동강도

- 아이돌보미 직무가 평소에 혼자서 일하기에 노동강도가 세다고 생각하는지에 대해, 응답자의 51.3%가 ‘보통’이라고 응답함. 노동강도가 세지 않다고 응답한 비율은 35%이며, 세다고 응답한 비율은 13.8% 수준임.

<표 2-74> 아이돌보미 : 평소 업무상 노동강도

노동강도		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편	보통	그렇다	매우 그렇다	계
아이돌보미	빈도(명)	66	109	257	60	9	501
	비율(%)	13.2	21.8	51.3	12.0	1.8	100.0

- 관련하여 아이돌보미 인력 충원의 필요성에 대해, 응답자의 51.5%가 ‘필요하지 않다’고 응답함. ‘보통’은 34.1%, ‘필요하다’는 비율은 14.4%로 나타남.

<표 2-75> 아이돌보미 : 인력충원 견해

노동강도		전혀 불필요	필요하지 않은 편	보통	필요한 편	매우 필요	계
아이 돌보미	빈도 (명)	104	154	171	63	9	501
	비율 (%)	20.8	30.7	34.1	12.6	1.8	100

9) 이용자 배정 기준

○ 이용자 배정 시 공정성 여부

- 기관이 이용자 가정과 연계할 때, 객관적 기준이 있고 공정하게 배정된다고 생각하는지에 대해, 아이돌보미 응답자의 41.1%가 ‘객관적 기준이 있고 그에 따라 공정하게 배정한다’고 응답함. 30.7%는 ‘객관적 기준은 있으나 공정하게 배정하지 않는다’고 응답했으며, 20.8%는 ‘객관적 기준도 없고 공정하게 배정하지 않는다’고 응답함.
- 응답자의 60% 정도가 이용자 가정 배정 시 불공정하거나 기준이 없다고 인식하고 있음. 왜 이러한 응답이 나타났는지 실질적인 실태와 원인에 대한 후속 조사가 필요함.
- 이용자 가정 배정 기준이 돌봄노동자도 수용할 수 있도록 합리적이고 객관적일 필요가 있음.
- 이용자 가정 배정을 위한 표준매뉴얼의 필요성은 이 외에도, 공공서비스 정책으로서의 규제력, 이용자와 돌봄노동자 상호 간의 권리 보호를 위해서라도 합의적 논의를 통해 점검되어야 함.

<표 2-76> 아이돌보미 : 이용자 배정 시 공정성

이용자 가정 배정 기준과 공정성	빈도(명)	비율(%)
기준 있고, 공정하게 배정	206	41.1
기준 있으나, 불공정 배정	154	30.7
기준 없으나, 공정하게 배정	37	7.4
기준 없고, 불공정 배정	104	20.8
합계	501	100.0

○ 지역별 이용자 배정 시 공정성

- 지역별로 살펴본 결과, ‘기준이 있고 공정하게 배정한다’는 응답이 높은 지역은 경기(58.1%), 대전·세종·충청도(62.5%), 광주·전라도(44.4%) 정도임.
- 강원도는 ‘기준이 있으나 불공정하게 배정한다’는 응답이 44.2%로 다른 지역에 비해 높음. 강원도는 ‘기준도 없고 불공정하게 배정한다’는 비율도 36.5%로 다른 지역보다 높음. 인천(30.3%)도 높게 나타남.

<표 2-77> 아이돌보미 : 이용자 배정시 공정성 - 지역별 비교

구분	이용자 가정 배정 기준과 공정성				전체
	기준 있고 공정하게 배정	기준 있으나, 불공정 배정	기준 없으나, 공정하게 배정	기준 없고, 불공정 배정	
강원	6 11.5%	23 44.2%	4 7.7%	19 36.5%	52 100.0%
경기	61 58.1%	25 23.8%	6 5.7%	13 12.4%	105 100.0%
부산, 울산, 대구, 경상도	32 36.4%	30 34.1%	6 6.8%	20 22.7%	88 100.0%
서울	24 38.1%	14 22.2%	10 15.9%	15 23.8%	63 100.0%
인천	9	12	2	10	33

	27.3%	36.4%	6.1%	30.3%	100.0%
광주, 전라도	64 44.4%	47 32.6%	8 5.6%	25 17.4%	144 100.0%
대전, 세종, 충청도	10 62.5%	3 18.8%	1 6.3%	2 12.5%	16 100.0%
전체	206	154	37	104	501
$\chi^2=50.895(18)^{***}$; $p<.001$					

10) 정년

○ 아이돌보미 정년 필요 여부와 연령

- 아이돌보미의 정년이 필요한지, 필요하다면 몇 세가 적당한지를 질의한 결과, 응답자의 49.1%가 '일할 수 있다면 정년은 필요하지 않다'고 응답함. 정년이 필요할 경우 연령은 만 65세 24%, 만 70세 22.6%로 나타남.

<표 2-78> 아이돌보미 : 정년 필요 여부와 정년연령

정년 연령		정년 불필요	만 60세	만 65세	만 70세	기타	계
아이 돌보미	빈도(명)	252	14	120	114	1	501
	비율(%)	49.1	2.8	24.0	22.6	1.6	100.0

○ 지역별 정년 필요 여부와 정년 연령

- 아이돌보미 정년 필요 여부를 지역별로 비교한 결과, 서울과 경기도 각각 61.9%, 인천 60.6%로 수도권 지역에서 정년이 필요하지 않다는 응답이 높음. 능력이 되는대로 일하도록 보장해야 한다는 의견임. 정년을 만 65세로 하지는 응답은 강원 38.5%, 부산·울산·대구·경상도 36.4%로 나타남. 만 70세 응답은 광주·전라도가 29.2%로 다른 지역에 비해 다소 높게 나타남.

<표 2-79> 정년 필요 여부와 정년연령 - 지역별 비교

	정년 필요성					전체
	불필요	만 60세	만 65세	만 70세	기타	
강원	18 34.6%	2 3.8%	20 38.5%	11 21.2%	1 1.9%	52 100.0%
경기	65 61.9%	2 1.9%	19 18.1%	19 18.1%	0 0.0%	105 100.0%
부산, 울산, 대구, 경상도	35 39.8%	5 5.7%	32 36.4%	16 18.2%	0 0.0%	88 100.0%
서울	39 61.9%	0 0.0%	7 11.1%	17 27.0%	0 0.0%	63 100.0%
인천	20 60.6%	1 3.0%	4 12.1%	8 24.2%	0 0.0%	33 100.0%
광주, 전라도	67 46.5%	4 2.8%	31 21.5%	42 29.2%	0 0.0%	144 100.0%
대전, 세종, 충청도	8 50.0%	0 0.0%	7 43.8%	1 6.3%	0 0.0%	16 100.0%
전체	252	14	120	114	1	501
$\chi^2=119.494(66)^{***}$; $p<.001$						

○ 연령별 정년 필요 여부와 정년 연령

- 아이돌보미의 정년 필요성을 연령별로 비교한 결과, 예상대로 연령이 높아 질수록 불필요하다는 응답률이 높음. ‘40대 이하’는 45.8%인데 비해 ‘60대 이상’은 63%에 이름.
- 정년 연령에 대해서는 40대 이하는 ‘만 65세’가 33.3%, 50대에서는 29.8% 이고, 60대 이상에서는 ‘만 70세’가 25.3%임.

<표 2-80> 아이돌보미 : 정년 필요 여부와 정년연령 - 연령별 비교

	정년 필요성					전체
	불필요	만 60세	만 65세	만 70세	기타	
40대 이하	11	1	8	4	0	24

	45.8%	4.2%	33.3%	16.7%	0.0%	100.0%
50대	139 44.1%	12 3.8%	94 29.8%	69 21.9%	1 0.3%	315 100.0%
60대 이상	102 63.0%	1 0.6%	18 11.1%	41 25.3%	0 0.0%	162 100.0%
전체	252 61.9%	14 0.0%	120 11.1%	114 27.0%	1 0.0%	501 100.0%
$\chi^2=38.796(22)^* ; p<.05$						

라. 장애인활동지원사

1) 직종 개괄

- 장애인활동지원사는 장애인활동 지원에 관한 법률에 따라 장애인에게 활동 보조, 방문목욕, 방문간호 등의 활동지원급여 서비스를 제공하는 자로, 활동지원사 교육기관에서 교육과정을 수료해야 함. 이러한 장애인활동지원사는 전국에 약 10만 명이 있음.
- 장애인활동지원 사업의 주체는 보건복지부로, 보건복지부는 사업을 총괄하고 감독하는 역할을 함. 지방자치단체는 대상자로부터 활동지원급여를 신청 받아 국민연금공단에 수급자격을 심의할 것을 의뢰하고, 국민연금공단에서 신청 접수, 조사 및 수급자격 심의 등을 통해 자격심의 결과를 지방자치단체에 통보함. 지방자치단체 수급자격심의위원회는 대상자에게 자격확인 및 수급결정 통보를 함. 이러한 과정을 통해 국민연금공단은 대상자가 활동지원급여를 이용하도록 지원함. 동시에 국민연금공단은 활동지원기관에 대상자별 급여계약 정보를 전송하고, 계약내용에 따라 활동지원기관이 대상자에게 급여를 제공함. 국민연금공단은 활동지원기관의 급여 제공을 평가함.
- 이처럼 보건복지부는 장애인활동지원 사업을 총괄하며, 지방자치단체는 활동지원급여 서비스를 대상자에게 연계하는 역할을 함. 국민연금공단은 활동지원기관을 관리·감독하고 대상자가 활동지원급여를 이용하도록 지원함. 활동

지원기관은 장애인활동지원사를 고용해 대상자에게 계약된 급여를 제공함.

- 즉 장애인활동지원사업은 보건복지부 소관이지만 급여를 제공하는 기관은 활동지원기관으로, 민간 영역에 있음. 다만 보건복지부는 지방자치단체를 통해 활동지원기관이 일정한 시설과 인력 기준을 갖추도록 함. 때문에 전국의 장애인활동지원사는 동일한 업무를 하면서, 소속된 활동지원기관에 따라 고용형태, 근로조건 등에 차이가 있음. 특히 활동지원급여를 받을 수 있는 대상자는 혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인으로, 지속적인 도움과 보호가 필요한데, 장애인활동지원사는 대상자에게 1:1 서비스를 제공하기 때문에 휴게시간 이용, 휴가 사용 등에 어려움을 겪고 있음.

<그림 2-4> 장애인활동지원사 : 사업체계



*자료: 보건복지부, 2022 장애인활동지원 사업안내

- 설문에 응답한 장애인 활동지원사는 107명이고, 면접조사는 장애인 활동지원사를 노동조합으로 조직하는 전국공공운수사회서비스노동조합, 공공연대노동조합 담당자를 대상으로 하였음.

2) 노동조건

○ 근로시간

- 장애인활동지원사의 근로시간은 1일 4시간 초과~8시간 이내인 경우가 84.6%로 가장 많았음. 1주 근로시간 역시 15~40시간 이내가 가장 높게 나타남.
- 1일 근로시간이 8시간을 초과하는 경우는 8.7%로 낮았으나, 1주 근로시간이 40시간을 초과하는 비율은 27.4%로 상대적으로 높게 나타남.

<표 2-81> 장애인활동지원사 : 근로시간

구분		비율
1일	4시간 이내	6.7
	4~8시간 이내	84.6
	8시간 초과	8.7
	합계	100.0
1주	15시간 미만	8.5
	15~40시간 이내	64.2
	40시간 초과	27.4
	합계	100.0
연장근로 여부	거의 매일 한다	10.3
	자주(주 1~3회)	7.5
	가끔(월 1~3회)	55.1
	한 적 없다	27.1
	합계	100.0

- 장애인활동지원사는 이용자의 바우처 총 시간을 바탕으로 서비스 제공 시간을 분배하여 월 단위로 이용계획서를 작성하는데, 이것이 장애인 활동지

원사의 근로시간이 됨. 그러나 이용자, 이용자의 가족 또는 장애인활동지원사의 사정에 따라서 근로시간이 변경되는 경우가 잦은 편임.

- 이러한 현실을 반영하여 실태조사 결과에서도 연장근로를 얼마나 하는지에 대하여, 장애인활동지원사 중 27.1%만이 연장근로를 한 적이 없다고 응답함. 거의 매일 연장근로를 하는 비율은 10.3%로 적지 않았음.
- 앞서 언급한 것처럼 이용계획서를 통해 근로시간을 정해놓아도 유동적인 상황으로 인해 연장근로를 빈번하게 경험한다는 것을 확인할 수 있는 결과임.
- 문제는 연장근로에 따른 연장근로수당이 지급되는지에 있음. 면접조사에 따르면, 장애인활동지원사가 연장근로를 하더라도 활동지원기관에서 임의로 삭제하거나, 다른 날의 바우처를 소급하여 결제하도록 하는 식으로 연장근로수당을 지급하지 않는다는 것을 알 수 있었음. 기록을 임의로 삭제할 경우 무급이 되고, 다른 날의 바우처를 소급할 경우 가산임금이 제외될 뿐만 아니라 부정수급 소지가 있게 됨. 때에 따라 연장근로를 해야 하는 상황이 발생할 수 있지만, 이용자의 바우처 총량이 정해져 있어 바우처를 이용하여 연장근로수당을 지급하는 것은 불가능함.
- 또한 수가에 장애인활동지원사 인건비가 포함되어 있기 때문에, 계획된 인건비 외에 연장근로수당을 지출하게 되면, 활동지원기관은 다른 지출을 줄이지 않으면 수익이 줄어들게 됨. 이는 장애인활동지원사에게 연장근로수당을 지급하는 것을 꺼리게 만드는 요인이 됨. 일부 기관에서는 지급 가능한 범위를 정해놓고 그 안에서만 연장근로수당을 지급하기도 하지만, 대체로 연장근로수당을 보상받기 어려운 상황임.

○ 임금

- 장애인활동지원사의 월 임금 수준은 150~200만원 미만이 42.1%, 100~150만원 미만이 30.8%로 높게 나타남.

<표 2-82> 장애인활동지원사 : 임금

구분	비율
월 임금	100만 미만
	100~150만원 미만
	150~200만원 미만
	200~250만원 미만
	250~300만원 미만
	300만원 이상
	합계

- 2022년 최저임금은 9,160원으로, 1주 40시간을 기준으로 환산하면 약 191만 원임.
- 장애인활동지원사의 1주 근로시간이 파악되지 않아 최저임금과 직접 비교할 순 없지만, 장애인활동지원사의 72.9%가 100~200만원 미만 구간의 임금을 받고있는 것을 볼 때, 최저임금 수준의 임금을 받는 것으로 보임.

○ 지원수가와 최저임금 관계

<표 2-83> 장애인활동지원사 : 지원수가와 최저임금

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
지원수가	9,240	10,760	12,960	13,500	14,020	14,805	15,570
최저임금	6,470	7,530	8,350	8,590	8,720	9,160	9,620
수가인상률	2.7%	16.5%	20%	4.1%	3.8%	5.6%	5.2%
최저임금 인상률	7.2%	16.4%	11%	2.9%	1.5%	5.1%	5.0%
최저임금대비 수가비율	143%	143%	155%	157%	160%	161%	162%

- 장애인활동지원사 임금은 매년 보건복지부가 결정하는 수가에 의해 결정됨. 수가에는 장애인활동지원사 인건비, 기관 인건비, 임대료, 운영비, 기관 수익 등 장애인활동지원 사업을 하는데 필요한 대부분의 예산이 포함되어

있음.

- 매년 최저임금이 인상되고 최근 법정공휴일이 단계적으로 유급휴일이 되는 등 상대적으로 인건비 상승폭을 큰 편이었지만, 수가인상률은 최저임금인상률과 비슷한 수준이었음.
- 특히 2022년부터 5인 이상 모든 사업장은 법정공휴일이 유급휴일이 됐지만, 2022년과 2023년 수가인상률은 5.6%, 5.2%로 최저임금인상률과 거의 유사함. 그러다 보니 장애인활동지원사가 법정공휴일에 일을 할 경우, 활동지원기관은 추가적으로 휴일근로수당을 지급해야 하기 때문에 법정공휴일에는 가급적 서비스를 제공하지 않도록 하는 일이 발생하게 됨.

○ 휴게시간

<표 2-84> 장애인활동지원사 : 휴게시간

구분		비율
휴게시간 보장	매우 그렇다	16.8
	그렇다	28.0
	보통	10.3
	아니다	20.6
	전혀 아니다	24.3
	합계	100.0
휴게시간 미사용 이유	독립된 휴게공간이 없어서	20.8
	대체인력이 없어서	18.8
	일이 연속적으로 계속 있어서	48.5
	기타	11.9
	합계	100.0
휴게시간 보장 방법	독립적인 휴게공간 제공	2.0
	대체인력 투입	2.0
	휴게시간 중 가족돌봄 허용	3.0
	사용하지 못한 휴게시간에 대하여 가산임금 지급	80.2
	사용하지 못한 휴게시간을 모아 유급휴일 부여	12.9
	합계	100.0

- 장애인활동지원사 중 휴게시간을 보장받는다고 응답한 비율과 보장받지 못한다고 응답한 비율은 44.9%로 동일함.
- 휴게시간을 사용하지 못하는 경우 그 이유에 대하여 ‘일이 연속적으로 계속 있어서’가 48.5%, ‘독립된 휴게공간이 없어서’가 20.8%, ‘대체인력이 없어서’가 18.8%로 나타났다.

<표 2-85> 장애인활동지원사 : 휴게시간 미사용 이유 기타 응답

[휴게시간 미사용 이유 기타 응답]

1급 뇌병변 중증 독거 장애인이라 휴게시간을 이용할 수 없다
30분동안 갈곳없고 중증 장애인분들은 옆에 있기를 바램
이용자를 혼자두고 설수가없어서
이용자의 안전문제
작은 시간
혼자 둘 수 없는 분이라서

- ‘기타’에 응답하고 그 사유를 직접 기재한 것들을 보면, 중증 장애인이라 혼자 두고 설 수가 없어서 휴게시간을 이용할 수 없다는 취지의 응답이 다수였음.
- 휴게시간을 보장할 수 있는 방법으로 ‘사용하지 못한 휴게시간에 대하여 가산임금 지급’이라고 응답한 비율이 80.2%로 가장 높았고, ‘사용하지 못한 휴게시간을 모아 유급휴일 부여’가 12.9%로 두 번째로 높았음. 반면 ‘독립적인 휴게공간 제공’과 ‘대체인력 투입’, ‘휴게시간 중 가족돌봄 허용’에는 각각 2.0%, 2.0%, 3.0%로 응답해 낮은 편이었음.
- 즉 휴게시간을 사용할 수 없는 이유로 독립적인 휴게공간이 없고 대체인력이 없는 것도 포함되지만, 그러한 조건을 개선하기 어렵거나, 개선된다고 해도 휴게시간을 사용하는 것이 어려우므로, 사용하지 못한 휴게시간을 가산임금이나 유급휴일로 보장받는 편이 현실적이라고 생각하는 경향이 있는 것으로 보임.

○ 연차유급휴가

<표 2-86> 장애인활동지원사 : 연차휴가

구분		비율
연차휴가	자유롭게 사용	15.0
	기관이 날짜 지정해서 의무 사용	1.9
	대체근무자가 없어서 사용 어려움	38.3
	연차휴가 없음	37.4
	기타	7.5
	합계	100.0
상병휴가	연차, 병가 등 원하면 쉽	17.8
	대체근무자가 있을 경우만 쉽	29.9
	실 수 없음	36.4
	기타	15.9
	합계	100.0

- 장애인활동지원사 중 ‘연차휴가를 자유롭게 사용’한다고 응답한 비율은 15.0%에 불과함.
- 연차휴가를 자유롭게 사용하지 못하는 경우, ‘대체근무자가 없어서 사용이 어렵다’라고 응답한 비율이 38.3%, ‘연차휴가가 없다’라고 응답한 비율이 37.4%로 나타남. 장애인활동지원원은 대상자와 장애인활동지원사 간 1:1 맞춤 서비스기 때문에 대체인력을 활용이 활성화되어 있지 않은 점이 영향을 미친 것으로 보임.
- 한편 1주 근로시간이 15시간 미만이거나, 상시근로자 수가 5인 미만 사업장인 경우 연차유급휴가에 관한 근로기준법이 적용되지 않는데, 연차유급휴가가 없다는 응답이 이에 해당하는 경우인지, 임금에 연차수당이 포함되어 지급되고 있는지, 혹은 근로기준법을 위반하여 연차유급휴가가 부여되고 있지 않은 것인지는 확인이 필요할 것임.
- 참고로 정부지원금이 적다는 이유로 장애인활동지원사와 근로계약을 체결

하면서 정해진 인건비 외 연차수당, 주휴수당 등을 청구하지 않기로 한 내용에 합의했다더라도, 이는 근로기준법을 위반한 내용으로 효력이 없다고 판단한 사례가 있음.³⁾

- 갑자기 몸이 아플 경우 쉴 수 있는지에 대하여 ‘쉴 수 없음’이 36.4%로 가장 높았고, ‘대체근무자가 있을 경우에만 쉬’이 29.9%로 나타남. 반면 ‘연차, 병가 등을 이용해서 쉴 수 있다’는 응답은 17.8%로 나타남.
- 한편 면접조사에 따르면 대부분 상병휴가를 사용하지 못하지만, 이용자와 일정 조율이 된다면 출근 일을 변경할 수 있기 때문에, 상병휴가를 사용하고 있는 것으로 오인하고 응답했을 가능성이 있다는 점을 확인하였음.

○ 산업재해

<표 2-87> 장애인활동지원사 : 산업재해

구분		비율
산재 경험	있음	47.7
	없음	52.3
	합계	100.0
치료비 처리	본인 부담	56.1
	산재보험으로 처리	7.5
	산재 불승인으로 본인 부담	3.7
	소속 기관이 처리	3.7
	기관과 본인이 나눠서 처리	1.9
	기타	27.1
	합계	100.0

- 업무로 인한 질병을 갖고 있거나 업무 중 사고를 경험한 적이 있는지에 대하여 47.7%가 있다고 응답함. 업무와 관련된 질병, 사고로 인해 병원 치료를 받은 경우 치료비 처리 방법으로는 본인부담이 56.1%로 가장 높았음. 반면 산재보험으로 처리한 경우는 7.5%에 불과함.

3) 매일노동뉴스(2021.7.21.) 임금포기각서 요구, 거부한 조합원은 초단시간 노동자로

○ 규정 외 업무 경험

<표 2-88> 장애인활동지원사 : 규정 외 업무 경험

구분	거의 매일	자주 (주1~3회)	가끔 (월1~3회)	한 적 없음	합계
규정 외 업무	16.8	15.9	30.8	36.4	100.0

- 보건복지부 매뉴얼에 따르면 장애인활동지원사는 이용자의 신체활동, 가사 활동, 사회활동 등을 지원하는 업무를 하도록 규정됨. 그러나 매뉴얼에 규정된 업무 외의 업무를 얼마나 하는지에 대하여 16.8%가 거의 매일 하고 있다고 응답함.

○ 부당대우

<표 89> 장애인활동지원사 : 성희롱 등 경험

구분	자주 (주1~3회)	종종 (월1~3회)	가끔 (년1~3회)	없음	합계
성희롱	0.0	1.9	17.8	80.4	100.0
언어폭력	4.7	2.8	28.0	64.5	100.0
신체폭력	0.0	2.8	9.3	87.9	100.0

- 성희롱이나 언어폭력, 신체폭력 경험에 대하여 월 1~3회 이상 경험했다는 응답이 성희롱은 1.9%, 언어폭력은 7.5%, 신체폭력은 2.8%로 나타남.
- 면접조사에 따르면 이러한 부당대우는 이용자뿐 아니라, 이용자의 가족에 의해서 발생하는 경우가 있는 것으로 보임. 또한 이용자에게 부당대우를 당했더라도, 그것이 부당대우인지 장애에 따른 행동인지 구분하기가 애매해서 민감하게 받아들이지 않는 편이라, 부당대우를 경험한 적이 없다는

응답이 높게 나타난 설문 결과를 해석할 때 이러한 점을 고려해야 한다는 의견이 있었음.

○ 이용자 사정으로 인한 휴업, 해고

<표 2-90> 장애인활동지원사 : 휴업, 해고 경험

구분		비율
이용자 사정으로 휴업, 해고 경험	있다	48.5
	없다	51.5
	합계	100.00
휴업수당, 해고예고수당	휴업수당을 받은 적이 있다	4.95
	해고수당을 받은 적이 있다	0.00
	둘 다 받은 적이 있다	3.96
	둘 다 받은 적이 없다	62.38
	모름	28.71
	합계	100.00

- 응답자의 48.5%가 이용자의 사정으로 휴업하거나 해고를 당한 경험이 있다고 응답함.
- 만약 일시적으로 출근하지 못하는 휴업을 했다면 근로기준법에 따라 평균 임금의 70%를 휴업수당으로 받아야 하고, 해고됐다면 해고의 정당성은 별론으로 하더라도, 해고일로부터 30일 전에 해고예고를 하지 않은 것에 대한 해고예고수당을 받아야 함. 그렇지만 휴업수당과 해고예고수당을 받은 적이 없다는 응답이 62.38%로 높게 나타남.
- 이에 대하여 면접조사에서는 이용자의 사정으로 출근하지 못하게 되면 활동지원기관에서 사직서를 쓰도록 하는 경우가 있고, 이때 장애인활동지원사는 일거리가 생기면 재취업하기 위해 사직서를 작성하는 편이라고 함. 때문에 사실상 휴업 또는 해고지만, 사직서를 작성하고 퇴사해 휴업수당이나 해고예고수당과는 해당사항이 없게 되는 경우가 있다고 함.

○ 부당대우에 대한 대처

<표 2-91> 장애인활동지원사 : 부당대우 대처

부당대우 대처	비율
참고 지냄	16.6
직장 그만 둠	14.5
개인적으로 항의	23.4
동료들과 집단 항의	0.0
민간상담기관과 상담	1.4
기관장과 상담	26.9
노동조합에 알림	6.9
노동부 등 행정기관에 신고	0.7
직장 내 고충처리절차 통해 해결	9.7
합계	100.0

- 부당대우가 발생했을 때 어떤 대처를 하는지에 대하여 기관장과 상담이 26.9%, 개인적으로 항의가 23.4%, 참고 지냄이 16.6%, 그만둠이 14.5%로 나타남.
- 반면 직장 내 고충처리 절차를 이용하거나 노동조합에 알리는 비율은 각각 9.7%, 6.9%로 집단적인 해결을 시도하는 방식은 상대적으로 낮은 편임.

○ 무대응 이유 및 해법

<표 2-92> 장애인활동지원사 : 부당대우 시 무대응 이유

무대응 이유	비율
항의해도 효과 없어서	34.6
인사평가 불이익 걱정	1.9
직장 내 따돌림	2.8
이직 과정에서 불이익	11.2
기타	49.5
합계	100.0

- 부당대우가 발생했을 때 대응하지 않는 이유에 대하여 34.6%가 항의해도 효과가 없어서, 11.2%가 이직 과정에서 불이익을 우려해서라고 응답함.

<표 2-93> 장애인활동지원사 : 부당대우 해법 의견

부당대우 해법	있다	없다
상담 및 교육	20.6	79.4
휴직	15.9	84.1
휴식	10.3	89.7
병원 치료	11.2	88.8

- 부당대우가 발생했을 때 상담 및 교육, 휴직, 휴식, 병원 치료를 받아본 적이 있는지에 대하여 각각 20.6%, 15.9%, 10.3%, 11.2%만이 이러한 것들을 보장받은 적이 있다고 응답함.

○ 노동강도 및 인력충원에 대한 의견

<표 2-94> 장애인활동지원사 : 노동강도, 인력충원 의견

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
노동강도	10.3	15.9	53.3	16.8	3.7	100.0
인력추가 의견	10.3	25.2	37.4	23.4	3.7	100.0

- 노동강도의 정도에 대하여 20.5%가 높다고 응답했고, 26.2%가 높지 않은 편이라고 응답함. 돌봄인력이 추가적으로 필요한지에 대하여 27.1%는 필요하다고 응답했지만, 35.5%는 필요하지 않다고 응답함.
- 면접조사에 따르면 이러한 결과에 대하여 중년 여성이 많은 직종 특성상, 전통적인 성역할 구분에 의해 가정 내에서 무급 돌봄노동을 해왔던 터라, 돌봄노동의 강도를 상대적으로 낮게 평가했을 수 있다는 의견이 있음.

○ 업무기피 경험 및 대안

<표 2-95> 장애인활동지원사 : 업무기피 경험 또는 목적

업무 기피	비율
있다	42.6
없다	57.4
합계	100.0

- 노동강도가 높은 중증장애인 지원업무를 기피하거나, 기피하는 것을 목격한 적이 있는지에 대하여 42.6%가 있다고 응답함.

<표 2-96> 장애인활동지원사 : 업무 기피 대안

업무 기피 대안	비율
노동강도에 맞는 적정 보상	69.3
2인 배치	14.8
가족 돌봄 허용	10.9
모름	5.0
합계	100.0

- 중증장애인 지원업무를 기피하는 것에 대한 대안으로 69.3%가 노동강도에 맞는 적절한 보상이 있어야 한다고 응답함.
- 면접조사에 따르면, 장애의 종류와 정도가 다양하므로 노동강도가 다를 수 밖에 없는데, 그에 비례한 보상이 없다는 점, 나아 가 장애 특성에 따른 교육이 이뤄지지 않아 중증장애인에게 서비스를 제공할 경우 사고 위험이 크다는 점이 문제점으로 지적됨.
- 즉 단순히 노동강도가 높다는 이유로 중증장애인 돌봄을 기피하는 것이 아니라, 중증장애인 돌봄에 대한 교육이 없어 역량 개발과 서비스 질 관리가 되지 않는 점이 중증장애인 기피의 근본적인 원인이라고 할 수 있음.

○ 쉼터 필요성

<표 2-97> 장애인활동지원사 : 쉼터 필요성

쉼터 필요성	전혀 필요치 않음	필요하지 않은 편	보통	필요	매우 필요	합계
비율	10.3	15.0	22.4	31.8	20.6	100.0

- 장애인활동지원사가 이용할 수 있는 지역 쉼터가 필요한지에 대하여 52.4%가 필요한 편이라고 응답함. 현재 서울시에는 요양보호사 등 장기요양기관 종사자를 위한 지원센터와 쉼터를 운영하고 있고, 교육과 건강권 지원, 노동권 지원, 돌봄노동 네트워크 형성 등의 역할을 하고 있음.

제3장 직종별 돌봄노동자 노동권 실태와 쟁점

남우근 · 윤정향 · 최혜인

1. 요양보호사

가. 노동권 실태와 쟁점

1) 민간시장에 의존한 서비스 공급구조

○ 1%도 안 되는 공공 공급비율

- 장기요양보험통계연보(2021년)에 따르면, 장기요양서비스를 공급하는 요양기관의 공공 공급비율은 0.9%임. 재가요양기관이든 시설요양기관이든 법인이나 개인사업자가 운영하는 비율이 99% 가량임.
- 법률에 근거한 서비스이고 보험이라는 공적 재원을 통해 운영되고 있지만 서비스 공급은 민간시장에 절대적으로 의존하고 있는 구조임. 특히 개인사업자가 재가기관의 86.5%, 시설기관의 75.2%를 차지하는 등 압도적인 비율을 보이고 있음.
- 민간시장에 절대적으로 의존하고 있는 공급구조는 부정수급 문제, 과잉경쟁, 영세규모 기관의 난립 등 서비스 질을 저하시키는 요인이며, 노동조건을 열악하게 만드는 토대가 되고 있음.
- 모든 요양서비스를 공공부문이 공급할 수는 없지만 민간기관에 대한 적절한 통제와 견인을 할 수 있을 정도의 공공적 공급 비율을 확보하는 것이

필요함.

<표 3-1> 장기요양기관 현황

구분	재가기관		시설기관		계	
지자체	131	0.6%	115	1.9%	246	0.9%
법인	2,586	12.6%	1,354	22.6%	3,940	14.8%
개인	17,774	86.5%	4,503	75.2%	22,277	83.9%
기타	68	0.3%	16	0.3%	84	0.3%
계	20,559	100.0%	5,988	100.0%	26,547	100.0%

* 자료 : 노인장기요양보험통계연보(2021년)

○ 요양기관 지정제의 형식화

- 현행법 상 신규로 장기요양기관을 운영하려는 자는 관할 지자체의 지정을 받도록 되어 있고, 운영 중인 요양기관은 6년마다 지정갱신을 하도록 하고 있음. 허가제인 듯 보이지만 지정심사가 대체로 형식화되어 있어서 실질적으로는 등록제에 가까움. 방문요양기관의 경우 16.5제곱미터의 사무공간과 15명 이상의 요양보호사만 확보하고 있으면 지정 신청을 할 수 있음.
- 류임량 외(2020)에 따르면, 정보공개청구를 통해 서울시 자치구의 요양기관 신규 지정건수와 불승인 건수를 파악했을 때, 2019년과 2020년 신규 지정건수는 219건이고 불승인 건수는 10건임. 불승인률은 4.5%에 불과함.

2) 고용불안

○ 재가 요양보호사 43만 명

- 노인장기요양보험통계연보(2021년)에 따르면 전체 장기요양요원 중 요양보호사는 89.8%인 507,473명임.

- 요양보호사 중 재가서비스를 제공하는 요양보호사는 434,041명임. 요양보호사 중 재가요양보호사가 차지하는 비중은 85.5%임.

<표 3-2> 장기요양요원 현황

(단위: 명)

구분	재가	시설	합계	요양보호사 중 재가 비율
전체 장기요양요원 (A)	467,857	104,995	565,281	
요양보호사 (B)	434,041 (a)	79,799	507,473 (b)	85.5% (a/b)
요양보호사 비율 (B/A)	92.8%	76.0%	89.8%	

* 자료 : 노인장기요양보험통계연보(2021년)

중복서비스 제공자가 있어서 인원 수의 합계는 맞지 않음.

○ 이용자 사정에 따른 고용불안

- 재가요양보호사는 이용자 사정(입원, 시설 입소 등)에 따라 갑자기 일자리를 잃어버릴 수 있는 상태에서 일하고 있음.
- 이번 연구의 설문조사에 참여한 재가요양보호사 중에서 이용자 사정에 따라 갑자기 일을 그만 둔 경험이 있는 응답자가 67.2%였음. 3명 중 2명은 갑작스러운 일자리 상실의 경험을 갖고 있음. 갑자기 일자리를 그만두었을 때 다음 일을 하기까지 소요된 휴직기간은 평균 3.3개월임. 이 기간 동안은 수입이 없는 셈임.

○ 대부분의 경우 휴업수당, 해고수당, 실업급여도 못 받게 됨

- 요양보호사 귀책사유로 인해 그만두는 경우가 아니라면 이용자 사정으로 인한 일자리 상실은 사용자 귀책사유로 봐야 하고, 근로기준법 제46조(휴

업수당)에 따라 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 사용자는 휴업기간 동안 그 노동자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하여야 함. 하지만 이렇게 운영하는 요양기관은 없고, 대부분 고용종료를 하게 됨.

- 고용종료의 경우는 경영상 이유에 의한 해고로 봐야 하는데, 이런 경우 근로기준법 제26조(해고의 예고)에 따라 30일분 이상의 통상임금을 해고수당으로 지급해야 하나, 역시 이렇게 운영하는 요양기관은 거의 없음.
- 요양기관 입장에서는 그 동안 일자리안정자금(일몰제 운영으로 현재는 폐지됨), 고령자고용촉진수당 등을 지원받기 위해 해고(고용조정)가 발생하면 안 되고, 따라서 자진퇴사로 처리하게 되는데, 이런 경우 요양보호사는 실업수당도 받을 수 없게 됨.⁴⁾
- 이 경우 노동자 개인이 고용센터에 문제제기해서 실업수당을 받을 수 있으나 이러한 정보를 알고 대처하는 노동자가 많지 않은 것이 현실임.

○ 제도에 내재된 고용불안

- 현재 노인장기요양보험제도가 이용자의 서비스 이용 시간을 제한하고 있고, 서비스 시간에 따라 수가를 지급하고 있음. 따라서 요양기관은 요양보호사를 시간제로 고용할 수밖에 없으며, 수가제도 상 휴업수당을 지급하면서 고용을 유지할 수도 없는 상황임.
- 결과적으로 볼 때 이용자 사정에 따른 실직의 부담을 요양보호사가 떠안을 수밖에 없는 상황임. 제도에 내재된 불안정한 고용의 부담을 노동자에게만

4) 일자리안정자금 지원 요건 中 : 사업주는 안정자금 지원받는 기간동안에는 '고용조정'으로 안정자금 지원대상 노동자를 퇴직시켜서는 안 되며, 불가피한 경우에는 이를 소명하여야 함.(일자리안정자금 홈페이지 www.jobfund.or.kr)

60세 이상 고령자 고용지원금 요건 : 사업주가 60세 이상 고령자 고용지원금을 신청하기 전 3개월부터 신청한 후 6개월까지 55세 이상 근로자를 '고용조정'으로 이직시킨 경우가 있거나, 임금 등을 체불하여 「근로기준법」 제43조의2에 따라 명단이 공개 중인 경우에는 고용지원금을 받을 수 없음. (고용노동부 홈페이지)

전가하고 있는 셈임.

3) 저임금

○ 최저임금 적용

- 다른 돌봄노동도 유사하지만 요양보호사의 임금도 최저임금에 맞춰져 있음.
- 이번 연구의 설문조사에서 재가요양보호사는 월임금 100만원 미만이 응답률 28.3%로 가장 많았음. 시설요양보호사도 200~250만원이 64.1%로 가장 많았음.
- 2021년 서울시 방문요양보호사의 2021년 기준 시급은 11,118원임. 이러한 시급은 주휴수당, 연차휴가수당이 포함된 금액임. 주휴수당과 연차수당을 시급에 포함해서 적용할 경우 최저임금을 준수하기 위해서는 시급이 10,966원이 되어야 함. 조사 결과는 최저임금 준수를 위한 시급에 비해 152원 높은 금액임. 요양기관 규모에 따라 관공서 공휴일을 적용하게 되면 최저임금을 위반하게 되는 금액임.⁵⁾
- 최저임금을 준수하기 위한 시급인 10,966원보다 낮은 시급을 적용하는 경우가 조사응답자의 18.4%였음.

<표 3-3> 요양보호사 임금(2021년)

(단위: 원)

구분	2020년	2021년
방문요양(시급)	10,897	11,118
시설 요양보호사(월임금)	1,986,042	2,045,436
주야간보호 요양보호사(월임금)	1,803,993	1,815,375

* 자료 : 석재은 외(2021)

5) 근로기준법 제55조(휴일) 상 관공서의 공휴일 적용 기준일 :

상시 30명 이상 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장: 2021년 1월 1일

상시 5인 이상 30명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장: 2022년 1월 1일

○ 최저임금에 맞춰진 인건비 지출비율⁶⁾

- 보건복지부는 장기요양요원의 적정 임금을 보장하기 위해 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」를 통해 2017년 6월부터 요양급여비용 중 인건비 지출비율을 해마다 정하고 있음.⁷⁾ 최소한의 인건비 지출 비율을 정하는 것은 적정임금을 보장하기 위한 방법으로서 상식적인 접근이라고 할 수 있음. 하지만 인건비 지출비율을 정하는 것이 적정임금을 보장하는 효과가 있는지 검증되어야 함.
- 장기요양 수가를 심의, 의결하는 장기요양위원회는 장기요양보험 수가체계 모형 및 산정방식에 대해 공개하지 않고 있음. 인건비 지출비율도 산정 내역에 대해 공개하지 않고 있음.
- 인건비 지출비율은 최저임금을 기준으로 역산해서 산출했다고 보여지는데, 이마저도 최저임금법이 지켜지기 어려운 수준임.
- 1일 3시간 방문요양서비스에 해당하는 급여비용에 인건비 지출 비율(86.6%)을 적용한 후 사회보험 기관 부담금(임금의 10.854%)⁸⁾, 퇴직적립금(임금의 1/12)을 제외하면 시간당 11,757원임. 이 금액은 최저임금 준수액

6) 남우근(2022), “일자리 질 개선을 위한 임금 가이드라인의 원칙과 방향”, 노인돌봄 공공성 강화, 돌봄노동자 처우개선, 국가인권위 권고 이행을 위한 정책대안 토론회자료집, 민주노총, 2022. 6. 29. 22면.

7) 해당 고시 제11조의2(인건비 지출비율)에 따른 인건비 지출 비율은 방문요양 86.6%, 노인요양시설 61.1%임. 인건비에는 장기요양요원에게 지급된 기본급여, 수당 등을 포함한 일체의 임금, 장기근속 장려금, 사회보험 기관부담금 및 퇴직적립금이 포함됨.

8) 사회보험 부담률(2022년 기준)

구분	보험료율	노	사
국민연금	9.000%	4.500%	4.500%
건강보험	6.990%	3.495%	3.495%
장기요양보험(건보의 12.27%)	0.858%	0.429%	0.429%
산재보험	1.530%	—	1.530%
고용보험	1.800%	0.900%	0.900%
계	20.178%	9.324%	10.854%

인 12,048원(주휴일수당, 연차수당, 관공서휴일수당 포함) 보다 291원 낮음. 최저임금 위반임.

<표 3-4> 재가요양보호사 인건비 지출 비율에 따른 임금과 최저사급 비교

항목	금액	비고
급여비용	50,400	1일 3시간 서비스
1시간당 급여비용	16,800	
① 인건비 지출비율 반영	14,549	급여비용의 86.6%
② 사회보험 기관부담액	1,579	임금의 10.854%
③ 퇴직적립금	1,212	임금의 1/12
인건비 지출비율에 따른 실지금액(①-②-③)	11,757	
최저사급(연차, 주휴일, 관공서휴일수당 포함)	12,048	-291원

- 결론적으로 적정임금을 보장하기 위한 방안으로서의 인건비 지출 비율 규정은 제 기능을 못하고 있고, 최저임금 위반을 부추길 수 있는 소지가 높음.
- 이러한 임금보장 방식에 대한 근본적인 개선이 요구됨.

○ 장기근속장려금의 부적절한 기준⁹⁾

- 장기근속에 대한 보상을 요구하는 현장의 의견을 반영해서 보건복지부는 2017년부터 장기근속장려금제도를 도입했음.

<장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시>

제11조의4(장기근속 장려금) ① 일정기간 동안 기관기호가 동일한 장기요양기관에서 하나의 직종으로 계속 근무하고 있는 각 호에 따른 직종의 종사자에 대하여 장기근속 장려금을

9) 남우근(2022), “일자리 질 개선을 위한 임금 가이드라인의 원칙과 방향”, 노인돌봄 공공성 강화, 돌봄노동자 처우개선, 국가인권위 권고 이행을 위한 정책대안 토론회자료집, 민주노총, 2022. 6. 29. 23면

산정할 수 있다.

1. 노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 주야간보호, 단기보호 : 요양보호사, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사
2. 방문요양, 방문목욕, 방문간호 : 기관에서 직접 수급자 가정을 방문하여 서비스를 제공하는 요양보호사, 간호(조무)사, 치과위생사
3. 방문요양, 방문목욕, 방문간호 : 고시 제57조에 따른 업무를 수행하는 가산 대상 종사자 [사회복지사, 팀장급 요양보호사 및 간호(조무)사]

② 제1항의 '일정기간'이라 함은 급여유형별 및 직종 별로 다음 각 호와 같다.

1. 제1항제1호 및 제3호에 해당하는 종사자 : 월 120시간 이상 계속하여 근무한 기간이 36개월 이상
 2. 제1항제2호에 해당하는 종사자 : 월 60시간 이상 계속하여 근무한 기간이 36개월 이상
- ⑤ 장기근속 장려금은 다음 각 호를 충족하는 종사자에게 지급하며, 계속근무기간에 따라 종사자 1인당 다음과 같이 산정한다.

계속근무기간	36개월 이상 60개월 미만	60개월 이상 84개월 미만	84개월 이상
금액(원/월)	60,000	80,000	100,000

- 장기근속장려금은 동일한 요양기관에서 장기근속한 요양보호사에게 지급하는 수당임. 3년 이상 월 6만 원, 5년 이상 월 8만 원, 7년 이상 월 10만 원의 수당이 지급됨.
- '동일기관'이라는 조건에 대해 개선해야 한다는 의견이 많음. 이용자의 사정으로 인한 갑작스러운 실업 등 노동자 귀책사유가 아닌 이유로 동일기간 근무가 어려워지는 경우가 많기 때문임.
- 개별 요양보호사의 요양서비스 제공 기록은 건강보험공단이 모두 갖고 있기 때문에 동일기관이 아니라도 전체 서비스 제공 기간이 3년 이상 되면 장기근속장려금을 지급하도록 관련 규정이 개정될 필요가 있음.

4) 시설 요양보호사 인력배치기준

○ 시설요양보호사의 노동강도를 결정하는 인력배치기준

- 시설요양보호사의 노동강도는 1인이 돌보는 이용자 수에 의해 결정됨. 현재 요양원의 인력배치기준은 요양보호사 1인당 이용자 2.5명으로 되어 있고, 보건복지부는 2022년 4/4분기에 2.3 : 1을 시범적으로 적용하며, 2025년에는 2.1 : 1 수준으로 맞추겠다는 계획을 발표했음.
- 이번 연구의 설문조사에서 응답자가 혼자서 돌보는 이용자 수에 대해 주간의 경우는 7.6명, 야간은 11.4명이라고 답함. 야간에 요양보호사만 근무할 경우 한 층에서 요양보호사 1인이 근무하는 경우가 있는지에 대해 응답자 중 55.4%는 그렇다고 답함.
- 2.5 : 1인 경우 교대제 운영, 휴가자 발생 등을 고려하면 요양보호사 1명당 10~15명을 돌봐야 하는데, 높은 노동강도로 인해 양질의 서비스를 제공하기가 힘든 수준임.

5) 인권침해

○ 고질적인 성희롱 등 인권침해

- 이번 연구의 설문조사에서 시설요양보호사의 경우 성희롱, 언어폭력, 신체폭력의 경험률이 매우 높게 나타났음. 시설요양의 경우 부당한 대우를 경험한 비율(자주+종종)이 성희롱 44.6%, 언어폭력 70.8%, 신체폭력 49.2%로 매우 높음. 재가요양보호사는 대부분 부당한 대우에 대한 경험이 ‘가끔’ 발생한다고 응답함.

○ 구조적으로 방치된 인권침해 문제

- 돌봄노동자에게 꼬리표처럼 따라다니는 것이 성희롱 등 인권침해 문제임. 돌봄노동자는 대부분 여성인데, 남성 이용자를 돌볼 경우 가부장적 인식에 기초한 성희롱, 비인격대우가 발생하게 됨. 성희롱 등이 발생하는 것도 문

제이지만, 문제가 발생했을 때 조직적인 대응이 아니라 돌봄노동자가 개인적으로 감수하고 넘어갈 수밖에 없는 구조가 보다 근본적인 문제임.

- 재가요양기관은 이용자를 유치하는 것이 기관 운영의 관건이다보니 성희롱 등이 발생해도 이용자에 대한 경고 등 제재를 하기가 힘든 상황임. 따라서 요양보호사가 문제제기를 해도 기관은 소극적으로 대응하게 됨. 요양보호사 역시 이용자와의 문제가 불거질 경우 일자리를 잃을 가능성이 있으므로 강하게 문제제기 하기도 힘들.
- 시간제에 기반해서 1 : 1 서비스를 제공하는 현재의 방식으로는 인권침해 문제에 제대로 대응하기가 어려움.

나. 개선 과제

1) 공공 공급비율 확충

○ 공공 공급비율 30% 확충

- 앞서 쟁점에서 살펴봤듯이 현재 장기요양서비스의 공공 공급비율은 1%에 못 미치고 있음. 민간시장에 의존한 서비스 공급구조는 서비스 질 저하 및 노동조건 열악화의 원인이 되고 있음.
- 이러한 문제의식 하에 국가인권위원회도 지난 4월 20일에 국공립장기요양기관 목표 비율을 설정하고, 구체적인 이행계획을 수립할 것을 보건복지부에 권고하기도 했음.

<국가인권위원회 권고문 (발체)>

보건복지부장관에게,
노인 돌봄서비스의 공공성을 강화하기 위하여 전체 장기요양기관 중 국·공립장기요양기관이 차지하여야 하는 목표 비율을 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 이행계획을 수립할 것

* 자료 : 국가인권위원회 보도자료(2022. 4. 20.)

- 공공 공급비율을 어느 수준에 맞출 것인지에 대한 객관적인 기준이 있는 것은 아니지만 민간요양기관의 서비스 질 개선을 선도할 수 있는 유형설정자 (pattern setter) 역할을 하기 위해서는 적어도 30% 수준은 되어야 할 것임.

○ 운영기관에서 개인사업자 배제

- 현재 요양기관을 설립할 수 있는 최소한의 자격요건과 시설요건만 갖추면 법인, 개인사업자 구분없이 누구라도 요양기관을 운영할 수 있음. 개인사업자의 경우 영세기관 난립의 원인이 되며, 관리감독의 사각지대가 발생할 수밖에 없음.
- 일본의 경우, 시설급여기관은 사회복지법인, 의료법인 및 지방자치단체만 설립할 수 있도록 하며 영리법인은 제한되어 있음. 재가급여기관은 영리법인의 참여는 허용하고 있으나 개인사업주는 인정하지 않고 있음(박용순 외, 2007)
- 호주의 경우, 정부, 주정부, 지방자치단체가 극히 일부를 담당하고 영리 또는 비영리 민간공급자가 수행. 관련 법령에 정해진 조건을 충족해야 승인을 받을 수 있으며 개인사업자가 아닌 법인만이 설립할 수 있음.(구미영 외, 2018)
- 현재 한국은 개인사업자가 차지하는 요양기관 비율이 재가기관의 86.5%, 시설기관의 75.2%를 차지하는 등 압도적인 비율이라서 당장 개인사업자 참여를 배제할 수는 없지만 요양기관에 대한 관리감독의 강화, 법 위반 요양기관에 대한 퇴출 등 점차 공급구조를 개선해야 할 것이고, 궁극적으로는 개인사업자가 참여하지 못하도록 해야 함.

○ 사회서비스원의 정상화 및 활성화

- 요양서비스 공공 공급 비율을 높이기 위한 일환으로 추진된 사회서비스원

이 점차 축소화, 주변화 되고 있음. 현재로서는 공공 공급비율을 높이기 위한 유일한 방안인데 이에 대한 사업 추진이 지지부진함.

- 사회서비스원이 장기요양서비스만이 아니라 돌봄서비스 공공화 역할을 제대로 할 수 있도록 활성화되어야 함. 특히 사회서비스원의 사업 위탁을 활성화하기 위해 사회서비스원법 제11조(사업의 우선위탁)는 개정되어야 함.¹⁰⁾

2) 표준임금체계 마련

○ 현행 최저임금 체계와 인권위 권고 불수용

- 앞서 살펴봤듯이 보건복지부 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」의 ‘인건비 지출 비율’은 최저임금에 맞춰져 있음. 결과적으로 적정임금을 보장하는 기능을 하지 못하고 있음.
- 국가인권위원회는 2022년 4월에 보건복지부에 요양보호사 처우개선을 위해 표준임금가이드라인을 마련할 것을 아래와 같이 권고한 바 있음.

<국가인권위원회 권고문 (발췌)>

요양보호사의 노인돌봄 노동의 공적 성격과 책임을 고려한 합리적인 임금 수준을 보장하기 위하여 요양보호사 표준임금을 제시하는 임금가이드라인을 마련하고 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」의 관련 규정을 정비할 것을 권고합니다.

* 자료 : 국가인권위원회 보도자료(2022. 4. 20.)

- 보건복지부 역시 2022년 5월에 3차 장기요양기본계획 수립을 위한 추진과

10) 사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률 제11조(사업의 우선위탁) ① 국가 또는 지방자치단체는 사회서비스 사업을 위탁하는 경우 공개경쟁의 방법을 통하여 해당 사업을 위탁하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사회서비스 제공기관의 운영 또는 사업에 대하여 시·도 서비스원에 우선하여 위탁할 수 있다.

1. 민간이 참여하기 어렵거나 공급이 부족한 분야에 신규로 설립하는 사회서비스 제공기관

제 중 요양보호사 일자리 질 개선과 관련해서 임금/보상체계 개선, 승급체계 마련을 추진과제로 설정한 바 있음.

□ 추진과제 구성(안)

장기요양 일자리의 질적 개선	
1. 장기요양인력 처우개선	1.1. 장기요양인력 임금/보상체계 개선
	1.2. 인력배치기준 상향
	1.3. 장기요양인력 보호 및 인식 개선
	1.4. 장기요양인력 지원체계(장기요양요원지원센터) 강화

* 자료 : 제3차 장기요양기본계획 수립 1차 분과회의(보건복지부, 2022. 5.)

- 하지만 요양보호사 표준임금 가이드라인 마련 등 인권위 권고에 대해 보건복지부가 ‘불수용’했음을 국가인권위가 밝힘.¹¹⁾ 보건복지부의 입장은 “노인 장기요양보험제도는 종사자의 인건비를 직접 보조하지 않고 보험수가를 통해 서비스에 대한 급여비용을 기관에 지급하는 방식이므로, 사회복지시설과 유사한 요양보호사 인건비 가이드라인을 마련하는 것 등은 신중한 검토가 필요하다.”는 것임.
- 국가 일반재정이 아니라 보험수가를 통해 급여비용을 지급하는 방식이라 하더라도 인건비 가이드라인을 만들지 못할 이유가 없음. 현재도 보건복지부 고시를 통해 인건비 지출 비율을 규제하고 있는 것에서도 알 수 있음.

○ 경력개발을 위한 승급 체계 필요

- 인권위 권고에 따라 표준임금 가이드라인이 수립되어야 함. 표준임금 가이드라인을 만들 때는 경력관리를 위한 승급체계와 숙련, 근속이 반영되어야 하는데, 승급체계와 관련해서는 승급 기준으로 경력, 단계별 교육 이

11) 국가인권위원회, “국공립 장기요양기관 설치 목표비율 설정 및 요양보호사 임금가이드라인 마련 권고, 보건복지부 불수용”, 2022. 9. 22.자 보도자료

수, 업무평가 등을 활용할 수 있음.

- 현재 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」에서는 실무경력 5년(월 60시간 이상 근무한 기간이 60개월) 이상인 요양보호사를 ‘팀장급 요양보호사’라 부르며, 추가인력배치에 따른 급여 가산의 대상으로 삼고 있음.
- 예를 들어, 경력 5년 미만, 5년 이상~ 10년 미만, 10년 이상 등으로 구분해서 단계별 교육이수를 통해 직급을 마련할 수 있을 것임.
- 안기덕 외(2020)는 요양보호사 숙련단계를 총 6단계로 제안하기도 함. 이 중에서 4~6단계는 ‘선임요양보호사’로 분류함.

<표 3-5> 숙련에 따른 승급체계(예시)

일반 요양보호사			선임 요양보호사		
1단계 (입직)	2단계 (만 1년)	3단계 (만 3년)	4단계 (만 5년)	5단계 (만 7년)	6단계 (만 12년)
-240시간 과정 이수 국가자격 시험 통과	직무교육 (8시간) 기관평가 자격시험없음	-1단계 후 1개 전문화 과정 이수 (80시간) -기관평가 없음 -자격시험 없음	2개 전문화 과정 이수 기관내평가 (선임)관리 자 기본교 육(80시간) (선임) 자격 시험 통과	4단계 이후 2개 전문화 과정 추가 이수 기관 내 평 가	5단계 이후 2개 전문화 과정 추가 이수 기관 내 평 가

* 자료 : 안기덕 외(2020)

○ 숙련, 근속이 반영된 호봉체계

- 보건복지부의 「사회복지시설종사자 인건비 가이드라인」을 준용할 수 있는데, 직무(임금등급)에 따른 호봉제임. 호봉제가 아닌 숙련(근속)에 따른 임금구간을 두는 방식도 고려할 수 있음. 임금구간을 1년 단위로 나눈 것이

곧 호봉제이기 때문에 기본 개념은 동일함.

- 경력 보상은 별도 수당이 아닌 기본급에 반영하는 것이 바람직함.
- 현재는 경력(3년 이상, 5년 이상, 7년 이상 등)에 따라 해당 수당을 적용하는 방식인데, 경력은 승급(직급 상승)에 적용하고, 근속에 따른 숙련은 기본급에 반영하는 방식을 적용할 수 있음.
- 1년 단위 호봉제가 아닌 임금등급(직무기준)과 임금구간(숙련, 근속 기준)으로 구성된 경우 1등급, 1구간의 출발임금(입직임금)을 어느 수준에서 책정하는가가 문제될 수 있음. 공공부문 정규직 전환 과정에서 논란이 된 ‘표준임금체계’도 출발임금을 법정 최저임금에 맞춰놓았기 때문에 저임금을 조장한다는 비판에 직면하기도 했음.
- 따라서 출발임금(입직임금) 수준을 지자체별 생활임금에 맞추는 것이 필요함. 안기덕 외(2020)도 입직임금으로 시장중위임금 또는 서울시생활임금을 제안하기도 함.

3) 고용 개선

- 재가서비스의 경우 단시간, 호출형 노동으로 인한 고용불안 해소 대책이 필요함. 재가요양보호사들이 ‘월급제’를 원하는 이유는 요양서비스 시간에 연동되어 있는 ‘임시직’ 개념의 임금과 고용을 벗어나서 ‘상용직’ 개념으로 안정적으로 일하고자 하는 희망이 반영된 것임. 1일 8시간 전일제 상용직 고용이 가장 바람직하나, 전일제가 아니더라도 단시간 상용직 개념으로 일할 수 있는 방안을 마련해야 함.
- 서울시 사회서비스원의 사례처럼 방문요양서비스에 상용직 고용을 활성화해야 함. 서울시의 경우 자체 예산을 추가로 투입해서 임금 수준을 높이고 있지만, 임금 수준을 떠나서 상용직 형태로 고용하는 사례를 참고할 수 있을 것임.
- 재가요양보호사를 상용직 개념으로 고용하기 위해서는 서비스 시간을 안정

적으로 확보하는 것이 필요함. 이를 위해 현재 분절화된 재가서비스를 통합적으로 제공하는 통합재가서비스(주·야간보호, 방문요양, 방문목욕, 방문간호를 통합적으로 제공) 시범사업을 확대할 필요가 있음. 이 경우 요양보호사 근무시간을 안정적으로 확보하는 효과가 있음.

- 통합재가서비스는 ‘규모의 경제’ 효과, ‘범위의 경제’ 효과를 낼 수 있고, 방문요양보호사의 상용직(월급제) 채용을 위한 서비스 시간 확보에 긍정적으로 기여할 것임. 따라서 통합재가서비스를 확대하는 것도 고용안정을 위해 필요한 과제임.
- 중장기적인 제도개선 이전이라도 서비스 중단 기간에 대한 별도의 대책이 필요함. 평균적인 서비스 중단 기간인 3개월 정도는 교육을 시행하면서 근로기준법 상 휴업수당¹²⁾에 해당하는 기존 임금의 70%를 지급할 수 있도록 단기대책을 만들어야 함.

4) 시설 인력배치기준 개선

- 좋은 돌봄, 노동강도 완화를 위해 시설 인력기준을 큰 폭으로 조정해야 함. 현재 복지부의 2.3 : 1 시범사업, 2025년 2.1 : 1 계획은 변화가 더디고 미미함. 아래는 인력배치기준 개선 방안을 검토한 내용임.¹³⁾

<인력 배치 조건(예시)>

근무형태 → 3교대제
1일 8시간 근무, 휴게시간 1시간, 주5일 근무 → 주당 40시간, 22일 근무
연차휴가 월 1일 이상 사용 → 월 21일 근무(22일-1일)
월 실근무시간 → 168시간(21일×8시간) 근무
야간 최소배치인원 기준 15 : 1

12) 근로기준법 제46조(휴업수당) ① 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 사용자는 휴업기간 동안 그 근로자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하여야 한다.

13) 남우근(2019), “인력배치기준 실태 및 개선방안”, 「장기요양기관 인력배치기준 개선안 마련 연구」, 한국보건사회연구원, 2019.

- 인력 배치 조건을 토대로 인력 배치 기준을 2.5:1(현재), 2.2:1(1안), 2.0:1(2안)으로 나눠서 근무편성과 요양보호사 1인이 담당하는 이용자 수를 비교하면 아래 표와 같음.
- 이용자 규모는 20인, 30인, 50인을 비교했는데, 더 큰 규모의 요양시설이라도 20~50인 규모의 유닛별로 인력을 운영하고 있는 것을 감안했음.
- 1일 근무인원은 주5일 근무와 연차휴가 사용을 감안해서 월 21일 근무를 기준으로 했음.
- 야간 근무자 수를 최소배치인원 기준은 15:1에 맞춰서 배정한 후 주간(D)과 저녁(E) 근무자를 배정했음.
- 이렇게 했을 때 낮, 저녁 근무자 1인이 담당해야 하는 이용자 수는 2.5:1(현재)에서 10~20명이고, 2.2:1(1안)에서 8~10명, 2.0:1(2안)에서 7~8명임.

<표 3-6> 요양시설 인력배치기준에 따른 모델 비교

인력배치 기준	이용자 규모	요양보호사 수	1일 근무인원	근무편성 (D-E-N)	낮(저녁) 근무자 1인이 담당하는 이용자수
(현재) 2.5 : 1	20	8	5	2-1-2	10(20)
	30	12	8	3-3-2	10(10)
	50	20	14	5-5-4	10(10)
(1안) 2.2 : 1	20	9	6	2-2-2	10(10)
	30	13	9	4-3-2	8(10)
	50	22	15	6-5-4	9(10)
(2안) 2.0 : 1	20	10	7	3-2-2	7(10)
	30	15	10	4-4-2	8(8)
	50	25	17	7-6-4	8(9)

* 1일 근무인원의 소수점 아하는 버림

** 1일 근무인원 = 요양보호사 수 × (21일/30일)

*** 야간 최소배치 인원 15 : 1 적용

5) 인권침해 방지 대책

- 요양보호사에 대한 이용자 및 보호자의 성희롱 등 인권침해 방지를 위해 이용자 대상 교육 강화, 신고 및 상담 체계 구축, 요양기관의 책임성 강화가 필요함.

○ 이용자에게 대한 인권교육 의무화 및 책임 부과

- 요양보호사에 대한 인권 침해를 방지하기 위해서는 이용자 및 보호자의 인식을 개선시키는 것이 궁극적인 해법이지만 이를 위한 제도적 장치는 부실함. 노인장기요양보험법 제35조의 3(인권교육)에는 요양기관 운영자와 그 종사자(돌봄노동자)는 인권교육을 의무적으로 받아야 하지만, 이용자에게는 “인권교육을 실시할 수 있다”라고 되어 있어서 실효성이 낮음.¹⁴⁾
- 따라서 가구방문 돌봄노동자에 대한 성희롱 등 부당대우를 방지하기 위해서는 서비스 이용자에 대한 노동인권 교육을 의무화하고, 부당대우 발생 시 일정한 기준을 정해서 서비스 제공을 제한해야 함. 현재 노인장기요양보험법상 이용자에 대한 급여(서비스) 제한과 관련해서는 ▲ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 장기요양인정을 받은 경우, ▲ 고의로 사고를 발생하도록 하거나 본인의 위법행위에 기인하여 장기요양인정을 받은 경우, ▲ 장기요양급여 제공내용 확인, 장기요양급여의 관리·평가 및 장기요양보험료 산정 등에 대한 자료의 제출을 거부할 경우 등으로 한정되어 있음.(법제29조) 여기에 성희롱 등 장기요양요원에 대한 부당대우 시 급여 제공을 제한할 수 있는 조항을 추가해야 함.

14) <노인장기요양보험법> 제35조의3(인권교육) ① 장기요양기관 중 대통령령으로 정하는 기관을 운영하는 자와 그 종사자는 인권에 관한 교육(이하 이 조에서 “인권교육”이라 한다)을 받아야 한다.

② 장기요양기관 중 대통령령으로 정하는 기관을 운영하는 자는 해당 기관을 이용하고 있는 장기요양급여 수급자에게 인권교육을 실시할 수 있다. <개정 2018. 12. 11.>

- 이용자에 대한 서비스 제한이 또 다른 인권문제를 유발하는 경우는 2인 1조 서비스를 제공하도록 하고, 인건비 추가분은 자기부담금에 포함하는 방식도 고려할 수 있음.

○ 요양기관의 책임 강화

- 노인장기요양보험법 제35조의4(장기요양요원의 보호)에서는 장기요양기관의 장에게 장기요양요원의 보호 의무를 부과하고 있으나, 위반시 과태료 등 벌칙 규정이 없고, 보호 내용에도 '업무의 전환'만 있을 뿐 사전 예방노력, 유급휴가 부여 등 사후 보호조치가 미약함.¹⁵⁾
- 돌봄노동 제공기관에 대해서는 예방 노력과 사후조치 의무를 부과해야 하며, 이를 기관평가에 반영하고 위반 시 벌칙규정을 뒤서 강제성을 확보해야 함. 기관 의무사항과 관련해서 부당대우 이용자에 대한 관리, 반복적·고질적 이용자에 대해서 2인1조 근무 배치, 부당대우 발생 시 유급휴가 부여 및 고용 보장 등의 내용이 포함되어야 함.

6) 이동에 대한 보상, 휴게시간 보장

○ 이동 비용 및 이동시간 인정

- 방문요양보호사의 경우 2명 이상의 이용자에게 서비스를 제공하는 경우 이동시간이 소요되고 교통비가 발생함.
- 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」제21조(원

15) <노인장기요양보험법> 제35조의4(장기요양요원의 보호) ① 장기요양기관의 장은 장기요양요원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 인한 고충의 해소를 요청하는 경우 업무의 전환 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 적절한 조치를 하여야 한다.

1. 수급자 및 그 가족이 장기요양요원에게 폭언·폭행·상해 또는 성희롱·성폭력 행위를 하는 경우
2. 수급자 및 그 가족이 장기요양요원에게 제28조의2제1항 각 호에 따른 급여외행위의 제공을 요구하는 경우

거리교통비용)에는 요양보호사와 이용자 거주지 간 거리가 5km 이상일 경우 거리에 따라 일정한 교통비를 산정하도록 하고 있음. 이에 따르면 5km 미만은 걸어다니라는 것인데 현실적이지 않음. 최소 교통비용을 지급하도록 개선이 필요함.

- 동일 요양기관에 소속되어 2명 이상의 이용자에게 서비스를 제공하는 경우는 이동시간도 근무시간에 포함하는 것이 필요함. 이에 대한 급여비용 산정이 되어야 함.

○ 휴게시간 보장

- 방문요양서비스의 경우 근로기준법 상의 ‘근로시간 4시간에 30분 이상 휴게시간’이 보장되기 쉽지 않은 것이 현실임. 이 경우 휴게시간을 적립해서 유급휴일을 보장하는 방식을 적용할 수 있음.

7) 지방자치단체의 요양기관에 대한 관리감독 역할 강화¹⁶⁾

○ 지방자치단체의 노인장기요양 관련 법적 권한(노인장기요양보험법, 노인복지법)

- 장기요양기관 확충, 설립지원 및 장기요양요원 처우 개선의 책무
- 장기요양기본계획에 따른 세부시행계획의 수립
- 장기요양기관의 지정
- 장기요양기관의 지정 갱신 및 변경지정
- 장기요양기관의 폐업 등 신고수리
- 장기요양기관 재무 회계기준 위반시 시정명령
- 장기요양기관 지정의 취소 등 행정처분

16) 남우근(2021), ‘지방정부 돌봄노동 정책과제’, 제5차 한국비정규노동박람회 발표문, 한국비정규직 노동단체네트워크, 2021. 11. 25. 16면.

- 장기요양요원지원센터의 설치 및 운영
- 보고 및 검사
- 요양보호사교육기관의 지정 및 취소
- 노인복지시설 등에 대한 조사 및 감독
- 장기요양기관의 설치에 소요되는 비용 보조

○ 요양기관의 진입/퇴출 심사 강화¹⁷⁾

- 요양서비스기관의 진입 및 퇴출을 엄격히 심사하여 시민들이 안전하고 보
증된 서비스를 이용할 수 있도록 보증자로서의 역할을 수행할 필요가 있
음. 따라서 서비스공급기관에 대한 양적 규제와 질적 규제의 강화를 위한
서비스공급기관 진입/퇴출규제 강화가 필요함.
- 그동안 장기요양제도 운영에서 기초지자체의 역할은 거의 미미했음. 그러
나 기초지자체는 장기요양기관을 통제하고 감독할 수 있는 법적 권한을
갖고 있는 중요한 주체임. 특히 장기요양제도의 공공성이 장기요양기관의
서비스 기관 지정/퇴출을 통해 이루어지는 장기요양시장의 형성과 장기요
양기관에 대한 합리적 규제를 통해 이루어진다는 점을 감안하면 더욱 그
러함. 따라서 기초지자체가 이미 갖고 있는 장기요양기관의 지정, 취소와
폐업, 감사 및 과징금 부과 등의 법적 권한의 적절한 활용은 장기요양 공
공성 확보에 필수적임. 따라서 장기요양기관에 대한 공공성 확보를 위해서
는 기초지자체의 역할이 보다 강화되는 것이 매우 중요함.

○ 기관 지정 심사 기준에 노동 항목 강화

- 2019년 12월에 노인장기요양보험법상 재가장기요양기관 신고제가 폐지되

17) 석재은(2018), '장기요양서비스의 공공성 강화를 위한 규제의 합리화 방안 연구', 보건사회연구 37(2), 2017, 446면.

고 지정·갱신제가 도입되었음. 이와 관련하여 실질적인 심사기준을 마련하여 관리할 필요가 있음. 기관 난립과 과당경쟁을 예방하고, 요양 일자리 및 서비스 질 확보를 위해 지정심사제 운영이 실질화되어야 함.

- 장기요양기관 지정제 운영 기준은 기초자치단체별로 장기요양기관 지정 심사위원회 운영규칙 및 지정심사 기준을 마련하도록 되어 있으며, 지자체 여건에 따라 기준을 달리 정할 수 있음.
- 예를 들어 서울시 송파구 심사기준표를 살펴보면 100점 만점의 심사기준 중 표준근로계약서 사용(2점), 사회보험 및 상해보험 등 가입(2점), 고충처리 절차(2점), 처우개선 복지제도(2점) 등 장기요양요원 처우와 관련된 항목은 8점임. 노동 관련 항목과 배점을 높여야 함.
- 심사기준표에 추가할 항목으로는 ▲ 종사자에 대한 성희롱, 비인격적 대우 등에 대한 대응 체계 마련, ▲ 이용자 사정에 따른 비자발적 휴직을 방지하기 위한 노력, ▲ 장기근무를 유도하기 위한 체계 마련, ▲ 실질적인 직원회의 운영, ▲ (직원 30인 이상 기관의 경우) 노사협의회의 실질적 운영 등이 있음.¹⁸⁾

<서울시 송파구 장기요양기관 지정 심사기준표>

항목	세부 기준
1. 설치운영자 및 장기요양요원의 도덕적 자질 (55점)	□ 대표자(법인) 시설의 행정제재 등 처분이력 [20점]
	□ 대표자 및 장기요양요원의 행정처분 이력 [10점]
	□ 대표자 및 장기요양요원의 노인학대 발생 이력 [10점]
	□ 급여제공 이력 : 장기요양기관을 운영하려는 자의 잦은 휴폐업 사유가 행정제재처분 또는 평가 회피로 추정되는 경우 (ex. 현지조사 실시 직후 부당청구 사실이 적발되었으나 폐업 또는 매매 등을 통해 처분을 회피한 경우) [15점]
2. 설치운영자 및 장	□ 대표자 또는 시설장의 사회복지 및 장기요양시설 근무경력 [10점]

18) 류임량·남우근·이현주(2020), 「서울시 요양보호사 처우개선 종합계획 중간 평가 연구」, 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터, 2020. 12. 48면.

기요양요원의 서비스 제공능력(20점)	□ 대표자의 이전기관 최근 평가결과 (건강보험공단 평가) [10점]
3. 서비스 제공계획의 충실성 및 적절성 (15점)	□ 운영위원회 구성이 사회복지사업법 등에 따라 적절하게 구성되었으며, 개최 및 활용 계획이 적정한지 여부 [0~2점] □ 운영규정, 급여제공지침 등이 노인복지법 시행규칙 등에 따라 적절하게 마련되었는지 여부 [0~5점] □ 급여제공지침 및 운영규정 관련 직원 교육계획이 적절하게 수립되었는지 여부(ex. 연1회 이상) [0~3점] □ 사업 계획에 따라 예산을 수립하였는지 여부 및 재무회계규칙 위반사항이 있는지 여부 [0~3점] □ 이용자 고충처리계획 적정 수립 여부 [0~2점]
4. 인력 관리의 체계성 및 적절성 (10점)	□ 표준근로계약서 사용 등 근로계약서에 필수사항 포함 여부 [0~2점] □ 장기요양요원의 4대 보험, 상해보험, 배상책임 보험가입 및 퇴직급여제도 운영계획이 근로자 퇴직급여지급법 등에 따라 적절하게 마련되었는지 여부 [0~2점] □ 직원 의견 및 고충 처리 절차 마련 및 적정여부 등 [0~2점] □ 직원의 처우개선을 위한 다양한 복지제도(포상, 휴가 제도 등) 마련 및 적정 여부 [0~2점] □ 시설장 및 종사자 채용 절차의 투명성 확보 계획 적정 여부 (공개모집 여부 등) [0~2점]

2. 노인생활지원사

가. 노동권 실태 및 쟁점

1) 고용불안

- 생활지원사는 통상 1년 단위 근로계약을 체결함. 매년 갱신여부에 따라 고용이 불안정한 상태임.
- 매년 공지되는 보건복지부의 ‘노인맞춤돌봄서비스 안내’에는 2021년에 비해 2022년의 경우 근로계약 기간을 확대할 수 있도록 하고 있으나, “근로계약

기간은 수행기관 위탁기간 내에서 정할 수 있”도록 하고 있어서 대부분의 수행기관이 이를 노동자 통제수단으로 활용하고 있음.

<2022년 노인맞춤돌봄서비스 안내보건복지부>

○ 근로계약

- 근로계약 체결에 관한 사항은 수행기관과 근로자 간의 계약관계로서 수행기관은 관계법령, 정책 및 내부규정에 따라 근로계약을 체결
- 수행인력은 기간제 근로자로, 근로계약 기간은 수행기관 위탁기간 내에서 정할 수 있으며, 근로계약 기간이 만료되면 근로계약은 자동 종료됨
- 1년 단위(1.1.~12.31)로 근로계약을 체결한 경우, 계속근로를 희망하는 수행인력에 대해서는 근무평가 등을 고려하여 수행기관 사업위탁기간 내에서 근로계약 가능
- 단, 수행인력의 계속 고용기간이 2년을 넘기더라도 무기근로계약을 체결한 것으로 보지 않음

- 한편, 보건복지부는 고용노동부에 ‘노인맞춤돌봄서비스’가 「민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인」(관계부처 합동)의 적용을 받는 대상인지에 대해 공문(노인정책과-4702, 2019. 10. 1.)을 통해 질의했고, 고용노동부는 가이드라인 적용대상에 해당된다고 회신함.(고용노동부 공공기관노사관계과 -3314, 2021. 12. 6.)
- 이에 따라 보건복지부는 ‘노인맞춤돌봄서비스 안내’(2022년) 13쪽에는 “※ 노인맞춤돌봄서비스는 「민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인」을 적용받는 것이 바람직함(고용노동부)”이라고 기재했음. 이는 “고용노동부 공공기관 노사관계과 안내사항에 따른 문구 수정”이라면서 「민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인」을 적용하는 것을 ‘권고’하는 것임.
- 「민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인」에는 민간위탁 사업의 경우 수탁기관과 계약을 체결할 때 “고용 유지 및 고용승계 노력 명시, 수탁기간과 동일한 근로계약 설정 명시, 민간위탁 가이드라인 위반시 계약해지 가능 내용 명시”하도록 하고 있음. 보건복지부는 고용노동부 가이드라인을 적용하는 것이 ‘바람직함’이라는 모호한 문구로 수행기관에게 안내하고 있

는 것임.

- 현재 노동조합 활동 등으로 인해 근로계약 갱신대상에서 배제된 노인생활지원사들이 부당하고 구제신청을 통해 다투고 있는 사례가 여럿 있음.
- 관련 노동조합의 문제제기가 이어지자 보건복지부는 “노인맞춤돌봄서비스는 「민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인」적용 대상으로 사업 운영시 가이드라인을 준수해야 합니다.”라는 내용을 담은 공문을 지자체 사업담당과에 공문으로 공지하기도 했음.(노인정책과-2647, 2022. 6. 30.)
- 문제는 아직도 일선의 수행기관들이 가이드라인에 맞춰서 근로계약기간을 수탁기간과 동일하게 체결하지 않고 있는 점임. 이에 대한 관리감독이 필요함.

2) 저임금 및 불균일한 수당

- 보건복지부의 ‘노인맞춤돌봄서비스 안내’(2022년)에는 생활지원사 기본급이 1,194,470원으로 명시되어 있음.
- 1일 5시간, 주5일 근무임을 감안하면 최저임금은 1,194,071원($=((25\text{시간} + \text{주휴일 } 5\text{시간}) \times 365 \div 7 \div 12) \times 9,160\text{원})$)임. 결국 보건복지부가 안내하는 기본급은 최저시급에 해당함.
- ‘노인맞춤돌봄서비스 안내’(2022년)에는 “기본급 외 기본급의 차액분, 복지포인트, 명절휴가비, 가족수당, 상여금, 식대, 교통·통신비, 직급수당 등 각종 수당 및 복리후생을 위한 경비를 지방비로 지원 가능”으로 되어 있어서 지자체별로 재량에 맡기고 있음.
- 손기영 외(2020)는 노인생활지원사에 대한 지자체 지원현황을 정보공개청구를 통해 파악했음. 광역단체의 경우 17개 지자체 중 6개 지자체가 활동수당, 특별수당, 활동보조수당, 처우개선비 등의 명칭으로 서로 다른 금액을 지원하고 있었고, 교통비/통신비를 지급하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있는데, 지급하더라도 금액이 서로 다름. 기초지자체의 경우도 지역마다 지원내용이 매우 다양함.

<표 3-7> 광역지자체의 노인생활지원사 지원 내용

광역지자체	지원 내용
서울특별시	활동수당 (월 4만원)
광주광역시	특별수당 (월 5만원)
세종특별 자치시	교통비 (월 12만원), 통신비 (월 3만원)
강원도	활동보조수당 (월 15만원), 월 실근무일이 15일 이상인 경우 지급
충청남도	처우개선비 월 15만원
제주특별 자치도	교통비/전화료 (월 20만원), 명절휴가비 (연2회 각 20만원), 흑한/흑서기 수당 (연 6회, 각 5만원)

* 자료 : 손기영 외(2020)

3) 개인정보 침해

○ 업무용 앱으로 인한 위치추적 문제

- 생활지원사는 보건복지부가 권장하는 업무용 애플리케이션인 ‘맞춤광장’을 다운로드 해서 사용하고 있음. ‘맞춤광장’ 앱은 생활 지원사가 하루 방문해야 하는 가구와 필요한 업무 등을 작성하는 일정 관리용 앱이며, 민간이 제작한 것임. 이용자 집에서 “시작”, “종료”를 입력함.
- 문제는 이 앱이 위성위치확인시스템(GPS)을 기반으로 하기 때문에 보건복지부와 각 기관 등은 생활 지원사의 현 위치를 알 수 있음. 생활 지원사 노동조합에 따르면 맞춤광장 앱은 3분마다 생활 지원사의 위치를 반영함.¹⁹⁾
- 앱의 종류는 위치추적 기능에 따라 3가지로 나뉨.
 - 가형 - 근무시간 중 위치추적. 3분마다 위치 추적
 - 나형 - 시작, 종료 버튼 누를 때만 위치추적
 - 다형 - 시작, 종료만 체크되고 위치추적은 안 됨

19) 연합뉴스, “3분마다 위치 추적”...생활 지원사들, 사생활 침해 ‘호소’, 2020. 7. 28.

- 앱 종류를 기관이 선정하는데, 생활지원사는 어떤 유형인지 모름. 심지어 근무시간이 종료된 이후에도 위치추적이 되는지 여부가 확인이 안 됨.
- 위치추적을 근거로 해서 “근무지 이탈”에 대해 징계하기도 함.

○ 개인 전화 사용으로 인한 사생활 침해

- 생활지원사는 15~16명의 노인을 담당하고 있고, 하루에 3~4명은 직접 방문해서 서비스를 제공하고, 나머지 인원은 전화통화로 안부를 확인함.
- 업무용 전화를 제공하는 경우는 인천광역시를 제외하면 없고, 대부분 개인 전화를 사용함으로써 이용자에게 개인 번호가 공개될 수밖에 없음. 이로 인해 업무시간 이외에 상담전화가 걸려오거나, 성희롱성 전화에 시달리기도 함.

4) 교통비, 통신비 등 개인 비용

- 개인전화기를 업무용으로 사용하다 보니 생활지원사들은 업무용 앱 사용, 통화량 등을 감안해서 통신비를 1~2만원 정도 상향해서 데이터서비스를 사용하는 경우가 대부분임.
- 이용자와 함께 병원 등을 왕래할 때 개인용 차량을 이용하는 경우도 있는데, 이에 대한 교통비 지원이 제대로 안 되는 경우가 많음.

나. 개선 과제

1) 근속이 반영된 임금 체계 수립과 필수 수당 통일

- 최저시급에 맞춰져 있는 현행 기본급 체계를 근속기간을 반영해서 재설정해야 함. 현재는 경력반영이 전혀 되어있지 않아서 근무기간과 상관없이 최저임금에 맞춰져 있는 기본급을 받고 있음. 노인생활지원사라는 업무가

일시적인 것이 아니라 이후 더욱 확대될 가능성이 높고, 이에 따라 생활지원사의 직무능력이 향상될 필요가 있으므로 이들이 직업적 전망을 갖고 스스로의 직무능력을 높일 수 있는 동기부여가 필요함. 따라서 근속과 숙련에 따른 보상이 감안된 임금체계가 마련되어야 함.

- 현재 기본급 외의 수당은 각 지자체마다 상이한데, 동일한 업무에 서로 다른 수당이 지급되는 것도 문제이고, 지역에 따라 상대적 박탈감을 줄 수도 있으므로 어느 정도는 수당체계를 정비해야 함. 지역적 특수성을 감안해서 일률적으로 수당체계를 맞출 수는 없더라도 적어도 교통비, 통신비는 통일시켜서 지급하도록 해야 함.

2) 고용안정 문제

- 보건복지부가 공문(노인정책과-2647, 2022. 6. 30.)을 통해 지자체에 하달했듯이 「민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인」에 따라서 근로계약 기간을 수탁기간(통상 3년)과 동일하게 해서 근로계약을 체결하도록 해야 함.
- 이러한 내용을 2023년 ‘노인맞춤돌봄서비스 안내’에 명시해서 모든 수행기관이 이를 따르도록 해야 하고, 이에 대한 관리감독을 해야 함.

3) 중점돌봄군 규정 개선 및 대상자 발굴업무 금지

○ 중점돌봄군 운영 규정 개선

- 보건복지부는 노인맞춤돌봄서비스 대상자를 구분할 때 중점돌봄군(신체적인 기능제한으로 일상생활지원 필요가 큰 대상)과 일반돌봄군(사회적인 관계 단절 및 일상생활의 어려움으로 돌봄 필요가 있는 대상)을 구분하고 있음. 중점돌봄군에 대해서는 월 16시간 이상 40시간 미만의 직접서비스를 제공하고, 주기적인 가사지원서비스를 제공하도록 하고 있음.

- 중점돌봄군의 서비스 제공 내용이 장기요양서비스와 유사하게 안내되면서 지속적으로 이용자와 수행기관 사이에 갈등이 발생하고 있음. 돌봄기본서비스와 돌봄종합서비스를 동시 수행하도록 요구하면서 어떤 처우개선도 없이 노인생활지원사의 업무강도만 높아지고 있음. 궁극적으로는 서비스재편을 통해 중점돌봄군을 분리해야 함.
- 보건복지부 사업안내서에서 중점돌봄군의 서비스 제공시간을 16시간 이상으로 지정한 것은 개정되어야 함. 이용자가 원치 않는 경우에도 의무적으로 16시간 이상 서비스를 제공해야 하기 때문에 문 밖에서 대기하는 상황도 발생함. 이용자의 욕구와 수행기관의 판단에 따라 중점돌봄 서비스 시간이 조정 가능하도록 하여야 함.

○ 생활관리사에게 대상자 발굴업무를 강요하는 행위 금지

- 일부 수행기관은 이용대상자 발굴업무를 생활지원사에게 강요하거나 이를 평가 또는 실적 등에 반영하기도 하는데, 대상자 발굴은 지자체와 수행기관이 해야 할 업무로서 이를 생활관리사에게 강요하는 행위는 금지해야 함.
- 복지부가 발굴업무 중단을 지시했음에도 여전히 발굴을 강요하고 있음. 심지어 실적표를 만들어 근무평가에 반영하고 재계약에 불이익을 주겠다고 하고 있음. 대상자 발굴업무는 노인생활지원사의 업무가 아님을 사업안내서에 명시해야 함.

4) 개인정보 보호 문제

- 공적 차원에서 업무용 애플리케이션을 개발해서 사용하도록 해야 하고, 위치추적이 안 되도록 해야 함. 실제 근무 여부를 확인할 필요가 있더라도 이용자를 통한 샘플조사 등 다른 방법을 모색해야 함.
- 업무용 전화기를 제공해서 개인 전화를 사용하지 않도록 해야 함. 업무시

간 외 상담도 긴급의 경우가 아니면 하지 않도록 이용자에게 안내해야 하고, 긴급의 경우 생활지원사에게 직접 하기보다는 서비스수행기관으로 하도록 해야 함.

5) 휴가권 보장

- 중점돌봄군(신체적인 기능제한으로 일상생활지원 필요가 큰 대상) 등 이용자 관리 문제 때문에 연차휴가 사용에 제약이 있음. 연차 휴가일의 방문업무를 다른 날 시행하도록 하여 제대로 휴가권을 보장받지 못하고 있음. 특히 중점돌봄을 월 16시간 이상 서비스 제공하도록 강제함으로써 다른 날 업무의 강도가 높아져 연차휴가 사용을 꺼리는 현실임.
- 휴가권 보장을 위해 연차사용 시 대체인력 지원이 필요함. 전체 2만 5천여명 생활지원사의 5%에 해당하는 인원이면 연차휴가 사용을 자유롭게 할 수 있는 대체인력이 충족될 것임.

3. 아이돌보미

가. 아이돌봄지원사업 현황

○ 이 절의 목적

- 아동돌봄 노동자 중에서 아이돌보미의 노동실태를 살펴보고 쟁점들을 짚어 보면서 노동권 보호를 위한 개선과제를 제시함.
- 아이돌보미는 아이돌봄지원사업에 따라 가정보육을 공적으로 지원하는 노동자임. 공공 아동돌봄정책 체계 내에서 돌봄 사각지대 없이 모든 아이들이 필요한 서비스를 적기에 이용할 수 있도록 정부와 사회가 책임지는 직무를 수행하는 최일선 공공 노동자임.

1) 사업 개요

○ 아이돌봄지원법의 목적

- 아이돌봄지원법 제1조에 따르면 이 법은 가정의 아이돌봄을 지원하여 아이의 복지증진 및 보호자의 일·가정 양립을 통한 가족구성원의 삶의 질 향상과 양육 친화적인 사회환경 조성을 목적으로 함.
- 이 법을 모법으로 하는 정책사업인 ‘아이돌봄지원사업’은 맞벌이 가정, 다자녀 가정 등의 만 12세 이하 아동을 돌보기 위해, 돌봄 제공기관이 개별 가정으로 돌봄노동자(아이돌보미)를 파견, 서비스를 제공하는 사업을 일컬음. 개별 가정이 공적 기관의 돌봄을 가정 안에서 이용하는 형태임.

○ 아이돌봄지원사업 추진경과²⁰⁾

- 2007년 국고보조사업인 ‘장애아가족 아동양육지원사업’으로 출발함.
- 2009년 전국으로 확대하면서 장애아 양육지원 사업을 분리함. 이후 계속해서 서비스 이용자 자격과 서비스 지원시간을 확대함.
- 2010년 영아종일제 돌봄 서비스 사업 신규 실시(0세아)
- 2012년 아이돌봄지원법 제정(2012. 8), ‘아이돌봄지원사업’으로 명칭을 변경. 지원 대상을 영유아가구 소득하위 70% 이하에서 모든 취업부모로 확대.
- 2014년 8월 서비스 유형 다양화 : 종합형(가사 추가)
- 2016년 이용가정 소득유형 판정기준 변경(전국 가구 평균소득 → 기준 중위소득)
- 2018년 시간제 돌봄 정부 지원시간 확대(연 480시간 → 600시간)
- 2020년 중증장애 부모의 자녀 대상 정부 지원 시간 특례(연 720시간 → 960시간)
- 시간제 돌봄 정부 지원시간 확대(연 720시간 → 840시간)

20) 여성가족부(2022), [2022년도 아이돌봄지원사업안내]; <https://www.idolbom.go.kr/>

- 국고보조사업으로 서울은 30% 기타 시·도는 70%로 국비를 지원.

2) 지원 대상

○ 만 12세 이하 아동이 있는 가정

- 만 12세 이하 아동이 있는 가정 중에서 가정유형에 따라 정부 지원 여부가 결정됨. 정부 지원 대상에 해당하지 않는 가정도 전액 본인 부담으로 서비스를 이용할 수 있음.

○ 정부 지원을 받는 가정 기준

- △취업·한부모·맞벌이 가정, △장애부모 가정, △다자녀 가정, △기타 양육 부담 가정임. 단, 부모 모두 비취업 등으로 아동 양육이 가능한 경우는 정부 지원 대상에서 제외함.
- 장애부모 가정은 가정에서 아동을 양육하는 부 또는 모가 '장애인복지법 제2조'의 규정에 의한 장애인인 가정 또는 부모 모두 동법에 따른 장애인인 가정에 해당.
- 다자녀 가정은 △만 12세 이하 아동 3명 이상, △만 36개월 이하 아동 1명 이상을 포함하여 만 12세 이하 아동 2명 이상인 가정, △장애의 정도가 심한 장애인(중증) 자녀를 포함하여 만 12세 이하 아동 2명 이상, △건강보험 산정특례대상(중증질환, 희귀난치질환)에 해당하는 자녀를 포함하여 만 12세 이하 아동 2명 이상.
- 기타 양육 부담 가정은 △부 또는 모의 입증 가능한 장기 입원 등의 질병 및 상해에 의한 양육공백, △부 또는 모가 학교 재학 중이거나 취업준비(학원 수강 등 입증할 수 있는 경우에 한함) 중인 경우, △모의 출산으로 출생 아동의 형제·자매에게 돌봄 공백이 발생한 경우, △부 또는 모의 군복무, 재감 등의 자격을 요구함.

3) 지원서비스와 비용

- 아이돌봄지원 서비스는 시간제와 영아종일제로 나누어짐.

○ 시간제 서비스

- ‘기본형’은 임시보육, 놀이활동, 준비된 식사 및 간식 챙겨주기, 등하원 동행 등 기본적인 돌봄서비스를 제공하며, ‘종합형’은 기본형 돌봄에 아동과 관련한 ‘가사’를 추가하여 제공하는 서비스임.

<표 3-8> 아이돌보미 시간제 서비스 내용

기본형 서비스	○ 학교, 보육시설 등·하원 및 준비물 보조, 부모가 올 때까지 임시보육, 놀이 활동, 준비된 식사 및 간식 챙겨 주기(조리를 통한 식사 등 일반 가사활동은 불가. 단, 이미 만들어진 식사를 아이를 위해 데워 주는 행위는 가능) - 36개월 이하 영아를 대상으로 시간제 돌봄을 제공할 경우 영아종일제 업무 병행 【외부활동 (서비스 제공기관과 사전협의 필요)】 - 단순 감기, 복통 등 비전염성 질병 관련하여, 도보로 이동한 거리*내에서 병 원 이용 동행 가능 * 원거리 이동은 원칙적으로 불가하나, 이용자가 운전하는 차량에 돌보미가 동반 탑승하는 경우 가능 - 거주지 내 놀이터 및 인접 어린이 놀이시설 등(유료시설 제외)에서 가벼운 놀이 활동 가능 ※ 서비스 제공기관에서는 사고 시 보험적용 여부, 아동의 건강상태, 돌보미의 건강, 날씨 등 돌봄 여건을 고려 후 결정 ○ 돌봄 대상 아동의 관찰사항(일상생활, 아동발달, 건강, 특이사항) 등을 매일 이용가정에 전달
종합형 서비스	○ 시간제서비스 기본형의 돌봄활동 범위 포함 및 아동과 관련한 가사 추가 - 아동 관련 세탁물 세탁기 돌리기 및 정리, 아동 놀이공간에 대한 정리·청소기 청소·걸레질하기, 아동 식사 및 간식 조리(예외적으로 시간제서비스 종합형에 서만 화기를 사용한 조리 가능)와 그에 따른 설거지 등

* 자료 : 여성가족부(2022), 「아이돌봄지원사업안내」

- 정부가 지원하는 서비스시간은 △연 840시간 이하, △1회 최소 2시간 이상, △30분 단위로 추가 사용을 원칙으로 함. 정부 지원 시간을 초과하는 경우 전액 본인부담으로 서비스를 이용해야 함.

○ 영아종일제 서비스

- 만 36개월 이하 영아를 대상으로 함. 생후 3개월 미만 영아의 경우 사고 발생 가능성과 위험에 대한 이용가정의 확인을 계약서에 별도 명시하도록 함.
- 서비스 내용은 △이유식 먹이기, 젖병 소독, 기저귀 갈기, 목욕 등 영아 돌봄과 관련된 활동 전반(건강, 영양, 위생, 교육 등), △단순 감기, 복통 등 비전염성 질병 관련하여, 도보로 이동한 거리 내에서 병원 이용 동행 가능(서비스 제공기관과 사전협의), △돌봄 대상 아동의 관찰사항(일상생활, 아동발달, 건강, 특이사항) 등을 매일 이용가정에 전달.
- 정부의 서비스 지원 시간은 △월 200시간 이하, △1회 최소 3시간 이상 사용, △30분 단위 추가를 원칙으로 함. 정부 지원 시간을 초과하는 경우 전액 본인 부담으로 서비스 이용 가능함.

○ 서비스 이용 요금

- 정부 지원금(차등지원)과 본인부담금으로 나누어짐.
- 정부 지원을 받는 소득기준은 ‘기준 중위소득 150% 이하’ 가정으로, △75% 이하(가형), △120% 이하(나형), △150% 이하(다형)로 수준에 따라 차등지원됨. 기준 중위소득 150% 초과는 전액 본인 부담함.

<표 3-9> 아이돌봄지원서비스 이용요금 기준

요금제	요금기준		
기본요금	평일주간	시간제	(기본형) 10,550원 / 시간 (종합형) 13,720원 / 시간
		영아종일제	10,550원 / 시간
야간할증	오후 10시 ~ 오전 6시		기본요금의 50% 증액
휴일할증	일요일, 「관공서의 공휴일에 관한 규정」에 따른 공휴일, 근로자의 날		기본요금의 50% 증액
아동 추가할인	1명의 아이돌보미가 동일 시간대에 2명 이상의 아동을 함께 돌보는 경우		돌봄아동 2명 : 25% 감액 돌봄아동 3명 : 33.3% 감액

*자료: 여성가족부(2022), 「아이돌봄지원사업안내」

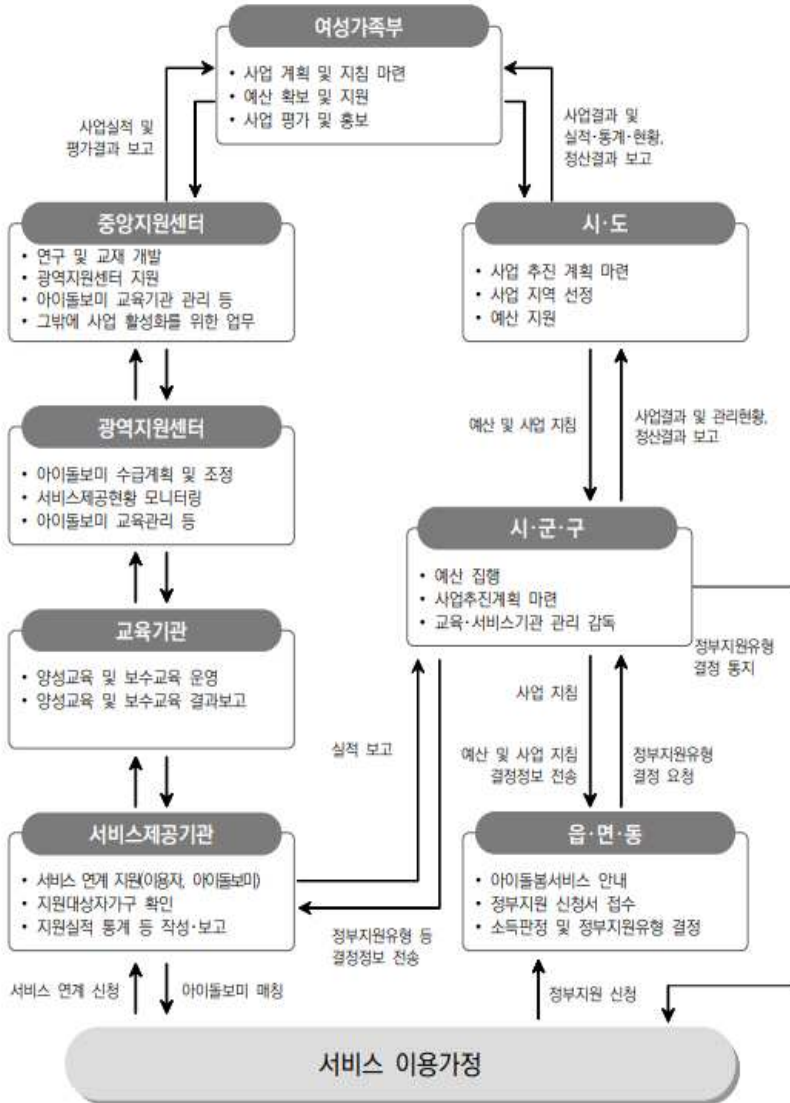
4) 전달체계

○ 아이돌봄지원사업 전달체계

- 전달기관 업무체계와 이용자의 서비스 이용 절차로 나누어 도식화할 수 있음.²¹⁾

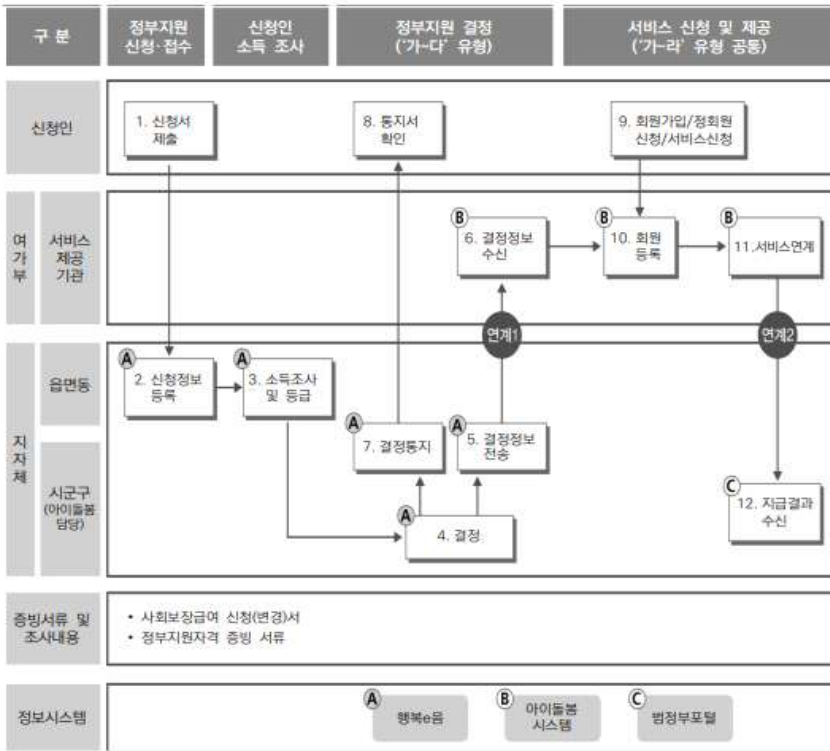
21) 여성가족부(2022), 「아이돌봄지원사업안내」, 13-14면.

<그림 3-1> 아이돌봄지원사업 사업추진 체계도



- 정부 지원을 받는 가~다형은 1번부터 진행하고, 기준 가구소득 150%를 초과하는 라형 가정은 9번부터 진행함.

<그림 3-2> 아이돌봄지원사업 이용절차도



나. 행정통계로 살펴본 아이돌봄지원사업 현황

1) 아이돌봄서비스 이용자 현황

○ 아이돌봄서비스 이용자 추세

- 지난 5년 동안 증가추세를 보임. 2020년 이용자는 59,663명으로 전년 대비 1만명 이상 떨어졌으나 2021년 71,789명으로 다시 상승세를 이어감. 코로나 19 영향으로 2020년 서비스 이용이 크게 감소한 것으로 보임.

- 이용자 중 시간제 서비스 이용자의 비중이 90% 이상으로 지난 4년간 꾸준히 증가했음. 2019년~2020년은 약 95% 수준까지 늘어남. 2021년은 코로나 19 대응, 일시연계, 기관연계 등의 예외적 대응으로 시간제 이용자 비율이 80%로 크게 하락함. 이와 달리 영아종일제 이용자는 꾸준히 감소함.
- ‘가구당 월평균 이용시간’은 지난 5년(2017년~2021년) 동안 연평균 2.7%의 증가율을 보임. 2021년 현재 가구당 월평균 이용시간은 96.7시간에 이름.

<그림 3-3> 아이돌봄지원사업 이용자 추세



* 자료 : <https://www.idolbom.go.kr/>

- 이용자가 많은 시간제 일반형을 기준으로 했을 때, 전체 아동수 대비 아이돌봄서비스 이용아동수는 감소함.
- ※ 전체 아동돌봄 정책을 100%로 했을 때, 아이돌봄서비스 이용아동 비율은 만0세~만2세 4.2%, 만3세~만5세 2.4%, 만6세~만8세 1.3%, 만9세~만11세 0.4%로 낮음(윤자영 외, 2021: 200).
- ※ 서울시 기준으로, 2021년 서울시 아동수(0~12세)는 91만명 정도인데, 아이돌봄서비스 이용아동은 7,069명으로 0.85%의 이용률을 보임.

<표 3-10> 최근 3년간 서울시 아이돌봄서비스 이용아동수

	시간제 일반형	시간제 종합형	영아 종일제	질병감염 아동지원	총 합(A)	전체 아동수(B)	이용비율 (A/B)
2019	6,794	90	763	72	7,719	914,129	0.84
2020	7,030	91	663	142	7,926	883,080	0.90
2021	6,371	145	543	10	7,069	832,402	0.85

* 자료 : 서울시 내부자료; 강연에 외(2021), 40면.

2) 아이돌봄서비스 제공기관 현황

○ 서비스제공기관은 지정제 방식 : 전년 동월과 같은 227개소

- 아이돌봄 서비스 제공기관은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지역적 분포, 적정 공급 규모, 서비스 대상 아동수 등을 고려하여 지정하는 지정제임.
- 2022년 1월 기준으로 아이돌보미 서비스 제공기관은 227개소로 2021년 동월과 같음. 227개소 중 건가(건강가정지원센터)·다가(다문화가족지원센터)가 77.1%로 가장 많음.
- ※ 건강가정지원센터, 다문화가족지원센터는 건강가정기본법에 따라 국가 및 지방자치단체가 설치·운영하지만 민간기관에 위탁할 수 있음.
- 기타 서비스 제공기관에는 YWCA/YMCA(2개소), 산학협력단(1개소), 협동조합(3개소), 법인·단체 등(19개소)으로, 2021년보다 4개소가 감소했음.

<표 3-11> 아이돌봄서비스 제공기관 현황(2022.1.기준)

(단위: 개소)

계	건가· 다가 통합 센터	건강 가정 지원 센터	다문화 가족 지원 센터	여성 단체 여성 인력	지자체 직영	사회 복지관	자활 센터	기타
227	156	14	5	8	10	5	4	25

*출처 : <https://www.idolbom.go.kr/>

- 아이돌보미 광역거점기관은 2021년 12월 기준으로 17개소임. 이 중 건가다 가통합센터가 6개, 건가센터가 5개소로 두 센터를 합하면 65%에 이름.

<표 3-12> 아이돌보미 광역거점기관 현황(2021.12.기준)

(단위: 개소)

계	건가·다 가 통합 센터	건강 가정 지원 센터	사회 서비 스원	산학 협력 단	지자 체 직영	사회 복지 재단	자활 센터	YM CA	가족 센터	연구 개발 원
17	6	5	1	1	1	1	1	1	1	1

*출처 : <https://www.idolbom.go.kr/>

- 아이돌봄서비스를 수행하는 대다수 기관은 정부(중앙정부, 지방정부)가 설치·운영 의무가 있는 서비스 제공기관(가정센터, 가족센터 등)으로서, 건강한 가족생활 유지·발전 목적의 센터 규정 사업들을 수행하면서 ‘아이돌봄서비스’까지 받아서 하는 구조임. 지정제 방식이라고는 하지만 서비스 제공기관의 77% 이상이 정부가 설치하되 민간이 운영하는 센터임. 즉 센터 운영을 수탁 받은 민간업체가 센터 의무 사업을 수행하는 것이므로 사업비와 인건비 역시 정부 재원임. 특히 아이돌봄서비스는 중앙정부가 보조금의 70%(서울만 30%)를 지원하고, 나머지는 지방정부가 부담함. 이용자 본인부담금이 있지만 사실상 정부 사업을 정부 시설에서 민간이 수탁받아 수행하는, 중앙정부(국가) 주도성이 절대적인 성격을 띠고 있음. 때문에 민간의 경쟁을 통한 서비스 질 제고라든가, 가격 경쟁과 같은 비용효율 논리도 적용되지 않음.

3) 아이돌보미 현황

○ 아이돌보미 증가세 계속

- 2021년 현재, 활동아이돌보미는 25,917명임. 코로나19로 2020년에 소폭 감소했으나 증가세를 이어감.
- 지난 6년간(2016년~2021년) 아이돌보미는 연평균 6%의 높은 증가율을 보임. 아이돌봄 수요 증가, 코로나19로 사회적 거리두기에 따라 가정 내 아이돌봄 필요 증가, 그에 따른 정부 예산 증가 결과임.

<표 3-13> 아이돌보미 연도별 현황

(단위: 명, %)

연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증가율
소속 아이돌보미	18,801	20,082	21,456	23,597	23,185	-	5.4
활동 아이돌보미	19,377	20,878	23,675	24,677	24,469	25,917	6.0

*주 1) 소속아이돌보미는 기관과 고용계약을 체결한 돌보미 수이며, 활동아이돌보미는 각 년도 1월부터 12월까지의 월별 활동한 누적 수치임. 해당년도 중간에 계약이 중단되어 더 이상 아이돌보미로 활동하지 않는 인원 역시 누적되어 포함된 값임(이정원 외, 2021:41).

2) 여가부는 활동아이돌보미를 '아이돌보미수'로 공개하며, 소속아이돌보미는 내부 자료로 공개하지 않음.

3) 연평균 증가율은 필자 계산.

*출처 : 이정원 외(2018; 2021); 윤자영 외(2021); <https://www.idolbom.go.kr/>

- 참고로 2021년 6월 기준으로 서울시에서 활동하는 아이돌보미는 3,529명으로 조사됨(강은애 외, 2021). 이보다 앞선 2017년 기준으로 시간제 아이돌보미(2,600명~2,700명) 중 활동아이돌보미는 82%인 2,201명 정도임(전미양, 2018:14).

○ 지역별·서비스 유형별 아이돌보미 현황

- 지역별·서비스 유형별로 아이돌보미 규모를 비교하면, 2020년 기준으로 전체 아이돌보미가 가장 많은 지역은 경기도이며, 서울, 경상북도가 뒤를 잇고 있음.
- 서비스 유형별로는 시간제, 종합형, 질병감염형에서 경기도가 높고, 영아종일

제, 기관연계는 서울이 많음.

<표 3-14> 2020년 지역별·유형별 아이돌보미 현황활동돌보미 기준

(단위:명)

지역/서비스	시간제	영아 종일제	종합형	질병감염	기관연계
서울	3,479	981	194	255	320
경기	4,924	776	335	567	79
부산	1,824	291	117	85	100
대구	1,077	156	8	56	47
인천	1,174	206	8	122	81
광주	929	206	78	71	51
대전	579	139	0	57	48
울산	823	102	31	69	90
세종	313	49	1	25	4
강원	1,027	266	73	220	16
충북	714	137	54	61	21
충남	1,003	197	21	153	48
전북	1,065	233	51	105	63
전남	1,047	198	22	144	13
경북	1,879	345	199	190	151
경남	1,514	258	34	152	94
제주	319	63	15	59	29

자료: 여성가족부(2020b) 내부 자료(2020년 아이돌보미서비스 이용 통계(세부자료), 이정원 외(2021), 50면에서 재인용

○ 아이돌보미는 고령 여성의 직업적 특성

- 아이돌보미는 55세 이상 고령층 여성이 진입하는 전형적인 일자리임.
- 또한 2017년 서울시에서 활동하는 시간제 아이돌보미 중에서 경력자비율이 57%(전미양, 2018: 15)로 조사되었는데, 이는 일을 오래전부터 해왔던 아이돌보미가 노동시장에 적지 않다는 것을 짐작케 함.
- 2017년 기준 여성가족부 자료에 따르면, 아이돌보미의 57.9%가 55세 이

상임. 2018년 기준, 서울시 아이돌보미의 72.1%가 55세 이상이었으나, 2021년 2월 기준으로 79.7%로 증가함(이정원 외, 2021; 강은애, 2021; 전미양, 2018).

- 본 연구의 실태 조사에서 40대 이하 아이돌보미는 4.8% 정도로 나타남. 이는 2021년 서울시의 50세 미만 비율 4.5%와 유사함.

<표 3-15> 아이돌보미 연령 현황(2013-2017)

단위 : 명

구분	합계	40세 미만	40세이상~45세미만	45세이상~50세미만	50세이상~55세미만	55세이상~60세미만	60세이상~65세미만	65세 이상
2013년	16,393	600	5,668		8,831		1,118	176
2014년	17,008	483	5,269		9,713		1,460	283
2015년	17,553	353	4,650		10,259		1,888	404
2016년	19,377	274	780		2,933		5,114	6,246
2017년	20,878	194	703	2,721	5,176	6,891	4,058	1,135

자료: 여성가족부(2018b). 2018년도 아이돌봄 지원사업 실적 통계. 여성가족부 내부자료. p. 13.

*자료 : 이정원 외(2021), 13면.

다. 아이돌보미 노동권 실태와 쟁점

1) 고령 여성 일자리이자 저평가된 돌봄일자리

○ 여성 고령자 전형적 일자리

- 경력단절 여성, 고령 여성의 일자리로 노동가치가 저평가된 돌봄일자리임. 또한 아동 발달과 보호 차원에서 전문성 제고의 필요성이 지속적으로 요청되는 일자리이기도 함.
- 55세는 기간제근로자법 제4조 제1항 제4호에 따라 기간제근로자로 반복 고용이 가능한 대상이므로, 아이돌보미의 고용불안정은 민간 위탁 구조(위탁관

계가 종료되면 고용관계도 종료)와 기간제근로자법 적용 제외로 인해 근원적으로 발생함.

- 고용불안정 문제 외에도 새 정부 집권과 함께 그동안의 아이돌봄지원사업의 정책 방향 변화가 예상됨.
- 이에 따라 현재 일자리의 임금, 근로시간, 산업안전 문제를 중심으로 아이돌보미 노동권 관련 쟁점을 살펴봄.

2) 고용불안을 유발하는 조건

○ 서비스 미스매칭으로 인한 실직 상태

- 근로계약을 체결했으나 호출노동이므로 서비스가 연계되지 않을 경우 아이돌보미는 사실상 실직 상태에 처함.
- 서비스 연계 실패는 이용자에게 돌봄공백을 초래할 뿐만 아니라 돌보미에게는 수입을 중단시켜 생활에 곤경을 안김.
- 이용자들의 가장 큰 불만은 비용부담과 이용시간 부족임.
비용부담은 정부 지원을 받지 못하는 라형에서 많이 제기됨. 라형은 전액 본인부담인 기준 중위소득 150% 이상의 가구들로 매월 부담하는 비용이 적지 않음. 맞벌이가정의 자녀의 돌봄공백을 지원하는 사업인데 비용부담으로 맞벌이가정도 쉽게 이용하지 못함(전미양, 2018) 또한 이용시간 부족은 총수요에 비해 총공급이 부족해서가 아니라 필요시간(출퇴근 시간)대에 이용자가 몰려 대기자가 많아지고 서비스 병목현상이 발생하기 때문임. 즉 총량 규모로는 아이돌보미가 부족하지 않다는 것이 여러 연구에서 확인됨(조주은, 2014; 전미양, 2018; 윤자영 외, 2021; 강은애 외, 2021).
- 따라서 아이돌보미 증원을 국정과제로 제시한 정책은 원인진단과 맞지 않는 대응일 수 있음. 이용자의 최소이용시간이 2시간으로 짧아서 아이돌보미와 연계가 안되는 것인데, 노동 공급을 늘리는 것은 공급자의 니즈(needs)를 간

과하는 것임.

○ 감정대립으로 서비스 계약 해지 : 일시적·장기적 실직

- 서비스 이용자와 아이돌보미의 상황에 대한 인식 차이가 감정적 갈등으로 확대되어 계약해지 사태가 발생함(전미양, 2018).
- 계약해지 후 다른 가정으로 바로 연계될 수도 있지만 관계적 노동으로 겪는 갈등은 심리적 내상을 입히므로 사실상 실직 기간이 생김.
- 문제가 되는 상황은 노동자와 이용자가 각자의 권리 실현 과정에서 크고 작은 충돌과 갈등을 겪게 되는데, 고용기관인 센터의 역할 중재가 효과를 발휘하지 못하면 서비스 계약이 해지되고, 그로 인한 일시적 휴직과 심하면 이직으로 이어짐. 실직기간으로 인한 금전적, 물질적 보상은 지원되지 않음.

○ 서비스 제공기관의 고용주 역할 미흡

- 서비스 제공기관은 중앙정부 사업을 수탁받아 이행하는 현장 조직임.
- 경영을 책임지는 사업주 본연의 역할로 보자면 가령 매출이익을 하락시키는 미스매칭 문제는 갖가지 방법을 동원하여 해결해야 하는 기관의 사활이 걸린 문제가 될 것임. 특히 아이돌보미의 비선호시간은 연계가 어려우나 이러한 연계 부족을 해소할 서비스 제공기관의 방법(권한)이 부재함(전미양, 2018).
- 현재의 서비스 제공기관은 국고보조금과 이용자들의 부담금으로 구성된 예산으로 서비스 이용이 결정된 대상자에게 지침에 정해진 서비스를 제공하는 충실한 ‘서비스 연계자’라 할 수 있음.
- 서비스 제공기관은 서비스 연계, 이용자와 제공자 사이 갈등 중재 등 서비스 관리업무에 치중하여 노사관계 당사자로서의 고용주 역할은 소극적임. 그래서 고객으로부터 노동자를 ‘보호’하는 역할 보다, 고객의 요구에 충실하여 노

동자를 감독하고 징계하는 ‘감독자’ 역할을 잘 수행함.

- 근로계약의 실질적 규정은 노사 당사자가 근로계약을 통해 결정하지만 내용은 지침에 준하기 때문에 여가부가 결정함. 여가부는 [아이돌봄지원사업 노무매뉴얼]을 각 센터에 배포함. 서비스 제공기관은 노무관계를 책임질 여력이 없고 노사관계를 다루는 직무적 지위 설정을 하지 못하기 때문임.

○ 민간 위탁기관의 호출형 고용관계

- 민간 위탁사업은 위탁기간이 만료되어 수탁업체가 바뀌면 고용이 자동승계되지 않아 고용승계 문제가 발생함.
- 비정규직 정규직 전환 가이드라인이나, 서울시 조례에서도 수탁기관이 교체되더라도 종사자들의 고용을 승계하도록 권고하고 있는데 강제 규정이 아니므로 고용불안은 늘 존재함.
- 면접 결과, 기관의 행정직원들이 교체되면서 인사 노무 업무를 맡고 있던 직원들이 교체되어 노사관계를 처음부터 다시 만들어야 하는 문제가 제기되고 있음. 기관 규모가 크지 않으면 노사관계 전담 업무자를 별도로 두지 않을 뿐 아니라 오랜 경력을 가진 전담 직원이 교체될 경우 매칭, 징계처리 등의 문제 횡수가 늘어남.
- 2022년 1월 1일 시행된 (개정) 아이돌봄지원법률, 시행령, 시행규칙은 조직과 인력관리 측면에서 매우 혁신적임. 대표적으로 광역 지방자치단체가 서비스 제공인력을 직접 고용하여 서비스를 제공하는 공공 전달체계를 구축하는 내용을 담고 있음.
- 아이돌봄지원법 제10조의4에 아이돌보미를 ‘광역지원센터’에서 일괄적으로 근로계약을 체결하고 복무를 관리하도록 개정된 바 있음. 그런데 직접 고용 조항의 현실화 좌초는 노동조합이 감사원에 감사를 청구하여 그 상황이 드러남.
- 감사 결과에 따르면, 법적 쟁점 및 현실적 여건 등이 반영되지 않았고 최

종적으로 담당 부처의 부실한 대응으로 전국 16개 시·도가 아이돌보미를 광역센터에서 채용하는 방식으로 광역센터를 지정하기가 곤란하여 기존대로 제공기관에서 아이돌보미를 채용하는 방식으로 서비스를 제공하고 있음(감사원, 2022:4)²²⁾.

- 제목: 「아이돌봄 지원법」 개정 검토업무 소홀 및 개정 이후 후속조치 미흡
- 내용
 - 여성가족부는 「아이돌봄 지원법」 개정과정에서 법제처의 ‘심층검토’(「파견법」 관련 고용부 확인 필요)와 시·도의 ‘신중검토’(광역센터의 노무관리 부담 등으로 현실적으로 곤란) 의견이 제시되었는데
 - 부실한 대응으로 법적 쟁점 및 현실적 여건 등이 반영되지 않은 채 법률이 개정되어 광역센터를 지정하기가 곤란해짐
 - 또한 「아이돌봄 지원법」 개정 이후 다른 법률 위반 소지 및 현실적 여건 등으로 광역센터 지정·운영이 어려운 상황이었는데
 - 광역센터 지정 및 아이돌보미 채용기관 조정 등에 대해 개선방안을 마련하지 않은 채 개정법률 시행일 직전에서만 가이드라인을 시행하여 광역센터 지정을 유예하고, 제공기관에서 아이돌보미를 채용할 수 있도록 조치함

*자료 : 감사원(2022), 5면.

- 개정법 시행을 중단시킨 쟁점은 크게 세 가지임. △파견법 위반 소지, △지자체의 제공기관 지정 권한 침해, △수천 명에 이르는 아이돌보미의 인사·복무관리임.

※ 관련하여 육아종합지원센터를 주목해 볼 수 있음. 육아종합지원센터는 중앙정부와 지방정부가 설치·운영해야 하며²³⁾, 어린이집 보육교사 대체인

22) 2020년 5월 19일 법 개정 이후부터 2022년 1월 1일 법 시행일까지 의견수렴 과정에서 개정 법률로 시행하는 것이 불가하다고 판단, 2021년 12월 24일 아이돌봄 가이드라인을 시행함. 2022년 6월까지 광역센터 지정 유예하고 제공기관에서 아이돌보미를 채용할 수 있도록 함(감사원, 2022:14).

23) 영유아보육법 제7조(육아종합지원센터) ① 영유아에게 제26조의2에 따른 시간제보육 서비스를 제공하거나 보육에 관한 정보의 수집·제공 및 상담을 위하여 보건복지부장관은 중앙육아종합지원센터, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 및

력을 지원하는 기능을 맡고 있음. 육아종합지원센터는 대체인력을 직접 채용하여 어린이집으로 파견을 보내는 구조임. 아이돌보미가 파견법 위반 소지가 되는 문제 등은 이 사례를 참조하고 개선점을 찾아볼 수 있음.

3) 짧은 서비스 제공시간(시간제)과 휴게시간 이용 제약

○ 시간제 아이돌보미 월평균 근무시간 90시간

- 가장 최근 조사인 여성가족부의 [2018년 아이돌봄서비스 실태조사]에 따르면, 2017년 기준, 시간제 아이돌보미의 근로시간은 평균 90시간이며, 종일제는 187시간임. 윤자영 외(2021)의 조사에서는 아이돌보미 월평균 활동시간이 2019년 현재, 시간제는 86시간, 종일제는 142시간으로 조사됨.

<표 3-16> 아이돌보미 월평균 활동시간 (단위 : 시간)

이정원 외(2018)			윤자영 외(2021)		
구분	시간제	종일제	구분	시간제	종일제
2012년	90	172	2015년	87	167
2013년	89	165	2016년	86	191

시장·군수·구청장은 지방육아종합지원센터를 설치·운영하여야 한다. 이 경우 필요하다고 인정하는 경우에는 영아·장애아 보육 등에 관한 육아종합지원센터를 별도로 설치·운영할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 중앙육아종합지원센터와 지방육아종합지원센터(이하 “육아종합지원센터”라 한다)에는 육아종합지원센터의 장과 보육에 관한 정보를 제공하는 보육전문요원 및 보육교직원의 정서적·심리적 상담 등의 업무를 하는 상담전문요원 등을 둔다. <개정 2013. 6. 4., 2015. 5. 18.>
- ③ 삭제 <2011. 8. 4.>
- ④ 보건복지부장관은 업무의 효율적인 수행을 위하여 대통령령으로 정하는 공공기관 또는 민간기관·단체 등을 제1항에 따른 중앙육아종합지원센터로 지정한다. <신설 2021. 12. 21.>
- ⑤ 육아종합지원센터의 설치·운영 및 기능, 육아종합지원센터의 장과 보육전문요원 및 상담전문요원의 자격 및 직무 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑥ 육아종합지원센터의 안전사고 예방 및 사고에 따른 영유아 생명·신체 등의 피해보상에 관하여는 제31조의2를 준용한다. 이 경우 “어린이집”은 “육아종합지원센터”로, “어린이집의 원장”은 “육아종합지원센터의 장”으로 본다. <신설 2020. 12. 29., 2021. 12. 21.>

2014년	98	178	2017년	85	191
2015년	93	173	2018년	84	190
2016년	93	197	2019년	86	142

*주 : 2015년, 2016년의 평균값의 차이 원인은 분석자료가 행정자료이고, 원자료 추출시점과 추출방법의 미세 조정에서 비롯된 것으로 짐작됨.

자료 : 아이돌봄지원사업 실적 통계 각 년도

이정원 외(2018:54); 윤자영 외(2021:115).

○ 시간제 아이돌보미 1일 돌봄시간 4시간 최다

- 윤자영 외(2021)는 아이돌보미의 1일 돌봄 활동시간을 나누어 살펴본 결과 시간제 일반형에서 2시간 13.3%, 3시간 1.4%, 4시간 이상 71.3%임. 시간제 종합형은 2시간 22.7%, 3시간 26.5%, 4시간 이상 50.8%임(윤자영 외, 2021: 114-115).
- 일반형 14.7%, 종합형 49.2%는 서비스 제공시간이 2시간, 3시간으로 특히 짧음. 짧은 서비스시간은 아이돌보미의 교통비, 이동시간 비용 등을 고려했을 때 활동 수당이 적어 아이돌보미가 선호하지 않는 형태임.
- 이용자 가정 배정 시 아이돌보미가 배정을 거부할 때, 제공기관의 규제력은 제한적으로만 발현됨. 윤자영 외(2021), 강은애 외(2021)처럼 최근 조사 연구에서도 원거리, 짧은 시간, 선호하는 시간대와 요일 등 아이돌보미가 동의하는 서비스 가능 시간도 조건적으로 작동함. 호출제 성격의 노동과 급여 구조, 고용관계의 불안정성이 이처럼 이용자와 노동자 양자에게 상대자 회피의 기회를 열어주면서 그 결과도 당사자가 책임지도록 함.

<표 3-17> 시간제서비스 아이돌보미 1일 돌봄활동 시간분포 (단위: %)

구분	시간제 일반형			시간제 종합형		
	2시간	3시간	4시간 이상	2시간	3시간	4시간 이상
2018.1	18	18.4	63.5	17.3	16.9	65.8
2018.4	19.6	18.1	62.3	15	16.7	68.3

2019.1	18.8	18.3	62.8	17.1	16.8	66.1
2019.4	19.6	18	62.3	21.8	16.4	61.8
2020.1	17	17.2	65.9	30.3	25.2	44.5
2020.4	13.3	15.4	71.3	22.7	26.5	50.8

* 자료 : 여성가족부 아이돌봄통합업무 관리시스템 추출 자료, 윤자영 외(2021), 114면에서 재인용.

- 방문 돌봄노동자의 공통적인 특징으로 근로기준법 상 휴게시간을 준수하기 어려움. 4시간 이상 시간제 서비스, 영아종일제 서비스를 제공하는 아이돌보미의 경우 이용자인 아이와 분리되어서는 안되므로 사실상 휴게시간 사용은 불가함.

4) 이용자 서비스를 제공해야 급여가 발생하는 서비스시간제

○ 아이돌보미 급여는 '활동수당'으로 임금체계가 없음

- 서비스 제공시간 만을 근무시간으로 인정하므로 호출노동 성격이 짙음. 기존 연구에서도 임금제도의 가장 큰 문제로 '서비스 제공을 위한 부대시간과 비용이 임금에 산정되지 않음'이 51.0%로 조사됨(전미양 외, 2018: 59).
- 뿐만 아니라 임금체계 부재는 기본급이 설정되어 있지 않으므로, 이용자 가정과 연계되지 않으면 수입이 중단되는 등 사실상 실업과 같은 고용불안 상태가 됨.
- 많은 선행연구에서 개선 방안으로 '최소서비스시간', '기본서비스시간'을 보장하고, 서비스 연계가 없다면 근무시간으로 인정할 업무를 지시하는 등 '제대로 된 일자리'로서 기본급이 보장될 수 있도록 임금체계 설계를 제안하고 있음.

○ 낮은 월급여

- 면접조사 결과, 서비스 제공시간이 적어 월 급여가 적음.
- 주 15시간 근무해야 주휴수당을 받기 때문에 월 60시간 근무 여부에 따라

급여 차이가 큼. 월 60시간이 안되면 주휴도 없고, 퇴직금도 없음. 약 40% 이상이 60시간을 못 채우는 것이 현실임.

○ 2018년 여가부 실태조사 : 시간제 월 평균임금은 77만 6천원

- 2018년 여성가족부 실태조사에 따르면, 2016년 기준 영아종일제 월 평균임금은 132만원, 시간제 월 평균임금은 77만 6천원 수준임.

<표 3-18> 아이돌보미 월평균 임금 추이

구분	월 평균임금	
	시간제	종일제
2011년	732,534	1,017,505
2012년	684,565	980,782
2013년	681,542	954,944
2014년	723,578	1,069,951
2015년	765,542	1,139,644
2016년	776,324	1,320,801

*자료: 여성가족부(2018b), 2018년도 아이돌봄 지원사업 실적 통계, 이정원 외(2018), 54면에서 재인용.

※ 2018년 서울시 실태조사 : 시간제 91.2만원

- 2018년 서울시 아이돌보미 652명 실태조사에 따르면, 월평균 임금은 101.4만원(시간제 91.2만원, 종일제 148.1만원)(전미양 외, 2018:58). 아이돌보미 활동의 선택 동기로 가장 많은 34%가 ‘경제적 수입이 필요해서’라고 응답함. 또한 아이돌보미 42.7%가 돌보미 활동을 통해 가족 생계를 유지한다고 응답함(전미양 외, 2018:10). 이는 앞서 본 연구의 실태조사 결과와도 맥을 같이 함.

○ 아이돌보미 임금은 인건비 아닌 제공기관 ‘사업비’ 항목

- 복지부의 돌봄사업과 마찬가지로 서비스 제공기관의 전담인력과 돌보미의

임금 결정에는 다른 기준이 적용됨.

- <표 3-2-9>에 따르면 제공기관 예산편성 시 사업비와 운영비를 구분하도록 하고 있는데, 아이돌보미 임금을 포함한 비용은 ‘사업비’에 포함되며, 재원은 위탁금과 국고보조금으로 충원됨.
- 전담인력을 포함한 그 외 제공기관 ‘인건비’는 ‘운영비’로 편성하게 되며 재원은 국고보조금임.

<표 3-19> 아이돌봄서비스 제공기관 인건비 기준

구분	인건비 등 예산 편성 기준
사업비	아이돌봄수당(법정수당 포함)(예탁금, 보조금) 아이돌보미관리비(보조금) : 아이돌보미보험료, 교육비, 관리수당(센터장)
	돌보미 활동수당 = 돌봄수당 + 가산수당 + 명절상여금 - 돌봄수당(기본수당) : 9,170원. 법정 제수당 지급(주휴일, 야간·휴일·연장근로, 연차유급휴가 수당) - 가산수당 : 기본수당(9,170원)에 가산하여 지급 = 시간제서비스 종합형 : 3,170원 = 질병감염아동지원서비스 : 2,750원 = 기관연계서비스 : 6,850원 = 아동 추가 : (2명) 4,370원, (3명) 8,730원 - 명절상여금 : 기본상여금(연 20만 원(1회 10만 원) 지급) - 경력가산상여금 : 명절일 전월을 기준으로 과거에 돌봄연계 활동으로 인한 수당을 받았던 달의 개월 수에 따라 아래 금액을 기본상여금에 가산하여 지급 = 60개월 이상 : 연 60만 원, 1회 30만 원 = 60개월 미만 ~ 36개월 이상 : 연 40만 원, 1회 20만 원 = 36개월 미만 : 연 20만 원, 1회 10만 원 ※ 그 외 아이돌보미 인건비(서비스요금 수익금으로 지출하고 부족시 보조금으로 집행)
운영비 (보조금)	① 인건비 - 노무전담인력, 전담인력, 행정지원인력 급여(12개월), 4대보험료 기관부담분, 퇴직금, 추가수당, 명절상여금 2회 ② 행정부대경비

*자료: 여성가족부(2022), 「2022년도 아이돌봄지원 사업안내」를 토대로 구성.

※ 제공기관 ‘인건비’ 지원 대상은 팀장, 전담인력, 행정지원인력으로, 이들은 ‘서비스 제공기관 인건비 가이드라인(지침)’ 상 기본급여(4대보험 본인부담금 포함) 외에, 추가수당, 행정 부대경비 지출 적용(업무추진비, 여비, 특근매식비), 운영비 적용 대상에 포함됨.

○ 현재는 원거리 교통비만 지원

- 교통비 지원에 대한 요구는 2시간 서비스를 제공하기 위해 아이돌보미가 왕복 교통비를 자부담하면서까지 가려고 하지 않기에 현실적으로 강조되는 보상 형태임. 전미양(2018: 23)은 교통비 지급을 통한 서비스 연계 지원 효과가 높지 않을 것으로 보고 있으나 윤자영 외(2021) 등 필요성을 제안한 상반된 연구들도 있음.
- 교통비 이슈가 짧은 서비스시간 때문에 제기된 것만은 아님. 방문 돌봄 노동자들은 1일 방문 이용자 가정이 2가구 이상일 때 이동에 따른 교통비가 소요됨. 업무상 발생하는 비용이지만 업무비용이나 임금 어느 형태로도 보상받지 못하는 게 현실임.

○ 명절상여금의 지급자격이 엄격함

- 전담인력은 전일제·월급제 직원이므로 명절상여금 지급 제한 기준이 없으나 아이돌보미는 명절상여금 지급 자격을 엄격히 제한하고 있음. ‘호출제’라는 고용 형태가 상여금 지급 자격을 엄격히 제한하는 근거가 되는 것은 재고해 봐야 함.
- 명절상여금의 지급기준은 명절 일로부터 7일(서비스 제공기관 업무일 기준) 전까지 근로계약을 유지하고 있고 1회 이상 연계활동(돌봄서비스 제공)을 한 자로서, 미지급 사유에 해당하지 않는 경우 지급됨.
- 미지급 사유는 △명절일 현재 퇴직자, △휴직자, △자격정지·활동정지·정직

처분 중인 자, △명절일 전월 기준 6개월간 연계활동 내역이 없는 자(명절일 전월 이전 채용된 자에 한함)에 해당하지 않아야 함(여성가족부, 2022:74).

- 동일 기관 안에서 근무하므로, 직원 간에 위화감을 조성하지 않으면서 사기를 진작하는 복지차원에서 자격을 완화할 필요가 있음.

○ 경력 보상의 차별

- ‘경력 가산상여금’은 장기 경력자에 대한 보상을 ‘명절 상여금’에 가산한 급여임. 장기근속자의 경력 보상 차원에서 도입된 수당이지만 ‘경력 산정 기준’이 ‘서비스 제공 활동 개월 수’를 합한 것으로 함.
- 전담인력은 사회복지사, 보육교사 등 유관 기관 종사자 경력의 80%를 인정하며, 아이돌봄 서비스기관 경력은 100%를 인정함.²⁴⁾
- 전담인력과 아이돌보미의 경력 보상 방식에 차이를 두는 것은 차별의 소지가 될 수 있음. 아이돌보미 경력 보상금을 재정비하여 제대로 된 경력수당으로 합리화 해야 함

[면접 사례]

-급여대장에는 가산수당, 주휴수당, 연장수당, 야간수당, 기타수당으로 나타남. 이런 수당은 기본급과 구분되어 들어감. 돌봄기본수당은 9,170원(시급최저임금+10원).
-경력수당은 없고, 경력가산상여금이 있음. 1년은 1회 10만원, 3년 경력은 1회 20만원, 5년 이상은 40만원인데 1년 명절 2번이므로 5년 이상은 1년에 80만원 받음. 5년이라는 것은 활동달수(월급받은 달수)가 5년이라야 받음. 이용자 사정으로 일을 쉬게 되어도 경력계산에서 제외됨. 9년 차라고 하지만, 아파서 못했거나, 일이 있어서 못했거나, 연계가 안되어 못했거나 하면 60개월의 상여금을 못받음.
-경력가산상여금 받는 분들은 꽤 있으나 근무년수 만큼 받지 못함.

24) 호봉등급이 5등급 늘어 전체 25등급이 되었으며, 전담인력 경력을 인정토록 개정함. 여가부 [2022년도 아이돌봄지원 사업안내]에 따르면, △아이돌봄 지원법상 아이돌봄 서비스 제공기관 또는 거점기관 종사자(전담 또는 자원인력)로서 근무경력이 있는 경우 그 경력의 100%를 인정하고, △ 사회복지사, 건강가정사, 유치원교사, 보육교사 (2급 이상) 자격 소지자로서 사회복지시설 중 아동복지법 또는 영유아보육법관련 기관에 종사한 경력은 지자체 예산사정에 따라 최대 80% 인정함.

○ 2명 이상 아동의 연장 돌봄 시, 시급 불공정

- 면접에서 노동조합이 지적하는 급여체계의 가장 심각한 문제 중 하나는 2명 이상의 아동을 연장 돌볼 경우 시급이 공정하지 못하다는 것임.
- 예를 들어 ‘시간제 기본형’으로 평일 주간에 아이 1명을 돌보면 1시간당 서비스 이용요금은 10,550원(30분당 이용요금 5,275원)임. 만약 야간(밤 10시~다음 날 오전 6시)이나 휴일에 아이 2명을 돌보면 1시간당 서비스 이용요금은 27,684원(기본요금 15,820원 +11,864원²⁵⁾)임. 기본급의 150%로 계산해도 15,825(10,550 X 1.5배=15,825)원이며 아동 2인을 곱하면 31,650원이 됨. 이 금액과 공식 서비스요금 간에는 3,966원 차이남.
- 이용자 입장에서는 이용 아동이 추가되어 2명일 때 25% 감액, 3명일 때 33.3% 감액받음으로써 비용경감 차원에서 소비자로서 유익할 수 있음. 반면, 아이돌보미 입장에서는 야간·휴일 할증을 기본요금의 50%만 증액하는 것이 근로기준법 위반 소지가 있을 뿐만 아니라 공짜 노동을 강요하는 규정이 됨. 게다가 아동이 추가되면 노동강도가 배가 됨에도 불구하고 이용자 편의와 서비스효율 논리로 감액하는 것은 문제가 될 수 있음.

<표 3-20> 아이돌봄서비스 제공기관 인력의 인건비 호봉표

(단위: 원)

호봉	노무전담인력(팀장)	전담인력	행정지원
1	2,051,300	1,989,440	1,914,540
2	2,122,470	2,021,120	1,937,760
3	2,206,230	2,067,390	1,975,830
4	2,303,710	2,123,850	2,023,180
5	2,406,630	2,184,110	2,066,530
6	2,514,890	2,250,820	2,141,350
7	2,626,770	2,346,470	2,172,620
8	2,742,180	2,445,220	2,207,350
9	2,804,210	2,544,150	2,286,620

25) 15,820원(심야, 휴일 시간제 기본형) + 11,864원(아동수 2명 30분당 이용요금 5,932원).

10	2,911,420	2,610,430	2,378,170
11	3,010,170	2,695,980	2,445,750
12	3,099,630	2,765,860	2,511,560
13	3,177,760	2,833,410	2,571,660
14	3,253,660	2,899,910	2,659,400
15	3,326,500	2,963,080	2,701,620
16	3,395,250	3,028,450	2,755,810
17	3,460,740	3,093,690	2,811,010
18	3,524,190	3,155,790	2,865,180
19	3,582,530	3,213,150	2,920,350
20	3,639,660	3,268,460	2,975,500
21	3,693,930	3,319,230	3,029,630
22	3,744,830	3,368,960	3,084,740
23	3,793,590	3,416,370	3,138,840
24	3,841,540	3,462,560	3,193,940
25	3,884,280	3,505,510	3,237,520

* 본인부담 4대 보험료가 포함된 금액임 (주 40시간 근무시 시급은 최대 호봉표/209시간임)

* 기관부담 4대 보험료 및 퇴직적립금은 별도로 산출하여 인건비에 편성

자료: 여성가족부(2022), 「2022년도 아이돌봄지원 사업안내」 132면.

5) CCTV에 대한 견해

○ CCTV 설치의무

- 서울시 아이돌보미는 51.4%가 CCTV 등 부모의 감시에 대해 불편해하고 있음(전미양 외, 2018:10).
- 면접조사 결과, 아이돌보미 대다수는 CCTV 작동에 크게 신경쓰지 않는다고 함.

○ 실시간 노동 감시가 돌봄의 질 저하

- 면접에 따르면, 일부 이용자는 거실에 CCTV(혹은 네트워크 카메라)를 설치하여 음성이 들리게 하거나, 화장실에 설치하기도 하여 아이돌보미를 곤혹스럽게 하기도 함. 특히 쌍방향 소통되는 CCTV(혹은 네트워크 카메라)가 설치된 가정은 실시간 노동 감시 및 인권 침해 소지가 높아 기준이 필요함. 아

이 부모가 양방향 CCTV에 설치된 스피커를 통해, 아이돌보미가 돌봄을 수행하는 중간에 “선생님 밥을 그렇게 먹이지 마시고요.”라고 지시하기도 함.

- 면접에 따르면, 노동조합은 아이돌보미가 자주 교체되는 가정의 경우 ‘아이돌보미의 연계 회피’만을 지적하지 말고 가정을 모니터링 해보라고 센터에 요청하지만 센터는 아이돌보미를 교체하는 것으로 대응한다고 함. 현장에서 “갑을병이 계약했는데, 정만 있다(갑은 이용자, 을은 기관, 병은 없고, 정만 있다는 뜻)”는 자조적인 반응도 나옴.

6) 산업안전

○ 필수노동자의 일터로부터 보호

- 필수업종 종사자가 위기 시에도 사회의 지속성을 담보하는 본연의 역할을 수행하기를 기대하려면 이 직종의 ‘산업안전’에 더 유의해야 함.
- 먼저, 가정 방문형 돌봄 노동은 마스크, 소독제 등 방역물품이 평상시에도 항상 비치되어 일상적으로 예방이 이루어질 수 있도록 지원되어야 함.
- 면접에 따르면, 아이돌보미는 현재 필수업종 종사자이지만 보호 내용은 ‘백신 접종’에 국한되고 있으며 이마저도 전체 돌봄노동자가 다 받은 것이 아님.

○ 부당노동행위 : 학대신고 오남용 위험

- 면접에서 지적된 내용은, 아이돌보미가 이용자의 업무 외 요구조건을 이행하지 않을 경우나 이용자의 양육방식에 부합하지 않을 경우, 이용자가 아동학대를 빌미로 아동학대 요건이 성립하기 어려운데도 센터(제공기관)에 신고하는 사례들이 있다고 함.
- 아동학대에 대한 사회적 감수성이 높아졌기에, [그림 3-2-4]처럼 신고가 들어오면 센터는 판단 후에 관할 경찰서나 112에 아동학대 신고를 접수해야 하는데, 제

공기관이 이 절차를 밟지 않으면서도 아이돌보미에게 장계를 한 경우가 있었음.

[면접 사례]
00센터가 자체적으로 보기에 아동학대로 보기 어려워서 아동학대신고센터에 신고는 안하면서 선생님을 6개월 징계하여 일을 못한 사례가 있음. 이분이 억울해서 노조를 찾아왔음. 노조에서 노동청에 부당징계조정위원회에 접수하여 부당판결이 나와 보상을 받았음.

<그림 3-4> 아동학대 신고 처리절차



*자료 : 여성가족부(2022), 「아이돌봄지원사업 안내」, 73면

7) 노동조합 활동 보장 등 : 근로시간 면제 요구

○ 노조할 권리 침해

- 노동조합이 정당한 노조 활동을 위해 ‘근로시간 면제’를 몇 년째 요구하고 있으나 지켜지지 않음. 조합원 교육과 총회도 근무시간으로 인정하지 않음.
- 이는 서비스 제공시간 만을 근무시간으로 인정하여 예산을 책정하기 때문인데 재가돌봄 서비스에서 대두되는 공통 문제임. 예산 배정 시 기관 운영비에 노동조합 교육시간과 활동시간을 유급으로 보장하면 해결될 일이며, 노동조합을 대등한 대화 상대로 인정하면서 충분히 방법을 모색할 수 있는 문제임.

- 개별 사업의 정책 효과성을 높이면서 예산을 배정하지 않으려는 정치적·기술적인 문제로 인해 헌법에서 보장하는 노동기본권이 침해됨.

라. 개선과제

1) 공공 아동돌봄 정책의 방향

- 아이돌봄지원사업의 정책 방향을 공공 아동돌봄 정책 강화 및 돌봄인력의 가치 제고에서 찾아야 함.
- 시설보육(보육사업 등)의 양질 개선이 전제되어야 하는 가운데, 아이돌봄은 긴급돌봄(질병감염아동), 양육공백(육아 취약 가구의 양육지원: 비용지원 이상의 심리적 지원, 교육, 상담), 영아 가정양육 수요 등 제한적으로 접근하는 것이 타당함.
- 비중은 낮지만 이용 아동과 보호자의 절박한 수요가 있기 때문에 효과성을 높이는 방향이 필요함.
- 아이돌봄 수요는 평상 시에는 어린이집에 보내기 어려운 0세아, 초등학생 저학년, 가정돌봄 취약 등 돌봄취약과 사각지대 수요에 대응하며, 위기 시에는 질병감염, 상해 아동, 보호자 응급상황으로 일시적·일정 기간 시설보육이 어렵거나 가정보육을 필요로 하는 등 양육 공백 상황에 대처하는 것이 적절함 (윤자영 외, 2021: 201).
- 이에 따라 아이돌봄 서비스를 제공하는 아이돌보미의 노동조건도 공공적 역할을 제고하는 방향으로 개선해야 하며 관련하여 고용안정 및 처우개선 과제를 마련할 필요가 있음.

2) 고용불안정 해소 대책

- 민간위탁사업 바탕으로 계약되는 제공기관과의 고용관계 해소

- 개정법의 취지대로 광역지원센터에서 아이돌보미를 직접 채용할 수 있도록 구체적인 실행 방안을 마련해야 함.
- 돌봄노동자의 고용안정을 보장함으로써 돌봄노동의 공공성을 높이고, 긴급성에 대응하면서 일상적으로 보편서비스의 틈새를 보완하는 아이돌봄 서비스의 공공적 역할을 강화하기 위해서는 안정된 인력공급 시스템 구축이라는 제도 개선이 필요함.
- 개정법 시행을 유예시키는 과정에서 대두된 쟁점은 크게 세 가지임. △파견법 위반 소지, △지자체의 제공기관 지정 권한 침해, △수천 명에 이르는 아이돌보미의 인사복무관리임.
- 각 사안에 대해 법리를 따져서 법적·행정적 충돌 내용들을 제거해야 함. 이를 위해 담당 부처와 지자체가 TF를 구성하여 협의·해법을 찾아야 함.

○ 아이돌봄 광역지원센터의 직접고용

- 여성가족부 폐지 논의로 광역지원센터의 아이돌보미 직접고용은 더욱 좋지 않은 상황에 놓일 것으로 보임.
- 그러나 부처의 존폐와 관계없이 사업이 지속될 조건과 논거가 명확하므로 직접고용의 요구도 정당하게 가져갈 수 있음.
- 서비스 제공기관 간 경쟁이 치열하지 않다는 점에서, 기관 간 임금체계 및 인사관리의 차이가 거의 없다는 점에서, 무엇보다 예산과 조직 운영 및 사업주체와 규제 측면에서 사실상 정부 사업이므로, 광역조직이 인력관리를 통합한다고 하여 민간 업체 간 문제나 지자체 간 문제는 크지 않을 것으로 짐작됨.

○ 기간제근로자법의 적용 제외 조항 개선

- 인구 고령화로 노동시장에 오래도록 남아 있는 고령노동자가 증가하고 있음. 이에 따라 정년폐지 등 다양한 고령자 정책들이 모색됨.

- 기간제근로자법 제4조 제1항 제4호에서는 “고령자고용촉진법」 제2조 제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우’ 기간제법 적용제외를 두고 있는데 이 조항을 개정해야 함.
- ① 조항 삭제 방법, ② 고령자 고용 촉진의 목적으로 해당 조항이 필요하다면 고령자 연령을 최소 65세 이상으로 높이는 방안

3) 필수업종 종사자의 전문적 능력 강화

○ 다양한 내용과 수준의 보수교육 강화

- 기존 연구에 따르면 이용자가 아이돌보미의 높은 전문성을 요구하면서 보육 교사형 수요가 강조되고 있음. 전문성을 제고하는 방법은 다양한 내용의 수준별 보수교육을 정기적·반복적으로 시행하는 것임.
- 보상체계는 승급(진)체계와 상응해야 효과가 있으므로 중기적으로 ‘보상-교육-승급’이 연동될 수 있도록 제도화 해야 함.
- 현재 아이돌보미의 보수교육은 근로시간으로 인정되지 않기에 전문성을 높이는 기회 자체가 제한적으로 실행될 수밖에 없음. 이에 보수교육을 단계별로 체계화하여 의무적으로 받을 수 있도록 근로시간으로 인정해야 함. 관련하여 대법원에서 버스노동자의 보수교육을 근로시간에 포함된다는 판결을 하였음(공공연대노조, 2022 내부자료).

○ 국가자격제도 도입 검토

- 최윤경 외(2021)는 아이돌보미를 ‘육아전문관리사’라는 국가자격제도로 승격하자는 제안을 하고 있음. 제안 배경에서 주목할 점은 전문성 제고, 필수노동으로서의 위상 제고, 인구사회학적 위기 대응 등 합리적인 논거라는 것임²⁶⁾.

- 저임금 일자리의 국가 자격증 보증에 대한 반대도 만만치 않을 것임. 그렇지만 광역센터의 직접고용 실현 및 아이돌보미의 보육교사 역량 요구가 높아지는 수요를 상기하면 검토해 볼 수 있음.

대법원 2022다203798 임금(22년 5월12일 판결)

근로자가 직무와 관련된 법령 또는 단체협약취업규칙 등의 규정이나 사용자의 지시에 따라 소정근로시간 외에 교육을 받는 경우, 그러한 교육시간이 근로시간에 해당하는지 여부는 관련 법령 또는 단체협약취업규칙 등의 내용과 취지, 해당 교육의 목적 및 근로제공과의 관련성, 교육의 주체가 누구인지, 사용자에게 이를 용인하여야 할 법령상 의무가 있는지 여부, 근로자의 귀책사유로 말미암아 교육을 하게 되었는지 여부, 근로자가 교육을 이수하지 않을 때에 받을 불이익의 존부와 그 정도 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.

여객자동차 운수사업법(이하 '여객자동차법'이라 한다) 제25조 제1항 및 같은 법 시행규칙 제58조 제1항 제2호에 따라 운수종사자는 운전업무를 시작하기 전에 '보수교육'을 받아야 하고, 운송사업자도 운수종사자가 위와 같은 보수교육을 받는 데 필요한 조치를 하여야 함은 물론 그 보수교육을 받지 아니한 운수종사자를 운전업무에 종사하게 하여서는 아니 된다. 이처럼 '보수교육'은 근로자인 운전종사자와 사용자인 운송사업자 모두에게 부과된 법령상 의무로서, 운전종사자의 적법한 근로제공 및 운송사업자의 운전업무에 종사할 근로자 채용·결정에 관한 필수적인 전제조건이기도 하여 근로제공과의 밀접한 관련성이 인정되는 점, 운송사업자가 운수종사자의 교육에 필요한 조치를 하지 아니한 경우에는 면허·허가·인가·등록의 취소 또는 6개월 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부에 대한 정지·노선폐지·감차 등의 사업계획 변경명령 등을 받게 되는 상당한 정도의 불이익이 규정되어 있는 점(여객자동차법 제85조 제1항제23호), 피고의 취업규칙에서 '직원은 직무와 관련 법률에서 정한 교육을 의무적으로 이수하여야 한다.'고 정하였고(제62조), 피고가 체결한 2016년 단체협약도 '조합원은 교통관계법에서 정한 교육과 훈련은 반드시 이수해야 한다.'고 정한 점(제62조) 등을 종합하면, 비록 그 교육의 주체가 사용자가 아닐지라도 여객자동차법 제25조 제1항에 근거를 둔 운수종사자에 대한 보수교육시간은 근로시간에 포함된다고 봄이 타당하다.

원심은 그 판시와 같은 이유로, 여객자동차법 등 관련 법령에 따라 운수종사자의 의무교육으로 규정된 '보수교육시간'을 근로시간으로 봄이 타당하다고 본 제1심의 판단을 그대로 유지

- 26) 사회 전반적으로 필수서비스로서의 교육과 돌봄에 대한 수요가 상당히 증가하였고, 특히 다양한 아이돌봄서비스 유형과 내용에 대한 양적·질적 수요가 세분화 되었음에도 불구하고 이를 충족시키지 못하는 부분에 대해 아이돌보미의 전문성과 역량을 증진시키는 국가자격제도의 도입을 통해 우수한 아이돌보미의 진입과 근속 등 양성의 확대를 꾀하고, 자녀양육가구의 아이돌봄서비스에 대한 수요를 안정적으로 유지 및 충족하기 위한 것임(최윤경 외, 2021: 119).

하였는바, 앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 여객자동차법상 운수종사자의 교육이수의무, 근로기준법상 근로시간에 관한 법리 등을 오해함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

4) CCTV 설치 및 사용의 엄격한 관리

○ 장기요양기관이나 보육시설의 CCTV 설치와 관련, 민주노총 의견을 아이돌봄사업에도 적극 확대 필요

- 목적 외 사용을 엄격한 제한해야 함.
- 사용자이자 정보관리자에 해당하는 기관장(그에 준하는)이 상시적으로 CCTV 나 네트워크카메라를 열람하고 일과를 감시·감독하지 못하도록 엄격히 제한해야 함.
- 열람 기록 대장을 열람신청자, 열람일시, 열람시간, 열람내용 등 표준양식을 만들어 반드시 기록을 남기고, 열람에 노출된 종사자, 이용자(및 보호자) 등에게 관련 사유를 문서로 통지함.

○ 종사자도 공동 열람 자격 부여

- 열람 관련 계획을 수립할 때 종사자가 참여하여 CCTV가 이용자와 종사자 모두를 보호하는 방향으로 사용될 수 있도록 해야 함.
- 문제는 아이돌봄의 경우 개별가정에 설치하는 것이어서 사생활 침해 문제가 가장 큰 장벽임. 지혜를 모아야 할 것으로 보임.

5) 필수업무종사자에 대한 산업안전 대책 마련

○ 일반건강검진 외 추가 항목 비용 지원

- 현재 산업안전보건법 시행규칙 제197조에 따라 일반건강진단을 매년 1회

이상 실시해야 함. 개선과제로 일반건강진단 검사항목에 돌봄노동자의 산업안전과 산재예방을 위한 정보수집 및 건강관리를 위해 ‘검사항목을 추가’할 필요가 있음.

- 우선 노동부 고시 ‘근로자 건강진단 실시기준’²⁷⁾으로 세부 항목을 추가할 필요가 있음. 이를 위해 돌봄노동자 산업안전 및 산재예방을 위한 업종위원회를 두고 여기에서 기본적인 검사항목과 방법을 결정하고, 실태 정보를 토대로 규정을 마련해야 함.
- 돌봄노동을 재가돌봄, 시설돌봄으로 구분한 후, 각각에서 발생할 수 있는 안전사고나 감염위험 등을 산업안전 보건 규정으로 마련해야 함. 산업안전 보건법에 건설업 산업안전 조치처럼, ‘돌봄업종 산업안전 조치’를 추가하도록 개정 필요함.

○ 돌봄업종 산업안전 실태조사 정기화 및 산업 유해요소 발굴

- 산업안전보건법 시행규칙 제201조(특수건강진단 대상업무)는 ‘특수건강진단 대상 유해인자’를 ① 화학적 인자(유기화합물, 금속류, 산 및 알칼리류, 가스상태 물질류, 허가 대상 유해물질, 금속가공류), ② 분진 7종, ③ 물리적 인자 8종(소음, 진동, 방사선, 고기압, 저기압, 자외선, 적외선, 마이크로파 및 라디오파) ④야간작업 2종 등 4유형으로 구분하고 있음.
- 돌봄노동의 산업안전을 일반건강진단으로 접근해도 되는 것인지, 특수건강진단이 필요한지도 다루어야 함. 이를 위해 ‘돌봄업종 산업안전 실태조사’를 위한 조사항목을 만들고 일정 시점까지는 매년 실시한 후 주기를 정례화해야 함. 현재 특수건강진단 대상 유해인자는 지극히 물질적, 가시적 인자에 초점을 두고 있어 정신적·정서적·감정적 산재 유해인자는 전무함. 이에 대한 개발이 필요함.

27) [시행 2022. 2. 22.] [고용노동부고시 제2022-97호, 2022. 2. 22., 일부개정]

6) 기본시간보장제 실시

- 아이돌보미가 코로나19로 정부에 바라는 정책 1순위는 ‘아이돌보미 기초근무 시간 보장’이 50%로 가장 많고, 정책 2순위는 ‘부대 비용 지원(교통비, 점심 식사 제공 또는 점심식사비 등)’이 24.7%로 나타남(김난주, 2020: 46).

○ 최소서비스시간 1회 3시간, 월 최소 60시간 이상 ‘기본노동시간’ 보장

- ‘기본노동시간’은 아이돌보미들이 월 최소 60시간 돌봄노동을 할 수 있도록 보장하자는 의미로서, 활동시간이 최소 40시간 이상인 아이돌보미에 한정하여 서비스 제공기관에 부족한 시간을 보장하는 제안(윤자영 외, 2021)을 반영함.
- 현재 최소서비스시간을 2시간에서 3시간으로 늘리고, 주5일 근무를 평균적으로 보장해야 가능하며, 다수의 정책 개선 방향에서도 최소서비스시간을 3시간 이상 늘리는 것이 대체적인 방향임.
- 아이돌보미가 가장 많이 조직되어 있는 공공연대노동조합은 최소한 주 25시간(월 100시간) 이상은 안정적으로 근무할 수 있도록 기본근무를 보장하고 관련 예산 반영을 주장함. 더불어 실제 활동이 없는 시간에는 교육 등을 통해 돌봄의 질을 높일 수 있도록 하는 등의 방안 마련도 필요함(공공연대노조, 2022 내부자료).

○ 교통비 실비지급

- 교통비 실비 지급에 대해서는 전문가들 간에도 의견 차이가 있음. 대체적으로 교통실비 지급의 필요성을 제안함(이정원, 2018; 윤자영·백선희 외 2021).

○ 서비스 집중시간대 ‘등하교 돌보미’ 채용 검토

- 중단기 개선 과제로 서비스 이용시간 대의 미스매칭 해결 방안으로 시도에서 ‘등하교돌보미’만 별도로 채용하는 방안, 수요집중 시간대 단가 상향 방안 등도 제시되고 있음.

7) 급여체계 도입 및 공정한 보상

○ 아이돌보미 임금·보상 체계 도입

- 전담인력과 달리 아이돌보미는 제대로 된 임금체계가 없음. 또한 기관의 종사자 규모가 커서 직종 간, 직역 간 임금체계를 별도로 운영해야 하는 등의 합리적인 이유도 없음.
- 이것은 사실상 아이돌봄 서비스 제공인력 간에 불평등과 차별을 유발하는 구조임. 따라서 두 가지 방향을 검토해야 함.
- 첫째, 기관별로 단체교섭이나 노사협의를 통해 자체적으로 임금체계를 통일하면서 직급 간 차이를 두는 방법을 가능케 하는 것임. 이 경우 중앙정부의 임금가이드라인은 하한 권장 기준으로 이해할 수 있음. 앞서 살폈듯이 제공 기관 간에 차이가 거의 없고, 재정적 여력도 대동소이하므로 기관별 임금체계는 사실 초기업 수준인 지역별, 전국 단위로 갈 수밖에 없음.
- 둘째, 중앙정부 차원에서 아이돌보미 임금체계를 현재의 전담인력 임금가이드라인 호봉표 안에 포함하여 ‘아이돌보미 서비스 제공인력 직급별 임금체계’를 두어야 함.

○ 인건비를 중앙정부 및 지방정부 예산에 정확하게 반영

- 명절가산금에 추가 보상 형태로 지급되는 장기근속자 수당은 서비스를 제공한 근로시간을 바탕으로 산출한 것임. 근속수당도 아니고, 경력수당도 아닌 모호한 성격의 장기근속자 임금 보상 형태임.

- 자녀 추가 시 지급되는 가산수당은 이용자에게는 할인하는 논리가 유효하다고 하더라도 노동자의 노동 보상 측면에서는 부당함. 오히려 노동자에게는 노동강도가 증가하므로 할증 논리를 적용하는 게 타당할 수 있음. 논란의 소지를 제거하기 위해 실질적인 노동과정을 측정할 필요도 있음.
- 여가부가 근로기준법 준수를 위해 아이돌보미 인건비를 예산자료에 투명하게 반영하지 않고 지급하는 등의 편법을 사용하여 감사원의 정기감사 지적을 받았는데, 전반적인 예산 부족 상황에서 불가피했던 측면이 있던 것으로 추론됨. 향후 예산에 관련 임금이 제대로 반영될 수 있도록 해야 함.

○ 기관의 임금지불능력 및 운영 전반에 대한 평가 필요

- 아이돌보미 고용관계 변화 등 구조적 변화에 대응하기 앞서 사업제공 기관의 사업수행능력과 실체에 대한 종합적인 판단이 필요할 수 있음.
- 일반적 기준에서 서비스 제공기관의 사업들은 적자가 지속되면 ‘접을 수 있는 사업’일 수 있지만, 아이돌보미사업은 다른 사회복지사업과 다르게 제공기관이 여성가족서비스를 제공하는 정부의 센터수탁 사업자들이 77%에 이름. 제공기관 사업 중 아이돌보미사업의 비중이 작지 않지만 아이돌보미를 기초지자체 소속 센터로 두고 관리하는 것이 효율적이지 않다는 문제는 이미 지적되고 있어 종합적인 판단이 필요해 보임.

8) 아이돌봄서비스 자료의 내실화 및 접근성 제고

○ 관련 정보 접근성이 용이하도록 정보 공개 범위를 넓히고, 데이터 정확성을 높일 수 있도록 정기적인 모니터링과 결과 공표가 필요

- 현재는 아이돌보미의 노동조건을 다룬 연구가 노동조합의 조합원 실태조사가 대부분임. 사회보장정보원에 구축되어있는 아이돌보미사업 행정자료도

부처 내부자료 및 관련 연구기관의 정책보고 등 정책적 필요에 의해 활용 되도록 내부자료화 하여, 당사자조직인 노동조합이 이해관계를 반영하여 정책 개선을 낼 수 있는 권리를 행사하기 어려움.

- 행정자료에 모니터링 효과를 낼 수 있도록 조사내용을 전면적으로 보강하고 데이터를 정기적으로 공개해야 함. 서비스 제공시간, 경력, 매칭율, 이동시간, 임금, 휴게시간 등 기존의 정보 공개범위 확대와 함께 산업안전, 부당행위 등에 관한 내용도 행정자료에 조사항목으로 추가하여 자료 활용도를 제고하면서 문제점 해결에 당사자가 함께 할 수 있도록 해야 함.

마. 소결과 시사점

- 아이돌보미 사업은 공공 돌봄정책의 강화, 국가 책임성 강화라는 흐름에서 접근되어야 하며, 아이돌보미의 근로조건 개선도 정부의 책임을 강화하는 방향에서 이루어져야 함.
- 아이돌보미는 55세 이상 여성 고령자의 전형적 일자리이면서 노동가치가 저평가된 돌봄일자리임.
 - 기간제법 적용 예외 대상자로 반복적 기간제 채용이 가능하며, 서비스연계가 이루어지지 않으면 사실상 실직인 호출제 노동임. 따라서 고용불안이 매우 높음.
 - 필요시간대 인력배치가 원활하지 못해 서비스 연계가 안되는데 총 인력이 부족해서가 아니라 이용자의 최소이용시간이 짧아서 아이돌보미와 매칭이 안되는 것임. 총 공급량을 늘리기 보다 아이돌보미의 노동 니즈(needs) 파악에 집중할 필요가 있음.
 - 이용자와의 감정대립으로 서비스 계약해지가 될 경우 일시적·장기적 실직 상태에 처하기도 함. 노동자와 이용자가 각자의 권리 실현 과정에서 발생

하는 충돌을 최소화하기 위한 균형적·합법적·객관적 기준이 필요함.

- 민간 위탁기관의 호출형 고용관계를 해소하기 위한 개정 법률이 △ 파견법 위반 소지, △지자체의 제공기관 지정 권한 침해, △수천 명에 이르는 아이돌보미의 인사복무관리가 문제가 되어 시행되지 못하고 있음. 이에 대한 대책마련이 시급함.
- 아이돌보미의 최소근무시간, 기본근무시간제를 도입하고, 전담인력과의 급여체계 일원화가 필요함.
- ‘아이돌보미 서비스 제공기관 인력 인건비 호봉표’ 대상에 ‘아이돌보미’도 포함할 필요가 있음.
- 산업안전 차원에서 필수노동자에 부합하도록 일터로부터의 보호 방안을 보완해야 함.
- 필수업종노동자를 위한 건강검진 및 예방지원책 체계화
- 영상정보처리기기 등의 오남용 제어 및 아이돌보미의 노동기본권 보호를 위한 촘촘한 조건 제도화
-
- 서비스 이용자가 아이돌보미의 높은 전문성을 요구하면서 보육교사형 수요가 높아지고 있음. 전문성을 제고하는 방법은 다양한 내용의 수준별 보수교육이 정기적으로 실시되어야 함.
- 보상체계가 승급(진)체계와 상응하도록 정비, 보수교육을 근로시간으로 인정, 공인 자격기준 강화 등 검토

- 노조활동을 전면적으로 보장하고, 지역별, 전국적 초기업 교섭이 제도화 될 수 있도록 정부의 책임있는 역할이 요구됨.

3. 보육교사

가. 보육교사 근무조건 실태

○ 보육교사 근무조건 조사통계

- 이 글에서 보육교사는 표준보육사업에 따라 기관보육(시설보육)으로 아동 돌봄을 지원하는 노동자를 지칭함.
- 가장 최근 조사자료인 보건복지부·육아정책연구소가 2021년 조사한 [전국 보육실태조사] 분석 결과 보고서(양미선 외, 2021)를 인용하여 보육교사 근무조건을 살펴봄. 이 조사에서 보조교사, 비담임교사는 직접 조사대상에 포함되어 있지 않음.

○ 보육교사의 전공과 자격

- 보육교사 전공은 유아교육 33.1%, 아동(복지) 18.4%, 보육 9.5%, 사회복지 8.9%임. 보육교사 중 73.6%가 1급 보육교사, 27.8%는 2급 보육교사임. 28.5%는 원장 자격을 소지함(양미선 외, 2021: 9).
- 보육교사 중 반을 담당하지 않는 ‘보조교사(비담임교사)’의 보육교사 자격은 1급 43.7%, 2급 38.0%, 3급 17.8%임. 무자격 보육교사는 0.6%임.
- ‘야간연장 보육교사’의 보육교사 자격은 1급 74.7%로 전체 평균보다 높음. 2급 22.9%, 3급 2.2%, 무자격 0.2%임(양미선 외, 2021: 11).

○ 보육교사 경력과 근속기간

- 보육교사의 어린이집 교사 총경력은 전체 평균 7년 6개월, 유치원 교사 총 경력은 전체 평균 5개월임.
- 보육교사의 현 어린이집 근속기간은 평균 3년 5개월임. 현 어린이집 재직경력이 가장 긴 유형은 법인·단체 소속 어린이집 교사임.
- 어린이집 유형에 관계없이 노동시장 일반의 평균 근속기간 보다 짧아 고용 지속성이 떨어짐.

<표 3-21> 보육교사의 근무경력 및 현 재직경력 (단위: 년/개월(명))

구분	총 경력		현재 어린이집 재직 경력	(수)
	어린이집 교사	유치원 교사		
전체	7년 6개월	5개월	3년 5개월	(15,586)
어린이집 유형				
국공립	7년 1개월	6개월	3년 2개월	(3,387)
사회복지법인	8년 3개월	4개월	4년 10개월	(862)
법인·단체	8년 5개월	4개월	5년 0개월	(370)
민간	7년 7개월	5개월	3년 4개월	(6,307)
가정	8년 0개월	3개월	3년 5개월	(3,804)
직장	5년 2개월	4개월	3년 1개월	(856)

*주: F검정 값과 통계유의도는 생략함.

**자료: 양미선 외(2021), p.202.

○ 근로계약서 작성 비율

- 근로계약서 작성 비율은 전체 평균 98.2%로 2018년과 비슷한 수준임. 근로 계약서에 계약기간, 근무장소, 업무내용 등 근로기준법 상에서 명시하고 있는 내용이 기재되어 있는지에 대해 95.4%가 모두 기재한다고 응답하였음.
- 어린이집 유형별로는 가정어린이집의 근로계약서 작성 비율이 97.8%로 상대적으로 낮았음. 근로 규정 기재 여부에 있어 ‘모두 기재’ 비율이 가장 높은 유형은 직장어린이집(98.1%)이며, 가장 낮은 유형은 법인·단체 등이 운영하는 어린이집(92.5%)임.

<표 3-22> 보육교사 근로계약서 작성 및 내용

(단위: %(명))

구분	작성 여부			근로계약기간, 근무장소, 업무 내용, 임금, 근로시간 등 기재			
	작성	(수)	$\chi^2(df)$	모두 기재	일부 기재	미기재	계(수)
전체	98.2	(3,300)		95.4	4.5	0.1	100.0(3,241)
어린이집 유형							
국공립	98.2	(657)		96.7	3.1	0.2	100.0(645)
사회복지법인	98.9	(359)		96.3	3.7	-	100.0(355)
법인단체등	98.2	(217)	2.2(5)	92.5	7.5	-	100.0(213)
민간	98.5	(791)		93.1	6.8	0.1	100.0(779)
가정	97.8	(954)		95.8	4.1	0.1	100.0(933)
직장	98.1	(322)		98.1	1.9	-	100.0(316)
2018년 조사	98.7	(3,400)		98.7	-	1.3	100.0(3,357)
2015년 조사	97.6	(4,063)		97.1		2.8	100.0(3,962)

*주 : 2018년 조사에서는 기재/미기재로 조사함.

**자료: 양미선 외(2021), 269면.

○ 보육교사 근무시간과 휴게시간

- 보육교사의 1일 총 근로시간은 평균 9시간 43분이고, 보육시간은 7시간 50분, 보육준비 및 기타 업무시간은 평균 1시간 2분, 근로시간 외 주당 당 직시간은 평균 1시간 58분이며, 주당 총 근로시간은 평균 50시간 31분임(양미선 외, 2021: 13). 매주 평균 10.5시간의 초과근로를 하며 장시간 노동에 시달리고 있음.
- 보조교사의 1일 평균 근무시간은 4시간 56분, 야간연장 보육교사의 1일 평균 근무시간은 평균 6시간 17분임(양미선 외, 2021: 11).

<표 3-23> 보육교사의 하루 및 주당 근로시간

(단위: 시간/분/명)

구분	보육 시간	보육준비 및 기타업무	점심 시간	휴게 시간	1일 총 근로시간{A}	주당 당직 근로시간{B}	주당 총 근로시간 {A×5+B}	(수)
전체	7시간 50분	1시간 2분	10분	42분	9시간 43분	1시간 58분	50시간 31분	(3,300)
2018년 조사	7시간 32분	50분	7분	37분	9시간 7분	50분	46시간 26분	(3,400)
2015년 조사	7시간 54분	1시간	30분	18분	9시간 36분	-	48시간 18분	(4,063)

*주: 휴게시간을 분리하여 사용하는 경우, 모두 합산하여 산출함.

F검정 값과 통계유의도는 생략함.

**자료: 양미선 외(2021), 258면.

<그림 3-5> 보육교사 1일 총 근로시간 및 점심시간과 휴게시간



* 자료: 양미선 외(2021), 259면.

- 보육교사의 보육시간은 2015년보다는 짧아졌으나 2018년에 비해 30분 정도 길어졌음. 점심시간은 2015년 30분보다 더 짧아져 10분으로 줄어듦.
- 휴게시간은 42분으로 꾸준히 증가함(그림 3-3-1). 근로기준법 휴게시간을 적용하게 되면서 휴게시간이 늘어난 것처럼 분석될 수 있지만 휴게시간을 충분히 사용하지 못한다는 것이 이미 많은 실태조사에서 확인됨.

○ 평균 주 10시간의 초과근로

- 어린이집 중 53.9%에서 보육교직원이 시간 외 근무를 하고 있으며, 시간외 근무수당을 지급하는 어린이집은 64.5%임.

- 시간외 수당 지급 시 지급방식은 초과근무 시간만큼 계산하여 지급하는 비율이 82.3%, 초과근무 시간만큼 수당을 지급하나 상한선이 있다는 비율이 12.6%, 일괄 지급은 4.2%, 기타 0.9%임.

○ 보육교사 임금수준

- 어린이집 보육교사의 총임금은 2021년 기준 월 평균 263만 5천원임.
- 임금은 ‘기본급+수당’ 구조로 되어 있음. 기본급(세전)은 월평균 199.8만원, 총 수당은 63.8만원임.
- 구체적으로 중앙정부 및 지자체 지원 수당 월평균 15만원, 어린이집 자체 수당 월평균 7.9만원, 중앙정부 및 지자체가 보육교사에게 직접 지급하는 수당이 월평균 40.9만원임.
- 보조교사의 월평균 임금은 121만 8천원이며, 야간연장 보육교사의 월평균 임금은 163만 2천원임.
- 어린이집 근무경력(69.6%)이 임금에 반영되는지 여부와 관련하여, ‘모두 반영’ 비율은 45.2%, ‘일부 반영’은 9.2%, ‘반영되지 않음’ 비율은 45.6%임.

<표 3-24> 보육교사 월 급여

(단위: 만원(명))

구분	기본급			수당								
				중앙정부·지자체 지원1)			어린이집 자체			중앙정부·지자체 직접 지급		
	평균	표준 편차	(수)	평균	표준 편차	(수)	평균	표준 편차	(수)	평균	표준 편차	(수)
전체	199.8	28.2	(15,586)	15.0	31.3	(15,586)	7.9	19.3	(15,586)	40.9	27.4	(15,586)
어린이집 유형												
국공립	223.6	28.2	(3,387)	12.4	23.2	(3,387)	8.9	17.4	(3,387)	43.6	19.3	(3,387)
사회복지법인	226.5	31.3	(862)	16.6	31.2	(862)	6.1	15.6	(862)	39.1	21.7	(862)
법인단체	224.9	33.8	(370)	16.4	31.5	(370)	7.7	13.8	(370)	43.4	20.0	(370)
민간	187.1	15.5	(6,307)	16.3	33.5	(6,307)	5.7	16.9	(6,307)	41.1	29.5	(6,307)
가정	186.5	21.0	(3,804)	14.6	34.9	(3,804)	8.7	23.9	(3,804)	38.7	32.6	(3,804)
직장	220.0	22.9	(856)	14.8	24.5	(856)	18.4	21.3	(856)	40.3	17.3	(856)

*주: 1) 정부 및 지자체의 수당 명목 지원금으로 어린이집 회계에 포함되는 수당을 의미함.

2) 2015년 조사에서는 어린이집 자체, 중앙정부 및 지자체 수당 합산하여 조사함.

3) F검정 값과 통계유의도는 생략함.

**자료: 양미선 외(2021), 214면.

<표 3-25> 어린이집 근무경험 및 급여 책정시 경력 반영 여부 (단위: %(명))

구분	근무 경험		경력 교사의 급여 책정시 이전 어린이집 경력 반영 여부			
	경험 비율	(수)	모두 반영	일부 반영	반영되지 않음	(수)
전체	69.6	(3,300)	45.2	9.2	45.6	(2,296)
어린이집 유형						
국공립	70.5	(657)	94.0	4.3	1.7	(463)
사회복지법인	61.3	(359)	84.5	7.3	8.2	(220)
법인단체등	62.7	(217)	79.4	8.1	12.5	(136)
민간	73.7	(791)	17.0	13.4	69.6	(583)
가정	76.4	(954)	11.1	8.2	80.7	(729)
직장	51.2	(322)	78.2	16.4	5.5	(165)
X ² (df)	95.4(5)***		1342.6(10)***			

*자료: 양미선 외(2021), 272면.

- 급여명세서 수령 여부 실태에서(표 3-3-6), 전체 평균 82.1%가 급여 명세서를 매월 받는다고 응답했음. 2015년, 2018년 조사보다 개선되었으나 높다고 보기 어려움. 유형별로 보면 국공립 및 직장 어린이집이 90%를 상회함. 민간·가정 어린이집은 민간 어린이집 70.5%, 가정 어린이집은 78.5%로 낮아 더 철저한 관리감독이 필요해 보임.

<표 3-26> 보육교사 월 급여내역서 수령 여부 (단위: %(명))

구분	매월 받음	가끔 받음	받아본 적 없음	계(수)	X ² (df)
전체	82.1	11.5	6.4	100.0(3,300)	
어린이집 유형					
국공립	93.3	5.3	1.4	100.0(657)	191.0(10)* **
사회복지법인	85.8	12.0	2.2	100.0(359)	
법인단체등	85.3	12.9	1.8	100.0(217)	
민간	70.5	18.3	11.1	100.0(791)	
가정	78.5	11.6	9.9	100.0(954)	
직장	92.2	5.6	2.2	100.0(322)	
2018년 조사	77.8	14.2	7.9	100.0(3,400)	
2015년 조사	64.4	15.9	19.8	100.0(4,063)	

*자료: 양미선 외(2021), 275면.

○ 보육교사 휴가

- 지난 조사가 코로나19 이전이므로 2020년 조사 결과는 해석에 유의할 필요가 있음. 2020년 한 해 동안 사용한 휴가 관련하여 ‘연월차 휴가’ 사용 비율은 전체 평균 94.2%로 2018년 보다 낮지만, 휴가 사용 일수는 12.3일로 늘어남. ‘기타 휴가(생리휴가, 가족 경조사 등)’ 사용 비율은 전체 평균 7.1%로 사용일은 3.9일로 조사됨.
- 어린이집 유형별로는 예상대로 국공립(97.9%)과 직장어린이집(98.4%)이 높고, 민간(91%)·가정(91.8%) 어린이집이 낮음.

<표 3-27> 보육교사 연간 휴가 사용(2020년 기준) (단위: %, 일/명)

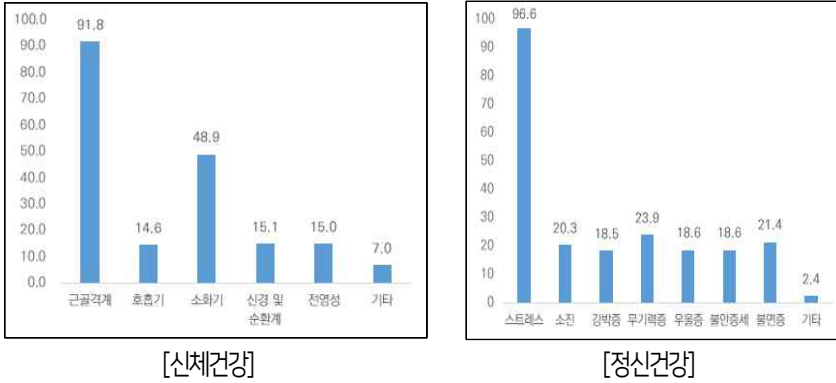
구분	연월차 휴가(여름, 겨울정기휴가 포함)					기타 휴가(생리휴가, 가족 경조사 등)				
	사용 비율		사용 일			사용 비율		사용 일		
	비율	(수)	평균	표준 편차	(수) F	비율	(수)	평균	표준 편차	(수) F
전체	94.2	(3,300)	12.3	4.4	(3,107)	7.1	(3,300)	3.9	2.8	(235)
어린이집 유형										
국공립	97.9	(657)	13.5	3.8	(643)	5.8	(657)	4.3	3.5	(38)
사회복지법인	94.4	(359)	12.6	5.0	(339)	6.4	(359)	4.9	4.1	(23)
법인단체등	97.7	(217)	12.7	4.0	(212)	10.6	(217)	3.7	2.8	(23) 1.0
민간	91.0	(791)	11.5	4.6	(720)	6.2	(791)	3.7	2.3	(49)
가정	91.8	(954)	11.1	4.1	(876)	8.7	(954)	3.7	2.2	(83)
직장	98.4	(322)	14.8	3.3	(317)	5.9	(322)	3.3	3.0	(19)

*자료: 양미선 외(2021), 279면.

○ 보육교사의 건강

- 보육교사의 신체건강 중 가장 취약한 곳은 ‘근골격계’ 문제로 91.8%임. 이어 48.9%가 소화기 문제를 호소함.
- 보육교사의 정신건강 문제로는 스트레스가 96.6%임. 이어 무기력증 23.9%, 불면증 21.4%임.

<그림 3-6> 보육교사의 신체 및 정신건강 문제 유형



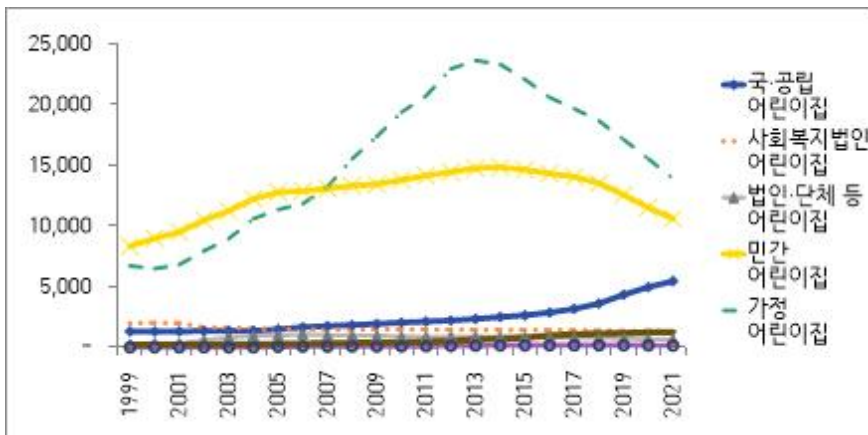
*자료: 양미선 외(2021), 290면.

나. 행정통계로 살펴본 어린이집 보육교사 현황

○ 어린이집 규모 추이

- 1999년 이래 20년 이상 동안의 어린이집 규모 추이를 보면, 가정어린이집과 민간어린이집이 변함없이 압도적인 규모를 나타냄.

<그림 3-7> 연도별 어린이집 설치유형



*자료: 보건복지부, [보육통계], 해당년도.

- 국공립어린이집은 큰 변화가 없다가 2012년 전후, 2017년 전후로 증가율이 높아지면서 증가세가 가시적임. 직장어린이집도 미미하지만 증가하고 있으며, 가정 및 민간어린이집은 감소세를 유지하고 있음.

○ 2021년 기준 어린이집 일반 현황

- 2021년을 기준으로 했을 때, 전체 어린이집 유형 중에서 가정어린이집은 41.8%, 민간 어린이집 31.9%, 국공립어린이집 16.4%임. 사회복지법인 어린이집 3.9%, 직장어린이집이 3.8%로 비슷한 분포임.
- 2021년 현재, 어린이집은 전국 33,246개소가 있으며, 이용아동은 1,557,496명으로 어린이집 이용률은 전체 평균 76.1%임.
- 국공립어린이집 이용률이 82.5%로 다른 시설유형보다 높음.
- 어린이집 1개당 아동수는 평균 35.6명이며, 사회복지법인 어린이집이 56.1명으로 가장 많음.

<표 3-28> 어린이집 일반 현황(2021. 12. 31. 현재)

(단위 : 개소, 명, %)

구분		계	국·공립 어린이집	사회복지 법인 어린이집	법인·단체 등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	협동 어린이집	직장 어린이집
어린이 집 수	개소(A)	33,246	5,437	1,285	640	10,603	13,891	142	1,248
	(비중)	100.0	16.4	3.9	1.9	31.9	41.8	0.4	3.8
아동 수	정원(B)	1,557,496	326,210	113,294	46,084	715,671	259,901	4,636	91,700
	(비중)	100.0	20.9	7.3	3.0	46.0	16.7	0.3	5.9
	현원 (C)	계	1,184,716	268,967	72,085	30,998	535,428	208,842	3,465
		남	613,695	139,664	38,046	16,150	277,125	107,330	1,873
		여	571,021	129,303	34,039	14,848	258,303	101,512	1,592
	(비중)	100.0	22.7	6.1	2.6	45.2	17.6	0.3	5.5
	이용률	76.1	82.5	63.6	67.3	74.8	80.4	74.7	70.8
보육 교사 원수	인원 (D)	계	321,116	67,191	17,673	7,351	123,655	83,758	1,009
		남	11,261	1,305	1,754	579	6,511	880	22
		여	309,855	65,886	15,919	6,772	117,144	82,878	987
	(비중)	100.0	20.9	5.5	2.3	38.5	26.1	0.3	6.4
어린이집1개당 아동수(C/A)		35.6	49.5	56.1	48.4	50.5	15.0	24.4	52.0
보육교직원1인당 아동수(C/D)		3.7	4.0	4.1	4.2	4.3	2.5	3.4	3.2

*주 : 아동수 : 현원(기본, 야간12시간, 24시간, 방과후)기준

**자료 : 보건복지부(2021), 「보육통계」

○ 어린이집 보육교사 유형

- 보육교사는 기간제, 시간제, 전일제 등 근무형태와 재원에 따라 다양한 명칭으로 불리고 있음. 보육반의 주 책임자인 담임교사가 전체 교사의 72.5%임. 보조교사가 30,458명으로 12.9%, 연장보육반 전담교사 7.7%, 누리과정보조교사(30시간 미만)가 3% 순임.
- 보조교사와 연장보육반 전담교사는 4시간 시간제 교사임.

<표 3-29> 어린이집 보육교사 현황

총 계	보육 교사											
	소계	담임 교사	방과후 보육 교사	24시간보육 교사	야간연장교사(월급여형)	야간연장교사(단시간형)	보조 교사	누리과정(비담임)보조교사(30시간 이상)	누리과정(비담임)보조교사(30시간미만)	대체 교직원	연장 보육반 전담 교사	대체교사
321,116	236,085	171,102	235	147	4,598	126	30,458	1,974	7,076	20	18,163	2,186
(100.0)	(73.5)	(72.5)	(0.1)	(0.1)	(1.9)	(0.1)	(12.9)	(0.8)	(3.0)	(0.0)	(7.7)	(0.9)

*자료 : 보건복지부(2021), 「보육통계」

○ 보육교사(담임교사) 1인당 아동 비율

- 2021년 현재 보육교직원²⁸⁾ 1인당 아동수는 3.7명으로 적절해 보임.
- 보육교사 수 대 아동비율은 이보다 높음. 전체보육교사 1인당 아동비율은 2019년보다 0.7명 감소하여 5:1이지만, 담임교사 1인당 아동비율은 0.3명 감소하여 2021년 현재 6.9명으로 실질적 감소는 미미함.

<표 3-30> 담임교사 1인당 아동비율

구분	2019	2021
아동수(현원)(명)	1,365,085	1,184,716
보육교직원 1인당 아동수(명)	4.2	3.7
보육교사수(명)	236,085	236,085
담임교사수(명)	189,998	171,102
보육교사(전체보육교사) 1인당 아동수	5.7	5.0
보육교사(담임교사) 1인당 아동수	7.2	6.9

*주 : 보육교사 1인당 아동수는 필자 계산

**자료 : 보건복지부, 해당년도, 「보육통계」

28) 원장, 간호사(간호조무사), 영양사, 조리원, 기타, 특수교사가 포함된 기준임.

- 보육교사 대 아동 비율이 높아 보육서비스 품질 문제가 지속적으로 제기되었는데 이에 대한 정부의 정책 대응은 보조교사, 시간제교사, 누리과정 전담교사 등 다양한 형태의 시간제·기간제 교사를 지원하는 것이었음. 이로 인해 불안정한 보육노동자가 더 많이 양산되었음.
- 2016년 이후 담임교사 수는 감소하는 반면, 보조교사, 누리과정 교사(30시간 미만) 수는 지속적으로 증가함(안현미, 2022). 연평균증가율로 보면 동기간 전체적으로 저출산의 영향이 확인되는 가운데 비정규직 보육교사의 감소율이 상대적으로 낮음을 알 수 있음.

<표 3-31> 어린이집 보육교직원 연평균 증가율

구 분	총 계	원장	보육교사											기타 교직원	
			소계	담임 교사	방과 후 보육 교사	24시 간 보육 교사	야간 연장 교사	보조 교사	누리과 정 (비담 임) 보조교 사 (30시 간 이상)	누리과 정 (비담 임) 보조교 사 (30시 간 미만)	대체 교직원	연장 보육반 전담 교사	대체 교사		시간 제교 사
2016	321,766	40,901	229,548	198,631	301	244	6124	13,379	4,427	4,619	-		1,694	129	51,317
2019	331,444	37,168	239,973	189,998	228	195	5528	32,411	3,440	5,903	-		2,216	54	54,303
2020	325,669	35,199	237,966	176,097	229	178	4976	28,737	2,338	6,798	-	16,846	1,735	32	52,504
2021	321,116	33,087	236,085	171,102	235	147	4,724	30,458	1,974	7,076	20	18,163	2,186	-	51,944
연평 균증 가율	-0.80	-0.84	-0.79	-0.83	-0.84	-0.88	-0.85	-0.54	-0.91	-0.69	-	7.82	-0.74	-0.94	-0.80

*주 1) 기타교직원은 특수교사, 치료사, 간호사 및 간호조무사, 영양사, 조리원, 기타 인력(사무원 등) 합임.

2) 연장교사 2021년은 월급형과 단시간형 합계임. 시간제교사는 2016년-2020년까지 연평균증가율임.
연장전담반보육교사는 전년대비 증가율임.

3) 연평균증가율은 필자 계산.

**자료: 안현미(2022); 보건복지부(해당연도), 「보육통계」.

○ 보육교직원 인건비 및 처우개선 단가

- 정부는 매년 ‘보육교직원 인건비 지급기준’을 고시함. 이 기준에는 호봉제(30호봉)를 기본으로 하며 원장, 보육교사, 조리원 3개 직종의 보수총액과 월지급액이 고시됨.
- ‘보육교직원 인건비 지원기준’을 준수해야 하는 정부 인건비지원 어린이집과 직장어린이집(고용보험기금에서 운영비를 지원받거나, 국가·지자체가 설치·운영하는 시설)은 정부 인건비 미지원 어린이집의 임금수준 보다 높고, 미지원 시설은 대체로 최저임금 수준임(구미영 외, 2019; 윤자영 외, 2021; 안현미, 2022).
- 보육시설에는 다양한 유형의 시간제 보육교사의 증가로 월 최저임금이 안 되는 비정규직 교사가 매우 많음.

<표 3-32> 보육교직원 인건비 및 처우개선 수당 지원단가

(단위 : 원)

순번	지원내용	지원단가	
		2021년	2022년
1	보조(연장)교사 인건비	1,011,000	1,025,000
2	누리과정 보조교사 인건비	1,011,000	1,025,000
3	농촌보육교사 특별근무수당	110,000	110,000
4	교사근무환경개선비(8시간 근무 기본보육 담당 및 대체)	240,000	260,000
5	교사근무환경개선비(4시간 근무 연장보육 담당 및 대체)	120,000	130,000
6	누리과정 담당교사 처우개선비	360,000	360,000
7	교사겸직원장 인건비	75,000	75,000
8	24시간 어린이집 인건비(정부미지원)	1,472,000	1,492,608
9	야간연장 어린이집 인건비(근무수당)	461,000	467,454
10	야간연장 어린이집 인건비(월급여)	1,472,000	1,492,608
11	시간제 보육 관리기관 운영인력 인건비	2,095,800	2,123,000
12	시간제 보육 제공기관 인건비(정부미지원)	2,432,700	2,472,430
13	장애아전담교사인건비(정부미지원)	1,693,000	1,717,000
14	휴일근무수당	54,300	55,000
15	대체교사 인건비(일급제)	83,140	84,320
16	대체교사 인건비(월급제)	2,271,000	2,303,000

*출처 : 중앙육아종합지원센터(<http://central.childcare.go.kr/>)

다. 보육교사 노동권 실태와 쟁점

1) 정부 직영 포함 공공 어린이집의 취약

○ 공공 어린이집 부족

- 어린이집 재원의 대부분이 조세이므로 어린이집이 시장기제로 작동하지 않도록 하는 구조적 개혁이 필요함. 시장 기제는 서비스 품질과 노동자 고용보호 면에서 순기능보다 역기능이 많은 것으로 드러남.

○ 더 많은 정부 직영 어린이집 신설 필요

- 현재의 16%에 이르는 국공립도 민간위탁 방식으로 운영되고 있음. 중앙정부, 지방정부, 공공기관이 직영하는 혹은 어린이집 그 자체가 공공기관일 수 있도록 하여 전반적으로 정부 직영 어린이집을 40% 수준으로 높이는 것이 필요함. 그렇게 되어야 설치와 운영에서 온전한 공공 보육기관이 구축됨.

2) 보육교사 임금체계의 불합리성

○ 정부지원 어린이집과 비지원 어린이집 간의 큰 임금 격차

- 국공립, 직장 어린이집 등 정부지원 어린이집과 민간, 개인 어린이집 간의 임금에 큰 격차가 있음. 전자는 호봉제임.
- 국공립 보육종사자 임금체계를 전체 보육기관이 의무 이행하도록 규제를 도입하여 보육노동자의 노동가치에 대한 보상체계가 기관유형에 따라 영업이익의 대상이 되지 않도록 해야 함. 이것은 보육의 품질 하락에도 영향을 끼침.

○ 보육교사 임금의 다층적 재원

- 적지 않은 급여량이 수당 형태(담임교사수당, 처우개선비 인상, 경력수당 등)로 지방정부를 통해 들어옴. 임금체계를 단순하고, 체계화하여 일괄적으로 지급하되 하한선을 명확하게 설정하여야 함.
- 지방정부와 기관의 재정 여력에 따른 추가 보상 급여는 자월에 맡겨둘 수 있음. 현재는 최저임금 수준을 맞추는 정도에서 임금이 결정되고 있어 문제가 됨.

○ 경력과 능력에 따른 보상기제 부재

- 보육교사 자격 등급에 관계없이 동일한 급여를 받는 불공정이 지속되고 있으면서 보육교사의 전문성과 서비스 품질에 대한 문제제기가 끊이지 않음.

3) 여전히 높은 교사 대 아동 비율

○ 기간제, 시간제 비정규직 보육교사를 줄이고, 전일제 풀타임의 정교사 채용을 늘려 교사 대 아동비율을 하향 조정해야 함.

- 서울시는 광역자치단체 최초로 만 0세반, 만 3세반의 교사 대 아동 비율을 축소하는 시범사업(2021.7.1. ~ 2022.12.31.)을 실시하고 있음. 이에 따라 만 0세반은 현행 1:3을 '1:2'로, 만 3세반은 현행 1:15를 '1:10'으로 하고 있음.
- OECD에서는 보육교사 대 아동 비율을 영유아교육·보육(ECEC)의 가장 중요한 질적 기준으로 강조함. 만 3세 기준으로 영국(스코틀랜드)은 1:8, 아일랜드 1:8, 핀란드 1:8, 노르웨이 1:6으로 나타남(조막래, 2021).
- 앞서 우리나라의 담임보육교사 대 아동 비율 평균이 1:7로 나타났는데 국제기준에 부합하려면 만 3세 기준으로 1:7 기준이 적절해 보이거나 서비스 품질을 제고하려면 1:5 이하로 낮아져야 함.

4) 어린이집이 직접 채용하는 대체교사 증가

○ 육아종합지원센터의 대체인력 파견 기능

- 영유아보육법 제17조(보육교직원의 배치) ④항에 따라 휴가 또는 보수교육 등으로 보육교사의 업무에 공백이 생기는 경우에는 대체교사를 배치해야 함. 영유아보육법 시행령 제13조에 따라 육아종합지원센터는 어린이집 설치·운영 전반을 지원하고 있는데 관련하여 대체교사를 파견하고 있음.
- 어린이집은 대체교사를 지자체의 육아종합지원센터로부터 파견받는 것을 원칙으로 함. 면접조사에 따르면, 대체교사를 어린이집에서 직접 채용하는 사례가 늘고 있음. 노조는 어린이집에서 직접 채용하는 비율을 약 40% 정도로 추정함.

○ 어린이집 직접 채용의 실태와 진단 필요

- 대체교사는 보육교사의 실질적인 휴가보장 등 일생활균형과 노동강도 완화 및 양질의 보육 서비스 제공 등 여러 이유로 매우 중요한 인력임.
- 육아종합지원센터에서 대체인력이 미지원될 경우 어린이집에서 대체교사를 직접 채용하고 인건비를 육아종합지원센터로부터 받을 수는 있음. 그런데 점차 육아종합지원센터가 비용지원 기관으로 역할이 축소되는 것은 바람직하지 않음.
- 대체교사가 육아종합지원센터의 상시인력이 아닌 기간제고용으로 채용·파견되고 어린이집에서 대체교사에 대한 평가를 하여 대체교사의 고용불안과 업무강도가 높아지는 것은 예상할 수 있음. 또한 공백 상황이 발생할 때마다 인력을 채용하므로 어린이집에 적시에 보육교사를 지원하지 못하는 상황들이 발생할 수밖에 없음.
- 이처럼 육아종합지원센터에서 파견하는 대체교사 활용이 떨어지고 있는 이

유가 센터의 기능에서 발생하는 구조적인 문제인지 등 실태파악이 필요함.
 ‘어린이집 직접 채용’ 때문이라면 예외적 허용 사유가 정책 방향을 바꾸는 형태가 되는 것이므로 정확한 실태 파악과 원인 진단에 따른 개선 과제가 필요함.

5) 보조교사의 과외 업무와 부당노동행위

○ 원장의 담임반을 담당하는 문제

- 가정보육시설과 민간보육시설의 보조교사는 원장반을 보조교사가 실제 담임하는 사례가 보고되는데, 보조교사가 원장, 원감의 담임반을 대신하여 담임으로 맡는 것은 규정상 허용되지 않음.
- 조리사가 퇴근 후 오후 간식설거지, 음식물쓰레기 처리 등 어린이집 관리를 위한 과외 업무도 담당함.
- 보육지침에 따르면, 보조교사 지원목적과 달리 보조교사를 활용하는 경우 △ 인건비 지원 중단(어린이집에서 부담), △과외 지급된 보조교사 인건비는 어린이집에 환수 조치, △적발된 다음 해부터 2년 동안 보조교사 지원대상에서 제외하는 등 강한 벌칙조항을 두고 있음.
- ‘지원목적에 부합하지 않는 사례’로 원장의 업무를 대행·보조하는 것을 두고 있음. 예를 들면 △교사겸직원장반의 담임교사 업무 수행 등 보육업무 전담, △담임교사의 보육·놀이·급식 등 영유아 보육에 필요한 업무 보조가 아닌 어린이집 원장의 행정적인 업무 및 운전·취사 등 기타 업무를 보조하거나 전담, △어린이집 설치·운영자인 대표자 또는 어린이집 원장이 보조교사로 근무하는 경우임.
- 노동조합 면접에 따르면, 가정 및 민간어린이집에서 보조교사가 실제로 원장의 업무를 대행·보조하는 일이 빈번한 것으로 지적함.

6) 영상정보처리기기의 오남용 위험과 노동 감시

○ CCTV나 네트워크카메라가 보육교사의 노동기본권을 침해하는 감시 도구 우려

- 면접에 따르면 CCTV가 목적 외의 용도로 빈번하게 활용됨으로써 보육교사 노동에 대한 일상적인 감시 도구가 되는 등 위험이 적지 않음. 그에 상응하여 아이와의 신체접촉이나 정서 교감 등의 보육 서비스는 줄어들 수밖에 없음.
- 일부 지자체는 ‘안심하고 아이를 맡길 수 있는 보육환경’ 조성을 위해 매달 잘 작동하는지 점검하여 정상 관리되는 어린이집에 반별로 ‘CCTV 안심보육비’를 매월 원장에게 지급함으로써 CCTV의 일상적 의존도를 높이는 시책을 내놓기도 함.
- 2015년 신설된 영유아보육법 제5조의4(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등)에 따라 어린이집은 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집 보안을 위해 개인정보 보호법 및 관련 법령에 따라 폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리해야 함.
- 동법 동조 2항에서 영유아 및 보육교직원 등 정보 주체의 권리가 침해되지 않도록 준수해야 할 요건을 정하고 있음. 그러나 정보주체인 보육교직원의 영상정보의 열람은 동법 제15조의5에서 제한하고 있음.²⁹⁾

[보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해되지 않도록 준수해야 할 요건] (영유아보육법 제15조의4 제2항)

1. 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집 보안을 위해 최소한의 영상정보만을 적법하고 정당하게 수집, 목적 외의 용도로 활용하지 아니할 것
2. 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해받을 가능성과 그 위험 정도를 고려하여 영상정보를 안전하게 관리할 것
3. 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리할 것

29)

영유아보육법

제15조의5(영상정보의 열람 금지 등) ① 폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 제15조의4제1항의 영상정보를 열람하게 하여서는 아니 된다. <개정 2021. 6. 8.>

1. 보호자가 자녀 또는 보호아동의 안전을 확인할 목적으로 열람시기·절차 및 방법 등 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 영상정보의 원본 또는 사본 등을 요청하는 경우
 2. 「개인정보 보호법」 제2조제6호가목에 따른 공공기관이 제42조 또는 「아동복지법」 제66조 등 법령에서 정하는 영유아의 안전업무 수행을 위하여 요청하는 경우
 3. 범죄의 수사나 공소의 제기 및 유지, 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우
 4. 그 밖에 보육 관련 안전업무를 수행하는 기관으로서 보건복지부령으로 정하는 자가 업무의 수행을 위하여 열람시기·절차 및 방법 등 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 요청하는 경우
- ② 어린이집을 설치·운영하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 제15조의4제1항의 설치 목적과 다른 목적으로 폐쇄회로 텔레비전을 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 행위
 2. 녹음기능을 사용하거나 보건복지부령으로 정하는 저장장치 이외의 장치 또는 기기에 영상정보를 저장하는 행위
 - ③ 어린이집을 설치·운영하는 자는 제15조의4제1항의 영상정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 내부 관리계획의 수립, 접속기록 보관 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적 및 물리적 조치를 하여야 한다.
 - ④ 국가 및 지방자치단체는 어린이집에 설치한 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리와 그 영상정보의 열람으로 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해되지 아니하도록 설치·관리 및 열람 실태를 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 매년 1회 이상 조사·점검하여야 한다.
 - ⑤ 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리와 그 영상정보의 열람에 관하여 이 법에서 규정된 것을 제외하고는 「개인정보 보호법」(제25조는 제외한다)을 적용한다.

- 이와 관련, 관리자의 일상적인 노동감시가 가능할 수밖에 없는 내용들이 지침에 포함되어 있다는 것이 문제임.

[어린이집 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인](2022)에서 원장이 운영담당자, 실시간 모니터링 전담자를 지정하여 운영할 수 있고, 실시간 모니터링 전담자는 보육활동을 녹화하고 원장의 지시사항 업무를 수행하도록 기술되어 있으며, 네트워크카메라의 경우 외부에서 원장이 영상을 녹화·전송받을

수 있는 등 일상적 감시가 가능하도록 열려 있음. 이로 인해 영상정보의 유출 오남용의 문제가 발생할 여지가 매우 높음.

- 2022년 가이드라인에서는 영상정보처리기기 설치책임자와 관리책임자를 분리하였고, 원장의 역할을 명시하고, 영상정보 접근권한을 받은 자는 개인정보보호 교육을 이수해야 하는 등 개선된 점이 있으나 근본적인 일상적 노동 감시의 문제는 그대로 남겨둠.
- CCTV와 네트워크카메라의 합리적 사용·규제와 관련하여, 정보주체인 보육교사의 사생활 침해 예방 및 노동권 보호를 위해서는 일상적인 감시가 통제가 발생하지 않도록 열람 조건이 보다 촘촘하게 개선되는 것이 시급함.

어린이집 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인(영유아보육사업안내, 2022, 부록5)

5. 영상정보처리기기의 운영 및 관리

- 어린이집 설치·운영자는 영상정보처리기기를 설치할 경우 영상정보처리기기 설치 책임자가 됨.
 - 어린이집의 원장은 영상정보처리기기를 설치·운영할 경우 영상정보처리기기 관리책임자(이하 "책임자"이라 한다)가 됨
 - 관리책임자 이외에 운영담당자, 실시간 모니터링 전담자를 지정하여 운영할 수 있음
 - 관리책임자인 원장은 어린이집의 영상정보처리기기 설치·운영, 영상정보처리기기 관련 열람 요청의 접수 및 처리, 영상정보의 수집·처리 등에 관한 업무를 총괄하며 운영담당자는 해당 업무를 수행해야 함
 - 실시간 모니터링 전담자는 영상정보처리기기 관제 및 특이사항 발생 시 보고, 영상자료 녹화 및 검색, 기타 책임자 및 운영담당자가 지시한 사항 등의 업무를 수행함
 - 어린이집 원장은 영상정보처리기기의 관리책임자로 영상자료의 유출·오남용 등을 방지하기 위하여 그 책임을 다해야 함
 - 영상정보 접근권한을 부여받은 자는 정보주체의 개인정보보호를 위한 교육을 이수해야 함
- ※ 어린이집 원장 등 영상정보처리기기 관리자가 스마트폰 어플 등을 이용하여 어린이집 외부에서 영상자료를 열람하는 것은 네트워크 카메라를 설치·운영하는 경우에는 가능하나 폐쇄회로 텔레비전의 경우 금지되는 행위임

라. 보육교사 관련 주요 개선과제

○ 어린이집 보육교사 임금체계 단일화 및 수당체계 정비 필요

- 정부 인건비 지원 어린이집에 적용되는 ‘보육교직원 보수기준’을 전체 보육기관이 의무적으로 지킬 수 있도록 규제를 강화하면서 재정지원 방안을 마련해야 함.

○ 보육교사를 정규직으로 충원하는 인력 충원 프레임 전환 필요

- 보육교사의 높은 노동강도와 과외 업무량 증가, 국제기준보다 높은 보육교사 대 아동 비율 등에서 보육서비스 품질이 저하되는 문제를 해결하고자 보육교사가 충원되고 있으나 시간제 비정규직 교사로 채워지고 있어 근본적인 개선이 필요함.
- 노조 면접조사에 따르면 최근 보조교사의 불안정한 고용을 이용하여 원장 반 담임을 맡는 등 지침에서 엄격히 금지하는 행태들이 발생하고 있어 실태 파악이 필요함.

○ 보육교사 대 아동비율 1:7 이하로 하향 조정

- 보육교사 대 아동비율을 전반적으로 하향 조정해야 함. 이 개선은 아동과 보육교사의 상호작용을 높이고, 보육서비스 품질을 제고하면서 보육교사의 노동강도를 낮추는 데 중요함.
- 만 3세 기준으로 1: 15인 현행 비율을 1:10(서울시 시범사업 기준), 1:7(담임교사 대 전 연령 아동비율), 1:5 순으로 하향 조정하는 이행 전략이 필요해 보임.

○ 영상정보처리기기의 오남용 방지 필요

- CCTV나 네트워크카메라 등 어린이집의 영상정보처리기기가 보육교사의 노동기본권을 침해하는 감시 도구가 되지 않도록 ‘일상적 감시’, ‘원거리 접근에 따른 업무 지시’ 등에 대해 엄격한 제한이 필요하며 당사자의 목소리가 반영되도록 해야 함.

○ 필수업종 종사자의 의무와 권리 강화

- 필수노동자에 부합하도록 산업안전 차원에서 일터로부터의 보호 방안을 강화
- 전문직으로서의 존중 및 다양한 내용과 수준의 보수교육 강화

바. 소결과 시사점

- 아동수 감소에 따라 보육기관과 종사 인력이 감소되는 한편, 공공 보육의 요구와 필요성이 높아져 보육정책과 보육산업 전반에서 크고 작은 변화가 요구되고 있음.

- 무엇보다 보육 서비스에 대한 인식 수준이 높아져 보육교사의 전문적 역량과 보육환경 개선에 대한 요구가 높아짐. 그에 부합하여 보육교사의 처우개선 요구가 높아지고 있으나 근본적인 개선책이 나오지 못하고 있음.

- 보육교사의 평균 근속은 3년 5개월로 노동시장 일반의 평균 근속기간보다 짧음. 잦은 이직은 노동조건이 좋지 않기 때문인데 이와 관련하여 보육현장의 당면 요구에 대한 개선 정책은 기간제교사, 시간제교사 등 비정규직을 다양한 이름의 보조교사로 충원하는 것으로 실행됨으로써 고용불안정성

을 더 높이고 있음. 연평균증가율로 보면 전체적으로 저출산의 영향이 확인되는 가운데 비정규직 보육교사의 감소율이 상대적으로 낮음.

- 임금 수준 향상에 대한 요구는 경력과 근속의 비인정, 심각한 임금격차, 복잡한 수당구조로 된 임금체계라는 문제점을 부각시킴(안현미, 2019; 김은지 외, 2019; 구미영 외, 2021). 정부지원 어린이집과 비지원 어린이집 보육교사의 급여 격차의 근본적 해결책인 표준임금체계의 전면 적용이 1차 개선 과제로 필요함에도 불구하고, 추가 수당, 특정 인력 지원금 보조 형태로 처리되고 있어 개선해야 함.

○ 복지부 실태조사에 따르면 보육교사의 주당 총 근로시간은 평균 50시간 31분임(양미선 외, 2021: 13). 매주 평균 10.5시간의 초과근로를 하며 장시간 노동에 시달리고 있음.

○ 2021년 기준 보육교사의 1일 휴게시간은 42분, 2018년은 37분, 2015년 18분으로 예년보다 꾸준히 늘어나고 있음. 2018년 이후 근로기준법의 휴게시간을 지켜야 하면서부터 휴게시간이 늘어난 것으로 분석되었지만 휴게시간을 제대로 사용하지 못한다는 것이 다수의 선행연구에서 확인되고 있음.

○ 복지부 실태조사(2021)에서 보육교사의 신체건강 문제로 근골격계 질환이 91.8%, 정신건강 문제로는 스트레스가 96.6%로 압도적으로 높았음. 직무 외 업무, 노동통제 등이 이러한 건강 질환을 유발하는 원인으로 보임.

○ 노동조합 면접조사에서 보육교사가 과외 업무, CCTV로 인한 일상적 노동 감시 등 부당노동행위에 노출되고 있음.

- 면접조사에 따르면 어린이집 대체교사를 지원하는 육아종합지원센터의 대체교사 파견 기능이 대체교사 인건비 지원으로 옮겨가고 있는 것으로 보여 사업의 취지에 부합하지 않는 문제가 발생하고 있는 듯함. 육아종합지원센터의 구조와 기능에 대한 근본적인 검토가 필요함.

5. 장애인활동지원사

가. 저임금 구조개선

- 수가 인상을 통한 임금 인상 및 법정 수당 지급

- 2022년 장애인활동지원 수가는 14,805원으로, 수가의 75% 이상을 장애인활동지원사 임금으로 사용해야 한다는 것을 감안하면, 장애인활동지원사 임금(시급)은 최소 11,104원임. 이처럼 장애인활동지원사의 인건비가 절대적으로도 낮은 수준임에도, 수가에 인건비가 포함되어 있어 임금 수준이 낮게 머물고 있음.
- 또한 장애인활동지원사 임금은 최저임금에 맞춰져 있고, 연장·휴일근로수당이 미지급되는 경우가 있음. 보건복지부 장애인활동지원 사업안내에 따르면 연장·야간·휴일근로시간에 대한 급여비용을 별도로 산정하고 있지만, 실태조사 결과에서도 확인할 수 있듯이 연장·야간·휴일근로를 하더라도 수당이 지급되지 않고 있음. 장애인활동지원사 임금은 장애인활동지원 수가에 포함되어 있고, 활동지원기관은 수가를 이용해 인건비, 기관 인건비, 임대료, 사무실운영비, 복리후생비, 기관 수익 등 모든 예산을 충당해야 함. 장애인활동지원사 임금이 최저임금 수준이며 연장·휴일근로수당 등이 미지급되는 근본적인 원인은 수가 자체가 낮게 책정되었기 때문임. 매년 최저임

금 인상을 정도로 수가가 인상되기 때문에 인건비를 늘릴 여유가 부족함.

○ 적정 근로시간 보장으로 임금 안정성 확보

<표 3-33> 장애인활동지원사 등록 및 활동 인원, 월평균 근로시간과 임금

구분	등록 인원	활동 인원	월평균 근로시간	월평균 임금
2011	31,234	23,653	-	-
2012	42,467	28,003	112	756,795
2013	67,823	40,448	130	941,499
2014	56,531	46,812	128	916,323
2015	61,366	52,761	125	936,221
2016	64,145	58,102	135	1,267,490
2017	68,167	62,629	122	982,989
2018	72,981	68,673	96	1,106,269

출처 : 한국장애인개발원(2019)

- 장애인활동지원사의 저임금은 적정한 근로시간이 확보되지 않는 것과 연결된 문제임. 2012년 장애인활동지원사의 월평균 근로시간은 112시간이었지만, 2018년 월평균 근로시간은 96시간으로, 16시간 감소했음. 장애인활동지원사 인력이 늘어나면서, 서비스 급여시간이 분산되었고, 적정한 근로시간이 보장되지 않고 있는 것임. 최저임금 인상으로 임금 역전 현상이 발생하진 않았지만, 근로시간이 짧아짐에 따라 결과적으로 장애인활동지원사는 저임금에서 벗어날 수 없는 상황이 되고 있음.

○ 장애인활동지원 수가결정위원회 구성

- 이처럼 장애인활동지원사의 저임금 문제 해결을 위해 적정 근로시간을 보장하고 동시에 수가를 높일 필요가 있지만, 단순히 수가만 높인다고 장애인활동지원사의 임금 인상으로 이어지는 것은 아님. 장애인활동지원사 인건비와 활동지원기관 운영비는 구분되어야 하지만, 보건복지부는 수가를

정할 뿐 수가 항목에 대한 가이드라인이 없기 때문에 장애인활동지원사의 임금과 기관 운영비, 기관 수익은 제로섬게임처럼 임금을 올리면 운영비와 수익이 줄어들게 됨. 그러다 보니 장애인활동지원사의 임금은 최저임금에 맞춰질 수밖에 없고, 연장·휴일근로를 하더라도 수당을 지급하기 어렵게 됨. 즉 수가가 인상되더라도, 인상된 만큼 장애인활동지원사 임금 인상으로 이어질 거란 보장이 없고, 단지 활동지원기관의 수익만 커질 가능성이 존재하는 것임. 따라서 수가 인상과 함께 수가 내부 항목을 정비하고 일정한 가이드라인이 필요함.

사회복지종사자법

제3조의2(처우개선위원회) ① 사회복지사 등의 처우개선 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 보건복지부와 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 각각 처우개선위원회를 둔다. 다만, 시·군·구에 두는 처우개선위원회는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있는 경우에는 시·군·구의 조례로 정하는 바에 따라 그 위원회가 처우개선위원회의 기능을 수행할 수 있다.

② 보건복지부에 두는 처우개선위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 사회복지사 등의 처우개선에 관한 사항
 2. 제3조제3항에 따른 적정 인건비 기준에 관한 사항
 3. 그 밖에 사회복지사 등의 처우개선 등에 관한 사항으로서 위원장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항
- ③ 보건복지부에 두는 처우개선위원회의 기능과 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ④ 시·도 및 시·군·구에 두는 처우개선위원회의 기능과 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 정한다.

시행령 제4조의2(보건복지부에 두는 처우개선위원회의 구성 등) ① 법 제3조의2제1항 본문에 따라 보건복지부에 두는 처우개선위원회(이하 이 조부터 제4조의4까지에서 “중앙위원회”라 한다)는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성한다.

- ② 중앙위원회의 위원장은 보건복지부 제1차관이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ③ 중앙위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 보건복지부장관이 임명하거나 위촉한다.
 1. 사회복지사 등의 처우개선에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
 2. 다음 각 목의 단체가 추천하는 사람

- 가. 사회복지사 등으로 구성된 단체
- 나. 사회복지법인등의 장으로 구성된 단체
- 다. 사회복지사 등의 처우개선 관련 시민단체(「비영리민간단체 지원법」에 따른 비영리민간 단체를 말한다. 이하 같다)
- 3. 변호사의 자격이 있는 사람 등 노동 관계 법령에 관한 전문지식이 있는 사람
- 4. 사회복지사 등의 처우개선 관련 업무를 담당하는 중앙행정기관의 3급 이상 공무원(고위 공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함한다) 중에서 소속 기관의 장이 지명하는 공무원
- ④ 중앙위원회의 위원 중 위촉위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.
- ⑤ 중앙위원회에 위원회의 사무를 처리할 간사 1명을 두며, 간사는 보건복지부장관이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람이 된다.
- ⑥ 중앙위원회의 회의에 출석한 위원에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 출석하는 경우에는 수당과 여비를 지급하지 않는다.

- 이를 위하여 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(이하 ‘사회복지사법’)에 따라 설치·운영되고 있는 처우개선위원회를 참고할 수 있음. 사회복지사법 제3조의2는 사회복지사 등의 처우개선 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 보건복지부와 시·도 및 자치구에 처우개선위원회를 두도록 하고 있음. 보건복지부에 두는 처우개선위원회는 사회복지사 등 처우개선에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람, 사회복지사 등으로 구성된 단체가 추천하는 사람, 사회복지사 등의 처우개선 관련 시민단체가 추천하는 사람, 노동관계법령에 관한 전문지식이 있는 사람 등으로 구성해야 함. 이렇게 구성된 처우개선위원회에서는 사회복지사 등의 처우개선에 관한 사항, 적정 인건비 기준에 관한 사항 등을 심의함.
- 처우개선위원회는 사회복지사 등의 열악한 처우를 개선하고자 관련 사항을 심의하는 기구로, 처우개선에 목적을 두고 있음. 그렇기 때문에 사회복지사 등을 대변할 수 있는 자가 처우개선위원회 위원으로 위촉·활동할 수 있음.
- 이를 참고하여 장애인활동지원 사업의 장기적인 재정운영과 장애인활동지원사의 저임금 문제를 개선하는 것을 목적으로 한 수가결정위원회가 구성

되어야 할 것임. 여기에는 보건복지부, 고용노동부, 기획재정부, 전문가 등 뿐만 아니라, 장애인활동지원사를 대변할 수 있는 당사자 단체가 포함돼, 당사자가 발언할 수 있는 실질적인 창구가 되어야 할 것임.

나. 휴게시간

<근로기준법 휴게시간 특례 개정 전후 비교>

개정 전	개정 후
근로기준법 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 사용자가 근로자대표와 서면 합의를 한 경우에는 제53조제1항에 따른 주(週) 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 제54조에 따른 휴게시간을 변경할 수 있다. 1. 운수업, 물품 판매 및 보관업, 금융보험업 2. 영화 제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사 사업, 광고업 3. 의료 및 위생 사업,接客업, 소각 및 청소업, 이용업 4. 그 밖에 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 사업	제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례) ① 「통계법」 제22조제1항에 따라 통계청장이 고시하는 산업에 관한 표준의 중분류 또는 소분류 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 사용자가 근로자대표와 서면으로 합의한 경우에는 제53조제1항에 따른 주(週) 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 제54조에 따른 휴게시간을 변경할 수 있다. 1. 육상운송 및 파이프라인 운송업. 다만, 「여객자동차 운수사업법」 제3조제1항제1호에 따른 노선(路線) 여객자동차운송사업은 제외한다. 2. 수상운송업 3. 항공운송업 4. 기타 운송관련 서비스업 5. 보건업
근로기준법 시행령 제32조(근로시간 및 휴게시간의 특례인정 사업) 법 제59조제4호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 사회복지사업을 말한다.	근로기준법 시행령 제32조 삭제 <2018. 6. 29.>

- 2018년 근로기준법 개정으로 사회복지사업이 휴게시간 특례업종에서 제외됨. 이에 따라 2018.7.1.부터 장애인활동지원사는 통상의 근로자와 마찬가지로

지로 근로시간이 4시간 이상일 때 30분 이상의 휴게시간을 보장받게 됨.

- 그러나 휴게시간을 보장받고 있다고 응답한 비율은 44.9%에 불과함. 선행 연구에 따르면 휴게시간을 사용하지 않는다는 응답이 56.52%, 휴게시간마다 단말기는 중지하지만 업무는 계속하는 경우가 20.6%로, 휴게시간을 사용하지 못하는 비율이 77.1%로 높게 나타남.³⁰⁾
- 이처럼 장애인활동지원사는 휴게시간은 보장받지 못하면서 무급 근로시간만 늘어나기 때문에, 차라리 특례업종에 포함돼 휴게시간이 없는 편이 낫다고 생각할 수밖에 없음.
- 한편 장애인활동지원사의 휴게시간을 보장하기 위하여 보건복지부는 휴게시간 자율 준수 분위기 조성, 중증장애인을 위한 가족 또는 다른 활동지원사에 의한 대체근무 지원 등을 대책으로 수립함. 그러나 조사에 따르면 이러한 대책들은 휴게시간을 보장할 수 있는 실효성있는 방법으로 여겨지지 않고 있었음.

장애인 활동지원사 휴게시간 사용 세부지침

1. 지침의 배경

□ 사용자는 근로시간이 4시간인 경우 30분, 8시간인 경우 1시간의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 하고(「근로기준법」 제54조제1항),

○ 휴게시간은 근로자가 자유롭게 이용 가능함(「근로기준법」 제54조제2항)

○ 장애인활동지원 서비스를 제공하는 활동지원사는 근로기준법상 근로자이므로 근로기준법상 휴게규정 당면 적용

□ 다만, 재가서비스의 특성상 사용자의 직접적인 지휘·감독이 어렵고,

○ 특히, 업무의 특성상 서비스 이용자와 완전히 분리된 휴게시간의 이용이 사실상 불가능한 점 등을 고려하여,

○ 근로자의 휴식권과 서비스 이용자의 보호가 균형적 조화를 이룰 수 있도록 휴게시간 운용방법을 제시할 필요

2. 휴게시간 운용방법

30) 제갈현숙(2020), 장애인활동지원사 노동·인권 실태 결과

① (휴게시간의 부여) 활동지원기관의 장은 「근로기준법」상 정해진 휴게시간을 활동지원사에게 부여하여야 함

○ 1일의 근로시간이 4시간 이상인 경우 30분, 8시간 이상인 경우 1시간의 휴게시간을 근로시간 도중에 부여

○ 휴게시간은 서비스 이용자의 특성을 미리 파악하여 학원·병원에 가는 시간, 낮잠 자는 시간, 가족 등 업무 대체자가 대체하는 시간 등으로 정함

- 휴게시간은 반드시 연속하여 부여할 필요는 없고, 휴게제도 본래의 취지에 어긋나지 않는 범위에서 분할하여 부여하는 것도 가능함

* 작업의 성질 또는 사업장의 근로조건 등에 비추어 사회통념상 필요하고, 타당성이 있다고 일반적으로 인정되는 범위 내에서 휴게제도 본래의 취지에 어긋나지 않는 한 휴게시간을 분할하여 주어도 무방함(12. 8. 23. 고용부 근로개선정책과-4723)

○ 다만, 재가서비스의 특성 및 돌봄 업무의 특성 등으로 인하여 정해진 휴게시간에만 휴게하기는 어려운 점을 고려,

- 활동지원사가 상황에 맞게 휴게시간을 자유롭게 조정·분할 사용하는 것도 가능토록 함

② (휴게시간의 사용방법) 활동지원사는 원칙적으로 휴게시간 동안 돌봄 업무를 하지 않고 자유롭게 휴게시간을 이용할 수 있음

○ 다만, 휴게시간 중이라 하더라도, 서비스 이용자의 안전이나 생명보호를 위하여 돌발적인 위험 등에 대비할 필요가 있으므로,

- 업무 대체자가 있는 경우 등이 아니라면, 돌봄 업무 장소를 벗어나지 않도록 함

* 휴게시간은 작업 시간 도중에 부여되는 것으로, 업무의 연속성 유지, 긴급 상황의 효율적 대응 등 최소한의 질서 유지를 위한 제한 가능(16. 8. 19, 법제처 16-0239)

* 휴게시간이라 하더라도 작업의 특수성·계속성을 감안, 이용장소 등 어느 정도의 사용자 제약은 부득이(88. 4. 24, 해지 01254-5965)

③ (휴게시간 중 근로제공) 돌봄 업무의 특성상 불가피하게 휴게하지 못하고 서비스를 제공하는 경우가 발생할 수 있는데,

* · 이용자의 야외활동으로 1:1로 케어한 경우

· 이용자가 아파서 학원 등에 가지 못하여 내내 간병한 경우

· 휴게시간 동안 대체하던 서비스 이용자 가족이 개인사정으로 대체하지 못한 경우

· 휴게 중 사고 등 돌발적인 상황이 발생한 경우

○ 이 경우 활동지원사는 동일한 시간만큼의 근무시간을 휴게시간으로 조정하여 근무시간 도중에 활용

○ 그러나 위와 같이 근무시간을 휴게시간으로 조정하는 것이 불가한 경우에는(즉 4시간에 30분, 8시간에 1시간의 휴게시간을 근로시간 도중에 갖는 것이 불가능하게 되는 경우), 활동지원기관은 활동지원사로부터 휴게를 하지 못한 사유와 함께 수당지급 신청을 받아 근로시간으로 인정하여 활동수당 지급(예외결제 인정)

* 다만, 법정 휴게시간 준수가 원칙이며, 불가피한 경우에만 수당으로 지급(불가피하지 않음에도 불구하고 휴게시간에 근로를 제공하고 수당을 지급하는 경우가 없도록 해야 함. 철저한 관리 필요)

○ 활동지원사가 휴게시간 없이 근로를 제공할 수밖에 없었던 불가피성 및 실제로 휴게시간 없이 서비스를 제공하였는지 여부는 이용자의 확인서 또는 활동지원사의 입증자료를 받아 활동지원기관이 확인

- 2022년 장애인활동지원 사업안내에 따르면, 장애인활동지원사에게 휴게시간을 부여하기 위하여 활동지원기관은 서비스 이용자의 특성을 미리 파악하여 학원·병원에 가는 시간, 낮잠 자는 시간, 가족 등 업무 대체자가 대체하는 시간 등에 휴게시간을 부여하도록 안내하고 있음. 동시에 재가서비스의 특성으로 인해 정해진 휴게시간에만 휴게하기는 어려우므로 상황에 맞게 장애인활동지원사가 휴게시간을 자유롭게 조정·분할 사용하는 것도 가능하도록 안내하고 있음. 불가피하게 휴게시간을 사용하지 못했다면, 장애인활동지원사는 동일한 시간만큼 근무시간을 휴게시간으로 조정하여 근무시간 도중에 활용하도록 하고 있음. 만약 근무시간을 휴게시간으로 조정하는 것이 불가능할 때에는 활동지원기관에 이용자 확인서 또는 입증자료를 제출하여 수당지급을 신청할 수 있도록 하고 있음.
- 이처럼 보건복지부는 재가·돌봄 서비스 특성상 휴게시간을 사용하기 어렵다는 것을 전제하고 여러 대안을 제시하고 있으나, 그 내용을 들여다보면 장애인활동지원사가 때에 따라 휴게시간을 확보하여 사용하도록 하고 있는 것으로 휴게시간 부여 의무가 있는 사용자의 의무보다는 장애인활동지원사의 재량이 강조되어 있음. 결국 활동지원기관이 휴게시간을 정할 수 없는 경우, 장애인활동지원사가 재량껏 휴게시간을 마련하여 사용해야 하는 것인데, 그렇지 못했을 때 장애인활동지원사가 스스로 휴게시간을 사용하지 않은 것처럼 해석될 우려가 있음. 때문에 보건복지부 사업안내에 따른 휴게시간 사용 지침은 근로자의 휴식권을 보장하기 위한 근본적인 대안이 될 수 없음.

- 휴게시간을 보장하는 방안으로 사용하지 못한 휴게시간에 대하여 가산임금을 지급하는 것처럼 다른 방식의 보상이 필요하다는 의견이 가장 많았음. 근로기준법을 준수하여 휴게시간이 부여된다고 하더라도, 이용자와 분리된 공간에서 독립적으로 휴게시간을 사용할 수 없기 때문에, 결과적으로 무급 근로시간만 늘어난다는 것이 가장 큰 우려임. 또한 보건복지부가 내놓은 대책은 재가돌봄 서비스 특성을 반영하지 못한 것이거나, 장애인활동지원사의 재량을 지나치게 강조해 근로기준법을 준수해야 할 사용자의 의무가 드러나지 않는 등 근본적인 해결이 될 수 없음. 동시에 실태조사 결과에서 가장 높은 비율을 차지했던 휴게시간을 사용하지 않는 대신 금전으로 보상하는 방식은 근로기준법 위반 소지가 있기 때문에 장애인활동지원사처럼 재가돌봄 서비스를 제공하는 직종의 휴게시간 보장방안 연구가 필요해 보임.

다. 중증장애인 지원업무의 어려움

○ 장애인활동지원사 자격 관리

<장애인활동지원사 교육과정>

과목	교육 내용	세부 내용	교육시간	
			이론	실기
장애 (8시간)	사회복지와 장애인복지제도의 이해	- 사회복지 개념 및 주요법령의 이해 - 「장애인활동 지원에 관한 법률」 이해	1	-
	장애 이해	- 장애의 개념 및 정의 - 장애유형별 특성 및 현황	2	-
	자립생활과 인간중심 계획의 이해	- 자립생활 이해 - 인간중심계획 및 자기결정 이해	3	-
	인권과 학대	- 인권의 개념 및 실태 이해 - 학대의 개념 및 실태 이해	2	-
활동 지원사	활동지원사 역할	- 활동보조의 목적과 기능 - 업무의 종류와 범위	1	-
	직업윤리 및	- 직업윤리와 자세	2	-

(15시간)	자기관리	- 안전 및 건강관리 등 자기관리 - 보수교육의 필요성		
	활동지원 I (신체적 장애)	- 신체적 장애유형별 활동보조 - 상황별 이해와 대처방법	2	2
	활동지원 II (정신적 장애)	- 정신적 장애유형별 활동보조 - 상황별 이해와 대처방법	2	2
	활동보조 실제	- 선임활동가의 실제 경험 공유 및 토론 - 현장에서 만나게 되는 어려움에 대한 이해와 대처방법	1	1
	보조기구 이해	- 장애유형별 주요보조기구 이해	1	1
실천 I (9시간)	건강 및 안전관리	- 생활안전관리 및 응급상황 대응	2	2
	서비스 제공기록 및 관리	- 활동보조 서비스 관련 기록 및 보고 - 부적절한 급여청구에 대한 제재 - 업무일지 기록 및 보고 방법 - 단말기 사용법 이해	1	1
	사회활동지원	- 이동·외출·사회활동 보조	1	2
실천 II (8시간)	일상지원	- 식사·개인위생 보조 - 주거환경위생 보조	1	1
	의사소통 지원	- 의사소통 이해와 방법 - 효과적인 듣기의 태도와 방법 - 관계 형성 방법	2	4
소계			24	16
현장실습 (10시간)	활동보조 서비스 제공기관 현장실습		10	
계			50	

*자료: 보건복지부(2022), 「장애인활동지원 사업안내」

- 장애인활동지원사 교육과정은 이론 및 실기교육 40시간, 현장실습 10시간으로 구성되어 있음. 별도의 시험을 통과해야 하는 것이 아닌, 교육과정을 수료하기만 하면 장애인활동지원사로 일을 할 수 있음.
- 즉 장애인활동지원사는 자격시험 없이도 교육과정을 수료하기만 하면 활동할 수 있는 자격이 주어져 자격 관리가 허술한 편임. 또한 교육과정과 주기적인 보수교육에서도 다양한 장애의 종류와 증상의 정도에 맞는 활동지

원 서비스를 제공할 역량을 갖추기엔 부족한 상황임. 따라서 사회복지사, 요양보호사 등 사회복지 관련 직종과 마찬가지로 자격 시험제를 두고 장애인활동지원사를 국가자격증화 할 필요가 있음.

○ 장애인활동지원사 교육

<장애의 종류>

신체적 장애	지체장애, 뇌병변장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애, 안면장애, 신장장애, 심장장애, 간장애, 호흡기장애, 장루·요루장애, 뇌전증장애
정신적 장애	지적장애, 자폐성장애, 정신장애

*자료: 보건복지부(2022), 「장애인활동지원 사업안내」

- 장애의 종류는 크게 신체적 장애와 정신적 장애로 분류하고, 장애인복지법은 장애의 종류를 15가지로 소분류하고 있음. 이처럼 장애의 종류가 다양하고, 증상과 정도에 차이가 있지만 장애인활동지원 사업은 장애인을 일률적인 서비스 대상으로 상정하고 있음.
- 이에 따라 장애인활동지원사로 일하려면 수료해야 하는 교육과정을 보면, 장애유형별 활동보조에 대한 교육은 신체적 장애와 정신적 장애로 나눠 각각 2시간씩 총 4시간이 전부임. 그 외에는 사회복지와 장애에 대한 전반적인 이해와 서비스 제공 방식에 대한 것임.

<장애인활동지원사 보수교육>

장애인활동지원사 보수교육

- (연 2회 이상) 장애유형 및 정도에 따른 활동지원급여 제공방법, 제공기준 및 절차의 이해, 응급처치요령, 부정수급 예방을 위한 청렴교육 등
- (연 1회 이상) 장애인 인권 및 장애인·활동지원사 재난대응 교육

*자료: 보건복지부(2022), 「장애인활동지원 사업안내」

- 한편 장애인활동지원사는 매년 주기적으로 보수교육을 받고 있음. 보수교

육 커리큘럼에 장애유형 및 정도에 따른 활동지원급여 제공방법이 포함되어 있긴 하나, 연 2회 이상 교육해야 하는 여러 주제들 중 하나의 예시로 제시했을 뿐, 해당 주제를 의무적으로 교육해야 하는 것은 아님.

- 이처럼 장애인을 하나의 종류로 상정하고 설계된 교육은 장애인활동지원사가 다양한 유형과 증상의 대상자에게 골고루 서비스를 제공하는데 어려움이 되고 있음. 대상자별 개별화된 맞춤형 서비스가 제공될 수 있도록 교육 커리큘럼을 개편해야 할 것임.

○ 노동강도에 따른 보상

<표 3-34> 활동지원 장기 미이용 사유 및 장애정도, 장애유형

구분		비율(%)
활동지원서비스 장기 미이용자 사유	활동지원사 미연계	79.0
	본인부담금 납부 부담	11.2
	서비스 내용 부족	6.6
	제도 및 급여량 불만	3.1
활동지원사 미연계 장애 정도	중증	99.8
	경증	0.2
활동지원사 미연계 장애유형	지체	11.0
	뇌병변	10.3
	지적	44.3
	자폐성	18.8
	시각	7.0
	정신	4.4
	기타	4.1

*자료: 최혜영의원실 보도자료 중에서 국민연금공단 제출자료를 재구성

- 실태조사 결과 중증장애인 지원업무를 기피하거나 기피하는 것을 목격한 적이 있는 비율이 42.6%로 나타났다. 국민연금공단 자료에 따르면 장기간 활동지원서비스를 이용하지 못한 사유로 활동지원사 미연계가 79%로 가장 높았고, 활동지원사가 연계되지 않은 99.8%가 중증장애인이며, 장애유형별

로는 발달장애인이 63.1%로 높았음. 즉 활동지원 서비스 필요도가 높은 장애인임에도 매칭이 되지 않아 활동지원서비스를 받지 못하는 상황이 발생하고 있는 것임.

- 이는 단순히 노동강도가 높기 때문이 아니라, 중증장애인 돌봄 또는 발달장애, 시각장애와 같은 장애 유형과 특성에 따라 어떤 돌봄이 필요한지 적절한 교육이 이루어지지 않아 업무에 진입할 수 있는 장벽이 높기 때문임. 장애의 종류와 특성이 다양하지만, 맞춤형 교육이 없는 상태에서 생소한 업무를 맡게 되면 사고 위험성이 높아지기 때문에 익숙한 업무를 선호하는 경향이 생기는 것임.
- 따라서 장애인활동지원 서비스 미스매칭 문제를 해결하고, 서비스 질을 관리하기 위하여 노동강도에 맞는 적절한 보상이 제공될 필요가 있음. 서비스를 제공받는 장애인의 장애의 종류, 특성, 연령 등을 고려하는 등 업무난이도에 따른 보상체계가 있어야 할 것이고, 이에 따라 필요한 교육을 제공하고 차등적인 임금을 지급해야 함.

라. 쉼터

- 장애인활동지원사의 근무 장소는 사업장이 아닌 주로 대상자의 거주지고, 대상자의 동선에 따라 달라지기도 함. 즉 사업장에서 근무하지 않고, 대상자에게 직접 서비스를 제공하기 때문에 사업장, 동료와 관계를 형성하고 고충이나 노하우를 나누기 어려움. 이러한 결핍을 해소하기 위해 장애인활동지원사에게 쉼터가 필요한지에 대하여 실태조사한 결과, 52.4%가 필요한 편이라고 응답하였음.

<돌봄중사자지원센터 비전과 미션>

비전	돌봄노동이 존중받는 사회
미션	1. 돌봄노동자의 역량강화를 위한 교육권 지원
	2. 돌봄노동자의 재충전을 위한 건강권 지원 및 자조역량 강화

	3. 돌봄노동자의 권익 향상을 위한 노동권 지원
	4. 가족돌봄자 지원
	5. 상호 존중하고 배려하는 좋은 돌봄문화 확산 지원
	6. 돌봄노동 네트워크 허브 및 돌봄노동 지원의 플랫폼

*출처 : 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터 홈페이지

- 장애인활동지원사 쉽터는 존재하지 않지만 요양보호사 등 돌봄노동자가 이용할 수 있는 어르신돌봄종사자 지원센터를 참고할 수 있음. 돌봄종사자 지원센터는 좋은 돌봄을 위해 요양보호사 등 돌봄노동자가 안전하게 일할 수 있는 좋은 일자리가 필요하다는 모토로, 고충상담, 건강증진, 직무향상 교육, 취업지원, 사회적 인식제고 등 역량강화와 권익 향상을 위한 지원 프로그램을 제공하고 있음. 즉 단순한 휴식 공간을 넘어 돌봄노동을 지원하는 플랫폼으로 기능하고 있음.

<돌봄종사자지원센터 현황>

지원센터	설립	권역	운영 쉽터
서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터	2013	광역센터	마포쉽터 인사동쉽터
		은평구, 서대문구, 마포구, 종로구, 중구, 용산구	
서남 어르신돌봄종사자 지원센터	2016	구로구, 강서구, 양천구, 영등포구, 동작구, 금천구, 관악구	화곡쉽터 사당쉽터
동북 어르신돌봄종사자 지원센터	2017	강북구, 성북구, 동대문구, 도봉구, 노원구, 중랑구	노원쉽터 회기쉽터
동남 어르신돌봄종사자 지원센터	2017	서초구, 강남구, 송파구, 강동구, 성동구, 광진구	역삼쉽터 능동쉽터

- 2013년 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터를 시작으로 2016년 서남 어르신돌봄종사자지원센터, 2017년 동북 어르신돌봄종사자지원센터, 동남 어르신돌봄종사자지원센터가 설립돼 운영 중임. 또한 2018년과 2019년에 각 권역별 쉽터 8개가 설립돼, 돌봄노동자의 접근성을 강화하고 있음.
- 이러한 사례를 참고하여 장애인활동지원사의 휴식과 스트레스 해소, 고충

과 노하우를 나누며 관계를 형성할 수 있는 장이자, 교육을 통한 역량강화, 각종 상담과 노동권 지원을 통한 권익 향상의 공간이 필요해 보임.

제4장 돌봄노동권 보장의 기본방향과 법제도적 과제

박주영

1. 사회서비스분야 정부정책과 돌봄노동권

가. 한국의 사회보장제도와 돌봄서비스 공급체계

○ 기본적 인권으로서 사회보장제도

- UN 세계인권선언에서는 ‘인간의 존엄성에 상응하는 생활로서 모든 사람은 각자 사회의 일원으로서 사회보장을 받을 권리를 가지며 각국의 조직 및 자원을 고려한 국가적인 노력과 국제적인 협력을 통해 자기의 존엄과 자기의 인격의 자유로운 발현에 불가결한 경제적·사회적 및 문화적 권리를 갖는다’고 밝히고 있음. 이를 기초로 세계인권규약(A규약)에서 사회보함을 포함한 사회보장에 대한 권리(제9조), 도달 가능한 최고수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리(제12조)를 인정하고 이를 위한 환경, 산업위생, 의료와 간호를 확보할 여건의 조성을 위해, 회원국에 필요한 조치를 취할 의무를 부과하고 있음.
- 「헌법」 제34조는 인간다운 생활을 할 권리를 밝히면서, 제2항부터 제4항까지 인간다운 생활을 할 권리의 실현을 위한 구체적 과제로서 국가의 사회보장·사회복지증진 의무를 규정하고, 여자의 복지와 권익향상, 노인과 청소년에 대한 복지향상, 신체장애나 질병·노령 등으로 인한 생활무능력자에

대한 국가의 보호를 규정하고 있음.

○ 사회보장제도에 대한 국가책임과 운영의 기본원칙

사회보장기본법

제2조(정의)

1. “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.
2. “사회보험”이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다.
3. “공공부조”(公共扶助)란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다.
4. “사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건 의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.

- 「사회보장기본법」은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함.
- 「사회보장기본법」에서 사회보장이란 ‘사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 삶의 질을 향상시키기 위해 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스’를 말하는 바, 첫째, 사회보장은 생활능력이 없거나 부족한 ‘특정 국민’에 대한 최저 보장에 국한된 것이 아니라, ‘모든 국민’을 적용 대상으로 함. 둘째, 보험제도를 통해 사회적 보호와 공적 지원을 하는 ‘사회보험’, 생활능력에 따라 최저생활을 보장하거나 자립을 지원하는 ‘공적부조’만이 아니라 의료·교육·주거·문화·환경 등 다양한 사회분야에서 삶의 질을 보다 향상하는데 도움이 필요한 모든 국민에게 제공

되는 지원으로서 ‘사회서비스’를 모두 아우르는 개념임. 셋째, 사회보장은 크게 ‘소득’제공형 지원과 ‘서비스’제공형 지원으로 나눌 수 있음.

- 사회보장제도 하에서 돌봄노동의 영역을 사회보장에 관한 법적 개념과 적용범위에 따라 구분해보면, ‘사회보험’의 방식으로 노령에 따른 돌봄서비스를 제공하는 노인장기요양보험과 장애인활동지원·아이돌봄지원·산모신생아돌봄지원·노인생활지원 등 돌봄서비스를 제공하는 서비스제공형 ‘사회서비스’가 대표적이라 할 수 있음.

사회보장기본법

제4조(다른 법률과의 관계) 사회보장에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

제17조(다른 계획과의 관계) 기본계획은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본이 된다.

- 「사회보장기본법」은 기본법임에도 기본원칙만을 선언적으로 밝히는 여타의 기본법들과 달리 타법의 제개정시 부합되도록 하여 기본법에 대한 일정한 우선순위와 효력을 밝히고 있음.³¹⁾ 따라서 「사회보장기본법」에 따라 관련한 법률의 구체적인 내용이 제개정되도록 해야 할 입법적 한계를 정하고 있다 할 것임.

31) 사회보장기본법 제4조, 건강가정기본법 제6조, 건강검진기본법 제7조, 보건의료기본법 제9조는 타법을 개정할 때 이 법에 부합하여 규정하도록 제한하고 있다. 반면 건설산업기본법 제4조, 국제기본법 제3조, 소방기본법 제3조의3 등은 다른 법률과의 적용상 우선순위를 구체적으로 정하고 있으며, 국가공간정보기본법, 국가표준기본법, 국민안전교육진흥기본법, 국어기본법, 군인복지기본법, 방송통신발전기본법, 소비자기본법 등은 관련된 타법과의 관계에서 일반법과 특별법 관계에서 우선순위를 정하도록 하고 있다. 한편 고용정책기본법 제4조와 마찬가지로 건축기본법, 과학기술기본법, 국가보훈기본법, 국민여가활성화기본법, 국제개발협력기본법, 소상공인기본법 등은 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 할 뿐이며, 근로복지기본법, 교육기본법, 관광기본법의 경우 아예 타법률과의 관계를 밝히지 않는 경우도 있다. 즉 기본법의 성격에 따라 적용의 우선순위나 적용의 방식을 달리 정하고 있는데, 사회보장기본법은 상위법으로서 지위를 가지고 있다.

사회보장기본법

제5조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 가진다.

② 국가와 지방자치단체는 사회보장에 관한 책임과 역할을 합리적으로 분담하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 국가 발전수준에 부응하고 사회환경의 변화에 선제적으로 대응하며 지속가능한 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다.

④ 국가는 사회보장제도의 안정적인 운영을 위하여 중장기 사회보장 재정추계를 격년으로 실시하고 이를 공표하여야 한다.

제23조(사회서비스 보장) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활과 자립, 사회 참여, 자아실현 등을 지원하여 삶의 질이 향상될 수 있도록 사회서비스에 관한 시책을 마련하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회서비스 보장과 제24조에 따른 소득보장이 효과적이고 균형적으로 연계되도록 하여야 한다.

- 그러한 의미에서 「사회보장기본법」은 사회서비스 보장을 비롯한 사회보장 제도에 대한 국가와 지자체의 책임을 명시하고 있음. 정부의 역할을 재정 지원만으로 국한하여 사회보장정책을 시행하는 것은 부적절함. 국가와 지자체의 역할과 책임은 서비스공급기관을 통한 자원조달 또는 공급관리만을 하는 것이 아니라, 사회서비스의 직접적 공급을 포함하여 공급기관 및 인력의 질에 대한 실질적 책임을 포함함. 법 제5조 제3항은 국가와 지자체가 사회보장제도의 실질적 안정적 운영을 위해 재정적 뒷받침을 할 수 있도록 명확한 법적 근거를 둔 것임.

사회보장기본법

제27조(민간의 참여) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도하기 위하여 다음 각 호의 사업이 포함된 시책을 수립·시행할 수 있다.

1. 자원봉사, 기부 등 나눔의 활성화를 위한 각종 지원 사업
2. 사회보장정책의 시행에 있어 민간 부문과의 상호협력체계 구축을 위한 지원사업
3. 그 밖에 사회보장에 관련된 민간의 참여를 유도하는 데에 필요한 사업

③ 국가와 지방자치단체는 개인·법인 또는 단체가 사회보장에 참여하는 데에 드는 경비의 전부 또는 일부를 지원하거나 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

- 한편 「사회보장기본법」 제27조에서는 사회서비스 등 사회보장분야에서 민간의 협력을 통한 사회서비스 활성화에 취지를 밝히고 있으나, 사회보장정책 이행을 위해 민간 참여를 유도한다는 것은 반드시 시장화의 방식만을 의미하는 것은 아님. 국가의 사회보장 정책과 이념이 사회구성원 모두의 가치로서 자리잡히는 것이 사회보장제도의 근간이 되는 만큼 민간의 자원 봉사나 나눔 등이 활성화되도록 하는 것임. 민간영리화가 가능하도록 사회보장제도를 운영한다는 의미로 이해한다면, 사회보장의 책임주체로서 정부와 민간의 역할에 주객이 전도될 수 있으므로 부적절함.

사회보장기본법

제28조(비용의 부담) ① 사회보장 비용의 부담은 각각의 사회보장제도의 목적에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정되어야 한다.

② 사회보험에 드는 비용은 사용자, 피용자(被傭者) 및 자영업자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다.

③ 공공부조 및 관계 법령에서 정하는 일정 소득 수준 이하의 국민에 대한 사회서비스에 드는 비용의 전부 또는 일부는 국가와 지방자치단체가 부담한다.

④ 부담 능력이 있는 국민에 대한 사회서비스에 드는 비용은 그 수익자가 부담함을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가와 지방자치단체가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다.

제25조(운영원칙) ① 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 운영할 때에는 이 제도를 필요로 하는 모든 국민에게 적용하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회보장제도의 급여 수준과 비용 부담 등에서 형평성을 유지하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 사회보장제도의 정책 결정 및 시행 과정에서 공익의 대표자 및 이해관계인 등을 참여시켜 이를 민주적으로 결정하고 시행하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체가 사회보장제도를 운영할 때에는 국민의 다양한 복지 욕구를 효율적으로 충족시키기 위하여 연계성과 전문성을 높여야 한다.

⑤ 사회보험은 국가의 책임으로 시행하고, 공공부조와 사회서비스는 국가와 지방자치단체의 책임으로 시행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국가와 지방자치단체의 재정 형편 등을 고려하여 이를 협의·조정할 수 있다.

- 「사회보장기본법」은 사회보장제도 운영을 위한 비용과 관련하여 국가-지자체-민간의 분담을 허용하되, 사회보험, 공공부조, 사회서비스에 따라 국가와 지자체에 각 책임 주체로서 지위와 비용부담의 기준을 마련하도록 사회보장정책의 특성별 운영원칙을 밝히고 있음. 그러나 국가와 지자체가 부담하는 공적 재원을 통해 사회보장 공공성과 사회서비스 질을 담보할 수 있도록 하려면 사회보장정책을 수행하는 활동요원에 대한 보수와 처우가 안정적이어야 하나, 이러한 인건비 보장 및 인력운영기준에 관한 근거규정은 반영되어 있지 않음.

○ 사회보장제도에서 돌봄서비스 관련 법제도와 공급구조

- 사회보장제도로써 돌봄서비스 영역은 서비스형 사회적 보호로서 ① 사회보험 방식으로 제공되는 「노인장기요양보험법」상의 장기요양급여제도가 대표적이고 ② 사회서비스로서 지원되는 방식이 있음. 공공부조의 경우에도 소득형 사회보장이 아닌 돌봄‘서비스’형 사회보장은 사회서비스 전달체계에서 제공되는 구조임.
- ① 「노인장기요양보험법」상의 노인돌봄은 노후생활안정과 그 가족의 돌봄 부담을 지원하기 위한 사회보험제도로 보험가입자와 그 피부양자(의료급여수급권자 포함)에 대해 등급판정절차를 거쳐 장기요양이 인정되면, 각 등급에 따라 이용할 수 있는 급여 한도 내에서 장기요양기관을 통해 개인별 장기요양이용계획을 제출하고 본인부담금을 지급(전부 또는 일부 면제)하여 돌봄서비스를 제공받게 됨.
- 기관의 종류에 따라 시설에서 돌봄을 제공받는 시설급여와 자택에서 제공받는 재가급여로 나눌 수 있고, 시설급여는 시설의 규모에 따라 노인요양시설, 노인요양공동생활가정으로 구분, 재가급여는 서비스의 내용에 따라

방문목욕, 방문간호, 인지활동형 방문요양으로 구분되며, 자택에서 생활하면서 일정 시간을 요양기관에서 목욕·식사·기본간호·치매관리·응급서비스 등을 제공받는 경우, 하루의 일정시간동안 서비스를 제공받는 주야간보호, 월의 일정 기간동안 교육이나 훈련을 받는 단기보호로 구분됨.

- ② 사회서비스로서 돌봄서비스 중 대표적인 것은 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」(이하 ‘사회서비스이용권(利用券)법’이라 함)이 적용되는 사회복지서비스로서 「아동복지법」, 「노인복지법」, 「장애인복지법」, 「한부모가족지원법」, 「다문화가족지원법」, 「영유아보육법」, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」, 「장애인활동 지원에 관한 법률」(이하 ‘장애인활동법’이라 함), 「장애아동 복지지원법」(이하 ‘장애아동복지법’이라 함), 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」(이하 ‘발달장애인법’이라 함) 등에 근거한 각종 사회복지사업들 중 돌봄서비스를 지원하는 사업이 이에 해당함.
- 장기요양급여는 지정된 장기요양기관을 통해서 이용이 가능하며(서비스제공기관 지정제), 등급에 따른 보험급여의 종류와 한도금액이 정해져 있다면, 바우처방식의 사회서비스는 등록기준만 갖추면 누구나 제공자(기관)로서 사회서비스 제공사업을 할 수 있도록 서비스공급의 진입장벽을 낮추었음(서비스제공기관 등록제 또는 신고제).
- 또한 이미 민영화되어 있던 장기요양보험급여에서 서비스제공기관들과 마찬가지로 국가나 지자체가 발급한 이용권의 이용한도를 넘어 돌봄서비스가 필요한 경우 제공기관으로부터 돌봄서비스를 추가구매하여 이용할 수 있도록 하여 사회서비스를 더욱 시장화(민간영리화)하는 방식임.
- 대표적으로 ‘장애인활동법’³²⁾에 따른 장애인의 활동보조서비스 및 방문목욕

32) 장애인활동법 제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 적절한 활동지원급여를 제공하여 장애인이 일상생활과 사회생활을 원활히 할 수 있도록 시책을 마련하여야 한다.

· 방문간호 등의 돌봄서비스, ‘장애아동복지법’에 따른 장애아동에 대한 발달재활서비스, ‘발달장애인법’에 따른 주간활동지원서비스 등이 ‘사회서비스 이용권법’에 의한 바우처에 의해 공급되고 있음. 대체로 장애인복지단체에서 주로 서비스를 제공하고 있고(보조금 또는 위탁계약방식으로 충분히 민영화된 상태), 장애인에 대한 사회적 보호는 사회보장제도에서 국가의 본질적인 책무라는 점을 생각하면, 시장화를 전제로 한 바우처제도가 적합한 것인지 의문임.

- 한편 ③ 사회복지사업법상의 사회복지서비스 이외에 개별법령 또는 국가재정으로 시행되는 사업으로서, 국가나 지자체의 사무로 제공되는 돌봄사회서비스가 존재함. 대표적으로 아이돌봄은 「사회복지사업법」상의 사회복지서비스(보건복지부 관할)에 해당하지 않지만, 2007년 시범사업을 시작으로 2009년 전국으로 사업범위를 확대하고, 2011년 「건강가정기본법」상 아동양육지원사업³³⁾의 하나로 명시하여 현재 「아이돌봄 지원법」³⁴⁾에 따라 보

-
- ② 국가와 지방자치단체는 활동지원사업이 장애인의 자립생활을 지원하고 그 가족의 부담을 줄일 수 있도록 매년 필요한 재원을 조달하여야 한다.
- 33) 건강가정기본법 제22조(자녀양육지원의 강화) ①국가 및 지방자치단체는 자녀를 양육하는 가정에 대하여 자녀양육으로 인한 부담을 완화하고 아동의 행복추구권을 보장하기 위하여 보육, 방과후 서비스, 양성이 평등한 육아휴직제 등의 정책을 적극적으로 확대 시행하여야 한다.<개정 2011. 9. 15.>
- ② 국가 및 지방자치단체는 다양한 가족형태를 고려하여 아동양육지원사업 시행(아이돌보미 서비스를 포함한다. 이하 같다)을 수립·시행하여야 한다. <신설 2011. 9. 15.>
- ③ 국가 및 지방자치단체는 아동양육지원사업을 예산의 범위에서 지원할 수 있다. <신설 2011. 9. 15.>
- ④국가 및 지방자치단체는 가사노동의 가치에 대한 사회적 인식을 제고하고 이를 관련 법·제도 및 가족정책에 반영하도록 노력하여야 한다. <개정 2011. 9. 15.>
- 34) 아이돌봄지원법 제4조(국가 등의 지원) 국가와 지방자치단체는 보호자가 아이돌봄의 책임을 다할 수 있도록 지원하여야 한다.
- 제21조(아이돌봄서비스 이용권) ① 국가와 지방자치단체는 제20조제1항에 따른 비용 지원을 위하여 아이돌봄서비스 이용권을 지급할 수 있다.
- ② 여성가족부장관과 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 이용권에 관한 업무를 공공기관 또는 민간 기관·단체에 위탁할 수 있다.

호자의 아이돌봄 책임을 국가와 지자체가 지원하는 돌봄서비스(여성가족부 관할)로, 아이돌봄서비스 이용권을 지급하여 양육을 지원하는 영아종일돌봄 및 시간제 돌봄서비스를 제공하기 때문에 사실상 사회서비스 전자바우처제도와 유사한 사업구조로 시행되나 최근 법개정으로 아이돌봄중앙지원센터-아이돌봄광역지원센터 소속의 아이돌보미를 통하여 돌봄서비스의 질을 국가와 지자체가 관리하도록 강화하는 제도를 도입함. 반면 「모자보건법」상 임신부와 신생아의 건강관리 및 식사, 세탁물·청소 등 산후조리를 지원하는 돌봄서비스 역시 사회복지서비스로 분류되지 않지만 관련 법령에 의해 사회서비스 이용권을 통해 제공되도록 하고 있어³⁵⁾ 사회서비스 전자바우처 사업방식에 따른다고 볼 수 있음.

- 장기요양급여 전단계로 예방적 노인건강관리를 위해 「노인복지법」상 독거 노인 지원³⁶⁾을 근거로 시행되는 노인맞춤돌봄서비스사업³⁷⁾은 과거 노인돌

③ 이용권의 신청·발급 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

35) 모자보건법 제15조의18(산후조리도우미의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 임신부와 신생아의 건강관리를 위하여 출산 후 가정에서 산후조리를 하고자 하는 임신부가 신청을 하는 경우 해당 임신부의 가정을 방문하여 산후조리를 돕는 도우미(이하 “산후조리도우미”라 한다)의 이용을 지원할 수 있다. [본조신설 2015. 12. 22.]

법 제15조의19(산후조리도우미의 자격) ① 산후조리도우미는 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 사회서비스 제공자(이하 “사회서비스 제공자”라 한다)에 소속된 사람으로서 「아동복지법」 제26조의2제2항에 따른 아동학대 예방교육 및 보건복지부장관이 고시하는 교육과정을 수료한 사람으로 한다.

시행령 제17조의7(산후조리도우미의 이용 지원) ① 보건복지부장관과 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 사회서비스이용권을 발급하여 그 이용권으로 임신부가 법 제15조의18제1항에 따른 산후조리도우미(이하 “산후조리도우미”라 한다)를 이용하도록 지원할 수 있다. 이 경우 사회서비스이용권의 발급 신청 절차 및 사용 방법에 관하여는 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제9조부터 제15조까지의 규정에 따른다.

36) 노인복지법 제27조의2(홀로 사는 노인에 대한지원) ②국가는 또는 지자체는 제1항에 따른 사업을 노인 관련 기관·단체에 위탁할 수 있으며, 예산의 범위에서 그 사업 및 운영에 필요한 비용을 지원할 수 있다.

③ 제1항의 서비스 및 보호조치의 구체적인 내용 등에 관하여는 보건복지부장관이 정한다.

37) 기존 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스 및 단기가사서비스(2007~2019), 지역사회 자원연

복합서비스의 경우 장기요양기관에서 장기요양급여사업과 함께 예방적 돌봄서비스사업으로 동시에 운영되었다가 노인돌봄기본서비스 등 분절화된 노인돌봄사업을 노인맞춤형돌봄서비스로 통합하면서 노인돌봄기관과 장기요양기관을 분리하여 보건복지부와 지자체를 통해 예산이 집행·운영하고, 중앙노인돌봄지원기관-광역지원기관을 통해 지역수행기관의 업무를 관리하는 방식으로, 대부분 지자체의 민간위탁으로 지역 민간비영리기관에 의해 수행되고 있음.

○ 사회서비스의 개념과 공공성 확보

- 사회보장제도 하에서 사회복지와 구분되는 사회서비스라는 법적 용어를 사용한 것은 2007년 「사회적기업 육성법」에서 시작되었고³⁸⁾ 당시 「사회보장기본법」은 사회복지서비스로 지칭해왔다가 2011년 ‘사회서비스이용권법’에서 「사회복지사업법」상의 사회복지서비스³⁹⁾와 「보건의료기본법」상의 보건의료서비스⁴⁰⁾ 등을 포함한 서비스를 광범위하게 확장하여 정의하였고 2012년 「사회보장기본법」도 사회보장제도의 대상으로서 사회복지서비스를 넘어 사회서비스를 포함하는 개념으로 개정함.
- 이러한 법적 개념의 변화는 우리 사회가 사회보장제도로서 국가의 책무의 범위를 더 광범위하게 확장한다는 점에서 유의미한 변화라고 할 수 있으나

계 사업(2013~2019), 독거노인 사회관계 활성화 사업(2014~2019), 초기독거노인 자립지원사업(2019) 등 유사·분절적 사업의 비효율적 운영, 민간전달체계 관리감독 부실, 서비스 질이 보장되지 않는 등 문제를 해소하기 위해 2020년부터 노인맞춤돌봄서비스로 통합·관리 운영됨.

38) 사회적기업 육성법 제2조(정의) 3. “사회서비스”란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스를 말한다.

39) 사회서비스이용권법 제2조(정의) 6. “사회복지서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 「사회보장기본법」 제3조제4호에 따른 사회서비스 중 사회복지사업을 통한 서비스를 제공하여 삶의 질이 향상되도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다.

40) ‘그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스’로 사회복지, 보건의료 이외에도 사회서비스가 추가될 수 있으나 현재 시행령으로 추가 열거한 사회서비스는 없다.

동시에 사회서비스의 성격과 관련하여 사회적 기업 등 민간영리화를 강화하면서 공공적 책무를 희석시킬 우려로 인하여 ‘사회적 의미’ 있는 ‘서비스’의 개념에 대해 더욱 논란이 야기됨.⁴¹⁾

- 「사회보장기본법」에서 말하는 사회서비스는 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」(이하 ‘사회서비스이용권법’이라 함)이 적용되는 사회서비스에 국한되지 않음. ‘사회서비스이용권법’이 적용되는 「사회복지사업법」상의 사회복지서비스⁴²⁾외에도 국민의 삶의 질 향상과 사회적 보호의 필요에 따라 다양한 사회서비스를 발전·지원하게 됨.
- 서비스형 사회보장제도로서 ① 보험수급자에게만 제공되는 사회보험과 ② 생활능력이 없는 보호대상자에게 최소한의 사회적 보호를 제공하는 공공부조와 달리 ③ 모든 국민을 대상으로 지원되는 사회서비스는 그 범위와 적용방식에 있어 몇 가지 제도적 특성을 가지고 있음.
- 사회서비스는 소득 급여를 제공하는 여타의 사회보장방식과 달리 ‘서비스’를 통한 사회적 보호와 지원으로 서비스를 제공하기 위한 인력의 활용, 서비스 수행에 대한 재원을 사업의 기초로 삼을 수밖에 없음. 사회서비스의 질을 개선하기 위한 정부의 책무를 이행하려면, 사회서비스를 수행하는 인적 자원을 확보하고 개발하기 위한 역할과 기능 역시 정부의 핵심적인 책무에 해당됨.
- ‘사회서비스이용권법’이 제정되기 전부터 사회복지서비스는 ‘국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가

41) 김은정, “사회서비스정책 현황분석과 정책적 과제”, 『한국사회와 행정연구』 제24권 제1호, 2012, 116면.

42) 사회복지사업법 제2조 (정의) 6. “사회복지서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 「사회보장기본법」 제3조제4호에 따른 사회서비스 중 사회복지사업을 통한 서비스를 제공하여 삶의 질이 향상되도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다.

능하도록 지원하는 제도⁴³⁾로, 사회복지서비스의 공공성이 훼손되지 않아야 하는 사회적 가치를 가진 사업으로 봄. 「사회복지사업법」에서는 명시적으로 사회복지서비스를 수행하는 사회복지법인과 사회복지시설은 민간기관이라도 공공성을 확보하도록 기본이념을 밝히고 있음.

사회복지사업법

- 제1조의2(기본이념)** ① 사회복지를 필요로 하는 사람은 누구든지 자신의 의사에 따라 서비스를 신청하고 제공받을 수 있다.
- ② 사회복지법인 및 사회복지시설은 공공성을 가지며 사회복지사업을 시행하는 데 있어서 공공성을 확보하여야 한다.
- ③ 사회복지사업을 시행하는 데 있어서 사회복지를 제공하는 자는 사회복지를 필요로 하는 사람의 인권을 보장하여야 한다.
- ④ 사회복지서비스를 제공하는 자는 필요한 정보를 제공하는 등 사회복지서비스를 이용하는 사람의 선택권을 보장하여야 한다. <산설 2017. 10. 24.> [본조산설 2012. 1. 26.]

- 2012년 ‘사회보장기본법’의 개정과 ‘사회서비스이용권법’ 제정으로 정부의 시설보조금 지급 또는 사회복지 민간위탁을 통해 제공되었던 사회복지 민영화 구조가 사회서비스 이용권으로 민간의 영리기업들로부터 서비스를 구매하는 방식으로 개편하면서, 사회복지서비스의 민간공급 규모를 확대하려는 시도를 하였음.
- 그러나 사회서비스의 공공성, 전문성, 투명성을 높여 사회서비스를 강화하기 위한 목적에서 지난 2021.9. 제정된 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」(이하 ‘사회서비스지원법’이라 함⁴⁴⁾)은 사회서비스의 공공성 강화에 대한 국가 및 지자체의 책임을 명시하고 국공립기관을

43) 구 사회보장기본법 제3조 제6호

44) 법률상 약칭은 ‘사회서비스원법’이나 해당 법령은 사회서비스원의 설치운영에 앞서 사회서비스의 공공성과 전문성, 투명성을 높이기 위한 제도적 목적을 위해 것이고, 이를 위해 사회서비스원이라는 기관의 설립 및 지원을 규정하고 있기 때문에 해당 법령의 목적에 따라 ‘사회서비스지원법’으로 칭하고자 함.

확충하며 사회서비스의 공공성등의 기준을 수립 및 시행하는 기관으로서 광역자치단체에 시·도 사회서비스원을 설립할 수 있도록 설립 및 운영기준을 정하였음.

사회서비스지원법

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 민간이 운영하는 동일한 분야의 사회서비스 종사자들에게도 동일하게 보장되도록 조치하여야 한다.
- ⑤ 국가와 지방자치단체는 사회서비스가 국민에게 적절하고 충분하게 제공될 수 있도록 노력하여야 하며, 민간 부문에서 제공하는 사회서비스를 강화하고 그 질을 향상하기 위하여 적절한 관리·감독 및 지원을 하여야 한다.
- ⑥ 국가와 지방자치단체는 지역 간 사회서비스 격차의 완화를 위하여 노력하여야 한다.

제8조(시·도 서비스원의 책임) 시·도 서비스원은 사회서비스를 제공하거나 사회서비스 종사자를 지원할 때 사회서비스의 공공성등과 그 질을 향상하고 관할 지역 내 사회서비스 제공의 격차를 해소하기 위하여 노력하여야 한다.

- 살펴본 바와 같이 ‘사회서비스지원법’과 ‘사회복지사업법’을 통해 사회서비스에 대한 공공성 확보 및 국가 및 지자체의 공공적 책무에 대해서는 법적 근거를 두고 있음. 그러나 동시에 사회서비스 이용자의 선택권을 보장한다는 명분 하에 사회서비스 제공기관을 민간의 참여를 유도·지원하도록 함으로써 사회서비스의 질을 결정하는 공급과정에 대한 정부의 책무가 모호하게 규정되어 있음. 따라서 사회서비스에 대한 국가와 지자체의 책임이 충분하게 이행되고 있는지는 사회보장정책의 운영실태를 통해 법령에 따른 공공성에 부합하게 운영되는지 평가되어야 함.

○ 사회서비스 바우처제도로 인한 사회서비스 공공성의 약화

- 사회서비스의 공급은 일반적으로 국가주도형, 민간비영리 주도형, 시장주도형(민간영리)으로 공급주체에 따라 구분할 수 있음. 우리나라는 애초부터 국가주도형 서비스전달체계가 확립된 적이 없이 민간비영리단체가 사회서비스를 공급하는 공급자주도의 민영화(위탁계약 및 국고보조금 방식)가 그동안 추진되었음.⁴⁵⁾ 사회서비스 바우처제도의 도입으로 민간영리기업에서 사회서비스를 생산 및 공급할 수 있도록 하는 이용자주도의 민영화로 정책적 전환이 이루어진 것임.
- ‘사회서비스이용권법’은 일정한 인력·시설기준만 준수하면 이용권을 매입하고 사회서비스를 제공하는 사업을 할 수 있음. 국가와 제공자 사이에는 서비스위탁이나 대행에 대한 계약 없이 법령에 따라 등록된 제공기관이면 이용권 결제에 대한 비용청구를 할 수 있도록 하고, 영리사업을 기초로 하기 때문에, 사회서비스 사업등록을 제공자(기관)의 영업상의 재산권으로 인정하여 제공자에 대한 지위승계를 보장해주고 있음.
- 다만 이용자의 선택권 보장을 위한 제도라는 점에서 정부는 이용권 사용이 장려되도록 해야 하고 사회서비스제공계획을 통해 제공자가 이용자에게 제공할 서비스의 이용자와 서비스의 종류 및 수량, 사용시간 등 제공자와 이용자간의 계약 내용에 대한 최소기준을 정하고 있고(동법 제5조), 사회서비스 전자이용권 관리체계를 구축하고 제공되는 사회서비스의 품질 평가 기준을 마련(동법 제30조)하는 등 정부와 서비스제공자 간의 사회서비스 공급 질서를 규율(동법 제28조)하고 있지만, 제공해야 할 사회서비스 대신 금품을 제공하거나 서비스 대가 이상의 비용을 청구하는 행위, 이용자 유치 목적으로 이용자 부담을 감면하거나 다른 이익을 제공하는 등과 같이

45) 박노옥, “사회서비스의 민간위탁과 성과계약: 주요 쟁점과 정책적 시사점”, 『재정포럼』 1월호; 김태일, “한국 사회서비스의 특징과 전망”, 『아세아연구』 제54권 제2호, 2011, 63면에서 재인용.

국가의 사회보장제도의 한 축인 사회서비스 사업 수행에 명백히 반하는 행위를 하였음에도 이를 단지 사회서비스 공급시장의 유통질서를 저해하는 경제사범 정도로 이해하고 있기 때문에(동법 제19조, 동 시행규칙 제13조 제3항), 과도한 비용청구에 대해서는 부당이득 반환의 대상(동법 제21조)으로 보며,⁴⁶⁾ 사회서비스 제공사업에 대한 즉각적인 등록취소사유에서는 제외하고 3~4차례 이상의 위반에 이르지 않는다면 경고나 영업정지와 같은 시장내적 규제 수준에 그치고 있음(동법 제23조, 시행규칙 별표2).

사회서비스이용권법

제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 사회서비스의 이용을 활성화하고 이용자의 선택권을 보장하기 위하여 사회서비스이용권 사용이 장려되는 여건을 조성하고 그에 필요한 자원(財源)을 마련하여야 한다.

② 지방자치단체는 지역 여건에 맞는 사회서비스를 개발하여 시행하여야 하고, 국가는 그에 필요한 사항을 지원하여야 한다.

③ 제공자는 이용자의 원활한 사회서비스 이용 및 관련 종사자의 보호를 위하여 노력하여야 한다.

제5조(사회서비스 제공계획) ① 보건복지부장관은 사회서비스이용권을 통한 사회서비스사업을 원활하게 추진하기 위하여 매년 이용권의 발급기준, 비용부담 등을 포함한 계획(이하 "사회서비스 제공계획"이라 한다)을 수립·시행하고 그 주요 내용을 공표하여야 한다.

② 보건복지부장관은 사회서비스의 수요 변화 등으로 사회서비스 제공계획을 변경할 필요가 있는 경우에는 사회서비스 제공계획을 변경할 수 있다. 이 경우 변경된 내용을 공표하여야 한다.

③ 제1항에 따른 사회서비스 제공계획의 내용, 수립 시기 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제27조(사회서비스이용권의 표준화) ① 보건복지부장관은 사회서비스이용권이 효율적이고 통일적으로 사용·관리될 수 있도록 사회서비스이용권을 표준화하기 위한 방안을 마련하여야 한다.

46) 대법원은 바우처 부정수급에 대해 보조금반환처분은 보조금관리에 관한 법률에 따른 보조금반환 명령 등을 행할 수 없다고 판결한 바 있음. 어린이집 운영자가 그 어린이집을 이용하는 영유아의 보호자가 제시하는 보육서비스 이용권으로 보육료를 결제 받는 과정에 거짓이나 그 밖의 부당한 방법이 개입되어 있다 하더라도 특별한 사정이 없는 한 그 어린이집 운영자를 법 제40조 제3호나 제45조 제1항 제1호의 거짓이나 그 밖의 부당한 방법으로 보조금을 교부받은 자로 보아 그에게 보조금의 반환명령이나 어린이집의 운영정지(이를 갈음하는 법 제45조의2에 따른 과징금 부과를 포함한다) 또는 폐쇄를 명할 수는 없다(대법원 2014. 6. 12. 선고 2012두28032 판결).

- ② 보건복지부장관은 제1항에 따른 사회서비스이용권 표준화 업무를 대통령령으로 정하는 관계 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.

제28조(사회서비스전자이용권의 관리체계 구축) ① 보건복지부장관은 사회서비스전자이용권의 관리체계를 구축·운영할 수 있다.

- ② 보건복지부장관은 제1항에 따른 사회서비스전자이용권의 관리체계의 구축·운영에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 관계 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.

제30조(사회서비스 품질관리) ① 보건복지부장관은 이용자를 보호하고 사회서비스의 질을 높이기 위하여 사회서비스의 품질기준을 정하고, 그 품질기준에 따라 제공자가 제공하는 사회서비스의 질을 평가하는 등 사회서비스 품질관리 업무를 수행하여야 한다.

- ② 보건복지부장관은 제1항에 따른 사회서비스 품질관리 업무를 대통령령으로 정하는 관계 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.

- ③ 제1항에 따른 사회서비스 품질관리 업무의 내용, 방법, 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제22조(제공자의 지위승계) ① 제공자가 그 영업을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인이 합병한 경우에는 그 양수인·상속인 또는 합병 후에 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인이 종전의 제공자의 지위를 승계한다.

- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 절차에 따라 영업시설·설비의 전부를 인수한 자는 이 법에 따른 종전의 제공자의 지위를 승계한다.

1. 「민사집행법」에 따른 경매
2. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 환가
3. 「국세징수법」·「관세법」 또는 「지방세법」에 따른 압류재산의 매각
4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 규정 중 어느 하나에 준하는 절차

제21조(부당이익의 징수 등) ① 시장·군수·구청장은 거짓이나 그 밖의 부당한 방법으로 사회서비스 제공 비용을 지급받은 제공자에 대하여 그 비용에 상당하는 금액의 전부 또는 일부를 징수한다.

- ② 제1항의 경우에 이용자가 거짓 보고 또는 증명 등을 한 경우에는 시장·군수·구청장은 이용자에게 제공자와 연대하여 제1항에 따른 징수금을 납부하게 할 수 있다.

- ③ 제공자 또는 이용자가 제1항 또는 제2항에 따른 징수금을 납부하지 아니하는 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

제19조(제공자의 준수사항) ② 제공자는 이용자에게 제공하기로 한 사회서비스를 정당한 사유 없이 거부할 수 없다.

- ⑦ 제공자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 사회서비스를 제공하지 아니하고 사회서비스 제공 비용을 청구하는 행위
2. 거짓 등 부정한 방법이나 고의로 실제 제공한 사회서비스의 대가 이상으로 사회서비스 제

공 비용을 청구하는 행위

3. 그 밖에 사회서비스이용권의 건전한 유통질서를 해하는 행위로서 보건복지부령으로 정하는 부정행위

제23조(제공자 등록의 취소 등) ① 시장·군수·구청장은 제공자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 취소하거나 6개월의 범위에서 그 기간을 정하여 영업을 정지하게 할 수 있다. 다만, 제1호, 제2호, 제4호 및 제7호에 해당하는 경우에는 등록을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 경우
2. 정당한 사유 없이 등록한 후 1년 이내에 영업을 시작하지 아니하거나 1년 이상 휴업한 경우
3. 제16조제2항에 따른 등록기준에 맞지 아니하게 된 경우
4. 제17조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우. 다만, 법인의 임원 중 그 사유에 해당하는 사람이 있는 경우에 3개월 이내에 해당 임원을 해임하거나 교체하였을 때에는 그러하지 아니한다.

5. 제19조(제19조제6항제1호는 제외한다)에 따른 제공자 준수사항을 위반한 경우

6. 소속 종사자가 사회서비스를 제공받는 이용자에 대하여 폭행, 상해, 성적 수치심을 주는 성희롱 또는 성폭력에 해당하는 행위를 한 경우
7. 영업정지기간에 영업을 한 경우

② 제1항에 따른 행정처분의 기준에 관한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

시행규칙 제13조(제공자의 준수사항) ③ 법 제19조제7항제3호에서 “보건복지부령으로 정하는 부정행위”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 거짓 정보를 공개하는 행위
2. 영리를 목적으로 이용자 부담 비용을 감면하는 행위
3. 이용자 유치를 목적으로 금전, 물품, 향응, 노무, 그 밖의 이익을 제공하거나 제공할 것을 약속하는 행위

나. 한국의 사회보장정책에서 돌봄노동의 위상

○ 사회보장정책의 최근 변화와 주요특성

- 제2차 사회보장기본계획(2019~2023)은 제1차 기본계획(2014~2018)이 일을 통한 자립지원과 맞춤형 사회안전망 구축을 중심으로 하여, 실제 사회보장 및 사회복지에 대한 체감도가 높지 않았던 점에 비추어, “포용적 사회보장 체계”의 구축을 통해 사회보장의 포괄성과 보편성을 확장하는 것을 목표로

함. 이는 UN의 경제사회이사회가 채택한 2030 사회발전목표로서 ‘포용적이고 강력한 사회보장’ 체계를 표방하고 있음. UN 아시아태평양 경제사회 위원회는 ‘보편적 사회보장은 사회적 통합과 안정성을 강화하고, 평화롭고 정의로운 포용적인 사회를 증진한다’고 강조해왔음.⁴⁷⁾

- 제2차 사회보장기본계획은 ① 포용적 사회보장체계를 구축하여 사회서비스의 사각지대를 해소하는 한편 ② 지역사회 중심의 통합적 돌봄서비스체계를 구축하고, ③ 사회보장제도 간의 연계조정을 강화하여 서비스 효과를 높이는 것을 주요 추진전략으로 삼음. 이는 돌봄서비스분야 사회서비스로서 지역사회 통합돌봄 기본계획, 장기요양기본계획, 사회서비스 일자리 확충계획, 저출산고령사회 기본계획, 장애인정책 종합계획, 발달장애인 생계주기별 종합대책, 중장기보육기본계획의 수립에 있어서도 기본원칙과 추진 방향에 구체적으로 반영됨.



자료 : 보건복지부, 제2차 사회보장기본계획 1면 참조

47) UN ESCAP, “Why We Need Social Protection”, Social Development Policy Guides, p.11.

- 사회서비스 보장분야에 대해서는 ① 포용적 사회보장체계의 세부과제로서, 생애주기별·대상별 사회서비스 특성에 따라 노인돌봄은 재가서비스를 중심으로 한 장기요양 보장성 강화, 발달장애인 생계주기별 특성에 따른 돌봄-교육-취업 등의 맞춤형 서비스와 인프라 확충을 제시하고, ② 지역통합 서비스체계로서, 지역사회통합돌봄 모델로서 종합재가센터를 설치 및 지역사회 내 의료-돌봄-요양서비스를 연계한 통합 지원을 강화하도록 하며, ③ 사회서비스 공급체계의 공공성과 신뢰성을 강화하기 위해 국공립 돌봄시설을 확충, 사회서비스원을 설립하여 국공립 사회복지시설의 위탁 운영 및 종합재가서비스의 직접 운영을 추진하도록 하였으며, 사회서비스 인력양성 및 서비스 질을 개선하기 위해 사회서비스 종사자 인건비 인상 및 근무환경 개선 등을 추진하기로 함.

○ 사회보장정책 변화에 따른 사회서비스 돌봄노동의 특성

- 생애주기별 보편적 돌봄이 강화되고, 사회서비스 간 연계를 통한 이용자 중심의 제도 통합이 요구되고, 시설중심에서 지역사회 내 자택에서의 돌봄을 중시하면서, 이러한 사회보장정책 방향의 변화는 돌봄노동자의 노동환경과 고용조건에 상당한 영향을 미치게 될 것임.
- 첫째, 생애주기별 다양한 조건의 돌봄이 연계되면서 돌봄서비스의 제공체계가 변화되고 그에 따라 돌봄노동자의 고용형태와 고용구조가 영향을 받게 됨. 사회서비스원의 설립은 시·도단위 광역돌봄서비스기관으로 지자체 조례·규정 등을 통해 지역별 사회서비스 수요·공급을 분석하여 과소공급되는 지역의 서비스 공급 및 서비스 질 개선이 가능하도록 공공 예산 지원이 이루어진다면, 민간의 영세한 공급기관에서 이용자와의 매칭 여부에 따라 불안정한 고용조건에서 있었던 돌봄노동자는 사회서비스원 직접 채용을 통해 안정적인 고용구조를 형성할 수 있고 이는 서비스 질 향상으로

이어질 수 있음.

- 둘째, 그간 서비스 지원사업의 법적 근거와 자원, 관리주체 등의 차이로 인하여 임금항목이나 처우기준이 제각각임. 통합적 돌봄서비스 체계는 유사한 돌봄서비스들의 연계-조정과정에서 돌봄노동자의 업무내용을 비교하고 차등적 보수와 처우에 관한 점검 및 재조정의 기회가 발생될 수 있음.
- 셋째, 재가서비스의 확대는 대다수의 돌봄노동자의 근무장소가 공동의 작업장이 아닌 각 이용자의 가정으로 변화됨. 이는 돌봄노동자의 분절된 작업환경, 업무 중 발생될 수 있는 안전보건상의 위험, 표준화되지 않은 작업공간에서 서비스 질을 보장해야 하는 문제, 돌발상황에 대한 업무 지원·협조체계의 필요성 등 재가돌봄 근무환경의 특수성에 따른 노동조건 보호방안이 매우 중요해짐을 의미함.

다. 현 정부 국정과제에서 돌봄노동 정책방향

- 2022. 5. 대통령직인수위원회 자료에 따르면, 110대 국정과제 중 사회복지 분야 정책방향으로 ‘중앙과 지자체 사회보장제도의 체계적·통합적 관리를 통해 사회보장제도 간 정합성과 지속가능성을 제고한다’는 목표를 밝힘.
- 장기요양의 경우 지역사회 계속 거주하며 지원받는 방향으로 서비스를 강화하기 위해, 의료와 돌봄의 통합제공, 지역사회 통합재가에 대한 정책방향을 밝히고, 공립요양시설 확충과 시설 환경개선을 병행하겠다는 내용을 담음. 새 정부에서도 2차 장기요양기본계획의 핵심 목표와 방향을 3차 기본계획에서도 이어갈 것으로 전망되었음. 지역사회에 계속 거주하면서 돌봄서비스가 지원되도록 하는 통합재가와 의료-복지-돌봄의 연계방향은 지역사회 내 안정적이고 체계적인 재가돌봄을 기초로 가능하기 때문에, 돌봄서비스 질을 제고하기 위해서는 돌봄노동자의 고용안정과 체계적인 노동조건 개선 및 정비가 함께 뒷받침되어야 함.
- 새 정부는 ‘임금 가이드라인에 맞춘 사회복지시설 종사자 보수 적정화, 돌

봄서비스 인력의 보수체계, 근로여건 개선 등을 통한 서비스 품질향상'을 언급한 바 있으나, 정작 사회서비스의 강화방향을 “사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화”로 제시함. ‘다양한 공급 주체가 질 높은 서비스를 제공하고, 누구나 서비스를 이용할 수 있는 보편적 복지·돌봄 체계로 사회서비스를 혁신’하겠다는 목적 하에, 사회적 경제 조직 등 혁신적인 사회서비스 제공기관의 다변화·규모화를 통해 품질 향상으로 이용자 신뢰 향상을 도모하고, 중앙 및 시·도 사회서비스원을 통한 민관협업 활성화 및 사회서비스를 혁신하겠다는 내용을 담고 있음. 이는 자칫 사회서비스원의 대표적인 역할을 민관협업과 사회서비스 혁신 지원으로 축소하고, 사회서비스의 공급 주체를 다양화한다는 명분으로 공공의 책임성, 정부의 재정적 책임은 오히려 축소할 우려들이 제기됨.

- 보건복지부는 2022. 8. 29. 새정부 업무보고를 진행하면서 6대 핵심 추진 과제를 발표하면서 ①촘촘하고 두터운 취약계층 보호, ②복지-성장 선순환을 위한 복지투자 혁신, ③복지의 지속가능성을 복지분야 핵심과제로 제시함. 복지분야에 대해 약자복지로 전환, 장애인·아동·노인 등 취약대상별 맞춤 지원하고, 복지투자 혁신의 이름으로 민간 사회서비스 개발과 지원을 강조함.
- 정부의 내년도 사회복지 예산은 올해 대비 11조(5.6%) 증가에 그침. 내년 증가하는 11조원 중 자연증가되는 공적연금 증가예산 8조3천억을 제외하고, 내년 물가상승률 3.7%(한국은행 전망치)까지 감안하면 복지예산 증가 효과는 거의 발생되지 않으며,⁴⁸⁾ 코로나19 이후 고유가·고물가·고환율 등 복합적인 경제위기 상황을 감안하면 복지 예산은 오히려 후퇴되었다고 평가할 수 있으며, 이러한 복지수준으로 취약계층조차도 제대로 보호할 수 없을 것임.
- 대통령직인수위원회 110대 국정과제 중 양육복지와 관련하여, 새 정부는

48) 대한뉴스, “사회복지예산확대없이 사회적 약자와의 동행 가능한가”, 2022.10.6자 언론기사

아이돌봄서비스 정부지원을 확대하고, 마을돌봄(다함께 돌봄센터, 지역아동 센터)을 활용한 돌봄사각지대 보충하는 촘촘한 아동돌봄체계를 마련하고, 보육서비스 질을 제고하기 위해 보육교사 처우개선을 통해 보육환경 전반의 질적 향상 및 시간제보육 개선으로 양육지원을 강화하는 방안 등을 언급함. 보육분야 예산 증가분(11.4%) 중 24%는 부모급여로 국공립 어린이집 확충은 19.3%, 기능보강 사업은 10% 삭감되고, 초등돌봄교실 예산인 100% 삭감, 다함께 돌봄센터 사업은 국가균형발전특별회계로 이전됨.

- 노인복지 예산증가(11.3%) 중 80.9%가 기초연금 자연증가분이고, 노인장기요양 시설확충 사업은 19.3% 삭감되고 국공립노인요양시설 신축예산은 아예 편성되지 않음.⁴⁹⁾
- 「사회보장기본법」을 통해 국가와 지자체의 재원조달, 국가발전수준에 따른 선제적 대응정책이 되도록 할 국가의 책임을 명확히 하고 있음. 그러나 사회보장제도의 이행상 공공성에 대한 근거를 명시하고 있지 않아 사회보장제도로써 국가의 책무와 공공적 의무에도 불구하고, 정부의 정책적 기조와 방향에 따라 사회보장제도의 공공성이 축소·약화될 우려가 현실화되고 있음.
- 현 정부 돌봄정책은 사회서비스 고도화의 이름으로 돌봄노동의 시장화를 확대·강화하고 돌봄서비스 공공성을 위해 설치한 사회서비스원의 역할과 범위를 축소하는 방향으로 진행되고 있어서, 사회보장제도의 공공성에 대한 가치를 어떻게 제도적 안정성을 갖추도록 할 것인가에 주목할 필요가 있음.

49) 참여연대 이슈리포트, “건전재정에 사로잡혀 복지 확대 요구 외면-2023년 보건복지 분야 예산안 분석”, 2022.11.4.자

2. 돌봄노동자의 노동권 보장을 위한 제도개선 방향

가. 사회보장법제에서 돌봄노동권의 위상

○ 돌봄노동자로서 법적 지위에 대한 근거

- 돌봄서비스 정책사업을 설계할 때, 돌봄노동자에게 근로자로서의 지위를 분명히 하여 노동법적 보호를 기초로 인력계획 및 인건비 예산이 책정되는 것을 살펴보면, 돌봄정책사업에 대한 정부의 사업방향과 기조를 판단하는 첫 단추가 됨. 돌봄노동자가 현실화시키는 돌봄의 성격과 내용을 어떻게 이해하고 사업을 출발하는지 가늠할 수 있기 때문임. 그러나 현행 사회보장법제에서 돌봄노동자에 대한 근로관계를 명시적으로 규율한 경우는, 사회서비스원에서 직접 채용을 정한 경우와 아이돌보미와의 계약시 아이돌봄지원센터 소속 아이돌보미와 근로계약체결을 의무화한 경우가 유일함.
- ① ‘사회서비스지원법’만이 사회서비스 종사자를 직접 채용하도록 명시하고 있으며, 법에 의해 정하도록 한 표준운영지침에서도 ‘시·도 서비스원의 본부, 소속시설 그 밖에 사회복지사업 수행 등을 위해 채용된 사람은 그 근무형태, 근무 사업장 등과 무관하게 모두 다 사회서비스원의 직원’임을 명확히 함.
- ‘사회복지사업법’에서는 사회복지법인이나 사회복지시설은 사회복지사를 종사자로 채용하도록 규정하고 있지만 실제 사회복지서비스를 수행하는 돌봄노동자에 대한 채용의무에 대해서는 밝히고 있지 않음.⁵⁰⁾

50) 사회복지사업법 제13조(사회복지사의 채용 및 교육 등) ① 사회복지법인 및 사회복지시설을 설치·운영하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사회복지사를 그 종사자로 채용하고, 보고방법·보고주기 등 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 시장·군수·구청장에게 사회복지사의 임면에 관한 사항을 보고하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 사회복지시설은 그러하지 아니하다. <개정 2016. 2. 3., 2017. 10. 24.>

사회서비스원법

- 제22조(직원의 채용) ① 시·도 서비스원은 제10조의 사업을 수행하는 경우 해당 사업의 사회 서비스 종사자를 직접 채용하여야 한다.
- ② 시·도 서비스원이 직원을 채용할 때에는 불특정 다수인을 대상으로 균등한 기회를 보장하고, 보다 우수한 인력을 선발하기 위하여 공개경쟁시험으로 채용하는 것을 원칙으로 한다.
- ③ 제2항에도 불구하고 시·도 서비스원은 공개경쟁시험에 따른 충원이 곤란한 직위·직무 분야에 대해서는 동일한 요건에 해당하는 경력·자격을 가진 다수인을 대상으로 시험공고를 하여 경쟁의 방법으로 채용하는 경력경쟁시험을 통하여 우수한 전문 인력과 경험이 풍부한 사람을 채용할 수 있다.
- ④ 시·도 서비스원이 제2항과 제3항에 따라 직원을 신규 채용할 때에는 응시자에게 공정한 기회를 보장하기 위하여 성별·신체조건·용모·학력·연령 등에 대한 불합리한 제한을 두거나 차별을 하여서는 아니 된다.
- ⑤ 시·도 서비스원은 제2항 및 제3항에도 불구하고 제10조제1항제2호 및 제3호의 사업을 운영하는 경우 종전에 해당 사업을 설립 또는 운영하였던 자가 그 사업의 운영을 위하여 채용하였던 사회서비스 종사자에 대해서는 공개경쟁시험 또는 경력경쟁시험 없이 시·도 서비스원의 직원으로 채용할 수 있다.
- ⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 직원 채용의 구체적인 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 시·도 서비스원의 정관으로 정한다.

- ② 구 「아이돌봄지원법」에 따르면 아이돌봄서비스를 제공할 지정기관은 아이돌보미와 표준계약서를 작성하도록 하고, 표준계약서는 여성가족부령에 따라 근로계약서로 작성하도록 서식을 두었음. 그런데 법원이 아이돌보미와 서비스제공기관간의 근로계약서의 효력을 인정하지 않고 사용종속관계가 형성되지 않는다고 함으로써 아이돌보미의 고용상 지위를 불안정하게 하는 판결을 하자, 2020.5. 「아이돌봄지원법」을 개정하여 서비스제공기관은 광역아이돌봄지원센터 소속 아이돌보미를 배치하도록 하고, 아이돌보미와의 계약은 근로계약을 맺도록 법정하였음.

아이돌봄지원법

- 제13조(서비스기관의 임무 등) ① 서비스기관은 광역지원센터 소속 아이돌보미를 서비스기관 내에 배치하여야 한다.

⑦ 서비스기관은 필요한 경우 아이돌보미에게 심리상담을 제공할 수 있다.

제14조(표준근로계약서 작성) ① 광역지원센터는 소속 아이돌보미와 표준근로계약서를 작성하여야 한다.

② 표준근로계약서의 구체적 사항은 여성가족부령으로 정한다.

- 한편 ③ 노인장기요양보험의 경우, 장기요양기관의 지정과 관련하여 보건복지부가 표준근로계약서를 작성하여 노인보건복지사업 안내에 이를 활용하도록 권고하고, 평가지표에 근로계약서 체결 여부를 반영하여 근로계약체결을 간접적으로 유인하는 방식임.
- 사회서비스분야에서는 제공자(기관)에게 종사자 보호 노력을 정한 규정(사회서비스이용권법 제4조 제3항)에 그칠 뿐, 고용보호나 근로계약관계와 같은 고용형태에 관해 규정한 사례는 찾아보기 어려움. 그나마 보건복지부의 2022년도 노인맞춤형생활서비스 사업안내에서, 지자체가 노인맞춤형생활지원사업을 위탁할 경우 고용노동부 「민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인」에 따라 근로계약기간 등의 고용보호, 임금이나 처우기준을 보장하는 등 노동자의 노동권 보호 기준을 준수하는 것이 바람직하다는 입장을 밝히는 수준임.

○ 돌봄노동자의 노동권 보호에 관한 근거규정 미비

- 사회서비스의 질을 보장하려면 돌봄서비스 일자리가 노동자의 고용과 생활 안정을 보장할 수 있는 양질의 일자리로서의 조건이 전제되어야 함. 따라서 돌봄서비스 질 개선과 사업의 지속가능성을 위해서는 돌봄노동자의 노동권 보호를 위한 제도적·정책적 근거가 마련되어 있어야 할 것임.
- 돌봄서비스 중 큰 비중을 차지하는 ① 노인장기요양의 경우, 비교적 최근 노인장기요양보험법상 장기요양요원에 대한 처우나 복지개선 방안을 마련하도록 하고, 이용자나 그 가족에 의한 폭언이나 폭력, 성폭력 등 업무수

행 중 부당한 대우로부터 보호조치를 취하도록 규정함.

- 이에 지자체는 ‘장기요양요원 처우개선 및 지위향상에 관한 조례’를 통해 지자체장의 처우개선 노력의무를 부여하고, 장기요양요원에게 노동관계법령상의 권리가 보장되고 폭언이나 성폭력 등의 위협으로부터 보호하도록 조치의무를 규정하며, 법령에 따라 장기요양요원 지원센터를 설치·운영하도록 함. 한편 일부 지자체 조례에서는 장기요양요원의 권리보호, 처우개선 등을 위해 장기요양요원지원센터에서 시행하는 장기요양요원 지원사업의 심의를 위해 운영위원회⁵¹⁾를 두거나, 장기요양요원의 상담을 위한 심리·법률·고충분야 전문가 자문위원회⁵²⁾를 두도록 한 경우도 있음.

51) [경기도 조례] 제11조(도 센터 운영위원회 설치·운영) ① 도 센터의 장은 장기요양요원의 권리보장 및 처우개선을 위한 지원 사업 수행을 위하여 다음 각 호의 사항을 심의하는 운영위원회를 설치·운영할 수 있다.

1. 장기요양요원의 처우개선을 위한 지원 정책·사업의 개발·평가에 관한 사항
 2. 장기요양요원의 권리구제 활동 및 지원에 관한 사항
 3. 그 밖에 도 지원센터의 장이 센터의 운영에 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항
- ② 운영위원회는 노동자 권익보호 등에 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 센터의 장이 위촉하는 5명 이상의 위원으로 구성하고 위원장은 호선한다. <개정 2019.10.01.>
- ③ 위원의 임기는 2년으로 하고, 위원의 사임 등의 이유로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.
- ④ 정기회의는 매년 1회이상 개최하며, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우와 재적위원의 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최한다.
- ⑤ 그 밖에 운영위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 센터의 장이 정한다.

52) [광주광역시 조례] 제9조(장기요양요원지원센터) ① 시장은 제8조에 따른 장기요양요원의 처우개선 및 지위 향상을 위한 사업의 효과적인 추진과 권리보호를 위하여 광주광역시 장기요양요원지원센터(이하 “센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다. <개정 2020.6.1.>

- ② 센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다. <본항신설 2020.6.1.> (생략)
- ③ 센터는 제2항 각 호의 업무를 수행하기 위하여 사무실, 상담실, 교육실 등의 시설과 전문인력을 갖추어야 한다. <신설 2020.6.1.>
- ④ 센터는 법 제35조의4제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 장기요양요원의 고충을 해소하기 위하여 심리·법률·고충 분야의 전문가로 구성된 자문위원회를 둘 수 있다. <신설 2020.6.1.>
- ⑤ 시장은 센터의 효율적인 운영을 위하여 필요한 경우 센터의 운영을 「광주광역시 사무의 민간위탁조례」에 따라 관련 비영리법인 또는 비영리민간단체에 위탁할 수 있다. <2020.6.1. 종전 제2항에

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등) ① 국가 및 지방자치단체는 노인이 일상생활을 혼자서 수행할 수 있는 온전한 심신상태를 유지하는데 필요한 사업(이하 “노인성질환예방사업”이라 한다)을 실시하여야 한다.

② 국가는 노인성질환예방사업을 수행하는 지방자치단체 또는 「국민건강보험법」에 따른 국민건강보험공단(이하 “공단”이라 한다)에 대하여 이에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

③ 국가 및 지방자치단체는 노인인구 및 지역특성 등을 고려하여 장기요양급여가 원활하게 제공될 수 있도록 적절한 수의 장기요양기관을 확충하고 장기요양기관의 설립을 지원하여야 한다. <개정 2018. 12. 11.>

④ 국가 및 지방자치단체는 장기요양급여가 원활히 제공될 수 있도록 공단에 필요한 행정적 또는 재정적 지원을 할 수 있다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다. <신설 2016. 5. 29.>

⑥ 국가 및 지방자치단체는 지역의 특성에 맞는 장기요양사업의 표준을 개발·보급할 수 있다. <신설 2018. 12. 11.>

제6조(장기요양기본계획) ① 보건복지부장관은 노인등에 대한 장기요양급여를 원활하게 제공하기 위하여 5년 단위로 다음 각 호의 사항이 포함된 장기요양기본계획을 수립·시행하여야 한다.

1. 연도별 장기요양급여 대상인원 및 자원조달 계획
2. 연도별 장기요양기관 및 장기요양전문인력 관리 방안
3. 장기요양요원의 처우에 관한 사항
4. 그 밖에 노인등의 장기요양에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 장기요양기본계획에 따라 세부시행계획을 수립·시행하여야 한다.

제35조의4(장기요양요원의 보호) ① 장기요양기관의 장은 장기요양요원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 인한 고충의 해소를 요청하는 경우 업무의 전환 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 적절한 조치를 하여야 한다. [본조신설 2018. 12. 11.]

1. 수급자 및 그 가족이 장기요양요원에게 폭언·폭행·상해 또는 성희롱·성폭력 행위를 하는 경우
2. 수급자 및 그 가족이 장기요양요원에게 제28조의2제1항 각 호에 따른 급여외행위의 제공을 요구하는 경우
- ② 장기요양기관의 장은 장기요양요원에게 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.
 1. 장기요양요원에게 제28조의2제1항 각 호에 따른 급여외행위의 제공을 요구하는 행위
 2. 수급자가 부담하여야 할 본인부담금의 전부 또는 일부를 부담하도록 요구하는 행위

제38조(재가 및 시설 급여비용의 청구 및 지급 등) ⑥ 장기요양기관은 지급받은 장기요양급여비용 중 보건복지부장관이 정하여 고시하는 비율에 따라 그 일부를 장기요양요원에 대한 인건비로 지출하여야 한다. <신설 2016. 5. 29., 2019. 1. 15.>

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

② 장기요양요원지원센터는 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

③ 장기요양요원지원센터의 설치·운영 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. [본조신설 2016. 5. 29.]

- ② 사회복지서비스의 경우, 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」(이하 ‘사회복지종사자법’⁵³⁾이라 함)에 따라 ‘사회복지사업법’상 사회복지사업에 종사하는 자에 대해 적정인건비 기준을 마련하도록 하고 정기적으로 실태조사하여 준수율을 제고하도록 규정하고 있음. 그러나 이는 사회복지법인 또는 사회복지시설에 적용되는 것으로 방문형 돌봄서비스를 제공하는 대부분의 돌봄노동자에게는 적용되지 않음.

사회복지종사자법

제1조(목적) 이 법은 사회복지사 등에 대한 처우를 개선하고 신분보장을 강화하여 사회복지사 등의 지위를 향상하도록 함으로써 사회복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) “사회복지사 등”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인 등(이하 “사회복지법인 등”이라 한다)에서 사회복지사업에 종사하는 자를 말한다.

1. 「사회복지사업법」 제16조에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 사회복지법인
2. 「사회복지사업법」 제2조에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 사회복지시설
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사회복지 관련 단체 또는 기관

제3조(사회복지사 등의 처우개선과 신분보장) ① 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우

53) 법률 약칭은 사회복지자법이나 처우개선과 신분보장을 위한 당해 법령의 대상은 사회복지사만이 아니라 사회복지사업에 종사하는 자를 모두 포함하므로 본래의 목적에 부합하게 ‘사회복지종사자법’으로 칭하고자 함.

를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다.

③ 국가는 사회복지사 등의 적정 인건비에 관한 기준을 마련하여야 하며, 지방자치단체는 해당 기준을 준수하기 위하여 노력하여야 한다. <신설 2018. 12. 11.>

④ 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태, 제3항에 따른 기준의 지방자치단체별 준수율 등에 관하여 3년마다 조사·공표하여야 한다.

⑤ 사회복지사 등은 사회복지법인 등의 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖의 비리 사실 등을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 아니한다. <개정 2018. 12. 11.>

- ③ 사회서비스분야의 각 돌봄서비스사업에 대해 규정한 개별법령⁵⁴⁾에서는

54) **노인복지법 제39조의2(요양보호사의 직무·자격증의 교부 등)** ① 노인복지시설의 설치·운영자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하는 요양보호사를 두어야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 18.>

② 요양보호사가 되려는 사람은 제39조의3에 따라 요양보호사를 교육하는 기관(이하 "요양보호사교육기관"이라 한다)에서 교육과정을 마치고 시·도지사가 실시하는 요양보호사 자격시험에 합격하여야 한다. <개정 2010. 1. 25.>

③ 시·도지사는 제2항에 따라 요양보호사 자격시험에 합격한 사람에게 요양보호사 자격증을 교부하여야 한다. 다만, 요양보호사 자격증 교부 신청일을 기준으로 제39조의13에 따른 결격사유에 해당하는 사람에게는 자격증을 교부해서는 아니 된다. <개정 2010. 1. 25., 2019. 12. 3.>

④ 시·도지사는 제2항에 따라 요양보호사 자격시험에 응시하고자 하는 사람과 제3항에 따라 자격증을 교부 또는 재교부 받고자 하는 사람에게 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 수수료를 납부하게 할 수 있다. <신설 2010. 1. 25.>

⑤ 요양보호사의 교육과정, 요양보호사 자격시험 실시 및 자격증 교부 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. <개정 2010. 1. 25.>

⑥ 제3항에 따라 자격증을 교부받은 사람은 다른 사람에게 그 자격증을 빌려주어서는 아니 되고, 누구든지 그 자격증을 빌려서는 아니 된다. <신설 2020. 4. 7.>

⑦ 누구든지 제6항에 따라 금지된 행위를 알선하여서는 아니 된다. <신설 2020. 4. 7.>

장애인활동법 제27조(활동지원사) ① 제16조제1항제1호에 따른 활동보조급여를 제공하는 활동지원인력(이하 "활동지원사"라 한다)이 되려는 사람은 제28조제1항에 따른 활동지원사교육기관에서 교육과정을 수료하거나, 대통령령으로 정하는 일정 자격을 갖추어야 한다. <개정 2018. 12. 11.>

② 제1항에 따른 활동지원사의 교육과정, 교육내용과 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

아이돌봄지원법 제5조(아이돌보미의 직무 및 책무) ① 아이돌보미는 여성가족부장관이 정하는 기준에 따라 아이의 안전한 보호 및 돌봄 업무를 수행하여야 한다.

돌봄노동자의 자격조건과 직무기준을 정하거나 교육과정을 마련하고 있으나 실질적으로 우수한 역량을 유인할만한 처우보장과 관련한 근거규정이나 노동권을 보호하도록 하는 국가나 지자체의 책무를 정한 규정도 찾아보기 힘들.

② 아이돌보미는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 아이에게 질병·사고 등이 발생한 경우 의료기관에의 이송
2. 안전하고 균형있는 영양의 급식 및 간식 제공
3. 아이의 청결과 위생의 유지
4. 그 밖에 여성가족부령으로 정하는 사항

③ 아이돌보미는 업무를 수행할 때에는 아이에게 신체적 고통이나 고성·폭언 등의 정신적 고통을 가하여서는 아니 된다. <개정 2020. 5. 19.>

④ 아이돌보미는 업무를 수행할 때에는 아이의 생명·안전 보호 및 위험방지를 위하여 여성가족부령으로 정하는 주의의무를 다하여야 한다. <신설 2020. 5. 19.>

⑤ 아이돌보미는 보호자의 육아 방침을 존중하여야 하며, 응급조치 등과 관련하여 보호자와 협의하여야 한다. <개정 2020. 5. 19.>

제7조(아이돌보미의 자격) ① 아이돌보미가 되려는 사람은 제9조에 따른 교육기관에서 교육과정을 수료하거나 대통령령으로 정하는 일정 자격을 갖추어야 한다.

② 제1항에 따른 교육은 다음 각 호의 내용을 포함하여야 한다. <신설 2020. 5. 19.>

1. 아동인권과 아동학대 예방 교육
2. 아동의 안전관리 교육
3. 성희롱 예방 교육
4. 아이돌보미의 인성함양
5. 그 밖에 여성가족부령으로 정하는 사항

③ 아이돌보미가 되려는 사람은 여성가족부장관이 실시하는 적성·인성 검사를 받아야 한다. <신설 2020. 5. 19.>

④ 여성가족부장관은 제3항에 따른 검사를 여성가족부령으로 정하는 법인이나 단체 등 전문기관에 위탁하여 운영할 수 있다. <신설 2020. 5. 19.>

⑤ 제1항에 따른 아이돌보미의 교육과정 및 제3항에 따른 적성·인성 검사 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다. <개정 2020. 5. 19.>

모자보건법 제15조의19(산후조리도우미의 자격) ① 산후조리도우미는 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 사회서비스 제공자(이하 “사회서비스 제공자”라 한다)에 소속된 사람으로서 「아동복지법」 제26조의2제2항에 따른 아동학대 예방교육 및 보건복지부장관이 고시하는 교육과정을 수료한 사람으로 한다.

○ 돌봄노동자의 사회경제적 지위 향상을 위한 집단적 협의기구 설치

- 사회보장법제에서 돌봄서비스를 수행하는 돌봄노동자의 고용상의 지위 및 근로조건을 보호하고 노동법적 권리를 확보하기 위한 충분한 법적 근거를 갖지 못한 상태라면, 돌봄노동자의 노동권 실태를 개선하기 위해서는 집단적 노사관계를 통해 노동조건 개선 및 지위 향상을 위한 가능성을 확장시키는 것은 무엇보다 중요함.
- ① ‘노인장기요양법’은 요양보험료율, 요양비·간병비 지급기준, 요양급여 비용 등을 논의하기 위해 장기요양위원회를 두도록 함. 이는 이용자 중심의 심의의제를 담고 있지만, 요양보험료율에 따라 요양보호사의 인건비 등 처우에 직접적 영향 미치기 때문에, 장기요양위원회를 통해 장기요양요원의 처우와 지위 향상을 위한 논의가 가능할 것임. 장기요양위원회는 근로자단체, 사용자단체, 시민단체 등의 대표자를 참여시키는 구조임.
- 장기요양요원 처우개선조례 중 드물게 장기요양요원 처우개선위원회⁵⁵⁾를

55) [안산시 조례] 제8조(위원회 설치 등) ① 시장은 다음 각 호의 사항에 대한 지원을 위해 안산시 장기요양요원 처우개선위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

1. 제4조의 세부시행계획의 수립·시행에 관한 사항
2. 제5조의 처우개선 사업 등 추진에 관한 사항
3. 그 밖에 장기요양요원의 처우 및 지위 향상에 필요한 사항

제9조(위원회 구성 등) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 부시장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 당연직 위원은 노인복지업무 담당국장으로 하고, 위촉직 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉한다.

1. 시의회 의원
2. 장기요양요원
3. 장기요양사업과 관련하여 전문지식과 경험이 풍부한 사람
4. 그 밖에 시장이 적합하다고 인정하는 사람

④ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사를 두되, 간사는 해당 업무 담당과장이 된다.

제10조(위원의 임기) 위원의 임기는 2년으로 하며 한 차례에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 보결 위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 하고 당연직 위원의 임기는 해당 직에 재직하는 기간으로 한다.

제11조(위원장 등의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 직무를 총괄한다.

설치하도록 하는 사례가 있으나, 위원회 구성에서 장기요양요원을 이해당사자로서 위원에 참여시키지만 집단적 총의를 대변하는 노동조합의 참여를 보장하지는 않음.

노인장기요양보험법

제45조(장기요양위원회의 설치 및 기능) 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 보건복지부장관 소속으로 장기요양위원회를 둔다.

1. 제9조제2항에 따른 장기요양보험료율
2. 제24조부터 제26조까지의 규정에 따른 가족요양비, 특례요양비 및 요양병원간병비의 지급기준
3. 제39조에 따른 재가 및 시설 급여비용
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 주요 사항

제46조(장기요양위원회의 구성) ① 장기요양위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 16인 이상 22인 이하의 위원으로 구성한다.

② 위원장이 아닌 위원은 다음 각 호의 자 중에서 보건복지부장관이 임명 또는 위촉한 자로 하고, 각 호에 해당하는 자를 각각 동수로 구성하여야 한다.

1. 근로자단체, 사용자단체, 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다), 노인단체, 농업업인단체 또는 자영업단체를 대표하는 자
2. 장기요양기관 또는 의료계를 대표하는 자
3. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 고위공무원단 소속 공무원, 장기요양에 관한 학계 또는 연구계를 대표하는 자, 공단 이사장이 추천하는 자

③ 위원장은 보건복지부차관이 되고, 부위원장은 위원 중에서 위원장이 지명한다.

④ 장기요양위원회 위원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 재임기간으로 한다.

제47조(장기요양위원회의 운영) ① 장기요양위원회 회의는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 장기요양위원회의 효율적 운영을 위하여 분야별로 실무위원회를 둘 수 있다.

③ 이 법에서 정한 것 외에 장기요양위원회의 구성·운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- ② 지난 2021년 ‘사회복지종사사법’ 개정에 따라 사회복지법인과 사회복지

② 위원장이 그 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

제12조(존속기한) 위원회의 존속기한은 2025년 6월 30일까지로 한다.

시설에 종사하는 노동자에 대해서는 처우개선과 신분보장을 위한 사항들을 논의하기 위해 ‘처우개선위원회’를 구성하도록 하고 있음. (방문형 사회서비스 돌봄노동자에게는 적용되지 않음)

- 처우개선위원회에는 보건복지부에 두고 있을 뿐 아니라, 각 시군구별로 처우개선위원회를 구성하도록 해, 조례를 통해 사회복지시설의 종사자에 대한 처우개선위원회를 별도로 운영하고 있음. 처우개선위원회의 구성에 대해 사회복지사 등 종사자가 조직된 노동조합과 사회복지사등의 처우와 관련한 시민단체의 참여 또는 추천을 보장하고 있으나 사회복지시설 종사자간 직종·업종별 대표성이 세부적으로 반영되지는 못하고, 일부 조례에서는 사회복지시설·법인의 대표나 관련단체, 사회복지서비스 이용자 등을 위원에 포함시키기도 함.

사회복지종사사법

제3조의2(처우개선위원회) ① 사회복지사 등의 처우개선 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 보건복지부와 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 각각 처우개선위원회를 둔다. 다만, 시·군·구에 두는 처우개선위원회는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있는 경우에는 시·군·구의 조례로 정하는 바에 따라 그 위원회가 처우개선위원회의 기능을 수행할 수 있다.

② 보건복지부에 두는 처우개선위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 사회복지사 등의 처우개선에 관한 사항
 2. 제3조제3항에 따른 적정 인건비 기준에 관한 사항
 3. 그 밖에 사회복지사 등의 처우개선 등에 관한 사항으로서 위원장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항
- ③ 보건복지부에 두는 처우개선위원회의 기능과 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ④ 시·도 및 시·군·구에 두는 처우개선위원회의 기능과 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 조례로 정한다. [본조신설 2021. 12. 21.]

시행령 제4조의2(보건복지부에 두는 처우개선위원회의 구성 등) ① 법 제3조의2제1항 본문에 따라 보건복지부에 두는 처우개선위원회(이하 이 조부터 제4조의4까지에서 “중앙위원회”라 한다)는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성

한다.

② 중앙위원회의 위원장은 보건복지부 제1차관이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선(互選)한다.

③ 중앙위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 보건복지부장관이 임명하거나 위촉한다.

1. 사회복지사 등의 처우개선에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

2. 다음 각 목의 단체가 추천하는 사람

가. 사회복지사 등으로 구성된 단체

나. 사회복지법인등의 장으로 구성된 단체

다. 사회복지사 등의 처우개선 관련 시민단체(「비영리민간단체 지원법」에 따른 비영리민간단체를 말한다. 이하 같다)

3. 변호사의 자격이 있는 사람 등 노동 관계 법령에 관한 전문지식이 있는 사람

4. 사회복지사 등의 처우개선 관련 업무를 담당하는 중앙행정기관의 3급 이상 공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함한다) 중에서 소속 기관의 장이 지명하는 공무원

시행령 제4조의5(시·도 및 시·군·구에 두는 처우개선위원회의 구성 등) ① 법 제3조의2제1항 본문에 따라 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·구(자치구를 말한다)에 두는 처우개선위원회(이하 이 조 및 제4조의6에서 “지역위원회”라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 해당 지방자치단체별 사회복지사 등의 처우개선에 관한 사항

2. 그 밖에 사회복지사 등의 처우개선 등에 관한 사항으로서 지역위원회의 위원장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

② 지역위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성한다.

③ 지역위원회의 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

④ 지역위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 각 지역위원회가 속하는 지방자치단체의 장이 임명하거나 위촉한다.

1. 사회복지사 등의 처우개선에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

2. 다음 각 목의 단체가 추천하는 사람

가. 사회복지사 등으로 구성된 단체

나. 사회복지법인등의 장으로 구성된 단체

다. 사회복지사 등의 처우개선 관련 시민단체

3. 변호사의 자격이 있는 사람 등 노동 관계 법령에 관한 전문지식이 있는 사람

4. 해당 지방자치단체의 사회복지사 등 처우개선 관련 업무를 담당하는 공무원

[본조신설 2022. 6. 14.]

- 또한 ③ 「장애인활동 지원에 관한 법률」(이하 ‘장애인활동법’이라 함)에서는 운영위원회 방식을 통해 장애인활동지원사에 대한 처우와 노동조건에 관한 사항을 협의할 수 있도록 규정하고 있음. 그러나 장애인활동지원서비스를 제공하는 기관별 운영위원회는 기관의 규모에 따라 실질적인 처우개선이 어렵고, 사실상 사회서비스의 내용과 대가기준을 마련하는 정부와의 실질적 협의를 위해서는 기관단위를 넘는 협의기구가 요청됨.
- 보건복지부령에 따라 한 지역 내 3개 이내에서 복수 기관의 공동운영위원회를 둘 수 있도록 하였으나 기관수를 제한하여 사실상 특수한 이해관계가 있는 경우(동일인이 복수의 기관을 운영하는 경우)가 아니면 거의 활용될 가능성이 낮음.

장애인활동법

제22조의2(활동지원기관 운영위원회의 설치·운영) ① 활동지원기관의 장은 활동지원기관의 운영에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 활동지원기관에 운영위원회를 두어야 한다. 다만, 보건복지부령으로 정하는 경우에는 복수의 활동지원기관에 대하여 공동으로 운영위원회를 둘 수 있다.

1. 활동지원기관 운영계획의 수립·평가에 관한 사항
 2. 활동지원 사업비 운영에 관한 사항
 3. 활동지원인력 등 활동지원기관 종사자의 근무환경 및 처우개선에 관한 사항
 4. 수급자 및 활동지원인력의 고충 처리 등에 관한 사항
 5. 활동지원인력 등 활동지원기관 종사자와 수급자의 인권보호 및 권익증진에 관한 사항
 6. 활동지원기관과 지역사회의 협력에 관한 사항
 7. 그 밖에 활동지원기관의 장이 운영위원회의 회의에 부치는 사항
- ② 운영위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 임명하거나 위촉한다.
1. 활동지원기관의 장
 2. 수급자 대표
 3. 수급자의 보호자 대표
 4. 활동지원인력 대표
 5. 소속 공무원 중 장애인활동지원 업무를 담당하는 사람

6. 지역 주민
7. 공익단체에서 추천한 사람
8. 활동지원기관의 운영 또는 장애인활동지원에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람
- ③ 활동지원기관의 장은 다음 각 호의 사항을 제1항에 따른 운영위원회에 보고하여야 한다.
 1. 활동지원기관의 예산·결산에 관한 사항
 2. 활동지원기관의 재무·회계에 관한 사항
 3. 그 밖에 활동지원기관의 운영과 관련된 사건·사고에 관한 사항
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 운영위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. [본조신설 2015. 12. 29.]

- 한편 ④ 2021년 코로나19로 인한 팬데믹 상황 속에서 필수노동으로서 돌봄노동의 중요성이 인식되면서, 재난시 국민의 생명과 신체의 보호와 사회적 기능의 안정적 유지를 위한 필수업무 종사자에 대한 보호와 지원을 위해 「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」(이하 ‘필수업무종사자법’이라 함)을 제정하고, 법의 목적사항을 논의하기 위한 필수업무지정 및 종사자 지원위원회를 구성하도록 하고, 조례를 통해 지역위원회를 운영하도록 함. 위원회는 필수업무를 수행하는 종사자의 대표로서 총연합단체 노동조합이 추천한 위원의 참여하도록 함. 지자체별 지역위원회 중에는 필수업무를 수행하는 노동자로 조직된 노동조합의 대표의 참여나 추천을 보장하는 경우가 있기는 하나 일부에 국한됨⁵⁶⁾.
- 다만 ‘필수업무종사자법’상 필수종사자 지원위원회는 재난의 특성에 따라 지정된 필수업무를 수행하는 구체적인 사정에 따라 필수노동자에 대한 보호나 지원방안을 논의하기 때문에, 돌봄노동자의 고용 및 근로조건에 관한 일반적 기준을 다루는 데는 한계가 있음.

56) 경기도 광주시조례, 광주광역시 조례, 광주광역시 남구·북구·서구조례, 대전광역시 조례 등은 필수노동자 단체 등 노동조합 참여 보장; 성남시 조례, 당진시 조례 등은 기존 노동자권익위원회에서 대행; 충청남도 조례는 노동자권리보호 증진조례상의 노동정책협의회 심의 절차 적용.

필수업무종사자법

제6조(필수업무 지정 및 종사자 지원위원회의 설치) 필수업무의 지정 및 필수업무 종사자의 보호·지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 고용노동부 소속으로 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

제7조(위원회의 심의사항) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 재난의 유형, 규모 등을 고려한 필수업무 범위에 관한 사항
2. 보호 또는 지원이 필요한 필수업무 종사자의 범위에 관한 사항
3. 제11조에 따른 필수업무 종사자 지원계획의 수립에 관한 사항
4. 제12조에 따른 실태조사 및 평가에 관한 사항
5. 그 밖에 필수업무 종사자에 대한 보호 및 지원과 관련하여 위원장이 회의에 부치는 사항

제8조(위원회의 구성 및 운영) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이하의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장은 고용노동부장관이 되고, 부위원장은 위원 중에서 위원장이 지명한다. 다만, 국무총리는 범정부적 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하는 경우 등에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원장의 권한을 행사할 수 있다.

③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 고용노동부장관이 임명하거나 위촉하는 사람이 된다. 이 경우 공무원이 아닌 위원이 대통령령으로 정하는 비율 이상이 되어야 한다.

1. 기획재정부·행정안전부·고용노동부 등 관계 중앙행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원 중 소속 중앙행정기관의 장이 추천하는 사람
2. 전국시도지사협의회 및 전국시장군수구청장협의회 회장이 추천하는 사람
3. 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체 및 전국적 규모의 사용자 단체가 추천하는 사람
4. 필수업무 종사자 지원에 관한 전문성과 경험이 풍부한 사람
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람

나. 사회서비스분야 돌봄노동권 보장의 현실

1) 노동법적 보호의 주체로서 돌봄노동자의 법적 지위

- 근로기준법상 근로자성에 기초하여 인정되는 노동법적 권리들, 즉 최저임금법상 최저임금, 근로기준법상 정당한 이유 없는 해고의 금지, 휴업수당, 휴게시간의 보장 및 연장근로 제한, 주휴일과 연차유급휴가, 임금채권보장법상

대지급금 등은 근로자성 인정 여부가 불분명한 돌봄노동자의 경우, 노동법령에 명시된 최저 노동조건조차도 보호받는데 불안정한 지위에 있게 됨.

○ 돌봄노동자의 근로기준법상 노동자성

- 첫째, 노인장기요양보험법상의 장기요양의 경우, 보건복지부 사업안내 등을 통해 요양보호사에 대해 근로계약서 작성을 권고하고 있어, 대체로 외관상 근로계약을 작성하였다면 근로기준법상 근로자에 해당된다고 판단될 것임.
- 고용노동부도 노인장기요양보험 수급자에게 돌봄서비스를 제공하는 요양보호사는 장기요양기관과 근로계약서를 작성하고 기관의 업무배정에 따라 서비스를 제공하는 등 상당한 지휘감독을 받는다고 보아, 근로자에 해당한다는 입장을 취해왔음.

<요양보호사 노동자성에 대한 노동부 유권해석>

고용노동부 유권해석 근로기준과-5761, 2009. 12. 30.

노인장기요양보험법에 따라 근로계약서를 작성하고, 요양보호기관에서 수급자와 계약을 하고 그 계약내용에 따라 요양보호사에게 근무시간 및 근무장소를 배정하고 있으며, 수시로 근무여부를 기관에서 체크하고 있는 점, 수급자에게 제공한 서비스에 대한 장기요양급여제공기록지를 작성하고 수급자의 확인을 받아서 기관에 제출하고 있는 점, 기관에서 수급자를 발굴하여 요양보호사로 하여금 해당 수급자의 자택에 가서 요양업무를 행할 것을 지시하고 요양업무를 수행함에 있어 유의사항 등을 교육하는 점, 근무시간 및 근로지가 정하여지면 요양보호사는 임의로 다른 사람을 대체시킬 수 없고, 기관을 통해서만 대체가 가능한 점 등 사용자의 상당한 지휘감독을 받고 있는 점, 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 없다는 점, 시간당 일정액에 정해진 근무시간을 곱한 금액을 보수로 지급받을 뿐 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있지 아니하다는 점 등을 고려하여 종합적으로 판단할 때, 귀 질의의 요양보호사는 달리 볼 사정이 없는 한 근로기준법상 근로자로 볼 수 있다고 사료됨.

고용노동부 근로기준과-5241, 2009. 12. 9.

요양보호사의 근무형태를 구체적·개별적인 사실관계에 근거하여 종합적으로 판단한 결과, 근무형태가 아래 기준에 부합할 경우 근로자로 인정

- 노인장기요양보험제도가 정하는 바에 따라 근무할 경우 아래 기준에 해당
- 기준 : ①사업주가 지정한 장소에서 지정된 시간에 근무하고, 근무시간을 변경하기 위해서는

사업주에게 사전에 통보하여 조정해야 하며, 장기요양급여제공기록지 등을 통해 사업주에게 근무 상황을 보고해야 하는 등 사용자의 상당한 지휘·감독을 받음 ②제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 없음 ③시간당 일정액에 정해진 근무시간을 곁한 금액을 보수로 지급받을 뿐 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있지 아니함.

고용노동부 가입지원팀-1745, 2009. 5. 7.

요양보호사와 근로계약을 작성하고 보수 지급방식에 있어서 시급이 정해져 있는 점 등 형식적인 면에서 근로자성을 인정할 수 있으나, 출퇴근 시간이나 근로시간이 정해져 있지 않은 점, 업무행과정에서 구체적으로 지휘감독을 받지 않는 점, 요양보호사 개인의 근무가능시간에 따라 요양보호대상자 수가 결정되는 점, 사업주의 업무지시를 거부해도 별도의 제재가 없는 점, 개인 사업자로 등록돼 개인사업자 소득세를 납부해 온 점, 4대보험에 가입하지 않은 점 등을 볼 때 근로기준법상 근로자로 보기 어려울 것임.

- 대법원도 장기요양보험제도의 특성상 요양대상자를 요양보호사가 임의로 맡을 수 없고 근무시간을 변경하거나 조정할 때 요양대상자와 협의하여 처리하거나 임의로 제3자에게 업무를 대행케할 수 없다는 점 등 회사의 관리감독 범위 아래에서 업무를 수행한다는 점을 중요하게 고려하여 근로자성을 인정하였음. 다만 요양보호사가 일하는 돌봄서비스 사업의 운영 형태가 상이할 경우 일률적으로 판단할 수 없으므로, 요양보호사와 기관과의 계약 내용, 복무규정이나 업무지침 등을 종합하여 판단하게 될 수 있음.

<요양보호사 노동자성에 관한 판결>

대법원 2012. 11. 15. 선고, 2011도9077 판결

관계 법령상 요양보호사가 개인적으로 요양대상자를 맡을 수 없고, 이 사건 회사와 같은 기관을 통하여서만 요양대상자를 맡을 수 있는 점, 이 사건 회사가 요양대상자와 요양계약을 체결하고 그 계약 내용에 따라 요양보호사의 근무시간, 장소, 내용이 모두 정해지는 점, 요양보호사가 근무시간을 변경하거나 휴가를 내기 위해서는 요양대상자와 협의하여 처리할 수는 없고 회사에 사전에 보고하여 조정하여야 하는 점, 매일 근무시간 및 근무 내용을 기록한 근무상황일지를 작성하여 이를 매달 회사에 보고하도록 되어 있는 점, 요양보호사가 임의로 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 없고, 회사에 보고하여 회사가 대체근무를 시키도록 되어 있는 점, 요양보호사의 주의 사항 등을 회사가 교육하도록 되어 있는 점, 요양보호사의 업무성격에 따라 기본급이나 고

정급이 정하여져 있지 않지만, 시간당 일정액에 정해진 근무시간을 곱한 금액을 보수로 지급받을 뿐 이윤창출과 손실 등을 부담하는 것이 아닌 점 등을 종합하여 이 사건 회사의 요양보호사는 업무수행 전반에서 회사로부터 상당한 지휘·감독을 받아 종속적인 관계에서 노무를 제공하는 근로자에 해당한다.

- 둘째, 장애인활동지원사업을 수행하는 장애인복지기관과 채용계약을 맺고 무선단말기로 출퇴근 시간을 측정하여 장애인 활동보조서비스를 수행하고 보수를 지급받는 사안에 대해 고용노동부는 장애인활동지원사의 근로자성이 인정된다고 회시한 바 있음.
- 법원도 지자체와 직접 계약을 맺고 활동비 지급기준이 사전에 정해져있고 장애인 활동도우미 활동에 대한 보고 및 평가가 이루어지는 경우, 업무에 대한 지휘감독이 이루어졌다고 판단하고, 도우미의 업무가 사전에 정해져 있지 않더라도 장애인 이용자의 요구나 필요에 따라 그 구체적인 내용이 정해지는 서비스의 특성상 불가피한 것일뿐 근로자성을 부인할 만한 근거로 볼 수 없다고 판시하였음.

<장애인활동지원사 노동자성에 대한 노동부 유권해석>

고용노동부 근로조건지도과-4919, 2008. 11. 5.

2008 장애인 활동보조지원사업 안내지침(2007.12, 보건복지부)에 따라 장애인복지회관과 장애인 활동보조도우미(장애인 활동보조인)가 채용계약을 체결하고 근무한 점, 장애인복지회관에서 지급한 무선활동단말기를 통해 출·퇴근시간의 통제받은 점, 출·퇴근시간을 근거로 매달 시간급 정산지급된 점, 상습적인 지각 등 근무태도가 불량할 경우에는 근무에서 배제되는 등 불이익 처분을 받을 수 있는 경우라면 근로기준법상 근로자로 보는 것이 타당할 것임.

<장애인활동지원사 노동자성에 관한 판결>

부산고법 2015. 7. 9. 선고, 2013나21324 판결⁵⁷⁾

① 피고 법인은 피고 경상남도로부터 위탁받은 업무를 수행하는 기관으로서, 피고 경상남도의 지침에 따라 소정의 교육을 마친 활동보조를 하는 도우미들과 사이에 임금, 근로시간 등을 정한 '경상남도 장애인도우미뱅크 근로약정서'를 작성한 점, ② 도우미들에 대하여 적용되는 이 사건 운영규정에 의하면, 활동비 지급기준이 정해져 있고, 도움활동에 참여한 도

우미에 대하여 근로기준법에 근거한 사회보험에 가입하는 것으로 되어 있으며, 피고 법인은 도우미 활동에 대한 점검(모니터링)을 할 수 있고 도우미들에게 일정한 사유가 발생한 경우 도우미활동 제한기준에 따라 주의, 활동정지, 자격정지의 처분을 할 수 있는 것으로 되어 있는 점, ③ 피고 법인은 일정한 자격이 있는 사람 중에서 도우미 활동을 위한 40시간의 교육이수를 한 사람을 채용하였고, 해당 원고들을 비롯한 도우미의 업무내용, 근무장소 및 근무시간은 기본적으로 피고 법인과 서비스 이용자 간에 체결한 서비스이용계약 등에 따른 것으로 보이는 점, ④ 피고 법인이 도우미의 근로시간 및 업무의 범위나 내용을 정하지 않는다는 점은 장애인 이용자의 요구나 필요에 따라 그 구체적인 내용이 정해지는 장애인 활동보조 서비스의 특성상 불가피한 것이지 활동보조자의 근로자성을 부인할 만한 근거가 된다고 보기 어려운 점, ⑤ 도우미는 활동내용을 서면으로 작성하여 피고 법인에게 제출하거나 피고 법인이 서비스 이용자들에 대하여 모니터링 절차를 통해 서비스가 제공되고 있는지 등을 확인함으로써, 피고 법인은 도우미의 업무에 관하여 지휘·감독을 하는 것으로 보이는 점, ⑥ 해당 원고(경남 지역 장애인 도우미)들을 비롯한 도우미들은 피고 법인으로부터 기본급이나 고정급을 지급받지는 않았지만, 근무시간인 도우미 서비스 제공시간에 비례하여 일정 금액을 보수로 지급받았을 뿐 노무제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 부담하지는 않은 점, ⑦ 해당 원고들을 비롯한 도우미들이 기본급이나 고정급을 지급받지 않았고 피고 법인의 인사관리규정 등의 적용을 받지 않았지만, 이러한 사정들은 최근에 증가하고 있는 비정규직 근로자에게 일반적으로 나타나는 현상으로 보이는 점 등을 종합하여 볼 때, 위 원고(경남 지역 장애인 도우미)들은 업무수행 전반에 있어 피고 법인으로부터 상당한 지휘·감독을 받아 종속적인 관계에서 노무를 제공하는 근로자에 해당한다고 봄이 상당하다.

활동제한조치가 계속되는 동안 위 원고들의 근로자로서의 지위는 계속되고 있었던 것이고, 위 원고들이 그 동안 근로의 제공을 하지 못한 것은 피고 법인의 귀책사유로 인한 것이므로, 피고 법인은 위 원고들에게 민법 제538조제1항에 의하여 계속 근로하였을 경우에 받을 수 있는 임금 전부를 지급할 의무가 있다.

- 셋째, 아이돌봄지원사업과 관련하여 법원은 앞서의 판결과는 다른 판단을 한 바 있음. 서비스공급기관은 아이돌보미와 근로계약을 작성하였으나 표준계약서 양식을 사용할 것에 불과하고 실제 근로계약을 체결할 의사가 있다고 보기 어렵다고 보았음. 계약서상 계약해지사유도 표준계약서에 기

재된 사항에 불과하다고 보고, 돌봄서비스의 내용은 법이나 여성가족부가 정한 지침에 의해 정해지고 세부적인 사항은 이용가정과 협의하여 결정되는 것이므로 서비스기관이 결정하지 않는다는 판단을 함. 특히 법원은 아이돌보미와 이용가정 사이에 이용계약을 작성하였고, 이용계약서에 서비스기관은 중계만을 담당한다는 내용이 기재되어 있다는 이유로 이용가정과 연계를 서비스기관이 아닌 아이돌보미가 결정하고, 아이돌보미의 노동력이 기관의 처분에 맡겨져 있지 않다고 보았음.

- 그러나 이용계약서의 작성을 지시한 것은 바로 서비스기관이고, 업무의 내용이 이용가정과 협의의 통해 결정되는 것은 이용가정의 요구와 필요에 따라 정해지는 돌봄서비스의 특성에 따른 것임. 오히려 여성가족부가 일정 수준 이상으로 아이돌봄서비스의 질을 유지하도록 하고 그에 따라 서비스기관은 이를 관리감독하도록 지침을 두고 있다는 이유로 서비스제공기관이 직접 채용결정을 하고 실질적인 관리감독을 하였음에도 사용자로서의 책무를 부인한 결과, 돌봄노동자에 대한 계약책임 주체 자체를 불분명하게 만드는 판시는 일반 민사계약원칙에도 바람직하지 않음.

<아이돌보미 노동자성에 관한 판결>

광주고법 2019. 6. 19. 선고, 2018나23307 판결⁵⁸⁾

서비스기관은 월 60시간 이상 근무하는 아이돌보미를 4대 보험에 가입시키고, 1년 이상 근무한 아이돌보미에 대해서는 퇴직 시 퇴직금을 지급하고 있으며, 아이돌보미에게 지급하는 수당에 대하여 근로소득세를 원천징수하였던 점 등은 아이돌보미인 원고들이 서비스기관의 근로자에 해당한다고 볼 여지가 있는 사정들이다. 그러나 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 위와 같은 사정들만으로는 원고들이 종속적인 관계에서 서비스기관의 상당한 지휘·감독 아래 근로를 제공하는 사람에 해당한다고 보기에 부족하고, 달리 이를 뒷받침할 만한 증거가 없다. 따라서 원고들은 사용종속관계에서 서비스기관에 임금을 목적으로 근로를 제공한 근로기준법상의 근로자에 해당한다고 보기 어렵다.

① 서비스기관은 아이돌보미 지원자에게 법에서 정한 결격사유가 없고 건강에 특별한 문제가 없으면 아이돌봄 지원법에서 정한 아이돌보미 양성 교육과정을 이수하게 하였고, 아이돌보미 지원자가 위 교육과정을 이수하면 표준계약을 작성하였는바, 이에 비추어 보면, 소속

아이돌보미를 선택하는 것에 관하여 서비스기관에게 실질적인 재량이 있었다고 보기 어렵다.
② 아이돌보미와 서비스기관 사이에 2014년 4월경부터 2015년까지 「아이돌봄 지원사업 아이돌보미 근로계약서」라는 명칭의 표준계약서가 작성되었다는 것만으로, 아이돌보미와 서비스기관 사이에 표준계약서를 작성함으로써 근로관계를 성립시키려는 의사가 있었다고 단정하기 어렵다.

③ 원고들을 비롯한 아이돌보미와 서비스기관 사이에 작성된 표준계약서에서, 근로자가 사용자와 종속관계에서 사전에 근로하기로 정한 시간을 의미하는 소정근로시간을 포함하여, 아이돌보미가 자신의 노동력을 서비스기관의 처분에 맡긴다는 내용을 핵심으로 하는 근로계약의 본질적인 요소를 찾아볼 수 없다. 서비스 신청 가정과의 연계 여부에 대한 선택권은 서비스기관에 있지 아니하고 아이돌보미에게 있다.

④ 아이돌보미는 아이돌보미 활동기간 동안에도 서비스기관과의 관계에서 자신의 노동력에 대한 처분권을 온전히 보유하고 행사하는바, 아이돌보미가 서비스기관에 계속적으로 근로를 제공하는 것으로 볼 수 없고, 여기에 아이돌보미가 서비스기관으로부터 받은 수당이 그들의 유일한 수입원이라고 볼만한 충분한 근거가 없는 점까지 아울러 고려하면, 아이돌보미가 서비스기관에 전속되어 있다고 보기도 어렵다.

⑤ 영아종일제 돌봄서비스를 제공하는 아이돌보미와 서비스 이용 가정 사이에 작성된 서비스 이용계약서에는 서비스기관과 아이돌보미 사이에 근로관계가 존재하지 않는다는 취지에서 '서비스기관은 중계자로서 상호 연계해 주는 역할만을 담당할 뿐, 세부사항은 아이돌보미와 서비스 이용 가정의 합의에 의해 계약이 체결되었다는 내용이 기재되어 있다.

⑥ 피고들의 일반 직원은 채용·인사·승진·근무시간·보수·징계 등에 관하여 취업규칙 및 인사규정의 적용을 받는 반면, 원고들을 비롯한 아이돌보미는 이러한 규정을 적용받지 않으며, 달리 아이돌보미에게 적용되는 취업규칙·인사규정이나 이와 유사한 성격을 갖는 규칙·규정은 찾아보기 어렵다.

⑦ 원고들을 비롯한 아이돌보미와 서비스기관 사이에 작성된 표준계약서에는 계약해지에 관한 내용이 기재되어 있는데, 이는 아이돌봄 지원법에서 정한 결격사유가 발생하거나 여성가족부장관의 처분에 따라 아이돌보미 자격이 정지 또는 취소된 아이돌보미와의 표준계약을 해지할 수 있다는 것으로, 결국 법에서 정한 표준계약 해지 사유를 그대로 기재한 것에 불과하다.

⑧ 아이돌보미가 제공하여야 할 돌봄서비스의 기본적인 내용은 아이돌봄 지원법 및 법 시행규칙, 여성가족부의 지침에 따라 대부분 정해지고, 세부적인 내용은 아이돌보미와 돌봄서비스 연계 가정과의 합의에 따라 추가로 정해질 뿐이지, 달리 서비스기관에서 돌봄서비스의 내용을 정한다고 볼만한 근거도 없다.

⑨ 신규아이돌보미는 표준계약서 작성 전에 양성 교육을 이수하였는데 이는 아이돌봄 지원법 제7조에 따른 것으로서, 신규아이돌보미의 업무수행에 필요한 최소한의 교육이라고 보인다.

⑩ 서비스기관이 소속 아이돌보미에게 간담회, 월례회 및 교육 참석을 요구한 것은 권고적

인 것이라고 보일 뿐이고, 달리 그것이 강제성이 있는 것이라고 볼만한 자료는 없다.

⑪ 서비스기관이 소속 아이돌보미에게 돌봄서비스 관련 정보 및 주의사항 등을 고지한 것은 아이돌보미가 수행하는 업무에 대하여 일반적이고 포괄적인 지시를 한 것에 불과하다고 보일 뿐이지, 이를 소속 아이돌보미에 대하여 상당한 지휘·감독을 한 것으로 보기는 어렵다.

⑫ 아이돌보미는 서비스기관으로부터 돌봄서비스 제공 시간당 정해진 수당을 지급받았을 뿐, 별도로 기본급 내지 고정급, 상여금을 지급받지 않았다.

⑬ 2013.9.1.부터 아이돌보미에 대하여 4대 보험 가입이 이루어지고 퇴직금제도가 시행되었으나, 이는 서비스기관과 소속 아이돌보미 사이의 약정 또는 합의에 따라 이루어진 것이 아니라, 여성가족부의 지침에 따라 시혜적으로 이루어진 것으로 보일 뿐이다.

- 해당 법원 판결 이후 법개정을 통해 아이돌보미에 대한 근로계약관계를 법적 의무화함으로써 현재 아이돌보미의 노동자성에 관한 문제는 해소되었음. 문제는 사회적 환경 변화와 사회복지에 대한 국민 수요의 증가과정에서 사회서비스 분야의 새로운 돌봄노동이 계속 개발되고 다양화될 수 있는 조건에 있음. 그러나 법령이나 제도적 근거가 충분하지 않은 사회서비스분

58) 당해사건의 하급심(광주지법 2018. 6. 22. 선고, 2016가합50308 판결) 법원은 원고들은 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자인 피고들의 사업 또는 사업장에 근로를 제공하는 근로기준법상의 근로자라고 봄이 타당하다고 판시하였다.

① 피고들은 아이돌봄 서비스의 제공 주체인 아이돌봄 지원법상의 서비스기관으로서, 아이돌봄 서비스 이용자와의 계약에 따라 이용자로부터 이용료를 지급받고 이용자에게 아이돌봄 서비스를 제공하는 사업을 운영하는 법인들이다. 이에 피고들은 위 사업을 운영하기 위해서 직접 면접을 거쳐 원고들을 채용하고 교육을 이수하게 한 후 원고들과 사이에 근로계약서를 작성하였다. 그리고 위 근로계약서에는 원고들이 피고들에 대하여 부담하는 활동의무의 내용과 그에 대한 대가로서 피고들이 원고들에 대하여 부담하는 수당지급 의무에 관한 내용이 기재되어 있다.

② 원고들이 아이돌보미로서 수행하는 업무의 내용은 대체로 피고들에 의해 정해지고, 나아가 원고들의 업무 수행 과정에서도 피고들이 상당한 지휘·감독을 하고 있다고 판단된다.

③ 원고들은 피고들의 통보를 받고 수락하여 시간 및 장소가 정해진 아이돌봄 서비스를 제3자를 고용하여 그로 하여금 대신 수행하게 함으로써 그 차액 상당을 취득하는 등의 방법으로 자신의 재산 아래에서 독립적인 사업을 영위할 수 없다. 또한, 원고들은 실제로 제공한 아이돌봄 서비스 수행 시간에 비례하여 일정한 금액의 수당을 지급받고 있어 지급받는 보수가 근로 자체의 대상적 성격을 지니고 있고, 자신의 노무 제공을 통하여 추가적인 이윤을 창출하거나 손실을 보게 될 가능성을 부담하고 있지 않다.

④ 피고들은 원고들에게 수당을 지급할 때 근로소득세를 원천징수하고 있고, 원고들이 퇴직할 때에는 퇴직금을 지급하고 있으며, 이른바 4대 보험에도 가입시켜 주고 있다.

야 돌봄노동자의 법적 지위는 매우 불확실한 상태에 놓여있음. 특히 당해 판결은 돌봄서비스의 공공적 성격상 사업내용과 운영지침을 둔 것이 오히려 서비스기관에게 업무결정권한이 없고 중개알선기관이라는 근거로 인용되고 있어서, 이러한 법원의 해석기준이 유지되는 하에서 아직 법적 분쟁으로 드러나지 않지만 다양한 형태의 사회서비스분야 돌봄노동자의 법적 지위에는 부정적인 영향을 미칠 우려가 있음.

○ 돌봄노동자의 노동조합법상 노동자성

- 지난 2014년 법원이 노동조합법상 노동자 개념을 근로기준법상 노동자성과 구분하여 더 넓게 인정하는 방향으로 변화하기 시작하였고 2018년 대법원의 구체적인 노동조합법상 노동자성 판단기준이 실시되면서 돌봄노동자의 근로기준법상 노동자성과 별개로 노동조합 활동을 할 수 있는 집단적 노사관계의 가능성을 확장되었다고 평가할 수 있음.

<아이돌보미 노조법상 노동자성에 관한 판정>

중노위 2015.10.16. 중앙2015부노128 판정

- ① 아이돌봄 지원 사업은 취업부모 자녀를 집에서 돌봐주는 아이돌봄서비스 제공으로 시설 보호의 사각지대를 보완하고 자녀 양육 부담 경감을 목적으로 국가(여성가족부) 및 지방자치단체가 「아이돌봄법」에 근거하여 시행하는 사업으로서 이 사건 사용자와 같이 아이돌봄서비스를 제공할 수 있는 기관(이하 '서비스제공기관'이라 한다)은 관계법령이 정하는 인적·물적 시설을 갖추어 관할 지자체로부터 지정을 받아야 하고, 서비스제공기관은 「아이돌봄법」 및 「2015년도 아이돌봄 지원 사업 안내」 매뉴얼에 따라 아이돌보미 모집 및 DB관리, 아이돌보미 활동일지 및 활동상황 점검, 아이돌보미 희망자(경력자 포함) 교육수요 파악 및 보수교육 실시, 아이돌보미 급여지급 및 보험 가입, 아이돌보미 활동상황 점검 및 서비스 관리 등 서비스제공기관으로서 갖추어야 할 인적 요소인 아이돌보미에 대한 전반적인 관리 권한이 부여되고 있는 점, ② 「아이돌봄법」 제2조제4호는 "아이돌보미란 제7조에 따른 자격을 갖춘 사람으로서 제11조에 따라 지정된 서비스제공기관을 통하여 아이돌봄서비스를 제공하는 사람을 말한다"라고 규정하고 있고, 동법 제6조

내지 제10조는 아이돌보미의 결격사유, 자격, 명의대여 금지, 교육기관의 지정 및 보수 교육 등에 관한 의무를 규정하고 있는 것으로 볼 때, 아이돌보미는 개인적으로는 아이돌봄 서비스를 제공할 수 없고, 이 사건 사용자와 같은 기관을 통하여서만 아이돌봄 서비스를 제공할 수 있는 점, ③ 이 사건 사용자와 아이돌보미는 활동기간 및 장소, 활동 내용 및 수당 등이 기재된 근로계약을 체결하였고, 아이돌보미는 매월 활동일지를 작성하도록 되어 있으며 임의로 제3자를 고용하여 업무를 대행케 할 수 없는 점, ④ 아이돌보미 서비스 이용자가 아이돌보미 교체를 요구하는 등 문제를 제기하였을 경우, 이 사건 사용자가 사실관계를 확인하여 아이돌보미를 다른 아이돌보미로 대체근무 시키고 있는 점, ⑤ 이 사건 사용자가 아이돌보미에 대한 급여 및 퇴직금을 지급하고 있는 점, ⑥ 아이돌보미들은 시간당 일정액에 정해진 근무시간을 곱한 금액을 유일한 수입원으로 하여 생활하는 자로서, 「노조법」 제2조제1항제1호에서 말하는 '기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자'에 해당하는 점, ⑦ 또한, 아이돌보미들이 지급받는 급여는 임의로 정할 수 있는 것이 아니어서 아이돌보미 스스로 노무제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 위험을 부담하는 독립사업자로 볼 수 없는 점, ⑧ 아이돌보미들은 근로소득세가 원천징수되고, 고용보험 등 4대 보험에 가입되어 있는 점, ⑨ 이 사건 노동조합과 사용자는 상호간에 상대방을 「노조법」 상 노동조합 및 사용자로 인정하여 단체교섭을 진행하여 온 점 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 이 사건 노동조합 소속 아이돌보미는 「노조법」상 근로자에 해당한다고 할 것이다. 이 사건의 경우, 「노조법」상 근로자인 아이돌보미가 소속되어 있는 이 사건 노동조합이 단체교섭 요구를 하였음에도 이 사건 사용자가 정당한 이유 없이 거부·해태한 것은 「노조법」 제81조제3호의 부당노동행위에 해당한다고 할 것이다.

2) 노동법령의 적용제외로서 돌봄노동의 특수성

- 첫째, 근로기준법의 적용범위 제한으로, 5인 미만 사업장은 근로기준법상 핵심적인 최저노동조건의 일부가 적용제외됨. 사회서비스 시장화는 서비스 제공기관 등록기준에 거의 진입장벽을 두지 않아 5인 미만의 영세업체들이 난립하고 있어서, 5인 미만인 서비스 제공기관은 돌봄노동자의 최소한의 노동조건을 보장하는데 중대한 문제를 야기함.
- 5인 미만의 서비스 제공기관은 주휴일이나 연차휴가 규정이 적용되지 않고, 법정근로시간의 제한이나 가산임금지급도 적용되지 않음. 휴업수당이나 직장내 괴롭힘으로부터 보호도 받지 못함. 정당한 이유 없는 해고등의 금지 및 노동위원회 구제신청이 보장되지 않음.

- 둘째, 주 15시간 미만의 초단시간 노동자는 노동권 보호에 일부 제한을 받음. 방문형 돌봄노동의 경우 단시간 근로형태가 많고 충분한 근로시간이 보장되지 않아, 서비스 제공시간이 주 15시간 미만의 초단시간이 될 경우, 주휴일·연차유급휴가에 대한 유급임금 미지급이 문제되며, 퇴직금, 근로계약기간의 정함이나 4대보험 등 다양한 노동법적 보호에서 배제될 수 있음.

3) 돌봄노동자의 쉼 권리 보장과 무료노동에 대한 정당한 보상

- 돌봄노동자의 근로기준법상 쉼 권리의 문제는 첫째, 법정 주휴일·연차휴가 등을 제대로 부여하지 않거나 노동자들의 자유로운 선택이 아닌 기관이 정한 날 휴가를 의무 소진하도록 하는 경우가 문제될 수 있고, 특히 휴일·휴가 사용에 대한 법정 유급임금을 제대로 보장하지 않는 문제가 있음. 둘째, 휴게·휴일·휴가의 기간에 업무를 수행한 경우 시간외·야간·휴일 근무에 대한 가산수당이 제대로 지급되지 않는 문제와 관련되어 있음.
- 휴일·휴가 사용 또는 미사용에 따른 임금산정과 관련하여 ① 시설 내 근무하는 돌봄노동자의 경우, 야간근로시간을 휴게시간으로 처리하거나 포괄 임금약정 또는 유연근로시간제를 남용하여 시간외·야간·휴일 근무에 대한 가산수당을 제대로 지급하지 않는 문제가 큼. 한편 ② 방문형 돌봄노동자는 주로 돌봄서비스 제공시간에 대한 시간급 임금형태로 급여가 지급되고 있어서 서비스 제공시간이 주 15시간 미만인 주에는, 주휴수당이 지급되지 않고, 연차휴가수당이 삭감됨.

○ 포괄임금 약정을 이유로 가산수당 미지급

- 요양시설이나 주야간 보호센터에서 일하는 돌봄노동자의 경우, 야간이나 휴일에도 연속하여 시설을 운영하기 때문에 시간외·야간·휴일근로가 발생할 수 있음. 서비스제공기관은 근로계약서에 포괄임금약정을 명시하여

법정가산수당을 별도 산정하지 않고 월단위 또는 일급이나 시간급 총액임금을 정하여 지급하는 경우가 있음. 이는 돌봄노동자의 장시간노동 강요와 건강상 문제를 초래할 수 있음.

- 대법원은 포괄임금약정의 유효성을 판단함에 있어, ①근로시간·근로형태와 업무 성질을 고려하여 근로시간의 산정이 어려운 것으로 인정되는 경우에 기본임금을 산정하지 않고 제 수당을 포함하는 포괄임금을 허용하나,⁵⁹⁾ ② 근로시간의 산정이 어려운 경우가 아니면 근로기준법상 근로시간에 따른 임금지급원칙을 적용하여 포괄임금방식의 임금지급 계약을 체결한 경우에도 근로기준법이 정한 근로시간 규제를 위반하는지 따져 근로기준법에 따라 산정된 법정수당에 미달하면 미달한 법정수당을 지급하도록 하고 있음.⁶⁰⁾
- 요양시설이나 노인센터에서 요양보호사와 포괄임금약정을 체결하는 경우, 법원은 대체로 근로시간의 산정이 어려운 경우에 해당하지 않는다고 판단하고 있음.

<요양보호사 포괄임금 약정에 관한 무효판결>

의정부지법 2014. 6. 19. 선고, 2014노153 판결

포괄임금제 적용이 가능한 '감시 혹은 단속적 업무에 종사하는 자'의 경우도 근로기준법 제 63조에 의하면 '사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 경우에 한하여 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 근로기준법 규정이 적용되지 아니하므로, 포괄임금제가 인정되기 위하여는 엄격한 요건이 필요한 점, 이 사건 노인센터의 요양보호사는 주간에는 08:30에 출근하여 1시간의 휴게시간을 제외하고는 18:30까지 9시간 동안 주로 중증 치매환자인 요양대상자의 기저귀를 갈아주고 식사할 때 거들어 주며 목욕을 시켜주고 청소하고 약을 챙겨 주는 등 수발을 하는 업무를 하는 등 **출·퇴근 시간 및 근로를 제공하는 장소가 정해져 있고 정해진 일과에 따라 상당한 밀도의 업무를 한 점**, 이 사건 노인센터의 요양보호사는 야간에는 18:30에 출근하여 다음날 08:30까지 근무하면서, 요양대상자의 기저귀를 갈아주고 요양대상자가 비상벨을 누르면 가서 돌보았으며 새벽에 요양대상자를 물수건으로 얼굴을 닦아주고 아침식사를 도와주는 등의 업무를 하였는데, 이 사건 노인센터의 요양보호사들의 업무가

59) 대법원 2002.6.14. 선고 2002다16958 판결 등

60) 대법원 2010.5.13. 선고 2008다6052 판결, 대법원 2014. 6.26 선고 2011도12114 판결 등

근로시간 산정이 어려운 것으로 볼 수 없고, 포괄임금제를 적용함으로써 최저임금법에서 정한 최저임금에도 못미치는 임금을 지급하여 이들에게 불이익이 있다 할 것이므로 이 사건 포괄임금제 약정은 무효라고 할 것이다.

- 그러나 법령상 포괄임금약정에 대한 명시적인 규정 없이 사업장 관행으로 만연화된 실정에서, 노동부는 원칙적으로 포괄임금제를 만연히 허용하고 있어서, 돌봄노동자들이 채용과정에서 포괄임금 약정을 명시한 근로계약을 거절하기 쉽지 않음. ①법정 근로시간을 초과하여 업무를 수행할 경우에도 근로기준법상 법정수당을 지급받기 위해서 포괄임금 약정을 무효화시키려면 돌봄노동자들이 실 노동시간을 입증해야만 하는 부담을 지게 됨.
- 특히 포괄임금 약정의 효력을 다투게 될 경우, ②사용자는 돌봄노동을 감시·단속적 근로에 해당하여 근로시간의 산정이 곤란한 경우에 해당한다고 주장하므로, 돌봄노동자의 업무실태가 감시에 그치지 않는 구체적인 업무수행사실 및 단속적이지 않을 정도로 상당히 빈번하게 업무수행을 했다는 사실까지 적극적으로 반박해야 하는 현실적인 부담을 지게 됨.⁶¹⁾

〈요양보호사 포괄임금 약정에 관한 판결〉

이정부지법 2019. 7. 12. 선고, 2018노1547 판결

- ② 이 사건 요양원은 노인복지법 제34조 제1항 제1호가 규정한 노인요양시설로서, 치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설이고, 이 사건 요양원에 거주하는 요양대상자들은 주로 치매환자, 편마비외상환자 등이었던 것으로 보인다(공판기록 제79쪽). 이처럼 일반인들과 비교하여 신체적·정신적으로 건강하지 않은 상태에 있는 요양대상자들의 특성상 야간에 별다른 도움을 필요로 하지 않고 정상적인 수면을 취할 것으로 기대하기는 어렵고, 요양보호사들에 의한 계속적인 수발이 필요하였을 것으로 보인다.
- ④ 피고인 스스로의 주장에 의하더라도, 요양보호사들은 야간에 밀폐된 거실에 위치한 쇼파나 요양대상자들이 없는 빈 "요양실"에서 휴식을 취하였고, 1명의 야간근무요양보호사가 5

61) 부산지방법원 2016. 1. 15. 선고 2015노2097 판결

개 내지 6개에 달하는 요양실을 돌보았다는 것인바, 이 사건 요양보호사들에게 독립적인 "수면실"이 제공되어 야간근무 도중 근로의 제공으로부터 완전히 이탈하여 실질적으로 온전한 휴식을 취할 수 있었다거나 그 야간근무 강도가 현저히 낮았던 것으로 볼 수 없다.

- ⑤ 이 사건 요양원의 야간일지 표지에는 "다른 야간근무자의 점검 확인란에 대리하여 서명하면 안 되고 반드시 점검자가 직접 점검 후 자필서명하라"는 취지의 경고문이 부착되어 있는바, 야간근로에 대하여도 사용자 측의 관리·감독이 이루어졌던 것으로 보인다.
- ⑥ 피고인은 다른 요양보호사들이 제기한 진정사건에서 "2013. 1.경 요양태상자가 사망하는 사고가 발생하여 야간근무조를 편성하여 4시간씩 교대로 근무하라고 한 사실이 있다"는 취지의 진술을 하였던 것으로 보인다.
- ⑦ 이 사건 요양보호사들의 근로계약서를 보면 야간근무시 수면시간이 4시간 내지 8시간으로 기재되어 있으나, 앞서 본 사정들 및 원심이 적절히 실시한 사정들에 비추어 보면 야간근무시 이 사건 요양보호사들이 휴게시간으로 인정하는 4시간을 넘는 휴게시간은 없었던 것으로 봄이 타당하다. 더구나 이 사건 요양보호사들의 경우, 주간에 충분한 휴식을 취한 뒤 오후 늦게 출근하여 다음 날 오전까지 야간근무만을 하는 도중 4시간의 휴게시간을 보장받았던 것이 아니라, 오전 9시에 출근하여 주간근무를 하고 연이어 다음 날 오전 9시까지 야간근무를 하며 주간에 1시간, 야간에 4시간의 휴게시간을 부여받은 것에 불과한바, 1회 근무시 근무시간의 길이 및 연속성, 근무시간 대비 휴게시간의 비율 등에 비추어 보더라도 그 근무밀도가 낮다고는 도저히 볼 수 없다.
- ⑧ 이상의 사정들을 종합하면 이 사건 요양보호사들이 "감시업무를 주 업무로 하며 상대적으로 정신적·육체적 피로가 적은 업무"인 감시적 업무나 "근로가 간헐적·단속적으로 이루어져 휴게시간이나 대기시간이 많은 업무"인 단속적 업무에 종사하였다고 볼 수 없다.

<요양보호사의 단속적 근로 해당여부에 관한 판결>

대전지방법원 2014. 6. 26. 선고 2013노2765 판결

- ① 포괄임금제 적용이 가능한 '감시 혹은 단속적 업무에 종사하는 자'의 경우도 근로기준법 제63조에 의하면 '사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 경우'에 한하여 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 근로기준법 규정이 적용되지 아니하므로, 포괄임금제가 인정되기 위해서는 엄격한 요건이 필요한 점, ② 요양보호사들은 평균적으로 1주일에 6일 가량 근무하였던 것으로 보이고 소정 근로시간은 주 40시간이므로, 요양보호사들의 1일 근로시간은 대략 7시간 정도라 할 것인데, 실제 요양보호사들은 1일 10시간 이상에서 많게는 26시간을 근무하여 온 점, ③ 요양보호사들 주간근로의 경우, 출·퇴근 시간 및 근로를 제공하는 장소가 정해져 있고, 정해진 일과에 따라 업무를 수행하였으며, 야간근로의 경우 근로시간은 18:30부터 08:00까지(2011. 8. 이전에는 19:00부터 다음날 08:00까지)인데, 22:00부터 0:00까지 및 01:00부터 05:00까지 약 6시간 정도를 제외하고는 매일 정해진 일과에 따른 업무가 정해져 있어{18:30~18:40 병동 라운딩(주기적으로 병동을 돌며 환자들의 상황을 살피는 일), 18:40~19:00 인수인계,

20:00~20:30 저녁취침약 투약, 21:00~22:00 기저귀 확인(양 많은 분), 0:00~01:00기저귀 교환, 05:00~05:30 기저귀 교환, 05:30~06:30 세수 및 면도, 06:00~06:30 당 체크 및 혈압 체크, 07:50~08:00 인수인계), 근로시간 산정이 어려운 경우에 해당하지 않는 점, ④ 야간근로 중 업무가 세부적으로 정해지지 않은 약 6시간의 경우도, ⑤ 요양보호사들은 환자들의 호출에 응하거나 주기적으로 병동 라운딩을 해왔으며 응급상황에 상시 대기해야 했던 것으로 보이는 점, ⑥ 특히 야간근무의 경우 주간에 비하여 담당하는 환자 수가 2배(30명) 이상이었 고 치매 환자의 경우는 밤에 잠을 자지 않고 돌아다니는 경우도 있어 그 근무강도가 상당하였 을 것으로 보이는 점, ⑦ 피고인은 2010. 10.부터는 비록 연장근로 등 제수당을 포함하여 임금을 지급하긴 하였으나 기본급 외에 연장근로, 야간수당 등 항목을 세분화하여 임금을 산정 하였고, 현재는 야간요양보호사별로 업무를 분담하여 야간요양보호사들에게 휴게시간 4시간을 보장하면서 휴게시간을 제외한 시간을 모두 근로시간으로 인정하여 이를 기준으로 야간수당을 산정하여 기본급과 별도로 지급하는 방법을 취하고 있는 점 등에 비추어, 근로시간 산정이 어 려운 경우에 해당한다고 보기 어려운 점 등을 종합하면, 피고인이 운영하는 요양보호시설이 근로시간 산정이 어려운 경우에 해당한다고 인정되지 않는다.

- 특히, ③포괄임금 약정이 무효가 되더라도 포괄임금계약서상 기본임금을 따로 정하지 않기 때문에 통상지급을 산정할 수 있는 기초가 없어 결과적 으로 최저임금을 기준으로 시간외·야간·휴일근로시간을 산정하여 미달하 는 임금액을 지급받게 되는 바, 최저임금 위반에 이를 정도의 상당한 시간 이상의 장시간 근로를 하였음을 입증해야만 함.⁶²⁾

62) 상당한 정도의 야간근무 사실이 부인된 사례. 의정부지방법원 2021. 1. 28. 선고 2019나 203263 판결: 이 사건 요양원에서 야간에 요양보호사 1명이 입소자 8명 정도를 담당하였고, 형식 적으로 요양보호사 휴게실이 있기는 하였으나 실제 휴게공간으로 이용되지는 않았으며, 야간시간 (22:00~익일 06:00)에 요양보호사들은 자신이 담당하는 입소자들이 있는 요양보호실 앞 복도에 매트 등을 깔고 잠을 자거나 대기상태에 있었거나 입소자들에 대한 기저귀 갈기, 화장실 이용 부족 등을 한 사실은 인정된다. ③ 그러나 당심증인 E의 증언에 의하더라도 E의 근무기간인 4년 동안 낙상사고는 기억나는 것이 2번 정도에 불과하여 흔한 일이 아니었던 것으로 보인다.⑤ 또한 야간에 입소자에 대한 응급상황이 발생하여 구급차를 타고 인근 병원으로 전원하는 경우도 요양보호사 1 인당 4년간 2번 정도로 드문 일에 속한다. ⑥ 의료법이 적용되는 요양병원과는 달리 이 사건 요양 원은 노인장기요양보험법이 적용되는 사회복지시설인데, 유사한 요양원의 운영형태 등에 비추어 통 상 입소자들의 건강상태는 요양병원의 환자들보다는 양호할 것으로 보이고, 입소자들이 야간에 소 란을 피우거나 요양원 내에서 배회하고 탈출을 시도하는 등의 행동이 자주 발생하였던 것으로 보 이지도 않는다.

<요양보호사의 포괄임금 약정에 관한 판결>

의정부지방법원 고양지원 2019. 11. 8. 선고 2018가단80939 판결

계약서상 야간휴게시간은 근로시간 또는 근로시간으로 간주되는 대기시간으로 봄이 타당하며, 원고들은 1일 근무 시 2시간의 식사시간을 제외한 22시간을 근로하였다고 보아야 한다. 따라서 원고들의 실제근로시간을 계산하는 것이 가능하고, 이러한 근로시간에 따라 원고들에게 최저임금을 기준으로 산정한 기본근로수당, 연장근로수당, 야간근로수당, 주휴수당의 합계액에 못 미치는 액수를 지급하기로 한 포괄임금제 합의는 그 효력이 없다. 피고는 원고들에게 최저임금에 따라 계산한 기본 급여와 법정 수당, 퇴직금에서 실제 지급된 임금 및 퇴직금의 차액을 지급하고 지급하지 아니한 연차수당을 별도로 지급할 의무가 있다.

- 1) 이 사건 요양원은 노인요양시설로 치매, 중풍환자 등 노인성질환자들이 입소하여 생활하고 있고, 야간에도 요양보호사 등 직원들이 배변관리, 체위 변경 등의 일을 해야 하는 경우가 있으며 그 외에도 입소자들의 요청에 응하여야 할 경우가 있다.
- 2) 원고들을 포함한 이 사건 요양원에 근무하는 요양보호사들에게 야간근무시간 및 휴게시간이 동일하게 지정되어 있을 뿐 야간근무 시간 중 시간대별로 근무와 휴게를 반복하는 교대제 형태의 야간근무조가 편성된 사실이 없다.
- 3) 원고들을 포함한 요양보호사들이 야간 시간 중 근무와 휴게를 반복한 경우는 찾아볼 수 없고, 근무자들이 모두 피요양자들의 방실 앞에 모여 있으면서 피요양자들이 기거하는 방실 쪽에서 소리가 나는 등 요양보호가 필요한 상황이 발생할 경우 조치를 취하였다.
- 4) 피고는 요양보호사들을 위한 별도의 휴게장소가 마련되어 있다고 주장하고 있으나, 요양보호사들은 위 휴게장소를 탈의실로 사용하거나 주간근무 동안 짧은 휴식을 취하기 위한 장소로 활용하여 왔을 뿐이고, 야간휴게시간 동안 휴식·수면을 취하기 위해 위 휴게장소를 이용하는 경우는 거의 없으며 위 휴게장소를 이용하는 경우에도 문을 열어 두었다.

○ 탄력적 근로시간제를 이유로 가산수당 미지급

- 근로기준법상 법정가산수당을 제대로 지급하지 않는 요양시설의 탈법적 행태는 유연근로시간제를 통해서도 마찬가지로 문제가 확인됨. 근로계약서나 취업규칙상 탄력적 근로시간제를 도입한 것처럼 기재하였을 뿐 근로자대표 서면합의 등을 절차적 요건을 제대로 지키지 않거나 실제 근로시간의 운용은 서면으로 정한 근로시간에 따라 운영되지 않는 등 사실상 법정수당을 지급하지 않기 위한 도구로 사용되고 있음.⁶³⁾

63) 반면 탄력적 근로시간제 유효성 인정된 사례; 의정부지방법원 2021. 1. 28. 선고 2019나

<탄력적 근로시간제를 이유로 연장·야간 가산수당 미지급한 사례>

대전지방법원 천안지원 2019. 11. 6. 선고 2017가단9615 판결

이 사건 요양시설 취업규칙 제34조에 탄력적 근로시간제에 관한 내용이 있고, 2016. 1. 1. 이후 근로자들과 사이에 작성된 근로계약서에 "2주 단위 탄력적근로시간제도(근기법 제 51조 제1항) 적용 시설"이라고 기재되어 있기는 하다. 그러나 2017. 1.경 이전까지는 이 사건 요양시설에 탄력적 근로시간제에 관한 취업규칙 조항은 없었던 것으로 보이는 점, 2014, 2015년 작성된 근로계약서에는 '비록 주 소정근로시간 내 근로라도 1일 소정근로시간이 8시간을 초과하는 연장근무 혹은 야간근무를 수행하는 업무가 발생할 수 있으며, 이 경우 그 할증분의 수당(연장, 야간)을 지급합니다'라고 기재되어 있을 뿐 탄력적 근로시간제에 관한 내용은 없고, 앞서 본 2016년 작성 근로계약서에도 그 전 계약서와 동일하게 '일 법정근로시간 초과시 연장근로수당을 지급한다'고 기재되어 있는바 이 부분은 탄력적 근로시간제의 취지와 모순되는 조항인 점, 상근직이어서 탄력적 근로시간제와 무관했던 근로자에 대한 2016년 근로계약서에도 "2주 단위 탄력적근로시간제도(근기법 제51조 제1항) 적용 시설"이라고 기재되어 있는바 위 기재는 형식적인 것에 불과해 보이는 점, 원고들을 포함한 요양보호사들은 2주 단위 탄력적 근로시간제도에 관하여 근무평성표에 기재된 각 요양보호사들의 근로시간을 계산해 보면 2주 단위기간 동안의 1주 평균 근로시간이 법정 근로시간을 초과하는 등 이 사건 요양시설 요양보호사들이 탄력적 근로시간제에 따라 근무하였다고 보기도 어려운 점, 원고들을 포함한 요양보호사들은 근로계약서에 기재된 2주 단위 탄력적 근로시간제도가 무슨 의미인지 잘 모르고 있었던 것으로 보이는 점 등[갑 3, 8, 9호증, 을가 1, 2호증, 을나 1호증의 1~3, 변론 전체의 취지]을 종합하여 볼 때, **피고가 탄력적 근로시간제 적용이 포함된 취업규칙을 작성하였는지 여부가 불분명할 뿐만 아니라 설령 위 취업규칙을 작성하였다고 하더라도 이를 이 사건 요양시설 요양보호사들에게 주지 시키는 절차를 이행하지 않았으므로**, 앞서 인정한 사실관계 및 을가 5, 6호증만으로 이 사건 요양시설은 탄력적 근로시간제가 적용되는 사업장이라고 보기 어렵고 달리 이를 인정할

203263 판결: 근로기준법 51조 1항에 따르면 사용자는 취업규칙에서 정하는 바에 따라 2주 이내의 일정한 단위기간을 평균하여 1주간의 근로시간이 40시간을 초과하지 아니하는 범위에서 특정한 주에 기준근로시간을 초과하여 근로하게 할 수 있는바, 피고의 취업규칙 23조에 의하면 탄력적 근로시간제를 규정하고 있고, 앞서 본 바와 같이 요양보호사인 원고에 대하여 1일 24시간의 근무시간동안 야간휴게시간 6시간, 주간휴게시간 2시간을 적용하면, 2주 이내 기간을 평균하여 1주간 근로시간은 37.3시간[= 1일 근무시간 16시간 × 7일/3, 소수점 둘째 자리 이하는 버림]으로서 기준 근로시간을 초과하지 않으므로, 원고의 실제 근로시간이 취업규칙에서 정한 근로일과 근로시간을 초과하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한 피고는 원고에게 연장근로수당을 지급할 의무가 존재한다고 볼 수 없다.

만한 증거가 없다.

○ 야간근로시간을 휴게시간으로 편법 운영

- 포괄임금약정을 하지 않는 경우에도 요양시설에서는 요양보호사들의 야간 근로를 휴게시간으로 처리하여 임금 및 가산수당을 지급하지 않거나 소정 근로시간 외 추가업무로 인한 시간외근로 가산수당을 제대로 지급하지 않는 사례가 많음. 그러나 소정근로시간을 벗어난 가산수당 미지급에 대해서는 개별 노동자가 해당 초과노동시간에 대한 업무수행 사실을 적극적으로 입증하지 못하는 한 이를 지급받기 어려움. 법원은 야간근무를 수행하는 시설 내 돌봄의 경우 야간에 제대로 된 휴게공간이 없어도 (시설 내 CCTV 등을 통해) 복도 등에서 수면을 취한 사실이 확인되면 야간근로를 했다는 사실인정에 소극적인 태도를 취하고 있음.⁶⁴⁾

64) 상당한 휴식을 취하였다고 보아 야간근로시간을 불인정한 사례. 대전지방법원 2021. 7. 9. 선고 2020나528 판결; 이 사건 요양원의 입소자는 40~49명 정도이고, 요양보호사는 주간근무시간에 8, 9명이 배치되고 야간근무시간에는 4, 5명이 배치되어 근무하였다. 요양보호사 업무 특성상 24시간 돌봄이나 요양을 위한 대기상태가 필요하고, 갑 제1호증의 기재에 따르면 요양보호사는 하루에 7, 8회, 야간에도 약 3시간 간격으로 입소자들의 기저귀를 갈아주는 업무를 한 사실이 인정된다. 하지만 요양보호사 1명이 근무하는 것이 아니라 여러 명의 근무자들이 교대로 식사를 하거나 휴식을 취할 수 있는 구조이고, 실제로 요양보호사들이 시간대별로 근무와 휴게를 반복하는 형태로 근무하였던 것으로 보인다. 근로감독관이 이 사건 요양원을 방문하여 현장조사할 당시 면담한 2명의 요양보호사들도 '교대로 식사하거나 휴식 및 수면을 취하고 있다'고 하였다. 요양보호사들이 옷을 갈아입거나 휴식을 취할 수 있는 공간인 요양보호사실은 1층에 1개만 설치되어 있으나, 야간근무 시간에는 1층에 있는 자원봉사자실과 2층에 있는 상담실이 비어 있어 원고와 같은 남성 요양보호사가 사용하였다. 각 휴게공간에서는 매트리스, 이불 등 취침도구를 사용할 수 있다.

수원지방법원 2021. 12. 24. 선고 2020나96078 판결; ① 노인요양복지시설인 이 사건 요양원의 요양보호사들은 야간에도 피요양보호자들의 배변관리, 체위변경, 이동도움 등의 업무를 하여야 한다. ② 이 사건 요양원은 야간근무를 하는 요양보호사들을 A조와 B조로 나누어 돌아가면서 각자 5시간의 휴게시간을 가지게 하였다. ③ 원고는 야간근무 중 주어지는 5시간의 휴게시간 동안에도 피요양보호자들이 소란을 피우거나 화장실에 변을 묻히는 등의 일이 항상 발생하여 전혀 쉴 수 없었다고 주장하나, 그러한 사건이 야간근무 중 항상 발생한다고 보기 어렵고, 그러한 돌발적인 상황을 대비하기 위하여 요양보호사를 A조와 B조로 나누어 돌아가면서 휴게시간을 가지도록 한 것으로 보인다. ④ 다만 야간근무시간 중 01:00부터 03:00까지는 A조와 B조 모두 휴게시간으로 되어 있고

- 설사 추가적인 업무를 하였음을 입증하더라도 향후 서비스제공기관이 정부로부터 수가를 지급받는 절차를 밟기도 쉽지 않기 때문에, 실질적으로 이러한 임금미지급은 추심불능상태가 되는 경우가 많음. 영세한 업체일수록 쉽게 폐업하여 지급을 거절할 가능성이 높기 때문에, 업체의 지불능력을 감안하여 미지급임금청구 자체를 포기하기도 하고, 체불임금이 발생하기 시작하면 서둘러 다른 기관을 통해 새로운 돌봄일자리로 취업하는 것을 더 선호할 수밖에 없음.

다른 근무자가 없었으므로, 야간근무 요양보호사들은 그 동안 근무장소를 이탈하거나 업무에서 완전히 벗어날 수 없었던 것으로 보이는데, 야간근무시간 중 01:00부터 03:00까지는 요양보호사가 근로를 제공하였다고 봄이 타당하다. ⑤ 한편 원고는 이 사건 요양원 3층에 휴게장소가 존재하기는 하였으나, 그 안에는 영양사의 컴퓨터가 설치되어 있고, 문에 비밀번호가 설정되어 항상 잠겨 있었으며, 피고의 남동생이 야간에 술을 먹는 등 휴식을 위한 장소로 이용할 수 없었다고 주장한다. 그러나 ① 원고와 같이 야간근무를 하였던 D 등 다수의 직원들이 3층 휴게장소를 이용하였다는 취지의 사실확인서를 제출한 점, ② 원고가 제출한 E의 사실확인서에 의하더라도 위 휴게장소에 가정용 침대 2개가 구비되어 있던 점, ③ 위 휴게장소의 문에 비밀번호가 설정되었다거나 피고의 남동생이 야간에 술을 먹는 장소로 이용하였다고 인정할 객관적인 자료가 부족한 점, ④ 위 휴게장소에 설치된 컴퓨터를 영양사만 사용할 수 있었다고 단정할 수 없고, 설령 그렇다 하더라도 위 컴퓨터로 인하여 야간근무 중 휴게시간에 휴식을 취할 수 없었다고 보기는 어려운 점 등을 감안하여 보면, 원고의 위 주장을 그대로 받아들이기는 어렵다.

의정부지방법원 고양지원 2022. 5. 20. 선고 2021가단5068 판결: ① 원고는 이 사건 근로계약의 휴게시간에도 근무하거나 근무를 위하여 대기하였다고 주장하고 있으나, 이를 확인할 수 있는 증거를 전혀 제출하지 않고 있는 점, ② 이 사건 요양원은 의료법이 적용되는 요양병원과 달리 노인장기요양보험법이 적용되는 사회복지시설로서 입소자들의 상태가 비교적 양호하여 낙상사고를 비롯한 응급상황이 거의 발생하지 않는 것으로 보이는데, 휴게시간 중인요양보호사들이 계속하여 근무하거나 근무를 위하여 대기할 필요가 있었던 것으로 보이지 않는 점, ③ 원고와 함께 이 사건 요양원에서 근무한 다른 요양보호사들은 피고의 위 수당 및 퇴직금 미지급과 관련되어 수사기관에서 교대로 휴게시간을 보장받았다는 취지로 진술한 점, ④ 원고 등 요양보호사들은 협의된 휴게시간이 기재된 야간근로편성표에 직접 서명하였고, 위 근로편성표에 의하면 최소 1인은 항상 근무상태를 유지하고 있어서 다른 요양보호사들이 휴식을 취할 수 있는 상황이었었던 것으로 보이고, 이 사건 요양원의 CCTV 영상에서도 야간근무 요양보호사들이 휴게시간에 거실 및 복도에서 이불을 덮고 잠을 자는 모습이 확인되는 점 등을 종합하여 볼 때, 원고가 제출한 증거들만으로는 원고가 이 사건 근로계약에서 정한 휴게시간에도 계속 근무하였거나 근무를 위하여 대기하였다고 인정하기 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.

○ 주휴수당 · 연차휴가수당 미지급

- 연차휴가 사용에 대해 실근무시간으로 인정해주기 때문에, 서비스제공기관은 사실상 연차휴가를 부여하지 않았음에도 돌봄노동자가 연차휴가를 사용한 것처럼 허위기록을 기재하여 연차유급휴가수당을 비롯한 소정근로시간수에 따른 더 높은 수가를 지급받아 착복하는 문제가 반복되고 있음. 서비스제공기관의 이러한 부정수급사례에 대해 영업정지나 부당이득 반환절차를 진행하지만, 정작 돌봄노동자가 실질적으로 연차휴가를 사용하고 수당을 지급받도록 하는 사전적 · 예방적 행정감독은 이루어지지 않음.

<요양보호사 연차휴가 부여에 관한 부정수급 사례>

서울행정법원 2020. 9. 24. 선고 2019구합81407 판결

① 이 사건 기관에서 근무하면서 연차 유급휴가를 사용한 일이 없다는 D의 2018. 12. 19.경 진술은 구체적이고 명확하여 신빙성이 있는 점, ② 원고 역시 D의 연차가 인정되지 않음에도 부당하게 장기요양급여비용을 지급받은 적이 있다고 자인하는 내용의 확인서를 작성·제출한 바가 있는 점, ③ 위 D의 진술이나 원고의 확인서를 구체적인 사실에 대한 증명자료로 삼기 어렵다는 등의 특별한 사정은 없는 점, ④ '개인적 사정에 의해 2018. 7. 및 2018. 8.에 2일의 연차휴가를 미리 사용하도록 요청하여 원고와 합의를 거쳐 연차휴가를 사용하였다'는 내용의 D의 2019. 1. 17.자 진술서(갑 제9호증)는 위와 같이 구체적이고 명확한 이 사건 현지조사 당시 D의 진술에 명백히 반하는 내용일 뿐만 아니라, 이 사건 현지조사에서는 물론 이 사건 처분에 대한 이의신청 절차에서도 제출되지 아니하였다가 이 사건 처분이 있는 지 1년 이상 경과하여 비로소 이 법원에 제출된 것으로, 그 제출시기와 내용 및 형식에 비추어 그 내용을 그대로 믿기 어려운 점 등을 종합하면, D는 이 사건 기관에서 근무하면서 연차 유급휴가를 사용하지 아니하였고, 원고와 D 사이에 일정 기간 근무 이후 발생하는 연차 유급휴가를 미리 사용하기로 하는 합의도 존재하지 않았다고 봄이 타당하다. ... 원고가 D의 연차 유급휴가에 해당하는 시간을 포함하여 D가 월 기준 근무시간을 충족하였다고 신고한 것은 장기요양급여비용을 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 것에 해당한다.

- 특히 방문형 돌봄노동자의 경우, 재가서비스 제공시간에 따른 시간급 임금을 지급받으므로 주 평균 서비스제공시간이 15시간을 넘지 못할 경우, 주

휴수당을 지급받지 못하고 연차휴가수당도 삭감되므로 안정적으로 업무를 배정받지 못할 경우, 임금 삭감폭은 더 커지게 됨.

○ 방문형 돌봄노동자의 이동시간에 대한 임금

- 근로기준법 제50조 제3항은 근로시간을 산정하는 경우 작업을 위하여 근로자가 사용자의 지휘·감독 아래에 있는 대기시간 등에 대해서도 근로시간으로 보아 임금지급의무를 부과하고 있음. 임금지급 의무가 있는 대기시간에 해당하려면 사용자의 지휘감독 하에 있었다는 점을 입증해야 함.
- 방문형 돌봄노동자의 경우 복수의 수급자를 대상으로 서비스 제공 후 이동하는 시간에 대해 임금지급이 발생하는 근로시간으로 볼 수 있는가 문제됨. 근무일 내 복수의 수급자에게 서비스제공을 하도록 근무가 배치되어 있고, 한 수급자에 대한 서비스 제공 이후 다른 수급자에게 서비스를 제공하려면 한 수급자로부터 다른 수급자의 주거지로 이동이 불가피한 바, 이동시간은 업무수행을 위해 필수불가결한 사용자의 지휘감독 하에 있는 시간으로 봄이 상당함.
- 통상 근로자가 출퇴근 재해나 출장 기타 외근업무 수행시 발생한 재해에 대하여, 통상적인 이동경로를 벗어나지 않는다면 사용자의 지휘감독 하에 있다고 평가되는 것처럼, 복수의 수급자에 대한 서비스제공을 위해, 돌봄노동자가 이동해야 하는 통상의 경로 하에 있다면, 그 소요시간은 업무를 위한 시간으로, 사용자의 지휘감독 범위 내에 있는 근로시간으로 보아야 할 것임.
- 다만 문제는 돌봄노동자가 복수의 서비스제공기관으로부터 업무를 받아 일하는 경우, 서비스제공기관이 다른 이용자 간 이동시간을 근로시간으로 인정받기에는 현행 근로기준법의 해석법리만으로는 어려움 있음. 현재 서비스제공기관을 통해 수가가 지급되는 구조에서는 돌봄노동자의 이동시간을 확인할 수 있는 체계가 없음. 서비스제공기관이 다르더라도 돌봄노동자의 경력관리가 가능한 체계를 통해 이동시간 비용을 청구할 수 있는 제도적

보완이 검토될 필요있음.

○ 방문형 돌봄노동자의 무료노동에 대한 임금

- 방문형 돌봄노동자의 경우, 서비스제공시간으로 기록되는 시간외에도 서비스 이용자의 주거환경 등에 따라 서비스 제공시간이 초과해서 일할 수밖에 없거나 업무시간 외에도 이용자로부터 연락을 받아 갑작스러운 부탁이나 업무 외적 요청을 받게 되는 상황이 빈번함.
- 시간급 임금형태에서 실제 수행하는 업무의 객관적인 소요시간을 고려할 때 소정근로시간을 초과하는 업무를 수행할 수밖에 없는 경우⁶⁵⁾, 주된 업

65) **국제어학원 한국어강사사례**. 서울고법 2021.7.21. 선고 2020누41223 판결; 참가인들은 근로계약서에 정해진 주당 수업시간에 강의를 하는 것 이외에 통상적으로 수업에 필수적으로 수반되는 추가적인 업무(학생생활지도 및 신분관리, 학생 상담, 평가 및 출석 관리, 한국어 연수과정에 관한 회의 및 연구활동 참여)를 수행할 의무를 부담하는데, 필수적으로 수반되는 업무처리에 필요한 시간은 소정근로시간에 포함하는 것이 타당하다. 참가인들의 주당 수업시간에 필수적으로 수반되는 업무처리에 소요되는 시간을 더해보면, 참가인들의 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만이라고 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없으므로, 참가인들이 초단시간근로자에 해당한다고 볼 수 없다.

전국초등보육전담사 사례. 서울고등법원 2018.05.16. 선고 2017누76410 판결; 근로계약상 정하 여진 1주당 15시간의 소정근로시간으로는 주어진 업무를 수행할 수 없어 실근로시간이 항상 1주 당 15시간 이상이 됨에도 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 근로계약서 등에는 형식적으로 소정근로시간을 1주당 15시간 미만으로 정하고, 실제로는 상시 초과 근로를 하지 아니할 수 없게 하는 등의 방법으로 무기계약직 전환 내지 계약의 갱신을 회피하는 경우, 이러한 소정근로시간 약정은 효력을 인정할 수 없고 근로자가 통상적으로 사용자에게 근로를 제공할 의무를 부담하는 시간을 기준으로 하여 초단시간 근로자 해당 여부를 판단하여야 할 것이다. 가) 보육전담사의 돌봄 업무는 평일 방과 후 초등학생들에 대한 보육을 시행하는 것으로서 참가인이 담당한 보람반 학생들의 경우 13:00~13:40경 수업을 마치고 돌봄교실에 와서 16:00~16:40경 사이에 대부분 귀가하며 보육전담사는 학생들에 대한 보육 및 귀가 지도업무를 수행하되 월요일부터 금요일까지 요일 상호간 업무량에 특별한 차이는 없다. 나) 이 사건 학교의 채용공고에는 근무시간을 월요일부터 금요일, 13:00부터 15:55까지 주 5일 14시간으로 기재하였고 이와 달리 이 사건 근로계약에서는 화요일을 제외한 나머지 요일의 근무시간을 13:30부터 16:30까지 3시간으로 정하면서도 유독 화요일에 대하여는 14:30부터 16:30까지 2시간으로 정하였는데, 원고는 화요일에 대하여 다른 요일과 근로시간을 다르게 설정한 이유에 대하여 '무기계약직 전환이나 재계약 심사대상이 되지 않도록 하기 위한 목적'이 있었다고 밝힌 외에는 달리 구체적이고 합리적인 이유를 제시하고 있지 않

무에 따른 시간만이 아니라 업무수행을 위해 준비해야 할 업무가 전제됨이 상당하여 준비시간이 필요한 경우⁶⁶⁾에는 실제 초과되는 시간들을 근로시간에 포함하여 산정해야 함.

- 그러나 방문형 돌봄노동자의 경우, 실제 직접적·구체적인 업무와 관련하여 각 가정의 서비스 이용자로부터 추가적인 업무를 요청받는 경우, 사실상 돌봄노동자는 서비스 이용자가 이용계약을 중단함으로써 고용상 불안정한 상황에 처할 위험 때문에 불가피하게 부가적인 요구를 거절하기 어려움. 돌봄노동자의 사용자인 서비스제공기관은 이에 대해 아무런 조치를 취하지 않거나 암묵적으로 그러한 요구에 응하도록 종용함으로써 사실상 돌봄노동자로 하여금 서비스 이용자를 유치하기 위한 추가적인 업무를 수행하도록 하면서도, 이에 대한 대가는 지급하지 않음.

4) 돌봄노동자 고용안정과 적정임금 보장

대(서울행정법원 2017.9.22. 선고 2017구합52108 판결).

- 66) **대학시간강사사례.** 서울북지방법원 2021. 12. 1. 선고 2019가단135915 판결: 시간강사가 대학 측에 제공하는 근로인 '대학 강의'는 지적 노동에 해당하므로 실제 강의를 위해서는 시간강사가 스스로 일정한 준비작업을 할 필요성이 있고, 대학 측으로부터 강의에 필요한 교재나 자료를 제공 받지 않은 경우에는 그 필요성이 더욱 크며, 또한 시간강사는 매 학기마다 일정한 빈도로 시험을 출제하고 채점한 후 그 결과를 대학 측에 통보하여야 하므로 그 업무의 성질상 일정한 정도로 대학교 측의 학사관리업무도 분담하고 할 수 있고, 시간강사 스스로 강의할 내용을 다시 숙지하거나 깊이 연구함으로써 보다 충실한 강의를 도모하는 것도 대학 측에 노무를 제공한 것으로 볼 수 있으며, 이러한 사정은 대학 측이 당연히 예상하거나 예상할 수 있는 것이므로, 시간강사가 실제로 강의를 진행한 시간 이외에 일정한 정도의 강의준비시간도 대학 측과 사용종속관계에 있는 근로시간에 포함될 필요가 있고, 시간강사와 대학 측 사이에 체결하는 임용계약에는 강의시간 외에 일정한 수준의 강의시간도 근로시간에 포함하기로 하는 묵시적 합의도 포함되어 있다고 봄이 상당하다. 한편 시간강사가 어느 정도의 강의준비시간을 근로시간으로 인정할 것인지 여부는 시간강사와 대학 측 사이에 체결된 근로계약의 내용과 시간강사가 실제로 수행한 강의의 종류와 내용, 시간, 시간강사가 제작하거나 마련한 교재나 강의자료의 규모, 시간강사가 해당 대학 이외의 다른 교육기관 등에서 강의를 진행하였는지 여부 등 변론에 나타난 제반사정을 종합하여 정하여야 할 것이다. 유사한 취지의 판결로 대전지방법원 2018. 6. 20. 선고 2017가단214579 판결, 광주지방법원 2019. 6. 27. 선고 2018나62224 판결, 창원지방법원 진주지원 2022. 7. 22. 선고 2021가단41517 판결 등 다수.

○ 사회서비스 제공기관의 기간제 근로계약 남용

- 돌봄노동자의 고용형태는 대부분 시간제 계약직, 즉 1년 단위의 기간제와 단시간 근로관계가 중첩된 형태임. 주로 시설형 돌봄노동자는 기관의 편의대로 계약관계 단절을 용이하게 하기 위해 시설운영상 상시적으로 필요한 돌봄노동자들 모두를 기간이 정함이 있는 근로계약을 체결함. 한편 방문형 돌봄노동자의 경우 사실상 기관에 등록된 상태에서 특정 수급자에 대한 급여제공이 시작될 때 비로소 근로계약서를 작성하거나 급여제공이 중단되면 근로계약기간 중이라도 근로계약이 단절되는 것처럼 호출노동형태로 운영되고 있음.
- 사용자는 수시로 자의적인 고용단절을 활용함으로써 기간을 정한 근로계약 체결을 통한 돌봄노동자의 노동통제가 가능함. 돌봄노동자에게 질병이나 사고 등으로 요양이 필요한 상황이 발생하거나 노동조합이 설립되는 등 사용자로서 법적 책임을 부담해야 할 때에도, 기간제 근로관계는 사용자 책임을 쉽게 회피하는 수단이 됨.
- 방문형 돌봄노동자의 경우, 근로계약서상 기간의 정함이 없는 경우에도 수급자에 대한 급여제공이 중단되면 업무를 배정하지 못하면 전혀 임금을 지급하지 않아 사실상 퇴사를 종용하는 방식으로 운영됨. 결국 수급자가 연결되지 않는 상태로 상당기간 임금이 지급되지 않으면 돌봄노동자로서는 생계유지를 위해 다른 기관을 통해 일자리를 찾아갈 수밖에 없는데, 근로기준법상 해고제한규정이나 휴업수당 지급에 관한 규정이 전혀 준수하지 않는 상황이 반복되고 있음. 또한 돌봄노동자의 잦은 이직환경은 사실상 해고와 같은 비자발적인 사유에 의해 발생하는 경우가 많지만 까다로운 구직급여 수급자격을 인정받기는 쉽지 않음.
- 특히 돌봄노동자는 기간제법상 2년의 기간제 사용기간 제한의 예외사유에서 매우 취약함. 첫째, 돌봄노동자 상당수는 55세 이상의 고령자가 많은데, 기간제법상 2년의 기간제 사용기간의 예외사유에 해당됨. 둘째, 상당수의

사회서비스 일자리사업은 ‘정부의 복지정책·실업대책 등에 의하여 일자리를 제공하는 경우’로서 기간제한의 예외사유에 해당된다고 해석될 가능성이 있음.

기간제법

제4조(기간제근로자의 사용) ①사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복갱신 등의 경우에는 그 계속근로한 총기간이 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서) 기간제근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다.

1. 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우
2. 휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 해당 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우
3. 근로자가 학업, 직업훈련 등을 이수함에 따라 그 이수에 필요한 기간을 정한 경우
4. 「고령자고용촉진법」 제2조제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우
5. 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

시행령 제3조(기간제근로자 사용기간 제한의 예외) ②법 제4조제1항제5호에서 “정부의 복지정책·실업대책 등에 의하여 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2009. 12. 30.>

1. 「고용정책 기본법」, 「고용보험법」 등 다른 법령에 따라 국민의 직업능력 개발, 취업 촉진 및 사회적으로 필요한 서비스 제공 등을 위하여 일자리를 제공하는 경우
2. 「제대군인 지원에 관한 법률」 제3조에 따라 제대군인의 고용증진 및 생활안정을 위하여 일자리를 제공하는 경우
3. 「국가보훈기본법」 제19조제2항에 따라 국가보훈대상자에 대한 복지증진 및 생활안정을 위하여 보훈도우미 등 복지지원 인력을 운영하는 경우

고령자고용촉진법 시행령 제2조(고령자 및 준고령자의 정의) ① 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 고령자는 55세 이상인 사람으로 한다.

- 대법원은 ‘정부의 복지정책·실업대책 등에 의하여 일자리를 제공하는 경우’의 의미를 정부의 복지정책·실업대책의 혜택으로 일자리를 제공받은

것으로 이해하고, 정부의 해당 정책사업을 운영하기 위해 채용된 경우는 이에 해당되지 않는다고 판단함.⁶⁷⁾ 다만 대법원은 기간제법 제4조 제1항 단서 제5호로 위임한 기간제근로자 사용기간 제한의 예외 사유의 하나로 ‘고용정책 기본법, 고용보험법 등 다른 법령에 따라 국민의 직업능력 개발, 취업 촉진 및 사회적으로 필요한 서비스 제공 등을 위하여 일자리를 제공하는 경우’(동법 시행령 제3조 제2항 제1호)를 들고 있는 바, “국가나 지방자치단체가 국민 또는 주민에게 제공하는 공공서비스는 그 본질적 특성상 사회적으로 필요한 서비스의 성격을 가지고 있다. 따라서 국가나 지방자치단체가 그 공공서비스를 위하여 일자리를 제공하는 경우, 법 제4조 제1항 단서 제5호, 법 시행령 제3조 제2항 제1호에 해당하는지는 해당 사업의 시행 배경, 목적과 성격, 사업의 한시성이나 지속가능성 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.”고 판시하면서 사회서비스의 확충을 위한 목적만이 아니라 해당 서비스제공을 위해 필요한 인력을 채용함으로써 일자리 창출을 주된 목적으로 추진되는 경우 기간제 사용기간 제한의 예외사유에 해당한다고 해석하고 있음.⁶⁸⁾

- 노인맞춤형생활지원사업으로 체계적 정비가 이루어지기 이전의 재가노인지원서비스, 주야간보호서비스 도입초기에 노동부는 한시적인 사회서비스 사업으로 사회적으로 반드시 필요한 서비스이나 민간서비스로는 수익성이 떨어져 충분히 제공되지 못하는 서비스라는 이유로 기간제 사용 예외에 해당한다고 봄. 반면 아이돌봄지원사업이 법제도적으로 체계화되고 아이돌보미

67) 광주고등법원 2013. 10. 23. 선고 2013나10467 판결(대법원 2015. 4. 23. 선고 2013다 215737 판결, 상고이각 확정)중소기업컨소시엄사업이 중소기업 근로자들의 직무능력을 향상시키기 위한 정부의 정책에 따라 시행되는 중소기업 지원사업인 사실은 인정되나, 원고들이 중소기업컨소시엄사업의 혜택으로 일자리를 제공받은 것이 아니라 중소기업컨소시엄사업의 운영을 위하여 피고에 의하여 채용된 것인 이상, 원고들의 채용이 위 규정에서 말하는 '정부의 복지정책 · 실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우에 해당한다고 볼 수 없다.

68) 대법원 2012. 12. 26. 선고 2012두18585 판결, 대법원 2016. 8. 18. 선고 2014다211053 판결 등

인력 양성제도를 통해 상시지속적 사업으로 자리잡은 시점에는 기간제 사용 예외에 해당되지 않는다는 입장을 밝히고 있음.

- 결국 사회서비스 사업의 경우, 사업화 초기 돌봄서비스 지원사업이 상시업 무로 확고하게 제도화되기 전에는 사회서비스 시장화 및 돌봄일자리 확충이라는 명분 하에 돌봄노동자들은 기간제 사용기간 제한의 예외사유로 분류할 가능성이 큼.

<재가 요양보호사 기간제 사용기간제한 예외에 관한 노동부 유권해석>

고용노동부 고용차별개선과-2130, 2016.10.14.

【질 의】

- 재가노인복지시설사업의 재가노인지원서비스, 주야간보호서비스에 종사하는 간호 조무사, 요양보호사가 「기간제법」 상 사용기간 제한의 예외에 해당하는지?

【회 시】

□ 질의하신 내용만으로는 구체적인 사실관계를 알 수 없어 명확한 답변이 어려우나, 경제적·정신적·신체적 이유로 독립적인 일상생활을 영위하기 어려운 노인과 복지 사각지대 노인들에게 일상생활지원을 비롯한 각종 필요서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있으며, 사회적으로 반드시 필요한 서비스이나 민간서비스로는 수익성이 떨어져 충분히 제공되지 못하는 서비스를 제공하는 경우라면, 「기간제법 시행령」 제3조제2항제1호에 해당하는 것으로 보입니다.

□ 또한, 주야간보호서비스의 경우도 장기요양 등급외자로서 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 경증치매·노인성질환 등으로 심신이 허약한 노인과 장애 요인을 주·야간 동안 보호시설에서 필요한 각종 편의 제공 및 프로그램을 시행하는 것을 목적으로 하고 있으며, 사회적으로 반드시 필요한 서비스이나 민간서비스로는 수익성이 떨어져 충분히 제공되지 못하는 서비스를 제공하는 경우라면, 「기간제법 시행령」 제3조제2항제1호에 해당할 수 있을 것으로 보입니다.

<아이돌보미 기간제 사용기간제한 예외에 관한 노동부 유권해석>

고용노동부 고용평등정책과-874, 2010.10.26.

【질 의】

- 아이돌보미지원사업의 업무담당자가 기간제근로자 사용기간 제한 예외에 해당하는지 여부

【회 시】

- 기간제법 제4조제1항 단서의 제5호 및 같은법 시행령 제3조제2항제1호에서는 “고용정책기본법, 고용보험법 등 다른 법령에 따라 국민의 직업능력 개발, 취업 촉진 및 사회적으로 필요한 서비스 제공 등을 위하여 일자리를 제공하는 경우”에는 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용할 수 있도록 규정하고 있음.

- 동 조항의 취지는 정부의 재정을 통하여 일자리를 제공하는 것은 직업능력개발, 취업촉진 등을

위하여 한시적으로 추진하는 것이 일반적이므로 기간제한의 예외에 포함시킨 것임.

- 아이돌보미지원 사업 안내서를 살펴보면, 동 사업의 사업 전담인력 및 보조인력은 아이돌보미를 육성하고 돌봄 서비스가 필요한 가정을 연결하여 주는 방식으로 사업을 수행하고 있는 바,
- 아이돌보미지원 사업의 전담인력 및 보조인력이 수행하는 사업홍보, 아이돌보미 양성, 예산처리, 서비스연계, 모니터링 등은 건강가정기본법의 입법취지, 사업수행방식에 비추어 보면 정부가 지속적으로 추진하고 있는 일반적 공공행정서비스로 보이는 바, 기간제근로자 사용기간 제한 예외에 해당하지 않는 것으로 사료됨.

- 근로계약기간을 정하더라도 기간의 정함이 형식에 불과하거나 갱신기대가 능성이 있다면 합리적 이유 없이 계약관계를 일방적으로 단절할 수 없음. 따라서 기간제 사용기간 제한의 예외사유에 해당하더라도 갱신기대가능성이 인정된다면 기간만료만을 이유로 계약단절을 할 수는 없음.
- 다만 사회서비스분야의 돌봄노동이 기간제법 제4조 제1항 제5호의 일자리 제공사업으로 볼 경우, 한시적 사업이라는 이유로 갱신기대권도 부인될 수 있음.⁶⁹⁾ 그러나 현재 노인맞춤형돌봄사업으로 통합하여 지자체 민간위탁으로 수행되는 노인생활지원사의 기간제 근로계약에 대해서는 갱신기대권이 인정되고 있음.

<노인생활지원사 기간제 갱신기대권 인정 판정>

경남지노위 2022.5.9. 2022부해127,부노7 병합 판정

노인맞춤돌봄서비스 사업의 지침인 '2021년 노인맞춤돌봄서비스 사업안내'에는 노인맞춤돌봄서비스 사업 수행인력의 근로계약에 대하여 '계속근로를 희망하는 수행인력에 대해서는 근무평가 등을 통해 수행기관 위탁기간을 고려하여 다음연도 근로계약 가능'이라고 명시하

69) 1년단위 한시사업으로 진행되었던 노인돌봄기본서비스였던 시기에 노인생활지원사의 기간제 근로계약에 대한 갱신기대권 부인된 사례. **중노위 2018.8.29. 중앙2018부해694 판정**; 이 사건 사업은 매년 1년 단위로 사업기간을 정하여 추진되는 한시적 위탁사업으로, 사업의 계속 여부가 이 사건 사용자의 권한 범위 내에 있지 않으므로 매년 당해 연도의 사업기간 내로 하는 새로운 근로계약을 체결하여 운영해 오고 있다. 이 사건 당사자들 간 수차례 근로계약을 반복하여 체결한 사실은 인정되나, 서비스 대상자(독거노인) 수에 따라 생활관리사 채용규모가 달라질 수 있고, 2016년경 변경된 채용지침에 따라 2017년 채용부터 공개채용방식으로 변경되었으며, 이 사건 근로자들이 모두 합격한 2017년 공개채용에도 기존 근로자들이 불합격된 사례가 있는 등 계약갱신의 관행이 계속 형성된 것으로 보기도 어렵다.

고 있다. 이는 근무평가 등을 통해 근로계약 갱신여부를 결정한다는 것으로 근로계약 갱신에 대한 근거 규정에 해당한다고 볼 수 있다. 이 사건 사용자는 직원회의를 하면서 수행 인력들에게 이용대상자 모니터링을 실시하며, 모니터링 결과는 근무평정에 반영되어 재계약 여부가 결정됨을 알려면서 근무평정 항목 및 기준 등도 설명하였다. 노인맞춤돌봄서비스 사업은 2007년도부터 시행된 기존 노인돌봄기본서비스 사업과 '노인돌봄'이라는 동일한 사업 목적을 위해 연속해서 운영되는 사업이며, 연 단위로 사업이 추진되기는 하나 한시적 사업에 해당하지는 않는다. 수탁기관은 자치단체로부터 사업을 수탁받으면 해당 기간에 사업을 수행하게 되고, 생활지원사는 노인맞춤돌봄서비스 사업에 필수적인 인력이다. 이 사건 근로자1은 전 수탁기관에서 생활지원사로 근무하면서 수차례 근로계약을 갱신하였고, 이 사건 근로자들을 비롯한 생활지원사들은 2020년에는 특별한 평가 절차 없이 2021년 근로계약이 갱신되는 등 해당 사업에서 생활지원사는 일정부분 근로계약 갱신에 대한 관행이 형성된 것으로 볼 수 있다.

○ 휴업 및 폐업, 부당해고 임금상당액 및 체불임금에 대한 보장

- 첫째, 휴업과 관련하여 근로기준법은 사용자 귀책사유로 휴업하는 경우 휴업기간 동안 그 근로자에게 평균임금 70% 이상의 수당을 지급하도록 함(근로기준법제 제46조).
- 방문형 돌봄노동자가 수급자측의 사정으로 급여중단되는 경우, 이러한 사업상의 위험은 서비스 제공기관이 부담해야 함. 설사 돌봄의 민감한 특성상 수급자의 요청으로 돌봄노동자를 변경해도 돌봄노동자의 귀책사유에 대해 징계는 별론으로 하고 수급자의 급여중단 후 업무가 부여되지 않는 것은 사용자의 귀책사유에 해당됨.
- 둘째, 부당해고로 사용자가 노무제공을 거부하더라도 업무가 부여되지 않은 기간은 임금체불과 마찬가지로 임금상당액 전부를 지급해야 하고, 노동자가 해고기간 중 생계를 위하여 다른 사업장에서 일한 경우에도 최소한 휴업수당 한도는 지급되어야 함.⁷⁰⁾ 따라서 부당해고시점 이전 3개월간의

70) 대법원 2012. 2. 9. 선고 2011다20034 판결: 사용자의 부당한 해고처분이 무효이거나 취소된 때에는 그동안 해고된 근로자의 근로자 지위는 계속되고 있었던 것이 되고, 근로자가 그동안 근로의 제공을 하지 못한 것은 사용자의 귀책사유로 인한 것이므로, 그 근로자는 민법 제538조 제1항

평균임금을 기준으로 적어도 70%의 휴업수당 한도를 지급받을 수 있음.⁷¹⁾

- 다만 서비스제공기관이 폐업할 경우, 더 이상 임금지급의무가 없어지게 됨.

에 의하여 계속 근로하였을 경우에 받을 수 있었던 임금 전부의 지급을 청구할 수 있다.

대법원 1991. 12. 13. 선고 90다18999 판결; 사용자의 귀책사유로 인하여 해고된 근로자는 그 기간 중에 노무를 제공하지 못하였더라도 민법 제538조 제1항 본문의 규정에 의하여 사용자에게 그 기간 동안의 임금을 청구할 수 있고, 이 경우 근로자가 자기의 채무를 면함으로써 얻은 이익이 있을 때에는 같은 법 제538조 제2항의 규정에 의하여 이를 사용자에게 상환할 의무가 있다. 근로자가 해고기간 중에 다른 직장에 종사하여 얻은 수입은 근로제공의 의무를 면함으로써 얻은 이익이라고 할 것이므로 사용자는 근로자에게 해고기간 중의 임금을 지급하는 경우 위와 같은 이익(이른바 중간수입)을 공제할 수 있다. 한편, 근로기준법 제46조는 근로자의 최저생활을 보장하려는 취지에서 사용자의 귀책사유로 인하여 휴업하는 경우에 사용자는 휴업기간 동안 당해 근로자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하여야 한다고 규정하고 있는데, 여기서의 휴업에는 개개의 근로자가 근로계약에 따라 근로를 제공할 의사가 있음에도 불구하고 그 의사에 반하여 취업이 거부되거나 또는 불가능하게 된 경우도 포함되므로, 근로자가 사용자의 귀책사유로 인하여 해고된 경우에도 위 휴업수당에 관한 근로기준법이 적용될 수 있으며, 이 경우에 근로자가 지급받을 수 있는 해고기간 중의 임금액 중 위 휴업수당의 한도에서는 이를 중간수입 공제의 대상으로 삼을 수 없고, 그 휴업수당을 초과하는 금액 범위에서만 공제하여야 한다.

71) 춘천지방법원 영월지원 2018. 2. 23. 선고 2016가합310 판결 [해고무효확인]; 피고는 2014. 1. 10. 원고의 '현장질서 문란행위, 관리자 지시사항 불이행, 현장관리체계 부정, 직원 간 싸움' 등을 이유로 원고에 대한 계약갱신을 거절하였다(이하 '이 사건 갱신거절'이라 한다). 원고는 2014. 11. 18. 대전지방법원 2014구합104628호로 위 재심판정의 취소를 구하는 소를 제기하였고, 위 법원은 2015. 9. 3. 원고에게 근로계약 갱신에 관한 정당한 기대권이 인정되고, 이 사건 갱신거절은 근로기준법 제23조가 금지하고 있는 정당한 이유 없는 부당해고에 해당하여 무효라는 이유로 위 재심판정을 취소하는 판결을 선고하였다. 원고가 대전고등법원 2015누12845호, 대법원 2016두37737호로 상소하였으나 각 기각되어, 위 판결은 2016. 8. 19. 확정되었다.

원고가 이 사건 갱신거절 무렵인 2013. 10. 및 11. 피고로부터 월 1,523,142원의 급여를 지급받았고, 이 사건 갱신거절 이후 2015. 2. 1.부터 요양보호사로 일하면서 위 금액 이상의 수입을 얻고 있는 사실은 앞서 본 바와 같고, 원고는 2013. 11. 이후에도 이 사건 갱신거절이 있는 2014. 1. 10.까지 월 1,523,142원을 기준으로 한 급여를 지급받았을 것으로 추인되므로, 휴업수당 산정 기준이 되는 원고의 월 평균임금액(이 사건 갱신거절 이전 3개월 동안 원고에게 지급된 임금의 총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액)은 1,523,142원으로 볼 수 있다. 이에 의하면, 원고가 이 사건 갱신거절 다음날인 2014. 1. 11.부터 다른 직장에 재취업하기 전날인 2015. 1. 31.까지의 기간에 받을 수 있었던 임금은 월 1,523,142원이라 할 것이고, 원고는 2015. 2. 1.부터 2016. 3. 30까지 평균임금액의 100분의 30에 해당하는 금액인 456,942원(= 1,523,142원 × 30%, 원 미만 버림, 이하 같음)보다 많은 수입을 얻었으므로, 피고는 원고에게 2015. 2. 1.부터 2016. 3. 30까지의 기간에 대하여는 평균임금액의 70%에 해당하는 월 1,066,199원(= 1,523,142원 × 70%)만을 지급할 의무가 있다.

따라서 서비스제공기관이 근로계약기간이 만료되지 않은 상태에서 정당한 이유 없이 휴업 또는 부당해고를 하고 업무를 부여하지 않은 기간부터 폐업 시까지 기간에 대하여는 휴업수당 또는 임금상당액의 지급을 구할 수 있음.

- 셋째, 업체폐업으로 근로관계가 단절되는 경우, 지급받지 못한 임금에 대해서는 임금채권보장법상 3개월분의 임금·휴업수당 및 3년분의 퇴직급여를 최우선변제받을 수 있도록 하고, 채무불능상태라도 산업재해보상보험 기금을 통해 국가에 대지급금을 청구할 수 있으며, 고용보험법상 구직급여의 지급대상이 됨. 구 ‘임금채권보장법’상 채당금은 절차개시결정 또는 파산결정, 도산사실의 인정이나 법원을 통한 미지급임금에 대한 집행권원있는 확정판결이 있을 때에만 지급조건이 되었음. 그러나 2021.5. 법 개정으로 고용노동부의 체불임금등사업주확인서를 발급받는 것만으로도 대지급금 지급이 가능하도록 함으로써 보다 노동자의 권익보호가 확장됨.
- 돌봄노동자도 서비스제공기관이 임금체불 상태에서 폐업을 하거나 청산절차에서 제대로 임금채권을 변제받지 못한 경우, 대지급금제도를 통해 일정한 한도에서 보상을 받을 수 있으며, 고용보험 수급자격이 있는 경우, 체불임금이 있었다는 사실을 입증하면 실업급여를 지급받을 수 있는 수급자격(비자발적 사직)을 인정받을 수 있음.
- 다만 고용보험은 65세에 도달한 이후 고용보험 사업장에 신규채용된 경우나 1개월동안 소정근로시간이 60시간에 미달하는 경우, 적용제외대상이 됨. 돌봄노동자의 경우 잦은 이직 또는 서비스 제공기관의 빈번한 폐업으로 곧바로 다른 기관에 채용되지 못할 경우가 많은데, 돌봄노동자가 65세 전부터 피보험자격을 유지해왔다 하더라도 사업장 변경에 단절이 발생할 경우 피보험자격을 상실할 수 있음. 또한 단시간 호출방식으로 일하는 방문형 돌봄노동자의 경우 월 60시간(주 15시간 미만)이 미달될 수 있어서, 고용보험 가입기간 산정시 실업급여 수급자격을 충족하지 못할 수 있음.

○ 방문형 돌봄노동자의 퇴직연금의 부담금 산정

- 퇴직연금의 부담금을 납입하는 것은 고령으로 직업활동을 계속할 수 없을 때, 국민연금으로 연계되기 전 안정적인 노후 생계의 기초가 되어 줌. ‘퇴직급여보장법’은 근로계약기간이 1년 미만이거나 주 평균 15시간 미만인 경우 퇴직금 및 퇴직급여제도를 적용하지 않아도 됨(법 제4조 제1항).
- 방문형 돌봄노동자의 경우 소정근로시간이 불규칙하고 주 15시간 기준을 충족하지 못하는 기간들이 반복적으로 나타날 수 있음. 이 경우 월 60시간 이상인 달에만 퇴직급여액만을 기준으로 불입하도록 하고 있어, 돌봄노동자의 노후안정이 취약한 측면이 있음.

<근로시간이 불규칙한 근로자의 DC부담금 산정에 관한 노동부 유권해석>

고용노동부 퇴직연금복지과-3335, 2020.7.29.

【질 의】

□ 소정근로시간이 불규칙하고 그 주기가 정해진 바 없는 아이돌보미 근로자가 업무상 부상으로 요양하는 경우, DC제도 부담금 산정방법

【회 시】

□ 「근로자퇴직급여 보장법」 제20조제1항에 따라 DC제도를 설정한 사용자는 가입자의 연간 임금총액의 12분의 1 이상에 해당하는 부담금을 현금으로 가입자의 DC계정에 납입하여야 하며,

- 1주 소정근로시간이 15시간 이상과 미만을 반복하는 단시간근로자인 경우에는 퇴직하는 날을 기준으로 계속근로기간을 산정하되, 4주 단위로 역산하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 경우에는 동 기간에서 제외하고 부담금을 납입할 수 있습니다. (관련 행정해석: 임금 68207-735, 2001.10.26.)

□ 한편, 부담금 산정기간 중 업무상 부상으로 요양을 위하여 휴업한 기간은 통상의 생활임금을 반영할 수 있도록 해당 기간과 해당 기간 동안의 임금을 제외하여 부담금을 산정하여야 하므로,

- 4주 단위로 역산하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 이상인 계속근로기간에 대한 임금총액을 기준으로 해당 연도에 대한 DC부담금을 산정하면 될 것으로 사료됩니다.

휴업기간 중 지급된 임금을 제외한 해당 연도의 임금총액* ÷ [12 - 업무상 부상으로 요양을 위해 휴업한 기간(월로 환산)]

* 1주간의 소정근로시간이 15시간 이상인 기간에 지급된 임금총액

□ 아울러, 해당 연도 전체가 업무상 부상에 따른 휴업기간인 경우에는 임금지급이 없으므로 최소한 전년도 부담금으로 산정하여 납입하여야 할 것으로 사료됩니다.

고용노동부 퇴직연금복지과-2563, 2021.6.2.

【질 의】

- 아이돌봄지원사업의 아이돌보미는 주15시간 이상과 미만을 반복하는 근로시간이 불규칙한 단시간 근로자에 해당하여 월 소정근로시간이 60시간을 초과하는 달에 대해서만 퇴직급여를 적립 중
- 근로자에게 지급되는 명절상여금이 소정근로시간 60시간 미만인 월에 지급된 경우 연간임금 총액으로 보아 1/12를 적용하면 되는지

【회 시】

- 귀하께서 질의 하신 명절상여금이 정기적·일률적으로 지급되는 등 임금성격이 인정되는 상여금이라면 연간임금총액으로 보아 1/12를 적용하면 될 것으로 보입니다.

○ 임금수준 및 체계상 불안정성

- 사회서비스분야 돌봄노동자의 임금수준은 시설이나 방문형을 불문하고 최저임금을 기준으로 한 시급에 기초하고 있다는 점은 앞 장에서 살펴본 바와 같음. 방문형 돌봄노동자는 최소 노동시간에 대한 안정적인 확보가 이루어지지 않아 월 최저임금수준에도 미치지 못하는 상황임.
- 또한 사회서비스분야 돌봄노동자의 급여는 정부의 사회서비스 재정을 주된 재원으로 형성되지만 서비스제공기관의 임금계약방식에 따라 제각각으로 운영되고 있음. 대표적으로 시급제 임금산정기초에서 소정근로시간 또는 포괄임금약정에 따른 총액임금(시설형), 서비스 제공시간에 기초한 단가제 도급임금(방문형)으로, 임금체계라고 할만한 체계적인 임금구조를 갖고 있지 못함.
- 사회서비스분야 돌봄노동자 인건비 수준과 관련하여, 정부는 법령에 근거하여 “사회복지시설종사자 인건비 가이드라인”, “보육교직원 인건비 가이드라인”을 매년 발표하여 적정 인건비 기준을 마련하고 있음. 그러나 “사회복지시설종사자 인건비 가이드라인”은 ① 노인장기요양보호법상 재가노인복지시설의 적용은 제외하고, ② 사회복지시설 내 다른 종사자(사회복지사, 의료인, 사무직, 관리직 등)와 구분하여 요양보호사의 임금에 대해서만 개별 사업지침에 따라 적용할 수 있도록 하면서 요양기관별 재량에 맡김.

- ① 노인장기요양제도에서 장기요양요원의 인건비 기준은 「장기요양급여 제 공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」 제11조의2에 따라 장기요 양급여비용 중 인건비 비율을 고시하여 지출하도록 하나 장기요양요원 내 인건비 비율을 정하지 않음.
- ② 아이돌봄사업에서도 여성가족부 사업지침에 의해 기관종사자(전담인력 과 행정인력)에 대한 인건비 기준을 마련하면서 이는 운영비로 구성된 반 면, 아이돌보미 인건비는 활동수당이라 하여 예산외 운영 사업비에 포함시 키고 있음. ③ 장애인활동지원사업의 경우, 장애인활동지원기관의 종사자들 간 인건비 비율을 정하지 않고, 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인이 적용될 수 있는 종사자에게 해당 기준을 준용할 뿐, 장애인활동지원사는 제외함. 보건복지부 사업안내에 따르면 장애인활동지원사의 인건비는 활동 지원수가로 지급된 금액의 75%를 인건비로 지급하도록 권장하고 있지만 인건비 비율에는 기본급뿐 아니라 주휴수당, 연차수당, 유급휴일수당 및 사 대보험료와 퇴직충당금 등을 포함하도록 하여 사실상 포괄임금제와 다를 바 없음. 결과적으로 현실성 없는 수가산출로 실제 장애인활동지원사의 인 건비는 최저임금에 미달할 위험에 있음.
- 사회복지시설 및 법인에서의 본질적인 업무는 요양보호사, 장애인활동지원 사, 아이돌보미 등 돌봄노동자에 의해 직접 수행되는 ‘돌봄’ 그 자체라 할 것임. 서비스를 실제 수행하는 돌봄노동자 없이는 운영될 수 없는 기관이 고, 정부의 재정이 지출되는 것도 국민에게 이러한 돌봄서비스가 실질적으 로 제공되도록 하기 위한 예산이므로, 사회복지서비스에 대한 정부의 책무로서 예산의 적재적소의 사용은 요양보호사 등 돌봄노동자에 대한 인건비와 처 우를 핵심적인 기준으로 삼아야 함. 그러나 노인요양시설의 사회복지사, 간 호사, 사무원 등의 인건비 기준만을 두고, 처우개선비 등 재정 지원도 하 면서, 요양보호사 등 실질적인 돌봄노동자에 대해서는 차별적으로 적용하 는 것은 그 차등적용의 합리성을 인정하기 어려움.

5) 안전하고 건강하게 일할 권리

○ 산업안전보건관리체계와 예방조치

- 「산업안전보건법」(이하 ‘산안법’이라 함) 제3조 적용범위, 시행령 제2조 및 별표1에 따라 사회복지서비스업은 제29조 근로자에 대한 안전보건교육 이수에 관한 규정이 적용제외됨(제30조의 면제규정도 적용제외). 사회복지사업 관련 지침에 따른 안전보건 관련 교육을 미이행하더라도 서비스 제공기관에 대한 평가에 반영되는 것과는 별개로 산안법상 규정위반(500만원 이하 과태료)은 적용되지 않음.⁷²⁾
- 특히 사회보장행정에 관한 사업 종사자는 제2장 제1절 안전보건관리체계 및 제2절 안전보건관리규정 전반이 적용되지 않으며(산업안전보건위원회 구성 의무도 적용되지 않음), 제3장 안전보건교육에 관한 규정 일체가 적용되지 않음. 공공행정과 교육서비스업 중 각급학교의 경우에 ‘청소, 시설 관리, 조리 등 현업종사자’는 산안법을 전면적용하도록 다시 고용노동부 고시로 예외를 밝히고 있으나, 사회보장행정에 대해서는 현업종사자에 대한 적용제외 명시되지 않아 사회보장제도와 관련하여 서비스 제공하는 돌봄노동자에 대한 산안법 적용여부가 불분명함.⁷³⁾
- 돌봄노동자의 경우, 사회보장행정에 해당하지 않는 등 산안법이 전부적용된다 하더라도 안전보건관리체계 구축과 같은 예방적 산업안전보건활동과 관련해서는 대부분 50인 미만의 소규모사업장인 돌봄서비스 제공기관에서는 실질적인 법적 규율이 미치지 못할 가능성이 큼.

72) 산업안전보건법 시행령 별표1.

73) 한국표준산업분류표상 “공공행정, 국방 및 사회보장행정”이란 입법 및 일반 정부행정, 사회 및 산업정책행정, 외무 및 국방행정, 사법 및 공공질서행정, 사회보장행정 등에 관한 규제와 집행사무를 담당하는 행정업무를 의미한다고 정의하나 여전히 산안법상 사회보장행정의 의미가 불분명함.

<표 4-1> 산업안전보건법상 산업안전보건관리체계 적용범위 사업장

	안전보건 관리책임자	안전관리자	보건관리자 산업보건의	안전보건 관리담당자	산업안전 보건위원회	안전보건 관리규정
일반	100인 이상	50인 이상	- (열거된 사업장 한정)	- (열거된 사업장 한정)	100인 이상	100인 이상
사회복지 서비스	300인 이상	50인 (기타 개업사업)	- (보건업 50인 이상)	-	300인 이상	300인 이상

자료 : 산업안전보건법 시행령 별표 2, 3, 5, 9 및 시행규칙 별표2를 참조하여 저자 작성

- 특히 돌봄노동자들이 스스로 산업재해 위험으로부터 예방할 수 있는 사업장의 근무환경을 개선하는데 참여하기 위한 방안으로 산업안전보건위원회의 구성 및 운영은 예방적 산업안전보건에 있어 매우 중요한 지위와 역할이 있음. 그러나 영세한 사회서비스 제공기관들에서 일하는 돌봄노동자들은 이러한 법적 권리로부터 적용 자체가 배제될 수밖에 없음.
- 산안법상 노동자가 직접 참여하는 예방적 산업안전보건 방안으로 또 다른 중요한 제도는 명예산업안전감독관 위촉이 가능함(법 제23조). 그러나 사업장에 둘 수 있는 명예감독관 위촉을 ‘산업안전보건위원회 구성 대상 사업장의 근로자’ 중에서 ‘근로자대표가 사업주의 의견을 들어 추천하는 사람’으로 정하고 있어서(시행령 제32조 제1항 제1호), 사회복지서비스업 300인 미만 사업장일 사회서비스 제공기관(사회복지서비스업에서 해당되지 않는 일반사업장으로 보더라도 100인 이상 사업장이어야 함)에서는 산업안전보건위원회를 구성할 수 없는 경우가 대부분이므로 명예감독관 위촉도 불가능하게 됨.
- ‘연합단체인 노동조합이나 지역 노동조합 대표기구에 속하는 임직원’ 또는 ‘산업재해 예방관련 업무를 하는 단체 또는 그 산하조직에 소속된 임직원’ 중에서 해당 단체가 추천하여 명예감독관을 위촉할 수 있지만(시행령 제32조 제1항 제2호, 제4호), 고용노동부 예규를 통해 추천규모를 2인으로 제한하고 있고, 위촉여부는 지방고용노동청이 ‘적합하지 아니하다고 인정하는

경우에는 그 사유를 추천인에게 서면으로 통보하고 위촉하지 아니할 수 있'도록 하는 등 위촉결정을 지방노동청의 재량적으로 운용하고, 사업장 밖에서 위촉되는 명예감독관은 사업장 내 감독에는 참여할 수 없도록 제한하고 있어서(시행령 제32조 제2항), 사회서비스분야의 경우, 방문형 돌봄서비스의 특성상 사업장 내 명예감독관을 운영하기보다 지역 차원에서 공통적인 안전감독을 하는 것이 적합하므로 사회서비스분야에 맞는 산업안전보건 관리체계에 대한 전반적인 점검과 정비가 고려될 필요있음.

○ 산업안전보건법상 안전·보건상 조치

- 산안법은 위험·위해방지를 위해 사업주에 안전상 조치 및 보건상 조치를 취해야 할 의무를 부과하고 있음. 이는 모든 사업 또는 사업장에 적용되고 사업주 조치의무의 구체적인 내용은 「산업안전보건기준에 관한 규칙」(이하 '안전보건규칙'이라 함)에 규정하고 있음.
- '안전보건규칙'에는 일반적인 작업장의 시설물 설치기준 및 위험요인에 따른 관리기준, 관리감독자 등의 작업관리기준, 환기장치와 휴게시설 등 설치 및 운영기준, 각종 기계·기구·장비·설비·보호구 등에 대한 구조 및 안전기준, 점검, 사용, 관리기준 등을 마련하고 있으며, 세부 안전기준으로는 폭발·화재·위험물 누출 등과 관련한 전기·가스 기타 위험물질, 고열설비에 대한 안전기준, 건설작업별 안전기준을 두고 있으며, 세부 보건기준으로는 건강상 유해성이 있는 물질에 대해서는 관리대상 유해물질, 허가대상 유해물질, 금지 유해물질에 따라 취급을 위한 설비 및 작업, 관리기준 등을 두고, 소음 및 진동, 이상기압, 온도·습도, 방사선, 병원체, 분진, 밀폐 공간, 사무실 작업, 근골격계질환 등 건강장애의 유발요인에 따른 설치 및 작업, 관리기준 등을 규정하고 있음.
- 특히 이러한 위험·위해 방지조치는 기본적으로 산업안전보건위원회를 기초로 한 근로자대표의 참여와 협의를 통해 예방적 산업안전보건업무가 수

행되도록 설계하고 있음(법 제35조 근로자대표의 통지 요청, 제36조 위험성 평가 또는 제47조 안전보건진단 시 근로자대표 참여 보장, 안전보건개선계획 작성시 산업안전보건위원회 심의절차 등). 그러나 소규모의 사회서비스 제공기관에서는 돌봄노동자의 참여를 제대로 보장하기 어려움.

- 사회서비스분야의 돌봄노동자와 관련해서는 일반 작업장 시설 및 관리상의 안전보건기준뿐 아니라 돌봄특성상 병원체에 의한 감염 및 근골격계 질환이 유발될 수 있는 건강장애 유발요인이 상존하며, 방문형 돌봄서비스의 경우 서비스 이용자의 가구 환경에 따라 작업환경조건에 편차가 있다는 점, 주방이나 화장실 등 화기나 전기설비를 사용하는 작업안전상 위험요인이 존재한다는 점, 특히 신체적·정신적으로 도움을 필요로 하는 돌봄서비스 이용자의 특성상 돌봄노동자의 직무스트레스에 의한 건강장애 요인, 서비스 이용자나 그 가족으로부터 부당한 폭언이나 폭행, 성희롱 피해 등 노동인권상의 위험에 노출될 수 있는 바, 관련한 안전보건규칙에 대한 사업주의 준수가 중요함.
- 그러나 전체 산업안전보건에 관한 규칙의 특성상 돌봄서비스와 관련한 안전보건조치가 분산되어 있어 서비스 제공기관이나 돌봄노동자들이 적절한 돌봄노동상의 조치의무를 쉽게 파악하기 어려움. ① 일반작업장 관리기준(규칙 제1편 제2장 이하)과 관련하여, 시설형 사회서비스 제공기관의 작업장은 노동자들만이 근무하는 시설이 아니라 돌봄을 필요로 하는 시설이용자들의 안전에 부합한 기준이 요구되는 바, 이들을 부축하거나 돌보아야 하는 돌봄노동자 역시 이용자와 같은 수준의 특별한 보호 및 안전보건기준이 요구됨. 그러나 안전보건규칙에 의한 일반작업장 기준과 사회서비스 시설기준이 구분되어 적용되므로 통일적으로 적용될 수 있도록 돌봄노동자의 산업안전보건상 조치기준을 강화해야 함.
- ② 휴게시설 및 세척시설, 수면장소 등에 관하여(규칙 제1편 제9장 이하),

안전보건규칙에 따른 전수검사 및 정기적인 점검이 필요함. 2021.8. 산안법 개정으로 휴게시설 설치의무가 적용되는 사업장은 20인 이상 사업장으로 하고, 돌봄노동자가 2명 이상 있는 경우 10인 이상 사업장에 적용됨(법 제 128조의2, 시행령 제96조의2). 그러나 2022.8. 시행을 앞두고 고용노동부는 50인 미만 사업장에 대해서는 휴게시설 설치를 위한 준비를 하도록 다시 1년의 적용유예를 결정함. 따라서 50인 이상 사업장이 아닌 대부분의 돌봄 서비스 사업장에는 법 적용이 연기되었음. 그러나 내년 돌봄서비스 사업장의 휴게시설 설치 및 관리기준이 제대로 안착되도록 사업장 차원의 조사와 지원이 필요하며, 10인 미만 사업장에 종사하는 돌봄노동자의 휴식을 보장할 수 있는 방안도 함께 검토되어야 함.

- ③ 안전보건규칙의 병원체에 의한 건강장해(규칙 제3편 제8장)는 적용범위가 의료법상 의료작업, 혈액검사작업, 환자 가검물 처리작업, 연구목적 병원체 취급작업, 동물매개 감염위험작업으로 주로 보건의학분야 작업을 대상으로 하고 있고, 돌봄노동과 관련해서는 ‘보육시설 등 집단수용시설에서의 작업’만을 포함하고 있어서(규칙 제593조), 방문형 돌봄서비스를 수행하는 돌봄노동자는 적용에서 제외되어 있음. 그러나 의학적으로 건강장해가 있는 환자가 아니라도 돌봄서비스를 제공받는 이용자들은 노인·아동·장애인·산모와 신생아 등 세균·바이러스·곰팡이 등 병원체 감염에 취약한 사람들로서 이들을 돌보는 돌봄노동자 역시 이들로부터 병원체 감염 위험이 높은 작업에 해당됨. 특히 감염병에 취약한 돌봄대상자는 상시적으로 유병가능성이 있고 돌봄노동자를 통해서도 감염될 수 있기 때문에, ‘환자’임을 전제로 돌봄을 하지 않더라도 돌봄노동자는 안전보건규칙상 공기매개 또는 가검물 처리 과정에서 병원체에 노출될 위험이 높은 작업으로 명시하고, 일상적인 보건기준을 적용할 필요있음.
- ④ 돌봄노동은 주로 돌봄서비스를 필요로 하는 사람에 대한 돌봄으로 다양한 활동을 보조하고 생활상 필요를 지원하기 때문에, 주로 신체활동을

수행하는 노동이지만, 반드시 중량물을 취급하는 것은 아니고 일정 시간 이상 동일한 동작만을 계속 반복하는 성격의 노동은 아닐 수 있어 근골격 계부담작업에서는 제외될 수 있음(규칙 제3편 제12장). 그러나 시설형 돌봄노동, 돌봄노동자의 부축을 받으면 상당한 활동이 가능한 정도의 노인돌봄이나 장애인돌봄, 활동성이 큰 아동돌봄, 발달장애아동돌봄 등의 경우와 같이 사고성 근골격계질환의 유발 가능성은 근골격계 부담작업에서의 유병율과 다르지 않다고 할 수 있으므로 돌봄노동에 적절한 정기적인 근골격계 유해요인조사가 필요함. 또한 돌봄노동은 돌봄서비스라는 종합적 생활노동으로 돌봄이용자의 그날그날의 신체적·정신적 상태에 따라 작업공정이나 내용이 변동될 수 있고, 산재보험 요양조건에 이르지 않더라도 일상생활상의 작은 화상이나 베임, 부딪힘 등 복합적인 건강장해를 가진 상태로 계속 업무를 수행해야 하는 작업특성을 가지고 있음. 특히 돌봄노동시장이 주로 40세 이상으로 이미 퇴행성 근골격계질환이 진행되고 있는 노동자가 집중된 직종 특성때문에 돌봄노동자가 업무수행 중 빈번하게 근골격계 상병 발병에 노출됨에도 업무상 재해로 인정받기 어려운 특성을 갖고 있음.

- ⑤ 또한 인간을 돌보는 노동으로서, 돌봄서비스는 보육과 치료, 생활돌봄이 서로 연계되어 있고, 종합적으로 아동의 정서발달과 노동이나 장애인의 심리적 지원활동과 불가분의 관계에 있음. 즉 돌봄노동자는 신체적 피로와 정신적 스트레스가 높은 작업에 해당됨(규칙 제669조). 특히 중장기적으로 구상하는 통합적 돌봄연계체계를 가능하게 하려면 이러한 돌봄노동의 과정에서 돌봄노동자에게 발생하는 직무스트레스 요인은 항상적으로 해소할 수 있는 작업환경을 기초로 해야 할 것임.
- 결국 돌봄이라는, 인간을 다루는 노동의 성격과 고령집중직종이라는 돌봄노동의 특수성을 고려한다면, 돌봄노동자의 연령 및 신체적·정신적 건강상태에 적합하도록 근골격계 사고를 예방하고 생활상 건강장해를 지원할 수 있는 돌봄노동자 안전보건관리기준 개발이 필요함.

○ 작업중지권 실질적 행사와 성희롱 및 괴롭힘으로부터 보호

- 산안법상 근로자의 작업중지권은 ‘산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 근로자가 믿을 만한 합리적인 이유’가 있어야 작업중지로 인해 해고 기타 그밖의 불이익으로부터 보호받을 수 있기 때문에(법 제52조 제4항), 개별 노동자이 작업중지권을 실제 행사하는데는 여전히 상당히 부담스러운 규정임. 특히 돌봄이 필요한 사람을 대하는 돌봄노동의 경우 화재나 시설 안전 사고 등 산업재해 위험시 돌봄대상자의 보호를 우선해야 하는 위치에 있다는 점, 돌봄을 받는 사람으로부터 폭언이나 폭행, 성희롱 등 위험이 있는 경우에도 돌봄이 필요한 사람을 방치하고 작업을 중지하는 것은 매우 민감한 문제가 될 수 있어 돌봄노동자의 작업중지권이 실질적으로 작동하기 위해서는 그에 걸맞는 대응매뉴얼이 마련되어야 함.
- 성희롱과 관련해서는 「남녀고용평등 및 일·가정양립지원에 관한 법률」(이하 ‘고평법’이라 함)에서 직장내 성희롱과 고객 등 제3자에 의한 성희롱 발생시 사업주의 조치의무를 규정하고 있음(법 제14조, 제14조의2). 근로기준법에서는 직장 내 괴롭힘에 대한 발생시 조치의무를 규정하고(법 제76조의 3), 포괄적인 산업안전차원에서 산안법에서 고객 등 제3자에 의한 폭언 등으로 노동자의 건강장해를 발생하거나 발생할 현저한 우려가 할 수 있다면 업무중단을 포함한 보호조치를 취하도록 규정하고 있음(법 제41조).
- 올해 4.20. 국가인권위원회는 노인돌봄체계의 공공성 강화와 노인돌봄 노동자의 처우개선을 위한 제도개선권고를 하면서, 노인돌봄노동자의 건강장해 및 인권침해 문제에 대한 구체적인 권고를 밝힌 바와 같이 인력계획, 서비스이용자 대책, 발생시 대응매뉴얼 등 종합적인 방안을 수립할 필요가 있음.⁷⁴⁾

74) 보건복지부장관에게는 △노인돌봄노동자의 건강권, 휴식권 등을 보장하기 위해 장기요양기관의 <대체인력지원제도> 마련, 특히 방문돌봄을 하는 재가요양보호사에 대해서는 성희롱, 폭언, 폭행

○ 돌봄서비스 제공 과정에서 정보인권과 전자감시 규율

- 돌봄을 필요로 하는 노인과 아동 등 돌봄대상자에 대한 학대문제, 인권보호의 필요성 등에 따라 최근 돌봄시설 내 폐쇄회로텔레비전(이하 ‘CCTV’라 함)의 설치를 의무화하는 제도가 도입되고 있음.
- 2015.5. 「영유아보육법」상 어린이집에 CCTV 설치의무를 규정하고, 촬영의 대상이 되는 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리 침해를 최소화하기 위한 준수사항을 정함(법 제15조의4). 그러나 ① 보육교직원 등 돌봄노동자가 정보주체로서 자신의 정보인권을 보호하기 위한 세부기준을 마련하는 과정에 참여하거나 개입할 수 있는 법적 근거나 절차를 두고 있지 않음. 즉 시행령의 설치기준에 반하지 않는 범위 내에서 CCTV 설치관리자의 재량적 의무사항에 불과함.
- ②영상정보의 열람과 관련하여, 정보주체는 「개인정보보호법」상 열람·정정·삭제청구권을 갖지만, 「개인정보보호법」과의 관계에서 특별법에 해당하는 「영유아보육법」의 열람금지규정이 우선적용될 수 있음. 즉 「영유아보육법」은 돌봄아동의 안전과 관련하여 보호자 및 관계공공기관, 아동보호전문기관 등의 업무상 열람요청 이외에는 열람을 금지하여, 정작 정보주체인 보육교직원은 아동학대 등과 관련하여 방어권을 행사할 수 있는 열람청구에서 배제될 수 있음.

등 인권침해에 대한 특별한 보호가 필요하다는 점에서, 재가요양보호사를 인권침해 상황으로부터 보호할 수 있는 구체적 <가이드라인>을 제작하여 보급할 것, △수급자 또는 가족이 폭언·폭행·성희롱을 반복하는 등 특별한 사정이 있을 때에는 재가요양보호사가 <2인 1조로 근무>하는 데 필요한 비용과 인력 등의 지원 기준 및 방안을 마련할 것, △「장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시」에 규정된 장기요양기관 평가지표 중 ‘방문요양’과 ‘방문목욕’ 지표에 재가요양보호사 <인권보호 항목>을 별도로 신설하고 적절한 평가점수를 배정할 것을 권고함.

국민건강보험공단 이사장에게는 △장기요양요원에 대한 인권침해 대처방안, 고충해소를 위한 보호조치 등을 포함한 <고객응대업무 매뉴얼> 제작 및 보급, 관련 <교육>을 실시하도록 하고, △이러한 사항의 이행을 평가하기 위해 장기요양기관 재가급여 <평가매뉴얼>에도 평가기준을 세분화하는 한편, △수급자와 그 가족 등이 재가요양보호사에게 성희롱 등 인권침해 행위를 하지 않도록 <계약서 및 협력동의서>를 작성하도록 권고함.

영유아보육법

제15조의4(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등) ① 어린이집을 설치·운영하는 자는 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집의 보안을 위하여 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 폐쇄회로 텔레비전(이하 "폐쇄회로 텔레비전"이라 한다)을 설치·관리하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2020. 12. 29.>

1. 어린이집을 설치·운영하는 자가 보호자 전원의 동의를 받아 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고한 경우
2. 어린이집을 설치·운영하는 자가 보호자 및 보육교직원 전원의 동의를 받아 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 네트워크 카메라를 설치한 경우
- ② 제1항에 따라 폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리하는 자는 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해되지 아니하도록 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.
 1. 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집의 보안을 위하여 최소한의 영상정보만을 적법하고 정당하게 수집하고, 목적 외의 용도로 활용하지 아니하도록 할 것
 2. 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해받을 가능성과 그 위험 정도를 고려하여 영상정보를 안전하게 관리할 것
 3. 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리할 것
- ③ 어린이집을 설치·운영하는 자는 폐쇄회로 텔레비전에 기록된 영상정보를 60일 이상 보관하여야 한다.
- ④ 제1항에 따른 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리기준 및 동의 또는 신고의 방법·절차·요건, 제3항에 따른 영상정보의 보관기준 및 보관기간 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제15조의5(영상정보의 열람금지 등) ① 폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 제15조의4제1항의 영상정보를 열람하게 하여서는 아니 된다. <개정 2021. 6. 8.>

1. 보호자가 자녀 또는 보호아동의 안전을 확인할 목적으로 열람시기·절차 및 방법 등 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 영상정보의 원본 또는 사본 등을 요청하는 경우
2. 「개인정보 보호법」 제2조제6호가목에 따른 공공기관이 제42조 또는 「아동복지법」 제66조 등 법령에서 정하는 영유아의 안전업무 수행을 위하여 요청하는 경우
3. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지, 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우
4. 그 밖에 보육관련 안전업무를 수행하는 기관으로서 보건복지부령으로 정하는 자가 업무의 수행을 위하여 열람시기·절차 및 방법 등 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 요청하는 경우
- ② 어린이집을 설치·운영하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
 1. 제15조의4제1항의 설치 목적과 다른 목적으로 폐쇄회로 텔레비전을 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 행위
 2. 녹음기능을 사용하거나 보건복지부령으로 정하는 저장장치 이외의 장치 또는 기기에 영상

정보를 저장하는 행위

- ③ 어린이집을 설치·운영하는 자는 제15조의4제1항의 영상정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 내부 관리계획의 수립, 접속기록 보관 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적 및 물리적 조치를 하여야 한다.
- ④ 국가 및 지방자치단체는 어린이집에 설치한 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리와 그 영상정보의 열람으로 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해되지 아니하도록 설치·관리 및 열람 실태를 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 매년 1회 이상 조사·점검하여야 한다.
- ⑤ 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리와 그 영상정보의 열람에 관하여 이 법에서 규정된 것을 제외하고는 「개인정보 보호법」(제25조는 제외한다)을 적용한다. [본조신설 2015. 5. 18.]

- 한편 지난 2021.12. 「노인장기요양보험법」 개정으로, 노인학대를 방지하기 위한 목적으로 요양시설 내 CCTV 설치를 의무화하였고(법 제33조의2, 2023.6.22. 시행), 「영유아보육법」과 동일한 구조로 수급자 및 장기요양기관 종사자의 개인정보보호를 위한 최소한의 준수사항 및 열람금지규정을 두고 있어, 「영유아보육법」에서 지적인 돌봄노동자의 정보인권 제한 문제가 동일하게 발생될 수 있음.

개정 노인장기요양보험법

제33조의2(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등) ① 장기요양기관을 운영하는 자는 노인학대 방지 등 수급자의 안전과 장기요양기관의 보안을 위하여 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 폐쇄회로 텔레비전(이하 “폐쇄회로 텔레비전”이라 한다)을 설치·관리하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제23조제1항제1호에 따른 재가급여만을 제공하는 경우
 2. 장기요양기관을 운영하는 자가 수급자 전원 또는 그 보호자 전원의 동의를 받아 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고한 경우
 3. 장기요양기관을 설치·운영하는 자가 수급자, 그 보호자 및 장기요양기관 종사자 전원의 동의를 받아 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 네트워크 카메라를 설치한 경우
- ② 제1항에 따라 폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리하는 자는 수급자 및 장기요양기관 종사자 등 정보주체의 권리가 침해되지 아니하도록 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.
1. 노인학대 방지 등 수급자의 안전과 장기요양기관의 보안을 위하여 최소한의 영상정보만을 적법하고 정당하게 수집하고, 목적 외의 용도로 활용하지 아니하도록 할 것
 2. 수급자 및 장기요양기관 종사자 등 정보주체의 권리가 침해받을 가능성과 그 위험 정도를

고려하여 영상정보를 안전하게 관리할 것

3. 공급자 및 장기요양기관 종사자 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리할 것
- ③ 장기요양기관을 운영하는 자는 폐쇄회로 텔레비전에 기록된 영상정보를 60일 이상 보관하여야 한다.
- ④ 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따른 폐쇄회로 텔레비전 설치비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ⑤ 제1항에 따른 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리 기준 및 동의 또는 신고의 방법·절차·요건, 제3항에 따른 영상정보의 보관기준 및 보관기간 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제33조의3(영상정보의 열람금지 등) ① 폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 제33조의2제3항의 영상정보를 열람하게 하여서는 아니 된다.

1. 공급자가 자신의 생명·신체·재산상의 이익을 위하여 본인과 관련된 사항을 확인할 목적으로 열람 시기·절차 및 방법 등 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 요청하는 경우
 2. 공급자의 보호자가 공급자의 안전을 확인할 목적으로 열람 시기·절차 및 방법 등 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 요청하는 경우
 3. 「개인정보 보호법」 제2조제6호가목에 따른 공공기관이 「노인복지법」 제39조의11 등 법령에서 정하는 노인의 안전업무 수행을 위하여 요청하는 경우
 4. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지, 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우
 5. 그 밖에 노인 관련 안전업무를 수행하는 기관으로서 보건복지부령으로 정하는 자가 업무의 수행을 위하여 열람시기·절차 및 방법 등 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 요청하는 경우
- ② 장기요양기관을 운영하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 제33조의2제1항의 설치 목적과 다른 목적으로 폐쇄회로 텔레비전을 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 행위
 2. 녹음기능을 사용하거나 보건복지부령으로 정하는 저장장치 이외의 장치 또는 기기에 영상정보를 저장하는 행위
- ③ 장기요양기관을 운영하는 자는 제33조의2제3항의 영상정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 내부 관리계획의 수립, 접속기록 보관 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적·물리적 조치를 하여야 한다.
- ④ 국가 및 지방자치단체는 장기요양기관에 설치한 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리와 그 영상정보의 열람으로 공급자 및 장기요양기관 종사자 등 정보주체의 권리가 침해되지 아니하도록 설치·관리 및 열람 실태를 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 매년 1회 이상 조사·점검하여야 한다.
- ⑤ 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리와 그 영상정보의 열람에 관하여 이 법에서 규정된 것을 제

외하고는 「개인정보 보호법」(제25조는 제외한다)을 적용한다. [본조신설 2021. 12. 21.] [시행일: 2023. 6. 22.]

- ③ 「개인정보보호법」에서 영상정보처리장치의 설치·운영에 관한 규정(법 제25조)은 공개된 장소에 불특정 다수인에 대한 영상정보 수집 및 활용을 전제로 규정하면서 모든 정보주체에 대한 열람·정정·삭제의 신청권한 등을 규정하는 형태라면, 사업장 내의 CCTV는 사업장에서 일하는 노동자등 정보주체를 특정할 수 있는 만큼 개인정보수집의 기본원칙에 따라 사전적인 동의절차를 거치는 것이 합당함(법 제15조). 그럼에도 고용노동부는 「근로자참여 및 협력 증진에 관한 법률」(이하 ‘근참법’이라 함)상 협의사항의 하나로 “사업장 내 근로자 감시 설비의 설치”에 대해 협의하면, 「개인정보보호법」 제15조의 정보주체 동의를 예외인 다른 법률에 따른 규정으로 보아, 사업장 내에서 일하는 노동자들의 동의를 받지 않아도 무방하다는 입장을 취하고 있음. 그러나 “협의”는 “동의”의 법적 의미에 이르지 못하는 것으로, 노사협의회의 협의만으로 「개인정보보호법」 제15조의 ‘동의’를 대체할 수 있다고 보는 것은 「개인정보보호법」의 본래적 취지에 비추어 타당한 해석이라고 할 수 없음.
- 특히 보육시설 및 요양시설에서 CCTV 등을 설치하여 영상정보를 수집하는 것은 돌봄노동 수행과정에서 돌봄대상자에 대한 학대 등 분쟁시 확인하게 될 것이므로 영상정보 사용의 목적과 관련하여 명백하게 이해가 상충하는 바, 수집목적과 관련하여 돌봄노동자의 열람청구권을 「개인정보보호법」보다 더 구체적인 보호가 요구된다 할 것임. 이처럼 돌봄노동자는 하루의 상당시간동안 생활하는 공간에서 일상적으로 사업장 감시에 노출된다는 점에서 더 두터운 보호가 필요하나 「개인정보보호법」상 정보주체로서의 보호보다 더 취약한 실정임.
- 다만 ④ 「개인정보보호법」은 영상정보를 수집하는 장치로서 CCTV만이 아니라 ‘유무선 인터넷을 통하여 어느 곳에서나 수집·저장 등의 처리를 할

수 있도록 하는' 네트워크 카메라도 설치할 수 있도록 함(법 제2조 제7호). 그러나 네트워크 카메라는 정보주체들의 영상정보가 사업장 밖에서 상시적인 열람, 저장, 이전 등이 가능하게 됨으로써 정보주체의 개인정보가 남용될 위험이 더욱 큼. 따라서 「영유아보육법」과 개정 「노인장기요양보험법」은 수집된 영상정보의 누설이나 제3자 제공, 목적외 사용 등의 위험을 최소화하기 위해, 원칙적으로 폐쇄회로텔레비전 방식으로 제한하는 규정을 두고, 수급자와 보호자, 돌봄노동자 전원의 동의를 받아야만 네트워크카메라를 설치할 수 있도록 함.

- ⑤ 문제는 해당 법규정이 마련되기 전부터, 이미 돌봄노동자의 근무 장소에 무차별적으로 영상정보처리장치가 설치·활용되고 있다는 점임. 「개인정보보호법」상 돌봄노동자의 동의규정이나 임의조작 및 녹음행위 금지규정 등을 위반하는 사례가 광범위하게 나타나고 있는 상황, 내년부터 시행되는 「노인장기요양보험법」상 전체 구성원의 동의가 없음에도 기존 네트워크 카메라를 계속 사용하는 등 법위반되는 상황이 이미 예상되고 있음.
- 한편 ⑥ 방문형 돌봄노동자의 경우, 돌봄이용자의 자택 내에서 업무를 수행하게 되는데, 가정 내에 네트워크 카메라가 설치되어 있어 돌봄대상의 가족 등에 의해 돌봄노동자를 노동감시를 하는 것도 문제됨. 이러한 가정 내 네트워크 카메라 설치 및 상시감시는 돌봄노동자에게 전혀 고지되지 않거나 사전동의를 받은 바 없이 일방적으로 행해지고, 회전기능이나 실시간 음성으로 업무수행과정에 개입하는 상황까지 발생하는 등 명백한 「개인정보보호법」 위반이 만연하나 돌봄노동자로서는 아무런 문제제기도 못하는 상황이 일상화되어 있음. 특히 아이돌봄의 경우 전자노동감시는 아이를 혼자 놔둘 수 없는 돌봄노동 특성상 돌봄노동자가 화장실 문을 열어두고 화장실을 이용해야 하는 경우처럼 돌봄노동자의 사생활 보호조차도 지켜지지 못하는 상황에 방치되어 있음.
- 또한 방문형 돌봄노동자의 경우, 사업장 밖에서 근무하는 특성상 돌봄노동

자의 위치정보 등을 수집하는 과정에서 돌봄노동자에 대한 근로시간 산출을 위한 본래적 목적을 넘어 근무시간 중 위치정보 이외에도 과도한 개인 정보 수집의 위험에 노출되고 있음. 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하 ‘위치정보법’이라 함)상 위치정보의 수집은 원칙적으로 정보주체의 동의없이 수집을 금지하며, 동의사항의 고지는 명확하고 알기 쉬운 언어를 사용하여 동의의 목적을 분명히 하여 최소한의 범위에서 수집해야 하는 기준을 준수해야 함(법 제15조, 제17조의2 등).

- 따라서 사회서비스분야 돌봄노동자의 개인정보 보호 및 관리를 위해서는 정부차원의 전수조사가 필요하며, 특히 개정법 시행전 CCTV를 통한 노동감시 제한 및 CCTV 운영에 대한 정기적인 관리감독을 위해 돌봄노동자가 참여하는 노사정 협의기구를 마련하고, CCTV 재설치 및 기술적 안전조치를 개선할 수 있도록 정부의 재정지원 등 실질적으로 돌봄노동자의 개인정보보호가 이루어져야 할 것임.

6) 돌봄노동자의 노동조합 인정과 단체교섭 구조의 보장

○ 사용자의 부당노동행위에 대한 강력한 규율

- 사회서비스분야에서 서비스제공기관은 돌봄노동자의 노동3권 실현과 통상의 사업장에 비하여 상당한 제약을 받음. 사회서비스에 대한 정부의 재정예 기조하여 사업을 운영한다는 이유로 돌봄노동자의 노동조건 개선에 대해 매우 소극적인 태도를 취하는 등 단체교섭 해태가 빈번하며, 여의치 않을 경우 쉽게 폐업을 하고 대표자를 변경하여 새로 기관등록을 하는 방법으로 사실상 노동조합 활동을 이유로 위장폐업을 하는 것이 매우 용이함.
- 이는 정부가 사회서비스 공급을 확대한다는 명목으로 서비스 제공기관의 설치기준을 지나치게 낮춘 결과, 사회서비스에 대한 공공성이나 전문성이 담보되지 않을 뿐더러 사용자로서 법적 의무도 다하지 않는 기관들을 방치

한 결과임. 서비스 제공기관에 대한 설치 및 운영기준을 강화하고 그에 맞게 돌봄노동자의 처우개선이 가능하도록 충분한 재정이 확보되어야 할 것이며, 근로기준법, 노동조합법 등 노동관계법을 준수할 수 있는 기관운영 능력을 갖추지 못한다면 기관 지정을 취소하는 등 정부의 관리감독 책임을 분명히 해야 할 것임.

○ 초기업 수준의 노동조합 활동 보장과 지원

- 사회서비스분야에서 돌봄노동자의 고용상 지위 및 노동조건의 개선을 위한 집단적 활동은 소규모의 개별 서비스 제공기관과의 단체교섭으로는 해결될 수 없음. 사회서비스 성격상 정부의 재원과 사회보장정책에 의해 돌봄서비스의 내용과 범위 등 돌봄노동자의 근무환경 및 노동조건이 실질적으로 영향을 받기 때문에, 국가 및 지자체를 포함한 초기업단위의 중층적인 교섭구조가 반드시 요구됨. 가령 전임자 또는 근로시간면제자를 합의하고 유급임금을 안정적으로 보장해주려면 사회서비스 수가에 노조활동에 대한 운영비 재원이 확보될 필요가 있다는 점, 조합활동시간에 대한 유급임금을 지급할 때, 장기요양급여 지급방식이나 사회서비스 전자바우처 절차상에서 관련 급여를 지급받는데 절차적 제약을 받는다는 점 등을 생각해보면, 정부의 관련 제도나 행정지침 개선이 함께 병행되어야 하므로, 집단적 교섭 및 협의과정에 정부가 참여해야 하는 것은 노동조합의 기본적인 교섭진행에 매우 중요한 전제조건이 된다 할 것임. 이처럼 사회서비스분야 돌봄노동자의 단체교섭권 상대방인 사용자는 근로계약을 직접 체결한 서비스 제공기관만이 아니라 돌봄노동자의 고용상 지위 향상 및 근로조건 결정에 실질적인 영향력을 행사하는 정부가 공동으로 단체교섭에 응해야 할 의무를 부담한다고 보는 것이 합당함.
- 따라서 사회서비스분야 돌봄노동자의 조합활동은 초기업수준으로 유지·운영되는 것이 불가피함. 그러나 현행 노동조합법은 하나의 사업 또는 사업

장 단위를 기준으로 교섭창구단일화를 위한 교섭단위를 제한하고, 근로시간면제자의 활용 등도 모두 하나의 사업단위 내로 제한하여 초기업수준에서 자유로운 조합활동을 지원하고 보장할 수 있는 방안을 다양화하는데 걸림돌이 되고 있음.

- 노동조합법의 교섭제도 일반에 대한 개정은 별론으로 하더라도 사회서비스 분야 돌봄노동자의 조합활동 및 단체교섭을 보장하기 위해서는 국가와 지자체는 기업별 교섭만이 아니라 산업별·지역별 교섭을 통해 돌봄노동자의 노동3권을 현실화할 수 있는 방안을 위해 적극적으로 노력해야 할 의무가 있음(노동조합법 제30조 제3항). 즉 단체교섭을 통한 돌봄노동자 임금체계 마련 및 처우개선, 근로시간면제 사용이나 노조사무실 등 편의제공에 관한 실질적인 논의를 위해서는 초기업수준의 단체교섭 및 노사정 공동협의기구가 뒷받침될 수 있는 사회서비스관련 제도 개선이 요청됨.

다. 돌봄노동권 보장의 법제도적 접근

1) 돌봄노동자를 위한 노동권 보장의 기본원칙

- 앞서 사회서비스분야 돌봄노동자의 노동권 실태와 그 원인을 살펴보면 사회서비스분야 돌봄노동에 대한 접근법에서 몇 가지 공통적인 문제점을 발견할 수 있었고, 그로부터 돌봄노동권 보장을 위한 제도적 시사점을 다음과 같이 도출해볼 수 있음.

첫째, 돌봄노동자의 노동권 개선을 넘어 돌봄이 필요한 국민의 안정적인 돌봄을 제공받기 위해서는 ‘돌봄서비스’ 공공성을 확보하기 위해서, ‘돌봄노동’의 공공성, 즉 돌봄노동의 사회적 가치와 그에 걸맞는 존중을 돌봄서비스정책과 제도에 담아야 함.

- 돌봄노동자의 노동법상 지위와 고용안정, 휴일·휴가의 보장과 무료노동에

대한 정당한 대가 및 적정임금수준의 보장 등 돌봄노동자의 노동권 보호는 사회서비스의 공공성을 뒷받침하는 돌봄노동자의 전문성 확보의 전제조건이라 할 수 있음. 양질의 돌봄서비스를 제고하려면 돌봄노동자의 전문성을 통해 가능하며, 돌봄노동을 위한 전문인력을 양성하고 유입하기 위해서는 돌봄노동의 중요성에 걸맞는 처우개선과 직급(직위) 및 경력을 반영한 임금체계를 마련하고 안전하고 건강한 근무환경을 조성할 수 있는 인력구조의 개편이 포함되어야 함. 따라서 돌봄노동자의 노동권 보장과 처우개선은 사회서비스의 공공성을 확보하기 위한 사회서비스 정책의 핵심과제가 되어야 하고, 양질의 사회서비스 제공이 정부의 책무인 것처럼 곧 돌봄노동권 보장 역시 정부의 기본적인 책무임을 인정해야 함.

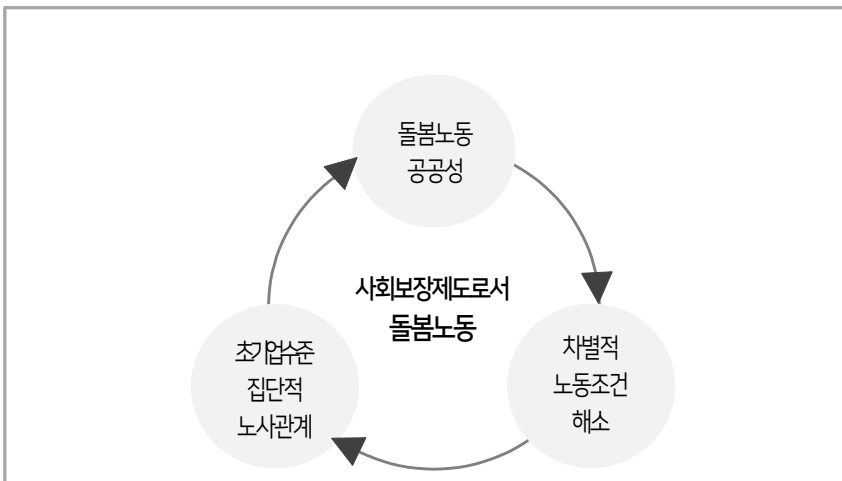
둘째, 돌봄노동자의 노동권 보호는 차별적으로 적용되지 않도록 일관되고 보편적인 제도로 정비되어야 한다는 점.

- 영세한 서비스 제공기관의 난립은 돌봄노동자의 법적 지위 및 노동조건에서 격차를 양산하고, 적정수준의 근로시간과 업무량이 보장되지 못하기 때문에 돌봄노동자의 고용불안을 초래하며 노동조건과 작업안전기준을 교란함. 돌봄서비스 제공기관의 영세성은 노동법령상 사용자 책임의 상당부분을 회피하여, 돌봄노동자의 노동권이 차별적으로 배제되는 효과를 야기함.
- 그럼에도 정부는 사회서비스분야 내의 직종별 인건비 기준을 차별적으로 적용하고 있고, 특히 사회서비스의 공공성을 담보하는 돌봄노동자의 노동을 정부 고용정책상 일자리 제공사업으로 평가절하하여 최저임금수준에 맞추고 있음.
- 따라서 돌봄노동의 특성상 통상의 노동법적 권리에서 배제되거나 사회서비스산업의 종사자들 간 인건비 기준에 차별적인 태도를 유지하도록 설계된 제도들을 보완·정비해야 함.

셋째, 돌봄노동권의 개선과 차별해소를 위해서는 기업차원의 접근만으로는 불충분하고, 초기업수준의 집단적인 노사와 노사정의 소통구조가 요구된다는 점.

- 돌봄서비스 제공기관의 영세성은 돌봄노동자를 노동법적 보호로부터 배제시키고, 기간제 및 단시간 고용관계로부터 야기되는 고용불안과 저임금에 노출시키는 등 통상적인 법제도적 기준으로는 돌봄노동자의 노동권을 보장할 수 없음. 서비스 제공기관의 질적 개선과 돌봄노동 현실에 필요한 노동권의 내용을 구체화해야 하기 때문에, 개별적 근로관계에 대한 규율로는 체계적이고 일관된 기준을 수립하기 어렵고 집단적인 노사관계를 통해 돌봄노동에 부합하는 노동조건을 세워야 함. 이를 위해서는 정부의 사회서비스정책 및 돌봄서비스의 내용과 공급구조를 함께 정비해야 하므로 사실상 국가와 지자체가 공동 사용자로서 노사와 공동협의를 하기 위한 안정적 기구를 구성하는 것이 중요함.

<그림 4-2> 돌봄노동권 보장의 기본구조



*자료 : 저자 작성

2) 사회보장기본법의 공공성에 대한 기본방향 확립

○ 사회보장제도로서 돌봄의 국가책무와 공공성 명문화

- 공공성의 개념에 대해서는 다양한 논의가 있음. 공적 조직으로서의 통합적 속성을 공공성의 핵심적 기준으로 보거나 국가 공권력에 의한 규율과 관리적 측면을 이해하기도 하며, 조직이 추구하는 목적이나 가치에 주목하여 규범적인 기준을 적용하기도 함.⁷⁵⁾ 그러나 이러한 접근법의 차이에도 불구하고, 공공성이라는 개념의 내용에 대해서는 몇 가지 요소들이 공통적으로 언급됨. 공공성이 갖춰야 할 미덕은 ①공적 관계나 공적 질서로서 투명성, 개방성, 민주성과 같은 절차적 요소, ②공공적 목적과 결과로서 공익성과 보편성, 연대성과 같은 실질적 요소, ③절차적 공공성과 실질적 공공성을 담보하도록 공적 주체에 의해 관리되는 주체성과 책임성 요소가 대표적이라 할 것임.
- 사회서비스를 대하는 정부의 ‘공공성’에 대한 인식은 공적인 재원을 투여하여 일자리를 창출한다는 전제에 서 있음. 즉 돌봄노동을 민간서비스만으로는 시장의 수익구조를 형성할 수 없기 때문에, 사회보장제도에 의해 국가가 제공하는 사회서비스를 민간기업이 수행하도록 하여 돌봄서비스 시장이 형성(또는 확대)되는 일종의 서비스산업 발전‘투자’(‘사회투자’정책이라고 순화하여 칭함)로 설명됨. 정부의 이러한 사회서비스 ‘공공성’ 하에서 사회서비스를 수행하는 돌봄노동자는 공적 재원이 투입된 일자리라는 이유로 ‘근로기준법상 근로자’가 아니라거나(공공부조 일자리와 같은 자원봉사자 지위와 유사) 기간제법상 ‘기간제 근로의 2년 사용제한의 예외’(재정지원 일자리와 같은 한시적 사업과 유사)로서 노동법적 노동자로서 불안정한 지위에 처하게 됨.

75) 공공성 개념에 관한 자세한 담론의 소개로는 남찬섭, “공공성 개념의 구조와 사회서비스 공공성 논의의 내용”, 『한국사회복지행정학』 제23권 제1호, 2021, 35-41면 참조.

- 이러한 사회서비스 정책은 민간의 우수한 기술이나 전문성을 활용한다는 의미에서 공적 사무에 대한 ‘민간위탁’으로서의 가치도 인정받지 못하고 있음. 이는 국가가 사회서비스를 ‘공적 사무’로 인식하기보다 ‘민간시장투자’의 수단으로 이해하고 제도를 설계하였다는 점에서 비롯된 것으로 보임.
- 과연 이러한 정부의 사회서비스 ‘공공성’ 인식은 공공성의 개념적 요소와 조응할 수 있는가. 사회서비스 공공성이 민간에 대한 서비스투자로 대체되면 영리에 기반한 민간기업의 서비스제공은 공익성을 취약하게 하고 국가의 책임성과 주체성이 약화되기 때문에 사회보장제도로서 공공성이 온전히 지켜지기 어려움.
- 사회서비스의 공공성이 지켜지기 위해서는 서비스를 수행하는 노동자의 ‘돌봄노동’의 내용과 질에 공공성이 포함되어야 함. 따라서 현대사회에서 사회적 돌봄의 필요성과 중요성을 전제할 때, 사회보장제도의 일부로서 돌봄 ‘노동’의 공공성은 국가의 공적 사무로서 돌봄노동의 공익적 가치와 연대성, 차별없는 돌봄의 보편성이 요구될 뿐만 아니라, 국가의 공적 사무로서 돌봄서비스를 이행을 위해서는 돌봄노동에 대한 국가의 책임성과 주체성을 기초로, 공공적 사무를 수행하는 주체로서 돌봄노동자의 지위와 역할을 인식하는 것도 중요함.

○ 사회보장기본법 개정을 통한 사회서비스 영리화 규율

① 사회보장기본법에서 사회보장제도에 대한 공공성 확보

- 사회보장기본법은 사회보장제도에 대한 국가의 책무를 명시하고 있으나, 사회보장제도의 시행과 관련하여 민간 참여를 ‘유도’하여 사업을 추진하도록 규정함. 민간협력체계의 활용 자체가 곧바로 민간에 의한 사회보장제도의 시장화나 영리화를 의미하는 것은 아님. 그러나 민간의 참여를 유도한다는 것은 사회보장제도의 추진과 시행의 주체로서 국가의 역할과 책무를 약화시킬 수 있는 만큼, 사회보장제도의 시행에 있어 공공성이 훼손되지

않도록 명시적인 기준과 한계를 밝힐 필요가 있음.

② 사회서비스 영리화에 대한 규율과 공공성 회복

- 사회보장제도의 공공성 요소로서, 공적 주체인 국가 주도의 사회정책 수립 및 이행, 그에 따르는 국가의 책임성을 분명히 할 뿐만 아니라, 사회서비스로서 공익성이나 보편성을 훼손하지 않도록 민간참여를 활용할 경우 공공성이 보장되도록 해야 하며, 사회서비스를 직접 수행하는 돌봄노동의 공공성을 확보하기 위해 돌봄노동자에 대한 적정 수준 이상의 인건비 및 처우를 보장하는 국가의 법적 의무를 명문화하여 밝히고자 함.
- 한편 사회보장제도의 민간참여 한계인 영리화, 시장화의 문제에 대해서는 사회보장제도의 공공성을 회복하는 방안으로, 단계적인 국공립 기관의 확충, 사회서비스의 공공성과 전문성을 목적으로 설립된 사회서비스원을 통한 사회서비스의 보장성을 강화할 수 있는 기본법상의 근거를 명시할 필요가 있음.

<표 4-2> 사회보장기본법상 공공성 보장 및 시장화 규제 개정안

현행 사회보장기본법	개정안
제5조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임을 가진다.	제5조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 모든 국민의 인간다운 생활을 유지·증진하기 위해 사회보장제도의 공공성이 보장되도록 할 책임을 가진다.
제27조(민간의 참여) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도하기 위하여 다음 각 호의 사업이 포함된 사책을 수립·시행할 수 있다. 1. 자원봉사, 기부 등 나눔의 활성화를 위한	제27조(민간의 참여와 공공성 확보) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장에 민간 부문이 참여할 경우 공공성 보장을 위한 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하여야 한다. ② (좌동)

각종 지원 사업 2. 사회보장정책의 시행에 있어 민간 부문과의 상호협력체계 구축을 위한 지원사업 3. 그 밖에 사회보장에 관련된 민간의 참여를 유도하는 데에 필요한 사업 (신설) ③ 국가와 지방자치단체는 개인·법인 또는 단체가 사회보장에 참여하는 데에 드는 경비의 전부 또는 일부를 지원하거나 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.	③ “국가와 지방자치단체는 사회보장의 공공성 기준에 부합하지 않는 민간부문의 오남용을 해소하기 위하여 다음 각 호의 사업이 포함된 시책을 수립·시행할 수 있다. 1. 국공립 사회보장기관의 단계적 공급 확대 사업 2. 「사회서비스원법」상 사회서비스원을 통한 사회서비스 보장성 강화 사업 3. 그밖에 사회보장정책의 시행에 있어 공공성 강화를 위해 필요한 사업 ④ (현행 ③항과 같음)
제28조(비용의 부담) ① 사회보장 비용의 부담은 각각의 사회보장제도의 목적에 따라 국가, 지방자치단체 및 민간부문 간에 합리적으로 조정되어야 한다. (신설)	제28조(비용의 부담) ① (좌동) ② 전항에 따라 국가와 지방자치단체가 부담하는 비용에 대해서는 실제 활동요원에 대한 적절한 인건비가 보장되도록 지급항목과 산정기준을 마련하여야 한다.

*자료 : 저자 작성

3) 돌봄노동자의 지위와 권리보장을 위한 기본법 제정

○ 돌봄노동권 보장의 기본원칙과 우선과제

- 돌봄노동자의 노동권 보장을 위한 세 가지 기본원칙으로부터 앞서 살펴본 돌봄 노동권의 실태를 연계하여 돌봄노동의 제도적 현실을 개선하기 위한

정책과제를 정리해보면 다음과 같음.

<표 4-3> 돌봄노동자 노동권 보장의 기본원칙과 과제

	노동법적 지위 노동조건외 최저보장과 향상	적정임금수준 임금체계	산업안전보건 노동인권
돌봄노동 공공성	① 돌봄노동자 법적 지위 -근로기준법상 근로자 지위, -직접계약원칙 명문화 ①' 돌봄서비스공급관리 -공급기관 총량관리제 -국공립기관 확대목표제 -국공립기관 기본목표 미달비율 의 우선위탁제(사회서비스원 우 선위탁의무) ①" 기관지정요건 관리감독강화 -지정기관 평가와 취소기준 강화 -지정취소사업에 대한 사회서비스 원 진여기간 대체수행 -사회서비스원 대체인력· 긴급돌봄 체계화	①직급·경력 임금체계 -돌봄노동자 전문성, 돌 봄인력양성 위한 전제 -돌봄 최저임금수준 설 정	①돌봄노동 인력구조개선 -(위험업무)2인1조 -현장지원 상시인력제도
차별적 노동조건 해소	②돌봄노동 특성별 맞춤형 세부 노동조건 개선을 위해 돌봄 개별 법제도 정비 -이용자수 30인미만 사업장, 종 사자 5인미만 영세사업장 지정등 록 제한 -최소이용시간, 월단위 초치소노 동시간 제도 -포괄임금약정 원칙금지, 시설 야간인력기준 및 교대제 개선 -이동시간 임금 및 교통비 보장	②월급제 -최저노동시간기준 월 기본급 ②'임금항목별 임금체계 -인건비 가이드라인 적 용배제로 인한 차별적 임금 해소	②돌봄노동 특성별 안전 보건기준 -병원체 감염예방접종 -근골격계 예방위한 물리 치료지원 -생활상 간이상병 자원수당 -돌봄 노동감시 실태조사 상사적 전자감시 금지 돌 봄노동자 열람권 보장
초기업수준 집단적 노사관계	③초기업 교섭구조·노사정 협의 기구 구성 및 절차에 관한 법적 근거 -지역공동 산업안전보건위원회 -지역공동 기관운영위원회	③돌봄종사자 처우개선 위원회 -수가결정 -노동조건 차별해소	③돌봄종사자지원센터 -광역단위 노조사무실 제공 -방문형 돌봄노동자 단체 활동 보장 -방문형 돌봄노동자 휴게

	-(조합원수 기준) 초기업단위 전 임자 지정 및 급여보장 -사업장 노동감시·인권보호 위 한 노사협의 상설화		공간 확보 -센터 내 물리치료시설
--	--	--	-----------------------

자료 : 저자 작성

- 돌봄노동권 보장의 기본원칙으로부터 도출된 제도개선과제들 중 10가지 우선과제를 선별하여, 돌봄노동자의 지위 및 권리보장을 위한 기본법(가칭 돌봄노동권 기본법)안의 핵심내용에 반영할 것을 다음과 같이 제안함.

① 돌봄노동의 공공성으로서 돌봄노동자에 대한 법적 지위 보장

- 사회보장제도의 하나인 서비스형 사회보장의 경우, 사회보장의 내용인 서비스가 공공적으로 수행되어야 함. 서비스를 수행하는 노동자들이 바로 이러한 공적 사무로서 자신의 노동을 인식하고 수행하는 것이 공공성의 핵심이 될 것임.
- 사회서비스로서 돌봄서비스에서 공공성이란 돌봄노동자가 수행하는 돌봄노동 자체가 공적 사무임을 인정하는 것에서 출발해야 함. 즉 돌봄노동자의 ‘돌봄노동 공공성’을 의미하며, 돌봄노동을 수행하는 돌봄노동자에 대한 공적 지위와 역할에 대한 존중, 그에 합당한 노동권의 인정에 기초해야 함. 따라서 사회보장제도의 공공성에 대한 명시적인 근거뿐 아니라 돌봄서비스형 사회보장에 있어서는 돌봄노동자가 수행하는 돌봄노동에 대한 공공성을 보장하는 명시적인 근거를 마련하는 것이 필요함.

② 차별없는 돌봄을 위한 국가의 사회서비스 공급총량 관리책임 명시

- 사회보장제도로서 돌봄노동의 공공성을 확보하기 위해서는 △공적 주체에 의한 공익성과 투명성, 민주성, △내용적 보편성과 공공적 가치 구현, △이러한 공공적 가치를 실현할 수 있는 관리과 규율의 책임성이 통합적으로

갖춰져 공공적 성과를 만들어 낼 수 있음.

- 그간 무분별한 공급기관의 난립과 기관의 불법·탈법적 기관운영, 영리목적 기관운영에 따른 돌봄노동자의 고용불안과 저임금 등 돌봄서비스의 질을 저하시키는 “돌봄노동의 공공성” 훼손이 계속되어 왔음.
- 공공재로서 사회적 가치를 가진 돌봄사회서비스의 보편성과 연대성을 보장하기 위해서는 영리화된 차별적 공급체계를 정상화하는 것이 필요함. 차별 없는 돌봄을 위해서 국가는 사회보장제도를 필요로 하는 지역별 수요를 기반으로 돌봄특성별 공급총량을 관리하도록 하여 적재적소에 돌봄서비스가 공급·배치·연계될 수 있도록 함. 이를 위해 국가와 지자체에 사회보장제도의 돌봄서비스 수요조사의무 및 이를 기반으로 한 공급총량관리제를 법적 책무로서 명시할 필요있음.
- 국가와 지자체의 공급총량관리제는 지역별, 사회서비스의 등급 및 유형별 돌봄수요를 파악하는 구체적인 실태조사(국가 책무)와 이에 근거하여 전국 및 지자체 수준의 서비스유형별 돌봄서비스 공급 총량관리규모(약 120~130%)를 정하여 자격미달의 공급기관 난립을 막을 필요 있음(국가·지자체 책무). 서비스유형별 돌봄수요와 공급조건을 감안하여 총량관리규모를 차등운영할 수 있으나 산출기준 등 관련한 근거를 분명히 하여 과소 혹은 과대공급이 되지 않도록 관리해야 함. 이러한 공급총량관리제는 서비스제 공기관의 지정기준을 엄격화하고 평가기준에 미달하는 기관의 지정취소 등 사회서비스 제공기관의 관리감독을 강화할 필요있으며(지정취소에 따른 잔여위탁기간은 사회서비스원 대체수행), 그에 상응하여 돌봄서비스 종사자의 인건비와 처우를 개선하여야 함.

③ 보편적 통합돌봄체계를 위한 국공립 사회보장기관의 확대목표제

- 실질적인 돌봄수요에 기반한 공급총량관리제는 사회보장제도로써 돌봄서비스의 제공이 공적 주체에 의해 직접 수행되어야 한다는 전제에 근거한 것

임. 즉 기본적으로 돌봄국가책임원칙하에서 국공립 사회보장기관의 수와 비율을 지속적으로 늘려나간다는 목표를 수립하도록 함.

- 국공립 사회보장기관의 확대목표제는 돌봄국가책임원칙에 근거하여 국가와 지자체의 공적 사무로서 반드시 수행해야 할 의무가 있는 돌봄공급규모와 비율을 확정하는 것을 의미함. 따라서 국공립기관의 수와 비율을 확대해나가기 위한 세부목표는 실질적인 돌봄수요에 기반한 공급총량관리제와 연계하여 설정하고, 단계적으로 상향해가야 할 국가의 책무를 두어야 하며, 이러한 국공립시설 확대목표는 경기변동이나 정부의 세수확보상황에 따라 후퇴하거나 축소되어서는 안됨.

④ 돌봄 공공성 확보를 위한 국공립비율 우선위탁제

- 국공립시설 확대목표제가 국가와 지자체가 반드시 책임져야 하는 돌봄서비스 공급비율을 의미하는 것이므로, 정부예산 확보의 단계적 개선을 추진하더라도 각 지역단위 사회서비스 유형별 국공립시설을 통한 목표비율에 미달하는 영역이 발생할 수 있음. 이는 반드시 국가와 지자체가 수행해야 하는 공적 사무로서의 의무비율이므로 이는 위탁계약방식을 통해서라도 국가와 지자체의 사무로서 수행되어야 함.
- 이러한 돌봄사무의 위탁은 국가와 지자체의 직접 수행과 같은 공공성 요소를 갖춰야 하므로 시·도 사회서비스원이 설립된 지자체는 반드시 사회서비스원 우선위탁을 하도록 하고, 사회서비스원이 없는 경우 이에 상응할 수 있는 수준의 비영리 사회복지기관에 위탁하도록 기준을 강화해야 함.
- 한편 국공립시설 미달비율 우선위탁의무제는 국공립시설의 확대설치를 통해 국가의 직접 돌봄책임을 실현하기 위한 단계적 전략의 일부라는 점에서, 국가와 지자체가 위탁계약방식으로 돌봄국가책임원칙을 우회하지 않도록 국공립시설의 설치 목표를 실질적으로 추진하도록 해야 함. 이를 위해서는 지자체별 고령화지수, 재정자립도 등을 고려하여 국공립시설 확충을

위한 전략적 목표지역을 설정하고 집중적인 재정지원을 할 수 있도록 국공립시설 확충을 위한 전략적 우선과제를 국가기본계획에 반영하도록 국가의 책무를 구체화해야 함.

- 따라서 [1단계] 돌봄수요조사 : 지역별, 사회서비스의 등급과 유형별 돌봄 수요를 파악 → [2단계] 공급총량관리제 : 지역단위 서비스유형별 돌봄수요에 맞춘 공급총량관리규모(가령 120~130%)를 정함 → [3단계] 국공립시설 확대목표제 : 총량규모 중 국공립 기본비율을 확정(적극적 확대목표 설정 및 단계적 확대) → [4단계] 국공립 미달비율 우선위탁제 : 지역단위 서비스유형별 국공립 기본목표의 미달비율에 대해 사회서비스원 등 공적주체에 우선위탁(지역단위 국공립규모에 따라 우선위탁비율은 차등, 위탁비율이 높은 지자체에 대한 국공립시설 설치를 위한 재정지원)을 의무으로 실시하도록 하는 단계적 전략을 취할 수 있음.

⑤ 사회서비스 제공기관의 돌봄노동자의 상시·직접고용원칙

- 돌봄노동 공공성의 핵심원칙으로서 돌봄노동자의 근로기준법상 법적 지위와 권리가 누락됨 없이 보장될 수 있도록 할 필요가 있음. 즉 서비스제공기관의 지정기준은 돌봄종사자에 대해 상시고용·직접고용 의무를 정하고, 기본법에서 사회보장제도로서 돌봄노동을 직접 수행하는 노동자에 대해 원칙적으로 기간의 정함이 없는 직접 근로계약 체결을 명문화해야 함.

⑥ 사회서비스 돌봄노동자의 적정임금수준의 보장과 임금체계 마련

- 돌봄노동 공공성의 두 번째 핵심원칙으로서 돌봄노동자의 안정적인 생계보장, 돌봄노동에 대한 사회적 가치의 존중과 인정에 근거한 적정한 임금수준의 보장이 요청됨. 기본법에서는 적정임금수준을 보장하기 위해 국가가 돌봄 최저임금기준을 설정하고(가령 최저임금 130%) 돌봄노동의 성격과 업무내용에 따라 돌봄서비스 수가에서 직종별 인건비 항목 및 지급기준을

정하도록 하며, 개별 돌봄노동자에게 누락없이 지급되도록 관리할 의무를 부여함. 또한 돌봄노동의 전문성을 강화해나가기 위해 직위(지급) 및 경력 관리 체계를 마련하고 그에 상응하는 임금체계를 수립하도록 할 국가 책무를 명시하여야 함.

⑦ 국가의 사회서비스 돌봄종사자 처우개선위원회 구성

- 국가가 돌봄노동자의 적정임금수준 및 임금체계를 수립하기 위해서는 돌봄 노동자이 참여하는 처우개선위원회를 통해 일관성있고 체계적인 처우개선 기준과 방향을 설정해나가는 것이 필요함.
- 기본법에서는 국가와 돌봄노동자의 집단적 협의구조로서 돌봄종사자 처우 개선위원회는 전국단위 중앙위원회 및 사업·직종별 부문위원회를 구성하도록 근거규정을 마련함.

⑧ 지자체의 사회서비스사업별 지역공동운영위원회 구성

- 돌봄노동 공공성의 핵심원칙으로 사회서비스 제공기관의 운영상 공공적 가치와 투명성, 민주성을 강화하기 위한 방안으로 기관운영위원회를 설치하도록 하되, 30인 미만 사업장의 경우 노사협의회 구성 및 운영이 현실적으로 쉽지 않고, 지역사회의 돌봄서비스 공급구조와 돌봄서비스의 질을 개선하기 위한 과제를 해결하기 위해서는 노사정이 함께 논의하는 지역단위 공동운영위원회가 마련될 필요있음.

⑨ 사회서비스 돌봄노동에 관한 산업안전보건기준 및 산업재해보상과 지원

- 돌봄노동을 수행하는 과정에서 발생하는 인권침해와 관련한 건강장해는 인권침해로부터 돌봄노동자의 분리보호와 심리치료지원이 요청됨. 따라서 폭언·성희롱 등 인권침해로부터 안전하게 일할 수 있는 환경을 조성하기 위해서는 위험상황에서 2인1조 근무가 가능하도록 긴급상황에 투입할 수 있

는 현장지원인력의 상시배치제도가 가동되어야 하고 이를 감안한 인력규모가 공급총량관리제도 반영되어야 함.

- 한편 돌봄노동자는 돌봄노동을 수행하는 과정에서 건강장해가 발생하게 되더라도 이는 외관상 일상생활활동에서 발생하는 상병과 구분되기 어려운 특성이 있음. 또한 산업재해 요양기준이 미달하는 일상활동상의 경미한 상병들이 반복·누적된 상황에서 계속 돌봄노동을 수행해야 하는 특수성이 있으나 이는 근무환경과 조건이 통제된 작업장에 기초한 산업재해보상제도 내에서 적절한 보호가 어려움.
- 돌봄노동의 사회적 가치에도 불구하고 돌봄노동자가 돌봄서비스를 수행하다가 발생하는 재해가 업무상 재해로 인정되지 못하는 실태를 감안해보면, 돌봄노동의 특수성에 맞춘 강화된 예방적 산업안전보건기준이 필요하며, 일반 산업재해보상제도로 다루기 어려운 돌봄노동 상병에 대한 별도 지원방식이 검토되어야 함. 이를 위해 기본법에서는 돌봄노동 및 돌봄노동자 특성에 맞춘 산업안전기준을 마련하도록 하는 한편 일상화된 상병에 대해 산업재해보상절차와 구분된 지원제도(기초상병지원수당, 물리치료센터 운영 등)에 대한 국가와 지자체 의무를 부과함.

⑩ 돌봄노동자 지위향상 및 처우개선을 위한 초기업단위 노동조합 활동보장 및 지원

- 사회보장제도로써 돌봄노동의 공공성 확보는 돌봄노동자의 지위향상과 처우개선, 전문적 역량강화를 위한 사업들이 반드시 요구되며, 이러한 돌봄노동자의 사회적 지위 향상과 노동조건 개선은 결국 사회보장제도의 공급구조와 돌봄서비스의 전달체계에 의해 좌우되는 바, 기관단위의 집단적 노사관계를 통해서만 근본적인 해결이 불가능하므로 초기업수준의 중층적인 교섭구조가 설계될 필요있음.
- 따라서 기관단위에서 해결하기 어려운 사안들을 국가와 지자체와 함께 논

의하여 개선할 수 있도록 기본법에서 돌봄노동자 처우개선위원회, 지역공동 기관운영위원회와 별개로 지역단위 공동산업안전보건위원회를 설립, 지역차원에서 노동조합과 함께 돌봄노동 안전보건관리기준을 수립하고 관리 감독할 수 있는 근거를 마련함.

- 한편 초기업수준의 노사관계, 전국 또는 지역단위의 노사관계와 노사정 협의기구가 효율적으로 운영되려면 초기업수준에서 대표성있는 노동조합의 활동이 실질적으로 보장될 수 있도록 해야 함. 현행 노동조합법이 기업수준의 교섭단위에 기초한 제도로 돌봄노동자들의 초기업단위 노동조합 활동에 필요한 전임자(근로시간면제자) 보장과 급여지급(조합원수 기준 전임자인건비 최소비율 지정 및 수가반영)이 가능하도록 수가체계의 보완과 법적 근거가 마련될 필요 있음.
- 또한 돌봄노동자의 지위향상 및 처우개선에 관한 사항들이 현장의 노동자들에게 적용될 수 있도록 기본법에 돌봄노동자 지원센터를 설치하도록 함. 초기업수준의 노동조합 활동이 가능하도록 돌봄노동자 지원센터에 노동조합 사무실을 제공하고, 돌봄노동의 수행과정상 일상화된 상병을 지원하기 위해 돌봄노동자지원센터 설치 및 물리치료사 채용을 통한 물리치료지원 등이 이루어지도록 할 수 있음.

제5장 결론

박주영 · 남우근 · 윤정향 · 최혜인

돌봄노동권의 실태와 직종별 정책개선과제

○ 요양보호사

- 2008년 노인장기요양서비스가 시작된 이래로 요양보호사의 처우개선 문제가 지속적으로 제기되어 왔으나 별 다른 개선은 이뤄지지 않고 있음. 여전히 최저임금 수준의 저임금, 요양서비스를 가사서비스라고 생각하는 이용자들의 낮은 인식, 요양보호사에 대한 성희롱 등 비인격적 대우, 과도한 이용자 수에 따른 시설요양보호사의 높은 업무강도 등 제도적 개선과제가 해결되지 않은 채 요양보호사가 개인적으로 어려움을 감수하고 있음.
- 110만명의 돌봄노동자 중 요양보호사가 45만으로 다수를 차지하고 있고, 이러한 규모는 노인돌봄에 대한 사회적 필요성이 증가하는 것과 함께 앞으로 계속 증가할 것임. 하지만 열악한 노동환경으로 인해 남성이나 상대적으로 젊은 돌봄노동자가 요양서비스제도에 진입하는 것에는 여전히 제약이 있음. 나쁜 일자리가 질 낮은 서비스로 이어지는 악순환의 고리를 끊고 요양보호사의 처우개선이 서비스 질 향상으로 이어질 수 있는 선순환구조를 만들어야 함.
- 이번 연구에서는 요양보호사의 고용상 문제가 제도가 시행된 지 14년이 지났음에도 별로 개선되지 않고 있음을 확인할 수 있음. 재가요양보호사는

150만 원 내외, 시설요양보호사는 200만 원 대 초반의 저임금을 받고 있음. 시급으로 환산해보면 최저임금에 맞춰져 있음. 재가요양보호사의 이동 시간 및 교통비에 대한 보상 문제, 시설요양보호사의 휴게시간 및 휴게공간 보장 문제를 확인할 수 있음. 규정된 서비스 이외에 이용자 가족을 위한 부당한 업무를 수행할 수밖에 없는 현실, 성희롱과 언어폭력, 신체폭력 등 요양보호사에 대한 인권침해 상황도 개선되지 않았음. 재가요양보호사는 이용자 사정에 따른 해고 문제를 개인이 감수하고 있고, 시설요양보호사는 야간에 20명 가까운 이용자를 혼자 돌보는 경우가 있으며, 이로 인해 야간 휴게시간이 제대로 지켜질 수 없는 조건임.

- 요양보호사의 처우를 개선하고 서비스 질을 향상시키기 위한 과제를 정리해보면 다음과 같음.

첫째, 요양서비스 공급구조에서 공공의 비율을 적어도 30% 수준으로 끌어올려야 함. 현재 1%도 안 되는 공공비율을 감안할 때 시장의 이윤논리는 열악한 노동조건과 함께 서비스 질 관리를 포기하게 만드는 요인임. 민간에 의해 서비스가 공급되더라도 장기적으로는 요양기관을 설립할 수 있는 요건을 비영리법인으로 제한해야 함. 현재 개인사업자가 80% 내외를 차지하는 공급구조는 소규모영세 요양기관의 난립을 막을 수 없음. 공공 비율을 높이기 위해 사회서비스원을 다시 활성화시키고, 이에 대한 지원을 확대해야 함.

둘째, 최저임금에 맞춰져 있는 임금실태를 개선하기 위해 표준임금체계를 수립해야 함. 정부 일반재정이 아닌 보험수가로 운영된다는 것이 표준임금체계를 만들지 못하는 이유가 될 수 없음. 표준임금체계는 경력개발을 위한 승급체계를 반영해서 만드는 것이 필요하고, 경력에 따른 숙련 수준에 대한 보상이 될 수 있는 체계여야 함. ‘사회복지시설 인건비 가이드라인’을 준용할 수도 있고, 별도의 임금체계를 만들수도 있는데, 임금의 출발선을 최저임금이 아닌 지자체 생활임금 수준은 되어야 할 것임.

셋째, 재가요양보호사의 제도에 기반한 고용불안을 해소하기 위해서 상용직 채용을 기본으로 하는 요양기관 운영방침이 필요함. 서비스 중단 기간이 평균 3개월 내외인데, 이 기간 동안 교육을 실시하면서 근로기준법 상 휴업수당에 해당하는 임금의 70%를 지급할 수 있는 단기대책이 마련되어야 함. 중장기적으로는 재가요양보호사를 상용직 개념으로 고용하기 위해서 서비스 시간을 안정적으로 확보하는 것이 필요함. 이를 위해 현재 분절화 된 재가서비스를 통합적으로 제공하는 통합재가서비스(주·야간보호, 방문요양, 방문목욕, 방문간호를 통합적으로 제공) 시범사업을 확대할 필요가 있음. 이 경우 요양보호사 근무시간을 안정적으로 확보하는 효과가 있음.

넷째, 시설요양기관의 인력배치기준을 과감히 개선해서 서비스 질을 향상시키고, 요양보호사의 노동강도를 낮춰서 휴게권을 보장해야 함. 현재 2022년 4/4분기에 시행되고 있는 복지부의 인력배치기준 2.3 : 1 시범사업, 2025년까지 인력배치기준을 2.1 : 1로 개선하겠다는 계획은 변화가 더디고 미미함. 시범사업을 2.0 : 1로 하고, 중장기적으로는 1.5 : 1로 개선하는 계획을 수립해야 함.

다섯째, 서비스 이용자의 낮은 인식에 기반한 부당한 서비스 요구, 성희롱, 비인격대우를 방지하기 위해 이용자 대상 의무교육 강화, 신고 및 상담 체계 구축, 요양기관의 책임성 강화가 필요함. 이용자 및 가족에 대한 노동인권 교육을 의무화하고, 반복적으로 부당행위를 하는 이용자에 대해서는 서비스 이용 제한, 2:1 서비스 등 대책이 필요함. 지자체 및 건강보험공단에 신고센터를 설치하고, 요양기관의 책임있는 문제해결 역할을 요구해야 함.

여섯째, 가구방문을 통해 서비스가 제공되는 재가요양보호사에 대해 이동시간, 교통비용에 대한 보상이 이뤄져야 함. 현재 5km 이상일 경우 교통비를 산정할 수 있도록 되어 있는데, 기준을 현실화시켜야 함.

일곱째, 지방자치단체의 요양기관에 대한 관리감독 역할 강화해야 함. 현재 노인장기요양보험법, 노인복지법에 따라 요양기관에 대한 관리감독, 지정권

이 지자체에 있음. 서비스공급기관에 대한 양적 규제와 질적 규제의 강화를 위한 서비스공급기관 진입/퇴출규제 강화가 필요함. 2019년 12월에 노인장기요양보험법 상 재가장기요양기관 신고제가 폐지되고 지정·갱신제가 도입되었는데, 실질적인 심사기준을 마련하여 관리할 필요가 있음. 기관 난립과 과당경쟁을 예방하고, 요양 일자리 및 서비스 질 확보를 위해 지정심사제 운영이 실질화되어야 함.

○ 노인생활지원사

- 이번 연구를 통해 파악된 노인생활지원사의 노동실태를 요약하면, 임금은 보건복지부가 정해주는 기본급이 최저임금 시급에 맞춰져 있고, 그외 수당은 없거나 지자체별로 상이함. 초과근무를 ‘거의 매일’ 또는 ‘자주(주 1~3회)’ 수행하는 비율이 15% 정도로 1일 5시간을 넘기는 초과근무가 상당부분 이뤄지고 있음을 알 수 있음. 대체휴무나 연장근로수당이 지급되는지 여부에 대해 대체휴무를 부여하는 경우가 14.2%, 연장근로수당을 지급하는 경우가 9.3%임. 별 다른 보상이 없는 경우가 76.5%임.
- 생활지원사는 하루에 3명 내외의 대상자를 방문하고 있는데, 자차 또는 대중교통을 이용하고 있으나 교통비 전액이 지급되는 경우는 2.9%에 불과함. 교통비 지급이 전혀 없거나, 부분적으로만 지급되고 있음.
- 보건복지부가 권장해서 사용하고 있는 업무용 애플리케이션인 ‘맞춤광장’은 3분마다 생활 지원사의 위치를 파악하고 있어서 위치추적으로 인한 개인정보 침해가 문제가 됨. 담당하고 있는 16명의 대상자 중 하루에는 3명 정도만 방문하고 나머지는 전화로 안부를 확인하는데, 개인전화를 사용함에 따른 업무시간 외 민원전화, 성희롱성 전화에 시달리고 있기도 함. 교통비, 통신비 등 업무수행을 위해 개인이 지출하게 되는 비용에 대해서 제대로 보상되지 않는 경우가 많음.
- 지자체 노인생활지원사의 처우를 개선하기 위한 과제를 살펴보면 다음과

같음.

첫째, 근속기간이 반영된 임금체계를 수립해야 하고, 필수 수당은 전국적으로 통일시켜야 함. 노인생활지원사라는 업무가 일시적인 것이 아니라 이후 더욱 확대될 가능성이 높고, 이에 따라 생활지원사의 직무능력이 향상될 필요가 있으므로 이들이 직업적 전망을 갖고 스스로의 직무능력을 높일 수 있는 동기부여가 필요함. 따라서 근속과 숙련에 따른 보상이 감안된 임금체계가 마련되어야 함. 또한 지역적 특수성을 감안해서 일률적으로 수당체계를 맞출 수는 없더라도 적어도 교통비, 통신비는 전국적으로 통일시켜서 지급하도록 해야 함.

둘째, 생활지원사의 고용안정과 안정적 서비스 제공을 위해 근로계약기간을 수탁기관과 동일하게 해야 함. 보건복지부가 이미 지자체에 하달했듯이 「민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인」에 따라서 근로계약 기간을 수탁기간(통상 3년)과 동일하게 해서 근로계약을 체결하도록 2023년 ‘노인맞춤돌봄서비스 안내’에 명시해서 모든 수행기관이 이를 따르도록 해야 하고, 이에 대한 관리감독을 해야 함.

셋째, 중점돌봄군에 대한 운영규정을 개선하고, 대상자 발굴업무를 생활지원사에게 강요하는 행위를 금지해야 함. 중점돌봄군에 대한 서비스 제공시간을 의무적으로 16시간 이상으로 지정한 것은 개정되어야 함. 이용자가 원치 않는 경우에도 의무적으로 16시간 이상 서비스를 제공해야 하기 때문에 문 밖에서 대기하는 상황도 발생함. 이용자의 욕구와 수행기관의 판단에 따라 중점돌봄 서비스 시간이 조정 가능하도록 하여야 함. 일부 수행기관은 이용대상자 발굴업무를 생활지원사에게 강요하거나 이를 평가 또는 실적 등에 반영하기도 하는데, 대상자 발굴은 지자체와 수행기관이 해야 할 업무로서 이를 생활관리사에게 강요하는 행위는 금지해야 함.

넷째, 개인정보 보호를 위해 업무용 전화기를 공급하고, 위치추적이 안 되는 공공앱을 개발해야 함. 업무시간 외 상담도 긴급의 경우가 아니면 하지 않

도록 이용자에게 안내해야 하고, 긴급의 경우 생활지원사에게 직접 하기보다는 서비스수행기관으로 하도록 해야 함. 실제 근무 여부를 확인할 필요가 있더라도 이용자를 통한 샘플조사 등 다른 방법을 모색해야 함.

다섯째, 연차휴가사용권을 보장하기 위해 대체인력제도를 운영할 필요가 있음. 연차휴가를 사용하더라도 업무가 밀리기 때문에 사용하기가 어려움. 휴가권 보장을 위해 연차사용 시 대체인력 지원이 필요함. 전체 2만 5천여명 생활지원사의 5%에 해당하는 인원이면 연차휴가 사용을 자유롭게 할 수 있는 대체인력이 충족될 것임.

○ 아이돌보미

첫째, 아이돌보미 사업은 공공 돌봄정책의 강화, 국가 책임성 강화라는 흐름에서 접근되어야 하며, 아이돌보미의 근로조건 개선도 정부 책임을 제고하는 방향으로 개선해야 함.

둘째, 아이돌보미는 55세 이상 여성 고령자의 전형적 일자리로 노동가치가 저평가된 돌봄일자리임.

- 기간제법 적용 예외 대상으로 반복적 기간제 채용이 가능하며, 서비스 연계가 이루어지지 않으면 사실상 실직인 호출제 노동이어서 고용불안이 높음.
- 필요시간대 인력배치가 원활하지 못해 서비스 연계가 안되는데 총 인력이 부족해서가 아니라 이용자의 최소이용시간이 짧아서 아이돌보미와 매칭이 안되는 것임. 총 공급량을 늘리기 보다 아이돌보미의 노동 니즈(needs) 파악에 집중할 필요가 있음.
- 노동자와 이용자가 각자의 권리 실현 과정에서 발생하는 충돌을 최소화하기 위한 균형적·합법적·객관적 기준이 필요함.

셋째, 민간 위탁기관의 호출형 고용관계를 해소하기 위한 개정 법률이 △파견법 위반 소지, △지자체의 제공기관 지정 권한 침해, △수천 명에 이르

는 아이돌보미의 인사복무관리가 문제가 되어 시행되지 못하고 있음. 이에 대한 대책 마련이 시급함.

넷째, 아이돌보미의 최소근무시간·기본근무시간제를 도입하고, 전담인력과 급여체계 일원화가 필요함.

- ‘아이돌보미 서비스 제공기관 인력 인건비 호봉표’ 대상에 ‘아이돌보미’도 포함할 필요가 있음.

다섯째, 산업안전 차원에서 필수노동자에 부합하도록 일터로부터의 보호 방안을 보완해야 함.

- 필수업종노동자를 위한 건강검진 및 예방지원책을 체계화 하고, 영상정보 처리기기 등의 오남용을 제어해야 함. 이를 통해 아이돌보미의 노동기본권이 보호될 수 있도록 당사자의 참여속에서 규정을 촘촘하게 제도화 해야 함.

여섯째, 서비스 이용자가 아이돌보미의 높은 전문성을 요구하면서 보육교사형 수요가 높아지고 있음. 전문성을 제고하는 방법은 다양한 내용의 수준별 보수교육이 정기적으로 실시되어야 함.

- 보상체계를 승급(진)체계와 상응하도록 도입·정비하고, 보수교육을 근로시간으로 인정하며, 공인 자격 요건을 강화하도록 해야함.

일곱째, 노조활동을 전면적으로 보장하고, 지역별, 전국적 초기업 교섭이 제도화될 수 있도록 정부의 책임 있는 역할이 요구됨.

○ 보육교사

첫째, 아동수 감소에 따라 보육기관과 종사 인력이 감소되는 한편, 공공보육의 요구와 필요성이 높아져 보육정책과 보육산업 전반에서 크고 작은 변화가 요구되고 있음.

둘째, 보육 서비스에 대한 인식이 높아져 보육교사의 전문적 역량과 보육환경 개선에 대한 요구도 높아짐. 그렇지만 보육교사의 처우개선에 있어서는

근본적인 개선책이 나오지 못하고 있음.

- 보육교사의 평균 근속은 3년 5개월로 노동시장 일반의 평균 근속기간보다 짧음. 잦은 이직은 노동조건이 좋지 않기 때문임. 고용과 관련하여 기간제 교사, 시간제교사 등 비정규직을 다양하게 충원하여 고용불안을 높이고 있음. 이제는 보육교사를 정규직으로 채용하는 프레임 전환이 필요함.
- 임금 쟁점으로는 경력과 근속의 비인정, 심각한 임금격차, 복잡한 수당구조로 된 임금체계를 들 수 있음. 관련하여 정부지원 어린이집과 비지원 어린이집 보육교사 간의 급여 격차를 해소하기 위해 ‘보육교직원 보수기준’의 전면적인 의무 적용이 1차 과제가 돼야 함.

셋째, 보육교사의 과로노동 개선 및 쉼 권리의 보장이 시급함.

- 시간 복지부 실태조사에 따르면 보육교사는 매주 평균 10.5시간의 초과근로를 하며 장시간 노동에 시달리고 있음.
- 2021년 기준 보육교사의 1일 휴게시간은 42분으로 예년보다 꾸준히 늘어나고 있음. 2018년 이후 근로기준법의 휴게시간을 지켜야 하면서부터 늘어난 것으로 분석되었지만 휴게시간을 제대로 사용하지 못한다는 것이 선행 연구에서 확인되고 있음.
- 복지부 실태조사(2021)에서 보육교사의 신체건강 문제로 근골격계 질환이 91.8%, 정신건강 문제로는 스트레스가 96.6%로 압도적으로 높았음. 직무 외 업무 수행, 과도한 노동 통제 등이 이러한 건강 질환을 유발하는 원인으로 보임.

넷째, 보육교사 대 아동비율을 전반적으로 하향 조정해야 함. 만 3세 기준으로 1: 15인 현행 비율을 1:10(서울시 시범사업 기준), 1:7(담임교사 대 전 연령 아동비율), 1:5 순으로 하향 조정하는 이행 전략이 필요해 보임.

다섯째, 실태조사에 따르면 보육교사가 과외 업무, CCTV로 인한 일상적 노동 감시 등 부당노동행위에 노출되고 있음. CCTV나 네트워크카메라 등 어린이집의 영상정보처리기기가 보육교사의 노동기본권을 침해하는 감시 도

구가 되지 않도록 ‘일상적 감시’, ‘원거리 접근에 따른 업무 지시’에 노동자의 목소리를 반영하여 엄격하게 규제해야 함.

여섯째, 정부는 필수노동자에 부합하도록 산업안전 차원에서 일터에서의 보호 방안을 강화하고, 전문직으로서의 존중 및 다양한 내용과 수준의 보수 교육을 지원해야 함.

○ 장애인활동지원사

- 코로나19가 확산되자 정부는 장애인활동지원사를 필수노동자로 분류함. 그러나 정작 장애인활동지원사는 최저임금 수준의 임금을 받으며 적정 근로시간이 확보되지 않아 저임금 구조 속에 있거나 연장·야간·휴일근로를 해도 그에 따른 법정수당이 지급되지 않는 등 저임금, 임금체불 등의 문제를 겪고 있음. 장애인활동지원사의 임금은 활동지원 수가로 결정되고, 수가에 인건비뿐 아니라 활동지원기관의 운영비 등이 포함되어 있음. 전체 수가의 75% 이상을 장애인활동지원사의 인건비로 사용해야 한다는 최소한의 가이드라인은 정해져 있음. 그러나 수가의 75%가 최저임금 정도에 맞춰져 있기 때문에 연장·야간·휴일근로를 하거나 이용자의 사정으로 휴업해 휴업수당을 지급해야 할 때 등 추가적으로 인건비를 지출해야 하더라도, 지출여력이 없거나 부족함. 결국 장애인활동지원사에게 수당을 지급하지 못하거나, 휴업 대신 사직서를 작성하도록 하는 등 그 피해가 고스란히 장애인활동지원사에게 전가되고 있음. 또한 장애인활동지원 인력 증가로 1인당 월 평균 근로시간이 점점 짧아지면서 매년 작게나마 임금이 인상되고 있음에도 월평균 임금이 저임금 수준에 머물고 있음.

- 이러한 저임금 구조를 개선하기 위해 최저임금 수준에 맞춰진 수가를 인상하고, 적정 근로시간을 보장해 임금 안정성을 확보하도록 해야 할 것임. 나아가 인건비와 활동지원기관 운영비를 분리하는 등 수가에 포함된 내부항목을 정비할 필요가 있음. 이를 위하여 사회복지사법령상 처우개선위원

회를 참고하여 당사자와 전문가 등으로 구성된 장애인활동지원 수가결정위원회를 구성한다면 저임금 구조와 법정수당 등이 미지급될 수밖에 없는 현재의 여건을 개선할 수 있을 것임.

- 장애인활동지원사의 휴게시간과 관련하여, 재가·돌봄 서비스 특성상 대상자와 밀접한 거리에서 직접 서비스를 제공하기 때문에 독립적으로 휴식할 수 있는 휴게시간이 보장되지 않고 있음. 현장에서는 대상자의 집에서 휴게시간을 갖더라도, 실질적인 휴게가 될 수 없기 때문에 휴게시간보다는 이를 대신할 가산임금 등이 필요하다는 의견이 많았음. 이는 2018년 근로기준법 개정으로 사회복지사업이 휴게시간 특례업종에서 제외된 것과 상반되는 의견임. 따라서 당사자의 의견을 존중하면서 동시에 근로기준법의 취지에 부합할 수 있는 방안을 찾기 위한 연구가 필요해 보임.
- 활동지원서비스를 이용하기 원하지만 이용하지 못하는 장애인 중 79%가 활동지원사가 연계되지 않았기 때문이라고 응답한 것은, 장애인활동지원 서비스 미스매칭 문제가 심각하다는 것을 드러내는 결과임. 활동지원사가 미연계된 장애 정도는 중증이 99.8%, 장애유형으로는 발달장애가 63.1%로 가장 높았음. 실태조사에서도 중증장애인 지원업무를 기피하거나 기피하는 것을 목격했다는 응답이 42.6%로 높게 나타났으며, 이러한 문제는 단순히 노동강도가 높기 때문이 아니라, 중증장애인, 발달장애인 등 상대적으로 전문적인 활동지원서비스가 필요한 장애 정도와 유형에 어떤 돌봄이 필요한지 적절한 교육과 그에 따른 보상이 이루어지지 않기 때문임. 장애 유형과 특성, 장애 정도에 따른 맞춤형 교육이 필요하고, 서비스 난이도를 분류하여 차등적인 임금을 지급하는 등 노동강도에 따른 보상체계가 마련되어야 함.
- 한편 장애인활동지원사를 포함하여 돌봄노동을 하는 유사한 직종과 함께 고충과 노하우를 나누고, 교육과 전문적인 상담을 받는 등 전반적인 처우 개선을 위하여 쉼터와 같은 공간을 마련할 필요가 있음. 이러한 공간은 장애인활동지원사의 교육권, 건강권, 노동권 등을 보장하기 위한 것이자, 동

료상담을 통해 스트레스 해소 등의 역할을 할 수 있을 것으로 보임. 나아가 이는 직업 만족도를 높여, 결과적으로 돌봄 서비스의 질을 향상하는 효과가 있을 것임.

돌봄노동권 보장의 법제도적 개선방안

- 사회서비스분야 돌봄노동자의 돌봄노동권 실태와 그 원인, 법제도적 구조와 관계 속에서 돌봄노동권의 위상과 한계를 살펴보면, 이를 해소하기 위한 공통적인 제도개선의 기본원칙을 3가지 도출할 수 있었고, 이를 바탕으로 돌봄노동자의 지위와 처우개선을 위한 기본법을 구성하는 핵심적인 노동권 보장방안을 수립할 수 있었음.
- 돌봄노동의 공공성, 차별적 노동조건의 해소, 초기업수준의 집단적 소통구조 마련으로 압축할 수 있는데, 이는 돌봄노동의 공공성이라는 목표를 위한 구체적인 이행요소로서 실질적인 내용 차원의 차별해소, 절차적인 민주성 차원의 초기업교섭체제로 펼쳐볼 수 있음.

첫째, 사회보장제도로써 돌봄서비스가 공공성을 갖추기 위해서는 돌봄노동에 대한 공공성이 존중되어야 함. 돌봄노동의 공공성이란 돌봄노동의 사회공동체 존속의 핵심가치로서 인정하고 돌봄노동을 공공재로서 돌봄노동자의 노동권을 보호해야 할 필요성을 받아들이는 것을 의미함. 돌봄노동의 공공성을 구체화하기 위해서는 실질적인 요소로서 차별적인 노동조건을 해소하고 노동권의 내용을 체계화하는 것과 절차적 요소로서 초기업수준의 집단적 소통체계가 필요함.

둘째, 돌봄노동자의 노동조건 및 고용조건이 직종, 직역간 제도적 보호의 격차, 누락, 배제가 심각하게 드러났으며, 기관 운영주체나 기관형태 또는 규모 등에 따라 동등한 노동을 수행하는 돌봄노동자들 간 노동조건의 편차가 합리적 수준을 벗어남. 돌봄대상자의 특성, 이용자의 환경에 따라 노동가치

에 상당한 차이가 있는 돌봄노동의 보수는 제대로 평가되지 못하여, 기피하는 업무가 발생되고 돌봄이 필요한 이용자에 대한 차등없고 보편적 돌봄의 공공성이 훼손되는 문제도 확인됨. 따라서 차별없는 노동조건과 적절한 임금수준, 일관된 임금체계와 경력관리체계를 통한 전문성 강화 등 차별을 해소하고 일관성 있는 체계를 수립하는 것은 돌봄노동의 공공성을 확보하는 실질적 요건이 됨.

셋째, 돌봄노동권의 생활안정성과 차별해소, 전문성과 안정적인 인력수급 등의 실질적 요건을 갖추기 위해서는 기관 차원의 접근만으로 해결할 수 없는 과제임. 이는 초기업수준에서 노사정의 집단적인 소통구조를 통해 실행력있는 제도화를 가능하게 할 수 있음.

- 돌봄노동권 보장의 기본원칙 3요소로부터 도출한 10가지 우선과제는 첫째, 돌봄노동자기본법의 내용으로서 돌봄노동의 공공성으로서 돌봄노동자의 노동자 지위를 명확히 할 것, 둘째, 차별없는 돌봄을 위한 국가의 사회서비스 공급총량 관리책임을 명시하며, 셋째, 보편적 통합돌봄체계를 위한 국공립 사회보장기관의 확대목표제를 구체적인 국가의 의무로 적시해야 함. 넷째, 원칙적으로 국공립 사회보장기관의 확대목표를 단계적으로 확대하되, 기관의 설립목표를 충족하지 못하는 경우 매년 해당 부분에 대해서는 돌봄 공공성을 보장하기 위해 국공립비율에 대해 사회서비스원 등의 우선위탁제를 도입해야 함. 다섯째, 사회보장기관의 돌봄노동자 상시고용·직접고용 원칙을 명문화하고 여섯째, 돌봄노동자의 적정임금수준의 기준과 경력과 숙련을 보장하는 임금체계를 마련하여 월급제, 승급 및 경력관리 체계를 설계할 것. 일곱째, 국가의 돌봄노동자 처우개선위원회 구성, 여덟째, 지자체의 지역공동 운영위원회 구성 의무를 두며, 아홉째, 돌봄노동의 특성에 부합한 산업안전보건기준과 지역공동의 안전보건관리체계 수립, 열 번째로 돌봄노동자의 지위와 처우개선을 위한 초기업수준의 단체교섭구조 및 초기업단위 노동조합 활동보장의 지원에 대한 국가와 지자체의 책무를 마련하

는 것임.

- 돌봄노동권 보장과 관련하여, 첫째, 돌봄노동 공공성을 확보하기 위한 핵심 방안은 돌봄서비스 공급체계의 안정성임. 돌봄수요조사를 통한 이를 위해 공급총량관리목표를 수립하고 이중에서 국공립기관을 확충하기 위한 목표와 연계하여 국공립기관 설치에 미달하는 비율은 사회서비스원 등 공공성과 전문성을 신뢰할 수 있는 비영리기관에 우선위탁하는 제도를 구축하는 것임. 이는 보편적 돌봄이 가능한 돌봄서비스 공공성과 돌봄노동자의 전문적이고 숙련된 인력을 확보하는 전제가 될 것임(②~④). 둘째, 차별없는 돌봄노동권의 실질적 내용을 마련하는 것으로서 돌봄노동자의 노동자로서의 법적 지위(①)와 고용관계의 안정성(⑤), 핵심적인 노동조건으로 공정하고 신뢰할 수 있는 일관된 체계, 안전하고 건강한 체계를 마련하는 것(⑥, ⑨)임. 셋째, 돌봄노동권의 절차적 민주성으로서 국가의 처우개선위원회, 지자체의 지역공동 운영위원회, 초기업수준의 집단적 교섭구조(⑦, ⑧, ⑩)는 중층적이고 복합적으로 작동하는 사회보장제도로써 돌봄서비스의 공급구조에서는 당연히 갖춰져야 할 기초임.
- 돌봄노동권 보장을 위한 3대 기본원칙 및 10가지 핵심적인 제도개선과제들은 돌봄노동권 기본법의 핵심내용이 될 뿐 아니라 이에 맞추어 돌봄서비스분야 개별법령들에 산재되어 있는 돌봄노동자의 노동자성과 노동법적 지위, 돌봄노동권의 법적 근거, 돌봄노동자의 집단적 협의기구의 구조와 기능에 대한 입법적 정비가 뒤따라야 함.
- 기본법과 타법과의 관계를 규정하여, 이 법(기본법)에 저촉되지 않도록 다른 법령의 개정의무를 둬으로써 각 돌봄노동에 관한 기관별, 직종별 차등적인 제도들을 일관성있게 정비하는 첫단계로서 기본법의 위상과 역할을 분명히 할 필요 있음.

<참고자료>

- 강은애·류임량·이주연, 「아이돌봄서비스 전달체계 개선방안 연구: 광역지원센터 설치 방안을 중심으로」, 서울시여성가족재단, 2021.
- 고용노동부, “「필수노동자 보호·지원 대책」 점검회의 개최”, 2021.5.26.자 보도자료
- 공공연대노동조합 “아이돌봄 국가책임제 실현!! 아이돌보미 기본근무시간 보장!! 아이돌봄 광역지원센터 개악반대 및 법대로 시행 촉구 요구안”, 2022.8.
- 구미영·이승현·김혜진·윤정향·안현미·강경주, 「돌봄노동에 대한 성인지 관점의 직무가치 평가 기초연구」, 저출산고령사회위원회, 2021.
- 권미혁의원실, “장애인활동지원인력 월 평균 임금 약85만원 불과해”, 2016.9. 보도자료
- 김난주, “코로나19가 고용보험 사각지대 대면 여성일자리에 미친 영향 실태조사”, 코로나19 이후 고용안전망 사각지대 여성노동자 위기 현황과 정책과제, 한국여성정책연구원, 2020.
- 김영란, “아이돌봄사업 운영 현황과 발전방향에 대한 제안”, 지속가능한 아이돌봄지원사업 발전방향 정책토론회, 2019.
- 김은정, “사회서비스정책 현황분석과 정책적 과제”, 「한국사회와 행정연구」 제24권 제1호, 2012.
- 김은지·정가원·배호중·김수진·성경·이상건·최영·안현미. 「양육지원체계 개편방안 연구」, 저출산고령사회위원회, 2019.
- 김인재, “노동과 사회보장 분야의 유엔 사회권위원회 권고의 이행상황”, 「노동법연구」 제33호, 2012.
- 김 철, “장애인활동지원서비스 공급체계의 문제점과 개선방안”, 「워킹페이퍼」, 사회공공연구원, 2017.

김태일, “한국 사회서비스의 특징과 전망”, 『아세아연구』 제54권 제2호, 2011.

남우근, “일자리 질 개선을 위한 임금 가이드라인의 원칙과 방향”, 노인돌봄 공공성 강화, 돌봄노동자 처우개선, 국가인권위 권고 이행을 위한 정책대안 토론회자료집, 민주노총, 2022.6.29.

남우근, “지방정부 돌봄노동 정책과제”, 제5차 한국비정규노동박람회 자료집, 한국비정규직노동단체네트워크, 2021.11.25.

남우근 외, 「가구방문노동자 노동인권 실태조사」, 국가인권위원회, 2020.11.

남우근, “인력배치기준 실태 및 개선방안”, 「장기요양기관 인력배치기준 개선안 마련 연구」, 한국보건사회연구원, 2019.

남찬섭, “공공성 개념의 구조와 사회서비스 공공성 논의의 내용”, 『한국사회복지행정학』 제23권 제1호, 2021.

대한뉴스, “사회복지예산확대없이 사회적 약자와의 동행 가능한가”, 2022.10.6.자 언론기사.

류임량·남우근·이현주, 「서울시 요양보호사 처우개선 종합계획 중간 평가 연구」, 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터, 2020.12.

박노옥, “사회서비스의 민간위탁과 성과계약: 주요 쟁점과 정책적 시사점”, 『재정포럼』 1월호.

보건복지부, 「보육통계」, 해당년도.

보건복지부, 「장애인활동지원 사업안내」, 2022.

서울시어르신돌봄종사자종합지원센터, 「권리찾기 수첩」, 2022.

석재은 외, 「2021년 서울시 장기요양요원 실태조사」, 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터, 2021.

석재은 외, 「서울시 방문요양기관 좋은돌봄 인증체계 도입방안 연구」, 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터, 2018.12.

석재은, “장기요양 공공성 담보를 위한 지자체의 역할과 과제”, 지방선거 정책

- 제안 토론회 자료집, 장기요양공대위, 2018.4.
- 손기영 외, 「노인맞춤돌봄서비스 생활지원사 근로 및 고용조건 실태와 개선방안 연구」, 공공연대노동조합, 2020.8.
- 안기덕·공예지, 「서울시 장기요양요원 표준 인건비 가이드 개발 연구」, 서울시 복지재단, 2020.
- 안현미, “돌봄노동자 임금결정과 수준: 보육교사와 유치원교사를 중심으로”, 경제사회노동위원회 계층별위원회 포럼 발표자료, 2022.
- 양난주, “사회서비스 바우처 정책 평가”, 『한국사회정책』, 제22권 제4호, 2015.
- 양미선·이운진·김동훈·김근진·조숙인·구자연·오미애·김문정, 「2021년 전국보육실태조사-어린이집 조사」, 보건복지부·육아정책연구소, 2022.
- 여성가족부, 「아이돌봄지원사업안내」, 2022.
- 윤석명, “사회보장제도에 대한 ILO의 입장과 정책적 시사점”, 『노동정책연구』 창간호, 2001.7.
- 윤자영·백선희·안현미·김현정·이민호, 「아이돌봄지원사업 분석 및 개선방안 연구」, 여성가족부, 2021.
- 윤자영·윤정향·함선유·서주연·임은재·전보경, 「돌봄노동 저평가 개선 방안 연구」, 저출산고령사회위원회, 2021.
- 윤정향·안현미·이은주, 「사회서비스분야 노동자 현황과 과제」, 한국노총중앙연구원, 2020.
- 은재식, “복지민영화, 시장화 대응”, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회자료집, 2008.12.
- 이성일, “돌봄노동 휴게시간 문제와 개선대책-아이돌봄, 장애인활동지원, 요양보호사, 보육교사를 중심으로”, 국회 비교섭단체 연구용역보고서, 2018.
- 이재원, “사회서비스 정책의 전개과정과 정책과제: 보건복지부 사회서비스 전

- 자바우처 사업을 중심으로”, 「지방정부연구」 제15권 제4호, 2011.
- 이정원, 「아이돌봄서비스 수요 분석 및 대응방안 연구」, 2018.
- 이정원·이정림·권미경·이윤진·이혜민, 「2018년 아이돌봄서비스 실태조사 연구」, 여성가족부, 2018.
- 이정원·조숙인·엄지원·이상인, 「아이돌봄서비스 실태조사 정비 방안」, 육아정책연구소, 2021.
- 전미양·이혁수, 「서울시 아이돌보미 근로환경 및 확대방안 연구」, 서울시여성가족재단, 2018.
- 정윤택·서재욱, “노인 돌봄 의식의 국제비교 연구: ISSP(2012)의 37개국을 중심으로”, 「노동복지연구」 제71권 3호, 2016.9.
- 제갈현숙, 「장애인활동지원사 노동·인권 실태 결과」, 민주노총 공공운수노조 의료연대본부, 2020.
- 조막래, “놀이중심 아동중심 보육환경을 위한 첫 걸음, 교사 대 아동비를 개선, 그 효과는?”, 「젠더 이슈」 15호, 서울시여성가족재단, 2021.
- 조막래·김송아·이혜수, 「서울시 보육교직원 근로환경 실태 및 개선방안」, 서울시여성가족재단, 2017.
- 조주은, 「현안보고서 제234호: 아이돌봄서비스사업의 현황과 개선방안」, 국회입법조사처, 2014.
- 참여연대 이슈리포트, “건전재정에 사로잡혀 복지 확대 요구 외면-2023년 보건복지 분야 예산안 분석”, 2022.11.4.자
- 최옥채, “바우처사업 시행에서 드러난 문제점-수행 인력의 경험을 중심으로”, 「상황과 복지」 제25호, 2007.
- 최용길·김유정, 「우리나라 장애인활동지원제도의 개선방안에 관한 연구」, 제주대학교 법과정책연구원, 2019.
- 최윤경, 「포스트코로나 시대 양육지원체계 재구조화 연구」, 육아정책연구소, 2021.

최혜영의원실, “활동지원사 못 구하는 중증장애인들”, 2021.10. 보도자료.

현려화, “ILO 세계 사회적 보호 보고서 2014/15- 경제회복, 포괄적 발전 및 사회적 정의의 구축”, 「사회보장법연구」 제4권 제2호, 2015.

UN ESCAP, “Why We Need Social Protection”, Social Development Policy Guides.