

이화여자대학교 창립 130주년 기념 공동학술대회




# 돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적보호

2016년 5월 20일 1시 30분

장 소: 이화여자대학교 법학관 405호

공동주최 : 사법정책연구원, 이화여자대학교 법학연구소, 이화여자대학교 젠더법학연구소

주관 : 한국젠더법학회, (사)사회복지법제학회, (사)자치법연구원

후원 :  한국사회복지협의회,  한국사회복지공제회,  한국사회복지법인협회

이화여자대학교 창립 130주년 기념 공동학술대회




# 돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적보호

2016년 5월 20일 1시 30분

장 소: 이화여자대학교 법학관 405호

공동주최 : 사법정책연구원, 이화여자대학교 법학연구소, 이화여자대학교 젠더법학연구소

주관 : 한국젠더법학회, (사)사회복지법제학회, (사)자치법연구원

후원 :  한국사회복지협의회,  한국사회복지공제회,  한국사회복지법인협회

## 2016년 이화여자대학교 창립 130주년 기념 공동학술대회

- 주 제 : 돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적 보호
- 일 시 : 2016년 5월 20일 (금) 13:30~17:30 (등록은 13:00부터)
- 장 소 : 이화여자대학교 법학관 405호
- 공동 주최 : 사법정책연구원, 이화여자대학교 법학연구소, 이화여자대학교 젠더법연구소
- 주 관 : 한국젠더법학회, (사)사회복지법제학회, (사)자치법연구원
- 후 원 : 한국사회복지협의회, 한국사회복지공제회, 한국사회복지법인협회

시 간	프로그램
13:00~13:30	<b>등 록</b>
13:30~13:50	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>개회사</b> 최승원 (이화여자대학교 법학연구소 소장)</li> <li>○ <b>축 사</b> 호문혁 (사법정책연구원 원장)</li> <li>○ <b>환영사</b> 오수근 (이화여자대학교 법학전문대학원 원장)</li> </ul>
<b>세션 I</b>	
	사회 : 이승길 (아주대학교 법학전문대학원 교수)
13:50~14:15	<b>[발제 1]</b> 사회복지시설 종사자의 노동환경과 법적지위 김광병 청운대학교 사회복지학과 교수
14:15~14:40	<b>[발제 2]</b> 요양보호사의 노동 현실과 노인장기요양보험법 서동민 백석대학교 사회복지학과 교수
14:40~15:05	<b>[발제 3]</b> 아이돌보미 근로관계의 법적 검토 이소아 (변호사)
15:05~15:15	<지정토론 1> 윤석진 강남대학교 법학과 교수
15:15~15:25	<지정토론 2> 김나경 성신여자대학교 법학과 교수
15:25~15:35	<지정토론 3> 김윤정 (사법정책연구원 연구위원, 판사)
15:35~15:50	휴식(Coffee Break)
<b>세션 II</b>	
	사회 : 정현미 (이화여자대학교 법학전문대학원 교수, 젠더법학연구소 소장)
15:50~16:15	<b>[발제 4]</b> 보육교사의 근로환경 개선을 위한 법적 지원 차선자 (전남대학교 법학전문대학원 교수, 한국젠더법학회장)
16:15~16:40	<b>[발제 5]</b> 가사근로자의 법제도적 보호를 위한 입법과제 박선영 (한국여성정책연구원 선임연구위원)
16:40~16:50	<지정토론 4> 표현덕 (사법정책연구원 연구위원, 판사)
16:50~17:00	<지정토론 5> 장명선 (이화여자대학교 젠더법학연구소 교수)
17:00~17:30	<b>종합토론</b>
17:30	폐회 및 사진촬영
18:00	이화여자대학교 법학전문대학원 원장 초청 저녁 만찬

## 개 회 사

이화여자대학교 법학연구소와 젠더법학연구소, 사법정책연구원이 주최하고, 한국젠더법학회, 사회복지법제학회, 자치법연구원이 주관하며, 한국사회복지협의회, 한국사회복지공제회, 한국사회복지법인협회가 후원하는 이화여자대학교 창립 130주년 기념 공동 학술대회에 와주신 여러분을 진심으로 환영합니다.

이화여자대학교의 창립 130주년을 법학연구소답게 축하하고 기념하는 방법을 오랜 시간 고민했습니다. 그러던 중 1886년 메리 스크랜튼 여사가 단 한 명의 학생의 수업으로 시작한 이화학당이 교육과 실천으로 우리 사회의 양성평등을 성취해온 것 같이, 반드시 이루어야 하는 과제를 제시하고 법학연구소가 지속적으로 연구하고 실천에 참여해서 사회의 혁신을 이루어낼 수 있는 주제로 학술대회를 개최해야겠다는 생각을 하게 되었습니다. 그래서 많은 분들께 조언을 구하고, 함께 논의하면서 “돌봄노동”이 바로 그러한 주제라는 확신을 갖게 되어 학술대회를 준비하게 되었습니다.

지금은 과거 그 어느 때보다 복지에 대한 요구가 높은 시대입니다. 실제로 우리는 매일 복지가 필요한 순간을 만납니다. 대부분의 사람들이 생계를 위해 일을 해야 하고, 재택근무를 할 수 있는 사람들은 소수에 불과합니다. 아이가 있는 집 대부분은 아이를 누군가에게 맡겨야 하고, 아이가 어린이집에 다닐 수 있으면 아침 출근길에 아이를 어린이집에 데려다 주고, 퇴근길에 아이를 데려옵니다. 어린이집에 맡기지 않고 아이돌보미 서비스를 이용하기도 합니다. 우리 중 적지 않은 사람들이 거동이 불편하거나 알츠하이머를 앓고 계신 부모님을 요양시설에 모시거나 요양센터에 매일 모셔다 드립니다. 일시적 또는 장기적으로 가사근로자의 노동을 통해 우리의 삶의 필요를 채워나갑니다. 또한 우리는 사회에서 보호가 필요한 때 다양한 사회복지시설의 도움을 받게 됩니다. 이러한 구체적인 복지를 위해 공공재정이 필요하고, 유형적 인프라와 정

책이 필요합니다. 그러나 이러한 복지들이 우리의 눈앞에서 이루어지는, 복지의 현장에 사람들이 있습니다. 바로 돌봄노동 종사자들입니다. 사회복지시설 종사자, 요양보호사, 아이돌보미, 보육교사, 가사근로자 등 돌봄노동 종사자들을 통해 우리가 원하고 요구하는 복지가 실현됩니다. 요람에서 무덤에 이르는 전 과정에 이들의 노동이 개입되어 있고, 우리 사회의 구성원 대다수가 이들의 노동을 기반으로 자신의 노동을 창출하고 있습니다.

이러한 돌봄노동 종사자들의 노동환경과 법적 지위 및 법적 보호에 대한 문제는 법학이나 사회복지학 어느 하나의 학문만으로 규명될 수 없습니다. 그래서 법학연구소는 이번 공동학술대회를 개최하면서 법치주의 구현과 국민의 권리보호라는 헌법적 사명을 가지고 연구에 임하고 있는 사법정책연구원, 이화의 창립이념을 법학분야에서 적극적으로 구현하고 있는 본교 젠더법학연구소, 여성과 사회적 약자에 대해 책임감을 가지고 여성주의 법학의 연구와 발전을 도모해 온 한국젠더법학회, 국민의 사회복지권과 사회복지콘텐츠의 다양화 및 선진 사회복지시스템의 법적·제도적 기반 확립에 힘써온 사회복지법제학회, 우리 사회의 다양한 자주·자율·자치를 아우르는 왕성한 연구와 활동을 하고 있는 자치법연구원과 협력하여 공동으로 학술대회를 준비하였습니다. 또한 우리나라의 복지 향상에 지대한 영향을 주고 있는 대표적인 사회복지대표기관들인 한국사회복지협의회, 한국사회복지공제회, 한국사회복지법인협회에서 적극 후원해주셨습니다. 여러 사정과 바쁜 일정에도 불구하고 동참해주신 공동주최·공동주관·후원기관과 기관장님들 및 실무진들께 깊은 감사를 드립니다.

이렇게 아홉 기관이 적극적으로 나서 학회가 준비되고, 바로 지금 이 자리에서 많은 분들이 참석하신 가운데 학회가 시작되는 이 사실 자체가 “돌봄노동”이 우리 사회에서 매우 중요한 논제라는 점에 대해 우리 사회 구성원 대부분이 깊이 공감하고 있다는 것을 보여줍니다. 사회복지 인적 인프라의 핵심인 돌봄노동 종사자의 노동현실과 법적 보호가 매우 중요한 주제라는 공통 인식 속에서 법학과 사회복지학 전문가들이 오랜 시간 고민하며 발제문과 토론문을 준비하였습니다. 이번 학회의 모든 발제자와 토론자들이 학제 간 연구 그 자체의 의미에 만족하지 않고, 이번 공동학술대회가 실제로 “돌

봄노동”에 대한 우리 사회의 방향을 제시하고, “복지”가 복지의 대상자만을 위한 복지로 끝나지 않고 사회 구성원 모두의 복지가 될 수 있는 구체적인 해법을 제시하는 연구와 실천의 계기가 되도록 노력하였습니다. 오늘 한 번의 학회로 방향과 해법이 완성될 수 없더라도, 계속해서 연구가 이루어질 수 있는 토대를 마련하겠다는 사명감을 가지고 오랜 시간 열정을 가지고 연구해주신 모든 발제자 및 토론자분들께 이 자리를 통해 진심으로 감사를 드립니다. 또한 뜨거운 관심을 가지고 사전접수를 해주시고, 바쁘신 가운데 참석해주신 사회복지 관계자 분들을 비롯한 모든 내빈 여러분들께도 다시 한 번 진심으로 감사드립니다. 또한 오늘 참석하신 모든 분들이 “돌봄노동” 문제에 대해 지속적으로 관심을 가져주시고, 오늘의 학술행사 뿐만 아니라 앞으로의 “돌봄노동” 연구와 법제개선에도 함께 참여해주셔서 그 성과를 공유할 수 있게 되기를 또한 소망합니다. 감사합니다.

이화여자대학교 법학연구소 소장 최 승 원 배상

## 축 사

안녕하십니까? 사법정책연구원장 호문혁입니다.

존경하는 최승원 이화여자대학교 법학연구소장님, 그리고 내외 귀빈 여러분! 바쁘신 일정에도 이화여자대학교 법학연구소와 이화여자대학교 젠더법학연구소, 사법정책연구원이 공동주최하고, 한국젠더법학회, 사회복지법제학회가 공동주관하는 오늘의 학술대회에 참석해 주신 데 대해 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘의 학술대회는 이화여자대학교 개교 130주년을 기념하여 개최됩니다. 이화여자대학교는 1886년 개교 이래 130년간 수많은 여성 지도자와 법조인을 배출해내면서 우리나라에서 대표적인 종합대학 중의 하나로 발전해 왔습니다. 이화여자대학교가 개교 130주년을 맞이하게 된 것을 진심으로 축하드리고, 앞으로 국내는 물론이고 세계에서 선도적이고 중추적인 역할을 하는 대학으로 발전하기를 기원합니다.

사법정책연구원은 미래지향적인 사법정책을 연구하여 미래 사법의 청사진을 제시하는 것을 사명으로 삼아, 법조환경의 변화에 대응하여 종합적이고 체계적인 연구를 진행하고 있습니다. 이를 위하여 사법정책연구원은 학계의 다양한 연구성과를 적극적으로 받아들여 여러 사법 현안에 대한 시의성 있는 정책을 마련하기 위한 노력을 계속하고 있습니다.

사법정책연구원과 협력관계를 맺고 있는 이화여자대학교 법학연구소는 법학의 영역을 젠더법 등 여러 분야로 새롭게 확대하는 과정에서 중요한 소통의 공간으로서의 기능을 수행하면서, 두각을 나타내는 많은 신진 학자들에게 새로운 영역의 연구결과를 발표할 수 있는 소중한 기회를 제공하여 왔습니다.

오늘의 학술대회는 그 주제가 사회복지생활시설 종사자, 요양보호사, 아이돌보미, 보육교사, 가사사용인 등 돌봄 노동자들에 관한 것입니다. 오늘날 민주주의 법체제에서는 우리 국민 어느 한 사람도 법의 보호 밖에 방치되는 것을 용납해서는 아니 될 것입니다. 그럼에도 불구하고 우리가 그동안 돌봄 노동자의 법적 지위 등에 관하여 관심을 두지 않고 이들을 돌봐주지 않았던 것이 사실입니다. 문제가 쌓이고 쌓여서 돌이키기 어려운 사회문제가 되기 전에 우리는 돌봄 노동자에 대한 법적 보호와 규율장치를 마련해야 합니다. 이런 의미에서 이번 학술대회는 이들 돌봄 노동자와 관련된 여러 법적 쟁점을 논의하고 해결방안을 모색해보는, 매우 시의적절하고 내실 있는 행사가 될 것입니다.

아울러 오늘의 학술대회는 130년 전에 기본권을 제대로 보장받지 못하고 지극히 낮은 지위에서 살아야 했던 우리나라 여성의 삶을 바꾸어내기 위해서 이화학당을 세우신 메리 스크랜튼 여사의 뜻과 정신과도 그 맥이 닿아 있는 것이어서, 이화여자대학교 개교 130주년을 기념하는 행사로서 더욱 큰 의미가 있다고 하겠습니다.

아무쪼록 이번 학술대회가 법적 보호의 테두리 바깥에 놓여 있어 법률가들의 관심에서도 벗어나 있던 많은 돌봄 노동자들의 근로자성이 인정되어 법적 지위와 근로여건이 개선되는 변화의 출발점이 되기를 기원합니다.

마지막으로 오늘의 학술대회에 참석해 주신 내외 귀빈들과 바쁜 일정 중에서도 발제와 토론을 맡아 주신 각계 전문가 분들, 이번 학술대회를 기획하고 준비하신 모든 관계자 여러분께 다시 한 번 감사를 드립니다.

감사합니다.

사법정책연구원장 호 문 혁



## 환 영 사

존경하는 호문혁 사법정책연구원장님, 최승원 법학연구소장님, 정현미 젠더법학연구소장님, 세미나에 참석하신 내외귀빈 여러분,

이화여자대학교 법학전문대학원 방문을 진심으로 환영합니다. 오늘 “돌봄노동의 실태와 종사자에 대한 법적 보호”에 대한 논의를 우리 이화여자대학교 법학전문대학원에서 갖게 된 것을 기쁘게 생각하면서 오늘의 논의가 돌봄 노동에 대한 기존의 논의를 집대성하고 향후 진일보할 수 있는 기회를 만들기를 소망합니다.

돌봄은 이화여자대학 130년의 역사를 관통하는 키워드입니다. 이화는 지금으로부터 130년 전 한 여자 어린이를 학생으로 받아 단지 지식만 교육시키는 것이 아니라 몸도 마음도 건강한 인격체로 성장할 수 있도록 헌신적으로 돌보았습니다. 이화는 이미 130년 전에 돌봄의 사회화를 실천하고자 하였던 것입니다. 어린이를 돌봄에서 시작한 이화여자대학교는 우리나라에서 처음으로 유치원과 유아교육과를 설립하여 운영하였고 작년과 재작년에 그 100주년을 기념한 바 있습니다.

장수사회가 되면서 돌봄의 대상은 어린이 뿐만 아니라 노인, 환자, 장애인 등에게 확대되고 있습니다. 돌봄을 필요로 하는 다양한 사람들이 증가하고 있고, 더 이상 가족이나 소수의 자원봉사자만을 중심으로 돌봄이 이루어지기를 바라는 것은 현실적으로 매우 어렵습니다. 오늘날 돌봄은 수 많은 돌봄 노동자들을 통해 이루어지고 있습니다. 따라서 우리 사회에서 대단히 중요한 역할을 맡고 있는 돌봄 노동자들에 대한 법적 보호는 매우 중요한 논의 주제라고 아니할 수 없습니다.

젠더법과 노동법에 강한 우리 법전원이 돌봄 노동에 대한 법적 논의의 장을 마련한 것은 어찌보면 당연한 것이라고 생각 합니다. 오늘의 학술대회에서 돌봄 노동에 대한 기존의 논의를 집대성하고 향후 진일보할 수 있는 기회를 만들기를 소망합니다. 공동 학술대회를 위해 수고하신 발표자, 토론자, 사회자 그리고 연구소 준비팀에 깊이 감사드립니다.

감사합니다.

이화여자대학교 법학전문대학원장 오 수 근

# 목 차

## [세션 I]

---

- **발제 1** 사회복지시설 종사자의 노동환경과 법적지위 ..... 3  
김광병 (청운대학교 사회복지학과 교수)
  
- **발제 2** 요양보호사의 노동 현실과 노인장기요양보험법 ..... 19  
서동민 (백석대학교 사회복지학부 교수)
  
- **발제 3** 아이돌보미 근로관계의 법적 검토 ..... 51  
이소아 (변호사)
  
- 〈1주제 토론〉 윤석진 (강남대학교 법학과 교수) ..... 73
- 〈2주제 토론〉 김나경 (성신여자대학교 법학과 교수) ..... 77
- 〈3주제 토론〉 김윤정 (사법정책연구원 연구위원, 판사) ..... 82

## [세션 II]

---

- **발제 4** 보육교사의 근로환경 개선을 위한 법적 지원 ..... 89  
차선자 (한국젠더법학회장, 전남대학교 법학전문대학원 교수)
  
- **발제 5** 가사근로자의 법제도적 보호를 위한 입법과제 ..... 117  
박선영 (한국여성정책연구원 선임연구위원)
  
- 〈4주제 토론〉 표현덕 (사법정책연구원 연구위원, 판사) ..... 157
- 〈5주제 토론〉 장명선 (이화여자대학교 젠더법학연구소 교수) ..... 160



## 세션 I

사회 : 이 승 길  
(아주대학교 법학전문대학원 교수)

# 사회복지시설 종사자의 노동환경과 법적지위

김광병 (청운대학교 사회복지학과 교수)

## 1. 서론

사회복지시설에는 사회복지사를 포함하여 특수교사, 간호사, 물리치료사, 작업치료사, 서무, 경리, 전산담당, 조리원, 관리인, 경비원 등 다양한 종사자가 근무를 하고 있다. 이러한 사회복지시설의 종사자들은 통상 전문직으로서 사회복지직, 기능직, 관리직 등의 형태로 구분되어 근로를 제공하게 된다.

그리고 이들 종사자의 노동환경과 노동조건은 사회복지서비스의 양적 확대에도 불구하고 열악할 뿐만 아니라 근로자로서의 권리를 보호받지 못하고 있는 실정이다. 특히 저임금·고노동 등에 따른 열악한 처우는 직업이탈이라는 문제로 나타나고 있다(김영미, 2014:68; 윤석진, 2014:28; 이명현, 2014:3-4).

상황이 이렇다 보니 현재 사회복지시설에서 제공되고 있는 서비스는 단순 보호기능 및 단편적인 서비스에 편중되어 시설이용자의 서비스의 질은 상당히 낮은 것으로 평가되고 있으며, 이는 여러 요인 중 시설 종사자의 낮은 처우수준과 관련이 높은 것으로 제시되고 있다(김유경 외 5인, 2014:35). 즉, 사회복지서비스의 질은 사회복지사 등 종사자의 법적지위와 깊은 관련이 있다고 볼 수 있다.

사회복지사의 법적지위는 크게 전문가로서의 지위, 공직자로서의 지위, 근로자로서의 지위, 인격자로서의 지위로 구분할 수 있다(김광병·박소영, 2009:107- 117). 그러나 사회복지시설에는 사회복지사뿐만 아니라 다양한 종사자들이 함께 근무하고 있으므로 본 연구에서는 이들 대상을 모두 포괄할 수 있는 법적지위로서 근로자로서의 지위와 공직자로

서의 지위를 살펴볼 필요가 있다. 여기에서 공직자로서의 지위는 신분으로서가 아니라 사회복지의 공공성에 따른 국가 및 지방자치단체의 책임아래 국민의 사회적 기본권을 실현시키는 직업군에 포함된다는 의미로서 공직자이다(김광병·박소영, 2009:114-115).

실질적으로 최근 사회복지종사자와 관련한 논란은 그들의 열악한 노동환경과 처우에 대한 것이므로(김수정, 2015; 신동윤, 2015a; 2015b; 김영미, 2014) 사회복지시설 종사자에 대한 근로자로서의 지위와 공직자로서의 지위를 살펴보고 근로자로서의 권리를 보장받기 위한 관점과 실현가능한 처우보장수준을 도출하고자 한다.

## 2. 사회복지시설의 정의와 유형

사회복지시설은 사회복지사업법 제2조 제1호에 명시된 26개 법률에 따른 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지, 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 설치된 시설을 말한다(사회복지사업법 제2조 제1호 및 제4호). 즉, 사회복지시설의 목적은 보호가 필요한 사람을 대상으로 삶의 질과 사회정상화를 도모하는 곳이라고 볼 수 있다(김유경 외 5인, 2014:35).

이러한 사회복지시설은 크게 생활시설과 이용시설로 구분되며 세부적인 현황은 <표 1>과 같다. 그리고 가장 큰 특징으로 생활시설은 사회복지대상자가 시설에 거주하면서 서비스를 이용 또는 제공받는다는 점에서 이용시설과 구별된다.

〈표 1〉 사회복지시설의 종류

소관부처	시설종류	세부종류	
		생활시설	이용시설
보건복지부	노인복지 시설	*노인주거복지시설(양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택) *노인의료복지시설(노인요양시설, 노인요양공동생활가정)	*재가노인복지시설(방문요양, 주·야간보호, 단기보호) *노인여가복지시설(노인복지관, 경로당, 노인교실) *노인보호전문기관 *노인일자리지원기관
	아동복지 시설	*아동양육시설 *아동일시보호시설 *아동보호치료시설 *자립지원시설 *공동생활가정	*아동상담소 *아동전용시설 *지역아동센터
	장애인복지 시설	*장애유형별 거주시설 *중증장애인 거주시설 *장애영유아 거주시설 *장애인단기 거주시설 *장애인공동생활가정	*장애인지역사회재활시설(장애인복지관, 장애인주간보호시설, 장애인체육시설, 장애인수련시설, 장애인생활이동지원센터, 수화통역센터, 점자도서관, 점서 및 녹음서 출판시설) *장애인직업재활시설(장애인보호작업장, 장애인근로사업장) *장애인의료재활시설 *장애인생산물판매시설
	어린이집		*어린이집(국공립, 법인, 직장, 가정, 부모협동, 민간)
	정신보건 시설	*정신요양시설 *사회복지시설(정신질환자생활시설(입소생활시설), 정신질환자지역사회재활시설(공동생활가정, 단기보호시설), 중독자재활시설, 정신질환자종합시설]	*사회복지시설(정신질환자지역사회재활시설(주간재활시설), 정신질환자직업재활시설, 정신질환자생산물판매시설, 정신질환자종합시설]
	노숙인 시설	*노숙인자활시설 *노숙인재활시설 *노숙인요양시설	*노숙인종합지원센터 *노숙인일시보호시설 *노숙인급식시설 *노숙인진료시설 *쪽방상담소
	사회복지관 결핵·한센시설	*결핵·한센시설	*사회복지관
	지역자활센터		*지역자활센터
여성가족부	성매매피해 지원시설	*일반지원시설 *청소년지원시설 *외국인여성지원시설 *자립지원공동생활시설	*자활지원센터
	성폭력피해 보호시설	*성폭력피해자보호시설	*성폭력피해상담소
	가정폭력 보호시설	*가정폭력피해자보호시설	*가정폭력상담소
	한부모가족 복지시설	*모자가족복지시설 *부자가족복지시설 *미혼모자가족복지시설 *일시지원복지시설	*한부모가족복지상담소
	다문화가족 지원센터		*다문화가족지원센터

보건복지부(2016). 사회복지시설 관리안내, pp. 5-6을 재구성

### 3. 사회복지종사자와 사회복지근로자

사회복지업무를 담당하는 사람을 종사자라고 하며 사회복지사를 포함하여 사회복지시설에서 근로를 제공하는 사람들 모두는 종사자이다.(사회복지사업법 제5조 및 제13조; 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률 제2조). 이에 따라 지금까지는 사회복지근로자보다는 사회복지종사자라는 표현을 주로 사용하였다.

사전적으로 종사자는 어떤 분야에서 일하는 사람으로서 마음과 힘을 다하여 섬긴다는 의미를 담고 있다(다음 한국어사전). 사회복지사업의 일반법이라고 할 수 있는 사회복지사업법 제5조에서도 사회복지종사자는 업무를 수행할 때에 사회복지를 필요로 하는 사람을 위하여 인권을 존중하고 차별 없이 최대한으로 봉사<sup>1)</sup>하도록 규정하고 있다. 따라서 그동안 사회복지업무를 담당하는 사람은 종사자로만 부각되어 근로기준법상 임금을 목적으로 하는 근로자로서의 인식이 부족했다.

물론 사회복지계 내부에서 사회복지종사자가 근로기준법상의 근로자는 점은 이론의 여지가 없다. 그러나 사회복지종사자라는 인식과 최대 봉사의 원칙이 내재된 체의 근로자라는 점에서 여타의 근로자에 비해 근로자로서의 권리가 낮았을 뿐만 아니라 스스로 주장하지도 못한 상황에 처해 있다가 최근에 근로자성을 비롯한 근로관계에 관심을 가지게 되었다.

### 4. 사회복지시설 종사자의 근로현황

사회복지 영역의 재원과 제도에 대한 주요 결정자가 국가이고, 국가에 의해 사회복지시장의 규모 및 노동력 등이 조정되고 있지만, 서비스 제공구조에서 공공과 민간이 혼재된 사회복지시장에서 동질적인 성격의 사회적 급여 및 서비스가 제공됨에도 사회복지종사자들의 임금 및 처우 등은 상당히 분화된 체로 차이가 있다. 일반적으로 사회보험제도

1) 공무원은 헌법 제7조 제1항에서 봉사자라고 칭하고 있다.



와 공공부조제도가 공공전달체계 구조에서 운영되고, 사회복지서비스 영역은 주로 민간영역에서 담당하고 있다. 그리고 공공전달체계 구조에서는 주로 현금급여가, 민간영역에서는 현물급여로서 서비스 형태가 제공되고 있다. 그리고 공공전달체계 구조에 있는 공단노동자와 공무원의 지위가 사회복지노동시장 구조에서 최상위에 속하고 그 다음으로 다양한 직종의 사회복지종사자들이 위치하고 있다(제갈현숙, 2013:5-6).

2012년 기준 우리나라 사회복지시설 및 종사자 규모는 59,162개소에 452,229명이 종사하며 1개 시설 당 평균 종사자수는 7.6명이다. 그 중에서 사회복지생활시설은 6,794개소에 95,728명, 사회복지이용시설은 52,368개소에 356,501명이 종사하여, 1개 시설 당 평균종사자수는 사회복지생활시설 14.1명, 사회복지이용시설은 6.8명으로 사회복지생활시설이 이용시설보다 7.3명의 종사자가 더 많은 것으로 나타났다(김유경 외 5인, 2014:35-36).

2014년 사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사에 따른 사회복지시설 종사자의 보수실태와 근무실태를 살펴보면 다음과 같다(김유경 외 5인, 2014).

우선, 2013년 사회복지시설의 연간 총 수입 중 가장 높은 항목은 보조금으로 57.8%였다. 그 다음으로는 사업수입 15.7%, 기타 손질 15.1%, 후원금 손질 5.3%, 입소비용수입 5% 등으로 나타났다. 시설유형별로는 보조금 수입이 생활시설은 52.4%, 이용시설은 62.4%였다.

다음으로 2013년 말 기준으로 사회복지시설에서 지급하는 종사자의 연평균 보수총액은 25,859,735원이며, 이 중 연평균 기본급은 18,624,469원, 연평균 수당 7,440,278원, 연평균 성과급은 121,999원이다. 보수총액대비 기본급 비율은 72%이며 보수총액을 월별로 나누면 2,154,977원이다. 같은 기간 우리나라 전체 근로자 월평균 임금총액 262만원의 약 82.3% 수준이었다. 소관부처별 시설종사자의 연평균 보수총액은 보건복지부 소관 시설의 경우 지역아동센터를 포함했을 때 25,973,229원, 지역아동센터를 제외했을 때 26,389,277원이었다. 지역아동센터의 연 평균 보수총액은 15,651,694원으로 여타시설과 큰 차이를 보였다. 여성가족부 소관 시설의 경우 21,769,446원으로 보건복지부 소관 시설(지역아동센터 제외) 대비 보수총액은 82.5%수준이었다. 연평균 보수총액 수준을 재원출

차별로 살펴본 결과, 국고보조시설은 27,679,116원, 지방이양시설은 25,682,549원으로 지방이양시설은 국고보조시설에 비해 92.8%의 보수를 받았다. 종사자 지위에 따른 연 보수총액은 상용직 26,286,109원, 임시직 13,935,326원으로 임시직은 상용직의 53% 수준이었다. 근로형태에 따른 연 보수총액은 정규직 26,974,577원, 비정규 비전형근로 26,691,893원, 비정규-기간제 15,507,265원, 비정규-한시직 12,945,250원, 비정규 파트타임 8,457,159원 순으로 나타났다. 생활시설과 이용시설별 근로형태에 따른 연평균 보수총액을 정규직을 중심으로 비교해 보면 생활시설은 27,365,677원, 이용시설은 26,507,840원으로 생활시설이 857,837원 더 많았다. 인건비 예산출처는 정부보조금만으로 보수를 지급하는 곳이 47.8%로 가장 많았고, 정부보조금+자부담 22.2%, 자부담 8.5%, 정부보조금+자부담+후원금 7.9%순이었다. 인건비 총액에서 차지하는 정부보조금 비율은 평균 76.9%였으며, 자부담 비율은 평균 16.8%였다. 시설유형별로 정부보조금 비율은 생활시설이 68%, 이용시설이 83.9%로 상대적으로 높았다. 사회복지시설 정규직 종사자의 공무원 대비 보수수준을 비교해 본 결과, 생활시설 원장의 보수는 5급 공무원 대비 90.9%이며, 이용시설 관장은 86.6%였다. 생활시설 사무국장의 보수는 6급 공무원 대비 97.5%, 이용시설 부장은 98.1%였고, 생활시설 생활복지사의 보수는 7급 공무원 대비 106%, 이용시설 과장은 93.1%였다. 생활시설 선임생활지도원의 보수는 8급 공무원 대비 101%, 이용시설 선임사회복지사는 97.6%였고, 생활시설 생활지도원의 보수는 9급 공무원 대비 107.2%, 이용시설 사회복지사는 105.7%로 나타났다.

끝으로 사회복지시설의 97.6%는 근로계약서를 작성하고 있었으며, 생활시설은 97.2%, 이용시설은 98%였다. 또한 91.1%는 취업규칙을 마련하고 있으며, 98.7%는 퇴직 시 퇴직금을 지급하고 있었다. 사회복지시설 종사자의 고용형태는 정규직이 77.6%, 비정규직은 22.4%이었다. 그중 기간제 비정규직은 14.8%, 나머지는 무기계약직, 파트타임 순이었다. 시설유형별로는 정규직비율은 생활시설이 81.1%, 이용시설이 73.2%로 생활시설이 이용시설보다 7.9% 높았다. 소관부처별로는 보건복지부 소관 시설은 정규직 비율이 78.1%, 비정규직이 21.9%인데 비해 여성가족부 소관 시설은 각각 64.7%와 35.4%였다. 주당 평균 근로일수는 5일이었고, 생활시설 종사자는 평균 5일, 이용시설 종사자는 평균 5.1일이

었다. 주당 평균근로시간은 43.2시간으로 법적 근로시간인 40시간보다 평균 3.2시간을 초과하였다. 시설유형별로는 생활시설이 46.1시간, 이용시설이 39.6시간으로 생활시설이 이용시설보다 평균 근로시간이 6.5시간 더 많았다. 생활시설 종사자는 법적 근로시간보다 평균 6.1시간을 초과 근무하고 있다. 소관부처별로 종사자의 주당 평균근로시간을 살펴보면, 보건복지부 소관 시설이 평균 43.2시간, 여성가족부 소관 시설은 42.9시간이었다. 하지만 시간외 근무수당은 전체시설의 60%만이 지급하였고, 나머지 40%는 지급하지 않은 것으로 나타나서 종사자의 시간 외 근무에 대한 보상이 저조한 것으로 나타났는데, 시간외 근무수당 지급은 생활시설이 76.6%, 이용시설은 47.1%로 생활시설이 이용시설보다 약 30%로 높았다. 시설종사자의 총 휴가 일수는 평균 13.2일이었고, 그 중 사용한 휴가 일수는 평균 10.2일, 사용하지 못한 휴가일수는 평균 3일로 전체 휴가의 77.3%를 사용하는 것으로 나타났으며, 생활시설이 81.5%, 이용시설이 73.1%로 사용하였다.

이상과 같이 사회복지시설 종사자의 보수와 근무여건은 과거에 비해 좋아졌지만, 아직도 전체 근로자 월평균 임금총액의 약 82.3% 수준에 머물러 있고, 공무원과 비교해서는 경력이 쌓일수록 보수 수준의 차이가 낮아지고 있음을 알 수 있다. 또한 사회복지시설의 전체 수입 중 가장 큰 항목은 보조금이다. 일부 수익성이 확보되는 분야를 제외하고는 국가 및 지방자치단체의 책임에 따른 전체 예산을 지급해야 하지만 현실적으로 전체 예산 대비 57.8%만을 보조하고 있어 매우 부족한 수준이다.

## 5. 사회복지시설 종사자의 근로형태

일반적으로 근로자의 근로계약 형태는 전형근로계약과 비전형근로계약이 있다. 전형근로계약은 직접고용을 원칙으로 기간의 정함이 없거나 풀타임의 형태로서 사용자와 실제노무를 사용하는 사업주가 동일한 고용과 사용이 분리되지 않는 고용형태를 말한다. 따라서 직접고용을 통하여 근로자는 근로를 제공하며, 사용자는 근로제공에 대한 임금을 지급해야 할 의무가 있다. 반면 비전형근로형태는 비정규직을 말하며 계약직 근로, 단시

간 근로, 파견근로 등으로 나눈다. 그리고 이들 근로형태는 파견근로자보호 등에 관한 법률(약칭: 파견법), 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(약칭: 기간제법)로 비정규직 근로자를 어느 정도 보호하고 있다(신동윤, 2015a:4-10; 2015b:47-60).

그러나 최근에는 비전형근로형태가 인력의 탄력적 운용과 인건비 절감이라는 명목으로 민법상의 계약방식을 통하여 간접고용 형태로 확장되고 있다. 이러한 근로계약 형태가 바로 민법 제664조 도급과 제680조 업무위탁계약으로 근로자 파견과 유사한 형태이지만, 민사상의 위임계약으로서 고용관계를 전제로 하지 않는 ‘일의 완성’이나 ‘독립된 업무수행’을 목적으로 하는 민법상상의 노무이용관계이기 때문에 위탁기관과 수탁기관에 소속된 근로자와의 관계는 무관한 것이다. 이러한 간접고용관계는 3자간 즉, 사업주, 중간사업주, 근로자간 법률관계가 발생한다(신동윤, 2015a:4-5).

그러나 근로기준법상 근로자는 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자이며(제2조 제1항 1호), 근로계약은 근로자가 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 이에 대하여 임금을 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약으로(제2조 제1항 4호) 기본적으로는 직접고용의 형태가 근로기준법상의 근로관계를 형성시키고, 근로자성을 인정하는 것으로 보인다.

현재 우리나라 민간부문의 사회복지시설은 크게 2가지 형태로 운영되고 있는데, 하나는 위탁계약에 의한 수탁기관으로서 사회복지시설과 다른 하나는 법인 등이 직접 운영하는 사회복지시설이 그것이다. 하지만 사회복지분야는 국가 및 지방자치단체의 책임이라는 특수성을 가지고 있어 수탁 받은 기관이 아닐지라도 대부분 국가 및 지방자치단체의 보조금에 의해 운영되고 있다. 즉, 형식적으로 사회복지종사자들의 근로형태는 사회복지시설에서 근로계약을 맺고 사용자와 근로자로서 관계를 가지는 직접고용 형태로써 임금을 목적으로 사회복지시설 등에 근로를 제공하고 있으므로 근로기준법상의 근로자임이 분명하다. 그러나 실질적으로 사회복지사업이 민법상의 업무위탁 내지 국가가 민간에 사회복지사업을 위임하고 있는 형태라는 점에서 사회복지시설 종사자의 근로관계는 간접고용형태로 근로자성 문제가 발생하게 된다.

## 6. 국가 및 지자체와 사회복지시설 종사자와의 관계: 사용종속관계

근로자성 판단에 대한 대법원 판례는 그 근거로 사용종속성 여부를 종합적으로 판단하고 있다(서정희·오욱찬·박경하, 2013:100). 판례(대판 1994. 12. 9, 94다22859; 대판 1996. 4. 26, 95다20348; 대판 2006. 12. 7, 2004다29736)는 종속적인 관계가 있는지 여부는 ① 업무 내용이 사용자에 의해 정해지는지 여부 ② 취업규칙 등의 적용을 받으며 업무수행과정에 있어서도 사용자로부터 구체적이고 직접적인지휘감독을 받는지 여부 ③ 사용자에 의해 근무시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속되는지의 여부 ④ 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무대체성이 있는지의 여부 ⑤ 비품원자재 작업도구 등의 소유관계 ⑥ 보수가 근로자체의 대가적 성격을 가지는지의 여부 ⑦ 근로소득세의 원천징수 여부 ⑧ 근로제공관계의 계속성과 사용자에의 전속성 유무 정도 ⑨ 사회보장제도 등 다른 법령에 의해 근로자지위를 인정하는지 여부 ⑩ 양당사자의 경제·사회적 조건 등 당사자사이의 관계전반에 나타나는 사정 등을 종합적으로 고려하여 판단하고 있다(신동윤, 2015a:10).

그리고 이상의 판례들을 근거로 사용종속관계를 판단하기 위한 기준을 재분류하면 <표 2>와 같이 지휘명령 요소, 임금성 요소, 자영업자적 요소, 기타 요소 이상 4가지로 구분할 수 있다(서정희·오욱찬·박경하, 2013:105).

〈표 2〉 사용종속관계의 판단 기준

사용종속관계의 기준	구체적인 판단요소
지휘명령의 요소	*근로자가 담당하는 업무의 내용이 사용자에 의해 정해지는지 여부 *취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용 여부 *업무수행 과정에 대한 상당한 지휘감독 여부 *사용자에 의해 근무 시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부
임금성 요소	*기본급이나 고정급 규정 유무 *보수가 근로 자체의 대상적 성격을 갖는지 여부

사용종속관계의 기준	구체적인 판단요소
자영업자적 요소	*독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지 여부(*근로자 스스로 제3자를 고용하여 업무를 대행하게 하는 등 업무의 대체성 여부) *비품·원자재·작업도구 등의 소유 여부) *노무제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지 여부
기타 요소	*근로 제공 관계의 계속성 *사용자에의 전속성의 유무와 정도 *근로소득세의 원천징수 여부나 사회보장제도에 관한 법령에서 의 근로자 지위 인정 여부

서정희·오육찬·박경하(2013), 사회복지 영역 일자리사업 참여자의 근로자성 비교 연구, p.105.

여기에서 지휘명령의 요소와 임금성 요소, 기타 요소가 나타날 때 사용종속관계가 성립되며, 반면 자영업자적 요소가 없어야 사용종속관계가 성립된다. 물론 이러한 요소는 제반 사정 등을 종합적으로 고려하여 실질적인 사용자를 판단하게 된다.

이상과 같이 놓고 볼 때, 사회복지시설 종사자는 사회복지사업법 제2조 제1호에 명시된 26개 법률에 따른 시설 등에서 국가 및 지방자치단체가 마련한 해당 시설의 관리안내, 사업안내, 운영관련 업무처리 안내 등의 형태로 된 지침에 따라 사회복지사업 및 서비스 업무를 수행하고 있고, 임금 역시 국가 및 지방자치단체의 보조금에서 지급받고 있는 등 실질적으로 국가 및 지방자치단체가 사회복지시설 종사자의 근로를 사용·이용하고 있다고 볼 수 있다. 다시 말하여 국가의 책임아래 놓여 있는 사회복지분야에서 정부 및 지방자치단체에 의한 노동시장이 창출되고 통제되고 있으므로 국가 및 지방자치단체와 사회복지시설 종사자는 사용종속관계가 성립된다고 볼 수 있다.

이러한 국가 주도에 의해 창출되는 노동시장에 대해 서구 선진국의 정부들은 사용자 역할을 수행하고 있으며, 유럽에서는 사용자로서 국가의 선도적 역할과 적극적인 공공고용을 강조하는 개념으로써 고용형태, 근로조건, 노사관계 등에서 민간부문에 표준을 제시하고 있다(Beaumont and Leopold, 1985:19; Morgan and Allington, 2002:35; 서정희·오육찬·박경하, 2013:96에서 재인용). 또한 사회복지서비스 영역에서 공공고용 수준이 높은 북유럽과 프랑스 같은 국가에서 정부가 사용자 역할을 수행함으로써 사회복지서비스 일자리가

표준적인 고용형태와 높은 전문성을 대표하는 일자리가 되었다(Kroos and Gottschall, 2012; 서정희·오욱찬·박경하, 2013:96에서 재인용).

따라서 우리나라에서도 사회복지시설 종사자에 대하여 국가 및 지방자치단체가 사용자로서 역할을 수행하는 것이 타당하며, 열악한 사회복지시설현장과 공공과 민간, 민간 내에서도 시설별로 분화되어 있는 사회복지종사자들에 대해 공공성이 확보된 고용 형태로 전환할 필요가 있다.

## 7. 공직자로서의 사회복지시설 종사자

공직자로서 사회복지사는 공무원 신분으로서가 아니라 헌법 제34조 제2항을 비롯하여 사회복지관련법에 따라 사회복지가 공공성에 기반을 두는 직업군이라는 점에서 기인한다(김광병·박소영, 2009:108; 114-116).

같은 맥락에서 현재 우리나라에서 사회복지와 같이 공공성에 기반을 둔 가장 유사한 형태의 직업군은 교육 분야이다. 사회복지사는 공무원으로서 사회복지전담공무원과 민간 영역의 사회복지사로 구분되고 있으며, 교사 역시 공무원으로서 교사와 사립학교의 교사로 구분되어 있다.

하지만 교사는 사회복지사와는 달리 공무원으로서 교사와 사립학교 교사의 처우가 동일하다. 이와 관련된 대법원의 판결이 있는데(대판 1972. 12. 12, 71다2752), 사립학교의 교사는 비록 형식상의 신분에 있어서는 국·공립학교의 교사와 같이 않지만, 교육법 제1조가 정하는 교육목적의 구현을 전담하는 사람(교육자)으로서의 사명과 존재가치는 교육 공무원에 못지않다. 그리고 교육의 자주성 확보, 교권의 옹호의 필요성이 유독 국·공립학교에만 한정된 특성이 될 수 없으며 사립학교도 이미 사사로운 존재가 아니고, 공적성질을 가지고 있기 때문에 국·공립학교와 똑같이 누려야 할 특권임은 교육의 특수성에서 볼 때, 자명한 이치이다. 따라서 교권을 지키는 자로서 사학의 교원의 지위가 우대되어야 하며, 그 신분이 보장되어야 하고 그 신분은 교육공무원에 비하여 약하고 박해야 한다는 것

을 용인할 수 없다. 그러므로 교원의 본분에 있어서 사립학교의 교원은 교육공무원과 같고, 결단코 거기에는 상하나 후박이 있을 수 없다. 이상과 같은 양자의 실질적 동일성은 실정교육 관계법령이 양자의 자격이 동일하며, 복무에 있어서 똑같이 규정하였음은 위정신의 일단을 명문으로 밝힌 것이라 해석하고 있다(김광병·박소영, 2009:121-122).

이에 따라 현행 사립학교 교원의 보수는 국·공립학교 교원과 동일하게 지급되고 있다. 그리고 그 재정은 지방교육재정교부금 중 보통교부금에서 재정결함지원금으로 사립학교에 지원하고 있다.

이상과 같이 판례는 공무원과 민간인 신분으로 동일한 복무를 할 때, 공무원 신분이 아닌 민간인이더라도 동일분야에서 동일한 자격을 가지고 동일한 목적을 수행하는 자는 동일한 일을 수행하는 공무원과 같이 신분이 보장되고 처우가 동일해야 하며, 그 기관 역시 사사로운 존재가 아닌 공적성질을 지닌 공공기관이라는 취지의 판결을 한 것이다.

사회복지사도 사회복지사업법 제1조에 명시한 사회복지를 필요로 하는 사람에 대하여 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 증진에 이바지하는 사람으로서 사회복지전담공무원과 같이 동일한 자격증을 가지고 동일한 업무를 수행하고 있다. 또한 민간분야의 사회복지시설도 공공성에 따라 사회복지서비스 등을 공공전달체계와 동일하게 제공하고 있으므로 사적 형태로 보는 것은 문제가 있다. 따라서 사회복지사를 포함한 사회복지시설 종사자의 신분과 처우는 사회복지전담공무원과 같아야 하며, 사회복지시설 역시 사회복지 공공전달체계에 위치한 공공 조직과 동일하며 그에 따른 비용도 국가 및 지방자치단체로부터 확보되어야 한다.

이러한 맥락에서 2012년 1월 1일부터 시행되고 있는 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(약칭: 사회복지사법) 제3조 제1항에서 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위한 국가 및 지방자치단체의 책임이 노력규정으로 되어있다는 점과 제2항에서 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수 수준에 도달하도록 국가 및 지방자치단체가 노력하도록 규정한 것은 매우 적절치 못한 것이다.



## 8. 결론

현대사회에서 사회복지에 대한 1차적 책임은 국가가 진다. 그리고 국가는 그 책임을 수행하기 위하여 공공영역의 사회복지와 민간영역의 사회복지로 구분하여 급여 및 서비스를 제공하고 있다. 공공영역은 최일선에서 읍·면·동 주민센터의 사회복지전담공무원과 공단의 사회복지관련 근로자를 통해서 이루어지고 있으며, 민간영역의 공급기관은 사회복지시설과 그곳에서 근로를 제공하는 전문가 집단 등 각종의 종사자들이 사회복지업무를 수행하고 있다.

그러나 지금까지는 사회복지가 확대되어가고, 사회복지종사자 수가 증가해도 민간영역의 사회복지시설 종사자에 대한 처우는 다른 직종에 비해 낮은 수준이며, 노동환경 역시 열악한 수준에 머물러 제공되는 사회복지서비스 질을 담보하지 못할 뿐만 아니라 이직하는 등의 문제가 지속적으로 제기되었다.

그럼에도 불구하고 국가 및 지방자치단체는 민간영역의 사회복지에 대하여 부족한 수준의 보조금을 제공하면서 법인 및 시설운영자의 책임으로 돌리는 소극적 수준의 책임에 머물러 소홀하게 다루어 왔다. 무상급식과 무상보육을 통한 보편적 복지에 대한 인식이 확대되어가고 있음에도 국가 및 지방자치단체는 사회복지시설 종사자의 처우개선 및 근로관계 향상에 대해서는 매우 방어적인 태도를 보이고 있는 것이다.

이와 같은 상황에서도 민간영역의 사회복지시설 종사자에 대한 법적지위 확보는 가능한 것으로 나타나고 있다. 하나는 사회복지시설 종사자에 대한 실질적인 사용자로 국가 및 지방자치단체가 될 수 있다는 점이다. 이는 위탁기관뿐만 아니라 그렇지 않은 사회복지시설도 국가 및 지방자치단체에 의해 보조금이 지급되고 있고, 보조금으로 종사자의 임금을 지불하고 있으며, 복무와 관련한 내용을 행정지침으로 제시하고 있어서 사용종속 관계가 성립될 수 있기 때문에 가능하다. 다른 하나는 사회복지시설 종사자가 사회복지전담공무원과 동일하게 공적 성질을 가진 사회복지 직무를 수행한다는 측면에서 신분보장과 처우가 공무원 수준으로 보장될 수 있고, 시설 역시 사적형태가 아닌 공공기관으로 인정될 수 있다는 점이다.

이러한 가능한 결과를 근거로 하여 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 국가 및 지방자치단체는 우선적으로 사회복지 위탁기관의 종사자의 신분과 처우를 공무원과 같게 해야 한다. 이는 실질적으로도 수탁기관 변경 시 새로운 위탁계약을 체결할 때에 종사자에 대한 고용을 승계토록 명문화 하고 있는데, 이를 국가 및 지방자치단체가 직접 보장하면 된다.

둘째, 민간영역의 사회복지시설을 공공의 형태로 변경한다. 현재 사회복지전달체계는 3가지 형태이다. 공공사회복지전달체계로써 보건복지부, 여성가족부 등의 중앙부처를 통하여 광역시·도 및 시·군·구 그리고 최일선의 읍·면·동 주민센터로 이어지는 형태와 국민연금공단, 국민건강보험공단, 근로복지공단 등의 공단형태 그리고 민간영역의 사회복지시설 형태로 사회복지급여 및 서비스가 제공되고 있다. 따라서 사회복지시설을 공단과 같은 공공 형태로 전환할 필요가 있다. 현재에도 실질적으로 국가 및 지방자치단체가 사회복지시설에 대한 보조금 등을 지급하고 있고, 사업안내 등의 행정지침을 통하여 지도·감독하고 있으므로 가능하리라 본다. 이렇게 된다면 사회복지시설 종사자가 공무원의 신분은 아니더라도 공단 근로자의 수준으로 근로자성이 확보될 수 있다.

셋째, 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(사회복지사법)을 개정할 필요가 있다. 현재는 사회복지사 등의 처우개선과 신분보장에 대한 규정이 한 개 조항밖에 없고, 사회복지공제회 중심으로 구성되어 있다는 점에서 문제가 있다. 기본적으로 제3조 제1항의 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다는 규정을 강행규정으로 변경해야 하며, 제2항의 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다는 규정을 강행규정으로 변경해야 한다.

넷째, 나아가 여타의 전문직 관련법에서도 규정하고 있는 내용을 추가할 필요가 있다. 우선 신분보장과 관련하여 사회복지사 등이 본인의 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다는 규정을 추가할 필요가 있다. 또한 사회복지사 등의 지위향상을 위한 교섭·협약과 관련된 내용, 사회복지사에 대한 예우에 관한 사항, 사회복지활동 보호 및 침해행위에 대한 조치사항, 안전사고로부터의 보호 등의 내용을 추가할 필요가 있다.

다섯째, 사회복지종사자가 노동조합에 적극적으로 참여해야 한다. 2014년 1월 12일 사회복지분야에 종사하는 노동자들을 대상으로 하는 산업별 노동조합(이하 산별노조)이라 할 수 있는 ‘전국사회복지유니온’이 설립되었다(신동윤, 2015a:16; 김영미, 2014:79). 이러한 산별노조의 결성은 사회복지시설 종사자의 근로조건 및 환경 등을 개선·제안할 수 있는 대변자의 역할과 교섭당사자로서 사용자와 대등한 지위를 가질 수 있다(신동윤, 2015a:16-17). 그러나 사회복지 노동조합의 중요성에 대해서는 지속적으로 제기되어 왔지만, 그 참여와 활동이 미비한 수준으로 교육과 홍보가 반드시 필요하다.

## 참고문헌

- 김광병·박소영(2009). 사회복지사의 법적 지위에 관한 탐색적 연구. 한국사회복지행정학 11(2).
- 김수정(2015). 사회복지사의 노동권 확보 방안 모색을 위한 FGI 연구. 한국사회복지행정학 17(2)
- 김영미(2014). 사회복지사의 법적지위에 관한 문제점과 개선방안: 노동관계법령을 중심으로. 사회복지법제연구(5).
- 김유경·김미숙·박경수·윤덕찬·정희선·김가희(2014). 사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2016). 사회복지시설 관리안내.
- 서정희·오욱찬·박경하(2013). 사회복지 영역 일자리사업 참여자의 근로자성 비교 연구. 노동정책연구 13(2).
- 신동윤(2015a). 사회복지사의 근로형태 분석과 권리보호방안: 한국과 미국의 비교연구. 사회복지법제연구 (6).
- 신동윤(2015b). 민간위탁계약과 사회복지사의 근로형태에 관한 연구, 사회법연구 (25).
- 윤석진(2014). 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률과 조례의 정합성 확보방안. 사회복지법제연구 (5).
- 이명현(2014). 사회복지사의 정체성과 인권보호. 사회복지법제연구 (5).
- 제갈현숙(2013). 사회복지노동시장의 특징, 현황 및 개선방향. 월간 복지동향 (176).
- Beaumont, P. and J. Leopold(1985). Public sector industrial relations: Recent developments. *Employee Relations* 7(4):1-44.
- Kroos, D. and K. Gottschall(2012). Dualization and gender in social services: The role of the state in Germany and France. pp. 100-123, In Emmenegger, P., Hausermann, S., Palier, B. and Seeleib-Kaiser, M.(Eds.). *The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Morgan, P. and N. Allington(2002). Has the public sector retained its 'model employer' status? *Public Money & Management* 22(1):35-42.

# 요양보호사의 노동 현실과 노인장기요양보험법

서동민 (백석대학교 사회복지학부 노인복지학전공 교수)

## I. 서론

우리 사회에서 ‘노인’을 주된 대상으로 ‘장기요양보호’의 사회화(socialization of long-term care)를 달성하기 위하여 도입한 노인장기요양보험제도는 산재보험(1964), 건강보험(1977), 국민연금(1988), 고용보험(1995)에 이은 제5의 사회보험제도라고 할 수 있다.

2008년 제도 도입 이후, 매년 지속적으로 장기요양기관과 인정자가 증가하고 있는데, 2015년 6월말 누적 인정자는 445,779명으로 2014년 말 대비 5.0% 증가하였으며, 이는 노인인구 6,610,989명 중 6.7%를 차지하는 수준이다(국민건강보험공단, 2016). 이에 따라 장기요양서비스를 제공하는 장기요양요원, 특히 요양보호사 인력도 지속적으로 증가하여 2015년 6월 말 현재 요양보호사 자격증 소지자는 약 130만 명이며, 이중 장기요양기관에 근무하는 요양보호사는 23.5%인 약 31만 명에 달한다. 이는 노인장기요양보험제도가 도입된 2008년 10.2만 명에서 약 3.0배가 증가한 수치다.

요양보호사가 노인장기요양보험법에서 보장하는 장기요양급여들을 시설과 재가 장기요양현장에서 실제 서비스로 구체화시키는데 가장 핵심적인 역할을 담당하고 있는 인력이라는 점에 대해서는 정부나 현장도 이견이 없다.

그러나 이러한 중요성에도 불구하고 요양보호사의 저임금과 열악한 처우, 불안정한 고용상태, 낮은 사회적 인식 등에 대한 우려와 지적이 제도 도입 이후 지금까지 해소되지 못하고 있는 상황이다. 요양보호사의 노동현실 문제는 단기적으로 근로자 개인뿐만 아니

라 수급자가 받게 되는 장기요양서비스의 질과 연결되며, 장기적으로는 장기요양현장에서  
의 인력수급과 제도의 지속발전을 위한 전제조건이 된다는 점에서 심각성이 있다.

본 고에서는 노인과 장기요양, 노인장기요양보험과 요양보호사에 대한 기본적인 검토  
를 바탕으로 요양보호사의 근무현황과 실태에 대한 기존의 조사결과들을 살펴봄으로써,  
요양보호사의 노동현실을 명확히 하는 한편, 향후 제도 개선을 위한 과제를 논의해보고  
자 한다.

## II. 장기요양과 장기요양 제공인력

노인장기요양보험과 요양보호사에 대한 보다 깊이 있는 논의의 진행을 위해서는 노인  
장기요양보험제도의 주된 수급자이자 이용자인 노인의 특성과 요양보호사가 제공하는  
서비스인 장기요양, 활동현장으로서 장기요양제공인력과 시설의 기본 성격을 파악하는  
것이 필요하다.

### 1. 노인

일반적으로 노인은 ‘생리적·행동적·심리적·사회적으로 노화과정의 변화가 복합적으로  
작용하는 사람’(국제노년학회, 1951)을 말한다. 즉, ‘노화의 과정 또는 그 결과로서 생물,  
심리, 사회적 기능이 약화되어 자립적 생활능력과 환경에 대한 적응능력이 약화되고 있  
는 사람’으로 정의가 가능하다. 이때 노화의 3가지 영역을 동시에 고려(Breen, 1976)하는  
것이 중요하다고 보는데, 첫째, 생리적 및 생물학적 면에서 퇴화기에 있는 사람, 둘째, 심  
리적인 면에서 정신기능과 성격이 변화되고 있는 사람, 셋째, 사회적인 면에서 지위와 역  
할이 상실되어 가는 사람이라는 측면이다.

이상의 개념을 개인의 자각, 사회적 역할상실, 기능적 연령, 발달단계로 보다 조작적으  
로 정의해볼 수 있겠으나, 가장 보편적으로 활용되는 것이 역연령(曆年齡, chronological

age)에 따른 노인의 개념이다. 즉, 출생 이후부터 달력상의 나이로 계산한 만 나이가 일정 연령 이상일 경우를 의미하며, 개별 법이나 사업에 따라 다양한 연령 기준을 사용하고 있다. 노인복지법과 노인장기요양보험법에서는 65세 이상을 노인으로 규정하고 있다.

결국, 노인은 신체, 정신, 사회적인 측면에서 퇴화, 상실의 과정에 있는 사람을 말한다. 특히 요양보호사가 대응해야하는 노인은 이러한 과정이 상대적으로 급속히 진행되었으며, 앞으로도 지속적으로 악화가 예상되는 상대적으로 고위험군의 대상이라는 점에 유의하여야 한다. 또한 행정적 기준에 따라 65세 이상을 노인으로 분류하고 노인장기요양보험의 주요 수급자로 규정하고 있으나, 65세 이상의 연령에서도 상태의 다양성이 있으며, 이에 따라 보건, 의료, 복지 등에 대한 복합적이 욕구(needs)가 존재할 수밖에 없다는 점도 함께 고려하여야만 한다.

## 2. 장기요양

현재 우리나라가 사용하고 있는 '장기요양보호'라는 용어는 영어의 'long term care'를 번역한 것이다. 동일한 한자 사용권역인 일본에서는 초기에 장기요양으로 사용하다가 개조와 원호를 의미하는 '개호(介護(kaigo))'라는 용어를 만들어 현재까지 사용하고 있다.

장기요양보호의 기본은 개념은 3가지 요소를 포함하고 있는데, 첫째, 장기요양보호가 필요한 자를 신체적이나 정신적인 제한을 지니고 있어 타인에게 의존하는 자로 정의하고 있으며(Pratt, 1999; Binstock, 1998; Kane, et al, 1998; Evashwick, 1996; OECD, 1996), 둘째, 그러한 신체적 또는 인지정신적인 제한이 장기간 지속적이어야 하고(Doty, et al, 1985; Evashwick, 1996; Kane, et al, 1998; Binstock, 1998; Pratt, 1999; OECD, 1996), 셋째, 그러한 장기요양보호대상자에게 제공되는 서비스는 복지서비스뿐만 아니라 보건의료 서비스 및 기타 사회서비스까지 총망라(Doty, et al, 1985; Pratt, 1999; Evashwick, 1996; OECD, 1996)하는 것으로 되어 있다.

국가와 제도의 목적에 따라, '장기요양상태'에 대한 다양한 정의를 명문화하고 있는데, 일본의 개호보험의 경우는 '신체상 또는 정신상의 장애가 있어 입욕, 배설, 식사 등의 일

상생활의 기본동작의 전부 또는 일부에 대해 일정 기간에 걸쳐서 계속적으로 상시 보호가 필요하다고 인정된 상태'를 의미하며, 독일의 장기요양보험은 '신체적 또는 인지적, 정신적인 질병이나 장애로 일상생활과정 중에서 정기적으로 반복되는 동작 수행에 수발이 필요하다고 인정된 상태'로 규정하고 있다. 대체로 학자들의 일반적 정의(Kane, 1987; Atchley, 1994)를 보면, 일상생활상의(신체적 및 인지적) 기능장애가 존재하고 있는 상태로 요약해볼 수 있다.

대부분의 국가에서는 피보험자, 또는 가입자가 보험급여로서 장기요양서비스를 받을 수 있는 조건을 충족하고 있는지를 확인(screening)하기 위해 장기요양인정을 실시하고 있다. 장기요양의 욕구에 대한 평가 기준은 일상생활동작(ADL; Activities of Daily Living)의 제한으로 나타나는 신체기능이나 인지장애나 문제행동의 출현과 관련된 인지 기능을 합친 기능상태(functioning), 전반적인 건강상태를 포함하는 허약성(frailty), 수발 부담과 독립성과 같은 의미의 의존성(dependency)이 종합적으로 판정에 활용되고 있다.

즉, 요양보호사가 제공해야하는 '장기요양' 서비스는 신체적 정신적 제한과 이로 인한 의존성에 적절히 대응할 수 있어야 하며, 단기간에 종결되는 것이 아니라 장기간 지속되는 것으로 단일 영역이 아닌 복지, 보건의료, 일반 사회서비스를 포괄하게 된다는 의미이다.

### 3. 장기요양 제공인력

일반적으로 케어는 직업적으로 케어 서비스를 제공하는 공식적 인력과, 직업으로 하지 않는 비공식적 인력을 모두 지칭하는 용어로 사용되고 있다(이해영, 2003; 최희경, 2009). 직접적 케어인력의 수행 업무는 일상생활동작능력 지원과 가사지원, 장보기, 안전관리 및 위험 방지, 재정관리 도움에서부터 약 복용 관리, 도뇨 관리, 욕창 관리, 산소 호흡기 관리 등의 준 의료적 활동까지 매우 다양한데, 직업적으로 케어를 제공할 경우에는 일정 수준의 지식과 기술을 바탕으로 안정적이고 지속적으로 이용자에게 제공하는 것이 바람직하다(이서영, 2012).



장기요양보호를 담당하는 인력의 업무 및 기능에 대한 견해는 크게 다음과 같이 5가지의 이슈로 구분해 볼 수 있다. “첫째, 요양서비스가 특화된 전문가의 역할인가, 일반적 수준에서 실행되는가. 둘째, 요양서비스의 내용이 시설 유형에 따라 다른가. 셋째, 요양서비스 제공인력이 어떤 방식으로 채용되어야 하는가. 넷째, 케어를 직업으로 하는 노동자들의 자격을 어떻게 규정할 것인가. 다섯째, 노동자들의 보수교육과 지속적 훈련은 어떻게 이루어져야 하는가”가 그것이다.

우리의 노인장기요양보험제도는 공식적 케어인력으로 다름 아닌, 요양보호사 자격제도를 도입하였다. 다만, 케어인력으로서의 위치나 주요 이슈에 대한 고민이 초기 단계에서 충분히 논의되었는지는 의문이다.

#### 4. 장기요양 제공시설

일반적으로 요양시설은 간호 또는 의료적 케어를 제공하기 위해 국가 및 의료보장제도에 의해 인정된 3개 이상의 병상을 지닌 시설(National Center for Health Statistics, 1991)을 의미한다. 한편, 재가 및 지역사회 보호시설(home and community care facilities)은 정에 방문하여 신체 수발 및 가사활동을 지원해 주는 홈헬프 서비스(home-help services), 낮 동안 일정시간 프로그램 등 서비스를 제공하는 주간보호(day care), 가족 수발자에게 일정기간 휴식을 제공해 주기 위해 제공되는 서비스(respite care)인 단기보호(short-stay) 등이 있다.

최근 OECD의 장기요양시설 관련 정책을 살펴보면, OECD 국가들의 시설보호율을 전체 노인인구의 5%수준에서 제어하도록 유도하는 등 시설보호 중심에서 재가보호 중심으로 전환하는 소위 탈시설화 정책을 추진하고 있음을 확인할 수 있다.

한편, 장기요양분야와 관련하여 탈시설화(deinstitutionalization)외에도 지역사회보호(community care), 정상화(normalization), AIP(ageing in place)와 같은 개념이 관련 정책 형성과 현장에서의 실천 원칙으로 주목받고 있다.

요양보호사의 근로 여건을 파악하기 위해서는 시설(institutional care benefit)과 재가

(home care benefit), 입소와 방문, 통원형 등 해당 요양보호사가 소속된 기관의 유형에 따라 근로 여건도 상이할 수 있으며, 닫힌 체계로서 시설만이 아니라 열린 체계로서 지역사회 또는 주거지에서의 장기요양이 점차 강조되고 있는 상황에 대한 고려도 필요하다.

### Ⅲ. 노인장기요양보험제도의 기본 구조

노인장기요양보험법의 기본 구조와 요양보호사 양성체계 등 관련 현황을 정리해보면 다음과 같다.

#### 1. 제도의 목적

노인장기요양보험제도의 도입에 대하여 정부는 “그 간 가족의 영역에 맡겨져 왔던 치매·중풍 등 노인에 대한 장기간에 걸친 간병, 장기요양문제를 사회연대원리에 따라 국가와 사회가 분담하는 제도로, 노인뿐만 아니라 장기요양을 직접 담당하던 중장년층과 자녀 등 모든 세대에게 혜택을 주는 제도”라고 밝힌 바 있다(보건복지부, 2007).

노인장기요양보험법 제1조(목적)에서도 “이 법은 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다.

#### 2. 대상 및 수급자격

첫째, 피보험자는 국민건강보험제도에 가입해 있거나, 의료급여제도에 의해 적용을 받는 자이다. 노인장기요양보험법에서 가입자는 “국민건강보험법 제5조 및 제93조에 따른

가입자로 한다(제7조3항)”고 명시하고 있다. 장기요양인정을 신청할 수 있는 자는 장기요양보험가입자 또는 그 피부양자, 의료급여법 제3조 제1항에 따른 수급권자(제12조)로 하고 있으며, 의료급여수급권자의 장기요양급여 비용 등에 대한 국가와 지방자치단체의 부담을 함께 규정(제58조2항)하고 있다.

현행 국민건강보험과 의료급여제도가 분리 운영되고 있으며, 보험방식도입 전 조세방식에서 기초생활수급권자를 중심으로 장기요양서비스가 제공되어 왔던 것과는 구별되는 특징이라고 할 수 있다.

둘째, 노인장기요양보험제도의 가입자가 보험급여를 받기 위해서는 사전적으로 장기요양필요상태에 대해 인정을 받아야 한다. 현재, 인정도구는 신체기능, 인지기능, 문제행동, 간호처치 욕구 및 재활욕구 5영역으로 구분, 52개 항목에 대하여 조사하여 ‘요양인정 점수’를 산정하여 ‘등급(1~5등급)’을 결정하고 있다. 보험급여의 주된 대상 및 이용자는 65세 이상의 노인이나 65세 미만인 자라도 국가가 정한 ‘노인성질환’을 지니고 있을 경우에는 급여대상자로 인정된다.

### 3. 급여의 형태 및 수준

첫째, 보험급여는 현물급여를 원칙으로 하되, 특수한 경우에 한하여 현금급여를 인정하고 있다. 현재, 우리 제도에서는 일본과 같이 현물급여만을 원칙으로 하되, 특별한 경우에 한하여 제한적으로 ‘특별현금급여(가족요양비, 특례요양비, 요양병원간병비(미실시))’로서 현금을 지급하고 있다. 소위, ‘가족요양보호사’에게 지급되는 비용은 현금이 아닌 현물급여로 보아야 한다.

둘째, 노인장기요양보험에서 보장하는 장기요양급여의 수준과 종류가 단순하다. 현재 급여유형(장기요양기관)은 크게 입소기관 2종(노인요양시설, 노인요양공동생활가정), 재가기관 5~6종(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호, 단기보호, 기타급여(복지용구))이다. 장기요양대상자는 특성상 보건의료복지 등에 대한 복합적 욕구를 가지고 있으나, 주로 복지서비스를 담당하고, 보건의료서비스는 연계를 통해 해소하고자 하는 방향으로

접근하고 있다.

#### 4. 전달체계 및 전략

첫째, 보험자에 의한 부분적인 이용지원을 실시하고 있으며, 별도의 공식적인 케어매니지먼트와 자격제도를 실시하고 있지 않다. 우리나라의 장기요양이용지원체계는 다른 나라의 비해 상대적으로 축소된 특성을 보이며, 대상자의 욕구사정, 표준장기요양이용계획서 작성, 서비스제공계획수립의 제한된 과정만을 포함하고 있다(선우덕 외, 2007). 현재, 보험자는 이용지원의 목적으로 표준장기요양이용계획서(급여종류, 급여비용, 본인부담금, 장기요양 필요 내용 및 주요기능상태 등 포함)를 제공하고 있으나 실제, 장기요양 현장에서 실제 계약 등에 활용하는 경우는 적다.

둘째, 장기요양 시설(장기요양기관)과 인력(장기요양요원) 인프라에 대해 보험자와 지자체로 이원화된 체계를 운영하고 있다. 자격관리, 보험료 부과 징수, 신청인 조사 등은 보험자인 국민건강보험공단이, 시설의 설립신고에 대한 인가와 지도감독은 지자체가 담당하고 있다. 이러한 구조는 장기요양기관의 지정, 취소와 관련한 실효성, 기관과 서비스의 품질관리, 장기요양 인력 및 시설 인프라의 균형적인 확보, 인력의 처우개선 등에 관한 접근에 제한점으로 작용하는 것으로 지적받고 있다.

#### 5. 재정의 조달 및 배분

첫째, 노인장기요양보험의 재정은 보험료수입과 국가지원, 본인일부부담으로 충당된다. 현재, 우리 제도의 기본적인 구조는 국민건강보험과 동일하나, 장기요양보험료는 국민건강보험료액에 장기요양보험료율을 곱하여 산정, 국민건강보험료와 통합 징수하고 있다. 본인일부부담은 이용급여 및 소득에 따른 차등화 구조를 채택하고 있는데, 시설 20%, 재가 15%를 기본으로 소득에 따라 경감 또는 면제(의급 50%감경, 기초 면제)하고 있어, 총 5가지 수준의 본인부담률이 존재(20%, 15%, 10%, 7.5%, 없음)하는 셈이다.

둘째, 장기요양서비스를 제공한 공급자에게는 이용자의 본인부담금을 제외한 비용을 보험급여로 지불하며, 그 기준은 급여형태에 따라서 다르게 적용하고 있다. 현재, 제공자에게 보상되는 수가는 시설의 경우는 등급별 일당정액으로, 재가의 경우는 방문당 정액에 근거한 등급별 월한도액으로 구분되어 지불된다. 지불보상제도의 측면에서 보면, 사전보상제로서 포괄수가제(case payment)의 한 형태이며, 이용자 본인의 비용분담(cost sharing)은 정률제(coinsurance), 재가급여는 추가로 급여상한제(limit)의 적용을 받고 있다고 할 수 있다. 우리 제도가 선택하고 있는 사전보상제로서 포괄수가제나 본인일부부담제(정률제), 급여상한제 등은 모두 서비스 이용을 억제하고 보험재정의 지출을 통제하는 등 재정안정의 효과를 노릴 수 있는 대표적인 방법들이다.

## IV. 요양보호사의 위치와 노동실태

### 1. 요양보호사의 개념 및 역할

요양보호사는 2008년 노인장기요양보험제도의 도입과 함께 만들어진 국가자격으로, 노인장기요양보험법 제2조와 노인복지법 제39조의 2에 법적 근거를 두고 있다. 노인장기요양보험법 제2조는 요양보호사를 포함하는 ‘장기요양요원’에 대한 정의로 ‘장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자’로 규정하고 있으며<sup>1)</sup>, 노인복지법에서는 요양보호사를 ‘노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행’하는 인력으로 정의하고 있다<sup>2)</sup>.

한편, 요양보호사양성 표준교재(보건복지부, 2014)에 의하면, “요양보호사는 노인의료복지시설(노인요양시설, 노인요양공동생활가정)이나 재가노인복지시설(방문요양서비스,

- 
- 1) 노인장기요양보험법 제2조(정의) 5. “장기요양요원”이란 장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자를 말한다.
  - 2) 노인복지법 제39조의2(요양보호사의 직무·자격증의 교부 등) ①노인복지시설의 설치·운영자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하는 요양보호사를 두어야 한다.

주·야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문목욕서비스 제공시설) 등에서 장기요양급여수급자에게 신체적, 정신적, 심리적, 정서적 및 사회적 보살핌을 제공한다”고 명시하고 있다<sup>3)</sup>. 이외에 장기요양급여제공기록지(노인장기요양보험법 시행규칙의 별지 서식)에서도 신체활동지원 서비스, 가사 및 일상생활지원 서비스, 인지활동지원 서비스, 정서지원 서비스 등 방문요양서비스와 노인요양시설 등 시설에서 제공할 수 있는 장기요양서비스들을 포괄적으로 나열하고 있다.

구체적으로는 노인의료복지시설, 재가노인복지시설에서 대상자의 신체를 돌보는 업무와 식사, 배설, 목욕, 이동, 청소, 세탁, 외출 돕기 등의 일상 업무보조의 역할과 생활 상담을 지원하게 된다. 이를 위해서 요양보호사는 대상자의 인생경험을 존중하며 발견된 문제를 확인하고 계획을 세워 수행하며 모든 것을 기록으로 남겨 관계된 사람들과 정보를 교환한다. 요양보호사의 지원서비스에는 신체활동지원과 일상생활지원, 개인활동지원, 정서지원, 방문목욕 등이 있다. 이러한 서비스를 지원하기 위하여 요양보호사는 대상자와 서비스 중에 일어난 정보를 전달하는 역할로서, 불편함을 발견하는 관찰자로서, 또한 불편함을 경감해주는 숙련된 조력자로서, 고독함과 무료함을 달래주는 의사소통 대상자로서, 역할과 잔존능력을 발휘 할 수 있도록 지지해주는 동기유발 지지자로서의 역할을 수행한다(보건복지부, 2011).

이상과 같이 요양보호사의 정의, 자격 교육과정, 자격시험 및 자격증에 대한 사항을 국가가 법률로 규정하는 방식을 채택하고 있으나, 개별적으로 살펴보면, 노인장기요양보험법과 노인복지법, 보건복지부의 고시나 자료 등에서 요양보호사의 법적 위치나 성격, 수행해야 할 역할에 대해서 통일되지 못하게 개별적으로 서술하고 있어, 사회복지사, 간호사 등 타 직종과의 협업이 강조되는 장기요양현장에서 명확한 역할 구분 하에 책임성을 가지고 실제 적용이 가능할지에 대해서는 의문이다.

3) 2011년에 발간된 요양보호사표준교재에는 “요양보호사는 노인의료복지시설이나 재가노인복지시설 등에서 의사 또는 간호사의 지시에 따라 장기요양급여수급자에게 신체적, 정신적, 심리적, 정서적 및 사회적 보살핌을 제공한다”고 기재되어 있다.

## 2. 요양보호사 양성체계

현행 노인장기요양보험제도에서 대표적인 장기요양인력인 요양보호사의 양성체계를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 요양보호사가 되려는 사람은 결격사유가 없는 자로<sup>4)</sup> ‘요양보호사교육기관’에서 교육과정을 마치고 시·도지사가 실시하는 요양보호사 자격시험에 합격하여야 한다.<sup>5)</sup> 시험은 필기와 실기 2과목으로 구성되고 각각 만점의 60%이상 득점 시 합격이며, 시험은 매년 2회 이상 실시하되 차년도 시험 시행은 시험실시 직전연도 12월 31일까지 공고하도록 하고 있다. 요양보호사 자격제도는 2008년 7월 노인장기요양보험제도의 본격적인 시행을 대비하여, 2008년 1월 노인복지법 개정으로 법제화되었으며, 같은 해 2월 이후부터 양성교육이 시작되었다.

제도 시행 직후의 요양보호사 양성교육은 요양보호사교육기관에서 학력이나 연령의 제한 없이 누구나 일정 시간의 교육과정을 이수하고 실습을 받으면 별도의 시험 없이 자격증을 받을 수 있도록 하는 경과조치를 취하였으나, 요양보호사의 전문성을 강화하기 위해 2010년 8월부터는 자격시험을 실시하고 있다<sup>6)</sup>.

- 4) 노인복지법 제39조의13(요양보호사의 결격사유): 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 요양보호사가 될 수 없다. 1. 「정신보건법」 제3조제1호에 따른 정신질환자. 다만, 전문의가 요양보호사로서 적합하다고 인정하는 사람은 그러하지 아니하다. 2. 마약·대마 또는 향정신성의약품 중독자 3. 금치산자·한정치산자 4. 금고 이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되지 아니하였거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람 5. 법원의 판결에 따라 자격이 정지 또는 상실된 사람 6. 요양보호사의 자격이 취소된 날부터 1년이 경과되지 아니한 사람[본 조신설 2010.1.25]
- 5) 노인장기요양보험제도 시행 이전에 존재했던 가정봉사원 또는 생활지도원보다 기능 및 지식수준을 강화하기 위하여, 국가자격제도로써 교육기관의 교육과정을 이수한 후 자격시험을 거쳐 취득이 가능하도록 하였다.
- 6) 당초 정부에서 2008년 1월 노인복지법 시행 규칙 개정안을 확정·공포하고 요양보호사 양성방안을 법제화 한 이후 요양보호사에 대한 전문성 논란여부와 관심은 여전히 계속되어 왔다. 요양보호사교육기관의 자격증 남발로 인한 요양보호사의 과잉공급으로 요양보호사의 자격에 대한 사회적불신도 배제할 수 없었다. 시행초기에는 노인 장기요양보험의 조속한 실행을 위한 방법으로 인프라 대폭 확충이라는 명목아래 요양보호사로서 필요한 소양과 교육과정을 기반으로 충분한 자질을 갖추지 못한 채 연령이나 학력, 한글능력에 상관없이 무분별하게 자격증을 발부

둘째, 요양보호사 응시자격으로 이론 80시간, 실습 160시간(실기 80시간, 실습 80시간)을 포함하여 총 240시간의 교육을 이수하도록 하고 있다. 표준교육과정은 요양보호개론(23시간), 요양보호관련 기초지식(15시간), 요양보호각론(94시간), 특수요양보호각론(28시간), 현장실습(80시간)으로 구성되어 있다. 다만, 관련 경력자<sup>7)</sup> 및 국가자격 소지자에게는 교육시간 감면혜택이 주어지는데, 사회복지사는 50시간(이론 32시간, 실기 10시간, 실습 8시간), 간호사는 40시간(이론 26시간, 실기 11시간, 실습 8시간), 간호조무사 및 물리치료사 및 작업치료사는 50시간(이론 31시간, 실기 11시간, 실습 8시간)을 이수하여야 한다.

셋째, 요양보호사교육기관은 적합한 시설 및 인력기준을 갖추고 시도지사의 지정을 받아 운영한다. 지정을 받기 위해서는 교육기관의 장을 두고 사무실을 포함하여 연면적 80㎡이상을 확보하여야 한다. 노인장기요양보험제도 시행 초기에는 일정한 시설과 직원 및 교수인력을 갖추고 해당 관할관청에 신고만하면 운영이 가능하도록 하였으나<sup>8)</sup>, 교육기관의 난립에 따른 문제가 제기되면서, 2010년부터는 교육기관을 신고제에서 지정제로 전환하여 지정기준을 강화하였다<sup>9)</sup>.

하는 결과가 초래되었다. 이에 따라 2010년 12월말 기준으로 요양보호사 983,823명이 양성되었으며, 이는 2008년 4월 9,952명과 비교할 때 98배나 증가한 숫자이다. 그러나 실제 요양서비스 제공활동인력은 자격취득자의 25%수준인 237,709명이다(한나라당 이춘식 의원 요양보호사 보수교육 법제화 추진, 2011). 그로 인하여 요양보호사의 전문성이 저하되고 현장에서 양질의 케어가 이루어 지지 않아 문제점이 많이 발생 되었다. 이점을 보완하기 위한 대책으로 요양보호사 시험제도, 교육기관 지정제도 및 보수교육실시 등 요양보호사의 전문성을 갖출 수 있는 후속 대책이 마련된 것이다(문안수, 요양보호사의 직업에 대한 전문성 의식에 관한 연구, 한서대학교정보산업대학원, 2011. p.11).

- 7) 경력증명발급기관에서 생활지도원,유급가정봉사원,간병인,간병요양관련 종사자로서 1년 이상(1,200시간 이상)인정되는 자로서 실기, 실습시간이 각각 50% 감면되며, 노인요양시설 또는 재가복지시설 근무경력자는 노인요양시설 실습 또는 재가요양서비스실습이 추가 감면되고, 노인요양시설 및 재가노인복지시설에 모두 근무한 경우에는 실습전체가 면제 된다.
- 8) 1명당 1㎡이상의 전용 강의실과 1명당 2㎡이상의 실기연습실과 학습교구를 갖추고, 직원으로서 전담행정요원 1인 이상과 교육과정 편성 및 강의를 전담하는 전임교수 1인 이상이 상근하고 필요한 외래교수요원을 갖추도록 하였다.
- 9) 노인복지법 시행규칙 개정(2010.4.26) 이후에 설립하는 교육기관은 교육기관의 장을 두고, 사무실 포함 연면적 80㎡이상을 충족하여야 지정받을 수 있으며, 기존 교육기관은 2009년 10월 25



요양보호사의 양성체계에 대해서도 법적인 절차와 기준을 마련하고 있으나 그 수준이 적정한지에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있다. 특히, 요양보호사의 연령 및 학력의 제한이 사실상 없어 진입 단계에서 저학력과 고연령의 여성들이 진입하기 용이한 구조로 자격 취득 및 취업 후에 장기요양현장에서 저임금과 처우로 연결되기 쉬운 구조이다. 또한 단일한 기준은 아니나 요양보호사의 전문성을 확보하고 사회적으로 인정하기에 충분한 교육(이론, 실기, 실습)수준인지에 대한 논란이 있을 수 있으며, 자격부여를 위한 시험도 장기요양서비스를 제공할 수 있는 적정 또는 표준적인 인력을 선별하는 것보다는 최소 요건을 확인하는 정도로 판단된다. 현재 지정제로 전환되었으나 민간의 요양보호사교육기관을 통한 일회적인 교육방식도 교육의 목적과 책임이라는 측면에서 부작용을 지속적으로 발생시키고 있는 상황이다<sup>10)</sup>.

### 3. 요양보호사의 노동 실태

장기요양요원 중 요양보호사의 근무실태와 관련 하여 보험자, 관련 조직 학계 등에서 다양한 조사들이 시도되었다. 이 외에도 주기적으로 실시하는 장기요양기관평가나 경영실태조사에서 근무형태, 인건비 등이 세부 항목에 포함되어 그 수준과 변동을 기능해볼 수 있는 자료가 되고 있다.

본 고에서는 요양보호사의 노동현실과 관련하여 수행된 조사 및 연구결과들로, 특히, 장기요양 종사인력 운영실태 조사(서동민 외, 2012)<sup>11)</sup>의 주요결과를 중심으로 장기요양현장에서 근무하는 요양보호사의 근무상황, 근무형태, 보수수준, 애로 및 개선사항, 만족

일까지 지정기준을 갖추면 개정규정에 따라 지정받은 것으로 보았다.

- 10) 요양보호사 자격증 시험을 준비하는 수강생이 법에서 정한 교육을 모두 이수한 것처럼 꾸며 교육수로 증명서를 발급한 혐의(위계에 의한 공무집행방해)로 교육기관 원장 A(54) 씨를 불구속입건했다. 또 허위로 출석부와 실습일지를 작성해 필기시험 응시자격을 얻은 B(여·50) 씨 등 수강생 19명을 같은 혐의로 불구속입건했다(국제신문, 2016.5.3.일자).
- 11) 요양보호사 자격증 취득자(종사자 1,000명, 퇴직자 500명, 미취업자 1,000명)와 장기요양기관 대표자(300명) 등 총 2,800명을 대상으로 2012년 2월부터 약 2주간 전국의 요양보호사 및 장기요양기관을 대상으로 설문조사를 실시하였다(서동민 외, 2012).

도 등을 차례로 살펴보고자 한다.

### 1) 일반

2015년 12월 현재 재가 장기요양기관에 근무하는 요양보호사를 성별을 기준으로 구분할 경우, 여성의 비율은 94.6%이고, 연령을 기준으로 할 경우 40대가 13.5%, 50대가 43.0%, 60대가 35.0%, 70대가 6.2%로 50대 이상이 전체의 약 84% 이상을 차지하고 있다. 한편 시설의 경우는 여성이 약 93.8%였으며, 30대가 2.0%, 40대가 12.1%, 50대가 52.7%, 60대가 30.8%, 70대가 1.6%로 50대 이상이 약 85% 이상으로 나타났다.

### 2) 인건비

2012년 조사에서 요양보호사의 월평균 보수수준은 노인요양시설의 경우 약 130만원 전후였으며, 방문요양과 방문목욕은 약 56만원 전후로 비슷한 급여수준으로 조사되었다. 대도시보다는 중소도시, 농어촌으로 갈수록 급여가 다소 상승하는 양상을 보이고 있다.

〈표 1〉 장기요양 급여유형 및 직종별 인건비 현황(조사기관 직접인력)

(단위: 명, 원, 시간)

급여 유형	직종	전체			월급제			시급제		
		종사자 수	월 평균 급여	월 평균 근로 시간	종사자 수	월 평균 급여	월 평균 근로 시간	종사자 수	평균 시급	월 평균 근로 시간
공동 생활 가정	요양보호사	565	1,143,853	181	530	1,155,779	182	35	963,259	159
	사회복지사	73	1,285,866	172	70	1,316,267	176	3	576,516	89
	간호사	17	1,250,561	149	17	1,250,561	149	-	-	-
	간호조무사	154	1,119,021	160	150	1,121,072	160	4	1,042,083	157
	물리치료사	2	805,134	149	2	805,134	149	-	-	-
노인 요양 시설	요양보호사	3,711	1,430,466	177	3,631	1,432,880	177	80	1,320,896	165
	사회복지사	262	1,690,599	166	262	1,690,599	166	-	-	-
	간호사	130	2,019,329	183	128	2,034,020	184	2	1,079,107	123
	간호조무사	291	1,494,195	168	288	1,494,705	169	3	1,445,225	127
	물리치료사	117	2,021,581	172	116	2,029,336	173	1	1,122,000	122

급여 유형	직종	전체			월급제			시급제		
		종사자 수	월 평균 급여	월 평균 근로 시간	종사자 수	월 평균 급여	월 평균 근로 시간	종사자 수	평균 시급	월 평균 근로 시간
방문 요양	요양보호사	4,929	592,496	82	217	684,703	91	4,712	588,250	81
	가족요양보호사	1,036	327,171	31	70	284,724	27	966	330,247	32
	사회복지사	82	1,160,210	135	70	1,237,421	139	12	709,813	115
방문 목욕	요양보호사	562	199,822	19	68	806,036	84	494	116,375	10
	가족요양보호사	298	60,819	5	26	33,669	3	272	63,414	6
	사회복지사	17	552,650	65	16	559,326	68	1	445,833	18
방문 간호	간호사	44	714,536	56	23	735,144	67	21	691,966	43
	간호조무사	3	1,431,333	177	3	1,431,333	177	1	319,600	7
주야간 보호	요양보호사	407	1,195,926	153	377	1,230,105	156	30	766,415	112
	사회복지사	143	1,613,002	156	143	1,613,002	156	-	-	-
	간호사	23	1,685,431	163	21	1,692,044	164	2	1,616,000	160
	간호조무사	141	1,145,540	139	139	1,147,944	139	2	978,408	132
	물리치료사	9	2,062,479	153	9	2,062,479	153	-	-	-
단기 보호	요양보호사	65	1,410,553	182	65	1,410,553	182	-	-	-
	사회복지사	14	949,390	132	14	949,390	132	-	-	-
	간호사	1	1,350,000	160	1	1,350,000	160	-	-	-
	간호조무사	21	1,133,643	162	21	1,133,643	162	-	-	-
	물리치료사	1	930,806	58	1	930,806	58	-	-	-

자료: 김진현 외, “장기요양기관 경영수지 분석 및 가산제도 관리방안”, 서울대학교·국민건강보험공단, 2014.12.

장기요양기관 대표자가 시간당 지급한다고 응답한 시급수준은 평균 6,638원으로 보통 6천원 중반 수준인 것으로 조사되었으며, 기관에 따라 최대 8,000원에서 최소 4,680원을 시급으로 지급한다고 응답하였다. 급여유형에 따라서는 큰 차이가 없어 보이는데, 다만 소액이지만 시설급여 제공 장기요양기관이 재가급여를 제공하는 장기요양기관에 비하여 상대적으로 시급수준이 다소 낮은 것으로 집계되었다.

남우근 외(2013) 연구에 따르면, 요양보호사의 임금은 시설근무 요양보호사의 실 수령액은 월 평균 136만원, 재가기관 근무자의 경우는 평균 시급 6,938원으로 조사되었다. (사)한국노사관계학회·성균관대학교HRD센터(2013) 연구에서는 요양보호사의 월 평균

임금수준이 시설근무자는 136.4만원, 재가기관 근무자의 경우는 79.2만원으로 파악되었다.

한편, 2014년에 실시된 장기요양기관 경영실태조사(김진현 외, 2014)의 장기요양기관 종사자 인건비 분석 결과<sup>12)</sup>에 따르면, 노인요양시설에서 근무하는 요양보호사의 월평균 인건비가 1,430,466원으로 가장 높았으며, 방문요양을 제공하는 요양보호사의 월평균 인건비는 592,496원으로 조사되었다. 노인요양시설의 규모(정원)에 따라 요양보호사 월평균 급여의 경우, 노인요양시설 10-30인 미만은 1,313,706원, 30-60인 미만은 1,386,862원, 60-100인 미만은 1,449,354원, 100인 이상은 1,557,670원으로 규모가 커짐에 따라 요양보호사의 월평균 급여가 상승하는 경향을 나타냈다. 이를 지역규모별로 나누어보면, 노인요양시설 요양보호사의 경우, 대도시 1,388,878원, 중소도시 1,452,096원, 농어촌 1,447,825원으로 대도시에 비해 중소도시, 농어촌의 월평균 급여가 높게 나타나는 경향을 보였다. 운영주체별로도 다른 양상을 나타냈는데, 법인으로 운영되는 노인요양시설의 요양보호사 월평균 급여가 1,506,862원으로 가장 높았으며, 지자체 운영 시설은 1,434,183원, 개인운영 시설은 1,263,964원 수준에 불과하였다.

### 3) 근무형태

종사자의 근무형태는 시간제가 57.8%(585)로 반수 이상이었으며, 다음으로 전일제(주간근무 고정) 17.7%(179명), 2교대 10.7%(108명), 3교대 6.0%(61명), 격일제(1일 24시간 근무, 익일 휴무) 3.8%(38명), 4교대 0.8%(8)명의 순으로 나타났다. 한편 노인요양시설은 2교대가 36.9%, 방문요양은 시간제가 81.9%로 가장 높았다. 그 밖에 주야간보호는 54.8%(17명), 노인요양공동생활가정은 29.4%(10명)로 전일제가 높은 응답률을 보였으며, 단기보호는 50.0%(3명)로 2교대가 주된 근무형태로 높은 응답률을 나타냈다. 그리고 방문목욕은 83.2%(223명)로 대부분 시간제 근무형태를 보였다. 한편, 24시간 근무 후에 다음날 휴무를 가지는 격일제 근무형태가 노인요양시설에서 12.3%(32명), 노인요양공동생

12) 2013년 경영실태조사 분석기관의 종사자로 요양보호사 11,576명과 사회복지사, 간호사 등을 포함한 총 14,505명을 최종 분석대상으로 하였다(김진현 외, 2014).

활가정에서 20.6%(7명)로 나타났다는 점은 특징적이다.

관련 연구로서 남우근 외(2013)에 따르면, 2013년 현재 근무교대형태는 시설기관의 유형별로 뚜렷한 차이를 보이는데, 지자체 위탁시설에 종사하는 요양보호사는 8시간 3교대 제 형태로 근무하는 비율이 71.9%로 가장 높은 비중을 차지한 반면, 비영리법인 시설 요양보호사는 8시간 3교대제가 34.8%, 12시간 맞교대제가 31.5%를 차지했고, 개인시설 및 영리법인시설 요양보호사는 24시간 격일제가 각각 54.5%, 39.5%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

#### 4) 고용형태

‘장기요양기관 종사자의 고용형태’를 살펴보면, 노인요양시설과 노인요양공동생활가정은 62.6%(164명)와 52.9%(18명)로 높은 상근 정규직 고용비율을 보인 반면, 방문요양과 방문목욕은 75.1%(512명)와 73.6%(198명)로 주로 시간제, 파트타임의 비상근직 고용비율이 높게 나타났다.

#### 5) 애로 및 개선사항

종사자의 근무 애로사항으로는 ‘건강상의 문제(근골격계 질환 발생 등)’가 33.4%로 가장 높았으며, 다음으로 ‘인정자 및 가족의 부당한 요구나 대우’가 27.6%로 파악되었다. 그 다음으로는 ‘서비스 제공지식 및 기술의 부족’이 16.0%, ‘과중한 업무량(교대근무 등)’이 15.0%, ‘관리자 및 동료와의 갈등’이 8.1%로 나타났다.

장기요양기관 근무여건 개선방향에 대해서 장기요양종사자는 ‘능력에 따른 인정과 보상(개인성과평가, 인센티브)’과 ‘호봉제 도입(매년급여인상, 연봉제 축소)’을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 반면 ‘요양보호사 승진체계 도입(선임요양보호사 등), 정규직비율 확대(상근직, 1일 8시간 근무), 재교육과 자기개발 지원(간담회, 보수교육)’에 대해서는 상대적으로 개선 필요성을 크게 느끼지 않은 것으로 조사되었다.

사회환경 개선사항으로는 모든 급여유형에서 ‘사회적인 홍보와 인식전환’이 우리 사회가 우선적으로 함께 노력해야 할 사항으로 지적되었다. 다음으로는 ‘전담 고충상담창구

마련’, ‘정부(보험자)의 관리 및 감독 강화’, ‘지역주민(자원봉사) 협조 활성화’가 필요하다고 응답하였다.

## 6) 기타: 동기와 만족도

‘장기요양기관 종사자로 근무하게 된 동기’에 대하여 질문한 결과, ‘경제적인 이유로’가 40.7%(413명)로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 ‘가족 중에 인정자가 있어서’ 21.2%(215명), ‘봉사의 기쁨 때문에’ 19.3%(196명), ‘앞으로의 전망이 밝기 때문에’ 10.7%(108명)의 순서로 나타났다.

한편, 퇴직자의 퇴직사유로는 ‘낮은 급여’가 21.3%(109명)로 가장 높게 나타났으며, ‘타 업종 전환’ 20.2%(103명), ‘건강상의 문제’ 17.0%(87명), ‘열악한 환경’ 14.7%(75명)의 순으로 나타났다.

10점 만점을 기준으로 ‘종사자의 사기와 만족도’에 대하여 조사한 결과, 전체적인 만족감은 6.7점이었으며, 상대적으로 가장 높은 만족도를 나타낸 요소는 ‘근무환경’과 ‘성취감, 안정감’으로 모두 7.1점으로 나타났으며, 상대적으로 낮은 만족도를 나타낸 요소는 ‘승진, 승급’과 ‘보수’로 각각 4.7점과 5.6점으로 조사되었다.

요양보호사의 사기 또는 만족도 진작을 위해서는 ‘보수’가 40.9%(805명)로 가장 중요하다고 응답하였다. 다음으로 ‘근무환경’이 22.5%(443명), ‘안정감’이 16.2%(318명)의 순서로 나타났다.

우혜숙 외(2013) 연구에서도 이직을 생각하는 이유로는 낮은 임금(58.5%), 낮은 사회적 인식(18.7%), 고용의 불안(14.0%)을 지적하였다.

## 7) 심층면접조사(FGI) 결과

### (1) 노인요양시설, 노인요양공동생활가정

시설급여를 제공하는 장기요양기관에서 근무하는 요양보호사의 어려움을 파악하기 위한 심층면접결과, 요양보호사의 어려움은 환자가족 또는 환자와의 관계, 보수와 근무여

건, 육체적인 어려움, 요양보호사에 대한 잘못된 사회인식, 출퇴근 여건 및 비용의 문제로 핵심개념이 도출되었다.

환자 또는 환자가족과의 관계에서는 보호자의 불만과 민원에 대한 대응의 어려움이 컸다. 예컨대, 환자들의 식사량에 대한 지나친 참견과 예기치 못한 사고발생시 요양보호사들도 심리적 고통이 있음에도 보호자들의 오해로 인한 민원이 있었다. 일부 환자들의 경우에는 요양보호사들을 무시하기도 하였다.

- 모시고 있는 어르신들의 경우는 이해하지만 가장 큰 스트레스를 주는 것은 보호자의 불만 사항에 대한 케어(대응)의 어려움이다. 우리 시설은 보호자들이 면회를 자주 오는 편이다. 어르신들의 질환에 대해서 보호자들을 이해를 시키는 것이 어렵다. 예를 들어, 잘 드시지 못하는 어르신들은 요양보호사들이 적정수준으로 음식을 섭취하도록 돕고 있는데, 자녀들은 무조건 많이 드시도록 해야 한다고 생각한다.
- 케어하는 환자분이 사고가 발생하면(예컨대, 고관절문제가 많음), 요양보호사 분들은 자신들의 잘못이 분명히 아님에도 불구하고 죄책감이 크다. 그런데, 보호자들은 책임소재 운운하면서 치료비 배상 등까지 요구한다. 그럴 때는 회의를 많이 생긴다. 그분이 민원을 위탁을 준 구청과 건보공단 등에 강력히 제기하면 센터에서는 (잘못이 없음에도 불구하고) 치료비를 배상해주는 등 반응하지 않을 수 없다. 보호자 교육과 인식전환이 필요하다고 생각한다. 공단이 유인물 같은 것을 발송해주기 바란다. 공단이 유인물 등을 통해서 사고 같은 것에 대해서 보호자들을 대상으로 인식을 전파해주면 요양보호사들의 이런 문제를 해소할 수 있는 안전장치가 될 수 있을 것이라고 생각한다. 요양보호사도 보호 받고 싶다.
- 어르신들의 태도 때문에 힘들다. 대소변을 받아내는 등 힘든 것을 해주니까 어르신들이 무시한다. 자존심이 상한다. “너희들이 못살아서 이런 곳에 와서 일 한다”고 생각하는 어르신들도 많다.

요양보호사들의 가장 큰 어려움으로 낮은 보수를 꼽고 있다. 자격증을 취득할 당시의 기대에 비해서 턱없이 적은 실제 임금수준에 실망이 컸으며, 공휴일과 명절에도 일하지만 추가보상을 받지 못하고 있다. 일부 시설에서는 승진체계가 있으나 승진으로 인해 얻는 보상에 비해서 저야할 책임이 너무 커서 오히려 승진(급)을 피하려는 경향이 많았다.

- 요양보호사 이직률이 높은 것은 급여가 너무 적기 때문이다. ○○구립은 타 기관에 비해서 좋은 대우를 받고 있지만, 요양보호사 교육을 받고 자격증을 발급받을 때 180만 원

정도는 가능하다고 생각했지만, 현실은 기대에 크게 미치지 못한다.

- 요양보호사의 인건비, 노동의 대가가 대학생 아르바이트 보다 적다는 것은 문제다. 일한 만큼 받지 못하고 있다. 이런 상황에서 젊은 사람들이 들어올 리가 없다.
- 승진체계가 있다. 마을의 케어매니저, 선임요양보호사, 12명의 요양보호사로 구성되어 있다. 경력과 학력을 기준으로 선임요양사와 케어매니저가 될 수 있다. 그러나 작은 직책 수당을 받지만 별로 큰 혜택은 없다. 오히려 중간관리자로서의 역할을 하면서 스트레스를 받고 현재 이러한 직급체계가 제대로 작동하지 않은 측면이 있어서 오히려 부담만 크다.
- 빨간 날도 근무해야 하니깐 힘들다. 명절 때도 일해야 하니깐 힘들다. 휴일 근무 시 특별수당이 필요하다. 생활시설이니까 이해는 한다.

요양보호사의 업무동선에 적합하지 못한 시설의 구조와 요양업무로 인한 육체질병 등의 어려움을 호소하는 보호사들이 많았다. 특히, 업무특성상 근골격계 질환(직업병)을 대부분 가지고 있었다.

- 우리 시설은 어르신들이 생활하는 집이라고 생각하고 요양업무를 하다가 보니, 요양보호사분들이 많은 희생을 하고 있다. 대부분의 시설이 집 구조는 아닌데, 집처럼 모시려니 보호사분들이 고생이 많다. 시설구조가 요양보호사의 활동에 좋지 않아서 피로도가 높아지고 있다. 물리치료를 받는 보호사 분들도 많다. 집구조가 아니고 병원의 구조이다. 앞으로 시설을 설계할 경우 실제로 근무경험이 있는 요양보호사가 참여해서 요양보호사의 업무에 용이하도록 해야 한다.
- 어르신들이 무거워서 근골격계 질환이 많이 발생하고 그것 때문에 그만두시는 분들이 많다. 쉬는 날은 한의원으로 침을 맞으러 다닌다. 복대차고 파스 2개를 붙이고 있다.

그 외에도 요양보호사에 대한 잘못된 사회적 인식, 출퇴근 시간과 비용의 문제를 호소하였다. 농어촌 지역에 대한 조사에서는 교통이 불편하고, 자신의 농사일 등을 위해서 2교대 혹은 3교대 보다는 격일제를 선호하였다.

- 지역 내 인식개선이 필요하다. 전문직인데 ‘아줌마’, ‘야’, ‘너’라고 부른다.
- 조무사 후 처음 간 요양원이 외진 곳이어서 출퇴근이 어려웠다. 그런데 기름 값도 안 준다. 1시간 30분 걸려서 아이들을 돌보는 것이 어려웠다. 현재는 걸어서 20분밖에 안 걸려서 좋다. 반면에 외진 곳에 요양시설은 보호사 인력이 부족하다. 출퇴근을 해주면 갈 수 있지만 아이들 문제 등으로 인해서 가기가 어렵다.



- 격일제는 농어촌 지역의 실정에 맞다. 왜냐하면 첫째, 교통편이 불편하고 출퇴근 시간이 많이 걸리기 때문이다. 집안 살림이나 농어촌에서 일을 하려면 하루라도 낮 시간 동안 시간이 필요하다. 둘째, 격일제로 하니 2교대나 3교대보다도 한꺼번에 많은 인력이 어르신들을 함께 돌볼 수 있다는 장점이 있다. 셋째, 3교대 보다는 한 달에 가져갈 수 있는 급여가 많다. 24시간 근무에는 식사 3시간, 수면 6시간을 포함하고 있다. 오전 9시부터 다음날 오전 9시까지 근무한다.

## (2) 방문요양, 방문목욕 등 재가장기요양기관

재가급여를 제공하는 재가장기요양기관에서 근무하는 요양보호사의 어려움을 파악하기 위한 심층면접결과에서도 환자 또는 환자가족과의 관계, 보수와 근무여건, 요양보호사에 대한 인식과 자격수준, 출퇴근 여건 및 비용의 문제 등으로 핵심개념이 도출되었다.

재가장기요양기관의 경우 시설급여를 제공하는 장기요양기관과는 달리 육체적 어려움에 대한 호소는 많지 않았다. 재가장기요양기관에 근무하는 경우 원하는 시간과 요양업무량으로 조정할 수 있다는 점이 그 원인으로 판단된다.

환자가족 또는 환자와의 관계에서의 어려움이 가장 많았다. 환자가족들은 요양보호사를 파출부정도를 생각해서 급여범위를 넘어서는 일을 요구하고 있었으며, 심지어 환자가족으로부터 성희롱을 당했음에도 불구하고 대상자를 잃을 것을 염려하여 아무런 조치를 하지 못한 경우도 있었다.

- 현장에 가보면, 요양보호사를 가정의 파출부로 취급한다. 급여범위를 넘어서는 일을 해야 하는 것이 거의 80%를 넘어선다. 가족을 위한 반찬, 장보기, 심지어 아이까지 봐야 한다.
- 일을 하면서 가장 힘든 것은 부당한 요구, 무리한 요구를 하는 경우이다. 농어촌의 경우 농사일을 대신 해달라고 하는 경우가 많은데, 어르신이 아픈 몸을 이끌고 하니, 거절하기가 어렵다.
- 어르신들이 공단에서 전화가 오면, 요양보호사가 와서 자다가 간다고 이야기를 할 정도이다. 도시는 할머니 방만 하면 되지만, 농어촌은 어르신 혼자 생활하시므로 집안 살림 모두를 해야 한다. 예를 들어 마당부터 마루 청소까지, 병원에도 자주 모시고 가야한다. 하지만 별도로 교통비나 기름 값을 받지 못한다.
- 요양보호사가 시키는 대로 하지 않으면, “힘들면 그만두라. 다른 센터로 하겠다”는 경우

가 많다. 거절하기 어려운 것이 현실이다.

- 성희롱은 대부분 대상자, 어르신이 아니라, 가족이 그렇게 한다. 예를 들어서 일을 하고 있으면, 뒤에서 껴안는다. 대상자를 잃을까봐 특별한 조치를 하지 못하고 힘들다.
- 보람과 성취감은 없다. 사용자의 말투와 어투에 기분이 상할 때가 많다. 편마비 어르신을 모시고 있는데, 자녀가 오해하여 마찰이 있었는데 “내가 말하는 데... 말 끊지 마세요!” 등의 고압적인 자세로 대우했다. 이용자 교육이 필요하다고 생각한다. 교육을 통해서 요양보호사가 해야 할 일의 범위와 요양보호사 이용 시 주의할 점을 교육해야 한다. 가족들과 갈등이 있지만, 수용할 수밖에 없다.
- 이용자가 변덕스럽다. “너 오늘까지만 오고 내일부터 오지마!” 라고 했다. 아프니깐 이해한다. 그리고 나서는 “아니다. 내일 다시와”라고 한다.

보수와 근무여건에 대한 문제는 시설급여를 제공하는 장기요양기관의 요양보호사들과 동일하게 있었다. 요양보호사를 직업적으로 안정적이지 않은 것으로 여기고 있었으며, 오랫동안 근무했음에도 불구하고 임금인상이 없는 점, 퇴직금 적립으로 계약된 시급보다 적게 받는 점 등이 어려움으로 파악되었다.

- 퇴직금 적립한다고 6,500원에서 500원을 떼어 가는데, 재가는 1년까지 가기가 어려워서 받을 수가 없다. 퇴직금 적립은 필요 없다. 어르신이 입원하거나 사망하면 자의가 아니더라도 퇴직이 되고는 한다. 다만, 퇴직금을 개인사정은 지급하지 않지만, 어르신 운명 등은 지급한다.
- 직업적 안정감은 없다. 일하고 싶다고 모두 일할 수 있는 것은 아니다. 6,500원 주면서 일부를 퇴직금을 준다고 하고 적게 준다. 몇 달 다니고 그만두면 낸 것도 못 받고 나오는 것이다. 1년이 안되면 못 받는 법이 문제이다. 중간퇴직 시 1년 이상이 되어야 고용보험의 혜택을 받을 수 있다.
- 임금인상이 반드시 되어야 한다. 4년 이상 근무를 해도 한 번도 임금인상을 하지 않았다. 정부에서 인상해주어야 한다. 수가인상이 적어서 보호사분들에게 올려줄 수 없다.

요양보호사에 대한 잘못된 인식의 문제로 규정된 역할을 벗어난 업무를 요구하는 일들이 많았으며, 재가장기요양기관의 경우 시설서비스를 제공하는 장기요양기관에 비하여 장거리 출퇴근과 이로 인한 비용부담이 더 많이 있는 것으로 나타났다.

- 어르신들의 변은 냄새가 심하다. 냄새나는 변까지 처리해 주는데 인격적인 대우가 필요하다.

- ‘도우미 아줌마’라고 부른다. 요양사님이라고 부르지 않는다.
- 15-20%는 장기요양기관을 두세 개 하기도 한다. 먼 곳은 어르신 부담을 늘려야 한다고 생각도 된다. 그런데 어르신은 국가가 주니깐 내가 왜 더 내냐고 말한다. 농사짓거나 묶은 그릇을 닦으라고 해도 해야 한다.
- 차비, 교통비는 자비부담이기 때문에, 남는 것이 없고 부담이 크다.
- 먼 거리를 갈 수가 있다. 시급이 있는데 시급에서 기름 값을 계산을 하다보면 남는 게 없다. 봉사정신이 없으면 하지 못한다.

### (3) 개선의견

요양보호사의 인건비 현실화를 위해서 수가 인상, 호봉제 도입, 인센티브제 도입, 휴일 근무 수당 등이 제안되었으며, 시설운영에 대한 지원으로는 소규모시설에 대한 지원과 농어촌지역 운전인력에 대한 수가 반영 등이 제안되었는데, 이 역시 요양보호사의 인건비 현실화를 위한 수단으로 제안되었다.

- 소규모 시설들에 대한 운영지원이 필요하다. 예를 들어 유동인원을 1명 정도는 두도록 하는 것도 방법이다. 요양보호사의 인건비도 150만 원 정도 되도록 수가를 상향해주어야 한다. 신규신청이나 기능보강사업의 요건을 현실에 맞도록 조정해서 기존 시설이 피해를 보는 일이 없도록 해야 한다. 요양병원과의 관계도 재설정해 줄 필요가 있다.
- 호봉제 도입을 찬성한다. 일 년에 5만 원 정도라도 꾸준히 올라준다면, 한 기관에서 일을 꾸준히 할 수 있을 듯하다. 또한, 매달 동일한 급여가 아니라 일한 성과에 따라서 인센티브를 받을 수 있으면 좋겠다.
- 농어촌 지역의 경우, 교통이 불편하므로 운전사가 필수적이다. 그러나 시설인력기준에 필요수라고 되어 있어서 농어촌의 사정을 반영하고 있지 못하다. 수가 가감산 등에 반영을 해주었으면 한다.
- 요양보호사에 대한 수당을 직접 공단이 지급해야 한다. 수가인상을 했다고는 하지만 보호사분들에게 와 닿지 않고 직접적인 혜택도 가지 않는다.

환자 또는 환자가족과 사회의 인식개선을 위해서 마스크 홍보, 공단의 환자가족에 대한 교육이 제안되었으며, 여러 차례 센터나 보호사를 바꾸는 환자에 대한 모니터링의 실시와 부당한 대우에 대한 공식적인 조치가 제안되었다.

- 마스크를 통해서 요양보호사의 역할에 대해서 특집 프로그램으로 보도해 주었으면 한다.

요양보호사에 대한 사회적 인식개선이 이루어져야 한다.

- 공단에서 장기요양인정서를 줄 때 2~3시간을 교육을 받아야 줄 수 있도록 해야 한다. 보호자들의 참석이 어려움이 있지만 교육을 안 받으면 인정해 주지 않으면 된다.
- 대상자와 가족을 교육시켜야 한다. 그래야 파출부로 대하지 않는다. 센터에서 이야기해도 소용이 없다.
- 부당한 대우를 하는 어르신이나 가족에게 공단에서 안내장, 경고를 보내거나, 보호자를 대상으로 교육을 실시해주면 좋겠다. 경우에 따라서는 서비스를 중단하거나 제한하는 방법도 있을 것이다.
- 재가센터를 옮기는 횟수를 조사할 필요가 있다. 센터나 보호사가 자주 바뀌는 경우는 특별 관리를 해야 한다.

요양보호사에 대한 전문적인 지역단위 보수교육의 실시와 스트레스 해소를 위한 프로그램 도입, 자격요건의 강화, 승급체계의 도입이 제안되었다.

- 케어기술, 의료, 정신, 특히 상담기술을 중심으로 요양보호사에 대한 지역단위의 보수교육을 해야 한다. 간병해주는 아주머니에서 탈피하려면 교육이 필요하다고 생각한다.
- 요양보호사 자격요건을 강화시켜서 전문직의 내용을 확보해야 나가야 한다. 그래야 젊은 학생들이 요양보호사로 일할 가능성이 생긴다.
- 요양보호사에 대한 승급체계를 도입하는 것은 좋은 생각이다. 하지만 대부분의 요양보호사가 50대라는 점을 생각해 보면, 몇 년 후에 승급을 한다고 하더라도 60대가 된다. 따라서 적합한 연봉을 고려해주어야 한다.
- 요양업무 중 스트레스 해소 프로그램이 필요하다. 요양보호사 미팅, 체육활동, 의사소통 등이 필요하다.

일자리의 질(Quality of Employment)에 대한 개념 틀로서 유럽연합(EU)과 국제연합(UN)의 전문가들이 합동으로 참여하고 있는 고용의 질적 수준을 측정하는 주요 지표들(Task Force on the Measurement of Quality of Employment)에서는 적절한 임금(Adequate earnings), 적절한 노동시간(Decent hours), 안전한 노동환경(Safe work environment), 고용 안정과 보장(Stability and security of work), 사회적 보호(Social protection), 전문적인 직업교육(Professional education), 직무만족(Job satisfaction) 등 7가지를 제시하고 있다(이정석 외, 2014). 요양보호사에 대한 노동현실 또는 근무실태에 대

한 이상의 조사결과들을 이들 지표에 대략적으로 적용해보아도, 현 상황에 대하여 어떠한 평가가 가능할지는 분명해 보인다.

## V. 요양보호사 노동현실 개선을 위한 과제

노인과 장기요양, 장기요양보험과 인프라(인력, 시설)에 대한 기본적인 개념 검토에 이어, 요양보호사의 위치와 역할, 노동실태에 관한 조사 결과를 정리해보고자 하였다. 제한적이기는 하나 이상의 논의를 바탕으로 장기요양현장에서 근무하는 요양보호사의 노동현실을 개선하기 위해 고려해볼 수 있는 과제들을 법·제도의 문제점 지적과 개선을 시작으로 기관의 급여 및 근무방법 관리, 요양보호사의 건강 지원 및 인식개선 사업 등의 순서로 논의해보고자 한다.

첫째, 노인장기요양보험법에 대한 개정이 필요하다. 특히 우리의 노인장기요양보험법에 따르면, 제도의 목적(제1조)을 다소 추상적으로 ‘노후의 건강증진 및 생활안정, 가족의 부담 경감’으로 보고 있는데<sup>13)</sup>, 이는 장기요양에 대한 기본적인 이해 부족과 편견에서 기인한 것이다. 건강증진이라는 것은 앞서 살펴본 바와 같이 장기요양의 기본적인 개념과도 상호 모순적인 성격이 있으며<sup>14)</sup>, 특히 가족부담의 경감이라는 표현은 해석에 따라 노인을 짐으로 규정하고 가족의 책임과 참여를 배제시키는 등 연령차별주의(ageism)적 요소를 내포하고 있다고 볼 수도 있다.

우리에 앞서 제도를 실시한 일본의 개호보험법<sup>15)</sup>을 보면, 제도와 서비스의 목적을 ‘존

13) 노인장기요양보험법 제1조(목적): 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함을 목적으로 한다.

14) 장기요양보호가 필요한 자를 신체적이나 정신적인 제한을 지니고 있어 타인에게 의존하는 자로 정의하고 있으며(Pratt, 1999; Binstock, 1998; Kane, et al, 1998; Evashwick, 1996; OECD, 1996), 그러한 신체적 또는 인지정신적인 제한이 장기간 지속되는 경우이어야 한다(Doty, et al, 1985; Evashwick, 1996; Kane, et al, 1998; Binstock, 1998; Pratt, 1999; OECD, 1996).

15) 개호보험법 제1조(목적): 노화에 따라 발생한 심신의 변화에 기인하는 질병 등에 의한 개호

업 유지와 제한적 자립'이라는 점을 구체적으로 명시하고 있으며, 이밖에도 대상자가 가지는 복합적 욕구로서 '개호, 기능훈련, 간호, 영양관리, 의료'를 설정하고, 이에 대응한 서비스로서 '보건의료와 복지서비스'를 구체적으로 규정하고 있다. 즉, 이용자, 노인을 그 중심에 둔다는 것(user-centered)이 큰 차이점으로, 존엄 유지와 제한적 자립을 통해 일상생활이 가능하도록 한다는 것을 명확히 명시하고 있다. 이러한 합의된 이념과 인식을 기초로 서비스 제공현장에서 보건의료와 복지 분야의 다양한 직종이 팀을 이루어 참여(team approach)하게 되고, 공통된 목표를 달성하기 위해 협업하는 것이 가능하다.

요양보호사의 위치와 역할에 대한 끊임없는 논란은 장기요양의 성격에 대한 우리 사회의 기본적 합의과정이 부족했기 때문이다. 지금이라도 우리의 실정에 맞는 장기요양의 개념을 정립하고 요양보호사의 위치와 역할을 재설정하기 위해서는 법 개정을 통해 이를 공식적이고 명확히 제시하는데서 시작해야 한다.

둘째, 요양보호사 처우개선과 인력수급을 위한 중앙정부 차원의 체계적이고 장기적인 법률 마련을 검토해 보아야할 시점이다. 그 동안 주로 보험자인 국민건강보험공단의 주도로 인력추가 배치 가산 도입(2009.10), 근로계약서 작성 지침, 마련 시행(2009.9), 방문요양 상근직 고용 20% 의무화(2013.2), 종사자 처우 실태 모니터링(2012), 배상책임 미가입시 감산 도입(2009.10), 장기요양기관 종사자 건강장해 예방교육 실시(2013.10), 요양보호사 직무교육 실시(2014.2), 요양보호사 처우개선비 지급(2013.2), 종사자 고충상담팀 운영(2013.7), 요양보호사 경력 개발(2013.5) 등 매년 새로운 대책과 사업이 시도되고 있다. 또한 관련 조례<sup>16)</sup>를 마련하거나 실제 요양보호사 쉼터(설치 운영되는 등 지자체 단위의

상태가 되어 입욕, 배설, 식사 등의 개호, 기능 훈련과 함께 간호 및 영양상의 관리, 기타 의료를 요하는 자 등에 대해서 이들이 존엄을 유지하고 잔존 능력에 따른 자립적 일상생활을 영위할 수 있도록 필요한 보건의료 서비스 및 복지서비스에 관한 급여를 실시하기 위해, 국민의 공동연대의 이념에 기초한 개호보험제도를 만들어 보험급여 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 보건의료의 향상 및 복지의 증진을 도모하는 것을 목적으로 한다.

16) 서울시는 2016년 1월 7일 지자체 처음으로 요양보호사 등 장기요양요원 처우개선과 지위향상에 관한 조례를 공포하였다. 장기요양요원의 처우개선을 위한 종합계획을 3년 마다 수립하여 시행, 근무환경 및 처우 등에 대해 매 3년 마다 실태조사 실시, 신분보장을 위해 노력(근로기준법 등 근로관계법령을 준수하도록 적극적인 독려 조치, 폭언폭력 성희롱으로부터 보호 등), 장기요양기관의 장은 장기요양요원의 노동환경 개선 및 복지 증진을 위해 필요한 조치

노력도 이어지고 있다.

이러한 사회적 움직임이 요양보호사의 열악한 노동현실에 대한 문제 인식과 이에 대한 해소 노력이라는 점에서는 다행스러운 일이나, 앞서 언급한 바와 같이 이원화된 관리 운영체계 하에서 보험자와 지자체간의 사업의 중복이나 누락이 발생하거나, 특히 사회보험으로서 지자체간의 격차를 인정하는 결과가 되지 않기 위해서는 이를 아우르는 통합된 법률의 제정도 고려해 보아야 한다.

관련 법 제정을 논의할 때 중요한 관점은 요양보호사의 처우개선에 관한 법률이 요양보호사의 처우개선에만 집중·국한되어서는 안 된다는 점이다. 즉, 요양보호사만이 아니라 장기요양기관에 종사하는 모든 장기요양요원을 포괄하여야 하며, 이들의 임금 상향에 1차적인 처우 개선의 목적을 둘 것이 아니라, 적정 인력의 안정적 확보를 통해 가입자인 국민의 수급권을 사회보험제도로써 적극적으로 보장한다는 근본적인 목적에서 정책적 접근과 법 제정이 이루어져야 한다는 의미이다.

이러한 논의에서 일본의 사례는 참고해볼 만하다. 일본은 2008년 5월 28일 법률 제44호를 통해 ‘개호종사자 등의 인재확보를 위한 개호종사자 등의 처우개선에 관한 법률’을 제정하였다. 법 조문에는 “정부는 고령자 등이 안심하고 생활할 수 있는 사회를 실현하기 위해 우수한 개호인력을 확보해야 하며 이를 위해 2009년 4월 1일까지 개호종사자 등의 임금수준과 처우개선을 위해 필요한 시책을 강구한다”고 명시하였다. 이후 ‘지역에서의 의료 및 개호의 종합적인 확보의 촉진에 관한 법률’(2014.6)이 제정된 바 있으며, 후생노동성이 발표한 개호인재확보 정책(2015.2)에서는 종합적·계획적인 추진을 위해 기본적인 방향으로 양적 확보와 질적 향상의 양 측면을 제시하였으며, 구체적으로는 2025년까지 도도부현(우리의 시군구)의 수급추계를 기초로 개호사업계획을 연동한 계획을 추진하고, 제한된 인재를 효과적으로 활용하기 위해 능력과 역할을 분담한 인재의 조합과 양성을 추진하여 양질의 팀케어를 제공할 수 있는 체계를 구축하는 한편, 지역 마다 관계주체의 연대와 협동체계를 구축하여 지역의 실정에 대응한 효과적 대책을 추진하는 등의 정책 방향을 제시하였다<sup>17)</sup>.

강구 등 내용을 포함하였다.

17) 2025년 215만명이 공급될 것으로 보았으나, 수요는 248만명으로 그 차이인 약 30만명의 추가

셋째, 요양보호사의 시급수준을 공식적으로 관리함으로써 요양보호사 시급의 절대적인 지급액을 현실화하여야 한다. 구체적으로 3가지의 추진 방법이 있을 수 있는데, 우선, 고용노동부가 현재의 ‘최저임금기준’을 요양보호사 영역에 실질적으로 적용할 수 있도록 하는 방법으로 관리감독 주체가 이미 존재하고 현실성 및 강제성이 높다는 장점이 있으나, 요양보호사 자격이 가지는 특성을 반영하기 어렵고, 오히려 시급의 하향 평준화를 가져올 수 있다는 단점이 있다<sup>18)</sup>. 다음으로 보험자와 지자체가 전국 요양보호사의 ‘평균임금 기준’으로 해당 지역의 시급의 현실성과 문제점을 모니터링하는 방법으로, 보험자나 지자체의 책임성을 강화하고 앞으로 수가인상 및 방법과 연계가 가능할 수 있으나, 지역의 고유한 특성이 무시될 수 있고, 평균이 곧 현실적이고 적절한 수준인가에 대한 비판이 있을 수 있다. 마지막으로 관련 제공자 단체가 ‘유사자격 임금기준’에 대한 정보를 기준으로 주도적으로 시급현실화를 할 수 있도록 지원하는 방법이다<sup>19)</sup>. 관련영역에서 요양보호사의 시급 격차를 해소하고 제공자의 자발적인 참여와 조정이 가능하다는 장점이 있으나, 요양보호사의 업무가 가지는 특성을 무시하고 관련 단체간 이해관계의 충돌이 있을 수 있다는 점은 단점이라고 할 수 있겠다(서동민 외, 2012).

넷째, 요양보호사 직종의 특성을 반영한 임금 및 근무방법에 대한 공식적인 지침 또는 가이드라인을 마련하여야 한다<sup>20)</sup>. 우선, 근로자로서 동일한 기준을 적용받을 수 있도록 근로기준법상의 관련 기준을 활용하여야 한다. 근로계약을 체결할 때 근로조건, 명칭, 취업규칙의 작성, 근로시간에 대한 정의, 휴식·휴일, 임금, 연차유급휴가 등에 대한 내용을 요양보호사에게 제시할 수 있도록 표준적인 지침을 마련하고 실제 운영과정에 적용될

확보를 위해 2015년 이후 약 10년 간의 지속적인 개호인재확보대책을 마련하였다. 도도부현 단위의 복지인재센터가 중심이 되어 지역의 개호복지사를 시작으로 한 복지·개호인재의 확보를 추진한다는 내용을 포함하고 있다.

- 18) 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터에서는 소식지(2016.5)를 통해 2016년 최저시급 6,030원을 기준으로 재가 요양보호사 월급 계산 예시를 제시하였다.
- 19) 민주노총 공공운수노조 의료연대본부 돌봄지부의 요구사항(2014)으로 ‘장애인활동지원서비스의 경우와 같이 요양보험수가의 75%를 요양보호사 임금지급의 최저기준으로 설정 후 적용 강제’하는 방안이 제기되었다.
- 20) 민주노총 공공운수노조 의료연대본부 돌봄지부의 요구사항(2014)에서도 ‘요양보호사 임금 가이드라인 설정 및 요양기관의 가이드라인 적용 관리감독’이 제기된 바 있다.



수 있도록 지속적으로 관리하여야 한다. 이외에 요양보호사에 특화된 별도의 관리기준을 마련함으로써 요양보호사의 고유한 업무특성을 반영하고 보험자 및 지자체의 역할을 강화할 수도 있겠으나, 의무나 강제성이 낮고 별도의 가이드라인을 마련하여야 한다는 제한점이 있을 수 있다.

다섯째, 요양보호사를 위한 정기적인 직업병 예방 및 건강관리 사업(프로그램)을 지원해야 한다. 이를 위해서 정례적인 요양보호사에 대한 질병예방을 위한 교육이 이루어져야 한다. 시설의 경우 정규업무시간 중에 요양보호사들의 직업병예방을 위해 일정한 프로그램을 운영하도록 하여야 한다. 요양보호사들을 위한 건강관리 매뉴얼, 가이드라인 등을 제작하고 수시로 교육해야 한다. 특히, 신체적 부분만이 아니라 정신적 부분에 대한 관리가 가능하도록 지원하여야 한다. 장기요양현장에서 겪게 되는 이용자나 가족의 부당한 대우, 동료나 타 직종과의 업무적인 스트레스에 대해서도 대처가 가능하여야 할 것이다. 실제 직업병 예방 및 건강관리 지원을 실시하는 체계를 어떻게 구조화할 것인가의 문제에 대한 검토도 필요하다. 보험자, 지자체, 관련 단체 및 협회 등을 생각해 볼 수 있으나, 과제의 내용 상 어느 하나의 주체를 두기보다는 각각의 주체가 가지는 장점과 자원이 있으므로 상호 연계를 통한 다각적인 지원책을 마련하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

마지막으로 장기요양서비스를 이용하는 수급자 및 가족 인식개선이 필요하다. 우선, 요양보호사에 대한 올바른 인식을 위하여 수급자와 가족을 대상으로 공식적인 교육을 확대할 필요가 있다. 대상자로 인정을 받은 경우 공단이나 서비스 제공 기관에서 요양서비스 관련 정보제공뿐만 아니라 서비스를 제공하는 요양보호사의 업무와 대우 등에 관하여 숙지하여야 한다. 정기적으로 수급자와 가족을 대상으로 지역별로 장기요양과 관련한 정보제공을 위한 교육을 실시하고 이때 요양보호사 대한 관련 교육 및 상담을 병행하는 것이 필요하다. 보다 적극적인 방법으로 부당한 대우를 하는 어르신이나 가족에게 공단에서 안내장, 개선권고 등을 보내거나, 보호자를 대상으로 교육을 실시하고, 경우에 따라서는 서비스를 중단하거나 제한하는 방법도 시행하여야 한다.

본고에서 미처 다루지 못하였으나 이외에도 요양보호사의 노동현실과 처우개선을 위한 과제들로 호봉제 도입과 정규직 비율 상향, 승급체계 도입과 전문분야 특화, 요양보호

사 교육기관 관리 강화와 양성체계 다변화 등 다양한 방안들이 정부와 보험자, 관련단체와 학계를 중심으로 활발히 제기·논의 되고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 요양보호사를 둘러싼 이슈는 비단 우리 사회만이 아니라 비슷한 제도를 운영하고 있는 모든 국가의 공통된 고민이라는 점이 위안일 수는 있다. 다만, 차이는 이를 바라보는 사회의 기본적인 관점의 수준, 그리고 문제를 개선하기 위한 참여주체 적극적인 실천노력에 있어 보인다.

## 참고문헌

- 김진현 외, “장기요양기관 경영수지 분석 및 가산제도 관리방안”, 서울대학교·국민건강보험공단, 2014.12.
- 남우근 외, “서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안”, (사)보건복지자원연구원/서울연구원, 2013.
- 박대진, “요양보호사의 노동실태와 개선방안”, 복지동향. 참여연대, 2014.7.
- 보건복지부, “노인장기요양보험법, 시행령, 시행규칙”, 2016.
- 보건복지부, “노인복지법”, 2016.
- 보건복지부, “노인장기요양보험법 시행령 및 시행규칙 주요내용“, 2007.
- 노용균, “촉탁의의 역할 재정립과 활용방법”, ‘2015 한국장기요양학회 추계학술대회, 장기요양서비스의 전문화와 표준화’, 2015.11.
- 서동민, “노인장기요양보험제도의 재정구조와 전망”, ‘보건경제와 정책연구’, 제14권 제2호, 한국보건경제·정책학회, pp.27-56, 2008.12.
- 서동민, “장기요양기관 기능 재정립 및 관리운영체계 마련”, ‘장기요양 제도발전 세미나 1’, 한국보건사회연구원, 2014.5.
- 서동민, “효과적 장기요양기관 종사자 육성·지원체계 마련”, ‘장기요양 제도발전 세미나 2’, 한국보건사회연구원, 2014.5.
- 서동민, 김욱, 문성현, 이용재, 임정기, “장기요양 종사인력 증장기 수급전망 및 과제”, 국민건강보험공단·백석대학교, 2012.5.
- 서울특별시, “서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위향상에 관한 조례”, 2016.1.
- 선우덕 외, “최신 노인장기요양보험제도 현황과 과제”, 노인연구정보센터, 2012.2.
- 이정석 외, “장기요양기관 종사자 임금 및 근로환경 실태”, 보건복지부, 2014.
- 우혜숙 외, “서울시 요양보호사 처우개선 방안 연구”, 서울특별시의회·한국요양보호사협회, 2013.
- 조홍식 외, “돌봄서비스 정책 비교연구”, 사단법인 한국사회복지학회, 보건복지부, 2013.12.

한국노사관계학회·성균관대학교 HRD센터, “장기요양기 관 종사자 실태조사”. 보건복지가족부 학술연구용역사업 보고서, 2009.

徐東敏, 近藤克則, 「韓国 の老人長期療養保険 制度の成立背景と特徴-日韓比較の視点から」『社会 政策』第1巻第3号, 社会 政策学会, pp.79-90, 2009.9.

厚生労働省, “福祉・介護人材確保対策について”, 2015.2

地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律, 2014.6.

# 아이돌보미 근로관계의 법적 검토

이소아 (공익변호사와 함께하는 동행)

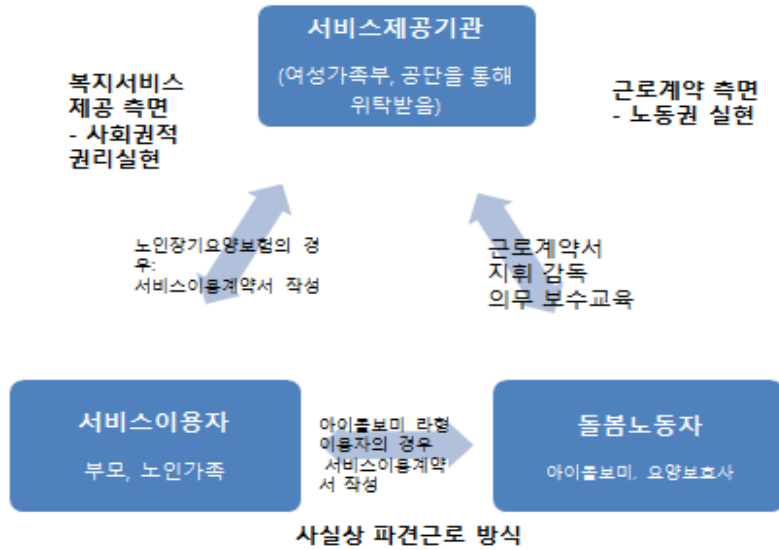
## 1. 들어가며

요양보호사(노인 및 만성질환자 돌봄), 장애인활동보조인, 아이돌보미 등 종전에 가족들(그중에서도 주로 딸, 며느리 등 여성)의 의무로만 여겨졌던 돌봄문제 이제 사회가 함께 고민하고 풀어지고 가는 복지문제로 바뀌고 있다. 이러한 돌봄 서비스 제공을 위한 복지의 문제는 ①복지서비스 제공 측면의 법률관계와 ② 이 서비스를 실제로 구현하기 위해 채용되는 돌봄노동자에 대한 법률관계로 나뉘게 되며, 이 둘의 관계는 정부 예산의 문제(돌봄노동자의 시급, 시간외 수당), 적절한 돌봄노동 관리 문제(사고 발생 시 배상책임, 서비스이용자로부터의 부당한 대우, 반대로 돌봄노동자의 인권 교육) 등을 이유로 이해관계가 달라지는 경우가 있다.

그러나 개인적인 경험으로 미루어보건<sup>1)</sup> 인권적인 측면에서 검토해보건, 개별 노동자들의 근로자로서의 지위가 안정되지 않고서는 제대로 된 복지서비스가 제공될 수 없다고 확신하였다. 아래에서는 요양보호사와 비교하여 아이돌보미가 근로기준법상의 근로자라는 점에 대하여 밝히겠다.

1) 본인은 2013년부터 친정 부모님의 돌봄을 위해 노인장기요양보험법상의 서비스를 이용하고 있으며, 아이돌봄서비스는 아니지만(소득분위가 높아 혜택을 받을 수 없었음) 사촌언니를 통하여 18개월의 아기를 키우고 있다. 또한 2015년경부터는 광주 아이돌봄 노조위원장과 여러 차례 면담을 가져왔다. 그 과정에서 개별 돌봄 근로자들에게 안정적인 근로관계가 부여되지 않고, 사고 등 여러 가지 책임에 대하여 4대보험법상의 보호가 이루어지지 않을 경우 결국 그로 인한 피해는 이용자들에게 미칠 수 밖에 없음을 체감하였다.

〈그림 1〉 관계도



## 2. 아이돌보미의 정의, 유형 및 담당 기관

### 1) 정의

아이돌봄 지원법은 “가정의 아이돌봄을 지원하여 아이의 복지증진 및 보호자의 일·가정 양립을 통한 가족구성원의 삶의 질 향상과 양육친화적인 사회환경 조성을 목적(아이돌봄 지원법 제1조)”으로 2012. 2. 1. 제정되어 2012. 8. 1.부터 시행되었다. 이 법은 2015. 12. 한 차례 개정되었으나 그 개정의 골자는 작년 하반기부터 연이어 보도 되고 있는 아동학대문제와 관련하여 아이돌보미에게도 아동학대 금지 의무를 부과하기 위한 근거규정을 마련하기 위함이다.

위 법에서 말하는 "아이돌봄서비스"란 아이의 주거지 등에서 개별적으로 제공하는 보호 및 양육 등의 서비스를 말하며, "아이돌보미"란 법률에 따른 일정한 자격을 갖춘 사람으로서 지정된 서비스제공기관을 통하여 아이돌봄서비스를 제공하는 사람을 말한다.

## 2) 유형

아이돌보미는 소득분위에 따라서 가~라형으로, 시간제 여부에 따라 시간제 및 종일제로 구분되며 소득분위 및 시간제 여부를 함께 고려하여 서비스이용자의 본인부담부분이 결정된다.

〈표 1〉 아이돌보미 유형에 따른 서비스 이용단가(2015년 기준)<sup>2)</sup>

유형	소득기준 (전국가구 평균소득)	시간제 (시간당 6,000원) <sup>3)</sup>		영아종일제(월 120만원, 200시간 기준)			
				12개월 이하		13~24개월	
		정부지원	본인부담	정부지원	본인부담	정부지원	본인부담
가형	50%이하	4500	1500	84만원	36만원	78만원	42만원
나형	50-70%	2700	3300	72만원	48만원	66만원	54만원
다형	70-100%	1500	4500	60만원	60만원	54만원	66만원
라형	100% 초과	-	6000	48만원	72만원	42만원	78만원

## 3) 담당 기관 근거법령

아이돌봄 지원법 제3조, 제4조는 국가와 지방자치단체에게 아이돌봄 지원의무를 규정하면서, 아이돌보미의 직무에 대한 구체적인 기준(제5조), 아이돌보미 교육 내용에 대한 기준 및 교육기관 지정(제7조 제2항, 제9조) 등에 대하여는 여성가족부 장관에게 부령으로 위임하고 있다.

한편, 아이돌보미 서비스 제공과 관련하여 가장 실질적이면서 막대한 영향을 미치는 서비스제공기관을 지정하는 권한은 시도지사, 시장, 군수 구청장에게 위임되어 있으나, 기관의 시설 인력 기준에 대해서는 여성가족부령에서 정한 기준을 통과하도록 규정되어 있다(법 제11조)

2) 광주서구건강가정지원센터 <2015. 아이돌봄지원사업 안내> 배포자료 참조

3) 2015년 기준

그렇기에 사실상 현장에서 아이돌봄서비스는 각 지방자치단체별로 여성가족부령의 기준을 통과한 단위에 대해 사업을 위탁하는 방식으로 진행하고 있으며, 많은 경우 아이돌봄서비스를 특화한 기관이 아닌 한부모가정지원사업 등을 병행하는 건강가정지원센터에서 위탁받아 사업을 수행하고 있다.

### 3. 아이돌보미의 근로자성과 관련한 법리 검토

#### 가. 관련 법령

근로기준법상 "근로자"란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말하며(제2조 제1항 제1호), "임금"이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품(제2조 제1항 제5호)을 말한다.

#### 나. 판례의 태도

판례는 근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서 아래와 같은 기준을 두고 있다.

“그 계약의 형식이 민법상의 고용계약인지 또는 도급계약인지에 관계없이 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 할 것이고, 위에서 말하는 종속적인 관계가 있는지 여부를 판단함에 있어서는, 업무의 내용이 사용자에게 의하여 정하여지고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무수행과정에 있어서도 사용자로부터 구체적, 개별적인 지휘·감독을 받는지 여부, 사용자에게 의하여 근무시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부, 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성 유무, 비품, 원자재나 작업도구 등의 소유관계, 보수의 성격이 근로 자체의



대상적 성격이 있는지 여부와 기본급이나 고정급이 정하여져 있는지 여부 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로제공관계의 계속성과 사용자에의 전속성의 유무와 정도, 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는지 여부, 양 당사자의 경제·사회적 조건 등을 종합적으로 고려하여 (근로계약 여부를) 판단하여야 한다( 1994.12.9, 대법원 선고, 94다22859, 판결 참조).”

판례는 요양보호사의 근로자성이 문제된 사안에서는 “① 관계 법령상 요양보호사가 개인적으로 요양대상자를 맡을 수 없고, 이 사건 회사와 같은 기관을 통하에서만 요양대상자를 맡을 수 있는 점, ② 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 근무상황 일지를 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, 요양보호 시의 주의사항 등을 회사가 교육하도록 되어 있는 점, ③ 요양보호사의 업무성격에 따라 기본급이나 고정급이 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 해당한다고 판단한 후 피고인을 유죄로 인정하였다. 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면 이러한 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍이 가고 거기에 상고이유의 주장과 같은 근로기준법상의 근로자에 대한 법리오해 등의 위법이 없다 ”고 판시하였습니다.(대법원 2012.11.15. 선고 2011도9077 판결 참조)<sup>4)</sup>

4) 이외에 근로관계상 지휘 감독 관계, 종속 관계가 있었는지 여부가 문제되었으나 결국 근로자임을 인정한 사례로는 아래와 같은 것들이 있다.  
 계약의 형식이 근로계약이 아닌 도급계약인 경우라 하더라도 그 실질을 따진 경우 “대학입시 학원 종합반 강사들의 출근시간과 강의시간 및 강의 장소의 지정, 사실상 다른 사업장에 대한

## 4. 아이돌보미가 근로자임을 나타내는 여러 가지 근거들

### 가. 아이돌보미와 서비스기관 사이 표준계약서 작성(근로계약서)

1) 아이돌봄 지원법 및 시행규칙에서는 그 법령 자체에서 서비스기관과 돌보미 사이에 표준계약서를 작성하도록 규정하고 있고, 현장에서 이 표준계약서는 ‘아이돌봄 지원사업

노무 제공 가능성의 제한, 강의 외 부수 업무 수행 등에 관한 사정과 그들이 시간당 일정액에 정해진 강의시간수를 곱한 금액을 보수로 지급받았을 뿐 수강생수와 이에 따른 학원의 수입 증감이 보수에 영향을 미치지 아니하였다는 사정 등에 비추어 볼 때 위 강사들이 근로기준법상의 근로자에 해당한다고 하면서, 비록 그들이 학원 측과 매년 ‘강의용역제공계약’이라는 이름의 계약서를 작성하였고 일반 직원들에게 적용되는 취업규칙 등의 적용을 받지 않았으며 보수에 고정급이 없고 부가가치세법상 사업자등록을 하고 근로소득세가 아닌 사업소득세를 원천징수당하였으며 지역의료보험에 가입하였다고 하더라도 위 강사들의 근로자성을 부정할 수 없다”고 하였고(2006.12.7, 대법원 선고, 2004다29736, 판결 참조)

**화물차운전자의 근로자성**이 문제된 사안에서 “화물 운송업을 영위하는 회사와 ‘화물자동차 운전 용역(도급) 계약’을 체결한 운송기사가 위 회사로부터 제공받은 트레일러를 운전하여 운송 업무를 수행하던 중 운전 부주의로 사망한 후, 망인의 배우자가 유족급여 및 장의비 지급을 청구하였으나 근로복지공단이 망인이 근로자가 아니라 사업주에 해당한다는 이유로 거부한 사안에서, 위 회사가 망인이 수행하여야 할 구체적인 업무의 내용을 지정하고 운행일보 등의 제출을 요구하는 방식으로 운송기사의 업무 내용을 결정하고 그 업무 수행 과정에서 상당한 지휘·감독을 한 점, 운송 업무에 사용되는 화물차량이 위 회사의 소유이고 그 운행에 수반되는 대부분의 비용을 위 회사가 부담한 점, 사실상 제3자에 의한 업무 대행 및 운송기사의 다른 사업장에 대한 노무제공 가능성이 제한된 점, 망인이 매월 지급받는 보수는 기본급이나 고정급이 아니라 운반물량에 의하여 정산한 금액이기는 하나 이러한 성과급 형태의 금원은 노동의 양과 질을 평가하는 것이라 할 수 있어 근로의 대가인 임금의 성격이 반드시 부정된다고 볼 수 없는 점 등에 비추어, 망인은 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 운송회사에게 근로를 제공한 근로자에 해당한다.”고 판시하기도 하였다(2010.5.27, 대법원 선고, 2007두9471, 판결 참조).

또한 **근로자가 자신이 소유하는 차량에 관하여 사용자와 사이에 월 임대료를 정하여 차량임대 계약을 체결하고 계속하여 사용자에 대하여 종속적인 관계에서 그 차량을 이용하여 물품을 운송하는 형태로 근로를 제공**한 사안에서는 “원심은 판시와 같은 이유를 들어 피해 근로자들은 피고인이 운영하는 공소의 1주식회사에 대하여 종속적인 관계에서 자신들의 소유인 차량을 이용하여 근로를 제공하고 이에 대하여 위 회사로부터 실비변상적인 성격의 금원을 포함한 포괄적인 형태의 임금을 받아온 근로기준법상의 근로자에 해당한다고 봄이 상당하다.”(대법원 2013. 4. 26. 선고 2012도5385 판결 참조)고 판시한 바도 있다.

아이돌보미 근로계약서'라고 기재되어 있다.

아이돌봄 지원법

제14조(표준계약서 작성) ① 서비스기관은 소속 아이돌보미와 표준계약서를 작성하여야 한다.  
② 표준계약서의 구체적 사항은 여성가족부령으로 정한다.

시행규칙

제11조(표준계약서 기재사항) 법 제14조제1항에 따른 표준계약서는 아이돌봄서비스의 기간 및 내용, 수당, 아이돌보미 계약 해지 등 아이돌봄서비스 제공에 필요한 사항을 포함하여 여성가족부장관이 정한다.

2) 계약서<sup>5)</sup>의 구체적인 내용을 살펴보면 계약당사자로는 서비스제공기관과 아이돌보미를 기재하고, 활동기간, 활동장소, 활동 내용, 근무시간, 수당, 수당지급일 및 지급방법, 아이돌보미 활동서약서 세부사항을 준수할 것 등을 기재하고 있다.

그러므로 이 위 법 제14조 및 표준계약서의 내용 자체만을 놓고 보아도, 아이돌보미는 임금을 목적으로 사업장에 근로를 제공하는 자로서 근로자에 해당한다고 볼 것이며 아이돌보미의 사용자는 서비스제공기관이 된다.

## 나. 아이돌보미의 근무내용과 종속성

법령에 근거하여 작성하고 있는 표준계약서가 아니라고 하더라도 아이돌보미는 아래에서 보는 바와 같이 그 직무내용 및 성격상 사용자로부터 상당한 관리감독을 받고 있음을 알 수 있다.

1) 즉, 아이돌보미들은 「아이돌봄지원법」에 근거하여 여성가족부장관이 정하는 기준에 따라 그들이 갖추어야 할 자격과 해야할 직무 내용에 대하여 구체적인 통제를 받도록 되어 있다.

5) 이 계약서

제5조(아이돌보미의 직무) ① 아이돌보미는 여성가족부장관이 정하는 기준에 따라 아이의 안전한 보호 및 돌봄 업무를 수행하여야 한다.

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 아이돌보미의 구체적 주의의무는 여성가족부령으로 정한다.

④ 아이돌보미는 보호자의 육아 방침을 존중하여야 하며, 응급조치 등과 관련하여 보호자와 협의하여야 한다.

제7조(아이돌보미의 자격) ① 아이돌보미가 되려는 사람은 제9조에 따른 교육기관에서 교육과정을 수료하거나 대통령령으로 정하는 일정 자격을 갖추어야 한다.

② 제1항에 따른 아이돌보미의 교육과정, 교육내용 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

2) 위 법령에 근거한 여성가족부의 시행규칙 및 「아이돌봄지원사업 안내지침」<sup>6)</sup>에 따르면 직무내용, 자격, 근무기간, 임금, 계약해지 등이 명시되어 있으며, 근무기간, 근무내용, 수당 등이 명시된 근로계약서의 작성, 사용자의 근무 장소 및 시간을 포함한 전반적 근무 활동에 대한 지시의 명확성 및 종속성, 근무와 관련한 활동일지 작성 등 사용주로부터 상당한 관리감독을 받고 있다는 사실을 쉽게 알 수 있다.

#### 아이돌봄 지원법 시행규칙

제2조(아이돌보미의 직무 등) ① 「아이돌봄 지원법」(이하 "법"이라 한다) 제5조제2항 제4호에서 "여성가족부령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 아이돌봄서비스 제공 기간 중 일지 작성
2. 아동학대 발견 시 아동보호 전문기관 등에 신고

6) 이 안내지침은 해마다 약간의 내용이 바뀌긴 하나, 그 세부적인 모든 내용들이 아이돌보미 사업을 위탁받아 진행하는 기관들의 행위 지침이 되고 감사 기준이 된다는 점은 다르지 않다.

**여성가족부 2015년도 아이돌봄지원사업 안내 지침**

**아이돌보미 활동**

○ 서비스 제공기관에서 선발 한 자 중 소정의 양성교육과정 및 현장실습을 수료한자에 한해 **아이돌보미 등록 및 근로계약서(서식 7호 참조) 작성 후 활동**

**□ 아이돌보미 직무**

**○ 아동의 안전한 보호 및 돌봄 업무 수행**

- (시간제) 부모가 올 때 까지 임시보육, 놀이 활동, 식사 및 간식 챙겨주기, 보육시설, 학교, 학원 등·하원, 준비물 보조 등
  - \* 종합형 : 아동과 관련한 가사 추가
- (영아종일제) 이유식 먹이기, 젖병 소독, 기저귀 갈기, 목욕 등 영아 돌봄과 관련된 활동 전 반 (건강, 영양, 위생, 교육 등)
  - \* 보육교사형 : 보육교사 자격증 소지자의 영아 교육 서비스 제공
  - \* 시간제 및 영아종일제 돌봄에 가사활동은 제외됨.

**○ 아동의 건강관리 및 응급조치 등 안전배려**

- 서비스대상 아동 보호자의 육아방침을 존중하고, 식사와 간식은 부모가 조리 하거나 지정한 음식 제공 이용자에게 아동이 접근할 수 없는 안전한 장소에 응급조치를 위한 비상약품 등을 비치할 것 요청
- 질병·사고 또는 재해 등으로 인하여 위급상태가 발생한 경우 즉시 응급의료 기관에 이송
- 식중독 및 전염병으로 의심되는 증상 발견 시 즉시 부모에게 연락하고 병원방문 등 진료 조치하고 서비스제공기관에 보고, 해당 서비스제공기관은 시·군·구 및 관할 보건소에 보고
- 직무를 수행하면서 아동학대범죄를 알게 된 경우나 그 의심이 있는 경우에는 아동보호전문기관 또는 수사기관에 신고하여야 함(아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 10조)

**○ 기타**

- 이용가정의 가족문제에 대한 건강가정지원센터 갈등개선 프로그램 연계 서비스 대상 또는 인근가구 중 생계곤란 등의 위기상황에 처한 가구를 발견하는 경우 읍·면·동 또는 시·군·구에 신고하여 긴급지원 등 복지서비스를 받을 수 있도록 조치

### 서비스제공기관 역할

#### 아이돌보미 관리

##### ○ 아이돌보미 모집 및 DB관리(연중 수시 모집·채용)

- 아이돌보미 모집 계획, 일정 등을 관내 양성교육기관, 광역거점기관에 통보
  - \* 등록 아이돌보미 현황, 연계 중지, 활동 포기, 활동 취소 등 변경 사항은 광역거점기관 통보(매월)
- 신규 채용시에는 표준 근로계약서 작성·보관·배부
  - \* [서식 7호] 활용하여 추가내용 포함할 수 있음.

##### ○ 아이돌보미 활동 일지 및 활동상황 점검

- 선발한 아이돌보미 활동 희망자, 경력자 등의 교육수요 파악 및 교육 신청 및 경력자 보수교육 실시
- 아이돌보미 간담회, 월례회의 실시(간담회 실시 후 회의록 작성·비치)
  - 월례회의 연 6회 이상, 간담회 분기별 1회 이상(필요시 수시 개최 가능)

##### ○ 아이돌보미 급여 지급 및 보험 가입

- 소속 아이돌보미에 대한 4대 보험을 관련 법령에 의한 해당 보험의 가입 기준에 따라 처리(가입 희망하는 돌보미 활동 시간 보장 노력)

##### ○ 돌보미 활동상황 점검 및 서비스 관리

- 돌보미 활동일지와 실제 활동 일지 여부 등 아이돌보미 의무이행 해태, 부정행위 등에 대비한 관리

3) 아이돌보미들은, 아이돌보미 사업 초기에는 출근과 퇴근시에 문자로 센터에 업무보고를 하였고, 현재에는 센터 소유의 사내 인트라넷을 통하여 매일 일지를 전자문서로 작성하여 제출하고 있다. 그리고 아이돌보미 자신이 직접 이용가정을 고를 수 있는 것이 아니고(그렇게 하는 것을 금지하고 있다), 센터를 통하여 아이돌봄 서비스가 필요한 가정이 공고되면 이에 대해 돌보미들이 지원하여 배정하는 방식으로 돌보미가 가정을 변경하고 싶거나 이용자가 돌보미를 변경하고 싶을 경우 모두 센터를 통하도록 운영되고 있다.

## 다. 아이돌보미 이용료의 지급 및 부담금 지급 과정

아이돌보미 서비스 이용료는 위에서 살펴본 바와 같이 소득분위에 따라 달라지는데, 어떤 경우든(설사 전액 서비스 이용자가 부담하는 경우라도) 서비스 이용요금을 센터(서비스 제공기관)에 매월 선지급한다. 이는 아래에서 언급할 영아종일제 이용가정에 대해서만 사실상 작성을 강요하도록 하고 있는 ‘서비스 이용계약서’에 기재되어 있는 내용이다.

만일 아이돌보미들이 서비스제공기관의 사실상의 관리감독을 받지 않는다고 한다면, 이용자인 부모들이 이용요금을 서비스제공기관에게 선급해야 할 의무가 있을 필요도 없을 것이다.

## 라. 채용 과정 및 대체 인력

아이돌보미가 채용되는 과정을 보더라도 서비스제공기관(센터)가 사실상 지휘감독을 하고 있음이 드러난다. 센터는 인터넷을 통하여 아이돌보미 채용공고를 내는데, 구직자들이 인터넷으로 신청하여 센터의 서류심사를 통과한 다음 개별 면접을 거쳐야 채용이 결정된다. 또한 돌보미가 자신의 일정으로 일을하기 어려울 때 센터가 대체인력을 통하여 업무대체하고 있는 점 등에 비추어 보면 사용자인 센터의 상당한 지휘·감독아래 종속적인 관계가 있다고 보아야 한다.

## 마. 근로시간과 임금

아이돌보미의 급여는 여성가족부가 사전에 고시한 시급(2015년 시간당 6,000원)에 따라 결정되며, 노무 제공에 따른 이윤창출과 손실 초래의 위험을 부담하지 않고, 시급의 결정권도 없다. 따라서 아이돌보미는 임금을 목적으로 근로를 제공하는 근로자로서 근로기준법의 보호를 받아야 한다.

## 바. 고용노동부의 질의 회신 - 아이돌보미의 근로자성 인정

이러한 내용은 여성가족부가 2013. 6. 19. 아이돌보미 사업을 진행하면서 아이돌보미의 근로자 여부와 관련하여 질의한 것에 대한 고용노동부의 질의회신에도 잘 나타나있다<sup>7)</sup>.

“1. 아이돌보미의 근로자 여부에 대한 질의 회신입니다.

.....

2. 귀 질의의 아이돌보미의 근로자성 여부와 관련하여 아이돌봄 사업 현황 등을 근거로 살펴보면, ① 돌보미는 일정 자격을 갖춘 자에 대한 서류심사 면접을 거쳐 돌봄서비스를 제공하는 서비스 제공기관에 선발되어 직무교육을 받고, ② 기관과 서비스 기간 및 내용, 수당 등을 정한 계약서를 체결하여 업무내용을 정하며, ③ 서비스 이용자의 요청에 따라 기관이 배정하는 근로시간 장소가 지정되고 지정된 근로시간 장소에 대하여는 임의로 다른 사람으로 대체할 수 없는 것으로 보이며 ④ 돌봄서비스 제공 시간 전후 기관에 근무 상황을 보고 하고 월별 활동 내용에 대해 활동일지를 작성하여 기관에 제출하는 점 등으로 보아 기관의 상당한 지휘 감독을 받는 것으로 보임 ⑤ 또한 지급받는 급여는 서비스 제공에 따른 일정 지급기준에 따라 산출된 금액을 지급받을 뿐 노무 제공에 다른 이윤창출과 손실 초래의 위험을 부담하지 않는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 귀 질의의 아이돌보미는 달리 볼 사정이 없는 한 근로기준법상 근로자성을 부인하기는 어렵다고 할 것입니다.”

7) 여성가족부는 고용노동부의 회신에 따라 아이돌보미의 수입에 대하여 근로소득에 대해 원천세를 부과하고 서비스제공기관에 대해 4대보험에도 가입하도록 하고 있음.



### 사. 보론① - 교통비/ 초과 근무수당 미지급

위와 같이 아이돌보미는 근로기준법상 보호받아야 할 근로자임에도 불구하고 현재 여성가족부 및 센터 등은 아이돌보미의 근로자성을 부인하면서 아이돌보미들이 근로자로서 마땅히 지급받아야 할 퇴직금, 초과 근무수당, 주휴수당, 해고예고수당, 연차수당, 휴일 수당, 연장수당 지급을 거부하면서 각 지방 고용노동청에 민원이 빈발하였다.

〈표 2〉 2012년 4. 1.-15. 8. 아이돌보미 관련 진정사건(25건, 67명)<sup>8)</sup>

접수구분 (퇴직금미지급/ 임금체불)	진정인 수	사건 개요	처리 결과
<b>서울지방노동청</b>			
임금미지급	1	중랑구건강가정지원센터. 임금 870,390체불 (2012. 10. 30. 접수)	불기소(공소권없음)의견 송치 -임금지급완료된 후 취하서 제출됨 (2012. 12. 14. 종결)
퇴직금 미지급	3	중랑구건강가정지원센터. 퇴직금 총 6,355,190원 체불 (2014. 11. 11. 접수)	권리구제 행정종결 -미지급 퇴직금 지급완료(2012. 11. 26. 종결) -북부지청
퇴직금 미지급	1	중랑구건강가정지원센터. 퇴직금 총 2,067,231원 체불 (2015. 3. 19. 접수)	권리구제 행정종결 -미지급 퇴직금 지급완료(2015. 4. 15. 종결) -북부지청
퇴직금 미지급	5	중랑구건강가정지원센터. 퇴직금 총 14,265,926원 체불 (2015. 4. 15. 접수)	행정종결(권리구제) -미지급 퇴직금 지급완료 -북부지청
각종 수당 미지급	1	중랑구건강가정지원센터. 각종수당 (금액미상) 미지급 (2015. 07.24. 접수)	행정종결(권리구제) -진정인이 차후 재진정을 하겠다고 취하서 제출여 사가 너 조사 전 종결 -북부지청

8) 이 표는 2015. 9. 정기국회 국정감사 당시 남윤인순 의원실에서 각 고용노동 지청을 통하여 수집한 자료를 바탕으로 임순영 보좌관에 의하여 작성된 것을 참조하였다.

접수구분 (퇴직금미지급/ 임금체불)	진정인 수	사건 개요	처리 결과
해고예고수당 미지급	1	금천구건강가정지원센터. 해고예고수당 미지급(2015. 1. 2. 접수)	행정종결 -진정인에게 출석요구 했으나 2회 불출석하여 근로감독관집무규정 제 40조에 의거, 진정인에게 회신 후 종결처리함(2015. 1. 22. 종결) -관악지청
주휴수당 미지급	1	도봉구건강가정지원센터. 2012. 5부터 2014. 4까지의 임금 중 주휴수당 합계 6,652,000원 미지급	서울지방고용노동청 서울북부지청 에서 임금지급 시정결정→건가센터 에서 결정유예 요청→서울북부지청 에서 시정지시 철회→진정인 2차출 석 요구 -북부지청
주휴수당 미지급	1	도봉구건강가정지원센터. 2012. 5부터 2015. 4까지의 임금 중 주휴수당 합계 3,342,610원 미지급	
<b>광주지방노동청</b>			
임금	1명	광산구건강가정지원센터. 해고예고수당의 지급을 요구하였으나 진정을 취하함	내사종결 (위반없음 및 진정취하) -광주청
임금	1명	광주서구 건강가정지원센터. 주휴수당, 연장, 휴일근로 가산수당, 근로자의 날 휴일 근로 가산수당 지급 요구	2015. 8. 12. 광주지방검찰청에서 수사지휘→근로자성 불인정, 내사종결 -광주청
임금	1명	익산시건강가정지원센터. 임금 미지급건에 대해 지급 요구하였으나 신고인 2회 불출석으로 종결	내사종결(2회불출석) -익산지청
퇴직금 및 임금	1명	군산건강가정지원센터. 퇴직금, 연차휴가 미사용 수당 지급 요구	내사종결(위반없음) -군산지청
<b>대구지방노동청</b>			
퇴직금 미지급	1명	구미시건가센터에서 근로하다 2015. 1. 1. 퇴직한 임윤숙이 2015 2. 6. 퇴	2015. 3. 26. 퇴직금 821,910 지급 진정취하 종결

접수구분 (퇴직금미지급/ 임금체불)	진정인 수	사건 개요	처리 결과
임금체불	2명	2011.11.28.부터 현재까지 대구시 수성구 건가센터에서 근무 중인 진정인 2명은 연장근로수당, 주휴수당, 연차수당 지급을 요구하며 2015. 1. 28. 진정사건 제기	-아이돌보미에 대한 근로자성 여부 판단이 필요함에 따라 2015.3.19. 대구지검 최수봉에 수사지휘 건의 -2015. 8. 근로기준법상 근로자로 인정되기 어렵다고 진정인에게 통보
<b>중부지방 고용노동청</b>			
임금체불	2명	2012. 임금체불	시정완료(의정부지청)
임금체불	1명	2013. 임금체불	취하종결(중부청)
퇴직금 체불	1명	2014. 퇴직금체불	시정완료(의정부지청)
임금체불	1명	2014. 임금체불	취하종결 -의정부지청
임금체불	1명	2015. 임금체불	취하종결 -중부청
임금체불	1명	2015 임금체불	취하종결 -부천시청
임금 및 퇴직금 체불	7명	2015. 임금 (주휴, 연장·야간·휴일·연차수당) 및 퇴직금 제출	진행 중 -경기지청
	1	2015. 임금 (주휴, 연장·야간·휴일·연차수당) 및 퇴직금 제출	진행 중 -경기지청
	8	2015. 임금 (주휴, 연장·야간·휴일·연차수당) 및 퇴직금 제출	진행 중 -경기지청
	1명	2015. 임금 (주휴, 연장·야간·휴일·연차수당) 및 퇴직금 제출	진행 중 -경기지청
임금 및 퇴직금 체불	7명	2015. 7. 임금 및 퇴직금 체불	진행 중 -안양지청
	4명	2015. 임금 및 퇴직금 체불	진행 중 -안양지청
	1명	2015. 임금 및 퇴직금 체불	취하종결 -안양지청
임금체불	8명	2015. 임금 (주휴, 연장·야간·휴일·연차수당) 체불	진행 중 -성남지청
임금체불	1명	2015. 임금 (주휴, 연장·야간·휴일·연차수당) 체불	진행 중 -성남지청
임금체불	1명	2015. 임금 (주휴, 연장·야간·휴일·연차수당) 체불	진행 중 -성남지청

센터들이 드는 주된 근거는 자신들은 여성가족부에서 배정받은 예산에 근거한 사업을 할 뿐 실제 사업자가 아니라는 것이 근거이고, 여성가족부는 뚜렷한 반박을 하고 있지는 않으나 아이돌보미 지원사업에 충분한 예산을 배정받지 못했기 때문인 것으로 추측하고 있다. 한편, 아이돌보미의 근로자성을 인정하는 것 여부와 아이돌보미서비스의 전달체계가 어떠한지 여부는 별개의 문제임에도, 여성가족부 장관은 2015. 10. 정기국회 여성가족부 국정감사에서 의원들이 아이돌보미의 근로자성을 인정하는 것과 관련한 문제를 지적하자 “조금 다른 돌봄하고 차이가 생기는데 장기적으로 해결해야 될 제안으로 제가 고용노동부장관님께 말씀을 드린 게 타 부처 돌봄은 바우처 제도로 하고 있고 유일하게 여성가족부의 돌봄만 바우처 제도가 아닌 제도라서 생기는 그런 간극도 좀 있었습니다. 그래서 장기적으로 그런 부분에 대해서 좀 협업을 하자라는 그런 얘기를 나누고 있습니다”라고 하며 아이돌봄 서비스도 다른 복지 서비스와 마찬가지로 바우처 방식으로 변경하는 것을 고려하고 있다는 취지로 말하여 사안의 본질을 파악하지 못하고 있음을 알 수 있었다.<sup>9)</sup>

### 아. 토론②- 이용자와 돌보미 사이 서비스이용계약서 작성 강요 : 센터의 책임 회피

더욱 큰 문제는 영아종일제 이용가정의 경우에만 이용자(센터가 아니라)와 돌보미가 직접 서비스이용계약을 체결하도록 하여, 아이에게 사고가 발생한 경우 서비스 기관이 직접 책임을 지는 것이 아니고 돌보미가 배상책임보험에 가입하고 돌보미가 직접 이용자와 합의하여 문제를 해결하도록 하고 있는 것이다.

이는 근로자인 돌보미의 지위를 불안정하게 만드는 것임과 동시에, 이용자 편에서도 아이를 안심하고 맡길 수 없도록 하는 것이다.

9) 2015년도 국정감사 여성가족위원회(2015. 10. 12.) 회의록 69쪽

## 4. 요양보호사와 비교

### 가. 노인장기요양보험법상 요양보호사의 정의

노인장기요양보험법 제2조 제5호에서는 “장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자”를 장기요양요원으로 규정하면서 제11조에서 「노인복지법」 제39조의2에 따른 요양보호사 자격을 가진 자를 장기요양요원으로 인정하도록 규정 한다.

### 나. 노인장기요양의 관장기관

장기요양보험사업은 보건복지부장관이 관장하며(노인장기요양보험법 제7조 제1항), 보험자가 공단이며, 수입이 있는 국민들이 의무적으로 가입하도록 규정하고 있다(같은 조 2항, 3항)

### 다. 서비스 제공방식의 차이

1) 장기요양제공기관은 노인장기요양급여를 제공하는 기관이며, 노인장기요양인정자<sup>10)</sup>가 (자신의 등급에 따라) 장기요양제공기관에 요양급여신청을 하면, 장기요양기관에

10) 노인장기요양보험법 제23조 및 관련 시행규칙에서 장기요양등급에 따라 제공될 급여의 구체적인 내용에 대해 규정하고 있다.

제23조(장기요양급여의 종류) ① 이 법에 따른 장기요양급여의 종류는 다음 각 호와 같다.

#### 1. 재가급여

- 가. 방문요양 : 장기요양요원이 수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동 및 가사활동 등을 지원하는 장기요양급여
- 나. 방문목욕 : 장기요양요원이 목욕설비를 갖춘 장비를 이용하여 수급자의 가정 등을 방문하여 목욕을 제공하는 장기요양급여
- 다. 방문간호 : 장기요양요원인 간호사 등이 의사, 한의사 또는 치과의사의 지시서(이하 “방문간호지시서”라 한다)에 따라 수급자의 가정 등을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요

서는 법령의 기준에 따라 장기요양급여를 제공해야 한다(의무입)<sup>11)</sup>. 즉 장기요양보험 이  
 용자는 법에서 정한 여러 가지 급여를 서비스 기관을 통해 직접 지급받는다(가족요양의  
 경우 비용을 지원받는 예외가 있긴 있다).

양에 관한 상담 또는 구강위생 등을 제공하는 장기요양급여

라. 주·야간보호 : 수급자를 하루 중 일정한 시간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동  
 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여

마. 단기보호 : 수급자를 보건복지부령으로 정하는 범위 안에서 일정 기간 동안 장기요양  
 기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제  
 공하는 장기요양급여

바. 기타재가급여 : 수급자의 일상생활·신체활동 지원 및 인지기능의 유지·향상에 필요한  
 용구를 제공하거나 가정을 방문하여 재활에 관한 지원 등을 제공하는 장기요양급여로  
 서 대통령령으로 정하는 것

2. 시설급여 : 장기요양기관이 운영하는 「노인복지법」 제34조에 따른 노인의료복지시설 등에  
 장기간 동안 입소하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제  
 공하는 장기요양급여

3. 특별현금급여

가. 가족요양비 : 제24조에 따라 지급하는 가족장기요양급여

나. 특례요양비 : 제25조에 따라 지급하는 특례장기요양급여

다. 요양병원간병비 : 제26조에 따라 지급하는 요양병원장기요양급여

②제1항 제1호 및 제2호에 따라 장기요양급여를 제공할 수 있는 장기요양기관의 종류 및 기  
 준과 장기요양급여 종류별 장기요양요원의 범위·업무·보수교육 등에 관하여 필요한 사항은  
 대통령령으로 정한다.

③장기요양급여의 제공 기준·절차·방법·범위, 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정  
 한다.

11) 제35조(장기요양기관의 의무 등) ① 장기요양기관은 수급자로부터 장기요양급여신청을 받은  
 때 장기요양급여의 제공을 거부하여서는 아니 된다. 다만, 입소정원에 여유가 없는 경우 등  
 정당한 사유가 있는 경우는 그러하지 아니하다.

②장기요양기관은 제23조제3항에 따른 장기요양급여의 제공 기준·절차 및 방법 등에 따라 장  
 기요양급여를 제공하여야 한다.

시행규칙

제13조(장기요양급여의 신청) ① 수급자는 법 제23조제1항에 따른 장기요양급여를 받으려면  
 장기요양기관에 별지 제6호서식의 장기요양인정서를 제시하여야 한다. 다만, 장기요양인정서  
 를 제시하지 못하는 경우에는 장기요양기관은 공단에 전화나 인터넷 등을 통하여 자격을 확  
 인할 수 있다.

2) 이에 반해 아이돌보미의 경우 이용자는, 아이돌보미 서비스 이용을 위한 비용의 지원을 신청할 수 있다. 즉 아이돌보미는 돌봄서비스라는 급여를 직접 지급받는 것이 아니라 서비스 이용료 지원을 받는 것이다.

아이돌봄 지원법

제20조(비용의 지원 등) ① 국가와 지방자치단체는 여성가족부령으로 정하는 일정소득 이하 가구의 아이돌봄서비스 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 비용은 가구의 소득수준과 거주 지역 및 부모의 취업 등을 고려하여 차등 지원할 수 있다.

③ 아이돌봄서비스의 비용은 서비스의 종류, 해당 지역의 사정 등을 고려하여 여성가족부장관이 정하여 고시한다.

제22조(비용 지원의 신청) ① 보호자는 제20조제1항에 따른 아이돌봄서비스의 비용 지원을 신청할 수 있다.

3) 많은 복지영역이 장기요양보험과 같이 민간위탁/바우처 방식으로 돌아가면서 복지영역의 도덕적 일탈 문제, 기업화 문제, 국가의 의무를 민간에 지운 다음 관리감독 문제 등이 대두된 것으로 알고 있다. 재가복지센터, 어린이집 문제가 그렇다.

이에 반해 아이돌봄 사업은 정부가 직접 관리감독을 하고 비용을 보조한다는 점에서 긍정적인 측면이 있다고 생각한다. 그런데 여성가족부 장관은 2015. 10. 국회 여성가족위원회 국정감사 중 아이돌보미의 근로자성과 관련한 문제를 단순히 다른 복지 서비스가 바우처 방식으로 운영되고 있고 아이돌보미는 바우처 방식이 아니기 때문에 생기는 문제로 인식하면서 바우처 방식으로 단계적으로 변경해나갈 여지가 있는 것과 같은 뉘앙스로 이야기 한 바 있다<sup>12)</sup>. 이로 인하여 정부와 공공이 책임져야 할 보육문제가 또다시 민간으로 위탁되는 악순환이 반복되는 것이 아닌지 우려된다.

12) 2015년도 국정감사 여성가족위원회(2015. 10. 12.) 회의록 69쪽

## 라. 장기요양기관과 이용자의 법률관계

노인장기요양보험법 시행규칙에서는 장기요양기관이 직접 수급자(이용자)와 장기요양급여 제공계약을 체결하도록 규정하고 보험에 가입하도록 규정하여 돌봄 과정에서 발생하는 여러 가지 사고에 대비하여 장기요양기관이 직접 책임을 지도록 하는 근거를 마련하고 있다.

### 노인장기요양보험법 시행규칙

제16조(장기요양급여 계약 등) ① 수급자와 장기요양기관은 장기요양급여 개시 전에 다음 각 호의 사항이 포함된 장기요양급여 제공계약을 문서(이하 "계약서"로 한다)로 체결하여야 한다. 이 경우 장기요양기관은 계약서를 2부 작성하여 1부는 지체 없이 수급자에게 발급하고 1부는 장기요양기관이 보관하여야 하며, 계약을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

1. 계약 당사자
2. 계약기간
3. 장기요양급여의 종류, 내용 및 비용 등
4. 비급여대상 및 항목별 비용

② 장기요양기관은 제1항에 따른 계약을 체결할 때에는 수급자 또는 그 가족에게 제공하려는 장기요양급여의 제공계획 및 비용(비급여대상 및 항목별 비용을 포함한다) 등 장기요양급여 제공과 관련된 사항을 설명한 후 동의서를 받아야 한다.

③ 장기요양기관은 계약을 체결하거나 계약서의 내용을 변경한 경우에는 지체 없이 별지 제11호서식 및 별지 제11호의2서식의 장기요양급여 계약통보서를 팩스나 공단이 운영하는 전자문서교환방식을 통하여 공단에 통보하여야 한다.

## 마. 장기요양기관과 요양보호사의 법률관계

장기요양기관과 요양보호사의 법률관계에 대하여 직접적으로 언급하고 있지는 않으나 노인장기요양보험법 제31조 제1항, 제32조 제2항<sup>13)</sup>에서 장기요양기관으로 지정받기 위

13) 제31조(장기요양기관의 지정) ① 장기요양기관을 설치·운영하고자 하는 자는 소재지를 관할 구역으로 하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장으로부터 지정을 받아야 한다. <개정 2013.8.13.>



해 보건복지부령으로 정하는 시설인력기준을 충족하도록 규정하고 있고, 이에 근거한 동 시행규칙 제24조<sup>14)</sup> 및 「별표 1 재가장기요양기관(방문간호 및 기타재가급여)의 시설·인력기준」 제3호 바목에 따르면 “모든 종사자는 기관의 장(법인의 대표자)과 근로계약이 체결된 자이어야 한다.”고 규정되어 있다.

이에 따라 장기요양기관은 요양보호사와의 사이에 근로계약을 체결하고 근로계약서를 작성함은 물론 갑근세, 4대보험을 의무적으로 가입하고 있다.

②제1항에 따라 장기요양기관으로 지정받고자 하는 자는 보건복지부령으로 정하는 장기요양에 필요한 시설 및 인력을 갖추어야 한다.

제32조(재가장기요양기관의 설치) ① 제23조제1항제1호의 재가급여 중 어느 하나 이상에 해당하는 장기요양급여를 제공하고자 하는 자는 시설 및 인력을 갖추어 재가장기요양기관을 설치하고 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 이를 신고하여야 한다. 신고를 받은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 신고 명세를 공단에 통보하여야 한다. <개정 2013.8.13.>

②제1항 전단에 따라 설치의 신고를 한 재가장기요양기관은 장기요양기관으로 본다.

③의료기관이 아닌 자가 설치·운영하는 재가장기요양기관은 방문간호를 제공하는 경우 방문간호의 관리책임자로서 간호사를 둔다.

④제1항에 따른 시설 및 인력기준, 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

14) 시행규칙 제24조(재가장기요양기관의 시설기준 등) ① 법 제32조제1항에 따라 재가장기요양기관을 설치·운영하려는 자는 별지 제21호서식의 재가장기요양기관 설치신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 이 경우 2명 이상이 공동으로 재가장기요양기관을 설치·운영하려는 경우에는 각 구성원의 연명으로 신고서를 제출하여야 한다.

4. 일반현황·인력현황 및 시설현황을 적은 서류 각 1부

② 법 제32조제4항에 따른 시설 및 인력은 다음 각 호와 같다. <신설 2015.12.31>

1. 법 제23조제1항제1호가목, 나목, 라목 또는 마목의 급여를 제공하려는 자: 「노인복지법 시행규칙」 별표 9에 따른 시설 및 인력
2. 법 제23조제1항제1호다목 또는 바목의 급여를 제공하려는 자: 별표 1에 따른 시설 및 인력

## 5. 마무리

아이돌보미는 근거 법률을 보아도, 채용 과정 및 업무 지시 과정을 보아도 모두 사용자인 센터에 종속되는 근로자다.

아이돌보미와 요양보호사는 센터가 채용하고 제3자(가정)에게 서비스를 제공한다는 구조적인 면에서, 센터가 모집하고 관리 감독하며 일정한 보수 교육을 계속한다는 업무적인 측면에서 같은 근로자이다.

요양보호사들의 경우 이미 대법원 판례를 통하여 거듭 근로자성을 인정받았는데도, 아이돌보미의 경우 재원이 확보되지 않았다는 핑계로 그들의 근로자성을 부인하여 지위를 불안하게 하고 있다. 아이돌보미들이 처음 아이돌봄 사업에 지원한 것은 국가가 자신들의 지위를 보장해줄 것이라는 믿음이 있었기 때문이고, 서비스 이용자들 역시 국가가 보장하는 사람들이니 믿고 아이를 맡길 수 있을 것이라는 신뢰 때문이다.

그런데 아이돌보미의 근로자성을 부인하는 것은 이러한 믿음의 근본을 부수는 일이고 이것이 우리 아이들의 안정적인 돌봄에 영향을 미칠까 우려스럽다. 하루 속히 아이돌보미의 근로자성이 확인되어 문제가 종결되기를 바란다.

## 「사회복지시설 종사자의 노동환경과 법적지위」에 대한 토론문

윤석진 (강남대학교 법학과 교수)

「헌법」 제34조제2항에서 명문화하고 있다시피, 오늘날 사회복지지는 국가와 지방자치단체 등의 공공부문에 의해 형성·유지되어야 하는 분야이다. 게다가 최근 사회복지분야는 정권창출과 명운을 같이 하는 등 이른바 “복지생산의 정치화”에 지대한 영향을 받고 있어 국가의 책임이 강조될 수밖에 없다. 사회복지서비스를 둘러싼 국가와 민간의 역할은 국가마다 차이는 있다. 우리나라는 사회복지의 공공성 프레임을 유지하면서 사회복지서비스 영역에 민간의 참여를 적극 유도하는 상호 협조모형이 주류를 이루고 있다. 이에 따라 중앙정부는 정책형성자로서, 지방자치단체는 정책집행관리자로서, 민간복지법인 및 시설은 복지서비스 제공자로서의 기능과 역할을 수행한다.

한편, 국내 사회복지서비스의 운영 프레임의 최일선에서 그 집행을 담당하는 기관은 다름아닌 사회복지시설 종사자이다. 사회복지시설 종사자는 사회복지서비스의 전달체계의 가장 마지막 단계에서 공공 복지서비스를 창출하고 이를 관리·운영하는 등의 책무를 수행하는 준 공공성을 가진 집단임에 분명하다. 그럼에도 불구하고 사회복지시설 종사자의 법적지위의 모호성, 열악한 처우(임금, 근로환경 등) 등의 문제는 지속적으로 제기되고 있다. 물론, 2012년 부터 이러한 문제를 극복해보고자 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」(2011.3.30. 법률 제10511호 제정, 2012.1.1 시행)이 시행되고 있지만, 이 법 시행이후에도 여전히 사회복지시설 종사자의 문제가 해소되었다는 결과를 찾아보기 어렵다.

이러한 결과의 근거는 금일 발제문에서 매우 상세히 제시하고 있다. 발제문에서 일반 근로자와의 비교를 통해 사회복지시설 종사자의 열악한 처우문제를 적시하고 있다. 예를 들어 일반근로자의 약 82% 수준에 머물고 있는 보수수준과 이러한 보수수준도 정부보조

금에 60% 이상을 의존하고 있다는 점, 초과근무의 항상성에도 불구하고 이에 대한 대가(시간외 근무수당)는 전체 시설의 약 60%만 보장되고 있다는 점이 대표적이다. 그리고 발제문에서는 사회복지시설 종사자의 법적 지위와 관련하여 근로형태와 연계하여 근로계약의 형태를 전형근로계약과 비전형근로계약으로 분류하면서, 최근 국내 추세는 인력의 탄력적 운용과 인건비 절감의 차원에서 「근로기준법」보다는 「민법」에 따른 도급계약 또는 업무위탁계약에 의해 이루어지는 현실을 제시하고 있다.

이러한 문제는 사회복지시설 종사자의 법적 지위, 근로자성의 보장 등에 있어 법의 사각지대에 놓이게 되는 원인이 되고 있다. 토론자는 이러한 원인이 다음과 같은 소재에서 비롯되는 것이 아닌 가 판단된다.

첫째, 사회복지시설의 과도한 정부보조금 의존도이다. 이는 국내 상당수의 사회복지법인 또는 시설이 영세성을 면치 못하는 데에 있다. 한편으로는 사회복지의 공공성을 지나치게 강조하여 법인 또는 시설에 대한 재정운영 통제가 과도한 것에 기인하는 것도 있다(기본재산의 고정성, 수익재산 형성의 통제 등). 이러한 상황은 시설의 경우 보조금의존도를 낮추고 스스로 생산성을 창출하여 자본확충을 할 수 없는 한계를 노정하게 된다.

둘째, 사회복지종사자의 법적 지위를 근로자가 아닌 봉사자로 인식하는 구시대적 관념 프레임의 지배이다. 국내에서는 아직도 사회복지서비스의 제공을 해당 종사자의 전적인 봉사에 의존하는 것으로 판단하는 경우가 많다. 이를 발제문에서는 「사회복지사업법」, 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」의 관련 규정에서 사회복지업무 담당자는 “종사자”로 표현하고 있거나, 혹은 “최대봉사의 원칙”을 복지서비스 전달에 있어 기본원칙으로 정하고 있다는 점에서 찾고 있다. 하지만, 토론자는 이러한 법적 근거와 상관없이 국내 현실은 사회복지서비스 시설 장을 물론이거니와 해당 사회복지사 등, 그리고 사회복지서비스의 수급자 자체도 사회복지서비스 종사자를 근로자로 인식하기 보다는 특별한 희생을 전제로 하는 봉사자 정도로 여기는 것으로 관념화되어 있는 현실을 지적하고 싶다. 이러한 관념은 사회복지서비스가 태동하던 시기, 그리고 사회사업이 자선사업의 일환으로 발돋움 하던 20세기 이전의 구시대 산물이다. 이미 전 세계는 사회복지서비스와 관련하여 수급자에게는 권리로서 보장하고, 종사자에게는 자신의 직업과 연계되거나

국가 등의 사회복지증진의 책무를 업무위탁관계를 전제로 직업의 영역에서 구현하는 특수한 형태로 발전되어 있다. 더욱 큰 문제는 이러한 인식의 전환을 주도하여야 할 국가 또는 지방자치단체가 매우 소극적이라는 점에 있다.

발제문에서는 이러한 문제의 해소를 위해 여러 방안을 제안하고 있다. 이 중 가장 눈에 띄는 것을 중심으로 몇 가지 질문을 하고자 한다.

첫째, 사회복지서비스 제공을 둘러싼 업무위탁을 전제로 사회복지시설 종사자의 국가 또는 지방자치단체에 대한 사용종속성을 제시하고 있다. 그리고 이를 토대로 사회복지시설 종사자의 법적 지위의 보장을 국가 또는 지방자치단체의 책임영역에 속하게 하는 방안이 제시되고 있다. 그래서 사회복지시설 종사자의 법적 지위, 처우 등을 사회복지전담 공무원과 동일 수준으로 보장할 것을 제안하고, 여기에는 국·공립 교원과 사립학교 교원의 처우 사례를 벤치마킹하고 있다. 토론자는 이러한 제안이 매우 적실성 있는 것으로 보인다. 다만, 이러한 제도도입에는 근본적으로 민간 사회복지시설 등의 재정운영의 자율성을 어느 정도 확보하여 정부보조금의 의존도를 낮추는 입법적 노력이 병행되어야 할 것으로 보이는데, 이에 대한 발제자의 의견을 듣고 싶다.

둘째, 민간 사회복지시설 등을 공단과 같은 공공의 형태로 전환할 필요성을 제기하고 있다. 무릇 공단이라 함은 국가 또는 지방자치단체에서 직접 설립하는 공법상 법인이다. 물론 공법상 법인은 공법상 사무범위 내에서 행정주체가 되기 때문에, 민간 사회복지시설 종사자의 법적 지위와 처우 등을 개선·보장함에 있어 긍정적 효과를 가져올 수 있는 것은 분명하다. 그러나 민간 사회복지시설이 특정 행정사무의 수행을 위하여 이해관계인으로 조직된 공공조합인 공법상 법인이나, 독립채산방식으로 경영하여 합리적인 사업경영을 가능하기 위해 설립된 영조물법인으로서의 공법상 법인으로 판단하기에는 민간 사회복지시설의 운영현실에 부합할 수 있는지 의문이다. 이에 대한 발제자의 의견을 묻고 싶다.

셋째, 발제문에서는 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」의 개선을 통해 사회복지시설 종사자의 법적 지위와 처우 등의 개선을 제시하고 있다. 이 부분은 토론자와 전적으로 생각을 같이 하는 부분이다. 다만, 발제자는 구체적인 개선방안으로 현재 추상적이거나 선언적·임의적 규정에 머무르고 있는 사회복지사 등의 법적지위, 처우 개선 등을 근거조항을 모두 강행조항으로 개선할 것을 제안하고 있다. 토론자는 이러한 방안에도 동의하나, 이와는 다른 관점에 몇 가지 소견을 제시해 보면, 현재 해당 조항이 지방자치단체의 사무로 위임되어 조례로 그 구체적 형성을 하도록 하고 있는 것을 국가사무 또는 국가위임사무의 형태로 전환하여 사회복지시설 종사자의 권리보호를 강화하는 방안을 제안하고 싶다. 그리고 사회복지시설 종사자의 법적 지위, 처우 개선 등을 위한 입법조치를 모색하는 경우에도 사회복지시설 종사자의 근로 제공방식, 근로형태, 사용자와의 관계, 근로자와 봉사자의 이중적 지위를 갖는 현실인식 등 일반 근로자와 상이한 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다. 토론자 소견으로는 현행 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」을 개선하는 것을 전제하되, 추가로 「근로기준법」의 특별법으로 전환하여 사회복지시설 종사자 등의 보호를 위한 특례를 마련하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 방안들에 대하여 발제자의 고견을 듣고 싶다.

## 「요양보호사의 노동 현실과 노인장기요양보험법」에 대한 토론문

김나경 (성신여자대학교 법과대학 부교수, Dr.jur.(법학박사))

장기요양보험은 “신체활동 또는 가사활동 지원”(노인장기요양보험법 제1조), 즉 노인의 ‘일상생활’이 가능하도록 돕는 행위를 보험급여로 하고 있습니다. 이러한 점에서 장기요양의 문제는 고령화 사회에서 대두되는 노인복지를 구체화하는 법정책을 수립하는 가장 중요한 기초라고 볼 수 있습니다. 그렇기 때문에 장기요양보험의 급여를 현장에서 실제로 담당하는 요양보호사 역할의 이상(理想)과 노동 현실 간의 괴리에 관한 서동민 교수님의 발표는, 우리나라 노인복지의 현주소를 알려주고 개선방향을 제시한다는 점에서 큰 의의가 있다고 생각합니다. 저는 현재 요양보호사 노동 현실의 문제점 및 개선 방안에 대한 서교수님의 발표 내용에 큰 이견 없이 공감합니다. 이러한 점에서 저의 토론은, 서교수님께서 지적하신 문제들의 구조와 법정책적 개선 방향에 대한 저의 의견을 덧붙이고 관련된 궁금한 점에 대한 서교수님의 고견을 구하는 것으로 대신하고자 합니다.

### 1) 문제 구조

발표문에서 경험적 연구를 토대로 하여 요양보호사의 노동 현실에 대한 가장 중요한 문제로 지적하는 것은 요양보호사의 ‘임금’ 문제<sup>1)</sup>이며, ‘요양보호 서비스에 대한 급여대상자 가족 및 사회 전반의 이해 부족’이 적정 임금의 실현 문제와 맞물려 있는 것으로 보입니다. 달리 말하면, 요양보호사가 비록 일정한 자격시험과 교육을 거쳐 양성되기는 하지만 노동 실무에서는 요양보호의 전문성이 전혀 인정되지 않고 단순한 시간제 근로로 인식되고 있으며 이러한 인식이 급여대상자 및 가족 전반에 존재함으로써 업무의 어려움

1) 발표문 15쪽에서는 요양보호사들의 심층면접결과 요양보호사들은 “가장 큰 어려움으로 낮은 보수를 꼽고 있다”고 소개하고 있다.

을 가중시키는 것으로 보입니다. 서교수님께서 지적하셨듯이 노인장기요양이 단지 가족의 부담을 경감하는 것이 아니라<sup>2)</sup> “대상자의 인생경험을 존중하며 발견된 문제를 확인하고 계획”<sup>3)</sup>하는 것이라면, 요양보호 역시 넓은 의미에서 본다면 개인이 자신의 몸과 삶을 이해하고 이를 새롭게 기획하는 의료로서의 본질<sup>4)</sup>을 갖는 것으로 보입니다. 그렇다면 ①요양보호사의 ‘인격’을 확립하고 ②요양보호 ‘행위’의 질을 높이면서 ③요양보호의 ‘문화’를 지속적으로 재생산하는<sup>5)</sup> 선순환이 지속될 때에 노인복지의 질이 향상될 수 있을 것입니다.

## 2) 요양보호사 ‘인격’의 문제: 전문성

요양보호사의 인격을 확립하는 것은 요양보호의 전문성을 확보하는 것이라 볼 수 있습니다. 다만 요양보호의 전문성을 전면적으로 강조하는 것은 요양보호사의 수요는 점점 더 늘어나고 이에 비해 공급이 충분하지 않을 수 있는 상황에서, 요양보호의 사회적 확산을 오히려 저해할 수도 있을 것입니다. 공급 확대와 전문성 확보의 문제가 조화를 이루기 위해서는 한편으로는 요양보호사 중에서도 노인복지에 대한 보다 넓은 식견과 능력을 갖춘, 즉 노인의 삶의 문제를 보다 감수성 있게 고민할 수 있거나 일종의 간호행위 등을 수행할 수 있는 능력을 갖춘 요양보호사들에게는 등급을 분류하여 전문화된 서비스를 제공할 수 있도록 하되, 그렇지 않은 요양보호사들은 폭넓게 각 지역을 중심으로 하여 요양보호행위에 참여할 수 있도록 하는 길을 보다 확대하여 열어놓을 필요가 있지 않을까 생각해봅니다. 그럼으로써 보다 전문적인 요양보호사는 보다 많은 임금을 받으면서 요양보호의 질을 전반적으로 높이는 견인차 역할을 하고, 요양보호의 문화가 성숙해가면서 다른 요양보호사에 대한 처우 역시 함께 나아질 수 있지 않을까 생각해봅니다. 그리고 이러한 점에 대해 서교수님께서 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.

2) 발표문, 20쪽.

3) 발표문, 8쪽.

4) 의료의 본질을 이와 같이 설명하는 김나경, 「의료의 철학과 법정책」, 『법철학연구』, 178쪽 이하 참조.

5) 이와 관련하여 의료의 3요소를 ‘의료인격’-‘의료행위’-‘의료문화’로 설명하는 이상돈·김나경, 《의료법강의》, 법문사, 2013, 2쪽 이하참조.



### 3) 요양보호 ‘행위’의 문제 : ‘보험급여비용’ 또는 ‘수가’의 문제

물론 보다 근본적으로 중요한 것은 요양보호사의 요양보호 행위에 대한 가치평가입니다. 서교수님께서서는 발표문의 마지막 단락에서 요양보호사의 급여와 관련하여 “시급 수준을 공식적으로 관리함으로써 요양보호사 시급의 절대적인 지급액을 현실화”해야 한다고 말씀하셨습니다. 요양보호사의 시급 수준은 요양보호라는 서비스에 대한 인식을 직접적으로 반영한다는 점에서 절대적인 시급액 확보가 중요하다는 점에는 매우 공감합니다. 그리고 이에 덧붙여 함께 생각해야 하는 것은 ‘수가’ 인상이라 생각합니다. 이러한 점은 발표문에서 소개한 경험적 연구에서 요양보호사들이 실제로 주장하는 부분이기도 합니다<sup>6)</sup>. 요양보호사의 급여는 장기요양기관에서 책정하는데, 장기요양기관이 받는 요양급여비용 그리고 국가와 지자체의 지원금이 충분히 확보되지 않는 한 많은 경우 재정 적자에 시달리고 있는 장기요양기관이 경영의 주체로서 절대적 지급액의 지불 능력을 확보할 수 있을지를 확신하기는 쉽지 않을 것이라 생각합니다. 다른 한편 장기요양급여가 노인복지의 이상(理想)과 연계되기 위해서는, 요양보호행위가 무조건 단순한 육체적 행위를 넘어서 경우에 따라 정서적 지지를 제공해준다는 점에 대한 이해가 필요하고 이를 수가 책정에 반영할 필요가 있으며 이와 더불어 요양보험급여의 대상 범위를 지속적으로 확대할 필요도 있을 것입니다. 같은 맥락에서, 보다 장기적으로는 장기요양급여의 행위들을 유형화하여 그 정도와 전문성에 따라 수가를 책정하는 방안을 고려할 필요도 있지 않을까 생각합니다. 덧붙여, 수가 인상의 전제는 물론 보험료의 인상이라는 점을 간과할 수는 없습니다. 국민건강보험의 경우에도 아직까지 저수가로 인한 저보장성 및 의료행위의 질 저하 문제가 계속 제기됨에도 불구하고 보험료 인상이 쉽지 않은 점을 볼 때, 국민건강보험의 보험료에 장기요양보험료율을 곱하여 책정되는 장기요양보험의 보험료 인상은 여러 가지 면에서 결코 쉽지 않은 문제입니다. 이를 위해서는, 다소 추상적이지만, 노인복지 문제의 중요성에 대한 시민의 합의를 도출하고 공론화하면서 고령화 사회에 부합하는 보험료 책정이나 수가 책정의 구조를 체계화할 수 있는 다양한 노력이 전개될 필요가 있을 것입니다. 덧붙여, 지역을 중심으로 하여 재가요양서비스를 보다 확산시키고 활성화

6) 발표문, 18쪽.

하는 방안을 고려함으로써 많은 장기요양기관이 호소하는 시설유지비용의 문제를 장기적으로 해소하는 것도 요양보호사의 처우를 개선하는 데에 영향을 미칠 수 있지 않을까 생각해 봅니다. 이러한 점들에 대해 서교수님께서 보다 구체적으로 생각하신 점들이 있다면 고견을 듣고 싶습니다.

#### 4) 요양보호·체계'의 관리·운영 문제 (공단과 지자체)

다른 한편, 서교수님께서서는 발표문에서 장기요양보험과 관련된 법적 개선방안으로 관리운영체계를 일원화할 필요가 있다고 보시는데, 이러한 점에 대해 공감합니다. 이러한 맥락에서 요양급여비용 지급 업무는 국민건강보험공단이 담당하면서 기관의 지정 및 지정취소업무를 지자체가 수행하고 있음을 비판하고 공단이 현지조사 및 지정취소의 권한을 갖도록 하고 이를 통해 보험업무수행을 위한 정보의 명확성을 확보해야 한다는 지적<sup>7)</sup>이 많이 있습니다. 저는 특히 이러한 점에 대해 서교수님께서서는 어떻게 생각하시는지, 법적 통합의 방안으로 보다 구체적으로 생각해보신 점이 있으신지 궁금합니다. 노인의료는 특히 재가서비스를 중심으로 하여 지역 단위로 이루어지는 것이 바람직하다고 생각하는데, 그렇다면 지역중심의 장기요양보험급여제공 체계를 확립하면서도 의료보험과 연계된 정책을 수립하고 실시하기 위해 공단의 권한을 더욱 강화하는 것이 과연 바람직한 것인지 판단하기는 쉽지 않은 것 같습니다. 예를 들어 지역 단위의 자치적 의료보험조합이 활성화되어 있어 공보험 내부에서도 보험주체별로 다소간의 차별화된 서비스가 가능하고 지역적 특성을 반영하게 되는 독일의 경우에는 지역을 중심으로 하는 장기요양보험의 공급 체계를 확립하는 것이 어렵지 않겠지만, 국민건강보험공단이라는 단일보험자가 장기요양보험 서비스를 지역단위로 관리하는 것은 한계가 있지 않을까 하는 우려가 있습니다. 단지 단일보험자라는 점에서만이 아니라, 지역적 감수성에 기반을 둔 제공 체계를 확립할 수 있는 역량이 충분하지 않을 수 있기 때문입니다. 그렇다면 국민건강보험공단 내에 장기요양보험의 지역적 관리를 위한 별도의 기구들을 마련하는 것이 필요할 텐데, 이러한 방안과 지금처럼 공단과 지자체의 연계를 통해 지역적 관리를 하는 방안 중 서교수

7) 박현식, 「노인장기요양보험법의 법제적 문제점과 개선방안」, 『법학연구』, 한국법학회, 제51집, 346쪽; 고준기, 「노인장기요양보험법의 문제점과 개선방안」, 『동아법학』, 제57호, 304쪽.

님께서서는 우리나라의 현실에서 어떠한 방안이 보다 바람직하다고 생각하시는지 또는 다른 어떠한 방안이 가능할 수 있는지에 대한 견해가 있으신지 궁금합니다. 달리 말하면 현행법상의 지자체의 요양보호기관 관리가 어떠한 방향으로 나가야 우리나라의 요양보호문화의 성숙이 가능할 수 있을지에 관한 서교수님의 보다 구체적인 견해를 듣고 싶습니다.

## 「아이돌보미 근로관계의 법적 검토」에 대한 토론문

김윤정 (사법정책연구원 연구위원, 판사)

먼저 이소아 변호사님께서 발표하신 발표문은 소위 돌봄노동자<sup>1)</sup>로 분류되고 있는 아이돌보미(그 중 아이돌봄 지원법에 따른 아이돌보미)의 근로자성에 대하여, 요양보호사와 비교나 근로 실태 분석 등을 통하여 논증하고자 한 발표문으로서, 돌봄노동자들의 수요가 증대하고 있는 현재의 상황에서 매우 시의적절한 발표였다고 생각합니다. 특히 아이돌봄 지원법에 따른 아이돌보미가 어떠한 형식으로 채용되고 있고, 근로의 방식은 어떠한지에 대하여 조사가 이루어진 후 이를 법률적으로 분석한 오늘의 발표를 통하여, 현재 아이돌봄 지원법에 따른 아이돌보미의 근로자성과 관련하여 문제점을 상기시켜, 이 분야에 대한 더 많은 논의를 가능하도록 하는 유의미한 계기가 될 것으로 생각합니다. 또한, 개인적으로는 토론자로 참여하면서 이 문제에 관하여 깊이 생각해볼 수 있는 좋은 기회였다고 생각합니다.

오늘 토론자로서 저는 변호사의 발표문을 읽으면서 생각해보았던 몇 가지 사항들과 앞으로의 과제에 대한 의견 등을 준비하여 보았고, 이에 대하여 변호사님의 고견을 청해 듣고자 합니다.

1) 법학의 영역에서 ‘돌봄노동’이라는 용어를 사용할 때에는 ‘가족구성원이 아닌 자가 유급으로’, ‘근로계약 등 일정한 절차를 통해’, ‘스스로 자신을 돌볼 수 없는 사람을 돌보는 행위’를 하는 것을 의미한다고 합니다. 박은정, 돌봄노동자의 근로자성, 이화젠더법학 제2권 제1호 (2011. 3.). 본 토론문에서는 위 논문에서 사용되기도 하였고, 변호사님의 발표문 중에서도 사용되고 있는 용어인 ‘돌봄노동자’라는 용어를 그대로 차용하여 사용하였습니다.

1. 아이돌봄 지원법에 따른 아이돌보미의 법률적 관계를 <그림 1. 관계도>로 나타내신 것과 같이, 본 발표문상의 아이돌보미는 통상 다른 돌봄노동자들과 마찬가지로 그 사용자가 누구인지를 확정하는 문제가 다른 근로자들과는 다른 양상으로 나타난다고 생각합니다. 즉, 아이돌보미의 돌봄노동을 직접 관리·감독하는 것은 아이돌보미의 돌보미 역할로 인하여 수혜를 받게 되는 서비스 이용자(보통 아이의 부모)가 될 것이지만, 아이돌보미가 한 가정에서 아이돌보미활동을 할 수 있도록 매개역할을 하는 것은 서비스제공기관(많은 경우 건강가정지원센터라고 함)이라 할 것이어서, 3자간의 법률관계가 발생하게 됩니다. 따라서 사용자를 서비스제공기관과 서비스이용자 중 누구로 보아야 하는지의 문제가 발생하는데, 특히, 아이돌보미가 서비스이용자와 직접 서비스 이용계약을 체결한다는 측면(다만, 본 발표문에 의하면 영아종일제 이용가정의 경우에만 그렇다고 함)에서 이 문제가 더욱 복잡해진다고 생각합니다. 변호사님께서서는 현재 별다른 제도의 개선이 없는 상황에서 아이돌보미의 사용자를 확정하는 문제가 발생하게 된다면, 돌봄노동자-서비스이용자, 돌봄노동자-서비스제공기관 사이의 각각의 법률관계를 어떻게 파악해야 된다고 생각하시는지요?

2. 변호사님께서서는 아이돌보미의 근로자성의 표지로 몇 가지 요소에 대하여 분석을 하셨습니다. 아이돌보미와 비교해 볼 수 있는 사안<sup>2)</sup>으로 간병인들의 간병인협회와 관련한 사례가 있는데, 이와 관련하여 판례가 간병인협회의 사용자성을 부정한 논거는 다음과 같습니다. “간병인들의 ○○간병인 협회(이하 ‘협회’라고 함) 가입 또는 탈퇴가 매우 자유로운 것으로 보이는 점, 피고인이 구체적으로 협회 소속 간병인들의 업무수행을 지휘·감독하였다고 보기 어려운 점, 간병인 스스로 다른 간병인을 통하여 업무를 대행케 할 수 있고, 협회에 자유롭게 대체인력의 공급을 요구할 수 있는 점, 협회에는 간단한 내용의 협회 내규만이 있을 뿐 달리 간병인들에게 적용되는 취업규칙·복무규정·인사규정이 없는 점, 간병인들에 대한 기본급 내지 고정급이 없고, 4대보험에도 가입되지 않은 점 등을 볼 때, 간병인들은 협회의 근로자로 볼 수 없다.”

2) 대법원 2009. 3. 12. 선고 2009도311 판결(근로기준법 위반으로 기소된 사안임).

아이돌보미의 운영 실태를 구체적으로 파악하기 위한 관점에서, 위의 판례에서 사용자성을 부정하고 있는 이유를 본 발표문의 아이돌보미에 적용하여 본다면, 구체적으로 어느 부분이 다르다고 볼 수 있는지요?) ‘구체적으로’ 지휘·감독하였다는 부분에서 ‘구체성’은 판단이 개입할 수밖에 없는 개념 요소인데, 이와 관련하여 간병인협회 사례와 본 발표문의 아이돌보미 사례 사이의 다른 점은 무엇이라고 생각하시는지요?

3. 본 발표문의 아이돌보미와 조금 다른 형태로, 민간에서는 직업소개소를 통하여 돌봄서비스를 제공받는 경우가 상당히 많은 것으로 알고 있습니다. 이러한 경우에는 근로기준법상 제11조 제1항 단서의 ‘가사사용인’에 해당할 여지가 있다고 보는 견해가 많은 것으로 보이지만, 직업소개소를 통하여 돌봄서비스를 제공하는 아이돌보미의 노동법적 문제(서비스이용자와 아이돌보미의 관계뿐만 아니라 직업소개소와 아이돌보미의 관계)에 대한 변호사님의 고견을 듣고자 합니다.

4. 변호사님께서서는 국가가 아이돌봄 지원법상 아이돌보미에 대하여 현재 근로자성을 부인하는 태도를 보이고 있는 것에 대하여, 아이돌보미의 신뢰를 깨뜨리는 일이고, 이러한 신뢰의 파기가 결국 아이들의 안정적 돌봄에 영향을 미칠까 우려가 된다고 하셨습니다. 이와 같이 아이돌보미에 대한 근로자성 인정 문제는 아이돌보미들이 제공하는 아이돌봄 서비스의 질과 밀접한 연관관계가 있다는 관점에서 본다면, 아이돌봄 지원법상 아이돌보미뿐만 아니라 민간 영역에서 직업소개소를 통하여 고용되는 아이돌보미에게도 마찬가지로 문제가 제기될 수 있다고 생각합니다. 아이들에 대한 돌봄 서비스 질의 확보 측면에서 근로자성 인정 문제와 별도로, 돌봄서비스 제공 인력을 국가자격제도의 틀 안으로 끌어들이고 자격화할 필요성(구체적으로는 ‘국가에서 돌봄분야 인력 양성을 위한 훈

3) 특히, 발표문 9쪽의 라. 중 “또한 돌보미가 자신의 일정으로 일을 하기 어려울 때 센터가 대체 인력을 통하여 업무대체하고 있는 점” 부분이 업무 대행 가능성 여부와 어떻게 연계되는지가 궁금합니다(이와 관련 10쪽의 고용노동부의 질의회신 내용 중 “서비스 이용자의 요청에 따라 기관이 배정하는 근로시간 장소가 지정되고 지정된 근로시간 장소에 대하여는 임의로 다른 사람으로 대체할 수 없는 것으로 보이며...” 부분과 앞의 기술이 배치되는 것은 아닌지도 궁금합니다.

련제도를 정비하고 자격을 통해 인력양성 체계를 관리할 필요성, 서비스 제공자의 신원 파악 및 인정과 자질에 대한 문제점 파악, 자격수여 방식의 전문화와 현장화 필요성<sup>4)</sup>)에 대해서는 어떻게 생각하시는지 변호사님의 고견을 듣고 싶습니다.

---

4) 영국의 사회서비스 자격제도와 관련한 내용으로, 오은진, “영국의 돌봄노동 종사자들을 위한 자격제도와 직업훈련 및 고용현황”, 국제노동브리프 Vol. 8. No. 3(2010. 4.) 참조하였습니다. 우리나라의 경우 현재 상당수의 가정이 민간 영역(유료 직업소개소)을 통하여 아이돌봄 서비스를 받고 있는 것으로 보입니다.



## 세션 II

사회 : 정 현 미  
(이화여자대학교 젠더법학연구소장)



# 보육교사의 근로환경 개선을 위한 법적 지원

차선자 (한국젠더법학회장, 전남대학교 법학전문대학원 교수)

## I. 서론

최근 보육시설에서 발생한 일련의 아동학대 사건은 부모들의 보육시설에 대한 불안감을 증가시켰다. 믿고 아동을 맡길 곳이 없다는 위기의식과 빠른 문제해결을 고민하는 정부는 결국 2015년 5월 [영유아보육법]을 개정하여 모든 어린이집에 cctv 설치를 의무화하였다. 그러나 이처럼 어린이집 내부에서 발생하는 아동학대 문제가 사회적 공분의 대상이 되면서 모든 보육교직원이 비난의 대상이 되는 듯한 사회적 현상이 만들어지게 되었다. 특히 2004년 이후 보육정책은 주로 수혜자 확대와 부모의 보육료 부담 완화에 집중되었고, 보육서비스의 질과 긴밀한 관련이 있는 보육교사의 근로조건에 대한 정책은 이용자 선택 담론에서 상대적으로 소홀히 되어 왔다.

현행 [영유아보육법 시행규칙]에 따르면 어린이집은 주 6일 이상, 하루에 12시간 이상 운영하여야 하고, 천재지변이나 감염병의 발생 등 어린이집을 정상적으로 운영할 수 없는 등 정당한 사유 없이 휴원(休園)하여 영유아 및 부모에게 심한 불편을 주어서는 않아야 한다 ([영유아보육법 시행규칙] 제23조). 반면에 받을 담당하는 보육교사의 근무시간은 평일 8시간을 원칙으로 한다. 따라서 그 밖에 전후로 연장되는 시간은 어린이집의 원장과 보육교사가 교대 근무하며, 초과근무수당을 지급하여야 한다 ([동 시행규칙] 제10조에 따른 [별표2]). 그러나 국가인권위원회의 보육교사 인권실태조사에 의하면 평균 근로시간은 국공립보육시설은 평균 9.6시간을 비롯 대부분의 보육시설에서 1일 평균 근무시

간은 법정 근로시간인 8시간 이상의 근무를 하고 있는 것으로 나타났으며, 보육교사의 47.1%가 토요일 근무를 하고 있으며, 법정 휴일에도 63.1%가 근무를 하는 것으로 나타나고 있다<sup>1)</sup>. 그러나 실제 보육교사의 급여는 정규직과 비정규직을 포함한 일반교사의 급여는 국공립 어린이집의 경우가 153만원, 민간보육시설 112만원, 가정보육시설 101만원 정도에 그치며, 8시간 이하로 근무하는 파트타임 교사의 경우 60~80만원 수준의 임금을 받는 것으로 나타났다<sup>2)</sup>. 연월차수당은 전체의 96.6%가 받고 있지 않으며, 1일 초과근무수당은 88.7%, 법정휴일 근무수당은 97.4%가 받고 있지 않은 것으로 나타났다<sup>3)</sup>. 그러나 아동을 돌보는 자의 노동이 과도하게 부과될 경우 개별 아동에 대한 보살핌과 교육은 소홀하게 될 가능성이 항상 존재하게 된다. 따라서 아동의 보호를 강력하게 주장하는 만큼 보육교사의 근로여건을 개선하려는 노력은 함께 병행되어야 할 것이다.

이 연구는 이러한 문제의식을 전제로 보육교사와 아동의 인권이 보장될 수 있는 보육 환경을 조성하는데 현행 [영유아보육법]이 어떠한 방향으로 재구성 되어야 할지 검토하는 것을 목적으로 한다.

## II. 보육의 개념과 보육교사의 직무범위

### 1. 보육과 교육의 개념과 범위

일반적으로 보육이란 보호(care)와 교육(education)을 합친 것이며 오늘날 보육은 전인적인 성장과 발달을 목적으로 보호와 교육에 대한 포괄적인 서비스를 제공을 의미한다<sup>4)</sup>. 우리나라의 경우 보육시설과 유사하게 취학 전 아동을 대상으로하는 시설로는 유치원이 있다. 그러나 양자는 구체적으로 추구하는 목적과 적용되는 법규의 규정에 따라 차이가

1) 국가인권위원회, 보육교사 인권상황 실태조사, 84-90면.

2) 국가인권위원회, 보육교사 인권상황 실태조사, 96면.

3) 국가인권위원회, 보육교사 인권상황 실태조사, 102면.

4) 국가인권위원회, 보육교사 인권상황 실태조사, 15면.

있다. 즉 보육시설은 [영유아보육법]의 적용을 받으며 유치원은 [교육법]의 적용을 받고 각각 보건복지부와 교육부가 관할 부서에 해당한다. 결과적으로 보육의 개념에는 보호와 교육 양자의 의미가 복합적으로 포함되어 있다고 하지만 보육시설은 유치원에 비교하여 교육 보다는 보호에 중점을 두고 있다고 이해할 수 있을 것이다<sup>5)</sup>. 현행 [영유아보육법]은 제 2조 5항에서 “보육시설 종사자란 보육시설에서 영유아의 보육, 건강관리 및 보호자와의 상담, 그 밖의 보육시설의 관리, 운영 등의 업무를 담당하는 자로서 보육시설의 장 및 보육교사와 그 밖의 종사자를 말한다.”고 정의하고 있으며 [유아교육법]에서 유치원 수석교사는 교사의 교수·연구활동을 지원하며, 유아를 교육하고 (동법 제21조 제3항), 교사는 “법령에서 정하는 바에 따라 해당 유치원의 유아를 교육한다(동법 제21조 제4항).”고 규정하고 있어 영유아 보육과 유아의 교육에 차이를 명확히 하고 있다.

이처럼 각각의 역할이 다르게 때문에 보육의 대상 아동은 0세부터 6세이고 유아교육의 대상은 만3세 이상으로 대상자의 연령또한 다르게 나타나고 있다 ([영유아보육법] 제 21조 제1호 및 [유아교육법] 제2조 제1호).

## 2. 보육교사의 직무와 책임의 범위

### (1) 보육교사의 직무범위

[영유아보육법]에 따르면 보육시설 종사자란 보육시설에서 영유아의 보육, 건강관리 및 보호자와의 상담, 그 밖의 보육시설의 관리, 운영 등의 업무를 담당하는 자로서 보육시설의 장 및 보육교사와 그 밖의 종사자를 의미한다 (제2조 제5호). 따라서 동법에 따르면 보육교사의 직무의 범위는 영유아를 위한 보육과정의 운영, 영유아를 위한 안전 및 위생관련 업무 및 보호자와의 아동의 보육에 대한 상담 및 시설관리 등의 직무를 수행하게 된다<sup>6)</sup>. 구체적으로 국가인권위원회가 조사한 보육교사 인권상황 실태조사에서 정리한 보육교사의 업무의 범위는 다음과 같다.

5) 국가인권위원회, 보육교사 인권상황 실태조사, 20면.

6) 국가인권위원회, 보육교사 인권상황 실태조사, 28-29면.

직무의 범위		직무의 형태
영유아 보육 관련	보육활동준비	연, 월, 주, 일일 보육계획, 현장학습계획, 교재교구제작, 교재교구 보수 및 정리, 주제에 따라 흥미영역 구성, 흥미영역 외 교실환경 구성, 교실 외 환경구성 실외 흥미영역 구성, 수업준비를 위한 정보검색, 보육자료 준비 및 점검, 개별수준에 따라 수업자료 수정, 다른 교사와 수업에 대해 협의, 학급 내 교사간 역할 분담, 공동 시설사용 협의
	보육활동실제	실내놀이 계획, 실외놀이 활동 및 평가, 발달과 수준에 따른 개별지도, 바르게 인사지도, 자기물건·놀이감 정리지도, 바른 언어사용지도, 차례지키기, 아껴쓰기, 부적응행동 관리, 친사회적 행동 격려, 유아의 독립성 격려, 영양 교육, 급간식 준비 및 도우미 지도, 화장실 사용, 귀가 지도, 유아 간 상호작용 격려, 개별유아와 긍정적 상호작용, 대집단활동 운영, 소집단활동 운영, 전이 활동, 특기교육, 학기초 영유아오리엔테이션 진행, 현장학습지도
	보육활동평가	표준화 검사, 놀이관찰 기록, 흥미영역 평가, 유아 포트폴리오 제작 및 분석, 영유아들과 하루일과 평가, 수업에 대한 저널 쓰기, 학급경영 평가란 기록, 다른 교사와 보육과정 운영평가, 평가척도를 이용한 프로그램 평가, 프로그램에 대한 부모 의견 수렴, 평가결과를 반영
	전문성 신장	원내연수 참여, 외부연수 참여, 외부수업 및 시설 참관, 영유아보육 박람회 참관, 연구회 활동, 신입교사 오리엔테이션 진행하기, 교생지도, 동료 장학실시 및 받기, 자기 장학, 교사 윤리실천, 교사 법적 권리와 의무 이행, 구성원 협동
영유아보호 관련업무	영유아 건강검진 계획세우기, 교사 건강검진 받기, 적절한 휴식지도, 식단 짜기, 영유아 씻기기, 기저귀 갈아주기, 배변 처리하기, 실내온도·습도·채광 조도조절, 영유아 개인물품 청결하게 관리, 놀이감 청결 유지, 교실청소, 교실 외 시설 청소, 아픈 영유아 간호, 영유아 안전교육 받기, 원내 안전규칙 세우기, 영유아 안전교육, 위험물에 대한 안전관리, 안전점검 기록부 관리, 차량탑승 안전지도, 영유아 안전관련 보험가입, 아동학대 징후 살피기, 응급상황 시 역할분담 계획, 응급상황 훈련, 응급상황 대비 부모동의서 받기, 응급처치 부모동의서 받기, 응급처치하기, 사고 시 적법 절차 밟기	
학부모 관련업무	부모-교사 협의회, 학부모와 수시로 정보교환, 학부모 지원요청, 학부모 상담, 부모참여 수업, 부모 간 교류제공, 지역사회 자원에 대한 정보제공, 다양한 방법으로 가족지원	
사무관련업무	보육과정운영 문서작성, 원아관리 문서작성, 교원관리와 문서작성, 재무관리문서작성, 여성부요청 자료작성, 각종 보고서 작성, 각종 문서관리, 회의록 관리, 각종 신청서관리, 공문 처리, 유인물 제작 및 발송, 전언통신, 제증명 발급, 우편물 확인, 예금관련 업무, 사진관련 업무, 회계관련 업무, 당직, 재고조사, 물품구입계획, 물품구입, 원아모집관련 업무, 홈페이지관리, 학급편성, 차량노선 편성	
시설관련업무	실내·외 안전점검 의뢰, 실내시설 안전점검, 실외시설 안전점검, 실내 소독계획 및 의뢰, 기자재 바른 사용법 익히기, 기자재 점검, 기자재 보수	
대인관계 및 사회적 업무	교사친목 및 경조활동 참여, 상사업무 보조하기, 손님 및 상사 접대하기, 졸업생 관리하기, 지역사회 행사 참여하기	

## (2) 영유아의 부적응 행동과 보육교사의 책임

영유아 보육은 유아에 대한 교육에 중점을 두고 있는 유치원 교육과정과 달리 보호와 교육의 양쪽 영역을 모두 포함하고 있기 때문에 사실상 유아 교육보다 그 범위가 더 광범위할 수 밖에 없을 것이다. 그러나 이처럼 보육교사의 업무가 지나치게 광범위하게 설정됨으로써 보육교사가 아동에 대한 시간을 할애하는 비율은 어떤 형태로든 줄어들 수 밖에 없는 것이 현실일 것이다. 특히 영유아에 대한 보육이 보호와 교육이라고 하는 상관관계가 서로 다른 이종의 특징을 요구하는 것은 보육교사에게 직업으로서의 본질상 과중한 업무를 예견할 수 밖에 없는 것이 현실이다. 그런데 아동에 대한 보호와 교육은 본질적으로 부모의 가정 내 양육과 일정부분 공유되는 영역에 해당한다. 특히 보호에 해당하는 영역은 가정 내 아동 양육의 가장 본질적인 부분이다. 따라서 가정 내 양육의 책임과 보육교사의 보호책임의 범위와 책임의 일차적인 소재를 명확하게 해야 보육교사에게 지나치게 광범위한 업무의 범위를 조정할 수 있을 것이다. 동시에 영유아에 대한 보육교사의 보호의무의 범위는 아동이 누구에게 어떠한 양육을 받아야 하는지에 관계된 아동인권의 문제이기도 하다.

이에 대하여 우리나라도 비준하고 있는 [아동권리협약]<sup>7)</sup> 아동의 성장과 발달에 있어서 부모의 제1차적 책임을 확인하고 동시에 국가는 부모의 이러한 양육책임의 이행에 법적으로 원조한다고 규정하고 있다 (제18조). 따라서 협약의 당사국은 부모의 권리 및 의무를 고려하면서 자의 복지에 필요한 보호를 확보할 것을 약속하고, 이를 위하여 모든 사법상, 행정상의 조치를 취한다고 규정하고 있다(제3조 제2항). 즉 아동에 대한 보호는 일차적으로 부모에게 그 책임이 귀속되는 것이지 보육교사에게 있는 것이 아니다. 따라서 [아동권리협약]은 모든 아동에 대한 양육에 있어서 부모의 지도에 대한 존중 의무(제5조), 부모에 의해 양육될 권리(제7조), 부모의 제1차적 양육책임과 국가의 원조(제18조)를

7) 1989년 11월에 국제연합에서 채택되고 1990년 1월 26일부터 서명을 위해 개방되었다. 우리나라는 1990년 9월 25일 이 협약에 서명하고, 1991년 11월 20일 비준하였으며, 1991년 12월 20일부터 국내에서 효력을 발생하게 되었다.

명문화하고 있다.

그러나 [아동권리협약]의 이러한 규정을 반영하여 부부가 부모로서 자녀를 양육하는 것에 관한 기본법으로서의 역할을 하고 있는 현행 [민법]은 부모의 자녀에 대한 양육의무를 당연한 것이라는 생각의 반영으로 민법의 자녀양육에 관한 규정은 매우 간단하다. 즉 혼인 중에는 부모는 부모로서의 지위에서 자녀를 양육할 의무를 지는데, 부모의 자녀양육의무에 관하여는 명시적인 규정이 없다<sup>8)</sup>. 특히 부부가 이혼하게 될 경우 [민법]은 제 837조에서 자녀의 양육에 관한사항을 협의에 의하여 정하여야 하며, 양육에 관한 사항의 협의가 되지 아니하거나 협의할 수 없는 때에는 가정법원으로 하여금 당사자의 청구 또는 직권에 의하여 그 자의 연령, 부모의 재산상황 기타 사정을 참작하여 양육에 필요한 사항을 정할 수 있도록 하며, 필요한 경우에는 언제든지 그 사항을 변경하거나 또는 다른 적당한 처분을 할 수 있도록 하고 있다. 물론 여기서 의미하는 양육은 단지 부양만을 포함하는 개념이 아니라 부양을 포함하여 포괄적으로 아동을 양육하는 것을 의미할 것이다. 그러나 우리 [민법]은 친권자인 부모의 아동에 대한 실질적인 양육의 내용을 규정한 것은 자녀에 대한 보호 교양의 권리의무가 전부이다 ([민법] 제913조)<sup>9)</sup>. 문제는 친권자인 부 또는 모의 자녀에 대한 보호 교양의 구체적인 내용이 부양과 관련한 부분을 제외하고 부부가 아동을 어떻게 양육해야하며 아동의 일상을 보호하고 양육하는 기본원칙에 대한 내용은 다양하게 규정하고 있지 않다는 것이다.

이와 관련하여 [아동복지법]은 아동복지법은 제2조에서 그 기본이념으로 아동이 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 자라나야 하며 (동조 제1항), 아동은 완전하고 조화로운 인격발

8) 여성가족부, 전경근·이은경, 아동양육에 관한 기본법(안) 마련을 위한 연구, 54면.

9) [민법] 중 자녀의 실질적인 양육과 관련된 규정은 다음과 같다.

제913조(보호, 교양의 권리의무) 친권자는 자를 보호하고 교양할 권리의무가 있다.

제914조(거소지정권) 자는 친권자의 지정한 장소에 거주하여야 한다.

제915조(징계권) 친권자는 그 자를 보호 또는 교양하기 위하여 필요한 징계를 할 수 있고 법원의 허가를 얻어 감화 또는 교정기관에 위탁할 수 있다.

달을 위하여 안정된 가정환경에서 행복하게 자라나야 한다 (동조 제2항)고 규정하고 있다. 또한 동법 제5조에서는 보호자 등의 책무로 아동의 보호자는 아동을 가정에서 그의 성장시기에 맞추어 건강하고 안전하게 양육하여야 하며 (동조 제1항), 아동의 보호자가 아동에게 신체적 고통이나 폭언 등의 정신적 고통을 가하지 말아야 한다 (동조 제2항)<sup>10)</sup>. 나아가 [교육기본법]은 교육이 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 함을 명시하고 있다(동법 제2조).

그러나 이러한 규정들은 아동의 복지에 있어서 가정의 중요성 및 가정생활에서 가족 가치의 구현이라는 것을 강조한 것이지만 구체적 방안에 관한 규정이 없는 한계를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 위의 규정을 종합할 때 부모는 가정 내에서 자녀를 양육할 때, ① 완전하고 조화로운 인격발달을 위한 추구해야 하며 ② 성장시기에 맞추어 건강하고 안전하게 양육해야 하고 신체적 정신적 고통을 가하지 말아야 하며 ③ 자주적 생활능력과 민주시민으로서의 자질을 갖추도록 교육해야 한다.

문제는 보육교사의 업무의 범위에는 유아의 부적응 행동관리가 고유의 업무로 포함되어 있는데 어느 정도까지 부적응 행동에 대한 관리 책임을 보육교사가 부담해야 하는지 여부이다. 유아의 부적응 행동의 의미에 대한 일치된 견해가 도출된 것은 아니지만 과거에는 문제행동이라는 용어로 설명되었던 것으로 문제행동이란 아동의 연령에 기초한 규범적 행동으로 보기에 부적절한 행동이나, 정상적인 지도범위를 벗어나 어려움을 나타내는 행동으로 정의할 수 있다. 이러한 행동은 도시화 및 핵가족화에 따라 가정의 형태가 변화하고, 여성의 사회진출로 가정교육의 기능이 약화되고, 부모들이 어린시기부터 인지

10) 가정 내 구성원의 아동양육의 의무에 관하여 [건강가정기본법]은 제7조에서 가족가치라는 제목하에 가족구성원은 부양·자녀양육·가사노동 등 가정생활의 운영에 함께 참여하여야 하고 서로 존중하며 신뢰하여야 한다고 규정함으로써 가정내에서의 자녀양육이 가족구성원의 의무임을 규정하고 있다.

적인 지식에만 치중하면서 지나친 경쟁으로 유아에게 긴장, 불안, 갈등, 욕구불만 등의 스트레스가 겹치는 것이 발생의 원인으로 제기되고 있다<sup>11)</sup>. 특히 유아의 경우 부적응 행동이 인지적인 원인 보다는 정서적 부적응이 요인이 더 크게 작용하는데, 정서적 부적응은 그 원인이 개인적인 요인, 가족적 요인 및 유아교육기관의 요인이 모두에게서 찾을 수 있다고 한다. 개인적인 요인은 유아 개인의 유전적 정보나 기질 등에서 정서적 부적응의 원인이 있는 경우이다. 반면에 가족적 요인은 자녀를 양육하고 보호하며 자녀의 행동을 조절 및 통제하는 가족 내부에서의 자녀의 위치 부모의 양육태도 및 가족형태와 같은 것이 정서 및 행동 부적응의 원인이 되기도 한다는 것이다. 마지막으로 유아교육기관에서의 교사의 부적응행동에 대한 반응과 태도가 유아의 부적응행동을 감소시키는 역할을 할 수 있으며 동시에 문제를 증가시킬 수도 있다는 것이다<sup>12)</sup>

이처럼 유아의 부적응 행동은 가족과 유아 교육기관이 중요한 원인이 되고 있다. 그러나 [아동권리협약], [민법] 및 [아동복지법]의 규정을 종합할 때, 만일 아동이 부적응 행동을 하는 경우 그에 대한 1차적인 책임은 가정 내 양육 책임자에게 있다고 보아야 한다. 따라서 보육교사의 업무의 범위에 해당하지만 아동의 부적응 행동의 교정을 위하여 보육교사가 전적인 교육 책임을 부담하는 것으로 해석되어서는 아니될 것이다.

특히 유아의 부적응 행동을 훈육하는 과정에서 발생하는 아동학대 논란은 보육교사의 업무를 어렵게 만드는 중요한 요인이다. 현행 [아동복지법]은 제3조 제7호에서 "아동학대"를 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것과 아동의 보호자가 아동을 유

11) 서현아·강경희, 유아의 정서적 부적응행동에 대한 원인과 지도방법, 인문학논총, 경성대학교 인문과학연구소, 제11권 제2호, 2006. 6, 185면. 이와 유사한 의미로 정서적 부적응행동은 타 인과의 관계에서나 사회의 질서규범에 조화롭지 못하고 그 자신의 발전에도 바람직하지 못한 상태를 의미하며, 이와 유사하게 비정상행동, 정신장애, 행동장애, 정서적 장애 등이 있는데 이처럼 용어가 다양하게 사용되는 이유는 문제행동을 바라보는 관점이 다양하기 때문이라고 한다.

12) 서현아·강경희, 위의 글, 188면.



기하거나 방임하는 것으로 정의하고, 제17조에서 구체적인 금지행위를 규정하고 있다<sup>13)</sup>. 문제는 [아동복지법]이 아동학대를 정의하고 금지행위를 구체화하고 있지만 그 자체의 개념적 정의는 여전히 불명확하다. 예컨대 [아동복지법] 제17조는 아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위를 금지하고 있지만, 그 구체적인 의미는 명확하지 않을 수 있다<sup>14)</sup>. 이러한 상황에서 다수의 유아를 보육하는 과정에서 지속적으로 부적응 행동을 하는 유아를 나머지 유아와 어떻게 보육해야 하는지 여부가 명확하지 않기 때문에 자칫 보육교사의 보육행동이 아동학대로 판단될 가능성을 항상 내포하고 있다. 실제로 최근 모 어린이집에서 부적응 행동을 하는 유아를 훈육하려는 목적으로 만 3살짜리 어린이에게 평균 5초에 한번꼴로 ‘앉았다 일어섰다’를 70번 반복시키는 벌을 줬던 사건이 있었고 이에 대하여 검찰이 아동학대로 약식 기소한 사건에서 법원이 무죄판결을 하였다<sup>15)</sup>.

13) 제17조(금지행위) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

<개정 2014.1.28.>

1. 아동을 매매하는 행위
  2. 아동에게 음란한 행위를 시키거나 이를 매개하는 행위 또는 아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱 등의 성적 학대행위
  3. 아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위
  4. 삭제 <2014.1.28.>
  5. 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위
  6. 자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위
  7. 장애를 가진 아동을 공중에 관람시키는 행위
  8. 아동에게 구걸을 시키거나 아동을 이용하여 구걸하는 행위
  9. 공중의 오락 또는 흥행을 목적으로 아동의 건강 또는 안전에 유해한 곡예를 시키는 행위 또는 이를 위하여 아동을 제3자에게 인도하는 행위
  10. 정당한 권한을 가진 알선기관 외의 자가 아동의 양육을 알선하고 금품을 취득하거나 금품을 요구 또는 약속하는 행위
  11. 아동을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도로 사용하는 행위
- 14) 어떠한 행위가 아동의 신체를 손상시키고 신체의 건강 및 발달을 저해하는 학대행위에 해당 하는지 여부는 특정 공동체의 문화, 전통 및 양육의 방식 등에 의하여 영향을 받는 것이 현실이다. 이와 관련한 판단의 어려움에 대해서는, 차선자, 허용되는 양육방식과
- 15) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=028&aid=0002317>

부적응 행동을 보이는 유아가 점차 증가하는 상황<sup>16)</sup>에서 이러한 사건은 보육교사에게 적극적인 교육에의 의지를 좌절시킬 수 있으며 결과적으로 이것은 모든 유아들에게 불이익이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 모든 보육시설에 부적응 행동을 하는 유아가 있는 경우 그에 대비하는 절차적이고 단계적인 통일된 매뉴얼이 있어야 할 것이다. 그리고 유아가 부적응 행동을 지속하게 될 경우 1차적 양육책임자인 부모와 협력할 수 있는 공적인 소통구조를 체계화 할 필요가 있을 것으로 본다. 특히 유아의 부적응 행동에 대한 단일의 일치된 견해는 아직 확정되지 않았으나 부적응 행동이라는 개념은 보육교사 개인의 유아에 대한 평가가 아니라 유아의 행동에 대한 객관적인 평가임을 가정 내 양육책임자가 인지할 수 있도록 지원하는 체계가 함께 정착되어야 하고 보호자에게 1차적인 훈육 책임이 있다는 점을 부모에게 공지해야 할 것이다. [영유아보육법 시행령] 제13조 제1항에 의하면 육아종합지원센터의 기능으로 부모에 대한 상담·교육을 규정하고 있다. 부적응 유아에 대하여 부모 및 보호자에게 고지하고도 계속해서 유아의 행동이 개선되지 않는다면 부모 뿐만 아니라 보호자를 포함하여 육아종합지원센터에서 상담과 교육을 받도록 하는 것을 절차적인 내용에 포함시키는 등의 대책이 필요할 것으로 본다.

### Ⅲ. 보육교사의 근로실태와 관련법의 현황

현재 보육교사에 대하여 적용되는 가장 직접적인 법은 [영유아보육법]이다. 그러나 동 법은 본질적으로 “영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로” 하는 것으로 보육교사의 근로에 대하여 규정하고 있는 법은 아니다<sup>17)</sup>. 최근에는 어린이집 아동학대 사례가 늘어나면서 정부는

170

16) 영유아의 보육 및 교육에 관한 상당수의 연구들은 유아의 부적응 행동이 점차 증가하는 추세라고 평가하고 있다.

17) [영유아보육법]은 1991년 제정 당시 동법의 목적을 “보호자가 근로 또는 질병 기타 사정으로 인하여 보호하기 어려운 영아 및 유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성

2015년 5월 18일 법률 제13321호로 서둘러 [영유아보육법]을 개정하는 작업을 실시하였다. 개정당시 개정의 원인으로 지목된 부분은 어린이집에서 발생한 아동학대가 결정적인 동기가 되었기 때문에 어린이집의 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치를 의무화하고, 아동학대자에 대한 제재 및 보육교직원의 자격기준을 강화할 뿐 아니라, 보육교직원의 보수교육에 이들의 인성함양 과목을 추가하여 아동학대범죄의 재발을 막고 이에 대한 경각심을 높이려는 것을 목적으로 하였다. 한편, 보육교직원의 처우개선을 위해 육아종합지원센터에 상담전문요원을 두도록 하고, 보육교사의 업무 부담을 경감할 수 있도록 보조교사 및 대체교사를 배치하고, 위법행위 고발자에 대한 불이익조치를 금하도록 하는 내용을 포함시켰다. 이에 따라 [영유아보육법] 제4조에서는 국가와 지방자치단체가 보육교직원의 양성 및 근로여건 개선을 위하여 노력하여야 함을 규정하고 (제4항), 육아종합지원센터에 보육교직원의 정서적·심리적 상담 등의 업무를 하는 상담전문요원 등을 두도록 하고 있다(제7조제2항). 이어 제3장에서 보육교직원에 관련한 규정을 두고 있다. 구체적으로 여기에는 보육교직원의 배치 (제17조), 보육교직원의 직무와 영유아를 보육함에 있어서 신체적 고통이나 고성 폭언 등 정신적 고통을 가하는 것을 금지하는 보육교직원의 책무 (제18조 매지 제18조의 2), 보육교직원의 임면 (제19조)과 보육교직원으로서 근무하는 것을 금지하는 결격사유 (제20조), 어린이집 원장 또는 보육교사의 자격과 자격증 교부에 관한 규정 (제21조 내지 제22조의 2), 어린이집 원장과 보육교사의 보수교육관련 (제23조 내지 제23조의2), 어린이집 설치와 운영을 하여는 자와 이에 근무하려는 자에 대한 사전 아동학대 방지 교육의무 (제23조의3)를 내용으로 하고 있다. 이하에서는 개정된 [영유아보육법]에서 보육교사의 근로여건 개선을 위한 국가의 노력의무가 어느 정도 구체적 실정에 맞도록 구현되고 있는지 검토하기로 한다.

원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 하여 가정복지증진에 기여함을 목적으로 한다” (제정 [영유아보육법] 제1조)고 규정하였다. 동 규정은 2004년 1월 29일 법률 제7153호로 전부개정되면서 비로소 법 적용 대상이 근로 또는 질병으로 보호자가 보호하기 어려운 영유아로 제한하지 않고 “영유아를 심신의 보호와 건전한 교육을 통하여 건강한 사회성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동을 원활하게 함으로써 가정복지증진에 기여함을 목적으로 한다 (2004년 개정 [영유아보육법] 제1조)” 라고 하여 포괄적 보육의 단계로 전환하였다.

## 1. 보육교사의 근로자로서의 지위와 모성권

보육은 아직 스스로를 독립적으로 돌볼 수 없는 영유아에게 돌봄을 제공하는 것이 중요한 내용을 구성한다. 따라서 보육교사는 돌봄노동자로 볼 수 있다. 영유아에게 돌봄서비스를 제공하는 보육은 여성의 사회진출이 증가하고 확대 가족이 축소하는 가족구조의 변화에 따라 점차 그 수요가 지속적으로 증가해 왔다. 그러나 이러한 돌봄서비스를 제공하는 자를 모두 [근로기준법]이 적용되는 근로자로<sup>18)</sup> 정의할 수 있는지 여부는 여전히 논란이 되고 있다<sup>19)</sup>. 반면에 서울행정법원은<sup>20)</sup> 공익신고를 한 보육교사가 근로계약이 끝

- 18) 우리 법원은 근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단한다. 그리고 여기에서 종속적인 관계가 있는지 여부는 ① 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무 수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지, ② 노무제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지, ③ 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, ④ 근로 제공 관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, ⑤ 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러조건을 종합하여 판단하여야 하고 있다, 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결 ; 대법원 2007. 9. 7. 선고 2006도777 판결 ; 대법원 2009. 10. 29. 선고 2009다51417 판결.
- 19) 예컨대 간병인을 근로자로 인정할 수 있는지 여부에 대하여 법원은 “간병인들의 ○○간병인협회(이하, ‘협회’라고 함) 가입 또는 탈퇴가 매우 자유로운 것으로 보이는 점, 피고인이 구체적으로 협회 소속 간병인들의 업무수행을 지휘·감독하였다고 보기 어려운 점, 간병인 스스로 다른 간병인을 통하여 업무를 대행케 할 수 있고, 협회에 자유롭게 대체인력의 공급을 요구할 수 있는 점, 협회에는 간단한 내용의 협회 내규만이 있을 뿐 달리 간병인들에게 적용되는 취업규칙·복무규정·인사규정이 없는 점, 간병인들에 대한 기본급 내지 고정급이 없고, 4대보험에도 가입되지 않은 점 등을 볼 때, 간병인들은 협회의 근로자로 볼 수 없다 (대법원 2009. 3. 12. 선고 2009도311 판결).”는 입장을 취하고 있다. 반면에 노동부는“근로기준법상의 근로자로 보기 어려운 요소들이 일부 있음에도 불구하고, 일용직 근로계약 체결, 작업지시, 근무장소의 제한, 출근부 작성 등 근로관계를 부인하기 어려운 요소가 많은 점을 고려할 때”간병인협회가 간병인에 대한 사용자의 지위에 있고, 간병인은 간병인협회의 근로자임을 부인하기 어

나가던 무렵 새로 부임한 원장이 공고한 어린이집 보육교사 채용 절차에 응시하였다가 불합격하자 신입원장에게 신고자인 보육교사와 1년간 근로계약을 체결하라는 내용 등의 보호조치는 적법하다고 인정하였다. 이것은 보육교사가 근로계약을 체결하는 근로자로서의 법적인 지위를 긍정하고 이루어지는 조치로 볼 수 있으며 결과적으로 보육교사의 근로자로서의 지위는 인정되고 있다고 할 수 있다.

이처럼 보육교사는 근로자로서의 지위를 인정받고 있음에도 불구하고 국가인권위원회의 보육교사 인권실태조사에 의하면 연월차 및 휴가 사용을 자유롭게 사용할 수 있는지를 묻는 질문에 ‘자유롭게 사용할 수 없다(67.2%)’, ‘사용할 수는 있지만 가급적 쓰지 않는다 (22.9%)’, ‘자유롭게 사용할 수 있다 (9.9%)’의 순서로 나타났다<sup>21)</sup>. 연월차 및 휴가 사용이 어려운 이유에 대해 묻는 질문에 대해서는 ‘연·월차 휴가자체가 인정되지 않기 때문(37.8%)’, ‘휴가를 사용하면 옆 동료가 힘들어지기 때문 (35.2%)’으로 많이 나타났고, 그 외의 대답은 ‘대체교사가 없어 합반을 해야 하기 때문 (13.0%)’의 순서로 답하였고 ‘휴가는 있지만 휴가사용을 시설장이 허락하지 않아서’ 라고 답한 경우도 전체의 9.4%에 해당하는 것으로 나타났다<sup>22)</sup>. 또한 보육교사의 출산휴가 여부에서 ‘없다 (77.5%)’가 높았으며, ‘있다(22.5%)’ 정도에 이르렀고 육아휴직 제도와 관련해서는 ‘없다’라는 대답이 81.2%를 차지하여 압도적으로 높았다. 보육교사의 육아휴직제도는 대부분 사용한 적이 없는 것으로 나타났고 임신, 출산 이후에는 ‘스스로 일자리를 떠난다가 (41%)’는 응답이 가장 많았고, ‘본래의 일자리로 복귀시킨다가 (23.0%)’, 그 외에 ‘자발적 퇴사 등의 암묵적인 압력을 가한다 (9.9%)’ 순으로 나타났다<sup>23)</sup>.

결과적으로 정부는 일과 가정생활의 양립을 위한 정책적 노력으로 무상보육을 실시하

렵다는 입장을 밝혔다 (질의회시 2006. 10. 10. 근로기준법-5557) : 박은정, 돌봄노동자의 근로자성, 이화젠더법학, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 제2권 제1호, 2011. 3., 100면 재인용.

20) 서울행정법원 2014. 5. 15. 선고 2013구합26507 판결

21) 국가인권위원회, 보육교사 인권상황 실태조사, 108면.

22) 국가인권위원회, 보육교사 인권상황 실태조사, 109면.

23) 국가인권위원회, 보육교사 인권상황 실태조사, 111-112면.

고 있지만 정작 보육을 담당하는 교사들은 양육과 일자리의 양립을 보장받지 못하는 것이 현실이다. 현행 [근로기준법]은 사용자에게 임신 중인 근로자에게 출산 전과 출산 후를 통하여 90일의 출산전후휴가를 주어야 하며 (동법 제74조 제1항), 임신 중의 여성 근로자에게 시간외근로를 하게 하여서는 아니 되며 (제5항), 출산전후휴가 종료 후에는 휴가 전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 한다 (제6항). 또한 사업주는 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 휴직을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다 ([남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률] 제19조 제1항). 그리고 근로자가 육아휴직 대신 근로시간의 단축을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다.

이처럼 법령의 의무사항으로 출산전후휴가 및 육아휴직을 규정하고 있지만 상당히 높은 비율로 보육교사들이 출산휴가 조차도 보장받지 못하는 것으로 나타나고 있다. 무엇보다 보육교사의 모성권이 보장되기 위해서는 보육교직원의 모성보호 기간 동안의 대체교사가 원활하게 지원되어야 가능할 것이다. 현행 [영유아보육법]은 보육교직원 및 그 밖의 인력의 배치기준 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하도록 하되 (제17조 제4항), 보육교사의 휴가 또는 보수교육 등으로 업무에 공백이 생기는 경우에는 대체교사를 배치하도록 하고 있다 (제17조 제3항). 그러나 국가인권위원회의 보육교사 인권실태조사에 따르면 대체교사 배치 경험에 대한 질문으로는 ‘아니오’가 999명(67.6%), ‘예’가 479명(32.4%)로 나타나 많은 보육시설에서 대체교사를 배치해 본 경험이 없는 것으로 나타났다<sup>24)</sup>. 또한 대체교사의 비용 지불에 대해 ‘원장이 지불한다’는 289명(45.0%), ‘본인(보육교사)이 지불한다’ 205명(31.9%)로 나타나 출산휴가 등의 사유로 대체교사를 배치할 경우 보육교사는 무급 출산휴가를 받게되는 경우도 상당한 비율을 차지하는 것으로

24) 각 보육시설의 유형별로 대체교사 배치의 경험 여부에 대하여 국공립보육시설 “있다 (35.5%), 없다 (64.5%)”, 법인보육시설 “있다 (29.7%), 없다 (70.3%)”, 직장보육시설 “있다 (65.2%), 없다 (34.8%)”, 민간보육시설 “있다 (24.8%), 없다 (75.2%)”, 가정보육시설 “있다 (38.9%), 없다 (61.1%)”로 대체교사 배치 경험이 저조한 것으로 나타났다, 국가인권위원회, 보육교사 인권상황 실태조사, 62면, 표 <3-9> 재인용.

추론할 수 있다. 결과적으로 이러한 환경에서 보육교사의 모성권 보장은 어려운 것이 현실일 것이다.

[영유아보육법] 제7장 이하에서는 관리 감독에 관한 규정을 두고 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 관계 공무원으로 하여금 그 어린이집의 운영 상황을 조사하게 하거나 장부와 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있지만(제42조 제1항) 이 때의 검사 사항에 보육교사의 모성권 보장에 관한 부분이 포함되는지 여부는 명확하지 않다. 물론 근로자의 모성권 보장은 [근로기준법] 제74조에서<sup>25)</sup> 규정하고 있으며 동 규정은 5인

25) 제74조(임산부의 보호) ① 사용자는 임신 중의 여성에게 출산 전과 출산 후를 통하여 90일(한 번에 둘 이상 자녀를 임신한 경우에는 120일)의 출산전후휴가를 주어야 한다. 이 경우 휴가 기간의 배정은 출산 후에 45일(한 번에 둘 이상 자녀를 임신한 경우에는 60일) 이상이 되어야 한다. <개정 2012.2.1., 2014.1.21.>

② 사용자는 임신 중인 여성 근로자가 유산의 경험 등 대통령령으로 정하는 사유로 제1항의 휴가를 청구하는 경우 출산 전 어느 때 라도 휴가를 나누어 사용할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 출산 후의 휴가 기간은 연속하여 45일(한 번에 둘 이상 자녀를 임신한 경우에는 60일) 이상이 되어야 한다. <신설 2012.2.1., 2014.1.21.>

③ 사용자는 임신 중인 여성이 유산 또는 사산한 경우로서 그 근로자가 청구하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 유산·사산 휴가를 주어야 한다. 다만, 인공 임신중절 수술(「모자보건법」 제14조제1항에 따른 경우는 제외한다)에 따른 유산의 경우는 그러하지 아니하다. <개정 2012.2.1.>

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 휴가 중 최초 60일(한 번에 둘 이상 자녀를 임신한 경우에는 75일)은 유급으로 한다. 다만, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제18조에 따라 출산전후휴가급여 등이 지급된 경우에는 그 금액의 한도에서 지급의 책임을 면한다. <개정 2007.12.21., 2012.2.1., 2014.1.21.>

⑤ 사용자는 임신 중의 여성 근로자에게 시간외근로를 하게 하여서는 아니 되며, 그 근로자의 요구가 있는 경우에는 쉬운 종류의 근로로 전환하여야 한다. <개정 2012.2.1.>

⑥ 사업주는 제1항에 따른 출산전후휴가 종료 후에는 휴가 전과 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하는 직무에 복귀시켜야 한다. <신설 2008.3.28., 2012.2.1.>

⑦ 사용자는 임신 후 12주 이내 또는 36주 이후에 있는 여성 근로자가 1일 2시간의 근로시간 단축을 신청하는 경우 이를 허용하여야 한다. 다만, 1일 근로시간이 8시간 미만인 근로자에 대하여는 1일 근로시간이 6시간이 되도록 근로시간 단축을 허용할 수 있다. <신설 2014.3.24.>

⑧ 생략

미만의 사업장에 대해서도 동등하게 적용되므로 소규모의 보육시설에서도 모성권 보장은 강행적으로 보장되어야 할 권리이다 ([근로기준법] 제11조 제2항). 그러나 이러한 개인적인 권리구제 방식 보다는 어린이집의 운영에서 보육교사의 지위를 보장하는 것은 보육의 질을 보장하기 위하여 중요한 항목이라는 것을 고려할 때, [영유아보육법]의 보육시설 운영상황에 대한 조사 내용에 포괄적으로 보육교사의 출산휴가 보장에 대한 준수여부 및 대체교사 비용의 지불 등에 대한 것을 포함시키는 것도 모성권을 보장하는 1차적인 방법이 될 수 있을 것으로 생각하며, 국가와 지방자치단체가 보육교직원의 근로여건 개선에 노력하는 중요한 내용이 될 수 있을 것으로 본다.

## 2. 보육교사의 안전배려의무와 보조교사의 배치

영유아에게 보살핌과 교육을 제공하는 보육의 성립은 어린이집과 영유아의 부모가 보육서비스를제공 받고 일정한 비용을 지불하는 것을 계약함으로써 성립할 것이다. 이 때 보육교사가 어느 정도의 주의를 하여 영유아를 보호해야 하는지에 대해 [영유아보육법]은 아무런 규정을 두고 있지 않다. 다만 어린이집에서 보살피던 영아가 사망한 사건에서 법원은 “어린이집 교사는 영·유아를 친권자로부터 위탁받아 친권자를 대신하여 수유 및 휴식,놀이,수면 등 영·유아의 전 생활을 인수받게 되고,이에 따라 영·유아는 어린이집에 도착한 순간부터 보호자에게 다시 돌아갈 때까지 피고의 지배영역하에 있게 된다.영·유아는 자신의 생명이나 신체를 외부의 위협으로부터 보호할 수 있는 능력이 거의 없어 모든 생활을 친권자에게 전적으로 의존할 수밖에 없고,친권자가 영·유아를 어린이집에 위탁한 경우에는 어린이집에서 그와 같은 책임을 인수하게 되므로,영·유아를 보육하는 어린이집의 원장 및 보육교사는 생명·신체에 대하여 친권자에 준하는 보호감독의무를 진다.” 라고 판단하였다. 따라서 영·유아를 보육하는 어린이집의 원장 및 보육교사는 영·유아를 홀로 방치하지 말고 곁에서 발생 가능한 위급 상황에 대비하여야 할 뿐만 아니라,각종 영아 사망의 원인 등에 대한 지식을 갖추고 그 사고율이 낮아지도록 조치를 취할 주

⑨ 생략



의의무가 있으며, 특히 영·유아에게 어떤 질병이 있어 건강상태가 악화된 경우에는 위와 같은 주의의무가 더욱 가중된다고 하였다<sup>26)</sup>.

이것은 보육교사가 아직은 나이가 어린 영유아의 보호와 교육을 전담하는 인력이라는 점을 고려할 때 당연한 요구사항일 것이다. 문제는 영·유아를 보육하는 어린이집의 원장 및 보육교사는 생명·신체에 대하여 친권자에 준하는 보호감독의무를 실현하기 위한 조건은 가정내 친권자가 영유아를 보호하는 상황과 비교할 때 더 열악하다는 것이다. 물론 모든 가정이 그러한 것은 아니지만 일반적으로 우리사회에서 평균 자녀수는 2인 이하인 경우가 다수이지만 보육시설의 경우 [영유아보육법 시행규칙]에 의하면 ① 만 1세 미만의 영유아는 3명당 1명, ② 만 1세 이상 만 2세 미만의 영유아는 5명당 1명, ③ 만 2세 이상 만 3세 미만의 영유아 7명당 1명, ④ 만 3세 이상 만 4세 미만의 영유아 15명당 1명, ⑤ 만 4세 이상 미취학 영유아는 20명당 1명을 원칙으로 하고 있다<sup>27)</sup>.

그러나 국가인권위원회의 보육교사 인권실태조사에 의하면 보육교사 배치기준 준수 정도는 국공립시설, 법인 사회복지 보육시설 및 직장보육시설의 경우 70% 이상, 민간보육(공공형) 시설의 경우 62% 정도로 나타나고 있다<sup>28)</sup>. 보조교사의 유무에 대한 질문에

26) 서울남부지방법원 2011. 8. 19. 선고 2009가합15740 판결 ; 청주지방법원영동지원 2006. 3. 29. 선고 2005가합172 판결에서도 법원은 ‘어린이집에 위탁된 14개월 남짓의 유아가 간식으로 제공된 사과조각에 기도가 막혀 질식사함으로써 저산소성 허혈성 뇌증 등의 상해를 입어 식물인간의 상태에 이르게 된 사안에서, 보육교사가 유아들에게 단단한 과일을 간식으로 제공하는 경우에는 과일을 갈아주거나 잘게 썰어주는 등 질식사사고가 발생하지 않도록 해야 할 주의의무가 있음에도 이를 게을리한 과실이 있으므로, 담당 보육교사는 위 상해로 인한 손해에 대하여 불법행위자로서 배상책임이 있고, 어린이집 원장도 담당 보육교사의 사용자로서 배상책임이 있다’고 인정하였다.

27) [영유아보육법 시행규칙] 제10조 [별표2].

28) 국공립(위탁)보육시설의 경우 배치기준을 준수한다는 79%, 국공립(자체)보육시설의 경우 77%, 법인(사회복지법인)보육시설의 경우 86%, 법인(재단법인)보육시설의 경우 78%, 법인(비영리법인)보육시설의 경우 77%, 직장보육시설은 92%, 민간보육(공공형)시설의 경우 보육교사 배치기준을 준수한다는 응답은 62%, 민간보육(공공형미선정)시설의 경우 66%, 가정 보육의 경우 73%로 나타났다.

대해서도 1,385명(92.6%)이 ‘없다’라고 응답하여 대부분의 보육시설에는 보조교사가 없는 것으로 나타났다<sup>29)</sup>. 이에 대해서 [영유아보육법]은 동법에서 규정하고 있는 보육교직원 배치기준을 위반한 경우 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집의 원장 또는 그 설치·운영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있도록 명문화하고 있다 ([영유아보육법] 제44조). 그러나 이러한 시정 또는 변경 명령에 관한 사항은 의무사항은 아니며 실제 [동법 시행규칙]에서 요구하고 있는 보육교사와 배치 인원은 원칙적인 성격을 가지는 것으로 어린이집의 강행적 의무 사항이라고 할 수 없다. 결과적으로 영유아 수와 적절한 보육교사의 숫자는 보육교사들의 근로조건에 가장 직접적인 영향을 주는 요인임에도 불구하고 상당수의 보육교사들이 보조교사가 지원되지 못하는 환경에서 보육업무를 이행하고 있다고 볼 수 있다.

현재 어린이집·유치원의 총 정원은 2013년 기준 영유아 인구 총 326만 4476명의 74.8%를 수용할 수 있는 수준이며, 현재 영유아 인구 중 65.7%가 이용하여 전국적으로 정원 충족률은 88% 수준에 이르고 있다. 정원의 100%가 채워지지 않았다는 점에서 수요 대비 공급이 충분한 것으로 인식되고 있다. 이처럼 어린이집이 양적인 면에서 충분히 공급되고 있음에도 불구하고 이에 대한 국민들의 체감도는 낮은 것으로 나타나고 있다. 또한 2012년 보육실태조사에 따르면 64.2%의 어린이집에 대기수요가 있는 것으로 나타나고 있다. 이것은 어린이집의 질적인 평가가 배경이 되는 것으로 본다. 이미 양적인 면에서의 어린이집의 공급이 어느 정도 달성이 이루어졌다고 평가할 수 있는 시점에 어린이집 보육교사와 학생의 비율 과 같이 보육의 질적인 점에 영향을 직접적으로 주는 부분에 대한 원칙을 엄격하게 관리하는 것은 보육에 종사하는 교사의 근로자로서의 기본적인 권리를 보장받고 보육받는 영유아를 위하여 필수적으로 요구되는 것으로 본다. 이러한 상황에서도 현행 [영유아보육법]이 보육교직원 배치 기준 위반에 대해 단지 시정 변경을 명할 수 있는 정도로 규제 수준을 두고 있는 것은 현실을 적절히 반영하지 못하고 있는 것으로 본다. 따라서 대체교사 및 보조교사가 충분히 확보될 수 있도록 국가와 지방자치

29) 국가인원위원회, 보육교사인권실태조사, 63-64면.

단체가 보육교직원 양성의 구체적인 방안을 제시해야 하며 동시에 보육교직원 배치위반에 대해서도 좀 더 강력한 규제를 해야 할 것으로 본다.

### 3. 보육교사의 근로환경의 실태

현재 무상 보육 서비스는 보육바우처를 제공하고 보육서비스 선택의 최종 책임을 가족과 시장에 위임하는 방식을 사용하고 있다. 이러한 보육정책은 보육서비스 공급자 간에 공정한 경쟁 환경을 조성하고 이용자의 선택권을 강화함으로써 보육서비스의 안정적 공급과 질을 제고할 수 있다는 전제에 기초하고 있다. 그러나 현실로 나타나고 있는 상황은 양질의 보육서비스도 양질의 보육 일자리도 제공하지 못하고 있다<sup>30)</sup>. 도리어 보육서비스 생산에서 이용자 중심 담론은 부모의 이용자로서의 지위를 강화시키는 방향으로 나타나고 있으며 결과적으로 교사와 부모의 수평적인 파트너십이 아니라 상하관계를 강화하였다<sup>31)</sup>.

실제 국가인권위원회의 보육교사 인권실태조사에 의하면 보육교사가 경험한 부당 행위 실태는 ‘학부모의 불쾌한 언행’이 (44.9%)로 가장 많이 나타났으며, ‘정해진 업무 외의 지시’ (36.5%), ‘상사의 언어폭력’ (16.1%), 등의 순서로 나타나고 있다. 이러한 부당한 경험에 대한 대응 실태를 묻는 질문에 1순위로 ‘참고 지낸다’는 대답이 (77.7%)으로 가장 높게 나타나고 있다<sup>32)</sup>.

보육교사가 처한 이러한 근로환경은 결국 아동학대로 이어지게 될 개연성이 있다는 점에서 정부도 2015년 5월 18일 [영유아보육법]을 개정하면서 보육교직원의 처우개선을 위해 육아종합지원센터에 상담전문요원을 두도록 하였다. 이에 따라서 중앙육아종합지원센터와 지방육아종합지원센터(이하 "육아종합지원센터")에 보육교직원의 정서적·심리적

30) 윤자영, 아동보육 돌봄노동시장의 특징과 정책과제, 노동리뷰, 2013년 3월호, 18면.

31) 윤자영, 아동보육 돌봄노동시장의 특징과 정책과제, 노동리뷰, 2013년 3월호, 25면.

32) 국가인권위원회, 보육교사인권실태조사, 114-115면.

상담 등의 업무를 하는 상담전문요원 등을 두도록 하고 있다 (동법 제7조 제2항). 또한 육아종합지원센터의 주요한 기능으로 부모에 대한 상담·교육이 포함되어 있다. 보육교사의 근로과정에서 발생하는 부모와의 갈등을 축소하기 위하여 부모에 대한 상담 교육은 상시적으로 운영되어야 할 뿐 아니라 육아종합지원센터가 중심이 되어 정례적인 좌담회와 같은 것을 통하여 부모를 대상으로 보육교사의 돌봄노동에 대한 이해를 증진시키고 담당 교사에 대한 언어폭력과 같은 것을 주의하도록 하는 것을 내용으로 하는 교육도 필요할 것으로 본다.

#### 4. 폐쇄회로 텔레비전과 보육교사의 사생활

2015년 [영유아보육법] 개정의 동기는 어린이집 교사에 의한 아동학대가 일어나면서 이를 규제하기 위한 대안을 찾기 위한 것이 그 중요한 목적이었다. 따라서 2015년 개정 [영유아보육법]은 어린이집을 설치 운영하는 자에게 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집의 보안을 위하여 「개인정보 보호법」 및 관련 법령에 따른 폐쇄회로 텔레비전 (이하 "폐쇄회로 텔레비전"이라 한다)을 설치·관리하도록 하고 있다 (제15조의4 제1항). 다만 이 경우에도 어린이집을 설치·운영하는 자가 보호자 전원의 동의를 받아 시장·군수·구청장에게 신고를 한 때에는 폐쇄회로 텔레비전을 설치하지 않아도 되는 것으로 예외 규정을 두고 있다 (동조 제1항 제1호)

그러나 어린이집에서의 아동학대 발생 사실이 있고 아직은 어린 영유아가 보살핌의 대상이 된다는 점에서 다수의 학부모들은 폐쇄회로 텔레비전의 설치를 희망하고 있기 때문에 어린이집을 설치, 운영하는 자가 보호자 전원의 동의를 받아 폐쇄회로 텔레비전을 설치하지 않는 경우는 상상하기 어려울 것으로 생각한다. 다만 폐쇄회로 텔레비전을 설치·관리하는 자는 ① [영유아보육법] 제15조의4제3항에 따른 60일의 보관기간이 지나 영상정보를 파기한 경우 또는 ② 그 밖에 정당한 사유가 있다고 보건복지부 장관이 인정하는 경우에는 열람정보 요청을 거부할 수 있다 (동법 시행규칙 제9조의 4 제3항)<sup>33)</sup>. 때문

에 동법은 패쇄회로 텔레비전을 설치하더라도 이를 관리하는 자에게 영유아 및 보육교직원 등 정보 주체의 권리가 침해되지 않도록 하기 위하여 ① 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집의 보안을 위하여 최소한의 영상정보만을 적법하고 정당하게 수집하고, 목적 외의 용도로 활용하지 않도록 하고, ② 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해받을 가능성과 그 위험 정도를 고려하여 영상정보를 안전하게 관리해야 하며, ③ 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리하도록 하고 있다 (제15조의 4 제2항 제1, 2, 및 3호). 이와 관련하여 [영유아보육법]에서는 영상정보 보관기간을 60일 이상으로 규정하여 ([영유아보육법] 제15조의 4 제3항) 기간의 하한선을 제시하고 이에 대한 기록 삭제는 「영유아보육법 시행령」 제20조의8제1항제3호에 따른 내부 관리계획에서 정한 주기에 따라 삭제하도록 하고 있다<sup>34)</sup>. 그리고 그 이외의 영상정보의 보관기준 및 보관기간 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관이 정하도록 규정하고 있다 (동법 시행령 제9조의 3 제3항).

그러나 “최소한의 영상정보”의 범위에 대한 구체적인 기준, 영상정보를 안전하게 관리

33) 그 이외에도 「개인정보 보호법」 제2조제6호가목에 의한 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관, 지방자치단체와 같은 공공기관이 「아동복지법」 제17조에 따른 아동학대 금지행위에 대한 위험이 존재한다고 생각되어 영유아의 안전업무 수행을 위하여 요청하는 경우와 ([영유아보육법] 제15조의 5 제1항 제2호), 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지, 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우에 (동법, 동조 제3호) 열람을 하도록 규정하고 있다. 마지막으로 「아동복지법」 제45조에 따른 아동보호전문기관이나 어린이집 안전공제회와 같이 보육관련 안전업무를 수행하는 기관으로서 보건복지부령으로 정하는 자가 업무의 수행을 위하여 열람시기·절차 및 방법 등 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 요청하는 경우를 들고 있다 (동조 제1항).

34) [영유아보육법 시행령] 제20조의8(영상정보의 안전성 확보 조치) ① 어린이집을 설치·운영하는 자는 법 제15조의5제3항에 따라 영상정보의 안전성 확보에 필요한 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.

1. 영상정보 침해사고 발생에 대응하기 위한 접속기록의 보관 및 위조·변조 방지를 위한 조치
2. 영상정보에 대한 접근 통제 및 접근 권한의 제한 조치
3. 영상정보의 안전한 처리를 위한 내부 관리계획의 수립·시행 조치
4. 영상정보의 안전한 보관을 위한 보관시설의 마련 또는 잠금장치의 설치 등 물리적 조치

하는 것을 확증할 수 있는 기준, 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리하기 위한 기준이 명확하게 제시되어 있지 않다. 다만 [영유아보육법 시행령]에서 영상정보의 안전성 확보에 필요한 조치의 구체적인 사항은 보건복지부장관이 정하여 고시하도록 하고 있으나 (동령 제20조의 8 제2항).

이를 위하여 [영유아보육법] 제15조의5 제3항 및 [동법 시행령] 제20조의8 제1항에 따른 영상정보의 안전성 확보 조치를 위하여 영상정보를 관리하는 컴퓨터에 대한 부팅암호 및 로그인 암호설정하고 영상정보를 관리하는 컴퓨터에 대한 로그인 기록이 남도록 설정하고 관리해야 하며 영상정보처리기에 의하여 수집·처리되는 영상정보의 접근권한을 관리책임자, 운영 담당자 및 실시간 모니터링 전담자로 지정된 최소한의 인원으로 제한하고 영상정보가 열람·재생되는 장소의 경우 접근 권한이 부여된 자에 대해서만 접근을 허용하여야 하며, 권한이 부여된 자 외의 접근을 엄격히 통제 하여야 할 것을 요구하고 있다. 또한 저장장치는 접근이 제한된 구획된 장소에 보관하고, 저장장치 보관시설에 잠금장치 설치 및 저장장치를 보관할 별도의 공간이 부족할 경우 저장장치를 훼손하기 어려운 케이스 등에 넣어서 보관할 것을 요구한다<sup>35)</sup>.

그러나 2016년 보육사업안내에 관한 보건복지부 고시에 의하면 카메라 설치구역은 보육실, 공동놀이실, 놀이터(인근 놀이터 제외) 및 식당, 강당(단, 식당, 강당은 별도로 구획된 공간으로 마련되어 있는 경우에 한함)에 1대 이상씩 설치하되 외부에서 출입이 가능한 출입로(주/부출입문), 어린이집 내부의 계단과 계단 사이의 연결 공간 및 어린이집 안전관리 및 보안에 중요지역 및 중요실은 어린이집의 특성을 고려하여 추가 설치할 수 있으며 그 이외에도 관리 책임자 (어린이집 원장)가 필요하다고 판단되는 지역은 영상정보 처리기기 전문가, 학부모, 교직원과 협의하여 추가 설치할 수 있다<sup>36)</sup>.

결국 이 고시에 의하면 어린이집에 영상정보처리기를 설치할 수 있는 구역은 거의 모든 곳에 해당한다고 할 수 있다. 실제 보육교사들의 노동현황에 관한 국가인권위원회의 실태조사 자료에 의하면 보육교사의 대부분은 점심시간을 포함하여 9시간 이상을 근무

35) 보건복지부, 2016년 보육사업안내 부록, 154면.

36) 보건복지부, 2016년 보육사업안내 부록, 148면.

하고 있으나, 휴게시간은 물론 점심시간마저도 제대로 사용하고 있지 못하고 대부분 교사들은 영유아들의 식사지도를 하면서 자신의 점심식사도 함께하고 있는 것으로 나타나고 있다<sup>37)</sup>. 이처럼 점심시간 조차도 영유아 식사지도를 하면서 보내기 때문에 보육교사에게 업무와 분리된 시간이 존재할 수 없으며, 공간적으로도 보육교사들의 휴식 공간이 따로 마련되어 있는 경우는 거의 없는 것으로 본다. 결과적으로 보육교사들은 영상정보 처리기에 의하여 출근부터 퇴근까지 전혀 사생활 보호가 이루어지고 있지 않은 상태에서 촬영되고 있다고 보아야 할 것이다. 결과적으로 현행 보건복지부 고시는 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리하기 위한 기준에 대해서는 아무런 구체적인 내용을 제시하지 않고 있다. 도리어 보건복지부 고시에 어린이집 내외부 이외에도 관리 책임자가 필요하다고 판단되는 지역은 영상정보처리기기 전문가, 학부모, 교직원과 협의하여 추가 설치할 수 있도록 하여 촬영 범위를 확장할 수 있는 가능성을 열어두고 있다. 이것은 보육교사의 사생활에 대한 보호와 비교할 때 형평성이 문제될 수 있을 것으로 본다.

물론 영상정보를 처리하였거나 영상정보를 처리하거나 처리하였던 자는 직무상 알게 된 영상정보를 누설 또는 권한 없이 처리하거나 타인의 이용에 제공하는 등 부당한 목적을 위하여 사용하여서는 아니 되며 영상자료를 열람한 보호자 등은 알게 된 영상정보를 제3자에게 누설하거나 부당한 목적을 위하여 사용하여서는 아니 된다<sup>38)</sup>. 그러나 근무시간 전체가 영상촬영되는 상황에서 직무상 알게 된 영상정보란 매우 광범위한 개념이다. 즉 촬영되는 영상정보는 아동학대와 무관한 사실상 보육교사 개인의 성격에 따른 행동방식 특히 아동을 대하는 방식등 모든 것이 포함될 수 있기 때문에 이러한 개인에 행동방식에 대한 영상정보를 처리한 자 또는 보호자의 개인적 기준에 따른 평가가 전달될 가능성이 있다.

물론 현행 [개인정보보호법] 제19조에 의하면 개인정보처리자로부터 개인정보를 제공

37) 국가인권위원회, 보육교사 인권실태조사, 126면.

38) 보건복지부, 2016년 보육사업안내 부록, 160면.

받은 자는 개인정보를 제공받은 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하여서는 아니 된다고 하고 이를 위반하여 개인정보를 이용하거나 제3자에게 제공한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다 (동법 제71조). 문제는 [영유아보육법]에서 의미하는 직무상 알게된 영상정보 및 열람한 보호자가 알게된 영상정보가 [개인정보보호법]에서 의미하는 “개인정보”에 해당하는지 여부이다. [개인정보보호법] 제2조 제1호에 의하면 개인정보는 “살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)”를 의미한다. 이처럼 [개인정보보호법]이 정의하고 있는 개인정보는 특정인을 식별할 수 있는 정보를 의미한다. 그러나 [영유아보육법]에 근거한 영상촬영으로 축적되는 영상정보는 특정인을 식별할 수 있는 유형의 정보라기 보다는 이미 특정인이 확인된 상황에서 그 관련인의 행동방식에 대한 포괄적인 정보이다. 따라서 이것은 [개인정보보호법]의 개인정보의 유형으로 포섭하여 영상정보를 누출한 자를 [개인정보보호법] 규정에 따른 벌칙조항으로 규제할 수 있을지 명확하지 않다.

실제로 국가인권위원회 보육교사 인권실태조사에 따르면 아이 어머니가 선생님이 자기 아이에게만 신경을 안 쓴다며, 아이들을 편애하는 선생님은 교사로서 자질이 없으니 담임교사를 바꿔 달라는 등의 요구를 하는 경우도 있는 것으로 나타나고 있다. 영상정보에 근무시간 전체가 촬영되고 학부모의 개인적이고 자기 자녀 중심적인 기준으로 영상촬영정보 공개를 요구한다면 실제 교사의 모든 행동방식이 평가의 대상이 될 우려도 있을 것이다. 따라서 이러한 모든 내용이 포함되는 영상정보의 제3자에 대한 누설은 좀 더 강력한 규제 방법을 법령에 포함시키는 것이 적절할 것이다<sup>39)</sup>.

39) 국가인권위원회, 보육교사 인권실태조사, 69면.



## V. 나가며

여성의 경제활동이 증가하며 보육은 더 이상 사적인 활동이 아니라 국가의 공공 서비스로 전환하게 되었다. 이 과정에서 무상보육이 보편화되면서 보육서비스에 대한 양적인 공급은 어느 정도 개선되었다. 그럼에도 불구하고 안심하고 아이를 맡길 곳이 부족하다는 문제제기는 꾸준히 이어지고 있다. 특히 최근에 들어난 어린이집 아동학대 사례는 유아를 둔 부모들을 더욱 불안하게 만들고 있다. 정부도 이런 문제점을 인식하고 어린이집의 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 설치 의무화, 보육교직원의 자격기준을 강화 등을 내용으로 2015년 [영유아보육법]을 개정하였다. 또한 보육교직원의 열악한 근로 현실이 유아에 대한 학대로 이어질 수 있다는 개연성을 인정하여 보육교직원의 근로환경 개선을 국가와 지방자치 단체의 책임 사항으로 개정된 [영유아보육법]에 포함시켰다.

그러나 동 규정 이외에 실제로 보육교직원의 근로여건을 개선하기 위하여 [영유아보육법]이 특별히 규정하고 있는 것은 거의 전무한 실정이다. 물론 본질적으로 [영유아보육법]은 “영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로”한다 (동법 제1조). 따라서 종사자인 보육교직원의 돌봄노동의 특징을 고려하여 이들을 보호하는 것은 이 법이 추구할 본질적인 목적이 아니다. 그러나 동법의 목적을 구현하기 위하여 구체적인 보육의 이념으로 영유아의 최선의 이익의 원칙, 안전하고 쾌적한 환경에서의 건강한 성장의 보장 및 영유아에 대한 차별금지를 (동법 제3조) 제시하고 있다.

물론 2015년 5월 18일 개정된 [영유아보육법]은 보육교직원의 처우개선을 위해 육아종합지원센터에 보육교직원의 정서적·심리적 상담전문요원을 두도록 하고 있다 ([영유아보육법]제7조 제2항). 그러나 상담을 통하여 이들의 열악한 근무환경을 극복하고 보육의 이념이 실현될 수 있는 근로환경이 형성되는 것은 아니다. 특히 보육의 본질적인 내용을

수행하는 과정에서 발생할 수 밖에 없는 부적응 행동을 하는 유아에 대한 부모의 책임과 보육교직원의 책임의 경계 및 학부모들의 불쾌한 언행으로부터 보육교직원을 보호할 수 있는 제도적 지원, 보육교직원들의 모성권에 대한 보장 및 최근 설치를 의무화하게 된 패쇄회로 영상촬영과 관련하여 보육교직원의 사생활에 대한 보호 문제에 대해 아무런 규정을 두지 않고 있다. 그러나 이러한 내용들 중에서 부적응 행동을 하는 유아에 대한 부모와 보육교사의 책임에 대한 것은 일면 보육의 본질적인 내용을 수행하는 과정에서 보육의 이념을 어떻게 구현할 것인지에 대한 문제이기도 하다. 또한 보육교직원의 모성권 보장을 위한 대체교사 및 보조교사 인력의 배치는 유아의 안전을 보장하는게 필수적으로 요구되는 것이기도 하다.

따라서 보육교사의 근로환경에 대한 개선은 영유아의 최선의 이익의 원칙, 안전하고 쾌적한 환경에서의 건강한 성장의 보장 및 영유아에 대한 차별금지와 같은 보육이념의 구현과 밀접하게 관련된다. 그렇다면 위에서 살펴본 바와 같이 현행 [영유아보육법]은 이러한 내용을 좀 더 적극적으로 반영할 것이 요구된다고 본다.

이를 위해서 ① 지속적으로 부적응 행동을 하는 유아에 대한 보육 방법에 대한 단계별로 세밀한 통일된 지침이 만들어져 이러한 유아를 보육하는 과정에서 아동학대 논란으로 확대되는 것을 예방해야 할 것이다. 또한 육아종합지원센터의 기능으로 부모에 대한 상담·교육을 규정하고 있으므로 부적응 행동을 하는 유아에 대해서는 부모 및 보호자에게 고지하고도 계속해서 유아의 행동이 개선되지 않는다면 부모 뿐만 아니라 보호자를 포함하여 육아종합지원센터에서 상담과 교육을 받도록 하는 것을 절차적인 내용에 포함시키는 등의 대책이 구체적으로 요구될 것이다.

② 국가인권위원회의 보육교사 인권실태조사에 따르면 대체교사 배치 경험도 저조하고 배치교사가 배치된 경우 대체교사 비용을 보육교사가 지불하는 경우도 상당히 있는 것으로 나타나고 있는 만큼 [영유아보육법] 제7장 이하에서 규정하고 있는 관계 공무원의 어린이집의 운영 상황을 조사의 내용에 보육교사의 출산휴가 보장에 대한 준수여부 및 대체교사 비용의 지불 등에 대한 것을 포함시키는 것을 포함시켜 이를 시행규칙 등에 구

체화 할 필요가 있을 것이다.

③ [영유아보육법]은 보육교직원 배치기준을 규정하고 있으며 이를 위반한 경우 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어린이집의 원장 또는 그 설치·운영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있도록 명문화하고 있다 ([영유아보육법] 제44조). 그러나 현재 이러한 시정 또는 변경 명령에 관한 사항은 의무사항은 아닌 것으로 규정되어 있는데 이를 의무사항화 하는 것이 필요할 것이다.

④ 육아종합지원센터의 주요한 기능으로 부모에 대한 상담·교육이 포함되어 있다. 보육교사의 근로과정에서 발생하는 부모와의 갈등을 축소하기 위하여 부모에 대한 상담 교육은 상시적으로 운영되어야 할 뿐 아니라 육아종합지원센터가 중심이 되어 정례적인 좌담회와 같은 것을 통하여 부모를 대상으로 보육교사의 돌봄노동에 대한 이해를 증진시키고 담당 교사에 대한 언어폭력과 같은 것을 주의하도록 하는 것을 내용으로하는 교육도 필요할 것으로 본다.

⑤ 영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리하도록 하고 있으나 (동법 제15조의 4 제2항 제1, 2, 및 3호) “최소한의 영상정보”의 범위에 대한 구체적인 기준, 영상정보를 안전하게 관리하는 것을 입증할 수 있는 기준, 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리하기 위한 기준이 명확하게 제시되어 있지 않으므로 이에 대한 명확한 기준이 법령에 포함되어야 할 것이다.

⑥ 또한 [영유아보육법]은 영상정보를 처리하였거나 영상정보를 처리하거나 처리하였던 자는 직무상 알게 된 영상정보에 대하여 비밀을 유지할 의무를 명시하지 않고 있다. 그러나 이것은 보육교직원이 사생활에 관한 기본적 권리에 해당하므로 반드시 명문화 할 필요가 있을 것이다.

⑦ [영유아보육법]은 보건복지부장관으로 하여 동법의 적절한 시행을 위하여 3년 마다 보육 실태 조사를 할 것을 요구하고 있다 (동법 제9조 제1항). 이에 따라 동법 시행규칙에는 “보육교직원의 실태에 관한 사항”을 조사 내용에 포함시키고 있다 (동 규칙 제4조 제3항 제2호). 따라서 보육교직원 실태조사에서 위에 언급한 내용에 대한 체계적인 조사

가 함께 이루어지고 이에 대한 개선책을 제시할 것도 요구될 것이다.

영유아에 대한 보육은 일반적인 산업노동과 달리 돌봄을 내용으로 하는 노동이다. 따라서 보육교직원이 근로자로서의 지위를 가지고 있다고 하더라도 산업생산을 전제로 구성된 현행 근로기준법 규정만으로는 이들의 노동특성에 따른 문제를 법적으로 보호하는 것은 한계가 있을 것이다. 따라서 언급한 내용이 현행 [영유아보육법]의 보육교사의 근로환경 개선을 위한 국가의 의무사항을 구체화하는 규정으로 추가되어야 할 것이다. 이러한 개정을 통하여 보육교사와 영유아 모두가 보호될 수 있고 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지하게 되기를 바란다.

## 참고문헌

1. 일반논문 : 사내하도급근로자에 대한 도급사업주의 안전배려의무와 산안법상 안전보호조치의무, 강선희 (Sun Hee Kang), 정진우 (Jin Woo Jung), 고려대학교 법학연구원, <고려법학> 64권 0호. 2012 pp.319-366.

# 가사근로자의 법제도적 보호를 위한 입법과제<sup>1)</sup>

박선영 (한국여성정책연구원 선임연구위원)

## 1. 서론

여성의 경제활동참가율이 증가하고 가족형태가 변화하면서 가정 내 가사서비스노동이 사회화·상품화되는 현상이 빠르게 진행되고 있다.

그러나 혈연관계 등에 기반하여 무급의 가사서비스노동이 제공되던 과거의 관행을 배경으로 한 「근로기준법」 등 노동관계법 상의 가사사용인 적용배제 조항이 현재까지 유지되고 있는 것이 현실이다.

1953년 제정된 「근로기준법」에서부터 존재해 온 가사사용인 적용배제 조항은 이른바 ‘가사도우미’, ‘육아도우미’, ‘간병인’ 등 재가 가사근로자<sup>2)</sup>의 노동관계법 적용을 전면 봉쇄해 왔다.

이와 관련해서 요양보호사, 간병인, 가사도우미 등이 협회나 협동조합, 노동조합 등의 단체를 통하여 집단적으로 자신의 노동권을 주장하고 있고, 특히 2000년대 들어 ILO를 중심으로 가사근로자 보호 관련 논의가 전개되었다. 2011년 ILO 협약과 권고가 채택되면서 우리나라에서도 가사근로자 보호 및 제도화 관련 본격화되기 시작하였다. 이에 제 18대<sup>3)</sup>, 제19대 국회에서는 의원발의안으로 「근로기준법」 등 가사사용인 적용제외 규정

1) 이 연구는 박선영·구미영·한지영·황의정(2013), 「가사근로자 보호를 위한 법제도 개선방안」 중 일부를 수정·보완한 것이다.

2) 가사서비스를 제공하는 자를 지칭하는 표현으로 ‘가사근로자’, ‘가사서비스노동자’, ‘가사노동자’ 등이 사용되고 있는데, 이 발표에서는 ‘가사근로자’로 통일하여 사용한다.

3) 지난 18대 국회 때 김상희 의원이 ‘근로기준법 일부개정법률안’(의안번호: 1809237)을 대표발의하여 가사사용인에 대해 근로기준법을 적용하되 상시 4인 이하 사업장의 근로자와 동일하게

을 삭제하는 개정안이나 가사근로자 관련 특별법 제정안 등이 제출된 바 있다. 또한 정부에서도 2015년에 ‘(가칭)가사서비스 이용 및 가사종사자 고용 촉진에 관한 특별법’ 제정을 추진하겠다고 발표한 바 있으나, 아직까지 구체적인 진전은 없다.

이와 같은 상황에서 이 발표에서는 가사근로자가 법적 지위보장을 위한 입법과제를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 이 발표는 다음과 같이 구성된다.

첫째, 가사서비스노동의 규모 및 근로 실태를 살펴본다. 둘째, 우리나라 현행법상 가사근로자의 법적 보호의 문제점을 검토한다. 셋째, 가사근로자 보호 및 가사서비스 제도에 대한 우루과이와 벨기에의 법과 제도를 살펴본다. 마지막으로 가사근로자 보호관련 19대 국회의 입법동향 및 정부의 관련 입법안의 내용을 살펴 본 후에 가사근로자 법적 지위 보장을 위한 입법과제를 검토한다.

## 2. 가사서비스노동의 실태 및 가사근로자 법적 보호의 문제점

### 가. 우리나라 가사서비스노동의 규모 및 실태

우리나라 돌봄서비스 노동시장 전체(공식·비공식 불문) 규모는 2011년 현재 약 486,518명으로 추정된다.<sup>4)</sup> 이 중에서 가정 내에서 이루어지는 가사·육아서비스근로자는 약 20만 8천 명 정도로 약 42.8%이고, 공식 부문의 아이돌보미가 18.2%, 비공식 부문의 가사도우미가 24.5% 정도를 차지하고 있다.<sup>5)</sup>

하여 일부 규정만을 적용하도록 하였으나, 회기만료로 폐기되었다.

- 4) 위 통계치는 경제사회발전노사정위원회(2011)의 「돌봄서비스 노동시장 활성화 연구작업반 활동보고서」를 토대로 6개 서비스 부문을 포함한 것으로 이 중 공공부문 종사자는 약 20만 명, 민간부문 종사자는 약 29만 명으로 추산된다.
- 5) 「지역별고용조사」를 통해 가사·육아도우미의 연도별 고용 추이 등을 분석한 결과에 의하면, 전체 가사·육아도우미는 2013년에는 27만 명으로<sup>3)</sup> 99.1%는 여성노동자이다. 종사상지위별로 가사·육아도우미의 분포를 살펴보면, 2013년 현재 임시직(45.1%)이 가장 많고, 이어서 일용직(25.4%)과 자영자(24.9%)의 순서로 나타난다. 덕순, “비공식 가사근로 실태와 공식화를 위한 정책과제”, 한국노동연구원, 월간노동리뷰, 2015년11월호, p.10.

〈표 1〉 돌봄서비스 노동시장 규모(2011)

(단위: 명)

서비스 구분	노인요양서비스			산후조리 서비스	장애인 활동보조 서비스
	장기요양 보험	노인돌봄 종합서비스	가사간병 방문도우미	산모신생아 도우미	장애인 활동보조
종사자 추산	157,497	12,764	1,766	2,254	22,702
서비스 구분	환자 간병서비스	이동방문보육 (교육) 서비스	가사 서비스	총계	
시장 구분	간병인	아이 돌보미	가사 도우미	486,518	
종사자 추산	81,569	88,569 (18.2%)	119,397 (24.5%)		

출처: 경제사회발전노사정위원회(2012), 「돌봄서비스 노동시장 활성화 연구작업반 활동보고서」 p. 14 재인용.

이러한 가정 내에서 이루어지고 있는 비공식 가사서비스노동 실태를 살펴보면,<sup>6)</sup> 다음과 같다.

가사근로자가 가사서비스업에 종사하는 이유는 40~50대 여성<sup>7)</sup>의 경우, ‘생활비 마련’ 내지 ‘생계유지’가 주된 목적으로 나타났다.<sup>8)</sup> 이러한 개별 가사근로자의 생계유지 목적에도 불구하고, 가사근로자의 임금 형태는 대부분 일당제나 시간급이고<sup>9)</sup>, 월 평균 소득은 평균 88.1만원인 것으로 나타났다.<sup>10)11)</sup> 또한 임금, 근로시간 등을 포함한 근로계약

6) 가사근로자의 근로실태는 다음의 선행연구를 토대로 한다. 윤자영 외(2011), 「가사사용인의 근로실태 및 보호방안」(국회입법조사처)은 2011년 9월 22일부터 10월 27일까지 가사근로자 488명을 대상으로 하고, 박지순 외(2011), 「가사사용인 실태파악 및 보호방안 연구」(고용노동부)는 2011년 10월 24일부터 11월 16일까지 가사근로자 401명을 대상으로 한 설문조사 내용을 중심으로 한다.

7) 윤자영 외(2011)는 40대(40.7%), 50대(49.7%) 가사근로자를 대상으로 설문을 실시하였다.

8) 윤자영 외(2011)는 ‘생활비 마련’이 51.8%(표 II-20 참조), 박지순 외(2011)는 ‘생계 유지’가 82.8%를 차지하였다(표 II-20 참조).

9) 임금형태에 따라 일당제 43.2%, 시간급 45.4%로 나타났고, 근로시간 형태로는 시간제가 91.6%, 전일제가 8.4%로 나타났다. 윤자영 외(2011), 위의 보고서, 표 II-22, 23 참조.

10) 박지순 외(2011), 위의 보고서, 표 I-26 참조.

서는 작성되지 않는 경우가 많고,<sup>12)</sup>4대 보험가입 비율 역시, 평균 2.7%로 가사근로자의 96.8%가 4대 보험에 가입되어 있지 않는 것으로 나타났다.<sup>13)</sup>

이러한 열악한 근로조건에 대응하여 가사근로자 대부분은 4대 보험 가입을 희망하는 것으로 확인된다. 4대 보험 중 고용보험 가입의사가 상대적으로 다른 보험 가입의사에 비해 높은 것으로 나타났고, 그 뒤가 산재보험, 국민연금, 국민건강보험 순이다.<sup>14)</sup> 가입을 원하지 않는 경우는 가족을 통해 가입혜택을 볼 수도 있지만, 보험료 부담 또한 무시할 수 없는 요인으로 작용하는 것으로 보인다.

또한 가사근로자 일자리의 불안정성과 업무 중 발생하는 문제(고객에 대한 손해 등)에 대해서 지원을 받을 수 없는 것을 고충으로 꼽고 있다.<sup>15)</sup>

이러한 문제는 가사근로자가 노동관계법상 적용배제 규정으로 인해 노동자로서 기본적인 노동권이 보장되지 못하기 때문인 것으로 보인다. 따라서 현행 노동관련 법률에서 가사사용인 적용제외 규정으로 인한 문제점 해소와 더불어 가사근로자가 처해 있는 특수한 상황을 고려한 법적 보호방안 마련이 필요하다.

- 11) 가사·육아도우미의 임금수준은 50만 원 이상~75만 원 미만인 경우가 27.7%로 가장 많다. 두 번째가 100만 원 이상~150만 원 미만으로 역시 비율로는 27.7%를 차지한다. 전체적으로 50만 원부터 150만 원 사이의 임금소득을 얻는 경우가 70.7%에 이른다. 종사상지위별로는 상용직이 임시직과 일용직에 비해 소득수준이 높게 나타난다. 여성 가사·육아도우미의 경우 소득수준이 낮을 뿐만 아니라 가구 구성에 있어서도 취약계층이 상당수를 차지한다. 가구 내 지위와 결혼 관련 지위를 같이 살펴보면 이혼·사별인 경우와 배우자가 있지만 가구주인 경우가 40%를 넘는다. 이는 가사·육아도우미의 상당수가 생계유지의 필요 때문에 노동시장에서 활동하고 있음을 의미한다. 황덕순(2015), 위의 글 p.12.
- 12) 박지순 외(2011), 위의 보고서, 표 I-13 참조.
- 13) 전체 401명 중 국민건강보험(2.7%), 국민연금(2.5%), 고용보험(2.5%), 산재보험(3.0%), 가입보험없음(96.8%)으로 나타났다(박지순 외(2011), 위의 보고서, 표 I-32 참조).
- 14) 윤자영 외(2011)에 따르면, 고용보험 78.7%, 산재보험 77.5%, 국민연금 68.9%, 건강보험 58.4%이고(표 II-26, 27 참조), 박지순 외(2011)은 고용보험 55.6%, 산재보험 51.6%, 국민연금 51.4%, 국민건강보험 44.4%로 나타났다(표 I-43 참조).
- 15) ‘전혀 아니다’(7.5%), ‘아닌 편이다’(20.6%)를 제외하면, 71.9%(‘매우 그렇다’ 17.7%, ‘그런 편이다’ 34.6%, ‘보통이다’ 19.6%)가 불안정한 일자리에 대한 고충이 있는 것으로 나타났고, 업무 중 다치거나 고객의 손해시 지원 없음에 대한 고충은 72.1%(‘매우 그렇다’ 28.7%, ‘그런 편이다’ 33.3%, ‘보통이다’ 10.1%)로 나타났다. 윤자영 외(2011), 위의 보고서, 표 II-29, 30 참조.



## 나. 우리나라 현행법상 가사근로자 법적 보호의 문제점

앞서 살펴본 바와 같이 여성의 사회진출이 증가하고, 빠른 속도로 고령사회로 진입함에 따라 가사, 보육 등 가사서비스 수요는 점차 늘고 있고, 수요의 증가와 함께 공공부문 뿐만 아니라 민간부문의 가사서비스제공자도 약 20만 명을 넘어선 것으로 추산되고 있다.

2011년 6월 1일 국제노동기구(ILO)가 ‘가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약’(이하 ‘가사노동자권리협약’이라 한다)을 채택하면서 가사근로자를 일반 근로자와 동등하게 노동·사회보장권을 보장받을 수 있도록 하는 것이 국제 기준이 되었다. 동 협약은 가사서비스노동이 계속적으로 저평가되고 가시화되고 있지 않고, 대부분 이주여성이나 소외계층(고령여성, 저연령여성 등)이 이 노동을 주로 담당하고 있어 고용 및 근로조건에 있어 차별과 인권침해가 용이하게 이루어지고 있음을 고려하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 가사근로자의 충분한 권리보장을 위해서 노동관계법상의 보호규정뿐만 아니라 가사근로자의 특수한 상황을 고려한 기준을 보완하도록 하고 있다는 점에서도 의의가 있다.

그러나 우리나라는 현행 노동관계법상 가사근로자를 전면 적용배제하고 있다. 따라서 가사근로자의 법적 보호를 위해서는 가사근로자 적용제외 규정 근거에 대한 검토가 필요하다.

이하에서는 가사근로자에 대한 현행 노동관계법상의 문제점을 검토한다.

### 1) 노동관계법상 가사사용인 적용배제 조항의 문제점

현재 우리나라는 주요 노동관계법 및 사회보장법에서 가사사용인에 대한 적용배제 조항을 두고 있다. 「근로기준법」 제11조, 「최저임금법」 제3조, 「근로자퇴직급여 보장법」 제3조, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 시행령」 제2조, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제3조 등에서는 ‘가사사용인’을 적용범위에서 제외하고 있다.

〈표 2〉 가사사용인 적용배제 조항을 포함한 노동관계법령

노동조건 관련	근로기준법	제11조(적용 범위) ① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.
	최저임금법	제3조(적용 범위) ① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사(家事) 사용인에게는 적용하지 아니한다.
	임금채권 보장법	제3조(적용 범위) 이 법은 「산업재해보상보험법」 제6조에 따른 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 국가와 지방자치단체가 직접 수행하는 사업은 그러하지 아니하다.
차별금지 관련	기간제 및 단시간 근로자 보호에 관한 법률	제3조(적용범위) ① 이 법은 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거의 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.
	남녀고용평등 과 일·가정 양립 지원에 관한 법률	제3조(적용 범위) ① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있다.  시행령 제2조(적용범위) ① 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1항 단서에 따라 동거하는 친족만으로 이루어지는 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)과 가사사용인에 대하여는 법의 전부를 적용하지 아니한다.
사회보장 관련	산업재해보상 보험법	제6조(적용 범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 위험률·규모 및 장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.  시행령 제2조(법의 적용 제외 사업) ① 「산업재해보상보험법」(이하 “법”이라 한다) 제6조 단서에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)을 말한다. 4. 가구내 고용활동
	근로자퇴직 급여보장법	제3조(적용범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 및 가구 내 고용활동에는 적용하지 아니한다.

	고용보험법	<p>제8조(적용 범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 산업별 특성 및 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 적용하지 아니한다.</p> <p>시행령 제2조(적용 범위) ① 법 제8조 단서에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.</p> <p>3. 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 아니한 자가 소비 생산활동</p>
--	-------	--

사실상 이와 같은 가사사용인 적용배제 조항에 따라 가사사용인에 해당하는 근로자는 노동관계법의 모든 영역에서 배제된다.

이러한 적용배제 조항은 해당 근로자의 노동관계법상 권리를 전면적으로 박탈하는 규정임에도 불구하고 그 요건인 ‘가사사용인’의 개념이 무엇인지 구체적으로 정의하고 있지 않다. 따라서 일반 가정의 ‘가사’일에 종사하는 모든 자를 가사사용인으로 넓게 해석할 수 있다.<sup>16)</sup>

가사사용인 적용배제 조항으로 인하여 침해되는 권리의 범위가 노동관계법령 전반에 걸쳐있는 만큼 가사사용인의 적용배제 논리의 타당성이 면밀하게 검토되어야 한다.

## 2) 적용배제 논리의 형평성과 타당성 검토

### 가) 사업 내지 사업장 해당 여부

가사사용인에 대해 근로기준법을 적용하지 않는 이유는 가사를 근로기준법상의 ‘사업’으로 보기 어렵기 때문이다. 사업에 해당하기 위해서는 사회통념상 유기적인 관계를 가지고 업으로서 계속적으로 행하여져야 하는데, 1회적이거나 일시적인 사업(집을 고치기 위해 목수를 고용하거나, 정원 손질을 시키는 등의 1회적 일)은 「근로기준법」의 대상이 아니라고 보는 것이 판례의 태도이다.<sup>17)</sup>

그러나 1회적이거나 일시적인 사업이라고 하더라도 업(業)으로서 사업을 계속하려는

16) 장혜경 외(2008), 『돌봄노동종사자의 근로여건실태조사 및 선진사례연구』, 노동부, p. 211.

17) 대법원 1987. 4. 14, 87도153 판결.

것일 경우 「근로기준법」의 적용 대상이 될 수 있다.<sup>18)</sup> 또한 「산업재해보상보험법 시행령」 제3조제1항제4호<sup>19)</sup>와 「고용보험법 시행령」 제2조제1항제3호<sup>20)</sup>에 따르면 ‘가사서비스업’을 사업으로 보고 적용제외하고 있다. 따라서 가사서비스업에 종사하는 가사사용인은 사업 또는 사업장에서 근무하는 자로 이에 해당한다고 할 수 있다.<sup>21)</sup> 근본적으로는 현재 노동관계법상 사용자(고용주)가 누구인가에 따라 근로자 여부가 인정되기 때문에, 임금을 목적으로 가정 내에서 근로한다면 가사근로자의 근로자성이 인정되어야 할 것이다.<sup>22)</sup>

#### 나) 가정 내 사생활 보호와 근로감독의 어려움 문제

사적인 공간인 가정에 대하여 근로감독 등의 형태로 국가권력이 개입하기에 어려움이 크기 때문에 적용을 배제해야 한다는 견해에 대해서도 검토가 필요하다.

적용배제 조항은 「근로기준법」 제정 당시부터 존재했는데 가사사용인이 하인 또는 유사가족의 일원으로 여겨지던 과거의 관행과 인식을 바탕으로 한 것으로 보인다. 그러나 자신을 서비스이용자 가족의 일원으로 여기는 가사근로자는 더 이상 찾기 어려우며, 일정한 대가를 목표로 가사서비스를 제공하여 생계를 유지하는 계약적 관계로 인지하고 있

18) 대법원 1994. 10. 25, 94다21979 판결.

19) 산업재해보상보험법 제6조(적용 범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 위험률·규모 및 장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

산업재해보상보험법 시행령 제2조(법의 적용 제외 사업) ① 「산업재해보상보험법」(이하 “법”이라 한다) 제6조 단서에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)을 말한다.

4. 가구내 고용활동

20) 고용보험법 제8조(적용 범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다. 다만, 산업별 특성 및 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 적용하지 아니한다.

고용보험법 시행령 제2조(적용 범위) ① 법 제8조 단서에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

3. 가사서비스업

21) 민현주 외(2008), 「사회서비스 분야 일자리 창출을 위한 과제 II: 여성인력공급 활성화를 중심으로」(한국여성정책연구원), p. 147.

22) 민현주 외(2008), 위의 보고서, p. 186.

다.<sup>23)</sup>

가사근로자의 실태에 대해 조사한 연구에 따르면, 인력중개업체를 통하여 계약이 체결되거나 병원이나 아이돌보미서비스 기관 등 시설의 감독 하에 간병, 보육서비스가 제공되는 경우가 점점 더 많아지고 있다.<sup>24)</sup>

따라서 이러한 중개업체나 서비스제공기관을 활용한다면 사생활의 본질적인 내용을 침해하지 않으면서 노무관리 관련 행정부담을 지우거나 근로감독을 할 수 있는 방안을 모색할 수 있다.

그 밖에도 가사근로자에 대한 적용배제 조항을 폐지한 다른 국가의 근로감독 행정 사례를 비교·검토하면 충분히 해결할 수 있는 문제로 근로감독과 가정 내 사생활 보호가 반드시 양립 불가능하다고 보기 어렵다. 따라서 사생활의 본질적인 내용을 침해하지 않으면서 행정감독을 할 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것이다.<sup>25)</sup>

또한 근로감독의 어려움을 이유로 적용 배제하는 현행법은 다른 5인 미만 사업장과 비교했을 때 형평에 맞지 않는다. 「근로기준법」이나 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 등에서는 사업주의 인식 및 영세성으로 인한 지불능력 문제, 노무관리의 어려움 등을 이유로 일부 규정만 적용하는 정책을 취한다. 일부 적용 정책에도 불구하고 해당 노동관계법의 준수율이 매우 낮은 편이지만 이를 이유로 5인 미만 사업장에 대하여 노동관계법 적용을 전면 배제하기까지 해야 한다는 주장은 거의 보이지 않는다. 따라서 다른 5인 미만 사업장과 달리 개별 가정에 대해서만 근로감독의 어려움을 이유로 노동관계법 적용을 전면 배제하는 것은 합리적 근거를 찾기 어렵다.

#### 다) 여성차별적 법규 및 여성노동정책에서의 문제점

통계청의 지역별 고용조사 결과에 따르면 가사·육아도우미 중 여성의 비중이 99.1%로 가사서비스 분야는 여성근로자의 비중이 압도적인 여성집중 직종이라 할 수 있다. 여성

23) 장혜경 외(2008), 위의 보고서, p. 210; 윤자영 외(2011), 위의 보고서, p. 266.

24) 윤자영 외(2011), 위의 보고서, pp. 267-268.

25) 정형옥(2006), “노동법 적용대상의 성별 효과: 남성우선보호와 여성적용배제”, 『여성학논집』, 이화여자대학교 한국여성연구원, 제23집 제1호, pp. 109-130.

집중 직종인 가사서비스 분야 종사자에 대해서만 노동관계법 및 사회보장법의 적용을 전면 배제하는 것은 여성근로자의 권리 향유 기회를 박탈한다는 점에서 여성차별적인 법률에 해당할 수 있다.

또한 고용정책 및 여성일자리 정책의 측면에서 가사근로자를 노동·사회보장관계법의 보호 영역으로 포섭해야 한다는 것도 적용배제 조항 폐지론의 논거 중 하나이다. 비공식 취업 여부를 판단하는 중요지표 중 하나가 사회보험에의 가입여부인데, 가사·육아도우미 영역의 4대 보험 가입률이 6.2%에 불과하다고 한다. 유치원교사, 보육교사, 의료서비스 직, 가사육아도우미 등 전체를 포괄한 돌봄서비스 직업의 가입률이 70.0%라는 점과 비교해 보면, 돌봄서비스 직업 내에서도 가사·육아도우미의 비공식성 문제가 집중적으로 드러남을 알 수 있다.<sup>26)</sup> 실업대책이라는 측면에서 일자리의 비공식성을 지속적으로 줄이고, 여성에게 저임금의 허드렛일이 아닌 양질의 일자리를 제공하려면 노동관계법의 보호 영역으로 포함시키는 것이 우선적인 과제이다.<sup>27)</sup>

### 3) 가사근로자에 대한 노동법적 보호 방안

가사노동을 노동법의 적용범위에 포함시켜 가사근로자에게 근로자로서의 권리를 보장하는 방식은 크게 네 가지로 구분될 수 있다.<sup>28)</sup>

첫째, 「근로기준법」 등 노동관계법의 가사사용인 등(‘가사사용인’, ‘가구 내 고용활동’, ‘가사서비스업’ 등)에 대한 적용배제 규정을 삭제하여 별도의 입법 없이 노동관계법의 모든 내용을 전면적으로 적용하는 것이다. 보호규정 중에는 가사근로자 보호를 위하여 특별히 신설해야 하는 내용과 가사근로자에게 적용하기에는 적절하지 않은 내용이 다수 존재한다. 따라서 이 방법은 적절하지 않다.

둘째, 「근로기준법」 등 노동관계법상 적용배제 규정을 삭제하되 적용되는 내용과 적용

26) 황덕순(2012), 위의 논문, p. 59.

27) 장혜경 외(2008), 위의 보고서, 윤자영 외(2011), 위의 보고서, 황덕순(2012), 위의 논문, 강성태(2012), “비공식 고용과 노동법 규율의 방향”, 『비공식 취업연구』, 한국노동연구원 등 여러 연구에서 가사서비스 일자리의 제도화를 근본적인 해결책으로 제시하고 있다.

28) 4가지 논의 틀에 대해서는 하갑래(2011), “가사근로자의 법적지위에 관한 연구”, 『노동법학』 제37호, 한국노동법학회, pp.224-225 참조.

되지 않는 내용을 나열하는 방법이다. 「근로기준법」은 상시근로자수 등 사업장 규모를 기준으로 하여 적용범위를 달리하고 있는 형식을 취하고 있어 직종별 적용범위를 달리하는 방식은 법형식의 일관성을 저해할 수 있다.

셋째, 「근로기준법」 등 적용배제 규정을 그대로 두고 가사근로자에 대한 보호 입법을 새로이 하는 것이다. 이 방법은 가사근로자가 일반 근로자와 달리 규율해야 하는 특수성이 존재한다고 하더라도 가사근로자를 일반 근로자와 완전히 별개로 규율하여 가사근로자의 근로자성을 모호하게 하고 내용적으로도 「근로기준법」 상 근로자의 권리 중 많은 부분을 누락하게 할 수 있어 가사근로자 보호에 적합하지 않다.

넷째, 「근로기준법」 등 노동관계법상 적용배제 규정을 삭제하고 가사근로자에 대한 특별보호법을 제정하는 것이다. 즉, 「근로기준법」을 모범으로 하는 특별법을 제정하는 것이다. 지금까지 검토한 가사근로자 보호방안 중에는 가사근로자의 특수성을 고려하여 이들에게만 특별히 적용해야 하는 내용도 있고 다른 근로자에게는 적용되나 가사근로자에게 적용하기 어려운 규정도 다수 존재한다. 따라서 이 방법으로 규율하는 것이 가사근로자의 근로자성을 명확히 하여 일반 근로자에 준하는 근로조건 수준으로 보호하는 한편 현실적으로 적용불가능한 노동관계법은 적용하지 않거나 실제로 필요한 부분은 신설함으로써 가사근로자 보호를 위한 가장 현실적인 방법이 될 수 있다.

이와 같이 가사근로자의 근로조건 등에 관한 법률을 특별법의 형태로 입법화하는 것은 가사근로자의 인권보호 및 고용안정 등을 기할 수 있고, 지금까지 비공식 영역으로 존재하던 가사 및 돌봄서비스를 공식화하여 서비스의 질을 향상시킬 수 있다는 점에서 긍정적이다.<sup>29)</sup>

29) 박선영(2013), “‘가사근로자 보호 등에 관한 법률안’의 입법 배경 및 주요내용”, 『가사근로자 법제화를 위한 입법공청회』 자료집(2013. 4. 30), 국회의원 김춘진, 국회의원 한정애 의원실, p.12.

### 3. 외국의 가사근로자 관련 입법정책

전 세계적으로 가사서비스노동에 종사하는 노동자들이 전체 노동자 중에서 차지하는 비중이 높아지고 있다. ILO에 따르면, 전 세계 가사근로자는 5,260만 명에 달하고, 이 중에서도 아시아(태평양 지역 포함) 지역에 가장 많은 숫자(2,140만 명)의 가사근로자가 일하고 있다. 이 중 83% 정도가 여성이고, 29.9%가 자국 내 노동관계법에 따른 법적 보장을 받지 못하며, 45%는 주휴, 유급연차를 사용하지 못하고 있다.<sup>30)</sup>

이러한 전 세계적인 가사근로자의 현실을 개선하기 위해, 지난 2011년 제100차 ILO 총회에서 ‘가사노동자권리협약(ILO 제189호 협약)’이 채택되었다.<sup>31)</sup> 동 협약은 가사관리, 보육, 간병 등 다양한 형태의 가사서비스가 사회서비스화 되면서 증가하고 있음에도 불구하고, 가사근로자에 대한 법적·제도적 장치를 마련하지 못하고 있는 것에 대한 문제의식을 토대로 가사근로자의 근로자성을 인정한 국제문서로서 의의가 있다. 또한 협약에서 규정하고 있는 내용은 협약비준국이 가사근로자 보호를 위한 입법적 조치를 강구하는 중요한 토대가 된다.<sup>32)</sup>

현재 외국의 가사근로자를 보호하기 위한 입법례는 다양한 수준에서 이루어지고 있다.<sup>33)</sup> 최근 입법동향은 가사근로자의 노동권·사회보장권을 보호하기 위하여 노동관계법

30) ILO(2013b), “Momentum grows for domestic workers legislation”, *Developments in Law and Practice 2013*, ILO([http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_208727/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_208727/lang-en/index.htm), 검색일: 2013. 7. 30.)

31) 찬성 396표, 반대 16표, 기권 63표로 가결되었고, 협약의 발효를 위해서 2개 국가 이상의 비준을 해야 하는데, 현재 총 8개국[우루과이(2012. 6. 14), 필리핀(2012. 9. 5), 모리셔스(2012. 9. 13), 니카라과(2013. 1. 10), 이탈리아(2013. 1. 22), 볼리비아(2013. 4. 15), 파라과이(2013. 5. 7), 남아프리카공화국(2013. 6. 20)]이 협약에 비준하였다(2013. 7. 30. 기준).

32) 우리나라는 아직 가사근로자 권리협약을 비준하지 않았으나, 이미 세계적으로 22개 나라가 이 협약을 비준한 것으로 알려지고 있다.

33) 스페인: 2011년 11월 가사근로자 권리보장을 위한 칙령 공포, 인도: 2012년 5월 가사근로자에 대한 건강보험 확대, 2013년, 가사근로자에 대한 성희롱방지 규정 신설, 베트남: 2012년 6월 노동법 개정을 통해 가사근로자 관련 규정 신설, 칠레: 2012년 9월 가사근로자 근로시간에 관한 법률안 국회 승인, 필리핀: 2013년 1월 「가사근로자보호법」 제정, 독일: 2013년 2월 ILO 가사근로자협약 비준을 위한 법안 내각 승인, 아르헨티나: 2013년 3월 「가사근로자법」 채택, 브라질: 2013년 3월 가사근로자 권리보장을 위한 「헌법」 개정, 미국 하와이주:



상 가사근로자에 대한 적용을 배제하지 않고, 가사근로의 특수성을 고려한 특별법령을 마련하는 추세이다.

이하에서는 가사근로자 보호 및 가사서비스 제도화 정책에 관해 최근 입법적으로 큰 변화가 있는 나라들 중에서 우루과이와 벨기에를 중심으로<sup>34)</sup> 해당 국가의 가사근로자 관련 법적 보호 현황 및 내용 등을 살펴본다.

## 가. 우루과이

우루과이는 ILO ‘가사노동자권리협약’을 처음 비준한 국가이다(2012. 6. 12). 이미 2006년 11월 15일, 우루과이 법률 제18.065호 「가사근로자에 대한 보호조치를 확대하기 위한 법」<sup>35)</sup>(이하 ‘가사근로자법’이라 한다)을 마련하였고, 2007년 6월 25일 「가사근로자의 사회보장에 관한 법령」<sup>36)</sup>(이하 ‘사회보장령’이라 한다) 제정을 통해 작업장에서 가사근로자의 사회보장권을 보장받기 위한 요건과 금지행위를 구체적으로 규정하고 있다.<sup>37)</sup>

우루과이 가사근로자는 「가사근로자법」 제2조에 따라 1일 법정 최대 근로시간이 8시간이고, 1주 최대 44시간으로 제한되어 있다. 그리고 주당 36시간의 연속적인 휴식과 근무일 사이에는 10시간의 휴식이 보장되어야 한다(제4조). 입주가사근로자는 9시간 연속 휴식이 보장되어야 한다(제5조).

2013년 4월 「가사근로자권리법안」(Domestic Workers Bill of Rights) 채택, 모로코: 2013년 5월 가사근로자보호법안 정부 승인(국회승인절차 필요) 등. Human Rights Watch(2013), *The ILO Domestic Workers Convention: New Standards to Fight Discrimination, Exploitation, and Abuse*, Human Rights Watch, pp. 4-5 참조.

34) 우루과이와 벨기에를 중심으로 외국의 입법례를 살펴보는 것은 우루과이의 경우는 최초로 ILO 협약을 비준한 국가로서의 가사근로자보호법을 제정하여 시행하고 있는 국가로서 가사근로자 보호방안에 대한 시사점을 줄 수 있다고 판단되었고, 벨기에의 경우에는 가사서비스에 대한 바우처 제도를 고용노동부가 가사노동의 제도화 방안 마련에 참고한 것으로 판단되었기 때문이다.

35) Ley N.º 18.065 de 15 de noviembre de 2006 sobre normas para la regulación del trabajo doméstico.

36) Decreto del Ministerio de Trabajo Seguridad Social del 25 de junio de 2007.

37) ILO(2009), *Decent Work for Domestic Workers: Report IV(1)*, ILO, p. 27.

또한 임금의 25%까지 현물지급을 할 수 있도록 규정하고 있어 가사근로자의 임금에서 거주나 음식제공 등을 통해 공제할 수 있는 종류나 최대수준을 엄격하게 임금 대비 비율로 제한하고 있다.<sup>38)</sup>

또한 우루과이 가사근로자의 경우 월급제 형태 또는 일급제 가사근로자 여부와 무관하게 90일 동안을 가사근로를 한 경우 해고 시에 보상받을 권리가 보장된다(제7조). 특히 여성 가사근로자가 임신을 이유로 해고된 경우 해고일로부터 최소 180일이 지난 경우 법 제 11.577호(1950년 10월 14일) 제17조에 따라 특별해고보상권이 보장된다(제8조). 이 외에도 가사근로자가 실업한 경우 일반 근로자와 마찬가지로 실업수당을 받을 수 있다(제9조).

그리고 우루과이 가사근로자는 「가사근로자법」에서 특별히 규정하고 있는 바와 더불어 일반적인 노동권과 사회복지제도 혜택을 모두 받을 수 있다(제14조). 특히 우루과이 「사회보장령」(노동사회복지부령) 제11조에 따르면, 가사근로자의 숙박시설은 반드시 가구가 비치된 사적이고 위생적인 공간이어야 한다. 음식도 건강에 좋은 것으로 충분히 제공되어야 하며, 가정에서 일반적으로 먹는 것처럼 최소한 아침, 점심, 저녁 세 끼가 확보되어야 한다.<sup>39)</sup>

그리고 우루과이는 최근 근로감독제도(Labour inspection)에 큰 변화가 있었는데, 특히 가사근로자가 서비스를 제공하는 가정에 근로감독제도가 적용가능하게 되었다.<sup>40)</sup> 이러한 근로감독제도는 우루과이의 「가사근로자법」 이행을 준수하기 위한 주요 조치라고 할 수 있다.<sup>41)</sup>

우루과이 「가사근로자법」 제13조에 따르면 우루과이 노동사회복지부는 동법에서 보장하고 있는 ‘노동 및 사회보장규정’의 ‘침해가 추정될 경우’ (“presumed violation”) 가정방

38) Martin Oelz(2011), “Remuneration in Domestic Work”, *Domestic Work Policy Brief 1*, ILO, p. 7.

39) Section 11. (Right to food and accommodation). Any employer who hires staff to carry out domestic work on a “live-in” basis shall provide food and accommodation. The food shall be wholesome and sufficient, and shall include, as a minimum, breakfast, lunch and dinner, in accordance with the practices and customs of the household. The accommodation shall be private, furnished and hygienic. ILO(2009), 위의 보고서, p. 45.

40) ILO(2009), 위의 보고서, p. 73.

41) Martin Oelz(2011), 위의 글, p. 8.

문점검(home inspections)이 가능하다. 동 규정에 따르면 노동사회복지부 산하 노동사회 보장감독관(the labour and social security inspectorate)은 가사근로 관련 규정준수를 감시할 책임이 있다. 노동사회보장감독관은 사용자가 노동·사회보장 법규를 이행하지 않았다고 추정되는 경우 제1심 노동법원이나 제1심 국내법원이 발급한 법원명령에 따라 가정방문점검을 하고, 사용자의 행동과 관련 증거를 해당 법원에 48시간 이내 제출해야 한다. 이때 사용자가 법률에 규정된 의무를 제대로 준수하지 못한 경우 법률 제15.903호 제289조(1987년 11월 10일)에 따라 처벌된다.<sup>42)</sup>

우루과이 「가사근로자법」 제6조에 따르면, 가사근로자의 최저임금은 우루과이법 제 10.449호(1943년 11월 12일)에 따라 결정된다. 이에 우루과이에서 가사근로자의 임금과 근로조건을 협상하기 위해서 새로운 노사정임금위원회(tripartite wage board)(이하 ‘노사정위원회’라 한다)가 수립되었고, 이 위원회는 가사근로자와 해당 사용자를 대표하는 조직이 포함되는데 매우 긍정적인 영향을 미치고 있다. 예를 들면, 우루과이 가정주부연맹(The Housewives’ League of Uruguay)은 원래 무급가사노동의 가치를 재평가하기 위해서 만들어진 단체로 노사정위원회에 사용자대표가 되고, 가사근로자대표로는 전국노동조합연맹(the National Trade Union Confederation) 산하 전국가사노동자연맹(노동조합으로 아직 등록되지는 않음)이 된다. 동 위원회에서 가사근로자들이 주장하는 협상내용은 2년 주기로 임금 1% 인상, 가까운 친척 사망이나 가사근로자의 결혼 시 5일의 유급휴가 제공, 관련법에 따른 초과근로수당 지급, 해고 시 법정근로시간에 따라 환산된 퇴직금(compensation) 지급 등의 내용이다.<sup>43)</sup>

우루과이의 사례를 보면, 사용자·근로자간 제도적인 협상틀이 만들어지게 되면서, 국가는 적극적으로 가사근로자와 사용자 간의 임금협상을 위한 단체조직을 지원할 수 있다. 우루과이 노동사회복지부의 결정으로 가사근로자의 최저임금기준을 결정할 경우 가사근로 부문도 국가임금협의회 심의사항에 포함할 수 있다. 이에 가사근로자와 사용자 간의 단체협약이 국가임금협의회에서 결정되었고, 지난 2008년 부령으로 전 영역에 확대

42) ILO(2012a), *Effective Protection for Domestic Workers: A Guide to Designing Labour Laws*, ILO, p. 100.

43) ILO(2009), 위의 보고서, p. 78.

되었다. 그리고 지난 2010년 12월 두 번째 단체협약이 채택된 바 있다.<sup>44)</sup>

## 나. 벨기에

벨기에 정부는 2004년 ‘서비스바우처 제도’를 본격적으로 시행하였다.<sup>45)</sup> 동 제도는 대규모로 형성된 저숙련의 장기실업자 문제를 해결하고, 노동시장 내 비공식노동을 근절하며, 일·가정 양립의 어려움으로 인해서 노동시장에 진입하지 못하는 고학력 인력의 문제를 해결하기 위해서 도입되었다.<sup>46)</sup>

이러한 제도를 통해 벨기에 내 가사서비스 및 근린서비스(proximity service)의 수요가 높아지면서 상대적으로 서비스비용이 높아지고 있음에도 불구하고, 기존 법적 권리를 제대로 받지 못하는 비공식 가사서비스근로자를 정규고용으로 전환될 수 있도록 함으로써 양질의 일자리를 확보하도록 하였다. 또한 가사서비스의 공급형태를 개방하여 경쟁적 서비스를 지원하고, 서비스이용자에게 정부보조금을 지원함으로써 가사서비스가 중요한 사회서비스 자원으로 활용될 수 있도록 하였다.<sup>47)</sup>

벨기에의 서비스바우처 제도는 기존의 지방고용사무소(Local Employment Agency, 이하 ‘LEA’라 한다)가 실업자의 일자리 창출을 위해 시행한 제도로서 1994년에 처음 도입되었다. 당시 도입된 초기 서비스바우처 제도는 가사서비스노동을 공식적인 노동시장으로 이전하기 위한 첫 사례로 개인이 제공하는 서비스(청소 및 정원관리 등), 지자체(환경관련업무), 비영리단체 및 학교(사회·문화활동), 농업 및 원예활동 관련 사업 등을 통해 근린서비스를 제공하고, 동 서비스를 장기실업자가 수행함으로써 이들을 노동시장으로

44) Martin Oelz(2011), 위의 글, p. 5.

45) 처음 도입된 것은 2001년이지만, 본격적으로 시행한 시기는 2004년이다. 김경희(2008), “유럽의 사회서비스제도와 사회적기업”, 제7차 사회적기업 열린포럼 자료집, 지구촌공생회 사회적기업 날개달아주기, p. 94.

46) Yves Giets(2013), “벨기에의 가사서비스 바우처 제도 평가”, 가사근로자 제도화 방안 국제 컨퍼런스, 2013년 제2차 젠더와 입법 포럼 자료집(2013. 6. 4), 한국여성정책연구원 외, p. 38.

47) Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue(2006), “The service voucher in Belgium”, Peer Review, 26 - 27 October 2006, Brussels, IDEA Consult, p. 2.

재편입시키고자 하였다.<sup>48)</sup>

이 제도를 통해서 긍정적인 결과가 도출되었지만 실질적인 근로계약이 체결되지 않아 실업문제를 근본적으로 해결하지 못하고, 사회수당에 의존하는 현상이 지속되어 결과적으로 서비스제공 근로자에게는 고용안정성면에서도 효과적이지 못했다.

그래서 2004년 1월에 새롭게 도입된 서비스바우처 제도는 서비스 이용 시 행정절차를 간편하게 하고, 서비스이용가격을 기존의 비공식시장에서의 비용보다 저렴하게 함으로써 가사서비스와 근린서비스에 대한 개별 가정의 수요와 공급을 독려하고자 하였다.<sup>49)</sup>

벨기에 서비스바우처 제도 관련 법령으로는 「서비스개발 및 지역일자리 촉진에 관한 법률」<sup>50)</sup>(이하 ‘벨기에법’이라 한다)과 동 법에 의거해 적용되는 국왕령(시행령)인 「서비스바우처 제도 관련 국왕령」<sup>51)</sup>(이하 ‘벨기에령’이라 한다)이 있다.

동 법령에 따른 벨기에의 서비스바우처 제도는 다음과 같은 주체로 구성이 된다.

① 바우처발행회사(*la société émettrice*)는 벨기에 국가고용사무소(*l'Office national de l'Emploi, National Employment Service Office*)가 실시한 경쟁입찰을 거쳐 선정된 회사로 벨기에법 제2조제1항제2호에 따라 바우처를 발행하는 회사를 말한다(벨기에령 제1조제4항).<sup>52)</sup>

② 서비스제공기관(승인기관, *l'entreprise agréée*)으로 서비스바우처의 질과 안전을 보장하기 위해 제정된 법률(*de la loi, qui est agréée à cette fin et qui garantit la qualité et la sécurité de ces services*) 제2조제1항제3호에 따라 노동 및 근린서비스를 제공하는 기업을 말한다(벨기에령 제1조제5항).<sup>53)</sup>

48) Vaes Virginie(2013), “벨기에 가사근로자 제도화 정책의 경과 및 발전방향”, 가사노동자 제도화 방안 국제 컨퍼런스, 2013년 제2차 젠더와 입법 포럼 자료집(2013. 6. 4), 한국여성정책연구원 외, p. 19.

49) Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 20.

50) Loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité.

51) Arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, MB 22.12.2001.

52) Article 1er.- Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par :

4° la société émettrice : la société désignée par l'ONEm à la suite d'un appel d'offre, chargée d'émettre les titres-services visés à [l'article 2, §1er, 2°, (1)] de la loi;

53) Article 1er.- Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par :

서비스제공기관은 제공되는 서비스의 질을 사전통제하기 위해서 국가고용사무소(본부)에 설치한 서비스바우처 승인자문위원회(une commission consultative d'agrément, Service Vouchers Recognition Committee)(이하 '승인위원회'라 한다)<sup>54)</sup>의 사전승인을 반드시 받아야 하고, 25,000€의 보증금을 납부하여야 한다. 이 금액은 국가고용사무소에 의해 국고에 예치된다(벨기에령 제10조제1항). 고용부는 위원회의 의견을 수렴해서 법 제2조제2항제1호~제3호에 규정된 조건을 충족하는 기업을 승인한다(벨기에령 제2조의4 제1항).<sup>55)</sup>

그리고 일정한 근로조건을 준수하지 않은 기업은 자격을 박탈당할 수 있다. 또한 1년간 활동이 전무해도 자격이 박탈될 수 있고, 파산 기업은 재창업할 수 없다.<sup>56)</sup>

서비스제공기관은 다음과 같이 분류될 수 있다. 영리·비영리, 사회적기업, 개인사업자 등을 불문하고 모든 종류의 회사가 가능하다. 현재 벨기에 내 서비스제공기관의 분포를 살펴보면, 영리회사(예를 들면, 청소회사, 임시근로자 파견업체)가 약 45.8%를 차지하고, 개인사업자가 15.7%, 비영리 사회적기업과 지자체 및 지역복지사무소, 사회적 영리기업이 38.5%를 차지하고 있다.<sup>57)</sup> 서비스바우처 근로자의 4/5가 민간회사(영리·비영리 포함)에 소속되어 있다.<sup>58)</sup>

5° l'entreprise agréée: l'entreprise qui fournit les travaux ou les services de proximité visés à l'article 2, §1er, 3°, de la loi, qui est agréée à cette fin et qui garantit la qualité et la sécurité de ces services;

54) 승인위원회는 정부(고용부 장관: 의장)와 노동계 대표조직과 사용자대표단체가 추천한 실행위원, 대의원 각각 3명, 국가노동사무소, 고용본부, 연방공공서비스, 노사협의회 대표 실행위원, 대의원 각각 1명, 연방공공금융서비스, 국가사회보장청 전문위원 각각 1명으로 구성된다(벨기에령 제2의3조제3항). 이때 고용부 또는 연방공공고용서비스 공무원, 노사협의회가 위원회의 구성원을 임명하는데, 같은 성(性)의 위원이 3분의 2, 즉 약 60%를 넘지 못하도록 규정하고 있다(Art. 2ter.- §3. Le Ministre de l'Emploi, ou le fonctionnaire du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale qu'il désigne, nomme les membres de la Commission, en veillant à ce que deux tiers au maximum de ses membres soient du même sexe.)(령 제2조의3제3항).

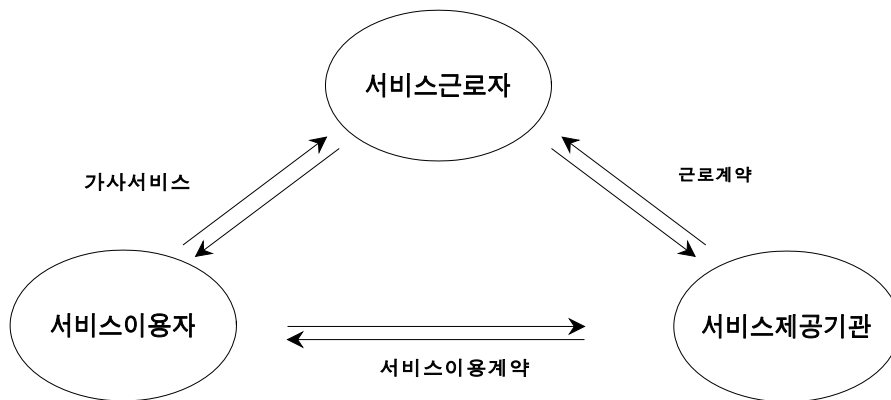
55) Art. 2quater.- §1er. Le Ministre de l'Emploi, après avis de la Commission, peut agréer une entreprise qui satisfait aux conditions prévues à l'article 2, §2, alinéas 1er, 2, et 3, de la loi.

56) Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 22.

57) Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 22.

③ 서비스근로자는 서비스를 제공하기 위해서 별도의 자격이 필요하지는 않다. 다만, 관련 회사와 ‘서비스바우처 근로계약’(Service Vouchers Employment Contract)을 반드시 체결해야 한다. 처음에는 1명의 사용자와 여러 번의 연속적인 유기계약 형태로 계약을 체결할 수 있지만, 3개월이 지난 후에는 의무적으로 무기계약을 체결해야 한다. 그리고 시간제로 주당 12.7시간(또는 12시간) 이하로 근무가 가능하고, 최소 3시간 이상을 기본 단위로 근무할 수 있지만, 근무 3개월 이후에는 주당 최소 10시간 또는 13시간 이상 근무해야 한다.<sup>59)</sup>

④ 서비스이용자는 서비스가 필요한 개인이면 이용할 수 있고, 서비스바우처를 구매하기 위해서는 벨기에 Sodexo(바우처발행회사로 벨기에 연방정부가 서비스바우처 발행을 승인한 회사, la société émettrice, <http://be.sodexo.com/>)<sup>60)</sup>에 등록되어 있어야 한다. 현재 벨기에의 서비스바우처의 주 이용층은 35~44세의 자녀가 있는 부부로 상대적으로 고소득의 중상위계층이다.<sup>61)</sup>



자료: Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 21 재인용.

[그림 1] 벨기에 서비스바우처 제도 3면관계

58) Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue(2006), 위의 글, p. 5.

59) Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 22.

60) Sodexo는 ‘삶의 질향상을 위한 서비스’(Quality of Life services)를 제공하기 위해 1966년 프랑스에 처음 설립된 회사이다. 현재 전세계 약 80여 개국에 약 420,00명에 달하는 근로자를 고용하고 있다([www.sodexo.com/](http://www.sodexo.com/)).

61) Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 21.

벨기에의 서비스바우처 제도는 정부재원과 개인이용자의 바우처 구매로 운영된다. 개인 서비스이용자가 Socexo에서 8.50의 서비스바우처 1매(1시간용)를 구매하면, 서비스이용자는 가사근로자가 일한 시간만큼 서비스바우처를 지급한다(벨기에령 제6조). 최소 10매까지 서비스바우처를 구입할 수 있고, 연간 구입 최대량은 500매이다(장애인 사용자와 가족 중에 장애아동이 있는 사용자와 일정한 조건을 충족한 한부모가족은 1년에 최대 2,000매까지 바우처 구입 가능)(벨기에령 제3조제2항).<sup>62)</sup>

바우처를 구매한 개인이 서비스제공기관에 서비스제공요청을 하면, 서비스제공기관은 거주지 등에 서비스근로자를 파견하여 서비스를 제공하도록 하고(벨기에령 제2조), 해당 근로자는 본인이 일한 시간에 따라 서비스이용자에게 받은 서비스바우처로 서비스제공기관으로부터 급여(시간당 22.04)를 지급받게 된다.

현재 서비스이용가격이 22.04이기 때문에 서비스이용자가 바우처 구매로 지급하는 8.5의 차액인 13.54를 정부가 지원한다. 정부가 지원하는 서비스바우처 차액변제 가격에는 서비스 제공기업의 모든 비용, 즉 근로자의 임금, 보험비용, 근로자 훈련비용, 행정비용 등이 포함된다.<sup>63)</sup>



자료: Yves Giets(2013), 위의 글, p. 38 재인용.

[그림 2] 벨기에 서비스바우처

62) Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 21 설명내용 참조.

63) Yves Giets(2013), 위의 글, p. 39.



또한 서비스이용자는 8.5에 바우처를 구매하고, 구매액 중 30%는 소득공제 혜택(tax break)을 받아 이용자는 서비스바우처 1장 당 5.95로 구입하는 효과를 가진다.<sup>64)</sup> 다만, 소득수준과 무관하게 바우처 구매별로 일괄 지원을 하기 때문에 저소득 계층의 이용자는 세금공제 혜택의 폭이 적다는 단점이 있다.<sup>65)</sup>

벨기에령에서 규정하는 서비스바우처로 사용할 수 있는 가사서비스는 벨기에에 거주하는 개인의 가사활동을 지원하는 것으로 ① 사용자의 거주지에서 사용자를 대신한 서비스 제공과 ② 사용자의 거주지 밖에서 이루어지는 서비스로 나누어진다(벨기에령 제1조 제1항).

거주지 내의 서비스로는 유리창 청소를 포함한 청소, 세탁, 다림질, 의복 수선, 요리 등이 해당된다. 이때 사용자의 거주지에서 사용자를 대신하여 수행하는 업무로 보기 힘든 경우는 집단수용시설에 거주하는 개인을 대상으로 제공되는 특정 서비스를 말한다. 특히 이러한 거주지에서 이루어지는 돌봄 또는 동행, 식사서비스가 여기에 속한다(벨기에령 제1조제1항제a호).

거주지 외에서 가능한 서비스로는 장보기,<sup>66)</sup> 장애인 등의 이동보조, 다림질 작업(의복 및 세탁물 수선 및 다림질 등)<sup>67)</sup> 등이 해당된다(령 제1조제1항 제b호).

이때 동 제도 하에서 허용되지 않는 활동으로 주택보수, 정원손질 외 육아 및 노인돌봄이 제외된다.<sup>68)</sup> 특히 육아는 추가비용의 발생으로 인해 바우처 제도에서 제외하고 있다.<sup>69)</sup>

64) Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 24.

65) 김경희(2008), 위의 글, p. 21.

66) 이 때의 거주지 외의 서비스로서 ‘장보기’는 개인이 가사활동에 필요한 물건을 구입하기 위한 장보기로, 사용자의 편의에 맞추어져 있다. 하지만, 가구, 가정용품, 영상 및 음향기기의 구입과 요리, 일간지 및 잡지를 정기적으로 공급해주는 일은 장보기의 영역에 해당되지 않는다(벨기에령 제1조제10항).

67) 이 때의 거주지 외의 서비스로서 ‘다림질’은 접수(손님이 가져온 다림질할 의류 및 세탁물 접수, 다림질한 수량을 기록하고 접수증 발급), 분류(공정에 따라 다림질할 세탁물 분류), 검수(다림질 후에 최종 품질 검사), 수집(다림질한 의류 및 세탁물 재정리), 포장(다림질한 의류 및 세탁물 포장), 배탈(세탁소에서 다림질한 의류 및 세탁물 배송 및 수금)을 말한다(벨기에령 제1조제10항).

68) Yves Giets(2013), 위의 글, p. 39.

서비스바우처 근로자의 임금과 근로조건은 부문별 단체협약에 근거하여 국가부문의 노사정동수위원회(National Parity Committee)에서 이루어진다. 이 위원회는 벨기에 노동부 내의 협상기구로 2004년부터 운영되었고, 노동부 장관을 위원장으로 하여 노동조합과 사용자가 동등한 대표성을 갖는다. 노사정동수위원회는 지부단위의 부문별 위원회로 구성되는데, 지부단위의 부문별 위원회가 채택한 단체협약은 해당 지부에 소속된 근로자 전체에게 효력을 미치고, 단체협약은 벨기에 왕실령에 근거하여 법적 효력을 지닌다.<sup>69)</sup>

서비스바우처 제도상의 근로자는 벨기에법 제7조의2에 따른 ‘바우처근로계약’(이하 ‘근로계약’이라 한다)을 체결해야 한다. 근로계약을 통해 법적으로 보장되어 있는 노동권과 사회보장권을 충분히 보장받을 수 있다. 예를 들면 질병보험, 장애보험, 실업급여, 연금권 등이 확보되고, 연차휴가 및 휴가비를 지급받을 수 있다. 또한 근무지에서 발생하거나 근무지로의 이동 중에 발행한 상해에 대해서는 산재보험을 통해 완전히 보장받을 수 있다.<sup>71)</sup>

서비스제공기관은 가사근로 및 근린서비스를 제공하기 위해 근로자를 채용할 때 분기별로 60%는 실업자 또는 공공부조(social assistance) 수급자와 서비스바우처 근로계약을 체결해야 한다(벨기에령 제2조의2).

실업수당 및 저소득자 수당, 금융지원을 받는 근로자(이하 ‘취약계층근로자’라 한다)로 시간제근로를 하고 있는 경우 바우처근로계약시 사용자에게 서면으로 희망하는 추가근무시간을 제시할 수 있고(벨기에령 제2조의4제3항제1호), 사용자는 우선적으로 시간제근로를 하는 취약계층근로자에게 사업장의 비어 있는 전일제 또는 시간제근로를 제공하여야 한다(벨기에령 제2조의4제3항제2호).

또한 서비스제공기관은 다른 기업이나 다른 기관에 바우처사업을 하청형태로 업무를 보거나 금융서비스를 제공할 수 없다(벨기에령 제2조의4조제4항제1호). 그리고 기업은 근로자나 고객을 상대로 다양한 형태의 직·간접적인 차별을 해서는 안 되고(제2호), 단체교섭권 및 적용 규정에 따른 근무조건, 근로상황, 공정한 업무배분 등을 고려하여 쾌적한

69) Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 20 설명사항 참조.

70) Yves Giets(2013), 위의 글, p. 41.

71) Yves Giets(2013), 위의 글, p. 40.

근무환경을 조성해야 하며(제3호), 근로자가 혹독한 환경이나 위험한 상황에서 근무하지 않도록 해야 한다(제4호). 더불어 업무량에 따라 바우처로만 보수가 지불되고 추가근무를 금한다. 이를 제대로 이행하지 않을 경우 기관승인이 철회될 수 있다(제5호).<sup>72)</sup>

서비스바우처 근로자의 임금(부문별 최저임금 기준)은 다음과 같다. 다만 사업장 단위에서는 최저임금보다 더 높은 임금으로 합의할 수 있다.<sup>73)</sup> 현재 벨기에 바우처서비스 근로자의 평균 소득은 시간당 10.24로 주당 18시간 근무하고 있다.<sup>74)</sup>

〈표 3〉 근속년수별 시간당 최저임금

(단위: €)

구분	2004.1	2008.2	2009.7	2013.2
1년 미만	8.32	9.11	9.48	10.28
1년 이상	8.66	9.47	9.85	10.69
2년 이상	8.77	9.59	9.98	10.82
3년 이상	-	-	10.08	10.93

\* 2004~2013 임금 상승률: + 24.48%(평균), 2004~2013 물가 상승률: + 21.44%  
 자료: Yves Giets(2013), 위의 글, p. 42 재인용.

임금과 관련하여 서비스바우처 근로자는 연말보너스와 조합원보너스를 지급받는다. 연말보너스는 12개월 간 지급된 임금(65일 이상 근로조건)의 4.15%를 12월에 지급받는다. 조합원보너스는 연말보너스 지급요건을 갖춘 자로 노동조합원일 경우 연 80이 12월에 지급받는다.<sup>75)</sup>

임금과 관련한 특이한 사항으로는 서비스근로자가 입은 작업복은 서비스이용자가 지급하고 세탁할 의무가 있다. 이러한 의무를 이행하지 않은 경우 해당 근로자에게 현금으로 보상해야 한다.<sup>76)</sup> 또한 서비스이용자는 근로자의 교통비(일부)를 지급할 의무가 있다.

72) 이 외에도 고용부는 승인기업이 일정한 잘못이 반복적으로 일어나거나, 기업의 진정성이 심각하게 의심받는 명백한 위반 행위가 있을 경우 승인을 즉각적으로 철회할 수 있다(벨기에령 제2조의8).

73) Yves Giets(2013), 위의 글, p. 42.

74) Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 22.

75) Yves Giets(2013), 위의 글, p. 44.

〈표 4〉 서비스근로자에 대한 교통비 지급기준

구분	근로자 거주지 → 고객	고객 간 이동거리	고객 간 이동 시간에 대한 보상
대중교통	기차표 가격의 75%	기차표 가격의 100%	km당 0.09€ 보상 (km당 최소 0.57€ 포함)
자동차	기차표 가격의 75%	15km 이하: km당 0.13€ 15km 이상: 0.15€	
자전거	km당 0.20€	km당 0.20€	

자료: Yves Giets(2013), 위의 글, p. 43 재구성.

이러한 벨기에의 서비스바우처 제도는 해당 서비스종사 노동자가 벨기에 전체 일자리의 4.3%를 차지할 정도로 고용창출의 효과가 있었고, 고령노동자, 이주자, 저숙련노동자와 같은 취약계층에게 일자리를 제공하였다.<sup>77)</sup> 2007년 현재 60만 가구에 서비스를 제공하고 있다(벨기에 인구 1천만).<sup>78)</sup>

〈표 5〉 연도별 서비스 확대현황

(단위: 명, 개, 백만)

구분	2004	2007	2009	2010	2011	2012
서비스이용자수	98,814	449,626	665,884	760,702	834,959	899,558
승인기업수	504	1,504	2,292	2,576	2,708	2,711
근로자수	-	87,152	120,324	136,915	149,827	-
바우처발행수(백만)	5.6	49.2	79	94.8	105.3	114.4

자료: Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 25.

76) 근로자가 작업복을 구입할 경우 1근무일 당 1.40€, 근로자가 작업복을 세탁할 경우 1근무일 당 0.25€를 보상해야 한다. Yves Giets(2013), 위의 글, p. 43.

77) Vaes Virginie(2013), 위의 글, p. 26.

78) 김경희(2008), 위의 글, p. 18.

하지만 서비스제공기관 중 58%는 적절한 수준(기술, 동기, 이동성 측면)에서 근로자가 충분히 공급되지 않아 어려움을 겪는다고 한다. 그리고 회사와 서비스이용자가 계약 체결을 한 후에 서비스 공급되기까지의 시간이 지체되는 것(평균 28일) 또한 문제점으로 지적되고 있다. 2004년에 새로운 서비스바우처 제도 도입으로 행정적 절차를 간이하게 하였음에도 불구하고, 복잡한 행정처리 관련 비용을 감당하기 어렵다는 점과 서비스근로자의 교육훈련 기회가 부족한 것도 문제시되고 있다.

벨기에의 서비스바우처 제도가 정부의 예산투자가 높아지는 것에 비해 노동의 질이 제도의 목적과는 달리 낮아지고 있다는 점이 가장 큰 문제이다. 장기실업자 등의 일자리 창출을 위해 도입된 제도이지만, 서비스근로자가 속해 있는 조직 유형(비영리·영리기업)에 따라 고용의 질의 차이가 생기고 있다.

비영리단체(사회적기업 형태 등)는 일반적으로 무기계약의 비율이 높고, 70~80%가 전일제근무를 하며, 급여 외에도 이용요금(교통비 등)을 지급하고 있다. 반면 영리기업은 유기계약 비율이 높고, 주 1/3 이하로 근무를 하되, 급여만을 지급한다. 서비스바우처 제도 소속 근로자는 부문별 각 지부 소속 사용자가 재정지원(교육훈련기금)하여 작업조직, 청소, 다림질, 안전, 인체공학, 커뮤니케이션 등 서비스 관련 훈련이나 교육, 사례관리 등에 관한 교육을 받지만,<sup>79)</sup> 이 역시 영리기업에서는 거의 이루어지지 않는 것으로 나타난다.<sup>80)</sup>

#### 다. 우리나라에 주는 시사점

이상으로 우루과이, 벨기에의 가사근로자 보호 및 서비스 제도화를 위한 입법정책을 살펴보았다.

우루과이는 ILO 가사근로자권리협약을 제일 먼저 비준한 국가로 협약 비준 이전인 2006년 이미 가사근로자 보호를 위한 법률을 제정한 바 있고, 가사근로자의 사회보장권

79) Yves Giets(2013), 위의 글, p. 44.

80) 김경희(2008), 위의 글, p. 21.

보장에 관한 법령도 제정하여 가사근로자의 노동권과 사회보장권 확보에 많은 노력을 기울인 국가이다.

우루과이는 가사근로자 권리 확보를 위한 방안으로 각각 근로감독관제도와 노동·사회보장감독관 제도를 시행하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

예를 들면, 「가사근로자법」 제13조에 따라 가사근로자의 작업장, 즉 사용자의 거주지에서 관련법에서 규정하고 있는 노동권 및 사회보장규정의 침해가 추정될 경우(presumed violation) 노동·사회보장감독관에 의한 가정방문점검이 가능하다. 가정방문점검을 통해서 법 규정이 제대로 이행되지 않을 경우 관련법에 따라 사용자가 처벌되도록 하고 있다. 이처럼 우루과이는 법의 실효성을 강화하기 위한 조치로써 가사근로자의 사용자 책임을 강력하게 규제하고 있다. 가사근로자의 안정적인 고용과 노동의 질을 확보하기 위해 가사근로자-서비스제공기관-사용자 간 근로계약에 대한 법적 규제와 그에 따른 법적 책임을 명확히 할 필요가 있다. 우루과이와 같이 개인사용자와 가사근로자 간의 근로계약이 체결된 경우 근로계약 체결 시 지방자치단체 등에 등록절차를 두어 근로감독관의 가정방문점검 등을 하도록 하여 법이 제대로 준수될 수 있도록 하는 장치도 마련될 필요가 있다.

벨기에의 경우는 다른 나라와 달리 서비스 바우처 제도를 통해 가사노동서비스를 제공하고 있는 국가로써, 가사노동서비스 공급체계의 안정화와 공식화라는 점에서 시사하는 바가 크다. 벨기에가 바우처 제도를 시행한 목적은 저숙련의 장기실업자 문제를 해결하고, 비공식노동의 가사서비스노동을 양성화함으로써 가사서비스 등의 고용의 질을 향상시키고, 더 나아가 일·가정양립의 어려움으로 인한 여성의 노동시장 진입 문제를 해결하기 위함이다.

벨기에의 사례는 정부승인절차를 통해 승인받은 기관(서비스제공기관)에 한해 가사서비스 및 근린서비스를 제공할 수 있도록 함으로써 서비스의 질을 확보하고, 정부차원에서 서비스이용자에게 기존 비공식시장에서 가격보다 싸게 해당 서비스를 사용할 수 있도록 지원함으로써 서비스의 수요와 공급구조를 안정화시켰다는 점에서 의의가 있다. 즉, 서비스제공기관이 가사근로자로부터의 일정 수수료로 운영되는 형태(우리나라의 일반적

인 직업소개소 등 알선기관에서 가사근로자로부터 받는 직업소개수수료 등을 말함)가 아니라 서비스 바우처 판매량 비례 서비스이용자가 지급한 금액 대비 차액을 정부가 변제해 주는 형태로 운영되기 때문에 수익모델 창출에 대한 어려움이 상대적으로 적을 것으로 판단된다. 또한 이러한 정부지원금은 가사근로자의 임금, 보험비용, 직업훈련 비용 등에 사용되므로 서비스 바우처 제공기관에 고용되어 있는 근로자의 고용의 질이 확보되고, 서비스제공기관과 가사근로자간 서비스 바우처 근로계약을 토대로 하기 때문에 근로기간, 근로시간, 임금 등에 있어 안정성을 확보할 수 있게 된다.

바우처를 구매하여 서비스를 이용하는 개인차원에서는 서비스에 대한 신뢰를 바탕으로 유연하게 가사서비스를 제공받을 수 있을 뿐만 아니라 가정상황(장애아동, 노인, 한부모가족 등)에 따라 차등적으로 바우처 구매 지원을 함으로써 서비스 이용의 형평성 등도 고려하고 있음을 알 수 있다.

그러나 벨기에의 서비스 바우처 제도 역시 완전하게 서비스 제공기관별로 근무형태에 따른 서비스 훈련교육 등에서 차이가 발견된다. 예를 들면 비영리단체(사회적기업 형태 등)에서는 무기계약의 비율이 높고, 일정근로시간(전일제 근무 비율이 높음)이 확보됨으로써 임금수준이 높은 반면, 영리기업은 상대적으로 유기계약 비율이 높고, 근로시간이 상대적으로 짧을 뿐만 아니라 여타의 교육프로그램이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점에서 결과적으로 고용의 질 차이가 발생하고 있다.

그리고 서비스 바우처 사용의 증가로 정부예산지원이 늘고 있음에도 불구하고 의도치 않게 기관에 종사하는 가사근로자의 고용 및 노동의 질이 낮아지는 문제를 해결하는 것이 벨기에의 현안으로 제기되고 있는 것을 봤을 때, 정부승인 기관(기업, 단체 등)을 통한 가사서비스의 제공시 해당 기관의 공공성(고용의 안정성, 서비스의 신뢰성 등)을 확보하기 위한 수단을 마련할 필요가 있음을 알 수 있다.

## 4. 가사근로자 보호 등을 위한 입법과제

### 가. 가사근로자 보호 관련 입법 동향<sup>81)</sup>

가사서비스노동의 공식화를 요구하는 국내외적 흐름을 반영하여 19대 국회에서는 아래와 같은 입법안이 발의되었고, 정부는 관련 법률을 제정하겠다고 밝힌바 있다.

이하에서는 19대 국회에서 발의된 법안과 정부안으로 준비되고 있는 법안의 주요내용을 살펴본 후에 가사근로자 보호를 위한 입법과제를 검토한다.

#### 1) 가사근로자 보호 등에 관한 법률안(김춘진의원 대표발의, 2013.5.20., 이하 ‘가사근로자보호법안’이라 함)

##### 가) 법안의 구성체계

제1장 총칙	i) 목적, ii) 용어의 정의, iii) 적용범위, iv) 다른 법률과의 관계, v) 국가 등의 책무, vi) 실태조사 등, vii) 가사근로자에 대한 존엄성 보장 등, viii) 가사근로자의 학대금지의무, ix) 가사근로자의 비밀유지의무
제2장 근로계약 및 임금	i) 이 법을 위반한 근로계약, ii) 근로계약서의 작성 등, iii) 가사근로자 사용신고, iv) 해고의 예고, v) 퇴직위로금의 지급, vi) 최저임금의 보장, vii) 임금지급의 방식, viii) 임금지급의 연대 책임, ix) 임금지급내역의 제출, x) 세제 지원
제3장 근로조건	i) 근로시간, ii) 연장근로 및 비상근로, iii) 근로시간 등의 적용 제외, iv) 휴게, v) 휴일, vi) 가산임금의 지급, vii) 입주가사근로자의 생활보장 등
제4장 사회보험	i) 건강보험, ii) 국민연금, iii) 「고용보험법」의 적용에 관한 특례, iv) 「산업재해보상보험법」의 적용에 관한 특례, v) 보험료의 지원
제5장 보칙 및 벌칙	i) 가사근로 고용지원센터의 설치, ii) 표준근로계약서 등의 보급, iii) 직업소개사업자의 설명의무, iv) 통역·번역서비스의 제공, v) 관련 단체에 대한 지원, vi) 보고, vii) 권한의 위임, viii) 과태료
부칙	i) 시행일, ii) 사용신고에 관한 경과조치, iii) 해고의 예고에 관한 경과조치
참고사항	이 법률안은 김춘진의원이 대표발의한 「최저임금법」(의안번호 제5015호)의 의결을 전제(가사사용인 적용제외 조항 삭제)로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임

81) 19대 국회에 발의된 입법안은 국회의안정보시스템을 통해 입수하였고, 정부안은 한국여성노동자회를 통해 입수하였다. 정부안은 2015.10.19일 현재 안이다.



## 나) 법안의 주요 내용

- 이 법은 가사근로자의 근로조건 등에 관한 기준을 확립하여 이들의 인권을 보호하고 고용안정과 복지증진을 바탕으로 경제적 자립을 가능하게 하여 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 함(안 제1조).
- 이 법에서 말하는 “가사(家事)근로자”란 임금을 목적으로 가사근로를 제공하기 위하여 사용자와 근로계약을 맺은 자를 말하고, “사용자”란 가사근로를 제공받기 위하여 가사근로자와 근로계약을 맺은 개인을 말함. 또한 “가사근로”란 가사 관리, 보육 등 대통령령으로 정하는 가사 관련 서비스를 말함( 안 제2조).
- 이 법은 가사근로자의 근로관계에 관하여 적용함. 단, 사용자의 가족 또는 동거 친족으로서 대통령령으로 정하는 범위에 속하는 경우, 주당 근로시간이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 경우 등에 대해서는 이 법은 적용되지 않음( 안 제3조)
- 국가와 지방자치단체는 가사근로자의 권리 보호, 적절한 근로환경 조성 및 복지수준 향상을 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행해야 함(안 제5조).
- 사용자는 가사근로자의 존엄성 보장을 위하여 노력해야 하고, 부당한 차별, 가사근로자의 자유의사에 반하는 근로의 강요 및 성희롱을 하여서는 아니 됨(안 제7조).
- 가사근로자는 노인·아동·장애인 등 보호가 필요한 사용자에 대하여 학대행위를 하여서는 아니 되고, 업무 중 알게 된 사용자의 비밀을 누설하여서는 아니 됨(안 제8조 및 제9조).
- 사용자는 근로계약 체결 시 근로계약서를 작성하여 가사근로자에게 교부하고, 근로계약 체결일로부터 14일 이내에 고용노동부장관에게 사용신고를 하여야 함(안 제11조 및 제12조).
- 사용자는 가사근로자에게 최저임금을 보장하여야 함(안 제15조).
- 가사근로자의 1주간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없으며 합의에 따라 1주에 15시간을 한도로 연장근로를 하거나 특정한 주에 10시간을 한도로 비상근로를 할 수 있음(안 제20조 및 제21조).
- 사용자는 가사근로자에게 근로시간 4시간마다 30분 이상의 휴게시간을 주어야 하고

1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 주어야 함(안 제23조 및 제24조).

- 가사근로자는 국민건강보험 및 국민연금의 적용 시 각각 직장가입자 및 사업장가입자로 봄(안 제27조 및 제28조).
- 가사근로자에 대하여 고용보험 중 실업급여 및 산업재해보상보험을 적용하고, 그 보험료의 일부를 국가가 지원할 수 있음(안 제29조부터 제31조까지).

**2) 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률(이인영의원 대표발의, 2015.2.4., 이하 ‘가사근로자 고용개선법안’이라 함)**

**가) 법안의 구성체계**

제1장 총칙	i) 목적, ii) 정의, iii) 국가 등의 책무, iv) 제공기관, 이용자, 이용자 가족 및 가사근로자 등의 의무, v) 가사근로자에 대한 존엄성 보장 등, vi) 다른 법률과의 관계
제2장 제공기관	i) 제공기관의 인증, ii) 결격사유, iii) 제공기관의 휴업 및 폐업, iv) 인증취소
제3장 가사서비스의 제공 및 촉진	i) 가사서비스 이용계약, ii) 손해배상보험 가입 등, iii) 이용자 소득세 감면, iv) 공익적 제공기관 육성, v) 공익적 제공기관 세제지원
제4장 가사근로자의 근로조건 등	i) 이 법 등을 위반한 근로계약, ii) 근로계약, iii) 가사근로자의 임금, iv) 근로시간 보장, v) 휴게 등, vi) 연차유급휴가, vii) 입주 가사근로자에 대한 특례, viii) 교육훈련, ix) 가사근로자의 권리 등
제5장 가사근로자에 대한 지원	i) 사회보험료 지원, ii) 가사서비스 일자리 창출, iii) 가사근로자 권익 보호협의회
제6장 평가 및 감독	i) 보고 및 평가 등, ii) 지도 및 감독 등, iii) 권한의 위임 및 위탁, iv) 벌칙 적용에서의 공무원 의제
제7장 벌칙	i) 벌칙, ii) 과태료
부칙	시행일
참고사항	이 법률안은 이인영의원이 대표발의한 「근로기준법 일부개정법률안」(의안번호 제18536호)의 의결을 전제(근로기준법 상의 가사사용인 저용제외 조항 삭제)로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결 되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

**나) 법안의 주요 내용**

- 이 법은 가사근로자의 근로조건과 공익적 제공기관 육성 등에 관한 사항을 정함으로써 가사근로자의 고용안정과 권익향상을 도모하고 일자리 창출 및 일자리 질 제고를

통하여 국민의 일과 가정 양립과 삶의 질 개선에 이바지하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

- 이 법에서 말하는 “가사근로자”는 가사서비스 제공기관과 근로계약을 맺고 임금을 목적으로 가사서비스를 제공하는 자이고, “가사서비스”를 일반가사활동, 산후관리, 가정보육 및 가족 돌봄 등을 말함. “가사서비스 제공기관”이란 이 법에 따른 인증을 받고 가사서비스를 제공하는 기관을 말하고, “이용자”란 제공기관과 이용계약을 맺고 가사서비스를 제공받는 자를 말한다(안 제2조).
- 가사근로자의 근로에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따르고, 이 법에 따른 가사근로자의 근로와 관련하여 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 및 「파견근로자보호 등에 관한 법률」은 적용하지 않음(안 제6조).
- 이 법에 따라 가사서비스를 제공하려는 자는 조직형태, 조직목적, 자산, 시설 요건, 가사근로자 보호 의무 준수 사항 등 대통령령으로 정하는 기준을 갖추어 고용노동부장관의 인증을 받아야 함(안 제7조).
- 가사서비스 제공기관의 결격사유 및 인증취소 사유를 정함(안 제8조, 제10조).
- 가사서비스 제공기관은 가사서비스 제공 중 이용자에게 발생할 수 있는 물질적·신체적 피해 등을 보상하기 위하여 손해배상보험에 가입하는 등 필요한 조치를 하여야 함(안 제12조).
- 국가 또는 지방자치단체는 이용자에게 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 소득세를 감면할 수 있음(안 제13조).
- 고용노동부장관은 공익적 제공기관을 선정하여 육성해야 함(안 제14조).
- 국가 또는 지방자치단체는 공익적 제공기관에게 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 등 관계 법률에서 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있음(안 제15조).
- 제공기관은 이용자가 지불한 가사서비스 이용요금 중 고용노동부장관이 고시하는 비율 이상의 금액을 가사근로자의 임금으로 지급해야 함(안 제18조).

- 제공기관은 가사근로자에게 유급휴가를 주어야 함(안 제21조).
- 이용자의 가정에 입주하는 가사근로자의 보호를 위하여 특례를 정함(안 제22조).
- 가사근로자는 이용자등으로부터 성희롱, 폭력, 감금, 협박, 강요, 폭언, 모욕 등 존엄성을 훼손하는 행위를 당했을 때에는 즉시 작업장을 이탈하여 피난하거나 제공기관에 보고 후 피난할 수 있음(안 제24조).
- 국가는 가사근로자 및 제공기관 등에게 사회보험료 등을 지원할 수 있음(안 제25조).
- 국가 및 지방자치단체는 가사서비스 일자리 창출 및 국민의 삶의 질 개선을 위하여 한부모가정, 저소득 맞벌이 가구 등 고용노동부령으로 정하는 취약계층에 대하여 가사서비스를 지원해야 함(안 제26조).
- 가사근로자 권익 보호에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 고용노동부에 가사근로자 권익보호협의회를 두어야 함(안 제27조).
- 제공기관은 사업보고서를 작성하여 매 회계연도 3월말까지 고용노동부장관에게 제출하고 고용노동부장관은 이를 평가해야 함(안 제28조).
- 법률의 실효성을 확보하기 위하여 벌칙 및 과태료에 관한 사항을 규정함(안 제32조 및 제33조).

### 3) (가칭) 가사서비스 이용 및 가사종사자 고용촉진에 관한 법률 (정부안, ‘가사종사자 고용촉진법안’이라 함)

#### 가) 법안의 구성체계

제1장 총칙	i) 목적, ii) 정의, iii) 국가 등의 책무, iv) 다른 법률과의 관계
제2장 제공기관	i) 제공기관의 인증, ii) 결격사유, iii) 제공기관의 휴업 및 폐업, iv)시정 명령 및 인증취소 v) 제공기관 사업주의 책무
제3장 가사서비스의 제공 및 이용 지원	i) 가사서비스 이용계약, ii) 가사서비스 이용지원, iii)가사서비스이용권의 발행, iv)가사서비스이용권의 환전, v) 제공기관 등의 준수사항 vi) 가사서비스이용권 발행의 지원
제4장 가사근로자의 근로조건 등	i) 근로계약, ii)이 법 등을 위반한 근로계약, iii)임금, iv) 근로시간, v) 연차유급휴가, vi) 가사근로자 보호, vii) 입주 가사근로자에 대한 특례

제5장 평가 및 감독	i) 보고 및 평가, ii) 지도 및 감독, iii) 권한의 위임 및 위탁
제6장 보칙 및 벌칙	i) 조세 감면 및 사회보험료의 지원, ii) 벌칙, iii) 양벌 규정, iv) 과태료
부칙	시행일, 수급자에 대한 특례

## 나) 법안의 주요 내용

- 이 법은 가사서비스 제공기관의 설립·운영과 소속 가사근로자의 근로조건 등에 관한 사항을 규정함으로써 가사서비스의 품질향상 및 수요증대와 가사근로자의 권익 향상을 목적으로 함(안 제1조)
- 이 법에서 말하는 “가사서비스”란 집안청소, 집안 정리·정돈, 가정 내 음식 만들기 및 설거지, 개별적으로 제공되는 아이의 보호 및 양육 등 가정생활의 유지·관리와 관련된 서비스로서 가사서비스 제공기관에 의해 제공되는 서비스를 말하고, 구체적인 가사서비스의 종류는 고용노동부장관이 고시함. “가사서비스 제공기관”(이하 “제공기관”이라 한다)이란 이 법에 따른 가사서비스를 제공하기 위해 인증을 받은 기관을 말함. “가사근로자”는 제공기관의 사업주와 근로계약을 맺고 제공기관의 사업주의 지시에 따라 이용자에게 가사서비스를 제공하는 근로자를 말함. “이용자”는 제공기관의 사업주와 이용계약을 맺고 이 법에 따라 가사서비스를 제공받는 자를 말함. “가사서비스이용권”이란 그 소지자가 제공기관에 이를 제시 또는 교부하거나 그 밖의 방법으로 사용함으로써 그 권면금액에 상당하는 가사서비스를 해당 제공기관으로부터 제공받을 수 있는 유가증권으로서 고용노동부장관이 발행한 것을 말함.(안 제2조).
- 이 법에 따라 가사서비스와 관련하여 가사근로자에 대해서는 근로기준법 제17조(근로조건에 대한 명시), 제54조(휴게), 제55조(휴일), 제58조부터 제62조(근로시간의 특례, 근로시간 및 휴게시간의 특례, 연차유급휴가, 연차유급 휴가의 사용촉진, 유급휴가의 대체)까지, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제6조(단시간근로자의 초과근로 제한) 및 제17조(근로조건에 대한 명시)는 적용되지 않음. 또한 이 법에 따른 가사서비스와 관련하여, 제공기관에 대하여는 「장애인고용촉진 및 직업재활법」

제28조(사업의 장애인 고용의무)를 적용하지 아니함. 그리고 이 법에 따른 가사서비스와 관련하여, 가사근로자제공기관 사업주 및 이용자에 대하여는 「파견근로자보호 등에 관한 법률」을 적용하지 않음,

- 가사서비스를 제공하려는 자는 시설, 인력, 운영실적 등의 요건 등 대통령령으로 정하는 기준을 갖추어 고용노동부장관의 인증을 받아야 함(안 제5조).
- 가사서비스 제공기관의 결격사유를 정함(안 제6조).
- 가사서비스 제공기관의 시정 명령 및 인증취소 사유를 정함(안 8조).
- 제공기관의 사업주는 제공기관으로 인정받은 사실과 제공하는 가사서비스의 종류 및 내용, 요금산정 기준, 이용절차 및 방법, 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 사항에 대하여 이용자가 쉽게 확인할 수 있도록 공개하여야 하고, 가사서비스 제공 중 이용자에게 발생할 수 있는 물질적·신체적 피해 등을 보상하기 위하여 손해배상보험에 가입하는 등 필요한 조치를 하여야 함. 또한 가사서비스 제공과 관련하여 이용자 또는 가사근로자의 불편사항 및 고충 등을 수시로 청취하여 개선방안을 강구하여야 하고, 이용자와 가사근로자간 분쟁이 발생하는 경우 이를 해결하기 위해 적극 노력하여야 함( 안 제9조).
- 제공기관의 사업주는 가사서비스를 이용하려는 자와 가사서비스의 종류, 가사서비스 제공일자 및 시간 등이 포함된 이용계약을 서면으로 체결하고 이용계약에 따라 가사서비스를 제공해야 함 (안 제10조).
- 고용노동부장관은 가사서비스 시장 활성화 등을 위하여 가사서비스이용권을 발행할 수 있음(안 제12조).
- 고용노동부장관은 제공기관의 요청에 따라 가사서비스이용권을 현금으로 환전하여 주는 금융기관을 지정해야 함(안 제13조).
- 제공기관은 가사서비스이용권 결제를 거절하는 행위 등의 행위를 하여서는 안 됨(안 제14조).
- 제공기관의 사업주는 가사근로자와 근로계약을 체결할 때에는 임금산정 기준 등의 사항을 명시한 서면을 해당 가사근로자에게 교부해야 함(안 제16조).

- 이 법과 「근로기준법」에서 정하는 근로조건에 미치지 못하는 근로계약은 그 부분에 한하여 무효로 하고, 무효로 된 부분은 이 법과 「근로기준법」에서 정한 기준에 따름(안 제17조).
- 제공기관의 사업주는 이용자가 지불한 가사서비스 이용요금 중 고용노동부장관이 정하여 고시한 비율 이상의 금액을 가사근로자에게 임금으로 지급해야 함(안 제18조).
- 제공기관의 사업주는 소속 가사근로자에게 근로기회가 균등히 배분되고, 소속 가사근로자의 근로시간이 1주일에 15시간 이상 되도록 노력해야 함(안 제19조).
- 제공기관의 사업주는 기준에 따라 가사근로자에게 유급휴가를 주어야 함(안 제20조)
- 이용자는 이용계약에서 정한 사항 외의 가사서비스를 가사근로자에게 요구할 수 없음. 단, 이용자의 요구에 따라 제공기관의 사업주와 가사근로자가 이용계약에서 정한 사항 이외의 가사서비스 제공에 동의한 경우는 예외로 함(안 제21조).
- 가사근로자가 이용자의 가구에 입주하여 가사서비스를 제공함에 따라 근로시간을 산정하기 어려운 경우에는 제공기관의 사업주와 이용자가 사전에 정한 가사서비스 제공시간을 근로한 것으로 봄. 또한 이용자는 입주 가사근로자에게 안전한 기숙 공간 및 양질의 정기적인 식사를 제공하여야 하며, 건강 유지에 적합한 침구 등 기본적인 생활용품을 제공해야 함(안 제22조)
- 제공기관의 사업주는 운영 실적 등에 관한 사업보고서를 작성하여 매 회계연도 3월 말까지 고용노동부장관에게 제출해야 하고, 고용노동부장관은 제출된 사업보고서를 기초로 제공기관의 운영에 대한 평가를 할 수 있음(안 제24조).
- 국가와 지방자치단체는 이용자와 제공기관에 대하여 「소득세법」, 「부가가치세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있고, 국가는 제공기관의 사업주 및 가사근로자에 대하여 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」에 따른 고용보험료 및 산업재해보상보험료, 「국민건강보험법」에 따른 보험료 및 「국민연금법」에 따른 연금보험료의 일부를 지원할 수 있음(안 제27조).

- 법률의 실효성을 확보하기 위하여 벌칙 및 과태료에 관한 사항을 규정함(안 제28조 및 제29조).

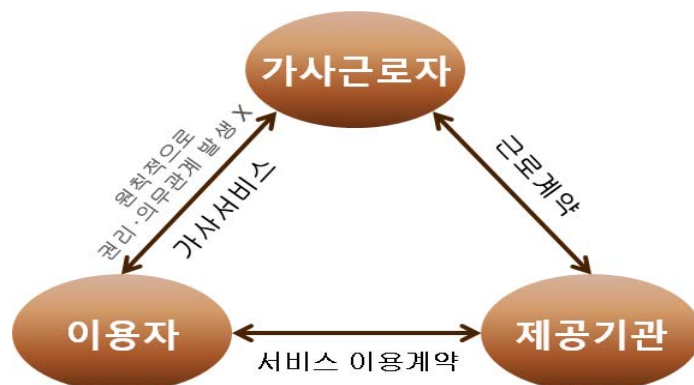
### 나. 가사근로자 보호 등을 위한 입법 과제

위의 3개의 입법안은 비공식영역에 존재하던 가사근로자의 노동을 공식영역의 노동으로 포섭하고자 한다는 점에 공통점이 있다. 그러나 공식화의 방법에는 차이가 있다.

‘가사근로자 보호법안’의 경우는 가사서비스노동의 특성을 고려하여 가사근로자의 근로조건 등을 규율하는 특별법을 제정하려는 것으로 이 점은 긍정적으로 판단된다. 그러나 이 법이 상정하는 가사서비스노동의 공식화 방법은 가사근로자와 이용자(개인)를 근로계약의 당사자로 하는 방식이다. 이때 국가는 사용자에게 대한 직접 지원(세제지원, 보험료지원 등)과 가사근로자의 제도적 보호를 위한 제반 조치(실태조사, 가사근로 고용지원센터의 설치 등)를 강구하는 형태로 이루어진다.

이처럼 가사근로자와 이용자(개인)간의 고용관계를 통해 노동법 및 사회보장관련법을 적용하려는 것은 사적인 영역인 가구 내로까지 근로감독 및 각종 안전에 대한 규제가 확대되어야 하는 등 해결되어야 할 점 등이 적지 않다는 문제가 있다.

이런 문제를 해결하기 위해 ‘가사근로자 고용개선법안’과 ‘가사근로자 고용촉진법안’의 경우는 아래와 같은 3자 형태로 가사노동을 공식화하고, 공식화에 포섭된 가사근로자의 근로조건을 규율하려고 한다.





‘가사근로자 고용개선법안’의 경우는 정부안인 ‘가사근로자 고용촉진법안’과 비교해, 가사근로자의 노동조건 등 권리 등을 보다 확대·강화하고 있고 국가로 하여금 공익적 제공기관의 육성과 가사근로자 권익보호협의회를 설치하도록 하는 등 가사근로자의 근로조건 보호를 위한 조치를 강화하고 있다. 또한 이 법안은 「근로기준법」상의 가사사용인 적용제외 규정의 삭제를 전제로 하고 있다.

그럼에도 불구하고 양 법안에 의한 3자 구도를 통한 공식화 방안에는 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 양 법안은 현재의 중개기관을 서비스제공기관으로 전환시켜 이들을 사업주로 하여 가사근로자를 직접 고용하도록 하고, 서비스제공기관과 서비스 이용자는 가사서비스 이용계약을 체결하도록 하는 것을 통해 공식적 일자리로 전환시키는 것이다. 이와 같은 3자 구도를 통한 공식화 방안은 가사근로자와 이용자(개인)를 근로관계의 직접 당사자로 하는 공식화 방안이 갖는 여러 어려움을 극복하기 위한 점진적 방법이라는 점에 대해서는 긍정적이라고 생각된다.

그러나 「근로기준법」상의 적용제외 규정을 삭제하지 않고 가사근로자의 근로조건을 보장하는 것에는 문제가 있다. 양 법안과 같은 3자 구도에 의한 공식화 방안은 제공기관을 통한 공식 고용뿐 아니라 현재와 같은 중개기관방식을 통한 비공식 고용도 유지될 수 있도록 허용하고 있다. 그렇기 때문에 이 법으로 포섭하지 못하는 비공식 영역의 가사근로자의 규모가 상당수 존재할 것으로 예상되고, 가사근로자의 다수는 여전히 법외 존재로 남아있을 가능성이 높기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해 ‘가사근로자 고용개선법안’은 「근로기준법」상의 가사사용인 적용제외 규정의 삭제를 전제로 하고 있는 반면, 정부안인 ‘가사근로자 고용촉진법안’은 이 규정을 유지하고 있다.

둘째, 현재의 중개기관의 제공기관으로의 전환을 전제하는 공식화 방안의 문제점이다. 가사서비스 산업은 그 특성상 생산성 증대나 기술발전을 통해 부가가치를 높이기 쉽지는 않은 노동집약적 산업이기 때문에 기업 이익은 결국 이용자가 지불하는 비용을 인건비와 나누어 가지는 것이 될 수 밖에 없다. 따라서 현재의 중개기관을 제공기관으로 전환시키는 것은 가사서비스의 시장가격을 높이는 결과를 가져올 가능성이 높다. 또한 중개기관들이 인센티브가 미비할 경우 사업주로서의 의무를 저야 하는 제공기관으로 전환하는 경

우가 많지 않아 제공기관의 공식화를 통한 가사노동의 공식화는 매우 제한적으로 이루어질 가능성이 높다. 이런 문제점을 해결하기 위해서는 공익적 제공기관을 육성하는 것이 필요하고 이를 위한 구체적인 유인(지원)책(예컨대 제공기관 인증시 가산점 부여, 사회보험료 추가지원 등)마련이 필요하다.

셋째, 가사근로자에 대한 사회보험 적용과 제공기관과 가사근로자에 대한 사회보험료 지원에 대한 구체적인 방안 마련이 필요하다. 특히 가사근로자가 복수의 가구에서 시간제로 근로하는 경우가 일반적이라는 특성을 반영한 고용보험법상의 실업급여 수급자격 요건 마련이 필요하다.

## 참고문헌

- 강성태(2012), “비공식 고용과 노동법 규율의 방향”, 『비공식 취업연구』, 한국노동연구원.
- 경제사회발전노사정위원회(2012), “돌봄서비스 노동시장 활성화 연구작업반 활동보고서”.
- 기획재정부(2013), 『협동조합 설립 운영안내서 - 아름다운 협동조합 만들기』.
- 김경희(2008), “유럽의 사회서비스제도와 사회적기업”, 제7차 사회적기업 열린포럼 자료집, 지구촌공생회 사회적기업 날개달아주기.
- 김균(2012), “브랜드 특성별 취업포탈의 인지도와 work-net의 브랜드 강화 방안”, 『고용 이슈』 1월호(제5권 제1호), 한국고용정보원.
- 민현주 외(2008), 『사회서비스 분야 일자리 창출을 위한 과제 II: 여성인력공급 활성화를 중심으로』, 한국여성정책연구원.
- 박선영(2013), “‘가사근로자 보호 등에 관한 법률안’의 입법 배경 및 주요내용”, 『가사근로자 법제화를 위한 입법공청회』 자료집(2013. 4. 30), 국회의원 김춘진, 국회의원 한정애 의원실.
- 박지순 외(2011), 『가사사용인 실태파악 및 보호방안 연구』, 고용노동부.
- 여기구·심창학(2010), 『사회적 일자리 창출에 관한 국내외 사례연구-한국, 프랑스, 오스트리아 사회적기업을 중심으로』, 한국노총 중앙연구원.
- 윤자영 외(2011), 『가사사용인의 근로실태 및 보호방안』, 국회입법조사처.
- 장혜경 외(2005), 『가족내 돌봄노동에 대한 사회적 지원방안 연구』, 한국여성개발원.
- \_\_\_\_\_ (2008), 『돌봄노동종사자의 근로여건실태조사 및 선진사례연구』, 노동부.
- 정형욱(2006), “노동법 적용대상의 성별 효과: 남성우선보호와 여성적용배제”, 『여성학논집』 제23집 제1호, 이화여자대학교 한국여성연구원.
- 최혁진(2012), “주제 1-왜 사회적협동조합인가?”, 『2012년 세계 협동조합의 해 기념포럼 자료집-사회적기업과 사회적협동조합』, 풀뿌리사회적기업가학교·2012세계협동조합의해 한국조직위원회.
- 하갑래(2011), “가사근로자의 법적지위에 관한 연구”, 『노동법학』 제37호, 한국노동법학회.

- 황덕순(2012), “돌봄서비스 분야의 비공식 취업 실태와 공식화를 위한 정책과제”, 『비공식 취업연구』, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2015), “비공식 가사근로 실태와 공식화를 위한 정책과제”, 월간노동리뷰
- Elizabeth Tang(2013), “홍콩 가사근로자 보호 제도”, 『가사노동자 제도화 방안 국제 컨퍼런스』 2013년 제2차 젠더와 입법 포럼 자료집(2013. 6. 4), 한국여성정책연구원 외.
- Vaes Virginie(2013), “벨기에 가사노동자 제도화 정책의 경과 및 발전방향”, 『가사노동자 제도화 방안 국제 컨퍼런스』 2013년 제2차 젠더와 입법 포럼 자료집(2013. 6. 4), 한국여성정책연구원 외.
- Yves Giets(2013), “벨기에의 가사서비스 바우처 제도 평가”, 『가사노동자 제도화 방안 국제 컨퍼런스』 2013년 제2차 젠더와 입법 포럼 자료집(2013. 6. 4), 한국여성정책연구원 외.
- Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue(2006), “The service voucher in Belgium”, Peer Review, 26-27 October 2006, Brussels, IDEA Consult.
- Human Rights Watch(2013), *The ILO Domestic Workers Convention: New Standards to Fight Discrimination, Exploitation, and Abuse*, Human Rights Watch.
- ILO(2009), *Decent Work for Domestic Workers: Report IV(1)*, ILO.
- \_\_\_\_\_(2012a), *Effective Protection for Domestic Workers: A Guide to Designing Labour Laws*, ILO.
- \_\_\_\_\_(2012b), “Spain approves new regulations for domestic employees”, *Developments in Law and Practice 2012*, ILO.
- \_\_\_\_\_(2013a), *Decent Work for Domestic Workers: The State of Labour Rights, Social Protection and Trade Union Initiatives in Europe*, ILO.
- \_\_\_\_\_(2013b), “Momentum grows for domestic workers legislation”, *Developments in Law and Practice 2013*, ILO.
- \_\_\_\_\_(2013c), “Philippines enact new law protecting domestic workers”, *Developments in Law and Practice 2013*, ILO.
- Martin Oelz(2011), “Remuneration in Domestic Work”, *Domestic Work Policy Brief 1*, ILO.

## 「보육교사의 근로환경 개선을 위한 법적 지원」에 대한 토론문

표현덕 (사법정책연구원 연구위원, 판사)

기존에 보육시설에 대한 법적 논의는 주로 보육시설의 수혜자 확대와 무상보육 여부, 최근에는 아동학대로 인한 보육시설 관리 문제 등에 국한되었는데, 차선자 교수님의 오늘 발표문은 이러한 논의에서 나아가 보육교사의 근로여건과 관련 법령의 문제점을 살펴 보고 근로환경 개선을 위한 구체적인 법적 개선책을 제시했다는 점에서 매우 값진 발표 내용이었습니다.

보육교사의 근로환경이 열악하면 직무에 대한 만족감이 떨어지고, 결과적으로 보육서비스의 질이 낮아져 영유아와 가정의 복지 증진을 기대하기 어렵게 될 수 있다는 점에 관한 인식의 토대를 마련해주셔서 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 특히 최근에 도입된 폐쇄회로 텔레비전의 설치로 인한 보육교사의 사생활 보호에 관한 문제 제기와 이에 대한 대책을 제시하신 부분은 매우 인상 깊었습니다.

아래에서는 교수님의 발표문에 나타난 몇 가지 의문들에 대한 질문과 더불어 발표문에 나타나 있지는 않지만 보육교사의 근로환경 개선을 위한 향후 법적 지원 방안 등에 관한 교수님의 고견을 듣고자 합니다.

1. 영유아보육법 제7조는 육아종합지원센터의 설치·운영 근거를 마련하고 있고, 중앙육아종합지원센터의 인터넷 홈페이지에 의하면 보육교사의 업무 공백 최소화를 통한 어린이집의 원활한 운영지원 사업을 전략과제로 삼고 있으며, 홍보동영상에 의하더라도 대체교사 지원사업을 하고 있습니다. 그러나 국가인권위원회의 보육교사 인권실태조사에 의하면 상당수의 보육교사들이 출산휴가를 보장받지 못하고, 대체교사를 배치해 본 경험이 없는 것으로 나타나 기혼 보육교사의 일과 양육 병행이 어려운 것으로 보입니다. 이는 결

국 일하는 여성의 양육을 지원하기 위해 보육이 이루어지는 보육현장에서 진정한 의미의 돌봄이 상실되었다는 것을 의미한다고 볼 수 있습니다. 이와 관련하여 육아종합지원센터가 지역사회 내 육아지원을 위한 사업을 어느 정도 중추적으로 수행하고 있는지, 영유아보육법 시행령 제13조의 기능을 실질적으로 실천하고 있는지에 관하여 궁금합니다.

2. 교수님께서서는 유아가 부적응 행동을 할 경우 그에 대한 1차적인 책임은 가정 내 양육 책임자에게 있다는 것을 부모에게 공지해야 하고, 모든 보육시설에 부적응 행동을 하는 유아가 있는 경우 그에 대비하는 절차적이고 단계적인 통일된 매뉴얼이 있어야 한다고 지적하셨습니다. 그러나 보육시설의 운영자나 보육을 담당하는 교사 입장에서 부모에게 그 자녀의 부적응 행동을 지적하는 것이 쉽지 않고, 부적응 행동의 책임 소재도 불분명할 뿐만 아니라 부모와 협력할 수 있는 공적인 소통구조를 체계화하는 것도 난해할 것으로 판단됩니다. 교수님께서 말씀하신 부적응 행동을 하는 유아에 대한 통일된 매뉴얼은 어떤 성격을 띠는 것이고 구체적으로 어떠한 내용을 담고 있어야 하는지에 관하여 교수님의 고견을 듣고 싶습니다.

3. 보건복지부가 발행한 2015년 보육통계에 의하면 어린이집의 시설유형으로 국공립 어린이집, 사회복지법인 어린이집, 법인·단체등 어린이집, 민간 어린이집, 가정 어린이집, 부모협동 어린이집, 직장 어린이집이 있고, 가정 어린이집과 민간 어린이집의 설치·운영 비율이 매우 높게 나타났습니다. 그런데 가정과 민간 어린이집의 경우 보육교사에 대한 근로기준법이 제대로 준수되는지 여부와 근무환경에 대한 우려가 있는 것이 사실입니다. 따라서 보육교사의 근무환경 개선을 위해 시설유형별로 보육교사의 요구에 맞는 정책이 필요할 것으로 보이는데, 이에 관한 교수님의 견해는 어떠한지 궁금합니다.

4. 교수님께서서는 영유아보육법에 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)의 영상정보를 처리하였거나 처리하였던 자가 직무상 알게 된 영상정보에 대하여 비밀을 유지할 의무를 명시하고 있지 않고, 개인정보보호법상 벌칙조항으로 규제할 수 있을지 명확하지 않다고 하셨습니다.

다. 영상정보의 제3자에 대한 누설에 관하여 규제가 필요하다는 견해에 대하여는 깊이 공감하지만, 영유아보육법 제15조의5 제3항에서는 어린이집을 설치·운영하는 자에 대하여 영상정보가 유출되지 않도록 필요한 조치를 하도록 의무를 부과하고 있고, 같은 법 제54조 제3항에서 안전성 확보에 필요한 조치를 하지 않아 영상정보를 유출당한 자를 처벌하는 조항을 두고 있으며, 영유아보육법 제15조의5 제5항에서는 폐쇄회로 텔레비전의 설치·관리와 그 영상정보의 열람에 관하여 이 법에서 규정된 것을 제외하고는 개인정보 보호법을 적용한다고 하고 있고, 개인정보보호법은 정보의 목적 외 이용·제공을 제한하여 이를 위반한 경우 처벌하고 있습니다. 따라서 현행 법령상으로는 영상정보의 유출에 관하여 이중의 장치를 마련하여 보호하고 있고, 적극적으로 영상정보를 유출한 경우에는 개인정보보호법에 포섭되어 그 벌칙조항으로 규제할 수 있지 않을까 생각합니다. 이에 관하여 교수님의 고견을 듣고 싶습니다. 아울러 보육교사들의 휴식공간이 별도로 구성된 곳이 매우 드물고 교사실을 별도로 가지고 있지 않은 경우도 상당한 것으로 보이는데, 보육교사의 전용공간 등 사생활 보호를 위한 환경 조성을 위한 대책에 관하여 교수님의 고견을 듣고자 합니다.

5. 교수님께서서는 발표문에서 국가인권위원회의 보육교사 인권상황 실태조사 결과를 많이 인용하셨고, 그 결과에 의하면 보육교사의 근로여건이 열악한 것으로 보입니다. 이에 대한 국가인권위원회의 보육교사 근로환경 개선을 위한 구체적인 정책권고 내용은 무엇이고, 권고안이 실제 이행되고 있는지 궁금합니다.

## 「가사근로자의 법제도적 보호를 위한 입법과제」에 대한 토론문

장명선 (이화여자대학교 젠더법학연구소 교수)

저출산, 고령화, 맞벌이가구의 증가, 1인 가구 증가, 여성경제활동참가 증가 등 사회구조 및 환경이 빠르게 변화되고 있으며 이러한 변화 속에서도 가사서비스 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 현재 전 세계적으로 가사근로자의 수는 1995년 33백만에서 2010년 52백만 명으로 증가하였으며 이중 80% 이상을 여성이 차지하고 있다. 이러한 숫적 증가에도 불구하고 가사근로자 중 단지 10%만이 노동법의 보호를 받고 있으며 29.9%는 각국의 노동법에서 배제되어 있는 실정이고 그 외는 노동시간, 최저임금 등 부분적인 보호를 받고 있는 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> ILO는 가사근로자들의 근로조건을 향상시키기 위해 2011년 가사노동자협약 제189호와 권고협약 제201호를 채택했으며 2013년까지 최소 21개 국가들이 승인절차를 추진중이다.

우리나라는 발표문에서 제시된 것처럼 돌봄서비스 노동시장에 종사하는 인구가 49만 명에 달하고 있으나 가사근로자들은 근로기준법 제11조제1항 및 노동관련법상의 ‘가사사용인 적용제외’ 규정으로 인해 근로자로서의 법적인 보호를 받지 못하고 있다. 그러나 여성의 경제활동참가, 돌봄서비스의 요구 증가 등으로 인해 가사서비스에 종사하는 노동자의 수는 지속적으로 증가할 것이므로 이들에 대한 법적 보호문제를 다루는 것은 매우 의미있다고 본다.

최근 국가인권위원회의 비공식적 가사근로자들에 대한 인권실태조사 결과<sup>2)</sup>를 살펴보

1) 신동윤(2013), 가사사용인의 권익보호에 관한 한국과 ILO의 태도, 법학논고 제44권, 경북대학교 법학연구원, 397면  
2) 국가인권위원회(2015), 비공식부문 가사노동자 인권상황 실태조사



면 가사근로자가 구직경로로 알선기관을 이용한 비율은 79.7%로 매우 높았으며, 이를 이용하는 이유로는 ‘일자리의 안정적 제공’이라는 응답이 가사도우미가 83.1%로 간병인 75.6%, 육아도우미 68.5%보다 높게 나타났다. 가사도우미는 이용자의 사정과 필요에 따라 근무시간이 정해지는 호출노동 방식으로 인해 ‘한 달에 1회 이상 근로가 취소당한 경험이 있다’도 27%로 나타났는데 이도 간병인 12%, 육아도우미 9.6%에 비해 높은 수치이다. 이에 대해 가사도우미는 적어도 ‘취소 1일 전에는 알려주어야 한다’는 비율이 44.6%로 나타났다. 가사근로자의 노동조건을 보면 업무시간조정은 83%가 사전협의를 한다고 하였으며, 휴식시간과 부상시 치료비 문제는 10%, 업무내용과 범위는 45% 정도로 나타나 취업규칙이나 근로계약서가 제도화되지 않은 가사노동의 특징을 잘 나타내고 있다. 임금수준을 보면 방문형 가사도우미의 근무시간은 주당 22.5시간이고 주급은 242,493원, 시간당 임금은 11,359원으로 간병인의 시간당 임금 7,368원보다는 높은 것으로 드러났다. 다만 근무경력이 임금에 반영되기 어려운 실정이었으며 이에 대해 경험이나 경력을 인정해 주어야 한다는 비율이 가사도우미의 66%가 요구하고 있었다. 임금체불과 관련해서 가사 28.7%, 간병 53.25, 육아 18.1%가 어려움을 겪는 것으로 나타났으며, 주당 15시간 근무하는 비율이 가사 24.4%, 간병 8.7%, 육아 15.8%로 나타나 초단시간근로자는 고용보험 가입자격이 없고 근로기준법도 일부 적용되기 때문에 이후 가사근로자의 제도화정책을 설계 시 이를 고려해야 할 필요가 있는 것으로 드러났다.

가사근로자의 건강문제 중 근골격계 증상이 가장 문제가 되고 있으며 그 외 간병인의 경우 정신적 스트레스, 가사도우미의 경우는 독한 세제로 인한 피해가 문제시 되고 있다. 국민연금 지역가입자 비율을 보면 가사 28.6%, 간병 28.5%, 육아 23.5%로 2014년 임금근로자 중 국민연금 가입자 비율이 68.9%에 훨씬 못 미치고 있어서 가사근로자가 사회보험의 사각지대에 존재하는 것으로 나타났다. 일에 있어서 부당한 대우경험은 ‘업무 이상 지나친 요구’가 가사 35%, 육아 36.6%로 높았으며 간병의 경우 ‘과도하게 감시당한 경험’이 31.4%로 가장 높게 나타났다. 그리고 가사근로자의 일자리 제도화 시행 시 참여의향과 4대 보험 적용에 대한 질문에는는 가사 47.6%, 간병 71.2%, 육아 54.5%가 참여하겠다고 나타나 정책욕구가 높은 것으로 드러났다.

이와 같이 가사근로자는 현황을 보면 근로계약 관계의 부재, 저임금 또는 장시간 노동의 문제, 호출형 노동의 문제로 인한 불안정한 일자리, 산재보험 문제, 사회보험의 사각지대 문제, 건강문제 등에서 다양한 어려움을 겪는 것을 알 수 있다.

그러므로 가사근로자의 노동권을 인정하면서 인권보호 및 공식영역으로의 포섭을 위해서는 근로기준법과 노동관련법제상의 적용제외 조항을 폐지하고 법과 제도로써 근로자로서의 보호를 받게 해야 할 것이다. 따라서 발제자의 가사근로자의 적용배제 논리의 형평성과 타당성을 검토한 내용에 전적으로 동의하며 노동법적 보호방안 중에서 근로기준법 노동관계법상 적용배제 규정을 삭제하고 가사근로자에 대한 특별보호법을 제정하는 것에 동의한다.

이와 관련하여 가사근로자의 보호입법에 대한 몇 가지 의견을 말씀드리면 다음과 같다.

우선 용어사용에 대한 부분이다. 가사근로자에 대한 용어로 현재 근로기준법상은 가사사용인을 사용하고 있고, 가사노동자, 가사근로자, 가사서비스 노동자, 가사업무종사자 등 다양한 용어가 사용하고 있다. 발표문에서 소개된 의원발의안에서는 ‘가사근로자’가 사용되고 정부안에서는 ‘가사종사자’라는 용어를 사용하고 있다. 사실 가사종사자는 가사근로자와는 커다란 차이가 있으며 현재 사용하고 있는 가사사용인과 차별화를 두기 위해 사용하고 있으나 근로자성을 인정하지 않기 위해 사용된 용어라고 생각된다. 따라서 가사종사자라는 말을 사용하기 보다는 가사근로자로 사용하는 것이 타당할 것이다.

둘째, 근로기준법상 가사근로자 적용제외규정 삭제와 함께 가사근로자에 대한 특별법 제정을 통해 근로자 보호가 필요하나 현재로서는 서비스 제공기관 등을 통한 방안이 바람직하다고 생각한다.

가사근로자에 대한 특별법안 중 김춘진의원이 발의한 ‘가사근로자보호법안’은 기관에 고용된 가사근로자 뿐만 아니라 알선을 통해 개인 이용자에게 고용되는 가사근로자 전체에 대한 보호입법으로의 성격을 지니고 있다. 그러나 이는 이용자가 사용자가 됨으로서

생기는 근로감독 문제, 안전문제 등 해결되어야 할 문제가 적지 않다고 본다.

이에 반해 이인영의원이 발의한 ‘가사근로자 고용개선법안’과 정부안인 ‘가사종사자 고용촉진법안’에서는 차이는 있으나 인증기관에 고용된 가사근로자의 노동권보장을 하고 있으므로 제한적이다. 사실 이는 지금도 제공기관에서 가사근로자들을 직접 고용하 기만 하면 가사근로자들의 노동권을 보장할 수 있는 문제이다. 그러나 현재 실태조사 결과에서 보듯 알선기관이 가사근로자의 소득에 직결되는 갑작스런 취소를 막을 수 없 고, 휴게시간, 추가근로수당, 업무상 재해관련 치료비용 등과 관련해서 이용자와의 사전 합의를 실행하지 못하고, 임금체불 등도 알선기관이 해결하는 비율은 20%에 불과하고 4대 보험 가입문제를 해결하지 못하는 등 여러 문제를 감당하지 못하고 있는 것이 현실 이다.

그럼으로 건전한 서비스제공기관을 통해 가사근로자를 직접 고용하고 제공기관과 이 용자가 가사서비스 이용계약을 체결하도록 하는 공식화하는 방안이 현재로서는 긍정적 으로 보인다.

다만 발제자가 발표한 것처럼 근로기준법상의 적용제외규정을 삭제하지 않으면 가사 근로자의 상당수가 법외 존재로 남아 있을 것이므로 가사사용인의 적용제외 규정은 삭제 되어야만 할 것이다.

셋째, 가사근로자의 공식화와 더불어 향후 풀어나가야 할 과제가 많다.

비공식영역에 있다가 공식영역으로 이미 들어온 요양보호사의 경우를 살펴보면 이 문 제에 참고가 될 것이다. 사실 현재 요양보호사의 경우 공식적인 영역으로 들어왔으나 인 증기관의 난립 및 기관에 대한 요양보호사의 종속성 강화, 임금체계의 문제, 영리가사서 비스 제공기관에 유리한 구조 및 노동조건 준수에 대한 강제력 부재 등 많은 문제가 대 두되고 있는 실정이다.<sup>3)</sup> 따라서 가사근로자에 대한 특별법안이 제정되고 공식영역으로 들어온다고 해도 호출형 근로에 대한 한계를 어떻게 풀어야 할지, 인증기관에 고용된 가 사근로자들에 대한 노동조건 준수강제와 이용자 중심의 운영의 문제를 어떻게 풀어야 할 지 등등의 문제들이 향후 과제로 대두될 것이며 이에 대한 해결방안을 마련해 나가야 할

3) 이에 대한 자세한 내용은 윤지영(2015) 노인장기요양보호법을 통해 본 가사종사자 고용개선 법 률안의 문제점, 가사노동자 노동권 보장을 위한 입법방향과 쟁점 토론회 자료집 참고

것이다.

또한 가사근로자의 노동권보호를 위해서는 ILO의 가사노동협약에 대한 비준에 대한 논의도 적극적으로 이루어져 빠른 시일내에 국내외적 법제정비가 이루어지길 바란다.