



제433회국회(임시회)
제2차 환경노동위원회

돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률안 검 토 보 고

〈 돌봄노동자 노동조건 개선 및 지위 향상 〉
■ 전종덕원 대표발의(의안번호 제2215597호)

2026. 3.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 한석현

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	2
IV. 검토의견	5
1. ‘돌봄노동자’와 보호 필요성	5
가. 돌봄노동의 개념과 돌봄노동자의 범위 및 규모	5
나. 돌봄노동자의 보호 필요성	7
2. 제정안의 주요 내용 및 총괄의견	9
가. 제정안의 주요 내용 및 체계	9
나. 총괄의견	13
3. 주요 조문별 검토	17
가. 목적(안 제1조)	17
나. 정의 및 적용범위(안 제2조 및 제4조)	18
다. 국가와 지방자치단체의 책무(안 제3조)	28

라. 다른 법률과의 관계(안 제5조)	30
마. 돌봄노동자의 근로자성(안 제6조)	32
바. 외국인 돌봄노동자에 대한 평등 대우(안 제7조)	36
사. 기간제 근로계약의 금지(안 제8조)	37
아. 이용자의 입원 등으로 인한 해고 등의 제한(안 제9조 및 제10조)	41
자. 퇴직급여(안 제11조)	45
차. 돌봄노동자 적정임금의 보장 등(안 제12조)	48
카. 경력인정 등(안 제13조부터 제15조까지)	52
타. 소정근로시간 보장 등(안 제16조부터 제20조까지)	55
파. 시설·방문 돌봄노동자의 휴게 보장 등(안 제21조부터 제23조까지)	60
하. 유급 연차휴가 등(안 제24조부터 제27조까지)	64
거. 돌봄노동자의 단체교섭(안 제28조부터 제32조까지)	67
너. 돌봄노동자의 업무상 재해 등(안 제33조, 제34조 및 제39조) ..	74
더. 이용자 등의 괴롭힘 금지 등(안 제35조, 제36조 및 제41조)	78
러. 작업중지권(안 제37조)	82
머. 폐쇄회로 텔레비전 등으로부터 돌봄노동자의 인격권 보장 등(안 제38조)	85
버. 돌봄노동자 보호위원회(안 제40조)	88
러. 보칙 및 벌칙 등(안 제42조부터 제45조까지)	90

I. 제안경위

2025년 12월 24일 전종덕의원이 대표발의한 돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률안은 2025년 12월 29일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유

우리 사회는 초고령사회 진입과 가족 구조 변화로 돌봄 수요가 급증하고 있으나, 직접 돌봄을 수행하는 돌봄노동자의 노동조건과 지위는 여전히 취약함.

저임금·단기·간헐적 고용이 구조화되어 있고, 이용자의 입원·사망 등으로 손쉽게 계약이 종료되며, 휴게·병가·산재보상 등 기본권 리조차 제대로 보장받지 못하고 있고, 감염·폭언·성희롱 등 위협에 상시 노출되어 있음에도 이를 보호하는 법적 장치 역시 매우 미흡함.

또한 돌봄노동자는 돌봄 영역이 여러 법률과 사업지침에 분절되어 직종별 권리·임금·안전 기준이 제각각이고, 도급·플랫폼·개인고용 등 다양한 고용형태를 이유로 근로자성이 부정되면서 노동3권·사회보험 등 기본적 보호에서 반복적으로 배제되고 있음.

이러한 제도적 공백은 돌봄의 공공성과 서비스 안정성을 약화시키고, 돌봄노동자의 이탈과 서비스 질 저하로 이어지고 있음.

이에 돌봄노동자의 법적 지위를 명확히 하고 국가·지방자치단체의 책임을 제도화하여 근로기준·휴게시간·안전·인권 등 기본권리를 보장함으로써 돌봄서비스의 질을 높이고 초고령사회에 대응할 지속가능한 돌봄체계를 구축하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 이 법은 돌봄노동의 가치 인정과 돌봄노동자의 노동조건 및 지위 향상에 필요한 사항을 규정함으로써 돌봄노동자의 고용 안정과 권리 보장 및 안전에 기여하는 것을 목적함(안 제1조).

나. 국가와 지방자치단체는 돌봄노동자가 돌봄노동의 가치를 정당하게 평가받고 안전하게 일할 수 있도록 하여야 하고, 이용자와 그 보호자에 대한 인권교육 및 돌봄노동자의 보호에 관련한 업무 등을 담당할 돌봄관리기관을 설치·운영하도록 함(안 제3조).

다. 타인에게 돌봄을 제공하고 대가를 받는 자는 계약의 형식에 관계없이 근로자로 보고, 사용자는 일정한 경우를 제외하고는 돌봄노동자와 기간제 근로계약을 체결할 수 없도록 함(안 제6조 및 제8조).

라. 사용자는 이용자의 입원, 사망, 이사, 출국, 교체 요구 등으로 돌봄노동자가 돌봄을 제공할 수 없게 되거나 돌봄 제공시간이 단축된 경우에는 중단 또는 단축된 근로시간에 대하여 평균임금의 70% 이

상의 휴업수당을 지급해야 함(안 제10조).

마. 사용자는 돌봄노동자에게 생활안정과 교육·문화·주거 등 각 분야에서 인간다운 삶을 보장할 수 있는 적절한 임금인 돌봄임금을 지급해야 하고, 국가와 지방자치단체는 재정에서 돌봄임금을 직접 지급하거나 보조하는 경우 돌봄임금 최소수준 보장 의무를 부담함(안 제12조).

바. 사용자는 돌봄노동자의 돌봄 제공 경력에 따라 기본급을 차등 지급하여야 하고, 국가와 지방자치단체는 예산 또는 기금으로부터 비용을 지원받는 돌봄제공기관에 대하여 돌봄노동자의 생활안정을 위하여 월급제를 적용하도록 할 수 있도록 함(안 제13조 및 제14조).

사. 돌봄노동자가 이용자의 상태와 돌봄계획 등을 전달받거나 전달받는 인수인계에 소요되는 시간, 보호자에게 이용자의 상태 및 돌봄의 내용을 알리는데 소요되는 시간, 일정한 기준에 따른 이동시간 및 교육시간은 근로시간으로 봄(안 제17조부터 제19조까지).

아. 국가와 지방자치단체는 일정한 요건을 충족한 노동조합 등이 돌봄임금, 최소근로시간, 근로시간면제 보장을 위한 예산 또는 기금 편성에 관하여 노정교섭을 요구하는 경우 응하여야 함(안 제28조).

자. 돌봄노동자에게 폭언·폭행 등 신체적·정신적 고통을 유발하는 행위 및 성적 언동 등으로 성적 불편감을 느끼게 하는 행위, 돌봄노동자의 영상·화상·음성 등을 촬영·녹화·녹음·합성하여 무단

으로 배포하는 행위, 돌봄노동자의 업무 범위에 속하지 아니하는 일을 지속적 요구하는 행위 등을 금지함(안 제35조).

차. 돌봄노동자는 건강장해를 입을 위험이 있는 경우 돌봄 제공을 중지하고 대피할 수 있고 이를 사용자와 돌봄관리기관에 즉시 알려야 하며, 사용자는 이용자의 안전관리를 위해 긴급히 돌봄이 필요한 경우 이를 즉시 돌봄관리기관에 알려야 함(안 제37조).

카. 보건복지부장관은 돌봄 안전사고와 위급상황에 효율적으로 대처하기 위하여 돌봄 제공에 따른 안전사고 지침을 제정하여 돌봄관리기관 및 돌봄제공기관에 보급하도록 함(안 제39조).

타. 돌봄관리기관은 이용자 등으로 인하여 피해를 입은 돌봄노동자를 보호하기 위하여 돌봄노동자 보호위원회를 두도록 함(안 제40조).

IV. 검토의견

1. ‘돌봄노동자’와 보호 필요성

가. 돌봄노동의 개념과 돌봄노동자의 범위 및 규모

‘돌봄노동’에 대한 논의는 2000년대 초반 여성의 양육부담, 가사노동 및 간병에 관한 가정 내 무급노동에 대한 지원에 관한 논의 또는 이에 관한 직종에 종사하는 여성근로자의 처우 개선에 관한 논의로부터 시작된 것으로 보이는데,¹⁾

2020년 코로나19 유행 과정에서 아동, 노인, 장애인 등 일상생활에 돌봄이 필요한 사람에 대하여 가구 외에서 돌봄서비스를 제공하는 ‘돌봄서비스 종사자’의 중요성이 높아지면서 정부는 이들을 국민의 생명과 신체의 보호, 사회의 기능을 유지하기 위해 지속될 필요가 있는 ‘필수노동자’로 보아 이들의 근로조건을 개선하고 관련 종사자의 안전관리 조치를 강화하는 내용의 「코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책」²⁾을 발표한 바 있음.

돌봄노동자의 범위와 규모에 관하여 정부(2020년)는 요양보호사(45만명), 장애인활동지원사(8.2만명), 장애아돌봄지원사(0.3만명), 가사·육아도우미(15.6만명), 아이돌보미(2.3만명), 사회복지시설 종사자(8.3만명),

1) 장혜경 외(2005), “가족내 돌봄노동에 대한 사회적 지원방안 연구”, 한국여성개발원, 김경희(2009), “성별화된 저임금 돌봄노동의 재생산 과정 연구: 비공식 부문의 돌봄노동을 중심으로”, 「아시아여성연구」 48권 2호, 숙명여자대학교 아시아여성연구원 등

2) 관계부처 합동, 「코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책」, 2020. 12.

보육교사(24만명), 노인돌봄 종사자(2.9만명), 가사·간병서비스 종사자(0.4만명)³⁾, 산모신생아서비스 종사자(1.7만명)를 ‘돌봄 서비스 분야 종사자’로 보아 그 인원을 108만 7천명으로 추산하였고,⁴⁾

통계청의 지역별고용조사를 통해 산출된 돌봄 및 보건서비스 종사자, 가사 및 육아도우미를 돌봄서비스 종사자로 보아 2022년 기준 79만명으로 추산하는 경우도 있으며,⁵⁾

돌봄 부문 종사자를 보건의료 부문(의사 등 의료진료 전문가, 간호사, 치료사 및 의료기사, 보건의료 관련 종사자), 사회복지서비스 부문(사회복지관련 종사자, 돌봄 및 보건서비스 종사자), 교육서비스 부문(유치원 교사, 초·중·고등학교 교사)를 포괄하는 것으로 보아 2021년 기준 225만 4천명(보건의료 부문 79만 4천명, 사회복지서비스 98만 8천명, 교육서비스 부문 46만 3천명)으로 추산한 사례도 있음.⁶⁾

앞서 살펴본 바와 같이 돌봄노동자에 대한 개념이 명확하다고 보기는 어려우나, 아동, 노인, 장애인 등 일상생활에서 일정한 보호가 필요

3) 다만, 「근로기준법」의 적용을 받지 못하는 가사사용인도 간병 등 노무제공 내용상 돌봄노동을 제공한다고 볼 것인데, 임금을 받고 가사 관련 서비스에 종사하는 자가 10만명 이상으로 추산되고 있음.

<가사서비스 종사자 규모·현황>

- 비공식적 거래가 많은 가사서비스 시장의 특성상 가사서비스 종사자 전체 규모를 정확하게 추산하기는 어려우나 다양하게 추정됨
 - (통계청) 단순노무 직종에 종사하는 가사 및 육아 도우미는 11.5만명으로 나타남(2023년 상반기 지역별고용조사)
 - (국회예산정책처) 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률안 비용추계에서 2019년 기준 37.4만명으로 추정(간병, 가사, 육아)

4) 관계부처 합동, 「코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책」, 2020. 12.

5) 채민석 등(2024), “돌봄서비스 인력난 및 비용 부담 완화 방안”, 한국은행 BOK 이슈노트

6) 통계개발원(2022), “한국의 사회동향 2022”, pp. 179-187.

한 사람에게 일상생활을 원활하게 영위할 수 있도록 다양한 형태로 제공되는 노무를 ‘돌봄노동’으로 볼 수 있고 그러한 노무를 제공하는 자 일체를 ‘돌봄노동자’로 인식할 수 있다고 볼 것임.

나. 돌봄노동자의 보호 필요성

돌봄노동자의 노무제공 조건(근로시간, 임금 등)과 환경(근속기간, 고용형태, 사회보험 가입 실태 등)을 살펴봄.

통계청의 지역별고용조사에 따르면, 2021년 기준 돌봄 및 보건서비스 종사자⁷⁾의 월평균 중위임금은 127.5만원으로 나타났고,⁸⁾ 고용형태상 상용직에 해당하는 비율은 55.3%로, 계약기간이 월 1개월 이상 1년 미만인 임시근로자 비율은 41.8%, 계약기간이 1개월 미만인 일용근로자 비율은 2.9%로 나타났음.⁹⁾

산업안전보건연구원의 근로환경조사에 따르면, 2020년 기준 돌봄 및 보건서비스 종사자의 주당 근로시간은 29.2시간으로 희망근로시간 대비 4.1시간 적었고, 야간근무¹⁰⁾ 비율은 11.9%로 나타났으며, 보건의료, 사회복지서비스, 교육서비스 부문 종사자는 아래 표와 같이 전체 임금 근로자에 비해 화난 고객·학생·환자를 대응하거나 감정노동을 경험한 사례가 많은 것으로 나타남.

7) 요양보호사, 간병인, 사후조리종사원, 장애인 활동지원인 등

8) 통계개발원(2022), “한국의 사회동향 2022”, p. 181.

9) 통계개발원(2022), “한국의 사회동향 2022”, p. 184.

10) 한 달 중 10시에서 새벽 5시 사이에 최소 2시간 이상 일하는 경험이 있었는지

〈돌봄 부문 일자리의 근로환경〉

구분	계속 서 있는 자세 ²⁾	업무상 스트레스 경험 ³⁾	정서적으로 불안한 상황 ²⁾	화난 고객·학생·환자 대응 ²⁾	감정노동 경험 ³⁾
보건의료	63.1	36.7	5.4	13.5	54.7
사회복지 서비스	46.0	31.5	6.1	14.3	55.4
교육 서비스	82.1	33.2	4.9	15.7	47.8
전체	48.2	30.4	3.2	5.7	38.1

1)임금근로 종사자만을 포함한 수치임.

2)계속 서 있는 자세, 정서적으로 불안한 상황이나 화난 고객이나 학생, 환자를 다루는 상황이 근무시간의 절반 이상을 차지하는 비율임.

3)“업무에서 스트레스를 받는다”와 “나는 감정을 숨기고 일한다”는 문항에 “항상 그렇다” 또는 “대부분 그렇다”고 응답한 비율임.

4)자료: 산업안전보건연구원, 「근로환경조사」, 원자료, 2020, 통계개발원(2022), “한국의 사회동향 2022”, p. 186.

장기요양기관에 근로하는 장기요양요원¹¹⁾ 중 요양보호사의 노무제
공 조건 및 환경에 대한 표본조사가 실시된 보건복지부의 2022년 장
기요양실태조사를 살펴보면,¹²⁾ 전체 표본(3,826명) 중 계약직 비중은 7
2.5%(전일제 계약직 12.5%, 시간제 계약직 59.9%)이고, 월평균 근무일

11) 「노인장기요양보험법」에 따라 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호 등) 또는 시설급여(장기요양기관에 입소하여 신체활동 지원 등) 등 장기요양급여를 제공하는 장기요양시설에 종사하는 자임.

「노인장기요양보험법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “장기요양급여”란 제15조제2항에 따라 6개월 이상 동안 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정되는 자에게 신체활동·가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스나 이에 갈음하여 지급하는 현금 등을 말한다.

4. “장기요양기관”이란 제31조에 따른 지정을 받은 기관으로서 장기요양급여를 제공하는 기관을 말한다.

5. “장기요양요원”이란 장기요양기관에 소속되어 노인등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자를 말한다.

12) 보건복지부(2023), “2022년 장기요양실태조사 연구보고서”

수는 21일, 근무시간은 92.6시간이며, 월평균 수령임금은 109.9만원으로 나타났고, 국민연금 가입률은 39.6%, 건강보험 가입률은 76.9%였으며, 고용보험 가입률은 87.9%로 나타났음.

앞서 살펴본 돌봄노동자의 노무제공 조건 및 환경을 정리하면, 돌봄노동자의 임금은 대체로 낮은 편이고, 근로시간도 적은 편이며, 고용형태는 계약직의 비중이 상당한 수준으로 보이고, 업무 수행 중 신체적·정신적 노동 강도도 상당하다고 볼 여지가 있으며, 사회보험 가입도 원만하지 못한 측면이 있다고 볼 것인바, 이들의 노무제공 조건 및 환경 개선의 필요성은 인정될 여지가 있다고 보임.

2. 제정안의 주요내용 및 총괄의견

가. 제정안의 주요 내용 및 체계

제정안은 총 6장, 45개조로 구성되어 있는데, 제1장(총칙)은 제정안의 목적과(안 제1조) 돌봄서비스, 돌봄노동자, 이용자 등에 대한 정의를 규정하고(안 제2조), 국가와 지방자치단체의 책무(안 제3조), 적용범위(안 제4조), 다른 법률과의 관계(안 제5조) 등을 규정하고 있음.

제2장(고용 안정)은 돌봄노동자를 계약의 형식에 관계없이 「근로기준법」 제2조제1호의 근로자로 보는 돌봄노동자의 근로자성(안 제6조), 외국인 돌봄노동자에 대한 평등 대우(안 제7조), 기간제 근로계약

의 금지(안 제8조), 이용자의 입원 등으로 인한 해고 등의 제한(안 제9조), 이용자의 입원 등에 대한 휴업수당 지급 등(안 제10조), 퇴직급여(안 제11조)를 규정함.

제3장(임금 및 노동조건)은 사용자의 의무로 돌봄노동자에게 적정 임금 지급(안 제12조), 경력 인정(안 제13조), 실비변상(안 제15조), 소정근로시간 보장(안 제16조) 등을 규정하고, 국가와 지방자치단체의 예산 또는 기금으로부터 비용을 지원받는 돌봄제공기관에 대한 월급제 적용(안 제14조)을 규정함 또한 인수인계 시간 등의 근로시간 산입(안 제17조, 제18조 및 제19조), 야간근로(안 제20조), 시설 돌봄노동자·방문 돌봄노동자의 휴게 등 보장(안 제21조부터 제23조까지), 유급 연차 휴가·안전휴가·병가(안 제24조부터 제26조까지), 휴가 보장을 위한 대체인력 알선 및 지원(안 제27조)을 규정하고 있음.

제4장(단체교섭)에서는 국가와 지방자치단체는 노동조합등이 노정교섭을 요구하는 경우 이를 응해야함을 규정하고(안 제28조), 노정협약의 효력, 「노동조합 및 노동관계조정법」의 일부 규정 준용, 사용자단체에 관한 특칙, 사용자의 공동교섭의무 등 사항을 규정하고 있음(안 제29조부터 제32조까지).

제5장(업무상 재해와 인권보호 등)에서는 돌봄노동자의 근골격계 질병의 업무상 질병 인정(안 제33조), 이용자 등의 괴롭힘 금지(안 제35조), 이용자 등의 괴롭힘으로 인한 피해 예방(안 제36조), 작업중지권

(안 제37조), 폐쇄회로 텔레비전 또는 녹음장치 등으로부터 돌봄노동자의 인격권 보장(안 제38조), 돌봄 안전사고에 대한 관리(안 제39조) 등 사항을 규정하고 있고, 돌봄관리기관의 돌봄노동자 보호위원회 설치(안 제40조), 사용자 및 돌봄노동자의 인권교육(안 제41조)에 관하여 규정함.

제6장(보칙과 벌칙 등)에서는 특별자치시장·특별자치도지사 등의 노동관계법령 위반 사실 인지에 대한 통보의무(안 제42조), 벌칙(안 제43조), 양벌규정(안 제44조), 과태료(안 제45조)를 규정하고 있음.

[표] 제정안의 주요 내용 및 체계

제1장 총 칙	제1조(목적)
	제2조(정의)
	제3조(국가와 지방자치단체의 책무)
	제4조(적용범위)
	제5조(다른 법률과의 관계)
제2장 고용 안정	제6조(돌봄노동자의 근로자성)
	제7조(외국인 돌봄노동자에 대한 평등 대우)
	제8조(기간제 근로계약의 금지)
	제9조(이용자의 입원 등으로 인한 해고 등의 제한)
	제10조(이용자의 입원 등에 대한 휴업수당 지급 등)
	제11조(퇴직급여)

제3장 임금 및 노동조건	제12조(돌봄노동자 적정임금의 보장 등)
	제13조(경력 인정)
	제14조(월급제 적용)
	제15조(실비 변상)
	제16조(소정근로시간 보장 등)
	제17조(인수인계 시간 등의 근로시간 산입)
	제18조(이동시간의 근로시간 산입)
	제19조(교육시간의 근로시간 산입)
	제20조(야간근로)
	제21조(시설 돌봄노동자의 휴게 보장)
	제22조(방문 돌봄노동자의 휴게 보장)
	제23조(방문 돌봄노동자의 유급 휴게 보상)
	제24조(유급 연차휴가)
	제25조(안전휴가)
	제26조(병가)
	제27조(휴가 보장을 위한 대체인력 알선 및 지원)
제4장 단체교섭	제28조(노정교섭)
	제29조(노정협약의 효력)
	제30조(관계 법령의 준용)
	제31조(사용자단체에 관한 특칙)
	제32조(사용자의 공동교섭의무)
제5장 업무상 재해와 인권보호 등	제33조(돌봄노동자의 근골격계 질병의 업무상 질병 인정)
	제34조(전염성 질환으로부터 보호)
	제35조(이용자 등의 괴롭힘 금지)
	제36조(이용자 등의 괴롭힘으로 인한 피해 예방)
	제37조(작업중지권)
	제38조(폐쇄회로 텔레비전 또는 녹음장치 등으로부터 돌봄노동자의 인격권 보장)
	제39조(돌봄 안전사고에 대한 관리)
	제40조(돌봄노동자 보호위원회)

	제41조(인권교육)
제6장 보칙과 벌칙 등	제42조(통보의무)
	제43조(벌칙)
	제44조(양벌규정)
	제45조(과태료)

요컨대 제정안은 돌봄노동자의 구체적인 범위를 규정하고, 돌봄노동자의 고용안정·지위 향상 및 권리보장 등을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하며, 돌봄노동자의 임금 및 노동조건에 관한 사항, 단체교섭, 업무상 재해와 인권보호 등 제도를 규정하여 돌봄노동자의 인권 보호를 위한 제도기반을 수립하려 하는 것임.

나. 총괄의견

최근 우리 사회는 급속한 고령화와 부모가 모두 경제활동에 종사하는 소위 ‘맞벌이’ 등으로 간병·육아 등 돌봄서비스 수요 확대가 예상되고 있으나,¹³⁾ 돌봄서비스에 종사하는 돌봄노동자의 노무제공 조건이나 환경은 열악한 측면이 있다고 보임.

정부는 코로나19 대응 과정에서 돌봄서비스가 사회적 역할을 수행한다는 측면을 고려하여 2020년 “코로나19 대응을 위한 필수노동자

13) 고용노동부의 “2020~2030 중장기 인력수급전망”에 따르면, 사회복지 서비스업의 취업자 수는 2020년 127만 4천명에서 2030년 178만 9천명으로 51만 5천명(40.4%) 증가할 것으로 예측되었고, 보건업 취업자 수도 106만 3천명에서 132만 8천명으로 26만 5천명(24.9%) 증가할 것으로 예측되었음.

보호지원대책”을 통해 고용안정 지원, 인력 확충, 종사자의 안전관리, 종사자 수당 상향과 같은 처우 개선 등 다양한 형태로 돌봄노동자의 노무제공 조건 및 환경을 개선하고자 하였고,¹⁴⁾

국회는 2021년 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」(이하 ‘사회서비스지원법’) 제정을 통해 사회서비스¹⁵⁾ 제공에 대한 종합적인 지원 체계를 구축하고자 하였으며, 2022년 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제정을 통해 가사서비스 제공기관의 사용자와 근로계약을 체결한 ‘가사근로자’를 관련 법률에 따라 보호하고자 하였음.¹⁶⁾

제정안은 이와 같은 논의의 흐름을 바탕으로 ‘돌봄노동자’를 정의하고 이들의 노동조건 및 지위 향상을 위한 논의 체계를 구축하며, 돌봄노동자와 사용자 사이의 노무제공 관계에 대한 구체적인 규율 사항을 마련하려는 취지로 보임.

이러한 제정안은 돌봄노동의 열악한 노무제공 조건 및 환경을 개선

14) 관계기관 합동(2020. 12. 14.), “코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책”

15) 「사회보장기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건 의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상 되도록 지원하는 제도를 말한다.

16) 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “가사서비스”란 가정 내에서 이루어지는 청소, 세탁, 주방일과 가구 구성원의 보호·양육 등 가정생활의 유지 및 관리에 필요한 업무를 수행하는 것을 말한다.

2. “가사서비스 제공기관”이란 제7조에 따른 인증을 받고 이 법에 따라 가사서비스를 제공하는 기관을 말한다.

4. “가사근로자”란 가사서비스 제공기관의 사용자(「근로기준법」 제2조제1항제2호에 따른 사용자를 말한다. 이하 같다)와 근로계약을 체결하고, 이용자에게 가사서비스를 제공하는 사람을 말한다.

하여 돌봄노동자의 생활수준을 향상시키고, 원활한 돌봄노동 공급을 유도함으로써 확대되는 돌봄노동 수요에 대응한다는 측면에서 의미가 있는 것으로 보임.

다만, 제정안의 논의에 관하여 돌봄노동의 다양한 양태를 고려할 때, 단일한 제정법을 통해 일률적인 노무제공 조건 등을 규정하는 것이 곤란할 소지가 있음을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

제정안은 ‘돌봄서비스’를 어린이, 노인, 장애인, 출산을 전후한 여성, 환자 등 일상생활 및 사회활동에서 타인의 도움이 필요한 사람이 인간다운 생활을 유지하고 삶의 질을 향상 시킬 수 있는 안전관리, 신체적·정신적 활동 지원, 가사 보조 등의 서비스로 규정하고,

‘돌봄노동자’를 계약 형식에 관계 없이 돌봄이 필요한 사람에게 직접 돌봄을 제공하고 대가를 받는 사람으로서 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제2조제4호의 가사근로자 중 돌봄을 제공하는 사람, 「국가보훈 기본법」에 따른 국가보훈대상자에게 지원 서비스를 제공하는 사람 등 폭넓게 정의하고 있는데,

이들의 법적 지위는 「근로기준법」에 따른 근로자가 아닐 수 있고, 노무제공 조건이나 환경도 각각 상이하다고 볼 것인바, 임금 등의 노동조건을 일률적으로 규율하기 곤란할 소지가 있다고 볼 것임.¹⁷⁾

17) 특히, 동 제정안은 근로시간, 임금 등 「근로기준법」상의 근로자에게 적용되는 개념을 돌봄노동자에게 적용하는데, 돌봄노동자에게는 근로자의 지위가 인정되지 않는 가사사용인 등이 포함되어 있어 해당 규정의 적용 여부가 불명확할 소지가 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

고용노동부는 현재도 돌봄노동자는 「근로기준법」상 근로자에 해당되는 경우 노동관계법령에 따른 근로조건의 최저 기준을 보장받고 있다는 점, 각 부처별 사업과 개별법 특성에 대한 고려 없이 돌봄노동자의 근로조건을 법률로써 일률적으로 규정하는 것은 타당하지 않고 돌봄노동자의 근로형태 등에 대한 정확한 실태파악 없이 일률적으로 사용자와 돌봄서비스 이용자에게 「근로기준법」상 사용자 의무와 유사한 규제를 부여하게 되면 이는 결과적으로 돌봄서비스 비용 증가로 이어져, 이용자에게 전가될 가능성이 있음을 고려할 필요가 있으므로 종합적인 검토가 필요하다고 설명함.

3. 주요 조문별 검토

가. 목적(안 제1조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 「돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률안」의 목적을 돌봄노동의 가치 인정과 돌봄노동자의 노동조건 및 지위 향상에 필요한 사항을 정하여 돌봄노동자의 고용 안정과 권리 보장 및 안전에 기여하는 것으로 규정함.

제정안
제1조(목적) 이 법은 돌봄노동의 가치 인정과 돌봄노동자의 노동조건 및 지위 향상에 필요한 사항을 정하여 돌봄노동자의 고용 안정과 권리 보장 및 안전에 기여하는 것을 목적으로 한다.

2) 검토의견

제정안은 돌봄노동자의 노동조건과 지위가 취약하여 이를 개선할 필요성이 있다는 점에 착안하여 발의된 것으로, 제정안의 내용으로 국가와 지방자치단체의 책무, 돌봄노동자의 임금 및 노동조건, 단체교섭 등 사항을 규정하여 돌봄노동자의 가치 인정과 기본권리를 보장하려는바 그 내용과 목적이 상호 부합한다고 볼 것임.

나. 정의 및 적용범위(안 제2조 및 제4조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 돌봄서비스, 돌봄노동자, 사업주, 돌봄서비스 관리기관 등에 관한 정의를 규정하고 있음(안 제2조).

돌봄서비스(이하 “돌봄”이라 한다)는 어린이, 노인, 장애인, 출산을 전후한 여성, 환자 등 일상생활 및 사회활동에서 타인의 도움이 필요한 사람이 인간다운 생활을 유지하고 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하기 위한 안전관리, 신체적·정신적 활동 지원, 가사 보조 등의 서비스를 말함.

돌봄노동자는 계약의 형식에 관계없이 돌봄이 필요한 사람에게 직접 돌봄을 제공하고 대가를 받는 사람을 의미하는데,

이용자가 원하는 장소에 직접 방문하여 돌봄서비스를 제공하는 **방문 돌봄노동자**와 사용자가 돌봄서비스의 제공을 위하여 설치·운영하는 시설에서 돌봄서비스를 제공하는 **시설 돌봄근로자**로 구분됨. 돌봄노동의 영역별로 구분한 구체적인 돌봄노동자의 범위는 다음 표와 같음.

<돌봄노동자의 범위>

영역	대상
가사·간병 일반	「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제2조제4호의 가사근로자 중 돌봄을 제공하는 사람(가목), 「사회복지사업법」 및 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에 따른 가사간병방문지원사업의 간병인「의료법」 제3조제1항의 의료기관의 입원실 내에서 상주하여 환자를 간병하는 간병인(같은 법 제4조의2제1항에 따른 간병지원인력 및 환자의 보호자가 간병하는 경우 제외, 타목)
아동·청소년	「아동복지법」 제44조의2의 다함께돌봄센터 ¹⁸⁾ 의 장 및 돌봄선생님(사목), 「아동복지법」 제52조제1항제1호의 아동양육시설·제2호의 아동일시보호시설·제3호의 아동보호치료시설·제4호의 공동생활가정·제9호의 협동돌봄센터·제14호의 학대피해아동쉼터에서 아동을 직접 돌보는 사람, 같은 항 제8호의 지역아동센터 ¹⁹⁾ 의 장·생활복지사 및 아동돌봄교사(사목), 「아이돌봄 지원법」 제2조제4호의 아이돌봄사(아목), 「아이돌봄 지원법」 제2조제5호에 따른 육아도우미(아목), 「영유아보육법」 제2조제5호에 따른 보육교직원(어린이집원장제외함, 자목), 「초·중등교육법」 제2조제1호의 초등학교·제4호의 특수학교·제5호의 각종학교에서 아동을 직접 돌보는 초등돌봄전담사 및 초등보육전담사, 「유아교육법」 제2조제6호에 따른 유치원방과후전담사(카목)
노인	「노인복지법」 제27조의2에 따라 홀로 사는 노인에 대하여 방문요양과 돌봄 등을 행하는 노인맞춤돌봄서비스 생활지원사(다목), 「노인복지법」 제31조의 노인복지시설에서 돌봄을 제공하는 사람(다목), 「노인장기요양보험법」 제2조제5호의 장기요양요원 중 요양보호사(라목)
장애인	「장애인활동 지원에 관한 법률」 제2조제7호의 활동지원인력(차목) ²⁰⁾
기타	「국가보훈 기본법」에 따른 국가보훈대상자에게 지원 서비스를 제공하는 사람(나목), 「모자보건법」 제15조의18의 산후조리도우미(마목), 「장애인복지법」 제37조제1항의 산후조리도우미(마목), 이 법 제5호의 돌봄서비스 제공 플랫폼을 통하여 돌봄을 제공하는 사람(파목), 그 밖에 돌봄이 필요한 사람에게 직접 돌봄을 제공하고 대가를 받는 사람(하목)

이용자는 돌봄노동자로부터 돌봄을 제공받는 자를 말하고, 돌봄서비스 제공기관(이하 “돌봄제공기관”)은 돌봄노동자로 하여금 이용자에게 돌봄을 제공하도록 하는 기관으로 간병인의 돌봄에 대하여 유료 직업소개사업을 하면서 이용자로부터 대가를 직접 수령하여 간병인에게 지급하는 기관이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관을 의미함.

돌봄서비스 제공 플랫폼(이하 “돌봄제공플랫폼”)은 돌봄노동자 및 돌봄제공기관에 관한 자료 및 정보를 수집·관리하여 이를 전자정보 형태로 기록하고 처리하는 시스템을 구축·운영하는 기관임.

사용자란 돌봄제공기관 및 제5호에 따라 돌봄제공기관으로 보는 돌봄제공플랫폼의 사업주 또는 경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자 등을 의미하고, 돌봄서비스 관리기관(이하 “돌봄관리기관”)은 돌봄에 관하여 이용자와 그 보호자에 대한 인권교육 및 돌봄노동자의 보호에 관련한 업무 등을 담당하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 기관으로 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설치·운영에 관한 법률」 제7조

18) 「아동복지법」 제44조의2(다함께돌봄센터) ① 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 초등학교의 정규교육 이외의 시간 동안 다음 각 호의 돌봄서비스(이하 “방과 후 돌봄서비스”라 한다)를 실시하기 위하여 다함께돌봄센터를 설치·운영할 수 있다. (각 호 생략)

19) 「아동복지법」 제52조(아동복지시설의 종류) ① 아동복지시설의 종류는 다음과 같다.

8. 지역아동센터: 지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설

20) 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “활동지원급여”란 수급자에게 제공되는 제16조제1항에 따른 활동보조, 방문목욕, 방문간호 등의 서비스를 말한다.

6. “활동지원기관”이란 제20조에 따라 지정을 받은 기관으로서 수급자에게 활동지원급여를 제공하는 기관을 말한다.

7. “활동지원인력”이란 활동지원기관에 소속되어 수급자에 대한 활동지원급여를 수행하는 사람을 말한다.

의 시·도 사회서비스원, 위 업무를 수행하기 위하여 조례로 설립한 시·군·구(자치구에 한한다) 사회서비스원 및 국가 또는 지방자치단체로부터 위 업무를 위탁받은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공공기관을 의미함.

적용범위와 관련하여, 안 제4조는 제2조제2호 하목의 돌봄노동자, 돌봄제공기관에 해당하지 아니하는 돌봄제공플랫폼을 통하여 돌봄을 제공하는 돌봄노동자에게는 이 법 중 제6조, 제7조, 제11조, 제12조제1항에서 제3항까지, 제13조, 제15조, 제16조, 제23조에서 제27조까지의 규정만을 적용하도록 함.

제정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “돌봄서비스”(이하 “돌봄”이라 한다)란 어린이, 노인, 장애인, 출산을 전후한 여성, 환자 등 일상생활 및 사회활동에서 타인의 도움이 필요한 사람이 인간다운 생활을 유지하고 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하기 위한 안전관리, 신체적·정신적 활동 지원, 가사 보조 등의 서비스를 말한다. 2. “돌봄노동자”란 계약의 형식에 관계없이 돌봄이 필요한 사람에게 직접 돌봄을 제공하고 대가를 받는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제2조제4호의 가사근로자 중 돌봄을 제공하는 사람 나. 「국가보훈 기본법」에 따른 국가보훈대상자에게 지원 서비스를 제공하는 사람 다. 「노인복지법」 제27조의2에 따라 홀로 사는 노인에게 대하여 방문요양과 돌봄 등을 행하는 노인맞춤돌봄서비스 생활지원사 및

- 같은 법 제31조의 노인복지시설에서 돌봄을 제공하는 사람
- 라. 「노인장기요양보험법」 제2조제5호의 장기요양요원 중 요양보호사
- 마. 「모자보건법」 제15조의18의 산후조리도우미 및 「장애인복지법」 제37조제1항의 산후조리도우미
- 바. 「사회복지사업법」 및 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에 따른 가사간병방문지원사업의 간병인
- 사. 「아동복지법」 제44조의2의 다함께돌봄센터의 장 및 돌봄선생님, 같은 법 제52조제1항제1호의 아동양육시설·제2호의 아동일시보호시설·제3호의 아동보호치료시설·제4호의 공동생활가정·제9호의 협동돌봄센터·제14호의 학대피해아동쉼터에서 아동을 직접 돌보는 사람, 같은 항 제8호의 지역아동센터의 장·생활복지사 및 아동돌봄교사
- 아. 「아이돌봄 지원법」 제2조제4호의 아이돌봄사 및 같은 조 제5호의 육아도우미
- 자. 「영유아보육법」 제2조제5호의 보육교직원 중 어린이집의 원장을 제외한 사람
- 차. 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제2조제7호의 활동지원인력
- 카. 「초·중등교육법」 제2조제1호의 초등학교·제4호의 특수학교·제5호의 각종학교에서 아동을 직접 돌보는 초등돌봄전담사 및 초등보육전담사, 「유아교육법」 제2조제6호에 따른 유치원방과후전담사
- 타. 「의료법」 제3조제1항의 의료기관의 입원실 내에서 상주하여 환자를 간병하는 간병인. 다만, 같은 법 제4조의2제1항에 따른 간병지원인력 및 환자의 보호자가 간병하는 경우는 제외한다.
- 파. 제5호의 돌봄서비스 제공 플랫폼을 통하여 돌봄을 제공하는 사람
- 하. 그 밖에 돌봄이 필요한 사람에게 직접 돌봄을 제공하고 대가를 받는 사람
3. “이용자”란 제2호의 돌봄노동자로부터 돌봄을 제공받는 자를 말한다.
4. “돌봄서비스 제공기관”(이하 “돌봄제공기관”이라 한다)이란 돌봄노

동자로 하여금 이용자에게 돌봄을 제공하도록 하는 기관으로서 다음 각 목의 기관을 말한다.

가. 제2호 타목의 간병인의 돌봄에 대하여 「직업안정법」 제2조제5호의 유료직업소개사업을 하면서 이용자로부터 대가를 직접 수령하여 간병인에게 지급하는 기관

나. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관

5. “돌봄서비스 제공 플랫폼”(이하 “돌봄제공플랫폼”이라 한다)이란 돌봄노동자 및 돌봄제공기관에 관한 자료 및 정보를 수집·관리하여 이를 전자정보 형태로 기록하고 처리하는 시스템을 구축·운영하는 기관을 말한다. 돌봄노동자에게 다음 각 목의 상당한 지휘·감독을 하는 돌봄제공플랫폼은 제4호의 돌봄제공기관으로 본다.

가. 돌봄노동자에 대하여 돌봄 제공 방법을 교육·지시하거나 지침을 준수하도록 하는 경우

나. 돌봄노동자에 대하여 해당 돌봄제공플랫폼이 제공하는 도구 또는 원료 등을 사용하도록 하는 경우

다. 해당 돌봄제공플랫폼을 통하여 연계된 이용자로부터 그 돌봄제공플랫폼을 통하지 아니하고 돌봄을 제공하는 것을 금지하는 경우

라. 돌봄노동자에 대한 돌봄 연계의 우선 순위 또는 돌봄의 대가가 이용자의 평가 또는 재이용 여부에 따라 변경되도록 하는 경우

마. 돌봄노동자의 돌봄 연계 수락 비율·응답 시간 및 취소 비율이 그의 계정 정지·제한 등에 영향을 미치도록 하는 경우

6. “사용자”란 돌봄제공기관 및 제5호에 따라 돌봄제공기관으로 보는 돌봄제공플랫폼의 사업주 또는 경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자를 말한다. 다만, 다음 각 목의 돌봄노동자의 사용자는 직접 돌봄을 제공받는 자를 말한다.

가. 제2호 하목의 돌봄노동자

나. 제5호 각 목에 해당하지 아니하는 돌봄제공플랫폼을 통하여 돌봄을 제공하는 돌봄노동자

7. “돌봄서비스 관리기관”(이하 “돌봄관리기관”이라 한다)이란 돌봄에 관하여 이용자와 그 보호자에 대한 인권교육 및 돌봄노동자의 보호에 관련한 업무 등을 담당하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 설

치·운영하는 기관으로서, 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설치·운영에 관한 법률」 제7조의 시·도 사회서비스원, 위 업무를 수행하기 위하여 조례로 설립한 시·군·구(자치구에 한한다) 사회서비스원 및 국가 또는 지방자치단체로부터 위 업무를 위탁받은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공공기관을 말한다.

제4조(적용범위) 다음 각 호에 정한 돌봄노동자에게는 이 법 중 제6조, 제7조, 제11조, 제12조제1항에서 제3항까지, 제13조, 제15조, 제16조, 제23조에서 제27조까지의 규정만을 적용한다.

1. 제2조제2호 하목의 돌봄노동자
2. 제2조제5호 각 목에 해당하지 아니하는 돌봄제공플랫폼을 통하여 돌봄을 제공하는 돌봄노동자

2) 검토의견

제정안은 돌봄노동자의 구체적인 범위를 각 개별법에 따른 구체적인 직종이나 자격, 지위, 특정한 서비스의 제공자 등으로 규정하면서도, 계약의 형식에 관계없이 돌봄이 필요한 사람에게 직접 돌봄을 제공하고 대가를 받는 사람까지 돌봄노동자에 포함되는 것으로 규정하고 있음.

이는 「근로기준법」에 따른 근로자의 지위가 인정되는지 여부와 관계없이 동 제정안에 따른 돌봄노동자로서의 지위를 인정하려는 것으로, 상시 근로자 수가 5인 미만 사업장에서 근로를 제공하는 돌봄노동자나 간병인과 같은 가사사용인 등 현행 근로관계법령에 따른 최소한의 근로조건이나 근로환경에 대한 보호를 받을 수 없는 지위에 있는

돌봄노동자를 두텁게 보호하려는 취지로 보이고, 돌봄노동자의 권익 향상 및 법적 보호 확대라는 점에서 제정안은 의미가 있다고 볼 것임.

다만, 제정안의 정의 규정과 관련하여 다음의 측면을 추가적으로 검토가 필요함.

첫째, 동 제정안에 따라 돌봄제공기관, 안 제2조제5호에 따라 돌봄제공기관으로 보는 돌봄제공플랫폼의 사업주 또는 경영 담당자, 그 밖에 근로자²¹⁾에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자 등은 ‘사용자’로써 그 노무제공관계에 대하여 적절한 근로 환경 제공 등 구체적 의무를 이행할 책임이 있는데, 돌봄서비스의 개념이 추상적일 여지가 있음을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

제정안은 계약 형식에 관계없이 돌봄이 필요한 사람에게 직접 돌봄을 제공하고 대가를 받는 사람을 돌봄노동자로 보고 있고, 돌봄서비스는 일상생활 및 사회활동에서 타인의 도움이 필요한 사람이 인간다운 생활을 유지하고 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하는 서비스라고 규정하고 있는데, ‘돌봄’의 개념이 추상적일 여지가 있어 구체적인 돌봄노동자의 범위가 명확하게 특정되기 곤란할 소지가 있고, 이에 따라 사용자의 구체적인 의무 이행을 기대하기 어려울 수 있는 것임.

둘째, 제정안 정의 규정 중 그 의미가 불분명하여 보완이 필요한 사항들이 다수 있음.

21) (자구) 근로자 외 돌봄노동자를 모두 포괄하는 취지로 보이는데 ‘돌봄노동자’로 수정하는 것이 적절할 것으로 보임.

먼저 안 제2조제2호의 ‘돌봄노동자’와 관련한 정의 규정 중 ① 하목은 ‘그 밖에 돌봄이 필요한 사람에게 직접 돌봄을 제공하고 대가를 받는 사람’을 돌봄노동자로 규정하여 각목의 사항들로 규정하기 어려운 돌봄노동자까지 포괄하려는 취지로 보이나, 구체적인 항목을 특정하기 어려워 의미가 불분명하므로 하위법령에 위임하는 자구 수정이 필요함. ② 바목 관련, 이는 현재 보건복지부가 시행하고 있는 ‘가사·간병 방문지원사업’의 간병인을 의미하는 것으로 보이나, 「사회복지사업법」 및 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에는 해당 사업의 명칭 및 간병 관련 사항이 명시적으로 규정되어 있지 않음을 고려한 수정이 필요함. ③ 같은 호 카목의 ‘초등돌봄전담사’, ‘초등보육전담사’, ‘유치원 방과후전담사’는 교육공무직을 의미하는 것으로 보이나 해당 명칭 역시 근거법률에 명시적으로 규정되어 있지 않음을 고려한 수정이 필요할 것으로 보이고, ④ 같은 조 아목의 ‘아이돌봄사’는 ‘아이돌보미’를 의미하는 것으로 보임. ⑤ 타목 관련, ‘「의료법」 제4조의2제1항²²⁾에 따른 간병지원인력’을 돌봄노동자에서 제외하고 있는데, 이때 동 조항은 간호·간병통합서비스 및 간호·간병통합서비스 제공인력만을 규정하고 있어 자구 수정 및 구체적인 제외 범위 규정이 필요함.

이외에도 ① 안 제2조제4호 돌봄서비스 제공기관 관련 ‘이용자에게

22) 「의료법」 제4조의2(간호·간병통합서비스 제공 등) ① 간호·간병통합서비스란 보건복지부령으로 정하는 입원 환자를 대상으로 보호자 등이 상주하지 아니하고 간호사, 간호조무사 및 그 밖에 간병지원인력(이하 이 조에서 “간호·간병통합서비스 제공인력”이라 한다)에 의하여 포괄적으로 제공되는 입원서비스를 말한다.

돌봄을 제공하도록 하는 기관'이 해당 문언이 돌봄서비스의 제공을 중개·알선하는 기관을 의미하는 것인지 불분명한 측면이 있고, ② 안 제2조제5호 후단은 '다음 각 목의 상당한 지휘·감독을 하는 돌봄제공플랫폼'에 해당될 경우 돌봄제공플랫폼을 돌봄제공기관으로 보고 있는데, '상당한 지휘·감독'의 범위가 불명확함.

고용노동부는 해당 규정에서 나열하고 있는 돌봄노동자 범위가 광범위하여 「근로기준법」상 근로자가 아닌 자도 포함되는 것으로 보이는데, 이러한 종사자에 대해서까지 법안에서 규정하고 있는 최저 근로조건을 일률적으로 적용하는 것은 법체계상 맞지 않고, 당사자 간 다양한 계약형태가 고려되기도 어려운 점을 고려할 때 충분하고 신중한 논의가 필요하다는 입장임. 다만 고용노동부는 다양한 형태의 일하는 사람을 보호하기 위한 「일하는 사람 권리에 관한 기본법안」 제정을 추진 중으로 해당 법안이 입법된다면 다양한 형태의 돌봄노동자를 보호할 수 있을 것으로 판단된다고 설명함.

다. 국가와 지방자치단체의 책무(안 제3조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 국가와 지방자치단체의 책무로 돌봄노동자가 돌봄노동의 가치를 정당하게 평가받고 안정된 고용관계에서 안전하게 일할 수 있도록 하여야 함을 규정하고, 돌봄노동자의 적정임금 보장 등 노동조건 향상과 노동3권 보장에 필요한 비용을 예산 및 기금을 반영하는 등 책무를 규정함.

제정안
제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 돌봄이 여성이 전담하는 단순 비숙련 노동으로 간주되어 불안정한 저임금 일자리로 고착된 문제를 개선하여, 돌봄노동자가 돌봄노동의 가치를 정당하게 평가받고 안정된 고용관계에서 안전하게 일할 수 있도록 하여야 한다.
② 국가와 지방자치단체는 돌봄노동자의 적정임금 보장 등 노동조건 향상 및 근로시간면제 등 노동3권 보장에 필요한 비용을 예산 및 기금에 반영하고, 이 법 및 관계 법령을 준수하도록 사용자를 관리·감독하여야 한다.
③ 국가와 지방자치단체는 이용자와 그 보호자에 대한 인권교육 및 돌봄노동자의 보호에 관련한 업무 등을 담당할 돌봄관리기관을 설치·운영하여야 한다.

2) 검토의견

제정안은 돌봄노동의 가치 인정과 돌봄노동자의 노동조건 및 지위 향상 등을 목적으로 하는바 이와 관련한 국가와 지방자치단체의 책무

를 규정하여 돌봄노동자의 노무제공 조건과 환경에 대하여 노무제공 계약의 당사자뿐만 아니라 국가와 지방자치단체의 적극적인 개선 노력을 요청한다는 점에서 의미가 있다고 볼 것임.

다만, 고용노동부는 돌봄 분야 개별법에 따라 부처별로 정책 등이 수립·시행되고 있어 개별 정책 간 충돌 우려가 있고 돌봄 분야 개별법 입법목적 및 각 돌봄 사업의 특성 등을 고려할 때, 국가 및 지자체에 책무를 부여하는 것보다 부처별로 각 돌봄 종사자의 근로형태 등을 반영한 정책을 수립·시행하는 것이 효과적인바 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

라. 다른 법률과의 관계(안 제5조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 돌봄노동자의 노동조건과 권리보장에 관한 한 「근로기준법」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 등 돌봄노동자에 관련한 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하고, 돌봄노동자의 권리보장에 관한 타 법률을 제·개정할 경우 이 법의 목적에 부합하도록 함.

제정안
제5조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 돌봄노동자의 노동조건과 권리보장에 관한 한 「근로기준법」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「최저임금법」, 「근로자퇴직급여 보장법」, 「산업안전보건법」 및 「산업재해보상보험법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」 및 돌봄노동자에 관련한 다른 법률에 우선하여 적용한다. ② 돌봄노동자의 노동조건과 권리보장에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정할 때는 이 법의 목적에 부합되도록 하여야 한다.

2) 검토의견

제정안은 이 법을 돌봄노동자의 노동조건과 권리보장에 관한 한 돌봄노동자에 관련한 다른 법률에 우선하여 적용하도록 규정하고 있음.

이는 제정안이 돌봄노동자의 지위와 권리 등에 관한 기본법으로서의 성격을 가진다는 점, 제정안에 구체적인 노무제공 조건 및 환경에

대한 규율에 관한 사항이 포함되어 있어 타 법률과의 관계를 명시하는 것이 바람직하다는 점, 돌봄노동자의 고용 안정과 권리 보장 및 안전에 기여하는 것이 제정안의 목적이라는 점 등을 고려한 취지로 보임.

다만, 제정안은 ‘노동조건과 권리보장에 관한 한’ 이 법 우선 적용을 규정하고 있는데, 노동관계법령에서 실질적으로 돌봄노동자에 대하여 노동조건과 권리보장 외 타법이 우선하여 적용되는 사례를 상정하기 어려운 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

고용노동부는 개별법에서 규율하고 있는 대상과 충돌 소지가 있고, 해당 법안에 대해 각 부처 소관 개별법보다 우선하여 기본법적 성격을 부여하는 것은 사회적 공감대 형성 및 신중한 논의가 필요하다는 입장임.

마. 돌봄노동자의 근로자성(안 제6조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 타인에게 돌봄을 제공하고 대가를 받는 자는 계약의 형식에 관계없이 「근로기준법」 제2조제1호²³⁾의 근로자로 간주하고 있음.

제정안
제6조(돌봄노동자의 근로자성) 타인에게 돌봄을 제공하고 대가를 받는 자는 계약의 형식에 관계없이 「근로기준법」 제2조제1호의 근로자로 본다.

2) 검토의견

현행 「근로기준법」은 “근로자”를 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다고 규정하고 있음.

이에 대하여 판례는 “근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 한다.”고 판시하며 근로자성 판단요건을 제시하고 있음.²⁴⁾

23) 「근로기준법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말한다.

그러나 「근로기준법」 적용 사례가 확립된 근로형태가 아닌 새로운 형태로 근로하는 근로자의 경우, 근로자성을 인정받기 위해서는 소송을 제기할 수밖에 없으며, 소송법상 입증책임의 원칙에 따라 근로자성을 주장하는 근로자가 관련 사실을 모두 입증하여야 하는 한계가 있음.

또한 계약의 형식에 관계없이 노무 제공의 실질에 따라 근로자성을 판단한다고 하더라도, 현행법이 근로자를 ‘임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람’이라고 명시하고 있으므로 동 범위 하에서 근로자성 판단이 이루어질 수밖에 없는바,²⁵⁾ 최근 그 수가 증가하고 있는 노무제공자(특수형태근로종사자)²⁶⁾에 대한 「근로기준법」 적용이 충분하게 이루어지지 못하고 있다는 문제가 제기됨.

24) 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결 : “근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 하고, 위에서 말하는 종속적인 관계가 있는지 여부는 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, 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 있는지와 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로 제공 관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다. 다만, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크다는 점에서 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안 된다.”

25) 판례는 외근형 노무제공자 중 신문사 광고외근원, 방송사 시청료 위탁징수원 등의 근로자성을 인정하면서도, 전기요금 위탁 수금원, 학습지교사, 보험보집인 등에 대해서는 근로자성을 부정하고 있음.(노동법실무연구회, 『근로기준법 주해 I』 제2판, 박영사, 2020. 139면.)

26) 과거 플랫폼종사자 등을 ‘특수형태근로종사자’로 칭하였으며 현재에도 일반적으로 사용되고는 있으나, 2022년 「산업재해보상보험법」 개정을 통해 ‘특수형태근로종사자’ 용어를 ‘노무제공자’로 변경하면서 ‘특정 사업장에서의 전속성’ 요건을 삭제하여 포괄 범위를 확대하였으며, 이에 따라 현행 「산업재해보상보험법」과 「고용보험법」은 과거 법 체계상의 ‘특수형태근로종사자’보다 더 넓은 의미로 ‘노무제공자’의 명칭을 사용하고 있으므로, 이하에서는 이를 ‘노무제공자’로 통일함.

이에 제정안은 타인에게 돌봄을 제공하고 대가를 받는 자는 계약의 형식에 관계없이 「근로기준법」 제2조제1호의 근로자로 간주하여, 「근로기준법」상 근로자에 해당되지 않는 돌봄노동자에 대한 법적 보호를 확대하려는 의의가 있음.

다만, 이 법에 따른 돌봄노동자의 범위가 광범위함에 따라 모든 돌봄노동자를 「근로기준법」상 근로자로 간주하는 것이 현실적으로 어려울 것으로 보이는 측면이 있어 이를 고려한 논의가 필요함.

판례의 입장에 따르면 돌봄노동자의 근로자성 여부는 노무 제공의 실질에 의해 판단하여야 할 것이나, 이때 안 제2조제2호각목의 돌봄노동자는 가사·간병·아동·청소년·노인·장애인 등 다양한 영역에 걸쳐 계약의 형식에 관계없이 돌봄이 필요한 사람에게 직접 돌봄을 제공하고 대가를 받는 사람인데, 업무의 특성에 따라 근로형태 및 사용자 종속성, 노무제공 방식 등이 다르게 나타날 수 있는바 이를 일률적으로 간주하는 것에는 한계가 있는 것임.

참고로 제정안과 같이 특정 업무의 종사자를 일률적으로 「근로기준법」상 근로자로 간주하는 입법례를 찾기 어려움을 고려한 논의가 필요할 것으로 보임.

고용노동부는 보호 목적·필요성 등에 따라 개별 법률에서 정하는 특정 업무 종사자를 일률적으로 「근로기준법」상 근로자로 간주하는 것은 법체계상 맞지 않고, 유사 입법례도 찾기 어려우므로 돌봄노동자에

대한 별도 보호방안이 필요한 경우 개별법령에서 방안을 마련하는 것이 바람직하다는 입장임.

바. 외국인 돌봄노동자에 대한 평등 대우(안 제7조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 외국인 돌봄노동자에 대한 평등 대우를 규정함.

제정안
제7조(외국인 돌봄노동자에 대한 평등 대우) 외국인 돌봄노동자는 인종, 피부색, 민족, 국적, 언어, 체류자격 등을 이유로 내국인에 비하여 차별받지 아니한다.

2) 검토의견

제정안은 외국인 돌봄노동자가 인종, 피부색, 민족, 국적, 언어, 체류자격 등을 이유로 내국인에 비하여 차별받지 아니한다고 하여 외국인 돌봄노동자에 대한 평등 대우를 규정하고 있음. 이는 육아도우미, 간병인 등 영역에서 외국인 돌봄노동자가 이미 존재하고 있는데, 이들에 대한 차별이 이루어지지 않게 하기 위한 규정으로 보이는바 돌봄노동자 권리 보장이라는 법의 목적에 부합하는 것으로 보임.

사. 기간제 근로계약의 금지(안 제8조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 ‘「기간제법」’) 제4조제1항제2호 및 제3호의 사유 및 국가와 지방자치단체가 실시하는 돌봄 관련 재정지원 직접일자리사업을 제외하고는 돌봄노동자와 기간제 근로계약을 체결하는 것을 금지함.

제정안
제8조(기간제 근로계약의 금지) 사용자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 돌봄노동자와 기간제 근로계약을 체결할 수 없다. 1. 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조제1항제2호에 따른 근로자의 휴직·파견 등으로 인한 결원 발생으로 인력 충원이 필요한 경우 2. 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제4조제1항제3호에 따른 근로자의 학업, 직업훈련 등으로 인한 인력 충원이 필요한 경우 3. 국가와 지방자치단체가 실시하는 돌봄 관련 재정지원 직접일자리사업의 경우

2) 검토의견

현행 「기간제법」 제4조제1항은 사용자로 하여금 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서 기간제근로자를 사용할 수 있도록 규정하고, 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우, 휴직

· 파견 등으로 결원이 발생하여 해당 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우 등 사유에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있도록 규정하고 있음.

[「기간제법」 기간제근로자의 사용 관련 규정]

제4조(기간제근로자의 사용) ①사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복갱신 등의 경우에는 그 계속근로한 총 기간이 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서) 기간제근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다. <개정 2020. 5. 26.>

1. 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우
2. 휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 해당 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우
3. 근로자가 학업, 직업훈련 등을 이수함에 따라 그 이수에 필요한 기간을 정한 경우
4. 「고령자고용촉진법」 제2조제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우
5. 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책·실업 대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

②사용자가 제1항 단서의 사유가 없거나 소멸되었음에도 불구하고 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용하는 경우에는 그 기간제근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다.

이때 제정안은 돌봄노동의 영역에서 계약직 고용형태가 일반적으로 나타나고 있음²⁷⁾²⁸⁾을 고려하여, 기간제법에 따른 근로자의 휴직·파견,

근로자의 학업·직업훈련 등으로 인한 결원 발생으로 인력 충원이 필요한 경우, 국가 및 지방자치단체의 돌봄 관련 재정지원 직접 일자리 사업에 필요한 경우를 제외하고는 기간제법에 따른 ‘기간제 근로계약’²⁹⁾을 체결할 수 없도록 규정하고 있음.

이는 돌봄노동자와 사용자의 계약관계가 기간의 정함이 있는 근로계약으로 지속되어 불안정한 처우에 놓일 것을 우려하는 측면에서, 명시적으로 일부 예외적 사유를 제외하고는 기간제 근로계약을 체결할 수 없도록 하려는 취지로, 해당 규정을 통하여 돌봄노동자의 권익 보호 및 처우 개선이라는 제정안의 목적이 달성될 수 있을 것으로 보이는 측면이 있음.

다만, 근로계약기간은 원칙적으로 근로계약과 당사자가 임의로 합의를 통해 정할 수 있는 것³⁰⁾이라는 점을 고려하여 제정안에 대한 추가

27) 매일노동뉴스, “돌봄노동자 10명 중 9명은 계약직 “고용안정 대책 시급”“, 2022.9.29., 신훈 기자, <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=211198>

28) 보건복지부(2023), “2022년 장기요양실태조사 연구보고서”에 따르면 전체 표본(3,826명) 중 계약직 비중은 72.5%(전일제 계약직 12.5%, 시간제 계약직 59.9%)임.

29) 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “기간제근로자”라 함은 기간의 정함이 있는 근로계약(이하 “기간제 근로계약”이라 한다)을 체결한 근로자를 말한다.

30) 대법원 1996.8.29. 선고 95다5783, 전원합의체 판결(해고무효확인)

“근로기준법 제21조는 “근로계약은 기간의 정함이 없는 것과 일정한 사업완료에 필요한 기간을 정한 것을 제외하고는 그 기간은 1년을 초과하지 못한다.”고 규정하고 있는바, 그 입법취지는 장기의 근로기간을 정함으로 인하여 근로자가 퇴직의 자유를 제한당하게 됨으로써 장기간 근로의 계속을 강요당하는 것을 방지할 목적으로 근로자 보호를 위하여 1년을 초과하는 근로계약기간 부분의 근로관계에 있어서 근로자에게 퇴직의 자유를 보장하려는 것에 있고, 근로계약기간은 단지 근로계약의 존속기간에 불과할 뿐 ‘근로관계에 있어서 임금·근로시간·후생·해고 등 근로자의 대우에 관하여 정한 조건’을 의미하는 근로기준법 제20조 소정의 근로조건에 해당하지 아니하므로 근로계약 당사자는 원칙적으로 이를 임의로 정할 수 있으며, 따라서 1년을 초과하는 근로계약기간을 정하여 근로계약을 체결하였다 하더라도 그 계약기간의 정함 자체는 유효하므로 약정기간 범위 내에서는 사용자는 근로기준법 제21조를 근거로 단순히 근로자에게 1년의 기간이 경과하였음을 이유로 근로관계의 종료를 주장할 수 없고 다만 근로자로서는 1년이 경과한 후에는 언제든지 당해 근로계약을 해지할 수 있다 할 것이며, 한편 근로계약기간을 정

적인 논의가 필요할 것으로 보임.

고용노동부는 돌봄노동자의 기간제 근로계약 제한은 근로자와 사용자의 자율적인 근로형태 선택권을 제한할 수 있으므로 신중한 검토가 필요하고, 기간제 근로계약 금지에 따른 돌봄 일자리 감소 등 노동시장의 부작용도 고려할 필요가 있다는 입장임.

한 경우에 있어서 근로계약 당사자 사이의 근로관계는 특별한 사정이 없는 한 그 기간이 만료함에 따라 사용자의 해고 등 별도의 조치를 기다릴 것 없이 당연히 종료된다.”

아. 이용자의 입원 등으로 인한 해고 등의 제한 등(안 제9조 및 제10조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 사용자가 이용자의 입원·사망·이사·출국 등을 이유로 돌봄노동자를 해고, 전직, 감봉, 소정근로시간 단축하는 것을 금지하고, 이를 근로관계의 자동소멸사유로 정한 경우 해당 계약 부분은 무효로 하며, 이용자의 요구에 따라 돌봄노동자를 교체하고자 하는 경우 돌봄노동자에게 교체 사유를 알리고 동의를 얻도록 함.

또한 제정안은 사용자가 이용자의 입원·사망·이사·출국 및 교체 요구 등으로 돌봄노동자가 돌봄을 제공할 수 없게되거나 돌봄 제공시간이 단축된 경우 평균임금의 100분의 70 이상의 휴업수당을 지급하여야 하고, 국가와 지방자치단체는 30일 범위 내에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 사용자에게 휴업수당 상당액을 지원할 수 있도록 하며 이를 위한 비용을 예산 및 기금의 편성에 반영하여야 함을 규정함.

제정안
제9조(이용자의 입원 등으로 인한 해고 등의 제한) ① 사용자는 이용자의 입원·사망·이사·출국 등을 이유로 돌봄노동자를 해고, 전직, 감봉하거나 소정근로시간을 단축하지 못한다. 다만, 「근로기준법」 제24조의 경영상 이유에 의한 해고 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 사용자는 이용자의 요구에 따라 돌봄노동자를 교체하고자 할 경우 그 돌봄노동자에게 교체 사유를 알리고 동의를 얻어야 한다.

제정안

③ 근로계약에서 이용자의 입원·사망·이사·출국 및 교체 요구 등을 근로관계의 자동소멸사유로 정한 경우에는 이 계약 부분은 무효로 한다.

제10조(이용자의 입원 등에 대한 휴업수당 지급 등) ① 사용자는 이용자의 입원·사망·이사·출국 및 교체 요구 등으로 돌봄노동자가 돌봄을 제공할 수 없게 되거나 돌봄 제공시간이 단축된 경우에는 중단 또는 단축된 근로시간에 대하여 평균임금의 100분의 70 이상의 휴업수당을 지급하여야 한다. 다만, 평균임금의 100분의 70에 해당하는 금액이 통상임금을 초과하는 경우에는 통상임금을 휴업수당으로 지급할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따라 사용자가 휴업수당을 지급할 경우 30일의 범위 내에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 사용자에게 휴업수당 상당액을 지원할 수 있다.

③ 국가와 지방자치단체는 예산 또는 기금으로부터 비용을 지원받는 돌봄제공기관에 대하여 제2항의 지원을 위한 비용을 예산 및 기금의 편성에 반영하여야 한다.

2) 검토의견

제정안은 이용자의 입원·사망·이사·출국 등을 이유로 하여 사용자가 돌봄노동자를 해고, 전직, 감봉, 소정근로시간 단축하는 것을 금지하고, 이를 이유로 돌봄노동자가 돌봄을 제공할 수 없게 되거나 돌봄 제공시간이 단축된 경우 평균임금의 100분의 70 이상의 휴업수당을 지급하도록 규정하고 있음.

이러한 제정안 규정은 이용자의 입원·사망·이사·출국 등 사유로 인하여 돌봄노동자가 실직되거나 근로시간이 단축되는 상황을 방지하기

위한 취지로 보이는데, 개정안을 통해 돌봄노동자의 고용안정성이 강화될 수 있을 것으로 보이는 측면이 있음.

다만, 개정안에 대하여는 다음의 사항을 추가적으로 고려할 필요가 있음.

첫째, 돌봄서비스의 특성을 고려할 때 안 제9조의 규제가 과도한 측면이 있는 것으로 보임.

돌봄이 필요한 이용자의 인간다운 생활을 유지하고 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하기 위한 안전관리, 신체적·정신적 활동지원, 가사보조 등의 서비스인바 그 특성상 이용자 중심적일 수밖에 없을 것인데, 이용자의 사망·출국 등 돌봄의 필요성이 없어지는 경우에 대하여도 일률적으로 사용자가 돌봄노동자를 해고, 전직, 감봉, 소정근로시간을 단축하는 것이 금지되는 것은 과도한 규제로 보이는 측면이 있음. 또한 안 제9조제2항은 이용자의 돌봄노동자 교체 요구가 있을시 돌봄노동자의 동의를 얻어야 한다고 규정하고 있는데, 이는 이용자의 서비스 선택권에 대한 과도한 제한으로 보이는 측면이 있음.

둘째, 안 제10조와 관련하여 휴업수당의 성질을 고려한 논의가 필요한 것으로 보임.

「근로기준법」 제46조³¹⁾는 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에

31) 「근로기준법」 제46조(휴업수당) ① 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 사용자는 휴업기간 동안 그 근로자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하여야 한다. 다만, 평균임금의 100분의 70에 해당하는 금액이 통상임금을 초과하는 경우에는 통상임금을 휴업수당으로 지급할 수 있다.

사용자는 휴업기간 동안 그 근로자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하여야 한다고 규정함.

이러한 휴업수당은 ①사업장의 휴업, 근로 제공의 수령 거부 ②사용자의 귀책사유를 발생 요건으로 하는데, 이때 사용자의 귀책사유는 사용자의 세력범위 안에서 발생한 경영장애라고 해석하는 것이 일반적
으로, 경영상의 사정으로 인한 휴업, 법령 또는 행정명령을 준수하기
위한 조치로 인한 휴업, 정전 또는 단전으로 인한 휴업이 대표적임.³²⁾

안 제10조는 이용자의 입원·사망·이사·출국 및 교체 요구 등으로
돌봄노동자가 돌봄을 제공할 수 없게 되거나 돌봄 제공시간이 단축된
경우 사용자가 휴업수당을 지급하여야 한다고 규정하나, 해당 사유는
사용자가 예측할 수 없는 사유일 것인바 이상의 휴업수당 발생 요건
에 부합한다고 보기 어려움.

고용노동부는 사용자가 예측할 수 없는 사유(이용자의 입원·사망
등)로 인하여 돌봄을 제공할 수 없게 되는 경우까지 해고를 제한하는
것은 과도한 측면이 있고, 휴업수당을 지급하도록 사용자에게 의무를
부여하는 것은 사용자의 귀책사유 여부 등이 불분명한 측면이 있으며,
사용자에 대한 과도한 재정부담은 결국 인력 채용 기피로 이어져 기
존 돌봄노동자의 업무 과중 및 근무여건 하락, 돌봄서비스의 질 저하
등을 야기할 우려가 있어 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

② 제1항에도 불구하고 부득이한 사유로 사업을 계속하는 것이 불가능하여 노동위원회의 승인을 받은 경우에는 제1항의 기준에 못 미치는 휴업수당을 지급할 수 있다.

32) 노동법실무연구회, 「근로기준법 주해Ⅲ」, 142~144쪽

자. 퇴직급여(안 제11조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 사용자로 하여금 「근로자퇴직급여 보장법」 제4조제1항 단서의 규정³³⁾에도 불구하고 퇴직하는 돌봄노동자에게 근무 기간에 비례한 퇴직급여를 지급하여야 함을 규정함.

제정안
제11조(퇴직급여) 사용자는 「근로자퇴직급여 보장법」 제4조제1항 단서의 규정에도 불구하고 퇴직하는 돌봄노동자에게 근무 기간에 비례한 퇴직급여를 지급하여야 한다.

2) 검토의견

현행 「근로자퇴직급여 보장법」은 사용자에게 퇴직급여제도(퇴직금 제도, DB, DC, IRP, 중퇴기금제도) 중 하나 이상의 제도를 설정하도록 하되, 단기간근로자에 대하여는 퇴직급여제도를 설정하지 않을 수 있도록 예외를 두고 있는데,³⁴⁾ 1년 이상의 계속근로는 1961년 「근로기준법」상 퇴직금 규정이 마련된 이래 계속해서 퇴직급여 지급의 요건

33) 「근로자퇴직급여 보장법」 제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만, 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 그러하지 아니하다.

34) 「근로자퇴직급여 보장법」 제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만, 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 그러하지 아니하다.

이 되었음.

이에 제정안은 사용자에게 퇴직급여제도 가입이 제한되는 계속근로 기간 1년 미만·4주간 평균 1주간 소정근로시간이 15시간 미만의 단기간근로자에 대하여도 근무 기간에 비례한 퇴직급여를 지급하여야 하는 의무를 부과하려는 취지임.

단기간근로자에 대한 퇴직급여 지급은 근로조건이 열악하고 급여수준이 낮을 수 있는 근로자에게 퇴직급여수급권을 창설하여 이들의 노후 생계보장을 도모할 수 있다는 점, 근로제공의 대가인 후불적 임금의 성질을 가지고 있는 퇴직급여³⁵⁾를 단기간근로자에게도 지급하게 함으로써 일반근로자와의 차별적 대우를 해소할 수 있다는 점 등 입법에 의의가 있을 것으로 보임.

다만, 돌봄노동에 대해서만 단기간근로자에 대한 퇴직급여를 지급하는 것은 타업종과의 형평성 문제가 제기될 우려가 있고, 헌법재판소는 퇴직급여는 장기근속자에 대한 공로보상적 성격이 있고 생산성 증대를 위해 장기근속을 장려하기 위한 것에 해당하며, 사용자의 부담을 용인할 수 있을 정도의 기여를 전제로 한다는 점, 퇴직급여제도 이외에도 국민연금, 실업급여 등 퇴직근로자의 생활보장을 위한 타 사회보장제도가 있다는 점 등을 감안하여 단기간근로자의 퇴직급여제도 적

35) 대법원 2007. 3. 30. 선고 2004다8333 판결

…근로기준법상의 퇴직금제도는 근로자가 1년 이상의 기간 계속 근로를 제공하고 퇴직할 경우에, 사용자가 근로자의 근로 제공에 대한 임금 일부를 지급하지 아니하고 축적하였다가 이를 기본적 재원으로 하여 근로자가 퇴직할 때 이를 일시금으로 지급하는 것으로서, 퇴직금은 본질적으로는 후불적 임금의 성질을 지닌 것이다…

용 배제에 대해 합헌결정한바 있다는 점³⁶⁾ 등을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

고용노동부는 돌봄노동자에게만 근무 기간에 비례한 퇴직급여를 지급하도록 규정하는 것은 법체계상 맞지 않고, 타 직종과의 형평성 등을 고려할 필요가 있고, 1년 미만 근속 노동자 퇴직급여 등 노후소득 보장방안 마련 등과 함께 종합적으로 검토할 필요가 있다는 입장임.

36) 헌법재판소 2011. 7. 28. 선고 2009헌마408

…퇴직금은 원칙적으로 후불임금적 성격을 가지고 있지만 사회보장적 급여의 성격도 함께 가진다. …나아가 퇴직급여는 근로자가 어느 사용자 밑에서 계속하여 장기간 근무한 공로에 대한 공로보상적 성격을 가지고 있다는 점을 부인하기 어려울 뿐만 아니라, 퇴직급여법상 퇴직급여액 산정방법을 보더라도 근로자의 근무경력이 길어질수록 누진적으로 퇴직급여도 많아지게 설계하고 있는데, 이는 근로자의 장기간 복무와 충실한 근무를 유도하고자 하는 것이라고 보아야 한다. … 계속근로기간이 1년 미만인 근로자의 경우에는 퇴직급여를 받을 수 없으므로 퇴직 후의 생활보장이라는 측면에서 볼 때 1년 이상의 장기 근속자에 비해 불리한 것은 사실이나, 이러한 상황을 보완해 줄 수 있는 다른 제도가 있다. …즉, 퇴직 후의 생활보장 내지 노후보장은 반드시 퇴직급여제도에 의해서만 이루어질 수 있는 것은 아니고, 입법자는 이를 위하여 공적 보험이나 기타 이를 대체 또는 보완할 수 있는 다른 사회보장적 수단도 함께 고려할 수 있으며, …사용자로 하여금 계속근로기간이 1년 미만인 근로자들에 대해서도 퇴직급여 지급의무를 부담하게 하는 것은 지나치게 과중한 부담이 될 수 있으며, 근로자의 노후 생계보장이라는 소기의 목적을 달성하지도 못한 채 오히려 사용자가 감당하기 어려운 경제적 부담만을 가중시키는 부작용을 초래할 우려가 있다. …

차. 돌봄노동자 적정임금의 보장 등(안 제12조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 돌봄노동자의 생활안정과 인간다운 삶의 질 보장을 위하여 사용자가 적정한 임금(돌봄임금)을 지급하여야 하고, 이때 돌봄임금의 시간당 기본급은 「최저임금법」 제5조제1항³⁷⁾에 따른 최저임금액의 100분의 130 수준 이상이어야 하며, 돌봄임금 최소수준에 미달하는 부분은 무효로 하고 최소수준을 기본급으로 정한 것으로 보도록 함.

한편 제정안은 돌봄임금의 전부 또는 일부가 국가와 지방자치단체의 재정에서 지급되거나 보조되는 경우 국가와 지방자치단체의 돌봄임금 최소수준 보장 의무를 규정함.

제정안
제12조(돌봄노동자 적정임금의 보장 등) ① 사용자는 돌봄노동자에게 생활안정과 교육·문화·주거 등 각 분야에서 인간다운 삶의 질을 보장할 수 있는 적정한 임금(이하 “돌봄임금”이라 한다)을 지급하여야 한다. ② 돌봄임금의 시간당 기본급은 돌봄노동자가 인간으로서 존엄한 생활을 영위할 수 있도록 「최저임금법」 제5조제1항에 따른 최저임금액의 100분의 130 수준(이하 “돌봄임금 최소수준”이라 한다) 이상이어야 한다.

37) 「최저임금법」 제5조(최저임금액) ① 최저임금액(최저임금으로 정한 금액을 말한다. 이하 같다)은 시간·일(日)·주(週) 또는 월(月)을 단위로 하여 정한다. 이 경우 일·주 또는 월을 단위로 하여 최저임금액을 정할 때에는 시간급(時間給)으로도 표시하여야 한다.

제정안

- ③ 돌봄노동자의 근로계약 중 제2항에 따른 돌봄임금 최소수준에 미달하는 부분은 무효로 하고 돌봄임금 최소수준을 기본급으로 정한 것으로 본다.
- ④ 돌봄임금의 전부 또는 일부가 국가와 지방자치단체의 재정에서 지급되거나 보조되는 경우에는 국가와 지방자치단체는 사용자와 독립하여 돌봄노동자에 대하여 돌봄임금 최소수준 보장 의무를 부담한다.
- ⑤ 제4항의 경우 국가와 지방자치단체는 사업비·운영비 등과 구분하여 돌봄제공기관이 사전에 제출한 돌봄임금 전용계좌로 임금 등의 비용을 지급하고, 돌봄제공기관은 임금 지급 후 돌봄노동자의 이름과 지급 내역 등 고용노동부령이 정하는 사항이 기재된 돌봄임금 지급내역서를 국가와 지방자치단체에 제출하여야 한다. 국가와 지방자치단체는 필요한 경우 지급내역의 진위여부를 확인할 수 있다.

2) 검토의견

제정안은 돌봄노동자의 임금수준이 열악함³⁸⁾을 고려하여 돌봄임금의 최소수준을 최저임금법에 따른 최저임금액의 100분의 130 수준 이상으로 정하도록 규정하여 돌봄노동자의 노동조건인 임금수준 인상이라는 의미가 있음.

다만, 제정안의 최저임금법에 따른 최저임금액의 100분의 130 수준 이상으로 돌봄임금 최소수준을 정하고 이에 미달하는 부분은 무효로 하여 돌봄임금 최소수준을 기본급으로 정한 것으로 보도록 하는 규정

38) 한겨레, “140만 돌봄노동자, 10년 일해도 ‘최저임금이 최고임금’”, 2024.3.7., 김해정기자, <https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/1131369.html>
 경인일보, “꼭 필요한 돌봄노동자… “일의 대가는 최저임금”“, 조수현기자, 2025.6.26., <https://www.kyeongin.com/article/1744375> 등

은 실질적으로 상향식 업종별 최저임금 구분제도를 도입하는 것과 동일한 효과를 가져올 수 있어 다른 업종과의 형평성 문제가 제기될 수 있다는 점 및 근로자의 생계 보호를 위해 일률적으로 최저한의 임금 수준을 정하는 최저임금제도의 취지에 부합하기 어려울 수 있다는 점을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

참고로, 우리나라는 1986년 최저임금법 제정 이후 1988년 제도 시행 첫 해에는 업종을 1군과 2군으로 나누어 최저임금을 정한 바 있으나, 그 후에는 업종 구분없이 매년 단일한 최저임금을 정하고 있고,³⁹⁾ 최저임금위원회는 2017년 최저임금 제도개선 TF를 통해 업종별 최저임금 구분 적용에 관한 검토를 진행하였는데, 다수의견은 현 시점에서의 업종별 구분 적용은 바람직하지 않다고 보았고, 소수의견은 이미 법률에 근거규정이 있고 업종별 경영지표 등에 격차가 확대되고 있어 구분적용을 시행할 필요가 있다고 보았음.

고용노동부는 임금 등 근로조건은 근로계약 당사자가 노동관계법령에서 정하는 범위 내에서 자율적으로 정할 수 있으므로 법으로 돌봄노동자만을 위한 적정임금을 별도로 규정하는 것은 바람직하지 않고, 국가 등으로부터 인건비를 지급받은 사업주가 임금 지급 내역을 국가 등에 제출하고, 국가 등이 사업주의 임금 미지급 사실 등을 고용부장관 등에게 통보하도록 규정하고 있는데, 돌봄노동자의 규모를 고려할 때 인건비 지원사업에 한정하더라도 국가 등이 사업주의 임금 지급

39) 당시 업종을 1군(식료품, 섬유, 전자기기 등 12개 업종), 2군(담배, 산업화학, 정밀기계 등 16개 업종)으로 나누고, 1군은 시간당 462.5원, 2군은 487.5원으로 최저임금을 결정·고시하였음.

내역을 일일이 확인하는 것은 과도한 행정부담 및 민간에 대한 과도한 관여로 작용할 우려가 있어 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

카. 경력인정 등(안 제13조부터 제15조까지)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 사용자가 돌봄노동자에게 돌봄노동자의 돌봄 제공 경력에 따라 고용노동부령이 정하는 기준 이상으로 기본급을 차등 지급하도록 하고, 관련된 사항을 규정함. 또한 국가와 지방자치단체는 예산 또는 기금으로부터 비용을 지원받는 돌봄제공기관에 대하여 월급제를 적용하도록 할 수 있도록 관련 사항을 규정함.

한편, 제정안은 사용자가 돌봄노동자의 노무제공에 소요되는 실비용을 변상하도록 함.

제정안
제13조(경력 인정) ① 사용자는 돌봄노동자의 돌봄 제공 경력에 따라 고용노동부령이 정하는 기준 이상으로 기본급을 차등 지급하여야 한다. ② 경력에 따른 기본급 차이는 동일 사업 내 초임 돌봄노동자 기본급의 100분의 50을 넘을 수 없다. ③ 돌봄노동자의 경력 인정 기간은 사용자 변경 여부와 관계없이 해당 돌봄 업종의 돌봄 제공 시간을 합산하여 연도 단위로 산정하되, 산정 기준과 방법은 고용노동부령으로 정한다. 제2조제2호 하목에 정한 돌봄노동자 및 제2조제5호 각 목에 해당하지 아니하는 돌봄제공플랫폼을 통하여 돌봄을 제공하는 돌봄노동자의 경력은 각 사용자와 사이에서 근로계약이 존속한 기간으로 본다.
제14조(월급제 적용) ① 국가와 지방자치단체는 예산 또는 기금으로부터 비용을 지원받는 돌봄제공기관에 대하여 돌봄노동자의 생활안정을 위하여 월급제를 적용하도록 할 수 있다.

제정안
② 월급제를 적용하는 돌봄제공기관은 돌봄노동자에 대하여 기본급의 12배로 기본연봉을 책정하고, 기본연봉액의 12분의 1을 매월 일정한 날에 지급하여야 한다. 제15조(실비 변상) 사용자는 교통·통신비 등 돌봄노동자의 노무제공에 소요되는 실비용을 변상하여야 한다.

2) 검토의견

제정안은 돌봄노동자의 돌봄 제공 경력에 따른 기본급 차등 지급의 무 및 돌봄제공기관에 대한 월급제 적용, 돌봄노동자의 노무제공 소요 실비용 변상을 규정하고 있음.

이러한 제정안에 따라 돌봄노동자의 돌봄노동이 연속적으로 인정되어 돌봄노동의 전문성이 확대될 수 있을 것으로 기대되는 측면이 있고, 기관 이동·사용자 변경 등으로 인한 돌봄노동자의 경력 단절 문제가 완화될 수 있을 것으로 보이는바 의미가 있음. 또한 사용자의 실비 변상 의무 도입을 통해 돌봄노동자의 임금에 대한 실질적 보호가 강화될 수 있는 의의가 있음.

다만, 돌봄 제공 경력을 산정하는 것이 현실적으로 어려울 수 있어 이를 고려할 필요가 있음.. 가사·간병·아동·청소년·노인·장애인 등 다양한 영역에서 돌봄노동이 이루어지고 있고, 계약의 형태나 방식도 다양하게 나타나고 있어 돌봄 제공 경력을 산정하는 명확한 기준이 수

립되기 어려운 측면이 있을 것으로 보임.

고용노동부는 국가가 근로조건의 기준을 정함에 있어 노사 자율로 정할 영역까지 개입하고, 돌봄노동자만을 위한 규정을 별도로 두는 것은 바람직하지 않고, 특히, 다른 업체에서 근무한 경력까지 모두 인정하도록 강제하도록 규정하는 것은 지나친 측면이 있다는 입장임.

타. 소정근로시간 보장 등(안 제16조부터 제20조까지)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 사용자가 돌봄노동자에 대하여 주 15시간 이상의 소정근로시간을 보장함. 또한 제정안은 인수인계 시간, 이동시간, 교육시간을 돌봄노동자의 근로시간으로 산입하도록 함.

한편, 야간근로와 관련하여 제정안은 야간근로가 3시간 이상 포함된 날의 돌봄노동자의 전체 근로시간은 8시간을 초과할 수 없고, 야간근로 중 휴게시간은 2시간을 초과할 수 없으며, 돌봄노동자가 일정한 사유로 야간근로에서 주간근로로 변경을 요청할 경우 사용자가 이에 응하도록 하고, 주간근로로의 변경 요청으로 인하여 사용자가 해고 기타 불리한 처우를 하여서는 아니 됨을 규정함.

제정안
제16조(소정근로시간 보장 등) 사용자는 돌봄노동자에 대하여 주 15시간 이상의 소정근로시간을 보장하여야 한다.
제17조(인수인계 시간 등의 근로시간 산입) ① 돌봄노동자가 업무의 시작 전 및 종료 후에 이용자의 상태와 돌봄 계획 등을 전달받거나 전달받는 인수인계에 소요되는 시간은 근로시간으로 본다. ② 돌봄노동자가 보호자에게 이용자의 상태 및 돌봄의 내용 등을 알리는데 소요되는 시간은 근로시간으로 본다.
제18조(이동시간의 근로시간 산입) 방문 돌봄노동자(이용자를 방문하여 돌봄을 제공하는 자를 말한다. 이하 같다)가 한 돌봄 제공장소에서 다른 돌봄 제공장소로 이동하는데 소요되는 평균 시간은 해당 일의 근

제정안

로시간에 산입한다. 이동에 소요되는 평균 시간 산정 방법은 고용노동부령으로 정한다.

제19조(교육시간의 근로시간 산입) 돌봄노동자에 대한 인권교육 및 전문 능력과 기술 향상을 위한 교육에 소요되는 시간은 연 12시간 이상 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 근로시간으로 본다.

제20조(야간근로) ① 야간근로가 3시간 이상 포함된 날의 돌봄노동자의 전체 근로시간은 8시간을 초과할 수 없고, 야간근로 중 휴게시간은 2시간을 초과할 수 없다.

② 돌봄노동자가 다음 각 호의 하나에 해당하는 사유가 있어 야간근로에서 주간근로로 변경을 요청할 경우 사용자는 이에 응하여야 한다.

1. 자신의 질병이나 사고로 인한 부상 등의 사유로 자신의 건강을 돌볼 필요가 있는 경우

2. 다음 각 목의 사람을 야간에 돌볼 필요가 있는 경우

가. 본인 또는 배우자(사실상의 혼인관계 또는 혼인의 실질을 가진 합의에 따른 밀접한 정서적·경제적 생활공동체 관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 같다)의 부모 또는 조부모

나. 배우자, 형제자매

다. 본인 또는 나목의 사람의 자녀, 입양자녀 또는 손자·손녀

라. 「아동복지법」 제15조제1항제3호에 따라 가정위탁받아 보호하는 아동

마. 그 밖에 돌봄과 생계를 같이 하는 동거인

③ 사용자는 제2항의 요청을 이유로 해고 기타 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.

2) 검토의견

제정안은 돌봄노동자의 근로시간과 관련하여 주15시간 이상의 소정 근로시간 보장, 인수인계 시간 등의 근로시간 산입, 야간근로와 관련

된 사항 등을 규정하고 있음.

이러한 제정안은 소정근로시간 보장을 통해 돌봄노동자의 안정적 고용 기반을 마련한다는 점, 인수인계·교육시간 등의 근로시간 산입을 통해 돌봄노동자의 실질 노동시간을 보호하여 돌봄노동자의 노동조건 향상할 수 있다는 점에서 의의가 있음.

또한 야간근로와 관련하여, 제정안은 야간근로가 3시간 이상 포함된 날의 전체 근로시간이 8시간을 초과할 수 없도록 규정하여 야간근로로 인한 돌봄노동자의 건강 훼손을 방지하고, 돌봄노동자의 주간근로로의 변경 요청에 따른 불리한 처우를 명시적으로 금지하여 돌봄노동자의 노동환경을 개선하고 권익 보호를 확대한다는 의미가 있음.

다만, 개정안에 대하여는 다음의 사항을 추가적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 소정근로시간은 「근로기준법」 제50조, 제69조 본문 또는 「산업안전보건법」 제139조제1항에 따른 근로시간의 범위에서 근로자와 사용자 사이에 정한 근로시간을 의미하는데,⁴⁰⁾ 근로계약이 근본적으로 사용자와 근로자 간 자율적 계약에 기반한다는 점을 고려할 때 소정근로시간의 하한을 설정하는 것이 합리적인지에 대한 검토가 필요함.

40) 「근로기준법」 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 8. “소정(所定)근로시간”이란 제50조, 제69조 본문 또는 「산업안전보건법」 제139조제1항에 따른 근로시간의 범위에서 근로자와 사용자 사이에 정한 근로시간을 말한다.

특히, 현행 노동관계법령에서 소정근로시간 주15시간 미만인 단시간 근로자에 대하여는 휴일, 연차 유급휴가, 퇴직급여제도 설정 의무화 등이 적용되지 않고 있음을 고려할 필요가 있음.⁴¹⁾⁴²⁾

둘째, 안 제20조제2항은 돌봄노동자의 주간근로 변경 요청에 대한

41) 「근로기준법」 제18조(단시간근로자의 근로조건) ① 단시간근로자의 근로조건은 그 사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 근로시간을 기준으로 산정한 비율에 따라 결정되어야 한다.

② 제1항에 따라 근로조건을 결정할 때에 기준이 되는 사항이나 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 제55조와 제60조를 적용하지 아니한다.

제55조(휴일) ① 사용자는 근로자에게 1주에 평균 1회 이상의 유급휴일을 보장하여야 한다.

② 사용자는 근로자에게 대통령령으로 정하는 휴일을 유급으로 보장하여야 한다. 다만, 근로자 대표와 서면으로 합의한 경우 특정한 근로일로 대체할 수 있다

제60조(연차 유급휴가) ① 사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다. <개정 2012. 2. 1.>

② 사용자는 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자 또는 1년간 80퍼센트 미만 출근한 근로자에게 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 한다. <개정 2012. 2. 1.>

③ 삭제 <2017. 11. 28.>

④ 사용자는 3년 이상 계속하여 근로한 근로자에게는 제1항에 따른 휴가에 최초 1년을 초과하는 계속 근로 연수 매 2년에 대하여 1일을 가산한 유급휴가를 주어야 한다. 이 경우 가산휴가를 포함한 총 휴가 일수는 25일을 한도로 한다.

⑤ 사용자는 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 휴가를 근로자가 청구한 시기에 주어야 하고, 그 기간에 대하여는 취업규칙 등에서 정하는 통상임금 또는 평균임금을 지급하여야 한다. 다만, 근로자가 청구한 시기에 휴가를 주는 것이 사업 운영에 막대한 지장이 있는 경우에는 그 시기를 변경할 수 있다.

⑥ 제1항 및 제2항을 적용하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간은 출근한 것으로 본다. <개정 2012. 2. 1., 2017. 11. 28., 2024. 10. 22.>

1. 근로자가 업무상의 부상 또는 질병으로 휴업한 기간

2. 임신 중의 여성이 제74조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 휴가로 휴업한 기간

3. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조제1항에 따른 육아휴직으로 휴업한 기간

4. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조의2제1항에 따른 육아기 근로시간 단축을 사용하여 단축된 근로시간

5. 제74조제7항에 따른 임신기 근로시간 단축을 사용하여 단축된 근로시간

⑦ 제1항·제2항 및 제4항에 따른 휴가는 1년간(계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자의 제2항에 따른 유급휴가는 최초 1년의 근로가 끝날 때까지의 기간을 말한다) 행사하지 아니하면 소멸된다. 다만, 사용자의 귀책사유로 사용하지 못한 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2020. 3. 31.>

42) 「근로자퇴직급여 보장법」 제4조(퇴직급여제도의 설정) ① 사용자는 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 한다. 다만, 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 그러하지 아니하다.

불리한 처우 금지 의무를 규정하고 있으나, 제정안은 이와 관련한 제재수단을 설정하고 있지 아니하여 실효성에 한계가 있을 수 있다는 점도 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

고용노동부는 소정근로시간 보장과 관련하여 근로시간은 「근로기준법」을 위반하지 않는 한도에서 근로계약 당사자 간 자율적으로 정할 수 있어, 법률로써 이를 일률적으로 규율하는 것은 타당하지 않고, 주 15시간 이상 근로자만 고용하도록 함으로써 사용자와 근로자 모두에게 과도한 부담으로 작용할 수 있으며, 법률로써 소정근로시간을 일률적으로 정할 경우 수급자의 자유로운 바우처 사용권과 충돌할 우려가 있다는 설명임.⁴³⁾

또한 고용노동부는 근로시간 산입과 관련하여 개별적·구체적 상황에 대한 고려 없이 돌봄종사자만을 위해 일률적으로 규정하는 것은 바람직하지 않고, 야간근로와 관련하여 야간근로 제한은 돌봄노동자만을 대상으로 검토할 사항은 아니며, 돌봄노동자에 대한 야간근로를 제한할 경우 야간에 돌봄을 위해 교대근무가 불가피한 측면 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다는 입장임.

43) 고용노동부는 보건복지부 바우처 사업의 경우 수급자(서비스이용자)가 원하는 시간대와 사용량을 정하면 그에 맞게 노무가 제공되어 소정근로시간의 일률적 규정에 따른 문제가 발생할 우려가 있다고 설명함.

파. 시설·방문 돌봄노동자의 휴게 보장 등(안 제21조부터 제23조까지)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 사용자가 시설 돌봄노동자에게 사용자의 지시나 호출에서 자유로운 「근로기준법」 제54조제1항⁴⁴⁾의 휴게시간을 보장하기 위하여 필요한 인력을 유지하여야 하고, 이용자와 분리되어 휴식을 취할 수 있는 독립된 휴게공간을 제공하여야 한다고 규정함.

또한 사용자가 방문 돌봄노동자의 이용자에게 「근로기준법」 제54조제1항의 휴게시간을 부여하고 독립된 휴게공간을 제공하여야 함을 고지하고 그 준수 여부를 확인하여야 함을 규정함.

제정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 시설 돌봄노동자 휴게 보장을 위한 예산 및 기금 편성 및 지원과 방문 돌봄노동자 휴게 보장을 위한 공공시설 등 장소에의 휴게공간 마련을 규정함.

한편, 제정안은 단독으로 돌봄을 제공하는 방문 돌봄노동자가 이용자의 연령이나 장애로 인하여 안전관리 필요상 돌봄을 중단할 수 없는 경우 돌봄노동자의 사전 서면 동의에 따라 유급 휴게 보상으로 휴게시간을 대체하는 사항도 규정함.

44) 「근로기준법」 제54조(휴게) ① 사용자는 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다.

② 휴게시간은 근로자가 자유롭게 이용할 수 있다.

제정안

제21조(시설 돌봄노동자의 휴게 보장) ① 사용자는 시설 돌봄노동자(사용자가 돌봄의 제공을 위하여 설치·운영하는 시설에서 돌봄을 제공하는 자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에게 사용자의 지시나 호출에서 자유로운 「근로기준법」 제54조제1항의 휴게시간을 보장하기 위하여 필요한 인력을 유지하여야 한다.

② 사용자는 시설 돌봄노동자가 업무에서 벗어나 이용자와 분리되어 휴식을 취할 수 있는 독립된 휴게공간을 제공하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 제1항에 필요한 인력 충원에 소요되는 비용을 예산 및 기금의 편성에 반영하여야 하고, 제2항에 필요한 시설 확충에 소요되는 비용을 예산 및 기금에서 지원할 수 있다.

제22조(방문 돌봄노동자의 휴게 보장) ① 사용자는 방문 돌봄노동자의 이용자에게 「근로기준법」 제54조제1항의 휴게시간을 부여하고 독립된 휴게공간을 제공하여야 함을 고지하고 그 준수 여부를 확인하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 방문 돌봄노동자가 쉽게 이용할 수 있는 공공시설 등의 장소에 안전한 방문 돌봄노동자 휴게공간을 마련하여야 한다.

제23조(방문 돌봄노동자의 유급 휴게 보상) ① 단독으로 돌봄을 제공하는 방문 돌봄노동자가 이용자의 연령이나 장애로 인하여 안전관리 필요상 돌봄을 중단할 수 없는 경우에는 돌봄노동자의 사전 서면 동의에 따라 「근로기준법」 제54조제1항의 휴게시간을 유급 휴게 보상으로 대체할 수 있다.

② 휴게시간을 유급 휴게 보상으로 대체하는 경우 1일 근로시간은 7시간을 초과할 수 없다.

③ 제1항에 따른 유급 휴게 보상은 4시간 근로 시 30분, 그 후 근로시간 1시간마다 10분씩의 임금 상당액으로 한다.

④ 돌봄노동자가 휴게시간을 사용할 수 있는 업무로 변경을 요청할 경우 사용자는 즉시 이에 응하여야 한다.

2) 검토의견

제정안은 시설 돌봄노동자와 방문 돌봄노동자의 휴게권의 보장을 위해 사용자에게 인력 운용상의 의무를 부과하여 필요한 인력의 유지, 이용자의 독립된 휴게공간 제공 의무 고지 등을 실시하도록 하려는 것으로, 이는 돌봄노동자의 쾌적한 노무제공 환경을 조성한다는 측면에서 의의가 있다고 볼 것임.

또한 제정안은 현실적으로 간병인 등 방문 돌봄노동자의 경우 이용자의 연력 또는 장애로 인하여 돌봄을 중단할 수 없어 휴게시간의 보장이 이루어지지 않을 수 있음을 고려하여 유급 휴게보상으로 대체할 수 있도록 규정하여, 돌봄노동자의 업무의 특성을 고려한 제도의 설계로 보이는 측면이 있음.

다만, 현행 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」은 가사근로자의 권익 증진을 위하여 이용자 등으로 하여금 '가사근로자에게 휴게시간을 주는 등 적절한 근로환경을 제공하도록 노력할 것을 규정하고 있는데,⁴⁵⁾ 이러한 관련법 규정을 고려할 때 방문 돌봄서비스 이용자가 방문 돌봄노동자에 대하여 '독립된 휴게공간'을 제공해야 할 의무를

45) 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제4조(가사근로자의 권익 증진) ① 가사서비스 제공기관과 이용자·이용자 가족(이하 이 조에서 “이용자등”이라 한다)은 가사근로자의 자유의사에 반하는 근로를 강요하여서는 아니 되며 가사근로자에게 휴게시간을 주는 등 적절한 근로환경을 제공하도록 노력하여야 한다.

② 가사서비스 제공기관은 가사서비스 제공과 관련하여 가사근로자와 이용자 간의 갈등 등 가사근로자가 제기하는 불편사항이나 고충 등을 처리하고 조정하기 위하여 노력하여야 하며, 가사근로자가 불편사항이나 고충 등을 제기하였다는 이유로 가사근로자에게 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.

③ 이용자등은 입주가사근로자의 사생활의 자유를 침해하여서는 아니 된다.

법률로 규정하는 것은 방문 돌봄서비스 이용자에 대하여 과도한 부담으로 이어질 우려가 있음을 추가적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

고용노동부는 돌봄노동자만을 대상으로 사용자에게 휴게시간 보장을 위한 인력 유지 등을 규정하는 것은 형평성 문제가 있고, 근무장소라도 하더라도 사용자의 지휘·감독을 벗어나 쉴 수 있다면 휴게로 인정될 수 있으므로 이용자에게 독립된 휴게공간을 제공토록 하는 것은 과도한 부담이며, 휴게시간은 근로자의 계속근로에 따른 피로회복 등을 위한 것으로 이를 금전보상이 가능하도록 규정할 경우, 휴게시간이 형해화되면서 금전보상 수단으로 변질될 우려가 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

하. 유급 연차휴가 등(안 제24조부터 제27조까지)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 돌봄노동자의 돌봄 제공 경력에 따른 유급 연차휴가를 규정함. 또한 제정안은 돌봄노동자의 안전휴가, 병가를 규정하며, 국가와 지방자치단체가 돌봄노동자의 휴가 보장을 위하여 대체인력을 알선하고 그 비용을 지원할 수 있음을 규정함.

제정안
제24조(유급 연차휴가) ① 사용자는 돌봄노동자에게 돌봄 제공 경력에 따라 유급 연차휴가를 주어야 한다. ② 유급 연차휴가 산정을 위한 경력 인정 기간 산정 기준과 방법은 제13조제3항을 준용한다.
제25조(안전휴가) 사용자는 다음 각 호의 경우 돌봄노동자와 이용자의 안전을 위하여 필요한 기간 동안 유급 안전휴가를 주어야 한다. 1. 돌봄노동자가 업무 수행 중 감염병이 있거나 우려되는 이용자 또는 보호자 등과 접촉하여 감염 위험이 있는 경우 2. 돌봄노동자가 안전한 돌봄을 제공하기 위하여 필요한 예방접종을 받은 경우 3. 돌봄노동자가 「산업안전보건법」 제129조부터 제131조까지의 규정에 따른 건강진단을 받을 경우
제26조(병가) ① 사용자는 돌봄노동자가 질병 또는 부상으로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때 연 60일의 범위에서 병가를 줄 수 있다. ② 사용자는 돌봄노동자가 업무상 질병 또는 부상으로 업무를 수행할 수 없거나 요양이 필요할 경우에는 연 180일의 범위에서 병가를 줄 수 있다. ③ 병가 일수가 연간 6일을 초과하는 경우에는 의사의 진단서를 첨부

제정안
하여야 한다. ④ 사용자는 제1항의 기준에 따라 병가 사용을 요청하는 돌봄노동자에 대하여 연차휴가 사용 또는 대체인력 제공이나 그 비용 부담을 강제할 수 없다. 제27조(휴가 보장을 위한 대체인력 알선 및 지원) 국가와 지방자치단체는 돌봄노동자에게 제24조부터 제26조까지에서 정한 각 휴가를 보장하기 위하여 대체인력을 알선하고 그 비용을 지원할 수 있다.

2) 검토의견

제정안은 돌봄노동자의 유급 연차휴가, 안전휴가, 병가 등 사항을 규정하고 휴가권 보장을 위한 국가와 지방자치단체의 대체인력 알선 및 비용 지원에 관하여 규정하고 있음.

이러한 제정안의 규정은 돌봄노동자의 안전하고 쾌적한 노무제공 환경에 기여하는 측면이 있는 것으로 보이는바 이를 통한 돌봄노동자의 권익 향상 및 근로 환경 개선이 있을 것으로 기대됨.

다만, 안전휴가와 관련하여, 현행 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따라 근로자가 감염병에 걸리거나 걸린 것으로 의심되어 입원 또는 격리되는 경우⁴⁶⁾와 예방접종을 하는 경우⁴⁷⁾ 유급휴가를 주도

46) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제41조의2(사업주의 협조의무) ① 사업주는 근로자가 이 법에 따라 입원 또는 격리되는 경우 「근로기준법」 제60조 외에 그 입원 또는 격리기간 동안 유급휴가를 줄 수 있다. 이 경우 사업주가 국가로부터 유급휴가를 위한 비용을 지원 받을 때에는 유급휴가를 주어야 한다.

② 사업주는 제1항에 따른 유급휴가를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 되며, 유급휴가 기간에는 그 근로자를 해고하지 못한다. 다만, 사업을 계속할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 국가는 제1항에 따른 유급휴가를 위한 비용을 지원할 수 있다.

록 규정하고 있다는 점을 추가적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

고용노동부는 안 제26조 관련, 돌봄노동자가 「근로기준법」상 근로자에 한정되지 않음에도 불구하고, 사용자에게 「근로기준법」에 준하는 유급 연차휴가를 부여하도록 강제하는 것은 현행 법체계와 맞지 않고, 형평성 문제 발생 우려가 있고,

안 제25조 관련, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따라 사업주는 근로자가 입원 또는 격리되는 경우와 예방접종을 하는 경우 유급 휴가를 줄 수 있고, 국가는 유급휴가에 따른 비용을 지원할 수 있으므로, 돌봄노동자만을 대상으로 안전휴가 보장을 규정할 실효성이 부족하며, 병가제도는 전체근로자들을 대상으로 도입 여부를 검토해야 하는 사안으로 사회적 합의를 거치는 등 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

또한 안 제27조와 관련하여, 다른 직종과 달리 돌봄노동자만을 대상으로 휴가 보장을 위해 대체인력 비용을 지원하는 것은 형평성 문제가 발생할 우려가 있다는 입장임.

④ 제3항에 따른 비용의 지원 범위 및 신청·지원 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 47) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제32조의2(예방접종 휴가) ① 사업주는 이 법에 따른 예방접종을 받은 근로자에게 유급휴가를 줄 수 있다. 이 경우 국가 및 지방자치단체는 필요한 경우 사업주에게 해당 유급휴가를 위한 비용을 지원할 수 있다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 「고용보험법」 제2조제1호에 따른 피보험자 등 대통령령으로 정하는 사람으로서 제1항에 따른 유급휴가를 사용하지 못하는 경우 그 비용을 지원할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 예방접종 및 비용의 지원 범위, 신청·지원 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

거. 돌봄노동자의 단체교섭(안 제28조부터 제32조까지)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 국가와 지방자치단체는 특정 재원으로 충당된 돌봄노동자로 구성된 노동조합 등이 노정교섭을 요구하는 경우 노정교섭대표는 이에 응하여야 하고, 노정교섭에 따라 체결된 노정협약은 노사 간의 단협에 우선하며, 이에 미치지 못하는 단협 내용은 무효로 함을 규정하고, 노정교섭대표는 체결한 노정협약 중 법령·조례·예산·기금에 의해 규정되는 내용을 이행하기 위해 필요한 예산안, 기금운용계획안, 법령·조례 제·개정안을 국회 또는 의회에 제출해야 함을 규정함.

또한 제정안은 안 제28조와 제29조 이외의 노정교섭 진행 및 노정협약의 작성과 효력 등 사항에 대하여 「노동조합 및 노동관계조정법」을 준용하도록 하고, 사용자단체에 관한 특칙, 사용자의 공동교섭 의무를 규정함.

제정안
제28조(노정교섭) ① 국가와 지방자치단체는 돌봄노동자로 구성된 연합단체인 노동조합, 2 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 걸치는 단위노동조합 또는 그 연대체(이하 “노동조합 등”이라 한다)가 다음 각 호의 요건에 해당하여 노정교섭을 요구하는 경우 이에 응하여야 한다. 1. 전년도 업종별 돌봄노동자의 「근로기준법」 제2조제1항제6호에 따른 평균임금의 전부 또는 100분의 50 이상의 재원(이하 “재원”이라

제정안

한다)이 「국가재정법」 제4조의 회계 또는 같은 법 제5조의 기금, 「지방재정법」 제9조의 회계 또는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제2조의 기금으로 충당된 업종의 돌봄노동자를 조합원으로 하는 경우

2. 돌봄임금, 생활 안정을 위한 최소근로시간 확보 및 노동조합활동에 필요한 근로시간면제 보장을 위한 예산 또는 기금 편성에 관하여 노정교섭을 요구하는 경우

② 제1항에 따른 국가와 지방자치단체의 교섭대표자(이하 “노정교섭대표”라고 한다)는 제1항제1호의 재원의 구성에 따라 다음 각 호와 같다.

1. 제1항제1호의 재원이 국가 회계 또는 기금만으로 구성된 경우: 국무총리, 기획재정부장관, 「정부조직법」 제30조부터 제48조까지의 규정에 따라 해당 업종의 사무를 관장하는 주무기관의 장

2. 제1항제1호의 재원이 국가 회계 또는 기금과 지방자치단체 회계 또는 기금으로 구성된 경우: 행정안전부장관

3. 제1항제1호의 재원이 둘 이상의 지방자치단체 회계 또는 기금으로 구성된 경우: 「지방자치법」 제169조제1항에 따른 관계 지방자치단체 간의 행정협의회(이하 “협의회”라 한다)의 회장

4. 제1항제1호의 재원이 하나의 지방자치단체 회계 또는 기금만으로 구성된 경우: 해당 지방자치단체의 장

③ 노동조합등의 대표자는 제1항에 따라 제2항 각 호의 노정교섭대표와 단체교섭을 하려는 경우에는 교섭하려는 사항에 대하여 권한을 가진 자에게 서면으로 교섭을 요구하여야 한다.

④ 노정교섭대표는 제3항에 따라 노동조합등으로부터 교섭을 요구받았을 때에는 교섭을 요구받은 사실을 공고하여 관련된 노동조합 등이 교섭에 참여할 수 있도록 하여야 한다.

⑤ 노정교섭대표는 제3항과 제4항에 따라 교섭을 요구하는 노동조합등이 둘 이상인 경우에는 해당 노동조합 등에 교섭창구를 단일화하도록 요청할 수 있다. 이 경우 교섭창구가 단일화된 때에는 교섭에 응하여야 한다.

제정안

⑥ 노정교섭대표는 제1항부터 제5항까지에 따라 노동조합등과 노정협약을 체결한 경우 그 유효기간 중에는 그 노정협약의 체결에 참여하지 아니한 노동조합등이 교섭을 요구하여도 이를 거부할 수 있다.

⑦ 제1항부터 제6항까지에 따른 단체교섭의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제29조(노정협약의 효력) ① 노정교섭의 결과 체결된 노정협약은 노사간의 단체협약에 우선하고, 그에 미치지 못하는 단체협약의 내용은 무효로 한다. 다만, 일부의 지방자치단체만이 참여한 협의회 또는 특정 시·도와 체결한 노정협약은 해당 지역 내에서만 노사간 단체협약에 우선한다.

② 노정교섭대표는 노동조합 대표의 신청 또는 직권으로 「노동위원회법」에 따른 중앙노동위원회의 의결을 얻어 전국 또는 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자에 대하여도 당해 노정협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다.

③ 노정교섭대표는 노정협약 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용에 대하여는 이를 이행하기 위하여 필요한 예산안 및 기금관리계획안, 법령 및 조례 제·개정안을 국회 또는 해당 지방자치단체 의회에 제출하여야 한다.

제30조(관계 법령의 준용) 제28조와 제29조 이외의 노정교섭의 진행 및 그에 따른 노정협약의 작성과 효력 등에 관하여는 「노동조합 및 노동관계조정법」 제30조부터 제36조까지를 준용한다. 이 법에 따른 노정교섭과 관련한 쟁의행위 및 노동쟁의의 조정, 부당노동행위 및 벌칙에 관하여는 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 정하는 바에 따른다.

제31조(사용자단체에 관한 특칙) 돌봄노동자의 사용자들을 구성원으로 하는 단체로서 다음 각 호 중 어느 하나의 행위를 하는 경우에는 그 목적과 기능, 명칭에 관계없이 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조 제3호의 사용자단체로 본다.

1. 사용자들에 대하여 돌봄노동자의 고용 또는 노무관리에 관한 지침

제정안

을 정하거나 기준을 제시하거나 정보를 제공하는 행위

2. 국가와 지방자치단체의 위원회(위원회, 심의회, 협의회 등 명칭을 불문하고 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관을 말한다. 이하 같다)에 그 대표자 또는 구성원을 참여시키는 행위

3. 돌봄노동자를 조합원으로 하는 노동조합과 노동조건에 관하여 협의하거나 노동조합의 조직 또는 활동에 개입하거나 간섭하는 행위

제32조(사용자의 공동교섭의무) 사용자는 해당 사업 내의 유일한 노동조합 또는 돌봄노동자 과반수 이상을 조합원으로 하는 노동조합이 다른 사용자와 공동교섭을 요구할 경우 다른 사용자와 연합하여 교섭에 응하여야 한다.

2) 검토의견

국가 및 지방자치단체가 수행하는 사업 중 사회서비스분야⁴⁸⁾⁴⁹⁾ 등 업종의 경우 국가 및 지방자치단체의 업무위탁·보조금 지급을 통해 민간이 주체가 되어 사업을 추진하고 있음.

이 경우 정부의 재원규모와 정책에 의해 서비스의 내용과 범위, 임금 등 근로조건에 실질적으로 영향을 받음에도 해당 근로자는 근로조건의 상당 부분을 스스로 결정하기 어려운 사업주와 단체교섭 및 단

48) 「사회보장기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.

49) 동 분야에 종사하는 근로자는 대표적으로 요양보호사, 아이돌보미, 노인생활지원사, 장애인활동지원사, 보육교사 등이 있음.

체협약을 체결할 수밖에 없는바 이들 업종의 경우 국가 및 지방자치단체를 포함한 초기업단위의 중층적인 교섭구조가 요구된다는 의견이 제시되고 있음.⁵⁰⁾

이에 제정안은 평균임금의 전부 또는 50% 이상이 국가 또는 지방자치단체의 예산과 기금으로 충당된 업종의 근로자가 초기업단위 노동조합을 구성하거나 노동조합의 연대체를 구성하여 노정교섭을 요구하는 경우 국무총리 등 노정교섭대표로 하여금 이에 응할 의무를 부여하고, 노정협약에 노사간의 단체협약보다 우선하는 효력을 부여하며, 노정협약 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용 등에 대해서는 이를 이행하기 위한 예산안 및 법률안 등의 제출의무를 부여하려는 것임.

개정안은 정부로부터의 위탁 및 보조를 통해 공공서비스를 제공하고 있음에도 근로조건에 실질적인 영향력을 행사하는 당사자와 교섭을 할 수 없는 근로자들의 근로조건 개선의 어려움을 해소할 수 있다는 입법적 의의가 있음.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 노정교섭의 대상이 되는 요건으로 ‘평균임금의 전부 또는 50% 이상이 국가 또는 지방자치단체의 예산과 기금으로 충당된 업종’을 규정하고 있으나, 평균임금의 50% 이상을 국가재원으로 충당

50) 박주영, 「돌봄노동자 노동권 보장의 기본 방향과 정책적 과제」, 『돌봄노동의 실태와 노동권 보장&제도개선 방안 토론회 자료집』, 2022.11.18.

하는지 여부를 업종 단위로 명확하게 구분하기 어려운 측면이 있다고 보임.

둘째, 개정안은 노정교섭의 대상으로 ‘예산 또는 기금 편성’을 규정하고 있고, 노정협약 중 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용 등에 대해서는 노정교섭대표로 하여금 이를 이행하기 위한 예산안 및 법률안 등의 제출의무를 부여하고 있는데, 정부의 법률안 및 예산안 제출권은 헌법에 따른 정부의 고유한 권리⁵¹⁾이며, 예산안·법령·조례의 최종 권한은 국회와 지방자치단체 의회가 각각 가지고 있다는 점⁵²⁾을 고려할 필요가 있음.

참고로, 현행 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」은 단체협약의 내용이 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용이거나 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용인 경우 단체협약으로서의 효력을 부인⁵³⁾하고 있으며, 이와 관련하여 헌법재판소는 공무원 근무조건의 대부분은 헌법상 국민 전체의 의사를 대표하는 국회에서 법률, 예산의 형태로 결정되는 것으로서 그 범위 내에 속하는 한 정부와 공무원노동단체 간의 자유로운 단체교섭에 의하여 결정

51) 대한민국헌법 제52조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.

제54조 ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.

52) 대한민국헌법 제40조 입법권은 국회에 속한다.

제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

53) 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제10조(단체협약의 효력) ① 제9조에 따라 체결된 단체협약의 내용 중 법령·조례 또는 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의하여 위임을 받아 규정되는 내용은 단체협약으로서의 효력을 가지지 아니한다.

될 사항이라 할 수 없다고 설시한 바 있음.⁵⁴⁾

고용노동부는 예산·기금 편성은 헌법에 따라 부여된 정부의 고유 권한으로, 재정건전성, 국민부담 최소화 등 법상 원칙에 따라 편성되어야 하므로 제정안은 정부의 예산편성권을 침해하고 예산편성 원칙에도 위배될 우려가 있어 헌법과 노동법 체계에 맞지 않다는 입장으로, 노정협약과 단체협약의 내용이 중복되기 어려우므로 둘 간의 관계 설정을 규정할 실익이 없고, 노조법 준용도 곤란하다는 의견을 제시함.

54) 헌법재판소 2008. 12. 26. 2005헌마971 : 헌법 제7조 제2항은 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다고 규정하여 직업공무원제도를 규정하고 있고, 직업공무원제도 하에서 공무원의 신분은 헌법에 의해 보장되며, 근무조건은 국회가 제정하는 법률로 정해지게 된다. 또한 헌법 제54조 제1항은 국회가 국가의 예산안을 심의·확정한다는 재정의회주의원칙을 규정하고 있는바, 공무원의 보수는 국가예산으로 지급되는 것이므로 보수결정의 최종적인 권한은 국회가 가지게 된다. 이상의 헌법규정에 의하면, 헌법은 공무원의 보수 등 근무조건에 관한 사항은 최종적으로 국회가 결정하도록 의도하고 있다고 볼 것이고, 공노법은 이러한 헌법정신에 따라 공무원 노사관계의 당사자인 정부교섭대표와 노조 대표자 간의 단체협약에 국회의 결정권을 배제하는 최종적 효력을 인정하지 않고 있는 것으로 볼 수 있다. 공무원의 경우 민간부문과 달리 근무조건의 대부분은 헌법상 국민 전체의 의사를 대표하는 국회에서 법률, 예산의 형태로 결정되는 것으로서, 그 범위 내에 속하는 한 정부와 공무원노동단체 간의 자유로운 단체교섭에 의하여 결정될 사항이라 할 수 없다. 따라서 노사 간 합의로 체결한 단체협약이라 하더라도 법률·예산 및 그의 위임에 따르거나 그 집행을 위한 명령·규칙에 규정되는 내용보다 우선하는 효력을 인정할 수는 없다. 그리고 조례는 지방의회가 제정하는 것으로 해당 지방자치단체와 그 공무원을 기속하므로, 단체협약에 대하여 조례에 우선하는 효력을 부여할 수도 없다.

너. 돌봄노동자의 업무상 재해 등(안 제33조, 제34조 및 제39조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 돌봄노동자에게 근골격계 질병이 발생하는 경우 각 호 요건을 모두 충족하는 때에는 「산업재해보상보험법」 제37조에도 불구하고 이를 업무상 질병으로 보도록 규정함. 또한 사용자가 이용자에게 전염성 질환이 있을 경우 돌봄노동자에게 그 질병명과 전염 가능성을 알리고 예방법을 교육하는 등 전염성 질환으로부터의 보호를 규정하며, 돌봄 안전사고와 위급상황에의 효율적 대처를 위하여 보건복지부장관이 돌봄 제공에 따른 안전사고관리 지침을 제정하여 돌봄관리기관 및 돌봄제공기관에 보급하는 등의 사항을 규정함.⁵⁵⁾

55) 「산업재해보상보험법」 제37조(업무상의 재해의 인정 기준) ① 근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 부상·질병 또는 장애가 발생하거나 사망하면 업무상의 재해로 본다. 다만, 업무와 재해 사이에 상당인과관계(相當因果關係)가 없는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2010. 1. 27., 2017. 10. 24., 2019. 1. 15.>

1. 업무상 사고

가. 근로자가 근로계약에 따른 업무나 그에 따르는 행위를 하던 중 발생한 사고

나. 사업주가 제공한 시설물 등을 이용하던 중 그 시설물 등의 결함이나 관리소홀로 발생한 사고

다. 삭제 <2017. 10. 24.>

라. 사업주가 주관하거나 사업주의 지시에 따라 참여한 행사나 행사준비 중에 발생한 사고

마. 휴게시간 중 사업주의 지배관리하에 있다고 볼 수 있는 행위로 발생한 사고

바. 그 밖에 업무와 관련하여 발생한 사고

2. 업무상 질병

가. 업무수행 과정에서 물리적 인자(因子), 화학물질, 분진, 병원체, 신체에 부담을 주는 업무 등 근로자의 건강에 장애를 일으킬 수 있는 요인을 취급하거나 그에 노출되어 발생한 질병

나. 업무상 부상이 원인이 되어 발생한 질병

다. 「근로기준법」 제76조의2에 따른 직장 내 괴롭힘, 고객의 폭언 등으로 인한 업무상 정신적 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병

라. 그 밖에 업무와 관련하여 발생한 질병

3. 출퇴근 재해

가. 사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배관리하에서 출퇴근하는 중 발생한 사고

나. 그 밖에 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하는 중 발생한 사고

② 근로자의 고의·자해행위나 범죄행위 또는 그것이 원인이 되어 발생한 부상·질병·장애 또는 사망은 업무상의 재해로 보지 아니한다. 다만, 그 부상·질병·장애 또는 사망이 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 낮아진 상태에서 한 행위로 발생한 경우로서 대통령령으로 정하는 사

제정안

제33조(돌봄노동자의 근골격계 질병의 업무상 질병 인정) 돌봄노동자에게 근골격계 질병이 발생하는 경우 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 때에는 「산업재해보상보험법」 제37조에도 불구하고 업무상 질병으로 본다.

1. 이용자를 들어서 옮기는 등 근골격계에 부담이 되는 신체활동 지원 업무를 별도의 장비 없이 수행하여야 하는 경우
2. 돌봄노동자가 고용노동부령으로 정하는 기간(6개월 이상) 동안 제1호의 업무에 종사한 경우

제34조(전염성 질환으로부터 보호) ① 사용자는 이용자에게 전염성 질환이 있을 경우 돌봄을 제공하는 돌봄노동자에게 그 질병명과 전염 가능성을 알리고 예방법을 교육하여야 한다.

② 돌봄노동자는 이용자와 그 보호자(이하 “이용자 등”이라 한다)로부터 전염성 질환이 전염된 징후가 있을 경우 이를 사용자에게 알려야 한다. 사용자는 즉시 돌봄노동자로 하여금 의사의 진단을 받게 하고 그 진단 결과를 돌봄관리기관에 통지하여야 한다.

제39조(돌봄 안전사고에 대한 관리) ① 보건복지부장관은 돌봄 안전사고(돌봄 제공 중에 발생한 사고로서 이용자의 생명 또는 신체에 피해를 주는 사고 및 돌봄 서비스가 직접 원인이 되어 이용자에게 발생하는 질병으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 이하 이 조에서 같다)와 위급상황에 효율적으로 대처하게 하기 위하여 돌봄 제공에 따른 안전사고관리 지침을 제정하여 돌봄관리기관 및 돌봄제공기관에 보급하여야 한다.

유가 있으면 업무상의 재해로 본다. <개정 2020. 5. 26.>

③ 제1항제3호나목의 사고 중에서 출퇴근 경로 일탈 또는 중단이 있는 경우에는 해당 일탈 또는 중단 중의 사고 및 그 후의 이동 중의 사고에 대하여는 출퇴근 재해로 보지 아니한다. 다만, 일탈 또는 중단이 일상생활에 필요한 행위로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 출퇴근 재해로 본다. <신설 2017. 10. 24.>

④ 출퇴근 경로와 방법이 일정하지 아니한 직종으로 대통령령으로 정하는 경우에는 제1항제3호나목에 따른 출퇴근 재해를 적용하지 아니한다. <신설 2017. 10. 24.>

⑤ 업무상의 재해의 구체적인 인정 기준은 대통령령으로 정한다. <개정 2017. 10. 24.>

[2017. 10. 24. 법률 제14933호에 의하여 2016. 9. 29. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 이 조 제1항제1호나목을 삭제함.]

제정안
② 돌봄제공기관은 돌봄 안전사고 및 위급상황에 대하여 안전사고관리 지침에 따라 즉시 안전조치를 취한 후 돌봄관리기관에 즉시 보고하여야 하고, 돌봄관리기관은 지원 대책을 신속하게 수립·시행하여야 한다. ③ 돌봄제공기관 및 돌봄노동자는 돌봄 안전사고 예방 및 안전조치의무를 다한 경우에는 돌봄 안전사고에 대하여 민사상·형사상 책임을 지지 아니한다.

2) 검토의견

제정안은 돌봄노동자에게 근골격계 질환이 다수 발생한다는 지적이 있음⁵⁶⁾에 따라, 돌봄노동에서 흔히 발생하는 근골격계 질환을 업무상 질병으로 인정하는 법적기준을 규정하여 돌봄노동자에 대한 보호를 확대하고, 전염성 질환으로부터의 보호를 통해 돌봄노동자의 감염 위험 예방 및 건강권을 보호한다는 의의가 있음.

또한 돌봄 안전사고에 대한 관리와 관련하여 보건복지부장관의 돌봄 제공에 따른 안전사고관리 지침 제정 및 보급 의무를 규정하여, 돌봄서비스 과정에서 발생하는 안전사고 대응 체계를 마련하고, 돌봄제공기관 및 돌봄노동자가 안전사고 예방 및 안전조치 의무를 다한 경우에는 돌봄 안전사고에 대하여 민·형사상 책임을지지 아니하도록 하

56) 연합뉴스, “‘돌봄노동자 60% 근골격계 질환…25%는 아프고 다쳐도 참아’”, 최윤선 기자, 2023.7.11., <https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/AKR20230711096300004>
 위클리서울, “돌봄노동자, 근골격계 등 산재 “건강보다 이윤·경쟁 우선시 탓””, 박영신 기자, 2023.7.12., <https://www.weeklyseoul.net/news/articleView.html?idxno=72840> 등

여 돌봄노동자의 법적 책임 부담을 완화함.

다만 현행 「산업재해보상보험법」 제37조는 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 있음을 전제로 업무상의 재해를 인정하고 있고, 상당인과관계에 대한 입증책임은 산재근로자가 지도록 하고 있음을 고려할 필요가 있음.

참고로 개별법에서 특정한 업무에 일정 기간 동안 종사하였다는 이유로 업무상 재해를 인정하고 있는 입법례는 찾기 어려움.

고용노동부는 「산재보험법」을 적용받는 근로자에 대한 업무상 질병 판단기준을 규정하는 것은 법체계 정합성 측면을 고려할 때 「산재보험법」과 충돌될 우려가 있어 신중한 검토가 필요하고, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 등 의학적·법률적 관점을 고려할 때 전염성 질환을 감염병으로 수정할 필요가 있다는 의견임.

다. 이용자 등의 괴롭힘 금지 등(안 제35조, 제36조 및 제41조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 이용자 등⁵⁷⁾(이용자와 그 보호자)이 돌봄노동자에게 폭언, 폭행 등 행위를 하는 것을 금지하고, 사용자는 돌봄노동자가 이용자등의 괴롭힘으로부터 피해를 입는 것을 예방하기 위하여 괴롭힘 사실의 인지 즉시 돌봄 제공을 중단하게 하도록 하며, 돌봄 제공 중단시 사용자는 즉시 돌봄관리기관에 이를 알리고 돌봄노동자에 대한 보호 및 이용자등에 대한 인권교육을 요청하도록 하여 이용자 등의 괴롭힘 발생시 조치를 규정함.

제정안
제35조(이용자 등의 괴롭힘 금지) 이용자 등은 돌봄노동자에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 돌봄노동자에게 폭언, 폭행, 그 밖에 신체적·정신적 고통을 유발하는 행위 2. 돌봄노동자에게 성적 언동 등으로 성적 불편감을 느끼게 하는 행위 3. 돌봄노동자의 영상·화상·음성 등을 촬영·녹화·녹음·합성하여 무단으로 배포하는 행위 4. 돌봄노동자의 업무 범위에 속하지 아니하는 일을 지속적으로 요구하는 행위 5. 제4호의 요구에 응하지 아니하는 것을 이유로 돌봄제공기관에 대하여 돌봄노동자의 교체를 요구하는 행위 6. 이용자의 안전 또는 다른 이용자와 사이의 충돌 방지를 위한 조치

57) (자구) 이용자 등 → 이용자등

제정안

를 학대로 신고하는 행위

7. 돌봄제공기관 또는 돌봄관리기관에 목적이 정당하지 아니한 민원이나 신고를 반복적으로 제기하는 행위

제36조(이용자 등의 괴롭힘으로 인한 피해 예방) ① 사용자는 돌봄노동자가 이용자 등의 괴롭힘으로부터 피해를 입는 것을 예방하기 위하여 필요한 때에는 이 사실을 알게 된 즉시 돌봄 제공을 중단하게 하여야 한다.

② 사용자는 제1항에 따라 돌봄 제공을 중단하게 한 경우 이를 즉시 돌봄관리기관에 알리고 돌봄노동자에 대한 보호 및 이용자 등에 대한 인권교육을 요청하여야 한다.

③ 이용자의 괴롭힘이 이용자의 심신상태로 인하여 반복되는 경우 돌봄관리기관은 이용자의 심신상태를 안정시킬 수 있는 시설과 인력을 갖춘 돌봄제공기관을 알선 또는 지정하거나 2인 이상이 함께 돌봄을 제공하도록 하는 등 돌봄노동자의 피해 예방을 위한 적절한 조치를 취하여야 한다.

제41조(인권교육) ① 사용자 및 돌봄노동자는 이용자의 인간으로서 존엄보장과 돌봄노동자의 노동 존중을 위하여 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 인권교육을 받아야 한다.

② 돌봄관리기관은 돌봄노동자의 안전한 노동환경 보장을 위하여 이용자 등에게 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 인권교육을 실시하여야 한다.

③ 사용자는 돌봄노동자로 하여금 돌봄을 제공하도록 하기 전에 제2항에 따른 이용자 등의 인권교육 이수 여부를 확인하여야 한다.

2) 검토의견

제정안은 돌봄노동자에 대한 이용자등의 괴롭힘 행위를 구체적으로 명시하고 이를 금지하며, 이용자등의 괴롭힘으로 인한 피해를 예방하기 위한 조치를 규정하고, 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 사용자

및 돌봄노동자가 인권교육을 받아야 함을 규정하고 있음.

이러한 제정안은 이용자등의 폭언으로부터 돌봄노동자를 보호하여 안전한 근로환경을 조성할 수 있는 데에 기여할 수 있다는 점, 궁극적으로 돌봄노동자의 인권 보호 확대에 도움이 될 것으로 보인다는 점에 긍정적인 의미가 있음.

다만, 제정안에 대하여는 다음의 사항을 추가적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 안 제36조제1항은 사용자는 돌봄노동자가 이용자 등의 괴롭힘으로부터 피해를 입는 것을 예방하기 위하여 필요한 때에는 이 사실을 알게 된 즉시 돌봄 제공을 중단하게 하여야 한다고 규정하여 해석상 괴롭힘 발생에 대한 사용자의 인지가 있으면 즉시 조치를 해야함을 규정하고자 하는 취지로 보이는바 해당 의미에 따른 문언 수정이 필요함.

둘째, 안 제36조제3항의 경우, 이용자의 괴롭힘이 이용자의 심신상태로 인하여 반복되는 경우 돌봄관리기관은 이용자의 심신상태를 안정시킬 수 있는 시설과 인력을 갖춘 돌봄제공기관을 알선 또는 지정하거나 2인 이상이 함께 돌봄을 제공하도록 하고 있는데, 이용자의 불안정한 심리상태가 구체적으로 어떠한 것을 의미하는지 포괄적으로 해석될 여지가 있다는 점, 2인 이상의 돌봄노동자를 제공하는 것은 돌봄노동자의 보호를 위한 근본적인 조치에 해당하지 않을 수 있다는

점을 추가적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

고용노동부는 2인 이상이 함께 돌봄을 제공하는 것이 돌봄노동자의 보호를 위한 근본적인 조치에 해당하지 않을 수 있다는 점 등을 고려할 필요가 있고, 돌봄노동자의 권익 보호를 위해 사용자·이용자등에 대한 인권교육은 필요하다는 입장임.

러. 작업중지권(안 제37조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 돌봄노동자가 건강장해를 입을 위험이 있는 경우 작업중지권을 행사하여 해당 돌봄 제공을 중지하고 대피할 수 있다고 하여 돌봄노동자의 작업중지권 및 이에 대한 절차 등을 규정하고 있음. 또한 제정안은 사용자가 돌봄노동자가 작업중지권을 행사한 것을 이유로 해고 그 밖에 불리한 처우를 하여서는 아니 됨을 규정함.

제정안
제37조(작업중지권) ① 돌봄노동자는 건강장해를 입을 위험이 있는 경우 작업중지권을 행사하여 해당 돌봄 제공을 중지하고 대피할 수 있다. ② 돌봄노동자가 제1항의 작업중지권을 행사한 때에는 이를 즉시 사용자에게 알려야 하고, 사용자는 이를 즉시 돌봄관리기관에 알리고 돌봄노동자에 대한 보호를 요청하여야 한다. ③ 제1항에 따라 돌봄 제공이 중지되었으나 이용자의 안전관리를 위하여 긴급히 돌봄이 필요한 때에는 사용자는 이를 즉시 돌봄관리기관에 알려야 하고, 돌봄관리기관은 대체인력을 배치하는 등 즉시 대처하여 이용자의 안전을 도모하여야 한다. ④ 사용자는 돌봄노동자가 제1항의 권리를 행사한 것을 이유로 해고 그 밖에 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.

2) 검토의견

제정안은 돌봄노동자의 작업중지권에 관하여 규정하고 있음. 구체적으로 돌봄노동자는 ‘건강장해를 입을 위험이 있는 경우’에 작업중지권

을 행사하여 해당 돌봄을 중지하고 대피할 수 있음. 돌봄노동자가 작업중지권을 행사한 때에는 이를 즉시 사용자에게 알려야 하고, 사용자는 이를 즉시 돌봄관리기관에 알려 돌봄노동자에 대한 보호를 요청하여야 하며, 작업중지권이 행사되었으나 이용자의 안전관리를 위하여 긴급히 돌봄이 필요한 때에는 사용자가 이를 즉시 돌봄관리기관에 알려야 하고 돌봄관리기관은 대체인력을 배치하는 등 이용자의 안전을 도모하여야 함.

다양한 양상으로 제공되고 있는 돌봄서비스의 특성을 고려할 때, 안 제37조의 작업중지권은 돌봄노동자가 예기치 못하게 건강장해를 입을 위험이 있는 경우에 대응할 수 있는 규정을 마련하고 있어 돌봄노동자의 보호라는 측면에서 긍정적인 것으로 보임. 또한 사용자가 돌봄노동자에게 업무중지를 사유로 한 불이익 조치를 할 수 없도록 규정하여, 사용자의 불이익 조치를 우려한 돌봄노동자의 소극적 대처를 방지한다는 점에서도 의미가 있는 것으로 보임.

다만, 안 제37조제1항과 관련하여 현행 「산업안전보건법」 제52조의 작업중지권을 고려한 논의가 필요할 것임.

현행 「산업안전보건법」 제52조제1항⁵⁸⁾은 ‘근로자는 산업재해가 발

58) 「산업안전보건법」 제52조(근로자의 작업중지) ① 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 작업을 중지하고 대피할 수 있다.

② 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자는 지체 없이 그 사실을 관리감독자 또는 그 밖에 부서의 장(이하 “관리감독자등”이라 한다)에게 보고하여야 한다.

③ 관리감독자등은 제2항에 따른 보고를 받으면 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다.

④ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 근로자가 믿을 만한 합리적인 이유가 있을 때에는 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우

생활 급박한 위험이 있는 경우에는 작업을 중지하고 대피할 수 있다’고 규정함. 이때 안 제37조제1항은 ‘건강장해를 입을 위험이 있는 경우’로 작업중지권의 요건을 설정하고 있는데, 이는 현행 「산업안전보건법」상 작업중지권의 요건보다 완화된 측면이 있는 것으로 보이며 돌봄노동자에 대해서만 작업중지의 요건을 완화할 필요성에 대한 종합적 논의가 선행될 필요가 있을 것으로 보임.

또한 안 제37조제3항과 관련하여, 제정안은 이용자에게 긴급한 돌봄 서비스 제공이 필요한 경우 사용자가 돌봄관리기관에게 이를 알려 대체 인력을 배치하는 등의 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있으나, 현실적으로 즉각적인 대체인력 배치에 한계가 있을 수 있어 돌봄서비스 제공의 공백이 발생할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

고용노동부는 돌봄노동자의 상당수는 「근로기준법」상 근로자로 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우 「산업안전보건법」 제52조(근로자의 작업중지)에 따라 작업중지권을 행사할 수 있고, 고객응대 근로자가 고객 등의 폭언으로부터 건강장해 우려가 있는 경우 사용자에게 업무의 일시적 중단 또는 전환 등 필요한 조치를 취하도록 규정하고 있으며, 「근로기준법」상 근로자에 해당하지 않는 돌봄노동자에 대해 작업중지권을 부여할 것인지는 다른 노무제공자와의 형평성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다고 설명함.

를 해서는 아니 된다.

며, 폐쇄회로 텔레비전 등으로부터 돌봄노동자의 인격권 보장 등
(안 제38조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 사용자로 하여금 이용자의 안전을 위하여 사용자가 관리하는 돌봄 제공 장소에 「개인정보 보호법」 및 관계 법령에 따른 폐쇄회로 텔레비전을 설치한 경우 이를 돌봄노동자에게 알려야 하고, 이용자등도 방문 돌봄노동자의 돌봄 제공 장소에 폐쇄회로 텔레비전 설치시 사용자 및 돌봄노동자에게 이를 알리고 돌봄노동자의 동의를 얻어야 하는 등 사항을 규정함.

제정안
제38조(폐쇄회로 텔레비전 또는 녹음장치 등으로부터 돌봄노동자의 인격권 보장) ① 사용자는 이용자의 안전을 위하여 사용자가 관리하는 돌봄 제공 장소에 「개인정보 보호법」 및 관계 법령에 따른 폐쇄회로 텔레비전(이하 “폐쇄회로 텔레비전”이라 한다)을 설치한 경우 이를 돌봄노동자에게 알려야 한다. ② 이용자 등은 방문 돌봄노동자의 돌봄 제공 장소에 폐쇄회로 텔레비전을 설치한 경우 이를 사용자 및 돌봄노동자에게 알리고 돌봄노동자의 동의를 얻어야 한다. 이 경우 이용자 등은 「개인정보 보호법」 제2조제5호의 개인정보처리자로 본다. ③ 이용자 등은 방문 돌봄노동자가 폐쇄회로 텔레비전을 통한 개인정보 수집에 동의하지 아니한다는 이유로 계약을 해지하거나 돌봄노동자 교체를 요구할 수 없다. ④ 이용자 등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

제정안
1. 방문 돌봄노동자의 휴게·탈의에 필요한 공간에 폐쇄회로 텔레비전을 설치하는 행위 2. 녹음기능 또는 실시간 음성전달기능을 사용하는 행위 ⑤ 사용자 및 이용자 등은 폐쇄회로 텔레비전에 의한 촬영 영상을 돌봄 중단이나 징계 등에 돌봄노동자에게 불이익하게 사용할 경우에는 해당 돌봄노동자의 열람 요청이 있으면 분쟁에 관련된 범위에서 해당 촬영 영상을 제공하여야 한다. 이를 제공하지 아니하는 경우에는 해당 촬영 영상을 돌봄노동자에게 불리한 증거로 사용할 수 없다. ⑥ 그 밖에 방문 돌봄노동자에 대한 개인정보수집 및 처리에 관한 사항은 「개인정보 처리법」이 정하는 바에 따른다.

2) 검토의견

제정안은 사용자 및 이용자등은 폐쇄회로 텔레비전이 설치된 경우 돌봄노동자에게 이를 알려야 하고, 돌봄노동자의 동의를 얻어야 하며, 이에 동의하지 아니한다는 이유로 이용자등의 계약 해지 또는 돌봄노동자 교체요구를 금지하는 등 폐쇄회로 텔레비전으로부터 돌봄노동자의 인격권을 보장하기 위한 내용임.

이는 일상생활 및 사회활동에서 타인의 도움이 필요한 사람이 인간다운 생활을 유지하고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 안전관리, 신체적·정신적 활동 지원, 가사 보조 등의 서비스를 의미하는 돌봄서비스의 특성상 이용자의 생활과 밀접한 관련이 있어 폐쇄회로 텔레비전 및 녹음·촬영을 위한 장치가 존재할 수 있는 돌봄노동의 특성을 고려하여, 폐쇄회로 텔레비전 및 녹음·촬영을 위한 장치를 이용하더라도 돌

봄노동자의 권리를 보장하는 최소한의 기준을 마련하고자 하는 취지로 해석되어, 돌봄노동자의 근로조건을 개선하는 측면에서 의미가 있는 것으로 보임.

제정안에 대하여 고용노동부는 돌봄노동자의 사생활 침해를 최소화하기 위해 폐쇄회로 텔레비전 설치 시 돌봄노동자에게 알려야 하고, 사전 동의를 받는 것이 필요하다는 의견임.

버. 돌봄노동자 보호위원회(안 제40조)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 돌봄관리기관이 이용자등으로 인하여 피해를 입은 돌봄노동자를 보호하기 위하여 돌봄노동자 보호위원회를 두어야 함을 규정함. 또한 제정안은 보호위원회의 업무 및 구성에 대하여 규정함.

제정안
제40조(돌봄노동자 보호위원회) ① 돌봄관리기관은 이용자 등으로 인하여 피해를 입은 돌봄노동자를 보호하기 위하여 돌봄노동자 보호위원회(이하 “보호위원회”라고 한다)를 두어야 한다. ② 보호위원회의 업무는 다음 각 호와 같다. 1. 돌봄노동자에 대한 심리상담 및 조언 2. 돌봄노동자의 치료 및 치료를 위한 요양 3. 그 밖에 치유에 필요한 조치 ③ 보호위원회의 위원은 7인 이상 15인 미만으로 다음 각 호의 사람으로 한다. 다만, 제2호의 사람이 2분의 1 이상이어야 하고, 한 성의 비율은 10분의 6을 넘을 수 없다. 1. 이용자 등을 대표하는 사람 2. 돌봄노동자를 대표하는 사람 3. 돌봄제공기관을 대표하는 사람 4. 돌봄에 관하여 학식과 경험이 있는 사람

2) 검토의견

제정안은 이용자등으로 인하여 피해를 입은 돌봄노동자의 보호를 위하여 돌봄관리기관에 돌봄노동자 보호위원회를 두어야 함을 규정함.

이는 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 돌봄관리기관에 피해 돌봄노동자의 보호를 적극적으로 요청하는 취지로 보이는바, 돌봄노동자의 권리 보장에 기여하는 측면이 있을 것으로 보임.

다만, 안 제40조제2항제2호는 보호위원회의 업무로 돌봄노동자의 치료를 위한 요양까지 포함하고 있는데, 현실적으로 돌봄관리기관 내 보호위원회에서 이를 담당하는 것이 가능한지에 대한 추가적 검토가 필요할 것으로 보임.

또한 안 제40조제3항제2호는 보호위원회의 위원으로 돌봄노동자를 대표하는 사람을 포함하고 있는데, 돌봄노동의 분야가 다양하게 나타나고 있음을 고려하면 위원회의 ‘돌봄노동자를 대표하는 사람’이 실제 돌봄노동자들의 특성을 대표성있게 반영하는 것이 어려울 수 있음을 고려할 필요가 있음.

고용노동부는 돌봄관리기관에 돌봄노동자에 보호를 위한 위원회를 설치토록 강제하는 것은 과도한 측면이 있고, 돌봄노동자의 치료 및 치료를 위한 요양 등은 「산재보험법」에 따라 재해근로자의 재활 및 사회 복귀 촉진 등을 위한 사업을 시행하도록 규정하고 있으므로 별도로 규정할 실익이 낮다는 입장임.

서. 보칙 및 벌칙 등(안 제42조부터 제45조까지)

1) 제정안의 주요내용

제정안은 보칙으로 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장으로 하여금 使用者의 이 법 또는 노동관계법령 위반 사실을 알게된 경우 즉시 관할 지방고용노동청에 통보하여야 함을 규정함.

또한 제정안은 벌칙으로 돌봄임금 미지급, 작업중지권 행사 돌봄노동자에 대한 불리한 처우한 사람에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을, 유급 연차휴가를 미지급한 사람에 대하여 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하며, 돌봄임금 미지급과 유급 연차휴가 미지급의 경우 반의사불벌을 규정함. 이외에도 제정안은 양벌규정과 과태료를 규정하고 있음.

제정안
제42조(통보의무) 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 사용자가 이 법 또는 노동관계법령에 위반한 사실을 알게 된 경우 즉시 관할 지방고용노동청에 통보하여야 한다.
제43조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제12조제1항을 위반하여 돌봄임금을 지급하지 아니한 사람 2. 제37조제4항을 위반하여 작업중지권을 행사한 돌봄노동자에게 해고 그 밖에 불리한 처우를 한 사람 ② 제24조제1항을 위반하여 유급 연차휴가를 주지 아니한 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

제정안

③ 제12조제1항 또는 제24조제1항을 위반한 사람에 대하여는 피해자의 명시적인 의사와 다르게 공소를 제기할 수 없다.

제44조(양벌규정) 법인의 대표자, 법인이나 개인의 대리인·사용인 및 그 밖의 종사자가 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제43조제1항 또는 제2항에 해당하는 위반행위를 한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 해당 조문의 벌금형을 과한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

제45조(과태료) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제36조제1항을 위반하여 돌봄노동자의 건강장해 예방을 위하여 필요한 경우에 돌봄을 중단하도록 하지 아니한 사용자
2. 제38조제1항을 위반하여 폐쇄회로 텔레비전의 설치를 돌봄노동자에게 알리지 아니한 사용자
3. 제38조제2항을 위반하여 폐쇄회로 텔레비전의 설치를 사용자 및 돌봄노동자에게 알리지 아니하거나 돌봄노동자의 동의를 얻지 아니한 이용자와 그 보호자
4. 제38조제4항제1호에 위반하여 휴게·탈의 공간에 폐쇄회로 텔레비전을 설치한 이용자와 그 보호자
5. 제38조제4항제2호에 위반하여 녹음기능 또는 실시간 음성전달기능을 사용한 이용자와 그 보호자

2) 검토의견

제정안은 보칙 및 벌칙을 통하여 법 위반 사항에 대하여 규정하고 있는바, 다음의 사항을 추가적으로 고려할 필요가 있음.

첫째, 제정안은 보칙과 벌칙을 같은 장에서 함께 규정하고 있는데,

보칙과 벌칙을 함께 규정하기보다는 벌칙의 존재 여부를 명확하게 알 수 있도록 장을 구분할 필요가 있음.

둘째, 안 제43조와 관련하여 노동관계법령에서의 벌칙 규정 현황을 고려하여 합리적인 법정형의 결정이 필요할 것으로 보임.

먼저 안 제43조제1항제1호 관련, 최근 「근로기준법」 개정으로 임금체불에 대한 법정형이 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 상향되었다는 점을 고려할 필요가 있고, 안 제43조제1항제2호 관련, 현행 「산업안전보건법」은 근로자의 작업중지권 행사에 대한 사용자의 불리한 처우 금지 위반에 대한 별도 벌칙을 규정하지 않고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

안 제43조제3항 관련, 현행 「근로기준법」은 연차 유급휴가의 미지급에 대하여는 반의사불벌을 규정하고 있지 아니하고, 노동관계법령에서의 반의사불벌죄는 체불 발생시 형사사건화를 원하지 않는 사용자에게 합의에 대한 동기를 제공함으로써 체불청산의 가능성을 높이기 위해 근로자가 체불사업주에 대한 처벌을 원하지 않는 경우 공소제기를 할 수 없도록 규정한 것임을 고려할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5540