



제433회국회(임시회)
제1차보건복지위원회

돌봄정책기본법안

검 토 보 고

〈 돌봄에 관한 권리 및

국가·지방자치단체의 책임 명시 등 〉

■ 손술의원 대표발의(의안번호 제15602호)

2026. 3.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 신은호

목 차

I . 개요	1
II . 총괄적 검토	4
1. 제정안의 입법배경	4
2. 제정안의 체계 및 주요 내용	7
3. 총괄 검토의견	11
4. 관계 부처 및 관련 단체 의견	15
III . 주요 내용별 검토	17
1. 제정안의 목적 및 정의 등	17
2. 국가 및 지방자치단체, 사업주의 책무	25
3. 돌봄서비스 제공	28
4. 돌봄제공기관의 설치·운영 등	32
5. 돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위향상	36
6. 돌봄자에 대한 지원	42
7. 돌봄정책의 수립 및 추진체계	47

I. 개요

1. 손솔의원 대표발의안(의안번호 제15602호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 손솔의원 등 15인
- (2) 제 안 일 : 2025. 12. 24.
- (3) 회 부 일 : 2025. 12. 26.

나. 제안이유

우리 사회는 인구구조 변화, 1인가구 증가, 초고령사회 진입 등으로 인해 생애 전반의 돌봄 수요가 급격히 증가하고 있음. 그러나 현재의 돌봄체계는 대상별·부처별로 분절되어 있고, 공공돌봄의 비중이 낮아 가족에게 과도한 돌봄 부담이 전가되고 있으며, 이는 여성에게 집중되는 구조적 불평등을 심화시키고 있음.

또한 돌봄서비스 제공기관의 공공성 부족, 돌봄노동자의 열악한 노동조건, 지역 간 서비스 격차 등으로 인해 누구나 적절한 돌봄을 제공받고, 돌봄 권리를 행사할 수 있는 국가책임 체계가 부재한 실정임.

이에 국가와 지방자치단체가 책임지는 통합적 돌봄정책의 기본틀을 확립하고, 돌봄서비스 제공체계의 공공성 강화, 돌봄노동자의 권리 보장, 돌봄자의 지원 등을 종합적으로 규정함으로써 모든 사람에게 돌봄을 받을 권리와 돌봄 권리를 보장하려는 것임.

다. 주요내용

- 1) 모든 사람이 타인의 돌봄이 필요한 경우 좋은 돌봄을 받고 보편적이고 평등하게 가족등을 돌볼 수 있도록 국가와 지방자치단체의 돌봄정책 수립·실행에 필요한 사항을 정하여 모든 사람에게 돌봄을 받을 권리와 돌볼 권리를 보장하는 것을 목적으로 함(안 제1조).
- 2) 모든 사람은 인간다운 삶과 사회참여를 위해 돌봄을 받을 권리와 일·돌봄·휴식이 조화된 환경에서 돌볼 권리를 가짐(안 제3조 및 제4조).
- 3) 국가와 지방자치단체는 돌봄서비스 제공 의무, 돌봄자 지원, 공공성 강화책임을 가짐(안 제5조).
- 4) 노인·장애인·아동 등 영역 간 돌봄서비스 격차를 해소하고 생애주기별 돌봄서비스를 개발·제공함(안 제11조 및 제12조).
- 5) 지역사회에서 필요한 의료·요양·돌봄서비스를 연계하여 지원받을 수 있도록 지역 돌봄 통합지원체계를 구축함(안 제13조).
- 6) 돌봄이 필요한 사람이 안전하고 편리한 주거환경에서 생활할 수 있도록 돌봄지원주택 공급 및 주거환경 개선 정책을 수립·시행함(안 제14조).
- 7) 돌봄서비스는 원칙적으로 무상으로 제공하되, 재정상 필요 시 소득수준 등에 따라 일부 비용 부담을 가능하게 함(안 제15조).
- 8) 국가·지방자치단체는 돌봄 접근성 확대를 위해 적정 수의 돌봄제공기관을 설치·운영하여야 함(안 제17조).
- 9) 국공립 돌봄제공기관은 직접 운영을 원칙으로 하고, 민간 위탁된

국공립 돌봄제공기관은 단계적으로 직접운영으로 전환하며, 민간 위탁 시에도 공공성·노동권 보호 기준을 준수하도록 함(안 제18조).

10) 돌봄제공기관의 인력·시설 기준 마련, 이용자 및 노동자 차별금지, 노동관계법령 준수 의무 등을 규정함(안 제21조부터 제23조까지).

11) 돌봄노동의 가치를 인정하고 임금·노동조건 개선, 노동권 보장 등 돌봄노동자의 지위 향상을 위한 국가·지방자치단체의 책무를 규정함(안 제27조).

12) 돌봄자의 성별 편중을 완화하고, 일·돌봄·휴식의 균형을 보장하기 위한 다양한 정책을 추진하도록 함(안 제36조 및 제37조).

13) 국가의 돌봄정책 방향·목표·추진과제 등을 담은 돌봄정책 기본계획을 5년마다 수립·공표하도록 함(안 제43조).

14) 돌봄정책위원회 설치 등 국가·지방자치단체의 정책 조정·협력·평가 체계를 구축하여 돌봄정책을 통합적·민주적으로 추진하도록 함(안 제47조).

라. 참고사항

이 법률안은 전종덕의원이 대표발의한 「돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률안」(의안번호 제15597호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

II. 총괄적 검토

1. 제정안의 입법 배경

□ 우리 사회는 소득수준 향상과 급격한 인구고령화 등으로 돌봄 서비스에 대한 사회적 수요가 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 코로나 19 확산으로 인해 영유아, 노인, 장애인 등 돌봄이 필요한 사회적 취약계층에 대한 돌봄 공백이 사회적 문제로 야기됨에 따라 돌봄의 책임을 사회적으로 분담하는 돌봄의 공공성 강화가 필요하다는 의견¹⁾이 지속적으로 제기되었음.

- 2025년 10월 29일 국제돌봄의 날을 맞아, ‘돌봄사회로의 전환을 요구하는 2025 돌봄행진’에서 노동·시민사회단체 등이 돌봄을 국민 기본권으로 보장하는 돌봄기본법 제정을 촉구하였음.

□ 돌봄은 기본적으로 사적 영역의 문제로 인식되었으나, 90년대 후반 외환위기를 겪으면서 공적 개입을 필요로 하는 정책 의제로 주목받기 시작하였고²⁾, 이후 사적 서비스와 공적 서비스가 함께 제공되는 돌봄서비스 제공 체계를 구축해왔음.

팬데믹(COVID-19) 이후, 돌봄 시설 및 서비스의 폐쇄로 인하여 공적 서비스 체계가 제대로 작동하지 못하고, 개인의 재산 수준에 따라 이용되는 사적 서비스 체계에 의존하게 되면서 돌봄 격차가 점점 커지게 되었는데, 정부는 돌봄 관련 수당 및 비용을 지원하는

1) 경제사회노동위원회 여성위원회, “코로나19시대 돌봄노동의 가치와 사회적 대화”, 2021.7.7., 국회 여성아동 인권포럼, 공공연대노동조합, “코로나19시대 돌봄 국가책임 강화를 위한 체계 개선 및 돌봄노동자 처우 개선 국회토론회”, 2020.12.17.

2) 마경희, “돌봄의 정치적 윤리: 돌봄과 정의의 이원론을 넘어”, 「한국사회정책」 제17권제3호, 2010

방식으로 대응하였으나 대부분의 서비스가 제대로 제공되지 못하는 상황에서 돌봄공백을 해결하기에는 한계가 있었음³⁾.

- 이와 같은 정부의 대응은 돌봄을 필요로 하는 사람의 선택의 폭을 넓힌다는 측면에서는 의의가 있을 수 있지만, 돌봄책임이 개별 가구에게 있음을 전제하고 돌봄을 단순한 선택적 서비스의 하나로 인식하고 있는 것으로 볼 수 있는데,

인간은 생애 전반에 걸쳐 일정한 돌봄을 필요로 하는 돌봄의존성을 가지고 있으므로, 돌봄을 하나의 복지서비스로 보기보다는 삶의 필수 영역으로서 기본적이고 보편적인 권리로 볼 필요가 있고, 사회적인 측면에서도 돌봄을 주고받는 관계를 통해 사회적 유대를 형성하고 사회구성원을 안정적으로 유지시킬 수 있다는 점에서 중요한 가치를 지닌 것으로 이해할 필요가 있음.

- 한편, 돌봄 서비스를 직접 제공하는 돌봄노동자 또한 지속적으로 증가하고 있는 추세인데, 2008년~2019년 전체 취업자가 2,404만 5천명에서 2,750만 9천명으로 1.1배(364만 4천명) 증가한 사이 돌봄노동자는 58만 3천명에서 110만 1천명으로 2배(51만 8천명) 가까이 증가한 것으로 나타났음. 다만, 돌봄노동자의 경우 일반 취업자에 비해 높은 임시직 비중, 낮은 임금수준, 짧은 근속기간 등으로 인해 사회적·경제적 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났음⁴⁾.

- 이에, 제정안은 돌봄을 단순한 복지서비스나 경제활동의 한 형태로 한정하거나 아동·노인 등 특정 계층 및 장애·보육 등 특정 상황을

3) 손지현, “기본권으로서 돌봄에 대한 고찰: 돌봄환경 변화에 따른 돌봄기본법 제정 필요의 관점으로”, 「사회복지법제연구」 제13권제2호, 2022

4) 김원정, 임연규, “코로나19를 계기로 돌아본 돌봄노동의 현주소 2008~2019 돌봄노동자 규모와 임금변화를 중심으로”, 한국여성정책연구원, 2020.8.13.

전제로 한 제한적인 도움으로 보는 인식에서 벗어나, 인간 존엄과 사회 통합을 위한 핵심 가치이자 모든 사람의 보편적 권리로 재정립하려는 취지에서,

돌봄을 개개인의 권리이자 국가와 지방자치단체의 책임 사항임을 명확히 하여, 돌봄을 주고받을 권리를 보장하고 관련 정책의 체계적 추진과 기반 조성을 위해 돌봄제공기관, 돌봄노동자 및 돌봄자 지원, 돌봄정책기본계획 등에 관한 기본적 내용을 규정하려는 것임.

2. 제정안의 체계 및 주요 내용

- 제정안은 총 6장, 48개 조문으로 구성되어 있는데, 제1장(총칙)은 제정안의 목적과(안 제1조), 정의(안 제2조), 돌봄을 받을 권리와 돌봄 권리(안 제3조 및 제4조), 국가와 지방자치단체의 책무 및 사업주의 책무(안 제5조 및 제6조), 기본원칙(안 제7조), 그리고 다른 법률과의 관계(안 제8조)를 규정하고 있음.
- 제2장(돌봄서비스 제공)은 국가와 지방자치단체의 돌봄서비스 제공 의무(안 제9조), 돌봄서비스의 공공성 강화(안 제10조), 각 돌봄서비스 사이의 격차 축소 등(안 제11조), 생애주기 등에 따른 돌봄서비스 제공(안 제12조), 지역 돌봄 통합지원(안 제13조), 지원주택 제공 및 주거환경 개선(안 제14조), 돌봄서비스의 무상 제공 원칙과(안 제15조), 차별 금지(안 제16조)를 규정하고 있음.
- 제3장(돌봄제공기관의 설치·운영 및 인·허가 등)은 국가와 지방자치단체의 돌봄제공기관 설치·운영(안 제17조), 돌봄제공기관 직접운영 원칙을 규정하고(안 제18조), 민간 돌봄제공기관의 인·허가 및 지원(안 제19조), 관리·감독(안 제20조), 인력 및 시설 기준(안 제21조), 차별 금지(안 제22조), 노동관계 법령 준수(안 제23조), 국공립 전환 또는 폐쇄 등(안 제24조), 종사자 인권교육(안 제25조)을 규정하는 한편, 돌봄관리기관 설치·운영(안 제26조)을 규정함.
- 제4장(돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위향상)은 돌봄노동의 가치 인정과(안 제27조), 돌봄노동자의 성별 편중 완화(안 제28조) 및 외국인 돌봄노동자에 대한 평등 대우(안 제29조), 돌봄노동자에

대한 적정임금 등 보장(안 제30조), 돌봄노동조합의 단체교섭권 보장(안 제31조), 돌봄노동자 권리보장을 위한 비용의 예산 반영을 규정하는 한편(안 제32조), 돌봄노동자의 인정체계 확립(안 제33조), 경력 인정(안 제34조), 인권보호 조치(안 제35조)를 규정함.

□ 제5장(돌봄자에 대한 지원)은 돌봄자의 성별 편중 완화(안 제36조), 돌봄자의 균형 있는 삶 보장(안 제37조), 가족등 돌봄 필요시 휴직 등(안 제38조), 돌봄자에 대한 차별 해소(안 제39조), 돌봄자에 대한 정당한 평가 보장(안 제40조), 돌봄자에 대한 사회보장(안 제41조), 돌봄 청소년·청년에 대한 지원(안 제42조)을 규정함.

□ 제6장(돌봄정책의 수립 및 추진체계)은 돌봄정책 기본계획의 수립·시행(안 제43조), 광역 및 기초돌봄정책실행계획의 수립·시행(안 제44조 및 제45조), 실태조사(안 제46조)를 규정하면서, 돌봄정책 위원회(안 제47조), 돌봄 관련 재정지원 일자리사업의 안정화 등(안 제48조)을 규정하고 있음.

< 제정안의 조문 구성 >

장 구성	조문	주요 내용
제1장 총칙	제1조	목적
	제2조	정의
	제3조	돌봄을 받을 권리
	제4조	돌봄 권리
	제5조	국가와 지방자치단체의 책무
	제6조	사업주의 책무
	제7조	기본원칙
	제8조	다른 법률과의 관계
제2장 돌봄서비스 제공	제9조	국가와 지방자치단체의 돌봄서비스 제공 의무
	제10조	돌봄서비스의 공공성 강화
	제11조	각 돌봄서비스 사이의 격차 축소 등
	제12조	생애주기 등에 따른 돌봄서비스 제공
	제13조	지역 돌봄 통합지원
	제14조	지원주택 제공 및 주거환경 개선
	제15조	돌봄서비스의 무상 제공 원칙
	제16조	돌봄서비스 제공 시 차별 금지

장 구성	조문	주요 내용
제3장 돌봄제공기관의 설치·운영 및 인·허가 등	제17조	국가와 지방자치단체의 돌봄제공기관 설치·운영
	제18조	돌봄제공기관 직접운영 원칙 등
	제19조	민간 돌봄제공기관 인·허가 및 지원
	제20조	민간 돌봄제공기관에 대한 관리·감독
	제21조	인력 및 시설 기준
	제22조	돌봄제공기관의 차별 금지
	제23조	돌봄제공기관의 노동관계 법령 준수
	제24조	돌봄제공기관에 대한 국공립 전환 또는 폐쇄 등
	제25조	돌봄제공기관 종사자 인권교육
	제26조	돌봄관리기관 설치·운영
제4장 돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위향상	제27조	돌봄노동의 가치 인정 등
	제28조	돌봄노동자의 성별 편중 완화 등
	제29조	외국인 돌봄노동자에 대한 평등 대우 등
	제30조	돌봄노동자에 대한 적정임금 등 보장
	제31조	돌봄노동조합의 단체교섭권 보장
	제32조	돌봄노동자 권리보장을 위한 비용의 예산 반영
	제33조	돌봄노동자의 인정체계 확립
	제34조	돌봄노동자의 경력 인정
	제35조	돌봄노동자 인권보호 조치
제5장 돌봄자에 대한 지원	제36조	돌봄자의 성별 편중 완화
	제37조	돌봄자의 균형 있는 삶 보장
	제38조	가족등 돌봄 필요시 휴직 등
	제39조	돌봄자에 대한 차별 해소
	제40조	돌봄자에 대한 정당한 평가 보장
	제41조	돌봄자에 대한 사회보장
	제42조	돌봄 청소년·청년에 대한 지원
제6장 돌봄정책의 수립 및 추진체계	제43조	돌봄정책 기본계획의 수립·시행
	제44조	광역돌봄정책실행계획의 수립·시행
	제45조	기초돌봄정책실행계획의 수립·시행
	제46조	실태조사
	제47조	돌봄정책위원회 등
	제48조	돌봄 관련 재정지원 일자리사업의 안정화 등

□ 제정안의 주요 내용으로는 권리로서의 돌봄권 정립과, 돌봄제공 기관·돌봄노동자·돌봄자에 대한 국가와 지방자치단체의 책무, 그리고 돌봄정책의 수립 및 추진체계 등이 있음.

□ 우선, 제정안은 모든 사람에게 돌봄을 받을 권리와 돌볼 권리를 보장하는 것이 목적임을 천명하면서, 모든 사람이 타인의 돌봄이 필요한 경우 돌봄 제공자와의 상호신뢰 및 감정적 유대에 기반한 좋은 돌봄을 받을 권리와 함께, 일·돌봄·휴식을 균형 있게 유지하고

제반 사회활동에 동등하게 참여할 수 있는 환경에서 가족등을 돌볼 권리를 가진다고 명시하고 있음.

- 다음으로, 돌봄권을 보장하기 위하여 국가 및 지방자치단체에 대하여 다양한 책무를 부여하고 있는데,

국가와 지방자치단체는 돌봄이 필요한 모든 사람에게 돌봄서비스를 제공하고 성별등을 이유로 차별하여서는 아니되며, 돌봄서비스의 지속성과 안정성 확보 등을 위해 돌봄서비스의 공공성을 강화하고, 누구나 무상으로 돌봄서비스를 누릴 수 있도록 관련 예산 및 기금을 확충하기 위하여 노력하여야 함.

또한, 돌봄서비스가 원활하게 제공될 수 있도록 적정한 수의 돌봄 제공기관을 설치·운영하여야 하고, 돌봄서비스 관리와 이용자등에 대한 인권교육 및 돌봄노동자의 보호에 관한 업무 등을 수행하기 위하여 돌봄관리기관을 설치·운영하여야 하며, 민간 돌봄제공기관에 대한 관리·감독을 수행하여야 함.

이와 더불어 돌봄노동의 가치 인정 및 적정임금 보장, 단체교섭권 보장 등을 통한 돌봄노동자의 노동조건 개선과 성별 편중 완화 및 균형 있는 삶 보장 등 돌봄자에 대한 지원을 규정하고 있음.

- 마지막으로, 제정안은 보건복지부장관으로 하여금 돌봄정책 기본계획을 수립하고 실태조사를 실시하도록 하면서, 시·도지사 및 시장·군수·구청장으로 하여금 각각 광역돌봄정책실행계획 및 기초돌봄정책실행계획을 수립·시행토록 하는 한편, 돌봄정책위원회 및 광역·기초돌봄위원회를 두도록 하고 있음.

3. 총괄 검토의견

- 인간은 누구나 생애 전반에 걸쳐 일정한 돌봄을 필요로 하는 돌봄의존성을 가지고 있고, 이러한 돌봄의존성은 특정인에게만 존재하는 것이 아니라 모든 사회구성원의 삶에 있어서 필연적으로 존재한다는 점에서, 돌봄을 특정 대상에 대한 복지서비스로 보기 보다는 삶의 필수 영역으로서 일종의 권리로 볼 필요가 있을 것임.
- 이처럼 돌봄을 인간으로서의 최소한의 존엄과 행복을 위하여 필수적인 것으로 본다면 「대한민국 헌법」 제10조⁵⁾에 따라 인정되는 권리로 볼 수 있을 것⁶⁾이고, 국가는 이러한 권리를 보호하여야 할 책임이 있으므로, 돌봄에 관한 권리 및 국가·지방자치단체의 책임을 구체화하는 측면에서 「돌봄정책기본법」의 제정 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.
- 다만, 제정안은 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.
- 첫째, 제정안은 돌봄을 생애주기 전반에 걸친 보편적 권리로 규정하고, 돌봄정책에 관한 기본법으로서의 지위를 명시하고 있는데, 돌봄의 개념과 범위에 대한 사회적 합의가 충분히 형성되지 않은 상황에서 기존 「사회보장기본법」 및 사회서비스 관련 법률 체계와의 관계가 명확히 설정되지 않으면 법 체계상 중복·혼선의 우려가 있고, 돌봄 대상이 되는 가족등의 정의 및 범위가 다른 유사 법률과

5) 「대한민국 헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

6) 김희강, “돌봄: 헌법적 가치”, 「한국사회정책」 제25권제2호, 2018

상이하여 제도 운영상 혼란을 초래할 가능성이 있으므로, 관련 법률과의 정합성을 고려할 것으로 보임.

- 둘째, 제정안은 국가와 지방자치단체에 돌봄서비스 제공 및 돌봄권 보장을 위한 광범위한 책무를 부여하고, 사업주에게도 돌봄 권리 보장을 위한 제도 개선 의무를 규정하고 있는데, 이는 돌봄을 개인의 문제가 아닌 사회적 책임으로 인식하고 공적 개입을 확대하려는 취지로 보이나,

국가가 모든 돌봄서비스를 직접 제공하는 방식은 인적·물적 자원의 한계로 인해 비효율적일 수 있으므로, 돌봄서비스 제공과 돌봄 권리 행사를 위한 환경 조성의 책무를 조화시켜 돌봄공백을 최소화하는 방향으로 접근할 필요가 있을 것으로 보임.

- 셋째, 제정안은 돌봄서비스의 공공성 강화와 무상 제공 원칙을 통해 돌봄 접근성을 제고하고 가족돌봄 부담을 경감하려는 방향을 제시하고 있는데,

대상별로 상이한 돌봄 수요와 서비스 특성을 충분히 고려하지 않은 채 돌봄서비스 간 격차를 축소하도록 하는 것이 정책적으로 타당한 지 여부에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보이고, 돌봄서비스의 일률적 무상 제공은 과다 이용 및 지방자치단체의 재정 부담이 우려되는 만큼, 서비스 유형·대상·소득 수준 등을 종합적으로 고려한 이용자 부담 기준을 마련하여 제도의 지속가능성을 확보할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있을 것으로 보임.

- 넷째, 제정안은 돌봄제공기관의 직접운영 원칙을 통해 공공성을 강화하고 서비스의 안정성과 책임성을 제고하려는 것으로 보이는데,

민간이 운영하는 사회복지시설이 다수를 차지하는 현실과 지방자치단체의 재정 및 행정 역량을 고려할 때 직접운영 전환을 일률적으로 요구하는 것은 현실과 괴리가 있고, 민간의 전문성과 효율성, 축적된 경험과 노하우 등 민간위탁의 장점과 필요성에 대한 고민과 함께, 강제적인 국공립 전환의 헌법상 기본권 제한 가능성을 충분히 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

- 다섯째, 제정안은 돌봄노동의 저평가 문제와 성별 편중 현실을 개선하고, 외국인 돌봄노동자의 권익 보호를 포함한 노동조건 개선을 도모하고 있는데,

돌봄노동의 저임금 구조는 성별 편중뿐 아니라 재정 구조와 제도적 한계 등 복합적 요인에 기인하는바, 보다 일반적이고 종합적인 접근이 필요할 것으로 보이고, 예산 및 기금 편성을 의무화한 규정은 유사입법례 등을 고려하여 정책 집행 과정에서 예산 반영 범위와 수준을 둘러싼 해석상의 혼란을 방지하기 위하여, 개별 정책 여건과 재정 상황 등을 고려하도록 할 필요가 있을 것으로 보임.

- 여섯째, 제정안은 돌봄자의 돌봄 부담에 있어 돌봄자의 균형 있는 삶을 보장하고 돌봄 부담의 성별 편중을 완화하려는 정책적 방향을 제시하고 있는데,

가족돌봄을 이유로 한 휴직·휴업 등에 대하여 이를 사업주가 예외 없이 허용하도록 하는 것은 소규모 사업장 등에 과도한 부담을 초래할 수 있으므로 합리적인 예외 사유를 마련할 필요가 있고, 돌봄 청소년·청년의 연령 기준이 유사 법률과 상이하여 제도 간 혼선이 우려되므로, 정책 대상의 일관성을 확보를 위해 내용을 정비할 필요가 있는 것으로 보임.

□ 일곱째, 제정안은 국가·지방자치단체 차원의 계획 수립 체계를 통해 돌봄정책의 중·장기적 추진 기반을 마련하고 있는데,

돌봄정책은 사회보장 정책 전반과 긴밀히 연계되는 영역이므로, 기본계획을 사회보장 기본계획 및 사회서비스 기본계획과 체계적으로 연계할 필요가 있고, 돌봄정책위원회의 설치에 정책 수용성과 전문성을 제고하는 측면이 있으나, 기존 사회보장위원회와의 기능 중복 가능성을 고려하여 역할 조정 또는 분과위원회 형태의 연계 방안에 대해서도 검토하는 것이 바람직할 것으로 보임.

4. 관계 부처 및 관련 단체 의견

□ (보건복지부) 제2조의 ‘돌봄서비스’에 대한 정의 규정은 사실상 공·사적 영역의 모든 돌봄을 포괄하는 정의 규정으로 볼 수 있는데, 현재 우리사회에서 돌봄의 중요성에 대한 관심이 증가하고 있으나 돌봄의 개념·범위, 구성요소 및 국가 책임 수준 등에 대한 명확한 사회적 합의는 없는 상황이므로 사회적 합의를 위한 선행 논의가 필요함.

돌봄 청년을 39세를 기준으로 정의하는 것은 「청년기본법」에서는 ‘청년’을 19세 이상 34세 이하인 사람으로 정의하고 있다는 점에서 연령 기준에 차이가 있고, 돌봄 청년에 대해서는 국가·지자체의 지원 의무를 규정하고 있다는 점에서 연령 범위 확대 필요성에 대한 사회적 합의가 필요함.

제정안은 돌봄제공기관의 직접운영 원칙을 규정하고 있으나, 현행 복지법 체계 전반에서는 민간위탁을 통해 전문성과 효율성을 확보하는 방식이 일반적으로 활용되고 있음. 민간위탁은 공공 책임을 전제로 한 운영방식으로, 이를 원칙적으로 제한할 경우 지역 여건에 따라 서비스의 전문성 저하, 운영 비용 증가가 발생할 수 있음.

또한, 민간돌봄제공기관 설치·운영을 인가 또는 허가하도록 일괄 규정하고 있으나, 현재 돌봄 관련 기관의 설치·운영 요건은 개별법을 통해 인가 또는 허가가 아닌 신고로 규정된 상황이라는 점에서, 일괄적인 인·허가 및 단체 제한은 기존 법체계와 맞지 않고, 현장의 혼란을 가중시키며 돌봄공급 부족 악화로 이어질 우려가 있음.

돌봄 업무는 상황에 따라 근로형태, 사용자 종속성, 노무제공 방식 등이 상이한데, 이러한 복잡하고 다양한 근로 상황에서 고용 및 노동조건 등에 대하여 검토하기 위해서는 고용노동부의 고용관련 법령, 고용정책 영역의 전문적인 판단이 요구되는 사안이고,

성별 편중 완화 및 균형있는 삶 등의 지원 규정은 가족정책의 수립·조정·지원 등 사무를 관장하며, 일·생활·가족 균형성장 등을 담은 ‘건강가정기본계획’을 수립하여 가족지원 프로그램을 지원 중인 성평등가족부에서 검토하는 것이 효율적으로 보임.

- (행정안전부) 돌봄정책위원회 규정을 삭제하고, 지자체 위원회는 설치 여부에 재량권을 주되 유사 위원회가 이미 있는 경우 돌봄 위원회를 대신할 수 있도록 규정할 필요가 있음.
- (고용노동부) 노동관계 법령 준수 관련 「근로기준법」상 근로자가 아닌 자를 포함하는지 여부 등을 명확히 할 필요성이 있고, 단체 교섭권 조항은 삭제할 필요가 있음.

Ⅲ. 주요 내용별 검토

1. 제정안의 목적 및 정의 등

가. 제정안의 내용

□ 제정안은 국가와 지방자치단체가 돌봄정책을 수립하고 실행하는데 필요한 사항을 정하여 모든 사람에게 돌봄을 받을 권리와 돌봄 권리를 보장하는 것을 목적으로 하는 한편(안 제1조),

돌봄서비스, 돌봄노동자, 이용자, 돌봄서비스 제공기관, 돌봄서비스 제공 플랫폼, 가족등, 무급 돌봄자, 돌봄 청소년·청년, 돌봄서비스 관리기관에 대하여 정의를 규정하고 있음(안 제2조).

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 모든 사람이 타인의 돌봄이 필요한 경우 좋은 돌봄을 받고 국가의 책임과 지역사회의 지원 위에서 보편적이고 평등하게 가족등을 돌볼 수 있도록 국가와 지방자치단체가 돌봄정책을 수립하고 실행하는데 필요한 사항을 정하여 모든 사람에게 돌봄을 받을 권리와 돌봄 권리를 보장하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “돌봄서비스”란 아동, 노인, 장애인, 출산을 전후한 여성, 환자 등 일상생활 및 사회활동에서 타인의 도움이 필요한 사람이 인간다운 생활을 유지하고 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 보장하는 안전관리, 신체적·정신적 활동 지원, 가사 보조 등의 서비스를 말한다.
2. “돌봄노동자”란 돌봄서비스를 제공하고 대가를 받는 사람을 말한다.
3. “이용자”란 돌봄노동자로부터 돌봄서비스를 제공받는 자를 말한다.
4. “돌봄서비스 제공기관”(이하 “돌봄제공기관”이라 한다)이란 돌봄노동자로 하여금 돌봄서비스를 제공하도록 하는 기관을 말한다. 이 경우 돌봄노동자에게 상당한 지휘·감독을 하는 돌봄서비스 제공 플랫폼은 돌봄제공기관으로 본다.

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.
 6. “가족등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
 - 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 또는 형제자매
 - 다. 본인 또는 나목의 사람의 자녀·입양자녀 또는 손자녀
 - 라. 「아동복지법」에 따른 가정위탁 보호 아동
 - 마. 그 밖에 돌봄과 생계를 같이 하는 동거인 또는 기타 친밀한 관계의 사람
 7. “무급 돌봄자”(이하 “돌봄자”라 한다)란 돌봄이 필요한 가족등을 대가를 받지 아니하고 돌보는 사람을 말한다.
 8. “돌봄 청소년·청년”이란 연령이 39세 이하인 돌봄자를 말한다.
 9. “돌봄서비스 관리기관”(이하 “돌봄관리기관”이라 한다)이란 돌봄서비스를 관리하고 이용자와 그 보호자에 대한 인권교육 및 돌봄노동자의 보호에 관한 업무 등을 수행하기 위하여 제26조제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 기관을 말한다.
- 제3조(돌봄을 받을 권리) 모든 사람은 생애주기 전반에서 안전을 보장받고 인간다운 생활을 유지하며, 정치·경제·사회·문화의 제반 활동에 참여하기 위하여 타인의 돌봄이 필요한 경우 돌봄 제공자와의 상호신뢰 및 감정적 유대에 기반한 좋은 돌봄을 받을 권리를 가진다.
- 제4조(돌봄 권리) 모든 사람은 일·돌봄·휴식을 균형 있게 유지하고 제반 사회활동에 동등하게 참여할 수 있는 환경에서 가족등을 돌봄 권리를 가진다.
- 제8조(다른 법률과의 관계) 돌봄정책에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다.

나. 검토의견

- ☐ 제정안은 돌봄이 모든 사람에게 안전을 보장받고 인간다운 생활을 유지하며 정치·경제·사회·문화의 제반 활동에 참여하기 위하여

필수적인 요소임을 확인하고, 생애주기 전반에 걸쳐 좋은 돌봄을 받을 권리와 가족등을 돌볼 권리가 있음을 선언하며,

돌봄정책에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 제정안의 목적과 기본원칙에 부합하도록 하여 돌봄정책에 관한 기본법임을 명시하고 있음.

- 인간은 생애 전반에 걸쳐 일정한 돌봄을 필요로 하는 돌봄의존성을 가지고 있고, 이러한 돌봄의존성은 선택적으로 작용하는 것이 아니라 모든 사회구성원의 삶에 있어서 필연적으로 작용한다는 점에서, 돌봄을 하나의 복지서비스로 보기보다는 삶의 필수영역으로서 보편적인 권리로 볼 필요가 있고,

사회적인 측면에서도 돌봄을 주고받는 관계를 통해 사회적 유대를 가능하게 하고, 사회구성원의 규모 등을 안정적으로 지속·유지시켜 준다는 점에서 중요한 가치를 지니고 있다는 점에서,

돌봄에 관한 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 명시하고 돌봄정책의 방향과 그 추진에 필요한 기본사항을 규정하기 위하여 「돌봄정책기본법」의 제정이 필요한 측면이 있는 것으로 보임.

- 다만, 제정안은 돌봄서비스를 아동, 노인, 장애인, 출산을 전후한 여성, 환자 등 일상생활 및 사회활동에서 타인의 도움이 필요한 사람이 인간다운 생활을 유지하고 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 보장하는 안전관리, 신체적·정신적 활동 지원, 가사 보조 등의 서비스로 정의하고 있는데,

현재 돌봄의 개념 및 범위 등에 대해서 명확한 사회적 합의는 없는

상황이고, 「사회보장기본법」 제3조7)에서 돌봄을 사회보장의 하나인 사회서비스로 정의하면서 사회보장의 기본원칙, 절차, 위원회 및 기본계획 등 포괄적인 사항을 규율하고 있으며, 「사회복지사업법」 8)과 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」 9), 그리고 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 10)등에서 사회서비스에 대하여 추가적으로 규율하고 있음.

즉, 「사회보장기본법」에서는 돌봄을 상담, 재활, 역량 개발, 사회 참여 지원 등과 병렬적으로 나열하여 ‘사회서비스’로 정의하고, 이를 관련 법률에서 인용하여 보다 구체적으로 규율하고 있다는 점에서, 돌봄서비스를 논의하는 과정에서 기존 사회서비스에 관한 법 체계를 함께 고려할 필요가 있음.

< 돌봄·사회서비스·사회보장의 개념·범위 >

사회보장 (「사회보장기본법」으로 규율)				
사회서비스 (「사회서비스원법」 등 시행 중)				
상담	재활	돌봄	역량 개발	...
			공공부조 (생계급여·기초연금 등)	사회보험 (건강보험·국민연금 등)

자료: 보건복지부

- 7) 「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.
- 8) 「사회복지사업법」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
6. “사회복지서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 「사회보장기본법」 제3조제4호에 따른 사회서비스 중 사회복지사업을 통한 서비스를 제공하여 삶의 질이 향상되도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다.
- 9) 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “사회서비스”란 「사회보장기본법」 제3조제4호의 사회서비스를 말한다.
- 10) 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “사회서비스”란 「사회복지사업법」 제2조제6호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다.

이외에도, 돌봄과 관련된 법률에는 「아동복지법」, 「노인복지법」, 「장애인복지법」, 「아이돌봄 지원법」, 「건강가정기본법」, 「가족돌봄 등 위기아동·청년 지원에 관한 법률」(2026년 3월 26일 시행 예정), 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」(2026년 3월 27일 시행 예정) 등이 있음.

< 돌봄 관련 법률 현황 >

대상	법률	돌봄 관련 주요 내용	비고
일반	건강가정기본법	질환이나 장애로 가족내 수발을 요하는 가족구성원이 있는 가정 지원 등	
	가족돌봄 등 위기아동·청년 지원에 관한 법률	돌봄이 필요한 가족에게 간호·간병 및 일상생활 관리 또는 그 밖의 도움을 제공하고 있는 사람 (가족돌봄 아동·청년)에 대한 지원 등	2026.3.26. 시행 예정
	의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률	통합지원 대상자 *의 특성과 욕구에 따라 예방적 건강관리부터 생애 말기 돌봄까지 필요 서비스를 포괄적으로 제공할 수 있는 지원체계 구축, 통합지원 대상자를 돌보는 가족과 보호자 에 대한 지원과 보호를 제공 등	2026.3.27. 시행 예정
	장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률	장애인·노인·임산부 등이 일상생활에서 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하고 정보에 접근할 수 있도록 보장	
아동	아동복지법	아동(18세 미만인 사람) 이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장	
	아이돌봄 지원법	가정의 아이돌봄을 지원하여 아이(12세 이하 아동) 의 복지 증진 및 보호자의 일·가정 양립을 통한 가족구성원의 삶의 질 향상과 양육친화적인 사회환경 조성	
	영유아보육법	영유아(7세 이하의 취학 전 아동) 의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성하고 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 지원	
장애인	장애인복지법	장애인 및 장애인 가족 지원(돌봄 지원 포함)	
	발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률	발달장애인(지적·자폐성장애인 등) 의 의사를 최대한 존중하여 그들의 생애주기에 따른 특성 및 복지 욕구에 적합한 지원과 권리옹호	
	장애인의 지역사회 자립 및 전환 지원에 관한 법률	모든 장애인이 독립된 주체로서 지역사회에서 살아가는 데 필요한 자립기반 을 조성하고, 장애인의 인간다운 삶을 위하여 서비스 다양성 확보	2027.3.19. 시행 예정
노인	노인복지법	홀로 사는 노인 에 대한 방문요양과 돌봄, 노인학대금지 등 노인의 보건복지 증진	
	노인장기요양보험법	고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인(65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 노인성 질병을 가진 자) 들에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등	

* “통합지원 대상자”란 노쇠, 장애, 질병, 사고 등(이하 “노쇠등”이라 한다)으로 일상생활 유지에 어려움이 있어 복합적인 지원을 필요로 하는 노인, 장애인 등으로서 대통령령으로 정하는 사람을 말한다.

□ 또한, 제정안 제38조에서는 가족등을 대가 없이 돌보는 사람(무급 돌봄자)에 대해서 사업주로 하여금 휴직, 휴가, 휴업, 노동시간 단축 및 교대근무 또는 야간근무에서 주간근무로의 전환 요구 권리 등을 사용할 수 있도록 하고, 국가와 지방자치단체로 하여금 휴직 등에 따라 감소된 소득의 전부 또는 일부를 보전받을 수 있도록 하며 무급 돌봄자에게 필요한 사회서비스를 확충하고 적절한 서비스를 제공하도록 하는 등 다양한 지원책을 마련하고 있는데,

‘가족등’을 정의하면서 배우자의 범위를 사실상의 혼인관계 또는 혼인의 실질을 가진 합의에 따른 밀접한 정서적·경제적 생활공동체 관계에 있는 사람까지 포함하고 있고, 이는 아직 사회적으로 충분히 합의되었다고 보기 어려운 배우자의 범위로서, 「국민기초생활 보장법 시행령」 제2조제2호가목11)에서도 배우자의 범위를 사실상 혼인관계에 있는 사람만 포함하고 있음.

아울러 돌봄과 생계를 같이 하는 동거인 또는 기타 친밀한 관계의 사람도 가족등에 포함되는데, 가족등에 포함될 수 있는 친밀한 관계가 어느 정도인지 모호한 측면이 있으므로 이에 대한 충분한 논의를 바탕으로 적절한 기준을 마련할 필요가 있을 것으로 보임.

따라서, 민간 사업주에게 책무를 부여하고 국가 등의 공적 재원을 활용하기 위해서는 돌봄의 대상이 되는 배우자의 범위, 기타 친밀한 관계 등에 대하여 사회적 합의가 선행될 필요가 있을 것으로 보임.

11) 「국민기초생활 보장법」

제2조(개별가구) ① 「국민기초생활 보장법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제8호에 따른 개별가구는 다음 각 호의 사람으로 구성된 가구로 한다.

2. 제1호 외의 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람

가. 제1호에 해당하는 사람의 배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 같다)

□ ‘돌봄 청소년·청년’의 경우에도 제정안에서는 39세 이하인 돌봄자로 규정하고 있는데, 가족돌봄 아동·청년을 보호하고 지원하기 위한 법률인 「가족돌봄 등 위기아동·청년 지원에 관한 법률」¹²⁾에서는 위기아동·청년을 34세 이하의 사람으로 규정하고 있다는 점에서, 안정적이고 일관된 제도 운영 및 정책시행을 위하여 유사한 취지의 법률 간 연령 기준 등을 일치시키는 것이 바람직할 것으로 보임.

□ 제정안은 ‘돌봄서비스 제공 플랫폼’을 돌봄노동자 및 돌봄제공기관에 관한 자료 및 정보를 수집·관리하여 이를 전자정보 형태로 기록하고 처리하는 시스템을 구축·운영하는 기관으로 정의하고 있으나,

해당 정의는 돌봄노동자와 이용자를 연결·중개하는 플랫폼으로서의 기능보다는 돌봄노동자 및 돌봄제공기관에 관한 정보를 수집·관리하는 기능으로 이해되는 측면이 있고, 일반적으로 플랫폼은 전자적 기반으로서의 시스템을 의미¹³⁾함에도 불구하고 해당 시스템을 구축·운영하는 기관으로 정의하고 있어, 개념상 혼재로 인하여 모호한 측면이 있는 것으로 보임.

12) 「가족돌봄 등 위기아동·청년 지원에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "위기아동·청년"이란 34세 이하의 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 다만, 가목의 가족돌봄 아동·청년의 연령에 대하여는 「병역법」에 따른 병역의무를 이행하고 있거나 이행한 경우 그 병역의무를 이행한 기간을 가산한다.

가. 가족돌봄 아동·청년: 돌봄이 필요한 가족에게 간호·간병 및 일상생활 관리 또는 그 밖의 도움을 제공하고 있는 사람

나. 고립·은둔 아동·청년: 타인과의 교류가 거의 없거나 상당한 기간 이상 제한된 거주공간에서만 생활하여 일상생활이 현저히 곤란한 사람

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 위기상황에 놓인 사람

13) 「국가지식정보 연계 및 활용 촉진에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "통합플랫폼"이란 국가지식정보를 통합·연계하여 국민에게 정보통신망을 통하여 서비스하는 시스템을 말한다.

「산업 디지털 전환 촉진법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. "산업데이터 플랫폼"이란 하나 또는 둘 이상의 기업등이 산업데이터 활용을 효율적으로 하도록 지원하는 전자적 통합 서비스 및 기반을 말한다.

□ 한편, 제정안의 제명이 ‘돌봄정책기본법’이고 돌봄정책의 수립·실행에 필요한 기본사항을 규정하고 있어 돌봄정책의 기본법적 성격을 지닌다고 볼 수 있으므로, 이를 보다 명확히 하기 위하여 안 제8조 (다른 법률과의 관계)에서 해당 법률을 우선 적용하도록 하는 규정을 두어 기본법적으로서의 위상을 분명하게 할 필요가 있을 것으로 보임.

2. 국가 및 지방자치단체, 사업주의 책무

가. 제정안의 내용

- 제정안은 국가와 지방자치단체에 대하여 돌봄이 필요한 모든 사람에게 돌봄서비스를 제공하기 위하여 돌봄서비스 제공체계를 구축·운영하고 그 공공성을 강화하며, 이에 필요한 재원을 조성하도록 하고(안 제5조),
- 사회를 유지·존속시키기 위하여 필수불가결한 돌봄의 가치를 인정하고 이를 돌봄정책 수립에 반영하며, 국가와 지방자치단체의 돌봄서비스 제공을 확대함으로써 돌봄자의 무급 돌봄 부담을 경감시키도록 하는 한편(안 제7조),
- 사업주에 대하여 노무를 제공하는 모든 사람에 대해 모집·채용부터 노무관계 종료에 이르는 전 과정에서 돌봄 권리의 실현을 저해하는 제도와 관행을 개선하고 돌봄 권리의 행사를 보장하도록 책무를 부여함(안 제6조).

제1장 총칙

- 제5조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 돌봄이 필요한 모든 사람에게 돌봄서비스를 제공하고, 이를 위하여 돌봄서비스 제공체계를 구축·운영하고 그 공공성을 강화하며, 이에 필요한 재원을 조성하여야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 모든 사람이 돌봄 권리를 행사할 수 있는 환경을 조성하고 돌봄자를 지원하며, 돌봄 권리 증진을 위한 사업주의 노력을 장려하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」에 따라 이용자에게 적합한 통합돌봄을 제공하여야 한다.
- 제6조(사업주의 책무) 사업주는 계약의 형태를 불문하고 해당 사업에 노무를 제공하는 모든 사람에 대하여 모집·채용부터 노무관계 종료에 이르는 전 과

정에서 돌봄 권리의 실현을 저해하는 제도와 관행을 개선하고 돌봄 권리의 행사를 보장하여야 한다.

제7조(기본원칙) 국가와 지방자치단체는 이 법에 따라 돌봄정책을 수립·시행하는 경우 다음 각 호의 사항이 실현되도록 하여야 한다.

1. 사회를 유지·존속시키기 위하여 필수불가결한 돌봄의 가치를 인정하고 이를 정책 수립에 반영할 것
2. 국가와 지방자치단체의 돌봄서비스 제공을 확대함으로써 돌봄자의 무급 돌봄 부담을 경감시킬 것
3. 사업주의 돌봄 권리 보장을 지원함으로써 돌봄자간의 돌봄 부담이 보편적이고 평등하게 분담되도록 촉진할 것
4. 돌봄노동자의 인권을 보호하고 노동조건을 개선함으로써 돌봄노동자가 존중받으며 정당한 보상을 받을 수 있도록 할 것
5. 돌봄정책은 돌봄노동자의 대표성을 보장하고 이용자·돌봄제공기관·돌봄자 및 지방자치단체의 참여와 협력을 바탕으로 수립·시행할 것

나. 검토의견

□ 제정안은 모든 사람에게 돌봄을 받을 권리와 돌봄 권리가 있음을 선언하고, 이를 실현하기 위하여 국가와 지방자치단체에 돌봄서비스 제공 의무와 돌봄권 보장을 위한 제도적·환경적 기반을 조성하는 책무를 부여하면서, 사업주에게도 돌봄 권리의 실현을 저해하는 제도와 관행을 개선하도록 하고 있음.

□ 돌봄은 개인의 삶의 유지와 사회의 지속가능성을 뒷받침하는 필수적 기능이라는 점에서, 안정적인 공적 돌봄체계를 구축·운영하여 돌봄을 주고받는 관계를 보호·진흥하고, 돌봄권 보장을 위한 제도적·환경적 기반을 조성할 필요가 있음.

□ 또한, 사업주에 대하여 돌봄 권리의 실현 및 보장을 위해 일정한 책무를 부여하는 것은, 현행 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에

관한 법률」¹⁴⁾이 육아휴직, 육아기 근로시간 단축, 가족 돌봄 등 일·가정 양립 지원 제도를 모든 사업 또는 사업장에 적용하고 있는 취지에서 더 나아가, 돌봄 전반에 관한 권리 보장을 보다 일반적·포괄적으로 규율하려는 취지로 보임.

□ 다만, 제정안은 국가와 지방자치단체가 돌봄이 필요한 모든 사람에게 돌봄서비스를 제공하여야 한다는 책무를 부여하면서, 동시에 모든 사람에게 돌봄 권리를 행사할 수 있는 환경을 조성하도록 하고 있는바,

공적 돌봄체계를 통해 모든 사람이 돌봄공백을 겪지 않도록 하는 것은 중요한 의미가 있으나, 국가가 모든 돌봄서비스를 직접 제공하는 방식은 인적·물적 자원의 한계로 인해 비효율적일 수 있으므로, 돌봄서비스 제공에 관한 국가의 책무와 돌봄 권리를 실질적으로 행사할 수 있도록 하는 환경 조성의 책무를 적절히 조화시켜 돌봄 공백을 최소화하는 방향으로 접근할 필요가 있을 것으로 보임.

14) 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」

제3장의2 일·가정의 양립 지원

제19조(육아휴직) ① 사업주는 임신 중인 여성 근로자가 모성을 보호하거나 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀(입양한 자녀를 포함한다. 이하 같다)를 양육하기 위하여 휴직(이하 “육아휴직”이라 한다)을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제19조의2(육아기 근로시간 단축) ① 사업주는 근로자가 만 12세 이하 또는 초등학교 6학년 이하의 자녀를 양육하기 위하여 근로시간의 단축(이하 “육아기 근로시간 단축”이라 한다)을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다. 다만, 대체인력 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제22조의2(근로자의 가족 돌봄 등을 위한 지원) ① 사업주는 근로자가 조부모, 부모, 배우자, 배우자의 부모, 자녀 또는 손자녀(이하 “가족”이라 한다)의 질병, 사고, 노령으로 인하여 그 가족을 돌보기 위한 휴직(이하 “가족돌봄휴직”이라 한다)을 신청하는 경우 이를 허용하여야 한다. 다만, 대체인력 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우, 본인 외에도 조부모의 직계비속 또는 손자녀의 직계존속이 있는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제22조의3(가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축) ① 사업주는 근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 근로시간의 단축을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다. 다만, 대체인력 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. (각 호 생략)

3. 돌봄서비스 제공

가. 제정안의 내용

- 제정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 돌봄서비스 제공 의무, 돌봄서비스의 공공성 강화, 각 돌봄서비스 사이의 격차 축소, 생애주기 등에 따른 돌봄서비스 제공, 지역·돌봄 통합지원, 지원주택 제공 및 주거환경 개선, 무상 제공 원칙, 차별 금지 등을 규정하려는 것임(안 제9조부터 제16조까지).

제2장 돌봄서비스 제공

제9조(국가와 지방자치단체의 돌봄서비스 제공 의무) 국가와 지방자치단체는 모든 사람이 인간으로서 존엄을 유지하고 사회활동에 평등하게 참여하는 데 필요한 돌봄서비스를 제공할 의무를 진다.

제10조(돌봄서비스의 공공성 강화) 국가와 지방자치단체는 돌봄서비스의 지속성과 안정성 확보, 양적 확대와 질적 향상, 이용자와 돌봄노동자의 권리 보장을 위하여 돌봄서비스의 공공성을 강화하여야 한다.

제11조(각 돌봄서비스 사이의 격차 축소 등) 국가와 지방자치단체는 노인·장애인·아동 등 대상에 따라 분절된 각 돌봄서비스 사이의 격차를 줄이고, 각 돌봄서비스의 양과 질을 고루 향상시키기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

제12조(생애주기 등에 따른 돌봄서비스 제공) 국가와 지방자치단체는 생애주기와 사회적·경제적 환경의 변화에 맞추어 필요한 돌봄서비스를 개발하고 제공하여야 한다.

제13조(지역 돌봄 통합지원) 국가와 지방자치단체는 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」에 따라 누구나 지역사회에서 필요한 돌봄을 비롯한 사회서비스를 연계·지원받을 수 있도록 지역 돌봄 통합지원체계의 정착과 원활한 운영에 필요한 조치를 하여야 한다.

제14조(지원주택 제공 및 주거환경 개선) 국가와 지방자치단체는 돌봄이 필요한 사람이 안전하고 편리한 주거환경에서 생활하며 돌봄 및 그 밖에 필요한 서비스를 제공받을 수 있도록 돌봄지원주택(돌봄 등 지원서비스가 함께 제공

되는 주택을 말한다)의 확보·제공 및 주거환경 개선 등에 관한 정책을 수립·시행하여야 한다.

제15조(돌봄서비스의 무상 제공 원칙) ① 국가와 지방자치단체는 누구나 무상으로 돌봄서비스를 누릴 수 있도록 관련 예산 및 기금을 확충하기 위하여 노력하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 국가와 지방자치단체는 돌봄서비스의 양적 확대 및 질적 향상을 위하여 재정상 필요한 경우 이용자의 소득 수준 등에 따라 돌봄서비스 비용을 일부 부담하게 할 수 있다.

제16조(돌봄서비스 제공 시 차별 금지) 국가와 지방자치단체는 돌봄서비스를 제공할 때 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 종전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 가족 내 돌봄 부담, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적 지향, 성 정체성, 학력, 병력, 국적, 체류자격 등(이하 “성별등”이라 한다)을 이유로 차별을 하여서는 아니 된다.

나. 검토의견

- 지나친 돌봄 부담은 돌봄자의 신체적·정신적·경제적 불편과 고통을 발생시켜, 돌봄자 및 피돌봄자의 삶의 질에 부정적인 영향을 미치고 사회적 문제를 야기할 수 있다는 점에서, 국가와 지방자치단체의 적절한 돌봄서비스 제공과 비용지원은 필요할 것으로 보임.
- 이에 제정안은 국가와 지방자치단체에 생애주기와 사회적·경제적 환경의 변화에 맞춘 돌봄서비스 제공의무를 부여하는 한편, 이를 무상으로 누릴 수 있도록 관련 예산 및 기금을 확충하도록 하고 돌봄지원주택 등을 마련하도록 하고 있음.

□ 만약 안전하고 편리한 주거환경과 생애주기별로 적절한 돌봄서비스가 제공되는 공적 돌봄체계를 무상으로 누릴 수 있게 된다면, 모든 사람이 인간으로서 존엄을 유지하고 사회활동에 평등하게 참여할 수 있을 뿐만 아니라, 돌봄자들의 돌봄 부담을 경감하는데 큰 기여를 할 것으로 보임.

□ 다만, 제정안은 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

□ 첫째, 제정안은 돌봄서비스의 무상제공 원칙으로서 누구나 무상으로 돌봄서비스를 누릴 수 있도록 국가와 지방자치단체가 관련 예산 및 기금을 확충하도록 노력할 의무를 부과하는 한편, 돌봄서비스의 양적 확대 및 질적 향상을 위하여 재정상 필요한 경우에는 이용자의 소득 수준 등에 따라 비용의 일부를 부담하게 할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 현재 대부분의 돌봄 관련 제도와 서비스는 안정적 운영과 재정의 지속가능성을 확보하기 위하여 서비스의 성격과 이용 범위 등에 따라 일정 수준의 이용자 부담을 두고 있는데, 제정안과 같이 돌봄서비스의 종류·내용·이용 범위 등에 대한 구분 없이 일률적으로 무상 제공 원칙을 규정하는 것은 이용자들의 과다이용을 유발하여 제도의 지속가능성을 저해할 우려가 있고,

지방자치단체별로 돌봄서비스에 대한 공급 및 수요, 재정자립도 등 재정 여건이 상이한 점을 고려할 때, 실제 제도 운영 과정에서 지방자치단체에 과도한 재정적 부담을 초래할 가능성이 있음.

이에 따라, 돌봄서비스 무상 제공 원칙의 적용 범위를 보다 명확히 하고, 서비스 유형·대상·소득 수준 등을 종합적으로 고려하여 이용자 부담 기준을 마련함으로써, 돌봄의 접근성 제고와 정부의 재정 건전성 간의 균형을 도모할 필요가 있을 것으로 보임.

- 둘째, 제정안은 노인·장애인·아동 등 대상에 따라 분절된 돌봄서비스 사이의 격차를 줄이도록 하고 있는데, 대상별로 필요한 돌봄서비스의 질과 양이 서로 다르다는 점에서 단순히 격차를 줄이는 방향으로 접근하는 것은 충분한 논의가 필요할 것으로 보임.

노인·장애인·아동 등 대상별로 제공되고 있는 돌봄서비스의 양과 질을 판단하기 위한 기준이 모호하고, 필요한 돌봄서비스의 종류와 수요도 각기 다르며, 특히 각각의 대상에게 이루어지고 있는 돌봄 서비스가 충분하다고 보기 어려운 상황에서, 격차를 줄이기 위해 어느 하나의 돌봄서비스를 줄이기보다는 각각의 돌봄서비스를 필요성에 따라 단계별로 확충하는 접근이 필요할 것으로 보이고, 이러한 접근이 모든 돌봄의 부담을 줄이기 위한 제정안의 취지에도 부합할 것으로 보임.

4. 돌봄제공기관의 설치·운영 등

가. 제정안의 내용

- 제정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 적정한 수의 돌봄제공기관을 설치·운영하도록 하면서, 직접운영 원칙, 민간 돌봄제공기관에 대한 관리·감독, 노동관계 법령 준수, 국공립 전환 또는 폐쇄, 종사자 인권교육 등을 규정하려는 것임(안 제17조부터 제26조까지).

제3장 돌봄제공기관의 설치·운영 및 인·허가 등

제17조(국가와 지방자치단체의 돌봄제공기관 설치·운영) 국가와 지방자치단체는 돌봄이 필요한 사람의 수 및 분포, 지역 특성 등을 고려하여 돌봄서비스가 원활하게 제공될 수 있도록 적정한 수의 돌봄제공기관을 설치·운영하여야 한다.

제18조(돌봄제공기관 직접운영 원칙 등) ① 국가와 지방자치단체는 국공립 돌봄제공기관을 설치하는 경우 이를 직접 운영하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항에도 불구하고 민간에 위탁된 국공립 돌봄제공기관이 있는 경우 이를 직접운영으로 전환할 계획을 수립·시행하여야 한다.

③ 제2항에 따라 민간위탁 국공립 돌봄제공기관이 직접운영으로 전환된 경우 국가와 지방자치단체는 해당 기관에 노무를 제공하는 자(계약의 형식을 불문한다)에 대하여 직접운영 전환 이후의 계약의 계속적 체결 또는 연장을 보장하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 제1항에도 불구하고 민간위탁된 국공립 돌봄제공기관의 수탁자가 변경되는 때에는 해당 돌봄제공기관에 노무를 제공하는 자(계약의 형식을 불문한다)에 대한 계약 유지를 조건으로 하여야 한다.

제19조(민간 돌봄제공기관 인·허가 및 지원) ① 국가와 지방자치단체는 민간 돌봄제공기관(국가와 지방자치단체 외의 자가 설치·운영하는 돌봄제공기관을 말한다. 이하 같다)의 설치·운영을 인가 또는 허가할 경우 이 법과 「돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률」 및 관계 법령을 준수할 것을 조건으로 하여야 한다.

② 「사회복지사업법」 제2조제3호의 사회복지법인, 「사회적기업 육성법」 제2조제1호의 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제1호의 협동조합 또는 「민법」 제32조의 비영리법인이 아닌 자는 돌봄제공기관을 설치·운영할 수 없다.

③ 국가와 지방자치단체는 민간 돌봄제공기관의 설치·운영에 필요한 지원을 할 수 있다.

제20조(민간 돌봄제공기관에 대한 관리·감독) ① 국가와 지방자치단체는 민간 돌봄제공기관이 이 법과 「돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률」 및 관계 법령을 준수하도록 관리·감독하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항의 관리·감독을 위하여 필요한 조치 및 절차를 관계 법령으로 정하여야 한다.

제21조(인력 및 시설 기준) 국가는 돌봄제공기관을 설치·운영하거나 민간 돌봄제공기관의 설치·운영을 인가 또는 허가함에 있어서 이용자가 인간으로서 존엄하게 대우받고 돌봄노동자가 「돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률」과 관련 법률에 따른 노동조건에서 노동권을 보장받으며 업무상 재해를 예방하는데 필요한 인력 및 시설 기준을 정하여야 한다.

제22조(돌봄제공기관의 차별 금지) 돌봄제공기관은 합리적인 이유 없이 성별등을 이유로 이용자와 돌봄노동자를 차별하여서는 아니 된다.

제23조(돌봄제공기관의 노동관계 법령 준수) 돌봄제공기관은 해당 기관에 노무를 제공하는 돌봄노동자가 안전하게 일할 수 있도록 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」 등 노동관계 법령을 준수하고 고용안정 및 노동조건 개선과 노동권 보장을 위하여 노력하여야 한다.

제24조(돌봄제공기관에 대한 국공립 전환 또는 폐쇄 등) 국가와 지방자치단체는 민간 돌봄제공기관이 이 법과 「돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률」 또는 관계 법령을 위반하여 더 이상 관계 법령상 기준에 따른 돌봄을 제공하기 어렵거나 돌봄노동자에게 안전한 노동조건을 보장하기 어려운 경우 해당 민간 돌봄제공기관에 대한 국공립 전환 또는 폐쇄 등 필요한 조치 및 절차를 각 해당 법령으로 정하여야 한다.

제25조(돌봄제공기관 종사자 인권교육) 돌봄제공기관은 이용자와 그 보호자(이하 “이용자등”이라 한다)에 대한 인권침해를 방지하기 위하여 돌봄제공기관 종사자를 대상으로 인권교육을 실시하여야 한다.

제26조(돌봄관리기관 설치·운영) ① 국가와 지방자치단체는 돌봄서비스 관리, 이용자등에 대한 인권교육 및 돌봄노동자의 보호에 관한 업무 등을 수행하기 위하여 돌봄관리기관을 설치·운영하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설치·운영에 관한 법률」 제7조의 시·도 사회서비스원 또는 제1항에 따른 업무를 수행하기 위하여 지방자치단체의 조례에 따라 설립한 시·군·구(자치구에 한한다) 사회서비스원을 돌봄관리기관으로 지정하거나 제1항에 따른 업무를 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관에 위탁할 수 있다.

나. 검토의견

- 제정안은 국가와 지방자치단체가 돌봄서비스가 원활하게 제공될 수 있도록 적정한 수의 돌봄제공기관을 직접 설치·운영하도록 하는 한편, 민간에 위탁된 국공립 돌봄제공기관이 있는 경우에는 이를 직접 운영으로 전환하기 위한 계획을 수립·시행하도록 규정하고 있음.
- 이는 돌봄서비스의 공공성을 강화하고 서비스 제공의 안정성과 책임성을 제고하려는 것으로, 운영 주체의 공공성을 강화함으로써 돌봄서비스의 질을 일정 수준 이상으로 유지하고, 돌봄노동자의 고용 불안정 문제를 구조적으로 개선하려는 취지로 보임.
- 다만, 2024년 기준 민간이 설치·운영하는 사회복지시설이 지방자치단체가 설치·운영하는 시설의 약 8배에 달하는 현실을 고려할 때, 이러한 시설을 광범위하게 국가와 지방자치단체의 직접운영 방식으로 전환하는 것은 민간의 역할과 기능, 지방자치단체의 재정 여건 및 행정 역량을 충분히 고려하지 못하는 측면이 있음.

< 2024년말 기준 사회복지시설 유형별 설치 운영 현황 >

(단위: 개소)

구분	총 시설수	지자체 설치/운영 시설			민간 설치/운영 시설				
		소계	직영	위탁	소계	사회 복지법인	기타 법인	단체 (법인외)	개인
계	37,790	4,008	208	3,800	33,782	5,112	5,254	571	22,845
노인	25,929	1,103	72	1,031	24,826	2,305	2,163	130	20,228
아동	6,489	1,471	73	1,398	5,018	825	1,817	300	2,076
장애인	4,074	762	29	733	3,312	1,672	1,146	102	392
정신보건	421	0	0	0	421	173	82	35	131
노숙인	138	37	0	37	101	44	36	3	18
결핵·한센	6	0	0	0	6	5	0	1	0
지역자활센터	250	250	8	242	0	0	0	0	0
사회복지관	483	385	26	359	98	88	10	0	0

※ 어린이집 교육부 이관('23년 6월), 경로당·노인교실 제외 (자료: 보건복지부)

- 민간위탁은 민간의 전문성과 유연성, 축적된 경험과 노하우 등을 바탕으로 공공이 수행하기 어려운 영역을 보완해 온 측면이 있고, 제한된 재정과 행정 인력을 효율적으로 활용할 수 있다는 점에서도 공적 재원의 한계를 보완할 수 있는 측면이 있으므로, 이를 국공립으로 전환할 경우에는 상대적으로 효율성 및 전문성이 저해될 우려가 제기될 수 있음.
- 한편, 민간 돌봄제공기관의 설치·운영은 헌법 제15조의 직업의 자유, 제23조의 재산권, 제119조의 자유로운 경제활동의 영역¹⁵⁾에 해당되는 측면이 있으므로, 일정 기준에 미달한다는 이유로 국공립 전환을 의무화하거나 사실상 강제하는 것은 해당 기본권을 제한할 가능성이 있으므로 이에 대한 종합적이고 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보임.
- 따라서, 국공립 돌봄제공기관의 직접운영을 원칙으로 할 경우 중·장기적인 목표로 설정하되, 지역별 돌봄 수요와 재정 여건 및 행정 역량 등을 종합적으로 고려하여 단계적·선택적 전환을 허용하는 등 보다 탄력적인 제도 설계 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

15) 「대한민국 헌법」

제15조 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.

제23조 ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.

③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

제119조 ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

5. 돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위향상

가. 제정안의 내용

- 제정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 돌봄노동이 여성이 전담하는 단순 비숙련 노동으로 간주되어 불안정한 저임금 일자리로 고착된 문제를 개선하고, 돌봄의 가치 인정, 돌봄노동자의 성별 편중 완화와 적정임금·단체교섭권·인정체계 확립·경력 인정·인권보호조치, 외국인 돌봄노동자에 대한 평등 대우 등을 규정하려는 것임 (안 제27조부터 제35조까지).

제4장 돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위향상

제27조(돌봄노동의 가치 인정 등) 국가와 지방자치단체는 돌봄노동이 여성이 전담하는 단순 비숙련 노동으로 간주되어 불안정한 저임금 일자리로 고착된 문제를 개선하여야 하며, 돌봄노동자가 돌봄노동의 가치를 정당하게 평가받고 고용 안정과 노동권 행사를 보장받으며 안전하게 일할 수 있도록 하여야 한다.

제28조(돌봄노동자의 성별 편중 완화 등) ① 국가와 지방자치단체는 돌봄노동자가 여성에 편중되어 있는 현실을 개선하여 돌봄노동자가 성별마다 고르게 양성될 수 있도록 노력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 돌봄노동에서 고정된 성별 분업이 완화될 수 있도록 노력하여야 한다.

제29조(외국인 돌봄노동자에 대한 평등 대우 등) ① 국가와 지방자치단체는 외국인 돌봄노동자가 인종, 피부색, 민족, 국적, 언어, 체류자격 등을 이유로 내국인에 비하여 차별받지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 외국인 돌봄노동자가 쾌적한 주거생활을 영위할 수 있도록 하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 외국인 돌봄노동자가 가족들을 돌볼 권리를 보장받을 수 있도록 하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 외국인 돌봄노동자에 대한 고용정책을 결정함에 있어 돌봄노동자를 대표하는 자 및 외국인 돌봄노동자를 대표하는 자의 의견을 수렴하여야 한다.

제30조(돌봄노동자에 대한 적정임금 등 보장) 국가와 지방자치단체는 돌봄노동자가 적정임금 및 최소근로시간을 보장받을 수 있도록 돌봄제공기관에 공통으로 적용하는 기준을 마련하여야 한다.

제31조(돌봄노동조합의 단체교섭권 보장) 국가와 지방자치단체는 돌봄노동자로 구성된 노동조합이 사회적·경제적 지위 향상을 위하여 임금 기타 노동조건에 관하여 실질적·지배적 영향력을 가진 자와 단체교섭할 수 있도록 보장하여야 한다.

제32조(돌봄노동자 권리보장을 위한 비용의 예산 반영) 국가와 지방자치단체는 돌봄노동자의 적정임금 등 노동조건 개선, 근로시간 면제 등 노동권 보장, 안전 보호 및 사회보험 보장에 필요한 비용을 예산 및 기금의 편성에 반영하여야 한다.

제33조(돌봄노동자의 인정체계 확립) 국가와 지방자치단체는 돌봄노동자가 전문능력을 향상시킬 수 있도록 경력 및 전문능력 인정체계를 수립하고, 돌봄노동자에게 전문자격 취득을 위한 교육 이수 기회를 제공하여야 한다.

제34조(돌봄노동자의 경력 인정) 국가와 지방자치단체는 돌봄노동자의 경력 및 전문능력에 따른 돌봄의 질 향상을 반영한 합리적인 급여 제도를 마련하고, 돌봄제공기관으로 하여금 이를 적용하도록 하여야 한다.

제35조(돌봄노동자 인권보호 조치) ① 국가와 지방자치단체는 돌봄노동자가 이용자등의 괴롭힘으로 인권을 침해당하지 아니하도록 이용자등에게 인권교육을 실시하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 이용자등의 괴롭힘이 계속될 경우 2인 이상 공동으로 돌봄을 제공하도록 하거나 돌봄서비스 이용을 한시적으로 제한하거나 이용자 비용부담분을 증액하는 등 돌봄노동자의 인권침해를 방지하기 위한 방안을 마련하고 시행하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 이용자등의 괴롭힘에 의한 돌봄노동자의 정신적·신체적 피해를 치유하기 위하여 필요한 보호조치를 하여야 한다.

나. 검토의견

□ 2023년 사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사에 따르면, 조사대상 69,313명 중 여성은 46,720명으로 약 67.4%를 차지하여 남성(22,593명)의 2배가 넘고, 2025년 기준 요양보호사 자격증 취득자 및 장기요양기관 근무 요양보호사의 성별 구성 역시 여성 비율이 각각 89.2%, 93.2%¹⁶⁾로 높은 수준으로 나타났음.

< 사회복지시설 종사자 성별 분포 >

(단위: 명, %)

구분		사례 수	남		여	
			빈도	%	빈도	%
전체		69,313	22,593	32.6	46,720	67.4
소관부처	보건복지부	66,875	22,396	33.5	44,479	66.5
	여성가족부	2,438	197	8.1	2,241	91.9
시설유형	생활시설	29,403	10,463	35.6	18,940	64.4
	이용시설	39,910	12,130	30.4	27,780	69.6
재원 출처	국고지원	25,758	8,812	34.2	16,946	65.8
	지방 이양	43,555	13,781	31.6	29,774	68.4
종사자 규모	5인 미만	5,313	1,228	23.1	4,085	76.9
	6~10인	5,929	2,170	36.6	3,759	63.4
	11~20인 이하	9,441	3,334	35.3	6,107	64.7
	21~30인 이하	14,183	5,129	36.2	9,054	63.8
	31~40인 이하	10,729	4,072	38.0	6,657	62.0
	41~50인 이하	6,563	2,160	32.9	4,403	67.1
	51인 이상	17,155	4,500	26.2	12,655	73.8
지역	서울특별시	11,909	3,577	30.0	8,332	70.0
	부산광역시	4,802	1,319	27.5	3,483	72.5
	대구광역시	2,711	971	35.8	1,740	64.2
	인천광역시	3,114	954	30.6	2,160	69.4
	광주광역시	1,820	610	33.5	1,210	66.5
	대전광역시	1,718	715	41.6	1,003	58.4
	울산광역시	1,321	360	27.3	961	72.7
	세종특별자치시	409	192	46.9	217	53.1
	경기도	15,203	5,027	33.1	10,176	66.9
	강원도	2,907	982	33.8	1,925	66.2
	충청북도	3,969	1,231	31.0	2,738	69.0
	충청남도	3,640	1,249	34.3	2,391	65.7
	전라북도	3,406	1,090	32.0	2,316	68.0
	전라남도	3,684	1,062	28.8	2,622	71.2
	경상북도	3,863	1,512	39.1	2,351	60.9
	경상남도	3,489	1,214	34.8	2,275	65.2
	제주특별자치도	1,348	528	39.2	820	60.8

자료: 보건복지부

16) 2025년 11월 기준 자격증 취득자 3,111,837명 중 여성의 수는 2,775,759명(89.2%)이고, 장기요양기관 근무 요양보호사 699,584명 중 여성의 수는 652,061명(93.2%)임.(자료: 보건복지부)

- 이러한 상황에서, 제정안은 돌봄노동자가 여성에 편중되어 있는 현실을 개선하여 성별에 관계없이 돌봄노동자가 고르게 양성될 수 있도록 하는 한편, 외국인 돌봄노동자에 대해서도 내국인에 비하여 차별받지 아니하도록 규정하고 있음.

< 외국인 요양보호사 자격증 취득 및 장기요양기관 종사 현황 >

(단위: 명)

구 분		계	중국	일본	미국	캐나다	대만	베트남	기타
자격 취득자	수	22,766	18,624	1,654	1,279	374	158	113	564
	비율	100%	81.8%	7.3%	5.6%	1.6%	0.7%	0.5%	2.5%
종사자	수	6,644	5,467	540	362	85	39	16	135
	비율	100%	82.3%	8.1%	5.4%	1.3%	0.6%	0.2%	2.0%

자료: 보건복지부('24.12.31.기준)

- 돌봄노동이 특정 성별에 편중되어 온 현실을 고려할 때, 돌봄서비스 제공체계 및 돌봄노동자 관련 정책 전반에 있어 성별 편중 해소를 위한 정책적 고려가 반영될 필요는 있을 것으로 보이고,

최근 돌봄 인력 부족을 보완하기 위한 수단으로 외국인 돌봄노동자의 활용이 확대되고 있는 점을 감안할 때, 이들의 법적 지위, 근로 조건 및 권익 보호에 관한 사항 역시 돌봄서비스 제공체계의 설계 과정에서 함께 고려될 필요가 있을 것으로 보임.

- 다만, 제정안은 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

- 첫째, 돌봄노동이 불안정한 저임금 일자리로 고착되어 온 원인에 대하여 여성 편중이라는 측면과 함께 국가 및 지방자치단체의 복지재원과 근로환경 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

돌봄노동은 아동·노인·장애인 등 취약계층을 주요 대상으로 제공되는 서비스로서, 이용자에게 충분한 비용을 부담시키기 어렵고 정부 보조에 의존하는 구조적 특성을 가지고 있어 노동 강도에 비해 임금 수준이 낮게 형성되어 온 측면이 있음. 또한 업무 범위와 책임은 광범위한 반면, 돌봄노동자를 보호·지원하기 위한 제도적 안전망은 충분히 마련되지 못한 실정임.

이에 따라, 돌봄노동의 정당한 가치 인정을 위해서는 성별 편중 외에도 재정 구조, 근로환경, 제도적 지원 부족 등 다양한 요인을 종합적으로 고려할 수 있도록 조문의 내용을 보다 일반적으로 규정하는 것이 필요해 보임.

□ 둘째, 제정안은 외국인 돌봄노동자에 대해서만 쾌적한 주거생활을 영위할 수 있도록 규정하고 있는데, 「외국인근로자의 고용등에 관한 법률」에서 일반적인 외국인근로자의 쾌적한 주거생활에 관한 사항을 별도로 규정하고 있지 않다는 점에서, 외국인 돌봄노동자에 대해서만 이와 같은 권리를 규정하는 것은 충분한 논의가 선행될 필요가 있음.

□ 한편, 제정안 제32조는 국가와 지방자치단체가 돌봄노동자의 적정 임금 등 노동조건 개선, 근로시간 면제 등 노동권 보장, 안전 보호 및 사회보험 보장에 필요한 비용을 예산 및 기금의 편성에 반영하여야 한다고 규정하여, 정부로 하여금 특정 정책에 소요되는 재원을 예산 또는 기금에 의무적으로 고려·편성하도록 요구하고 있음.

그런데, 예산 또는 기금에 반영하여야 할 비용의 범위가 ‘노동조건 개선’, ‘노동권 보장’, ‘안전 보호’, ‘사회보험 보장’ 등으로 포괄적으로 규정되어 있어, 향후 정책 집행 과정에서 적용 범위와 수준을 둘러싼 해석상의 혼란이 발생할 가능성이 있음.

유사입법례를 살펴보면, 국가와 지방자치단체로 하여금 특정 정책을 추진하는데 필요한 재정적 지원방안을 마련하도록 하거나¹⁷⁾ 필요한 재원을 조달하여야 한다¹⁸⁾고 규정하여, 구체적인 방식에 대해서는 개별 정책 여건과 재정 상황을 고려하여 결정할 수 있도록 여지를 두고 있다는 점 등을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

17) 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」(2025.12.30.일부개정, 2026.7.1.시행)

제3조(사회복지사 등의 처우개선과 신분보장) ⑥ 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 고용 안정을 위하여 필요한 시책을 수립하고, 그 추진에 필요한 행정적·재정적 지원방안을 마련하여야 한다.

18) 「장애인활동 지원에 관한 법률」

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ② 국가와 지방자치단체는 활동지원사업이 장애인의 자립생활을 지원하고 그 가족의 부담을 줄일 수 있도록 매년 필요한 재원을 조달하여야 한다.

6. 돌봄자에 대한 지원

가. 제정안의 내용

- 제정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 돌봄자가 여성에 편중된 역사적·구조적 불평등을 완화하고 성별마다 평등하게 돌봄을 분담할 수 있도록 촉진하도록 하면서, 돌봄자의 균형 있는 삶을 보장하고 가족등 돌봄 필요시 휴직등을 사용할 수 있도록 하며, 돌봄자에 대한 차별해소 및 정당한 평가와 돌봄 청소년·청년에 대한 지원 등을 규정하려는 것임(안 제36조부터 제42조까지).

제5장 돌봄자에 대한 지원

제36조(돌봄자의 성별 편중 완화) 국가와 지방자치단체는 돌봄자가 여성에 편중된 역사적·구조적 불평등을 완화하고, 성별마다 평등하게 돌봄을 분담할 수 있도록 촉진하는 조치를 취하여야 한다.

제37조(돌봄자의 균형 있는 삶 보장) 국가와 지방자치단체는 돌봄자가 일·돌봄·휴식을 조화롭게 유지하며 균형 있는 삶을 영위할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다.

제38조(가족등 돌봄 필요시 휴직 등) ① 사업주는 계약의 형태를 불문하고 그 사업에 노무를 제공하는 사람이면 누구나 가족등을 돌보기 위하여 필요한 경우 휴직, 휴가, 휴업, 노동시간 단축 및 교대근무 또는 야간근무에서 주간근무로의 전환 요구 권리 등을 사용할 수 있도록 하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따라 가족등의 돌봄을 위하여 휴직 등을 사용하는 사람이 그 돌봄에 따른 휴직 등으로 인하여 감소된 소득의 전부 또는 일부를 보전받을 수 있도록 하여야 한다.

제39조(돌봄자에 대한 차별 해소) ① 사업주는 돌봄자가 돌봄 이행으로 인하여 채용·임금·근속·평가 등 직업활동의 전 영역에서 차별 및 불이익 대우를 받지 아니하도록 하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 돌봄자가 직업활동에서 받는 돌봄 차별 및 불이익의 실태를 조사하고 이를 근절하기 위한 조치를 취하여야 한다.

제40조(돌봄자에 대한 정당한 평가 보장) 국가와 지방자치단체는 돌봄자의 돌봄이 직업활동에서 정당하게 인정받는 평가체계를 마련하고 확산시켜야 한다.

제41조(돌봄자에 대한 사회보장) ① 국가와 지방자치단체는 돌봄자에게 필요한 사회서비스를 확충하고 적절한 서비스를 제공하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 돌봄자에게 발생하는 재해, 노령 등 사회적 위험에 대처하기 위한 사회보험을 확대하고 가입을 지원하여야 한다.

제42조(돌봄 청소년·청년에 대한 지원) 국가와 지방자치단체는 돌봄 청소년·청년이 정치·경제·사회·문화의 각 영역에서 고른 기회를 누리고 역량을 증진할 수 있도록 지원하여야 한다.

나. 검토의견

□ 제정안은 돌봄이 필요한 가족등을 대가 없이 돌보는 사람을 ‘돌봄자’로 정의하면서, 국가와 지방자치단체가 돌봄이 여성에게 편중되어 온 역사적·구조적 불평등을 완화하고, 돌봄자가 일·돌봄·휴식을 조화롭게 유지하여 균형 있는 삶을 영위할 수 있도록 필요한 조치를 취하도록 규정하고 있음.

□ 전통적으로 자녀양육과 가족 돌봄은 여성의 책임으로 인식되어 왔으며, 이러한 인식은 현재까지도 상당 부분 유지되고 있는 것이 사회적 현실이라고 할 수 있음.

- 성평등가족부가 실시한 ‘2021년도 양성평등실태조사’에 따르면, 가사·돌봄을 여성이 남성보다 더 많이 부담하는 경우가 전체의 약 68.9%에 달한 반면, 남성이 여성보다 더 많이 부담하는 경우는 4.2%에 불과한 것으로 나타났다.

< 부부 간 가사·돌봄 역할 분담 >

(단위: 명, %)

응답자 특성		사례 수	전적으로 아내	아내가 주로, 남편이 조금	아내와 남편이 반반	남편이 주로, 아내가 조금	전적으로 남편
전체	소계	5,123	22	46.9	26.8	3.1	1.1
경제 활동별	맞벌이	2,620	15.1	47.1	33.9	3	0.9
	남성 홀벌이	1,564	31	50.8	15.3	2	0.9
	여성 홀벌이	287	18.6	34.6	34.1	10.0	2.7
	미취업	652	28.2	41.5	24.5	3.6	2.2
거주 지역별	대도시	1,846	23.6	42.8	29.6	3.3	0.8
	중소도시	1,928	19.9	51	24.6	3.4	1.2
	읍면부	1,349	23.1	47.6	25.1	2.5	1.8

자료: 양성평등실태조사(성평등가족부, 2021)

□ 돌봄 부담의 성별 편중이 경제활동 과정에서 경력 단절, 소득 감소, 승진 제한 등 유·무형의 차별과 연관되어 있다면, 이를 시정하기 위한 공적 개입의 필요성은 인정될 수 있을 것으로 보이므로, 돌봄을 사회적으로 인정하고 성별 간 돌봄 부담의 균형을 도모하려는 정책적 방향성을 제시하고 있는 제정안의 취지는 긍정적인 것으로 보임.

□ 다만, 제정안은 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

□ 첫째, 제정안은 사업주로 하여금 계약 형태를 불문하고 해당 사업에 노무를 제공하는 사람에 대하여, 가족 등을 돌보기 위하여 필요한 경우에 휴직·휴가·휴업 등을 사용할 수 있도록 의무를 부여하고 있는데, 이를 허용하지 않을 수 있는 예외 사유에 관한 규정은 두고 있지 않음.

이와 관련하여, 현행 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제22조의2¹⁹⁾는 가족돌봄휴직을 원칙적으로 허용하되, 대체

19) 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」

인력의 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 지장을 초래하는 경우, 근로자 외에 돌봄 사람이 있는 경우 등 일정한 예외 사유를 규정하고 있음.

이에 비추어 볼 때, 제정안과 같이 아무런 예외 없이 휴직·휴업 등을 보장하도록 하는 경우, 특히 소규모 사업장이나 인력 대체가 어려운 업종에서는 사업 운영에 과도한 부담이 발생할 우려가 있으므로, 일정한 요건 하에서는 사업주가 휴직·휴업 등을 제한할 수 있도록 예외 규정을 마련하는 것이 바람직할 것으로 보임.

아울러, 현행 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 따른 가족돌봄휴가는 기본적으로 무급휴가로 운영되고 있는 반면, 제정안은 가족 돌봄을 이유로 한 휴직·휴업 등에 대하여 감소된 소득을 보전받을 수 있도록 하고 있는데, 이는 육아휴직·출산휴가와 달리 아직 사회적으로 충분히 합의되지 않은 것으로서 제정안에 따른 재정소요 등을 종합적으로 검토하여 결정할 필요가 있음.

- 둘째, 제정안은 제39조에서 사업주 및 국가·지방자치단체로 하여금 돌봄으로 인하여 직업활동에서 불이익을 받지 아니하도록 하고 있는 한편, 안 제40조에서는 돌봄자의 돌봄을 직업활동에서 정당하게 인정받을 수 있도록 하는 평가체계를 마련·확산하도록 하고 있는데, ‘직업활동에서 돌봄이 정당하게 인정받는다’는 것이 단순히 불이익을 배제하는 수준을 넘어 어떠한 추가적 평가나 보상을 의미하는 것인지가 법 문언상 명확하지 않아, 그 내용과 범위를 둘러싼 해석

제22조의2(근로자의 가족 돌봄 등을 위한 지원) ① 사업주는 근로자가 조부모, 부모, 배우자, 배우자의 부모, 자녀 또는 손자녀(이하 "가족"이라 한다)의 질병, 사고, 노령으로 인하여 그 가족을 돌보기 위한 휴직(이하 "가족돌봄휴직"이라 한다)을 신청하는 경우 이를 허용하여야 한다. 다만, 대체인력 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우, 본인 외에도 조부모의 직계비속 또는 손자녀의 직계존속이 있는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

상의 불확실성이 존재하므로, 국가와 지방자치단체에 새로운 책무를 부여하기 위해서는 평가체계의 취지와 구체적인 내용을 보다 명확하게 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

- 셋째, 제정안은 돌봄 청소년·청년을 39세 이하의 돌봄자로 정의하고, 이들이 정치·경제·사회·문화 각 영역에서 고른 기회를 누릴 수 있도록 규정하고 있는데, 이와 관련된 「가족돌봄 등 위기아동·청년 지원에 관한 법률」(2027.3.26.시행)은 가족돌봄 아동·청년의 연령기준을 34세 이하로 규정²⁰⁾하고 있음.

두 법률은 모두 연령이 낮아 돌봄이 필요한 시기에 오히려 가족을 돌보게 됨으로써 학업·취업·사회참여 등의 기회가 제한되는 문제를 완화하려는 공통된 취지를 가지고 있는데 연령 기준이 상이할 경우 현장에서 지원 대상에 대한 혼란이 발생할 가능성이 있음.

따라서, 관련 제도 간 정책 대상의 일관성 확보와 행정 집행의 명확성을 위하여 돌봄 청소년·청년의 연령 기준을 관련 법률 간 동일하게 조정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

- 한편, 돌봄자에 대한 구체적인 지원 사항에 관해서는 「돌봄자 지원에 관한 법률안」(손슬의원 대표발의, 의안번호 2215557)이 발의되어 국회 보건복지위원회에 회부되어 있음.

20) 「가족돌봄 등 위기아동·청년 지원에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “위기아동·청년”이란 34세 이하의 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 다만, 가목의 가족돌봄 아동·청년의 연령에 대하여는 「병역법」에 따른 병역의무를 이행하고 있거나 이행한 경우 그 병역의무를 이행한 기간을 가산한다.

가. 가족돌봄 아동·청년: 돌봄이 필요한 가족에게 간호·간병 및 일상생활 관리 또는 그 밖의 도움을 제공하고 있는 사람

7. 돌봄정책의 수립 및 추진체계

가. 제정안의 내용

- 제정안은 돌봄정책의 기본계획, 광역돌봄정책실행계획 및 기초돌봄 정책실행계획, 실태조사, 돌봄정책위원회, 돌봄 관련 재정지원 일자리 사업의 안정화 등을 규정하려는 것임(안 제43조부터 제48조까지).

제6장 돌봄정책의 수립 및 추진체계

제43조(돌봄정책 기본계획의 수립·시행) ① 보건복지부장관은 관계 중앙행정 기관의 장과 협의하여 5년마다 국가의 돌봄정책에 관한 기본계획(이하 “기본 계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 보건복지부장관은 기본계획을 수립할 때에는 제47조제1항에 따른 돌봄 정책위원회의 심의·의결을 거쳐야 하며, 수립된 기본계획은 국무회의에 보고 하고 공표하여야 한다.

③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 돌봄에 관한 중장기 정책목표 및 방향
2. 돌봄의 수요와 공급에 영향을 미치는 경제, 산업, 교육, 복지 또는 인구정 책 등의 동향에 관한 사항
3. 돌봄의 수요와 공급 전망에 관한 사항
4. 국공립 돌봄제공기관의 설치·운영 및 민간위탁된 국공립 돌봄제공기관의 직접운영 전환에 관한 사항
5. 민간 돌봄제공기관에 대한 관리·감독 및 지원에 관한 사항
6. 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」에 따른 돌봄 통합 지원에 필요한 돌봄노동자의 규모에 관한 사항
7. 돌봄노동자의 양성과 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 사항
8. 외국인 돌봄노동자에 대한 고용정책 및 차별금지와 생활여건 개선에 관한 사항
9. 돌봄자의 실태 파악 및 지원에 관한 사항
10. 돌봄 청소년·청년의 실태 파악 및 지원에 관한 사항
11. 제7조 각 호의 사항에 관한 시책의 기본 방향에 관한 사항
12. 그 밖의 돌봄 관련 주요 시책에 관한 사항

④ 관계 중앙행정기관의 장은 돌봄 관련 계획을 수립할 때에는 기본계획과 조화되도록 하여야 한다.

⑤ 보건복지부장관은 기본계획을 세우기 위하여 필요하면 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

제44조(광역돌봄정책실행계획의 수립·시행) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 매년 제47조제1항에 따른 광역돌봄위원회의 심의·의결을 거쳐 지역 주민에 대한 돌봄서비스 제공과 돌봄노동자 노동조건 개선 등에 관한 광역돌봄정책실행계획(이하 “광역돌봄계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 시·도지사는 광역돌봄계획을 수립할 때에는 기본계획과 조화되도록 하여야 한다.

③ 시·도지사는 광역돌봄계획을 세우기 위하여 필요하면 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 지역의 돌봄제공기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

④ 국가는 시·도지사가 광역돌봄계획을 수립·시행하는 데에 필요한 지원을 할 수 있다.

제45조(기초돌봄정책실행계획의 수립·시행) ① 시장·군수·구청장(자치구의 구청장에 한정한다)은 매년 제47조제1항에 따른 기초돌봄위원회의 심의·의결을 거쳐 지역 주민에 대한 돌봄서비스 제공과 돌봄노동자 노동조건 개선 등에 관한 기초돌봄정책실행계획(이하 “기초돌봄계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기초돌봄계획의 수립·시행에 대하여는 제44조제2항부터 제4항까지를 준용한다.

제46조(실태조사) 보건복지부장관은 돌봄이용자 및 돌봄노동자 등의 실태를 파악하기 위하여 3년마다 다음 각 호의 사항에 관한 조사를 정기적으로 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.

1. 이용자의 규모, 돌봄의 내용 및 새로운 돌봄 필요 등에 관한 사항
2. 돌봄제공기관의 분포, 규모 및 운영 등에 관한 사항
3. 돌봄노동자의 규모, 노동조건, 처우 및 업무상 재해 등에 관한 사항
4. 무급 돌봄의 가치 및 성별 분담 정도에 관한 사항
5. 돌봄자의 분포, 돌봄 시간, 돌봄으로 인한 경제적·사회적 부담 정도 등에 관한 사항
6. 돌봄 청소년·청년의 돌봄으로 인한 교육훈련 및 고용 등의 불이익 등에 관한 사항
7. 그 밖에 돌봄정책수립 및 실행에 관한 사항으로서 보건복지부령으로 정하는 사항

제47조(돌봄정책위원회 등) ① 돌봄에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부에 돌봄정책위원회(이하 “정책위원회”라 한다)를 두고, 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 광역돌봄위원회를, 시·군·구(자치구에 한한다)에 기초돌봄위원회를 둔다.

② 정책위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 제7조 각 호에 따른 시책 및 기본계획의 수립에 관한 사항
2. 사회경제적 상황과 산업구조의 변화 등에 따른 돌봄정책에 관한 사항
3. 제48조제2항에 따른 돌봄 관련 재정지원 일자리 사업 안정화 방안에 관한 사항
4. 돌봄관련 법령 개선 사항
5. 관계 중앙행정기관의 장이 돌봄과 관련하여 심의·의결을 요청하는 사항
6. 그 밖에 다른 법령에서 정책위원회의 심의·의결을 거치도록 한 사항 및 대통령령으로 정하는 사항

③ 정책위원회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 보건복지부장관이 되며, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 보건복지부장관이 위촉하는 사람과 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원이 된다. 이 경우 제1호부터 제4호까지의 위원이 각각 전체 위원의 100분의 15 이상이어야 하고, 위원 중 한 성이 100분의 60을 넘을 수 없다.

1. 이용자를 대표하는 사람
2. 돌봄제공기관을 대표하는 사람으로서 전국적 규모의 사용자단체가 추천하는 사람
3. 돌봄노동자를 대표하는 사람으로서 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체가 추천하는 사람
4. 돌봄자를 대표하는 사람. 다만, 돌봄 청소년·청년을 대표하는 사람을 포함한다.
5. 돌봄 문제에 관하여 전문성과 경험이 풍부한 사람
6. 「지방자치법」 제182조에 따른 전국 시·도지사 협의체에서 추천하는 사람

④ 정책위원회를 효율적으로 운영하고 정책위원회의 심의·의결 사항을 전문적으로 심의하기 위하여 정책위원회에 분야별로 전문위원회를 둘 수 있다.

⑤ 전문위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정책위원회가 위임한 사항에 관하여 심의한다. 이 경우 전문위원회의 심의는 정책위원회의 심의로 본다.

⑥ 정책위원회 및 전문위원회의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 광역돌봄위원회 및 기초돌봄위원회의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다.

제48조(돌봄 관련 재정지원 일자리사업의 안정화 등) ① 보건복지부장관은 돌봄 관련 재정지원 일자리사업(중앙행정기관 및 지방자치단체 또는 이들로부터 위탁받은 각종 기관 및 단체가 돌봄서비스 제공을 위하여 재정을 활용하여 시행하는 사업을 말한다. 이하 같다)의 안정화, 노동조건 향상 및 공공성 증진을 위하여 다음 각 호의 사항을 추진하여야 한다.

1. 돌봄 관련 재정지원 일자리사업의 범위, 분류 및 평가기준의 마련
2. 돌봄 관련 재정지원 일자리사업에 대한 현황조사
3. 돌봄 관련 재정지원 일자리사업이 3년 이상 지속된 경우 향후 안정적 추진을 위한 사업 추진체계 개선
4. 돌봄 관련 재정지원 일자리사업에 대한 평가 및 그 평가에 따른 제도개선이나 예산반영에 관한 의견 제시

② 보건복지부장관은 매년 제1항 각 호의 사항이 포함된 돌봄 관련 재정지원 일자리사업의 안정화 방안을 마련하고, 정책위원회의 심의를 거쳐 기획재정부장관 등 관계 중앙행정기관의 장에게 이를 통보하여야 한다.

③ 제2항의 방안을 통보받은 기획재정부장관 등 관계 중앙행정기관의 장은 그 내용을 반영하여 사업의 설계·운영 방안을 조정하여야 하며, 보건복지부장관의 요청이 있는 때에는 그 반영 결과를 보건복지부장관에게 통보하여야 한다.

④ 돌봄 관련 재정지원 일자리사업을 수행하는 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 또는 위탁 기관·단체는 사업의 안정화 등을 위하여 보건복지부장관의 요청이 있는 경우 다음 각 호의 사항을 이행하여야 한다.

1. 매년 자신이 수행하는 돌봄 관련 재정지원 일자리사업의 사업실적, 예산서, 운영지침 등 현황 통보
2. 보건복지부장관이 제시한 사업개선과 예산반영 의견에 대한 결과 보고
3. 그 밖에 돌봄 관련 재정지원 일자리사업의 안정화 등을 위하여 정책위원회에서 정하는 사항

⑤ 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 돌봄 관련 재정지원 일자리사업을 신설하거나 변경 또는 중단하려는 경우에는 이를 미리 보건복지부장관에게 통보하여야 한다.

⑥ 제5항에 따라 통보를 받은 보건복지부장관은 해당 사업의 안정성 등을 높이기 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 의견을 제시하거나 권고할 수 있다.

⑦ 보건복지부장관은 제6항에 따라 제시한 의견 또는 권고의 내용과 그에 따른 결과를 기획재정부장관 등 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

나. 검토의견

- 제정안은 보건복지부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 돌봄정책위원회의 심의·의결을 거쳐 5년마다 국가의 돌봄정책에 관한 기본계획을 수립하도록 하는 한편, 시·도지사 등은 광역돌봄 정책실행계획을, 시장·군수·구청장은 기초돌봄정책실행계획을 매년 수립하도록 규정하고 있음.

또한, 보건복지부장관은 이용자 규모, 돌봄의 내용, 새로운 돌봄 필요 등에 관한 사항 등을 포함한 실태조사를 3년마다 실시하고 그 결과를 공표하도록 하고 있음.

- 돌봄정책은 중·장기적인 관점에서의 안정적 추진과 지속적인 조정이 요구되는 영역으로, 국가 차원의 기본계획을 통해 정책 방향과 목표를 설정하고, 구체적인 돌봄서비스는 지역 여건을 반영한 각 지방자치단체의 실행계획을 통해 추진하도록 할 필요가 있을 것으로 보임.

- 다만, 돌봄은 개별 서비스를 단독으로 제공하는 것이 아니라 의료, 영양, 사회서비스 등 다양한 사회보장제도를 연계·조정하는 것이 중요하다는 점에서, 제정안에 따른 돌봄정책 기본계획은 「사회보장기본법」 제16조²¹⁾에 따른 사회보장 기본계획과 「사회서비스

21) 「사회보장기본법」

제16조(사회보장 기본계획의 수립) ① 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사회보장 증진을 위하여 사회보장에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국내외 사회보장환경의 변화와 전망
2. 사회보장의 기본목표 및 중장기 추진방향
3. 주요 추진과제 및 추진방법
4. 필요한 재원의 규모와 조달방안
5. 사회보장 관련 기금 운용방안
6. 사회보장 전달체계

7. 그 밖에 사회보장정책의 추진에 필요한 사항

③ 기본계획은 제20조에 따른 사회보장위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」 제5조²²⁾에 따른 사회 서비스 기본계획 등과 연계하여 수립될 필요가 있을 것으로 보임.

- 유사입법례로서, 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」²³⁾은 통합지원 기본계획을 수립할 때, 「사회보장기본법」 제16조에 따른 사회보장에 관한 기본계획과 연계되도록 하고 있음.

□ 또한, 제정안 제44조는 보건복지부장관이 기본계획을 세우기 위하여 필요하면 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있도록 하고 있는데, 자료 제출을 요청 받은 자로 하여금 특별한 사유가 없는 경우 이에 응하도록 하는 규정은 별도로 마련되어 있지 않다는 점에서 계획 수립 과정에서 기관 간 협조가 원활하게 이루어지지 않을 가능성이 있음.

22) 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」 [법률 제20099호, 시행일 2025. 10. 2.] 제5조(사회서비스 기본계획의 수립 등) ① 보건복지부장관은 사회서비스의 발전 및 지원을 위하여 제5조의2에 따른 사회서비스 실태조사 및 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 사회서비스 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. 이 경우 기본계획은 「사회보장기본법」 제16조 제1항에 따른 사회보장에 관한 기본계획과 연계되도록 하여야 한다.
② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 사회서비스 정책의 기본목표 및 추진방향
2. 지역별 사회서비스의 실태 파악 및 균형발전에 관한 사항
2의2. 사회서비스 공급이 취약한 지역에 대한 사회서비스 제공 방안
3. 사회서비스 제공기관 확충을 위한 구체적인 목표 및 실행 방안
4. 사회서비스 종사자 처우 개선 방안
5. 사회서비스 전달체계 개선 방안
6. 사회서비스 이용자의 인권 보호 및 권리 보장 방안
7. 사회서비스 추진체계 구성 및 운영 개선 방안
8. 사회서비스 품질향상을 위한 평가 및 개선 방안
9. 제1호, 제2호, 제2호의2 및 제3호부터 제8호까지의 사항과 관련한 통계 및 정보의 관리에 관한 사항
10. 그 밖에 사회서비스 강화 및 발전을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
③ 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제2항에 따른 행정시장을 포함한다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 기본계획과 연계하여 사회서비스 지역계획(이하 “지역계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 지역계획은 「사회보장기본법」 제19조제1항에 따른 사회보장에 관한 지역계획에 포함하여 수립·시행할 수 있다.
④ ~ ⑤ (생략)

23) 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」 제5조(통합지원 기본계획의 수립·시행) ① 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 협의를 거쳐 5년마다 통합지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
② (생략)
③ 보건복지부장관은 기본계획을 수립할 때에는 다음 각 호의 계획과 연계되도록 하여야 한다.
1. 「사회보장기본법」 제16조에 따른 사회보장에 관한 기본계획
2. 「보건의료기본법」 제15조에 따른 보건의료발전계획
④ 기본계획은 「저출산·고령사회기본법」 제23조에 따른 저출산·고령사회위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

기본계획 수립을 위해서는 관계 부처 및 지방자치단체가 보유한 정책 현황, 재정 여건, 서비스 제공 실태 등에 관한 자료가 필수적이므로, 자료 제출 요청의 실효성을 확보하기 위하여 요청을 받은 기관이 특별한 사유가 없는 한 이에 협조하도록 근거를 마련하는 방안 등에 대하여 검토가 필요할 것으로 보임.

□ 한편, 제정안은 돌봄에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부에 돌봄정책위원회를 두고, 광역 및 기초 지방자치단체에도 각각 광역돌봄위원회와 기초돌봄위원회를 두도록 하고 있음.

□ 돌봄을 인간다운 생활을 유지하고 삶의 질을 향상시키는 필수적인 사회적 기능으로 본다면, 관련 정책은 단기적·일방적 결정이 아니라 전문성과 사회적 합의를 바탕으로 신중하게 추진·조정될 필요가 있으므로, 관련된 전문지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있음.

이러한 점에서 돌봄정책위원회에 이용자·돌봄제공기관·돌봄노동자 등 돌봄과 관련된 다양한 계층의 사람들을 위원으로 위촉하여 정책의 목표와 추진 사항을 심의하도록 하는 것은, 돌봄정책이 다양한 이해관계자의 참여와 협력을 기반으로 수립·시행되어야 한다는 제정안 제7조제5호²⁴⁾의 기본원칙에도 부합하며, 돌봄정책의 수용성과 실효성을 제고하는 측면이 있을 것으로 보임.

24) 「돌봄정책기본법안」(손솔의원 대표발의, 의안번호 2215602)

제7조(기본원칙) 국가와 지방자치단체는 이 법에 따라 돌봄정책을 수립·시행하는 경우 다음 각 호의 사항이 실현되도록 하여야 한다.

5. 돌봄정책은 돌봄노동자의 대표성을 보장하고 이용자·돌봄제공기관·돌봄자 및 지방자치단체의 참여와 협력을 바탕으로 수립·시행할 것

□ 다만, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조²⁵⁾에서는 이미 설치되어 있는 위원회와 성격 및 기능이 중복되는 위원회의 설치를 제한하고 있는데,

돌봄은 사회보장의 한 영역으로서 사회보장 정책 전반과 밀접하게 연계되어 있다는 점을 고려할 때, 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 마련되어 있는 국무총리 소속의 사회보장 위원회를 통해 돌봄위원회의 역할을 대신하도록 하거나, 돌봄 위원회를 사회보장위원회의 분과위원회 또는 전문위원회 등의 체계로 연계하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5497

25) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」

제7조(중복 위원회의 설치 제한 등) ① 행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다.

② 행정기관의 장은 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하여야 한다.