

정책브리핑



정책브리핑 | 2024-46호 | 2024년 12월 20일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이한주 | idp.theminjoo.kr

돌봄노동자의 권리·지위보장을 위한 기본법의 필요성 및 제정 방향

강 병 익 연구위원(정치학 박사)·류 이 현 연구위원(정책학 박사)

《 요약 》

■ 왜 돌봄노동자를 위한 기본법(돌봄노동기본법)이 필요한가?

- 돌봄노동을 제공하는 주체인 돌봄노동자의 권리와 지위 보장
 - 초저출생-고령화 시대, 돌봄노동의 중요성에도 불구하고 돌봄노동자의 법적 지위 및 권리보장 법률 미비
 - 이용자 중심의 현행 돌봄법률체계에서 제공자의 권리보장 법률 제정을 통해 균형 마련

■ 돌봄노동의 현실

- 저임금/적은 근로시간/성별임금격차
- 재직기간 증가에도 불구하고, 경력 미인정 문제로 장기근속에 따른 임금상승혜택 부재
- 잦은 이직 횟수: 단기계약, 열악한 근로조건 및 감정노동이 갖는 특성과도 연관
- 인권침해와 부당노동행위: 폐쇄된 공간에서 이용자와 공동생활, 돌봄노동자에 대한 낮은 지위인식, 기관의 소극적 대응이 원인
- 정확한 실태파악조차 되지 않는 이주 가사·돌봄 노동자

■ '보통'의 노동으로 인정받고 있는 선진복지국가의 돌봄노동

- 노동법에 의한 명시적 권리보장 및 보호
 - 독일·프랑스·벨기에·이탈리아·영국·호주 등: 산업별 단체협약, 표준근로계약서 의무화, 국가의 돌봄노동 책임성을 제도화
- 돌봄노동자 처우 및 인권 관련 세부적 규율 확립
 - 퇴직연금, 산재·의료보험, 실업급여, 수면시간 보장, 전문성 향상을 위한 다양한 교육 프로그램 운영 등

▶ 키워드: 돌봄노동기본법, 돌봄노동, 권리보장, 표준근로계약서, 노동법

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 돌봄노동의 현황과 열악한 근로현실

- ▷ 돌봄: 의존적 존재인 성인 또는 아이의 신체적이며 정서적인 요구를, 그것이 수행되는 규범적, 경제적, 사회적 구조상에서 충족시키는 것에 관여된 행위와 관계
- ▷ 돌봄노동: 성인과 아동, 노인과 청년, 건강한 사람과 그렇지 못한 사람들의 신체적, 정신적, 정서적 필요를 충족하는 것과 관련된 행위

○ 초저출생-고령화 사회에서 돌봄노동의 현황

- 초저출생-고령화 사회와 가족관계의 변화과정에서 노인과 아동, 그리고 장애인 등에 대한 돌봄문제는 공적 영역의 국가적 과제로 이미 대두
 - 돌봄노동은 생산성과 무관한 무급가사노동의 연장선상에서 이해되어왔으나, 사회구조의 변화에 따라 국가경제와 직결되는 필수노동 점차 인식이 변화되고 있음
- 돌봄노동은 사회적으로 저평가되고 있을 뿐만 아니라 노동자로서의 일반적 권리보장에서도 소외
 - 다른 직종에 비해 높은 고립감 및 감정적 스트레스, 낮은 자존감, 높은 근골격계 질환 유병률에도 불구하고 실업급여, 퇴직금, 연차휴가 및 사회보험 가입의 권리를 온전히 누리지 못함
 - 저임금과 성별 임금격차, 경력 미인정, 인권침해와 부당노동행위 등으로 인한 높은 이직률

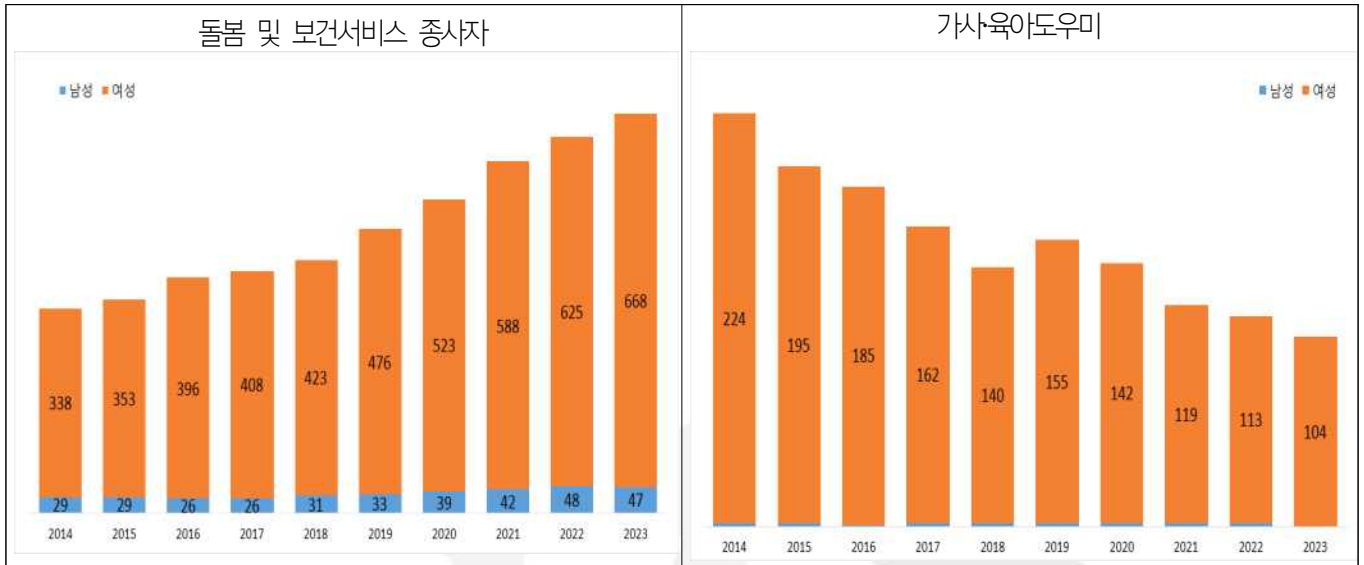
[돌봄노동자 근로시간 및 평균임금과 전체 임금노동자 평균 비교]

		전체 근로자 (A)	돌봄·보건서 비스(B)	격차 (A-B)	가사·육아 도우미(C)	격차 (A-C)
중위임금(만원)	여성	220	140	80	100	120
	남성	310	150	160	30	280
평균임금(만원)	여성	236.2	143.2	93	112.7	123.5
	남성	367.6	148.2	219.4	87.8	279.8
연평균임금 증가율 (2013~2023, %)	여성	4.1	4.2	0.1	3.2	0.9
	남성	3.2	1.1	2.1	0.9	2.3
상용직비율(%)	여성	54.2	55.9	-1.7	6.8	47.4
	남성	58.3	44.6	13.7	16.9	41.4
1개월 이상 1년 미만 근로계약(%)*	여성	60.7	54.9	5.8	70.8	-10.1
	남성	45.5	70.1	-24.6	-	-
평균 주간근무시간 (최근 3개월간)	여성	36.1	28.9	7.2	26.4	9.7
	남성	41.3	29.1	12.2	21.3	20
연평균 근로시간 증감율 (2013~2023, %)	여성	-1.5	-2.0	0.5	-3.5	2.0
	남성	-1.3	-2.9	1.6	-5.6	4.3

*기간을 정한 근로계약 노동자 중 비율. 자료: 통계청, 지역별고용조사 원자료 분석.

- 윤석열 정부는 돌봄노동 시장의 건전화 대신, 돌봄노동의 국제적 외주화를 추진하고 있으며 이는 전체 돌봄노동의 사회적·경제적 가치를 하락시킴
- 특히, 가사 및 육아 영역에 종사하는 돌봄노동자는 2023년 하반기 기준, 105천명으로 54% 감소
 - 돌봄 및 보건의서비스 종사자(요양보호사, 간병인, 장애인 활동지원사 등)는 715천명으로 10년 전에 비해 198% 증가하는 등 영역별 차이가 큼

[최근 10년 동안 직업별(소분류) 돌봄노동자 규모 증감 추이(2014~2023)]



자료: 통계청, 지역별고용조사 각 년도.

○ 돌봄노동자의 인구학적 특성

- 기관 혹은 사적 계약을 통해 유급 돌봄서비스를 제공하는 돌봄노동자들은 직종에 따라 다양한 인구학적 특성을 나타내며 노동환경 및 처우에서도 큰 차이가 남
 - 한국표준직업분류 상 사회복지 관련 종사자로 분류되는 사회복지사, 보육교사, 상담사들은 복지 분야의 일정한 전문성을 요구받기 때문에 상대적으로 높은 학력을 보유하고 있으며 평균 임금도 상대적으로 높음
 - 반면, 가장 열악한 노동환경에 처해 있는 돌봄노동자는 ‘돌봄 및 보건서비스’ 및 ‘가사 및 육아도우미’로서 지금까지 정부 정책의 사각지대에 존재해 왔음

소분류	세분류 직업명	소분류	세분류 직업명
보육교사	보육교사	요양보호사 및 간병인	요양보호사
사회복지 전문가 및 관련 종사자	사회복지사		간병인
	직업 관련 상담사	노인 및 장애인 돌봄 종사자	노인 돌봄 종사원
	상담 전문가		장애인 돌봄 종사원
	청소년 지도사	기타 돌봄 및 보건 서비스 종사자	기타 돌봄 및 보건 서비스 종사원(산후조리, 치료사 보조원 등)
교사 보조 및 아동 돌봄 종사자	교사 보조 및 관련 종사원	가사 및 육아 도우미	가사 도우미
	보육 관련 시설 돌봄 종사원		육아 도우미
	기타 교사 보조 및 아동 돌봄 종사원		

- ‘돌봄 및 보건서비스’와 ‘가사·육아도우미’는 고등학교 이하의 학력 소유자가 가장 많음
 - 돌봄노동자들의 절대다수는 여성. 특히, 돌봄·보건, 가사육아 종사자 고령화가 빠른 속도로 진행
 - 여성 돌봄·보건 종사자 평균연령은 51.1세(2013)에서 57.8세(2023)로 6.7세 증가
 - 여성 가사·육아 도우미 평균연령은 57.7세(2013)에서 61.7세(2023)로 4.0세 증가

[돌봄노동 직군별 성비, 평균연령(2023)]

		사회복지	돌봄 및 보건서비스	가사육아도우미
여성비율(%)		87.2	93.4	99.7
평균연령	여성	43.0	57.8	61.7
	남성	42.3	51.4	67.1

자료: 통계청. 지역별고용조사 각 년도 원자료 분석.

2. 돌봄노동의 사회경제적 가치

○ 핵심경제(Core Economy)임에도 불구하고 저평가되어 온 돌봄경제와 돌봄노동

- 보편적인 인적자원으로서 가족생활과 사회생활의 필수 요소들을 지탱해주는 활동이 ‘돌봄’¹⁾임에도 불구하고 낮은 지위의 사람들이 떠맡는 낮은 지위의 노동으로 인식됨
- 돌봄노동은 무급돌봄노동과 유급돌봄노동으로 분류되고 순환관계를 가짐²⁾
 - 무급노동의 만연은 유급노동의 가치와 임금을 떨어뜨리고 유급노동의 가치절하는 다시 무급노동에 대한 사회적 인식의 저하로 이어짐
- 보편적 돌봄정책과 서비스, 사회적 기반의 확장은 잠재적 여성노동의 활성화로 연결
 - 공공돌봄서비스의 노동조건과 급여향상 기여. 돌봄노조의 단체교섭권, 사회적 대화, 전문화 촉진도 노동조건과 임금상승에 중요한 역할을 함³⁾

○ 최근 국제적으로 돌봄노동에 대한 재평가를 통해 사회적 투자 증가

- 독일의 돌봄노동자 임금은 독일 전체 임금노동자의 중위임금보다 높아짐
 - 고령화로 인한 인구구조 변화, 숙련된 돌봄노동자의 부족에 대응하기 위해 돌봄노동자에 대한 적극적인 임금보상정책을 실행
 - 2015년부터 ‘돌봄 서비스 강화에 관한 법(PSG)’ I, II, III를 시행하면서 돌봄 인력의 처우를 개선하기 위한 기금을 조성⁴⁾
 - 2022년 돌봄부문 최저임금 인상, 2022년 제정된 돌봄보너스지급법 등의 영향으로 돌봄노동자의 중위임금 3,701 유로로 상승(2022)⁵⁾
- 독일은 돌봄노동자 교육 및 양성에도 연방정부가 적극적으로 개입, 교육 과정의 서비스 품질 관리와 감독 역할 담당
 - 돌봄노동의 전문 인력 풀을 확대하고 직업교육 학생 수 확대를 목표로 함

- ▷ 3년으로 구성된 전문 인력 통합 과정은 공통 필수 교육과 심화교육인 현장 실습을 포함하고 있으며 3년째 졸업시험에 응시할 수 있는 자격을 줌
- ▷ 시험에 합격할 경우 전문 돌봄인 여성, 전문 돌봄인 남성 수료증을 주며, 만약 학생이 노인 혹은 아동 분야에 관심을 갖고 더 공부하기 원하는 경우에는 상급과정으로의 진학을 선택하여 노인 돌봄, 의료 간병 돌봄, 아동 의료 재활 돌봄 중 하나를 선택할 수 있음

1) 케이트 레이워스. 홍기빈 옮김. 2018, 『도넛 경제학』. 서울: 학고재, 97.

2) ILO. 2018, *Care Work and Care Jobs: For the Future of Decent Work*. Geneva: ILO, 11.

3) *ibid*, xxxi, xli, 167.

4) 박수지. 2019. “독일 돌봄 인력의 현황과 정책 동향”. 『국제사회보장리뷰』 (8).

5) Bundesagentur für Arbeit. 2024. *Arbeitsmarktsituation im Pflegebereich*, 10.

3. 돌봄노동에 관한 해외 입법 및 제도 사례

○ 선진 복지국가의 보편적 발전방향: 돌봄노동의 비공식 영역의 축소 및 제도화

- 한국과 달리, 돌봄노동자는 노동법에 의해 명시적으로 보호. 그렇지 않은 경우에는 별도의 제도나 규정을 통해 보호
 - 대다수의 보수적-조합주의 복지국가에서는 돌봄노동자가 노동법에 의해 보호됨
 - 복지국가 유형 중 돌봄노동에 대한 시장 메커니즘의 특성을 강하게 반영하고 있는 자유주의 복지국가 역시 명시적·암묵적으로 법률에 의해 돌봄노동자를 보호하고 있음
- 보수적-조합주의 복지국가는, 한국과 유사하게 돌봄노동을 가족과 직업에 의존해 온 전통이 있었으나, 현재는 돌봄노동시장의 건전화 및 활성화를 위해 제도화 수준을 제고하고 있음
 - 프랑스는 사용자가 노동자들과 단체협약(전국적 단체 협약 가능)을 통해 고용하고 이에 대해 정부로부터 세금을 환급 받음
 - 벨기에는 정부의 승인을 받은 업체에 소속된 노동자를 이용자가 고용할 때 정부가 바우처를 제공함으로써 이용자의 부담을 줄이고 노동자 고용을 양성화 함
- 시민주의 국가의 경우 노동자에 대한 정부의 직접 고용 비율을 높이고 있음
 - 스웨덴에서는 돌봄 노동자를 정부가 직접 고용하는 등 공공의 책임성을 더욱 높이고 있으며 가장 큰 노동조합연맹에 노인돌봄 노동자의 70%가 가입하여 광범위한 단체협상이 가능
 - 덴마크에서는 돌봄서비스 제공의 책임은 전적으로 지방자치단체에 있으며 돌봄서비스 공급자의 대부분은 공무원이며, 민간위탁의 경우에도 지방정부와의 계약에 의해 서비스를 제공함

○ 표준근로계약서 및 표준임금 산정: 가사노동 공식화와 사용자의 책임 명확화

- 고용계약 및 표준근로계약서의 작성은 고용 기관과 노동자 간 또는 고용주 개인과 고용자 간 진행되고 있음⁶⁾
 - 스위스 제네바시는 표준근로계약서를 통해 최저임금보장과 같은 노동자의 권리를 보호
 - 캐나다 브리티시 콜롬비아주(BC)는 노동자를 직접 고용하거나 허가된 직업소개소 또는 허가된 외국인 근로자 채용업체를 통해 고용한 개인 역시 고용주가 됨을 명시하고 있으며 고용 계약은 반드시 서면으로 체결해야 함
 - ※ 가사 근로자의 업무 내용, 근무 시간, 임금 및 적정 숙식비 등이 기재되어야 하며 모든 BC주 고용 기준을 준수해야 함(불이행 시, 고용 기준 지부에서 조사하여 최대 \$10,000의 벌금을 부과 가능)
 - 바이든 정부에서 가사도우미, 재택 간병인, 보모에 대한 고용계약서 작성을 권고하는 행정명령을 내렸으나 아직 강제되지는 않음: '양질의 돌봄에 대한 접근성 향상 및 간병인 지원에 관한 행정 명령' (The White house executive order)
- 단체협약 및 산별 교섭 등을 통해 돌봄노동자에 대한 표준임금이 산정됨

6) ILO, 2012. *Effective project for domestic workers: a guide to designing labour laws*. Geneva: ILO.

- 독일 돌봄노동자의 임금은 단체협약으로 결정되며 표준임금체계는 산별교섭에 의해 각각의 직무 가치를 평가하고 이에 따른 기본급을 산정
- 영국은 국가보건서비스국(NHS)에서 설계한 국가자격제도를 바탕으로 공공부문 돌봄노동자의 직무별 임금체계를 결정
- 호주의 산별 교섭과 세부 직종별 교섭에 의해 임금이 결정됨

○ 그 외, 인권중심으로 노동환경 개선을 위한 정책 추진 중

- 거주환경, 노동시간, 고용관계 종료 시 사전통지 등에 대한 구체적 지침 마련
 - 이탈리아의 재가 돌봄노동자는 건강하고 안전한 영양소, 노동자의 존엄을 존중해 주는 숙박시설을 보장받을 권리가 있음
 - 평균 노동시간은 일반적으로 주 40시간, 41~47시간, 또는 48시간으로 제한하는 등 국가별로 차이가 있으나 일과 휴식이 분리되지 않아 장시간 일을 하는 상황(ex. 야간근무)을 막기 위해 특별 규정 두고 있음
 - 고용관계 종료 시 프랑스에서는 6개월 이하 일한 노동자는 일주일 전에 통지받을 자격이 있으며, 2년 이상 근속한 노동자는 2개월 전에 통지를 받아야 함
 - 영국에서는 안정적 노동력 공급을 위한 학위과정 개설 및 남성 노동자 유인 정책 실시

4. 「돌봄노동기본법」 제정이 필요한 이유와 기본법의 방향 제언

○ 돌봄노동자의 노동자로서의 지위 및 권리보장을 위한 법제도 구축

- 「근로기준법」에 의해 돌봄노동자의 권리가 보호받지 못하는 현 상황 개선
 - 노동자성 인정 및 직종별·영역별 산개되어 있는 관련 법들의 공통적 기준을 마련해야 함
 - 돌봄노동과 관련하여 지금까지 주로 고려되었던 돌봄 이용자 중심의 법률체계에서 제공자의 권리보장 법률간 균형 필요
- 「돌봄노동기본법」은 공공성 확대와 노동자의 처우개선뿐만 아니라 지속가능한 노동력 공급을 위해 노동의 질적 향상까지 포괄해야 함
 - 돌봄노동의 공공성, 돌봄노동자의 노동자 지위 보장 명시
 - 돌봄노동자의 고용안정과 처우개선, 그리고 인권보호 및 안전에 관한 명확한 책임규정

○ 돌봄노동기본법 제정의 주요 내용

- 돌봄노동의 공공성 명시: 국가(중앙 및 지방자치단체)와 사업주의 돌봄노동 책무 명확화
 - 국가, 지자체, 시도교육청의 관리·감독 및 종합시책 수립
 - 사업주의 돌봄노동자 권리·지위 보호 및 국가 시책 협력 책무
- 돌봄노동자의 노동자 지위 보장
 - 다른 돌봄노동 관련 법률에 우선하여 적용

- 표준근로계약서 작성 의무화
- 돌봄노동자의 고용안정과 처우개선: 총리 신하 돌봄근로자처우개선개위원회 설치 및 처우개선 계획 수립 (돌봄근로자처우개선위원회)
 - 돌봄노동자의 지위와 권리 보장에 관한 심의·의결
 - 고용 및 처우에 관한 정책과 제도 권고
 - 돌봄노동자의 표준임금체계 설계
 - 돌봄노동자와 사업주 간 노사협력 지원
 - 위원회 구성의 성비 균형
- (돌봄노동자처우개선계획)
 - 돌봄서비스별 국공립 공급 비율 및 공급 총량
 - 상시·직접 고용 등에 대한 사항
 - 임금 기준 및 휴게권, 교육훈련 등에 관한 사항
- 돌봄노동자의 인권보호 및 안전에 관한 책임규정 명확화
 - 돌봄노동 제공기관(사업주)의 안전 및 인권보호 의무 구체적 명시
 - 돌봄 이용자(보호자 포함)에 대한 인권관련 주의의무 공지

돌봄노동기본법(안) 주요 내용
목적: 돌봄노동의 공공성 확대, 노동자 권리보장, 돌봄노동의 질적 향상
돌봄노동자처우개선위원회 · 위원장-총리 · 위원 구성-성평등한 구성 및 현장 노동자 포함
적정임금 · 위원회에서 수립한 표준임금체계적용
근로환경 및 근로시간 · 고용관계 종료 시 사전 고시 책무 · 야간근무 시 수면시간에 대한 적정 시급 산정
노동자 인권보호 · 사업주는 돌봄노동 이용자에게 노동자의 인권침해에 대한 주의사항을 고지할 의무를 가짐 · 돌봄서비스를 지속할 수 없는 급박한 위험 발생 시 사업주는 근로자를 보호하고 불이익이 발생하지 않도록 해야 할 의무를 가짐 · 사업주는 돌봄서비스 이용 이력과 관련된 이용자에 대한 정보를 노동자에게 제공해야 함 등

이 정책브리핑은 민주연구원 연구보고서 <돌봄노동자의 권리와 지위보장을 위한 기본법 연구>를 요약한 것으로, 더 자세한 내용은 이 연구보고서를 참조하시기 바랍니다.