1029 국제돌봄의날 조직위원회

2025 돌봄사회로 전환을 위한

10.29 국제돌봄의 날 기념 국회 토론회

공공돌봄 강화!

10.29 국제돌봄의날 조직위원회

일시 | 2025년 10월 29일 (수) 오전 10시

장소 | 국회의원회관 제 8 간담회실

- **좌장 : 김진석 서울여대 사회복지학과 교수**
- **[발표]** 돌봄 사회로의 전환

1. 패널

돌봄 받을 권리 - 전은경 참여연대 사회인권팀장

돌볼 권리 - 박서진 한국여성민우회 성평등복지팀 활동가

돌봄노동자 권리보장

- 우문숙 민주노총 정책국장
- 최영미 한국노총 가사·돌봄유니온 위원장

2. 종합토론

주관 | 10.29 돌봄의날 조직위원회

공동주최 | 국회의원 (더불어민주당) 이수진 · 남인순 · 김윤 · 전진숙 · 박희승 · 장종태, (조국혁신당) 백선희, (진보당) 전종덕, 국회 건강과 돌봄 그리고 인권포럼

목 차

10.29 국제돌봄의 날 국회 기념 국회토론회 개요 ····· 1

인사말 ····· 3

주제 발표 ····· 15

돌봄 받을 권리 ····· 15

돌볼 권리 ····· 21

돌봄 노동자 권리보장 ····· 27

공공부문 돌봄노동자의 권리보장과 처우개선 ····· 27

돌봄서비스 발전은 돌봄노동 가치 인정과 고용안정에서부터 ····· 42

10.29 국제돌봄의날 조직위원회 주요 요구안 ····· 47

[별첨 1] 2025 년도 10.29 국제돌봄의날 포스터 ····· 53

[별첨 2] 10.29 국제돌봄의날 조직위원회 소개 ····· 55

2025 돌봄사회로 전환을 위한
10.29 국제돌봄의 날 국회 기념 국회토론회

1. 취지

- 10월 29일은 국제 돌봄의 날입니다. 돌봄의 공공성 강화, 돌봄노동의 가치인정, 돌봄노동자 권리보장을 위해 2023년 7월 유엔(UN)총회이 정한 국제기념일입니다.
- 10.29 국제돌봄의날 조직위원회는 2024년에 이어 올해도 조직위를 구성하여 18개 단체가 중심이되 돌봄 중심 사회로의 전환을 위해 다양한 활동을 전개하고 있습니다.
- 인간은 누구나 돌봄 없이는 생존할 수 없습니다. 필수적이고 보편적인 돌봄을 누군가에게 떠넘겨온 사회 구조를 돌봄 가치를 중심으로 재구성하자는 것이 ‘돌봄 중심 사회로의 전환’ 입니다.
- 2025 국제돌봄의날 조직위원회는 10월 28일 주간 선포 및 요구안 발표 기자회견을 시작으로 토론회, 돌봄행진와 함께 사진전, 증언대회 등 다양한 단체별 주간 사업을 예정하고 있습니다.
- 이에 ‘국제돌봄의 날’ 제정의 의미를 되새기고, 우리 사회 과제와 실천 방향을 토론하는 ‘2025 국제돌봄의 날 기념토론회를 진행하고자 합니다.
- 2025년 국제돌봄의 날 조직위원회는 △돌봄 받을 권리보장 △ 돌볼권리보장 △ 돌봄노동자 권리보장 의 3대 요구 9대 과제를 중심으로 ‘돌봄 중심 사회로의 전환’을 이루기 위한 누구나 돌보고 돌봄을 받을 수 있는 사회, 돌봄 노동이 존중받는 사회를 실현을 위한 실천 방향을 모색하고자 토론회를 개최합니다.

2. 개요

- 일정 : 2025년 10월 29일(수) 오전 10시
- 장소 : 국회의원회관 제 8 간담회실
- 주관: 2025 1029 국제돌봄의날 조직위원회
- 공동주최: 국회의원 (더불어민주당) 이수진 · 남인순 · 김윤 · 전진숙 · 박희승 · 장종태, (조국혁신당) 백선희, (진보당) 전종덕, 국회 건강과 돌봄 그리고 인권포럼

3. 진행안

○ 좌장: 김진석 서울여대 교수

10:00 ~10:20 (20분)	참가자 소개 및 인사	사회자
10:20 ~ 11:20 (60분)	**[발표]** 돌봄 사회로의 전환 **1 돌봄 받을 권리** - 전은경 참여연대 사회복지 팀장 **2. 돌볼 권리** - 박서진 한국여성민우회 성평등복지팀 **3. 돌봄노동자 권리보장** - 우문숙 민주노총 정책국장 - 최영미 한국노총 가사·돌봄유니온 위원장	각 (15분 내외)
11:20 ~ 12:00 (40분)	종합토론	

인사말

국회의원 이 수 진
국회 건강과 돌봄 그리고 인권 포럼 대표
(더불어민주당, 성남시 중원구)

안녕하십니까.
국회 건강과 돌봄 그리고 인권 포럼 대표, 국회 보건복지위원회 간사를 맡고 있는 더불어민주당 국회의원 이수진입니다.

“국제 돌봄의 날”을 축하드립니다. 오늘 국제 돌봄의 날을 맞아 〈돌봄 사회로의 전환〉을 주제로 현장에서 돌봄을 책임지고 있는 시민사회노동단체와 함께 토론회를 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 공동주최에 참여해주신 선후배 · 동료의원님들과 토론회를 주관하시느라 노고가 많으셨을 ‘1029 국제돌봄의날 조직위원회’의 참여단체와 관계자 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

돌봄은 모든 사람이 생애 전주기 동안 누군가로부터 받아야 하는 필수적인 활동입니다. 또한 돌봄은 개인뿐만 아니라 사회의 유지 · 발전을 위해서도 반드시 필요한 활동입니다. 그런데 그동안 돌봄은 개인과 개별 가정의 책임으로 치부되어 왔습니다. 그 결과 ‘돌봄지옥’이라는 말이 생길 정도로 많은 국민께서 돌봄 문제로 부담과 고통을 받고 있습니다.

특히 초고령사회, 초저출생사회를 맞아 돌봄은 하나의 사회서비스의 문제를 넘어 그야말로 지속가능한 사회 존속에 관한 문제가 되고 있습니다. 더 이상 돌봄을 개인의 책임으로 돌려선 안 됩니다. 돌봄을 받을 권리와 돌볼 권리가 기본적 권리로서 보장될 수 있도록 국가와 사회가 나서야 합니다.

이를 위해서는 돌봄정책이 돌봄의 공공적 가치, 돌봄노동의 정당한 가치를 인정하는 토대 위에서 마련되고 시행될 수 있도록 해야 합니다. 저는 이러한 내용을 담은 ‘돌봄기본법’을 돌봄의 날을 기념해 대표발의하고, 지난해 발의한 ‘돌봄노동자 권리보장법’과 함께 입법을 위해 최선을 다할 것입니다. 또한 통합돌봄의 적극적 시행, 간병비 급여화와 간호간병 통합서비스 확대 등 돌봄 복지를 위한 제도와 정책이 제대로 추진될 수 있도록 함께 챙기겠습니다.

오늘 토론회가 우리 사회가 진정한 돌봄 사회로 나아가는 힘찬 도약의 장이 되길 기대합니다. 저도 국회의원으로서 돌봄 사회를 위한 법과 제도, 정책을 개선하는 데 계속 최선을 다하겠습니다. 언제나 현장의 목소리를 경청하고 함께하겠습니다.

감사합니다.

2025년 10월 29일

국회의원 **이수진**

인사말

더불어민주당 국회의원 김 윤

국제돌봄의날 조직위원회 여러분 반갑습니다.
더불어민주당 제22대 비례대표 국회의원, 세상을 고치는 김윤입니다.

「돌봄사회로 전환을 위한 2025 1029 국제돌봄의날 국회 기념토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘 이 자리를 준비해주신 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

돌봄의 패러다임은 바뀌어야 합니다. 우리 사회는 오랫동안 돌봄을 개인의 책임, 가족의 몫으로 여겨왔습니다. 그 결과 돌봄이 필요해도 제때 받지 못하거나 가족에게는 큰 부담이 되었습니다.

그러나 이제 돌봄은 '누군가의 몫'이 아니라 국가와 사회가 함께 책임져야 할 공적 과제로 인식되어야 합니다. 국제사회 역시 돌봄의 공공성을 강화하고 지속 가능한 사회를 만들기 위해 '국제돌봄의날'을 제정하기도 했습니다.

우리나라 또한 이러한 시대적 전환 속에서 '돌봄 중심 사회'로 나아가기 위한 방향과 국가의 역할을 분명히 해야 합니다. 그런 의미에서 오늘 토론회는 매우 중요한 출발점입니다. 시민사회와 노동단체, 전문가, 그리고 국회가 한자리에 모여 돌봄의 사회적 책임을 어떻게 제도화할 것인지 그 원칙과 과제를 함께 모색하는 뜻깊은 자리이기 때문입니다.

특히, 돌봄 받을 권리, 돌볼 권리, 그리고 돌봄 노동자의 권리. 이 세 권리는 돌봄 중심 사회를 이루는 기본 가치입니다. 돌봄 받을 권리가 보장될 때 인간의 존엄이 지켜지고, 돌볼 권리가 존중될 때 가족의 삶이 지속되며, 돌봄 노동자의 권리가 보장될 때 돌봄이 사회의 기반으로 설 수 있습니다.

국회 역시 이 전환의 책임에서 예외일 수 없습니다. 돌봄을 국가의 핵심 책무로 명확히 자리매김하고, 이를 실현할 법적·제도적 기반을 튼튼히 세우는 일에 최선을 다하겠습니다.
오늘 이 토론회가 돌봄이 존중받는 사회로 나아가는 뜻깊은 이정표가 되기를 바랍니다. 다시 한번, 토론회 개최를 축하드리며 모든 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2025년 10월 29일
더불어민주당 국회의원 **김윤**

인사말

더불어민주당 국회의원 박 희 승

여러분 안녕하세요.
국회 보건복지위원회 남원·장수·임실·순창 국회의원 박희승입니다.

‘돌봄사회로 전환을 위한 2025 국제 돌봄의 날(10.29) 국회 기념토론회’를 함께 주최해주신 이수진, 장종태, 김윤, 남인순, 전진숙, 백선희, 전종덕 의원님과 ‘국회 건강과 돌봄 그리고 인권 포럼’, ‘10.29 국제돌봄의날 조직위원회’에 깊이 감사드립니다. 오늘 10월 29일은 돌봄 노동의 가치를 인정하고 돌봄노동자의 권리를 보장하기 위해 2023년 유엔총회에서 정한 국제 돌봄의 날인 만큼 더욱 의미있는 토론회가 될 거라 기대합니다.

‘국제돌봄의날 조직위원회’는 2024년부터 ‘돌봄 받을 권리 보장’, ‘돌볼 권리 보장’, ‘돌봄 노동자 권리 보장’의 3대 요구 9대 과제를 중심으로 돌봄이 존중받는 사회를 실현하기 위해 노력해오셨습니다. 진심으로 감사드리고, 계속해서 돌봄사회로 전환을 하는데에 있어 큰 역할을 해주시길 부탁드립니다.

우리는 모두 언제든, 어떤 형태로든 도움이 필요한 상황에 직면하고, 그럴 때 도움의 손길을 건네고 계신 분들이 바로 돌봄 노동자입니다. 지금 이 순간에도 약 150만명의 돌봄 노동자들이 헌신하고 계십니다. 돌봄 받을 권리를 보장하는 만큼, 돌봄 노동자들의 권리를 보장하는 것은 당연한 일입니다. 돌봄 노동의 정당한 권리를 보장하고, 돌봄서비스의 공공성을 강화할 수 있도록 국회도 함께 노력하겠습니다.

끝으로, 돌봄 노동자들의 권리보장에 지속적으로 노력해 주시는 국제돌봄의 날 조직위원회에 다시 한번 감사드리며, 11월 1일 진행하는 2025 돌봄행진도 성황리에 개최되길 바랍니다. 참석해주신 모든 분께 감사드리고, 요즘 일교차가 큰 날씨가 이어지고 있는데, 건강 관리에 유의하시길 바랍니다.

감사합니다.

2025년 10월 29일

더불어민주당 국회의원 **박희승**

인사말

더불어민주당 국회의원 장 종 태

안녕하십니까!
국회 보건복지위원회 소속 대전 서구갑 국회의원 장종태입니다.

존경하는 내외 귀빈 여러분, 그리고 이 자리에 함께하신 모든 돌봄 당사자와 전문가, 관계자 여러분께 진심으로 감사와 환영의 말씀을 전합니다.

‘국제돌봄의 날’을 맞아 국회에서 뜻깊은 토론회를 개최하게 된 것을 매우 의미 있게 생각합니다. 오늘 행사는 돌봄을 개별 가정이나 개인, 특히 여성에게만 떠맡겨 온 기존 사회 구조를 반성하고, 돌봄의 본질을 재조명하며, 우리 모두가 함께 책임지는 ‘돌봄 중심 사회’로의 대전환을 논의하는 소중한 자리입니다.

기존의 돌봄체계는 경제적 가치가 제대로 인정받지 못한 채, 가족 단위와 비공식 영역에 머물러왔습니다. 특히 돌봄노동은 필수적인 사회적 기반임에도 불구하고, 구조적·제도적 사각지대에 놓여 있었습니다. 이제는 돌봄을 단순히 시혜나 개인적 의무로 바라보던 관점을 넘어, 사회 전체가 연대하며 그 가치를 존중하고, 공공의 책임으로 확장해 나가야 합니다.

유엔이 2023년에 국제돌봄의 날을 공식 제정한 것은, 전 세계적으로 돌봄의 중요성과 국가적 책임을 천명한 상징적 사건입니다. 이에 우리 사회도 돌봄의 공공성을 법과 제도를 통해 한층 더 강화해야 하며, 국가와 지방정부, 사회 각 주체가 함께 참여하는 돌봄정책의 체계를 세워야 할 것입니다.

이를 위한 첫 걸음은 무엇보다 돌봄노동에 대한 사회적 가치를 인정하고, 돌봄노동자들에 대한 권리 보장과 처우 개선이 뒷받침되어야 한다는 점입니다. 모든 돌봄노동자들이 안정적인 고용 환경, 적정 임금, 근로조건에 대한 보호를 누릴 수 있도록 실효성 있는 정책 마련이 시급합니다. 동시에, 다양한 돌봄 서비스에 지역·계층별 소외 없이 누구나 보편적으로 접근 가능하도록 정책의 사각지대를 꼼꼼히 살펴야 합니다.

오늘 토론회가 우리 사회 돌봄 패러다임 전환의 디딤돌이 되기를 소망합니다. 국가가 적극적으로 돌봄의 공공성을 실현하고, 돌봄 현장의 목소리가 정책에 반영되어야 합니다. 저 또한 국회에서 실질적 정책 전환과 예산 반영, 제도 개선을 위해 최선을 다하겠습니다.

오늘 이 자리에서 여러분의 전문적 지식과 다양한 현장 경험, 그리고 정책적 제언이 모여, 모두가 안심하고 돌봄을 누릴 수 있는 사회를 함께 만들어나갈 수 있기를 기대합니다.

감사합니다.

2025년 10월 29일

더불어민주당 국회의원 **장종태**

인사말

조국혁신당 국회의원 백 선 희

안녕하십니까, 조국혁신당 국회의원 백선희입니다.

오늘 국제 돌봄의 날을 맞아 「2025 돌봄사회로 전환을 위한 국회 토론회」에 함께해 주신 여러분을 진심으로 환영합니다.

이 뜻깊은 자리를 준비해 주신 10.29 돌봄의 날 조직위원회와 토론의 좌장을 맡아주신 김진석 서울여대 교수님, 발표를 맡아주신 전은경 참여연대 사회복지팀장님, 한국여성민우회 성평등복지팀의 박서진님, 우문숙 민주노총 정책국장님, 최영미 한국노총 가사돌봄유니온 위원장님께 감사드립니다. 무엇보다 돌봄 현장에서 헌신해 오신 돌봄노동자 여러분께 감사의 마음을 전합니다.

우리는 누구나 생애에 걸쳐 돌봄을 받고 돌봄을 제공하는 존재입니다. 대체로 그 돌봄의 책임이 개인과 가족, 특히 여성에게 과도하게 집중됐으며, 여러 사회제도의 도입에도 불구하고 여전합니다. 돌봄의 지속 가능성을 위해서는 우리는 돌봄에 대한 사회적 책임에 대해 더 깊이 고민해야 합니다.

돌봄은 권리입니다. 돌봄을 받을 권리, 돌봄을 제공할 권리가 있습니다. 또한 사회화된 돌봄 영역에 종사하는 돌봄 제공자들은 노동자로서의 권리가 있습니다. 오늘은 이러한 '사회적 권리'에 집중해 보고자 합니다. 그 권리의 보장을 제도화하는 데 집중해야 돌봄사회로 전환해 갈 수 있습니다.

돌봄권의 제도화, 공공 돌봄 인프라 확대, 돌봄노동자 처우 개선 등은 더 이상 미룰 수 없는 과제입니다. 돌봄의 제도화는 단순히 여성과 가족의 돌봄 부담을 더는 데 있지만은 않습니다. 인간적이고 존엄한 삶의 보장을 위해서입니다.

돌봄은, 특히 초고령사회 노인인구 증가로 인한 돌봄은 우리 사회 큰 부담으로 다가올 것입니다. 국제 돌봄의 날을 맞이하여 개최하는 오늘 토론회가 돌봄의 의미를 재정립하고, 돌봄 위기에 대응하며, 돌봄사회로의 전환을 준비하는 뜻 있는 자리가 되길 희망합니다.

다시 한번 참석해 주신 모든 분에게 감사드리며, 건강을 기원합니다.

감사합니다.

2025년 10월 29일

조국혁신당 국회의원 **백선희**

인사말

진보당 국회의원 전 종 덕

안녕하십니까!
진보당 국회의원 전종덕입니다.

오늘 국제 돌봄의 날을 맞아 열리는 이 뜻깊은 토론회를 진심으로 축하드립니다. 그리고 돌봄의 현장에서 헌신하시는 모든 분들께 깊이 감사드립니다.

돌봄은 더이상 개인이나 가족의 몫이 아니라, 사회 전체가 함께 책임져야 할 시대적 과제입니다. 우리 사회는 이미 초고령사회로 접어들었습니다.

노인과 장애인, 환자, 홀몸 가구 등 돌봄이 필요한 인구가 빠르게 증가하고 있습니다. 이제는 사는 곳에서 의료·요양·돌봄을 끊김 없이 제공받는 통합돌봄체계가 절실하고, 소득·지역·성별·장애 여부와 관계없이 누구나 필요할 때 적절한 돌봄을 받을 수 있어야 합니다.

돌봄은 누구의 희생이 아닌 모두의 권리입니다. ‘돌볼 권리’와 ‘돌봄 받을 권리’가 함께 보장되는 사회, 누구나 아플 때 자신과 가족을 돌볼 수 있는 사회를 만들어야 합니다.

이를 위해서는 돌봄노동자의 권리보장이 선행되어야 합니다. 돌봄의 질은 노동의 존중에서 비롯되며, 돌봄노동자가 안전하고 안정된 환경에서 일할 때 돌봄은 지속 가능하고 신뢰받는 사회서비스가 됩니다.

오늘 토론회가 ‘돌봄 중심 사회로의 전환’을 위한 실질적인 논의의 장이 되기를 기대합니다.

저도 현장의 목소리를 바탕으로 돌봄정책의 근본적 변화를 위해 끝까지 함께하겠습니다.

끝으로 오늘 토론회를 준비해주신 국제돌봄의날 조직위원회와 모든 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

감사합니다.

2025년 10월 29일

진보당 국회의원 **전종덕**

주제발표1

돌봄받을 권리

전은경 참여연대 사회인권팀장

1. 들어가며

고령의 노부부가 서로를 돌보다가 치매를 앓던 배우자를 살해한 사건, 발달장애 자녀를 돌보던 엄마가 끝내 자녀와 함께 투신한 사건, 20대 청년이 극심한 생활고와 간병비 부담으로 아버지의 죽음을 방치한 사건 등 우리 사회는 안타깝고 비극적인 선택을 계속해서 목도하고 있다. 얼마 전 추석 당일에도 청주의 한 아파트 화단에서 치매를 앓은 남편을 간병하다 살해한 뒤 스스로 목숨을 끊은 50대 여성이 심정지 상태로 발견되었다. '죽어야 끝나는 전쟁'이라 일컫는 '간병 살인'은 2006년부터 2023년까지 확인된 것만 228건에 달하며, 이는 집계 가능한 최소치라 할 수 있다.[1] 이뿐만이 아니다. 돌봄의 부담은 소득, 연령, 젠더, 가족구성 등을 막론하고 전방위적으로 커다란 압박이 된 지 오래고, 우리 사회는 심각한 돌봄의 위기를 맞고 있다.

그런데 현실은 어떠한가. 누구나 태어나서 생을 마칠 때까지 대부분의 삶을 누군가를 돌보거나 누군가의 돌봄을 받으며 살아가고 있지만 돌봄은 누군가의 말처럼 "나는 하기 싫고, 누군가 저 비용으로 알아서 해주었으면 하는 일"이다.[2] 세계적으로도 유례없이 빠른 속도로 진행되는 저출산·고령화를 겪고 있는 우리 사회는 돌봄을 여전히 개인과 가족의 몫으로 맡기고 있고, 특히 여성에게 그 책임을 전가하고 있다. 코로나19 감염병 상황에서 마주한 돌봄의 공백으로 국민은 견고한 돌봄 체계가 얼마나 중요한지를 깨달았지만 정작 국가는 공허한 구호로만 국가 책임을 외쳤을 뿐 국민의 돌봄 문제를 책임지지 않았다. 그 결과 국민은 여전히 돌봄 문제로 인한 불안과 부담에서 벗어나지 못하고 있다.

게다가 인구구조와 가족구조의 급격한 변화, 그 규모와 속도는 여러 통계가 보여주듯 전대미문의 수준이다. 2000년부터 2022년까지 우리나라의 노인인구 비율 증가폭(10.3%P)은 OECD 평균 증가 수준(5.1%P)의 두 배에 달하며, 초저출산과 급속한 고령화가 지속될 경우 2050년 우리나라의 노년부양비는 생산인구 100명당 78.8명으로 OECD 평균(52.7명)을 훨씬 상회할 것으로 전망된다. 1인 가구의 급격한 증가, 맞벌이 가구의 확대 등은 전통적인 가족 구성원에 의한 일상적 돌봄이 사실상 기대하기 어렵다는 것을 방증하기도 한다.

---

1) 김성희, 2024, '간병살인의 사례와 특성분석, 경찰대학 치안정책연구소
2) 조한진희 외, 2022, 『돌봄이 돌보는 세계』, 동아시아

2. 돌봄 중심 사회로의 전환을 위한 과제[3)]

그렇다면, 이번 10.29 국제돌봄의날 조직위원회의 슬로건이기도 한 “돌봄중심 사회로의 전환”은 무엇을 의미하는 것일까? 돌봄중심 사회는 생애주기를 관통하며 다양한 방식으로 함께하고 있는 필수적이고 보편적인 돌봄을 특정 개인에게 떠넘겨 온 사회 구조를 ‘돌봄’의 가치를 중심으로 재구성하자는 것이다. 돌봄사회는 오래된 돌봄을 새롭게 들여다보려는 시도이자 돌봄의 사회화를 통해 탈가족화를 시도하는 것이다. 돌봄에 대한 사회적 책임, 사회적 돌봄의 비중과 가치를 강조함으로써 돌봄과 개인, 가족 사이에 거리를 유지하려는 개념이다. 기존의 돌봄이 개인과 가족 차원에서 이루어졌다면, 사회적 돌봄을 바탕으로 돌봄에 있어서 개인과 가족의 역할과 책임을 재규정하고자 하는 시도이기도 하다.
돌봄은 사회의 중요한 사회적 의제이다. 모든 시민은 연령, 장애, 질병 등의 상황에서도 최대한 자율적이고 주도적인 삶을 영위할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 돌봄의 기본권이 보장되고, 사회가 함께 책임지는 공공성 중심의 정책이 필요하다. 이에 돌봄중심 사회로의 전환을 위해 다음과 같은 과제들이 무엇보다 실현되어야 한다.

모두의 돌봄권 보장 : 돌봄기본권의 실현

돌봄기본권이란 존엄한 존재로서 일상을 유지하는 데 필요한 돌봄을 받고, 또 돌봄을 필요로 하는 타인과 자신을 돌보는 것을 시민의 권리를 보장하는 것이다. 돌봄은 시민의 권리이다. 따라서 국가는 돌봄이 필요한 시민들에게 개인의 욕구에 맞는 서비스를 제공하고, 지역사회 안에서 생애주기별 돌봄이 가능하도록 제도적 환경을 마련해야 한다. 모두가 노동의 주체이자 돌봄의 주체가 될 수 있도록 돌봄노동에 대한 정당한 보상이 이루어지고, 성별화된 돌봄노동이 재분배되어야 하며, 다양한 공동체 안에서 다채로운 상호돌봄이 가능한 환경이 만들어질 수 있도록 인식 개선도 필요하다.
돌봄 받을 권리의 실재화 측면에서 돌봄서비스에 대한 선택의 권리와 자기 결정의 권리를 증진하는 과제가 확대되어야 한다. 자신에게 제공되는 돌봄의 서비스행태, 시기, 방법, 그리고 제공자를 스스로 선택할 수 있는 권리는 존엄한 돌봄의 전제조건이기 때문이다. 누구나 차별 없이 돌봄을 받고, 돌볼 수 있도록 양육자의 출산휴가와 육아휴직을 확대하고, 그것을 실질적으로 사용할 수 있도록 돌볼 권리도 보장해야 한다. 가족 돌봄을 실천하는 일이 경제적 불이익이 되지 않도록 가족에게 돌봄을 제공하는 것을 경제 활동으로 인정하고, 경제활동 인구의 다양한 가족 돌봄의 기회를 보장하기 위한 제도가 마련되어야 한다. 또한, 돌봄을 할 권리 보장을 위해 근본적으로 노동시간이 축소되어야 하며, 유연한 근로 시간 체계로의 변화도 필요하다.
무엇보다 돌봄을 기본권으로 명문화하기 위해서는 헌법에 돌봄권을 명시하고, 돌봄기본법을 제정하는 것이 필요하다. 헌법에 신설되는 돌봄권 조항에는 △모든 사람 필요에 따라 신체적, 정신적, 사회적 돌봄을 받을 권리를 가지고, 또 돌볼 권리를 가진다, △국가는 돌봄에 대한 책임을 지고, 돌봄에 대한 권리가 최대한 보장될 수 있도록 정책을 마련하고, 이 과정에서 성별 등에

3) 이 글의 돌봄중심 사회로의 전환을 위한 과제들은 참여연대 사회복지위원회가 2024년 12월에 발표한 보고서 『새로운 길, 돌봄 중심 복지국가』와 김진석 교수가 발표한 ‘돌봄사회로의 전환을 위하여’ 『보다 정의』 제10/11 합본호, 10.29 국제돌봄의날 조직위원회의 주요 요구안을 참고해 정리하였다.

따라 편중되지 않고 사회적으로 공동으로 책임질 수 있는 원칙에 따라 분배되도록 한다, △ 국가는 돌봄이 생명의 지속가능성과 사회의 발전에 불가결한 경제활동임을 확인하고 이를 보호하고 지원해야 한다는 원칙이 포함되어야 한다.[4)]

돌봄기본법의 제정도 미룰 수 없는 과제다. 돌봄기본법은 인간은 누구나 돌봄이 필요한 취약한 존재이자 의존적인 존재라는 것을 인정하는 데서 출발한다. 참여연대가 조만간 입법 청원할 돌봄기본법은 △ 생애 전 과정에서 존엄한 삶을 유지하는 데 필요한 돌봄을 받을 권리와 자신과 타인을 돌볼 권리를 갖는다는 것을 명확히 하고, △국가와 지방자치단체에 돌봄에 대한 책임과 공공성 강화를 요구하고, △돌봄을 제공하고 받는 모든 관계에서 발생하는 불평등을 해소해 돌봄 정의를 실현하며, △ 돌봄을 받는 사람이 굴욕적인 대우나 차별받지 않도록 보호하고, △ 돌봄을 제공할 때 불이익을 받지 않도록 돌볼 권리를 보장하며, △ 돌봄노동자에게 정당한 보상과 양질의 고용환경, 노동조건을 제공할 것을 명시하고, △ 누구나 자신의 주거지에서 주도적으로 살아갈 수 있도록 돌봄보장급여를 요구하며 △ 돌봄권 증진에 관한 기본계획과 연차별 시행 계획 수립을 요구하는 등의 내용을 포함하고 있다.

이제는 돌봄을 우리 사회를 지탱하고 견인하는 핵심적인 가치임을 공식적으로 천명하고 인정하는 것이 필요하다. 또한, 돌봄을 무시하고 배제해 왔던 관행과 제도에 대해 성찰하고, 돌봄에 따르는 차별과 배제 등을 개인의 책임으로 돌리지 않고 사회 전체의 책임으로 받아안겠다는 결단이 필요하다. 그런 면에서 모두의 돌봄권을 보장하고 이를 위해 헌법과 법률로 명시하는 것은 돌봄 사회로의 전환을 위한 중요한 과제이다.

국가의 책임을 다하는 돌봄, 돌봄공공성 강화

민간 중심의 돌봄 체계는 돌봄중심 사회로의 전환에 있어 해결해야 할 큰 과제 중 하나이다. 모두가 알고 있듯이, 우리나라 대부분의 돌봄서비스는 민간에 맡겨 운영되고 있다. ‘2023 보건복지통계연보’에 따르면 지자체가 설치·운영하는 사회복지시설 9,038곳 중 직영은 단 304곳(3.36%)뿐이다. 민간이 설치/운영 시설의 경우, 53,473곳 중 개인(Individual)은 30,297곳(56.65%)으로 과반이 넘는다. 지자체가 설치한 사회복지시설의 민간운영 위탁률 역시 2019년 89.6%(7,040개 중 6,307개)에서 2023년 97.1%(10,022개 중 9,731개)로 상승했다. 민간 중심의 사회복지 전달체계가 심화하고 있는 것이다. 노인 인구가 1,000만 명을 돌파해 꾸준히 증가하고 있지만, 국공립 장기요양기관은 전체의 1%에도 미치지 못하며 153개 시군구에는 국공립 기관이 단 한 곳도 없다. 이러한 민간 중심의 돌봄 제공은 이용자의 편의보다는 수익 창출, 운영 편리성 등에 집중한다. 이에 국가인권위원회는 지난 22년 <노인 돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선을 위한 제도개선 권고>를 통해 “민간기관은 국가 재정에 의존하면서도 기본적으로 이윤 추구를 위해 비용을 절감하는 방식으로 운영하는 경향이 있으므로, 민간 장기 요양기관 주도의 노인돌봄체계는 장기요양서비스의 질적 저하 및 돌봄 공백 등 여러 문제점을 낳을 수 있다”라고 우려하며 “양질의 서비스를 담보할 수 있는 공공 인프라를 확충하고 이를 통해 국가 주도의 공적 노인돌봄체계로의 전환이 시급한 시점”이라고 밝힌 바 있다.

이윤 추구 중심의 민간 돌봄 기관은 돌봄노동자의 처우를 열악하게 한다. 민주노총 자료에 따르면, 돌봄 노동자 1,200여 명 중 91.7%가 계약직이며, 낮은 임금(74.4%), 고용불안(61.2%), 그리고

4) 참여연대 헌법개정안 중 돌봄권 내용 참고

일에 대한 낮은 사회적 평가(26.7%) 등의 어려움을 겪고 있고, 이런 돌봄노동의 착취는 지속 가능한 양질의 돌봄 역시 어렵게 하고 있다. 한국 노동시장에서의 돌봄노동은 저임금, 불안정한 고용, 높은 이직률의 대표 직종이라는 오명을 쓰고 있다. 특히 중년 이상의 여성들이 주된 노동력이며, 이주여성의 비중도 높아지고 있다. 공식·비공식 부문에 걸쳐 돌봄노동자는 약 140만 명에 이르는데, 이들 다수는 호봉이 인정되지 않아 10년을 일해도 '최저임금이 최고임금'이라는 말이 있을 정도로 저임금·불안정 노동에 내몰리고 있다.

공공돌봄의 확대는 영리 시장에서 제공되는 돌봄의 상업화와 계층화로 인해 발생하는 부작용을 극복하고 민간영리 돌봄에서의 영세화로 인한 돌봄의 가치 절하를 극복하는 전략으로서 의미가 있다. 따라서 공공돌봄을 확대하기 위해 중앙 정부와 지방자치단체의 역할이 전면화 되어야 한다. 돌봄에 대한 국가의 책임과 공공의 역할을 실질화하는 법령을 정비해야 한다. 더불어 기초지방자치단체의 지역사회 돌봄을 위한 책임성과 기획을 강화하는 것이 요구된다. 구체적으로 공공돌봄의 총량을 확충하기 위해 정부와 지방자치단체는 충족되어야 할 돌봄 총공급량을 주기적으로 추정하고 공급계획을 수립해야 하며, 돌봄 총공급량 중 공공이 제공하는 돌봄공급량의 최저 기준을 설정하고 이를 준수하도록 강제하는 것이 필요하다.

다시 말해 보편적이고 안정적인 돌봄서비스를 제공하기 위해서는 국공립시설을 30% 이상 확보하는 '기본공급률제'가 시행되어야 한다. 즉, 보육, 요양, 활동지원 등 주요한 돌봄 영역에서 이용자 기준 30%는 공공시설에서 해당서비스를 받을 수 있도록 공공돌봄서비스 제공 시설과 인적 인프라를 구축할 것을 의무화하는 것을 의미한다. 이는 민간의 제공자의 의존하여 운영해 온 역사와 경로를 공공 중심의 서비스 제공구조로 전환하는 것이고, 국공립시설의 확보는 돌봄서비스의 지속성과 안전성을 보장하는 가장 확실한 방안이 될 것이다. 실제로 지난 코로나19 당시 사회서비스원을 중심으로 긴급돌봄사업이 시행되며 돌봄 공백을 막을 수 있었던 것은 주지의 사실이다.

정부는 노인, 아동·청소년, 장애인 등 돌봄이 요구되는 모든 분야의 공공성 확대를 위한 충분한 인프라 제공과 구체적인 인력 확충 계획을 마련해야 한다. 이를 위해 현재 민영화된 돌봄 체계를 공공중심의 돌봄 체계로 전환하는 것이 무엇보다 중요하다. 공공돌봄 체계를 통해 혈연, 지인 등의 사적 관계에 의존하지 않으며, 취약한 조건과 상황이 생기더라도 인간다운 삶이 가능하게 만들어야 한다. 무엇보다 이러한 공공 중심의 통합돌봄은 돌봄의 사각지대를 해소하고, 촘촘한 돌봄을 가능하게 할 것이다.

지역사회 중심의 통합 돌봄체계 구축

한국은 요양병원, 요양시설을 포함한 사회적 입원 및 입소, 정신질환자와 장애인의 거주 시설 입소율이 OECD 및 주요 국가 중 가장 높은 비율을 보인다. 이로 인해 당사자의 의지와 무관하게 지역사회로부터 격리되고 고립되는 문제가 심각한 상황이다. 돌봄기본권은 지역사회에서 적정한 삶을 보장받을 수 있는 통합적인 돌봄 체계 구축을 통해 실현될 수 있다. 그동안 돌봄이 필요한 아동, 장애인, 노인들은 전통적인 가족 중심의 돌봄이나 병원이나 시설 입소에 의존해 온 것이 사실이다. 그 결과 돌봄이 필요할 때 인간다운 삶을 포기해야 하거나 가족에게 감당하기 어려운 희생을 강요해 왔다. 장기요양보험, 장애인활동지원, 보육지원, 사회서비스이용권 등이 발전해왔으나 제도가 분절적, 파편적이어서 제대로 된 보장을 받지 못하고 여전히 가족의 희생이 계속되거나 시설 입소를 피하기 어려운 상황이 반복되고 있는 것이다. 이는 지역사회 기반

의 복지 실천(community-based practice), 살던 곳에서의 노화(Aging in Place) 등 주요한 복지의 원리에 어긋나고, 돌봄을 필요로 하는 개인의 욕구에도 부합하지 않는다. 특히, 노인의 과도한 요양병원 입원은 지역사회돌봄과 사회복지서비스 체계를 왜곡시키고 장기요양보험 및 건강보험 체계를 위협하고 있기도 하다.

돌봄이 필요한 주민들이 지역사회 안에서 자율적이고 주도적으로 일상을 영위할 수 있도록 하는 것은 중요하고도 시급한 과제라 할 수 있다. 누구나 자기에게 익숙한 공간과 환경, 관계로부터 분리되어야 할 이유는 없으며, 존엄한 삶을 위해 지역사회에서 나이 들기, 지역사회에서 돌봄 받기가 가능해야 한다. 실제로 대부분의 선진 복지국가는 요양, 보육, 활동 지원, 주거지원 등에 있어서 우리나라의 시군구에 해당하는 기초지방자치단체에 위임하는 분권적 접근을 취해 왔다.

그런 면에서 내년 3월부터 전면 시행 예정인 '의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률(이하 돌봄통합지원법)'은 여러모로 그 의미가 크다. 돌봄통합지원법은 일상생활 수행에 어려움을 겪는 사람이 살아온 곳에서 건강한 생활을 영위하도록 의료·요양 등 통합적인 돌봄지원을 목적으로 하고 있다. 특히 지자체 산하 통합돌봄 전담 조직 설치를 법에 명시하는 등 지자체가 지역 돌봄의 수행이자 책임의 주체가 된다는 점에서 상당한 의의를 갖는다. 그러나 여전히 중앙정부 차원의 보편적 돌봄이 부재해 전국민을 돌봄 대상에 포괄하지 못하고, 관련 예산·인적자원, 제도적 기반이 부족하다는 한계가 있다.

따라서 노인, 장애인 등 다양한 집단을 위한 돌봄서비스 공급 체계 보강 사업을 추진해야 하며, 주거약자에 대한 지원과 커뮤니티케어와의 통합성을 높이고, 탈시설 주거지원을 강화하고 지원주택을 확대해야 한다. 커뮤니티케어는 사업 자체만이 아니라 보건복지 다양한 영역의 제도나 정책이 지역사회 지속거주와 지역사회에서의 돌봄생활을 지원하도록 구성하여야 한다. 특히 노인, 장애인, 정신질환자, 만성노숙인, 이주민, 보호아동 등에 대한 복지서비스 정책 전반에 걸쳐 개인의 고립과 격리, 낙인이 발생하지 않도록 지역사회 거주에 기반하는 돌봄서비스의 원칙을 관철하는 것이 중요하다. 또한, 지역사회 거주를 위한 주요 기반인 의료체계를 강화하기 위해 일차의료체계 정비, 공공의료 체계의 보강, 방문의료 활성화를 위한 정책이 추진되어야 하며, 재가 장기요양서비스 강화를 위한 종합재가센터의 확충도 필요하다. 결국 통합돌봄에 대한 국가의 책임과 지자체의 역할이 더욱 강화되어야 하는 것이다.

3. 나가며

더 이상 개개인이 책임지는 돌봄 체계는 지속 가능하지 않다. 돌봄의 욕구가 증가하기 때문에 이에 대한 반응으로 돌봄서비스를 확충하는 것이 아니라 국민 누구나 적절한 돌봄을 받을 권리를 보장하고, 돌 볼 권리를 보장하기 위한 정책 마련이 요구된다. 이를 위해서 모든 국민이 연령이나 장애, 질병 등으로 인해 돌봄이 필요할 때 최대한 지역사회 안에서 일상적인 생활을 자율적이고 주도적으로 영위하고, 건강하고 안전한 성장과 발달을 보장받을 수 있도록 돌봄 보장을 국민의 기본권으로 명시하고 이를 실질적으로 구현할 수 있는 법제도적 개혁이 필수적이다. 또한, 돌봄의 사회화를 통한 돌봄권 강화를 위해서는 서비스 공급에 있어 국가의 역할 확대가 필수이다. 누구나 차별 없이 돌봄을 받고, 또 돌볼 수 있도록 돌봄에 대한 국가의 책임을 강화해야 하는 것이다. "영유아, 초등, 어르신, 장애인, 간호·간병 등 5대 돌봄국가 책임제를 넘어,

온 사회가 함께 돌보는 돌봄 기본사회를 만들겠다" 는 이재명 대통령의 대선 공약은 돌봄 기본권 보장의 주체로 국가를 호명한다. 이러한 공약이 반드시 이뤄지길 바란다.

주제발표2

돌볼 권리

박서진 한국여성민우회 성평등복지팀 활동가

1. 들어가며

우리는 모두 인생의 어떠한 시기를 거치며 돌보고 돌봄 받는다. 태어나서 죽을 때까지 돌봄 받지 않고 살아갈 수 있는 사람은 아무도 없고, 그렇기에 우리는 살아가며 반드시 나 또는 다른 존재를 돌봐야 하는 순간을 마주할 수밖에 없다. 그러나 지금의 신자유주의 사회는 돌볼 수 있는 시간, 사회적 조건, 제도 그 어떤 것보다도 자본과 생산성을 우위에 두고 있다. 장시간의 노동과 있지만 사용하기 어려운 유급 휴가 제도는 노동자의 아프면 쉴 권리와 돌볼 권리를 전혀 보장하지 못하고 있다. 또한 성차별이 여전히 존재하는 한국 사회에서 임금 노동과 가사/돌봄 노동을 모두 수행해야 하는 여성 노동자의 상황은 가족 내 돌봄 책임자로서 제대로 노동할 수 없는 존재라는 낙인으로 이어지고, 이는 자연스럽게 여성 노동자의 불안정한 위치로 귀결된다. 노동을 중심으로 짜여진 지금의 구조를 돌볼 권리가 보장된 사회에서 안정적인 노동이 가능한 사회 구조로 재편할 필요가 있다.

법적/혈연 가족을 중심으로 이루어지는 돌봄에 대한 인식 또한 다양한 가족구성권을 보장하는 것을 통해 해결되어야 하는 과제이다. 법적 가족을 기준으로 한 지금의 복지 제도는 이미 다양한 돌봄 관계를 이루고 있는 시민들의 현실과 맞지 않을 뿐 아니라 법적/혈연 가족에서 벗어난 다양한 형태의 가족과 공동체에 대한 혐오와 차별을 생산한다. 또한, ‘정상 가족’ 만을 대상으로 한 주거 지원, 경제적 지원, 건강 지원, 일상 돌봄 등의 복지 제도는 ‘정상 가족’ 의 형태를 벗어난 공동체에 대한 돌봄 공백을 만들어낸다. 본 토론문에서는 돌봄 제도 확대, 사회적 돌봄 환경 개선, 다양한 가족구성권 보장이라는 세 가지 측면에서 돌볼 권리 보장을 통한 돌봄중심사회로의 전환을 다루고자 한다.

2. 돌봄 제도 확대를 통한 돌볼 권리 보장

2025년 직장갑질 119가 전국 직장이 1,000명을 대상으로 실시한 설문조사 결과 전체 응답자의 38.4%가 아파도 유급병가를 사용하지 못한다고 답했다. 유급병가 사용률은 민간 기업일수록, 회사 규모가 작거나 비정규직일수록 낮아졌다. 민간 기업 중 5인 미만 기업의 유급병가 사용률은

전체 응답자 비율보다 더 낮은 53.2%에 달했다[5]. 절반 가량의 노동자가 유급병가를 사용하지 못하고 있다. 이러한 통계에도 불구하고 노동자가 유급병가를 사용하지 못하는 것은 비단 민간 기업만의 문제가 아니다. 지난 16일, 국회 기획재정위원회 국세청 국정감사에서 국세청 외주 콜센터 소속 직원들의 유급 병가 사용률이 매우 적다는 문제가 제기되었다. 외주 업체와 일함에 있어 유급 병가 사용이 지나치게 엄격하다는 지적에 대해 업체는 병가 규정을 느슨하게 할 경우, 다른 인력 쪽에도 동일한 규정을 둬야 하고 이것이 업체 비용 부담으로 이어진다고 답했다[6]. 인권과 권리 보장에 가장 힘써야 할 국가마저 노동을 외주화한 채 생명보다 자본을 더 우위에 두고 있다.

유급병가와 마찬가지로 상병수당 또한 난항을 겪고 있기는 마찬가지이다. 2000년, 국민건강보험법 제50조에 상병수당을 부가급여로 규정했으나, 보건복지부와 건강보험공단은 재정 부담을 이유로 상병수당 제도 추진을 계속해서 미뤄왔다. 그러던 중, 2020년 코로나19로 '아프면 쉴 권리'의 중요성이 대두되면서 상병수당 도입에 대한 사회적 공감대가 형성되었다. 2022, 비로소 상병수당 시범사업이 시작되었으나 턱없이 부족한 예산과 정액수당은 상병수당이 제 역할을 해낼 수 있을지에 대한 의문을 들게 했다. 특히, 정액수당의 경우 2022년 기준 최저임금의 60%인 4만 39060원에 불과해 필수 생활을 영위하기에 어렵다는 비판을 받았다. 또한, 긴 상병수당 대기기간에 비해 보장기간이 짧아 쉴 권리와 소득 보전이라는 상병수당의 기대효과를 반감시킨다는 지적이 존재했다[7].

그러던 중 등장한 윤석열 전 정권은 기존에 2025년 도입되기로 한 상병수당 제도를 2027년으로 연기시키며 기존 상병수당 제도의 개선이나 안정적 정착을 더욱 어렵게 만들었다. 새롭게 들어선 이재명 정부는 지난 8월 '새정부 경제성장전략' 관계부처 장관 합동브리핑에서 대선 공약이었던 소상공인 상병수당 도입을 추진하겠다고 밝혔다. 유급병가와 상병수당 제도 등의 확대를 통해 생산성, 자본이 중심이 되는 사회가 아니라 충분히 쉴 수 있고 나를 돌볼 수 있는 사회가 마련되어야 한다.

3. 사회적 돌봄 환경 개선, 쉬고 돌볼 수 있는 삶

2024년 파악된 한국의 노동시간은 연간 1859시간으로 OECD 평균인 1708시간보다 151시간이 길다[8]. 2020년 한국여성민우회는 3차례에 걸친 일상 재구성 집담회를 통해 프리랜서 여성, 가사돌봄과 임금노동을 병행하는 여성, 교대 · 야간 근무를 하고 있는 여성 총 14인을 만나 밥, 잠, 쉼을 기준으로 각자의 시간을 어떻게 보내고 있으며 어떤 부분이 어려운지 등을 나누는 시간을 가졌다. 이와 더불어 <여성들의 일상 재구성을 위한 온라인 설문 - 밥, 잠, 쉼 어떻게 하고 있나요?>를 3주간 진행했고 130명이 온라인 설문에 참여했다. 양질의 식사를 하고, 질 좋은 수면을

5) 탁지영(2025), "아파도 참고 출근한다... 5인 미만 기업 유급병가 사용률 절반에 그쳐" https://www.khan.co.kr/article/202505251200021
6) 고승주(2025), "[기재위국감] 병가 제대로 못 쓰는 콜센터 직원들...팔짱 킨 국세청", https://www.tfmedia.co.kr/news/article.html?no=196632
7) 안기종(2022), "중증질환 환자에게는 2% 부족한 상병수당 시범사업", http://www.hitnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=42699
8) 최서은(2025), "노동시간 단축 노사정 협의체 출범... "OECD 평균 노동시간 수준"목표", https://www.khan.co.kr/article/202509241555001

취하고, 휴식을 갖는 것은 스스로를 돌봄에 있어 필요한 최소한의 조건이다. 그러나 집담회 참여자와 온라인 설문 응답자 대부분은 장시간의 노동으로 인해 이를 누리고 있지 못하다고 답했다[9]. 특히 온라인 설문 참여자 중 주 40시간 이상 52시간 미만으로 노동하고 있는 수는 33명, 주 52시간을 초과하여 노동하고 있는 수는 11명으로 33%이상이 주 40시간 이상의 장시간 노동을 하고 있는 것으로 나타났다. 또한 여성 노동자의 경우 임금노동과 가사/가족 돌봄을 병행하는 경우가 많아 '나'를 돌볼 수 없는 시간은 턱없이 부족한 것으로 드러났다. 장시간의 노동 속에서 대다수의 사람들에게는 돌볼 시간이 허락되지 않는다. 2019년 통계청의 <생활시간조사 결과>[10]의 따르면 우리나라 사람의 절반 이상인 54.4%가 평소에 시간이 부족하다고 느끼고 있다. 시간이 부족한 이유로는 성별에 상관없이 직장일이 52.2%로 가장 높은 비율을 차지했다[11].

이재명 정부는 지난 9월, 노사정이 모두 참여하는 실노동시간 단축 로드맵 추진단을 출범시키고 연차휴가 활성화, 주4.5일제의 합리적 정착 방안을 모색하겠다고 밝혔다. 이날 정부는 '노동자의 시간 주권'이라는 표현을 사용하며, 노동자가 자신의 노동시간을 스스로 통제하며 일을 할 수 있게 하겠다고 밝혔다[12]. 노동을 중심으로 돌아가는 삶을 재편성하고 돌봄을 중심으로 삶을 꾸리기 위해서는 노동 시간 단축이 반드시 동반되어야 한다. 이 과정에서 5인 미만 사업장의 노동자, 교대 · 야간 근무 노동자에 대한 고려가 없는 노동 시간 단축이 아니라 누구도 배제하지 않는, 모든 노동자를 포함하는 노동 시간 단축과 양질의 일자리 확대가 필요하다.

돌봄 중심으로 삶을 재편성하기 위해서는 연차휴가제도(이하 연차) 또한 확대되어야 한다. 한국은 근로기준법상 연간 유급휴가(연차)일수를 15일에서 최대 25일까지 보장하고 있지만, EU국가와 비EU국가 중 영국, 노르웨이, 아이슬란드는 최소 20일에서 최대 30일을 보장하고 있다. 이러한 규정은 5인 미만 사업장에도 동일하게 적용되고 있다[13]. 8월, 고용노동부는 6개월 이상 근무 시 최소 15일의 연차를 부여하고, 사용하지 않은 휴가는 최대 3년간 누적해 한번에 쓸 수 있도록 근로기준법을 개정하겠다고 밝혔다. 또한, 기존에 하루 단위로 연차를 쓸 수 있었던 것에서 시간 단위로 연차를 자유롭게 활용할 수 있도록 하고, 근속연수에 따라 늘어나는 연차 일수를 확대하며 휴가 사용 노동자에 대한 불이익 금지 조항 명문화를 덧붙였다[14].

2020년, 한국여성민우회는 코로나19 확산으로 인해 가족돌봄 또는 가족돌봄과 일을 병행하는 데 어려움을 겪은 여성 89명을 대상으로 인터뷰를 진행했다. 인터뷰 대상은 전업주부 25명, 노동자

---

9) 한국여성민우회, 『밥, 잠, 쉼: 여성들의 일상을 통해 본 '내 삶'이 가능한 조건』 토론회 자료집, 2020.

10) <2019년 생활시간조사 결과>, 통계청. 2019년 생활시간조사는 전국 12,435 표본가구 내 상주하는 만 10세 이상 가구원 약 27,000명을 대상으로 조사했다. 생활조사시간에는 10세 이상의 전 국민 하루시간사용, 수면, 식사, 여가, 가사노동, 일, 학습, 수면시간에 대한 차이를 연령, 성별 등으로 분석해 두어 살펴볼 수 있다.
https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/4/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=384161&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt

11) <2019년 생활시간조사 결과>, 통계청. 2019년 생활시간조사는 전국 12,435 표본가구 내 상주하는 만 10세 이상 가구원 약 27,000명을 대상으로 조사했다. 생활조사시간에는 10세 이상의 전 국민 하루시간사용, 수면, 식사, 여가, 가사노동, 일, 학습, 수면시간에 대한 차이를 연령, 성별 등으로 분석해 두어 살펴볼 수 있다.
https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/4/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=384161&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt

12) 김인아(2025), "'시간 주권'과 노동시간 단축에 필요한 것",
https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1223838.html

13) 김상배(2025), "[다시 노동시간 단축⑦] 노동시간 단축, '사회적 대화 재구성'의 시험대"
https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=230775

14) 이동준(2025), "정부, 연차휴가 늘리고 노동시간 줄인다"
https://www.segye.com/newsView/20250818506967

58명, 출산휴가 및 육아휴직 등 휴직 중인 노동자 6명으로 구성되었다. 인터뷰에서 여성노동자들은 아이를 키우기 위해 조부모의 도움을 받는 등 현재의 노동 시간 속에서 돌봄 노동과 임금 노동을 병행하는 것의 어려움을 호소했다. 코로나로 인한 돌봄위기 속에서 남성의 장시간 노동은 여성의 가사/돌봄 노동을 기반으로 유지되었고, 여성노동자들은 단시간 노동을 요구받거나 일을 중단해야 할 위기에 놓이기도 했으며, 장시간의 임금 노동과 가사/돌봄 노동을 병행하는 이중 노동의 억압에 시달려야 했다[15]. 돌봄 중단이 있을 때마다 연차휴가를 소진하며 돌봄 위기에 대응했다는 경험도 많았으나 연차를 사용할 수 없거나 연차를 다 써본 적이 한 번도 없는 경우처럼 연차 사용 자체에 어려움을 겪게 되는 경우도 많았다[16]. 코로나로 인한 돌봄 위기 상황에서 가족돌봄휴가가 확대되기는 했으나 안정적인 노동형태와 사업장에 한해 제한적으로 사용되었다. 노동하는 곳에서 가족 내 돌봄책임자로 낙인찍힐 영우 불이익이 발생할 수 있다는 점 또한 가족돌봄휴가를 사용하는 것을 저어하게 만들었다. 따라서 사유와 조건에 상관없이 필요한 경우 노동자가 '결정'하여 사용할 수 있는 연차 제도의 실효성 확보와 확대가 필요하다.

4. 자유롭고 평등하게 가족을 구성할 권리

남성 생계부양자 모델을 기반으로 한 정상가족 이데올로기 또한 돌봄 중심 사회로의 전환을 막는 중요한 요인이다. 한국의 가족은 여전히 성차별적이며, 법적/혈연 가족에 국한되어 인정되는 모습을 보인다. 건강가정기본법 제3조 1항은 '가족'을 "혼인 · 혈연 · 입양으로 이루어진 사회의 기본단위"로 규정하고 있다. 생계부양자 남성과 돌봄자 여성, 미성년 자녀를 가족의 기본 전제로 두고 있는 '남성 생계부양자 모델'은 남성 가부장이 가족 내 생계를 전담하는 것이 불가능한 현실 속에서 여성에게 임금노동과 가사/돌봄 노동 모두를 전가하는 이중 억압으로 이어진다. 실제로 대구여성가족재단이 2020년 발표한 <대구시민 삶에 미친 영향에 대한 조사> 결과에 따르면 코로나19 이후, 여성의 자녀 · 노부모 평균 돌봄 시간은 6시간 이상 증가한 것으로 조사되었다[17].

가부장적 가족주의가 여전히 존재하는 상황에서 가족 단위의 복지체계는 가족 내의 차별과 불평등으로 이어지기도 한다. 이재명 정부가 전 국민을 대상으로 지급한 민생회복 소비쿠폰은 이전 코로나19 당시 지급되었던 전국재난지원금과 달리 미성년자를 지급 대상에 포함시켰지만, 지급은 동일 주소지 내 성인 세대주가 대리 신청 · 수령하는 방식으로 이루어졌다. 민생회복 소비쿠폰이 지급된 후 자녀의 이름으로 나온 소비쿠폰을 미성년 자녀들이 '자신의 몫'으로 요구했다는 글이 온라인 커뮤니티에 게시되었고, 일부 언론은 이를 자녀와 부모 간 소유권 갈등으로 표현했다[18]. 지급 기준이 '1인 단위'로 책정되어 있음에도 '미성년', '자녀'라는 이유만으로 이들의 경제권과 주체성은 인정받지 못하는 것이다.

과제는 더 다양한 형태의 가족과 공동체를 상상하고, 자유롭고 평등하게 가족을 구성할 권리를

15) 한국여성민우회, 『"돌봄 분담이요? 없어요, 그런 거.": 89명의 여성 인터뷰와 1,253건의 언론보도를 통해 본 코로나19와 돌봄 위기』, 2020.
16) 위의 책, 56p.
17) 한국여성민우회, 『밥, 잠, 쉼: 여성들의 일상을 통해 본 '내 삶'이 가능한 조건』 토론회 자료집, 2020. 45p.
18) 기정아(2025), "민생회복 소비쿠폰이 불러온 갈등?"
https://www.etoday.co.kr/news/view/2491339

보장하는 것이다. 그러나 상속, 부양 등 이른바 가족의 권리와 의무를 규정하는 근거가 되는 민법은 가족을 ① 배우자, 직계혈족 및 형제자매, ② 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매로 제한하고 있다. 이렇게 한정적인 가족규정이 존재하는 한 혼인 · 혈연 · 입양이 아닌 관계 속에서 돌보고 돌봄 받는 것은 요원해 보인다. 법적으로 인정되는 가족이 아니라는 이유만으로 주택 공급에서 배제되거나 수술동의서를 작성할 수 없거나 시신을 인수하고 장례를 치를 수 없는 등[19] 돌보거나 돌봄받을 권리, 애도하고 애도받을 권리를 박탈당하는 이들이 여전히 존재한다[20]. 또한, '건강가정' 만을 인정하는 것은 그 밖의 다양한 관계에 대한 편견과 혐오로 작동하는 동시에 이에 포함되지 않는 가족 형태에 대한 배제로 이어진다. 앞에서 언급된 건강가정기본법은 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책 강화를 목적으로 하고 있다. 건강, 주거, 경제생활, 가정 폭력과 같은 가장 기초적인 일상을 지원하는 사업은 모든 시민에게 필요하다[21]. 법적/혈연 가족 이외의 관계 속에서 돌봄을 실천하고 있는 가구를 포함할 수 있도록 건강가정기본법, 민법 등의 법안 개정이 필요한 이유이다.

건강가정기본법 제8조 "모든 국민은 혼인과 출산의 사회적 중요성을 인식하여야 한다." 라는 말에서 알 수 있듯이 건강가정기본법은 결혼,출산,양육을 중심으로 한 이성애중심적 생애주기 정상성 유지를 기본 목적으로 하고 있다. 이러한 지점은 법률혼 밖에서의 출산과 육아, 법률혼을 벗어난 가족 형태는 '위기' 로 인식된다는 모순을 발생시킴과 함께 이성애중심주의에 입각해 출산을 통한 사회적 재생산을 가족의 의무로 부여한다는 문제점을 낳는다. 2024년, 11쌍의 동성 부부가 전국 6개 법원에 혼인신고 불수리처분 불복신청을 내는 동시에 "합리적 사유 없이 동성혼을 배제하는 현행 민법이 기본권을 침해하고 헌법에 위배된다." 라는 취지의 위헌법률심판제청을 신청했다[22]. 혼인을 이성의 결합으로 한정하거나 동성혼을 금지하는 조항이 민법에 규정되어잇지 않음에도 동성혼은 '현행법상 수리할 수 없는 동성 간의 혼인' 이라는 이유로 불수리처분되어왔다[23]. '가족 내에서의 출산을 통한 사회적 재생산' 이라는 시각은 개인을 국가의 자원으로 보는 국가주의적 시각이며 정상가족과 그렇지 않은 가족을 나누고 차별과 혐오를 정당화하는 논리이다.

해외에서는 이미 다양한 형태의 가족이 사회적 · 법적으로 인정받고 있다. 프랑스의 경우 1999년 시민연대협약(PACS · 팍스)를 도입하며 법률혼과 동일하게 상호부양과 협조의 의무를 부여해, 한 사람이 사망하더라도 남은 사람이 살던 곳에서 계속 살아갈 수 있도록 거주권을 인정하는 등 공동생활을 보호할 수 있는 제도를 도입했다. 독일은 2017년 법률혼에 동성결혼을 포함시키는 동시에 동성커플만을 대상으로 했던 '등록된 생활동반자관계에 관한 법률' 을 폐지해 동성혼과 이성혼을 같은 지위에 두는 결정을 내렸다.[24] 지난 9월, 11대 국회에 이어 22대 국회에서 생

---

19) 장례 등에 관한 법률(장사법)이 2023년 개정되면서 무연고 사망자와 친밀한 관계의 사람을 장례주관자로 지정할 수 있는 법적 근거가 마련되었으나 '법적 가족'이 시신 인수를 거부한 이후에 가능하며, 연고자로 인정받는다 하더라도 고인의 사망진단서 발급 절차를 밟기 어렵다는 문제가 존재한다. 사망진단서 없이 장례를 시작하기는 어렵기 때문에 지방자치단체에 협조 공문을 보내야 하는 등 난관을 거쳐야 한다.

20) 김아리(2025), "누가 애도할 권리를 막는가"
https://www.hani.co.kr/arti/culture/book/1217062.html

21) 한국여성민우회, 『현실과 다른 가족규정, 어떻게 바꿀 것인가』, 건강가정기본법 개정을 위한 국회토론회 자료집, 2022.

22) 정인선(2025), "법원에서 막힌 '혼인평등소송'...동성부부들"현재 판단 받겠다""
https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1195743.html

23) 임정혁(2025), "동성혼 합법화를 요구하는 헌법소원이 의미하는 것들",
https://www.newsspirit.kr/news/articleView.html?idxno=10442

24) 김지혜, 『가족각본』, 창비, 2023, 194-195p.

활동반자법이 발의됐다. 용혜인 기본소득당 국회의원이 대표 발의한 생활동반자법은 성년인 두 사람이 상호 합의에 따라 생활을 공유학 돌보는 관계를 '생활동반자' 관계로 규정하고, 혼인에 준하는 권리와 의무를 부여하는 법이다[25]. 이미 시민들은 법적/혈연 가족을 벗어나 다양한 형태의 가족관계 속에서 돌보고 돌봄받고 있다. 꼭 가족을 꾸리지 않더라도 돌봄 관계망 속에서 돌봄을 주고받는 1인 가구의 비율 또한 늘어나고 있다. 2024년 한국여성민우회가 1000명을 대상으로 진행한 돌봄 경험과 인식 설문조사에서는 536명이 혈연/법적 가족 이외의 다양한 대상[26]을 돌본 경험이 있다고 답했고, 452명이 돌봄을 받은 경험이 있다고 답했다. "앞으로 돌봄을 주고받고 싶은 상대는 누구인가요?" 라는 질문에 대해서도 663명이 다양한 대상과 돌봄을 주고 받고 싶다고 답했다[27]. 우리는 이미 다양한 관계 속에서 의존하며 돌보고 돌봄받고 있다. 이러한 관계가 배제되거나 '사회적 위기'로 인식되는 것이 아니라 사회적 안전망 안에서 보호받을 수 있도록 다양한 가족구성권은 반드시 보장되어야 한다.

25) 신동욱(2025), "용혜인, 생활동반자법 발의…"새 정부의 1호 가족정책 돼야"". https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1216672.html

26) 파트너(애인, 비법적 배우자), 친구, 하우스/룸메이트(공동거주인), 반려동물, 서로를 돌보는 공동체/네트워크, 동네 이웃, 낯선 사람, 동물 등

27) 한국여성민우회, 『혁명적 사랑: 우리의 돌봄이 세상을 바꾸고 있어』, 2024.

주제발표3

공공부문 돌봄노동자의 권리보장과 처우개선

우문숙 민주노총 정책국장

1. 공공부문 돌봄노동자 직종

1) 돌봄서비스 정의 (돌봄노동자 처우개선법, 이수진의원, 2024.10)

- 어린이, 노인, 장애인, 환자, 출산을 전후한 여성 및 가사 지원이 필요한 가구원 등 일상생활 및 사회활동에서 타인의 도움이 필요한 사람이 인간다운 생활을 유지하고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 안전 관리, 의식주 관리, 신체적·정신적 활동 지원, 성장발달 지원, 생활 보조 등의 서비스

2) 공공돌봄노동자란

- 「사회보장기본법」에 따른 사회서비스 또는 그 밖에 계약의 형식과 관계없이 돌봄서비스에 종사하는 노동자
  ①「국가보훈 기본법」에 따라 국가보훈대상자에 대하여 재가 복지서비스를 제공하는 사람 (보훈섬김이)
  ②「노인복지법」에 따라 홀로 사는 노인에 대하여 방문요양·돌봄 등의 서비스를 제공하는 사람 및 같은 법에 따라 재가노인복지시설에서 돌봄서비스를 제공하는 사람 (노인생활지원사)
  ③「노인장기요양보험법」 제2조제5호에 따른 장기요양요원 중 「노인복지법」 제39조의2에 따른 (요양보호사)
  ④「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제2조제4호의 서비스제공자에 소속된 사람으로서 「모자보건법」 제15조의18에 따른 (산후조리도우미)
  ⑤「사회복지사업법」 또는 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에 따른 가사·간병을 위한 가정 방문 지원사업에 종사하는 사람으로서 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」제2조에 따른 사회복지사 등이 아닌 사람(가사간병노동자)
  ⑥「아동복지법」에 따른 다함께돌봄센터의 종사자, 같은 법에 따른 지역아동센터의 종사자 (아동돌봄교사)
  ⑦「아이돌봄 지원법」 제2조제4호에 따른(아이돌보미)
  ⑧「영유아보육법」 제2조제5호에 따른 보육교직원 중 같은 조 제3호에 따른 어린이집의 원

장을 제외한 사람(보육교사, 보육대체교사)

⑨ 장애인활동 지원에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 활동지원인력(장애인활동지원사)

⑩「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 방과 후 활동을 담당하는 사람 또는 「유아교육법」 제2조제6호에 따른 방과후 과정을 담당하는 사람 중 교원이 아닌 사람(돌봄전담사)

⑪「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조에 따른 정신건강복지센터, 정신요양시설 또는 정신재활시설 종사자 중 대통령령으로 정하는 사람(정신건강전문요원)

⑫「장애인 등에 대한 특수교육법」 제28조제2항에 따른 학교의 특수교육 지원 및 돌봄 인력(특수교육실무사)

2. 돌봄노동자 현황

○ 요양보호사, 장애인활동지원사, 노인생활지원사, 아이돌봄노동자 4개 직종 노동자만 90만여명에 달함

1) 재정 및 정책은 정부, 운영은 개인 및 민간기관, 중층적 고용형태

(1) 요양보호사

○ 장기요양기관 29,058개, 노동자는 704,533명(2024.12 기준, 전년대비 4.5%증가)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년 (2/4분기)
총계 (비율)	26,547 (100%)	27,484 (100%)	28,366 (100%)	29,058 (100%)	29,578 (100%)
시설급여 기관수	5,988 (22.6%)	6,150 (22.4%)	6,269 (22.1%)	6,323 (21.8%)	6,333 (21.4%)
재가급여 기관수	20,559 (77.4%)	21,334 (77.6%)	22,097 (77.9%)	22,735 (78.2%)	23,245 (78.6%)

총원	요양보호사	사회복지사	간호조무사	간호사	영양사
704,533명	636,900명 (90.4%)	41,635명 (5.9%)	16,546명 (2.3%)	4,989	1,275

(2) 장애인활동지원사

○ 2019년 7만8044명에서 2023년 11만2570명으로 약 44.2% 증가

○ 장애인복지관이나 장애인단체 등에서 수행하는 ‘지정제 방식’

(단위: 곳, 명)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
제공기관	활동보조	614	689	723	751	756	767	774	802	834	883	912
	방문목욕	223	229	224	227	143	142	138	146	145	152	150
	방문간호	122	121	110	105	33	26	26	34	29	26	27
총계		959	1,039	1,057	1,083	932	935	938	982	1,008	1,061	1,089
활동지원 인력 (활동 인원)		28,003	40,448	46,812	52,761	58,102	62,629	68,673	78,044	84,854	95,046	103,378

주: 활동지원 인력은 등록 인원이 아닌 활동 인원 기준임.

출처: "2023년 장애인통계연보", 김현지 외, 2023, 한국장애인개발원, p. 261~262. 연구자가 표로 정리.

(3) 노인생활지원사

○ 기존 6개* 노인돌봄사업을 ‘노인맞춤돌봄서비스’로 통합·개편(’20.1월 시행)

* ① 노인돌봄기본서비스, ② 노인돌봄종합서비스, ③ 단기가사서비스, ④ 초기독거노인 자립지원 사업, ⑤ 독거노인 사회관계 활성화 사업, ⑥ 지역사회 자원연계 사업

- 현재 근거법령이 없음

세부사업명	예산 세부내역
노인맞춤돌봄서비스 사업지원 (국비 70% : 광역시도비 30%)	▶ 세부산출내역 -인건비(기본급, 퇴직적립금, 고용부담금) -사업비 *프로그램 및 기관운영비 *특화프로그램비 *교육비 등
노인맞춤돌봄서비스 종사자지원 (광역시도비 : 기초시군구비)	▶ 세부산출내역 -사회복지사 *특별수당 *정액급식비 등 -생활지원사 *교통통신비 *처우개선 수당 등

<자료: 나라살림연구소>

○ 노인맞춤돌봄서비스 생활지원사는 전국 지방자치단체가 위탁한 수행기관에 소속되어 노인맞춤돌봄서비스를 수행하는 노동자로 전국에 약 3만여명이 근무하고 있음.

- 생활지원사 1명이 15명 정도의 서비스 이용자(중점돌봄군 1~2인 정도, 그 외 일반돌봄군)에게 방문, 전화연락 안전지원, 사회참여지원, 생활교육, 이동활동지원, 가사지원 등의 적절한 돌봄서비스를 제공하고 있음

(4) 아이돌봄노동자(성평등가족부)

○ 성평등가족부는 아이돌보미 공급 확대를 위해 시·군·구마다 1개씩 운영되던 아이돌봄센터*를 ’23년부터 복수*로 확대하도록 개선하여 ’25년 3월 현재 3개소가 추가로 지정되었으며, 신규기관에는 일정기간 평가면제 및 운영상담(컨설팅) 등을 지원

- (아이돌봄센터 개소 수) (’23년) 228개소 → (’24년) 231개소 → (’25.3월) 232개소

아이돌보미 현황

2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
24,469	25,917	26,675	28,071	29,635

서비스 제공기관 현황

(2024년 12월 기준, 단위:개소)

계	건가다가 통합센터	건강가정 지원센터	다문화 가족지원센터	여성단체 여성인력	지자체 직영	사회 복지관	자활센터	기타
231	158	12	3	6	16	3	4	29

* 기타 : YWCA/YMCA, 산학협력단, 협동조합, 법인 및 단체 등

2) 방문돌봄노동자 임금 현황

- 민주노총 방문돌봄노동자 임금체계마련을 위한 기초연구보고서
- 돌봄노동자의 임금명세서 분석(2023년 임금)

(1) 방문요양보호사

방문요양보호사 월 임금총액 (단위: 원)

구분	월 임금액 합계		차이 (A−B)
운영주체	모두 (A)	국가및지자체 제외(B)	
n	34	31	
평균	1,258,620	1,151,683	106,937
중위수	1,029,295	969,000	60,295
표준편차	540,211	432,530	107,681
최솟값	660,000	660,000	0
최댓값	2,374,760	1,967,250	407,510

주: A는 모든 운영주체 유형 망라한 것이며, B는 국가 및 지자체(주로 사회서비스원)를 제외한 민간 운영기관에 국한한 것임

○ 방문 요양보호사는 월 임금총액으로 평균 1,258,620원을 수령하는 것으로 나타남. 여기서 말하는 월 임금총액은 임금명세서에 명시된 모든 항목을 합산한 값으로 중앙값은 1,029,295원이었음. 그리고 월 임금액의 최댓값인 2,374,760원의 지급처는 바로 OO시 사회서비스원 직영 재가센터임. 공공 사회서비스원을 제외하고 민간기관으로 국한할 시 평균 월 임금액은 1,151,683원으로 사회서비스원을 포함한 전체 기관의 평균값보다 10만 원가량 낮음.

- 단일 기관과 근로계약을 맺는 노동자는 34명의 요양보호사 중 14명(41.2%)이었음. 1개 기관에서만 일하는 방문 요양보호사의 월 임금 평균은 1,423,633원(중앙값 1,162,388원)으로 나타났음. 만약 전일제 근무 기준으로 2023년 최저임금 월 환산액(2,010,580원)과 비교할 시 약 60만 원이 낮은 금액.
- 더욱이 사회서비스원 직영센터 소속 3명을 제외하면 차이는 더 벌어짐. 즉 1개의 민간 기관에서만 근무하는 방문 요양보호사의 월 임금은 평균 1,167,270원으로 전일제 근무 기준 최저임금 월 환산액과 비교하여 거의 90만 원 가까이 낮음. 이 결과로 보아 시간급 최저임금 기준에 고착되어 불충분한 노동시간의 문제는 최소한의 생활 보장조차 어렵게 만든다는 사실을 알 수 있음.

(2) 장애인활동지원사

장애인활동지원사 월 임금총액

구분	월 임금액 (원)		월 노동시간 (시간)
	전체	단일 근로계약	
n	32	19	
평균	1,568,410	1,623,369	125.2
중위수	1,500,852	1,722,440	115.0
표준편차	578,850	646,971	47.6
최솟값	382,420	382,420	38.0
최댓값	2,785,100	2,785,100	209.5

○ 조사에 참여한 활동지원사들은 평균 월 125.2시간을 근무하면서 월 임금으로 평균 1,568,410원을 수령하고 있었음. 그리고 여러 기관과 다중 근로계약을 체결하지 않고 1개의 기관과 단일한 근로계약을 맺고 일하는 19명에 대한 월 임금 평균은 1,623,369원에 불과했음. 이 금액은 2023년 최저임금 월 환산액과 비교했을 때 약 40만 원 정도 낮은 수준으로, 활동지원사들이 처한 저임금 상황을 뚜렷하게 보여줌.

- 민간 기관 소속 활동지원사 30명을 대상으로 분석한 결과, 활동지원사들은 1개월 평균 △기본급 1,225,043원 △주휴수당 227,653원 △연차수당 62,260원을 받았으며, 이 세 가지 항목을 합한 ‘기본급여’의 평균 금액은 1,481,814원이었음.

(3) 노인생활지원사

노인생활지원사 월 급여 (단위: 원)

(n=8)	기본급	교통지원금	선임 수당	월 급여 합계
	8명	2명	2명	8명
평균	1,254,450	18,750	17,500	1,296,111
중위수	1,254,450	0	0	1,289,450
최빈값	1,254,450	0	0	1,254,450
표준편차	0	37,201	32,404	45,697
최소값	1,254,450	0	0	1,254,450
최대값	1,254,450	100,000	70,000	1,354,450

○ 생활지원사의 임금은 매년 보건복지부에 의해 결정됨. 주 5일, 하루 5시간 근무에 대한 기본급은 법정 최저임금 기준인 1,254,450원으로 모든 생활지원사에게 동등하게 적용됨. 조사에 참여한 8명의 생활지원사 모두는 동일한 액수의 기본급을 수령하고 있었음. 추가로 교통지원금과 선임 생활지원사 수당을 받는 생활지원사는 각각 2명이었으며, 이러한 수당을 합산한 월 임금총액은 평균 1,296,111원으로 나타났음.

- 2025년 노인생활지원사의 기본급은 월 1,308,000원, 1년 계약직

⑷ 아이돌보미

아이돌보미 급여항목별 평균 지급액

구분	항목	빈도 (n=5)	평균 (원)
서비스 활동수당	기본 활동수당	5	1,098,796
	야간 활동수당		
	연장근로수당	2	14,445
	아동 추가수당	2	231,165
	종합형 추가수당		
	휴일 활동수당	2	21,670
	질병 추가수당		
기관연계 활동수당	기본 활동수당		
	야간 활동수당		
	휴일 활동수당		
각종수당	연차사용수당	4	173,340
	연차미사용수당		
	교육수당		
	명절수당		
주휴수당 및 유급휴일수당	주휴수당 1주차	5	240,124
	주휴수당 2주차		
	주휴수당 3주차		
	주휴수당 4주차		
	주휴수당 5주차		
	유급휴일 수당	4	95,950
기타수당	기타수당(과세)	3	123,553
	기타수당(비과세)		
임금외 금품	정부지원 교통비	1	78,000
	이용자부담 교통비		
	기관부담 교통비		
	면접비		
	취소수수료		
	기관연계 취소수수료		
활동수당(월 급여) 합계		5	1,721,886

○ 아이돌보미의 임금명세서 항목은 다소 복잡하게 보이지만 실제로 지급되는 항목은 매우 제한적임. 급여항목은 기본 활동수당(기본급)과 주휴수당뿐이었음.

- 기본 활동수당의 시간당 단가는 최저시급보다 10원 높은 9,630원으로 모든 참여자에게 동일하게 적용됨.. 연차수당은 5명 중 4명에게 지급되었으며, 연장근로와 휴일근로, 아동 추가에 따른 가산 수당은 각각 2명에게만 적용되었음. 정부 지원 교통비는 단 한 명만 받고 있었음. 그리고 기타수당(과세)은 3명에게 지급되었는데, 이는 활동장려수당, 구비 지원 교통비, 영아전담활동, 아픈 아이 가산 등의 내용을 포함함. 모든 급여항목을 합산한 월 활동수당(임금)의 평균 금액은 1,721,886원으로 2023년 최저임금 월 환산액과 비교하면 30만 원 정도 낮았음.

3) 소결 - 방문 돌봄 노동자의 임금 결정 구조의 특성

① 철저히 최저임금을 기반으로 임금이 형성됨.

- 월급제라 할 수 있는 생활지원사는 주 25시간 노동에 따른 소정근로시간에 대한 최저임금액이 월급으로 책정됨.. 요양보호사와 활동지원사의 경우 최저임금의 시급 기준을 토대로 기본급이 결정되며, 법정수당 또한 최저임금 수준과 같거나 못 미치는 기준으로 지급되고 있음. 아이돌보미의 기본급은 최저시급

② 전반적으로 적은 서비스 제공 시간과 이에 따른 낮은 월 소득이라는 특징이 나타남.

- 이번 조사에서 나타난 월 노동시간과 월임금총액의 평균은 △요양보호사(방문) 103.8시간, 1,258,620원 △활동지원사 125.2시간, 1,568,410원 △생활지원사 110.7시간, 1,296,111원 △아이돌보미 118.7시간, 1,721,886원이었음. 이렇게 전일제 노동에 비해 절반 남짓밖에 되지 않는 노동시간은 저임금 상황을 초래하는 주요한 원인으로 작용. 문제는 호출형 노동의 특성상 개별 노동자가 노동시간을 특정하거나 선택할 수 있는 여지가 거의 없다는 점으로 소위 매칭이 되지 않는다면 곧바로 노동소득의 손실이 발생함.

③ 임금 결정에 있어 기관이나 지방자치단체의 재량이 일정 정도 작용.

- 특히 요양보호사와 활동지원사는 고용한 기관에서 임금을 정하므로 기관에 따라 임금 수준이 조금씩 다르며, 주휴・연차・시간 외 가산 등 법정수당의 기준이 통일되어 있지 않음. 연차・유급휴일 수당의 경우 관계 법령을 위반한 사례도 적지 않게 발견됨. 그리고 생활지원사의 경우 광역・기초 자치단체의 정책 의지에 따라 서로 수당이 다르게 책정됨.

④ 업무상 발생하는 이동에 대한 교통비 등 보상이 미비함.

- 일과 시간에 복수의 이용자 가정을 방문하면 반드시 이동시간이 발생하나, 이는 업무로 인정되지 않을뿐더러 교통비에 대해서도 제대로 보상되지 않음. 원거리 교통비 등 제도는 적용하기 매우 까다롭거나 일부의 사례에만 기초하고 있음. 그러다 보니 이동시간과 교통비는 노동자 개인에게 전가됨.

⑤ 공공 운영 기관의 임금 결정 구조는 민간 기관과 차이가 있음.

- 비록 소수에 불과하나 시・도 사회서비스원이 직영하는 기관의 경우 △안정적인 노동시간이 보장되는 월급제 △출장 및 이동 · 회의 · 행정업무 · 단체협약에 의한 노조 활동 등도 공식 업무로 고려 △최저임금이 아닌 생활임금에 기반한 임금 수준 등.

⇒ 방문 돌봄노동자의 대안적인 임금체계에 대한 논의와 분석이 더욱 심층적으로 이루어질 필요가 있음.

3. 돌봄노동자의 처우개선 관련 보건복지부 등 정부 입장

1) 국가인권위 권고 (2022년 4월 20일) - 불수용

노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선을 위한 제도개선 권고 보건복지부장관에게, 주문 1. 노인 돌봄서비스의 공공성을 강화하기 위하여 전체 장기요양기관 중 국·공립장기요양기관이 차지하여야 하는 목표 비율을 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 이행계획을 수립하며, 2. 요양보호사의 노인돌봄 노동의 공적 성격과 책임을 고려한 합리적인 임금 수준을 보장하기 위하여 요양보호사 표준임금을 제시하는 임금가이드라인을 마련하고 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」의관련 규정을 정비하며, 3. 노인돌봄노동자의 건강권, 휴식권 등이 보호될 수 있도록 장기요양기관에 대한 대체인력지원제도를 마련할 것을 권고합니다

2) 돌봄노동자 권리보장 및 처우개선법 제정 - 반대

○ 현재「돌봄노동자의 권리보장과 처우개선 등에 관한 법률안」이 국회 환경노동위원회에 회부되어(24.10.30.)상정되어 있음 (25.1.9.)

- 검토보고서에 따르면, 돌봄노동자의 노무제공조건 및 환경개선의 필요성은 인정될 여지가 있다고 보이나, 돌봄노동의 다양한 양태를 고려할 때, 단일한 제정법을 통해 일률적인 노무제공조건 등을 규정하는 것이 곤란할 소지가 있는 점에 대한 고려가 필요

⇒ 환노위 전문위원 검토보고서 내용이지만 복지부의 의견으로 보임. 돌봄노동자의 노동조건 개선의 필요성은 인정된다고 하면서도, 돌봄노동자가 다양하기 때문에 일률적인 법으로 규율하면 안된다는 언어도단적 핑계를 대고 있음. 돌봄노동자 처우개선법은 동일한 돌봄노동을 하고 있지만 직종별 노동조건이 다르기 때문에 통일해야 한다는 취지에서 만든 법인데 법안의 취지를 몰각하는 명분을 이유로 반대하고 있음.

- 또한, 고용노동부도 ①현재도 돌봄노동자는 「근로기준법」상 근로자에 해당되는 경우 노동관계법령에 따른 근로조건의 최저 기준을 보장받고 있다는 점, ②각 부처별 사업과 개별법 특성에 대한 고려 없이 돌봄노동자의 근로조건을 법률로써 일률적으로 규정하는 것은 타당하지 않고 각 돌봄 사업의 특성, 실태등을 토대로 해당 부처 개별법으로 규정하는 것이 바람직하다는 점, ③ 특별법 제정에 대해서는 돌봄노동자만 별도의 최저 근로조건을 적용할 필요성이나 타 직종과의 형평성, 사업주의 법 준수 여건 등에 대한 충분한 사회적 논의가 선행될 필요가 있다는점 등을 고려할 때, 재검토가 필요하다는 의견임.

⇒ 이 또한 복지부의 의견으로 보임. 돌봄노동자의 권리보장과 처우개선법은 노동의 최소기준인

근로기준법을 적용받기 위하여 돌봄일자리의 질개선(최소노동시간 확보, 이동시간 노동시간 보장, 휴게시간 보장 등)을 하기 위한 법률인데 돌봄노동자의 근로조건을 법률로써 일률적으로 규정하는 것은 타당하지 않다는 의견은 억지논리임. 근로기준법은 모든 노동자에게 적용되어야 하는 강행법률인데 돌봄노동자에게만 제대로 적용이 안되고 있음. 정부가 돌봄노동자를 얼마나 무시하고 있는지 증명하고 있음.

3) 서울시 돌봄노동자 권리보장 및 처우개선에 관한 조례안 - 반대

○ 지난 2023년 3월 8일에 대표 청구인(오인환, 노우정)이 서울시의회에 청구인명부 3만 2,802명을 제출한 후 법령에 따라 청구인명부에 대해 열람 및 이의신청 절차, 서명 유·무효 검증 절차를 거친 결과 총 2만 7,353명의 서명이 유효한 것으로 확인

○ 서울시의회 보건복지위 심사보고서 (2025.3.7.)

ㅇ 조례안은 돌봄노동자의 권리보장을 통해 저출생·고령화 시대 안정적 돌봄노동자 수급과 돌봄서비스의 질적 개선을 위한 제도적 장치를 마련한다는 데 의의가 있음.

ㅇ 다만, 돌봄노동자 지원 근거인 각종 조례가 이미 제정되어 있고, 개별 사업방침 등에 근거하여 직종별 특성과 상이한 여건에 맞는 지원사업을 다양하게 추진 중임.

ㅇ 민간기관 종사자를 포함한 모든 돌봄종사자를 대상으로 한 처우개선수당 등 일반적인 지원 근거를 제정하는 경우 막대한 예산이 소요될 것으로 예상되므로, 기존 조례 및 시행 중인 방침 규정과 상충되지는 않는지, 또한 예산지원에 있어 중복되지는 않는지를 시간을 두고 다각적인 의견 수렴을 통해 신중히 검토하여야 할 필요가 있음.

⇒ 돌봄노동자의 권리보장을 통해 저출생·고령화 시대 안정적 돌봄노동자 수급과 돌봄서비스의 질적 개선을 위한 제도적 장치를 마련한다는 데 의의가 있다고 하면서도 막대한 예산이 소요되기 때문에 반대하는 의견임.

4) 보건복지부의 돌봄노동자 노조법상 근로시간면제권리 침해 상황

(1) 개요

○ 보건복지부가 노동조합법을 수 년 동안 위반하고 있음

- 사회복지시설 노동자와 장기요양돌봄노동자의 노동 3권을 침해하고 있음
- 지자체 및 사회복지시설, 돌봄기관 등에 공문을 발송하여 노조법상 권리인 노조전임자의 근로시간면제를 인정하지 않고 노조전임자가 사용한 타임오프에 대해 임금을 지급하지 말라고 함. 복지부의 사업은 전부 민간에 위탁하고 보조금을 지급하는 형태로 운영되고 있는데 보조금에서 노조전임자 임금을 지급할 수 없다며, 기관의 자부담금에서 지급하라고 함.
- 사회복지 및 돌봄서비스는 복지부가 서비스를 직접 제공하지 않고 민간에 위탁운영하면서 사

업비를 보조금 형태로 사업비를 지급하고 있는 상황에서 노조전임자 인건비 지급을 금지하는 것은 사회복지·돌봄노동자의 노조할 권리를 심각하게 침해하는 것임.

(2) 복지부의 노동기본권 침해 사례

① 2019. 3. 27. 전국공공운수사회서비스노동조합 사회복지지부 성명

- 보건복지부는 사회복지시설의 노조법상 근로시간면제자의 여부는 시설장이 정할 사항이라고 하면서도 정부가 지급하는 보조금으로 임금을 지급해서는 안 된다고 함.
- 법인전입금과 후원금 등 사회복지시설의 자부담으로 근로시간면제자의 임금을 지급할 수 있다고 함. 그러나 법인의 전입금이나 후원금의 경우 시설의 여타사업을 위한 용도로 사용이 지정되어 있거나 제한적으로 사용할 수밖에 없는 구조임. 따라서 보건복지부의 방침은 사실상 노조법 상의 근로시간면제자를 인정하지 않겠다는 것임
- 보건복지부는 이 방침의 근거를 묻는 노동조합의 질의에 보조금 관련 법률이나 지침에는 근거가 없다고 하면서 보건복지부장관의 명으로 실행할 수 있다고 함. 정부와 지자체의 보조금을 받는 공공기관 등의 경우 노동조합의 근로시간면제자를 인정하고 있음에도 불구하고 보조금으로 인건비를 지급하는 같은 방식을 가진 사회복지시설에만 유독 이를 금지하고 있음.
- 또한, 보건복지부는 장애인에게 서비스를 제공하기 위한 목적으로 보조금이 지급되기 때문에 근로시간면제자를 인정할 수 없다고 함. 그러나 동일한 목적으로 일하는 시설장이 서비스제공과 무관한 사회복지노동자의 노동조건 개선의 업무를 수행하는 것은 그 직무로서 인정함. 노동자의 권리 증진을 위해서 법으로 보장된 노동조합의 근로시간면제자의 임금은 지급할 수 없다고 하면서 사회복지노동자의 사용자인 시설장의 복지증진 업무는 보장하는 것은 노동조합에 대한 명백한 혐오임.

※ 별첨 : 복지부 공문

② 돌봄서비스노조 장기요양보호사 근로시간면제 불인정

○ 현행「노인장기요양보험법」,「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」는 근로시간면제 사용시간을 근무시간으로 인정하지 않고 있어 장기요양기관은 근로시간면제 사용시간을 장기요양 급여비용으로 청구할 수가 없음.

- 따라서, 장기요양기관은 노동조합에게 근로시간면제를 인정하지 않으려 하며, 이는 노동조합 활동을 위축시키는 결과로 이어지고 있음. 이와 같은 문제는 국가의 재정으로 운영되지만 운영은 민간에 맡겨 있는 많은 시설들에서 공통적으로 발생되고 있는 문제이기도 함.

- 설령 장기요양기관에서 자신의 비용으로 근로시간면제를 인정해준다 하더라도, 근로시간면제를 사용한 노동자는 해당 시간을 근무한 것으로 인정받지 못해 장기근속장려금 지급대상에서 제외되는 손해가 발생됨. 이는 장기근속장려금이 하나의 기관에서 일정기간(현재는 36개월 이상) 및 일정시간 이상(시설의 경우 월 120시간 이상, 방문의 경우 월 60시간 이상) 근속할 것을 요구하고 있는데, 근로시간면제를 사용하면 이 요건을 충족하지 못하기 때문임.

○ 전국돌봄서비스노동조합이 국가인권위원회에 진정을 제기한 결과, 국가인권위원회는 장기근속장려금과 관련하여 「노동조합 및 노동관계조정법」상 근로시간면제자가 근로시간 면제 기간 이전에 근무한 기간은 근속기간으로 유지하는 방안을 검토하는 것이 바람직하다는 의견표명을 한 바 있음.

> 피진정인에게, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」 제11조의4(장기근속 장려금)와 관련하여 「노동조합 및 노동관계조정법」상 근로시간면제자가 근로시간 면제 기간 이전에 근무한 기간은 근속기간으로 유지하는 방안을 검토하는 것이 바람직하다는 의견을 표명합니다.
> (중략)
> 따라서 진정요지 나항에 관해서는 이 사건 고시 제11조의4 제3항 각호에 '「노동조합 및 노동관계조정법」상 근로시간면제자(면제 기간을 근무시간 에 산입하지 아니한다)'라는 문구를 삽입하거나 이러한 내용을 이 사건 세부사항 제4조의3에 추가하는 등의 방식으로 근로시간면제자가 장기근속 장려금 제도의 장기근속 기간 산정에 있어 불이익을 입지 않도록 하는 것이 바람직하다는 의견을 피진정인에게 표명할 필요가 있다.
>
> 국가인권위 23진정0423800

○ 나아가 현재 장기요양보험제도 하에서는 「산업안전보건법상」 산업안전보건위원회에 참석한 기간, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」상 노사협의회 및 고충처리위원회에 참여한 시간의 경우에도 근무한 것으로 인정될 수 없음. 이 시간을 유급으로 보장하면, 「노인장기요양보험법 」위반이 되고, 무급으로 하면, 노동관계법 위반이 되는 딜레마가 발생되는 것임.

○ 또한, 단체교섭에 참여한 시간도 유급으로 인정되지 않아 실제로 현장에서는 교대시간 또는 퇴근시간 이후에만 단체교섭이 진행되어 노동자와 사용자 모두가 불편을 겪는 경우가 많음. 이것은 조합원들이 단체교섭의 교섭위원으로 참여함에 문턱으로 작용하기도 하며, 사용자가 단체교섭을 해태하는 사유가 되기도 함.

4. 돌봄노동자 처우개선을 위한 민주노총 요구

(1) 돌봄노동자 권리보장과 처우개선법률 제정 - 국가, 지방자치단체의 책무와 사업주의 책임 등에 관한 기본 사항 규정, 처우개선위원회 구성, 최소노동시간보장, 표준근로계약, 상시고용원칙, 최소근로시간 및 적정임금, 휴게권, 안전휴가 등 보장

(2) 노정교섭 구조 구축 - 정부가 만든 돌봄일자리에 대한 국가책임 강화

(3) 돌봄노동자 임금체계 마련 - 돌봄노동표준임금체계

> **<직종별 요구>**
>
> **○ 장애인활동지원사**
>
> - 장기근속 장려금 도입

- 장애인활동지원법 개정을 통한 인건비와 운영비 분리 지급, 급여비용 결정위원회 신설 및 당사자 참여 보장. 장애인활동지원수가결정위원회 신설

○ 요양보호사

- 요양보호사 표준임금 법제화(적정임금보장, 호봉제 도입)
- 인력 확충과 1.5:1 배치기준 강화
- 요양보호사 대체인력지원제도 마련
- 장기요양 수가 인건비와 운영비 분리 지급
- 장기근속 장려금 지급구간 세분화 및 수당 인상
- 장기요양기관 근무 모두 경력 인정
- 장기근속장려금 지급 구간 세분화 및 수당 인상
- 재가방문요양보호사 이동시간 근무 인정
- 노조 활동 보장(근로시간 면제자 근무 및 수가 인정)

○ 노인생활지원사

- 노인생활지원사 교통비, 통신비 도입
- 노인맞춤돌범서비스 법제화
- 노인 일자리 및 사회활동 지원사업 담당자 (구 노인 일자리 전담 인력) 정규직 일자리 전환 및 사회복지 인건비 가이드라인 적용
- 노인맞춤돌봄지원법 제정 : 다른 돌봄의 경우 모두 있는 지원법이 노인맞춤돌봄에만 없음. 노인생활지원사 고용안정과 처우개선(교통비, 통신비 등 필수업무경비수당 지급, 1년 계약직 폐지, 무기계약직 전환으로 고용안정 보장)

○ 아동돌봄노동자

- 아이돌봄 민간등록제 도입 중단 및 무상돌봄 확대
- 어린이집 대체교사 국공립 어린이집 교사 호봉적용 처우개선, 무기계약직 전환으로 고용안정
- 아동돌봄노동자 전국 단일임금제 시행, 동일가치노동, 동일임금에 기초하여 사회복지시설 인건비 가이드라인에 따른 호봉제 임금 및 제수당을 전국 모든 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 학교돌봄터 노동자에게 지급

[별첨]

힘이 되는 평생 친구, 보건복지부

보 건 복 지 부

보다나은 정부

수신 전국공공운수노동조합 사회복지지부 지부장
(경유)
제목 사회복지시설 근로시간면제자의 보조금 임금 지급 금지 관련 질의회신

1. 귀 지부 공공사회복지 2019-9호(2019.2.12.)호 관련입니다.

2. 귀 지부의 질의와 관련하여 다음과 같이 회신합니다.

○ 질의 1
- 장애인거주시설은 일반가정에서 생활하기 어려운 장애인에게 거주·요양·지원 등의 서비스를 제공하고 있으며, 시설장 등이 시설에 종사하면서 장애인에게 24시간 동안 요양 등의 서비스를 제공하는 업무를 전담하고 있으므로 이에 대하여 국고보조금으로 인건비를 지원하는 것입니다.
- 그러나, 근로시간면제자에 대하여 국고보조금으로 임금을 지급할 수 없도록 하는 근거를 「보조금 관리에 관한 법률」이나 행정지침에서 명시적으로 규정하고 있지 않더라도 장애인거주시설의 근로시간면제자에 대하여 국고보조금으로 임금 지급을 금지할 지 여부는 국고보조금을 교부하는 중앙관서의 장의 권한으로 결정할 수 있는 것으로 판단한 것입니다.

○ 질의 2
- 사회복지시설 외의 보건복지부 산하 기관 중 보조금을 지원받는 기관이 있다하더라도 근로시간면제자의 임금을 보조금으로 지급하는 것을 금지하고 있는 지 여부를 우리 부서에서는 확인하기 어려운 사항임을 말씀드립니다.

○ 질의 3
- 사회복지시설의 장은 관리자로서 시설 운영의 제반 사항 이외에도 관계기관 회의 참석, 시설 종사자의 복지 증진 관련 업무 등의 직무 수행이 있을 것이며, 관리자로서의 업무 행위를 국고보조금 교부 목적 외의 활동으로 보는 것을 적정하지 않다고 판단됩니다. 끝.

보건복지부

보다나은 정부

수신 서울특별시장(장애인복지정책과장)

(경유)

제목 장애인거주시설 노동조합 활동 관련 질의 회신

1. 서울특별시 장애인복지정책과-14914(2018.9.4.)호 관련입니다.

2. 귀 시의 질의사항에 대해 아래와 같이 회신하오니 업무에 참고하시기 바랍니다.

○ 질의내용
- 보조금을 지급받아 운영되는 장애인거주시설 종사자가 노동조합 활동시간을 보장받을 수 있는지 여부

○ 회신내용
- 「노동조합 및 노동관계조정법」 제24조(노동조합의 전임자)에 따라 노동조합 전임자는 무임금 원칙이며, 단체협약 또는 사용자가 동의하는 경우 근로시간 면제한도 내에서 임금 손실 없이 노조활동을 할 수 있도록 정하고 있음

- 따라서 **노조활동의 임금지급 여부(근로시간 내 노조활동)는 시설 이용자에 대한거주서비스 제공에 지장이 없는 선에서 사용자 측에서 결정할 부분**이며, 그로 인한 부담은 국고보조금이 아닌 **시설 자부담으로 지급**해야 할 것임. 끝.

보건복지부장관

주무관	김동환	서기관	허필상	장애인권익지원전결 10/01 과장	신용호

협조자

시행 장애인권익지원과-5009 (2018.10.01.) 접수 장애인복지정책과-16294 (2018.10.1.)

우 30113 세종특별자치시 도움4로 13 (어진동) 10동 보건복지부 / http://www.mohw.go.kr
전화 044-202-3306 /전송 044-202-3965 / kdh1146@korea.kr / 비공개(5)

I·SEOUL·U

서울특별시

서울시 홈페이지
seoul.go.kr

수신 성북구청장(복지정책과장)
(경유)
제목 **종합사회복지관 종사자 노조 관련 질의 회신**

성북구 복지정책과-11046(2020.4.8.)호와 관련하여, 질의한 내용에 대하여 붙임과 같이 회신하오니 업무에 참고하시기 바랍니다.

가. 질의 및 회신내용

1. 근무시간 내 조합 활동에 대해 보조금으로 인건비 지급 가능한지 여부
2. 근로시간 면제 400시간에 대해 근로시간으로 인정하여 보조금으로 인건비를 지급가능한지 여부

> ⇒「노동조합 및 노동관계조정법」 제 24조(노동조합의 전임자)에 따라 노동조합 전임자는 무임금 원칙이며, **단체협약 또는 사용자가 동의하는 경우 근로시간 면제한도 내에서 임금 손실없이 노조활동을 할 수 있도록 정하고 있음.**
> **따라서 노조활동의 임급지급 여부(근로시간 내 노조활동)는 사용자 측에서 결정할 부분이며, 그로 인한 부담은 보조금이 아닌 시설자부담으로 지급해야 함**

3. 명절전후(설,추석 각 1일씩) 유급휴가를 실시할 경우 보조금으로 인건비를 지급 가능한지 여부
4. 가족돌봄휴가는 남녀고용평등법에 따라 10일의 통상 무급휴가가 사용 가능함. 10일의 무급휴가 중 2일은 유급휴가로 인정하여 보조금으로 인건비 지원이 가능한지 여부

> ⇒ 명절전후 유급휴가 및 자녀 외 가족구성원에 대한 가족돌봄휴가는 '서울시 사회복지시설 종사자 처우개선 계획'에 규정되어 있지 않음.
> **다만 사용자 측에서 단체교섭 협약에 의해 이를 인정해주고자 한다면, 그로 인한 부담은 보조금이 아닌 시설 자부담으로 지급해야 함**

. 끝.

주제발표4

돌봄서비스 발전은
돌봄노동 가치 인정과 고용안정에서부터

최영미 한국노총전국연대노조 가사·돌봄유니온

1. 한국사회와 돌봄노동자

1) 돌봄노동자 현황

구분	인원	주요 근거 법률	노동환경	주요 쟁점
요양보호사	60만	노인장기요양보험법	근기법 적용 시간제 호출노동	- 저임금, 시급제, 휴게시간 미보장 - 이용자의 부당요구, 성희롱
가사사용인	30만 (추정)	직업안정법	근기법 미적용 시간제 호출노동	- 모든 노동법, 사회보험법에서 배제 - 정부 고용지원서비스에서 배제(중간착취 인정) - 노무제공자에도 미포함
간병인	12만 (추정)	직업안정법	근기법 미적용 시간제 호출노동	
장애인활동지원사	11만	장애인활동지원법 사회서비스이용권법	근기법 적용 시간제 호출노동	- 저임금, 시급제, 휴게시간 미보장 - 이용자의 부당요구, 성희롱
노인생활지원사	2.9만	노인복지법	근기법 적용 시간제 정형노동	- 지자체별 불균일한 수당 - 1년 단위 고용불안
아이돌보미	2.8만	아이돌봄지원법	근기법 적용 시간제 호출노동	- 일자리 불안정 - 저임금, 시급제
산모신생아 서비스 종사자	1.9만	모자보건법 사회서비스이용권법	근기법 적용 시간제 정형노동	- 일자리 불안정 - 저임금, 일급제
계	120.6만명			

** 남우근 외(2023), 방문돌봄노동자 임금체계 마련을 위한 기초 연구, 박영민 외(2024), 이주돌봄노동 확대

쟁점과 노동조합의 대응, 민주노동연구원에서 일부 인용하였음

** 보육교사(약24만 명), 사회복지시설 종사자(약8.3만)를 돌봄노동자에 포함하는 경우도 있지만 여기에서는 제외

** 가사근로자고용개선법에 따른 고용인원은 25년 1월 현재 약 3,600명이지만 직종이 다양하므로 규모 산정에서 제외

2) 돌봄노동자의 고충

○ 공통사항 : 저임금, 수당 부재(교육시간과 이동시간이 근무시간에 포함되지 않음), 시급 혹은 일급제로 인한 수입 불안정, 이용자의 부당한 업무 요구와 지시, 인격 모독, 고립'감정노동, 성희롱'성추행

○ 더 심각한 민간영역의 돌봄노동자(가사사용인)

- 플랫폼업체들은 자체 종사자들이 가사돌봄(미소'청소연구소'대리주부) 28만 명, 아이돌봄(맘편한세상'우리동네히어로'휴브리스) 84만 명이라 공언
- 일회성 노동, 높은 수수료(가사돌봄의 경우 수수료가 2시간 32%, 4시간 26% 등), 고객의 일방적 평점에 따른 불이익, 불법적인 개인간 거래 불허 등
- 근기법 11조로 인한 사회안전망에서의 원천적 배제, 노무제공자 불포함

2. '국제 돌봄과 지원(support)의 날 ' 그리고 5R 프레임워크

1) 유엔이 제시한 5R 프레임워크란

○ 유엔은 '인간, 사회 및 경제 발전이 지속가능하기 위해서는 무급 및 유급 돌봄 노동이 필수적' 이며 사람은 수혜자 및 제공자로서 돌봄에 의존하고 있다고 이야기함

○ 돌봄 경제 가운데 돌봄 노동자는 전 세계적으로 3억 8,100만 개의 일자리, 전체 고용의 약 11.5%를 차지하는 필수영역임

- 무급 돌봄 노동은 대부분 가정이나 가족 내에서 제공되며, 매년 세계 경제에 약 11조 달러를 기여. 돌봄욕구의 충족과 돌봄의 분배, 보상은 양성평등과 밀접한 관계에 있음. 전세계적으로 무급 돌봄 노동의 4분의 3 이상(약 6억 6천 6백만 명)의 근로 연령 여성이 돌봄 책임과 사회적 재생산으로 인해 노동력 밖에 있음. 유급돌봄노동에 대한 제약된 접근은 소득 창출 활동, 사회정치생활에서 동등하게 참여할 수 있는 기회를 손상시키기 때문에 여성의 괜찮은 일자리와 생산적인 고용에 대한 접근성에 상당한 영향을 미침
- 유급 돌봄 노동력의 3분의 2가 여성. 돌봄 서비스에 대한 접근성을 높이고 돌봄 분야의 노동 조건을 개선하면 여성과 남성의 노동시장 참여와 괜찮은 일자리에 대한 접근성을 높이고, 이는 결과적으로 그들의 사회 경제적 기회와 전반적인 복지를 향상시킬 수 있음

○ 유엔은 돌봄경제에 투자하면 경기 침체뿐만 아니라 전염병, 자연재해 및 분쟁과 같은 외부 충격에 사회가 더 탄력적인 강력하고 포괄적인 인프라 및 서비스를 구축할 수 있다고 봄

- 돌봄노동자의 기술을 향상시키고 현재 많은 부분 여성화된 유급 돌봄노동력에 상당한 고용 기회와 더 나은 근로 조건을 제공하고, 직업적 분리에 대처하기 위해 돌봄 노동에 더 많은 남성을 채용하고

- 무급 돌봄 노동의 불평등한 분배를 해결하며, 가족 책임이 있는 노동자의 일과 삶의 균형을 촉진할 수 있음. 사회적 대화 메커니즘을 조직하고 잘 기능하게 하는 권리 또한 돌봄 노동자에게 필수적임
- 돌봄 경제에 투자하면 돌봄 활동, 돌봄 서비스 제공자 및 유급 및 무급 돌봄 노동을 수행하는 사람들의 사회적 가치, 감사 및 우선 순위를 높임으로써 그와 관련된 불평등을 줄일 수 있음

※ 특히 세계보건기구(WHO)는 보건의료 인력을, 세계노동기구(ILO)는 가사노동자(협약 189)를 강조

2) 이를 실천하기 위한 정책 프레임워크, 5R

① 인정(Recognize): 무급 돌봄노동이 사회와 경제를 지탱하는 필수 기반이며, 조사 등을 통해 그 가치를 측정하고 공식적으로 인정할 것
② 감소(Reduce): 공공 돌봄서비스 및 인프라 투자, 확충을 통해 개인 혹은 가족에 국한된 돌봄 부담을 줄여줄 것
③ 재분배(Redistribute): 돌봄 책임의 불균형을 해소하기 위해 돌봄 책임의 성별 간 재분배, 가족-국가 간 재분배가 필요
④ 보상(Reward): 돌봄노동 가치에 상응하는 적절한 임금, 돌봄노동자 대상 사회적 보호제도 강화 등 돌봄노동에 정당한 보상을 제공할 것
⑤ 대표성(Represent): 돌봄노동자들의 대표성(권리, 목소리) 보장을 위해 정책 결정 과정에서 돌봄노동자를 참여시키고 조직화를 지원하며 단체교섭권을 보장할 것

3. 더 나은 돌봄, 어떻게 만들어나갈 것인가

1) 돌봄노동을 한 바구니에

○ 통계의 통일성 강화
- 표준산업분류 : 보건업 및 사회복지서비스업(Q), 협회 및 단체‘수리 및 기타 개인서비스업(S), 가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동(T)
- 표준직업분류(제8차. 2025년 1월 1일 시행)

▸4. 서비스 종사자 : 42210 요양보호사 / 42120 아이돌보미, 보육관련시설 / 42320 장애인돌봄종사원 / 42220 간병인 / 42901 산후조리종사원

▸9. 단순노무종사자 : 95110 가사도우미 / 95120 육아도우미, 아이돌보미, 유모

*** 장애인활동지원사, 산모신생아건강관리사, 가사관리사, 노인생활지원사는 국가 혹은 민간에서 통용하는 직업명칭이지만 기재되지 않음
- 사회서비스산업 특수분류(2차. 25년 4월 30일 개정)

1. 복지 사회서비스업	11. 재가 돌봄서비스업	111. 노인 재가 돌봄서비스업
		112. 장애인 재가 돌봄서비스업
		113. 산모·영유아 재가 돌봄서비스업
		114. 아동·청소년 재가 돌봄서비스업
		119. 그 외 기타 재가 돌봄서비스업
	12. 시설거주 돌봄서비스업	121. 노인 시설거주 돌봄서비스업
		122. 장애인 시설거주 돌봄서비스업
		123. 한부모·영유아 시설거주 돌봄서비스업
		124. 아동·청소년 시설거주 돌봄서비스업
		129. 그 외 기타 시설거주 돌봄서비스업
	13. 시설이용 돌봄서비스업	131. 노인 시설이용 돌봄서비스업
		132. 장애인 시설이용 돌봄서비스업
		133. 영유아 보육 시설이용 돌봄서비스업
		134. 아동·청소년 시설이용 돌봄서비스업
		139. 그 외 기타 시설이용 돌봄서비스업
	14. 상담·재활서비스업	141. 상담서비스업
		142. 심리치료·재활서비스업

☞ 산업분류에서 돌봄서비스업으로 통일. 혹은 보건업 및 사회복지서비스업에 돌봄서비스업 포함. 직업분류에서 단순노무종사자를 서비스 종사자로 통일. 사회서비스산업 특수분류와 통일 필요

○ 담당부처의 통일
- 공공의 노인돌봄, 장애인활동지원, 간병인 등 : 보건복지부
- 민간의 가사돌봄, 아이돌봄 : 노동부(가사근로자법, 직업안정법)
- 공공의 아이돌봄 : 성평등부

☞ 돌봄 종사자 규모, 돌봄산업의 성장 전망에 비추어 대통령 직속 돌봄위원회를 구성하여 인력 수급, 수요 및 서비스 질 관리, 인력 양성 및 노동조건 개선 등 중장기 전략의 수립 시행 필요. 이 과정에서 돌봄 담당부처의 일원화를 논의해야 함

○ 자격제도와 운영시스템의 통일
- 국가자격증 : 요양보호사 외 아이돌봄지원법에 따른 국가자격증 준비 중. 그밖의 돌봄서비스는 수료증 외 자격증이 없어 민간자격증 난무
- 표준요금(표준수가), 표준급여제(월급제) :

2) 돌봄노동의 공공성 강화

○ 근로기준법 11조 가사사용인 조항 폐지, 최우선적으로 산재‘고용보험법의 ‘노무제공자’에 포함

○ 국공립시설 확대 : 노인요양의 국공립기관 1% 미만(2024. 시설 1.8%, 재가 0.6%), 그밖에 사회서비스 바우처는 절대 다수가 민간에 맡겨져 있음

○ 불투명하고 불안정한 급여

- 공공영역의 경우 인건비 비율이 정해져 있으나 들쭉날쭉임(방문요양 86.6%, 장애인활동지원 75%, 산모신생아건강관리사업 75%)
- 민간영역에서는 직업소개요금 고시에서 월5만원-3개월간 월10%로 정해져있으나 플랫폼업체의 경우 25-32%까지 공제하고 있음. 나아가 업체의 요금이 정확히 고시되어 있지 않아(옵션마다 다름) 이용자들도 본인이 내는 요금이 모두 노동자들에게 간다는 오해를 하고 있기도 함

☞ 대부분의 영역에서 급여=최저임금, 서비스 취소=급여 삭감이라는 공통의 문제가 존재함. 따라서 월급제 도입, 표준노임단가제와 같은 최저임금 이상의 표준급여제가 도입되어야 함

○ 직업훈련, 취업알선, 직업상담은 공공고용지원서비스의 주요 영역임. 하지만 공공영역의 직업훈련 외에 정부가 제공하는 직업훈련, 직업상담은 거의 전무하고, 돌봄노동자와 기관들은 자체 인맥과 홍보를 통해 일자리를 찾고 있음

☞ 공공직업훈련, 직업상담, 취업알선의 강화. 돌봄워크넷-돌봄공공플랫폼과 같은 공공고용지원서비스 인프라가 필요함

3) 돌봄노동자 대표성 강화

○ 현재 돌봄 관련 정부, 지자체 위원회에는 대부분 돌봄 현장조직이 참여하고 있지 못함. 주로 정부와 양대노총과 업체, 전문가(교수 등)로 구성되어 있고 여기에서 정책을 결정함

☞ 정부, 지자체의 각종 위원회에 돌봄노동자 당사자조직의 참여 의무화

4) 이해관계자 모두의 지혜와 합의가 필요하다!!

○ 노동자-이용자-수요자간 연석회의를 통해 돌봄의 미래를 만들어가자

[10.29 국제돌봄의날 조직위원회 주요 요구안]
돌봄중심 사회로 전환하자!

헌법에 돌봄권 명시, 돌봄기본법의 제정

- 돌봄은 시민의 정당한 권리입니다. 국가는 돌봄이 필요한 시민들에게 개인의 욕구에 맞는 서비스를 제공하고, 지역사회 안에서 생애주기별 돌봄이 가능하도록 제도적 환경을 마련해야 합니다. 모두가 노동의 주체이자 돌봄의 주체가 될 수 있도록 돌봄노동에 대한 정당한 보상이 이루어지고, 성별화된 돌봄노동이 재분배되어야 하며, 다양한 공동체 안에서 다채로운 상호돌봄이 가능한 환경이 만들어질 수 있도록 인식개선이 필요합니다.

- 누구나 차별없이 돌봄을 받고, 돌봄을 할 수 있도록 양육자의 출산휴가와 육아휴직을 확대하고, 그것을 실질적으로 사용할 수 있도록 보장해야 합니다. 또한, 제대로 된 돌봄휴가, 상병수당을 도입해 아프면 쉴 수 있는 권리를 모두에게 차별없이 보장해야 합니다. 이를 위해서 헌법에 돌봄권을 명시하고, 돌봄기본법을 제정하는 것이 필요합니다. 헌법에 신설되는 돌봄권 조항에는 △모든 사람 필요에 따라 신체적, 정신적, 사회적 돌봄을 받을 권리를 가지고, 또 돌볼 권리를 가진다, △국가는 돌봄에 대한 책임을 지고, 돌봄에 대한 권리가 보장될 수 있도록 정책을 마련하고, 이 과정에서 성별 등에 따라 편중되지 않고 사회적으로 공동으로 책임질 수 있는 원칙에 따라 분배되도록 한다는 원칙이 포함되어야 합니다.

- 돌봄기본법도 누구나 돌봄이 필요하고 의존적인 존재임을 인정하며 △ 생애 전 과정에서 존엄한 삶을 유지하는데 필요한 돌봄을 받을 권리와 자신과 타인을 돌볼 권리를 갖는다는 것을 명확히 하고, △국가와 지방자치단체에게 돌봄에 대한 책임과 공공성 강화를 요구하고, △돌봄을 제공하고 받는 모든 관계에서 발생하는 불평등을 해소해 돌봄정의를 실현하며, △ 돌봄노동자에게 정당한 보상과 양질의 고용환경, 노동조건을 제공할 것을 명시하는 등의 내용이 포함되어야 합니다.

국가가 책임지는 돌봄, 돌봄공공성 강화

- 우리나라 대부분의 돌봄서비스는 민간에 맡겨 운영되고 있습니다. 2021년 기준 한국 사회복지시설 6만594곳 중에서 민간이 설치해 운영하는 시설이 5만1920곳으로 전체의 85.7%에 달합니다. 지방정부가 설치한 복지시설이라도 직접 운영 비율은 0.7%에 불과합니다. 노인 인구가 1,000만 명을 돌파해 꾸준히 증가하고 있지만, 국공립 장기요양기관은 전체의 1%에도 미치지 못하며 153개 시군구에는 국공립 기관이 단 한 곳도 없습니다.

- 제대로 된 관리감독이 이루어지지 않아 낮은 서비스 질과 열악한 노동자 처우도 문제입니다. 공식・비공식 부문에 걸쳐 돌봄노동자는 약 140만 명에 이르는데, 이들 다수는 호봉이 인정되지

않아 10년을 일해도 ‘최저임금이 최고임금’이라는 말이 있을 정도로 저임금·불안정 노동에 내몰리고 있습니다.

- 정부는 노인, 아동청소년, 장애인 등 돌봄이 요구되는 모든 분야의 공공성 확대를 위한 충분한 인프라 제공과 구체적인 인력 확충 계획을 마련해야 합니다. 이를 위해 현재 민영화된 돌봄 체계를 공공중심의 돌봄 체계로 전환하는 것이 무엇보다 중요합니다. 공공돌봄 체계를 통해 혈연, 지인 등의 사적 관계에 의존하지 않으며, 취약한 조건과 상황이 생기더라도 인간다운 삶이 가능하게 만들어야 합니다.

성평등한 돌봄사회 구축과 돌봄민주주의

- 여성에게 전가되는 돌봄의 책임은 성별 이분법, 성역할 고정관념, 성별 분업으로부터 시작됩니다. 남성을 생계부양자로, 여성을 돌봄전담자로 만드는 이분법적인 성별 분업 시스템 안에서 여성은 남성의 배우자, 어머니가 되어 출산과 양육, 가사·돌봄 노동을 통해 무급 재생산 노동을 수행할 것을 강요받습니다.

- 자본주의 사회는 가부장제와 함께 여성을 억압하고 착취하고 있습니다. 이에 대한 대안으로써 ‘보편적 돌봄제공자 모델’은 돌봄을 모든 시민의 책임으로 규정합니다. ILO의 2018년 보고서에 의하면 전 세계 부불노동의 76.2%를 여성이 수행하고 있는데, 이는 여성이 남성보다 3배 넘게 부불노동의 무게를 견디고 있는 것을 의미합니다.

- 부불 돌봄노동의 가치에 대한 사회적 인정(recognition)을 진작할 수 있는 다양한 정책적 방안들이 도입되어야 하며, 돌봄 관련 인프라의 확충 등을 통해 이를 줄여야(reduction) 하며, 불가피한 부불돌봄 노동 또한 성별간 고르게 분포되어야(redistribution) 합니다. 성별과 무관하게 모든 시민이 돌봄자가 되고, 또한 돌봄을 받을 권리를 지닐 때, 우리 사회는 남성 생계부양자 모델을 중심으로 한 사회가 아니라 재생산 노동이 모든 시민의 몫이 되는 사회로 전환될 수 있을 것입니다. 이를 통해 돌봄이 특정 성별, 연령, 인종에게만 전가되는 부담이 아니라 누구나 돌봄을 주고받는 사회로 나아갈 수 있습니다.

- 이에 10.29 국제돌봄의날 조직위원회는 돌봄을 인간의 기본적 권리이자 사회적, 공공적 가치로 인정하며 이를 기반으로 민주적 구조와 제도를 구축하려는 철학적, 정책적 접근 방식으로의 돌봄민주주의 확립을 주장하며, 돌봄을 인간의 생존과 존엄한 삶을 유지하기 위한 필수적 행위로 개인의 사적 영역에 국한되지 않고, 사회 전체가 공동으로 책임져야 할 영역으로 확장되어야 한다는 것을 강조합니다. 이에 기초해 △돌봄 받을 권리 보장, △돌볼 권리 보장, △ 돌봄노동자 권리보장을 요구합니다.

돌봄 받을 권리 보장

국가와 지자체가 책임지는 제대로 된 통합돌봄 시행
기본공급률제 시행 (돌봄 국공립 시설 30% 이상)으로 공공 돌봄체계 강화
소외 없이 촘촘한 모두의 돌봄권 보장

- 돌봄은 개인의 건강 여부와 상관없이 누구에게나 보장돼야 하는 보편적 권리입니다. 국제연합(UN)은 돌봄은 곧 생활 유지·역량지원 활동으로, 돌봄 제공자와 수혜자 모두의 인권, 존엄, 자율 보장에 필요하다고 언급했습니다. 돌봄이 기본 권리로 대두되며, 돌봄을 국가·사회적 책임 하의 공공재(public goods) 혹은 사회기반(infrastructure)으로 인식해야 한다는 흐름 역시 강해지고 있습니다. 이에 따라 돌봄 분야에서 공공부문, 즉 국가와 지자체의 책임이 요구되고 있습니다.

- 우리나라 역시 2026년 3월 '의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률(이하 돌봄통합지원법)'을 시행합니다. 돌봄통합지원법은 일상생활 수행에 어려움을 겪는 사람이 살아온 곳에서 건강한 생활을 영위하도록 의료·요양 등 통합적인 돌봄지원을 목적으로 하고 있습니다. 특히 지자체 산하 통합돌봄 전담 조직 설치를 법에 명시하는 등, 지자체가 지역 돌봄의 수행이자 책임의 주체가 된다는 점에서 상당한 의의를 갖습니다.

- 그러나 여전히 중앙정부 차원의 보편적 돌봄이 부재해 전국민을 돌봄 대상에 포괄하지 못하고, 관련 예산·인적자원, 제도적 기반이 부족하다는 한계가 있습니다. 향후 통합돌봄에 국가의 책임과 지자체의 역할이 더욱 강화되며 '모두 돌봄' 실현을 위한 통합돌봄이 전개돼야 합니다.

- 돌봄 전달체계에서의 공공성 강화 역시 매우 중요합니다. 우리나라 돌봄 분야에서 민간의 비율은 매우 높습니다. 장기요양은 전체 비용 중 공적 재정이 91% 투입된 공공사업이나, 사실상 전 사업이 민간법인에 위탁 운영되고 있습니다. '2023 보건복지통계연보'에 따르면 국내 사회복지시설 중 민간기관의 비율은 85%에 달합니다.

- 이러한 민간 중심의 돌봄 제공은 이용자의 편의보다는 수익 창출, 운영 편리성 등에 집중합니다. 실제로 2023년 서울사회서비스원 전체 서비스 이용자 중 민간기관이 기피하는 이용자는 전체의 18.9%에 달했습니다. 또한 이윤 추구 중심의 민간 돌봄 기관은 돌봄노동자의 처우를 열악하게 합니다. 민주노총 자료에 따르면, 돌봄 노동자 1,200여 명 중 91.7%가 계약직이며, 낮은 임금(74.4%), 고용불안(61.2%) 등의 어려움을 겪고 있습니다. 이런 돌봄노동의 착취는 지속가능한 양질의 돌봄 역시 어렵게 합니다.

- 이러한 문제를 개선하고 보편적이고 안정적인 돌봄 서비스를 제공하기 위해 돌봄 국공립 시설을 30% 이상 확보하는 '기본공급률제'가 시행돼야 합니다. 돌봄 국공립 시설의 확보는 돌봄 서비스의 지속성과 안정성을 보장하는 가장 확실한 방안입니다. 실제로 지난 코로나 사태 당

시 사회서비스원을 중심으로 긴급돌봄사업이 시행되며 돌봄 공백을 막을 수 있었습니다. 또한 전달체계의 공공성 강화는 돌봄을 좋은 일자리로 만들어 인력 확보에 기여하고, 돌봄의 투명성도 향상시킬 것입니다.

- 공공 중심의 통합돌봄은 돌봄의 사각지대를 해소하고, 촘촘한 돌봄을 가능하게 합니다. 현재 우리나라의 돌봄 서비스는 노인, 아동, 장애인과 같은 특정 대상을 중심으로 선별적으로 제공합니다. 한정되고 협소한 돌봄은 1인 가구, 경계성 지능인, 한부모가족, 고립은둔청년 등 돌봄이 필요한 모두를 포괄하지 못하고 있습니다. 또한 돌봄 책임이 개인 혹은 가족에게 전가되며, 주 돌봄 제공자의 경제적 어려움, 심리적 고립을 야기합니다. 경찰대 치안정책연구소에 따르면 간병에 지쳐 환자를 살해하는 '간병 살인'은 2006년부터 2023년까지 확인된 것만 228건이었습니다. 돌봄의 끝자락에 몰린 간병 살인이 "사회적 타살"이라 불리는 이유입니다.

- 이러한 비극이 재현되지 않도록 '모두의 돌봄권 보장'이 이뤄져야 합니다. 공공 중심의 보편적이고 안정적인 돌봄이 '모두가 돌봄 받을 권리'를 보장하는 첫걸음이 될 것입니다. 모든 시민이 돌봄자가 되고, 모든 시민의 돌봄이 당연해지며, 사회 재생산이 구현되는 돌봄 민주사회로 나아가야 합니다.

돌볼 권리 보장

스스로 돌볼 권리 보장 (유급병가, 상병수당, 가족돌봄휴가제도 확대 등)
돌볼 여유를 위한 사회적 돌봄 환경 개선
다양한 가족구성권 보장

- 2025년 직장갑질 119가 전국 직장이 1,000명을 대상으로 실시한 설문조사 결과 전체 응답자의 38.4%가 아파도 유급병가를 사용하지 못한다고 답했습니다. 유급병가 사용률은 민간 기업일수록, 회사 규모가 작거나 비정규직일수록 낮아졌습니다. 민간 기업 중 5인 미만 기업의 유급병가 사용률은 전체 응답자 비율보다 더 낮은 53.2%에 달했습니다. 절반 가량의 노동자가 유급병가를 사용하지 못하고 있습니다. 업무와 관련 없는 부상이나 질병으로 일할 수 없어 생활에 어려움을 겪는 사람에게 소득을 지원하는 제도인 상병수당 또한 난항을 겪고 있기는 마찬가지입니다. 윤석열 전 정권에서는 2025년 상병수당의 전면 도입을 약속했으나 2024년 제2차 건강보험 종합계획을 발표하며 2027년으로 도입 시기를 늦췄습니다. 정부의 소극적인 태도에 더하여, 상병수당을 받을 수 있는 대상에도 65세 이상이 제외되고, 2차 시범사업에서 소득 기준이 생겨나는 등 제약이 생겨난 것 또한 상병수당이 제대로 자리잡지 못하는 것에 영향을 미쳤습니다.

- 나를 돌보고, 다른 존재를 돌보기 위해서는 유급병가, 상병수당, 가족돌봄휴가제도 확대 등 사회적 조건이 마련되어야 합니다. 생산성을 중심으로 구획된 자본주의 시스템을 개편하고, 돌볼 권리와 돌볼 수 있는 시간적, 경제적, 환경적 조건이 구성되어야 합니다. '더 많이 일하기 위해서'나 생산성을 더 높이기 위해서가 아닙니다. 서로가 서로를 돌볼 수 있는, 돌봄을 중심으로 한 삶을 보편적 삶으로 만들기 위해서입니다.

- 돌볼 권리 보장을 위해서는 또다른 과제가 남아있습니다. 법적 가족 · 혈연 가족만을 가족으로 인정하고 사회적 안전망에 포섭하는 것이 아니라 다양한 가족구성권을 인정해야 합니다. 해외에서는 이미 다양한 형태의 가족이 사회적 · 법적으로 인정받고 있습니다. 프랑스의 경우 1999년 시민연대협약(PACS · 팍스)를 도입하며 법률혼과 동일하게 상호부양과 협조의 의무를 부여하며, 한 사람이 사망하더라도 남은 사람이 살던 곳에서 계속 살아갈 수 있도록 거주권을 인정하는 등 공동생활을 보호할 수 있는 제도를 도입했습니다. 독일은 2017년 법률혼에 동성결혼을 포함시키는 동시에 동성커플만을 대상으로 했던 '등록된 생활동반자관계에 관한 법률'을 폐지해 동성혼과 이성혼을 같은 지위에 두는 결정을 내렸습니다.

- 이미 시민들은 법적/혈연 가족을 벗어나 다양한 형태의 가족관계 속에서 돌보고 돌봄받고 있습니다. 꼭 가족을 꾸리지 않더라도 돌봄 관계망 속에서 돌봄을 주고받는 1인 가구의 비율 또한 늘어나고 있습니다. 그러나 법적으로 인정되는 가족이 아니라는 이유만으로 아픈 가족구성원을 돌보거나 돌봄받을 권리, 애도하고 애도받을 권리를 박탈당하는 이들이 여전히 존재합니다. 우리는 이미 다양한 관계 속에서 의존하며 돌보고 돌봄받고 있습니다. 이러한 관계가 사회적 안전망 안에서 보호받을 수 있도록 다양한 가족구성권은 반드시 보장되어야 합니다.

돌봄 노동자 권리 보장

안전하고 평등한 노동환경 조성
적정임금, 고용안정 보장, 처우개선
돌봄 정책 결정 과정에 돌봄노동자 참여 보장

- 돌봄 현장에는 요양보호사, 가사서비스 노동자, 간병인, 장애인활동지원사, 노인생활지원사, 아이돌보미, 산모·신생아서비스 종사자 등 수많은 노동자들이 우리 사회를 유지하는 노동을 하고 있습니다. 하지만 이들 모두 열악한 근로조건에 처해 있습니다. 저임금, 불안정한 단기 계약, 성희롱과 갑질, 근골격계 질환 등 극도로 열악한 환경에 놓여 있습니다. 왜냐하면 정부가 돌봄노동 일자리를 만든 이후 돌봄노동자의 처우개선을 단 한 번도 진행한 적이 없기 때문입니다.

- 돌봄 노동자의 수는 2022년 기준 130만 4천 명으로 2015년에 비해 28% 이상 늘어나는 등 가파른 증가 폭을 보이고 있습니다. 이 중 92.5%가 여성이며, 절반 이상이 50대 이상입니다. 민주노총 자료에 따르면, 돌봄노동자의 월평균 임금은 152.8만 원으로 저임금 수준이며, 1,200여 명 가운데 91.7%가 계약직으로 일하고 있습니다. 이들은 낮은 임금(74.4%), 고용 불안(61.2%), 그리고 일에 대한 낮은 사회적 평가(26.7%)로 인해 극심한 어려움을 겪고 있습니다. 돌봄노동자들의 희생으로 운영되는 민간돌봄서비스는 결국 질낮은 돌봄만이 남을 뿐입니다.

- 돌봄노동자들이 저임금과 불안정한 고용 형태에 처해 있는 근본적인 이유 중 하나는, 돌봄노동이 대부분 여성에게 집중되어 있으며 성별화된 노동시장 구조 속에서 저평가되고 있기 때문입니다. 이는 돌봄노동을 여성이 전담하는 '허드렛일'로 인식한 결과입니다. 가정에서 무급으로 수행되던 여성의 돌봄노동이 시장화되면서, 여성의 노동은 저평가되고 저임금으로 고착화되었습니다.

- 또 다른 원인은 우리나라의 대표적인 돌봄 정책인 보육·노인·장애인 정책은 국가가 설계하고 공급은 민간 시장에 맡기는 구조에 있습니다. 현재 돌봄서비스의 99%가 민간 위탁에 의존하고 있으며, 국공립 어린이집의 비율은 22%에 불과합니다. 민간기관은 기본적으로 이윤 추구를 목적으로 운영되며, 비용 절감을 위해 선택과 경쟁, 개인의 희생을 강조합니다. 그 결과, 저임금·장시간·고강도 노동이 만연해 돌봄 현장이 무너지고 있습니다. 돌봄노동자들의 희생으로 운영되는 민간돌봄서비스는 결국 질낮은 돌봄만이 남을 뿐입니다.

- 정책 결정 과정에서도 돌봄노동자와 노동조합은 배제되어 있습니다. 임금 결정 과정에서 참여 기회가 박탈되었고, 노동자 참여 구조도 마련되어 있지 않습니다. 사회복지사 등 처우개선 위원회와 장기요양위원회에서 노동조합의 참여는 배제 되었습니다. 돌봄서비스의 핵심 이해당사자인 돌봄노동자가 각 제도위원회에 참여할 수 있는 구조와 제도가 마련되어야 합니다. 현장 노동자와 총연합 노동단체의 참여를 보장하고, 실질적인 처우 논의가 이루어져야 합니다. 현장의 현실을 외면한 정책은 결국 탁상행정에 불과하며, 돌봄노동자가 정책 파트너로 참여하지 않는 한 국민이 체감할 수 있는 질높은 돌봄서비스는 불가능합니다.

- 이재명 정부가 123대 국정과제에는 돌봄노동자를 위한 정책은 단 한 줄도 포함되지 않았습니다. ‘내 삶을 돌보는 복지’ ‘개개인의 삶의 질을 높이고 사회안전망’을 강화하겠다는 전략을 세웠지만, 수없이 제기한 돌봄노동자의 열악한 현실은 국정과제에서 배제되었습니다. 돌봄노동자의 처우개선과 고용안정을 보장해야 국민이 안심하고 돌봄을 받을 수 있는 환경이 조성됩니다.

- 윤석열 정부는 지난 4년간 민간주도와 시장중심의 사회복지서비스 고도화 정책을 시행 해 왔습니다. 그 결과가 사회서비스원의 폐지와 돌봄 민영화 정책입니다. 이재명 정부는 윤석열 정부의 실패를 답습해서는 안됩니다. 새로운 돌봄서비스를 만들고 통합돌봄을 제시하더라도, 이를 민간에 맡긴다면 ‘내 삶을 돌보는 복지’는 도달할 수 없는 목표가 될 것입니다.

- 현재 돌봄 현장은 저임금, 불안정한 고용, 사회적 인정 부족으로 인해 노동자들이 현장을 떠나고 있습니다. 이런 구조에서 어떻게 ‘좋은 돌봄’이 가능하겠습니까? 돌봄노동자의 지위를 보장하고 처우를 개선해야 합니다. 돌봄노동자의 높은 처우와 질 높은 돌봄은 하나입니다. 이재명 정부의 획기적인 돌봄정책 전환을 촉구합니다. 돌봄노동자의 처우 개선 없이 모래 위에 성을 쌓는 것과 다름없습니다. 공공성을 기반으로 한 돌봄노동자의 처우 개선을 통해 질 높은 돌봄을 실현하는 것만이 저출생·고령화 사회의 문제를 해결하는 첫걸음이 될 것입니다. 돌봄노동자들이 안정되고 행복하게 돌봄서비스를 제공할 수 있도록 정부의 적극적인 역할이 필요합니다.

[별첨1] 2025년도 10.29 국제돌봄의날 포스터

International Day of Care and Support

2025년 10.29 국제돌봄의날 기념

✳돌봄 주간✳

[국제돌봄의날 특강]
돌봄의 헌법적 가치와 돌봄기본법 제안
10/23(목) 18:30 @온라인(줌)
주관 (사)보건복지자원연구원

[시민공청회] 서울시 공공돌봄서비스의 나아갈 방향
10/24(금) 10:00
장소 서울시복지재단 5층 회의실
주관 서울시, 공공운수노조 서울시사회서비스원지부

누구나 돌봄할 권리보장을 위한 돌봄자 집담회
10/25(토) 13:00
장소 진보당 중앙당사 제1회의실
주관 진보당

[공동선전전] 돌봄노동자 권리찾기
10/27(월) ~ 11/1(토)
장소 지역별 거점
주관 민주노총

[기자회견] 10.29 국제돌봄의날 돌봄주간 선포
10/28(화) 오전 10시
장소 세종문화회관 계단
주관 10.29국제돌봄의날 조직위원회

[돌봄노동자 증언대회] 돌봄현장, 안전하게 바꾸자!
10/28(화) 14:00
장소 국회의원회관 제2간담회의실
주관 공공운수노조, 조국혁신당 김선민 의원

[돌봄 전시] "우리의 취약함이 기어코."
10/28(화)~11/1(토) 13:00~20:00
장소 172G 갤러리(광화문역 1, 8번 출구 B1)
[오프닝 파티] "돌봄은 동칫동칫" 10/28(화) 19:30
주최 발달장애청년허브 사부작, 언니네트워크, 청소년인권운동연대 지음, 트랜스젠더인권단체 조각보, 함께서봄, 10.29 국제돌봄의날 조직위원회, 여성주의현대미술가 화사
주관 한국여성민우회

[기자회견] 공공돌봄 강화를 위한 '돌봄3법' 선포
10/29(수) 09:00
장소 국회 본청 앞 계단
주관 진보당 국회의원 전종덕, 손솔

돌봄사회로의 전환을 위한
2025 10.29 국제돌봄의날 기념 토론회
10/29(수) 10:00
장소 국회의원회관 제8간담회의실
주관 10.29 국제돌봄의날 조직위원회,
더불어민주당 이수진 의원,
국회 건강과 돌봄 그리고 인권포럼

[기자회견] 이재명 정부에 바란다!
아동돌봄노동자 6대 요구안 실현 촉구
10/29(수) 11:00
장소 용산 대통령실 앞
주관 민주노총 서비스연맹 전국돌봄서비스노동조합

[결의대회] 요양보호사 표준임금제 도입,
아동돌봄노동자 전국단일임근제 시행,
돌봄노동자 처우 개선을 위한 대통령실 면담 촉구
10/29(수) 14:00
장소 용산 대통령실 앞
주관 민주노총 서비스연맹, 전국돌봄서비스노동조합

[토론회] 돌봄통합지원법 조례
10/29(수) 16:00
장소 민주노총 충북본부 8층 중회의실
주관 공공운수노조 충북본부

[토론회] 서울형 가사서비스의 현황과 개선방안
10/29(수) 15:00
장소 서울시의회 대회의실
주관 서울시의회(박유진/이병도 의원),
한국노총 가사·돌봄유니온,
(사)한국가사노동자협회

[토론회] 돌봄통합지원법 조례
10/30(목) 14:00
장소 추후 공지
주관 공공운수노조 울산본부

[국회토론회] 차별과 배제없는 가사돌봄을 위하여 – 가사사용자 사회보험 적용 확대 방안 마련
10/30(목) 14:00
장소 국회 제5간담회의실
주관 더불어민주당 박홍배 의원실,
노동존중실천단, 한국노총,
전국연대노조 가사돌봄유니온

[토론회] 모두를 위한 돌봄공공 강화 경기도는 무엇을 할 것인가?
10/30(목) 14:00
장소 경기도의회 중회의실
주관 경기시민사회단체연대회의,
민주노총 경기도본부

돌봄 사회로의 전환을 요구하는
2025 돌봄행진
11/1(토) 14:00 종로 보신각
주관 10.29 국제돌봄의날 조직위원회

한반에 돌봄권 명시, 돌봄기본법 제정,
돌봄 민주주의 확립,
성평등한 돌봄 사회 구축,
돌봄 공공성 강화로

2025
10.29 국제돌봄의날 조직위원회

대한지체협회, 돌봄정년커뮤니티IN인천, 민주노총 공공운수노조, 서비스연맹 전국돌봄서비스노조, 정부정책연맹 다같이돌나온, 사회적돌봄센터돌봄, 한국장애우모연대, 장애인, 진보당, 장애연대, 행진의 날갯짓, 한국노총, 한국노총 전국연대노조 가사·돌봄유니온, 한국여성노동자회, 한국여성민우회, (사)보건복지자원연구원, (사)한국가사노동자협회, (사)자매에어학회

[별첨2]

10.29 국제돌봄의날 조직위원회 소개

1. 개요

- 2023년 7월 24일 유엔 총회는 결의안(A/RES/77/317)을 통해 성평등과 지속가능한 사회를 위한 이정표로 10월 29일을 ‘국제 돌봄 및 지원의 날(International Day of Care and Support)’로 선포함. 결의안은 회원국, 유엔 체제, 시민사회, 민간부문, 학계, 대중이 매년 국제 돌봄 및 지원의 날을 지킬 것을 촉구하고 있음.
- 지난해 한국의 노동시민사회단체는 10.29 국제돌봄의 날을 기념해 기자회견, 토론회, 영화제, 증언대회, 행진 등 다양한 행사를 개최하였고, 올해도 돌봄중심 사회로의 전환을 요구하며 작년과 같이 활동을 전개하고 있음.
- 민주노총은 2024년 국제 돌봄의 날 조직위원회에 참가했고 작년은 공공운수노조가 간사 단체로 참여했고 올해는 민주노총이 간사 단체로 역할하고 있음. 2025년 민주노총, 한국노총, 참여연대, 한국여성민우회, 여성노동자회 등이 제안단체로 18개 단체가 국제돌봄의날 조직위원회로 활동하고 있음.

2. 2025년 주요 요구안

(1) 2025년 1029 국제 돌봄의 날 요구안 논의

○ 총적과제

헌법에 돌봄권 명시, 돌봄기본법 제정, 돌봄 민주주의 확립,
성평등한 돌봄 사회 구축, 돌봄 공공성 강화로
돌봄 중심 사회로 전환 하자

○ 3대 요구 9대 과제

돌봄 받을 권리 보장	돌볼 권리 보장	돌봄 노동자 권리 보장
- 국가와 지자체가 책임지는 통합 돌봄 시행 - 기본공급률제 시행 (돌봄 국공립 시설 30% 이상)으로 공공 돌봄 체계 강화 - 소외 없이 촘촘한 모두의 돌봄권 보장	- 스스로 돌볼 권리 보장 (유급병가, 상병수당 가족돌봄휴가제도 확대 등) - 돌볼 여유를 위한 사회적 돌봄 환경개선 - 다양한 가족구성권 보장	- 안전하고 평등한 노동환경 조성 - 적정임금, 고용안정 보장, 처우개선 - 돌봄 정책 결정 과정에 돌봄노동자 참여 보장

3. 10.29 국제돌봄의날 조직위원회 참여조직

노인장기요양 공공성 강화를 위한 공동대책위원회, 대한치매협회, 돌봄청년커뮤니티N인분, 민주노총 공공운수노조 [사회복지지부, 보육지부, 의료연대본부 장애인활동지원지부, 의료연대본부 요양지부, 의료연대본부 희망간병분회, 서울시사회서비스원지부, 세종충남본부 충남사회서비스원지회, 경북본부, 대구경북지부 경북행복재단지회, 대구지역지부, 광주전남지부 광주장애인복지지회, 광주사회서비스원지회 **민주일반연맹 공공연대노동조합** (아이돌봄분과, 노인생활지원사, 보육 대체교사, 노인일자리담당자, 아동복지교사), **보건의료노조** 서울시정신보건 지부, 보훈병원지부(남양주, 광주, 대전, 김해), 안산시지부, 경기북부지역지부(케어윌) **서비스연맹 전국돌봄서비스노조, 정보경제연맹 다같이유니온** 사회복지사지부, 장애인활동지원사지부, 요양보호사지부, 인천시사회서비스원지회, 국가보훈부지부, 경계선지능인 사업지원지회, 노인일자리기관지회], **사회적돌봄센터봄돌, 전국요양보호사협회, 전국장애부모연대, 정의당, 진보당, 참여연대, 펭귄의 날갯짓, 한국노총, 한국노총 전국연대노조 가사·돌봄유니온, 한국여성노동자회, 한국여성민우회, (사)보건복지자원연구원, (사)한국가사노동자협회, (사)치매케어학회**