
방문요양보호사, 불안정 노동 실태와 해법 연구

2021. 10.



본 보고서를 「방문요양보호사, 불안정 노동 실태와 해법 연구」에
관한 최종 보고서로 제출합니다.

2021. 10.

연구기관 공익인권법재단 공감

책임연구원 윤지영 (공익인권법재단 공감 변호사)

공동연구원 강은희 (공익인권법재단 공감 변호사)

연구보조원 김혜정 (공익인권법재단 공감 자원활동가)

박도윤 (공익인권법재단 공감 자원활동가)

자문위원 구미영 (사단법인 보건복지자원연구원 자문위원)

남우근 (사단법인 보건복지자원연구원 자문위원)

목 차

연구요약	7
I. 서론 - 연구 배경 및 필요성	39
II. 방문요양보호사의 노동 실태	41
1. 개요	41
2. 실태	42
1) 저임금	42
2) 각종 수당의 미지급	43
3) 단시간 노동	46
4) 복수의 수급자에게 급여 제공	48
5) 불안정한 소득	49
6) 무급 노동	50
7) 업무의 과중	52
8) 휴가 사용의 어려움	53
9) 임금 계산의 어려움	53
10) 비자발적인 휴직, 실직의 위험	54
III. 방문요양보호사 노동 실태의 원인	56
IV. 관련 법제도 및 해석	61
1. 개요	61
2. 시급제에 대한 법적 판단	61
3. 근로계약기간에 대한 법적 판단	63
4. 근로시간에 대한 법적 판단	67
1) 소정근로시간	67
2) 실근로시간	70
5. 휴업수당에 대한 법적 판단	72
6. 구직급여(협회의 실업급여)에 대한 법적 판단	75

7. 초단시간 노동에 대한 법적 판단	77
8. 연차 유급휴가에 대한 법적 판단	78
9. 5인 미만 장기요양기관에 대한 법적 판단	79
10. 임금명세서의 교부에 대한 법적 판단	81
11. 소결	82

V. 해외의 호출형 노동 양태와 정책대응 : 근로시간 문제를 중심으로 85

1. 연구의 배경	85
2. 연구의 한계	85
3. 연구의 구성	86
4. 용어의 정리	86
5. 가변시간 노동의 취약성	89
6. 국제노동규범	92
1) 국제노동기구	92
(1) 규범 구조	93
(2) 관련 규범	93
2) 유럽연합	95
(1) 규범 구조	95
(2) 관련 규범	95
7. 각국의 근로시간 또는 임금 보장 정책	98
1) 영시간 계약을 원칙적으로 금지하는 국가	100
(1) 아일랜드	100
(2) 프랑스	102
(3) 네덜란드	102
(4) 핀란드	107
(5) 노르웨이	108
(6) 뉴질랜드	109
(7) 독일	110
(8) 스웨덴	112
(9) 이탈리아	114
2) 일부 지역에서 영시간 계약을 규율하는 국가(미국)	116
3) 영시간 계약을 허용하는 국가	125
(1) 영국	125

(2) 캐나다	129
(3) 호주	130
8. 돌봄노동자를 직접 대상으로 한 해외의 정책 또는 정책제안	131
1) ILO의 정책 제안	131
2) 해외의 재가 요양보호사 관련 정책	133
(1) 뉴질랜드	133
(2) 웨일스	134
(3) 호주	135
(4) 스웨덴	136
(5) 덴마크	138
3) 동일가치 동일임금 노동의 관점에서 해외의 요양보호사 저임금 시정 노력	140
(1) 뉴질랜드	140
(2) 호주	142
(3) 소결	144
9. 바우처 노동자	144
1) 벨기에	145
2) 프랑스	147
3) 이탈리아	149
10. 소결	150
VI. 해결 방안	155
1. 개요	155
2. 노동법 준수 강화	156
1) 표준근로계약서에 미달한 근로계약서, 근로조건 관리감독	156
2) 인건비 기준 준수 강화	158
3) 고용노동부 판단지침 마련	158
3. 월급제 시행을 위한 정책 마련	159
4. 최소근로시간 보장	162
5. 수가체계 개편	164
6. 통합재가서비스의 확대	166
7. 양질의 사회서비스원 확충	168
8. 장기근속장려금	170

참고문헌 171

연구요약

1. 서론

장기요양기관의 모든 종사자는 장기요양기관과 근로계약을 맺고 일해야 한다. 따라서 근로시간, 임금, 수당, 유급휴가, 해고의 제한 등 노동법에서 정한 내용이 방문요양보호사에게도 적용되어야 한다. 피상적으로는 방문요양보호사에게 노동법이 적용된다. 그러나 실체를 들여다보면 법과 현실이 괴리되어 있다. 불안정 노동의 모든 징후를 가지고 있는 존재가 방문요양보호사이다 보니 노동법이 적용되기 위한 토대 자체가 형성되어 있지 않다. 여기에는 노인장기요양보험제도도 기여하고 있다. 정부가 주도적으로 창출하는 노동시장에서 정부는 사용자의 권한 행사를 추구하기보다 모범적인 사용자 역할을 할 필요가 있다. 노인장기요양보험제도의 운용 주체이자 수가를 결정하는 국가가 제역할을 하고 있는지 살펴본다. 한편 국가와 지방자치단체에 책임을 묻는 것과 별개로 노동법적인 관계에서 장기요양기관의 책임에 대해서도 짚어보고자 한다. 장기요양기관은 정해진 수가와 제도의 틀 안에서 움직이기 때문에 운신의 폭이 좁다. 그렇다 하더라도 장기요양기관은 노동법상 사용자이기도 하다. 따라서 여느 사용자처럼 노동법에 따른 책임을 져야 한다. 이러한 책임을 다하고 있는지 살펴보고자 한다.

2. 방문요양보호사의 노동 실태

2008년 7월 노인장기요양보험제도가 시행된 이래 방문요양보호사의 노동 실태에 대한 조사는 꾸준히 진행되었다. 조사 시기, 방식, 규모, 지역, 접근 방법은 제각각 달랐지만 실태 조사의 결과는 대체로 공통된다. 단시간 노동 및 시급제/낮은 수가로 인한 저임금, 불규칙한 근로시간, 상시적 고용 불안, 비정규직 고용 형태, 높은 노동강도, 무급 노동, 연차 사용 제한, 초단시간 노동에 따른 4대 보험 미가입 등이 그러하다.

2019년도 보건복지부 실태조사에 의하면, 방문요양 제공 장기요양기관 종사자의 급여는 월 80.8만원이다. 당해 종사자에 사회복지사가 포함된 것을 감안하면 방문요양보호사의 급여는 80.8만원보다 낮을 것으로 추측된다. 그 이유는 방문요양보호사의 기본시급이 최저임금에 맞춰진 데다가 각종 수당도 인정되지 않는 경우가 많기 때문이다. 방문요양보호사 중 주휴수당을 못 받는 비율은 43%에 이르고, 연차수당을 못 받는 비율도 65%에 이른다. 장기근속장려금을 받는 비율은 14%에 불과하다. 그러나 가장 큰 원인은 근무시간 자체가 적기 때문이다. 수급자의 1일 평균 재가급여 이용시간은 2.6시간, 방문요양보호사의 1일 평균 근로시간은 3.5시간, 주당 근로시간은 17.4시간에 불과하다. 2019년도 보건복지부 실태조사에 따르면, 방문요양보호사의 18.5%는 월 60시간 미만으로 근무했다. 제도 초기에는 모든 수급자의 급여시간이 1회 4시간이었다가 2017년 3월부터 3등급 이하 수급자는 1회 3시간으로 줄어들었는데, 이러한 제도 변경이 단시간 노동을 강화시킨 것으로 보인다. 이는 방문요양보호사가 희망하는 주당 근로시간 29시간과 차이가 있다. 2018년 서울여성가족재단 실태조사에서는, 방문요양보호사가 희망하는 근로시간은 하루 평균 6.4시간이었고, 하루 8시간 일하기를 원한다는 응답이 45.5%로 나타났다(국미애외, 2018). 실제 근로시간보다 희망하는 근로시간이 긴 것은, 그만큼 더 많은 임금을 필요로 하기 때문이다. 그렇기 때문에 방문요양보호사는 단시간 노동, 저임금 상태를 극복하기 위해 복수의 수급자를 담당하는 경우가 많다. 2019년도 보건복지부 실태조사에 따르면, 방문요양보호사의 50%가 2명 이상의 수급자를 담당했다. 국가인권위원회 실태조사에 따르면, 방문요양보호사의 37.8%는 복수의 장기요양기관과 근로계약을 체결하였다. 복수의 장기요양기관에 등록하는 것은 일이 중단되는 것을 막으려는 목적도 있다. 이것은 재가장기요양기관이 안정적인 업무를 보장하지 못한다는 것을 방증한다.

한편 방문요양보호사는 수급자의 사정으로 일을 하지 못하는 경우가 잦다. 그러다 보니 원칙적으로는 근무시간이 일정해야 하나, 실제로는 자주 변경된다. 또한 월마다 근로일수에 편차가 발생한다. 2019년 보건복지부 실태조사에 따르면, 2019. 6월부터 8월까지 3개월 간 방문요양보호사의 68.6%가 근로시간이 일정하지 않고 계속 바뀌는 것으로 나타났다. 근로시간이 매달 달랐다는 비율은 50%에 육박한다. 특히 코로나19가 확산되면서 방문요양보호사의 근로시간 변동 폭이 컸다. 제도적으로 수급자는 자유롭게 급여를 중단할 수 있는 데다가 평소 휴직, 실직에 대한 책임이 방문요

양보호사에게 전가되어 왔고 방문요양보호사는 급여 실적에 따른 지급 형태의 임금을 받아 왔기 때문에 코로나19 상황에서 방문요양보호사의 수입도 감소되었다.

무급노동도 문제가 된다. 방문요양보호사의 근로시간은 방문요양 태그로 확인된 시간이다. 방문요양보호사가 가정 방문 시 태그를 찍는 것은 수급자의 급여비용을 계산하기 위해서이지만, 실제로는 근로시간을 계산하는 데에도 활용이 된다. 그리고 태그로 확인된 시간에 대해서만 방문요양보호사는 임금을 받게 된다. 따라서 실제 일을 했다고 하더라도 태그하지 못한 시간이 발생하면 방문요양보호사는 임금을 받지 못한다. 그런데 수급자가 업무 외 시간에 방문요양보호사에게 도움을 요청하는 경우도 간혹 있다. 혹은 근로시간에 대한 이해 부족으로 수급자가 정해진 시간이 지났음에도 불구하고 서비스를 요구하는 경우도 발생한다. 이런 경우 방문요양보호사는 수급자의 사정 및 인간관계상 요청을 거절하기가 어렵다. 거절할 경우 급여를 중단하는 일이 벌어질 수도 있기 때문에 부당한 지시를 거부하기가 쉽지 않다. 결국 방문요양보호사는 임금을 포기하고 일을 하게 된다. 2018년 서울시여성가족재단 실태조사에 따르면, 방문요양보호사의 38.2%가 정해진 날 이외에 일을 한 적이 있고 55%가 정해진 시간을 넘어서 일한 적이 있다고 응답했다(국미애외, 2018). 수급자가 2명 이상인 경우 수급자 가정 간 이동시간도 무시할 수 없다. 방문요양보호사 중에서 수급자가 2명 이상인 경우 출퇴근 시간을 제외하고 수급자를 돌보기 위해 하루 평균 이동하는 시간은 51.7분이었다(김정엽외, 2015). 그러나 이동시간을 근로시간으로 인정받은 경우는 없었다. 별개의 장기요양기관에 등록된 수급자를 돌보는 경우 이동시간은 퇴근시간 혹은 출근시간으로 간주되기 때문이다.

방문요양보호사의 업무는 과중하다. 2019년 보건복지부 실태조사 결과, 방문요양보호사의 14.1%가 지난 1년 동안 수급자 또는 가족으로부터 업무 이외의 활동, 초과업무 등의 요구를 받았다고 응답했다. 2017년 보건복지부가 3,4등급 수급자의 급여제공 시간을 1일 4시간에서 3시간으로 단축하고 동시에 급여일수는 늘리면서 업무의 과중은 더 심해졌다. 방문요양보호사가 해야 할 일의 양은 정해져 있기 때문에 수급자가 급여시간을 줄이면 그만큼 방문요양보호사의 노동 강도는 세진다.

방문요양보호사는 연차휴가를 쓰기도 어렵다. 한 명의 방문요양보호사가 한 명의

수급자를 전담하면서 급여 제공에 대한 모든 책임을 지기 때문이다. 갑작스런 사고나 건강상 문제가 발생해도 요양보호사가 쉬기 위해서는 스스로 대체할 사람을 구해야 한다.

그러나 방문요양보호사가 겪는 가장 큰 고통은 불안정 노동에 있다. 2018년 서울시여성가족재단 실태조사에 따르면, 방문요양보호사들 중 고용상태를 안정적으로 인식한 경우는 4%에 불과하고, 불안정하다고 인식한 경우는 77.9%에 이른다(국미애 외, 2018). 그 이유는 수급자가 사망하거나 입원하게 되면 일자리가 끊기기 때문이다. 비단 이런 사유가 없더라도 수급자는 얼마든지 요양보호사의 교체를 요구하거나 수급을 중단할 수 있는데, 그렇게 되면 근로계약에도 불구하고 방문요양보호사는 실직하는 게 현실이다. 장기요양기관의 방문요양보호사에게 퇴직금을 주지 않기 위해 해고하는 경우도 있다. 코로나19로 인한 급격한 일자리 중단과 회복 현상은 방문요양보호사의 일자리가 매우 불안정하다는 것을 방증한다.

3. 방문요양보호사의 노동 실태의 원인

일반적인 직장에서는, 사용자가 직원을 고용한 후에 업무를 부여한다. 그런데 재가장기요양기관은 그렇지 않다. 요양보호사가 기관에 “등록을 해 놓으면 기관에서 자리가 나면 연락을 해오고 일할 의사가 있으면 근로계약을 체결한 후 업무를 수행한다.”(남우근외, 2020). 이는 직업소개소의 알선 방식과 유사하다. 직업소개소처럼 일이 생길 때 재가장기요양기관이 요양보호사에게 연락해 수급자와 연결해 주는 것이다. 그러나 직업소개소와 달리 재가장기요양기관은 방문요양보호사와 근로계약을 맺는 사용자다. 따라서 직업소개소는 사용자가 아니기 때문에 알선, 중개에 따른 책임만 부담하지만 재가장기요양기관은 사용자이기 때문에 노동법상 책임을 져야 한다. 그러나 드러나 현실은 크게 차이가 없다. 이렇게 된 데에는 재가장기요양기관이 개인 사업자 형태로 영세하게 운영된다는 점도 관련이 있다. 2019년도 보건복지부 실태조사에 의하면, 방문요양을 제공하는 요양기관의 79%가 개인에 의해 운영되고 있다. 재가장기요양기관의 난립으로 인해 수급자 수와 직원 수 간에 별 차이가 없다 보니 방문요양보호사에게 수급자를 충분히 연결하기도 어려운 현실이다.

또한 시급제 형태의 임금체계도 방문요양보호사의 노동 조건을 악화시키는 주요 원인이다. 방문요양보호사는 급여 제공 시간이 일정하지 않고 급여 제공 시간에 대해서만 임금을 받기 때문에 매월 지급받는 보수의 액수 또한 일정하지 않으며 방문요양보호사 본인의 제반 사정으로 인해 수급자에 대하여 서비스를 제공한 실적이 없을 경우에는 임금이 0원이 된다. 수급자의 사정으로 급여를 제공하지 못하고 쉬는 경우에는 원래는 휴업수당이 주어져야 할 것이나, 정확하게 급여를 제공한 시간에 대해서만 임금이 지급되기 때문에 방문요양보호사는 아무런 대가도 받지 못하게 된다. 2019년도 보건복지부 실태조사에 따르면, 방문요양보호사 중 전일제 형태로 일하는 비율은 10%가 되지 않고 70% 이상이 시간제 형태의 계약직으로 근무하고 있다. 시설에 근무하는 요양보호사 중 정규직 비율이 높은 것 또는 방문요양기관 중 방문형이 아닌 급여의 경우 정규직 비율이 높은 것과는 정반대다. 같은 방문급여임에도 간호인력이 담당하는 방문간호의 경우 상대적으로 정규직 비율이 높은 것보다 비교가 된다.

그러면 왜 방문요양보호사는 시급제를 적용 받는 것일까. 여기에는 보건복지부가 정한 수가제도가 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 장기요양급여비용 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시(보건복지부고시 제2014-97호)는 사실상 급여 제공 시간을 기준으로 수가를 결정하고 있다. 장기요양기관이 국가가 정한 수가를 그대로 집행하는 역할만 하는, 즉 사용자로서의 책임과 의무는 지지 않고 직업소개소 혹은 인력공급업체 정도로 변질되어 있는 상황에서 시간 단위로 급여비용이 정해지다 보니 요양보호사의 임금도 이에 연동되어 시급제로 이루어진다. 위 기준은 국민건강보험공단이 장기요양기관에 지급하는 급여비용에 관한 것이므로 장기요양기관이 요양보호사에게 지급하는 임금은 이와 무관하게 고정급으로 지급되어야 하는 것 아니냐고 반문할 수 있다. 그러나 장기요양기관은 사업주가 부담해야 할 위험을 요양보호사에게 전가하고, 수급자는 요양보호사로부터 직접적인 급여를 받기 때문에 당해 수급자의 사정에 맞춰 요양보호사의 근로시간과 임금도 결정되고 있다.

이러한 임금체계는 정부가 주도하는 돌봄노동 전반에 형성되어 있다. 대표적으로 바우처 제도가 그러하다. 바우처 제도는 이용자의 선택권을 확대하고 공급자 사이의

경쟁을 촉진시켜 서비스의 질을 향상시킨다는 취지에서 돌봄노동에 관한 사회서비스의 일환으로 도입되었다. 그러나 바우처 제도는 바우처 사업에 참여하는 돌봄노동자에게는 고용의 불안정과 저임금을 조장하는 역할을 한다. 영리를 목적으로 하는 민간 기업에 사업이 위탁되면서 이윤을 남기기 위한 비용 절감이 중요한 문제가 되고 그 과정에서 돌봄노동자의 인건비도 줄어들며, 바우처는 시간 단위로 책정되기 때문에 돌봄노동자의 임금 역시 시간급제로 결정되며 노동 시간이 불안정해지는 문제가 발생한다. 바우처 사업의 일자리는 파트타임 일자리로 전락할 수밖에 없는 것이다. (윤지영, 2013)

4. 관련 법 제도 및 해석

1) 시급제

우리 법제와 판례는 임금을 노무 제공에 대한 대가로 보면서, 보충적으로 사용자에게 노동력을 일정 기간 동안 처분할 것을 맡긴 것에 대한 대가로 보고 있다. 이런 점에서 보면, 노무 제공을 기준으로 임금을 계산한 시급제 그 자체가 문제라고 보기는 어려우며 근로기준법도 시급제, 주급제, 월급제 모두 정당한 임금 계산 방식으로 인정하고 있다. 같은 맥락에서 시급제, 주급제, 월급제 상관없이 노동자가 노무 제공을 하였다면 실제 현실적인 노무 제공이 이루어지지 않았다고 하더라도 이는 사용자의 수령지체로서 노동자에게 임금청구권이 발생한다. 차이가 있다면 시급제는 실제 일한 시간을 일일이 계산하고 여기에 유급시간을 더하여 산출하는 반면(한 시간 단위로 결정되는 정액의 기본급), 월급제는 실제 근로시간을 일일이 계산하지 않고 매월 같은 임금(한 달 단위로 결정되는 정액의 기본급)을 지급하되 결론에 따라 이를 제하는 방식으로 산출한다는 것이다. 따라서 시급제는 근로시간에 따른 임금 변동이 발생하고 월급제는 상대적으로 고정적, 안정적인 임금제라 할 수 있다. 이런 점에서 방문요양보호사의 임금이 시급제라는 점은 법적으로 문제가 되지 않는다. 문제는 방문요양보호사는 근로시간이 절대적으로 적고 불규칙한 시간제 노동자라는 것이다. 시급제 임금체계가 시간제 노동과 맞물리면서 방문요양보호사의 임금을 취약하게 만든다. 즉 시급제 자체보다는 시급제를 빌미로 한 잘못된 법 해석과 위법적인

행태가 문제라고 보아야 한다. 시급제 하에서도 사용자는 노무의 수령거부, 또는 수령지체에 따른 책임을 져야 하고, 노동자는 현실적인 노무 제공을 하지 않아도 임금 청구권을 가질 수 있는 것인데 현실은 그렇지 않다는 것이다. 실제 급여 제공 시간에 대해서만 기본급과 일부 법정수당(주휴수당, 연차수당)만 지급하면 되고 그 외의 나머지 수당은 지급할 필요가 없는 것으로 인식하는 것이다. 이런 상황에서 복리후생이나 경력에 따른 수당, 호봉은 끼어들 여지가 없다.

2) 근로계약기간

방문요양보호사들의 경우 계약기간을 ‘수급자가 사망 또는 장기간 입원중이거나 타 기관으로 옮겨갈 때까지’로 정하는 경우가 많다. 이는 불확정기한을 정한 것이기 때문에 법 해석상 기간을 정한 계약으로 보기 어렵고, 기간의 정함이 없는 근로계약이라고 보아야 한다. 따라서 방문요양보호사는 정년을 보장 받아야 한다. 같은 사유를 근로계약의 당연종료 사유¹⁾로 정한 경우도 이와 유사하다. 대법원은 근로자나 사용자의 사정이 아닌 제3자의 사정, 그것도 예측 불가능한 사정은 근로관계의 자동소멸사유로 정할 수 없다고 판결하고 있다. 제3자가 사용자와 맺은 계약이 종료되었다고 해서 사용자와 노동자 간 근로계약이 자동 종료된다고 볼 수 없다는 것이다(대법원 2009. 2. 12. 선고 2007다62840 판결 등), 따라서 수급자가 장기요양기관과 맺은 급여계약이 종료되었다고 해서 장기요양기관과 방문요양보호사 간 근로계약이 자동 종료된다고 볼 수 없으며 ‘수급자가 사망 또는 장기간 입원중이거나 타 기관으로 옮겨갈 경우, 수급자/그 보호자가 교체를 요구한 경우, 기타 수급자의 사정으로 이용을 중단한 경우’에 근로계약도 자동 종료된다는 내용으로 근로계약을 맺었더라도, 당해 규정은 효력이 없다. 같은 맥락에서 장기요양기관이 이와 같은 사유가 발생하였음을 이유로 방문요양보호사에게 일을 그만두도록 할 경우 이는 해고에 해당한다. 이 경우 노동자에게 더 이상 근로관계를 유지할 수 없을 정도로 중대한 잘못이 없는 데도 불구하고 해고를 하는 것은 부당해고에 해당하므로(근로기준법 제23조 제1항), 수급자의 급여계약 해지를 이유로 한 해고는 부당해고다. 결과적으로, 수급자가 사망하거나 입원하더라도, 혹은 수급자나 그 가족이 이용을 중단하더라도 방문요양보호사는 계속 일을 할 수 있으며, 장기요양기관은 방문요양보호사를 계속 고용해야 한다. 이는 방문요양보호사의 휴업수당, 구직급여와도 연결된다.

3) 근로시간

근로기준법은 근로계약서에 업무의 시작과 종료 시각, 휴게시간을 명시하도록 정하고 있다. 보건복지부가 정한 방문요양보호사 표준근로계약서에도 근로시간 및 시업시각, 종업시각을 특정해서 정하도록 하고 있다. 이와 같이 소정근로시간, 업무의 시작과 종료 시각을 근로계약서에 명시하도록 한 이유는 노동자의 의무를 명확히 하기 위함도 있지만, 동시에 노동자가 자신의 근로를 미리 예상할 수 있도록 하기 위함이다. 학설도 노동자가 자신의 근로를 미리 예상할 수 있도록 명확히 정하여야 한다는 입장이다. 따라서 방문요양보호사와 장기요양기관 간의 근로계약서에는 업무의 시작 시각과 종료 시각, 소정근로시간을 명확히 기재해야 한다. 그리고 당해 소정근로시간에 대해 장기요양기관은 임금을 지급해야 한다. 수급자나 장기요양기관의 사정으로 인해 방문요양보호사가 소정근로시간에 일을 하지 못한 경우에도 장기요양기관은 임금 지급 책임을 진다. 물론 수급자의 요청 등에 따라 업무의 시작 시각, 종료 시각, 소정근로시간을 변경하는 것은 가능하지만 그러려면 먼저 방문요양보호사의 동의가 필요하다. 이때의 동의는 개별적이고 구체적이어야 한다. 호출형 노동을 조장하는 사전적·포괄적 동의는 효력이 없으며, 방문요양보호사의 생활설계를 조정하기 위해 필요한 합리적 기간을 둔 상황에서 개별적·구체적인 형태로 동의가 이루어져 한다.

한편 방문요양보호사가 소정근로시간을 초과하여 일을 했다면 임금은 실근로시간을 기준으로 계산되어야 한다. 만약 실근로시간이 기준근로시간(1일 8시간, 또는 주 40시간)을 넘는다면 장기요양기관은 기본급의 100분의 50 이상을 가산한 금액을 연장근로수당으로 지급해야 한다(제56조 제1항). 실근로가 야간(오후 10시부터 다음 날 오전 6시 사이)에 이루어진 경우에도 장기요양기관은 연장근로수당과 같은 방식으로 계산한 야간근로수당을 추가 지급해야 한다. 휴일에 근무한 경우도 마찬가지다. 실근로시간에는 업무수행을 위하여 필수적으로 수반되는 활동에 소요되는 시간도 포함된다. 따라서 업무의 인수인계, 조회, 회의가 장기요양기관의 지휘, 감독 하에 의무적으로 이루어진다면 그 시간 역시 실근로시간으로 볼 수 있다. 이때의 의무는 관행이어도 상관없다. 사실상 참여가 강제된 경우도 실근로시간에 포함된다. 사용자의 연

수, 교육활동과 행사에 참가하는 시간도 근로계약, 노사관행에 의거 노동자의 의무로 정해졌거나, 참가하지 않았을 때 일정한 불이익이 과해지는 등 노동자가 거부할 수 없는 경우에는 실근로시간에 산입된다. 또한 사용자의 지시가 없더라도 업무를 수행함에 있어 법령에 의해 불가피한 교육은 근로시간으로 볼 수 있다. 하나의 장기요양기관으로부터 복수의 수급자를 소개 받아 수급자 간 가정을 이동하는 데에 걸리는 시간 역시 업무수행을 위하여 필수적으로 수반되는 활동에 소요되는 시간으로서 근로시간으로 볼 수 있다. 이러한 기준에서 볼 때 방문요양 태그로 기록한 시간만 근로시간으로 보고 나머지 조회, 회의, 인수인계, 의무적 교육, 이동시간(한 기관으로부터 여러 명의 수급자를 소개 받은 경우의 이동시간)을 근로시간에 제외하는 것은 위법하다.

4) 휴업수당

장기요양기관이 휴업을 하지 않았더라도 수급자의 사망, 입원, 타기관으로의 이전 등의 사정으로 인한 급여계약 중단으로 방문요양보호사가 일이 없는 상황, 즉 휴직 상황에 놓이게 되면 휴업수당의 요건인 ‘휴업’에 해당한다. 그리고 수급자의 사망이나 입원, 타 기관으로 이전에 따른 계약 중단은 장기요양기관의 세력범위 안에서 발생한 경영장애이기 때문에 이런 사유로 방문요양보호사가 일을 할 수 없는 경우 장기요양기관은 방문요양보호사에게 휴업수당을 지급해야 한다. 같은 맥락에서 코로나 19 상황에서 감염의 위험 등을 이유로 수급자가 이용을 중단하는 일이 많았는데 이 역시도 사용자의 귀책사유로 인한 휴직으로 보아야 한다. 따라서 코로나19의 영향으로 급여계약이 중단되고 그로 인해 방문요양보호사가 일을 할 수 없게 된 때에도 장기요양기관은 방문요양보호사에게 휴업수당을 지급해야 한다. 유사한 예로 다문화가족 방문교육지도사 사례가 있다. 방문요양보호사처럼 가정을 방문해 일하는 다문화가족 방문교육지도사의 경우 코로나19 감염병 상황으로 인해 여성가족부 지침에 따라 약 2달간 업무를 수행하지 않는 대신 휴업수당을 받았다. 이런 경우 장기요양기관은 정부로부터 고용유지지원금을 받을 수 있다. 그렇다면 수급자나 그 가족이 요양보호사의 교체를 요구하거나 요양보호사에 대한 불만으로 급여계약을 중단한 때에도 장기요양기관은 휴업수당을 지급해야 하는가. 당해 사유로 급여계약이 중단되는 것은 사용자의 귀책사유에 해당하지 않는 것으로 보인다. 그러나 방문요양보호사가

일을 하지 못하는 이유는 급여계약이 중단되었기 때문이기도 하지만, 동시에 장기요양기관이 새로운 일을 주지 않았기 때문이기도 하다. 급여계약 중단 그 자체에 대해서 장기요양기관은 책임이 없지만 이후 방문요양보호사의 노무 수령을 지체, 거부한 것에는 책임이 있다고 볼 수 있다. 결국 경영상의 필요성, 그로 인하여 방문요양보호사 받게 될 경제상의 불이익, 새로운 이용자를 소개하였음에도 방문요양보호사가 거절하였는지 여부, 요양보호사의 사정 등을 종합적으로 따져 판단해야 한다.

5) 구직급여(협약의 실업급여)

수급자의 이용 중단 때문에 일을 그만둔 때에는 자발적이든, 비자발적이든 방문요양보호사는 구직급여를 받을 수 있다. 그러나 방문요양보호사가 두 군데 이상의 장기요양기관과 계약을 맺고 일을 하다가 한 군데 기관에서만 일을 중단한 상황이라면, 즉 수입이 급격히 줄었으나 한 군데 장기요양기관에서라도 일을 하고 있는 상황이라면 구직급여를 받을 수 없다. 구직급여는 “취업하지 못한 상태에 있을 것”을 요건으로 하기 때문이다. 고용보험은 고용보험 자격의 이중 취득을 인정하지 않는다. 따라서 여러 곳에서 일을 하는 노동자는 주된 사업장(월 평균 보수가 많은 사업장, 월 평균 보수가 동일하다면 월 소정근로시간이 많은 사업장) 한 곳에서만 고용보험 가입이 가능하다. 주된 사업장에서 실직한 경우에도 구직급여를 받을 수 없다. 코로나19로 인하여 부분 실업을 당하는 방문요양보호사가 많이 발생했지만, 현행 제도에서는 구직급여(실업급여)를 받는 것은 불가능하다.

6) 초단시간 노동

4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 노동자를 초단시간 노동자라 부른다. 초단시간 노동자에게는 근로기준법 제55조의 주휴일, 공휴일 규정과 제60조의 연차유급휴가 규정이 적용되지 않는다(근로기준법 제18조 제3항), 또한 초단시간 노동자에게는 퇴직급여를 지급하지 않아도 되고(근로자퇴직급여 보장법 제4조 제1항 단서), 초단시간 노동자는 2년을 초과해 일해도 정년이 보장되지 않는다(기간제법시행령 제3조 제3항 제6호). 산업재해보상보험을 제외한 소위 4대보험(국민연금, 건강보험, 고용보험)에서도

배제된다. 따라서 비자발적으로 실업을 해도 초단시간 노동자는 구직급여를 받지 못한다. 국민건강보험공단은 고용보험에 가입한 방문요양보호사들에게 년 8시간의 직무교육 시간을 급여 제공 시간으로 인정하는데, 초단시간 일을 하는 방문요양보호사는 당해 직무교육에서도 배제된다. 2019년도 보건복지부 실태조사에 따르면, 방문요양보호사의 18.5%는 월 60시간 미만으로 근무하는 초단시간 노동자다. 현행 법대로라면 이들 방문요양보호사는 주휴수당, 연차휴가수당, 퇴직금을 받지 못해도 문제가 없다.

7) 연차유급휴가

월급제 노동자의 경우 월급에 이미 연차휴가수당이 반영되는 것이 보통이나 시급제를 적용받는 방문요양보호사의 경우 시급과 별도 연차휴가수당을 받아야 하고 나아가 연차휴가를 사용하지 못하거나 연차휴가에 근무를 한 경우에는 추가로 연차휴가근로수당, 연차휴가미사용수당을 받아야 한다. 따라서 연차수당을 받았다고 하더라도 방문요양보호사는 연차 유급휴가를 자유롭게 쓸 수 있다. 그러나 장기요양기관은 연차수당을 시급에 포함하여 지급하였다는 이유로 연차휴가를 부여하지 않는 경우가 많다. 공휴일에 연차 유급휴가를 대체하여 사용하도록 강제한 경우도 상당하다. 공휴일에 쉬는 것을 연차 유급휴가 사용으로 간주하는 것이다. 그러나 연차 유급휴가는 노동자가 청구한 시기에 주어야 하고, 그 기간에 대하여는 취업규칙 등에서 정하는 통상임금 또는 평균임금을 지급하여야 한다(근로기준법 제60조 제4항). 연차 유급휴가 대체는 근로자대표와의 적법한 서면 합의가 있는 경우에만 유효하며 근로계약서에 연차 유급휴가 대체를 명시했다고 하더라도 근로자대표와의 적법한 서면 합의가 없으면 연차 유급휴가 대체는 효력이 없다. 참고로 근로기준법의 개정으로 2022. 1. 1.부터 상시 5인 이상 노동자를 사용하는 사업 또는 사업장은, 연차 유급휴가와 별도로 관공서의 공휴일에 관한 규정 제2조 각호(일요일 제외)에 따른 공휴일 및 대체 공휴일을 부여해야 하기 때문에 공휴일 연차 유급휴가 대체는 불법이다.

8) 5인 미만 장기요양기관

5인 미만 사업장에는 근로기준법의 주요 규정이 적용되지 않는다. 해고 제한 규정

(제23조), 해고사유 서면통지 규정(제27조), 부당해고 구제신청 규정(제28조), 휴업수당 규정(제46조), 연장·야간 및 휴일근로수당 규정(제56조), 연차 유급휴가 규정(제60조), 직장 내 괴롭힘 규정(제76조의2,3) 등이 그러하다. 기간제법의 기간의 정함이 없는 근로 전환 규정(제4조)도 5인 미만 사업장에는 적용되지 않는다. 그런데 2019년도 보건복지부 실태조사에 의하면, 재가장기요양기관 중 5인 미만 사업장은 14.3%에 이른다. 방문목욕의 경우 47.7%, 방문요양의 경우 4.6%가 5인 미만 사업장이다(보건복지부, 2019). 이들 5인 미만 장기요양기관에 근무하는 방문요양보호사는 노동법의 주요 규정을 적용 받지 못하는 셈이다. 법령상 방문요양기관은 15명 이상(농어촌의 경우 5명 이상)의 요양보호사를 두어야 하지만, 방문요양보호사는 근로일수가 적은 경우가 많기 때문에, 5인 이상의 요양보호사를 둔 장기요양기관이라고 하더라도 5인 미만 사업장으로 간주될 가능성이 크다. 또한 방문요양보호사별로 근로일수가 들쭉날쭉하기 때문에 재가장기요양기관의 상시 근로자수를 계산하기는 매우 어렵다. 따라서 9명 미만의 직원을 둔 장기요양기관들(재가급여 장기요양기관의 21.2%)은 5인 미만 사업장을 주장하며 노동법의 적용을 회피할 가능성이 크다.

9) 임금명세서 교부

방문요양보호사의 절대다수는 임금명세서를 교부 받는다. 그러나 임금의 세부 구성항목을 정한 급여명세서를 교부 받는 비율은 66%이고, 상세 내역과 근거를 알기 어려운 급여명세서를 교부 받는 비율은 34%에 이른다. 그러나 현행법은 임금명세서에 관한 규정을 두고 있지 않기 때문에 상세 내역과 근거를 알기 어려운 급여명세서를 교부해도 위법하지 않다. 그러나 근로기준법의 개정으로 2021. 11. 19.부터 임금명세서 교부 의무가 강제된다. 임금의 구성항목, 계산방법 등 임금명세서에 들어갈 세부 항목을 대통령령으로 정하도록 함에 따라, 근로기준법시행령안은 임금명세서에 들어갈 세부 내용을 다음과 같이 정하였다. 동시에 “임금명세서에 기재사항 중 일부를 기재하지 않거나, 사실과 다르게 기재하여 교부한 경우” 과태료(1차 20만원, 2차 30만원, 3차 50만원)을 부과하도록 정하였다. 근로기준법시행규칙안도 임금명세서 서식을 신설했다(근로기준법시행규칙안 제16조 제1항 제2의2호, 별지 제17호의2 서식). 따라서 2021. 11. 19.부터 세부항목을 정하지 않은 임금명세서를 교부하는 것은 불법이다.

10) 소결

근로기준법 및 기간제법에 따라 방문요양보호사도 정년 및 계약기간을 보장 받아야 하며 수급자나 그 가족이 이용을 중단하더라도 계속해서 일을 할 수 있어야 한다. 방문요양보호사의 근로계약서에는 업무의 시작과 종료시각, 소정근로시간을 명확히 기재하고 방문요양보호사는 소정근로시간에 대해 임금을 보장 받아야 한다. 수급자나 장기요양기관은 임의로 근로시간을 변경하거나 취소할 수 없다. 만약 실근로시간이 소정근로시간을 초과한다면 방문요양보호사는 실근로에 대해 임금을 받아야 한다. 방문요양 태그로 기록한 시간만 근로시간으로 보고 나머지 조회, 회의, 인수인계, 의무적 교육, 이동시간(한 기관으로부터 여러 명의 수급자를 소개 받은 경우의 이동시간)을 근로시간에서 제외하는 것은 위법하다. 방문요양보호사는 연차 유급휴가도 보장 받아야 한다. 휴업수당 역시도 노동법에 따라 받아야 한다. 수급자가 이용을 중단할 경우 이에 따른 위험은 사용자, 즉 장기요양기관이 부담해야 한다. 장기요양기관은 방문요양보호사가 제공하는 노무를 수령할 의무가 있으며, 수령을 하지 못한 데에 휴업수당을 지급할 의무가 있다. 구직급여도 마찬가지다. 수급자의 사정으로 인한 일의 중단은 구직급여 사유에 해당한다. 법상 근로자가 분명한 이상 방문요양보호사에게도 노동법이 있는 그대로 적용되어야 한다.

이와 관련하여 보건복지부의 책임도 고려해야 한다. 근로기준법은 “사업이 한 차례 이상의 도급에 따라 행하여지는 경우에 하수급인(下受給人)(도급이 한 차례에 걸쳐 행하여진 경우에는 수급인을 말한다)이 직상(直上) 수급인(도급이 한 차례에 걸쳐 행하여진 경우에는 도급인을 말한다)의 귀책사유로 근로자에게 임금을 지급하지 못한 경우에는 그 직상 수급인은 그 하수급인과 연대하여 책임을 진다”고 정하고 있다(제44조 제1항). 도급에 따라 행해지는 사업은 대개 하수급인이 도급인이나 직상 수급인에 대한 종속도가 높고 영세하여 근로자에게 임금을 지급하지 못할 위험성이 상대적으로 높기 때문이다. 장기요양기관이 요양보호사에게 지급하는 급여는 사실상 보건복지부가 지급하는 급여비용에 의존한다. 보건복지부가 장기근속장려금, 원거리 교통비용, 장기요양시설에 근무하는 요양보호사의 월 기준 근무시간, 급여비용 가산의 기준이 되는 야간을 근로기준법이 정하는 22시부터 다음 06시까지로 정하고 있

는 것 역시 보건복지부의 결정이 사실상 인건비 결정 기준임을 인지하고 있기 때문이다. 실제로 보건복지부는 <장기요양종사자 인건비 지급기준>을 결정한다. 보건복지부가 장기요양위원회에 제출한 <장기요양종사자 인건비 지급기준 관리 방안 검토 보고>는 ‘급여제공에 필요한 투입자원(인건비+관리운영비)을 산출하여 포괄수가제 방식으로 급여 체계를 운영한다’고 명시하고 있다. 또한 장기요양수가 상 인건비가 “①인건비 기본 조정(최저임금반영 및 최저임금 초과직종 인상을 조정) + ②직종간 인건비 차액 유지 + ③연장수당 반영(경영실태조사 결과) 으로 구성”된다는 점을 구체적으로 정하고 있다. 그럼에도 불구하고 보건복지부는 해고, 소정근로시간, 휴업수당 등을 고려하지 않고 있다. 실제 급여를 제공한 시간에 대해서만 임금을 지급하도록 정하고 있다. 결국 현행 수가체계에서 장기요양기관은 노동법을 준수하기가 만만치 않다. 노동조건 결정에 대한 실질적인 지배력을 행사하는 고용노동부도 책임에서 자유로울 수 없다.

5. 해외의 호출형 노동 양태와 정책 대응

1) 서론

한국 재가요양보호사의 노동환경은 근로시간의 변동이 잦고 수요변동으로 인한 위험에 노동자가 그대로 노출된다는 점에서 노동자가 자신의 근로시간 및 소득을 예측하기 어렵다. 근로시간 및 소득의 불안정성은 장기요양수가제도와 마찬가지로 시급제 임금을 지급하고 근로시간이 불규칙적이거나 최저근로시간 보장이 제한적인 영시간 계약(zero-hours contract), 가변시간 계약(variable hours contract), 호출형 노동(on-call work) 등의 비전형 고용관계에서도 나타나는 문제이다. 따라서 근로시간이 가변적인 고용형태에 대한 국제기구와 각국의 정책대응이 재가요양보호사의 노동환경 개선 방안에도 참조할만한 지침이 될 가능성이 있다.

본 연구는 재가요양보호사의 노동환경 개선 방안에 대한 논의에서 참조할만한 국제기구, 그리고 개별 국가들의 가변시간 고용관계 정책들을 소개하고자 한다.

다만 해외 사례를 소개하기에 앞서 장기요양수가제도는 현행 법제도 내에서의 노동자 권리보장조차 어렵게 만드는 구조적 문제가 있음을 상기할 필요가 있다. 재가요양보호사의 고용불안은 앞 장들에서 지적되었듯이 서비스 시간에 대한 수가 지급 방식의 장기요양수가제도 구조와 영세한 민간 요양기관 중심의 한국 장기요양서비스 공급체계 내부의 과당경쟁에서 기인하는 측면이 있다. 장기요양수가제도의 개선과 공공 중심의 장기요양서비스 공급체계로의 점진적 전환을 전제하지 않고는 재가요양보호사의 노동환경 개선을 논하기 어렵다.

2) ‘가변시간 근로’의 정의

국제노동기구는 정형적인 근로(standard employment)에서 벗어난 근로를 포괄하는 개념으로 ‘비전형 노동(Non-standard employment)’을 사용한다. 다만 국제노동기구는 비전형 노동의 정의가 아직 명확하게 규정되었다고 보지는 않는다. 국제노동기구는 정형적인 근로를, 그 세부적인 판단기준은 법제마다 다를 수 있지만, 일대일(one person to another)의 종속적이고(subordinate), 무기한인(indefinite), 전일제(full-time)의 근로계약 관계로 상정한다. 호출형 노동, 가변시간 계약 노동 그리고 영시간 계약 노동은 전일제 근로가 아니라는 점에서 비전형 노동으로 분류될 것이다.

호출형 노동관계에서 사용자는 노동자에게 지속적으로 업무를 제공할 의무가 없다. 호출형 노동 계약에는 최저 및 최대 근로시간을 표기한 고용계약, 아예 최소 근로시간을 명시하지 않는 영시간 계약(zero-hours contract) 등이 있다. 호출형 노동관계에서 사용자는 필요에 따라 노동자를 호출할 수 있으므로 노동자의 근로시간은 일의 수요에 따라 변하게 된다. 근로시간이 유동적인 호출형 노동 계약(on-call contract)은 가변시간 계약(variable hours contract)을 수반한다.

경제협력개발기구는 2019년 보고서에서 호출형 노동 계약(on-call contract)과 가변시간계약(variable hours contract)이라는 용어를 혼용한다. 위 보고서에 따르면 호출형 노동 계약 또는 가변시간 계약은 통상 근로시간이 변동될 수 있다는 규정을 포함하는 근로 계약이며 근로시간이 단시간 근로(part-time work)인 경우가 많다. 가

변시간 계약 중에서도 최소근로시간이 보장되지 않는 계약이 영시간 계약(zero hour contract)이다.

본 연구도 노동자를 필요에 따라 호출하기 위하여 근로시간 변동 가능성을 높인 비전형 노동(non-standard work) 형태를 지칭하는 용어로 ‘호출형 노동(on-call work)’과 ‘가변 시간 노동(variable hours work)’을 혼용하여 사용한다.

3) 가변시간 노동의 취약성

가변 시간 노동은 학생 또는 일·가정 양립을 원하는 등 유연한 근무형태를 찾는 일부 노동자에게 유리한 선택지가 될 수 있으며, 노동시장 진입을 상대적으로 용이하게 할 수 있다. 그러나 가변시간 노동은 근로시간 및 소득의 예측불가능성과 불안정성을 높인다는 비판을 받고 있다.

가변 시간 계약 관계에서는 노동 수요 변동과 관계없이 근로시간과 임금이 고정되어 있던 정형적인 근로관계와 다르게 수요변동에 대한 위험이 일부 또는 전부 노동자에게 전가되어 노동자의 근로시간과 임금이 노동 수요에 따라 변동된다. 가변 시간 노동은 근로시간 및 소득의 예측불가능성과 변동성이 높아 노동자가 미래 계획을 수립하는 것을 저해하고 전체적인 소득에도 영향을 미친다. 또한 가변시간 계약은 단시간 근로 계약의 형태가 대부분이라는 점에서 노동자가 원하는 것보다 적게 벌고 적게 일하는 불완전 고용의 문제도 있다. 가변 시간 노동의 근로시간과 임금의 예측불가능성과 불안정성, 제한적인 근로시간은 노동자의 근로빈곤과 건강악화로도 이어질 수 있고, 가변 시간 노동자가 취약성에도 불구하고 사회보장제도의 혜택을 받기 어렵게 만든다.

4) 국제노동규범: 유럽연합의 투명하고 예측가능한 노동 조건에 관한 입법지침

유럽연합은 가변적 근로시간에 대한 문제의식을 정면에 내세워 예측 가능한 노동 조건을 보장하는 것을 목표로 한 입법지침이 제정되었다는 점에서 단시간 노동에 관한 규범들로 간접적으로 가변시간 노동을 규율하는 국제노동기구보다 한층 진일보해

있다. 유럽연합의 ‘투명하고 예측가능한 노동 조건에 관한 입법지침’은 가변시간 노동 규제에 있어 하나의 기준이 될 수 있다.

유럽연합의 ‘투명하고 예측가능한 노동 조건에 관한 입법지침’은 가변적 근로시간에 대한 문제의식을 정면에 내세워 예측 가능한 노동 조건을 보장하는 것을 목표로 지침으로 가변시간 노동 규제에 있어 하나의 기준이 될 것이다. 그 내용은 이미 존재하는 각 국의 가변시간 노동에 대한 규제의 공통된 방향을 집합한 측면이 있어 각 국의 가변시간 노동 규제를 이해하는 데에도 도움이 된다. 입법지침에 대한 유럽연합 국가들의 국내법 적용 기한(transposition deadline)은 2022년 8월 1일이다. 2021년 6월 입법지침의 국내법 적용의 범위와 내용에 대한 전문가 집단의 자문보고서가 발간되었으며 아직 각 국에서 그 적용방안을 검토 중이다. 다만 일부 국가는 입법지침 채택 이전에도 일부 비슷한 내용의 국내법을 제정하였거나 제정할 예정이었다.

지침의 주요 조항은 아래와 같다.

- 모든 노동자는 일을 시작하고 일주일 이내로 사용자로부터 노동 조건을 명시한 서면을 교부받을 권리가 있다. 서면에는 노동자의 근무지, 유급 휴가 수당, 임금, 근무형태의 예측가능성을 비롯한 상세한 내용 등이 명시되어야 한다. (Article 4)
- 노동자는 근무일정을 미리 예고 받을 권리가 있다. (Article 4. 2. (j))
- 노무제공자의 근무일정을 전적으로 혹은 주로 예측하기 곤란한 경우, 노무제공자는 임금 지급이 보장되는 최저근로시간, 최저근로시간을 초과하는 근로에 대한 임금, 그리고 노동자가 일할 수 있게 대기할 의무가 있는 요일과 시간을 명시해야 한다. (Article 4. 2. (m))
- 근로시간 이외의 시간에 대하여 노동자가 다른 사용자와 고용계약 관계를 맺는 것을 금지하는 계약 조항은 위법하다. 단, 안전과 건강상의 이유, 경영상의 비밀 유지 필요성, 또는 이해 충돌이 증명된 경우에는 그러하지 아니하다. (Article 9)
- 지침에 따르면 동일한 사용자에게 고용되어 6개월 이상 근무한 노동자는 전일제 근로(풀타임 근로)를 비롯해 더 안정적이고 예측가능한 노동 조건을 요구할 권리가 있고 사용자는 일정기한 내에 노동자의 위와 같은 요구에 대하여 서면으로 합리적인

응답을 할 의무가 있다. (Article 9)

- 회원국들은 호출형 근로계약 또는 유사한 근로계약의 사용을 허용할 경우 그 사용기한에 제한을 두거나, 평균 근로시간을 기준으로 산정된 최저근로시간이 보장된 근로계약으로 추정하는 조항을 두는 등 그 남용을 막기 위한 조치를 취하여야 한다.

(Article 11)

- 노무제공자의 근무 패턴이 전적으로 혹은 주로 예측하기 곤란한 경우, 각 국의 법제, 단체협약, 또는 관습에 따라 정한 기한 내에 노무 제공이 이루어지지 않을시 노동자는 노무제공 요청을 거절할 수 있다. (Article 9)

5) 각 국의 근로시간 또는 임금 보장 정책

각국의 가변시간 계약의 내용은 그 지역의 규제 또는 산업의 단체협약의 내용에 따라 형성된다. 가령 영시간 계약은 최저 근로시간을 명시하지 않는 고용계약을 맺는 것이 가능한 영국을 비롯한 일부 국가에서만 허용된다. 따라서 각 국에서 지칭하는 호출형 계약 또는 가변시간 계약은, 근로시간이 가변적이라는 것 외에 세부적인 내용이 다를 수 있다. 다만 각국의 가변 시간 계약에 대한 규제는, 최소 근로시간을 보장하거나 변경사항 사전 통지 기간을 정하는 등 공통적으로 근로시간의 예측불가능성 및 소득의 불안정성을 완화하는 방향으로 이루어지고 있다.

가변시간 계약은 특히나 돌봄 노동 분야에서 많이 쓰인다. 이는 유럽연합, 미국, 뉴질랜드와 호주에서 마찬가지이다. 따라서 가변시간 노동의 취약성 완화를 다룰 때 돌봄노동자의 노동 조건 개선도 함께 이야기하게 된다.

아래는 연구 보고서에서 검토한 정책 또는 정책 제언 중 유럽연합의 입법지침과 더불어 참고할 만한 내용과 각 국의 법제를 요약한 표이다. 아래 정책들은 대부분 노동자가 노무 제공 요청을 받지 못하더라도 최소한의 임금을 보장받을 것을 그 내용으로 한다.

- 영국노동당은 영시간 계약을 전면 금지하고 노동자들에게 출근 첫날부터 근무기간과 무관하게 노동법상의 모든 권리를 인정할 것을 요구하고 있다.²⁾

•아일랜드는 법으로 영시간 계약 노동자들을 상당히 보호하고 있다. 2018년 ‘고용법(Employment(Miscellaneous Provisions)Act 2018)’은 영시간 계약을 아주 예외적인 경우를 제외하고 전면적으로 금지하였다. 또한 법은 노동자가 어떤 주에 예정된 근로시간의 25% 미만을 근무하고, 그 총 근로시간이 15시간 미만이라면 사용자는 15시간 또는 예정된 근로시간의 25%에 대한 임금 중 적은 금액을 최저한도로 하여 노동자에게 임금을 지급해야 한다. 또한 고용계약이 노동자의 지난 12개월 간의 주당 평균 근로시간을 정확하게 반영하지 못할 경우 노동자는 사용자에게 밴드 근로시간 계약(banded contract)을 체결할 것을 요구할 수 있다. 사용자는 노동자의 주장이 거짓이거나, 긴급한 상황, 경제사정의 상당한 악화, 노동자의 노동이 일시적 사정에서 비롯된 것임이 증명된 경우가 아닌 한 노동자의 요구를 거절할 수 없다. 2018년 고용법은 3시간 이상-6시간 이하부터 36시간 이상까지 8가지의 근로시간 밴드를 명시하고 있다. 밴드 근로시간 계약을 체결할 경우 노동자는 밴드 근로시간의 최저 시간만큼 일할 권리를 보장받는다.³⁾

•웨일스는 사용자는 3개월 이상 고용된 재가돌봄노동자에게 영시간 계약 또는 시간의 정함이 있는 계약을 선택할 수 있는 권리를 주어야 한다고 규정하여 재가돌봄 노동자가 영시간 계약을 체결하는 것을 지양한다.

•프랑스는 ‘일자리안정법(Job Security Act, loi de sécurisation du l'emploi)’을 도입하여 단시간 노동자의 경우 24시간의 최소근로시간을 보장받을 것을 규정하였다.⁴⁾

•네덜란드는 ‘노동안정성법(Wet Werk en Zekerheid)’에 따라 원칙적으로 고용형태(영시간 계약, 최소-최대 계약, 합의에 의한 호출계약)와 무관하게 사용자의 사정으로 노동자가 예정된 근로시간에 일을 하지 못한 경우 노동자에게 예정되었던 근로시간만큼의 임금을 지급할 의무가 있다. 다만 사용자는 고용관계의 첫 6개월 동안만 노동자와 실제 근무한 시간에 대해서만 임금을 지급할 것을 내용으로 하는 서면 합의를 체결할 수 있다. 그러나 고용관계의 첫 6개월 이후에는 남은 계약기간동안 해당 노동자의 호출근무가 전무한 경우에도, 그것이 노동자의 사정으로 인한 것이 증명되지 않는 한, 노동자에게 임금을 지급하여야 한다(Continued Payment of Wages Obligation (loondoorbetalingsverplichting)). 다만 업종별 단체협약을 통해서 위의 처음 6개월 기간을 무기한 연장할 수 있다.

•네덜란드는 ‘균형잡힌노동시장법(Balanced Labour Market Act)’에 따라 호출형

노동을 규율하고 있다. 호출형 노동자에 대한 업무지시는 업무일 최소 4일 전에 서면 또는 전자로 이뤄져야 한다. 업무지시가 4일 전에 이뤄지지 않는 경우 노동자는 업무지시를 거부할 수 있다. 또한 근무가 4일 전에 취소되는 경우, 사용자는 근무할 것을 요구한 시간에 노동자를 예약한 것이므로 사용자는 근무할 것으로 예정된 시간만큼의 보상을 해야 한다. 다만 단체협약을 통해서 사전 통지 기간을 최소 1일까지로 축소할 수 있다. 호출형 노동자는 12개월 근무 이후에는 고정시간 근로계약으로 전환될 것을 요구할 수 있다. 이 때 새롭게 맺는 고용계약에서 소정근로시간은 기존 근로시간의 평균을 산정해서 정한다. 따라서 사용자는 한 노동자를, 그의 동의 없이, 12개월 이상 호출형 노동자로 고용할 수 없다. 이와 별개로 호출형 노동자는 3개월 동안 주 근로시간이 최소 20시간 이상인 경우, 고정된 근로시간 계약으로 전환될 것을 요구할 수 있다. 이를 고용기한의 법적 추정(Legal Presumption of Employment Duration: rechtsvermoeden van arbeidsomvang)이라고 부른다. 이 때 월 별 근로시간의 평균이 새로운 고용계약의 소정근로시간이 된다. 사용자는 이 때 노동자의 요구를 거절하려면 평균 근로시간이 20시간을 상회하는 것은 일시적 현상일 뿐이라는 것을 증명해야 한다. 마지막으로 2020년부터 사용자들은 영시간 계약을 비롯한 유연한 계약을 맺은 노동자에 대해서는 고정 계약을 맺은 노동자와 비교하여 더 높은 실업보험료를 내야한다.

- 미국에서는 가변시간 노동에 대하여 주법과 조례 차원의 입법이 이뤄지고 있다. 미국의 가변시간 노동은 근로시간이 불안정한 근로형태의 일종으로, 소정근로시간이 존재하지 않는 대신 노동자가, 수요가 있는 경우 단시간에 일을 할 수 있게끔 전화통화가 가능한 상태를 유지해야 하는 시간대가 정해져 있는 근로형태를 주로 의미한다. 각 조례는 그 세부내용에서는 차이가 있지만 공통적으로 사용자가 근무일정을 법정 기한 내에 통지하지 않는 경우 노동자에게 예측가능성 임금(predictability pay)을 지급할 것을 내용으로 한다. 또한 몇몇 지역의 경우 사용자는 새로운 노동자를 고용하기 전에 이미 고용된 단시간 노동자들에게 추가 근무를 먼저 제안할 것을 요구한다.⁵⁾

- 뉴질랜드는 2016년, 근로관계법(Employment Relations Act)을 개정해 노동자에게는 근로가능시간을 확보할 의무가 있지만 사용자는 주당 최소 근로시간을 보장할 의무가 없는 형태의 계약을 금지하였다. 개정법은 원칙적으로는 소정근로시간과 근무일을 명시하도록 하되, 얼마나 업무량이 많을지 예측하기 어려운 경우에만 사용자

의 호출에 대기할 수 있다는 조항(availability provision)를 계약에 들 수 있도록 허용하였다. 다만, 대기조항을 두어야 하는 진정한 이유가 있어야 하고, 해당 대기 시간에 대한 보상을 해야 하며, 소정근로시간이 정해져 있어야 한다. 근로시간이 보장되지 않는 경우 노동자는 업무의 제공을 언제든지 거부할 수 있다. 실제로도 돌봄노동자를 대상으로 한 뉴질랜드 노동연구원(New Zealand Work Institute)의 2019년 설문조사에 따르면 가사 또는 커뮤니티 지원 돌봄 노동자의 84.7%가 최저근로시간을 보장받는다.

6) 바우처 근로 노동자

이 연구는 “바우처 근로(voucher-based work)는, 사용자가 제3자(대체로 정부기관)로부터 바우처를 구입하여 노동자의 노동에 대해 현금이 아니라 바우처를 지급하는 고용형태”로 정의하였다. 바우처제도는 가사서비스 부문의 높은 비공식 취업을 합법화하는 수단으로 활용되고 있지만 불안하고 유연성이 과도하며 고용 보장이 미흡하다는 점에서 좋은 노동환경을 제공한다고 보기 어려운 점도 있다.

벨기에의 가사서비스 바우처제도가 연구에서 살펴 본 바우처 근로 중에서 상대적으로 안정적인 노동환경을 조성한다. 벨기에의 경우 바우처 구입자가 노동자를 직접 고용하지 않고 바우처사업자를 선택하여 노동자와 연결될 것을 전제하고 바우처 노동자가 가사서비스 부문의 다른 노동자와 동일한 사회적 보호를 받을 권리를 지닌다. 또한 단체협약이 있다면 단체협약의 규정이 적용된다. 특히 가사서비스 업종의 경우 단체협약으로 근속년수에 따른 시급 증가를 규정하고 있다.

벨기에 가사서비스 바우처제도는 정부승인을 받은 서비스제공기관에 한해 바우처 서비스를 제공할 수 있게 함으로써 서비스제공기관과 가사근로자 간 서비스바우처 근로계약을 토대로 근로기간, 근로시간, 임금 등을 정하여 안정적인 노동환경을 조성한다. 그럼에도 불구하고 노동환경이 악화되는 문제가 “벨기에의 현안으로 제기되고 있는 것을 봤을 때, 정부승인 기관(기업, 단체 등)을 통한 가사서비스의 제공시 해당 기관의 공공성(고용의 안정성, 서비스의 신뢰성 등)을 확보하기 위한 수단을 마련할 필요가 있”다는 것을 보여준다.

7) 돌봄노동: 동일가치 동일임금 노동의 관점에서

2013년 뉴질랜드의 서비스 및 식음료산업노동조합은 시설 요양보호사인 조합원을 대신하여 요양시설을 상대로 뉴질랜드의 「동등임금법」(Equal Pay Act)에 따른 임금차별소송을 제기하였다. 노동조합은 노인 돌봄 및 여성의 일에 대해 역사적으로 형성되어 온 평가절하로 인하여 남성이 수행했다면 받았을 임금보다 낮은 수준의 임금이 책정되었다고 주장했고 승소하였다. 뉴질랜드 정부는 위 소송에 대하여 대법원 판결 이후 2015년 ‘사업장에서의 동일 임금 원칙 확립을 위한 실무단’을 구성하여 동일가치노동 동일임금을 원칙으로 하는 2016년 권고안을 발표하였다. 2017년 4월 정부와 노동조합은 ‘돌봄 및 지원노동자 형평임금 협약’을 체결하여 향후 55,000명 이상의 시설 또는 재가 요양보호사에 대하여 5년에 걸쳐 임금을 인상하고 노동조합은 형평임금 관련한 소송을 취하하거나 제기하지 않기로 합의하였다. 뉴질랜드 정부는 지역보건위원회와 보건복지부의 장애 지원 서비스에 추가 예산을 투입하고, 정부의 노인돌봄 지원 대상이 아닌 일정 금액 이상의 자산을 소유한 노인 돌봄 서비스 사용자들의 최대기여금액을 인상하여 임금 인상에 필요한 추가 2억 4,800만 뉴질랜드 달러에 필요한 재원을 마련하기로 했다. 뉴질랜드 이전에 2011년 호주에서도, 노동조합의 사회서비스에서의 성차별 저임금 시정 노력이, 노동조합과 정부의 임금 인상에 대한 합의와 2012년부터 9년에 걸친 임금 인상 계획으로 이어졌다.

한국은 수가를 통하여 재가요양보호사의 임금을 결정하고 있다는 점을 고려할 때 위 사례는, 돌봄 노동의 저임금 불안정 노동 문제를 성별임금격차의 문제로 접근하는 것의 가능성을 보여준다. 또한 위 사례는 노동조건 개선에 있어서 노동조합의 단체합의를 통한 해결이 지난한 개별 소송의 과정을 우회하는 방법이 될 수 있음을 보여준다.

8) 소결

앞서 말했듯 재가요양보호사의 고용불안은 서비스 시간에 대한 수가 지급 방식의 장기요양수가제도 구조와 영세한 민간 요양기관 중심의 한국 장기요양서비스 공급체

계 내부의 과당경쟁에서 기인하는 측면이 있다. 무엇보다 재가요양보호사는 근로기준법상의 근로자임에도 불구하고 실질적으로는 근로기준법이 적용되지 않는 측면이 있다. 즉 재가요양보호사들이 경험하는 임금과 근로시간의 불안정성은 위법한 노동관행에서 기인한다. 특히 한국의 법제 내에서 소정근로시간을 명확히 기재하지 않은 계약을 체결하는 것, 그리고 소정근로시간이 노무 제공에 대한 수요에 따라 변하는 것이 적법한지 물어야 한다.

제4장 ‘관련 법제도 및 해석’에서 지적하였듯 소정근로시간을 변경하는 것은 가능하지만 그러려면 먼저 재가요양보호사의 동의가 필요하다. 또한 이 때의 동의는 개별적이고 구체적이어야 하므로, 필요에 따라 소정근로시간이 변동되는 호출형 노동이 전제하는 사전적이고 포괄적인 동의는 효력이 없다고 보아야 한다. 즉 소정근로시간이 변동하려면 합리적 기간을 둔 상황에서 개별적이고 구체적인 형태로 소정근로시간 변동 건 별로 동의가 이루어져야 한다.

위와 같은 측면에서 본 연구는 한국 재가요양보호사의 노동환경 개선에 있어 적당한 모델이 될 수 있는 해외의 사례를 찾지는 못하였다. 살펴본 정책들은 가변시간 근로 노동자들의 최저근로시간과 임금을 보장하는 것을 목표로 한다. 위와 같은 정책들은 분명 근로시간 불안정성과 그에 연동된 임금 불안정성을 겪는 재가요양보호사들의 처우를 지금보다는 개선할 것이라는 점에서 검토할 가치가 있다. 그러나 이 같은 보호가 현재의 법제의 해석 내에서 불가능한 것인지에 대해서는 의문이 든다. 또한 재가요양보호사들의 돌봄노동이 정말로 근무일정을 예측하기 곤란한 노동에 해당하는지, 또한 그러한 노동에 해당하지 않는다면 소정근로시간이 변동되는 형태의 노동관행이 적법한지에 대한 고민이 필요하다.

6. 해결 방안

방문요양보호사의 열악한 노동 조건은 상당 부분 노동법을 적용하지 않는 데에서 비롯된다. 방문요양보호사도 여느 법상 근로자처럼 노동법을 적용 받아야 하고, 장기요양기관은 사용자로서 노동법상 사용자 책임을 져야 한다. 재가장기요양기관의 노

동관계는 사용자-노동자의 전형적인 2자 관계와는 모습이 다르고 파견, 직업소개와 유사한 측면이 있다 보니 장기요양기관은 사용자라는 인식을 잘 하지 못한다. 그러나 장기요양기관은 방문요양보호사를 고용하여 자기의 업으로서 장기요양급여제공사업을 한다. 사업주이자 사용자로서 노동법상 책임을 져야 한다. 그러나 더 큰 책임은 정부에 있다. 장기요양기관의 지정 및 관리주체는 정부이기 때문이다. 수급자의 규모와 급여 시간을 정하는 것도 정부다. 다른 경제 영역과 다르게 사회서비스의 수요와 공급은 정부가 관장한다. 장기요양사업의 최종 책임자는 정부일수밖에 없다.

1) 노동법 준수 강화

2022년 보건복지부는 재가기관에 근무하는 요양보호사들의 표준근로계약서를 권고한 바 있다. 이는 권고에 불과하지만 당해 표준근로계약서는 근로기준법을 지키기 위한 최소한의 내용을 담고 있기 때문에 표준근로계약서에 정한 내용보다 방문요양보호사에게 불리한 내용의 근로계약서는 근로기준법 위반이 될 가능성이 크다. 또한 표준근로계약서대로 근로계약서를 작성하였으나, 이를 지키지 않는 것도 근로기준법 및 근로계약 위반이다. 정부는 표준근로계약서대로 근로계약서를 작성하고 지키도록 지도해야 한다. 더 나아가 표준근로계약서에 연차휴가수당을 명시하고 휴업수당, 해고처럼 빈번히 법 위반이 발생하는 사항도 명시할 필요가 있다. <장기요양급여 제공 기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시>는 장기요양급여비용의 86.6%를 인건비로 지출하도록 정하고 있다. 또한 장기요양기관의 장으로 하여금 매월 급여비용 청구 시 전월 장기요양요원의 인건비 지출내역을 공단에 제출하도록 하고 있으므로(제11조의3). 보건복지부와 관할 지자체는 인건비 비율이 지켜질 수 있도록 관리감독을 강화해야 한다. 한편 휴업수당, 근로계약기간, 소정근로시간에 관한 근로기준법 규정이 방문요양보호사들에게 적용되지 않는 데에는 잘못된 관행과 법 적용의 모호함도 원인이다. 고용노동부는 2009. 12월 「요양보호사 근로자성 판단지침」을 발표하여 요양보호사가 법상 근로자라는 점을 표명한 바 있다. 보건복지부가 노인장기요양보험제도의 주관부처이기는 하나 노동관계는 고용노동부의 소관이기도 한다. 고용노동부는 방문요양보호사의 세부적인 노동 조건에 관해 판단지침을 만들고 현장에서 지켜지도록 관리감독해야 한다.

2) 월급제 시행을 위한 정책 마련

시급제나 월급제는 임금의 계산 방식의 차이에 불과하고 시급제 하에서도 근로기준법을 적용해야 한다는 점은 분명하다. 그럼에도 불구하고 방문요양보호사에 대한 시급제는 노동법을 회피하기 위한 수단을 활용되고 있고, 시급제 하에서 노동법은 지켜지지 않는 현실이다. 무엇보다 근로시간의 변동으로 임금이 불안정하다. 이런 상황이라면 월급제를 통해 노동법을 준수하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 월급제를 시행한다는 것의 의미는 1. 소정 근로시간을 정함, 2. 급여 제공시간과 무관하게 월 단위의 기본급 지급, 3. 법에서 정한 각종 수당 지급, 3. 교육시간, 회의시간, 출퇴근을 제외한 이동시간의 근로시간 인정을 뜻한다. 결국 근로기준법을 지키자는 의미다. 이미 이렇게 시작한 곳이 있다. 바로 서울시 사회서비스원이다. 서울시 사회서비스원은 모든 방문요양보호사를 상용직 월급제로 고용하고 있다. 다만 전일제(일일 8시간, 주 40시간)와 반일제(일일 4시간, 주 20시간) 나누고 반일제 요양보호사에게는 세전 월 132만원(기본급, 가족수당, 급식비, 교통비)을 지급하고 있다. 서울시 사회서비스원의 고용형태는 방문요양보호사에게도 월급제가 가능하다는 것을 잘 보여준다. 사실 서울시 사회서비스원의 월급제 모델은 이례적이지 않다. 대부분의 직장에서는 이와 같이 월급제를 시행하고 있다. 사용자에게는 소속 직원이 소정근로시간 일을 할 수 있도록 업무를 배치해야 할 의무가 있다. 그렇지 않으면 휴업수당을 지급해야 한다. 방문요양보호사의 경우도 마찬가지다. 다만 방문요양보호사에게는 이러한 일반적인 근무 형태를 적용하지 않을 뿐이다. 장기요양급여비용이 적은 것과는 별개로 장기요양기관은 현행 수가체계 하에서도 월급제를 운용할 수 있다. 법적으로 문제가 되지 않기 때문에 서울시 사회서비스원이 월급제를 택할 수 있었던 것이다. 현행법 하에서도 방문요양보호사의 월급제는 가능하다. 현재 보건복지부의 재가급여 제공 장기요양기관 표준근로계약서는 시급제를 당연한 것으로 하고 있다. 반면 시설급여 제공 장기요양기관 표준근로계약서는 월급제를 원칙으로 하고 있다. 시설급여 제공 장기요양기관 표준근로계약서가 월급제를 택한 것은 관행에 따른 것이다. 그러나 그 내용은 재가장기요양기관에도 적용할 수 있다. 월급제 시행을 위해 보건복지부는 월급제 형태의 표준근로계약서를 마련해야 한다. 또한 보건복지부가 사회복지시설 종사자 인건비 기준을 마련한 것처럼, 장기요양기관에서의 월급제 시행을 독려하기 위해 임금체계를 마련할 필요가 있다. 장기적으로는 사회복지사 등 처우 및 지위 향상

을 위한 법률처럼 노인장기요양보험법령에 인건비 기준에 관한 근거를 마련할 필요가 있다.

3) 최소근로시간 보장

가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률(2021. 6. 15. 제정, 2022. 6. 16. 시행, 이하 ‘가사근로자법’)은 “ 최소근로시간은 1주일에 15시간 이상이어야 한다. 다만, 가사근로자의 명시적인 의사가 있는 경우 또는 대통령령으로 정하는 경영상 불가피한 경우에는 1주일에 15시간 미만으로 정할 수 있다”고 정하고 있다(제15조 제1항). 가사서비스제공기관, 가사노동자, 가사서비스 이용자의 관계는 장기요양기관, 방문요양보호사, 수급자의 관계와 흡사하다는 점에서 가사노동자법의 최소근로시간 부여 규정은 방문요양보호사에게도 시급적이다. 다만 가사노동자법의 최소근로시간 보장 규정이 얼마나 실효적일지는 의문이다. 주 15시간도 과소노동인 점은 분명하다. 주 15시간을 최소근로시간으로 규정하게 되면, 역으로 주 15시간이 방문요양보호사의 표준근로시간인 것처럼 고착화될 가능성이 크다. 최소근로시간을 보장하되 실효적이고 충분한 근로시간이 확보되어야 한다.

4) 수가체계 개편

근로시간으로 보아야 할 시간은 급여제공시간으로 보거나 별도의 비용을 지급하는 방식으로 수가에 반영해야 한다. 또한 휴업수당이 지급될 수 있도록 예비비를 편성할 수 있도록 해야 한다. 그러나 이는 미봉책에 불과하다. 근본적으로는 시설급여 수준으로 재가급여비용을 끌어올리고 급여 제공 시간도 확대해야 한다. 재가급여는 1일 최대 4시간까지만 급여 제공이 가능하지만, 시설급여는 시간에 제한이 없다. 급여 비용에도 차이가 있다(장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시 제44조). 수급자 입장에서는 장기요양시설에 입소하는 것이 재가급여를 받는 것보다 비용상 유리하다. 그러다 보니 재가급여에 대한 수요는 떨어지고 시설급여를 받으려는 수급자는 늘어난다. 방문요양보호사의 저임금의 가장 큰 원인은 적은 근로시간에 기인하고, 적은 근로시간은 수급자의 부족에 기인한다는 점에서 재가급여와 시설급여의 수가를 맞추는 것은 중요한 일이다. 재가급여제공시간을 1일 3,4시간으로 제한

할 것이 아니라 실제 필요한 시간을 고려하여 정할 수 있도록 해야 한다. 질 높은 급여 제공과 수급자의 욕구를 고려하더라도 재가급여를 시설급여 수가에 맞출 필요가 있다.

장기적으로는 인력 배치가 수가 산정의 기준이 되도록 해야 한다. 지금은 실제 제공한 급여 시간을 기준으로 인건비를 책정하도록 하고 있다. 그러면서도 장기요양시설의 입소자수에 따라서 인력을 추가 배치한 경우 급여비용을 가산하도록 하고 있다. 방문요양 제공 장기요양기관도 사회복지사, 간호(조무)사, 요양보호사 실무경력 5년(월 60시간 근무한 기간이 60개월) 이상인 요양보호사를 추가 배치한 경우 급여비용을 가산한다. 이는 급여 제공 시간만으로 급여비용을 산정하는 데에 한계가 있다는 것을 보여준다. 인력배치기준을 마련하고 이에 따르도록 하는 이상 급여비용과 인력배치기준을 연동하여 방문요양보호사수가 급여비용에 반영될 수 있도록 해야 한다. 참고로 제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)은 현재 “규모의 경제를 실현하지 못하는 수가 산정 체계, 복잡/다양한 가감산 제도”를 변경하여 2022년에는 “적정규모, 전문서비스 제공을 유도하는 수가 산정 체계, 단순-효율화된 가감산제도”를 자리 잡도록 하겠다고 정하고 있다. 수가체계를 논의하면서 인력 배치를 적극 고려해야 한다.

5) 통합재가서비스의 확대

재가급여는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호로 나뉘고 각각의 급여는 별개의 장기요양기관이 제공함에 따라 수급자로서는 유연하게 필요로 하는 재가급여를 받기가 어렵다. 장기요양기관이 전문적이고 능동적인 역할을 하지 못한 채 인력공급 수준의 기능만 담당하게 되면 그 폐해는 고스란히 방문요양보호사에게 미치기 때문이다. 수급자와 방문요양보호사 간에 1:1의 관계가 커질수록 사용자인 장기요양기관은 뒤로 물러설 수밖에 없다. 분절화된 재가급여체계는 제도를 설계하고 운영하는 보건복지부와 국민건강보험공단에는 용이할지 모르나 이렇듯 수급자와 장기요양기관, 장기요양요원에게는 불합리한 제도다. 장기요양기관을 영세화하는 데에도 한 몫 한다. 이런 이유로 재가급여를 수급자의 요구에 기반하여 체계적이고 통합적으로 제공할 필요성이 커졌고, 보건복지부는 2016년부터 장기요양 통합재가서비

스 시범사업을 시작했다. 통합재가서비스는 수급자가 통합재가기관에 한 번만 신청하면 필요로 하는 방문요양, 방문간호, 방문목욕 서비스를 통합적으로 제공받을 수 있는 서비스다. 제2차 장기요양기본계획(2018~2022)도 “일부 영세·소규모 민간기관의 과도한 경쟁구조는 규모의 경제 실현 한계에 따른 서비스 질 저하와 종사자 처우 개선에 한계”로 작용한다고 지적하면서 2022년에는 “수급자에게 맞춤형으로 통합적 재가서비스 제공”하겠다고 정하고 있다.

그런데 지금처럼 장기요양기관이 특정 급여를 담당하는 요양보호사를 수급자에게 알선하고 끝내는 방식으로는 통합재가서비스를 제대로 제공할 수 없다. 어떤 급여를 어떻게 제공할지 장기요양기관이 계속 관찰하고 적절하게 변경해야 하기 때문이다. 그러려면 기본적으로 장기요양기관이 안정적으로 인력을 확보하고 역할을 배분해야 한다. 상시 고용으로 확보한 인력을 상황에 따라 배치하는 것이 가장 이상적이다. 즉 장기요양기관이 요양보호사를 전일제 형태로 고용을 하고 필요한 수급자에게 파견을 하는 것이다. 이렇게 된다면 요양보호사도 지금과는 달리 안정적으로 근로시간을 확보하고 일을 할 수 있게 된다. 그러나 정반대의 결과가 발생할 수도 있다. 장기요양기관이 인력 풀을 확보한 상태에서 극단적으로 인력을 유연하게 활용할 경우, 요양보호사는 대기 기간은 길어지고 호출형 노동 방식이 강화될 수도 있는 것이다. 그러나 이러한 방식은 요양보호사뿐만 아니라 수급자에게도 옳지 않다. 통합재가서비스를 제대로 제공하기 위해서는 서비스 종사자들(요양보호사, 방문간호인력, 사회복지사) 간에 의사소통이 잘 이루어져야 하고, 종사자들이 함께 사례관리 계획을 수립하고 적용해야 하기 때문이다. 통합재가서비스의 성공 여부는 다직종 간 팀워크 체계의 구축에 있다. 그리고 이러한 역할은 결국 제공주체이자 사용자체인 장기요양기관이 담당해야 한다. 통합재가서비스는 장기요양기관의 책임성을 전제로 한다. 사례 공유와 팀 미팅의 협업체계를 강화하려면 결국 팀원인 방문요양보호사를 상용직으로 고용하여 충분히 논의할 수 있는 근로시간을 보장해야 한다. 급여제공시간 외의 교육, 회의 시간이 절대적으로 필요하다.

관련하여 제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)은 “공단 ‘케어조정자’와 재가기관 ‘사례관리자가 연계’하여 수급자 욕구에 기초한 개별케어플랜 작성 및 사례관리를 수행”하고 이를 위해 “공단 케어조정자, 기관 사례관리자가 월 1회 이상 사례관리 회의

를 개최”하겠다고 정하고 있다. 그러나 월 1회의 사례관리 회의로는 제대로 된 케어 매니징이 될 수 없으며, 무엇보다 수급자의 상황을 가장 잘 알고 있는 방문요양보호사를 배제하는 방식은 위험하다. 공단 케어조정자와 장기요양기관 사례관리자 중심의 사례회의는, 서비스 종사자들(요양보호사, 방문간호인력, 사회복지사) 간에 의사소통이 잘 이루어져야 하고, 종사자들이 함께 사례관리 계획을 수립하고 적용해야 한다는 통합재가서비스의 상과 거리가 멀다. 관료적이고 관리 중심의 운용이 될 가능성이 크다. 현장에 기반한 통합재가서비스 계획을 세워야 한다.

6) 양질의 사회서비스원 확충

정부는 단기간에 사회서비스 공급을 늘리면서도 비용을 줄이기 위해 사회서비스 제공을 민간에 위탁하고 대신 비용을 부담하는 방식을 택했다. 2007년부터는 4대 사회서비스 사업(노인돌보미, 장애인활동보조, 가사간병서비스, 산모신생아도우미)에 바우처 제도를 실시하였고 민간 시장을 적극적으로 활용하였다. 그러나 영세 소규모 민간시설의 확산으로 사회서비스 시장은 혼탁해졌다. 개별 시설별로 분절적인 급여가 제공되면서 서비스 질을 끌어올리는 데에도 한계가 발생했다. 사회서비스 일자리는 처우가 열악하고 고용이 불안정한 일자리로 자리매김했으며 투명하지 못한 기관 운영으로 부정수급의 문제가 속출했다. 이에 사회서비스 질을 향상시키고 사회서비스 종사자의 처우를 개선하는 데에 공공부문의 선도적 역할이 필요하다는 취지에서 사회서비스원이 추진되었다. 서울시는 가장 먼저 사회서비스원 종합재가센터를 출범하고 요양보호사와 장애인활동지원사를 정규직, 월급제 형태로 고용했다. 고용된 요양보호사, 장애인활동지원사의 정년은 60세이며, 전일제의 경우 8시간 근무, 시간제의 경우 4시간 근무를 기준으로 서울시 생활임금에 기초한 월급을 받고 있다. 이러한 고용 및 임금체계의 변화는 서비스 제공 방식에 변화를 가져 왔다. “종합재가센터에서는 정해진 근로시간 내에서 종사자가 이용자에게 여러 회 방문하거나, 여러 명의 종사자가 여러 명의 이용자를 분담하는 팀제 방식의 서비스 공급이 가능해졌다. 이에 종합재가센터에는 개별 이용자를 상담하면서 맞춤형 서비스 제공계획을 세우고, 더 나은 재가서비스 제공을 고민해야 하는 새로운 도전과제가 부여되었다”, “종합재가센터는 서비스 제공 이외의 시간을 활용하여 재가서비스 노동자들에게 이용자의 특성(치매나 장애 유형 등)이나 서비스 제공지식과 기술에 대한 직무교육을 실시

하며, 종사자들이 서로 다른 서비스 제공 경험을 공유하고 토론하는 시간을 가진다.”, “민간부문에서는 같은 제공기관에 소속되어 있더라도 동료 종사자를 만날 기회를 가지기 어렵고, 누가 동료인지 알 수 없는 경우가 다반사다. 근로시간이 정해진 월급제 정규직 고용방식은 기관에 대한 소속감과 더불어 같은 일을 하는 동료를 ‘의식’하는 집단을 만들어 냈다. 서비스 경험을 공유하고 토론하는 과정에서 종사자들은 같은 일을 하는 동료에 대한 친밀감과 신뢰를 형성하였다”(이승호 외, 2020)

서울시의 사례는 사회서비스원이 요양보호사의 불안정 노동을 해소하고 근로기준법을 준수하는 데에 어떤 역할을 하는지 잘 보여준다. 동시에 요양보호사의 안정적인 고용이 서비스 질 향상 및 통합재가서비스의 모범적인 운영에 기여한다는 점도 잘 보여준다. 반면 다른 지방자치단체에서 운영하는 사회서비스원의 민간 장기요양기관의 고용 형태를 답습하거나 변경하는 경우가 태반이다. 이런 경우 제공 주체가 바뀌었다는 것 외에 방문요양보호사의 불안정 노동을 해결하는 데에 실익이 없다. 서울시가 안정적인 고용을 보장할 수 있었던 이유는 과감한 재정 투입에 있다. 그 말은 현행 수가체계만으로는 안정적인 고용이 불가능하다는 것을 뜻한다. 사회서비스원에서의 고용형태 기준을 마련하고 사회서비스원을 확충하되 질 높은 서비스와 안정적인 일자리를 보장할 수 있도록 충분한 재정지원이 뒤따라야 한다.

7) 장기근속장려금

장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시는 동일한 장기요양기관에서 35개월 이상 근무한 경우 장기근속 장려금을 지급하도록 하고 있다. 그러나 방문요양보호사가 한 기관에서 3년 이상 일을 하는 경우는 극히 드물다. 2019년 보건복지부 실태조사에 따르면 방문요양보호사 중 장기근속장려금을 받은 사람은 14%에 불과하다. 장기근속장려금의 목적에 ‘종사자의 처우 개선’도 있다는 점을 고려한다면, 현실에 부합할 수 있는 처우 개선책이 필요하다. ‘소속기관’에서의 근속이 아니라 활동 이력, 경력을 기준으로 지급하는 것이 합당하다. 다만 가장 바람직한 것은 방문요양보호사가 장기요양기관에 오래 근무할 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 열악한 노동 조건으로 인한 잦은 이직과 짧은 근속기간은 결과적으로 요양보호사의 전문성 및 숙련도 강화에 방해 요소로 작용한다. “종사자의 잦은 입·퇴사로, 지속적

인 서비스 이용에 불편을 겪어 온 어르신들에게 양질의 장기요양서비스를 제공하기 위해” 장기근속장려금을 지급하는 것이라는 정부의 입장에 따르더라도, 요양보호사가 한 기관에서 장기 근속하는 것이 수급에게도 유리하다.

- 1) “ 급자가 사망 또는 장기간 입원 중이거나 타 기관으로 옮겨갈 경우, 수급자/그 보호자가 교체를 요구한 경우, 기타 수급자의 사정으로 이용을 중단하는 경우 근로계약은 당연종료(해지)된다“
- 2) 영국의 경우 2015/16 기간 동안 방문돌봄노동자의 80%가 무기한 영시간 계약을 체결하였다. 방문돌봄영역에서 영시간 계약이 만연한 이유는 특정 시간대에 수요가 몰리고, 만성적으로 정부 측정 예산이 부족하기 때문인 것으로 분석된다.
- 3) 2014년부터 아일랜드 보건당국(Health Service Executive)은 직고용 노동자와 영시간 계약을 맺지 않는다. 보건당국에 의해 고용된 노동자들은 한 주의 소정근로시간이 보장되어 있는 년 간 계약을 맺는다. 그러나 보건당국 이외의 사용자와 근로계약을 체결한 노동자들은 많은 경우 영시간 계약 관계에 있다.
- 4) 프랑스에서는 의료서비스를 제외한 노인활동지원에 대해서 서비스고용바우처(CESU)를 이용한 근로가 가능하다.
- 5) 미국의 경우 2011년 26-32세의 가사돌봄노동자(home care workers)들의 71%가 근로시간의 변동을 경험한 것으로 조사됐다.

I. 서론 - 연구 배경 및 필요성

방문요양을 제공하는 요양보호사(본 연구의 대상이 되는 집단이다. 편의상 본 연구에서는 ‘방문요양보호사’라 부른다)의 처우가 열악하다는 사실은 익히 알려져 있다. 그리고 이러한 실태를 바꾸어야 한다는 비판도 지속되었다. 그러나 노인장기요양보험제도가 시행된 지 15년 가까이 지났음에도 방문요양보호사의 노동 현실은 그대로다. 간혹 일시적인 지원 정책이 만들어졌지만, 그렇다고 해서 방문요양보호사의 노동 조건이 개선된 것은 아니다.

관련된 활동을 하면서 가장 의아한 것은 방문요양보호사에게 노동법이 제대로 작동하지 않는다는 것이다. 방문요양보호사는 장기요양기관과 근로계약을 맺고 일한다. 장기요양기관의 모든 종사자는 시설의 설치, 운영자와 근로계약이 체결된 사람이어야 하기 때문이다(노인장기요양보험법 제31조 제1항, 동법 시행규칙 제23조 제2항 제1호, 노인복지법 시행규칙 별표9). 따라서 근로기준법이 정한 근로시간, 임금, 수당, 유급휴가, 해고의 제한 규정이 방문요양보호사에게도 적용되어야 한다. 피상적으로는 방문요양보호사에게 근로기준법이 적용된다. 그러나 실체를 들여다보면 법과 현실이 괴리되어 있다. 고용보험법, 퇴직급여보장법 등 다른 노동법도 마찬가지다. 노동법이 적용되기 위한 토대가 형성되어 있지 않다. 방문요양보호사의 고용형태는 계약 기간이 불확실하다는 점에서 계약 기간이 정해진 기간제 노동자와 다르다. 장기요양기관 및 수급자와 이중적인 관계를 맺고 있지만 파견·용역·도급에 따른 간접고용 노동자로 보기도 어렵다. 법상 근로자라는 점에서 특수고용 노동자와도 다르다. 근로시간이 불안정하다는 점에서 일반적인 단시간 노동자와도 다르다. 그러면서도 불안정 노동의 모든 징후를 가지고 있는 존재가 바로 방문요양보호사다.

정규 고용관계에는 여러 특징이 있다. 첫째, 기간의 정함이 없는 무기계약이고, 둘째, 전일제이며, 셋째, 사용자에 대한 종속 고용이다. 넷째, 상당한 근로소득을 제공한다(서정희, 2014). 그런데 방문요양보호사는 언제 일이 중단될지 모르는 상황에서, 시간제 일자리로, 파견 노동자이면서 동시에 개인사업자와 유사한 형태로 일하고 있다. 임금도 적다. 형식적으로 정규 고용지만 실질은 비정규 고용, 불안정 고용이다.

그간 방문요양보호사에 관한 연구조사는 방문요양보호사의 전체적인 노동 실태를 조사하고 다각도에서의 해법을 찾는 데에 방점을 두었다. 본 연구에서는 방문요양보호사의 불안정 노동에 초점을 맞춰 검토하고 해법을 찾고자 한다. 노동 실태는 기존의 조사들을 활용하여 정리하고, 대신 법적인 해석과 해법을 찾는 데에 집중했다. 무엇보다 외국의 유사 제도 및 현실을 조사하여 이를 토대로 현재 우리의 제도를 분석하고 정책을 마련하는 데에 활용하고자 했다.

정부가 주도적으로 창출하는 노동시장에서 정부는 사용자의 권한 행사를 추구하기보다 모범적인 사용자 역할을 할 필요가 있다. 유럽에서 모범 사용자는 고용형태, 근로조건, 노사관계 등에서 민간부문에 표준을 제시함으로써 국가의 선도적 역할과 적극적인 공공고용을 담당해야 한다. 고용의 안정성과 지속성을 보장하고, 임금이나 노동 조건의 변화에 대해 노동자 대표와 적극적으로 협의하는 사용자 역할을 해야 한다. 이를 통해 민간부문에 노사관계의 표준을 제시하고 이를 따르도록 하는 것이다(서정희, 2014). 이런 관점에서 노인장기요양보험제도의 운용 주체이자 수가를 결정하는 국가가 제역할을 하고 있는지 살펴본다. 한편 국가와 지방자치단체에 책임을 묻는 것과 별개로 노동법적인 관계에서 장기요양기관의 책임에 대해서도 짚어보고자 한다. 장기요양기관은 정해진 수가와 제도의 틀 안에서 움직이기 때문에 운신의 폭이 좁다. 그렇다 하더라도 장기요양기관은 노동법상 사용자이기도 하다. 따라서 어느 사용자처럼 노동법에 따른 책임을 져야 한다. 이러한 책임을 다하고 있는지 살펴보고자 한다.

II. 방문요양보호사의 노동 실태

1. 개요

노인장기요양보험제도는 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동, 가사활동 지원, 간병 등의 서비스(이하 ‘장기요양급여’)를 제공하는 사회보험제도다(노인장기요양보험법 제1조).

장기요양급여는 크게 재가급여, 시설급여, 특별현금급여로 나뉜다. 재가급여를 제공하는 장기요양기관은 2018년 현재 19,583개소로 전체 장기요양기관 25,607개의 75.6%를 차지한다. 재가급여는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호, 복지용구 제공으로 나뉜다. 이중 요양보호사가 수급자의 가정을 방문하여 제공하는 방문요양이 전체 장기요양급여의 45.2%에 이른다(보건복지부, 2019). 전체 요양보호사의 84.1%도 재가장기요양기관에 근무한다. 재가장기요양기관의 인력 현황을 보면 요양보호사가 압도적으로 많다.

[표 1] 재가장기요양기관 인력 현황

	2016	2017	2018	2019
사회복지사	9,747	13,188	16,314	19,610
의사(촉탁 포함)	129	134	112	104
간호사	1,249	1,371	1,584	1,793
간호조무사	2,730	3,120	3,671	4,567
치과위생사	5	7	10	7
물리(작업)치료사	243	266	294	361
요양보호사	259,595	284,144	319,498	377,726
영양사	50	55	58	69
계	273,748	302,285	341,541	404,237

자료 : 국민건강보험공단 노인장기요양보험통계 (자료갱신일 2020. 11. 10.)

이처럼 방문요양보호사가 전체 장기요양요원의 가장 많은 수를 차지한다. 2008년 7월 노인장기요양보험제도가 시행된 이래 방문요양보호사의 노동 실태에 대한 조사는 꾸준히 진행되었다. 보건복지부의 의뢰로 한국개발연구원은 제도 시행 1년이 지난 상황에

서의 요양보호사 노동 실태를 조사하였고(2009), 박은미·조선일은 면담조사 등을 통해 방문요양보호사가 현장에서 느끼는 어려움과 문제점을 조사하였다(2011). 보건복지자원 연구원은 서울시에서 일하는 요양보호사의 노동 실태를 조사하였고(2012), 서울시복지 재단은 공공성이라는 측면에서 서울시 방문요양보호사의 노동 실태를 조사했다(2015). 김정엽·이재모는 대구 소재 장기요양기관에서 근무하는 요양보호사의 근무 현황을 조사 하였다(2015). 인천발전연구원은 노인장기요양기관이 국민건강보험공단에 신고한 임금 자료를 활용하여 요양보호사의 노동 실태를 분석하였다(2017). 2018년 서울시여성가족 재단은 서울 소재 장기요양기관에서 근무한 방문요양보호사의 노동 실태를 토대로 사회 서비스 노동자의 처우 개선 정책안을 내놓았다(2018). 국가인권위원회의 의뢰로 한국비 정규노동센터는 가구방문 노동자 인권 상황 실태조사를 하면서 방문요양보호사의 노동 실태를 조사하였다(2020). 2016년 노인장기요양보험법의 개정으로 보건복지부장관은 3 년마다 장기요양요원의 노동 조건, 처우 등을 조사해야 하는데 이에 따라 2019년에는 대규모 실태 조사가 이루어지기도 했다(2019).

조사 시기, 방식, 규모, 지역, 접근 방법은 제각각 달랐지만 실태 조사의 결과는 대체 로 공통된다. 단시간 노동 및 시급제/낮은 수가로 인한 저임금, 불규칙한 근로시간, 상시 적 고용 불안, 비정규직 고용 형태, 높은 노동 강도, 무급 노동, 연차 사용 제한, 초단시 간 노동에 따른 4대 보험 미가입 등이 그러하다. 아래에서는 최근에 이루어진 실태 조 사를 기반으로 방문요양보호사의 노동 실태를 짚어본다.

2. 실태

1) 저임금

2019년도 보건복지부 실태조사에 의하면, 방문요양 제공 장기요양기관 종사자⁶⁾의 급

6) 2019년 실태조사에서 보건복지부는 방문요양보호사를 따로 분석하지 않고, 요양보호사 혹은 방문요양 제공 장기요양기관 종사자로 나누어 결과를 발표했다. 원자료도 일부만 공개했다. 따라서 보건복지부 실태조사로 는 방문요양보호사에 관한 노동 조건을 확인하는 데에 한계가 있다. 다만 방문요양 제공 장기요양기관 종사 자의 93.4%가 방문요양보호사이므로(표1 참조), 방문요양 제공 장기요양기관 종사자의 노동 조건과 방문요 양보호사의 노동 조건이 유사할 것으로 판단된다. 이하 원자료를 통해 방문요양보호사의 노동 조건을 분석하 기 어려운 경우에는 방문요양 제공 장기요양기관 종사자를 방문요양보호사에 준하여 인용한다.

여는 월 80.8만원이다. 종사자에는 방문요양보호사 외에도 사회복지사가 포함되는데, 방문요양보호사가 압도적으로 많고 사회복지사의 임금 수준이 방문요양보호사보다 높은 것을 감안하면 실제 방문요양보호사의 급여는 이보다 약간 낮을 것으로 추측된다.

[표 2] 현재 소속된 장기요양기관에서의 월평균 임금

급여유형	50만원	50~100만	100~150	150~200	200만원	평균
	미만	원 미만	만원 미만	만원 미만	이상	
방문요양	20.2	53.6	17.3	6.9	1.9	80.8
방문목욕	43.9	31.7	9.5	12.2	2.6	70.0
방문간호	12.5	12.5	25.0	12.5	37.5	153.5
주야간보호	0.4	3.7	4.9	74.3	16.7	178.9
단기보호	0.0	0.0	0.0	83.3	16.7	180.4
노인요양공동생활가정	1.0	1.0	1.0	87.8	9.2	177.1
노인요양시설(10~29명)	0.4	1.3	2.2	84.0	12.1	181.6
노인요양시설(30~49명)	0.0	0.6	1.1	82.9	15.5	183.3
노인요양시설(50명 이상)	0.2	0.6	0.6	73.7	25.0	188.0

주 : 장기요양요원 응답자 3,734명의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

보건복지서비스업 종사자는 전(全)산업 평균임금에 비추어보더라도 적은 임금을 받는데 요양보호사는 보건복지서비스업 종사자 중에서도 임금이 적다. 시급을 기준으로 했을 때 보건복지서비스업 종사자는 요양보호사 시급의 2.1배를 받고, 전(全)산업 노동자는 요양보호사 시급의 2.5배를 받는다(고용노동부, 2018). 시설급여를 제공하는 요양보호사가 방문요양보호사보다 임금 수준이 높은 것을 감안하면, 방문요양보호사의 임금 격차는 더 클 것으로 추측된다.

“한 집 케어 하면 주5일 3시간 근무 시 월 65만원~ 두 집 하면 130만원. 시급이 11,000원인데요. 생계수단으로 일하시는 분들은 입에 풀칠하기도 어려운 수입이에요. 국가자격증답게 대우받고 수입도 괜찮아야 하는데 그 반대이니 따놓고 안하는 사람도 많고 중도에 그만 두시는 분들도 많아요.”⁷⁾

7) ‘장기요양의 모든 것-굿케어’ 유튜브 동영상(https://www.youtube.com/watch?v=pPzTgzXpL_o)에 달린 댓글, 2021. 7.

“다른 업종도 주휴수당, 연차수당, 야근수당 다 있습니다. 어떤 업종이 시급 얘기할 때 수당까지 포함시키나요? 열악한 환경에서 근무하면서 일반 아르바이트생과 같은 최저 시급을 받는데 마치 엄청난 시급을 주는 양 속임수를 쓰네요.”⁸⁾

2) 각종 수당의 미지급

방문요양보호사의 평균 시급은 11,000원인데(보건복지부, 2019), 이 시급에는 각종 수당이 포함되어 있다. 2021년 현재 장기요양기관은 2021년도 최저시급 8,720원에 주휴수당 1,744원(기본급의 20%), 연차수당(근무 첫해 370원, 두 번째 해 502원 등)을 합친 금액을 기준으로 방문요양보호사의 시급을 계산하는 것으로 보인다. 그러나 방문요양보호사의 경우 주휴수당을 받지 못하는 비율도 40%에 이른다. 그중 주 15시간 미만 근무의 초단시간 노동자처럼 주휴수당의 적용 대상자가 아닌 경우도 있다. 급여명세서를 받지 못하거나 급여명세서에 정확한 안내가 없어 장기요양기관의 지급 방식을 모르는 경우도 5%에 이른다.

[표 3] 방문급여 제공 장기요양기관 종사자의 주휴수당 수령 방식

급여유형	주휴수당 있음	주휴수당 대상아님	주휴수당 없음	지급방식 모름	기타	계
방문요양	57.2	12.8	25.1	4.7	0.2	100
방문목욕	45.1	14.7	33.7	6.5	0.0	100

주 : 장기요양요원 응답자 3,734명 중 주휴수당을 인지하는 2,853명의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

연차수당은 주휴수당보다 받는 비율이 더 낮다. 방문요양보호사는 시급제를 적용 받기 때문에 연차 유급휴가 사용과 무관하게 연차휴가수당이 발생한다. 여기에 더해서 연차 유급휴가를 사용하지 못하는 경우에는 연차휴가근로수당, 연차휴가대체수당이 발생한다. 그런데 연차수당을 받는 비율은 35.1%에 불과하다. 연차 소진을 이유로 연차휴가수당을 받지 못하는 비율도 7%다. 주 15시간 미만 일을 하는 경우에는 주휴수당과 마찬가지로 연차수당도 발생하지 않는데 이 비율도 12.1%에 이른다. 지급되는지 모르는 경우도 5.8%에 이른다.

8) '요양TV' 유튜브 동영상(<https://www.youtube.com/watch?v=Atyi8YKslow>)에 달린 댓글, 2021. 2.

[표 4] 방문급여 제공 장기용기관 종사자의 연차수당 수령 방식

급여유형	별도연차수당 받음	급여에 포함	상한 내 수령	연차 소진	대상 아님	연차수당없 음	지급 방식 모름	기타
방문요양	18.4	16.7	3.0	7.0	12.1	36.5	5.8	0.3
방문목욕	16.7	19.4	2.2	3.9	15.0	36.1	6.7	0.0

주 : 장기요양요원 응답자 3,734명 중 연차수당을 인지하는 2,903명의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

방문요양보호사 중 장기근속장려금을 받는 비율도 매우 낮다. 이는 방문요양보호사가 한 기관에서 오래 근무하는 경우가 드물기 때문이다. 장기근속장려금은 한 기관에 3년 이상 근무한 경우 발생한다. 현재 근무하고 있는 장기요양기관에서 근무한 기간이 1년 미만인 경우는 25%이고, 5년 미만인 경우는 77.5%다. 그러나 5년 이상인 방문요양보호사가 20.6%에 이르는 점에 비추어 보면, 장기근속장려금을 받아야 하는데 받지 못하는 방문요양보호사도 많은 것으로 보인다. 장기요양시설에 근무하는 요양보호사도 상황은 비슷하지만, 방문요양보호사는 장기요양시설에 근무하는 요양보호사와 비교해 보더라도 수령 수치가 낮다. 수령 여부를 모르는 경우도 10%에 육박한다. 장기근속장려금 제도를 모르거나 본인의 임금이 어떻게 구성되어 있는지 모르기 때문인 것으로 추측된다.

[표 5] 장기근속장려금 수령 여부

	받는다	받지않는다	모른다
방문요양	14.0	76.1	9.9
방문목욕	10.7	79.4	9.9
방문간호	11.1	87.0	1.9
주야간보호	21.9	73.3	4.8
단기보호	26.3	72.9	0.8
노인요양공동생활가정	25.1	69.2	5.6
시설(10~29명)	25.3	71.2	3.5
시설(30~49명)	33.1	62.6	4.4
시설(50명 이상)	43.5	54.0	2.5

주 : 장기요양요원 응답자 3,747명의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

3) 단시간 노동

방문요양보호사의 임금이 적은 가장 큰 원인은 근로시간에 있다. 방문요양보호사의 근로시간은 원칙적으로는 정해져 있다. 수급자는 이용시간을 특정하여 급여계약을 맺고, 이에 맞춰 방문요양보호사도 근로계약을 쓰기 때문에 수급자의 이용시간이 방문요양보호사의 근로시간으로서 일정하게 유지되는 것이다. 따라서 방문요양보호사는 일반적인 호출형 노동자들과 달리 근무 여부 혹은 근로시간이 절대적으로 불규칙한 것은 아니다. 그러나 원칙적으로는 근로시간이 정해져 있지만 수급자측의 요청으로 근로시간이 자주 변경되는 것이 문제다. 그리고 더 큰 문제는 근로시간이 지나치게 적다는 것이다.

수급자는 등급에 따라 급여시간이 다르다. 제도 초기에는 모든 수급자의 급여시간이 1회 4시간으로 정해져 있다가 2017년 3월부터 3등급 이하 수급자의 급여시간은 1회 3시간으로 줄어들었다. 급여시간의 단축은 단시간 노동을 강화시켰다. 특히 주 15시간 미만의 초단시간 노동을 확산하는 데에 결정적인 역할을 했다.

“우리 일하는 시간 3시간으로 줄여놓고 실질적으로 우리가 60시간 이상이어야 사무실에서 퇴직금하고 연차도 적립이 되거든요. 60시간이 안 되면 안 돼요. 근데 지금 3시간으로 줄고부터는 한 분을 돌보게 되면 60시간이 안 될 때가 있어요. 2월 달 같은 경우, 명절 끼고 그러는 달에는 60시간 안 될 때가 있어요. 그거는 되게 잘못된 거라고 생각해요. 복지가 좀 좋아진 거는 장기근속수당이 나온다는 건데, 그것도 60시간을 기준으로 하고 있어요. 예전에 4시간 했을 때는 한 분만 봐도 80시간이었는데 지금은 한 분만 그걸 계속 한다고 그래도 60시간인데 또 쉬는 날 있고 명절 끼고 그러면 60시간이 안 되는 경우가 있거든요. 그러면 우리는 연차 써도 안 되고 퇴직금도 적립이 안 되고 장기근속수당도 안 나오고. 그러면 60시간 기준도 바꿔야지 이렇게 한쪽만 바뀌가지고 우리한테 손해가 많은 거 같아요.”(국미애 외, 2018)

물론 급여시간이 바뀐 후에도 1,2등급 수급자는 1일 4시간 수급이 가능하다. 그런데 장기요양기관의 수익을 따지면 4시간 이용 수가가 3시간 이용 수가에 비해 적다 보니 다수의 기관들은 1,2등급 수급자에게도 1일 3시간으로 하되 대신 횟수를 늘려 급여를

받도록 권하고 있다. 즉 1일 4시간, 주 4/5일 대신 1일 3시간, 주 5/6일로 하루 이용 시간은 줄이고 횟수는 늘리도록 하는 것이다. 실제로 2019년 보건복지부 실태조사에서도 모든 등급을 통틀어 수급자가 1일 4시간까지 급여를 제공 받는 경우는 없었다.

[표 6] 지난 1개월 간 방문요양 이용 현황

장기요양인정등급	재가급여 이용자수	평균 이용일수	1일 평균 이용시간
1등급	76	21.2	3.2
2등급	213	20.2	3.0
3등급	902	19.8	2.6
4등급	1,539	19.2	2.6
5등급	309	18.4	2.5
인지지원등급	15	12.0	3.0
전체	3,055	19.5	2.6

주 : 재가급여 이용자 3,055명(전체 수급자의 54.5%)의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

이는 방문요양보호사의 월 평균 근로일수 및 1일 평균 근로시간과도 상응한다.

[표 7] 방문요양 제공 장기요양기관에서의 평균 근로일수 및 근로시간

근로일수	정규(소정)근로 시간	1일 평균 근로시간	유급초과 근로시간	무급초과 근로시간	명
21.5일	75.8시간	3.5시간	0.2	0.0	2,264

주 : 장기요양요원 응답자 2,264명의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

그런데 처음부터 방문요양보호사가 단시간 노동을 한 것으로 보이지는 않는다. 2012년 조사 당시 방문요양보호사의 1일 평균 근로시간은 7.8시간(남우근외, 2012)이었다가 2015년 6.1시간(송인주외, 2015)으로 줄어들었고, 2018년 4.3시간으로 줄어들었다. 그리고 2019년 보건복지부 실태조사에서는 3.5시간으로 나타났다. 이렇게 줄어든 데에 급여 제공시간 관련 제도 변경이 영향을 미쳤을 것으로 추측된다.

주당 근로시간으로 환산하면 방문요양보호사의 주당 근로시간은 17.4시간이다. 이는 방문요양보호사의 희망 근로시간과 현격한 차이가 있다. 2019년 보건복지부 실태조사 결과, 방문요양보호사가 희망하는 주당 근로시간은 29시간, 시설에 근무하는 요양보호사

를 포함하여 전체 요양보호사가 희망하는 주당 근로시간은 32시간에 이른다. 2018년 서울여성가족재단 실태조사에서는, 방문요양보호사가 희망하는 근로시간은 하루 평균 6.4시간이었고, 분포상 하루 8시간 일하기를 원한다는 응답이 45.5%로 나타났다(국미애외, 2018). 실제 근로시간보다 희망하는 근로시간이 긴 것은, 그만큼 더 많은 임금을 필요로 하기 때문이다.

“4시간씩 2타임을 하길 원해요. 그래야 어느 정도 수입이 되니까. ... 노동시간은 4시간씩해서 20일만 하면 좋겠고. 그래야 요양보호사들도 주말에 내 시간을 좀 쓰고 힐링 할 수 있죠. 토요일까지 계속 가니까 힘들어요. 그래서 (요양보호사) 선생님들이 토요일에 일을 안 하는 데로 가길 원해요.”(국미애외, 2018)

한편 2019년도 보건복지부 실태조사에 따르면, 방문요양 제공 장기요양기관에 근무하는 요양보호사 중 18.5%는 월 60시간 미만으로 근무한다.

[표 8] 방문요양 제공 장기요양기관의 월 60시간 미만 요양보호사 비율

운영주체	전체 직원 수	월 60시간 미만 직원 비율(%)	
		요양보호사	전체
개인	27.9	20.1	18.3
영리법인	41.3	9.6	10.4
비영리법인	29.9	14.4	13.0
전체	28.5	18.5	16.8

주 : 방문요양급여 제공기관 883개소의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

4) 복수의 수급자에게 급여 제공

방문요양보호사는 단시간 노동, 저임금 상태를 극복하기 위해 복수의 수급자를 담당하는 경우가 많다. 2019년도 보건복지부 실태조사에 따르면, 방문요양보호사의 50%가 2명 이상의 수급자를 담당했다.

[표 9] 방문요양보호사 담당 수급자수

	1명	2명	3명 이상	계(명)
1개월 동안	50.2	37.0	12.8	100.0(1,742)

1일 최대 방문 수급자수	51.9	37.1	11	100.0(1,742)
------------------	------	------	----	--------------

주 : 지난 1개월간 방문요양급여를 제공한 적이 있는 1,742명의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

여러 명의 수급자에게 급여를 제공하는 방식은 크게 두 가지다. 하나는 한 기관을 통해 여러 명의 수급자에게 급여를 제공하는 것이고 다른 하나는 각 기관별로 한 명씩 여러 기관을 통하는 것이다. 그런데 대부분의 방문요양보호사가 후자의 방식을 활용하는 것으로 보인다. 국가인권위원회 실태조사에 따르면, 방문요양보호사의 37.8%는 복수의 장기요양기관과 근로계약을 체결했다.⁹⁾ “주당 근로시간이 관례적으로 혹은 업체에 의해 제한되고 있기 때문에 해당 업무의 노동시간 증대를 통해 임금 수준을 높이는 데 한계가 있고, 시간당 임금도 최저임금 수준으로 매우 낮기 때문에 복수의 직업 활동을 통해 수입을 보전하려는 전략으로 해석된다.”(남우근외, 2020)

그런데 복수의 장기요양기관에 등록하는 것은 단시간 노동 외에도 일이 끊기는 것을 막으려는 목적도 있다. 방문요양보호사는 여러 곳의 기관에 등록해 놓고 일거리를 찾는 경우가 많다. 소속된 기관에서 일거리가 이어지지 않으면 다른 기관으로 옮겨 일을 할 수밖에 없다. 소속된 기관의 수가 많다는 것은 그만큼 여러 곳을 옮겨 다닌다는 것을 의미한다(국미애외 2018). 이것은 현재 재가장기요양기관이 안정적인 업무를 보장하지 못한다는 것을 방증한다.

5) 불안정한 소득

임금이 들쭉날쭉하면 생활을 안정적으로 유지하기 어렵고, 위험에 대비하기도 어렵다. 방문요양보호사는 수급자의 사정으로 일을 하지 못하는 경우가 잦다. 그러다 보니 원칙적으로는 근로시간이 일정해야 하나, 실제로는 자주 변경된다. 또한 월마다 근로일수에 편차가 발생한다. 이는 다른 노동자도 마찬가지다. 문제는 방문요양보호사는 철저하게 급여 제공 시간에 따라 임금을 산정 받기 때문에 근로시간이 변동하면 임금도 계속 변한다는 것이다. 2019년 보건복지부 실태조사에 따르면, 2019. 6월부터 8월까지 3개월

9) 이 수치는 2019년도 장기요양 실태조사와 차이가 있다. 2019년도 장기요양 실태조사에 따르면 방문요양 제공 장기요양기관에 근무하는 요양보호사의 17.4%가 지난 3개월 동안 복수의 장기요양기관에서 근무한 것으로 나타났다.

간 방문요양보호사의 68.6%가 근로시간이 일정하지 않고 계속 바뀌는 것으로 나타났다. 근로시간이 매달 달랐다는 비율은 50%에 육박한다.¹⁰⁾

[표 10] 지난 3개월간 방문요양보호사 근로시간

	모두 동일	한 달 다름	모두 다름	계(명)
방문요양	30.0	21.4	48.6	100.0(140)
방문목욕	35.9	38.5	25.6	100.0(39)
합계	31.3	25.1	43.5	100.0(179)

주 : 근로시간에 응답한 방문요양, 방문목욕 요양보호사 179명의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

“하루 3시간씩 주 15시간 월 60시간으로 계약은 되어 있는데 어르신이 2주 정도 입원하실 때가 많습니다. 그러면 수입이 33만원이 됩니다. 정말 직장인이라고 하기에는 터무니없는 수입이죠.”¹¹⁾

특히 코로나19가 확산되면서 방문요양보호사의 근로시간 변동 폭이 컸다. 코로나19로 인해 대인 간 접촉이 기피된 데다가, 방문요양보호사는 감염에 취약한 노인들을 상대로 수급자 가정에 방문해 대면 업무를 하기 때문에 수급자가 급여를 중단하는 일이 속출했다. 제도적으로 수급자는 자유롭게 급여를 중단할 수 있는 데다가 평소 휴직, 실직에 대한 책임이 방문요양보호사에게 전가되어 왔고 방문요양보호사는 급여 실적에 따른 시급 형태의 임금을 받아 왔기 때문에 코로나19 상황에서 방문요양보호사의 수입도 감소되었다. 국가인권위원회 실태조사에 따르면, 방문요양보호사의 37.7%가 소득 감소를 경험했으며, 소득 감소를 경험한 요양보호사의 월평균 감소액은 50만 원에 이른다(남우근외, 2020).

6) 무급 노동

방문요양보호사의 근로시간은 방문요양 태그로 확인된 시간이다. 방문요양보호사가 가정 방문 시 태그를 찍는 것은 수급자의 급여비용을 계산하기 위해서이지만, 실제로는

10) 2019년 보건복지부 실태조사에서는 근로시간의 평균 값만 공개하였기 때문에, 원자료를 분석하여 근무시간 변동치를 확인하였다.

11) ‘요양TV’ 유튜브 동영상(<https://www.youtube.com/watch?v=Atyi8YKslow>)에 달린 댓글, 2021. 2.

근로시간을 계산하는 데에도 활용이 된다. 그리고 태그로 확인된 시간에 대해서만 방문요양보호사는 임금을 받게 된다. 따라서 실제 일을 했다고 하더라도 태그하지 못한 시간이 발생하면 방문요양보호사는 임금을 받지 못한다. 그런데 수급자가 업무 외 시간에 방문요양보호사에게 도움을 요청하는 경우도 간혹 있다. 혹은 근로시간에 대한 이해 부족으로 수급자가 정해진 시간이 지났음에도 불구하고 서비스를 요구하는 경우도 발생한다. 이런 경우 방문요양보호사는 수급자의 사정 및 인간관계상 요청을 거절하기가 어렵다. 거절할 경우 급여를 중단하는 일이 벌어질 수도 있기 때문에 부당한 지시를 거부하기가 쉽지 않다. 결국 임금을 포기하고 일을 하게 된다.

“병원에 링겔을 맞고 오면 한 30분은 더 해줘. 병원에 가서 링겔을 맞으러 가지요. 그럼 내가 병원에 택시타고 데려다 주면 일이 많으면 집에 가서 일을 해놓고 데리러 온나 이러는 기라.”(양주현외, 2020)

“그분은 새벽에도 와 달라고 그래서 새벽에도 가고 그랬거든요. 아프시니까, 거절 못하니까 새벽에도 가고, 이제 밤에도 오라고 하는 거야. 11시 반인데도 문제가 있다고. 그럼 우리 신랑한테 ‘자기 부모 된 마음으로 날 좀 태워다 줘’ 그렇게 해갖고 가기도 하고. 무슨 괴한이 들어온 거 같다고 막 이렇게 하는 거예요. 무슨 소리만 나도 주책이니까 무서운 거야, 여자들만 있으니까.”(국미애외, 2018)

“노부부 두 분이 등급을 받으셨어요. 한 분은 3시간, 4시간인데 이 두 분을 7시간 같이 봐야 해요.”(국가인권위원회, 2020)

2018년 서울시여성가족재단 실태조사에 따르면, 방문요양보호사의 38.2%가 정해진 날 이외에 일을 한 적이 있고 55%가 정해진 시간을 넘어서 일한 적이 있다고 응답했다(국미애외, 2018).

한편 수급자가 2명 이상인 경우 수급자 가정 간 이동시간도 무시할 수 없다. 방문요양보호사 중에서 수급자가 2명 이상인 경우 출퇴근 시간을 제외하고 수급자를 돌보기 위해 하루 평균 이동하는 시간은 51.7분이었다(김정엽외, 2015). 그러나 이동시간을 근로시간으로 인정받은 경우는 없었다. 별개의 장기요양기관에 등록된 수급자를 돌보는

경우 이동시간은 퇴근시간 혹은 출근시간으로 간주되기 때문이다.

7) 업무의 과중

제도 초기부터 방문요양보호사가 지정된 업무 외의 일을 하고 있다는 비판이 있었다. 2019년 보건복지부 실태조사에서도 방문요양보호사의 14.1%가 지난 1년 동안 수급자 또는 가족으로부터 업무 이외의 활동, 초과업무 등의 요구를 받았다고 응답했다.

“방문 요양보호사의 처우가 파출부 수준입니다. 등급받은 대상자 케어하러 가서 등급없는 사람까지 케어하고 원하는 게 뭐 그리 많은지 대상자의 케어 외엔 하지 않도록 정해 놓아야 합니다.”¹²⁾

한편 방문요양보호사가 해야 할 일의 양은 정해져 있기 때문에 수급자가 급여시간을 줄이면 그만큼 방문요양보호사의 노동 강도는 세진다.

“요양제도가 새로 생기면서 그분들이 하루 종일 요양보호사를 사용했어요. 8시간을 쓰다 비용이 많이 드니까 점차 줄이더라구요. 제가 가기 전에 얘기를 들어보니까 줄이고 줄여 그래서 오전에 3시간 하고 오후에 또 3시간 하고 그렇게 하시다가 이제는 오전에만 4시간 서비스 받으시는 거예요. 그러니까 일하는 분량이 엄청 많죠. 하루 종일 받던 서비스를 반나절로 줄이니까요.”(남우근외, 2012)

이러한 현상은 2017년 보건복지부가 3,4등급 수급자의 급여제공 시간을 1일 4시간에서 3시간으로 단축하고 동시에 급여일수는 늘리면서 더욱 극심해졌다.

“재가방문요양 3시간이면 부족하고 동동거리며 해야만 일을 마치고 체크 하게 됩니다. 청소, 빨래, 식사 준비, 어르신 옷 갈아 입히기, 운동이나 스트레칭, 대화 나누기, 식사 도움, 설거지, 쓰레기 비우기하고 손 씻으면 진땀이 나고 항상 오버되는 체크시간”

12) ‘장기요양의 모든 것-굿케어’ 유튜브 동영상(https://www.youtube.com/watch?v=pPzTgzXpL_o)에 달린 댓글, 2021. 4.

“3시간은 너무 시간이 빠빠합니다. 너무 바쁘게 설치다보면 어르신을 제대로 케어 못 해 드릴 때가 있습니다. 최소한 4시간은 되어야 조금 숨을 돌릴 수가 있어요. 이제는 제대로 일을 할 수 있게 시급도 올려주고 시간도 올려주셔야 하다고 강력히 주장합니다.”¹³⁾

8) 휴가 사용의 어려움

한 명의 방문요양보호사가 한 명의 수급자를 전담하면서 급여 제공에 대한 모든 책임을 지다보니, 방문요양보호사는 연차 유급휴가를 마음대로 사용하기 어렵다. 갑작스런 사고나 건강상 문제가 발생해도 요양보호사가 쉬기 위해서는 스스로 대체할 사람을 구해야 한다.

“요양보호사는 어떨냐 하면 3년 차에 저희 아버님이 돌아가셨어요. 그런데 이 집에서 일을 할 때인데, 대상자 보호자한테 ‘아버님이 위독하대요. 가야 되겠어요’ 하니까 저랑 대타할 사람이 없으니까 그거를 구해놓고 가라는 거죠. 대타할 사람. 그래서 사무실에 연락하고 막 하다보니까, (늦어져서) 가니까 아버님이 이미 가신 거예요. ... 저도 사람이잖아요. 그래서 센터장님께 이런 얘기를 다했어요. ‘제가 일을 하면서 우리가 이런 상황이다’ 우리 센터가 코디도 있어요. 그렇지만 1명이라 이걸 다 대체를 못해주는 거예요. 이런 얘길 다 했어요. 그러고 나서 제가 작년에 어머니가 돌아가셨다고 했잖아요. 그 때도 이런 상황이 된 거예요.”(국미애외, 2018)

9) 임금 계산의 어려움

2019년 보건복지부 실태조사에 따르면, 방문요양보호사의 94.4%가 임금명세서를 교부 받고 있다. 2018년도 서울시여성가족재단의 실태조사에서도 유사한 결과가 나왔다. 조사 대상자들의 91%가 급여명세서를 받는다고 응답했다. 그러나 임금의 세부 구성항목을 정한 급여명세서를 교부 받는 비율은 66%이고, 상세 내역과 근거를 알기 어려운 급여명세서를 교부 받는 비율은 34%에 이른다. 특히 운영주체가 비영리법인인 경우 세

13) ‘장기요양의 모든 것-굿케어’ 유튜브 동영상(https://www.youtube.com/watch?v=pPzTgzXpL_o)에 달린 댓글, 2021. 4.

부항목을 정한 급여명세서 교부 비율은 81.8%에 이르지만 개인사업자의 경우 그 비율은 66%, 영리법인의 경우 그 비율은 40%에 불과하다.

“나는 그때만 해도 급여 계산 안 했어요. 6시 넘어서 일해도 급여를 주는지, 안 주는지. 그냥 세 시간씩만 생각을 했기 때문에 급여를 모른 거예요. 그래서 센터에 대한 불신도 생기게 됐죠. 우리가 급여명세서 달라고 그러면 급여명세서가 뭉뚱그려 오잖아요. 뭉뚱그려 오니까 우리가 처우개선비가 어떻게 되고, 시급이 어떻게 되고 이런 거를 몰랐어요. ... 요양보호사들이 잘 모르잖아요. 그럼 저녁 수당도 안 주지, 토요일 수당 이런 거를 안 줘도 모르잖아요. 아까 내가 얘기했잖아요. 시간 계산밖에 못 한다고. 그거 없는 줄 알았어요. 요양보호사들은 그거 안 나오는 거로 알았어요.”(국미애외, 2018)

10) 비자발적인 휴직, 실직의 위험

2018년 서울시여성가족재단 실태조사에 따르면, 방문요양보호사들 중 고용상태를 안정적으로 인식한 경우는 4%에 불과하고, 불안정하다고 인식한 경우는 77.9%에 이른다(국미애외, 2018). 그 이유는 수급자가 사망하거나 입원하게 되면 일자리가 끊기기 때문이다. 비단 이런 사유가 없더라도 수급자는 얼마든지 요양보호사의 교체를 요구하거나 수급을 중단할 수 있는데, 그렇게 되면 근로계약에도 불구하고 방문요양보호사는 실직하는 게 현실이다.

“요양보호사들이 본의가 아니게 내가 그만두는 게 아니고 수급자 가족이나 어르신들이 ‘교체해줘요’ 이러거나 또 요양원에 갑자기 가셨어, 돌아가셨어. 내가 원한 것이 아닌데 실직상태가 되잖아요. 그럼 저희는 그날로 퇴직이 되어버려요. 아무런, 기다리는 동안 무보수예요. 그런 것들을 어느 정도 보장을 해 달라. 백 프로는 안 되더라도. 그래야 요양보호사들이 정착을 할 수 있고 하나의 직업인으로서 자의식을 가질 수 있겠다“

“우리 요양보호사들 한 기관에서 두 타임을 오전오후 하는 선생님들이 극히 드물거든요. 그리고 누가 병원에 입원하면 우리는 일을 쉬어요. 그냥 타의로 쉬는 거죠. 그렇게 쉬고, 쉬다가 정말 일이 급한 사람은 다른 센터라도 갈 수밖에 없는 상황이에요. 그러면 이게 연결이 안 되기 때문에 장기근속은 고사하고 퇴직금도 고사하고 이런 경우가 저희

들은 비밀비재가 되는 거죠.”(국미애외, 2018)

그런데 수급자의 사정이나 요구가 실직 이유의 전부는 아니다. 장기요양기관이 퇴직금을 주지 않기 위해 근무기간 12개월을 채우기 전에 해고하는 경우도 있다. 갑작스럽게 해고하면서 해고 사유를 정확하게 설명하지 않기도 한다.

[표 11] 부당해고 경험 유무

	있음	없음
근무 종료일까지 30일이 안된 시점에서 해고 통보	19.1	80.9
카카오톡이나 문자 메시지, 전화 등을 통한 통보	13.1	86.9
근무기간이 12개월이 되기 직전에 이유 없이 해고	14.8	85.2
특별한 이유 없이 해고	12.6	87.4
이용자의 업무 외 일 요구에 불응했다는 이유로 해고	16.1	83.9
휴가를 요청하자 해고	7.8	92.2

자료 : 서울시가족재단 2018년 실태조사

“이유 없이 잘린 적 있었어요. 센터장이 잘랐어요. 왜 그런가 하니, 12월 달에 시급을 정하고 갔는데, 나중에 구에서 그거보다 낮게 결정이 났대요. 근데 나는 벌써 계약을 한 거야. 그럼 나는 계속 계약한 대로 시급을 줘야 되니까 한 달 있다가 수습기간으로 잘랐어요. 트집을 잡아서 자르더라고. ... 퇴직금도 안 줄려고 11개월 있다 자르는 데도 많아요, 센터들이. 퇴직금 줘야 되니까. 무슨 핑계든 대가지고 또 자르고. 비밀비재해요.”(국미애외, 2018)

한편 코로나19가 확산되면서 수급자가 감염되거나 자가 격리 상태인 경우 등 코로나 19로 인해 갑작스러운 일자리 중단을 경험한 방문요양보호사는 20%에 이른다(서울시어르신돌봄종사자종합지원센터, 2020). 그러나 수급자에게 요양은 필수적이기 때문에 코로나19로 인한 방문요양 감소는 2020년 하반기에는 원상회복된 것으로 보인다. 급격한 일자리 중단과 회복 현상은 방문요양보호사의 일자리가 매우 불안정하다는 것을 방증한다. 코로나19로 인한 사회적 불안이 여전한 상황에서 방문요양보호사 일자리 불안정성도 지속되고 있다고 보아야 한다.

III. 방문요양보호사 노동 실태의 원인

방문요양보호사가 저임금 및 각종 수당 배제, 무급노동 및 업무 과중, 불안정 근로시간과 근무기간 등의 열악한 노동 조건에 놓이는 원인은 무엇일까. 가장 먼저 생각할 수 있는 것은 업무의 특성이다. 수급자의 가정을 방문하여 일을 하기 때문에 근로시간을 측정하기 어렵고 상대적으로 장기요양기관의 지배력이 덜 미친다는 것이다. 그러나 가구를 방문해서 일을 하는 사회복지사의 노동 조건은 방문요양보호사의 노동 조건과는 다르다. 물론 사회복지사의 처우 또한 열악하기는 마찬가지지만 고용형태나 지위, 노동 조건 자체가 방문요양보호사와는 확연히 구분되는 것이다. 엄밀히 따지면 방문요양보호사 업무는 단시간으로 수행되어야 할 직무의 특성을 지닌 것이 아니라 정규직이 담당해야 할 상시적 업무를 국가와 재가장기요양기관의 편익에 따라 자의적으로 다수의 단시간 일자리로 쪼갠 결과물이다(조돈문 외, 2016).

일반적인 직장에서는, 사용자가 직원을 고용한 후에 업무를 부여한다. 그런데 재가장기요양기관은 그렇지 않다. 요양보호사가 기관에 “등록을 해 놓으면 기관에서 자리가 나면 연락을 해오고 일할 의사가 있으면 근로계약을 체결한 후 업무를 수행한다.”(남우근 외, 2020). 이는 직업소개소의 알선 방식과 유사하다. 직업소개소처럼 일이 생길 때 재가장기요양기관이 요양보호사에게 연락해 수급자와 연결해 주는 것이다. 차이가 있다면 직업소개소와 달리 재가장기요양기관은 근로계약서를 쓰는 것이다. 노인장기요양보험법령에서 “모든 종사자는 시설의 설치, 운영자와 근로계약이 체결된 사람이어야 한다”고 강제하고 있기 때문이다(노인장기요양보험법 제31조 제1항, 동법 시행규칙 제23조 제2항 제1호, 노인복지법 시행규칙 별표9). 이는 굉장히 큰 차이이다. 직업소개소는 사용자가 아니기 때문에 알선, 중개에 따른 책임만 부담하지만 재가장기요양기관은 사용자이기 때문에 노동법상 책임을 지게 되는 것이다. 그러나 드러나 현실은 직업소개소와 다를 바 없다. 이렇게 된 데에는 재가장기요양기관이 개인 사업자 형태로 영세하게 운영된다는 점도 관련이 있다. 2019년도 보건복지부 실태조사에 의하면, 방문요양을 제공하는 요양기관의 79%가 개인에 의해 운영되고 있다.

[표 12] 응답 기관의 운영주체

급여유형	개인	영리법인	비영리법인	기타
------	----	------	-------	----

방문요양	79.0	1.6	19.4	0.0
방문목욕	80.4	3.8	15.8	0.0
방문간호	87.1	9.7	3.2	0.0
주야간보호	66.3	3.5	30.2	0.0
단기보호	90.0	0.0	10.0	0.0
노인요양공동생활가정	90.4	1.2	8.4	0.0
노인요양시설(10~29명)	78.5	0.7	20.8	0.0
노인요양시설(30~49명)	65.7	3.0	31.3	0.0
노인요양시설(50명 이상)	36.7	5.1	57.2	1.0
전체	75.7	2.5	21.8	0.1

주 : 장기요양기관 1,954개소의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

재가장기요양기관의 난립으로 인해 수급자 수와 직원 수 간에 별 차이가 없다 보니 방문요양보호사에게 수급자를 충분히 연결하기도 어려운 현실이다.

[표 13] 방문요양 제공 장기요양기관의 이용자 및 전체 직원 현황

	9명 이하		10~29명		30~49명		50명 이상	
	이용자	직원	이용자	직원	이용자	직원	이용자	직원
	14.9	15.6	38.1	45.3	23.7	27.3	15.2	11.8

주 : 장기요양기관 1,954개소의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

이런 이유로 방문요양 제공 장기요양기관의 80% 이상이 수급자 모집에 어려움을 겪고 있다. 방문요양 제공 장기요양기관의 절반은 수급자 모집이 어려운 가장 큰 이유로 장기요양기관의 과잉 경쟁을 들었다.

[표 14] 방문요양 제공 장기요양기관 운영의 어려움 : 수급자 모집

매우 어렵다	어렵다	보통이다	어렵지 않다.	전혀 어렵지 않다.	계
47.3	34.2	16.0	2.3	0.3	100

주 : 장기요양기관 884개소의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

[표 15] 방문요양 제공 장기요양기관의 수급자 모집이 어려운 가장 큰 이유

지역 내 장기요양 인정자 부족	장기요양 인정자의 요양병원 이동	장기요양 급여 미이용	장기요양 기관 과잉 경쟁	다른 유형의 장기요양급여 의 선호	기타
24.2	9.7	10.0	50.1	2.6	3.3

주 : 장기요양기관 720개소의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

또한 시급제 형태의 임금체계도 방문요양보호사의 노동 조건을 악화시키는 주요 원인이다. 방문요양보호사는 급여 제공 시간이 일정하지 않고 급여 제공 시간에 따라 임금을 받기 때문에 매월 지급받는 보수의 액수 또한 일정하지 않으며 방문요양보호사 본인의 제반 사정으로 인해 수급자에 대하여 서비스를 제공한 실적이 없을 경우에는 임금이 0원이 된다. 수급자의 사정으로 급여를 제공하지 못하고 쉬는 경우에는 원래는 휴업수당이 주어져야 할 것이나, 정확하게 급여를 제공한 시간에 대해서만 임금이 지급되기 때문에 방문요양보호사는 아무런 대가도 받지 못하게 된다.

“(시설 요양보호사는) 월급제니까 상관이 없지만 우리는 한 사람을 모시는데 돌아가시거나 요양원 들어가면 끝난 거야, 우리는. 실적이 되는 거야. 그러면 뭐 퇴직금도 못 받고. 뭐 하여튼 그런 상황이 되는데. 월급제면 일이 있거나 없거나 일단 받고, 쉬는 날도 받고, 연차수당도 다 받고. 우린 연차수당도 없어요. ... 이 어르신도 명절 때 넘어져가지고 여기 고관절이 나가가지고 입원했었어, 일주일 동안. 그럼 우리는 그냥 실업자 되는 거야, 일주일 동안. 쉬어야 돼. 우리는 한 것만큼만 받으니까. 그러면 일주일치가 빠지는 거예요.”

“저는 한 센터에서 세 사람을 하고 있다가 세 사람을 보내고 일자리가 없으니까 어떡해요. 센터를 옮겨야 되잖아요. 일자리를 찾아야 되잖아요. 벌써 타일이 한 시간 줄어서 한 사람을 더 해야 되는 그런 상황 속에서 일을 세 개 다 중단하면 어떡해요. 옮겨야 됐잖아요. 옮기니까 어떻게 돼요? 장기근속장려금 못 받잖아요. 이거는 정말 불합리한 거예요. 이래서는 안 되는 거잖아요. ... 지금 내 환경도 되게 불안한 상태, 안정이 없는 상태. 왜냐, 나는 7월에 한 대상자가 입원을 하기로 돼 있어요. 그러면 입원을 하면 제 급여 없잖아요.”(국미애외, 2018)

2019년도 보건복지부 실태조사에 따르면, 방문요양보호사 중 전일제 형태로 일하는 비율은 10%가 되지 않고 70% 이상이 시간제 형태의 계약직으로 근무하고 있다. 시설에 근무하는 요양보호사 중 정규직 비율이 높은 것 또는 방문요양기관 중 방문형이 아닌 급여의 경우 정규직 비율이 높은 것과는 정반대다. 같은 방문급여임에도 간호인력이 담당하는 방문간호의 경우 상대적으로 정규직 비율이 높은 것과는 비교가 된다.

[표 16] 고용형태

급여유형	정규직	계약직 (전일제)	계약직 (시간제)	계
방문요양	20.2	8.0	71.8	100
방문목욕	21.0	7.1	71.8	100
방문간호	51.9	14.8	33.3	100
주야간보호	73.4	21.7	5.0	100
단기보호	72.2	23.1	4.7	100
노인요양공동생활가정	75.7	20.6	3.7	100
노인요양시설(10~29명)	68.7	27.4	4.0	100
노인요양시설(30~49명)	74.3	21.7	4.0	100
노인요양시설(50명 이상)	72.6	25.1	2.3	100

주 : 장기요양요원 응답자 3,734명의 자료를 분석

자료 : 보건복지부 2019년도 장기요양 실태조사

그러면 왜 방문요양보호사는 시급제를 적용 받는 것일까. 여기에는 보건복지부가 정한 수가제도가 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 장기요양급여비용 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시(보건복지부고시 제2014-97호)는 사실상 급여 제공 시간을 기준으로 수가를 결정하고 있다. 장기요양기관이 국가가 정한 수가를 그대로 집행하는 역할만 하는, 즉 사용자로서의 책임과 의무는 지지 않고 직업소개소 혹은 인력공급업체 정도로 변질되어 있는 상황에서 시간 단위로 급여비용이 정해지다 보니 요양보호사의 임금도 이에 연동되어 시급제로 이루어진다. 위 기준은 국민건강보험공단이 장기요양기관에 지급하는 급여비용에 관한 것이므로 장기요양기관이 요양보호사에게 지급하는 임금은 이와 무관하게 고정급으로 지급되어야 하는 것 아니냐고 반문할 수 있다. 그러나 장기요양기관은 사업주가 부담해야 할 위험을 요양보호사에게 전가하고, 수급자는 요양보호사로부터 직접적인 급여를 받기 때문에 당해 수급자의 사정에 맞춰 요양보호사의 근로시간과 임금도 결정되고 있다.

이러한 임금체계는 정부가 주도하는 돌봄노동 전반에 형성되어 있다. 대표적으로 바우처 제도가 그러하다. 바우처 제도는 이용자의 선택권을 확대하고 공급자 사이의 경쟁을 촉진시켜 서비스의 질을 향상시킨다는 취지에서 돌봄노동에 관한 사회서비스의 일환으로 도입되었다. 그러나 바우처 제도는 바우처 사업에 참여하는 돌봄노동자에게는 고용의 불안정과 저임금을 조장하는 역할을 한다. 예컨대 산모/신생아지원사업은 소득이 보건복지부 지침으로 정한 기준 이하인 저소득층으로서 출산을 한 가정에 도우미를 보내 산후 조리와 유방 마사지, 신생아 감염 예방, 제대 관리 등 육아 활동을 지원하도록 하고 대신 국가에서 도우미에게 인건비를 지급하는 사업인데 도우미의 노동 조건을 보면 근로시간은 최대 주 40시간이고 시간당 임금은 8,720원이며 산모가 도우미를 이용할 수 있는 기간이 출산 후 60일간으로 짧고 인건비를 도우미에게 바로 지급하는 것이 아니라 산모에게 바우처를 지급해서 산모가 이를 도우미에게 지급하면 도우미가 현금으로 교환하는 형태이다. 따라서 근로시간이 산모의 선택에 따라 달라지고 산모 1명의 지원 기간이 끝난 뒤 곧바로 다음 산모를 배정 받기도 어려워져 보수가 극히 적고 부가급여는 없으며 사회보험에도 가입되지 않는다.

이러한 현상은 바우처 사업에 종사하는 모든 돌봄노동자에게 해당된다. 영리를 목적으로 하는 민간 기업에 사업이 위탁되면서 이윤을 남기기 위한 비용 절감이 중요한 문제가 되고 그 과정에서 돌봄노동자의 인건비도 줄어들며, 바우처는 시간 단위로 책정되기 때문에 돌봄노동자의 임금 역시 시간급제로 결정되며 노동 시간이 불안정해지는 문제가 발생한다. 바우처 사업의 일자리는 파트타임 일자리로 전락할 수밖에 없는 것이다.(윤지영, 2013)

IV. 관련 법제도 및 해석

1. 개요

방문요양보호사의 노동 실태는 시급제에 기반한 저임금, 계약기간의 불안정, 비자발적인 실업과 휴직, 근로시간의 불안정, 단시간 노동, 업무의 과중, 무급노동 및 각종 수당의 배제, 휴가 사용의 어려움, 임금 계산의 어려움으로 정리할 수 있다. 이러한 노동현실이 노동법에 위반되는 것은 아닌지 검토해 본다. 위법한 부분에 대해서는 법 집행을 강화하는 것이 기본적인 해법이기 때문이다.

2. 시급제에 대한 법적 판단

시급제에 대한 법적 판단을 하기에 앞서 먼저 구분해야 할 것이 있다. 바로 단시간, 시간제다. 방문요양보호사의 고용형태를 말할 때 단시간, 시간제, 시급제를 혼용하여 사용한다. 그러나 이 단어들은 차이가 있다. 근로기준법은 ‘단시간’ 근로자를 정의하고 있다. 근로기준법상 단시간근로자란 “1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자”를 말한다(근로기준법 제2조 제1항 제9호). 예컨대 한 직장에 1일 소정근로시간이 8시간인 직원들이 대부분인 경우에 그보다 짧게 소정근로시간을 정한 직원을 단시간근로자라 하는 것이다. 즉 같은 사업장에서 같은 종류의 일을 하는 사람들 간에 근로시간에 편차가 있을 때 대다수의 노동자보다 적게 일하는 노동자를 단시간근로자라 한다. 단시간근로자의 경우 통상근로자와의 차별이 가장 중요한 문제다. 그렇기 때문에 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(이하 ‘기간제법’)은 “사용자는 단시간근로자임을 이유로 해당 사업 또는 사업장의 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 통상근로자에 비하여 차별적 처우를 하여서는 아니 된다”는 규정을 두고 있다(제8조 제2항). 단시간근로자에 대한 정의 및 기간제법의 관련 규정에 비추어 보면, 방문요양보호사는 같은 사업장에서 비교 대상이 되는 통상근로자를 상정하기 어렵기 때문에 단시간근로자라고 보기 어렵다.

‘시간제(파트타임)’는 단시간과 같은 의미로 쓰일 때도 있고, 다른 의미로 쓰일 때도

있다. 공무원 관련 법령들은 전일제(일 8시간, 주 40시간)로 근무하는 사람보다 적게 근무하는 경우 시간제 혹은 시간선택제라는 표현을 쓴다. 이렇게 사용할 때에는 시간제 근로자는 단시간근로자와 같은 의미가 된다. 그러나 동시에 근로시간이 주당 35시간 이하인 노동자를 가리켜 시간제(파트타임)이라 부르기도 한다. 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사에서는 주 36시간 미만 근무하는 사람을 ‘시간제’로 칭한다. 이런 의미에서 방문요양보호사는 시간제 노동자라 할 수 있다.

단시간이나 시간제가 고용의 형태를 뜻하는 것이라면 시급제는 임금의 계산 방식을 뜻한다. 임금은 계산 단위를 기준으로 시급제, 일당제, 월급제 등으로 나뉜다. 시급제는 기본급액을 시간 단위로 정하는 것이고 월급제는 기본급액을 월 단위로 정하는 것이다. 임금의 성격을 두고 견해(노동대가설, 노동력대가설)가 나뉘나 대법원은 노동자가 구체적으로 노무를 제공할 때 비로소 임금청구권이 생긴다고 본다. 따라서 노동자측의 원인으로 노무 제공이 이루어지지 않은 경우에는 임금청구권이 생기지 않는다고 한다. 나아가 노동자가 노무 제공을 하였다면 실제 현실적인 노무 제공이 이루어지지 않았더라도 사용자는 수령을 지체한 것으로 본다. 따라서 노동자는 여전히 임금청구권을 행사할 수 있다. 또한 사용자의 부당한 해고처분이 무효이거나 취소된 때에는 그동안 피해고자의 근로자로서 지위는 계속되고 그간 노무 제공을 하지 못한 것은 사용자의 귀책사유로 인한 것이므로 노동자는 민법 제538조 제1항에 의하여 계속 근로하였을 경우 받을 수 있는 임금 전부의 지급을 청구할 수 있다. 채용하기로 내정되었다가 그 채용 내정을 취소하였다면 내정으로 종업원의 지위를 취득한 입사예정일부터 채용 내정이 확정적으로 취소되는 날까지 기간 동안의 임금 청구권은 채용의 취소, 즉 해고와 관계없이 당연히 발생하는 권리이다. 이처럼 우리 법제와 판례는 임금을 노무 제공에 대한 대가로 보면서, 보충적으로 사용자에게 노동력을 일정 기간 동안 처분할 것을 맡긴 것에 대한 대가로 보고 있다. 이런 점에서 보면, 노무 제공을 기준으로 임금을 계산한 시급제 그 자체가 문제라고 보기는 어려우며 근로기준법도 시급제, 주급제, 월급제 모두 정당한 임금 계산 방식으로 인정하고 있다. 같은 맥락에서 시급제, 주급제, 월급제 상관없이 노동자가 노무 제공을 하였다면 실제 현실적인 노무 제공이 이루어지지 않았다고 하더라도 이는 사용자의 수령지체로서 노동자에게 임금청구권이 발생한다.

차이가 있다면 시급제는 실제 일한 시간을 일일이 계산하고 여기에 유급시간을 더하

여 산출하는 반면(한 시간 단위로 결정되는 정액의 기본급), 월급제는 실제 근로시간을 일일이 계산하지 않고 매월 같은 임금(한 달 단위로 결정되는 정액의 기본급)을 지급하되 결근에 따라 이를 제하는 방식으로 산출한다는 것이다. 따라서 시급제는 근로시간에 따른 임금 변동이 발생하고 월급제는 상대적으로 고정적, 안정적인 임금제라 할 수 있다.

이런 점에서 방문요양보호사의 임금이 시급제라는 점은 법적으로 문제가 되지 않는다. 문제는 방문요양보호사는 근로시간이 절대적으로 적고 불규칙한 시간제 노동자라는 것이다. 시급제 임금체계가 시간제 노동과 맞물리면서 방문요양보호사의 임금을 취약하게 만든다. 근로기준법 시행령은 “단시간근로자의 임금산정 단위는 시간급을 원칙”으로 한다고 정하고 있다(제9조 제1항, 별표2). 근로기준법상 단시간근로자는 통상 근로자와의 관계에서 발생한 개념이고, 따라서 단시간근로자는 통상 근로자의 임금에 대해 시간에 비례한 임금을 받게 된다. 그러나 단시간근로와 시간제 노동은 구분되는 개념이기 때문에 단시간근로에 관한 것을 시간제 노동에 곧바로 적용하는 것은 무리다. 그럼에도 불구하고 개념의 혼동 및 단시간/시간제 노동에 대한 불평등한 인식·처우가 시간제 노동자에게 불리한 방식으로 작동하는 것이다.

이러한 맥락에서 시급제 자체보다는 시급제를 빌미로 한 잘못된 법 해석과 위법적인 행태가 문제라고 보아야 한다. 시급제 하에서도 사용자는 노무의 수령거부, 또는 수령지체에 따른 책임을 져야 하고, 노동자는 현실적인 노무 제공을 하지 않아도 임금청구권을 가질 수 있는 것인데 현실은 그렇지 않다는 것이다. 실제 급여 제공 시간에 대해서만 기본급과 일부 법정수당(주휴수당, 연차수당)만 지급하면 되고 그 외의 나머지 수당은 지급할 필요가 없는 것으로 인식하는 것이다. 이런 상황에서 복리후생이나 경력에 따른 수당, 호봉은 끼어들 여지가 없다.

3. 근로계약기간에 대한 법적 판단

방문요양보호사는 수급자가 사망하거나 입원한 경우, 또는 수급자나 그 가족이 급여를 중단한 경우 더 이상 일을 하지 못한다. 보통 근로계약기간을 이와 같은 사유에 연동시켜 놓았기 때문이다. 이렇게 해도 법적으로 문제가 없는지 검토한다.

근로계약은 크게 기간의 정함이 없는 근로계약과 기간의 정함이 있는 근로계약으로 나뉜다. ‘기간의 정함이 없는 근로계약’은 당연 퇴직(근로자의 사망, 정년의 도래 등) 사유가 발생하지 않는 이상 기한 없이 계속해서 유지되는 근로계약을 말한다. 반면 기간의 정함이 있는 근로계약은 말 그대로 정해진 기간 동안만 효력이 있는 근로계약을 말한다. 기간제법에서 규율하는 것이 바로 기간의 정함이 있는 근로계약이다.

<p>기간제법</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “기간제근로자”라 함은 <u>기간의 정함이 있는 근로계약(이하 “기간제 근로계약”이라 한다)을 체결한 근로자를 말한다.</u></p> <p>제4조(기간제근로자의 사용) ①사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복갱신 등의 경우에는 그 계속근로한 총기간이 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서) 기간제근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다.</p> <p>1. 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우</p> <p>4. 「고령자고용촉진법」 제2조제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우</p> <p>②사용자가 제1항 단서의 사유가 없거나 소멸되었음에도 불구하고 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용하는 경우에는 그 기간제근로자는 <u>기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다.</u></p>

방문요양보호사는 보통 계약기간을 1년으로 정한다. 그런데 기간제법은 실제 근무한 기간이 2년을 넘는 경우에는 계약기관에 상관없이 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 간주한다(기간제법 제4조 제2항). 따라서 계약기간을 1년으로 정했다더라도 근무기간이 2년을 경과하면 방문요양보호사는 기간의 정함이 없는 근로자로 간주된다. 다만 방문요양보호사의 나이가 55세를 넘는 때에는 실제 근무한 기간이 2년을 넘어도 여전히 기간제근로자로 본다(기간제법 제4조 제1항 제4호).

문제는 계약기간을 불확정하게 정한 경우다. 예컨대 계약기간을 ‘수급자가 사망 또는 장기간 입원중이거나 타 기관으로 옮겨갈 때까지’로 정하는 것이다. 이렇게 불확정한 기한을 정하는 것이 가능한가.

일단 기간의 정함이 있는 근로계약이란 계약기간을 특정한 근로계약을 말하고, 이러한 기간의 정함이 있는 근로계약에는 ‘일정한 시점까지로 계약기간을 정하는 경우’는 물론, ‘일정한 목적의 달성까지 내지는 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간

을 정한 경우'도 포함된다(기간제법 제4조 제2항 1호). 여기서 일정한 '사업 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한다'는 것은, 그 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성의 객관적인 성격으로 인하여 일정 기간 후 종료될 것이 명백한 경우에 사업(또는 업무)이 끝날 것으로 예상되는 시점까지로 계약기간을 정하거나, 따로 기간을 특정하지 않고 '사업 또는 특정한 업무가 끝날 때'까지로 계약기간을 정하는 것을 말한다. 학설과 판례는 이 경우 사업 또는 특정한 업무의 종료 시점이 계약 체결 당시에 어느 정도 특정될 수 있고 또한 전혀 불확정인 것이 아닌 한 어느 정도 부정기적이더라도 무방하다고 본다.¹⁴⁾ 예컨대 토목공사처럼 그 완료일을 어느 정도 추정할 수는 있지만 구체적인 최종일자를 예정하기 어려운 사업에 있어 "본 공사가 완료될 때까지의 기간을 고용한다"는 계약은 기간의 정함이 있는 근로계약으로 보는 것이다. 그러나 단순히 '회사가 필요로 하는 동안만 근무'하기로 한 계약처럼 그 존속기간의 시간적 측정이 객관적으로 명백하지 않고, 주관적 사정에 의존하는 계약은 존속기간의 약정이 있는 계약이라고 볼 수 없다. 그런데 재가급여의 경우 공사와 달리 사업의 종료 또는 업무의 완성 자체를 상정하기 어렵다. 또한 수급자의 사정에 다른 기한은 그 종료 시기를 예측하는 것이 불가능하다. 계약기간을 '수급자가 사망 또는 장기간 입원중이거나 타 기관으로 옮겨갈 때까지'로 정하면 불확정기한이 되는 것이다. 따라서 '수급자가 사망 또는 장기간 입원중이거나 타 기관으로 옮겨갈 때까지'로 정한 계약은 기간을 정한 계약으로 보기 어렵고, 기간의 정함이 없는 근로계약이라고 보아야 한다.

한편 근로계약 기간을 불확정하게 정한 것과 유사한 것이 있다. 바로 다음과 같이 근로계약 당연종료(해지) 사유를 정한 경우다.

재가 장기요양제도의 특성상 아래와 같은 사유가 발생할 시 근로계약은 당연종료(해지)된다.

- 수급자가 사망 또는 장기간 입원중이거나 타 기관으로 옮겨갈 경우
- 수급자/그 보호자가 교체를 요구한 경우
- 기타 수급자의 사정으로 이용을 중단하는 경우

근로계약기간을 특정하거나 기간의 정함이 없는 근로계약을 맺었다고 하더라도, 위와 같이 근로계약 당연종료(해지) 사유를 정하게 되면 근로계약 기간은 불안정하게 된다.

14) 대구지방법원 2008. 11. 21. 선고 2008고정744 판결

이와 관련하여 참고할 판결이 있다.

대상 판결에서 피고는 용역업체로서 건물주들과 용역계약을 맺고 주차관리 및 경비요원을 파견하는 사업을 했다. 원고는 피고가 고용한 근로자로서 건물 주차 관리 및 경비요원 일을 했다. 대법원은 “사용자가 주차관리 및 경비요원을 필요한 곳에 파견하는 것을 주요 사업으로 하는 회사로서 그 근로자와 사이에, 근로자가 근무하는 건물주 등과 사용자 간의 관리용역계약이 해지될 때에 그 근로자와 사용자 사이의 근로계약도 해지된 것으로 본다고 약정하였다고 하여 그와 같은 해지사유를 근로관계의 자동소멸사유라고 할 수 없다”고 판시하였다.¹⁵⁾

마찬가지로 대법원은 “사용자가 어떤 사유의 발생을 당연퇴직 또는 면직사유로 규정하고 그 절차를 통상의 해고나 징계해고와 달리한 경우에 그 당연퇴직사유가 근로자의 사망이나 정년, 근로계약기간의 만료 등 근로관계의 자동소멸사유로 보이는 경우를 제외하고는 이에 따른 당연퇴직처분은 근로기준법의 제한을 받는 해고라고 할 것이다. 따라서 사용자가 아파트의 위탁관리업무를 주요 사업으로 하는 회사로서 그 근로자와 사이에, 근로자가 근무하는 아파트의 관리주체 등과 사용자 사이의 위탁관리계약이 해지될 때에 그 근로자와 사용자 사이의 근로계약도 자동 종료되는 것으로 한다고 약정하였다고 하여 그와 같은 해지사유를 근로관계의 자동소멸사유라고 할 수는 없다”고 판결하였다.¹⁶⁾

근로자나 사용자의 사정이 아닌 제3자의 사정, 그것도 예측 불가능한 사정은 근로관계의 자동소멸사유로 정할 수 없다는 것이다. 위 두 판결에서 판단한 근로계약의 자동소멸사유와 방문요양보호사의 근로계약 자동소멸사유는 매우 흡사하다. 제3자가 사용자와 맺은 계약이 종료되었다고 해서 사용자와 노동자 간 근로계약이 자동 종료된다고 볼 수 없는 것처럼 수급자가 장기요양기관과 맺은 급여계약이 종료되었다고 해서 장기요양기관과 방문요양보호사 간 근로계약이 자동 종료된다고 볼 수 없는 것이다. 따라서 ‘수급자가 사망 또는 장기간 입원중이거나 타 기관으로 옮겨갈 경우, 수급자/그 보호자가 교체를 요구한 경우, 기타 수급자의 사정으로 이용을 중단한 경우’에 근로계약도 자동

15) 대법원 2009. 2. 12. 선고 2007다62840 판결

16) 대법원 2017. 10. 31. 선고 2017다22315 판결

종료된다는 내용으로 근로계약을 맺었더라도, 당해 규정은 효력이 없다. 같은 맥락에서 장기요양기관이 이와 같은 사유가 발생하였음을 이유로 방문요양보호사에게 일을 그만두도록 할 경우 이는 해고에 해당한다. 이 경우 노동자에게 더 이상 근로관계를 유지할 수 없을 정도로 중대한 잘못이 없는 데도 불구하고 해고를 하는 것은 부당해고에 해당하므로(근로기준법 제23조 제1항), 수급자의 급여계약 해지를 이유로 한 해고는 부당해고다.

정리하면 이렇다. 첫째, 계약기간을 ‘수급자가 사망 또는 장기간 입원중이거나 타 기관으로 옮겨갈 때까지, 수급자/그 보호자가 교체를 요구할 때까지, 기타 수급자의 사정으로 이용을 중단할 때까지’로 정하는 계약은 기간의 정함이 없는 근로계약이며, 방문요양보호사는 정년을 보장 받아야 한다. 둘째, 같은 사유를 근로계약의 당연종료 사유로 정했더라도 이는 효력이 없으며, 이를 이유로 방문요양보호사에게 일을 그만두게 하는 것은 부당해고다. 결과적으로, 수급자가 사망하거나 입원하더라도, 혹은 수급자나 그 가족이 이용을 중단하더라도 방문요양보호사는 계속 일을 할 수 있으며, 장기요양기관은 방문요양보호사를 계속 고용해야 한다. 이는 방문요양보호사의 휴업수당, 구직급여와도 연결된다.

4. 근로시간에 대한 법적 판단

1) 소정근로시간

소정근로시간이란 근로기준법 제50조, 제69조 본문 또는 산업안전보건법 제139조 제1항에서 정한 기준근로시간의 범위 안에서 근로자와 사용자 사이에 정한 근로시간을 말한다(근로기준법 제2조 제1항 제8호). 이는 근로계약, 단체협약, 취업규칙 또는 노사협의회 의결 등으로 정한 ‘시업 시각’에서 ‘종업 시각’까지 시간 중 ‘휴게시간’으로 정한 부분을 뺀 시간으로, 노동자로서는 노무제공의무를 부담하기로 약속한 시간이고, 사용자로서는 노무제공의무의 이행에 대하여 임금을 지급하기로 약속한 시간이다.¹⁷⁾

17) ‘근로기준법주해I’, 제359면 이하, 대법원노동법실무연구회, 박영사.

소정근로시간은 기준근로시간의 범위 안에서 정해지는데, 근로기준법은 기준근로시간의 상한만 정하고 하한은 정하지 않았다. 따라서 방문요양보호사의 경우 1일 8시간, 주 40시간을 초과하지 않는 범위 내에서 자유롭게 소정근로시간을 정할 수 있다. 그러다 보니 소정근로시간을 과소하게 정해도 법적으로는 문제가 되지 않는다.

다만 소정근로시간의 전제가 되는 ‘시업 시각’, ‘종업 시각’은 명확하게 정해야 한다. 근로기준법은 근로계약서에 업무의 시작과 종료 시각, 휴게시간을 명시하도록 정하고 있다.

근로기준법
 제17조(근로조건 명시) ① 사용자는 근로계약을 체결할 때에 근로자에게 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다. 근로계약 체결 후 다음 각 호의 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

1. 임금
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 근로조건

근로기준법시행령
 제8조(명시하여야 할 근로조건) 법 제17조제1항제5호에서 “대통령령으로 정하는 근로조건” 이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

2. 법 제93조제1호부터 제12호까지의 규정에서 정한 사항

근로기준법
 제93조(취업규칙의 작성·신고)
 상시 10명 이상의 근로자를 사용하는 사용자는 다음 각 호의 사항에 관한 취업규칙을 작성하여 고용노동부장관에게 신고하여야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.

1. 업무의 시작과 종료 시각, 휴게시간, 휴일, 휴가 및 교대 근로에 관한 사항

이러한 이유로 보건복지부가 정한 방문요양보호사 표준근로계약서에도 근로시간 및 시업시각, 종업시각을 특정해서 정하도록 하고 있다.

표준근로계약서 -제가(보건복지부 권장용)

4. 근무일 및 근무일별 근무시간

구분	(월)요일	(화)요일	(수)요일	(목)요일	(금)요일
근무시간	3시간	3시간	3시간	3시간	3시간
시업	09시 00분				
종업	12시 00분				

관련하여 위 표준근로계약서는 매일 근무의 시작 시각과 종료 시각이 달라질 수 있다

는 것을 전제한다. 근로시간 및 시업 시각, 종업 시각을 불규칙하게 정하는 것은 현실적으로 부당한 경우가 많지만, 당사자 간에 합의가 있다면 이렇게 정하더라도 위법하지는 않다. 그렇다면 다음과 같이 정하는 경우는 어떤가. 방문요양보호사가 장기요양기관과 작성하는 근로계약서에는 아래와 같이 정한 경우가 많다.

- 근로시간, 근무일 및 주휴일은 수급자의 변경 요청이 있고, “감(장기요양기관)” 이 이에 용하기로 한 경우 “을(요양보호사)” 은 이에 따르는데 동의한다.

위 내용에 따르면 방문요양보호사의 근로시간(시업 시각 및 종업 시각 포함), 근무일, 주휴일은 수급자와 장기요양기관의 사정에 따라 자유롭게 변경 가능하다. 수급자가 필요한 때에 부르면 일을 해야 하는 ‘호출형 노동’을 담은 규정이다.

방문요양보호사는 위 내용이 담긴 근로계약서에 서명을 하였으므로 근로시간을 임의로 변경하는 데에 사전적·포괄적 동의를 했다고 볼 여지도 있다. 그러나 근로시간을 탄력적으로 변경하도록 한 탄력적 근로시간제의 경우에도 ‘단위기간의 근로일과 그 근로일별 근로시간’은 특정되어야 하고(근로기준법 제51조), 고용노동부는 당해 근로일과 근로시간은 노동자가 자신의 근로를 미리 예상할 수 있도록 명확히 정하여야 한다는 입장이다.¹⁸⁾ 학설도 근무일별 근로시간은 미리 특정해야 하고 노사 간 합의 없이 임의로 변경할 수 없다는 것이 대체적인 견해다. 학설은 사용자가 임의로 근로시간을 변경하도록 규정하는 것은 허용되지 않는다는 견해와 근로하는 주나 날의 근로시간을 구체적으로 정하여야 하고 사용자의 업무의 사정에 따라 임의로 근로시간을 변경하는 것은 허용되지 않는다고 하면서도 근로자가 생활설계를 조정하기 위해 필요한 합리적 기간을 두고 변경하는 것은 가능하다는 견해가 있다.¹⁹⁾ 어느 견해에 의하더라도 노동자의 동의 없는 근로시간의 임의 변경은 위법하다. 따라서 근로일, 시업 시각, 종업 시각을 포함한 근로시간은 사전에 명확히 정해져야 하고 최소한 생활설계를 조정하기 위해 필요한 합리적 기간을 두고 변경되어야 할 것이다. 방문요양보호사의 호출형 노동을 조장하는 근로계

18) 고용노동부 2009. 7. 23. 근로기준과-2621, 2010. 7. 20. 근로기준과-199, ‘유연근로시간제 가이드’, 2019. 8.

19) ‘근로기준법주해I’, 제395면 이하, 대법원노동법실무연구회, 박영사.

약은 효력이 없고, 요양보호사의 사전적·포괄적 동의 역시도 이에 반하여 효력이 없다고 보아야 한다.

결론적으로 방문요양보호사와 장기요양기관 간의 근로계약서에는 업무의 시작 시각과 종료 시각, 소정근로시간을 명확히 기재해야 한다. 그리고 당해 소정근로시간에 대해 장기요양기관은 임금을 지급해야 한다. 수급자나 장기요양기관의 사정으로 인해 방문요양보호사가 소정근로시간에 일을 하지 못한 경우에도 장기요양기관은 임금 지급 책임을 진다. 물론 수급자의 요청 등에 따라 업무의 시작 시각, 종료 시각, 소정근로시간을 변경하는 것은 가능하지만 그러려면 먼저 방문요양보호사의 동의가 필요하다. 이때의 동의는 개별적이고 구체적이어야 한다. 호출형 노동을 조장하는 사전적·포괄적 동의는 효력이 없으며, 방문요양보호사의 생활설계를 조정하기 위해 필요한 합리적 기간을 둔 상황에서 개별적·구체적인 형태로 동의가 이루어져 한다.

2) 실근로시간

소정근로시간이 사용자와 노동자 간에 정한 근로시간이라면, 실근로시간은 실제 일한 시간이다. 실근로시간에 대한 정의는 없다. 다만 근로기준법은 휴게시간은 근로시간에서 제외되고, 작업을 위하여 노동자가 사용자의 지휘·감독 아래에 있는 대기시간 등은 근로시간에 포함된다고 규정하고 있다(제50조, 제54조). 실근로시간에 해당하는지는 객관적으로 판단되어야 하므로 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 일정 시간을 실근로시간에서 제외한다고 정하더라도 아무런 효력이 없다. 다만 사업장 밖 노동이나 재량근로에 있어 근로기준법 제58조에서 정한 요건(사업장 밖 노동, 실근로시간을 산정하기 어려움)을 갖춘 경우 근로자대표와 서면 합의로 정한 시간을 실근로시간으로 간주한다.

만약 방문요양보호사가 소정근로시간을 초과하여 일을 했다면 임금은 실근로시간을 기준으로 계산되어야 한다. 만약 실근로시간이 기준근로시간(1일 8시간, 또는 주 40시간)을 넘는다면 장기요양기관은 기본급의 100분의 50 이상을 가산한 금액을 연장근로수당으로 지급해야 한다(제56조 제1항). 실근로가 야간(오후 10시부터 다음 날 오전 6시 사이)에 이루어진 경우에도 장기요양기관은 연장근로수당과 같은 방식으로 계산한 야간근로수당을 추가 지급해야 한다. 휴일에 근무한 경우도 마찬가지다²⁰⁾.

실근로시간에는 업무수행을 위하여 필수적으로 수반되는 활동에 소요되는 시간도 포함된다. 따라서 업무의 인수인계, 조회, 회의가 장기요양기관의 지휘, 감독 하에 의무적으로 이루어진다면 그 시간 역시 실근로시간으로 볼 수 있다. 이때의 의무는 관행이어도 상관없다. 사실상 참여가 강제된 경우도 실근로시간에 포함된다. 사용자의 연수, 교육활동과 행사에 참가하는 시간도 근로계약, 노사관행에 의거 노동자의 의무로 정해졌거나, 참가하지 않았을 때 일정한 불이익이 과해지는 등 노동자가 거부할 수 없는 경우에는 실근로시간에 산입된다. 또한 사용자의 지시가 없더라도 업무를 수행함에 있어 법령에 의해 불가피한 교육은 근로시간으로 볼 수 있다.²¹⁾ 관련하여 <장기요양급여 제공 기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시>(보건복지부고시)는 “방문요양 및 방문목욕 급여를 월 60시간 이상 제공하는 요양보호사가 공단 이사장이 지정하는 교육기관에서 직무교육을 이수한 경우 연 8시간에 한해 방문요양 급여제공 시간으로 인정할 수 있다”고 정하고 있다(제11조 제3항). 작년 한 해 같은 기관에서 방문요양, 방문목욕을 월 60시간 이상 제공한 요양보호사에게는 이듬해에 8시간의 직무교육이 실시되는데, 교육에 소요되는 시간을 근로시간으로 보고 이와 같이 정하고 있다.

한편 하나의 장기요양기관으로부터 복수의 수급자를 소개 받아 수급자 간 가정을 이동하는 데에 걸리는 시간 역시 업무수행을 위하여 필수적으로 수반되는 활동에 소요되는 시간으로서 근로시간으로 볼 수 있다. 그러나 각각 별개의 장기요양기관과 급여계약을 맺은 수급자를 위해 일을 하는 것이라면 이동시간은 근로시간으로 보기는 어렵다. 방문요양보호사 입장에서는 이동시간이지만, 장기요양기관 입장에서는 출퇴근시간이고, 출퇴근시간은 특별한 사정이 없는 한 근로시간이 아니기 때문이다. 고용노동부는 “출장에 있어 통상 필요한 시간을 산정할 경우 출장지로의 이동에 필요한 시간은 근로시간에

20) 방문요양보호사와 유사한 형태로 일하는 아이돌보미에 대하여 광주지방법원은 아이돌보미는 근로자가 맞지만, 서비스제공기관이 미지급된 연장근로수당이나 야간근로수당, 휴일근로수당에 대해 지급해야 한다고 보면서도, 주휴수당과 연차휴가수당에 대해서는 지급할 의무가 없다고 보았다. 제1심 법원은 주휴일과 연차휴가가 각각 주 소정근로일을 개근하는 경우와 연간 소정근로일수 중 80% 이상 출근한 경우에 부여되고, 이에 따라 주휴수당과 연차휴가수당이 지급되는 것인데, 원고들이 수행하는 근로의 성질상 소정근로일을 정할 수 없고, 달리 합리적인 방법으로 산정하는 것도 불가능해서 주휴수당과 연차휴가수당은 발생하지 않는다고 보았다(광주지방법원 2018. 6. 22. 선고 2016가합50308 판결). 참고로 이 사건의 항소심은 아이돌보미는 근로자가 아니라고 판결했다(광주고등법원 2019. 6. 19. 선고 2018나23307 판결). 항소심 판결을 비판하는 견해로 심재진, ‘아이돌보미는 플랫폼노동을 수행하는 노무제공자인가?’, 월간노동리뷰, 2019년 8월호.

21) ‘근로기준법주해III’ 제171면 이하, 대법원노동법실무연구회, 박영사.

포함시키는 것이 원칙이나 출퇴근에 같음하여 출장지로 출근 또는 출장지에서 퇴근하는 경우는 제외할 수 있을 것임. 다만, 장거리 출장의 경우 사업장이 소재하는 지역에서 출장지가 소재하는 지역까지의 이동시간은 근로시간에 포함시키는 것이 타당”하다고 판단한다.²²⁾

이러한 기준에서 볼 때 방문요양 태그로 기록한 시간만 근로시간으로 보고 나머지 조회, 회의, 인수인계, 의무적 교육, 이동시간(한 기관으로부터 여러 명의 수급자를 소개 받은 경우의 이동시간)을 근로시간에 제외하는 것은 위법하다.

5. 휴업수당에 대한 법적 판단

사용자의 책임 있는 사유로 노동자가 일을 하지 못하면, 채무자 위험 부담의 법리(민법 제538조 제1항)에 따라 노동자는 자신의 채무인 노무 제공을 하지 않아도 사용자에 게 그 채무와 견련관계에 있는 채권인 임금 청구권을 행사할 수 있다. 그러나 이 경우 사용자의 고의, 과실 등을 증명해야 하는 어려움이 있다. 법은 이러한 민법상 위험 부담 법리에 의존하지 않고도 노동자의 최저 생활을 보장하려는 취지에서 휴업수당 제도를 두었다.²³⁾

근로기준법
<p>제46조(휴업수당) ① 사용자의 귀책사유로 휴업하는 경우에 사용자는 휴업기간 동안 그 근로자에게 평균임금의 100분의 70 이상의 수당을 지급하여야 한다. 다만, 평균임금의 100분의 70에 해당하는 금액이 통상임금을 초과하는 경우에는 통상임금을 휴업수당으로 지급할 수 있다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 부득이한 사유로 사업을 계속하는 것이 불가능하여 노동위원회의 승인을 받은 경우에는 제1항의 기준에 못 미치는 휴업수당을 지급할 수 있다.</p> <p>제109조(벌칙) ① 제36조, 제43조, 제44조, 제44조의2, 제46조, 제51조의3, 제52조제2항제2호, 제56조, 제65조, 제72조 또는 제76조의3제6항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p>

휴업수당은 사업장의 전부 또는 일부가 휴업하는 경우에 발생하는 것이 전형적인 경우이나, 개개의 근로자가 근로계약에 따라 근로를 제공할 의사가 있는데도 사용자가 노동자의 의사에 반하여 노무 제공의 수령을 거부하거나 노무 제공을 불가능하게 하 경우

22) 고용노동부 2004. 8. 12. 근로기준과-4182

23) ‘근로기준법주해III’ 제120면 이하, 대법원노동법실무연구회, 박영사.

에도 휴업수당 청구권이 발생한다. 사용자와 노동자는 근로계약을 통해 소정근로시간을 정하고, 노동자는 소정근로시간 동안 사용자에게 노무를 제공할 의무가 있으며 동시에 사용자는 노동자가 제공하는 노무를 수령할 의무가 있는데 이 수령을 지체하거나 거부할 경우 그에 따라 지는 책임이 바로 휴업수당인 것이다.

대법원은 “휴업에는 개개의 근로자가 근로계약에 따라 근로를 제공할 의사가 있음에도 불구하고 그 의사에 반하여 취업이 거부되거나 또는 불가능하게 된 경우도 포함되므로, 이는 “휴직”을 포함하는 광의의 개념이라 할 것이다. 한편 구 근로기준법 제30조제1항은 “사용자는 근로자에 대하여 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉 기타 징벌을 하지 못한다”라고 규정하고 있고, 여기서 “휴직”이라 함은 어떤 근로자를 그 직무에 종사하게 하는 것이 불능이거나 또는 적당하지 아니한 사유가 발생한 때에 그 근로자의 지위를 그대로 두면서, 일정한 기간 그 직무에 종사하는 것을 금지시키는 사용자의 처분을 말한다. 그렇다면 사용자가 그의 귀책사유에 해당하는 경영상의 필요에 따라 개별 근로자들에 대하여 구 근로기준법 제45조제1항에 의한 휴업을 실시한 경우, 이러한 휴업 역시 구 근로기준법 제30조제1항에서 정하는 “휴직”에 해당하는 불이익한 처분에 해당한다고 할 것이다”라고 판단하였다.²⁴⁾

이러한 법리 및 판례에 따르면, 장기요양기관이 휴업을 하지 않았더라도 수급자의 사망, 입원, 타기관으로의 이전 등의 사정으로 인한 급여계약 중단으로 방문요양보호사가 일이 없는 상황, 즉 휴직 상황에 놓이게 되면 휴업수당의 요건인 ‘휴업’에 해당한다. 문제는 이러한 휴업을 사용자의 귀책사유로 볼 수 있는지 여부다.

관련하여 휴업수당의 요건인 사용자의 귀책사유는 사용자에게 잘못이 있는지 여부를 불문하고 ‘사용자의 세력범위 안에서 발생한 경영장애’라고 해석하는 것이 일반적이다. 예컨대 작업량이 감소한 경우, 회사가 원료, 부품 등을 확보하지 못한 경우, 판매가 부진하거나 주문이 감소한 경우, 기업 운영 자금이 부족한 경우, 하도급 업체의 사정으로 인한 하수급업체의 공사량 감소와 같은 경영상의 사정은 사용자의 귀책사유에 해당한다. 대법원은 “크레인 충돌사고로 중대재해가 발생한 원청업체에 내려진 작업중지명령에 따

24) 대법원 2009. 9. 10. 선고 2007두10440 판결

라 하청업체가 휴업하게 되었고, 원청업체로부터 휴업수당 목적의 돈 일부를 지급받아 일부 근로자들에게 휴업수당을 지급하였으나, 일부근로자에게는 휴업수당을 지급하지 않았는데, 이는 불가항력이라고 주장할 수 없는 사유로 휴업한 것으로 나머지 근로자들에게도 휴업수당을 지급할 의무가 있다”고 판시한 바 있다.²⁵⁾

따라서 수급자의 사망이나 입원, 타 기관으로 이전에 따른 계약 중단은 장기요양기관의 세력범위 안에서 발생한 경영장애이기 때문에 이런 사유로 방문요양보호사가 일을 할 수 없는 경우 장기요양기관은 방문요양보호사에게 휴업수당을 지급해야 한다.

같은 맥락에서 코로나19 상황에서 감염의 위험 등을 이유로 수급자가 이용을 중단하는 일이 많았는데 이 역시도 사용자의 귀책사유로 보아야 한다. 고용노동부는 코로나19와 관련하여 ① 바이러스 확산의 간접적인 영향으로 인한 예약취소, 고객감소, 매출감소 등으로 휴업하는 경우(여행사, 병원, 숙박업종 등), ② 해외 공장 휴업에 따른 부품 공급 중단으로 휴업하는 경우(제조업 등), ③ 감염을 예방하기 위해 자발적으로 근로자의 전부 또는 일부를 휴업시키는 경우(일반사업장) 사용자의 귀책사유가 있다고 보아 휴업수당이 발생한다고 발표했다.²⁶⁾ 감염의 우려로 수급자가 이용을 중단하는 경우는 고용노동부가 명시한 “바이러스 확산의 간접적인 영향으로 인한 예약취소, 고객감소, 매출감소 등으로 휴업하는 경우(여행사, 병원, 숙박업종 등)”에 흡사하다. 그리고 여기에서 말하는 휴업에는, 앞서 살핀 바와 같이 개별 직원의 휴직도 포함된다. 따라서 코로나19의 영향으로 급여계약이 중단되고 그로 인해 방문요양보호사가 일을 할 수 없게 된 때에도 장기요양기관은 방문요양보호사에게 휴업수당을 지급해야 한다. 유사한 예로 다문화가족 방문교육지도사 사례가 있다. 방문요양보호사처럼 가정을 방문해 일하는 다문화가족 방문교육지도사의 경우 코로나19 감염병 상황으로 인해 여성가족부 지침에 따라 약 2달간 업무를 수행하지 않는 대신 휴업수당을 받았다.

이런 경우 장기요양기관은 정부로부터 고용유지지원금을 받을 수 있다. 정부는 휴업수당을 지급하는 사용자를 위하여 고용유지지원금제도를 두고 있다. 고용유지지원금제도는 매출액, 생산량 감소 등 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 고용유지조치(휴업, 휴

25) 대법원 2019. 9. 10. 선고 2019도9604 판결

26) 고용노동부 근로기준정책과 <신종 코로나 바이러스 관련 휴업, 휴가 제도 사업장 지도 방향>, 2020. 2. 7.

직)를 실시하고 고용을 유지하는 경우 인건비 일부를 지원하여 경영부담을 완화하고 노동자의 실직을 예방하기 위해 만든 제도다. 정부는 코로나19에 대응하기 위해 고용유지지원금의 지원 요건을 완화했고 지원수준은 강화했다. 사용자가 휴업에 들어가지 않고 일부 직원에 대해서만 휴직을 하는 경우에도 고용유지지원금이 지급된다. 근로자가 여러 곳에서 일을 하는 경우에도 고용유지지원금이 지급된다. 고용유지지원금은 휴업수당을 지급하는 사용자 지원제도이고, 휴업수당의 지급 요건은 사용자별로 판단하기 때문이다.

그렇다면 수급자나 그 가족이 요양보호사의 교체를 요구하거나 요양보호사에 대한 불만으로 급여계약을 중단한 때에도 장기요양기관은 휴업수당을 지급해야 하는가. 당해 사유로 급여계약이 중단되는 것은 사용자의 귀책사유에 해당하지 않기 때문이다. 그렇다고 해서 근로자의 귀책사유로 휴직이 발생하였다고 보기도 애매하다. 장기요양기관은 방문요양보호사가 제공하는 노무를 수령할 의무가 있기 때문이다. 따라서 원칙대로라면 장기요양기관은 새로운 이용자를 찾아 방문요양보호사로 하여금 계속해서 일을 할 수 있도록, 노무를 제공할 수 있도록 해야 한다. 즉 방문요양보호사가 일을 하지 못하는 이유는 급여계약이 중단되었기 때문이기도 하지만, 동시에 장기요양기관이 새로운 일을 주지 않았기 때문이기도 하다. 법적으로는 상병휴직(근로자가 업무 외의 사유로 부상, 질병이 발생하여 일을 할 수 없는 경우), 기소휴직(형사사건으로 구속되어 현실적으로 근로를 제공하는 것이 불가능한 경우)와 같이 전적으로 노동자 측의 사정에 의한 휴직의 경우에는 무급 휴직으로 하더라도 무효라고 단정할 수 없다. 그러나 급여계약 중단으로 인한 휴직은 이와 다르다. 급여계약 중단 그 자체에 대해서 장기요양기관은 책임이 없지만 이후 방문요양보호사의 노무 수령을 지체, 거부한 것에는 책임이 있다고 볼 수 있다. 결국 경영상의 필요성, 그로 인하여 방문요양보호사 받게 될 경제상의 불이익, 새로운 이용자를 소개하였음에도 방문요양보호사가 거절하였는지 여부, 요양보호사의 사정 등을 종합적으로 따져 판단해야 한다.

6. 구직급여(협의를 실업급여)에 대한 법적 판단

비자발적으로 실직한 노동자는 고용보험법에 따라 구직급여(협의를 실업급여)를 받는다. 구직급여를 받기 위해서는 고용보험법이 정한 다음의 요건을 갖추어야 한다.

고용보험법

제40조(구직급여의 지급 요건) ① 구직급여는 이직한 근로자인 피보험자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 지급한다. 다만, 제5호와 제6호는 최종 이직 당시 일용근로자였던 사람만 해당한다.

1. 제2항에 따른 기준기간²⁷⁾ 동안의 피보험 단위기간이 합산하여 180일 이상일 것
2. 근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업(영리를 목적으로 사업을 영위하는 경우를 포함한다. 이하 이 장 및 제5장에 서 같다)하지 못한 상태에 있을 것
3. 이직사유가 제58조에 따른 지급자격의 제한 사유에 해당하지 아니할 것
4. 재취업을 위한 노력을 적극적으로 할 것

위 요건의 “근로의 의사와 능력이 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있을 것”은 비자발적으로 일을 그만두게 된 경우를 의미한다. 자발적으로 일을 그만두게 된 경우라도 그 원인이 사용자에게 있는 경우에는 구직급여의 요건을 충족한다. 구체적인 세부 기준은 고용보험법 시행규칙 제101조 제2항 및 별표2에서 정하고 있다.

앞서 살핀 것처럼 수급자의 사정으로 급여계약이 중단되더라도 방문요양보호사는 일을 그만둘 필요가 없다. 설사 그렇게 약정을 했다고 하더라도 그러한 약정은 효력이 없다. 그럼에도 불구하고 장기요양기관이 일을 그만두도록 종용하면, 이는 해고로서 비자발적인 실업에 해당하기 때문에 요양보호사는 구직급여를 받을 수 있다. 장기요양기관의 주장처럼 당연 종료 사유, 계약기간의 종료로 보더라도 구직급여를 받을 수 있다.

그런데 이와 관련해서 두 가지가 문제된다. 첫째, 수급자가 이용을 중단한 후 방문요양보호사가 근로계약을 유지하였지만 결국 할 일이 없어 자발적으로 일을 그만둔 경우, 구직급여를 받을 수 있는지 여부다. 둘째, 방문요양보호사가 두 군데 이상의 장기요양기관에 근무하던 중 한 군데에서만 실직하고 다른 장기요양기관에서의 근로관계를 유지하

27) 기준기간은 이직일 이전 18개월로 하되, 근로자인 피보험자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기간을 기준기간으로 한다.

1. 이직일 이전 18개월 동안에 질병·부상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 계속하여 30일 이상 보수의 지급을 받을 수 없었던 경우: 18개월에 그 사유로 보수를 지급 받을 수 없었던 일수를 가산한 기간(3년을 초과할 때에는 3년으로 한다)
2. 다음 각 목의 요건에 모두 해당하는 경우: 이직일 이전 24개월
 - 가. 이직 당시 1주 소정근로시간이 15시간 미만이고, 1주 소정근로일수가 2일 이하인 근로자로 근로하였을 것
 - 나. 이직일 이전 24개월 동안의 피보험 단위기간 중 90일 이상을 가목의 요건에 해당하는 근로자로 근로하였을 것

는 경우, 구직급여를 받을 수 있는지 여부다. 소위 부분 실업에도 구직급여를 받을 수 있는지 여부다.

우선 수급자가 이용을 중단한 후에도 방문요양보호사는 근로계약을 유지하였지만 결국 할 일이 없어 자발적으로 일을 그만둔다면, 구직급여를 받을 수 있는가. 앞서 살핀 바와 같이, 이 기간에도 방문요양보호사는 휴업수당을 받아야 한다. 그러나 휴업수당을 받지 못해 소위 무급 휴업 상태에 놓이게 된 때에는, 자발적으로 그만두더라도 구직급여를 받을 수 있다. “2개월 이상 사업장의 휴업으로 휴업 전 평균임금의 70퍼센트 미만을 지급받”아 일을 그만둔 경우는 수급자격이 제한되지 아니하는 정당한 이직 사유에 해당하기 때문이다(고용보험법 시행규칙 제101조 제2항, 별표2). 결국 수급자의 이용 중단 때문에 일을 그만둔 때에는 자발적이든, 비자발적이든 구직급여를 받을 수 있다.

그러나 두 군데 이상의 장기요양기관과 계약을 맺고 일을 하다가 한 군데 기관에서만 일을 중단한 상황이라면, 즉 수입이 급격히 줄었으나 한 군데 장기요양기관에서라도 일을 하고 있는 상황이라면 구직급여를 받을 수 없다. 구직급여는 “취업하지 못한 상태에 있을 것”을 요건으로 하기 때문이다. 고용보험은 고용보험 자격의 이중 취득을 인정하지 않는다. 따라서 여러 곳에서 일을 하는 노동자는 주된 사업장(월 평균 보수가 많은 사업장, 월 평균 보수가 동일하다면 월 소정근로시간이 많은 사업장) 한 곳에서만 고용보험 가입이 가능하다. 주된 사업장에서 실직한 경우에도 구직급여를 받을 수 없다. 코로나19로 인하여 부분 실업을 당하는 방문요양보호사가 많이 발생했지만, 현행 제도에서는 구직급여(실업급여)를 받는 것은 불가능하다.

7. 초단시간 노동에 대한 법적 판단

4주 동안(4주 미만으로 근로하는 경우에는 그 기간)을 평균하여 1주 동안의 소정근로시간이 15시간 미만인 노동자를 초단시간 노동자라 부른다. 초단시간 노동자에게는 근로기준법 제55조의 주휴일, 공휴일 규정과 제60조의 연차유급휴가 규정이 적용되지 않는다(근로기준법 제18조 제3항), 또한 초단시간 노동자에게는 퇴직급여를 지급하지 않아도 되고(근로자퇴직급여 보장법 제4조 제1항 단서), 초단시간 노동자는 2년을 초과해 일해도 정년이 보장되지 않는다(기간제법시행령 제3조 제3항 제6호). 산업재해보상보험

을 제외한 소위 4대보험(국민연금, 건강보험, 고용보험)에서도 배제된다. 따라서 비자발적으로 실업을 해도 초단시간 노동자는 구직급여를 받지 못한다. 국민건강보험공단은 고용보험에 가입한 방문요양보호사들에게 년 8시간의 직무교육 시간을 급여 제공 시간으로 인정하는데, 초단시간 일을 하는 방문요양보호사는 당해 직무교육에서도 배제된다.

2019년도 보건복지부 실태조사에 따르면, 방문요양보호사의 18.5%는 월 60시간 미만으로 근무하는 초단시간 노동자다. 현행법대로라면 이들 방문요양보호사는 주휴수당, 연차휴가수당, 퇴직금을 받지 못해도 문제가 없다.

8. 연차 유급휴가에 대한 법적 판단

사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 노동자에게는 15일 이상의 유급휴가를, 일한 기간이 1년 미만인 노동자 또는 1년간 80퍼센트 미만 출근한 노동자에게는 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 한다. 3년 이상 계속하여 일한 노동자에게는 15일에 더하여 계속 근무연수 매 2년마다 1일을 가산한 유급휴가를 주어야 한다. 이를 위해 근로기준법은 근로계약서에 연차 유급휴가를 명시하도록 하고, 연차 유급휴가를 주지 않는 사용자에게 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(근로기준법 제17조 제4호, 제60조, 제110조 제1호)

그런데 상당수의 방문요양보호사는 본인의 의사와 무관하게 연차 유급휴가를 사용하지 못한다. 그러나 근로기준법은 연차 유급휴가 그 자체를 주도록 정한 것이기 때문에, 장기요양기관이 연차수당을 지급했다고 하더라도 연차 유급휴가 미부여가 적법하게 되는 않는다. 엄밀하게 따지면 시급에 포함된 연차수당은 연차 유급휴가기간 동안에 유급으로 당연히 지급되어야 하는 ‘연차휴가수당’이다. 이는 연차 유급휴가일에 일한 대가로 지급하는 ‘연차휴가근로수당’이나 연차 유급휴가를 사용하지 못한 것에 대해 지급하는 ‘연차휴가대체수당’과도 구분된다. 월급제 노동자의 경우 월급에 이미 연차휴가수당이 반영되는 것이 보통이나 시급제를 적용받는 방문요양보호사의 경우 시급과 별도 연차휴가수당을 받아야 하고 나아가 연차휴가를 사용하지 못하거나 연차휴가에 근무를 한 경우에는 추가로 연차휴가근로수당, 연차휴가미사용수당을 받아야 한다. 따라서 방문요양보호사는 연차수당을 받았다고 하더라도 연차 유급휴가를 자유롭게 쓸 수 있다. 고용

노동부는 “연·월차유급휴가에 대해 미사용 연·월차유급휴가보상금을 월급여액 속에 포함하여 미리 지급하는 근로계약을 체결하는 것은, 그 수당을 지급한 이후에도 해당 근로자가 연·월차휴가를 사용할 수 있도록 허용하는 경우에만 인정될 수 있을 것이며, 휴가 사용을 허용하지 아니하는 경우에는 근로기준법상 근로자에게 인정된 연·월차휴가를 청구·사용할 권리를 제한하는 것이 되어 인정될 수 없다”²⁸⁾, “연차유급휴가미사용수당이 미리 지급되었다고 하더라도 근로자의 휴가 청구권 자체가 없어지는 것은 아니므로 사용자는 근로자가 휴가를 청구하는 경우에는 이를 거부할 수 없다”²⁹⁾고 보고 있다.

한편 장기요양기관 중에는 공휴일에 연차 유급휴가를 대체하여 사용하도록 강제한 경우도 상당하다. 공휴일에 쉬는 것을 연차 유급휴가 사용으로 간주하는 것이다. 연차 유급휴가는 노동자가 청구한 시기에 주어야 하고, 그 기간에 대하여는 취업규칙 등에서 정하는 통상임금 또는 평균임금을 지급하여야 한다(근로기준법 제60조 제4항). 근로기준법은 “사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 제60조에 따른 연차 유급휴가일을 갈음하여 특정한 근로일에 근로자를 휴무시킬 수 있다”고 정하고 있는데(제62조) 이 규정을 준용한 것으로 보인다. 그러나 연차 유급휴가 대체는 근로자대표와의 적법한 서면 합의가 있는 경우에만 유효하며 근로계약서에 연차 유급휴가 대체를 명시했다고 하더라도 근로자대표와의 적법한 서면 합의가 없으면 연차 유급휴가 대체는 효력이 없다.

참고로 2022. 1. 1.부터 상시 5인 이상 노동자를 사용하는 사업 또는 사업장은, 연차 유급휴가와 별도로 관공서의 공휴일에 관한 규정 제2조 각호(일요일 제외)에 따른 공휴일 및 대체공휴일을 부여해야 한다(근로기준법 제55조 제2항, 근로기준법시행령 제30조 제2항). 따라서 2022. 1. 1.부터 공휴일 연차 유급휴가 대체는 불법이다.

9. 5인 미만 장기요양기관에 대한 법적 판단

5인 미만 사업장에는 근로기준법의 주요 규정이 적용되지 않는다. 해고 제한 규정(제23조), 해고사유 서면통지 규정(제27조), 부당해고 구제신청 규정(제28조), 휴업수당

28) 고용노동부, 2011. 7. 4. 근로개선정책과-2022

29) 고용노동부, 2007. 11. 22. 임금근로시간정책팀-3444

규정(제46조), 연장·야간 및 휴일근로수당 규정(제56조), 연차 유급휴가 규정(제60조), 직장 내 괴롭힘 규정(제76조의2,3) 등이 그러하다. 기간제법의 기간의 정함이 없는 근로 전환 규정(제4조)도 5인 미만 사업장에는 적용되지 않는다. 그런데 2019년도 보건복지부 실태조사에 의하면, 재가장기요양기관 중 5인 미만 사업장은 14.3%에 이른다. 방문목욕의 경우 47.7%, 방문요양의 경우 4.6%가 5인 미만 사업장이다(보건복지부, 2019). 이들 5인 미만 장기요양기관에 근무하는 방문요양보호사는 노동법의 주요 규정을 적용 받지 못하는 셈이다.

방문목욕과 비교했을 때 방문요양의 5인 미만 사업장 비율은 매우 낮다. 그러나 법령대로라면 방문요양 제공 장기요양기관에서는 직원 수가 5명 미만일 수 없다. 장기요양기관을 운영하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 장기요양에 필요한 시설 및 인력을 갖추어 소재지를 관할 구역으로 하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장으로부터 지정을 받아야 하는데(노인장기요양보험법 제31조 제1항), 보건복지부령은 다음과 같이 재가요양기관의 인력 기준을 마련하고 있기 때문이다(노인장기요양보험법 시행규칙 제23조 제2항 제1호, 노인복지법 시행규칙 별표9).

4. 인력기준

가. 방문요양, 방문목욕, 주·야간보호, 단기보호, 재가노인지원 및 방문간호서비스를 제공하는 시설은 다음 기준에 해당하는 인원을 두어야 한다.

구분	시설장	사회복지사	간호사 또는 간호조무사	물리치료사 또는 작업치료사	치과 위생사	요양 보호사	사무원	조리원	보조원 (운전자)
방문요양	1명	1명 (수급자 15명 이상)				15명 이상 (농어촌지 역의 경우에는 5명 이상)			
방문목욕	1명					2명 이상			

위 기준을 보면 농어촌지역의 수급자가 15명 미만인 방문요양 제공 장기요양기관이라고 하더라도 직원 수는 최소한 5명이어야 한다. 장기요양기관으로 지정 받으려는 자는 인력현황을 첨부하여 관할 지방자치단체에 제출해야 하고, 인력현황 요건을 충족하지 못한 기관은 장기요양기관 지정을 받을 수 없다. 추측하건대 위 요건과 달리 5인 미만 방문급여 제공 장기요양기관이 많은 것을 보면, 실제로는 인력 기준을 충족하지 못하였

으나 허위의 자료로 장기요양기관을 지정 받았거나, 장기요양기관 지정 후 인력 기준을 충족하지 못한 것으로 보인다. 어떠한 경우에도 위법하기는 마찬가지다.

그런데 엄밀히 따지면 직원 수가 5명 이상인 경우에도 노동법상으로는 5인 미만 사업장이 될 수 있다. 5인이라는 기준은 ‘상시 사용하는 근로자 수’를 뜻하는데, ‘상시 사용하는 근로자 수’는 해당 사업 또는 사업장에서 법 적용 사유(휴업수당 지급, 근로시간 적용 등) 발생일 전 1개월 동안 사용한 근로자의 연인원을 같은 기간 중의 가동 일수로 나누어 산정하기 때문이다. 근로자 수를 산정한 결과 법 적용 사업 또는 사업장에 해당하는 경우에도 산정기간에 속하는 일별로 근로자 수를 파악하였을 때 법 적용 기준에 미달한 일수가 2분의 1 이상인 경우에는 5인 미만 사업장으로 본다(근로기준법 시행령 제7조의2 제1항). 방문요양보호사는 근로일수가 적은 경우가 많기 때문에, 5인 이상의 요양보호사를 둔 장기요양기관이라고 하더라도 5인 미만 사업장으로 간주될 가능성이 크다. 또한 방문요양보호사별로 근로일수가 들쭉날쭉하기 때문에 재가장기요양기관의 상시 근로자수를 계산하기는 매우 어렵다. 따라서 9명 미만의 직원을 둔 장기요양기관들(재가급여 장기요양기관의 21.2%)은 5인 미만 사업장을 주장하며 노동법의 적용을 회피할 가능성이 크다.

10. 임금명세서의 교부에 대한 법적 판단

방문요양보호사의 절대다수는 임금명세서를 교부 받는다. 그러나 임금의 세부 구성항목을 정한 급여명세서를 교부 받는 비율은 66%이고, 상세 내역과 근거를 알기 어려운 급여명세서를 교부 받는 비율은 34%에 이른다. 그러나 현행법은 임금명세서에 관한 규정을 두고 있지 않기 때문에 상세 내역과 근거를 알기 어려운 급여명세서를 교부해도 위법하지 않다. 그러나 근로기준법의 개정으로 2021. 11. 19.부터 임금명세서 교부의무가 강제된다.

근로기준법

제48조(임금대장 및 임금명세서) ① 사용자는 각 사업장별로 임금대장을 작성하고 임금과 가족수당 계산의 기초가 되는 사항, 임금액, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 임금을 지급할 때마다 적어야 한다.

② 사용자는 임금을 지급하는 때에는 근로자에게 임금의 구성항목·계산방법, 제43조제1항 단서에 따라 임금의 일부를 공제한 경우의 내역 등 대통령령으로 정하는 사항을 적은 임금명세서를 서면(「전자문서 및 전자거래 기본법」 제2조제1호에 따른

전자문서를 포함한다)으로 교부하여야 한다. <신설 2021. 5. 18.>

[시행일 : 2021. 11. 19.]

임금의 구성항목, 계산방법 등 임금명세서에 들어갈 세부 항목을 대통령령으로 정하도록 함에 따라, 근로기준법시행령안은 임금명세서에 들어갈 세부 내용을 다음과 같이 정하였다. 동시에 “임금명세서에 기재사항 중 일부를 기재하지 않거나, 사실과 다르게 기재하여 교부한 경우” 과태료(1차 20만원, 2차 30만원, 3차 50만원)을 부과하도록 정하였다.

근로기준법 시행령

제27조의2(임금명세서의 기재사항) ① 사용자는 법 제48조제2항에 따른 임금명세서에 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.

1. 성명
 2. 생년월일, 사원번호 등 근로자를 특정할 수 있는 정보
 3. 임금지급일
 4. 근로일수
 5. 총 근로시간수
 6. 연장근로, 야간근로 또는 휴일근로를 시킨 경우에는 그 시간수
 7. 임금 총액
 8. 기본급, 각종 수당, 상여금, 성과급, 그 밖의 임금의 항목별 금액(통화 이외의 것으로 지급된 임금이 있는 경우에는 그 품명 및 수량과 평가총액)
 9. 제8호에 따른 임금의 각 항목별 계산방법 등 임금 총액을 계산하는데 필요한 사항
 10. 법 제43조제1항 단서에 따라 임금의 일부를 공제한 경우에는 공제 항목별 금액과 총액
- (2021. 11. 19. 시행)

근로기준법시행규칙안도 임금명세서 서식을 신설했다(근로기준법시행규칙안 제16조 제1항 제2의2호, 별지 제17호의2 서식). 따라서 2021. 11. 19.부터 세부항목을 정하지 않은 임금명세서를 교부하는 것은 불법이다.

11. 소결

근로기준법 및 기간제법에 따라 방문요양보호사도 정년 및 계약기간을 보장 받아야 하며 수급자나 그 가족이 이용을 중단하더라도 계속해서 일을 할 수 있어야 한다. 방문요양보호사의 근로계약서에는 업무의 시작과 종료시각, 소정근로시간을 명확히 기재하고 방문요양보호사는 소정근로시간에 대해 임금을 보장 받아야 한다. 수급자나 장기요양기관은 임의로 근로시간을 변경하거나 취소할 수 없다. 만약 실근로시간이 소정근로

시간을 초과한다면 방문요양보호사는 실근로에 대해 임금을 받아야 한다. 방문요양 태도로 기록한 시간만 근로시간으로 보고 나머지 조회, 회의, 인수인계, 의무적 교육, 이동 시간(한 기관으로부터 여러 명의 수급자를 소개 받은 경우의 이동시간)을 근로시간에서 제외하는 것은 위법하다. 방문요양보호사는 연차 유급휴가도 보장 받아야 한다. 휴업수당 역시도 노동법에 따라 받아야 한다. 수급자가 이용을 중단할 경우 이에 따른 위험은 사용자, 즉 장기요양기관이 부담해야 한다. 장기요양기관은 방문요양보호사가 제공하는 노무를 수령할 의무가 있으며, 수령을 하지 못한 데에 휴업수당을 지급할 의무가 있다. 구직급여도 마찬가지다. 수급자의 사정으로 인한 일의 중단은 구직급여 사유에 해당한다. 법상 근로자가 분명한 이상 방문요양보호사에게도 노동법이 있는 그대로 적용되어야 한다.

이와 관련하여 보건복지부의 책임도 고려해야 한다. 근로기준법은 “사업이 한 차례 이상의 도급에 따라 행하여지는 경우에 하수급인(下受給人)(도급이 한 차례에 걸쳐 행하여진 경우에는 수급인을 말한다)이 직상(直上) 수급인(도급이 한 차례에 걸쳐 행하여진 경우에는 도급인을 말한다)의 귀책사유로 근로자에게 임금을 지급하지 못한 경우에는 그 직상 수급인은 그 하수급인과 연대하여 책임을 진다”고 정하고 있다(제44조 제1항). 도급에 따라 행해지는 사업은 대개 하수급인이 도급인이나 직상 수급인에 대한 종속도가 높고 영세하여 근로자에게 임금을 지급하지 못할 위험성이 상대적으로 높기 때문이다. 엄밀하게 따지면, 장기요양제도에 있어서 보건복지부와 장기요양기관 간의 관계를 도급인과 수급인으로 보기는 어렵다. 근로기준법 시행령이 정하는 직상수급인의 귀책사유(도급계약에서 정한 도급 금액 지급일에 도급 금액을 지급하지 아니한 경우, 도급계약에서 정한 원자재 공급을 늦게 하거나 공급을 하지 아니한 경우, 도급계약의 조건을 이행하지 아니하여 하수급인이 도급사업을 정상적으로 수행하지 못한 경우)에 해당되지도 않는다. 보건복지부는 급여비용 중 인건비지급비율만 정할 뿐이고, 해당 범위 내에서 임금을 어떻게 지급할지는 장기요양기관에 맡겨져 있다고 볼 수도 있다. 그러나 장기요양기관이 요양보호사에게 지급하는 급여는 사실상 보건복지부가 지급하는 급여비용에 의존한다. 보건복지부가 장기근속장려금, 원거리교통비용, 장기요양시설에 근무하는 요양보호사의 월 기준 근무시간, 급여비용 가산의 기준이 되는 야간을 근로기준법이 정하는 22시부터 다음 06시까지로 정하고 있는 것 역시 보건복지부의 결정이 사실상 인건비 결정 기준임을 인지하고 있기 때문이다. 실제로 보건복지부는 <장기요양종사자 인건

비 지급기준>을 결정한다. 보건복지부가 장기요양위원회에 제출한 <장기요양종사자 인건비 지급기준 관리 방안 검토보고>는 ‘급여제공에 필요한 투입자원(인건비+관리운영비)을 산출하여 포괄수가제 방식으로 급여 체계를 운영한다’고 명시하고 있다. 또한 장기요양수가 상 인건비가 “①인건비 기본 조정(최저임금반영 및 최저임금 초과직종 인상을 조정) + ②직종간 인건비 차액 유지 + ③연장수당 반영(경영실태조사 결과) 으로 구성”된다는 점을 구체적으로 정하고 있다. 그럼에도 불구하고 보건복지부는 해고, 소정근로시간, 휴업수당 등을 고려하지 않고 있다. 실제 급여를 제공한 시간에 대해서만 임금을 지급하도록 정하고 있다. 결국 현행 수가체계에서 장기요양기관은 노동법을 준수하기가 만만치 않다. 노동조건 결정에 대한 실질적인 지배력을 행사하는 고용노동부도 책임에서 자유로울 수 없다.

V. 해외의 호출형 노동 양태와 정책 대응 : 근로시간 문제를 중심으로

1. 연구의 배경

한국 재가요양보호사의 노동환경은 근로시간의 변동이 잦고 수요변동으로 인한 위험에 노동자가 그대로 노출된다는 점에서 노동자가 자신의 근로시간 및 소득을 예측하기 어렵다. 근로시간 및 소득의 불안정성은 장기요양수가제도와 마찬가지로 시급제 임금을 지급하고 근로시간이 불규칙적이거나 최저근로시간 보장이 제한적인 영시간 계약(zero-hours contract), 가변시간 계약(variable hours contract), 호출형 노동(on-call work) 등의 비전형 고용관계에서도 나타나는 문제이다. 근로시간이 가변적인 고용형태에 대한 국제기구와 각 국의 정책대응이 재가요양보호사의 노동환경 개선 방안에 참조할만한 지침이 될 가능성이 있다.

본 연구는 재가요양보호사의 노동환경 개선 방안에 대한 논의에서 참조할만한 유럽연합(EU: European Union)과 국제노동기구(International Labor Organization) 같은 국제기구, 그리고 유럽과 북아메리카 개별 국가들의 가변시간 고용관계 정책들을 소개하고자 한다.

2. 연구의 한계

해외 사례를 소개하기에 앞서 장기요양수가제도는 현행 법제도 내에서의 노동자 권리 보장조차 어렵게 만드는 구조적 문제가 있음을 상기할 필요가 있다.

재가요양보호사의 고용불안은 [제3장 재가요양보호사 노동 실태의 원인]에서 지적되었듯이 서비스 시간에 대한 수가 지급 방식의 장기요양수가제도 구조와 영세한 민간 요양기관 중심의 한국 장기요양서비스 공급체계 내부의 과당경쟁에서 기인하는 측면이 있다. 장기요양수가제도의 개선과 공공 중심의 장기요양서비스 공급체계로의 점진적 전환을 전제하지 않고는 재가요양보호사의 노동환경 개선을 논하기 어렵다.

본 연구는 한국 재가요양보호사의 노동환경 개선에 있어 적당한 모델이 될 수 있는 해외의 사례를 찾지는 못하였다. 무엇보다 본 연구에서 소개하는 사례들은 대부분 사기업의 시간 가변적인 고용계약을 전제하고 있어 임금이 정부에 의해 결정되어 공공성이 짙은 한국 재가요양보호사의 고용관계와 엄연히 구별되는 측면이 있다.

따라서 아래의 사례들은 참조할만한 지침일 뿐 그 자체로 온전한 해결책이 될 수 없다는 점을 유의해야 한다.

3. 연구의 구성

본 연구는 EU와 ILO 같은 국제기구, 그리고 유럽과 북아메리카 개별 국가들이 근로시간이 가변적인 고용관계를 어떻게 규율하고 있는지 소개하여 재가요양보호사의 노동환경 개선 방안에 대한 논의에 참고할만한 사례들을 집합하는 것을 목표로 한다.

본 연구는 첫째 비전형 노동, 가변시간 계약 노동, 영시간 계약 노동 그리고 호출형 노동의 각 개념을 구분하고 정의할 것이다. 둘째 국제노동기구와 유럽연합이 예측 가능한 근로시간과 임금을 보장하기 위해 마련한 규범들과 정책 제안들과 각 국의 근로시간 또는 임금 보장 정책들을 소개할 것이다. 마지막으로 본 연구는 돌봄노동자의 처우개선을 직접 목표로 했던 해외의 정책 또는 법규범을 살펴 볼 것이다.

4. 용어의 정리

비전형 노동, 호출형 노동, 가변시간 계약 노동 그리고 영시간 계약 노동 등의 용어는 그 의미가 상호 중첩되는 지점들이 있으므로 본 연구는 아래와 같이 위 용어들 사이의 관계를 정리하고자 한다.

근로관계에 있어서의 ‘위험의 탈상호화’ 및 근로의 비공식화 그리고 여러 비전형 노동의 확산은 세계를 휩쓰는 하나의 거대한 흐름이다.³⁰⁾ 언제 어디서든 새로운 비전형 노

30) De Stefano, Valerio (2016), *Casual Work Beyond Casual Work in the EU: The Underground*

동의 형태가 나타날 수 있다. 따라서 본 연구는 비전형 노동을 엄밀하게 정의하지는 않을 것이다. 다만 정형적인 근로 형태와 대비되는 개념으로 ‘비전형 노동’을 사용할 것이다.

국제노동기구는 정형적인 근로(standard employment)에서 벗어난 근로를 포괄하는 개념으로 ‘비전형 노동(Non-standard employment)’을 사용한다. 다만 국제노동기구는 비전형 노동의 정의가 아직 명확하게 규정되었다고 보지는 않는다.³¹⁾

국제노동기구는 정형적인 근로를, 그 세부적인 판단기준은 법제마다 다를 수 있지만, 일대일(one person to another)의 종속적이고(subordinate), 무기한인(indefinite), 전일제(full-time)의 근로계약 관계로 상정한다.³²⁾ 국제노동기구는 일대일의, 종속적이고, 무기한인, 전일제 근로계약에서 벗어나는 임시직 노동(temporary employment), 단시간 노동(part-time work), 호출형 노동(on-call work), 파견 노동(temporary agency work) 및 기타 다자간 고용 관계에 있는 노동(multiparty employment relationships), 위장된 자영업(disguised employment)과 종속적 자영업(dependent self-employment)³³⁾을 모두 비전형 노동의 양태로 보고 있다.

호출형 노동, 가변시간 계약 노동 그리고 영시간 계약 노동은 전일제 근로가 아니라는 점에서 비전형 노동으로 분류될 것이다. 호출형 노동, 가변시간 계약 노동 그리고 영시간 계약 노동을 각 구분하기 위하여 노·사·정 3자로 구성된 유럽연합의 정책 연구기관인 삶과 노동 조건 개선을 위한 유럽재단 (Eurofound: The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)의 2020년 보고서³⁴⁾와 2019년 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) 보고서³⁵⁾의 호출형 노동에 관한 정의를 함께 사용할 것이다.

Casualisation of the European Workforce - and What to do about it., European Labour Law Journal, Vol. 7, No.3. pp. 421-441, p.422

31) ILO (2016), *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, Geneva: ILO, p.11

32) *ibid.*

33) “Non-standard forms of employment,” International Labour Office, 2021년 9월 1일 접속.

<https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang-en/index.htm>

34) Eurofound (2020), *New forms of employment: 2020 update*, New forms of employment Series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

삶과 노동 조건 개선을 위한 유럽재단의 위 보고서에서 호출형 노동은 비정기적 노동(casual work)의 일종으로 분류된다. 비정기적 노동은 안정적이거나 지속적이지 않은 노동형태로, 사용자가 노동자에게 정기적으로 업무를 제공할 의무가 없고 노동 수요에 따라 탄력적으로 노동자를 사용할 수 있는 비전형 노동의 일종이다. 비정기적 노동의 유형으로는 노동자가 사용자와 지속적으로 관계를 맺지만, 사용자가 노동자에게 일이 있을 것을 보장하지 않는 ‘호출형 노동(on-call work)’과 계절적 근로와 같이 노동자가 특정 업무를 수행하기 위하여 비정기적 또는 정기적으로 사용자와 관계를 맺는 단속(斷續)적 노동(intermittent work)이 있다.³⁶⁾

호출형 노동관계에서 사용자는 노동자에게 지속적으로 업무를 제공할 의무가 없다. 호출형 노동 계약에는 최저 및 최대 근로시간을 표기한 고용계약, 아예 최소 근로시간을 명시하지 않는 영시간 계약(zero-hours contract) 등이 있다.³⁷⁾ 호출형 노동관계에서 사용자는 필요에 따라 노동자를 호출할 수 있으므로 노동자의 근로시간은 일의 수요에 따라 변하게 된다. 근로시간이 유동적인 호출형 노동 계약(on-call contract)은 가변시간 계약(variable hours contract)을 수반한다.

경제협력개발기구는 2019년 보고서에서 호출형 노동 계약(on-call contract)과 가변시간계약(variable hours contract)이라는 용어를 혼용한다. 위 보고서에 따르면 호출형 노동 계약 또는 가변시간 계약은 통상 근로시간이 변동될 수 있다는 규정을 포함하는 근로 계약이며 근로시간이 단시간 근로(part-time work)인 경우가 많다. 가변시간 계약 중에서도 최소근로시간이 보장되지 않는 계약이 영시간 계약(zero hour contract)이다.³⁸⁾

본 연구도 노동자를 필요에 따라 호출하기 위하여 근로시간 변동 가능성을 높인 비전형 노동(non-standard work) 형태를 지칭하는 용어로 ‘호출형 노동(on-call work)’과 ‘가변 시간 노동(variable hours work)’을 혼용하여 사용할 것이다. 본 연구는 원칙적으

35) OECD (2019), *Policy Responses to New Forms of Work*, OECD Publishing, Paris.

36) Eurofound (2020), p.29

37) *ibid.*

38) OECD (2019), p.39

로 인용한 원문에서 사용한 용어를 그대로 사용할 것이다.

‘가변 시간 노동’ 또는 ‘호출형 노동’은 전혀 새로운 형태의 노동이 아니라 단지 정형적 근로관계에서 근로시간 변동 가능성을 높여 노동의 생계수단으로서의 안정성보다는 상품성을 강조하는 비전형 노동(non-standard work)형태이다. 원문을 인용하지 않는 경우 본 연구는 되도록 ‘가변 시간 노동’이라는 용어를 사용할 것이다. 이는 ‘호출형 노동’과 ‘가변시간 노동’ 중에서 ‘가변시간 노동’이라는 용어가 위와 같은 노동양태가 새로운 형태의 노동이 아닌 기존의 근로관계에서 노동 안정성을 담보하던 근로시간과 임금을 유연화 한 형태의 노동이라는 점을 분명히 하기 때문이다.

5. 가변시간 노동의 취약성

가변 시간 노동은 학생 또는 일가정 양립을 원하는 노동자 등 유연한 근무형태를 찾는 일부 노동자에게 유리한 선택지가 될 수 있으며, 노동시장 진입을 상대적으로 용이하게 할 수 있다.³⁹⁾ 그러나 가변시간 노동은 근로시간 및 소득의 예측불가능성과 불안정성을 높인다는 비판을 받고 있다.⁴⁰⁾

삶과 노동 조건 개선을 위한 유럽재단은 2019년 보고서에서 호출형 노동을 비롯한 비정기적 노동(casual work)이 노동자 권리에 미치는 영향을 정리하였다. 아래는 그 내용을 요약한 것이다.⁴¹⁾

비정기 노동자 집단은 개인적 상황에 따라 비정기적 노동을 자유롭게 택하는 노동자들과 비정기적 근로에 참여하는 것이 노동시장에 진입하는 유일한 수단인 노동자들 사이의 괴리가 크다. 따라서 비정기적 노동에 대한 경험에 있어 개별 노동자가 처해 있는 상황이 큰 영향을 미친다. 자신의 노동 조건을 선택할 수 없는, 비정기적 노동이 노동시장에 진입하는 유일한 수단인(또는 그렇게 생각하는) 노동자들에게는 비정기적 노동의

39) Eurofound (2015), 「비정기적 근로: 단속적 근로와 호출근로를 중심으로」 (한국노동연구원 옮김), 『국제노동브리프』, Vol. 6, pp. 5~39. p. 30

40) OECD (2019) p. 39

41) Eurofound (2019), *Casual work: Characteristics and implications*, New forms of employment Series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pp. 19-28

부정적 영향은 치명적일 수 있다.

비정기적 노동의 확산은 여성, 학생 그리고 고령 노동자의 노동시장 참여도를 높이는 데 기여했을 수는 있다. 그러나 근로빈곤, 낮은 질의 일자리의 고착화와 노동자가 그러한 일자리에 갇히는 잠금효과, 상용노동자가 고용 안정성이 떨어지는 비정기 노동자로 대체되는 등의 문제와 연관되어 있다는 지적이 계속된다.⁴²⁾

비정기 노동자는 업무난이도와 자율성이 낮은 일에 주로 배정되므로 경력 발전을 위한 업무능력을 향상시킬 기회가 제한된다. 즉 비정기 노동은 노동자가 계속해서 비정기 일자리를 전전하게 하는 잠금효과(lock-in effect)가 있다.⁴³⁾ 비정기 일자리의 경우 업무기한이 정해져 있거나(단속적 근로) 파편화(on-call work)되어 있어 사용자가 노동자의 교육에 투자할 요인이 적다. 동시에 노동자 또한 사업장 또는 업무에 대한 충성도가 낮거나 비정기 일자리가 커리어 발전 가능성이 낮은 일자리라고 생각하기 때문에 교육이나 훈련에 대한 흥미도가 떨어질 수 있다. 노르웨이 자료에 따르면 비정기 노동자는 상용직 노동자에 비해 자신의 전문성 계발에 스스로 투자할 가능성이 1/6 더 낮으며 사용자들은 비정기 노동자들의 직업훈련에 투자하지 않는다.⁴⁴⁾

연구에 따르면 비정기 노동자의 시급은 대체적으로 다른 노동자들에 비해 낮다. 다만, 이는 직군별 차이에서 기인하기도 한다. 영국의 경우 비정기 노동자들의 평균 시급은 £9.60로 전국 평균 시급인 £14.50보다 현저하게 낮다. 비정기 노동자는 업무기한 또는 근로시간이 짧아 전체 수입의 측면에서도 불이익을 받는다.

비정기적 근로형태는 근로시간이 고정되어 있지 않거나 임의적으로 업무가 배정되어 불확실성과 예측불가능성이 높다. 그러나 고용관계에서 근로시간의 장기성과 예측가능

42) FORES (2015), *Mini- and midi-jobs in Germany: Effects of marginal employment on unemployment*, FORES Policy Paper No. 2015:3, Stockholm., Galassi, Gabriela Liliana. (2016), *The German mini-job reform: Intended and unintended consequences.*, European Parliament (2016), *Precarious employment in Europe - Part 2: Country case studies*, Brussels., Eurofound (2019), p. 19에서 재인용

43) Eurofound (2015), *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg., Eurofound (2019), p. 20에서 재인용

44) Euwals, Rob., De Graaf-Zijl, Marloes. and Van Vuuren, Daniel. (2016), *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*, Centraal Planbureau, TheHague., Eurofound (2019), p. 20에서 재인용

성이 노동자의 건강이나 일-생활 균형, 안녕과 연관되어 있다는 것은 여러 차례 연구로 증명된 바 있다.⁴⁵⁾ 근로시간의 잦은 변화와 불확실성은 근무 경험에 다양한 영향을 미친다. 가령 근로시간의 예측불가능성은 수입에 직접적인 영향을 미쳐 불안정한 삶으로 이어지고 노동자가 가난에 빠질 위험을 높인다. 이를 해결하기 위하여 몇몇 국가들은 최소근로시간을 규정하기도 한다. 또한 근로시간의 예측불가능성은 일-생활 균형을 무너뜨리기도 한다. 이탈리아에서는 계약서상으로는 사용자의 호출을 거부할 수 있는 노동자도 실질적으로는 사용자의 호출에 항상 응답할 수 있는 상태를 유지하기 위해서 노력하는 현상이 보고된다.

근로시간의 잦은 변동, 그리고 항상 호출에 응답할 수 있는 상태를 유지해야 된다는 점은 노동자에게 재정적 스트레스와 고용 불안, 절박함과 착취당했다는 기분을 안겨 준다.⁴⁶⁾ 정신사회적 관점에서 위와 같은 항시적인 스트레스는 건강상의 문제 - 위장, 허리 및 목 질환, 두통, 피로, 무기력감 등-과 연관이 있다.⁴⁷⁾ 또한 근로시간의 예측불가능성은 노동자가 자신의 미래를 주체적으로 설계할 수 있는 능력을 떨어뜨린다.

대부분의 사회보장은 정형적 근로관계를 기준으로 하고 있다. 따라서 비정기적 근로관계가 정형적 근로관계의 핵심 표지들을 갖지 못하는 만큼, 사회보장제도에서 소외되는 경향이 있다. 많은 국가에서 비정기 노동자들은 사회보험을 통한 보장을 받지 못하고 소득세를 지급할 의무에서 면제된다. 그로 인해 비정기 노동자들은, 사회보장제도의 보호가 어찌면 정형적 근로관계의 노동자들보다 필요한데도 불구하고, 사회적 안전망의 보호를 받지 못하고, 노인 빈곤을 경험할 위험이 크다.

또한 비정기 노동자는 법문상으로는 사회보장제도 안에 편입되더라도 실제로는 사회

45) "Poland: Latest working life developments- Q3 2017," Eurofound, November 20, 2017. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2017/poland-latest-working-life-developments-q3-2017>, Eurofound (2019), p. 21에서 재인용

46) Eurofound (2015)., Kremer, M., Went, R. and Knottnerus, A. (2017), *For the sake of security: The future of flexible workers and the modern organisation of labour*, The Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague., Eurofound (2019), p. 23에서 재인용

47) Aronsson, Gunnar. and Gustafsson, Klas. (2005), 'Sickness presenteeism: Prevalence, attendance-pressure factors, and an outline of a model for research', *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, Vol. 47, No. 9, pp. 958-966., Eurofound (2019), p. 23에서 재인용

보장제도의 혜택을 못 받는 경우가 많다. 이탈리아의 경우 법적으로는 모든 노동자는 고용형태와 무관하게 사회보장제도에 편입된다. 그러나 실질적으로는 년 최소 근로일수를 충족한 노동자에게 사회보장수급자격이 인정되므로, 단시간근로자가 대부분인 비정기 노동자는 수급자격을 충족하지 못하는 경우가 많다. 근로시간이 제한적이고 임금이 대체적으로 낮은 비정기 근로의 특징들은 사회보장혜택을 받는 것을 어렵게 만든다.

노동자 조직의 관점에서는 비정기 노동자들을 조직하고 대표하는 것이 어렵다는 사례들이 존재한다. 영국에서는 비정기 노동자들의 노조 참여율이 매우 낮다. 영시간 계약을 맺는 노동자들의 7.4%만이 노동조합에 소속되어 있다. 독일에서는 mini-jobbers의 대다수(95%)가 노동조합에 가입되어 있지 않다.⁴⁸⁾ 비정기 노동자들은 업무가 비정기적이고 불연속적이므로 노동조합의 가입할 요인이 낮다. 비정기 노동자들은 고용 내역이 파편화되어 있고 고용기간이 짧기 때문에 노동조합이 이들을 파악하고 조직화하는데 어려움을 겪는다.

가변 시간 계약 관계에서는 노동 수요 변동과 관계없이 근로시간과 임금이 고정되어 있던 정형적인 근로관계와 다르게 수요변동에 대한 위험이 일부 또는 전부 노동자에게 전가되어 노동자의 근로시간과 임금이 노동 수요에 따라 변동된다. 가변 시간 노동은 근로시간 및 소득의 예측불가능성과 변동성이 높아 노동자가 미래 계획을 수립하는 것을 저해하고 전체적인 소득에도 영향을 미친다. 또한 가변시간 계약은 단시간 근로 계약의 형태가 대부분이라는 점에서 노동자가 원하는 것보다 적게 벌고 적게 일하는 불완전 고용의 문제도 있다. 가변 시간 노동의 근로시간과 임금의 예측 불가능성과 불안정성, 제한적인 근로시간은 노동자의 근로빈곤과 건강악화로도 이어질 수 있고, 가변 시간 노동자가 취약성에도 불구하고 사회보장제도의 혜택을 받기 어렵게 만든다.

6. 국제노동규범

1) 국제노동기구

48) OECD (2017), *Collective bargaining in a changing world of work*, in OECD Employment Outlook, OECD Publishing, Paris. Eurofound (2019), p. 24에서 재인용

가변 시간 노동은 많은 경우 단시간 노동(part-time work)이라는 점에서 국제노동기구의 단시간 노동에 관한 규범들은 제한적으로나마 가변 시간 노동이 전일제 노동과 비교해서 차별 받지 않을 것을 보장한다.

유럽연합은 가변적 근로시간에 대한 문제의식을 정면에 내세워 예측 가능한 노동 조건을 보장하는 것을 목표로 한 입법지침이 제정되었다는 점에서 국제노동기구보다 한층 진일보해 있다. 유럽연합의 ‘투명하고 예측가능한 노동 조건에 관한 입법지침(Transparent and Predictable Working Conditions Directive)’은 가변시간 노동 규제에 있어 하나의 기준이 될 수 있다.

(1) 규범 구조

국제노동기구의 “규범은 회원국의 비준을 통해 국내법과 동일한 효력을 갖는 협약과 구속력을 가지지 않는 권고, 비교적 비공식적 합의라고 할 수 있는 행동준칙(codes of conduct), 결의(resolution) 또는 선언(declaration) 등이 있다.” 권고는 구속력을 가지지 않는 문서이지만 대개 협약과 동일한 사항을 다뤄 회원국에게 정책적 가이드라인을 제시한다. 행동준칙(codes of conduct), 결의(resolution) 또는 선언(declaration)은 ILO총회에서 합의된 권고보다는 덜 공식적인 문서를 의미한다. 국제노동기구 협약 중 국내에서 비준된 내용은 국내법과 동일한 효력을 갖기 때문에 반드시 검토되어야 하는 국제기준이다.⁴⁹⁾

(2) 관련 규범

유동적인 근로 수요에 맞춰 가변시간 노동은 단시간 노동인 경우가 많다. 따라서 국제노동기구의 단시간 노동에 관한 규범들은 제한적으로나마 가변시간 노동에 적용될 여지가 있다. 단시간 노동(part-time work)을 규율할 목적의 국제노동기구의 규범으로는 1994년 채택된 단시간 근로에 관한 협약(175호)과 단시간 근로 권고(제182호)가 있다. 다만 한국은 단시간 근로에 관한 협약을 비준한 적이 없다.

49) 국가인권위원회 (2016), 『초단시간 근로자 인권상황 실태조사』, p. 109

“협약 제1조는 비교대상이 되는 “통상노동자에 비하여 통상적인 근로시간이 짧은 자”를 단시간 노동자로 정의하고 있다. 이 때 제1조는 비교대상이 되는 통상노동자는 “관련된 단시간 노동자와 동일한 형태의 고용관계를 맺고 있고, 동일한 사업장에 고용되어 동일·유사한 형태의 작업이나 직업에 종사하는 자”를 말한다. 다만 비교대상이 되는 통상노동자가 없는 경우에는 “동일한 기업에서의 그러한 자, 동일한 기업에도 존재하지 않은 경우에는 동일한 산업(직업)분야에서의 그러한 자”를 의미한다. 그러나 단시간노동자라는 정의에 부분적 실업, 즉 경제적·기술적 또는 구조적인 이유로 통상적 근로시간의 집단적·일시적인 단축에 의해 영향을 받는 통상노동자는 포함되지 않는다.”

“협약은 단시간노동자는 통상노동자와 동일한 보호를 받도록 규정하여 단시간 노동자를 보호하고자 한다. 이에 따라 협약상 동일한 보호가 보장되어야 하는 것은 첫째, 단결권, 단체교섭권, 노동자대표로 행동할 수 있는 권리, 둘째 산업안전 및 보건, 셋째 고용과 직장에서의 차별금지에 관한 사항이다. 이러한 사항에 대한 보장의 정도는 비교대상이 되는 통상노동자에게 인정되는 것과 동일하여야 한다(협약 제4조).”

협약 제6조는 종합적으로 직업 활동에 기초한 사회보장제도에서 단시간노동자와 통상노동자가 동일한 정도의 보호를 향유할 수 있어야 한다고 규정하고 있다. 이를 구체적으로 실현하기 위하여 권고 제6조는 이들 제도에 의해 보호를 받기 위한 조건으로서 “(a) 적절한 경우 이들 제도에 의해 보호를 받기 위한 조건으로서 소득이나 근로시간에 기한 자격 요건을 단계적으로 완화할 것, (b) 노령 급여, 장애 급여, 모성 급여와 가족수당과 같은 최저 또는 정액 급여는 단시간노동자에게도 적절하게 부여하여야 할 것, (c) 고용이 종료 또는 정지되어 오로지 단시간 고용만 구직하고 있는 단시간노동자도 원칙적으로 실업수당의 지급요건으로서의 근로 활용성 조건을 충족시키는 것으로 인정할 것, (d) 단시간노동자가 피해를 입을 위험을 감소시킬 것을 규정하고 있다.”

협약은 근로시간이나 소득이 일정 기준에 못 미치는 초단시간근로의 경우 국가는 공평한 기초에 의거한 사회보장제도를 제공하지 않을 수 있다고 규정하고 있다. 다만, 위의 배제에도 불구하고 산업재해급여와 모성보호는 배제될 수 없고, 예외의 기준은 단시간근로자가 배제되지 않도록 충분히 낮게 설정되어야 한다(협약 제8조). 또한 협약은

사업장의 필요에 따라 단시간노동자와 통상노동자가 근로 형태 간 이동을 자유롭게 선택할 수 있어야 한다고 규정하고 있다(협약 제10조).⁵⁰⁾

종합적으로 국제노동기구의 단시간 근로에 관한 규범들은 사회보장제도에서 단시간노동자와 통상노동자가 동일한 조건을 향유할 수 있어야 한다고 규정하고 있고 이들 제도에 의해 보호를 받기 위한 조건을 단계적으로 완화할 것을 규정하고 있어 가변시간 노동자의 보호에 있어서도 중요하다.

2) 유럽연합(EU)

(1) 규범 구조

유럽연합 입법지침은 EU 회원국들만을 구속하는 지역적 구속력을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 EU 지침은 EU 회원국이 보편적으로 준수해야 할 기본적인 사항을 규정하고 있어 노동관계에서의 중요한 검토사항이다. “EU의 법체계는 기본적 내용을 정한 1차 법과 이로부터 파생하여 구체적 내용을 정한 제2차 법으로 구성된다. 제 1차 법은 EC(European Community)법의 법원으로서 파리 조약 등의 기본조약이 있고 이 기본조약에 의한 제2차 법원으로서 유럽사법재판소 판례, 가맹국에 공통되는 법 일반원칙, 공동체입법이 있다. 이 가운데 공동체입법은 기본조약이 내세운 목적이행을 위해 주로 위원회 및 이사회 등의 기관이 유럽회의에 참가하여 기본조약에 부여된 권한(로마 조약 제189조)에 따라 정한 법령이다. 이에 따라 유럽회의, 이사회 및 위원회는 규칙을 제정하고 명령을 공포하며, 결정을 시행하는 한편 권고를 행하고 의견을 표명한다.” 공동체입법에 대한 불이행은 유럽사법재판소에 직접 소를 제기하여 구제받을 수 있다.⁵¹⁾

(2) 관련 규범

가. 단시간 근로에 관한 입법지침(Part-time Workers Directive)⁵²⁾

50) *ibid.* pp.111-113

51) *ibid.* pp.114-115

52) Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC – Annex : Framework agreement on part-time work.

“두 개의 사용자 단체(유럽사용자총연합회(Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe), 유럽공기업중앙연합회(European Centre of Enterprises with Public Participation))와 유럽노동조합총동맹(European Trade Union Confederation)은 1997년 6월 6일 단시간노동자에 관한 기본협약 체결에 합의”하였다. 각료이사회는 위 협약을 97/81/EC입법지침으로 의결하였다.

“노사 양측의 합의는 두 가지 목적을 지향하였다. 하나는 단시간노동자에 대한 차별 제거와 단시간근로의 질적 향상이며, 다른 하나는 근로자 자유의사에 기초하여 단시간근로의 발전을 목적으로 지향하고… 유연한 근로시간 구성에 이바지 한다는 것이다. 따라서 합의에서는 단시간근로는 원칙적으로 스스로 원해서 이루어지는 근로로 간주했다.”

위 지침에서 단시간 노동자란 기간 동안 평균하여 계산된 근로시간이 비교가능한 통상 노동자보다 짧은 자를 말하며, 동일한 사업장 내에 비교할 만한 통상노동자가 존재하지 않는 경우 현존하는 단체협약에 의하고, 그러한 단체협약이 존재하지 않는 경우 법률이나 국내 관습법에 따르도록 되어 있다.

단시간 노동자는 차별취급을 정당화하는 “객관적인 사유가 있는 경우를 제외하고는 비교대상이 되는 통상노동자에 비해 불리하게 대우받아서는 안 되나, 차별지급이 적절한 경우 ‘비례원칙’이 적용될 수 있다(제4조 제2항).” “EU법원은 이 지침에서 차별취급해서는 안 되는 노동 조건이란 ‘근로계약에 포함되거나, 취업관계에서 사용자가 적용하는 조건에만 한정되지 않고, 오히려 직접적으로 근로계약에서 기인한 여러 정황들이 동입법지침의 적용범위가 된’고 하였”으나 이 지침의 기초가 된 사회적 합의(협약)에서는 보다 “엄격하게 해석하여 노동 조건의 개념에 임금, 사회보장 및 근로관계의 종료 등과 같은 노동보호 영역부분은 제외되는 것으로 해석하였다.” 이 때문에 “입법지침은 강행규범적 내용을 담고 있지 못하는 프로그램적인 성격을 가진다는 한계가 지적된다.”⁵³⁾

위 지침은 제5조에서 사용자는 근로시간에 대한 노동자들의 욕구를 반영하여 통상근

53) 국가인권위원회 (2016), p. 115-8

로에서 단시간 근로로 전환하고자 하거나 단시간 노동자가 근로시간을 연장해달라고 하는 경우 이를 기회가 닿는 한 최대한 반영해야 한다고 규정한다. 또한 노동자의 전일제 근로와 단시간 근로사이의 자유로운 전환을 최대한 촉진하기 위하여 단시간 일자리와 전일제 일자리 채용기회를 적시에 제공해야 한다고 규정한다.

나. 투명하고 예측가능한 노동 조건에 관한 입법지침 (Transparent and Predictable Working Conditions Directive)⁵⁴⁾

유럽연합의 ‘투명하고 예측가능한 노동 조건에 관한 입법지침(Transparent and Predictable Working Conditions Directive)’은 가변적 근로시간에 대한 문제의식을 정면에 내세워 예측가능한 노동 조건을 보장하는 것을 목표로 지침으로 가변시간 노동 규제에 있어 하나의 기준이 될 것이다. 그 내용은 이미 존재하는 각 국의 가변시간 노동에 대한 규제의 공통된 방향을 집합한 측면이 있어 각 국의 가변시간 노동 규제를 이해하는 데에도 도움이 된다.

2019년 의결된 “투명하고 예측가능한 노동 조건에 관한 입법지침”은 비정기 근로관계(casual work arrangements)와 가변시간 계약(variable hours contracts)을 규율하기 위한 정책적 노력의 일환으로 위와 같은 근로관계의 남용을 막고, 근로시간의 예측가능성을 높이며, 전속적 계약 조항을 규제하는 것을 목표로 한다.

입법지침에 대한 유럽연합 국가들의 국내법 적용 기한(transposition deadline)은 2022년 8월 1일이다. 2021년 6월 입법지침의 국내법 적용의 범위와 내용에 대한 전문가 집단의 자문보고서가 발간⁵⁵⁾되었으며 아직 각 국에서 그 적용방안을 검토 중이다. 다만 일부 국가는 입법지침 채택 이전에도 일부 비슷한 내용의 국내법을 제정하였거나 제정할 예정이었다.

54) Directive (EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union

55) European Commission (2021). *Report Expert Group: Transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*, Publications Office of the European Union: Luxembourg

지침의 주요 조항은 아래와 같다.

- 모든 노동자는 일을 시작하고 일주일 이내로 사용자로부터 노동 조건을 명시한 서면을 교부받을 권리가 있다. 서면에는 노동자의 근무지, 유급 휴가 수당, 임금, 근무형태의 예측가능성을 비롯한 상세한 내용 등이 명시되어야 한다. (Article 4)
- 노동자는 근무일정을 미리 예고 받을 권리가 있다. (Article 4. 2. (j))
- 노무제공자의 근무일정을 전적으로 혹은 주로 예측하기 곤란한 경우, 노무제공자는 임금 지급이 보장되는 최저근로시간, 최저근로시간을 초과하는 근로에 대한 임금, 그리고 노동자가 일할 수 있게 대기할 의무가 있는 요일과 시간을 명시해야 한다. (Article 4. 2. (m))
- 근로시간 이외의 시간에 대하여 노동자가 다른 사용자와 고용계약 관계를 맺는 것을 금지하는 계약 조항은 위법하다. 단, 안전과 건강상의 이유, 경영상의 비밀 유지 필요성, 또는 이해 충돌이 증명된 경우에는 그러하지 아니하다. (Article 9)
- 지침에 따르면 동일한 사용자에게 고용되어 6개월 이상 근무한 노동자는 전일제 근로(풀타임 근로)를 비롯해 더 안정적이고 예측가능한 노동 조건을 요구할 권리가 있고 사용자는 일정기한 내에 노동자의 위와 같은 요구에 대하여 서면으로 합리적인 응답을 할 의무가 있다. (Article 9)
- 회원국들은 호출형 근로계약 또는 유사한 근로계약의 사용을 허용할 경우 그 사용기한에 제한을 두거나, 평균 근로시간을 기준으로 산정된 최저근로시간이 보장된 근로계약으로 추정하는 조항을 두는 등 그 남용을 막기 위한 조치를 취하여야 한다. (Article 11)
- 노무제공자의 근무 패턴이 전적으로 혹은 주로 예측하기 곤란한 경우, 각 국의 법제, 단체협약, 또는 관습에 따라 정한 기한 내에 노무 제공이 이루어지지 않을 시 노동자는 노무제공 요청을 거절할 수 있다. (Article 9)

7. 각 국의 근로시간 또는 임금 보장 정책

각 국의 가변시간 계약의 내용은 그 지역의 규제 또는 산업의 단체협약의 내용에 따라 형성된다. 가령 영시간 계약은 최저 근로시간을 명시하지 않는 고용계약을 맺는 것이 가능한 영국을 비롯한 일부 국가에서만 허용된다. 따라서 각 국에서 지칭하는 호출

형 계약 또는 가변시간 계약은. 근로시간이 가변적이라는 것 외에 세부적인 내용이 다를 수 있다. 다만 각 국의 가변 시간 계약에 대한 규제는, 최소 근로시간을 보장하거나 변경사항 사전 통지 기간을 정하는 등 공통적으로 근로시간의 예측불가능성 및 소득의 불안정성을 완화하는 방향으로 이루어지고 있다.

본 연구에서 사례로 다수 다루고 있는 유럽연합 국가들의 경우에는 근로시간이 고정적인 노동이 여전히 대다수를 차지한다. 그러나 가변시간 근로의 비율이 결코 낮지 않으며, 그 문제점이 꾸준히 지적된다. Eurofound의 2015년 유럽근로환경조사(European Working Conditions Survey)에 따르면 유럽연합 28개국의 노동자 중 대부분(61%)은 고정된 근로시간을 가지고 있다. 그러나 유럽연합 노동자 중 18%는 자신의 근로시간에 대한 변화를 정기적으로 겪는다. 근로시간이 가변적인 노동자 중 16% (총 노동자의 3%)는 수 주 전에 근로시간의 변동에 대한 사전 공지를 받고 40% (총 노동자의 7%)는 수 일 전에 근로시간의 변동에 대한 사전 공지를 받는다. 가변시간 노동자의 26% (총 노동자의 5%)는 하루 전에 근로시간의 변동에 대한 공지를 받고, 19% (총 노동자의 3%)는 당일 근로시간의 변동에 대한 공지를 받는다.⁵⁶⁾

가변시간 계약은 특히나 돌봄 노동 분야에서 많이 쓰인다. 이는 유럽연합, 미국, 뉴질랜드와 호주에서 마찬가지이다. 방문돌봄을 위탁받은 영국 지방 당국의 69%는 직원과 근로시간이 전혀 보장되지 않는 영시간 계약만을 맺고 있고 12%만이 모든 직원에게 최저근로시간이 보장된 고용계약을 맺는다.⁵⁷⁾ 2007년 기준 독일에서는 “재가돌봄 근로자들의 83.6%가 비사용 시간제 근로자로” 일하고 있다.⁵⁸⁾ 미국의 경우 1997년 전국 청년 종단 조사 (NLSY97)를 분석한 논문에 따르면 2011년 26-32세의 가사돌봄노동자 (home care workers)들의 71%가 근로시간의 변동을 경험했다.⁵⁹⁾ 다만 독일과 미국 모두 “저숙련 돌봄서비스 일자리의 질과 보상에서 상대적으로 민간부문보다 공공부문이

56) Eurofound (2019), p. 32

57) Eurofound (2015), *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg., p. 60

58) 윤자영 (2012) 「제6장 사회서비스 노동시장 국제비교 : 1989~2007년의 미국과 독일을 중심으로」, 『사회서비스 산업 노동시장 분석 - 돌봄서비스를 중심으로-』, 한국노동연구원 p. 323

59) Lambert, Susan.J., Fugiel, Peter. J., & Henly, Julia. R. (2014). *Precarious work schedules among early-career employees in the US: A national snapshot*. Chicago: Employment Instability, Family Wellbeing, and Social Policy Network, University of Chicago. pp.17-18

근로자의 처우와 서비스의 질의 하향화를 막는” 역할을 하고 있다.⁶⁰⁾ 호주와 뉴질랜드에서도 방문돌봄노동 분야에서 호출형 계약을 발견할 수 있다.⁶¹⁾ 따라서 가변시간 노동의 취약성 완화를 다룰 때 돌봄노동자의 노동 조건 개선도 함께 이야기하게 된다.

1) 영시간 계약을 원칙적으로 금지하는 국가

(1) 아일랜드

아일랜드는 법으로 아주 예외적인 경우를 제외하고 영시간 계약을 금지하고 있다. 1997년 ‘근로시간조직법(Organisation of Working Time Act 1997)’ 제18조에서는 호출계약을 ‘노동자에게 근로시간에 대한 보장은 전혀 없지만 사전에 정해진 주당 근로시간만큼 또는 정해진 주에 사용자가 요구할 경우 근무할 수 있어야 하는 계약’으로 정의한다. 1997년 ‘근로시간조직법’은 비정기 노동에 적용되지 않아서 영시간 계약을 규율하는데 한계가 있었다. 이에 2018년 ‘고용법(Employment(Miscellaneous Provisions)Act 2018)’은 영시간 계약을 아래의 아주 예외적인 경우를 제외하고 전면적으로 금지하여 노동자들의 권리를 보호하고자 하였다.

- 업무의 성질이 비정기적(casual nature)인 경우
- 응급상황에서의 업무
- 정기적 결근으로 인한 인력부족을 해결하기 위한 경우

법에 따르면, 노동자가 어떤 주에 예정된 근로시간의 25% 미만을 근무하고, 그 총 근로시간이 15시간 미만이라면 사용자는 15시간 또는 근로시간의 25%에 대한 임금 중 적은 금액을 최저한도로 하여 노동자에게 임금을 지급해야 한다. 노동자가 전혀 호출을 받지 않은 주에도 마찬가지이다. 2018년 고용법은 위와 같은 이유로 노동자에게 임금을 지급해야 하는 경우 노동자의 시급은 최저임금의 3 배 또는 근로규정명령(Employment Regulations Orders)에 시간당 수당이 규정되어 있는 경우 규정된 수당의 3 배로 하여

60) 윤자영, p. 359

61) Campbell, Ian. (2018) *On-call and related forms of casual work in New Zealand and Australia*, Conditions of work and employment series ; no. 102, ILO: Geneva. p.8, 13

계산하여야 한다고 명시하고 있다.⁶²⁾

고용계약이 12개월 간 노동자의 주당 평균 근로시간을 정확하게 반영하지 못할 경우 노동자는 사용자에게 밴드 근로시간 계약(banded contract)을 체결할 것을 요구할 수 있다. 사용자는 노동자의 주장이 거짓이거나, 긴급한 상황, 경제사정의 상당한 악화, 노동자의 노동이 일시적 사정에서 비롯된 것임이 증명된 경우가 아닌 한 노동자의 요구를 거절할 수 없다. 2018년 고용법은 3시간 이상-6시간 이하부터 36시간 이상까지 8가지의 근로시간 밴드를 명시하고 있다. 밴드 근로시간 계약을 체결할 경우 노동자는 밴드 근로시간의 최저 시간만큼 일할 권리를 보장받는다.

마지막으로 노동자들은 채용된 후 5일 이내 일간, 그리고 주간 근로시간, 임금계산내역 등을 명시한 서면을 지급받을 권리가 있다.⁶³⁾

아일랜드의 2018년 고용법은 대부분의 영시간 계약을 금지한다. 다만 법이 금지하는 영시간 계약은 노동자가 사용자의 근로제공요청이 있는 경우 이를 거부할 수 없는 영시간 계약이다. 그러나 아일랜드에는 이러한 영시간 계약보다 더 취약한 고용계약인, 노동자가 사용자의 근로제공요청을 자유롭게 거부할 수 있고 사용자는 노동자에게 업무를 보장할 의무가 없는 ‘요구 시 근무(if and when contract)’ 형태가 있다. 2018년 고용법은 ‘요구 시 근무’ 형태의 계약은 금지하지 않아, 오히려 노동자들을 더 취약하게 만들 가능성이 있다는 비판이 있다.⁶⁴⁾

2018년 법 개정 이전에도 아일랜드 보건당국은 돌봄노동자와 계약을 맺을 때 영시간 계약을 사용하지 않았다. 2014년 이후부터 아일랜드 보건당국(Health Service

62) “Zero-hours contracts,” Citizens Information, last modified February 10, 2020.
https://www.citizensinformation.ie/en/employment/employment_rights_and_conditions/contracts_of_employment/contracts_without_specific_working_hours_zero_hours_contracts.html#

63) “Employment Misc. Provisions Act 2018,” Workplace Relations Commission, 2021. 9. 1. 접속.
https://www.workplacerelations.ie/en/news-media/workplace_relations_notices/employment-misc-provisions-act-2018.html

64) MacMahon, Juliet., Dundon, Tony. “Just when you thought it was safe to sign a zero-hours contract,” Irish Times, last modified April 25, 2019.
<https://www.irishtimes.com/business/work/just-when-you-thought-it-was-safe-to-sign-a-zero-hours-contract-1.3855957>

Executive)은 직고용 노동자와 한 주의 소정근로시간이 보장되어 있는 년 간 계약을 맺었다.⁶⁵⁾

(2) 프랑스

2013년 6월 프랑스는 ‘일자리아안정법(Job Security Act, loi de sécurisation de l'emploi)’을 도입하여 단시간 노동자의 경우 24시간의 최소근로시간을 보장받을 것을 규정하였다.⁶⁶⁾ 위 법은 2014년 6월 이후 체결되는 고용계약부터 적용되었다. 기존 고용계약은 2016년 1월까지 위 법의 제한에 따라야 한다. 다만 26세 미만의 학생은 법의 적용을 받지 않는다.⁶⁷⁾ 또한 엄격한 예외를 갖춘 경우 노동자의 동의 또는 단체협약을 통하여 위 권리를 포기할 수 있으며 계약 기간이 7일 이하인 기간제 계약에는 적용되지 않는다.⁶⁸⁾⁶⁹⁾

(3) 네덜란드

가. 배경

네덜란드는 1999년 노동시장의 유연성을 보장하면서도 비전형 노동자의 권리를 높이는 것 목표로 하는 ‘유연안정성법(Flexibility and Security Act, Wet Flexibiliteit en Zekerheid)’을 발효하였다.⁷⁰⁾ 1999년 ‘유연안정성법’은 ‘합의에 의한 호출계약,’ ‘제로시

65) The Carers Association, Migrants Rights Centre Ireland, Services Industrial Professional and Technical Union (2015), “Employment Guidelines for the Home Care Sector: The Workers’ Perspective” p. 4, 5
Trade Union Congress (2021) “Insecure work: Special edition of the TUC’s Jobs and recovery monitor.” p. 4

66) Grangé, Joël., Ventejou, Camille., Grangé Avocats, Flichy. “Employment and employee benefits in France: overview,” Thomson Reuters Practical Law, last modified March 1, 2021.
[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-503-0054?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-503-0054?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

67) Messenger, Jon C. and Wallot, Paul (2015), The Diversity of “Marginal” Part-Time Employment, Geneva: ILO

68) Grangé, Joël., Ventejou, Camille., Grangé Avocats, Flichy. “Employment and employee benefits in France: overview,” Thomson Reuters Practical Law, last modified March 1, 2021.
[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-503-0054?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-503-0054?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

69) 다만 프랑스에서는 의료서비스를 제외한 노인활동지원에 대해서는 서비스고용바우처(CESU)를 이용한 노동이 가능하다.

간 계약' 그리고 '최소-최대 계약'이라는 세 가지 유형의 호출근로를 인정하였다.⁷¹⁾

'유연안정성법'과 함께 네덜란드는 자국 고용시장에 '유연안정성' 모델을 도입하였다. 네덜란드의 '유연안정성' 모델은 "기업에게 해고와 채용의 유연성을 줌으로써 경쟁력을 높이게 하는 한편 노동자에게는 사회안전망과 직업훈련을 등을 통해 소득과 고용의 안정성을 제공"⁷²⁾하는 것을 특징으로 한다. 2008년 글로벌 금융위기 이전, 그리고 그 이후 초기 몇 년 동안 네덜란드의 고용시장은 건강해보였다. 글로벌 금융위기 직후인 2010년 삼 분기 실업률은 3.8%에 불과했다. 그러나 2012년 실업률이 5%를 상회하다니 2014년 7.4%까지 치솟았다가 2017년에서야 4.9%로 떨어졌다.⁷³⁾

그동안 기간제 고용계약이 급증하고 노동시장은 점점 분절됐다. '유연안정성법'은 기간제 노동자가 이후 안정된 직업을 가지는 것을 상정하였으나 기간제 고용계약이 무기한 근로계약으로 전환되는 비율은 계속하여 줄어들었다. 2007년 전체 노동시장에서 임시직 근로가 차지하는 비율이 17.9%였으나 이 비율은 2016년 20.6%로 올랐다. 15-29세 사이의 청년층 사이에서는 임시직 근로의 비율이 2007년 37%에서 2016년 46.4%로 증가하여 사실상 30세 미만 청년층의 절반이 임시직 근로에 종사하게 되었다. 임시직 근로에 종사하는 자들 중 44.4%는 무기한 근로를 찾지 못하여 임시직 근로에 종사한다고 답하였다.⁷⁴⁾ 또한 노동시장의 유연성과 노동자의 권리를 함께 가져가고자 했던 '유

70) Bekker, Sonja., Mailand, Mikkel., (2018) *The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: How have they managed the Great Recession?* Social Policy & Administration, Vol. 53. Issue 1. pp. 142-155. p. 149

71) "(i) '합의에 의한 호출계약'은, 해당 노동자가 제안된 업무를 수락하기로 결정하면 효력을 갖는 기간제 계약이다. 노동자는 일한 시간에 따라 보수를 받고 근무를 거부할 수 있으며 이로 인한 어떠한 결과에도 책임이 없다. 합의된 새로운 근무기간이 시작될 때마다 새로운 근로 계약이 이루어진다.

(ii) '제로시간 계약'은 기간제 계약과 상용직 계약 모두 체결할 수 있지만, 최저 근로시간은 보장되지 않는다. 즉 노동자가 근무 호출을 전혀 받지 않을 수도 있다는 뜻이다. 그러나 노동자는 호출을 받으면 출근하도록 되어 있다.

(iii) '최소-최대 계약'은 기간제 계약과 상용직 계약 모두 체결할 수 있다. 이 계약에서는 1주, 1개월 또는 1년 단위로 최소 근로시간을 제시하며, 사용자는 그 기간 동안 전혀 업무가 없는 경우라도 최소 근로시간에 대한 임금을 지급해야 한다. 또한 사용자가 노동자에게 근무를 요청할 수 있는 최대 근로시간도 명시된다. 노동자는 계약에 명시된 최대 근로시간에 도달할 때까지는 언제든지 근무할 수 있어야 한다. 사용자가 노동자에게 최대 근로시간을 초과하여 근무할 것을 요구하는 경우, 추가 시간에 대해서는 시간당 급여가 지급되어야 한다."

Eurofound (2015), 「비정기적 근로: 단속적 근로와 호출근로를 중심으로,」 (한국노동연구원 옮김). pp. 17-18

72) 박성준 (2010) 「노동의 유연안정화 정책이 노동시장에 미치는 영향분석 -OECD 국가를 중심으로-」 노동경제논집 제33권(3), 2010. 12. pp. 25-46, p. 26

73) Bekker & Mailand (2018), p. 150

연안정성법'의 애초의 목적에도 불구하고, 네덜란드의 임시직 노동자들과 무기한 노동자들 사이의 임금격차는 20%를 상회하여, 네덜란드는 유럽연합에서 비전형 노동자의 임금격차가 가장 큰 나라 중 하나로 기록되었다.⁷⁵⁾

나. 2015년 7월 '노동안정성법(Work and Security Act)' 발효

이러한 배경 속에서 2015년 네덜란드는 '유연안정성법'과 달리 유연한 고용계약 보다는 무기한 고용계약을 장려하는 '노동안정성법(Wet Werk en Zekerheid)'을 발효하였다. '노동안정성법'은 유연한 근로계약은 지양해야 하며 노동자들이 더 안정적이고 예측 가능한 노동 조건에서 근무할 수 있어야 한다고 명시하고 유연노동자들에 대한 보호를 두텁게 하는 것을 목표로 한다.⁷⁶⁾⁷⁷⁾

법에 따르면 사용자는 원칙적으로 고용형태(영시간 계약, 최소-최대 계약, 합의에 의한 호출계약)와 무관하게 사용자의 사정으로 노동자가 예정된 근로시간에 일을 하지 못한 경우 노동자에게 예정되었던 근로시간만큼의 임금을 지급할 의무가 있다. 다만 사용자는 고용관계의 첫 6개월 동안만 노동자와 실제 근무한 시간에 대해서만 임금을 지급할 것을 내용으로 하는 서면 합의를 체결할 수 있다. 그러나 고용관계의 첫 6개월 이후에는 남은 계약기간동안 해당 노동자의 호출근무가 전무한 경우에도, 그것이 노동자의 사정으로 인한 것이 증명되지 않는 한, 노동자에게 임금을 지급하여야 한다(Continued Payment of Wages Obligation (loondoorbetalingsverplichting)). 업종별 단체협약을 통해서 위의 처음 6개월 기간을 무기한 연장할 수 있다. 또한 사용자는 노동자에게 매 호출 시, 노동자가 실제로 일하지 않더라도, 최소한 3시간의 임금을 보장하여야 한다.

'노동안정성법'은 기간제 계약에서의 경업금지 조항(non-compete clause)을 금지하였다. 또한 법에 따르면 6개월 이하의 기간제 계약의 경우 실무수습 기간을 둘 수 없고, 6개월 이상 2년 이하의 고용계약의 경우 최장 1개월의 수습기간을, 그 이상 또는 무기한

74) *ibid.*

75) *ibid.* p. 151.

76) 다만 노동안정성법은 유연노동자들만을 대상으로 하는 법은 아니다. 노동안정성법은 무기한 계약 관계에 있는 노동자들이 수월하게 퇴직수당을 지급받을 수 있게 하는 법 개정을 포함한다.

77) Eurofound (2019). p. 32

의 고용계약의 경우 최장 2개월의 수습기간을 둘 수 있다. 6개월 이상의 기간제 고용계약의 경우 사용자는 기간 만료 1달 전까지 노동자에게 이 사실을 통보하여야 하면 이러한 사실을 통보하지 않을 경우 사용자는 노동자에게 통보하지 않은 일수에 비례하여 임금을 지급하여야 한다.⁷⁸⁾

다. 2020년 1월 ‘균형잡힌노동시장법(Balanced Labour Market Act)’ 발효

네덜란드 정부는 2017년 비정기 근로(casual work)의 비중이 늘어나자, 2017-2021년 사이의 정책적 방향을 담은 ‘미래에 대한 믿음(Trust in the Future, Vertrouwen in de toekomst)’ 합의를 발표했다. 합의 내용은 무기한 계약 노동을 유연하게 만들고 유연계약 노동을 덜 유연하게 만드는 것을 목표로 하였다. 유연노동에 대한 보호를 확대하는 방안으로 취업전환수당을 출근 첫 날부터 받을 수 있게 하는 안, 영시간 계약의 전속조항을 금지하는 안, 연속적 기간제 계약 기간을 맺을 수 있는 최대한 기간을 2년에서 3년으로 연장하는 안이 포함되었다.⁷⁹⁾⁸⁰⁾ 합의 내용 중 일부는 2019년 통과되어 2020년 1월 1일부터 시행된 ‘균형잡힌노동시장법(Balanced Labour Market Act, Wet arbeidsmarkt in balans)’에 포함되었다.

‘균형잡힌노동시장법’의 내용은 아래와 같다.

‘균형잡힌노동시장법’에 따르면 기간제 계약을 동일한 사용자와 3회 체결하였고, 기간제 계약 사이의 간격이 6개월 미만인 경우 또는 사용자와 체결한 기간제 계약의 기간이 도합 3년을 초과하고 기간제 계약 사이의 간격이 6개월 미만인 경우 새로운 근로계약은 무기한 근로계약으로 체결된다. 특정 분야의 경우 직업의 성질상 필요하다면 일련의 고용계약을 단절시키기 위한 기한을 3개월까지 줄이는 방식의 단체협약은 가능하다.⁸¹⁾

78) “Wet werk en zekerheid: Werkgevers en oproepkrachten (factsheet voor werknemers).”
Rijksoverheid(Government of the Netherlands), last modified May 19, 2017
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/03/01/wwz-oproepkrachten-wn>

79) Eurofound (2019), p. 33

80) ‘미래에 대한 믿음’ 합의에서 정부는 실무수습기간을 연장하는 방안도 포함했으나 이러한 내용의 개정안은 의원들의 반발로 ‘균형 잡힌 노동시장법’에 포함되지 않았다.

81) “Wet arbeidsmarkt in balans (WAB): wat is er veranderd sinds 1 januari 2020,”
Rijksoverheid(Government of the Netherlands), Accessed September 1, 2021.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/plannen-kabinet-voor-meer-balan>

호출형 노동자에 대한 업무지시는 업무일 최소 4일 전에 서면 또는 전자로 이뤄져야 한다. 업무지시가 4일 전에 이뤄지지 않는 경우 노동자는 업무지시를 거부할 수 있다. 또한 근무가 4일 전에 취소되는 경우, 사용자는 근무할 것을 요구한 시간에 노동자를 예약한 것이므로 사용자는 근무할 것으로 예정된 시간만큼의 보상을 해야 한다. 다만 단체협약을 통해서 사전 통지 기간을 최소 1일까지로 축소할 수 있다.⁸²⁾

호출형 노동자는 12개월 근무 이후에는 고정시간 근로계약으로 전환될 것을 요구할 수 있다. 이 때 새롭게 맺는 고용계약에서 소정근로시간은 기존 근로시간의 평균을 산정해서 정한다. 따라서 사용자는 한 노동자를, 그의 동의 없이, 12개월 이상 호출형 노동자로 고용할 수 없다.⁸³⁾

이와 별개로 호출형 노동자는 3개월 동안 주 근로시간이 최소 20시간 이상인 경우, 고정된 근로시간 계약으로 전환될 것을 요구할 수 있다. 이를 고용기한의 법적 추정 (Legal Presumption of Employment Duration: rechtsvermoeden van arbeidsomvang) 이라고 부른다. 이 때 월 별 근로시간의 평균이 새로운 고용계약의 소정근로시간이 된다. 사용자는 이 때 노동자의 요구를 거절하려면 평균 근로시간이 20시간을 상회하는 것은 일시적 현상일 뿐이라는 것을 증명해야 한다.⁸⁴⁾

“네덜란드의 호출노동자는 정규직 노동자와 동일한 노동법 및 사회보험 수급자격(최저임금, 실업보험, 건강보험, 휴일급여 및 연금수급권, 계약기간 중 부당해고 보호)이 있다. 그러나 실제 혜택의 수준은 실제 근로시간에 따라 달라진다.”⁸⁵⁾ ‘노동안정성법’에 따르면 유연노동자를 포함한 모든 노동자는 동일한 사용자와 2년 이상 고용관계를 지속

s-tussen-vast-werk-en-flexwerk

82) Netherlands Enterprise Agency, “On-call employees,” Business.gov.nl, Accessed September 1, 2021.

<https://business.gov.nl/regulation/on-call-employees/>

83) *ibid.*

84) Government.nl, “Hiring on-call employees with a zero-hours contract,” Business.gov.nl, Accessed September 1, 2021.

<https://business.gov.nl/running-your-business/staff/recruiting-and-hiring-staff/hiring-on-call-employees-with-a-zero-hours-contract/>

85) Eurofound (2015), 「비정기적 근로: 단속적 근로와 호출근로를 중심으로.」 (한국노동연구원 옮김). p.

한 이후 해고 된 경우 취업전환수당(transitievergoeding)을 받을 수 있었다.⁸⁶⁾ 그러나 ‘균형잡힌노동시장법’은 2년이라는 수급 조건을 없애고 하루라도 일한 노동자에게 수급 자격을 부여하였다.⁸⁷⁾ 또한 호출형 노동자가 근무가 예정된 시간에 병가를 내는 경우에도 그 호출된 시간에 대해서 최저임금의 70% 이상을 병가수당으로 지급하여야 한다.⁸⁸⁾ 마지막으로 2020년부터 사용자들은 영시간 계약을 비롯한 유연한 계약을 맺은 노동자에 대해서는 고정 계약을 맺은 노동자와 비교하여 더 높은 실업보험료를 내야한다.⁸⁹⁾

(4) 핀란드

핀란드는 2018년 6월 1일 영시간 계약을 비롯한 가변시간 계약을 규율하는 개정안을 발효하여 가변시간 노동자에 대한 보호를 강화했다.

법 개정으로 근로시간이 변동하는 근로계약의 체결은 실제로 근로시간의 변동이 있는 노동력이 필요한 경우에만 가능하다. 또한 필요가 인정되어 근로시간이 변동하는 근로 계약을 체결하더라도 사용자는 최소근로시간을 실제로 필요한 근로시간 보다 적게 규정한 계약을 체결할 수는 없다. 사용자는 계약을 체결할 때 서면으로 언제 어떤 방식의 근로제공이 필요한지 등 근로계약의 주요 내용을 정하여 노동자와 사용자가 업무에서 예상하는 것이 같을 수 있게 하여야 한다.

가변시간 계약을 체결한 경우에도 최소 일 주 전에는 근무일정표가 제공되어야 하며, 노동자가 동의한 경우에도 무제한 연장 근로를 할 수는 없다. 노동자는 원래 업무를 하여야 하는 날에 병가를 내는 경우 병가수당을 받을 권리가 있다

가변시간 계약 관계의 노동자가 사직 이전 12개월 간 18시간을 초과해서 근무한 적

86) Eurofound (2019), p. 32

87) “Wet arbeidsmarkt in balans (WAB): wat is er veranderd sinds 1 januari 2020,” Rijksoverheid(Government of the Netherlands), <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/plannen-kabinet-voor-meer-balans-tussen-vast-werk-en-flexwerk>

88) Netherlands Enterprise Agency, “Sick pay: continued payment of wages,” Business.gov.nl, Accessed September 1, 2021.

<https://business.gov.nl/regulation/sick-pay/>

89) Eurofound (2019), p. 32

이 없다면, 노동자는 사직한 경우에도 즉시 실업수당을 받을 수 있다.⁹⁰⁾⁹¹⁾ 다만 이는 사직한 노동자 모두가 즉시 실업수당을 받을 수 있음을 의미하지 않는다. 개정된 규정은 근로계약에 소정근로시간이 명시된 경우에는 적용되지 않는다.

근로 계약 종료 예고기간(period of notice) 동안 사용자가 노동자에게 이전의 평균 근로시간보다 짧은 근로시간을 제안한다면 사용자는 그 차액을 지급해야 한다. 이는 해고 예고기간 동안 업무를 제공하지 않아, 노동자가 근로계약 종료 이후를 대비할 수 있게끔 하는 근로 계약 종료 예고기간의 취지를 무색하게 하는 행위를 지양하기 위함이다.⁹²⁾

(5) 노르웨이

노르웨이는 2019년 ‘근로환경법(Working Environment Act: Arbeidsmiljøloven)’을 개정하여 무기한 영시간 계약을 사실상 금지하였다.

노르웨이는 기간제 호출형 계약(tilkallingskontrakter)과 무기한 영시간 계약(fast ansettelse uten garantilønn)이 있다. 후자의 고용관계를 연속적인-그리고 위법한-기간제 계약으로 볼 것인지 또는 적법한 무기한 계약으로 볼 것인지에 대한 논란이 있었으며, 이 논란은 무기한 계약이 개념적으로 안정적인 근로관계일 것을 요구하는지 와도 연관이 되어있었다.

근로환경법 개정안은 위 논란을 종식시키고 무기한 영시간 계약 관계에 있는 노동자들의 예측가능성을 높이는 것을 목표로 하였다. 개정안은 무기한 고용계약의 경우에도 최소한의 노동 조건들을 갖출 것을 요구하며 근로시간의 확정도 최소한의 노동 조건에 포함된다고 보았다. 개정된 법에 따르면 무기한 고용계약의 경우 근로시간이 명백히 확정되어 있어 노동자에게 일의 예측가능성이 보장되어야 한다.⁹³⁾

90) OECD (2019), p. 40

91) 법 개정 이전에도 주당 근로시간이 18시간 이하인 경우 실업수당 수급자격은 있었다.

92) “Clear ground rules for zero hours contracts,” Ministry of Economic Affairs and Employment, last modified May 24, 2018.

<https://tem.fi/en/-/selkeat-pelisaannot-nollatuntisopimuksi-1>

근로환경법 개정은 근로시간이 확정될 것을 요구하므로 이는 사실상 무기한 영시간 계약을 금지하는 조치였다.

(6) 뉴질랜드

뉴질랜드는 기간제 계약뿐만 아니라 무기한 계약 형태의 영시간 계약 등의 단시간 계약이 가능하다.⁹⁴⁾ 2012년 근로생활에 관한 설문조사(Survey of working life)는 사용자의 요구에 따라 근로시간이 변동되는지를 묻는 항목이 포함되어 호출형 근로의 문제를 다뤘다. 그러나 이 항목은 전체 노동자의 10%만을 차지하는 기간제 노동자만을 대상으로 하였다. 설문조사 결과에 따르면 기간제 노동자 대부분, 그 중에서도 비정기 노동자의 80%가 근로시간이 사용자의 요구에 따라 변동된다고 답하였다. 별도 항목에서 66,400명의 무기한 계약 노동자, 즉 전체 노동자의 3.6%가 소정근로시간이 존재하는지 않는다고 답하였다. 따라서 위 결과에 따르면 가변시간 노동을 하는 노동자가 뉴질랜드 전체 노동자의 10%에 이를 것으로 추정된다.⁹⁵⁾

뉴질랜드는 노동조합 주도 캠페인의 영향으로 2016년, 근로관계법(Employment Relations Act)을 개정해 노동자에게는 근로가능시간을 확보할 의무가 있지만 사용자는 주당 최소 근로시간을 보장할 의무가 없는 형태의 계약을 금지하였다. 개정법은 원칙적으로는 소정근로시간과 근무일을 명시하도록 하되, 얼마나 업무량이 많을지 예측하기 어려운 경우에는 사용자의 호출에 대기할 수 있다는 조항(availability provision)을 계약에 둘 수 있도록 허용하였다. 다만, 대기조항을 두어야 하는 진정한 이유가 있어야 하고, 해당 대기 시간에 대한 보상을 해야 하며, 소정근로시간이 정해져 있어야 한다. 근로시간이 보장되지 않는 경우 노동자는 업무의 제공을 언제든지 거부할 수 있다. 또한 위 개정안은 모든 고용계약에서 합리적 이유가 없고 고용계약에 명시되지 않는 전속의무를 금지하였다.⁹⁶⁾

93) Hotvedt, Mariane Jenum. (2019) *Key concepts and changing labour relations in Norway Part 1 Country report: Nordic future of work project 2017-2020*, Working paper 7. Pillar VI. Fafo Foundation. p. 24

94) Campbell (2018), p. 3

95) *ibid.* p. 5

2016년 이전, 2000년 근로관계법에도 가변시간 노동을 규제하는 규정들이 있었다. 가령 사용자는 근무일정을 취소하기 전에 합리적인(고용계약서상의) 방식으로 이를 노동자에게 알려야 하고, 그러지 못한 경우 노동자에게 보상할 의무가 있다.⁹⁷⁾

실제로도 2014년 뉴질랜드 노동연구원의 보고서에 따르면 상당수의 재가 또는 커뮤니티 노인요양보호사들이 최저근로시간이 보장되지 않은 채 일한다는 일화적인 증거들이 발견되었다. 그러나 2019년 뉴질랜드 노동연구원(New Zealand Work Institute)의⁹⁸⁾ 설문조사에 따르면 가사 또는 커뮤니티 지원 돌봄 노동자의 84.7%가 최저근로시간을 보장받는다고 답했다.

아래는 원칙적으로 영시간 계약을 금지하지만 독일의 미니잡, 스웨덴의 단기계약, 이탈리아 호출계약 등 영시간 계약과 유사한 고용 관행이 존재하는 국가들이다.

(7) 독일

독일의 법제는 호출형 계약의 경우 근무일정을 노동자에게 최소 4일 전에 통지를 하고 주당 최소 10시간의 고용계약을 맺도록 되어 있다. 그런 의미에서 독일에서는 영시간 계약 관계를 찾아보기 힘들다. 다만 “주당 최소 10시간의 근로 규정은 벌금으로 규제하는 것이 매우 제한적이라 무시되기 일쑤고, 노동자에게 4일 전 미리 통지하는 것도 일 시작하기 2~3시간 전에 호출하는 등 거의 지켜지지 않고 있다.”⁹⁹⁾

“2019년부터 사용자들은 노동자들에게 주당 소정근로시간의 25%를 초과하는 시간 동안 호출 대기 중(on request)일 것을 요구할 수 없다. 노동자와 사용자 사이에 합의된 주당 근로시간이 없는 경우 법은 20시간을 기준으로 계산할 것을 명시하고 있다.”¹⁰⁰⁾ 즉 독일에서는 소정근로시간에 대한 합의가 없는 계약은 불가능하다. 소정근로시

96) OECD (2019), p. 42

97) ibid. p. 41.

98) Ravenswood Katherine, Douglas Julie, Teo Stephen (2014), “The New Zealand Aged Care Workforce Survey 2014: A Future of Work Programme Report,” New Zealand Work Research Institute, p. 3

99) 국가인권위원회 (2016), p. 23

간에 대한 합의가 없는 경우 법은 20시간의 소정근로시간 합의가 있다고 본다. 그러나 노동자와 사용자 사이에 합의된 주당 근로시간이 없는 경우에만 최소근로시간을 20시간으로 계산한다고 규정되어 있으므로 노동자와 사용자 사이의 합의만 있다면 최소근로시간이 그보다 적은 근로계약이 가능하다.¹⁰¹⁾

그러나 독일의 ‘미니잡’과 ‘미디잡’ 노동이 사실상 영시간 계약고용과 비슷한 모습을 띤다. 독일의 단시간노동 중 사회보험에 있어서 특례를 인정하고 있는 ‘미니잡’과 ‘미디잡’이 있다. 미니잡은 한계 고용(marginal employment)을 보호하고 비공식적 근로(undeclared work)를 제도화시키기 위한 방안으로 도입되었다.¹⁰²⁾

미니잡은 두 갈래로 규정된다. 그 하나는 소득기준이고 다른 하나는 시간기준이다. 전자는 노동자의 근로소득이 평균적으로 매월 450유로, 매년 5400유로를 초과하지 아니하는 경우이다. 근로소득이 평균적으로 매월 450유로를 초과하고 1300유로 이하인 경우 미디잡에 해당한다. 후자는 1년의 범위에서 최장 3개월 또는 70일의 근로일을 초과하지 아니하는 경우이다. 후자의 경우 위 기간 동안 얼마를 버는지와 무관하게 미니잡 노동자에 해당한다.¹⁰³⁾ “미니잡 취업자는 원칙적으로 고용보험(실업보험), 연금보험, 건강보험 및 요양보험의 가입의무가 없다. 따라서 취업자는 보험료를 납부할 의무가 없으며 마찬가지로 사회보험에 따른 수급권도 발생하지 않는다. 산재보험(재해보험)의 경우만 예외이다.”¹⁰⁴⁾

매월 450유로를 초과하지 않아야 된다는 조건은 근로시간을 추가하거나 시급을 인상할 요인을 저해한다. 근로시간이 추가되거나 시급이 인상되어 450유로 한계를 초과하면 소득세 대상이 되기 때문이다. 이로 인하여 안정적인 노동형태로 이동하기보다 저임금의 한계고용 관계를 지속하게 된다. 또한 사회보험 가입의무가 없으므로 노후빈곤의 위

100) Eurofound (2020) p. 27

101) Jaehrling, Karen and Thorsten, Kalina (2020) ‘Grey zones’ within dependent employment: formal and informal forms of on-call work in Germany, European Review of Labour and Research, Vol. 26(4) pp. 447-463, p.451

102) De Stefano, V. and Aloisi, A., (2018) “European legal framework for ‘digital labour platforms’”, Publications Office of the European Union, Luxembourg, p. 34p.

103) “‘Mini-Jobs’ in Germany,” Handbook Germany, last accessed October 5, 2021
<https://handbookgermany.de/en/work/minijob.html>

104) 국가인권위원회 (2016), p. 121

협성이 있다. 몇몇 산업 영역에서는 미니잡들이 정규적인 단시간-근로 또는 전일제 근로를 몰아내고 있다는 비판이 있다.¹⁰⁵⁾

(8) 스웨덴

가. 배경

스웨덴의 노동법은 노동자와 자영업자의 이분법을 전제로 하고 있으며¹⁰⁶⁾ 산별 단체협약으로 스웨덴 노동법 내용보다 불리한 합의가 가능한 준재량(semi-discretionary) 규정들로 구성되어 있다. 다만 산별 단체협약이 있는 경우에도 노동법에 정한 것보다 불리한 합의를 할 수 없는 규정들도 있다. 또한 개별 노동자와 사용자 사이의 합의 또는 지역적인 합의는 스웨덴 노동법의 내용보다 불리한 내용을 규정하지 못한다. 스웨덴에서는 단체협약적용률이 매우 높다. 공공부문에서는 모든 노동자가, 블루-칼라직종(arbetare)에서는 98%의 노동자가, 화이트-칼라(tjansteman)와 전문직종 사이에서는 72%의 노동자가 단체협약의 적용을 받는다.¹⁰⁷⁾

나. 스웨덴의 호출 노동

“1974년 스웨덴 고용보호법은 일정한 형태의 한시적 계약을 합법화함으로써, 구체적으로 호출계약(behovsanställning)이라는 용어를 사용하지는 않았지만, 호출근로 계약의 발판이 마련되었다. 호출근로는 2000년대에 비중이 증가하였는데, 보장된 소득이 없으며 상시직 또는 기간제로 가능하고, 사용자는 비활동 기간에 대해 급여를 지급해야 할 의무가 없다. 훈련 기회 및 기타 급여는 개별 계약을 통해 규제한다.”¹⁰⁸⁾

105) European Parliament (2016) “Precarious Employment in Europe Part 2: Country Case Studies,” Brussels p. 20

106) 노동법에 중간 범주를 추가할 경우 각 범주의 경계선상의 문제들이 새로 나타나고, 기존 법제 하에서는 노동자로 포섭되었거나 될 수 있었던 자들이 중간범주에 포섭될 우려가 있어 스웨덴 내에서 중간 범주를 추가하겠다는 움직임이 나타나고 있지는 않다.

107) Westregard, Annamaria. (2019) *Key concepts and changing labour relations in Sweden Part 1 Country report: Nordic future of work project 2017-2020*, Working paper 8. Pillar VI. Fafo Foundation. p. 5-6

108) Eurofound (2015), 「비정기적 근로: 단속적 근로와 호출근로를 중심으로,」 (한국노동연구원 옮김). p. 17

스웨덴에서는 근무마다 별도의 단시간, 단기 근로계약을 체결하는 호출계약(Behovsanställning) 방식이 많이 사용된다. 즉 호출형 노동자는 사용자와 일련의 단기 근로계약을 맺는다. 사용자는 호출계약을 맺었던 노동자에게 계속하여 노무를 제공할 의무가 없어 노동의 불안정성이 크다. 또한 실제로 근무한 일수만이, 법에서 기간제 계약을 무기한근로 계약으로 자동으로 전환되는 데에 필요한 최저일수를 세는데 포함되므로 무기한 계약으로 전환되기까지 오랜 시간이 걸린다.

최저근로시간을 명시하지 않는 근로계약이나 최저근로시간이 너무 적은 근로계약의 경우 스웨덴의 1982년 근로시간법(SFS 1982: 673) 위반 소지가 있다. 법에 따르면 근로계약에서 정하여진 시간을 초과하는 근로는 연장 근로에 해당하고, 연장근로 한도는 한 해의 200시간이므로, 근로시간이 정하여 있지 않는 경우 모든 근로가 연장 근로에 해당하여 연장근로 한도를 초과할 소지가 있다.¹⁰⁹⁾

다만 스웨덴에서는 일련의 단기계약을 통하여 호출형 노동자를 고용할 수 있으므로, 일정기간 동안 체결되어지나 최소 근로시간은 보장되지 않는 영시간 근로계약은 찾아보기 힘들다. 일련의 단기 계약을 맺는 호출형 노동은 내에서 가장 취약성이 높은 노동 방식 중 하나임에도 불구하고 최저근로시간 또는 최소계약기간을 명시하거나 별도로 위와 같은 방식의 노동을 규율하는 것을 목적으로 하는 법이 없다.

다만, 단체협약을 통하여 호출형 노동을 규율하기도 한다. 2017. 5. 1.부터 2020. 4. 30.까지 적용된 테크와 미디어 분야의 노동조합 Unionen과 사용자단체 Almega 사이의 화이트-칼라 단체협약(White-Collar Employee Agreement)에서 고용계약의 최소기간을 7일로 합의하였다. 다만 사용자와 노동자가 합의하는 경우 그보다 짧은 기간의 고용계약을 체결할 수 있다. 2017. 4. 1.부터 2020. 5. 31.까지 적용된 Visita와 Hotel and Restaurant(HRF) 사이의 요식업단체협약(restaurant collective agreement)에서는 일일 근로시간이 3시간보다 적을 경우 노동자가 사용자의 근무제공요구를 거부할 수 있다고 규정하고 있다.

109) Westregard (2019), pp. 22-24

(9) 이탈리아

가. 이탈리아의 호출계약

“이탈리아에서는 법률 30/2003, 법령 제276/2003호(Law 30/2003, Legislative Decree No. 276/2003) 제33~40조에 의해 호출계약(lavoro a chiamata or lavoro intermittente)이 도입되었다… 정부가 이 새로운 고용 유형을 도입한 목적은 실업자들의 노동시장 진입 또는 재진입을 촉진하고 비공식 고용 비중을 줄이기 위해서이다.”¹¹⁰⁾ 현재 2003년 법에 의해 도입된 호출계약은 법령 81/2015 제13조 의해 규율되고 있다. 호출계약은 법에서 “노동자가 사용자가 단속적이고 비정기적으로 업무수행을 요구할 수 있게끔 하는 기간제 계약”으로 정의되어 있다.¹¹¹⁾

법은 두 가지 형태의 호출형 노동을 허용한다.

i) 노동자가 실제로 일하였는지 여부와 상관없이 호출수당(availability indemnity)이 매월 지급되는 대신 노동자가 사용자가 제안한 업무를 수락할 의무가 있는 호출형 노동 형태가 있다.¹¹²⁾ 노동자가 정당한 사유 없이 근무를 거부할 경우 계약 종료로 이어질 수 있다. 또한 정당한 사유가 있는 경우에도, 노동자는 이를 즉시 사용자에게 알려야 하고, 근무를 할 수 없는 기간 동안은 호출수당을 지급받을 수 없다. 호출수당은 해당 기업에 적용되는 전국 단위 단체협약에서 정할 수 있지만, 그 금액이 법에서 정한 비율인 임금의 20%를 하회하지 못한다.¹¹³⁾

ii) 노동자가 사용자가 제안한 업무를 수락할 의무가 없는 호출형 노동 형태가 있다. 이 경우 노동자는 호출수당을 받을 수 없다.¹¹⁴⁾

110) Eurofound (2015), 「비정기적 근로: 단속적 근로와 호출근로를 중심으로」 (한국노동연구원 옮김). p. 20

111) Maida, Erica., Moreli, Alessandra., Valente, Luca., Valente, Simone. (2016), “Working Time Issues: Italian Report”, European Working Group on Labour Law p. 25

112) De Stefano (2016), p. 438

113) Papeo, Filippo “Lavoro intermittente o a chiamata,” Altalex, last modified April 16, 2020.

<https://www.altalex.com/guide/lavoro-intermittente-o-a-chiamata>

24세 이상 55세 이하 노동자의 경우 노동조합과 사용자 조직의 단체교섭으로 특정연도, 월, 주 등 미리 정해진 기간 동안 호출 근로가 필요하다고 합의하거나 그러한 합의가 없는 경우 부령(Ministerial Decree of 23.10.2004)에 정해진 업무의 경우에만 호출계약이 허용되고 24세 미만 또는 55세 초과 노동자의 경우 그러한 합의 또는 부령의 정함이 없어도 호출계약이 허용된다.¹¹⁵⁾

어느 경우에도 사용자가 동일한 노동자와 호출계약을 맺을 수 있는 기간은 3년 간 400일로 제한된다. 이 제한을 초과하는 경우, 해당 계약은 자동으로 전일제 무기계약으로 전환된다. 다만 이러한 제한은 관광, 공공사업, 그리고 미디어 사업에는 적용되지 않는다.¹¹⁶⁾

또한 일정한 상황 하에서는 호출노동자의 고용이 허용되지 않는다. 즉 기업이 최근 6개월 내에 집단해고를 한 적이 있거나 법에서 정한 위험평가를 이행하지 않은 경우에는 호출노동자를 고용할 수 없다. 또한 파업 중인 노동자를 대체할 목적으로도 활용할 수 없다.¹¹⁷⁾

이탈리아의 사회보장제도는 호출형 노동자를 비롯한 모든 노동자에게 적용된다. 그러나 현실에서는 호출형 노동자들을 비롯한 비정기 노동자들은 년 간 최소근무일수 등 수급 자격을 갖추지 못해 보호를 못 받는 경우가 많다. 또한 호출형 계약은 단체교섭의 의제로 포함되는 경우가 드물다. 이는 산별노동조합이 호출형 근로가 적정한 삶을 꾸릴 수 있는 노동형태가 아니라고 보고 그 사용 자체에 반대하기 때문이다.¹¹⁸⁾

나. 이탈리아의 단시간 근로에 관한 규정

114) De Stefano (2016), p. 438

115) Papeo, Filippo "Lavoro intermittente o a chiamata,"
<https://www.altalex.com/guide/lavoro-intermittente-o-a-chiamata>

116) ibid

117) Eurofound (2015), 「비정기적 근로: 단속적 근로와 호출근로를 중심으로」 (한국노동연구원 옮김). p. 20

118) Eurofound (2019) p. 23

이탈리아는 호출계약에 관한 규정과 별도로 단시간 근로에 관한 규정에서, 아주 제한적인 경우에만 근로시간 변경을 가능하게끔 하고 있다. 법령 81/2015 제6조에서 단시간 근로에서의 근로시간 변경에 대하여 규율하고 있다.

원칙적으로 사용자는 서면으로 정하여진 근로시간을 변경할 수 없다. 사용자는 아래 두 가지 요건을 모두 갖춘 경우에만 서면으로 정하여진 근로시간을 변경할 수 있다.

i) 노동자의 서면 동의 ii) 시급의 최소 15% 추가 지급

사용자가 특정 요일, 주, 달 또는 해에 노동자에게 연장근무를 요구할 수 있게 하는 탄력 조항을 고용계약에 포함하는 것도 가능하다. 다만 이 경우 단체협약에 관련 내용이 있거나 노동자가 공증위원회(Certification Commission) 앞에서 위와 같은 계약에 서명하여야 한다. 이 경우 추가 근무는 고용계약의 소정근로시간의 25%를 초과해서는 안 되며 노동자는 연장 근로시간마다 기본급의 15%를 추가로 지급받을 권리가 있다. 노동자가 탄력조항 적용을 거부했음을 이유로 해고하는 것은 부당해고이다.¹¹⁹⁾

2) 일부 지역에서 영시간 계약을 규율하는 국가(미국)

미국의 경우 몇몇 주법과 조례에서 안정적인 근로스케줄을 보장하기 위한 입법이 이뤄지고 있다.

(1) 미국¹²⁰⁾

미국의 가변시간 노동은 유럽의 가변시간 노동과 양상이 다르다. 미국의 가변시간 노동은 근로시간이 불안정한 근로형태의 일종으로, 소정근로시간이 존재하지 않는 대신 노동자가, 수요가 있는 경우 단시간에 일을 할 수 있게끔 전화 통화가 가능한 상태를 유지해야 하는 시간대가 정해져 있는 근로형태를 의미한다.¹²¹⁾ “소매업에서는 주로 호

119) Maida, Erica et al. (2016) pp. 23-24

120) 미국의 경우 2011년 26-32세의 가사돌봄노동자(home care workers)들의 71%가 근로시간의 변동을 경험한 것으로 조사됐다.

121) McCrate, Elaine (2018) *Unstable and On-Call Work Schedules in the United States and Canada*, Conditions of work and employment series ; no. 99, ILO: Geneva. p. 1

출근으로 저녁과 주말에 교대근무를 한다. 그러나 교대 인원이 일을 시작하기 직전의 최종근무 시간이나 근무 취소 여부에 달려있어 근로 스케줄이 매우 불규칙”하다.¹²²⁾ 이에 몇몇 주법과 조례에서 안정적인 근로스케줄을 보장하기 위한 입법이 이뤄지게 되었다.

가. 연방법

연방차원에서 근로시간을 규율하는 법은 1938년 ‘공정근로기준법(Fair Labor Standards Act)’이다. 그러나 이 법은 연장근로시간 한도와 최저임금을 정하고 있을 뿐 가변시간 근로를 규율하지는 않는다. 다만 근로시간 불확실성과 연장근로는 상호관련성이 높아 공정근로기준법은 간접적으로 근로시간 불확실성을 규율하게 됐다. 그러나 공정근로기준법은 불안정하고 예측불가능한 근로시간, 주당 총 근로시간이 40시간에 미치지 못하는 초단시간근로와 불안정한 임금이 특징인 현대의 근무형태를 규율하기에는 한계가 있다.¹²³⁾ 이에 현대의 가변시간 노동을 규율할 수 있는 연방정부 차원의 법 제개정 운동이 이뤄지고 있다.

2019년 상원의원 엘리자베스 워렌과 하원의원 로즈 드라우로는 각 상원과 하원에 ‘적정한근무일정법안(Schedules that Work Act Legislation)’을 발의하였다. 입법안은 요식업, 청소서비스, 호스피탈리티, 물류창고 관련업, 유통업의 경우 노동자에게 업무시작일 2주 전에 근무일정을 공지하여야 하며, 그 이후에 근무일정이 변동되는 경우 노동자에게 보상이 이루어져야 한다고 규정하고 있다.¹²⁴⁾ 5000명 이상의 직원을 고용하고 있는 사업자는 노동자들에게 노동자가 근무할 수 있는 시간과 근무하고 싶은 시간의 양을 물어야 하고 새로운 노동자를 고용하기 전에 기존의 노동자들에게 먼저 추가 근무 희망여부를 물어야 한다. 또한 입법안은 단시간 노동자들에게도 퇴직수당 등을 지급하도록 하여, 단시간 노동 계약 체결이 사용자들이 각종 수당 지급을 회피하기 위한 수단이 되는 것을 막고자 한다.¹²⁵⁾

122) 국간인권위원회 (2016), p. 22

123) McCrate (2018), p. 60

124) Wykstra, Stephanie. “The movement to make workers’ schedules more humane,” VOX, last modified November 5, 2019.

<https://www.vox.com/future-perfect/2019/10/15/20910297/fair-workweek-laws-unpredictable-scheduling-retail-restaurants>

나. 지역별 법제

가) ‘시간보고임금법(Reporting time pay)’

‘시간보고임금법(Reporting time pay)’은 노동자에게 일이 주어지지 않더라도 노동자가 예정된 교대근무를 보고하면 사용자가 최저임금을 주도록 하는 법이다.¹²⁶⁾ 즉 ‘시간보고임금법’은 사용자들이 노동자들을 불렀으나, 일이 없어서 돌려보낸 경우 일정 임금을 지급할 것을 강제한다. 캘리포니아, 코네티컷, 매사추세츠, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴욕, 오리건, 로드아일랜드 8개 주와 컬럼비아 특별구와 푸에르토리코에 출근급여제도가 있다. 각 지역마다 출근급여 대상은 천차만별이다. 캘리포니아, 뉴욕, 로드아일랜드, 뉴저지 주와 컬럼비아 특별구에서는 모든 시급제 노동자에게 출근급여제도가 적용된다. 코네티컷 주와 푸에르토리코에서는 특정 산업영역에만 적용되며 오리건 주에서는 미성년자에게만 적용된다. 뉴햄프셔에서는 특정 영역의 노동자들은 출근급여제도로부터 제외되어 있다. 출근급여를 지급하기 위해 필요한 최소 예정 근로시간이 정하여져 있는 곳들도 있다.

뉴욕 주의 법에서는 노동자가 일이 없어서 돌아간 경우 사용자는 노동자에게 4시간분의 시급 또는 원래 예정된 근로시간만큼의 임금 중 적은 금액을 지급하여야 한다. 캘리포니아 주에서는 사용자는 노동자가 '출근을 하기로 한 때(report to work)' 실제로 업무를 주지 않더라도 노동자에게 노동자의 기존 시급의 최소 2시간 분을 지급하여야 한다.

출근급여제도에서 '출근을 하기로 한 때(report to work)'의 의미가 논란이 되기도 하였다. 캘리포니아 주 항소 법원은 Ward. v. Tilly's Inc. B280151(Cal. App. Ct. Feb. 4, 2019)에서 노동자가 일을 하기 위하여 사용자에게 사전 연락을 한 시점을 노동자가 '출

125) Klar, Rebecca. “Warren plan proposes predictable schedules for part-time workers,” The Hill, last modified December 3, 2019. <https://thehill.com/homenews/campaign/472782-warren-plan-proposes-predictable-schedules-for-part-time-workers?rl=1>

126) 국간인권위원회 (2016), p. 22

근을 하기로 한 때'라고 보아, 노동자가 사용자에게 사전 연락을 하였다면 출근급여의 대상이 된다고 보았다. 노동자들은 이 사건에서 출근하기 2시간 전 사용자에게 전화를 걸어 일이 있는지 여부를 확인한 때에 비로소 일을 제공받을 수 있는지 알 수 있었고, 실제로 근무지에 출근한 경우에만 임금을 받을 수 있었다. 사용자는 이 사건에서 노동자가 실제로 근무지에 출근한 때가 '출근을 하기로 한 시점'으로 보아, 노동자가 전화를 걸었으나 일이 없어서 근무지에 출근하지 않아도 되었던 경우 출근급여 대상이 아니라고 주장했다. 그러나 법원은 노동자들이 실제로 근무지에 출근하지 않았더라도 사용자에게 일을 받기 위해 사전 연락을 한 시점에 이미 호출대기상태에 있다고 보아 출근급여제도가 적용된다고 보았다.¹²⁷⁾

2015년 뉴욕 주, 로드아일랜드 주, 캘리포니아 주, 코네티컷 주, 일리노이 주, 메릴랜드 주, 매사추세츠 주, 미네소타 주 그리고 컬럼비아 특별구의 법무장관들이 합동하여 호출근로를 사용하는 유통업체들에게 그들의 호출근로관계가, 위 판례와 같은 논리로, 시간보고임금법 위반 소지가 있을 수 있으며 그에 관한 정보를 제공할 것을 요구하는 서한을 보냈다. 여기서 말한 호출근로관계는 노동자가 예정된 근로시간 1-2시간 전에 사용자에게 전화를 걸어, 실제로 그 날 일할 수 있는지 확인하여야 되는 미국 유통업체들 사이에서 사용되었던 호출근로관계를 말한다. 이에 디즈니, 아메리칸 이글 등을 비롯한 각 분야의 유통업체들이 위와 같은 호출형 근로계약을 근절할 것을 밝혔다.¹²⁸⁾

나) '예측가능한근무일정법(Predictive Scheduling Laws)'

여러 주 또는 도시에서 '예측가능한근무일정법(Predictive Scheduling Laws)'을 도입하는 것을 검토하고 있다. 지금까지는 버몬트와 오리건 주, 샌프란시스코, 버클리, 산호세, 시애틀, 뉴욕, 시카고, 필라델피아와 애머리빌 시티에서 예측가능한 근무일정법 또는 조례를 도입하였다. 뉴저지, 일리노이, 메인, 코네티컷, 미네소타, 미시건, 노스캐롤라이나와 로드아일랜드 주에서도 '예측가능한근무일정법' 도입을 검토하고 있다. 그에 반해

127) Coburn, Brett E., Jackson, Kandis Wood. "On-Call Shift Scheduling Subject to Increased Scrutiny," Society for Human Resource Management, last modified August 3, 2015. <https://www.shrm.org/resourcesandtools/legal-and-compliance/state-and-local-updates/pages/on-call-shift-scheduling.aspx>

128) McCrate (2018), pp. 53-54

조지아, 테네시, 아이오와, 아칸서스 주에서는 지방 정부가 ‘예측가능한근무일정법’을 도입하는 것을 금지하였다.¹²⁹⁾

아래에서는 샌프란시스코 시티, 뉴욕 시티, 시애틀 시티의 ‘예측가능한근무일정 조례’의 세부사항을 살펴보고자 한다.

(i) 샌프란시스코 시티

샌프란시스코에서는 '유통업체 노동자 권리 조례(Formula Retail Employee Rights Ordinances, FRERO)'가 2015년부터 시행되고 있다. FRERO는 세계적으로 점포를 40개 이상 가지고 있고 샌프란시스코에 20명 이상의 노동자를 고용하고 있는 유통업체 체인점(formula retailers, chain stores)들을 규율한다.

그 주요 내용은 아래와 같다.

- 사용자는 추가 업무가 있으면 새로운 노동자를 고용하기 전에 단시간 노동자들에게 먼저 추가업무를 서면으로 제공하여야 한다.
- 사용자는 새롭게 고용계약관계를 맺은 노동자에게 월간 최소 예상 근로시간과 근무일정에 대한 선의의 예측(good faith estimate)을 담은 서면을 제공하여야 한다.
- 사용자는 근무시작 14일 전까지 노동자에게 근무일정을 공지하여야 한다.
- 사용자가 노동자에게 근무일정에 변동이 생겼음을 근무 시작 최소 7일 전에 공지하지 않은 경우, 사용자는 원래 예정되어 있었던 근로시간의 길이에 비례해, 노동자의 통상 시급의 1배에서 최대 4배에 해당하는 프리미엄을 노동자에게 지급하여야 한다.
- 노동자에게 호출대기 중일 것이 요구되었으나 일이 없었던 경우 사용자는, 원래 예정되어 있었던 근로시간의 길이에 따라, 노동자에게 노동자의 통상 시급의 2배에서 4배에 해당하는 프리미엄을 지급하여야 한다.
- 위의 근로시간 변동에 따른 프리미엄 임금 또는 예측가능성 임금(predictability

129) Whitehead, Dan. "Predictive scheduling laws: What they cover and how to comply," workforce.com, last modified May 21, 2021.
<https://workforce.com/news/predictive-scheduling-laws-what-are-they-where-do-they-exist-and-employers-reaction>

pay)은 사용자가 노동자에게 초과 근무를 요구하는 경우에 적용되지 않는다. 또한 위 예측가능성은 임금은 사용자의 사업재산에 위협이 있는 경우, 노동자가 먼저 일정 변경을 요구하는 경우 등 예외적인 경우에 한하여 적용되지 않는다.

- 이 조례에 따른 권리를 주장하는 노동자에게 불이익을 줄 수 없다.
- 사용자는 노동자들의 권리를 공지하여야 하며, 단시간근로자들을 차별하여서는 안 된다.¹³⁰⁾

(ii) 뉴욕 시티

뉴욕 시티는 2017년 5월 두 개의 공정근무일정 조례를 입법했다.¹³¹⁾ 2021년 패스트푸드 노동자의 권리를 확대하는 개정안(Int. No. 1415-A and Int. No 1396-A)이 통과되었다.¹³²⁾

2017년 5월 입법된 조례 중 첫 번째는, 뉴욕 시티에서 최소 20명의 노동자를 고용하고 있는 소매업체를 규율한다. 그 주요 내용은 아래와 같다

- 사용자는 반드시 노동자에게 해당 일정 시작 시점으로부터 최소 72시간 전에 사용자가 통상적으로 노동자에게 연락하는 방식으로(문자 및 이메일 포함) 서면 근로 일정을 제공해야 한다.
- 사용자는 작업장에 모든 노동자가 볼 수 있는 곳에 일정표 및 근로자의 권리에 관한 자료를 게시해야 한다.
- 해당 근로 일정표에 모든 교대근무의 날짜와 근무 시작 및 종료시간, 장소를 명시해야 한다.
- 일정에 변경이 생긴 경우 해당 일정표를 갱신 및 재개시하고 이에 영향을 받는 모든 노동자에게 연락해야 한다.

130) "Formula Retail Employee Rights Ordinances," San Francisco Office of Labour Standards Enforcement, Accessed September 1, 2021. <https://sfgov.org/olse/formula-retail-employee-rights-ordinances>

131) McCrate (2018), p. 53

132) "New York City Enacts Legislation Expanding New York City's Fair Workweek Law," The National Law Review, last modified January 6, 2021. <https://www.natlawreview.com/article/new-york-city-enacts-legislation-expanding-new-york-city-s-fair-workweek-law>

- 사용자가 근무 시작 시점으로부터 72시간 남지 않는 시점에 근로시간을 추가하고자 하는 경우 노동자는 그러한 변경을 거부할 수 있다. 사용자는 노동자가 추가 근무를 수락하는 경우 이를 서면으로 남겨야 한다.

- 사용자는 공공 서비스 장애, 대중교통 운행 중단, 자연재해, 정부 선포 비상사태, 노동자 안전 혹은 사용자 재산에 대한 협박 이외에 근무시작 72시간 전에 교대근무를 취소할 수 없다.¹³³⁾

2017년 5월 입법된 조례 중 두 번째는, 뉴욕 시티에서 20명 이상의 직원들을 고용하고 있는 패스트푸드 점포들을 규율한다. 그 주요 내용은 아래와 같다¹³⁴⁾

- 근무 첫날까지 서면으로 된 근무 일정표를 교부하여야 한다.
- 근무 시작일 14일 전까지 근무 일정표를 교부하여야 한다. 근무 시작 14일 전에 근무일정 변동에 대하여 공지하지 않은 경우 사용자는 노동자에게 최대 \$75의 프리미엄 임금을 지급하여야 한다.¹³⁵⁾
- 근로시간이 추가 되는 경우보다 감축되는 경우 또는 근무시작일까지 적게 남은 경우(14일의 경우 \$10-\$20, 24시간 미만의 경우 \$15, \$75) 프리미엄 임금이 올라간다. 프리미엄 임금의 지급은 공공서비스 제공 중단, 대중교통 폐쇄, 자연재해, 정부에서 선포한 비상사태로 근로시간이 변동되는 경우, 노동자가 직접 서면으로 근로 시간 변경을 요청한 경우, 다른 노동자와 근로 시간을 바꾼 경우, 근로 시간 변경으로 인해 초과 근무 수당까지 지급해야 되는 등의 예외적인 상황에만 면제된다.
- 노동자에게 ‘영업 시작/ 종료 근무(clopping)’를 요구하기 위해서는 노동자의 서면 동의와 \$100의 프리미엄 지급이 필요하다. 영업 ‘시작/종료 근무(clopping)’는 매장을 닫고 여는 연속된 근로시간에 근무하는 것을 의미한다.
- 신규 근로 시간은 인원 감축된 직원 또는 현재 직원에게 우선적으로 부여하여야 한다. 사용자는 인원 감축된 직원이나 현재 직원이 신규 근로시간을 수락하지 않을 경우에만 새로운 직원을 고용할 수 있다.

133) 뉴욕 소비자 보호국 (2018), 『귀하는 예측 가능한 근로 일정에 대한 권리가 있습니다』

134) McCrate (2018), p. 53

135) *ibid.*

●2021년 개정안은 정당한 이유 없이는 해고 또는 근로시간 감축을 할 수 없고, 해고, 근로시간 감축 또는 인원 감축 시 서면으로 설명해야 한다는 점을 명시했다. 또한 경제적 이유 없이는 인원 감축이 불가하며, 인원 감축은 가장 오래 일한 노동자부터 순서대로 이뤄져야 한다.

●또한 개정안에 따르면 불법 또는 위험한 행동을 한 노동자가 근신 기간을 채운 경우 그 노동자에게 재교육 및 개선의 기회를 제공해야 한다. 노동자의 근로 수준이 미달인 경우에도 여러 차례 징계성 경고를 준 후에만 해고할 수 있다.¹³⁶⁾

(iii) 시애틀 시티

시애틀의 ‘안정적인근무일정조례(Seattle Secure Scheduling Ordinance)’는 2017년 7월 1일 발효되었다. 위 조례는 세계적으로 직원이 500명 이상인 대형 소매점 및 푸드서비스점의 시급직 직원에게 적용된다. 식품서비스업의 경우 40개 이상의 지점이 있는 풀서비스 음식점일 것이 추가적으로 요구된다.¹³⁷⁾ 그 주요 내용은 아래와 같다.

●사용자는 노동자의 예상 근로시간의 중위 값 및 노동자가 호출 교대 근무(call shifts) 노동을 할 것인지 여부에 대한 선의의 예측(good faith estimate)을 제공해야 한다.

●사용자는 근무일정을 14일 전에 고지하여야 한다.

●새로운 노동자를 고용하기 전에 기존 노동자들에게 신규 근로 시간을 제공하여야 한다.

●공지된 근로시간 외에 초과 근무를 요구할 때에는 사용자는 노동자가 실제로 일한 시간만큼의 임금 외에 한 시간분의 시급을 추가적으로 지급하여야 한다.

●노동자가 근무 일정 공지를 받았으나, 사용자가 일이 없어서 호출을 하지 않은 경우 사용자는 예정된 근로시간의 절반만큼의 임금을 지급하여야 한다.

●사용자는 노동자의 권리를 게시할 의무가 있다.

136) 뉴욕 소비자 및 근로자 보호부 (2021), 『NYC 패스트푸드점 근로자의 권리』

137) McCrate (2018), pp. 52-53

●사용자는 노동자에게 ‘영업 시작/ 종료 근무(cloping)’를 요구하기 위해서는 근무 사이에 최소 10시간의 간격을 두어야 한다. 그렇지 않은 경우 노동자의 동의가 있어야 한다. 노동자가 교대근무 사이의 간격이 10시간 미만인 업무를 수락한 경우 사용자는 노동자에게 통상 시급의 150%를 지급하여야 한다.

●노동자가 근무일정의 변화를 원하는 경우 사용자는 노동자와 근무일정에 대하여 상호 합의하여야 한다. 다만 사용자는 경영상의 이유로 노동자의 요구를 거절할 수 있으나, 노동자가 주거, 교통, 다른 직업, 교육, 돌봄을 제공할 필요성, 중증의 건강상태 등을 이유로 근무일정을 변경하는 경우 노동자의 요구를 거부할 수 없다.¹³⁸⁾

(iv) 소결

각 조례는 그 세부내용에서는 차이가 있지만 아래와 같은 공통점이 있다.

- 사용자의 노동자에게 근무일정을 사전에 공지할 의무
- 사용자의 채용 시 노동자에게 예상되는 근무일정표를 서면으로 지급할 의무
- 사용자의 근무일정을 법정 기한 내에 통지하지 않는 경우 노동자에게 예측가능성 임금(predictability pay)을 지급할 의무
- 노동자의 권리를 게시할 의무
- 몇몇 지역의 휴식권 보장을 위한 ‘영업 시작/ 종료 근무(cloping)’ 교대 방지 규정. 또 교대근로시간 사이의 간격이 가까운데 노동자가 교대근무를 수락한 경우 사용자가 추가 수당을 지급할 의무
- 일부 지역의 경우 새로운 노동자를 고용하기 전에 이미 고용된 단시간 노동자들에게 추가 근무를 먼저 제안할 의무
- 일부 지역의 노동자들이 근로시간표의 변화를 원하는 경우 사용자가 노동자와 함께 스케줄링에 대한 상호 합의 과정에 들어갈 의무

138) “Secure Scheduling,” Seattle Government, Accessed September 1, 2021, <http://www.seattle.gov/laborstandards/ordinances/secure-scheduling>

3) 영시간 계약을 허용하는 국가

아래는 원칙적으로 영시간 계약을 허용하는 국가들이다. 다만 아래의 국가들도 영시간 계약에서의 전속의무 조항을 금지한다거나, 추가수당을 지급하는 등 영시간 계약을 비롯한 각종 가변시간 계약들을 규율하기 위해 노력하고 있다. 또한 노동조합이 영시간 계약에 관련된 정책 제안들을 발표하거나 단체협약을 통하여 산업 내에서의 영시간 계약을 금지하는 경우도 있다.

(1) 영국¹³⁹⁾

가. 영시간 계약의 정의

“영국에서 제로시간 계약 노동자의 수는 최근에 크게 증가하였다. [다만] ‘제로시간 계약’은 법적 용어가 아니며 구체적인 법적 지위도 갖고 있지 않기 때문에 사용자에 따라서 구체적 내용이 달라질 수 있다.”¹⁴⁰⁾ 그럼에도 불구하고 공통적으로 영국의 영시간 계약은 노무가 제공될 것을 보장하지 않는 계약을 지칭하는 의미로 쓰인다. 영국의 영시간 계약은 하나의 정형보다는 최소근로시간이 없다는 것을 공통적 특징으로 하는 유형의 계약들의 집합으로 보아야 한다.¹⁴¹⁾

나. 영시간 계약 노동의 실태

“영국에서는 사용자가 어떠한 일거리도 제공하지 않으면 제로시간 계약 노동자들은 임금을 받을 권리가 없다. 사용자의 사업체에서 실제 근무한 시간과 대기한 시간에 대해서는 보수를 받지만, 사업장에서 벗어난 비활동 시간에 대해서는 보수가 지급되지 않는다. 실근로시간에 대해서는 시간당 최저임금 이상이 지급되어야 한다. 모든 사회보장

139) 영국의 경우 2015/16 기간 동안 방문돌봄노동자의 80%가 무기한 영시간 계약을 체결하였다. 방문돌봄영역에서 영시간 계약이 만연한 이유는 특정 시간대에 수요가 몰리고, 만성적으로 정부 측정 예산이 부족하기 때문인 것으로 분석된다.

140) Eurofound (2015), 「비정기적 근로: 단속적 근로와 호출근로를 중심으로.」 (한국노동연구원 옮김). p.23.

141) Adams, Abi., Prassi, Jeremias., (2018) *Zero-Hours Work in the United Kingdom*, Conditions of work and employment series ; no. 101, ILO: Geneva. p. 20

급여는 실근로소득을 기준으로 하며, 근로시간이 줄어들면 국가보험의 지급액도 낮아진다... 제로시간 계약의 특성상 주당 소득 변동성이 크기 때문에 이러한 요건을 충족하기는 어렵다.”

영국 고용계약의 6%가 최저근로시간을 보장하지 않고 있고, 사용자의 10%가 영시간 계약을 활용하고 있다. 영시간 고용관계에 있는 노동자의 경우 다른 형태의 고용관계에 있는 노동자보다 중위 시급이 35% 낮고, 일주일에 10시간 덜 일한다.¹⁴²⁾ 특히 돌봄 영역에서 영시간 계약의 사용 비율이 높다. 2015/16 기간 동안 돌봄노동자의 58%와 간호사의 57%가 영시간 계약 관계에 있었다. 방문돌봄노동자의 80%는 무기한 영시간 계약을 체결하였다. 방문돌봄영역에서 영시간 계약이 만연한 이유는 특정 시간대에 수요가 몰리고, 만성적으로 예산이 부족하기 때문인 것으로 분석된다.¹⁴³⁾

다. 2015년 전속의무 조항 금지법 제정

영국정부는 2015년, 처음 영시간 계약을 규율 대상으로 하는 입법을 하였다. 이는 영시간 계약에서 노동자가 다른 사용자와 고용관계를 성립하는 것을 금지하는 노동자의 전속의무조항을 위법하게 만드는 내용의 개정안(Employment Rights Act of 1996 27A)이었다. 개정안에서 영시간 계약은 i) 노동자는 사용자가 업무를 제공하는 경우에만 업무를 제공하고 ii) 사용자가 업무를 제공할 것이 보장되지 않는 계약으로 정의되었다.¹⁴⁴⁾

그러나 위 개정안은 영시간 계약 노동자의 경제적 취약성과 불안정성의 배경을 전혀 고려하지 못한 법안이었다는 비판을 받았다. 또한 위 개정안 이전에도 영시간 계약에서의 전속의무조항의 적법성이 인정되지 못했을 것이라는 주장도 있었다. 무엇보다 위 개정안이 영시간 고용 계약을 법에 명시함으로써 인해 오히려 영국 노동법제 내에서 그 적법성 여부가 불투명했던 영시간 계약 관행이 법적 정당성을 얻는 발판이 되었다는 비판도 있었다.¹⁴⁵⁾

142) *ibid.* p. 7

143) *ibid.* p. 20

144) *ibid.* p. 36

145) *ibid.*

라. 영국 정부의 굿워크플랜 (Good Work Plan)

영국 메이 총리 정부는 깃이코너미 근로관계 등을 비롯한 비전형 근로관계가 늘어남에 따라 2016년 10월 매튜 테일러에게 근로관계법이 현대 경영 방식에 적응할 수 있는 방안에 대한 연구를 발주하였다. 2017년 7월 발표된 테일러 보고서(Taylor Good Work Review)는 영국 정부에 53가지의 정책 제안을 하였다. 2018년 2월 영국정부는 테일러 보고서에 대한 답변으로 굿워크플랜을 발표하며 보고서의 제안 대부분을 받아들였지만¹⁴⁶⁾ 영국 제1야당인 노동당은 정부의 계획이 노동자들의 권리를 보장하기에 부족하다고 비판하였다.¹⁴⁷⁾ 노동당과 노동조합의 추가적 요구는 아래 목차에서 정리되어 있다. 다만 영국 정부가 제안된 정책들을 가까운 미래에 이행할 가능성은 낮다.¹⁴⁸⁾

아래는 굿워크플랜의 내용 중 영시간 근로와 직접적으로 연관된 내용이다.¹⁴⁹⁾

- 영국정부는 좋은 일 계획(Good Work Plan)에서 12개월 이상 한 곳에서 일한 영시간 계약 노동자에게 자신의 실근로시간을 반영한 계약을 요구할 권리를 주라는 제안을 긍정적으로 검토하였다. 이후 영국 최저임금위원회 보고서(Low Pay Commission report)에서 안정된 근로시간으로 바꿀 권리와 근무일정과 근로시간의 취소에 대하여 상당한 기한 내에 통지받을 권리를 입법화할 것을 제안했다.

- 테일러 리뷰는 최저근로시간이 정해지지 않은 경우 최저임금보다 높은 임금을 지급할 것을 제언했다. 그러나 영국정부는 위와 같은 최저임금인상이 고용률에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다는 최저임금위원회 보고서를 근거로 하여 위 제안을 거절하였다.

- 영국 정부는 고용 연속성이 박탈되는 기간을 1주일에서 4주로 늘리는 내용의 입법을 약속했다. 고용 연속성이 부정되기까지의 기간이 늘어나면 일정기한 이상의 근로 계속을 조건으로 하는 권리를 인정받을 수 있는 노동자들이 늘어날 것이다.

146) Her Majesty's Government (2018) "Good Work: A response to the Taylor Review of Modern Working Practices." p. 5, 68-75

147) Ferguson. (2020) *Insecure work: the Taylor Review and the Good Work Plan*. House of Commons Library. Briefing Paper Number CBP 8817. p.3

148) Eurofound (2019), p. 29

149) Ferguson. (2020). pp. 8-11

- 사용자는 근로자에게 업무 첫 날까지 노동 조건의 주요 내용을 서면으로 제공해야 한다는 내용의 개정안이 2020. 4. 6. 발효했다.

마. 노동당(Labour Party)과 영국노동조합총연맹(Trade Union Congress)의 요구

영국노동조합총연맹(영국노총: Trade Union Congress, TUC)은 2021년 영시간 계약을 전면 금지하고 노동자들에게 출근 첫날부터 권리를 인정할 것을 요구하고 있다. 영국노총은 영시간 계약을 전면 금지하고 노동자들에게 자신들의 실근로시간을 반영한 고용계약을 체결할 권리, 근무일정을 4주 전에 통지받을 권리, 그리고 취소된 교대근무에 대해 보상할 권리를 줄 것을 제안했다. 또한 영국노총은 사용자가 노동자의 노동자성 여부를 오도한 경우 사용자에게 불이익을 주고, 노동조합의 업무장소에 대한 접근권을 확대하고 단체협약 체결에 관한 권리를 강화할 것을 제안했다.¹⁵⁰⁾

노동당의 2019년 노동 매니페스토는 영국노총(Trade Union Congress)의 요구를 다수 포함했다. 아래는 노동당의 2019년 노동 분야 청사진의 일부이다.¹⁵¹⁾

- 영국 노동법의 employee(종속적 노동자), 노동자(worker) 자영업자(Independent Contractor)의 삼분 구조를 폐지하고 노동자(worker)와 자영업자(self-employed)의 이분 구조 도입
 - 모든 노동자에게 근무기간과 상관없이 첫 날부터, 노동자로서 모든 권리를 인정하여 모든 노동자가 최저임금과 부당해고, 법정 병가수당, 휴일근무수당, 육아수당 등에 관한 규정을 적용받을 수 있게 할 것
 - 영시간 계약을 금지하고 취소된 교대근무 시간에 대해서 보상을 할 것. 노동자가 12주 이상 일정한 근로시간에 근무한 경우, 이를 반영한 소정근로시간을 명시한 근로계약을 체결할 권리를 줄 것
 - 부문별 단체교섭을 도입할 것
 - 근로관계법을 전담하는 정부부서를 만들어 근로관계법 준수 여부를 감독할 것. 노동

150) Trade Union Congress (2021) "Insecure work: Special edition of the TUC's Jobs and recovery monitor." p. 4

151) Labour (2019) "It's Time for Real Change: the labour party manifesto 2019."

법원을 확대할 것

- 육아 휴직을 4주로 연장하고(현행 법정기간의 두 배) 출산 수당 지급 기간을 12개월로 연장할 것

(2) 캐나다

캐나다는 2019년 9월 법 개정을 통해 가변시간 노동자에 대한 보호를 강화했다. 개정법에 따르면 사용자는 근로시간표(schedule)가 변경되는 경우 노동자에게 업무 시작 96시간 전에 서면으로 이를 통지하여야 하며 개별 근무 일정(shift)이 변동되는 경우 노동자에게 업무 시작 24시간 전에 이를 서면으로 통지하여야 한다.¹⁵²⁾

또한 법은 노동자가 가정에서의 의무를 이유로 연장 근무를 거부할 수 있게 하였으며¹⁵³⁾ 노동자가 6개월 이상 계속적으로 근무한 경우 근무 일정, 근로시간 등의 노동 조건의 변경을 정식으로 신청할 수 있게 하였다. 이 경우 사용자들은 서면으로 위 요구에 답하여야 한다.¹⁵⁴⁾

단체협약을 통해 최저근로시간과 근로시간의 예측가능성을 보장하는 경우도 있다. 캐나다의 식료품마켓 체인점 Metro와 Metro의 노동자 4,000여명이 소속된 노동조합 Unifor는 단시간 노동자들은 1년 근속 후 주당 최소근로시간 15시간을 보장받고, 8년 근속 후 주당 최소근로시간 24시간을 보장받는 내용의 단체협약을 체결하였다. 단체협약은 근로시간이 변동될 경우 업무시작 최소 5일 전에 통지가 이뤄질 것을 요구하는 내용을 담기도 했다. 10,621명의 단시간 노동자가 소속된 United Food and Commercial Workers 노동조합과 캐나다 최대의 식품유통업체인 Loblaws는 시니어 노동자들에게는 최저근로시간을 보장하고.¹⁵⁵⁾ 업무시작 최소 10일 전에 근무일정 변경에 대한 통지가

152) "Labour Program: Changes to the Canada Labour Code and other acts to better protect workplaces," Government of Canada, Accessed September 1, 2021.

<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/laws-regulations/labour/current-future-legislative.html>

153) *ibid.*

154) "Flexible work arrangements for federally regulated employees," Government of Canada, Accessed September 1, 2021.

<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/portfolio/labour/programs/labour-standards/flexible-work-arrangements.html>

이뤄질 것을 내용으로 하는 단체협약을 체결했다¹⁵⁶⁾

(3) 호주

호주는 임시직 추가수당 시스템(Casual Loading)을 채택하고 있다. 추가수당은 노동자가 유연한 노동이라는 더 위험한 일을 떠맡는 것에 대한 보상이라는 차원에서 지급된다. 이는 사용자가 경영상 유인이 정말로 있을 때에만 소정 근로시간을 보장하지 않는 고용계약을 체결하도록 지도하는 역할을 한다.¹⁵⁷⁾ 그러나 “사용자들이 임시직에 지나치게 의존하는 것을 단념하도록 만드는 동시에 정규직 근로자들이 임시직으로 위장 재분류되는 것에 유혹되지 않도록 하려면 추가수당의 임금률을 적절히 정해야” 한다.¹⁵⁸⁾

호주 노동자의 25%가 비정기 노동자(casual employee)이다.¹⁵⁹⁾ “호주는 공사영역 가릴 것 없이 모든 산업과 직종에 임시직이 존재하는데, 퇴직금과 유급휴가 혜택이 거의 없지만, 임시직 고용 부담(casual loading)이라 할 정도로 시간당 임금이 정규직보다 20~25% 높고 해고와 차별에 대해서도 정규직과 똑같이 보호받아 고용 불안과 유급 휴가가 없는 것에 대한 보상의 의미가 있었다.”¹⁶⁰⁾ 그러나 추가수당 제도에도 불구하고 비정기노동자는 나이와 자격조건 등 인적 자본과 산업영역에 대한 차이를 감안하더라도 임금불이익을 받는다.¹⁶¹⁾ “호주의 경험은 임시직 추가수당이 노동자들의 권리를 깎아는 방법이 될 수 있는 위험성”을 보여준다. “임시직 추가수당의 개념은 기본적인 권리들이 절충될 수 있음을 인정하는 것이다. 이는 다시 임시직 노동 상품화의 개념을 강화한다. 추가수당 그 자체로는 잃어버린 것을 완전히 보상하기에 충분하지 않다.”¹⁶²⁾ 따라서 추가수당 시스템이 실제로 비정기 노동자가 겪는 취약성만큼의 보상을 하는지에 대해서는 신중하게 생각해야 한다.

155) McCrate (2018), p. 57

156) Cardwell, Mark. “Loblaws, union sign part-time workers deal,” Canadian Grocer, last modified August 27, 2015. <https://canadiangrocer.com/loblaws-union-sign-part-time-workers-deal>

157) Prassl, Jeremias (2020), 『플랫폼 노동은 상품이 아니다』 (이영주 옮김), 숲쉬는 책 공장: 서울, p. 212

158) *ibid.* p. 215

159) OECD (2019) p. 41

160) 국가인권위원회 (2016) p. 22

161) Campbell (2018), p. 130

162) Prassl (2020), (이영주 옮김) p. 215

대부분의 직종 또는 산업에서는 교대의 최소근로시간(패스푸드 산업의 경우 최소 근로시간을 3시간으로 정하고 있다), 통상근로시간 및 연장근로에 대한 규정 등 비정기 근로에 대해 별도로 규율하고 있다. 또한 비정기 근로자의 일부는 12개월 동안 정기적으로 근무한 경우 고정적 고용관계를 체결할 것을 요구할 수 있다.¹⁶³⁾

2016년 기준 호주 재가돌봄노동자의 14%가 소정근로시간이 정해지지 않는 비정기 또는 계약직 노동관계(casual or contract employee)에 있다. 비정기 계약의 비율은 2012년 27%에서 감소하였다. 비정기 계약관계에 있는 재가돌봄노동자들은 근로시간 불안정성을 겪고 있으며 40% 가량이 근로시간을 늘리고 싶다고 보고했다.¹⁶⁴⁾

8. 돌봄노동자를 직접 대상으로 한 해외의 정책 또는 정책제안

1) ILO의 정책 제안

ILO는 2018년 “돌봄 노동과 돌봄 일자리: 품위 있는 노동이 있는 미래를 위하여 (Care Work and Care Jobs: For the Future of Decent Work)” 보고서에서 회원국의 사회서비스 정책과, 무급 돌봄노동의 현실 그리고 유급 돌봄노동자의 처우를 다뤘다. ILO보고서는 본 연구의 대상이 된 노인요양보호사 뿐 아니라 교육, 보건, 사회서비스 분야의 돌봄노동자와 돌봄노동을 수행하는 가사근로자들에 관한 내용을 포함했다.

본 연구는 아래 해당 보고서의 제 6장 ‘더 나은 돌봄과 품위 있는 일자리를 위한 정책 제안(Chapter 6. A High Road to Care for the Future of Decent Work)’들 중 돌봄 노동자들의 노동조건에 관한 부분만을 가져왔다.¹⁶⁵⁾

보고서는 돌봄 노동자들은 대부분 각 국 노동법의 보호를 온전히 받지 못한다는 점을

163) OECD (2019), p. 41

164) Mavromaras Kostas et al (2017) “2016 National Aged Care Workforce Census and Survey - The Aged Care Workforce, 2016,” Australian Government Department of Health

165) ILO (2018) *Care work and care jobs: for the future of decent work*, Geneva: ILO.

지적하며 돌봄일자리가 양질의 일자리가 되어야 하며, 최소한 각 국의 법제가 이주 돌봄 노동자를 포함한 모든 돌봄노동자가 다른 노동자들과 동일한 수준의 보호를 받을 것을 보장해야 한다고 본다. 이에 보고서는 돌봄노동 영역에서 ‘동일가치 동일임금 노동의 가치를 실현하고 적정한 노동환경과 노동조건을 보장하는 법제를 도입’하기 위하여 아래의 방안들을 제안한다.

- 비전형 고용 관계를 적절히 규율할 것

- 실질적인 무기한 고용관계를 연속된 기간제 고용 관계로 만드는 것을 금지할 것

- 임시과건노동의 사용을 제한할 것

- 기간제 고용관계 또는 비정기 고용관계를 갱신할 수 있는 횟수나 그 기한을 제한 할 것

- 호출형 고용 계약의 사용을 제한하거나 금지할 것. 가령 뉴질랜드의 경우 2016년 이후부터 최소근로시간을 보장할 것을 법에서 요구하고 있고 최소근로시간을 보장 하지 않는 계약의 경우 노동자들은 사용자의 근로제공요청에 응답할 의무가 없음.

- 단시간 근로에 해당하는 돌봄일자리들은 ILO의 ‘단시간근로에 관한 협약’ 제 175 호와 그와 연관된 지침 제182호 및 ‘가족부양책임이 있는 남녀근로자에 대한 기회 및 대우 균등에 관한 협약’ 제156호에서 정한 기준을 준수해야 함.

- 돌봄노동자들에게도 최저임금에 관한 규정들과 사회보장제도에 의한 보호를 적용할 것

- 브라질, 코스타리카, 멕시코, 터키, 미국, 스위스 등 많은 국가들에서 최저임금을 가사근로자에게도 적용하고 있음.

- 최저임금 보장과 사회보장에 관한 의무는 하청업체 뿐만 아니라 원청업체도 함께 져야 함. 페루에서는 원청업체도 하청업체와 함께 최저임금과 사회보장에 관한 책임을 지며 독일의 하청업체 근로자들은 하청업체가 최저임금에 미달하는 임금을 지급 하는 경우 원청업체에게 임금 지급을 요구할 수 있음.

- 모든 돌봄노동자들이 ILO의 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약’ 제102호, ‘업무 상 재해급여에 관한 협약’ 제121호에 준하는 사회보장제도에 의한 보호를 받을

수 있게 하여야 함.

- 돌봄영역에서 동일가치 동일임금 노동의 가치를 실현할 것
 - 임금투명화 방안과 성중립적 직무평가 마련으로 성별임금격차를 시정하고 직
무가 다르더라도 동일가치 노동이라면 동일임금을 받을 수 있도록 보장하여야 함.
- 비공식 노동 영역에 있는 돌봄노동을 공식화할 것
 - 근로소득세와 세액공제 제도, 근로자 등록절차의 간소화 등의 방법으로 가사
돌봄 노동의 공식화를 유도할 것
 - 재가 돌봄 노동자 고용을 지원하는 돌봄서비스 현금지급제도를 도입하는 경
우 현 급지급제도가 돌봄노동자의 비공식 고용으로 이어지지 않도록 규제할 필요가 있
음. 노르딕 국가들의 경우 재가돌봄서비스는 승인된 기관 또는 사전 등록된 노동자
들을 통해서 구입할 수 있도록 하여 돌봄 노동의 비공식화를 방지하고 있음
- 돌봄 영역의 비영리 단체들을 지원할 것
 - 돌봄과 관련된 협동조합, 커뮤니티 단체 등의 비영리 단체들이 돌봄 서비스를
제 공하는 역할을 적절히 할 수 있게 하는 법제와 정책을 설계할 것

2) 해외의 재가 요양보호사 관련 정책

아래는 참고할만한 뉴질랜드, 웨일스, 호주, 스웨덴, 덴마크의 재가요양보호사 관련한 정책들이다. 아래 사례들은 소정근로시간 보장 법제(뉴질랜드, 웨일스), 정기적이고 장
기적인 양질의 돌봄일 자리를 위한 정책 수립 노력(호주) 그리고 공공 주도 고용과 노동
조합 조직력의 중요성(스웨덴, 덴마크)을 보여준다.

(1) 뉴질랜드¹⁶⁶⁾

“뉴질랜드의 노인요양보호제도는 지방자치단체로부터 노인요양보호서비스 제공을 위

166) Guaranteed Hours Funding Framework(Transitional Arrangements for the period 1 April 2017 to 30 June 2018)

탁 받은 민간기관이 요양보호사를 채용하여 서비스를 제공한다는 점에서 한국과 유사” 하여 더욱 참고할만하다. 다만 뉴질랜드의 노인요양보호제도는 “개인이 아닌 비영리법인이 위탁을 받아 운영한다는 점에서 한국과 차이가 있다.”¹⁶⁷⁾

2014년 지역보건위원회(District Health Boards), 뉴질랜드 보건부(Ministry of Health), 노동조합과 사회서비스 사업자들은 재가 및 커뮤니티 요양서비스 노동자들의 정규직화와 이동시간 임금¹⁶⁸⁾에 대한 합의안(settlement agreement)을 도출하였다. 특히 합의안은 2017년 4월 1일부터 재가 및 커뮤니티 요양보호사들을 고용하는 사회서비스 사업자들은 요양보호사들에게 최소근로시간을 보장될 것을 명시하였다. 다만 노동력 제공요청에 응할 의무가 없고 정기적으로 노동력을 제공하지 않는 실질적인 비정기 근로자(genuine casual employee)들에게는 최소근로시간 보장 내용이 적용되지 않는다.

뉴질랜드 보건부는 최소근로시간 보장 의무가 시작되는 2017년 4월 1일부터 2018년 6월 30일까지 최소근로시간을 보장하는 내용의 계약으로의 전환에 들어가는 비용 중 일부를 지원하기로 하였다. 지원에는 불가피한 이유로 취소된 모든 근무일정에 대하여, 취소가 근무시간 시작 전 48시간 이내에 이루어진 경우, 요양보호사에게 근로하였다면 받았을 임금을 보전하는 내용이 포함되었다.¹⁶⁹⁾ 이외에도 보건부는 8.3만 뉴질랜드 달러를 투자하여 소정근로시간에 해당하는 만큼의 일을 공급하지 못한 경우에도 요양보호사에게 소정근로시간만큼의 임금을 주는데 필요한 비용 중 일부를 지원하기로 했다.¹⁷⁰⁾

(2) 웨일스

167) 구미영 (2018). 「해외의 성별 임금격차 시정 사례연구」, 『여성연구』, 제99권(4), pp. 115~142, p. 131

168) 합의안에는 이동시간에 대한 임금지급 방안도 포함되었다. 합의안에 따라 뉴질랜드 정부는 2015년부터 요양보호사들에게 이동시간에 대해서 최저임금에 상응하는 km당 50cents를 지급하기로 했다. 뉴질랜드는 최근 재가 및 커뮤니티 돌봄노동자들의 이동시간 요금을 50c/km에서 58.5c/km로 인상하였다. 그러나 이는 뉴질랜드 세무서가 제안한 79c/km보다 낮은 금액이다. 또한 뉴질랜드 정부가 지급하는 이동 요금은 여전히 최저임금에 가까운 금액으로 재가 및 커뮤니티 돌봄노동자들의 일반적인 임금보다 낮다.

Mandow, Nikki “Carers ‘disillusioned to the point of despair’,” Newsroom, Last Updated August 28, 2020. <https://www.newsroom.co.nz/carers-disillusioned-to-the-point-of-despair>

169) Ministry of Health (2017), “Guaranteed Hours Funding Frameworks(Transitional Arrangements for the period 1 April 2017 to 30 June 2018),” p. 8

170) *ibid.* p. 10

영국의 구성국 중 하나인 웨일스에서는 재가요양보호사 19,500여명이 매 주 23,000명에 대하여 260,000 시간의 돌봄 노동을 제공한다.¹⁷¹⁾ 이들 대부분은 민간 요양업체에 고용되어 있다.¹⁷²⁾ 2015년, 웨일스 정부가 의뢰한 조사에 따르면 조사에 응답한 전체 서비스 제공자의 44%, 공공부문 서비스 제공자의 56%가 소정근로시간이 정해지지 않는 근로계약을 사용했다.¹⁷³⁾

이에 웨일스는 2016 ‘공공돌봄 규제 및 감시법(Regulation and Inspect of Social Care (Wales) Act 2016)’을 제정하였다. 이 법에 따르면 사용자는 3개월 이상 고용된 재가돌봄노동자에게 영시간 계약 또는 시간의 정함이 있는 계약을 선택할 수 있는 권리를 주어야 한다.¹⁷⁴⁾

2020년 조사에 따르면 지방 정부 돌봄노동자의 22%, 민간부문에 고용된 돌봄노동자의 22%, 그리고 웨일스 국민 보건 서비스 돌봄노동자의 21%가 여전히 소정근로시간이 정해지지 않는 영시간 계약 관계에 있다.¹⁷⁵⁾ 2015년 웨일스 재가 돌봄노동자의 영시간 계약 비율에 관한 통계자료는 없었지만 영국을 대상으로 한 재가 돌봄노동자에 대한 연구에서 영시간 계약자의 비율이 56%에서 80%까지로 추정되었다는 것을 감안하면 개선된 상황으로 볼 수 있다.¹⁷⁶⁾

(3) 호주

호주는 민간 요양기관이 서비스의 80%를 제공한다는 점에서 한국과 제도적 유사성이

171) “New requirements to ensure care workers are treated fairly come into force,” Welsh Government, Last Updated April 2, 2018

<https://gov.wales/new-requirements-ensure-care-workers-are-treated-fairly-come-force-0>

172) “Care worker zero-hours contracts tackled by Welsh Government,” BBC, Last Updated June 12, 2017

<https://www.bbc.com/news/uk-wales-40201678>

173) Dateb, Eimir Burrows (2015), *Research into the use of zero hours contracts in devolved welsh public services*, Welsh Government Social Research, p. 12

174) “New requirements to ensure care workers are treated fairly come into force,” Welsh Government

175) Wallace, Sarah, Garthwaite, Tony and Liewellyn, Mark (2020), *Review of Evidence of Variation in Terms and Conditions for Social Care Employment Contracts in Wales*, Welsh Government Social Research, p. 80

176) Social Care Wales (2016), *Development of a strategic plan for care and support at home Literature "review*, p. 4

큰 국가이다.¹⁷⁷⁾ “호주의 장기요양제도는 재가활동지원(Commonwealth Home support), 재가요양(Home Care) 시설요양(Residential Care)의 세 가지 유형으로 크게 나눌 수 있”¹⁷⁸⁾으며 “재기요양보호사의 경우 임시직 또는 도급계약의 비율”은 15.3%이다.¹⁷⁹⁾ 이는 “2012년 조사결과에서 재가요양보호사의 임시직 또는 도급계약의 비율이 약 30%이었던 것에 비하면 개선된 상황“이다¹⁸⁰⁾

호주 연방정부는 장기요양기관에 보조금을 지급하여 장기요양기관의 주된 재원으로서 역할을 하는 것과 더불어 “장기요양 분야 인력을 훈련하고 지원하기 위한 각종 사업을 지원하기도 한다. 2011-2013년의 3년간 연방정부는 54개의 사업에 약 4억 2천 7백만 AUD를 지원하는데 그 중 약 59%는 교육·훈련 사업이 차지하였다.” 특히 “장기요양보호제도의 직접돌봄인력을 위해 재정을 지원하는 대표적인 프로그램으로는 ACETI 프로그램이 있다. 이 프로그램은 장기요양 분야 인력이 관련 경력을 개발하고 자격등급을 높이기 위하여 정해진 교육 훈련을 받을 경우 인센티브를 지급하는 것을 내용으로 한다.”¹⁸¹⁾

또한 연방 “보건복지부는 2003년 이래로 장기요양보호제도에 종사하는 인력에 대한 실태조사(National Aged Care Workforce Census and Survey)를 실시하고 있다… 대규모의 세밀한 인력 실태조사는 정부 정책 수립의 객관적 근거가”¹⁸²⁾ 된다. 호주 연방의 회 상원의 장기요양 관련 위원회는 2017년 “장기요양인력의 미래라는 주제의 보고서를 발간하고 연방정부 등을 대상으로 권고안(The Senate Community Affairs References Committee, 2017)을 발표”하였고 이는 연방정부가 장기요양인력 전략을 수립함에 있어 “장기요양서비스의 수요, 서비스 질 개선, 인력난 문제 등을 배경으로 장기요양인력 관련 전략적 대응이 필요하단 인식이” 바탕이 되었다.¹⁸³⁾

177) 구미영 (2019). 「호주의 요양보호사 돌봄노동 현황과 시사점」, 『이화젠더법학』, 제11권(1), pp. 41~77, p. 46

178) *ibid.*, p. 47

179) *ibid.*, p. 54

180) 구미영, 이재경, 천재영, 박수경, 김진석, 최경숙, 이정민 (2018) 『돌봄노동의 사회적 가치에 대한 해외 정책사례 연구: 노인요양보호사를 중심으로』, 한국여성정책연구원, p. 89

181) *ibid.* p. 86

182) *ibid.* pp. 85-86

183) *ibid.* p. 87

(4) 스웨덴

스웨덴의 노인요양을 포함한 돌봄 업무는 기초자치정부의 책임이다. 2017년 기준 스웨덴 노인요양제도의 재정 규모는 총 1,337억 크로나로 중앙정부가 전체 노인요양제도 재정의 21%정도 담당하며 나머지는 기초지방정부가 부담한다. 스웨덴의 노인요양제도 재정의 규모는 2017년 스웨덴 GDP 45,996억 크로나의 약 3%에 해당한다.¹⁸⁴⁾ “스웨덴의 노인요양제도의 적용대상은 65세 이상 노인 모두”이며 그 인구는 지속적인 증가세에 있어 2017년 기준 스웨덴 전체 인구의 20% 65세 이상의 노인에 해당한다. 이들 중 노인요양 서비스를 이용하는 노인은 전체 노인 인구의 19%에 해당한다. 스웨덴의 노인요양 급여는 크게 재가서비스와 특수시설서비스로 구분되며, 이외에 일상적이고 비정형적인 서비스를 제공하는 개방서비스가 있다. 2017년 기준 재가서비스가 전체 노인돌봄서비스의 42.3%를 차지한다. “재가서비스의 경우 민간영역의 서비스가 점차로 증가하는 추세에 있으며 2017년 현재 전체 재가서비스 24% 정도를 민간 서비스제공자에 의해 제공받고 있다.”¹⁸⁵⁾

스웨덴에서 노인돌봄 노동에 대한 “환경과 조건은 법과 제도에 의한 규정과 더불어 돌봄 노동자의 70% 이상이 가입하고 있는 노동조합의 단체협약에 따라 직접적으로 규정”¹⁸⁶⁾ 되고 있다. 스웨덴의 경우 노인요양 돌봄노동자의 72%가 정해진 월급을 받는 무기한 계약 노동자이다. 6%는 월급을 받는 기간제 노동자이며 23%가 시급을 받는 기간제 호출형 노동자로¹⁸⁷⁾¹⁸⁸⁾, 한국의 경우와 달리 대부분의 노인요양 분야의 돌봄노동자들은 월급을 받는 무기한 계약 근로자다.

“양질의 돌봄 일자리를 확보하기 위한 스웨덴 정부의 노력은 코문 등 지방 및 중앙정부에서 관련 분야 노동자들을 직접 고용하는 사회 서비스 정책이 그 핵심이라 할 수 있

184) *ibid* p. 106

185) *ibid.* pp. 100-104

186) *ibid.* p. 105

187) Hedenus, Anna & Rasmussen Stine, “Chapter 10 Eldercare in Sweden and Denmark,” in *Non-standard work in the Nordics: Troubled waters under the still surface*, ed. Anna Ilsøe and Trine Pernille Larsen (Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2021) p. 164

188) 다만 호출형 노동의 비율이 23%로 높다. 스웨덴의 호출형 노동은 법에서 최소근로시간을 보장하지 않는 기간제 계약 노동이며 이론적으로 주당 근로시간이 1시간보다 적은 형태의 계약도 가능한 매우 불안정한 노동관계이다. (*ibid.*)

다.” 2000년 이래 지속적으로 민간 영역의 고용규모가 늘어나고 있“으나 노인요양의 경우 ”전국적으로 27.5만 명의 돌봄 노동자 가운데 85%에 해당하는 23.3만 명이 코문 등 공공 부문에 고용되어 있“다.¹⁸⁹⁾ 돌봄노동자의 절대 다수가 “코문 등 공공 부문에 고용되어 있음으로 인해 고용의 안정성과 임금수준 등의 측면에서 상대적으로 우수한 노동환경을 구축하고” 있다.¹⁹⁰⁾

실제로 공공부문 돌봄 노동자와 민간부문 돌봄 노동자의 노동환경을 비교해 봤을 때 공공부문 돌봄 노동자의 노동환경이 상대적으로 우수하다. 먼저, 2017년 기준 공공부문의 기간제 노동 비율이 27% 정도인 반면 민간 부문의 기간제 노동 비율은 37%에 달한다. 또한 공공부문의 경우 노인돌봄 “노동자의 61%가 주 35시간 이하의 시간제 노동인 반면 민간부문의 경우 이 숫자는 72%로 커지는 것을 확인”할 수 있다. 임금 수준에 있어서도 공공부문 돌봄 노동자와 민간부문 돌봄 노동자 사이에 격차가 지속적으로 존재하고 있다. 2016년 기준 “공공부문 노인돌봄 전일근무(full-time) 노동자의 평균 급여는 24,400 SEK인데 반해 민간 부문 노인돌봄 노동자의 경우 월 22,100 SEK으로 공공 부문 노동자 급여의 90.5% 수준이었으며, 이와 같은 민간과 공공간의 임금격차는 2008년부터 증가하고 있는 추세이다.”¹⁹¹⁾

스웨덴 노인돌봄은 한국과 달리 “한국의 시군구 기초지방자치단체에 해당하는 코문의 책임 아래 대부분의 서비스를 공공이 직접 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다는 점에서 가장 큰 차이점이 있다.” 또한 코문과 민간의 노인돌봄노동자 모두 “높은 수준의 노조가입률과 이에 따른 노동조합의 교섭력이 한국과의 차이점”이다. 스웨덴의 공공부문의 “고용의 안정성과 임금수준 등의 측면에서 상대적으로 우수한 노동환경”과 “높은 노조가입률을 기반으로 하는 강력한 노동조합의 교섭력은… 노인돌봄노동자의 노동환경을 개선하는데 큰 역할을 하고 있다.” 한국의 경우도 “노인돌봄 영역에서 공공에 의한 공급 비율을 확대하고”¹⁹²⁾ 노동조합 가입률을 높이는 것이 노동환경을 개선하는데 도움이 될 것이다.

189) 구미영 등 (2018). pp. 107-108

190) *ibid.* p. 114

191) *ibid.* pp. 109-111

192) *ibid.* p. 114

(5) 덴마크

“덴마크는 세계에서 최초로 지역사회복지서비스(Community Care) 정책을 채택한 국가 중 하나로, 탈시설화를 통한 수년간 재가보호(Domiciliary Care)를 우선시하였다.”¹⁹³⁾ 덴마크에서는 원칙적으로 “지방자치단체가 노인을 위한 사회서비스 제공을 조직하는 책임을 지지만, 누가 이러한 서비스를 제공하는지에 관해서는 어떠한 조건도 정해져 있지 않다.”¹⁹⁴⁾ 재정적으로는 지방자치단체는 “가사보조를 위한 공적 지출의 99%를 담당한다. 다만, 지방자치단체는 다양한 보조금, 정액교부금, 형평화교부금 등을 통해 지출의 약 10%를 환급받는다.” 지방자치단체는 지방세를 부과하여 재원을 조달하고 이용자에게 대하여는 “가사보조는 무료”이다.¹⁹⁵⁾ “덴마크의 경우 공적 제공의 전통이 매우 강하여 “공적 제공자가 서비스 대부분을 제공”한다. 그럼에도 불구하고 덴마크에서도 “가사보조에서 시장메커니즘이 도입”되었고 “민간 영리기업이 약 30%에 달하는 가사보조 사용자의 시장점유율을 차지”한다.¹⁹⁶⁾

덴마크의 돌봄노동자는 “돌봄노동자를 대표하는 주요 노동조합인 덴마크 돌봄노동자 노동조합(FOA)이 협상한 조건에 따라 지방자치단체나 민간 제공업체에 취업한다.”¹⁹⁷⁾ 노동조합의 단체협약 적용률은 공공부문에서 거의 100%에 이르나 민간부문에서는 그 적용률이 훨씬 낮을 것으로 예상된다. 2015년 기준 공공부문 돌봄 노동자들의 약75%, 민간부문 돌봄 노동자들의 68%가 노동조합에 가입되어 있다.¹⁹⁸⁾ FOA의 2018년 단체협약에 따르면 시급으로 임금을 계산하는 호출형 노동자의 경우에도 월 임금이 고정되어 있어야 한다.¹⁹⁹⁾ 통계에 따르면 덴마크 노인요양 분야의 돌봄노동자들의 82%가 월급 근로자이며, 그 중 10%가 전일제 근로자, 72%가 단시간(part-time)근로자이며 단 18%만이 시급제 호출형 노동자이다.²⁰⁰⁾ 단체협약에 따르면 시급제 호출형 노동자가 한 달 이상 근무하는 경우라면 호출형 노동이 아닌 고정된 월 임금의 기간제 근로자로 전

193) 로스트고르 티네, 「제7장 덴마크 노인인구를 위한 사회서비스」, 『사회서비스 산업 노동시장 분석-돌봄서비스를 중심으로-』, 한국노동연구원 (2012) pp. 362-363

194) ibid. 375

195) ibid. 379

196) ibid. 375-6

197) ibid. 384

198) Hedenus & Rasmussen p. 166

199) Hedenus & Rasmussen p. 181

200) ibid 164

환되어야 한다. 따라서 위와 같이 전환되지 않는 계속적 호출형 계약들은 단체협약의 규정을 어긴 계약들일 가능성이 있다.²⁰¹⁾

덴마크의 사례는 지방자치단체의 채용과 정부의 보조금 방식으로 운영되는 가사보조 정책 안에서 원칙적으로 월급제 방식의 공공 돌봄 노동자 고용이 가능하다는 것을 보여 준다.

다만 덴마크의 경우에도 돌봄노동자의 임금은 상대적으로 “교사, 간호사, 보육교사보다 급여 수준이 낮”고 이는 돌봄 노동의 중요성 대한 인식 부족에서 기인한다는 비판이 제기된다. 또한 돌봄노동자의 근로 환경은 수년에 걸쳐 악화되었다는 비판을 받고 있다. 특히 일반적인 재가 돌봄 서비스 제공자가 근무일 하루에 방문해야 하는 의뢰인은 평균 9.9명으로 의뢰인 가정 방문 시간이 15분에 그친다는 문제가 있다.²⁰²⁾

3) 동일가치 동일임금 노동의 관점에서 해외의 요양보호사 저임금 시정 노력

아래의 사례들에서 노동조합은 돌봄노동자가 받는 저임금을 ‘구조적 성차별로 인한 불공정한 임금’의 문제로 구성하여 돌봄노동자의 임금을 결정하는 정부 또는 지방정부와 임금인상 합의를 이끌어냈다. 한국도 정부가 수가를 통하여 재가요양보호사의 임금을 결정하고 있다는 점을 고려할 때 호주와 뉴질랜드의 각 사례는 돌봄노동자가 겪는 구조적 차별과 노동에 대한 평가절하를 지적하는 방식의 대응이 가질 수 있는 가능성을 보여준다.

(1) 뉴질랜드

2013년 뉴질랜드의 서비스 및 식음료산업노동조합은 시설 요양보호사인 조합원을 대신하여 요양시설을 상대로 뉴질랜드의 ‘동등임금법(Equal Pay Act)’에 따른 임금차별소송을 제기하였다. 노동조합은 “노인 돌봄 및 여성의 일에 대해 역사적으로 형성되어 온

201) ibid 181

202) 로스트고르 티네 (2020). 「덴마크 공식 돌봄 및 비공식 돌봄 변화」 (한국보건사회연구원 옮김), 『국제사회보장리뷰』, 제12권, pp. 5~16, p. 11

평가절하로 인하여 남성이 수행했다면 받았을 임금보다 낮은 수준의 임금이 책정되었다고 주장”했고 승소하였다. 이후 노동조합은 뉴질랜드 정부와 임금 인상 합의를 이끌어냈다.

항소법원은 노동조합이 제기한 소송에서 “역사적, 구조적 성차별로 인한 제도적 평가절하가 입증”되었다면 “가상적인 비교대상” 또는 “다른 공공부문의 노동자와 임금 격차를 비교할 수 있다”고 보았다. 대법원은 항소법원의 위 판단을 확정하였다. 위 판결은 “성별 직무분리가 성별 임금격차의 주요 원인” 중 하나라면 “동일가치노동 동일임금 조항을 적극적으로 해석”할 필요가 있다고 보았다. “돌봄노동자가 받는 저임금을 임금차별로 구성함에 있어 가장 어려운 지점은, 성별 직무분리로 인해 주로 여성이 돌봄노동을 수행하는 상황에서 비교대상을 어떻게 찾을 것인가의 문제이다. 이와 관련하여 뉴질랜드의 사례는 비교대상을 공공부문 전체로 확대하고 돌봄노동에 대해 오랫동안 지속됐던 평가절하를 성차별로 인정하여 임금차별을 인정한 사례라는 점에서 검토의 의의가 있다.”²⁰³⁾

또한 “요양보호사의 가격은 재원을 담당하는 중앙정부가 결정하기 때문에 요양보호사 임금차별 소송은 정부 정책의 문제”로도 인식되었다.²⁰⁴⁾ 이에 뉴질랜드 정부는 위 소송에 대하여 대법원 판결 이후 2015년 ‘사업장에서의 동일 임금 원칙 확립을 위한 실무단’을 구성하여 동일가치노동 동일임금을 원칙으로 하는 2016년 권고안을 발표하였다. 2017년 4월 정부와 노동조합은 ‘돌봄 및 지원노동자 형평임금 협약’을 체결하여 향후 55,000명 이상의 시설 또는 재가 요양보호사에 대하여 5년에 걸쳐 임금을 인상하고 노동조합은 형평임금 관련한 소송을 취하하거나 제기하지 않기로 합의하였다.²⁰⁵⁾ 합의된 임금 인상안은 개별 노동자에 대해서는 15%에서 50% 사이의 임금 인상을 의미한다. 뉴질랜드 정부는 지역보건위원회와 보건복지부의 장애 지원 서비스에 추가 예산을 투입하고, 정부의 노인돌봄 지원 대상이 아닌 일정 금액 이상의 자산을 소유한 노인 돌봄 서비스 사용자들의 최대기여금액을 인상하여 임금 인상에 필요한 추가 2억 4,800만 뉴질랜드 달러의 필요한 재원을 마련하기로 했다.²⁰⁶⁾

203) 구미영 (2018), pp. 131-3

204) *ibid.* p. 131

205) *ibid.* p. 133-4

206) “Summary of the pay equity settlement,” Ministry of Health, Last Updated March 28, 2018

뉴질랜드 사례는 노동조합이 집단적인 방식으로 성별 임금격차 문제를 시정할 수 있음을 보여주는 사례이다. 다만 뉴질랜드의 경우 임금차별 소송 또한 노동조합이 노동자를 대신하여 직접 수행할 수 있어 “특정 개인의 피해에 대한 소송사건으로 좁혀서 보지 않고 노인 돌봄노동의 가치에 대한 여론을 형성한 결과 정부가 문제해결의 주체로 직접 나서도록 압박할 수 있”었다는 측면이 있다. 법원의 판결은 “동일가치노동 동일임금 조항의 의미를 명시적인 임금차별로 축소하지 않고 성별직무분리와 돌봄노동의 평가절하라는 구조적인 문제를 함께 고려하였다는 점에서 의의가 있다... 뉴질랜드 법원은 다른 기업 또는 공공부문 서비스 전체 영역으로 비교대상을 확장할 수 있는 길을 열었다.”²⁰⁷⁾

“뉴질랜드의 노인요양보호제도는 지방자치단체로부터 노인요양보호서비스 제공을 위탁 받은 민간기관이 요양보호사를 채용하여 서비스를 제공한다는 점에서 한국과 유사”하여 더욱 참고할만하다. 다만 뉴질랜드의 노인요양보호제도는 “개인이 아닌 비영리법인이 위탁을 받아 운영한다는 점에서 한국과 차이가 있다.”²⁰⁸⁾

(2) 호주

뉴질랜드 이전에 2011년 호주에서도, 노동조합의 사회서비스에서의 성차별 저임금 시정 노력이, 노동조합과 정부의 임금 인상에 대한 합의와 2012년부터 9년에 걸친 임금 인상 계획으로 이어졌다.

“호주에서는 해당 산업별 최저임금과 기업별 협상에 의해 요양보호사의 임금이 결정된다.” 전체 임금노동자와 “비교했을 때 요양보호사는 호주 노동시장에서 저임금 노동자에 속한다.” 2016년 기준 호주의 시설요양기관 요양보호사의 “주당 임금의 중간값이 689AUD이”며 2016년 기준 “전체 임금노동자 주당 임금의 중간값이 1,233AUD, 여성노동자 주당 임금의 중간값이 1,007AUD”이다.²⁰⁹⁾ 2021년 기준 전일제 요양보호사의 시

<https://www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/pay-equity-settlements/care-and-support-workers-pay-equity-settlement/summary-pay-equity-settlement>

207) 구미영(2018) p. 135

208) *ibid.* p. 131

급은 21.62AUD이며 주당 임금은 821.4AUD이다²¹⁰⁾. 호주의 최저 시급은 20.33AUD이다²¹¹⁾. 숙련된 전일제 요양보호사의 주당 임금은 1265AUD²¹²⁾으로 2018년 전체 전일제 노동자의 평균 주당 임금인 1460AUD보다 낮다.²¹³⁾

위에서 보이는 2016년에서 2018년 사이의 요양보호사의 임금인상은 2012년부터 9년에 걸쳐 임금을 조정하고 있는 호주 정부의 노력의 결과이다. 위 임금인상에도 불구하고 여전히 요양보호사는 저임금 일자리이지만 노동조합의 요구에 반응하여 국가기관이 “성차별적 저임금의 문제를 인정”²¹⁴⁾하고 적극적으로 성차별적 저임금 시정 노력을 하였다는 점에서 호주의 사례를 주목할 만하다.

호주 퀸즐랜드주의 지역사회 서비스 노동자를 대표하는 노동조합은 노인요양 등 돌봄 영역에서의 저임금은 “돌봄노동에 대한 성차별적 저평가를 바탕으로 낮게 책정되어 있다고 문제제기” 하였다. 이에 2009년 퀸즐랜드주 노동위원회는 노동조합의 문제제기를 인정하고 “3년에 걸쳐 지역사회 서비스 노동자의 임금을 18~37% 가량 상승시킬 수 있도록 2009년 명령하였다. 이에 호주지자체·사회서비스노조를 비롯한 노동계에서는 사회서비스 영역 어워드를 퀸즐랜드주의 임금기준에 맞춰 시정할 것을 요구하는 진정을 제기하였다… 2011년 10월 노동조합, 연방정부 및 기타 이해 당사자들은 조정을 시도하여, 노조와 정부 간의 공동합의안을 도출하여”다. 합의안은 “2009년 퀸즐랜드 동등임금 결정의 임금요율을 채택하며 연방정부가 서비스 이용료 증가분을 충당할 것을 약속하는 내용이었다.” 호주 정부는 합의안에 따라 “2012년부터 총 28억 AUD의 예산을 배정하여 9년에 걸쳐 임금을 조정하고 있다.”²¹⁵⁾

209) 구미영(2019) pp. 56-58

210) Fair Work Ombudsman (2021) “Pay Guide - Aged Care Award,” Australia Government

211) “Employees pay, leave and entitlements,” Business, Australian Government, Last Updated August 9, 2021

<https://business.gov.au/people/employees/employees-pay-leave-and-entitlements>

212) “Aged and Disabled Carers,” Job Outlook, Australian Government, Last Accessed October 7, 2021, <https://joboutlook.gov.au/occupations/aged-and-disabled-carers?occupationCode=4231#:~:text=Specialist%20Physicians-,Prospects,to%20the%20COVID-19%20pandemic.>

213) “Employee Earnings and Hours, Australia,” Australian Bureau of Statistics, Last Updated January 22, 2019

<https://www.abs.gov.au/statistics/labour/earnings-and-work-hours/employee-earnings-and-hours-australia/latest-release>

214) 구미영 (2019), p. 58

215) *ibid.* pp. 57-58

“호주의 요양보호사 돌봄노동 현황과 시사점”에서 한국여성정책연구원의 구미영 연구위원은 호주의 “사례에서 가장 주목해야 할 지점은 정부의 역할”이라고 보았다. 호주의 경우 한국과 마찬가지로 “노동법상 요양보호사의 사용자는 정부가 아니라 장기요양기관”이다. 이러한 이유로 “호주 여성단체들은 역사적으로 정부가 구매자로서 사회서비스의 실질적 비용을 알지도, 지불하지도 않았다고 비판하였다. 정부의 긴축정책으로 인해 재정지원을 받기 위한 요구사항들을 맞추는 과정에서 종사자의 인건비는 낮아졌고, 단기적이고 프로젝트에 기반한 재정지원은 임금 상승을 요구할 수 없는 교섭 상 불리한 위치에 처하도록 했다는 것이다.”

노동조합의 비판에 대해서 정부는 형식적인 사용자가 아니므로 “사회서비스 노동자 임금 인상을 위한 재정지원을 약속할 법적인 의무가 연방정부에 없다고 주장할 수도 있”었다. 그러나 호주 정부는 “재원을 담당하는” 실질적인 사용자로 합의에 참여하였고 임금 인상 “재원 관련하여 직접적 간접적으로 중요한 역할을” 하였다.²¹⁶⁾

(3) 소결

한국은 수가를 통하여 재가요양보호사의 임금을 결정하고 있다는 점을 고려할 때 호주와 뉴질랜드의 각 사례는 돌봄 노동의 저임금 불안정 노동 문제를 성별임금격차의 문제로 접근하는 것의 가능성을 보여준다. 또한 위 사례는 노동조건 개선에 있어서 노동조합의 단체합의를 통한 해결이 지난한 개별 소송의 과정을 우회하는 방법이 될 수 있음을 보여준다. 무엇보다 위 사례들은 정부가 직접적인 사용자가 아니더라도 사회서비스 노동자의 임금에 대한 재원을 공급하는 주체로 형식적인 사용자와 마찬가지로 성차별적 저임금에 대한 책임을 가지고 그 시정을 위해 노력해야 한다는 점을 보여준다.

9. 바우처 노동자

“바우처 근로(voucher-based work)는, 사용자가 제3자(대체로 정부기관)로부터 바우

216) *ibid.* p. 59

처를 구입하여 노동자의 노동에 대해 현금이 아니라 바우처를 지급하는 고용형태이다. 이러한 방식으로 제공되는 서비스는 특정 업무나 기간제 업무로서, 임시근로 및 포트폴리오 근로(portfolio work)와 관련되어 있다.”²¹⁷⁾

이 글에서는, 벨기에, 프랑스, 이탈리아의 가사서비스 바우처 제도 및 바우처 노동자에 대한 사회보장을 소개한다.

그러나 바우처제도는 가사서비스 부문의 높은 비공식 취업을 합법화하는 수단으로 활용되고 있으며 일반적으로, 고용이 불안하고 유연성이 과도하며 고용 보장이 미흡하다²¹⁸⁾는 점에서 참조할 만한 제도라고 보기 어려운 점도 있다.

1) 벨기에

“벨기에의 가사서비스 바우처제도(dienstencheque/titres-services)는 2001년 7월 20일 법을 제정하고 2001년 12월 12일 칙령을 발표하면서 도입되었고, 2004년부터 실시되었다.”²¹⁹⁾ 이 제도는 지역 일자리 창출, 비경제활동 인구의 경제활동을 촉진, 비공식 근로의 제도화, 그리고 일과 가정생활의 조화를 목표로 하여 도입되었다.²²⁰⁾

이 제도는 한정된 가사지원 서비스에 적용되며 바우처 구입자가 노동자를 직접 고용하지 않고 바우처 사업자를 통하여 바우처 구입자가 노동자와 연결될 것을 전제한다. “고객 1인이 구입 가능한 바우처 수는 1년(1~12월)당 최대 500개이다. 하지만 한부모 가정, 장애인, 장애인 미성년자 자녀를 둔 부모, 고령자 지원급여를 수령하는 고령자는 1년(1~12월)당 최대 2,000개의 서비스 바우처” 구입할 수 있다.²²¹⁾

217) Eurofound (2015), 「바우처근로」 (한국노동연구원 옮김이). 『국제노동브리프』, Vol. 6, pp. 40~65, p. 40

218) ibid. p. 59

219) ibid. p. 41

220) Sansoni, Anna Maria (2009), “Limits and potential of the use of vouchers for personal services: An evaluation of titres services in Belgium and the CESU in France,” European Trade Union Institute Working Paper, p. 16

221) Eurofound (2015), 「바우처근로」 (한국노동연구원 옮김이). p. 41

벨기에의 가사서비스 바우처제도에서는 바우처 노동자가 가사서비스 부문의 다른 노동자와 동일한 사회적 보호를 받을 권리를 지닌다. 벨기에의 가사서비스 바우처제도는 보편적으로 이용되고 있다.²²²⁾ 또한 단체협약이 있다면 단체협약의 규정이 적용된다.

“바우처사업자와 이용자 사이에 체결된 서면 계약에는 해당 바우처 노동자가 매주 수행해야 할 근로시간이 명시된다. 바우처사업자는 해당 노동자를 이용자의 집으로 파견하며, 이용자는 바우처로 보수를 지급한다. 노동자는 바우처를 바우처사업자에게 전달하고, 바우처사업자는 그 바우처를 발행업체에 보내 현금으로 환불받는다. 환불액은 바우처 1개당 22.04유로로서, 여기에는 임금 비용과 훈련, 감독 등의 추가 비용을 충당하기 위한 국가 지원금 13.04유로(10유로 바우처의 경우 12.04유로)가 포함되어 있다.”²²³⁾

“바우처 노동자는 근로시간당 급여를 지급받는다. 가사서비스 업종의 단체협약에 따라 2013년 2월 1일부터 근무 경험이 1년 미만인 바우처 노동자의 최저시급은 10.28유로이며, 1년 이상의 경력자는 10.69유로, 2년 이상 경력자는 10.82유로, 3년 이상 경력자는 10.93유로의 최저시급이 보장된다. 일반 최저시급인 8.94유로와 비교할 때 높은 시급이다.”²²⁴⁾

벨기에의 가사서비스 바우처제도에는 두 가지 종류의 노동자가 있다. i) 실업수당을 비롯한 사회보장수급권의 대상이 되는 노동자들이 있고 ii) 사회보장수급 대상이 아닌 노동자들이 있다. i)의 노동자들의 경우 바우처 노동자가 되더라도 수당을 계속하여 지급받을 수 있고, 추가 업무를 제공받을 경우 이를 수락할 의무가 있다. 또한 이들은 동일한 사용자와 그 기한이 6개월 이상인 기간제 계약을 체결하는 경우, 사용자는 일곱 번째 달에 최소한 하프타임(하루 최저근로시간 3시간)을 보장하는 무기한 계약을 제공할 의무가 있다. ii)의 노동자들은 어떠한 사회보장수당을 받지 않고 있는 노동자들이다. 그들은 그들의 재량에 따라 근무일정을 정할 수 있다. 이들의 경우에도 동일한 사용자와 3개월 이상 일하는 경우 사용자는 이들에게 무기한 계약으로 전환할 것을 제안해야 한다. 다만 이 경우 최소근로시간이 보장될 것이 요구되지 않는다.²²⁵⁾

222) Sansoni (2009) p. 19

223) Eurofound (2015), 「바우처근로」 (한국노동연구원 옮김), pp. 41-42

224) *ibid.* p. 42

225) European Political Strategy Centre (2016) “The Future of Work: Skills and Resilience for a World

벨기에 가사서비스 바우처제도는 정부승인을 받은 서비스제공기관에 한해 바우처 서비스를 제공할 수 있게 함으로써 “서비스의 질을 확보하고… 서비스의 수요와 공급구조를 안정화시켰다는 점에서 의의가 있다.” 또한 “서비스제공기관과 가사근로자 간 서비스바우처 근로계약을 토대로 하기 때문에 근로기간, 근로시간, 임금 등에 있어서 안정성을 확보할 수 있게 된다.”

그러나 서비스바우처 사업이 비교적 보편적인 벨기에에서도 “서비스바우처 사용의 증가로 정부예산지원이 늘고 있음에도 불구하고 의도치 않게 기관에 종사하는 가사근로자의 고용 및 노동의 질이 낮아지는 문제를 해결하는 것이 벨기에의 현안으로 제기되고 있는 것을 봤을 때” 근본적으로 서비스 바우처를 도입할 때 “정부승인 기관(기업, 단체 등)을 통한 가사서비스의 제공시 해당 기관의 공공성(고용의 안정성, 서비스의 신뢰성 등)을 확보하기 위한 수단을 마련할 필요가 있”다.²²⁶⁾

2) 프랑스

“프랑스에는 2006년 보편적 서비스고용수표(Chèque Emploi Service Universel : CESU)가 도입되어, 이전 서비스고용수표(Chèque Emploi Service : CES)와 서비스고용바우처(Titre EmploiService : TES)를 대체”하였다.²²⁷⁾ 프랑스의 서비스고용수표 제도는 비공식 근로 그 중에서도 비공식 가사 근로를 제도화시키는 것을 목적으로 도입되었다.²²⁸⁾

원칙적으로 서비스고용수표 제도는 정원 가꾸기, 아동돌봄, 장애인활동지원, 노인활동지원 등 집 안에서 이뤄지는 노동과 집 밖에서의 아동 돌봄 노동을 대상으로 한다. 다만 의료지원 서비스는 제외된다.²²⁹⁾ 벨기에와 마찬가지로 공식 사업자나 협회를 통해

of Change.” European Commission: Brussels, p. 10.

226) 박선영, 구미영, 한지영, 황의정 (2014). 「외국의 가사근로자 보호 및 가사서비스노동 제도화 관련 입법 동향」, 젠더법학 제5권(12), pp. 225-254

227) Eurofound (2015), 「바우처근로」 (한국노동연구원 옮김이), p. 43

228) “Universal service employment cheque, France,” Eurofound, last modified October 28, 2009. <https://www.eurofound.europa.eu/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database/universal-service-employment-cheque-france>

노동자를 채용할 수 있지만 이는 의무는 아니어서 개인이 직접 노동자를 고용할 수 있다. 개인이 직접 노동자를 고용하는 방식이 가장 흔하다.²³⁰⁾

CESU에서는 개인이 직접 수표를 구입하는 금융 CESU와 사업주가 구입하여 자신의 노동자에게 지급할 수 있는 선불 CESU가 있다. 개인이 금융 CESU를 구입한 후 고용신고서를 작성하여 이 제도를 관할하는 기관인 Urssaf에 송부하면 기관이 해당 노동자에게 고용증명서를 발급하고, 급여를 산정하며, 그에 상응하는 사회보장기여금을 징수한다. 사회보장기여금에는 병가 및 출산휴가, 실업급여, 가족수당, 연금이 포함된다.²³¹⁾

“프랑스의 CESU 제도에서는 바우처 노동자가 가사서비스 부문의 다른 노동자와 동일한 사회적 보호를 받을 권리를 지닌다. CESU 제도에서는 민간 개인에 의한 직접 고용의 경우, 사회보장기여금은 실제로 지급된 임금(실질 신고, real declaration) 또는 실제 보수가 더 많더라도 최저시급(정액 신고, flat-rate declaration)을 기준으로 산정할 수 있다. 사용자가 명확하게 산정기준을 선택하지 않으면, 사회보장기여금은 기본적으로 실제 임금 기준으로 산출된다.”²³²⁾

노동자의 임금은 사용자와의 합의로 정해진다. 그러나 이는 최저임금보다 낮아서는 안 된다. 사용자는 임금에 10%를 추가해 연차수당을 보장해야 한다. 또한 개인 사용자에게도 단체협약의 내용이 적용되므로, 단체협약에서 노동자의 임금이 정해져 있다면 이에 따라 임금을 지급하여야 한다.²³³⁾ 2008년 4월 11일 행정지침을 통해서 프랑스 정부는 개인 사용자도 관련 분야의 단체협약의 내용에 구속된다는 것을 명시했다.²³⁴⁾

프랑스 개인 사용자 연맹(FEPPEM, Federation of Private Individual Employers)는 매년 노동조합들과 단체협약을 체결한다. 노동조합들이 가사노동자의 직무교육을 위한 기

229) Sansoni (2009), p. 22

230) “France - Universal Service employment voucher (CESU),” Improving Measurement of Public Support to Personal and Household Services (IMPact), Accessed September 1, 2021
<http://impact-phs.eu/national-practices/france-universal-service-employment-voucher-cesu/>

231) Eurofound (2015), 「바우처근로」 (한국노동연구원 옮김이), p. 43

232) Eurofound (2015), 「바우처근로」 (한국노동연구원 옮김이), p. 52

233) ILO (2013) “Formalizing domestic work through the use of service vouchers—The particular cases of France, Belgium and the canton of Geneva,” p. 2

234) Sansoni (2009), p. 24

금을 확보하는 등 소기의 성과를 거두고 있다.²³⁵⁾

3) 이탈리아

“이탈리아에서는 2003년 간헐적 보조 근로(lavoro occasionale accessorio)에 바우처(buoni lavoro per prestazioni di lavoro accessorio)제도가 도입되었다(법령 제 276/2003호). 이는 비공식 근로를 제도화시키기 위하여 도입되었다. 이후 2013년까지 여러 차례의 개정을 거쳐... 어느 유형의 활동이든지 [바우처를] 보수 지급에 사용할 수 있게 되었다.”²³⁶⁾ 그러자 결국 바우처는 사업 영역, 고용형태 그리고 업무종류를 불문하고 사용되었다.²³⁷⁾ 노동부 산하 기관인 ‘Italia Lavoro’에 의하면, 2008년 8월에서 2012년 말 사이에 총 약 5억 2,130만 유로에 해당하는 바우처가 판매되었으며, 판매된 바우처의 95%가 실제로 사용되었다.²³⁸⁾

이탈리아 노동 총연맹이 바우처 제도가 기존 정형근로를 대체하고 있다고 비판하며 바우처 제도 폐지여부에 대한 래퍼랜덤을 신청하자 이탈리아 상원은 2017년 4월 19일 래퍼랜덤을 실시하는 대신 선제적으로 바우처 제도의 폐지를 규정한 법을 통과시켰다.²³⁹⁾ 그러나 2017년 6월 15일 이탈리아 내각은, 바우처 제도가 폐지되면 비공식 근로가 늘어날 것이라는 사용자 단체의 우려 속에, 사용 요건이 기존보다 까다로운 새로운 바우처 제도를 도입했다.²⁴⁰⁾

새로운 바우처 제도는 바우처를 두 가지로 나눠 규율한다. 그 분류는 가사 또는 돌봄 노동자를 고용하고자 하는 개인과 노동자를 고용하고자 하는 자영업자, 전문직종사자,

235) ILO (2013), p. 7

236) Eurofound (2015), 「바우처근로」 (한국노동연구원 옮김이). p. 44

237) Eurofound (2018), *Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. p. 29

238) Eurofound (2015), 「바우처근로」 (한국노동연구원 옮김이). p. 55

239) *ibid.*

240) 과거 바우처 제도 아래에서는 바우처 노동자가 될 수 있는 자에 대한 제한이 있었다. 바우처를 사용할 수 있는 자는 가족, 비영리단체, 가족 기업, 농업종사자(농업종사자의 경우 노동자가 될 수 있는 자에 대한 제한이 더 엄격했다), 공공기관이었다. 또한 새로 도입된 바우처 제도와 마찬가지로 바우처 노동자가 일 년에 바우처로 벌 수 있는 소득에 제한이 있었다. 이외에는 사용자가 일 년에 바우처로 지급할 수 있는 임금의 한계 또는 바우처로 임금을 지급할 수 있는 직종의 명시 등과 같은 제한이 존재하지는 않았다(Eurofound (2015), 「바우처근로」 (한국노동연구원 옮김이). p. 45).

사업가, 단체, 비정부기관, 그리고 공공단체 등 ‘기타의 사용자’로 나뉜다. 바우처로 가사 노동자를 고용하고자 하는 개인 이외의 ‘기타의 사용자’들은 특정 요건을 갖추 경우에만 바우처를 사용할 수 있다.

사기업의 경우 건설회사 또는 채굴회사가 아니어야 하며, 바우처를 하청계약에 사용해서는 안 되며, 상시근로자가 5인 이하여야 바우처를 사용할 수 있다. 사기업의 경우 위 요건을 모두 갖추고, 바우처를 지급하는 노동자가 기존에 고용계약을 맺은 이력이 있었던 노동자가 아닌 한, 농업을 제외하고 직종에 상관없이 바우처로 노동자의 임금을 지급할 수 있다. 공공단체의 경우 도움이 필요한 사람들을 대상으로 하는 프로젝트, 자연재해에 대응하는 비상활동, 연대활동 그리고 사회, 문화, 스포츠 또는 자선 행사의 경우에만 바우처를 사용할 수 있다.

노동자가 일 년에 바우처로 받을 수 있는 임금은 €5,000로 제한되며, 사용자의 경우에도 바우처로 지급할 수 있는 임금액이 한 명의 노동자에 대해서 €2,500, 일 년에 총 €5,000로 제한된다. 새로운 바우처제도에서 노동자 받을 수 있는 사회보장은 예전과 동일하다. 바우처 노동자들은 산재급여를 받을 수 있으며 연금목적의 사회보장기여금만 징수된다.

2003년 도입된 과거의 바우처제도는 사용처와 사용개수 대한 제한이 전무하다시피 하여 기존의 정형적이고 더 안정적인 고용관계들을 잠식할 것이라는 비판이 거셌다. 이탈리아 정부가 2017년에 새롭게 도입한 바우처 제도의 사용조건들이 이전처럼 정형적인 노동관계를 잠식하는 수단이 되는 것을 방지할 것인지에 대한 의견은 여전히 분분하다. 바우처 제도의 도입 후 이탈리아 정부는 위와 같은 제한이 남용을 막기에 충분하다고 주장했으나, 이탈리아 노동총연맹은 이전의 바우처 제도와 별반 다르지 않을 것이라는 우려를 표했다.²⁴¹⁾

241) Iudicone, Feliciano. “Italy: New voucher-based work scheme provokes debate,” Eurofound., last modified August 28, 2017
<https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2017/italy-new-voucher-based-work-scheme-provokes-debate>

10. 소결

앞서 말했듯 재가요양보호사의 고용불안은 서비스 시간에 대한 수가 지급 방식의 장기요양수가제도 구조와 영세한 민간 요양기관 중심의 한국 장기요양서비스 공급체계 내부의 과당경쟁에서 기인하는 측면이 있다. 무엇보다 재가요양보호사는 근로기준법상의 근로자임에도 불구하고 실질적으로는 근로기준법이 적용되지 않는 측면이 있다. 즉 재가요양보호사들이 경험하는 임금과 근로시간의 불안정성은 위법한 노동관행에서 기인한다. 특히 한국의 법제 내에서 소정근로시간을 명확히 기재하지 않은 계약을 체결하는 것, 그리고 소정근로시간이 노무 제공에 대한 수요에 따라 변하는 것이 적법한지 물어야 한다.

제4장 ‘관련 법제도 및 해석’에서 지적하였듯 소정근로시간을 변경하는 것은 가능하지만 그러려면 먼저 재가요양보호사의 동의가 필요하다. 또한 이 때의 동의는 개별적이고 구체적이어야 하므로, 필요에 따라 소정근로시간이 변동되는 호출형 노동이 전제하는 사전적이고 포괄적인 동의는 효력이 없다고 보아야 한다. 즉 소정근로시간이 변동되면 합리적 기간을 둔 상황에서 개별적이고 구체적인 형태로 소정근로시간 변동 건 별로 동의가 이루어져야 한다.

위와 같은 측면에서 본 연구는 한국 재가요양보호사의 노동환경 개선에 있어 적당한 모델이 될 수 있는 해외의 사례를 찾지는 못하였다. 살펴본 정책들은 가변시간 근로 노동자들의 최저근로시간과 임금을 보장하는 것을 목표로 한다. 위와 같은 정책들은 분명 근로시간 불안정성과 그에 연동된 임금 불안정성을 겪는 재가요양보호사들의 처우를 지금보다는 개선할 것이라는 점에서 검토할 가치가 있다. 그러나 이 같은 보호가 현재의 법제의 해석 내에서 불가능한 것인지에 대해서는 의문이 든다. 또한 재가요양보호사들의 돌봄노동이 정말로 근무일정을 예측하기 곤란한 노동에 해당하는지, 또한 그러한 노동에 해당하지 않는다면 소정근로시간이 변동되는 형태의 노동관행이 적법한지에 대한 고민이 필요하다.

그럼에도 아래 위에서 검토한 정책 또는 정책 제언 중 유럽연합의 입법지침과 더불어 참고할 만한 내용을 요약하였다. 아래 정책들은 대부분 노동자가 노무 제공 요청을 받

지 못하더라도 최소한의 임금을 보장받을 것을 그 내용으로 한다.

●유럽연합의 입법지침은 노무제공자의 근무일정을 전적으로 혹은 주로 예측하기 곤란한 경우, 노무제공자는 임금 지급이 보장되는 최저근로시간, 최저근로시간을 초과하는 근로에 대한 임금, 그리고 노동자가 일할 수 있게 대기할 의무가 있는 요일과 시간을 명시해야 한다. 또한 유럽연합 회원국들은 호출형 근로계약 또는 유사한 근로계약의 사용을 허용할 경우 그 사용기한에 제한을 두거나, 평균 근로시간을 기준으로 산정된 최저근로시간이 보장된 근로계약으로 추정하는 조항을 두는 등 그 남용을 막기 위한 조치를 취하여야 한다. 지침에 따르면 동일한 사용자에게 고용되어 6개월 이상 근무한 노동자는 전일제 근로(풀타임 근로)를 비롯해 더 안정적이고 예측가능한 노동 조건을 요구할 권리가 있고 사용자는 일정기한 내에 노동자의 위와 같은 요구에 대하여 서면으로 합리적인 응답을 할 의무가 있다.

●영국노동당은 영시간 계약을 전면 금지하고 노동자들에게 출근 첫날부터 근무기간과 무관하게 노동법상의 모든 권리를 인정할 것을 요구하고 있다.

●아일랜드는 법으로 영시간 계약 노동자들을 상당히 보호하고 있다. 2018년 ‘고용법(Employment(Miscellaneous Provisions)Act 2018)’은 영시간 계약을 아주 예외적인 경우를 제외하고 전면적으로 금지하였다. 또한 법은 노동자가 어떤 주에 예정된 근로시간의 25% 미만을 근무하고, 그 총 근로시간이 15시간 미만이라면 사용자는 15시간 또는 예정된 근로시간의 25%에 대한 임금 중 적은 금액을 최저한도로 하여 노동자에게 임금을 지급해야 한다. 또한 고용계약이 노동자의 지난 12개월 간의 주당 평균 근로시간을 정확하게 반영하지 못할 경우 노동자는 사용자에게 밴드 근로시간 계약(banded contract)을 체결할 것을 요구할 수 있다. 사용자는 노동자의 주장이 거짓이거나, 긴급한 상황, 경제사정의 상당한 악화, 노동자의 노동이 일시적 사정에서 비롯한 것임이 증명된 경우가 아닌 한 노동자의 요구를 거절할 수 없다. 2018년 고용법은 3시간 이상-6시간 이하부터 36시간 이상까지 8가지의 근로시간 밴드를 명시하고 있다. 밴드 근로시간 계약을 체결할 경우 노동자는 밴드 근로시간의 최저 시간만큼 일할 권리를 보장받는다.

●프랑스는 ‘일자리안정법(Job Security Act, loi de sécurisation de l'emploi)’을 도입하여 단시간 노동자의 경우 24시간의 최소근로시간을 보장받을 것을 규정하였다.

●네덜란드는 ‘노동안정성법(Wet Werk en Zekerheid)’에 따라 원칙적으로 고용형태

(영시간 계약, 최소-최대 계약, 합의에 의한 호출계약)와 무관하게 사용자의 사정으로 노동자가 예정된 근로시간에 일을 하지 못한 경우 노동자에게 예정되었던 근로시간만큼의 임금을 지급할 의무가 있다. 다만 사용자는 고용관계의 첫 6개월 동안만 노동자와 실제 근무한 시간에 대해서만 임금을 지급할 것을 내용으로 하는 서면 합의를 체결할 수 있다. 그러나 고용관계의 첫 6개월 이후에는 남은 계약기간동안 해당 노동자의 호출근무가 전무한 경우에도, 그것이 노동자의 사정으로 인한 것이 증명되지 않는 한, 노동자에게 임금을 지급하여야 한다(Continued Payment of Wages Obligation (loondoorbetalingsverplichting)). 다만 업종별 단체협약을 통해서 위의 처음 6개월 기간을 무기한 연장할 수 있다.

•**네덜란드**는 ‘균형잡힌노동시장법(Balanced Labour Market Act)’에 따라 호출형 노동을 규율하고 있다. 호출형 노동자에 대한 업무지시는 업무일 최소 4일 전에 서면 또는 전자로 이뤄져야 한다. 업무지시가 4일 전에 이뤄지지 않는 경우 노동자는 업무지시를 거부할 수 있다. 또한 근무가 4일 전에 취소되는 경우, 사용자는 근무할 것을 요구한 시간에 노동자를 예약한 것이므로 사용자는 근무할 것으로 예정된 시간만큼의 보상을 해야 한다. 다만 단체협약을 통해서 사전 통지 기간을 최소 1일까지로 축소할 수 있다. 호출형 노동자는 12개월 근무 이후에는 고정시간 근로계약으로 전환될 것을 요구할 수 있다. 이 때 새롭게 맺는 고용계약에서 소정근로시간은 기존 근로시간의 평균을 산정해서 정한다. 따라서 사용자는 한 노동자를, 그의 동의 없이, 12개월 이상 호출형 노동자로 고용할 수 없다. 이와 별개로 호출형 노동자는 3개월 동안 주 근로시간이 최소 20시간 이상인 경우, 고정된 근로시간 계약으로 전환될 것을 요구할 수 있다. 이를 고용기한의 법적 추정(Legal Presumption of Employment Duration: rechtsvermoeden van arbeidsomvang)이라고 부른다. 이 때 월 별 근로시간의 평균이 새로운 고용계약의 소정 근로시간이 된다. 사용자는 이 때 노동자의 요구를 거절하려면 평균 근로시간이 20시간을 상회하는 것은 일시적 현상일 뿐이라는 것을 증명해야 한다. 마지막으로 2020년부터 사용자들은 영시간 계약을 비롯한 유연한 계약을 맺은 노동자에 대해서는 고정 계약을 맺은 노동자와 비교하여 더 높은 실업보험료를 내야한다.

•**노르웨이**는 영시간 계약을 전면 금지하고 노동자들에게 출근 첫날부터 근무기간과 무관하게 노동법상의 모든 권리를 인정할 것을 요구하고 있다.

•**미국**에서는 가변시간 노동에 대하여 주법과 조례 차원의 입법이 이뤄지고 있다. 미국의 가변시간 노동은 근로시간이 불안정한 근로형태의 일종으로, 소정근로시간이 존재하

지 않는 대신 노동자가, 수요가 있는 경우 단시간에 일을 할 수 있게끔 전화 통화가 가능한 상태를 유지해야 하는 시간대가 정해져 있는 근로형태를 의미한다. 각 조례는 그 세부내용에서는 차이가 있지만 공통적으로 사용자가 근무일정을 법정 기한 내에 통지하지 않는 경우 노동자에게 예측가능성 임금(predictability pay)을 지급할 것을 내용으로 한다. 또한 몇몇 지역의 경우 사용자는 새로운 노동자를 고용하기 전에 이미 고용된 단시간 노동자들에게 추가 근무를 먼저 제안할 것을 요구한다.

• 뉴질랜드는 2016년, 근로관계법(Employment Relations Act)을 개정해 노동자에게는 근로가능시간을 확보할 의무가 있지만 사용자는 주당 최소 근로시간을 보장할 의무가 없는 형태의 계약을 금지하였다. 개정법은 원칙적으로는 소정근로시간과 근무일을 명시하도록 하되, 얼마나 업무량이 많을지 예측하기 어려운 경우에만 사용자의 호출에 대기할 수 있다는 조항(availability provision)를 계약에 들 수 있도록 허용하였다. 다만, 대기조항을 두어야 하는 진정한 이유가 있어야 하고, 해당 대기 시간에 대한 보상을 해야 하며, 소정근로시간이 정해져 있어야 한다. 근로시간이 보장되지 않는 경우 노동자는 업무의 제공을 언제든지 거부할 수 있다.

• 뉴질랜드와 웨일스는 재가돌봄노동자에 대하여 최저근로시간을 보장할 것을 요구하고 있다. 덴마크와 노르웨이는 각 공공부문 또는 노동조합의 노력으로 돌봄노동자들이 시급제 임금이 아닌 월급제 임금을 받을 수 있도록 하고 있다. 호주와 뉴질랜드에서는 정부는 돌봄노동자들의 저임금이 성차별적 구조로 인한 것임을 확인하고 노동조합과 합의를 통하여 성차별적 저임금을 개선하기 위한 임금인상 정책을 시행하였다.

VI. 해결 방안

1. 개요

방문요양보호사의 열악한 노동 조건은 상당 부분 노동법을 적용하지 않는 데에서 비롯된다. 방문요양보호사도 어느 법상 근로자처럼 노동법을 적용 받아야 하고, 장기요양기관은 사용자로서 노동법상 사용자 책임을 져야 한다. 그러나 노동법 준수는 반드시 필요하지만 당위적으로만 접근하면 한계가 분명하다. 방문요양보호사가 가장 많이 호소하는 어려움은 과소한 근로시간, 그로 인한 저임금인데 이 문제는 소정근로시간의 하한이 없는 현행법으로는 해결하기 어렵다. 주 15시간 미만 일하는 방문요양보호사가 휴일 및 연차 유급휴가, 퇴직급여를 보장 받지 못하는 것, 국민연금·건강보험·고용보험을 적용 받지 못하는 것 역시 초단시간 노동자의 권리를 제한하는 법령을 개정해야 해결 가능하다. 상시 근로자 수가 5인 미만인 장기요양기관의 방문요양보호사의 경우에도 5인 미만 사업장에 노동법의 적용을 배제하는 법령을 개정해야 문제를 해결할 수 있다. 무엇보다 왜 현장에서 노동법이 지켜지지 않는지 원인을 분석하고 노동법이 지켜질 수 있는 여건을 만드는 것이 중요하다.

재가장기요양기관의 노동관계는 사용자-노동자의 전형적인 2자 관계(노동자가 사용자에게 노무를 제공하고 사용자가 노동자부터 노무를 제공 받는 관계)와는 모습이 다르다. 방문요양보호사는 장기요양기관과 근로계약을 맺지만 실제 노무는 수급자에게 제공한다는 점에서 파견계약, 직업소개와 유사한 측면이 있다. 근무장소도 일반적인 직장보다 다르다. 근로시간이나 근무장소가 제3자, 즉 수급자에게 의존한다. 장기요양기관이 직접적, 상시적으로 업무 지시를 하는 것도 아니다. 그러다 보니 장기요양기관은 방문요양보호사의 사용자라는 인식이 떨어진다.

그러나 재가장기요양기관의 노동관계는 파견계약이나 직업소개와는 분명히 다르다. 파견계약이나 직업소개에서는 파견·소개받은 노동자로부터 노무를 공급받는 자가 사용자다. 반면 방문요양에서 수급자를 사용자로 보기는 어렵다. 방문요양은 전문적이지 정형화된 서비스이기 때문에 방문요양보호사는 수급자나 그 가족의 지시에 따를 필요가 없다. 업무상 수급자의 요청에 따라야 할 때도 많지만 이는 사용자의 지휘감독과 다르다.

수급자는 다른 생산 활동이나 경제 활동에 활용할 목적으로 방문요양보호사에게 급여를 받는 것이 아니기 때문이다. 현장에서의 직접적인 급여 제공은 방문요양보호사가 담당하지만, 장기요양급여의 제공주체는 장기요양기관이다. 장기요양기관은 방문요양보호사를 고용하여 자기의 업으로서 장기요양급여제공사업을 한다. 문제는 장기요양급여를 제공하기에는 전문성과 역량이 떨어지는 장기요양기관들이 많다는 것이다. 그러나 더 큰 책임은 정부에 있다. 장기요양기관의 지정 및 관리주체는 정부이기 때문이다. 수급자의 규모와 급여 시간을 정하는 것도 정부다. 다른 경제 영역과 다르게 사회서비스의 수요와 공급은 정부가 관장한다. 장기요양사업의 최종 책임자는 정부일수밖에 없다.

무엇보다 정부는 노동법을 지킬 수 없는 수준의 수가 체계를 두고 있다. 급여를 제공한 시간에 한해서만 임금을 지급할 것을 가정하고 있기 때문이다. 정부의 수가 체계에서는 휴업수당을 지급하기가 어렵다. 임금도 최저수준이다. <장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시>는 “장기요양기관은 요양보호사 등 장기요양요원이 수급자 보호 및 업무능력 향상 등을 위한 교육을 받을 수 있도록 하고, 종사자의 근로환경이 개선될 수 있도록 노력하여야 하며, 급여비용에 포함되어 있는 ‘최저임금’과 요양보호사의 처우개선을 고려한 인상분을 지급하여야 한다”고 정하고 이에 맞게 수가를 계산함으로써 최저임금 지급을 당연한 것으로 전제하고 있다(제11조 제1항).

아래에서는 방문요양보호사의 불안정 노동 문제를 해결하고 노동법 준수를 위해 필요한 것들이 무엇인지 검토해 본다.

2. 노동법 준수 강화

1) 표준근로계약서에 미달한 근로계약서, 노동 조건 관리감독

보건복지부가 만든 방문요양보호사 표준근로계약서는 다음과 같은 규정을 두고 있다. 이는 방문요양보호사에게도 근로기준법의 제 규정(근로계약기간, 소정근로시간, 휴일, 각종 법정수당, 연차 유급휴가 등)이 적용되어야 한다는 것을 의미한다. 방문요양보호사 표준근로계약서는 근로기준법을 그대로 따른 것이다.

표준근로계약서(재가)

1. 근로개시일 : 2021년 01월 01일부터 2021년 12월 31일 까지로 한다.

4. 근무일 및 근무일별 근무시간

구분	(월)요일	(화)요일	(수)요일	(목)요일	(금)요일
근무시간	3시간	3시간	3시간	3시간	3시간
시업	09시 00분				
종업	12시 00분				

5. 휴일 : 주휴일 매주 일요일, 노동절(5/1) 유급휴일

* 근로기준법시행령에 의거 관공서의 공휴일에 관한규정에 따라 국경일(3·1절, 광복절, 개천절, 한글날)과 명절, 부처님오신날, 기독탄신일 등을 유급휴일로 정함. 사업장 규모에 따른 적용 개시일은 다음과 같음.

- 상시 300명 이상 근로자를 고용한 사업장, 공공기관: 2020년 1월 1일
- 상시 30명 이상 300명 미만 근로자를 고용한 사업장: 2021년 1월 1일
- 상시 5명 이상 30명 미만 근로자를 고용한 사업장: 2022년 1월 1일.

6. 임금

(1) 월급 : 원

(2) 월 임금의 구성항목 및 구성내역

① 시급 : 8,720원

② 주휴수당 : 1,744원

③ 기타급여 : 있음 없음

· 야간수당 _____ 원, 휴일수당 _____ 원, 장기근속장려금 _____ 원

④ 초과근무에 대해서는 근로기준법에 따라 통상임금의 50% 이상을 가산 지급한다.

7. 휴가 : 연차유급휴가 청구권과 연차유급휴가 미사용에 따른 수당 청구권은 근로기준법에서 정하는 바에 따라 부여한다.

따라서 표준근로계약서는 권장 사항이지만 실제로는 근로기준법을 지키기 위한 최소한의 내용을 담고 있기 때문에 표준근로계약서에 정한 내용보다 방문요양보호사에게 불리한 내용의 근로계약서는 근로기준법 위반이 될 가능성이 크다. 또한 표준근로계약서대로 근로계약서를 작성하였으나, 이를 지키지 않는 것도 근로기준법 및 근로계약 위반이다. 표준근로계약서대로 근로계약서를 작성하고 지키도록 지도해야 한다. 더 나아가 표준근로계약서에 연차휴가수당을 명시하고 휴업수당, 해고처럼 빈번히 법 위반이 발생하는 사항도 명시할 필요가 있다.

2) 인건비 기준 준수 강화

<장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시>는 장기요양급여비용의 86.6%를 인건비로 지출하도록 정하고 있다. 또한 장기요양기관의 장으로 하여금 매월 급여비용 청구 시 전월 장기요양요원의 인건비 지출내역을 공단에 제출하도록 하고 있다(제11조의3). 미흡하나마 야간근로수당, 휴일근로수당을 고려한 규정도 두고 있다.

장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시

제20조(방문요양 및 방문간호 급여비용 가산) ① 방문요양 및 방문간호급여는 다음 각 호와 같이 급여제공 시간을 기준으로 급여비용을 가산하며, 동시에 적용되는 경우에는 중복하여 가산하지 아니한다.

1. 삭제
2. 22시 이후 06시 이전에 급여를 제공한 경우 제18조 및 제28조의 표에 따른 급여비용의 30%를 가산한다. 다만, 인지할 동행 방문요양급여는 그러하지 아니하다.
3. 「관공서의 공휴일에 관한 규정」 제2조제1호에 따른 일요일(이하"일요일"이라 한다)에 급여를 제공한 경우 제18조 및 제28조의 표에 따른 급여비용의 30%를 가산한다.
4. 「근로기준법」 제55조제2항 본문에 따른 유급휴일(이하"유급휴일"이라 한다) 및 「근로자의 날 제정에 관한 법률」에 따른 근로자의 날(이하 "근로자의 날"이라 한다)에 급여를 제공한 경우 제18조 및 제28조의 표에 따른 급여비용의 50%를 가산한다. 다만 제3호와 제4호가 중복될 때는 제4호에 따른다.

인건비 비율을 지키지 않은 상태에서 급여비용을 청구하는 것은 부당청구에 해당하고, 거짓 등 부정한 방법으로 장기요양급여비용을 청구한 자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다(노인장기요양보험법 제67조 제1항). 또한 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 장기요양기관 재무·회계기준을 위반한 장기요양기관에 대하여 6개월 이내의 범위에서 일정한 기간을 정하여 시정을 명할 수 있고, 시정명령을 위반한 장기요양기관의 지정을 취소할 수도 있다(노인장기요양보험법 제36조의2, 제37조 제1항 제3의6호). 따라서 보건복지부와 관할 지자체는 인건비 비율이 지켜질 수 있도록 관리감독을 강화해야 한다.

3) 고용노동부 판단지침 마련

휴업수당, 근로계약기간, 소정근로시간에 관한 근로기준법 규정이 방문요양보호사들에게는 적용되지 않는 데에는 잘못된 관행과 법 적용의 모호함도 원인이다. 고용노동부는 2009. 12월 「요양보호사 근로자성 판단지침」을 발표하여 요양보호사가 법상 근로자라

는 점을 표명한 바 있다. 보건복지부가 노인장기요양보험제도의 주관부처이기는 하나 노동관계는 고용노동부의 소관이기도 한다. 고용노동부는 방문요양보호사의 세부적인 노동 조건에 관해 판단지침을 만들고 현장에서 지켜지도록 관리감독해야 한다.

3. 월급제 시행을 위한 정책 마련

방문요양보호사에게도 장기요양시설에 근무하는 요양보호사처럼 월급제를 시행해야 한다는 주장은 계속 있어 왔다. 방문요양보호사의 상시 고용 비중을 50%까지 확대하고 월급제 운영으로 안정적 고용을 보장함으로써 일자리의 질을 제고하고 요양서비스의 질 제고에도 기여해야 한다거나(석재은 외, 2014), 서비스 중단이 발생하더라도 일정 기간 교육을 받으며 유급으로 대기할 수 있는 등 상용직, 월급제 개념이 도입되어야 한다(남우근외, 2020)는 것이다.

시급제나 월급제는 임금의 계산 방식의 차이에 불과하고 시급제 하에서도 근로기준법을 적용해야 한다는 점은 분명하다. 그럼에도 불구하고 방문요양보호사에 대한 시급제는 노동법을 회피하기 위한 수단을 활용되고 있고, 시급제 하에서 노동법은 지켜지지 않는 현실이다. 무엇보다 근로시간의 변동으로 임금이 불안정하다. 이런 상황이라면 월급제를 통해 노동법을 준수하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 월급제를 시행한다는 것의 의미는 1. 소정 근로시간을 정함, 2. 급여 제공시간과 무관하게 월 단위의 기본급 지급, 3. 법에서 정한 각종 수당 지급, 3. 교육시간, 회의시간, 출퇴근을 제외한 이동시간의 근로시간 인정을 뜻한다. 결국 근로기준법을 지키자는 의미다.

이미 이렇게 시작한 곳이 있다. 바로 서울시 사회서비스원이다. 서울시 사회서비스원은 모든 방문요양보호사를 상용직 월급제로 고용하고 있다. 다만 전일제(일일 8시간, 주 40시간)와 반일제(일일 4시간, 주 20시간) 나누고 반일제 요양보호사에게는 세전 월 132만원(기본급, 가족수당, 급식비, 교통비)을 지급하고 있다.

“민간시장에서는 호출 근로처럼 시간 단위 매칭을 해서 가고 그 시간만큼 시급을 받는 형태잖아요? 저희는 이제 풀타임으로 근로를 하면서 들어오는 서비스를 매칭하고 근무표를 잘 짜서...”(이승호외, 2019)

서울시 사회서비스원의 고용형태는 방문요양보호사에게도 월급제가 가능하다는 것을 잘 보여준다. 사실 서울시 사회서비스원의 월급제 모델은 이례적이지 않다. 대부분의 직장에서는 이와 같이 월급제를 시행하고 있다. 사용자에게는 소속 직원이 소정근로시간 일을 할 수 있도록 업무를 배치해야 할 의무가 있다. 그렇지 않으면 휴업수당을 지급해야 한다. 방문요양보호사의 경우도 마찬가지다. 다만 방문요양보호사에게는 이러한 일반적인 근무 형태를 적용하지 않을 뿐이다.

엄밀히 따지면 수가체계와 임금체계는 별개다. <장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시>는 장기요양기관이 수급자의 재가급여 월 한도액 범위 내에서 급여제공 계획을 수립하여 제공하도록 정하고 있고, 지급받은 장기요양급여비용 중 86.6%를 인건비로 지출하도록 정하고 있다(제11조의2, 제12조, 제13조).

[표 31] 재가급여 월 한도액

등급	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	인지지원등급
월 한도액(원)	1,520,700	1,351,700	1,295,400	1,189,800	1,021,300	573,900

따라서 장기요양기관은 본인의 책임으로 급여제공 계획을 수립·제공하고 건강보험공단으로부터 월 단위로 지급 받은 장기요양급여비용의 86.6% 이상을 인건비로 지출하기만 하면 된다. 인건비를 시급제로 할지, 아니면 월급제로 할지는 자유롭게 결정할 수 있다. <장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시>는 방문요양보호사에 대한 임금체계를 정하고 있지 않다. 장기요양급여비용이 적은 것과는 별개로 장기요양기관은 현행 수가체계 하에서도 월급제를 운용할 수 있다. 법적으로 문제가 되지 않기 때문에 서울시 사회서비스원이 월급제를 택할 수 있었던 것이다. 현행법하에서도 방문요양보호사의 월급제는 가능하다.

현재 보건복지부의 재가급여 제공 장기요양기관 표준근로계약서는 시급제를 당연한 것으로 하고 있다. 반면 시설급여 제공 장기요양기관 표준근로계약서는 월급제를 원칙으로 하고 있다. 시설급여 제공 장기요양기관 표준근로계약서가 월급제를 택한 것은 관행에 따른 것이다. 그러나 그 내용은 재가장기요양기관에도 적용할 수 있다. 월급제 시

행을 위해 보건복지부는 월급제 형태의 표준근로계약서를 마련해야 한다.

또한 보건복지부는 장기요양기관에서의 월급제 시행을 독려하기 위해 임금체계를 마련할 필요가 있다. 참고로 보건복지부는 사회복지사업법 제2조에 따른 사회복지시설에 적용될 인건비 기준을 마련하고 있다. 동 인건비 기준에서는 다음과 같이 직위와 호봉에 따른 기본급을 세분화하여 정하고 있다.

별표 1. 2021년 사회복지시설(생활시설, 이용시설) 종사자 기본급 권고 기준

(단위: 원/월)

직위 (호봉)	생활시설 (사회노인) 이용시설 사회복지직 (향간)이용시설 일반직	월급		사무국장 부장 1급	과장, 생활복지사 과장 2급	선임 생활지도원 선임사회복지사 3급	생활지도원 사회복지사 4급	관리직		기능직
		관장	사무국장					5급	6급	
1호봉	2,614,000	2,463,200	2,343,700	2,138,300	2,009,900	1,910,300	1,872,400	1,846,800	1,822,500	
2호봉	2,708,400	2,548,900	2,424,100	2,208,800	2,073,500	1,940,600	1,925,500	1,890,900	1,848,100	
3호봉	2,811,400	2,645,900	2,517,400	2,280,900	2,145,000	1,991,500	1,973,200	1,935,800	1,891,600	
4호봉	2,918,700	2,741,400	2,613,200	2,378,500	2,217,000	2,051,200	2,025,000	1,979,400	1,933,900	
5호봉	3,047,600	2,850,100	2,716,300	2,481,900	2,290,300	2,113,700	2,082,800	2,021,600	1,975,800	
6호봉	3,176,500	2,968,600	2,832,100	2,588,900	2,383,500	2,176,400	2,151,100	2,074,600	2,028,200	
7호봉	3,305,400	3,093,100	2,948,100	2,700,700	2,478,800	2,266,500	2,243,400	2,169,100	2,069,800	
8호봉	3,435,500	3,223,100	3,072,800	2,813,600	2,574,800	2,360,700	2,334,800	2,250,000	2,132,800	
9호봉	3,566,600	3,353,100	3,201,700	2,929,500	2,675,600	2,455,000	2,413,700	2,299,900	2,208,600	
10호봉	3,691,200	3,479,900	3,329,300	3,041,100	2,769,400	2,545,000	2,490,500	2,383,300	2,303,300	
11호봉	3,815,700	3,595,600	3,448,500	3,144,200	2,863,500	2,628,400	2,570,700	2,467,800	2,361,700	
12호봉	3,938,100	3,700,900	3,552,400	3,237,300	2,942,500	2,696,500	2,644,300	2,544,600	2,428,700	
13호봉	4,043,200	3,794,200	3,643,600	3,318,700	3,018,400	2,762,700	2,708,300	2,617,400	2,499,300	
14호봉	4,129,100	3,881,900	3,734,400	3,397,800	3,091,000	2,827,800	2,759,300	2,678,000	2,555,600	
15호봉	4,215,700	3,965,300	3,825,500	3,473,500	3,160,500	2,889,400	2,814,500	2,724,500	2,601,100	
16호봉	4,297,700	4,045,300	3,906,800	3,545,000	3,227,400	2,953,400	2,863,300	2,777,600	2,652,000	
17호봉	4,374,400	4,112,900	3,977,200	3,613,300	3,290,300	3,017,000	2,909,900	2,829,500	2,703,000	
18호봉	4,447,100	4,182,300	4,047,900	3,679,400	3,351,000	3,077,700	2,965,100	2,881,600	2,779,900	
19호봉	4,515,000	4,248,500	4,110,800	3,737,900	3,407,200	3,132,200	3,019,500	2,925,500	2,832,900	
20호봉	4,578,800	4,311,300	4,171,600	3,796,400	3,462,200	3,185,300	3,074,300	2,967,900	2,877,600	
21호봉	4,635,400	4,367,800	4,231,300	3,850,400	3,513,200	3,233,100	3,122,900	3,018,600	2,927,900	
22호봉	4,692,800	4,421,000	4,286,200	3,902,700	3,561,600	3,281,300	3,167,200	3,076,000	2,985,700	
23호봉	4,746,200	4,474,100	4,338,600	3,952,300	3,608,000	3,325,300	3,217,900	3,135,600	3,042,800	
24호봉	4,796,700	4,525,000	4,387,400	3,996,100	3,652,500	3,368,800	3,260,900	3,190,800	3,099,100	
25호봉	4,845,800	4,571,600	4,436,200	4,039,600	3,695,200	3,410,000	3,306,200	3,241,800	3,155,800	
26호봉	4,886,100	4,617,100	4,478,600	4,082,000	3,737,000	3,447,900	3,346,500	3,286,200	3,208,100	
27호봉	4,927,200	4,656,300	4,518,800	4,117,800	3,771,100	3,480,400	3,379,000	3,330,100	3,251,900	
28호봉	4,963,000	4,696,800	4,554,500	4,149,300	3,802,100	3,507,700	3,401,600	3,360,300	3,284,600	
29호봉	4,990,400	4,715,200	4,584,800	4,178,700	3,830,800	3,533,900	3,420,000	3,394,100	3,318,600	
30호봉	5,013,500	4,744,700	4,616,600	4,206,100	3,856,200	3,558,500	3,438,500	3,415,000	3,348,800	
31호봉		4,756,700	4,636,500	4,233,200	3,885,700	3,587,000	3,459,300	3,450,100	3,372,100	

기본급 외에도 명절휴가비, 가족수당 등의 복리후생비와 시간외근무수당 등 법정수당을 별도로 지급하도록 하고 있다. 여성가족부도 사회복지서비스를 담당하는 건강가족지원센터, 다문화가족지원센터의 직원들에 대한 처우와 인건비를 세분화하여 정하고 있다.

장기적으로는 사회복지사 등 처우 및 지위 향상을 위한 법률처럼 노인장기요양보험법령에 인건비 기준에 관한 근거를 마련할 필요가 있다.

<p>사회복지사 등 처우 및 지위 향상을 위한 법률</p> <p>제3조(사회복지사 등의 처우개선과 신분보장) ① 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다.</p> <p>③ 국가는 사회복지사 등의 적정 인건비에 관한 기준을 마련하여야 하며, 지방자치단체는 해당 기준을 준수하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>사회복지사 등 처우 및 지위 향상을 위한 법률 시행령</p>
--

제4조(보수수준에 관한 권고기준) 보건복지부장관은 실태조사 결과에 따른 사회복지사 등의 보수수준과 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제43조에 따른 사회복지전담공무원의 보수수준을 비교하여 사회복지사 등의 보수수준에 관한 권고기준을 정할 수 있다.

4. 최소근로시간 보장

가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률(2021. 6. 15. 제정, 2022. 6. 16. 시행, 이하 ‘가사근로자법’)은 “ 최소근로시간은 1주일에 15시간 이상이어야 한다. 다만, 가사근로자의 명시적인 의사가 있는 경우 또는 대통령령으로 정하는 경영상 불가피한 경우에는 1주일에 15시간 미만으로 정할 수 있다”고 정하고 있다(제15조 제1항). 가사근로자법은 가사서비스(가정 내에서 이루어지는 청소, 세탁, 주방일과 가구 구성원의 보호·양육 등 가정생활의 유지 및 관리에 필요한 업무를 수행하는 것) 제공기관과 가사근로자, 가사서비스 이용자의 삼면 관계를 다룬 법이다. 가사근로자와 근로계약을 맺은 가사서비스 제공기관에 사용자 책임을 부여하고, 가사근로자에게 근로기준법을 적용한다는 취지에서 입법되었다.

가사노동자의 최소근로시간 보장이 논의되기 시작한 것은 2015년경이다. 당시 정부는 ‘가사서비스 이용 및 종사자 고용촉진을 위한 제도화 방안’을 준비하면서 최소근로시간 보장을 제안했다. 그 취지는 가사노동자의 공식화에 있다. 그간 가사노동은 노동으로서 인정받지 못했다. 근로기준법을 비롯한 노동관계법령도 가사(家事) 사용인에게는 적용되지 않는다. 그러나 2011년 국제노동기구가 가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약을 채택하였고, 국내에서도 가사노동을 공식화하기 위한 활동이 전개되었다. 음지에 머물러 있던 가사노동을 공식화하여 노동의 영역에 포섭하는 것은 가사노동자뿐만 아니라 정부에게도 중요한 일이었다. 공식화를 통해 세수를 확보하고 중고령 여성의 일자리를 공식적인 일자리로 전환할 수 있기 때문이다. 그리고 이때 공식화하는 가장 효과적인 방법은 4대보험 신고를 가능하게 하는 것이다. 그래서 4대보험 신고를 도모할 목적에서 주 15시간 이상 근로시간 확보가 언급된 것이다. 2015년 당시 정부의 <비공식부문 가사서비스 이용 및 종사자 제도화 방안>에서 최소 근로시간 보장이 처음 언급되었고, 이번 가사노동자법의 정부입법안에도 이 내용이 명시되었다. 가사근로자법 제정 과정에서 고용노동부장관은 “가사근로자의 근로계약에서는 임금과 최소근로시간 보장 등의 노동 조

건이 명시되도록 하여 가사근로가 양질의 일자리로 자리매김할 수 있도록 규정”을 마련하였다고 언급했다.

가사노동자와 달리 방문요양보호사는 근로자성을 인정받고 있다. 노인장기요양제도의 시행으로 장기요양급여는 일찌감치 공식적인 노동으로 자리매김했다. 이런 점에서 공식화를 위한 주 15시간 이상의 근로시간 확보 목적은 방문요양보호사의 경우에는 실익이 없다고 볼 수도 있다. 그러나 가사서비스제공기관, 가사노동자, 가사서비스 이용자의 관계는 장기요양기관, 방문요양보호사, 수급자의 관계와 흡사하다. 일하는 방식도 비슷하다. 방문요양보호사의 사용자인 장기요양기관이 방문요양보호사를 수급자 가정에 파견하는 것처럼, 가사노동의 경우에도 가사근로자와 근로계약을 맺은 가사서비스 제공기관이, 가사근로자를 가사 서비스 이용자 가정에 파견하는 형태다. 그러다 보니 방문요양보호사가 겪는 문제와 유사한 문제를 가사근로자도 겪게 된다. 대표적으로 과소노동이다. 가사노동자가 그러하듯 방문요양보호사도 적정하고 안정적인 근로시간 확보가 중요하다. 가사노동자법의 최소근로시간 부여 규정은 방문요양보호사에게도 시금석이다.

그러나 가사노동자법의 최소근로시간 보장 규정이 얼마나 실효적일지는 의문이다. 왜냐하면 가사노동자의 명시적인 의사가 있거나 경영상 불가피한 경우에는 근로시간을 주 15시간 미만으로 정할 수 있기 때문이다. 우월한 지위에 있는 사용자는 가사노동자의 명시적인 의사를 얼마든지 현출시킬 수 있다. 더욱이 경영상 불가피한 경우에는 가사노동자의 의사를 고려할 필요도 없다. 아직 대통령령이 제정되지 않아서 어떠한 경우를 경영상 불가피한 경우로 볼 수 있을지는 명확하지 않다. 가사서비스 이용자가 부족한 경우가 대표적인 경영상 불가피한 사유에 해당할 가능성이 크다. 즉 가사서비스 이용자가 적으면 제공기관은 가사 노동자에게 주 15시간 이상의 근로시간을 보장할 필요가 없는 것이다. 이렇게 되면 최소근로시간을 보장하는 조문은 실효성이 없다. 제공기관의 편의로 근로시간을 마음대로 정할 수 있게 된다. 방문요양보호사의 경우도 상황은 다르지 않을 것이다. 더군다나 주 15시간도 과소노동인 점은 분명하다. 주 15시간을 최소근로시간으로 규정하게 되면, 역으로 주 15시간이 방문요양보호사의 표준근로시간인 것처럼 고착화될 가능성이 크다. 최소근로시간을 보장하되 실효적이고 충분한 근로시간이 확보되어야 한다.

5. 수가체계 개편

수가체계와 임금체계가 별개라고 하더라도, <장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시>는 방문요양보호사에게 시급제, 정확하게는 시간제를 적용하도록 유도한다. 급여제공시간에 따라 급여비용을 설정하고, 1일 급여한도를 4시간으로 제한하고 있기 때문이다. ‘가-7’ 내지 ‘가-8’의 급여비용은 1등급 또는 2등급 수급자에 한하여 적용 가능하기 때문에, 1,2등급 수급자는 1일 4시간의 급여 가능하지만 3등급 이하의 수급자는 1일 급여한도가 3시간이다(제18조, 제19조).

[표 32] 1회 방문당 방문요양 급여비용

분류번호	분 류	금액(원)
가-1	30분 이상	14,750
가-2	60분 이상	22,640
가-3	90분 이상	30,370
가-4	120분 이상	38,340
가-5	150분 이상	43,570
가-6	180분 이상	48,170
가-7	210분 이상	52,400
가-8	240분 이상	56,320

또한 <장기요양급여비용 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시>는 “가정방문급여의 급여제공 시간은 간호사(또는 치과위생사, 간호조무사)·요양보호사가 수급자의 가정에 도착했을 때부터 필요한 서비스를 제공하기 위한 준비, 서비스의 제공 및 마무리에 소요된 총 시간을 말하며, 주·야간보호급여의 급여제공시간은 장기요양요원 등이 수급자의 가정에 도착했을 때부터 서비스 제공 후 다시 수급자의 가정에 도착한 시간까지로 한다”고 제한하면서, 해당 급여제공 시간에 해당하지 않는 시간에 대해서는 장기요양급여비용을 인정하지 않고 있다. 그 결과 장기요양기관은 회의시간, 이동시간, 교육시간(고시로 정한 연 8시간의 직무교육 시간 제외)에 대해 임금을 지급하기가 어려운 현실이다. 현행 수가체계 하에서는 휴업수당 지급도 어렵다.

참고로 다문화가정을 방문하여 교육을 진행하는 다문화가정 방문교육지도사의 경우 방문요양보호사처럼 시급제를 택하는 상황에서도 여성가족부지침에서 다음과 같이 교육

비, 회의비를 지급하도록 정하고 예산을 편성, 집행하고 있다.

[표 32] 2021년 여성가족부 다문화사업 예산편성기준

○ 지도사 교육비 : 시급 × 교육시간
- 지도사 교육비는 집합교육(원격포함, 보수교육 등)에 참여했을 경우 지급
※ 인건비로 편성하여 주휴수당 발생 시 지급
○ 지도사 회의비 : 시급 × 회의시간
- 지도사 회의비는 직무관련 회의(원격포함)에 참여했을 경우 지급
※ 인건비로 편성하여 주휴수당 발생 시 지급

근로시간으로 보아야 할 시간은 급여제공시간으로 보거나 별도의 비용을 지급하는 방식으로 수가에 반영해야 한다. 또한 휴업수당이 지급될 수 있도록 예비비를 편성할 수 있도록 해야 한다.

그러나 이는 미봉책에 불과하다. 근본적으로는 시설급여 수준으로 재가급여비용을 끌어올리고 급여 제공 시간도 확대해야 한다. 재가급여는 1일 최대 4시간까지만 급여 제공이 가능하지만, 시설급여는 시간에 제한이 없다. 급여비용에도 차이가 있다(장기요양 급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시 제44조). 수급자 입장에서는 장기요양시설에 입소하는 것이 재가급여를 받는 것보다 비용상 유리하다. 그러다 보니 재가급여에 대한 수요는 떨어지고 시설급여를 받으려는 수급자는 늘어난다. 방문요양보호사의 저임금의 가장 큰 원인은 적은 근로시간에 기인하고, 적은 근로시간은 수급자의 부족에 기인한다는 점에서 재가급여와 시설급여의 수가를 맞추는 것은 중요한 일이다. 재가급여제공시간을 1일 3,4시간으로 제한할 것이 아니라 실제 필요한 시간을 고려하여 정할 수 있도록 해야 한다. 질 높은 급여 제공과 수급자의 욕구를 고려하더라도 재가급여를 시설급여 수가에 맞출 필요가 있다.

장기적으로는 인력 배치가 수가 산정의 기준이 되도록 해야 한다. 지금은 실제 제공한 급여 시간을 기준으로 인건비를 책정하도록 하고 있다. 그러면서도 장기요양시설의 입소자수에 따라서 인력을 추가 배치한 경우 급여비용을 가산하도록 하고 있다. 방문요양 제공 장기요양기관도 사회복지사, 간호(조무)사, 요양보호사 실무경력 5년(월 60시간

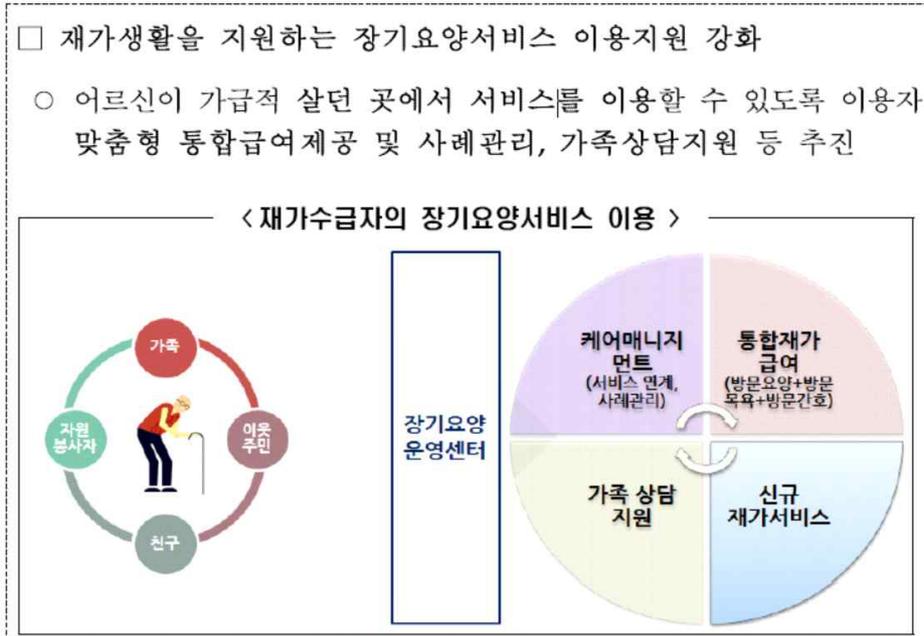
근무한 기간이 60개월) 이상인 요양보호사를 추가 배치한 경우 급여비용을 가산한다. 이는 급여 제공 시간만으로 급여비용을 산정하는 데에 한계가 있다는 것을 보여준다. 인력배치기준을 마련하고 이에 따르도록 하는 이상 급여비용과 인력배치기준을 연동하여 방문요양보호사수가 급여비용에 반영될 수 있도록 해야 한다. 참고로 제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)은 현재 “규모의 경제를 실현하지 못하는 수가 산정 체계, 복잡/다양한 가감산 제도”를 변경하여 2022년에는 “적정규모, 전문서비스 제공을 유도하는 수가 산정 체계, 단순-효율화된 가감산제도”를 자리 잡도록 하겠다고 정하고 있다. 수가체계를 논의하면서 인력 배치를 적극 고려해야 한다.

6. 통합재가서비스의 확대

재가급여는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호로 나뉘고 각각의 급여는 별개의 장기요양기관이 제공함에 따라 수급자로서는 유연하게 필요로 하는 재가급여를 받기가 어렵다. 장기요양기관 입장에서도 수급자의 욕구와 필요에 맞게 급여계획을 수립하기 어렵고, 전문적이고 규모 있는 급여를 제공하는 데에 한계가 있다. 이런 문제는 방문요양보호사에게도 미친다. 장기요양기관이 전문적이고 능동적인 역할을 하지 못한 채 인력공급 수준의 기능만 담당하게 되면 그 폐해는 고스란히 방문요양보호사에게 미치기 때문이다. 수급자와 방문요양보호사 간에 1:1의 관계가 커질수록 사용자인 장기요양기관은 뒤로 물러설 수밖에 없다.

분절화된 재가급여체계는 제도를 설계하고 운용하는 보건복지부와 국민건강보험공단에는 용이할지 모르나 이렇듯 수급자와 장기요양기관, 장기요양요원에게는 불합리한 제도다. 장기요양기관을 영세화하는 데에도 한 몫 한다. 이런 이유로 재가급여를 수급자의 요구에 기반하여 체계적이고 통합적으로 제공할 필요성이 커졌고, 보건복지부는 2016년부터 장기요양 통합재가서비스 시범사업을 시작했다. 통합재가서비스는 수급자가 통합재가기관에 한 번만 신청하면 필요로 하는 방문요양, 방문간호, 방문목욕 서비스를 통합적으로 제공받을 수 있는 서비스다. 장기요양기관이 장기요양 수급자의 구체적 욕구 조사를 실시하고 서비스 제공계획을 수립한 후 당해 계획에 따라 방문요양, 방문간호, 방문목욕을 통합적으로 제공하는 것이다. 사회복지사, 간호사가 서비스 관리자 역할을 담당하면서 사례 관리, 제공 인력 간 역할 조정, 지역사회연계 등을 수행한다.²⁴²⁾

제2차 장기요양기본계획(2018~2022)도 “일부 영세·소규모 민간기관의 과도한 경쟁구조는 규모의 경제 실현 한계에 따른 서비스 질 저하와 종사자 처우 개선에 한계”로 작용한다고 지적하면서 2022년에는 “수급자에게 맞춤형으로 통합적 재가서비스 제공”하겠다고 정하고 있다.



그런데 지금처럼 장기요양기관이 특정 급여를 담당하는 요양보호사를 수급자에게 알선하고 끝내는 방식으로는 통합재가서비스를 제대로 제공할 수 없다. 어떤 급여를 어떻게 제공할지 장기요양기관이 계속 관찰하고 적절하게 변경해야 하기 때문이다. 그러려면 기본적으로 장기요양기관이 안정적으로 인력을 확보하고 역할을 배분해야 한다. 상시 고용으로 확보한 인력을 상황에 따라 배치하는 것이 가장 이상적이다. 즉 장기요양기관이 요양보호사를 전일제 형태로 고용을 하고 필요한 수급자에게 파견을 하는 것이다. 이렇게 된다면 요양보호사도 지금과는 달리 안정적으로 근로시간을 확보하고 일을 할 수 있게 된다. 그러나 정반대의 결과가 발생할 수도 있다. 장기요양기관이 인력 풀을 확보한 상태에서 극단적으로 인력을 유연하게 활용할 경우, 요양보호사는 대기 기간은 길어지고 호출형 노동 방식이 강화될 수도 있는 것이다. 그러나 이러한 방식은 요양보호사뿐만 아니라 수급자에게도 옳지 않다. 통합재가서비스를 제대로 제공하기 위해서는

242) 보건복지부, 『수급자 가정에 힘이 되는 장기요양 통합재가서비스』 보도자료, 2016. 12.

서비스 종사자들(요양보호사, 방문간호인력, 사회복지사) 간에 의사소통이 잘 이루어져야 하고, 종사자들이 함께 사례관리 계획을 수립하고 적용해야 하기 때문이다. 담당 사례의 공유와 팀미팅의 일상화 등 협업체계가 중요한 것이다(양주현 외, 2020).²⁴³⁾ 즉 통합재가서비스의 성공 여부는 다직종 간 팀워크 체계의 구축에 있다. 그리고 이러한 역할은 결국 제공주체이자 사용자체인 장기요양기관이 담당해야 한다. 통합재가서비스는 장기요양기관의 책임성을 전제로 한다. 사례 공유와 팀 미팅의 협업체계를 강화하려면 결국 팀원인 방문요양보호사를 상용직으로 고용하여 충분히 논의할 수 있는 근로시간을 보장해야 한다. 급여제공시간 외의 교육, 회의 시간이 절대적으로 필요하다.

관련하여 제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)은 “공단 ‘케어조정자’와 재가기관 ‘사례관리자가 연계’하여 수급자 욕구에 기초한 개별케어플랜 작성 및 사례관리를 수행”하고 이를 위해 “공단 케어조정자, 기관 사례관리자가 월 1회 이상 사례관리 회의를 개최”하겠다고 정하고 있다. 그러나 월 1회의 사례관리 회의로는 제대로 된 케어매니징이 될 수 없으며, 무엇보다 수급자의 상황을 가장 잘 알고 있는 방문요양보호사를 배제하는 방식은 위험하다. 공단 케어조정자와 장기요양기관 사례관리자 중심의 사례회의는, 서비스 종사자들(요양보호사, 방문간호인력, 사회복지사) 간에 의사소통이 잘 이루어져야 하고, 종사자들이 함께 사례관리 계획을 수립하고 적용해야 한다는 통합재가서비스의 상과 거리가 멀다. 관료적이고 관리 중심의 운용이 될 가능성이 크다. 현장에 기반한 통합재가서비스 계획을 세워야 한다.

7. 양질의 사회서비스원 확충

인구의 고령화, 여성의 경제활동 증가, 가족 구성의 변화로 인하여 사회서비스에 대한 수요가 증가하였다. 정부는 단기간에 사회서비스 공급을 늘리면서도 비용을 줄이기 위해 사회서비스 제공을 민간에 위탁하고 대신 비용을 부담하는 방식을 택했다. 2007년부터는 4대 사회서비스 사업(노인돌보미, 장애인활동보조, 가사간병서비스, 산모신생아도우미)에 바우처 제도를 실시하였고 민간 시장을 적극적으로 활용하였다. 그러나 영세 소규모 민간시설의 확산으로 사회서비스 시장은 혼탁해졌다. 개별 시설별로 분절적인

243)

급여가 제공되면서 서비스 질을 끌어올리는 데에도 한계가 발생했다. 사회서비스 일자리는 처우가 열악하고 고용이 불안정한 일자리로 자리매김했으며 투명하지 못한 기관 운영으로 부정수급의 문제가 속출했다. 이에 사회서비스 질을 향상시키고 사회서비스 종사자의 처우를 개선하는 데에 공공부문의 선도적 역할이 필요하다는 취지에서 사회서비스원이 추진되었다. 2021. 9월 현재 전국 11개 시도에 사회서비스원이 설립되어 있으며, 사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률 제정안이 2021. 8. 31. 국회에서 의결되었다. 입법 과정에서 남윤인순 의원이 제출한 원안이 많이 후퇴하였으나, 어쨌든 제정된 법률도 “사회서비스의 공공성, 전문성 및 투명성 제고 등 사회서비스를 강화하고, 사회서비스와 사회서비스 관련 일자리의 질을 높여 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적”으로 한다고 정하고 있다(제1조).

서울시는 가장 먼저 사회서비스원 종합재가센터를 출범하고 요양보호사와 장애인활동지원사를 정규직, 월급제 형태로 고용했다. 고용된 요양보호사, 장애인활동지원사의 정년은 60세이며, 전일제의 경우 8시간 근무, 시간제의 경우 4시간 근무를 기준으로 서울시 생활임금에 기초한 월급을 받고 있다. 이러한 고용 및 임금체계의 변화는 서비스 제공 방식에 변화를 가져 왔다. “종합재가센터에서는 정해진 근로시간 내에서 종사자가 이용자에게 여러 회 방문하거나, 여러 명의 종사자가 여러 명의 이용자를 분담하는 팀제 방식의 서비스 공급이 가능해졌다. 이에 종합재가센터에는 개별 이용자를 상담하면서 맞춤형 서비스 제공계획을 세우고, 더 나은 재가서비스 제공을 고민해야 하는 새로운 도전과제가 부여되었다”, “종합재가센터는 서비스 제공 이외의 시간을 활용하여 재가서비스 노동자들에게 이용자의 특성(치매나 장애 유형 등)이나 서비스 제공지식과 기술에 대한 직무교육을 실시하며, 종사자들이 서로 다른 서비스 제공 경험을 공유하고 토론하는 시간을 가진다.”, “민간부문에서는 같은 제공기관에 소속되어 있더라도 동료 종사자를 만날 기회를 가지기 어렵고, 누가 동료인지 알 수 없는 경우가 다반사다. 근로시간이 정해진 월급제 정규직 고용방식은 기관에 대한 소속감과 더불어 같은 일을 하는 동료들 ‘의식’하는 집단을 만들어 냈다. 서비스 경험을 공유하고 토론하는 과정에서 종사자들은 같은 일을 하는 동료에 대한 친밀감과 신뢰를 형성하였다”(이승호 외, 2020)

서울시의 사례는 사회서비스원이 요양보호사의 불안정 노동을 해소하고 근로기준법을 준수하는 데에 어떤 역할을 하는지 잘 보여준다. 동시에 요양보호사의 안정적인 고용이

서비스 질 향상 및 통합재가서비스의 모범적인 운영에 기여한다는 점도 잘 보여준다. 반면 다른 지방자치단체에서 운영하는 사회서비스원의 민간 장기요양기관의 고용 형태를 답습하거나 변경하는 경우가 태반이다. 이런 경우 제공 주체가 바뀌었다는 것 외에 방문요양보호사의 불안정 노동을 해결하는 데에 실익이 없다. 서울시가 안정적인 고용을 보장할 수 있었던 이유는 과감한 재정 투입에 있다. 그 말은 현행 수가체계만으로는 안정적인 고용이 불가능하다는 것을 뜻한다. 사회서비스원에서의 고용형태 기준을 마련하고 사회서비스원을 확충하되 질 높은 서비스와 안정적인 일자리를 보장할 수 있도록 충분한 재정지원이 뒤따라야 한다.

8. 장기근속장려금

장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시는 동일한 장기요양기관에서 35개월 이상 근무한 경우 장기근속 장려금을 지급하도록 하고 있다. 이에 따라 36개월 이상 60개월 미만 근무한 경우 장기근속장려금은 월 60,000원, 60개월 이상 84개월 미만 근무한 경우 장기근속장려금은 월 80,000원, 84개월 이상 근무한 경우 장기근속장려금은 월 100,000원이다(제11조의4). 그러나 방문요양보호사가 한 기관에서 3년 이상 일을 하는 경우는 극히 드물다. 2019년 보건복지부 실태조사에 따르면 방문요양보호사 중 장기근속장려금을 받은 사람은 14%에 불과하다. 장기근속장려금의 목적에 ‘종사자의 처우 개선’도 있다는 점을 고려한다면, 현실에 부합할 수 있는 처우 개선책이 필요하다. ‘소속기관’에서의 근속이 아니라 활동 이력, 경력을 기준으로 지급하는 것이 합당하다. 다만 가장 바람직한 것은 방문요양보호사가 장기요양기관에 오래 근무할 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 열악한 노동 조건으로 인한 잦은 이직과 짧은 근속기간은 결과적으로 요양보호사의 전문성 및 숙련도 강화에 방해 요소로 작용한다. “종사자의 잦은 입·퇴사로, 지속적인 서비스 이용에 불편을 겪어 온 어르신들에게 양질의 장기요양 서비스를 제공하기 위해” 장기근속장려금을 지급하는 것이라는 정부의 입장에 따르면, 요양보호사가 한 기관에서 장기 근속하는 것이 수급에게도 유리하다(윤희숙 외, 2010).

참고문헌

- 강은나·이윤경·임정미·주보혜·배혜원(2019) 『2019년도 장기요양 실태조사』, 보건복지부·한국보건사회연구원
- 경승구·장소현·이용갑(2017) 『공공데이터를 활용한 요양보호사 근로실태 및 임금 분석』, 인천발전연구원
- 고용노동부(2018) 『고용형태별 근로실태조사』
- 고용노동부(2019) “유연근로시간제 가이드”
- 고용노동부 근로기준정책과 “신종 코로나 바이러스 관련 휴업, 휴가 제도 사업장 지도 방향”(2020. 2. 7.자)
- 구미영 (2018) 「해외의 성별 임금격차 시정 사례연구」, 『여성연구』 제99권(4), pp. 115~142
- 구미영 (2019) 「호주의 요양보호사 돌봄노동 현황과 시사점」, 『이화젠더법학』 제11권(1), pp. 41~77,
- 구미영, 이재경, 천재영, 박수경, 김진석, 최경숙, 이정민 (2018) 『돌봄노동의 사회적 가치에 대한 해외 정책사례 연구: 노인요양보호사를 중심으로』, 한국여성정책연구원
- 권현정·홍경준(2016) 「요양보호사의 근로조건과 장기요양서비스 질에 관한 연구」, 『2016 사회정책연합 공동학술대회』 자료집
- 국미애·고현승(2018) 『서울시 사회서비스 종사자 근로조건 개선방안 - 재가요양보호사를 중심으로』, 서울시여성가족재단
- 국회사무처(2021) “제386회국회(임시회) 환경노동위원회회의록”
- 김정엽·이재모(2018) 「요양보호사의 근무현황과 정책적 제안에 관한 연구」, 『한국케어매니지먼트연구』, 제27호
- 남우근·최경숙·윤지영·류임량·장보현·임지민·신경희·윤민석·최지원(2012) 『서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안』, 서울연구원·보건복지자원연구원
- 남우근·김재민·문종찬·신희주·이진아·장보현·정지윤·조돈문·최혜인·황선웅·기호운 (2020) 『가구방문 노동자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회

- 대법원노동법실무연구회(2020) 『근로기준법주해I,II,III』, 박영사
- 뉴욕 소비자 보호국(2018) 『귀하는 예측 가능한 근로 일정에 대한 권리가 있습니다』
- 뉴욕 소비자 및 근로자 보호부(2021) 『NYC 패스트푸드점 근로자의 권리』
- 로스트고르 티네, 「제7장 덴마크 노인인구를 위한 사회서비스」, 『사회서비스 산업 노동시장 분석-돌봄서비스를 중심으로-』, 한국노동연구원 (2012)
- 로스트고르 티네 (2020). 「덴마크 공식 돌봄 및 비공식 돌봄 변화」, 『국제사회보장리뷰』, 제12권, pp. 5~16, 역 한국보건사회연구원
- 박선영·구미영·한지영·황의정(2014) 「외국의 가사근로자 보호 및 가사서비스노동 제도화 관련 입법동향」, 『젠더법학』 제5권(12), pp. 225-254
- 박성준(2010) 「노동의 유연안정화 정책이 노동시장에 미치는 영향분석 -OECD 국가를 중심으로-」, 『노동경제논집』 제33권(3), 2010. 12. pp. 25-46,
- 박은미·조선일(2011) 「재가노인 방문요양 서비스 체계분석」, 『정책개발연구』, 제11권
- 보건복지부(2016) “수급자 가정에 힘이 되는 장기요양 통합재가서비스” 보도자료, (2016. 12. 12.자)
- 보건복지부 “2018-2022 제2차 장기요양 기본계획”
- 보건복지부(2021) “2021년 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인”
- 서동민(2016) 「요양보호사의 노동 현실과 노인장기요양보험법」, 『이화여자대학교 창립 130주년 기념 공동학술대회』 자료집
- 서울시(2019) “2019~2021 서울시 요양보호사 처우개선 종합계획”
- 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터(2020) 「코로나바이러스감염증-19 관련 요양보호사 실태조사」
- 서정희(2014) 「비정규직의 불안정 노동 : 비정규 고용형태별 노동법과 사회보장법에서의 배제」, 『노동정책연구』, 한국노동연구원
- 석재은·남우근·임준·이기주·장은진(2018) 『서울시 거점재가서비스기관 도입방안 연구』, 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터
- 송인주·김지윤·이선미(2015) 『서울시 사회서비스 분야 공공성 강화 방안 연구, 재가 장기요양 중심으로』, 서울시복지재단
- 심재진(2019) 「아이돌보미는 플랫폼노동을 수행하는 노무제공자인가? - 광주고등법

- 원 2019. 6. 19. 선고 2018나23307 판결」, 『노동판례리뷰』, 2019년 8월호
- 양주현 외(2020) 「노인장기요양 재가서비스 종사자들이 서비스제공과정에서 경험하는 어려움:방문간호사, 사회복지사, 요양보호사를 중심으로」, 『한국노년학』
- 여성가족부(2021) 『2021년 가족사업안내 1,2』
- 여성가족부(2021) 『2021년도 아이돌봄 지원사업 안내』
- 윤자영 (2012) 「제6장 사회서비스 노동시장 국제비교 : 1989~2007년의 미국과 독일
일을 중심으로」, 『사회서비스 산업 노동시장 분석 - 돌봄서비스를 중심으로-』,
한국노동연구원
- 윤지영(2013) 「돌봄노동자 보호를 위한 입법 방향」, 『서울대학교노동법연구회
2013년 춘계학술대회 - 노동법의 사각지대(1) 돌봄』 자료집
- 윤희숙·권형준·박능후·정경희·전병유·권용진(2009) 『노인장기요양보험 시행 1년의
현황과 개선방안』, 한국개발연구원
- 이승호·박찬임·양난주(2019) 『사회서비스 활성화가 고용에 미치는 영향』, 한국노동
연구원
- 이승호·양난주(2020) 「사회서비스원 시범사업의 고용성과 진단 : 서울시 종합재가센
터 사례를 중심으로」, 『월간 노동리뷰』 2020년 6월호
- 조돈문·신경아·김영미·황선웅·정홍준·남우근·노성철·박재철·홍춘기·박기옥·최혜인
(2016) 『초단시간 근로자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회
- Adams, Abi., Prassi, Jeremias. (2018) *Zero-Hours Work in the United
Kingdom*, Conditions of work and employment series ; no. 101, ILO:
Geneva
- “Aged and Disabled Carers,” Job Outlook, Australian Government, Last
Accessed October 7, 2021,
<https://joboutlook.gov.au/occupations/aged-and-disabled-carers?occupationCode=4231#:~:text=Specialist%20Physicians-,Prospects,to%20the%20COVID-19%20pandemic.>
- Aronsson, Gunnar. and Gustafsson, Klas. (2005), ‘*Sickness presenteeism: Prevalence, attendance-pressure factors, and an outline of a model for research*’, Journal of Occupational and Environmental Medicine, Vol. 47, No. 9, pp. 958-966. Eurofound (2019), *Casual work: Characteristics and*

implications, New forms of employment Series, Publications Office of the European Union, Luxembourg에서 재인용

Bekker, Sonja., Mailand, Mikkel., (2018) *The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: How have they managed the Great Recession?* Social Policy & Administration, Vol. 53. Issue 1. pp. 142–155

Campbell, Iain. (2018) *On-call and related forms of casual work in New Zealand and Australia*, Conditions of work and employment series ; no. 102, ILO: Geneva

Cardwell, Mark. “Loblaws, union sign part-time workers deal,” Canadian Grocer, last modified August 27, 2015.

<https://canadiangrocer.com/loblaws-union-sign-part-time-workers-deal>

The Carers Association, Migrants Rights Centre Ireland, Services Industrial Professional and Technical Union (2015), “Employment Guidelines for the Home Care Sector: The Workers’ Perspective”

“Clear ground rules for zero hours contracts,” Ministry of Economic Affairs and Employment, last modified May 24, 2018.

<https://tem.fi/en/-/selkeat-pelisaannot-nollatuntisopimuksi-1>

Coburn, Brett E., Jackson, Kandis Wood. “On-Call Shift Scheduling Subject to Increased Scrutiny,” Society for Human Resource Management, last modified August 3, 2015.

<https://www.shrm.org/resourcesandtools/legal-and-compliance/state-and-local-updates/pages/on-call-shift-scheduling.aspx>

Dateb, Einir Burrowes (2015), “Research into the use of zero hours contracts in devolved welsh public services“, Welsh Government Social Research

“Employee Earnings and Hours, Australia,” Australian Bureau of Statistics, Last Updated January 22, 2019

<https://www.abs.gov.au/statistics/labour/earnings-and-work-hours/employee-earnings-and-hours-australia/latest-release>

“Employees pay, leave and entitlements,” Business, Australian Government, Last Updated August 09, 2021

- <https://business.gov.au/people/employees/employees-pay-leave-and-entitlements>
 “Employment Misc. Provisions Act 2018,” Workplace Relations Commission,
 Accessed September 1, 2021.
https://www.workplacerelements.ie/en/news-media/workplace_relations_notices/employment-misc-provisions-act-2018.html
- Eurofound (2015), *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2015), 「비정기적 근로: 단속적 근로와 호출근로를 중심으로.」 (한국노동연구원 옮김이). 『국제노동브리프』, Vol. 6, pp. 5~39
- Eurofound (2015), 「마우처근로.」 (한국노동연구원 옮김이). 『국제노동브리프』, Vol. 6, pp. 40~65
- Eurofound (2018), *Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2019) *Casual work: Characteristics and implications*, New forms of employment Series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2020) *New forms of employment: 2020 update*, New forms of employment Series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2021). *Report Expert Group: Transposition of Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- European Parliament (2016), *Precarious employment in Europe – Part 2: Country case studies*, Brussels.,
- European Political Strategy Centre (2016) “The Future of Work: Skills and Resilience for a World of Change.” European Commission: Brussels
- Euwals, Rob., De Graaf-Zijl, Marloes. and Van Vuuren, Daniel. (2016), *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*, Centraal Planbureau, TheHague., Eurofound (2019), *Casual work: Characteristics and implications*, New forms of employment Series, Publications Office of the European Union, Luxembourg
 에서 재인용
- Fair Work Ombudsman (2021) “Pay Guide – Aged Care Award,” Australia

Government

Ferguson, Daniel. (2020) *Insecure work: the Taylor Review and the Good Work Plan*. House of Commons Library. Briefing Paper Number CBP 8817.

“Flexible work arrangements for federally regulated employees,” Government of Canada, Accessed September 1, 2021.

<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/portfolio/labour/programs/labour-standards/flexible-work-arrangements.html>

FORES (2015), *Mini- and midi-jobs in Germany: Effects of marginal employment on unemployment*, FORES Policy Paper No. 2015:3, Stockholm.,

Eurofound (2019), *Casual work: Characteristics and implications*, New forms of employment Series, Publications Office of the European Union, Luxembourg에서 재인용

“Formula Retail Employee Rights Ordinances,” San Francisco Office of Labor Standard Enforcement, Accessed September 1, 2021.

<https://sfgov.org/olse/formula-retail-employee-rights-ordinances>

“France - Universal Service employment voucher (CESU),” Improving Measurement of Public Support to Personal and Household Services (IMPact), Accessed September 1, 2021

<http://impact-phs.eu/national-practices/france-universal-service-employment-voucher-cesu/>

Galassi, Gabriela Liliana. (2016), *The German mini-job reform: Intended and unintended consequences.*, Eurofound (2019), *Casual work: Characteristics and implications*, New forms of employment Series, Publications Office of the European Union, Luxembourg에서 재인용

Government.nl, “Hiring on-call employees with a zero-hours contract,” Business.gov.nl, Accessed September 1, 2021.

<https://business.gov.nl/running-your-business/staff/recruiting-and-hiring-staff/hiring-on-call-employees-with-a-zero-hours-contract/>

Grangé, Joël., Ventejou, Camille., Grangé Avocats, Flichy. “Employment and employee benefits in France: overview,” Thomson Reuters Practical Law,

last modified March 1, 2021.

[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-503-0054?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-503-0054?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

Her Majesty's Government (2018) "Good Work: A reponse to the Taylor Review of Modern Working Practices."

Hotvedt, Mariane Jenum. (2019) *Key concepts and changing labour relations in Norway Part 1 Country report: Nordic future of work project 2017-2020*, Working paper 7. Pillar VI. Fafo Foundation.

ILO (2013) "Formalizing domestic work through the use of service vouchers-The particular cases of France, Belgium and the canton of Geneva,"

ILO (2018) *Care work and care jobs: for the future of decent work*, Geneva: ILO.

ILO (2016) *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, Geneva: ILO.

ILO (2018) *Working time and the future of work*, Geneva: ILO.

van het Kaar, Robbert. "Netherlands: New Act on work and security," Eurofound. Accessed September 1, 2021.

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2014/netherlands-new-act-on-work-and-security>

Iudicone, Feliciano. "Italy: New voucher-based work scheme provokes debate," Eurofound,, last modified August 28, 2017

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2017/italy-new-voucher-based-work-scheme-provokes-debate>

Jaehrling, Karen and Thorsten, Kalina (2020) 'Grey zones' within dependent employment: formal and informal forms of on-call work in Germany, *European Review of Labour and Research*, Vol. 26(4) pp. 447-463

Klar, Rebecca. "Warren plan proposes predictable schedules for part-time workers," The Hill, last modified December 3, 2019. <https://thehill.com/homenews/campaign/472782-warren-plan-proposes-predi>

ctable=schedules-for-part-time-workers?rl=1

Kremer, M., Went, R. and Knottnerus, A. (2017), *For the sake of security: The future of flexible workers and the modern organisation of labour*, The Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague., Eurofound (2019), *Casual work: Characteristics and implications*, New forms of employment Series, Publications Office of the European Union, Luxembourg에서 재인용

Labour (2019) “It’s Time for Real Change: the labour party manifesto 2019.”

“Labour Program: Changes to the Canada Labour Code and other acts to better protect workplaces,” Government of Canada, Accessed September 1, 2021.

<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/laws-regulations/labour/current-future-legislative.html>

Lambert, Susan.J., Fugiel, Peter. J., & Henly, Julia. R. (2014). *Precarious work schedules among early-career employees in the US: A national snapshot*. Chicago: Employment Instability, Family Wellbeing, and Social Policy Network, University of Chicago.

MacMahon, Juliet., Dundon, Tony. “Just when you thought it was safe to sign a zero-hours contract,” Irish Times, Last Modified April 25, 2019.

<https://www.irishtimes.com/business/work/just-when-you-thought-it-was-safe-to-sign-a-zero-hours-contract-1.3855957>

Maida, Erica., Moreli, Alessandra., Valente, Luca., Valente, Simone. (2016), “Working Time Issues: Italian Report“, European Working Group on Labour Law

Mandow, Nikki “Carers ‘disillusioned to the point of despair’,” Newsroom, Last Updated August 28, 2020.

<https://www.newsroom.co.nz/carers-disillusioned-to-the-point-of-despair>

Mavromaras Kostas et al (2017), *2016 National Aged Care Workforce Census and Survey - The Aged Care Workforce*, Australian Government Department of Health

McCrate, Elaine (2018) *Unstable and On-Call Work Schedules in the United*

States and Canada, Conditions of work and employment series ; no. 99,
ILO: Geneva.

Messenger, Jon C. and Wallot, Paul (2015), *The Diversity of “Marginal”
Part-Time Employment*, Geneva: ILO

“Mini-Jobs’ in Germany,” Handbook Germany, last accessed October 5, 2021
<https://handbookgermany.de/en/work/minijob.html>

Ministry of Health (2017), “Guaranteed Hours Funding
Frameworks(Transitional Arrangements for the period 1 April 2017 to 30
June 2018)”

Netherlands Enterprise Agency, “On-call employees,” Business.gov.nl,
Accessed September 1, 2021.

<https://business.gov.nl/regulation/on-call-employees/>

Netherlands Enterprise Agency, “Sick pay: continued payment of wages,”
Business.gov.nl, Accessed September 1, 2021.

<https://business.gov.nl/regulation/sick-pay/>

“New requirements to ensure care workers are treated fairly come into force,”
Welsh Government, Last Updated April 2, 2018

<https://gov.wales/new-requirements-ensure-care-workers-are-treated-fairly-come-into-force-0>

“New York City Enacts Legislation Expanding New York City’s Fair Workweek
Law,” The National Law Review, last modified January 6, 2021.

<https://www.natlawreview.com/article/new-york-city-enacts-legislation-expanding-new-york-city-s-fair-workweek-law>

“Non-standard forms of employment,” International Labour Office, Accessed
September 1, 2021.

<https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang-en/index.htm>

OECD (2017), *Collective bargaining in a changing world of work*, in OECD
Employment Outlook, OECD Publishing, Paris., Eurofound (2019), *Casual
work: Characteristics and implications*, New forms of employment Series,
Publications Office of the European Union, Luxembourg에서 재인용

OECD (2019), *Policy Responses to New Forms of Work*, OECD Publishing, Paris.

Papeo, Filippo “Lavoro intermittente o a chiamata,” Altalex, last modified April 16, 2020.

<https://www.altalex.com/guide/lavoro-intermittente-o-a-chiamata>

“Poland: Latest working life developments- Q3 2017,” Eurofound, November 20, 2017.

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2017/poland-latest-working-life-developments-q3-2017>., Eurofound (2019), *Casual work: Characteristics and implications*, New forms of employment Series,

Publications Office of the European Union, Luxembourg에서 재인용

Prassl, Jeremias (2020), 『플랫폼 노동은 상품이 아니다』 (이영주 옮김이), 숨쉬는 책 공장: 서울

Ravenswood Katherine, Douglas Julie, Teo Stephen (2014), “The New Zealand Aged Care Workforce Survey 2014: A Future of Work Programme Report,” New Zealand Work Research Institute

Sansoni, Anna Maria (2009), “Limits and potential of the use of vouchers for personal services: An evaluation of titres services in Belgium and the CESU in France,” European Trade Union Institute Working Paper, p. 16

“Secure Scheduling,” Seattle Government, Accessed September 1, 2021, <http://www.seattle.gov/laborstandards/ordinances/secure-scheduling>

De Stefano, Valerio. (2016) *Casual Work Beyond Casual Work in the EU: The Underground Casualisation of the European Workforce - and What to do about it.*, European Labour Law Journal, Vol. 7, No.3, pp. 421-441.

De Stefano, V. and Aloisi, A., (2018) “European legal framework for ‘digital labour platforms’”, Publications Office of the European Union, Luxembourg,

“Summary of the pay equity settlement,” Ministry of Health, Last Updated March 28, 2018

<https://www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/pay-equity-settlements/care-and-support-workers-pay-equity-settlement/summary-pay-equity-sett>

lement

Trade Union Congress (2021) “Insecure work: Special edition of the TUC’s Jobs and recovery monitor.”

“Universal service employment cheque, France,” Eurofound, last modified October 28, 2009.

<https://www.eurofound.europa.eu/data/tackling-undeclared-work-in-europe/data-base/universal-service-employment-cheque-france>

“Wet arbeidsmarkt in balans (WAB): wat is er veranderd sinds 1 januari 2020,” Rijksoverheid(Government of the Netherlands), Accessed September 1, 2021.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/plannen-kabinet-voor-meer-balans-tussen-vast-werk-en-flexwerk>

“Wet werk en zekerheid: Werkgevers en oproepkrachten (factsheet voor werknemers).” Rijksoverheid(Government of the Netherlands), last modified May 19, 2017

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/03/01/wwz-oproepkrachten-wn>

Westregard, Annamaria. (2019) *Key concepts and changing labour relations in Sweden Part 1 Country report: Nordic future of work project 2017-2020*, Working paper 8. Pillar VI. Fafo Foundation

Whitehead, Dan. “Predictive scheduling laws: What they cover and how to comply,” workforce.com, last modified May 21, 2021.

<https://workforce.com/news/predictive-scheduling-laws-what-are-they-where-do-they-exist-and-employers-reaction>

Wykstra, Stephanie. “The movement to make workers’ schedules more humane,” VOX, last modified November 5, 2019.

<https://www.vox.com/future-perfect/2019/10/15/20910297/fair-workweek-laws-unpredictable-scheduling-retail-restaurants>

“Zero-hours contracts,” Citizens Information, last modified February 10, 2020. 2021. 9. 1.

https://www.citizensinformation.ie/en/employment/employment_rights_and_conditi

[ons/contracts_of_employment/contracts_without_specific_working_hours_zero_hours_contracts.html](#)

비매 품/무료

93330



9 791197 622007

ISBN 979-11-976220-0-7