

서울특별시 영등포구 돌봄노동자 권리보장 및 처우개선에 관한 조례안 심 사 보 고 서

2025. 2. 18.

사회건설위원회

1. 심사경과

가. 발의일자: 2025년 2월 3일

나. 발 의 자: 이성수 의원 외 3명

다. 회부일자: 2025년 2월 11일

라. 상정일자: 제258회 영등포구의회 임시회

사회건설위원회 제1차 회의(2025. 2. 17.) 상정 의결

2. 제안설명의 요지(제안설명자: 이성수 의원)

가. 제안이유

- 돌봄노동자의 권리를 보장하고 노동환경과 처우개선에 필요한 사항을 규정하여 돌봄노동자의 복리증진 및 인권침해를 예방하고 안전한 노동 환경을 조성하여 돌봄서비스의 질을 향상 시키고자 함.

나. 주요내용

- 목적, 정의, 구청장의 책무(안 제1조 ~ 제3조)
- 돌봄서비스 제공기관장의 책무, 적용대상(안 제4조, 제5조)
- 돌봄노동자의 인권보호 등, 돌봄노동자의 신분보장(안 제6조, 제7조)
- 지원계획의 수립 및 실태조사, 지원사업(안 제8조, 제9조)

- 처우개선위원회 설치 등, 협력체계 구축(안 제10조, 제11조)
- 표창, 시행규칙(안 제12조, 제13조)

3. 전문위원 검토보고의 요지(전문위원: 류데레사)

- 본 조례안은 노인, 장애인, 아동 등에게 돌봄서비스를 제공하는 장기요양요원, 장애인활동지원사, 아이돌보미 등 여러 분야에 산재 되어있는 돌봄노동자들의 권리보장 및 처우개선을 통합적·체계적으로 지원하고자 발의된 안건으로,
- 주요 내용을 살펴보면
 - 안 제1조(목적), 제2조(정의)는 본 조례안의 제정 목적과 지원대상인 “돌봄노동자”의 범위를 정의함
 - 안 제3조(구청장의 책무)는 돌봄노동자의 ▲권리보장 ▲인권보호 ▲전문성 강화 등을 구청장의 책무로 명시
 - 안 제4조(돌봄서비스 제공기관장의 책무)는 조례의 실효성 확보를 위하여 돌봄 서비스 제공기관장이 해당기관 소속 돌봄노동자의 노동환경 개선과 인권보장 등을 위해 노력하도록 규정
 - 안 제6조(돌봄노동자의 인권보호 등)는 돌봄노동자의 인권 및 권리보호를 위하여 ▲지침·안내서 마련 및 배포 ▲노동·인권교육 지원 등 구청장에게 안 제3조의 책무보다 구체적인 의무를 부여함
 - 안 제7조(돌봄노동자의 신분보장)는 돌봄서비스 제공기관에서 근무하는 돌봄노동자가 기관의 위법·부당행위 등을 신고할 시에 해당 기관에서 불이익을 받지 않도록 보호장치를 마련함으로써 돌봄노동자 보호와 함께 부적절하게 운영되고 있는 기관들을 개선하고자 규정
 - 안 제8조(기본계획의 수립 및 실태조사)는 구청장이 기본계획을 3년 주기로 수립·시행하도록 규정함으로써 돌봄노동자에게 유기적·체계적인 지원을 할 수 있도록 하였고, 우리 구 실정을 반영할 수 있도록 실태조사를 할 수 있는 근거를 마련하여 지원사업의 실효성을 확보하고자 함
 - 안 제9조(지원사업)는 ▲노동조건 및 근로환경 개선 ▲상담·조사·연구 ▲건강증진 ▲인권·권리 보장 ▲안전보장 ▲인식개선 ▲역량강화 ▲사기진작 등 조례안 입법취지에 맞는 다양한 사업들을 열거함

- 안 제10조(처우개선위원회 설치 등)은 처우개선위원회의 설치 근거를 두었는데, 지방자치법 제130조제1항에 따라 소관사무의 범위에서 자문기관을 설치·운영할 수 있으며, 같은 조 제4항에 따라 “지역 사회복지 증진”이라는 기능적 유사성을 근거로 지역사회보장협의체가 그 기능을 대신하게 할 수 있을 것으로 사료됨
- 안 제11조(협력체계 구축), 안 제12조(표창) 및 제13조(시행규칙)는 별다른 문제점은 없음
- 안 부칙 제2조에서는 「서울특별시 영등포구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례」 (이하 “장기요양요원조례”라 한다)를 폐지하도록 규정하였는데,
- 장기요양요원조례의 적용대상, 사업내용, 종합계획수립 내용 및 보호조치 등 주요내용이 본 조례안에 포함되어 있을 뿐만 아니라, 권리보호·지원사업 등 범위가 기존 조례보다 넓어짐에 따라 장기요양요원이 본 조례안의 적용을 받는 것이 보다 유리할 것으로 사료되며, 이에 따라 장기요양요원조례를 폐지하는 것은 타당하다고 판단됨.

○ 검토 결과

- 국제연합 UN(United Nations)은 2023년 7월 총회에서 돌봄노동의 가치 제고 등을 위해 10월 29일을 국제 돌봄과 지원의 날(International Day of Care and Support)로 지정하였고, 우리나라에서는 작년 10월 29일 「돌봄노동자의 권리보장과 처우개선 등에 관한 법률안」이 발의되어 현재 고용노동법안심사소위원회에 회부되어 있음. 또한, 33개의 지방자치단체에서는 관련 조례를 제정하는 등 국제적·국내적으로 돌봄노동의 중요성과 돌봄노동자 처우개선의 필요성이 대두되고 있음.
- 한편, 기존 돌봄노동은 가족구성원의 무급노동으로 제공됨에 따라 돌봄노동의 가치가 사회적으로 저평가받고 있으며, 이러한 사회적 인식이 그대로 돌봄노동자의 근로환경에 반영되고 있는 것으로 보임.
- 돌봄노동자의 근로환경을 살펴보면, 장기요양요원의 경우 고용형태는 계약직(시간제)이 53.6%로 가장 많았으며, 월평균 임금은 120.7만원 수준에 그쳤고,
- ▲이용자 및 가족으로부터 욕설 등을 경험 21.9% ▲신체적 부당행위 13.3% ▲업무 이외 활동 등 업무적 부당행위 10.5%가 경험하였다고 응답하였음.

- 또한 장애인활동지원사의 경우는 근속가산금이 적용되지 않고, 이용자의 사정에 따른 업무 대기기간에는 급여가 지급되지 않는 등 안정적인 급여가 보장되지 않고 있으며,
- 아이돌보미의 경우에도 돌봄수당은 시간당 12,100원으로 최저임금 10,030원을 조금 웃도는 수준이며, 작년 아이돌보미 전체 인원의 8%인 2,433명이 퇴사한 것으로 조사되었고, 이는 저임금과 열악한 근로환경 등이 영향을 미쳤을 것으로 보임.
- 우리나라는 ▲초고령화 사회로의 진입 ▲핵가족화 현상 ▲여성의 사회진출 등으로 인해 가정 내 돌봄수요가 늘어나고 있음. 이러한 상황 속에서 돌봄노동을 제공하는 근로자의 근무환경 및 처우가 개선되지 않아 돌봄노동자의 공급이 감소하게 된다면, 돌봄노동의 수요와 공급의 불균형이 발생하게 되고, 그 비용은 고스란히 국민들에게 부담될 여지가 크다고 사료됨.
- 실제로 아이돌보미 서비스 평균 대기기간은 작년 기준 27.7일에 달하며, 개인에게 돌봄의 책임을 전적으로 맡겼을 때 “간병지옥” “가족돌봄청년” 등 사회적 문제 또한 발생하고 있음. 한편, 이러한 문제를 예방하고자 작년 우리 구에서는 「서울특별시 영등포구 장기요양보호 대상자 가족 지원 조례」(2024.03.14.) 및 「서울특별시 영등포구 가족돌봄청소년·청년 지원 조례」(2024.05.16.)가 제정되기도 함.
- 이에 장기요양요원을 비롯한 노인, 장애인 및 아동 등에게 돌봄서비스를 제공하는 돌봄노동자의 권리보장과 처우개선을 위한 기본조례를 제정함으로써, 안정적인 근로환경 조성 및 전문인력제도 마련 등을 통해 돌봄노동자들의 업무만족도 향상과 장기근속을 유도할 수 있을 것으로 보이며, 이는 궁극적으로 돌봄노동자들의 전문성을 제고하여 국민들에게 향상된 돌봄서비스를 제공하여 국민복지 증진에 이바지할 수 있을 것으로 사료됨.
- 또한 본 조례안은 지방자치법 제13조제1항2호(주민의 복지증진)에 해당하는 지방자치단체의 사무범위에 포함되어 있음에 따라 같은 법 제28조제1항에 따라 본 조례안을 제정할 수 있을 것으로 보이며, 입법취지 또한 타당하다고 판단됨.
- 다만, 본 조례안의 소관은 복지국의 주무부서인 복지정책과이지만 어르신·장애인과, 보육지원과 등 여러 부서들이 연관되어 있으므로, 안 제8조

에 따른 기본계획의 수립 및 실태조사, 제9조에 따른 지원사업 등을 시행할 때 관련 부서의 적극적인 업무 협조를 통한 지원사업의 실효성 확보가 필요할 것으로 사료됨.

4. 심사결과: 원안 가결

서울특별시 영등포구 돌봄노동자 권리보장 및 처우개선에 관한 조례안

(이성수 의원 대표발의)

의 안 번 호	476
------------	-----

발의연월일: 2025. 2. .

발 의 자: 이성수, 유승용, 차인영
이순우 의원(4인)

1. 제안이유

돌봄노동자의 권리를 보장하고 노동환경과 처우개선에 필요한 사항을 규정하여 돌봄노동자의 복리증진 및 인권침해를 예방하고 안전한 노동 환경을 조성하여 돌봄서비스의 질을 향상 시키고자 함.

2. 주요내용

- 가. 목적, 정의, 구청장의 책무(안 제1조 ~ 제3조)
- 나. 돌봄서비스 제공기관장의 책무, 적용대상(안 제4조, 제5조)
- 다. 돌봄노동자의 인권보호 등, 돌봄노동자의 신분보장(안 제6조, 제7조)
- 라. 기본계획의 수립 및 실태조사, 지원사업(안 제8조, 제9조)
- 마. 처우개선위원회 설치 등, 협력체계 구축(안 제10조, 제11조)
- 바. 표창, 시행규칙(안 제12조, 제13조)

3. 제정안: “별첨”

4. 참고사항

가. 관계법령: 「노인장기요양보험법」, 「노인복지법」, 「장애인활동 지원에 관한 법률」, 「아이돌봄 지원법」, 「아동복지법」, 「근로기준법」

나. 예산조치: 해당 없음

서울특별시 영등포구 돌봄노동자 권리보장 및 처우개선에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시 영등포구 돌봄노동자의 노동조건 및 지위 향상에 필요한 사항을 정하여 고용 안정과 권리보장 및 처우개선에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “돌봄”이란 어린이, 노인, 장애인 등 일상생활 및 사회활동에서 타인의 도움이 필요한 사람이 인간다운 생활을 유지하고 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 보장하는 안전 관리, 신체적·정신적 활동 지원 등의 서비스를 말한다.

2. “돌봄노동자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 「노인장기요양보험법」 제2조제5호에 따른 장기요양요원

나. 「노인복지법」 제27조의2에 따른 홀로 사는 노인을 위한 돌봄 사업에 종사하는 사람

다. 「노인복지법」 제39조의2에 따른 요양보호사

라. 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 활동지원인력

마. 「아이돌봄 지원법」 제2조제4호에 따른 아이돌보미

바. 「아동복지법」 제44조의2에 따른 돌봄선생님 및 같은 법 제52조제1항제8호에 따른 생활복지사

사. 그 밖에 「근로기준법」 등 노동관계 법령이 적용되며 가목부터 바목까지 유사한 돌봄 업무를 수행하는 사람으로서 서울특별시 영등포구청장(이하 “구청장”이라 한다)이 인정하는 사람

3. “이용자”란 돌봄노동자로부터 돌봄을 제공받는 자를 말한다.

4. “돌봄서비스 제공기관”이란 돌봄노동자와 근로계약을 체결하여 이용자에게 돌봄서비스를 제공하는 기관을 말한다.

제3조(구청장의 책무) ① 구청장은 돌봄노동자의 권리보장 및 처우개선을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

② 구청장은 돌봄서비스 제공기관이 「근로기준법」 등 노동관계 법령을 준수하도록 노력하여야 한다.

③ 구청장은 돌봄노동자를 위하여 전문돌봄노동 교육 이수 기회를 제공하고 전문 인력 제도를 마련할 수 있도록 노력하여야 한다.

④ 구청장은 돌봄노동자가 업무상 폭언·폭행·성희롱·성폭력 등으로부터 보호받을 수 있도록 노력하여야 한다.

제4조(돌봄서비스 제공기관장의 책무) 돌봄서비스 제공기관장은 그 기관에 소속된 돌봄노동자의 노동환경 개선과 복지 증진, 직무상 신변안전과 인권보장을 위해 적극적으로 노력하여야 한다.

제5조(적용대상) 이 조례는 서울특별시 영등포구에 주소를 둔 사업장의 돌봄노동자에 대하여 적용한다.

제6조(돌봄노동자의 인권보호 등) ① 구청장은 돌봄노동자의 인권보호를 위한 지침 및 안내서를 마련하여 돌봄서비스 제공기관 등 관련 기관 및 이용자에게 배포하고 안내하여야 한다.

② 구청장은 돌봄노동자의 인권침해 예방대책과 권리옹호를 위해 돌봄 노동자에게 노동·인권교육 등을 지원할 수 있다.

③ 구청장은 돌봄노동자가 「근로기준법」 등 관계 법령에서 정하는 모든 권리를 보장받을 수 있도록 노력해야 한다.

제7조(돌봄노동자의 신분보장) 구청장은 돌봄노동자가 근무하는 돌봄서비스 제공기관의 운영과 관련된 위법·부당행위 및 그 밖에 비리 사실을 관계 행정기관 또는 수사기관에 신고하는 경우 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근무 조건상 차별을 받지 않도록 노력해야 한다.

제8조(기본계획의 수립 및 실태조사) ① 구청장은 돌봄노동자 권리보장 및 처우개선 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 3년마다 수립·시행하여야 한다.

② 제1항에 따른 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 돌봄노동자 권리보장 및 처우개선 정책 방향과 목표
2. 돌봄노동자 권리보장 및 처우개선을 위한 실행 방안
3. 돌봄노동자의 안전보장 및 근무환경 개선 방안
4. 기본계획 수립·시행에 따른 재원 확보 방안
5. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 구청장은 제1항의 기본계획 수립·시행을 위하여 필요하면 돌봄노동자의 고용 현황 및 노동환경 등에 대한 실태조사를 3년마다 할 수 있다.

④ 구청장은 관련 기관에 제3항에 따른 실태조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

⑤ 구청장은 제3항에 따른 실태조사를 전문기관이나 관련 단체 등에 위

탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

제9조(지원사업) 구청장은 돌봄노동자의 권리보장 및 처우개선을 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

1. 돌봄노동자의 노동조건 및 근로환경 개선을 위한 사업
2. 돌봄노동자의 처우개선 및 지위향상을 위한 상담, 조사 및 연구사업
3. 돌봄노동자의 건강증진 사업
4. 돌봄노동자의 인권 및 권리보장을 위한 사업
5. 돌봄노동자의 안전보장 사업
6. 돌봄노동에 대한 인식개선 사업
7. 돌봄노동자의 역량 강화를 위한 교육 및 훈련 사업
8. 돌봄노동자 사기진작과 서비스 질적 향상을 위한 프로그램 및 행사
9. 그 밖에 돌봄노동자의 권리보장 및 처우개선을 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사업

제10조(처우개선위원회 설치 등) ① 구청장은 돌봄노동자 권리보장 및 처우개선을 효과적으로 추진하기 위하여 처우개선위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 자문할 수 있다.

1. 기본계획 수립·시행에 관한 사항
2. 처우개선 사업 추진에 관한 사항
3. 처우개선을 위한 예산 지원 사업
4. 돌봄노동자의 처우개선 및 지위 향상에 필요한 사항

③ 구청장은 위원회의 효율적인 운영을 위하여 「서울특별시 영등포구

지역사회보장협의체 구성 및 운영 조례」에 따른 서울특별시 영등포구 지역사회보장협의체가 그 기능을 대신하게 할 수 있다.

제11조(협력체계 구축) 구청장은 돌봄노동자의 권리보장 및 처우개선을 위하여 중앙행정기관 및 관련 기관·단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

제12조(표창) 구청장은 우수한 돌봄서비스의 확산을 위하여 공적이 탁월한 돌봄서비스기관이나 돌봄노동자를 대상으로 「서울특별시 영등포구 구민상 및 모범구민 표창 조례」, 「서울특별시 영등포구의회 표창 조례」, 「서울특별시영등포구표창조례」에 따라 표창할 수 있다.

제13조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 폐지) 「서울특별시 영등포구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례」는 폐지한다.