
돌봄노동자 건강 실태조사 발표 및 돌봄노동자 건강권 보장 제도개선 방향의 모색

2023년 7월 11일(화) 오전 10시
국회의원회관 제4간담회실

주최: 공공운수노조, 정의당 강은미 의원

토론회 순서 및 프로그램

- ▷ 사회 : 김호세아 공공운수노조 조직쟁의부장
- ▷ 인사말: 정의당 강은미 국회의원, 김태인 공공운수노조 부위원장
- ▷ 발제/발표: 박대진 공공운수노조 정책국장
- ▷ 현장증언
 - 요양보호사 최연혜
 - 보육교사 신혜란
 - 장애인활동지원사 권임경
 - 사회복지사 박미진
- ▷ 토론
 - 권남표 직장갑질 119 공인노무사
 - 윤지영 공익인권법재단 공감 변호사
 - 남우근 한국비정규센터 정책위원
 - 공공운수노조 노동안전보건실 서동훈 실장
 - 보건복지부 사회서비스정책과

돌봄노동자 건강실태조사 발표 및 돌봄노동자 건강권 보장 제도개선안 마련을 위한 토론회



정의당 강은미 국회의원

안녕하십니까? 국회 보건복지위원회 강은미 의원입니다.

돌봄노동자 건강 실태조사 발표 및 돌봄노동자 건강권 보장 제도개선 방향을 모색하는 토론회에 오신 걸 진심으로 환영합니다. 오늘 간담회를 위해 직접 설문조사를 진행하신 공공 운수노조 관계자 분께 감사합니다.

특히, 설문에 참여해 주신 돌봄노동자들과, 오늘 현장 증언을 해주신 노동자들에 깊은 감사 인사를 드립니다. 또한 발제와 토론을 맡아주신 모든 분께 감사하다는 인사드립니다.

이번 토론회는 돌봄노동자 526명의 설문조사 결과를 살펴보고, 돌봄노동자의 건강권을 보장하기 위한 방안을 논의합니다. 오늘 발표되는 실태조사를 기반으로 돌봄노동자들의 건강권을 보장하기 위한 사회적 공감대를 형성하고, 더 나아가 제도까지 도입되는 계기가 되길 바랍니다.

돌봄노동자는 제대로 된 월 권리를 보장받고 있지 못하고 있고, 업무상 부상과 질병에 노출되어 있습니다. 오늘 발표되는 설문결과에서도 보듯이 대부분의 돌봄노동자가 근골격계 질환을 앓고 있습니다. 이뿐만이 아니라 감정노동으로 인한 정신질환, 서비스 이용자의 사망을 목격하여 외상 후 스트레스장애(PTSD)까지 겪는 것으로 나타났습니다. 돌봄노동자의 건강이 직무스트레스에 영향을 미치고, 서비스의 질로 연결된다는 것은 주지의 사실입니다.

하지만 돌봄노동자는 질병이나 부상으로 쉬고 싶어도 마음 편히 쉴 수조차 없습니다. 건강상의 문제로 쉬게 되면 고용이 중단될 수도 있는 불안한 노동환경이기 때문입니다.

이번 토론회를 통해서 돌봄 노동자들의 업무상 부상과 질병 예방뿐 아니라 업무 스트레스와 관련한 정신 건강관리를 위한 다양한 프로그램이 마련될 수 있도록 활발한 논의를 통해 공감대가 형성되길 바랍니다. 또한, 돌봄노동자의 노동조건의 개선을 위해서 인력확충, 근무형태의 다양화, 방문 노동자의 팀 근무, 교대근무 등 다양한 방식이 논의되는 자리가 되길 바랍니다.

오늘 토론회에서 오가는 뜻깊은 논의를 기반으로 돌봄노동자가 건강하고 안전하게 일할 수 있는 대안이 마련되길 바랍니다. 저 또한, 국회의원으로 오늘 나온 고견들을 잘 참고하여 돌봄노동자가 건강하게 일할 수 있는 토대를 마련해 나가겠습니다.

감사합니다.

돌봄노동자 건강 실태조사 결과 발표 및 돌봄노동자 건강권 보장 제도개선 방향의 모색

박대진 공공운수노조 정책국장

돌봄노동자 건강 실태조사 및 집단 간담회 결과

1. 조사개요

(1) 조사목적

- ▷ 돌봄노동자의 건강 실태에 대한 조사
- ▷ 돌봄노동자 건강권 보장 방향에 대한 모색

(2) 조사 방법 및 기간

- ▷ 돌봄노동자 건강권 실태조사 구글독스 설문조사
 - 구글 독스 설문. 2023년 6월 7일 ~ 2023년 6월 30일까지
- ▷ 돌봄노동자 건강권 보장을 위한 간담회 및 집단인터뷰
 - 2022년 12월 10일 공공운수노조 보육지부 간담회
 - 2022년 12월 13일 공공운수노조 의료연대본부 요양지부 간담회
 - 2022년 12월 15일 공공운수노조 의료연대본부 장애인활동지원지부 간담회

- 2023년 6월 30일 집단인터뷰 진행

(3) 조사대상 및 응답

- ▷ 요양보호사(시설, 방문), 장애인활동지원사, 보육교사, 사회복지사 등 돌봄노동자
- ▷ 돌봄노동자 건강권 실태조사 구글독스 설문조사 526명 설문 응답.
- ▷ 돌봄노동자 건강권 보장을 위한 간담회 요양보호사, 장애인활동지원사, 보육교사, 사회복지사 참여

(4) 조사항목

- ▷ 돌봄노동자 건강권 실태조사
 - 근로시간: 주당 근로시간, 야간근로시간
 - 휴가 및 휴게: 휴게시간, 휴가사용 여부
 - 인력: 인력비율, 대체인력 투입여부
 - 산업재해 경험: 산업재해 경험, 산업재해 보험 신청 여부
 - 업무상 부상 또는 질병의 종류: 감염, 직장 내 괴롭힘, 근골격계 질환 등
- ▷ 돌봄노동자 건강권 보장을 위한 간담회
 - 고용관계와 건강권
 - 임금과 근로시간, 휴게시간의 문제
 - 돌봄의 공공성과 돌봄노동자의 건강권
 - 돌봄노동자의 건강권 개선을 위한 방안 모색

2. 응답자 특성

(1) ‘돌봄노동자 건강권 실태조사’ 응답자별 특성

▷ 성별

성별	여성	남성	그 외
비율	92%	8%	

▷ 연령

연령	65세이상	60세~65세미만	55~60세 미만	50~55세 미만	50세 미만
비율	7%	22%	32%	30%	8%

▷ 직종

직종	장애인활동지원사	방문요양보호사	시설요양보호사	보육교사	사회복지사
비율	31.1%	24.6%	22.7%	13.1%	7.8%

▷ 근무연수

구분	5년 미만	5~10년	10~15년	15년이상
비율	40.3%	30.7%	20.1%	8.1%

▷ 노동조합 유무

노동조합	있음	없음	모름
비율	76.4%	20.4%	3.2%

(2) ‘돌봄노동자 건강권 보장을 위한 간담회’ 응답자 특성

- 공공운수노조 지부 간담회: 보육지부, 의료연대본부 요양지부, 의료연대본부 장애인활동지원지부 지부장 사무국장 등 집행부 및 상근 간부 참석
- 돌봄노동자 건강권 보장을 위한 간담회: 현장 조합원, 상근 간부 참석

3. 조사결과

(1) ‘돌봄노동자 건강권 실태조사’ 결과 요약

▷ 1인당 서비스 대상자 수(%)

인력비율	1대1	1대 2.5	1대 3	1대 5	1대 5이상
분포	39.2	27.8	9.3	3.7	20

▷ 1주 평균 근로시간(%)

근무시간	40시간 미만	40시간	44~48시간	52시간	52시간 이상
분포	28.3	40.1	20.2	6.1	5.3

▷ 1주 평균 야간근로시간(%)

근무시간	없음	4시간	4~8시간	8시간 이상
분포	61.6	8.1	7.2	23.1

▷ 사업장 내 휴게시설 여부(%)

휴게시설	없음	있음	모름
분포	36.7	45.1	5.2

▷ 연차나 병가, 휴직 등 사용시 대체인력이 투입되는지 여부(%)

구분	투입된다	투입되지 않는다	일정기간 이상인 경우만 투입	모르겠다
분포	39.4	35.6	11	9.1

※ 기타 의견

· 병가 있지만 인력이 부족하다. 상황에 따라 다르다.

▷ 산업재해 경험 여부 (%)

산재경험	없음	있음	모름
분포	78.9	18.8	2.3

▷ 산업재해 발생시 (업무상 사고, 질병) 대처방법 (%)

대처방법	회사에 알림	본인이 신청	참고 넘어감
분포	69.4	5.9	24.9

▷ 사업장에 유급병가 시행 여부 (%)

시행여부	시행됨	시행되지 않음	모름
분포	49.4	26.5	24.1

▷ 업무상 사고의 유형

업무 중 대상자 이동, 체위변경 중 사고 33.9% 제3자의 행위에 따른 사고 5.9% 출퇴근 중의 사고 4% 행사 중의 사고 1.9% 시설물 등의 결함으로 인한 사고 1.5%

※ 기타: 청소, 과중한 장보기, 이용자 집안일

▷ 업무상 질병의 유형

근골격계질환: 허리디스크, 손목관절, 무릎관절 60.4% 전염성 질환(코로나, 옴, 독감 등) 12.5% 정신질환(우울증, 공황장애 등) 2.8% 기타질환(이비인후과, 피부과, 치과, 내과등 질환) 3%

▷ 감염병의 종류

코로나19 70%

독감 5.1%

옴 1.1%

※ 기타: 결핵, 무좀, 코로나19, 옴, 신종플루, 독감

▷ 직장 내 괴롭힘 여부 (%)

직장 내 괴롭힘	없음	있음	모름
분포	67.3	29.1	3.6

▷ 직장 내 괴롭힘 유형

과도한 또는 부당한 업무지시 12.5%

차별적 대우 9.7%

공개적인 모욕 및 명예훼손 8.3%

집단따돌림 3%

기타 4.9%

▷ 서비스 대상자로부터의 폭언 폭행 (%)

이용자의 폭행	없음	있음	모름
분포	51.7	47	1.3

▷ 서비스 대상자로부터의 폭언 폭행시 대처방법 (%)

구분	사용자에 알림	참고 넘어감	경찰에 신고	기타
분포	37.5	25.8	2.1	6.8

▷ 서비스 대상자 또는 보호자로부터 폭언, 폭행을 당하는 빈도는? (%)

구분	자주 있음	1년에 한두번	거의 없음
분포	18.1	27.7	17.6

▷ 서비스 대상자 또는 보호자로부터 폭언, 폭행의 피해를 입은 경우 사용자의 대처는?

서비스 제공자에게 참으라고 한다. 16.5%
아무런 조치를 하지 않는다. 17.6%
서비스 대상자를 퇴원조치 하거나 불이익을 준다. 7.4%
서비스 제공자에게 불이익을 준다. 3.2%

(2) ‘돌봄노동자 건강권 보장을 위한 간담회’ 결과 요약

▷ 주요 질환

- 요양보호사, 장애인활동지원사, 거주시설의 사회복지사는 대부분 근골격계 질환이 있음. 근골격계 질환 중 다수가 척추질환, 어깨 회전근, 테니스 엘보 등임. 보육교사의 경우 손목 관절 질환이 주로 발생.
- 보육교사의 경우 소음성 난청, 방광염 등이 발생. 감정노동으로 인한 정신질환 발생
- 요양보호사, 사회복지사의 경우 서비스 이용자의 사망을 목격하여 PTSD가 발생
- 성폭력, 성희롱은 모든 돌봄현장에서 공히 발생

▷ 산업재해의 인식에 대한 문제

- 실제로 돌봄노동자 대부분은 산업재해를 인식하지 못하는 경우가 많음. 근무환경 보다는 자신의 부주의로 인한 것으로 인식하고 불이익이 생길 것을 오히려 두려워한다.
- 돌봄노동자 스스로도 업무상 재해는 퇴행성 질환으로 여기는 경우가 많음.

▷ 돌봄노동자의 건강권과 고용관계

- 방문형(방문요양, 장애인활동지원사) 노동자의 경우 건강상 문제가 발생한다면 서비스 이용자와의 매칭이 중단되기 때문에 고용이 중단될 수 있음.

- 따라서 업무 외 질병뿐만 아니라 업무상 사고나 질병의 경우에도 이를 숨기는 경우가 많음.

▷ 임금과 근로시간, 휴게시간

- 장애인활동지원사는 기관을 여러 곳에 등록하는 경우 1주 52시간 제한을 받지 않음. 근로시간의 감소는 임금 감소와 직결되기 때문에 현장 노동자는 근로시간 단축을 원하지 않는 경우가 많음.
- 마찬가지로 휴게시간도 실제로 설 수 없는 환경에서 휴게시간의 형식적 부여로 인해 임금만 감소되는 결과를 낳음. 현장 노동자들은 오히려 휴게시간 보다 해당 시간에 임금을 지급하거나 일찍 퇴근하기를 원함.

▷ 인력의 문제

- 연차, 휴게시간, 병가 등은 인력이 확보되지 않으면 근무하는 노동자에게 업무가 가중됨.
- 시설요양보호사는 야간에 1인이 담당하는 이용자가 20명 가까이 됨. 따라서 현실적으로 휴게시간을 취하는 것이 어려움.
- 장애인활동지원사의 경우 실제로 교대제나 팀제 근무가 확보되지 않는 이상은 휴게시간 부여는 불가능함.
- 시설요양보호사, 보육교사의 이용자 대비 인력비율의 개선이 필요함

▷ 돌봄노동자 건강권 보장과 제도 개선의 방향

- 고용, 임금 등 돌봄노동자의 노동조건 개선과 건강권 보장이 함께 진행되어야 함.
- 돌봄노동자 건강권 보장을 위한 제도개선의 전제는 인력 확충과 근무형태의 다양화, 즉 인력비율을 높이고 대체인력의 투입, 방문 노동자의 경우 팀제, 교대제 근무 등이 필요함.
- 돌봄노동의 가치에 대한 제고와 더불어 돌봄노동자의 건강권에 대한 사회적 인식의 제고가 필요함.

▷ 돌봄노동자 건강 개선을 위한 아이디어

- 한의원 진료, 찜질방 바우처 발급
- 보조기구 지급, 손목보호대, 허리복대, 무릎보호대 지급
- 돌봄노동자 특별건강검진 실시, 마음건강, 근골격계 질환 집중 검진

돌봄노동자 건강권 실태에 대한 진단과 원인

1. 열악한 돌봄노동자의 노동조건

(1) 임금

- ‘돌봄노동자 건강권 보장을 위한 간담회’에 참가한 현장 노동자들의 임금수준은 대부분 최저임금 수준임. 절대적으로 임금이 부족한 상황에서 근로시간을 늘리고 휴게시간을 아끼더라도 임금 총액의 증가에 우선적 가치를 둠.
- 돌봄노동자들의 최대 이슈는 여전히 임금 문제임.

(2) 고용

- 방문노동자의 경우 서비스 이용자와 매칭이 되지 않을 경우 고용관계가 종료될 우려가 있음.
- 따라서 업무상 부상이 있어도 이를 숨기는 경우가 많음. 산재기간 동안 휴업급여가 지급되지만 이후 고용에 대한 대책이 없음

(3) 노동조건과 건강에 대한 인식의 문제

- 즉 열악한 노동조건에서 건강권 등의 문제는 부차적 이슈로 치부됨.
- 따라서 돌봄노동자 건강의 문제를 개선하기 위해서는 노동조건이 향상되어야 함.

2. 돌봄노동의 특징과 인력문제

(1) 돌봄노동의 특징

- 서비스 대상이 노인, 장애인, 아동이며 주로 행동지원, 이동 및 정서지원 역할을 함. 따라서 근골격계 질환이 쉽게 발생할 수 있고 서비스 대상자로부터의 폭언 폭행이 빈번하게 일어날 수 있음. 따라서 감정소진이 발생할 수 있는 노동
- 돌봄노동자는 주로 50~60대 중고령 여성들이 대부분을 차지하고 있음. 돌봄노동자의 연령대는 점차 상승하는 추세
- 돌봄의 제도화, 사회화가 오랜 역사를 가지고 있지 않기에 여전히 돌봄 노동은 전문

- 적 노동이 아닌 사적 관계에서 이루어지는 노동의 연장선이라는 인식이 팽배
- 따라서 산업재해에 대한 인식, 산업재해 신청 건수, 인정비율이 상대적으로 낮은 편

(2) 인력비율과 대체인력 및 근무형태

- 돌봄노동은 1대多 또는 1대1 구조로 서비스가 제공됨. 1대多구조는 1인 당 담당하는 이용자수가 많아 노동강도와 휴게시간의 문제가 발생함. 1:1 구조는 휴게시간과 휴가사용, 임금 등의 문제가 발생함.
- 전반적으로 인력의 확보가 충분하지 않아 대체인력 투입, 1:1 근무의 교대제, 팀제 도입이 일어나지 않음.
- 서비스 전달체계, 수가체계를 비롯한 전반적인 제도개선이 필요함.

3. 돌봄노동자 건강권 보장을 위한 근무환경의 미비

(1) 휴게시설

- 대부분의 시설기관 등은 휴게시설을 갖추고 있지만 형식적으로 갖추고 있는 경우가 많음.
- 방문노동자의 경우 극히 일부 ‘쉼터’가 제공되지만 사용이 어려움. 실질적으로 휴게시간이 보장될 수 없는 구조.

(2) 감염예방 및 시설, 돌봄보조 기구

- 감염예방을 위한 매뉴얼이 구체적이지 않고 ‘코호트 격리’등의 무책임한 대처로 감염위험 증가, 노동강도 증가.
- 시설 노후화에 대한 별도의 대책 없음. 시설안전에 대한 인식 결여
- 돌봄보조 기구에 대한 투자나 지원 없음
- 인건비 및 시설 비용축소 경쟁에 따라 노동자와 이용자의 안전문제가 부각되고 있음

4. 돌봄노동자 건강문제에 대한 관리감독의 소홀

(1) 근로시간 및 휴게시간

- 장애인활동지원사의 기관별 근로시간 문제, 시설요양원의 경우 형식적 휴게시간을 늘려 주 52시간 근무 초과 회피에 대한 관리감독 소홀
- 고용노동부 휴게시간 관련 진정은 입증책임이 근로자에게 있어 대부분 인정이 안 됨. 따라서 휴게시간이 보장되지 않는 결과. 휴게시간이 명시되어 있고 휴게시설이 있다는 것만으로 휴게시간 보장되고 있다는 인식이 많음.
- 기관 등의 사용자가 근로시간, 휴게시간 관련 근로기준법 위반을 회피하기 위해 다양한 방법을 사용하나 이에 대한 통제나 관리가 전혀 없음.

(2) 서비스 급여 관리의 문제

- 장애인활동지원수가에는 유급병가에 대한 항목이 없음. 사회복지시설의 경우 병가에 대한 지원이 천차만별이나 대부분 지원되지 않고 있음.
- 요양급여(수가)에는 30일의 유급병가가 포함되어 있으나 기관에서 이를 지급하지 않고 무급처리하고 있음.
- 병가 사용에 대한 대체인력 지원 등은 별도로 명시된 바 없음.

5. 돌봄의 시장화와 경쟁

(1) 인건비 등 비용축소 경쟁

- 기관이 이윤추구를 위해 인건비, 시설운영비 등을 축소하는 경쟁을 함으로써 자연스럽게 노동조건은 악화되고 건강과 관련된 문제는 부차화 됨. 노동자는 건강보다 임금과 고용을 우선시 할 수밖에 없게 됨.
- 안전을 위한 시설관리, 건강관리에 소홀하게 되면서 안전과 건강에 대한 문제는 더욱 심각해짐. 이는 노동자와 이용자 모두에게 위험이 됨.

(2) 정부의 방임으로 인한 사회적 안전망의 붕괴

- 각종 사기업의 무분별한 유입으로 인해 사회적 돌봄의 의미가 퇴색하게 되고 경쟁이 심해짐.
- 사회적 안전망으로서 사회적 돌봄이 영리화 되어 사적 돌봄으로 전락할 위기. 돌봄노동자 건강권의 문제, 서비스 이용자 안전의 문제는 이윤과 경쟁의 논리에 매몰될 가능성이 높음.

돌봄노동자 건강권 보장을 위한 모색

1. 돌봄노동자 노동조건 개선

(1) 임금과 고용

- 돌봄노동자의 저임금 구조와 불안정 고용을 개선하지 않으면 건강권 보장을 위한 어떠한 방안도 실효적이 않음.
- 생활임금 이상의 임금지 지급될 필요가 있으며 돌봄업무를 상시, 월급제, 정규직 고용형태로 안정화하는 것이 필요함.

(2) 근로시간과 휴게시간

- 편법으로 시행되는 52시간 근로시간 초과에 대한 관리감독을 철저히 하는 것이 필요함
- 실질적 휴게시간 보장을 위해 인력의 확충이 필요함.

2. 돌봄의 건강 공공성 강화

(1) 사회서비스원 확대, 국공립기관의 확충

- 민간에 위임하여 급여를 제공하는 형태로는 돌봄노동자의 건강과 이용자의 안전을 보장하기 힘들.
- 고용과 서비스 질에 대한 책임을 국가가 부담하여야 건강과 안전 문제가 개선되기 용이함.
- 따라서 사회서비스원을 확대하거나 국공립기관을 확충하여 민간 기관이 가지고 있는 건강권 문제의 한계를 극복하는 것이 필요함.

(2) 돌봄노동자, 서비스이용자 표준 건강 및 안전지침 마련

- 일반적인 수준에서 돌봄노동자의 건강문제도 관리되고 있음. 돌봄노동자의 건강 문제는 서비스의 이용자의 안전에 직결되므로 별도의 지침 마련이 필요함.

- 따라서 돌봄노동자의 건강과 관련한 특별한 조치 등이 필요하며 이를 명문화한 지침 마련이 시작이 될 수 있음.

3. 서비스 급여체계 개선 및 관리감독 강화

(1) 유급병가, 업무 외 질병휴직, 안식년 등 서비스 급여에 포함

- 돌봄 영역에서 제공되는 서비스 별로 유급병가 지급여부가 다름. 유급병가가 지급될 수 있도록 서비스 급여에 포함하는 것이 필요. 아울러 업무 외 질병휴직, 안식년, 건강증진 특별휴가 등도 서비스 급여 포함여부 검토.
- 유급병가 시행시 대체인력 투입될 수 있도록 지원

(2) 서비스 급여지급 등에 대한 관리감독 강화

- 서비스 급여에 포함되어 있지만 정작 돌봄노동자에게는 유급병가가 실시되지 않는 경우가 많음. 이에 대한 관리감독 철저.
- 서비스 급여지급 위반에 대한 처벌기준을 명확히 하고 급여제한 검토

4. 근무형태 다양화 및 인력기준 개선

(1) 방문 서비스의 근무형태 다양화

- 1:1 구조의 방문서비스 제공형태를 교대제 형태로 제공하거나 팀제로 운영. 이를 통해, 휴게시간 및 휴가를 확보
- 이는 서비스의 제공의 안정성을 유지할 수 있음.

(2) 인력기준 개선 및 대체인력 확보

- 어린이집, 요양시설의 경우 1명이 담당하는 이용자가 많아 노동강도가 높고 이용자도 제대로 된 서비스를 받지 못하는 경우가 많음
- 따라서 교사 대 아동비율을 축소하고 요양보호사 대 어르신 비율 축소하는 것이 필요함.

5. 기타

- 감염예방대책 마련 및 예방접종, 건강검진 지원
- 돌봄보조기구 지급
- 성인지적 돌봄안전체계 구축. 산업안전보건법 개정 등.

<토론문1> **돌봄노동자 업무와 산재**

권남표 직장갑질119 공인노무사

I. 돌봄 노동 실태

1. 돌봄 노동

- 우리 모두는 타인의 돌봄에 의존하고 돌봄을 제공하며 살아감. 돌봄 제공자가 되는 인생의 시점은 다들 다름. 돌봄을 필요로 하는 누군가가 나타났을 때이고, 예견된 미래임. 18세 미만 미성년자가 가족 내에서 어린 동생을 돌보며 돌봄제공자가 되기도 하고, 질병, 장애, 임신, 출산, 양육으로 돌봄을 하고, 5, 60대의 성인이 노인, 치매환자 또는 장애인인 친인척을 돌보는 새로운 역할을 부여받기도 함. 특히 이 역할은 여성에게 주로 부여되며, 수년 혹은 수개월 간 노동에 관여하게 됨. 과거 가족이 담당해 가격을 매기지 않았기에 무급 노동이기도 했고, 우리 삶과 떨어질 수도 없는 노동이라 해 ‘그림자 노동’이라 불리기도 함.
- 2000년대에 들어오며 노인장기요양보험제도, 무상보육제도, 장애인활동지원제도¹⁾가 도입되고 데이케어센터나 요양보호사, 어린이집이나 돌봄센터, 간병노동자, 사회복지사 등과 함께 돌봄 노동을 분담할 수 있게 됨. 공식적인 일로 인정받기 시작하는 분야다 보니 정부의 일자리 확충 사업 중 양적 확대의 마중물 역할을 함. 정부는 공공일자리 확대 또는 사회보장급여의 실현을 제시했으나 돌봄 노동이 좋은 일

1) 장애인 활동지원사 서비스 제도화 요구하며 2006년 3월 20일, 43일간 전국 장애인차별철폐연대 서울 시청 앞 무기한 노숙 투쟁. 2006년 시범사업 시작, 2007년 장애인활동지원서비스 제도화, 2007년 4월 노인장기요양비

자리인지는 물음표가 붙음.

2. 돌봄 노동자 규모

(돌봄 일자리 유형)돌봄 일자리는 보건의료와 사회복지서비스, 교육서비스 관련 직업군으로 크게 나뉨. 세부적으로는 사회복지서비스 부문의 사회복지사, 요양보호사, 보육교사, 장애인활동지원사, 간병인, 청소년지도사 등 ‘사회복지관련종사자 및 돌봄및 보건서비스종사자’, 유치원, 학교 교사 등 ‘교육서비스종사자’, 간호사, 의료진료전문가 등 ‘보건의료 관련 종사자’로 나눌 수 있음. 전업주부와 가정 내 돌봄 역시 돌봄노동으로 분류할 수는 있으나, 임금 노동자를 기준으로 한 사회복지 서비스업 종사자의 수는 증가추세.

(돌봄 노동자 규모)돌봄 노동자의 다수를 차지하는 직종은 시설요양보호사, 재가요양보호사, 보육교사, 사회복지사, 장애인활동지원사임. 저출산으로 보육교사의 수가 2018년을 기점으로 감소세이나, 초고령사회로 접어들며 요양보호사와 사회복지사의 수는 급증(2017년 대비 2019년 요양보호사 수 +29%, 사회복지사 수 +25%)하고 있음.

	2017①	2018	2019②	증감율 (②-①)/①
요양보호사	222,453	217,630	287,734	+29%
사회복지사	98,988	106,394	124,471	+25%
보육교사	261,881	278,104	259,576	-1%
장애인활동지원사	40,430	49,892	58,517	+44%
기타	217,152	268,947	279,642	+29%
계	840,904	920,967	1,009,940	+20%

사회복지서비스업 연도별 종사자, 자료 : 통계청 「직능별 종사자현황(사회복지 서비스업)」

(증가 추세) 전체적인 규모에서도 최근 10년간 가장 빠르게 고용이 증가하는 부문은 돌봄 영역으로 2011년 532,200여명에서 2021년 기준 988,100여명으로 약 455,900명이 증가했음(통계청, 지역별고용조사, 2011, 2021).

3. 산재 신청과 돌봄 노동자

(낮은 산재 승인율) 고용노동부 자료와 발제문의 강은미 의원실 산재 관련 자료에 따르면 2018. 1. 1. 요양급여 신청 시 사업주 확인 날인 제도가 폐지된 후 산재 신청 건수는 대폭 증가('2017: 113,716건, '2018: 138,576건, '2019: 147,678건, '2020: 147,1512건), 돌봄 노동자 산재 신청 건수 역시 대폭 증가 추세 ('2018: 4,739건, '2019: 5,717건, '2020: 5,847건, '2021: 7,444건). 그러나 승인률은 현격히 낮음. 근골격계 승인율은 2021년 52%로 전체 평균 70.5%에 비해 현격한 차이(2020년 60%로 전체 평균 74%에 비해 14% 낮음). 성별을 특성으로 한 근골격계 승인율 역시 여성은 60.44%, 남성은 72.84%임(2021년 기준)

II. 돌봄 노동의 특성과 직업병

(업무상 질병 인정 기준) 산업재해는 직업병의 분류에서 업무와 질병 사이의 상당인과관계가 인정되는 질병으로 한정됨. 인과관계는 “질병의 주된 발생 원인이 업무수행과 직접적인 관계가 없더라도 적어도 업무상의 과로나 스트레스가 질병의 주된 발생 원인에 겹쳐서 질병을 유발 또는 악화시켰다면 인과관계가 있다. 인과관계는 의학·자연과학적으로 명백히 증명하여야 하는 것은 아니고 제반 사정을 고려할 때 업무와 질병 사이에 상당인과관계가 있다고 추단되는 경우에도 증명이 있다고 보아야 하고, 평소에 정상적인 근무가 가능한 기초질병이나 기존질병이 직무의 과중 등이 원인이 되어 자연적인 진행속도 이상으로 급격하게 악화된 때에도 증명이 있는 경우에 포함된다. 이때 업무와 질병 또는 사망과의 인과관계 유무는 보통 평균인이 아니라 당해 근로자를 기준으로 판단(대법원 2020. 5. 28. 선고, 2019두62604 판결)”함. 상당인과관계의 증명책임은 “업무상 재해를 주장하는 근로자 측에게 있다고 보는 것이 타당(대법원 2021. 9. 9. 선고 2017두45933 전원합의체 판결)”하다는 입장을 고수하나 “근로자에게 책임 없는 사유로 사실관계가 제대로 규명되지 않은 점은 증명책임에 있어 열악한 지위에 있는 근로자에게 불리하게 인정할 수는 없다(서울행법 2017. 8. 10. 선고, 2015구단56048)”며 증명책임을 완화하기도 함.

돌봄노동 현장에서 주되게 발생하는 산업재해는 근골격계질환, 정신질환(우울증, 공황장애 등), 전염성 질환(옴, 코로나, 독감 등)임. 폐쇄되거나 격리된 공간에서 돌봄이 필요한 이용자에게 정서적, 신체적 돌봄을 제공하는 업무 특성 상 피할 수 없음.

1. 돌봄 노동자 건강 위험 요인

가. 근골격계

	간병인	보육교사	사회복지사	돌봄서비스직종	사회서비스업	전체 임금근로자
사람을 들어 올리거나 이동	82.8	57.9	35.2	42.2	19.5	9.4

자료 : 한국산업안전보건공단 산업안전보건연구원(2011),「근로환경조사」

(돌봄노동자 근골격계 위험요인) 돌봄이 필요한 사람에게 제공되는 돌봄에는 혼자 앉거나 걸을 수 없음. 사람을 이동시키고 올리거나 체위를 바꾸는 일은 절대 놓치거나 떨어뜨려서는 안되는 ‘손잡이 없는 중량물’을 옮기는 일. 일상적으로 매일 지속하면 근골격계 질환으로 이어짐(박찬임 등, 2013) 돌봄서비스 직종 노동자의 42%가 사람 이동 작업을 하고 있음. 전체 임금근로자의 경우 9.4%에 불과함.

1) 보육교사

어린이집 환경은 아이들에 규격화된 교실, 책상, 의자, 놀이도구로 구성됨. ▲ 보육교사는 아이의 눈높이에 맞춘 돌봄을 위해 몸을 낮추어 구부정한 자세를 유지함. ▲ 장시간 부담이 되는 자세를 취하고, 영유아를 옮기고 이동시키거나, 안기, 업기 등의 신체부담작업 또는 기저귀 교환 등은 근골격계에 부담이 됨.

- ① 양반다리자세를 하고 분유먹이기, 영유아를 돌보며 앉았다 일어섰다는 반복, 무릎을 꿇고 쪼그리는 자세를 반복
- ② 영 유아 여러 명을 안아주고 업어주기를 반복
- ③ 무릎을 꿇은 채로 교실 바닥을 닦음
- ④ 간식과 배식 지도 시 무릎을 꿇거나 허리를 굽혀 낮은 자세 유지
- ⑤ 기저귀를 갈거나 대소변을 볼 때 화장실로 데리고 가서 몸을 낮추어 자세를 도움.

보육교사 반복 동작 예시(근로복지공단 산재 인정 사례)

- 불승인 사례 : 요추 4-5번 추간판 탈출증 진단(2019년)
- 10년 이상 근무, 좌우측 슬관절 손상 산재 인정 뒤 추가상병 요양급여 신청

- 공단은 “만성적인 퇴행성 변성 변화를 동반한 팽윤 소견만 관찰됨. 탈출증에 부합 소견 확인되지 않음. 퇴행성 변화의 진행 정도로 보아 동일 연령대에서 통상 관찰되는 정도로서 특별히 자연경과 이상으로 악화되었다 볼 수 없음”
- ☞ 주치의는 탈출증 진단, 자문의는 팽윤 진단, 상병 불일치로 불승인. 인과관계 인정되면 산재 일부 승인 방안 모색 필요

- 승인 사례 : 신경뿌리병증을 동반한 요추의 추간판 장애(2019년)
- 9년 2개월 근무, 원아 안기 하루 11~12kg 20~30회, 기저귀 교체 및 양치질 지도 시 낮은 자세 허리 굽힘, 점심 배식 0.5kg 20회 등
- 공단은 “아이를 돌보며 아이 작업행동 중량물 취급 확인되고, 기저귀 교체 및 세면, 양치, 배변 등에서 신체 부담 작업 발생해 누적 손상 초래, 지속적, 반복적 신체부담업무 인정됨”
- ☞ 장기간 보육 종사, 작업 내용 등을 바탕으로 상병명 탈출증으로 인정돼 산재 승인

2) 요양보호사

(연령 분포) 요양보호사 연령별 분포는 대부분 50대 이상으로 50대 39.4%, 60대 40.4%, 40대 8.6%, 70세 이상 8.4%로 구성됨. 20-30대는 3.1%임. 고령으로 기초 질환 또는 기존 질병을 가지고 있을 가능성이 높음. ▲ 중량물을 옮기거나 치매 이용자의 돌발 행위로 사고가 다수 발생.

요양보호사는 방문 요양 급여 내용에 가사서비스의 특성을 포함함. ▲ 신체활동지원으로서 세면, 면도, 칫솔질, 머리감기, 식사 등과 배변과 이동을 돕고, 사람을 이동시키며 체위를 변경, ▲ 가사활동지원으로 청소 및 주변 정돈을 하고 이용자 물품 세탁, 식재료 준비 및 청소, 요리 등 수행, ▲ 사회활동지원으로 등하교 및 출퇴근 지원, 산책 물품 구매 등 외출 동행을 함,

「요양보호직종 근골격계 질환예방 매뉴얼」(한국산업안전보건공단 경인지역본부, 2011) 연구에서 요양보호사의 작업별 근골격계질환 발생 현황은 사람 이동 중 발생 비율이 압도적임. 재해발생 형태별(2010년)로는 넘어짐 사고가 42.1%로 가장 많고 다음이 근골격계 질환으로 22.2%임. 신체부위는 허리에 집중.

○ 넘어짐 사고 사례

- 일생 생활 지원으로 비오는 날 산책 중, 노인장기요양3등급 이용자가 넘어지는 것을 몸으로 막아서다 양쪽 손목 골절
- 방문 요양서비스 업무를 맡고 욕실에서 거동이 불편한 어르신의 목욕을 돕다가 미끄러운 바닥으로 넘어져 허리와 어깨에 심한 통증을 느낌(KOSHA, 요양보호사, “근골격계질환”으로 고통 자료)
- 노인복지센터 내 프로그램방에서 근무 중, 치매 노인의 돌발행동을 막다가 어르신과 함께 넘어져 부상 당함(2012.10., 안전보건공단, 시설요양보호사의직업건강 가이드라인).

○ 근골격계 질환 사례

- 세면 및 식사를 위해 침대에서 휠체어로 이동 중 상호간의 의사소통이 맞지 않아 균형을 잃어 사고 발생. 돌봄이용자가 넘어지지 않도록 힘을 주어 버티다 허리에서 뚝 소리가 나 주저앉은 사고
- 환자의 용변을 돕기 위해 침대 옆 이동 변기로 갔다오던 중 넘어지는 환자를 급하게 잡다가 허리에 부상을 입고, 편마비 어르신을 침대 위로 올리려 힘을 주다가 심한 통증이 와 허리를 빼끗함.

○ 불승인 사례 : 척추관협착증 및 추간판탈출증(2014년²⁾)

- 3년 근무, 하루 12시간씩, 퇴사 전 1년은 24명 대상으로 주간 4~5명 분담, 야간 2명 분담. 환자는 두 시간에 1회씩 체위 변경 요구, 하루 26회 정도 40kg 이상 체위 변경
- 판단 : 감정의는 상병에 외상과 퇴행성 변화가 공동으로 관여해 만성적 외부자극에 의한 직업병이라면서도, 작업종사기간, 작업정도 및 나이 등 참작할 때 업무관련성 인정기준에서 미흡하단 부정적 소견 제시. 재해자 업무가 특별히 허리에 과중하지 않음 등을 이유로 불승인.

사고는 산재 인정이 쉬운 반면, 반복 작업으로 발생한 미세한 손상이 누적된 근골격계 질환은 인정률이 상당히 낮음. 요양보호사 작업종사기간이 짧더라도 실제 해당 나이 때의 부담으로 더 쉽게 손상될 수 있는 점을 고려해야 함

2) 서울행법 2014. 9. 25. 선고 2013구단25842 판결

나. 심리적 위험요인

- (요양보호사) 「장기요양실태조사」(보건복지부, 2019) 연구에서 이용자나 이용자의 가족으로부터 요양보호사의 25.2%가 ‘언어적 폭력’을 당했다고 응답했고, ‘신체적 폭력이나 위협’을 경험한 사람은 16.0%, ‘성희롱, 성폭력’을 경험한 비율도 9.1%임
- (보육교사) 「대전광역시 어린이집 보육교사 감정노동 실태조사」(최인이 외 3인, 2022) 연구에서 보육교사의 11.9%³⁾가 ‘언어적 폭력(비난, 고함, 욕설 등)’을 들은 적이 있고, ‘신체적 폭력이나 위협’을 경험한 사람은 1.4%이지만, ‘성희롱, 성차별’ 등 젠더폭력을 경험한 비율도 7.0%임. 다만 인내하는 업종 특성으로 비칠 수 있음
- (장애인활동지원사) 「장애인활동지원사 노동실태조사」 (전국여성노동조합, 2022) 조사에서 이용자로부터 부당대우를 경험했다는 비율은 세 명 중 1명(37.3%)이었음. 유형은 업무범위를 넘어선 요구, 늦은 시간 정화, 초과 근무 요구, 폭언 등이 대표적임,

○ (보육교사)승인 사례⁴⁾ : 학부모 갑질로 발생한 적응장애, 공황장애

- 보육교사 2년 9개월, 재해 직장 1년 6개월
- 2016년 2월 초순 학부모가 아이가 폭행당했다며 CCTV 열람을 요구해 공개했지만 특별한 장면 발견되지 않음. 학부모는 증거 찾아내 교사 자격 박탈하겠다고 협박함. CCTV 자료를 무단 열람 및 배포, 인권 무시 모욕발언, 퇴근 후 유선 전화 등. 그리고 2016년 11월 타 교사의 아동학대 사건 발생해 경찰이 CCTV화면 관찰함. 원생학대 교사라고 백안시 당함
2016.12. 아동학대 기사 본 뒤 몸이 마비됐고, 2016.12.6. 출근 후 떼쓰는 아이를 달래다가 숨이 쉬어지지 않아 병원에 내원. 이후 CCTV 모형만 봐도 거부 반응 발생해 산재 신청했고, 업무상 질병으로 인정됨.
- 평가 : CCTV 인권침해, 어린이집 자체 매뉴얼 부재, 학부모의 공격에 무방비로 노출된 보육교사

○ (요양보호사)부당지시 사례 :

- 치매 어르신을 돌보는 재가 요양보호사 이춘숙씨(60)는 ‘시금치를 사서 무쳐놓

3) FGI 참여자 대부분이 경험한 데 비해 응답률이 낮은 것은 모욕, 욕설 등을 경험하면서도 업무의 일환으로 인식했을 가능성이 있다고 해석함.

4) 2020보육교사 건강문제와 대안을 찾아서 55

으라'거나 '아들이 마실 석류주스를 만들라'는 요구를 종종 받는다. 규정상 안 된다고 말하지만 막무가내인 경우도 있다. 거부하고 싶은 노동을 전가하더라도 쉽게 뿌리치지 못한다. "일이 끝나면 수입이 반토막 나니까요."⁵⁾

○ (장애인활동지원사) : 외상후스트레스장애

- 남성 장애인 이용자에게 성추행을 당한 활동지원사 산재 인정
- 신청 과정 2차 가해 : "사용자는 피해자가 경찰에 신고한 것을 비난하고, 피해자 앞에서 가해자가 바우처를 찍지 못해서 수익이 줄어들게 될 것을 걱정하기도 했다", "가해자와 삼자대면을 요구하고 일을 요구하는 피해자에게 대기 중인 이용자가 남자밖에 없다는 말로 조롱하는 등 2차 가해를 저지르기도 했다"

그 외 직장에 대한 기대와 본인의 성취간의 부조화, 생계 유지를 위한 경제활동 단절이라는 개인적 불이익 우려는 심리적 위험요인에 노출된 동안 대응을 할 수 없게 만듦. 이용자에 대한 제한과 이용자에게 사전 주의를 주는 예방책은 기본이어야 함

다. 전염성 질환

- 돌봄노동은 이용자와 면대면으로 밀착해 이루어짐. 감염병에 취약한 돌봄이용자에게 피해가 갈 것을 염려해 퇴근 후에도 24시간 내내 전염병을 경계함. 노동자의 노력에도 이용자를 지원하다가 감염되는 경우도 다수 발견됨.
- 코로나19 팬데믹 기간 동안 요양병원, 요양원, 주·야간 보호센터, 어린이집, 장애인 복지시설 등에서 집단 감염 사례가 많았고, 그 중에도 고연령층 확진자가 많았음. 코로나만이 아니라 요양시설에서 '피부병 옴' 집단 감염으로 증상을 호소해 산업재해로 인정된 요양보호사의 사례⁶⁾가 있으며, 야외 견학을 가서 야외활동 지도 중 '쯔쯔가무시병'에 감염되어 산업재해로 인정된 사례 등이 있음. 그 외에도 코로나19 역학조사로 업무상 감염된 경우 산재로 인정함.
- 전염병 감염 진단 또는 우려가 있을 때 출근하지 않도록 하는 유급 병가 제도 등의 도입과 그 제도의 목표 달성을 위한 효과적인 문화 개선이 필요함

라. 그 외

5) 2020.8.13. 각종 직업병에 시달리며 '시간당 4000원' 김영화, 시사인

6) 옴에 걸린 입소자와 같은 방에 머물며 간병을 지시받은 재해자가 거부하자 "다른 요양보호사에게 옮길 수 있다"며 퇴사를 권유받아 퇴사함.

- 「돌봄서비스종사자의 산업재해 실태와 보호 방안」(박찬임 외 3명, 2013) 연구에서 아플 때 일한 경험(프리젠티즘)에 대해 “지난 12개월 동안 아플 때 일한 경험이 있는가”를 질문한 결과 전체 임금근로자는 21%가 그렇다고 답한데 비해 돌봄서비스 노동자 중 보육교사는 25%, 사회복지사는 24%로 프리젠티즘이 높았음. 그 이유로 돌봄서비스는 대면서비스이기에 누군가의 결근을 대체할 다른 사람이 반드시 필요하기 때문임. 이는 휴가 사용과 대체인력 투입이 되지 않아서임.
- 보육교사의 소음성 난청, 방광염/ 요양보호사, 사회복지사의 사망 목격 후 PTSD 등 발생 후 산업재해 신청 필요

2. 제안점

(증명 어려움 해소) 돌봄 노동자 종사자 수 증대와 고령이라는 특성을 고려해야 함. 업종별 주요한 신체부담작업을 기록 및 녹음, 녹화해 자료로 보관해서 인과관계 증명의 어려움을 해소함

(산재 신청 지원) 고령이나 기초질환이 업무상 이유로 악화될 수 있으나 개인적 부주의 또는 퇴행이라는 생각에 산재 신청을 하지 않을 수 있음. 노동조합 차원에서 집단 산재 신청 등으로 적극적인 지원이 필요함. 평균인이 아니라 당해 근로자를 기준으로 판단해야 한다는 판례에 따라 다수의 사건 자료를 보관 및 분석 해 다수의 사건 접수로 직업병 여부를 판단해야 함⁷⁾

(직종별/성별 통계 작성) 직업병 통계는 해당 직종의 산업안전보건 현황을 가늠하고, 안전보건조치의 효과를 평가하는 지표임. 직종별/성별 통계를 작성을 시작으로, 직종별 산재 승인 사례 등을 전수 조사해 현 상태를 진단하고, 돌봄 노동자 건강권 확보에 필수적인 대안을 마련할 필요.

(정보 접근성 강화) 산업재해의 이유는 고령 탓이 아니라 집중된 노동 강도 탓임을 상시적 홍보. 방광염, 신우신염 등과 같은 질환의 2차 질환, 여성을 중심에 둔 산재

(안전 문구, 매뉴얼 등 사용자 책임 부과) 이용자에게 금지되는 행위를 알리고, 발생 시 불이익을 고지해야 함. 또한 발생 시 대처 매뉴얼을 노동자에게 숙지시키고 대응 훈련을 교육. 근골격계는 작업환경 개선 미조치에 책임 물을 수 있음⁸⁾

7) 기존 2019.7월 근로복지공단의 산재 추정 원칙에서 상병과 업무관 관련성이 강하다고 본 상병 중 돌봄노동과 관련된 상병은 요추간판탈출증에 적용함. 신설된 2022. 7. 1. 근골격계 질병 추정의 원칙에서는 요추간판탈출증이 빠지고 5년 이상 일한 보육교사의 반월상연골파열만 추가

8) 「산업안전보건에관한규칙」에는 유해요인조사를 3년마다 하고, 작업환경 개선을 한 뒤, 조치가 이루어지지 않으면 「산업안전보건법」제168조에 따라 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금형을 처하게 함

<토론문2>

윤지영 (공익인권법재단 공감 변호사)

1. 관련 법제도 및 정책의 미흡

- 발제에 따르면, 돌봄노동자에게 가장 많이 발생하는 질병은 근골격계질환임. 그러나 돌봄노동자 스스로 업무상 재해를 퇴행성 질환으로 여기고 산업재해를 인식하지 못하는 경우가 많음
- 이를 위해서는 예방 및 교육이 필요한데 산업안전보건법령(산업안전보건법, 산업안전보건기준에 관한 규칙 등)은 근골격계질환과 관련해 사업주에게 유해요인 조사, 작업환경 개선, 유해성 주지, 근골격계질환 예방관리 프로그램 시행, 중량물 제한, 작업시간 배분, 중량표시 등의 의무를 정하고 있음
- 그런데 그 내용은 돌봄노동과 거리가 멀음
- 돌봄노동은 물건을 다루는 작업이 아니라 인격체인 사람을 대하는 작업. 그러나 산업안전보건법령은 이에 대한 고려가 없음.
- 돌봄노동 관련 법령 등도 돌봄노동자의 의무와 책임, 서비스 대상자의 보호만 강조할 뿐 돌봄노동자의 건강권에 관한 내용을 담고 있지 않음
ex) 요양보호사의 경우 장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시(보건복지부령)에서 장기요양기관 평가지표를 두고 있는데 총 100점 중 건강권에 관한 것은 총 2점(직원의 건강관리를 위한 정기검진 매년 실시 1점, 직원의 건강관리를 위해 노력 1점)임
- 사업주는 직원들에게 산업안전보건교육을 정기적으로 실시해야 하는데, 산업안전보건법 시행령 별표1에 따라 사회복지 서비스업의 경우 산업안전보건법 제29조,

제30조의 근로자에 대한 안전보건교육 규정 적용 면제

- 돌봄노동의 특성을 고려한 산업안전보건 규정 필요. 돌봄노동자도 산업안전보건교육을 받도록 법 개정 필요

2. 책임의 주체

- 산업안전보건법령은 근골격질환에 관해 사업주의 책임을 강조
- 직무스트레스에 의한 건강장해도 마찬가지. 돌봄노동은 감정 소진과 직무 스트레스에 쉽게 노출되는 직업. 따라서 사업주는 다음과 같이 건강장해 예방조치를 취해야 함

[산업안전보건기준에 관한 규칙(고용노동부령)]

제669조(직무스트레스에 의한 건강장해 예방 조치) 사업주는 근로자가 장시간 근로, 야간 작업을 포함한 교대작업, 차량운전[전업(專業)으로 하는 경우에만 해당한다] 및 정밀기계 조작작업 등 신체적 피로와 정신적 스트레스 등(이하 “직무스트레스”라 한다)이 높은 작업을 하는 경우에 법 제5조제1항에 따라 직무스트레스로 인한 건강장해 예방을 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.

1. 작업환경·작업내용·근로시간 등 직무스트레스 요인에 대하여 평가하고 근로시간 단축, 장·단기 순환작업 등의 개선대책을 마련하여 시행할 것
2. 작업량·작업일정 등 작업계획 수립 시 해당 근로자의 의견을 반영할 것
3. 작업과 휴식을 적절하게 배분하는 등 근로시간과 관련된 근로조건을 개선할 것
4. 근로시간 외의 근로자 활동에 대한 복지 차원의 지원에 최선을 다할 것
5. 건강진단 결과, 상담자료 등을 참고하여 적절하게 근로자를 배치하고 직무스트레스 요인, 건강문제 발생가능성 및 대비책 등에 대하여 해당 근로자에게 충분히 설명할 것
6. 뇌혈관 및 심장질환 발병위험도를 평가하여 금연, 고혈압 관리 등 건강증진 프로그램을 시행할 것

- 그런데 위 내용 중 상당수가 정부의 뒷받침 없이는 실현되기 어려움. 방문 돌봄노동자는 일한 시간에 맞춰 임금을 산정, 시설 돌봄노동자도 국공립 기관에 근무하지 않는 이상 근무시간에 최저임금을 곱한 수준으로 임금 지급. 이런 상황에서 근

로시간 단축, 작업량/일정 조정, 작업과 휴식 배분은 현실적으로 불가능. 사회서비스는 그 재원 및 체계를 전적으로 보건복지부가 정하고 있기 때문에 위의 규칙을 지키기 위해서는 보건복지부의 결단이 필요

3. 이용자의 폭행, 성폭력, 괴롭힘

- 돌봄노동자는 고객을 직접 대면하는 고객응대근로자로 볼 수 있음. 그 과정에서 성인 수급자에 의한 성폭력, 폭력, 괴롭힘의 문제가 발생.
- 이러한 행위는 신체적·정신적 고통을 유발하는 행위이므로 『산업안전보건법령』에 따라 사업주에게 아래와 같은 조치 의무가 발생함. 조치 의무를 위반한 사업주에게는 1천만원 이하의 과태료 부과도 가능함.

<산업안전보건법>

제41조(고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치 등)

① 사업주는 주로 고객을 직접 대면하거나 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 통하여 상대하면서 상품을 판매하거나 서비스를 제공하는 업무에 종사하는 고객응대근로자에 대하여 고객의 폭언, 폭행, 그 밖에 적정 범위를 벗어난 신체적·정신적 고통을 유발하는 행위(이하 이 조에서 “폭언 등”이라 한다)로 인한 건강장해를 예방하기 위하여 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다. <개정 2021. 4. 13.>

② 사업주는 업무와 관련하여 고객 등 제3자의 폭언등으로 근로자에게 건강장해가 발생하거나 발생할 현저한 우려가 있는 경우에는 업무의 일시적 중단 또는 전환 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치를 하여야 한다. <개정 2021. 4. 13.>

③ 근로자는 사업주에게 제2항에 따른 조치를 요구할 수 있고, 사업주는 근로자의 요구를 이유로 해고 또는 그 밖의 불리한 처우를 해서는 아니 된다.

대통령령 제41조(제3자의 폭언등으로 인한 건강장해 발생 등에 대한 조치) 법 제41조 제2항에서 “업무의 일시적 중단 또는 전환 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치”란 다음 각 호의 조치 중 필요한 조치를 말한다.<개정 2021. 10. 14.>

1. 업무의 일시적 중단 또는 전환

2. 「근로기준법」 제54조제1항에 따른 휴게시간의 연장

3. 법 제41조제2항에 따른 폭언등으로 인한 건강장애 관련 치료 및 상담 지원

4. 관할 수사기관 또는 법원에 증거물·증거서류를 제출하는 등 법 제41조제2항에 따른 폭언등으로 인한 고소, 고발 또는 손해배상 청구 등을 하는 데 필요한 지원

시행규칙 제41조(고객의 폭언등으로 인한 건강장애 예방조치) 사업주는 법 제41조제1항에 따라 건강장애를 예방하기 위하여 다음 각 호의 조치를 해야 한다.

1. 법 제41조제1항에 따른 폭언등을 하지 않도록 요청하는 문구 게시 또는 음성 안내

2. 고객과의 문제 상황 발생 시 대처방법 등을 포함하는 고객응대업무 매뉴얼 마련

3. 제2호에 따른 고객응대업무 매뉴얼의 내용 및 건강장애 예방 관련 교육 실시

4. 그 밖에 법 제41조제1항에 따른 고객응대근로자의 건강장애 예방을 위하여 필요한 조치

- 남녀고용평등법에서도 위와 유사한 규정을 두고 있음. 그런데 대상자는 돌봄을 필요로 한 특성을 가지고 있기 때문에 서비스 중단과 같은 방식으로 대응하기 어렵고, 기관에서 서비스를 중단할 경우 다른 기관, 다른 돌봄노동자가 서비스를 제공해야 하는 문제가 있음
- 또한 방문 돌봄노동자의 경우 이용자뿐만 아니라 이용자 가족에 의한 폭력, 성폭력 등에도 노출될 위험.
- 이러한 특성을 감안한 보호조치가 필요한데 그 어디에도 규정된 바 없음
- 사업을 주관하는 보건복지부, 국민건강보험공단 차원에서 위험을 관리하고 기관과 돌봄노동자에게 정보를 공유할 수 있도록 제도 개선 필요
- 이용자와 그 가족을 대상으로 한 인권 교육 필요
- 위 법령 내용을 지키기 위한 건강관련 치료 및 상담 지원, 유급휴가비, 대체인력, 2인 1조 편성 필요. 이는 보건복지부 차원에서 법령을 개정해야 가능

4. 아프면 쉴 권리

- 업무상 재해가 아니더라도 아프면 쉴 수 있어야 함(유급병가). 특히 돌봄노동자 중에는 중고령자가 많기 때문에 질병에 더 많이 노출될 가능성
- 관련하여 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 세부사항 제12

조 제1호 라목은 “직원의 질병 또는 부상으로 인한 병가 : 연간 30일 이내”의 범위에서 기관이 유급으로 처리하는 경우 1일 최대 8시간을 근무시간에 포함하도록 정하고 있음. 즉 아파서 일하지 못하는 시간도 근무시간으로 보아 급여비용을 지급하고 기관이 돌봄노동자에게 유급병가를 부여하도록 하기 위함.

- 그러나 이대로 시행되고 있는지 확인하기 어려움. 돌봄노동자 역시 이런 규정이 있다는 것을 인지하지 못하고 있음
- 무엇보다 해당 규정만으로는 유급병가를 강제하기 어렵고, 중간에 기관이 착복하는 경우에 처벌되는 것인지 명확하지 않음. 해석상 노인장기요양보험법 제67조 제1항 제1호 “거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 장기요양급여비용을 청구한 자”에 해당하는 것으로 해석되나 실제 이러한 행위를 이유로 벌칙을 부과한 예가 있는지 의문. 세부사항에 정하는 것만으로는 한계가 있음.
- 참고로 아프면 쉴 권리는 개인이 경제활동을 하는 과정에서 부상이나 질병으로 일정 기간 일을 할 수 없게 된 경우에 이를 이유로 해고 등 고용상 불이익을 받지 않을 권리, 일하지 못하는 기간에도 본인과 가족 구성원이 인간의 존엄을 지키며 생존할 권리를 의미
- 국제노동기구(ILO)는 「사회보장(최저기준)에 관한 협약」(이하 ‘최저기준협약’)과 「의료 및 상병급여 협약」(이하 ‘상병급여협약’) 등을 통해, 상병급여는 그 지급 사유가 존속하는 모든 기간에 대하여 지급하되, 최소한 종전 소득의 45% 및 26주 이상(최저기준협약)에서 종전 소득의 60% 및 52주 이상(상병급여협약)까지 지급하여야 한다는 구체적 기준을 제시
- 우리나라의 경우 국민건강보험법 제50조에 상병수당에 대한 근거 규정이 있으나 시행령에 관련 내용이 없어 실제로는 상병수당 제도가 없는 것이나 마찬가지
- 현재 근로기준법에 (유급) 병가 규정, 상병휴직 규정, 질병휴가 규정 등을 신설하는 법안 다수 발의. 국민건강보험법에 상병수당 규정을 신설하는 법안도 다수 발의
- 근본적으로는 유급병가, 상병수당 제도를 법률로 일반화하여 규정할 필요.

5. 기타

- 돌봄노동자가 담당하는 대상자 비율을 축소하는 것과 별개로 유령 돌봄노동자를 단속할 필요. 어린이집, 요양기관, 활동지원기관 모두에서 기관장이 친인척, 지인을 돌봄노동자로 유령 등록하고 부정 수급을 하는 경우가 많음. 그 결과 돌봄노동자는 유령 돌봄노동자 뭉까지 떠안아야 하는 상황
- 부정 수급은 지정 취소의 사유에 해당하지만 실제 지정 취소되는 경우가 극히 적

- 고, 지정 취소되거나 폐업하더라도 다른 이의 명의로 기관을 설립하는 일이 빈번
- 부정 수급 및 법 위반 기관, 기관장에 대한 감독을 강화할 필요. 이는 돌봄노동자의 건강권에도 영향을 미침

<토론문3>

남우근 한국비정규노동센터 정책위원

○ 발제문의 원인 진단, 대책에 대해 동의함.

- 발제문에서는 돌봄노동자의 건강권 침해 문제에 대한 원인과 대책에 대해 다각도로 접근하고 있음.
- 돌봄노동자의 건강권 문제는 별도로 분리해서 볼 수 있는 문제가 아님. 서비스 이용자의 권리를 중심으로 설계된 사회서비스 제도, 방문돌봄노동의 불안정한 고용 구조, 시설 및 보육원의 인력 기준 등 제도적 환경이 돌봄노동자의 건강권에 큰 영향을 미치고 있음.
- 발제문 내용에 대체로 동의하며 몇 가지를 강조하는 차원에서 토론하고자 함.

○ 개선 정책의 중요도와 선후를 고려한 선택과 집중이 필요

- 현재 제공되고 여러 돌봄서비스는 짧게는 10여 년, 길게는 수십 년의 자기 역사를 가지고 있음. 따라서 새로운 제도를 설계하는 것과는 다른 접근이 필요함. 또한 돌봄서비스 직종별로 공통사항도 있고, 제도별로 상이한 부분도 있음. 다양한 정책과제를 동일한 비중으로 다룰 수도 없음. 각각의 정책이 돌봄현장에서는 저마다의 이해관계 속에 팽팽한 긴장을 형성하고 있음.
- 궁극적으로는 사회서비스에 대한 사회적 관점과 공감대를 어떤 방향으로 형성해나갈 것인가의 문제임. 크게 보면 고진로 전략(“안정적인 돌봄서비스 제공 환경 → 서비스 만족도 제고 → 충분한 자원 확보”의 선순환 과정)과 저진로 전략(“값싸고 불안정한 서비스 제공 환경 → 서비스 만족도 저하 → 빈약한 자원”의 악순환 과정)이라는 방향 설정의 문제임.

- 돌봄현장의 변화와 개선을 위한 사회적 공감대를 형성하는 것은 많은 시간이 소요됨. 중장기적 관점을 가지고 접근해야 함.

○ 호출형 노동을 벗어나기 위해 고용과 임금체계 문제에 집중하는 것이 필요

- 방문형 돌봄노동은 호출형 노동의 특징으로 인해 돌봄노동자의 상시적 고용불안과 안정적 직업의식 형성을 어렵게 하고, 이용자의 왜곡·과잉된 권리의식의 빌미가 되며, 서비스기관은 지속적인 구인난에 시달리게 함.
- 시간제서비스를 제공하더라도 상용직(최소한 1년 단위 고용보장)으로 운영할 수 있도록 서비스제도가 바뀌어야 함. 서비스 연계과정에서 발생하는 공백기간을 교육훈련, 대체휴무(휴게시간 적립제 등)로 활용하는 ‘제도적 책임성’이 필요함.
- 최저임금에 맞춰져있을 뿐만 아니라 숙련형성, 근속보상이 제대로 되지 않는 임금 실태를 개선하기 위해 적정 임금체계가 수립되어야 함. 임금수준을 높이는 것 못지않게 임금체계를 수립하는 것이 중요함.
- 돌봄노동자의 임금체계는 제도화되어 있지 않음. 서비스별로 몇 가지 지침이 있으나 임금체계로서의 의미를 가지는 못함. 동일 서비스 내에서도 숙련, 직무를 고려한 승급체계 마련 등 최소한의 임금체계를 갖춰야 함. 몇몇 한계가 있더라도 ‘사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인’에 돌봄노동을 포함하는 것도 하나의 방법임.

○ 서비스 노동과정 체계화, 제공기관의 책임성 강화

- 요양시설과 어린이집의 경우 인력배치 기준의 개선이 건강권과 직접적으로 연계됨. 휴게시간 보장, 병가 사용에 대한 대체인력 활용 제도 등 인력충원 문제로 귀결됨. 인력 기준을 점차 개선해야 함.
- 산재 예방을 위한 사전 점검, 이용자에게 대한 교육, 악성 이용자에 대한 별도 관리 등 서비스제공기관의 역할과 책임을 강화하는 방향으로 제도가 개선되어야 함.

○ 산재보험제도에 대한 노동자 교육

- 발제문에서 보여준 자료 중 질병에 대한 산재 신청 건수와 승인율이 매년 높아지고 있는 것은 매우 고무적임. 정신질병에 대한 산재 신청 건수도 2018년 25건에서 2022년 80건으로 높아지고 있음.
- 질병 발생율이 높아진 것이 아니라 산재보험제도에 대한 노동자 인식의 변화가 가져온 결과라고 생각함. 산재보험제도에 대한 노동자 교육의 중요성을 보여줌.

<‘보건 및 사회복지사업’ 산재신청 및 승인현황>

구분	사고			질병		
	신청	승인	승인율	신청	승인	승인율
합계	27,583	26,407	95.7%	4,362	2,639	60.5%
2018	4,357	4,139	95.0%	382	186	48.7%
2019	5,032	4,799	95.4%	685	360	52.6%
2020	5,106	4,895	95.9%	741	415	56.0%
2021	6,371	6,119	96.0%	1,073	650	60.6%
2022	6,717	6,455	96.1%	1,481	1,028	69.4%

* 강은미 의원실. 근로복지공단자료 참조.

<토론문4> **안전하고 건강하게 일할 권리**

서동훈 (공공운수노조 노동안전보건실장)

1) 산재실태 현황

(1) 근골격계 유해요인

- 이번 조사 결과에 따르면 업무상 질병의 유형은 응답자의 60.3%가 “근골격계질환” (허리디스크, 손목관절, 무릎관절등)이라고 답해 가장 높은 응답률을 보였다. 업무상 사고의 유형은 “업무 중 대상자 이동, 체위변경 중 사고”가 가장 높은 응답률을 보여 업무상 재해의 가장 많은 원인이 무리한 근골격계 활동이라는 점을 보여준다.
- 또한 노동부에서 발표한 근로환경조사 결과에서도 [직종별 유해·위험요인의 노출 비율] 중 <인간공학적 위험_사람이동> 영역에 “서비스 종사자” 직종이 노출이 가장 높다는 점과 [업종별 유해·위험요인의 노출 비율] 중 <인간공학적 위험_사람이동> 영역에 “보건업 및 사회복지 서비스업” 업종이 노출이 가장 높다는 결과와도 연관이 있다고 볼 수 있을 것이다.

〈표 1-6〉 직종별 유해·위험요인의 노출 비율(%)

구 분	환경 위험				생물·화학적 위험					인간공학적 위험			
	진동	소음	고온	저온	분진	유기용제	화학물질	간접흡연	감염물질	통증자세	사람이동	중물 취급	반복 동작
관리자	30	18	15	9	19	5	14	6	7	19	5	10	41
전문가 및 관련 종사자	10	8	5	5	6	2	3	3	3	24	10	11	51
사무 종사자	10	7	4	4	4	2	2	2	1	18	2	11	50
서비스 종사자	15	10	13	7	9	3	5	3	2	44	14	33	67
판매 종사자	7	6	6	6	4	2	2	3	1	29	4	38	53
농림어업 숙련 종사자	29	14	42	32	18	4	10	3	3	68	7	67	81
기능원 및 관련 기능 종사자	66	42	33	32	45	19	17	15	7	63	8	61	76
장/기계 조작 및 조립 종사자	56	37	22	20	32	13	13	8	6	48	6	44	77
단순노무 종사자	20	16	27	26	20	5	5	8	3	51	6	46	69

▲산업안전보건연구원, 「제6차 근로환경조사」, 2020, 〈표1-6〉 직종별 유해·위험요인의 노출 비율(%)

- 통계로 확인할 수 있듯 돌봄노동자의 건강을 위협하는 주요 유해요인은 근골격계질환을 유발하는 작업환경에 있다고 볼 수 있다. 현행 산업안전보건법에서는 노동자의 건강장해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 사업주의 의무로 명시하고 있으며, 그 중 근골격계 부담작업에 대한 예방조치로 <근골격계 유해요인조사>를 실시하도록 노동부 장관의 고시로 정해났다.

〈산업안전보건법〉 제39조(보건조치)

① 사업주는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건강장해를 예방하기 위하여 필요한 조치(이하 “보건조치”라 한다)를 하여야 한다.

1. 원재료·가스·증기·분진·흠(fume, 열이나 화학반응에 의하여 형성된 고체증기가 응축되어 생긴 미세입자를 말한다)·미스트(mist, 공기 중에 떠다니는 작은 액체방울을 말한다)·산소결핍·병원체 등에 의한 건강장해
2. 방사선·유해광선·고온·저온·초음파·소음·진동·이상기압 등에 의한 건강장해
3. 사업장에서 배출되는 기체·액체 또는 찌꺼기 등에 의한 건강장해
4. 계측감시(計測監視), 컴퓨터 단말기 조작, 정밀공작(精密工作) 등의 작업에 의한 건강장해
5. 단순반복작업 또는 인체에 과도한 부담을 주는 작업에 의한 건강장해
6. 환기·채광·조명·보온·방습·청결 등의 적정기준을 유지하지 아니하여 발생하는 건강

장해

② 제1항에 따라 사업주가 하여야 하는 보건조치에 관한 구체적인 사항은 고용노동부령으로 정한다.

〈산업안전보건기준에 관한 규칙〉 제656조(정의)

1. “근골격계부담작업”이란 법 제39조제1항제5호에 따른 작업으로서 작업량·작업속도·작업강도 및 작업장 구조 등에 따라 고용노동부장관이 정하여 고시하는 작업을 말한다.
2. “근골격계질환”이란 반복적인 동작, 부적절한 작업자세, 무리한 힘의 사용, 날카로운 면과의 신체접촉, 진동 및 온도 등의 요인에 의하여 발생하는 건강장해로서 목, 어깨, 허리, 팔·다리의 신경·근육 및 그 주변 신체조직 등에 나타나는 질환을 말한다.
3. “근골격계질환 예방관리 프로그램”이란 유해요인 조사, 작업환경 개선, 의학적 관리, 교육·훈련, 평가에 관한 사항 등이 포함된 근골격계질환을 예방관리하기 위한 종합적인 계획을 말한다.

〈산업안전보건기준에 관한 규칙〉 제657조(유해요인 조사)

- ① 사업주는 근로자가 근골격계부담작업을 하는 경우에 3년마다 다음 각 호의 사항에 대한 유해요인조사를 하여야 한다. 다만, 신설되는 사업장의 경우에는 신설일부터 1년 이내에 최초의 유해요인 조사를 하여야 한다.
1. 설비·작업공정·작업량·작업속도 등 작업장 상황
 2. 작업시간·작업자세·작업방법 등 작업조건
 3. 작업과 관련된 근골격계질환 징후와 증상 유무 등
- ② 사업주는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하였을 경우에 제1항에도 불구하고 지체 없이 유해요인 조사를 하여야 한다. 다만, 제1호의 경우는 근골격계부담작업이 아닌 작업에서 발생한 경우를 포함한다.
1. 법에 따른 임시건강진단 등에서 근골격계질환자가 발생하였거나 근로자가 근골격계질환으로 「산업재해보상보험법 시행령」 별표 3 제2호기목·마목 및 제12호라목에 따라 업무상 질병으로 인정받은 경우
 2. 근골격계부담작업에 해당하는 새로운 작업·설비를 도입한 경우
 3. 근골격계부담작업에 해당하는 업무의 양과 작업공정 등 작업환경을 변경한 경우
- ③ 사업주는 유해요인 조사에 근로자 대표 또는 해당 작업 근로자를 참여시켜야 한다.

〈근골격계부담작업의 범위 및 유해요인조사 방법에 관한 고시〉

제3조(근골격계부담작업) 법 제39조제1항제5호 및 안전보건규칙 제656조제1호에 따른 근골격계부담작업이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 작업을 말한다. 다만, 단기간작업 또는 간헐적인 작업은 제외한다.

1. 하루에 4시간 이상 집중적으로 자료입력 등을 위해 키보드 또는 마우스를 조작하는 작업
2. 하루에 총 2시간 이상 목, 어깨, 팔꿈치, 손목 또는 손을 사용하여 같은 동작을 반복하는

작업

3. 하루에 총 2시간 이상 머리 위에 손이 있거나, 팔꿈치가 어깨위에 있거나, 팔꿈치를 몸통으로부터 들거나, 팔꿈치를 몸통뒤쪽에 위치하도록 하는 상태에서 이루어지는 작업
4. 지지되지 않은 상태이거나 임의로 자세를 바꿀 수 없는 조건에서, 하루에 총 2시간 이상 목이나 허리를 구부리거나 트는 상태에서 이루어지는 작업
5. 하루에 총 2시간 이상 쪼그리고 앉거나 무릎을 굽힌 자세에서 이루어지는 작업
6. 하루에 총 2시간 이상 지지되지 않은 상태에서 1kg 이상의 물건을 한손의 손가락으로 집어 옮기거나, 2kg 이상에 상응하는 힘을 가하여 한손의 손가락으로 물건을 쥐는 작업
7. 하루에 총 2시간 이상 지지되지 않은 상태에서 4.5kg 이상의 물건을 한 손으로 들거나 동일한 힘으로 쥐는 작업
8. 하루에 10회 이상 25kg 이상의 물체를 드는 작업
9. 하루에 25회 이상 10kg 이상의 물체를 무릎 아래에서 들거나, 어깨 위에서 들거나, 팔을 뻗은 상태에서 드는 작업
10. 하루에 총 2시간 이상, 분당 2회 이상 4.5kg 이상의 물체를 드는 작업
11. 하루에 총 2시간 이상 시간당 10회 이상 손 또는 무릎을 사용하여 반복적으로 충격을 가하는 작업

(2) 감정노동

- 이번 조사 결과에 따르면 응답자의 47%가 “서비스 대장사로부터의 폭언 폭행” 경험 이 있다고 답해 2명 중 한명꼴로는 감정노동에 노출이 되어있는 것으로 볼 수 있다. 감정노동 노출 빈도수를 묻는 질문에는 “1년에 한두번” 27.6%와 “자주 있다” 18.1%로 감정노동 노출 빈도가 반복적으로 나타나고 있다는 응답자의 비율이 감정노동 유 경험 응답자의 비율과 유사한 결과를 보여주고 있다.
- 하지만 서비스 대상자로부터의 폭언 폭행 시 대처방법을 묻는 질문에는 “없음” 27.8%, “참고 넘어간다” 25.7%로 응답자의 절반 이상이 특별한 대처방법이 없는 것으로 나타났다. 응답자의 37.6%만이 폭언 폭행 시 대처방법으로 “사용자에게 알린다”고 답했지만, 사용자의 대처를 묻는 질문에는 “아무런 조치를 하지 않는다” 17.5%와 “서비스 제공자(노동자)에게 참으라고 한다” 16.5%로 경험자의 절반 이상은 사용자의 보호조치가 부족한 것으로 답변한 것으로 나타났다. 감정노동으로 인한 위험성에 대한 인식이 확대됨에 따라 현행 산업안전보건법에서는 사업주의 감정노동자 보호조치를 다음과 같이 명시하고 있다.

<산업안전보건법> 제5조(사업주 등의 의무)

- ① 사업주(제77조에 따른 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자와 제78조에 따른 물

건의 수거·배달 등을 중개하는 자를 포함한다. 이하 이 조 및 제6조에서 같다)는 다음 각 호의 사항을 이행함으로써 근로자(제77조에 따른 특수형태근로종사자와 제78조에 따른 물건)의 수거·배달 등을 하는 사람을 포함한다. 이하 이 조 및 제6조에서 같다)의 안전 및 건강을 유지·증진시키고 국가의 산업재해 예방정책을 따라야 한다. 2. 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경의 조성 및 근로조건 개선
<산업안전보건법> 제41조(고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치 등) ① 사업주는 주로 고객을 직접 대면하거나 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 통하여 상대하면서 상품을 판매하거나 서비스를 제공하는 업무에 종사하는 고객응대근로자에 대하여 고객의 폭언, 폭행, 그 밖에 적정 범위를 벗어난 신체적·정신적 고통을 유발하는 행위(이하 이 조에서 “폭언등”이라 한다)로 인한 건강장해를 예방하기 위하여 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다. ② 사업주는 업무와 관련하여 고객 등 제3자의 폭언등으로 근로자에게 건강장해가 발생하거나 발생할 현저한 우려가 있는 경우에는 업무의 일시적 중단 또는 전환 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치를 하여야 한다. ③ 근로자는 사업주에게 제2항에 따른 조치를 요구할 수 있고, 사업주는 근로자의 요구를 이유로 해고 또는 그 밖의 불리한 처우를 해서는 아니 된다.
<산업안전보건법> 제175조(과태료) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 3. 제41조제2항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)
<산업안전보건법> 제170조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제41조제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 한 자
<산업안전보건법 시행령> 제41조(제3자의 폭언등으로 인한 건강장해 발생 등에 대한 조치) 법 제41조제2항에서 “업무의 일시적 중단 또는 전환 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치”란 다음 각 호의 조치 중 필요한 조치를 말한다. 1. 업무의 일시적 중단 또는 전환 2. 「근로기준법」 제54조제1항에 따른 휴게시간의 연장 3. 법 제41조제2항에 따른 폭언등으로 인한 건강장해 관련 치료 및 상담 지원 4. 관할 수사기관 또는 법원에 증거물·증거서류를 제출하는 등 법 제41조제2항에 따른 폭언등으로 인한 고소, 고발 또는 손해배상 청구 등을 하는 데 필요한 지원
<산업안전보건법 시행규칙> 제41조(제3자의 폭언등으로 인한 건강장해 발생 등에 대한 조치)

법 제41조제2항에서 “업무의 일시적 중단 또는 전환 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치”란 다음 각 호의 조치 중 필요한 조치를 말한다.

1. 업무의 일시적 중단 또는 전환
2. 「근로기준법」 제54조제1항에 따른 휴게시간의 연장
3. 법 제41조제2항에 따른 폭언등으로 인한 건강장해 관련 치료 및 상담 지원
4. 관할 수사기관 또는 법원에 증거물·증거서류를 제출하는 등 법 제41조제2항에 따른 폭언등으로 인한 고소, 고발 또는 손해배상 청구 등을 하는 데 필요한 지원

<산업재해보상보험법> 제37조(업무상의 재해의 인정 기준)

① 근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 부상·질병 또는 장해가 발생하거나 사망하면 업무상의 재해로 본다. 다만, 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

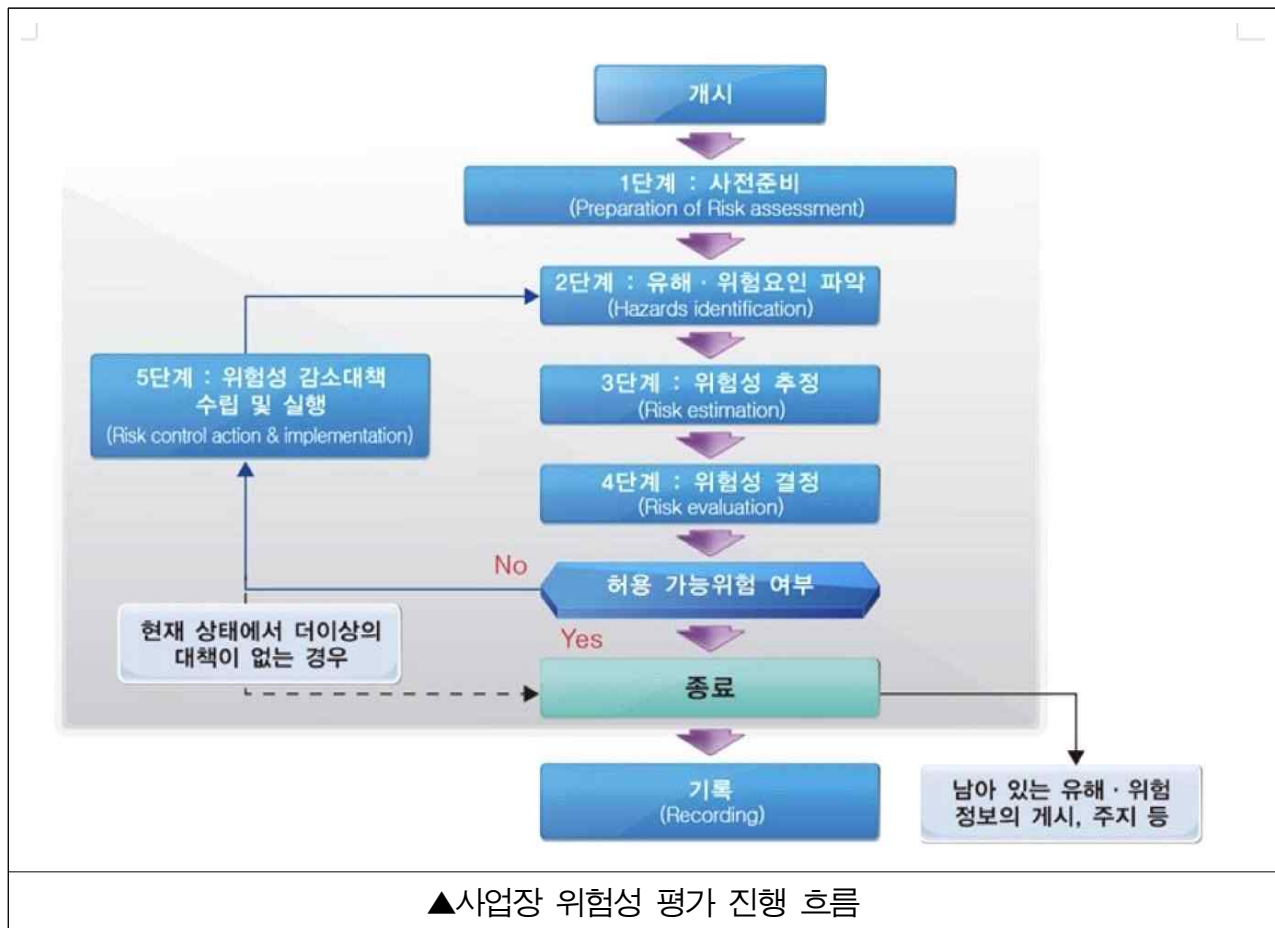
2. 업무상 질병

다. 「근로기준법」 제76조의2에 따른 직장 내 괴롭힘, 고객의 폭언 등으로 인한 업무상 정신적 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병

2) 적극적 예방조치 노동자 참여권

(1) 위험성평가와 노동자 참여권

- 최근 정부는 중대재해감축로드맵의 일환으로 사업장 위험성평가 강화를 통한 재해예방 대책을 강조한 바 있다. 현행 법령 상 모든 사업장에서 위험성평가 실시를 의무로 하고 있으며, 진행 과정은 다음과 같다.



- 노동자가 참여하는 위험성 평가 [1단계] 사전준비 과정에는 평가대상을 선정하고 작업장 정보를 수집해 계획서를 작성해야 한다. 그러기 위해선 전체 구성원을 대상으로 위험성 평가를 이해시킬 수 있는 교육이 선행되는 것이 바람직하다. 그리고 [2단계] 유해위험요인 파악을 위해선 현장 순회 및 체크리스트 작성 등의 방법으로 위험요인을 미리 찾아내는 것이 효과적이다. 위험성이 발견되었다면 [5단계] 감소대책을 수립하고 시행해야 하는데 위험성의 크기 허용 가능한 범위까지 개선되었는지 확인하는 과정이 가장 중요하다.
- 이러한 과정에 노동자의 실질적인 참여를 위해선 산업안전보건위원과 명예산업안전감독관과 같은 노측 안전보건담당자의 활동을 보장해야 한다. 주 또는 월 단위 활동 시간을 정하여 보장하고, 그 시간을 통해 노동자들의 의견을 수렴하고 소통할 수 있어야 한다. 또한 소수 담당자들의 전문성 강화에 그치지 말고 모든 구성원의 예방활동 참여를 열어두기 위해선 산업안전보건위원회에 위원이 아니더라도 필요시 해당 직군의 현장 노동자가 회의에 참여할 수 있는 방안도 보장되어야 한다.

(2) 적극적 예방조치를 위한 제도개선 방안

- 노동부 통계에 따르면 지난 해 한국의 산재 사망자 수는 2,223명으로 전년보다 143명(6.9%) 증가했다. 줄어들지 않고 있는 산재사망을 줄이기 위한 대책의 일환으로 <중대재해처벌법>(이하 “중대재해처벌법”) 이 제정되어 작년부터 시행되었다. 중대재해처벌법의 목적은 기업이 안전보건관리시스템 구축을 통해 노동자에 대한 안전 및 보건조치를 강화하여 중대산업재해를 예방하도록 하기 위함이며, 사업주의 의무를 다음과 같이 부과하고 있다.

<중대재해처벌법> 제4조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무)

① 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 종사자의 안전·보건상 유해 또는 위험을 방지하기 위하여 그 사업 또는 사업장의 특성 및 규모 등을 고려하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다.

1. 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치
2. 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치
3. 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치
4. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

- 이 법에서 말하는 의무란 노동자의 안전과 건강을 보호하기 위해 기업 스스로 유해하거나 위험한 요인을 파악하여 제거 대체 및 통제 방안을 마련 이행하며 이를 지속적으로 개선하는 활동을 뜻한다. 단순히 조직의 구성과 역할을 정하는 것에 머무는 것이 아니라 실제 노동자의 안전과 보건의 유지되고 증진될 수 있도록 사업장을 운영하라는 의미로 이해해야 한다. 중대재해처벌법 시행령에서는 그 구체적인 내용을 아래와 같이 9가지로 규정했다.

<중대재해처벌법 시행령> 제4조(안전보건관리체계의 구축 및 이행 조치) -요약-

1. 안전·보건에 관한 목표와 경영방침을 설정
2. 안전·보건에 관한 업무를 총괄·관리하는 전담 조직 설치
3. 유해·위험요인을 확인하여 개선하는 업무절차를 마련하고, 반기 1회 이상 점검한 후 필요한 조치를 할 것. 다만, 산업안전보건법 36조에 따른 위험성평가를 하는 절차를 마련하고, 그 절차에 따라 위험성 평가를 직접 실시하거나 실시하도록 하여 실시 결과를 보고받은 경우에는 해당 업무절차에 따라 유해·위험요인의 확인 및 개선에 대한 점검을 한 것으로 본다.
4. 재해예방에 필요한 안전·보건에 관한 인력, 시설 및 장비의 구비와 유해·위험요인의 개선에 필요한 예산
5. 안전보건관리책임자 등의 충실한 업무수행 지원
6. 산업안전보건법에 따른 안전관리자 보건관리자 등 전문인력 배치

7. 종사자 의견 청취 절차 마련 및 개선방안 이행 여부 점검. 다만, 산업안전보건법 24조에 따른 산업안전보건위원회 등 법에서 정한 안전 및 보건에 관한 협의체에서 사업 또는 사업장의 안전·보건에 관하여 논의하거나 심의·의결한 경우에는 해당 종사자의 의견을 들은 것으로 본다.

8. 중대재해 발생 시 조치 매뉴얼 마련 및 조치 여부 점검

9. 도급 용역 위탁 시 산재예방 조치 능력 및 관리비용 등 기준과 절차를 마련하고 반기 1회 이상 점검할 것

- 중대재해처벌법 시행령 4조 3호와 7호에 명시한 <위험성 평가>와 <산업안전보건위원회>의 공통점은 산업안전보건법에 의해 노동자의 참여권을 보장하고 있다는 점이다. 재해를 예방하기 위해선 사업장 위험요인을 찾아내는 것이 우선인데, 위험요인을 가장 빠르고 밀접하게 발견할 수 있는 방법은 실제 현장에서 일하고 있는 노동자의 목소리에 귀를 기울이는 것이다. 재해예방활동에 노동자의 참여권을 보장하고 있는 건 사업장 재해예방 시스템을 만드는 데 노동자의 의견을 수렴하고, 대책을 함께 논의하도록 보장해야 한다는 의미다. 또한 노동자 스스로 노동환경 점검을 통해 재해예방이 형식적이고 관행적인 활동에 머무르지 않고, 실질적인 예방활동으로 이뤄지도록 만드는 계기도 될 수 있다. 재해예방활동에 노동자의 참여권을 보장하고 있는 건 실효성 있는 사업장 재해예방 시스템을 만들기 위해 노동자의 의견을 수렴하고, 대책을 함께 논의하도록 보장해야 한다는 의미다.
- 하지만 돌봄노동자들이 근무하고 있는 대부분의 사업장은 현행 법령 기준에 의해 산업안전보건위원회를 운영할 의무에서 제외되어 있다. 그리고 산업안전보건위원회를 통한 참여할 권리와 함께 돌봄노동자들이 제한받고 있는 항목이 안전보건교육을 받을 권리다. 이러한 제한요인으로 인하여 돌봄노동자들에게는 제도적으로 보장된 노동자의 권리와 제도를 인지할 수 있는 기회와 위험상황이 발생했을 때 대처방안에 대한 정보전달이 충분히 이뤄질수 있는 시간이 거의 보장되지 못하고 있는 현실이라고 볼 수 있을 것이다.

<산업안전보건법 시행령> [별표9]산업안전보건위원회를 구성해야 할 사업의 종류 및 사업장의 상시근로자 수

(사업의 종류)	(사업장의 상시근로자 수)
19. 사회복지 서비스업	상시근로자 300명 이상

<산업안전보건법 시행령> [별표1]법의 일부를 적용하지 않는 사업 또는 사업장 및 적용 제외 법 규정	
(대상 사업 또는 사업장) 2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업 가. <u>소프트웨어 개발 및 공급업</u> 나. <u>컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업</u> 다. <u>정보서비스업</u> 라. <u>금융 및 보험업</u> 마. <u>기타 전문서비스업</u> 바. <u>건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업</u> 사. <u>기타 전문, 과학 및 기술 서비스업(사진 처리업은 제외한다)</u> 아. <u>사업지원 서비스업</u> 자. <u>사회복지 서비스업</u>	(적용 제외 법 규정) 제29조(제3항에 따른 추가교육은 제외한다) 및 제30조 ※제29조(근로자에 대한 안전보건교육) ① 사업주는 소속 근로자에게 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 안전보건교육을 하여야 한다. ② 사업주는 근로자를 채용할 때와 작업내용을 변경할 때에는 그 근로자에게 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 해당 작업에 필요한 안전보건교육을 하여야 한다. 다만, 제31조 제1항에 따른 안전보건교육을 이수한 건설 일용근로자를 채용하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 사업주는 근로자를 유해하거나 위험한 작업에 채용하거나 그 작업으로 작업내용을 변경할 때에는 제2항에 따른 안전보건교육 외에 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 유해하거나 위험한 작업에 필요한 안전보건교육을 추가로 하여야 한다. ④ 사업주는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 안전보건교육을 제33조에 따라 고용노동부장관에게 등록한 안전보건교육기관에 위탁할 수 있다. ※제30조(근로자에 대한 안전보건교육의 면제 등) ① 사업주는 제29조 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 항에 따른 안전보건교육의 전부 또는 일부를 하지 아니할 수 있다.

- 산업안전보건법은 근로기준법과 달리 인원제한 규정이 없는 법령이지만 시행령을 통해 제외사업을 정하고 있어 모든 노동자가 온전하게 법 적용을 받고 있지 못하는 아 이러니한 상황이 벌어지고 있다. 현행 이러한 복잡한 적용기준에 대해 노동부에서도 개정의 필요성을 인식하고, 산업안전보건법 개정을 위한 작업을 진행하고 있다. 가능한 신속한 조치를 통해 모든 노동자가 안전하고 건강하게 일할 수 있는 권리가 보장되어야 한다.
- 최근 학교 급식실 폐암 산재 위험성이 알려지며 대책마련을 촉구하는 목소리가 높아 졌지만 관계부처의 미흡한 대처로 아직까지 현장의 대책마련이 지지부진한 상황이다. 위험환경이 신속히 개선되지 못하고 있는 사이 학교 급식실은 급식노동자들 사이 기 피대상으로 전락하여 채용 미달 사태가 발생하기까지에 이르렀다. 저출산 고령화 사

회로의 이행이 가속화되어가는 가운데 돌봄노동의 중요성은 다시 언급하지 않아도 충분히 강조되는 상황이다. 더 확대되고 강화되어야 할 사회서비스 영역의 위험요인에 대한 개선조치가 이뤄지지 않는다면 서비스 이용자와 제공자 모두의 안전이 보장받지 못한다는 점을 강조하며 중앙정부 및 지방정부의 시급한 대책마련을 촉구한다.

<토론5>

보건복지부 사회서비스정책과