

## 노인장기요양급여 제공과 근로기준 준수 문제 - 돌봄종사자의 근로기준법상 휴게보장 현실성에 대하여 -

김 대 현\*

---

국문초록

---

정부는 2018.7.1. 일부 개정된 근로기준법을 시행하였다. 개정으로 사회복지사업은 휴게시간 특례인정 대상 사업에서 제외되었다. 고용노동부는 개정 이유에 대하여 과도한 장시간 근로를 방지함으로써 근로자의 기본적인 근로 조건을 보호하려는 것이라고 밝혔다. 한편 노인장기요양보험법은 돌봄서비스가 필요한 노인 등에게 요양급여를 제공하고 있다. 본래 돌봄서비스라는 것은 가정 내에서 비공식적이고 인간적으로 해결되던 것이다. 그러나 최근에는 가구 구성, 여성의 노동시장 참가 확대, 저출산과 고령화에 대한 대책 등 다양한 원인이 접목되어 수요가 폭발적으로 늘어나고 있고 더 이상 가정 내 비공식 영역에 머무를 수 없게 되었다. 이제 돌봄서비스는 비용을 지불해야 하는 상품이 되었다. 그와 함께 돌봄 산업에서 종사하는 사람들에 대한 문제도 공식적이고 제도적으로 해결해야 하는 대상이 되었다. 일반적인 돌봄종사자는 장기요양기관에 인명으로 등록되어있고 돌봄 수요가 발생하면 시간제로 고용되어 ‘장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시’에 따른 수가를 기초로 임금을 받는다. 그간 돌봄종사자와 관련된 문제는 근로자성이 중심이었다. 그러나 사회복지서비스원 설립과 같은 공공 돌봄 기관의 등장에 따라 돌봄종사자 계층에 정규직 고용이 시작되었고 휴게시간 등 기본적인 근로기준 준수 한계가 드러나고 있다. 이 글에서는 장기요양요원 중 재가 방문 형태로 돌봄서비스를 제공하는 돌봄종사자의 정규직 고용화와 장기요양

---

\* 공인노무사

급여 제공에 대한 보건복지부 고시가 맞물려 근로기준법상 휴게시간 준수를 어렵게 만드는 현상을 살펴보고 개선방안을 모색해보고자 한다.

**주제어:** 돌봄종사자, 휴게시간, 휴게시간 특례, 노인장기요양보험, 방문요양

---

목 차

- I. 들어가며
- II. 돌봄종사자의 고용형태 변화
- III. 돌봄종사자 휴게시간 보장 현실성
- IV. 결론

## I. 들어가며

코로나19 대응 현장에서 가장 중요한 역할을 담당하고 있는 것은 의사·간호사와 같은 전문 의료인이다. 한편 의료인들과 함께 현장에서 보이지 않는 역할을 수행하는 사람들이 있다. 돌봄종사자<sup>1)</sup> 그들이다. 사회적으로 이목을 끌지 못하는 직업이라 그런지 어디에서 무슨 일을 하는지 모르는 경우가 많다. 조금 관심이 있다면 간병인 수준으로 이해하고 있을 것이다.

코로나19 확산은 이들에 대한 관심을 환기시켜 주었다. 보건복지부의 긴급돌봄사업이 적절한 사례이다. 보건복지부는 코로나19 감염자가 발생

---

1) 돌봄근로자나 돌봄노동자가 아니라 돌봄종사자라 서술한 이유는 돌봄 산업에서 일하는 사람들의 근로자성 여부가 여전히 다투어지고 있고, 근로자성에 대한 논의는 이 글의 주된 쟁점이 아니기 때문에 돌봄종사자라는 일반적 표현을 그대로 썼다. ‘종사자’에 대한 용어 정의를 먼저 하여야 하나 2022.3.25. 시행된 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」에서 ‘사회서비스 종사자’에 대한 정의를 하고 있어 이를 빌려 표현하면 돌봄을 제공하거나 지원하는 업무에 종사하는 사람을 말한다고 칭하면 될 것이다. 이렇게 볼 때 노인장기요양보험법의 장기요양요원을 돌봄종사자라 불러도 충분할 것이다.

한 경우 개별 가정이나 사회복지시설에 인력 공백을 최소화하기 위해 요양보호사나 장애인활동지원사를 파견하여 대응했다. 이 글은 돌봄종사자의 여러 유형 중 노인장기요양보험법상 장기요양요원<sup>2)</sup> 중 재가 방문 요양서비스를 제공하는 돌봄종사자를 고찰 대상으로 한다.

정부는 2018.7.1. 일부 개정된 근로기준법을 시행하였다. 당시 개정으로 사회복지사업은 휴게시간 특례인정 대상 사업에서 제외되었다. 고용노동부는 개정이유에 대하여 과도한 장시간 근로를 방지함으로써 근로자의 기본적인 근로조건을 보호하려는 것이라고 밝혔다. 물론 사회복지사업 제외로 인하여 돌봄종사자만 특정하여 갑자기 큰 영향을 받았다고 할 수는 없을 것이다. 이 연구를 통해 살펴보고자 하는 문제의 맥락도 법 개정 이후 시·도 사회서비스원 설립과 관련되어 있기 때문에 근로기준법 개정 이후 휴게시간과 관련된 전반적인 문제점은 논의에서 제외하기로 한다.

노인장기요양보험법은 돌봄서비스가 필요한 노인 등에게 장기요양급여를 제공하기 위한 기준을 정하고 있다. 구체적인 급여제공 방법은 ‘장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시’(이하 ‘고시’라고 함)에서 정하고 있다. 한편, 정부는 2019년부터 시범적으로 서울, 대구 등 4개 시·도에 사회서비스원을 설립하였고 지난 2022.3.25. 중앙사회서비스원을 출범시켰다. 당초 사회서비스공단 설립이라는 취지로 속속 등장한 이 기관들은 민간 시장에서 일용직 근로시장을 형성하고 있던 요양보호사와 같은 장기요양요원을 정규직으로 채용하였다.

정규직 근로자 집단을 이루기 전 상태를 전제로 방문요양 돌봄종사자의 근로실태를 대략적으로 보면 다음과 같다. 돌봄 수요가 발생하면 장기요양기관에 등록된 돌봄종사자는 시간제로 고용되어 방문요양 서비스를 제공한다. 돌봄종사자는 ‘장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법

2) 장기요양요원에 대해서는 노인장기요양보험법 제2조 제5호에서 정의하고 있다. 이들은 요양보호사, 사회복지사, 간호사, 물리치료사 등 공인 자격을 보유하고 있으며 장기요양기관에 소속되어 노인 등에 대하여 신체활동·가사활동의 지원 또는 간병 등의 업무를 수행한다. 오대영, “장기요양원(요양보호사)의 법적지위”, 노동법연구 제50호, 서울대노동법연구회, 2021. 206쪽.

등에 관한 고시’에 따른 수가를 기초로 임금을 받는다.<sup>3)</sup> 여기까지는 근로 관계에서 문제되는 다양한 근로기준 준수의 문제는 대부분 드러나지 않았다. 근로형태가 통상의 근로자와 다른 모습이 있으니 돌봄종사자의 근로기준 준수 문제는 근로자성 인정 여부에 가려져 보이지 않고 있었다. 이런 상태에선 근로자성 문제가 해소되는 것이 우선이긴 하나, 다른 문제도 보이고 있다. 근로자성 문제가 매듭지어지기도 전에 휴게시간 준수와 같이 근로기준법 준수 문제가 확인되고 있고 이용자의 집에 방문하여 일하는 상황과 결합하여 해소하기 어려운 부분도 엿보인다.

이 글에서 중점적으로 논하고자 하는 내용은 근로기준법 제54조의 휴게시간 준수의 문제다. 돌봄종사자의 휴게시간 준수 문제는 고용불안이라는 더 큰 문제에 가려져 돌봄종사자의 근로실태 조사 등에서 각종 문제점의 하나 정도로 논의되었다. 그러나 사회서비스원과 같은 공공 돌봄 기관의 등장에 따라 돌봄종사자 계층에 통상적인 형태의 정규직 고용이 시작되었고 휴게시간 등 기본적인 근로기준 준수 문제가 불거지고 있다. 이 글에서는 장기요양요원 중 재가 방문 형태로 돌봄서비스를 제공하는 돌봄종사자의 정규직 고용이 보건복지부 고시와 결합하여 근로기준법 제54조(휴게) 준수를 어렵게 만드는 현상을 살펴보고 개선방안을 모색해보고자 한다.

---

3) 돌봄종사자가 돌봄서비스 이용자에 대하여 돌봄서비스를 제공하기까지 관계는 통상 3면관계로 설명된다. 간병인협회와 같은 돌봄서비스 제공기관이 돌봄서비스가 필요한 병원 등과 업무협약을 체결하고 이를 기초로 돌봄종사자를 모집하고 모집된 돌봄종사자를 돌봄 수요자에게 보내어 돌봄서비스를 제공하는 방식으로 이루어진다. 박은정, “돌봄노동자의 근로자성”, 이화젠더법학 제2권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2011. 103쪽.

## II. 돌봄종사자의 고용형태 변화

### 1. 재가 방문 돌봄종사자 근로실태

통계적 예측치를 벗어난 우리나라의 고령화 속도는 돌봄서비스를 제공 받고자 하는 수요를 증가시켰다. 노인장기요양보험제도로 대표되는 돌봄 서비스 시장은 산업의 크기 측면에서 성장은 이루어졌으나 산업에 종사하는 사람들이 가져가는 이익 측면에서 질적 성장은 더디기만 하다. 양적 성장에 따라 수요자인 노령자는 신체활동과 가사활동을 지원받고 있고 부양가족은 심리적, 경제적 부양부담을 경감 받고 있다. 반면 급성장한 산업임에도 불구하고 돌봄종사자가 유망 직업이란 말은 들어본 적이 없다. 급증하는 수요 대응에 집중하여 결과적으로 서비스를 공급하는 공급자의 공급망은 날로 발전을 거듭하고 있음에도 종사자에게 돌아가는 것은 눈에 띄는 것이 별로 없다.

본래 돌봄서비스라는 것은 가정 내에서 비공식적이고 인간적으로 해결되던 분야이다. 그러나 최근에는 가구 구성, 여성의 노동시장 참가 확대, 저출산과 고령화에 대한 대책 등 다양한 원인이 접목되어 수요가 폭발적으로 늘어나고 있다. 더 이상 가정 내 비공식 영역에 머무를 수 없는 지경이 되었다. 이제 돌봄서비스는 가정 내에서 해소할 수 없는 시절이 되었고, 시장에 비용을 지불해야하는 상품이 되었다. 따라서 돌봄산업에서 종사하는 사람들에 대한 문제도 공식적이고 제도적으로 해결해야 하는 대상이 되었다.<sup>4)</sup>

돌봄서비스 시장이 형성되는 구조적인 측면도 돌봄종사자의 근로실태가 나아지지 않는 점에 기여하고 있다. 돌봄서비스 시장은 통상 ‘서비스 기관-종사자-이용자’의 3자 관계로 이루어진다.<sup>5)</sup> 일반 근로자와 같이 서

4) 고용노동부, 「가사·간병종사자 고용개선방안」, 2014.12, 11쪽.

5) 박은정, “돌봄노동자의 근로자성”, 이화젠더법학 제2권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2011.3. 103쪽.

비스기관과 종사자 사이 근로계약을 체결할 경우 노동관계 법령과 사회보험이 모두 적용 될 것이다. 그러나 민간영역의 경우 노동관계 법령과 사회보험 적용에서 소외되는 상황이 발생한다. 이는 민간에서 돌봄사업에 참여하는 사업자층에서 비롯된다. 민간에서는 파견업체, 용역업체, 직업소개소(유·무료) 등이 참여하고 있고 특히 직업소개소의 경우 사업자와 돌봄종사자와 관계에서 근로관계를 맺지 않는다.<sup>6)</sup> 그런데 돌봄종사자 입장에서 근로계약은 수입을 얻기 위해 중요한 내용이 아니다. 일거리가 제공되지만 하면 근로계약 체결은 중요하지 않기 때문에 고용안정은 고사하고 근로조건은 매우 열악할 수밖에 없다.

일반 근로자에 비하여 돌봄종사자의 근로조건이 얼마나 열악한지는 행정해석에서도 찾아볼 수 있다. 정부가 종래 요양보호사의 근로자성에 대한 판단을 했던 행정해석을 통해 이를 볼 수 있는데, 요양보호사는 출·퇴근 시간이 정해져 있지 않고, 업무수행 과정에서 구체적 지휘·감독을 받지 않으며, 다른 요양보호사로 업무대체가 가능하며 개인적으로 싫어하는 수급자에 대한 서비스 제공을 거부할 수 있다는 점에서 근로자성을 부정하다(근로조건지도과-3266, 2008.8.19, 근로조건지도과-2479, 2009.4.30.), 노인장기요양보험제도가 정하는 바에 따라 ①사업주가 지정한 장소에서 지정된 시간에 근무하고, 근무시간을 변경하기 위해서는 사업주에게 사전에 통보하여 조정해야하며, 장기요양급여제공기록지 등을 통해 사업주에게 근무상황을 보고해야 하는 등 사용자의 상당한 지휘·감독을 받고, ② 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 없으며, ③시간당 일정액에 정해진 근무시간을 곱한 금액을 보수로 지급받을 뿐 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있지 아니하다고 행정해석을 변경하였다(‘요양보호사 근로자성 판단지침’, 근로기준과-5241, 2009.12.9.)

변경 전 행정해석을 통해 확인할 수 있는 것은 출퇴근 시간이 불명확하다는 것, 업무수행 과정상 지휘·감독에 대한 별다른 내용이 없다는 것

6) 고용노동부, 『가사·간병종사자 고용개선방안』, 2014.12, 12-13쪽.

이다. 이러한 해석은 사실상태 그 자체를 두고 보았을 때 돌봄종사자가 이용자의 자택에 방문만 하면 되는 것이고 방문장소에 언제 오가는지, 방문 장소에서 무엇을 하는지는 대부분 알 수 없다는 말이나 다름없다.

노인장기요양보험법에 따른 방문요양급여는 돌봄종사자가 각 가정에 찾아가 요양보호 업무를 구체적으로 행하는 것을 말한다. 문제는 이 일들이 경계가 없는 일이라는데 있다. 이용자 본인들의 돌봄 욕구를 충족시키기 위한 일이라면 무엇이든 할 수 밖에 없는 상황이다. 장기요양보험법 제2조 제5호에서 정하고 있는 ‘신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무’를 구체적으로 나열할 방법이 없기 때문이다. 어디까지가 신체활동의 범위인지, 어디까지가 가사활동의 범위인지는 사전에 확정할 방법이 없다. 사실상태로써 인간의 정신활동과 신체활동 그 자체에 대한 지원이 장기요양요원으로서 돌봄종사자가 수행해야 하는 업무의 내용일 것이다.

현실이 이렇다보니 이용자가 요구하는 것을 거의 모두 수행한다고 보아야 한다. 예를 들어 이용자를 대신하여 장보기, 병원 다녀오기, 반찬 만들기, 청소하기, 빨래하기 등의 가사일과 도배, 화장실 고치 등 일손이 필요한 모든 일이 해당된다.<sup>7)</sup> 이렇게 경계가 없는 노동을 요구하는 것은 돌봄 이용자만이 아니라 돌봄 이용자 가족으로부터도 요구되고 있고 돌봄종사자는 그들이 원하는 것을 거부하기도 어렵다. 이용자와 그 가족 구성원이 해야 할 가사활동의 대부분을 돌봄종사자가 대신하는 것이다. 돌봄산업의 성장으로 비공식, 인간적으로 해결되던 분야가 공식적·제도적 산업으로 전환되어 규율친화적인 노동이 되었으나 그 실태는 여전히 비공식적이고 인간적인 내용으로 채워지고 있다.<sup>8)</sup>

장시간 노동 같은 것은 말할 것도 없고 법적 휴게시간이나 연차휴가 사용이 매우 어려우며 감정노동은 구조적인 환경으로 지적받고 있다. 시간 외 근무나 업무 범위 외 근무 요구가 특히 문제가 된다. 정해진 이용

7) 허남제·석재은, “제가 장기요양 돌봄노동의 특성과 돌봄관계에 대한 시민권적 접근”, 노인복지연구 63호, 한국노인복지학회, 2014, 295-296쪽.

8) 강성태, “비공식 고용과 노동법”, 노동법연구 36호, 서울대노동법연구회, 2014, 168쪽.

시간이 불분명한 업무 범위로 인해 노동강도가 높고, 이용자의 요구에 따라 심야 노동을 경험하는 경우도 있다.<sup>9)</sup> 높은 노동강도를 수행하게 되는 구조는 기본적으로 인력 배치에 대한 개념이 부족하고, 업무장소가 이용자의 자택에 해당하다보니 휴게시간과 공간의 분리가 어려운 환경이라는 점이 함께 작용한다.<sup>10)</sup> 휴게시간이 부족한 상황은 직무스트레스를 증가시켜 업무에 대한 열의를 잃어버리고 무기력하게 만든다.<sup>11)</sup> 누군가의 일상 생활에 도움을 주고자 시작한 일이 정작 돌봄종사자 자신에게는 신체적, 행동적, 심리적으로 악영향을 주는 결과를 가져온다.

돌봄종사자는 노인장기요양보험제도의 핵심인력으로 서비스의 질과 산업 전체의 성공 여부를 좌우한다. 장기요양요원으로서 돌봄종사자들의 낮은 임금과 불안정한 고용형태도 문제이나 경계 없는 노동으로서 쉬지 못하는 연속근로가 주는 악영향에 주목해야 한다.

## 2. 사회서비스원 설립과 돌봄종사자 근로조건 변화

제가 방문 돌봄종사자의 경우, 여러 곳의 장기요양기관에 등록해두고 일거리를 찾아다니는 경우가 있다. 짐작건대 일거리의 안정적인 공급이 이루어지지 못한다는 것이며 낮은 임금을 보완하기 위한 방편일 것이다. 일거리의 수요와 일하는 사람의 공급이 불일치하는 만큼 방문 돌봄종사자의 1일 평균 근로시간도 통상 근로자의 1일 8시간 근로와는 거리가 있다. 역시 임금도 그에 비례하여 적을 수밖에 없다.

한편 문재인정부는 사회서비스공단 설립 공약 이행을 위해 시·도 사회서비스원을 설립하였고 고용안정을 포함하여 돌봄종사자의 일자리의 질

---

9) 박고은·김규혜, “필수노동자의 일터 위험은 재난 시기에 어떻게 확대 (재)생산 되는가”, 비판사회정책 71호, 2021, 102쪽.  
10) 박고은·김규혜, “필수노동자의 일터 위험은 재난 시기에 어떻게 확대 (재)생산 되는가”, 비판사회정책 71호, 2021, 106쪽.  
11) 최수찬 외 인, “복지시설 종사자의 소진에 미치는 직업관련 요인”, 정신보건과 사회사업 vol 29, 2008, 25쪽.

향상을 이루어냈다. 2019년 서울, 경기, 대구, 경남에 4개 사회서비스원이 시범 설치되어 운영을 시작했다. 특히 서울특별시의 경우 2019년 개원 당시 돌봄종사자 인력 전원을 정규직으로 고용하고, 시장 임금보다 높은 서울시 생활임금 이상을 적용하여 업계의 관심을 모았다.

2021.9.24. 제정된 사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률을(이하 ‘사회서비스원법’ 이라 함) 살펴보면 제1조에서 사회서비스 관련 일자리의 질을 높이는 것이 그 목적 중 하나임을 밝히고 있다. 또 직접 채용 원칙(제22조), 처우 개선 노력(제23조) 등을 법에 명시하여 돌봄종사자의 고용안정과 처우개선이 중요한 과제임을 확인할 수 있다.

사회서비스원 설립으로 고용안정 목표는 일단 달성하였다. 관련 법률 시행으로 일자리의 질 개선도 충분히 기대된다. 남은 문제는 무엇일까. 그간 돌봄종사자는 상당수가 일용근로자 수준에 머물러 있어 근로자성 문제가 다투어진 영역이다. 근로자성을 다투었던 이유는 근로자로서 노동법적 보호를 받게 하려는 것이다. 고용안정이 되면 노동법 적용과 관련하여 상당수 문제가 자연스럽게 해결되어야 하는데 그 이후에도 그렇지 못하다는데 문제가 있다. 근로기준법 제54조의 휴게시간 준수와 같은 것이 그러한 사례가 될 수 있다. 돌봄종사자를 정규직으로 채용하자 당연히 생각했던 휴게시간 부여 문제가 생각보다 운영하기 어렵다는 점이 확인되었다. 그 원인에는 정부의 고시가 큰 부분을 차지하고 있다. 노인장기요양보험법에 따라 급여제공 방법을 정한 고시가 돌봄종사자의 휴게시간 보장과 무슨 관계가 있는지 의아할 수 있는데 다음에서 살펴보자.

### Ⅲ. 돌봄종사자 휴게시간 보장 현실성

#### 1. 근로기준법 제54조 적용 한계

근로자의 휴게에 관해서는 근로기준법 제54조가 규율하고 있다. 동조

제1항은 근로시간이 4시간인 경우 30분 이상을, 8시간인 경우 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다고 정하고 있다. 동조 제2항에서는 휴게시간의 자유 이용 원칙을 정하고 있다. 근로기준법 제54조는 대상 근로자의 범위에 제한을 두지 않고 전체 근로자를 대상으로 하여 같은 휴게시간을 적용받도록 하여 직종, 성별, 연령 등에 관계없이 동일한 규율을 하고 있는 것이 특징이다.<sup>12)</sup>

한편, 근로기준법상 휴게시간에 대한 개념에 대해서는 별도 정의가 없다. 이에 대하여는 해석을 통해 사용자의 지휘명령으로부터 해방, 근로도중부여 원칙, 자유이용 원칙이 정립되었다.<sup>13)</sup> 사용자의 지휘명령에서 해방과 자유이용 원칙은 동일한 뜻이라고 할 수 있는데, 휴게시간의 사용에 대해서는 두 가지 문제가 지적되어 왔다. 하나는 외형상 휴게시간이나 실질적으로 휴게시간인지 확인되지 않는 것이고, 나머지 하나는 휴게시간에 행동의 제약을 주는 취업규칙 등의 문제이다. 여기서 돌봄종사자의 휴게시간과 관련해서는 전자에서 거론되고 있는 외형상 휴게시간이나 실질적으로 휴게시간으로 보기 어려운 사정에 대한 해소 문제가 중요하다.

외형상 휴게시간이나 실질은 휴게시간이 아닌 것과 관련하여 종래 가장 문제가 되었던 사례는 ‘대기시간’의 근로시간 문제를 들 수 있다. 근로기준법 제50조 제3항이 신설되면서 현재는 대기시간을 근로시간으로 인정해주고 있지만 돌봄종사자에게 있어 이 주제는 여전히 유효하다고 할 수 있다. 특히 재가 방문 형태는 휴게시간인지 대기시간인지 알 수 없는 상황이 수시로 발생 할 수밖에 없기 때문이다. 예를 들어 돌봄종사자가 이용자의 집에 방문하여 돌봄서비스를 제공하다가 휴게시간을 가지려고 해도 이용자와 물리적으로 분리되기 어렵다. 이런 근로환경에서는 통상적인 휴게를 보장받기 어렵다. 게다가 대부분의 돌봄서비스는 1명의 돌봄종사자가 수행한다. 때문에 휴게 여부에 대하여 달리 증명할 방법도 없다.

사용자 입장에서도 물리적인 지휘·감독이 어렵다. 사용자도 형식적으

12) 강성태, “휴게시간의 의의”, 노동법연구 5호, 서울대노동법연구회, 2002, 37쪽.

13) 강성태, “휴게시간의 의의”, 노동법연구 5호, 서울대노동법연구회, 2002, 39쪽.

로 휴게시간을 부여할 수밖에 없고 구체적 보장으로 나아갈 마땅한 방법을 찾기 어렵다. 돌봄종사자는 이용자의 집에 방문하여 돌봄서비스를 제공한다. 돌봄종사자의 돌봄 업무는 사용자의 지휘·감독에 따른 행위이다. 이용자의 요구사항을 적절히 수행하는 것은 돌봄 업무의 내용이다. 논리적 비약일 수 있으나 이용자 요구가 중단 없이 계속되는 경우 이용자 집에 방문하여 퇴거할 때까지 계속 지휘·감독 상태에 머물러 있는 것과 같다. 재가 방문 돌봄종사자의 경우 근로시간 내내 이용자 집에 머무르기 때문에 휴게보장을 위한 물리적 환경이 조성되기에는 매우 어려운 구조이다. 따라서 이용자와 분리되어 자유로운 휴게시간을 보장받았다고 증명하기는 사실상 어려운 점이 많다.<sup>14)</sup>

게다가 돌봄종사자들이 이용자와 물리적으로 같은 공간에서 오랜 시간 돌봄서비스를 제공하는 것은 인간적인 관계를 형성하게 한다. 돌봄종사자가 사전에 정해진 근로시간보다 먼저 방문하거나 더 오래 머물기도 하는데 사용자도 이를 묵인하고 굳이 통제하려고 하지 않는다. 이런 경우는 근로자의 자발적 활동이기 때문에 근로시간으로 인정받기도 어렵게 된다.<sup>15)</sup> 이런 실태를 사용자의 보이지 않는 강요에 의한 공짜 노동으로 해석하건 근로자의 자발적 노동으로 보건 돌봄종사자가 자유로운 휴게시간을 보장받지 못한다는 것은 점점 명확해진다.

## 2. 장기요양급여 제공과 급여비용 산정방법 현황

2000년 보건복지부에서 ‘노인장기요양보호 정책기획단’을 설치하여 논의를 시작한 후 2007년 4월 국회를 통과하여 2008년 8월부터 노인장기요양보험법은 시행되었다. 노인장기요양보험법은 방문요양 등 요양급여 제공 기준을 별도 고시로 정하고 있다. 고시는 요양급여 제공원칙 및 장기

14) 경비노동자의 휴게시간 보장과 관련하여 당직실이 마련되어 있는 등 독립된 공간이 보장되어 휴게시간을 보장받았다고 본 사례로 대법원 2017. 12. 5. 선고 2014다74254 판결

15) 안정연, “근로시간의 판단 기준”, 노동법학 제81호, 한국노동법학회, 2022, 174쪽.

요양급여의 종류 등 세부적인 기준을 구체적으로 규정하고 있다.

이용자는 고시에서 정하고 있는 사항을 선택하여 돌봄서비스를 이용할 수 있다. 고시 내용은 매우 구체적이다. 고시가 요양급여의 종류와 급여 제공 기준을 정한 것은 국민의 납세능력과 보험재정을 고려했다고 보아야 한다. 노인장기요양보험의 급여제공 방법, 내용, 비용 등은 정책에 따라 결정될 것이고, 재정 투입 규모도 쉽게 변화를 주기 어려울 것이다. 쉽게 변화를 주기 어려운 만큼 고시가 정한 급여제공 기준은 돌봄서비스 근로자에게 일종의 근로기준과 같은 영향을 준다.

한편, 위 고시에서는 급여비용 산정 방법에 대해서도 자세하게 정하고 있다. 예를 들어 고시 제18조의 경우 방문요양 급여비용을 정하고 있다. 이 급여비용 기준은 돌봄종사자의 소득과 직결되는 문제다. 이 부분만 두고 생각해 볼 수 있는 문제 중 하나로는 부정한 방식의 요양급여 제공이다. 어떤 가정이나 하면 노인장기요양기관과 같은 사업자는 보다 높은 비용이 지급되도록 이용자 선택을 유도할 수 있고 이용자 입장에서도 돌봄이 필요하기 때문에 부정한 사용 문제를 방지하기 어렵다.

복지제도는 납세자로부터 거둔 세금인 한정된 예산을 한정된 수급자에 한하여 사전 확정된 제공계획과 지원범위를 통해 운영된다. 부당한 방식으로 요양급여 제공이 이루어지면 복지 예산의 누수를 막을 수 없다. 잘못된 관행이 누적되면 모든 시민에게 돌아가야 할 기회를 빼앗기 때문에 문제될만한 상황을 사전에 방지하여야 한다.

부정한 사용을 막기 위한 방안으로 고시는 방문요양 급여비용 산정방법도 별도로 정하고 있다. 고시 제19조(방문요양 급여비용 산정방법)에 따르면 통상적인 돌봄 서비스인 식사도움, 외출 동행의 경우 동일한 수급자에 대한 1회의 요양급여 제공은 연속 3시간을 초과할 수 없으며 각 급여 제공 간격은 2시간의 간격을 두어야 한다. 세부적인 장기요양등급에 따라 별도의 기준이 마련되어 있으나 뭉뚱그려 보면 이용자의 연속시간 사용에 일정한 제한이 있고, 사용 횟수도 시간 간격이 정해져 있다는 점이다. 사람의 일상생활이 고시에서 정한 것처럼 연속 3시간 활동 후 2시

간 휴식으로 이루어진다고 보기는 어렵지만 일단 고시에서 정한 내용은 그렇다. 여기서 돌봄종사자의 휴게시간 보장의 현실적 어려움이 드러난다. 고시를 따를 경우 통상 근로자와 같은 8시간 근로의 돌봄종사자 휴게시간은 휴게시간대 배치가 용이하지 않다. 급여비용 산정방법에 따라 근무시간을 맞춰야 하는 것과 이용자와 물리적으로 분리될 수 없는 근로실태가 맞물려 현실적으로 휴게시간 보장은 불가능에 가깝다.

고시는 1회 사용 시 사용 가능한 연속시간과 사용 간격을 정하고 있다. 돌봄종사자에게 휴게시간을 부여하려면 고시 기준을 따르면서도 근로기준법 제54조 제1항에 따라 근로시간 도중 휴게시간을 배치해야 하는데, 근로자의 1일 근로시간과 돌봄의 연속성을 고려할 때 양자를 모두 충족하기가 쉽지 않다.

[장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시 내용 일부 발췌]

**제18조(방문요양 급여비용)** 방문요양 급여비용은 1회 방문당 급여제공 시간에 따라 다음과 같다.

분류번호	분 류	금액(원)
가-1	30분 이상	15,430
가-2	60분 이상	22,380
가-3	90분 이상	30,170
가-4	120분 이상	38,390
가-5	150분 이상	44,770
가-6	180분 이상	50,400
가-7	210분 이상	56,170
가-8	240분 이상	61,950

고시 제18조에 따르면 가장 짧은 급여제공 시간은 30분인데, 제19조 제1항은 동일 수급자에 대하여는 1일 3회까지만 급여비용을 산정할 수 있고,<sup>16)</sup> 그 방문 간격을 2시간 이상으로 제한하고 있다. 또 방문간격이 2

시간 미만일 경우 각 급여제공시간을 합산하여 1회로 하도록 한다. 돌봄 서비스는 사람의 일상생활을 돕는 것이기 때문에 30분 내외로 어떤 활동이 시작되어 종료된다고 보기는 어렵고 대부분 연속시간의 급여제공시간을 필요로 할 수 밖에 없다.<sup>17)</sup> 고시를 고려해서 급여제공 도중 휴계시간을 배정하려면 급여제공 간격인 2시간을 준수해야 하는데, 이 경우 돌봄종사자에게 휴계시간을 한 번 배정하기 위해 이용자를 2시간이나 방치해야 하는 상황이 발생한다. 사실상 돌봄종사자의 휴계시간은 근로도중 부여가 어렵고 업무시작 전이나 종료 후에 몰아서 부여할 수밖에 없다.

### 3. 휴계시간 특례제도 필요성

2018년 근로기준법이 개정되면서 사회복지사업은 휴계시간 특례제도 대상에서 제외되었다. 과도한 장시간 근로를 방지하려는 목적은 충분히 이해가 된다.<sup>18)</sup> 다만 개정법이 방문 돌봄종사자와 같은 근로자의 구체적인 근로실태를 고려했는지는 확인이 필요하다. 사회복지서원 설립에 따라 확인되는 사정을 기초로 돌봄종사자와 같은 일부 사회복지 분야에 휴계시간 특례제도가 필요한 사정을 살펴보자.

사회복지서원 설립은 1주 40시간, 1일 8시간 형태의 통상 근로자로서 돌봄종사자 집단이 있다는 점을 환기시켜주었다. 이전까지는 돌봄종사자 상당수가 일용직, 시간제 근로계약을 맺고 돌봄서비스를 제공해왔기 때문에 고시대로 요양급여를 제공해도 휴계시간 문제는 불거지지 않았다. 그런데 정규직 돌봄근로자 집단을 새롭게 인식하면서 감춰져 있던 휴계시간 보장 문제가 드러났고, 앞서 설명한대로 고시와 결부되어 해결이 쉽지

16) 장기 요양등급이 1등급 또는 2등급인 경우 고시 제18조의 가-7, 가-8 에 해당하는 연속 210분 이상 급여제공이 가능하나 이 경우 1일 1회만 제공 가능하며, 고시 제18조 가-1에서 가-6을 제공받는 날에는 이를 합산하여 산정할 수 없도록 하고 있다. 구체적인 제공방법에 대하여는 고시 제19조 참조.

17) 고시 제16조에 따르면 급여제공 시간은 수급자의 가정에 도착했을 때부터 산정된다.

18) 고용노동부, 개정 근로기준법 설명자료, 2018.6.

않다는 점을 확인했다. 정규직 돌봄근로자의 휴게시간 확보 문제를 해결하기 위해 장기요양보험제도 개편을 말하기는 어려울 것이다. 그보다는 근로조건이나 근로계약 내용 등을 현실에 맞게 개선하는 것이 용이해 보인다. 다만 방문요양 급여제공은 고시에서 정한대로 하여야 하므로 사용자의 재량 영역이 사실상 없다고 보아야 한다. 따라서 휴게시간에 대해서는 사용자에게 맡겨둘 것이 아니라 전체 돌봄종사자 휴게시간 보장 차원에서 법에서 별도로 정할 필요가 있다. 즉 근로기준법에서 정한 근로시간 도중 휴게시간을 부여하는 방안보다는 일정부분 특례를 인정하여 방문요양 급여제공 실태에 맞는 기준이 필요하다. 예를 들어 1일 4시간 근로계약을 체결한 돌봄근로자의 경우 고시에 따를 때 근로시간을 분할하기가 매우 어렵다. 이 경우 1회의 요양급여 제공방식으로 근무시간을 맞추어야 하고 이런 경우에는 4시간 근로 후 바로 퇴근할 수 있도록 하는 것이 합리적이지, 근로 도중 휴게시간을 부여하는 것은 오히려 근로실태에 맞지 않게 된다.<sup>19)</sup>

물론 휴게시간 특례를 마련해도 휴게시간의 자유로운 이용이 어렵다는 점은 여전히 남는다. 그러나 물리적인 환경을 마련해주는 것은 재가 방문요양급여 제공 특성상 현실적으로 달성하기 불가능하다. 그나마 도중 부여 원칙에 대한 수정이 접근 가능한 주제일 것이다.

도중부여 원칙과 관련하여 휴게시간이 근로 사이에 발생한 피로를 회복하고 다음 근로로 나아갈 수 있도록 하려는 취지상 당연하다고 보면서도 이 원칙을 지키지 않는 것은 피로의 회복이라는 휴게제도의 목적 중 일부를 달성할 수 없다고 보기도 한다.<sup>20)</sup> 근로 도중 휴게부여는 당연히 지켜야 하는 기준임이 분명하다. 그러나 감시·단속적 근로와 같은 제도를 통해 볼 수 있듯 사람의 피로감 이라는 것은 그 정도의 차이가 있다는 것을 제도적으로 인정하기도 한다. 따라서 도중부여 원칙도 근로실태에 따라

19) 이승길, “휴게시간의 해석론과 입법론”, 성균관법학 제18권, 성균관대학교 비교법학연구소, 2006, 541쪽.

20) 강성태, “휴게시간의 의의”, 노동법연구 5호, 서울대노동법연구회, 1996, 49쪽.

새롭게 생각해 볼 수 있다. 서비스 산업의 발전과 같이 새로운 산업의 등장은 이전에 논의되지 않던 상황도 논의의 대상으로 할 수밖에 없고 돌봄 서비스처럼 휴게시간과 대기시간이 모호한 상황에 대해서는 새로운 접근도 필요하다.<sup>21)</sup>

어차피 휴게시간이라는 것은 연속된 근로로 인한 피로의 문제, 그러한 피로가 누적되어 발생할 수 있는 다양한 문제를 방지하기 위한 장치이다. 수정 불가능한 제도라면 현행처럼 4시간 근로 시 30분 이상 휴게시간을 부여해야 한다는 것의 기준은 어디서 비롯되는지부터 생각해 봐야 한다. 예를 들어 육체적·정신적으로 과중한 근로라면 2시간에 120분 이상의 휴게를 주더라도 부족할 수 있다. 적절한 예시가 아닐 수는 있지만 산업안전보건법 제139조는 유해·위험한 작업의 경우 1일 6시간, 1주 34시간을 초과하여 근로할 수 없도록 하고 있는데, 근로기준법 제54조 규정대로 휴게시간을 부여하면 이러한 업종에서는 1일 30분의 휴게시간만 부여하면 될 뿐 사업주가 통상 근로자처럼 1시간의 휴게시간을 작업 도중 부여하지 않아도 근로기준법 위반은 발생하지 않는다. 위험작업인데 오히려 통상 근로자보다 적은 휴게시간을 부여하는 것이 과연 타당한가. 휴게시간은 근로실태에 비취 합리적으로 접근할 필요가 있다.

한편, 제가 방문 형태로 돌봄서비스를 제공하는 돌봄종사자는 방문 장소에서 수시로 돌봄서비스를 제공해야 하고 휴게시간을 부여하더라도 그 실질은 휴게가 아닌 대기시간으로 보는 것이 타당하다. 돌봄노동은 이용자의 상태에 따라 또 이용자의 요구에 따라 근로의 내용이 달라진다. 예를 들어 식사시간은 돌봄업무의 연장선이고 이용자에게 음식을 먹여줘야 하는 업무활동 시간이다. 만일 이 시간에 근로자가 휴게를 취하면 이용자를 방치하는 문제가 발생한다.<sup>22)</sup> 돌봄종사자의 휴게보장이 이용자의 생명과 안전보다 우선한다고 볼 수 있을 것인가. 통상적인 시간으로는 이용자

21) 이승길, “휴게시간의 해석론과 입법론”, 성균관법학 제18권, 성균관대학교 비교법학연구소, 2006, 524쪽.

22) 주경희 외 2인, “사회서비스 돌봄 비정규직노동자의 근로환경 연구”, 사회과학논집 52권, 2021, 54쪽.

의 안전이 돌봄종사자의 휴게권보다는 우선된다고 할 것이다.<sup>23)</sup> 이러한 업무환경에서 돌봄종사자에게 진정한 휴게가 과연 근로 도중 가능할지의문이다. 현행 근로기준법을 엄격하게 준수하도록 하는 것은 기계적인 적용에 머무를 가능성도 있다.

현행 근로기준법의 근로시간이나 휴게시간 기준은 산업과 서비스의 발전에 따른 근로 여건 변화와 근로자 개인의 필요에 대응하지는 못하고 있다. 현행 휴게시간 규정은 일반적 규정으로 사업 특수성에 따른 적용이 어렵다. 그런데 이미 현행 근로기준법은 공중의 편의 또는 업무 특성상 필요하면 그 예외를 인정하고 있다. 그 범위를 대폭 축소해서 개정했을 뿐이다. 이는 근로기준법이 근로자 보호에 초점을 두고 있더라도 사회·경제적 상황을 인정하여 업종에 관계없이 획일화 할 수 없다는 것을 인정한 것이다. 최근 법 개정으로 휴게시간 특례 대상 업종에서 사회복지업이 제외되었지만 돌봄노동의 특성상 사용자가 휴게시간을 보장하기에 어려운 점이 있다는 것은 여전하다.<sup>24)</sup> 근무인력을 늘린다거나 장기요양급여 제도 개편을 시도해서 해소할 수 있다고 편리하게 말은 할 수 있지만 모두 복지재정과 관련되어 있고, 돌봄 노동 자체가 인간의 일상생활을 공백없이 대신해 주는 것이기 때문에 중간에 누군가의 삶을 대신해주는 돌봄종사자가 선다는 것은 현실성이 부족해 보인다. 돌봄노동이 갖는 특성을 고려하여 법과 현실이 다르다는 사정을 인정해야 한다. 예를 들어 8시간 근로 도중 휴게시간을 부여하는 것보다는 7시간 근로 후 1시간 조기퇴근 하는 방안이 차라리 현실적일 수 있다.<sup>25)</sup>

근로기준법 제54조 제1항도 휴게시간을 근로 도중 어느 시점에 위치시켜야 할지는 사용자에게 위임하고 있어 사업특성을 반영할 수 있도록 하

23) 조용만, “근로시간 단축의 제도적 논의와 쟁점”. 노동법학 73호, 한국노동법학회, 2020, 187쪽.

24) 한인상, “최근 근로시간법제 개정 논의의 주요 내용과 쟁점”, 노동법논총 45집, 한국비교노동법학회, 2019, 150쪽.

25) 한인상, “최근 근로시간법제 개정 논의의 주요 내용과 쟁점”, 노동법논총 45집, 한국비교노동법학회, 2019, 153쪽.

고 있다.<sup>26)</sup> 돌봄노동에 휴게시간 특례제도를 도입할 때 도중 부여 원칙에 약간의 예외만 인정하면 휴게시간대의 위치에 대해서는 사업특성을 반영할 수 있도록 하고 있는 근로기준법 취지에 어긋나지도 않는다. 도중부여 원칙에 대해서만 조금 더 논해보면 단시간 근로자들의 경우는 오히려 퇴근시간만 늦어질 뿐 피로의 회복과 크게 관련도 없다고 볼 수 있다. 4시간 근로 중 30분 휴게보다는 4시간 근로 후 퇴근이 더 적합하다고 할 수 있다. 또 어떻게 보자면 단시간 근로자의 경우 업무 특성에 따라 휴게부여 자체가 필요 없을 수도 있다.<sup>27)</sup>

휴게시간 특례제도를 말하는 것이 큰 흐름에서는 사회적 분위기에 역행한다고 볼 수 있다.<sup>28)</sup> 그러나 돌봄업종에 대해서 실효성 있는 대책도 부족하고 복지재정도 이를 뒷받침하지 못하는데 휴게시간만 기준을 준수하라고 요구하기에는 사용자와 돌봄종사자 모두에게 설득력을 주지 못한다. 오히려 특례를 인정하는 것이 합리적 접근일 수 있다. 보다 면밀한 접근이 필요하겠지만 예를 들어 조기 퇴근제도, 휴게시간을 단위 기간을 정하여 일부 저축할 수 있도록 하는 등 휴게제도의 취지에 어긋나지 않으면서 근로자의 보호와 균형을 이루는 접근이 필요하다.<sup>29)</sup>

근로자 보호를 위한 방식은 고정불변 일수는 없고 시대 변화와 환경에 따라 내용도 바뀌어야 한다. 이를 위해 특례제도에 돌봄업종을 추가하거나 사업장에서 노사합의로 휴게시간에 대한 제도를 자율적으로 결정할 수 있는 길을 열어준다면 현실적인 어려움을 해소하는데 도움이 될 것이다.<sup>30)</sup>

26) 김경태, “휴게시간의 운용에 관한 소고”, 노동법논총 46집, 한국비교노동법학회, 2019, 360쪽.

27) 김경태, “휴게시간의 운용에 관한 소고”, 노동법논총 46집, 한국비교노동법학회, 2019, 388쪽.

28) 조용만, “근로시간 단축의 제도적 논의와 쟁점”. 노동법학 73호, 한국노동법학회, 2020, 183쪽.

29) 조용만, “근로시간 단축의 제도적 논의와 쟁점”. 노동법학 73호, 한국노동법학회, 2020, 186쪽.

30) 박종희, “근로시간 제도의 합리적 구축방안에 관한 연구”, 노동법포럼 9호, 노동

#### IV. 결론

노동계는 2022년 1월 19일 돌봄노동자의 처우개선을 골자로 하는 돌봄노동자기본법을 국회에 입법청원하였다.<sup>31)</sup> 청원 법률안은 돌봄노동자에 대한 임금 등 근로조건, 단체교섭, 업무상 재해와 인권보호 등의 내용을 담고 있다. 청원 법률안은 노동법의 보호를 받지 못하는 돌봄노동자 전체를 노동법의 우산 아래로 모으는 법안으로 보인다. 이미 노동법이 있음에도 불구하고 이러한 사회적 요구가 있는 이유는 기존 법률로는 돌봄노동자를 보호할 수 있는 마땅한 방법이 없다고 보았기 때문일 것이다. 또 기존 노동법이 돌봄 노동을 예상하고 제정된 것이 아닌 만큼 돌봄노동자가 소외되는 부분이 있다는 것을 말하는 것일 수도 있다.

근로기준법 제54조는 근로시간 도중 휴게시간을 부여해야 한다고 정하고 있다. 현행 근로기준법 휴게시간 기준으로는 방문 돌봄종사자와 관련하여 볼 때 기준 준수가 어려운데, 그 배경에는 고시에서 정한 장기요양급여 제공 기준에서 원인을 찾을 수 있다. 정부는 고시를 납세자이면서 수요자인 국민에게 골고루 혜택이 돌아갈 수 있도록 설계했을 것이다. 다만 예상치 못하게 돌봄종사자에게 있어서는 휴게시간 사용에 장애가 되고 있다. 최근에는 시·도 사회서비스원이 설립되면서 기존 돌봄종사자들의 상당수가 분포되어 있는 시간제, 단시간 노동시장에 정규직, 통상 근로시간제의 변화를 불러오고 있어 휴게시간 준수에 대한 관심을 환기시키고 있다. 현 시점에서 고시를 수정하기에는 국민에 대한 사회복지제공이라는 측면에서 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 방문 돌봄종사자에 대한 휴게시간 특례제도를 부활시켜 현행법 테두리 안에서 돌봄종사자가 휴게시간을 보장 받을 수 있는 길을 제도적으로 마련해주어야 한다.

\*투고일 2022. 5. 29. / 심사개시일 2022. 6. 7. / 게재확정일 2022. 6. 20.

법이론실무학회, 2012, 130쪽.

31) 국회 의안정보시스템, 청원번호 2100073, 접수일(2022.1.19.), 제안회기(제21대 제392회)

## 참고문헌

- 강성태, “비공식 고용과 노동법”, 노동법연구 36호, 서울대노동법연구회, 2014.
- 강성태, “휴게시간의 의의”, 노동법연구 5호, 서울대노동법연구회, 1996.
- 고용노동부, 가사·간병종사자 고용개선방안, 2014.12.
- 고용노동부, 개정 근로기준법 설명자료, 2018.6.
- 김경태, “휴게시간의 운용에 관한 소고”, 노동법논총 46집, 한국비교노동법학회, 2019.
- 박고은·김규혜, “필수노동자의 일터 위험은 재난 시기에 어떻게 확대 (재)생산 되는가”, 비판사회정책 71호, 2021.
- 박은정, “돌봄노동자의 근로자성”, 이화젠더법학 제2권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2011.
- 박종희, “근로시간 제도의 합리적 구축방안에 관한 연구”, 노동법포럼 9호, 노동법이론실무학회, 2012.
- 이승길, “휴게시간의 해석론과 입법론”, 성균관법학 제18권, 성균관대학교 비교법학연구소, 2006.
- 오대영, “장기요양원(요양보호사)의 법적지위”, 노동법연구 제50호, 서울대노동법연구회, 2021.
- 안정연, “근로시간의 판단 기준”, 노동법학 제81호, 한국노동법학회, 2022.
- 조용만, “근로시간 단축의 제도적 논의와 쟁점”, 노동법학 73호, 한국노동법학회, 2020.
- 주경희 외 2인, “사회서비스 돌봄 비정규직노동자의 근로환경 연구”, 사회과학 논집 52권, 2021.
- 최수찬 외 인, “복지시설 종사자의 소진에 미치는 직업관련 요인”, 정신보건과 사회사업 vol 29, 2008.
- 허남재·석재은, “제가 장기요양 돌봄노동의 특성과 돌봄관계에 대한 시민권적 접근”, 노인복지연구 63호, 한국노인복지학회, 2014.
- 한인상, “최근 근로시간법제 개정 논의의 주요 내용과 쟁점”, 노동법논총 45집, 한국비교노동법학회, 2019.

<Abstract>

Provision of Long-Term Care Benefits for the  
Elderly and Compliance with Labor Standards  
— A Study on the Reality of Long-Term Care Workers'  
Rest Assurance —

Kim Dae Hyun\*

The government implemented the partially revised Labor Standards Act on July 1, 2018. With the revision, social welfare projects were excluded from projects subject to special recognition for rest time. The Ministry of Employment and Labor said the reason for the revision is to protect basic working conditions for workers by preventing excessive long-term work. Meanwhile, the Long-Term Care Insurance Act provides medical care benefits to the elderly who need care services. Originally, care services were solved informally and humanely within the home. However, in recent years, various causes such as the composition of households, the expansion of women's participation in the labor market, and countermeasures against low birth rate and aging have been combined, and demand is exploding and they can no longer stay in the informal domain at home. Care services are now a commodity that has to be paid for. Along with that, the problem of people engaged in the care industry has also become an object of formal and institutional resolution. General care workers are registered as human lives in long-term care institutions, and when there is a demand for care, they

---

\* Certified Public Labor Attorney

are hired part-time and receive wages based on the “notification on the criteria for providing long-term care benefits and how to calculate salary costs.” Until now, problems related to care workers have been centered on worker character. However, with the emergence of public care institutions such as the establishment of social service centers, regular employment has begun for the caregivers, and limitations of compliance with basic labor standards such as rest time are being revealed. In this article, the Ministry of Health and Welfare's notice on the employment of care workers who provide care services in the form of home visits and the provision of long-term care benefits will make it difficult to comply with the Labor Standards Act.

Key Words: care workers, rest time, rest time special cases, long-term care insurance for the elderly, visiting care