

산모신생아건강관리사 근로자성 판단 연구

김아름·이재희·윤지연·오세웅



산모신생아건강관리사 근로자성 판단 연구

저 자

김아름, 이재희, 윤지연, 오세웅

연구진

연구책임자 김 아 름 (육아정책연구소 연구위원)

공동연구원 이 재 희 (육아정책연구소 연구위원)

공동연구원 윤 지 연 (육아정책연구소 전문연구원)

공동연구원 오 세 웅 (법무법인(유) 세종 노무사)

육아정책연구소

Korea Institute of Child Care and Education

연구보고 2025-04

산모신생아건강관리사 근로자성 판단 연구

발행일 2025년 9월
발행인 황옥경
발행처 육아정책연구소
주소 04535 서울특별시 중구 소공로 70 포스트타워 9층
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 (주)계문사 02) 725-5216

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-6865-116-6 93590



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

저출생의 고착화 속에서 산모신생아 돌봄은 필수사회서비스로서의 위상이 강화되고 있다. 산모신생아 건강관리 서비스는 공공 바우처와 민간 공급이 공존하는 구조에서 빠르게 확대되어 왔으나, 현장에서는 법령·지침 간 정합성 미흡, 계약구조의 이질성, 사용자 책임 귀속의 불명확, 사회보험 적용의 편차, 품질 관리와 가격체계의 경직성 등 복합적 과제가 누적되어 왔다. 이러한 환경은 제공 기관·종사자·이용자 간 기대와 책임의 간극을 확대시키며 제도 운영의 예측가능성과 지속가능성에 대한 우려를 높이고 있다.

본 연구는 보건복지부 요청에 의해 수시과제로 수행되었으며, 단일 해법 제시보다는 쟁점 정리와 정책적 고려사항 제시에 초점을 두었다. 특히 제도의 핵심 논점을 법률 정합성, 현장 수용성, 서비스 품질의 세 축에서 간명하게 진단하였으며, 관련 법령·지침·판례 검토와 더불어 유사 직종과의 비교, 이해관계자 자문 및 현장 의견을 종합하였다.

본 연구는 정책적 실현 가능성과 현장 실행성을 동시에 확보하기 위해 다양한 주체의 의견을 반영하였다. 연구 수행 과정에서 귀중한 조언을 아끼지 않은 전문가, 현장의 실태와 문제점을 공유해 주신 산모신생아건강관리 서비스 제공 기관 관계자 및 이해관계자, 그리고 정책적 방향 설정에 적극 협조해 주신 보건복지부 관계자 여러분께 깊이 감사드린다.

이 보고서가 제시하는 주요 내용과 정책 제안이 향후 정부의 정책 수립과 실행에 실질적으로 기여하기를 기대한다.

끝으로, 본 보고서의 내용은 연구자 개인의 의견이며, 소속 연구기관의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2025년 9월
육아정책연구소
소장 황 옥 경

요약	1
----	---

I. 서론	13
1. 연구의 배경 및 필요성	15
2. 연구의 목적 및 범위	17
3. 연구 내용 및 방법	18
II. 산모신생아건강관리사 제도 개관	21
1. 산모신생아건강관리사의 개념과 업무 특성	23
2. 산모신생아건강관리사 제도 운영 현황	28
3. 제도적 쟁점	33
III. 법적 근거 및 판례 분석	49
1. 근로기준법상 근로자 정의 및 종속성 판단기준	51
2. 대법원 판례 분석 - 아이돌보미 사건을 중심으로	54
3. 고용노동부 및 법제처 관련 유권해석	58
IV. 산모신생아건강관리사의 근로자성 판단 요소별 검토	63
1. 개관	65
2. 지휘·감독 여부	65
3. 근무 시간·장소 구속성	71
4. 전속성	79
5. 보수 체계 및 사회보험 적용	84
6. 사용자 책임 주체	87
7. 소결	90

V. 근로자성 판단 기준 제안 및 정책적 시사점 **93**

1. 근로자성 판단 기준	95
2. 정책 대안	100
3. 표준계약서 및 보건복지부 지침 개선 방향	109
4. 정책적 시사점	119
5. 추진 방안	121

참고문헌 **123**

부록 **127**

부록1. 산모신생아건강관리서비스 이용자 대상 면담지	127
부록2. 산모신생아건강관리서비스 제공기관 대상 면담지	130
부록3. 대법원 판례 및 하급심 판결 정리(산모신생아건강관리사 및 유사 직종 관련)	133
부록4. 고용노동부 회시(법령해석례) 원문	145
부록5. 산모신생아 건강관리사 근로계약서	151
부록6. 산모신생아 건강관리 업무 위탁계약서	153

표 목차

〈표 I-3-1〉 전문가 자문회의 일정	19
〈표 I-3-2〉 산모신생아건강관리사 서비스 제공기관 관계자 간담회 일정	19
〈표 I-3-3〉 산모신생아건강관리사 이용자 간담회 일정	19
〈표 I-3-4〉 정책연구실무협의회 일정	20
〈표 II-3-1〉 근로자성 판단 주요 쟁점	47
〈표 IV-2-1〉 제도설계상 사전·사후 관리 장치와 법적 함의	69
〈표 IV-2-2〉 지휘·감독 요소 비교	71
〈표 IV-3-1〉 시간·장소 구속성 관련 규범·운영 지표와 법적 함의	77
〈표 IV-3-2〉 아이돌보미 vs 산모신생아건강관리사: 근무 시간·장소 구속성 비교	79
〈표 IV-4-1〉 주요 돌봄서비스 제공인력의 전속성 비교	84
〈표 IV-5-1〉 돌봄인력 임금지급 방식, 사회보험 적용 여부, 퇴직금 관행 비교	87
〈표 IV-6-1〉 주요 돌봄직종별 사용자 책임 주체 및 법적 지위	90
〈표 V-1-1〉 산모신생아건강관리사의 근로자성 판단 요소	98
〈표 V-2-1〉 두 가지 정책 대안의 비교: 근로자화 vs 특고형 보호 (바우처 한정)	107
〈표 V-3-1〉 산모신생아건강관리사 대안별 특징과 아이돌보미·요양보호사 비교	118
〈표 V-5-1〉 근로자형·특고형 정책대안 비교 및 추진 방향	122

1. 서론

가. 연구의 배경 및 필요성

- 산모신생아건강관리사는 출산 직후 가정을 직접 방문하여 산모의 신체적 회복을 돕고, 신생아의 기본적인 양육과 돌봄을 지원하는 핵심 인력임.
 - 서비스는 산모의 산후 건강 관리, 신생아의 돌봄과 안전 확보, 기본적인 가사 보조까지 아우르며, 산모와 아동의 건강권 보장과 직결되는 필수적인 성격을 가짐.
 - 특히 출산 직후 가정은 돌봄 공백과 신체적 취약성이 동시에 나타나는 시기로, 전문적 지원 인력의 배치는 가족 전체의 안정성과 삶의 질에 큰 영향을 미침.
- 2006년 사업 도입 후 2013년 제도 개편을 거치며 서비스의 이용과 공급은 꾸준히 확대됨.
 - 2024년 12월 기준, 전국적으로 약 1,200여개 제공기관이 운영되고 있으며, 약 2.1만 명의 산모신생아건강관리사가 활동 중임(사회보장정보원).
 - 정부의 재정 지원을 바탕으로 한 바우처 제도를 통해 저소득층뿐 아니라 다양한 계층이 서비스를 이용할 수 있게 되었으며, 출산가정의 보편적 권리로 자리매김하는 추세임.
- 그러나 현장에서는 근로자성 여부를 둘러싼 법적 혼선이 지속되고 있음.
 - 산모신생아건강관리사들이 실질적으로는 사용자 지휘·감독 하에 종속적으로 근로를 제공함에도 불구하고, 계약상 '위탁'이나 '용역' 형태로 규정되어 있어 퇴직금, 유급휴가, 사회보험 등 기본적 노동권 보장이 미흡함.
- 이러한 상황에서 2023년 대법원이 아이돌보미의 근로자성을 인정한 판례는 산모신생아건강관리사 제도에도 영향을 미칠 여지가 있음.
 - 아이돌보미와 산모신생아건강관리사는 모두 가정방문 형태로 서비스를 제공하고, 국가 지원 바우처 제도에 기반하며, 제공기관-이용자-종사자 간 삼각 구조를 공유함.

- 아이돌보미 판례의 논리와 판단 기준은 향후 산모신생아건강관리사 근로자성 분쟁에서도 핵심적 근거로 작용할 가능성이 있음.
- 이에 따라 산모신생아건강관리사의 법적 지위를 명확히 하고, 종사자의 권익 보호와 서비스 지속가능성을 동시에 달성할 수 있는 정책적 대안 마련이 시급함.
- 종사자 권익 보호 장치가 미비할 경우 이탈률 증가와 인력 부족으로 이어져 서비스의 질 저하가 불가피함.
- 반대로 사용자 책임을 명확히 하지 않을 경우 기관 운영 부담이 커져 서비스 공급의 안정성에 악영향을 미칠 수 있음.

나. 연구의 목적 및 범위

- 본 연구의 목적은 산모신생아건강관리사의 근로자성 여부를 종합적으로 검토하고, 법적·제도적 보완 과제를 도출하여 향후 정책 개선 방향을 제시하는 것임.
- 근로자성 판단의 법적 기준 검토: 근로기준법상 근로자 정의와 종속성 판단 요소를 구체적으로 분석함.
- 판례 및 유권해석 분석: 대법원 아이돌보미 판례를 중심으로, 고용노동부 및 법제처의 기존 해석을 검토하고, 건강관리사 제도에의 적용 가능성을 논의함.
- 제도 운영 현황과 쟁점 분석: 제공기관 운영 방식, 서비스 제공 구조, 사회보험 사각지대 문제 등 현황을 파악하고 핵심 쟁점을 정리함.
- 유사 직종 및 해외 사례 비교: 아이돌보미, 간병인, 요양보호사 등 국내 유사 제도와 주요 해외 사례를 검토하여 시사점을 도출함.
- 정책 대안과 제도 개선 방향 제시: 근로자성 인정 여부에 따른 양방향 정책 대안과 표준계약서, 지침 개선 방향을 구체적으로 제시함.
- 연구 범위는 단순히 근로자성 인정 여부에 그치지 않고, 제도의 전반적 운영 체계와 정책적 파급효과까지 포괄하도록 설정함.
- 법·제도적 분석에 한정하지 않고, 종사자 보호와 서비스 품질, 제도 지속가능성, 이용자 권익 등 다층적 관점을 고려함.
- 단기적으로는 법적 지위 확립과 사회보험 적용 방안을, 중장기적으로는 서비스의 안정적 운영과 돌봄 체계 강화를 과제로 제시함.

다. 연구 내용 및 방법

□ 연구 내용

- 국내외 제도 및 논의 동향 검토: 산모신생아건강관리사 제도 발전 과정과 주요 쟁점, 그리고 해외 유사 제도의 운영 실태와 보호 체계 분석.
- 근로자성 판단 관련 법령과 판례 분석: 근로기준법, 대법원 판례, 고용노동부·법제처 유권해석 등을 종합 검토하여 판단 기준 정리.
- 제공기관, 종사자, 이용자 관점에서의 실태 파악: 현장 인터뷰와 자문회의를 통해 계약 구조, 업무 지휘·감독, 사회보험 적용 실태 등 현실적 문제를 진단.
- 정책적 시사점 및 대안 마련: 근로자성 인정 여부에 따른 양방향 정책 대안을 도출하고, 표준계약서 및 지침 개선 방향 제시.

□ 연구 방법

- 문헌·판례 연구: 학술논문, 정책보고서, 관련 법령과 판례 자료를 검토하여 이론적·제도적 기반 확보.
- 지침 및 계약서류 분석: 보건복지부 지침, 표준계약서, 실제 계약서류를 종합적으로 검토하여, 제도 취지와 현장 실제 운영 간의 부합 여부 점검.
- 전문가 자문회의 및 간담회: 노무사, 법학자, 현장 종사자 등 다양한 이해관계자 의견을 수렴하여 제도의 현실 적합성과 실행 가능성 제고
- 유사 제도와와의 비교 분석: 아이돌보미, 간병인, 요양보호사 등 국내 유사 직종과 해외 사례를 비교하여 정책적 시사점 도출.

2. 산모신생아건강관리사 제도 개관

가. 산모신생아건강관리사의 개념과 업무 특성

- 산모신생아건강관리사는 출산 직후 가정에서 산모의 건강 회복을 지원하고, 신생아의 돌봄 및 가사 보조를 제공하는 전문 인력임.
- 산모의 신체 회복 지원: 산후 회복을 위한 기본 건강 관리, 산후 체조 지도, 영양 관리 조언 등 수행.
- 신생아 돌봄: 모유수유 지도, 신생아 청결 관리, 수면 및 발달 관찰 등 일상적 관리 제공.

- 가사 보조: 산모와 신생아의 건강 유지에 필요한 범위 내에서 가사 활동을 보조하여 가족의 부담을 완화함.
- 업무는 이용자 가정 내에서 이루어지며, 서비스의 내용과 방식이 이용자의 요구와 필요에 크게 좌우됨.
 - 표준지침이 존재하나, 실제 업무는 이용자의 상황·요구에 따라 변동성이 크고 매우 개인화된 형태로 수행됨.
 - 이로 인해 산모신생아건강관리사는 높은 유연성과 즉각적 대응 능력을 요구 받으며, 가정별로 업무 범위가 상이하게 설정되는 특징이 있음.
- 돌봄·간호·가사 지원이 결합된 복합적 업무 특성으로 인해 노동 강도가 상당히 높음.
 - 신생아 돌봄은 24시간 지속적 관심이 필요한 업무로, 높은 긴장도가 지속됨.
 - 가사 보조 업무까지 병행되면서 충분한 휴식 확보가 어려우며, 특히 다태아 가정이나 취약가정의 경우 업무량이 과도하게 증가하는 경향이 있음.
 - 현행 제도상 휴게시간 보장이 형식적 수준에 머물고 있어, 실질적 근무환경 개선이 주요 과제로 지적됨.

나. 제도 운영 현황

- 산모신생아건강관리사 제도는 2006년 시범사업으로 시작하여 2013년 개편을 통해 보건복지부 주관 바우처 제도로 정착함.
 - 시범사업 단계에서는 저소득층 중심 지원이었으나, 개편 이후 점차 지원 대상을 확대하여 중산층 이상 가정도 일정 부분 이용 가능하게 됨.
 - 제도는 출산 후 일정 기간 동안 서비스를 제공하여 산모와 아동의 건강 증진 및 돌봄 공백 완화를 목적으로 함.
- 이용 대상은 가정의 소득 수준, 출산 유형(다태아·고위험 산모 등), 지역 여건 등에 따라 차등 지원됨.
 - 저소득층이나 취약계층 가정은 국가 바우처 지원 비율이 높고, 일반 가정은 일부 자부담 구조를 통해 서비스를 이용함.
 - 지원 기간은 통상 2주~4주이나, 다태아 출산 등 특별한 경우에는 최대 8주(40일)까지 연장 가능함.

□ 서비스 제공 구조

- 이용자는 시·군·구 보건소 또는 온라인 시스템을 통해 신청 후, 제공기관과 연결됨.
- 기관은 산모신생아건강관리사를 가정에 배치하고, 서비스 일정·내용·결제 등 행정적 절차를 지원함.
- 서비스 비용은 이용자가 선납 또는 자부담을 거쳐 지급하고, 이후 국가 바우처를 통해 기관에 정산됨.
- 이 과정에서 산모신생아건강관리사의 임금은 기관을 경유하여 지급되며, 실질적으로 임금성과 용역성이 혼재된 구조를 형성함.

다. 제도적 쟁점

□ 근로계약과 위탁계약 간 불일치

- 이용자의 구체적 지휘·감독 하에서 일정 시간·장소에 종속적으로 근로가 제공되므로, 형식과 실질 사이의 괴리가 존재함.
- 이로 인해 법적 분쟁 발생 시 계약 형식과 실제 근로 실태가 충돌하는 문제가 빈번하게 발생함.

□ 사회보험 적용의 사각지대

- 건강보험, 산재보험, 고용보험, 국민연금 등 4대 사회보험 가입률이 현저히 낮음.
- 이는 종사자의 사회적 안전망 부재로 이어져, 장기적으로 직업 안정성 확보를 어렵게 만들.

□ 기관의 사용자성 불명확

- 기관은 산모신생아건강관리사와 이용자 간 매칭과 행정적 업무를 수행하지만, 법적 책임 주체로서의 지위가 불명확함.
- 이로 인해 퇴직금 미지급, 임금 분쟁, 산재 발생 시 책임 소재가 불분명해지는 문제가 발생함.

- 종합적으로 볼 때, 현행 제도는 제공기관의 행정적 책임과 법적 사용자성 간 불일치라는 구조적 문제를 안고 있으며, 이는 종사자의 권익 침해와 서비스 질 저하로 이어지고 있음.

3. 법적 근거 및 판례 분석

가. 근로기준법상 근로자 정의 및 종속성 판단기준

- 근로기준법 제2조 제1항 제1호는 근로자를 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업 또는 사업장에 근로를 제공하는 자”로 정의함.
 - 법적 판단에 있어서는 형식적 계약 명칭이 아니라, 실질적 근로 관계를 기준으로 판단한다는 것이 확립된 원칙임.
 - 즉, 위탁계약·용역계약 등으로 명시되어 있더라도, 실제로 사용자 지휘·감독 하에서 종속적 노무를 제공하면 근로자로 인정될 수 있음.
- 종속성 판단 요소는 대법원 판례를 통해 다음과 같이 구체화되어 왔음.
 - 업무 수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지 여부
 - 근무 장소와 시간의 지정·제한이 있는지 여부
 - 업무 수행이 근로자의 독자적 재량보다는 사용자 요구에 따라 결정되는지 여부
 - 대가가 근로의 성과와 무관하게 정기적·일률적으로 지급되는지 여부
 - 제3자를 고용하여 대행할 수 있는지, 독립적 사업자로 활동할 수 있는지 여부
 - 사회보험 가입, 세금처리 등에서 사용자 책임이 반영되는지 여부
- 이러한 요소는 개별적으로 충족 여부를 따지기보다는, 종합적·실질적으로 고려하여 근로자성을 인정하는 방향으로 발전해 왔음.
 - 최근에는 종속성 판단의 완화 추세가 나타나며, 전통적 고용관계가 아닌 특수고용형태 종사자에게도 근로자성을 인정하는 사례가 증가하고 있음.

나. 대법원 판례 분석 - 아이돌보미 사건 중심

- 2023년 대법원은 아이돌보미에 대해 근로자성을 인정하는 판결을 내림.
 - 아이돌보미는 산모신생아건강관리사와 동일하게 가정방문을 통해 돌봄 서비스를 제공하며, 국가 바우처 체계에 편입된 구조임.
 - 판례는 아이돌보미의 근로자성 판단에서 지휘·감독, 종속성, 대가성 등을 충족한다고 보았음.

□ 주요 판시 내용

- 아이돌보미는 개별 이용자의 요구와 기관의 지침에 종속적으로 근로를 제공하였음.
- 근무 장소는 이용자 가정으로 제한되고, 근무 시간 역시 이용자의 일정에 따라 결정되었음.
- 임금은 국가 바우처 체계를 통해 정기적으로 지급되었으며, 아이돌보미 개인의 영업재량이 거의 인정되지 않았음.
- 따라서 실질적으로 근로기준법상 근로자에 해당한다고 판단함.

□ 이 판례는 산모신생아건강관리사 제도에도 참고할만한 사항이 있음.

- 두 사업간 유사성, 즉, 두 직종은 제공기관-이용자-종사자 간 삼각 구조를 공유하며, 업무의 실질은 사용자의 지휘·감독에 의존한다는 점에서 유사함.
- 따라서, 산모신생아건강관리사 사업의 경우에도 근로자성 여부 판단에 있어 인용할 가능성이 있으며 동일한 법적 논리가 적용될 가능성이 있음.
- 다만, 두 사업간 유사성은 존재하지만 예산지원 방식 등 상이한 부분도 있으므로 전체 사업구조 등을 분석하여 판단할 여지도 존재함.

다. 고용노동부 및 법제처 관련 유권해석

□ 고용노동부와 법제처는 과거 산모신생아건강관리사 및 유사 직종에 대해 근로자성이 불명확하다는 유권해석을 다수 제시해 왔음.

- 기관은 단순히 매칭과 행정적 절차를 수행하는 역할에 불과하므로, 산모신생아건강관리사와의 관계는 위탁계약 관계라는 입장이 많았음.
- 따라서 산모신생아건강관리사에게 사회보험 의무가입이나 퇴직금 지급 의무를 직접 부과하기 어렵다는 해석이 주류였음.

□ 그러나 이러한 해석은 최근의 판례 동향과 괴리를 보임.

- 대법원 판례가 아이돌보미의 근로자성을 인정하면서, 기존의 소극적 해석은 사실상 효력을 상실하게 되었음.
- 노동 현장의 현실과 제도의 형식이 충돌할 경우, 법원은 실질적 판단을 통해 근로자성 인정 범위를 확대하는 추세임.

- 이에 따라 기존 유권해석은 전면 재검토가 필요하며, 산모신생아건강관리사 역시 근로자성 인정 여부를 명확히 규정할 새로운 법적·행정적 지침 마련이 요구됨.
 - 단순히 기존 지침 유지로는 현장에서의 분쟁과 혼선을 해소하기 어려움.
 - 판례의 법적 효력을 고려할 때, 향후 복지부 및 고용노동부 차원의 정책적 정비 불가피함.

4. 산모신생아건강관리사의 근로자성 판단 요소별 검토

가. 개관

- 근로자성 판단은 단일 요소로 결정되지 않고, 여러 요소를 종합적으로 고려하여 판단하는 것이 원칙임.
 - 지휘·감독, 근무 시간·장소의 구속성, 전속성, 보수 체계, 사회보험 적용, 사용자 책임 주체 등 다양한 기준이 존재함.
 - 산모신생아건강관리사의 경우, 현행 계약 구조는 위탁계약을 전제로 하고 있으나, 실질적 업무 수행은 근로계약적 성격이 강하게 드러남.
- 따라서 개별 요소별 분석을 통해 근로자성 인정 가능성을 검토하는 것이 필요함.

나. 지휘·감독 여부

- 이용자는 서비스 내용·방법·시간에 대해 구체적인 지시를 내리고, 산모신생아건강관리사는 이에 따라 업무를 수행함.
 - 예컨대, 아기 수유 방법, 가사 지원 범위 등은 대부분 이용자의 요구에 의해 결정됨.
 - 산모신생아건강관리사가 독자적 판단으로 업무 범위를 변경하기 어려우며, 실질적으로 이용자의 지휘·감독 하에 근무한다고 볼 수 있음.
- 제공기관 또한 관리사에 대한 교육, 서비스 매뉴얼 제공, 업무 평가 등을 수행하며 일정 부분 관리·감독 기능을 행사함.
 - 기관은 서비스 품질 관리를 명분으로 현장 점검을 실시하거나, 민원 발생 시 산모신생아건강관리사에게 시정 조치를 요구함.
 - 이는 제공기관 역시 사용자적 감독 권한을 갖는 것으로 평가될 수 있음.

다. 근무 시간·장소 구속성

- 근무 장소는 전적으로 이용자의 가정으로 제한되어 있어 관리사가 자유롭게 선택할 수 없음.
 - 서비스 제공 장소가 특정되어 있다는 점은 종속성을 인정하는 요소임.
- 근무 시간 역시 이용자의 일정과 생활 패턴에 맞추어 결정됨.
 - 서비스 이용권은 일정 단위(예: 2시간, 4시간 등)로 설정되며, 관리사는 자율적으로 시간을 조정할 권한이 거의 없음.
 - 돌발 상황(신생아 건강 이상, 산모 체력 저하 등)에 따라 연장 근무가 발생하기도 하지만, 이에 대한 보상체계가 명확하지 않음.
- 따라서 시간·장소 측면에서 관리사는 독립적 사업자라기보다는, 이용자의 요구에 전적으로 의존하는 종속적 지위에 있음.

라. 전속성

- 관리사는 원칙적으로 한 기관에 소속되어 활동하며, 다른 기관에 동시에 소속되기 어려움.
 - 바우처 제도 운영상 제공기관이 서비스 제공 내역과 정산을 독점적으로 관리하기 때문임.
 - 현실적으로 겸직이 허용되더라도, 주된 소속 기관 외 다른 기관에서 활동하기는 제한적임.
- 이는 관리사가 사실상 특정 기관에 전속된 형태로 근무하게 됨을 의미함.

마. 보수 체계 및 사회보험 적용

- 보수는 바우처 제도를 통해 정산되며, 관리사가 직접 영업하거나 단가를 협상할 수 없음.
 - 이용자는 국가 지원금을 포함한 비용을 기관에 납부하고, 기관은 이를 관리사에게 지급하는 구조임.
 - 관리사가 업무 성과와 무관하게 일정한 단가로 보수를 지급받는 점은 임금적 성격이 강함.

□ 사회보험 적용은 매우 제한적임.

- 상당수 관리사가 4대 사회보험에 가입되어 있지 않으며, 일부는 건강보험 지역가입자로 남아 있음.
- 퇴직금, 유급휴가, 휴게시간 보장 등 근로자의 권리를 보장받지 못하는 경우가 일반적임.
- 이는 법적 사용자 책임이 불분명하기 때문에 발생하는 구조적 문제임.

바. 사용자 책임 주체

□ 제공기관은 관리사의 모집, 선발, 교육, 배치, 평가, 행정적 지원을 전담함.

- 기관은 사실상 사용자적 기능을 수행하지만, 계약상으로는 단순한 중개자로 규정되어 있음.

□ 법원은 형식보다 실질을 중시해 기관의 사용자성을 인정할 가능성이 있음.

- 아이돌보미 판례와 마찬가지로, 관리사의 선발과 배치, 업무 지휘에 있어 기관의 영향력이 크다는 점은 사용자 책임을 인정할 수 있는 근거가 됨.

5. 근로자성 판단 기준 제안 및 정책적 시사점

가. 근로자성 판단 기준 정리

□ 산모신생아건강관리사의 법적 지위는 근로기준법상 근로자로서의 성격과 위탁·용역계약 관계가 혼재되어 있음.

- 이용자 지휘·감독과 근무시간·장소의 구속성은 근로자성 판단에 유리한 요소임.
- 그러나 제공기관의 역할이 중개·행정지원에 치중하고, 산모신생아건강관리사가 가정 내에서 이용자 요구에 직접 종속되는 구조는 전형적 고용관계와는 차이가 있음.

□ 따라서 근로자성을 전면적으로 인정하기보다는, 현장 수용성을 고려하여 보호장치를 제도적으로 보완하는 접근이 필요함.

나. 제도 개선을 위한 고려사항

- 근로자성을 인정할 경우, 제공기관은 퇴직금·4대 보험·유급휴가 등을 보장해야 하므로 운영 부담이 크게 확대됨.
 - 이는 서비스 단가 인상으로 이어져 이용자 자부담을 가중시키고, 결과적으로 이용률 저하 및 공급 축소를 초래할 위험이 있음.
- 따라서 현행 제도의 특수성을 고려하여 제공인력에게 근로 유형에 대한 선택권을 부여하고, 종사자 권익 보호를 위한 최소한의 제도 개선을 병행하는 것이 필요함.
 - 근로자성 인정 대신, 계약과 지침 개선을 통해 서비스 질과 종사자 보호를 강화하는 방식이 타당함.

다. 표준계약서 및 보건복지부 지침 개선 방향

- 표준계약서 이원화
 - 일률적인 근로자성 규정보다는 제공인력이 선택할 수 있는 근로계약 유형을 추가하고, 종사자의 권익 보장을 위한 기본 조항을 보완해야 함.
 - 휴게시간 보장, 업무범위 명확화, 초과근무 보상 절차 등을 명시하여 현장의 분쟁 소지를 줄임.
- 보건복지부 지침 개정
 - 계약·정산·근로기록 관리의 일관성 확보를 위한 전산화 필요함.
 - 제공기관의 관리·감독 책임 범위를 행정적 차원에서 명확히 하고, 안전사고 대응 및 분쟁조정 절차를 제도화하여 산모신생아건강관리사의 권익 보호를 강화해야 함.

라. 정책적 시사점

- 산모신생아건강관리사 제도는 산모와 신생아 보호라는 공익적 목적을 갖는 만큼, 종사자 권익 보호와 서비스 지속가능성 간 균형이 필수적임.
 - 근로자성 전면 인정은 제도 붕괴 가능성을 높이므로, 현실적으로 수용하기 어려움.
 - 대신 산모신생아건강관리사의 권익을 최소한 보장하면서, 제도 운영의 안정

성을 유지할 수 있는 절충적 보완책이 필요함.

□ 정책적 시사점은 다음과 같음.

- 사회보험 적용을 전면화하기보다는 단계적으로 확대 검토
- 제공기관의 사용자 책임을 고용관계가 아닌 관리·감독 의무 차원에서 규정
- 이용자·기관·종사자 간 갈등을 완화하기 위해 독립적 분쟁조정 절차 마련
- 제도의 공공성과 지속가능성을 훼손하지 않는 범위에서 권익 보호 장치 설계

마. 추진방안

□ 단기적 추진방안

- 복수의 표준계약서 개정 및 보급을 통해 종사자의 기본 권익을 보장
- 보건복지부 지침 개정을 통한 휴게시간·안전관리·분쟁대응 절차 명확화
- 계약·정산·근무시간 관리 전산화로 투명성 제고
- 사회보험 적용은 일부 시범사업을 통해 제한적·단계적으로 실시

□ 중장기적 추진방안

- 일정 기간 이상 근무한 산모신생아건강관리사에게 퇴직금·휴게시간 보장을 확대 적용
- 안전사고 발생 시 신속 대응과 보상을 위한 전용 기금·보험제도 도입
- 돌봄 서비스 품질 관리와 종사자 권익 보호를 동시에 달성하는 지속가능한 제도 구조 확립

I

서론

- 01 연구의 배경 및 필요성
- 02 연구의 목적 및 범위
- 03 연구 내용 및 방법

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

산모신생아건강관리사는 출산 직후의 산모 가정을 방문하여 산후 회복과 신생아 양육을 지원하는 전문인력이다. 보건복지부는 모자보건법 등에 근거하여 산모신생아 건강관리 지원사업을 운영하고 있으며, 산모신생아건강관리사를 출산가정에 파견함으로써 산모의 건강 회복과 신생아 돌봄을 돕고 가계의 경제적 부담을 경감시키는 한편, 사회서비스 분야의 일자리를 창출하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 사업은 2006년 저소득층 대상 산모도우미 지원사업으로 시작된 이후 2013년 현 명칭으로 개편되어 범위를 확대해 왔으며, 출산율 저하에 대응한 정부와 지자체의 지원 확대에 따라 서비스 이용 대상이 꾸준히 늘고 있다(김자연 외, 2022: 18). 그 결과 산모신생아건강관리사 인력 규모도 증가하여 2024년 기준, 약 1만 8천명에 달하는 산모신생아건강관리사들이 현장에서 활동하고 있는 것으로 알려져 있다(김자연 외, 2025: 31). 산모신생아건강관리사는 주로 중장년 경력단절 여성 등이 종사하며, 연령이나 경력이 쌓여도 지속적으로 일할 수 있는 돌봄 전문 직종으로 부각되고 있다.¹⁾ 한편 이와 같은 산모신생아건강관리사의 고용 형태를 둘러싸고 현장에서는 근로자성, 즉 근로기준법상 근로자에 해당하는지 여부에 관한 혼선과 갈등이 발생하고 있다. 산모신생아건강관리사는 산모신생아 건강관리 서비스 제공기관(민간 산후관리 서비스 제공업체)과 계약을 맺고 이용가정에 파견되는 구조이지만, 계약의 형식과 업무 수행 방식이 일반적인 고용관계와 유사하여 일부에서는 이들을 해당 기관의 노동자로 보아야 한다는 주장이 제기된다. 실제로 많은 산모신생아건강관리사들이 제공기관과 이른바 ‘근로계약서’를 작성하고 일정한 소속감 속에서 근무하고 있음에도, 일부 제공기관은 산모신생아건강관리사를 사업주의 지휘·감독을 받지 않는 독립적인 도급인력으로 간주하며 법적인 근로자 지위를 부정

1) 영남일보(2021. 1. 28). “산후관리사 퇴직금 줄 의무없다” 구미 업체 배짱 지급 거부, <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20210126010003351>(2025. 5. 10. 인출).

하고 있다. 이러한 인식 차이로 인해 현장에서는 퇴직금 등 기본적 노동권리의 지급 여부를 둘러싼 분쟁이 발생해 왔다. 예컨대 장기간 근무하고도 퇴직금을 받지 못한 산후관리사(산모신생아건강관리사)들이 잇따라 민원을 제기하고 집단소송에 나서는 사례가 보고되고 있으며²⁾, 일부 업체는 산모신생아건강관리사의 근로자성을 부인한 채 고용 기간을 인위적으로 단기간으로 끊어 계약을 반복하는 방식으로 법정 퇴직금 의무를 지지 않고 있다는 지적도 제기되고 있다. 이처럼 현재 약 2만 명에 이르는 산모신생아건강관리사들 중 상당수가 이러한 제도적 사각지대에서 퇴직금 미지급 등 근로기준법의 보호를 충분히 받지 못하고 있다는 점은 사회적 돌봄 서비스 정책의 중요한 현안으로 부각되고 있다. 결국 산모신생아건강관리사의 법적 지위에 대한 명확한 판단 기준이 부재한 상황이 현장의 혼란과 노사 간 갈등으로 이어지고 있어, 이에 대한 정책적 해결이 시급하다는 필요성이 대두된다.

한편, 2023년 대법원에서 아이돌보미의 근로자성을 인정한 판례(대법원 2023. 8. 18. 선고 2019다252004 판결)는 산모신생아건강관리사 문제에 중요한 시사점을 제공한다. 아이돌보미는 여성가족부가 운영하는 아이돌봄지원사업의 돌봄인력으로서 산모신생아건강관리사와 유사하게 가정에 파견되어 서비스를 제공하는 직종이다. 해당 판결에서 대법원은 “비록 아이돌보미들이 원치 않는 개별 가정은 거부할 선택권이 있더라도, 근무 시간과 장소를 최종적으로 결정하는 권한은 서비스기관에 있었고, 일단 배정된 후에는 정해진 시간·장소에서 업무를 수행할 의무가 있었다”는 점을 지적하며, 아이돌보미들이 실질적으로 사용자 지휘·감독 아래에서 노무를 제공한 종속적 관계에 있음을 인정하였다. 아울러 아이돌보미가 제3자를 고용하여 업무를 대행할 수 없고, 근로시간에 비례하여 정해진 보수를 받을 뿐 추가 이윤이나 손실의 위험을 부담하지 않았으며, 서비스기관이 아이돌보미들에게 근로소득세를 원천징수하고 4대 보험에 가입시킨 데다 퇴직금까지 적립·지급해 온 사실 등에 비추어 볼 때, 형식에 관계없이 실질적으로 노동자에 해당한다고 판단하였다.

이 판결은 아이돌보미와 유사한 고용 구조를 가진 산모신생아건강관리사들의 경우에도 자칫하면 법원에서 근로자성이 인정될 수 있음을 시사하고 있다. 다시 말해, 현재 행정지침 상으로는 산모신생아건강관리사가 독립계약 형태로 간주되고

2) 오마이뉴스(2024. 4. 17). “산후관리사, 월 60시간 일해도 퇴직금 못 받아”... 집단소송, <https://omn.kr/28co0>(2025. 5. 10. 인출).

있으나 실제 근무 환경이 일정 정도 종속적 근로관계의 특징을 지닌다면, 사법부의 판단에 의해 근로기준법상의 근로자로 재규정될 가능성이 제기된 것이다. 이러한 최근의 법원 판례는 산모신생아 건강관리 지원사업의 정책 운영에 긴장감을 불러 일으켰으며, 산모신생아건강관리사의 신분 및 처우에 대한 제도 개선 논의를 촉진하는 계기가 되고 있다. 따라서 본 연구는 아이돌보미 판례 이후 높아진 법적 불확실성을 해소하고 산모신생아건강관리사 고용관계의 혼란을 해결하기 위해, 현행 제도를 면밀히 검토하고 합리적인 정책대안을 모색하고자 한다.

2. 연구의 목적 및 범위

본 연구는 산모신생아건강관리사의 근로자성 여부를 둘러싼 쟁점을 체계적으로 분석하여, 향후 이들의 법적 지위를 판단하는 데 활용할 수 있는 실질적이고 구체적인 판단기준을 제시하는 것을 주된 목적으로 한다. 현재 산모신생아건강관리사의 고용 형태에 관한 명확한 기준 부재로 인해 현장에서 혼선이 발생하고 이해당사자 간 이견이 존재하는바, 법원 판례와 노동관계 법령상의 원칙에 비추어 근로자성 인정 여부에 영향을 미치는 요소들을 규명하고 각 요소별 쟁점을 정리할 필요가 있다.³⁾ 이에 본 연구는 산모신생아건강관리사의 업무 내용, 계약 조건, 업무 수행 방식 등 다양한 요소를 종합적으로 검토함으로써 「근로기준법」상 근로자 해당 여부를 판단할 수 있는 실질적 지표를 도출하고자 한다.

아울러 본 연구의 논의 범위는 보건복지부의 산모신생아 건강관리 지원사업(일명 산후도우미 바우처 사업) 체계 내에서 활동하는 산모신생아건강관리사로 한정된다. 이러한 공공지원 사업을 중심으로 현행 지침과 제도 운영상의 한계점을 면밀히 진단하고, 합리적인 정책 개선 방안을 모색하고자 한다. 특히 산모신생아건강관리사의 법적 지위가 근로자로 인정되는 경우와 그렇지 않은 경우에 따라 필요한 대응 방향이 달라질 수 있으므로, 근로자성 인정 여부에 따른 양방향의 정책대안을 모두 검토하여 제시할 계획이다. 또한 연구 과정에서 노동법·돌봄서비스 분야의 전문가 자문회의와 서비스 제공기관 관계자 및 종사자 간담회를 통해 현장의 목소리

3) 영남일보(2021. 1. 28). “산후관리사 퇴직금 줄 의무없다” 구미 업체 배짱 지급 거부, <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20210126010003351>(2025. 5. 10. 인출).

리를 청취하였으며, 이러한 이해당사자들의 생생한 의견을 적극 반영함으로써 정책 대안의 현실성과 수용가능성을 높이고자 한다.

3. 연구 내용 및 방법

가. 문헌 연구

산모신생아 건강관리 지원사업과 관련된 각종 문헌과 법령 자료를 폭넓게 검토한다. 보건복지부의 역대 산모신생아 건강관리 사업 안내 지침과 사업 운영 매뉴얼을 분석하여 산모신생아건강관리사의 계약 및 업무 규정 현황을 파악하고, 현행 근로기준법 및 관련 법령에서 정의하는 근로자 개념과 특수형태근로종사자 등에 대한 규정을 확인한다. 또한 2023년 대법원 아이돌보미 판결을 비롯한 주요 판례와 고용노동부의 유권해석 자료를 검토함으로써, 유사 직종에 대한 법적 판단 기준과 행정해석의 흐름을 조사한다. 아울러 노인요양보호사, 장애인 활동지원사, 가사근로자 등 유사 돌봄서비스 직종의 고용 형태와 처우 사례를 비교분석하여 산모신생아건강관리사 직종에 주는 시사점을 도출한다.

나. 전문가 자문회의 개최

문헌분석 결과를 토대로 노동법 및 돌봄정책 분야 전문가 자문회의를 실시한다. 노동법 전문가, 변호사, 노무사, 사회복지·돌봄서비스 전문가 등이 참여한 자문회의에서 산모신생아건강관리사의 근로자성 여부에 대한 법리적 해석과 정책적 쟁점을 논의한다. 특히 근로기준법상의 근로자 인정 판단기준을 산모신생아건강관리사 사례에 적용할 경우 예상되는 결과와 한계에 대해 전문가들의 다양한 의견을 수렴하며, 아이돌보미 판례의 영향, 현행 지침의 미비점 등을 논의한다.

〈표 I-3-1〉 전문가 자문회의 일정

차수	일시	참석자	내용
1차	2025. 5. 12	노무사 2인	연구방향 및 판례 동향 자문
2차	2025. 5. 26	노무사 2인	근로자성 판단기준 자문
3차	2025. 6. 5	학계 전문가 2인	근로자성 인정 관련 법적 쟁점 자문
4차	2025. 6. 24	변호사 3인	근로자성 판단기준 서류 자문
5차	2025. 6. 25	학계 전문가 2인	근로자성 인정 관련 판례 및 결정례 자문
6차	2025. 7. 10	노무사 4인	근로계약서 및 관련 서류 검토
7차	2025. 7. 22	학계 전문가 2인	민간 육아도우미 처우개선에 관한 자문
8차	2025. 8. 19	학계 전문가 2인	근로자성 판단기준 계약 자료 검토

다. 간담회 개최

산모신생아건강관리사 서비스 제공기관 관계자 및 수요자와의 간담회를 통해 현장의 의견을 수렴한다. 산모신생아 건강관리 서비스를 실제 운영하는 제공기관 대표자, 관리 책임자, 이용자 등을 대상으로 간담회를 개최하여, 현재 사업 운영상의 애로사항과 근로자성 이슈에 대한 현장의 목소리를 청취한다.

본 연구는 이러한 이해당사자들의 생생한 의견을 반영함으로써, 제도 개선 방안이 현실에 부합하고 수용가능성을 가질 수 있도록 하고자 한다.

〈표 I-3-2〉 산모신생아건강관리사 서비스 제공기관 관계자 간담회 일정

차수	일시	참석자	내용
1차	2025. 6. 12.	제공기관 대표 4인	서비스 제공 현황 및 정책방향 의견 수렴
2차	2025. 7. 8.	제공기관 대표 5인	서비스 제공 현황 및 정책방향 의견 수렴
3차	2025. 7. 30.	제공기관 관리책임자 2인	서비스 제공 현황 및 정책방향 의견 수렴
4차	2025. 9. 19.	제공기관 대표 4인	연구 결과에 관한 의견 수렴
5차	2025. 9. 29.	제공기관 대표 1인	연구 결과에 관한 의견 수렴

〈표 I-3-3〉 산모신생아건강관리사 이용자 간담회 일정

차수	일시	참석자	내용
1차	2025. 8. 6	이용자 부모 2인	서비스 이용 현황 및 정책방향 의견 수렴

라. 정책연구실무협의회 개최

연구 진행 과정에서 보건복지부 출산정책과 등 유관 부처와의 정책연구실무협의회를 개최하여, 본 연구에 대한 피드백을 구하고 정책적 실현 가능성을 검토한다. 출산정책과 담당 공무원들과의 협의를 통해 정부의 현행 입장과 향후 추진 방향을 확인하고, 연구에서 제시하는 대안의 장·단점을 점검한다. 특히 산모신생아건강관리사의 근로자성 문제에 대한 정부 부처 간 인식 차이나 조율 필요 사항을 파악하고, 법령 개정 시 고려해야 할 행정적 요소들을 협의한다.

〈표 I-3-4〉 정책연구실무협의회 일정

차수	일시	참석자	내용
1차	2025. 5. 13.	보건복지부 출산정책과	산모신생아건강관리사 근로자성 판단 연구방향에 대한 논의
2차	2025. 9. 30.	보건복지부 출산정책과	연구결과 공유 및 정책안 논의

II

산모신생아건강관리사 제도 개관

- 01 산모신생아건강관리사의 개념과 업무 특성
- 02 산모신생아건강관리사 제도 운영 현황
- 03 제도적 쟁점

II. 산모신생아건강관리사 제도 개관

산모신생아건강관리사의 법적 근로자성(근로기준법상 근로자 해당 여부)을 둘러싸고 주요 이해당사자 간에 의견 차이가 크다. 최근 공공 아이돌보미(정부 아이돌보미지원사업 돌봄인력)에 대한 근로자성 인정 판결이 나오는 등, 건강관리사의 사용종속성 정도에 따라 법원 판단이 달라질 가능성이 제기됨에 따라 이들의 근로자성 판단 요소별 쟁점에 대한 체계적 검토가 필요하다. 따라서 이하에서는 향후 제IV장에서 다룰 핵심 판단 요소별 심층 분석에 앞서, 개념과 업무 특성, 근로자성 판단에 영향을 미치는 주요 요소와 찬·반 논거, 판단상 쟁점 등을 개괄적으로 살펴본다.

1. 산모신생아건강관리사의 개념과 업무 특성

가. 산모신생아건강관리사의 정의

산모신생아건강관리사는 출산 직후의 산모와 신생아가 있는 가정을 방문하여 산모의 산후 건강 회복과 신생아 양육을 지원하는 전문인력을 말한다. 보건복지부의 산모신생아 건강관리 지원사업에 따라 양성·배치되며, 흔히 “산후도우미”로 불리지만 공식적으로는 사회서비스 영역의 바우처 제공인력으로 분류된다. 이들은 지자체에 등록된 제공기관(민간 산후관리 서비스 업체)을 통해 파견되어 서비스를 제공하며, 「모자보건법」 및 정부 지침에 근거한 공공사업의 인력이라는 제도적 위치를 갖는다. 정부는 “산모신생아건강관리사”의 역할과 자격을 지침으로 규정하고 관리하며, 서비스 이용 가정과 제공기관 사이에 서비스 이용계약을 맺어 사업을 운영한다.

나. 자격요건과 전문성

산모신생아건강관리사가 되기 위해서는 정부 지정 교육기관에서의 전문 교육 이수 필수적이다. 일반 양성과정의 경우 이론 24시간, 실습 36시간 등 총 60시간

의 교육과정을 이수하여야 하며, 사회복지사·요양보호사·간호사 등 관련 자격 보유자나 경력자로 인정받는 경우는 40시간 과정(이론 12시간+실습 28시간)으로 단축된다. 교육 내용에는 산모를 위한 영양관리, 산후체조, 산욕기 위생 및 회복관리, 신생아 돌봄(신생아 목욕, 수유 지원 등) 실습, 그리고 서비스 제공인력으로서의 직무 윤리와 고객 서비스 교육 등이 포함된다. 또한 모든 산모신생아건강관리사는 현장 투입 전 건강진단을 통해 전염성 질환 등이 없음을 확인해야 하며, 배상책임보험 가입도 의무화되어 있다. 교육 수료 후 보건복지부 명의의 수료증이 발급되고, 이를 통해 지방자치단체에 등록된 제공기관에 취업하거나 바우처 제공인력으로 활동하게 된다. 활동 중에도 매년 8시간 이상의 보수교육 이수가 요구되어 지속적으로 전문성이 관리된다. 이를 통해 산모신생아건강관리사는 산모와 신생아 돌봄에 관한 지식과 숙련을 갖춘 전문 돌봄인력으로 인정받는다.⁴⁾

다. 서비스 대상과 범위

이들이 제공하는 서비스의 주 대상은 출산 직후 산모와 신생아이며, 서비스의 목적은 산모의 원활한 산후 회복과 신생아의 건강한 양육을 지원하는 데 있다. 정부 바우처 지원대상은 대체로 기준중위소득 일정 수준 이하의 출산가정이나 둘째 이상 출산가정 등으로 제한되며, 지원 기간도 출산 순위나 산모 건강 상태 등에 따라 1주에서 최장 4주 내외로 정해진다. 서비스 이용자는 관할 보건소 등을 통해 바우처를 신청한 후, 원하는 제공기관을 선택하여 산모신생아건강관리사와 1:1 매칭을 받는다. 산모신생아건강관리사는 한 가정에 파견되어 하루 8시간, 주 5일 근무를 기본으로 정해진 기간 동안 서비스를 제공하며, 단축형(1주), 표준형(2주), 연장형(4주) 등 표준 서비스기간 유형에 따라 일정을 소화한다. 서비스 범위는 산모의 신체·정서적 회복지원부터 신생아 돌봄, 가사 지원까지 폭넓으며, 구체적 내용은 정부 지침에 명시된 표준서비스 항목을 따른다.⁵⁾

4) 라이나전성기재단, 중장년 맞춤형 국가자격증, '산모신생아건강관리사', <https://www.junsungki.com/magazine/post-detail.do?id=1102>(2025. 5. 10. 인출).

5) 이상의 내용은 보건복지부 홈페이지, 산모신생아 건강관리 지원사업 참조, <https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10711020100>(2025. 5. 10. 인출).

라. 가정 내 파견 방식과 서비스 유형

산모신생아건강관리사는 산모의 산후조리 기간 동안 출산 가정으로 직접 방문하여 서비스를 제공한다. 서비스 이용을 원하는 산모(또는 가족)는 출산 예정일 40일 전부터 출산 후 30일 이내에 주민등록지 관할 보건소나 복지로 온라인 시스템을 통해 신청할 수 있다. 지원 대상은 기준 중위소득 150% 이하 가정이 원칙이지만, 지자체별로 예외지원 범위를 확대하여 고소득층도 일부 지원하거나, 쌍생아·장애 산모 등 특별한 경우 우선 지원하기도 한다. 이용자는 서비스 기간을 단축형, 표준형, 연장형 중에서 선택할 수 있으며 태아 유형(단태아, 쌍태아 이상)과 출산 순위(첫째, 둘째 이상)에 따라 지원 가능한 서비스 일수가 최소 5일에서 최대 40일까지 차등화되어 있다. 예를 들어 단태아를 출산한 초산모의 경우 단축 5일, 표준 10일, 연장 15일 패키지 중 선택할 수 있고, 둘째 아이 이상일 때는 10일, 15일, 20일로 기간이 늘어난다. 쌍태아를 출산했거나 산모가 중증장애인인 경우는 한 번에 두 명의 산모신생아건강관리사가 투입되는 서비스도 가능하며, 이때도 단축 10일에서 연장 20일 범위 내에서 이용할 수 있다. 삼태아 이상 다태아의 사례처럼 매우 예외적인 경우에는 인력 3~4명이 동시에 투입되고 최장 40일까지 연장 서비스가 제공되기도 한다.⁶⁾

이와 같이 서비스 기간과 인력 수는 가정의 상황에 맞춰 조정되지만, 하루 서비스 제공시간은 공통적으로 9시간(휴게 1시간 포함)을 표준으로 한다(김자연, 2023: 32). 일반적으로 오전 9시부터 오후 6시까지 또는 오전 10시~오후 7시 등으로 일일 8시간 근무(중간 1시간 점심휴게)하는 형태이며, 주말이나 공휴일에는 원칙적으로 서비스가 제공되지 않는다. 다만 이용자와 제공인력의 협의에 따라 토요일 근무를 하거나, 불가피한 경우 일요일 근무를 할 때는 별도의 추가 수당(휴일 수당 등)을 지급하도록 지침에 명시되어 있다. 서비스 기간 중 산모신생아건강관리사는 매일 해당 가정에 출퇴근하며, 제공 마지막 날에 이용 만족도 조사, 인계사항 정리 등의 절차를 거쳐 업무를 종료한다. 이후 산모신생아건강관리사는 소속 기관에 서비스 제공 기록지를 제출하고, 대기기간을 거쳐 다른 신규 신청자 가정으로 배정받아 재차 파견되는 방식으로 순환 근무하게 된다.

6) 이상의 내용은 보건복지부 홈페이지, 산모신생아 건강관리 지원사업 참조, [https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10711020100\(2025. 5. 10. 인출\)](https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10711020100(2025. 5. 10. 인출)).

마. 산모신생아건강관리사의 업무 범위

산모신생아건강관리사가 가정에서 수행하는 업무는 보건복지부 지침에 명시된 “표준 서비스” 내용에 따라 엄격히 한정된다. 주요 업무는 크게 산모 건강관리, 신생아 건강관리, 가사 지원 세 부분으로 나눌 수 있다. 구체적으로 산모에 대해서는 산후 영양관리, 위생관리, 부종 관리 및 산후체조 보조, 모유 수유 지도, 산후 우울 예방을 위한 정서 지원 등을 수행한다. 신생아에 대해서는 신생아의 몸청결 유지(목욕 보조), 수유 지원(분유 수유나 산모 수유 보조), 기저귀 갈기, 신생아 건강상태 관찰 등이 주요 업무이며, 그 외에 신생아 수유 용품과 젖병 소독, 신생아 의류 세탁 등 위생관리도 포함된다. 가사 지원 측면에서는 산모의 원활한 회복을 돕기 위해 산모 식사 준비 및 산모와 아기의 세탁물 관리가 서비스에 포함된다. 즉, 산모가 식사를 거르지 않고 충분한 영양을 섭취하도록 간단한 조리를 해주고, 산모의 의복이나 산모신생아 침구, 아기 옷가지 등의 세탁을 도와주는 것이다. 표준 서비스에 포함되지 않는 업무도 명확히 구분되는데, 예를 들어 산모와 신생아를 제외하고 다른 가족의 돌봄(다른 자녀 아이 돌보기 등)이나 일반 가사활동(집안 청소, 큰 빨래나 정리정돈 등)은 기본 서비스 범위에 속하지 않는다. 이러한 항목들은 이용자가 원할 경우 추가 비용을 지불하여 부가서비스로 별도 구매해야 하며, 산모신생아건강관리사가 임의로 수행해서는 안 된다. 이처럼 업무 범위를 명확히 제한하는 것은 서비스 품질을 일정 수준으로 유지하고, 산모신생아건강관리사가 감당해야 할 업무량을 관리하기 위한 취지이다. 한편 산모신생아건강관리사는 의료인이 아니므로 의학적 처치나 의료행위는 수행하지 않으며, 산모나 아기의 위급 상황 발생 시 신속히 의료기관에 연락하고 응급조치를 취하는 정도의 역할만 한다. 전반적으로 산모신생아건강관리사의 업무는 산모의 일상 회복 지원과 신생아의 기초적 돌봄에 집중되어 있으며, 모자건강 증진과 산후우울 예방에 기여하는 사회서비스로서 자리매김하고 있다.⁷⁾

7) 이상의 내용은 보건복지부 홈페이지, 산모신생아 건강관리 지원사업 참조.
[https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10711020100\(2025. 5. 10. 인출\)](https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10711020100(2025. 5. 10. 인출)).

바. 업무 특성과 근로자성 관련 요소

산모신생아건강관리사의 업무는 내용과 방식 면에서 몇 가지 특징을 지닌다.

첫째, 서비스 제공행위가 비교적 표준화되어 있고 반복적이라는 점이다. 산모신생아건강관리사는 각 가정에서 정해진 기간 동안 유사한 돌봄활동(산모 식사 차리기, 신생아 목욕 등)을 매일 반복하게 된다. 이는 개별 산모신생아건강관리사가 자신의 독자적 판단으로 새로운 서비스를 개발하거나 방식을 바꾸기보다는, 보건복지부 지침과 교육에서 배운 표준 매뉴얼에 따라 업무를 수행한다는 의미이다. 이러한 업무의 표준성과 규격화는 이용자에게 균질한 서비스를 제공한다는 장점이 있으나, 동시에 산모신생아건강관리사의 입장에서는 창의성이 발휘될 여지가 적고 노동의 획일성이 크다는 특징을 띤다.

둘째, 산모신생아건강관리사의 업무 수행은 개별 가정이라는 사적 공간에서 이루어지지만 상당 부분 외부 통제와 지침에 의해 구조화되어 있다. 현장에서 산모신생아건강관리사는 이용자인 산모(및 가족)의 요청에 따라 구체적인 집안일 순서를 정하고 하루 일과를 보내지만, 그 범위와 절차는 앞서 기술한 표준 서비스 내용에 한정된다. 예컨대 산모 식사 준비를 하더라도 제공기관이 미리 제공한 식단표나 표준 레시피에 따르는 경우가 많고, 신생아 돌보는 방식도 교육받은 내용대로 수행하게 된다. 따라서 현장에서의 자율성은 가사도우미와 비교하면 다소 제한적이며, 오히려 돌봄서비스의 전문성과 일관성을 유지하기 위한 매뉴얼 노동의 성격이 강하다.

셋째, 산모신생아건강관리사는 서비스 제공인력 간 대체 가능성이 높은 편이다. 일정 교육을 받고 자격을 취득하면 누구든 유사한 수준의 서비스를 제공할 수 있도록 제도가 설계되어 있기 때문에, 특정 산모신생아건강관리사만이 가진 특수한 숙련이나 기술보다는 규격화된 돌봄기술의 습득 여부가 더 중요하다. 실제로 제공기관들은 서비스 도중 산모신생아건강관리사가 병가나 개인사정으로 일을 지속하지 못할 경우 즉시 다른 교육이수자를 대체 투입하여 남은 기간 서비스를 이어가도록 하고 있으며(근로기준정책과-1338, 2022. 4. 21), 이용자 입장에서 큰 문제없이 교체를 받아들이는 사례가 있다. 이러한 대체 가능성은 서비스의 연속성 측면에서는 장점이지만, 노동법 측면에서는 산모신생아건강관리사를 개별 독립사업자라

기보다 기관이 보유한 인력자원 풀이자 교체 가능한 노동력으로 보는 인식을 강화하는 요소이다.

넷째, 산모신생아건강관리사의 소속 기관에 대한 전속성 및 복무규율도 업무 특성으로 지적된다. 산모신생아건강관리사는 제공기관에 등록되어 그 기관을 통해서 일을 할 수 있다. 이는 사회서비스 바우처 제공기관이 공익적 사업관리 책임을 지는 구조이므로, 무자격 개인이 개별적으로 영리활동을 하지 못하게 한 제도적 결과다. 따라서 산모신생아건강관리사는 사실상 기관에 고용된 형태와 유사하게 일정 기간 계속적으로 기관의 인력풀에 속해 있게 되며, 기관의 호출에 따라 근무하고 업무 보고를 하는 등 노무 제공 방식이 일반 근로자와 유사한 측면이 있다. 다만 산모신생아건강관리사는 정규직 상근 근로자처럼 매일 회사에 출근하는 것은 아니고, 본인이 희망하는 시기에 일을 배정받아 일할 수 있다는 점에서는 프리랜서적인 유연성도 존재한다. 예컨대, 산모신생아건강관리사 개인이 당분간 일을 쉬고자 하면 기관의 배치 제안을 거절하거나 휴식을 취할 수도 있다. 하지만 이러한 선택은 결국 다시 일을 하기 위해서는 기관에 종속될 수밖에 없는 구조적 한계가 있고, 서비스 현장에서의 작업 방식을 자기 재량대로 바꾸기는 어려운 실정이다. 요컨대 산모신생아건강관리사의 업무는 공익 목적의 사회서비스로서 일정하게 정형화되어 있으며, 산모신생아건강관리사는 개별 가정에서 일하지만 제도와 기관의 틀 안에서 움직이는 종속적 위치에 놓여 있다. 이러한 업무 특성들은 뒤에서 살펴볼 근로자성(근로기준법상 노동자 지위) 판단 논란과 연관되는 지점이다.

2. 산모신생아건강관리사 제도 운영 현황

가. 인력 규모

산모신생아 건강관리 지원사업(이하 산후도우미 사업)은 2006년 도입 이후 제공기관과 인력이 지속적으로 확대되어 왔다. 2012년 사회서비스 이용권 제도의 법제화로 제공기관 진입이 지정제에서 등록제로 완화되면서, 2012년 259개소에 불과했던 제공기관 수는 2017년 683개소로 급증했고(이정림 외, 2018: 45), 2024년 하반기 기준, 전국에 1,164개소의 제공기관이 운영되고 있다.⁸⁾ 이에 따라 산모

신생아건강관리사(산후도우미) 인력도 대폭 확충되어, 2024년 하반기 기준 21,508명의 건강관리사가 등록·활동 중인 것으로 파악된다.⁹⁾ 이처럼 공급인력이 빠르게 늘어난 데는 2012년 이후 바우처 제공기관 등록제 도입으로 민간 참여가 활성화된 영향이 크다.

산모신생아 건강관리 서비스 이용률 또한 최근 크게 상승하고 있다. 2024년 산후조리 실태조사 결과에 따르면, 2023년 출산한 산모 3,221명 중 83.2%가 산후도우미 지원사업을 인지하고 있었으며, 전체의 61.0%에 해당하는 1,966명이 실제로 해당 서비스를 이용한 것으로 나타났다. 이는 2018년 인지율 64.9%, 이용률 추정 50% 남짓에서 2021년 인지율 78.4%로 꾸준히 높아진 추세에 연장선으로, 산후 건강관리 지원에 대한 수요 증가와 서비스 접근성 개선을 보여준다(김자연 외, 2024: 126-127). 특히 2021년 사업부터 지원대상이 기준중위소득 120% 이하에서 150% 이하 출산가정으로 확대되면서 서비스 이용자가 크게 늘어났는데, 정부에 따르면 이 소득기준 완화 조치가 재가 산후조리 이용 증가의 주요 요인으로 분석된다(보건복지부 보도자료, 2025. 2. 5). 실제로 산모들이 이용하는 산후도우미 서비스 기간은 통상 2주(표준형 15일)이지만, 쌍생아나 삼태아 등 경우에 따라 1주 단축형부터 4주 연장형까지 선택할 수 있으며 서비스 규모가 꾸준히 확대되었다. 2024년에는 삼태아 이상 출산가정에 대한 지원기간이 최대 40일까지 연장되고, 투입 인력도 필요시 동시 3~4명까지 늘릴 수 있도록 사업 지침이 개편되었는데, 이는 다태아 가정의 특별한 수요를 반영한 조치로(보건복지부 보도자료, 2023. 12. 7), 산후도우미 인력운용의 탄력성을 높인 사례라 할 수 있다.

산모신생아건강관리사 인력의 구성을 살펴보면, 거의 전원이 여성으로 구성되어 있고 연령대는 중·장년층이 주류를 이루는 것이 특징이다. 본 사업은 정부가 중·장년 여성의 경력 활용과 일자리 창출을 목표로 도입한 측면이 있어(김자연 외, 2022: 49), 실제 종사자들도 대개 경력단절 여성이나 성인 자녀를 둔 전업주부 등이 많은 것으로 파악되고 있다.¹⁰⁾

8) 사회서비스 전자바우처 홈페이지, 주요통계, https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/statistic/view.do?p_sn=15(2025. 9. 5. 인출).

9) 사회서비스 전자바우처 홈페이지, 주요통계, https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/statistic/view.do?p_sn=15(2025. 9. 5. 인출).

10) 라이나전성기재단, 중장년 맞춤 국가자격증, '산모신생아건강관리사', <https://www.junsungki.com/magazine/post-detail.do?id=1102>(2025. 5. 10. 인출).

산모신생아건강관리사가 되려면 정부가 지정한 교육기관에서 60시간(관련 자격 보유 시 40시간)의 표준화된 직무교육을 이수해야 하며, 산모 건강관리 및 신생아 돌보기 등에 관한 이론·실습 교육을 수료한 사람에게 보건복지부 명의의 수료증이 발급된다. 교육 수료 후에는 각 지방자치단체에 등록된 바우처 제공기관(산모신생아건강관리서비스 제공기관)에 취업하여 활동하게 되며, 일단 현장에서 일하기 시작하면 매년 8시간 이상의 보수교육을 통해 최신 지식을 습득해야 한다. 또한 서비스 품질 관리 차원에서 산모에게 두 차례 이상 불만이 접수된 건강관리사는 재교육을 의무 이수하도록 하는 등 지속적인 역량 관리 장치도 마련되어 있다.¹¹⁾ 이처럼 산모신생아건강관리사 인력은 보건·복지 분야 자격이나 돌봄 경험을 갖춘 여성이 주축이며, 표준화된 양성교육과 보수교육을 통해 전문성을 갖춘 산후관리 전문가 집단으로 자리 잡고 있다.

나. 계약형태

산모신생아건강관리사는 서비스 제공기관(민간 산후관리업체)과 계약을 맺고 활동하지만, 계약 형태는 기관마다 다르게 운영되고 있다. 일부 제공기관은 정부 사업지침에 따라 표준 근로계약을 산모신생아건강관리사와 작성하며, 관리사를 직원으로 소속시키는 방식을 취한다. 그러나 다른 기관들은 별도의 서면계약 없이 관리사를 구두로 등록만 받아 일을 배정하는 경우도 있다. 표준계약을 사용하는 곳에서는 계약서 명칭이 ‘근로계약서’로 되어 있으나, 고용노동부 해석에 따르면 이는 지침 준수를 위한 형식적 작성에 불과하며 실질적인 고용관계를 따져봐야 한다고 한다. 실제로 관리사는 개인 자영사업자처럼 임의로 이용자를 모집할 수 없고 반드시 제공기관을 통해서만 일감을 얻으며, 산모(이용자)와 제공기관 간에 맺는 서비스 이용계약에 따라 관리사의 계약기간, 업무 범위, 근로시간과 장소 등이 정해진다. 이처럼 업무 형태만 보면 통상적인 고용관계와 유사하지만, 일각에서는 제공기관과 관리사의 관계를 단순 일자리 알선(중개)에 불과한 것으로 파악하여 근로계약이 아니라고 주장하기도 한다. 실제 현장에는 관리사와 “위·수탁 계약”을 체결하거나 아예 계약서 없이 필요할 때마다 호출하는 방식까지 혼재되어 있다. 요컨대

11) 이상의 내용은 보건복지부(2025). 산모신생아 건강관리 지원사업 안내, p.111 이하 참조.

계약 형식은 제각각이지만, 관리사는 특정 제공기관을 통하지 않고는 서비스를 제공할 수 없는 구조이다. 명목상 근로계약을 맺었다고 해도 그 자체로 법적 근로자성이 바로 인정되는 것은 아니며, 산모신생아건강관리사가 노동법상 근로자에 해당하는지는 계약 형식보다 실제 종속적인 근무 형태에 달려 있다는 것이 행정해석의 기본 입장이다. 한편 이 사업은 사회서비스 전자바우처 방식으로 운영되어, 모든 관리사가 제공기관 소속 제공인력으로 시스템에 등록되고 바우처 결제를 위한 ID카드를 발급받는다. 이는 관리사가 해당 기관에 소속되어 활동함을 전제로 한 제도이지만, 이러한 시스템상의 등록만으로 계약 형태와 근로자 지위가 명확히 규정되는 것은 아닌 실정이다.

다. 사회보험 적용

4대 보험 적용 여부는 산모신생아건강관리사의 고용관계를 판단하는 중요 요소이며, 원칙적으로 근로자로 인정될 경우 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 가입이 이루어져야 한다. 실제 보건복지부 사업지침에서도 바우처 제공기관에 소속된 관리사에 대해 최저임금법 등 관련 법령에 정한 바에 따라 노무관리를 하도록 규정되어 있다. 그러나 현장에서는 제공기관들이 관리사를 프리랜서로 간주하여 보험 가입을 누락하는 문제가 지적된다. 그 결과 상당수 산모신생아건강관리사가 건강보험과 국민연금에 지역가입자로 남고, 고용보험과 산재보험의 보호를 받지 못하는 등 사회보험 사각지대에 놓여 있는 것으로 나타난다.

다만 최근 들어 이들을 사회보험 체계로 편입하려는 움직임도 진행되고 있다. 2021년부터 산모신생아건강관리사에 대한 고용보험 적용이 단계적으로 시작되어, 일정 요건을 충족하면 실업급여 등 고용보험 수급이 가능해졌다. 또한 2022년 시행된 「가사근로자 고용개선 등에 관한 법률」을 통해 가사 서비스 분야(가사도우미·육아도우미 등)에 종사자를 정식 고용하는 제도가 도입되면서, 유사한 가정방문 돌봄서비스인 산모신생아 건강관리 서비스 분야에도 향후 사회보험 적용을 강화해야 한다는 논의가 이루어지고 있다. 실제로 동 법의 입법 취지에서는 산후관리사(산모신생아건강관리사)를 가사서비스 종사자의 예시로 언급하며 이들의 법적 근로자 지위와 권익 보호의 필요성을 강조한 바 있다. 아울러 산재보험에서도 가사서비스 종사자 특례가 2020년대에 마련되어 산모신생아관리사가 업무 중 재해를 당할 경

우 산업재해 보상 혜택을 받을 수 있는 길이 열리고 있다.

종합하면, 현재 대부분의 산모신생아건강관리사들은 4대 사회보험의 보호를 충분히 받지 못하는 상황이며, 사업 지침상의 노무관리규정과 현실 운영 간에 괴리가 존재한다. 정부는 관리사의 고용 안정과 처우 개선을 위해 사회보험 적용을 확대하려 하고 있으나, 현장에서는 계약 형태의 모호성을 이유로 이를 거부하는 경우가 남아 있는 실정이다. 한편 고용노동부도 “사회보험 가입 여부는 사용자가 관리사를 실질적으로 근로자로 대우해왔는지를 보여주는 지표”라고 밝히면서도, 지침과 달리 운영되는 사례가 있어 근로자성 판단은 여러 요소를 종합적으로 고려해야 한다는 신중한 입장을 보이고 있다(고용노동부 근로기준정책과-1338, 2022. 4. 21.).

라. 퇴직금 현황

퇴직금은 장기 근속한 근로자에게 지급되는 법정급여로, 근로기준법상 “1년 이상 계속 근로하고 주 평균 15시간 이상 근무”한 경우에 발생한다. 그러나 산모신생아건강관리사의 근무 특성상 이러한 요건을 충족하기가 매우 어렵다. 관리사들은 보통 산모 한 가정에 2주~4주 정도 단기 서비스를 제공하고 계약이 종료되며, 이후 새로운 이용자와 재계약하는 방식으로 일한다. 이처럼 개별 서비스 단위로 계약이 끊어지고 반복되는 구조이기 때문에 동일 제공기관에서 계속 일을 하더라도 법률상 “계속근로기간”을 산정하기 모호한 문제가 발생한다. 일부 사업주는 2주 또는 1개월짜리 단기 계약을 매번 새로 작성하는 식으로 관리사가 1년 이상 연속 근무하지 못하도록 운용하기도 한다. 이러한 이유로 동일 기관에서 여러 해를 일하고도 퇴직금을 받지 못하는 사례가 발생하고 있으며, 최근까지도 관리사들이 밀린 퇴직금을 청구하기 위해 소송을 제기하는 등 분쟁이 이어지고 있다.¹²⁾

현재 산모신생아건강관리사에게 퇴직금 지급은 거의 이루어지지 않는 것이 현실이며, 그 배경에는 두 가지 원인이 지적된다. 첫째, 관리사의 법적 근로자성이 불분명하여 제공기관이 퇴직금 지급을 자신의 의무라고 여기지 않는 경우가 많고, 둘째, 앞서 언급한 대로 관리사의 개별 근무계약이 1년 미만 단위로 관리되기 때문이다. 이 때문에 산모신생아건강관리사들은 사실상 퇴직금 사각지대에 놓여 있으며,

12) 오마이뉴스(2024. 4. 17일자 기사). "산후관리사, 월 60시간 일해도 퇴직금 못 받아"... 집단소송, <https://omn.kr/28co0>(2025. 5. 10. 인출).

퇴직금을 통해 장기 근속에 대한 보상을 받는 것이 매우 드문 상황이다. 산모신생아건강관리 지원사업 지침에도 퇴직금에 관한 별도 조항은 없으며, 결국 퇴직금 지급 여부는 관리사가 개별 기관에서 근로자로 인정될 정도로 장기간 지속 근무할 수 있는지에 달려 있다. 현실적으로는 관리사의 잦은 계약단절과 단시간 근로로 인해 이러한 요건을 충족하기 어려워, 법정 퇴직급여를 수령하는 관리사는 찾아보기 힘들다.

이러한 문제로 일부 지방노동관서에 민원이 제기되기도 했으나, 행정적으로 해결되기 쉽지 않은 실정이다. 노동관청은 산모신생아건강관리사가 근로자성이 인정된다면 당연히 퇴직금 대상이라고 보고 있으면서도, 사업주가 근로계약을 단속적으로 맺어온 경우 법 위반을 입증하기 어렵다는 이유로 시정명령을 내리지 않는 사례도 있다.¹³⁾ 결국 산모신생아건강관리사들의 퇴직금 문제는 이들의 고용 형태가 공식적으로 인정되지 않은 상태에서 발생하는 구조적인 어려움으로, 향후 이들의 고용 안정성과 처우 개선을 위해 해결해야 할 과제로 남아 있다.

3. 제도적 쟁점¹⁴⁾

가. 지휘 및 감독

1) 제공기관의 간접관리·통제

산모신생아건강관리사의 경우 비록 현장에서 제공기관 관리자가 직접 지휘하거나 상시 감독하지는 않지만, 제공기관이 여러 간접적 수단으로 업무를 관리·통제하고 있다는 점이 지적된다. 우선 보건복지부 지침에서는 산모신생아건강관리사의 노무관리를 근로기준법 및 최저임금법 등 관계법령에 따라 수행하도록 명시하고 있으며, 채용조건이나 계약관계, 업무수행 방식 등에서도 일반적인 근로자에 해당하는 요소들이 확인된다(2025 산모신생아 건강관리 지원사업 안내 참조).

13) 영남일보(2021. 1. 28일자 기사). "산후관리사 퇴직금 줄 의무없다" 구미 업체 배짱 지급 거부, <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20210126010003351>(2025. 5. 10. 인출).

14) 이하의 내용은 전문가 자문회의 및 산모신생아건강관리사 서비스 제공기관 관계자 간담회에서 도출된 내용을 근거로 작성되었음. 구체적인 내용은 제1장 서론- 제3절 연구내용 및 방법 참조.

실제로 각 제공기관은 표준화된 업무 매뉴얼을 마련하여 건강관리사가 따라야 할 서비스 절차와 수칙을 정해두고 있고, 서비스 종료 후에는 활동일지나 근무기록지를 제출받아 업무 내용을 보고하도록 함으로써 사후적으로 업무 수행을 점검한다. 예컨대 제공기관은 이용자(산모)의 서비스 신청 내용을 건강관리사에게 전달하여 일정과 업무를 배정하고, 건강관리사는 이에 따라 정해진 기간 동안 정해진 장소(산모의 가정)에서 서비스를 제공한다. 서비스가 종료되면 건강관리사는 그날의 업무 내용을 상세히 기록한 일지를 기관에 제출하고, 제공기관은 이를 통해 근태와 서비스 이행 여부를 확인·관리한다. 만약 서비스 진행 중 산모로부터 불만 접수가 있을 경우, 제공기관이 사실관계를 확인한 뒤 필요시 해당 건강관리사를 다른 인력으로 교체 배치하는 등 이용자 만족도를 관리하기 위한 조치를 취한다. 또한 건강관리사가 본인이 수락한 일정이나 서비스를 변경·취소하고자 할 때는 반드시 제공기관에 사전 통지하도록 되어 있어, 업무 일정 조정에도 제공기관이 관여한다. 이처럼 제공기관은 서비스 배정, 업무 지침, 사후 보고, 인력 교체 등 여러 방식으로 건강관리사의 업무 전반을 통제하고 있다. 결국 표면적으로는 건강관리사가 산모의 가정에서 단독으로 근무하지만, 보이지 않는 곳에서 제공기관의 규율과 관리 시스템 속에 편입되어 있다는 점이 근로자성 인정을 요구하는 측의 근거로 제시되고 있다(근로기준정책과-1338, 2022. 4. 21.).

2) 이용자의 현장 지휘와 건강관리사의 재량

반면 근로자성이 낮다고 보는 측에서는, 현장에서 건강관리사에게 구체적인 업무 지시를 내리는 사람은 제공기관 관리자보다는 산모 등 이용자에 가깝다는 점을 강조한다. 건강관리사는 산모의 개인 가정에서 서비스를 제공하므로 그날그날 어떤 집안일을 도와주고 신생아를 어떻게 돌볼지는 상당 부분 산모의 요구와 상황에 따라 결정되며, 건강관리사가 스스로 업무 수행 방법을 재량껏 조정하는 영역도 넓다는 것이다. 제공기관은 아이돌보미 사례에서처럼 업무 내용을 일일이 상세 지시하거나 실시간으로 통제하지 않으며, 건강관리사의 근무 시간도 일방적으로 지정하지는 않는다고 주장한다. 실제로 어떤 서비스를 언제 제공할지에 대한 1차적 결정권은 산모신생아건강관리사 본인에게 있어, 제시된 일정이 맞지 않을 경우 해당 업무를 수락하지 않을 자유도 갖고 있다. 제공기관과 산모신생아건강관리사 간 관

계는 필요한 때에 서비스 업무를 알선·연계해 주는 것에 그치며, 건강관리사는 지속적으로 근로를 제공할 의무가 없고 원하지 않을 경우 일을 거절해도 별도의 불이익이 없다는 점을 내세운다. 즉, 건강관리사가 여러 제공기관 중 한 곳에 전속되어 상시적인 지휘·명령을 받는 것이 아니라, 본인의 의사에 따라 개별 계약건을 선택하여 일하는 프리랜서적 성격이 강하다는 주장이다. 특히 업무 수행 과정에서 제공기관이 구체적·직접적으로 지휘·감독을 하지 않으며, 오히려 산모의 요구사항에 따라 서비스 내용이 실시간으로 결정되는 측면을 고려하면 전형적인 고용관계의 지휘·명령과는 구별된다고 본다. 즉, 아이돌보미의 경우 서비스기관이 문자메시지로 해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 지시하고 활동일지 제출을 요구하는 등 상당한 수준의 감독이 이루어지나, 산모신생아 건강관리 서비스에서는 그러한 직접적인 간섭이 상대적으로 적다. 이처럼 제공기관의 역할은 일정 배정과 사후 관리에 국한될 뿐, 건강관리사가 현장에서 어떻게 일하는지는 상당 부분 자율에 맡겨져 있다는 점에서 근로자성 부정이 가능하다.

3) 간접 지휘·감독에 대한 법적 평가

문제의 핵심은 제공기관의 이러한 간접적인 통제가 법률상 “지휘·감독”으로 인정될 만큼 충분한지에 대한 판단이다. 근로기준법상 근로자에 해당하는지 여부는 계약 형태와 관계없이 실질적으로 사용자 지휘 아래 종속적인 노무 제공인지에 따라 결정되는데(대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736), 산모신생아건강관리사의 경우 이를 둘러싸고 해석의 여지가 큰 상황이다. 앞서 본 바와 같이 제공기관은 업무 매뉴얼 준수, 서비스 일정 관리, 사후 보고 체계, 불만 시 인력교체 등 일정 수준 통제권을 행사하고 있어 건강관리사가 제공기관의 조직 내 통상적인 노동자와 다름없이 종속노동을 제공한다고 볼 여지가 있다. 실제로 정부 지침에 따라 일부 제공기관들은 건강관리사들과 근로계약을 체결하고 4대보험 가입, 퇴직금 지급 등 근로자로서 처우를 적용해온 사례도 있어, 이는 건강관리사를 사실상 내부 직원처럼 다루고 있다는 것으로 해석된다. 나아가 최근 유사한 돌봄서비스 분야인 아이돌보미에 대해 대법원이 근로자성을 공식적으로 인정하면서, 산모신생아건강관리사 역시 사업주인 제공기관과의 종속관계를 인정해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 그러나 반대하는 측에서는 산모신생아건강관리사가 형식상 프리랜서로서 가지

는 자율성에 주목하며, 상시적인 감독이나 인사권 행사가 결여된 제공기관과의 관계를 두고 전형적인 고용상의 지휘·명령관계로 보기 어렵다고 반박한다. 특히 건강관리사가 필요시 업무를 거절하거나 자신의 판단에 따라 서비스 진행을 조율할 수 있고, 현장에서 제공기관 없이도 업무를 수행할 수 있다는 점에서 사용자에게 근무 시간·내용 면에서 구속되고 있다고 보기는 어렵다는 것이다. 이처럼 “지휘·감독” 요소에 대한 양측의 입장 차이는 첨예하며, 산모신생아건강관리사가 실질적으로 제공기관의 지휘 아래 있는 종속노동자인지 독립적인 자영업자인지에 관한 핵심 쟁점으로 부각되고 있다. 결국 향후 판례나 행정해석에서는, 제공기관의 간접적 통제와 현장에서의 자율성 중 어느 측면에 무게를 두느냐에 따라 근로자성 인정 여부가 좌우될 것으로 보인다. 현재로서는 이 부분에 대한 명확한 사회적 합의가 이루어지지 않은 상태이며, 각 이해당사자들이 서로 상반된 논거를 펼치고 있어 법원의 최종 판단을 기다리는 상황이다.¹⁵⁾

나. 시간·장소의 구속성

1) 업무 배정 및 근로시간의 종속성

산모신생아 건강관리 서비스에서 건강관리사의 근무 시간은 제공기관에 의해 정해지는 구조를 갖는다. 출산가정이 서비스 신청을 하면 제공기관은 내부 인력풀에서 건강관리사를 찾아 “어느 일정에 어떤 산모님 댁에 나가 일을 할 수 있는지” 확인 후 배정하며, 건강관리사는 제시된 근무 조건을 수락하거나 거절할 수 있을 뿐 희망하는 근무 날짜나 시간을 임의로 정하기 어렵다. 서비스 수행 기간 동안에는 보건복지부 지침(산모신생아 건강관리 지원사업 안내)에 따라 주 5일, 1일 8시간 등의 표준화된 일정에 따라 근무가 이루어지고 근로시간이 고정되는 특징이 있다(보건복지부, 2025: 52). 2024년 산후조리 실태조사 결과에서도 산모의 약 84.2%가 산후조리 장소로 ‘본인 집’을 선택하여 산모신생아건강관리사 서비스를 이용한 것으로 나타나, 상당수 출산가정이 이러한 정형화된 일정의 가정방문 서비스를 받고 있다(보건복지부 보도자료, 2025. 2. 5).

15) 관련 하급심 주요 사례로는 광주지방법원 2023. 6. 23. 선고 2023나71239 판결; 수원지방법원 2020. 1. 10. 선고 2019나55422 판결 등 참조.

2) 근무 장소의 공간적 종속성

산모신생아건강관리사의 업무 공간 역시 독자적으로 선택되지 않고 제도적으로 제한된다. 건강관리사는 제공기관이 지정한 이용자의 가정을 직접 방문하여 서비스를 제공하며, 별도의 사업장이나 본인 선택 장소에서 일할 수 없다. 비록 서비스 이용 가정으로 바로 출퇴근하고 제공기관 사무실에 집결할 의무는 없지만, 결국 특정 가정으로 파견되어 일한다는 점에서 업무 수행 장소는 이용계약에 따라 외부에서 결정된다. 이처럼 특정 이용자 가정이라는 고정된 공간에서만 업무가 이루어지므로, 산모신생아건강관리사는 공간적으로도 일정 수준 종속되어 있다고 볼 수 있다.

3) 시간·장소 종속성과 근로자성 판단

서비스 제공시간과 장소가 사업 구조상 미리 정해지고 통제된다는 사실은 산모신생아건강관리사의 근로자성 판단에 중요한 요소로 작용한다. 실제 산모신생아건강관리사의 근로시간, 장소, 업무 내용이 서비스 계약으로 정해지고, 관리사가 스스로 사업을 영위할 수 없는 등의 사정은 산모신생아건강관리사와 제공기관 사이에 사용종속적 관계가 성립함을 보여주는 근거로 제시된다(근로기준정책과-1338, 2022.4.21). 아울러 보건복지부 지침에서도 「근로기준법」, 「최저임금법」 등 관계 법령에 따라 산모신생아건강관리사의 노무관리를 하도록 명시하고 있어, 사업 운영상 산모신생아건강관리사를 사실상 근로자로 간주하고 있다(보건복지부, 2025: 95). 한편 일각에서는 건강관리사가 개별 서비스 수탁 여부를 스스로 결정하고 상시적인 출근 의무는 없다는 점 등을 들어 독립된 도급인력에 가깝다고 주장하기도 한다(근로기준정책과-1338, 2022. 4. 21., 갑설 참조). 그러나 이러한 견해 차이로 인해 퇴직금 지급 여부 등 기본적 노동권 문제를 둘러싼 분쟁 사례까지 발생하고 있으며, 실제 장기간 근무하고도 퇴직금을 받지 못한 건강관리사들이 민원 제기와 집단소송에 나선 사례도 보고되고 있다. 결국 시간적·공간적 종속성의 존재 여부는 건강관리사의 근로자성 판단을 좌우하는 핵심 요소로 지목되며, 제도 운영 과정에서 이들 노동조건을 둘러싼 해소 과제가 남아 있다.

다. 전속성

1) 제도 설계상 전속성 요인

산모신생아 건강관리 지원사업은 제공기관을 중심으로 인력 등록-배정-정산이 일관되게 이루어지도록 설계되어 있다.

첫째, 제공기관은 인력 채용 시 제공인력의 자격·결격 여부와 함께 ‘근로계약서 사본’을 제출하여 등록 기준 충족을 확인받도록 규정되어 있어(시·군·구 등록 절차상 서류 항목), 인력의 기관 소속·관리 전제가 제도에 내장되어 있다(보건복지부, 2025: 82).

둘째, 제공인력 카드(전자바우처용 ID) 발급 신청서에는 제공기관명, 담당자, 카드 수령지(기관/기타) 등 기관 식별·연계 정보가 필수 기재 항목으로 포함되어, 인력의 배치·이용·결제 전 과정이 기관을 매개로 이뤄지도록 하고 있다(보건복지부, 2025: 9).

셋째, 전자바우처 생성 단계에서 ‘매칭 제공인력 정보’를 시스템에 등록해야만 바우처가 생성되므로(계약 다음날 생성), 개별 서비스는 특정 제공기관-특정 제공인력의 일대일 매칭을 전제로 운영된다(보건복지부, 2025: 10).

넷째, 사업 지침은 시·군·구가 주체가 되어 ‘유자격 대체인력 풀(pool)’을 구축하도록 하되, 이 역시 기관 배치의 보완 장치(수요 급증 시 임시 투입)로 설계되어 있어, 공급망 전반이 기관 중심의 인력 운영을 전제하고 있다(보건복지부, 2025: 105).

다섯째, 현장 관리 수준에서도 서비스 제공계획서, 제공기록지(근무시간·제공기관·업무기록) 등 표준 서식을 통해 기간·시간·기관이 명시되고, 사후 정산은 월별 정산내역 조회 등 전자시스템에서 기관 단위로 처리되도록 되어 있어 경제적·행정적 종속성이 강화된다(보건복지부, 2025: 14).

요컨대, 제도 설계·운영 절차는 산모신생아건강관리사가 특정 제공기관의 배정·보고·정산 체계 내에서 활동하는 구조를 뚜렷하게 전제한다는 점이 특징이다.

2) 현장 운영상 비전속성 요인

반면, 운영 현실에서는 장기·배타적 전속보다 케이스 단위의 단기·간헐적 활동이 보편적이다. 첫째, 바우처는 단축 5일-연장 40일 범위에서 이용일 수(케이스 기

간)를 정해 생성되므로, 개별 배정이 종료되면 동일 인력이 다른 이용가정 또는 다른 기관 배정으로 이동하는 구조가 반복된다.

둘째, 유자격 대체인력 풀에는 “상시 고용되지 않고 필요 시 간헐적 참여” 희망자도 포함되도록 되어 있어, 제도 자체가 비상용·비연속 활동 경로를 인정한다(보건복지부, 2025: 105).

셋째, 다태아·취약사례의 동시 투입(2~4인) 등 수요 변화에 따라 동일 기간 중복수 인력 배치가 가능하도록 가격·운영표가 설계되어 있어(사업 유형·가격표), 동일 인력이 특정 기관·특정 가정에 장기간 고정되는 전속 구조와는 거리가 있다(보건복지부, 2025: 47).

넷째, 서비스 제공기록지는 케이스별 제공시간·제공기관을 기록·관리하도록 하고 있어(서식), 배정 간 공백기(무배정 기간)가 발생하는 비연속 근무 실태가 행정상으로도 전제된다(보건복지부, 2025: 186).

이러한 요소들은 기관 내부 대기·상용 전속이라기보다, 케이스 단위로 배정-이동-정산되는 비전속·유연 운용이 일반적임을 시사한다.

3) ‘기간 전속성’과 ‘구조적 전속성’의 혼재

전속성이란 특정 사용자(혹은 하나의 사업체)에 전적으로 소속되어 일하는지 여부로, 근로자가 한 사업주에게 배타적으로 노무를 제공하는지 살피는 판단 요소다.

앞서 살펴본 바와 같이 근로자성을 인정하는 측에서는 산모신생아건강관리사의 활동이 사실상 전속적이라고 본다. 건강관리사는 하나의 제공기관과 계약을 맺고 그 소속 인력으로 활동하는 경우가 대부분이며, 동시에 여러 기관에 중복 등록하여 일하는 사례는 드문 것으로 알려져 있다. 제공기관 입장에서조차 자사 소속 관리사의 일정이나 배정을 우선 관리하므로, 관리사들은 사실상 특정 기관에 상시 대기하며 전임으로 일하는 형태에 가깝다. 다른 업종에 겸직하거나 타 기관을 통해 추가로 일하는 것은 현실적으로 쉽지 않아서, 경제적으로도 특정 기관에 묶여있는 종속적 지위라고 해석된다. 이러한 전속성은 하나의 사용자에게 종속된 근로관계의 전형적 특징이므로 근로자성을 인정하는 근거가 된다.

이에 반해 근로자성을 부정하는 측은 건강관리사가 법률이나 계약상으로 복수 기관 등록이 금지되지 않고, 실제로도 필요 시 한 기관에서 다른 기관으로 비교적

자유롭게 옮겨갈 수 있다는 점을 근거로 든다. 예컨대 한 이용자와의 서비스 계약을 완료한 후에는 새로운 기관을 통해 다른 일감을 얻을 수 있고, 동시에 둘 이상의 제공기관에 이름을 올려두고 소개를 받을 수도 있다는 것이다. 특히 산모신생아 건강관리사는 한 번에 한 가정에서 일하지만 서비스 종료 후에는 다른 기관을 통해 연속적으로 새로운 가정에 파견될 수 있기에, 결과적으로 보면 특정 기관에 전속되지 않고 유연하게 활동한다고 볼 수 있다. 또한 현행 지침상으로는 제공기관 변경에 별다른 제한이 없으므로, 전형적인 전속 고용관계처럼 인사이동이나 이직에 제약을 받지 않는다는 주장도 있다. 결국 건강관리사의 실제 업무 형태를 “사실상의 전속 고용”으로 볼지, “여러 사용자 사이를 이동 가능한 자율적 계약”으로 볼지가 쟁점이다.

이 쟁점은 근로자성 판단에서, 노동력이 특정 사업주에 결속되어 있는지 또는 스스로 노동 제공 대상을 선택할 여지가 있는지를 가늠하는 기준이 된다.

라. 보수체계

1) 가격·정산 구조(바우처 기반 단가 체계)

산모신생아 건강관리 지원사업의 보수체계는 정부가 고시한 기준가격(1일)을 중심으로 설계되어 있다. 기준가격은 태아 유형(단태아·다태아), 투입 인력 수(1~4인), 서비스 기간(단축·표준·연장)에 따라 구분되며, 제공기관은 기준가격의 +5% 범위에서 자율가격(우수인력 등급)을 추가 운영할 수 있으나 기준가격 상품을 반드시 운영해야 한다(보건복지부, 2025: 47-48).

이때 서비스 가격 = 정부지원금 + 이용자 본인부담금의 구조이고, 유형별·기간별 산정표는 지침에 상세 제시되어 있다(보건복지부, 2025: 48, 232). 2024년 실태조사에서도 동일한 구조와 자율가격 +5%(우수인력 적용 30% 이내 권고)를 정리하고 있으며, 2024년 기준 1일 단가 표(단태아·쌍태아 등)를 제시하고 있다(김자연 외, 2024: 28-29).

2) 임금 지급 원칙(표준가격의 일정 비율 규정)

지침은 제공인력 임금을 ‘일반(표준) 가격의 75% 이상’ 지급하도록 명시하고, 2

인 투입 시에는 1인당 표준가격의 75% 이상을 2로 분할하는 원칙을 둔다. 간헐·임시 투입의 인정제공인력(표준)은 ‘인정제공인력(표준) 기준가격의 75% 이상’, 인정제공인력(가족)은 ‘인정제공인력(표준) 기준가격의 50%를 서비스 가격으로 적용 후 그 75% 이상’ 지급, 유자격 대체인력 풀은 ‘일반(표준) 가격의 80% 이상’ 지급 등 예외기준을 별도로 두고 있다(보건복지부, 2025: 87). 아울러 제공기관은 제공인력 급여, 4대보험 가입 여부 등 일자리 관련 정보를 매월 6~25일 전자바우처시스템에 입력해야 하며, 시스템 상 예외지급(실시간 결제 불능 등)의 처리 절차와 지급 기한(25일까지 승인 시 26일 지급)도 정하고 있다(보건복지부, 2025: 96, 24).

3) 시간·성과 연동 및 환산(1일 8시간 기준)

서비스 시간 산정은 1일 8시간 환산을 원칙으로 하며, 전자바우처 시스템의 제공기록(일자·제공시간·기관)을 근거로 정산된다. 지침에 따른 교육비 지원 요건 안내를 통해서도 근무시간을 시스템 상 제공기록에 따라 1일 8시간으로 환산함을 재확인 할 수 있다(보건복지부, 2025: 124; 186-187). 이에 따라 실제 제공한 일수·시간만큼 보수가 산정되며, 배정 공백기에 대한 보수는 발생하지 않는다. 서비스 제공기록지(서식 9)에는 케이스별 제공시간·기관·업무기록 항목이 포함되어 정산·모니터링의 근거가 된다(보건복지부, 2025: 186).

4) 운영비(기관 몫)와 지급 여력(비용 배분 구조)

지침은 기관 관리·운영비를 ‘서비스 가격의 25% 범위 내’ 에서 사용하도록 하고, ‘제공인력 4대보험료의 고용주 부담분’과 ‘퇴직충당금’ 등을 운영비에 포함하도록 명시하고 있다(보건복지부, 2025: 86).

이러한 구조는 동일한 서비스 가격 하에서 기관이 법정 사용자 비용(4대보험 사용자부담, 퇴직급여 적립 등)을 운영비로 부담한다는 점을 제도적으로 전제하며, 제공기관의 회계·정산 책임(서비스 비용 청구·제공인력 급여 지급)을 함께 부여하고 있다(보건복지부, 2025: 86).

5) 임금성(종속노동 대가) 주장과 용역대금(사업소득) 주장 간 대립

① 임금성 인정을 주장하는 측은 표준가격 대비 고정 비율(75% 이상)로 임금을 산정하고, 전자기록에 따른 시간·일수 연동 및 기관의 급여지급·4대보험·퇴직충당금 관리 의무가 결합되어 종속노동의 대가로서 임금의 성격이 강하다고 본다. 기준 가격·정부지원금·본인부담금의 표준화된 계산 시스템과 이용자에게 공개되는 가격표(기관 자율가격은 +5% 이내) 또한 근로기준법상 임금 체계 유사성을 강화하는 요인으로 제시된다(보건복지부, 2025: 47-48, 86, 232; 김자연 외, 2025: 16).

2024년 실태조사 역시 정부지원금·본인부담금 병행 구조를 전제로 이용행태를 분석하고 있어, 시간·일수 산정에 따른 수당형 보수 체계가 현장에서 일반적으로 작동함을 뒷받침한다(김자연 외, 2024: 28-29).

② 반면 용역대금(사업소득)이라고 주장하는 쪽에서는 배정된 기간·시간에 한해 수입이 발생하고 공백기에는 무수입이라는 점, 월 고정급·유급휴가 보장 부재, 자율가격·우수인력 등급 등 시장형 가격요소가 존재한다는 점을 근거로 개별 용역계약 대가의 성격을 강조한다. 특히 간헐 투입 인력(인정제공인력·대체인력)에 대한 별도 임금 기준은 상용·전속 고용관계와 다른 유연한 계약의 특성을 시사한다는 입장이다(보건복지부, 2025: 47-48).

6) 비용 수준·시장 여건에 따른 맥락(비교·추세 정보)

2019~2025년 표준 비용의 변화는 최저임금 인상 추세와 유사한 흐름을 보이며, 일급 기준 서비스 비용이 최저임금 대비 약 1.7~1.8배 수준이라는 비교가 제시되어 왔다(김자연 외, 2025: 27). 이는 전일(8시간) 서비스 제공을 전제한 단가가 단순 가사도우미 시장이나 일반 아웃소싱 단가보다 높게 책정되어 인력 확보·유지 인센티브를 부여하려는 의도와 연결된다(보건복지부, 2025: 47-48; 김자연 외, 2025: 16-17). 다만, 우수인력 자율가격 +5%의 유인 효과가 제한적이라는 현장 의견도 있어 보수체계의 세부 설계(직무난이도·경력·자격차 등 반영폭)에 대한 개선 요구가 동시에 제기되고 있다(김자연 외, 2025: 49).

정리하면, 보수체계는 표준가격·시간/일수 연동-기관 정산-급여지급-운영비(25%) 배분이라는 표준화된 체계 위에서 작동한다. 이 구조는 한편으로 임금성(종

속노동 대가) 평가를, 다른 한편으로 용역대금(개별 케이스 수입·공백 무보수) 평가를 각각 가능하게 한다. 전자의 관점에서는 표준가격 대비 비율($\geq 75\%$) 임금 규정과 기관의 사용자 비용(4대보험·퇴직적립) 부담이, 후자의 관점에서는 자율가격·간헐투입·무급 공백기가 핵심 근거로 거론된다.

마. 사용자 책임 주체

1) 현행 제도상 '사용자(고용주)' 귀속 구조

산모신생아 건강관리 지원사업의 운영체제는 제공기관이 인력 모집·교육·노무관리, 서비스 제공 및 모니터링, 비용 청구와 제공인력 급여 지급, 전자바우처 시스템 활용의 책임을 부담하는 구조로 설계되어 있다(김자연 외, 2025: 5).

특히 지침은 제공기관에 대해 근로기준법·최저임금법 등 관계 법령에 따른 노무관리 의무, 월별 급여 및 4대 사회보험 가입 여부 입력 의무(매월 6~25일)를 명시하며(보건복지부, 2025: 95), 운영비(서비스 가격의 25% 범위)에 제공인력의 4대 보험료 사용자 부담분과 퇴직충당금을 포함하도록 정하고 있다(보건복지부, 2025: 86). 또한 제공기관 등록 심사 시 제출서류로 제공인력의 근로계약서 사본을 요구하고(보건복지부, 2025: 82, 187), 교육과정에도 근로계약·급여·4대 보험·퇴직급여 등 근로조건 항목을 포함하여 기관 주도 노무관리를 전제로 한다(보건복지부, 2025: 294). 아울러 현장조사·행정지도 체크리스트는 4대 보험 가입, 퇴직적립, 근로계약 체결, 임금 지급(표준가격의 75% 이상) 등을 기관 점검 항목으로 열거하고 있어(보건복지부, 2025: 310), 제도 설계 차원에서 제공기관을 사실상의 사용자로 상정하고 있음을 뒷받침한다.

2) 근로자성 '인정' 관점의 사용자 귀속 논거

근로자성 인정 측은, ① 급여 지급 주체가 제공기관이고(김자연 외, 2025: 5), ② 근로계약서 제출·노무관리·사회보험 관리·퇴직적립이 기관 의무로 구조화되어 있으며(보건복지부, 2025: 82, 87, 96, 311), ③ 서비스 이용계약서(예시)가 지침 부록에 제시되어 이용자와 기관 간 계약관계를 체계화하고 있다는 점을 들어 법적·사실상 사용자는 제공기관이라고 본다(보건복지부, 2025: 302).

이러한 지침 구조는 임금 지급의무, 4대 보험 사용자 부담, 퇴직급여 적립 등 사용자 고유책임을 기관 영역에 두고 있고, 지자체의 현장조사·행정지도도 그 전제를 공유한다(보건복지부, 2025: 311).

3) 근로자성 ‘부정’ 관점의 논거

근로자성을 부인하는 입장에서는 ① 현장 업무의 실시간 지휘자는 이용자(가정)에 가깝고 기관은 배정·정산·사후관리 역할에 머무른다는 점, ② 간헐적·단기 투입과 무급 공백기 등 용역대금 성격이 강한 보수 구조, ③ 직업안정법상의 직업소개 서비스 영역에서는 노동법상 사용자책임이 면제되거나 불명확해지는 지점이 존재한다는 점을 들어 법률상 사용자 개념의 일치가 어렵다고 본다.

4) 이용자(가정)의 법적 지위(고객·계약 당사자)와 사용자성 부인

지침은 서비스 이용계약서(예시)를 통해 이용자와 기관 사이의 권리·의무를 정립하되, 임금 지급·노동관리·사회보험·퇴직적립 등 ‘사용자 책임’은 기관 영역으로 배분하고 있다(보건복지부, 2025: 302, 311). 따라서 이용자(산모·가족)는 서비스 수요자로서 계약 당사자일 수 있으나, 노동법상 사용자로서의 의무는 지침상 전제되지 않는다. 이는 기관 점검 항목에 근로계약·임금 지급·사회보험·퇴직적립이 포함되어 있는 점과도 일치한다(보건복지부, 2025: 311).

5) 지자체·중앙의 감독 연계

산모신생아 건강관리 지원 사업 제도는 시·군·구의 제공기관 등록·감독, 한국사회보장정보원의 바우처 정산·모니터링, 중앙사회서비스원의 평가·품질관리 등 다층적인 감독 체계를 통해 기관 책임의 실효성을 담보하도록 설계되어 있다(김자연 외, 2025: 100; 보건복지부, 2025: 19-20). 등록·현장조사 단계의 근로계약·사회보험·퇴직적립 확인(보건복지부, 2025: 82, 311)과 월별 급여·4대 보험 입력 의무(보건복지부, 2025: 96)는 사용자 책임의 사후 점검 근거로 기능한다.

6) 제도 외 영역(비바우처·직접고용)에서의 공백과 정책 과제

비바우처 시장 또는 개인이 직접 고용한 경우에는 가사서비스 법·제도 및 고용 형태 다양성으로 인해 사용자 책임이 불명확해지는 문제가 제기된다. 2024년 실태 조사는 비정규직·프리랜서 등 고용불안정 계층에 대한 보호 강화 필요성을 지적하며, 제도 접근성·보호 범위의 보완을 요청한 바 있다(김자연 외, 2024: 146).

연구·정책 측면에서는 서비스 영역 구분(건강관리 vs. 가사지원)과 표준화, 이용·제공계획서 도입, 휴게·근로조건의 명시화 등으로 기관 책임과 권한을 명확화해 사용자 책임의 실효성을 높일 필요성이 제기된다(김자연 외, 2025: 114-115). 즉, 바우처 본사업의 규범 설계는 제공기관을 사실상의 사용자로 전제하고, 임금 지급·사회보험·퇴직적립·근로계약 관리를 기관 책임으로 부과한다(보건복지부, 2025: 302, 311; 김자연 외, 2025: 5). 다만, 현장 실무(지휘 주체·간헐적 투입·무급 공백기간) 및 비바우처·직접고용 영역에서는 사용자 책임의 경계가 흐려지는 지점이 존재하고 있다.

바. 소결

제도 설계 차원에서 제공기관은 표준서비스·이용계약서·제공기록지 등 사전·사후 관리체계를 통해 건강관리사의 업무를 관리한다. 구체적으로, 지침은 제공기관에 노무관리 의무와 전자바우처 입력·정산 책임을 부과하고(월별 급여·4대 보험 입력 등), 현장조사·행정지도 체크리스트에 근로계약 체결, 임금 지급, 4대 보험 가입, 퇴직적립 점검 항목을 명시하고 있다(보건복지부, 2025: 96, 311). 또한 지침 부록의 서비스 이용계약서(예시)와 서비스 표준 등은 업무범위·보고의무 등 준수기준을 정해 사전적 통제의 근거를 제시한다(보건복지부, 2025: 302, 280).

이러한 제도적 장치는 업무매뉴얼·활동기록·인력교체를 전제로 간접·사후적 감독을 뒷받침하지만, 서비스 수행의 실시간 지휘는 이용자(가정)와 건강관리사의 현장 재량이 적지 않은 비중을 차지한다는 점에서 사용종속성의 강도는 케이스·기관 별로 편차가 발생한다.

바우처 배정기간 동안 건강관리사는 지정 가정을 방문하여 일일 8시간 환산 원칙에 따라 서비스를 제공하고, 제공기록지에 제공일자·제공시간·제공기관을 기재

한다. 이는 기간 중 시간·장소의 구속이 존재함을 의미한다(보건복지부, 2025: 124, 186-187). 반면, 배정이 종료되면 공백기(무배정 기간)와 재배정이 반복되는 구조여서 기간 간 자율성은 상대적으로 크다.

이처럼 전자바우처 구조 하에서 개별 케이스는 기관-인력-가정이 매칭되어 기관 단위 정산·보고가 이뤄지고, 관련 계약·서식이 기관 중심으로 표준화되어 있어 배정기간 중 ‘기간 전속성’이 관찰된다(보건복지부, 2025: 96, 302). 동시에 제도는 유자격 대체인력 풀 등 간헐적·긴급 투입 경로를 인정하고, 배정 종료 후 중복등록·기관 간 이동이 가능한 구조를 내포하므로 구조적(장기·배타) 전속성은 약하다고 볼 수 있다(김자연 외, 2025: 99-101).

한편, 보수는 기준가격-자율가격(+5%) 체계 아래, 제공인력 임금 \geq 표준가격의 75% 원칙과 운영비 \leq 25%(사용자 부담 4대 보험료·퇴직충당금 포함) 규정에 따라 산정·정산된다(보건복지부, 2025: 47-48, 87, 96). 전자기록(제공기록지·시스템 입력)에 기초한 시간·일수 연동 정산은 정형화된 임금성을 강화하는 반면에 공백기간 동안의 무보수, 간헐적 투입 인력의 별도 기준(75%/80%) 등은 용역대금 논리도 동시에 충족한다.

바우처 본사업의 규범설계는 제공기관을 사실상 사용자로 상정하며, 제공기관은 임금 지급, 4대 보험 사용자 부담, 퇴직충당금 적립, 근로계약 관리, 전자정산의 주체이고, 지자체의 등록·현장조사와 중앙·사회보장정보원의 정산·모니터링을 통해 집행이 담보된다(보건복지부, 2025: 82, 87, 96, 302, 311; 김자연 외, 2025: 114-115). 다만 비바우처사업·직접고용 영역에서는 가사서비스와의 경계, 고용형태의 다양성 등으로 사용자 책임 공백 가능성이 상존하므로, 표준계약·지침 문언의 귀속 주체 명확화와 영역 간 보호 연계 장치가 법적책적으로 요구된다(김자연 외, 2025: 114-115).

〈표 II-3-1〉 근로자성 판단 주요 쟁점

판단 요소	근로자성 인정 측 논거 (찬성 의견)	근로자성 부정 측 논거 (반대 의견)	주요 판단 쟁점 (핵심 질문)
지휘·감독	제공기관의 업무 매뉴얼 준수, 활동일지 제출 등 간접적 감독 존재. 불만 발생 시 기관이 개입·인력 교체 등 실질적 통제력 행사.	현장에서 상급자의 상시 감독 부재. 세부 업무지시는 산모 등 이용자가 제공하며, 기관은 일정 배정·사후관리 역할에 그침.	기관의 간접 지휘를 “사용종속적 감독”으로 볼 수 있는가? 현장에서는 누가 실질적인 지휘권을 행사하는가?
시간·장소 구속성	정해진 일정과 장소(이용자 가정)에서 근무하므로 구속성 높음. 기관이 배정한 시간·시간에 따라 일하며 임의 변경 불가.	상시적 근무지·근무시간 없음. 개별 서비스 종료 후에는 자유시간이 보장되고, 업무 제의에 대한 수락·거절 자유 있음. 연속된 상시고용 관계 아님.	근무 기간 중의 구속성을 전체 고용관계로 일반화할 수 있는가? 건강관리사의 비연속적 일감 제공 방식은 어떻게 고려해야 하는가?
전속성	대부분 한 제공기관에 전속되어 활동. 복수 기관 겸직 사례 드물고, 사실상 특정 기관에 전입 대기하며 타 일자리 병행 어려움.	중복 등록·이동 가능. 동시에 여러 기관에 소속될 법적 제약 없고, 서비스 완료 후 타 기관 통해 새 일감 획득 유연성 있음. 특정 기관에 장기 구속되지 않음.	건강관리사가 하나의 사용자에 결속되어 있다고 볼 수 있는가? 아니면 여러 사업주를 전전하는 독립 계약자에 가까운가?
보수체계	정부가 정한 고정 단가에 따라 시간당 수당 지급. 성과와 무관한 정액 임금으로, 추가 이윤·손실 위험 없음. 전형적인 임금 지급 구조.	일한 시간만큼만 수입 발생, 비근무 시 무수입. 기본급이나 유급휴가 없음. 일부는 프리랜서로 간주되어 4대 보험·퇴직금 미적용 등 고용인 혜택 없음.	보수 지급 방식이 근로 제공의 대가(임금)인가, 개별 용역 대가(사업소득)인가? 건강관리사가 소득 안정성과 사회보험 보호를 갖추지 못한 점을 어떻게 평가할 것인가?
사용자 책임	제공기관이 실질적 사용자. 지침상 기관이 노무관리 주체이며, 임금 지급과 4대 보험, 퇴직금 적립 등을 부담. 이용자는 단순 서비스 수혜자에 불과.	법적 사용자 불명확. 근로자성 부정 시 제공기관·이용자 모두 사용자 아님. 현행법상 가사사용인 면제 규정으로 가정 고용 시 책임부담 주체 부재.	건강관리서비스에서 누가 법적 사용자인가? 제공기관을 사용자로 법적으로 명시하지 않은 공백을 어떻게 해소할 것인가? 근로자성이 인정되지 않을 경우 노동법 보호의 공백을 어떻게 볼 것인가?

III

법적 근거 및 판례 분석

- 01 근로기준법상 근로자 정의 및 종속성 판단기준
- 02 대법원 판례 분석 - 아이돌보미 사건을 중심으로
- 03 고용노동부 및 법제처 관련 유권해석

Ⅲ. 법적 근거 및 판례 분석

1. 근로기준법상 근로자 정의 및 종속성 판단기준

가. 근로자 개념의 법적 정의

근로기준법 제2조 제1항 제1호는 “근로자란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람”으로 정의하고 있다. 이는 계약의 형식이나 명칭이 아닌, 임금을 목적으로 한 종속적 노무 제공의 실질을 기준으로 판단함을 의미한다. 대법원 역시 일관되게 형식보다 실질에 입각한 해석을 견지하고 있으며, 이는 헌법상 근로조건 보호 원칙에도 부합하는 해석이다. 따라서 특정 인력이 프리랜서 계약, 위임계약, 도급계약 등으로 명명되어 있다고 하더라도, 실제로 사용자에게 종속되어 근무하였다면 근로자로 간주되어야 한다(대법원 2006. 12. 7. 선고, 2004다29736 판결 등 참조).

나. 근로자성 판단을 위한 종속성 판단 요소

노무제공인(인력)이 사용자에게 종속되어 있는지 여부는 대법원 판례에서 제시한 여러 기준들을 종합적으로 고려하여 판단한다. 주요 판단 요소로는 다음과 같은 것들이 있다(대법원 2009. 3. 12. 선고, 2009도311 판결).

1) 업무 지휘·감독 여부

업무의 내용이 사용자에게 의해 정해지고 취업규칙이나 복무규정 등의 적용을 받으며, 업무 수행 과정에서도 사용자가 구체적이고 직접적으로 지휘·감독을 하는지 여부를 살핀다. 사용자가 과업 지시를 하고 노무 제공자의 업무 수행을 상세히 통제한다면, 이는 종속성 인정의 중요한 징표가 된다.

2) 시간·장소의 구속성

사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 노무 제공자가 이에 구속되어 일하는지 여부이다. 정해진 시간과 장소에서 근무하도록 요구받고 그 변경이 어려운 경우, 독립 사업자보다 사용자에게 종속된 근로관계에 가깝다고 볼 수 있다.

3) 대체 인력 및 비품 제공 여부

노무 제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 자신이 맡은 업무를 대행시킬 수 있는 등 독립적으로 자기 계산으로 사업을 영위할 수 있는지 여부이다. 사용자로부터 배정된 일을 제3자에게 자유롭게 대행시킬 수 없고, 필요한 장비도 사용자 측에 의존해야 한다면 사용자에게 대한 종속성을 뒷받침하는 정황이 된다. 반대로 자기 장비를 가지고 제3자를 써서 업무를 처리할 수 있다면 그만큼 독립성이 인정된다.

4) 이윤 창출과 손실 부담

노무 제공자가 자신의 노동을 통해 이윤을 창출하거나 손실 발생의 위험을 스스로 부담하는지, 아니면 사업상 위험을 사용자 측이 책임지는 구조인지를 본다. 예를 들어 노무 제공자가 업무 성과에 따라 수익이 달라지고 손실 위험도 떠안는다면 독립성이 크지만, 노무 제공자가 정해진 보수만 받고 성과와 무관하게 손실 위험은 사용자에게 귀속된다면 종속적 관계로 판단된다.

5) 보수의 성격과 지급 방식

보수가 근로 자체에 대한 대가로 지급되는지, 기본급이나 고정급이 정해져 있는지, 성과와 무관하게 일정 임금이 보장되는지 여부 및 임금 지급 시 근로소득세 원천징수의 실시 여부 등을 고려한다. 사용자가 일정 금액을 급여 형태로 지급하고 세금을 원천징수한다면 이는 통상적인 고용관계의 특징으로 볼 수 있다. 반면 건당 수수료를 지급받고 노무 제공자가 스스로 사업소득세를 납부하는 구조는 독립 사업자의 성격에 더 가깝다.

6) 계속적 노무 제공과 전속성

노무 제공 관계의 계속성과 사용자에게 전속성의 유무 및 정도도 판단 요소가 된다. 예를 들어 특정 노무 제공인이 하나의 사용자에게 전속되어 상시 지속적으로 일하는지, 아니면 여러 곳에 자유롭게 노무를 제공하는지를 따져 종속성의 정도를 평가한다. 오랜 기간 특정 업체 한 곳에서만 일하고 다른 일은 하지 못했다면 전속성이 높아 근로자성 인정에 유리한 반면, 여러 사업장을 오가며 일하면 전속성이 낮아진다.

7) 사회보장제도 적용 여부

고용보험이나 산재보험 등 사회보장제도 측면에서 해당 인력이 근로자로서의 지위를 인정받고 있는지도 부수적으로 고려된다. 사용자가 그 인력을 직장가입자로서 4대 보험에 가입시켰다면 사실상 근로자로 대우한 것이므로 종속성을 뒷받침하는 근거가 된다. 물론 이 요소는 사용자의 결정에 따라 좌우될 수 있으므로, 설령 4대 보험 미가입 등 요소가 없다고 해도 그것만으로 곧바로 근로자성이 부정되어서는 안 된다는 점에 유의해야 한다.

다. 종속적 노동 여부의 종합 판단과 유의점

이상의 여러 요소들은 개별적으로 절대적인 기준이라기보다 전체 상황을 종합적으로 고려하여 사용자에게 대한 종속성이 인정되는지 판단해야 한다. 어떤 요소는 충족되고 다른 요소는 일부 부족할 수도 있지만, 최종적으로는 노무 제공의 실질이 사용자에게 예측된 종속적 노동인지 여부가 핵심 판단 기준이 된다. 한편 판례는 이러한 판단 기준 중 일부 요소가 흠결이 있다는 이유만으로 근로자성을 선불리 부정해서는 안 된다고 강조하고 있다. 예를 들어 기본급이나 고정급이 없거나 4대 보험에 미가입되었다는 사실만 가지고 그 사람을 근로자가 아니라고 단정해서는 안 된다는 것이다. 이러한 사항들은 사용자 측이 경제적으로 우월한 지위에서 임의로 결정할 여지가 큰 만큼, 그 부존재만으로 근로자성을 배제해서는 안 된다는 취지이다. 결국 계약의 명칭이 어떻든 임금을 목적으로 한 종속적 노동이라면 근로기준법상 근로자로 보호되어야 한다는 것이며, 이는 개별 사례의 구체적 사정을 전체

적으로 평가하여 판단하게 된다는 점을 유념해야 한다.

2. 대법원 판례 분석 - 아이돌보미 사건을 중심으로¹⁶⁾

가. 사건의 배경과 하급심 판결

최근 돌봄서비스 분야에서 근로자성 여부가 쟁점이 된 대표적인 사례로 2023년 8월 18일 대법원에서 판결한 ‘아이돌보미 사건’(대법원 2019다252004 판결)이 있다. 이 사건의 원고들은 구 「아이돌봄 지원법」에 따라 지방자치단체의 위탁을 받은 서비스 제공기관 소속으로 각 가정에 파견되어 아이돌봄 서비스를 제공한 아이돌보미들이었다. 이들은 2013년부터 2016년까지 일정 기간 동안 연장·야간·휴일 근로수당 및 주휴수당, 연차휴가수당 등을 지급받지 못하자 소송을 제기하였다.¹⁷⁾

1심 법원은 아이돌보미들의 근로자성을 인정하였으나, 2심에서는 “아이돌보미는 근로기준법상 근로자가 아니고, 설령 근로자라고 해도 피고 기관들은 그들의 사용자가 아니다”라는 이유로 원고 청구를 기각하였다. 다시 말해, 항소심 법원은 아이돌보미들이 프리랜서에 가깝고 근로기준법상의 보호 대상이 아니라고 판단하였으며, 설령 근로자성을 인정한다고 하더라도 이들을 직접 고용한 사용자가 누구인지 불분명하므로 임금 지급의 책임을 질 주체가 없다는 논리를 취한 것이다.

나. 대법원의 근로자성 판단 논거

대법원은 2023년 8월 18일 선고된 본 사건 상고심 판결(대법원 2019다252004 판결)에서 원심 판결을 뒤집고 아이돌보미들의 근로자성을 인정하였다. 우선 대법원은 근로자성 판단 기준으로 앞서 살펴본 종속관계 판단 요소들을 재확인한 뒤, 아이돌보미들의 실제 업무 환경과 근무 형태를 면밀히 검토하였다. 그 결과 아이돌보미들은 각 지역 서비스 제공기관과 표준계약서를 작성하였으나 실질적으로는 근로계약과 다를 바 없이 사용자에게 전속되어 있었고, 여성가족부의 사업 지침에 따라 서비스 제공기관의 상당한 지휘·감독 아래 일을 수행하고 있음이

16) 대법원 판례 자세한 내용은 [부록 3]에서 확인할 수 있음.

17) Legal Times(2023. 8. 29). [노동] "아이돌보미도 근로기준법상 근로자", <https://www.legaltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=74478>(2025. 7. 10. 인출).

드러났다. 구체적으로 살펴보면, 서비스기관(피고 법인들)은 아이돌보미들에게 수시로 휴대폰 문자메시지를 통해 해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 직접적·구체적으로 지시하였고, 아이돌보미가 업무를 마치면 상세한 활동일지를 제출받아 그 활동 상황을 점검하였으며, 정기적으로 아이돌보미들과 간담회나 월례회를 개최하여 관리·감독하였다. 또한 서비스기관은 아이돌보미들에게 이용 가정과 돌봄 일정·장소를 최종적으로 지정하여 배정하였고, 아이돌보미들은 배정된 이용가정에서 정해진 시간과 장소에 돌봄서비스를 제공할 의무가 있었다. 아이돌보미들이 개별 이용자와 임의로 근무 시간이나 장소를 변경하는 것은 허용되지 않았고, 반드시 서비스기관을 통해서만 일정 변경이 가능하였다. 만약 지각을 하거나 무단으로 근무를 변경하는 등 규정을 어길 경우 서비스기관은 해당 아이돌보미에 대해 이후 신규 업무 배정을 중단하는 등 제재를 가할 수 있는 구조였다. 이와 함께 아이돌보미들은 자신에게 배정된 돌봄 업무를 제3자에게 대행시키는 것이 불가능하였고, 업무 특성상 별도로 비품이나 원자재를 투입하거나 자신의 계산으로 이윤을 창출할 여지도 없었다. 보수도 철저히 근무시간에 비례하여 시간당 수당이 지급될 뿐이어서, 추가 이익을 낼 수 없고 일한 만큼 이외의 손실을 입을 위험도 없었다. 서비스기관은 원고 아이돌보미들에게 매월 활동시간에 따른 급여를 지급하면서 근로소득세를 원천징수하였고, 일정 기간 이상 근무한 아이돌보미들에게는 고용보험과 산재보험 등 4대 보험에 가입시킨 뒤 퇴직금까지 적립·지급하고 있었다. 대법원은 특히 이 점에 주목하면서, 피고들이 주장한 “4대 보험 가입과 퇴직금 지급은 사용자 측의 임의적 호의에 불과하다”는 항변을 받아들이지 않았다. 해당 사회보험 적용과 퇴직금 지급이 이루어진 배경에는 여성가족부가 아이돌보미의 근로자성에 대해 고용노동부에 질의한 결과 “아이돌보미는 근로자성을 부정하기 어렵다”는 회신이 있었고, 이에 따라 4대 보험과 퇴직금 조치가 시행된 것이므로 이를 단순한 시혜로 볼 수 없다고 판단한 것이다. 이러한 여러 사정을 종합한 대법원은 결국 “원고들은 사용자(서비스기관)의 상당한 지휘·감독 아래 일정한 장소와 시간에 근로를 제공하였고, 성과와 무관하게 정해진 수당을 지급받았으므로, 그 관계는 근로기준법상 근로자에 해당한다”고 판시하였다. 형식상 프리랜서 위촉계약을 맺었더라도 실질은 전속적인 종속노동 관계였음을 법원이 최종적으로 인정한 것이며, 이에 따라 아이돌보미들은 근로기준법상 근로자에 해당하여 밀린 법정수당도 지급받을 권리가 있다

는 법리가 확립된 것이다.

다. 대법원의 사용자성 판단 논거

이 사건에서는 “누가 아이돌보미들의 사용자에 해당하는가” 역시 쟁점이 되었다. 아이돌봄 서비스 사업 구조를 보면, 여성가족부 장관이 지자체에 사업을 위탁하고 지자체는 지역의 건강가정지원센터 등 일정 요건을 갖춘 기관을 서비스 제공기관으로 지정하여 사업을 운영해 왔다. 피고들은 해당 지역에서 이러한 서비스기관을 설치·운영하는 비영리 법인들이었는데, 앞서 하급심은 “아이돌보미들이 설령 근로자라고 해도 지자체나 국가와 직접 고용관계가 없고, 서비스 제공기관 자체는 법인이 아니라 운영 단위에 불과하므로 사용자 책임을 물을 대상이 없다”고 판단했었다. 그러나 대법원은 실질적 사용자 판단 기준을 제시하면서, “형식이나 계약 주체에 구애될 것이 아니라 해당 근로관계에서 실질적으로 누가 노무 제공을 지휘·통제하고 임금 지급의 책임을 지는지를 따져야 한다”고 판시하였다. 그리고 사건의 구체적 사실관계를 따져본 결과, 원고 아이돌보미들을 면접하여 채용을 결정하고 교육을 실시하며, 문자메시지를 통해 업무 지시를 하고 활동일지를 점검하는 등 실질적으로 근로계약상의 사용자로서 지휘·감독을 한 주체는 서비스 제공기관이었으므로, 그 설치·운영을 맡은 피고 법인들이 해당 기간 동안 원고들과 각각 근로계약 관계를 맺은 사용자에 해당한다고 판결하였다. 이에 따라 아이돌보미들에게 밀린 수당을 지급할 책임이 피고들에게 있음을 법원이 명확히 한 것이다.

라. 판결의 의의 및 시사점

이 아이돌보미 사건 판결은 맞벌이 가정 등에 돌봄 서비스를 제공하는 아이돌보미에 대해 근로기준법상 근로자 지위를 인정한 최초의 대법원 판결이라는 점에서 큰 의의를 지닌다. 형식이나 계약 명칭보다 노무 제공 관계의 실질을 중시하여 근로자성과 사용자성을 판단한 이 판결은 향후 유사한 돌봄서비스 분야 분쟁의 중요한 선례가 될 것으로 평가된다. 실제로 법조계, 노동계에서는 이 판결이 아이돌보미뿐만 아니라 요양보호사나 장애인 활동지원사 등 다른 돌봄노동자들의 근로자성 판단에도 영향을 미칠 수 있다고 전망하고 있다. 그만큼 돌봄 노동의 운영 방식이

유사한 측면이 많기 때문이다. 한편 이 판결문에서는 과거 대법원의 여러 판례(2006년 선고 2004다29736 판결 등)를 인용하며 원칙을 설명함으로써, 기존 판례 법리를 그대로 적용한 것임을 밝히고 있다. 과거 유사 사례들과 비교하면, 그동안 개인 가정에서 이루어지는 돌봄·간병 노동의 경우 근로자성을 쉽게 인정하지 않았던 경향이 있었음을 알 수 있다. 예를 들어 병원 환자 보호자와 1:1로 계약하여 환자를 돌보는 개인 간병인이나, 직업소개소·협회를 통해 병원에 파견되어 일하는 간병인의 경우 등에서 법원이 근로자성을 부정한 판례들이 있다. 실제로 대법원 2009.3.12. 선고 2009도311 판결에서는 특정 간병인협회 소속 간병인들에 대하여, 협회 가입·탈퇴가 자유롭고 협회장이 업무 수행을 구체적으로 지휘·감독했다고 보기 어렵다는 점, 간병인이 다른 사람을 대신 고용하여 업무를 대행케 할 수 있었고 별도의 취업규칙도 없었던 점 등을 들어 근로자성을 인정하지 않았다. 간병인들에게 4대 보험이 적용되지 않고 기본급이나 고정급 없이 환자 소개 건별로 수당을 받은 사실 등도 독립 사업자에 가깝다고 판단한 근거가 되었다.

이처럼 전통적으로 개인 자격으로 일하는 간병인 사례에서는 사용자에 대한 종속성이 약하고 독립성이 크다는 이유로 근로자가 아니라는 판결이 우세했다. 민간 육아도우미(베이비시터)의 경우도 비슷한 맥락이었다. 아이돌보미와 달리 가정에서 부모가 직접 고용하는 개인시터나 육아도우미는 근로기준법상 적용 제외 대상으로 명시되어 있다(근로기준법 제11조). 이 때문에 별도의 파견 기관 없이 개인 가정과 직접 계약하는 육아도우미에 대해서는 설령 근로자성이 인정되더라도 전통적으로 근로기준법상의 보호를 받지 못했는데, 이러한 법·제도 환경 역시 돌봄 노동이 비공식 부문에서 이루어져 온 현실을 반영한 것이었다. 다만 2021년 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제정(2022년 시행)을 통해 가사·육아도우미를 서비스 제공기관 소속 정식 근로자로 고용하는 제도가 도입되는 등의 변화가 나타나고 있다. 한편 요양보호사의 경우 장기요양기관 등이 요양보호사를 근로자로 직접 고용하는 형태가 일반적이지만, 일부 방문요양 서비스 영역에서는 이들을 사실상 프리랜서처럼 취급해 온 문제가 지적되어 왔다. 아이돌보미 판결은 이러한 영역에서도 “형식이 아닌 실질에 따라 판단한다”는 원칙을 분명히 환기시킨 것이어서, 앞으로 유사한 분쟁들에서 근로자성 인정 범위를 넓히는 논거로 활용될 수 있을 것으로 보인다. 다만 동시에, 아이돌보미 사례와 달리 노무 제공자의 일부 자율성

이 인정되는 경우에는 근로자성이 여전히 부정될 여지도 남아 있다는 점도 간과해서는 안 된다. 이 부분은 뒤에서 살펴볼 행정해석 사례에서 확인할 수 있다.

3. 고용노동부 및 법제처 관련 유권해석¹⁸⁾

가. 아이돌보미에 대한 고용노동부 해석

돌봄종사자의 근로자성과 관련하여 행정부에서도 여러 차례 유권해석을 제시해 왔다. 고용노동부는 이미 2013년 6월 19일자 회시(근로개선정책과-3596호)를 통해 “아이돌봄지원사업의 아이돌보미는 근로자성을 부정하기 어렵다”는 입장을 밝힌 바 있다. 이 회신은 당시 여성가족부가 마련한 아이돌봄사업 지침 등을 토대로 아이돌보미 업무의 종속성을 인정한 것으로, 사실상 아이돌보미를 근로기준법상 근로자로 보는 것이 타당하다는 견해를 표명한 것이었다. 다만 고용노동부는 이어서 “만약 지침과 다르게 운영되는 경우가 있다면 구체적인 사정을 보고 판단해야 한다”는 단서를 달아, 사업장별 실제 운영 방식에 따라 예외가 있을 수 있음을 시사하였다. 요컨대 원칙적으로는 정부 지침에 따라 아이돌보미를 근로자로 보아야 하지만, 현실에서 만약 지침과 다른 형태로 운영된다면 그 실제 운영 형태와 계약 내용, 노무 제공 양상 등을 종합 고려하여 개별적으로 판단해야 한다는 취지였다. 이러한 2013년 고용노동부 해석은 이후 2023년 대법원 아이돌보미 판결을 통해 사법부에서도 최종적으로 확인되었다고 볼 수 있다.

나. 간병인에 대한 고용노동부 해석 사례

고용노동부는 간병인 및 요양보호사와 관련된 질의에도 다수의 회신물을 내놓은 바 있는데, 이 중 주목할 만한 것은 2011년 9월 8일자 회시(근로개선정책과-2981호)이다. 이 사안은 한 병원이 애초에 간병인들을 직접 고용했다가 나중에 간병인 협회와의 도급계약으로 전환하면서 형식상 간병인들을 개인사업자로 변경한 경우였다. 병원 측은 더 이상 사용자 책임을 질 필요가 없다고 주장했지만, 고용노동부는 갑설(근로자성 인정 의견)과 을설(불인정 의견)로 나누어 쟁점을 검토한 끝에

18) 이하에서 참고한 고용노동부 유권해석 회시 원문은 [부록 4]에서 확인할 수 있음.

“형식은 위·수탁 계약으로 바뀌었어도, 병원이 간병인들의 근무일정, 근무시간, 담당 환자 등을 사실상 정하고 관리했으며, 간병인들은 환자 수나 병원의 손익과 관계없이 매월 정해진 보수를 받았고, 간병으로 인한 이윤이나 손실의 위험도 간병인이 아닌 병원이 부담한 점 등에 비추어 볼 때, 이 간병인들은 여전히 근로기준법상 근로자에 해당한다”는 결론을 내렸다. 실제 회신문의 결론 부분에는 “종합적으로 판단하건대 귀 질의의 간병인은 근로기준법상 근로자로 볼 수 있을 것으로 사료된다”고까지 명시하여, 형식만 개인사업자로 바꾸었을 뿐 실질적 근로관계는 동일하게 유지된 경우라면 근로자 지위가 유지된다는 점을 분명히 하였다. 이는 기업이 계약 형식만 위장 변경하여 법적 책임을 회피하려 한 사례에서, 고용노동부가 실질 관계를 따져 근로자성을 인정한 것으로 평가된다. 요컨대 사용종속 관계가 계속되고 있다면 계약 형태의 변경만으로 근로자 지위를 상실하지 않는다는 행정해석을 제시한 셈이다.

다. 산모신생아건강관리사(산후도우미)에 대한 해석

반면 산모신생아건강관리사와 같이 민간 위탁기관을 통해 출산 가정에 파견되는 돌봄종사자에 대해서는 고용노동부가 비교적 신중한 태도를 보인 사례가 있다. 2022년 4월 21일자 회시(근로기준정책과-1338호)에서는 한 서비스 제공기관에서 산모신생아건강관리사들과 표준근로계약을 체결하고 이용자들에게 서비스를 제공하는 사례에 대한 질의가 있었다. 이 건에서 갑설은 “관리사는 근로자가 아니다”라는 주장, 을설은 “근로자다”라는 주장이 대립하였다. 고용노동부는 기존에 제시하였던 원칙과 마찬가지로 “계약 형식 여하와 관계없이 실질에 따라 판단한다”는 대전제를 재확인한 뒤, 몇 가지 특성을 지적하였다. 즉 이 사례의 관리사들은 아이돌보미처럼 일정 교육을 이수하고 해당 서비스기관에 등록되기는 하지만, 정해진 출퇴근 장소가 없고 각 이용자 가정에서 개별적으로 서비스를 제공하며, 업무 내용도 가정마다 다양하고 불규칙하다는 점을 들었다. 또한 서비스기관이 아이돌보미처럼 상시적인 지휘·감독을 하거나 근무 시간을 일방적으로 지정하지는 않으며, 산모관리사들이 여러 기관에 중복 등록하여 활동하거나 일이 없을 때 스스로 쉬는 등 상당한 자율성이 존재한다는 사실도 고려되었다. 이러한 사정을 종합한 결과 고용노동부는 “산모신생아건강관리사는 아이돌보미와 유사하나 종속성의 정도

에서 차이가 있을 수 있다”고 보고, 해당 사례만으로는 근로자성이 쉽게 인정되기 어렵다는 견해를 회신한 것으로 전해졌다. 다만 고용노동부는 동시에 “만약 해당 사업이 정부 지침과 다르게 운영된다면 실제 운영 방식을 보고 판단해야 한다”고 부연하여, 개별 기관의 운용 형태에 따라 결과가 달라질 수 있음을 언급하였다. 정리하면, 정부는 아이돌보미의 경우 정부 지침 아래 비교적 일관되게 통제되는 형태였던 반면 산모신생아건강관리사는 여러 기관과 이용자 사이에서 활동상의 자율성이 큰 것으로 보았다.

라. 법제처 법령해석례 및 일반 원칙

법제처 역시 근로자성 판단과 관련해 일관된 입장을 보여 왔다. 법제처는 개별 사안의 법령 해석 요청에 답변하는 형식으로 여러 차례 유권해석을 내놓았는데, 그 내용은 “근로기준법상 근로자 해당 여부는 계약의 명칭이나 형태와 관계없이 사용 종속관계를 종합 판단해야 한다”는 원론적인 원칙으로 귀결된다. 예컨대 2018년 법제처는 계약서상 신분을 프리랜서로 명시한 경우라도, 실제 업무 수행 실태를 보아 하나의 사용자 지휘 아래 전속적으로 일하고 있다면 근로기준법상 근로자로 보아야 한다고 해석하였다. 이러한 법제처 해석례들은 돌봄노동 분야만 특정한 것이 아니라 산업 전반에 공통적인 근로자 판단 원칙을 재확인한 것이며, “형식보다 실질”, “임금을 목적으로 종속적 노무를 제공하면 근로자”라는 규범을 행정해석 측면에서도 견고히 유지하고 있음을 보여준다.

마. 행정해석의 종합 및 시사점

고용노동부와 법제처의 입장은 한마디로 “실질 우선의 원칙” 아래 개별 사례의 구체적 사실관계를 면밀히 살펴 근로자성을 판단하되, 노동관계 법령의 보호 취지를 최대한 구현하려는 방향으로 수렴된다. 특히 사회서비스 분야 돌봄종사자들에 대해서는, 노무 제공 형태가 사용자에게 종속되어 있다면 근로자로 본다는 해석 기조를 꾸준히 유지해온 것으로 평가할 수 있다. 동시에 산모신생아건강관리사나 전통적 간병인처럼 일부 요소에서 독립성이 인정되는 경우에는 근로자성 불인정의 여지도 남겨두는 신중함을 보이기도 한다. 이는 각 직종의 업무 특성과 현장의 운

영 방식을 고려하려는 현실적인 접근이라 할 것이다. 결론적으로, 근로기준법상의 근로자 판단에 관한 법 규정과 판례, 그리고 행정해석은 모두 “형식보다 실질”을 중시하는 동일한 방향을 지향하고 있다. 계약상의 명칭이나 형태에 관계없이 실질적으로 사용자에게 예속되어 임금 노동을 제공한다면 법의 보호를 받아야 한다는 것이다. 다만 그 원칙의 적용에 있어서는 각 직종의 업무 특성과 개별 사례의 구체적 사정에 따라 세부 판단이 갈릴 수밖에 없다. 아이돌보미 대법원 판결은 이러한 원칙을 돌봄서비스 분야에 본격적으로 적용한 첫 사례로서, 향후 유사한 분쟁에서 중요한 준거가 될 것으로 보인다.

IV

산모신생아건강관리사의 근로자성 판단 요소별 검토

- 01 개관
- 02 지휘·감독 여부
- 03 근무 시간·장소 구속성
- 04 전속성
- 05 보수 체계 및 사회보험 적용
- 06 사용자 책임 주체
- 07 소결

IV. 산모신생아건강관리사의 근로자성 판단 요소별 검토

1. 개관

산모신생아건강관리사(일명 산후도우미)의 근로자성 여부는 가정에서 이루어지는 돌봄노동의 법적 지위를 판단하는 중요한 사례이다. 근로자성 판단이란 해당 종사자가 「근로기준법」상 근로자에 해당하는지를 검토하는 것으로, 이는 계약 형식이 아닌 실질적인 사용종속관계에 따라 결정된다(근로기준법-5761호, 2009. 12. 30.). 최근 아이돌보미에 대한 대법원 판결과 요양보호사에 대한 행정지침의 변화, 그리고 2022년 시행된 가사근로자법(가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률) 등으로 돌봄종사자들의 근로자성 논의가 활발하다. 전문가들은 아이돌보미에 대한 최근 대법원 판결은 돌봄노동 전반에 큰 파급효과를 미칠 것으로 평가되며, 요양보호사나 장애인활동지원사 등 유사 돌봄노동자의 업무 운영 방식도 아이돌보미와 유사하여 기준선이 높아질 것으로 보고 있다(방강수, 2023).

이하에서는 유사 직종인 아이돌보미, 요양보호사(방문요양), 민간 육아도우미(베이비시터)와의 비교·분석을 통해 산모신생아건강관리사의 근로자성을 검토한다. 특히 계약 형태, 지휘·감독 여부, 보수 체계, 근무시간·장소의 자율성, 사회보험 적용, 퇴직금 지급, 전속성(전속 여부), 사용자 책임 주체 등의 항목별로 각 직종의 특징을 구조적으로 분석한다. 이를 통해 각 직종의 사용종속성 정도를 평가하고, 산모신생아건강관리사의 근로자성 인정 가능성을 검토하고자 한다.

2. 지휘·감독 여부

가. 법적 판단 기준

근로기준법상 ‘근로자’ 해당 여부는 계약의 형식(도급·위임·위탁 등)이 아니라

노무제공 관계의 실질, 특히 사용자의 지휘·감독(사용종속성)이 존재하는지를 중심으로 종합 판단한다. 대법원은 아이돌보미 사건에서 ① 사용자가 업무 내용을 구체적으로 지시·관리했는지, ② 근무시간·장소 지정 등 복무규율이 있었는지, ③ 활동 일지·회의 등을 통한 복무점검이 정례화되었는지 등을 근거로 실질적 지휘·감독을 인정하고 근로자성을 긍정하였다(대법원 2019다252004·2019다252011).

나. 제도설계상 사전·사후 관리 구조

1) 제공기관의 간접 관리·통제

산모신생아건강관리사의 업무는 비록 현장에서 제공기관 관리자가 직접 지휘하거나 상시 감독하지 않더라도, 제공기관이 여러 간접적 수단을 통해 전반적으로 관리·통제하고 있는 것으로 나타난다. 우선 보건복지부 지침에서 제공기관은 산모신생아건강관리사의 노무관리를 근로기준법·최저임금법 등 관계 법령에 따라 수행하도록 명시되어 있으며, 채용 조건이나 계약 관계, 업무 수행 방식 등 제도 설계 측면에서 일반적인 근로자에 준하는 요소들이 확인된다(보건복지부, 2025: 95, 310-311). 실제 각 제공기관은 표준화된 업무 매뉴얼을 마련하여 건강관리사가 따라야 할 서비스 절차와 수칙을 사전에 정해두고 있고, 서비스 종료 후에는 건강관리사로부터 활동일지나 근무기록지를 제출받아 업무 내용을 보고하도록 함으로써 사후에 업무 수행을 점검하고 있다. 예를 들어 이용자(산모)의 서비스 신청이 접수되면 제공기관이 내부 인력풀에서 적합한 건강관리사를 선정하여 해당 산모와 일정 및 서비스 내용을 연계·배정하며, 건강관리사는 이에 따라 정해진 기간 동안 정해진 장소(산모의 가정)에서 서비스를 제공한다. 서비스가 끝나면 건강관리사는 그날의 제공 내용과 시간을 상세히 기록한 일지를 기관에 제출하고, 제공기관은 이를 통해 근태 및 서비스 이행 여부를 확인·관리한다. 만약 서비스 진행 중 산모로부터 불만이 접수될 경우 제공기관이 즉시 사실관계를 확인한 뒤 필요시 해당 건강관리사를 다른 인력으로 교체 배치하는 등의 조치를 취해 이용자 만족도를 관리한다. 지침에도 이러한 이용자 불편 발생 시 제공기관의 교체 연계 조치가 가능함을 분명히 하고 있다(보건복지부, 2025). 또한 건강관리사가 한 번 수락한 일정이나 서비스를 개인 사정으로 변경·취소하고자 할 경우에는 산모는 물론 제공기관에도

반드시 사전에 통지하여 승인을 받도록 되어 있어, 업무 일정 변경에도 제공기관이 관여하게 된다(고용노동부 근로기준정책과-1338호, 2022. 4. 21.). 이처럼 제공기관은 서비스 배정, 업무 지침 설정, 사후 보고 및 인력 교체 등 여러 장치를 통해 건강관리사의 업무 수행 전반을 간접적으로 통제하고 있다. 표면적으로는 건강관리사가 산모의 가정에서 단독으로 일하는 형태이지만, 실제로는 보이지 않는 곳에서 제공기관의 규율과 관리 시스템에 편입되어 있다는 점이 드러나는 것이다.

산모신생아건강관리사의 근무 조건 역시 제도적으로 미리 규정되어 제공기관을 매개로 관리되고 있다. 서비스 이용 시간은 통상 1일 9시간(휴게 1시간 포함)으로 표준화되어 있고(김자연, 2023: 32), 업무 장소도 이용자가 있는 가정으로 한정된다. 건강관리사는 임의로 “오늘은 다른 장소에서 일하겠다”거나 “근무시간을 절반만 하겠다”처럼 근무 시간이나 장소를 마음대로 정할 수 없으며, 이러한 사항은 이미 제공기관과 산모 간에 체결하는 서비스 이용계약서에 구체적으로 명시되어 있다. 해당 계약서에는 계약 기간, 돌봄 대상, 일일 서비스 시간, 준수 사항, 계약 해지 조건 등이 기재되는데, 비록 계약 당사자는 산모(이용자)와 제공기관이지만 건강관리사가 따라야 할 근무 조건을 사실상 규율하는 효과를 가진다. 건강관리사는 정해진 시간과 장소에서 성실히 일할 의무를 지고 있으며 임의로 이를 변경할 권한이 없다. 나아가 인력 운영 측면에서도 산모신생아건강관리사는 제공기관의 통제를 받는 구조에 놓여 있다. 제공기관이 건강관리사를 모집·채용하여 명부에 등록한 후 필요할 때마다 배치하는 방식이므로, 건강관리사는 계약상 독립된 사업자라기보다 해당 기관에 소속된 인력으로 간주된다. 특히 정부 지원 바우처 사업의 경우 많은 제공기관들이 건강관리사와 명시적 근로계약을 체결하고 4대 보험 가입, 퇴직금 적립 등 노무관리 책임을 부담하도록 되어 있어 제도적으로도 기관-건강관리사 간에 사용자-피고용인 관계가 성립됨을 전제로 하고 있다(보건복지부, 2025: 82, 311). 실제로 일부 제공기관은 소속 산모신생아건강관리사 전원과 정식 근로계약을 맺고 법정 기준에 따라 처우해온 사례도 보고되고 있는데, 이는 건강관리사를 사실상 내부 직원처럼 취급해 온 방증으로 해석될 수 있다. 결국 산모신생아건강관리사는 겉보기와 달리 제공기관의 지휘망 아래 조직 구성원으로서 종속적으로 노무를 제공하고 있으며, 이러한 간접적 통제의 제도화가 건강관리사에게 근로자성을 인정해야 한다는 측의 중요한 근거로 제시되고 있다(보건복지부, 2025: 310;

김자연 외, 2025: 100).

2) 이용자의 현장 지휘와 건강관리사의 재량

반면, 건강관리사의 근로자성이 낮다고 보는 측에서는 현장에서 건강관리사에게 구체적인 업무 지시를 내리는 주체가 제공기관 관리자보다는 산모 등 이용자에 가깝다는 점을 강조한다. 건강관리사가 산모의 개인 가정에서 서비스를 제공하는 만큼, 매일 어떤 가사 일을 도와주고 신생아를 어떻게 돌볼지는 상당 부분 산모의 요구와 그날그날의 상황에 따라 결정되며, 건강관리사가 스스로 업무 수행 방법을 재량껏 조정하는 영역도 넓다는 것이다. 제공기관은 아이돌보미 사례에서처럼 업무 내용을 일일이 상세히 지시하거나 근무 상황을 실시간으로 통제하지 않으며, 건강관리사의 구체적인 근무 시간 역시 일방적으로 지정하지는 않는다고 주장한다(고용노동부 근로기준정책과-1338호, 2022. 4. 21.). 실제로 어떤 서비스를 언제 제공할지에 대한 1차적 결정권은 산모신생아건강관리사 본인에게 있어 제시된 일정이 맞지 않을 경우 해당 업무를 수락하지 않을 자유도 갖고 있다. 제공기관과 건강관리사의 관계는 필요할 때에 서비스 업무를 알선·연계해주는 것에 그치며, 건강관리사는 지속적으로 근로를 제공할 의무가 없고 원하지 않을 경우 일을 거절해도 별도의 불이익이 없다는 점을 내세운다(심재진, 2019). 즉 건강관리사가 여러 제공기관 중 한 곳에 전속되어 상시적인 지휘·명령을 받는 것이 아니라 본인의 의사에 따라 개별 계약 건을 선택하여 일하는 프리랜서적 성격이 강하다는 주장이다. 특히 업무 수행 과정에서 제공기관이 구체적이거나 직접적으로 지휘·감독하지 않으며, 오히려 산모의 실시간 요구사항에 따라 서비스 내용이 결정되는 측면을 고려하면 이는 전형적인 고용관계의 지휘·명령과는 구별된다고 본다. 예컨대 아이돌보미 서비스의 경우 서비스기관이 문자 메시지 등을 통해 해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 지시하고 활동일지 제출을 요구하는 등 상당 수준의 감독이 이루어지지만, 산모신생아건강관리 서비스에서는 이와 같은 직접적 간섭이 상대적으로 적다는 것이다(고용노동부 근로기준정책과-1338호, 2022. 4. 21.). 이러한 이유로 제공기관의 역할은 주로 서비스 일정 배정과 사후 관리에 국한될 뿐 건강관리사가 현장에서 어떻게 일하는지는 상당 부분 자율에 맡겨져 있다는 점을 근로자성 부정 측에서는 강조하고 있다(고용노동부 근로기준정책과-1338호, 2022. 4. 21.).

〈표 IV-2-1〉 제도설계상 사전·사후 관리 장치와 법적 함의

관리 단계	관리 장치	법적 함의
사전	서비스 이용자 연계 및 업무 배정 - 제공기관이 신청을 접수 후 내부 인력풀에서 건강관리사를 선정·배정	건강관리사는 자율적으로 고객을 발굴하거나 일감을 선택할 수 없고, 기관 지정 업무만 수행 → 사업주 종속성 존재
사전	표준 계약 및 업무매뉴얼 제공 - 이용자와 계약 체결 후 매뉴얼 사전 제공	서비스가 표준화·규율화되어 건강관리사는 지침에 따라야 하며 재량 제한 → 사용자 지휘 아래 업무 수행
사전	근무시간·장소의 사전 확정 - 1일 8시간, 이용자 가정 등으로 계약상 확정	시간·장소를 사용자가 지정 → 건강관리사는 구속 관계에 놓임
사전	제공인력 등록 및 사전 교육 - 기관 등록 및 정부 지정 교육(60시간 등) 필수	개별 노동자가 독자 영업 불가, 기관 소속 인력으로 편입 → 조직 편입형 구조
사후	활동일지 제출 및 근태 관리 - 매일 활동일지 제출, 기관이 수집·확인	기관이 사후 감독을 수행 → 사용자로서 근태 관리·감독권 행사
사후	이용자 불만 시 기관 개입·인력 교체 - 불만 발생 시 기관 확인·교체 배치	제공기관이 인력 운용에 개입 → 인사 감독권 일부 행사
사후	서비스 실적 정산 및 평가 - 기관이 정산 및 만족도 평가 실시	업무 결과까지 기관이 관리 → 건강관리사는 기관 평가체계 속에서 종속적 근로 수행

다. 아이돌보미 판례와의 비교·평가

아이돌보미 판례(대법원 2023. 8. 18. 선고 2019다252004 판결)를 통해 본 지휘·감독 요소들과 본 제도를 비교하면 공통점과 차이점이 뚜렷하게 드러난다. 우선 공통적인 측면으로, 두 사례 모두 제공기관(서비스기관)이 노무 제공인의 업무 배치와 수행에 핵심적 역할을 한다는 점이 같다. 대법원은 아이돌보미들이 근로기준법상 근로자에 해당한다고 판단하면서, 서비스기관이 아이돌보미와 표준계약서를 작성해 사실상 근로계약을 맺고 직무 내용을 정부 지침에 따라 정했으며, 문자 메시지 등을 통해 업무 내용을 직접 지시하고 근무 시간 및 장소를 최종 지정하는 등 사용자로서 상당한 지휘·감독을 했다는 점을 주요 근거로 삼았다(2019다252004 판결). 또한 활동일지 점검 등을 통해 근태를 관리·감독하고 아이돌보미를 면접 채용하여 교육을 실시한 사실도 종속적 관계의 근거로 지적되었다(2019다252004 판결). 이러한 지휘·감독 구조는 산모신생아건강관리사 제도와 상당 부분 유사하다. 산모신생아건강관리사 역시 정부의 사업 지침 아래 제공기관이 모집·교육한 인력으로서 기관이 연계한 이용가정에 파견되어 일하고, 서비스 이용계약서

를 통해 근무 기간·시간과 장소가 사전에 규정된다(보건복지부, 2025: 19-20, 87). 건강관리사가 개별적으로 일감을 찾거나 계약 조건을 정하지 않고 기관이 제시한 일정과 조건에 따라 업무를 수행한다는 점에서 아이돌보미와 구조적으로 비슷하다. 제공기관은 서비스 품질 유지를 위해 업무 매뉴얼을 통해 표준화된 업무 범위를 제시하고, 매일 업무일지를 제출받아 수행 내용을 확인하며, 필요시 불만 사례에 대해 인력 교체 등의 관리조치를 취한다. 나아가 두 제도 모두 제공기관이 인력의 임금 지급 주체이자 4대 보험 가입, 퇴직적립 등 노무 관리 책임자로서 역할하도록 설계되어 있다는 공통점이 있다(보건복지부, 2025: 311; 김자연 외, 2025: 5). 요컨대 대법원이 아이돌보미에게서 인정한 사용자 지휘·감독 요소들 - 업무 배정 권한, 근무 조건 통제, 업무 절차 규율, 사후 보고 및 감독 - 상당수가 산모신생아건강관리사 제도에도 거의 동일하게 적용되고 있다.

한편 차이점도 존재한다. 아이돌보미의 경우 해당 서비스기관에 지속적으로 소속되어 활동한 반면, 산모신생아건강관리사는 개별 서비스 계약 단위로 단기·간헐적으로 일하는 경향이 강하다는 점이 지적된다(고용노동부 근로기준정책과-1338, 2022. 4. 21.). 아이돌보미 판결에서는 아이돌보미들이 하나의 기관에 사실상 전속되어 상시적으로 근무했다는 사정이 근로자성 인정에 긍정적으로 작용하였으나, 산모신생아건강관리사의 경우 한 기관에서 상시 고용 형태로 일하지 않고 건별로 일을 수행하며, 업무가 없는 기간에는 다른 경제활동을 자유롭게 할 수도 있어 전속성이나 계속적 근로관계의 정도가 상대적으로 낮다(심재진, 2019; 고용노동부 근로기준정책과-1338, 2022. 4. 21.). 또한 지휘·감독의 실시간성 수준에서도 차이가 있다. 아이돌보미 서비스에서는 제공기관이 수시로 문자 지시를 내리는 등 직접적인 통제가 이뤄졌던 데 비해, 산모신생아 서비스에서는 일일 업무 지시는 주로 산모의 요구에 따라 이루어지고 제공기관은 현장에 상주하지 않는다는 점에서 직접 감독의 강도가 약하다는 평가가 가능하다(고용노동부 근로기준정책과-1338, 2022. 4. 21.). 결국 산모신생아건강관리사 제도는 아이돌보미와 기본적인 운영 구조는 비슷하지만, 노무 제공 방식의 유연성과 상시 감독의 부재 등에서 보다 독립적인 요소를 일부 갖고 있다는 차이가 있다. 이러한 차이점 때문에 제공기관의 간접 통제가 법률상 “지휘·감독”으로 인정될 정도에 이르는지에 대해서는 해석상 논쟁의 여지가 남아 있다. 향후 판례에서는 앞서 살핀 유사점들과 차이점들 가운데

어느 측면에 무게를 두느냐에 따라 건강관리사의 근로자성 판단이 좌우될 것으로 보인다.

〈표 IV-2-2〉 지휘·감독 요소 비교

비교 요소	아이돌보미 판결 사례 (대법원 2023)	산모신생아건강관리사 제도	사사점
계약 관계 및 채용	서비스기관과 표준계약서 작성, 기관이 면접 채용·교육 실시	제공기관과 이용자가 서비스 이용계약서 체결, 일부 기관은 근로계약서 작성. 기관이 인력 모집·등록 및 사전 교육 주도	‘사전 틀’ 존재 여부는 유사, 실시간 구체지시 강도는 차이
업무 배정 방식	기관이 이용 가정 배정 주도, 아이돌보미는 기관 연결 가정에 파견	기관이 서비스 신청 접수 및 건강관리사 매칭, 건강관리사는 기관 알선으로만 배치	사후 통제의 제도화수준이 높음
업무 지시 및 감독	기관이 지침에 따라 업무 지휘·감독, 문자 등으로 구체 지시, 활동일지 상시 관리	기관이 업무매뉴얼 제공, 활동일지 사후 확인 등 간접 관리. 현장에서는 산모 지시에 따라 업무 수행	기관 승인·교체 권능이 시스템·문서로 고착
근무시간 및 장소	기관이 시간·장소 지정, 임의 변경 불가	1일 8시간, 이용자 가정 방문으로 표준화. 계약된 범위 내에서만 근무, 임의 변경 불가	전자정산 인증이 종속성 정황을 강화
전속성 및 계속성	아이돌보미는 특정 기관에 전속, 주요 소득원도 해당 기관	건강관리사는 개별 케이스 단위 활동, 무급 공백 존재. 중복 등록·겸업 가능, 전속성 낮음	내부 복무관리가 실무에서 작동

주: 상기 판례는 「아이돌봄 지원법」상의 아이돌보미에 대한 2023년 대법원 판결(대법원 2023. 8. 18. 선고 2019다252004 판결) 내용을 요약한 것이며, 산모신생아건강관리사 제도에 대한 사항은 2025년 기준 지침 및 운영 실태를 반영한 것임.

3. 근무 시간·장소 구속성

가. 법적 판단 기준

근무 시간·장소의 지정·통제 여부는 종속노동 판단의 핵심 지표 중 하나이며(대법원 2019다252004·2019다252011), 단일 요소로 결론을 좌우하지는 않더라도 다른 요소들과 함께 종합 판단의 주요 축을 이룬다(대법원 2019다252004·2019다252011).

근무 시간과 장소의 구속성과 관련하여 판례가 제시하는 판단 기준은 몇 가지로 정리된다. ① 사용자가 근무 시간 및 장소를 일방적으로 지정하는지, ② 그 지정에 구속력이 부여되고 위반 시 제재 구조가 있는지, ③ 근무 시간이나 장소의 변경·조

정 시 누구의 주도로 이루어지는지 등이 주요 판단표지다. 아이돌보미 사건에서 대법원은 서비스 제공기관이 아이돌보미들의 시간과 장소를 구체적으로 정해주고 복무를 관리한 사실을 실질적인 지휘·감독의 근거로 삼았다(대법원 2019다252004·2019다252011). 즉, 근무 시간·장소의 지정 및 이에 결부된 복무 관리는 아이돌보미를 사용자에 종속된 근로자로 판단하는 데 중요한 역할을 했던 것이다.

나. 시간의 구속성

관리사의 근무 시간 구속성은 정부지원 바우처 제도의 설계에서 비롯된다. 배정된 서비스 기간 동안 일일 업무 시간의 프레임이 고정되고, 연속 제공 원칙이 적용되어 제도적으로 시간 구속성이 형성된다.

1) 일일 제공시간 및 휴게시간

보건복지부 지침에 따르면 산모신생아건강관리사의 서비스 제공시간은 1일 8시간(휴게시간 포함 9시간)이 원칙이다. 기본 근무시간대는 오전 9시부터 오후 6시까지 연속 제공으로 설정되어 있다. 이 중 휴게시간 1시간은 제공인력의 자유 이용이 보장되는 시간으로 명시된다. 아울러 밤 10시부터 다음 날 오전 7시까지(22:00~07:00)는 바우처로 서비스를 제공할 수 없으며, 연장근무나 야간·휴일 근무를 하려면 별도의 계약을 체결하고 전액 추가 비용을 지불해야 한다(보건복지부, 2025: 69). 즉, 제도상 일반적인 근무는 주간 8시간에 한정되고 초과 근무는 엄격히 제한된다. 이러한 규범은 산모신생아건강관리사가 임의로 근무시간을 늘리거나 줄일 수 없게 함으로써 근무 시간에 대한 구속성을 명확히 한다.

2) 연속 제공 원칙(주 5일)

서비스 제공은 원칙적으로 서비스 개시일부터 연속하여 주 5일 진행된다. 보통 평일 5일을 한 세트르, 2주(10일) 또는 3주(15일) 등의 단위로 제공하는 것이다. 불가피한 사정으로 연속 제공이 어려운 경우에도 출산일(또는 병원 퇴원일)로부터 90일 이내의 유효기간 범위에서만 일정 조정이 가능하도록 제한하고 있다(보건복지부, 2025: 68, 144-145). 이는 한번 배정이 이루어지면 해당 기간 동안 매일

빠짐없이 서비스를 제공함을 원칙으로 함으로써 근무 시간이 연속적이고 고정적으로 운용되도록 하는 장치이다.

3) 시간 변경의 절차화(문서화)

만약 부득이하게 정해진 시작·종료 시간을 변경해야 할 경우, 반드시 사전에 문서로 합의하여 서명하도록 지침에서 요구하고 있다. 또한 제공시간의 변경 사항은 제공기록지의 특이사항란에 기재하여 증빙을 남겨야 한다(보건복지부, 2025: 58-60). 이처럼 시간 변경을 공식 절차로 엄격히 관리함으로써, 산모신생아건강관리사는 임의로 근무 시간을 조정하기 어렵고 사용자(기관이나 이용자)의 승인 하에 제한적으로만 변경이 이루어질 수 있다. 제도 차원에서 근무 시간 통제가 규범화되고, 사후에 이를 검증할 수 있는 체계까지 갖춘 것이다.

4) 전자정산과 실근무 일치

산모신생아건강관리사의 서비스 비용 결제는 매일 서비스 종료 후 현장에서 실시간 전자결제로 이루어진다. 이때 반드시 해당 산모신생아건강관리사의 본인 ID 카드(전자바우처 카드)를 사용해야 하며, 다른 사람의 ID로 대체 결제하는 것이 불가능하다(보건복지부, 2025: 69, 85-86). 만약 배정된 인력과 결제된 인력 정보가 일치하지 않으면 부정청구로 간주되어 제재를 받는다. 정부는 스마트폰을 이용한 현장 결제를 권장하면서 실제 인력 인증을 한층 강화하고 있다(보건복지부, 2025: 86). 이 시스템은 산모신생아건강관리사가 정해진 시간에 직접 그 현장에 있다는 사실을 전자적으로 확인함으로써 근태 관리의 정확성을 높인다. 즉, 근무 시간과 장소에서 이탈이 없었는지 실시간으로 통제·검증하는 효과가 있다.

이상의 제도적 규범을 통해, 산모신생아건강관리사는 배정 기간 동안 매일 09시부터 18시까지 8시간 동안 정해진 장소에서 일해야 하는 시간적 구속을 지닌다고 볼 수 있다. 이러한 시간 구속성은 배정 기간 내에는 매우 강하게 작동한다. 반면 배정 기간 사이의 공백기나 비배정 기간에는 산모신생아건강관리사에게 특정 시간에 복무할 의무가 없으므로 구속성이 현저히 약화된다. 요약하면, 산모신생아건강관리사의 근무 시간 구속성은 “배정 기간 내에서는 강하게, 배정 기간 간에는 거의

나타나지 않는” 이원적 구조를 보인다고 평가할 수 있다.

다. 장소의 구속성

관리사의 근무 장소 구속성 역시 제도 설계와 서비스의 본질에서 기인한다. 산모신생아 건강관리 지원사업은 기본적으로 이용자 가정에 방문하여 이루어지는 서비스로 규정되어 있다. 이에 따라 관리사는 서비스 제공 시 특정 이용자 가정에 상주 하다가피 하여 업무를 수행하게 된다.

1) 방문의 원칙(이용자 가정)

보건복지부 지침과 교육자료 전반에서 본 사업은 “방문서비스”임을 전제로 하고 있다. 예컨대 지침서에는 ‘산모 가정 내 기본 예절’, ‘가정 환경별 서비스 제공 유의 사항’ 등 이용자 가정 내에서 서비스를 제공할 것을 전제로 한 세부 지침과 점검 항목이 제시되어 있다(보건복지부, 2025: 62-63, 296). 이는 관리사가 항상 이용자 집이라는 지정된 장소에서 업무를 본다는 것을 전제로 한 규범들이다. 관리사는 스스로 업무 장소를 선택할 수 없고, 오직 배정받은 산모의 가정이 곧 자신의 작업장이 된다.

2) 표준 일과의 가정 내 고정

산모신생아건강관리사 업무의 표준 일과표를 살펴봐도 장소 구속성이 드러난다. 예시로 제시되는 일과표를 보면 “09시: 방문 및 업무준비 - ○○지원 - △△돌보기 - ... - 18시: 기록지 작성 및 종료 정리” 등으로 구성되어 있다(보건복지부, 2025: 62-63; 김자연 외, 2025: 58, 68). 이러한 표준 일정은 산모의 가정 내에서 이루어지는 가사 지원과 돌봄 활동의 순서를 시간대별로 배열한 것이다. 즉 가정 내 동선과 업무 순서를 전제로 짠 일정표이므로, 관리사는 해당 배정 가정에 머무르면서 정해진 순서로 일할 것이 요구된다. 이러한 표준화는 업무 장소가 특정 가정으로 고정됨을 전제로 하며, 그 틀 안에서 업무를 수행하도록 만드는 간접적 통제 장치라고 볼 수 있다.

3) 전자정산과 장소 결합

앞서 언급한 전자바우처 결제 시스템 역시 장소 구속성과 연결된다. 관리사는 서비스를 마치면 반드시 그 이용자 가정 현장에서 본인 명의의 카드로 결제를 해야 한다(보건복지부, 2025: 69, 85-86). 이는 관리사가 종료 시점까지 해당 가정에 있었음을 인증하는 절차다. 다시 말해, 관리사가 중간에 자리를 비우거나 다른 장소에서 근무하는 식의 일탈을 구조적으로 방지하는 효과가 있다. 결제가 정상적으로 이루어졌다는 것은 관리사가 정해진 장소에서 정해진 시간까지 근무를 완수했다는 의미이기 때문이다.

이러한 운영 구조 속에서 관리사는 배정된 기간 동안 특정 산모의 가정이라는 고정된 장소에서 매일 8시간을 일하게 된다. 장소 측면의 구속성은 업무 특성상 본질적인 것이기도 하지만, 동시에 지침과 관리 체계를 통해 더욱 분명하게 드러난다. 다만 시간 구속성과 마찬가지로, 배정 기간이 끝나고 다음 배정이 이루어지기 전까지는 특별히 종속될 장소가 없으므로 장소 구속성 역시 실질적으로는 “기간 내 강-기간 간 약”으로 나타난다. 즉 한 번 일을 맡으면 그 기간 동안에는 장소가 엄격히 고정되지만, 일을 쉬는 기간에는 장소 구속이 없다는 뜻이다.

라. 아이돌보미 판례와의 비교평가

이하에서는 위에서 살펴본 관리사의 시간·장소 구속성을, 아이돌보미 판례에서 드러난 요소들과 비교하여 평가한다. 아이돌보미와 관리사는 모두 정부가 지원하는 가정 방문서비스의 인력이라는 공통점이 있다. 그럼에도 두 사례 간 현장에서의 지휘 통제 방식과 강도에는 차이가 존재한다.

공통적인 측면은 시간·장소적 구속성 구조인데, 두 직종 모두 기관을 통해 이용자 가정에 배치되고, 정해진 시간 동안 서비스를 제공한다는 점에서 기본 구조가 유사하다. 관리사의 경우 09~18시의 연속적 시간 프레임(1일 8시간, 주 5일)이 계약서와 지침을 통해 명시되고, 아이돌보미도 서비스기관과 맺은 계약 및 사업 지침에 의해 활동 가능 시간대가 정해져 있다. 또한 이용자 가정이라는 지정 장소에서 제공활동이 이루어진다는 점도 동일하다. 관리사는 산모의 가정에 파견되어 일하며, 아이돌보미도 보호자 가정에 배정되어 돌봄을 제공한다(대법원 2019다

252004·2019다252011). 아울러 두 경우 모두 활동일지/제공기록지 작성, 서비스 만족도 조사, 현장 모니터링 등이 뒤따르고, 기관을 통해 서비스 비용을 정산 받는 구조이다. 이러한 점들에서 근무 시간·장소의 구속성이 공통적으로 확인된다. 즉, 업무 제공 형태만 보면 관리사도 아이돌보미처럼 정해진 조직적 틀 안에서 일하는 것으로 볼 여지가 크다.

그러나 차이점도 존재하는데, 결정적인 차이는 현장 통제 방식이 직접적이냐 간접적이냐에 있다. 아이돌보미의 경우 판례에 나타난 바에 따르면, 서비스기관이 아이돌보미들에게 상시적으로 구체적 지시를 내렸다. 예컨대 기관 담당자가 아이돌보미들에게 문자메시지로 세부 업무 지침을 수시로 전달하고, 정기적인 간담회나 월례회의를 개최하여 복무 상황을 점검했으며, 활동일지를 통해 하루하루의 업무 내용을 상세히 보고받았다(심재진, 2019). 특히 근무 시간과 장소를 지정하는 최종 권한이 기관에 있었고, 아이돌보미는 배정받은 가정에서 정해진 시간에 반드시 근무해야 했으며, 개별 이용자와 임의로 시간을 변경하는 것이 허용되지 않았고 기관을 통해서만 일정 변경이 가능했다(대법원 2019다252004·2019다252011). 만약 아이돌보미가 정해진 근무 시간이나 장소를 지키지 않으면 서비스 연계 중지 등의 제재를 받았다는 점도 지적되었다(심재진, 2019). 요컨대 아이돌보미 사례에서는 기관의 지속적이고 구체적인 직접 통제가 강하게 작동한 것이다.

반면 관리사의 경우, 현장에서 상급자가 옆에서 지휘·감독하지는 않는다. 관리사는 혼자 해당 가정에 파견되어 일을 수행하므로, 아이돌보미처럼 실시간으로 문자 지시를 받거나 수시 보고를 하는 구조는 아니다. 대신 관리사에게는 사전에 정해진 표준 업무 절차와 사후의 기록·정산 체계를 통해 간접적인 통제가 이루어진다. 예를 들어, 관리사는 표준화된 일과표와 지침을 숙지한 상태에서 이용자 가정에 투입되고, 근무 중에는 그 지침을 스스로 준수하여야 한다. 별도의 현장 지시가 없어도 지침이라는 사전 규범이 행동을 제약하는 셈이다. 그리고 업무가 끝나면 제공기록지를 작성하고 전자결제를 함으로써 자신이 규정된 시간·장소에서 임무를 완료했음을 증명해야 한다. 기관이나 정부는 이러한 전자 데이터(기록지와 결제 정보)를 통해 관리사의 근무 내용을 모니터링하고, 필요 시 사후 평가나 조사에 활용한다(보건복지부, 2025: 69, 210-212). 따라서 통제의 색채는 간접적이지만, 그 규범화 수준과 사후 검증의 강도는 약하지 않다고 볼 수 있다. 정리하면 아이돌보

미는 “직접 통제”, 관리사는 “간접 통제”라는 차이가 있으나, 산모신생아건강관리사에게도 시간·장소 준수에 대한 요구는 제도적으로 매우 엄격하게 부과되어 있다는 점에서 본질적인 구속성은 강하다고 볼 수 있다.

마. 실태 데이터와 기간 내·기간 간 이중 구조

관리사의 시간·장소 구속성이 배정 기간 중에는 강하고, 배정과 배정 사이에는 약한 이중적 특성을 띤다는 점은 현장의 실태 자료로도 뒷받침된다. 2024년 실시한 산후조리 실태조사 결과에 따르면 정부지원 서비스를 이용한 산모들의 이용기간은 10일 또는 15일에 집중되어 있었다. 구체적으로 “10일 이용”이 전체의 34.1%, “15일 이용”이 36.6%를 차지해, 두 기간을 합하면 응답의 70% 이상을 차지했다(김자연 외, 2024: 128-130, 141-142). 이는 산모신생아건강관리사 한 사람이 대부분 1~3주 정도의 단기 계약으로 연속 근무하고 있음을 의미한다. 한편 그 이상의 장기 계약(예: 20일, 30일 등)은 드문 편이고, 또 한 산모와의 계약을 마친 후 다음 산모 배정까지 일정 공백이 발생하는 경우도 적지 않다. 따라서 현실에서도 관리사는 배정 기간 동안에는 특정 가정에서 연속근무하며 시간·장소가 구속되지만, 다음 배정이 이루어지기 전까지는 자유로운 상태로 돌아가는 패턴이 일반적이라고 볼 수 있다. 이러한 “기간 내 강(○) - 기간 간 약(x)”의 이중 구조는 산모신생아건강관리사의 사용종속성을 평가할 때 전형적인 근로관계와는 다른 복합적 고려가 필요함을 시사한다. 즉 어느 한 시점을 떼어 보면 전형적 근로자처럼 보이지만, 전체 기간을 놓고 보면 연속성이 부족할 수 있다는 것이다.

〈표 IV-3-1〉 시간·장소 구속성 관련 규범·운영 지표와 법적 함의

구분	규범·운영 지표 (예시)	법적 함의 (요지)
시간 구속성	1일 8시간 (휴게 포함 9시간) 근무, 0918시 연속 제공 원칙; 2207시 서비스 제공 불가; 연장·야간·휴일근무는 별도 계약	배정 기간 동안 일일 근무시간대가 고정됨 → 시간 구속성 강화
시간 변경·증빙	근무 시작·종료 시간 변경 시 문서화 및 서명 필수; 제공기록지 특이사항에 변경 내용 기재	근무 시간을 사용자 측에서 통제·관리함을 보여주는 규범화 → 사후 검증을 통해 통제력 행사
장소 구속성	방문서비스 원칙에 따라 이용자 가정 내 서비스 제공; 지침에 ‘산모 가정 내 예절’, ‘가정 환경별	특정 가정이라는 지정 장소에서 업무 수행 → 장소 구속성 뚜렷

구분	규범·운영 지표 (예시)	법적 함의 (요지)
	제공 유의사항' 등 상세 규정; 표준 일과표가 가정 내 업무 흐름에 맞춰 설계됨	
현장 인증·정산	매일 서비스 종료 시 현장에서 전자바우처 결제; 실제 제공인력 본인 카드로만 결제 가능; 인력 불일치 시 부정청구 제재	근무 시간·장소의 실제 제공 일치성 확보 → 이탈 시 적발 가능, 통제 강화
운영 실태	정부지원 이용기간 10일(34.1%), 15일(36.6%) 중심 분포 → 단기 연속 제공이 일반적	“기간 내 강 - 기간 간 약”의 이중 구조: 배정 기간엔 종속성 강하나, 비배정기간엔 자율성 회복

이상 살펴본 바와 같이, 관리사의 경우 배정된 서비스 기간 동안에는 근무 시간과 장소가 제도적으로 강하게 구속된다. 일일 8시간(휴게 포함 9시간), 09~18시의 연속근무라는 시간적 구속성과 이용자 가정이라는 고정된 장소에서의 업무 수행, 근무 일정 변경 시 문서화 요구, 본인에 의한 전자결제 의무 등은 모두 관리사가 그 기간 중에는 사용자의 지휘·명령 체계에 놓여 있음을 뒷받침하는 요소들이다. 이러한 점만 놓고 보면 관리사는 아이돌보미와 마찬가지로 조직에 편입되어 근로를 제공하는 것으로 볼 여지가 크다.

다만 관리사의 경우 배정과 배정 사이에 구속성이 현저히 약화되는 이중 구조를 가지고 있다. 한 산모와의 서비스가 끝나면 다음 배정까지 업무상의 시간·장소 구속이 없고, 이 기간에는 관리사가 스스로 휴식을 취하거나 다른 일을 할 수도 있다. 이는 상시 고용되어 매일 연속적으로 근무하는 전형적 근로자와 다른 모습이며, 근로자성 판단에서 연속성 측면의 약화 요인이 될 수 있다(김자연 외, 2024: 128-130). 따라서 관리사가 얼마나 연속적으로 배정되어 일하는지, 또는 배정 사이 공백을 얼마나 갖는지에 따라 종속성의 강도가 달라질 수 있다. 예를 들어 어떤 관리사가 1년 내내 쉬는 기간 없이 연달아 배정받아 일한다면 실질적으로 상시고용과 유사한 상태로 볼 수 있지만, 드물게만 배정받아 간헐적으로 일한다면 종속성이 약하다고 볼 여지가 있다.

또한 아이돌보미 판례에서 부각된 지휘·감독의 직접성이 관리사에게서는 상대적으로 약하다는 점도 평가에 고려된다. 아이돌보미들은 근무 중에 기관으로부터 상세한 지시와 보고 요구를 받았던 반면, 관리사는 현장의 단독 업무 특성상 즉각적인 지시는 드물고, 그 대신 사전의 표준화된 지침과 사후의 기록·평가로 관리된다. 이러한 통제 방식의 차이(직접 통제 vs. 간접 통제)는 종속성 판단에 영향을 미칠 수 있다.

결국 근무 시간·장소 구속성 요소는 관리사의 경우 전반적으로 강하게 나타나지만, 그 강도의 해석은 케이스로 달라질 수 있는 부분이다. 기관별 운영의 강도나 문서관리의 충실도, 변경 절차의 실효성, 제재 조치의 실제 작동 여부 등에 따라 관리사의 종속성은 강화될 수도, 상대적으로 완화될 수도 있는 일종의 “회색지대”에 해당한다. 특히 배정 기간 내의 종속성과 배정 기간 간의 자율성을 어떻게 볼 것인지에 따라 결론이 좌우될 수 있다. 이는 이미 대법원 아이돌보미 판결(2019다252004·2019다252011)에서도 국가 위탁사업 특유의 고용 형태를 판단할 때 하나의 쟁점으로 드러난 바 있다. 결국 이 요소는 다른 판단 요소들과 함께 종합적으로 고려해야 할 사항이며, 일률적으로 관리사를 근로자라고 단정하거나 비근로자라고 단정하기보다는, 사안마다 시간·장소 구속성의 행태를 면밀히 따져보는 접근이 필요함을 시사한다.

〈표 IV-3-2〉 아이돌보미 vs 산모신생아건강관리사: 근무 시간·장소 구속성 비교

판단 기준	아이돌보미 (판례상 사실관계)	산모신생아건강관리사 (지침·현황)
시간 지정·관리	서비스기관이 업무시간을 구체적으로 지정·관리. 예: 상시 공지 문자 발송, 월례회의로 시간 준수 점검	09~18시 연속 제공, 1일 8시간(휴게 포함 9시간) 근무 원칙이 지침·계약서에 명시. 근무 시간 변경은 문서화 및 기록 의무
장소 지정·관리	이용자 가정에 아이돌보미를 배정하여 서비스 제공. 기관이 배정·변경을 총괄하고 복무 관리	이용자 가정 방문서비스 원칙. 표준 일과표 등 업무 프로세스가 가정 내 활동을 전제로 설계
근무 이력관리	상세한 활동일지 작성 및 제출. 기관이 활동일지 보고를 통해 근태 관리	제공기록지 작성 및 전자결제. 현장 결제 데이터로 근무 시간·장소 준수 여부 검증
위반 시 제재	정해진 시간·장소 불이행 시 서비스 연계 중단 등 제재 가능. 아이돌보미 교체 제한, 전속적 배치 추구	부정결제 시 자격 정지·비용 환수 등 제재. 필요시 교체 가능하나, 원칙적으로 동일 인력이 연속 제공
배정 구조	기관의 상시적 직접 통제가 특징. 아이돌보미들은 기관 지시에 따라 계속적 활동	배정 기간 내 종속성 강화, 배정 간 공백기엔 자유로움. 필요 시 스스로 비배정 기간을 가지며 단속적 활동

4. 전속성

근로자성과 관련한 전속성은 특정 사업주에게 얼마나 전적으로 노무를 제공하고 경제적으로 종속되어 있는지를 의미한다. 대법원 판례는 근로자성 판단 시 “근로제 공관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성 유무와 정도”를 중요한 고려 요소로 제시

하고 있다(대법원 2019다252004 판결 등 참조). 즉, 노무제공자가 하나의 사용자에게 전적으로 묶여 업무를 하고 있는지, 아니면 여러 사업체를 상대로 독립적으로 일하고 있는지가 근로자성 판단에 영향을 미친다.

1) 제공기관 등록 구조

산모신생아건강관리사는 정부의 바우처 사업 수행을 위해 “제공기관”에 소속되어 활동하도록 구조화되어 있다. 산모신생아 건강관리 서비스를 이용하려는 산모는 보건소 등을 통해 지역 내 제공기관을 선택하여 서비스를 신청하고, 해당 제공기관이 소속 관리사(산후관리사)를 출산가정에 파견하는 방식이다. 관리사로 활동하려는 사람은 보건복지부 지정 교육기관에서 60시간 신규 교육을 이수하고 수료증을 받은 후 각 지역의 서비스 제공기관 인력풀에 등록하게 된다. 이때 한 관리사는 하나의 제공기관 인력풀에만 등록할 수 있고, 전산 시스템상 중복 등록이 허용되지 않는다(김자연 외, 2024: 115). 다시 말해 한 관리사가 동시에 여러 산후도우미 업체에 소속되어 일감을 받는 것은 제도적으로 차단되어 있다. 이는 해당 사업의 전달체계가 기관별 소속 산모신생아건강관리사 제도로 운영되기 때문이다. 다만 관리사가 어떤 제공기관에 계속 전속되어야 한다는 조항이 있는 것은 아니어서, 서비스 기간이 종료된 후 더 나은 처우나 조건을 찾아 다른 제공기관으로 이동하는 것은 가능하다. 실제 현장에서는 관리사들이 한 기관에서 일을 그만두고 다른 지역 또는 다른 제공기관으로 옮겨 활동하는 사례가 적지 않은 것으로 알려져 있다(김자연 외, 2024: 131-132). 이러한 구조는 관리사가 일정 시점에는 특정 제공기관에 전속되어 일하지만, 고용의 지속성이 낮고 소속 변경이 비교적 자유로워 “전속성의 단절”이 발생할 여지가 크다는 점을 의미한다.

2) 중복 소속 및 기관 간 이동 실태

앞서 언급한 바와 같이 동일 기간에 둘 이상의 제공기관에 복수 등록하여 활동하는 것은 시스템으로 금지된다(보건복지부, 2025: 106). 따라서 관리사는 서비스를 제공하는 동안에는 사실상 특정 제공기관에 전속된다. 이는 경제적·사회적으로 해당 기관에 대한 종속성을 높이는 요인으로 작용한다. 관리사는 정부지원 산후관리 서비스를 독자적으로 개별 가정에 제공할 수 없고, 반드시 제공기관을 통해서만

일을 할 수 있기 때문에 노무 제공 창구가 단일화되어 있는 상태이다. 다른 한편으로 관리사는 개별 사업장(제공기관)과 지속적인 고용계약을 맺은 정규직 직원이라기보다는, 필요할 때만 일을 하는 형태로 운용되는 경우가 많다. 이로 인해 일부 관리사는 소속 기관에 일이 부족하거나 대우가 낮을 경우 이직을 고려하게 되며, 실제로 A 제공기관에서 B 제공기관으로 옮겨가는 사례도 존재한다(김자연 외, 2025: 74). 2022년 연구에 따르면 상당수 제공기관들이 경력 있는 관리사를 확보하기 위해 타 기관 종사자 영입에 관심을 보이고, 관리사들 역시 더 나은 수입이나 근무조건을 찾아 이동하는 경향이 있는 것으로 파악되었다(김자연 외, 2024: 133). 이는 관리사의 전속성이 여러 기관 간 순환적인 전속으로 나타나고 있음을 보여준다. 다시 말해, 한 시점에서는 1개 기관에만 소속되어 전적으로 의존하지만, 장기적으로 보면 여러 기관을 전전하며 일하는 경우도 있다는 것이다. 이러한 현실은 전속성이 근로자성 판단에서 단순 이분법적으로 보기 어렵고, 경제적 종속성의 정도를 면밀히 따져야 함을 시사한다.

3) 업무 배정 방식

산모신생아건강관리사의 일거리 배정은 전적으로 소속된 제공기관을 통해 이루어진다. 제공기관은 서비스 신청을 한 산모의 요청에 따라 자체 인력풀 중 가용한 관리사를 물색하여 해당 가정에 배치한다. 일반적으로 제공기관 담당자는 관리사들에게 문자 메시지나 전화로 신규 서비스 일정과 내용을 전달하고, 해당 업무를 수행할 의사가 있는지 확인한 뒤 배정한다(고용노동부 퇴직연금복지과-3573호, 2019. 8. 20.). 관리사는 제시된 일감을 수락 또는 거절할 수 있으며, 이를 통보받은 제공기관이 최종적으로 출산가정과 연계시켜 준다. 산모와 제공기관은 서비스 이용계약을 작성하여 기간, 내용, 비용 등을 정하고, 관리사는 해당 기간 동안 이용자 가정에 방문하여 서비스를 제공한다(고용노동부 퇴직연금복지과-3573호, 2019. 8. 20.). 서비스 제공이 끝나면 산모신생아건강관리사는 활동일지(근무기록지)를 작성·제출하고 일단 업무가 종료된다. 이러한 매칭 체계에서 관리사는 평소에 제공기관에 출퇴근할 의무는 없고, 일이 있을 때만 이용자 집으로 직접 출근하여 일하는 형태를 띤다. 그러나 동시에 새로운 일감을 얻기 위해서는 상시적으로 소속 기관에 의존해야 한다. 산모신생아건강관리사 개인이 스스로 이용자를 모집

하거나 타 경로로 일할 수 없으므로, 고용주는 아니지만 실질적으로는 하나의 사업주에 귀속되어 있는 셈이다. 대법원도 아이돌보미 판결에서 이와 유사한 상황을 지적하며, 이용가정을 서비스기관이 배정하고 근무시간·장소를 최종 지정하는 등 업무 지휘체계상 전속성이 인정된다고 보았다. 산모신생아관리사 역시 업무 배정 방식 측면에서는 아이돌보미와 매우 유사하게, 특정 기관의 일감 공급망에 전적으로 기대는 구조라고 평가할 수 있다. 이는 관리사가 개별적으로 독립 사업을 영위하는 것이 아니라, 사실상 하나의 중개 조직에 속해 일하는 종속적 지위임을 보여주는 대목이다.

4) 수입 구조와 전업 여부

산모신생아건강관리사의 보수는 정부지침상 정해진 서비스 단가를 기준으로 시간제 또는 기간제 수당 형태로 지급된다. 기본급이나 고정급 없이 서비스 제공시간에 비례한 수당만 받으며(고용노동부 퇴직연금복지과-3573호, 2019. 8. 20.), 제공기관은 정부지원금과 이용자 본인부담금을 합한 서비스 요금의 일정 비율(통상 표준가격의 75% 이상)을 산모신생아건강관리사 임금으로 지급하도록 규정되어 있다(보건복지부, 2025: 87). 예컨대 두 명의 관리사를 투입하면 각 관리사에게 표준가격의 75% 이상을 1/2로 나누어 지급하고, 긴급투입 대체인력의 경우 예외적으로 80% 이상을 임금으로 책정하는 등 세부 기준이 존재한다(보건복지부, 2025: 86-87). 이처럼 수입 구조가 건별 수당제로 되어 있어 관리사의 월평균 소득은 배정받은 서비스 건수와 기간에 따라 유동적이다. 한 번 배정된 서비스가 끝나면 다음 일감이 나올 때까지 소득이 끊기므로, 관리사들은 지속적으로 일을 맡지 않는 한 전업 직업인으로서 안정적인 생계를 유지하기 어렵다. 실제 연구에 따르면 산모신생아관리사들의 상당수가 해당 일을 주된 생계활동으로 여기고 있음에도, 일거리 공백 때문에 경제적 불안정을 겪고 있는 것으로 나타났다(김자연 외, 2025: 112). 일부 관리사는 소득 보전을 위해 개인적으로 추가 산후도우미 일을 하거나, 아예 다른 돌봄일자리로 전직을 고려하기도 한다. 2019년 노동판례 리뷰에서는 아이돌보미들도 유사하게 수당제로 활동하며 추가 이윤을 창출할 여지가 없고 손실 위험도 없는 점을 들어 “근로 제공 외에 사업자적 요소가 없다”고 평가한 바 있다(심재진, 2019: 100). 산모신생아관리사의 경우도 서비스 요금과 임금 비율이 정

부 지침으로 획일화되어 있고, 재료비나 영업경비를 관리사가 부담하는 구조가 아니며, 일한 만큼의 수당 이외에 이윤을 남길 수 없는 체계라는 점에서 사실상의 전업 종사자에 가깝다. 다만 현실적으로는 건별 계약 형태이므로 관리사가 풀타임 상시 고용되어 있지 않고, 일이 없을 때는 무급 상태로 남게 된다. 이런 이유로 산모신생아건강관리사 중 일부는 아예 본업(전업)으로 삼지 않고 부업이나 시간제 일자리 개념으로 접근하기도 한다. 그러나 전속적으로 한 기관에 소속되어 있는 기간 동안에는 다른 경제활동을 병행하기 어려워 사실상 전업에 준하는 종속성을 띠게 된다.

이상을 종합하면, 산모신생아건강관리사는 특정 제공기관을 통하지 않고는 일할 수 없고(배타적 소속), 그 기관으로부터 일감을 받아 생활을 이어가는 구조라는 점에서 사용자에 대한 전속성이 강하게 나타난다. 이러한 고용 구조상의 전속성은 근로기준법상 근로자성을 뒷받침하는 요소로 작용한다. 한편으로 관리사는 개별 서비스 단위로 활동이 끊어졌다 이어지는 불연속적인 고용 특성을 가지므로, 전속성이 계속적·항구적으로 유지되지 않는 측면도 있다. 결국 전속성 여부가 근로자성 판단에서 갖는 의미는, 관리사가 경제적으로 어느 정도 특정 사업주에 종속되어 보호를 필요로 하는지를 가늠하는 지표라는 것이다. 특히 앞서 2023년 대법원은 유사한 형태로 활동하는 아이돌보미에 대해 근로자성을 최초로 인정하며, 서비스 제공기관이 임금 지급의무를 지는 사용자임을 명확히 하였다.¹⁹⁾ 이는 전속성이 강한 돌봄서비스 노동자에 대한 법적 지위에 변화가 생긴 사례로서, 산모신생아건강관리사에게도 시사하는 바가 크다.

이하 <표 IV-4-1>에서는 산모신생아건강관리사와 유사 직종들의 전속성 관련 특징을 비교하였다.

19) 법무법인 지평(2023. 8. 18.). [노동] 아이돌봄지원법에 따른 아이돌보미들은 근로기준법상 근로자에 해당하고, 아이돌봄 서비스기관은 임금 지급의무를 부담하는 사용자에게 해당한다고 판단한 사례, https://www.jipyong.com/kr/board/news_view.php?seq=12434&page=1&value=&type=&nownum=0(2025. 7. 10. 인출).

〈표 IV-4-1〉 주요 돌봄서비스 제공인력의 전속성 비교

구분	산모신생아관리사 (정부지원 산후도우미)	아이돌보미 (아이돌봄지원사업)	요양보호사 (장기요양요원)	민간 육아도우미 (가사근로자)
소속/ 등록 구조	민간 제공기관에 교육 수료 후 등록, 1개 기 관 전속(지역별 다수 기관 중 선택)	건강가정지원센터 등 지정기관에 채용 (지역 별 1개 센터 소속)	장기요양기관(시설·재 가) 고용 (한 기관에서 근무)	개인이 가정과 개별 계약 (연계 업체가 있어도 고용 아님)
중복 등록 가능 여부	불가 (동일기간 여러 기관 소속 불인정)	불가 (한 서비스기관과 만 계약)	현실적으로 어려움 (한 곳 정규 근무 원칙)	가능 (여러 가정에 서비스 제공 가능)
업무 배정 방식	제공기관이 이용자와 산모신생아건강관리사 매칭 → 산모신생아건 강관리사 동의 시 배 정, 가정에 파견	서비스기관이 이용가정 배정 → 아이돌보미 수 락 후 수행 (배정 후 임의변경 불가)	기관이 근무지/수급자 배정 (시설: 당일 근무 지 배치, 재가: 수급자 연결)	직접 계약/매칭 (가 정이 원하는 도우미 를 선택 또는 소개소 연결)
전속 활동 범위	한 번에 한 가정 서비 스 (보통 2주 내외 전 일제) - 계약 종료 후 다른 배정 대기	한 번에 한 가정 돌봄 (시간제, 여러 가정 순 차 수행 가능하나 동시 간대 하나씩)	시설: 동시 여러 입소 자 돌봄 / 재가: 동시 간대 한 수급자 방문 (하루 여러 건 순차 가능)	상황에 따라 동시 여 러 가정 서비스도 가 능 (예: 오전/오후 다 른 집)
소득 및 고용 형태	건별 수당제 (정부 규 정 단가, 무고정급) - 연중 일감 없으면 무소 득, 4대보험 미적용	시간급 수당제 (법정수 당 적용, 일부 센터 4 대보험 적용) - '23년 대법 판결 후 근로자 지위 명확화	시급/월급제 (근로계 약, 4대보험 적용) - 기관 직원으로 처우 상 대적 안정	협의임금제 (시급·월 급 등 당사자 합의, 법적 보호 미약) - 고용관계 모호
전속성 특징	활동기간 중 해당 기관 에 전적으로 의존 (다른 수입원 없음)하지만, 수시로 기관 변경 가능 - 경제적 종속성 높음	지정기관에 상시 소속 되어 일감 받음, 개별 적 영업 불가 - 종속성 높음 (근로자성 인정)	고용주가 명확하며 한 기관 전속 근무 - 전속성 최고, 전형적 근로자	특정 고용주 없음, 본 인이 일할 곳 물색 - 전속성 낮음, 독립 자 영에 가까움

5. 보수 체계 및 사회보험 적용

가. 바우처 기준가격과 보수 산정 구조

산모신생아건강관리사의 보수는 정부가 고시한 바우처 기준가격을 기초로 산정된다. 출산 유형(단태아·다태아), 서비스 기간(표준형·단축형·연장형), 이용자 소득 수준 등에 따라 정부지원금과 이용자 본인부담금이 결합되고, 제공기관은 이 표준화된 가격체계에 따라 서비스를 제공한다(보건복지부, 2025: 47-48, 64). 기준가

격 외에 제공기관이 자율 가격(상품)을 운영하는 경우에는 자율 책정 근거(예: 상위 역량 인력에 대한 가격 차등)를 제시·공개하도록 하며, 부가서비스(일수 추가, 가족 돌봄 추가 등)는 별도 단가로 공개하도록 규정한다(보건복지부, 2025: 48, 64-66). 전자바우처 시스템에서 실제 제공한 일수·시간만큼 비용이 정산되므로, 배정 공백기에는 보수가 발생하지 않는 시간제 수당형 구조가 전제된다(보건복지부, 2025: 53, 85-86, 186; 김자연 외, 2024: 28-29).

나. 근로소득과 사업소득 간 평가 쟁점

1) 근로소득 근거

지침은 제공기관이 회계 분리를 전제로 제공인력 임금을 “일반(표준) 가격의 75% 이상”으로 지급하도록 정하고(보건복지부, 2025: 86), 기관 관리·운영비(≤ 25%)에는 제공인력 4대보험 사용자부담분과 퇴직충당금을 포함하도록 명시한다(보건복지부, 2025: 86). 또한 결제는 “서비스 종료 시점의 실시간 결제”를 원칙으로 하되, 이용자 카드+제공인력(본인) 인증으로만 가능하며(스마트폰 결제 권장), 인력·결제 정보 불일치 시 부정청구 제재가 따른다(보건복지부, 2025: 69-72, 85-86). 표준가격·표준일과·실인력 인증·기관 정산이라는 일련의 구조는 독립적 요금 책정이나 이윤 창출 여지를 축소하고, 노동 제공 대가의 정형화를 강화한다는 해석을 가능하게 한다(김자연 외, 2025: 16-17).

2) 사업소득 근거

반면 보수가 건별·기간제 수당으로 지급되고, 미배정 기간 무급(유급휴가·고정급 부재), 개별 프로젝트 종료 시 소득 단절이 발생한다는 점은 프리랜서형 사업소득의 징표로 해석될 여지도 있다. 자율 가격(우수 인력 가산 등) 도입은 부분적 시장요인의 유입으로도 본다(보건복지부, 2025: 47-48, 64-66). 판례·해설에서도 유사 돌봄직종에 대해 형식적 계약명칭보다 실질(배치·감독·정산)을 중시하되, 건별 활동·무급 공백은 사업소득성의 논거로 병기되어 왔다.

다. 사회보험 적용 및 퇴직급여 관련 운영 원칙과 과제

지침상 제공기관은 바우처 운영비(≤25%)에서 제공인력 4대보험 사용자부담분, 퇴직충당금 등을 비용 항목에 포함시켜 회계 처리하도록 규정한다(보건복지부, 2025: 86). 이는 근로계약을 전제로 한 기관(직접고용)에서는 당연히 법정 의무가 되는 항목이고, 위·수탁·위촉 등 비전형 형태에서도 기관 책임 비용으로 사전 계상을 유도하는 효과가 있다. 다만 지침 규정만으로 곧바로 법적 가입 의무가 발생하는 것은 아니며, 실제 고용형태(근로계약 여부)에 따라 가입 주체·범위가 달라진다. 현장의 간담회·사례를 보면, 일부 기관은 건강관리사를 근로자로 직접 고용하여 4대보험 가입·퇴직금 적립을 전면 적용하고 있으나, 다른 기관은 프리랜서 위촉을 유지해 적용률이 낮거나 불균등한 상황이다(김자연 외, 2025: 24-25; 간담회 회의 내용, 2025.7.8). 사회보험·퇴직금 현실 적용률 제고를 위해서는 ① 고용형태 명확화(표준근로·표준위수탁 구분), ② 기관 회계지침과 노동법 기준의 정합성 제고, ③ 전자정산·인증 자료를 활용한 근로 제공 실적의 객관화가 병행되어야 한다(보건복지부, 2025: 69-72, 85-86; 김자연 외, 2025: 114-115).

라. 유사 직종 비교 및 시사점

아이돌보미의 경우 여성가족부 아이돌봄지원사업 하에서 활동하며, 시간당 정액 수당(예: 2015년 6,000원)을 기준으로 실제 근무시간에 비례한 임금을 받는다. 활동시간에 따른 급여를 월 단위로 지급받고, 기관을 통해 소득세 원천징수 및 사회보험 가입, 퇴직금 적립 등의 처우를 받아왔다(방강수, 2023). 최근 대법원 판결로 아이돌보미의 이러한 수당이 근로기준법상 임금으로 공식 인정되었고, 해당 기관이 사용자로서 퇴직금 및 4대보험 부담 책임을 진다는 법적 판단이 내려졌다. 방문요양보호사의 경우 이미 노인장기요양보험 제도 하에서 대부분 기관의 상용직원으로 고용된다. 요양보호사는 장기요양기관과 근로계약을 맺고 활동하며, 통상 기관에서 월급이나 시급 형태로 임금을 받고 4대 사회보험에 가입되어 있다. 따라서 고용기간이 1년을 넘으면 퇴직금도 법에 따라 지급되는 등, 전반적인 처우가 산모신생아건강관리사보다 안정적이다(김자연 외, 2025: 20). 한편 민간 육아도우미(베이비시터)는 가정과의 사적 계약으로 이루어지며, 보수 수준과 방식이 개인간

협의로 결정된다. 일반적으로 시간당 혹은 월 단위 급여를 받는데, 예를 들어 시간 제의 경우 시급 1만 원 내외로 책정되는 사례가 보고된다. 다만 이러한 보수는 전 적으로 당사자 간 약정에 따른 사적 급여로서, 소득세 원천징수나 4대보험 적용, 퇴직금 적립 등 공식 노동자로서의 처우는 이루어지지 않는 경우가 대부분이다. 즉 민간 육아도우미는 가정 고용인이 제공하는 급여 이외의 법정 보호를 받기 어려운 구조이며, 사회보험 역시 본인이 지역보험 등에 개별 가입하지 않는 한 적용에서 배제된다.

〈표 IV-5-1〉 돌봄인력 임금지급 방식, 사회보험 적용 여부, 퇴직금 관행 비교

구분	아이돌보미	방문요양 요양보호사	민간 육아도우미	산모신생아 건강관리사
보수 지급 방식	시간당 수당 (정부 지침 기준)	시급/월급 (기관 고용)	시급/월급 (개별 협의)	시간당 수당 (정부 바우처 단가)
소득 발생 구조	활동시간 비례, 월 정산 지급	소정근로일·시간에 따른 임금	합의 일정에 따른 탄력 근무	제공 일수·시간 비례, 서비스 종료 후 정산
공백기 수입	무급 (배정 중심)	근로계약에 따름 (공백 최소)	무급 (다른 가정 연계)	무급 (다음 배정까지)
사회보험 가입	(판결 이후) 4대보험 적용 방향	4대보험 전면 적용	원칙적 미적용 (개인 가입)	기관 운영비 항목에 사용자부담분 포함
퇴직금 적립	적립·지급 (판결 취지)	법정 지급	미적용	운영비로 총당·적립 유도

주: 산모신생아건강관리사는 공식적 근로계약관계가 아니어서 4대보험 의무가입 대상은 아니나, 보건복지부 사업지침은 제공기관의 운영비로 사회보험료와 퇴직충당금을 책정하도록 규정하여 간접적으로 적용을 유도하고 있음(보건복지부, 2025: 86).

6. 사용자 책임 주체

가. 제도·계약 구조의 다층성 및 사용자성의 이원화

산모신생아건강관리 서비스는 이용자(산모·가정)-제공기관-건강관리사로 이어지는 삼자 구조를 전제한다. 표준 운영에서는 이용자와 제공기관 간 서비스 이용계약이 체결되고, 제공기관이 인력풀에서 건강관리사를 배정·파견한다. 건강관리사는 가정에 단독 방문하여 서비스를 제공하되, 업무매뉴얼·표준일과·제공기록지 등 지침 기반의 규율 하에서 일한다(보건복지부, 2025: 62-63, 186, 302-306). 계약서

체계상 이용계약의 당사자는 산모와 제공기관이며, 건강관리사와 제공기관 사이의 근로계약 체결 의무는 명시되어 있지 않다. 그 결과, 현장의 실시간 지시·요구는 주로 이용자에게서 나오지만, 배치·정산·사후관리는 제공기관이 담당하는 이원 구조가 형성되고, 노무법상 ‘사용자’의 단일 귀속이 어려운 구조적 모호성이 발생한다(김자연 외, 2025: 99; 보건복지부, 2025: 59-60, 302-306).

나. 법적 쟁점: 가사사용인 특례와 사용자성 판단 기준의 충돌

근로기준법은 가사사용인(가정 내 고용인)에 대하여 일부 적용 제외를 두고 있다. 건강관리사를 이용 가정의 고용인으로 해석하면, 근로기준법·4대보험·퇴직급여 등 일반적 보호의 적용이 제한될 위험이 있다. 반대로 건강관리사를 제공기관 소속 근로자로 본다면, 많은 기관이 근로계약이 아닌 위·수탁/위촉 계약으로 운영해 온 관행과 충돌한다. 하급심에서도 엇갈린 판단이 존재한다. 일부 사건은 건강관리사의 프리랜서성을 강조해 기관 사용자성을 부정했고(예: 수원지방법원 2019나55422), 다른 사건은 기관의 배치·관리·정산 실태를 근거로 기관 사용자 책임의 인정 가능성을 열어두었다(예: 광주지방법원 2023나71239). 요컨대 현행 제도하에서는 가정 내 제공의 특수성(가사사용인 특례)과 기관 중심 전달체계가 충돌하면서 사용자 판단기준이 분절되는 문제가 있다(김자연 외, 2025: 18).

다. 판례 동향: 아이돌보미 사건의 기준과 시사점

대법원은 아이돌보미 사건에서 계약의 형식보다 실질(배치·지휘·시간·장소의 귀속, 활동기록·평가, 기관을 통한 정산)을 중시하여 서비스기관의 사용자성과 아이돌보미의 근로자성을 인정하였다(대법원 2019다252004·2019다252011). 핵심은 ① 기관이 업무 내용·절차를 정하고, ② 근무시간·장소를 사실상 지정하며, ③ 보고·평가·교체 등 복무관리를 실질적으로 수행하고, ④ 급여 정산의 흐름이 기관을 통해 이루어진다는 점이다. 산모신생아건강관리 제도 역시 기관 배치·표준일과-기록·보고·전자정산 등에서 아이돌보미와 구조적 유사성을 보인다. 다만 현장 실시간 지휘의 강도는 이용자(가정) 재량이 상대적으로 커 차이가 있으므로, 기관 사용자성 판단은 개별 운영 실태(문서·기록·교체·제재의 실제 작동)에 따라 달라질

수 있다(대법원 2019다252004·2019다252011).

라. 지침·운영상 사용자성의 정황: 기관의 ‘사전·사후 관리’와 전자정산

보건복지부 지침은 제공기관의 모집·교육·노무관리·급여지급·전자바우처 활용을 명시한다(보건복지부, 2025: 6). 표준일과 제시(사전 규율), 제공기록지(서식 제 9호)와 현장조사·만족도 평가(사후 검증), ‘실제 제공인력 ID로만 결제’하는 전자정산(운영 통제), 인력 변경의 문서화(승인·교체 권능) 등은 기관의 사용자적 기능을 제도적으로 뒷받침한다(보건복지부, 2025: 10-11, 59-60, 62-63, 69-72, 186, 210-212, 302-306). 특히 회계 분리 원칙하에 일반(표준) 가격의 75% 이상을 임금, 운영비(≤25%)에 4대보험 사용자부담분·퇴직충당금 포함을 요구하는 규정은 기관이 임금 지급과 법정 사용자 비용을 부담하는 전제를 반영한다(보건복지부, 2025: 86). 이러한 규범 설계는 법률상 사용자성 판단에서 기관 귀속을 지지하는 정황사실로 기능한다.

마. 가사근로자법의 도입과 적용 가능성

2022년 시행된 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률은 정부에 등록된 가사서비스 제공기관이 파견 가사근로자를 직접 고용하고 근로기준법·4대보험 등 보호를 적용하도록 한다. 산모신생아 분야 일부 제공기관은 등록기관 전환 또는 표준근로계약 도입을 검토·도입하고 있으나, 다수는 위·수탁·위촉 관행을 유지한다. 가사근로자법의 적용 외연, 산후돌봄 서비스의 법적 성격(가사·돌봄·보건 복합) 정합성, 바우처 회계와 노동법상 비용 구조의 정합화 등이 과제로 남는다(김자연 외, 2025: 24-25).

바. 책임 공백의 위험: 영역 이원화(바우처 vs 민간), 혼재된 고용형태

바우처 본사업 영역에서는 지침상 기관을 사실상의 사용자로 상정하지만, 비바우처(민간)·직접고용 영역에서는 가사사용인 특례로 인해 이용자가 노동법상 사용자 책임을 지지 않거나, 소개·연계를 이유로 기관이 책임을 지지 않는 경우가 발생할 수 있다. 또한 현장에서 근로계약·위/수탁·위촉이 혼재하면서, 동일·유사 업무

에 대해 사회보험·퇴직금 적용의 편차와 분쟁 발생 시 책임 주체 불명확 문제가 반복된다. 이는 건강관리사가 근로자 보호의 공백에 노출되는 직접적 원인이며, 판례·행정해석의 사안별 편차를 심화시키는 요인으로 작동한다(김자연 외, 2025: 99, 114-115).

사. 유사 직종 비교 및 정합성 평가

아이돌보미와 요양보호사는 기관 사용자성이 비교적 명확하고 노동법상 보호가 구조적으로 내재되어 있다. 민간 육아도우미는 개별 가정 고용(가사사용인) 특성상 사용자 책임이 제한되나, 가사근로자법 경로를 활용하면 기관 사용자성으로 전환 가능하다. 산모신생아건강관리사는 기관 사용자성 정합이 강하지만 법률상 확정되지 않은 과도기적 상태로, 영역별·형태별로 사용자성의 편차가 큰 직종이다.

〈표 IV-6-1〉 주요 돌봄직종별 사용자 책임 주체 및 법적 지위

직종	사용자 책임 주체	비고(법적 지위/근거)
아이돌보미	서비스 제공기관 (지자체 위탁센터)	근로자성·기관 사용자성 인정(대법원 2019다252004·2019다252011)
방문요양 요양보호사	장기요양기관(시설·재가)	근로자(상용/기간제)로 고용, 4대보험·퇴직금 적용(장기요양 제도 운영 관행)
민간 육아도우미	이용 가정(또는 등록기관)	가사사용인 특례로 사용자 책임 제한; 등록기관 경우 시 기관 사용자성 가능
산모신생아 건강관리사	제공기관 중심(배치·정산·노무관리) + 이용자 현장 지휘	지침상 기관의 사용자적 기능 강함(임금·사회보험·퇴직충당금 회계 계상 등)이나, 법률상 확정 미완

7. 소결

가. 종합 평가 기준

이하에서는 산모신생아건강관리사의 근로자성 판단과 관련하여 지휘·감독, 근무 시간·장소 구속성, 전속성, 보수 체계 및 사회보험, 사용자 책임의 다섯 요소를 중심으로, 제도설계·운영실태·판례기준을 교차 검토하였다. 근거 자료는 2025년 사업지침의 사전·사후 관리 장치(표준일과, 제공기록지, 현장조사·만족도, 전자정

산), 회계·정산 기준(임금 \geq 75%, 운영비 \leq 25% 및 사회보험·퇴직충당금 계상), 계약·변경·해지 문서화, 매칭-실인력 인증-기관 정산 연계 구조와, 2024년 실태조사의 단기·연속 제공 실태(10·15일 중심) 및 배정 간 공백(김자연 외, 2024: 128-130, 141-142), 그리고 아이돌보미 사건의 사용자성 판단 기준(대법원 2019다252004·2019다252011)에 기초한다.

나. 요소별 종합 판단

1) 지휘·감독

현장에서의 실시간 지휘는 이용자(가정) 비중이 크지만, 표준일과 제시·기록·보고-현장조사-전자정산-인력변경 문서화로 이어지는 간접 통제가 제도화되어 있다. 기관은 배치·교체 권한, 결과통제(기록·평가), 임금·정산 관리를 보유하므로 사용 종속성의 정황은 강하다고 볼 수 있다(대법원 2019다252004·2019다252011).

2) 근무 시간·장소 구속성

배정 기간 동안 일 8시간(휴게 포함 9)·주 5일, 지정 가정 방문 체계가 표준화되어 있고, 변경은 문서화·서명을 요한다. 실제 제공인력 ID 결제는 시간·장소의 일치성을 운영상 검증한다. 배정 간에는 자율성이 높지만, 기간 내 구속성은 강한 편이다.

3) 전속성

전자바우처는 기관-인력-이용자의 일대일 매칭을 전제로 동시에 중복으로 등록하거나 활동을 제한하므로 기간 내 전속성은 강하다고 볼 수 있다. 다만 기관 간 이동이 가능하고, 배정 간에 공백이 존재하기 때문에 구조적 전속성은 낮다(보건복지부, 2025: 10-11, 106; 김자연 외, 2024: 128-130, 141-142). 이에 이용자 요구에 맞춘 연속 제공기간의 전속성과 장기 구조의 이동성을 함께 고려한다면, 정책·판단 일관성 유지를 위해 전속성은 낮은 것으로 판단한다.

4) 보수 체계 및 사회보험

표준가격-기관 정산-실 인력 인증으로 임금성 징표가 뚜렷하고, 회계상 운영비에 사회보험 사용자부담·퇴직충당금 계상이 요구된다(보건복지부, 2025: 69-72, 86). 반면, 건별 수당·무급 공백·적용률 편차 등 사업소득적 요소와 보호공백이 동시에 존재하기도 한다(김자연 외, 2025: 16-17, 114-115; 김자연 외, 2024: 28-29).

5) 사용자 책임

지침은 기관의 노무관리·급여·사회보험·퇴직충당금 책임을 전제하지만, 법률상 사용자성 확정 미완이고 비바우처·직접고용 영역에서는 책임 공백 가능성이 존재한다(보건복지부, 2025: 86, 96, 302-306; 김자연 외, 2025: 99). 아이돌보미 판례의 기준을 원용할 경우 기관 사용자성이 강화될 여지는 있으나, 현행 혼재된 고용형태는 불확실성성이 더 높다.

다. 정책적 함의

첫째, 사전·사후 관리와 전자정산을 근거로 한 기관 사용자성의 법적 명시화가 핵심이다. 바우처 본사업 영역에서는 표준근로·표준위수탁 이원 표준과 사용자 의무 목록(임금·4대보험·퇴직급여·교육·교체·분쟁처리)의 규범화를 통해 보호수준·회계기준·노무관리의 정합성을 높여야 한다(보건복지부, 2025: 59-60, 69-72, 86, 302-306). 둘째, 전속성 낮음과 무급 공백을 전제로 한 보장장치(연속 배정 알고리즘 개선, 대체인력풀 가동수당, 계약 간 간극 지원 모형 등)를 검토한다(김자연 외, 2024: 141-142; 보건복지부, 2025: 69-72). 셋째, 전자정산·기록 데이터의 증빙화로 사회보험 취득·상실과 퇴직금 산정의 객관성을 제고하고, 비바우처 영역은 가사근로자법 경로를 통해 기관고용 전환을 촉진한다(보건복지부, 2025: 69-72, 86; 김자연 외, 2025: 114-115).

2025년 지침 본문·부록의 모바일(스마트폰) 결제 권장, 현장조사·사실확인 서식 체계 보완, 계약 변경·해지 문서화 기준 재확인 등 실인력 인증-기관 정산-사후 모니터링의 연계를 강화하였다. 이에 따라 지휘·감독(간접 통제)과 시간·장소 구속성의 운영상 검증력이 상승하였고, 사용자성 판단에서 기관 귀속 정확이 더욱 촘촘히 제시되고 있다(보건복지부, 2025: 59-60, 69-72, 210-212, 302-306).

V

근로자성 판단 기준 제안 및 정책적 시사점

- 01 근로자성 판단 기준
- 02 정책 대안
- 03 표준계약서 및 보건복지부 지침 개선 방향
- 04 정책적 시사점
- 05 추진 방안

V. 근로자성 판단 기준 제안 및 정책적 시사점

앞서 살펴 본 바와 같이 산모신생아건강관리사는 지휘·감독과 시간·장소 구속성에서는 근로자성이 인정될 여지가 있고, 전속성은 구조적으로 낮으며, 보수·사회보험은 임금성과 보호공백이 병존한다. 사용자 책임은 지침 상 기관 귀속 정황이 있으나 법적으로는 확실하지 않다. 이를 전제로 이하에서는 여러 대안을 검토하고, 표준계약서·지침 개정(바우처 한정) 등의 구체적 기준을 제시한다. 마지막으로 산모신생아건강관리사 제도의 법적 지위와 운영상 한계를 해소하기 위한 정책 추진방안을 단기와 중장기로 구분하여 제시한다.

1. 근로자성 판단 기준

앞서 분석한 근로자성 판단 기준들을 종합하여, 산모신생아건강관리사의 근로자성 충족 여부를 정리하면 다음과 같다. 여기서 ○ 표시는 해당 판단 요소에서 근로자성 요건을 명확히 충족함을 의미하고, × 표시는 충족하지 못함을, △ 표시는 일부만 충족하거나 모호한 경우를 뜻한다. 다시 말해 ○는 사용종속성이 뚜렷한 경우, ×는 독립성이 큰 경우이며, △는 그 중간 단계로 해석된다.

다만, 현장의 운영 현실상 산모신생아건강관리사는 이용자의 선택과 지역별 수요에 따라 단기·비상근 형태로 근무하는 경우가 많으며, 복수의 제공기관에 등록하거나 서비스 제공을 거부·조정할 수 있는 등 전형적인 종속성이 약한 구조를 가진다. 이러한 구조적 특성은 법리상 근로자성 판단에서 '사용자의 지휘·감독' 요건 충족 여부를 불명확하게 하는 주요 요소로 지적된다. 실제 현장에서는 관리사 본인이 일정과 근무 가정을 선택하거나 배정 제안을 거부할 수 있고, 제공기관 간 이동도 가능하여 전통적인 상시고용 형태와는 다소 차이를 보인다. 이로 인해 제공기관의 통제 수준은 행정적·간접적 성격에 머무르며, 이용자의 요구에 따라 업무 내용

이 실시간으로 조정되는 경우도 많다. 업체 측에서는 이러한 현실을 근거로, 산모신생아건강관리사가 특정 기관의 상시 지휘·감독 아래 근무한다고 보기 어렵다고 주장하고 있으며, 현행 제도는 이용자 중심의 알선·연계 구조에 기반한 위탁 형태의 성격이 강하다고 지적한다.²⁰⁾

따라서 근로자성 판단에 있어서는 법률적 형식뿐 아니라, 현장에서 나타나는 자율적 근무 특성과 수요 변동성, 지역 간 격차 등 현실 여건을 종합적으로 고려할 필요가 있다

가. 계약형태(×)

산모신생아건강관리사는 대체로 기관과 위·수탁 계약 또는 프리랜서 계약을 맺고 있으며, 형식상 일반적인 근로계약이 아니다. 계약서 명칭이 근로계약이 아닌 만큼 법적으로 사용자와 피용자 관계가 아니라는 점에서 형식 요건상 근로자성이 인정되기 어렵다. 다만 법률 원칙상 “계약의 형식과 관계없이 실질을 따른다”는 점을 고려할 때, 계약 형태는 보조적 참고 요소일 뿐 결정적인 요소는 아니다.

나. 업무지휘·감독(△)

서비스 제공기관이 상시적이고 직접적인 업무 지휘·감독을 하지는 않는 편이므로 전형적인 사용자-피용자 관계의 통제는 약한 편이다. 현장에서의 업무 내용 결정은 주로 이용자인 산모의 요구에 따라 이루어지고, 제공기관 직원이 상주하여 감독하지도 않는다. 이는 아이돌보미 사례에서 서비스기관이 구체적 지시와 활동일지 제출 등 상당한 통제를 했던 것과 대비된다. 한편으로 제공기관은 표준화된 업무 매뉴얼을 제공하고 서비스 일정 조율, 불만 발생 시 인력교체 등 간접적 관리는 수행하고 있어 어느 정도의 통제권은 행사한다는 시각도 있다. 종합하면, 산모신생아건강관리사는 업무 수행에서 현장 자율성이 크지만 일정 수준의 간접 통제를 받고 있어 지휘·감독 요소에서는 명확한 ○도 ×도 아닌 중간적 지위로 평가된다.

20) 산모신생아건강관리사 서비스 제공기관 관계자 간담회(2025.9.19., 2025.9.29.) 내용을 반영함.

다. 근무시간·장소 구속성(△)

산모신생아건강관리사에게 정해진 출퇴근 시간이나 장소는 사전에 지정되지 않는다. 이들은 각 서비스 이용자(산모)와 협의를 통해 일정과 장소를 결정하고 해당 가정에서 단기간 서비스를 제공하는 방식이다. 따라서 일반 회사원처럼 사용자의 의해 일률적으로 근무 시간·장소가 지정되어 상시 구속되는 것은 아니다. 그러나 일단 개별 서비스 계약이 성립되면 그 약정된 기간 동안은 정해진 장소(산모 가정)에서 정해진 시간만큼 일을 제공해야 한다는 구속 요인은 존재한다. 즉 활동 기간 중에는 일정 준수가 요구되므로 완전히 자유로운 것은 아니지만, 활동 종료 후에는 다시 자유롭게 다른 일을 하거나 휴식할 수 있다는 점에서 상시적 전일제 근로와는 구별된다. 이처럼 근무 시간과 장소 측면에서도 어느 정도 통제 는 받지만 상당한 재량도 존재하여 △로 볼 수 있다.

라. 보수체계(○)

서비스 제공 대가로 받는 보수는 제공 시간에 비례한 정액 수당 형태로 책정된다. 시간당 일정 금액이 책정되고 실제 일한 시간에 비례하여 수당을 받는 구조로, 이는 전형적인 임금 산정 방식과 유사하다. 산모신생아관리사는 추가적으로 이윤을 남기거나 손실을 볼 위험을 부담하지 않고, 정해진 기준에 따라 급여성 보수를 받는다. 이러한 방식은 독립 사업자라기보다는 근로자가 임금을 받는 형태에 가깝기 때문에 근로자성 판단 요소에서 유리한 측면이다. 다만 보수 수준이나 산정 방식은 정부 지침에 따라 획일적으로 결정되므로, 개별 협상을 통해 수입을 조절하는 자영업자의 특성과는 구별된다.

마. 사회보험 적용여부(×)

산모신생아건강관리사는 전통적인 4대 사회보험(국민연금·건강보험·산재보험·고용보험)의 적용을 거의 받지 못해왔다. 이들은 법적으로 근로자로 인정되지 않아 그동안 고용주 부담 사회보험 가입이나 퇴직금 지급 대상에서 제외되어 온 것이 현실이다. 다만 처우 개선을 위한 정책 변화로 2023년부터 고용보험 적용이 단계적으로 시행되는 등 일부 사회보험이 적용되기 시작했다. 그럼에도 아직까지 대부

분의 사회보험 혜택을 받지 못하고 있으므로 이 요소에서는 근로자성과 거리가 있다. 향후 고용보험 적용 확대 등의 조치가 이루어진다면 △로 변경될 여지는 있다고 본다.

바. 전속성(배타적 종속관계)(×)

업무 전속성 측면에서 산모관리사는 하나의 기관에 전속되지 않고 여러 제공기관에 중복 등록하여 활동할 수 있다. 실제로 필요에 따라 일을 거절하거나 쉼 기간을 가질 자유도 보장된다. 이러한 구조는 특정 사용자에게 상시 묶여 있는 전형적 고용관계와 다르며, 프리랜서적 성격이 강한 특징으로 볼 수 있다. 즉 제공기관 입장에서 관리사를 전속 고용하고 있는 것이 아니므로, 전속성 항목에서는 근로자성 인정이 어렵다. 참고로 아이돌보미의 경우 과거에는 하나의 서비스기관에만 소속되는 형태였으나, 산모관리사는 복수 기관에 소속될 수 있다는 차이가 있다.

사. 사용자책임 주체의 명확성(×)

근로자성이 불확실한 현재 상태에서는 누가 법적 사용자 책임을 지는지가 모호하다. 산모관리사는 형식상 독립된 사업자이므로 서비스를 연계해주는 기관은 자신을 사용자로 인정하지 않고, 서비스를 받는 산모 개인도 고용주가 아니기 때문이다. 이처럼 노무 제공에 대한 법적 책임 주체가 불명확한 점은 근로자성이 부정되는 중요한 단서가 된다. 일부에서는 제공기관이 사실상의 사용자 역할을 하고 있다고 보나, 현행 제도하에서는 명시적으로 사용자 책임을 지는 주체가 규정되지 않아 분쟁 시 책임소재가 불투명한 상태이다.

〈표 V-1-1〉 산모신생아건강관리사의 근로자성 판단 요소

판단 요소	평가	핵심 근거(요약)	유사 사례 비교/차이	정책적 시사점·메모
계약 형태	×	위·수탁/프리랜서 형태가 다수, 형식상 근로계약 아님. 다만 실질 우선 원칙상 보조 요소에 불과함.	—	형식보다 실질 판단이 중요하나, 현행 형식만으로는 근로자성 인정 곤란.

판단 요소	평가	핵심 근거(요약)	유사 사례 비교/차이	정책적 시사점·메모
업무 지휘·감독	△	제공기관의 상시·직접 감독 약함. 현장 지시는 주로 산모 요구에 따름. 표준 매뉴얼·일정 조율·불만 시 인력교체 등 간접 통제는 존재.	아이돌보미는 구체적 지시·활동일지 제출 등 통제 강함.	기관의 구체적 지휘·감독 강화 여부가 근로자성 판단에 영향.
근무 시간·장소 구속성	△	사전 일을 지정 없음. 개별 계약 성립 시 약정된 시간·장소 준수 의무 존재하나 단기·간헐적.	전형적 전일제 상시 구속과는 상이.	상시성·계속성 부여 시 근로자성에 유리해질 수 있음.
보수 체계	○	시간당 정액 수당, 실제 근무시간에 비례하여 지급. 이윤·손실 위험 없음. 정부 지침에 따라 획일적.	자영업자의 개별 단기 협상 구조와 다름.	임금성 강함 → 근로자성 인정에 유리한 요소.
사회보험 적용 여부	×	전통적 4대 보험 전반 미적용이 현실. 2023년부터 고용보험 일부 적용 시작이나 제한적.	—	고용·산재 등 적용 확대 시 △로 상향 여지.
전속성	×	특정 기관 전속 아님. 복수 기관 중복 등록 가능, 수락·거절 및 휴식 선택 자유.	과거 아이돌보미는 단일 소속 형태였던 점과 대비.	전속 계약화 또는 전속성 강화 시 근로자성에 유리.
사용자 책임 주체 명확성	×	기관은 사용자성 부인, 산모 개인도 고용주 아님. 분쟁 시 책임 주체 불명확.	—	제공기관의 사용자성·책임주체를 법·지침에 명시할 필요.
종합	○ 1 △ 2 × 4	핵심 요소 다수가 × 또는 △에 머무름. 현행 체계에서는 근로기준법상 근로자 인정이 용이하지 않음. 다만 보수의 임금성(○) 등 일부 요소는 근로관계에 근접.	아이돌보미 대비 업무 자율성·비전속성이 커 근로자성 인정에 불리.	제도 개선(지휘·감독, 사회보험, 전속성, 사용자성 명시) 여부에 따라 향후 판단 변동 가능.

주: ○ 명확히 근로자성 충족 / △ 일부 충족·모호 / × 충족 어려움

이상의 판단 요소별 정리를 표로 요약하면, 산모신생아건강관리사의 경우 △ 평가를 받은 부분도 있으나 대부분 핵심 요소에서 × 또는 △에 머물러 있는 것으로 나타난다. 다시 말해, 현행 운영체계 아래에서는 근로자성 요건을 충분히 충족하지 못하는 측면이 많아 법원이나 행정해석에서도 근로기준법상 근로자로 쉽게 인정되기 어려운 상황이다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 아이돌보미 등 유사 돌봄서비스 종사자에 비해 상당한 업무 자율성을 보유한 특성에서 기인한다. 다만 한편으로는 보수 지급 방식 등 근로관계에 가까운 측면도 일부 존재하여 경계에 걸쳐 있는 만

큼, 향후 제도 개선이나 운영 방식 변화에 따라 근로자성 인정 여부가 달라질 수 있는 여지도 남아 있다.

2. 정책 대안

이하에서는 산모·신생아 건강관리 지원사업 제공인력의 노동법적 지위에 관한 두 가지 정책 경로를 제시한다. 첫 번째 대안은 해당 인력을 근로자로 법적 인정하는 방안이며, 두 번째 대안은 현행 체계 하에서 근로자성 리스크를 완화하여 특수형태근로종사자 수준의 보호를 제공하는 방안이다. 다만 사업의 특성상 이용자 선택에 따라 서비스가 배정되고, 지자체 간 출생아 수·인력 규모 등 지역 편차가 크며, 사업이 지방이양되어 운영된다는 점을 감안해, 사업지침에서 고용형태를 획일적으로 규정하지 않고 채용 시 제공인력이 근로자형/특고형 중 선택할 수 있도록 하는 ‘고용형태 선택제’를 기본 전제로 검토한다. 이때 근로자형 선택 시에는 4대 보험 본인부담, 상시근로 의무, 서비스 회피 제한 등 의무사항을, 특고형 선택 시에는 일정 자율성, 4대 보험 본인부담 없음(산재·고용 특례 등 별도 안내) 등을 사전 고지하도록 한다.

각 대안별로 정책 목표와 제도 설계 방향을 제시하고, 세부 실행 요건, 예상되는 장단점 및 기대 효과를 분석한다. 아울러 사회적 비용, 법률적 정합성, 전달체계 현실성(지역 수요 편차·지자체 집행여건), 정책 수용성 등의 관점에서 두 대안을 비교하며, 표준계약서 도입(근로자형/특고형 이원 서식), 사용자(제공기관) 책임의 명확화, 사회보험 적용 방식, 계약·서비스기록-전자바우처 연계성 강화 등 구체적인 정책 수단을 함께 검토한다. 끝으로, 두 방안과 ‘선택제’ 적용 시 핵심 차이와 시사점을 <표 V-2-1>에 정리하였다.

가. 고용형태 선택제의 도입

산모·신생아건강관리 서비스 인력의 고용형태 선택제 도입은 지역별 수요 차이와 지방이양된 사업 현실을 반영하여, 해당 인력의 고용 방식을 유연하게 선택하도록 하려는 것이다. 이를 통해 산모·신생아건강관리사 전체를 포괄하는 제도적 틀을 마련하고자 한다. 현재 이 사업은 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 등

관련 법령을 근거로 운영되고 있지만, 고용형태를 이원화하여 선택하도록 하는 구체적인 법적 근거는 아직 마련되어 있지 않다. 다만 2022년부터 동 사업이 지방자치단체로 이양되어 지역 실정에 맞는 사업 추진이 가능해진 만큼(김자연 외, 2022: 61), 각 지자체가 고용 형태를 탄력적으로 운용할 수 있는 기반을 지킴 차원에서 제시하는 데 의의가 있다.

고용형태 선택제에서는 산모신생아건강관리사의 고용관계를 두 가지 트랙으로 구분하여 운영한다. 첫 번째 트랙은 ‘근로자형’으로, 산모신생아건강관리사를 서비스 제공기관이 근로기준법상 근로자(피고용인)로 직접 고용하는 방식이다. 이 경우 제공기관은 해당 인력과 정식 근로계약을 체결하고, 일정 수준의 고정급 또는 최저임금 이상의 임금을 지급하며 4대 보험 가입, 퇴직금 적립 등 법정 고용의무를 이행한다.

두 번째 트랙은 ‘특고형’(특수형태근로종사자형)으로, 산모신생아건강관리사가 특정 기관에 소속된 정규 직원이 아니라 개인 사업자 또는 프리랜서에 준하는 형태로 일하는 모델이다. 특고형 트랙에서는 관리사가 개별 서비스 제공 계약(위탁계약 등)을 통해 이용자에게 서비스를 제공하며, 전통적인 근로자와 달리 업무 수행에 비교적 자율성이 있다. 다만 완전한 자영업자와는 구별되게, 서비스 제공기관과 일정한 계약관계를 유지하며 특수고용직 종사자로서 인정받는 형태이다. 이 트랙을 통해 지역에 따라 수요 편차가 크거나 상시적 고용이 어려운 경우에도 유연하게 인력을 활용할 수 있으며, 경력단절 여성 등 인력 풀의 참여 기회를 넓힐 수 있다. 즉 근로자형과 특고형 두 가지 모델을 병행함으로써, 지역별 여건과 개별 관리사의 선호에 맞는 고용 형태를 선택하도록 하고 서비스 공급의 안정성과 유연성을 동시에 확보할 수 있다.

나. 트랙 A: 상시근로자형(선택 시 적용)

본 트랙은 채용 단계에서 제공인력이 근로자형을 선택한 경우에 한하여, 관리사를 근로기준법상 근로자로 인정하고 법적 보호를 전면 적용하는 방안이다.

산모신생아건강관리사(이하 ‘관리사’)를 근로기준법상 ‘근로자’로 공식 인정하는 방안은 안정적인 고용관계 하에서 법적 보호를 전면 적용하고 서비스 품질과 제도 일관성을 동시에 제고하는 것을 목표로 한다. 정책 설계의 기본 축은 가사서비스

분야의 제도 틀과 현행 바우처 운영규범을 정합화하는 것이다. 즉, 서비스 제공기관이 관리사를 직접 고용하고 표준근로계약을 체결하며, 전자바우처의 매칭-실인력 인증-정산 흐름을 근로관계(임금·근로시간·휴게·사회보험) 증빙 체계로 일원화한다(보건복지부, 2025: 10-11, 69-72, 96, 302-306). 이 과정에서 이미 지침이 전제해 온 기관의 사용자적 지위(노무관리, 임금 지급·정산, 사회보험·퇴직충당금 계상, 문서화·사후관리)를 법적 지위로 명시하여, 일관되지 않은 현장 운영과 분쟁 가능성을 구조적으로 축소한다(보건복지부, 2025: 59-60, 86, 96, 302-306; 김자연 외, 2025: 24-25, 114-115).

전제 요건으로, 채용 단계에서 근로자형 선택 시 발생하는 4대 사회보험 본인부담, 상시근로 의무, 서비스 회피의 제한 등 의무사항을 사전 고지한다(특고형 선택 시 일정 자율성과 4대 사회보험 본인부담 없음 등 차이점도 병기).

실행 요건은 다음의 구조로 정리된다. 첫째, 표준근로계약서 도입이다. 직무 범위, 배정·변경·교체 절차, 근로시간과 휴게, 임금·수당, 교육시간의 근로시간성, 개인정보·안전보건·분쟁절차 등을 명문화하고, 지침 내 서비스 이용계약서(이용자-기관)와의 역할 구분을 분명히 한다. 특히 제공기관이 사용자이며 이용자는 고객이라는 삼자관계의 경계를 명시해, 이용자와 산모신생아건강관리사 간 직접 고용·지휘·훈선을 차단한다(보건복지부, 2025: 59-60, 302-306). 둘째, 사용자 책임의 명확화다. 임금 지급과 원천 공제, 4대 사회보험 신고·납부, 퇴직금 산정·적립, 산업재해 대응, 휴게·연장·야간·휴일수당 지급 등 노동법상 의무를 제공기관 책무로 규정하고, 지침의 점검·현장조사 서식과 연동하여 이행 여부를 관리한다(보건복지부, 2025: 86, 96, 186, 210-212). 셋째, 사회보험 전면 적용이다. 국민연금·건강보험·고용보험(실업급여분)은 근로자·사용자 법정 분담 원칙을 따르고, 산재보험 및 고용안정·직능개발 부담분은 사용자 부담으로 처리한다. 이와 연계해 바우처 정산서식에 사회보험 공제·부담 명세를 표준화하여 분쟁과 회계불일치를 예방한다(보건복지부, 2025: 86, 96). 넷째, 임금 및 수가·정산 체계의 현실화다. 기준가격(임금 \geq 75%, 운영비 \leq 25%) 원칙을 유지하되 사용자 법정비용(사회보험 사용자 부담·퇴직충당금 등)을 ‘법정 사용자비용’ 가산 항목으로 분리·명시하거나, 인건비/운영비 비율을 미세 조정하는 대안을 병행해 제공기관의 재무 부담을 흡수한다. 전자바우처의 실인력 결제(현장 결제, 불일치 제재)와 제공기록지를 근로시간·임금

확정의 삼중 증빙으로 고도화한다(보건복지부, 2025: 69-72, 86, 186, 210-212). 다섯째, 휴게시간 보장의 현실화다. 1일 8시간(휴게 포함 9시간) 표준 제공 구조 하에서 대체인력 투입, 분할휴게, 가족 대체 동의서 기반의 완전 이탈형 휴게 등 운영모델을 지침에 절차·서식과 함께 규정하고, 제공기록지·전자결제에 휴게 블록을 구분 표기한다. 돌봄의 연속성으로 완전 이탈형 휴게가 곤란한 경우를 대비해 대체휴게 규칙과 2인 근무 권고(다태아·고위험)를 병행하며, 중장기적으로는 휴게시간 특례 도입에 관한 관계부처 협의를 병행한다(보건복지부, 2025: 62-63, 69, 210-212). 여섯째, 전달체계 보완이다. 사회보험·휴게 운영에 따른 비용·인력 배치 증가분을 반영해 단가 현실화 또는 한시적 재정 지원을 설계하고, 지자체 현장점검 체크리스트에 임금·휴게·보험 항목을 필수 지표로 편입한다(보건복지부, 2025: 71-72, 86, 210-212; 김자연 외, 2025: 114-115). 일곱째, 교육·자격관리 강화다. 신규 60시간과 보수교육을 근로시간으로 처리하는 원칙을 계약·지침에 병기하고, 평가·승급·우수인력 인센티브를 연계하여 전문성을 체계화한다(보건복지부, 2025: 6, 71-72).

정책 수단은 계약·기록·정산의 연계로 수렴된다. 표준근로계약서와 이용계약서의 항목·용어를 제공기록지·전자정산과 일치시켜(예: 근로시간·휴게, 배정·변경·교체, 수당·가산) 계약·제공·정산 데이터 동형성을 확보하고, 불일치 시 경고·반력 조치를 구현한다(보건복지부, 2025: 10-11, 69-72, 186, 302-306). 기관 내부 규정에는 활동일자·교육·교체·제재 등 복무관리 절차를 법규·지침과 정합화하여 재정비하고, 현장조사·사실확인서 서식으로 사후검증·시정 명령의 루틴을 표준화한다(보건복지부, 2025: 186, 210-212).

정책효과와 한계는 명확하다. 장점으로, 관리사에게 최저임금·연장·야간·휴일수당, 주휴·연차, 4대보험, 퇴직금 등 권리·보호가 전면 적용되어 고용안정과 처우개선이 실현되고, 이는 이직률 감소·경력 축적·품질 향상의 선순환으로 연결된다. 기관의 사용자 지위 명확화로 분쟁·감사 비용이 줄고, 유사 직종(아이돌보미·요양보호사)과의 제도 정합성도 높아진다(보건복지부, 2025: 59-60, 86, 96; 김자연 외, 2025: 24-25). 한계로, 단기적으로 비용 상승(사회보험 사용자부담, 유급휴게 운영, 퇴직충당금)과 운영상 경직성(근로시간 한도·배치 제약)이 발생하며, 영세 기관은 수가·정산 개편 없이는 적자 위험이 커진다. 이용자 측면에서도 단가 인상

따른 본인부담 상승이 나타날 수 있다. 이에 대한 완화책으로 (a) 국민연금·건강보험·고용보험(실업급여분)은 법정 반반 부담, (b) 산재 및 고용안정·직능개발 부담분은 운영비 또는 ‘법정 사용자비용’ 가산으로 보전, (c) 수가 현실화 및 한시 재정지원(12-24개월), (d) 일시교대배치 가산·대체휴게 등 휴게 운영모델을 표준옵션화하는 패키지 접근이 요구된다(보건복지부, 2025: 69-72, 86, 210-212). 중장기적으로는 휴게시간 특례 등 근로기준법·사회서비스법·가사근로자법의 입법 보완과 중앙-지자체-기관의 공동 집행체계 정비를 병행해야 한다.

다. 트랙 B: 특고/프리랜서형(선택 시 적용)

본 트랙은 채용 단계에서 제공인력이 특고/프리랜서형을 선택한 경우를 전제로, 관리사의 법적 지위를 근로기준법상 근로자로 전환하지 않고 노무제공자(특수형태 근로종사자) 수준의 최소 보호를 제도화하여 근로자성 논란을 관리하는 방안이다. 핵심 방향은 ① 계약관계를 업무위탁(민법상 위임·도급)으로 명확히 하고, ② 사회보험(산재·고용) 및 표준 위·수탁계약서를 법·지침에 연동해 하한 보호를 확보하며, ③ 전자바우처의 매칭-실인력 인증-정산 흐름을 용역대금 증빙 중심으로 재정렬하여 지휘·감독·시간·장소 구속·전속성 등 근로자성 표지의 과잉 형성을 방지하는 데 있다(보건복지부, 2025: 10-11, 69-72, 186, 302-306). 아울러 본 사업의 이용자 선택 구조, 지방이양 및 지역별 수요 편차를 고려하여, 지침상 고용형태의 획일 규정은 지양하고 지역 여건에 따른 탄력 운영을 전제로 한다.

정책 설계는 다음의 원칙에 따라 구조화한다. 첫째, 관계의 성격 명시다. 지침과 표준계약서에 “본 서비스는 근로계약이 아닌 업무위탁계약이며, 산모신생아건강관리사는 독립된 노무제공자로서 업무수행 방법·시간·수단에 자율성을 가진다”를 선언한다. 표준일과표는 참고자료로 제시하되 필수적·구속적 효력은 부여하지 않고, 활동기록지·현장조사는 결과검증(품질·안전)에 한정한다(보건복지부, 2025: 62-63, 186, 210-212). 둘째, 전속성 제거·겸업 허용이다. 복수기관 등록·겸업 가능을 계약과 지침에 명문화하고, 전속·경업금지 조항은 원칙적으로 금지한다. 전자바우처 상 “매칭 제공인력 정보” 등록과 실제 제공인력 ID 결제 요건은 유지하되, 이는 근로시간 확정이나 용역대금 정산과 진정성 확인의 수단으로 해석·운영한다(보건복지부, 2025: 10-11, 69-72). 셋째, 사회보험의 특고 적용이다. 산재보

험·고용보험을 노무제공자 적용 체계로 의무화하고, 보험료는 관리사·기관의 법정 부담 원칙(고용보험 실업급여분 반액 부담, 산재보험 사용자 부담 중심 등)으로 명시한다. 다기관 활동이 일반적인 현실을 고려해 기관별 분할정산·합산 신고 절차를 지침 부록으로 표준화한다. 건강보험·국민연금은 원칙적으로 지역가입을 전제로 하되, 바우처 정산이력과 연동한 보험료 경감·지원(저소득·단시간 기준)을 검토한다. 넷째, 표준 위·수탁(업무위탁)계약서의 법제화다. 업무범위(필수·제외), 대가·정산(시간·일수·성과 기준), 책임·위험(과실 범위 손해배상, 과도한 위약금 금지), 일정·장소 상호 조정(이용자·관리사 합의), 계약 변경·해지(사전 통지·정당사유) 및 분쟁조정 절차(기관→지자체→전담센터)를 명문화한다. 지휘·명령은 품질·안전관리 차원의 결과요건에 한정하고 방법지시는 원칙적으로 배제한다(보건복지부, 2025: 59-60, 302-306; 210-212). 다섯째, 전달체계의 유연성 유지다. 수요 변동에 맞춘 단속적·단기 배정을 전제로, 배정 제안-수락-거절-대체 추천-기관 승인 절차를 표준화하고, 전자정산은 서비스 종료 현장 결제(실인력 본인결제, 불일치 제재)의 원칙을 유지하되 근로관계 지표화를 피한다(보건복지부, 2025: 69, 85-86, 210-212).

실행 요건은 네 갈래로 제시된다.

첫째, 법·지침을 개정해야 한다. 고용·산재보험 상 노무제공자 적용에 산모신생아건강관리사 직종을 명시하거나 유사 특고로 편입하고, 보건복지부 지침에 업무위탁관계·보험 가입·분할정산 조항을 신설한다.

둘째, 사회보험 가입의 자동화이다. 다기관 활동을 전제로 한 소득·노무시간 합산 체계를 전자바우처 정산데이터와 연동하여 분기별 신고·정산을 자동화한다(보건복지부, 2025: 69-72, 186).

셋째, 표준계약서 법제화이다. 고용노동부·복지부·지자체·현장기관·전문가의 견수렴을 거쳐 표준안을 고시하고, 제공기관 의무사용 및 점검·제재(미사용 시 감점·환수)를 규정한다.

넷째, 감독·분쟁조정 체계화이다. 근로감독의 사각지대를 보완하기 위해 지자체-사회서비스원-분쟁조정위원회로 이어지는 3단계 분쟁 절차와 표준 점검표(계약·정산·보험·품질 항목)를 도입한다(보건복지부, 2025: 210-212, 302-306).

정책 수단은 계약·기록·정산의 연동 재설계로 구체화한다. 표준 위·수탁계약서

(부록의 노무사 초안 참조)를 이용계약서(이용자-기관), 제공기록지(서식 제9호), 전자정산과 매칭하여, 계약조건-제공실적-정산대금이 일치하도록 시스템 경고·반려를 구현한다(보건복지부, 2025: 186, 302-306). 제공기록지는 결과기반 체크리스트로 개편(필수 항목 이행·안전·만족도 중심)하고, 현장조사는 사후 품질점검(표본)으로 제한한다. 전자정산에서 실제 제공인력 ID 결제 요건은 유지하되, 근로시간 확정이 아닌 용역대금 청구·부정 방지의 증빙으로 명확히 위치시킨다(보건복지부, 2025: 69-72).

기대효과와 리스크는 다음과 같다.

장점은 우선, 현행 유연성(단속·단기 배정, 신속 조정)을 유지하면서 핵심 안전망(산재·고용보험, 표준계약, 분쟁조정)을 갖출 수 있다는 점이다. 둘째, A트랙 대비 재정·행정 부담이 낮아 단기 실행 가능성이 높고, 제공기관의 운영 수용성이 크다. 셋째, 전자정산-기록-계약의 연동으로 투명성·신뢰성이 제고될 수 있다. 넷째, 다기관 등록 허용과 결과평가 중심 운영으로 근로자성 표지(전속·방법지시·근태통제)의 형성 가능성을 줄일 수 있다.

반면에 다음과 같은 한계와 리스크를 갖는다. 첫째, 최저임금·주휴·연장·휴게·퇴직금 등 근로기준법 핵심권리의 미적용으로 처우개선 한계가 존재한다. 둘째, 실제 운영에서 지휘·감독이 강화되면 실질 근로자성 판단이 재점화될 수 있다. 셋째, 건강보험·국민연금의 지역가입 부담이 남아 복지공백을 완전히 해소하지 못한다. 넷째, 현장의 계약 혼재(일부 근로자, 일부 프리랜서)시 관리 이원화와 사용자 책임 분쟁 가능성이 커진다. 다섯째, 아이돌보미 판례 등 사법 판단 추세(조직 편입·복무관리 중시)와 충돌 소지가 있어 지속 모니터링-추가 보완입법이 필요하다.

요컨대 본 트랙은 전면 고용화 이전의 과도기 모델로서, 바우처 서비스의 접근성·유연성을 유지하면서도 최소한의 사회보장과 계약 공정성을 제도화해 근로자성 리스크를 관리하는 방안이다. 다만 장기적으로는 처우·안전망의 상한이 낮다는 구조적 한계를 갖기 때문에, 시행 과정에서 축적되는 계약·보험·분쟁 데이터를 토대로 근로자 인정형의 재정·행정 요건을 지속 점검·보완하는 단계적 로드맵과 결합할 때 정책의 실효성이 최대화된다고 할 수 있다.

라. 정책대안 비교

다음 <표 V-2-1>은 근로자형과 특고형의 핵심 요소(전자바우처 증빙 역할, 휴게·사회보험·전속성, 수가·정산 구조 등)를 실행 관점에서 비교·정리한 것이다.

<표 V-2-1> 두 가지 정책 대안의 비교: 근로자화 vs 특고형 보호(바우처 한정)

구분	근로자형 (직접 고용, 노동관계법 전면 적용)	특고형 (근로자성 리스크 완화, 위·수탁 계약 유지)
법적 지위	근로기준법상 근로자 → 제공기관=법적 사용자(명문화).	노무제공자(특고 유사) → 근로자가 아님을 명시(민법상 위임·도급).
주요 계약 형태	표준근로계약서 의무 사용: 직무·배정·변경·교체, 근로시간·휴게, 임금·수당, 교육·안전·분쟁절차 명문화. (부록: 노무사안 '근로계약서(계약직)' 참조)	표준 위·수탁(공정)계약서 법제화: 결과·품질 중심, 방법지시 배제, 일정·장소 상호조정, 과도한 위약·경업금지 금지.(부록: 노무사안 '업무위탁계약서' 참조)
전자바우처 연계	실인력 ID 결제·제공기록지·현장조사 = 근로시간·임금 확정의 3중 증빙.	실인력 ID 결제·제공기록지 = 용역대금 정산·진정성 확인(근로시간 지표화 지양).
사회보험 적용	4대보험 전면 적용: 연금·건보·고용(실업급여분) 근로자·사용자 부담, 산재보험 전액 사용자 + (고용안정·직능개발 부담 사용자).	산재·고용보험 의무화(특고 경로): 보험료 기관·노무제공자 부담(법정 비율). 연금·건보는 원칙적으로 지역가입(저소득·단시간 경감 지원 검토).
휴게시간·근로시간 운영	1일 8시간(휴게 포함 9시간) 원칙. 분할·대체휴게, 일시교대인력 투입, 고위험 2인 근무 권고. 근기법 특례(감사·단속형 승인 등) 검토 병행.	근기법 시간·휴게의 직접 적용 없음. 휴식권 가이드(결과평가 중심), 휴식 기록 권고. 실무는 결과관리로 운영.
임금·대가 체계	임금비율 상향(예: ≥75%→단계적 80%+) 및 '법정 사용자비용' 가산 분리 명시. 주휴·연장·야간·휴일수당 지급, 퇴직금 적립.	용역대금(시간·일수·성과 기준) 정산. 최저수수료 하한 ±5% 자율조정 권고(지역·난이도 계수). 별도 수당은 계약에 따름.
전속성·겸업	조직 편입 강함(근로자). 다만 외부 겸업은 내부규정 범위에서 제한 가능.	전속 금지·겸업 허용 명시. 복수기관 등록·활동 가능.
고용 안정성	상시고용으로 안정성 높음, 경력 축적·전문성 제고.	계약단위 활동 유지. 수요 공백 시 무배정·무급 가능.
서비스 탄력성	상시 인력 확보로 연속성·예측성 높음, 반면 수요 저하기 유희인력 부담.	수요연동 투입으로 유연성·효율성 높음, 과잉인력 최소화.
전달체계 변화	기관의 인사·노무·정산 책임 확대 → 수가 현실화, 점검·감사 강화, 중앙·지자체-기관 공동 집행체계 필요.	기존 알선구조 유지 + 계약·보험 관리 보완. 지자체·사회서비스원 분쟁조정 루틴 마련.
사회·재정 비용	단기 증가(사회보험 사용자부담, 유급휴게·퇴직충당 등) → 수가 조정·한시 재정지원 필요.	증가폭 제한(산재·고용보험 부담 중심) → 비용효율성 상대적으로 양호.
법률 정합성	최근 판례·지침의 흐름과 부합(조직 편입·사후관리 중시) → 분쟁 최소화.	경계 설정 필요(실질 종속성 과다 형성 시 근로자성 사비 재연). 별도·보안 입법 병행 필요.

구분	근로자형 (직접 고용, 노동관계법 전면 적용)	특고형 (근로자성 리스크 완화, 위·수탁 계약 유지)
정책 수용성	종사자·노동계 긍정, 영세 기관·이용자 비용부담 우려.	기관·이용자 수용성 높음, 종사자 측 처우개선 한계 문제 제기 가능.
장점	노동권 보장·처우 개선, 이직 감소, 법적 안정·품질 향상, 경력경로 정착.	현행 유연성 유지, 핵심 안전망(산재·고용) 확보, 단기 실행 용이, 비용 상승 제한.
한계	비용·행정 부담, 경직 운영·초기 혼란, 수가·재정 협의 필요.	최저임금·퇴직금 등 핵심 권리 부재, 근로자성 분쟁 여지, 복지 상한 낮음, 관리 체계 이원화 위험.

주: 사회보험 부담은 국내 일반 원칙에 따라 연구·건보·고용(실업급여분)은 근로자(또는 노무제공자)-사용자 부담, 산재 보험은 사용자 전액 부담이 원칙(특고/프리랜서형에서는 특고 경로에 따라 실무 설계). 전자바우처의 실인력 ID 결제는 근로자형에서는 근로시간·임금 확정 증빙, 특고/프리랜서형에서는 용역대금 정산의 증빙으로 각각 위치시킴

두 대안의 비교평가 결과, 근로자형은 처우 개선과 법적 안정성을 근본적으로 제고하는 해법이나, 단기간 내 구현을 위해서는 수가·재정·현장 운영의 대규모 조정이 불가피하다. 반면 특고/프리랜서형은 현 체계의 유연성을 유지하면서 사회보험·표준계약·분쟁조정 등 최소 안전망을 확충할 수 있는 현실적 대안이나, 근로기준법상 핵심 권리의 적용 공백과 근로자성 분쟁 재연 가능성이라는 구조적 한계를 내재한다. 이러한 점을 종합하면, 고용형태 선택제를 전제로 한 단계적 접근이 타당하다.

단기(우선)에는 특고/프리랜서형을 중심으로 산재·고용보험 적용과 표준 위·수탁계약서의 법제화를 신속히 시행하고, 전자바우처-계약-정산 간 데이터 정합성을 확보한다. 중장기에는 근로자형 전환(근로자형 선택 시 적용)을 대비하여 ① 법정 사용자비용 가산(수가체계 내 명시), ② 임금비율의 단계적 상향, ③ 분할·대체휴게 운영모델 정착, ④ 휴게시간 특례(감시·단속적 근로자 승인 등) 검토를 병행한다. 이 과정에서 지자체별 수요·재정 여건을 고려한 단계·지역별 적용을 허용하고, 성과·비용 데이터를 기반으로 주기적 평가·보완의 폐쇄루프를 운영한다.

마지막으로, 중앙정부와 지자체는 충분한 재정투입과 지원장치(수가 현실화, 한시 보조, 표준서식·점검체계 보급)를 마련하여 돌봄노동의 가치에 상응하는 대우가 구현되도록 해야 한다. 이러한 선택제 기반의 단계적 추진을 통해, 산모신생아건강관리사의 처우 개선과 서비스 품질 제고를 동시에 달성하고, 저출산 시대에 필요한 산모신생아 건강관리 인프라를 한층 공고히 할 수 있을 것이다.

3. 표준계약서 및 보건복지부 지침 개선 방향

두 대안의 비교평가 결과, 근로자형은 처우와 법적 안정성을 근본적으로 제고하는 해법이지만, 단기간에 구현하려면 수가·재정·현장 운영의 대규모 조정이 불가피하다. 반면 특고/프리랜서형은 현 체제의 유연성을 유지하면서 사회보험·표준계약·분쟁조정 등 최소 안전망을 확충할 수 있는 현실적 대안이나, 근로기준법상 핵심 권리의 적용 공백과 근로자성 분쟁 재연 가능성이라는 구조적 한계를 내재한다.

이에 앞서 정의한 고용형태 선택제에 따라 이하에서는 두 트랙별로 구체적인 표준계약서 개선사항과 보건복지부 지침 개정 방향을 제시하고, 나아가 계약 구조의 정합성, 행정적 수용성, 관리 효율성 측면에서 비교·검토함으로써 향후 제도 설계의 실효성을 논의한다.

가. 근로자형(상시근로자 선택 시 적용)

산모신생아건강관리사를 근로기준법상 근로자로 인정하여 보호하는 방안은, 현재 산모신생아 건강관리 지원사업에서 서비스 제공기관이 사실상 사용자로서 책임을 부담하도록 한 현행 지침의 기본 구조와 맥락을 공유한다. 다만, 제도의 전면적 전환이 현장의 재정 부담과 운영상 제약을 초래할 수 있다는 점을 감안하여, 다음과 같은 현실적 보완조치를 포함한 표준계약서 및 지침 개선 방향을 제시한다.

1) 4대 보험 비용 부담 설계

관리사를 근로자로 고용할 경우, 사회보험 가입이 필수이므로 국민연금, 건강보험, 고용보험 등의 비용 부담을 법정 기준에 맞게 설계한다. 즉, 국민연금과 건강보험, 고용보험의 실업급여 보험료는 근로자와 제공기관(사용자)이 각각 절반씩 부담하도록 하고, 산재보험 및 고용보험의 고용안정·직업능력개발 부담금은 전액 제공기관이 부담한다. 이러한 법정 부담 원칙을 표준계약서 조항에 명시하여 향후 분쟁 소지를 없애고, 지침에도 사회보험료 부담 비율을 구체적으로 명기한다. 예를 들어, 계약서에 “국민연금 및 건강보험료의 50%는 근로자가, 50%는 제공기관이 부담한다”는 조항을 넣고, 산재보험료는 명시적으로 기관 전액 부담임을 밝혀두어야 한다.

2) “법정 사용자 부담비용” 항목 신설 및 인건비 비율 조정

제공기관의 재정부담 증가로 운영 적자가 우려되는 만큼, 정부 지원금 산정 구조를 현실화한다. 첫째, 제공기관이 법정 사용자로서 추가 부담하게 되는 사회보험료, 퇴직적립금 등을 보전하기 위한 “법정 사용자비용” 가산 항목을 별도로 지원금에 포함시키는 방안을 검토한다. 이를 통해 기관이 추가 지출한 법정 비용을 정부가 일정 부분 보조하여, 기관의 경영 악화를 방지한다. 둘째, 현행 지침상 서비스 가격의 75% 이상을 인건비로 지급하도록 되어 있는 기준을 조정하여, 운영비에 활용할 수 있는 비율을 다소 확대한다. 예를 들어 인건비 최소 비율을 70%로 완화하고 나머지를 운영비로 인정하거나, 별도 운영비 지원을 늘려 기관이 사회보험료 등을 해당 운영비로 충당할 수 있게 한다. 이러한 조치는 정부 바우처 단가 구조의 조정을 수반하므로, 보건복지부 지침 개정을 통해 구체적인 비율 변경과 지원 항목 신설을 명시해야 한다.

3) 휴게시간 보장에 대한 현실적 운영방안

근로기준법상 4시간 근로에 30분, 8시간 근로에 1시간의 유급휴게 보장 원칙이 적용되므로, 하루 9시간 (휴게 1시간 포함) 서비스를 제공하는 산모신생아건강관리사에게 실질적인 휴게시간을 제공할 수 있는 방안을 마련한다. 지침에는 휴게시간 보장 원칙과 함께 이를 현실적으로 운영하기 위한 예시를 제시해야 한다. 예컨대 ① 오버랩 방식으로 두 명의 관리사를 교대로 투입하여 휴게시간에 서로 대체하도록 하거나, ② 분할 휴게로 1시간 휴게를 30분씩 두 차례 등에 나누어 활용할 수 있게 한다. 또한 ③ 가족 대체지원을 통해 관리사의 휴게시간 동안에는 산모의 가족이나 친지가 신생아를 돌볼 수 있도록 사전에 조율하는 방안도 제시한다. 이러한 방법들은 현장의 다양한 상황에 맞춰 탄력적으로 적용할 수 있으며, 관리사의 휴게권 보장과 이용자의 서비스 연속성 확보를 동시에 달성한다. 지침서의 제공기록지 양식을 개선하여 휴게시간 블록을 별도로 기재하도록 하고, 전자바우처 시스템에서도 관리사의 휴게시간 입력란을 마련하여 휴게 제공 여부를 확인·관리한다. 아울러 대기시간에 대한 보완 규정도 추가하여, 신생아 수면 등으로 관리사가 일시적으로 업무 공백이 발생한 시간을 적절히 휴게로 인정하거나 일정 부분 수당으로

보전하는 등 세부 운영기준을 마련한다. 이를 통해 휴게시간 준수를 제도적으로 담보하고, 관리사가 근로자로서 누려야 할 권리를 지침 차원에서 보호한다.

4) 정리

이상의 조정사항을 반영한 표준근로계약서를 새로 마련하여 배포하고, 현재의 업무위탁계약서를 대체하도록 한다. 새 계약서에는 근로계약의 기본 요소(근로조건, 임금, 사회보험, 휴게시간 등)를 모두 명시하고, 특히 근로시간 및 휴게시간에 관한 사항, 사회보험 가입 및 비용 분담에 관한 내용을 구체화한다. 보건복지부 지침 역시 이러한 변경 사항에 따라 전면 개정되어야 한다. 개정 지침에서는 “제공기관은 산모신생아건강관리사를 근로자로 고용하며, 근로기준법 등 노동관계법령을 준수하여야 한다”는 원칙을 명문화하고, △표준근로계약서 사용 의무 및 제출, △임금 지급 및 사회보험 신고 의무, △퇴직금 적립 의무, △휴게시간 제공 방법 등을 상세히 규정한다. 나아가 지침에 첨부된 서비스 이용계약서(이용자-제공기관 간 계약) 예시도 이에 맞게 정비하여, 이용자(산모 가족)는 어디까지나 고객으로서의 권리·의무를 지니고 제공기관과 계약을 맺으며, 산모신생아건강관리사는 제공기관의 직원 자격으로 파견되어 서비스를 제공함을 분명히 한다. 이로써 이용자와 제공인력 사이의 법률관계 혼선을 예방하고, 기관이 명확한 사용자로서 책임을 지도록 한다.

나. 산모신생아건강관리사를 특수형태근로종사자로 보고 보호를 강화하는 방안

두 번째 방안은 산모신생아건강관리사를 전통적 의미의 근로자로 인정하지 않되, 특수형태근로종사자 수준의 보호장치를 제도적으로 보완하는 방향이다. 즉, 현행의 업무위탁(프리랜서) 구조를 유지하되, 계약서와 지침을 정비하여 노무제공자의 권익 보호를 강화하고, 동시에 제공기관의 법적 리스크를 완화하는 것이다. 이를 위해서는 표준 업무위탁계약서를 새롭게 도입하고, 지침 전반을 품질관리 위주로 개편하며, 서비스 제공 방식은 결과물 평가 중심으로 설계하여야 한다.

1) 표준 업무위탁계약서에 근로자 아님을 명시

노무사 자문을 통해 마련된 표준 계약서(안)를 활용하여, 산모신생아건강관리사와 제공기관 간 업무위탁계약 체결 시 사용할 표준계약서를 제정한다. 이 계약서에는 “본 계약은 근로기준법상의 고용계약이 아니며, 산모신생아건강관리사는 독립적인 업무 수행자이다”라는 조항을 명확히 명시하여 근로자성이 아님을 분명히 한다. 또한 계약서에 △업무 내용과 범위, △서비스 제공 기간 및 시간(일일 8시간 기준 등), △보수 지급 방식(시간당 수당 또는 성과연동 등), △보험 가입 사항 등을 상세히 기재한다. 특히 고용보험(실업급여) 및 산재보험 등 사회보험은 특수형태근로종사자와 동일하게 적용받을 수 있으므로, 관련 법령에 따라 고용보험 특례가입 및 산재보험 적용을 명문화한다(실제로 2023년부터 산모신생아건강관리사에 대한 고용보험 적용이 단계적으로 시행되어 특고 형태 보호가 시작되었다는 점을 감안한 조치다). 다만 국민연금과 건강보험은 일반 프리랜서와 같이 지역가입 형태로 처리되므로, 계약서에 이러한 보험 처리 방식도 안내한다. 아울러 계약 해지 및 갱신, 분쟁 해결 절차 등을 규정하여, 근로계약이 아님에 따라 발생할 수 있는 계약 해지 시 해고제한 미적용 등의 부분도 분명히 한다. 이 표준계약서는 향후 분쟁 시 근로자성을 판단함에 있어 계약 당사자의 의사를 나타내는 1차 근거가 되므로, 최대한 명확하고 구체적으로 작성되어야 한다.

2) 전속성 조항 제거 및 다중 소속 허용

관리사의 전속성을 요구하는 어떠한 규정도 계약서와 지침에서 모두 삭제한다. 즉, 산모신생아건강관리사가 복수의 제공기관에 등록하여 활동할 수 있음을 보장한다. 이는 한편으로는 관리사가 동시에 여러 기관의 의뢰를 받아 일할 수 있는 독립 사업자임을 나타내고, 다른 한편으로는 특정 기관에 종속되지 않은 자유로운 활동을 통하여 근로자성 판단 요소 중 전속성을 제거하려는 취지다. 실제로 산모신생아관리사는 아이돌보미와 달리 여러 기관과 이용자 사이에서 비교적 자율적으로 활동해 왔다는 점에서 전속성이 낮은 것으로 평가되어 왔다. 이러한 기존 실태를 공식화하여, 어느 한 기관에 전적으로 종속되지 않는 계약 구조를 만든다. 지침에도 “제공인력은 복수 기관에 자유롭게 소속될 수 있으며, 이를 제한해서는 안 된다”는 내용을 포함시켜 행정지도에 반영한다. 또한 제공기관이 자체적으로 내부 규

정으로 전속 의무를 부과하지 못하도록 하고, 적발 시 페널티를 줄 수 있는 관리·감독 장치를 마련한다. 전속성 해소는 특고/프리랜서형의 핵심 요소로서, 향후 근로자성 논란 시 “여러 사용자에 대한 비전속적 노무제공”이라는 근거를 확보하기 위한 것이다.

3) 품질관리 및 결과평가 중심의 지침 개편

특고/프리랜서형에서는 정부 지침의 성격을 노동관계법상 근로조건 관리보다는 서비스 품질관리 측면에 방점을 두고 개편한다. 구체적으로, 지침 내용 중 제공기관의 역할을 배정·정산·사후관리 등으로 한정하고 현장 업무에 대한 직접적 지휘·감독 요소를 최소화한다. 예를 들어, 현재 지침에 포함된 제공인력에 대한 근태관리, 복무규정 등에 관한 조항이 있다면 이를 삭제하거나 완화한다. 대신 △서비스 품질 기준(산모 신체케어와 신생아 돌봄의 표준 매뉴얼 제시), △교육 및 자격관리(정기적인 보수교육 이수 의무 등), △이용자 만족도 조사 및 평가 체계 등을 강화하여, 관리사의 성과와 품질을 중심으로 관리하도록 지침 구조를 재편한다. 서비스 제공 과정에 대해서는 이용자(산모)가 관리사의 서비스를 평가하고 그 결과를 제공기관이 수집·관리하는 절차를 두며, 제공기관은 일정 기준 이상의 만족도 유지 등을 조건으로 활동을 계속 의뢰하는 형태로 시장 기능을 활용한다. 이러한 결과 중심의 운영은 특수고용 형태에서 성과에 따른 보상과 계약 지속 여부 결정을 정당화하는 근거가 된다. 반면, 근로자성 판단 요소가 될 수 있는 △정해진 시간·장소에 대한 엄격한 구속, △상세한 업무 지시 및 통제, △일일 근무일지에 대한 강압적 관리 등은 지침에서 배제한다. 특히 아이돌보미 사례에서 문제가 되었던 세부 지시와 감독, 일지 제출 의무, 일정 변경 제한, 제재 조치 등의 관리 방식을 산모신생아 건강관리사 지침에서는 지양하도록 한다. 대신, 제공기관은 사후에 제출된 서비스 제공기록지를 통해 필수 서비스 항목 이행 여부와 이용자 만족도를 점검하는 수준으로 역할을 한정한다. 이를 통해 제공기관과 산모신생아건강관리사 간 관계를 감독자-피고용인이 아닌 위탁자-수탁자 관계로서 정립하도록 지침을 전환해야 한다.

4) 결과평가 및 이용자 선택 중심의 제도설계

특고/프리랜서형의 지향점은 관리사를 직접 통제하기보다는 자율적 서비스 제

공을 전제로 성과를 평가하는 것이다. 따라서 지침은 이용자가 서비스 종료 후 만족도 평가를 하여 전자바우처 시스템에 입력하도록 유도하고, 이 평가 결과가 향후 해당 관리사의 배정이나 인센티브에 영향을 주도록 설계한다. 예를 들어, 일정 횟수 이상 우수 평가를 받은 관리사에게는 우수인력 인센티브나 추가 교육 기회 제공, 또는 자율가격 설정 시 상한 +5% 이내에서 추가 조정권 부여 등의 보상을 고려할 수 있다. 한편 제공기관에 대해서는 관리사들의 평균 만족도나 컴플레인 건수를 지표로 기관 평가를 수행하고, 이를 통해 기관 간 자율 경쟁을 촉진한다. 이러한 결과 중심 운영체계하에서 관리사들은 성과 향상과 전문성 개발에 동기를 부여받게 되며, 제공기관은 세부 근로조건을 통제하지 않으면서도 전반적인 서비스 품질을 담보할 수 있게 된다.

5) 정리

위와 같은 특고/프리랜서형에 따라 표준계약서와 지침을 정비할 경우, 법률적으로는 산모신생아건강관리사의 근로자성이 부인될 여지가 커진다. 계약서에 명시된 대로 형식적으로 프리랜서 신분이고, 실질 운영도 관리사의 사용자에게 대한 종속성이 적은 방향으로 이루어지기 때문이다. 다만 이 경우에도 사회보험 및 안전망 측면에서는 정부의 개입이 필요하다. 현재 특수형태근로종사자 보호제도에 준하여 고용보험과 산재보험이 적용되는 만큼, 지침에서도 관리사가 반드시 고용보험에 가입하도록 하고 보험료 납부 주체와 방법(예: 제공기관이 원천 공제 후 납부 등)을 명문화한다. 산재보험 역시 산모신생아관리 서비스를 행하는 동안 발생한 재해에 대해서는 제공기관이 특고 산재를 가입하여 보호받도록 하고, 만약 직접 고용 형태가 아니므로 퇴직금은 법적 의무는 없으나, 대신 일정 기간 이상 지속 협업한 관리사에게는 완료 보상금이나 장기활동 장려금 등의 형식으로 퇴직금 유사 혜택을 제공하도록 권고할 수 있다. 이러한 조치들은 근로자인정형 대비 다소간 취약한 제도적 보호를 보완하기 위한 장치들이다.

다. 계약-기록-바우처 연동 구조 및 공통 개선사항

두 방안 모두에서, 표준계약서 - 서비스 제공기록지 - 전자바우처 시스템 간의 연동성을 강화하는 것이 중요하다. 우선, 계약 단계에서 정해진 서비스 제공 조건

(기간, 시간, 내용, 비용)이 전자바우처 시스템상 이용계약 정보와 일치하도록 해야 한다. 지침에 제시된 서비스 이용계약서(예시) 양식을 활용하여 이용자와 제공기관이 체결한 계약 내용을 바우처 시스템에 입력하고, 해당 정보에 따라 제공기록지를 전산 발급하는 구조를 마련한다. 예를 들어, 이용기간, 일일 서비스 시간, 휴게시간 여부, 제공인력 유형(표준 vs 가족) 등의 계약 조건이 바우처 시스템에 등록되면, 관리사는 모바일 또는 서면 제공기록지에 매일 실제 제공한 서비스 시간을 기입하고 전자바우처에 인증하도록 한다. 이때 계약서-기록지-바우처 간 정보가 불일치할 경우 경고 알림을 주고 수정하도록 함으로써, 계약된 내용과 현장 제공 내용, 그리고 정산 내용이 항상 일치되게 관리한다. 이러한 연동 관리는 부정사용을 막고 투명성을 높이는 효과도 있다. 또한 공통적으로 표준계약서 및 지침의 용어와 항목을 정비하여, 동일한 사항이 서로 다르게 해석되지 않도록 한다. 예를 들어 계약서에 명시된 “휴게시간”의 정의와 지침 및 기록지상의 정의를 일치시키고, “대기시간”이나 “긴급상황 대처” 등의 항목도 공통된 용어로 규정한다.

한편 공통 수정보완 방안으로, 현재 지침에서 모호하거나 현실에 맞지 않는 부분들을 개선한다. 서비스 제공 범위와 업무 내용에 대한 정의를 명확히 하여, 관리사의 업무 한계를 둘러싼 분쟁 소지를 줄인다(예: 산모 신체관리 범위, 가사지원 가능 범위 등 구체화). 또한 이용자 책임에 관한 사항도 보완하여, 이용자가 지켜야 할 사항(예: 안전한 근무환경 제공, 관리사에 대한 존중 등)을 계약서와 지침에 명시한다. 교육 및 자격과 관련해서는 초기교육 이수 이후 보수교육 주거나 내용에 대한 지침을 양 방안 모두 강화하여, 관리사의 전문성을 지속 향상시키도록 유도한다. 아울러 현재 바우처 본사업과 민간직접고용 영역이 혼재되어 운영되고 있으므로, 유사 서비스에 대한 지침의 통일도 장기적으로 검토한다는 방향을 공통 시사점으로 제시한다. 예컨대 정부지원 바우처를 받는 경우에는 위 기준을 따르고, 비바우처로 운영되는 민간 서비스에도 표준계약서 활용을 권고하는 등 제도 전체의 정합성을 높이는 조치를 고려해야 한다. 이는 장차 산모신생아건강관리 서비스의 운영 일원화 또는 관리 일괄화를 준비하는 포석이 될 수 있다.

라. 정합성·수용성·효율성 측면에서의 비교 분석

두 대안의 특징과 영향력을 다음과 같이 비교할 수 있다.

첫 번째 안은 관리사를 근로자로 인정함으로써, 현행 지침의 기본 취지와 부합하는 계약 구조를 갖는다. 이미 정부 지침은 제공기관을 사실상의 사용자로 간주하여 4대 보험 가입, 근로계약 관리 등을 기관 책임으로 규정하고 있는데, 이를 법적 현실로 받아들이는 셈이다. 따라서 표준계약서(근로계약)와 지침이 지향하는 바가 일치하며, 행정청 지도나 현장 운영에서도 혼선이 적다. 반면 두 번째 안은 계약상으로는 프리랜서 관계로 설정하면서 지침상으로는 품질관리와 보호를 도모하므로, 전통적인 노동법 체계와는 정합성이 낮을 수 있다. 지침을 대폭 개정한다고 해도, 관리자의 업무 실태가 여전히 사용자 종속적인 경우에는 계약 형식과 실제의 불일치 문제가 제기될 위험이 있다. 따라서 후자의 경우 지침 설계를 매우 신중히 하여, 계약 구조(위탁관계)와 실제 운영이 최대한 일치하도록 만들어야 한다. 예를 들면, 아이돌보미 사례에서처럼 계약은 위촉이지만 지침 운용은 사실상 근로자처럼 통제한 경우 결국 법원에서 근로자로 인정된 바 있으므로, 이러한 모순이 재발되지 않도록 해야 한다.

행정기관과 제공기관(서비스 수행기관) 입장에서의 현실적인 수용 가능성을 보면, 근로자인정형은 예산 확대와 제도 변경이 선결과제로 떠오른다. 산모신생아건강관리사를 전원 근로자로 전환할 경우 인건비 상승, 사회보험 사업주 부담, 유급 휴게 보장 등에 따른 비용 증가분을 정부재정과 이용자 부담으로 어떻게 분담할지가 핵심이다. 행정 당국으로서는 추가 예산 확보와 지침·시스템 개편 등의 부담이 크지만, 동시에 돌봄노동자의 처우 개선과 권익 보호라는 명분이 있어 추진에 대한 당위성은 높다. 제공기관들은 정부의 지원이 충분히 뒷받침된다면 근로자인정형을 수용할 수 있으나, 지원 없이 비용 부담만 늘 경우 영세 기관의 경영 악화나 서비스 공급 위축이 우려된다. 반면 특고형태 보호형은 기존 시스템의 큰 틀을 유지하면서 법적 리스크만 완화하는 측면이 있어 예산 측면의 부담은 적다. 제공기관들도 계속 위탁계약 형태로 운영할 수 있어 인건비 부담 증가가 직접적이지 않고, 휴게 시간 관리 등 노동법 준수 부담도 덜하다. 따라서 단기적으로는 현장에서의 수용성이 특고형태 보호형에서 높을 수 있다. 다만 행정 측면에서는 특고형을 택할 경우, 향후 발생할 수 있는 근로자성 분쟁이나 산재 발생시 책임 문제 등에 대비해 별도의 관리체계를 갖추어야 한다. 예컨대 특고 형태 종사자에 대한 산재보험 관리, 분쟁 조정 기구 마련 등의 새로운 과제가 발생할 수 있다. 또한 노동계(노조

등)나 일부 돌봄종사자들의 반발 가능성도 고려해야 한다. 특히 2023년 아이돌보미 대법원 판결처럼 법원이 현실 종속성을 중시하여 판단을 내릴 경우 행정지침과 충돌할 소지가 남기 때문에, 특고 보호형을 시행하더라도 지속 모니터링과 보완 입법 준비가 필요하다.

한편, 근로자형의 경우 제공기관이 명실상부한 사용자로서 노무관리를 책임지므로, 관리 체계가 일원화되고 서비스 품질 관리와 근로조건 관리가 동시에 이루어진다. 기관은 관리사들을 직원으로 두고 교육, 평가, 복무 관리를 체계화할 수 있으며, 이는 서비스 일관성 향상으로 이어질 수 있다. 그러나 한편으로는 근로기준법 준수에 따른 행정업무 증가(근태관리, 임금계산, 4대보험 신고 등)와 경직된 운용의 단점도 있다. 예를 들어 긴급하게 추가 서비스가 필요해도 근로시간 한도나 초과근로 제한 등을 고려해야 하고, 휴게시간 스케줄링 등으로 배치에 어려움이 있을 수 있다. 반면 특고형은 산모신생아건강관리사 개개인이 자율적으로 업무를 수행하므로 운영상 유연성이 높다. 필요에 따라 단기·간헐 투입이 비교적 자유롭고, 제공기관은 계약관계 조율과 정산에 주력하면 된다. 또한 관리 효율 면에서 제공기관은 일일이 근태를 감독하기보다는 결과물(만족도 등) 위주로 관리하므로 관리 부담이 경감된다. 하지만 서비스 품질이나 일정 준수 면에서 전적으로 관리사의 전문성과 윤리에 기대야 하므로, 개별 편차가 발생할 위험이 있다. 이 경우 일정 수준 이상의 품질을 담보하기 위해서는 특고형 방안에서도 엄격한 자격관리와 교육, 그리고 사후평가 체계를 빈틈없이 운영해야 하며, 이는 보건복지부와 지자체의 감독 기능 강화를 요구한다.

마지막으로, 유사 직종과의 비교를 위해 산모신생아건강관리사와 유사한 돌봄서비스 직종의 사례를 살펴 보면, 각 대안의 효과를 가늠해 볼 수 있다. 아이돌보미의 경우 애초 위탁계약 형태로 운영되었으나, 지침에 따른 강한 통제와 기관 소속성으로 인해 법원이 근로자성을 인정하였다. 결국 정부는 아이돌보미를 직접 고용하는 형태로 사업을 유지하고 있고, 이는 근로자형과 유사한 경로라 할 수 있다. 반면 가사관리사 등 일부 민간 가사서비스 분야는 특고형으로 운영되는데, 표준계약서 도입 및 서비스 품질인증 제도를 통해 노동법 적용 없이도 일정 보호를 도모하는 사례가 있다. 요양보호사의 경우 노인장기요양보험 제도하에서 대부분 기관에 소속된 근로자로 일하고 있고, 이들은 4대보험 적용 및 노동법 보호를 받는 대신 기

관의 지휘·감독하에 표준화된 서비스를 제공한다. 이는 산모신생아건강관리사를 근로자형으로 실행시 예상되는 모습과 유사하다.

〈표 V-3-1〉 산모신생아건강관리사 대안별 특징과 아이돌보미·요양보호사 비교

구분	근로자 인정(직원형)	특수형 보호(위탁형)	아이돌보미 사례	요양보호사 사례
계약 형태	근로계약 (기관·관리사) - 정규직 또는 기간제 고용	업무위탁계약 (기관·관리사) - 프리랜서 위촉	위촉계약 → 현재 근로자성 인정됨	근로계약 (기관·요양보호사)
사회보험 적용	4대보험 전면 적용 (국민연금·건강보험·고용보험 반반 부담, 산재 전액 기관부담 등)	특고 수준 적용 (고용보험·산재보험 적용, 국민연금·건강보험은 지역가입)	일부 가입됨 → 근로자 인정 후 전면 적용	4대보험 전면 적용
휴게시간	법정유급휴게 1시간 보장 - 교대 투입 등으로 운영	법정휴게 의무 없음 (탄력 운영) - 계약으로 일부 휴식시간 협의 가능	과거 제대로 보장 안 됨 (분쟁 요인)	일정 근로시간 이상 시 1시간 보장
전속성	기관에 전속 (겸직 제한 가능)	전속성 없음 (여러 기관 등록 가능)	과거 1기관 전속 → 종속성 인정 근거	기관 소속 (타기관 일 불가)
지침/관리 초점	근로조건 준수 + 서비스 표준화 (휴게, 임금 등 명시)	서비스 품질관리 + 자율성 존중 (성과평가 위주)	여성가족부 지침 아래 상세 통제 운영	장기요양 지침 따라 표준 서비스
행정/운영 상 장단점	노동권 보장, 서비스 연속성↑ 비용 상승, 경직성↑	유연성↑ 비용 부담 완화, 품질 편차 관리 과제	통제강화로 품질 일정, 그러나 분쟁 발생	안정적 서비스 제공, 인력 관리 부담
특기 사항	노동관계법 적용 (최저임금, 퇴직금 등)	특고 보호 적용 (표준계약서, 분쟁조정 등)	2023년 대법 판결로 근로자성 인정	사회서비스공단 통해 공공고용 논의

이상을 종합하면, 산모신생아건강관리사의 법적 지위 결정은 양쪽 방안(근로자 인정 vs 특고형 유지)의 장단점을 면밀히 따져보아야 함을 알 수 있다. 표준계약서와 지침 개선은 이러한 방안 선택에 따라 각각 달리 이루어지겠지만, 궁극적인 목표는 관리사의 권익 증진과 서비스 품질 향상이라는 공통점이 있다. 현행 제도의 혼용으로 인한 혼란을 줄이고 일관된 정책 실행을 위해, 주무부처인 보건복지부는 관련 부처 및 이해당사자와 협의를 거쳐 본 장에서 제시한 개선 방향을 구체화할 필요가 있다. 이는 향후 산모신생아 건강관리 서비스의 지속가능성을 높이고, 이용자와 제공인력 모두에게 만족스러운 돌봄 환경을 조성하는 밑거름이 될 것이다.

4. 정책적 시사점

현행 보건복지부 사업지침은 제공기관의 사용자성을 전제로, 산모신생아건강관리사(이하 ‘관리사’)에게 근로계약 체결, 임금 지급, 4대 사회보험 가입, 퇴직금 적립 등 근로기준법상 의무를 사실상 준용하도록 하고 있다. 이러한 체계는 권익 보호 강화에 기여했으나, 이용자 선택형 배정, 단기·간헐적 근무, 복수기관 등록 및 업무 거절 가능 등 현장 운용 실태와 괴리를 노정해 왔다. 특히 휴게시간 보장, 근로계약서 작성, 4대 사회보험 권고 등 근로자 전제 조항이 지침 전반에 산재하여, 실제 알선·업무위탁 중심 구조와 충돌한다는 지적이 반복되고 있다. 업체는 이러한 지침이 근로감독 및 사법 판단에서의 근로자성 오인을 유발한다고 보며 현실적 개정을 요구하고 있다.

이러한 불일치는 상시근로자 모델을 전제한 지침과 프로젝트성·배정형 노동이라는 현장 구조 간의 정합성 결여에서 비롯된다. 향후 지침은 운영상 특성이 상이한 두 트랙(근로자형/특고형)에 맞추어 세부 기준을 분화하거나, 채용 단계에서 제공인력이 고용형태를 스스로 선택하도록 하는 고용형태 선택제를 명시해 전국 일률 규정의 경직성을 완화할 필요가 있다. 이는 다양한 근로형태가 혼재한 사회서비스 현장을 반영하면서도 행정적 예측 가능성과 법적 정합성을 동시에 높이는 방향이다.

근로자형 전환을 주장하는 견해는, 지침이 이미 제공기관의 사용자적 책임(임금·사회보험·퇴직금·근로계약 관리)을 전제로 하고 있으므로 법체계와의 일치를 위해 관리사를 근로기준법상 근로자로 명확히 인정해야 한다고 본다. 이 경우 관리사는 최저임금, 연장·야간·휴일수당, 주휴·연차, 4대 사회보험, 퇴직금 등 핵심 권리를 온전히 보장받고, 고용·산재보험의 의무 적용도 가능해진다. 다만 인건비 및 행정 부담 증가가 불가피하며, 영세기관이 많은 구조에서 서비스 단가 상승(업계 추정 30~40%)과 공급 위축 우려가 존재한다.²¹⁾ 따라서 수가·정산체계 개편, 정부 바우처 지원액·본인부담 조정, 재정 분담 협의(기획재정부·지자체)가 병행되어야 한다.

21) 업체측에서는 인건비 상승과 함께 퇴직금·유급휴일·휴업수당 등 법정수당이 추가로 발생할 경우, 서비스 단가가 현행 대비 30~40% 이상 상승할 가능성이 있다고 보고 있다. 이 경우 영세한 제공기관이 다수를 차지하는 현 구조상 인건비 상승분을 감당하기 어려워질 수 있으며, 결과적으로 서비스 공급의 축소나 시장 왜곡으로 이어질 우려가 있다고 지적한다(산모신생아건강관리사 서비스 제공기관 관계자 간담회, 2025.9.19., 2025.9.29.).

근로시간·휴게 제도 이행 또한 과제다. 연속 돌봄의 특수성을 고려하여 분할·대체휴게, 일시 교대배치(다태아·고위험), 휴게 블록 전자기록 등 현실적 운영모델을 지침·서식에 반영하고, 중장기적으로는 감시·단속적 근로자 승인 등 근로기준법 제63조²²⁾ 체계 내 특례 적용을 관계 부처와 협의할 필요가 있다. 타 직종(아이돌보미·요양보호사 등) 경험은 근로자성 인정만으로 품질이 자동 향상되지 않음을 시사하며, 처우 개선·경력 경로·보수교육 강화가 병행될 때 비로소 서비스 품질 제고로 연결됨을 보여 준다.

한편 특고형은 산재·고용보험 등 최소 사회보험과 표준 위·수탁계약을 통해 근로자성 분쟁 리스크를 관리하면서 운영 유연성을 유지할 수 있는 과도기적 모델로 평가된다.²³⁾ 계약 형태의 위·수탁 명확화, 겸업 허용·전속 금지, 방법지시 배제·결과평가 중심 등을 지침과 표준계약서에 각인하면 법적 예측가능성과 집행 일관성을 높일 수 있다. 다만 최저임금·주휴·퇴직금 등 근로기준법 핵심권리 미적용이라는 처우 상한과, 실질 종속성 강화 시 근로자성 판단 재점화 가능성은 구조적 한계로 남는다.

결국 정책적 시사점은 분명하다. 고용형태 선택제를 전제로, 단기에는 특고형을 중심으로 최소 보호와 계약 공정성을 제도화하고, 중장기에는 근로자성의 단계적 확장 여부를 재정·현장 데이터에 근거해 검토하는 단계적 접근이 타당하다. 이를 뒷받침하기 위해서는 지침 문구의 정합화, 표준서식 보급, 전자바우처-계약-정산 데이터 연계, 분쟁조정 절차를 우선 정비해야 한다.

22) 제63조(적용의 제외) 이 장과 제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 토지의 경작·개간, 식물의 식재(植栽)·재배·채취 사업, 그 밖의 농림 사업
2. 동물의 사육, 수산 동식물의 채취·포획·양식 사업, 그 밖의 축산, 양잠, 수산 사업
3. 감시(監視) 또는 단속적(斷續的)으로 근로에 종사하는 사람으로서 사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 사람
4. 대통령령으로 정하는 업무에 종사하는 근로자

23) 일부 업체에서는 근로자성 전면 인정이 현실적으로 어렵다는 점을 전제로, 사회보험 보호와 사업 유연성 간의 균형을 도모할 수 있는 중간안으로서 특고형 모델을 현실적 절충안으로 제시하고 있다(산모신생아건강관리사 서비스 제공기관 관계자 간담회, 2025.9.29.).

5. 추진 방안

두 대안의 실행력을 높이기 위해서는 보건복지부를 중심으로 한 범부처 협의와 지자체 사전 조율이 전제되어야 한다. 보건복지부가 방향을 결정하더라도 실제 집행 단계에서는 고용노동부와 협력하여 노동관계법 적용 범위·예외(예: 휴게 운영방식, 감시·단속적 승인 요건 등)를 명료화하고, 사회보험 적용범위 확대 및 재정 부담 구조는 기획재정부·고용노동부와 협의의 거쳐 설계해야 한다. 지방이양 사업의 성격상 지자체가 제공기관 등록·점검과 예산 집행을 담당하므로, 지침 개정안·표준서식은 사전 협의·합의를 통해 현장 집행을 확보한다. 이를 위해 보건복지부·고용노동부·기획재정부·지자체가 참여하는 합동 TF를 구성하고, 필요 시 국회 입법 경로까지 포함하는 통합 추진체계를 마련한다.

운영형태의 통일성도 시급하다. 동일 기관 내에서 바우처 업무는 근로자, 비(非)바우처 업무는 비근로자로 간주되는 이중 지위는 지침·계약·정산의 일관성을 훼손하고 감독을 곤란하게 한다.²⁴⁾ 표준계약서 유형 이원화(근로자형/특고형) 및 운영 지침 통합 정비로 동일 업무 동일 규정을 확보하고, 바우처 밖 민간 거래·개인 고용 영역의 관리 공백을 축소하기 위해 신분·계약 형태 표준화를 병행한다.

법령 연계·입법 보완은 트랙별로 병행한다. 근로자형 채택 시에는 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」과의 연계를 통해 관리사를 공식 가사서비스 노동자로 편입하는 방안을 검토하고, 법령 해석 지침 정비 또는 법률 개정으로 적용 범위를 명확히 한다. 바우처 제도와의 이중 구조 해소를 위해 제공기관 인증 기준·운영 규정을 근로기준법 체계에 정합적으로 정리한다. 특고형 채택 시에는 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」 상 특수형태근로종사자 적용 대상에 포함시키는 법령 정비와 함께, 보건복지부 지침에 업무위탁 관계, 보험 가입·분할정산 절차, 표준 위·수탁계약서 의무 사용을 명시한다. 더불어 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」, 「사회복지사업법」 등 상위법에 제공기관의 노무관리 의무를 상향 규정해 지침 수준의 관리 규정을 법적 근거로 격상하는 방안을 검토한다.

24) 매일노동뉴스(2024. 8. 14). 산모가 바우처 받을 때만 '근로자'인 산후관리사, <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=223140>(2025. 9. 10. 인출).

유사 돌봄 직종과의 정합성, 특히 휴게시간 제도는 선제적으로 정비한다.²⁵⁾ 연속 돌봄의 특성을 반영하여 분할·대체휴게, 일시 교대배치(다태아·고위험 가구 등), 휴게 블록 전자기록을 지침·서식에 구체화하고, 중장기적으로는 근로기준법 제63조 체계 내 특례 적용(감시·단속직 근로자 승인 등)을 예외적·사전 승인형으로 검토하되, 대체휴식·가산보상 등 보완 장치를 병행한다.

집행 가능성을 높이기 위한 실행 로드맵은 다음과 같다. 단기에는 표준서식-전자바우처 연계, 사회보험 적용범위 정비, 지침 문구 정합화를 추진한다. 중기에는 수가·정산체계 조정과 지자체 점검체계 일원화, 데이터 기반 집행관리(계약-제공-정산 정합성 검증·반려 로직 표준화)를 구축한다. 장기에는 상위법 정비와 함께 전국 확산을 추진한다. 근로자형 확장 시에는 ‘법정 사용자비용’ 가산 신설, 임금비율 단계 상향, 한시적 재정지원(12~24개월) 등 재정 완충 장치를 병행하고, 제공기관·지자체·종사자를 대상으로 권리·의무 차이(근로자형/특고형), 휴게 운영모델, 분쟁조정 절차를 담은 통합 가이드북을 배포하여 분기별 피드백·보완을 정례화한다.

이와 같은 단계적 추진과 법·제도 정비를 통해 관리사의 법적 지위가 명확해지고, 행정 효율성과 사회적 신뢰가 제고될 것이다. 이를 기반으로 돌봄서비스 품질과 일자리 안정성을 동시 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 V-5-1〉 근로자형·특고형 정책대안 비교 및 추진 방향

평가기준	근로자 인정형	특고 보호형
법적 정합성	법원 판례 및 현행 지침과 정합, 가사근로자법 등 기존 체계와 연계 용이	실질 종속성 판단과 충돌 우려, 별도 입법·해석 정비 필요
재정 수용성	4대 사회보험·퇴직금 등으로 정부·지자체 재정 및 이용자 부담 상승 가능	바우처 단가 체계 유지 용이, 사회보험 일부 적용 시 재정부담은 제한적 증가
현장 수용성	처우 개선으로 종사자 만족도 제고, 다만 기관의 인건비·행정부담 확대	운영 유연성 유지로 기관 수용성 높음, 종사자 측 보호 수준 보완 요구 가능
관리·감독 효율성	고용관계 명확화로 근로감독 용이, 행정관리 일원화	계약 형태 다양으로 관리 복잡, 근로감독 한계 → 표준계약·분쟁조정 체계 필요

25) 경향신문(2021. 2. 26). “요양보호사 십여 대기는 ‘휴게’ 아닌 근로 시간”, <https://www.khan.co.kr/article/202102220600025>(2025. 9. 10. 인출).



참고문헌

- 고용노동부 근로개선정책과-2981호, 2011년 9월 9일자 회시, 간병인의 근로자 여부.
- 고용노동부 근로개선정책과-3596호, 2013년 6월 19일자 회시, 아이돌보미의 근로자성 여부 등.
- 고용노동부 근로기준과-5761호, 2009년 12월 30일자 회시, 요양보호사의 근로자 여부.
- 고용노동부 근로기준정책과-1338호, 2022년 4월 21일자 회시, 산모건강관리사의 근로자성 여부.
- 고용노동부 근로기준정책과-1852, 2023년 6월 8일자 회시, 아이돌보미의 근로자성 여부 등.
- 고용노동부 퇴직연금복지과-3573호, 2019년 8월 20일자 회시, 2주 단위 근로계약을 체결하는 산후도우미의 퇴직급여 및 연차휴가 지급 여부.
- 광주지방법원 2023. 6. 23. 선고 2023나71239 판결.
- 김자연(2023). 산모신생아 건강관리 지원의 인력관리 진단과 개선 방안. 육아정책포럼. 육아정책연구소.
- 김자연·유해미·이윤진·양미선·김나영·이재희·손형지(2024). 2024년 산후조리 실태조사. 보건복지부·육아정책연구소.
- 김자연·이정원·조혜주(2022). 산모신생아 건강관리 지원사업 개선 및 활성화 방안: 서비스 인력관리를 중심으로. 보건복지부·육아정책연구소.
- 김자연·조미라·윤지연(2025). 산모신생아 건강관리 지원사업 개선방안 연구. 보건복지부·육아정책연구소.
- 김형배·박지순(2004). 근로자개념의 변천과 관련법의 적용. 한국노동연구원.
- 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결.
- 대법원 2009. 3. 12. 선고 2009도311 판결.
- 대법원 2023. 8. 18. 선고 2019다252004 판결.
- 대법원 2023. 8. 18. 선고 2019다252011 판결.
- 방강수(2023). 아이돌보미의 근로자성 인정과 소정근로시간: 대법원 2023.08.18

- 선고 2019다252004 판결. 노동판례리뷰. 한국노동연구원.
- 보건복지부(2025). 2025년 산모신생아 건강관리 지원사업 안내.
- 보건복지부 보도자료(2023. 12. 7). 산모신생아 건강관리 지원 서비스 현장의견 청취. - 산모신생아 건강관리 서비스 제공기관 현장 방문 -.
- 보건복지부 보도자료(2025. 2. 5). 2024년 산후조리 실태조사 결과 발표.
- 수원지방법원 2020. 1. 10. 선고 2019나55422 판결.
- 심재진(2019). 아이돌보미는 플랫폼노동을 수행하는 노무제공자인가?: 광주고등법원 2019. 6. 19. 선고 2018나23307 판결. 노동판례리뷰. 한국노동연구원.
- 이정림·손인숙·최병민·엄지원·조미라·김희선(2018). 모자건강증진을 위한 산후 조리서비스 발전 방안 -산후조리원 시범평가를 중심으로-. 보건복지부·육아정책연구소.

【인터넷 자료】

- Legal Times(2023. 8. 29). [노동] “아이돌보미도 근로기준법상 근로자”, <https://www.legaltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=74478>(2025. 7. 10. 인출).
- 경향신문(2021. 2. 26). “요양보호사 심야 대기는 ‘휴게’ 아닌 근로 시간”, <https://www.khan.co.kr/article/202102220600025>(2025. 9. 10. 인출).
- 노동복지센터, 산모가 바우처 받을 때만 ‘근로자’인 산후관리사, <https://www.gjworker.org/bbs/free333/537316>(2025. 7. 10. 인출).
- 라이나전성기재단, 중장년 맞춤 국가자격증, '산모신생아건강관리사', <https://www.junsungki.com/magazine/post-detail.do?id=1102>(2025. 5. 10. 인출).
- 매일노동뉴스(2024. 8. 14). 산모가 바우처 받을 때만 ‘근로자’인 산후관리사, <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=223140>(2025. 9. 10. 인출).
- 법무법인 지평(2023. 8. 18). [노동] 아이돌봄지원법에 따른 아이돌보미들은 근로기준법상 근로자에 해당하고, 아이돌봄 서비스기관은 임금 지급의무를 부담하는 사용자에게 해당한다고 판단한 사례. 법률정보. https://www.jipyong.com/kr/board/news_view.php?seq=12434&page=1&value=&type=&nownum=0(2025. 7. 10. 인출).

- 보건복지부 산모신생아 건강관리 지원사업 참조, <https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10711020100>(2025. 5. 10. 인출).
- 사회서비스 전자바우처 홈페이지, 주요통계, https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/statistic/view.do?p_sn=15(2025. 9. 5. 인출).
- 영남일보(2021. 1. 28). “산후관리사 퇴직금 줄 의무없다” 구미 업체 배짱 지급 거부, <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20210126010003351>(2025. 5. 10. 인출).
- 오마이뉴스(2024. 4. 17). “산후관리사, 월 60시간 일해도 퇴직금 못 받아”... 집단 소송, <https://omn.kr/28co0>(2025. 5. 10. 인출).

【법령정보】

- 가사근로자 고용개선 등에 관한 법률 [시행 2022. 6. 16.] [법률 제18285호, 2021. 6. 15., 제정].
- 고용보험법 [시행 2025. 10. 1.] [법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정].
- 근로기준법 [시행 2025. 10. 23.] [법률 제20520호, 2024. 10. 22., 일부개정].
- 모자보건법 [시행 2025. 4. 1.] [법률 제20879호, 2025. 4. 1., 일부개정].
- 사회복지사업법 [시행 2025. 10. 2.] [법률 제20883호, 2025. 4. 1., 일부개정].
- 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 [시행 2025. 1. 3.] [법률 제19894호, 2024. 1. 2., 일부개정].
- 산업재해보상보험법 [시행 2025. 1. 1.] [법률 제20523호, 2024. 10. 22., 일부개정].
- 아이돌봄 지원법 [시행 2025. 10. 1.] [법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정].
- 최저임금법 [시행 2020. 5. 26.] [법률 제17326호, 2020. 5. 26., 타법개정].

부록1. 산모신생아건강관리서비스 이용자 대상 면담지

안녕하십니까?

육아정책연구소는 육아지원정책 연구를 보다 체계적이고 종합적으로 수행하기 위한 국무총리 산하 국가정책 연구기관입니다.

본 면담은 육아정책연구소가 실시하는 「산모신생아건강관리사 근로자성 판단 연구」의 일환으로, 산모신생아건강관리사 서비스를 최근 이용하신 산모를 대상으로 진행됩니다.

귀하께서 경험하신 내용을 솔직하게 말씀해 주시면 연구에 큰 도움이 됩니다. 응답 내용은 연구 목적으로만 사용되며, 개인정보는 철저히 보호됩니다.

감사합니다.

2025년 8월
육아정책연구소 소장

I. 서비스 이용 현황

1-1. 산모신생아건강관리사(이하 “관리사”라 함) 서비스를 어떻게 알게 되었으며, 신청 절차는 어떠했는지 말씀해 주세요.

1-2. 서비스 제공기관과 관리사를 선택할 때 어떠한 기준이나 요소를 고려하셨나요?

II. 관리사 근무 형태 및 업무 지시

2-1. 관리사의 근무시간과 장소는 어떻게 결정되었나요? 근무 일정 변경 시 어떻게 조정되었는지 설명해 주세요.

- 2-2. 관리사에게 업무 지시나 요청사항을 전달한 적이 있나요? 있었다면 어떠한 방식(구두, 문자, 앱 등)을 사용하셨는지 말씀해 주세요.

Ⅲ. 업무 수행 및 서비스 내용

- 3-1. 관리사가 제공한 주요 서비스(산모돌봄, 신생아돌봄, 가사 지원 등)는 어떤 것이었는지 구체적으로 말씀해 주세요.
- 3-2. 서비스 이용 시 가장 만족스러웠던 점과 불편했던 점은 각각 무엇이었는지 구체적으로 말씀해 주세요.

Ⅳ. 서비스 제공기관의 관리감독 및 상호작용

- 4-1. 서비스 제공기관이 관리사의 업무 현황을 점검하거나 확인한 적이 있었나요? 있었다면 어떤 방식(전화, 문자, 활동일지 작성 등)으로 이루어졌는지 말씀해 주세요.
- 4-2. 관리사의 업무 수행 중 문제나 불편사항 발생 시 서비스 제공기관은 어떻게 대응하였는지 설명해 주세요.

Ⅴ. 비용과 계약관계 인식

- 5-1. 관리사에게 지급한 비용의 적정성과 투명성에 대해 어떻게 생각하시나요?
- 5-2. 관리사가 서비스 제공기관의 직원이라고 인식하셨나요, 아니면 독립적인 개인사업자(프리랜서)라고 인식하셨나요? 그 이유를 말씀해 주세요.

Ⅵ. 기타 의견 및 제안

- 6-1. 산모신생아건강관리사 서비스 이용 중 법적 지위나 계약관계와 관련하여 의문이 들거나 불편했던 경험이 있으면 구체적으로 말씀해 주세요.
- 6-2. 산모신생아건강관리사 제도나 서비스 개선을 위해 추가로 제안하고 싶은 의견이 있으시면 자유롭게 말씀해 주세요.

<p>〈이용자용〉</p> <p>심층면담에 참여해 주셔서 감사합니다.</p> <p>귀하께서 응답해 주신 내용은 보다 나은 육아지원정책 마련을 위하여 통계 목적 이외에는 절대로 사용되지 않을 것이니, 솔직하게 응답하여 주시면 감사하겠습니다.</p> <p>사례조사_산모신생아건강관리서비스 이용 산모</p>

연령	만 () 세
맞벌이 여부	맞벌이 <input type="checkbox"/> 외벌이 <input type="checkbox"/>
취업여부 및 근로형태	취업 <input type="checkbox"/> (전일제 <input type="checkbox"/> 반일제 <input type="checkbox"/> 부정기적 <input type="checkbox"/> 전업주부 <input type="checkbox"/>
출산 자녀 현황 (막내 자녀 기준)	첫째 <input type="checkbox"/> 둘째 <input type="checkbox"/> 셋째 이상 <input type="checkbox"/>
서비스 이용 기간	()일
서비스 이용 시기	()년 ()월
본인부담금 (표준서비스)	()만원
본인부담금 (부가서비스)	()만원
서비스 연장 여부	예 <input type="checkbox"/> (연장기간: ()일) 아니오 <input type="checkbox"/>
서비스 이용 시간	시작 시각 (:) 종료 시각 (:)
관리사 휴게시간	하루 평균 () 분
산후조리원 병행 이용 여부	예 <input type="checkbox"/> (이용기간: ()일) 아니오 <input type="checkbox"/>
서비스 신청 경로	보건소 <input type="checkbox"/> 지인소개 <input type="checkbox"/> 온라인 검색 <input type="checkbox"/> 기타 ()
관리사 계약 형태 인지 여부	근로계약 <input type="checkbox"/> 개인사업자(프리랜서) <input type="checkbox"/> 위탁계약 <input type="checkbox"/> 잘 모름 <input type="checkbox"/>
민간 육아도우미 병행 이용 여부	예 <input type="checkbox"/> 아니오 <input type="checkbox"/> 이용기간: ()개월 이용빈도: 주()회, 월()회

부록2. 산모신생아건강관리서비스 제공기관 대상 면담지

안녕하십니까?

육아정책연구소는 육아지원정책 연구를 보다 체계적이고 종합적으로 수행하기 위한 국무총리 산하 국가정책 연구기관입니다.

본 면담은 육아정책연구소가 실시하는 「산모신생아건강관리사 근로자성 판단 연구」의 일환으로, 산모신생아건강관리사 제공기관 대표 및 관리 책임자를 대상으로 진행됩니다.

귀하께서 경험하신 내용을 솔직하게 말씀해 주시면 연구에 큰 도움이 됩니다. 응답 내용은 연구 목적으로만 사용되며, 개인정보는 철저히 보호됩니다.

감사합니다.

2025년 8월
육아정책연구소 소장

I. 기관 운영 현황

1-1. 귀 기관의 산모신생아건강관리 서비스 운영 방식(계약 구조, 관리사 배정 방식 등)을 설명해 주세요.

1-2. 관리사 모집 및 선발 과정에서 주요 기준이나 고려사항은 무엇인지 말씀해 주세요.

II. 관리사의 업무 수행 관리

2-1. 관리사의 근무시간 및 근무장소는 어떻게 결정되는지 구체적으로 말씀해 주세요.

2-2. 관리사의 업무 현황 확인 및 점검 방식(활동일지, 방문 점검 등)에 대해 설명해 주세요.

2-3. 관리사의 업무 관련 문제 발생 시 처리 및 대응 절차는 어떠한지 말씀해 주세요.

Ⅲ. 계약관계 및 보수 지급

- 3-1. 관리사와의 계약 형식(근로계약, 위탁계약, 위임계약 등)은 무엇이며, 해당 계약 방식을 선택한 이유를 설명해 주세요.
- 3-2. 관리사에게 지급되는 보수는 어떻게 결정되며, 지급 방식과 사회보험 적용 여부를 말씀해 주세요.

Ⅳ. 관리사와의 지휘·감독 관계

- 4-1. 관리사 업무 수행 시 지휘·감독이 이루어진다고 생각하십니까? 그렇다면 구체적인 감독 방법을 설명해 주세요.
- 4-2. 관리사의 업무 독립성 보장을 위해 기관에서 특별히 실시하는 조치가 있습니까? 있다면 구체적으로 설명해 주세요.

Ⅴ. 근로자성 관련 인식 및 의견

- 5-1. 귀 기관에서 관리사를 근로자로 인식하고 있습니까, 아니면 독립적 사업자로 인식하고 있습니까? 그 이유를 말씀해 주세요.
- 5-2. 최근 대법원 판례(아이돌보미 사건 등)에서 관리사의 근로자성을 인정한 사례가 있는데, 이에 대해 귀 기관의 입장이나 의견을 말씀해 주세요.

Ⅵ. 제도 개선 관련 의견 및 제안

- 6-1. 산모신생아건강관리사의 법적 지위 및 근로자성 판단에 관해 기관 운영상 겪고 있는 어려움이나 혼란이 있다면 구체적으로 말씀해 주세요.
- 6-2. 산모신생아건강관리 서비스의 운영과 제도 개선을 위해 정부에 제안하고 싶은 사항이 있으면 자유롭게 말씀해 주세요.

〈제공자용〉 심층면담에 참여해 주셔서 감사합니다. 귀하께서 응답해 주신 내용은 보다 나은 육아지원정책 마련을 위하여 통계 목적 이외에는 절대로 사용되지 않을 것이니, 솔직하게 응답하여 주시면 감사하겠습니다.	
사례조사_산모신생아건강관리서비스 제공기관	
성별 / 연령	남 <input type="checkbox"/> 여 <input type="checkbox"/> / 만 () 세
직책	대표 <input type="checkbox"/> 관리책임자 <input type="checkbox"/> 기타 ()
기관 운영 경력	()년 ()개월
기관 형태	개인사업자 <input type="checkbox"/> 법인사업자 <input type="checkbox"/> 사회적기업 <input type="checkbox"/> 기타 ()
관리사 총 고용인원	()명
관리사 계약 형태	근로계약 <input type="checkbox"/> 위탁계약 <input type="checkbox"/> 개인사업자(프리랜서) <input type="checkbox"/> 기타 ()
관리사 근무형태	전일제 <input type="checkbox"/> 반일제 <input type="checkbox"/> 혼합형 <input type="checkbox"/> 기타 ()
관리사 평균 근속기간	()년 ()개월
관리사 평균 연령대	20대 <input type="checkbox"/> 30대 <input type="checkbox"/> 40대 <input type="checkbox"/> 50대 <input type="checkbox"/> 60대 이상 <input type="checkbox"/>
관리사 교육 프로그램 운영 여부	예 <input type="checkbox"/> (교육 빈도: 연간 ()회) 아니오 <input type="checkbox"/>
서비스 운영 지역	서울/경기 <input type="checkbox"/> 부산/경남 <input type="checkbox"/> 대구/경북 <input type="checkbox"/> 광주/전라 <input type="checkbox"/> 충청권 <input type="checkbox"/> 강원권 <input type="checkbox"/> 제주 <input type="checkbox"/> 기타 ()
기관 평균 월 서비스 제공 건수	월 평균 () 건
관리사 업무관리 시스템 사용 여부	전산시스템 <input type="checkbox"/> 수기 <input type="checkbox"/> 혼합 <input type="checkbox"/> 기타 ()
서비스 제공기관 운영 상 어려움	관리사 모집 및 유지 <input type="checkbox"/> 비용 관리 <input type="checkbox"/> 행정 관리 <input type="checkbox"/> 기타 ()

부록3. 대법원 판례 및 하급심 판결 정리(산모신생아건강관리사 및 유사 직종 관련)

1. 산모신생아건강관리사 근로자성 판단 사례

(1) 광주지방법원 2023. 6. 23. 선고 2023나71239 판결 인정

** 관련법리

근로기준법상의 근로자에 해당하는지는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지 위임계약인지보다 근로제공 관계의 실질이 근로제공자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 한다. 여기에서 종속적인 관계가 있는지 여부는 업무내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무규정 등의 적용을 받으며 업무수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로제공자가 이에 구속을 받는지, 근로제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행하게 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 근로제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지, 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌고 근로소득세를 원천징수하였는지, 그리고 근로제공관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다. 다만 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크다는 점에서 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안 된다(대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결, 2017. 1. 25. 선고 2015다63299 판결 등 참조).

** 판단이유

원고는 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 피고에게 근로를 제공한 근로자에 해당한다고 볼 것이지, 자신의 계산으로 사업을 영위하거나 노무 제공을 통

한 이윤 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는 사업자로 보기 어렵다(피고가 주장의 근거로 드는 광주고등법원 2019. 6. 19. 선고 2018나23321 판결²⁶⁾은 아이돌보미의 근로자성에 관한 판결로 서비스제공기관에서의 채용에 관한 재량권 여부, 징계나 제재조치 권한 여부 등에서 이 사건 산후도우미와는 상당한 차이가 있다 할 것이므로 이 사건에 그대로 원용하기에 적절하지 아니하다).

- ① 피고는 산후도우미 서비스제공기관으로 원고를 산후도우미로 채용할지 여부를 결정하는데 있어 전적인 재량권을 보유하고 있다.
- ② 피고는 원고와 사이에 근로계약을 작성하였는데, 위 근로계약서에는 ‘연차유급휴가는 근로기준법에서 정하는 바에 따라 수당으로 지급함’, ‘퇴직금은 근로기준법이 정하는 퇴직금 산정기준에 따라 지급함’, ‘근로자가 다음 각호에 해당하는 경우 사업주는 중도에 계약을 해지할 수 있음’이라고 기재되어 있고, 근로자가 4대 보험에 가입할 수 있으며, ‘C’를 사업주로, 원고를 근로자로 표기하고 있다.
- ③ 산후도우미는 산모와 직접 계약을 체결하는 것이 아니라, 피고가 산후도우미를 요청한 산모와 계약을 체결한 다음 이를 산후도우미에게 알리면 산후도우미가 위 산모의 가정에 출퇴근하는 방식으로 근무하였는바, 이처럼 원고의 업무내용, 근로장소나 근로시간, 임금 등 기본적인 근무조건이 피고에 의하여 정하여졌기 때문에 원고가 위 근무조건에 대하여 독립된 결정권을 가지고 있지 않았다.
- ④ 원고는 산후도우미에 대해 불만을 제기하는 산모의 민원이 접수되면, 근로계약서에서 업무태만 등을 근로계약 해지사유로 명시하였음을 들어 산후도우미를 해고할 수 있는 등 원고에 대해 실질적으로 지휘, 감독권을 행사할 수 있는 위치에 있었다.
- ⑤ 원고가 ‘C’ 소속으로 있던 기간 중 산후도우미 일이 없을 때 한두차례 식당일을 한 적이 있는 것은 사실로 보이나, 실제 산후도우미로 일하는 동안에는 오전 9시부터 오후 6시까지 근무하는 관계로 다른 업무를 겸직하는 것이 사실상 불가능하여 산후도우미 일을 전속으로 하였다.

26) 광주고등법원 2019. 6. 19. 선고 2018나23321 판결로 이후 대법원 2023. 8. 18. 선고 2019다252011 판결에 의해 파기 환송됨

2. 아이돌보미의 근로자성 판단 사례

(1) 대법원 2023. 8. 18. 선고 2019다252004·2019다252011 판결 인정

** 관련법리

산후도우미 근로자성을 인정한 위 사례의 판단 근거인 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결 참조

** 판단이유

- 1) 원고들은 구 「아이돌봄 지원법」(2020. 5. 19. 법률 제17283호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘아이돌봄지원법’이라 한다)에 규정된 결격사유가 없고 서비스제공기관(이하 ‘서비스기관’이라 한다)의 담당자와 전문가의 면접에서 총점 60점 이상을 얻어야만 아이돌보미로 채용될 수 있었고, 일정한 양성교육과 보수교육을 이수하여야만 아이돌보미로 활동할 자격이 주어졌다. 아이돌보미들은 서비스기관과 근로계약의 기본적인 사항이 포함된 표준계약서를 작성하였고, 특히 원고들이 활동한 기간 중 2014년 4월부터 2015년까지는 근로계약서라는 명칭으로 계약서가 작성되었다.
- 2) 아이돌보미의 직무내용이 아이돌봄지원법에 규정되어 있었고, 취업규칙이나 복무규정이 따로 마련되어 있지는 않았지만 서비스기관은 매년 여성가족부가 발간한 ‘아이돌봄 지원사업 안내’를 통하여 아이돌보미의 복무를 규율하였다.
- 3) 서비스기관은 원고들에게 문자메시지를 보내어 해야 할 것과 하지 말아야 할 것을 직접적, 구체적으로 지시하고, 상세한 업무내용을 기재한 활동일지를 제출하도록 함으로써 활동상황을 점검하였다.
- 4) 서비스기관이 아이돌보미들에게 이용가정의 신청조건을 문자메시지 등으로 공지하면 아이돌보미들이 해당 가정에 돌봄서비스를 제공할 의사를 밝히고 서비스기관이 그중 적합한 아이돌보미를 해당 가정에 배정하였다. 원고들에게 원치 않는 조건의 가정을 배정받지 않을 선택권은 있었지만 근무시간 및 장소를 지정하는 최종적인 권한은 서비스기관이 행사하였다고 볼 수 있다. 일단 이용가정이 배정된 후에는 원고들은 정해진 시간, 장소에서 근로를 제공할 의무가 있었고, 이용가정과와의 개별적 협의로는 근무시간 및 장소를 임의로 변경할 수 없었으며 서비스기관을 통해서만

변경이 가능하였다. 원고들은 서비스기관에 매 근무시작 및 종료 시점을 보고하였고, 서비스기관은 위와 같은 보고, 활동일지 점검 등을 통해 아이돌보미의 근태를 관리·감독하였다.

- 5) 아이돌보미가 3개월 이상 아이돌봄활동을 하지 않은 경우 활동포기자로 간주하여 돌봄서비스 연계를 제한하고, 재활동을 원하는 경우 면접을 거쳐야 하며 일정한 경우에는 자비로 양성교육을 재이수하도록 하는 등, 사실상 아이돌보미가 돌봄활동을 계속적으로 수행하도록 유인하는 방안이 마련되어 있었다.
- 6) 원고들은 제3자를 고용하여 서비스기관으로부터 배정받은 아이돌봄서비스 업무를 대행하게 할 수 없었다. 아이돌보미의 업무성격상 기본급, 고정급이 정하여져 있지는 않았지만 원고들은 근무시간에 비례한 일정액을 보수로 지급받을 뿐 추가적인 이윤을 창출할 수 없었고 손실을 초래할 위험을 부담하지도 않았다.
- 7) 서비스기관은 아이돌보미에게 지급하는 수당에 대하여 근로소득세를 원천징수하고, 일정 기간 이상 근무한 아이돌보미를 4대 보험에 가입시키고 이들에게 퇴직금을 지급하였다.

(2) 서울행정법원 2016. 8. 25. 선고 2015구합79369 판결 인정

- 아이돌보미를 노동조합법상 근로자로 보고 단체교섭의 당사자로 인용한 사례

** 관련법리

노동조합법 제2조 제1호는 근로자를 '직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자'로 정의하고 있는데, 이러한 노동조합법상의 근로자란 타인과의 사용종속관계 하에서 노무에 종사하고 그 대가로 임금 등을 받아 생활하는 자를 말하고, 그 사용종속관계는 당해 노무공급계약의 형태가 고용, 도급, 위임, 무명계약 등 어느 형태이든 상관없이 사용자와 노무제공자 사이에 지휘·감독관계의 여부, 보수의 노무 대가성 여부, 노무의 성질과 내용 등 그 노무의 실질관계에 의하여 결정된다(대법원 1993. 5. 25. 선고 90누1731 판결, 대법원 2006. 10. 13. 선고 2005다64385 판결 등 참조).

(3) 서울행정법원 2015. 5. 8. 선고 2014구합59207 판결 인정

- 아동복지센터에 입소한 아동 및 영유아를 돌보는 업무를 담당하는 보육사의 시간외근무수당 청구를 인용한 사례

**** 관련법리**

근로기준법상의 근로시간이라 함은 근로자가 사용자의 지휘·감독 아래 근로 계약상의 근로를 제공하는 시간을 말하는바, 근로자가 작업시간의 도중에 현실로 작업에 종사하지 않은 대기시간이나 휴식·수면시간 등이라 하더라도 그것이 휴게시간으로서 근로자에게 자유로운 이용이 보장된 것이 아니고 실질적으로 사용자의 지휘·감독하에 놓여 있는 시간이라면 이는 근로시간에 포함된다고 할 것이다(대법원 2006. 11. 23. 선고 2006다41990 판결).

3. 간병인의 근로자성 판단 사례

(1) 대법원 2009. 3. 12. 선고 2009도311 판결 불인정

- 특정 간병인협회 소속 간병인들이 근로기준법상 근로자에 해당하지 않는다고 본 사례

**** 관련법리**

근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그 계약이 민법상의 고용계약이든 또는 도급계약이든 그 계약의 형식에 관계없이 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 하고, 여기서 종속적인 관계가 있는지 여부를 판단함에 있어서는 업무의 내용이 사용자에 의하여 정하여지고 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용을 받으며 업무수행 과정에 있어서도 사용자로부터 구체적이고 직접적인 지휘·감독을 받는지 여부, 사용자에 의하여 근무시간과 장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부, 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성 유무, 비품·원자재·작업도구 등의 소유관계, 보수가 근로 자체의 대상적 성격을 갖고 있는지 여부와 기본급이나 고정급이 정하여져 있는지 여부 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로제공관계의 계속성과 사용자의 전속성의 유무와 정도,

사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는지 여부, 양 당사자의 경제·사회적 조건 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다(대법원 2001. 8. 21. 선고 2001도2778 판결 등 참조).

(2) 서울행정법원 2017. 9. 15. 선고 2016구단62149 판결 불인정

- 요양승인신청을 한 간병인의 근로기준법상 근로자성을 인정하지 않은 사례

** 관련법리

산업재해보상보험법의 규정에 의한 보험급여의 대상자가 되기 위해서는 재해당시에 근로기준법의 규정에 의한 근로자이어야 하고, 근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 근로자가 실질적으로 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 할 것이고, 위에서 말하는 종속적인 관계가 있는지 여부를 판단함에 있어서는, 업무의 내용이 사용자에게 의하여 정하여지고 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용을 받으며 업무수행과정에 있어서도 사용자로부터 구체적·개별적인 지휘·감독을 받는지 여부, 사용자에게 의하여 근무시간과 근무장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부, 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성 유무, 비품·원자재나 작업도구 등의 소유관계, 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격이 있는지 여부와 기본급이나 고정급이 정하여져 있는지 여부 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로제공관계의 계속성과 사용자에의 전속성의 유무와 정도, 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는지 여부, 양당사자의 경제·사회적 조건 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다(대법원 2000. 1. 28. 선고 98두9219 판결, 대법원 2009. 3. 12. 선고 2009도311 판결 등 참조).

(3) 서울행정법원 2018. 1. 10. 선고 2017구단52583 판결 불인정

- 요양승인신청을 한 간병인의 근로기준법상 근로자성을 인정하지 않은 사례

** 관련법리

... 다만 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로

우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크다는 점에서 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안 된다(대법원 2017. 9. 7. 선고 2017두46899 판결 참조).

**(4) 수원지방법원 성남지원 2019. 4. 19. 선고 2017가단210425 판결 불인정
- 간병인의 근로기준법상 근로자성을 부정하고 개별사업자로 본 사례**

**** 관련법리**

근로기준법상의 근로자에 해당하는지는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지 위임계약인지보다 근로제공 관계의 실질이 근로제공자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 한다. 여기에서 종속적인 관계가 있는지 여부는 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무규정 등의 적용을 받으며 업무수행과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로제공자가 이에 구속을 당하는지, 근로제공자가 스스로 비품·원자재나 작업 도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행하게 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 근로제공을 통한 이익의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지, 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌고 근로소득세를 원천징수하였는지, 그리고 근로제공관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다. 다만 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크다는 점에서 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 아니 된다(대법원 2017. 1. 25. 선고 2015다59146 판결 등 참조).

**** 판단이유**

상대적으로 열악한 지위에 있는 특수형태 근로종사자에 대하여 구체적인 업무 환경에 따라 근로기준법상 근로자로 보호할 필요가 있다는 점을 감안하더라도, 원고가 제출한 증거만으로는 원고가 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 근로를

제공한 근로기준법상의 근로자에 해당한다고 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 만한 증거가 없다.

(5) 대전지방법원 2018. 11. 29. 선고 2018가단202290 판결 불인정

** 관련법리

근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 하고, 위에서 말하는 종속적인 관계가 있는지 여부는, 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무 수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지, 노무제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행하게 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 노무제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지와, 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로 제공 관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다. 다만, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크다는 점에서, 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안 된다(대법원 2007. 9. 7. 선고 2006도777 판결 등 참조).

** 판단이유

- 1) 원고들은 이 사건 병원에서 간병인으로 근무하면서 피고로부터 구체적으로 업무에 관하여 지휘·감독을 받지 아니하였고, 원고들에 대하여 취업규칙 또는 인사규정 등 제반 규정이 적용된 적도 없으며, 피고로부터 출·퇴근 시간을 통제받지도 아니하였다. 원고들이 피고의 대표이사 또는 피고의 본부장으로부터 간단하게 친절 교육 등을 받은 것으로 보이기는

하나, 이러한 사정만으로는 원고들이 피고로부터 업무에 관하여 지휘 · 감독을 받았다고 보기 어렵다.

- 2) 피고가 원고들에 대하여 이 사건 병원 중 특정 병실에서 근무하도록 지정한 것은 인정된다. 그러나 이는 피고가 용역계약을 체결한 병원 중 특정 병실에서 근무하던 간병인이 일을 그만두게 될 경우 당해 병실에서 근무할 간병인을 구하게 되고, 그에 따라 피고가 소개하는 간병인이 위 병실에서 근무하게 되는 것에 불과하다.
- 3) 또한 원고들을 비롯하여 이 사건 병원에서 근무하던 간병인들은 근무하지 못하는 날에는 자신을 대체할 사람을 스스로 구하거나, 피고에게 이와 같은 사정을 통보하여 대체할 사람을 구하였으며, 이에 따라 간병인들은 피고로부터 지급받은 돈 중 일부를 대체 근무한 간병인에게 지급한 것으로 보인다. 또한 피고가 이와 같이 대체 근무를 하게 한 경우에 당해 간병인에 대하여 징계 등 불이익을 주었다고 볼 만한 자료는 없다.
- 4) 원고 A와 피고 사이에 2016. 7. 6.자로 근로계약서가 작성되었고, 위 근로계약서에는 근로계약기간, 업무내용, 근로시간, 휴가, 무단결근 시 손해배상액 등이 기재되어 있는 사실, 원고 B와 피고 사이에 2017. 6. 5.자로 작성된 근로계약서에도 위 근로계약서와 같은 취지의 내용이 기재되어 있는 사실, 원고 A에 대하여는 4대 보험이 가입되어 있는 사실은 인정된다. 그러나 ① 이 사건 병원에서 근무한 원고들을 포함한 간병인들은 모두 근무 형태가 동일함에도 일부에 대하여는 4대 보험이 가입되었으나 일부는 4대 보험에 가입되지 아니한 점(원고 B에 대하여는 4대 보험이 가입되어 있지 않다), ③ 위 각 근로계약서에는 무단결근 시 손해배상액이 기재되어 있으나 위 배상금이 적용되었다고 볼 만한 자료도 없고, 원고들과 함께 이 사건 병원에서 근무하였던 증인 E도 이에 대하여 전혀 알고 있지 아니한 점, ④ 증인 E는 자신이 작성한 근로계약서의 내용을 알지도 못하였는바(E는 4대 보험에 가입되어 있지 아니한 채 개인사업자로 세금을 납부하였다), 원고들도 근로계약서 작성 당시 자신들이 작성한 근로계약서의 내용을 알았을 것으로는 보이지 않는 점 등에 비추어 보면, 원고들과 피고 사이에 작성된 근로계약서는 형식상 작성된 것으로 보일 뿐이므로, 위 각 근로계약서의 작성 및 원고 A에 대한 4대 보험 가입 사실만으로는 원고들과 피고가 실질적으로 근로관계에 있다고 보기 어렵다.

(6) 대전지방법원 2015. 9. 23. 선고 2014나105965 판결 인정

- 간병인과 사용자간의 근로계약관계를 인정해 미지급 임금을 지급할 것을 판단한 사례

(동일 취지로)

대전지방법원 2015. 9. 23. 선고 2014나17402 판결 인정

대전지방법원 2015. 9. 23. 선고 2014나12759 판결 인정

**** 관련법리**

원고용주에게 고용되어 제3자의 사업장에서 제3자의 업무에 종사하는 자를 제3자의 근로자라고 할 수 있으려면, 원고용주는 사업주로서의 독자성이 없거나 독립성을 결하여 제3자의 노무대행기관과 동일시할 수 있는 등 그 존재가 형식적, 명목적인 것에 지나지 아니하고, 사실상 당해 피고용인은 제3자와 종속적인 관계에 있으며, 실질적으로 임금을 지급하는 자도 제3자이고, 또 근로제공의 상대방도 제3자이어서 당해 피고용인과 제3자 간에 묵시적 근로계약관계가 성립되어 있다고 평가될 수 있어야 한다(대법원 2008. 7. 10. 선고 2005다 75088 판결 등 참조).

**** 판단이유**

① 원고는 이 사건 병원이 아니라 피고로부터 임금을 지급받은 점, ② 피고는 이 사건 간병용역계약에 따라 이 사건 병원으로부터 지급받은 간병비에서 전화요금, 간담회 개최비용, 피고의 직원으로서 B 직함을 갖고 있는 C의 월급 등의 명목으로 일정 금액을 공제한 나머지 금액을 간병인들에게 지급하였고, 간병인들로부터 매월 회비 명목으로 일정 금액(2012년 : 3만 원, 2013년 : 5만 원)을 지급받기도 하는 등 근로자파견에 대하여 수수료 명목의 돈을 지급받아 온 것으로 보이는 점, ③ C가 일간지에 간병인을 모집하는 광고를 냈고, 이를 보고 찾아온 간병인들에게 급여 및 업무 내용을 안내하고 요양보호사 자격증이 있는지 검토한 뒤, 자격을 갖춘 사람에 한해 이 사건 병원 수간호사에게 인계한 점, ④ 이 사건 간병용역계약상 피고가 간병인의 감독, 지도, 교육 및 고충처리 등을 위하여 관리책임자를 선임하도록 되어 있고, 간병인에게 휴가를 부여할 수 있는 권한도 피고에게 있으며, 간병인이 간병활동 중 발생시킨 손해에 대한 책임도 피고가 지고 있는 점, ⑤ C는 원고를 비롯한 간병인들의 관리책임자로서 이 사건 병원에 출근하

여 간호사들과 간병인들 관련 전달사항을 공유하면서 특정 간병인의 결근에 따른 대체근무나 간병인 교체 등의 업무를 처리한 점 등을 종합하면, 피고는 사업주로서의 독자성, 독립성을 가지고 원고와 사이에 근로계약을 체결한 뒤 원고를 이 사건 병원에 파견한 것으로 봄이 상당하므로, 원고와 피고, 이 사건 병원은 각 파견 근로자, 파견사업주, 사용자사업주의 지위에 있었다고 할 것이다. 그리고 파견근로자 보호 등에 관한 법률 제34조 제1항<각주1>에 따라 퇴직급여 제도, 금품 청산, 임금에 관한 근로기준법 규정(제34조 내지 제36조, 제43조 내지 제48조)의 적용에 있어서는 파견사업주를 사용자로 보아야 하는바, 결국 피고는 파견사업주로서 원고에게 미지급 임금, 퇴직금, 그 밖에 퇴직한 원고에게 지급할 사유가 있는 일체의 금품을 지급할 의무를 부담한다.

4. 요양보호사의 근로자성 판단 사례

(1) 대법원 2012. 11. 15. 선고 2011도9077 판결 인정

**** 관련법리**

근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그 계약이 민법상의 고용계약이든 또는 도급계약이든 그 계약의 형식에 관계없이 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 한다. 종속적인 관계가 있는지 여부를 판단함에 있어서는 업무의 내용이 사용자에게 의하여 정하여지고 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용을 받으며 업무수행 과정에 있어서도 사용자로부터 구체적이고 직접적인 지휘·감독을 받는지 여부, 사용자에게 의하여 근무시간과 장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부, 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성 유무, 비품·원자재·작업도구 등의 소유관계, 보수가 근로 자체의 대상적 성격을 갖고 있는지 여부와 기본급이나 고정급이 정하여져 있는지 여부 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로제공관계의 계속성과 사용자에게의 전속성의 유무와 정도, 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는지 여부, 양 당사자의 경제·사회적 조건 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다(대법원 2001. 8. 21. 선고 2001도2778 판결 등 참조).

**** 판단이유**

원심은, 제1심과 원심이 적법하게 채택·조사한 증거에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정 즉, ① 관계 법령상 요양보호사가 개인적으로 요양대상자를 맡을 수 없고, 이 사건 회사와 같은 기관을 통하여서만 요양대상자를 맡을 수 있는 점, ② 이 사건 회사가 요양대상자와 요양계약을 체결하고 그 계약 내용에 따라 요양보호사의 근무시간, 장소, 내용이 모두 정해지는 점, 요양보호사가 근무시간을 변경하거나 휴가를 내기 위해서는 요양대상자와 협의하여 처리할 수는 없고 회사에 사전에 보고하여 조정하여야 하는 점, 매일 근무시간 및 근무내용을 기록한 근무상황일지를 작성하여 이를 매달 회사에 보고하도록 되어 있는 점, 요양보호사가 임의로 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 없고, 회사에 보고하여 회사가 대체근무를 시키도록 되어 있는 점, 요양보호 시의 주의사항 등을 회사가 교육하도록 되어 있는 점, ③ 요양보호사의 업무성격에 따라 기본급이나 고정급이 정하여져 있지 않지만, 시간당 일정액에 정해진 근무시간을 곱한 금액을 보수로 지급받을 뿐 이윤창출과 손실 등을 부담하는 것이 아닌 점 등을 종합하여 이 사건 회사의 요양보호사는 업무수행 전반에서 회사로부터 상당한 지휘·감독을 받아 종속적인 관계에서 노무를 제공하는 근로자에 해당한다고 판단한 후 피고인을 유죄로 인정하였다.

부록4. 고용노동부 회시(법령해석례) 원문

- 1) 2주 단위 근로계약을 체결하는 산후도우미의 퇴직급여 및 연차휴가 지급 여부(고용노동부 퇴직연금복지과-3573, 2019.08.20.)

[질의]

2주 단위 근로계약을 체결하는 산후도우미의 퇴직금 및 연차휴가 발생 여부

- 소위 호출형 근로계약으로 지역 내 산모의 요청이 있는 경우 근로계약을 체결
- 근로계약기간 : 2주 단위(2주 추가 가능)
 - * 근로계약서상 '00년 00월 00일부터 00년 00월 00일(2주 단위)로 한다.'로 규정
- 근로계약 종료 후 산모의 요청이 있는 경우 새로운 근로계약 체결
 - * 일반적으로 근로계약 종료 2주~1개월 후 공백

[회시]

사용자는 「근로자퇴직급여 보장법」 제4조에 따라 1년 이상 계속근로하고 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위하여 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하여야 하고, 「근로기준법」 제60조제2항에 따라 계속하여 근로한 기간이 1년 미만인 근로자 또는 1년간 80퍼센트 미만 출근한 근로자에게 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 주어야 합니다.

- 여기서 계속근로기간이란 근로계약을 체결하여 해지될 때까지의 기간을 의미하는 것으로서 동일한 사용자와 사용종속관계 아래에서 계속하여 근로를 제공한 기간만이 퇴직급여 산정을 위한 계속근로기간에 포함되는 것이 원칙입니다.

다만, 근로계약기간을 갱신하거나 동일한 조건의 근로계약을 반복 체결하여 관행적으로 형식적인 채용절차를 거치고, 재계약의 기대가 형성된 경우에는 갱신 또는 반복기간을 모두 합산하여 계속근로기간으로 계산하여야 할 것이며 (대법원 1995.7.11. 선고 93다26168 판결),

- 갱신 또는 반복 체결된 근로계약 사이에 일부 공백기간이 있다 하더라도 그 기

간이 전체 근로계약기간에 비하여 길지 아니하고 계절적 요인이나 방학 기간 등 업무의 성격에 기인하거나 대기기간·재충전을 위한 휴식 기간 등의 사정이 있어 그 기간 중 근로를 제공하지 않거나 임금을 지급하지 않을 상당한 이유가 있다고 인정되는 경우에는 근로관계의 계속성은 인정될 수 있습니다.(대법원 2006.12.7. 선고 2004다29736 판결 참조)

귀 질의 내용에 대한 구체적인 사실관계를 알 수 없어 정확한 답변을 드리기 어려우나, 근로계약기간의 만료로 근로관계를 종료하고, 일정기간 경과 후 신규 채용 절차를 통해 새로운 근로계약을 체결하게 된 경우라면, 각 근로계약을 별개의 것으로 보아 종전의 근로관계는 유효하게 종료되었다고 보아야 하고,

- 이 경우, 별도의 노사합의가 없는 한 사용자의 퇴직금 지급의무는 없으며, 1개월 개근 시 1일의 유급휴가를 부여하여야 합니다(「근로기준법」 제60조 제2항).

다만, 종전 근무자가 별다른 하자가 없는 한 재계약되는 등 형식적인 채용절차에 따라 반복적으로 근로계약을 체결하고, 근로계약 사이의 공백기간이 전체 근로계약기간에 비하여 길지 아니한 근로자의 경우에는 각각의 근로계약기간을 합산하여 퇴직일 기준 평균임금으로 퇴직금과 연차휴가를 산정·지급하여야 할 것입니다.

2) 산후 가사도우미의 근로자성 인정 여부(고용노동부 퇴직연금복지과-4115, 2020.09.11.)

[질의]

유료직업소개업 허가를 받은 산후도우미 사업체에 소속되어 지정한 가정을 방문하여 서비스를 제공하는 산후 가사도우미가 근로자에 해당하여 퇴직금을 지급받을 수 있는지 여부

[회시]

「근로자퇴직급여 보장법」 제2조 및 제4조에 따라 퇴직급여 지급대상이 되기 위해서는 「근로기준법」상 근로자에 해당하여야 하는바,

- 「근로기준법」상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 하고, 여기에서 종속적인 관계가 있는지 여부는 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무 수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지, 노무제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지, 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로 제공 관계의 계속성과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 조건을 종합하여 판단하여야 합니다.

따라서, 산후 가사도우미가 근로자에 해당하는지 여부는 산후 가사도우미와 서비스 제공업체 간 근로관계 등에 관한 개별적·구체적 사실에 따라 달라질 수 있는 바,

- 귀 민원내용 만으로는 구체적인 사실관계를 명확히 알 수 없으므로, 해당 사업장 관할 고용노동지청에 진정 등 신고사건제기를 통해 근로감독관이 직접 사실관계 조사를 하여 퇴직금 지급 대상 여부를 판단 받을 수 있음을 알려드립니다.

3) 산모건강관리사의 근로자성 여부(고용노동부 근로기준정책과-1338, 2022.04.21.)

[질의]

보건복지부에서 시행하는 산모·신생아 건강관리 사업에서 산모건강관리사(바우처 제공인력)로 종사한 진정인이 「근로기준법」상 근로자에 해당하는지

[사실관계]

□ 서비스기관의 산모관리사 모집 과정

- 서비스기관은 홈페이지 등에 산모관리사 모집공고를 하고 보건복지부에서 실시하는 양성 교육과정을 이수한 자 등을 모집하게 됨
- 서비스기관은 양성 교육과정을 이수한 지원자들과 필요에 따라 표준계약서를 작성하거나 별도의 계약서를 작성하지 않은 경우도 존재함

□ 산모관리사와 돌봄서비스 이용 가정이 연계되는 과정

- 산모관리서비스를 이용하고자 하는 가정이 서비스 기관에 신청하면 서비스 기관에서 산모관리사에게 제공하여야 할 돌봄서비스의 내용 및 돌봄서비스 신청 가정의 개요를 문자메시지 등을 통하여 전송하는 방식으로 해당 돌봄 서비스를 제공할 의사가 있는지를 확인함.
- 산모관리사가 돌봄서비스 제공 의사가 있다고 서비스기관에 통지하면, 서비스기관은 돌봄서비스를 신청한 가정에 해당 아이돌보미를 연계하여 줌.
- 서비스기관과 돌봄서비스 이용 가정은 계약기간, 돌봄대상, 돌봄시간, 이용료, 준수사항, 계약해지 등이 기재된 서비스이용 계약서를 작성함

□ 돌봄서비스가 제공되는 방식

- 산모관리사는 서비스기관에 출·퇴근할 의무 없이 돌봄서비스 이용 가정에 가서 돌봄서비스를 제공함
- 돌봄서비스가 종료하면 산모관리사는 근무기록지를 작성하여 서비스 기관에 제출함
- 돌봄서비스 이용 가정이 서비스기관에 산모관리사에 관한 불만 사항이 있을 경우 이를 통보하고, 산모관리사의 교체를 요구하는 경우 서비스기관은 사실확인 등의 절차를 거쳐 다른 산모관리사를 연계하여 줌
- 산모관리사가 자신이 승낙한 돌봄서비스 제공 시간을 변경하거나 취소하려면 사전에 돌봄서비스 이용 가정과 협의하는 외에 서비스기관에도 이를 통지해 주어야 함.

□ 수당 등의 지급

- 서비스기관은 돌봄서비스 이용 가정이 지급한 이용료와 국가 및 지방자치단체로부터 지급받은 보조금으로 아이돌보미들에게 서비스가 종료되는 시점에 보수를 지급함.
- 보수는 '시간당 일정 금액'에 아이돌보미가 실제 돌봄서비스를 제공한 시간을 곱한 산식으로 정해짐.

(갑설) 산모건강관리사는 「근로기준법」상 근로자가 아님.

- 근로계약서는 서비스기관에서 노동법을 잘 알지 못하고 정부 사업지침(안내)에 따라 작성한 것에 불과하므로 실질적 관계를 바탕으로 근로자성이 판단되어야 함. 산모에게 서비스를 제공하지 여부는 산모관리사가 스스로 결정하므로 산모관리사의 근로결정권(서비스 결정권)은 서비스기관에 없고, 산모서비스 업무 수행과정에서 서비스기관에서 지휘감독을 수행하거나 관여하지 않으며, 서비스기관과 산모관리사 관계는 산모를 알선을 제공하는 관계이고, 산모관리사는 서비스기관에 지속적인 근로제공 의무도 없으며, 산모관리사가 서비스를 제공하지 않는다고 해서 별도의 불이익도 없으며, 보수는 정부 지침에 따라 금액과 비율이 정해지는 등 상호 종속성이 없으므로 「근로기준법」상 근로자로 볼 수 없음.

(을설) 산모건강관리사는 「근로기준법」상 근로자에 해당됨.

- 산모관리사와 서비스기관과 근로계약서를 작성하는 경우와 작성하지 않는 경우가 존재하나 업무에 대한 근본적인 차이가 없으며, 산모관리사가 개인적으로 산모 대상자를 맡을 수 없고, 서비스기관을 통해서만 서비스 제공이 가능하며, 서비스기관과 산모가 산모서비스 제공계약을 체결하고 그 계약내용에 따라 산모관리사의 근로시간, 장소, 내용이 정해지며, 산모관리사 스스로 사업을 영위할 수 없으며, 업무를 수행하지 못하였을 경우 서비스기관에 보고를 해야 하고, 산모관리사는 서비스기관으로부터 약정된 금품을 지속적으로 받고 있고 약정된 금품은 최저임금으로 정해져 있고, 4대보험 등 사회보험 신고 내역을 고려할 때 사용종속관계가 성립되므로 「근로기준법」상 근로자에 해당됨.

[회시]

「근로기준법」상 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급 계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 함(대법원 2006.12.7. 선고 2004다29736 판결 등 참조).

한편, 보건복지부는 산모·신생아 건강관리 사업의 수행에 필요한 세부사항에 대하여 관련 지침을 발간하고 있는 것으로 확인되고, 2021년 보건복지부 지침 ‘2021 산모·신생아 건강관리 지원사업 안내서’에 따르면,

- 산모건강관리사 노무관리에 대하여 「근로기준법」, 「최저임금법」 등 관계 법령이 정하는 바에 따라 노무관리를 하도록 명시하고 있고,
- 지침에 명시된 산모건강관리사의 채용조건, 계약관계, 업무수행과정 및 내용 등 그 세부적인 내용에 있어서도 「근로기준법」상 근로자에 해당하는 것으로 보임.

다만, 위 보건복지부 지침에도 불구하고 해당 지침과는 달리 운영되는 경우를 배제할 수 없으므로, 질의 사안이 이와 같은 경우라면 산모건강관리사가 노무를 제공하면서 체결한 계약의 내용, 노무제공 방식 등 확인된 사실관계를 바탕으로 그 실질에 따라 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 근로를 제공하였는지 여부 등을 고려하여 근로자성 여부를 판단하여야 할 것임.

부록5. 산모신생아 건강관리사 근로계약서

근로계약서

서비스 업체(이하 “사용자”이라 한다)와 (이하 “근로자”라 한다)는 상호 동등한 지위에서 자유 의사에 따라 다음과 같이 근로계약을 체결한다

제 1 조 (목적)

이 계약은 근로자는 사용자에게 근로를 제공하고 사용자는 근로에 대한 대가로 보수를 지급하는 것을 목적으로 한다.

제 2 조 (계약기간)

- ① 본 근로계약 기간은 2025년 01월 01일부터 년 월 일까지로 한다.
- ② 계약 기간이 만료되면 본 계약도 종료하는 것을 원칙으로 한다.
- ③ 계약기간과 별도로 서비스 제공 가정과의 서비스 제공이 종료된 때에도 본 계약은 해지되는 것을 원칙으로 한다.

제 3 조 (근무장소와 업무의 내용)

- ① 근무장소: 사용자가 지정한 가정
- ② 업무의 내용: 산모도우미 업무
- ③ 사용자는 근로자의 근무장소와 업무내용을 서비스 제공 상황에 따라 변경할 수 있다.

제 4 조 (근로시간)

- ① 근로시간은 1일 8시간으로 하며, 근로시간 도중에 1시간의 휴게시간을 부여한다. 휴게시간은 업무를 수행하는 서비스 제공 가정과 협의하여 정할 수 있다.
- ② 1주 근로시간은 40시간을 원칙으로 한다.

제 5 조 (유급휴일)

- ① 1주간 소정 근로일을 개근하면 1일의 주휴일을 부여한다.
- ② 관공서의 공휴일에 관한 규정에 따른 공휴일과 대체공휴일을 휴일로 부여한다.
- ③ 위의 휴일 중 사용자나 서비스 제공 가정의 사정상 근로의 제공이 필요한 경우에는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 상호 합의 하에 휴일을 다른 날로 대체할 수 있다.

제 6 조 (임 금)

- ① 급여는 서비스 제공 건수에 따라 지급하는 것을 원칙으로 한다.
- ② 상기 급여에 대한 제세 공과금은 근로자가 부담한다.
- ③ 사용자는 근로자의 급여 중 국민연금, 건강보험, 고용보험 등 사회보험의 보험료 중 근로자 부담분을 공제한 금액을 지급한다. 다만 회사 부담분은 사용자가 부담한다

제 7 조 (휴 가)

- ① 연차휴가는 근로기준법에 따라 부여한다.
- ② 연차휴가는 사용하는 것을 원칙으로 하되, 사용하지 못한 연차휴가에 대해서는 통상임금으로 보상한다.
- ③ 근로자는 연차휴가 외에 근로기준법 등에서 보장된 휴가가 부여된다.

제 8 조 (퇴직금 기타)

- ① 퇴직금은 1년 이상 근무한 자에 한하여 지급한다
- ② 퇴직금의 산정은 퇴직시의 평균임금에 근속연수에 따른 지급률을 곱하여 산정한다.

제 9 조 (퇴직절차)

계약 기간 중 사직하고자 할 경우에는 사직일로부터 30일 전에 사표를 제출하고 업무인수인계 및 후임자를 선임할 때까지 성실하게 근무하여야 한다

제 10 조 (준수사항)

- ① 근로자는 성실껏 산모도우미 업무에 종사하며 사용자의 영업 기밀에 관한 사항을 누설하지 못한다.
- ② 근로자는 사용자 및 서비스 제공 가정 소유의 기물을 중요히 다루어야 하며, 고의 또는 과실로 손상시켰을 때에는 이를 변상하여야 한다.
- ③ 근로자는 관련 법규에 어긋나는 행위를 하여서는 아니된다.
- ④ 근로자는 사용자의 제반 규정을 준수하여야 한다.

제 11 조 (근로계약의 해지사유)

다음 각 호의 경우 사용자는 계약기간에 관계없이 본 계약을 즉시 해지할 수 있다.

- ① 근로자가 정당한 사유 없이 사용자나 서비스 제공 가정의 지시를 불응하거나 관계 법령을 위반한 경우
- ② 근로자의 귀책사유로 산모도우미로서 필요한 서비스를 제공하지 못하게 된 경우

제 12 조 (준 용)

본 계약서에 명시되지 않은 사항은 보건복지부 지침 및 노동관계법의 관련조항을 준용하도록 한다.

위와 같이 근로계약을 체결하고, 본 계약을 증명하기 위해 계약서 2통을 작성, 서명 날인하고 각각 1통씩 보관한다.

2025 년 월 일

“사용자”

주 소:
사 업 자 번 호:
업 체 명:
대 표 자:

“근로자”

주 소:
주민등록번호:
성 명:

부록6. 산모신생아 건강관리 업무 위탁계약서

업무 위탁계약서

위탁업체(이하 “위탁인”라 함)와 산모신생아건강관리사(이하 “수탁인”이라 함)간에 다음과 같이 업무위탁계약(이하 ‘본 계약’이라 함)을 체결한다.

제1조 [목적]

본 계약의 목적은 “위탁인”이 보건복지부 산모신생아 건강관리 지원사업에 따라 제2조에서 정한 소정의 업무를 “수탁인”에게 위탁하고 “수탁인”이 수탁업무를 자신의 권한과 책임으로 수행함에 있어 필요한 기본적 사항을 정함에 있다.

제2조 [위탁업무의 범위]

- ① “위탁인”이 “수탁인”에게 위탁하는 업무는 다음과 같다.
 - 산모신생아 건강 관리 업무
 - 산모신생아 건강 관리 업무 수행을 위해 수반되는 부수 업무
 - 산모신생아 건강 관리 지원 가정(이하 “지원 가정”이라 함)과의 상호 협의에 따라 정한 산모도움 제반 업무
- ② 계약기간 중 보건복지부 지원사업 및 위탁인 제반 환경 변경 등에 의하여 업무가 변동될 경우에는 “위탁인”은 “수탁인”에게 1개월 전에 통보하되 변동될 업무의 범위를 상호 협의하여 조정할 수 있다.

제3조 [계약기간]

- ① 본 계약은 2025년 1월 1일부터 2025년 12월 31일(12개월)까지로 한다.
- ② 제1항의 계약기간 만료일 1개월 전까지 당사자 간에 별다른 의사표시가 없으면, 본 계약은 자동 종료하는 것을 원칙으로 한다.

제4조 [위탁보수]

- ① 위탁인은 수탁인의 업무수행에 대해 보수를 지급하며, 보수는 수탁업무의 일정에 따라 차등지급한다.
- ② 업무수행보수는 원칙적으로 수입인의 업무수행 건당 발생하는 것이 원칙이다.
- ③ 구체적인 건당 지급 금액은 별도 협의한 바에 따른다.

제5조 [업무의 수행 등]

- ① “수탁인”은 수탁한 업무를 효율적으로 수행하며, “위탁인”인 위탁한 업무를 차질이 없도록 최선을 다하여야 한다.
- ② 수탁업무의 수행을 위한 장비 및 비품은 원칙적으로 “수탁인”이 자신의 책임과 권한으로 조달·운영하여야 하나 지원 가정과 협의하여 별도로 정할 수 있다.
- ③ “수탁인”의 사정으로 수탁업무 수행이 어려운 경우, 업무에 차질이 없도록 “수탁인”은 “위탁인”에게 미리 알리고, 수탁업무에 대한 대체인

력 투입 등을 협의하여야 한다.

제6조 [업무 협조]

- ① 본 계약서 제2조의 업무 배정 등에 관하여는 업무가 가장 원활히 수행될 수 있도록 “위탁인”과 “수탁인”이 별도 협의하여 정한다.
- ② “수탁인”은 본 계약상의 업무를 적절히 수행하기 위해 필요한 경우에는 사전에 “위탁인”에게 협조를 요청할 수 있다.

제7조 [시정요구]

“위탁인”과 “지원 가정”은 “수탁인”의 위탁업무에 대하여 필요한 경우 시정요구를 할 수 있으며, “수탁인”은 시정요구에 적극 협조해야 한다.

제8조 [보안 및 비밀준수 의무]

- ① “수탁인”은 수탁업무 수행 중 지원 가정에서 요청하는 사항을 준수하여야 한다.
- ② “수탁인”은 본 계약에 의한 업무 수행 중 알게 된 “위탁인”의 업무상 비밀 및 “지원 가정”의 개인 정보 등에 대하여 본 계약기간은 물론 본 계약이 종료된 이후에도 제3자에게 누설하여서는 아니 된다.

제9조 [책임]

- ① “수탁인”이 위탁 업무수행을 하다가 발생하는 모든 책임(민, 형사상의 책임포함 등)은 “수탁인”에 귀속한다.
- ② “수탁인”이 업무수행과 관련하여 고의 또는 과실로 사고를 발생시켰거나, “위탁인”이나 “지원 가정” 또는 제3자에게 손해를 입힌 경우 이에 대한 손해배상책임은 전적으로 “수탁인”이 부담한다. 단, “위탁인” 또는 “지원 가정”의 귀책사유에 기인하거나 천재지변 등에 의한 경우는 예외로 한다.

제10조 [계약의 해지 또는 해제]

- ① 다음 각 호의 사유가 있을 경우 “위탁인”은 본 계약을 즉시 해지 또는 해제할 수 있다.
 1. “수탁인”이 선량한 관리자로서의 주의를 태만히 하여 “위탁인” 또는 “지원 가정”에게 중대한 손해를 입히거나 중대한 사고를 야기한 경우
 2. “수탁인”의 잦은 업무수행 상 차질로 본 계약의 목적을 달성하기 어렵다고 판단되는 경우
 3. 관계 법령 위반 및 관계 기관의 처분 등으로 “수탁인”이 더 이상 수탁업무 수행이 어려운 경우
- ② “위탁인”이 제4조에 따른 위탁보수의 지급을 2개월 이상 지연한 때 “수탁인”은 본 계약을 즉시 해지 또는 해제할 수 있다.
- ③ “수탁인”이 불가피한 사정에 의하여 본 계약을 해지 또는 해제하고자 하는 경우에는 해지 또는 해제일로부터 1개월 전에 “위탁인”에게 서면으로 통고하여야 한다.
- ④ 계약의 해지 또는 해제는 손해배상청구에 영향을 미치지 아니하며, 귀책사유 있는 당사자는 채무불이행 또는 불법행위로 인한 상대방의 전 손해를 배상해야 한다.

제11조 [수탁업무 재 수탁]

“수탁인”은 수탁업무의 일부 또는 전부를 “위탁인” 및 “지원 가정”과 협의하여 제3자에게 재수탁할 수 있다.

제12조 [변경사항 통보]

“수탁인”의 주소지 또는 연락처 등 기타 약정 변경사항이 발생할 경우 “수탁인”은 즉시 “위탁인”에게 통보하여야 하며, 이의 해태로 인하여 발생하는 문제에 대한 모든 책임은 “수탁인”에게 귀속한다.

제13조 [기타사항]

- ① 본 계약에 정하지 아니한 사항에 대하여는 별도의 협의에 의한다.
- ② 본 계약의 해석에 관하여 이견이 생길 경우 당사자 간에 협의조정하고 조정이 되지 않을 경우에는 민법, 기타 일반관례에 따르기로 한다.

제14조 [소송관할]

본 계약과 관련하여 법적 분쟁이 발생한 경우 소송관할은 “위탁인”의 소재지를 관할하는 법원을 제 1심 법원으로 한다.

본 계약의 성립을 증명하기 위하여 계약서 2부를 작성하여 날인한 후 “위탁인”, “수탁인”이 각 1부씩 보관한다.

2025. 00. 00 .

“위탁인”	업체명 : 주 소 : 대표자 :	(인)
“수탁인”	산모신생아건강관리사:	(인)

산모신생아건강관리사
근로자성 판단 연구

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

