



노인돌봄 공공성 강화
돌봄노동자 처우개선

국가인권위 권고이행을 위한 정책 대안 토론회

일시 2022년 6월 29일 (수) 14시

장소 민주노총 교육장

주최 민주노총 참여연대 사회복지위원회

사회 김진석 참여연대 사회복지위원회 위원장

- 발제**
- ① 국공립장기요양기관 비율 확대 및 공공성강화방안 : 최혜지 서울여대 교수
 - ② 일자리 질개선을 위한 임금가이드 원칙과 방향 : 남우근 비정규센터 연구위원
 - ③ 재가요양인권보호 및 노동조건 개선 : 박주영 민주노총 법률원 부원장

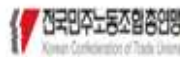
- 지정토론**
- 공공운수노조 박대진 정책국장
 - 서비스연맹 강은희 정책국장
 - 참여연대 조희흔 사회복지위원회 간사
 - 정경은 (재가 장기요양 수급자 서울, 성북)
 - 복지부 요양보험운영과 이선주 과장
 - 노동부 임금근로시간과 장형석 과장
 - 건강보험공단 요양기획실 김잔디 요양교육부장

진행순서

시간	구분	이름
14:00 ~ 14:20	발제1	<ul style="list-style-type: none"> ■ 장기요양기관 공공성강화와 돌봄노동자 처우개선 최혜지 서울여대 사회복지학 교수
14:20 ~14:40	발제 2	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일자리 질 개선을 위한 임금가이드 원칙과 방향 남우근 한국비정규노동센터 정책위원
14:40 ~15:00	발제 3	<ul style="list-style-type: none"> ■ 요양보호사 노동인권 보호와 노동조건 개선방안 박주영 민주노총 법률원 부원장
15:00~17:30	지정토론 현장토론	<ul style="list-style-type: none"> ■ 박대진 민주노총 공공운수노조 정책국장 ■ 강은희 민주노총 서비스연맹 정책국장 ■ 조희훈 참여연대 사회복지위원회 간사 ■ 정경은 장기요양수급자 가족(서울 성북) ■ 장현석 고용노동부 임금근로시간과장 ■ 이선주 보건복지부 요양보험운영과장 ■ 김잔디 건강보험공단 요양기획실 교육부장

노인장기요양 공공성 강화와 요양보호사 처우개선

최혜지(서울여자대학교 사회복지학과)



발표의 구성

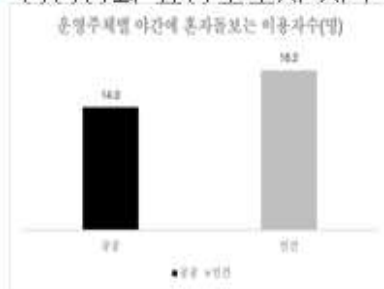
- ▶ 공공성에 관한 논의
- ▶ 요양보호사 처우 개선을 위한 공공성 구현의 틀
- ▶ 전략 1 : 공공 요양기관 기본 공급률제
- ▶ 전략 2 : 수가 상 인거비 표준임금제
- ▶ 전략 3 : 좋은일자리 인증제
- ▶ 전략 4 : 요양보호사 조직화

공공성에 관한 논의

▶ 공공성의 개념

- ▶ 한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질

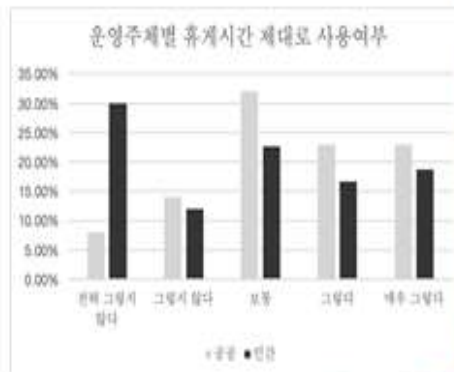
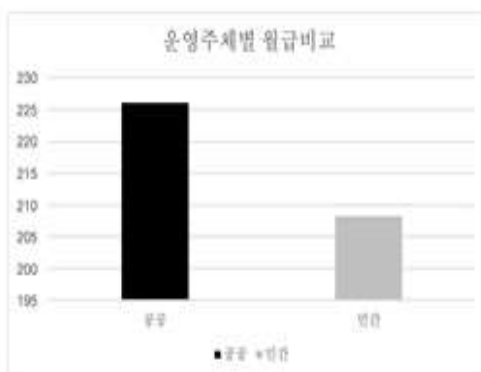
▶ 공공성과 요양보호사 처우



	공공	민간	전체
월급제	56.2%	45.2%	49.0%
시간제	43.8%	54.8%	51.0%
전체(명)	178	332	510

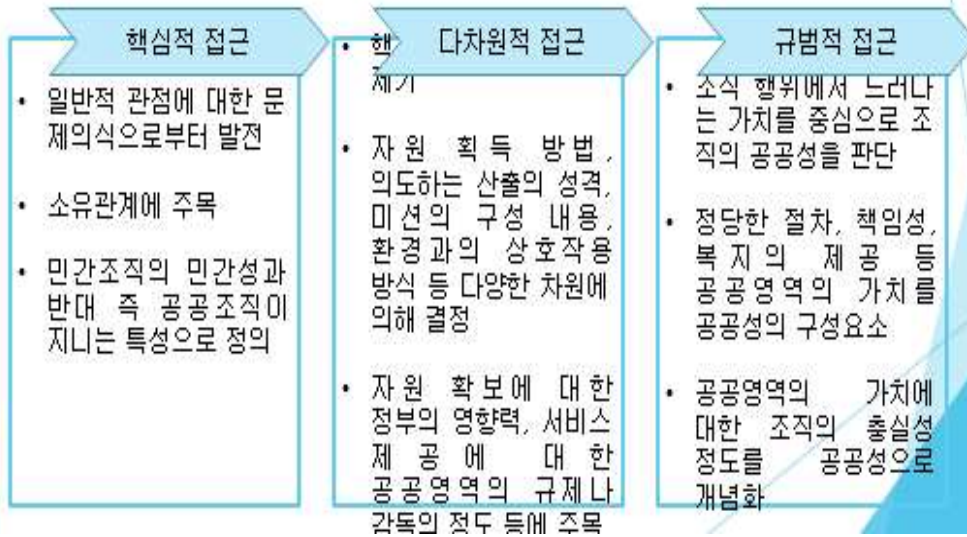
공공성에 관한 논의

▶ 공공성과 요양보호사 처우



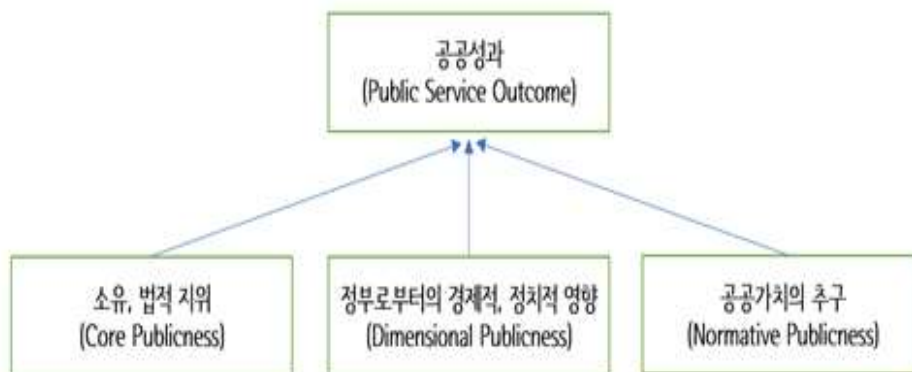
공공성에 관한 논의

▶ 공공성 관점의 전개



공공성에 관한 논의

▶ 공공성의 통합적 관점



공공성에 관한 논의

▶ 요양보호사 처우 개선을 위한 공공성 구현의 틀

	관점	공공성 요소	세부 전략
통합적 관점	핵심적 관점	소유 및 법적 지위	• 공공 요양기관 기본공급 률제
	다차원적 관점	정부의 경제적 영향 정부의 정치적 영향	• 수가상 인건비의 표준임 금 • 좋은 일자리 인증제
	규범적 관점	공공가치 (민주적 거버넌스)	• 노동조합 활동 지원

전략 1 : 공공 요양기관 기본공급률제

▶ 주요내용

▶ 목적

- 공적 주체가 소유한 요양기관의 수와 비율을 높여 소유 관계 및 법적 지위의 공공성 요소를 강화

▶ 핵심

- 장기요양의 총 공급량 중 공적 주체가 소유한 기관에서 제공하는 공공요양 공급량이 충족해야 하는 최소 비율을 정하고 공공요양 공급률이 최소 비율 이상을 유지할 것을 법적으로 강제하는 것

▶ 범위

- 노인장기요양보험제도를 통해 제공되는 재가요양서비스와 시설요양서비스가 포함
- 노인돌봄서비스의 기타 제도인 노인맞춤돌봄서비스, 지방정부의 노인돌봄 서비스 등은 제외

전략 1 : 공공 요양기관 기본공급률제

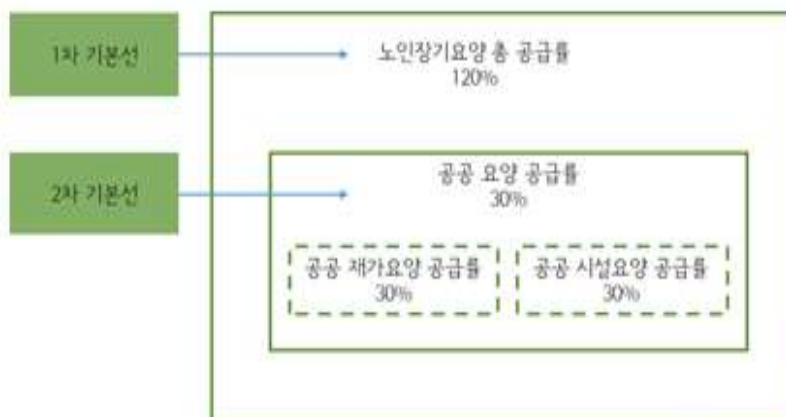
▶ 주요 용어 및 조작적 정의

용어	산출식
요양 공급률	$(\text{시설요양시설 병상 수} + \text{재가요양시설 서비스 제공 가능 인원수} / \text{노인장기요양등급인정자 수}) * 100$
공공 시설요양 공급률	$(\text{공공 시설요양시설 병상 수} / (\text{노인요양등급인정자 수} * 0.2)) * 100$
공공 재가요양 공급률	$(\text{공공 재가요양시설 서비스 제공 가능 인원수} / (\text{노인요양등급인정자 수} * 0.8)) * 100$
공공 요양 공급률	공공 시설요양 공급률 + 공공 재가요양 공급률

전략 1 : 공공 요양기관 기본공급률제

▶ 구조

- ▶ 장기요양 총 공급 기본선(1차 기본선)
- ▶ 공공요양 공급 기본선(2차 기본선)



전략 1 : 공공 요양기관 기본공급률제

▶ 적용단위

▶ 개념

- 요양 공급률, 공공 시설요양 공급률, 공공 재가요양공급률을 산출하고, 1차 기본선과 2차 기본선의 충족 여부를 판단하는 행정적 단위를 의미

▶ 광역지방자치단체

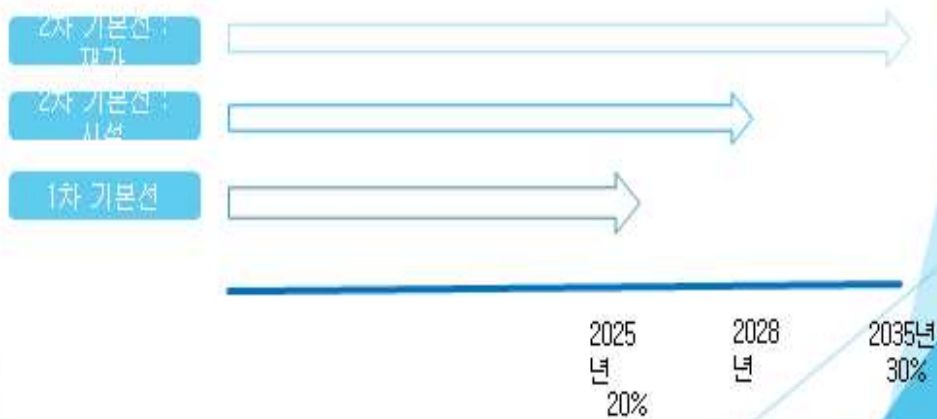
- 시군구 차원에서 공공요양 공급률의 지역간 편차가 발생하여 공공요양 서비스 접근성의 불균형 초래 가능성

▶ 기초지방자치단체

- 시군구 단위에서 공공 시설요양 공급 기본선 적용의 현실성

전략 1 : 공공 요양기관 기본공급률제

▶ 추진목표



전략 1 : 공공 요양기관 기본공급률제

▶ 전략적 우선 과제

- ▶ 시설요양시설 재정 지원 개선
 - 일반 요양, 치매 전담 등 시설유형 별 차등 지원 중단
 - 지자체별 고령화 지수, 재정자립도를 고려한 시설요양시설 확충 차등 지원
- ▶ 통합요양시설 확대를 위한 인센티브제
 - 재가요양 시설간 통합
 - 재가와 시설간 통합

전략 2 : 수가 상 인건비의 표준임금제

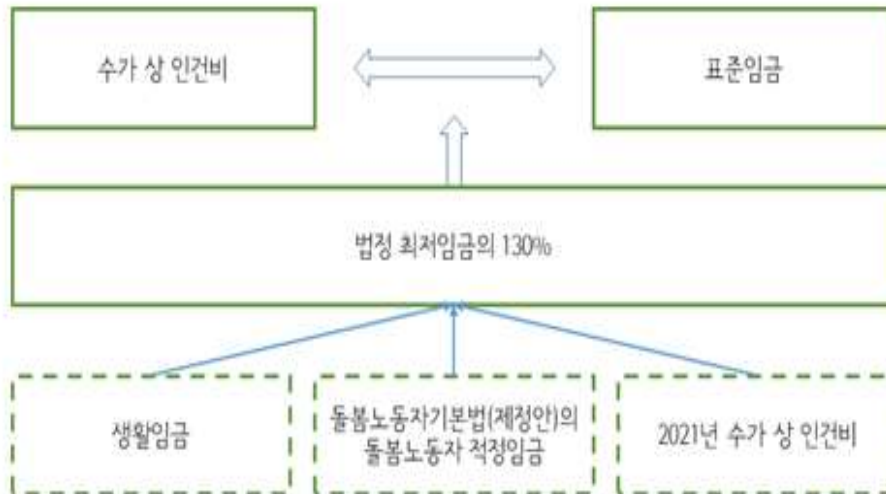
▶ 주요 내용

- ▶ 노인장기요양보험의 수가에 반영된 인건비를 요양보호사의 표준임금으로 정함
- ▶ 장기요양요원의 표준임금제도를 법제화

▶ 쟁점

- ▶ 수가상 인건비의 적정 수준
 - 매년 장기요양위원회에서 결정
 - 2021년 장기요양의 수가 상 인건비는 월급의 경우 2,398,000원
 - 동년 법정 최저임금액인 1,822,480원의 132%
- ▶ 표준임금제의 법제화
 - 인건비지출비용제도의 폐기

전략 2 : 추가 상 인건비의 표준임금제



전략 3 : 좋은일자리 인증제

▶ 배경

- ▶ 국가인권위원회 권고의 한계
- 재가요양보호사의 노동인권 보호를 위한 제도개선 권고를 통해 장기요양기관 평가지표에 재가요양보호사의 인권보호에 관한 항목을 별도로 신설하고 배점을 높일 것을 권고
- 평가지표의 보완만으로 요양보호사 노동 조건을 의미 있게 개선될 것으로 기대하기 어려움

전략 3 : 좋은 일자리 인증제

보건복지부 방문요양기관 평가지표 중 종사자 관련 항목

소분류	항목
인력운영	기관은 직원의 건강검진을 정기적으로 실시합니다.
직원의 후생복지	직원은 기관과 근로계약을 체결하고 이에 따른 보수를 지급받습니다.
	기관은 5대 보험에 가입하고 퇴직금을 적립하여 지급합니다.
	기관은 직원의 처우 개선을 위해 노력합니다.
직원교육	기관은 요양보호사가 직무교육에 참여할 수 있도록 노력합니다.
	급여제공직원은 신규교육을 급여제공 전에 받습니다.
	직원은 기관으로부터 업무범위 및 부당한 요구에 대처하는 교육을 받습니다.
	직원은 기관으로부터 정기적으로 직원교육을 받으며 그 내용을 숙지하고 있습니다.

전략 3 : 좋은일자리 인증제

▶ 배경

- ▶ 좋은돌봄 인증의 효과와 제한점
- 일부 지자체에서 좋은돌봄 인증제도를 시행하고 참여하는 기관은 제한적임
- 서울시 주야간보호소의 경우 총 450개소 중 191개소만이 좋은돌봄 인증에 참여
- 좋은돌봄 인증 참여기관의 평가 결과가 상대적으로 우수함

주야간 교대 기관 서울형 좋은돌봄 인증 현황 및 정기 평가 등급

16구분		총합 필소수	A	B	C	D	E	선정	경계 안정	평가 대상	비고	
인증 번호	선급 인증 1번	16	4	4	1	1	0	3	3	0		
	선급 인증 2번	3	1	0	1	1	0	0	0	0		
인증 번호 사용 기관	선급 인증 후 유지 중	191	127	77	29	4	1	0	13	3	0	정원수 각 43 및 38, 44명
			5	3	2	0	0	0	0	0	0	
	선급인증 2번 이상	59	57	25	26	3	3	0	9	1	0	정원수 각 42, 43명
			2	2	0	0	0	0	0	0	0	
좋은돌봄 인증 신청사건 대금 (당선 17명 미만)		29	2	0	5	0	1	12	8	1		
좋은돌봄 인증 예산액		200	4	20	13	2	3	156	3	0		
인증신청 후 금액		11	2	2	1	0	0	6	0	0		
총합		450	120	73	28	8	4	198	18	1		

출처: 서울시복지재단, 2021

전략 3 : 좋은 일자리 인증제

▶ 목적

- ▶ 종사자 노동 조건에 대한 공공의 통제와 지도 감독 가능성을 확대
- ▶ 요양기관의 종사자 처우에 대한 정부의 정치적 영향력 증진

▶ 주요 내용

- ▶ 좋은돌봄 중 요양보호사의 처우와 직접 관련된 좋은 일자리에 대한 인증제도입
- ▶ 전국적으로 좋은일자리 인증제 우선 시행

전략 3 : 좋은일자리 인증제

▶ 주요내용

- ▶ 좋은일자리 인증 평가모형 개발
 - 좋은일자리 인증제도 모형은 좋은일자리 인증평가체계, 평가지표, 평가결과 활용방안 등을 포함
 - 기관 유형별로 모형 개발

- ▶ 좋은일자리 인증제도 시행 계획수립
 - 시범사업을 통해 좋은일자리 인증 평가모형의 적절성을 점검
 - 전국단위 시행을 위한 단계별 과제가 설정

서울시 좋은돌봄 인증 평가지표 중 좋은 일자리 관련 항목

구분	내용
급여 및 복리후생	<ul style="list-style-type: none"> • 근로계약 체결 및 준수 • 근로기준법 상 초과제도 준수 • 4대보험 가입 • 퇴직금 적립 및 지급 • 다양한 종사자 복지 지원 • 근로기준법에 따른 급여체제 기준 마련 및 공유 • 연장근로 및 초월 근무 제한수당 준수
채용 및 근무환경	<ul style="list-style-type: none"> • 인력선발 논평구상 • 인력채용공고와 공식적 채용절차에 의한 인력 선출 • 종사자평가의 객관적 기준 • 기준에 근거한 종사자 평가 • 종사자 휴게공간
종사자 인권 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 인권침해 대응 가이드라인 마련 • 인권침해에 대한 불만접차 마련 • 종사자 인권보호 및 인권침해 예방 교육 • 이용자 보호자에 대한 종사자 인권보호 안내 • 노사협의회 구성 • 노사협의회 정기 운영 • 노사협의회 결과의 반영
종사자 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 종사자 기술 습득 교육 계획 수립 • 종사자 교육 이수 • 교육 실시후 보고서 기록 및 관리

전략 4 : 요양보호사 조직화

▶ 배경

- ▶ 노동조합의 의미
 - 요양보호사가 돌봄노동자로서의 대표성을 실제화하는 도구
 - 요양보호사의 대표성 확대를 통한 거버넌스의 민주화는 요양보호사 노동조합의 활성화와 일치
- ▶ 노조참여율
 - 재가요양보호사의 적으로 82.4%, 시설요양보호사의 100% 노동조합 가입
 - 보육교사 73.7%, 장애인활동지원사 61.5% 높은 노조 가입율

전략 4 : 요양보호사 조직화

▶ 배경

- ▶ 복수노조
 - 서울사회서비스원은 한국노총 전국사회서비스노조, 민주노총 공공운수 사회서비스노조, 민주노총 전국서비스산업노조연맹 요양서비스노조 등 3개 노조의 사회서비스원 지부가 설치되어 있음
- ▶ 한계
 - 개인이 운영하는 소규모 기관일수록 노동자 조직화 정도가 낮음
 - 기관 단위의 단체교섭 구조로 인해 노조의 이해관계는 기관의 울타리를 넘어서지 못함
 - 노조 간 교섭대표권을 획득하기 위한 경쟁과 조직원 세 불리기로 인한 갈등으로 노조의 관심은 기관 내부에 집중됨

전략 4 : 요양보호사 조직화

▶ 목적

- ▶ 요양보호사의 처우를 결정하는 의사 결정 거버넌스에 요양보호사의 대표성을 확대해 거버넌스의 민주성, 투명성 증진

▶ 주요내용

- ▶ 포괄적 대표체 구성
- 다수의 요양보호사 개별 노조가 참여하는 포괄적 조직체를 구성해 활동력을 확대하고 영향력을 집중
- 포괄적 대표체를 통해 기업별 노조의 실리적 이해관계를 넘어선 요양보호사의 보편적 욕구를 합의하고 대표함

전략 4 : 요양보호사 조직화

▶ 주요내용

- ▶ 평가지표 개선을 통한 노조 활동 억압 방지
- 다섯 개의 시설이 노조 교섭 중 폐업을 하는 등 노조에 맞선 위장 폐업으로 노조 활동 억압
- 서울시 좋은일자리 인증 평가는 노조와 관련된 평가 항목을 지표에
- 노조 활동을 억압하는 기관의 부당한 행위가 있었는가를 확인하는 항목을 보건복지부의 평가지표에 추가

전략 4 : 요양보호사 조직화

▶ 주요 내용

- ▶ 노조 전임자제도 도입
- 노조 활동에 대한 기관의 시선, 업무 피로도 등 요양보호사는 노조 활동에 제약
- 타임오프제는 노동조합 및 노동관계조정법 제24조에 따라 노동조합 전임자를 1인 풀타임면제자로 인정하는 제도
- 조합원 100인당 1인의 노조 전임자가 인정되기 때문에 노조 전임자를 둘 수 있는 요양기관은 매우 제한적임
- 기관 규모가 상대적으로 큰 사회서비스원등을 중심으로 타임오프제의 도입을 추진할 필요가 있음

참고문헌

- ▶ 강은희·최혜지·신석진·전지현, 2022, 장기요양기관 공공성 강화를 통한 요양보호사 처우 개선 방안 연구, 전국서비스산업노동조합연맹.
- ▶ 김용득, 2019, 지역사회 기반 복지관의 공동체주의 지향성 강화 필요성과 과제, 한국사회복지행정학, 21(2).
- ▶ 국가인권위원회, 2022a, 재가요양보호사의 노동인권 보호를 위한 제도개선 권고.
- ▶ 국가인권위원회, 2022b, 노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우 개선을 위한 제도개선 권고.
- ▶ 서울시복지재단, 2021, 서울형 좋은돌봄인증 운영모델 연구보고
- ▶ 서울특별시, 2022, 2022년 서울형 좋은돌봄인증 노인의료복지시설 인증지표.
- ▶ 윤정향·안현마·이은주(2020), 사회서비스분야 노동자 현황과 과제, 한국노출중앙연구원

[발제문]

일자리 질 개선을 위한 임금 가이드라인의 원칙과 방향

남우근(한국비정규노동센터 정책위원)

1. 들어가며

○ 요양보호사 45만여 명

- 2008년 7월에 노인장기요양보험법이 시행된 이후로 14년이 지남.
- 장기요양서비스가 점차 확대되면서 서비스를 제공하는 요양보호사 역시 증가해왔음. 2020년 노인장기요양보험통계연보에 따르면 요양보호사는 45만여 명(재가 38만여 명, 시설 7만여 명)임.
- 제도 시행 이후로 요양보호사의 저임금 문제가 지속적으로 제기되어 왔으나 별다른 개선이 이뤄지지 않음.

○ 2012년 국가인권위 정책 개선 권고의 효과?

- 요양보호사의 임금과 관련해서 국가인권위원회는 두 차례의 정책개선 권고를 함.
- 2012년 7월의 권고에서는 ▲ 표준 근로계약서에 기본임금, 연장 야간 휴일 근로에 대한 가산임금, 실비변상, 휴게사항 등을 명시하도록 하여 포괄임금제가 남용되지 않도록 할 것, ▲ 요양보호 서비스 수가 중 인건비율을 고시하는 등 임금 가이드를 설정할 것 등의 내용을 포함하고 있음.

〈인권위, 요양보호사 노동인권 개선 정책권고〉(2012. 7. 1.)

보건복지부 장관에게,
 △요양보호사 표준 근로계약서에 기본임금, 연장 야간 휴일 근로에 대한 가산임금, 실비변상, 휴게사항 등을 명시하도록 하여 포괄임금제가 남용되지 않도록 할 것,
 △요양보호 서비스 수가 중 인건비율을 고시하는 등 임금 가이드를 설정할 것,

- 보건복지부는 인권위 권고를 토대로 표준근로계약서를 발표했고, 요양기관에게 사용을 권장함. 하지만 표준 근로계약서 상의 임금은 공란으로 되어 있어서 적정임금을 보장하는 기능은 기대하기 어려움.
- 보건복지부 고시(장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시)를 통해 서비스 수가 중 인건비 지출비율을 규정하고 있음. 인건비 지출비율은 2022년 6월 현재 방문요양보호사 86.6%, 시설 요양보호사 61.1%임.
- 하지만 이러한 인건비 지출비율에는 간접인건비(사회보험 사용자부담금), 퇴직적립금(실제 지급 여부와 무관)이 포함되어 있어서 요양보호사에게 지급되는 실질임금과는 괴리가 있음. 모든 요양기관이 재무회계 전산입력을 할 때 인건비 지출비율을 맞춰서 신고하지만, 요양보호사 연령에 따라(60세 이상 국민연금 제외, 65세 이상 고용보험 제외) 실제로 지급되지 않는 간접인건비가 있고, 퇴직연금 역시 1년 미만 근무자에게는 지급되지 않기 때문에 인건비 지출비율에는 포함되어 있어도 실제로 요양보호사에게는 지급되지 않는 인건비 부분이 발생함.
- 결과적으로 보건복지부가 국가인권위 권고를 준수했지만 요양보호사의 임금개선 효과는 미미함.

<2022년 요양보호사 표준 근로계약서>

6. 임금

- 1) 급여적용기간 : 년 월 일부터 년 월 일까지
- 2) 급여항목 :
 - 월급제 () (급여지급형태 V표시)

임금항목	산정시간(월)	금액
통상임금(시급)	-	
주휴수당	-	
휴일수당	_____시간	
장기근속장려금		

가족수당		
명절수당		
00수당		
00수당		
합 계		
○시급제 () (급여지급형태 V표시)		
항 목		금 액
기본시급		

○ 2022년 국가인권위 개선 권고

- 국가인권위는 지난 4월 20일에 요양보호사 처우개선을 위한 정책 개선 권고를 함.
- 이번 권고에는 ▲ 요양보호사 표준임금을 제시하는 임금가이드라인 마련할 것, ▲ 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」의 관련 규정을 정비할 것이 포함됨.

<인권위, 노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선을 위한 제도개선 권고>(2022. 4. 20.)

2. 요양보호사의 노인돌봄 노동의 공적 성격과 책임을 고려한 합리적인 임금 수준을 보장하기 위하여 요양보호사 표준임금을 제시하는 임금가이드라인을 마련하고 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」의 관련 규정을 정비할 것을 권고합니다.

- 2012년의 인권위 권고 내용이 집행되었음에도 불구하고 의도한 임금개선 효과가 미미했음을 감안할 때, 이번 권고가 요양보호사 처우개선 취지를 반영하기 위해서는 어떤 기준과 방향을 토대로 집행되어야 하는지에 대해 고민이 필요함. 이 글에서는 인권위 권고를 토대로 요양보호사 임금 가이드라인을 만들 때 최소한으로 포함해야 할 내용이 무엇이어야 하는지에 대해 모색하고자 함.

2. 요양보호사 임금 실태

- 요양보호사 임금 가이드라인에 대해 얘기하기 전에 현재 임금 실태에 대해 간략히 살펴보고자 함.

1) 장기요양실태조사(2019년)

- 노인장기요양보험법¹⁾에 따라 보건복지부장관은 3년마다 실태조사를 시행하고, 그 결과를 공표해야 함.
- 첫 장기요양실태조사가 2019년에 시행되었고, 조사 결과에 따른 요양보호사 임금을 살펴보면 다음과 같음.²⁾
- 2019년 기준 요양보호사의 월평균 임금과 근로시간을 살펴보면, 방문요양의 경우는 월평균 75시간을 일하고, 80만원의 임금을 받았음. 시설의 경우는 179~186만원 수준의 임금을 받고 있음. 이러한 임금수준은 세금 및 사회보험료 공제 전이 기준임.
- 2019년 최저임금 시급 8,350원에 주휴수당 1,670원과 연차수당 480원을 추가하면 최저임금 준수를 위한 시급이 10,500원임.³⁾ 실태조사 결과 방문요양의 시급이 10,700원이었음을 감안하면 최저임금 준수를 위한 시급 200원 높은 금액임.

<급여유형별 요양보호사 월 평균임금과 근로시간>

구분	월 평균임금 (만원)	월 평균 근무시간 (시간)	시간당 임금(만원)
방문요양	80	75	1.07
방문목욕	71	58	1.22
주야간보호	171	164	1.04
단기보호	175	185	0.95

- 제6조의2(실태조사) ① 보건복지부장관은 장기요양사업의 실태를 파악하기 위하여 3년마다 다음 각 호의 사항에 관한 조사를 정기적으로 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.
 - 장기요양인정에 관한 사항
 - 제52조에 따른 장기요양등급판정위원회(이하 “등급판정위원회”라 한다)의 판정에 따라 장기요양급여를 받을 사람(이하 “수급자”라 한다)의 규모, 그 급여의 수준 및 만족도에 관한 사항
 - 장기요양기관에 관한 사항
 - 장기요양요원의 근로조건, 처우 및 규모에 관한 사항
 - 그 밖에 장기요양사업에 관한 사항으로서 보건복지부령으로 정하는 사항
- 장기요양실태조사(2019년)의 요양보호사 표본수는 2,427명임.
- 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터, 「권리찾기 수첩」(2022년)

공동생활가정	175	191	0.92
요양시설(10~29인)	179	173	1.03
요양시설(30~49인)	181	174	1.04
요양시설(50인 이상)	186	169	1.10

* 자료: ‘장기요양실태조사’ (2019년)

2) 서울시 요양보호사 실태조사(2021년)

- 조사 결과 방문요양보호사의 2021년 기준 시급은 11,118원임. 이러한 시급은 주휴수당, 연차휴가수당이 포함된 금액임.
- 주휴수당과 연차수당을 시급에 포함해서 적용할 경우 최저임금을 준수하기 위해서는 시급이 10,966원이 되어야 함. 조사 결과는 최저임금 준수를 위한 시급에 비해 152원 높은 금액임. 요양기관 규모에 따라 관공서 공휴일을 적용하게 되면 최저임금을 위반하게 되는 금액임.4)
- 최저임금을 준수하기 위한 시급인 10,966원보다 낮은 시급을 적용하는 경우가 조사응답자의 18.4%였음.

<요양보호사 임금>(단위: 원)

구분	2020년	2021년
방문요양(시급)	10,897	11,118
시설 요양보호사(월임금)	1,986,042	2,045,436
주야간보호 요양보호사(월임금)	1,803,993	1,815,375

* 자료 : 석재은 외(2021)

3) 타 직종 및 국제 비교

- 통계청 지역별고용조사 자료를 토대로 임금을 분석한 함선유 외(2022)에 따르면 돌봄직5)의 월평균 임금은 전체 종사자 임금의 50%대 수준임.

4) 근로기준법 제55조(휴일) 상 관공서의 공휴일 적용 기준일 :

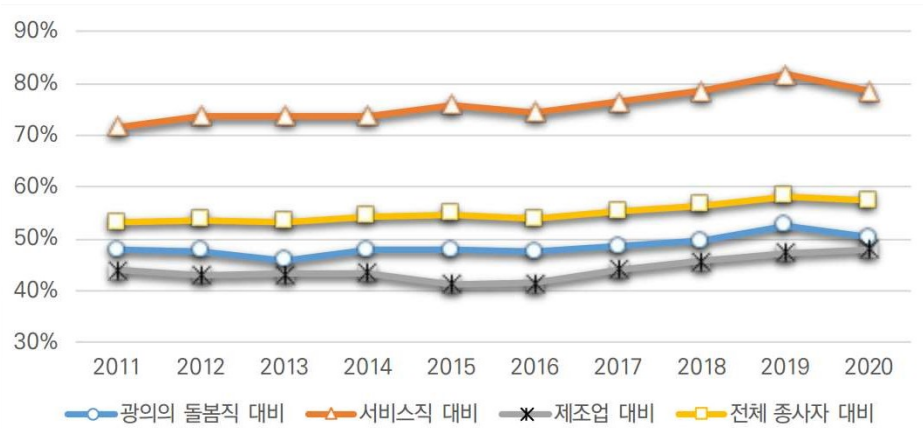
상시 30명 이상 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장: 2021년 1월 1일

상시 5인 이상 30명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장: 2022년 1월 1일

5) 여기서 돌봄직은 사회복지 관련 종사자(247), 돌봄 및 보건서비스 종사자(421), 육아 및 가사도우미(951)를 의미함.

- 광의의 돌봄직(전문 돌봄직)⁶⁾, 제조업 임금과 비교하면 40%대 수준임.

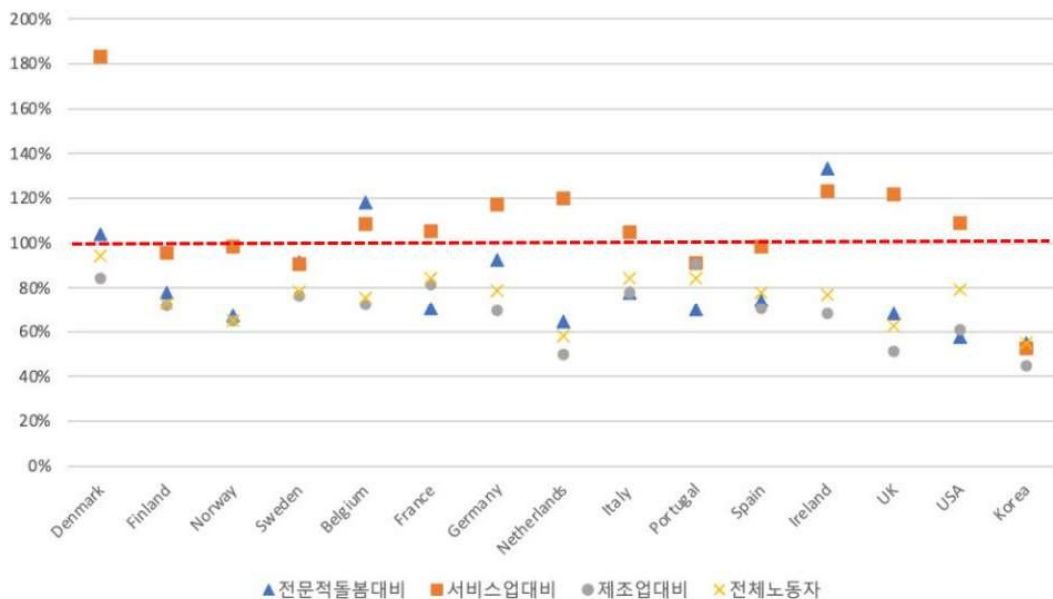
〈타 종사자 대비 돌봄직의 월평균 임금 수준〉



* 자료 : 함선유 외(2022)

- 함선유 외(2022)는 전문 돌봄직, 서비스업, 제조업, 전체노동자 임금 대비 돌봄노동자 월 임금액 중위값의 비율을 국가 간에 비교하고 있는데, 유럽 국가 및 미국이 대체로 70~120% 구간에 있는 것에 비해 한국은 40~60% 구간에 있음.
- 다른 국가들에 비해 한국의 경우 돌봄노동이 사회적으로 저평가되어 있는 상황이 더 심각함을 알 수 있음.

〈협의의 돌봄 월 임금액 중위값 비율의 국가 간 비교〉



6) 여기서 광의의 돌봄직은 의료진료전문가(241), 약사 및 한의사(242), 영양사(244), 치료·재활사 및 의료기사(245), 보건 의료 관련종사자(246), 대학교수 및 강사(251), 학교교사(252), 유치원교사(253), 문리·기술 및 예능 강사(254), 기타 교육전문가(259)를 의미함.

* 자료 : 함선유 외(2022)

3. 영양보호사 임금 관련 쟁점

1) 인건비 지출 비율

- 보건복지부는 장기요양요원의 임금을 보장하기 위해 고시를 통해 요양급여비용 중 인건비 지출비율을 해마다 정하고 있음. 최소한의 인건비 지출 비율을 정하는 것은 적정임금을 보장하기 위한 방법으로서 상식적인 접근이라고 할 수 있음.
- 하지만 장기요양 수가를 심의, 의결하는 장기요양위원회는 장기요양보험 수가체계모형 및 산정방식에 대해 공개하지 않고 있음. 인건비 지출비율도 산정 내역에 대해 공개하지 않고 있음.
- 인건비 지출비율은 최저임금을 기준으로 역산해서 산출했다고 보여지는데, 이마저도 최저임금법이 지켜지기 어려운 수준임.

<장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시>

제11조의2(인건비 지출비율) ① 장기요양기관의 장은 법 제38조 제6항에 따라 급여유형별로 지급받은 장기요양급여비용 중 다음 표에 명시된 비율(이하 ‘인건비 지출비율’이라 한다)에 따라 그 일부를 장기요양요원에 대한 인건비로 지출하여야 한다.

구분	장기요양요원	인건비 지출비율(%)
노인요양 시설	간호(조무)사 물리(작업)치료사 사회복지사 요양보호사	61.1
노인요양공동생활가정	간호(조무)사 물리(작업)치료사 사회복지사 요양보호사	65.5
주야간 보호	간호(조무)사 물리(작업)치료사 사회복지사 요양보호사	48.7
단기보호	간호(조무)사 물리(작업)치료사 사회복지사 요양보호사	59.0
방문요양	요양보호사 사회복지사	86.6
방문목욕	요양보호사	49.8
방문간호	간호(조무)사 치과위생사	60.4

③ 제1항의 인건비는 표에 따른 급여유형별 모든 장기요양요원에게 지급된 기본급여, 수당 등을 포함한 일체의 임금, 제11조의4에 따른 장기근속 장려금, 사회보험 기관부담금 및 퇴직적립금을 포함한다.

- 요양보호사 시급은 최저임금 시급에 주휴수당, 연차휴가수당을 포함해야 함.
- 또한 관공서 공휴일도 유급휴일로 포함해야 하는데, 2022년의 경우 관공서 공휴일 17일 (선거일 2일 포함)과 근로자의 날 중 평일에 해당하는 날이 15일임.
- 관공서 공휴일에 요양보호사가 근무를 하지 않을 경우 건강보험공단의 급여비용은 없지만 요양기관은 1일 임금을 지급해야 하고, 근무를 할 경우 급여비용은 1일 급여비용의 150%가 지급되지만 요양기관은 휴일근로 가산을 포함해서 250%를 지급해야 함.
- 결과적으로 현재의 인건비 지출비율로는 최저임금을 맞출 수 없게 되어 있음.

<재가요양보호사 연도별 최저임금 및 포괄 시급(단위: 원)>

년도	최저시급	주휴수당		연차수당		계 (주휴수당 포함시급)
		1주	1시간 분	1년	1시간 분	
2018	7,530	22,590	1,506	338,850	433	9,469
2019	8,350	25,050	1,670	375,750	480	10,500
2020	8,590	25,770	1,718	386,550	494	10,802
2021	8,720	26,160	1,744	392,400	502	10,966
2022	9,160	27,480	1,832	412,200	528	11,520

* 자료 : 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터, 「2022년 권리찾기수첩」

(1주 5일, 하루 3시간 근무, 연차휴가 연간 15일로 가정)

- 1일 3시간 방문요양서비스에 해당하는 급여비용에 인건비 지출 비율(86.6%)을 적용한 후 사회보험 기관 부담금(임금의 10.854%)⁷⁾, 퇴직적립금(임금의 1/12)을 제외하면 시간당 11,757원임. 이 금액은 최저임금 준수액인 12,048원(주휴일수당, 연차수당, 관공서휴일수당 포함) 보다 291원 낮음. 최저임금 위반임.

7) 사회보험 부담률(2022년 기준)

구분	보험료율	노	사
국민연금	9.000%	4.500%	4.500%
건강보험	6.990%	3.495%	3.495%
장기요양보험(건보의 12.27%)	0.858%	0.429%	0.429%
산재보험	1.530%	-	1.530%
고용보험	1.800%	0.900%	0.900%
계	20.178%	9.324%	10.854%

<인건비 지출 비율에 따른 임금과 최저시급 비교>

항목	금액	비고
급여비용	50,400	1일 3시간 서비스
1시간당 급여비용	16,800	
① 인건비 지출비율 반영	14,549	급여비용의 86.6%
② 사회보험 기관부담액	1,579	임금의 10.854%
③ 퇴직적립금	1,212	임금의 1/12
인건비 지출비율에 따른 실지금액(①-②-③)	11,757	
최저시급(연차, 주휴일, 관공서휴일수당 포함)	12,048	-291원

- 결론적으로 적정임금을 보장하기 위한 방안으로서의 인건비 지출 비율 규정은 제 기능을 못하고 있고, 최저임금 위반을 부추길 수 있는 소지가 높음.
- 이러한 임금보장 방식에 대한 근본적인 개선이 요구됨.

2) 장기근속장려금

- 장기근속에 대한 보상을 요구하는 현장의 의견을 반영해서 보건복지부는 2017년부터 장기근속장려금제도를 도입했음.

<장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시>

제11조의4(장기근속 장려금) ① 일정기간 동안 기관기호가 동일한 장기요양기관에서 하나의 직종으로 계속 근무하고 있는 각 호에 따른 직종의 종사자에 대하여 장기근속 장려금을 산정할 수 있다.			
1. 노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 주야간보호, 단기보호 : 요양보호사, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사			
2. 방문요양, 방문목욕, 방문간호 : 기관에서 직접 수급자 가정을 방문하여 서비스를 제공하는 요양보호사, 간호(조무)사, 치과위생사			
3. 방문요양, 방문목욕, 방문간호 : 고시 제57조에 따른 업무를 수행하는 가산 대상 종사자 [사회복지사, 팀장급 요양보호사 및 간호(조무)사]			
② 제1항의 '일정기간'이라 함은 급여유형별 및 직종 별로 다음 각 호와 같다.			
1. 제1항제1호 및 제3호에 해당하는 종사자 : 월 120시간 이상 계속하여 근무한 기간이 36개월 이상			
2. 제1항제2호에 해당하는 종사자 : 월 60시간 이상 계속하여 근무한 기간이 36개월 이상			
⑤ 장기근속 장려금은 다음 각 호를 충족하는 종사자에게 지급하며, 계속근무기간에 따라 종사자 1인당 다음과 같이 산정한다.			
계속근무기간	36개월 이상 60개월 미만	60개월 이상 84개월 미만	84개월 이상
금액(원/월)	60,000	80,000	100,000

- 장기근속장려금은 동일한 요양기관에서 장기근속한 요양보호사에게 지급하는 수당임. 3년 이상 월 6만 원, 5년 이상 월 8만 원, 7년 이상 월 10만 원의 수당이 지급됨.
- ‘동일기관’ 이라는 조건에 대해 개선해야 한다는 의견이 많음. 이용자의 사정으로 인한 갑작스러운 실업 등 노동자 귀책사유가 아닌 이유로 동일기간 근무가 어려워지는 경우가 많기 때문임.
- 개별 요양보호사의 요양서비스 제공 기록은 건강보험공단이 모두 갖고 있기 때문에 동일기관이 아니라도 전체 서비스 제공 기간이 3년 이상 되면 장기근속장려금을 지급하도록 관련 규정이 개정될 필요가 있음.

4. 임금 가이드라인의 원칙과 방향

1) 원칙

- 적정 수준의 임금 보장 → 요양보호사가 수행하는 돌봄노동에 대한 사회적 가치 인정
- 적정 임금체계 수립 → 경력 보상, 직급체계 마련 등 체계적인 인력 관리를 통한 서비스 질 개선
- 임금체계의 제도화 → 일자리 질 개선, 체계적인 직무능력 개발 → 서비스 질 개선

2) 기본 방향

가. 표준임금체계 수립

- 보건복지부 「사회복지시설종사자 인건비 가이드라인」을 확대 적용하거나 또는 유사한 방식의 가이드라인이 마련되어야 함.
- 「사회복지시설종사자 인건비 가이드라인」, 「보육교직원 인건비 지급기준」은 공통적

으로 직위(직급)과 호봉으로 구성된 임금표를 제시하고 있음. 따라서 요양보호사 임금 가이드라인도 직위(직급)와 호봉(경력)이 구분된 기본급 임금표가 만들어져야 함.

- 현재는 요양보호사 임금을 요양기관장의 재량에 맡기고 이를 통제하는 방식임. 하지만 하나의 제도에 근거한 동질의 서비스라는 점에서 볼 때 비효율적일 뿐만 아니라 기관장의 일탈행위를 조장하는 빌미를 제공하기도 함.
- 따라서 전국적으로 통일된 임금 기준 적용하는 방식으로 바뀌어야 함.

나. 직급체계 마련

- 저임금 해소, 장기근속 유도를 위해 단계적인 승급체계와 이에 따른 교육체계 마련이 필요함.
- 승급 기준으로 경력, 단계별 교육 이수, 업무평가 등 활용
- 현재 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」에서는 실무경력 5년(월 60시간 이상 근무한 기간이 60개월) 이상인 요양보호사를 ‘팀장급 요양보호사’라 부르며, 추가인력배치에 따른 급여 가산의 대상으로 삼고 있음.
- 예를 들어, 경력 5년 미만, 5년 이상~ 10년 미만, 10년 이상 등으로 구분해서 단계별 교육이수를 통해 직급을 마련할 수 있을 것임.
- 안기덕 외(2020)는 요양보호사 숙련단계를 총 6단계로 제안하기도 함. 이 중에서 4~6단계는 ‘선임요양보호사’로 분류함.

1단계 (입직)	2단계 (만 1년)	3단계 (만 3년)	4단계 (만 5년)	5단계 (만 7년)	6단계 (만 12년)
-240시간 과정 이수 국가자격시험 통과	직무교육(8시간) 기관평가 없음 자격시험 없음	-1단계 후 1개 전문화과정 이수(80시간) -기관평가 없음 -자격시험 없음	2개 전문화과정 이수 기관 내 평가 (선임) 관리자 기본교육(80시간) (선임) 자격시험 통과	4단계 이후 2개 전문화 과정 추가 이수 기관 내 평가	5단계 이후 2개 전문화 과정 추가 이수 기관 내 평가

* 안기덕 외(2020)

- 승급체계와 이에 따른 교육체계를 마련하기 위한 전제로서 요양보호사 업무에 대한 국

가직무능력표준(NCS)을 재정립하는 것이 필요함.

- 윤정향 외(2019)에 따르면, 공식적으로 요양보호사 직무를 확인해줄 수 있는 장기요양보험 급여제공기록지는 요양보호사 직무규정으로 ▲ 이용자의 요구에 맞게 조정하는 서비스 내용이므로 가변성이 높고 일괄적이지 않으며, ▲ 요양보호사 직무의 숙련, 자격 등에 대해 수준을 정하지 않은 문제를 갖고 있음. NCS 체계도 요양보호사를 신체활동·가사활동·건강 지원 영역의 직무로만 설명하고 있고, 사회활동지원이나 가족관계지원 등이 반영되지 않음.
- 윤정향 외(2019)는 요양보호사의 직무를 분석해 기본직무-숙련직무-관리직무로 숙련등급을 체계화하고, 국가직무능력표준(NCS) 형태로 정립할 것을 제안함. 이는 직무가치를 반영한 월급제를 만들어 요양보호사 저임금 문제를 해소하기 위한 전제 단계임.

다. 경력/숙련/근속이 반영된 임금체계

- 보건복지부와 서울시의 「사회복지시설종사자 인건비 가이드라인」을 준용할 수 있음. 직무(임금등급)에 따른 호봉제임. 호봉제가 아닌 숙련(근속)에 따른 임금구간을 두는 방식도 고려할 수 있음. 임금구간을 1년 단위로 나눈 것이 곧 호봉제이기 때문에 기본 개념은 동일함.

<2022년 사회복지생활시설 종사자 기본급 권고 기준>(단위: 원)

호봉	원장	사무국장	과장 및 생활복지사	선임 생활지도원	생활지도원	관리직	기능직
1호봉	2,650,500	2,497,600	2,189,800	2,082,200	1,989,200	1,936,200	1,914,500
...
31호봉	5,083,600	4,823,200	4,292,400	3,940,000	3,637,200	3,498,400	3,419,300

* 보건복지부, ‘2022년 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인’

- 경력 보상은 수당이 아닌 기본급에 반영하는 것이 바람직함
- 현재는 경력(3년 이상, 5년 이상, 7년 이상 등)에 따라 해당 수당을 적용하는 방식인데,

경력은 승진(직급 상승)에 적용하고, 근속에 따른 숙련은 기본급에 반영하는 방식이 되어야 함.

- 윤정향 외(2019)는 직무급과 호봉급이 반영된 기본급 임금체계의 수립을 제안함. 이에 필수수당(가족수당, 급식비, 명절휴가비 등)을 추가하는 방식임.

<요양보호사 임금체계 설계 예시>

구분	시설요양보호사(데이케어 포함)	방문요양보호사
임금체계	- (직무급 + 호봉급) + 필수 수당 - 호봉승급 연한 설정(예, 10호봉, 20호봉)	- 시설요양보호사와 동일기준 적용, 비례보상 원칙 - 고정적 형태(주20시간) 또는, 자유로운 형태로 운영하되, 고정적 형태 지향
임금수준	- 보건복지부 “생활지도원”(생활시설), 의료직 또는 사무직의 “4급”(이용시설) - 서울시 “6급”(공통)	

* 윤정향 외(2019)

- 1년 단위 호봉제가 아닌 임금등급(직무기준)과 임금구간(숙련, 근속 기준)으로 구성된 경우 1등급, 1구간의 출발임금(입직임금)을 어느 수준에서 책정하는가가 문제될 수 있음. 공공부문 정규직 전환 과정에서 논란이 된 ‘표준임금체계’도 출발임금을 법정 최저임금에 맞춰놓았기 때문에 저임금을 조장한다는 비판에 직면하기도 했음.
- 따라서 출발임금(입직임금) 수준을 지자체별 생활임금에 맞추는 것이 필요함.
- 안기덕 외(2020)도 입직임금으로 시장중위임금 또는 서울시생활임금을 제안하기도 함.

5. 당사자 목소리가 반영될 수 있는 거버넌스 구성 필요

- 인권위 권고 내용인 임금 등 처우개선을 위해서는 의사결정과정에 당사자의 목소리가 반영될 수 있어야 함.
- 현재 노인장기요양보험법에는 복지부장관 소속으로 장기요양위원회를 두고 보험료율, 급여비용 등을 결정하도록 하고 있음. 보험료율, 급여비용 등은 장기요양요원의 임금과

직결되는 사안이기도 함.

- 장기요양위원회는 보건복지부차관이 위원장이고 공익 7인, 보험가입자 7인, 공급자 7인 등 22인으로 구성되어 있음. 보험가입자는 서비스이용자 개념이고, 공급자는 요양기관을 대표하는 사용자단체가 중심임. 보험가입자에는 양대노총이 포함되어 있지만 서비스 공급을 담당하는 장기요양요원을 대표하는 것은 아님.
- 공급자에는 요양기관을 대표하는 사용자단체들이 포함되어 있는 반면, 돌봄노동자를 대표하는 노동자단체로 의사, 한의사, 간호사 직역은 포함되어 있지만 이들은 장기요양요원의 1.2%를 차지할 뿐 정작 95%를 차지하는 요양보호사, 사회복지사는 제외되어 있음. 위원회 구성이 심각하게 불균형함.

<장기요양요원 현황>

구분	사회 복지사	의사	간호사	간호 조무사	치과 위생사	물리 (작업) 치료사	요양 보호사	영양사	계
인원수	26,395	2,358	3,312	12,054	7	2,350	444,525	1,131	492,132
비율	5.4%	0.5%	0.7%	2.4%	0.0%	0.5%	90.3%	0.2%	100.0%

* 노인장기요양통계연보(2019)

<노인장기요양보험법>

제45조(장기요양위원회의 설치 및 기능) 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 보건복지부장관 소속으로 장기요양위원회를 둔다.

1. 제9조제2항에 따른 장기요양보험료율
2. 제24조부터 제26조까지의 규정에 따른 가족요양비, 특례요양비 및 요양병원간병비의 지급기준
3. 제39조에 따른 재가 및 시설 급여비용
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 주요 사항

제46조(장기요양위원회의 구성) ①장기요양위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 16인 이상 22인 이하의 위원으로 구성한다.

②위원장이 아닌 위원은 다음 각 호의 자 중에서 보건복지부장관이 임명 또는 위촉한 자로 하고, 각 호에 해당하는 자를 각각 동수로 구성하여야 한다.

1. 근로자단체, 사용자단체, 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다), 노인단체, 농어업인단체 또는 자영자단체를 대표하는 자
2. 장기요양기관 또는 의료계를 대표하는 자
3. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 고위공무원단 소속 공무원, 장기요양에 관한 학계 또는 연구계를 대표하는 자, 공단 이사장이 추천하는 자

- ③위원장은 보건복지부차관이 되고, 부위원장은 위원 중에서 위원장이 지명한다.
- ④장기요양위원회 위원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 재임기간으로 한다.

- 사회복지사법은 작년에 개정을 통해 보건복지부와 지방자치단체에 ‘처우개선위원회’를 두고 인건비 등 사회복지사 처우개선에 관한 사항을 결정하도록 하고 있음. 위원회는 사회복지사 단체, 사회복지법인 단체 등 노사가 추천하는 사람으로 구성되어 있음.
- 노인장기요양보험 역시 장기요양위원회에 사용자단체인 요양기관대표자만이 아니라 노동자단체인 장기요양요원 대표자가 포함되어야 할 것이며, 사회복지사의 경우처럼 노사정이 참여하는 별도의 처우개선위원회를 두는 것도 고려해볼 수 있음.

<사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률>

- 제3조의2(처우개선위원회) ① 사회복지사 등의 처우개선 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 보건복지부와 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 각각 처우개선위원회를 둔다. 다만, 시·군·구에 두는 처우개선위원회는 그 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있는 경우에는 시·군·구의 조례로 정하는 바에 따라 그 위원회가 처우개선위원회의 기능을 수행할 수 있다.
- ② 보건복지부에 두는 처우개선위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 사회복지사 등의 처우개선에 관한 사항
 2. 제3조제3항에 따른 적정 인건비 기준에 관한 사항
 3. 그 밖에 사회복지사 등의 처우개선 등에 관한 사항으로서 위원장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

참고문헌

서울시어르신돌봄중사자종합지원센터(2022), 「권리찾기 수첩」, 2022년.

석재은 외(2021), 「2021년 서울시 장기요양요원 실태조사」, 서울시어르신돌봄중사자종합지원센터, 2021년.

안기덕·공예지(2020), 「서울시 장기요양요원 표준 인건비 가이드 개발 연구」, 서울시복지재단, 2020.

윤정향·박용철·홍종윤(2019), 「사회서비스 근로조건과 직무분석을 통한 고용의 질 개선방안」, 소득주도성장위원회, 2019.

함선유 외(2022), ‘우리나라 돌봄노동은 얼마나 저평가 되었는가’, 「초고령사회, 모두의 관찮은 돌봄을 위하여」 정책포럼 발제문, 저출산고령사회위원회, 2022. 1. 27.

[발제문]

요양보호사 노동인권 보호와 노동조건 개선방안

박주영, 민주노총 법률원 부원장

1. 노인돌봄 노동자의 노동인권 현주소

○ 국가인권위원회의 노인돌봄 노동자의 노동인권 개선권고

- 지난 4.20. 국가인권위원회는 노인돌봄체계의 공공성 강화와 노인돌봄 노동자의 처우개선을 위한 제도개선권고를 하면서, 보건복지부장관에게 국공립 장기요양기관 목표비율을 설정하고 구체적 이행계획 수립을 요구하는 한편, 노인돌봄노동자의 노동조건에 대해서도 노인돌봄의 공공적 성격과 책임을 반영하도록 합리적 임금수준을 보장하는 표준임금 가이드라인을 마련하고 관련규정을 정비하도록 했음.

- 또한 노인돌봄노동자의 건강장해 및 인권침해 문제에 주목하면서 △노인돌봄노동자의 건강권, 휴식권 등을 보장하기 위해 장기요양기관의 <대체인력지원제도> 마련을 권고하고, 특히 방문돌봄을 하는 재가요양보호사에 대해서는 성희롱, 폭언, 폭행 등 인권침해에 대한 특별한 보호가 필요하다는 점에서, 재가요양보호사를 인권침해 상황으로부터 보호할 수 있는 구체적 <가이드라인>을 제작하여 보급할 것, △수급자 또는 가족이 폭언·폭행·성희롱을 반복하는 등 특별한 사정이 있을 때에는 재가요양보호사가 <2인 1조로 근무>하는 데 필요한 비용과 인력 등의 지원 기준 및 방안을 마련할 것, △「장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시」에 규정된 장기요양기관 평가지표 중 ‘방문요양’ 과 ‘방문목욕’ 지표에 재가요양보호사 <인권보호 항목>을 별도로 신설하고 적절한 평가점수를 배정할 것을 권고함.

- 더불어 이러한 제도개선권고를 이행하기 위해 국민건강보험공단 이사장에게 장기요양요원에 대한 인권침해 대처방안, 고충해소를 위한 보호조치 등을 포함한 <고객응대업무 매뉴얼> 제작 및 보급, 관련 <교육>을 실시하도록 하고, 이러한 사항의 이행을 평가하기 위해 장기요양기관 재가급여 <평가매뉴얼>에도 평가기준을 세분화하는 한편, 수급자와 그 가족 등이 재가요양보호사에게 성희롱 등 인권침해 행위를 하지 않도록 <계약서 및 협력동의서>를 작성하도록 권고함.
- 국가인권위원회가 노인돌봄노동자의 노동인권 보호를 위해 저임금 문제 해결과 건강권에 대해 주목하고 제도개선 권고를 한 것은 매우 환영할만한 일임에도 여전히 노인장기요양제도 하에서 노인돌봄노동자의 노동권 보장 문제는 훨씬 광범위하고 그 해법 역시 가이드라인이나 평가지표 개선 등으로는 여전히 한계가 있음.

○ 보건복지부의 이행상황

- 앞서 6. 10. 보건복지부는 「장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시」(이하 고시) 개정안을 발령하면서, 국가인권위원회의 개선권고사항의 하나인 재가요양 평가지표를 개선하였다고 밝힘. 이는 고시 개정에 따라 평가지표인 별표1에서 재가급여 중 방문요양 급여와 방문목욕 급여에 평가요소로 ‘직원권익보호’를 신설하고, “직원의 권익을 보호하기 위해 노력합니다”라는 항목을 마련함(주야간보호 급여와 단기보호 급여에도 신규 반영).
- 이는 기존 방문요양, 방문목욕 등에 두었던 평가요소 중 ‘업무범위교육’의 항목(직원은 기관으로부터 업무범위 및 부당한 요구에 대처하는 교육을 받습니다)을 삭제하고 더 포괄적인 범위로 직원권익보호 항목을 반영한 것임(평가점수 1점 상향). 이는 재가급여뿐 아니라 시설급여 대상인 노인요양시설의 평가지표에도 동일하게 평가요소 및 항목을 정비함.
- 보건복지부는 해당 평가지표 개정하면서 보도자료를 통해 “직원 인권침해 대응지침 마련 및 예방교육 실시, 고충처리 절차 마련 등”을 실시할 것임을 밝힘. 이는 그러나 노인돌봄노동자에 대한 노동조건 개선에 관한 권고 이행에 대해서는 아직 구체화된 정책개선이 이루어지지 않음.

2. 노인돌봄노동자의 노동권 보장 실태

○ 노인돌봄노동자의 노동법 준수 문제

- 요양보호사의 근로기준법 미준수와 관련한 문제들은 이미 여러 조사에서 확인된 바 있음. 연차휴가의 자유로운 사용이 보장되지 못하고 연차휴가수당이나 연차휴가 미사용수당을 제대로 지급받지 못함. 주휴수당이 지급받지 못하는 비율도 높고, 방문요양의 요양보호사는 다음 이용자의 가구로 이동하는 시간은 보수지급에 반영되지 못함. 가령 한 가정 내 수급자가 2명 존재하는 경우 1인의 수급사용을 하면서 2명 모두 관리해줄 것을 요구하는 상황을 거절할 수 없는 등 무료노동 문제가 여전함.
- 요양시설 등의 요양보호사는 휴게장소가 제대로 보장되지 않거나 사실상 근무를 하면서도 휴게시간으로 처리하여 임금을 적법하게 지급하지 않거나 야간근무를 하는 경우 가산수당이 제대로 지급되지 않는 문제가 고질적으로 지적되어 왔음.
- 또한 고용형태가 대부분 시간제 계약직, 즉 1년 단위의 기간제와 단시간 근로관계가 중첩된 형태임. 특히 방문형 요양보호사의 경우 근로계약은 사실상 등록상태에서 특정 수급자에 대한 급여제공이 시작될 때 근로계약을 체결하고 급여제공이 중단되면 근로계약이 단절되는 것처럼 호출노동으로 운영되고 있어서 근로기준법상 해고제한규정이나 휴업수당 지급에 관한 규정을 전혀 준수하지 않는 문제가 반복되고 있음.
- 수급자가 연결되지 않는 상태로 상당기간 임금이 지급되지 않으면 생계유지를 위해 다른 기관을 통해 일자리를 찾아갈 수밖에 없는데, 사실상 해고와 같은 비자발적인 사유가 발생하는 것과 같지만 실업급여 지급이 이루어지기에는 너무나 장벽이 높음.

○ 장기요양제도의 구조적 문제에 기인하는 노동권 침해

- 요양보호사에게 기본적인 노동권 보장이 제대로 이루어지지 못한다는 반복적인 지적에도 쉽게 해결되지 않는 이유는 장기요양제도의 구조적 문제와 관련됨.

1) 낮은 수가 산정

- 근로기준법을 준수하기 어려운 수준의 낮은 수가는 최저임금법 위반이나 휴업수당을 지급할 수 없는 범위반을 현실적인 한계로 치환시켜버리면서 그 부담을 요양보호사에게 전가하고 있음.
- 이는 요양기관을 운영하려는 이들의 진입을 위축시키고 오히려 정상적으로 요양서비스를 제공하려 하기보다는 장기요양급여를 노리고 돌봄 종사자들을 허위 등록하여 인건비를 착복하거나 돌봄 종사자의 인건비를 최대한 삭감하여 인건비를 통해 이윤을 남기려는 부적절한 기관의 유입은 막지 못함.
- 결국 낮은 수가제도는 근로기준법을 준수하려고 하는 선량한 요양기관에 대해서도 범위반을 반복하는 범법자의 불안정한 위치를 강제할뿐만 아니라 인건비를 착복하는 비리와 편법으로 적발된 사용자는 수가가 낮아서 어쩔 수 없다는 책임회피의 핑계를 만들어줌. 요양기관의 일상적인 범위반은 장기요양제도의 공공성과 사회적 가치를 갉아먹는 요인 중 하나임.

2) 인건비 지급의무 및 관리체계 부실

- 현행 노인장기요양법은 수가를 산정할 때 요양보호사의 인건비를 책정하고, 시설이 지급 받은 수가 중 일정 비율을 반드시 인건비로 지출하도록 법적 의무를 부과하고 있음.

노인장기요양보험법 제38조(재가 및 시설 급여비용의 청구 및 지급 등) ⑥ 장기요양기관은 지급받은 장기요양급여비용 중 보건복지부장관이 정하여 고시하는 비율에 따라 그 일부를 장기요양요원에 대한 인건비로 지출하여야 한다. <신설 2016. 5. 29., 2019. 1. 15.>

- 2018년 이래 요양보호사 등의 적정 임금을 보장하기 위해 지출비율제도를 도입하고 있으나, 원칙적으로 인건비 항목과 관리비 항목을 명확하게 구분하여 지급하고 인건비 항목에 대해서는 전액지급의무를 명시하지 않아 인건비 누수 및 전용을 사실상 허용하고 있음.
- 정부는 부정수급에는 엄격한 반면 노동자들에 대한 노동법 미준수에 대해서는 관리 부실하. 요양급여비용을 지급하는 건강보험공단의 조사 자료에 따르면, 요양기관의 인건비 지출 비율에 미달하는 기관은 해마다 60~70%에 달하고 있음. 특히 방문요양기관의 경우 인건비 지출 비율 위반은 90%에 육박함. 그럼에도 행정명령권한을 가진 지방자치단체는 단 한건의 행정처분도 한 바가 없음. 자자체가 요양기관의 설립이나 허가권한을 행사하지

만 급여지급은 건강보험공단으로 이분화되어 있어 자자체가 요양기관에 재무·회계를 일상적으로 관리하지 않은 것이 현실임.

- 인건비 비율도 각 종사자별 인건비 비율을 준수해야 하는 것도 아니고, 시설 및 재가급여의 각 요양형태별로 요양서비스에 종사하는 직군들의 인건비를 모두 합하여 해당 비율만을 준수하면 족하므로 요양보호사에게 최저임금수준의 임금만을 지급하고 특정 직종에 인건비를 몰아주더라도 위반이 아니게 됨. 실제 요양기관장의 친인척을 사회복지사로 등록하고 해당 직원에게 인건비를 높게 책정하여 지급하는 사례 등 기관의 대표와 그 일가가 지급받은 급여의 상당액을 독식하는 문제가 발생되지만 현행 제도상 이를 문제삼지 못하고 있음.

- 특히 정부에서는 수급자의 이용에 대한 급여비용을 지급할 뿐 요양기관과 요양보호사간 체결한 근로계약에 따라 지급되는 급여에 대해서는 범위반이 없다면 관여하지 않는다는 태도를 취하기 때문에, 요양기관이 범위반을 회피하면서 요양보호사의 임금 기타 근로조건을 낮추려는 다양한 편법을 사용하는 것에 대해서도 아무런 대응도 마련하고 있지 않음.

- 요양기관들 간 임금수준을 담합하는 행위가 있어도 공정거래위원회가 이러한 부당공동행위에까지 감독을 하고 있지 않음. 퇴직금을 지급하지 않기 위해 1년 미만의 근로계약을 체결하거나 이런 저런 사유들을 들어 계약해지하는 등 다양한 방법으로 고용관계를 단절하는 행위를 반복함. 재가요양의 경우 업무를 주 15시간 미만으로 맞춰 4대보험료 납부를 하지 않는 방법으로 정부로부터 받은 퇴직금, 4대보험료 지급분을 요양기관이 이윤으로 취하는 사례도 보고되고 있음.

- 시설요양의 경우에는 휴게시간을 악용하는 사례가 문제되어왔음. 통상 8시간 3교대로 24시간을 운영하는 경우는 14%에 불과하고 대부분의 요양시설은 24시간 맞교대나 15시간 이상 야간근무자를 배치하는 방식으로 운영하면서 해당 시간 중 8시간 이상에 대해서는 대부분 휴게시간으로 처리하는 방식으로 근로시간에 대한 임금 및 시간외·야간·가산수당을 착복하는 사례가 심각함. 대법원도 올해 1월 들어 야간 근로 임금을 지급하지 않은 요양기관 대표에 대해 근기법 위반을 인정하였음. 즉 요양보호사들이 야간에 환자와 분리되지 않은 공간에서 비상상황에 대비하며 보낸 시간은 휴게가 아닌 근로시간이라고 보았음. 또한 탈의실을 휴게실로 둔갑시킨 요양원에 대해 연장·야간수당을 지급하라는 판결이 연이어 나왔음.

3) 과잉공급으로 인한 요양서비스 시장난립

- 정부가 요양급여만을 지급할 뿐 적절한 요양기관의 규모와 질을 관리하지 않음. 공급기관의 양적 통제가 이루어지지 않아 기관들 간에 과도한 경쟁은 요양서비스의 질과 요양보호사의 교육 및 처우에 대한 관심보다 수급자를 확보하는데 집중하게 되고 수급자와의 계약상 불공정과 불균형을 초래하며, 결과적으로 요양보호사의 고용불안 및 노동조건 악화로 이어짐.
- 공급포화상태는 폐업과 신규 진입이 반복되고 영세한 기관들이 난립하면서 요양서비스의 공공성을 담보하기 어려운 상황에 있음. 5인 미만 사업장의 요양보호사들은 노동법적 보호로부터 대부분 배제되므로 요양보호사들의 노동권 보호도 기대하기 어려움. 요양기관이 설치되었지만 수급자 없이 휴면 중이거나 폐업과 설치를 반복하면서 평가를 회피하는 기관이 있는 등 요양서비스의 질을 담보할 수 없고, 기관의 폐업에 따라 요양보호사도 쉽게 고용이 불안정한 상태에 있음.
- 열악한 처우와 고용불안이 반복되는 직업으로 요양보호사의 노동시장도 고령화되고 숙련된 노동자의 직종 이탈이 잦기 때문에 요양서비스의 질도 안정적으로 유지되기 어려움.
- 특히 재가요양의 경우, 요양보호사에게 생계유지도 어려운 초단시간, 불안정한 근로시간으로 인해 저임금 문제로 이어짐. 공급과잉은 수급자 확보가 최우선이기 때문에 근로계약 및 업무부여 방식이 수급자와 요양보호사의 1:1 매칭으로 운영되는데, 수급자의 입원이나 사망 등 갑작스러운 노동시간 변동, 급격한 임금감소 또는 사실상의 고용단절이 발생하게 되는데, 휴업수당 규정이나 해고제한규정이 제대로 준수되지 않고 있음. 호출노동화된 노인돌봄은 고용이 단절되었다 하더라도 비자발적 노무제공 중단임에도 실업급여 등의 수급이 현실적으로 어려움.

3. 요양보호사의 인권침해 방지 및 노동안전 보장 대책

- 국가인권위원회는 요양보호사의 노동권 보호와 관련하여 주로 산업안전보건과 관한 개선권고를 함. 요양시설 등에서 근무하는 요양보호사에 대해서는 높은 노동강도를 해소하고

설 권리를 보장하기 위해 대체인력 지원제도의 도입을 권고함. 한편, 재가요양보호사에 대해서는 수급자나 그 가족 등에 의한 업무외적 요구나 성희롱 등 인권침해로부터 돌봄노동자의 건강과 안전을 보호하기 위해 작업중지권, 반복적 인권침해 등에 대해서는 2인1조 근무, 인권침해 예방을 위해 수급자와의 계약 체결시 인권침해 금지를 위한 주의조치 등을 개선방안으로 제출하고 있음.

보건복지부장관에게,
3. 노인돌봄노동자의 건강권, 휴식권 등이 보호될 수 있도록 장기요양기관에 대한 대체인력지원제도를 마련할 것을 권고

1. 보건복지부장관에게,
가. 고용노동부와 협업하여, 「산업안전보건법」제52조의 작업중지권과 「노인장기요양보험법」제35조의4 장기요양요원의 보호규정에 근거하여 재가요양보호사를 인권침해 상황으로부터 보호할 수 있는 구체적인 가이드라인을 제작하여 보급하고,
나. 수급자 또는 가족이 폭언·폭행·성희롱 등 행위를 반복하거나 그 가해의 정도가 심한 경우 등 특별한 사정이 있을 때 2인 1조로 재가요양보호사가 근무할 수 있도록 추가인력 고용에 따른 비용과 인력 등 지원 기준과 방안을 마련하며,
다. 「장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시」에 규정된 장기요양기관 평가지표 중 ‘방문요양’과 ‘방문목욕’ 지표에 재가요양보호사 인권보호 항목을 별도로 신설하고, 적절한 평가점수를 배정하기를 권고

2. 국민건강보험공단 이사장에게,
가. 보건복지부와 협업하여, 재가요양보호사가 장기요양급여 수급자나 가족에 의한 폭언·폭행·성희롱 등 인권침해 행위에 대하여 적절히 대처할 수 있도록 그 대처방법과 「노인장기요양보험법」제35조의4에 근거하여 고충을 호소하는 장기요양요원에 대한 보호조치 내용 및 절차, 불이익조치 금지에 관한 사항을 포함한 「고객응대업무 매뉴얼」을 제작하여 장기요양기관에 배포하고, 이를 장기요양기관 운영자 또는 관리자, 재가요양보호사 등을 대상으로 하는 교육에 포함하며,
나. 「장기요양기관 재가급여 평가매뉴얼」에서 재가요양보호사 인권보호에 관한 항목의 평가기준을 세분화할 때, ① 고객응대업무 매뉴얼 마련 및 교육여부, ② 「남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률」제14조의2, 「산업안전보건법」제41조, 제52조에 따른 장기요양기관의 보호조치의무와 불이익조치 금지의무의 위반 여부를 포함하고,
다. 수급자와 장기요양기관이 작성하는 계약서에 ‘재가요양보호사에게 폭언·폭행·성희롱 등의 행위를 해서는 안 된다는 것을 확인함’을 명시하도록 하거나 수급자로 하여금 협력 동의를 작성하게 하는 등 수급자의 책임의식을 강화하는 방안을 마련하기를 권고

○ 건강장애 발생시 업무로부터 벗어날 수 있는 권리의 전제조건

- 요양보호사가 건강과 안전을 위해 국가인권위원회가 제시한 안전보건상의 조치의 핵심은 건강상의 장애가 발생하거나 발생할 현저한 위험이 있을 경우, 업무를 수행해야 하는 상태에서부터 안전하게 벗어날 수 있고, 이러한 보호조치로 인하여 고용과 노동상의 불이익을 받지 않도록 하는데 있음.

- 시설요양에서 대체인력 지원제도를 통해 병가나 휴가를 사용할 수 있도록 인력 운영체계를 만드는 것도, 재가요양에서 성희롱 및 폭언, 폭행 시 작업중지권을 행사하여 회피할 수 있고 2인 1조 근무를 통해 인권침해로부터 방어할 수 있는 환경을 조성하는 것은 모두 요양보호사의 건강과 안전을 보호하기 위해 충분한 인력을 확보하는데 근거하고 있음.

- 결국 국가인권위원회의 권고를 이행하기 위해서는 인력의 안정적 확보를 기초로 하는데, 이는 장기요양제도의 구조적 한계, 즉 요양기관 공급과잉으로 인한 수급자 확보경쟁→ 잦은 폐업과 5인미만 영세기관 난립→ 요양보호사의 고용불안 및 저임금→ 숙련된 인력 확보의 어려움→ 요양보호사 노동강도 강화와 열악한 노동조건이라는 악순환이 계속되고 있는 문제를 해결해야 함.

○ 재가요양보호사의 작업중지권 행사 및 부당한 요구를 회피할 수 있는 현실적 업무처리 절차 필요

- 재가요양보호사의 인권침해 문제를 해결하기 위한 방안으로 작업중지권을 행사할 수 있고, 인권침해가 반복되는 수급자에 대해서는 2인 1조 근무를 통해 대처한다는 방안은 현재 재가요양보호사의 불안정한 소득구조와 호출노동 형태의 불안정한 고용구조 하에서는 달성하기 어려움.

- 또한 60시간 근무기준에 따라 60시간 미만 근무시 퇴직금, 연차, 장기근속수당의 지급이 제외되는데, 수급자의 갑작스런 이용중단이 생기게 되면 큰 폭으로 임금이 삭감됨. 따라서

60시간 기준을 맞추기 위해서는 수급자와 가족이 업무 외적인 요구나 근무시간외의 업무 수행 등을 요구할 경우 이를 거부하기 쉽지 않음.

- 이런 조건에서 재가요양보호사에게 작업중지권이 있다고 알려주는 것만으로는 실제 행사하는 요양보호사는 없을 것. 실제 업무 수행시 요양보호사가 부당한 요구를 받거나 성희롱 등 인권침해를 당하게 될 경우, 업무프로세스의 일부로서 처리절차를 마련해야 함. 즉 국가인권위원회가 권고한 고객응대매뉴얼을 제대로 마련하고 실질적으로 실행되는 것이 매우 중요함.

- 고객응대매뉴얼을 작성할 때에는 최소한 다음의 사항을 원칙으로 삼아야 함. 첫째, 인권침해상황으로부터 요양보호사가 회피할 수 있도록 함으로써 보호하는 것을 중요한 목표로 하므로, 상황발생시 요양보호사에게 직접 해당 상황에 대처해야 할 의무를 명시하거나 책임을 더 가중시키는 지침이 되어서는 안됨. 둘째, 작업중지가 필요한 상황에서도 수급자에게 요양서비스 제공을 바로 중단하기 어려운 상황이 있을 경우, 긴급하게 현장에 투입될 수 있는 관리인력이 확보되어야 함. 셋째, 작업중지권 행사요건을 엄격하게 정하거나 요양보호사에게 작업중지권 행사에 대한 과도한 입증부담을 전가하고 작업중지권 행사요건 미달을 이유로 불이익이 발생되지 않도록 보호지침이 포함되어야 함. 이를 위해서는 맞춤형 장 앱 등에 긴급호출 기능이나 녹음기능 등 요양보호사의 인권보호를 위한 기술적 지원 조치를 포함하여 고려될 필요 있음.

- 인권위 권고에서는 반복적이거나 심각한 성희롱, 폭언, 폭행, 부당한 요구 또는 업무외 요구 등이 있는 경우, 2인 1조 근무와 국민건강보험공단 직원과 장기요양기관 관리자가 함께 수급자의 집에 방문상담 또는 별도의 인권교육 등을 실시하는 방안을 언급하고 있음. 노인장기요양보험법에서는 요양보호사 등 장기요양요원이나 수급자에 대한 인권교육을 할 경우 요양기관 운영자가 하도록 정하고 있을 뿐이고, 정부는 인권교육기관을 지정하도록 규정할 뿐임. 한편 정부는 조사나 답변거절시, 부정수급에 가담한 경우에는 장기요양급여의 전부 또는 일부를 제공하지 않을 수 있도록 규정하고 있지만 요양보호사에 대한 위법행위를 한 경우, 관련한 제한은 규정하고 있지 않음. 그러나 문제행동이 반복되는 수급자

등에 대해서 징벌적 성격으로 장기요양급여의 횡수나 제공 기간을 제한하는 것은 수급자의 수급권을 과도하게 제한하는 것이 될 수 있으므로 바람직하지 않지만, 단순한 상담 등으로 문제행동을 자제해야 할 필요를 인식하지 못하여 재발방지에 도움이 되지 않을 수 있음. 인권침해 등 문제행동이 심각하거나 반복되는 수급자 등에 대해서는 의무적인 인권교육을 받도록 하고 교육 이수가 이루어진 이후에만 요양급여가 재개될 수 있도록 절차적 제한을 두는 것은 고려해 볼 필요가 있음.

노인장기요양보험법 제28조의2(급여외행위의 제공 금지) ① 수급자 또는 장기요양기관은 장기요양급여를 제공받거나 제공할 경우 다음 각 호의 행위(이하 “급여외행위”라 한다)를 요구하거나 제공하여서는 아니 된다.[본조신설 2018. 12. 11.]

1. 수급자의 가족만을 위한 행위
2. 수급자 또는 그 가족의 생업을 지원하는 행위
3. 그 밖에 수급자의 일상생활에 지장이 없는 행위

② 그 밖에 급여외행위의 범위 등에 관한 구체적인 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제29조(장기요양급여의 제한) ① 공단은 장기요양급여를 받고 있는 자가 정당한 사유 없이 제15조제4항에 따른 조사나 제60조 또는 제61조에 따른 요구에 응하지 아니하거나 답변을 거절한 경우 장기요양급여의 전부 또는 일부를 제공하지 아니하게 할 수 있다. <개정 2020. 3. 31.>

② 공단은 장기요양급여를 받고 있거나 받을 수 있는 자가 장기요양기관이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 장기요양급여비용을 받는 데에 가담한 경우 장기요양급여를 중단하거나 1년의 범위에서 장기요양급여의 횡수 또는 제공 기간을 제한할 수 있다. <신설 2020. 3. 31.>

③ 제2항에 따른 장기요양급여의 중단 및 제한 기준과 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. <신설 2020. 3. 31.>[전문개정 2018. 12. 11.]

제35조(장기요양기관의 의무 등) ① 장기요양기관은 수급자로부터 장기요양급여신청을 받은 때 장기요양급여의 제공을 거부하여서는 아니 된다. 다만, 입소정원에 여유가 없는 경우 등 정당한 사유가 있는 경우는 그러하지 아니하다.

제35조의3(인권교육) ② 장기요양기관 중 대통령령으로 정하는 기관을 운영하는 자는 해당 기관을 이용하고 있는 장기요양급여 수급자에게 인권교육을 실시할 수 있다. <개정 2018. 12. 11.>

③ 보건복지부장관은 제1항 및 제2항에 따른 인권교육을 효율적으로 실시하기 위하여 인권교육기관을 지정할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 인권교육에 소요되는 비용을 지원할 수 있으며, 지정을 받은 인권교육기관은 보건복지부장관의 승인을 받아 인권교육에 필요한 비용을 교육대상자로부터 징수할 수 있다.

제35조의4(장기요양요원의 보호) ① 장기요양기관의 장은 장기요양요원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 인한 고충의 해소를 요청하는 경우 업무의 전환 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 적절한 조치를 하여야 한다.[본조신설 2018. 12. 11.]

1. 수급자 및 그 가족이 장기요양요원에게 폭언·폭행·상해 또는 성희롱·성폭력 행위를 하는 경우
2. 수급자 및 그 가족이 장기요양요원에게 제28조의2제1항 각 호에 따른 급여외행위의 제공을 요구하는 경우

② 장기요양기관의 장은 장기요양요원에게 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 장기요양요원에게 제28조의2제1항 각 호에 따른 급여외행위의 제공을 요구하는 행위

2. 수급자가 부담하여야 할 본인부담금의 전부 또는 일부를 부담하도록 요구하는 행위

○ 산업재해 발생을 증가시키는 노동강도 개선과 직무 표준화

- 재가요양보호사의 노동안전을 보호하기 위해서는 노동강도를 정상화하는 것도 함께 고려되어야 함. 특히 방문요양의 경우 1회당 방문요양시간이 3등급 이하에 대해서는 4시간에서 3시간으로 급여시간이 단축되면서(1,2등급인 경우 선택할 수 있는 3시간 급여와 4시간 급여의 수가가 다르기 때문에 기관이 3시간 급여를 권함) 재가요양보호사의 단시간 근무 환경은 더욱 불안정화되었고, 오히려 같은 업무량을 3시간 내에 수행해야 하는 상황이 발생하면서 노동강도는 더 높아짐.

- 노동강도의 강화는 직접적으로는 요양보호사의 산재 발생 위험을 높이며, 동시에 요양보호사에게 몸을 의지하는 수급자의 안전에도 상당한 위험을 높이게 됨. 근본적으로는 안전하고 적절한 노동 수행에 상응하는 타당한 수가 책정이 요구되며, 노동안전을 위해 업무 체크리스트를 활용하는 방식으로 적정 노동강도가 지켜지도록 하는 방안도 검토될 필요가 있다. 즉 요양서비스의 세부적인 과업목록과 각 작업에 소요되는 통상근로시간(한 작업에서 다른 작업으로 넘어갈 때 소요되는 시간을 고려하여 작업갯수에 따른 조정시간도 반영)을 정한 체크리스트를 마련하여, 방문요양 시작 전 3시간 동안 수행할 작업내용을 수급자와 함께 업무내용과 순서를 확정된 후 업무를 개시하도록 하는 방식으로 업무내용을 표준화하고 근무시간 내 적정 작업내용을 기초로 인건비 수가를 현실화하는 방안이 뒤따라야 함. 특히 한 가정 내 복수의 수급자가 존재하는 경우, 노동강도 등을 고려한 근무인원 배치 및 수가 현실화 방안도 필요함.

○ 산업안전보건법 적용제외 문제와 산업안전보건위원회 운영 등 산업안전보건법 준수를 위한 실질적 방안 모색

- 산업안전보건법은 모든 사업장에 적용되나 일부 규정에 대해서는 업종과 규모에 따른

적용제외를 두고 있음. 사회복지서비스업은 안전보건교육에 관한 사업주의무 규정이 적용 제외됨. 이는 사회복지사업법 등 별도 법령에 따른 교육이나 훈련 의무를 두고 있기 때문으로 보임.

- 문제는 5인미만의 영세한 요양기관들임. 재가요양기관의 경우 5인 미만의 사업장의 경우, 안전보건교육뿐 아니라 산업안전보건관리체계에 관한 장의 규정 전부 적용제외되며, 안전보건 점검과 진단과 이를 기초로 한 개선계획 수립과 이행 등의 규정을 적용하지 않음. 따라서 산업안전보건위원회의 구성 및 운영에 대한 규정이 적용되지 않음. 즉 기관 내 노사간 자율적으로 노사간 노동안전보건 환경개선을 하는 방안이 활용되기 어려움. 사업장 내의 노동안전보건에 대한 현장점검과 현안 발생시 개선은 중대재해를 예방하기 위한 중요한 기초가 되지만 현행 법상 사업장 규모 제한으로 자율적인 개선을 도모할 방법이 없음. 이는 산업안전보건법상 다른 사업주 의무가 제대로 이행되지 않더라도 이를 감시하거나 시정하도록 할 기회를 놓치게 된다는 의미임.

- 공급과잉과 수급자 확보 경쟁 등 현재와 같은 요양서비스 산업구조하에서는 5인 이상 사업장인 요양기관도 산업안전보건법에 따른 사업주 의무를 제대로 이행할 것으로 기대하기 어려움. 특히 재가요양기관의 경우 산업안전보건체계가 제대로 구성되거나 운영되기 어렵거나 요양보호사의 참여가 보장되거나 산업안전보건위원회 활동에 대한 임금보전 등이 이루어지기 어려움.

- 따라서 요양보호사의 노동조합 활동을 위한 근로시간면제의 현실적 보장방안, 일정한 지역차원의 산업안전보건협의를 위한 공동위원회를 구성할 수 있도록 제도적 보완 등도 함께 고민되어야 함.

○ 돌봄노동자에게 발생하는 산업재해 특성 반영 부재

1) 근골격계 질환

- 요양보호사의 가장 흔하고 동시에 직접적인 생계위협을 야기하는 업무상 재해는 대표적

으로 근골격계 질환임. 수급자의 생활지원 과정에서 힘을 써야 하는 업무가 많고, 각 가정마다 업무를 수행할 때 사용하는 도구가 모두 다르고 충분한 장비가 갖춰져 있지 않은 상태에서 작업을 할 경우 무리한 동작이나 힘을 사용해야 하는 상황이 발생할 수 있음. 특히 편마비 등 장애를 가지고 있거나 고령으로 거동이 불편한 분들을 부축하거나 이동시 체중을 실어 몸을 의지하게 되는 상황은 빈번하게 발생할 수 있어서, 근골격계 질환의 위험은 요양보호사에게 늘 존재할 수밖에 없음.

- 문제는 요양보호사의 근골격계 질환의 경우 산재인정이 잘 안됨. 이는 요양보호사들의 연령이 높기 때문에 업무수행으로 인한 근골격계 질환이 심화되거나 퇴행성 진행이 빨라질 수 있는 조건임에도 퇴행성 요인으로 분류되어 업무관련성이 배제되는 상황임. 한국산업안전보건공단의 요양보호직종 근골격계질환 예방 매뉴얼에 소개된 2010년 재가요양 중 근골격계 질환 발생현황에 따르면, 목욕(4), 이동(21), 체위변경(3), 청소(1), 기타(1)로 허리와 상지의 근골격계 질환 발생이 총 30건이 보고되었음.

- 한편 산업안전보건법상 근골격계 유해요인조사 대상이 되려면 근골격계 부담작업에 해당되거나 근골격계 질환으로 다수가 산재로 인정되는 사업장이어야 하는데, 일정 시간 이상 반복동작을 요구하거나 일정 무게 이상의 물체를 드는 등 업무의 내용이 수시로 바뀌는 재가요양업무의 특성상 근골격계 부담작업으로 쉽게 인정되기 어려운 업무환경과 근골격계 산재인정 이력이 드러나지 않은 업종 특성으로 인해 실제 재가요양기관에서 근골격계 유해요인조사나 안전점검관리가 제대로 이루어지지 못하고 있음.

- 최근 근로복지공단은 업무상 질병 판정시 근골격계 추정원칙을 적용하기 위한 제도개선을 논의하고, 추정의 원칙 적용을 위한 직종정의서를 작성하고 있으나 요양보호사는 아예 이 목록에서 제외되어 있음. 이는 실질적인 업무 특성에 따른 실태조사 없이 과거 근골격계 질환으로 산재신청을 하고 승인받은 사례에 기초하여 업종을 제한하고 있기 때문임. 요양보호사의 업무가 높은 근골격계 질환 유발 요인을 가지고 있음에도 산재인정시 이러한 고려가 충분히 되지 못하고 있음.

2) 감정노동에 대한 정신건강 보호

- 사람을 돌보는 일을 하는 요양보호사는 본래적으로 감정노동을 함. 특히 고령으로 몸이 불편하거나 정신적으로 노쇠한 어르신을 돌보는 일을 하기 때문에, 항상 조심해야 하고 배려해야 하는 정서적인 업무를 병행하여 수행함.
- 수급자의 폭언이나 폭행으로 인한 정신적 스트레스가 아니라도 감정노동을 포함하는 업무를 수행하는 요양보호사에 대해서는 정신건강을 예방·관리하는 등 안전상의 조치가 필요함. 특히 재가요양보호사는 수급자의 가정과 가정으로 이동하여 일하면서 수급자와의 사적인 교감을 형성하는 외에 같은 일을 하는 동료들과의 일상적인 교류가 불가능한 구조이기 때문에, 업무수행과정에서 겪는 문제에 이해하거나 대처하는데 어려움을 겪고 기관과의 소통에서 적절히 해소되지 못할 경우 정신적 스트레스 역시 클 수 있음. 재가요양보호사의 정신건강 보호하기 위한 정기적인 집단적 활동이나 심리치유 프로그램 등의 개발, 운영도 제도화될 필요 있음. 특히 감정노동으로부터 생기는 정신적 스트레스를 적절한 방식으로 해소할 수 있는 직업적 집단을 형성하는 것, 자신의 직업에 대한 긍정성이나 돌봄노동에 대한 공공성과 자긍심 등을 키울 수 있는 방식이 함께 고려될 필요가 있음.

3) 개선총 전염병

- 흔히 음(진드기)이라는 피부병은 법정 감염병에 해당하지 않는다는 이유로 업무상 질병에서 제외되고 있음. 그러나 요양시설에서 많이 발생하고 전염성이 강해 업무수행 중 발병할 경우 업무를 중단해야만 하고 일을 하지 못한다는 이유로 사실상 계약을 해지 당하기도 하며, 노동자뿐 아니라 그 가족들에게도 옮기게 되어 피해가 심각함에도 산재보상이나 생활상의 보호가 전혀 이루어지지 못하고 있음.
- 요양시설에서는 전염병 환자가 발생할 경우 건강보험공단과 지자체에 보고해야 할 의무가 있음. 특히 장기요양기관(시설급여) 정기평가매뉴얼에서도 “시설에서 전염병(결핵, A형간염, C형간염, 음)환자 발생시 시설장은 즉시 관할 건보공단(장기요양운영센터) 및 시군구

에 전염병 발생 사실을 보고하여야 한다.” 라고 명시하여 시설에서 개선중 피부병의 빈번한 발생가능성을 인지하고 있음. 관련한 보호대책이 검토될 필요있음.

4. 노인돌봄노동자 노동권 보장을 위한 장기요양제도 개선방향

○ 요양서비스기관의 양적 규모 규제

- 요양보호사의 고용불안과 열악하 노동조건을 해소하려면 근본적으로 요양서비스 공급기관의 난립을 막고 신뢰할 수 있는 요양급여가 안정적으로 제공될 수 있도록 요양서비스기관의 양적 규제가 필요함.

- 인권위가 권고한 것처럼 요양서비스의 공공성을 확보하기위해 국공립 요양기관의 비율을 확대하기 위한 실질적이고 단계적인 계획이 실행되어야 함은 물론이며, 더불어 정부는 일정한 지역 내 수급자의 규모와 등급 현황에 기초하여 요양기관 유형별 적정 수와 인력 규모를 책정하도록 장기요양제도를 개편해야 함.

- 이는 요양기관과 요양보호사 모두 돌봄의 공공적 책무에 집중할 수 있게 하며, 정부 역시 요양기관의 운영에 대한 실질적 관리감독이 가능하고, 부수적으로는 부정수급 등에 대한 사후 점검이나 조치 등으로 인한 행정낭비를 줄일 수 있음.

- 특히 요양급여 유형에 따라 기관운영자들의 선호도의 차이, 특정한 지역에서의 과도한 밀집 등 수급조절이 전혀 이루어지지 않았기 때문에 정작 수급자가 필요로 하는 요양시설을 수급자와 그 가족이 사는 지역에서 쉽게 확보하지 못하였다면, 지역별 수급자 조건을 고려한 균형있는 요양기관 지정 및 관리는 이러한 수급자의 어려움을 해소하고 진정으로 장기요양의 공공적 성격을 강화하는 방안이 될 것임. 만약 특정한 급여유형에 기관 지정이 미달한다면 사회서비스원 등 국공립시설들을 통해 안정적으로 인력과 업무를 확보함으로써, 전국적으로 수급자의 조건에 맞는 요양기관을 균형있게 확보해가야 함.

○ 수급자 조건에 따른 요양기관 연계시스템 구축

- 양적 규모 제한을 기초로 이용자의 적절한 맞춤형 요양기관 연계 시스템을 구축하는 것은 이용자의 선택권을 악용, 요양보호사의 고용불안을 이용하여 부당한 요구나 업무외적인 요구를 하거나 폭언 등 인권침해 행위를 방지할 수 있음. 특히 난립한 요양기관들에서 믿을 만한 요양기관을 선택하기 어려웠던 문제들도 함께 해소할 수 있음.

- 이용자의 선택권을 제한하는 것이 아니라 수급자의 조건에 맞춰 적절한 요양기관을 전국, 생활 지역 내에 균형있게 확보하기 위한 방안으로 이용자의 선택권과 요양의 공공성을 강화하는 방안임.

○ 방문형 요양서비스 업무체계 개편

- 각 수급자의 급여제공에 맞춰 1:1 매칭으로 근로계약관계를 맺어야 했던 고용체계는 재가요양보호사들의 고용불안에 시달리게 하고, 수급자의 부당한 요구에 무방비로 노출시키는 주된 요인이었음. 수급자 개인과의 사적인 업무처리방식은 재가요양보호사의 정신적 스트레스를 해소하는데 효과적인 방식이 될 수 없음. 앞서 요양기관의 양적 규모 조정만으로는 재가요양보호사의 불안정한 고용과 인권침해 요인들을 효과적으로 제거하기 어려움.

- 요양기관의 양적 규모 규제 및 정부차원의 수급자-요양기관 연계시스템은 기관의 안정적인 업무 및 적정 인력의 확보를 가능하게 할 것이므로, 이를 기반으로 방문형 요양서비스의 업무체계를 수급자-요양보호사의 1:1 업무수행관계가 아닌 기관 내 복수의 수급자-복수의 요양보호사 간의 업무수행체계로 운영되도록 하는 것이 가능할 수 있음. 즉 기관 내 요양보호사들은 기관이 정해진 근무일정표에 기초하여 기관 내에 요양서비스를 이용하는 복수의 수급자 중 지정된 수급자에게 방문하여 업무를 수행하는 방식으로 기관 운영이 되도록 업무지침을 제공해야 함.

- 복수의 수급자-요양보호사 업무체계는 성희롱, 폭언 등 악성사태에 대한 공적인 대처가

가능할 뿐만 아니라 수급자와 요양보호사 모두에게 방문요양 등의 업무가 사적인 이용관계가 아닌 국가가 제공하는 공적 업무로 인식시킬 수 있고, 이러한 인식의 변화는 요양보호사의 업무와 지위에 대한 사회문화적인 인식변화를 가져올 수 있음. 이를 위해서는 기관 내 복수의 수급자에 대한 사례관리가 원활하게 이루어져야 함. 이러한 과정에 요양보호사들이 참여하여야 하며 이 과정을 통해 요양보호사들 간의 직업적 교류를 높힘으로써 공적 업무로서의 직업의식을 높일 수 있음.

- 이러한 업무체계의 변화는 산재발생시 병가사용과 연차휴가, 주휴일 등 노동법적 권리가 준수하고, 월급제 임금체계로 전환할 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것임.

<참고자료>

남궁은하 · 고은아, “장기요양요원의 부당 처우 경험과 권익 보호를 위한 방안”, 보건복지 Issue & Focus 423호, 한국보건사회연구회, 2022.4.

남우근외, 「가구방문 노동자 인권상황 실태조사」, 국가인권위원회, 2020

석재은, “장기요양서비스의 공공성 강화를 위한 규제의 합리화 방안 연구”, 보건사회연구 37(2), 2017

윤지영 · 강은희, 「방문요양보호사, 불안정노동 실태와 해법 연구」, 2021

하석철 · 김제희, 「인천시 요양보호사 인권침해 경험 실태 및 지원방안」, 2020

한국산업안전보건공단, 「근골격계부담작업 유해요인조사 방법」, 2010

한국산업안전보건공단 경인지역본부, 「요양보호직종 근골격계질환 예방매뉴얼」, 2011

한겨레신문 2019.11.3.자 기사 https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/915602.html

한국일보 2021.11.9.자 기사 <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2021102917240000363>

국가책임 통합돌봄체계 구축이 필요하다.

공공운수노조 박대진 정책국장

1. 현황과 문제점

한국사회는 2025년 초고령 사회 진입하고 여성경제활동인구 및 맞벌이 가구, 1인 가구 증가하고 있다. 장애인-노인의 탈시설 및 지역사회 정착 확대로의 정책 환경 변화 등 사회서비스에 대한 수요는 꾸준히 확대되고 있다. 사회서비스 수요에 대응하는 공급 확대 및 돌봄의 사회화가 이루어지지 않는다면 돌봄의 가구 내 부담은 더욱 증가할 것이다.

2020년 기준 노인, 장애인, 보육 사회서비스 예산은 11.4조원으로 지난 5년간 연평균 최소 8.7%~최대23.7% 재정투입이 확대되고 있다. 그러나 2019년 기준 사회서비스 시설 5.9만개 중 민간운영 88%, 민간위탁11%, 공공 직영1%로 민간 사회서비스 시설 비중이 압도적이다. 민간 사회서비스 시설 절대다수가 국가 및 지자체 예산(노인-장기요양보험 수가, 보육-기관보육료, 장애인-활동지원서비스단가)으로 운영됨에도 불구하고 민간 사회서비스 시설의 비중이 압도적인 것은 아이러니하다. 더욱이 민간 시설과 국공립시설의 서비스 질의 격차는 현저하다. 한편 사회서비스 접근성 강화 및 분절적 전달체계 개선을 위해 2019년부터 시행된 ‘지역사회 통합돌봄’ 선도사업은 이러한 민간 중심의 사회서비스 공급구조 문제를 그대로 둔 채 민간기관 알선에 그치고 있다.

사회서비스 산업의 노동자 처우는 매우 낮다. 사회서비스 노동자의 임시직 비중은 33.2%로 전체 취업자(17.8%)보다 약 2배 수준 높고, 월평균 임금은 전체취업자 대비 57.3%로 절반 수준에 그친다.

시장화된 사회서비스, 분절적 전달체계, 열악한 사회서비스 노동자의 처우는 노인 돌봄을 비롯한 전체 사회서비스 영역에서 서비스의 질을 떨어뜨리고 돌봄의 공백과 소외를 양산하고 있으며 기본적인 노동인권마저 박탈하고 있다.

2. 개선방안

○ 노인장기요양기관 국공립 비중 30%~50% 확대, 사회서비스 공급체계 공영화

국공립 요양시설 비중을 현행 2.8%에서 30%수준까지 대폭 확대하는 것이 필요하다. 수요확대에 따른 공급을 국공립 중심으로 확보해야 돌봄의 공백과 소외를 방지할 수 있으며 서비스 질을 높일 수 있다. 기관별 평가 결과는 이를 증명한다. 한편 국공립 시설의 비율을 증가시키는 것 뿐만 아니라 이를 직접운영하거나 사회서비스원으로 공영화하는 것이 필요하다. 현재의 국공립 시설 대부분은 민간법인 등에 위탁되어 운영된다. 노인장기요양기관을 사회서비스원이 직접운영하거나 정부나 지자체에서 직접 운영하여야 안정적으로 노인 돌봄서비스의 질을 확보할 수 있다.

○ 사회서비스 사업 사회서비스원 우선위탁 확대

현행 사회서비스원법은 제한적인 경우에만 사회서비스 사업을 사회서비스원에 위탁할 수 있다고 규정한다. 사회서비스원법 제11조 개정을 통해 우선위탁범위를 신규 사회서비스 시설, 위법행위 시설, 국가 및 지자체의 재량에 따라 위탁하고자 하는 시설 전반으로 확대하여 노인돌봄의 공공성을 실현하는 것이 필요하다.

○ 사회서비스원 종합재가센터 228개 설립: 공공중심 지역 사회서비스 통합 전달체계 도입

분절적 돌봄전달체계에 대한 문제는 각계 각층에서 회자되고 그에 대한 대안으로써 통합 돌봄이 논의되고 있다. 지역사회통합돌봄마저 시장에 맡길 것이 아니라 핵심 서비스 제공 기관으로서 228개 기초자치단체 전부에 사회서비스원 직영 종합재가센터 설립하는 것이 바람직하다. 아울러 통합돌봄 제도화를 위한 중앙정부(재정지원 및 서비스 표준화), 광역(관리감독), 기초(통합 돌봄)지자체 역할 설정하는 것이 필요하다. 구체적으로 읍면동 단위

통합돌봄 상담창구, 기초지자체 단위 통합돌봄팀 설치를 통해 시민의 사회서비스 이용접근성 및 정보접근성 강화, 종합적 돌봄 제공 및 사후관리를 할 수 있도록 하여야 한다.

○ 노인장기요양기관 인력기준 개선

노인장기요양기관 중 시설의 인력비율은 2.5:1이다. 4조 3교대를 기준으로 했을 때 10:1까지 될 수 있다. 이러한 인력비율으로 어르신들의 안전, 요양보호사의 건강을 보장할 수 없다. 장기요양기관의 인력구조에 대한 전면적 개편이 필요하다. 인력비율, 주야간인력 불균형 문제, 이용자 특성의 고려 등 다양한 고려가 필요하다.

○ 사회서비스 노동의 가치 인정 및 사회서비스산업 임금기준 검토, 노동기본권 보장

모두에게 좋은 사회서비스를 위해서는 서비스를 직접 제공하는 사회서비스노동자의 노동권 보장이 선행되어야 한다. 돌봄노동의 가치를 재평가하고 이를 반영하여 사회서비스 산업 임금기준을 검토하여야 한다. 또한 시급제 방문돌봄 노동자(재가요양보호사, 장애인활동지원사) 전일제-월급제로 고용할 수 있도록 종합재가센터, 재가기관 표준운영지침상 전일제 월급제 고용비중 의무화(50%)하여야 한다. 그리고 요양보호사에 대한 인권침해 문제를 해결하기 위해 감정노동 및 심리보호, 이용자의 폭언-폭행에 대한 사용자의 조치 의무를 구체화한 매뉴얼을 수립하여야 한다.

국가인권위 권고이행을 위한 정책대안

강은희 (서비스연맹 정책국장)

1. 국공립 장기요양기관 확충을 위한 기본공급률제 도입이 필요하다

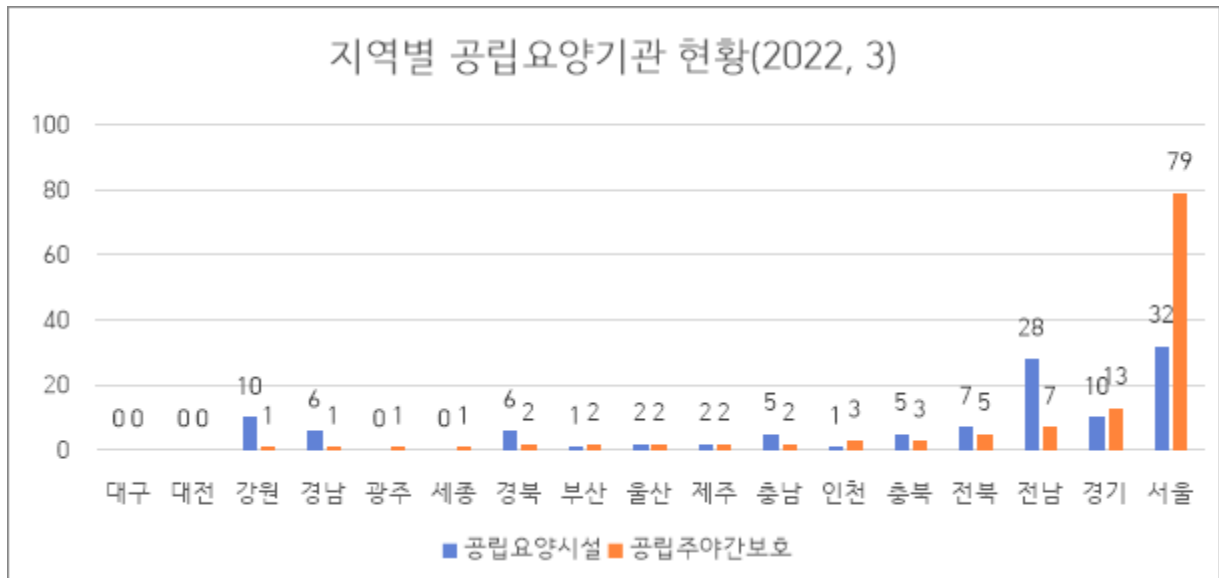
○ 노인장기요양보험료로 운영하는 장기요양제도의 운영주체 중 국공립기관의 비율은 0.96%에 불과하며 비영리법인, 영리법인을 제외한 개인사업자 운영 비율이 83.3%에 달함. 국공립 장기요양기관은 지방자치단체가 운영하는 공립기관이 전부이며 급여유형별로는 재가가 0.67%, 시설이 1.96%로 시설이 재가의 2배임.

○ 보건복지부는 제2차 장기요양기본계획(2018-2022) ‘공공인프라 확충 및 공공인프라 다변화 계획’으로 공립 장기요양기관이 없는 기초지자체에 공립시설을 단계적으로 신축 추진하겠다고 했으나 제2차 장기요양기본계획이 마무리되는 2022년 3월 현재 공립요양시설과 국공립주야간보호시설 확충 목표 대비 실적은 각각 23.7%, 33.3%에 불과함.

구분	2017년	2022년 목표	확충	2022년 3월 기관 수	17년 -> 22년 확충 기관 수	목표대비 달성률
공립요양시설	101개소	160개소 (59개소 확충)		115개소	14개소	23.7%
공립주야간보호	94개소	184개소 (90개소 확충)		124개소	30개소	33.3%

○ 2022년 3월 현재 광역지방자치단체별 공립요양시설과 주야간보호시설이 한 곳도 없는 지역이 대구, 대전이며 광주와 세종은 각각 요양시설 1곳, 주야간보호 1곳만 설립되어 있음.⁸⁾

8) 보건복지부가 국회 윤미향의원실에 제출한 자료 재정리(2022. 5. 12)



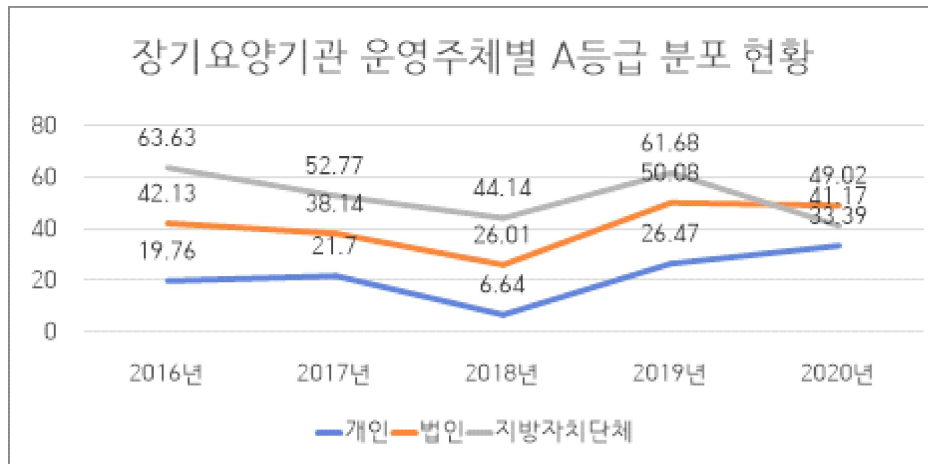
○ 최근 5년간 장기요양기관 설립주체별 폐업률은 지자체->법인->개인의 순으로 높아지며 개인이 설립한 기관의 폐업률은 평균을 상회함. 2017년~2019년까지 장기요양기관 10곳 중 1곳이 폐업을 하였으며 폐업 기관의 90% 정도가 개인이 설립한 기관임. 장기요양기관의 폐업은 해당 기관을 이용했던 수급자는 갑자기 다른 시설을 알아봐야 하는 상황을 유발하고 장기요양요원은 실업 상태에 처하게 된다. 장기요양기관의 잦은 폐업은 서비스의 질을 하락시키고 장기요양요원에게는 낮은 처우와 고용불안의 원인이 되고 있음.⁹⁾



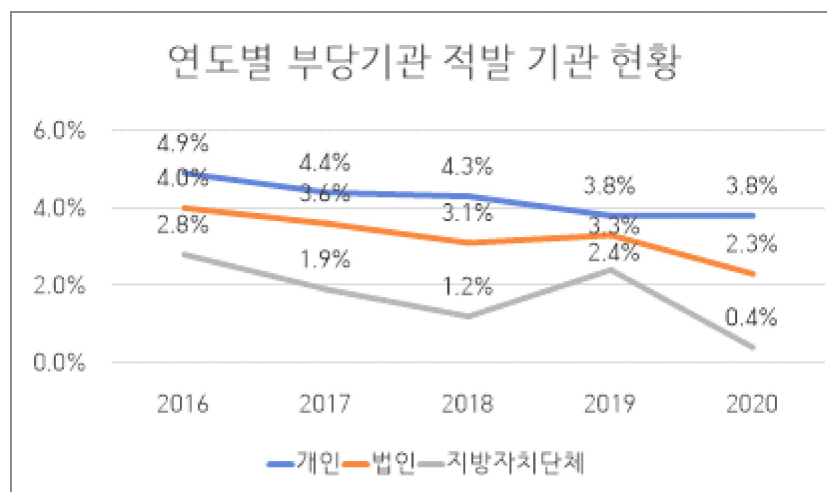
○ 국민건강보험공단은 노인장기요양보험법 제54조에 근거하여 장기요양기관에 대한 평가

9) 보건복지부가 국회 윤미향의원실에 제출한 자료(2022. 5. 12)와 2020년 장기요양보험통계를 재정리

를 실시함. 총점은 100점이며 평가등급은 점수에 따라 A 등급부터 E 등급으로 분포한다. 장기요양기관 운영주체별 평가등급 현황에 따르면 2016년~2019년까지 A등급 비율은 운영주체별 조사기관 수와 대비해서 지방자치단체 > 법인 > 개인의 순으로 높았으며 2020년 평가에서는 법인 > 지방자치단체 > 개인의 순으로 높은 것으로 나타남.



○ 보건복지부는 요양기관이 지급받은 요양급여비용 등에 대해 세부진료내역을 근거로 사실관계 및 적법여부를 확인하고 조사하는 현지조사를 매년 실시함. 청구한 진료내역의 사실여부, 요양급여비용 지급과 관련된 법령 등 관계 규정의 준수여부를 조사함. 2016년~2020년까지 장기요양기관 운영주체별 전체기관수 대비 부당청구 적발기관수의 비율은 개인 > 법인 > 지방자치단체의 순임. 10)



10) 보건복지부가 국회 윤미향의원실에 제출한 자료(2022. 5. 12)와 2020년 장기요양보험통계를 재정리

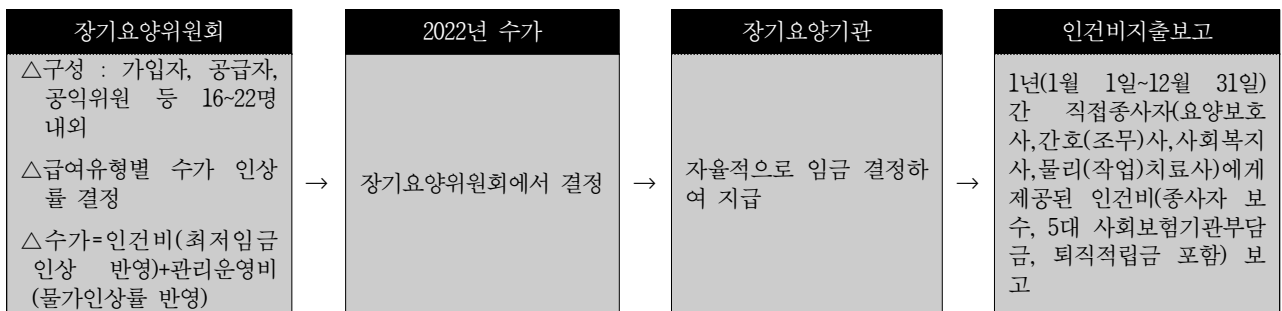
○ 국가인권위원회의 ‘노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선을 위한 제도개선 권고’ 를 통해 보건복지부장관에게 노인돌봄서비스의 공공성을 강화하기 위해 전체 장기요양기관 중 국·공립 장기요양기관이 차지하여야 하는 목표 비율을 정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 이행계획을 수립할 것을 권고함. 발제1에서 제시한 ‘공공요양 기본공급률제’ 의 도입에 찬성하며 공공요양 공급률 30%선까지 확대를 목표로 하는 공공기관 확충 계획이 제3차 장기요양기본계획에 반영되어야 함.

2. 요양보호사 표준임금제가 도입되어야 한다.

○ 요양보호사의 업무는 사회전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공되는 공공운영 사회서비스에 해당함. 1) 장기요양서비스는 재원이 공공이나 운영주체가 민간에 대부분 맡겨져 있어 다양한 방식으로 임금이 지급되고 있는데 운영 주체에 따른 임금 차별이 존재하고 있음.

○ 장기요양요원에 대한 인건비 지출비율을 의무화하고 장기요양 수가 고시상 최저임금을 지급하도록 하고 장기요양위원회에서 금액을 최저한도로 결정하고 있으나 개별 기관들은 자율적으로 요양보호사의 임금을 정하여 지급하고 있음.

장기요양요원 임금 결정 및 지급 과정



○ 보건복지부의 ‘장기요양 수가고시’ 는 수가 상 인건비를 최저수준으로 하고 기관별로 요양보호사의 처우개선을 고려한 인상분을 지급하도록 하고 있으나 보건복지부의 2018년 장기요양인건비 현장점검 결과, 2019년 보건복지부 장기요양기관 인건비 지출비율 실태조사 결과, 2021년 서비스연맹 요양보호사 임금실태조사 결과 요양보호사의 월급과 시급이

11) 보건복지부 사회서비스 개념

‘수가 상 인건비’를 하회하고 있음. 이는 고시에서 최저선으로 지급하도록 하고 있는 인건비 미지급에 해당하며 수가에 반영된 인건비를 기관이 ‘착복’하는 것임. 장기요양요원의 90%를 차지하는 요양보호사에게 최저수준으로 지급해야 할 수가 상 인건비를 많은 기관이 하회하여 지급하고 있음에도 이를 시정할 실효성 있는 제도적 장치가 전무함.

○ 국가인권위원회의 권고안대로 요양보호사 표준임금을 제시하는 임금가이드라인을 마련하고 관련 규정을 정비해야 함.

○ 발제1에서 제안한 ‘수가상 인건비’를 표준임금으로 관계 법령을 정비하고 요양보호사에게 적정임금이 지급되도록 최저임금의 130%를 최저선으로 하는 것에 찬성함. 이와 함께 발제 2에서 제안한 경력/숙련/근속이 기본급에 반영되는 임금 가이드라인이 마련되어야 함.

○ 표준임금제 도입을 위해서는 관련 법령이 개정되어야 함. 인건비지출비율제도로 구성된 노인장기요양보험법, 장기요양기관 재무·회계규칙, 고시를 정비하여야 함. 법령 개정의 방향은 ① 인건비지출비율제도를 수가 상 인건비를 표준임금으로 하는 제도로의 변경 ② 인건비 지급 의무 조항 및 처벌 조항 강화 ③ 돌봄노동의 가치를 인정한 적정 임금 보장 ④ 경력/숙련/근속 반영을 제안함.

3. 인권보호를 위한 재가요양보호사 2인 1조 서비스 시행해야 한다.

○ 노인장기요양보험법 제35조의 4는 장기요양요원이 폭언·폭행·성희롱 등을 당할 경우 장기요양기관의 장이 조치를 취하도록 하고 있음. 서비스연맹의 ‘장기요양기관 운영주체별 요양보호사 처우 및 노동환경 실태조사’ 면접조사 결과에 따르면 기관에서 필요한 조치를 취하는 곳은 사회서비스원이 유일함. 사회서비스원은 폭언·폭행·성희롱이 일어난 이용자에 대해서는 2인 1조 서비스를 시행하고 있음. 2인 1조 투입은 서울사회서비스원 처음 도입하였고 경기사회서비스원은 노동조합의 요구로 실시됨. 서울과 경기 사회서비스원 면접 참가자들은 2인 1조 투입시 폭언·폭행·성희롱이 일어나지 않아 매우 효과적이라고 평가하고 있음. 12)

12) 서비스연맹 ‘장기요양기관 운영주체별 처우 및 노동환경 실태조사’ (2022. 6)

어르신들한테 성추행이나, 폭언 폭행 이런 거에 대해서 거절할 수 있거나 이런 것들이 조금 용감하게 나서지고, 대처할 수 있는 게, 그나마 민간보다는 낫더라. **(사회서비스원 서울)**

제가 2020년도부터 여기 어르신은 위험하니까 망상도 심하고, 2인 서비스를 요청했더니 어디에도 없다. 그러는 거예요. 근데 서울은 하고 있었거든요. 그러면서 작년에 그 어르신 대상자한테서 이제 성추행 받은 상황이 있어서 끌어안고 하고 하고 이래서 그거를 지금 국회에 가서도 얘기하고 하면서, 경기도 사회서비스원은 그거에 대해서 한 두 달치에 대한, 보상 병원비 치료비와 이거 보상받고, 3시간씩 하루 3시간씩 했던 근무 시간에 대해서 보상은 받았는데. 이거는 아마 대한민국이 처음일 거예요. 민간에서는 얘기를 말을 못하고, 밥줄이니까. **(사회서비스원 경기)**

저희는(2인 1조) 하고 있어요. 그러니까 성적인 것 때문에 하시는 분이 지금 2인 1조 들어가구요 **(사회서비스원 경기)**

지금도 2인 서비스 하는 데가 있어요. 제가 요구해서 2인 서비스 들어가, 여기 딱 상한 거니까 아들 보호자가 알코올 중독이고 근데 등급 어르신이고요. 예 4등급 어르신인데 보호자가 아들인데, 아들이 알코올 중독인데 아들끼리 싸움이 나는 거예요. 그래고 하나는 알코올 클리닉 가 있고. 그래서 방문복지사랑 사례 관리를 너무 많이 하면서, 여기는 처음 봤을 때 이 서비스 들어가야 되겠습니다, 하고서 2인 서비스 지금까지 하고 있거든요. **(사회서비스원 서울)**

(2인 서비스로 들어가면 그런 게 좀 잦아드나요? 폭언 폭행 이런게?) 당연하죠 **(사회서비스원 서울)**

당연해. 선생님이 교차해서 가도 없어요. 저희는 월수금과 화목이 바로 들어가요. 선생님이 2명이 교대로. 그러니까 어르신 그런 게 조금 잦아졌어. **(사회서비스원 서울)**

어르신이 가면은 야동 있잖아요. 틀어놓고...선생님 한 분이 울고 왔더라고....그래가지고 나중에는 저를 그쪽에다가 투입을 시켜서 그분 서비스 끝날 때까지 둘이 들어갔어요. 그래갖고 제가 그 선생님 못하고 제가 그랬어요. **(사회서비스원 서울)**

2인 1조 들어가는데 이제 저도 몇 번 가봤는데 어르신이 침대에 누워서 들어와 이제 이렇게 하신다고 그러더라고요. 이제 혼자 갔을 때는 그러는데 2인 1조로 들어갔을 때는 못하시는 거죠. 저희도 (2인 1조가 필요하면) 바로 들어갔어요. 민간에서는 그렇게 안 했죠.(민간에서는 2인 1조를) 절대 안 보내죠. 그리고 되도록이면 그 집에다 맞추라 그래요. **(사회서비스원 경기)**

- 폭언·폭행·성희롱 발생 시 기관에 알리고 기관에서는 즉시 서비스를 중단하도록 해야 하며 인권침해가 발생한 수급자에 대해 2인 1조 서비스를 즉각 투입하도록 해야 함.
- 2인 1조 서비스 제공을 위한 대체인력제도를 마련해야 함. 아울러 사회서비스원의 경우 장기요양서비스를 제공하는 2인 중 1인만 수가가 인정되어 수가가 인정되지 않는 1인은 장기근속장려금 산정 시 제외되는 문제가 발생하고 있음. 서비스 제공자 모두 장기요양보험 수가를 적용해서 불이익이 발생하지 않도록 해야 함.

4. 노동조합 활동이 보장되어야 한다.

○ 노동조합과 장기요양기관의 단체교섭을 통해 근로시간면제를 부여 받아 노동조합 활동을 하는 경우 수가가 적용되지 않아 장기근속장려금 산정에서 제외되고 있음.

○ 공무원의 경우 ‘공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률’ 제 7조는 4항에서 2010년부터 전임자임을 이유로 승급이나 신분과 관련한 차별을 하지 못하도록 하고 있으며 2022년 6월 1항을 개정해 노조전임자를 둘 수 있도록 하고 있음. 교원 또한 ‘교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률’ 제5조에 노조전임자 지위를 명시하였고 전임자임을 이유로 한 승급과 신분상의 불이익을 받지 않도록 보장하고 있음.

<공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률>

제7조(노동조합 전임자의 지위) ① 공무원은 임용권자의 동의를 받아 노동조합으로부터 급여를 지급받으면서 노동조합의 업무에만 종사할 수 있다. <개정 2022. 6. 10.>

② 제1항에 따른 동의를 받아 노동조합의 업무에만 종사하는 사람[이하 “전임자”(專任者)라 한다]에 대하여는 그 기간 중 「국가공무원법」 제71조 또는 「지방공무원법」 제63조에 따라 휴직명령을 하여야 한다.

③ 삭제 <2022. 6. 10.>

④ 국가와 지방자치단체는 공무원이 전임자임을 이유로 승급이나 그 밖에 신분과 관련하여 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.

○ 조세와 사회보험료로 운영하는 노인장기요양보험제도와 조세를 기반으로 인건비를 지급받는 교원·공무원 간에 노동조합 활동에 대한 보장에서 차이를 두어서는 아니 됨.

○ 발제1에서 제시한 공공성의 요소 중 규범적 관점인 공공가치(민주적 거버넌스)로서의 노동조합 활동 지원을 위한 방안으로 우선적으로, 요양보호사가 가입한 노동조합이 단체협약으로 노조전임자를 둘 경우 이를 장기요양서비스를 제공한 것으로 인정해야 함.

돌봄의 공공성 강화와 노동자의 처우개선으로 돌봄서비스 질 향상해야

정경은(민주노총 부설 민주노동연구원 연구위원·재가요양서비스 수급자의 보호자)

○ 노인돌봄 공공성 강화 돌봄노동자 처우개선을 위한 토론회의 취지에 전적으로 공감하며 수급자의 보호자로서 몇 가지 의견을 제출하기에 앞서 개인 사례부터 공유하고자 함.

- 모친께서 2년 1개월 14일간의 투병생활을 마치고 2021년 8월 14일 퇴원하고 집에서 재가요양서비스 의존 중임.
- 뇌출혈로 대학병원에서 1개월, 재활치료하면서 요양병원에서 5개월, 재활치료 강화를 위해 종합병원 4개월, 병원과 처음에 약속한 3개월이 이미 지난 만큼 재활치료를 이어가기 위해 경기도 한 병원의 간호간병서비스 병동과 일반 병동에서 약 1년 5개월간 입원, 요양등급 1등급 판정을 받음.
- 재가요양서비스를 선택한 이유는 발병 2년 뒤부터는 재활의학과 의료적 치료는 끝난데다, 코로나19로 병원과 요양원 면회가 거의 안되면서 모친뿐만 아니라 우울증에 걸린 노인들이 많기 때문이었음.

○ 작년 8월 중순부터 재가서비스 시설 두 곳에 재가요양보호사를 요청한 사례는

다음과 같음.

- 첫째, 서울사회서비스원에 의뢰하고 싶었으나 성북구에는 지사도 없을 뿐만 아니라, 하루 4시간을 제외하고 나머지 노동시간에 대해서는 급여와 재해보험도 수급자의 책임이 되는 등의 조건을 요구하여 포기했음.
- 둘째, 성북구에서 평가 최우수등급을 받은 민간서비스시설에 의뢰했는데, 분명히 8월 14일 퇴원인데도 8월 11일 계약하자고 요구해서 필자가 실제로 요양보호사가 처음 우리 집에 온 8월 16일로 계약일을 변경했음. 요양보호사의 시간당 임금은 대략 11,000원 넘었던 것으로 기억함. 한 달 뒤 이 기관은 요양보호사 계좌에 보내야 할 임금을 과다 책정하여 송금하라고 요구하는 바람에 즉각 문제 제기하여 시정하도록 했음.
- 셋째, 이후 양심적인 재가요양시설을 새로 수소문하여 11월부터 사회적협동조합인 비영리기관에 의뢰하여 재가요양서비스를 이어가고 있으며 만족도가 매우 높음. 2022년에 재가급여 한달 한도는 1,672,700원인데, 6월에는 공휴일 이틀 제외하고 17일 4시간, 4일간 8시간(4시간 24회, 총 96시간)을 장기요양보험에 의존하고 있음.

○ 공공성 강화에 대한 의견

- 노인 장기요양서비스에 공공성 개념을 도입하고 공공요양공급률 30%(2차 기본선), 표준임금제 도입, 좋은 일자리 인증제, 요양보호사 조직화에 동의함.
- 다만, 공공성을 정부와 민간, 노조라는 틀 이외에 실제 재원을 부담하는 국민과 요양서비스를 의뢰하는 이용자의 위치와 발언권은 어디에 포함할 수 있는지 의문임. 공적 통제에 정작 국민은 빠져 있는 것으로 보임. 또한, 공공과 협동조합 등 비영리기구, 민간 시설 분할 구도가 필요할 것으로 보임.
- 서울요양원같은 요양원과 서울사회서비스원같은 공공 재가시설이 늘어나야 한다는데 전

적으로 공감함. 그런데, 2022년에 1등급 기준 재가급여 한달 한도는 1,672,700원에 불과한 문제가 해소되지 않으면 필자의 경험처럼 접근성이 떨어짐. 장기요양 1등급이나 2등급은 24시간 케어가 필요함. 요양원은 하루 기준으로 요양급여를 책정하지만 풀타임으로 일하는 가족에게 주중에 면회할 시간을 주지 않고, 재가요양서비스는 장기요양보험이 배제한 나머지 인건비를 노동하는 가족이 모두 부담해야 하는 구조임. 24시간 케어가 필요한 수급자의 재가요양서비스 시간을 현행 수준에서 단계적으로라도 대폭 늘려야 할 것임. 우리나라는 몇 년 뒤 초고령 사회에 진입하면서 그만큼 1-2등급 이용자들도 늘어날 텐데, 재가서비스 시간 부족은 결국 정부 정책이 요양원 입소를 강제하는 것으로 해석할 수밖에 없음.

○ 요양보호사 저임금 개선과 경력 인정, 건강 대책 필요

- 앞으로 더욱 늘어날 노인 인구와 뇌경색, 뇌출혈, 치매 인구도 그만큼 늘어날 텐데, 요양보호사의 저임금으로는 앞으로 노인 돌봄을 감당할 수 없을 것으로 보임. 돌봄의 가치를 사회가 인정해야 돌봄 노동에 종사하려는 노동자도 늘어날 수 있지 않을까 싶음.
- 노인의 상태를 주시하고 판단하여 보호자에게 치료 등을 의뢰할 수 있는 역량은 요양보호사의 오랜 경험에서 비롯되는데 전혀 경력을 인정받지 못하는 모순이 발생함. 1등급 이용자를 담당하는데, 경험이 부족한 요양보호사와 10년 경력의 요양보호사가 동일임금을 받는 모순을 당장 개선해야 함. 특히, 재가요양보호사의 경우, 이용자가 무슨 일이 생기면 언제든지 경력이 단절되기 때문에 몇 개의 요양시설에 적을 두고 일하는 사례가 많은데, 동일기관 조건으로 장기근속장려금을 지급하다니 정부가 시설 중심으로 사고하기 때문임.
- 남우근 정책위원이 제안한 표준임금체계와 직급체계, 경력/숙련/근속 반영에 찬성하며, 무엇보다 숙련과 경력, 특히, 1-2등급 이용자, 치매 환자 담당 경력이 반영되어야 할 것으로 보임.

- 개인적으로는 박주영 부원장이 제안한 1:1 매칭에서 복수의 수급자 중 지정된 수급자에게 방문하여 업무를 수행하는 방식이 합리성이 있다고 보는데, 요양보호사들의 의견을 하나로 모으기 어려울 것으로 보임.
- 요양보호사의 건강검진, 예를 들어, 근골격계 질환 등 검진과 치료에 건보공단이 책임지고 비용을 부담해야 하며, 향후 남성 노인을 케어할 남성 요양보호사 양성방안도 마련하라고 제안할 필요가 있음.
- 노조가 정부와 국회, 자치단체와 자치의회를 대상으로 더욱 활발하게 의견개진을 해야 요양보호사의 노동조건이 개선될 수 있을 것임. 부실기관 퇴출과 함양미달인 요양보호사 자격증 취소에 노조가 오히려 나서야 함. 요양보호사라는 직업의 가치를 높이는 역할을 결국 노조가 할 수밖에 없으며, 이 과정에서 돌봄친화적이고 노동친화적인 이용자나 보호자들과 연대해야 할 필요가 있음.

인권위 권고가 요양보호사들의 처우를 개선하고, 돌봄 대상자들이 믿고 맡길 수 있는 만족스러운 서비스가 이루어지는 첫걸음이 되어야 할 것

조희훈 참여연대 사회복지위원회 간사

1. 들어가며

■ 코로나19 감염병 위기 상황을 거치며 우리나라에서 돌봄이 중요한 사회적 의제로 떠올랐습니다. 돌봄노동은 역사적으로 여성의 것, 무급노동, 잔여적인 것으로 여겨지며 노동으로 인정받지 못했습니다. 저평가된 돌봄노동은 요양보호사의 저임금과 낮은 처우 문제를 불러일으켰습니다.

■ 우리가 돌봄노동자들에게 주목해야 하는 또 하나의 이유는 돌봄노동자들에 대한 처우가 돌봄 서비스의 질과도 직결된다는 점 때문입니다. 돌봄노동자들이 열악한 환경에서 일을 하면, 그 돌봄을 제공받는 대상자들 또한 질 낮은 서비스를 받을 수밖에 없습니다. 돌봄을 제공하는 사람과 받는 사람 모두를 위해 요양보호사의 처우 개선은 시급한 과제입니다.

■ 발제자 분들이 제안한 요양보호사 처우 개선 방안에 전반적으로 동의하며 요양보호사 처우를 개선해 근본적으로 돌봄의 질을 개선하기 위한 돌봄의 공공성 강화 방안을 모색하는 방향의 토론을 진행하고자 합니다.

2. 현황

- 2008년 노인장기요양보험법이 시행되며 시민들은 누구라도 장기요양서비스가 필요로 하는 사람들이 이용할 수 있는 보편적 보장체계가 구축될 것이라 기대했습니다. 그러나 정부는 제도 초기부터 공공 인프라 확대 없이 민간 중심의 공급 인프라 확충에 주력했고, 요양기관 설립에 드는 비용을 줄이기 위해 기관 설립을 ‘신고제’로 입법화했습니다. 그 결과 현재도 장기요양기관의 대부분을 민간이 설립·운영하고 있고, 공공이 직접 관리하는 곳은 전체 기관의 1% 내외로 매우 적습니다. 과도한 경쟁에 뛰어들민간 기관들은 돌봄에 종사하는 노동자들의 처우나 서비스를 제공받는 대상자들의 돌봄 욕구보다 자신들의 이윤을 추구해 열악한 시설 환경을 방치하고 불안정한 고용 환경 속에서 다수의 시급제 비정규직 돌봄 노동자를 양산했습니다. 그러나 이에 대한 국가의 관리 감독이 제대로 이루어지지 않아 이 문제는 현재까지도 우리나라 돌봄 서비스의 질을 악화시키는 요인이 되고 있습니다.

- 요양보호사들은 최저임금 수준의 임금을 받으며 경력도 인정받지 못하는 노동환경에 놓여있습니다. 상대적으로 안정적인 시설이나 공공이 운영하는 사회서비스원에서 종사하는 요양보호사들의 경우 최저임금 이상을 적용받고 장기근속장려금도 지급받을 수 있으나 재가 요양보호사들의 경우 최저임금 이하의 시급을 받고, 소속이 불안정해 장기 근속 장려금은 커녕 수시로 해고되는 일이 발생하고 있습니다.

- 이는 곧바로 돌봄서비스 질 저하로 이어졌습니다. 민간기관 이용자는 국공립기관 이용자에 비해 서비스 만족도가 현저히 떨어집니다. 민간, 특히 개인이 운영하는 기관들이 이용자를 확보하고 정부 지원금을 받기 위해 개폐원을 반복하는 등 편법을 행하기도 했습니다. 이로 인해 고통받는 것은 돌봄노동자들과 대상자들이었습니다. 코로나19 상황에서 요양보호사들은 타의로 일자리가 중단되거나, 감염병 상황에서 제대로 된 방역물품 없이 돌봄을 제공해야 했습니다. 그러다 보니 시설 내 집단 감염이 발생하고 다수의 사망자가 나오기도 했습니다. 정부는 위기 상황에서 요양보호사들을 필수노동자로 지정했지만 처우는 여전히 개선되지 않고, 돌봄의 질 또한 나아지지 않고 있습니다.

3. 돌봄의 공공성 강화를 위한 방안

○ 공공요양시설의 확대로 고용안정성 강화

- 가속화되는 저출생 고령화 시대에 돌봄에 대한 수요는 점점 늘어나고 있습니다. 우리나라는 2025년 초고령사회로 들어설 것으로 예측됩니다. 이제 장기요양 시설의 절대적인 양

적 확대는 선택이 아닌 필수입니다. 시설의 확대는 민간이 아닌 국가 주도로 이루어져야 하며, 운영 및 관리를 국가가 책임져 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 해야 합니다. 이를 위해서는 공공이 질 높은 돌봄을 제공하고, 민간도 공공 수준의 서비스를 제공할 수 있도록 견인할 수 있는 최소한의 기준선이 필요합니다.

- 공공요양 기본공급률제를 도입해 공공비율의 최저 기준을 마련하고, 현재 일반요양시설과 치매요양시설에 다르게 적용되는 국고보조율을 동일하게 80%로 확대해 공공성을 강화하자는 발제자의 의견에 동의합니다.

○ 사회서비스원 국공립 우선 위탁 범제화

- 사회서비스원은 요양 등 다양한 분야의 국공립 사회서비스 인프라를 확충하고, 시도별 사회서비스원이 이를 직접 관리, 운영해 이용자들에게 좋은 돌봄을 제공하는 역할을 합니다. 작년 8월, 돌봄의 공공성 강화를 위한 사회서비스원법이 통과되었으나, 핵심 조항이던 국공립 우선 위탁 조건을 민간이 기피하는 기관으로 한정하고 위탁의 의무조항을 임의조항으로 수정해 법안의 실효성을 떨어뜨렸습니다. 사회서비스원법은 국가가 책임지고 질 높은 돌봄을 제공하는 것 뿐만 아니라 돌봄노동자를 공공이 직접 고용해 노동자들의 고용안정성을 보장하고 노동환경을 개선하는 목적 또한 있습니다.

- 사회서비스원 도입 취지에 맞게 사회서비스원이 국공립 시설을 우선위탁 받도록 분명히 하고, 돌봄 노동자를 직접 고용하여 요양보호사들의 처우를 국가가 책임지고 개선해 가족들이 믿고 맡길 수 있도록 해야 합니다. 또한 민간 돌봄이 공공을 따라 돌봄의 질을 향상시킬 수 있도록 표준적 서비스 모델을 창출해야 합니다.

○ 교육체계 마련 및 임금체계 개편

- 우리나라는 돌봄 인력에 대한 정부의 지원이 미미하고, 돌봄에 대한 사회적 인식이 낮아 체계적인 돌봄 인력 양성 시스템이 구축되어 있지 않습니다. 요양보호사 자격증 취득 이후 현장에서 아무리 많은 경험을 쌓아도 전문성을 인정받기 힘듭니다. 장기근속장려금은 동일기관에서 3년 이상 일해야만 지급받을 수 있어 불안정한 고용환경 속에서 제도의 실효성이 떨어집니다. 노동강도에 비해 저임금이다보니 젊은 인력이 수급되지 못하고 요양보호사가 고령화 되는 상황이 발생하고 있습니다.

- 영국의 경우 돌봄 노동 인력에 대한 교육 훈련 프로그램을 마련해 승진 제도를 구축하고 정부가 자격증의 품질 관리를 책임지고 있습니다. 독일 또한 승급 체계를 통해 돌봄 제공 인력의 전문성을 강화하고 있습니다. 두 나라 모두 직급에 따라 다른 체계적인 임금체계를 가지고 돌봄 인력을 양성하고 있습니다.

- 돌봄 인력을 체계적으로 양성할 수 있는 교육 프로그램을 마련하고, 요양보호사를 정규직화 해 경력이 인정되는 표준 임금 체계를 마련해야 합니다. 요양보호사의 전문성을 강화해 질 높은 돌봄을 제공해야 이용자가 서비스를 믿고 맡길 수 있을 것입니다.

○ 돌봄기본법에 대한 의견

- 현재 사회복지사업법이 제 역할을 다 하지 못하고 있어 돌봄과 관련한 여러 기본법 제정 움직임이 일어나고 있습니다. 그러나 개별 기본법을 재정하기 보다 모든 대상과 범위를 아우를 수 있는 하나의 돌봄기본법을 제정하고, 그 법에 근거해 요양보호사의 노동환경과 임금 체계가 개선되고 돌봄의 질이 향상될 수 있도록 해야 합니다.

4. 나가며

요양보호사의 처우를 개선해 노인돌봄의 공공성을 강화한다는 것은 단순히 국가가 요양보호사의 임금만을 인상하고 하나의 장기요양기관을 새로 설립하는 것이 아니라, 국민 누구나 질 높은 돌봄 서비스를 제공받을 수 있도록 국가가 책임 진다는 것을 의미합니다. 앞으로 더욱 확대될 돌봄 시장에서 돌봄을 제공하는 요양보호사들이 정당한 대우를 받고 안정적인 노동환경에서 지속적인 교육과 훈련을 통해 능력을 향상시킬 수 있어야 이용자들이 비로소 좋은 돌봄을 제공받을 수 있습니다. 돌봄 노동에게 씌워진 무급 노동, 저임금 노동의 프레임에서 벗어나야 합니다. 돌봄 노동이 필수노동으로써 가치를 인정받는 것으로부터 돌봄의 질은 향상되고, 공공돌봄에 대한 시민의 인식 또한 달라질 것입니다. 이를 위해 시민사회는 계속해서 돌봄의 국가책임을 요구하고 있습니다. 인권위의 이번 권고는 현장의 요양보호사들의 처우를 개선하고, 돌봄 대상자들이 믿고 맡길 수 있는 만족스러운 서비스가 이루어지는 첫걸음이 되어야 할 것입니다.

[토론] 고용노동부

[토론] 보건복지부

[토론] 건강보험공단

