

# 국 가 인 권 위 원 회

## 상 임 위 원 회

### 결 정

제 목 노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선을 위한  
제도개선 권고

### 주 문

보건복지부장관에게,

1. 노인 돌봄서비스의 공공성을 강화하기 위하여 전체 장기요양기관 중 국·공립 장기요양기관이 차지하여야 하는 목표 비율을 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 이행계획을 수립하며,
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 정비하며,
3. 노인돌봄노동자의 건강권, 휴식권 등이 보호될 수 있도록 장기요양기관에 대한 대체인력지원제도를 마련할 것을 권고합니다.

## 이 유

### I. 검토 배경

코로나19 팬데믹(COVID-19 pandemic, 이하 ‘코로나19’라고 한다)으로 인해 사회의 다양한 부문들이 비대면으로 전환됨에 따라 가정과 시설 등에서 돌봄이 필요한 사람들뿐만 아니라 돌봄을 제공하는 사람들에게도 부정적인 영향을 미치고 있다.

노인을 위한 장기요양기관, 노인돌봄서비스 등의 이용이 제한되거나 중단되면서 신체적, 정신적 건강이 악화되고, 가족의 돌봄 부담이 가중되는 등 노인 당사자를 포함한 가족구성원 전체의 건강과 삶의 질 저하는 물론 생존마저 위협하고 있다. 특히 전 세계에서 가장 많은 코로나19 확진자와 사망자가 나온 미국의 경우 전체 사망자의 41%가 요양시설에서 발생하였고, 캐나다 퀘벡주에서도 요양시설 사망자가 전체 사망자의 68%를 차지하는 등 요양시설을 이용하는 노인의 경우 그 취약성이 매우 크다고 할 수 있다.

또한 취약한 노인에게 돌봄을 제공하는 노인돌봄노동자 중에서 가장 많은 비율을 차지하고 있는 요양보호사의 경우 단시간 노동자 혹은 1년 단위의 기간제 노동자가 대부분으로 고용 불안정성, 저임금 등 열악한 노동조건을 갖고 있는데, 더구나 코로나19 이후에는 노인돌봄서비스 중단에 따른 소득 상실 위험과 감염 우려로 인한 불안 등에 처해있다.

하지만 노인돌봄서비스 공급을 민간시장에 절대적으로 의존하고 있는 우리나라의 노인돌봄 체계의 한계로 코로나19로 인한 돌봄 공백, 노인돌봄 서비스의 질 제고 등의 문제는 해결되지 않고 있으며, 노인돌봄노동자의 열악한 노동조건은 여전히 개선되지 못하고 있다. 이에 노인돌봄서비스의 공공성 강화와 노인돌봄노동자의 처우개선을 위하여 「국가인권위원회법」 제19조에 따라 검토하였다.

## II. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」 제10조, 제32조, 제34조, 「세계인권선언」 제3조, 제23조, 제25조, 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제6조, 제7조, 제9조, 제11조, 제12조를 판단기준으로 하였고, 유엔 사회권규약위원회 일반논평 제3호, 국가인권위원회의 2012. 6. 14. 「요양보호사 노동 인권 개선 정책 권고」 결정, 2020. 8. 28. 「노인돌봄 공공성 강화를 위한 단기보호 제도개선 권고」 결정 등을 참고하였다.

## III. 판단

### 1. 노인돌봄체계 문제점 및 노인돌봄노동자의 열악한 노동조건

#### 가. 노인돌봄체계

공적 사회보험의 일환으로 2008년 「노인장기요양보험법」에 따른 노인장기요양보험제도가 도입되면서 가족 및 비공식적 돌봄이 국가 중심의 공적 노인

돌봄체계로 전환되었다. 하지만 노인장기요양보험제도 도입 초기 장기요양 서비스를 제공하기 위한 인프라가 완비되지 않은 상황에서 민간 주도의 장기요양서비스 전달체계가 형성되었다.

그 결과 장기요양서비스는 이윤 창출을 위한 하나의 사업 수단이 되었으며, 공적 체계보다는 민간기관에 대한 의존성이 더욱 심화되었다. 국민건강보험공단의 『2020년 노인장기요양보험통계연보』에 따르면, 2020년 기준 전체 장기요양기관수는 25,384개소(재가 19,621개소, 시설 5,763개소)이며, 이 중에서 민간기관은 25,140개소로 전체 장기요양기관의 약 99%를 차지하고, 국·공립기관은 244개소로 약 1%미만에 불과하다. 특히 민간기관 중 21,244개소(83.7%)가 법인설립기관이 아닌 개인설립기관이어서, 개인기관 간의 과당경쟁 등으로 인해 장기요양서비스의 공공성이 축소되었다.

민간기관은 국가 재정에 의존하면서도 기본적으로 이윤 추구를 위하여 인건비 등의 비용을 최대한 절감하는 방식으로 장기요양기관을 운영하므로 노인 돌봄서비스 질 제고에는 크게 기여하지 못하는 한계를 가지고 있다. 결국 공공 인프라의 절대적 부족은 민간기관에 대한 의존성을 더욱 심화시켜 재정 투입의 기대효과를 충분히 체감하지 못하게 하고, 오히려 돌봄 공백 등 여러 가지 문제점을 야기한다.

보건복지부가 고시하는 장기요양수가에 따라 장기요양서비스 단가가 결정되기 때문에 서비스 질에 따른 시장가격의 차별화는 원천적으로 불가능한 상황이다. 이에 장기요양서비스 제공자, 즉 민간기관 운영자에게 서비스 질 개선의 유인은 약화되어 장기요양기관 지정에 필요한 최소한의 수준으로 장기요양 서비스를 제공하려는 경향이 나타났고 그 과정에서 상당수의 장기요양기관이

설립과 폐업을 반복하였다. 또한 장기요양수가가 고정된 상황에서 이윤 추구를 위해서는 비용의 가장 많은 부분을 차지하는 인건비를 최대한 줄이려는 경향이 있으며, 이는 곧 노인돌봄노동자의 저임금 문제로 귀결되었다.

또한 장기요양서비스 전달체계에서 장기요양기관 설립 주체가 민간 혹은 국공립인지에 따라 장기요양서비스 질의 격차가 발생한다는 지적도 있다. 국민건강보험공단에서 2018년 시설요양기관 4,287개소를 대상으로 평가를 실시한 결과 민간(개인)시설 중 노인요양시설은 C등급이 27.8%(446개소)로 가장 큰 비중을 차지하였고, 노인요양공동생활가정은 최하 등급인 E등급이 31.4%(408개소)로 가장 큰 비중을 차지하였다. 이는 재가요양기관 평가 등급에서도 비슷한 양상을 보였다. 민간(개인·법인) 시설에 비해 국공립 시설에 대한 평가 등급이 대체적으로 높았으며, 국공립 및 비영리법인 시설의 이용자 만족도와 서비스 질에 대한 신뢰도도 높았다.

#### 나. 노인돌봄노동자의 노동조건

「노인장기요양보험법」 제2조(정의) 및 같은 법 시행령 제11조(장기요양급여 종류별 장기요양요원의 범위)에 따라 장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자를 장기요양요원으로 규정하고 있으며, 요양보호사, 사회복지사, 물리(작업)치료사, 간호(조무)사, 치과위생사가 여기에 해당한다. 국민건강보험공단의 『2020년 노인장기요양보험 통계연보』에 따르면 장기요양기관에 근무하는 장기요양요원, 즉 노인돌봄노동자는 약 50만 명이며, 이 중 요양보호사는 약 45만 명으로, 노인돌봄노동자 전체의 90%에 해당한다.

요양보호사는 2018년부터 통계청 표준직업분류에 등재되었고 사회적으로 필요하고 인정받는 직업으로 자리매김하였으나, 장기요양기관에서 유사한 업무를 수행하고 있는 사회복지사에 비해 요양보호사의 고용형태, 임금 등 노동조건은 상대적으로 매우 열악하다.

보건복지부의 '2019년도 장기요양 실태조사'에 따르면, 요양보호사의 절반 이상이 시간제 계약직으로 근로하고 있으며, 이로 인해 월 평균 근무시간이 108.5시간에 불과하고 평균 임금은 114만원으로 높지 않으며, 시간당 임금 수준 또한 사회복지사에 비해 낮은 것으로 조사되었다. 또한 시설요양기관 요양보호사의 경우 주로 1년 단위의 기간제 노동자이고 재가요양기관 요양보호사는 파견(혹은 단시간) 노동자인 점에서 계약 형태의 차이는 있지만 이들은 모두 공통적으로 고용이 불안정하여 코로나19와 같은 사회적 위기 상황에서 일자리·소득 위기를 경험할 가능성이 크다.

요양보호사의 임금수준이 낮은 원인은 노인 돌봄노동에 대한 저평가에 있고, 경력을 인정하지 않는 시급제 임금체계로 인한 것이라는 지적이 있는데, 이로 인한 저임금은 고용 불안정의 주요 요인으로 작용하고 있다.

요양보호사의 저임금 문제를 해소하기 위해 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」(이하 '장기요양급여 고시'라고 한다) 제 11조의4(장기근속 장려금)는 시설요양기관 요양보호사는 '월 120시간 이상 계속하여 근무한 기간이 3년 이상', 재가요양기관 요양보호사는 '월 60시간 이상 계속하여 근무한 기간이 3년 이상' 기관기호가 동일한 장기요양기관에서 하나의 직종으로 계속 근무하면 계속근무기간에 따라 월 6~10만원의 장기근속 장려금을 요양보호사에게 지급하도록 규정하고 있다.

그러나 근속기간에 따라 요양보호사에게 지급되는 장기근속장려금은 금액 자체가 크지 않을 뿐만 아니라 경력 전체를 인정해 주지 않고 동일기관 근속 기간만 적용하도록 규정하고 있어 이직이 잦은 특성상 실제 혜택을 받는 인원은 많지 않다. 또한 2016년 「노인장기요양보험법」이 개정되면서 장기요양기관에 대한 장기요양급여비용 대비 인건비 지출 비율이 매년 고시되고 있으나, 위 고시에는 장기요양기관의 총 종사자 인건비 지출 비율만을 산정하고 있을 뿐 요양보호사의 인건비 지출 비율을 별도로 구분하지 않고 있어 특정 인력에게 인건비를 몰아주는 등 편법도 나타나고 있다.

뿐만 아니라 보건복지부는 장기요양급여 고시를 통해 장기요양수가를 매년 고시하고 있지만 이 중 인건비 내역을 별도로 공개하지 않고 있어 현행 인건비 지출비율 기준으로는 요양보호사가 적정 임금을 받고 있는지 여부를 제대로 확인할 수 없는 문제를 갖고 있다.

노인돌봄노동자의 주 업무는 대부분 고된 육체적 노동을 수반하기 때문에 상당수가 근골격계 질환으로 고통받고 있으며, 특히 시설요양기관의 노인돌봄노동자의 경우 야간근로와 높은 노동강도로 인한 건강상 부정적 영향으로 노인돌봄노동으로부터 이탈하는 경우가 많다. 또한 시설요양기관의 경우 야간 전담 혹은 주말전담 인력을 두거나 짧은 주야간근무 교대로 인력을 운영하고 있어 노인돌봄노동자의 휴게시간 부재 및 격무는 고질적인 문제로 지적되어 왔다. 뿐만 아니라 코로나19와 같은 사회적 위기 상황에서 불가피한 대면노동으로 인해 감염위험을 감수하며 돌봄노동을 계속 제공하여야 하고, 돌봄 외 방역 등 업무량의 증가로 신체적, 정신적 소진도 커지고 있는 상황으로 이들의 건강권 보장을 위한 적극적인 보호조치가 요구된다.

## 2. 노인돌봄체계 변화와 노인돌봄노동자에 대한 처우개선 필요성

헌법 제34조 제1항은 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다’, 같은 조 제2항은 ‘국가는 사회보장·사회복지 증진에 노력할 의무를 진다’라고 규정하고 있어 국민의 사회보장을 받을 권리와 국가의 사회보장 의무를 천명하고 있다. 세계인권선언 제22조는 ‘모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장에 대한 권리를 갖는다’라고 규정하고, 제25조 1항에서도 ‘모든 사람은 실업, 질병, 장애, 배우자의 사망, 노령, 기타 불가항력에 의한 생활불능의 경우에 보장을 받을 권리를 갖는다’라고 규정하고 있어 사회보장에 대한 권리를 천명하고 있다. 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘사회권규약’이라 한다) 제9조는 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리, 제11조는 적절한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리, 제12조는 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리에 대해 규정하고 있고, 당사국은 이를 보장하여야 할 의무가 있다.

헌법 제10조는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’라고 규정하고 있고, 제32조 제3항은 ‘근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다’라고 규정하고 있다. 세계인권선언 제3조는 모든 사람의 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리에 대해 천명하고 있으며, 유엔 사회권규약 제7조는 모든 사람의 안전하고 건강한 근로조건을 향유할 권리를 규정하고 있다. 「노인장기요양보험법」 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등) 제5항에서도 ‘국가 및 지방자치단체가 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다’고 규정



하고 있다.

헌법 및 국제규약 등에서 천명하고 있는 국가의 사회보장 의무를 실천하기 위해 정부는 노인돌봄에 대한 국가적 책임을 분명히 하면서 「사회보장기본법」, 「노인복지법」, 「노인장기요양보험법」 등을 제정하여 노인의 사회안전망을 확보해 왔다. 「노인장기요양보험법」 제5조(장기요양급여에 관한 국가정책 방향)는 ‘노인뿐만 아니라 장애인 등 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 모든 국민이 장기요양급여 등을 제공받을 수 있도록 노력할 것’을 규정하여 돌봄에 대한 노인, 나아가 전 국민의 권리로 선언하였다.

소규모·영세 민간 장기요양기관 주도의 노인돌봄체계는 장기요양서비스의 질 저하라는 결과를 초래할 뿐만 아니라 서비스 이용자의 돌봄을 받을 권리에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점에서 양질의 서비스를 담보할 수 있는 공공인프라의 확충은 시급한 과제이다. 또한 노인장기요양보험제도 하에서 노인돌봄노동자의 낮은 임금수준은 다른 사회서비스 분야에 비해 공급자 측면에서 높은 민간 및 개인 비율에 기인한 것이라 할 수 있으므로 공적 책임성을 강화하고 국가 주도의 공적 노인돌봄체계로의 전환이 필요하다. 나아가 노인돌봄노동자의 휴가, 교육, 출장, 감염·접촉에 의한 격리 등으로 불가피하게 돌봄서비스 등을 제공하지 못하는 경우, 업무 공백을 최소화하여 실질적인 휴식권을 보장하고 안정적인 근무환경을 조성하기 위한 제도를 마련하여 운영할 필요가 있다.

### 3. 노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선을 위한 제도개선 방안

가. 국공립 장기요양기관 비율 확대를 위한 구체적인 이행계획 수립

노인돌봄서비스 제공에 있어서 현저히 낮은 국·공립 장기요양기관 비율 및 과도한 민간 의존성은 재정투입의 비효율성 및 서비스 질에 관련된 다양한 문제를 유발하므로, 장기요양서비스의 공적 책임성 강화와 질적 수준 제고를 위해 지역별 수요 등을 고려하여 전체 장기요양기관 중 국공립 장기요양기관이 차지하여야 하는 목표 비율을 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 이행 계획을 수립할 필요가 있다.

노인을 대상으로 사회화된 돌봄을 제공하는 장기요양서비스는 보편적이고 필수적인 사회보장제도의 일부로 교육이나 의료와 같이 공공재의 영역에 속한다고 할 수 있다. 국공립 장기요양기관 확충은 민간 주도의 장기요양서비스 문제를 개선하고, 장기요양서비스의 공공성을 높임으로써 궁극적으로 서비스 질을 높이는 방안이 될 수 있다. 또한 국공립 장기요양기관은 장기요양서비스 제공에서 공공성을 직접적인 목적으로 하기 때문에 이익 추구를 우선시함으로써 생기는 부작용을 줄일 수 있다. 이에 장기요양서비스의 공적 책임성을 강화하고 나아가 모든 장기요양기관의 균등한 서비스 품질을 담보할 수 있도록 적절한 지원과 관리가 필요하다.

한국 사회는 2025년 초고령사회로의 진입이 예상되며, 이에 따른 노인에 대한 사회적 돌봄 요구가 크게 증가할 것으로 보인다. 따라서 이러한 사회 변화에 상응하는 공적 대응을 강화하기 위해 국공립 장기요양기관의 확대가 필요하다. 보건복지부가 수립한 『제2차 장기요양 기본계획』에 장기요양 공공 인프라 확충 계획이 명시되어 있으나 목표 대비 달성률은 현재까지 30%에 불과하고 2022년까지 추진을 완료하더라도 전체 장기요양기관 공급량 대비 여전히 공공이 차지하는 비율은 3% 미만에 불과하다. 따라서 향후 제3차 장기요양

기본계획에서 국공립 장기요양기관 확대 계획을 보다 강도 높게 수립하고, 지역별 수요 등을 고려하여 적정수준 이상의 공공인프라를 확충할 수 있도록 구체적 계획을 수립할 필요가 있다. 특히 코로나19라는 사회적 위기 상황에서 민간 주도의 노인돌봄체계는 돌봄이 필요한 사람들과 돌봄을 제공하는 가족 등 당사자 모두에게 심각한 돌봄 공백이 우려되므로 노인돌봄서비스의 공공성의 확보는 시급히 해결해야 할 것이다.

#### 나. 요양보호사 임금가이드라인 마련 및 관련 고시 정비

요양보호사의 열악한 근로조건은 당사자의 노동권뿐만 아니라 노인돌봄 서비스 이용자의 돌봄을 받을 권리에도 부정적 영향을 줄 수 있으므로 저임금 및 경력을 인정하지 않는 단일임금체계의 문제점, 인건비 지출비율 제도의 한계 등이 시정될 수 있도록 요양보호사 표준임금을 제시하는 임금가이드라인을 마련하고 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」를 정비할 필요가 있다.

돌봄은 자신의 이익이 아닌 타인의 욕구 충족이 우선시되는 타자지향적이며 타인에 대한 지속적 관심과 정서적 교감을 필요로 하는 노동이라는 점에서 자신의 사적 이익을 추구하기 위해 재화와 서비스를 생산하고 화폐가치로 성과를 측정하는 전형적인 노동과는 다른 차별화된 속성을 지닌다. 요양보호사는 국가가 법률에 의하여 국민에게 보장해야 할 사회서비스를 제공하는 주체이므로, 그 업무는 공적 성격과 책임을 가지고 있다고 할 수 있고, 요양보호사의 임금이 사회보험을 재원으로 해서 지급된다는 점에서도 공공성을 내포한다고 할 수 있다.

따라서 요양보호사에게 공공부문의 사회서비스 노동자와 동일한 임금을 보장하지는 못하더라도 이러한 노인돌봄 노동의 공적 성격을 고려하여 최소한의 합리적인 임금 수준과 고용안정성을 보장하기 위한 정책과 제도는 필요하다. 한편 민간 장기요양기관의 종사자 급여자료 확보의 어려움, 24시간 365일 운영되는 시설요양기관의 특성, 재가급여 종류별로 다양한 근무 형태 등으로 인해 장기요양기관의 요양보호사 임금에 대한 실증분석이 미흡하므로, 기관별 임금 실태를 먼저 파악하고 이를 바탕으로 근무형태를 반영한 임금 기준을 마련할 필요가 있다.

시설요양기관 요양보호사의 경우에는 ‘사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인’, ‘보육교직원 인건비 지급기준’ 등과 같이 기본임금과 함께 경력이 인정되는 표준임금체계를 마련하는 것이 필요하며, 근무 형태가 다양한 재가요양기관 요양보호사의 경우 소속기관 및 기관장의 재량에 따라 임금의 차이가 발생하지 않도록 적정 임금 기준이 제시될 필요가 있다. 또한 장기요양급여 고시의 인건비 지출비율을 직종별로 세분화하거나, 장기근속 장려금 지급 기준을 완화하는 등 요양보호사의 임금과 직접적인 연관이 있는 규정을 정비하여 요양보호사의 처우를 개선하고 합리적인 임금 수준을 보장할 필요가 있다.

#### 다. 장기요양기관에 대한 대체인력지원제도 마련

노인돌봄노동자는 코로나19로 인해 돌봄 외에도 방역 등의 업무가 추가되어 노동강도가 보다 세졌고, 감염위험 상황에서도 돌봄노동을 계속 제공하도록 요구받고 있다. 이에 노인돌봄노동자의 건강권, 휴식권 등을 보장하기 위해 장기요양기관에 대한 대체인력지원 제도가 마련될 필요가 있다.

강도 높은 노동 속에서 적절한 휴식조차도 보장되지 못하는 환경은 노동자의 건강을 악화시키는 주요한 원인이며, 특히 재난 시기 감염병 등으로 인해 노인 돌봄 노동이 중단될 수 있으므로 안정적으로 노인돌봄 노동을 확보하기 위해서도 대체인력지원제도를 운영하는 것이 필요하다. 특히 시설요양기관 노인 돌봄노동자의 경우 24시간 운영되는 생활시설의 특성상 주야간 교대근무와 휴일 근무 등을 수행하여야 하는 높은 노동강도로 인해 노인돌봄 노동으로부터 이탈하는 경우도 많으므로 이들의 휴식권이 실질적으로 보장될 수 있도록 제도적 여건을 마련할 필요가 있다.

보건복지부는 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 제3조(사회복지사 등의 처우개선과 신분보장)에 근거하여 ‘사회복지시설 종사자 대체인력 지원사업’을 통해 사회복지시설 종사자의 휴가, 교육, 출장 등으로 불가피하게 돌봄서비스 등을 제공하지 못하는 경우 대체인력을 지원하고 있다. 다만 위 사업 대상기관은 「사회복지사업법」 제2조(정의) 제4호에 따른 사회복지시설로서 「노인장기요양보험법」에 따른 장기요양기관은 해당되지 않는다.

따라서 노인돌봄노동자의 업무부담 경감을 통한 건강권 보호, 휴게시간의 실질적 보장 및 교육, 연차 사용 시 유급휴가권 등을 보장하기 위해 「노인장기요양보험법」에 따른 장기요양기관에 대해서도 대체인력을 지원할 필요가 있다.

#### IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.