

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

제 목 재가요양보호사의 노동인권 보호를 위한 제도개선 권고

주 문

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 평가 지표 중 ‘방문요양’과 ‘방문목욕’ 지표에 재가요양보호사 인권보호 항목을 별도로 신설하고, 적절한 평가점수를 배정하기를 권고합니다

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 교육 여부, ② 「남녀고용평등과 일·가정 양립 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 동의서를 작성하게 하는 등 수급자의 책임의식을 강화하는 방안을 마련하기를 권고합니다.

이 유

I. 검토 배경

재가요양보호사는 수급자의 집이라는 사적 공간에서 주로 혼자 일해야 하는 노동 속성과 대부분 여성으로 이루어진 성별 구조 등 복합적인 요인들로 인해 수급자와 가족으로부터의 폭언·폭행·성희롱 등 인권침해 위협에 노출되어 있다.

국가인권위원회는 2020년 「가구방문 노동자 인권상황 실태조사」를 실시하였고, 그 결과 가구방문 노동자 중에서 재가요양보호사가 노동현장에서 인권침해 위협에 노출되는 빈도가 높게 나타났으며, 특히 성희롱 피해가 심각한 것으로 조사됨에 따라, 재가요양보호사를 노동현장의 인권침해 상황으로부터 보호하기 위해 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 제도개선 방안을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」 제10조 및 제32조, 「산업안전보건법」 제5조, 제41조, 제52조, 세계인권선언 제23조, 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제7조, 유엔 「시민적 정치적 권리에 관한 국제규약」 제9조, 국제노동기구(ILO; International Labour Organization) 제155호 「산업안전보건협약」(1981) 및 제190호 「일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 협약」(2019)을 판단기준으로 하였고, 유엔 자유권규약위원회 일반논평 제35호(2014)를 참고기준으로 하였다.

III. 노인장기요양보험제도 개요

노인장기요양보험제도(이하 '장기요양제도'라 한다)는 고령 또는 노인성 질병으로 인해 일상생활을 혼자 수행하기 어려운 사람에게 신체활동 또는 가사

활동 지원 등을 제공하는 제도이다. 장기요양급여 대상자는 65세 이상의 노인, 또는 치매, 뇌혈관성 질환 등 노인성 질병을 가진 65세 미만의 사람 중 6개월 이상 동안 일상생활을 혼자 수행하기 어렵다고 인정된 사람이다.

장기요양급여는 재가급여, 시설급여, 특별현금급여로 이루어지는데, 이 중 재가급여는 요양보호사 등이 주로 수급자의 가정을 방문하여 급여를 제공하는 것이다. 재가급여는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호, 기타재가급여로 구성되며, 방문요양·방문목욕은 재가요양보호사에 의하여 수급자의 집에서 급여가 제공되는 반면, 주·야간보호, 단기보호는 수급자가 살고 있는 지역사회 내 시설에서 급여가 제공된다.

장기요양제도는 보건복지부가 관장하지만, 관리 운영 주체는 국민건강보험공단이고, 장기요양급여 제공 주체는 장기요양기관이다. 장기요양기관은 급여 종류에 따라 재가급여를 제공하는 기관과 시설급여를 제공하는 기관으로 나뉜다. 대부분의 장기요양기관은 개인에 의해 운영되는 민간기관이다.

* 장기요양기관(1,954개소)의 운영주체별 현황(2019년 기준): 개인 75.7%, 비영리법인 21.8%, 영리법인 2.5%

장기요양기관에 소속되어 수급자에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 사람을 장기요양요원이라고 한다. 장기요양요원에는 요양보호사, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사, 치과위생사가 포함되며, 이 중 요양보호사는 일반적으로 재가요양보호사와 시설요양보호사로 구분된다. 재가요양보호사는 재가급여 중 방문요양·방문목욕 급여를 제공하는 요양보호사를 의미하며, '방문요양보호사'라고도 불린다. 요양보호사는 장기요양요원의 90% 정도를 차지하며, 재가요양보호사는 요양보호사의 85% 정도를 차지한다. 보건복지부가 2019년 재가급여 제공기관에 근무하는 장기요양요원

2,713명을 대상으로 표본조사한 바에 따르면, 대부분이 여성(95.4%)이며, 연령대는 50대(37.6%)와 60대(41.9%)가 주를 이룬다.

IV. 판단

1. 제도 개선의 필요성

여성의 노동시장 진출 확대, 저출산·고령화 심화, 가족구조의 변화, 가족 부양의식 약화, 젠더평등 의식 강화, 개인의 자율적 삶에 대한 욕구 증가 등 사회·환경 변화로 인해 돌봄의 사회화가 강조되고, 시설이 아닌 집에서 여생을 보내는 것이 인간의 존엄성을 보장하는 측면에서 바람직하다는 기조가 강해지면서, 장기요양급여 수급자의 집에 방문하여 급여를 제공하는 재가요양보호사의 역할은 보다 중요해지고 있다.

그런데 장기요양제도를 둘러싼 논의가 수급자의 인권보호 및 서비스 질 제고를 중심으로 진전되면서, 재가요양보호사의 인권상황은 상대적으로 주목을 받지 못한 측면이 있다. ① 국가인권위원회(2020)의 「가구방문 노동자 인권상황 실태조사」, ② 보건복지부의 「2019년도 장기요양 실태조사」, ③ 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터(2020)의 설문조사에서 나타나는 결과들은 재가요양보호사의 열악한 인권상황을 보여주고 있다.

- ① 재가요양보호사 56명 중 17명(29.6%)은 고객으로부터의 신체적 폭력, 24명(42.6%)은 성희롱, 5명(9.3%)은 성폭행, 1명(1.9%)은 무기를 사용한 위협 경험
- ② 요양보호사 3,400명 중 512명(15.1%)은 수급자와 가족으로부터 꼬집기, 밀치기, 주먹질, 신체적 위협, 292명(8.6%)은 성희롱, 827명(24.3%)은 비난, 고함, 욕설 경험
- ③ 요양보호사 231명 중 98명(42.5%)은 성희롱 경험

재가요양보호사가 노동현장에서 인권침해를 경험했을 때, 현장에서 혹은 사후에 적극적으로 대처하기 어려운 것으로 보인다. 보건복지부(2020)의 '2019년도 장기요양 실태조사'에 따르면, 수급자에게 부당한 대우를 한 번이라도 경험한 적 있다고 응답한 1,144명의 요양보호사 중 37.0%만이 1순위로 소속기관에 보고하고 대응을 요구한다고 답했다.

국제인권기준과 헌법에 따르면, 국가는 위와 같은 재가요양보호사의 열악한 인권 상황을 개선하기 위해 노력할 의무가 있다. 세계인권선언 제3조는 모든 사람의 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 천명하고 있으며, 유엔 시민적 및 정치적 권리위원회 일반논평 제35호(2014)는 당사국에게 국가기관 또는 민간 행위자에 의한 예측 가능한 생명 또는 신체적 완전성에 대한 위협으로부터 개인을 보호할 의무를 부여하고 있다. 헌법 제10조 역시 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 국가 의무를 명시하고 있다. 아울러 ILO 제190호 「일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 협약」(2019)에 따르면, 모든 사람은 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘으로부터 자유로울 권리가 있으며, 국가는 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘에 대해 전반적인 무관용의 환경을 촉진할 중요한 책임이 있다.

재가요양보호사의 근로조건과 관련하여, ILO 제155호 「산업안전보건협약」(1981) 제16조와 「산업안전보건법」 제4조(정부의 책무) 및 제5조(사업주 등의 의무)에 따라, 국가는 안전하고 건강한 근로조건을 보장하고 사업주는 국가의 산업재해 예방정책을 따라야 할 의무가 있다.

2. 제도개선 방안

가. 작업중지권의 실효적 보장

재가요양보호사는 동료나 관리자로부터 신속한 도움을 받기 어려우므로 인권침해가 발생한 현장에서 업무를 지속하도록 하는 것은 더욱 위험하다. 따라서 재가요양보호사는 심각한 인권침해가 발생하면 업무를 중단하겠다고 수급자에게 고지하고 노동현장에서 즉시 빠져나올 수 있도록 보장하는 것이 필요하다.

ILO 제155호 「산업안전보건협약」(1981) 제13조 및 제19조와 제190호 「일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 협약」(2019) 제10조(g)는 노동자의 작업중지권에 대하여 규정하고 있다. 특히 「일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 협약」은 노무제공자가 폭력과 괴롭힘으로 인해 생명·건강·안전에 즉각적이고 심각한 위험이 존재한다고 믿을 만한 합리적이고 정당한 이유가 있는 상황에서 그 노무제공자가 보복이나 기타 부당한 결과를 당하는 일 없이, 그리고 사용자에게 알릴 의무 없이 스스로 작업장을 이탈할 권리가 있다고 규정하고 있다.

이러한 국제인권기준에 따라 우리나라는 「산업안전보건법」 제52조(근로자의 작업중지)에서 근로자의 작업중지권을 규정하고 있다. 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 즉시 작업을 중지하고 대피할 수 있고, 작업을 중지한 근로자는 지체 없이 그 사실을 관리감독자에게 보고하여야 하며, 보고를 받은 관리감독자 등은 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 해야 하고, 작업중지에 합리적 이유가 있다면 이를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 안 된다.

한편 「노인장기요양보험법」 제35조의4(장기요양요원의 보호) 및 같은 법

시행령 제14조의3(장기요양요원의 보호)는 장기요양요원이 수급자 및 그 가족에 의한 폭언·폭행·상해 또는 성희롱·성폭력 행위로 인한 고충의 해소를 요청하는 경우 장기요양기관의 장은 업무전환 등 적절한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다.

재가요양보호사가 「산업안전보건법」 제52조에 규정된 작업중지권을 행사하기 위해서는 「근로기준법」상 근로자임이 전제되어야 한다. 고용노동부는 2009. 12. 「요양보호사 근로자성 판단 지침」에서 요양보호사의 근로자성을 판단하기 위한 기준을 제시한 바 있고, 대법원은 2012. 11. 요양보호사의 근로자성을 인정한 바 있다(대법원 2012. 11. 15. 선고 2011도9077 판결). 고용노동부는 장기요양기관이 「노인장기요양보험법」과 하위법령에 규정된 것들을 준수하고 있다면, 해당 기관에 고용된 재가요양보호사를 「근로기준법」상 근로자로 보고 있다. 따라서 재가요양보호사는 근로자로서 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 사업주의 판단을 거치지 않고 스스로 작업을 중지할 수 있다.

그러나 국제인권기준과 「산업안전보건법」에 따라 작업중지권이 마땅히 보장되어야 함에도, 실제 재가요양보호사가 폭언·폭행·상해 또는 성희롱·성폭력 행위 등이 발생하는 위험한 노동현장에서 스스로의 판단에 따라 작업을 중지하고 대피하기 어려울 뿐만 아니라 업무 전환 등 고충 해소를 요청할 수 없는 실정이다.

그 이유는 첫째, 작업중지권 행사 요건이 포괄적이고 추상적으로 규정되어 있어 작업중지를 해도 되는 상황인지 판단하기 어렵기 때문이다. 근로자의 작업중지권 행사 요건은 ‘산업재해가 발생할 급박한 위험’이 있는 경우인데, 산업재해가 발생할 급박한 위험에 대한 규정이 하위법령에 마련되어 있지 않

으며, 업종별·산업별 가이드라인도 없다.

둘째, 현실적으로 인권침해 사실을 밝히고 문제제기를 하는 것만으로도 장기요양기관이 근로계약을 해지하는 경우가 많기 때문에, 특히 생계적인 이유로 일을 그만둘 수 없는 재가요양보호사는 작업중지권을 행사하기 어려울 것이다. 「산업안전보건법」 제52조 제4항은 “사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 근로자가 믿을 만한 합리적인 이유가 있을 때 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대해 해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 안 된다”라고 규정하고 있지만 이에 대한 벌칙 규정이 없고, 「노인장기요양보험법」에는 고충해소 요청인에 대한 보호 규정뿐만 아니라 제35조의4(장기요양요원의 보호)에 대한 벌칙 규정도 없어 장기요양기관의 불이익 조치에 대해 감독하기 어려울 것으로 예상된다.

따라서 작업중지권을 실효적으로 보장하기 위해서는 첫째, 재가요양보호사가 작업중지 가능성을 신속히 판단할 수 있도록 노동현장에서 발생할 수 있는 구체적인 인권침해 상황을 고려하여 가이드라인을 제시하는 것이 필요하다. ‘산업재해가 발생할 급박한 위험’ 수준에 대한 사례 분석을 통해 급박한 위험을 구체화하여야 하며, 이때 재가요양보호의 특수한 업무환경을 고려해야 한다. 또한 현장에서 작업을 중지하고 대피하는 절차를 규정하여야 하며, 사안의 중대성을 고려할 때 그 절차는 단순하고 명료해야 할 것이다.

고용노동부는 “근로자가 작업중지권을 행사하는 데 어려움이 있을 것으로 판단하여, 여러 사업장에서 이루어진 작업중지 우수 사례를 수집하였고, 이를 소개하는 형태의 가이드라인을 2022년 상반기에 공개할 예정”이나 “산업별·업종별 가이드라인 제작 계획은 아직 없다”라고 밝혔다. 다른 업종의 우

수 사례를 접하는 것도 도움이 될 수 있지만, 재가요양보호사가 작업중지권을 적기에 행사할 수 있으려면 해당 업종의 특수성이 충분히 반영된 가이드라인이 필요하다.

둘째, 국민건강보험공단은 ‘요양보호사 직무교육’에 가이드라인에 대한 내용을 포함시킴으로써 재가요양보호사가 정기적으로 작업중지권 및 보호조치 요구권에 대해 교육받을 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 작업중지 및 보호조치가 현실에서 구현되기 위해서는 권리주체인 재가요양보호사가 자신의 권리의 내용을 명확하게 알고 숙지하고 있어야 하기 때문이다. 직무교육은 국민건강보험공단에서 주관하고 요양보호사 직무교육기관에서 실시하므로, 전국의 재가요양보호사들이 전문적이고 균등한 교육을 받을 수 있을 것이다. 현재 직무교육이 의무화되어 있지는 않지만 요양보호사의 직무교육 이수율이 높게 나타나므로, 재가요양보호사의 교육 이수를 효과적으로 담보할 수 있을 것이다.

셋째, 장기요양기관이 작업중지로 인해 제공되지 못한 서비스 시간에 대한 임금을 지급하지 않거나 해고하는 등 불이익 조치를 하지 않도록 장기요양제도 상 제재 장치를 마련할 필요가 있다. 제재 장치로 국민건강보험공단이 장기요양기관을 평가할 때 기준이 되는 평가지표와 평가매뉴얼에 해당 내용을 반영하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

나. 2인 1조 근무를 위한 지원 기준과 방안 마련

2인 1조 근무 제도는 수급자와 가족에 의한 인권침해를 예방하고 위험한 상황에서 신속히 대처할 수 있다는 측면에서 단기간에 효과를 볼 수 있는 강

력한 수단이라고 할 수 있다. 2인 1조 근무는 수급자와 가족의 인권침해 행위를 제지할 뿐 아니라, 인권침해가 발생하더라도 위험대처 능력을 제고해 줄 수 있기 때문이다. 또한 서로가 목격자의 역할을 해줄 수 있기 때문에, 산재보험을 신청하거나 형사구제 절차를 이용하거나 장기요양기관에 보호조치를 요구할 때에도 도움이 될 것이다.

국가인권위원회가 2012. 6. 보건복지부장관에게 요양보호사에 대한 성희롱 발생 시 실효성 있는 방안을 강구할 것을 권고한 것에 대해, 보건복지부장관은 같은 해 9. 성희롱 발생 시 요양보호사 보호를 위해 근무자 변경 및 2인 1조로 서비스를 제공할 수 있도록 하겠다고 이행계획을 회신하였지만, 현재까지 2인 1조 근무 제도를 시행하기 위한 지원 방안을 마련한 바 없다.

2인 1조 근무 제도의 필요성이 높긴 하지만, 재가요양보호사가 모든 수급자를 대상으로 2인 1조 근무를 하는 것은 합리적이지 않으며 재정 문제로 실현 가능성이 희박하기 때문에, 2인 1조 근무 제도는 인권침해 재발 우려가 높은 수급자에 한해서 피해의 유형, 정도 등을 고려하여 실시할 필요가 있다. 예컨대 상습적으로 인권침해를 지속하는 경우나 수급자가 중증도 인지장애를 지닌 경우처럼 인권교육, 형사적인 구제절차 이용 등 다른 대안으로 인권침해 예방 목적을 달성하기 힘든 경우 2인 1조로 급여를 제공하는 것을 고려할 수 있다. 보건복지부는 이와 같이 2인 1조 근무가 필요한 사례에 대한 합리적인 기준을 마련해야 한다.

한편 2인 1조 근무 제도를 실시하기 위해서는 추가인력 고용이 수반되어야 하고, 이로 인한 인건비 부담의 문제가 발생한다. 재가요양보호사의 임금은 근무시간과 시급을 기준으로 정해지는데, 시급은 장기요양수가(酬價)의 영

향을 받기 때문에 장기요양수가 인상이나 추가비용 지원 없이 귀책 사유가 없는 장기요양기관에 그 부담을 전가하는 것은 과도한 측면이 있다.

따라서 추가인력에 대한 인건비를 국가와 지자체가 함께 부담할 수 있도록 방안을 마련하는 것이 바람직하다. 그 방안으로 △장기요양수가를 인상하는 방안, △장기요양기관이 추가인력을 고용하면 국가와 지자체에서 임금을 전액 또는 일부 지원하는 방안, △지자체가 운영하는 사회서비스원 또는 장기요양요원지원센터가 재가요양보호사를 직접 고용하여 장기요양기관에 추가인력을 파견하는 방안, △보건복지부가 응급안전안심서비스, 노인일자리사업 등 다른 프로그램과 연계하여 추가인력을 파견하는 방안 등을 고려해볼 수 있을 것이다. 아울러 원활한 피해 구제를 위하여 당시 상황을 입증할 수 있도록 녹음장비 등 증거를 확보하기 위한 수단을 검토해 볼 수 있다.

다. 장기요양기관 평가 제도 개선

장기요양기관은 「노인장기요양보험법」 제35조의4(장기요양요원의 보호), 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 ‘남녀고용평등법’이라 한다) 제14조의2(고객 등에 의한 성희롱 방지), 「산업안전보건법」 제41조(고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치 등) 제2항과 제3항에 따라, 인권침해 피해를 입은 재가요양보호사에게 아래 표와 같은 보호조치를 취할 의무가 있다.

구 분	「노인장기요양보험법」	남녀고용평등법	「산업안전보건법」
법조항	제35조의4 (같은 법 시행령 제14조의3)	제14조의2	제41조 제2항과 제3항 (같은 법 시행령 제41조)

조치의무 대상 고충	폭언, 폭행, 성희롱(성폭력)	성희롱	폭언, 폭행, 그밖에 신체적·정신적 고통 유발 행위		
적절한 조치 의무(a)	△업무 전환, △수급자 또는 수급자 가족과 상담	△근무 장소 변경, △배치 전환, △유급휴가 명령	△업무의 일시적 중단 또는 전환, △휴게시간 연장, △치료 및 상담 지원, △고소·고발 또는 손 해배상청구 지원		
불이익 처우 금지 의무(b)	-	피해를 주장하거나 고객 등으로부터의 성적 요구 등에 따르 지 않았다는 이유로 해고나 그 밖의 불이 익한 조치 금지	근로자가 사업자에게 업무의 일시적 중단 또는 전환 조치를 요 구했다는 이유로 해고 또는 그 밖에 불이익 처우 금지		
처벌 규정	(a) 위반	제39조 제3항 제1의2	300만원 이하의 과태료	제175조 제4항 제3호	1천만원 이하의 과태료
	(b) 위반	제39조 제2항 제2호	500만원 이하의 과태료	제170조 제1호	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

그러나 현실적으로 재가요양보호사가 장기요양기관에 적절한 권리구제 조치를 기대하기 어려울 것으로 보인다. 국가인권위원회의 「가구방문 노동자 인권상황 실태조사」(2020)에 따르면, 재가요양보호사의 잘못이 아님에도 ‘재가요양보호사가 원인 제공을 했기 때문에 그렇다’라는 등 피해자의 태도를 지적하는 기관도 있는 것으로 확인된다.

이렇게 장기요양기관이 재가요양보호사가 겪는 인권침해 문제를 해결하지 않고 회피하는 이유는 첫째, 영세 민간기관의 난립으로 인한 과당경쟁과 지나친 영리추구 행위에서 찾을 수 있다. 영세 기관의 난립으로 수급자를 유치하는 것이 어려운 반면, 재가요양보호사의 노동 공급은 많다 보니, 장기요

양기관은 인권침해 문제를 덮어 두고 수급자와의 계약을 유지하는 것이 더 이익이 된다고 보기 때문이다. 둘째, 남녀고용평등법 또는 「산업안전보건법」 상 조치의무를 이행하지 않는 것에 대한 제재 조치가 제대로 실행되지 않고 있을 뿐만 아니라, 조치의무를 이행하도록 하는 유인이 적기 때문이다. 따라서 장기요양기관의 적극적 보호조치를 이끌어 내기 위해서는 재가요양보호사를 보호하고 적극적으로 대응하는 것이 그렇지 않은 것에 비해 더 이익이 되도록 다양한 방안을 모색할 필요가 있다.

먼저 장기요양기관 평가 제도를 살펴볼 필요가 있다. 「노인장기요양보험법」 제54조(장기요양급여의 관리·평가) 제2항에 따라, 국민건강보험공단은 3년마다 정기평가를 실시하고 있으며, 평가지표는 「장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시」 제3조(평가지표) 제2항 관련 [별표 1]에 규정되어 있다. 평가지표의 항목별 세부기준은 보건복지부와 국민건강보험공단이 함께 제작하는 「장기요양기관 재가급여 평가매뉴얼」에 제시되어 있다. 국민건강보험공단은 정기평가 점수가 높은 기관에 대해 공단부담금의 일부를 가산하여 일시불로 지급할 수 있다. 이러한 가산금이 장기요양기관이 평가지표를 준수하도록 하는 인센티브로 작용하기 때문에, 평가지표는 장기요양기관이 재가요양보호사의 인권보호에 적극적인 관심을 갖도록 유인하는 효과적인 수단이 될 수 있다.

그런데 평가지표와 2020년도 평가매뉴얼을 보면, 재가요양보호사의 인권 보호에 관한 항목과 기준이 미흡하다. 첫째, 장기요양기관 평가 시 ‘기관의 운영규정과 급여제공지침을 직원이 열람 가능한 장소에 비치하고 내용이 충실한지’에 대해 평가하고 있는데, 세부 평가항목으로 기관의 운영규정에 ‘안전과 보건에 관한 사항’이 포함되어 있는지 평가하면서 그 범위를 근골격계 질환, 감염, 건강검진에 한정하고 있을 뿐 수급자에 의한 인권침해로부터의 안

전에 관한 사항은 포함하고 있지 않다. 또한 급여성공직지침 중 하나로 성폭력 예방 및 대응지침이 존재하는지 평가하고 있지만, 그 외 인권침해에 대한 예방 및 대응지침은 평가 대상이 아니다.

둘째, 2020년도 평가매뉴얼의 '성폭력 예방 및 대응지침에 대한 교육'과 '고충처리'에 관한 사항은 점수 배정 측면에서 이전 평가매뉴얼(2017년도)에 비해 퇴보했다. 급여성공직지침에는 성폭력 예방 및 대응지침이 포함되어 있고, 이에 대한 교육 실시 여부를 평가하고 있는데, 2017년도 평가 시에는 이 항목에 2점 이하를 배정했던 반면 2020년에는 1점 이하를 배정하고 있다. 또한 고충처리에 관한 평가점수도 2017년에는 2점 이하를 배정했던 반면 2020년에는 1점 이하를 배정하고 있다.

셋째, 재가요양보호사가 수급자에 의한 인권침해에 대해 문제를 제기하거나 작업중지권을 행사했다는 이유로 장기요양기관이 근로계약을 해지하는 등 불이익 조치를 하는지 여부를 평가하는 지표가 없다.

위와 같은 평가제도의 한계를 개선하고 재가요양보호사에 대한 인권보호에 관심을 높이기 위해, 보건복지부는 「장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시」에 규정된 장기요양기관 평가지표 중 '방문요양'과 '방문목욕' 지표에 재가요양보호사 인권보호에 관한 항목을 별도로 신설하고 평가 점수를 높게 배정할 필요가 있다. 또한 국민건강보험공단이 위 평가지표에 따라 「장기요양기관 재가급여 평가매뉴얼」상 평가기준을 세분화할 때 성폭력뿐만 아니라 폭언, 폭행 등을 포괄하는 고객응대업무 매뉴얼을 마련하고 교육하고 있는지 여부를 포함시키는 것이 바람직하다. 아울러 남녀고용평등법 제14조의2(고객 등에 의한 성희롱 방지)와 「산업안전보건법」 제41조(고객의 폭언 등으로 인한

건강장해 예방조치 등) 제2항과 제3항에 따른 보호조치 의무와 불이익조치 금지의무 위반 여부를 평가할 수 있도록 이를 평가지표에 추가할 필요가 있다. 그리고 앞서 살펴본 “가. 작업중지권의 실효적 보장”에서 언급한 바와 같이, 「산업안전보건법」에 근로자의 작업중지권 행사에 대한 사업주의 불이익 조치에 관한 처벌 규정이 별도로 마련되어 있지 않으므로, 이를 평가지표에 추가하여 작업중지권을 실효적으로 보장할 수 있도록 해야 한다. 다만 보호조치를 하지 않거나 불이익 조치를 하는 것은 위법이므로, 위반 사례가 한 건이라도 발견되면 감점하도록 하고 그렇지 않으면 일정 점수를 부여하는 것이 바람직해 보인다.

라. 고객응대업무 매뉴얼 제작 및 교육

ILO 제190호 「직장 내 폭력과 괴롭힘 협약」(2019) 제9조(d)는 사용자는 노무제공자를 비롯한 관련된 다른 사람들에게 적절하게 접근 가능한 형식으로 폭력·괴롭힘의 위험요소와 예방·보호 조치에 관한 정보와 훈련을 제공해야 한다고 규정하고 있다. 이와 마찬가지로 「산업안전보건법」 제41조(고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치 등) 제1항 및 같은 법 시행규칙 제41조(고객의 폭언등으로 인한 건강장해 예방조치)는 고객의 폭언, 폭행, 그 밖에 적정 범위를 벗어난 신체적·정신적 고통을 유발하는 행위로 인한 근로자의 건강장해를 예방하기 위해 사업주에게 고객응대업무 매뉴얼을 마련하고 이를 근로자에게 교육할 의무를 부여하고 있다.

폭력·괴롭힘 대응 및 보호조치에 관한 고객응대업무 매뉴얼은 재가요양보호사를 위협으로부터 보호하고 더 큰 피해를 예방하기 위한 최소한의 안전장치이다. 재가요양보호사 대부분은 50대 이상의 여성으로 인권침해 피해 사

실을 드러내는 데 어려움을 갖는 세대이므로, 고객응대업무 매뉴얼과 이를 주지시키기 위한 체계적인 교육이 필요하다.

그런데 대부분의 장기요양기관이 영세하기 때문에, 사업주에게 고객응대업무매뉴얼 마련 의무를 부과할 경우, 기관의 역량이나 사업주의 의지 등에 따라 그 수준의 질적 차이가 발생할 수 있고, 실효적인 고객응대 업무매뉴얼이 마련되지 못할 가능성이 크다*. 이에 장기요양기관의 규모와 역량과 관계 없이 모든 재가요양보호사가 스스로를 적절히 보호할 수 있도록 보건복지부와 국민건강보험공단이 협력하여 고객응대업무 매뉴얼을 마련하고 장기요양기관이 이를 잘 활용할 수 있도록 관리·감독하는 것이 바람직하다.

* 규모별 기관 현황('19): 30인 미만 60.7%, 30~50인 미만 20.6%, 50인 이상 18.7%

현재 보건복지부와 국민건강보험공단은 「노인장기요양 방문요양·방문목욕 급여제공 매뉴얼」(이하 '급여제공 매뉴얼'이라 한다)을 제작하여 홈페이지에 게시하고 있는데, 여기에 성희롱 대응 매뉴얼이 포함되어 있다. 그러나 급여제공 매뉴얼에 성희롱 대응에 관한 내용은 있으나 폭언·폭행 등 다른 인권침해에 대한 내용은 없으며, 주된 목적이 급여제공 방법과 절차, 급여 내용과 범위, 수급자 사고 예방과 관리 등에 대한 정보를 제공하는 것이어서 급여제공 매뉴얼을 「산업안전보건법」상 고객응대업무 매뉴얼로 보기 어렵다. 심지어 성희롱 대응 매뉴얼조차 구체성이 떨어진다. 특히 교육의 경우, 국민건강보험공단은 요양보호사 자격증 취득을 위한 교육과 직무교육을 통해 성희롱 대처 교육을 실시하고 있으나, 성희롱 이외의 인권침해에 대한 대처 교육은 실시하고 있지 않다. 성희롱 대처 교육조차 교육 시간이 10~20분 정도에 불과하여 내실 있는 교육을 기대하기 어려워 보인다.

따라서 재가요양보호사가 실효적인 고객응대업무 매뉴얼에 따라 위험대처 능력을 향상시킬 수 있도록, 보건복지부와 국민건강보험공단은 폭언·폭행·성희롱 등 대처 방법을 모두 포함하는 고객응대업무 매뉴얼을 기존의 급여제공 매뉴얼과 분리하여 별도로 제작하고, 장기요양기관이 이를 활용할 수 있도록 제공할 필요가 있다. 구체적인 대처 방법과 절차를 마련할 때 일반적인 사무직 노동자에게 적용되는 것을 답습하지 말고, 사적이고 폐쇄적인 업무 공간에서 혼자 일하는 재가요양보호 노동의 특수성을 매뉴얼에 충실히 반영하도록 노력해야 한다.

고용노동부와 산업안전보건공단은 고객응대업무 매뉴얼 제작 시 참고할 수 있도록 「고객응대근로자 건강보호 가이드라인」(2019)을 제시하고 있다. 해당 가이드라인은 고객응대업무 매뉴얼에 포함되어야 할 내용으로 문제 상황 발생 시 구체적인 대응지침, 구체적인 사례를 바탕으로 한 처리 절차, 고객응대근로자 건강보호를 위한 사후조치, 근로자 불이익 금지 원칙을 제시하고 있다. 이를 참고하여, 재가요양보호사를 위한 고객응대업무 매뉴얼도 재가요양보호사의 대처 방법뿐 아니라 장기요양기관의 보호조치에 관한 내용과 절차, 근로자 불이익 금지 원칙을 함께 제시하는 것이 바람직하다.

아울러 재가요양보호사가 고객응대업무 매뉴얼을 숙지할 수 있도록 해당 내용을 직무교육에 포함시키고, 고객응대업무 매뉴얼에 담긴 장기요양기관의 보호조치 등에 관하여는 장기요양기관의 운영자와 관리자를 대상으로 교육할 필요가 있다.

마. 수급자 책임의식 강화 방안 마련

재가요양보호사에 대한 부당대우 등이 빈번하게 발생하는 이유 중 하나는 수급자가 성차별적 편견을 가지고 주로 여성이 하는 돌봄 노동을 낮게 평가하는 경향이 높기 때문이라는 분석이 있다. 재가요양보호사를 대상으로 심층면접 조사한 「사회안전망 밖 돌봄노동자: 여성 재가요양보호사의 산재위험 및 그 경험에 관한 연구」(2020)에서 재가요양보호사들은 수급자들이 요양보호사를 ‘아무 일이나 시켜도 되는’, ‘언제든 자를 수 있는’ 사람으로 대하는 분위기로 인해 자존감이 떨어진다고 진술하고 있다.

수급자의 왜곡된 인식을 개선하기 위해, 수급자에게 장기요양 공동체, 넓게는 돌봄 공동체에 위해를 끼치지 않고 다른 구성원의 인권을 존중하며 책임 있게 행동해야 할 공동체 일원으로서의 의무가 있다는 사실을 주지시킬 필요가 있다.

국민건강보험공단은 급여이용 설명회와 방문상담을 통해 수급자 대상으로 교육을 실시하고 있지만, 교육운영 과정과 내용에 비추어 볼 때 인권교육 프로그램이 체계화되어 있다고 보기 어려워, 중장기적으로 체계적인 인권교육 프로그램을 개발하여 수급자를 대상으로 내실 있는 교육을 실시하는 것이 바람직해 보인다. 그러나 수급자가 65세 이상 또는 노인성 질병을 앓고 있는 사람이라는 특수성을 고려하면, 교육의 효과성을 기대하기 어렵다. 따라서 수급자에게 재가요양보호사의 인권을 침해할 경우 처벌받을 수 있다는 점과 재가요양보호사의 인권을 존중하며 책임 있게 행동해야 한다는 점을 인지할 수 있도록 적절한 장치를 마련하는 것을 시도해볼 필요가 있다.

장기요양기관과 수급자가 작성하는 계약서에 재가요양보호사에게 폭언·폭행·성희롱 등의 행위를 해서는 안 된다는 것을 확인하는 조항과 해당 행위

를 할 경우 형사 처벌받을 수 있다는 것을 고지하는 조항에 대해서는 수급자나 그 보호자가 확인하고 별도로 서명하도록 하는 방안이 있다. 계약서와 별도로 협력 동의서를 작성하게 하는 것도 하나의 방안이다. 예컨대 장애인활동지원서비스와 노인맞춤돌봄서비스는 서비스 제공자와 서비스 이용자에게 상호협력 동의서를 작성하게 하는데, 여기에 서비스 이용자의 의무로 ‘서로의 인격을 존중하고 상대방의 신뢰관계를 저해할 수 있는 언행이나 행동을 삼가야 함’이 명시되어 있다.

재가요양보호사에게 폭언·폭행·성희롱 등 피해를 가한 수급자의 경우, 국민건강보험공단 직원과 장기요양기관 관리자가 함께 수급자의 집에 직접 방문하거나 수급자를 국민건강보험공단 지사로 방문하게 하여 별도의 인권교육을 실시하는 것도 고려해볼 수 있다. 장기요양기관의 주의 또는 경고 조치가 강제성이 없어 수급자의 행동에 변화가 없다는 지적이 제기되기도 하는데, 이러한 조치가 폭언·폭행·성희롱 등의 행위를 반복하는 수급자에게 일정한 제재 장치로서의 역할을 기대해 볼 수 있을 것이다.

V. 결론

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

2022. 2. 17.

위 원 장 송 두 환

위 원 이 상 철

위 원 박 찬 운

위 원 남 규 선