서울시 요양보호사 처우개선을 위한 지원방안 연구

A study on the Improvement of Welfare System for Care Worker in Seoul

김지혜 Kim, Jihye* | 김석준 Kim, Seokjoon** | 이준영 Lee, Junyoung*** | 이옥진 Lee, Okjin**** | 오가영 Oh, Gayoung*****

Abstract

Long-term care Insurance system for the Elderly was started to respond to the aged society on July 2008 in Korea. So responsibility of the care for the old is being changed from the family to the society. The introduction of that insurance system has brought the growth of demand for care service.

To improve the level of quality for care service providers in long-term care, the role of care worker in providers is recognized as important. But welfare system for the care worker seems to be poor. So the Seoul Metropolitan Council is preparing an ordinance for the care worker and the purpose of this study is for the ordinance as well. Questionnaires, interviews, documentary surveys were used to carry out this study.

The results of this study are summarized as follows. The job stability is the most important thing for the care worker, so local government has to make efforts to promote the job stability of care worker. A welfare center for care workers is needed for the health for care workers in the local government. And the local government has to supervise service providers more strictly and evaluate them in treatments of care worker.

키워드 요양보호사, 근로처우, 노인장기요양보험

Keyword care workers, Labor conditions, Long-term care Insurance system

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

고령화가 급속하게 진전됨에 따라 치매, 중풍 등의 장기간 요양을 필요로 하는 노인은 급속히 증가하였으며 이로 인해 만성 노인성 질환 및 노인의료비 증가, 가족의 노인부양 어려움 등이 사회 문제로 대두되고 있다. 이러한 노인문제의 사회적 대응책으로 2008년 7월 노인장기요양보험이 출범되었다. 노인장기요양보험의 도입으로 노인부양에 대한 책임은 가족에서 사회적 연대 원리에 의한 국가 및 사회의 책임으로 점차 강화되고 있다. 현재 장기요양 수급자는 노인인구 대비 5% 수준이지만 제도 설계 시 산정했던 것보다 1.8배가량 초과된 것으로 그 수가 급증하고 있다(임정기, 2011).

노인장기요양보험의 주요 서비스를 현장에서 제공하는 요양보호사는 장기요양서비스의 질을 결정하는 기본요건으로 요양보호사의 질적 능력에 대한 요구가 커지고 있으나 교육기관의 과다설립·과다경쟁으로 인한 전문성 저하, 요양보호사들의 과대배출, 저임금, 장시간 노동 등의 열악한 근무환경 등의 요인은 요양보호사의 노동의욕을 저하시키며, 장기적으로 장기요양 서비스의 질적 수준을 떨어뜨린다.

취약한 근로환경에 처해 있는 요양보호사를 위한 국민건강보험공단의 행정지도 및 복지수준 평가에 대한 장기요양기관 평가반영 계획과 보건복지부, 고용노동부 등의 중앙정부차원의 연구결과물이 도출되고 있는 등 요양보호사의 근로조건 개선을 위한 지원정책에 관심이 대두되고 있다. 이러한 시점에서 중앙정부차원의 요양보호사 대책과 함께 이들을 현장에서 지도, 감독하는 지방정부의 책임이 점차 강화되고 있다.

본 연구는 서울시 요양보호사의 근로환경 및 처우 실태를 파악하여 문제점을 도출하고 중앙정부 차원에서의 접근과 함께 필요한 지자체 차원에서 도입 가능한 정책적 방안을 마련하고자 한다.

1.2 연구의 방법

본 연구에서 행한 연구방법은 크게 문헌검토, 설문조사,

본 논문은 2011년 서울시의회의 연구비 지원을 받아 수행된 연구임

* 도시경영연구원 주임연구원, 사회복지학석사
** 도시경영연구원 문화복지본부 본부장, 건축공학박사
*** 서울시립대학교 사회복지학과 교수, 사회정책학박사
**** 서울시립대학교 사회복지학과 박사과정
***** 도시경영연구원 선임연구원, 지리학석사

전문가 인터뷰 등이다. 우선 문헌검토는 선행연구 및 관련 법률을 중심으로 검토하였으며 일본, 독일, 영국 등의 선진 국가의 사례를 검토하여 본 연구에 적용할 수 있는 바를 검토하였다.

설문조사는 서울시 요양보호사의 실제적인 근로환경을 파악하기 위해 서울시 내 장기요양보호기관에서 근무하고 있는 요양보호사를 대상으로 실시하였다. 시설요양보호기관과 재가요양보호기관에 우편 및 방문조사를 통하여 실시하였으며 총 350부를 회수하였고 SPSS를 통하여 빈도분석, 교차분석 등 통계분석을 실시하였다.

아울러 시설 관계자, 요양보호사협회, 학계 등 다양한 분야의 전문가와 인터뷰 및 자문회의를 통해 요양보호사의 문제점 및 개선 방안을 도출하였다.

2. 노인장기요양보호사의 개념

1) 노인장기요양보험의 개요

노인장기요양보험은 고령이나 노인성 질병 등으로 인하여 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 또는 노인성 질환을 가진 64세 미만 국민에게 신체활동 지원 또는 가사지원 등의 장기요양급여를 제공하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 가족의 부담을 덜어주기 위하여 도입된 사회보험 제도로 2008년 7월부터 시행되었다. 노인장기요양보험의 수급자는 65세 이상 노인 또는 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령이 정하는 노인성 질병을 가진 자 중 장기요양등급판정위원회로부터 대통령령으로 정하는 등급판정기준에 따라 판정받은 자로 1~3등급으로 구분되어 진다.

2) 요양보호사의 개념 및 특징

요양보호사란 치매·중풍 등 노인성 질환으로 독립적인 일상생활을 수행하기 어려운 노인들을 위해 노인요양시설 및 재가시설에서 신체 및 가사지원 서비스를 제공하는 인력으로 「노인복지법」과 「노인장기요양보험법」에 규정되어 있다. 노인장기요양보험제도 시행 이전 가정봉사원과 생활지도원보다 기능 및 지식수준을 강화하기 위해 교육기관의 교육과정을 이수한 후 국가자격제도를 거쳐 요양보호사 1급과 2급으로 구분되어 진다. 요양보호사 1급은 수급자에게 신체활동 지원서비스 및 일상생활 지원서비스를 제공하며 요양보호사 2급은 신체활동을 제외한 일상생활 지원서비스를 제공한다.

요양보호사는 의사, 간호사, 가족들로부터 수급자에 대한 정보를 수집하여 요양보호 서비스를 계획하며 수급자의 청결유지, 식사와 투약, 배설, 운동 및 정서적 지원, 환경관리 및 일상생활 지원 업무를 수행한다.

요양보호사의 교육내용은 크게 요양보호개론, 요양보호 관련 기초지식, 요양보호각론의 3과목으로 구성되어 있으며 노인요양시설과 재가시설에서 현장실습을 이수해야한다. 요양보호사의 업무는 대상자의 일상생활에서 수행할 수 있는 식생활서비스, 의생활서비스, 주생활서비스와 전문성과 훈련을 요하는 신체수발 수행업무, 정서지원업무, 행정업무(요양보호사가 수행한 서비스 제공에 대한 기록 및 보고에 관한 업무) 등으로 분류된다.

또한 업무에 필요한 지식과 능력 유지 및 개발을 위해 요양보호사 자격 취득 후 2년마다 1회 8시간의 보수교육을 이수해야한다. 요양보호사는 요양보호시설에 입소자 2.5명당 1명으로 배치되며 서비스에 따라 배치기준이 상이하다.

[표 1] 요양보호사 배치기준

구분		배치기준
노인요양시설		입소자 2.5명당 1명
재가 노인 복지 시설	방문요양	15명이상
	방문목욕	2명이상
	주・야간보호	이용자 7명당 1명이상
	단기보호	이용자 4명당 1명이상

요양보호사는 요양급여 수급자에게 신체활동지원 서비스와 일상생활지원 서비스를 제공함으로써 보다 건강하고 편안한 노후를 보낼 수 있도록 지원하며, 방문요양서비스, 방문목욕, 주・야간보호, 시설급여, 단기보호 서비스 등을 제공한다.

요양보호사는 케어 업무를 한다는 점에서 간병인과 유사하지만 교육내용 및 시간과 자격제도, 케어대상, 근무시간에 차이를 보이며 특히, 신체수발뿐만 아니라 정신적, 심리적 보살핌을 제공하여 노인 대상 전문적 서비스를 제공한다는 점에서 간병인과 서비스의 질적 차이를 보이나 급여수준은 간병인과 비교했을 때 유사해서[1] 저평가된 요양보호사의 전문성 인정과 처우개선을 위한 개선책이 요구되어진다.

3) 서울시 요양보호사

2010년 기준 전국 노인장기요양보험 인정자 수는 465,777명이며 서울의 인정자는 66,380명이다. 이 가운데 1~3등급을 판정받은 사람은 인정자의 80.7%인 53,583명으로 조사되었다(2010 장기요양보험통계연보). 서울시의 2011년 장기요양보험 분담금은 87,752백 만 원으로 제도 시행 이후 꾸준히 증가하고 있어 시 재정의 부담 또한 가중되고 있다.

국민건강보험공단의 2010년 요양기관 이용정보에 의하면 서울시에는 2,227개소의 노인장기요양기관이 운영 중이며 이 가운데 418개소가 시설요양기관, 1,809개소가 재가요

1) 요양보호사(시설요양보호사 기준)는 월 평균 1,160천원으로 간병인 월평균 1,120천원과 유사하지만 노동강도와 전문성을 비교해 보면 낮은 수준이라 할 수 있다.

양기관으로 조사되었다.

서울의 요양보호사 수는 47,418명(2010년 기준)으로 대상자 1.13명당 1명꼴로 전국평균 1.26명보다 낮은 것으로 나타났다. 입소자 2.5명당 1인 기준에는 충족되는 것으로 보이나 요양보호사의 교대근무와 야간근무 등의 고용환경을 고려했을 시 인력기준에 충족한다고 볼 수 없다.

3. 외국의 요양보호사

우리나라보다 앞서 요양제도를 도입한 일본, 독일, 영국의 제도의 개요, 교육내용, 직무범위와 근로환경을 우리나라와 비교하여 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

1) 요양보호사의 전문성 강화

선진국가의 경우 요양관련 인력의 전문성을 강화하기 위하여 양성교육기관을 설치하고 체계적인 교육시간과 교육내용을 갖추고 있으며 전문성 유지를 위해 지속적인 보수교육을 시행하고 있다.

일본의 경우 개호복지사와 홈헬퍼로 나누어 요양인력 자격기준을 구분하고 있다. 개호복지사는 양성기관에서 2년 이상 교육을 이수하고 졸업하여 자격증을 취득한 후 3년 이상 실무 경험 후 국가시험에 합격하여야 한다. 홈헬퍼 1급은 1년 이내 230시간, 홈헬퍼 2급은 8개월 이내 130시간의 교육을 이수해야한다.

독일의 경우 노인전문인력제도를 통해 3년 과정의 노인수발사 양성과정을 실시하여 간호사와 유사한 수준의 교육과정을 통해 간호사가 제공하는 전문서비스 제공이 가능토록 하였으며 간호사와 동일한 수준의 처우를 인정받고 있다. 노인수발보조원은 보조인력제도로 1년간의 교육기간을 거쳐 노인의 활력 유지를 위한 일을 수행하며 노인양로원, 노인전문병원, 재가요양서비스 사업체에서 활동한다.

2) 체계적 교육・훈련 시스템

일본의 경우 중앙정부 차원에서 교육내용 및 강사진에 대한 가이드라인이 제공되며 병원・요양원과 교육・훈련기관 간에 연계를 통해 인력수요에 대한 전망과 조율이 이루어지고 있다.

독일은 3년 간 2,000시간 이상의 교육과정을 갖추고 있으며 체계적인 교육시스템과 제도 정착으로 인력수급이 원활하여 젊은 층의 참여가 두드러진 것이 특징이다.

영국은 대인보호, 가사원조, 사회활동, 네트워킹 등의 직무범위에 대하여 교육을 받으며 특수보호나 안전에 대한 교육을 지속적으로 받도록 하고 있다.

3) 법제도 하에서의 근무환경 보호

중앙정부와 지자체의 협조로 요양보호사의 고용관리 개선 및 복지증진을 위한 다각적인 노력이 이루어지고 있으며 법제도 하에 요양보호사의 근무환경이 보호되고 있다. 특히

[표 2] 국가 간 제도 비교

구분	독일	일본	영국	한국
제도	수발보험	개호보험	홈 헬프 서비스	노인장기요양보험
전문인력	노인수발사, 노인수발보조원	개호복지사, 홈헬퍼	CSS, PCSC, ICSC	요양보호사
자격제도	국가고시시험	국가자격제도 (양성시설 수료 후 국가자격시험)	국가자격	자격시험
자격취득 방법	- 2년간 개호양성 시설 - 실업학교졸업 후 양성2년+1년 연수 - 기간학교졸업+ 양성2년+1년 연수	- 고졸+양성시설 2년 - 고졸+복지계 재학 +양성시설 1년 - 고졸+보모양성시설 +양성시설 1년 - 실무3년+국가시험	- CSS : 현재 종사자 대상 연수코스 - PCSC : 학생만 전일제 2년 과정 - ICSC : 종사자를 위한 파트타임 연수인정코스 수료 후 자격부여	- 교육기관 240시간 수료 - 국가자격소지자 40~50시간 - 경력자 교육과정 이수
주요역할	시설, 재택에서 고령자의 수발과 간호를 전문적으로 행함	사회복지시설의 요모, 노인보건시설의 개호직원, 공사의 홈헬퍼, 재택개호 지원센터의 상담원	CSS - 홈헬퍼조정자 PCSC- 시설의 케어워커 ICSC - 주거시설과 데이서비스 케어워커	시설 및 재가방문 요양서비스 제공
근무처우	국가차원의 법적보호 간호사와 동일한 수준의 처우 임금협약	법률에 의한 보호 - 개호노동안정센터 설치	법률에 의한 보호 - 케어러친환경정책	파견제 다수 제도적 보호장치전무
임금수준	남성 : € 1,577 여성 : € 1,097	월평균 ¥198,600~211,300	-	시설 2교대제 월평균 1,232,400원

출처 : 정유미(2009) 노인장기요양보험제도의 요양보호사 전문성 확보방안 연구. 서강대 공공정책대학원 석사학위논문. p. 71. 재구성

일본은 열악한 근무환경 개선을 위해 홈헬퍼 3급제도를 폐지하고 개호직원 기초 연수제를 통해 모든 장기요양 업무 종사자에 500시간 연수를 의무화하였으며, 도쿄도는 개호노동자의 고용관리 개선을 위해 사업주에 대한 책무, 고용관리 개선 계획 수립, 직업 훈련, 개호노동안정 센터 지정에 관한 내용을 담은 법률을 제정하였다.

독일의 경우 2000년 노인장기요양직업법을 제정하여 장기요양전문 인력확보와 연방차원의 통일된 장기요양 돌봄의 질 보장을 위한 기초를 마련하였다.

4. 요양보호사의 근로 실태

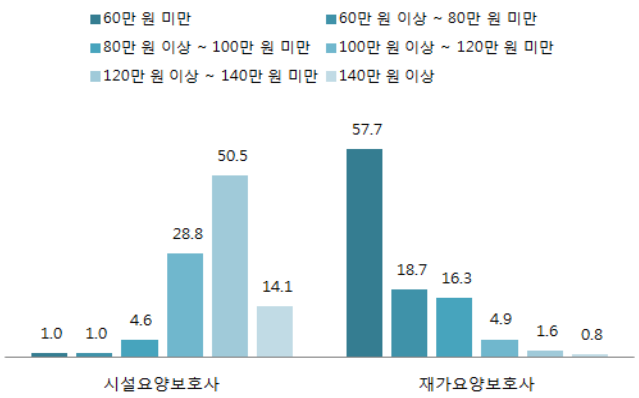
서울시 요양보호사의 근무처우 실태를 파악하고 실 수혜자의 욕구를 조사하여 개선방안 및 지원방안을 모색하고자 시설요양보호사와 재가요양보호사 대상으로 설문조사를 실시하였다.

9월 7일부터 10월 12일까지 진행된 설문조사에 총 350명이 참여하였다. 95% 신뢰수준에서 표본오차는 ±3.24%이다. 응답자의 93.7%가 여성이었으며 56.9%가 50대로 조사되었다. 요양보호사로 근무한 평균 근무기간은 2.73년이며 응답자의 67.7%가 고졸로 나타났다.

4.1 열악한 근로환경

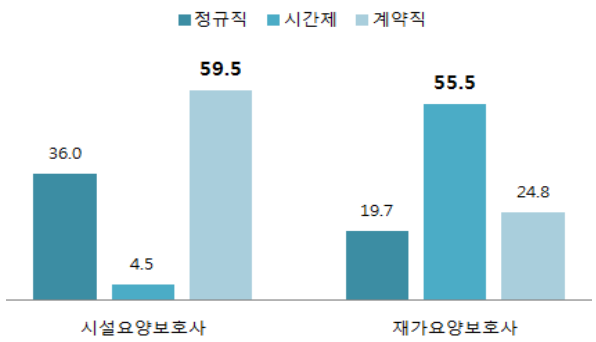
1) 근무형태

시설요양보호사의 월평균 급여는 125만원, 재가요양보호사의 월평균 급여는 65만원으로 약 2배에 가까이 차이가 났으며, 전체 응답자의 월평균 급여는 99만원으로 조사되었다. 요양보호사의 경우 노동시간이 불안정하고 별도의 부가급여가 없어 안정적인 급여수준 유지에 어려움이 있다.



[그림 1] 급여수준 비교(단위 : %)

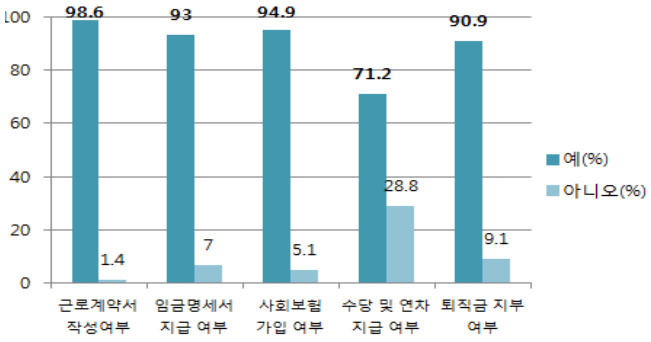
월평균 근무시간은 151.41시간으로 주 5일 근무를 가정할 시 1일 평균 7.57시간 근무하는 것으로 조사되었다. 응답자의 39.7%가 계약직이며, 2교대 또는 3교대 근무를 하는 것으로 나타났다.



[그림 2] 근무형태

2) 근로기준법 준수

응답자의 대다수가 근로기준법 관련 사항에 대하여 준수하고 있다고 응답하였으나 이는 응답 가능한 시설의 한계로 인하여 실태조사가 요구되는 열악한 기관에 대한 조사가 어려웠기 때문으로 판단된다.



[그림 3] 근로기준법 준수사항(단위 : %)

전체 응답자 중 9.3%가 근무와 관련하여 부당한 처분을 받은 경험이 있으며 수당 또는 연차 미지급, 최저임금의 미보장, 부당해고 및 사회보험 미가입, 임금체불 또는 삭감 등 근로기준법에 위배되는 사항들이 조사되었다.

전국요양보호사협회에 따르면 요양시설이나 재가요양기관에서 4대 보험 가입 증명을 통해 직접고용을 해야만 요양보호사 수가적용을 받을 수 있음에도 불구하고 약 20%가량이 4대 보험을 가입하지 않거나 일부만 가입해 주는 것으로 조사되었다. 노인복지법 시행규칙에 의하면 "모든 종사자는 시설의 장과 근로계약이 체결된 자이어야 한다."고 명시하여 파견근로와 같은 간접고용을 금지하고 있으나 2012년 12월 말까지 이 조항에 대한 검토를 통해 완화 또는 개선, 유지 등의 조치를 하여야 한다는 유예조항을 두고 있어 불안정한 고용형태인 파견근로는 지속될 것으로 보인다.

명확한 업무내용에 대한 제시가 되어 있지 않아 업무 외 잡무에 대한 강요와 근로시간 외 업무 등의 부당업무와 근로기준법 불이행에 대하여 적절하게 대처를 할 수 없다.

3) 업무환경

업무의 특성상 요양보호사는 별도의 휴식 시간을 갖는데 어려움이 있고 응답자의 78.4%가 휴식을 위한 시간 및 장소가 마련되어 있지 않다고 응답하였다. 휴식 공간 마련에 대한 욕구가 큰 것으로 나타났으며, 인프라 측면에서 요양보호사 샤워시설 구축에 대한 의견이 조사되었다.

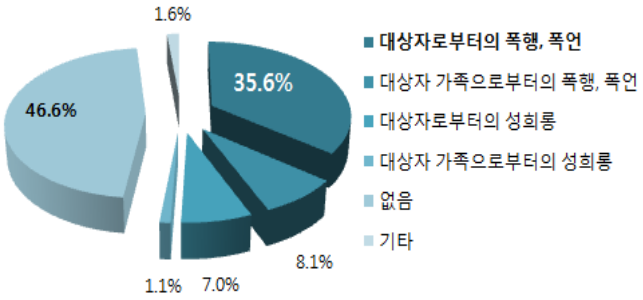
응답자의 78.2%가 재직 후 요양보호사 관련 교육에 참여한 경험이 있으나 응답자의 91.6%는 교육에 따른 교통비 지급을 받은 경험이 없으며 72.8%는 교육시간만큼 업무시간으로 인정되지 않은 것으로 조사되었다. 요양보호사의 전문성 향상을 위한 보수교육 참여가 어렵거나 한정될 것으로 사료된다.

국회 보건복지위원회에서 지난 2월에 요양보호사의 전문성 강화와 노인장기요양기관의 서비스 질 제고 및 수급자 만족도 향상을 위한 방안으로 보수교육 법제화를 위한 노인복지법 제 39조의 15(요양보호사 보수교육)를 신설하는 법률개정안을 발의하였다.

4.2 신체적 · 정신적 건강의 침해

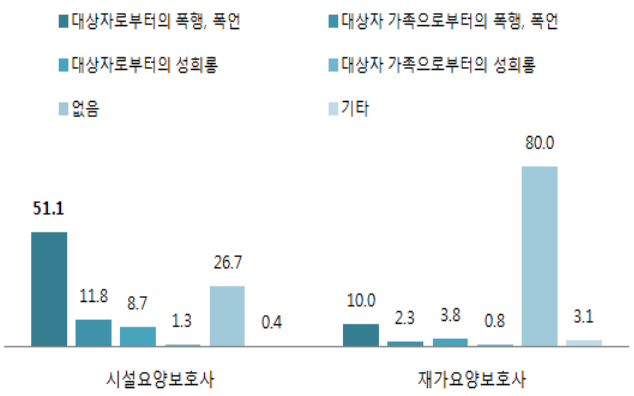
1) 폭행 및 폭언

폭행 및 폭언에 관해 총 응답자(371명, 중복응답 인정) 중 53.4%가 대상자 또는 그 가족으로부터 폭행 또는 폭언, 성희롱의 피해가 있는 것으로 조사되었다. 폭행과 폭언으로부터 요양보호사를 보호하기 위해 대상자 및 그의 보호자에 대한 요양보호사의 인식개선 교육 또는 벌칙사항이 요구되어진다.



[그림 4] 폭행 및 폭언 피해 경험

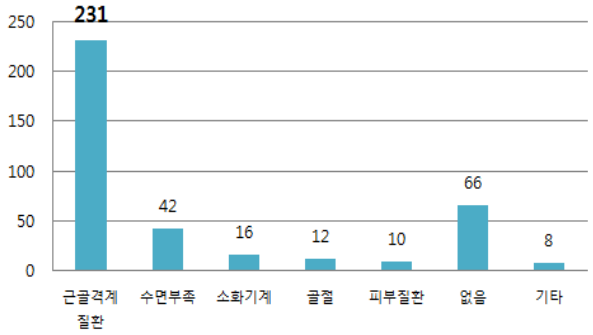
시설요양보호사와 재가요양보호사를 비교해보면, 근무환경의 차이로 인하여 시설요양보호사와 재가요양보호사의 폭행 및 폭언 피해 양상이 다른 것으로 조사되었다.



[그림 5] 폭행 및 폭언 피해 경험 집단 비교

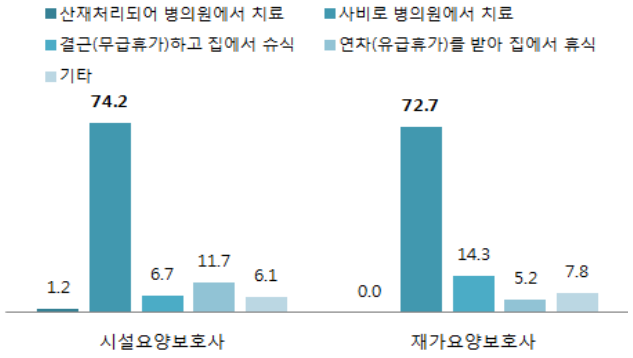
2) 업무로 인해 기인된 질환

업무로 인한 질환에 응답자의 60.0%인 231명이(385명, 중복응답 인정)이 근골격계 질환을 앓고 있었으며 10.9%가 수면부족, 4.2%가 소화기계통 질환을 앓고 있는 것으로 조사되었다.



[그림 6] 업무로 인한 질환(단위 : 명)

업무로 인한 질환으로 치료 또는 결근 시 응답자의 74.4%가 사비로 치료하였으며, 9.6%는 연차(유급휴가)를 받아 집에서 휴식을 취한 것으로 나타났다. 응답자의 8.8%는 결근(무급휴가)하고 집에서 휴식을 취한 것으로 조사되었다. 집단별로 살펴보면, 시설요양보호사와 재가요양보호사 모두 사비로 병원 또는 의원에서 치료를 받은 비율이 가장 높았으나 휴가 사용에 있어 차이를 보였다.



[그림 7] 질환으로 인행 치료 또는 결근 경험

구미영(2010)의 연구에 의하면, 시설요양보호사의 경우 직무요구와 관계갈등, 조직체계, 물리적 환경에 따른 스트레스가 높게 조사되었으며, 재가보호사는 직무불안정, 관계갈등, 물리적 환경에 따른 스트레스 정도가 높은 것으로 나타나 시설요양보호사와 재가요양보호사의 상대비교에서도 차이가 있는 것으로 나타났다.

3) 건강보장을 위한 소속기관의 노력

요양보호사의 건강유지 및 전염병 예방과 관련하여 소속기관에서 취하고 있는 노력으로(401명, 중복응답 인정) 응답자의 37.9%가 예방을 위한 정기적인 교육을 실시하고 있다고 응답하였으며, 35.6%가 정기적인 건강검진을 실시하고 있다고 응답하였다.

그러나 위생마스크와 위생가운 등의 착용을 의무화하고 있다는 응답은 10.5%에 불과하며, 아무런 조취를 취하고 있지 않다는 응답도 14.5%로 조사되어 요양보호사의 건강 및 감염 예방을 위한 제도적 장치의 강화가 필요하다고 판단된다.

4.3 근무 만족도

1) 만족도

전반적인 근무 만족도에 대하여 시설요양보호사와 재가요양보호사 모두 대체로 만족하는 것으로 조사되었다. 만족하는 이유로는 직업에 대한 자부심과 보람을 느낄 수 있다는 응답이 35.5%로 가장 높은 비율을 보였으며, 경제활동으로 인한 소득발생 이 30.1%, 사회활동을 통한 활력과 건강증진 27.8%, 지속적인 자기개발 가능 5.8%로 응답하였다. 반면 불만족하는 이유로는 낮은 급여수준이 47.0%로 가장 높은 비율을 나타냈다. 신체적・정신적 스트레스 30.4%, 불합리한 근무처우 13.9%, 주변 시선에 대한 부담 8.0%로 나타났다.

사항별 만족도를 보면 대체적으로 만족하는 비율이 높았으나 직업에 대한 사회적 인식에 대하여 46.9%가 불만족하는 것으로 조사되었으며, 급여수준에 대해서 42.2%가 불만족한다고 응답하였다.

[표 3] 근무만족도

(단위 : %)

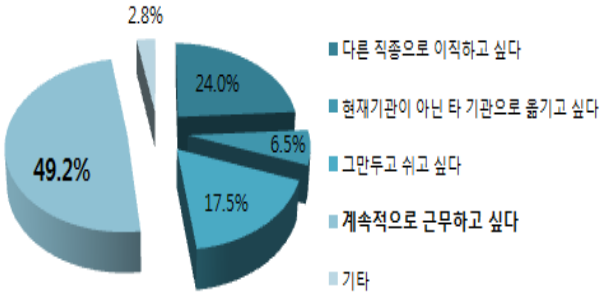
구분	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
전반적인 만족도	2.9	41.7	44.9	8.5	2.0
직업의 전문성	4.2	34.7	51.0	8.6	1.5
근로시간	2.7	35.9	45.7	14.2	1.5
급여수준	1.2	11.7	44.9	32.6	9.6
사회적 인식	1.2	12.0	39.9	38.2	8.7
대상자와의 관계	6.8	42.2	45.4	5.6	0.0
대상자가족과의관계	5.4	36.9	50.5	7.2	0.0
근무기관과의 관계	8.5	40.1	45.8	4.6	1.0

2) 업무 범위 외의 부당업무 지시

서비스외의 업무지시를 받은 응답자는 30.3%로 조사되었으며, 대상자의 잡무가 49명 38.3%로 가장 높은 빈도로 조사되었다. 그밖에 소속기관의 행정업무 31명, 대상자 가족의 업무 22명, 대상자 외 가족 케어 21명 등으로 조사되었다.

3) 이직의향

향후 1년 내 이직할 의향에 대해서 49.2%가 지속적으로 근무하기를 원하는 것으로 조사되었으며 다른 직종으로의 이직을 원하는 응답자가 24.0%, 타 기관으로의 이직 6.5%로 직업 자체에 대한 불만은 크지 않은 것으로 사료된다.



[그림 8] 이직의향

4.4 제도적 장치에 대한 요구

1) 서울시의 정책방향에 대한 요구

총 응답자 422명(중복응답) 가운데 47.2%는 요양보호사의 근로환경 개선을 위한 제도마련이 필요하다고 응답하였으며 39.3%는 권익향상을 위한 인식개선이 필요하다고 응답하였다. 기타의견으로는 요양보호사에 대한 부적절한 처우 시 요양서비스를 취소할 수 있는 권한부여가 필요하다는 의견이 있었다.

[표 4] 서울시의 정책방향

구분	빈도수(명)	구성비(%)
근로환경개선을 위한 제도마련	166	39.3
권익향상을 위한 인식개선	199	47.2
상담소 및 건강증진센터 설립	29	6.8
자기개발을 위한 교육프로그램 확대	26	6.2
기타	2	0.5
합계	422	100.0

2) 요구 정책

요양보호사 근로환경 및 처우에 대한 매뉴얼화 욕구가 다른 정책에 비해 큰 것으로 조사되었다. 기타의견으로는 안

정적인 일자리 확보, 월급제 시행, 보호자와 대상자에 대한 요양보호사의 인식에 대한 교육, 산재보험의 확대 등으로 조사되었다. 전체적으로 고용환경 개선에 대한 의견이 지배적으로 나타났다.

[표 5] 서울시 필요 정책

구분	빈도수(명)	구성비(%)
요양보호사 근로환경 및 처우 매뉴얼화	283	70.0
요양보호사 대상 정기건강 검진 제도화	31	7.7
요양보호사 자격기준 강화	50	12.4
정기적인 요양보호기관 관리・감독	36	8.9
기타	4	1.0
합계	404	100.0

4.5 실태조사에 대한 시사점

1) 근로조건의 개선

전반적으로 근무에 대한 만족도는 높으나 직업에 대한 사회적 인식과 급여수준에 대해서는 불만족하는 의견이 많았다. 계약직 또는 시간제 근로의 비율이 높아 급여수준 향상에 한계가 있으며 교대제 근무로 인해 연차사용 및 실질적인 휴식이 무의미하다는 의견이 조사되었다. 또한 수가 지원 시 과체중 노인, 치매노인에 대한 노동강도를 반영하여 수가를 지급하는 방안이 필요하다.

요양보호사의 연령대가 높으며 중노동이 요구되는 업무의 특성상 근골격계 질환과 수면부족 등에 대한 예방 및 치료적 접근이 필요하다. 또한 요양보호사의 건강 증진 및 예방차원의 위생가운, 마스크 등의 위생장비 지원이 요구되어진다.

2) 요양보호사의 복지증진에 대한 관심

업무의 특성상 별도의 휴게시간을 갖기 어렵다는 것을 요양보호사들도 인지하고 있으며 이를 대체할 수 있는 방안 마련에 대한 요구가 크게 나타났다. 특히 직업군으로 사회적으로 인정을 받기 위해 근로대가에 대한 요구와 탕비실과 샤워시설과 같은 시설 인프라에 대한 욕구가 높은 것으로 조사되었다.

3) 제도적 인프라에 대한 요구

시설 요양보호사의 경우 폐쇄적인 시설의 특성상 대상자로부터의 폭행 또는 폭언 수준이 심각하여 요양보호사의 전문성 및 노동성 인정, 요양보호사의 권익향상과 인식개선을 위한 대상자 및 그의 가족에 대한 교육이 절실하다. 또한 요양보호사의 실질적인 근로환경 개선을 위한 근로환경 및 처우에 대한 기관과 요양보호사에 대한 업무 매뉴얼화의 필요성에 관한 욕구가 크게 나타났다.

5. 지원방안

5.1 요양보호사 근무환경의 문제점

기존 선행연구 및 선진사례 검토 등의 문헌연구와 실태조사를 통하여 서울시 요양보호사 근로환경의 문제점을 크게 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 노동강도에 비해 열악한 근로조건으로 낮은 임금 및 복지인프라 부족과 업무내용의 불확실성과 비현실적인 인력기준을 들 수 있다. 근무시간대별, 서비스 형태 또는 주체별 필요인력에 대한 규정 마련이 요구되어 진다.

둘째, 신체적・정신적 고통으로 인한 건강보장이 미흡하다. 특히 요양보호사 대부분이 50대로 조사되어 높은 노동강도로 인한 요양보호사의 신체적・정신적 스트레스에 취약하며 예방 및 치료 시스템의 부재로 건강보호의 사각지대에 포함되며, 폭행, 폭언 및 성희롱에 무방비 상태에 노출되어 있다.

셋째, 요양보호사의 노동환경 개선을 위한 제도적 장치가 부재하다. 노인장기요양보험제도 도입 시 수요에 맞추기 위해 무분별하게 설치된 교육기관과 과다경쟁으로 인한 요양보호사의 과대배출로 수요와 공급이 불균형을 이루게 되었다. 또한 요양보호시설에 대한 관리 및 감독의 권한이 지방자치단체에 있으나 권한만큼 실행되고 있지 않다. 요양보호사의 권익향상을 위한 지원체계의 부재 또한 요양보호사의 전문성 및 노동성의 인정의 어려움을 초래하고 있다.

5.2 서울시 요양보호사 지원방안

서울시 요양보호사의 근로처우 개선을 위한 기본방향은 요양보호사의 열악한 근로환경과 잦은 이직률, 낮은 사회적 인식을 해소하고, 실태조사를 통해 파악된 요양보호사의 업무특성 및 근무환경을 고려한 서울시에서 실현가능한 지원제도를 마련이 요구된다.

이에 요양보호사의 전문성 및 노동성 인정과 권익보장을 기본 가치로 하고, 요양보호사의 근로안정성을 확보하며, 업무에 대한 상담 및 지지역할을 제공할 수 있는 고충해소가 가능한 창구를 마련하고 고용환경 및 근무환경에 대한 행정기관의 관리・감독을 강화하는 방안이 필요하다. 이에 대해 다음과 같이 구체적으로 살펴본다.

첫째, 요양보호사의 근로안정성을 확보한다.

이를 위해 서울시 요양보호사 업무 매뉴얼을 개발하고 여기에 근로자성 판단, 산재처리, 근로기준법 준수의무, 표준근로계약체결 및 요양보호사에의 고지 의무 등 고용환경

과, 서비스 내용 및 직무, 교육지원 등 근로환경에 관련된 사항에 대하여 명시한다. 그리고 업무매뉴얼 안에 서울시 요양보호사 인력기준을 두어 서비스별, 근무시간대별 요양보호사 인력을 구분하여 산정하고 산재 및 유급휴가 시 서울시 지원으로 요양보호사를 파견한다는 내용을 둔다. 또한 그동안 요양보호기관 내부에서 시행하거나 유명무실해왔던 요양보호사에 대한 보수교육을 서울시 차원에서 실시하여 현장중심의 직무교육과 성희롱 예방 및 대처 교육을 실시하도록 한다. 아울러 교육시간에 대한 기준, 교육과정, 강사기준을 마련하고 보수교육을 의무화하여 교육 인프라를 강화한다.

공익캠페인과 광고 등을 통해 전문직으로의 인식개선을 도모하고 사회복지사, 간호사, 물리치료사와의 관계정립을 통한 전문성 강화가 필요하다. 이렇게 근로안정성 전반에 걸친 관련 사항에 대하여 요양보호사 포괄지원센터를 설립하여 지원하며 서울시장을 책임주체로 요양보호사의 근로안정성 확보를 위한 조례를 신설한다.

둘째, 건강증진 및 상담센터를 구축하여 정기적인 피드백을 제공한다.

기존에 구축되어 있는 서울시 인프라를 활용하여 요양보호사 대상 건강 검진 및 물리치료 서비스를 제공하고 근로상담, 심리상담, 인권 상담 등 요양보호사 업무 관련 다방면의 상담이 가능하도록 인력과 재원을 지원한다. 이를 위해 중앙센터 구축 후 권역별, 자치구로 확대하여 설치한다.

셋째, 체계적 지원과 행정기관의 책임성 부여를 위해 정기적인 관리・감독을 실시한다.

노동조건에 대하여 구체적 지침을 서울시가 마련하고 이를 토대로 민간위탁에 대한 기준도 강화해야한다. 이러한 지침에는 특히 요양보호사에 관한 정의, 요양보호사의 노동자성 인정의 문제, 노동시간의 인정, 근로기준법상의 근로계약조건 등을 명시하는 것이 필요하다. 그리고 서울시가 자치구 단위에 직접 지침으로 하달하여 지도를 시행해야 한다. 또한 요양보호사 포괄지원센터 또는 서울시복지재단에서 요양보호시설에 대한 서울시 자체평가 및 실태조사를 수행하여 서울시 요양보호사의 전반적인 실태를 파악함으로써 요양보호사에 대한 평가기준 설치 및 강화의 기초자료로 활용되도록 한다.

정기적인 관리・감독 차원에서 복리후생, 근무시간, 근무형태 등 요양보호사의 전반적인 복지수준을 감시할 서울시 단위 담당 기관 설치가 요구되며 이들의 업무 중 시설 모니터링의 중요성 또한 강조되어야 한다.

6. 결론

본 연구의 목적은 현장에서 노인장기요양서비스를 제공하고 있는 서울시 요양보호사를 둘러싼 제도적 문제점을 검토하고 이를 서울시 차원에서 정책적으로 개선할 수 있는 대안을 마련함으로써 노인장기요양서비스의 질적 향상을 도모하기 위함이다. 이를 위해 기존에 논의 되어 왔던 요양보호사 관련 연구문헌 및 외국사례를 검토하였으며, 설문조사를 통해 서울시에서 근무하고 있는 요양보호사의 근무 실태 파악하였다. 그리고 요양보호사협회 등 관련 단체 인터뷰 등을 실시하였다. 이를 통해 본 연구는 요양보호사 근로환경의 문제점을 도출하여 지방자치단체 차원의 지원방안을 마련하고자 수행되었다.

본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 근로안정성 확보를 위해 고용환경과 근로환경의 개선방안과 보수교육의 의무화 기준을 명시하는 업무매뉴얼을 개발하고 요양보호사 포괄지원센터를 설립해야 한다.

둘째, 노동강도에 비해 열악한 근로조건과 고용환경, 비현실적인 인력기준 등 서울시 전체 요양보호사에 관한 현재 문제점들을 확인하기 위해 정확한 실태조사와 정기적인 관리・감독을 실시하도록 한다.

셋째, 요양보호사의 전문성을 상기하고 노동성을 인정하기 위한 사회적 인식개선 지원을 실행하고 이를 위해 현장중심형의 전문가 양성을 위한 보수교육과 서울시 차원의 인식개선 홍보활동이 이루어져야 한다.

넷째, 서울시 차원의 지원방안으로써 위상을 갖도록 요양보호사의 처우개선을 위한 조례를 제정하는 것이 필요하다. 아울러 조례안의 주된 구성내용에 요양보호사의 근무환경 개선을 위한 서울시의 정책방향을 반영하고, 요양보호사의 전문성 강화를 위한 서울시 및 요양보호시설의 역할을 강조해야 한다. 또한 노인장기요양기관의 관리・감독에 대한 지원 근거를 조례의 중심내용으로 구성한다.

본 연구는 서울시 요양보호사의 처우개선을 위한 내용을 다루고 있기 때문에 연구결과를 모든 지역에 공통적으로 적용하는 데에는 지역적 여건을 감안한 조정이 필요하다. 또한 협회의 설문요청에도 불구하고 근로기준법 준수 상태 또는 근로처우가 열악한 기관은 설문조사에 응하지 않았을 가능성이 높아 설문 결과가 실제 서울시 요양보호사의 실태보다 양호한 결과가 도출되었을 가능성이 높다. 재가요양보호사 설문의 어려움으로 시설요양보호사의 응답률이 높아 요양보호사의 보편적인 응답으로 간주하기에는 한계가 있어 추후 서울시 소재의 요양보호기관의 전체적인 실태조사와 시설 측의 의견수렴이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

1. 임정기, 노인장기요양보험제도 시행 3년, 평가와 개선방향, 국회토론회, 2011.
2. 국민건강보험공단, 2010 장기요양보험통계연보, 2011.
3. 국민건강보험공단, 보도자료(건보공단, 장기요양기관 종사자를 위한 다양한 지원에 나서), 2010.4.1.
3. 보건복지부, 병원간병서비스 제도화를 위한 시범사업 중간실적 발표, 2010.

4. 보건복지부, 2011년도 요양보호사 양성지침.
5. 김욱, 시설평가와 종사자 위상정립, 국민건강보험공단 장기요양서비스 질 관리방안 토론회, 2010.
6. 유재응・최우, 요양보호사 교육내용의 개선장안에 관한 연구, 복지행정논총 제 19권 제 1호, 2009.
76. 구미영, 요양보호사 노동조건 실태 조사결과, 전국요양보호사협회, 2010,8.
8. 정유미, 노인장기요양보험제도의 요양보호사 전문성 확보방안 연구, 서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문, 2010.

접수 : 2011년 09월 28일
1차 심사 완료 : 2011년 10월 20일
게재확정일자 : 2011년 11월 14일
3인 익명 심사 필