

제2차 장기요양 제도발전 세미나

일시 : 2014년 5월 21일(수) 14:00~17:00

장소 : 한국보건사회연구원 대회의실

제2차 장기요양 제도발전 세미나 일정

13:30~14:00	등록
14:00~14:10	개회 및 세미나 추진배경 선우덕 연구위원(한국보건사회연구원 장기요양연구센터)
14:10~14:50	좌 장 : 박태영 교수(대구대학교) 주 제 발 표 : 서동민 교수(백석대학교)
14:50~15:20	패 널 토 론 I
15:20~15:30	휴 식
15:30~16:30	패 널 토 론 II 토론 : 김동준 간사(한국노동조합총연맹 사회정책국) 김진수 교수(연세대학교, 경제정의실천시민연합) 김태경 지부장(한국노인장기요양기관협회 인천지부) 이서영 교수(서울사이버대학교) 최정화 원장(구립영등포노인복지센터) 한익희 교수(한국보건복지인력개발원)
16:30~17:00	종합토의 및 총평



발표문

장기요양 제도발전 세미나 (2차)

효과적 장기요양기관 종사자 육성 · 지원체계 마련

2014. 5. 21(수)

서 동 민

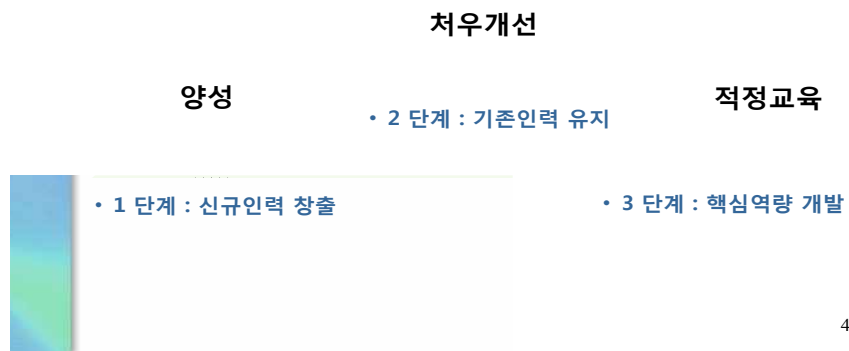


순서

I . 들어가며

3

1. 논의의 기본구조



4

II . 장기요양기관 종사자 등 양성 방안 - 1주제

5

1. 검토배경

- 장기요양기관의 요양보호사 수급상의 어려움
 - 열악한 처우(임금수준, 근로환경 등)로 기존 종사인력의 이직율이 높고, 신규 진입인력이 감소하여 전문성 있는 인력 확보상의 어려움
 - 2011 ~ 2012년 재가기관 요양보호사 이직율 41.0%(한국재가노인복지협회, 2013)
- 젊은 인력 수급 부족 등으로 요양보호사 인력양성체계 재편 요구
 - 요양보호사의 상당한 비중을 50대 이상인 자가 차지함으로써, 중장기적으로 요양 전문인력을 양성하는데 30~40대 인력의 수급이 어려운 한계점 존재

6

2. 현황 및 문제점

■ 양성체계

- 요양보호사교육기관에서 240시간의 교육과정을 마치고 시도지사가 실시하는 요양보호사 자격시험 합격시 자격증 취득
 - '13. 12월말 현재) 요양보호사 교육기관 742개소, 자격증소지자 1,177,235명, 합격율 평균 85 ~ 90%

■ 종사자 현황

- 장기요양기관 종사자 가운데 요양보호사 인력이 전체의 약 86%를 차지하고 있음
- 요양보호사 자격소지자 중 약 22%정도가 장기요양기관에 종사하고 있으며, 그 중 50대 이상의 비율이 전체의 71.9% 차지

재가	196,297	28	1,570	8,847
	(100.0)	(0.0)	(0.8)	(4.5)

- 요양보호사 자격소지자의 취업률은 점차 감소하고 있으며, 봉급수준 및 근로환경 등에 대한 전체적인 만족도도 낮은 수준임
 - (자격증소지자 취업률) 24.5%(‘09. 3월)→24.4%(‘11. 12)→22.0%(‘13. 8월)

< 요양보호사 및 사회복지사의 한

		사례수	봉급 수준	인사관행 (배치 승진)
전체		4,323	267	292
직 종	사회복지사	514	269	298
	요양보호사	3,809	267	291
		사례수	직장의 장래성	근무환경

■ 중장기 수요·공급 예측

- ‘12년도부터 이미 수요·공급의 차이가 발생하고 있으며 ‘20년에는 필요수에 비해 약 86%의 공급만 가능할 것으로 예측되어 요양보호사 수급상의 문제 심화 예상

2020	537,661	413,585	488,753	358,44
2025	659,598	507,383	599,635	439,73
2030	799,300	614,846	726,636	532,86

※ 서동민외(2012), 장기요양 종사인력 중장기 수급전망

■ **종합**

- 향후 베이비부머의 장기요양 대상자 진입 등으로 장기요양 인정 자수는 계속적으로 증가할 예정이나,
- 열악한 임금 수준 및 근로환경, 자격의 위상 약화 등으로 장기요양기관의 요양보호사 수급상 문제는 심화되고 있음

➤ **요양보호사 인력의 안정적 수급 및 전문성 향상을 위한 중 장기적 제도개선이 요구되고 있는 상황**

3. 국외사례

■ **일본의 개호보험**

- 개호직원으로 개호복지사와 **홈ヘルパー**가 있으며, '12년도 말 현재 149만명(약 37%가 개호복지사)이 종사 중
 - 전체 개호직원 중 60%만 정규직이며, 전체의 70%가 재가사업소 근무중이며, 정규직의 평균 근속년수는 5.1년, 평균연령은 44.6세임

- (홈엘씨) 노노지원이 시행한 양성기관에서 홈헬퍼 2급 자격을 부여하고, 이후 230시간 임fang개호원 업무수행시 필수)
 - 홈헬퍼의 전문성 부재 및 높은 이직율 통한 전문성 향상 등을 목적으로 양성제!

— 인력확보대책

- 25년까지 부족한 개호직원 100만 명 확보를 위해 개호직원의 경력지원 등을 고려한 개호직원 양성체계 변경, 외국인 개호직원 유입 정책 추진

— ‘12년도 개호직원확보대책

- 휴켄퍼양성제도를 폐지하고 ‘개호직원초임자연수 → 개호복지사(초임자연수 이후 실무3년이상)→인정개호복지사’로 양성체계를 재편하여 전문가로 양성하는 방안 모색(2015년 시행예정이었으나, 재연기)

13

■ 독일의 장기요양보험

- 건강 및 간병수발사와 노인수발전문인력으로 구성되어 있으며, ‘10년도 기준 236만명이 종사하고 있음
- 인력확보대책으로 수발인력 확충과 양성에 관한 문제가 제기되고 있으며, 2050년까지 약 220만명의 인력확충을 위한 관련 정책 추진

수발서비스는 독자적으로 제공하지만 의료서비스
따라 실시

** 노인수발전문인력은 3년의 교육과정을 거쳐

14

■ **종합**

- 일본은 개호직원의 경력지원 및 위상 강화 등을 고려한 인력 양성 재편, 처우개선방안 마련 등을 통한 인력확보 방안 추진
- 독일은 노인수발전문인력의 위상 강화 및 처우개선방안 마련 등을 통한 인력확충 정책 추진

➤ **향후 심각한 요양인력 부족 문제를 예방하기 위한 요양 관련 직종의 위상강화, 자격제도 개편 등 정책 추진 필요**

4. 개선방안

- 처우개선 시행
- 위상 강화
- 구직상담 강화
- 전문요양보호사 활용
- 대학교육 관련 과목 운영
- (가칭)요양복지사 자격 신설

1) 처우개선 추진

- 요양보호사의 임금수준 향상, 근로환경 개선 등 처우개선 방안 시행
- 처우개선 시행으로 기존 인력의 이직율을 낮추고, 신규 진입인력 확보
 - 정례적인 종사자 실태조사 실시, 수발부담 완화를 위한 복지용구 품목 확대, 성희롱 등 인권침해방지를 위한 대처방안 마련 등
- 위상 강화 위해 요양보호사 양성교육과정에서 직업적 의의, 사명, 직업의식 등을 적극적으로 교육
 - 대상자 및 그 가족에게도 이용지원과정에서 요양보호사의 직업인으로서의 위상을 설명하여 자긍심 향상
- 구직상담 강화를 위해 구직자가 희망하는 근로환경(근무형태, 근무시간 등)에서 종사할 수 있도록 상담·소개하는 창구 운영
 - 장기요양기관 종사자 종합지원센터 설치를 통해 희망구직자들에게 적절한 구인기관 정보 제공 및 소개, 고충상담 실시

17

2) 양성체계 다양화: 전문요양보호사 활용

- 전문요양보호사로서 경력직 요양보호사 및 치매 관련 등 전문 교육 및 지식을 갖춘 인력 양성 및 배치 확대
- 치매요양서비스 등 전문교육을 받은 경력직 요양보호사가 장기요양기관에서 관련 프로그램을 제공할 경우 급여비용의 가산적용
 - 맞춤형 서비스 제공 가산 규정에 외부강사 이외 전문요양보호사 관련 규정을 추가하여 운영하는 방안
- 전문요양보호사가 주임 등의 리더 역할을 할 수 있도록 동기부여하는 요양보호사 직종 내 승급체계 구축
 - 실무경력 5년 이상인 요양보호사의 경우 160시간 교육 이수 후 재가장기요양기관 관리책임자(시설장)가 될 수 있는 자격요건 부여
- 기존 요양보호사의 경력인정 등을 통한 장기근속의 동기부여 제공 및 요양서비스 전문성 향상 기대
 - 다만, 전문영역의 범위 설정 및 경력직 기준 설정에 관한 분야별 의견차이 발생 우려

18

■ 2) 양성체계 다양화: 대학교육과정 관련 과목 운영

- 기존의 요양보호사교육기관 중심 양성체계에서 2년제 대학교육과정에 관련 과목을 개설 운영
- 사회복지학 관련 학과의 교육과정에 요양보호사 필수이수과목을 신설하여 과목이수 후 국가자격시험 응시자격 취득 지원
 - 요양보호개론, 요양보호관련 기초지식, 기본요양보호각론 및 특수요양보호각론 등
- 2년제 대학 및 사이버대학의 졸업생이 장기요양기관에 보다 용이하게 취업할 수 있는 계기 마련
 - 다만, 요양보호사교육기관의 반발 및 민원 발생 우려

■ 3) 신규 전문자격증 신설

- 장기요양기관에서 요양기술 등을 전문적으로 지도·수행하는 요양전문 관련 신규 자격 신설
 - 종장기적으로 의료와 복지의 복합적 개념인 '요양' 영역의 전문성을 강화하고 요양직종 종사자의 위상을 강화하기 위해서 사회복지사, 간호사와 별도로 새로운 전문자격체계 구축 필요
- '(가칭)요양복지사' 자격제도를 신설하여 요양복지사-요양보호사 중심의 요양서비스 제공인력 양성체계 구축
 - 주요 역할: 요양서비스 제공 및 요양보호사 전문기술 지도 등

19

- 종장기적으로 요양분야 전문가를 양성하여 전문 직종으로서 위상 강화, 젊은 인력 유입 가능성 확대
 - 다만, 신규 직종 신설에 따른 혼란함 발생 우려

20

III. 장기요양기관 종사자 등 처우개선 방안 - 2주제

21

1. 검토 배경

- 제도시행 초기와는 상이한 전문 인력 수급상의 한계점 내포
 - 질 높은 전문 인력을 확보하기 위해 국가적 차원의 교육기준 및 표준을 설정하여 요양보호사를 양성·배치를 도모하였으나,
 - 요양보호사 자격취득자 가운데 종사자는 24.4%, 그 중 60대 이상의 비율이 27.1%를 차지
- 질 높은 종사자 확보를 위해서는 근본적인 처우개선을 통한 동기부여에 초점을 둔 정책추진 요구
 - 요양보호사의 낮은 보수, 중증요양서비스 제공에 따른 건강위험도 증가, 수급자 또는 보호자로부터 인권침해 등을 개선
 - 그 외 종사자의 근로환경 및 직무실태 등과 관련한 현황 파악이 미흡하여 요양보호사 이외의 종사자에 대한 관심 제고 등이 필요

22

2. 현황 및 문제점

■ 낮은 보수

- 요양보호사 등 종사자의 인건비가 유사업종에 비해 낮은 수준
- 근로형태에 따라 임금수준의 차이가 있으나 전일제의 경우 130~140만원, 시간제의 경우 시간당 7천원 수준
 - '13년도 노인양로시설 기본급 가이드라인 기준 생활지도원 1호봉 기본급 155만원
- 요양보호사 처우개선비 지급을 통해 낮은 보수 수준을 지원하고 있으나, 행정상의 비효율성 및 처우개선비의 효과성 미비 문제 제기
 - 요양보호사 처우개선비 반토막 지급 (김성주 의원, '13년 국감자료)

■ 직무의 전문성 부족

- 요양보호사의 자질 향상 및 전문성 유지를 위한 표준화된 교재나 직무과정 없어,
- 실무능력 배양 및 사례학습 등을 통한 자질 향상 및 전문성을 지속적으로 유지하기 어려움
 - 방문요양(목욕) 요양보호사에 대한 직무교육은 실시. 단, 시설에 종사하는 요양보호사의 직무교육 계획은 부재한 상황임

23

■ 건강위험도 증가

- '10년도 기준으로 요양보호사 가운데 근골격계 질환자는 39천명(14.6%)으로 추정 (제4차 실무위원회 안건자료)
 - 30대 이하 12.5%, 40대 32.9%, 50대 41.6%, 60대 이상 13.0%
- 근골격계 질환이 많이 발생하는 부위는 허리와 어깨.팔이 66.5% 차지

■ 사회적 인식 부족

- 요양보호사에 대한 인식 부족으로 수급자로 부터 가사도우미와 같은 취급을 받거나 성희롱 등 경험
- 업무 외 지원 경험 48.5%(입소 36.3%, 재가 53.1%), 성희롱 등으로 판단할 만한 경험 비율은 12.8%(입소 20.6%, 재가 9.8%) 등으로 나타남
 - 요양보호사 운영실태 보고서, '11.5

24

3. 국외 사례

■ 일본의 개호보험

- 사회보장제도개혁국민회의에서 개호직원 등의 인재 확보 필요성을 제시하고, '개호인재 확보 방안' 추진
- 개호인재 확보를 통한 질 높은 개호보험서비스 제공을 위해 개호인재 양성, 경력개발 체계 확립, 근무환경 정비·개선, 처우개선을 종합적으로 계획 및 추진
- 기존의 교부금 방식을 '개호직원처우개선가산'으로 변경하고('12.4월~), 시설장 등 관리자의 인식제고를 위한 연수 실시
 - 개호직원이 종사하고 있는 서비스유형별 가산율을 다양화하고, 재가와 시설의 종사자간 가산율을 차등화하여 적용
 - 예) 방문개호 4.0%, 개호노인복지시설 2.5%

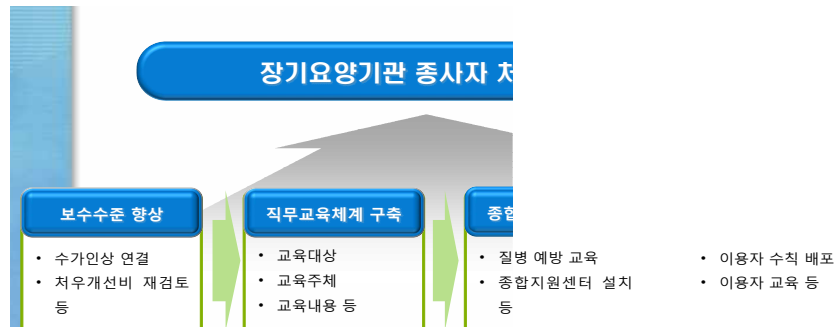
25

■ 독일의 장기요양보험

- 수발인력의 전문성 확보와 제도의 지속가능성 유지를 위해 전문 인력의 확충과 양성을 위한 대책 마련
- 법안제정을 통한 노인수발전문인력의 건강전문직업(기타 치료직업) 인정 및 실습교육 강화, 수발직무에 관한 개념 정립 등 실시
- 시설에서 근무하는 노인수발전문인력의 최저임금 수준을 제시(2010년~)하여 적정임금 지급을 통한 처우개선 유도

26

4. 개선방안



▪ 1) 요양보호사의 보수 수준 향상

- 요양보호사의 급여수준을 업무내용이 유사한 사회복지시설의 생활지도원 임금수준으로 수가인상을 통한 단계적 향상 필요
 - 생활지도원 : 종전 양로·요양시설 등에서 입소자의 생활지원서비스 지원
- 요양보호사 처우개선비 제도운용의 효율성을 강화하기 위한 제도개선 및 장기적인 운영방향에 관한 재검토 필요
 - 지급시기 개선(선지급→후지급) 및 환수근거의 법적 요건 마련 등의 개선방안 검토 및 장기적 제도 운영의 타당성 검토 필요

2) 요양보호사 직무교육체계 구축

- 요양보호사의 전문성 제고를 위한 직무교육체계 구축 필요
- (교육대상) 장기요양기관에서 월 60시간 이상, 1년 이상 근무한 요양보호사에게는 격년 8시간으로, 요양보호사로 재활동 하려는 자는 필수적으로 직무교육 실시
 - 직무교육을 이수한 경우 8시간에 한해 급여제공기간으로 인정하도록 규정
- (교육주체) 총괄운영관리는 공단에서 담당하되 직무교육 사업을 진행할 교육기관은 공모·지정하여 운영
 - 노인장기요양보험법 제48조(관리운영기관 등)과 제54조(장기요양급여의 관리·평가)에서 공단이 장기요양급여 관리를 통해 수급자에게 질 높은 서비스를 제공해야 하는 의무를 가짐
- (교육내용) 재가와 시설현장에 적합한 기초-심화과정으로 구분·운영하되 가치(이념), 기록기술 등의 공통내용과 분야별 전문내용으로 구성

29

3) 종사자를 위한 종합지원 기능 강화

- 지역내 의사 등 전문가 및 장기요양기관 운영자 등을 강사로 활용하여 현장에서 직접적으로 적용할 수 있는 예방교육 기회 확대 필요
 - 근골격계 질환 및 감염병 예방관련 소책자 지속적으로 제작·배포
- 요양보호사의 고충상담 및 복리후생 증진을 위한 '종합지원센터' 설치 및 주요 기능 수행과 관련한 구체적 운영방안 검토 필요
 - 요양보호사 센터 설치 타당성 연구 기 실시 ('13.12. 정정호 외)

4) 사회적 인식 개선

- 이용자 수칙 재배포 및 교육, 장기요양서비스 이용자가 지켜야 할 이용수칙 등의 보호자 교육 강화
- 서비스 신청 결과 및 서비스 이용안내문 교부시 이용자 및 가족을 대상으로 교육
 - 이용지원 업무내용에 포함시켜 체계적인 정보제공방안 마련

30

IV. 장기요양기관 종사자 등 적정교육 방안 - 3주제

31

1. 검토 배경

- 장기요양서비스 질 개선을 위한 종사자 직무(보수)교육 필요성이 강조되어 왔으나 교육수행은 미흡한 실정
 - 요양보호사의 전문성 제고를 위해 국민건강보험공단이 교육훈련 프로그램을 개발·보급하며 요양보호사교육기관을 설치하도록 제안
 - 노인장기요양보험법 일부개정안, 최동익 의원 발의('13.8.10)
- 장기요양서비스 질 제고를 위해서 장기요양기관 운영자 및 종사자의 전문성 향상을 위한 체계적인 직무(보수)교육 필요
 - 정부/공단, 공급자 등에서 공통적으로 제도개선과제로 제시
 - 법적 규정에 기반을 둔 장기요양기관 운영자 및 종사자를 대상으로 체계적인 직무(보수)교육 방안 마련

32

2. 현황 및 문제점

- 현재, 운영자 교육은 법적 기반이 부재하며 종사자 교육은 일부 대상자를 위한 한정된 교육만을 실시
 - (운영자 교육) 법적 기반이 부재하며 공단 지사에서 시설장 및 담당자에게 고시 변경 등 제도 관련 내용을 연 2~3회 제공 중
 - (종사자 교육) 법적 기반은 갖추고 있으나 종합적인 시행 법안은 부재하며, 일부 종사자 대상의 교육계획을 수립하고 있음
 - 재가장기요양기관 관리책임자 교육
 - 160시간 교육이수 의무화. 교육기관 지정기준에 적합한 기관을 보건복지부장관이 지정하며 집합교육을 원칙으로 하되, 사이버교육 병행 가능
 - 방문요양 및 목욕 요양보호사 직무교육
 - 공단이 총괄관리하되 관련 교육기관을 공모·선정하여 연간 8시간의 직무교육과정 운영

33

3. 국내 · 외 사례

- 국내
 - 유사직종은 자격유지를 위한 보수교육을 연간 8시간 내외로 이수하고 관련 협회에서 자체적으로 실시

외부 보수교육 이수

- (영양사) 국민영양관리법에 근거하여 연간 영양사협회에서 운영하고, 집합교육 3시간과

34

■ 일본의 개호보험

- 정부, 도도부현 및 시정촌의 역할분담을 통해 개호인력의 전문성 및 경력 향상을 위한 교육지원체계 구축
 - 개호인력 부족 문제를 해소하기 위해 정부 차원의 적극적인 인재확보방안의 하나로 종사자의 경력개발과 관련한 교육지원체계를 운영
- (개호인재 캐리어패스지원사업) 개호인력 확보 차원에서 후생노동성이 사업추진의 지침을 제시하되, 각 도도부현에서 연간 연수계획을 수립하여 실시
 - 도도부현이 주도적으로 수행하되 지역내 시정촌 및 복지인재센터, 사회복지협의회, 사회복지법인 등이 협력·지원
- 개호직원처우개선가산 신청의 필수요건으로 기관내 개호직원질 향상 연간계획을 제출하도록 규정

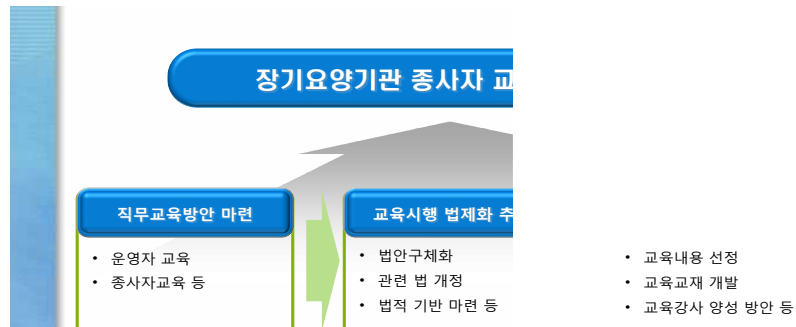
35

■ 독일의 장기요양보험

- 시설장 등의 관리자를 위한 법적교육과 종사자를 위해 자체적으로 실시하는 직무교육으로 구분하여 운영 중
 - 장기요양 종사자의 전문성 향상 및 안정적 정착을 위한 방안으로 추진
- (법적교육) 시설설립자는 시설장 및 관리자에게 직무교육의 기회를 의무적으로 부여하며, 시설장 및 관리자는 연간 460시간 이상의 관리자 교육을 받도록 규정
 - 관련 전문교육기관에서 별도의 교육과정에서 이수
- (자체교육) 기관단위에서 종사자의 전문성 향상을 위해 내부교육을 실시하거나 비용을 부담하여 외부교육에 참여시키고 있음
 - 교육내용으로 서비스제공기준에 맞춘 서비스 실시, 치료간호, 요양기초기술 및 심리적·사회적인 요양서비스에 관한 최신 정보, 종사자의 노동재해 방지 및 건강유지를 위한 조치 등 포함

36

4. 개선방안



■ 1) 장기요양기관 운영자와 종사자를 위한 직무교육 방안 마련

- (운영자 교육) 신규 개설자 및 기존 운영자에게 제도의 가치·이념과 장기요양기관의 운영방안 등을 포함한 교육 실시
 - 기관 운영자의 정기적 교육제공 방안 마련과 함께 교육 이수 법제화 필요
- (종사자 교육) 업무 관련 직무교육, 전문역량교육과 관련한 교육방안 마련을 통한 장기요양기관 종사자의 전문성 함양 제고
 - (직무교육) 장기요양기관 종사자 업무 관련 교육 방안 마련
 - 요양보호사의 경우 직무(보수)교육으로 운영
 - (전문역량교육) 관련 전문교육기관을 활용하여 치매, 사례관리기술 등의 전문적 내용을 제공하도록 실시

■ 2) 장기요양기관 종사자 등 교육 시행을 위한 법제화 추진

- 운영자 및 종사자 교육과 관련한 노인장기요양보험법 개정 등 법적 기반 마련 필요
- 장기요양기관 운영자 및 종사자 교육과 관련한 법적 규정 마련 및 법안 구체화 (노인장기요양보험법 개정)

■ 3) 효과적인 장기요양 관련 교육 운영을 위한 협의체 구성

- 중장기적으로 장기요양기관 운영자와 종사자를 위한 효과적인 교육 운영을 위한 협의체(회) 구성. 운영
- 복지부, 공단, 현장 관계자, 전문가들이 함께 참여하여 교육내용 선정 및 교육교재 개발, 교육강사 양성방안 등 논의

39

<주요 쟁점>

■ 1) 교육대상 선정

(1) 장기요양기관 종사자 중 기 보수교육 대상자의 직무교육 실시 여부

- 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사, 영양사 등
- 제1안) 각 직종의 보수교육과정에 직무 관련 과목을 추가
- 제2안) 요양보호사의 직무교육과정과 같이 별도의 직무교육 실시

(2) 교육대상으로서 가족요양보호사의 적절성 여부

- 제1안) 방문요양보호사 교육대상에 포함시켜 제공
- 제2안) 보호자 등의 교육 참여 여건 등을 고려할 때 이용지원으로 제공

40

■ 2) 교육주체 설정의 문제

(1) 운영자 교육

- 보험자 혹은 지자체 담당 등 교육주체 설정 필요
- (제1안) 장기요양기관의 서비스 질 제고 측면에서 보험자가 담당
- (제2안) 장기요양기관의 효율적인 관리 측면에서 지자체에서 실시

(2) 종사자 교육

- 관련 교육비용 및 인프라 확충 등의 총괄관리 역할을 보험자 혹은 지자체가 담당하는 방안 결정 필요
- (제1안) 보험자가 총괄관리하되, 관련 교육기관에서 교육 실시
 - 노인장기요양보험법 제48조(관리운영기관 등)과 제54조(장기요양급여의 관리·평가)에서 공단이 장기요양급여 관리를 해야 하는 의무 가정
- (제2안) 지자체가 총괄관리하되, 관련 교육기관에서 교육 실시

41

V. 마치며

42

- 
- 연속 세미나의 두 번째 주제로 ‘효과적 종사자 육성·지원체계 마련’을 선정하고, 요양보호사 등 종사자 양성 및 처우개선, 적정 교육방안에 대한 문제와 몇 가지 개선안들을 제시하고 검토를 시도함
 - 본 세미나의 목적으로 밝힌 것처럼 “국민으로부터 더욱 신뢰받는 노인장기요양보험으로 발전하고 수요자 중심의 정책을 마련”하기 위해 앞으로 보다 체계적인 연구와 정책개발, 적극적인 현장의 참여와 정부의 제도개선 노력을 기대함.

경청해 주셔서 감사합니다.



토론문

장기요양제도의 개선과제 -효과적 장기요양기관 종사자 육성·지원체계 마련을 중심으로-

김동준(한국노동조합총연맹 사회정책국 간사)

1. 본 토론회, '3대 주제'에 대한 의견

1) '장기요양기관 종사자 등 양성방안'에 대하여

- 장기요양기관의 요양보호사 수급 및 전문성 향상을 위하여 '처우개선'과 그에 따른 '자격요건' 강화 필요
- '장기요양기관 종사자 육성·지원'을 위한 선결 과제는 종사자의 '처우개선'
- '처우개선'은 부족한 요양보호사 수와 질을 향상시킬 뿐만 아니라, 이를 위한 자격요건 강화를 위한 절차를 이행하기 위한 유인이 됨.(처우개선 논의는 뒤에서)
- 발제문의 '▲양성체계 다양화 ▲신규전문자격증 신설'을 위한 △ 직종 내 승급체계 구축 △ 대학과정 신설 △ 국가자격증 전환 등 '동의'함.
- 하지만, 현재 요양종사자의 양성체계를 급격하게 변동시키기 어려운 점을 고려하여 현 체계에서 단계적으로 개선해 나가야할 필요가 있음.
- 현재 교육기관을 관리하고 자격증을 발부하는 주체는 각 지자체임. '요양종사자 교육(양성)기관과 자격' 관리체계를 중앙과 권역 차원에서 구축할 필요가 있음.
- 건강보험공단(보험자)에 '장기요양인력센터' 설립을 통해 교육프로그램관리, 교육을 위한 인적·기술적 지원 및 자격관리시스템 도입 등을 수행.

- 장기적으로 발제문의 방안을 수행할 수 있는 주체의 역할

2) '장기요양기관 종사자 등 처우개선 방안'에 대하여

- 장기요양기관 종사자들의 열악한 근무환경은 과중한 업무 / 노동강도 / 저임금 / 노동기본권 사각지대 / 성희롱 노출 등 업무환경 개선이 시급하고도 절박한 과제임.
- 우선 시행할 것은 업무환경 개선과 직접 연계된 정부재정 지원확대임. 장기요양기관 종사자의 인건비를 비롯한 근무환경과 서비스에 직결되는 요인은 정부재정 지원임. 대부분 시설 운영의 상당부분을 정부재정지원에 의존하고 있어, 이를 확대하는 방안이 필요함.
- 정부재정지원과 함께 발제문의 개선방안 뿐만 아니라 직접 이행할 수 있는 세부 조치들 필요(공단 주체)
 - '인건비 가이드라인' 마련과 이를 위한 노인장기요양보험 '급여조정위원회' 신설
 - '표준근로계약서' 마련
 - 업무매뉴얼 작성 및 공시
 - 시설에 대한 관리감독 강화 및 정기적 실태조사 실시
 - 요양종사자를 위한 신고 및 상담 센터 설치

3) '장기요양기관 종사자 등 적정교육 방안'에 대하여

- 발제문의 운영자 및 종사자 교육 방안 및 프로그램을 마련하고, 관련 법 개정과 관련 교육 운영을 위한 협의체 구성에 '동의'
- 하지만 이를 추진하고 관리하기 위한 주체가 부재함.

- 앞서 ‘요양종사자 양성방안’에서 언급했던 ‘장기요양인력센터’ 설치를 통해 양성 기관과 교육기관의 통합관리를 추진하여, 현재 사회복지사협회가 기능하는 ‘자격 발부 및 관리, 보수교육 등’을 실시할 수 있도록 추진.(공단 산하)

※ 발제문의 주요 쟁점에 대한 의견

□ 교육대상 선정

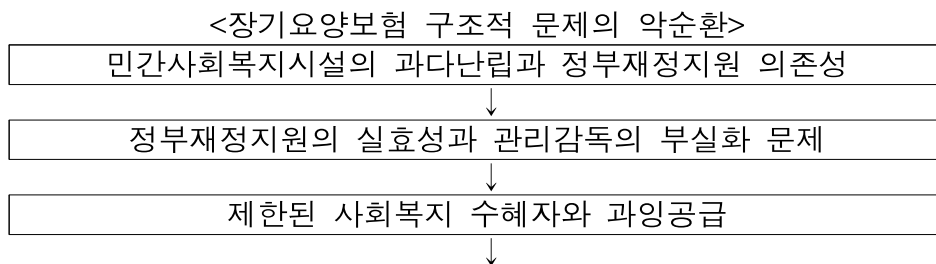
- (1)_제2안 요양보호사의 직무교육과정과 같이 별도의 직무교육 실시
- (2)_제2안 보호자 등의 교육 참여여건 등을 고려할 때 이용지원으로 제공

□ 교육주체 설정의 문제

- (1)_제1안 장기요양기관의서비스 질 제고 측면에서 보험자가 담당
- (2)_제1안 보험자가 총괄관리하되, 관련 교육기관에서 교육 실시

2. 종합의견

- 장기요양보험제도 내의 종사자에게 산적하고 있는 문제의 근본적 원인은 구조적 요인이며, 중장기적으로 이를 해결해야할 것임.



- 장기요양보험의 구조적 제도 개선의 선결과제는 장기요양보험이 사회보험제도로써 ‘공공성’을 확보와 전달체계 개선이 필요함.
- ‘08년 노인장기요양보험 시행 당시, 서비스의 원활한 공급과 경쟁을 통한 서비스 질 상생을 유도하기 위하여 공급을 전적으로 민간에 맡겼음.
- 2013년 6월 현재, 요양기관은 총 4,475곳이고, 이중 공립요양기관은 119곳으로 2.7%, 재가시설은 총 19,480곳 중 공립기관은 178곳으로 0.9%에 불과한 실정임.
- 그 결과, 현재 장기요양보험의 서비스 질과 종사자 문제가 대두.
- 따라서, 장기요양제도 목표를 “국공립 요양시설 30% 확보로 설정”하여 단계적으로 확대해 나가야 함. 이와 동시에 민간장기요양기관의 공급조절을 위한 관리운영비 수가조정과 관리감독, 요양종사자 처우개선이 함께 고려되어야 할 것임.
- 국립 장기요양기관의 확대는 장기요양보험의 서비스·종사자 등 기준 확립을 통해 민간 시장의 향상을 유도할 수 있음.

《효율적 장기요양기관 종사자 육성·지원 체계 마련》에 대한 토론문

김진수 교수(연세대학교, 경제정의실천시민연합)

□ 장기요양기관 종사자에 대한 상황 파악 및 기본 의견

○ 장기요양 종사자에 대한 상황은 왜곡과 열악성으로 이어지는 악순환적 상황에 있다고 할 수 있음.

- 종사자의 낮은 질적 능력과 열악한 처우 그리고 부정적인 사회인식은 상호간에 영향을 주면서 악순환으로 이어지고 있음.
- 이러한 상황을 극복하기 위해서는 악순환의 고리를 끊고 선순환적 상황으로 전환될 수 있도록 각각의 요소를 전체적이고 종합적으로 개혁하는 과감한 정책적 시도가 필요하다 할 것임.

□ 각 악순환별 요소는 각각의 근거를 가지고 있으며, 이러한 요소는 결과적으로 종사자에 대한 문제 해결을 더욱 어렵게 만드는 요소로 상호 작용을 하고 있음.

○ 종사자의 낮은 질적 능력은 급격한 제도 도입에 따른 인력 확보를 위한 급조된 인력 양산체제와 직무교육의 부재에 기인함

- 노인장기요양보험의 급격한 도입은 정책적으로 인력인프라와 시설인프라를 급히 확보하여야 하는 상황이 발생하게 만들었고, 이를 위하여 단기간에 인력 확보를 위하여 짧은 교육 기간과 검증되지 않은 교육 기관의 난립으로 인력의 질적 확보는 소홀 할 수밖에 없었음.
- 확보된 인력의 경우도 자격증을 확보하도록 하는 양성교육이후에 질적 향상을 위한 향상교육과 새로운 영역에 대한 적응력을 높이고 발전된 기술과 know how 확충을 위한 재교육 등 질적 확보를 위한 직무 관련 교육에 대한 노력이 있었어야 함에도 불구하고 이에 대한 정책 차원의 접근이 없었음.

○ 요양보호사를 중심으로한 낮은 처우는 영리기관적 경영체제, 공급과잉에 따른 본인부담제의 부담 면제 만연, 재무회계 처리의 부재로 인한 회계관리의 한계로 인한 투명성 확보 미흡 등에 기인함.

- 서비스 공급 기관은 일정 조건 내에서 (동일한 수가체계)에서 동종 기관별 경쟁을 하도록 하는 제한적 경쟁체제로 운영되고 있음. 이는 서비스 경쟁을 통하여 최후의 소비자로서 수급권자의 선택에 따라 운영기관이 유지되거나 또는 폐업을 하게 되어 있음.
- 이러한 체제에도 불구하고 각 공급기관은 영리기관적 성격을 기준으로 하여 이익을 창출하는 영리 기관 체제로 경영 방식을 취함. 이는 비용 창구에 있어서는 수가로 정액화 되어 있는 점 때문에 비용을 절약하거나 낮게 지출하고자 하는 경향을 띠게 되며 가장 손쉬운 방식이 관리운영비는 늘리면서 요양보호사 등의 임금은 낮게 지불하는 방식을 선택하게 된 것임.
- 또한 현재 공급과잉체제는 부담으로 본인부담을 면제하도록 하는 편법 행위를 발생하게 하였으며, 이로 인하여 발생하는 공급 기관의 수입 감소를 인건비 지급에 전가함으로써 종사자에 대한 처우는 낮아지게 됨. 특히 이러한 처우의 차등적 처리는 시설장 등의 인건비는 오히려 표준모형에 비해 오히려 높은 반면에 요양보호사 등의 인건비는 표준모형에 비하여 크게 모자라는 현상을 보임.
- 특히 각 공급 기관의 재무 회계 처리 기준의 부재로 인하여 이러한 공급 주체의 실제 경영 관리 상황이 투명하게 드러나지 않음으로 인하여 요양보호사 등의 열악한 처우는 방치되는 수준에 있게 됨.
- 이러한 상황은 요양보호사에 대한 확보 및 공급 안정을 위하여 바람직하지 않은 측면이 있음에도 한시적으로 요양보호사에 대한 처우 개선비를 별도로 지급하도록 하는 상황이 발생하게 됨.

□ 요양보호사 등에 대한 처우 문제는 매우 심각한 수준으로 이에 대한 확실하고 명확한 해결 없이는 현재의 요양보호사 등에 대한 수급 문제는 해결될 수없음.

- 표준모형(2008년)을 기준으로 2012년 경영평가를 한 결과를 살펴보면 비용 구조는 직접인건비, 간접인건비 그리고 관리운영비로 구분할 수 있음. 이때 인건비는 표준모형에 비하여 상대적으로 낮은 반면에 관리운영비는 상대적으로 비중이 높아진 것을 알 수 있음. (표1 참조)

〈표1〉 '08년 모형과 '12년 경영실태조사 비교

구분		'08년	'12년
노인 요양 시설	요양보호사 인건비(월)	1,909천원	1,504천원
	관리운영비(보호노인 1인 일당)	5,817원	13,000원
공동 생활 가정	요양보호사 인건비(월)	1,909천원	1,424천원
	관리운영비(보호노인 1인 일당)	5,817원 (전문요양시설 준용)	9,369원
주야간 보호	요양보호사 인건비(월)	1,630천원	1,328천원
	관리운영비(보호노인 1인 일당)	2,426원	9,820원
단기 보호	요양보호사 인건비(월)	1,818천원	1,483천원
	관리운영비(보호노인 1인 일당)	5,817원 (전문요양시설 준용)	9,100원
방문 요양	요양보호사(시간당)	8,100원	8,200원
	관리운영비(보호노인 1인 일당)	1,490원	3,255원
방문 목욕	요양보호사(시간당)	8,100원	8,200원
	관리운영비(보호노인 1인 일당)	(차량이용) 17,039원	(차량이용) 21,877원 (차량이용+미이용) 9,952원
방문 간호	간호사(시간당)	12,700원	13,900원
	관리운영비(보호노인 1인 일당)	10,356원	6,403원

자료: 장기요양실무위원회 제 5차 회의 자료.

- 한편 인건비에 있어서 시설장의 임금도 표준모형에 비하여 낮지 않은 반면에 요양보호사 등의 인건비만 낮아진 것도 알 수 있음.
- 표준모형은 현재의 현실을 전제적으로 반영하는 데 한계가 있는 것은 사실이나, 장기적 발전방향을 지시하고 있는점, 현재의 정착이 되지 못하고 있는 시점에서의 중요한 기준이 된다는 점에서 존중되어야 할 필요가 있음.

〈표 2〉 수가 관련 자료 정리표 (표준모형과 2012년 경영평가 비교를 중심으로)

	인건비/표준모형 전체(요양보호사)	1인당 1일원가 수가인하비교	관리운영비/표 준모형	인건비-관리운영비(%) (표준모형)-(실제비율)
요양시설	81.1(78.8)	45,280 - 38,211 15.6% ↓	2.2배	86.8 - 70.7 13.2 - 29.3
공동생활 가정	70.6 (74.6요양) (65.0간호조무)	43,995 - 40,303 8.4% ↓	1.6배	87.4 - 78.5 12.6 - 21.5
주야간	90.9(81.5)	33,921 - 33,426 1.5% ↓	3.7(보조급 x) 5.8(보조급 o)	91.4 - 73.6 8.6 - 26.4
단기	85.7(73.1)	37,265 - 34,852 6.5% ↓	1.6배	84.2 - 73.9 15.8 - 26.1
방문요양		31,947 - 28,260 11.45% ↓	2.2배	
방문목욕	70.3	49,868 30% ↓	44.7% (감소)	
방문간호				

자료: 장기요양실무위원회 회의자료, 2014

□ 부정적인 사회인식은 장기요양 서비스 수급이 전통적 사회에서의 효에 위배된다는 인식과 서비스 자체에 대한 낮은 가치 인식에 따른 수급자와 공급자 간의 갈등이 야기되는 문제를 들 수 있음.

○ 장기요양에 있어서 시설의 경우는 자녀나 가족이 직접 돌보지 못한다는 죄의식에 좀 더 나은 서비스 제공을 요구할 수 밖에 없으며, 과거 공근적부조 대상자에게 제공하는 시설에 대한 부정적인 인식 때문에 민감하게 반응하는 경향을 보이고 있음.

○ 재가서비스의 경우 방문요양서비스와 가정부의 일과 유사하다는 점에서 서비스에 대한 전문성을 부시하고 가치를 낮게 부여함으로써 발생하는 서비스 제공자에 대한 무례함이나 성희롱 등의 문제가 발생하는 등 갈등이 나타나고 있음.

○ 이러한 갈등은 장기요양 서비스의 수급자로서의 권리와 의미 그리고 공급자로서의 권리와 의무가 명확하게 정립되기 이전에 발생하는 수많은 왜곡 현상으로 인하여 이를 정립하는 데에는 상당한 기간이 소요될 것으로 판단됨.

□ 장기요양기관 종사자 육성 및 지원 체계를 마련하기 위해서는 언급된 악순환의 문제를 전체적인 관점에서 근본적으로 동시에 해결하는 정책적 노력이 필수적이라 할 것임.

- ① 요양보호사를 중심으로 수가에 명시된 수준으로 임금을 제공하도록 하는 조치가 강력히 이루어져야 할 필요가 있음.
 - 요양보호사의 임금에 대한 처우개선비를 당분간 유지하여 직접인력에 대한 처우를 일정 수준까지 향상하도록 하는 조치가 있어야 할 것임.
 - 현재 왜곡된 비용 구조를 서비스 제공 인력이 스스로 확인할 수 있도록 전체 수가에 반영된 임금 수준과 임금 인상률 등을 공개 하여 요양서비스 인력 시장이 유연성을 갖을 수 있도록 하여야 할 것임.
- ② 근본적으로 모든 요양기관의 회계 관리 규정을 명확히 함으로써 회계 투명성을 확고히 하여야 하며 이를 통하여 수가 반영 종사자 임금수준에 대한 근거자료의 신뢰성과 타당성을 제고하여야 함.
- ③ 직접서비스 제공자로서 요양보호사에 대한 자격을 단계화하여 이를 통한 경력직 요양보호사 (전문요양보호사)제도를 마련하고 이들에 대한 채용 비율을 의무화하고 이를 수가에 반영하는 방안을 마련할 필요가 있음.
 - 이러한 자격 단계를 활용하기 위해서는 단순한 신규 인력에 대한 교육 강화보다는 향상교육을 통한 전문 서비스 제공자로서 재교육에 따른 경력을 축적하도록 하고, 향상교육과 별도의 자격 시험에 의한 자격증 제도를 신설할 필요가 있음.
- ④ 요양위원회에 서비스 공급 주체의 입장과 서비스 제공 인력의 입장을 대변하거나 또는 의견을 반영할 수 있는 동등한 기회가 제공되도록 할 필요가 있음. 이를 위하여 일부에게만 참여가 허용되고 있는 요양위원회의 체계를 개편하여 공급자 협의회와 서비스 제공자 협의회를 두어 의견을 수렴할 수 있도록 하던지, 아니면 서비스 제공자에 대해서도 장기요양위원회에 참여 할 수 있도록 할 필요가 있을 것임.

34 제2차 장기요양 제도발전 세미나

- ⑤ 표준모형에 의한 경영평가 모형에 대한 적극적이고 명확한 근거 마련을 위한 개선 작업이 개혁차원에서 이루어질 필요가 있음. 특히 현재의 장기요양 공급 주체의 회계는 충분히 원가 계산이 가능한 상황임에도 불구하고 이를 방치할 경우 지속적인 왜곡 현상이 지속될 수 있는 점을 감안하여 빠른 시기 내에 이를 추진할 필요가 있음.

장기요양 제도 발전을 위한 제언

장기요양기관 종사자 육성 및 지원 체계 마련 / 한국노인장기요양기관협회 김태경

요약 (Summary)

종사자 양성 방안에 대한 제언

지역 별 종사자 현황을 명확하게 파악하여, 인력 센타와 연계하여 운영할 수 있는 지역 인력과 건강보험공단, 관내 인력 센타(여성인력센타나 고용노동부 산하 워크넷 등), 장기요양시설 간의 인적 네트워크 활성화.

자체적인 인력 연결을 위한 소셜 네트워크 망을 구축하여 근무 가능 인력 또는 근무 의사가 있는 인력과 근무지 이동 요구자, 자격증 소지자 현황, 장기요양기관 근무에 대한 의지가 있으나 문맹이나 기타 사유로 자격증이 없어서 근무를 못하고 있는 다양한 근무 가능인력과 인적 네트워크 망을 형성하여 인력 편차 현상을 해결하여 종사 가능 인원에 대한 접근성을 향상 시켜야 한다는 의견을 제시합니다.

처우 개선 방안에 대한 제언

근로 경력을 통한 노하우를 지닌 인력과 신규 인력에 대한 구분 없는 지원으로 인해 장기근속을 통한 전문 인력에 대한 역할 별 현상이 발생하고 있습니다.

처우 개선이라는 명목으로 일괄적으로 직원들에게 지급된 비용은 시설 운영비의 70%이상을 차지하는 인력 비에 대한 비 적절 강 제적 증가로 비적절한 강제적 정책에 따른 건강보험공단의 시설에 대한 불신만을 야기할 뿐입니다.

진정한 처우개선은 처우개선을 받아 마땅한 인력에 대한 보상의 의미가 시설과 근로자 모두가 인정할 수 있는 명백한 명분을 제시할 수 있습니다. 현재의 처우개선비 지급 형태를 보완하여 2년 이상 장기 근속자에 대한 추가 상여 지급의 보상적 형태의 정책으로 가는 것이 장기적으로는 장기근속에 따른 전문가 양성과 직원에 대한 처우개선이 동시에 이루어 질 수 있는 정책 방향이라는 의견을 제시합니다.

적정 교육에 대한 제언

현재 다양한 교육이 이뤄지고 있지만, 현장의 소리와 요구를 모르는 학자라는 명분을 내세운 비전문가들에 의해 교육이 이루어지고 있습니다. 지역 별로 현장 전문가 추천 제도를 도입하여 현장에서 진정으로 필요한 업무 내용과 서비스에 대한 교육을 도모하여, 어쩔 수 없는 교육이 아닌 필요해서 들을 수 있는 교육이 이루어져야하고 이러한 현장 전문가 중심의 교육 인프라가 구축되어야 한다는 의견을 제시합니다.

발제 자료에 대한 의견

먼저 제시하고 싶은 내용은 서동민 교수께서 제시한 요양보호인력에 대한 자료는 지역별 편차나 특수성을 고려 하지 않고 있는 데이터를 근거로 삼고 있다.

실제 필드에서 체감하는 인력 부족 현상과 통계청 자료는 거의 일치한다. 수도권과 경기 지역의 보건 사회 복지 서비스 업의 종사자 비중이 42%이고 광역시를 포함한 나머지가 58%이다. 여기서 주목할 만한 점은 광역시의 종사자 비중이 26% 밖에 되지 않는다는 점이다. (통계청 서비스업 조사자료 2006 ~ 2012년도 자료)

현재 장기요양기관에서 겪는 인력 수급은 문제는 수요와 공급의 원리에 의한 현상도 일부 영향은 있겠지만, 지역별 인력 편차로 인한 현상이 보다 설득력이 있다고 의견을 제시하고자 한다.

이에 의견에 설득력을 더하는 자료는 시도내 지역별로도 인력에 대한 편차가 심화되어 있다는 것이다. 중심가나 인구 밀집지역이 중심지의 외곽지역보다 인력이 집중되어 있다. (통계청 서비스업 조사자료 2006 ~ 2012년도 자료) 이는 현장에서 실제로 경험하고 있는 현상이다.

그리고 서동민 교수의 제언 내용에서 위상 강화는 교육을 통해서 이루어지는 강제적인 현상이 아니라는 것을 분명히 하고 싶다. 위상의 강화는 사회적 현상의 하나로 지식적인 교육을 통해서 이루는 것이 아닌 사회적인 인식에서 비롯된다. 서동민 교수는 교육을 통한 지식적 체계를 강화하여 전문성을 증진하자는 취지에서 제언한 것 같지만, 대학교육에 대한 사회적인 불신 현상에서 볼 수 있듯이 위상 강화를 개인들에 대한 교육을 통해 도모하겠다는 의견은 보편적 시각을 간과한 학자적 관점의 특수성에 근거했다는 의견이다.

그리고 대부분의 개선 방향이 교육에 치중되어 있는 것을 서동민 교수의 발제자료를 통해 분명히 확인할 수 있다. 교육의 중요성을 간과하는 것은 아니나 교육을 위한 별도의 예산 책정이 필요할 것인데, 과연 합당한 예산 편성이 가능한지 의문이 들며, 교육에 대한 법제화를 통한 강제화를 주장하였는데 교육에 대한 법적 강제화에 의해 현장 인력의 교육으로 인한 근무시간 단축이 가져올 업무 공백을 어떻게 해결할지 대한 없는 주장을 반복적으로 제시하고 있다.

현장의 발전 방향을 모색해야하지만, 실제 현장을 더욱 어렵게 만들어 종사자 이외에 기관 인프라 마저 줄여보자는 의견으로 밖에 받아들일 수 없다는 의견이다. 지금 부터 현장에서 필요한 의견을 제시하러 한다.





1. 종사자 양성 방안에 대한 제언

신규 종사자의 양성도 중요합니다. 하지만 장기적으로는 종사자와 장기요양 기관, 그리고 건강보험공단, 지자체와 연계되어 모두가 이용할 수 있는 인적 네트워크를 구축하는 것이 매우 중요합니다.

인적 네트워크 구성의 핵심 내용

- 일하고 싶은 종사자 쉽게 찾기
- 일하기 좋은 시설 쉽게 찾기
- 네트워킹을 통하여 지역별 인력 편차를 인력에 대한 정보 접근성 강화를 통해 해결



사람이 정보다

인적네트워크는 돈을 주고도 살 수 없는 소중한 자산이다.

1. 인적 네트워크망 구축에 대한 필요 근거

큰 취지를 요약하면 다음과 같습니다. 양적인 의미로 종사자를 양성하였을 경우 겪는 문제점을 보건복지부와 장기요양기관은 2008년 초 노인장기요양제도 1년 운영을 통해 이미 확인했습니다.

당시 양성된 인력 인프라는 이미 취득한 자격이 장롱에 보관되어 있어 나올 생각을 하고 있지 않습니다. 현재 장기요양기관의 수요가 포화상태에 진입하였는데, 지역별 인력 편차로 발생하는 인력 수급에 대한 문제를 근무시간 단축과 인건비 상향 조정을 통한 양적 공급 확대를 통해 해결해보겠다는 것은 분명히 문제가 있습니다.

사회서비스업은 근로 의사가 있는 인력의 내적 성향과도 깊은 관계가 있습니다. 근무시간 단축과 인건비 상향 조정은 인력에 대한 단기적 양적 공급 확대에는 도움이 될지도 모릅니다.

하지만 현재 장기요양제도는 장기요양시설의 포화상태에서도 볼 수 있고, 우리가 이러한 제도 발전방향 세미나를 진행하는 것으로 보아 이미 제도적 성숙기의 초기에 접어들었거나 이미 성숙기의 중기에 접어들었다고 해도 과언은 아닙니다.

근로시간 대비, 임금에 대한 효과성을 통해 근로 인력에 대한 양적 공급 확대는 구시대적인 발상입니다. 처우개선이 보편적 다수를 통해 접근하여서는 안전한 제도적 정착과 인프라 확보에 불 필요한 예산 낭비만을 가중 시킬 것입니다.

진정한 처우개선은 장기 근무자들을 중심으로 이루어 져야 할 것입니다. 또한 시설들의 자구적인 노력을 통해 월 5만원 더 받는 것 때문에 장기요양기관에서의 근무 보다는 대형마트 진열대에서 일하는 것을 선택하게 해서는 안됩니다.

자세한 내용은 다음 주제와 밀접하므로 처우개선 방안에 대한 제언에서 더욱 자세하게 다루겠습니다.

다시 본론으로 돌아와서 종사자의 양적 공급 부족이 현재의 장기요양인력 수급과 연결이 된다고 보는 것은 결과를 통해 원인을 찾으려고 하는 오류입니다.

통계청에 접속하여 쉽게 알 수 있듯이 인력 수급의 문제는 지역 별 인력 불균형 현상과 연결되는 현상으로 인구 밀집지역에서도 또 지역 내 불균형 현상이 나타나는 실태입니다. 양적 공급 확대가 해결방법이 아닐 수 있다는 의견은 여기에서 출발합니다.

일할 의사가 있는 인력과 채용할 의사가 있는 기관, 자격증 소지자와 시설간의 인력 연계 현황을 모니터링 하고 지원할 수 있는 네트워크가 구축되어야 합니다. 장기 근무자의 대부분은 이사나 이동에 의해 장기요양근로를 포기하는 경우가 많습니다. 새로운 곳에 적응하는 것이 두렵기 때문입니다.

네트워크 형성을 통해 전문적 역량을 지닌 인력이 어디에서건 원하는 시점에 일을 할 수 있고, 그러한 인력이 얼마나 어느 지역에 분포해 있는 지 알 수 있는 정보 접근성을 향상시켜야 할 필요가 분명히 있습니다.



2. 처우개선 방안에 대한 제언

신규 종사자의 양성도 중요합니다. 하지만 장기적으로는 종사자와 장기요양 기관, 그리고 건강보험공단, 지자체와 연계되어 모두가 이용할 수 있는 인적 네트워크를 구축하는 것이 매우 중요합니다.

장기요양 직업군의

특성 이해

▷ 오래 일한 만큼 노하우가 생기는 직업

▷ 경험보다 좋은 교육이 없는 직업

현재 처우개선비

지급형태의 문제점

1년 일하나 5년 일하나 똑같은 처우개선비를 지급하라는 국민건강보험공단
1년 일하나 5년 일하나 똑같은 처우개선비를 받고 사기가 저하된 장기근속자
열심히 일한 당신은 보상 받아 마땅합니다. 전혀 아깝지 않습니다.

2. 장기근속자를 중심으로 한 처우개선 지원에 대한 필요 근거

종사자의 처우개선이 근속기간에 관계없이 일정하게 지급하라는 내용에 대해서, 보건복지부는 최소한 처우개선비를 지급하라는 내용이지 모두 동일하게 지급하라고 한 적은 없다고 말 합니다.

하지만 보건복지부에서 지급하라 명령한 처우개선비는 실질적 임금 인상을 고려하지 않은 처사였습니다. 안타깝게도 그와 같은 결정을 중심에는 또 교수님들이 계셨습니다.

노동부 판례를 살펴보면, 정해진 기간 내에 일정하게 지급된 비용은 고정된 급여비용으로 본다는 노동부판에 대한 판례가 있습니다. 이는 처우개선비를 10만원을 최대 비용으로 지급하였을 경우, 10만원에 대한 퇴직금 8.3%의 8,300원과 4대 보험 비용 8000원 정도가 증가합니다. 시설에서는 실질적으로 11만 6천 3백 원을 지급하는 결과가 나옵니다. 최저 임금 인상을 훌쩍 뛰어 넘는 수직입니다.

개인으로 보았을 때 큰 비용이 아니지만 시설 입장에서는 25인 시설 기준 10명의 요양보호사에게 116만3천원이 비용이 추가 지급되어야 하고 1년이면 1395만 6천원의 비용을 지급해야 합니다. 여기에 시설 부담 본 4대 보험은 포함되어 있지 않습니다.

열심히 일하고 사회적 서비스 제공에 최선을 다해 일하는 직원에게 해당 비용과 보상이 이루어지는 것은 당연한 일이며, 어떠한 시설과 기관도 이를 거부할 명분이 없습니다.

하지만 시설에 취업 후, 일주일 일하고 어르신 수발 업무가 자신의 기대와는 맞지 않는 것 같으며, 말도 없이 직장을 떠나는 근로자들에게 지급되어야 할 의무적 비용이라고 하면 처우개선비 지급을 거부할 명분이 분명합니다.

진정한 처우개선은 장기 근속자에 대한 특별 수당으로 지급되는 것이 매우 설득력 있는 의견이라고 판단합니다.

보건 복지 서비스 직우는 장기간 일하지 않고, 특정한 교육만으로 전문가가 될 수 있는 직업이 아닙니다. 사례를 경험하고 파악했을 때, 상황에 맞는 적절한 서비스가 제공됩니다. 즉, 오래 일한 만큼 노하우가 생기는 직업 군입니다.

장기 근속자에 대한 처우가 개선 필수로 서비스의 질이 향상되며, 장기 근속자가 늘어날수록 시설은 인력 수급 문제에서 자유로워 질 수 있습니다. 장기 근속자가 증가하면, 신규직원의 근무 적응력이 향상되고 업무 전문성에 대한 도전을 받게 될 것으로 예상됩니다.

서비스의 질도 향상되면서, 시설의 인력 수급도 해결되면서, 열심히 일한 인력에 대한 보상과 처우개선이 이루어진다.

서동민 교수가 제안한 교육과 연결을 한다면, 장기 근속자와 지역 사회 현장 근로 전문가를 중심으로 현실적인 사례 교육이 이루어진다면, 서동민 교수가 제안한 교육 방법보다 훨씬 예산도 적게 들고, 법제화도 굳이 필요 없어 소모적인 논쟁과 검토기간도 줄어든다고, 별도의 교육 내용 선정이나 교재 개발로 인한 예산도 필요 없을 것으로 판단됩니다.

(현장이 교육이고, 사례가 교재가 될 것이라 판단됩니다.)

위라고

우리도 더 좋은 교육을
받고 싶습니다

3. 적정 교육에 대한 제언

학자들은 교육이 중요하다고 주장합니다. 하지만 국내 학자들의 발제자료나 정책 제안을 보면, 대부분 비슷합니다.

구글을 검색해보면, 교수님들의 대부분의 제언이나 사용하는 자료 내용들이 수년 간 비슷한 내용들이 들고 있는 것을 확인할 수 있습니다.

Google 검색창에 장기요양제도 발전 방향이라고 검색해보니, 제안하신 내용과 엇비슷한 논문 및 보고서, 자료가 끊임없이 나옵니다.

오늘 참석하신 여러분은 구글 검색 창에 '장기요양교육' 이라고 꼭 검색해보시고 검색되는 문서들을 살펴보시길 바랍니다.

참고로 저는 2008년도에 김준환 선생님이 기고하신 노인 장기요양제도의 서비스 질 향상 방안을 찾았습니다.

부제가 본 세미나 발제 자료와 동일합니다.

3. 교육은 강제가 아닌 자율성에 근거해야 한다.

지자체나 건강보험 공단의 강제적 요구로 인력교육이나 종사자 서비스 교육을 다녀온 직원들이 이렇게 묻습니다.

"근데 저기 나와서 교육하시는 교수님들은 기저귀 갈아보시고, 저런 말씀하시는지 모르겠어요, 저분들이 이야기 한대로 라면, 저희가 어르신을 구타하거나 공격하지 않은 것도 아닌데, 서비스에 대한 허락을 받지 않았다는 이유로 어르신의 인권을 침해하였다고 하면 어떻게 서비스를 제공하라는 건지 모르겠어요.

어떻게 뭐 한다고 다 설명하고 이야기하고 허락받고 기저귀 갈면, 과연 기저귀를 갈 수 있을 까요? 기저귀 갈다가 시트에 소변이랑 대변 다 묻고, 냄새 맡아내고, 닦아서 끝낼거 특목시켜서 끝내야 할텐데요, 저 교수님이 말한 대로 안하면, 인권침해나 노인학대한거랑 다름없다는데 가족들이 신고하면 어찌지요?"

위 대화는 현장의 실제 들은 내용입니다.

이미 다양한 주제의 노인장기요양 관련 종사자에 대한 교육에 대한 정책 제언이나 논문이 다양하게 검색할 수 있습니다.

교육을 법제화 추진하자고 하시는 부분은 분명한 문제가 있습니다. 과연 교육이라는 것이 강제에 의해 이루어져야 하는 것인지 의문입니다. 대부분의 교수님들께서 교육을 강조하시는데, 실상 현장에 대한 이해부족이 많음을 알 수 있습니다 책으로만 경험하신 내용을 가지고 원론적인 이야기를 하시기에 교육에 참여한 대부분의 종사자들은 교육을 듣다가 상처를 받고 돌아오곤 합니다.

적정 교육에 대한 최종 제언

교육 방안 마련은 필요하다고 생각합니다.

교육 시행의 법제화는 교육에 대한 자율성을 침해하는 행위로 교육자들의 또 다른 밧고삐를 만들기 위한 예산편성 작업의 일환으로 밖에 비춰지질 않아 법제화에 대한 명분이 명확하지 않다고 판단됩니다.

또한 운영자에 대한 교육과 종사자에 대한 교육을 언급하셨는데, 인천광역시청의 경우, 현장 전문가의 공무원에 대한 교육과 의사소통의 기회를 만들려고 노력하고 있으며, 인천광역시 서구의 경우 자각적인 노력으로 현장 전문가를 통한 운영자와 실질적 관리자 및 종사자에 대한 교육을 이미 진행하고 있습니다. 법제화가 중요한 것이 아니라 교육에 대한 필요성과 의지가 더 중요하다는 것을 보여주는 사례입니다.

교육 구성을 위한 협의체를 구성한다고 제안하였는데, 협의체 구성원의 교수 참여 비율과 현장 전문가 참여 비율이 5:5로 구성하고, 현장 전문가에 대한 검증뿐만 아니라 참여 교수에 대한 실질적이고 구체적인 검증 도구를 개발한다면, 노인장기요양기관협회는 참여 의사가 있습니다

최종적으로 제안하는 적정교육은 그 동안의 이론 중심적 교육보다는 실속기에 접어든 장기요양제도들 시설과 시설 종사자가 충분히 수용하고 서비스에 적용할 수 있는 현실적이고 객관적인 교육을 통해 서비스의 질을 향상하고 장기적으로는 서비스의 우수사례가 교육 교재로 활용되어 어떤 시설에서 장기요양서비스를 받더라도 서비스의 차별성이 느껴지지 않는 우수한 서비스를 제공받고 소비자가 신뢰할 수 있는 제도이자 시설 및 인력이 되는데 있다는 의견을 제시합니다.

장기요양교육은 교육자에 의해 강제적으로 이루어져야 할 내용이 아니라 교육을 요구하는 인프라들이 자발적으로 참여하고 토론하여 발전을 이룩하는 교육의 형태를 가져야만 서비스와 연결된 현실적인 교육이 가능하다는 의견을 제시하면서 제언서를 마칩니다.

효과적 장기요양기관 종사자 육성·지원체계 마련 방안

이서영 교수(서울사이버대학교 사회복지학부)

현행 장기요양보호제도에서는 요양서비스를 공급하는 장기요양기관 종사자 육성에 대해서는 그동안 많은 문제제기가 이루어져 왔다. 노인장기요양보험제도가 시행된 이후 요양욕구를 가진 노인들에게 전문적 요양서비스를 제공하는 자격제도로써 요양보호사 자격제도가 마련되어 운영되고 있지만, 이들을 둘러싼 문제제기 및 해결해야 할 과제는 산적해 있는 것이 사실이다.

노인장기요양보험제도에서 요양보호사는 치매, 중풍 등의 노인성 질환으로 독립적인 일상생활을 수행하기 어려운 노인들을 위해 노인요양 및 재가시설에서 신체 및 가사지원 서비스를 제공하도록 되어 있으며, 주로 장기요양급여 수급자나 그 외 요양이 필요한 노인에게 신체활동 및 일상생활활동서비스를 제공하는 업무를 담당하도록 규정되어 있다.

특히, 장기요양욕구를 가진 노인들이 입소하여 생활하는 요양시설의 경우에는 장기요양욕구가 중등도 이상(실제 1~2등급판정자)인 노인이 이용하게 되므로 의료와 복지가 연계된 전문적 지원이 요구되며, 주로 3등급 판정을 받은 노인이 이용하는 재가급여의 경우에는 대상자의 상태와 필요에 따라 적절한 서비스를 제공하는 것이 요구된다.

실제 시설서비스나 재가서비스의 경우 장기요양기관에는 사회복지사, 간호사, 요양보호사 등 다양한 전문직종이 종사하고 있지만, 발제자가 제시한 대로 요양보호사가 전체 장기요양종사 인력의 86%를 차지하고 있어 대부분의 장기요양기관에서 이용자의 생활 욕구에의 대응은 요양보호사가 담당하고 있다고 볼 수 있다.

이용자의 생활 욕구에의 대응은 매우 복잡하고 고차원적인 것으로 단순히 이용자의 기본욕구에의 대응이나 단순한 가사지원만을 의미하는 것은 아니다. 이용자의 자립생활의 어려운 원인을 파악하고 다양한 사회자원을 활용함으로써 각자에게 맞는 방법으로 이들의 생활상의 과제를 경감시켜주거나 해결할 수 있도록 지원하는 것이 복지업무를 담당하는 사회복지사나 요양보호사에게 요구된다고 볼 수 있다.

그러나 현행 제도에서 대다수를 차지하고 있는 요양보호사들은 전문직업인으로서

전문성을 발휘하기 어려운 실정이다. 이는 발제자가 제시한 바와 같이 현행 요양보호사 양성체계의 문제로부터 기인한다고 볼 수 있다. 요양보호사들에게는 중등도 이상의 장기요양욕구를 가진 이들을 주로 대상으로 하는 현행 제도에서 이용자의 가장 가까운 곳에서 이용자의 다양한 욕구에 전문적으로 부응하는 것이 기대되지만, 실제 양성된 요양보호사들이 전문적 대응을 할 수 있는 역량을 갖추고 있는지는 확신할 수 없다. 이는 현재 요양보호사를 양성하는 체계가 학력과 연령 제한 없이 요양보호사 교육기관에서 240시간만의 교육과정을 마치고 시도지사가 실시하는 요양보호사 자격시험 합격한 경우에 자격증 취득이 가능한 매우 자격취득이 용이하게 되어 있는 점에 기인한다고 생각된다.

실제 이렇게 양성된 요양보호사들의 실태를 조사한 연구들에 따르면, 양성된 요양보호사는 저학력, 고연령의 특징을 보이고 있고, 실제 자격을 취득하고도 현장에 종사하지 않는 유자격자의 비율이 높아 장기요양기관에서는 요양보호사 인력 부족에 고심하고 있는 실정으로 요양보호사의 수급불균형 문제는 심각한 실정이다. 이뿐 아니라 발제자가 제시한 바와 같이 요양보호사의 업무환경, 열악한 처우문제도 제기되고 있다.

실제 장기요양기관에서 제공하는 서비스의 질은 제공하는 인력의 질에 좌우된다고 해도 과언이 아닐 것이다. 노인장기요양보험제도 시행 6년째를 맞이하는 현 시점에서 장기요양기관의 종사자 중 대다수를 차지하는 요양보호사의 육성 및 지원체계 개선방안을 모색하는 것은 우리나라 장기요양보험제도의 발전을 위해 더 이상 늦출 수 없는 시급한 과제라 생각된다.

발제자는 장기요양기관 종사자의 양성방안, 처우개선 방안, 적정교육 방안으로 구분하여 각각의 문제점을 제기하고 관련된 외국의 사례를 제시하면서 개선방안을 제시하고 있다. 본 토론자는 대체로 발제자의 문제제기에 대해서는 공감하나, 일부 개선방안에 대해서는 토론자의 개인적 의견을 함께 제시해 보고자 한다.

먼저 발제자는 장기요양기관 종사자의 양성과 관련해서는 현재 요양보호사 양성체계의 문제를 지적하고 장기요양기관에서 요양보호사 인력 수급의 어려움을 겪고 있는 문제와 요양보호사 인력의 상당수가 고연령으로 전문 인력 양성에 한계가 있다는 것을 제시하며 요양보호사 인력의 안정적 수급 및 전문성 향상을 위한 중장기적 제도개선이 요구되고 있음을 제시하고 개선방안으로는 요양보호사의 처우개선과 양성체계 다양화, 신규 전문자격증 신설 등을 제안하고 있다.

본 토론자는 발제자의 이러한 문제제기와 개선방안의 큰 방향에는 동의하나 일부 다른 의견을 가지고 있는 부분에 대해 언급하고자 한다. 발제자는 요양보호사 양성체계를 다양화하기 위한 방법으로 전문요양보호사의 활용을 제시하고 있는데, 전문요양보호사의 자격요건이 불분명하여 또 다른 혼돈을 가져올 수 있을 것으로 생각한다. 이는 현재 장기요양기관의 대부분에서도 어디까지가 요양보호사의 역할이고 어디까지가 전문요양보호사에게 요구되는 역할인지가 명확하지 않은 현실을 감안하면, 전문요양보호사 도입을 검토할 경우에는 전문요양보호사에게 요구되는 명확한 업무가 무엇이고 이를 수행하기 위해 요구되는 업무역량이 무엇인지를 명확히 할 필요가 있으며, 이러한 업무역량을 갖추기 위해서는 이에 맞는 어떤 자격 요건이 부여되어야 하는지를 검토할 필요가 있다고 사료된다. 그리고 양성체계를 다양화 하는 방안으로 기존의 요양보호사교육기관 운영 중심에서 2년제 대학교육과정을 연계하는 방안을 제시하고 있는데, 본 토론자는 2년제뿐만 아니라 사회복지학 관련 학과(2년제 혹은 4년제 대학 모두 포함)에서 사회복지사 양성 교육과정뿐 아니라 요양보호사 양성에 필요한 법정 교육과목을 이수하도록 하고 졸업 후 시험에 합격하여 장기요양기관에 취업할 수 있는 길을 추가로 확보하고 이들이 일정 수준의 업무역량을 발휘하게 될 때에 요양보호사를 지도·관리할 수 있는 자격을 부여하는 방안을 제시하고자 한다. 단 이 경우에는 현행의 요양보호사 중에서도 일정 기간 이상 경력이 있는 경우에는 2년제 혹은 4년제 대학 졸업자와 같이 일정 수준의 업무역량을 갖추고 있는 경우에는 요양보호사들을 지도·관리할 수 있는 현행 요양보호사 보다 상급의 위치션이 확보될 수 있는 현행 요양보호사들과 차별화될 수 있는 자격 신설이 필요하다고 생각한다.

두 번째로 발제자는 장기요양기관 종사자의 처우와 관련하여 낮은 보수, 직무의 전문성 부족, 종사자의 건강위험도 증가, 요양보호사에 대한 사회의 인식 부족을 제시하며, 이를 해결하기 위해 보수수준 향상, 직무 교육체계 구축, 종사자의 질병관리를 위한 종합지원센터 설치, 요양보호사에 대한 사회적 인식 개선의 필요를 제시하고 있다.

본 토론자는 두 번째 발제자의 문제제기 및 개선방안에 대한 의견에 동감한다. 단 종사자를 위한 종합지원을 강화하는 것에는 동의하지만, 요양보호사의 고충상담 및 복리후생을 위한 종합지원센터 설치방안에 신중할 필요가 있다고 생각된다.

그리고 세 번째로 발표자는 장기요양기관 종사자의 교육과 관련해서는 장기요양기관의 서비스의 질을 높이기 위해 장기요양기관 운영자 및 종사자의 전문성 향상을 위

한 체계적 직무교육의 필요성을 제시하고, 개선방안으로 직무교육방안 마련과 교육시행을 위한 법제화 추진, 교육운영 위한 협의체 구성을 제안하였다. 본 토론자는 장기요양서비스의 질 개선을 위한 종사자 직무(보수)교육의 강화에는 동의한다. 단, 이러한 종사자에 대한 직무(보수)교육 실시의 경우, 일시적이고 단발적인 교육이 아니라 현장의 요양보호사들에게 보수교육이 필요한 부분들을 연구하여 체계적으로 교육과정을 마련하고 요양보호사들의 경력에 따라, 포지션에 따라 필요한 교육을 받으면서 경력개발에 도움이 될 수 있는 교육을 실시할 수 있도록 보수교육 체계를 마련하여야 한다고 생각되며, 소규모이고 열악한 시설일수록 이러한 보수교육에 참여하기 어려운 점 등을 감안하여 이러한 교육에 관한 법적 규정을 마련해 두고 현장에서도 종사자들을 교육에 참여시킬 수 있는 방안을 마련해야 할 필요가 있다고 생각된다. 교육주체에 대한 부분은 보험자 혹은 지자체 두 가지 방안을 제시하고 계시지만, 그동안의 제도 운영 과정 등을 감안하면 보험자가 교육주체로 참여하는 것이 보다 적절하다고 사료되나, 공단에서 요양보호사의 역량 강화에 필요한 체계적 교육체계마련이 가능할지는 별도로 검토가 필요하다고 생각된다. 제도 시행 6년째를 맞이하는 현 시점에서는 양적 확대가 아니라 제공되는 요양서비스의 질에 영향을 미치는 종사자의 질 관리를 위한 구체적 방안이 마련되고 요양보호사 수급의 불균형 문제, 요양보호사의 전문직업인으로서의 역량 강화, 전문직업인에 상응하는 적절한 처우개선 등이 더 이상 지체되지 않고 구체적으로 논의되는 장이 되길 기대한다.

효과적 종사자 육성 및 처우개선 등 지원체계 마련

최정화 원장(구립영등포노인복지센터)

우리는 요즘 흔한 말로 100세 시대를 얘기한다. 이는 개인으로나 사회적으로 축복이자 큰 도전이다. 이러한 축복과 도전에 큰 변수인 유병장수노인과 직접적인 관련이 있는 제도의 한축이 노인 장기요양보험제도가 될 것이다.

그렇다면 서비스 제공자인 종사자의 전문성과 이들에 대한 안전성은 본 제도의 성패 중 큰 부분을 담당하는 것으로, 이러한 의미에서 본 주제의 중요성을 가름해 볼 수 있다.

발표자께서는 종사자 양성방안, 처우개선방안, 그리고 적정교육방안의 3가지 주제로 나누어 말씀해 주셨는데, 본인은 양성방안과 연관성 있는 적정교육 방안을 함께, 그리고 종사자 처우개선방안에 대하여 의견을 제시하고자 한다.

1. 종사자의 적정교육 및 양성방안

1) 양성교육의 내실화 필요

현재 장기요양보험제도에서 운영되고 있는 요양보호사 양성교육기간은 강의, 실기, 실습을 포함하여 240시간으로 운영되고 있다. 초기 양성교육 시간으로는 일본과 비교해 보더라도 그렇고, 결코 짧은 시간이 아니다. 이보다 더 중요한 것은 질적인 교육운영이라고 생각한다.

240시간동안 내실있는 강의와 실기, 실습 과정을 밟게 된다면 현장에 나왔을 때 현재처럼 신체수발(용변서비스 및 신체청결 서비스 등)에 상당한 부담을 갖고 업무에 임하게 되거나, 상대적으로 중증의 어르신에게 서비스 제공하기를 부담스러워 하지는 않을 것이며, 이러한 현상은 서비스 전문가로 인정받기 어려운 요인이 될 것이다.

인력인프라에서 요양보호사의 질이 담보되지 못함으로서 서비스의 적합성이 크게 확보되지 못하고 있는 상태이기 때문에 전문성 강화는 시급히 해결되어야 하나, 개인적인 의견으로는 보수교육(직무교육) 부분만 강화되었을 경우에는 취업 후 장시간의

교육진행이 현실적으로 어려운 일이므로 양성교육 과정의 내실화 등 강화됨이 보다 더 중요하다고 본다.

2) 보수교육/직무교육 운영체계의 개선

법적 보수교육의 경우 제도로입 초기 요양보호사 자격 취득 이후 매2년마다 실시하도록 규정하였으나 이후 유명무실해 졌고, 2013년부터 보수교육에 대한 실시주기, 실시기관 등에 대한 본격적인 논의가 이루어 졌으나 2014년 현재까지 활성화되지 않고 있는 실정이므로 이에 대한 구체적인 논의가 하루빨리 이뤄져야 할 것이다.

요양보호사들이 거주하는 인근지역에서 교육기관을 찾기 힘들거나 평일에는 활동을 해야하는 관계로 주말교육을 선호하지만 개설되는 교육기관도 많지 않고, 심지어 평일에 신청했더라도 일정 인원이 신청하지 않으면 취소되는 사례도 발생하고 있다.

주야간보호인 경우 요양보호사 7:1배치 및 대부분의 기관이 사회복지사와 간호(조무)사 각 1인 배치되어 있는 상황이고, 방문요양인 경우 1일 일정으로 실시하는 교육시에도 보호자 및 서비스 대상자의 동의를 구하는 업무가 만만치 않은 현실에서는 보수교육강화를 전제로 했을 때 교육시간 운영은 신중한 판단이 필요하다.

3) 전문교육의 한계 및 개선

초기 양성교육 강화가 간단한 해결방법이 되지 않는다면 직무교육 강화와 슈퍼비전도 큰 역할을 해야 하는데 현재 재가장기요양기관 중 가장 비중이 큰 방문요양기관에는 훈련된 사회복지사가 배치되어 있는 경우가 많지 않은 것도 현실이다.

전문교육 과정으로 치매관련 교육 등이 언급되었는데, 장기요양시설에서 질적인 서비스 제공을 위해서는 지속적인 관련 내용에 대한 전문교육 시행에 충분히 동의하며 경력자에 대한 전문교육 실시는 장기근속의 동기부여를 제공할 것이다.

그러나 한 예로 금년 7월부터 시행되는 치매별도등급 제도와 관련지어 볼 때 본 서비스 제공을 하기 위하여 인지기능 향상 및 문제행동 개선을 위한 프로그램 제공에 필요한 요양보호사의 80시간 교육이 해당제도의 취지를 보장할 수 있는 적절한 교육인가 하는 것은 신중히 생각해볼 문제이다.

이는 다시 한번 요양보호사 전문성의 한계를 들어낼 수 있는 계기가 될 수도 있다. 시작이 반이라는 말이 있듯이 첫 단추를 제대로 끼는 것이 얼마나 중요한지 노인장기요양보험제도를 운영하면서 우리는 충분히 경험하였다. 치매별도등급이 신설됨에 있어 그 취지에 맞는 서비스가 제공되기 위하여는 현행 교육시스템과 서비스 제공인력이 적절한지 충분한 고려가 필요하다.

또한 시설장(관리책임자) 교육과정에 있어서는 요양보호사 경력 5년 이상인 경우 관리책임자로 기관을 운영할 수 있도록 되어 있는 현 제도에서는 특히 해당 요양보호사의 역량강화가 필요하겠다.

교육기관의 전문화, 다양화에 대한 문제는 현재 가정봉사원 교육기관이 점점 감소된 상황에서 돌파구가 될 수 있다고 생각하나, 신규 전문자격증(가칭 요양복지사 등) 신설에 대해서는 신중한 고려가 필요하다. 우리는 전문직이라고 주장(?)하나 일반사회에서 제대로 인정받지 못하는 또 하나의 유사직종만 남발할 수 있기 때문이다.

2. 종사자 처우개선 등 지원체계의 개선

우선, 발표자께서 종사자 처우개선에 관한 내용 중 요양보호사 이외의 종사자에 대한 내용에 대해 관심을 갖고 언급해 주신 것에 깊이 공감한다.

1) 낮은 임금의 문제

임금의 낮고 높음을 판단하는 문제는 간단하지 않다.

여러 가지 변수 즉, 업무의 전문성에 비해 임금수준을 판단하거나 유사업종 대비 판단하느냐 등 많은 변수가 있기 때문이다.

그러나 분명한 것은 현재 전체 예산대비 70-80%이상 인건비를 지출하고 있음에도 불구하고 처우개선 문제가 끊임없이 야기되는 이유는 전반적인 수가 수준의 문제와 함께, 제도도입 이후 기하급수적으로 증가한 기관(특히 방문요양시설)의 설치로 인한 과다경쟁과 관계가 있다고 본다.

영세한 재가장기요양기관의 난립으로 지역의 한정된 대상자를 확보하기 위하여 편법과 자기부담금 면제 등 부당행위로 이어지기도 했으며 이로 인한 세입저하는 기관운

영의 안정성을 위해 세출의 큰 비중을 차지하는 인건비의 절감을 가져왔고, 요양보호사의 적정한 임금수준을 구축하지 못하는 원인중의 하나가 되었을 가능성이 높다. 따라서 먼저 선행되어야 할 과제는 장기요양시설 특히 재가장기요양기관 인프라를 지역 사회 내 적정 수준으로 조절해야 한다.

장기요양보험 시행 이전 생활시설의 생활지도원 처우보다 오히려 낮아진 상태(계약직 또는 시급직이며 급여수준도 하향 조정)에서 노동의 강도는 높아진 것으로 판단되며, 특히 가사지원서비스의 경우에는 서비스의 제공범위가 예기치 못한 수준에까지 확대되어 낮은 임금과 더불어 사기저하까지 일으키고 있는 것이 현실이다.

한편 이러한 저임금 상황과는 별개 문제로 볼 수 있으나 가족요양보호사인 경우 대부분 별도의 시급이 형성되어 있다. 특히, 주로 가족요양보호사만 확보하고 서비스를 제공하는 방문요양기관의 난립을 해결하는 것도 필요한 내용이라 하겠다. 비공식 요양인력으로서의 가족의 역할이 중요함은 두말할여지가 없으나 보육수당이 지급되고 있듯이 가칭 가족케어수당 또는 가족수발수당 등 별도의 보상체제로 운영되어야 한다고 생각한다.

2) 직무만족도 및 전문성의 문제

임금수준, 보상체계 그리고 근무환경 등의 업무만족을 향상시키는 노력이 필요하다. 현재 장기요양시설의 요양보호사의 경우 마땅히 비교할만한 직종이 없어 처우에 대한 비교 근거가 명확하지 않은 것이 사실이지만, 비교가 가능한 유사업종 선정을 통해 업무의 강도에 따른 적절한 처우가 이루어 져야 직무에 대한 만족도가 향상될 것이다.

또한 노동의 전문성 수준이 타 유사업종과 차별성이 있는지를 판단하기 위해서는 전문화 교육 강화 및 역할에 대한 표준화가 필요하다.

결국 요양보호사가 생각하는 노동 강도에 비해서 임금수준이나 노동환경에 대한 만족도를 개선하기 위해서는 요양보호사로서 해야 하는 업무의 표준화가 필요하고 이를 통해 슈퍼비전이 이루어질 수 있도록 사회복지사의 배치가 이루어져야 하며, 요양보호사의 현장업무 기간에 따라 전문성이나 숙련된 기술을 인정하는 경력자에 대한 보상체계가 있어야 한다.

3) 권익보호 및 사회적 위상의 문제

장기요양기관이 영리추구사업으로 인식되어 마치 노인인권은 외면한 채 사업에만 치중하는 듯한 이미지를 벗지 못한다면 앞에서 언급한 많은 과제들을 개선하는 효과를 거두기 어려울 것이다.

요양보호사의 긍정적 이미지를 위한 대국민 홍보 전략이 마련되어야 하겠다. 각종 매체를 통해 긍정적 이미지를 홍보하여 국민적 신뢰를 얻는 것도 중요하다. 그러나 현실에서는 가사도우미와 같은 취급을 받거나 성희롱 경험 등 많은 문제들이 수면아래에 산재되어 있고, 심지어 매스컴에서도 충분하지 않은 근로환경에서 묵묵히 근무하고 있는 대다수의 요양보호사 보다는 일부요양보호사나 기관에 해당되는 노인학대가 크게 부각되는 현실 등 안타까움이 크다.

요양보호사 종합지원센터 운영에 대한 언급에 대해서는 필요성에는 동의하나 운영상 중립성 보장도 함께 되어야 함을 강조하고 싶다. 일부 몰지각한 운영자를 제외한 대부분의 운영자들은 현재도하에서 어려움을 함께 경험하고 있고, 이러한 과정에서 현실을 외면한 채 근로자에 대한 법적근거만을 잣대로 일방적인 요구만 이루어진다면 운영자와 종사자간의 신뢰성과 간격은 좁혀지기 어렵다.

한편 수급자와 보호자의 인식전환도 중요하다. 서비스를 제공받는 입장에서조차 지켜야 할 것이 있다는 것을 규정으로 정하여 알려주고, 주의조치 이후에도 계속 반복되는 경우엔 불이익을 받을 수 있도록 하는 것도 필요하다고 생각한다.

4) 요양보호사 수급의 문제

발표자께서도 언급하셨듯이 요양보호사 시험 합격률이 90% 가까이 된다면 진입장벽이 높은 직종으로 볼 수는 없으나 한편으로 취업자 비율은 상대적으로 매우 낮은 편이다.

이는 낮은 임금이나 근무환경 등을 고려하여 나타난 현상으로 해석할 수도 있으나 또 다른 한편으로는 가족요양보호사의 자격취득 비중이 높은 것도 이 이유 중 큰 비중을 차지하고 있다고 생각한다.

100만명 이상 자격증 소지하고 있으나 취업상태가 미비한 것만으로도 판단할 수는 없지만..... 이는 결국 서비스의 질과 함께 구직난의 악순환을 가져올 것이다.

제도초기 낮은 문턱의 자격취득이 대량공급으로 이어졌으나 저임금으로 인해 요양보호사 구인과 구직간의 불균형이 악화되고 있으며, 이에 따른 서비스 질의 저하로 제도 취지인 경쟁을 통한이용자의 권리보장과는 다른 방향으로 현상이 나타나고 있다.

심한 경우 직원채용이 안되 이용자를 받지 못하는 경우도 발생되고 있으며 심지어 요양보호사들의 철새식 고용형태는 고용보험의 부담 등 또 다른 사회문제로 발생할 소지도 다분하다.

5) 사회복지사(실무자 또는 시설장) 전문성 강화의 필요성

현 제도에서는 사회복지사가 필요수로 되어있다. 물론 금년부터는 20명이상 당 사회복지사 1인을 가산제도로 배치. 운영함으로서 급여수준은 만족스럽지 않으나 한걸음 발전 되었다.

그러나 우리나라는 아시다시피, 장기요양보험제도에서 사례관리자를 별도로 두지 않고 있어(건보공단에 사례관리자를 두고 있다고 하나 실질적인 역할을 얘기하기에는 부족함이 많으며 개인별 욕구파악 및 지역자원연계 등의 활동은 유명무실하다고 판단됨) Key person으로서 사회복지사의 역할과 비중은 매우 높다고 판단된다.

지역사회에서의 생활이 중심이 되도록 노인의 상태와 욕구의 변화에 민감하게 대응하고 다양한 맞춤형 서비스가 제공되어 보호에 단절됨이 없어야 하는데 이렇게 운영하기 위해서는 결국 사례관리는 필수적이며, 현 체제에서 그 역할을 담당하고 있는 사회복지사의 역할은 매우 중요하다. 이에 사회복지사 배치는 필수적이어야 하며, 사회복지사를 위한 사례관리 및 어르신 관련 각종 분야의 전문성을 높일 수 있는 교육 시스템 구축이 필요하다.

현 제도는 과도한 시장경쟁체제 결과로서 인건비 절감을 위해 1급 사회복지사보다는 2급사회복지사를 간호사보다는 간호조무사를 경력자보다는 초임자를 선호할 수 밖에 없도록 유도하고 있다. 특히 관리책임자는 그 자격과 기준이 더욱 엄격해야 함에도 불구하고 요양보호사도 일정한 요건을 충족하면 시설을 설치하거나 기관을 운영할 수 있도록 한 것 등은 서비스의 질이나 사회보험으로서 운영되는 공급체계에서의 공공성과는 거리가 있어 보인다.

결론적으로 종사자의 양성과 처우개선의 문제는 장기요양보험 제도의 전반적 운영 체계와 밀접하게 관련되어 있다.

적절한 수가수준, 적절한 공급자 및 그에 적정한 수요자 수, 그리고 기관들의 합법적 운영 및 위반 시 그에 상응하는 강력한 조치, 지속적인 제도개선을 통한 질적수준의 향상 등 복합적인 관계에서 풀어나갈 때 해결될 수 있는 문제이다.

그렇지 않는다면 이와 같은 기본적인 문제는 계속 반복될 것이다.

본 제도가 시행된 지 벌써 만6년이 되었다.

더 이상 지금과 같은 현안 문제들을 해결하지 못하고 논의만 반복한다면 헛된 시간을 소비하게 될 뿐만 아니라 더 많은 서비스 대상자와 더 많은 서비스 공급자들이 발생하면서, 문제해결에 더 많은 시간과 예산 그리고 노력이 필요할 것이다.

감사합니다.

「효과적 종사자 육성 및 지원체계 마련」을 위한 토론자료

한익희 교수(한국보건복지인력개발원)

1. 현황과 과제

한국은 출산율의 급격한 저하와 함께 의료서비스 수준의 향상은 수명의 연장을 가져 오면서 고령화의 속도가 빠르게 진행되고 있으며 특히 현재 노인인구보다 많은 베이비 부머 세대가 2020년부터 노인인구로 진입하면서 노인인구의 증가 속도는 유래 없이 빠르게 진행될 것으로 예상된다.

노인인구의 급속한 증가는 필연적으로 장기요양보험 적용대상의 지속적인 증가를 가져오게 되며 노인요양서비스를 담당하게 될 양질의 많은 인력 확보가 가능할 때 인구 고령화에 따른 노인요양서비스 문제를 해소할 수 있을 것으로 본다. 이를 위해 양질의 요양보호사 양성을 위한 지속적인 노력과 함께 현재 활동하고 있는 인적자원에 대한 적절한 관리에 관심을 갖는 노력도 매우 중요하며 이러한 관점에서 건강보험공단에서 국민으로부터 더욱 신뢰받는 노인장기요양보험으로 발전시키고 수요자 중심의 정책 마련을 위한 일련의 노력은 의미가 있으며 특히 오늘 논의되는 주제는 양질의 인적 자원 확보를 위한 핵심적인 주제가 아닌가 생각된다.

발제에서 「효과적 장기요양기관 종사자 육성 및 지원체계 마련」을 위해 3가지 과제로 나누어 방안을 제시하고 있다.

첫째로 장기요양기관 종사자 등 양성방안은 현행 요양보호사 양성제도로는 급격히 증가하는 노인요양서비스 수요를 맞추기 어려울 것에 대한 대안으로 양성체계의 다양화와 요양복지사라는 신규 자격 신설을 제시하고 있고

둘째로 제시된 장기요양기관 종사자 등 처우개선 방안은 요양보호사의 참여 동기 부여를 통해 필요 인력을 확보하기 위한 전략으로 볼 수 있으며

세 번째는 전문성 향상을 위한 적정교육 방안을 제시하고 있는데 각각의 방안은 독립적으로 추진되기 보다는 상호 밀접한 관계 속에서 통합적으로 추진될 수 있을 때 현

재의 문제를 극복할 수 있지 않을까 생각된다.

2. 검토 의견

가. 장기요양종사자 등 양성방안에 대하여

2008년 요양보호사제도의 도입으로 매년 자격증 소지자가 급격히 증가하고 있지만 자격증소지자의 취업률은 매년 하락하여 2013년 8월 현재 22%까지 떨어지고 지속적인 하락 추세는 현재의 요양보호사 운영체계로는 급격히 증가하고 있는 노인수요에 대응하기 어려운 수급상의 문제가 발생될 것으로 예상되어 요양보호사 인력의 안정적 수급 및 전문성 향상을 위한 제도개선이 요구되고 있다.

현행 요양보호사 양성체계에서 요구하는 교육의 수준은 장기요양보험을 운영하는 일본이나, 독일의 비하여 지극히 낮은 수준에 머물러 노인요양서비스 제공자를 전문가로 인정받기 보다는 최소한의 범위 내에서 요양서비스를 제공할 수 있는 자격을 갖추고 있는 정도로 인식되고 있기 때문에 현재 중고령자 중심의 요양보호사 문제를 벗어나는 데에는 한계가 있을 수밖에 없을 것으로 판단된다.

이에 따라 요양보호사의 질적인 수준을 향상시키고 보다 양질의 인적자원을 확보하기 위해서는 현재의 요양보호사 양성체계 보다는 좀 더 전문화된 형태로 양성하는 방안을 중장기적으로 검토할 필요가 있으며 이를 통해 전문가로서 인정을 받으면서 처우개선도 자연스럽게 최소한 사회복지사 수준으로 이어갈 수 있을 것으로 판단된다. 다만 이 경우 현재의 양성체계와 어떻게 연계시킬 것인지는 신중한 검토가 필요한데 즉 기존의 요양보호사와 새로운 양성체계에서 배출된 요양보호사와의 관계에서 역할과 업무범위를 어떻게 정할 지, 그리고 간호서비스와 관련된 요양업무는 간호사의 지도하에 역할을 수행하는데 이들과의 관계를 어떻게 설정할 것인지 등에 대해 각각의 역할자간의 관계성에 대한 정립이 필요할 것으로 본다.

나. 장기요양기관 종사자 등 처우개선 방안에 대하여

처우개선은 보수수준의 개선뿐만 아니라 이들에 대한 안전사고 예방책과 직무 전문

성 강화를 위한 지원방안 등이 함께 고려될 때 직무에 대한 자긍심과 함께 동기부여로 이어질 수 있지 않을까 생각된다.

요양보호사의 처우가 열악하다는 것으로 이미 주지의 사실이며 개선의 필요성은 양질의 인적자원 확보를 위해서도 필요하다고 본다. 그러나 이를 위해서는 수가인상이 전제되어야 하는 문제이므로 요양보험재정수지와 함께 종합적인 분석결과를 토대로 구체적인 방안에 대한 논의가 있어야 할 것으로 판단된다.

요양보호사의 업무상 사고와 질병 등 안전사고 발생은 매년 증가하고 있는 것으로 나타나고 있으며 이는 다양한 경험이 있는 경력직 요양보호사의 인력 손실을 의미하기도 한다. 그래서 안전사고 예방책으로 요양시설에서 자체교육을 강화할 수 있도록 유인책 마련이 필요하며 특히 안전사고의 발생율이 높은 재가노인복지센터의 경우는 요양보호사의 근로의 특성상 함께 모여서 예방교육을 실시하는 것이 쉽지 않아 관리자로 하여금 수시로 실질적인 예방교육이 이루어질 수 있는 방안 마련과 함께 별도의 기관으로 하여금 사이버과정을 운영토록 하여 누구나 쉽게 교육을 접할 수 있는 방안 마련이 필요하다고 본다. 그리고 직무전문성 강화를 위한 지원방안은 종사자에 대한 적정 교육 방안에서 언급하도록 하겠다.

다. 장기요양기관 종사자 등 적정교육 방안에 대하여

요양보호사에 대한 직무교육체계 구축은 요양서비스의 질 수준을 일정수준이상으로 유지하고 서비스의 오류로 인한 사고 발생을 최소화하는데 무엇보다도 필요하며 이를 위해서는 보수교육에 대한 법제화가 필요한데 보수교육의 시간 수를 일본과 독일과는 달리 1내지 2년 이상의 체계적인 교육기반이 없는 요양보호사에게 사회복지사 등 여타 직종과 동일하게 매년 8시간이상을 이수하도록 하면 보수교육 본래의 목적을 달성할 수 있는지, 아니면 그 이상으로 정할 것인지는 신중한 검토가 필요하다. 이와 함께 요양보호사가 교육에 적극 참여할 수 있도록 교육 참여기간동안 인건비 보상방안 마련이 병행되어야 교육체계 구축의 실효성을 담보할 수 있을 것으로 본다.

발제자가 제시한 종사자를 위한 직무교육 방안으로 사회복지사 등 보수교육대상자에 대한 직무관련을 추가하는 방안은 현재 8시간의 보수교육 시간 내에서 관련과목을 추가하는 것은 어려울 것으로 보이며 별도의 직무교육을 실시하는 것이 타당할 것으로

판단되지만 보수교육 이외에 직무교육을 의무화하는 데에는 새로운 규제에 해당되므로 실효성 확보가 쉽지 않고 현 시점에서는 교육실적을 요양기관에 대한 평가항목에 포함시키는 것이 보다 현실적인 실행 가능한 방안이 아닌가 생각된다. 그리고 요양보호사에 대한 직무전문성 강화를 위한 직무교육의 수준을 어느 정도로 할 것인지는 요양시설 등에서 이들이 수행하는 직무에 대한 분석을 토대로 교육의 범위와 수준 그리고 시간 수 등을 정하게 되는데 경력자 요양보호사는 현장의 경험 등을 통하여 숙련도가 상당한 수준까지 도달되어 있을 것으로 예상되지만 얼마나 정확하게 알고 이를 수행하고 있는지는 별개의 문제이므로 철저한 직무평가 등을 통해 결정되어야 할 것으로 보인다.

운영자와 종사자 교육에 대한 주체를 지방자치단체와 공단 중에 누가할 지에 대해서는 각 기관별로 장단점을 비교 분석한 구체적인 결과를 토대로 논의하는 것이 타당할 것으로 판단된다.



메모

60 제2차 장기요양 제도발전 세미나