

외국 장기요양시설 인력 배치기준 현황과 함의

Staffing Standards for Long-Term Care Facilities in Selected Countries

강은나 한국보건사회연구원 부연구위원

1. 들어가며

전 세계적인 고령화 현상은 후기 노인인구의 급증을 가져옴으로써, 요양서비스 수요와 공급을 증가시키고 있으며, 이로 인해 장기요양시설의 질 관리는 많은 국가들의 주된 정책적 이슈가 되고 있다. 요양서비스의 질적 수준은 인력 배치 기준(standards) 및 수준(levels)과 밀접한 관련이 있으며, 높은 수준의 인력 배치 기준은 서비스 제공과정의 질 개선과 입소 노인의 신체기능 향상, 병원 입원율 감소 등과 같은 긍정적인 결과를 가져오는 것으로 보고되고 있다¹⁾.

우리나라는 장기요양보험이 도입되기 이전부터 시설규모를 10명 미만, 10명 이상 30명 미만, 그리고 30명 이상으로 구분하여 노인요양시설의 직원

배치 기준을 노인복지법 시행규칙에 명시하여 운영하여왔다²⁾. 2008년 노인장기요양보험제도 도입에 따라 노인요양시설의 인력 배치 기준은 요양보호사의 배치기준이 강화되고³⁾, 조리원이나 사무원 등과 같은 간접서비스 제공인력은 시설장의 판단에 따라 채용여부가 결정되는 필요 수 인력⁴⁾으로 전환된 것을 제외하고는 노인장기요양보험 도입 전과 유사한 틀을 유지하고 있다.

본고에서는 우리나라 장기요양서비스와 해외의 장기요양서비스 간의 역사와 운영방식이 동일하지 않다는 한계가 존재하지만, 미국, 일본, 독일을 중심으로 외국의 장기요양시설의 인력 배치기준을 살펴보고, 이들 국가의 법적 기준이 우리나라에 주는 시사점과 적용 가능성을 진단해보고자 한다.

1) Bostick et al(2006), Spilsbury et al(2011), Zhang & Grabowski(2004) 등

2) 노인(전문)요양시설에 근무하는 직종은 시설장, 사무국장, 생활복지사, 촉탁(전담)의사, 간호(조무)사, 물리치료사, 생활지도원, 사무원, 영양사, 조리원, 위생원, 관리인으로 구성됨.

3) 장기요양보험 도입 이전에는 노인전문요양시설의 생활지도원은 입소 노인 3명당 1명이었으며, 장기요양보험제도 하에서는 요양보호사의 배치기준은 입소 노인 2.5명당 1명으로 변경됨.

4) 장기요양인력 배치 기준에서 필요수는 입소 노인 30명 이상 장기요양시설은 사무원, 조리원, 위생원, 관리인이며, 10명 이상 30명 미만 시설은 물리(작업)치료사, 조리원, 위생원임.

2. 외국의 장기요양인력 배치기준

1) 미국

미국의 장기요양시설(nursing homes)의 인력 배치기준은 간호인력을 중심으로 규정되어 있으며, 연방정부 차원의 인력 배치 기준은 가이드라인 수준으로 제공되고 있다. 이로 인해 각 주정부에서 제시하고 있는 인력 배치 기준이 실질적인 구속력이 있다고 할 수 있다.

연방정부의 장기요양시설 인력 배치기준은 상당히 광범위하여 입소 노인의 신체적, 정신적, 심리정서적 안녕을 유지 및 향상시키기 위해 필요한 충분한 인력을 갖추어야 한다고 명시하고 있다. 구체적으로는 1명의 간호사(Registered Nurse, 간호부장 포함)가 주 7일간 매일 8시간 연속적으로 근무해야 하며, 나머지 교대시간에는 1명의 간호사(RN)와 자격증이 있는 1명의 간호사(간호사 또는 실무간호사)를 채용하도록 규정하고 있다⁵⁾.

이에 반해 주(州)별 인력 배치 기준은 연방기준의 규정보다 구체적으로 설정되어 있으며, 배치기준은 간호인력(licensed staff)이나 돌봄인력(direct care staff)이 입소 노인 1명에게 하루 동안 제공해야 하는 서비스 시간을 명시하거나 교대시간별로 입소 노인 1인당 간호 혹은 돌봄인력 명수를 제시하고 있다. 간호인력 배치 기준은 델라웨어주가 가장 엄격하여 낮교대(day shift)에는 입소 노인 15명당 1명, 저녁교대(evening shift)는 입소 노인 23명

당 1명, 그리고 밤교대(night shift)는 입소 노인 40명당 간호인력 1명을 채용하도록 하고 있다. 반면, 아칸소주주는 간호인력 기준이 가장 느슨하여 낮시간대와 저녁 시간대는 입소 노인 40명당 간호인력 1명을 채용하고, 밤 시간대는 입소 노인 80명당 간호인력 1명이 근무하도록 하고 있다.

직접 돌봄인력에 대한 기준을 보면, 낮교대에는 돌봄인력 1명당 입소 노인 5명에서 9명을 담당하도록 하고 있으며, 저녁교대는 돌봄인력 1명당 입소 노인 8명에서 12명을 돌보며, 밤교대는 입소 노인 14명에서 22명까지 담당하도록 명시되어 있다. 입소 노인 1명이 하루동안 제공받는 간호 및 돌봄 서비스 시간도 주마다 상이하여 미시건주가 2.31시간으로 가장 적으며, 워싱턴 DC주는 3.50시간으로 상대적으로 많은 것을 볼 수 있다.

National Consumer Voice for Quality Long-Term Care(전 National Citizen's Coalition for Nursing Home Reform)는 장기요양시설 관련 전문가들의 자문을 토대로 1995년, 1998년, 그리고 2002년에 걸쳐 요양인력에 대한 최소 기준(Proposed Minimum Staffing Standards for Nursing Homes)을 개발하여 공표하였다. NCCNHR(National Citizen's Coalition for Nursing Home Reform)의 장기요양시설 최소 인력기준은 각 주(州)에서 일반적으로 참고하고 있는 기준이라 할 수 있다. NCCNHR은 직접 돌봄인력과 간호인력을 구분하여 장기요양시설의 인력 기준을 제시하고 있다. 직접 돌봄인력은 낮교대시간에는 입소 노인 5명당 전일제 직원 1명, 저녁교대

5) Harrington et al(2012). Nursing Home Staffing Standards and Staffing Levels in Six Countries. Journal of Nursing Scholarship, 44(1), pp.88-98.

표 1. 주별 장기요양시설 최소 인력 배치기준

주 (State)	간호인력 (RN, LPN/ LVN)	돌봄인력 (Direct Care Staff)	입소 노인 1명당 하루 서비스 제공시간
Arkansas	낮교대 1 : 40 저녁교대 1 : 40 밤교대 1 : 80	낮교대 1 : 6 저녁교대 1 : 9 밤교대 1 : 14	간호인력: 0.56시간 돌봄인력: 2.8시간 총 3.36시간
Delaware	낮교대 1 : 15 저녁교대 1 : 23 밤교대 1 : 40	낮교대 1 : 8 저녁교대 1 : 10 밤교대 1 : 20	간호인력: 1.08시간 돌봄인력: 2.20시간 총 3.28시간 <small>*유닛당 최소 2명의 직원 배치</small>
Washington DC	낮교대 1 : 35 저녁교대 1 : 45 밤교대 1 : 50	낮교대 1 : 5 저녁교대 1 : 10 밤교대 1 : 15	간호인력: 0.57시간 돌봄인력: 2.93시간 총 3.50시간
Maine	—	낮교대 1 : 5 저녁교대 1 : 10 밤교대 1 : 15	간호인력: 0.56시간 돌봄인력: 2.93시간 총 3.49시간
Michigan	—	낮교대 1 : 8 저녁교대 1 : 12 밤교대 1 : 15	간호인력: 0.24시간 돌봄인력: 2.25시간 총 2.31시간
Oklahoma	—	낮교대 1 : 6 저녁교대 1 : 8 밤교대 1 : 15	간호인력: 0.32시간 돌봄인력: 2.86시간 총 3.18시간
South Carolina ¹⁾	—	낮교대 1 : 9 저녁교대 1 : 13 밤교대 1 : 22	간호인력: 0.70시간 비자격인력: 1.86시간 총 2.56시간

주: 1) 돌봄인력 배치기준이 아닌 비자격 직원(non-licensed staff) 기준임.
 자료: Harrington et al(2010), Nursing home staffing standards in state statutes and regulations

표 2. National Consumer Voice for Quality Long-Term Care의
장기요양시설 최소 인력기준(2002년)

교대근무	직접 돌봄인력(Direct Care Staff)	간호인력(Licensed Nurses)
낮교대(Day Shift)	입소 노인 5명당 1명	입소 노인 15명당 1명
저녁교대(Evening Shift)	입소 노인 10명당 1명	입소 노인 20명당 1명
밤교대(Night Shift)	입소 노인 15명당 1명	입소 노인 30명당 1명

자료: National Citizens' Coalition For Nursing Home Reform(2002), Nursing Home Staffing

시간에는 입소 노인 10명당 전일제 직원 1명, 밤교대에는 입소 노인 15명당 전일제 직원 1명이 최소 근무해야 한다. 간호인력의 경우에는 낮교대 시간에는 입소 노인 15명당 전일제 직원 1명, 저녁교대 시간에는 입소 노인 20명당 전일제 직원 1명, 밤교대에는 입소 노인 30명당 전일제 직원 1명이 근무해야 하는 것으로 제시하고 있다.

2) 일본

일본 개호보험 서비스를 제공하는 입소시설의 주요 인력은 의사, 간호직원, 개호직원, 물리치료사/작업치료사, 기능훈련지도원, 그리고 생활상담원 등이 있다. 의사는 의사국가시험에 합격하여 후생노동성의 면허를 취득한 자로서 대부분 장기요양시설에는 상근의사보다는 촉탁의사를 배치하고 있다. 개호지원 전문원(케어매니저)은 케어매니저먼트를 담당하는 인력으로 요개호 판정을 받은 노인의 서비스 제공 계획을 작성하고, 적절한 서비스 제공을 위한 개호서비스 제공 기관이나 다른 기관과의 연계와 조정업무를 수행한다. 간호직원으로 국가자격증을 소유하고 있는 간호사와 도도부현 지사가 발행하는 준간호사가 근무하고 있다. 개호직원은 국가자격증인 개호복지사와 흡혈과자력증 소지자 등이 포함되며, 개호직원 중 개호복지사 자격증을 가진 인력 비중은 35%정도를 차지하고 있다(介護労働安定センター, 2014). 물리치료사와 작업치료사는 개호노인보건의료시설이나 개호요양형 의료시설에서 배치되고 있으며, 개호노인복지시설에서는 기능훈련 지도원을 배치하도록 되어 있다. 기능훈련 지도원은 입소 노인의 신체기능을 개선시키거나 악화되는 것을 예방하기 위한 다양한

훈련을 실시하는 자로 물리치료사, 작업치료사, 언어치료사, 간호사, 지압사 등의 자격증을 소지해야 한다. 마지막으로 생활상담원은 입소 노인과 가족 상담, 입소 지원, 서비스 이용계획 작성 등의 업무를 담당하고 있으며, 지역마다 생활상담원의 자격요건이 다르지만 일반적으로 사회복지사나 개호복지사 자격증 소지자를 생활상담원으로 채용하고 있다.

우리나라 장기요양시설과 유사한 개호노인복지시설의 인력 배치 기준을 보면, 개호노인보건의료시설과 개호요양형 의료시설은 의사는 상근직으로 각각 1명 이상과 3명 이상이 근무해야 하지만 개호노인복지시설은 비상근으로 채용가능하다. 입소 노인에게 직접적인 서비스를 제공하는 직접 돌봄인력(간호인력과 개호인력)은 노인 3명당 1명을 배치하도록 되어 있으며, 입소 노인 규모에 따라 간호인력의 비중을 달리 규정하고 있다. 개호노인복지시설에서는 물리치료사나 작업치료사의 배치 기준은 없으며, 대신 기능훈련 지도원을 1명 이상 배치하도록 명시하고 있으며, 개호지원 전문원도 상근직으로 1명 이상 채용하도록 규정하고 있다.

3) 독일

독일은 국가적으로 수발보험이 도입되어 운영되고 있으나 전국적으로 통일된 장기요양인력 배치기준이 마련되어 있지 않으며, 지역과 요양등급(0등급 ~ 3등급)에 따라 장기요양인력기준이 다르게 적용되고 있다. 이로 인해 요양시설에서 채용해야 하는 전문인력의 종류나 비중이 다르기 때문에 지역에 따라 요양서비스 질적 수준의 차이가 발생할 수 있다는 우려를 낳고 있다.

표 3. 일본의 시설유형별 요양 인력 배치 기준

구분	개호노인복지시설 (특별 양호노인홈)	개호노인 보건시설	개호요양형 의료시설	치매노인 그룹홈
의사	필요 수 (비상근 가능)	상근 1명 이상 (100명당 1명 추가)	3명 이상 (48명당 1명 추가)	-
개호지원전문원	상근 1명 이상 (100명당 1명 추가)	상근 1명 이상 (100명당 1명 추가)	상근 1명 이상 (100명당 1명 추가)	1명 이상
개호직원	노인 3명당 개호직원과 간호직원의 합이 1명 이상 (3:1)	개호직원과 간호직원의 합 3:1 이상 (간호 직원 최소 비율 2:7)	6:1 이상	3:1 이상
간호직원	(간호직원) 입소자 30명 이하: 1명 이상 입소자 31명~50명 이하: 2명 이상 입소자 51명~130명 이하: 3명 이상 입소자 131명 이상: 4명 이상 (50명당 1명 추가)		6:1 이상	-
물리치료사, 작업치료사	-	100 : 1 이상	적당 수	-
기능훈련지도원	1명 이상	-	-	-
생활상담원	상근 1명 이상 (100명당 1명 추가)	상근 1명 이상 (100명당 1명 추가)	-	-

자료: 厚生労働省(2014). 平成27年度介護報酬改定に向けて 참조

독일에서 장기요양인력으로 근무가능한 직종은 국가 인증 노인전문요양보호사, 국가 인증 노인요양보호조원, 보건간호사, 간호보호조원, 노인전문가사도우미, 수련생 등 총 21개 직종에 이르고 있다. 즉, 장기요양서비스를 제공할 수 있는 직종이 다양하고 주별로 장기요양인력 배치 기준이 다르게 규정되어 운영된다고 할 수 있다. 본 고에서는 독일 North-Rhine-Westphalia 주의 장기요양인력 배치 기준을 중심으로 살펴보고자 한다.

독일 North-Rhine-Westphalia 주의 사례를 보면, 1등급 노인 4명당 간호인력 1명, 2등급 노인

2.5명당 간호인력 1명, 3등급 노인 1.8명당 간호인력 1명을 채용하도록 하고 있다. 예를 들어 80명의 노인이 거주하고 요양시설이라면(1등급 29명, 2등급 34명, 3등급 17명), 1등급 노인 29명에 대응하는 간호인력 7.3명, 2등급 노인 34명에 해당하는 간호인력 13.9명, 그리고 3등급 노인 17명에 대응하는 간호인력 9.1명 등 매일 30명의 전일제 간호인력을 근무하도록 해야 한다. 그리고 치매노인에 대한 추가 인력으로 치매노인 25명당 1명을 사회적 돌봄직원(social care staff)으로 채용해야 한다. 독일도 미국처럼 3교대 근무가 일반적이지만, 독

표 4. 독일 North-Rhine-Westphalia주의 장기요양시설 최소 인력 기준

구분	입소 노인 대비 직원 비율	80인 규모 시설 간호인력(명)	자격 수준
간호사 및 간호조무사			
1등급(Care level 1)	1:4.0	7.3	○ 간호사(최소 50%) - 3년간 이론 및 실천적 직업훈련 - 최소 1년간 야간근무 담당 경력 ○ 간호조무사 - 3개월 간호학원 및 실습 - 직장 경력 - 1년간 간호학원 및 직장 경력
2등급(Care level 2)	1:2.5	13.9	
3등급(Care level 3)	1:1.8	9.1	
전일제 간호인력수	-	30.3	
사회적돌봄 직원(Social care staff)			
치매노인 요양시설	1:25	1명(추정)	○ 훈련: 최소 160시간 이론수업 및 2주간 실습 ○ 업무: 치매노인지원(미술, 음악 등)
직접 돌봄을 위한 전일제 직원수(80인 시설)	-	31명	

자료: Harrington et al(2012). Nursing Home Staffing Standards and Staffing Levels in Six Countries. p.94

일은 낮근무, 저녁근무, 밤근무에 따른 인력 배치 기준은 제시하지 않고 있다.

3. 적용 가능성에 대한 논의

우리나라 장기요양시설의 인력 배치 기준은 입소 노인 10인과 30인을 기준으로 시설규모에 따라 다르게 규정되어 있으며⁶⁾, 해외 장기요양시설의 인력 배치 기준에 비해 채용해야 하는 직종의 범위⁷⁾가 상대적으로 자세히 명시되어 있다. 지금까지

살펴본 미국, 일본, 독일의 장기요양시설 인력 배치기준과 우리나라 인력 배치 기준과의 차이점을 중심으로 몇 가지 논의사항을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 시설규모에 따라 인력 배치기준이 달라야 하는가이다. 외국의 장기요양시설은 장기요양시설규모에 따라 직종이나 종사자 비중 등의 인력 배치기준이 다르게 적용되지 않는 것을 볼 수 있다⁸⁾. 그러나 우리나라는 시설규모 즉, 입소 노인의 수에 따라 배치인력의 직종과 기준이 다르게 적용되고 있다. 예를 들면, 30인 미만 시설에서 물리(작업)치

6) 시설규모에 따라 노인요양 공동생활가정(입소 노인 10명 미만), 입소 노인 10명이상 30명 미만 요양시설, 입소 노인 30명 이상 요양 시설로 구분

7) 시설장, 사무국장, 사회복지사, 의사(촉탁의사), 간호(조무)사, 물리(작업)치료사, 요양보호사 등

8) 일본의 경우, 간호직원의 배치기준이 시설규모에 따라 다르게 적용되며, 100인 이상 시설에서 1명씩 추가 배치하는 기준 있음.

료시는 필요 수의 인력이며, 영양사는 50인 이상 시설에서만 채용하도록 되어 있어 소규모 시설에서는 기능훈련서비스나 영양서비스 등과 같은 전문서비스 제공에 제약이 따르고 있다. 즉, 노인이 생활하고 있는 시설의 규모에 따라 제공받는 서비스의 종류가 다르다고 할 수 있다. 요양서비스의 표준화와 질적 개선을 위해서는 우선적으로 장기요양시설에서 제공되어야 하는 서비스 범위와 내용을 명확히 하고, 시설규모가 아닌 서비스 내용에 따라 인력 배치 기준을 명시하여 시설규모와 관계 없이 동일한 서비스를 받을 수 있도록 관련 규정을 재정비해야 할 필요가 있다.

둘째, 미국의 인력 배치 기준처럼 3교대(낮교대, 저녁교대, 밤교대)를 기준으로 최소 근무인력과 직종을 명시해야 할 필요성이 있는가에 대한 고민이 필요하다. 현재 우리나라는 요양보호사의 근무여건개선을 위해 3교대 근무를 권장하고 있으나 현장에서는 2교대 근무가 일반적인 근무형태인 실정이다. 아직 3교대 근무가 정착되지 않은 상황에서 3교대 기준으로 인력 배치 기준을 마련하는 것은 시기상조인 것으로 판단된다. 다른 측면에서는 장기요양시설에 자율권을 부여하여 이용 노인의 특성이나 장기요양시설의 운영방식에 따라 자체적으로 인력을 배치하도록 할 필요도 있다. 국내외 장기요양시설의 하루 운영 일과를 보면, 오전 시간대에 신체활동지원 등과 같은 요양서비스가 집중적으로 이루어져 오전 시간대에 요양인력 필요도가 높고, 밤시간대 요양인력 필요도가 가장 낮은 것을 볼 수 있다. 이처럼 장기요양시설의 하루일과가 유사한 과정을 거치지만, 시설에 입소한 노인의 특

성이나 시설 프로그램에 따라 인력 필요 시간대의 편차가 존재할 수 있다. 그러므로 장기요양시설 운영의 자율성을 확보하고 거주하고 있는 노인의 욕구에 유연하게 대처하기 위해서 미국과 같이 3교대별 인력 배치기준을 마련하는 것은 장기적인 과제고 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 야간근무 인력에 대한 배치기준의 필요성이다. 우리나라는 아직 야간근무 인력에 대한 규정이 없으나, 미국과 일본의 경우 야간근무 인력에 대한 배치 기준이 마련되어 있다. 미국은 간호인력과 돌봄인력에 대한 규정이 있으며, 일본은 입소 노인수에 따라 야간에 근무해야 하는 직원 명수⁹⁾가 명시되어 있다. 야간의 응급상황에 시급히 대처하고 야간에도 양질의 서비스를 담보하기 위해 장기요양시설 야간근무 인력에 대한 실태조사를 기반으로 야간근무 인력 배치기준을 마련할 필요가 있다.

넷째, 독일의 인력 배치 기준처럼 노인 건강상태의 중증도에 따른 배치기준을 차별화할 필요성에 대한 논의도 필요하다. 요양필요에 따라 요양인력이나 간호인력의 필요도 또한 다르다고 할 수 있다. 즉, 와상노인과 거동가능 노인간의 요양필요도는 다르며, 치매노인을 돌보기 위해 필요한 인력이 비치매노인에 비해 더 많이 요구되는 것은 사실이다. 이로 인해 입소 노인의 질병유형과 중증도에 따라 인력 배치 기준을 달리하는 방법도 고려 가능하다. 그러나 장기요양시설을 노인의 질병유형이나 중증도에 따라 다양화하여 시설유형에 맞는 인력 배치기준을 마련하는 방안도 모색할 필요가 있다.

9) 개호직원이나 간호직원이 근무하도록 명시되어 있지만, 실제 현장에서는 주로 개호직원이 야간근무를 담당하고 있음

4. 나가며

지금까지 외국의 장기요양시설의 인력 배치 기준에 대해 검토하고, 우리나라 인력 배치 기준과의 다른 점을 중심으로 논의의 지점을 제시하였다. 우리나라 장기요양시설의 인력 배치 기준 기준은 장기요양보험이 도입된 이후 커다란 변화없이 유지되어 왔다. 향후 장기요양 서비스의 질적 개선과 이용 노인의 삶의 질을 증진시키기 위한 기초 작

업으로 학계와 현장, 그리고 정책결정자들 간의 심도깊은 논의를 통해 장기요양서비스 제공 인력 기준에 대한 전반적인 정비 작업이 요구된다. 그리고 장기요양시설의 인력 배치기준은 향후 장기요양 시설의 중장기적인 발전방향과 맞닿아 있다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 지금 당장의 문제해결을 위한 인력 배치 기준을 제시하기 보다는 장기적이고 거시적인 관점에서 요양 인력 배치 기준을 마련할 필요가 있다. ■