

# 요약 및 정책건의

## 1 연구개요

### 1.1 연구 배경과 연구 목적

- 2008년 7월 노인장기요양보험법 시행
- 노인돌봄 서비스가 공적 영역의 보편적 사회서비스로 확대되어, 국가와 사회의 돌봄 역할과 책임이 강화됨.
- 노인돌봄을 직접적으로 수행하는 요양보호사의 노동조건과 서비스 질 문제제기
- 노인돌봄 인력 전문성 제고 차원에서 ‘요양보호사’ 국가자격제도가 만들어짐.
- 서울의 노인장기요양기관 종사자의 87%가 요양보호사임. 그러나 요양보호사의 근로조건이 열악하여 돌봄의 질 저하 요인으로 작용함.
- 2012년 6월 국가인권위원회가 ‘요양보호사 노동 인권 개선 정책 권고’를 결정함.
- 이 연구의 목적은 서울시 요양보호사 근로실태를 파악하고, 요양보호사 근로조건을 개선할 수 있는 정책방안을 제안하는 데 있음.
- 요양서비스 공급체계 및 기관 운영에 대한 관리감독에서 지방자치단체의 역할이 매우 큼에도 불구하고 지자체 차원의 운영실태와 정책대안에 대한 논의가 부족함.
- 지자체가 서비스 질을 향상하고 요양보호사 노동조건을 실천적으로 개선할 수 있는 방안을 모색하고자 함.

### 1.2 연구 방법

- 설문조사
- 서울시 126개 노인 장기요양기관에서 요양보호사 총 782명의 유효 설문 회수(재가 347부(44.4%), 시설 435부(55.6%))
- 초점집단면접(FGI : Focus Group Interview)
- 요양보호사 총 18명(시설 9명, 재가9명)을 대상으로 FGI 2회 실시
- 심층면접조사
- 관리자 총 11명(시설 5명, 재가 6명)을 대상으로 심층면접 총 9회 실시

## 연구의 주요 내용

### 2.1 서울시 장기요양보험사업 현황

- 장기요양기관 현황
  - 서울에는 2013년 3월 현재 장기요양기관이 2,273개임. 이 중 재가장기요양기관이 1,800개(79.2%), 시설장기요양기관이 473개(20.8%)임. 장기요양기관은 2008년부터 초기 2년 동안 크게 증가하다 2011년부터 증가세가 감소하는 추세임.
- 설립주체별 기관 현황
  - 장기요양기관 설립주체는 개인 사업자가 76.2%로 가장 많으며, 이어 비영리법인이 13.4%, 주식회사가 5.6%, 지자체가 4.4%임.
  - 영리사업자(개인+주식회사)가 81.8%, 비영리사업자(비영리법인+지자체)가 17.8%로 나타나 영리 목적의 장기요양기관이 압도적으로 많음.
- 종사자 현황
  - 서울 소재 장기요양기관에서 일하는 총 종사자 수는 약 6만 5천명임. 전체 종사자 중에서 요양보호사가 약 5만 8천명으로 총 종사자의 86.9%를 차지하고 있음.

### 2.2 요양보호사 노동실태 조사 결과

- 요양보호사의 고용조건
  - 전반적으로 요양보호사의 노동조건은 매우 열악한 것으로 나타남. 부적절한 임금이나 연차사용의 제한 등이 발생함.
  - 시설 요양보호사는 야간을 포함한 교대제로 인한 장시간의 높은 노동강도로 어려움을 겪고 있음. 근로기준법상 근로시간 제한 규정을 위반하는 근무형태나 근무시간을 제대로 계산할 경우 최저임금을 위반하는 경우가 상당히 많음.
  - 재가 요양보호사는 고용불안의 문제가 심각함. 이용자의 상황에 따라 언제 일이 종료될지 알 수 없는 불안한 상태나 8시간 근무가 보장되지 않는 경우가 있음.
- 기타 근로조건
  - 근로계약서나 임금명세서를 제대로 받아보지 못한 경우나 퇴직금을 제대로 지급받지 못하는 경우, 4대 보험에 가입하지 않으려고 이용시간을 줄이는 편법을 쓰는 등 근로기준법 위반 사례가 비일비재하게 나타나고 있음.

- 이용자와 기관과의 관계
  - 요양보호사들은 이용자나 보호자와의 관계에서 소통이 제대로 이루어지지 않고 있음. 이용자나 보호자의 과도한 요구나 폭행에 대해 기관의 별도 조정이나 보호를 전혀 받지 못하는 경우도 있음.
  - 이러한 문제는 요양기관이 자기역할을 방기하는 것이므로, 요양보호사가 공단이나 지자체에 직접 문제를 제기할 수 있는 창구 마련을 통해 시정해 나가야 함.
- 근골격계 질환과 감정노동의 어려움
  - 근골격계 질환을 호소하는 요양보호사들이 증가함에 따라 바우처 등을 통해 근골격계 질환을 예방 또는 치료하는 방안이 필요하다는 의견이 제시됨.
  - 또한 요양보호사들이 겪는 감정노동의 강도가 높아 이들을 위한 상담이나 힐링캠프 등에 대한 요구도 나옴. 요양보호사 건강권을 보장하기 위해 교육시간을 적절히 활용하는 방안과 함께 요양보호사 지원센터를 별도로 운영하면서 상시적인 프로그램을 이용할 수 있도록 하는 방안이 시급함.
- 처우개선비
  - 처우개선비 도입 후 기본급을 내려 이전과 같은 임금을 지급하거나 신입직원은 처우개선비를 포함하여 초봉을 책정하는 경우가 있음. 재가는 수가에 포함되어 노동시간이 줄어들면서 처우개선비 인상의 효과를 보지 못하고 있음.
- 요양보호사에 대한 사회적 평가
  - 요양보호사를 인격적으로 대우하지 않고 일에 대해서도 평가절하하는 것이 비일비재함. 이러한 인식 개선을 위해서 요양보호사에 대한 홍보가 필요함.
- 기관 운영에서의 문제
  - 기관 운영의 입장에서는 본인부담금 체납으로 인해 기관의 재정이 악화되고, 재가기관은 본인부담금을 면제하거나 할인하는 기관이 있어 공급시장이 왜곡되고 있음. 기관의 난립으로 인한 이용자 확보의 어려움도 재정적인 어려움을 가중시키고 있음.
  - 궁극적으로 서비스 공급체계의 공공성 강화를 통해 기관운영의 책임을 지자체가 부담하도록 하는 것이 바람직함.
- 기관 유형별 요양보호사 고용조건에서의 차이
  - 영리목적의 기관과 비영리목적의 기관은 여러 노동조건에서 차이가 존재함.
  - 임금 등의 근로조건, 다른 시설과의 연계, 요양보호사 관리 등 대부분의 측면에서 지자체 위탁기관과 비영리법인은 영리법인, 개인운영 기관보다 좀 더 나은 조건을 제공

하고 있음.

## 23 지방자치단체의 노인장기요양 관련 법적 권한과 역할

- 연구진은 요양보호사 근로환경 향상을 위한 지자체 차원의 정책과제를 도출함. 서비스 공급체계, 노동조건 향상, 직무향상교육, 관리감독 역할, 시민의식 향상 등의 영역에서 지자체가 실천적으로 할 수 있거나 해야 하는 정책에 대해 살펴봄.
- 지방자치단체의 권한에 근거하여 지방자치단체의 장은 직접 재가장기요양기관과 장기요양시설을 설치하고 운영하여야 하고 이를 토대로 표준화된 업무 매뉴얼을 마련해야 함.
- 직접 설치, 운영하지 않는 장기요양기관에도 보조금이 지급돼야 함. 지방자치단체의 장은 특히 요양보호사의 노동조건을 조사하여 이를 토대로 장기요양기관을 평가하고 평가 결과에 따라 보조금을 차등지급해야 함.
- 장기요양기관에 대한 지정 취소, 영업정지, 폐쇄 명령을 강화해야 함. 이를 위해 서울시는 각 구청장이 권한을 행사할 수 있도록 필요한 지침을 마련하여 하달할 수 있음.
- 요양보호사의 노동 조건 현황을 정기적, 비정기적으로 조사하고 감독하여야 함.
- 실질적인 처우개선 효과를 위해 요양보호사에게 직접 처우개선비를 지급하는 방식을 선택할 수 있음.
- 고용정책 기본법 및 근로복지기본법 등에 근거하여 요양보호사의 노동조건 개선을 위한 상담, 일자리 소개, 건강관리 등을 할 수 있는 센터를 설치할 수 있음.

## 3 요양보호사 노동조건 개선을 위한 정책 제언

### 31 정책의 기본 방향

- 서울시는 서비스의 공급 방식과 관련하여 민간에 전적으로 위탁할 것이 아니라 시립 장기요양기관을 확충해야 함. 더불어 영리 민간 장기요양기관이 할 수 없는 공익적 역할을 대신할 비영리 장기요양기관에 대한 지원책을 마련해야 함.
- 장기요양기관에 대한 관리, 감독을 강화하여 탈법, 불법행위 방지. 요양보호사의 고용 및 근로조건에 관한 사항에 대해서도 관리, 감독 대상에 포함시켜 요양보호사가 괜찮은 일자리로 기능할 수 있도록 질 관리를 해야 함.

- 요양보호사의 부족한 임금 등을 보완하기 위해 다양한 금전적, 행정적 지원이 필요하다. 장기요양기관의 운영 수준, 청렴도, 노동관계법령 준수 여부, 안정성 등에 따라서 지원을 달리하는 방식도 고려해 볼 필요가 있음.

## 3.2 법제도적인 개선 방안

- 요양서비스 공급체계 개선
  - 국가 및 지자체가 직접 운영하고 비영리법인이 증가할 수 있도록 관련 법규정 개정이 요구됨.
  - 공공요양기관의 적극 확대를 통한 장기요양서비스 공급의 공공성을 강화해야 함.
- 수가 현실화 및 차등지급
  - 실질적인 종사자 처우개선을 위해 수가의 현실화가 필요함.
  - 서비스 제공량 외에도 서비스의 질 관리 정도나 안정성 등에 따라 수가 차등지급 방안 마련이 요구됨.
- 인력배치 기준 등 운영 기준 강화
  - 요양보호사 인력배치는 총인원 기준보다 1일 8시간 교대제 기준의 인력기준이 수립돼야 함.
  - 근속에 따른 보상이 이뤄질 수 있도록 호봉제가 의무적용돼야 함.
- 처우개선비 실질화
  - 실질적인 처우개선 효과를 위해서는 처우개선비 지급방식 변경이 필요함. 처우개선비를 요양기관이 지급하는 임금성 수당이 아닌 건보공단에서 직접 지급하는 방식이 바람직함.
- 본인부담금 비율 완화 및 납부 방식 개선
  - 서비스 이용의 활성화를 위해 본인부담금 비율을 완화해야 함. 또한 본인부담금 체납은 기관 운영에 재정압박이 되기도 하므로, 건보공단이 본인부담금을 대신 수납하고, 수가와 함께 요양기관에 지급하는 방안 등이 강구될 필요가 있음.

### 33 지자체 차원의 개선 과제

#### 331 서비스 공급체계의 공공성 강화

- 시립·구립 요양기관 확대
  - 2013년 현재 장기요양시설 473개 중 지자체 위탁시설이 29개(6.1%)에 불과함. 시립·구립 요양시설을 향후 3년 내에 10%(18개 추가 설립), 5년 내에 15%(24개 추가 설립) 수준까지 확대하는 계획을 수립하고 실천해야 함.
- 지자체 직접운영모델 수립
  - 중장기적으로 정부와 지자체가 노인장기요양서비스를 직접 제공하는 방식이 서비스 제공의 중심축이 되어야 함. 정부나 지자체의 직접 운영 방식이나 민간의 전문성을 살릴 수 있는 비영리법인에 의한 운영방식으로 서비스전달체계의 공공성이 강화되어야 함.
- 요양·복지 통합서비스 제공을 통한 지역 연계 강화
  - 지자체에서 직접 운영하는 시설이나, 시립 또는 구립의 형태로 운영하는 시설이나, 요양기관이 입소시설, 방문요양, 방문간호, 주야간 보호 등의 서비스를 통합운영함으로써 요양서비스 간의 시너지효과를 극대화하려는 시도가 이뤄져야 함.
- 서울형 노인요양시설 지정 및 지원
  - 영리·비영리 민간 요양기관에 대해 일정한 심사과정을 거쳐 서울형 노인요양시설로 지정하고 지원을 해주는 것도 필요함. 양적인 평가뿐만 아니라 질적인 평가가 가능하도록 평가기준이 세분화되어야 함.

#### 332 요양보호사 근로환경 개선 방안

- 최저 운영기준 지침화 및 미준수 기관 퇴출
  - 요양기관 운영기준 및 요양보호사 노동조건에 대한 최저기준을 마련하여 지자체가 지정한 요양기관에게 준수할 것을 지침화하고, 이에 대한 관리감독을 강화해야 함.
  - 노인장기요양보험법 제37조(장기요양기관 지정의 취소 등)의 적용을 활성화하여 운영기준을 위반한 기관에 대해서는 퇴출 시스템을 통해 규제해야 함.
  - 옴부즈맨제도 등 요양기관에 대한 관리감독이 실질적으로 이뤄질 수 있는 방안도 강구되어야 함.
- 저임금 해소를 위한 처우개선 수당 지급
  - 기존 요양보험 수가에서 지급하는 처우개선비와 별도로 서울시 차원에서 요양보호

사에게 직접 수당을 지급하는 방법도 추진할 수 있음.

- 교대제 개선 지원금
- 지자체는 교대제 개선 지원금 지급을 통해 8시간 교대제를 운영하는데 필요한 추가 인력을 고용하도록 함으로써 요양보호사의 장시간 노동도 근절시키고 서비스 질도 향상될 수 있도록 해야 함. 이러한 지원금의 대상기관 선정은 기관에 대한 평가결과와 교대제 개선 계획을 토대로 이뤄져야 함.
- 직무교육 지원
- 영리법인과 개인운영 요양기관은 교육기회 자체가 부족함. 교육시간을 확보하는 문제와 함께 프로그램 내용에 대한 대안도 필요함. 지자체가 통합적으로 요양보호사 교육프로그램 개발과 강사단을 보유하고, 기관별로 선택 가능한 방식도 효율적임.

### 333 **요양보호사 처우개선 및 지위향상에 관한 조례 제정과 지원센터 설립**

- 서울특별시 요양보호사 처우개선 및 지위향상에 관한 조례(가칭) 제정
- 지원센터 설립을 통해 요양보호사의 노동조건 개선과 복리향상을 위한 사업을 수행해야 함.
- 지원센터의 주요 사업은 법률 지원, 업무 매뉴얼 및 임금가이드라인 개발, 건강검진 및 재활치료 지원, 교육사업, 취업정보 제공 등 고용촉진사업 등임.
- 2013년 11월 개소한 서울시 노인돌봄 종사자 종합지원센터를 권역별, 자치구별로 확충해 나가야 함.