

2012-BR-20

서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안

Working Conditions and Improvement Plan for Care Helpers
in Seoul

신경희 남우근



사단법인
보건복지자원연구원

2012-BR-20

서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안

Working Conditions and Improvement Plan for Care Helpers
in Seoul

연구진

(사)보건복지자원연구원

연구책임	남우근	(사)보건복지자원연구원 운영위원
연구원	최경숙	(사)보건복지자원연구원 이사
	윤지영	공익인권법재단 공감 변호사
	류임량	(사)보건복지자원연구원 객원연구원
	장보현	(사)보건복지자원연구원 사무국장
	임지민	(사)보건복지자원연구원 연구원

서울연구원

연구책임	신경희	미래사회연구실 선임연구위원
연구원	윤민석	미래사회연구실 부연구위원
	최지원	미래사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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 필요함. 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.

차례

I	연구개요	20
1	연구 배경 및 목적	20
2	연구 내용과 연구방법	22
II	서울시 장기요양보험사업 현황과 지원	26
1	장기요양기관과 요양보호사 현황	26
1 1	장기요양기관 현황	26
1 2	종사자 현황	37
2	서울시 노인돌봄사업과 지원현황	41
2 1	장기요양보험제도 이외의 서울시 차원 사업	41
2 2	서울시 장기요양보험사업 운영현황	44
2 3	평가	47
III	요양보호사 노동실태 조사 결과	50
1	설문조사 결과	50
1 1	조사 개요	50
1 2	조사 결과	52
2	면접조사 결과	86
2 1	조사 개요	86
2 2	조사 결과	88
3	요약 및 정책시사점	141
3 1	요양보호사의 근로 실태	141
3 2	기관 운영 실태와 문제	143
3 3	기관 유형별 운영 실태와 차이	144
IV	요양보호사 처우개선 지원 사례	146
1	국내 : J노인전문요양원	146

1 1	개요	146
1 2	운영 현황	146
1 3	요양원 운영의 변화 과정	147
1 4	재정 상황	148
1 5	소결	148
2	해외 : 일본 개호노동자 근로조건 개선 사례	149
2 1	개호직원 처우개선 교부금제도	150
2 2	개호노동안정센터 운영 및 실태조사	151
V	지방자치단체의 노인장기요양 관련 법적 권한과 역할	154
1	노인장기요양보험법	154
1 1	장기요양기관의 확충 및 설립 지원 등	154
1 2	장기요양기본계획에 따른 세부시행계획의 수립	154
1 3	장기요양기관의 지정	155
1 4	재가장기요양기관의 설치 신고 수리	155
1 5	장기요양기관의 변경 신고 수리	155
1 6	장기요양기관의 폐업 등 신고 수리	156
1 7	장기요양기관 지정의 취소 등	156
1 8	비용의 부담	157
1 9	질문 및 검사	158
2	노인복지법	158
2 1	노인재활요양사업의 실시	158
2 2	장기요양기관의 설치	159
2 3	요양보호사교육기관의 지정 및 지정 취소 등	159
2 4	요양보호사 자격 취소	160
2 5	노인복지시설 등에 대한 조사 및 감독	160
2 6	재가노인복지시설 및 노인의료복지시설에 대한 사업 정지 및 폐지 명령	161
2 7	노인의료복지시설과 재가노인복지시설의 설치, 운영에 소요되는 비용 보조	162
2 8	국·공유재산의 대부 등	163
3	노동관계법령상 지방자치단체의 권한 및 역할	163

3 1	고용정책 기본법 등	163
3 2	근로복지기본법	164
4	지방자치단체 상호 간의 관계	165
4 1	문제의 제기	165
4 2	지방자치법 제167조의 내용	165
4 3	노인장기요양기관에 관한 사무의 성격	166
4 4	지도·감독의 방법	167
4 5	지방자치법 제170조 제1항에 따른 직무이행명령	168
5	소결	169
VI	요양보호사 노동조건 개선을 위한 정책 제언	172
1	정책의 기본 방향	172
2	법제도적인 개선 방안	173
2 1	요양서비스 공급체계 개선	173
2 2	수가 현실화 및 차등지급	174
2 3	인력배치 기준 등 운영 기준 강화	175
2 4	처우개선비 실질화	176
2 5	본인부담금 비율 완화 및 납부 방식 개선	176
3	지자체 차원의 과제	177
3 1	서비스 공급체계의 공공성 강화	177
3 2	요양보호사 근로환경 개선 방안	180
4	요양보호사 지원 조례	183
4 1	조례 제정의 범위	183
4 2	참고 조례 및 조례안	184
4 3	조례에 들어갈 내용	188
4 4	조례안	189
	참고문헌	194
	부록	196
	Abstract	214

표차례

표 2-1	서울 소재 급여유형별 장기요양기관 수 추이	27
표 2-2	자치구별 재가·시설 현황	28
표 2-3	장기요양기관의 설립주체 현황	29
표 2-4	장기요양기관의 설립주체별 추이	30
표 2-5	재가 서비스 유형별 기관 수	31
표 2-6	운영주체별 재가 서비스 유형	32
표 2-7	요양시설의 운영주체별 정원 규모	33
표 2-8	요양시설의 운영주체별 규모 파악	34
표 2-9	재가(주야간보호시설)의 운영주체별 정원 규모	35
표 2-10	주야간보호시설의 운영주체별 규모 파악	36
표 2-11	시설·재가별 종사자 현황	38
표 2-12	설립주체별 종사자 유형 분포	40
표 2-13	연도별 인증현황	41
표 2-14	어르신 돌봄서비스 사업내용	42
표 2-15	요양보호 신청노인 수와 대상자로 지정된 노인 수	45
표 2-16	서울시 노인장기요양보험 지원대상자 현황	45
표 2-17	요양시설 지정현황	46
표 2-18	서울시 장기요양 급여 부담현황	46
표 3-1	표본설계 개요	50
표 3-2	표본 특성	53
표 3-3	기관 유형	53
표 3-4	노동조합 등 이익대변기구 가입 여부	54
표 3-5	인적 특성	54
표 3-6	가구 특성	55
표 3-7	월 가구 총소득	55
표 3-8	구간별 월 가구 총소득	56
표 3-9	급여 유형별 고용형태	57

표 3-10	기관 유형별 고용형태	57
표 3-11	급여 유형별 근로계약서 작성 여부	58
표 3-12	기관 유형별 근로계약서 작성 여부	58
표 3-13	급여 유형별 급여명세서 수령 여부	58
표 3-14	기관 유형별 급여명세서 수령 여부	59
표 3-15	유형별 취업경력	59
표 3-16	재가기관 유형별 등록 기관수	60
표 3-17	재가_요양보호사의 직업 유무	61
표 3-18	재가_요양보호사가 병행하는 직업 유형	61
표 3-19	재가_평균 시급	62
표 3-20	재가_지난 6개월간 최고·최저 수입	62
표 3-21	시설_월 평균 급여와 근무시간	63
표 3-22	시설_근무형태	64
표 3-23	시설_각종 수당 지급 여부	65
표 3-24	급여 유형별 처우개선비 수령 여부	65
표 3-25	기관 유형별 처우개선비 수령여부	66
표 3-26	급여 유형별 처우개선비 수령 전후 근무시간 및 임금수준 비교	66
표 3-27	급여 유형별 처우개선비 지급에 따른 근로계약서 재작성 여부	67
표 3-28	기관 유형별 처우개선비 지급에 따른 근로계약서 재작성 여부	67
표 3-29	재가·시설 급여 공제 항목	68
표 3-30	기관 유형별 급여 공제 항목	68
표 3-31	재가_급여공제항목	69
표 3-32	재가_기관 유형별 급여공제항목	69
표 3-33	시설_기관유형별 휴식시간	70
표 3-34	시설_기관유형별 시간외수당 지급 여부	70
표 3-35	시설_기관유형별 연장근로 및 수당 지급 여부	70
표 3-36	시설_기관유형별 연차휴가 사용 여부	71
표 3-37	재가_기관유형별 월 근무시간	71
표 3-38	재가_요양보호사 이동시간	72
표 3-39	재가_기관유형별 교통비 지급 여부	72

표 3-40	재가_기관유형별 초과근로 여부	73
표 3-41	시설_기관유형별 요양보호사 1인이 돌보는 이용자 수	74
표 3-42	시설_기관유형별 야간 근무자	74
표 3-43	시설_기관유형별 야간 1인 근무 여부	75
표 3-44	기관유형별 규정 외 업무 여부	75
표 3-45	재가_기관유형별 의료행위 여부	76
표 3-46	시설_기관유형별 의료행위 여부	76
표 3-47	급여유형별 성희롱 경험 등	77
표 3-48	급여유형별 성희롱 등 대처 방식	77
표 3-49	급여유형별 산재 경험	78
표 3-50	재가_감염성 질환 정보제공 여부	79
표 3-51	급여유형별 직무 교육 여부	80
표 3-52	기관 유형별 연간 교육 횟수	80
표 3-53	재가_기관유형별 월례회의 개최 여부	80
표 3-54	급여유형별 요양보호사 직업의 애로점	81
표 3-55	요양보호사 직업만족도와 자부심	82
표 3-56	요양보호사 직업 지속성 의향	82
표 3-57	기관유형별 소모임 여부 및 필요성	83
표 3-58	요양보호사 권익 향상을 위해 필요한 노력	83
표 3-59	급여유형별 요양보호사 처우개선 희망사항	84
표 3-60	요양보호사 법률지원 활용 여건	84
표 3-61	요양보호사 지원센터 이용 의향	85
표 3-62	요양보호사 지원센터에 대한 희망 지원서비스	85
표 3-63	기관유형별 요양기관 운영 선호방식	86
표 3-64	요양기관 운영 선호방식의 선택 이유	86
표 3-65	면접 참여 요양보호사 특성	87
표 3-66	면접 참여 요양기관 관리자 특성	88
표 4-1	운영 수입 지출 현황	148
표 6-1	장기요양서비스의 향후 공급방향	174

그림차례

그림 2-1	서울시 장기요양기관 수 추이	26
그림 2-2	자치구별 장기요양기관 현황	27
그림 2-3	급여 유형별 요양기관 설립주체 추이	29
그림 2-4	재가 서비스 유형별 비중	30
그림 2-5	재가기관 설립주체별 서비스 제공 유형	31
그림 2-6	재가서비스 유형별 설립주체 제공 비중	32
그림 2-7	요양시설의 운영주체별 정원수 평균 비교	33
그림 2-8	요양시설의 정원 규모별 비중	34
그림 2-9	재가(주야간보호시설)의 운영주체별 정원수 평균 비교	35
그림 2-10	재가(주야간보호시설)의 정원 규모별 비중	36
그림 2-11	서울 소재 장기요양기관의 종사자 유형별 분포	37
그림 2-12	서울 소재 요양보호사의 급여유형별 분포	37
그림 2-13	시설·재가기관의 종사자 유형별 규모	38
그림 2-14	요양보호사의 설립주체별 비중	39
그림 2-15	설립주체별 시설·재가의 평균 요양보호사 수	39
그림 6-1	통합요양서비스 개념도	179

I 연구개요

- 1 연구 배경 및 목적
- 2 연구 내용과 연구방법

I 연구개요

1 연구 배경 및 목적

우리사회는 유례없는 속도로 고령화가 진행되고 있다. 2000년 65세 이상 고령인구가 전체 인구의 7%를 넘는 고령화 사회에 진입한 데 이어 오는 2017년에는 이 비율이 총 인구의 14%를 넘는 고령사회에 들어설 전망이다. 또한 불과 10여년 후인 2026년에는 65세 이상 고령인구가 총 인구의 21%를 넘는 초고령 사회에 도달하게 될 것으로 전망되고 있다¹. 급속한 고령화 사회의 도래와 함께 가족공동체가 해체되면서 과연 노인인구를 누가 돌볼 것이냐는 단순하고 원초적인 문제가 사회적으로 제기되고 있다. 이러한 문제에 대한 사회적 해법 중의 하나가 노인장기요양보험법이다. 2008년 7월부터 시행된 노인장기요양보험법에 의해 그동안 가족 내에서 수행되던 노인돌봄이 사회적 책임하에 수행될 수 있는 기반이 마련되었다.

사회복지정책은 제도와 재원, 그리고 제도를 운영하는 데 필요한 인력으로 구성된다. 노인장기요양보험법이라는 제도, 건강보험료의 일정 비율(장기요양보험료율)로 징수되는 재원, 직접적으로 노인요양서비스를 제공하는 요양보호사가 사회적 노인돌봄 정책의 3요소를 구성한다. 이에 따라 돌봄서비스를 직접적으로 제공하는 요양보호사의 노동조건이 노인돌봄서비스의 질을 결정하는 주요한 요인으로 작용하게 되었다.

법이 시행되기 전, 정부는 장기요양보험에 따른 요양보호사 인력수요에 대해 신규 여성일자리 창출이라는 관점에서, 요양보호사 자격증을 획득하면 얼마든지 좋은 일자리를 구할 수 있다는 전망을 내놓았다². 제도 시행 전후의 정부 홍보에 힘입어 많은 중고령 여성이 비싼 돈을 들여 요양보호사 양성교육을 받고 자격증을 받게 되었다. 이 때문에 법 시행 5년 만에 자격증을 취득한 요양보호사가 110만 명에 이르게 되었다. 하지만 그 중 실제로 일하고 있는 인력은 26만 명에 불과하다. 이는 전형적인 과잉공급 현상이라고 할 수 있다. 노인장기요양보험제도의 혜택을 받을 수 있는 노인 수가 아직은 적기 때문이기도 하고, 요양보호사에 대한 열악한 처우로 인해 자격증을 따고

1 뉴스토마토, '저성장 고령화가 금융업에 미치는 영향은', 2013. 11. 26. 기사 참조

2 보건복지부 보도자료, '노인장기요양보험제도의 기대효과와 사회적 편익', 2008. 6. 30.

도 일할 생각을 갖지 못하게 만드는 문제도 원인 중 하나이다.

취업해서 일하고 있는 요양보호사의 대부분을 차지하고 있는 재가요양보호사는 월 50만원 내외의 단시간 일자리에서 일하고 있고, 언제든 실업상태에 빠질 수 있는 불안정한 일자리에서 일하고 있다. 서비스 제공과정에서의 인권침해 문제도 심각한 상태이다. 시설요양보호사 역시 대부분 12시간 또는 24시간 맞교대 근무를 하고 있고, 근속에 대한 보상 없이 의료사고에 대한 책임까지 부담하고 있다. 요양보호사의 열악한 노동조건이 사회적 이슈로 대두되면서 2012년 국가인권위원회는 ‘요양보호사 노동인권개선 정책권고’를 하고 있다. 근로기준법 준수 문제, 의료 비상상황에 대한 책임 문제, 장기요양보험 수급자와 가족의 성희롱 문제, 인력 기준 등 운영방식의 문제 등을 다루고 있는 국가인권위의 정책권고는 요양보호사들의 열악한 노동조건에 대한 문제를 사회적으로 환기시키는 역할을 하고 있을 뿐 아니라 이후 어느 분야의 개선이 필요한지도 얘기해주고 있다³. 하지만 정책권고의 특성상 정부부처에게 ‘적절한 조치를 강구해야 한다’는 권고 수준에 머무는 한계가 있다.

법 시행 이후 요양보호사의 열악한 노동조건에 대해 몇 차례의 실태조사와 이를 토대로 한 개선방향 논의가 있었다⁴. 하지만 그동안의 조사는 전국을 대상으로 하거나, 근골격계 질환 등 건강권을 중심으로 이뤄졌고, 지자체 중심의 노동조건 전반에 대해 기관 특성을 비교분석하는 조사는 진행된 적이 없었다. 또한 조사결과를 바탕으로 한 문제제기도 주로 노인장기요양보험법에 대한 문제제기에 집중되었고, 지방자치단체 차원의 실천적 개선 노력에 대한 정책제언은 없었다. 요양서비스 공급체계 및 기관 운영에 대한 관리감독에서 지방자치단체의 역할이 매우 큼에도 불구하고 지자체 차원의 운영실태와 정책대안에 대해서는 거의 논의된 적이 없는 것이다. 이러한 배경이 이번 연구의 출발점이 되었다.

복지사업의 분권화에 따라 중앙정부가 제공하는 복지 외에도 지자체 차원에서 자체적인 자원과 정책으로 접근할 수 있는 복지사업의 영역이 점점 넓어지고 있다. 지자체가 단순한 중간전달자 역할에서 벗어나서 자체적인 기획과 판단으로 접근할 수 있는 복지영역이 넓어지고 있다는 것은 수요자 중심이라는 복지서비스의 지향점을 감안할 때 당연한 현상이다. 기본적인 제도와 자원은 중앙정부에서 마련하지만, 제도

³ 국가인권위, ‘요양보호사 노동인권개선 정책권고’, 2012. 7. 2.

⁴ 대표적으로 국민건강보험공단의 ‘2011년 요양보호사 운영실태보고서’(2011), 전국요양보호사협회의 ‘요양보호사 노동조건과 근골격계질환 실태조사’(2011) 등이 있다.

의 운영과정에서 지자체가 할 수 있는 역할이 상당히 클 뿐만 아니라 이러한 중앙정부와 지자체 간의 적절한 역할분담은 제도 운영의 실효성 측면에서 매우 바람직하다고 할 것이다. 노인장기요양제도 역시 서비스의 공급 체계, 서비스 질 관리, 기관 운영에 대한 지원 및 관리감독 등 노인돌봄 공공성을 강화하는 차원에서 지자체가 적극적으로 역할을 해야 할 필요가 있다. 그러나 현재 노인장기요양제도에서 지자체의 역할은 매우 제한적이며, 중앙정부 차원의 제도와 시장 중심의 공급체계에 의해 노인장기요양제도가 운영되고 있는 실정이다.

따라서 이번 연구에서는 지자체 차원에서의 요양보호사 실태 파악과 지자체의 역할을 찾아보고자 한다. 요양보호사 노동실태조사는 급여유형별(시설·재가), 설립주체별(지자체·법인·개인)로 요양보호사의 노동조건이 어떻게 다른지를 비교분석하는데 초점을 두었다. 이는 공급체계 공공성 강화의 시사점을 찾기 위함이다. 또한 현재의 제도 속에서 지자체의 권한과 역할이 어디까지이고, 지자체 차원에서 접근할 수 있는 제도적 공간이 어느 정도인지를 파악하고자 한다. 이는 서울시 차원에서 추진할 수 있는 구체적인 정책이 무엇인지를 고찰하는 토대가 되기 때문이다. 마지막으로 지자체가 서비스 질 향상 및 요양보호사 노동조건을 실천적으로 개선할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

2

연구 내용과 연구방법

이 연구의 목적은 시행 5년차를 맞는 노인장기요양보험제도의 주요 부분을 차지하는 요양보호사의 노동조건을 파악하고, 이를 개선할 수 있는 지방자치단체의 정책이 무엇인지를 제안하는 것이다. 이러한 연구목적하에 이 연구는 다음 6개의 주제로 구성되어 있다.

첫째, 문헌연구를 통해 노인장기요양보험 제도의 현황과 쟁점을 정리하였다.

둘째, 서울시와 자치구, 건강보험공단의 행정내부자료 수집과 분석을 통해 서울시 장기요양보험 기관과 종사자 현황을 살펴보았다. 그리고 서울시 행정내부자료를 통해 서울시 노인돌봄사업과 지원현황을 파악하였다.

셋째, 요양보호사 설문조사와 심층면접조사를 통해 요양보호사 노동실태를 분석하였다.

넷째, 심층면접조사와 문헌연구로 요양보호사 노동조건 개선을 위한 지자체 지원 사

례를 정리하였다.

다섯째, 법령 분석을 통해 지방자치단체의 노인장기요양보험 관련 권한과 역할에 대한 법적 검토를 하였다.

여섯째, 앞의 연구결과를 토대로 전문가 자문회의, 노동단체 실무자 간담회, 정책 토론회를 거쳐 요양보호사 노동조건 개선을 위한 정책 제언을 하였다.

- 설문조사

요양보호사 노동실태를 파악하기 위해 재가요양기관, 시설요양기관 요양보호사 대상으로 설문조사를 실시했다. 설문조사는 조사원이 구조화된 설문지를 가지고 사업장을 방문해 직접 면접조사하는 것을 원칙으로 하였다. 목표 표본 수는 재가와 시설 요양보호사를 각각 500명으로 설정했다. 설문조사 결과 재가 근로자용 설문지 347부, 시설 근로자용 설문지 435부가 각각 회수되어, 총 782명의 요양보호사가 설문조사에 참여하였다.

설문조사 내용은 크게 1) 현재 일자리에 대한 정보, 2) 임금 등 노동조건, 3) 근로 환경 및 업무 내용, 4) 힘든 점 및 개선사항, 5) 개인 및 기관 특성으로 구성되었다.

- 초점집단면접(FGI)

요양보호사 설문조사 사전작업으로 요양보호사와 요양기관 관리자가 참여하는 초점 집단면접조사를 2회 실시하였다. 조사내용은 요양보호사 노동실태와 고용환경 개선 관련 욕구사항, 요양기관 운영의 애로점과 지원희망사항 등에 초점을 두었다.

- 심층면접조사

심층면접조사는 요양보호사와 요양기관 관리자로 나누어 진행되었다. 요양보호사의 경우 주요 면접 내용은 1) 요양보호사의 고용조건, 2) 이용자와 기관과의 관계, 3) 근골격계 질환과 감정노동, 4) 직무교육, 5) 요양보호사 지원을 위해 필요한 사항 등이다. 관리자 면접에서는 1) 해당 기관의 요양보호사 노동조건 및 이용자 관리, 2) 장기요양보험제도에 대한 의견과 지자체에 대한 요구 등이다. 면접조사에 참여한 요양보호사는 시설장기요양기관 종사자 9명, 재가장기요양기관 종사자 9명 등 총 18명이다. 면접조사에 참여한 관리자는 시설 5명, 재가 6명으로 총 11명이다.

- 전문가 자문회의 및 현장 간담회

정책 개발을 위해 전문가 자문회의를 1회, 노동조합이나 요양관련 협회의 실무자 간담회를 2회 가졌다. 그리고 요양보호사, 전문가, 관련 실무자 등이 참여한 정책토론회를 1회 개최하였다.

II 서울시 장기요양보험사업 현황과 지원

- 1 장기요양기관과 요양보호사 현황
- 2 서울시 노인돌봄사업과 지원현황

II 서울시 장기요양보험사업 현황과 지원

1 장기요양기관과 요양보호사 현황

1.1 장기요양기관 현황

1.1.1 급여유형별 장기요양기관 추이

서울에는 2013년 3월 현재 장기요양기관이 2,273개가 있으며, 이 중 재가장기요양기관이 1,800개(79.2%), 시설장기요양기관이 473개(20.8%)이다⁵.

재가장기요양기관은 2008년 944개에서 2009년 1,737개, 2010년 1,809개로 초기 2년 동안 기관 수가 약 2배로 크게 늘어났다. 그러나 2011년부터 증가세가 주춤하면서 2012년부터 그 수가 약간 감소하는 추세에 있다.

시설장기요양기관은 2008년 123개에서 2009년 266개, 2010년 418개로 초기 2년 동안 시설 수가 3.4배로 크게 늘어났다. 시설도 2011년부터 증가세가 주춤하고 있지만, 소폭 증가하는 추세에 있다.

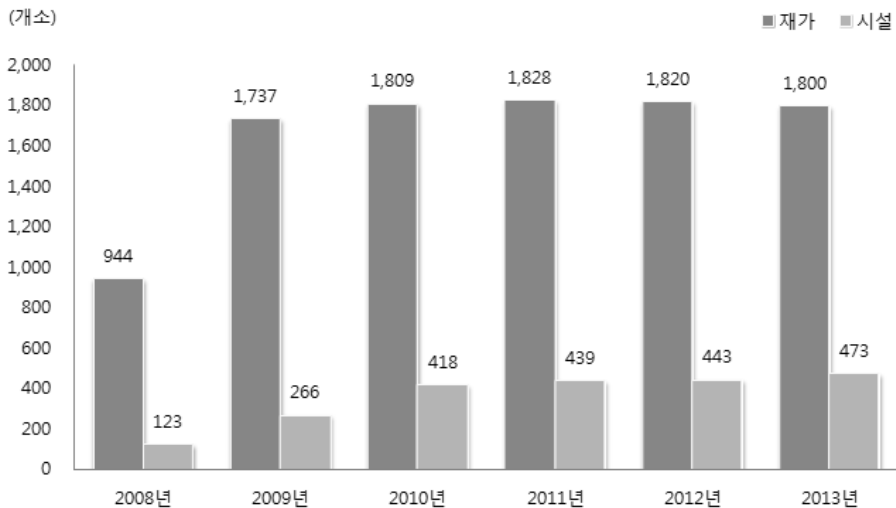


그림 2-1 서울시 장기요양기관 수 추이

자료 : 장기요양보험 주요통계(국민건강보험공단, 각 연도)

⁵ 2013년 재가 현황은 국민건강보험공단 홈페이지(2013.03.30)를 토대로 서울연구원에서 25개 자치구별로 수집한 자료이며, 시설 현황은 서울시 내부자료(2013.01.10.)를 활용하여 분석함.

표 2-1 서울 소재 급여유형별 장기요양기관 수 추이

(단위 : 개소(%))

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
재가	944 (88.4)	1,737 (86.7)	1,809 (81.2)	1,828 (80.6)	1,820 (80.4)	1,800 (79.2)
시설	123 (11.6)	266 (13.3)	418 (18.8)	439 (19.4)	443 (19.6)	473 (20.8)
계	1,068 (100.0)	2,003 (100.0)	2,227 (100.0)	2,267 (100.0)	2,263 (100.0)	2,273 (100.0)

주 : 1) 2012년 자료는 6월말 기준

2) 2013년 자료는 3월 현재 국민건강보험공단 홈페이지를 기준으로 작성한 수치임.

자료 : 장기요양보험 주요통계(국민건강보험공단, 각 연도)

1 1 2 자치구별 장기요양기관 현황

재가기관수는 노원구가 126개(7.0%)로 가장 많고, 그다음은 강서구 107개(5.9%), 양천구 102개(5.7%), 중랑구 94개(5.2%), 송파구 92개(5.1%), 강동구 91개(5.1%) 순으로 많다.

시설은 도봉구가 36개(7.6%)로 가장 많고, 이어 중랑구가 31개(6.6%), 노원구가 30개(6.3%), 양천구와 금천구가 각각 29개(6.1%) 순으로 많다.

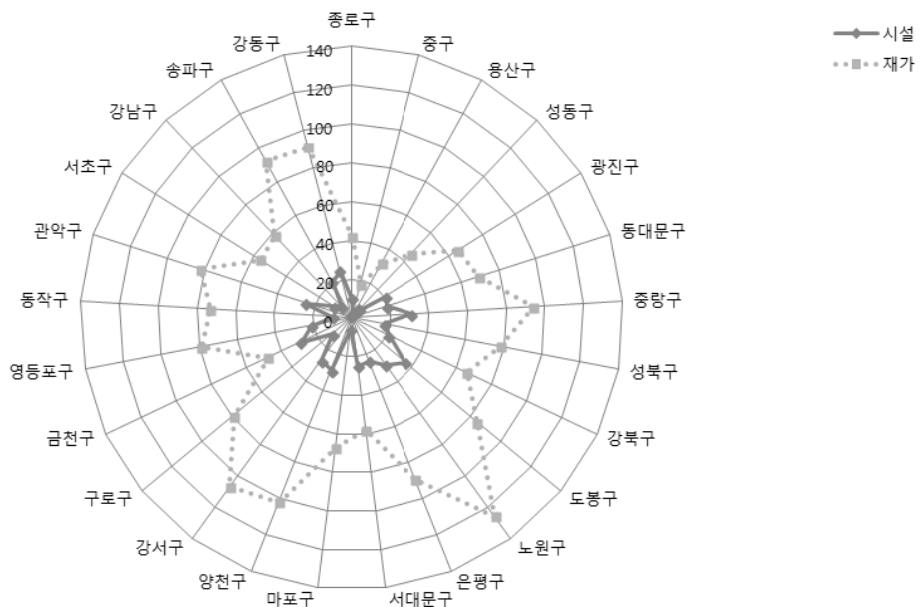


그림 2-2 자치구별 장기요양기관 현황

자료 : 재가 수는 국민건강보험공단 홈페이지(2013.03) 집계, 시설 수는 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

표 2-2 자치구별 재가·시설 현황

(단위 : 개소(%))

자치구	총 재가 수		총 시설 수		계
종로구	42	2.3%	10	2.1%	52
중구	18	1.0%	2	0.4%	20
용산구	32	1.8%	6	1.3%	38
성동구	45	2.5%	6	1.3%	51
광진구	65	3.6%	21	4.4%	86
동대문구	69	3.8%	19	4.0%	88
종랑구	94	5.2%	31	6.6%	125
성북구	78	4.3%	17	3.6%	95
강북구	66	3.7%	21	4.4%	87
도봉구	84	4.7%	36	7.6%	120
노원구	126	7.0%	30	6.3%	156
은평구	89	4.9%	24	5.1%	113
서대문구	58	3.2%	25	5.3%	83
마포구	67	3.7%	6	1.3%	73
양천구	102	5.7%	29	6.1%	131
강서구	107	5.9%	27	5.7%	134
구로구	79	4.4%	13	2.7%	92
금천구	48	2.7%	29	6.1%	77
영등포구	79	4.4%	21	4.4%	100
동작구	73	4.1%	10	2.1%	83
관악구	82	4.6%	25	5.3%	107
서초구	56	3.1%	11	2.3%	67
강남구	58	3.2%	8	1.7%	66
송파구	92	5.1%	21	4.4%	113
강동구	91	5.1%	25	5.3%	116
전체	1,800	100.0%	473	100.0%	2,273

자료 : 재가 수는 2013년 3월 기준으로 국민건강보험공단 홈페이지를 토대로 자치구별로 수합함.

시설 수는 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

113

설립주체

장기요양기관 설립주체는 개인 사업자가 76.2%로 가장 많으며, 이어 비영리법인이 13.4%, 주식회사가 5.6%, 지자체가 4.4%이다(2013년 3월 현재). 설립 주체를 영리와 비영리로 구분할 경우 영리사업자(개인+주식회사)가 81.8%, 비영리사업자(비영리법인+지자체)가 17.8%로 나타나 영리 목적의 장기요양기관이 압도적으로 많음을 알 수 있다.

재가기관의 설립주체는 개인사업체가 77.3%로 가장 많으며 그다음은 비영리법인(12.9%), 주식회사(5.5%), 지자체(3.9%) 순으로 나타났다. 시설의 설립주체 역시 개인사업체가 71.7%로 가장 많으나, 비영리법인, 주식회사, 지자체의 비율이 각각 15.4%, 6.1%, 6.1%로 재가에 비해 비교적 높았다.

표 2-3 장기요양기관의 설립주체 현황

(단위 : 개소(%))

유형	지자체	주식회사	비영리법인	개인	기타	전체
재가	70 (3.9)	99 (5.5)	232 (12.9)	1,392 (77.3)	7 (0.4)	1,800 (100.0)
	70.7%	77.3%	76.1%	80.4%	70.0%	79.2%
시설	29 (6.1)	29 (6.1)	73 (15.4)	339 (71.7)	3 (0.6)	473 (100.0)
	29.3%	22.7%	23.9%	19.6%	30.0%	20.8%
합계	99 (4.4)	128 (5.6)	305 (13.4)	1,731 (76.2)	10 (0.4)	2,273 (100.0)
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

자료 : 재가 수는 2013년 3월 기준으로 국민건강보험공단 홈페이지를 토대로 자치구별로 수합함.

시설 수는 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

요양기관 설립주체로서 지자체 비중은 2008년 3.0%에서 2009년·2010년 2.7%로 감소하다 2011년 3.4%, 2013년 4.4%로 증가하였다. 법인 비중은 2008년 34.5%에서 2009년 24.0%, 2010년 21.9%, 2011년 22.3%, 2013년 19.0%로 감소하는 추세이다. 개인사업자 비중은 2008년 59.9%에서 2009년 71.5%, 2010년 75.0%로 크게 증가하다 2011년 74.1%, 2013년 76.2%로 증가세가 주춤하고 있다.

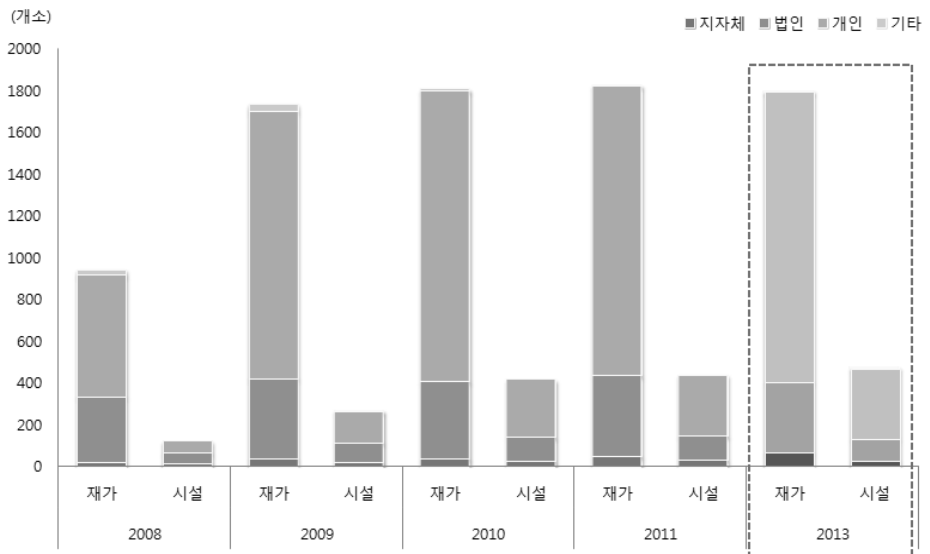


그림 2-3 급여 유형별 요양기관 설립주체 추이

자료 : 장기요양보험통계연보(국민건강보험공단, 2008~2011)

2013년 수치는 자치구별로 수합한 자료임(2013.3.30.)

표 2-4 장기요양기관의 설립주체별 추이

(단위 : 개소(%))

구분		2008	2009	2010	2011	2013
재가	지자체	19 (2.0)	34 (2.0)	36 (2.0)	47 (2.6)	70 (3.9)
	법인	315 (33.4)	388 (22.3)	372 (20.6)	389 (21.3)	331 (18.4)
	개인	582 (61.7)	1,282 (73.8)	1,392 (76.9)	1,386 (75.8)	1,392 (77.3)
	기타	28 (3.0)	34 (2.0)	9 (0.5)	6 (2.0)	7 (0.4)
	소계	944 (100.0)	1,738 (100.0)	1,809 (100.0)	1,828 (100.0)	1,800 (100.0)
시설	지자체	13 (10.6)	20 (7.5)	24 (5.7)	29 (6.6)	29 (6.1)
	법인	53 (43.1)	93 (35.1)	115 (27.5)	117 (26.7)	102 (21.5)
	개인	57 (46.3)	150 (31.2)	279 (66.7)	293 (66.7)	339 (71.7)
	기타	-	2 (0.8)	-	-	3 (0.6)
	소계	123 (100.0)	265 (100.0)	418 (100.0)	439 (100.0)	473 (100.0)
계	지자체	32 (3.0)	54 (2.7)	60 (2.7)	76 (3.4)	99 (4.4)
	법인	368 (34.5)	481 (24.0)	487 (21.9)	506 (22.3)	433 (19.0)
	개인	639 (59.9)	1,432 (71.5)	1,671 (75.0)	1,679 (74.1)	1,731 (76.2)
	기타	28 (2.6)	36 (1.8)	9 (0.4)	6 (0.3)	10
	소계	1,067 (100.0)	2,003 (100.0)	2,227 (100.0)	2,267 (100.0)	2,273

출처 : 장기요양보험통계연보(국민건강보험공단, 2008~2011)

2013년 수치는 자치구별로 수합한 자료임(2013.3.30.).

114

재가기관의 서비스 유형

재가기관이 제공하는 서비스 중에서 방문요양 서비스 비중이 41.8%로 가장 높다.

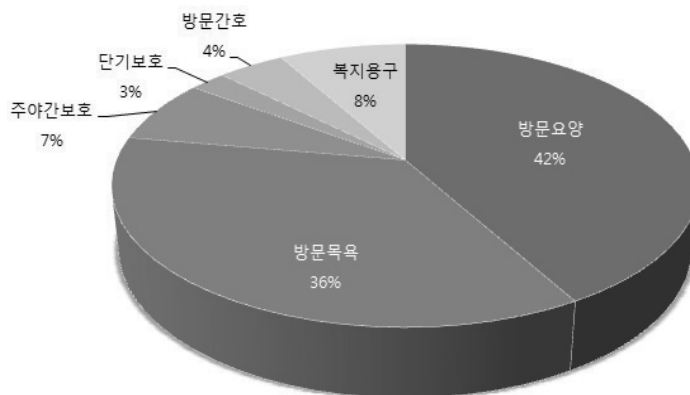


그림 2-4 재가 서비스 유형별 비중

자료 : 재가 수는 2013년 3월 기준으로 국민건강보험공단 홈페이지를 토대로 자치구별로 수합함.

시설 수는 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

표 2-5 재가 서비스 유형별 기관 수

(단위 : 개소(%))

재가 서비스 유형	기관 수
방문요양	1,326 (41.8)
방문목욕	1,141 (35.9)
주야간보호	230 (7.2)
단기보호	76 (2.4)
방문간호	139 (4.4)
복지용구	264 (8.3)
계	3,176 (100.0)

주 : 재가기관별 운영서비스의 중복에 따라 총 기관 수가 재가기관 수보다 많음.

자료 : 재가 수는 2013년 3월 기준으로 국민건강보험공단 홈페이지를 토대로 자치구별로 수합함.

시설 수는 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

지자체 설립 재가기관에서 가장 많이 제공하는 서비스는 주야간보호로 그 비중이 74.7%에 달한다. 주식회사는 방문요양서비스가 34.2%, 방문목욕서비스가 29.9%, 복지용구 판매가 23.0%이다. 비영리법인은 방문요양이 32.6%, 주야간보호가 32.3%, 방문목욕이 25.9%에 이른다. 개인사업체는 방문요양이 44.5%, 방문목욕이 38.6%, 복지용구 판매가 8.1%를 차지한다.

방문요양서비스는 제공기관의 85.4%가 개인사업자이며, 방문목욕은 제공기관의 86.2%가 개인사업자이다. 주야간보호서비스는 비영리법인 제공 비중이 48.3%, 지자체 제공이 27.0%, 개인사업체 제공 비중이 21.7%이다. 단기보호는 84.2%가 개인사업자가 제공하며, 방문간호도 79.1%가 개인사업자가 서비스하고 있다. 복지용구 판매의 개인사업자 비중은 77.7%, 주식회사 비중은 16.3%이다.

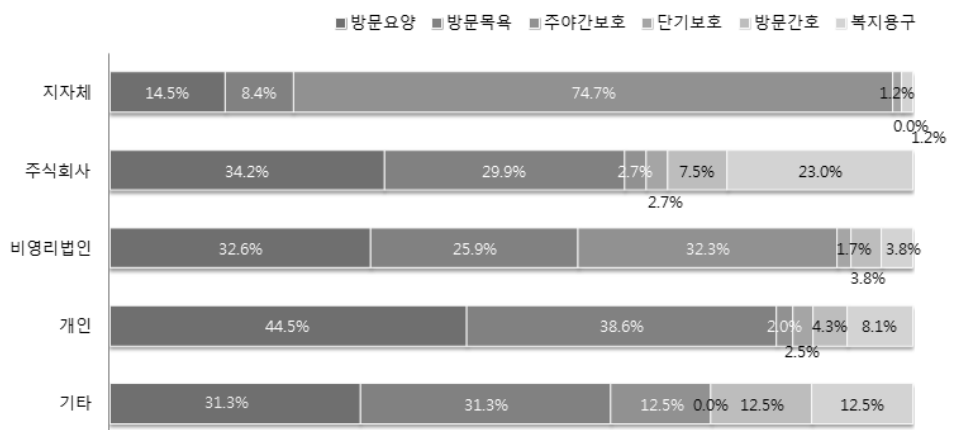


그림 2-5 재가기관 설립주체별 서비스 제공 유형

자료 : 재가 수는 2013년 3월 기준으로 국민건강보험공단 홈페이지를 토대로 자치구별로 수합함.

시설 수는 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

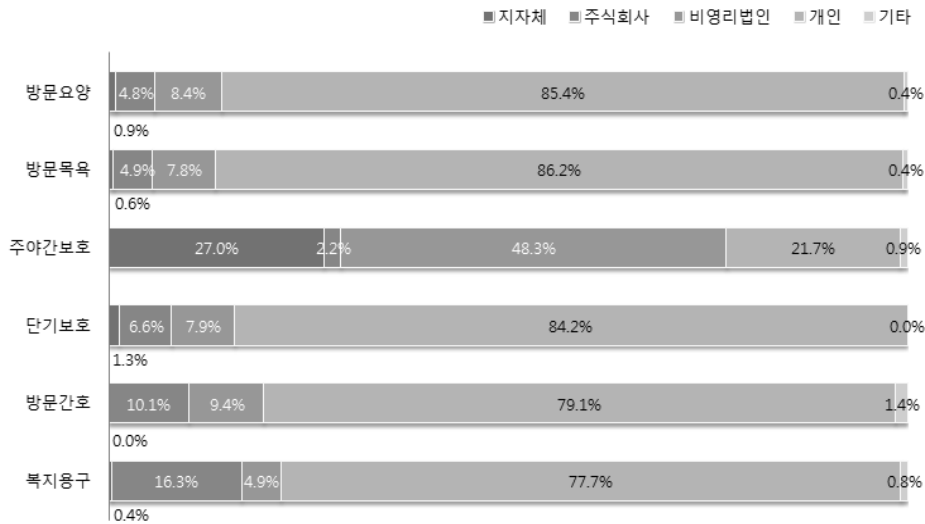


그림 2-6 재가서비스 유형별 설립주체 제공 비중

자료 : 재가 수는 2013년 3월 기준으로 국민건강보험공단 홈페이지를 토대로 자치구별로 수합함.

시설 수는 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

표 2-6 운영주체별 재가 서비스 유형

(단위 : 개소(%))

운영주체	방문요양	방문목욕	주야간보호	단기보호	방문간호	복지용구	합계
지자체	12 (14.5) 0.9%	7 (8.4) 0.6%	62 (74.7) 27.0%	1 (1.2) 1.3%	-	1 (1.2) 0.4%	83 (100.0) 2.6%
주식회사	64 (34.2) 4.8%	56 (29.9) 4.9%	5 (2.7) 2.2%	5 (2.7) 6.6%	14 (7.5) 10.1%	43 (23.0) 16.3%	187 (100.0) 5.9%
비영리법인	112 (32.6) 8.4%	89 (25.9) 7.8%	111 (32.3) 48.3%	6 (1.7) 7.9%	13 (3.8) 9.4%	13 (3.8) 4.9%	344 (100.0) 10.8%
개인	1,133 (44.5) 85.4%	984 (38.6) 86.2%	50 (2.0) 21.7%	64 (2.5) 84.2%	110 (4.3) 79.1%	205 (8.1) 77.7%	2,546 (100.0) 80.2%
기타	5 (31.3) 0.4%	5 (31.3) 0.4%	2 (12.5) 0.9%	-	2 (12.5) 1.4%	2 (12.5) 0.8%	16 (100.0) 0.5%
계	1,326 (41.8) 100.0%	1,141 (35.9) 100.0%	230 (7.2) 100.0%	76 (2.4) 100.0%	139 (4.4) 100.0%	264 (8.3) 100.0%	3,176 (100.0) 100.0%

주 : 재가기관별 운영서비스의 중복에 따라 총 기관 수가 재가기관 수보다 많음.

자료 : 재가 수는 2013년 3월 기준으로 국민건강보험공단 홈페이지를 토대로 자치구별로 수합함.

시설 수는 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

규모

○ 요양시설

요양시설 규모를 수용할 수 있는 정원 기준으로 보면 요양시설 사업체당 정원 평균은 27.2명이며, 현원은 이에 못 미치는 24.8명으로 나타났다. 요양시설은 최소 정원 4명에서 최대 정원 296명까지 규모면에서 편차가 크다. 운영주체별 평균 정원 수를 보면, 지자체는 78.03명으로 지자체시설의 규모가 평균적으로 가장 큰 것으로 분석되었다. 그다음으로 비영리법인이 48.81명, 주식회사가 29.67명으로 개인(17.89명)시설에 비해 비교적 규모가 큰 것으로 볼 수 있다.

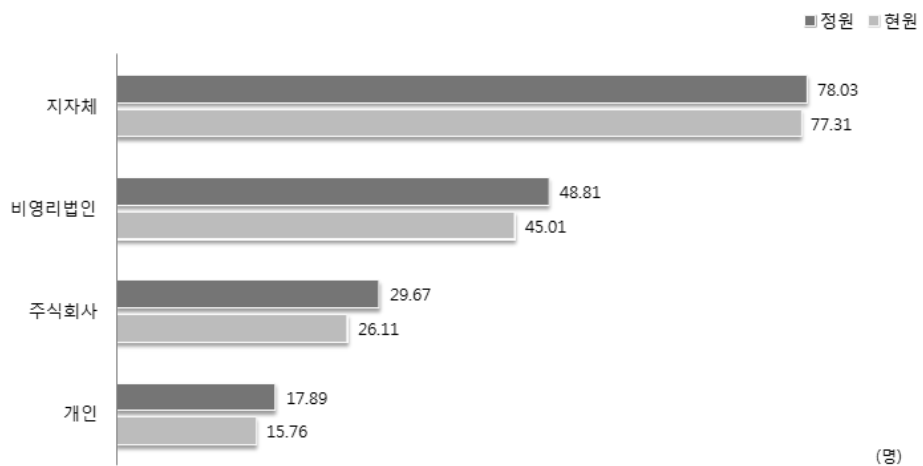


그림 2-7 요양시설의 운영주체별 정원수 평균 비교

자료 : 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

표 2-7 요양시설의 운영주체별 정원 규모

(단위 : 명)

운영주체	정원		현원	
	평균	N	평균	N
지자체	78.03	29	77.31	29
주식회사	29.67	27	26.11	27
비영리법인	48.81	73	45.01	73
개인	17.89	334	15.76	334
기타	20.67	3	20.33	3
합계	27.18	466	24.80	466

자료 : 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

요양시설 중 정원이 10인 미만 사업체가 53.4%로 절반을 넘고 있으며, 이어 정원 10~30인 미만 사업체가 24.0%, 정원 30인 이상 사업체가 22.5%를 차지하고 있다. 개인사업체 요양시설은 정원 10인 미만 사업체가 65.0%로 가장 많으며, 그다음으로 10~30인 미만 사업체는 21.0%, 30인 이상 사업체는 14.1%이다. 비영리법인 설립 주체 요양시설은 정원 30인 이상 사업체가 45.2%로 가장 많으며, 이어 정원 10인~30인 미만 사업체가 31.5%, 정원 10인 미만 사업체는 23.3%이다. 주식회사 요양시설은 정원 10인 미만 사업체가 37.0%이고, 정원 30인 이상 사업체도 37.0%를 차지하며, 10인~30인 미만 사업체는 25.9%이다. 설립주체가 지자체인 요양시설은 30인 이상이 48.3%, 10~30인 미만이 41.4%, 10인 미만이 10.3%이다. 정원 기준으로 요양시설 규모를 보면 설립주체가 비영리법인과 지자체인 요양시설은 개인이나 주식회사에 비해 큰 것으로 나타났다.

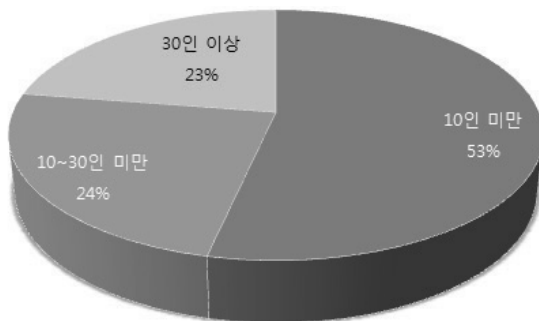


그림 2-8 요양시설의 정원 규모별 비중
자료 : 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

표 2-8 요양시설의 운영주체별 규모 파악(정원 수 기준)

(단위 : 명)

구분	10인 미만	10~30인 미만	30인 이상	합계
지자체	3 (10.3)	12 (41.4)	14 (48.3)	29 (100.0)
	1.2%	10.7%	13.3%	6.2%
주식회사	10 (37.0)	7 (25.9)	10 (37.0)	27 (100.0)
	4.0%	6.3%	9.5%	5.8%
시설 비영리법인	17 (23.3)	23 (31.5)	33 (45.2)	73 (100.0)
	6.8%	20.5%	31.4%	15.7%
개인	217 (65.0)	70 (21.0)	47 (14.1)	334 (100.0)
	87.1%	62.5%	44.8%	71.7%
기타	2 (66.7)	0 (0.0)	1 (33.3)	3 (100.0)
	0.8%	0.0%	1.0%	0.6%
계	249 (53.4)	112 (24.0)	105 (22.5)	466 (100.0)
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

자료 : 서울시 자료(2013.01.10.) 참조

○ 주야간보호시설

재가기관 중 주야간보호시설의 사업체당 정원 평균은 17.9명이며, 현원은 이보다 적은 15.2명으로 분석되었다. 주야간보호시설은 최소 정원 4명에서 최대 정원 51명까지 있다. 주야간보호시설의 운영주체별 평균 정원 수를 살펴보면 지자체가 21.74명, 비영리법인이 20.13명으로 주식회사(13.60명)나 개인시설(13.66명)보다 많아, 요양시설에 비해서는 규모가 그리 크지 않은 것을 알 수 있다.

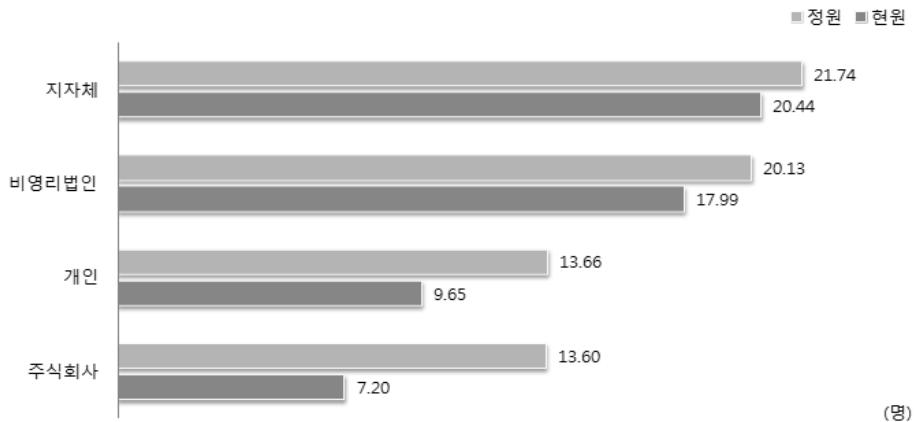


그림 2-9 재가(주야간보호시설)의 운영주체별 정원수 평균 비교

자료 : 2013년 3월 기준으로 자치구별 수합한 자료임.

표 2-9 재가(주야간보호시설)의 운영주체별 정원 규모

(단위 : 명)

운영주체	정원		현원	
	평균	N	평균	N
지자체	21.74	62	20.44	62
주식회사	13.60	10	7.20	10
비영리법인	20.13	109	17.99	109
개인	13.66	102	9.65	101
기타	20.00	2	19.50	2
합계	17.93	285	15.19	284

출처 : 2013년 3월 기준으로 자치구별로 수합한 자료임.

주야간보호시설은 정원 10~30명 미만 사업체가 77.5%로 가장 많으며, 이어 정원 10인 미만 사업체가 17.9%, 30인 이상 사업체가 4.6%이다.

주야간보호시설의 설립주체별 정원 규모를 보면 개인사업체는 정원 10~30인 미만 이 53.9%로 가장 많으며, 정원 10인 미만 사업체도 44.1%로 많다. 비영리법인은 정 원 10~30인 미만 사업체가 90.8%로 가장 많으며, 정원 30인 이상 사업체는 6.4%에 이른다. 주식회사는 정원 10~30인 미만이 80.0%, 정원 10인 미만이 20.0%를 차지 한다. 지자체는 정원 10~30인 미만 사업체가 91.9%이며, 정원 30인 이상 사업체는 6.5%이다. 주야간보호시설도 설립주체가 지자체, 비영리법인의 정원 규모가 개인이 나 주식회사에 비해 큰 것으로 나타났다.

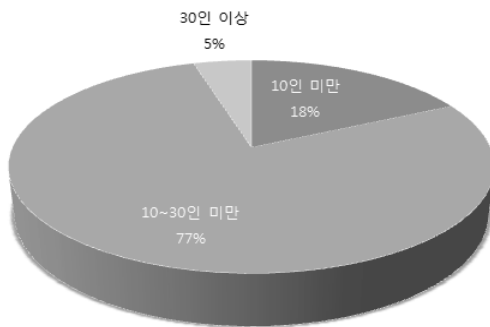


그림 2-10 재가(주야간보호시설)의 정원 규모별 비중
자료 : 2013년 3월 기준으로 자치구별로 수합한 자료임.

표 2-10 주야간보호시설의 운영주체별 규모 파악(정원 수 기준)

(단위 : 명)

구분	10인 미만	10~30인 미만	30인 이상	합계
지자체	1 (1.6) 2.0%	57 (91.9) 25.8%	4 (6.5) 30.8%	62 (100.0) 21.8%
주식회사	2 (20.0) 3.9%	8 (80.0) 3.6%	0 (0.0) 0.0%	10 (100.0) 3.5%
재가 (주야간 보호시설)	3 (2.8) 5.9%	99 (90.8) 44.8%	7 (6.4) 53.8%	109 (100.0) 38.2%
개인	45 (44.1) 88.2%	55 (53.9) 24.9%	2 (2.0) 15.4%	102 (100.0) 35.8%
기타	0 (0.0) 0.0%	2 (100.0) 0.9%	0 (0.0) 0.0%	2 (100.0) 0.7%
계	51 (17.9) 100.0%	221 (77.5) 100.0%	13 (4.6) 100.0%	285 (100.0) 100.0%

출처 : 2013년 3월 기준으로 자치구별로 수합한 자료임.

장기요양시설은 종사자의 63.1%가 요양보호사이며, 간호사가 10.5%, 시설장이 6.4%, 조리원이 4.9%, 사회복지사가 4.5%, 물리치료사가 1.6%이다. 요양시설은 시설당 평균 종사자수가 15.4명이며, 요양보호자 수는 평균 9.7명이다.

재가기관은 종사자의 92.9%가 요양보호사이며, 시설장이 3.3%, 간호사가 1.7%, 사회복지사가 1.0%이다. 재가기관은 기관당 평균 종사자수가 32.1명이며, 요양보호자 수는 평균 34.1명이다.

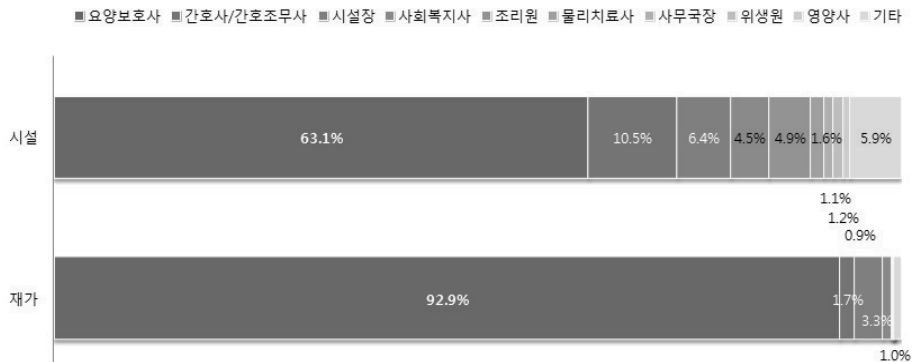


그림 2-13 시설·재가기관의 종사자 유형별 규모

자료 : 2013년 3월 기준으로 자치구별로 수합한 자료임.

표 2-11 시설·재가별 종사자 현황

(단위 : 명)

유형	종사자 총수	시설장	사무국장	사회복지사	간호사/간호조무사	요양보호사	물리치료사	영양사	조리원	위생원	기타
시설											
평균	15.36	0.98	0.16	0.69	1.61	9.70	0.24	0.13	0.76	0.18	0.91
N	473	473	473	473	473	473	473	473	473	473	473
합계	7,263	462	77	325	763	4,586	115	62	359	85	430
재가											
평균	32.08	1.08	.48	1.24	2.51	34.12	.62	.27	.54	.08	1.28
N	1,799	1,760	89	475	397	1,571	113	71	108	59	335
합계	57,704	1,908	43	587	995	53,604	70	19	58	5	429
합계											
평균	28.59	1.06	.21	.96	2.02	28.47	.32	.15	.72	.17	1.06
N	2,272	2,233	562	948	870	2,044	586	544	581	532	808
합계	64,967	2,370	120	912	1,758	58,190	185	81	417	90	859

자료 : 2013년 3월 기준으로 자치구별로 수합한 자료임.

1 2 2 설립주체별

요양기관 종사자의 75.1%는 개인사업체에 소속되어 있다. 이어 비영리법인 소속이 11.6%, 주식회사 소속이 8.2%, 지자체 설립기관 소속이 3.6% 순이다.

요양보호사의 77.3%는 개인사업체에서 일하고 있다. 그다음으로 비영리법인에 소속된 요양보호사가 10.1%, 주식회사에서 일하는 요양보호사가 8.5%, 지자체 소속 요양보호사가 2.4% 순이다.

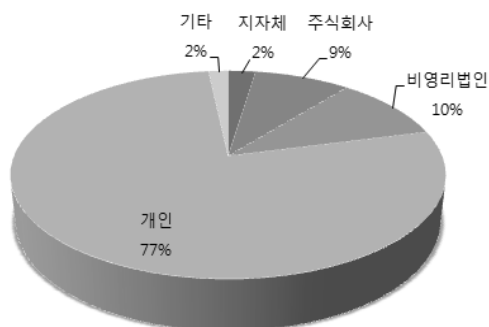


그림 2-14 요양보호사의 설립주체별 비중

자료 : 2013년 3월 기준으로 자치구별로 수합한 자료임.

사업체당 요양보호사 수는 주식회사가 평균 50.8명으로 가장 많으며, 이어 개인사업체는 평균 29.1명, 비영리법인은 평균 20.0명, 지자체는 평균 14.2명 순이다.

설립주체별 사업체당 평균 간호사 수는 지자체가 2.6명으로 가장 많으며, 그다음으로 비영리법인이 2.3명, 개인사업체 1.9명, 주식회사 1.7명 순이다. 사업체당 평균 사회복지사 수는 지자체가 1.8명, 비영리법인이 1.3명, 주식회사가 1.1명, 개인이 0.7명으로 나타났다.

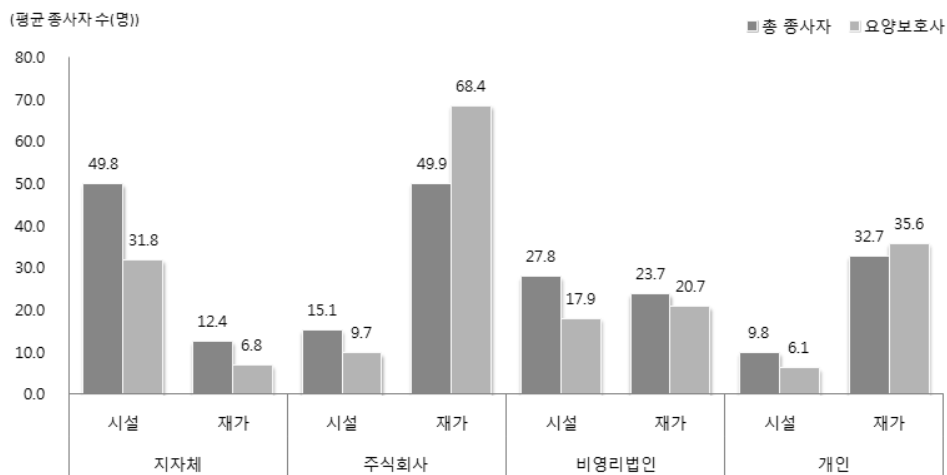


그림 2-15 설립주체별 시설·재가의 평균 요양보호사 수

자료 : 2013년 3월 기준으로 자치구별로 수합한 자료임.

표 2-12 설립주체별 종사자 유형 분포

(단위 : 명)

유형	운영주체		종사자 총수	시설장	사무 국장	사회 복지사	간호사· 간호 조무사	요양 보호사	물리 치료사	영양사	조리원	위생원	기타
시설	지자체	평균	49.8	1.0	0.5	2.6	4.2	31.8	1.0	0.6	3.3	1.0	3.9
		N	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29
	주식 회사	평균	15.1	1.0	0.3	0.6	1.5	9.7	0.3	0.2	0.7	0.2	0.8
		N	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29
	비영리 법인	평균	27.8	1.0	0.5	1.3	2.4	17.9	0.6	0.4	1.5	0.5	1.8
		N	73	73	73	73	73	73	73	73	73	73	73
	개인	평균	9.8	1.0	0.1	0.4	1.2	6.1	0.1	0.0	0.4	0.0	0.5
		N	339	339	339	339	339	339	339	339	339	339	339
	기타	평균	12.7	1.0	0.0	0.3	2.0	7.7	0.3	0.0	0.7	0.3	0.3
		N	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	합계	평균	15.4	1.0	0.2	0.7	1.6	9.7	0.2	0.1	0.8	0.2	0.9
		N	473	473	473	473	473	473	473	473	473	473	473
재가	지자체	평균	12.4	1.0	0.4	1.4	1.8	6.8	1.1	0.8	1.0	0.4	1.5
		N	70	70	7	62	60	70	22	12	25	5	39
	주식 회사	평균	49.9	1.2	0.5	1.6	2.1	68.4	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7
		N	98	97	4	28	17	68	2	2	2	2	22
	비영리 법인	평균	23.7	1.0	0.4	1.3	2.2	20.7	0.7	0.4	0.7	0.1	1.5
		N	232	231	21	143	112	221	47	21	38	15	76
	개인	평균	32.7	1.1	0.5	1.1	2.9	35.6	0.3	0.0	0.2	0.1	1.1
		N	1,392	1,355	56	240	205	1,205	42	36	43	37	196
	기타	평균	143.4	1.0	1.0	1.0	3.3	140.3					1.0
		N	7	7	1	2	3	7					2
	합계	평균	32.1	1.1	0.5	1.2	2.5	34.1	0.6	0.3	0.5	0.1	1.3
		N	1,799	1,760	89	475	397	1,571	113	71	108	59	335
합계	지자체	평균	23.4	1.0	0.5	1.8	2.6	14.2	1.1	0.6	2.2	0.9	2.5
		N	99	99	36	91	89	99	51	41	54	34	68
	주식 회사	평균	41.9	1.1	0.3	1.1	1.7	50.8	0.3	0.2	0.7	0.2	1.2
		N	127	126	33	57	46	97	31	31	31	31	51
	비영리 법인	평균	24.6	1.0	0.5	1.3	2.3	20.0	0.6	0.4	1.2	0.4	1.7
		N	305	304	94	216	185	294	120	94	111	88	149
	개인	평균	28.2	1.1	0.1	0.7	1.9	29.1	0.1	0.0	0.4	0.1	0.7
		N	1,731	1,694	395	579	544	1,544	381	375	382	376	535
	기타	평균	104.2	1.0	0.3	0.6	2.7	100.5	0.3	0.0	0.7	0.3	0.6
		N	10	10	4	5	6	10	3	3	3	3	5
	합계	평균	28.6	1.1	0.2	1.0	2.0	28.5	0.3	0.2	0.7	0.2	1.1
		N	2,272	2,233	562	948	870	2,044	586	544	581	532	808

자료 : 2013년 3월 기준으로 자치구별로 수합한 자료임.

국민건강보험공단 노인장기요양보험 :

http://www.longtermcare.or.kr/portal/site/nydev/MENUITEM_ORGSEARCH/

서울시 노인돌봄사업과 지원현황

장기요양보험제도 이외의 서울시 차원 사업

서울시 차원에서 진행되고 있는 노인돌봄 관련 서비스는 크게 관련 시설 설치 및 서비스대상자에게 인력이나 비용을 전달하는 직접서비스와 관련 종사자들의 복지증진을 위한 간접서비스로 구분할 수 있다. 이러한 사업들을 정리하면 다음과 같다.

직접서비스

- 노인장기요양보험 본인부담금 지원사업
 - 목적 : 국민기초생활보장 사각지대에 있는 노인장기요양 등급 인정자에게 재가 및 장기요양시설 이용에 따른 본인부담금을 지원하여 건강한 노후 보장
 - 지원 대상 : 장기요양 1~3등급자 1,157명
 - 지원 내역 : 노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 주야간보호서비스
 - 재원 부담 : 시비 100%
 - 소요 예산 : 842,618천원(2013년 7월부터 시행)
- 데이케어센터 시설확충 및 인증
 - 목적 : 치매 등 노인성 질환자에 대한 주야간 보호시설인 데이케어센터 설치와 인증제 시행으로 고령화 및 부양가족의 부담에 대처하고 치매걱정 없는 서울 조성
 - 지원 대상 : 오전 8시부터 오후 10시까지 운영할 서울시 소재 주야간보호시설로 현재 2개소를 지원할 예정이며, 5개 지역에 추진 예정
 - 소요 예산 : 3,044백만원(확충 3,000백만원, 인증 44백만원) 전액 시비
 - 데이케어센터 인증 : 총 174개소('13년 6월말 현재)

표 2-13 연도별 인증현황

계	2009년	2010년	2011년				2012년				2013년		
			소계	1단계	2단계	3단계	소계	1단계	2단계	3단계	소계	1단계	2단계
174	78	66	35	11	16	8	9	4	1	4	7	4	3

자료 : 서울시 행정자료, 2013

- 서울재가관리사 운영
 - 목적 : 신체적, 정신적 장애로 일상생활이 어려운 저소득층 어르신, 장애인에 대한 생활지원서비스 제공을 위하여 '서울재가관리사' 사업을 효율적으로 운영·지원
 - 재가관리사 현황 : 202명('13년 퇴직예정자 24명)
 - 지원 대상 : 거동불편 어르신 및 중증 장애인 1,614명(1인당 평균 7~8명 돌봄)
 - 서비스 내용 : 가정을 방문하여 청소, 세탁, 목욕 등 가사보조, 말벗, 상담 및 외출동행, 심부름 등 각종 생활서비스
 - 급여수준 : 기본급 36,750원⁶('13년 최저임금 4,860원), 상여금(통상 임금의 160%), 명절휴가비 등
 - 사업비 : 4,384백만원(시비 100%)
- 어르신 돌봄서비스 사업
 - 목적 : 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 어르신과 독거어르신에게 욕구에 따라 안전 확인, 서비스 연계, 가사 및 활동지원 등 맞춤형 복지서비스 제공
 - 사업 형태 : 요양서비스 필요여부에 따라 기본서비스와 종합서비스로 구분
 - 분담비율 : 국비 50%, 시비 25%, 구비 25%
 - 사업비 : 11,726백만원(국비 7,817백만원, 시비 3,909백만원)

표 2-14 어르신 돌봄서비스 사업내용

사업유형	노인돌봄기본서비스	노인돌봄종합서비스
수혜대상	<ul style="list-style-type: none"> •만 65세 이상 •요양서비스가 불필요한 독거어르신 •소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등 평가 후 선정 	<ul style="list-style-type: none"> •만 65세 이상(공통) •장기요양등급외 A,B자 <ul style="list-style-type: none"> -소득기준은 전국가구 월평균소득의 150% 이하 •치매 또는 중풍질환자(의사진단서 첨부) <ul style="list-style-type: none"> -소득기준은 전국가구 월평균소득의 200% 이하 *12년 선정된 자에 한해 '13년까지만 서비스 제공 •구청장 인정자 : 장애 1~3급 또는 중증질환자 <ul style="list-style-type: none"> -소득기준은 차상위 이하 *서비스대상자 수의 5% 이내로 선정
이용자 부담	<ul style="list-style-type: none"> •무료(공급자 지원방식) 	<ul style="list-style-type: none"> •본인부담 : 무료~48천원(바우처 방식)
사업수행기관	<ul style="list-style-type: none"> •자치구별 서비스지정기관(노인종합복지관 등) 	<ul style="list-style-type: none"> •자치구별 서비스기관 등록 (비영리법인·단체, 개인 등)

⁶ 1일 7.5시간, 주 5일(단, 일요일휴무는 유급) 기준으로 일급

- 사랑의 안심폰
 - 목적 : 모바일을 활용하여 일상적 위험에 취약한 홀몸노인을 실시간 보호하기 위하여 운영하는 안전관리시스템 지원사업
 - 대상 : 만 65세 이상 홀몸노인(노인돌봄 기본서비스 수혜자) 중 거동불편, 장기질환 보유 등으로 상시 안전관리가 필요한 어르신
 - 서비스 내용
 - 노인돌봄기본서비스 대상자는 주 1회 이상 방문, 전화 등을 통한 안전 관리
 - 거동 불편, 장기 질환자 등은 긴급상황 발생이 용이하여 실시간 안전 관리가 필요
 - 노인돌보미의 화상 모바일폰으로 홀몸노인 실시간 원격 모니터링, 원격 화상통화
 - 홀몸노인은 모바일 단말기로 노인돌보미와 상호 통화, 긴급 상황 대처 가능
- 어르신 공동생활주택 운영
 - 목적 : 공동생활이 가능한 기초생활수급자 등 저소득 독거어르신에게 주거공간을 마련하여 안정적인 노후생활 보장
 - 현재 운영개소수 : 54개소
 - 현 입소인원 : 138명(남 19명, 여 119명)
 - 소요예산 : 133백만원(임차료 인상분 및 부대비용)

212 간접서비스

- 노인돌봄 종사자 종합지원센터 운영
 - 목적 : 요양보호사 등 노인돌봄 종사자들의 신체적 육체적 건강관리를 위한 프로그램 운영 및 교육, 상담 등의 지원을 통해 노인돌봄 서비스 질 향상
 - 대상 : 요양보호사
 - 사업내용
 - 노인돌봄 종사자 건강관리(신체적, 정신적) 프로그램 운영
 - 성희롱, 폭력 등 예방교육 및 전문인력 양성을 위한 교육
 - 대체근무 인력 파견, 요양보호사 취업, 창업 상담(협동조합, 사회적기업)
 - 예산 : 500백만원

- 요양보호사 수당지원
 - 목적 : 기초생활수급자 우선 입소 요양시설인 (구)무료노인요양시설 운영의 효율성을 높이고 장기요양 서비스 질 향상을 위해 근무여건이 열악한 요양보호사에게 처우개선 수당을 한시적으로 지원
 - 지원대상시설 : 기초생활수급자가 70% 이상 입소한 시설(18개소)
 - 대상자 기준 : 요양보호사 월평균 급여(수당포함) 180만원 미만인 686명(전체 대비 87.7%)
 - 지원 금액 : 월평균 급여기준 150만원 미만은 4만원, 150만원 이상~180만원 미만은 3만원 지급

- 요양보호사 보수교육
 - 목적 : 서울형 데이케어센터 종사자 직종별 보수교육을 통해 종사자의 자질 향상 및 역량을 강화하여 서비스의 질 향상을 도모하고자 함
 - 대상 : 총 400여명(데이케어센터 171개소)
 - 시설장 : 60명(시설운영 2년 미만 신규 시설장 중심)
 - 요양보호사 : 300명(경력 2년 미만 초급, 2년 이상 중급)
 - 간호사 및 사회복지사 : 40명(2년 이상 경력자 우선)
 - 시기 : 연 4회 실시
 - 교육내용
 - 직종별 수준에 맞춘 체계적이고 전문적인 치매 케어 이론
 - 치매 가족에 대한 이해 및 지지 프로그램의 이론과 실제 (데이케어센터 현장에서 활용 가능한 사례 중심)
 - 데이케어센터 종사자의 복지 지원을 위한 힐링 프로그램
 - 수행기관 : (사)한국치매협회
 - 소요예산 : 20,000천원

2.2 서울시 장기요양보험사업 운영현황

서울시 장기요양보험대상자 현황은 표 2-15와 같다. 2012년 기준으로 볼 때, 서울시 거주자 중 노인장기요양 등급을 신청한 인원은 70,141명이며, 그 중 인정자의 수는 55,316명으로 나타났다. 이는 신청자 중 78.9%가 요양등급을 인정받았다는 것

을 의미하며, 전국평균인 67.8%보다 높은 수치를 보여주고 있다. 그러나 인정자 중에서 여러 가지 사정으로 이용하지 않는 인정자도 존재할 수 있는데, 건강보험관리공단에 문의해 본 결과 약 88%만이 실제로 이용한다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 약 5만여명이 장기요양보호서비스를 실제로 이용한다고 추정할 수 있다.

이러한 결과는 서울시 거주 전체인구의 11%(100만 여명)정도인 노인비율에 비해서는 낮은 수치라고 생각되며, 치매유병률인 9.1%⁷와 비교해도 높은 수치는 아닌 것으로 판단된다. 그러나 향후 급증하는 노인인구로 인해 유병률이 증가하면서 서울시의 요양보호 신청 노인 및 인정노인의 수는 증가할 것으로 예상된다.

표 2-15 요양보호 신청노인 수와 대상으로 지정된 노인 수

	신청자(A)	인정자(B)	인정률(B/A)
전국	483,742	327,766	67.8%
서울	70,141	55,316	78.9%

서울시 노인장기요양보험 지원대상자 중 서울시 예산으로 지원되는 장기요양보험대상자의 현황은 표 2-16과 같다. 서울시에서 장기요양보험비용을 보조해주는 경우는 기초수급자이거나 의료수급자로 한정하는데, 2013년에 약 3천여 명에게 노인장기요양보험과 관련된 비용을 지원하고 있는 것으로 나타났다. 지원내용을 살펴보면, 기초수급자는 7,367명이 지원을 받고 있으며, 의료급여자는 634명이 지원을 받고 있는 것으로 분석되었다. 등급별로 살펴 본 결과 경증인 3급이 5,512명으로 가장 많았으며, 이어 2등급은 1,486명, 1등급은 1,003명 순으로 많았다.

기초수급자는 노인장기요양보험 대상으로 선정될 경우 시설급여비 및 재가급여비 전액을 시와 자치구에서 분담하여 지원하고 있으며, 의료수급자는 중앙정부 45%, 서울시 45%, 본인 10%의 비율로 지원받고 있다.

표 2-16 서울시 노인장기요양보험 지원대상자 현황

(단위 : 명)

구분	계	1등급	2등급	3등급
계	8,001	1,003	1,486	5,512
기초수급자	7,367	912	1,359	5,096
의료급여자	634	91	127	416

2013년 8월 현재 서울시의 장기요양시설 지정현황을 살펴본 결과는 표 2-17과 같다. 건강보험관리공단 자료를 근거로 볼 때, 서울에는 총 3,791개소의 요양시설이 지정되어 있으며, 시설에서 지내는 요양시설요양은 501개소, 재가급여를 제공하는 기관은 총 3,290개소로 나타났다. 재가급여 제공기관은 방문요양과 방문목욕기관이 각각 1,377개소와 1,180개소로 가장 많았으며, 주야간보호소가 230개소를 차지하였다.

요양시설의 경우 시립요양시설은 총 7개소로 민간위탁형태로 운영되고 있으며, 민간위탁지원금은 입소하고 있는 장기요양보험대상자수에 관련 비용을 합산한 방식으로 지원되고 있는 것으로 분석되었다. 이외에도 서울시는 수급자가 우선 입소할 수 있는 장기요양시설을 18개소 운영하고 있는 것으로 나타났다. 구립시설은 자치구에서 민간위탁기관을 통해 운영하고 있으며, 시에서 기능보강비 명목으로 일부 예산이 지원되고 있는 것으로 파악되었다.

표 2-17 요양시설 지정현황

합계	요양시설	재가급여 제공기관						
		소계	방문요양	주야간보호	단기보호	방문목욕	방문간호	복지용구
3,791	501	3,290	1,377	230	97	1,180	135	271

자료 : 장기요양보험홈페이지

서울시가 장기요양보험을 위해 부담하는 비용을 살펴본 결과는 표 2-18과 같다. 서울시 장기요양보험 관련 부담금 총액은 969억원이며, 이 금액은 시비 787억원(81.3%), 구비 182억원(38.1%)으로 구성되어 있다. 이 비용에는 시설급여 446억원, 관리운영비 441억원이 포함되어 있으며, 재가급여의 경우 시비는 296억원(61.9%), 구비는 182억원(38.1%)으로 구성되어 있다. 또한 예산표를 근거로 볼 때, 건강보험관리공단에서 시설급여 및 공단운영비로 약 500억원이 지원되는 것으로 볼 때, 서울시 전체 복지예산에서도 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

표 2-18 서울시 장기요양 급여 부담현황

(단위 : 백만원)

구분	계	시설급여 (시비)	관리운영비 (시비)	재가급여 제공기관		
				소계	방문요양	주야간보호
부담금	96,945	44,627	4,411	47,907	29,660	18,247

지금까지 서울시에서 시행하고 있는 노인돌봄서비스에 대해 살펴보았다. 직접서비스와 간접서비스로 구분하여 알아본 결과 서울시는 중앙정부에서 진행 중인 사업 외에도 서울시만의 특색을 살린 서울재가관리사 사업, 노인돌봄 종합지원센터 운영 등의 특색 있는 사업을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 특히 노인돌봄 종합지원센터 및 요양보호사 보수교육 등은 타 지자체와 차별되는 선도적인 사업으로 볼 수 있다. 현재까지 정책의 수요층을 서비스대상자로만 보던 관점을 전환하여 서비스 제공자의 보수교육 및 지원센터 설치 등을 통하여 서비스 제공자에 대한 질적 향상 및 소명 의식 함양에 도움이 되고 있다는 점은 높이 평가할 수 있을 것이다.

III 요양보호사 노동실태 조사 결과

- 1 설문조사 결과
- 2 면접조사 결과
- 3 요약 및 정책시사점

III 요양보호사 노동실태 조사 결과

1 설문조사 결과

1.1 조사 개요

1.1.1 조사 목적 및 조사 내용

설문조사의 목적은 요양보호사 근로환경 개선에 필요한 기초자료로 활용하기 위해 서울 소재 장기요양기관에서 일하는 요양보호사의 노동실태와 욕구를 파악하는 것이다.

설문조사 내용은 크게 1) 현재 일자리에 대한 정보, 2) 임금 등 노동조건, 3) 근로 환경 및 업무 내용, 4) 힘든 점 및 개선사항, 5) 개인 및 기관 특성으로 구성되었다. 설문지는 시설기관과 재가기관이 가지는 각각의 특성이 있으므로 시설용과 재가용으로 구분하여 작성하였다. 설문내용은 공통항목과 기관유형에 따른 독립항목으로 구성되었다.

1.1.2 조사 설계

표 3-1 표본설계 개요

구분	내용
모집단	서울 소재 노인장기요양기관에서 일하는 요양보호사(2013년 7월 현재)
표본크기	총 1,000명 : 재가 요양보호사 500명, 시설 요양보호사 500명
표본추출방법	운영주체별 할당 배분

○ 조사 모집단 분석

설문조사 대상인 모집단은 서울시 관내에서 운영되고 있는 재가요양기관과 시설요양기관에서 일하는 요양보호사이다. 서울 소재 장기요양기관에서 일하는 요양보호사는 5만 8천 명이다. 이 중 시설 근로자가 약 4,600명, 재가 근로자가 약 53,600여 명이다. 운영주체별 요양보호사 비중은 개인사업체 77.3%, 비영리법인 11.6%, 주식회사 8.2%, 지자체 위탁 3.6%이다.

- 표본배분

급여유형과 운영주체별 특성을 파악하는 것이 핵심 분석이므로 재가와 시설별로 각각 500명을 배분하였다. 재가 사업체는 국민건강보험공단 홈페이지(2013.03.30)를 토대로 25개 자치구 조사를 실시하여, 1,800개의 사업체 목록을 작성하였다. 시설은 서울시 행정내부자료(2013.01.10)를 참조하여 25개 자치구 조사를 통해 총 473개의 사업체 목록을 작성하였다.

운영주체별 요양보호사 비중에 차이가 있으나 운영주체별 비교를 위해 시설과 재가별로 개인사업체에 200명, 비영리법인과 주식회사, 지자체위탁 사업체에 각각 100명을 할당하였다.

- 표본 추출

재가기관과 시설기관 목록을 각각 4가지 운영주체별로 구분하여 정렬하였다. 시설과 재가 각각 운영주체별로 조사목표치의 3배수(개인사업체 600명, 영리법인, 비영리법인, 지자체위탁 각각 300명)로 표본확보가 가능하도록 재가 사업체 157개(재가 사업체의 8.6%), 시설 107개(24.2%)를 선정하였다. 사업체 선정은 재가와 시설로 구분하여 운영주체별로 구분된 사업체 목록에서 요양보호사 10인 이하 사업체를 배제한 이후에 무작위로 추출하였다.

선정된 264개 사업체에 서울시와 서울연구원 협조요청 공문을 보내고 조사원이 조사협조 여부를 전화로 확인하였다. 설문조사는 승인을 한 재가 사업체 67개, 시설 사업체 59개를 대상으로 이루어졌다. 조사에 응한 사업체 방문조사로 요양보호사 680명을 설문조사하였다.

유효표본 수를 늘리기 위해 다음 방식의 추가 설문조사를 하였다. 전국요양보호사협회 회원, 공공운수노조 돌봄지부 조합원으로 가입되어 있는 요양보호사, 그리고 이 익단체에 가입되어 있지는 않지만 요양보호사 처우개선비 지역설명회에 참여해 연락처를 남긴 요양보호사에게 개별적으로 연락하여 설문을 받았고, 눈팅이 표집방식으로 동료 요양보호사를 소개받아 총 102명의 요양보호사를 설문조사하였다.

- 조사방법

조사원이 사업체를 방문하여 구조화된 설문지를 가지고 면접조사하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나 시설은 근무 중인 요양보호사를 대상으로 적으면 2~3명, 많으면

10명 정도를 동시에 조사해야 하는 상황에서는 조사원이 설문 문항을 하나씩 설명하고, 요양보호사들이 직접 기입하는 방식으로 조사가 이루어졌다. 재가는 요양보호사들이 요양기관을 상시적으로 들리는 것이 아니어서 조사상의 어려움이 많았다. 재가 요양기관에서 요양보호사를 몇 명 모아주는 경우에는 조사원이 설문문항을 설명하고 요양보호사들이 직접 기입하는 방식으로 조사를 하였다. 그 외 개별로 만나서 조사를 할 경우에는 면접조사를 하였다.

총 20명의 조사원이 2013년 7월부터 8월까지 2개월에 걸쳐 조사를 하였다.

- 조사원 교육

보건복지자원연구원(사)이 요양보호사 설문조사에 참여할 조사원을 모집하였다. 총 20명이 조사원으로 참여하였고, 보건복지자원연구원이 설문조사와 관련된 교육을 2회 실시하였다. 조사원 교육은 노인장기요양기관 운영실태에 대한 개괄적 설명과 설문문항별 유의사항 중심으로 이루어졌다.

- 자료처리

요양보호사가 설문지에 직접 기입하는 방식으로 조사가 이루어진 경우에는 조사원이 설문조사 현장에서 조사완료된 설문지의 미기재 항목, 불분명한 표기 등을 검토하도록 하였다. 연구자는 조사원이 수거한 설문지의 오류 및 누락을 검증하는 조사를 하여, 오류가 많거나 누락이 많은 설문지를 제외하였다. 자료는 코딩전문기관이 입력을 하였고, 연구자가 입력자료 오류를 검색하였으며, 통계처리 프로그램인 SPSS 12.0을 활용하여 빈도분석, 교차분석, 평균분석 등을 수행했다.

12 조사 결과

12.1 표본 특성

총 782부의 설문지가 분석에 사용되었다. 이 중 재가 요양보호사용 설문지가 347부(44.4%)이며, 시설 요양보호사용 설문지가 435부(55.6%)이다. 기관 운영주체별로는 지자체 위탁기관 요양보호사가 233명(30.3%), 영리법인 요양보호사가 83명(10.8%), 비영리법인 요양보호사가 217명(28.2%), 개인사업체 요양보호사는 236명(30.7%)이다.

표 3-2 표본 특성

(단위 : 명, %)

구분		빈도	비율
급여 종류	재가	347	44.4
	시설	435	55.6
	합계	782	100.0
기관 유형	지자체 위탁	233	30.3
	영리법인	83	10.8
	비영리법인	217	28.2
	개인사업자	236	30.7
	합계	769	100.0

재가기관 요양보호사 347명 중에서 개인사업체 근로자가 137명(40.9%), 비영리법인 근로자가 124명(37.0%), 영리법인 근로자가 45명(13.4%), 지자체 위탁시설 근로자가 29명(8.7%)이다. 시설 요양보호사 434명 중에서 개인사업체 근로자는 99명(22.8%), 비영리법인 근로자는 93명(21.4%), 영리법인 근로자는 38명(8.8%), 지자체위탁시설 근로자는 204명(47.0%)이다.

표 3-3 기관 유형

(단위 : 명, %)

구분		지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
재가	빈도	29	45	124	137	335
	비율	8.7	13.4	37.0	40.9	100.0
시설	빈도	204	38	93	99	434
	비율	47.0	8.8	21.4	22.8	100.0
합계	빈도	233	83	217	236	769
	비율	30.3	10.8	28.2	30.7	100.0

○ 이익단체 가입 여부

전체 응답자 중 요양보호사 권익을 대변하는 노동조합, 요양보호사협회 등 이익대변 기구에 가입한 응답자가 12.9%(99명)로 나타났다. 재가 요양보호사는 14.2%가, 시설 요양보호사는 11.8%가 가입했다고 응답했다. 서울시 요양보호사 5만 8천여 명 중에서 노동조합 등에 가입한 인원이 500명이 채 안 된다는 점을 감안하면 조직률은 1% 미만으로 추정된다. 그런 점을 고려할 때 이익대변기구 가입 요양보호사가 과잉 표집되었다고 할 수 있다. 이는 유효표본 수를 확대하기 위해 요양보호사 이익대변단

체를 통한 추가 설문조사를 하였기 때문이다.

표 3-4 노동조합 등 이익대변기구 가입 여부

(단위 : %)

구분	재가	시설	합계
가입	14.2	11.8	12.9
미가입	85.8	88.2	87.1
계	100.0	100.0	100.0

1 2 2 인적 및 가구 특성

○ 인적 특성

응답자를 성별로 분류하면 여성이 742명(96.0%)으로 압도적으로 많고, 남성은 31명(4.0%)에 불과했다. 요양보호사 대부분이 여성이라는 점이 설문조사에도 반영된 것이다. 연령대는 50대가 64.1%로 가장 많았고, 평균 연령은 재가기관 종사자가 56.1세, 시설기관 종사자가 54.3세로 나타났다. 60대 이상도 22.2%를 차지해 중고령의 여성노동자들이 종사하는 업종이라는 것을 확인할 수 있다.

학력은 고졸이 58.4%로 가장 큰 비중을 차지했고, 결혼해 배우자가 있는 경우도 81.2%로 절대적인 비중을 점유하고 있다.

표 3-5 인적 특성

(단위 : 명, %)

구분			빈도	비율	구분			빈도	비율
성별	남성		31	4.0	학력	중졸	177	23.7	
	여성		742	96.0		고졸	437	58.4	
	계		773	100.0		대졸 이상	97	13.0	
연령대	30대 이하		16	2.1		계	748	100.0	
	40대		88	11.6	결혼 여부	미혼	20	2.6	
	50대		485	64.1		결혼유배우	614	81.2	
	60대 이상		168	22.2		결혼무배우	122	16.1	
	계		757	100.0		계	756	100.0	

○ 가구 특성

주된 부양자로 본인(45.4%)과 배우자(45.8%)가 비슷하게 나왔다. 이는 절반에 가까운 요양보호사가 가정의 경제문제를 중심으로 책임지고 있다는 뜻이며, 요양보호

사 일이 대부분 생계형 노동에 해당한다는 것을 의미한다.

표 3-6 가구 특성

(단위 : 명, %)

구분		빈도	비율
주된 부양자	본인	343	45.4
	배우자	346	45.8
	부모	7	0.9
	자녀	52	6.9
	형제	3	0.4
	기타	5	0.7
	계	756	100.0

○ 가구 총소득

월 가구 총소득에 대해 재가와 시설 종사자의 응답에 차이가 존재했다. 재가 요양보호사가 월평균 가구소득이 245만원이라고 응답한 반면, 시설 요양보호사는 월평균 가구소득이 이보다 46만원이 많은 291만원이라고 응답했다. 이는 가구소득을 파악한 것이기 때문에 요양보호사 급여 이외에 다른 가구원의 소득도 포함되어 있다는 점에서 가구마다 차이가 있겠지만, 설문에 응답하는 요양보호사의 수입이 시설에 비해 재가가 훨씬 적다는 점이 가구소득에도 반영된 것으로 해석할 수 있다. 따라서 대체로 재가 요양보호사와 시설 요양보호사의 임금 차이만큼 가구 소득에도 차이가 발생한 것으로 보인다.

표 3-7 월 가구 총소득

(단위 : 만원)

급여종류	평균 가구소득	최소값	최대값	중위소득
재가	245	37	1,000	206
시설	291	80	1,000	255
합계	270	37	1,000	231

표 3-8 구간별 월 가구 총소득

(단위 : 만원)

가구총소득	구분	재가	시설	합계
200만원 이하	빈도	180	169	349
	비율	55.4	44.0	49.2
201~400만원	빈도	106	139	245
	비율	32.6	36.2	34.6
401~600만원	빈도	34	63	97
	비율	10.5	16.4	13.7
601만원 이상	빈도	5	13	12
	비율	1.5	3.4	1.7
계	빈도	325	384	709
	비율	100.0	100.0	100.0

1 2 3 고용형태와 취업경력

1) 고용형태와 근로계약

○ 고용형태

연구진은 요양보호사들의 고용형태를 파악하기 위해 상용직, 기간제, 임시직, 파견제 등으로 고용형태를 구분해 질문했다. 응답자의 79.8%가 기간제라고 응답해 가장 많았으며, 이어 상용직이 17.0%로 나타났다. 재가기관은 기간제 비율이 시설에 비해 조금 높은 81.5%로 분석되었다. 고용형태는 기관 유형별로 약간의 차이를 보인다. 지자체 위탁기관은 상용직 비율이 29.6%로 가장 높았고, 영리법인은 상용직 비율이 9.6%로 가장 낮았다.

하지만 기간제라고 응답한 요양보호사들이 법적으로도 계약직 신분인지, 아니면 근로계약서상 형식화된 계약기간이 존재할 뿐 기간제법에 의해 2년 이상 근무해 법적으로 무기계약직인지는 설문결과로 확실하게 구분하기 어렵다. 따라서 기간제로 2년 이상 근무해 법적으로 무기계약으로 간주되는 고용형태가 일정부분 포함되어 있을 것이라고 추정할 뿐이다.

기간제의 경우 평균 근로계약기간은 12.1개월로 나타나 대체로 1년 단위 계약을 하고 있음을 알 수 있다.

표 3-9 급여 유형별 고용형태

(단위 : 명, %)

고용형태	재가		시설		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
상용직	40	11.6	93	21.4	133	17.0
기간제	282	81.5	341	78.4	623	79.8
임시직	14	4.0	1	0.2	15	1.9
파견제	2	0.6	0	-	2	0.3
기타	8	2.3	0	-	8	1.0
계	346	100.0	435	100.0	781	100.0

표 3-10 기관 유형별 고용형태

(단위 : %)

고용형태	지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
상용직	29.6	9.6	12.0	12.7	17.3
기간제	70.4	77.1	88.0	82.2	79.7
임시직	-	3.6	-	4.7	1.8
파견제	-	2.4	-	-	0.3
기타	-	7.2	-	0.4	0.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 근로계약서 작성

급여 유형별로 근로계약서를 작성하는지 여부를 파악했다. 현행 근로기준법은 근로 계약서를 의무적으로 교부하게 되어 있다. 근로계약서를 작성해 기관과 요양보호사가 각각 보관하고 있다는 응답률이 전체적으로 82.3%이고, 재가는 86.9%, 시설은 78.7%로 시설이 근로계약서 교부의무를 상대적으로 준수하지 않고 있다는 것을 알 수 있다.

기관 유형별로 구분해보면, 비영리법인(92.1%)과 지자체 위탁(87.7%)이 상대적으로 높은 편이고, 개인사업자(74.6%)와 영리법인(63.2%)은 낮은 편이다. 근로계약서 작성이 근로관계의 공식성을 보여주는 지표라고 했을 때 영리목적의 요양기관이 이런 측면에서 아직 뒤쳐져 있다는 것을 알 수 있다.

표 3-11 급여 유형별 근로계약서 작성 여부

(단위 : 명, %)

근로계약서 작성 여부	재가		시설		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
작성 안함	9	2.7	4	0.9	13	1.7
작성해서 기관만 보관	35	10.4	87	20.4	122	16.0
작성해서 각각 보관	291	86.9	336	78.7	627	82.3
계	335	100.0	427	100.0	762	100.0

표 3-12 기관 유형별 근로계약서 작성 여부

(단위 : %)

근로계약서	지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
작성 안함	0.9	1.3	0.9	3.0	1.6
기관만 보관	11.5	35.5	7.0	22.4	16.0
각각 보관	87.7	63.2	92.1	74.6	82.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 급여명세서 수령 여부

급여명세서 수령여부는 기본적인 인사노무체계가 갖춰져 있는지를 확인할 수 있는 척도이다. 주먹구구식으로 운영하는 기관일수록 급여명세서를 지급하지 않는 것은 물론 각종 근로기준법상 최저 조건도 지키지 않을 가능성이 큰 것이다.

앞서의 근로계약서 교부 여부와 유사하게, 급여명세서를 수령하고 있는 비율은 지자체 위탁시설이 93.9%, 비영리법인이 93.4%로 상대적으로 높았고, 개인사업자가 66.4%, 영리법인이 80.8%로 상대적으로 낮았다. 이러한 수치의 차이도 영리·비영리라는 기관 운영 속성과 기관 규모에 영향을 받은 것으로 해석할 수 있다.

표 3-13 급여 유형별 급여명세서 수령 여부

(단위 : 명, %)

급여명세서 수령 여부	재가		시설		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
예	261	78.6	376	87.6	637	83.7
아니오	71	21.4	53	12.4	124	16.3
계	332	100.0	429	100.0	761	100.0

표 3-14 기관 유형별 급여명세서 수령 여부

(단위 : %)

급여명세서	지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
예	93.9	80.8	93.4	66.4	84.0
아니오	6.1	19.2	6.6	33.6	16.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2) 취업경력

○ 돌봄 직종 취업기간 및 근속기간

요양보호사들의 돌봄노동 종사기간, 요양업무 종사기간, 현재의 기관에서 일한 근속기간 등에 대해 파악했다. 전체적으로 볼 때, 돌봄노동에 종사한 총 기간이 4.1년, 요양보호사로서 근무한 기간은 3.2년, 현재의 기관에 근무한 기간은 2.7년으로 나타나 재가와 시설 간에 별다른 차이는 없음을 알 수 있다.

근속기간은 기관 유형별로 차이를 보이는데, 재가의 경우 지자체 위탁시설(2.4년)과 비영리법인(3.6년)이 상대적으로 길었고, 영리법인(1.9년)과 개인사업자(1.8년)가 상대적으로 짧았다. 시설도 비슷한 경향을 보이고 있다. 지자체 위탁시설(3.0년)과 비영리법인(3.3년)이 상대적으로 긴 편이고, 영리법인(2.1년)과 개인사업자(2.4년)가 상대적으로 짧은 편이다.

표 3-15 유형별 취업경력

(단위 : 년)

급여종류	기관유형	돌봄 종사기간	요양 종사기간	근속기간
재가	지자체 위탁	3.7	2.9	2.4
	영리법인	3.2	2.8	1.9
	비영리법인	5.1	3.7	3.6
	개인사업자	3.8	2.8	1.8
	합계	4.2	3.2	2.5
시설	지자체 위탁	4.2	3.5	3.0
	영리법인	3.4	2.7	2.1
	비영리법인	4.1	3.2	3.3
	개인사업자	3.9	3.1	2.4
	합계	4.0	3.3	2.9
합계	지자체 위탁	4.1	3.4	2.9
	영리법인	3.3	2.8	2.0
	비영리법인	4.8	3.6	3.5
	개인사업자	3.8	2.9	2.0
	합계	4.1	3.2	2.7

○ 현재 재가 등록기관 수 등

재가 요양보호사는 현재 일하고 있는 요양기관뿐만 아니라 여러 곳의 요양기관에 등록해놓고 일거리를 찾는 경우가 많다. 또한 일거리가 이어지지 않으면 다른 요양기관으로 옮겨다니는 경우가 대부분이다. 자신이 그동안 소속되었던 기관수가 많다는 것은 그만큼 여러 곳을 옮겨다녔다는 의미이다.

설문결과에서는 이러한 특성이 명확하게 드러나지는 않았다. 전체적으로 볼 때 그동안 소속되었던 기관수는 1.9개, 현재 등록되어 있는 기관수는 1.3개, 현재 소속되어 있는 기관수는 1.2개로 큰 차이가 나타나지는 않았다. 앞서의 근속기간, 경력기간과 연계해 해석할 때 설문 응답자들은 이직률이 높지 않은 것으로 보인다.

표 3-16 재가기관 유형별 등록 기관수

(단위 : 개소)

기관 유형	등록 기관수	재직 기관수	경험 기관수
지자체 위탁	1.2	1.1	2.0
영리법인	1.4	1.2	2.1
비영리법인	1.2	1.2	1.6
개인사업자	1.4	1.2	2.0
합계	1.3	1.2	1.9

○ 복수 취업유무와 직업 유형

재가 요양보호사는 오전이나 오후에만 일하는 경우가 많고, 이런 경우 임금이 낮기 때문에 다른 직업을 겸직하는 사례가 많다. 요양보호사 업무가 생계형이면 이러한 경향은 더 높을 수밖에 없다. 요양보호사 업무와 병행해 다른 일에 종사하는지를 물어본 문항에서 전체의 18.9%가 그렇다고 응답했다. 월 급여가 60만원 미만인 요양보호사만을 분류했을 경우도 다른 직업을 겸직한다는 응답은 22.8%로 큰 차이가 나지 않았다. 예상과 달리 수입을 만회하기 위해 겸직하는 요양보호사가 많지는 않았다. 겸직하는 경우 종사하는 업무가 장애인 활동보조, 노인돌보미, 가사간병, 아이돌봄 등 사회서비스가 절반에 가까운 48.5%를 차지했다. 이는 자활 등 비영리기관에 종사하는 요양보호사가 연관된 돌봄업무에 종사하는 경우가 많기 때문으로 보인다.

표 3-17 재가_요양보호사의 직업 유무

(단위 : 명, %)

요양외 직업	지자체 위탁		영리법인		비영리법인		개인사업자		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
있다	0	-	8	17.8	26	21.1	29	21.3	63	18.9
없다	29	100.0	37	82.2	97	78.9	107	78.7	270	81.1
계	29	100.0	45	100.0	123	100.0	136	100.0	333	100.0

표 3-18 재가_요양보호사가 병행하는 직업 유형

(단위 : 명, %)

직업병행 유형	영리법인		비영리법인		개인사업자		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
사회서비스	3	33.3	19	70.4	10	33.3	32	48.5
식당일	1	11.1	3	11.1	5	16.7	9	13.6
가사도우미	1	11.1	2	7.4	1	3.3	4	6.1
기타	4	44.4	3	11.1	14	46.7	21	31.8
계	9	100.0	27	100.0	30	100.0	66	100.0

1 2 4 임금 및 노동시간

1) 임금

○ 재가 운영주체별 시급

재가요양기관에 근무하는 요양보호사의 평균 시급을 살펴보면, 응답자 293명의 평균시급은 6,938원으로 나타났다. 평균시급에는 각종 수당들이 포함되어 지급되는 경우가 대부분이다. 소위 포괄임금제가 요양보호사에게는 시급으로 계산해 지급되는 것이다. 따라서 요양기관들은 주휴수당, 연차휴가수당을 시급에 포함하여 급여로 지급하는 것이다.

이러한 평균시급은 기관 유형에 따라 뚜렷한 차이를 보인다. 지자체 위탁시설(7,261원)과 비영리법인(7,274원)은 상대적으로 시급이 높은 편이고, 개인사업자(6,703원)와 영리법인(6,635원)은 시급이 낮은 편이다. 가장 낮은 영리법인의 시급은 가장 높은 비영리법인 시급의 91.2%에 해당한다. 거의 10% 가까운 차이를 보이고 있는 것이다. 이는 영리사업체의 경우 이윤창출을 극대화하기 위해 임금수준을 낮추기 때문으로 보인다.

표 3-19 재가_평균 시급

기관 유형	평균 시급(원)	빈도(명)
지자체 위탁	7,261	12
영리법인	6,635	35
비영리법인	7,274	113
개인사업자	6,703	133
합계	6,938	293

○ 지난 6개월간 최고·최저 월수입

재가 요양보호사는 일거리의 변동이 높은 편이다. 오전, 오후 중 하나절만 근무하거나 둘 다 근무하는 등 일거리 변동에 따라 수입도 변할 수밖에 없다. 지난 6개월간 가장 많은 급여를 받은 달과 가장 낮은 급여를 받은 달을 살펴보면, 최고 월수입은 평균 789,025원이고 최저 월수입이 평균 553,920원으로 23만 5천원 정도의 차이를 보였다. 이러한 월급여의 차이는 근무시간의 차이로 인해 발생한 것이다.

기관유형별로 살펴보면, 최고 월수입은 지자체 위탁시설이 921,000원으로 가장 많았고, 영리법인이 712,869원으로 가장 적었다. 이러한 금액차이는 시급과 근무시간의 차이 때문에 발생한 것이다.

표 3-20 재가_지난 6개월간 최고·최저 수입

(단위 : 원)		
기관 유형	최고 월수입	최저 월수입
지자체 위탁	921,000	574,167
영리법인	712,869	547,179
비영리법인	862,948	581,290
개인사업자	740,616	530,072
합계	789,025	553,920

○ 시설요양기관 월 급여 수령액

시설요양기관에 종사하는 요양보호사가 받는 월 급여액은 평균 136만원가량 되는 것으로 파악되었다. 비영리기관이 142만원으로 가장 높은 편이었고, 개인사업자가 운영하는 기관이 127만원으로 가장 낮은 편이었다. 여기서 파악된 월 급여는 처우개선비가 포함된 금액이다.

- 월 근무시간

시설요양기관에서 근무하는 요양보호사들의 월 근무시간을 살펴보면 개인사업자가 운영하는 기관이 248시간으로 가장 길었고, 지자체 위탁 기관이 182시간으로 가장 짧았다. 시설에서 근무하는 요양보호사들은 대부분 야간시간이 포함된 교대제를 하고 있고, 규정상의 근무시간과 실제 근무시간과의 차이 등으로 인해 정확한 근무시간을 계산하기가 쉽지 않다는 점을 감안하여 근무 교대제 형태와 연관해서 분석해야 한다.

- 시급 환산

앞의 월 근무시간과 월 평균 급여액을 토대로 시급을 계산해봤다. 시급 계산에는 단순히 월 급여액을 월 근무시간으로 나눈 것이 아니라 주휴수당(주당 8시간 유급휴일)까지 포함해 계산을 했는데, 개인사업자는 시급이 4,484원으로 2013년 법정최저임금 시급인 4,860원에 미달했다. 시설기관이 대부분 교대제 근무이고, 야간근무(밤 10시~오전 6시)에 대해서는 50% 가산수당이 포함된다는 점을 고려하면 영리법인의 시급인 4,901원 역시 법정최저시급에 미달된다고 할 것이다. 결과적으로 영리목적으로 운영하는 기관의 대부분은 최저임금 이하의 시급을 지급하고 있다고 추정할 수 있다.

표 3-21 시설_월 평균 급여와 근무시간

(단위 : 시간, 원)

기관유형	월 평균 급여액	월 평균 근무시간	시급환산액
지자체 위탁	1,378,564	182	6,362
영리법인	1,318,000	234	4,901
비영리법인	1,423,723	207	5,893
개인사업자	1,266,420	248	4,484
합계	1,359,317	206	5,635

- 근무형태

시설기관의 교대제 형태는 기관 유형별로 뚜렷한 차이점을 확인할 수 있다. 지자체 위탁시설은 8시간 3교대제 형태가 71.9%로 가장 높은 비중을 차지했다. 비영리법인은 8시간 3교대제가 34.8%, 12시간 맞교대제가 31.5%를 차지했다. 반면, 개인사업자는 24시간 격일제가 54.5%, 영리법인도 24시간 격일제가 39.5%로 높은 비중을 차지했다. 근로기준법을 준수하기 위해서는 8시간 3교대제를 해야 하고, 그렇지 않

을 경우 야간에 법상의 근로시간 제한을 피하기 위해 휴식시간을 많이 설정해 놓는 방식으로 편법 운영하는 수밖에 없다는 점을 감안하면, 기관별 교대제 운영방식이 법 준수 문제와 함께 요양보호사 건강문제와도 직결되어 있음을 알 수 있다.

국제암센터에서 발암물질로 규정해놓을 정도로 야간교대근무가 노동자 건강에 해롭다는 것이 공식화되어 있는데, 요양보호사 업무가 야간에도 필수로 이뤄져야 한다는 것을 감안해도 노동자 건강권을 지키기 위한 교대제 개선 문제도 중요하게 고려되어야 한다는 것을 조사결과를 말해주고 있다.

표 3-22 시설_근무형태

(단위 : 명, %)

구분	지자체 위탁		영리법인		비영리법인		개인사업자		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
일근제	17	8.5	6	15.8	10	11.2	21	21.2	54	12.7
24시간 격일제	0	-	15	39.5	6	6.7	54	54.5	75	17.6
12시간 교대제	29	14.6	2	5.3	28	31.5	10	10.1	69	16.2
8시간 교대제	143	71.9	9	23.7	31	34.8	11	11.1	194	45.6
기타	10	5.0	6	15.8	14	15.7	3	3.0	33	7.8
계	199	100.0	38	100.0	89	100.0	99	100.0	425	100.0

○ 법정 수당

근로기준법상 지급해야 하는 각종 수당에 대해 지급여부를 확인했다. 일요일 등 휴일에 쉬더라도 지급해야 하는 주휴수당, 휴일에 근무하면 지급해야 하는 휴일근로 가산수당, 연차휴가를 사용하지 않았을 경우에 지급하는 연차휴가수당, 근로자의 날에 근무하면 지급해야 하는 수당 등은 “예”의 수치가 높을수록 긍정적인 사례이고, 급여에 퇴직금을 포함해 지급하는 경우는 근로기준법상의 퇴직금 지급의무를 피하기 위한 편법에 해당하기 때문에 “예”의 수치가 낮을수록 긍정적인 사례이다.

주휴수당, 연차수당, 퇴직금 포함, 근로자의 날 수당 등은 지자체 위탁시설과 비영리법인의 긍정적인 수치가 상대적으로 높게 나타났다. 근로기준법상의 최저기준 준수 여부 역시 영리·비영리라는 기관의 운영 속성과 연계된 것으로 해석될 수 있다.

표 3-23 시설_각종 수당 지급 여부

(단위 : %)

구분		지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
주휴수당	예	58.6	29.3	59.0	38.2	46.6
	아니오	37.9	46.3	30.3	41.9	37.8
	모름	3.4	24.4	10.7	19.9	15.5
휴일근로 가산수당	예	34.6	24.4	62.0	46.3	48.5
	아니오	38.5	39.0	17.4	29.4	26.9
	모름	26.9	36.6	20.7	24.3	24.7
연차수당	예	48.4	12.8	48.3	28.8	38.5
	아니오	41.7	69.2	36.5	50.2	45.8
	모름	9.9	17.9	15.2	21.0	15.7
퇴직금 포함	예	3.6	8.9	3.3	7.0	5.1
	아니오	92.4	78.5	91.6	78.6	86.5
	모름	4.0	12.7	5.1	14.4	8.4
근로자의날 수당	예	33.3	2.4	33.6	27.7	28.2
	아니오	59.3	78.0	46.7	54.6	55.0
	모름	7.4	19.5	19.7	17.7	17.8

2) 처우개선비

○ 처우개선비 수령 여부

2013년 3월부터 요양보호사에게 처우개선비가 지급되고 있다. 월 160시간 기준 10 만원을 상한으로 해 근무시간에 비례하여 지급하도록 하고 있다. 처우개선비를 받고 있는지 물었을 때 전체의 94.2%가 받고 있다고 응답했다. ‘모름’까지 포함하면 처우 개선비를 어떤 식으로든 대체로 지급하고 있다는 것을 알 수 있다. 기관별로 미세한 차이가 존재하는데, 처우개선비를 못 받고 있다는 응답률이 개인사업자 4.8%, 영리 법인 2.5%, 비영리법인 1.9%, 지자체 위탁 1.3% 순으로 나왔다. 비율이 낮기는 하지만 영리기관의 처우개선비 적용률이 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

표 3-24 급여 유형별 처우개선비 수령 여부

(단위 : %)

처우개선비	재가	시설	합계
예	91.6	96.2	94.2
아니오	3.0	2.4	2.7
모름	5.4	1.4	3.2
계	100.0	100.0	100.0

표 3-25 기관 유형별 처우개선비 수령여부

(단위 : %)

처우개선비	지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
수령	95.6	91.4	96.1	91.7	94.1
미수령	1.3	2.5	1.9	4.8	2.7
모름	3.1	6.2	1.9	3.5	3.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 처우개선비 효과

재가 요양보호사는 서비스 이용 월 한도액이 인상되지 않아 수급자의 이용시간이 줄게 되면서 실질적으로 임금인상 효과가 거의 없어지게 된다. 설문결과에서도 알 수 있듯이 재가는 월 근무시간이 90.6시간에서 86.9시간으로 3.7시간 줄어들에 따라 월 급여액이 1만 1천원 줄었다. 재가 요양보호사에게는 처우개선비로 인한 임금상승 효과가 없다고 볼 수 있다.

반면, 시설은 월 근무시간이 1.8시간 줄었으나, 월 급여액은 10만원에 가까운 8만 8천원이 인상되었다. 일정한 임금인상 효과가 있다는 것을 알 수 있다. 하지만 설문으로 파악되지 않는 또 다른 면이 있다는 것을 면접조사를 통해 확인할 수 있다. 기존에 재직하고 있는 요양보호사는 처우개선비를 적용해 일정한 임금인상효과가 있지만, 신규 채용자는 초봉을 낮춰 처우개선비를 지급하더라도 기존에 처우개선비가 없을 당시의 임금 수준에 머물게 되어 인상효과가 상쇄되어버리는 경우가 광범위하게 존재하고 있음을 알 수 있다.

표 3-26 급여 유형별 처우개선비 수령 전후 근무시간 및 임금수준 비교

구분	처우개선비 수령 전	처우개선비 수령 후
재가	월 근무일(일)	21.8
	월 근무시간(시간)	90.6
	월 급여액(원)	659,397
시설	월 근무일(일)	19.9
	월 근무시간(시간)	208.3
	월 급여액(원)	1,270,538

○ 근로계약서 재작성 여부·변경내용

처우개선비 지급을 전후로 해 근로계약서를 다시 작성했는지를 물어 본 문항에서 전

체의 59.1%가 재계약했다고 응답했다. 재계약한 내용으로는 수당 지급 관련 내용이 변경되었다는 응답이 41.4%로 가장 많았고, 임금 지급 기준이 변경되었다는 응답도 24.2%로 많았다. 처우개선비로 인해 급여체계가 바뀌었기 때문에 근로계약서상에 이를 반영했다는 의미이다.

기관 유형별로는 재계약 비율이 지자체 위탁시설(67.0%)과 비영리법인(74.1%)은 높았고, 영리법인(41.8%)과 개인사업자(43.7%)가 상대적으로 낮았다.

표 3-27 급여 유형별 처우개선비 지급에 따른 근로계약서 재작성 여부

(단위 : %)

구분		재가	시설	합계
재계약여부	예	52.4	64.5	59.1
	아니오	47.6	35.5	40.9
	계	100.0	100.0	100.0
재계약변경내용	임금기준	25.1	23.6	24.2
	근무시간	19.0	7.7	12.4
	수당지급관련	25.1	53.1	41.4
	기타	30.8	15.5	21.9
	계	100.0	100.0	100.0

표 3-28 기관 유형별 처우개선비 지급에 따른 근로계약서 재작성 여부

(단위 : %)

구분		지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
재계약여부	예	67.0	41.8	74.1	43.7	59.3
	아니오	33.0	58.2	25.9	56.3	40.7
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
재계약 변경내용	임금기준	39.7	11.8	12.6	24.3	24.4
	근무시간	6.0	14.7	15.1	16.5	12.4
	수당지급관련	41.7	47.1	47.2	30.4	41.2
	기타	12.6	26.5	25.2	28.7	22.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

3) 급여 공제 항목 및 수당

급여에서 퇴직금을 공제하거나 기부금 등을 공제하는 것은 근로기준법상의 임금지급 원칙을 위반하는 것이다. 전체적으로 18.0%가 급여에서 퇴직금을 공제하고 있었고, 8.3%가 기부금을 공제하고 있었다. 기관 유형별로 퇴직금 공제는 비영리법인과

지자체 위탁의 비율이 조금 높았다. 기부금 공제에서는 지자체 위탁시설은 18.4%가 그렇다고 응답해 다른 기관에 비해 월등히 높은 비율을 보이고 있다.

표 3-29 재가·시설 급여 공제 항목

(단위 : 명, %)

구분		재가		시설		합계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
퇴직금공제	예	87	25.9	50	11.8	137	18.0
	아니오	207	61.6	346	81.6	553	72.8
	모름	42	12.5	28	6.6	70	9.2
	계	336	100.0	424	100.0	760	100.0
기부금공제	예	17	5.1	46	10.8	63	8.3
	아니오	284	84.8	361	84.9	645	84.9
	모름	34	10.1	18	4.2	52	6.8
	계	335	100.0	425	100.0	760	100.0

표 3-30 기관 유형별 급여 공제 항목

(단위 : %)

구분		지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
퇴직금 공제	예	17.3	15.4	20.1	16.7	17.7
	아니오	79.6	75.6	76.6	62.4	73.0
	모름	3.1	9.0	3.3	20.9	9.3
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기부금 공제	예	18.4	3.9	6.1	1.7	8.3
	아니오	79.4	90.9	91.1	82.3	84.8
	모름	2.2	5.2	2.8	15.9	6.9
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

재가기관은 이용자가 부담해야 할 본인부담금을 요양보호사 급여에서 공제하거나, 기관이 부담해야 할 책임보험료도 요양보호사 급여에서 공제하는 사례가 종종 있다. 설문결과에서는 이용자 본인부담금을 공제하는 경우는 6.3%로 낮게 나왔으나, 책임보험료를 공제하는 경우는 18.1%로 상당히 높게 나왔다. 기관 유형별로 살펴보면, 본인부담금 공제는 비영리법인과 개인사업자가 높았고, 책임보험료 공제는 영리법인(25.0%), 비영리법인(18.8%)이 높았다.

표 3-31 재가_급여공제항목

(단위 : 명, %)

구분		빈도	비율
본인부담금 공제	예	21	6.3
	아니오	283	84.7
	모름	30	9.0
	계	334	100.0
책임보험료 공제	예	60	18.1
	아니오	217	65.6
	모름	54	16.3
	계	331	100.0

표 3-32 재가_기관 유형별 급여공제항목

(단위 : %)

		지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
본인부담금 공제	예	3.6	-	6.6	5.9	5.2
	아니오	92.9	90.0	89.3	79.4	85.5
	모름	3.6	10.0	4.1	14.7	9.2
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
책임보험료 공제	예	3.4	25.0	18.8	16.2	17.1
	아니오	96.6	60.0	69.2	58.8	66.1
	모름	-	15.0	12.0	25.0	16.8
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4) 근로시간 및 초과근무 수당

○ 시설 휴식시간(규정·실제)

시설은 요양보호사가 야간시간을 포함한 교대제 근무를 하기 때문에 야간에 얼마의 휴식시간을 적용하느냐가 임금이나 노동강도에 많은 영향을 미친다. 규정상의 휴식시간과 실제로 사용하는 휴식시간 간의 차이가 크다면 이는 근로기준법상의 근로시간 제한규정 및 임금 인상을 피해가기 위한 편법에 해당한다. 그런데 이러한 상황을 파악하기 위한 질문에서는 규정과 실제의 괴리는 찾기 어려웠다. 전체적으로 규정된 휴식시간이 2.6시간이고 실제 휴식시간이 2.4시간으로 되어 있어 규정과 실제의 차이는 별로 없었다. 하지만 이러한 결과는 요양보호사가 규정상의 휴식시간을 제대로 인지하지 못하고 있을 가능성도 있음을 감안해야 한다. 그리고 휴식시간을 조사결과대로만 판단한다면 근로기준법상 1주 최대근로시간인 52시간을 초과하게 되어 근로시간 제한 규정을 위반하는 사례에 해당한다. 이는 시설에서 근무하는 요양보호사의

교대제와 휴식시간제도가 개선되어야 한다는 과제를 보여주고 있다.

표 3-33 시설_기관유형별 휴식시간

(단위 : 시간)

기관유형	규정 휴식시간	실제 휴식시간
지자체 위탁	2.1	1.6
영리법인	4.7	3.0
비영리법인	2.1	2.5
개인사업자	3.4	3.1
합계	2.6	2.4

○ 초과근로 유무와 수당 지급

시설요양기관의 경우 시간외수당을 지급하는지 여부에 대해 지자체 위탁시설은 다른 유형에 비해 월등히 높은 63.9%가 지급한다고 응답했고, 그다음으로 비영리법인은 34.1%가 지급한다고 답했다. 개인사업자도 비슷한 29.1%가 시간외수당을 지급한다고 응답했고, 영리법인은 가장 낮은 17.1%만이 시간외수당을 지급한다고 답했다. 지자체 위탁시설과 비영리법인이 상대적으로 시간외수당 지급을 준수하면서 운영하고 있다고 할 수 있다.

표 3-34 시설_기관유형별 시간외수당 지급 여부

(단위 : %)

시간외수당	지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
예	63.9	17.1	34.1	29.1	46.1
아니오	28.4	65.7	57.1	54.4	43.4
모름	7.7	17.1	8.8	16.5	10.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

표 3-35 시설_기관유형별 연장근로 및 수당 지급 여부

(단위 : 명, %)

구분		지자체 위탁		영리법인		비영리법인		개인사업자		합계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
연장근로	있다	76	37.4	8	21.6	40	43.0	40	40.4	164	38.0
	없다	127	62.6	29	78.4	53	57.0	59	59.6	268	62.0
	계	203	100.0	37	100.0	93	100.0	99	100.0	432	100.0
연장근로수당	지급	14	15.9	0	-	4	8.9	13	27.1	31	15.7
	미지급	74	84.1	16	100.0	41	91.1	35	72.9	166	84.3
	계	88	100.0	16	100.0	45	100.0	48	100.0	197	100.0

○ 연차유급휴가 사용

시설요양기관은 연차휴가 사용이 얼마나 자유로운지 묻는 문항에 대한 응답에서 기관 유형별로 뚜렷한 차이를 보여주고 있다. 지자체 위탁시설은 63.6%, 비영리법인은 77.0%가 연차휴가를 자유롭게 사용할 수 있다고 응답한 반면, 영리법인은 32.4%, 개인사업자는 27.4%만이 자유롭게 연차휴가를 사용할 수 있다고 응답했다. 근로기준법을 준수하는 정도가 영리와 비영리 사업체에 따라 명확하게 차이가 남을 알 수 있다.

연차휴가를 자유롭게 사용하지 못하는 이유로는 “대체근무자가 없어서 사용불가”라는 응답이 전체의 24.9%를 차지했다. 이는 연차휴가를 사용할 수 있을 정도의 여유인력을 보유하지 못하는 요양기관들이 많음을 보여준다.

표 3-36 시설_기관유형별 연차휴가 사용 여부

(단위 : %)

시간외수당	지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
자유롭게 사용	63.6	32.4	77.0	27.4	55.4
대체근무자가 없어서 사용불가	20.7	32.4	9.2	45.3	24.9
본인이 대체근무자 일당 지급하고 사용	3.5	8.1	2.3	4.2	3.8
날짜 지정해서 의무사용	8.1	13.5	5.7	8.4	8.2
기타	4.0	13.5	5.7	14.7	7.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 재가 월 근무시간

재가의 월 근무시간은 전체적으로 156.3시간이었다. 오전과 오후 4시간씩 20일을 모두 일할 경우에 월 160시간이 나온다는 것을 감안할 때 대체로 설문에 응답한 요양보호사들은 오전과 오후 모두 일하고 있는 것으로 보인다.

표 3-37 재가_기관유형별 월 근무시간

(단위 : 시간)

기관유형	월 근무시간
지자체 위탁	176.6
영리법인	148.0
비영리법인	137.5
개인사업자	157.8
합계	156.3

○ 하루 평균 이동 시간

오전과 오후의 이용자가 서로 다르기 때문에 오전 일을 마치고 오후에 이용자 집으로 이동하는 시간은 필수로 업무내용에 들어가게 된다. 이용자 집 사이를 이동하는 시간은 평균 0.7시간(42분) 정도로 파악되었다. 통상 노동법의 견지에서 볼 때 출퇴근시간은 근무시간에 포함되지 않지만 근무 중 사업장 간 이동시간은 근무시간에 포함시키는 것이 통상적 판단이다. 따라서 요양보호사는 이용자에게 고용된 것이 아니라 기관에 고용된 점을 고려할 때 이용자 집 사이를 오가는 시간을 유급근무시간에 포함하는 것이 타당하다.

표 3-38 재가_요양보호사 이동시간

(단위 : 시간)

기관유형	이동시간
지자체 위탁	0.8
영리법인	0.7
비영리법인	0.7
개인사업자	0.7
합계	0.7

○ 교통비 지급 여부

요양보호사의 5.9%만이 교통비를 지급받고 있다. 비영리법인 중 자활에서 운영하는 재가요양기관은 교통비를 지급하고 있다.

표 3-39 재가_기관유형별 교통비 지급 여부

(단위 : 명, %)

교통비	지자체 위탁		영리법인		비영리법인		개인사업자		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
지급	0		0		9	9.8	3	3.8	12	5.9
미지급	10	100.0	23	100.0	83	90.2	76	96.2	192	94.1
계	10	100.0	23	100.0	92	100.0	79	100.0	204	100.0

○ 초과근로 여부

재가 요양보호사는 규정된 시간보다 초과로 근무하는 경우가 있는지를 물었다. 초과근무를 한 적이 없다고 응답한 비율이 30.4%로 나타나 69.6%가 초과근무를 한다는 것을

확인할 수 있다. 거의 매일 초과근무를 한다는 응답도 7.5%가 나왔다. 초과근무를 하지 않는다고 응답한 비율은 기관 유형에 따라 약간의 차이를 보이는데, 지자체 위탁시설(39.3%)과 비영리법인(34.2%)이 상대적으로 높게 나왔고, 영리법인(25.6%)과 개인사업자(26.5%)가 낮게 나왔다.

표 3-40 재가_기관유형별 초과근로 여부

(단위 : 명, %)

구분	지자체 위탁		영리법인		비영리법인		개인사업자		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
한 적이 없다	11	39.3	10	25.6	41	34.2	35	26.5	97	30.4
가끔 한다	11	39.3	16	41.0	57	47.5	70	53.0	154	48.3
자주 한다	2	7.1	7	17.9	15	12.5	20	15.2	44	13.8
거의 매일 한다	4	14.3	6	15.4	7	5.8	7	5.3	24	7.5
계	28	100.0	39	100.0	120	100.0	132	100.0	319	100.0

1 2 5 근로환경 및 업무 내용

1) 노동강도

○ 시설요양기관 돌봄 인원수/주간·야간

시설요양기관에서 요양보호사 1인이 법적으로 담당할 수 있는 이용자 수는 2.5명이다. 하지만 이러한 비율은 총 인원 대비로 규정되어 있기 때문에 실제 근무할 때는 교대근무 비번 등 규정된 요양보호사 인원보다 적게 근무할 수밖에 없다. 특히 야간에는 근무자 수가 더 줄어들기 때문에 요양보호사 1인이 담당해야 할 이용자 수는 더 늘어나게 된다. 주간과 야간으로 구분해 요양보호사 1인이 돌보는 이용자 수가 몇 명인지를 파악했는데, 지자체 위탁시설이 주간 8.7명, 야간 14.4명으로 가장 많은 반면, 개인사업자가 운영하는 기관은 주간 5.9명, 야간 9.4명으로 가장 적었다. 이러한 결과는 교대제 운영 방식과도 연관되어 있다. 근로기준법을 지키면서 8시간 3교대제로 운영하는 경우가 많은 지자체 위탁기관은 그만큼 요양보호사 근무자 수가 줄어들 수밖에 없어 1인이 돌보는 이용자 수가 많아지는 것이다. 개인사업자는 이와 반대 효과가 나타난 것이다.

표 3-41 시설_기관유형별 요양보호사 1인이 돌보는 이용자 수

(단위 : 명)

기관유형	주간 이용자수	야간 이용자수
지자체 위탁	8.7	14.4
영리법인	6.9	11.1
비영리법인	6.9	13.1
개인사업자	5.9	9.4
합계	7.5	12.8

○ 시설요양기관 야간 근무 인력

시설요양기관의 경우 야간에 요양보호사가 누구와 함께 근무하는지를 물어봤다. 이는 야간에 이용자에게 의료상 긴급상황이 발생하면 이에 대한 대처를 원활히 할 수 있는지와 직결되는 질문이라고 할 수 있다.

간호사와 간호조무사 없이 요양보호사만 근무한다고 응답한 경우가 51.7%에 달해, 야간에 요양보호사만 근무함으로써 긴급한 의료조치를 취하기가 어렵다는 것을 알 수 있다. 요양보호사만 근무한다는 응답률도 기관 유형별로 뚜렷한 차이를 보이는데, 지자체 위탁시설은 41.2%, 비영리법인은 36.8%로 상대적으로 낮은 반면, 영리법인은 77.8%, 개인사업자는 76.0%로 매우 높았다. 이는 야간에 간호사, 간호조무사가 함께 근무하게 되면 사업체의 비용부담이 늘어나기 때문에 요양보호사만 근무하는 시설이 많은 것이다.

표 3-42 시설_기관유형별 야간 근무자

(단위 : %)

구분	지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
간호사	36.9	5.6	18.4	3.1	22.2
간호조무사	11.8	13.9	25.3	9.4	14.3
간호사와 간호조무사	10.2	2.8	19.5	6.3	10.6
요양보호사만 근무	41.2	77.8	36.8	76.0	51.7
기타 직원				5.2	1.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 시설요양기관 야간 1인 근무 여부

야간 요양보호사 1인이 한 층에서 근무하는지 여부도 중요한 근무조건 중 하나이다. 그나마 한 층에 요양보호사 2인이 근무한다면 돌발 상황이 발생하더라도 대응이 가

능한데 혼자 근무하게 되면 이용자에게 문제가 발생하더라도 응급조치 등을 취하기가 매우 어려워진다. 야간에 요양보호사 1인이 한 층에서 근무하는 경우가 있는지를 묻는 문항에서 그렇다는 응답이 전체의 31.1%로 나타났다. 기관 유형별로는 영리법인인 43.8%로 상대적으로 높게 나왔다.

표 3-43 시설_기관유형별 야간 1인 근무 여부

(단위 : 명, %)

구분	지자체 위탁		영리법인		비영리법인		개인사업자		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
있다	53	32.5	14	43.8	21	26.6	26	28.3	114	31.1
없다	110	67.5	18	56.3	58	73.4	66	71.7	252	68.9
계	163	100.0	32	100.0	79	100.0	92	100.0	366	100.0

2) 업무 내용

○ 규정 외 잡무 수행 여부

요양보호사에게 규정상으로 주어진 업무 이외에 잡무를 시키는 경우가 많다. 재가는 이용자 가족의 빨래, 식사준비, 청소 등을 시킨다거나, 시설은 요양업무와 상관없는 시설 청소, 주방 업무, 약 분류작업, 창고 정리, 쓰레기 버리기 등을 시키기도 한다. 규정 외 업무를 수행하는지 여부를 물어본 문항에서 과외 업무를 한 적이 없다는 응답이 20.1%에 불과했고, 거의 매일 한다는 응답이 42.9%를 차지할 정도로 규정 외 업무가 만연되어 있음을 알 수 있다. 이와 같은 잡무는 요양보호사의 노동강도를 높일 뿐만 아니라 요양서비스 질을 낮추는 부작용을 가져온다.

표 3-44 기관유형별 규정 외 업무 여부

(단위 : 명, %)

과외업무여부	지자체 위탁		영리법인		비영리법인		개인사업자		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
한 적이 없다	62	26.6	20	25.3	34	16.0	37	15.7	153	20.1
가끔 한다	32	13.7	19	24.1	66	31.0	63	26.8	180	23.7
자주 한다	22	9.4	7	8.9	29	13.6	43	18.3	101	13.3
거의 매일 한다	117	50.2	33	41.8	84	39.4	92	39.1	326	42.9
계	233	100.0	79	100.0	213	100.0	235	100.0	760	100.0

○ 의료행위 여부

요양보호사는 의료행위를 할 수 없다. 이용자의 생활을 보조해주고, 간병해주는 일을 할 수 있을 뿐 드레싱, 석션, 배뇨관 삽입, 관장 등의 의료행위는 할 수 없게 되어 있다. 하지만 재가든 시설이든 위와 같은 의료행위가 일상적으로 수행되고 있는 것이 사실이다. 재가는 의료행위를 한 적이 있다는 응답이 전체의 31.1%였다. 시설은 의료행위를 하는 비율이 더 높아 절반을 넘는 51.5%가 의료행위를 가끔, 거의 매일 혹은 자주 한다고 응답했다.

표 3-45 재가_기관유형별 의료행위 여부

(단위 : 명, %)

의료행위	지자체 위탁		영리법인		비영리법인		개인사업자		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
있다	7	24.1	12	30.8	43	34.7	40	29.4	102	31.1
없다	22	75.9	27	69.2	81	65.3	96	70.6	226	68.9
계	29	100.0	39	100.0	124	100.0	136	100.0	328	100.0

표 3-46 시설_기관유형별 의료행위 여부

(단위 : 명, %)

의료행위	지자체 위탁		영리법인		비영리법인		개인사업자		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
한 적이 없다	91	45.7	23	62.2	30	32.6	63	63.6	207	48.5
가끔 한다	70	35.2	10	27.0	41	44.6	23	23.2	144	33.7
자주 한다	7	3.5	0		10	10.9	6	6.1	23	5.4
거의 매일 한다	31	15.6	4	10.8	11	12.0	7	7.1	53	12.4
계	199	100.0	37	100.0	92	100.0	99	100.0	427	100.0

3) 폭력 노출과 대응 방식

○ 대상자와 보호자로부터 성희롱, 언어폭력, 신체 폭력 여부

요양업무를 하면서 대상자나 보호자로부터 성희롱, 언어 폭력, 신체 폭력 등을 경험한 적이 있는지를 물었는데, 재가기관의 10~30%, 시설기관의 50~85%가 경험이 있다고 응답했다. 재가에 비해 시설의 응답률이 월등히 높았다. 시설은 요양보호사 1명이 다수의 대상자를 상대해야 하고, 특히 지자체 위탁시설은 대상자 중 기초생활수급자 비율이 높으며 부적절한 행위를 한 경우에도 퇴소조치를 취하기가 어렵기 때문에 성희롱 등의 행위가 반복해서 발생하는 사례가 많다.

성희롱 등 경험이 있다고 응답한 비율이 재가는 낮게 나왔지만 대상자와 보호자의 부적절한 행위에 대해 요양보호사가 느끼는 불쾌감과 위협감은 시설보다 재가가 훨씬 심하다고 한다. 시설은 다수가 입소해 있고, 근무자도 다수이지만, 재가는 집이라는 공간에 대상자와 요양보호사 둘만 있는 경우가 많기 때문에 대상자의 성희롱 등 부적절한 행위가 발생하면 요양보호사가 아무런 안전장치 없이 스스로 대처해나가는 수밖에 없는 것이다.

표 3-47 급여유형별 성희롱 경험 등

(단위 : %)

구분	성희롱		언어폭력		신체폭력	
	있다	없다	있다	없다	있다	없다
재가	19.1	80.9	31.2	68.8	11.4	88.6
시설	52.9	47.1	85.0	15.0	73.3	26.7

○ 성희롱 등 대처방식

성희롱 등이 발생할 경우 대처방식에 대해 응답자의 절대 다수인 70.9%가 참고 넘어 간다고 답했다. 요양기관 차원에서 대응해줄 것을 요구했다는 응답은 18.9%였고, 자신이 직접 대상자나 보호자에게 시정을 요구했다는 응답은 7.1%에 불과했다. 이러한 응답 경향은 기관유형에 상관없이 비슷했다. 성희롱 등이 발생하면 기관차원에서 신속하게 대상자와 보호자에게 주의를 주고, 반복될 경우 서비스 제공 중단 등 엄격한 조치를 취해야 함에도 불구하고, 대상자 확보 문제 등 기관이 분명하게 대처하지 못하는 측면이 있고, 결과적으로 요양보호사 개인이 감수하고 넘어가야 하는 상황이 되풀이되는 셈이다.

표 3-48 급여유형별 성희롱 등 대처 방식

(단위 : 명, %)

대처방법	재가		시설		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
요양기관 차원 대응 요구	36	27.9	62	15.9	98	18.9
건보공단 신고	1	0.8	0	-	1	0.2
직접 시정요구	23	17.8	14	3.6	37	7.1
참고 넘어감	59	45.7	309	79.2	368	70.9
기타	10	7.8	5	1.3	15	2.9
계	129	100.0	390	100.0	519	100.0

4) 산재 및 대응 방식

○ 요양업무로 인한 산재 경험 및 처리방식

요양업무로 인해 다치거나 아픈 적이 있는가를 물어봤을 때 응답자의 65.3%가 그렇다고 답했다. 고용노동부가 2010년 발표한 산재율(전체 노동자 중 산재피해자의 비율)이 0.69%였다. 65.3%라는 비율은 일반적인 산재율과 같은 차원에서 비교할 수는 없지만 매우 높은 수준이라 할 수 있다.

산재가 발생하면 처리방식에서 개인비용으로 치료비 등을 충당한 경우가 93.5%로 거의 대부분을 차지했다. 근로복지공단에 산재승인신청을 했다가 승인 혹은 불승인을 받은 경우는 2.8%에 불과했다. 산재신청 자체를 하지 않는 것이다.

산재신청을 하지 않은 이유에 대해 절반이 넘는 55.3%가 가벼운 산재이기 때문이라고 응답했다. 산재신청을 하더라도 인정받기 어려울 것 같아서 신청 자체를 포기한 경우도 22.3%였고, 신청 절차를 몰라서 하지 못했다고 응답한 비율도 10.5%였다. 산재신청 절차에 대해 잘 모르기도 하고, 인정되는 비율이 낮은 것이 산재신청률을 낮추고 있는 셈이다.

표 3-49 급여유형별 산재 경험

(단위 : 명, %)

구분		재가		시설		합계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
산재 여부	있다	181	52.6	327	75.3	508	65.3
	없다	163	47.4	107	24.7	270	34.7
	계	344	100.0	434	100.0	778	100.0
산재 처리 방식	개인비용 처리	183	97.9	294	91.0	477	93.5
	요양기관이 처리	1	0.5	18	5.6	19	3.7
	산재 승인	1	0.5	5	1.5	6	1.2
	산재 불승인	2	1.1	6	1.9	8	1.6
	계	187	100.0	323	100.0	510	100.0
산재 비신청 이유	신청 절차 모름	30	16.9	21	6.8	51	10.5
	인정받기 어려울 것 같아서	47	26.6	62	19.9	109	22.3
	요양기관의 비협조	6	3.4	15	4.8	21	4.3
	고용상 불이익 걱정	3	1.7	23	7.4	26	5.3
	요양기관이 보상해줘서	1	0.6	1	0.3	2	0.4
	가벼운 산재여서	84	47.5	186	59.8	270	55.3
	기타	6	3.4	3	1.0	9	1.8
	계	177	100.0	311	100.0	488	100.0

○ 대상자의 질병 정보 제공 여부

재가 요양보호사는 대상자가 결핵, 간염, 음 등 감염성 질환을 가지고 있는 경우 이에 대해 사전에 요양기관으로부터 정보를 제공받았는지에 대해 해당 사항이 없는 경우를 제외하면 세 명 중 두 명은 사전 정보를 제공받았지만 한 명은 아무런 정보도 듣지 못했다고 답했다. 이는 대상자가 요양서비스를 신청했을 때 기관에서 대상자의 몸 상태에 대해 사전에 파악해 요양보호사에게 적절하게 대처할 수 있도록 안내하는 것이 필요함에도 불구하고 제대로 하지 않고 있다는 것을 의미한다.

표 3-50 재가_감염성 질환 정보제공 여부

(단위 : 명, %)

감염성 질환 정보	빈도	비율
제공받음	72	21.6
받지 못함	45	13.5
해당 없음	216	64.9
계	333	100.0

5) 업무 교육

○ 업무교육 여부

현재 소속된 기관에서 최근 1년 내에 업무와 관련해 30분 이상 교육을 받은 적이 있는지에 대해 물었을 때 전체의 89.2%가 그렇다고 답했다. 시설의 응답률은 이보다 조금 더 높은 93.2%였다. 대부분의 기관이 업무관련 교육을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 연간 교육 횟수는 재가가 6.8회, 시설이 11.2회로 재가는 두 달에 한 번, 시설은 한 달에 한 번꼴로 교육이 이뤄지고 있었다. 지자체 위탁과 비영리법인 요양보호사가 영리법인, 개인사업장 요양보호사에 비해 교육 횟수가 많다.

근무시간 외에 교육이 진행된다면 별도의 수당이나 식사 등이 지급되는지를 물었을 때, 그렇다고 응답한 비율이 44.7%로 절반에 못 미쳤다. 업무 관련 교육은 근무시간에 포함되기 때문에 수당을 지급해야 함에도 불구하고 그렇지 않은 경우가 절반 이상이나 되는 것이다.

표 3-51 급여유형별 직무 교육 여부

(단위 : 명, %)

구분		재가		시설		합계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
교육여부	있다	289	84.3	398	93.2	687	89.2
	없다	54	15.7	29	6.8	83	10.8
	계	343	100.0	427	100.0	770	100.0
교육수당	지급	163	54.7	98	34.3	261	44.7
	미지급	135	45.3	188	65.7	323	55.3
	계	298	100.0	286	100.0	584	100.0

표 3-52 기관 유형별 연간 교육 횟수

(단위 : 회)

기관유형	재가	시설
지자체 위탁	7.2	13.2
영리법인	5.4	4.6
비영리법인	7.9	11.3
개인사업자	6.0	8.4
합계	6.8	11.2

○ 월례회의의 여부

재가는 요양보호사가 사무실에 들르는 기회가 많지 않다. 대체로 월말에 기록지를 정산하기 위해 사무실에 들르는 경우가 대부분이다. 따라서 요양보호사 간의 정보교환이나 기관과의 의사소통이 제한적이다. 요양보호사가 모두 모여서 하는 월례회의가 이러한 제한적 소통을 극복할 수 있는 거의 유일한 방법이다. 월례회의 때 교육, 업무 관련 지시, 노동조건에 대한 소통 등이 이뤄지고 있다. 전체 월례회의를 하는지에 대해 전체의 74.4%가 하고 있다고 응답했다. 월례회의 개최는 기관 유형별로 차이가 있는데, 지자체 위탁시설이 96.6%, 비영리법인이 87.1%로 매우 높지만, 영리법인은 44.4%, 개인사업자는 67.9%로 상대적으로 낮은 비율을 보였다.

표 3-53 재가_기관유형별 월례회의 개최 여부

(단위 : 명, %)

월례회의 개최 여부	지자체 위탁		영리법인		비영리법인		개인사업자		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
예	28	96.6	20	44.4	108	87.1	91	67.9	247	74.4
아니오	1	3.4	25	55.6	16	12.9	43	32.1	85	25.6
계	29	100.0	45	100.0	124	100.0	134	100.0	332	100.0

직업 애로점과 만족도

1) 애로점

일하면서 느끼는 어려운 점에 대한 질문에서 1순위로 많이 꼽은 것은 재가와 시설 모두 ‘낮은 임금’이었다. 저임금 문제가 요양보호사들의 가장 큰 고충이라는 것이다. 2순위로 꼽은 것은 재가와 시설 간의 차이가 조금 있었다. 재가는 ‘고용 불안정’을 많이 선택했고, 시설은 노동강도를 가장 많이 꼽았다.

재가는 통상적인 노동자가 겪는 고용불안정과 차이가 있다. 재가서비스를 이용하던 대상자가 요양시설에 입소하거나, 병원 입원 또는 돌아가시는 경우 재가서비스를 중단하고 다음 대상자와 연결될 때까지 비자발적 휴직을 해야 하는 것이 재가 요양보호사들이 느끼는 고용 불안정이다. 이는 일거리의 불안정성을 의미한다.

시설은 2순위로 많이 꼽은 것이 ‘노동강도’였는데, 이는 24시간, 12시간 혹은 8시간 교대제로 근무하는 것이 피로감을 누적시킨 결과라고 할 수 있다. 야간교대근무가 가져오는 육체적 피로가 노동강도에 대한 불만으로 이어진 것이다.

3순위로 많이 꼽은 대답은 ‘낮은 사회적 평가’였다. 재가와 시설 모두 3순위로 이를 가장 많이 꼽았는데, 요양보호사를 대하는 이용자, 이용자 가족, 기관 운영자, 일반인들의 시선이 요양보호사로 하여금 낮은 사회적 평가를 받고 있다고 느끼게 한 것이다.

표 3-54 급여유형별 요양보호사 직업의 애로점

(단위 : %)

구분	1순위		2순위		3순위	
	재가	시설	재가	시설	재가	시설
낮은 임금	64.6	57.9	11.2	20.4	8.2	9.4
고용불안정	9.3	2.3	34.3	13.1	17.9	5.8
노동강도	5.5	18.5	13.0	32.5	11.9	14.4
비인격적 대우	5.8	6.3	2.7	10.7	3.3	23.3
1일 8시간 근로 보장 안됨	4.9	3.3	10.7	4.5	12.8	9.1
낮은 사회적 평가	6.1	8.9	16.9	15.0	30.4	26.7
부가적 노동	2.9	2.3	11.2	3.8	14.9	9.4
기타	0.9	0.5			0.6	1.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

2) 직업 만족도와 자부심·직업 지속성 의향

○ 만족도와 자부심

직업만족도, 자부심에 대해 요양보호사의 주관적 인식을 물어봤다. 임금, 노동강도, 근무시간 등을 종합적으로 고려했을 때 직업에 대한 만족도는 5점 만점에 재가 2.26점, 시설 2.19점 등 중간값인 3.0점 이하로 나타났다. 반면, 일에 대한 자부심은 재가 3.24점, 시설 3.49점으로 중간값보다 높게 나왔다. 이는 본인이 감당해야 하는 어려움 등 구체적인 일에 대한 만족도가 떨어지지만, 병든 노인을 수발하고 생활적인 보조를 해준다는 점에 대한 자부심은 상대적으로 높다는 것을 의미한다.

표 3-55 요양보호사 직업만족도와 자부심

(단위 : 점)

기관유형	직업 만족도		자부심	
	재가	시설	재가	시설
지자체 위탁	2.31	2.18	3.31	3.42
영리법인	2.04	2.18	3.05	3.89
비영리법인	2.26	2.06	3.17	3.44
개인사업자	2.31	2.35	3.36	3.54
합계	2.26	2.19	3.24	3.49

주 : 1(매우 불만족), 2(불만족), 3(보통), 4(만족), 5(매우 만족)

○ 계속 근로 의사

앞으로도 요양보호사로 계속 일할 의사가 있는지를 물었을 때 응답자의 60%가량이 특별한 일이 없으면 계속 근무하겠다고 답했다. 반면 다른 일이 없더라도 조만간 그만 두겠다는 응답은 2% 내외였다. 계속 일할 의사가 높다고 할 수 있다. 급여종류나 기관유형에 따른 차이는 크지 않았다.

표 3-56 요양보호사 직업 지속성 의향

(단위 : %)

구분		특별한 일 없으면 계속 근무	괜찮은 곳 있으면 언제든 그만 두겠음	다른 일 없더라도 조만간 그만 두겠음	모름	합계
급여 종류	재가	62.8	28.2	2.6	6.4	100.0
	시설	62.6	28.9	1.4	7.2	100.0
	계	62.7	28.6	1.9	6.8	100.0
기관 유형	지자체 위탁	64.4	27.9	2.1	5.6	100.0
	영리법인	55.4	38.6	-	6.0	100.0
	비영리법인	64.0	29.9	1.4	4.7	100.0
	개인사업자	62.0	24.4	3.0	10.7	100.0
	계	62.6	28.5	2.0	6.9	100.0

직장 내 참여 활동

○ 소모임

소속 기관에 요양보호사 소모임이 있는지 여부에 대해 있다고 응답한 비율이 20.2%였다. 비영리법인은 28.5%가 소모임이 있다고 답해 상대적으로 많았다. 자활에서 운영하는 재가요양기관은 다양한 소모임을 운영하고 있는 것이 응답률에 반영된 것으로 보인다. 소모임이 없는 경우 필요성 여부에 대해 70% 이상이 필요하다고 응답했다. 요양보호사들이 업무 관련 정보를 소통하고, 공통적으로 느끼는 애로점에 대한 해결책을 함께 찾아보는 등 소모임을 활성화시키는 것은 요양보호사 노동조건과도 연관성이 높다. 자활에서 운영하는 일부 기관은 소모임에 참여하면 일정한 수당을 주기도 했다. 소모임 활성화를 위한 다양한 지원책이 요구된다.

표 3-57 기관유형별 소모임 여부 및 필요성

(단위 : %)

구분		지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
소모임 여부	있다	20.3	8.8	28.5	16.5	20.2
	없다	79.7	91.3	71.5	83.5	79.8
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
소모임 필요 여부	필요하다	77.0	78.3	71.5	65.9	72.3
	필요없다	23.0	21.7	28.5	34.1	27.7
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

○ 권익향상 노력 의견

요양보호사의 권익향상을 위해 어떤 단체의 노력이 가장 필요하다고 생각하는지에 대해 노동조합, 이익단체 등 요양보호사 당사자 조직의 노력이 가장 필요하다고 응답한 비율이 73.4%였다. 시민단체, 정당 등 간접적인 지원이 가장 필요하다고 응답한 비율은 18.1%였다. 현재 요양보호사의 노조 및 이익단체 참여율이 1%도 안 되고 있는 것에 비해 당사자 조직의 필요성은 매우 높은 것으로 나타났다.

표 3-58 요양보호사 권익 향상을 위해 필요한 노력

(단위 : %)

권익향상노력	지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	합계
당사자조직	78.9	78.8	69.4	69.7	73.4
간접지원	15.1	11.3	23.1	18.6	18.1
필요성 못 느낌	4.7	7.5	5.6	9.1	6.6
기타	1.3	2.5	1.9	2.6	2.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

처우개선 및 지원 사항

1) 처우개선 희망 사항

서울시에 대한 요구사항으로 가장 높은 응답률을 보인 것은 처우개선비를 추가로 지급하는 것이었다. 이는 건강보험공단이 지급하는 처우개선비가 실질적인 효과를 가져오지 못한 것과 함께 저임금 직종이라는 요인이 합쳐진 결과라고 할 수 있다. 앞서의 힘든 점 1순위가 저임금이었다는 점과도 상응하는 결과이다.

두 번째로 많이 꼽은 것은 요양기관에 운영가이드라인 등 최소기준을 하달하고 이에 대해 관리감독을 하는 것이다. 이는 요양보호사 업무영역을 넘어서는 일에 대해 서울시가 적극적으로 시정해 줄 것을 요구한 것으로 해석될 수 있다.

표 3-59 급여유형별 요양보호사 처우개선 희망사항

(단위 : %)

구분	재가		시설		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
처우개선비 추가 지급	265	39.4	320	37.7	585	38.4
요양기관에 운영지침 하달	167	24.8	248	29.2	415	27.3
근기법 신고센터 운영	39	5.8	105	12.4	144	9.5
일자리 소개	60	8.9	21	2.5	81	5.3
지원센터 건립	113	16.8	116	13.7	229	15.0
직무향상 교육	26	3.9	38	4.5	64	4.2
기타	3	0.4	1	0.1	4	0.3
계	673	100.0	849	100.0	1,522	100.0

주 : 복수(2개) 응답 처리

2) 상담 및 법률지원

법정 수당 미지급, 초과근로 제한 등 근로기준법 위반 사항에 대해 상담이나 법률지원을 받을 만한 곳이 주변에 있는지를 물어봤을 때, 있다고 응답한 비율이 12.5%였다. 요양보호사가 보다 쉽게 법률 상담을 받을 수 있도록 하는 것이 노동조건을 향상시키는 주요한 방법이라고 했을 때 상담할 수 있는 인프라를 갖추는 것이 필요하다.

표 3-60 요양보호사 법률지원 활용 여건

(단위 : %)

법률지원 여부	급여종류			기관유형			합계
	재가	시설	지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	
있다	13.5	11.4	14.3	6.3	11.5	13.8	12.5
없다	86.5	88.6	85.7	93.8	88.5	86.2	87.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

3) **요양보호사 지원센터 이용 의사 및 희망서비스**

서울시에서 요양보호사 지원센터를 설립할 경우 이용 의사를 물어봤다. 적극적으로 이용하겠다(69.2%), 필요할 때 이용하겠다(27.5%) 등 이용의사가 있는 요양보호사가 96.7%로 높았다. 지원센터에서 했으면 하는 서비스로는 1순위 응답에서 법률지원, 고충처리가 높게 나왔고, 2순위 응답에서는 건강프로그램 운영, 고충처리, 문화활동 지원 등이 높게 나왔다. 이는 예시에 있는 다양한 기능을 갖춘 지원센터를 요양보호사가 쉽게 이용할 수 있도록 가급적 권역별로 설치하는 것이 필요함을 시사한다.

표 3-61 요양보호사 지원센터 이용 의향

(단위 : %)

지원센터 이용의사	급여종류			기관유형			합계
	재가	시설	지자체 위탁	영리법인	비영리법인	개인사업자	
적극 이용	62.8	74.2	76.4	72.0	66.8	63.1	69.2
필요할 때 이용	31.7	24.0	22.7	24.4	28.1	32.6	27.5
이용의사 없음	1.5		0.4		0.9	0.9	0.7
모름	4.1	1.8	0.4	3.7	4.1	3.4	2.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

표 3-62 요양보호사 지원센터에 대한 희망 지원서비스

(단위 : %)

지원센터 서비스 유형	1순위 응답			2순위 응답		
	재가	시설	전체	재가	시설	합계
법률지원	43.9	53.0	49.0	0.3		0.1
고충처리	35.4	38.8	37.3	26.2	32.4	29.6
직무교육 지원	2.9	2.1	2.5	4.0	2.2	3.0
일자리 소개	10.8	2.8	6.3	24.3	11.5	17.1
건강프로그램 운영	6.4	3.3	4.7	30.5	40.8	36.3
문화활동 지원	0.3		0.1	14.8	12.2	13.3
기타	0.3		0.1		1.0	0.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4) **요양기관 운영주체에 대한 의견**

요양기관의 바람직한 운영방식에 대해 재가는 39.0%, 시설은 56.9%가 지자체 직접 운영 또는 위탁 운영 방식을 꼽았다. 시설은 응답률이 상대적으로 높게 나왔다. 기관 유형별로는 지자체 직접·위탁운영이 48.9%, 비영리법인이 30.4%로 나타나 응답자의 79.3%가 요양기관의 비영리 운영방식을 선호하고 있음을 알 수 있다.

표 3-63 기관유형별 요양기관 운영 선호방식

(단위 : %)

구분	재가	시설	합계
영리법인	7.6	6.5	7.0
비영리법인	32.3	28.9	30.4
지자체 직접 또는 위탁	39.0	56.9	48.9
개인사업자	0.3	0.7	0.5
기타	0.3	-	0.1
모르겠다	20.6	7.0	13.1
계	100.0	100.0	100.0

바람직한 요양기관을 선택한 이유에 대해 71.7%가 노동조건 향상을 꼽았다. 요양보호사들은 지자체 위탁시설과 비영리법인이 전반적인 노동조건에서 영리법인이나 개인사업자보다 양호하다고 인식하고 있는 것이다.

표 3-64 요양기관 운영 선호방식의 선택 이유

(단위 : %)

구분	재가	시설	합계
노동조건 향상	69.3	73.5	71.7
부당한 업무 축소	7.6	10.2	9.1
고용 안정성	6.6	6.8	6.7
인격적 대우	10.6	7.8	9.0
기타	5.9	1.7	3.5
계	100.0	100.0	100.0

2 면접조사 결과

2.1 조사 개요

2.1.1 조사목적과 조사내용

요양보호사의 구체적인 노동실태를 파악하기 위해 면접조사도 함께 실시하였다. 면접조사는 요양보호사와 요양기관의 관리자로 나누어 진행되었다. 1차 조사는 4월 26일, 5월 3일에 두 차례의 요양보호사 초점집단면접(FGI)을 통해 전반적인 요양보호사의 노동조건을 파악하였고, 2차 조사는 6월 13일부터 7월 22일까지 요양보호사 노동조건 개선에 대한 구체적인 욕구 파악을 위한 초점집단면접 및 관리자 면접이 이루어졌다.

면접 내용은 1) 요양보호사의 고용조건, 2) 이용자와 기관과의 관계, 3) 근골격계 질

환과 감정노동, 4) 직무교육, 5) 요양보호사 지원을 위해 필요한 내용 등을 포함하고 있다. 관리자 면접에서는 1) 그 기관의 요양보호사의 노동조건 및 이용자 관리, 2) 장기요양보험제도에 대한 의견과 지자체에 대한 요구 등을 조사하였다.

212 면접 참여자의 특성

○ 요양보호사

면접조사에 참여한 요양보호사는 총 18명이다. 시설장기요양기관, 재가장기요양기관에서 9명씩 참여하였고, 각각 2차례씩 초점집단면접(FGI)이 이루어졌다. 시설 요양보호사 중 한 사례는 초점집단면접 시간을 맞추기가 힘들어 따로 면접조사를 실시하였다.

기관유형별로는 시설은 지자체 위탁 3명, 사회복지법인 2명, 개인시설 4명이 면접조사에 참여했다. 재가는 지자체 위탁 2명, 사회복지법인 6명, 개인시설 1명이 면접조사에 참여했다. 재가는 현재 개인 시설에서 일하는 경우가 1명이지만, 참여자 대다수가 과거에 개인시설에서 종사한 경험을 가지고 있었다.

참여자들의 연령은 33세~65세로 평균 53세였다. 요양보호사의 경력은 1년 4개월~15년으로 평균 4년 7개월이었다.

표 3-65 면접 참여 요양보호사 특성

참여자 구분	연령	급여유형	기관유형	총 경력기간
A	56	시설	지자체 위탁	1년 4개월
B	33	시설	사회복지법인	2년 1개월
C	57	시설	개인	2년 1개월
D	56	시설	개인	5년
E	51	시설	지자체 위탁	4년 3개월
F	60	시설	개인	3년
G	47	시설	비영리법인	3년 6개월
H	65	시설	개인	8년
I	41	시설	지자체 위탁	2년
J	52	재가	비영리법인	3년
K	54	재가	비영리법인	2년10개월
L	60	재가	개인	4년
M	54	재가	비영리법인	10년
N	48	재가	지자체 위탁	4년
O	52	재가	지자체 위탁	5년 4개월
P	54	재가	비영리법인	1년 8개월
Q	60	재가	비영리법인	15년
R	49	재가	비영리법인	5년

○ 관리자

면접조사에 참여한 관리자는 시설 관리자 5명, 재가 관리자 6명 등 총 9명이었다. 기관유형별로 시설은 지자체 위탁, 사회복지법인, 개인시설⁸ 각각 한 곳이었다. 지자체 위탁과 개인시설은 시설장을 인터뷰하였고, 사회복지법인은 1곳을 인터뷰했지만 사무국장, 간호이사, 총무부장 등 3명이 면접에 참여하였다. 재가기관 관리자는 지자체 위탁 1명, 사회복지법인 1명, 영리법인 2명, 개인 1명, 협동조합 1명 등 총 6명이 면접조사에 참여하였다.

표 3-66 면접 참여 요양기관 관리자 특성

참여자 구분	연령	급여유형	기관유형	총 경력기간
A	45	시설	지자체 위탁	9년
B	67	시설	사회복지법인	10년
C	62	시설	사회복지법인	13년
D	44	시설	사회복지법인	14년
E	-	시설	개인	-
F	41	재가	지자체 위탁	3년
G	57	재가	사회복지법인	20년
H	50	재가	협동조합	5년
I	50	재가	영리법인	5년
J	43	재가	영리법인	13년
K	46	재가	개인	5년

2.2 조사 결과

2.2.1 요양보호사 근로실태

1) 임금 수준

시설 요양보호사의 임금은 120만원부터 147만원 정도로 다양한데, 근무형태가 24시간 격일제, 12시간 맞교대, 3교대 등으로 달라 단순 비교가 어렵다. 기관에 따라 포괄임금제로 임금을 책정하는 경우도 있었지만, 그렇지 않은 경우도 있었다. 개인 시설은 특히 임금이 낮고, 포괄임금제를 시행하는 곳이 많았다.

시설에서 일하는 요양보호사 중에 임금에 만족하고 있는 사람은 없었고 노동의 대가를 제대로 못 받고 있다고 생각하고 있었다. 몇몇 요양보호사들은 180~200만원 정

8 개인시설은 녹음을 거부하여, 인터뷰에서 메모한 자료로 분석하였다.

도의 임금이 적정하다고 의견을 냈는데, 현재 임금과 큰 차이가 나는 금액이다. 이러한 점에서 요양보호사에 대한 임금가이드라인이 필요하다는 의견이 있었다.

여기는 노동의 대가가 하나도 없는 것 같애. 어르신들한테도 짜증만 나는 것 같애. 그렇게 하면 안 되잖아요. (요양보호사 F)

보건복지부에서 제시하는 시설운영 가이드라인에 의하면 분명히 호봉 수로 종사자수당을 종사별로, 예를 들어서 원장급여 가이드라인이 있고요, 국장 가이드라인, 복지사, 종사자 이렇게 다 있는데요. 그런 사람들 급여포지션은 그거보다 많이 가져가면서 왜 종사자인 요양보호사만 그런 거에서 전혀 못 받는지 저는 이해를 할 수가 없어요. 급여 자체에서만 놓고 보면은 100명이 넘어가는 시설 같은 경우는 급여 190~200 맞춰줄 수 있다고 생각을 합니다. (요양보호사 B)

장기요양보험제도가 시행되면서 2008년 이전에 입사했던 직원만 호봉제를 적용했던 시설도 있었다. 이에 따라 근속이 5년 이상인 요양보호사의 임금은 200만원 가까이 되지만 최근에 입사한 요양보호사는 호봉제 적용을 받지 못하면서 임금격차가 심했다. 모든 요양보호사에게 호봉제를 적용하고 있는 곳은 지자체 위탁시설 한 곳과 사회복지법인 두 곳이었다. 지자체 위탁시설은 개원할 당시 요양보호사의 평균 연령 53세를 기준으로 하여 정년 60세까지 7호봉 체계를 가지고 매년 2만원 정도 인상되고 있었고, 사회복지법인 한 곳은 근속이 5년 이상이면 호봉이 더 이상 올라가지 않는 체계를 가지고 있었다. 호봉제를 도입하는 시설이 많지는 않지만, 실제 근무하는 요양보호사들은 경력있는 사람과 없는 사람이 위기관리 능력에서 다르다. 따라서 이 직물을 낮추기 위해서도 호봉제가 도입이 필요하다.

호봉제는 실시해야 된다고 생각을 해요. 경력은 인정을 해줘야 된다고 생각을 하거든요. 똑같은 일을 하는데 월급 많이 받아? 이 소리는 할 수 있겠지만 위급상황이나 응급상황에서 처리하는 능력이라든지 그 모든 제반적인 거는 경력있는 분들은 틀리거든요. 그리고 그런 분들한테 배우는 것도 엄청 많아요. (요양보호사 D)

시설 요양보호사는 연차도 중요한 문제였는데, 연차를 사용하게 되면 하루 일당을 내

야 하는 경우가 몇 군데 있었고, 연차를 못 쓴 경우 수당으로 나오는 것이 아니라 요양보호사의 개인 책임으로 소멸되는 방식으로 운영되는 곳도 있었다. 실제 일하는 시간과 달리 휴식시간을 명시한 시설의 규정 때문에 실근무시간이 160시간이 되지 않아서 연차를 못 쓰게 되기도 했다.

저희 같은 경우는 연차가 있는데요. 연차를 쓰면 빠요. 하루 일당을 빠요. 그게 난 참 이해가 안 되더라고요. 빠니까 안 쓰죠. 되도록이면 그거를. (요양보호사 A)

무슨 일이 있어서 쉬게 되면 하루 일당비를 내놔야죠. (요양보호사 C)

저희는 연차를 썼다고 해서 돈을 내거나 하지는 않거든요. 대신에 연차를 다 못 써도 근로자 책임으로 인해서 소멸이 되는 그런 시스템입니다. 이제 중요한 것은 저희가 연차를 쓸 수가 있느냐 없느냐 거든요. 요양보호사 선생님들이 연차를 쓰고 싶어서 써야 되는 게 연차인데 중요한 거는 160시간에 맨날 걸린다는 거예요. (요양보호사 B)

재가 요양보호사들의 임금은 시급 6,200원에서 7,500원까지 다양한데, 이 시급에 추가적으로 수당이 붙는 사례와 퇴직금이 포함되는 사례들이 있어 조금씩 차이가 있다. 그러나 전반적으로 개인센터의 시급이 낮고, 퇴직금을 주지 않는 경우가 많다.

개인센터는 퇴직금이라는 게 없어요. 4대 보험을 안 들어서 그랬는지, 내가 한 집에서 거의 3년을 했는데도 퇴직금 그런 게 없어요. 그래서 너무 허망하더라고요. (요양보호사 N).

퇴직금까지 미리 시급에 포함하여 임금이 많은 것처럼 속이는 개인기관도 있었는데 나중에 퇴직금을 따로 지급하지 않아 문제가 생기기도 했다.

이 분들이 처음에 계약할 때 그렇다고 알고 하는데, 나중에 문제가 터지죠. 분명히 퇴직금을 포함했는데 나중에 퇴직금 왜 안 주느냐 하면 센터에서는 퇴직금 포함하지 않았느냐, 그런데 이게 말이 안 맞는... 그래서 좀 싸움이 많이 일어나더라고요. (관리자 J)

이용자 등급에 따라 임금에 약간의 차등을 주는 경우도 있고, 기관에 따라 상벌제도를 통해 서비스질이 좋다고 판단되면 임금이 올라가거나 상품권을 지급하는 경우도 있다. 재가 요양보호사들이 희망하는 임금은 하루 4시간 기준 80만원 정도로 시설 요양보호사들과 마찬가지로 현실과 격차가 있다. 그러나 저임금으로 인해 좋은 요양보호사들을 구하기 어려운 상황이어서 처우개선비 지원 등을 통해 임금이 높아져야 된다고 보았다.

재가에서 한 케이스 할 때 최소한 80만 원, 우선 급한대로 80만 원 정도가 채워지도록 처우개선비를 지자체에서 좀 지원했으면 좋겠어요. 그게 현재는 빠른 해결 방법이라고 생각해요. (요양보호사 Q)

그리고 8시간 근무는 다른 이용자의 가정으로 이동하는 것과 관련해서는 이동시간을 근무시간으로 인정해야 요양보호사 처우가 개선될 수 있을 것으로 제안했다.

2) 노동강도

○ 휴식 시간

시설 요양보호사는 교대제로 일을 하고 휴식시간이 제대로 보장되지 않아 높은 강도에서 일하고 있었다. 규정된 시간이 없거나 휴식시간을 거짓으로 작성하여 제대로 쉬지 못하고 있어 육체적인 피로감이 증가하고 있었다. 휴식시간을 정해놓지 않으면 최저임금에 미치지 못하는 상황이 발생하기 때문에 실제로는 쉴 시간이 없는데도, 근로계약서에 휴식시간을 임의로 명시하고 있는 것이다. 3교대를 하는 한 시설은 야간 근무에 휴식시간이 전혀 없었다.

휴식시간을 어떻게 정하냐면 11시간을 휴무시간으로 계약서에 명시돼 있어요. 그게 왜 그러냐면은, 저임금이 되니까, 저임금이 안 되기 위해서, 휴식시간을 그만큼 하는 거예요. 실제 쉬는 시간은 없는데요. (요양보호사 C)

(면접자 : 야간근무 때 휴식시간이 좀 있나요?)

저희가 공식적으로 휴식시간이 두 시간 주어져요.

(면접자 : 공식적으로는 그런데 실제로 그 두 시간을 사용하나요?)

못하죠.

(면접자 : 저의 그러면은 밤에도 계속 깨어있는 거죠?)

저의 그렇다고 봐야죠. 무슨 소리가 들리면 바로 가서 살펴봐야 되는 상황이니깐요.

(요양보호사 B)

(면접자 : 야간에 아예 규정된 휴식시간이 없어요. 아예?)

예. 아예 자는 게 없어요. 자나 안 자나 감시하고 다녀요. 그러니까 날 밤을 새우는 거

죠. (요양보호사 A)

이렇게 실제로는 근무를 하지만 휴식시간으로 명시를 하는 것은 그 시간만큼의 노동에 대해 요양보호사 임금이 지급되지 않는 것을 의미한다. 임금 지급에서 근로기준법 위반이 많이 이루어지는 것을 볼 수 있다.

중요한 거는 뭐냐면은 우리 요양보호사 선생님들이 근로기준법 시간을 못 채워, 인정을 못 받는다는 거예요. 그러다 보니까 장기요양공단에서 얘기하는 160, 실 근무시간. 당직을 해도 야간에 근무를 해서 1.5배를 곱해서 계산하는 게 아니라 야간 한 시간도 한 시간, 실제 근무한 한 시간으로 쳐라. 그래서 휴식시간이 늘어나는 거구요. 그렇게 되면 휴식시간이 늘어난 만큼 일을 안 했다고 하니까 지급이 안 되는 거예요. (요양보호사 B)

저희가 근로계약서상에 있는 그 시간을 가지고 저희 임금을 계산을 해보니까 다달이 17만원 이상의 돈을, 말하자면은 요양원에서 저희 노동착취를 했더라구요. (요양보호사 E)

시설장기요양기관은 인력 기준이 전체 이용자 2.5명당 요양보호사 1명이라는 기준만 있고, 야간 시간에 대한 기준이 따로 없어서 전체 인원은 2.5대 1로 충족하지만 야간에 혼자서 20명을 돌보는 등 야간 업무가 과중되기도 한다.

나이트 경우는 한 달에 다섯 번이 걸리거든요? 혼자서 할 때가 3번 돼요. 스무 분을 혼자서요. 그런데 너무 힘들어요. (요양보호사 A)

○ 업무일정

시설의 업무메뉴얼은 하루종일 빽빽하게 정해져 있어 경력이 많은 요양보호사가 일이 익숙해져서 더 빨리 끝낸다고 하더라도 10분도 숨 쉴 여유가 없는 상황이다.

일이 매뉴얼이 이렇게 빽빽하게 근무시간이 짜여져 있잖아요. 그 시간이 너무 빽빽해서 쉴 시간이 없는 거예요. 예를 들어서 목욕시간이 1시간이에요. 한 시간이면은 저희 같은 경우는 한 방에 4명씩이니깐 $4 \times 3 = 12$ 열두 명 목욕을 두 사람이 들어가요. 여섯 분씩 씻기고 나오면은 우리가 손이 수련이 돼가지고 한 1시간을 봤을 때 예를 들어 40분에 다 씻겼다고 해봐 봐요. 40분에 끝내고 나면은 20분이 우리가 쉴 수 있는 시간이 아니에요. 바로 다음 매뉴얼이 짜여져 있어요. 예를 들어서 9시부터 10시까지 목욕, 10시부터 10시 30분까지 청소 이렇게 들어가는 게 있잖아요. 바로 들어가야 해요. 물 한 모금 먹는 시간도 눈치껏 먹어야 하는 그런 상황이었어요. (요양보호사 G)

점심시간도 1시간으로 정해져 있지만, 실제로 이용자들은 요양보호사의 도움이 필요하기 때문에 그 시간을 제대로 못 쓰고, 10분 만에 들어오게 되어 개선되어야 할 점으로 지적하고 있다.

식사시간이 딱 1시간이지만 그게 1시간이 될 수가 없어요. 30분이에요. 왜냐면은 오늘 데이 근무 선생님이 열 분이에요. 그러면은 다섯 분이 먼저 가서 밥을 먹고 오고 또 다섯 사람이 이렇게 교대로 하는 거죠. 그렇게 계산해봤을 적에는 1시간이 안 된다는 거죠. 중복되고 그러는 거 있잖아요. 30분 교대로 한다면 우리가 몸이 익숙해져서 10분이면 똑박이에요. 그러니까 10분 밥 먹고 똑박 오면은 거의 이거는 점심시간이 10분 정도밖에 안 된다는 거죠. 팀장님이 그런 말씀을 하세요. “커피타임시간도 갖고 이렇게 하라” 하는데 막상 그렇게 안 돼요. 왜냐면 층에 올라오면은 어르신들이 계시니까, 누워있는 분 이렇게 해야 하잖아요. 일에 막 손이 가는 거예요. 그러다 보면 거기 생각을 못해요. (요양보호사 G)

재가 요양보호사는 시간당 서비스가 이루어지기 때문에 이용자가 서비스 시간을 줄이면 업무가 늘어나서 노동강도가 심해진다. 본인부담금을 적게 내기 위해 서비스 사용 시간을 줄이는 것이다. 요양보호사 M씨는 이용자 노인 부부가 모두 등급을 받은

경우여서 하루 8시간을 쓰다가 점차 4시간으로 줄인 사례였다. 이용자가 한 명인 경우에는 4시간을 3시간 30분이나 3시간으로 줄이면서 일은 4시간 할 때와 똑같이 요구받는다. 기관장의 입장에서 4시간보다는 3시간 할 때 수익이 더 높기 때문에 3시간이나 3시간 30분을 요구하기도 한다.

요양 제도가 새로 생기면서 그 분들이 하루 종일 요양보호사를 사용했어요. 8시간을 쓰다 비용이 많이 드니까 점차 줄이더라고요. 제가 가기 전에 얘기를 들어보니까 줄이고 줄여 그래서 오전에 3시간 하고 오후에 또 3시간 하고 그렇게 하시다가 이제는 오전에만 4시간 서비스 받으시는 거예요. 그러니까 일하는 분량이 엄청 많죠. 하루 종일 받던 서비스를 한나절로 줄이니까요. (요양보호사 M).

침에는 4시간씩, 요양사들 다 4시간씩 하게 했는데 3시간, 3시간 반씩을 하게 하더라고요. 근데 가만히 생각해보니까 일은 3시간이나 4시간이나 우리가 가서 하는 거는 똑같거든요. 그런데 우리는 4시간을 해서 조금이라도 더 벌려고 하는데 그쪽에서는 시간을 여기서 대상자가 이저를 원한다. 그렇게 해주는데. 가만히 생각을 해보면은 그 센터에서 어떻게 나눠서 먹지 않나? 그 생각이 들더라고요. (요양보호사 N)

노인 부부만 사는 가구는 어쩔 수 없이 1명의 이용자를 볼 때보다 더 많은 일을 하게 되기도 한다. 노인 부부 중 한 명만 등급을 받고, 한 명은 못 받은 경우 2명에 대한 일을 할 수밖에 없어, 노인 부부만 사는 가구를 기피하는 경우도 있다.

일하는 게 강제로 하는 것만 있는 게 아니라 어쩔 수 없이 자발적으로 해야 될 케이스가 꽤 많아요. 노인 두 분만 사는 집이 계시잖아요. 80대, 90대 되시는 분들이 두 분이 사세요. 그럼 그 중에 한 분이 아파서 누워 계시면 그 한 분도 등급은 못 받았지만 이 분도 건강하신 분이 아니에요. 눈도 잘 안 보이고 걸음도 잘 못 걷고, 살림도 잘 못하시고 그러면 이 두 노인네가 계시는데 반찬을 한 분 것만 못해요. 그러고 청소를 한 방, 한 노인네 것만 못해요. 세탁도 한 노인네 것만 못해요. 이 분이 8, 90대여서 살림을 못하니깐 베란다 청소, 먼지 땀에 해야 돼요. 결국은 한 분 때문에 왔는데 거의 자발적으로 하는 것 같이 되는 게 꽤 많아요. (요양보호사 Q)

어르신 두 분만 계시는 경우가 있어요. 두 분 중의 한 분이 등급자고 아닐 경우에. 그럴

때는 오히려 제가 요양선생님들한테 부탁을 드려요. 왜냐하면 그거를 딱 가를 수가 없거든요. 이거는 어머님 것, 이거는 아버지 것 가를 수가 없어요. 선생님 하시는 김에 그냥 세탁기 한 번 더 돌려주고, 어차피 두 분 빨래 얼마나 나오겠어요? 돌릴 때 좀 해주시고, 어차피 두 분 사시는 거 집도 넓지도 않아요. 그니까 하시는 김에 좀 해주시고. 또 요양보호사도 막상 가서 보면 안 할 수가 없어요. 사람이 하는 일이다 보니까요. 저도 부탁을 드리지만 선생님들도 막상 가면은 두 분을 이제 케어하는 꼴이 돼버리는 거죠. 그래서 두 분만 사시는 걸, 싫어하는 요양사도 있어요. 일이 너무 많다고요. (관리자 F)

이 밖에도 시설마다 부족한 설비로 인해 일이 과증되는 부분들이 있기도 했다. 한 곳은 밥카가 구비되어 있지 않아서, 각 층에서 밥을 따로 배식하는 방식이라 요양보호사가 식판을 설거지해야 하는 상황이었고, 다른 곳은 세탁실이 따로 없어서 요양보호사가 세탁을 해야 하는 등 설비 부족이 요양보호사들의 노동강도를 더 가중시키고 있었다.

3) 고용불안

시설 요양보호사와 달리 재가 요양보호사들은 고용불안을 일상적으로 겪고 있었다. 재가 요양보호사들은 하루 8시간은 일을 해야 어느 정도의 임금을 확보할 수 있는데, 8시간 일하고 있는 경우가 드물기 때문이다. 8시간 일하는 재가 요양보호사는 기관에서 바우처 사업까지 포함해 다른 일을 하거나 비급여 일을 하는 경우로 많은 요양보호사가 생계형 일자리 보장을 받지 못하고 있었다.

(면접자 : 거기는 8시간 일하시는 분들이 몇 분 정도 되세요?)

요양보호사 O : 별로 많이 없는 걸로 알고 있어요. 거의 한 가정?

요양보호사 R : 저희는 돌봄이나 바우처를 껴요. 요양 한 케이스, 돌봄(바우처). 저는 그렇거든요.

요양보호사 P : 저 같은 경우는 (요양) 4시간 하고 나머지는 인제 과외로 입주해서 일을 하거든요.

두 케이스를 해야만 시설에서 일하는 만큼의 수입이 되는데, 그만큼의 수입이 되려면 재가는 진짜로 하루 종일 방방 뛰어다녀야 돼요. 근데 그나마 두 케이스를 해서 생활비

가 되게 할려고 해도 일자리가 없어요. 저희 돌봄 센터도 요양보호사 숫자가 한 삼십 여 명이 됐는데 지금은 많이 줄었어요. 영리기관에 (대상자)뺏기고 (대상자)돌아가시고. 두 케이스 하는 요양보호사가 한 3명, 4명? 다 한 케이스만 해요. 일자리가 없어요. 돌봄 센터는 그나마 바우처 사업이 있어서 노인돌봄이나 가사 간병 그 쪽이랑 연계해서 일을 하긴 하지만 그렇게 일을 해도 한 달에 일을 해도 한 8,90만 원? (요양보호사 Q)

일을 하고 있는 도중에도 이용자가 사망하거나 병원이나 요양시설로 들어가거나 멀리 이사를 가버리면 일자리를 더 이상 지속할 수 없다. 이런 경우를 대비해서 재가 요양보호사들은 여러 기관에 등록을 하는 사례들이 많다. 일거리를 찾아서 여러 기관을 전전해야 하고, 일이 끊기면 몇 개월씩 쉬어야 하는 경우가 빈번하게 일어난다. 어떤 이용자는 서비스가 마음에 안 든다고 요양보호사를 쉽게 바꾸기도 하는데, 요양보호사가 많기 때문에 쉽게 교체된다.

얼마 안 됐는데 세 분이 돌아가신 거예요. 이제 일이 끊어져버리고 또 끊어져버리고 계속 그렇게 되더라고요. 요양원 들어가 버리면 끝나고 이러니까는 뭐. (요양보호사 J)

(대상자가) 세 번 정도 바뀐 것 같습니다. 일 년 좀 넘게 하다가 대상자가 멀리 이사를 가는 바람예요. 그래도 쫓아서 갔는데 (이동)시간이 너무 많이 걸리는 거예요. 세 시간, 3등급 할머니인데 시간이 너무 많이 걸리는데 한 몇 달 그래도 했어요. 했는데 너무 머니까 도저히 못 하겠더라고요. 그래서 이제 그만두고 또 몇 달 놀았습니다. (요양보호사 L)

우리 요양사들한테 일이 안 끊겨야 돼요. 일이. 어쨌든 진짜 하루살이 같아요. 이쪽 센터에서 일하잖아요? 일이 없으면 다른 데 다 연락을 해놓잖아요. 다른 데로 가잖아요. 그럼 또 여기서는 생전 모르는 사람처럼 돼 버리는 거예요. 이쪽 센터하고요. 이쪽에 가서 또 얼마 하다가 돌아가시거나 입원하시고 그러면 또 끊기는 거예요. 그럼 또 여기저기 다 연락을 해도 일이 금방금방 안 와요. 그게 참 안 좋더라고요. (요양보호사 N)

일자리가 불안정한 정도가 아니예요. 이것을 일자리라고 뭐 보고 있을 수가... 현재 내가 일을 해도 이제 내 일자리라고 믿을 확신을 할 수가 없는 것이, (상태가) 더 심해지시

면 요양원에 들어가시죠. 사망하시죠. 서비스가 맘에 안 들면 하루아침에 요양보호사
딱 바꿔 버리죠. (요양보호사 Q)

4) **요양보호사의 직무내용**

○ **요양업무 외 다른 업무 담당**

업무내용과 관련해서는 시설과 재가기관이 다른 양상을 보이고 있다. 시설 요양보호사는 요양 업무외 다른 직원의 일을 담당하는 어려움이 있었다. 이런 업무들은 다음과 같다. 첫째, 간호사 업무인 관장, 석션, 투약, 비경구 식사, 좌약 등의 의료행위를 하는 시설이 많았고, 약 포장 등 간호보조까지 하는 시설도 있었다.

현재 저희 회사 같은 경우는 실시하고 있는 게, 일단 관장, 그다음에 투약, 그다음에 석션도 기본으로 하구요. 야간당직자가 체온체크, 혈압체크 기본으로 하구요. 그 다음에 비경구 식사 하구요. (요양보호사 B)

저희두요, 9명인데 한 사람은 간호보조를 다 해요. (요양보호사) 네 분은 어르신만 보고, (나머지는) 약포장하고, 이게 청소부도 아닌데 저실 같은데 청소하고. 요양보호사 일을 해야 되는데, 간호사 일을 하고 있어요. (요양보호사 A)

요양보호사들은 이러한 의료행위를 하면서 제대로 잘 안 될 때도 있어 환자에게 피해를 주는 것에 대한 부담감을 가지고 있었다.

혈압 재는 거하고 혈당 검사가 잘 안 될 때가 있어요. 그러면 우리는 모르잖아요. 그럴 때 어르신들한테 이렇게 하면 안 되는데, 그럴 때가 있어요. (요양보호사 F)

둘째, 사회복지사 업무를 요양보호사가 하고 있는 시설도 있었다. 요양보호사 주임 제도를 만들어, 이들이 사회복지사 업무를 맡고 있었다. 이들이 요양업무를 하지 않음으로써 다른 요양보호사들의 일이 가중되기도 했다. 또한 이 시설은 일반 요양보호사에게 상담일지를 작성하도록 지시하기도 했다. 건강보험공단에 수가를 청구하기 위한 서비스 내용을 정리하는 것을 요양보호사가 하고 있는 시설도 있었다.

저희는 주임제도가 있어요. 층별로 주임이 두 명씩 있어요. 그 사람들도 요양보호사에요. 그런데 요양보호사 케어 일은 안 하고, 그 사람들이 하는 일은 복지사가 하는 일을 해요. 그러다 보니까 실제 요양보호사들이 그 사람들의 1/N을 다 자기가 맡아야 되는 거예요. (요양보호사 E)

상담일지 요양보호사 몇.. 누구누구 딱 정해줘요. 요양보호사도 상담일지 쓸 수 있어요. 의무적으로 너 누구누구 몇 건, 너 어디어디 해 이건 아니다 이거죠. 우리는 케어 일지를 써야 돼요. 어르신 생활하면서 어르신 관찰한 관찰일지, 케어일지를 쓰는 거예요. 심지어 저희는요, 수가청구도 저희가 해요. 그 사회복지 시스템예요. 저희가 전산 기록도 올려요. (요양보호사 I)

어르신 총 서비스 받은 내용을 계산해서 선생님들 수기로 적으시죠? 건보에다 보고 하기 위한? 수가 청구하기 위한 그거를 적고는 있는데요. 분명한 건 복지사 업무입니다, 이거는. 요양보호사가 해야 될 일이 아니라는 거예요. 요양보호사 선생님은 솔직히 어르신 쫓아 댕기기도 바빠 죽겠는데. 나는 서류도 없었으면 좋겠어요. (요양보호사 B)

이 밖에 요양보호사에게 여러 가지 허드렛일을 시키는 시설이 있었다. 이 시설은 청소와 주방일, 세탁, 건물의 옥상과 지하 청소, 어르신들이 사용하지 않는 화장실 청소 등의 일을 시키고 있었다.

요양보호사 D : 여기는 식당일 하래요. 주방장이 지금 가버려서요.

요양보호사 C : 저희는 세탁물도 하구요. 청소도 일절하고요. (요양보호사 D : 그거는 기본으로 하죠. 청소는 기본이죠.) 세탁실은 지하에 있고 옥상에 널러가죠.

요양보호사 D : 하다 못해 그 건물 지하 청소까지 선생님들보고 하래는 거예요.

요양보호사 C : 옥상청소도 하죠.

요양보호사 B : 저희는 지금 나온 거(세탁, 청소) 다 하고 있습니다. 그거는 기본으로, 기본옵션으로 가지고 가는 거구요. 화장실 청소. 예를 들어서 어르신들이 사용하지 않는 화장실 청소도 다 하고 있구요.

이러한 점에서 시설에서 일하는 요양보호사들은 간호사 및 사회복지사와의 업무분

장이 정확하게 이루어져야 한다는 의견들이 많았다.

○ 요양보호사만의 고유한 업무 요구

재가 요양보호사는 업무 범위가 명확하지 않은 문제점을 가지고 있다. 특히 가사지원
은 이용자와 이용자 가족의 것을 구분해서 일을 하기 어려운 부분이 발생한다. 어떤
요양보호사는 1시간 30분이면 이용자의 모든 가사를 끝내고 이용자 가족에 대한 가
사지원까지 하고 있었다. 요양보호사의 일이 가사지원만 있는 건 아니지만 서비스 시
간 동안 가사일만 실재 없이 하는 경우가 자주 발생한다.

*처음에는 4시간에 하는 것을 지금은 1시간 반에 필요한 부분을 해낼 수 있어요. 나머지
시간은 뭘 하나면요. 그분 큰아들 김치 담아다 줘요. 또 이틀째 낳은 딸 좋아하는 음식
을 하게 돼요. 이제 그 2시간 반 남은 시간을 어떻게 해요. 그 어르신이 그런 요구하면
해 드려야죠. 우리가 뭐 어떻게 해서 버틸 수 있을 거예요? 그냥 해 드린다는 말이죠.
(요양보호사 R)*

자신을 전문가로서 가사지원은 물론 정서지원 등을 포함한 전반적인 돌봄을 해야 하
는 사람으로 인지하는 요양보호사도 있었지만, 그런 사례는 많지 않았다.

*4시간인데 1시간 반에 줄이고 김치 담아 주고 그런 거 하신다고 말씀하셨잖아요. 근데
우리 요양보호사들이 4시간 동안에 하는 일이 (가사) 일만 하는 게 아니거든요. 저희가
하는 일이 어르신 케어하고 정서 지원 다 포함하는 거지, 일만 하기 위해 하는 것이 아
니예요. 제가 그 일하면서 느끼는 건데 제 주위 사람에게 제가 그러거든요. 절대 그렇
게 하면 안 된다. 아닌 건 아니고 해줄 건 해줘야 되거든요. (요양보호사 P)*

따라서 요양보호사만의 고유 업무가 필요하다는 요구들이 나오고 있다. 정서적인 지
원이나 새로운 프로그램 개발 등의 의견들도 제시되고 있다. 실제로 중풍환자에게 인
지치료를 시작하여 이용자에게도 도움이 되고, 요양보호사도 스스로 자부심을 크게
느끼는 사례도 있었다.

중풍이신 분들은 지금 계속 인지치료를 하는 거예요. 이 분이 너무 좋아지셨어요. 1년

반쯤 되었는데. 말씀 어눌하셨거든요. 그래서 보호자가 제발 말 좀 하게끔 해달라고 부탁했는데 저희가 낱말카드부터 시작했어요. 낱말카드, 퍼즐, 지금은 저희 요양보호사도 그러는 거죠. 가사서비스만 했는데 여기 와서는 정말 요양보호사 자격증에 대해 굉장히 뿌듯함을 느낀다고... (관리자 J)

5) 그 외 근무조건과 관련된 문제점

○ 근로계약서 및 급여명세서 미지급

재가 요양보호사들은 고용이 불안하여 여러 시설에 등록하면서 개인, 법인 시설들을 다양하게 경험하게 되는데 개인시설에 일할 때 특히 근로기준법에 위반되는 상황을 많이 경험하였다. 빈번하게 일어나는 사례 중 하나는 근로계약서와 임금명세서를 받지 못한 것이었다. 1년 가까이 다녀도 임금명세서를 주지 않아서 세금이 얼마나 되는지, 퇴직금이 어떻게 되는지, 수당에 대해서도 전혀 모르는 사례도 많았다.

첨에 입사해서 1년까지도 근로계약서도 없었고 또 (급여)명세서도 없었어요. (요양보호사 K)

1년 가까이 다녔는데 (급여)명세서 한 번 못 받아봤어요. 그동안에 낸 세금 같은 것 좀 알게, 내가 그거 좀 달라고 그랬어요. 명세서라도 한 번 보여 달라고요. 내가 여태 (급여명세서)받은 것도 없고 통장으로 (급여) 넣어 주기만 해서 뭐가 뭔지 하나도 모르겠으니까요. 개인(사업체)은 진짜 (급여명세서) 그런 게 없어요. (요양보호사 J)

재가기관에서 급여명세서를 주지 않아 나중에 급여명세서를 요구해서 받아보니 실제 입금한 금액하고 다른 요양보호사도 있었다.

저 2년 7개월 다니면서 (명세서) 한 장 받았구요. 나머지는 한꺼번에 쪽 빼줬어요. 이천 몇 년도 몇월 이렇게. 봤는데 통장에 입금했는 거 하고 몇 만원씩 다 달라요. (요양보호사 K)

○ 퇴직금 지급과 4대 보험 가입 문제

퇴직금과 관련해서는 1년 이상 일했는데도 퇴직금을 지급하지 않거나, 퇴직금을 주

지 않으려고 11개월만 일하게 하는 시설도 있었다. 또한 퇴직금을 지급하지 않는 다른 편법으로 센터 명의를 다른 사람으로 계속 바꾸는 경우도 있었다.

나 개인(사업체)에서 그랬잖아요. 할머니가 요양원에 가니까 우편으로 사직서를 보내래요. 왜 사직서를 보내냐니까? 일이 끝졌으니까 사표를 써라. 안 써주면 어쩔 거냐? 그랬더니 안 써주면 안 된대요. 그래서 그럼 나한테 돌아오는 게 뭐냐? 그랬더니 세금 조금 낸 거 그거 준대요. 삼십 몇 만원 세금 그동안 밀린 것 준대요. 그래서 그냥 강제적으로 사표 냈잖아요. 퇴직금 얼마 안 있으면 받는데. 개인사업체에서는 그런 식으로 잘라버려요. (요양보호사 J)

한 선생님은 만났는데, 그 분은 월급도 못 받고 퇴직금도 못 받고 그걸 나중에 얘기했더니 잘릴까 봐 겁내는 거예요. 선생님 잘릴까 봐 겁내지 마시고 거기 가서 얘기하세요. 그래서 얘기했더니 센터장이 (사업장)명의를 바꿔 버렸어. 자기가 그 자리에 앉아야 하는데 동생 이름으로 명의를 바꾼 거야. 그래 가지고 한 6개월인가 지났는데 그때 옮기면서 자기가 일 년이 되면은 퇴직금을 주겠다고 하더라고요. 그래서 그냥 여기서 일해라. 그래서 했는데 11개월이 됐는데 또 센터(명의)를 바꿔 버린 거야. 센터장이 근로계약서를 자꾸 바꾸신대요. (요양보호사 P)

4대 보험 가입기준은 월 근로 60시간인데, 60시간 근무를 해도 4대 보험에 가입하지 않거나 60시간을 채우지 못하도록 근무시간을 줄여 4대 보험에 가입하지 않아도 되도록 만드는 시설도 있었다.

4시간씩 하면은 웬만하면 4대 보험을 안 넣으려고 해요. 그런데 지금 아직까지는 강압적으로 막 4대 보험 무조건 넣어라 그게 없나봐요. 개인센터는 4대 보험 안 넣는 데가 많아요. (요양보호사 N)

○ 근로시간 부당 청구

근로시간과 관련해서는 시설들은 요양보호사들이 일하는 실제 시간과 다르게 수가를 더 청구하거나 요양보호사에게 임금을 덜 주는 것을 요양보호사가 확인할 수 없도록 일정표를 주지 않거나 이용자의 부담금 부분을 지우고 이용자에게 일정표를 주는

편법도 발생하고 있다.

케어하는 집을 보니까 아무 것도 없어. 일정표가 없어. 그래서 제가 근무할 때 “3월 달에 일정표를 주십시오”. 그랬더니. “그래요? 그게 필요해요?” “아, 필요하지요.” 그래서 3월 달? 4월 달부터는 내가 이렇게 붙여놓거든. 붙여놓는데 부담금이라든가는 씩 지우고 근무시간만 이렇게 세 시간 이렇게 적었더라고. (요양보호사 L)

○ 산재 인정

산재와 관련해서는 기관에서 제대로 된 처리를 받은 요양보호사가 거의 없었는데, 일을 하면서 인대가 늘어나거나 출퇴근 시 교통사고가 난 경우에 산재 처리가 전혀 이루어지지 않았다. 또한 일을 하면서 손목에 무리가 가면 물리치료를 받기도 하지만 이런 경우는 산재 인정을 청구하기가 애매하다.

인대가 늘어났더니 뭐라는 줄 알아요? 산재가 안 된대요. 아프다 그러면 그만두라는 얘기에요. (요양보호사 J)

저쪽에 3년 동안 다니는데 자전거를 타고 다녔어요. 교통사고가 났어요. 이빨까지 나갔거든요. 근데도 센터장님은 병원에 내가 열흘 입원했는데 와보지도 안 했어요. 그리고 보상이라는 것도 없고. 출근하다가 그런... (요양보호사 N)

일을 하다가 손이 좀 무리가 가서 삔끗했다거나 그러면 침을 맞으러 다니거나 물리치료를 받거든요? 근데 그거 한 번 했다고 가서 청구할 수가 없어요. 병원 한 번 간 거 몇 천원, 몇 만원 가지고 청구할 수가 없어서 아예 포기하죠. (요양보호사 M)

한 사례는 기관에서도 적극적으로 산재를 신청하려고 했지만, 산재로 인정받지 못했다. 이는 업무상 재해가 아니라 나이로 인한 퇴행성 질환으로 보았기 때문이다.

저는 산재 진행하다가 꺾렸습니다. 산재 승인 안 해줘서요. 제가 이 일을 상당히 오래 했잖아요. 이 일 하면서 한 번도 결근이나 지각도 해본 적이 없을 만큼 이 일에 요령도 있고 일 잘해요. 그런데 장기요양이 시작되고 2년 만에 어깨 인대가 늘어났는데 그 이

유가 뭐가 하고 생각을 해봤어요. 그 전에 일할 때는 대상자를 바꿔 가면서 일을 해요. 그러면 같은 병 같아도요, 그 대상자에 따라서 우리가 쓰는 근육도 달라져요. 그런데 한 사람을 쪽 하나씩 쓰는 근육만 쪽 쓰는 거예요. 그래서 이제 그 집안의 구조랑 내 일하는 위치 이런 걸 생각해 너무 한 쪽만 쓰다 보니까 오른쪽 인대가 늘어났어요. 그래서 밤에 잠도 못 자겠고 같은 자세로 30분을 못 있을 만큼 통증이 심해서 산재를 한 번 진행을 해봤어요. 그게 한 3년 정도 됐는데. 그때만 하더라도 이 요양보호사가 어떤 일을 하는지 세상 사람들 아무도 모르는 거예요. 병원에 정형외과 의사도 모르고, 사노위도 모르고 산업안전공단 관계자들도 우리가 무슨 일을 하는지 몰라요. 결국은 안됐어요. 왜냐면 인과관계가 없다는 거죠. 병원에 의사들조차도 인식이 뭐냐면 당신 같은 나이면은 어깨가 아플 때도 됐다. 당신 나이 같으면. 근데 난 아니거든요. 그 일 해서 아픈 거 내가 알았거든요. (요양보호사 Q)

○ 근로조건 개선 방안

이와 같이 근로조건이 열악하고 근로기준법 위반 사례도 비일비재하게 일어나기 때문에 근로기준법 위반 신고센터가 필요하다는 의견이 많았다. 또한 요양보호사들이 다른 노동자와 소통을 통해 자신들의 문제에 대해서 인식할 수 있도록 월례회의가 강제되어야 한다는 의견도 있었다. 재가 요양보호사들은 이용자의 가정에서 고립되어 일을 하게 되므로, 다른 요양보호사와의 교류가 적을 수밖에 없고 근로조건에 대한 개선을 고민하는 것도 쉽지 않은 상태이다. 월례회의를 통해 다른 요양보호사와 만나게 되면 자신의 상황에 대해 더 잘 판단할 수 있고 자신의 목소리를 내는 기회를 가지는 것도 더 용이하다. 나아가 요양보호사 스스로 권리의식을 가질 수 있도록 권리 교육의 필요성을 강조하는 의견도 나왔다.

일단 요양보호사들이 뭐가 잘못된 건지 몰라요. 영리 기관에서는 월례회의가 없어요. 몇 년이 지나도록 요양사가 서로 얼굴 몰라요. 전화번호도 모르고 얼굴도 모르고 같이 일하는 직원이 누군지도 몰라요. 제도 바꾼다고 된다고 생각하지 않아요. 본인들이 알게 해야지. 우선은 센터가 월례회의를 하도록 강제해야 돼요. 지금 강제 아니거든요. (요양보호사 Q)

우리 요양보호사들의 권리라든가 그런 교육이 따로 있었으면 좋겠어요. 늘 그냥 대상

자 교육, 뭐 센터 이런 쪽만 하지. 우리가 요구 당하는 그런 것만 하지. 우리 권리를 모르겠어요. (요양보호사 R)

현재 특히 근무하는 요양보호사들은 의무적으로 나와서 교육을 받는 그런 제도를 줬으면 좋겠어요. 센터장들이 자기네 의지와 상관없이 내보내서 교육을 받게끔 할 수 있는 그런 제도가 돼서요. (요양보호사 P)

6) 이용자 및 보호자와의 관계

○ 보호자와의 의사소통 문제

시설 요양보호사는 보호자와 소통이 제대로 되지 않는 것을 문제점으로 꼽고 있었는데, 보호자들이 음식을 가져와서 이용자에게 먹이는 것이 나중에 이용자에게 무리를 가져오는 경우에 대한 의견이 많았다. 예를 들어 당뇨식을 해야 하는데, 거기에 맞지 않는 음식을 가져와서 제대로 관리될 수 없게 하거나 너무 많이 먹여서 보호자가 돌아간 뒤에 토하는 사례 등이 있었다. 그래서 주말 밤 근무에 들어갈 때 걱정스럽다는 요양보호사도 있었다. 이런 고충에 대해 제대로 조정이 안 되는 시설들이 많았다. 보호자에 대한 교육도 함께 이루어져야 한다는 의견이 많았다.

당뇨나 고혈압, 고지혈증이나 이런 식이요법이 필요로 하는 그런 분들은 그렇게 식단이 짜서 올라오잖아요. 근데 기존에 있던 식습관이 못 바뀌기 때문에 음식이나 반찬 같은 것을 계속 갖고 오시는데 그게 규정이 없는 거예요. 그게 어느 정도 규정이 있어야 된다고 생각을 하거든요. 어르신 사탕, 커피, 단 음식을 많이 보호자가 갖고 오면 저희가 여기 당뇨식을 해도 소용이 없는 거예요. (요양보호사 I)

저희 같은 경우는 보호자들 때문에 힘들어요. 왜 그러냐면 토요일은 작은 아들이 오죠. 일요일은 큰아들이 와요. 며느리하고 같이 와요. 그럼 토요일부터 어르신들을 먹여요. 나중에 저녁에 케어하러 들어가면 깜짝 놀라요. 입에서 뭐가 나오는 거예요. 간호실에 가서 얘기하거든요. 저희한테는 바로 얘기하지 말래요. 보호자한테는 못하게 해요. (요양보호사 A)

예를 들어 참외를 갖고 오면, “아 이거는 어르신들한테 드리면 안 된다” 이렇게 말하는

데 “우리 어머니는 집에 있을 때 절대 설사 똥은 변을 본 적이 없다”는 경우도 있고요.
(요양보호사 G)

사실이 아닌데도 불구하고 밥을 주지 않는다는 치매어르신인 말만 듣고 보호자가 사무실에 불평하는 등의 사례도 있었고 이용자의 무리한 요구에 대해 전혀 조정이 이루어지지 않아 갈등을 겪는 경우도 있었다.

그런 분들이 밥 안줬다고 그러면은 그런 거 가지고 어르신 말만 듣고 컴플레인을 건다든가. 그런 게 좀 답답하죠. 본인이 못 모시니까 모셔왔음에도 불구하고 치매어르신 말만 듣고 사무실 가서 컴플레인 걸 때 제일 힘들죠. (요양보호사 E)

○ 이용자의 성희롱

이용자에게 성희롱을 당하는 경우는 종종 일어나는데, 이때 기관이 조정을 하기도 했지만, 요양보호사의 책임으로 떠넘겨져 피해를 받는 사례도 있었다.

저희 같은 경우는 성희롱들이 많았어요. 남자어르신들이 많다 보니까 여학생들이 기저귀 케어라든지 아니면 휠체어를 들어주거나 이런 이동을 할 때 여학생님 가슴을 만진다든지 엉덩이를 만진다든지. 중요한 거는 시설에서라든지 기관장들, 원장들, 기관장들 입장에서는 뭐가 됐든 요양보호사 책임으로 다 넘기는 거예요. (요양보호사 B)

○ 요양업무에 대한 과도한 요구

재가 요양보호사는 요양업무와 상관없는 가사 일을 시키는 것 때문에 이용자나 보호자와의 관계에서 어려움을 겪는다. 건물 계단, 화장실 천장 청소 등의 요양과 관련되지 않은 일은 물론 이용자의 가족에 대한 가사일이나 키우고 있는 개 산책이나 개통 치우기까지 온갖 잡일까지 해야 하는 상황이 벌어진다.

대상자만 보고 갔는데 그 손자까지도 같이 빨래도 해주고 같이 밥도 차려 주고 그 방도 청소해야 되고 이런 일을 하면서도 급여는 똑같잖아요. (요양보호사 O)

베란다 보니까 개가 똥을 싸 났어요. 아휴 어떻게 할까 하다 났었어요. 청소 하는데,

“아줌마 개 똥 싸 났죠?” “아 개똥이요, 예”, “똥 좀 거 치워 주면 안돼요?”도 아니고 “똥 좀 치워요.” (요양보호사 P)

이용자나 보호자의 과도한 요구에 대해 미리 교육하고 센터에서 계속 조정하는 작업이 이루어지는 기관도 많다. 그러나 실제 현장에서는 기관의 조정이 이루어져도 요양보호사가 이용자의 부당한 요구를 참아야 하는 상황이 발생하기도 한다.

저희가 계약을 할 때 계약을 할려면 이용자의 욕구파악도 돼야 되지만 서비스 제공 계획을 할 때 상호협력 동의서를 작성하구요, 이용자 수칙도 드립니다. 그래서 요양 같은 경우에는 공단에서 이용자 교육 하지요. 이용자에 대해 이러이러하다고 하는 것 말이지요. 저희는 또 한 차례 해요. 상호 협력 동의 받으면서 사인 받고요. 근데 그런 것 다 소용 없죠. 왜냐하면 관리자를 대하시는 거하고, 요양보호사를 대하시는 거는 굉장히 달라요, 이용자분들이. 그래서 팀장들이 관리자들이 한 달에 한 번씩 재방문하면서 그런 것들을 조정하는 역할을 해야 되는 거구요. 그럼에도 불구하고 너무 심하신 분들은 꼭 있습니다. (관리자 H)

저희는 좀 심한 경우에는 공단에다 이른 적도 있어요. 이 분은 사실 이러이러한 어려움이 있어서 저희는 서비스 종료하겠다고요. 공단에서는 이 분이 어디를 가든지 간에 좀 관리를 해주셨으면 좋겠다. 이렇게 얘기를 하는 경우도 있죠. (관리자 H)

○ 이용자과 보호자와의 관계 개선 요구

현재 건강보험공단이 이용자 교육을 실시하고 있지만, 여전히 보호자는 요양보호사를 ‘파출부보다 저렴하게 부릴 수 있는 사람’으로 생각하는 사례가 많아 이에 대한 감독이 필요한 실정이다. 요양보호사의 업무에 대한 모니터링이 이루어지는 것과 같이 이용자가 요양보호사를 부당하게 대하는 것에 대한 모니터링도 같이 이루어져야 한다는 의견도 있었다.

보통 하루에 서너시간 가고 본인부담 12~13만원 내거든요. 그것도 보호자가. 왜 보호자를 교육하라고 하나면, 그 보호자는 12~13만원 내고요, 파출부 일을 다 시키는 거예요. (관리자 J)

어르신 댁에 전화를 모니터링하느라고 하잖아요. 그러면 그 시간에 요양보호사가 있냐고 확인을 하고 보호자한테만 요양보호사가 잘해주는냐 이렇게 얘기를 한대요, 감시하는 것처럼 말이죠. 그러니까 보호자들은 기세등등한 거예요. 그러니까 ‘너 아니면 딴 요양보호사 많다.’ 생각을 하는 거예요. 사람 귀한 걸 잘 모르세요. 근데 요양보호사한테도 전화 좀 받아보시라 해가지고 바뀌서 어르신이 부당하게 하는 건 없느냐. 이렇게 좀 물어봐주면 얼마나 좋아요. 양쪽을 다 관리를 해야지 어떻게 어르신만 관리를 해요. (관리자 F)

7) 기관과의 관계

○ 기관의 부당한 대우

기관과의 관계에서는 시설장이나 다른 관리자들이 요양보호사를 존중하거나 인격적으로 대우하지 않은 일들이 비일비재하게 일어났다. 요양보호사를 ‘개, 너’라고 부르거나 ‘싸구려 요양보호사’라는 용어를 쓰기도 했다. 이런 비하는 요양보호사 사기를 떨어뜨린다.

우리 요양보호사들이 가장 원하는 게 뭐냐면 인격적인, 사람 대우 받는 거예요. 결국은 뭐냐면요. 요양원은 요양보호사가 없으면 절대 운영을 할 수가 없어요. 우리의 손 없이는 아무것도 안 되는 거예요. 그런데 정작 우리를 무시한다는 거죠. (요양보호사 E)

앞에서는 “선생님”이라고 그랬다가 뒤에서는 “개가 어찌고저찌고” 그 소리를 안 들으면 모를까. 귀에 들려오면 자존심이 상하죠. (요양보호사 C)

‘싸구려 요양보호사’라는 등 아니면 월급은 제일 많이 주는데 일은 너무 못하고 이렇게 비하 발언을 하는 거예요. 그래서 ‘과연 내가 잘못하고 있는가? 여태껏 내가 열심히 하고 제대로 해왔다고 생각을 했는데 내가 싸구려 요양보호사인가? 라는 반문이 스스로 들게끔 하고 요양보호사 직종이 ‘아 이게 당당한 직종이 아니구나’ 그렇게 자꾸 생각이 드는 거예요. (요양보호사 I)

노동조건과 관련해 요양보호사들이 겪고 있는 어려움이나 건의사항을 이야기하면 전혀 받아들여지지 않고 비인격적 대우를 받기도 한다.

요양사가 애로사항 말할 경우에 시설장은 자기 생각대로만 주장하고 요양사들의 말은 절대적으로 안 들어요. 필요 없으니까, 니들이 나가라 그 식이죠. 그니까 인격을 모독하는 거죠. 그러니까 요양사 생활이 좋다가도 인격이 모독을 당하게 되면 일 처리가 그렇잖아요. (요양보호사 F)

CCTV는 시설마다 설치되어 있는 곳도 있고 아닌 곳도 있었는데, 이용자의 안전을 위해 CCTV를 활용하는 것이 아니라 직원을 감시하는 기능으로 이용하는 시설도 있었다.

어르신 케어하는 동선대로만 설치가 되면은 저희도 뭐라 안 합니다. 진짜 어르신들 안전이니까요. 그런데 선생님들 밥 먹는 식당에 CCTV가 설치될 이유는 없거든요. (요양보호사 B)

지자체 위탁시설 중 한 곳은 정기적인 간담회를 통해 요양보호사와 관리자 간의 소통이 이루어지고 건의사항이 개선되고 있었다.

우리는 마지막 날에 국장님 모셔놓고 간담회를 해요. 미리 팀장님과 다 입 맞춰 놓고요. 불만 있는 것 다 돌아가면서 정해서 어떤 점은 좋았다. 어떤 점은 이렇게 시정해줬으면 좋겠다. 또 요양사 오래된 분은 시급이 조금이라도 차이 나서 더 줬으면 좋겠다. 그렇게 건의를 해요. (요양보호사 N)

○ 기관과의 관계 개선 요구

면접조사 기관의 유형이나 시설장에 따라서 요양보호사의 노동조건에 큰 차이가 있다. 어떤 시설장을 만나느냐에 따라서 요양보호사의 상황이 크게 달라질 수 있는 것이다. 이러한 차이에 대해 시설장 교육이 제대로 되지 않았기 때문이라는 지적이 있었다. 더 나아가서 많은 시설장이 사업으로만 생각해서 장기요양서비스에 영리 목적의 사업적 차원에서 진입한 것이 문제라는 지적도 있다. 시설장들이 장기요양보험은 사회서비스라는 개념을 인식해야 현재의 상황이 달라질 수 있으므로 시설장 교육이 선행되어야 한다.

이 사업이 시작될 때, 한 번도 기관센터장들을 교육시킨 적이 없어요. 그래서 마치 파출부 파견사업인 것처럼 사람들이 인력파견사업이라고 생각하고 들어오게 만든 거예요. 25년 전에 우리나라에 가정봉사원 파견사업이라는 걸 시작한 분들이 생각했을 때는 뭐였냐면, 가정봉사원이 나가서 차려드리는 밥이 그 어른신이 이 세상에서 드실 수 있는 마지막 식사일거다 라는 거를 생각하면서 이 사업을 시작한 거예요. 그런데 그런 거에 대한 교육이 전혀 없었어요. 그냥 학원 하시던 분들, 부동산 하시던 분들 이런 분들한테 다 요양보호사 10명을 데리고 30명을 확보하면 니 연봉이 나온다. 거기에서 못 벗어난 거예요. 그래서 저는 지금이라도 진입하는 기관들에 대한 교육, 이제 휴먼서비스고 인간에 대한 목숨을 다루는 서비스라는 거에 대한 이 교육이 전제가 되지 않으면 요양보호사 처우 개선, 외부적인 거를 바꾼다고 해서 근본적으로 변할 수 없다는 거죠. 처우가 개선된다고 이 사업의 본질이 제대로 갈 수 있다는 거는 아니라는 거죠. (관자 G)

8) 근골격계 질환

○ 근골격계 질환의 경험

요양보호사에게 근골격계 질환은 일상적으로 일어나는 일로, 장기요양보험 5년차가 되면서 근골격계 질환 문제가 심각하게 드러나고 있다. 시설에는 혼자 거동할 수 없는 등급이 높은 이용자들이 많은데 이들의 거동을 돕고, 체위를 변경하거나 목욕을 시키는 등의 일이 많이 이루어지고 있어 요양보호사들은 근골격계 질환에 시달리게 된다. 이에 따라 몇몇 시설은 스트레칭 방송을 10분씩 하루에 한 번 또는 두 번씩 실시하고 있었다. 10분이라도 규칙적으로 하는 것이 도움이 되기는 하지만, 그나마도 이용자가 부르면 충분히 할 수 없는 상황이었다.

우리가 한 번 이렇게 하는 것(팔 펴는 것)도 조금 나아져요. 10분 하는 것도 (효과가) 커요. 어른들이 부르지만 않으면은 따라서 할 수가 있는데 “선생님” 하고 불러대면 또 가야지 어떡해요? 근데 팔 한번 올려도 시원해요. 뒤로 틀었다 났다 해도요. (요양보호사 F)

재가 요양보호사도 마찬가지로 이용자 가정에서 쪼그리고 앉아 하는 일들이 많아서 근골격계 질환을 많이 겪고 있다. 요양보호사 R씨는 통증으로 오후 일을 쉬고 4시간

만 일을 했더니 다른 치료 없이 아픈 것이 사라졌다고 한다.

저도 3년 전에 어깨 인대가 늘어나서 일을 못하고 쉰 적이 있는데 이 일을 2년, 3년 하면서 사람이 쉬어 주지를 않으면 현장에서 일을 당해 낼 수가 없어요. 우리 센터에 있는 요양보호사 80%가 아파요. (요양보호사 Q)

청소도 그 뭐야? 쪼그려서 다 쓸고 닦고 해요. 그런 거 반복되고 빨래도 손빨래 쪼그려 앉아서 하고요. 이렇게 앉았다 일어났다 앉았다 일어났다 이런 일들이 굉장히 많아요. 거의 쪼그려 앉아 보니까 저 같은 경우는 여기(무릎)가 나가고 그리고 어깨를 많이 사용하게 되죠.

(면접자 : 오후를 몇 개월 쉬신 거예요?)

거의 한 달 됐죠. 그냥 앉아 있어도 아프고, 이렇게 해도 아프고 펴도 아프고 어떻게 해도 아프고 그랬거든요. 병원 간 것도 아니고 물리 치료한 것도 아니고 달리 한 게 없는데 일단 그만둔 것뿐인데, 통증이 사라지고 이제 다시 일을 찾고 싶을 만큼 괜찮아진 거 보니까 일 때문이죠. 근데 그걸 어디 가서 호소하겠어요? (요양보호사 R)

○ 근골격계 질환의 예방과 개선 요구

면접조사에 참여한 요양보호사 중에는 몇몇 자치구에서 실시하고 있는 스트레칭 교실에 참여하고 있는 분들도 있었고, 프로그램이 매우 도움이 된다고 말하였다.

스트레칭 교실, 이런 것도 해요. 거기(노인복지센터) 수요일에도 가서 하는데 000 박 사님 있잖아요. 그분 이렇게 오셔가지고 시에서 이렇게 보조해서 후원해가지고 하는데 너무 좋더라고요. (요양보호사 G)

시설은 요양보호사를 위한 스트레칭과 같은 근골격계 질환 프로그램이 실시되기를 바라는 의견이 있었고, 실제 요가 프로그램을 실시하고 있는 시설에서는 요양보호사들의 호응도가 높았다.

근골격계 질환 예방을 위해서 스트레칭 교실이나 요가교실이나 아니면 명상교실이나 요런 거를 요일별로 운영을 좀 해봤으면 좋겠어요. 선생님들 스스로도 스트레칭 하고

집에 가서 힘들면 할 수도 있고요. (요양보호사 I)

그 외에도 재가 기관 관리자들이 요양보호사들의 근골격계 질환 예방 및 치료를 위한 의견을 세 가지 제시하기도 했다. 첫 번째는 물리치료 바우처에 대한 것이었다. 요양보호사 집 근처의 정형외과나 한의원을 이용할 수 있는 바우처를 제공하는 것이 도움이 될 것이라는 의견이다. 두 번째는 헬스클럽 바우처 제안으로 집 근처의 운동시설을 이용할 때 비용을 50% 지원해주자는 것이었다. 집 근처에서 헬스클럽을 이용하면 접근성을 높일 수 있는 장점이 있다. 세 번째는 근골격계 질환의 예방을 위해 요양보호사들이 작업 전후에 스트레칭을 생활화할 수 있도록 스트레칭 시간을 작업 시간으로 인정하는 것이 필요하다는 것이었다.

바우처 제도 같은 걸 도입을 해서 정형외과나 한의원 이런 데서 월 5회, 월 10회 이런 식으로 바우처를 주는 거죠. 퇴근길에 가서 물리치료하고 나면 시원하잖아요. 그런 게 있으면 좋지 않을까요. 방문요양사 같은 경우는 다 근무지가 다르니까 모일 수가 없잖아요. 그러니까 그런 데는 정형외과나 침놓는 한의원을 연계해가지고 바우처제도를 운영하는 것도 어떨까... (관리자 F)

나는 차라리 주말이라도 우리 동네 헬스센터에 가서 뭐를 할 테니까 바우처를 줬으면 좋겠어요. 요양보호사들한테 바우처를 주는 거죠. 헬스센터에 자기가 접근 가능한 데에 가서 뭘 할 수 있는, 그거를 해야 된다고 생각해요. (관리자 G)

가장 중요한 거는 예방인 거 같아요. 근골격계 질환 교육을 기관에서 산업안전교육으로 1년에 한 번 했는지 안 했는지를 체크하는 것이 아니라 실질적으로 요양보호사들이 작업전, 중으로 그 스트레칭을 제대로 하고 있는지, 제대로 하게끔 하는 게 더 중요하죠. 우리는 스트레칭 생활화가 몇 년째 목표예요. 아주 목청껏 드높이고 있고, 월례회의 할 때마다 스트레칭을 한 10분씩 하고 하고, 일부러, 그렇게 하고 있는데도 현장에선 그게 잘 진행이 안 되거든요. 그래서 이 분들이 적어도 작업 전후로 한 10분정도 스트레칭하는 것을 아예 의무화시켜주면 어떨까 생각해요. (관리자 H)

9) 감정노동의 어려움

○ 감정노동의 경험

요양보호사들은 근골격계 질환 같은 육체적인 질환 외에도 정서적으로도 힘든 경험을 하고 있었다. 치매환자들을 돌보는 경우가 많고, 실제 치매로 판정이 나지 않은 경우라도 치매 증상을 보이는 환자들이 있어 이들을 대할 때 어려운 점들이 많았다. 일상생활에서 들어보지 못한 욕을 듣거나, 우스갯소리처럼 하는 성희롱 발언들도 요양보호사들이 참아내야 하는 상황이다.

치매로 등급은 안 받으셨더라도 95퍼센트 이상, 다 치매증상이 나온다 그랬잖아요. 그게 심하고 약하고의 차이거든요. 그러면 그 어르신들을 24시간 우리가 케어를 하고 같이 지내다 보면 소위 말해서 저희도 그 레벨에 안 맞추면 대화가 안 돼요. 근데 그게 일상생활로 돌아왔을 때 이 감정적인 거, 힘든 부분 많거든요. 요즘 그걸 많이 느꼈어요. 그리고 느꼈던 게 뭐냐면 우리가 이 분들을 케어하고 인정받는 게 아니라 일회성 소모성, 일회용품 취급을 받는 게 아닌가 싫어요. (요양보호사 I)

중풍환자들은 그러더라고요. 인지가 있는 분들은 어떤 욕을 하나면요. 사람을 갈아 씹어서 먹는다고 그런 욕을 해요. 어르신들이 말이죠. 그렇게 하고 본인들끼리 싸우는 거예요. (요양보호사 A)

치매환자의 이해할 수 없는 행동으로부터 받은 스트레스로 몸이 나빠져 재가요양 일을 그만둔 요양보호사도 있었다. 요양보호사 P씨가 돌본 이용자는 노인 부부 중 한 명만 등급을 유지하고 할머니는 등급을 탈락한 경우라 할아버지에 대한 하루 4시간 서비스만 제공하고 있었다. 그러나 할머니 상태가 심각하여 다음날 방문할 때마다 그 가정의 상태가 엉망이었고, 이를 도저히 참아낼 수 없어 일을 그만두게 되었다. 재가요양보호사는 이용자의 가정에서 혼자 일을 하고 있기 때문에 어려움이 많다.

치매 환자였는데, 원래 할머니도 3급이었어요. 할아버지는 2급이고 근데 할아버지가 등급이 떨어져서 3급이고, 할머니는 등급에서 탈락했어요. 근데 할아버지는 걸어 다니고 당신 손으로 밥 먹고 다 하세요. 근데 약간 치매라 그렇게 막 심하게 하지는 않는데 문제는 이 할머니라, 정작 대상자는 할아버진데 정말 문제는 이 할머니죠. 자기가 이걸

먹고 돌아섰는데도 먹었는지를 몰라요. 그것까지는 아무렇지도 않아요. 가스레인지에 불을 켜는데도 그게 타는 건지 뭐 어찌는 건지를 몰라요. 부엌 바닥에다가 그냥 응가를 하고도 그게 된장인지 뭔지를 몰라요. 이 두 분만 있는 상황에서 내가 가고 나면 이 나머지 시간에 이 분이 이러니까 다른 사람을 어떻게 좀 배치를 해야 하는데... 아침에 가면은 진짜 난리예요. 부엌바닥에 거기서 내가 완전히 병이 생긴 거죠. 제가 역류성으로 위산이 넘어와가지고 식도가 상한 거예요. 그래서 일을 못하게 됐죠. 쉬고 있어요. (요양보호사 P)

기초수급자가 많은 한 지자체 위탁시설은 요양보호사가 어제까지 돌보던 환자가 사망하는 것을 경험하고, 심지어 시신을 인도해오는 일까지 담당하고 있었다. 이 때문에 요양보호사들은 감정이 무뎌지는 것을 경험하게 되고 이는 돌봄서비스의 질이 낮아지는 것으로 이어질 수 있다. 돌봄노동의 중요한 특성 중 하나는 관계적 노동(relational labor)이라는 점으로⁹ 요양보호사의 감정이 무뎌지면 그만큼 이용자와의 관계가 제대로 정립될 수도, 서비스가 제대로 전달되기도 어렵다.

지금 시설 같은 경우에는 기초수급자들, 그리고 보호자가 없거나 아니면 영세하신 분들이 70프로가 있어요. 30프로는 일반이고요. 그러면 70프로 계신 이 분들은 돌아가실 때까지 여기 계셔야 되는 분들이에요. 여기서 살다가 다 생을 마감하시는 거예요. 근데 그거에 대해서 임종은 이렇게 하고 그 후에 이 당사자들의 감정을 추스릴 수 있는 교육이나 그 어떤 건 아무것도 없어요. 그러니 본인이 알아서 치유하러거든요. 근데 그게 가능하다고 생각하십니까? 그제 다 상처가 돼서 딱딱하게 되고 감정이 무뎌지고 그러려니 할 때까지는요, 되게 본인들이 싸워야 해요. 자신이 없어지는 케어에 대한 부분에 대해서요. (요양보호사 I)

○ 감정노동의 개선 요구

이런 점에서 요양보호사들의 감정노동 프로그램에 대한 요구들이 제기되고 있다. 대부분의 교육이 이용자를 얼마나 잘 돌볼지에 대한 내용에 초점을 두고 있기 때문에 요양보호사들의 감정노동 스트레스를 해소하는 방법이 필요하며 일대일 정신 상담

⁹ 윤정향, 2012, “사회서비스 산업 노동시장 분석 : 노인돌봄”, 사회서비스 산업 노동시장 분석-돌봄서비스를 중심으로, 한국노동연구원, pp161~300.

이나 힐링캠프 등이 지원될 수 있는 제도나 센터가 필요하다는 지적이 많았다.

치매 어르신 대할 때 그것도 현장에서 별로 존중받지 못하는 그런 것 때문에 감정이 많이 상하잖아요. 맨날 대상자들 위주로만 교육이 돼 있었는데, 그리고 요양보호사 교육도 거의 윤리 교육, '니네가 일을 잘 해야 한다' 뭐 이런 내용의 교육이었지, 우리 자신에 대한 교육이 없었거든요. 그래서 이제는 이게 좀 나와야 될 때가 되지 않았나요? (요양보호사 Q)

여기 일정기간 근무하시는 선생님들은 이런 정신과적인 상담이나 아니면 소위 말해서 시에서 힐링캠프 같은 거를 좀 만들어서 거기에 갔다 오면 어느 정도 좀 치유할 수 있는 그런 프로그램이나 제도 같은 게 도입됐으면 좋겠어요. (요양보호사 I)

10) 직무 교육

○ 직무 교육 현황

시설장기요양기관에서는 다양한 직무 교육들이 이루어지고 있지만, 얼마나 유효한지 의문인 교육도 많이 이루어지고 있다. 매번 똑같은 형식적인 교육이 이루어지기도 하고, 요양보호사가 제대로 참여하지 않고 자는 경우도 발생한다. 경력이 오래된 요양보호사에게는 이미 알고 있는 교육 내용들이 많고 같은 내용이 반복되고 있어 이런 점에서 새로운 교육이 필요하다.

교육도요, 너무 형식적인 교육이에요. 제가 오늘이 2년째 되는 날이라 그랬잖아요. 교육을 똑같은 교육을 두 번, 세 번 받아봤어요 그 자료 똑같이 사용합니다. (요양보호사 I)

하도 들어가지고 한 귀로 듣고 한 귀로 흘리고, 어쩔 때는 거기 가면 자장가로 들리고 잠만 와요. (요양보호사 F)

참석을 했는데 보니까 뭐라 그럴까? 강의를 너무 잘 알고 있잖아요. 감염, 욕창예방 뭐 이런 거에 대해서 다 알고 있는데. 강의내용을 사례, 각 시설에서 사례 있잖아요. 어르신들을 돌봄으로써 어떠한 일들이 있을 때 그런 거를 발표하는 시간이었으면 더 우리한테 피부로 와 닿는 교육이 될 거라는 생각이 들더라고요. (요양보호사 G)

재가 기관은 보통 월례회의를 할 때 교육이 이루어지는데, 몇 년간 월례회의를 한 번도 하지 않아 교육을 하지 않는 기관도 있었고, 기관평가를 위해 교육을 1번 하고 2번으로 속이기 위해 요양보호사들에게 옷을 두 벌 가져오라는 편법을 쓰는 사례도 있었다. 시설은 교육의 내용에 대한 의견이 대부분이었던 데 반해, 재가는 교육 자체가 이루어지지 않는 상황들도 벌어지고 있는 것이다. 반대로 강사를 초빙하여 다양한 교육을 하거나 매달 도움이 되는 교육들이 이루어지는 기관들도 있었다.

저는 2년 7개월 동안 월례가 없었어요.(요양보호사 K)

일 년에 두 번 정도 하시는 것 같은데 근데 평가점수 그거를 받는다고요. 그것 때문에 집중적으로 하죠. 그러면서 의상을 두 벌 가져와서 갈아입고 그런 것 자체가 저는 별로예요. (요양보호사 L)

강사들을 초빙해서 하는데, 도움이 많이 돼요. 그런 요청을 설문조사 때 해요. 저희 같은 경우는 웃음치료, 그런 것 요청을 많이 했었거든요. 그게 반영이 됐는지 그런 프로그램이 있어서 좋았어요. (요양보호사 M)

○ 직무 교육의 개선 요구

직무 교육에 대해 시설, 재가 요양보호사 모두 구체적이고 실질적인 교육을 요구하였다. 요양보호사의 입장에서 이해하고 눈높이에 맞는 교육이면서, 실제로 경험하게 되는 다양한 상황에 대해 어떻게 대처하고 어떤 방식이 나은지를 토론하는 방식의 교육이 좋다는 의견이 많았다.

그 전에 제셨던 케어과장님 교육을 받고 저도 느낀 게 너무 많았거든요. 교육도 중요하지만 교육이 어떤 교육을 하느냐? 그리고 눈높이를 어디서 맞춰서 하느냐? 제 생각에는 그게 제일 중요한 거 같아요.

(면접자 : 그 케어 과장님이 하신 건 그러면 어떤 방식이었어요?)

일단은요 어르신 입장에서 할 수 있는 기저귀체험 리포트를 쓰게 하셨구요, 내가 차보고 직접 배변을 기저귀에 해봐서 기저귀 찼던 기분이 이렇더라. 만약에 그래서 내가 누구한테 케어를 받는다면 이런 기분이 들것 같더라. 안 되면 안 된 거, 노력한 거 이런 거를

솔직히 다 할 수 있게끔 했어요. 그다음에 우리가 근골격계 질환을 할 때 형식적으로 이렇게 한 게 아니라 진짜 베드 갖다놓고 휠체어 갖다놓고 저희가 거기 누워서 실제로 시범 보이고 우리가 나와서 해보고. 의견이 더 좋은 사람 있으면 내서 그거를 해보고 그거를 나눌 수 있는 그런 것들을 하했어요. 그리고 전반적으로 우리가 케어했을 때 이걸 이렇더라, 저런 저렇더라고 우리끼리 또 토론할 수 있는 장도 되더라고요. (요양보호사 I)

재가요양보호사들은 이용자들의 상태와 가정의 상황이 다 다르기 때문에 돌보는 이용자에 맞는 맞춤형 돌봄이 특히 중요하다고 말했다. 그래서 현장에 적절한 교육, 개인 특성에 맞는 사례 회의가 필요하다는 의견을 내고, 실제 이런 사례 회의가 이루어지는 기관도 있었다. 또한 장기요양보험이 시작된 지 5년이 지난 만큼 이용자 사례에 대한 다양한 경험을 정리하고 이를 바탕으로 요양보호사 교육이 이루어져야 한다는 의견도 있었다.

난관을 만나면 이럴 땐 어떻게 했으면 좋겠냐. 이렇게 질문을 던지면 서로 이렇게 답하면서 거기서 조금 더 최선의 방안을 채택하게 되죠. 이를테면 어르신들 발톱을 잘라야 하는데 발톱이 이만큼 엄지발톱이 높다. 그러면 이 발톱을 어떻게 잘라야 될 것인가? 다치지 않게요. 그러면 어떤 사람은 이렇게도 해보고 저렇게도 해보고 그랬을 거 아니에요. 어떤 사람이 이렇게 해보니까 좋더라 그러면 나도 뒷날 가서 그렇게 잘라 보든가 좀 더 발전적인 사례 회의죠. (요양보호사 R)

5년 동안에 거의 다 케이스들이 드러났다고 봐요. 그래서 이 드러난 모든 케이스를 가지고 요양보호사들을 교육시켜야 돼요. (관리자 G)

추가적으로 필요한 교육으로는 응급상황에 대비하는 교육이 제기되었다. 재가에서는 이용자에게 응급상황이 발생했을 때 바로 도움을 받을 수 없기 때문에 이에 대한 대비가 필요하다. 그리고 일상적으로 이용자의 건강을 체크할 수 있는 기본적인 정보도 도움이 된다고 보았다.

저희들이 큰 병은 모를지라도 뭐 변이나 소변 이런 걸로 봐서, 얼굴이 붉어졌을 때는 어떤 현상, 가볍게 할 수 있는 그런 교육은 좋다고 생각해요. (요양보호사 P)

한 기관은 코디 제도를 이용해 요양보호사를 교육하고 관리하고 있었다. 코디는 경험이 풍부한 요양보호사 중 선정되고 어느 정도의 리더 요건을 갖추어야 한다. 코디는 요양보호사에게 이용자와의 관계를 어떻게 해야 하는지 가르치고 이용자와의 갈등이 있을 때 현장에 나가 양쪽의 이야기를 듣고 조정을 한다. 코디가 현장 교육을 하기 때문에 요양서비스의 질도 높아지고, 요양보호사도 이용자와의 갈등이 중재되기 때문에 일에 대한 만족도도 함께 높아지는 효과가 있다. 그러나 이 기관이 코디 제도를 도입할 수 있었던 것은 사회적기업이어서 코디에 대한 인건비 지원을 따로 받을 수 있었기 때문이다. 일반 재가기관에서 코디 제도를 바로 도입하기는 여건상 어려우므로 지자체에서 이런 코디제도 운영을 위한 코디의 급여를 지원해주는 것이 필요하다고 요양보호사들은 지적했다.

코디는 현장 교육 위주로 계속 라운딩을 하는 거죠. 지금 만족도가 서로 어떤지. 지금 서비스 질이 얼마큼 돼 있는지, 내용이 어떤지. 이걸 조정하는 역할을 지금 하거든요. 대상자가 이 분을 대하는 관계, 요양사가 대상자를 대하는 관계 이것을 가르쳐 놓고 일하는 요령, 한꺼번에 하지 말고. 오늘 요거, 요거, 일하는 방법을 가르치는 거죠. 과도하게 안 하고 조금씩 하는데 한 달만 지나면 집안이 놀랄 만큼 정리가 돼요. 한꺼번에 일을 안 해도 꾸준히 하니까요. 그럼 요양사도 힘 안 들고, 대상자도 나중에 차츰차츰 신뢰가 생기구요. 그렇게 해서 관계가 맺어진 요양 현장은요 그 일반 요양 현장하고 너무 질이 달라요. 요양사는 존중받고, 대상자도 존중받으니까 대상자도 좋아하시고. 그러니까 그런 코디 제도를 활용할 수 있으면 좋죠. (요양보호사 Q)

팀장 제도를 도입하고 실행하고 있는 시설도 있었는데, 요양보호사 팀장이 팀원 및 조장들을 관리하고 이를 통해 요양보호사 스스로 배우고, 서비스를 높일 수 있는 기회로 이용하고 있었다.

요양보호사 선생님이 어떤 리더십이 없거나 요양보호사 선생님들이 공부하지 않으면 요양보호사님의 서비스가 올라가지 않으면 이거는 승부가 안 나는 게임이라는 생각이 되게 많이 했어요. 조장도 있고 팀장도 있고 승진도 해볼 수 있고 그리고 누구를 가르쳐 볼 수도 있고 이런 것들의 기회가 있어야지만 저는 그것을 관리할 수 있다고 생각해요. (관리자 A)

이 밖에 시설 요양보호사들은 직무교육을 받을 충분한 시간이나 여건이 되지 않을 가능성이 높아서 시설에서 요양보호사 교육시간을 잘 조정하고 교육이 제도화되는 것도 중요하다는 의견이 있었다.

11) **처우개선비**

처우개선비가 요양보호사의 처우개선을 위해 도입되었지만, 제대로 지급되지 않고 많은 문제점을 보이고 있다. 한 개인 시설은 처우개선비가 도입되면서 기본급을 내려 처우개선비 지급 전과 후에 같은 임금을 지급하고 있었다. 다른 곳에서는 기존 직원들은 처우개선비를 추가해서 지급하지만 신입은 처우개선비까지 포함한 금액으로 초봉을 책정하여, 신입 요양보호사는 처우개선비의 혜택을 받지 못하게 했다.

신입선생님들 같은 경우에는요, 이런 식으로 해요. 저희가 기존에 145만원 받잖아요. 처우개선비 받으면 155만원이에요. 신입 선생님요? 포함해서 원래 145만원이에요. (요양보호사 I)

처우개선비 지급에 대한 설명 없이 임금을 올려준 것처럼 대신하는 시설도 있었고 처우개선비로 임금이 인상되었으니 임금을 3년간 동결하겠다고 하는 시설도 있었다.

저희는 처음에 월급을 10만원 다른 데보다 먼저 올려준대는 거예요. 12월 달에. 그래서 그런 줄만 알고 좋아했거든요. 나중에 처우개선비가 플레카드에 걸리면서 그때 안 거예요. 올려준 건 하나도 없죠. (요양보호사 A)

이번에는 월급 후하게 올려줘서 3년 동안 임금 동결이라고 그랬대요. (요양보호사 D)

재가 요양보호사는 처우개선비가 수가에 포함되면서 일하는 시간이 줄어드는 방식으로 이루어져서 요양보호사 임금 인상에는 전혀 도움이 되지 않고 있다. 근무시간이 88시간에서 80시간으로 줄어들면서 실제로는 임금이 더 줄어드는 부작용을 가져왔다.

재가 같은 경우는 처우개선비가 전혀 도움이 안 돼요. 처우개선비를 이렇게 주지 말고 실질적으로 도움이 되게 그러니까 처우개선비 나오기 이전에 한 60만원 되던 걸 처우

개선비가 나오면 한 70만원까지 올라가야지 재가에서 일을 할 수가 있는데 오히려 줄
어버렸으니까 이걸 도대체 뭘지 모르겠어요. (요양보호사 Q)

처우개선비를 지급하고 나서 다시 반납하게 하는 재가기관도 있었고 처우개선비 전
에 있던 간식비 등을 없애버리는 기관도 있었다.

처우개선비 갖고도 장난을 무지 많이 쳐요. 어떤 케이스냐 하면 부부가 장기요양등급
을 받았어요. 그래서 한 집에 가서 8시간씩 일하는 거예요. 그러면 이 분한테 처우개선
비가 10만원이 나와야 하잖아요. 근데 이 센터는 어떻게 하나면 일단 지급을 해요. 그
리고 그 요양사한테 다시 기관으로 10만원을 반납하게 해요. 그런데 이 분은 또 어떻게
생각하냐? 나는 다른 기관보다 내가 급여를 더 많이 받고 있으니까 괜찮다고 생각하시
는 거예요. 그런데 사실은 다른 기관보다 더 많이 받는 게 아니라, 그 분이 속한 기관의
기관장이 워낙에 시급을 조금 주니까 다른 동료보다 자기가 많이 받는다고 생각해서
'아 그거는 돌려줘도 돼. 왜냐면 나는 상대적으로 내가 더 좋은 일자리를 차지하고 있
으니까 이것을 뺏기면 안 되니까.' 그렇게 일을 하고 계시더군요. (요양보호사 Q)

처우개선비는 위에서 나온 거잖아요. 그런데 거기다 대고 시급을 마치 올린 것처럼 돼
버리면서 간식, 뭐 이런 게 이제 없어져도 괜찮다고 합리화를 시키는데 30여명 요양보
호사들 중에 아무도 손 들어서 그거에 대해서 반발하는 사람이 없었어요. 거기에서 주
는 게 아니잖아요. 근데 마치 자기네가 준 것처럼. 이제 간식도 녀치지 않을 것이다. 이
제 외식 줄여도 아무 말 하지 말래요. (요양보호사 R)

따라서 처우개선비가 제대로 지급이 되고, 특히 재가는 수가에 포함하는 게 아니라 실
질적으로 처우개선비 효과를 느낄 수 있는 방식으로 바뀌어야 한다는 의견이 많았다.

○ 재가요양기관의 과도한 경쟁

시설과 다르게 재가 기관들은 과도한 경쟁에 시달리고 있으며, 이로 인해 가장 피해
를 보는 것은 편법을 쓰지 않고 운영을 하는 기관들이었다. 개인 시설은 본인부담금
을 깎아줌으로써 대상자를 많이 확보하고 있었고, 다른 시설에서 본인부담금을 벌미
로 이용자를 뺏는 것을 경험하는 시설도 많았다. 요양보호사가 이용자를 데리고 오면

10만원씩 주거나 차비를 주는 기관들도 있어 이용자를 돈벌이의 수단으로만 보는 사례도 있었다. 이러한 과도한 경쟁은 결과적으로 요양보호사의 노동조건을 낮추는 결과를 가져오게 된다.

개인센터 같은 경우, 대상자를 어떻게 많이 끌어들이 수가 있냐면 좀 깎아줘요. 형편이 어려운 가정은. 그리고 그 센터장이 목사님이세요. 여자 목사님이신데 정말 어려우신 분들은 깎아 주시더라고요. (요양보호사 N)

요양보호사 M: 제가 들은 소린데요. 센터장이 개인으로 재가를 새로 차렸대요. 새로 차렸는데 요양비를 안 받을 테니까, 무료로 해줄 테니까 저희한테 옮겨오세요. 그러더라고요.

요양보호사 N: 대상자 한 분씩 모시고 가면 10만원씩 주는 데도 있어요.

요양보호사 K: 요양사가 같이 센터를 옮겨 가버리면 요양사 시급이 더 올라간다고 보는 거죠. 월급이 달라지는 거죠.

요양보호사 N: 차비 주는 데도 있고요.

요양보호사 J: 그러니 얼마나 치열하겠어요?

요양보호사 K: 본인 부담금을 조금 덜 받으면 대상자가 사정없이 옮겨가요.

반대로 기관장에게 이용자를 데리고 오면 얼마를 줄 것인지 물어보는 요양보호사도 있어 이용자가 영업 대상이 되는 것이 문제라고 지적했다. 그리고 이용자가 기관에서 서비스는 받는 경우 본인부담금을 협상하려는 요양보호사도 있다.

황당한 경우가 있었는데, 저희 기관에서 한명 하고 다른 기관에서 한 명 하는 요양보호사분이 계세요. 근데 이쪽 기관이 인제 문을 닫는대요. 그러면 자기가 이용자를 모시고 오면 얼마를 줄 것이냐 이렇게 물어보세요. 그래서 저희는 영업수당 3만원 외에는 없습니다. 이렇게 얘기 했더니, 다른 기관은 이용자를 모시고 가면 10만원씩 준대요. 그러니까 실질적으로 영업이 굉장히 그렇게 막 이루어지고 있는 거예요. 그래서 이용자 한 명을 모시고 오면 10만원 드리고 그다음에 또 이용자를 여러 명 데리고 오잖아요? 그러면 거기에 따라서 시급에 차이도 있나봐요. 그런다고 그러더라고요. 그래서 실질적으로는 이용자분들이 그냥 하나의 영업대상이 되고 있는 이런 상황인 것 같아요. 그

리고 대개 이용자분들은 본인부담금 때문에 전화해서 얼마, 얼마에 해주냐. 이런 것도 많이 물어보시죠. 본인부담금 얼마에 해주냐고요. (관리자 H)

일을 쉬고 있는 요양보호사에게 RFID를 찍어달라고 부정수급을 제안한 개인기관도 있다.

개인은요. 어떤 유혹이 있는냐면 내가 일이 없어가지고 쉴 때요. 일을 안 했는데도 찍어 달래요. 찍어주고 그 시간에 맞춰서 어디 있다가 또 찍어 달래요. 나눠 갖자. 이러더라고요. 나는 그렇게는 못한다. 그랬죠. (요양보호사 J)

12) 요양보호사에 대한 사회적 평가

○ 요양보호사에 대한 낮은 인식

제가 요양보호사들은 시설 요양보호사들보다 자기가 하는 일에 대한 인정에서 더 어려움을 겪고 있었다. 이들은 ‘아줌마’, ‘이봐’ 등으로 불리고, 일에 대해서도 ‘그까짓 것’이라고 평가절하되는 경험을 일상적으로 하고 있었다.

요양보호사 M : 제가 생각할 때는 공단에서도 문제인 것 같아요. 보호자들도 다 지식 있고 대학원까지 나온 지식인들이거든요. 근데 아줌마라 그래요. 왜냐? 대상자 어르신이 아줌마 왔다, 하니까는 그냥 아줌마로 다 통해요. 다 통하는 습관이에요. 습관.

요양보호사 K : 저는 ‘이봐’ 들었어요. 이봐~.

요양보호사 M : 이제 우리가 파출부 같이 일은 하지만 나는 전문가라고 분명히 인식은 시켜드려요. 근데 그때 뿐이에요. 뒤돌아서면 또 잊어버려요. 그 분은 그 일이 ‘그까짓 것’ 그래요. 그렇게 집안에서 하는 게 별거 아니라고 생각을 해요. ‘그까짓 것’ 하는데 이렇게 서서 있는 게 보통 일인지 아세요? 서서 일하시는 분들이 하지정맥류 걸려서 수술하는 사람 많다고 오늘도 그 말씀 드렸어요. 근데 며칠 지나서 도로 잊어버리시고 원상태로 된다는 거죠.

요양보호사에 대한 낮은 인식으로 요양보호사들은 스스로 자괴감에 들기도 한다. 열심히 돌봄노동을 함으로써 이용자들은 나아지고 있지만, 요양보호사들은 자신의 처지는 제자리 걸음이라는 현실에 대해 힘들어하고 있다. 이런 인식들은 이들로 하여금

여건만 된다면 다른 직업으로 이직하려는 생각을 갖게 만든다.

그분들의 요구는 반짝이는데 우리의 가슴은 멍 들어가는 그런 기분은 하루에 꼭 한 두 번은 느껴요. 실상 저를 사용한 게, 한 2년 정도 됐어요. 그래서 이런 제도가 있는 거에 대해 굉장히 감사해 하고 고마워하고 그분들은 점점 좋아지는 것 같은데 우리들은 그렇지 않잖아요? (요양보호사 R)

○ 사회적 평가에 대한 개선 요구

요양보호사에 대한 전반적인 인식을 개선하기 위한 몇 가지 제안이 있었는데, 하나는 TV홍보 등을 통해 요양보호사가 얼마나 중요한 존재인지를 알리는 것이고 다른 하나는 요양보호사의 날을 지정하고 지원하는 것이었다.

우선 요양보호사를 알리는 게 최우선이라고 생각해요. 그래서 저는 어디 가면 병원 가도, 항상 의사가 환자한테 어떤 관계냐고 물으면 요양보호사라고 당당하게 얘기해요. 제 친구는 그냥 부끄러워서 그러는데 ‘나는 요양보호사’라고 얘기를 하거든요. 하나도 부끄럽지 않다. 뭐가 창피하냐고. 밥하는 아줌마나 돈 받는 파출부 아줌마, 나라에서 공식 정해 준 파출부래요. 아니 왜 나라에서 공식 정해 준 파출부야? 그렇게 생각하지 말라고. 그러기 위해서는 요양보호사들이 알려져야... (요양보호사 P)

홍보를 좀 해주세요. 요양보호사가 이 사회에 얼마큼 필요한 존재이고 그 분들이 하는 일이 그렇게 대우받지 못 하는 일이 아니다. 함께 같이 가야 되는 이런 소중한 사람들이라는 거를 홍보 많이 해줬으면 좋겠어요. 이걸 어떨까요? 요양보호사의 날을 서울시가 지정을 해줘서 그날 모이는 행사를 지원해 준다면. 서울시만이라도 요양보호사 날을 정해서 이날 행사를 지원하고 서울시의 공식적인 행사로 만들어서 이것을 한 회가 아니라 쪽 꾸준히 이어나가면서 요양보호사 일자리도 홍보하고 요양보호사 날 그 자체 모임도 홍보하고 이러면 사회적 인식이 조금 바뀌어나가지 않을까 싶은데요. (요양보호사 Q)

요양보호사의 사회적 인식 개선은 요양보호사 공급에도 매우 중요하다. 현재 요양보호사 자격증을 딴 사람은 많지만 실제 일을 하고 있는 사람은 1/4 수준이다. 이는 요양

보호사가 여전히 파출부로 이해되는 것과도 연관된다. 따라서 요양보호사 이미지 개선은 더 많은 요양보호사가 요양 업무에 참여하도록 도와줄 것이라는 의견이 있었다.

내가 자문에 꼭 참여를 해서 부르짖는 이야기가 있습니다. 국가에서 이미지 개선을 해줘라. 요양보호사에 대한 이미지 개선을 해줘라. 요양보호 제도에 대해서 국가에서 드라마를 통해서, 연예인을 통해서 그 안에서 요양보호사를 전문인력으로 거기서 표현해 준다면 이 분들은 거기에 대한 자부심을 통해서 요양보호사로 나온다. 그러면 그 중에서 간호인력도 있을 것이고 은퇴하신 분들도 있을 것이고 그런 고급인력들이 나와서 어르신들을 케어하고 이렇게 한다고 하면 굉장한 퀄리티가 높아지거든요. (관리자 I)

재가 요양보호사들은 시설 요양보호사들과 달리 유니폼으로 앞치마를 입게 하는데, 이것이 더 요양보호사를 가사도우미처럼 대하게 만든다는 의견도 있으므로 이에 대한 개선도 필요하다. 현재 한 영리법인은 앞치마 대신 유니폼으로 티셔츠와 가디건을 제공하고 있었고, 또 다른 기관은 프랜차이즈의 로고가 박힌 앞치마를 제공하는 등 다른 방법을 모색하는 경우도 있었다.

방문(요양)은 이렇게 앞치마, 에이프런을 차요. 근데 그것으로도 대상자들은 느낌이 많이 다른가 봐요. 앞치마를 이렇게 하고 있으면 유니폼이란 느낌보다는 뭔가 이렇게 가져와라 그러면 얼른 갖다 주는 이런 느낌 있죠. 요양보호사의 색깔을 탈할 수 있단 말이에요. 그래서 더 가사로 기울어지지 않나, 그 시각도 굉장히 중요하잖아요. (요양보호사 R)

2.2.2 기관 운영의 문제

1) 기관의 재정적인 문제

요양기관의 관리자 입장에서 어려운 점을 살펴본 결과, 재정적인 문제에 대한 의견이 가장 많았다. 재정적인 문제가 과증되어 요양보호사의 전반적인 조건을 개선시키는 데에도 어려움을 겪고 있었다.

먼저 시설의 입장에서 본인부담금의 체납 문제는 운영상의 큰 어려움으로 재정 악화로 이어지고 있었다. 시설 이용자들은 건강이 좋지 않은 상황에서 입소를 하기 때문에 본인부담금을 내지 않는다고 퇴소시킬 수는 없어 본인부담금이 계속 누적되는 상

황을 겪고 있었고 실제 민사 소송을 하는 시설도 있었다. 이런 본인부담금 체납 문제에 대해서는 보증금이나 보증보험 등을 통해 시설 운영에 도움이 되도록 해야 한다는 의견도 있었다.

지금 이용료가 후납으로 되어 있어요. 후불제로 한 달 이용하고 계산하고 한 달 이용하고 계산하고 이렇게 한다고요. 그런데 지금 8개월에서 1년씩 안 낸 사람도 있어요. 그런데 이런 사람들을 어떻게 조치할 길이 없어요. (관리자 B)

개인한테 소송을 걸려고 하고 있어요. 자식이 6명이 있는데 다 지방에 있고 안 하고... 아드님이 있는데. 아드님과 손녀, 손녀는 대학생이고 그 전부터 빠짝 말라서 오신 거예요. 식사만 하셔도 되게 좋아지셨던 분이셨고 파킨슨 상태가 굉장히 나쁜데 이 할머니를 집에다 그냥 모시면 그건 사망이에요. 제가 물론 법적으로 하면 모셔다 드려도 돼요. 그러면 바로 밥을 먹여줄 사람이 아무도 없기 때문에 사망이라고요. 그거보다 더 중요한 게 뭐가 있을까 싶어서 이제 가족한테 하는 소송은 소송대로 준비하고... 할머니를 계약파기로 모셔다 드릴 수는 없어요. (관리자 A)

재가요양기관은 본인부담금을 면제해주는 일부 시설로 인해 많은 문제점이 드러나고 있었다. 공급기관이 많기 때문에 경쟁이 이루어지고, 이용자들은 그 기관 중 양질의 요양기관을 선정할 수 있는 선택권이 보장되는 것을 기대했으나, 실제로는 장기요양보험 시행 초기와 유사하게 이용자들의 현명한 선택이 보이지 않고 있다. 부적절한 마케팅으로 공급시장이 왜곡되고 있는 것은¹⁰ 여전히 지속되고 있으며, 특히 본인부담금의 감면이 적절한 선택을 방해하고 있는 것이다. 특히 돌봄을 받는 노인 이용자가 아니라 가족들이 요양기관을 선택하는 경우가 많기 때문에 이들이 비용절감을 위해 본인부담금을 내지 않는 기관을 선택하기도 한다. 이 때문에 양질의 돌봄을 제공하는 기관들은 이용자수가 급격히 줄어들어 운영의 어려움을 겪고 있었다.

나는 생각했던 게, 좋은 질의 서비스를 주면 그게 입소문이 나서 대상자들이 우리 기관을 택할거라고 생각했는데, 아니예요. 누누이 말하지만 지금 선택은 그 가족이 하잖아

요. 가족은 우리 어머니가 굉장한 서비스를 받고 있는지가 궁금한 게 아니라, 돈을 적게 내야 되는 게 중요한 거예요. 그니까 당연히 본인부담금 안 주는 기관으로 선택해요. 그래서 아직도 서비스 질을 보고 기관을 선택하는 거는 정말 극소수의 사람들이지 그게 확산되어 있지는 않아요. (관리자 G)

본인부담금을 면제하거나 할인하는 기관에 대한 차별이 시행되면 이 부분은 좀 더 개선될 것으로 생각된다. 본인 부담금을 받지 않는 기관들이 사라지면 좀 더 공정한 상태에서 편법을 쓰지 않는 지자체 위탁이나 사회복지법인 시설들이 질 높은 서비스를 바탕으로 이용자를 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

한편으로는 기초수급자가 아니더라도 본인부담금을 내기 어려운 형편인 이용자들에 대한 지원도 필요하다는 의견이 있었다. 저소득층은 재가 서비스 이용 시 본인부담금을 15%에서 7.5%로 감면해주는데, 이 7.5%도 내기 어려운 형편의 이용자들이 있어 기관에서 본인부담금을 받는데 부담감을 느끼고 있었다. 지자체에서 이런 이용자를 위한 본인부담금 지원을 확대하는 것은 이용자는 물론 기관의 입장에서도 도움이 된다.

저희는 거의 잘 내시는데 한 분이 못 내세요. 7.5프로인데. 말을 못하겠어요. 저희가 일 부러 안 받는 게 아니라 그 집이 정말 어려워요. (관리자 J)

제가 요구하고 싶은 건 본인부담금을 실제로 내기 어려우신 분이 있어요. 이런 분들은 지자체 차원에서나 아니면 서울시 차원에서 센터에 좀 알아봐서 그런 분들의 현황 파악을 해서 본인부담금을 일정 정도 충당, 경감을 해주거나. 물론 건보에서도 경감제도가 올해부터 시행돼서 잘 되었어요. 건강보험료 4만 8천 원 이상이 안 되시는 분들은 경감이 되더라고요. 그런 것을 좀 확대 시행했으면 좋겠다는 생각이 들어요. (관리자 K)

한편 기초수급자가 시설에 입소하는 경우 본인부담금에 대한 어려움은 없지만, 비급여 항목에 대해 시설에서 지출하는 비용만큼 지원되지 않는 것이 문제점으로 지적되었다. 시설의 식대가 3천원인데 구청에서 2천원만 지급하면, 기관이 천원을 부담해야 하고, 기초수급자 인원이 30명이 넘어가면 1인당 비용이 더 줄어들어 비급여 항목에 대한 부담이 늘어나게 된다. 이로 인해 기초수급자 입소를 꺼려하게 되는 상황이 벌어지기도 한다.

관리자 D : 1식에 3천원인데 구청에서는 2천원이면 2천원 딱 그것만 지급하는 거예요. 그러면 저희는 다른 어르신들은 3천원 식사를 준비하면서 수급자 어르신들만 2천원 식대에 맞춰서 할 수는 없잖아요. 그러니까 기관에서 부담을 해서 다 3천원짜리 식사를 제공할 수밖에 없는 거거든요. 그러니까 수급자 어르신들을 모시는데 있어서 비용에서, 30분 이상이 되면 지원비용이 더 적어져요. 많이 오시면 더 주셔야 되잖아요. 그런데 1인당 비용이 더 적어져요. 그러니까 저희가 고민할 수밖에 없는 거예요. 구에서는 수급자 분들을 더 많이 모시라고 하는데 저희는 많이 모실수록 어르신에 대한 비용이 더 커져가니까 거기에서 갈등을...

관리자 C : 그러니까 수급자를 잘 안 모시려고 하는 경우의 수가 생기는 거죠. 모시면 운영에 마이너스가 생기니까요.

2) 이용자 확보의 어려움

재가기관 관리자 입장에서요 요양보호사 고용불안 문제는 기관 운영과도 연결되기 때문에 큰 문제이다. 재가기관들은 기관의 난립으로 이용자 수가 줄어들었고, 이용자가 적기 때문에 요양보호사에게 8시간 근무를 보장해줄 수 없는 상황이다.

일단은 어르신이 많이 의뢰가 와야 요양보호사들도 거리를 보고 조건을 보고 고르는데 그럴 수 있는 상황이 아니고요. 방문요양은 개인센터들이 많잖아요. 경쟁도 엄청 심하구요. 저희는 편법을 쓸 수가 없잖아요. 구립이다 보니까요. 불리한 점도 많아요. 편법을 못 쓰니까 어르신을 유치해 와야 되는데, 지금 이용자도 어쨌든 20명이 안 되는 상태고 그러니까 빨리빨리 요양보호사한테 일자리 제공이 안 되는 거예요. (관리자 F)

개인기관에서는 많은 편법이 이루어지고 있고 영업을 하지 않는 지자체 위탁시설이나 사회복지법인에서는 이용자를 뺏기는 일들이 많이 이루어지고 있다. 이러한 과다 경쟁은 기관의 운영난으로 이어지고, 요양보호사의 임금 등의 노동조건에도 영향을 미치게 된다.¹¹⁾

개인은요 끝내줘요. 맨날 죽 싸서 나르고. 등급 없으신 분들, 아예 처음부터 가서 청소

11 한국요양보호사협회, 2013, 서울시 요양보호사 처우개선 방안 연구, 서울특별시의회

해주고, 빨래해주고, 아주 끝내준대요. 근데 저희는 그렇게 할 수는 없으니까요. (관리자 F)

저희가 2009년, 2010년까지는 한 50케이스가 넘었거든요. 요양서비스만 이야기를 하면. 근데 이제 기관이 난립하고 이러면서 지금 한 30케이스에서 서른다섯 케이스로 왔다갔다하죠. (관리자 H)

영리기관에서 하는 이용자 발굴에 대해 이용자에게 장기요양보험을 알리는 효과로 긍정적으로 보는 의견도 있었지만, 이런 마케팅은 다른 기관을 이용하려는 이용자의 선택을 막는다는 의견도 있었다.

등급 신청서를 대행해줄 수는 있어요. 어르신을 모시고, 병원까지 모시고 가고, 소견서를 받아야 되거든요. 그런 서비스를 다 해주는 거죠. 등급 받을 수 있도록. 미리 가서 청소나, 죽이니, 과일도 열심히 나르기도 하고요. 그리고 또 어떤 애길 들었냐면 그러한 정성을 쏟고 등급이 나온 거예요. 이 보호자는 방문요양을 당장은 이용하고 싶지 않았던 거죠, 근데 그 센터에서 강압적으로 그러더라고요. 왜 등급 내렸는데 왜 방문을 안 하냐고요. 그래서 방문요양을 어쩔 수 없이 했나봐요. 몇 달 이용 안 하고 데이케어를 원하셨던 거예요. 그래서 욕을 엄청 먹었다 하더라고요. (관리자 F)

3) 기관 운영에 대한 제안

시설은 초기에 건립 비용 및 운영비용이 크기 때문에 운영하는 데 있어 어려움을 겪는다. 더군다나 민간시설은 수익을 창출해야 하기 때문에 양질의 서비스를 제공하는 것이 어렵다. 따라서 기관들의 공공성을 더 높이기 위해서는 국가가 시설을 지어 위탁하는 것이 더 적절하다는 의견이 있었다. 이용자가 충분히 적절한 돌봄서비스를 받기 위해서는 국가에서 더 많은 장기요양시설에 대한 투자가 필요하다는 것이다.

실질적으로 다 입소를 한다면 굉장히 시설이 부족한데 그 시설을 충당하려면 이런 시설이 많이 생겨나든지 아니면 국가에서 시설을 지어서 위탁을 주든지. 민간한테 의존하려고 하다 보니까 이게 잘못 되어가고 있어요. 민간한테 의존하면 민간은 수익이 발생해야 할 것 아니에요. 수익이 발생해야 하지 그렇다 보니까 20~30명을 한 방에 넣어

놓고 요양을 한다든지, 이런 식이 되는 거예요. 그러니까 뭔가 대책을 세워야죠. (관리자 B)

면접한 지자체 위탁시설은 서울형 데이케어센터를 함께 운영하고 있는데, 재정지원
은 물론 서울시에서 실시하는 모니터링이 도움이 되며, 서울형 노인요양시설을 만드
는 것도 좋은 서비스를 제공하고, 공공성을 높이는 방안이라고 제안했다.

서울형 데이케어로 인정받지 않은 민간시설과 서울형 데이케어로 인정받은 기관은 단
순히 재정지원뿐만 아니라, 뭔가 돈을 썼기 때문에 서울시에서도 모니터링이다 뭐다
해서 수시로 나가잖아요. 그런 게 실제로 도움이 돼요. 서울시에 있는 노인요양시설에
다가 예를 들면 어떤 권한을 주는 거죠. 다른 평가 루트나 인증 루트를 통해서 그렇게
인증을 통과한 기관에 대해서는 재정지원을 하고 그다음에 수시로 지도점검을 통해서
서비스의 질을 높이는 것들이 법인기관이나 사회복지를 실천하는 기관한테 도움이 되
지 않을까요? (관리자 A)

재가요양기관은 현재 요양보호서비스를 사회서비스가 아니라 개인 사업으로 생각해
서 이루어지는 경우들이 있고, 이에 대해 기관의 요건이 강화되어야 한다는 의견들이
많았다. 어떤 기관으로 한정할 것인지에 대한 의견들은 달랐지만 현재의 상태에 대해
서는 문제가 많다는 것이 공통적인 생각이다.

재가요양을 자영업으로 지금 많이들 보고 있는 거잖아요. 그게 아니라 분명히 사회서
비스이고, 사회적 역할이 있는 거기 때문에 그런 사회적 역할에 책임 있는 기관들이 이
사업을 해야 되는 것이 맞다. 그렇기 때문에 노인장기요양법 개정하면서 허가제로 해
야 된다. 그다음에 비영리 기관이어야 된다. 일정한 규모를 갖추고 역할을 할 수 있는
기관으로 지정해야 된다. 이런 이야기들을 하는 거죠. 그거는 저희 같은 기관의 입장인
거죠. 근데 현재 자영업을 하고 있는 수많은 기관은 그런 입장들은 아니죠. (관리자 H)

한편으로는 장기요양제도가 제대로 된 모델을 만들지 않은 상태에서 민간에 맡겨져
버렸고, 민간기관의 비율이 대다수를 차지하는 상태에서 다시 감독을 하려고 한 것이
무리였다는 의견도 있었다.

장기요양제도가 처음부터 잘못된 게 그 부분들이예요. 제가 볼 때는 가장 잘못된 부분들이 민간에 위탁을, 민간한테 자율성으로 시장에 맡겨버린 거죠. 그렇게 하면 안 되었어요. 장기요양제도를 하려고 하면 지자체나 아니면 공공으로 하나 두 개씩 늘려가면서 시작을 했어야죠. 그렇게 확산시켜 나가는 방식이 되어야죠. 이게 공공서비스가 되어야 될 부분들을 민간으로 만들어 놓고 그것을 시장에다 맡겨놓고 그걸 다시 제어하려고 하니까 힘들고 그러다 보니까 센터 운영하는 사람들도 힘들게 만들고 자기들도 힘든 거죠. (관리자 K)

4) 기관 평가

현재 시설 평가와 관련해 건강보호공단, 서울시, 해당 자치구, 기타 민간단체 등이 항목을 조금씩 달리하여 방문하고 있어 인력낭비가 많으며, 일원화될 필요성이 있다는 제안도 나왔다.

일원화시켜야 할 필요가 있다 그거예요. 예를 들면 법인 점검, 노인복지시설 점검, 위생 점검 이런 것을 말씀드린 것과 마찬가지로 세 사람이 같이 나온다는가, 몇 개 부서가 관련되어 있으면 한꺼번에 나와서 하루에 해버리면 되는데요. (관리자 B)

재가기관에 대한 평가와 관련해서는 평가 자체에 대한 개선요구가 있었다. 현재의 서류 중심 빈칸 채우는 평가에서 객관성을 가지고 수시로 관리감독이 이루어져야 하는 방식으로 바뀌어야 한다는 것이다.

평가의 기준에 객관성이 없어요. 외주를 통해서 객관화시켜서 해야 되는데 빈칸 맞추기는 아닌 것 같아요. 서비스 만족, 이게 보면 빈칸 채우기잖아요. 시간을 가지고 감사를 하고 이렇게 했으면 좋겠어요. (관리자 I)

저희 기관도 평가를 한다고 하면 그 서류 만드느라고 몇 밤을 새웁니다. 이거는 별로예요. 물론 평가를 하는 동안에 저희도 부족한 점을 보완하고 이런 거는 있어요. 그런데 서류 중심이 아니라 관리 중심이어야 되는 거고. 일정하게 수시 평가가 되어야 되는 거죠. 저희는 이번에 최우수기관이 되기는 했어요. 최우수기관이 됐지만 조금 씩씩한 거죠. 만약에 우리가 그렇게 실무자가 많지 않아서 서류 같은 것들을 제대로 만들어내지

못했으면 그게 가능할까요. 저희는 현장평가는 만점을 받아요. 저희가 현장에 대한 것들은 자신이 있어요. 그런데 현장을 아무리 잘했어도, 이 서류가 부족하면 안 되는 거거든요. 서류상 평가는 좀 지양을 하고, 수시로 관리감독을 강화해서 실질적으로 요양보호사나 이용자나 제대로 일할 수 있는 그런 환경을 만드는 게 더 중요해요. (관리자 H)

기관 평가 기준과 관련된 어려움도 몇 가지 제시되었는데, 그 중 하나는 이용자 가정 방문에 대한 규정이었다. 이용자 가정을 관리자가 매월 방문하는 것으로 되어 있지만, 실제 현장에서는 이것이 쉽지 않다는 것이다. 양질의 요양서비스를 위해 관리자가 방문하고 감독하는 것이 중요하지만, 현재 상황에서는 담당자 1명이 다른 업무를 같이 하면서 이용자 가정 방문을 자주 하는 것은 어렵다. 따라서 현장에서 적절한 요양 서비스를 담보하기 위해서는 관리 인력 지원과 같은 개선이 필요하다.

매달 방문해서 상담하느냐 이게 있어요. 사실 이게 격월이었거든요 두 달에 한번. 근데 작년에 매월로 바뀌었어요. 사실 저처럼 혼자 있는 데는 매달 가기 너무 힘들거든요. 왜냐하면 한번 나갔다고 하면 한나절 다 가요. 평일만 20일인데 스무 분이라 매일매일 나가야 되는 거예요. 이거는 어렵죠. 또 저희 같은 구립은 서류도 많아요. 나갔다고 하면 기록지 적어야 되고, 뭐해야 되고 하는데, 한 번 나갔다고 하면 시간도 많이 걸리고. 또 어르신들 특성이 뭐냐면 손님이 잘 안 오잖아요. 그래서 누가 왔다 그러면 하소연하느라고 시간이 엄청 걸리거든요. 그럼 저는 들어줘야 돼요. 왜냐하면 그게 또 낙이니까 어른들은요. 그러니까 이거는 시정이 돼야 돼요. 매달매달 방문하는 거는 정말 불가능이거든요. (관리자 F)

교육과 관련된 평가항목에 대해서는 평가에 맞추어 교육이 이루어져야 하지만, 외부 교육이나 강사 등의 지원이 없어 작은 시설은 평가에 맞춰서 교육하기가 어렵다는 지적이 있었다.

(직무교육 항목에서) 센터에 너무 많은 의무를 부과시켜 놓아 버린 거예요. 너무 많이 의무를 부과시켜 놓으니까 잘 해나가려고 하는 저희 같은 센터들도 많이 힘들죠. 많이 힘들고 어렵죠. (관리자 K)

5) **처우개선비 개선 요구**

처우개선비와 관련해서는 요양보호사만 처우개선비를 지급해서 간호조무사나 사회복지사 급여가 더 낮아지게 되었다는 의견이 있었다. 그 때문에 다른 직원들의 임금도 요양보호사 처우개선비가 나오는 비율만큼 인상해서 큰 부담이 된 시설도 있었고, 작은 시설은 간호사가 이직한 경우도 있었다. 반면 면접한 지자체 위탁시설은 간호조무사가 없고 간호사만 고용하고 있기 때문에 임금 역전현상이 이루어지지 않았다. 시설의 운영에 따라 처우개선비에 대한 부담이 차이를 보였다.

요양보호사 처우개선만 목적을 두면 안 되고 운영자의 입장에서 한 번 고려를 해주셔야 된다. 그런데 금년 초에 요양보호사는 무조건 10만원을 올려줘라. 처우개선비로. 이런 시달이 있었기 때문에 그것에 맞추다 보니까. 우리 같은 경우는 더불어서 전 직종을 올렸는데 엄청나게 운영에 타격이 오죠. 그런데 다른 조그만 시설들을 보면요. 딱 요양보호사만 올려줘가지고 문제가 발생한 거예요. 간호사들이 다 이직해 버린 거예요. (관리자 B)

데이케어센터에서는 요양보호사 외에 사회복지사와 간호조무사가 같이 돌봄서비스를 제공하고 있는데 요양보호사만 처우를 개선하는 것은 문제가 있으므로 요양서비스 전 직종에 대한 처우개선이 필요하다는 기관이 있었다. 처우개선비가 직접 지급되는 것이 아니어서 추가적인 4대 보험료와 퇴직금 부분이 늘어나는 것이 부담이라는 기관도 있었다.

요양보호사만 처우개선비를 줄 게 아니라 타 직종도 처우개선... 똑같은 현장에서 하는데 솔직히 요양보호사만 케어하는 거 아니거든요. 간호조무사 케어, 똑같이 들어가고 사회복지사도 목록 다 씻기고 다 하거든요. 줄려면 전 직종에 처우개선비를 좀 생각해 주면 어떨까요? (관리자 J)

처우개선비가 620원이 늘어나면서 그게 한 사람당 5만원, 8시간 하시는 분들은 10만원이 되거든요. 거기에 따르는 4대 보험료, 그다음에 퇴직금. 그것은 전혀 지금 재원이 없는 상태잖아요. 오히려 센터입장에서는 지금 그런 부분들에 있어서 손해를 보는 그런 상황이 될 수도 있다는 거죠. (관리자 K)

이에 따라 처우개선비를 요양보호사에게 직접 지급하면 기관에서도 처우개선비를 처리하는 업무가 줄어들고, 처우개선비만큼 늘어나는 보험료 부담이 없으므로 따로 지급하는 것이 낫다는 의견도 있었고, 처우개선비 요율을 정하거나 최저임금제를 정하는 것이 더 낫다는 의견도 있었다.

요양보호사 처우를 개선하는 것은 좋은데 센터입장에서는 봤을 때 처우개선비를 차라리 건보에서 그냥 일률적으로 그냥 요양보호사한테 내려주든지 그런 식으로 해야 할 것 같아요. (관리자 K)

관리자 D : 내년에는 금액을 딱 정해서 하지 않으셨으면 좋겠고요. 그러니까 10만원이라는 금액. 저희처럼 (임금을) 많이 주는 데도 10만원, 적게 나가는 곳도 10만원. 이렇게 고정된 금액을 딱 지정해 주실 게 아니라 요양보호사의 처우를 개선해주라는 식으로 하시고 요율을 정해주시는 거죠.

관리자 B : 그게 최저임금제를 정해준다든지 이렇게 해가지고 요양보호사는 2교대 할 경우는 예를 든다면 150만원 이상을 줘라. 3교대 할 경우는 130만원 이상을 줘라. 뭐 이렇게 정해준다면 그 이상을 주면 되죠.

6) 기타 건의 및 제안 사항

한 기관은 현행 산재보험의 문제점에 대해 지적했다. 요양보호사의 산재 승인을 받아서 산재 처리 후 그다음 해에 산재보험료가 300만원 넘게 부과되고, 관리감독이 나왔다고 한다. 기관이 직접 처리하면 한 명당 10만원 정도 소요된다. 부과된 산재보험료 300만원으로는 30명에 대한 비용을 지급할 수 있는 정도여서 산재 신청을 하지 않는 것이 기관입장에서는 더 나은 상황이었다. 이에 대한 개선이 필요하다.

저희 기관에도 2009년에 두 분이 산재 승인을 받아서, 많이 하신 것도 아니에요. 그런데 그다음 해에 산재보험이 300만원이 넘게 부과가 됐어요. 그다음에 관리감독이 나오죠. 근골격계 조사해라, 유해요인 조사해라 한참 설명하고 갔어요. 저희 기관은 그걸로 끝났는데, 만약에 그게 구체적으로 들어가 가지고 교육은 했냐? 뭐는 어쨌냐? 이렇게 되면 벌금물고 이렇게 되는 거거든요. 그러니까 웬만하면 신고를 안 하고 싶은 거죠. 일주일 정도 되는 경우에는 공상처리하면 한 7만원에서 10만원 정도 물리치료비 좀 대

드리면 되는 그런 경우들이 있어요. 그럼 그 300만원에 30명 할 수 있는 거잖아요. 근데 실질적으로 1년에 사고 그렇게 많이 안 일어나거든요. 한 서너건이거든요. 그럼 서너건 공상처리 하는 게 낫다는 생각을 저도 갖게 된다는 거죠. (관리자 H)

2.2.3 기관유형별 분석

1) 요양보호사의 근로조건 차이

○ 임금수준

기관유형별로 임금 등의 근로조건을 비교분석한 결과 개인시설에서 일하는 요양보호사의 임금 등 노동조건이 지자체 위탁시설이나 사회복지법인 시설보다 열악한 것으로 나타났다.

재가요양기관도 마찬가지로 개인기관의 임금이 지자체 위탁시설, 사회복지법인 시설보다 낮았다. 개인사업체에서 일하는 요양보호사의 임금이 가장 열악했다.

개인은요. 시급도 작잖아요. 대부분 4대 보험 들어가면 6,500원, 6,300원 하는데도 있대요. 어느 선생님 말 들으니까 사천얼마 받았다고 하대요? (요양보호사 K: 저 육천원 받았다고 했잖아요. 2년 7개월을.) 이렇게 구립이나 □□복지관 같은 그런 데는 7,200원, 7,000원 하는 데 있어요. (요양보호사 N)

이용자의 등급에 따라 수당을 좀 더 주는 지자체 위탁시설도 있었고, 현재는 이용자가 수가 적어 실시하지 못하고 있지만 재가 요양보호사의 호봉제를 고려하고 있는 기관도 있었다. 호봉제는 요양보호사가 기관으로부터 존중받고 있다는 느낌을 주고, 이 직책을 줄이는 데도 도움을 줄 것으로 기대된다.

□□에서는 그렇게 한대요. 1등급 어르신은 월 2만원, 2등급 어르신은 월 1만원을 더 주는 거예요. 시급 외 별도로요. 요양보호사 입장에서는 1등급을 좋아라 하지 않아요. 왜냐하면 기저귀 케어도 해야 되고 와상이니, L-튜브 경관식 넣어야 되고, 하니까 아무래도 손이 많이 가거든요. 그니까 같은 시급이고 하면 당연히 1등급 안 할라고 그러죠. 저도 그런 식으로 차등을 두든, 아니면 저는 처음에 이제 등급별로 차등을 주는 것 생각 못했을 땐 어떤 생각을 했냐면, 저희 센터에서 1년차, 2년차, 3년차를 시급 차별화를 두자. 그래야 그 분들도 한 곳에서 오래 근무하면 '아 직장이 나를 대우를 해주는구나.

오랫동안 근무를 하니깐'라고 보람도 느끼죠. (관리자 F)

○ 근무형태

시설의 근무형태도 차이가 있었는데, 3교대를 실시하고 있는 시설은 지자체 위탁 두 군데와 사회복지법인 한 군데였고, 2교대를 실시하는 곳은 지자체 위탁 한 군데, 사회복지법인 두 군데, 개인 두 군데였다. 나머지 24시간 격일제를 실시하는 세 군데는 모두 개인시설이었다. 지자체 위탁시설과 사회복지법인 시설에서 요양보호사의 근무형태가 좀 더 나은 편이었다.

3교대를 운영하는 지자체 위탁시설은 교대시간이 겹치지 않고 딱 8시간 3교대로 운영하는 데 있어 부족한 부분들은 법적 인원보다 더 많은 요양보호사를 고용하여 해결하고 있었다. 또한 여유 있는 인력운영은 요양보호사가 연차를 좀 더 자유롭게 쓸 수 있도록 했다.

저희가 법적 인원보다 6명이 많아요. 그런 것들이 요양 어르신들의 서비스 질을 높이는 것도 물론 있지만, 인력을 좀 더 투입하지 않으면 돌봄에 예러가 생기고 또 하나 기대효과는 갑자기 그만두시거나 이랬을 때 인력충원이 되는 부분도 있죠.

(면접자 : 그러면 연차를 쓰는 것들이 자유롭게 이루어질 수 있나요?)

당연하죠. 저희가 연차 같은 경우는 당연히 쓰시는데 근무시간을 딱 맞추다 보니까 예를 들어서 연차 같은 것들을 그 달에 못 쓰거나 원하는 날에 못 쓰거나 하는 경우는 있어요. 조정을 좀 하고 그다음에 연차수당이나 그런 거는 당연히 나가는 거고.(관리자 A)

○ 전반적 체계와 시설 구비

지자체 위탁시설이나 사회복지법인 시설과 비교해 개인 시설은 기본적인 체계가 부족하기도 하고, 일하는 데 구비되어야 할 시설이나 물품이 부족해 불만을 토로하는 경우도 있었다. 특히 요양보호사 F씨는 그 전에 사회복지법인 시설에서 근무를 하다가 정년퇴직 후 개인 시설로 온 경우여서 이런 차이에 대해 더 명확하게 인식하고 있었다.

취업하는 선생님들 있으면 저는 법인 쪽이나 큰 데로 가라고, 가시라고 해보고 싶어요. 전체적으로 봤을 때 일은 거기서 거기예요. 매뉴얼도 짝박해요. 사실 더 짝박하게 짜여

진 데가 있어요. 근데 일을 어떻게 하느냐에 따라서 달라요. 그니까 저는 일 할려면은 큰 시설에서 체계 잡힌 데서 하려면 더 좋은 환경 속에서 (요양보호사 F: 월급도 많고) 일하는 것이 좋다 싶더라고요. (요양보호사 G)

요양사들이 최소한 옷 갈아입을 수 있는 탈의장은 있어야 되잖아요. 근데 화장실에서 벗고 방 비어있으면 그 방에 가서 벗고 옷을 입고서 일을 하는 거죠. 그리고 시설장이 이익만 추구하는 것 같아요. (요양보호사 F).

어르신들을 보살피거나 목욕시키고 이렇게 케어할 때 가장 기본적인 것도 안 해줘요. (면접자: 이 요양센터에서? 어떤 것?) 목욕의자 같은 거죠. 침에 제가 갔을 때는 그냥 변기에다 앉혀놓고 씻겼다고 그러더라고요. 그런 사소한 것들을 제대로 안 해줘요. 그런 게 제일 문제점인 것 같아요. 보이지 않는, 선생님들이 일하기 불편한 거 안 해주는 거죠. (요양보호사 D)

2) 기관 연계에서의 차이

면접이 이루어졌던 지자체 위탁시설이나 사회복지법인 시설은 다른 기관과 함께 운영되고 있어 요양보호사 노동조건에 좋은 영향을 미치고 있었다. 지자체 위탁시설은 데이케어센터와 함께 있어 시설에 종사하는 요양보호사가 개인적인 이유나 건강상의 이유로 주간만 일을 하고 싶을 때 데이케어센터로 순환이 가능하도록 제도를 운영하고 있다.

공부를 하고 싶다고 해서 나이트를 못해야 되는 상황이 벌어지거나 아니면 관절이나 이런 게 너무 힘들어서 데이케어를 원하는 경우에는 제도적으로 약간 가점을 줘서 데이케어 면접을 보도록 하죠. (관리자 A)

재가요양기관도 다른 기관과 함께 운영되는 경우 장점들이 많았다. 먼저 바우처 서비스도 같이 제공하면 요양보호사가 일이 끝났을 때 빨리 다른 일로 연결될 수 있고, 시설요양기관과 같이 있으면 사회복지사가 시설에서 하는 교육 등을 배워 재가 요양보호사들에게 전달함으로써 교육의 질을 더 높일 수 있다. 또한 소방서 대원들이 시설을 방문해서 심폐소생술 교육을 재가요양보호사를 대상으로 실시할 수도 있다. 아울

러 데이케어센터를 함께 운영하면 센터에서 이용하는 퍼즐과 같은 프로그램을 요양보호사에게 알려주어 요양서비스가 다양해질 수도 있다.

작년에 소방서에서 와 가지고 교육을 했는데, 그때 방문요양사들이 없었거든요. 그래서 제가 말씀을 드렸죠. 혹시 저희 방문요양사들을 모아놓으면 출장 나와서 교육해주실 수 있느냐. 심폐소생술 인형 갖고 와서 하더라고요. 그니까 말로 설명하는 것보다는 직접 이렇게 해보니까 느낌이 너무 다른 거예요. 그래서 '아 요정도로 하면 되겠구나'라는 감이 오더라고요. 그래서 요양보호사 선생님들도 하시면 너무 좋겠다. 꼭 내 어르신이 아니어도 길가던 사람이 그럴 수도 있는 거고, 정말 내 부모한테 그럴 수 있는 거잖아요. 그니까 한 번 알아두면 좋겠다 싶어서 소방서로 가서 한번 교육한 적 있어요. (관리자 F)

한 재가요양기관은 오랫동안 지역에서 돌봄서비스를 제공하면서 다른 기관들과 연계체계를 구축해 스트레스가 심한 요양보호사를 지역의 다른 상담기관과 연결시켜 주는 등의 도움을 받기도 했다. 이에 비해 소규모의 개인기관들은 이런 연계가 없다.

직원상담을 하다가 이 분의 우울감이나 스트레스가 심하신 경우에는 여성상담 쪽으로 연계해드리거든요. 지역을 보면 자원들이 여러 개 있어요. 민간 자원들도요. 저희 기관 같은 경우에는 그런 지역자원들을 활용해서 하는데, 혼자 운영하는 그런 재가기관들 같은 경우에는 뭐 어려운 거죠. 운영 자체도 어렵고, 그다음에 그런 것들을 활용하거나 이런 것들도요. (관리자 H)

3) 요양보호사 관리와 대우

○ 고충 처리

요양보호사들이 일을 하면서 겪는 다양한 고충에 대해서는 건의함을 통해 건의할 수 있고 조정할 수 있는 시설은 지자체 위탁시설과 사회복지법인 시설 등 단 2곳이었다. 먼저 2곳 중 1곳인 지자체 위탁시설은 고충처리 창구를 통해 성희롱 등의 문제를 해결하기도 하였다.

(성희롱 사건) 경우는 저희는 고충처리 있어요. (성희롱의) 경우는 반드시 그 자리에서

아닌 것에 대해 제지를 하게끔 만드는 교육을 하고요. 그래도 안 되면 직결로 저한테 상담이 들어오는 걸로 시스템이 되어 있구요. 그다음에 고충처리 위원이 있어서 두 케이스 정도 해결한 경우가 있어요. (관리자 A)

다른 한 곳인 사회복지법인 시설에서는 직장협의회를 통해 이전에는 하던 전산업무를 안 하는 등의 조정이 이루어지기도 하고, 고찰함이라는 건의함을 통해 팀장 또는 시설장에게 건의하는 것이 가능하도록 되어 있다. 반대로 개인 시설은 불만을 제기하기 어려웠다.

이렇게 고찰함이라는 건의함이 있고요. 또 팀장님한테 얘기할 수도 있고 직접 원장, 시설장님한테 얘기할 수도 있고, 사무국장님을 통할 수도 있죠. (요양보호사 G)

재가요양기관은 요양보호사가 업무 조정에 대한 고충을 많이 겪지만, 개인 시설은 이용자가 다른 곳에 갈까봐 업무의 일에 대한 중재가 없고, 이용자의 무리한 요구에 대해 시키는 대로 하라는 경우가 많았다.

어느 집은 갔는데 4층 건물인데 계단 청소를 해달라는 거예요. 참에 어르신이니까 뭐 불편하시니까 해드리지 했는데 이게 비일비재한 거예요. 그래서 이거는 센터장님이 이거를 정리 좀 해주십시오. 어르신이니까 선생님이 조금만 수고 좀 해주십시오. 그렇게 하시더라고요. 도움이 안 되더라고요. (요양보호사 L)

(요양 업무 외 일을 시키는 것에 대해서) 여러 번 얘기했는데도 무시하고 그냥 그렇게 들 하시더라고요. 여기서(사회복지법인)는 문제가 없어요. 그 다른 센터에서도 문제가 있어서 몇 번 얘기를 했는데 그냥 늑으면 다 그렇다고 하면서 별로 센터에선 신경을 안 써요. 다 외면하고 그러려니 하고 계속 말하면 사람을 바꿔요. 요양보호사만 바꿔서 들 여보내지 개선해 주지는 않아요. (요양보호사 P)

○ 이용자와의 관계 조정과 관리

지자체 위탁시설이나 법인 시설, 프랜차이즈 재가기관 등에서는 이용자와의 관계 조정이 좀 더 이루어지는 편이었다. 이들 기관은 기관장부터 요양보호사를 선생님으로

부르고 존중하는 태도를 보이고, 이용자와 보호자에게 교육을 시킨다. 특히 요양보호사를 하대하는 호칭에 대해서는 먼저 기관에서 요양보호사를 어떻게 대하는지에 따라 달라진다고 보고 관리가 이루어진다.

요양보호사님. 그다음에 보통 봐주는 거는 선생님까지는 봐 주죠. 선생님까지는 서로 간에 존칭할 수 있는 부분이니깐 그 이상의 용어는 안 되죠. (관리자 I)

(다른 센터는) 아줌마, 아줌마 하는데도 있고 의외로 그렇거든요. 근데 저는 저희 누구 누구 선생님이십니다 라고 합니다. 절대 하대는 못하게 해요. 이분들 다 국가자격증 있는 분이라고 얘기하거든요. (관리자 J)

이용자와의 관계를 조정하고 일상적으로 관리가 이루어지면 결과적으로 요양서비스 질도 달라진다. 체계적으로 이용자의 욕구를 파악하고, 거기에 맞추어 업무 내용을 정리하여 요양보호사에게 무리한 일을 요구하지 못하도록 조정하면서 대상자가 현재 받고 있는 돌봄 서비스에 대한 만족도 조사도 같이 이루어지기 때문이다.

영리기관은 전화해서 우리 요양보호사 지금 갑니다 하고 끝이에요. 이 분이 여기서 뭘 하는지 관리를 안 해요. 근데 비영리기관은 처음에 요양보호사 가기 전부터 당신의 권리가 뭐고 이것도 같이 들어가고요. 특히 요양보호사 처음에 갈 때 일하는 거를 선을 서로 그어줘요. 그리고 그거만 그어주는 게 아니라 그 기관에서는 대상자한테도 만족도 조사를 하고요. 요양보호사에게도 고충이 뭔지, 만족도 조사 관리가 계속 들어가요. 비영리는 말이죠. 그러니까 처음에 시작했을 때는 똑같이 시작했을지는 모르나 지금은 서비스 질에 많이 차이나 있어요. 그게 비영리의 장점이죠. (요양보호사 Q)

저희는 프랜차이즈이다 보니까 제일 먼저 고객 상담하는데 시간을 많이 소요하고 정성을 많이 들입니다. 그분의 어떤 신체라든가 활동가능 부분이라든가 예를 들어서 식사가 현재 유동식이나 뭐냐에 따라서 대소변, 욕창, 인지 기능, 의사소통, 행동변화, 낙상, 관절의 문제, 기본 사회생활의 문제, 식생활의 문제 그다음에 지금 현재 약을 먹든 간호 처치의 문제 이런 부분을 기초로 해요. 두 번째로 기본적인 치매점검표가 있습니다. 그것을 또 기초로 삼습니다. 그다음에 중요한 게 케어플랜을 서로 짜는 거예요. 이

분은 어디에다가 비중을 더 많이 두어야 하나. 신체냐 가사냐 이런 부분. 이렇게 케어 플랜을 짰으면 어디서 어디까지 서비스를 제공할 것인지 그리고 요양보호사한테 무엇을 주의를 시킬 것인지 강조를 해서 하는 거죠. 그러면 이걸 가지고 한 달의 기본적인 일정표가 나오는 거죠. (관리자 I)

반면, 요양보호사 관리를 제대로 하지 않은 개인센터에 대한 경험으로 인해 장기요양 보험에 대한 불신으로 이어져 이후 요양서비스를 거부하는 경우도 있었다.

요양보호사에 대한 불신이 있어요. 어차피 바꿔봤자 똑같다는 거죠. 아들이 원해서 제가 상담을 갔거든요. 근데 딱 센터를 이용했었던 거예요. 죽 쫓아다가 넘쳤는데도 그냥 안 치우고 갔대요. 그러니까 어차피 사람을 또 써봤자 또 마찬가지로 아니냐? 난 안 쓰겠다는 거예요. 자식입장에서는 부모님이 힘드니까 요양보호사를 쓰고 싶은데 아버님 고 집을 꺾을 수가 없대요. 그러니까 딱 센터에서 그렇게 난립으로 근무를 하니깐 저희까지도 피해를 보는 거죠. (관리자 F)

○ 요양보호사에 대한 대우

한 지자체 위탁 센터에서 일하는 요양보호사는 개인센터에서 일할 때에 비해 이용자들의 기대도 다르며, 그 기대에 맞춰 더 잘하려고 하고, 센터에서도 재가 요양보호사 관리에 신경을 쓰기 때문에 이전의 개인요양기관과 다른 대우를 받고 있다고 인식하고 있었다.

이제 대상자들도 알고 있어요. 여기서 온 선생님들 제대로 교육받고 온 사람들이다는 것ですよ. 그래서 뭐든지 잘한다는 기대를 하고 있더라고요. 다른 데하고 틀리다는 것을 그렇게 알고 불렀다는 식으로 얘기를 해요. '맞아요. 어르신 맞습니다.' 네 그러면서 얘기를 해 드리면서 기대에 어긋나지 않게 잘하지요.

(면접자 : 지자체 시설의 경우 신입 교육도 받으시나요?)

다 알고 있는 거지만은 그 지자체 규칙이 있을 거 아니에요. 그런 거 다 다시 얘기해주더라고요. 하기 전에 1대1로 다 만나서 우리 센터에선 이렇게이렇게 합니다. 급여는 이렇게이렇게 해서 최선을 다 해서 합니다. 톱 까놓고 한 마디로 말해서, 숨김없이 그런 게 참 좋더라고요. 저는 한 군데 있다가 처음으로 옮겼거든요. 처음으로 옮겼는데

아 이렇게 투명하게 하면서 대우를 해주는 데가 있었구나고 느꼈죠. (요양보호사 O)
반대로 재가요양기관 중 개인센터에서는 월례회의 등 모임이 전혀 이루어지지 않는
곳이 많고, 교육도 제대로 이루어지지 않았다. 전체 직원 모임이 없어 누가 같은 기관
에서 일하는지 모르는 등 단절된 느낌 때문에 사회복지법인으로 옮긴 사례도 있었다.

저 같은 경우는 마포에 있을 때 개인 △△라고 그랬잖아요? 소통이 없는 거예요. 직원
들 간에 요양보호사 간에 소통이 전혀 없어가지고 어떤 단절된 느낌 있죠? 사실은 옮겨
온 것도 그런 문제 때문에 더 그랬던 것 같아요. (요양보호사 M)

다른 센터에서 일하시는 분들이 오셔 가지고 말씀하시는 거 보면은 진짜 옮기길 잘했
다 그렇게 말씀하시더라고요. 여기는 어쨌든 개인은 아니니까 법인이니깐요. 센터장
님이 많이 노력을 하시더라고요. 처음에 저 같은 경우는 그 어르신 댁에 있을 때도 센터
장님이 확실하게 얘기하시고 선생님이 하시는 일은 이거 이거고, 대상자한테도 교육
자료 다 보내 주시고 저한테도 교육 자료 다 주시고요. (요양보호사 P)

4) 기관에 대한 관리 감독

전반적으로 지자체 위탁시설이나 사회복지법인 시설이 개인 시설보다는 여러 가지
노동조건 및 운영 측면에서 나은 것으로 나타났다. 그러나 모든 시설이 모범이 될 만
한 것은 아니었다. 특히 지자체 위탁시설 한 곳은 문제가 많은 곳이었다. 그러나 지자
체 위탁시설은 서울시 감독을 받고 있기 때문에 서울시에 항의를 할 수 있다는 점에
서는 다른 사회복지법인시설이나 개인 시설보다 나은 편이다. 실제로 그 시설에서 부
당하게 요구되던 종교행사 참여가 없어지기도 했다.

요양보호사 E : 시립에서 모범이 돼야죠. 우리가 말하자면은 이런 계통에서는 선구자
역할을 해야 되는데 시립에서 말이죠. 시립에서 이렇게 하고 있다는 거는 안 되죠. 그
리고 요즘 케어하시는 선생님들은 그래도 많이 깨어있고 똑똑하고 이렇게 때문에 지나
가는 말로 “서울시에다가 전자메일 띄워.” 메일 띄워보래요.

요양보호사 B : 시립이라서 시청, 서울시에 항의를 하면 된다는 그게 있죠.

3 1 요양보호사의 근로 실태

3 1 1 요양보호사의 고용조건

설문과 면접조사 결과, 전반적으로 요양보호사의 노동조건은 매우 열악한 것으로 나타났다. 임금 수준이 낮고, 연차를 사용하는 것이 어려운 곳도 많았다. 시설 요양보호사는 야간을 포함한 교대제로 인한 장시간의 높은 노동강도로 어려움을 겪고 있었는데, 규정된 휴식시간이 없거나 휴식시간을 정해놓고 실제로는 쉴 새 없이 빡빡한 일정에 따라 일하고 있었다. 3교대제가 아닌 시설요양기관의 교대제는 근로기준법상 근로시간 제한 규정을 위반하는 근무형태이다. 근무시간을 제대로 계산할 경우 최저 임금을 위반하는 경우가 상당히 많다는 것이 설문조사를 통해 확인됐다. 재가 요양보호사는 고용불안의 문제가 심각했는데, 이용자의 상황에 따라 언제 일이 종료될지 알 수 없는 불안한 상태였고 8시간 근무가 보장되지 않아 다른 일을 하고 있는 경우도 있었다.

3 1 2 직무 내용

직무내용과 관련해서는 요양보호사의 업무분장이 명확히 이루어지지 않아 간호사가 해야 할 의료행위나 사회복지사 일, 기타 청소 및 허드렛일이 시설 요양보호사에게 떠넘겨지고 있었다. 재가 요양보호사는 이용자의 과도한 요구에 맞춰 일해야 되는 경우가 발생했다. 이러한 문제는 업무기준을 명확히 하는 것과 함께 준수 여부가 관리되어야 한다. 요양기관이 이용자와의 관계상 스스로 관리감독하기가 어렵다고 하면, 기관 평가와 연계해 요양보호사들이 건보공단이나 지자체에 제보할 수 있도록 하는 것도 방안이 될 수 있다.

3 1 3 기타 근로조건

근로계약서나 임금명세서도 받지 못해 자신이 어떤 수당을 받고 있는지 모르거나, 퇴직금을 제대로 지급받지 못하거나 4대 보험에 가입하지 않으려고 이용시간을 줄이는 편법을 쓰는 등 근로기준법 위반 사례가 비일비재하게 나타나고 있었다. 앞서 살펴봤듯이 근로시간과 최저임금 준수 외에도 공식적 근로관계의 지표가 되는 임금명세서, 근로계약서 등이 제대로 지급되도록 감독하기 위해 행정력이 뒷받침되어야 한다.

314 **이용자와 기관과의 관계**

요양보호사와 이용자 및 보호자 간에 소통이 제대로 되지 않고 있다. 보호자가 과도하게 요구하는 등의 일이 발생하는데도 기관에서 조정이 이루어지지 않은 경우도 많았다. 관리자들이 요양보호사를 하대하고 요양보호사가 이용자에게 폭행을 당한 때에도 전혀 보호받지 못하는 경우도 있었다. 이러한 문제 역시 요양기관이 자기역할을 방기하는 것이므로 요양보호사가 공단이나 지자체에 직접 문제를 제기할 수 있는 창구 마련을 통해 시정해 나가야 한다.

315 **근골격계 질환과 감정노동의 어려움**

장기요양보험 시행 5년이 지나면서 근골격계 질환을 호소하는 요양보호사들이 더 늘어나고 있다. 시설은 요가 프로그램을 시행하거나 스트레칭 시간을 10분이라도 확보하는 경우도 있었지만, 재가는 아직 적절한 방안이 나오지 못한 상태이다. 이에 따라 바우처 등을 통해 근골격계 질환을 예방 또는 치료하는 방안이 필요하다는 의견이 제시되기도 했다. 또한 요양보호사들이 겪는 감정노동의 강도가 높아 이들을 위한 상담이나 힐링캠프 등에 대한 의견이 나오기도 했다. 요양보호사 건강권을 보장하기 위해 교육시간을 적절히 활용하는 방안과 함께 요양보호사 지원센터를 별도로 운영하면서 상시적인 프로그램을 이용할 수 있도록 하는 방안이 시급하다.

316 **직무교육**

시설에서는 다양한 직무교육이 이루어지고 있었지만, 재가에서는 교육이 제대로 이루어지지 않은 기관도 많았다. 직무교육 내용과 관련해서는 요양보호사의 상황에 맞는 실질적인 사례 교육이 필요하다는 의견이 많았다. 기관평가를 염두에 두고 형식적으로 진행되는 교육이 많다. 요양보호사에게 실질적으로 직무상, 건강상 도움이 될 수 있도록 다양한 프로그램을 개발해야 하는데, 이러한 역할을 해당 기관에만 맡겨둘 수는 없다. 공단 지역본부나 지자체는 다양한 교육 프로그램을 개발하고, 강사진을 보유해서 기관들이 필요한 내용을 지원받을 수 있도록 해야 한다.

317 **처우개선비**

처우개선비 도입 후 기본급을 내려 이전과 같은 임금을 지급하거나 신입직원은 처우개선비를 포함하여 초봉을 책정하는 경우가 있다. 재가는 수가에 포함되어 노동시간

이 줄어들면서 처우개선비 인상의 효과를 보지 못했다. 실질적으로 처우가 개선될 수 있게 하기 위해서는 기관이 임금에 포함해서 지급하게 하기보다 건보공단이 직접 지급하도록 하는 것도 방안이 될 수 있다.

318 **요양보호사에 대한 사회적 평가**

요양보호사를 인격적으로 대우하지 않고 일에 대해서도 평가절하하는 것이 일상적으로 일어나고 있다. 이런 인식 개선을 위해서는 요양보호사에 대한 홍보가 필요하고, 재가요양보호사는 유니폼 대신 앞치마를 입도록 개선이 필요하다는 의견이 있었다. 설문조사결과에서도 요양보호사들은 사회적 평가가 낮은 점을 애로점으로 많이 꼽았다. 이는 임금 등 실질적인 노동조건 외에도 노동에 대한 사회적 인식이 종사자들의 직업만족도에 영향을 준다는 것을 보여준 결과이다. 사회적 인식을 바꾸기 위해서는 필수적인 사회서비스에 대한 홍보와 함께 적절한 처우조건이 보장되어야 한다.

32 **기관 운영 실태와 문제**

321 **재정적인 어려움**

기관 운영의 입장에서는 본인부담금 체납으로 인해 기관의 재정이 악화되고 있다. 재가기관은 본인부담금 면제 및 할인하는 기관이 있어 공급시장이 왜곡되고 있다. 본인부담금 면제에 대한 철저한 관리감독이 필요하다. 그리고 기관 난립으로 인해 이용자를 확보하기 어려운 것도 재정적인 어려움을 가중시키고 있었다.

기관운영상의 재정적 어려움은 해결하기가 쉽지 않다. 기본적으로는 수가를 인상해야 하는데, 현재의 영리구조하에서는 수가 인상이 서비스 질 향상으로 연결된다는 보장이 없다. 따라서 궁극적으로는 서비스 공급체계의 공공성 강화를 통해 기관운영의 책임을 지자체가 부담하도록 하는 것이 바람직하다. 영리를 추구하는 기관이 재정적 어려움을 극복하기 위해 요양보호사 처우를 더 열악하게 만드는 악순환에서 벗어나야 한다. 일거에 바꿀 수는 없더라도 공공성을 강화하는 방향을 분명히 해야 한다.

322 **기관 운영에 대한 제안**

기관들의 공공성을 확보하기 위한 지자체 위탁시설 확대나 서울형 노인장기요양시설이 제안되었다. 처우개선비와 관련해서는 요양보호사만 지급하는 것이 문제라고 보고 요양보호사에게 직접 지급하거나 처우개선비 요율이나 요양기관의 최저임금제

를 정하는 게 낫다는 의견 등이 제시되었다.

3 3 기관 유형별 운영 실태와 차이

3 3 1 기관 유형별 요양보호사 고용조건 차이

설문조사결과에서 일관되게 드러나는 사실은 영리목적의 기관과 비영리목적의 기관이 노동조건에서 차이가 존재한다는 점이었다. 지자체 위탁기관과 비영리법인인 영리법인, 개인운영 기관에 비해 임금, 휴가사용, 근로계약서나 임금명세서 교부, 교대제 형태, 교육 등에서 모두 양호하였다. 바람직한 기관 형태에 대한 요양보호사들의 인식도 이러한 결과를 반영하고 있다.

면접조사결과를 기관 유형별로 분석한 결과에서도 임금 등의 근로조건, 다른 시설과의 연계, 요양보호사 관리 모든 측면에서 지자체 위탁기관이나 사회복지법인 기관은 영리 기관보다 나은 것으로 나타났다. 지자체 위탁기관 및 사회복지법인 기관은 좀 더 나은 임금과 근무조건을 제공하고, 법적 인원보다 더 많은 인력을 고용하거나 적절한 시설을 구비하고 있었다. 다른 기관과의 연계를 통해서도 요양보호사 노동조건을 향상시키는 곳도 있었다. 요양보호사 관리에서도 고충상담 창구나 정기적인 월례 회의를 통해 의견을 수렴해나가고 이용자와의 갈등 조정이 많이 이루어지고 있었다.

3 3 2 기관 유형에 대한 제안

모든 지자체 위탁시설과 사회복지법인 시설이 나은 상황은 아니어서 시에서 직접 운영하는 모델이 필요하다는 의견도 있었다. 또한 상대적으로 잘 운영되고 있는 기관들이 요양보호사 노동조건을 어느 정도 확보하기 위해 재정적으로 어려운 경우도 있어 제도적 지원이 필요한 상태였다.

현재는 지자체가 위탁하고 있는 경우와 사회복지법인이 직접 운영하는 경우가 별 다른 차이를 보이지 않고 있다. 지자체가 건물만을 지원해줄 뿐 운영비를 지원하는 경우는 거의 없기 때문이다. 지자체의 운영상 책임을 강화해서 보다 양질의 서비스를 제공할 수 있는 모델을 만들 필요가 있다.

IV 영양보호사 처우개선 지원 사례

- 1 국내 : J노인전문요양원
- 2 해외 : 일본 개호노동자 근로조건 개선 사례

IV **요양보호사 처우개선 지원 사례**

1 **국내 : J노인전문요양원**

1.1 **개요**

J노인전문요양원은 2008년 7월 전국 최초로 지자체가 직접 운영하고 공익성을 띤 요양원으로 개원(정원 48명)한 후 2009년 12월 증축(정원 82명)한 요양원이다. 이 요양원은 최초에는 지자체가 직접 운영하는 방식이었다가 2009년 6월부터 지자체가 설립한 재단법인이 위탁받아 운영하고 있다. 재단 위탁 후 지자체 지원이 중단되어 요양원 운영의 어려움을 겪고 있다.

1.2 **운영 현황**

○ 연혁

2008년 7월 J노인전문요양원 개원

2008년 12월 복지재단설립 및 운영 지원에 관한 조례 제정

2009년 3월 복지재단 설립 발기인 총회

2009년 5월 복지재단 설립 허가(기본재산 : J군 출연 20억원, 비영리법인)

2009년 6월 J노인복지관, J노인전문요양원, J군청소년수련관 수탁

2009년 07월 복지재단 개원

○ 직원 현황(총 46명)

원장 1명, 사무국장 1명, 요양보호사 33명, 간호사 3명, 사회복지사 1명, 조리사 2명, 영양사 1명, 위생원 1명, 물리치료사 1명, 사무원 1명, 시설관리원 1명

○ 입소 정원 : 82명(현재 입소자 중 기초생활수급자는 17명)

○ 근무 형태: 교대근무제 : 불규칙한 3교대제 운영

07~16시(8시간 근무, 1시간 휴식)

14~23시(8시간 근무, 1시간 휴식)

23~08시(8시간 근무, 1시간 휴식)

○ 임금 조건 : 요양보호사 평균 월 184만원(2013년 5월 기준)

- 2008. 7 ~ 2009. 6 : 군청 직영 체계 운영(호봉제)
- 모든 예산집행은 군청 담당 타운계에서 집행함(보조금 형태).
- 2009. 7 ~ 2010. 12 : J복지재단 설립 및 운영(모든 급여 및 4대보험 복지재단에서 집행)
- J노인전문요양원의 장기요양수입 및 본인부담금, 식비 수입, 기타 모든 수입을 재단 전출금으로 예입시킨 후 분기별로 자금배정을 신청하여 운영비로 사용함(법인전입금 형태).
- J군이 재정 전액을 지원함. 직원 호봉제 실시로 임금은 매년 2~3만원씩 인상됨. 노인요양원만이 아닌 재단 산하 모든 시설에 공통적용함. 보험공단에서 지급하는 수가는 재단의 수익금으로 통합되고, 노인요양원 운영비를 전액 재단에서 지급받는 방식임.
- 2011. 1 ~ 현재 : 독립회계로 요양원 자체운영(군 보조금, 법인전입금이 전무함)
- 재단 내 유일하게 요양원만 자체 장기요양보험 수가 수입만으로 운영되고 있음(재단 내 타 시설은 군 보조금으로 운영되고 있음).
- 2012. 1 ~ : 연봉제로 급여가 동결됨. 재단 산하 다른 시설은 호봉제가 그대로 유지됨.
- 2013년 현재 운영 상황
- 2013. 1 ~ : 난방비, 공공요금 등은 군 지원을 일부 받음. 전체 예산 18억원 중 연간 7천만원이 지원됨. 이러한 지원이 없으면 임금을 삭감해야 하는 상황임.
- 2013. 3 ~ : 요양보호사 처우개선비를 적용하면서 근로시간이 단축됨. 월 8시간 정도 시간외근로가 단축됨. 처우개선비가 10만원이지만 실질적으로는 근무시간이 줄어서 7~8만원 인하하고 실질 인상분은 2~3만원임. 근무시간 단축으로 인해 노인 서비스가 축소됨.
- 기존 요양보호사들은 월 180~185만원 수준임. 신규채용 직원은 기존과 다른 급여를 적용함. 신규채용자는 1년 계약직으로 하고, 1년 후 정규직으로 전환되지만 기존 직원들보다 연간 400만원 정도 낮은 급여가 적용됨.
- 현재는 총 운영예산 중 인건비가 76%를 차지함. 인건비가 70%를 넘어가면 운영이 어려워짐. J군 지원금은 향후 5년까지이고, 이후는 완전히 수가로만 운영해야 함. 기존 직원 급여를 동결하고, 낮은 임금을 적용하는 신규직원이 들어오면 인건비 70%를 맞출 수 있을 것이라 예상함.

재정 상황

J노인요양원의 수입 대 지출의 손익분기점은 개원 초기부터 적자로 법인 전입금 형태로 지원되며 운영되고 있다.

또한 2009년 증축으로 인한 시설장비보강, 2010년 증축에 따른 인력확보로 인해 인건비 지출이 증가하였다. 이 때문에 군 보조금이나 재단 전입금 지원 없이 자체 수입만으로는 요양원 운영이 어려운 상태이다.

2012년 추가예상 손익금은 약 70,000천원으로 부족금액이 발생하게 되었다.

표 4-1 운영 수입 지출 현황

(단위 : 천원)

항 목	2009년 (7월 ~ 12월)	2010년	2011년	2012년 (1월 ~ 6월)
운영수입금(월)	89,850	103,953	134,047	132,967
운영 수입금(년)	539,102	1,247,437	1,608,563	797,813
지출 총액(년)	782,539	1,579,367	1,635,728	812,556
손익금 계(년)	-243,437	-331,930	-27,165	-14,743

주 : 보조금 및 재단 전입금 제외

소결

○ 직영체제에서의 우월한 노동조건

J노인요양원은 국내 최초로 지자체가 직접 운영하는 방식으로 설립되었으며, 이후 지자체가 설립한 재단법인에 위탁하는 형태로 운영하고 있다. 직접 운영할 때뿐만 아니라 재단법인에 위탁한 초기까지 요양원 운영에 필요한 재정 일체를 지자체가 직접 지원하였다. 이 시기에 요양보호사에 대한 처우는 다른 운영방식의 요양원에 비해 월등히 좋았다. 영리법인이나 개인이 운영하는 요양원의 요양보호사 임금이 130~140만원, 지자체가 사회복지법인에 위탁해서 운영하는 요양원의 요양보호사 임금이 150~160만원 수준일 때 J노인요양원은 요양보호사에게 180만원 정도의 임금을 지급했다. 임금 이외의 노동조건도 다른 운영방식에 비해 우월했다. 3교대로 운영했을 뿐만 아니라 적절한 연장근무 보장을 통해 임금 인상 효과와 서비스 질 향상 효과를 거두고 있었다.

- 지자체 지원이 중단된 이후 노동조건과 서비스 후퇴
지자체 지원이 중단되고 재단 전입금도 없어지자 J노인요양원의 운영에 적신호가 켜졌다. 재정구조가 적자로 돌아서게 되고, 이에 따라 요양보호사 근무시간을 줄여서 임금을 낮추게 되었다. 또한 신규채용자에 대해서는 임금 출발선을 대폭 낮췄고, 호봉제를 통해 근속에 대해 보상해주던 임금제도를 연봉제로 전환함으로써 근속 보상을 없애게 되었다. 근무시간이 줄어들게 되면서 노인들에게 제공하는 서비스 질도 저하될 수밖에 없었다. 이런 식으로 3~4년이 지나게 되면 일반적인 지자체 위탁 요양원과 비슷하게 J노인요양원의 요양보호사 처우나 서비스 수준은 낮아질 것으로 예상된다.
- 필요한 지자체 지원액 규모
현재는 지자체가 J노인요양원에 대해 공공요금, 난방비 등의 일부(연간 7천만원 수준)를 지원하고 있다. 이를 토대로 이 요양원은 적자운영의 숨통을 틔우고 있다. 정원 82명, 요양보호사 33명, 연간 재정 18억원 규모의 요양원에 지자체가 연간 1~2억원 정도만 지원해준다면 요양보호사를 비롯한 간호사, 사회복지사 등의 임금 수준을 다른 기관보다 향상된 조건으로 운영할 수 있다는 것을 재정상황을 통해 확인할 수 있다. 이 요양원 규모를 생각했을 때 지원액 규모가 그리 큰 것은 아니다. J노인요양원의 사례를 다른 지자체에 적용하더라도 비슷한 규모의 추가 재정 소요를 예상하면 될 것이다. 즉, 요양원의 지자체 직영방식은 그리 많지 않은 재정지원으로도 가능하다는 것을 알 수 있다. 그리고 이러한 재정지원이 요양보호사 노동조건 및 서비스 질에 직접적인 영향을 미친다는 것을 J노인요양원 사례가 잘 보여준다.

2 해외 : 일본 개호노동자 근로조건 개선 사례

일본은 인구 고령화에 따른 주요 정책으로 2000년도 개호보험제도를 도입하였으며, 우리나라는 일본개호보험제도를 모델로 2008년 7월 노인장기요양보험제도를 도입하였다. 우리나라 노인장기요양보험제도는 일본개호보험을 기본 모델로 하였다는 점에서 각 나라의 사회경제적 토대가 다르다는 점을 전제로 하더라도 여러 측면에서 시사점을 가지고 있다. 특히 여기서는 장기요양기관 종사자의 처우개선을 위한 일본 정부 및 지자체 등의 활동을 소개하고자 한다.

요양종사자의 노동조건은 일본과 한국 모두 열악한 상황이다. 특히 우리나라의 노인 장기요양보험제도는 일본의 개호보험제도를 모델로 하면서, 재가요양보호사의 경우 시간단위별 보험수가에 연결된 시간급 불안정 노동으로 설계하였다. 또한 요양보호사 양성은 많이 하였으나 실제 요양 현장에서 일하고자 하는 인력은 구하기 어려운 인력난을 겪고 있는 점도 두 나라의 공통점이다.

한편 일본은 열악한 개호노동자의 노동조건으로 인해 인력부족과 제도 운영의 위기가 발생한다는 인식하에 수년전부터 개호노동자의 처우개선을 위한 법률제정 및 처우개선 교부금 지급, 후생노동성의 통달문 시달 등 다각도의 노력을 해오고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 일본은 2009년 10월부터 3년 동안 정부특별교부금을 정부 예산에 책정하여 개호직원 처우개선비를 매월 1인당 약 1.5만엔(약20만원)씩 지원하여 왔으며, 이후 2012년 개호보험법 개정에서 처우개선비를 보험수가에 포함시켜 지급하는 방식으로 전환하였다. 그 외에도 개호보험수가에서 직원배치 기준 및 교육연수 등에 가산제를 실시하여 서비스 및 고용의 질 향상을 유도하고 있으며 2004년에는 재가방문요양노동자의 노동자성 인정 및 근로기준법 준수를 위한 지침을 후생노동성이 지자체 및 개호기관에 발송한 바 있다. 이 후생노동성 지침에는 방문요양보호사의 노동자성 인정을 명확히 하고 이동시간, 교육연수시간 등을 근로시간에 포함시키는 내용이 포함되어 있다. 이어서 지난 2012년 개호보험법 개정 시 근로기준법 위반을 사업소 지정 취소의 요건으로 추가하였다.

일본은 개호노동자의 고용안정과 직장환경개선을 위한 사업의 일환으로 1992년 개호노동안정센터를 설치하여 매년 개호노동 실태를 고용 및 임금 등으로 구분해 구체적으로 조사하여 기초 자료로 활용하고 있다. 일본 정부와 지자체가 노력을 기울이고 있는 것 중의 하나가 직무향상 교육 및 승급체계 마련이다. 일부 지자체는 홈헬퍼 등 개호노동자 직무향상을 위한 교육지원을 하고 있다.

2.1 개호직원 처우개선 교부금제도

일본은 2008년 5월 28일 법률 제44호 “개호종사자 등의 인재확보를 위한 개호종사자 등의 처우개선에 관한 법률”을 제정하였다. 법조문에 “정부는 고령자 등이 안심하고 생활할 수 있는 사회를 실현하기 위해 우수한 개호인력을 확보해야 하며 이를 위해 2009년 4월 1일까지 개호종사자 등의 임금수준과 처우개선을 위해 필요한 시책을 강구한다.”고 명시되었다.¹²⁾

개호보험수가 개정도 이루어졌는데, 2009년 개호직원 처우개선을 목적으로 개호수가를 인상하는 조치를 취하고, 이에 필요한 보험료인상분은 정부가 약 4천억엔의 예산을 확보하여 보험자인 시정촌에 개호종사자처우개선 임시특례교부금으로 배분하였다. 개호직원 처우개선비로 월 평균 1인당 1.5만엔을 처우개선비로 지급하였으며 임금인상 효과는 5% 정도 기대하였다.¹³

2012년 4월 개호보험법률 개정으로 인해 개호보험수가에 편입하여 개호직원 처우개선비를 지급하는 방식으로 전환하였다.

2.2 개호노동안정센터 운영 및 실태조사

재단법인 개호노동안정센터는 ‘개호노동자의 고용관리개선 등에 관한 법률’(平成4년 법률63호)에 근거하여 만들어졌다. 이 센터는 개호노동자 확보 및 개호노동자 고용 안정 증진, 직장환경개선 등 개호노동자의 고용관리개선 등에 관한 제반 사업을 추진하고 있다. 그 일환으로 개호노동자 고용 및 복지에 관한 정보 수집·조사연구를 하고 관련 자료를 사업주, 노동자, 그 외 관련기관에 제공하고 있다.

개호노동 사업체 실태조사는 2002년부터 매년 실시하고 있다. 조사항목은 고용관리, 개별노동자의 임금, 노동시간 등의 고정항목과 그 해 특유의 문제의식, 제도상의 변화에 따른 항목 등으로 구성되어 있다. 2012년도에는 각 사업체의 지역 활동, 노동조합 유무 항목이 추가되어 이전 해와 비교, 타 조사와 비교 등이 이루어지고 있다.

12 국민건강보험공단, 2012, “장기요양 종사인력 증장기 수급전망 및 대책”

13 보건복지자원연구원, 2010, “한일 노인장기요양보험 법·제도 비교”

V 지방자치단체의 노인장기요양 관련 법적 권한과 역할

- 1 노인장기요양보험법**
- 2 노인복지법**
- 3 노동관계법령상 지방자치단체의 권한 및 역할**
- 4 지방자치단체 상호 간의 관계**
- 5 소결**

V 지방자치단체의 노인장기요양 관련 법적 권한과 역할

1 노인장기요양보험법

1.1 장기요양기관의 확충 및 설립 지원 등

지방자치단체는 노인인구 및 지역특성 등을 고려하여 장기요양급여가 원활하게 제공될 수 있도록 충분한 수의 장기요양기관을 확충하고 장기요양기관의 설립을 지원하여야 한다.

법 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등) ① 국가 및 지방자치단체는 노인이 일상생활을 혼자서 수행할 수 있는 온전한 심신상태를 유지하는데 필요한 사업(이하 “노인성질환예방사업”이라 한다)을 실시하여야 한다.
② 국가는 노인성질환예방사업을 수행하는 지방자치단체 또는 「국민건강보험법」에 따른 국민건강보험공단(이하 “공단”이라 한다)에 대하여 이에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.
③ 국가 및 지방자치단체는 노인인구 및 지역특성 등을 고려하여 장기요양급여가 원활하게 제공될 수 있도록 충분한 수의 장기요양기관을 확충하고 장기요양기관의 설립을 지원하여야 한다.
④ 국가 및 지방자치단체는 장기요양급여가 원활히 제공될 수 있도록 공단에 필요한 행정적 또는 재정적 지원을 할 수 있다.

1.2 장기요양기본계획에 따른 세부시행계획의 수립

지방자치단체의 장은 보건복지부장관이 수립한 장기요양기본계획에 따라 세부시행계획을 수립해야 한다. 세부시행계획은 장기요양기본계획을 보다 구체화하는 것이므로 장기요양기본계획에 들어가야 할 내용, 즉 1. 연도별 장기요양급여 대상인원 및 재원조달 계획, 2. 연도별 장기요양기관 및 장기요양전문인력 확충 방안, 3. 그 밖에 노인 등의 장기요양에 관한 사항으로서 대통령령이 정하는 장기요양급여의 수준 향상 방안, 장기요양급여의 실시에 필요한 사항이 세부시행계획에도 구체적인 형태로 들어가야 한다.

법 제6조(장기요양기본계획) ① 보건복지부장관은 노인 등에 대한 장기요양급여를 원활하게 제공하기 위하여 5년 단위로 다음 각 호의 사항이 포함된 장기요양기본계획을 수립·시행하여야 한다.
1. 연도별 장기요양급여 대상인원 및 재원조달 계획
2. 연도별 장기요양기관 및 장기요양전문인력 확충 방안
3. 그 밖에 노인 등의 장기요양에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 장기요양기본계획에 따라 세부시행계획을 수립·시행하여야 한다.

장기요양기관의 지정

시장·군수·구청장은 장기요양기관의 지정 권한을 가진다. 다만 장기요양기관이 일정한 시설 및 인력을 갖추어 지정신청서를 제출한 경우에는 지정서를 발급해야 하기 때문에 시장·군수·구청장은 당해 장기요양기관의 지정 여부에 재량권을 행사하기가 어렵다. 시장·군수·구청장의 재량권은 당기요양기관을 신청하는 자가 시행규칙 제23조 제1항, 제2항에 따른 시설 및 인력을 보유하고 있는지 여부에 대한 확인에만 미친다.

법 제31조(장기요양기관의 지정) ① 장기요양기관을 설치·운영하고자 하는 자는 소재지를 관할 구역으로 하는 시장·군수·구청장으로부터 지정을 받아야 한다.
 ② 제1항에 따라 장기요양기관으로 지정받고자 하는 자는 보건복지부령으로 정하는 장기요양에 필요한 시설 및 인력을 갖추어야 한다.
 ③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 장기요양기관을 지정한 때 지체 없이 지정 명세를 공단에 통보하여야 한다.
 ④ 장기요양기관의 지정절차와 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

재가장기요양기관의 설치 신고 수리

시장·군수·구청장은 재가장기요양기관의 설치 신고에 대해 수리 권한을 가진다. 그러나 당해 권한 역시 지정 권한과 마찬가지로 시설 및 인력을 갖추었는지 여부에 대한 확인에만 미치므로 시장·군수·구청장이 시설 및 인력 기준을 충족한 재가장기요양기관에 대해 다른 사유로 신고를 반려할 수는 없다.

법 제32조(재가장기요양기관의 설치) ① 제23조제1항제1호의 재가급여 중 어느 하나 이상에 해당하는 장기요양급여를 제공하고자 하는 자는 시설 및 인력을 갖추어 재가장기요양기관을 설치하고 시장·군수·구청장에게 이를 신고하여야 한다. 신고를 받은 시장·군수·구청장은 신고 명세를 공단에 통보하여야 한다.
 ② 제1항 전단에 따라 설치의 신고를 한 재가장기요양기관은 장기요양기관으로 본다.
 ③ 의료기관이 아닌 자가 설치·운영하는 재가장기요양기관은 방문간호를 제공하는 경우 방문간호의 관리책임자로서 간호사를 둔다.
 ④ 제1항에 따른 시설 및 인력기준, 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

장기요양기관의 변경 신고 수리

장기요양기관이 장기요양기관의 명칭, 소재지, 법인대표자 등의 주요 시설 및 인력 현황을 변경하는 경우에는 이를 신고해야 하는데 당해 신고를 수리하는 권한은 시장·군수·구청장이 가진다. 그러나 당해 신고는 사실 변경에 관한 통보의 의미를 가지

기 때문에 시장·군수·구청장의 수리 권한은 신고 내용을 확인하는 수준에서 의미를 가진다.

법 제33조(장기요양기관의 시설·인력에 관한 변경) 장기요양기관은 시설 및 인력 중 보건복지부령이 정하는 중요한 사항을 변경하는 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고를 받은 시장·군수·구청장은 지체 없이 변경 명세를 공단에 통보하여야 한다.

16

장기요양기관의 폐업 등 신고 수리

장기요양기관이 폐업하거나 휴업하고자 할 때에는 폐업이나 휴업 예정일 전 30일까지 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고를 받은 시장·군수·구청장은 폐업이나 휴업으로 인하여 장기요양급여에 대한 중대한 차질이 우려되는 때에는 폐업 또는 휴업 철회를 권고하거나 그 밖의 다른 조치를 강구하여야 하는데 이는 현재 장기요양급여를 받고 있는 수급권자에게 지속적인 장기요양급여를 제공하기 위함이다.

법 제36조(장기요양기관의 폐업 등 신고) ① 장기요양기관은 폐업하거나 휴업하고자 하는 경우 폐업이나 휴업 예정일 전 30일까지 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고를 받은 시장·군수·구청장은 지체 없이 신고 명세를 공단에 통보하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 폐업 또는 휴업신고를 접수한 경우 인근지역에 대체 장기요양기관이 없는 경우 등 장기요양급여에 중대한 차질이 우려되는 때 장기요양기관의 폐업 또는 휴업 철회를 권고하거나 그 밖의 다른 조치를 강구하여야 한다.

③ 시장·군수·구청장은 「노인복지법」 제43조에 따라 노인의료복지시설 등(장기요양기관이 운영하는 시설인 경우에 한한다)에 대하여 사업정지 또는 폐지 명령을 하는 경우 지체 없이 공단에 그 내용을 통보하여야 한다.

④ 재가장기요양기관의 장은 재가장기요양기관의 폐업 또는 휴업을 하고자 하는 때 시장·군수·구청장에게 이를 신고하여야 한다. 신고를 받은 시장·군수·구청장은 신고 명세를 지체 없이 공단에 통보하여야 한다.

⑤ 장기요양기관 또는 재가장기요양기관의 장은 제1항 및 제4항에 따라 폐업 또는 휴업 신고를 할 때 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 장기요양급여 제공 자료를 공단으로 이관하여야 한다. 다만, 휴업 신고를 하는 장기요양기관 또는 재가장기요양기관의 장이 휴업 예정일 전까지 공단의 허가를 받은 경우에는 장기요양급여 제공 자료를 직접 보관할 수 있다.

17

장기요양기관 지정의 취소 등

시장·군수·구청장은 일정한 사유(장기요양기관이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우, 법에서 정한 시설 및 인력기준에 적합하지 아니한 경우, 장기요양급여의 제공을 거부한 경우, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 재가 및 시설 급여 비용을 청구한 경우, 공단 또는 시장·군수·구청장의 질문·검사 및 자료의 제출 요구를 거부·방해하거나 거짓으로 보고하거나 거짓 자료를 제출한 경우, 장기요양기관의

종사자가 수급자에 대한 보호 및 치료를 소홀히 하는 경우 등)가 발생하면 장기요양 기관에 대한 지정을 취소하거나(시설의 경우), 영업정지 또는 폐쇄 명령을 할 수 있다(재가기관의 경우). 또한 법령에는 명시되어 있지 않으나 시장·군수·구청장은 당해 권한에 근거하여 사유 발생 여부를 확인하기 위해 장기요양기관을 조사할 수 있다. 당해 권한은 노인장기요양보험법에서 정한 지방자치단체의 권한 중 가장 큰 권한으로서 지방자치단체는 당해 권한을 행사하여 장기요양기관을 관리, 감독할 수 있다. 지정이 취소되거나 폐쇄 명령을 받은 장기요양기관은 최소 2개월, 최대 1년의 범위에서 재지정, 재신고가 금지된다.

예컨대 장기요양기관의 장이 친인척 등을 요양보호사로 등록하여 실제 근무하는 것처럼 지정을 받거나 신고를 하고 당해 요양보호사가 근무하는 것처럼 하여 급여비용을 청구한 경우(법 제37조 제1항 제1호, 제4호), 또는 시설에서 생활하는 수급자들에게 제대로 된 식사를 제공하지 않는 경우(법 제37조 제1항 제6호 다목) 시장·군수·구청장은 장기요양기관에 대한 지정을 취소하거나 영업정지 또는 폐쇄를 명령할 수 있다. 한편 지정이 취소되거나 폐쇄명령을 받은 자가 재지정, 재신고 기간 내에 가족 등의 명의를 이용하여 새롭게 지정 신청을 하거나 신고를 한 때에 시장·군수·구청장은 사실상 재지정, 재신고로 파악하여 지정을 거부하거나 신고를 반려할 수 있다.

비용의 부담

법 제58조 제2항에 따라 지방자치단체는 의료급여수급권자의 장기요양급여비용 등을 국가와 분담한다. 대상이 국민기초생활 보장법에 따른 수급자 등 의료급여법에서 정하는 의료급여수급권자로 한정되어 있다는 점이 특이하다. 그렇기 때문에 지방자치단체가 일반 수급권자나 장기요양기관, 요양보호사에 대한 비용을 지원할 수 있는지 의문이 들 수 있다. 그러나 뒤에서 보는 바와 같이, 법 제58조 제2항은 지방자치단체가 의무적으로 부담해야 할 최소한의 비용을 정한 것이라고 해석되어야 하고 기타의 지원이나 비용 부담을 금지하는 것으로 해석되어서는 안 된다.

법 제58조(국가의 부담) ① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원한다.

② 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 의료급여수급권자의 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담하여야 할 비용(제40조제1항 단서 및 제3항제1호에 따라 면제 및 감경됨으로 인하여 공단이 부담하게 되는 비용을 포함한다) 및 관리운영비의 전액을 부담한다.

③ 제2항에 따라 지방자치단체가 부담하는 금액은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 특별시·광역시·도와 시·군·구가 부담한다.

④ 제2항 및 제3항에 따른 지방자치단체의 부담액 부과, 징수 및 재원관리, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

19

질문 및 검사

시장·군수·구청장은 장기요양기관을 상대로 장기요양급여와 관련된 자료의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 질문을 하게 하거나 관계 서류를 검사하게 할 수 있다.

법 제61조(보고 및 검사) ① 보건복지부장관 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 보수·소득이나 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 사항의 보고 또는 자료의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 관계인에게 질문을 하게 하거나 관계 서류를 검사하게 할 수 있다.

1. 장기요양보험가입자
2. 피부양자
3. 의료급여수급권자

② 보건복지부장관 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 장기요양급여의 제공 명세 등 장기요양급여에 관련된 자료의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 관계인에게 질문을 하게 하거나 관계 서류를 검사하게 할 수 있다.

1. 장기요양기관
2. 장기요양급여를 받은 자

③ 제1항 및 제2항의 경우에 소속 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

2

노인복지법

21

노인재활요양사업의 실시

지방자치단체는 노인을 위한 재활요양사업을 실시할 수 있으며 이를 위해 노인복지시설에 전문인력 및 장비를 지원할 수 있고 노인재활요양을 위한 프로그램을 개발, 보급하여야 한다.

법 제30조(노인재활요양사업) ① 국가 또는 지방자치단체는 신체적·정신적으로 재활요양을 필요로 하는 노인을 위한 재활요양사업을 실시할 수 있다.

② 제1항의 노인재활요양사업의 내용 및 기타 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

지방자치단체는 노인의료복지시설로서 노인요양시설과 노인요양공동생활가정을 설치할 수 있다. 그런데 노인장기요양보험법 제23조 제2항 및 노인장기요양보험법 시행령 제10조에 따라 당해 노인요양시설과 노인요양공동생활가정이 장기요양기관으로 지정될 수 있으므로¹⁴ 지방자치단체는 시설급여를 제공하는 장기요양기관을 설치할 수 있다고 할 것이다. 마찬가지로 지방자치단체는 재가노인복지시설을 설치할 수 있는데 당해 재가노인복지시설 역시 장기요양기관으로 지정될 수 있으므로 지방자치단체는 재가급여를 제공하는 장기요양기관을 설치할 수 있다고 할 것이다. 이 경우 당해 설치, 운영에 소요되는 비용은 지방자치단체가 부담한다.

특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 요양보호사교육기관에 대한 지정 권한을 가진다. 당해 지정 권한은 노인장기요양보험법에서 정하는 장기요양기관에 대한 지정 권한보다 더욱 강력하다. 왜냐하면 요양보호사교육기관의 지정을 받으려는 자가 지정기준을 충족한 때에도 요양보호사교육기관의 지역별 분포와 요양보호사의 수요 등을 고려하여 지정을 하지 않을 수 있기 때문이다. 따라서 시·도지사는 당해 권한을 행사하여 요양보호사교육기관을 관리할 수 있다. 그러나 요양보호사교육기관이 이미 포화상태인데다가 지역별 분포나 요양보호사 수요를 이유로 해 지정 취소를 할 수는 없다는 점에서 당해 권한은 사실상 무력화된 것으로 판단된다.

한편 시·도지사는 요양보호사교육기관에 일정한 사유(거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 요양보호사교육기관으로 지정을 받은 경우, 지정기준에 적합하지 아니하게 된

14

제10조(장기요양기관의 종류 및 기준) 법 제23조제2항에 따라 장기요양급여를 제공할 수 있는 장기요양기관의 종류 및 기준은 다음 각 호와 같다.

1. 재가급여를 제공할 수 있는 장기요양기관

가. 「노인복지법」 제38조에 따른 재가노인복지시설로서 법 제31조에 따라 지정받은 장기요양기관

나. 법 제32조에 따라 설치한 재가장기요양기관

2. 시설급여를 제공할 수 있는 장기요양기관

가. 「노인복지법」 제34조제1항제1호에 따른 노인요양시설로서 법 제31조에 따라 지정받은 장기요양기관

나. 「노인복지법」 제34조제1항제2호에 따른 노인요양공동생활가정으로서 법 제31조에 따라 지정받은 장기요양기관

경우, 교육과정을 1년 이상 운영하지 아니하는 경우, 정당한 사유 없이 보고 또는 자료 제출을 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우 또는 조사, 검사를 거부, 방해하거나 기피한 경우)가 발생한 때에는 지정을 취소할 수 있다.

법 제39조의3(요양보호사교육기관의 지정 등) ① 시·도지사는 요양보호사의 양성을 위하여 보건복지부령으로 정하는 지정기준에 적합한 시설을 요양보호사교육기관으로 지정·운영하여야 한다.

② 시·도지사는 요양보호사교육기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 사업의 정지를 명하거나 그 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우 지정을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 요양보호사교육기관으로 지정을 받은 경우
2. 제1항에 따른 지정기준에 적합하지 아니하게 된 경우
3. 교육과정을 1년 이상 운영하지 아니하는 경우
4. 정당한 사유 없이 제42조에 따른 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 거짓으로 한 경우 또는 조사·검사를 거부·방해하거나 기피한 경우

③ 시·도지사는 제2항에 따라 지정취소를 하는 경우 청문을 실시하여야 한다.

④ 제1항에 따른 요양보호사교육기관의 지정절차, 제2항에 따른 행정처분의 세부적인 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

24

요양보호사 자격 취소

시·도지사는 노인을 위하여 급여된 금품을 그 목적 외의 용도로 사용하는 등 요양보호사에게 법령에서 정하는 일정한 사유가 발생한 경우에는 요양보호사 자격을 취소할 수 있다. 요양보호사에 대한 자격 취소는 개인의 권리를 박탈한다는 의미에서 엄격하게 행사되어야 하지만 당해 권한을 통해 요양보호사 자격을 취득한 후 영리 목적으로 장기요양기관을 운영하는 기관장과 실제 일은 하지 아니하고 자격증만을 대여하는 그 가족을 일정 부분 통제할 수 있을 것으로 판단된다.

법 제39조의14(요양보호사 자격의 취소) ① 시·도지사는 요양보호사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 자격을 취소할 수 있다. 다만, 제1호부터 제3호까지의 경우 자격을 취소하여야 한다.

1. 제39조의13 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우
2. 제39조의9를 위반하여 제55조의2부터 제55조의4까지의 규정에 따른 처벌을 받은 경우
3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 자격증을 취득한 경우
4. 영리를 목적으로 노인 등에게 불필요한 요양서비스를 알선·유인하거나 이를 조장한 경우
5. 자격증을 대여·양도 또는 위조·변조한 경우

② 시·도지사는 제1항에 따라 요양보호사의 자격을 취소하는 경우 청문을 실시하여야 한다.

③ 제1항의 자격취소의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

25

노인복지시설 등에 대한 조사 및 감독

지방자치단체의 장은 노인복지시설이나 요양보호사교육기관을 설치, 운영하는 자

로 하여금 당해 시설 또는 사업에 관하여 필요한 보고를 하게 하거나 관계 공무원으로 하여금 당해 시설 또는 사업의 운영상황을 조사하게 하거나 장부 기타 관계서류를 검사하게 할 수 있다. 또한 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정하는 때에는 관계공무원 또는 노인복지상담원으로 하여금 노인복지시설 등에 출입하여 노인 또는 관계인에 대하여 필요한 조사를 하거나 질문을 하게 할 수 있다. 이러한 권한을 토대로 지방자치단체의 장은 장기요양기관 중 노인복지법에 따른 재가노인복지시설과 노인의료복지시설을 조사, 감독할 수 있다. 다만 당해 조항에 감독은 노인장기요양보험법에서 정하는 전체 장기요양기관 중 노인복지법에 따라 설치된 노인의료복지시설과 재가노인복지시설에 한정된다고 할 것이다.

법 제39조의11(조사 등) ① 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 필요하다고 인정하는 때에는 관계공무원 또는 노인복지상담원으로 하여금 노인복지시설과 노인의 주소·거소, 노인의 고용장소 또는 제39조의9의 금지행위를 위반할 우려가 있는 장소에 출입하여 노인 또는 관계인에 대하여 필요한 조사를 하거나 질문을 하게 할 수 있다.

② 경찰청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 실종노인의 발견을 위하여 필요한 때에는 보호시설의 장 또는 그 종사자에게 필요한 보고 또는 자료제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 보호시설에 출입하여 관계인 또는 노인에게 대하여 필요한 조사 또는 질문을 하게 할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 경우 관계공무원, 노인복지상담원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 노인 또는 관계인에게 내보여야 한다. <개정 2007.8.3>

④ 제3항에 따른 증표의 내용·형식 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제42조(감독) ① 복지실시기관은 제31조의 규정에 의한 노인복지시설 또는 제39조의3제1항에 따른 요양보호사 교육기관을 설치·운영하는 자로 하여금 당해 시설 또는 사업에 관하여 필요한 보고를 하게 하거나 관계공무원으로 하여금 당해 시설 또는 사업의 운영상황을 조사하게 하거나 장부 기타 관계서류를 검사하게 할 수 있다.

② 제31조의 규정에 의한 노인복지시설을 설치·운영하는 자는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 매년도 입소자 또는 이용자 현황 등에 관한 자료를 복지실시기관에 제출하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의하여 조사·검사를 행하는 자는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

재가노인복지시설 및 노인의료복지시설에 대한 사업 정지 및 폐지 명령

지방자치단체의 장은 재가노인복지시설이나 노인의료복지시설에 일정한 사유가 발생한 때에는 사업의 정지나 폐지를 명령할 수 있다. 그러나 당해 사업의 정지 및 폐지 명령 사유는 노인장기요양보험법에서 정하는 장기요양기관에 대한 영업 정지 및 폐쇄 명령 사유보다 협소하다는 점에서 실익이 없는 것으로 판단된다.

법 제43조(사업의 정지 등) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 노인주거복지시설 또는 노인의료복지시설이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 사업의 정지 또는 폐지를 명할 수 있다.

1. 제33조제3항 또는 제35조제3항에 따른 시설 등에 관한 기준에 미달하게 된 때
2. 제41조의 규정에 위반하여 수탁을 거부한 때
3. 정당한 이유없이 제42조의 규정에 의한 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 허위로 한 때 또는 조사·검사를 거부·방해하거나 기피한 때
4. 제46조제5항의 규정에 위반한 때
5. 삭제 <2007.8.3>

② 시장·군수·구청장은 노인여가복지시설 또는 재가노인복지시설이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 사업의 정지 또는 폐지를 명할 수 있다.

1. 제37조제3항 또는 제39조제3항의 시설 등에 관한 기준에 미달하게 된 때
2. 제41조의 규정에 위반하여 수탁을 거부한 때(재가노인복지시설의 경우에 한한다)
3. 정당한 이유없이 제42조의 규정에 의한 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 허위로 한 때 또는 조사·검사를 거부·방해하거나 기피한 때
4. 제46조제7항의 규정에 위반한 때
5. 삭제 <2007.8.3>

③ 제1항 내지 제2항의 규정에 의한 행정처분의 세부적인 기준은 위반의 정도 등을 참작하여 보건복지부령으로 정한다.

노인의료복지시설과 재가노인복지시설의 설치, 운영에 소요되는 비용 보조

앞서 본 바와 같이 노인복지법에서 정하는 노인의료복지시설과 재가노인복지시설은 장기요양기관으로 지정될 수 있다. 한편 노인복지법은 지방자치단체가 당해 노인의료복지시설과 재가노인복지시설의 설치, 운영에 소요되는 비용을 보조할 수 있도록 정하고 있다. 따라서 지방자치단체는 간접적으로 장기요양기관의 설치, 운영에 소요되는 비용을 보조할 수 있다고 할 것이다. 이러한 경우 지방자치단체는 당해 노인복지시설의 운영실적을 고려하여 차등하여 보조할 수 있다. 다만 당해 조항에 근거한 설치, 운영비 보조는 노인장기요양보험법에서 정하는 전체 장기요양기관 중 노인복지법에 따라 설치된 노인의료복지시설과 재가노인복지시설에 한정되는 것으로 해석된다. 더 나아가 노인복지법 시행령 제24조 제2항이 지방자치단체가 노인복지시설의 설치, 운영에 소요되는 비용을 보조하는 경우의 부담비율은 보조금 관리에 관한 법률 시행령 별표1이 정하는 바에 의하도록 하고 있는데, 당해 별표1은 재가노인복지시설의 설치, 운영에 대한 보조만을 규정하고 있다.

법 제47조(비용의 보조) 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있다.

시행령 제24조(비용의 보조) ① 법 제47조의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 설치·운영에 소요되는 비용을 보조할 수 있는 노인복지시설은 다음 각 호와 같다.

1. 법 제32조제1항에 따른 노인주거복지시설
2. 법 제34조제1항제1호·제2호에 따른 노인요양시설·노인요양공동생활가정
3. 법 제36조제1항 각호의 규정에 의한 노인여가복지시설
4. 법 제38조제1항 각호의 규정에 의한 재가노인복지시설
5. 법 제39조의5제1항 및 제2항에 따른 노인보호전문기관

② 국가 또는 지방자치단체가 법 제47조의 규정에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 소요되는 비용을 보조하는 경우의 부담비율은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표 10이 정하는 바에 의한다.

③ 제1항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 노인복지시설의 운영에 소요되는 비용을 보조하는 때에는 「사회복지사업법」 제43조의2에 따른 시설평가의 결과 등 당해 노인복지시설의 운영실적을 고려하여 차등하여 보조할 수 있다.

28 국·공유재산의 대부 등

지방자치단체는 노인보건복지 관련 연구시설이나 사업의 육성을 위하여 국공유재산을 무상으로 대부하거나 사용, 수익하게 할 수 있다. 요양보호사를 위한 지방자치단체의 센터 설치 및 운영은 이 조항에 근거하여 이루어질 수 있는 것으로 해석된다.

법 제54조(국·공유재산의 대부 등) 국가 또는 지방자치단체는 노인보건복지관련 연구시설이나 사업의 육성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 국유재산법 또는 지방재정법의 규정에 불구하고 국·공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.

3 노동관계법령상 지방자치단체의 권한 및 역할

31 고용정책 기본법 등

고용정책 기본법 제6조는 고용정책에서 국가와 지방자치단체의 시책을 정하고 있다. 국가는 고용안정 및 고용평등 증진에 관한 사항 등에 관하여 시책을 수립, 시행해야 하고 지방자치단체는 수립된 국가 시책과 지역 노동시장의 특성을 고려하여 지역 주민의 고용촉진과 지역주민에게 적합한 직업의 소개 등에 관한 시책을 수립, 시행하도록 노력해야 한다. 직업안정법 역시 지방자치단체의 장을 통한 직업소개와 가능성을 열어 두고 있다.

고용정책 기본법 제6조 (국가와 지방자치단체의 시책) ① 국가는 다음 각 호의 사항에 관하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

1. 국민 각자의 능력과 적성에 맞는 직업의 선택과 인력수급의 불일치 해소를 위한 고용·직업 및 노동시장 정보의 수집·제공에 관한 사항과 인력수급 동향·전망에 관한 조사·공표에 관한 사항
2. 근로자의 전 생애에 걸친 직업능력개발과 산업에 필요한 기술·기능 인력을 양성하기 위한 직업능력개발훈련 및 기술자격 검정에 관한 사항
3. 근로자의 실업 예방, 고용안정 및 고용평등 증진에 관한 사항
4. 산업·직업·지역 간 근로자 이동의 지원에 관한 사항
5. 실업자의 실업기간 중 소득지원과 취업촉진을 위한 직업소개·직업지도·직업훈련, 보다 나은 일자리로 재취업하기 위한 불안전 취업자의 경력개발 및 비경제활동 인구의 노동시장 참여 촉진에 관한 사항
6. 학력·경력의 부족, 고령화, 육체적·정신적 장애, 실업의 장기화, 국외로부터의 이주 등으로 인하여 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 자와 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 등(이하 “취업취약계층”이라 한다)의 고용촉진에 관한 사항
7. 사업주의 일자리 창출, 인력의 확보, 고용유지 등의 지원 및 인력부족의 예방에 관한 사항
8. 지역 고용창출 및 지역 노동시장의 활성화를 위한 지역별 고용촉진에 관한 사항
9. 제1호부터 제8호까지의 사항에 관한 시책 추진을 위한 각종 지원금, 장려금, 수당 등 지원에 관한 제도의 효율적인 운영에 관한 사항
10. 제1호부터 제8호까지의 사항에 관한 시책을 효과적으로 시행하기 위하여 하는 구직자 또는 구인자(求人者)에 대한 고용정보의 제공, 직업소개·직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 업무(이하 “고용서비스”라 한다)의 확충 및 민간 고용서비스시장의 육성에 관한 사항
11. 그 밖에 노동시장의 효율성 및 건전성을 높이는 데 필요한 사항

② 국가는 제1항에 따른 시책을 수립·시행하는 경우에 기업경영기반의 개선, 경제·사회의 균형 있는 발전, 국토의 균형 있는 개발 등의 시책을 종합적으로 고려하여야 하며, 고용기회를 늘리고 지역 간 불균형을 시정하며 중소기업을 우대할 수 있도록 하여야 하고, 차별적 고용관행 등 근로자가 능력을 발휘하는 데에 장애가 되는 고용관행을 개선하도록 노력하여야 한다.

③ 지방자치단체는 제1항에 따라 수립된 국가 시책과 지역 노동시장의 특성을 고려하여 지역주민의 고용촉진과 지역주민에게 적합한 직업의 소개, 직업훈련의 실시 등에 관한 시책을 수립·시행하도록 노력하여야 한다.

④ 국가는 제3항에 따른 시책을 수립·시행하는 지방자치단체에 필요한 지원을 할 수 있다.

직업안정법 제4조의2 (지방자치단체의 국내 직업소개 업무 등)

① 지방자치단체의 장은 필요한 경우 구인자·구직자에 대한 국내 직업소개, 직업지도, 직업정보제공 업무를 할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 업무를 수행하는 데에 필요한 전문인력을 둘 수 있다.

③ 고용노동부장관은 제3조에 따른 업무를 원활하게 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 지방자치단체의 장과 공동으로 구인자·구직자에 대한 국내 직업소개, 직업지도, 직업정보제공 업무를 할 수 있다. [개정 2010.6.4 제10339호(정부조직법)] [[시행일 2010.7.5]]

④ 지방자치단체의 장이 제1항에 따라 구인자·구직자에 대한 국내 직업소개 업무 등을 수행하는 경우에 관하여는 제2장(제5조 및 제7조는 제외한다)을 준용한다.

근로복지기본법에는 지방자치단체의 책무로서 근로자의 복지증진이 이루어질 수 있도록 노력할 의무, 근로복지사업에 필요한 재원의 조성 노력 의무, 세제 지원 의무, 근로복지시설 설치 운영 노력 의무 등이 규정되어 있다.

법 제4조 (국가 또는 지방자치단체의 책무)

국가 또는 지방자치단체는 근로복지정책을 수립·시행하는 경우 제3조의 근로복지정책의 기본원칙에 따라 예산·기금·세제·금융상의 지원을 하여 근로자의 복지증진이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

제7조 (재원의 조성 등)

① 국가 또는 지방자치단체는 이 법에 따른 근로복지사업에 필요한 재원(財源)의 조성에 적극 노력하여야 한다.

제13조 (세제 지원)

국가 또는 지방자치단체는 이 법에 따른 주거안정·생활안정·재산형성, 근로복지시설 및 근로복지진흥기금의 설치·운영, 우리사주제도 및 사내근로복지기금제도의 활성화 등 근로자의 복지증진을 위하여 조세에 관한 법률에서 정하는 바에 따라 세제상의 지원을 할 수 있다.

제28조 (근로복지시설 설치 등의 지원)

① 국가 또는 지방자치단체는 근로자를 위한 복지시설(이하 “근로복지시설”이라 한다)의 설치·운영을 위하여 노력하여야 한다.

제86조 (국가 또는 지방자치단체의 지원)

국가 또는 지방자치단체는 선택적 복지제도, 근로자지원프로그램, 성과 배분, 발명·제안 등에 대한 보상을 활성화 하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

4 지방자치단체 상호 간의 관계

4 1 문제의 제기

앞서 본 바와 같이 노인장기요양보험법에 따른 장기요양기관의 지정 취소, 영업정지 및 폐쇄명령, 장기요양급여에 관련된 자료 제출 명령이나 질문 등의 권한은 시장·군수·구청장에게 있다. 그런데 지방자치법 제2조는 지방자치단체의 종류를 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도와 2. 시·군·구로 나누고 있으므로 서울특별시장은 위 권한을 행사할 수 없다. 그렇다면 당해 시장·군수·구청장의 권한에 대해 서울특별시가 개입할 여지는 없는 것일까. 이와 관련하여 지방자치단체 간의 관계가 문제가 된다.

4 2 지방자치법 제167조의 내용

지방자치법 제167조 제1항은 “지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.”고 규정하고 있는데 이는 시·군 및 자치구의 기관위임사무에 대해 시·도지사가 지도 감독을 할 수 있다는 의미이다.

따라서 노인장기요양기관의 관리에 관한 사무의 성격이 자치사무인지 아니면 기관 위임사무인지 여부가 문제가 된다.

4 3 노인장기요양기관에 관한 사무의 성격

4 3 1 판례

대법원 2006. 7. 28. 선고 2004다759 판결은 “지방자치단체의 장이 처리하고 있는 사무가 기관위임사무에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그에 관한 법규의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임 귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단하여야 한다. 부랑인선도시설 및 정신질환자요양시설의 지도·감독사무에 관한 법규의 규정 형식과 취지가 보건사회부장관 또는 보건복지부장관이 위 각 시설에 대한 지도·감독권한을 시장·군수·구청장에게 위임 또는 재위임하고 있는 것으로 보이는 점, 위 각 시설에 대한 지도·감독사무가 성질상 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 것인 점, 위 각 시설에 대한 대부분의 시설 운영비 등의 보조금을 국가가 부담하고 있는 점, 장관이 정기적인 보고를 받는 방법으로 최종적인 책임을 지고 있는 것으로 보이는 점 등을 종합하여, 부랑인선도시설 및 정신질환자요양시설에 대한 지방자치단체장의 지도·감독사무를 보건복지부장관 등으로부터 기관위임된 국가사무로 판단한 사례.”라고 판시하고 있다.

4 3 2 노인장기요양보호법의 내용 및 취지

노인장기요양보호법(이하 ‘법’이라 한다) 제6조 제1항에 “보건복지부장관은 노인 등에 대한 장기요양급여를 원활하게 제공하기 위하여 5년 단위로 다음 각 호의 사항이 포함된 장기요양기본계획을 수립·시행하여야 한다.”, 제7조 제1항에 “장기요양보험 사업은 보건복지부장관이 관장한다.”고 규정되어 있어 법은 노인장기요양에 관한 사무에 관해 최종적으로 보건복지부장관이 책임이 지는 취지로 명시한 것으로 보인다. 법 제31조 제1항에 “장기요양기관을 설치·운영하고자 하는 자는 소재지를 관할 구역으로 하는 시장·군수·구청장으로부터 지정을 받아야 한다.”고 규정되어 장기요양기관의 지정이 자치단체장에 일임된 것 같이 보이지만, 같은 조 제3항에 “시장·군수·구청장은 제1항에 따라 장기요양기관을 지정한 때 지체 없이 지정 명세를 공단에 통보하여야 한다.”고 규정되어 일정한 개입도 염두해 두고 있는 것으로 해석된다.

노인장기요양기관의 지정 및 관리는 노인들의 복지와 관련된 사무로서 지방자치단체의 상황에 따라 달리 처리되어야 하는 사무가 아닌 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무라고 할 것이다. 법 제8조 제1항은 “공단은 장기요양사업에 사용되는 비용에 충당하기 위하여 장기요양보험료를 징수한다.”고 규정하고 있고 같은 조 제2항은 “제1항에 따른 장기요양보험료는 「국민건강보험법」 제69조에 따른 보험료와 통합하여 징수한다. 이 경우 공단은 장기요양보험료와 건강보험료를 구분하여 고지하여야 한다.”고 규정하고 있어 사무의 경비를 최종적으로 국가가 부담한다고 할 수 있다.

4 3 3 소결

법의 규정형식, 취지, 사무의 성질, 비용부담자 등을 종합하여 볼 때 노인장기요양기관의 지정 관리에 관한 사무는 기관위임사무라고 할 것이다. 따라서 이에 관한 시장·군수·구청장의 사무를 1차로 시·도지사가, 2차로 주무부장관이 지도·감독을 할 수 있을 것으로 보인다.

4 4 지도·감독의 방법

시·도지사는 지도 감독의 방법으로 지침을 내릴 수 있을지가 문제 된다.

4 4 1 판례

대법원 2013. 2. 15. 선고 2010도11281 판결은 “행정안전부장관은 공무원노동조합의 통합 및 상급단체 가입 여부를 결정하기 위한 이 사건 총투표와 관련하여 예상되는 소속 공무원의 복무규정 등 관련 법령의 위반행위에 대한 지도·감독의 강화를 권고하는 취지의 복무관리 지침을 각 지방자치단체에 통보한 후, 공소외인을 비롯한 행정안전부 소속 공무원들을 각 지방자치단체에 파견하여 복무규정 위반사태가 있는지를 점검하도록 한 사실, 공소외인은 그 지시에 따라 송파구청에 파견되어 점검하던 중 노조사무실 외의 장소에 투표함이 설치된 것을 발견하고 사진 촬영을 하다가 피고인들로부터 공소사실 기재와 같이 그 직무집행을 방해받은 사실을 알 수 있다. 행정안전부장관이 이 사건 총투표와 관련하여 공무원 복무관리 지침을 정한 취지는 공무원의 복무에 관한 사무를 관장하는 기관으로서 이 사건 총투표 과정에서 발생할 수 있는 복무규정 등 위반 사태를 미연에 방지하려는 데에 있는바, 위 지침을 각 지방자치단체에 통보한 행위는 지방자치법 제166조 제1항의 지방자치단체의 사무에 관

한 권고 또는 지도에 해당하는 것으로 행정안전부장관의 권한 범위 내에 속하는 행위라고 봄이 타당하다. 그리고 행정안전부장관이 위 복무관리 지침을 통해 각 지방자치단체에 권고 또는 지도한 사항이 제대로 이행되는지를 확인하기 위하여 그 소속 공무원들을 각 지방자치단체에 파견하여 복무규정의 위반 사례 등이 있는지 점검하도록 한 것은, 그것이 지방공무원에 대한 직접적인 지휘·감독을 의미하는 것이 아닌 이상 위와 같은 권한에 수반되는 행위로 보아야 할 것이다. 따라서 공소외인이 행정안전부장관의 지시에 따라 이 사건 점검행위를 한 것은 적법한 공무집행에 해당한다고 볼 수 있다.”고 판시하고 있다.

4 4 2 소결

위 판례는 지방자치법 제166조에 관한 것이긴 하나 그 취지에 비추어 보면 기관위임사무에 관해 규정하고 있는 지방자치법 제167조에 의해서도 지침을 내릴 수 있다고 할 것이다. 따라서 서울특별시장은 장기요양기관의 지정 취소, 영업정지, 폐쇄명령, 질문, 자료제출 등과 관련한 지침을 마련하여 각 구청장에게 시달함으로써 간접적으로 위 권한 행사에 관여할 수 있다고 할 것이다. 다만 장기요양기관의 지정취소기준, 재가장기요양기관 영업정지 및 폐쇄명령기준에 관해 노인장기요양보험법 시행규칙 별표2에서 구체적으로 정하고 있으므로 서울특별시장의 지침은 위 시행규칙에서 정하는 기준의 한도 내에서 마련되어야 할 것이다.

4 5 지방자치법 제170조 제1항에 따른 직무이행명령

지방자치법 제170조 제1항은 “지방자치단체의 장이 법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무나 시·도위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리하고 있다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있다”, 제2항은 “주무부장관이나 시·도지사는 해당 지방자치단체의 장이 제1항의 기간에 이행명령을 이행하지 아니하면 그 지방자치단체의 비용부담으로 대집행하거나 행정상·재정상 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 행정대집행에 관하여는 「행정대집행법」을 준용한다”고 정하고 있다. 그런데 앞서 본 바와 같이 장기요양기관에 대한 지정관리의 권한이 국가위임사무이므로 서울특별시장은 각 구청장이 지정취소, 영업정지 및 폐쇄명령 등의 권한 행사를 명백히 게을리하고 있는 경우에는 서면으로 이행할 사항을 명령할 수 있으며 더

나아가 대집행이나 행정상·재정상 필요한 조치를 할 수 있다.

소결

앞서 본 지방자치단체의 권한에 근거하여 지방자치단체의 장은 직접 재가장기요양 기관과 장기요양시설을 설치하고 운영하여야 하고 이를 토대로 표준화된 업무 매뉴얼을 마련해야 한다. 또한 직접 설치, 운영하지 않는 장기요양기관에 대해서도 보조금을 지급해야 한다. 당해 보조금은 차등지급할 수 있으므로 지방자치단체의 장은 특히 요양보호사의 노동조건을 조사하여 이를 토대로 장기요양기관을 평가하고 평가 결과에 따라 보조금을 지급해야 한다.

아울러 지방자치단체의 장은 장기요양기관을 지정받거나 설치 신고를 하려는 자에 대하여 실제로 인력 기준을 충족하고 있는지, 허위로 신고된 요양보호사가 없는지를 확인해야 한다. 더 나아가 장기요양기관에 대한 지정 취소, 영업정지, 폐쇄 명령을 강화하여 장기요양기관의 장이 친인척 등을 요양보호사로 등록하여 실제 근무하는 것처럼 지정을 받거나 신고를 하고 당해 요양보호사가 근무하는 것처럼 하여 급여비용을 청구하는 일, 또는 시설에서 생활하는 수급자들에게 제대로 된 식사를 제공하지 않는 일 등이 없도록 해야 하며 이러한 시설의 장과 그 가족에 대해서는 요양보호사 자격을 취소해야 한다. 이를 위해 상급지방자치단체인 서울특별시는 각 구청장이 권한을 행사할 수 있도록 필요한 지침을 마련하여 하달할 수 있으며 더 나아가 각 구청장이 권한 행사를 해태한 때에는 이행명령이나 대집행을 할 수도 있다.

한편 지방자치단체의 장은 요양보호사의 노동조건 현황을 정기적, 비정기적으로 조사하고 감독하여야 한다. 더 나아가 요양보호사에게 직접 처우개선비를 지급하거나 고용정책기본법 및 근로복지기본법 등에 근거하여 요양보호사의 노동조건 개선을 위한 상담, 일자리 소개, 건강관리 등을 할 수 있는 센터를 설치하는 것도 고려해야 한다. 이를 위해 요양보호사 지원 조례 제정을 검토할 필요가 있다.

VI 요양보호사 노동조건 개선을 위한 정책 제언

- 1 정책의 기본 방향
- 2 법제도적인 개선 방안
- 3 지자체 차원의 과제
- 4 요양보호사 지원 조례

VI 요양보호사 노동조건 개선을 위한 정책 제언

1

정책의 기본 방향

서비스의 제공과 재원 조달이라는 관점에서 사회복지 정책으로는 국가가 재원·서비스·인력·조직 모두를 전적으로 책임지는 국영화, 정부와 민간 비영리부문이 각각 재원과 서비스 제공을 나눠 맡지만 국가가 관리·규제를 책임지는 비시장-공공화, 정부가 민간 비영리·영리부문에 서비스 공급을 위탁하고 경쟁 메커니즘을 권장하지만 관리·규제를 책임지는 시장 혼합 공공화, 끝으로 완전 시장화가 있을 수 있다¹⁵. 이 가운데에서 정부는 민간 비영리·영리부문에 서비스 공급을 위탁하고 경쟁 메커니즘을 권장하지만 관리·규제를 책임지는 시장 혼합 공공화 방식을 취하고 있다. 즉 위탁 방식을 통해 급여의 제공은 영리사업자에 의해 시장에서 이루어지도록 하되 재원은 국가가 조달하는 것이다.

정부가 이러한 정책을 펴는 목적은 서비스 인프라를 새로 구축하기보다 서비스 이용료를 보조함으로써 사회서비스에 대한 유효 수요를 창출하고 이에 부응하는 시장을 형성하겠다는 것이다¹⁶. 또한 시장 경쟁을 통해 정부 제공에서 나타나는 비효율성과 획일성을 극복하겠다는 것이다. 복지의 시장화를 지향하는 서구 사회의 경험도 한몫했다고 할 것이다. 그러나 공급자의 자격이 담보되지 않은 상황에서 공급자 간의 과열 경쟁은 오히려 서비스의 질 하락과 공급자의 탈법적인 행태를 초래했고 요양보호사의 근로조건에도 악영향을 끼쳤다. 급여의 실질적인 제공 주체인 요양보호사의 근로조건이 열악하다는 것은 결국 급여의 질을 담보할 수 없다는 것을 의미한다.

무엇보다 서구 사회의 경험을 한국의 상황에 그대로 적용하는 것은 매우 위험하다. 그동안 서구 사회에서는 정부와 사회의 주도로 사회복지 영역에서 급여가 제공되었다. 그러나 한국에서는 비공식 영역이 돌봄노동을 주도하고 가정에서 주로 복지를 담당해 왔다는 점을 상기해야 하고 복지예산이 다르다는 사실에도 주목해야 한다. 우리나라의 공공사회복지지출은 2009년 기준 국내총생산(GDP) 대비 9.4%로 OECD 평균

15 은수미·윤정향·최혜영, 2011. 11, “돌봄의 공공성 강화와 노동자 조직화 방안 연구-성인돌봄 노동을 중심으로-”

16 장지연, 2010. 12, “여성의 경력단절 현황과 돌봄노동 사회화정책의 방향성”, 『여성노동』(통권 2호), 여성노동법률지원센터

(22.7%)의 약 40%에 불과하며, 멕시코(8.2%)에 이어 30개국 중 29위로 꼴찌권이다. 반면, 프랑스는 32.1%, 덴마크는 30.2%, 독일은 29.8%로 상위권을 차지하고 있다. 서구 사회의 경험에서 배울 것은 기대했던 것과 달리 서비스의 질이나 다양성이 개선되지 않았고 그 결과 정부가 선도적으로 서비스의 표준을 만들고 있다는 것이다. 또한 시장화로 인한 폐해를 없애기 위해 정부의 감독 권한이 강화되고 있다는 것이다¹⁷. 따라서 지금이라도 노인장기요양보험법을 개정하여 공공성의 원칙이 회복되고 국가와 지방자치단체의 책임을 확인하는 작업이 필요하다. 그러나 당장 법 개정을 기대하기는 어려운 상황이기 때문에 조례 등을 통하여 지방자치단체 차원에서 노인장기요양보험의 모델을 만들 것을 제안한다.

첫째, 서비스의 공급 방식과 관련하여 민간에 전적으로 위탁할 것이 아니라 시립 장기요양기관을 확충해야 한다. 더불어 영리 민간 장기요양기관이 할 수 없는 공익적 역할을 대신할 비영리 장기요양기관에 대한 지원책을 마련해야 한다.

둘째, 장기요양기관에 대한 관리, 감독을 강화하여 탈법, 불법행위가 발생하지 않도록 해야 한다. 또한 요양보호사의 고용 및 근로조건에 관한 사항에 대해서도 관리, 감독 대상에 포함시킴으로써 요양보호사가 괜찮은 일자리로 기능할 수 있도록 질 관리를 해야 한다.

셋째, 턱없이 부족한 요양보호사의 임금 등을 보완하기 위해 다양한 금전적, 행정적 지원을 해야 한다. 또한 장기요양기관의 운영 수준, 청렴도, 노동관계법령 준수 여부, 안정성 등에 따라 지원을 달리하는 방식도 고려해 볼 필요가 있다.

2 법제도적인 개선 방안

2.1 요양서비스 공급체계 개선

시장에 맡겨진 장기요양서비스의 왜곡된 공급체계를 점진적으로 개선하기 위해 국가 및 지방자치단체가 의무적으로 직접 장기요양기관을 설립할 수 있도록 관련 법규정을 개정하여 공공요양기관을 적극적으로 확충해야 한다.

기존 사회복지시설이 대부분 허가제로 운영되는 것과 달리 노인요양기관의 경우 출발부터 신고제로 운영되면서 기관 난립 문제는 예정된 것이었다. 제도의 홍보와 인프

17

윤지영, 2013. 4, “돌봄노동자 보호를 위한 입법 방향”, 서울대노동법학회

라 확충을 위한 조치였다고 하나 노인복지에 대한 이해, 재정 능력 등이 전혀 고려되지 않은 신고제로 인해 시행 5년의 결과는 전반적인 서비스 질 저하와 종사자 처우 낙후 문제를 낳았다. 우후죽순처럼 난립한 기관들은 경영악화로 기관폐업과 매매가 공공연히 이뤄지고 있는 상황이다. 따라서 수급상황을 고려한 계획적이고 체계적인 인증 단계 도입을 통해 이러한 악순환의 고리가 차단돼야 한다.

장기요양서비스 공급의 공공성을 강화하기 위해 장기요양기관을 국가나 지방자치단체, 그리고 비영리법인만이 운영할 수 있도록 제도가 바뀌어야 한다.¹⁸ 국가 및 지자체가 직접 운영하거나, 비영리법인 형태로 운영하도록 함으로써 비전문적이고 영세한 장기요양기관의 난립을 막아야 한다. 일본의 경우 시설급여기관은 사회복지법인, 의료법인 및 지방자치단체만 설립할 수 있도록 하고, 재가급여기관 역시 사실상 개인사업주를 인정하지 않고 있다. 이를 위해 관련법령은 개정돼야 한다¹⁹. 향후 장기요양서비스 공급 방향을 정리하면 다음과 같다.

표 6-1 장기요양서비스의 향후 공급방향

기관 유형	향후 개선 방향
영리법인, 개인	-법 개정을 통해 영리법인과 개인사업자의 장기요양기관 운영 진입 규제 -현재 운영 중인 기관들은 운영기준을 엄격히 해서 영세기관이 자연퇴출되도록 유도하고, 서비스 질 및 고용조건 개선이 가능한 적정규모 이상 사업체로 유도
비영리법인	-비영리법인의 요양기관 운영을 활성화할 수 있도록 서비스 질 평가에 따라 차등수가제 도입 -자활 등 사회적 경제 차원에서 운영되는 기관에 대해 지원책을 마련해 사회적 자원을 최대한 활용
지자체 위탁	-지자체 위탁기관에 대해 건물 및 시설뿐만 아니라 운영비도 추가로 지원해서 지역별로 서비스 차등화 추구 -지자체가 공단, 특수법인설립 등의 방식으로 직접 운영하는 방식 추구. 재가·시설·데이케어 서비스를 복합적으로 제공하는 요양기관을 모델화

수가 현실화 및 차등지급

장기요양보험제도가 시행되기 전에는 노인복지시설 종사자와 장애인복지시설 종사자 간의 인건비는 거의 차이가 없었다. 이는 두 시설이 동일하게 국가로부터 인건비

¹⁸ 이와 같은 내용이 “노인장기요양보험법 일부개정법률안”으로 2013년 6월 28일에 남인순의원 대표발의로 제출되어 있는 상태이다.

¹⁹ 「장기요양보험제도 이해 및 법개정을 위한 공동워크숍」 자료집(2011. 8) 15쪽

보조를 받았기 때문이다. 하지만 현재는 그 차이가 매우 크다. 이는 장기요양보험 수가가 비현실적이기 때문이다. 물가인상 및 인건비 상승에 대한 고려없이 수가가 정해져 있다 보니 해마다 다른 복지시설 종사자와 인건비 차이가 확대되고 있는 것이다. 장기요양보험 수가는 2012년에 2.5% 인상되었고, 2013년에 다시 5% 이상 인상되었으나 그 중 3.2%가 요양보호사 처우개선비로 지급되는 것이므로 실질적으로는 1.8% 인상된 셈이다. 전반적인 서비스 질 향상 및 종사자 처우개선을 위해서는 수가가 현실화되어야 한다.

서비스 이용자 수, 이용시간 등 서비스 제공량 외에도 요양기관의 요양보호사 인력배치 등급, 정규직/비정규직 비율, 시급제/월급제 적용 여부, 요양보호사 교육 및 사례관리 등 질 관리 정도, 서비스의 질 안정성 등에 따라 수가를 차등지급하는 방안이 마련되어야 한다. 건강보험에서 적용하고 있는 간호 수가 차등제를 참고할 수 있을 것이다. 급성기 의료기관은 2001년부터, 요양병원은 2008년부터 인력배치 등급에 따라 차등수가제를 적용하고 있다.²⁰ 이를 통해 서비스 질 개선 및 부실요양기관에 대한 실질적인 구조조정 효과를 거둘 수 있을 것이다.

2.3 인력배치 기준 등 운영 기준 강화

현재 시설요양기관의 요양보호사는 인력배치 기준이 총인원 대비 이용자수와 2.5대 1을 넘도록 되어 있어 근무시간대별로 기준보다 훨씬 많은 수의 이용자를 돌봐야 하는 상황이다. 기관별로 적용하는 교대제 형태가 다르고, 근로기준법을 지키기 위한 최소한의 근무형태인 3조 3교대제는 1명의 요양보호사가 돌봐야 하는 이용자 수가 더 많아질 수밖에 없다. 총인원을 기준으로 하기보다 1일 8시간 교대제를 기준으로 한 인력기준이 수립되어야 한다. 최근 보건복지부가 ‘노인복지법’ 시행규칙 및 ‘노인 장기요양보험법’ 시행규칙 개정령 공포를 통해, 요양보호사 3명(농어촌 2명) 이상만 채용해 방문요양서비스를 제공해왔던 기존 기관들은 요양보호사를 15명(농어촌 5명)으로 늘리고 이 중 20% 이상은 상근하도록 했다.²¹ 이와 같은 방식을 통해 시설요양기관도 적정 인원 비율을 확보해야 한다.

교대제 형태에 대해서도 현장에서는 근로기준법 위반을 벗어나기 위해 부당하게 규

²⁰ ‘한일 노인장기요양보험 법제도 비교 토론회’ 자료집, 2010. 3. 16, 84~85쪽 참조

²¹ ‘방문요양기관, 예외없이 요양보호사 15명으로 늘려야’, 파이낸셜뉴스, 2013. 8. 28.

정상의 휴식시간을 늘리는 등 편법으로 운영하고 있는데, 8시간 교대제를 표준으로 한 운영지침을 적용해야 한다. 또한 근속에 따른 보상이 이뤄질 수 있도록 호봉제 적용이 의무화되도록 해야 한다.

2.4 처우개선비 실질화

일선의 요양기관 운영자들은 2013년 3월부터 지급하기 시작한 요양보호사 처우개선비에 대해 한결같은 불만을 토로하고 있다. 임금으로 지급되는 처우개선비는 다른 간접인건비(사회보험료)를 상승시킨다. 요양기관 운영자들은 추가적인 인건비 상승 압박을 받게 되고, 이로 인해 근무시간을 줄이거나 편법적으로 다른 수당을 축소해서 보전하려는 경향을 띠게 된다. 결국 요양보호사에게도 실질적인 처우개선 효과가 발휘되지 못하는 실정이다. 따라서 최소한의 의미를 살리기 위해서라도 처우개선비를 요양기관이 지급하는 임금성 수당이 아닌 건보공단에서 직접 지급하는 방식을 고려할 필요가 있다.

2.5 본인부담금 비율 완화 및 납부 방식 개선

본인부담금으로 인해 등급판정을 받고도 제도를 이용하지 못하는 경우가 상당히 존재한다. 본인부담금 비율은 재가 15%, 시설 20%이며, 시설서비스는 비급여 항목(식비, 간식비, 이미용비 등)의 부담이 추가되어 서민들의 이용에 많은 부담을 주고 있는 것이 현실이다. 서비스 이용의 활성화를 위해 본인부담금 비율이 완화되어야 한다²². 본인부담금 비율 완화와 함께 납부방식도 개선되어야 한다. 현재는 요양기관에 납부하도록 하고 있는데, 경제적 어려움을 겪고 있는 이용자는 몇 달씩 체납하는 경우가 발생하고 있고, 이는 기관 운영에 대한 재정압박으로 고스란히 돌아온다. 또한 일부 재가요양기관은 본인부담금을 받지 않는 조건으로 이용자를 유치하는 부정행위가 발생하기도 한다. 본인부담금 미납이 이용자의 경제적 어려움으로 인한 것인지, 요양기관의 부정행위로 인한 것인지 그 경계가 모호한 측면이 있다. 따라서 건보공단에서 본인부담금을 대신 수납하고, 수가와 함께 요양기관에 지급하는 방안이 강구될 필요가 있다.

22

일본의 경우 본인부담금 비율이 10%이고, 독일은 시설서비스에 대해서만 10%를 내게 되어 있다. 제갈현숙 (2009) 참조

지자체 차원의 과제

3 1 서비스 공급체계의 공공성 강화

3 1 1 시립·구립 요양기관 확대

앞서 장기요양기관 현황에서 살펴봤듯이 장기요양기관 설립주체는 개인사업자가 76.2%, 비영리법인이 13.4%, 주식회사가 5.6%, 지자체가 4.4%이다(2013년 3월 기준). 요양기관 설립주체로서 지자체 비중은 2008년 3.0%에서 2009년과 2010년 2.7%로 감소하였다. 2011년 3.4%, 2013년 4.4%로 증가하였지만 여전히 절대적으로 부족한 상황이다. 따라서 공공요양기관을 확충하는 것이 서비스 공급의 공공성 강화를 위한 최우선적 과제가 될 수밖에 없다. 2013년 현재 요양시설 473개 중 지자체 위탁시설이 29개(6.1%)에 불과하다는 점을 고려하여, 시립·구립 요양시설을 향후 3년 내에 10%(18개 추가 설립), 5년 내에 15%(24개 추가 설립) 수준까지 확대하는 계획을 수립하고 실천해야 한다. 이를 위해 필요할 경우 ‘공공요양기관 확충을 위한 조례’를 제정해서 강제력을 부여하는 것도 방법이다.

시립·구립의 경우 기존에는 시설을 지자체가 마련하고 운영은 비영리법인에 위탁 운영하도록 하는 것이 대부분이다. 위탁 운영은 운영비를 별도로 지원하지 않기 때문에 지자체 위탁이 아닌 비영리법인이 직접 운영하는 기관과 크게 다르지 않다. 따라서 앞서 살펴본 J노인요양원의 사례와 같이 지자체가 특수법인인 복지재단을 설립해서 요양기관을 위탁하고 운영비의 일부를 지원함으로써 운영의 공공성을 높이는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

3 1 2 지자체 직접운영모델 수립

중장기적으로 정부와 지자체가 노인장기요양서비스를 직접 제공하는 방식이 서비스 제공의 중심축이 될 수 있도록 해야 한다. 따라서 민간의 전문성을 살릴 수 있는 비영리법인에 의한 운영방식과 공공이 직접 운영하는 방식으로 서비스전달체계의 공공성이 강화되어야 한다. 공적 재원으로 공급되는 공공서비스이므로 공급주체도 공공기관이 되는 것이 바람직하고 최소한 비영리기관에 의해 운영되도록 해야 한다. 서비스 질을 관리하는 것도 시장의 이윤추구 논리에서 벗어나는 것이 전제될 때 가능한 것이다. 지자체가 직접 제공하는 서비스와 함께 민간의 비영리기관이 나머지 서비스를 담당하도록 해서 장기적으로는 영리법인과 개인사업자에 의한 사업을 점차 줄여

나가야 한다.

이를 위해 단기적으로 시범적 성격의 직접운영모델을 만드는 것이 필요하다. 지자체가 시설요양기관을 직접 운영하면서 서비스 질 관리와 재정적 운영모델을 만드는 것이 필요하다. 재가서비스는 기존의 재가관리사제도를 활용하거나 운영방식을 참고할 수 있다. 최근 서울시는 민간위탁기관에 대한 타당성 검토를 통해 위탁이 부적절하다고 생각되는 경우에 직영화를 하는 방안을 검토하고 있다. 위탁으로 운영되는 시립요양기관도 평가를 통해 수탁법인의 전문성과 운영경험이 제대로 발휘되지 못하는 기관에 대해 직영하는 방식을 적극 고려해야 한다.

지자체 산하에 사회서비스인력공단이나 공기업 또는 특수법인을 설립하여 요양서비스를 공급하는 방안도 생각해볼 수 있다. 이러한 방안은 기존의 시립, 구립 요양기관을 계약만료기간이 도래하는 것과 함께 위탁계약을 해지하고 공단이나 공기업 산하로 편입하는 과정을 포함해 상정할 수 있다. 이와 같은 공영화 방안은 지자체의 정수관리나 총액인건비제 적용과 관련해서 직접 운영이 어려운 경우에 대안으로 접근한다는 의미가 있다고 할 것이다.

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 한다. 서비스 수혜자 입장에서는 질병의 진전상태에 따라 주야간보호와 방문요양, 입소시설이 순차적으로 필요하게 되고, 서비스 간 연계를 통해 노인을 위한 보다 원활한 돌봄이 가능할 것이다. 이는 규모의 경제를 확보함으로써 재정운영상의 여건을 호전시키는 계기가 되어줄 것이다. 서비스 내용적 측면에서는 현재 요양등급을 받은 노인들뿐만 아니라 등급 외 노인들까지 포괄하는 예방과 재활의 측면에서 통합 요양서비스센터는 지역 의료복지서비스를 연계하고 지원하는 역할을 수행하도록 해야 한다.

통합 요양서비스센터의 구축은 지역사회와의 연계를 강화할 수 있는 통로가 되어줄 것이다. 지역사회에서는 지역복지관 이외에도 NGO단체에 의한 노인복지서비스가 이뤄지고 있다. 독거노인에 대한 반찬배달사업 등의 초보적인 복지서비스부터 노인 사랑방을 조직하고 사회적 관계망을 형성하는 마을공동체 사업까지 다양한 차원에서 노인을 대상으로 하는 지역활동이 진행되고 있다. 신체적 지원과 함께 심리적 지

원까지 포괄하는 이러한 지역사회의 노력이 공공요양서비스센터와 연계되면 노인들의 생애주기에 맞춘 적합한 활동과 지원이 가능해질 것이다. 또한 통합 요양서비스센터가 자활 등의 사회적 경제 차원에서 운영되는 요양기관과의 연계도 필요하다. 기관별 장점을 활용하여 보다 다양하고 포괄적인 서비스 프로그램을 기획할 수 있다.

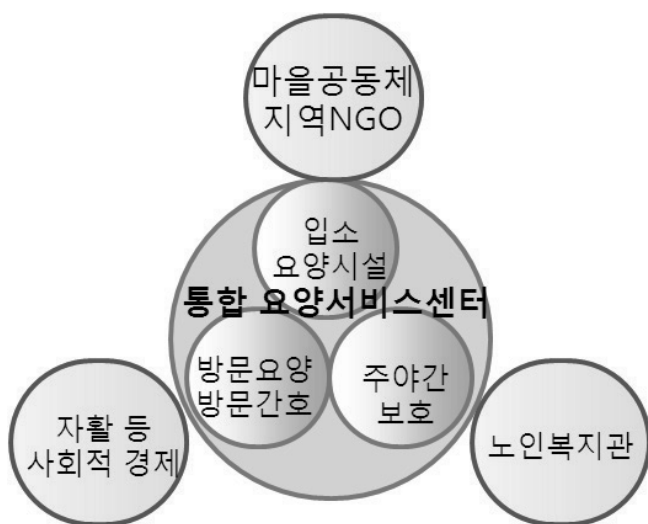


그림 6-1 통합요양서비스 개념도

314 서울형 노인요양시설 지정 및 지원

영리·비영리 민간 요양기관에 대해서는 일정한 심사과정을 거쳐 서울형 노인요양시설로 지정하고 지원을 해주는 것도 필요하다. 심사기준으로는 인력기준 등 기관 운영, 시설환경 및 안전, 서비스 제공과정, 서비스 제공 결과 등에 대해 세부적인 평가지표를 만들어서 심사를 거쳐 지정할 수 있을 것이다. 평가에서도 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 평가가 가능하도록 평가기준을 세분화해야 한다. 또한 지금까지의 기관평가는 불시에 진행하는 평가가 아니라 평가 시점을 사전에 정해놓고 진행해 오고 있다. 이러한 평가는 보여주기식 평가를 벗어나기가 힘들다. 평가를 불시에 진행해야만 일상적으로 기관이 어떻게 운영되는지를 확인할 수 있다.

이렇게 지정된 서울형 노인요양시설에 대해 서울시는 운영비 보조, 전문교육 제공, 의료 및 재활프로그램 제공, 시설개보수 지원 등 다양한 지원책을 마련하여 유인효과를 극대화시켜야 한다²³.

321 **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 한다. 노인장기요양보험법 제37조(장기요양기관 지정의 취소 등)의 적용을 활성화하여 운영기준을 위반한 기관에 대해서는 퇴출시키는 사례를 만들어야 한다. 시장의 과열부당경쟁은 퇴출 시스템을 통해 규제되어야 한다. 제4장에서 살펴본 바와 같이 현재 요양기관에 대한 지정권과 취소권은 기초단체장에게 있다. 하지만 지방자치법 제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독)에 “지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다.”고 되어 있다. 따라서 기초지방단체에서 제대로 관리감독권과 지정취소권을 행사하는지 여부에 대해 광역 지방단체가 지도, 감독을 해야 하고, 기초단체가 제대로 활동하지 않을 경우 대집행 차원에서 광역단체장이 권한을 행사해야 한다. 서울시는 다음과 같은 내용에 대해 자치구에 지도감독 지침을 내리고 감독권을 행사해야 한다.

- 요양기관 운영에 대한 정례적 지도감독과 행정조치
- 요양기관 인력 및 서비스 실태에 대한 지도감독 및 규제
- 불법적인 요양기관에 대한 폐업 등 행정 조치 강화
- 근로기준법 준수, 요양보험법 준수 및 부당업무 금지 지침 시달
- 요양시설 3교대 8시간 노동 실시(장시간노동 금지), 휴식공간 및 법정 휴식시간 보장
- 성희롱, 산재 등 안전 및 건강상 조치, 근골격계 질환 및 감정노동 직무스트레스 해소 노력 등
- 요양시설 야간 1인 근무 금지
- 요양보호사에게 간호사나 사회복지사 업무를 시키지 않도록 관리, 감독하는 것
- 이용자와 보호자 교육 강화 : 요양보호사를 가사도우미로 생각해서 일을 시키거나 요양보호사에게 비인격적인 대우를 하는 것에 대한 조치 필요

요양기관에 대한 관리감독이 실질적으로 이뤄질 수 있는 방안도 강구되어야 한다. 자

23 「서울형 노인장기요양시설 지정 및 운영을 위한 정책연구」(2012년) 보고서 참조, 서울시의회.

치구에 있는 담당 공무원 몇 명이 관내 요양기관에 대한 일상적인 관리감독을 감당하는 것은 현실적이지 않다. 요양기관 운영지침이 제대로 지켜지고 있는지, 근로기준법은 준수되고 있는지 등에 대해 상시적인 실태파악이 되어야 한다. 따라서 이러한 기능을 행정력만을 동원해서 수행하고자 하면 감당하기가 어려울 것이다. 현행 서울시 시민노동옴부즈맨제도를 활용하고, 노인돌봄종사자 종합지원센터에서 수행하는 ‘건강지킴이 사업’ 참여자, 민간 보건NGO 단체 활동가, 해당 지역 사회복지사업 활동가 등을 대상으로 옴부즈만을 구성하고, 일상적인 노동상담과 노동현장에 대한 실태 파악 등을 시행한다면 실효성을 높일 수 있다. 자치구 및 노동지청 등 관련 행정부서와도 연계하여 협약을 추진하는 것도 하나의 방법이다.

3.2.2 저임금 해소를 위한 처우개선수당 지급

기존 요양보험 수가에서 지급하는 처우개선비와 별도로 서울시 차원에서 요양보호사에게 직접 수당을 지급하는 방법이 추진될 수 있다. 재원의 한계를 고려할 때 관내 모든 요양기관에 지급하기보다 비영리법인과 시립, 구립 시설을 중심으로 수당 지급 문제를 요양기관에 대한 서비스 질 평가와 연동시켜서 요양기관의 자기노력을 촉구하는 것과 함께 실질적인 요양보호사 임금인상 효과를 볼 수 있도록 해야 한다. 서울시는 현재 아래와 같이 처우개선수당을 지급하고 있지만, 재원이 연간 3억원도 안 될 뿐만 아니라 대상자도 너무 협소하다.

비영리법인 및 구립으로 운영되는 방문요양서비스를 하는 요양보호사에 대해서는 서비스 휴지기 동안의 보상적 수당과 근무에 따른 수당을 지자체가 지급함으로써 보다 안정적인 방문요양서비스가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

- 김포시 사례
 - 관내 2개 요양시설 종사자 63명에 대해 월 15만원(5년 미만 근무)~20만원(5년 이상 근무) 수준으로 특수지근무수당 지급 중
- 강원도 사례
 - 인건비 가이드라인 적용 대상 시설요양기관
 - 재가노인복지시설 종사자에 대해 근무시간대별 차등 지급
주 40시간 이상(전액), 주 15~40시간 미만(50% 지급), 주 15시간 미만(지급 제외)
 - 지급 기준금액은 5년 미만 근무자가 월 12만원, 5년 이상 근무자가 월 15만원

3 2 3 교대제 개선 지원금

시설 요양기관은 근로기준법 준수를 위한 최소의 교대제 형태가 8시간 3교대제이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 시설기관은 12시간 교대제나 24시간 격일제 근무를 하고 있다. 앞서 설문조사에서도 확인할 수 있듯이, 지자체 위탁시설은 8시간 교대제 비율이 70%를 상회했다. 지자체 위탁시설 이외의 운영기관들은 8시간 교대제 비율이 30%가 채 되지 않았다. 이러한 장시간 노동은 요양보호사의 피로도를 누적시켜서 산재의 원인이 될 뿐만 아니라 서비스 질에도 직접적인 영향을 줄 수밖에 없다. 따라서 8시간 교대제를 도입하도록 강제해야 하고, 이에 대한 재정적 지원을 하는 것이 필요하다. 지자체는 교대제 개선 지원금을 지급해서 8시간 교대제를 운영하는데 필요한 추가 인력을 고용하도록 함으로써 요양보호사의 장시간 노동도 근절시키고 서비스 질도 향상될 수 있도록 해야 한다. 이러한 지원금의 대상기관 선정은 기관에 대한 평가결과와 교대제 개선 계획을 토대로 이뤄져야 한다.

3 2 4 직무교육 지원

설문, 면접조사 결과에서도 알 수 있듯이 요양보호사들에 대한 교육이 제대로 진행되지 않고 있다. 영리법인과 개인이 운영하는 요양기관은 교육기회 자체가 부족하다. 교육시간을 확보하는 문제와 함께 프로그램에 대한 대안도 있어야 한다. 지자체 위탁기관은 교육을 자주하는 편이지만 똑같은 교육을 되풀이하는 경우가 많다. 해당 기관이 스스로 프로그램을 개발하도록 하기보다 지자체가 통합적으로 요양보호사 교육 프로그램 개발과 강사단을 보유하고 있고, 기관별로 선택해서 사용하는 방식이 효율적이다.

2012년 서울시에서 실시한 요양보호사 직무교육을 확대해서 실시해야 한다. 2012년에는 시설종사자를 중심으로 전체 5만여 명 중 1,260명만이 참여했는데, 교육대상자를 더 넓혀야 한다. 교육비는 전액 서울시에서 부담하고, 교육내용은 건강보험공단에서 실시하게 될 직무교육과 중첩되지 않도록 배치해야 할 것이다. 서울시는 직접 주관하는 교육 이외에도 교육프로그램과 강사 풀을 운영하고 개별 요양기관이 카피테리아식으로 이용할 수 있도록 해야 한다. 교육프로그램은 노인인권교육, 산재 및 노동권교육, 실무자와 요양보호사 현장실무역량 강화교육 등을 예로 들 수 있다.

3 2 5 **요양보호사 처우개선 및 지위향상에 관한 조례 제정과 지원센터 설립**

앞서 제4장에서 살펴봤듯이 요양보호사 처우개선을 위한 지자체 조례 제정을 통해 요양보호사의 노동조건 개선과 복리향상을 위한 사업을 수행하기 위해 지원센터를 설립해야 한다. 지원센터의 주요 사업은 법률 지원, 업무 매뉴얼 및 임금가이드라인 개발, 건강검진 및 재활치료 지원, 교육사업, 취업정보 제공 등 고용촉진사업 등이 될 수 있다.

현재 추진 중인 노인돌봄종사자 종합지원센터를 내년부터 권역별, 자치구별로 확대해나가는 것도 하나의 방법이다. 지원센터의 사업으로는 서울시 요양보호사를 대상으로 한 고충상담, 권리향상 및 직무향상 교육 및 사회적 인식 제고를 위한 캠페인, 취업지원, 신체적 심리적 스트레스 해소 등 건강권 사업, 취업지원 및 협동조합 등 창업지원사업, 요양보호사 대체인력 제공 등이 있다. 조례제정과 관련해서는 다음 절에서 보다 자세하게 살펴보도록 한다.

3 2 6 **사회적 인식 개선을 위한 홍보**

장기요양업무에 대한 사회적 인식을 개선하기 위해서는 다양한 홍보활동이 필요하다. 이를 위해 서울시는 ‘요양보호사의 날’을 지정하고, 요양보호사 단체, 요양기관과 같이 공동행사를 추진할 필요가 있다. 정례화된 행사는 요양보호사의 자부심과 긍지를 높이고 사회적 인식을 제고할 것이다. 서울시 노인돌봄종사자 종합지원센터와 연계하는 것도 가능하다.

서울시 노인복지 현황을 공유하고 보다 나은 요양서비스 체계마련을 위한 교육과 토론의 장으로 공동워크숍을 개최한다. 성남시가 예산을 배정해서 요양보호사, 요양기관이 공동워크숍을 진행한 것을 그 사례로 들 수 있다.

4 **요양보호사 지원 조례**

4 1 **조례 제정의 범위**

조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결로 제정하는 일반적, 추상적 규범이다. 조례는 행정기관이 정립하는 행정입법이기 때문에 위임입법의 근거와 한계가 준수되어야 한다. 따라서 조례로 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하기 위해서는 법령의 위임이 있어야 하고 조례는 상위

법령을 위반해서는 안 된다. 이러한 취지에서 지방자치법 제15조 단서는 “주민의 권리제한 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있으며 동조 본문은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 있는 것이다.

구체적으로 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙에 관한 것이 아닌 사항은 법령에 위반되지 않는 한도 내에서는 상위법령의 위임이 없더라도 가능하다. 법원도 청주시행정정보공개조례안 재의결무효확인소송에서 이와 같은 취지로 다음과 같이 판시하고 있다.

“지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다 할 것인데 청주시의회에서 의결한 청주시행정정보공개조례안은 행정에 대한 주민의 알 권리의 실현을 그 근본내용으로 하면서도 이로 인한 개인의 권익침해 가능성을 배제하고 있으므로 이를 들어 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고는 단정할 수 없고 따라서 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아니다.”
(대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결)

같은 맥락에서 노인장기요양보험법과 노인복지법이 직접적으로 요양보호사에 대한 금전적, 행정적 지원을 규정하고 있지 아니하더라도 당해 사안이 주민의 권리 제한, 의무 부과, 벌칙에 관한 사항이 아닌 이상 조례에서 요양보호사에 대한 금전적, 행정적 지원을 규정할 수 있다고 할 것이다.

4 2 참고 조례 및 조례안

4 2 1 특정 근로자의 보호에 관한 조례

○ 사회복지사 처우 및 지위 향상 지원에 관한 조례

사회복지사 등에 대한 처우를 개선하고 사회복지사 등의 지위를 향상하기 위한 목적으로 ‘사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률’이 제정되었다. 이 법률 제3조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.”, 제3조 제2항은 “국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도

달하도록 노력하여야 한다”, 3항은 “보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사하여야 한다.”고 정하고 있는데 이에 근거하여 2013년 8월 9일 현재 51개의 지방자치단체가 ‘사회복지사 처우 및 지위 향상 지원에 관한 조례’를 제정하여 시행하고 있다. 지방자치단체별 조례의 내용은 대체로 유사한데, 사회복지사의 처우 개선과 복지 증진을 위한 종합계획의 수립, 실태조사, 처우개선사업이 그것이다.

- 비정규직근로자 권리보호 및 지원에 관한 조례 등
전라남도, 경상남도, 광주광역시 ‘비정규직근로자 권리보호 및 지위에 관한 조례’를 제정하고 있으며 시흥시는 ‘비정규직 및 영세·소규모 사업장 근로자 권리보장과 지원에 관한 조례’를 두고 있다. 제주특별자치도 역시 ‘비정규직 근로자 지원 등에 관한 조례’를 두고 있다. 전라남도 비정규직 근로자 권리보호 및 지원에 관한 조례는 공공기관 비정규직 근로자와 민간 비정규직 근로자를 구분하여 각각의 특성에 맞는 지원 사항을 정하고 있으며 비정규직 노동센터도 명시하고 있다.
- 김포시 청소년근로자 인권보호 조례
김포시는 특별히 청소년근로자를 대상으로 사용자로부터 청소년근로자를 보호하고 청소년근로자의 권리와 인권이 실현되는 것을 목적으로 한 ‘청소년근로자 인권보호 조례’를 제정, 시행하고 있다. 이 조례는 근로계약서, 연장근무와 야간·휴일근무의 제한, 임금의 지급 등에 관하여 근로기준법의 내용을 보다 상세하게 규정하고 있다.

4.2.2 서울특별시 노인복지 관련 조례

- 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례
서울특별시는 노인복지법 및 기타 노인 관련 법령에 따라 노인복지정책을 효율적으로 추진하기 위해 기본적인 사항을 정한 ‘서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례’를 제정, 시행하고 있다. 이 조례는 노인복지정책의 일환으로 건강 증진, 사회·문화활동의 장려, 고용촉진 및 소득 지원 등을 규정하고 있는데 특히 제14조는 노인복지시설 확충 및 지원이라는 제목으로 “노인요양시설 등 노인의료복지시설의 확충 및 운영 지원”, “방문요양서비스, 주·야간 보호서비스 등 재가노인복지시설의 확충 및 운영 지원”을 시장의 추진 사항으로 열거하고 있다.

○ 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례 등

서울특별시 사회복지시설을 설치, 운영하는 데 필요한 사항을 정한 ‘서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례’를 두고 있다. 이 조례에서 사회복지시설은 “사회복지사업법 제2조 제1호에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 서울특별시에 설치하는 노인·장애인·여성·아동복지 관련 시설, 사회복지관과 부랑인 및 노숙인 보호시설 등”을 말하는데 서울특별시장은 이 조례에 근거하여 사회복지시설의 관리, 운영을 사회복지법인과 비영리법인에 위탁하고 있다. 한편 이 조례에 근거하여 ‘서울특별시 노인종합복지관 운영규칙’이 제정, 시행되고 있다. 이 규칙은 노인에게 종합적인 복지서비스를 제공하는 시설로서 노인종합복지관을 두도록 하고 노인종합복지관의 사업으로 상담사업, 가정봉사원 파견사업, 복리후생사업 등 외에도 장기요양 서비스를 정하고 있다. 서울특별시 외에도 각 지방자치단체는 노인복지관 설치 및 운영에 관한 조례를 두고 있다.

4 2 3 노인요양센터 등 설치 및 운영 조례

광명시, 군포시, 정선군, 증평군 등은 지방자치단체가 직접 장기요양서비스를 제공할 수 있도록 ‘노인요양센터 설치 및 운영 조례’ 등을 마련하고 장기요양급여수급자와 등급외자에게 요양서비스를 제공할 것을 명시하고 있다. 또한 지방자치단체가 이 센터에 운영비를 지급할 수 있도록 정하고 있다.

4 2 4 비정규직 근로자지원센터 설립 및 운영에 관한 조례 등

경상남도, 부천시, 사천시 등 각 비정규직 근로자지원센터 설립 및 운영에 관한 조례를 두고 있다. 이 조례는 비정규직 근로자지원센터의 업무로 법률지원 및 상담, 직업소개, 취업교육, 실태조사 등의 연구를 열거하고 있다. 대부분의 조례가 법령의 위임이 있는 경우에 설치되고 있는데 이 조례는 법령의 위임이 없이 설치되고 있다는 점에서 특색이 있다. 그러나 앞서 본 바와 같이 비정규직근로자지원센터는 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙에 관한 사항이 아니기 때문에 법령의 위임이 없어도 제정이 가능하다.

한편, 이와 유사한 형태로 서울특별시 성동구와 인천광역시 남구는 ‘외국인근로자지원센터 설치 및 운영에 관한 조례’를 제정, 시행하고 있는데 이 조례도 마찬가지로 ‘외국인근로자에 대한 상담 및 고충 해결, 외국인근로자 권익보호와 후생복지에 관

한 사항' 등을 수행 대상 업무로 정하고 있다. 또한 관악구와 광진구는 취약계층근로자(「근로복지기본법」제2조제1호의 근로자로서 기간제·단시간·파견근로자 등 비정규직근로자, 영세사업장근로자, 건설근로자, 이주근로자, 장애인근로자 등 사회적배려가 필요한 근로자를 말한다.)에게 종합서비스를 지원하기 위한 '노동복지센터 설치 및 운영에 관한 조례'를 제정, 시행하고 있는데, 이 조례는 노동복지센터의 업무로서 1. 근로자들의 실태 파악, 2. 근로자 복지서비스 제공, 3. 근로법률 및 생활법률 상담·지원, 4. 일자리사업 안내 및 취업지원 사업, 5. 합리적이고 상생하는 노사관계를 위한 정책 및 사업개발 등을 명시하고 있다. 경기도는 '여성근로자 복지센터 지원 조례'를 두고 있다.

4 2 5 서울특별시 요양보호사 근무환경에 관한 조례안

서울시의회의 발주로 2011년 9월 (주)도시경영연구원이 수행한 「서울시 취약계층 노인 효율적 지원방안 연구」에는 '서울특별시 요양보호사 근무환경에 관한 조례'안이 담겨 있다. 이 조례안의 내용은 다음과 같다.

서울특별시 요양보호사 근무환경에 관한 조례

제1조(목적) 본 조례는 서울시 장기요양보호기관에 근무하는 요양보호사의 근무처우 개선 및 능력 개발·향상 등 요양보호 관련 인력의 복지 증진에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① 요양보호사란 「노인복지법」과 「노인장기요양보험법」에서 근거한 장기요양보호기관으로 서울시에서 설립하거나 서울시에 소재하고 있는 기관에서 근무하고 있는 자로 한정한다.

제3조(시장의 책무) ① 시장은 요양보호사의 근무환경 개선 촉진, 능력개발 및 향상, 기타 복지증진을 도모하기 위해 필요한 시책을 종합적이고 효과적으로 추진하도록 노력해야 한다.

② 시장은 요양보호시설의 요양보호사 근무 처우에 대한 관리·감독에 대한 책임을 가지며, 정기적인 관리·감독을 지시할 수 있다.

제4조(사업주의 책무) 사업주는 고용하는 요양보호사의 노동환경 개선과 복지 증진을 위해 필요한 조치를 강구해야 한다.

제5조(요양보호사의 고용관리 개선 및 계획) ① 시장은 매 2년마다 요양보호사의 근무실태를 조사하여 그 결과를 공표해야 한다.

② 근무실태는 다음 각 호의 사항을 포함해야 한다.

1. 요양보호사 일반현황
2. 요양시설의 요양보호사 근무환경 및 처우수준
3. 보수교육 및 자체교육 현황
4. 보건교육 및 건강증진
5. 추진과제 및 추진방법
6. 제도개선에 관한 사항
7. 기타 필요에 의한 사항

제6조(요양보호사 포괄지원센터) ① 요양보호사 근무환경의 질적 향상과 요양보호사의 신체적·정신적 건강을 도모하기 위한 포괄지원센터(이하 센터)를 설치·운영한다.

② 센터의 시설·운영 및 사업수행에 필요한 재원은 시의 출연금 및 기타 수익으로 충당한다.

③ 서울시는 권역별 또는 자치구별 지원센터를 설치하여 요양보호사의 접근성을 향상시키도록 한다.

④ 센터의 인력구성은 다음과 같다.

1. 비상근 센터장 1인
2. 상근 사무국장 1인
3. 실무자 3인

⑤ 센터는 10인 내외의 운영위원회를 구성하여 운영하며, 운영위원회는 복지건강본부장을 당연직 위원으로 하고 시의원, 요양시설 관련 종사자, 요양보호사, 법률전문가, 학계 등 요양보호와 관련하여 경험과 식견을 갖춘 자로 한다.

⑥ 센터의 업무내용은 다음 각 호의 사항을 포함해야 한다.

1. 산재, 휴가 등으로 인한 일시적 인원 총원 시 요양보호사 파견
2. 고용환경 및 근로환경에 대한 업무 매뉴얼 개발
3. 서울시 요양보호사 임금가이드라인 개발
4. 건강검진 및 재활·물리치료 지원
5. 근로, 심리, 인권, 성희롱 등 상담서비스 제공
6. 요양보호사 취업정보 제공
7. 직무관련 교육 및 사고(성희롱 등)예방 교육 실시
- 8 기타 요양보호사에게 필요하다고 인정되는 사업 실시

제7조(요양보호사 보수교육 및 홍보) ① 센터는 요양보호사의 업무전문성을 향상시키기 위해 다양한 매체를 활용하여 교육 및 홍보를 실시하는 등 관련 정보를 지속적으로 제공해야 한다.

② 센터는 전문 인력 양성을 위한 지속적인 교육을 지원하며 이는 요양보호사 포괄지원센터에서 실시한다.

③ 요양보호사에 대한 서울시민의 인식개선을 위하여 노력해야 한다.

제8조(장기요양보호기관 관리·감독·보고) ① 시장은 복지건강본부를 통한 관리·감독에 대한 지시를 할 수 있으며 다음 각 호 시설에 대한 관리·감독을 실시할 수 있다.

1. 요양보호사 중앙포괄지원센터와 권역별 또는 자치구별 지원센터
2. 요양보호사가 근무하고 있는 장기요양시설

② 관련 기관은 시장 및 복지건강본부에 연간 1회 이상 예·결산, 회계, 사업에 대한 보고를 한다.

제9조(장기요양보호기관의 지원) ① 시장은 실태조사 및 장기요양보호기관의 평가를 통해 요양보호사의 근무환경개선을 위해 기관을 지원할 수 있다.

② 지원의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 장기요양보호기관의 인력지원
2. 요양보호사 개선을 위한 장비 및 시설비 지원
3. 기타 시장이 필요하다고 인정되는 사항

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행함

43 조례에 들어갈 내용

431 시장의 기본적인 책무

시장은 요양보호사의 처우개선과 지위 향상을 위해 노력할 의무가 있으므로 당해 의무를 이행하기 위한 전제로 정기적으로 종합계획을 수립하고 실태조사를 실시하도록 한다. 더 나아가 실질적인 처우 개선 등이 이루어질 수 있도록 구체적인 사업을 실

시할 것을 조례에 명시하도록 한다.

432 **시립 노인요양시설에 근무하는 요양보호사의 지원**

시립 노인요양시설에서 근무하는 요양보호사의 노동조건과 처우는 여타 요양보호사의 노동조건과 처우를 결정하는 데 시금석이 될 수 있다는 점에서 시장은 시립 노인요양시설에서 근무하는 요양보호사의 처우 개선을 위해 적극적으로 노력하도록 해야 한다. 참고로 시 차원에서의 노인요양시설의 설치와 장기요양서비스의 제공에 관해서는 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례, 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례에서 명시하고 있으므로 이 조례에서는 이를 특별히 규정할 필요가 없다고 할 것이다.

433 **민간 장기요양기관에서 근무하는 요양보호사의 처우 개선**

민간 장기요양기관에서 근무하는 요양보호사의 처우가 개선될 수 있도록 노동관계 법령 준수 기관에 대해서는 금적전 지원, 위반 기관에 대해서는 지방고용노동청 신고 기능이 부여되어야 한다.

434 **요양보호사지원센터**

근무환경의 질적 향상과 요양보호사의 신체적·정신적 건강을 도모하기 위해 포괄지원센터(이하 센터)가 설치·운영돼야 한다.

44 **조례안**

서울특별시 요양보호사 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는「노인복지법」및「노인장기요양보험법」에 따라 서울시 소재 장기요양기관에 근무하는 요양보호사의 처우 개선 및 지위 향상 등에 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 「노인복지법」및「노인장기요양보험법」에서 정하는 바에 따른다.

제3조(시장의 책무) 시장은 요양보호사의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

제4조(장기요양기관의 장의 책무) 장기요양기관의 장은 고용하는 요양보호사의 노동환경 개선과 복지 증진을 위해 필요한 조치를 강구해야 한다.

제2장 종합계획의 수립 등

제5조(종합계획의 수립) ① 시장은 요양보호사의 처우개선과 복지 증진을 위하여 2년마다 종합계획을 수립하여야 한다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 요양보호사의 처우개선 및 지위향상에 대한 계획
2. 장기요양기관 및 노인요양시설의 개선에 대한 계획
3. 요양보호사의 근무환경 개선 계획
4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제6조(실태조사) ① 시장은 매 2년마다 요양보호사의 근무실태 등을 조사하여 그 결과를 공표해야 한다.

② 실태조사는 다음 각 호의 사항을 포함해야 한다.

1. 요양보호사 일반현황
2. 장기요양기관 및 노인요양시설의 요양보호사 근무환경 및 처우수준
3. 장기요양기관 및 노인요양시설의 운용 실태
4. 보수교육 및 자체교육 현황
5. 기타 필요에 의한 사항

제7조(처우개선 등 사업) 시장은 요양보호사의 처우개선 및 지위 향상을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하여야 한다.

1. 요양보호사의 근무환경 개선을 위한 사업
2. 요양보호사의 처우개선 및 지위향상을 위한 조사, 연구 사업
3. 요양보호사의 역량 강화를 위한 교육 및 훈련사업
4. 요양보호사의 경력 관리 지도 사업
5. 그 밖에 요양보호사의 복지 증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

제8조(요양보호사 등에 대한 지원) ① 시장은 요양보호사의 근무환경 개선을 위해 장기요양기관에 대해 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.

1. 요양보호사 처우 개선을 위한 장기요양기관의 장비 및 시설비 지원
2. 기타 시장이 필요하다고 인정되는 사항

② 시장은 요양보호사의 근무환경 개선을 위해 요양보호사에게 직접 처우개선비 등을 지급할 수 있다.

③ 요양보호사는 장기요양기관의 운영과 관련된 위법·부당 행위 및 그 밖에 비리 사실 등을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 않아야 한다.

제3장 시립 노인요양시설 요양보호사 지원

제9조(시립 노인요양시설 요양보호사 처우개선) ① 시장은 시립 노인요양시설에서 근무하는 요양보호사의 노동조건 개선 및 복지 향상을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

제10조 (시립 노인요양시설의 장의 의무) ① 시립 노인요양시설의 장은 근로기준법 등 노동관계법령을 준수하고 요양보호사가 관계법령에서 정하는 사회보험 및 복리후생제도의 혜택을 받을 수 있도록 하며, 모성보호제도를 적극 활용할 수 있도록 하여야 한다.

② 시립 노인요양시설의 장은 노인요양시설을 이용하는 노인 및 그 가족이 요양보호사에게 폭언, 폭행, 성희롱, 성폭력을 가하지 않도록 예방하고, 요양보호사가 그로 인한 고충 해소를 요청할 경우 업무 전환 등의 조치를 취하여야 한다.

③ 시립 노인요양시설의 장은 요양보호사가 노인요양시설을 이용하는 노인 및 그 가족의 부당한 요구에 불응한 것을 이유로 해고나 그 밖의 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.

④ 시립 노인요양시설의 장은 요양보호사의 근무시간이 1일 6시간 내지 8시간, 1주 30시간 내지 40시간을 유지할 수 있도록 노력하여야 한다.

⑤ 시립 노인요양시설의 장은 요양보호사를 위하여 근로기준법에서 정한 휴식시간을 보장하고 요양보호사에게 적절한 휴식장소를 제공해야 한다.

제4장 민간 장기요양기관 요양보호사 처우 개선

제11조(노동관계법령 준수) ① 시장은 민간 장기요양기관이 노동관계법령을 준수하도록 지방고용노동관서와 협력하여 다음 각 호의 업무를 수행할 수 있다.

1. 노동관계법령 위반 신고접수

2. 노동관계법령 위반 사건의 신속한 처리 협조

3. 그 밖에 노동관계법령 준수를 위한 사업

② 시장은 제1항의 업무 수행을 위하여 요양보호사지원센터 내에 노동전문 변호사, 공인노무사 등 전문상담 인력을 배치할 수 있다.

③ 전문상담 인력은 위반신고를 받은 경우 사실을 신속히 지방고용노동관서에 통보하여야 한다.

제12조(민간 장기요양기관에 대한 지원) ① 시장은 민간 장기요양기관 중 노동관계법령 준수 기관에 대해서 금전적 지원을 할 수 있다.

② 제1항의 노동관계법령 준수 기관에 대한 선정 기준과 지원 방법 등 세부적인 사항은 규칙으로 정한다.

제5장 요양보호사지원센터

제13조(요양보호사지원센터) ① 요양보호사 근무환경의 질적 향상과 요양보호사의 신체적·정신적 건강을 도모하기 위한 요양보호사지원센터(이하 센터)를 설치·운영한다.

② 센터의 시설·운영 및 사업수행에 필요한 재원은 시의 출연금 및 기타 수익으로 충당한다.

③ 시장은 권역별 또는 자치구별 지원센터를 설치하여 요양보호사의 접근성을 향상시키도록 한다.

④ 센터의 인력구성은 다음과 같다.

1. 비상근 센터장 1인

2. 상근 사무국장 1인

3. 실무자 3인

⑤ 센터는 10인 내외의 운영위원회를 구성하여 운영하며, 운영위원회는 복지건강본부장을 당연직 위원으로 하고 시의원, 요양시설 관련 종사자, 요양보호사, 법률전문가, 학계 등 요양보호와 관련하여 경험과 식견을 갖춘 자로 한다.

⑥ 센터의 업무내용은 다음 각 호의 사항을 포함해야 한다.

1. 요양보호사에 대한 법률 지원 및 상담 사업

2. 고용환경 및 근로환경에 대한 업무 매뉴얼 개발

3. 서울시 요양보호사 임금가이드라인 개발

4. 건강검진 및 재활·물리치료 지원

5. 요양보호사 및 사업주 대상 교육사업

6. 요양보호사 취업정보 제공 및 무료 직업소개 등 고용촉진사업

7. 요양보호사에 대한 서울시민의 인식 개선을 위한 홍보사업

7. 기타 요양보호사의 노동조건 개선과 복리 향상을 위한 사업

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행함

참고문헌

참고문헌

- 국민건강보험공단, 2012, 「장기요양 중사인력 증장기 수급전망 및 대책」.
- 김경민·가복만·장세철, 2012, “한·일 요양보호사의 직무스트레스에 관한 비교연구”, 「한국일본문화학회」, 일본문화학보 53, 241-259.
- 보건복지부, 2013, 「제도 시행 5년 성과 평가 및 증장기 발전방향」.
- 보건복지자원연구원, 2010, 「한일 노인장기요양보험 법·제도 비교」.
- 오은진·노은영, 2010, “돌봄서비스의 제도화가 여성일자리에 미치는 영향 : 요양보호사와 간병인의 비교를 중심으로”, 「아시아여성연구」, 49(2), 숙명여자대학교 아시아여성연구소.
- 윤정향, 2011, “돌봄의 공공성 강화와 조직화 방안 마련 연구 - 성인돌봄노동 중심”, 「돌봄노동자 보호방안 마련 토론회 자료집」, 전국여성노동조합.
- 윤지영, 2013, 돌봄노동자 보호를 위한 입법 방향, 「서울대학교노동법연구회 2013년 춘계학술대회 발표자료」.
- 은수미·윤정향·최혜영, 2011, “돌봄의 공공성 강화와 노동자 조직화 방안 연구-성인돌봄 노동을 중심으로-”, 「돌봄노동자 보호방안 마련 토론회 발표자료」.
- 이혜승·유승현, 2013, “노인 요양보호사의 인력운영 현황과 개선방안 : 요양보호사와 시설장의 인식을 중심으로”, 「한국공공관리학보」, 27(3), 145-181.
- 임정기, 2010, “한국과 일본의 노인장기요양보험 법, 제도 비교”, 한일 노인장기요양보험 법제도 비교 토론회 발표자료.
- 임 준, 2013, “노인장기요양서비스 전달체계 개선 방안”, 「노인장기요양보험제도 5년 평가 및 전달체계 개선을 위한 토론회 자료집」.
- 장지연, 2010, “여성의 경력단절 현황과 돌봄노동 사회화정책의 방향성”, 「여성노동」, 통권2호, 여성노동법률지원센터.
- 전찬희, 2013, “요양보호사의 노동인권 관련 고찰”, 「한국콘텐츠학회논문지」, 13(5).
- 제갈현숙, 2009, 「노인장기요양보험 1년 평가 : ‘시장화’ 비판과 제도정착을 위한 과제」, 사회공공연구소.
- 한국요양보호사협회, 2013, 「서울시 요양보호사 처우개선 방안 연구」, 서울특별시의회.
- 한정원, 2011, “요양보호사의 전문성 향상방안 연구”, 「여성학연구」, 21(2), 197-235.
- 황덕순·윤자영·윤정향, 2012, 「사회서비스 산업 노동시장 분석 - 돌봄서비스를 중심으로」, 한국노동연구원.
- 개호노동안정센터, 2012. 10, “‘平成24년도판 개호노동의 현상 I, II’ : 2012년 개호노동실태조사 결과, 개호노동자의 노동의식 및 실태”
- 일본: 개호노동자의 고용관리개선 등에 관한 법률

부록

서울시 요양보호사 실태조사(재가용)

안녕하십니까?

본 설문조사는 현재 서울에서 일하고 있는 요양보호사들의 근무실태와 업무상의 어려움을 알아보기 위해 진행하는 것입니다. 설문조사 결과는 요양보호사의 근무조건을 개선하고 서울시의 요양보호사 지원정책을 수립하는 기초자료로 활용하게 됩니다. 뿐만 아니라 요양기관이 운영상 어떤 어려움을 겪고 있는지를 파악하여 이를 해결할 수 있는 노인장기요양보험법 개선방안을 마련하고자 합니다.

설문조사의 결과는 통계적인 자료로 사용할 것이며, 개인적인 의견과 정보는 외부로 유출되지 않을 것이며, 통계법 제8조에 의하여 보호를 받게 되므로 안심하시고 귀하의 의견을 말씀해 주시기 바랍니다. 바쁘신 와중에도 귀중한 시간을 내어 주신데 대해 진심으로 감사드립니다.

2013년 5월

○ 연구 기관 : 서울특별시 서울연구원
(사)보건복지자원연구원(02-3672-3440)

현재 일자리

1. 귀하의 현재 고용형태는 무엇입니까?

- ① 상용직 ② 기간제 ③ 임시직 ④ 파견직 ⑤ 기타 ()

- ▶ 상용직 : 근로계약기간의 정함이 없는 계약으로 정년이 보장되는 경우
- ▶ 기간제 : 근로계약기간이 정해져 있는 경우
- ▶ 임시직 : 근로계약기간을 정하지는 않았지만 언제든 기관에서 그만두라면 퇴사해야 하는 경우
- ▶ 파견직 : 근로계약을 체결한 회사와 실제로 일하는 회사가 다를 경우

1-1. 근로계약기간을 정했을 경우 그 기간은 얼마입니까? ()개월

2. 근로계약서(고용계약서)를 작성하고 문서로 받았습니까?

- ① 근로계약서를 작성하지 않았다.
② 1부만 작성해서 기관만 보관하고 있다.
③ 2부 작성해서 나와 기관이 각각 1부씩 보관하고 있다.

3. 이전 직장을 포함해서 돌봄업무에 종사한 총 기간은 ? (간병, 가정봉사원 등 경력 포함)
()년 ()개월

3-1. 노인장기요양보험법에 따른 요양보호사로 근무한 총 기간은?
()년 ()개월

3-2. 현재 기관에서 근무한 기간은? ()년 ()개월
(두 개 이상의 기관에 소속되어 있을 경우 가장 오래된 기관을 기준으로 할 것)

4. 현재 등록되어 있는 요양기관 수는 몇 개입니까? ()개

4-1. 현재 일을 하고 있는 요양기관 수는 몇 개입니까? ()개

4-2. 그 동안 일을 했던 총 요양기관 수는 몇 개입니까? ()개

노동 조건

5. 가장 최근에 적용하고 있는 시급(시간당 임금)은 얼마입니까?
()원, ()원
(실수령액 기준으로 답해 주십시오. 소속된 기관이 2개인 경우 둘 다 적어주십시오.)

5-1. 위 시급에는 주휴수당, 연차휴가수당 등이 모두 포함된 것입니까?
① 예 ② 아니오

5-2. 지난 6개월간 임금을 가장 많이 받은 달의 경우 월 수입은 얼마입니까?
()원

5-3. 지난 6개월간 임금을 가장 적게 받은 달의 경우 월 수입은 얼마입니까?
()원

6. 요양보호사 업무 이외에 수입을 위해 하고 있는 다른 일이 있습니까?
① 있다 ② 없다

6-1 다른 하는 일이 있는 경우 어떤 일입니까?

- ① 장애인 활동보조, 노인돌보미, 가사간병, 아이돌봄 등 사회서비스
- ② 식당 주방 및 서빙
- ③ 가사도우미(파출부)
- ④ 기타()

7. 현재 급여명세서를 받고 계십니까? ① 예 ② 아니오

8. 다음 중 급여에서 공제되는 항목이 있습니까?

문 항	① 예	② 아니오	③ 모름
1) 퇴직금을 공제하여 적립한다.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) 기부금이나 후원금 명목으로 공제한다.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) 대상자의 본인부담금을 공제한 적이 있다.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) 배상책임 보험료를 공제한다.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) 기타 () 명목으로 공제한다.			

9. 다음 각 사항에 대해 표시해 주십시오.

문 항	① 예	② 아니오	③ 모름
1) 주휴일(일요일)에 쉬는 경우 별도의 주휴수당을 지급받습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) 주휴일(일요일)에 일하는 경우 가산금을 지급받습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) 연차 휴가를 사용하지 못하는 경우 수당을 지급받습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) 급여에 퇴직금이 포함되어서 지급됩니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) 근로자의 날(5월 1일) 근무 시 수당을 별도로 지급받습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. 2013년 3월 1일부터 열악한 요양보호사의 처우를 개선하기 위하여 월 160시간 근무를 기준으로 처우개선비 10만원을 요양기관에 지급하고 있습니다. 160시간 미만 근무자는 시간에 비례해서 지급하고 있습니다. 현재 처우개선비를 받고 계십니까? ① 예 ② 아니오 ③ 모름

10-1 처우개선비를 받고 있는 경우, 받기 전과 후에 바뀐 내용에 대해 답해 주십시오.

구분	처우개선비 수령 전	처우개선비 수령 후
월 근무일	()일	()일
월 근무시간	()시간	()시간
월 급여 실수령액	()원	()원

11. 처우개선비를 지급받는 경우, 처우개선비 지급과 관련해서 근로계약을 다시 작성했습니까?

① 예 ② 아니오

11-1. 근로계약을 다시 작성한 경우, 변경된 내용은 무엇입니까?

- ① 시급, 기본급 등 임금 기준 ② 근무시간
③ 수당 지급 관련 ④ 기타()

12. 대상자가 2명 이상인 경우, 출퇴근 시간을 제외하고 대상자를 돌보기 위해 하루 평균 이동하는 시간은 총 몇 시간입니까?(대상자 간 이동시간) () 시간 ()분

12-1. 대상자 간 이동이 필요한 경우 요양기관에서 교통비를 지급하고 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

13. 정해진 시간을 넘어서 근무하는 경우가 있습니까?

- ① 한 적이 없다. ② 가끔 한다. ③ 자주 한다. ④ 거의 매일 한다.

근로 환경 및 업무 내용

14. 요양업무와 상관없는 대상자 가족의 빨래, 식사준비, 청소, 기타 잡무 등의 일을 한 적이 있습니까?

- ① 한 적이 없다. ② 가끔 한다. ③ 자주 한다. ④ 거의 매일 한다.

15. 대상자의 요양등급은 무엇입니까? (대상자가 여러 명일 경우 중증 기준으로 답해주세요.)

- ① 1등급 ② 2등급 ③ 3등급

16. 요양업무를 하면서 드레싱(욕창치료, 소독 등), 식선, 배뇨관 삽입, 관장 등의 의료행위를 한 적이 있습니까? ① 있다 ② 없다

17. 요양업무를 하면서 대상자나 보호자에게 다음과 같은 일을 겪은 적이 있습니까?

항 목	① 있다	② 없다
1) 언어, 신체접촉 등 성희롱이나 성폭력을 경험한 적이 있습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) 언어폭력(욕설, 모욕적인 말 등)을 경험한 적이 있습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) 신체폭력(구타, 집기 등에 맞음 등)을 경험한 적이 있습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. 이용자나 보호자에게 성폭력, 언어폭력, 신체폭력 등을 경험했을 때 어떻게 대처하는 편입니까?

- ① 요양기관에 문제제기를 하고 기관 차원의 대응 조치 요구
 ② 건강보험공단에 신고
 ③ 대상자나 보호자에게 직접 시정요구를 한다.
 ④ 개인적으로 참고 넘김
 ⑤ 기타 ()

19. 현재 기관을 통해서 가입되어 있는 사회보험에 모두 표시해 주십시오. (지역 가입 등은 제외)

☐ 고용보험 ☐ 건강보험 ☐ 국민연금 ☐ 산재보험

20. 요양업무로 인해 다치거나 아픈 적이 있었습니까? ① 있다 ② 없다

20-1. 다치거나 아픈 적이 있는 경우, 어떤 방식으로 처리를 하였습니까?

- ① 개인 비용으로 처리 ② 요양기관이 치료비를 지급해서 처리
③ 산재신청을 하여 산재 승인을 받음 ④ 산재 신청을 했으나 승인받지 못함

20-2. 산재보험 신청을 하지 않은 경우, 그 이유는 주로 무엇입니까? ()

- ① 산재보험 신청절차를 잘 몰라서
② 산재신청을 해도 인정받기 어려울 것 같아서
③ 요양기관이 협조해주지 않아서
④ 해고 기타 고용상 불이익이 걱정되어서
⑤ 요양기관이 보상해줘서
⑥ 가벼운 사고나 질병이어서
⑦ 기타 ()

21. 대상자가 결핵, 간염, 옴 등 감염성 질환을 가지고 있는 경우, 이에 대해 사전에 요양기관으로 부터 정보를 제공받았습니까?

- ① 제공받았음 ② 제공받지 못했음 ③ 해당 사항 없음

22. 현재 소속된 기관에서 최근 1년 내에 업무와 관련된 교육을 30분 이상 받은 적이 있습니까?
(소속된 기관이 2개 이상일 경우 장기 재직기관을 기준으로 할 것. 1년이 안 된 경우도 응답할 것.)

- ① 있다 (1년 간 받은 횟수는 ____회) ② 없다

22-1. 교육은 주로 어느 시간에 이루어집니까?

- ① 평일 근무시간 이후 ② 토요일 등 휴일 ③ 기타 ()

22-2. 근무 시간 외에 교육이 이루어진다면, 수당이나 식사 등이 지급되나요?

- ① 지급된다. ② 지급되지 않는다.

23. 요양기관에서 전체 월례회의를 하고 있습니까? ① 예 ② 아니오

24. 오전과 오후에 모두 일을 할 때, 점심식사를 주로 어떻게 해결하고 있습니까?

- ① 대상자 집에서 함께 준비하여 먹는다.
- ② 대상자 집에서 내가 준비해간 도시락을 먹는다.
- ③ 이동시간 중에 사먹는다.
- ④ 주로 거르는 편이다.
- ⑤ 기타 ()

힘든 점 및 개선사항

25. 일하면서 힘든 점을 가장 중요한 순서대로 3가지만 답해 주십시오.

1순위 (), 2순위 (), 3순위 ()

- ① 낮은 임금 ② 일자리의 불안정성
③ 높은 노동강도 ④ 대상자 및 보호자의 폭언, 폭행 등 비인격적 대우
⑤ 1일 8시간 근로가 보장 안 됨 ⑥ 일에 대한 낮은 사회적 평가
⑦ 요양 업무 이외의 부가적 노동 ⑧ 기타 ()

26. 임금, 노동강도, 근무시간 등을 종합적으로 고려할 때 업무에 대한 만족도는 어느 정도입니까?

- ① 매우 불만족 ② 약간 불만족 ③ 보통 ④ 약간 만족 ⑤ 매우 만족

27. 영양보호사 일에 대해 자부심을 느끼고 계십니까?

- ① 거의 그렇지 않다 ② 대체로 그렇지 않다 ③ 보통 ④ 대체로 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

28. 앞으로도 영양보호사로 계속 일할 의사가 있으십니까?

- ① 특별한 상황이 없는 한 계속 일하겠다.
- ② 조금이라도 괜찮은 일이 생기면 언제든 그만두겠다.
- ③ 다른 일을 구하지 못하더라도 조만간 그만두겠다.
- ④ 모르겠다.

29. 귀하가 속한 기관에는 영양보호사들의 친목이나 취미생활, 봉사 등을 위한 소모임이 결성되어 있습니까?

- ① 예 → (29-1. 귀하도 참여하고 계십니까? ① 예 ② 아니오)
② 아니오 → (29-2. 모임이 필요하다고 생각하십니까? ① 예 ② 아니오)

30. 귀하는 노동조합이나 요양보호사의 이익을 대변하는 기구에 가입되어 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

31. 귀하는 요양보호사의 권익 향상을 위해 어떤 단체의 노력이 가장 필요하다고 생각하십니까?

- ① 노동조합이나 요양보호사협회 등 당사자들의 직접적인 권익옹호 단체
- ② 시민단체, 정당 등 요양보호사에 대한 간접적인 지원 활동
- ③ 별 다른 필요성을 못 느낀다.
- ④ 기타()

32. 서울시에서 요양보호사의 처우를 개선한다면 우선적으로 해야 할 일은 무엇이라고 생각하십니까? **(복수로 2개 선택해 주십시오.)**

- ① 서울시가 처우개선비를 추가로 지급
- ② 최저시급, 요양 업무범위 명확화 등 요양기관에 지침 하달
- ③ 근로기준법 위반에 대한 신고센터 운영
- ④ 일자리 소개 및 취업지원
- ⑤ 요양보호사 지원센터 설립
- ⑥ 요양보호사 직무 향상 교육
- ⑦ 기타()

33. 수당 미지급, 초과근로 등 근로기준법 위반에 대한 상담이나 법률지원을 받을 만한 곳이 주변에 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

34. 서울시에서 요양보호사 지원센터를 설립한다면 어떤 지원을 받기 원하십니까?**(복수로 2개 선택해 주십시오.)**

- ① 근로기준법 상담 및 법률지원 ② 요양업무 관련 고충처리
- ③ 직무교육에 대한 지원 ④ 일자리 소개 및 취업지원
- ⑤ 근골격계 등 건강 상담 및 예방 프로그램 ⑥ 문화활동 지원
- ⑦ 기타 ()

35. 요양보호사 지원센터가 설립된다면 이용할 의사는 어떠십니까?

- ① 적극 이용하겠다 ② 필요할 때만 이용하겠다
- ③ 이용할 의사가 없다 ④ 모르겠다

36. 서비스 질과 요양보호사 처우조건을 고려했을 때 요양기관을 어떤 방식으로 운영하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 영리법인 ② 비영리법인 ③ 지자체 직접 또는 위탁
- ④ 개인사업자 ⑤ 기타 () ⑥ 잘 모르겠다

- ① 임금, 근로시간 등 노동조건을 향상시킬 수 있다.
- ② 정해진 업무 외의 추가적인 업무지시 등 부당한 업무를 줄일 수 있다.
- ③ 일자리의 안정성이 높아진다.
- ④ 요양보호사에 대한 호칭, 존대 등 인격적 대우를 받을 수 있다.
- ⑤ 기타 ()

개인 및 기관 특성

(1) 성별		① 남성 ② 여성	(2) 연령	만 ()세
(3) 학력		① 초등학교 졸업 이하 ② 중학교 졸업 ③ 고등학교 졸업 ④ 대학교 졸업 이상(전문대 포함)		
(4) 결혼여부		① 미혼 ② 결혼 유배우 ③ 결혼 무배우(이혼, 사별 등)		
(5) 가족 내 주된 생계부양자		① 본인 ② 배우자 ③ 부모님 ④ 자녀 ⑤ 형제, 자매 ⑥ 기타()		
(6) 한달 가구 총 소득		총 () 만원		
조사원 작성 항목	(7) 기관 소재지	서울시 () 구		
	(8) 기관 유형	① 지자체 위탁 ② 영리법인 ③ 비영리법인 중 사회적기업 ④ 비영리법인 중 협동조합 ⑤ 개인사업자		
	(9) 기관 규모	요양보호사 수 () 명, 대상자 수 ()명		

서울시 요양보호사 실태조사(시설용)

안녕하십니까?

본 설문조사는 현재 서울에서 일하고 있는 요양보호사들의 근무실태와 업무상의 어려움을 알아보기 위해 진행하는 것입니다. 설문조사 결과는 요양보호사의 근무조건을 개선하고 서울시의 요양보호사 지원정책을 수립하는 기초자료로 활용하게 됩니다. 뿐만 아니라 요양기관이 운영상 어떤 어려움을 겪고 있는지를 파악하여 이를 해결할 수 있는 노인장기요양보험법 개선방안을 마련하고자 합니다.

설문조사의 결과는 통계적인 자료로 사용할 것이며, 개인적인 의견과 정보는 외부로 유출되지 않을 것이며, 통계법 제8조에 의하여 보호를 받게 되므로 안심하시고 귀하의 의견을 말씀해 주시기 바랍니다. 바쁘신 와중에도 귀중한 시간을 내어 주신데 대해 진심으로 감사드립니다.

2013년 5월

○ 연구 기관 : 서울특별시 서울연구원
(사)보건복지자원연구원(02-3672-3440)

현재 일자리

1. 귀하의 현재 고용형태는 무엇입니까?

① 상용직 ② 기간제 ③ 기타 ()

- ▶ 상용직 : 근로계약기간의 정함이 없는 계약으로 정년이 보장되는 경우
- ▶ 기간제 : 근로계약기간이 정해져 있는 경우

1-1. 근로계약기간을 정했을 경우 그 기간은 얼마입니까? ()개월

2. 근로계약서(고용계약서)를 작성하고 문서로 받았습니까?

- ① 근로계약서를 작성하지 않았다
- ② 1부만 작성해서 기관만 보관하고 있다.
- ③ 2부 작성해서 나와 기관이 각각 1부씩 보관하고 있다.

3. 이전 직장을 포함해서 돌봄업무에 종사한 총 기간은 ? (간병, 가정봉사원 등 경력 포함)
 () 년 () 개월

3-1. 노인장기요양법에 따른 요양보호사로 근무한 총 기간은? () 년 () 개월

3-2 현재 기관에서 근무한 기간은? () 년 () 개월

노동 조건

4. 2013년 3월 1일부터 열악한 요양보호사의 처우를 개선하기 위하여 월 160시간 근무를 기준으로 처우개선비 10만원을 요양기관에 지급하고 있습니다. 160시간 미만 근무자는 시간에 비례해서 지급하고 있습니다. 현재 처우개선비를 받고 계십니까?

① 예 ② 아니오 ③ 모름

4-1 처우개선비를 받고 있는 경우, 받기 전과 후에 바뀐 내용에 대해 답해 주십시오.

구분	처우개선비 수령 전	처우개선비 수령 후
월 근무일	() 일	() 일
월 근무시간	() 시간	() 시간
월 급여 수령액	() 원	() 원

5. 처우개선비를 지급받는 경우, 처우개선비 지급과 관련하여 근로계약서를 다시 작성했습니까?

① 예 ② 아니오

5-1. 근로계약서를 다시 작성한 경우, 변경된 내용은 무엇입니까?

① 시급, 기본급 등 임금 기준 ② 근무시간 ③ 수당 지급 관련 ④ 기타()

6. 현재 급여명세서를 받고 계십니까? ① 예 ② 아니오

7. 다음 중 급여에서 공제되는 항목이 있습니까?

문 항	① 예	② 아니오	③ 모름
1) 퇴직금을 공제하여 적립한다.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) 기부금이나 후원금 명목으로 공제한다.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) 기타 () 명목으로 공제한다.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. 다음 각 사항에 대해 표시해 주십시오.

문 항	① 예	② 아니오	③ 모름
1) 지정된 휴일에 일하는 경우 가산금을 지급받습니까?(휴일수당)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) 연차 휴가를 사용하지 못하는 경우 수당을 지급받습니까?(연차수당)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) 야간수당을 지급받습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) 시간외수당을 지급받습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) 급여에 퇴직금이 포함되어서 지급됩니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. 근무형태는 다음 중 무엇입니까?

- ① 낮근무(일근제) ② 24시간 격일제 ③ 12시간 교대제
 ④ 8시간 교대제 ⑤ 기타 ()

10. 하루 24시간을 기준으로 식사시간을 포함한 규정상 휴식시간은 몇 시간입니까?

- ① () 시간 ()분 ② 잘 모르겠다.

10-1. 하루 24시간을 기준으로 식사시간을 포함해서 실제로 사용하는 휴식시간은 몇 시간입니까?

- ① () 시간 ()분 ② 잘 모르겠다.

11. 식사 또는 휴식을 위해 별도로 마련된 휴식공간이 있습니까? ① 있다 ② 없다

12. 규정상의 근로시간 이외에 초과로 일하는 시간이 있습니까?(조회, 종례, 인수인계시간 등 포함)

- ① 있다 ② 없다

12-1. 초과근로시간에 대해 임금 및 가산수당이 지급됩니까?

- ① 지급된다. ② 지급되지 않는다.

13. 연차유급휴가를 사용할 수 있습니까?

- ① 자유롭게 사용할 수 있다.
 ② 대체근무자가 없기 때문에 연차휴가를 사용할 수 없다.
 ③ 본인이 대체근무자 일당을 지급하고 연차를 사용할 수 있다.
 ④ 요양기관에서 날짜를 지정해서 의무적으로 사용하게 한다.
 ⑤ 기타 ()

근로 환경 및 업무 내용

14. 근무 시 귀하가 혼자서 돌보는 이용자수가 주야간에 각각 몇 명입니까?

주간 : ()명 / 야간()명

15. 귀 시설은 야간에 누구와 함께 근무합니까?

- ① 간호사 ② 간호조무사 ③ 간호사, 간호조무사 모두 근무
④ 요양보호사만 근무 ⑤ 기타 직원()

15-1. 만약 야간에 요양보호사만 근무할 경우 한층에서 요양보호사 1인이 근무하는 경우가 있습니까? ① 예 ② 아니오

16. 요양업무와 상관없는 시설 청소, 주방 업무, 약 분류작업, 물품 창고정리 등 잡무를 한 적이 있습니까?

- ① 한 적이 없다. ② 가끔 한다. ③ 자주 한다. ④ 거의 매일 한다.

17. 요양업무를 하면서 드레싱(욕창치료, 소독 등), 석션, 배뇨관 삽입, 관장 등의 의료행위를 한 적이 있습니까?

- ① 한 적이 없다. ② 가끔 한다. ③ 자주 한다. ④ 거의 매일 한다.

18. 요양업무를 하면서 대상자나 보호자에게 다음과 같은 일을 겪은 적이 있습니까?

항 목	① 있다	② 없다
1) 언어, 신체접촉 등 성희롱이나 성폭력을 경험한 적이 있습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) 언어폭력(욕설, 모욕적인 말 등)을 경험한 적이 있습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) 신체폭력(구타, 집기 등에 맞음 등)을 경험한 적이 있습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. 이용자나 보호자에게 성폭력, 언어폭력, 신체폭력 등을 당한 경우 어떻게 대처하는 편입니까?

- ① 요양기관에 문제제기를 하고 기관 차원의 대응 조치 요구
② 건강보험공단에 신고
③ 대상자나 보호자에게 직접 시정요구를 한다.
④ 개인적으로 참고 넘김
⑤ 기타 ()

20. 현재 기관은 배상책임보험에 가입했습니까? ① 예 ② 아니오 ③ 모름

21. 요양업무로 인해 다치거나 아픈 적이 있었습니까? ① 있다 ② 없다

21-1. 다치거나 아픈 적이 있는 경우, 어떤 방식으로 처리를 하였습니까?

- ① 산재신청 안 하고 개인 비용으로 처리 ② 요양기관이 치료비를 지급해서 처리
③ 산재신청을 하여 산재 승인을 받음 ④ 산재 신청을 했으나 승인받지 못함

21-2. 산재보험 신청을 하지 않은 경우, 그 이유는 주로 무엇입니까? ()

- ① 산재보험 신청절차를 잘 몰라서
② 산재신청을 해도 인정받기 어려울 것 같아서
③ 기관이 협조해주지 않아서
④ 해고 기타 고용상 불이익이 걱정되어서
⑤ 요양기관이 보상해줘서
⑥ 가벼운 사고나 질병이어서
⑦ 기타 ()

22. 최근 1년 사이에 업무와 관련된 교육을 30분 이상 받은 적이 있습니까?

- ① 있다 (1년간 받은 횟수는 ___회) ② 없다

22-1. 교육은 주로 어느 시간에 이루어집니까?

- ① 업무시간 ② 점심시간 및 휴식시간 ③ 업무시간 이후

22-2. 근무시간 외에 교육을 받은 경우 기관에서 수당이나 식사 등을 지급합니까?

- ① 지급한다. ② 지급하지 않는다.

힘든 점 및 개선사항

23. 일하면서 힘든 점을 가장 중요한 순서대로 3가지만 답해 주십시오.

1순위 (), 2순위 (), 3순위 ()

- ① 낮은 임금 ② 일자리의 불안정성
③ 높은 노동강도 ④ 대상자 및 보호자의 폭언, 폭행 등 비인격적 대우
⑤ 1일 8시간 근로가 보장 안 됨 ⑥ 일에 대한 낮은 사회적 평가
⑦ 요양 업무 이외의 부가적 노동 ⑧ 기타 ()

24. 임금, 노동강도, 근무시간 등을 종합적으로 고려할 때 업무에 대한 만족도는 어느 정도입니까?

- ① 매우 불만족 ② 약간 불만족 ③ 보통 ④ 약간 만족 ⑤ 매우 만족

25. 영양보호사 일에 대해 자부심을 느끼고 계십니까?

- ① 거의 그렇지 않다 ② 대체로 그렇지 않다 ③ 보통 ④ 대체로 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

26. 앞으로도 요양보호사로 계속 일할 의사가 있으십니까?

- ① 특별한 상황이 없는 한 계속 일하겠다.
- ② 조금이라도 괜찮은 일이 생기면 언제든 그만두겠다.
- ③ 다른 일을 구하지 못하더라도 조만간 그만두겠다.
- ④ 모르겠다.

27. 귀하가 속한 요양기관에는 요양보호사들의 친목이나 취미생활, 봉사 등을 위한 소모임이 결성되어 있습니까?

- ① 예 → (27-1. 귀하도 참여하고 계십니까? ① 예 ② 아니오)
② 아니오 → (27-2. 모임이 필요하다고 생각하십니까? ① 예 ② 아니오)

28. 귀하는 노동조합이나 요양보호사의 이익을 대변하는 기구에 가입되어 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

29. 귀하는 요양보호사의 권익 향상을 위해 어떤 단체의 노력이 가장 필요하다고 생각하십니까?

- ① 노동조합이나 요양보호사협회 등 당사자들의 직접적인 권익옹호 단체
② 시민단체, 정당 등 요양보호사에 대한 간접적인 지원 활동
③ 별 다른 필요성을 못 느낀다.
④ 기타()

30. 서울시에서 요양보호사의 처우를 개선한다면 우선적으로 해야 할 일은 무엇이라고 생각하십니까? (복수로 2개 선택해 주십시오.)

- ① 서울시가 최우개선킴을 추가로 지급
- ② 최저시급, 요양 업무범위 명확화 등 요양기관에 지침 하달
- ③ 근로기준법 위반에 대한 신고센터 운영
- ④ 일자리 소개 및 취업지원
- ⑤ 요양보호사 지원센터 설립
- ⑥ 요양보호사 직무 향상 교육
- ⑦ 기타()

개인 및 기관 특성

(1) 성별		① 남성 ② 여성	(2) 연령	만 ()세
(3) 학력		① 초졸 이하 ② 중졸 ③ 고졸 ④ 2, 4년제 대졸 이상		
(4) 결혼여부		① 미혼 ② 결혼 유배우 ③ 결혼 무배우(이혼, 사별 등)		
(5) 가족 내 주된 생계부양자		① 본인 ② 배우자 ③ 부모님 ④ 자녀 ⑤ 형제, 자매 ⑥ 기타()		
(6) 한달 가구 총 소득		총 () 만원		
조사원 작성 항목	(7) 기관 소재지	서울시 () 구		
	(8) 기관 유형	① 지자체 위탁 ② 영리법인 ③ 비영리법인 중 사회적기업 ④ 비영리법인 중 협동조합 ⑤ 개인사업자		
	(9) 기관 규모	요양보호사 수 () 명, 대상자 수 ()명		

Abstract

Abstract

Working Conditions and Improvement Plan for Care Helpers in Seoul

Kyung-Hee Shin · Woo-geun Nam · Bohyun Jang · Imlyang Ryu · Ji-Won Choi ·
Jimin Lim · Ji-Young Yoon · Kyung-Sook Choi · Min-Suk Yoon

The purpose of this study is to understand the labor conditions in long-term care facilities for the elderly in Seoul, and devise an improvement plan to a better labor environment for care helpers. This study utilized research methods as follows. First, it carried out a survey and in-depth interviews targeting care helpers. Second, it practiced in-depth interview with managers at long-term elderly care centers. Third, it held four meetings with professionals and actual employees.

The results of survey on care helpers (782 people) may be summarized as follows. Firstly, care helpers are mostly women who are in their 50s. Secondly, 80 percent of care helpers are contract workers. Thirdly, care helpers in non-profit or local organizations have higher wages and better working conditions compared to those in for-profit corporations or private enterprises. Fourth, about half of the care helpers have experienced sexual harassment, and/or verbal and physical assault from elderly residents and/or their guardians. Fifth, care helpers are unsatisfied with their low wages, unstable employment, and high labor intensity. Sixth, despite of below normal job satisfaction, their sense of pride in their work was above average. Seventh, legal assistance, difficulties treatment, and health programs were the programs care helpers wanted the most.

Based on the results of the survey and interview, this study proposes the following policy plans.

Firstly, Seoul and autonomous districts should increase the number of public long-term elderly care centers, and raise public concern on elderly care services. Secondly, Seoul should develop management guidelines for long-term care centers and eliminate the institutions which do not meet these guidelines. Thirdly, Seoul must support task education for care helpers. Fourth, public relations activities that enhance the social perception of this job should be promoted. Fifth, establish a bylaw to improve the working environments for care helpers. Sixth, setting up a support center for care helpers is required.

Table of Contents

Chp.1	Introduction
1	Background and Purpose
2	Research Methods
Chp.2	Status and Support of Long-term Care Insurance in Seoul
1	Status of Long-term Care Centers and Care Helps
2	Elderly Care Service and Status of Support in Seoul
Chp.3	Labor conditions of Care Helpers
1	Results of the Survey
2	Results of the In-depth Interview
3	Summary and Implication
Chp.4	Case Study : Improvement of Working Conditions for Care Helps
1	Korean Case Study
2	Abroad Case Study
Chp.5	Legal Authorities and Roles of Local Government Related to Long-term Care System for the Elderly
1	Act on Long-term Care Insurance for the Elderly
2	Elderly Welfare Law
3	Roles and Authority of Local Government in Labor Law
4	Relationship between Local Governments
5	Summary
Chp.6	Policy Perspectives
1	General Directions of Policy
2	Improvement Measures of Legal System
3	Policy Agenda of Local Government
4	Ordinance for Care Helper

References

서울연 2012-BR-20

서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안

발행인 이창현

발행일 2013년 11월 26일

발행처 서울연구원

137-071

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1319

값 12,000원 ISBN 978-89-8052-590-4 93330

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.