

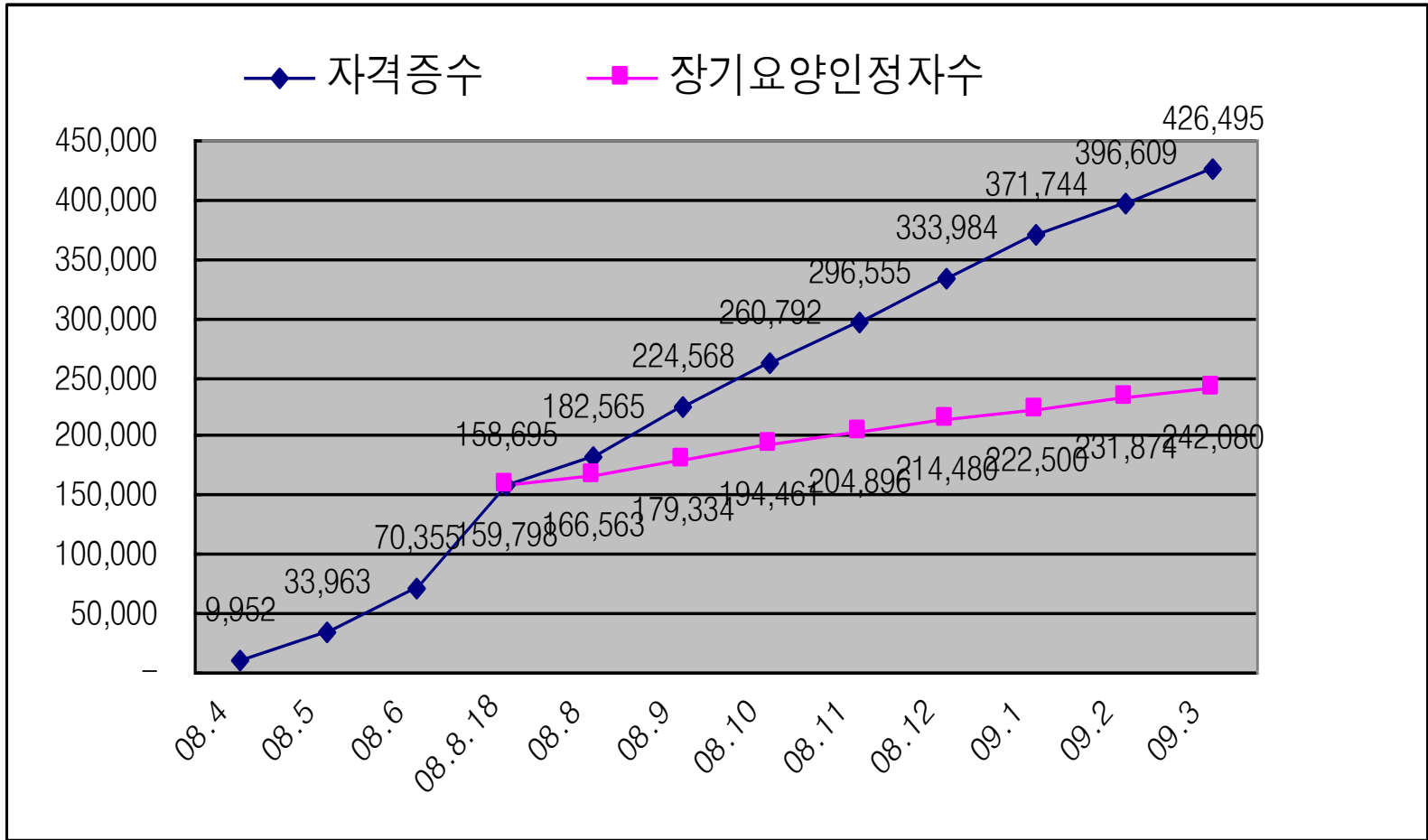
# 요양보호인력의 양성과 활용의 문제와 개선 방안

2010년 1월 18일

전 병 유 (한신대학교)

# 1. 문제제기

- 노인요양서비스 인력 수급과 노동시장의 문제
  - 요양보호일자리가 10만 개 이상 창출
  - 자격증 과잉, 요양보호일자리 질의 저하, 높은 이직률
  - 초기 정착 과정에서 일시적인 혼선 vs 구조적·정책적 문제



# 1. 문제제기

- 노인요양서비스 인력수급과 노동시장 문제의 성격 검토  
- OECD 국가 사례 검토
- 노인요양보험제도 시행에 따른 인력문제 실태 파악
- 노인요양보호사 인력 문제의 개선 방향과 정책 대안 제시

## 2-1. 선진국의 요양인력 문제의 성격

- **요양인력 수급의 문제: 요양인력의 위기(Crisis of Care Worker)**
  - 현상적으로 수요 증가와 공급 감소에 따른 인력 부족
  - 여성의 경제활동참가율 제고, 노인요양의 기회비용증가, 비공식적 수발의 감소 → 요양인력 수요 증가
  - 인구고령화, 여성의 고학력화 → 장기요양인력의 공급 감소
- **노인지원비율(elderly support ratio)**
  - 전체 65세 이상 인구 대비 25-54세 여성인구의 비율
  - 2000년 1.74:1 → 2020년 1.15:1

## 2-1. 선진국의 요양인력 문제의 성격

- 요양인력 노동시장의 문제
  - **회전문 현상(revolving door problem)과 Recruit and Retention 문제**
  - 요양인력의 채용과 이직이 반복되는 현상
    - ※ OECD 국가 장기요양노동자의 연간이직률이 최소 20-30%, 최대 50-60%
- 이직의 문제
  - 요양근로자 1명이 이직할 경우 발생하는 비용이 약 2,500달러(미국 추정)
  - 요양 서비스 수급자와 서비스 제공자 사이에 존재했을 좋은 관계 상실 비용
  - 요양서비스에서 이직률은 요양의 질을 결정하는 가장 중요한 지표
- 회전문 현상의 원인은 **요양일자리의 낮은 질**에 기인
  - 인력부족(Labor Shortage)과 훈련부족(Training Deficit)의 악순환
  - 대부분 30-50대의 여성, 낮은 교육수준
  - 수직적·수평적 이동 가능성이 제한, 간호직(nursing)과 같은 전문직으로의 이동제한
  - 파트타임 일자리, 연금과 부가급여 취약, 이동시간과 교통수단에 대한 보상 없음
  - 장기요양관리팀의 일원으로 간주되지 못함

## 2-1. 요양인력 노동시장의 국가별 차이

- 요양인력 노동시장의 국가별 차이
  - 요양보호근로자와 요양보호보조근로자의 임금 수준
    - 덴마크 93%, 76%, 영국 67%. 63%, 미국 59%, 51%
  - 65세 이상 인구 천명당 장기요양인력
    - 프랑스가 16명, 네델란드는 213명
  - 시설 장기요양인력 1인당 65세 이상 요양수급자의 비중
    - 스페인 10.1명, 미국 0.4명
- **제도와 정책에 따라 요양노동시장 구조와 특성은 달라질 수 있음**
  - 요양인력의 문제가 국가의 정책 방향과 제도의 내용에 따라서 그 성격 자체는 달라지지 않더라도 그 정도는 크게 완화될 수 있음
  - 국가는 물적·인적 인프라 구축과 진입통제, 서비스인력의 자격관리, 서비스 질의 모니터링 및 평가체제 등을 통해서 인력 공급의 규모와 질이 관리됨

## 2-2. 요양인력의 위기에 대한 정책적 대응

- 요양인력 위기에 대한 대응 방향
  - 첫째, 요양인력의 공급을 늘리는 것
  - 둘째, 기존의 노동력을 더 잘 활용하는 것
  - 셋째 요양인력에 대한 수요를 줄이고 요양인력의 생산성을 높이는 것

## 2-2. 요양인력의 위기에 대한 정책적 대응

- **요양일자리의 근로조건 개선**

- 보수 수준 개선

- 현장요양인력 임금보조정책(Wage Pass-Through, 미국)
- 최저임금제도 활용

- 회의시간과 이동시간을 보상하는 것

- 적절한 임금과 부가급여 수준에서 일정한 시간을 보장하는 것

- 파트타임 근로자들의 근로시간을 연장하는 것,
- 풀타임 일자리, 항구적 파트타임, 일정 시간이 보장되는 일자리 확대

## 2-2. 요양인력의 위기에 대한 정책적 대응

### • 교육훈련 강화

- 실습위주 교육훈련: 훈련자의 일자리에 대한 기대와 실제 경험을 일치시킴으로써 이직률을 낮추는데 기여
- 모듈형 교육훈련시스템을 도입하여 훈련의 유연성과 더 명확한 경력 전망을 제공
- 요양인력에 대한 경력개발사례로 미국의 요양경력사다리개발프로그램 (ECCLI, The Extended Care Career Ladder Initiative), 간호직으로의 가교 ("bridge to nursing")
- 자격증 취득을 위한 공식적인 훈련보다는 경험에 대한 크레딧을 허용하는 방법
- 서비스대상자들과의 관계에서 오는 만족감 고취. 요양근로자의 헌신과 노력을 긍정적으로 평가. 사례관리팀에 포함.

## 2-2. 요양인력의 위기에 대한 정책적 대응

- **비공식요양 활용과 요양인력의 생산성 제고**
  - 요양 서비스 대비 요양인력 수를 줄이는 방안
    - 비공식요양 활용, 요양인력 생산성 제고
  - 비공식요양 지원
    - 요양수당, 요양휴가 기간 중의 소득지원, 세금과 연금 크레딧, 일시요양보호(respite care, 가족 대신 일시적으로 보살피는 제도), 카운슬링 등
  - 단순한 일을 저숙련노동자에게 맡기고 요양제공의 역할 범위를 확장하는 작업방식의 재조직: 요양사와 요양보조원의 구분

## 2-3. 요양인력의 몇 가지 모델

- 정책옵션들이 가지는 원칙(principle)과 가능성(feasibility)의 문제
  - 비용효과성과 재정적 지속가능성의 문제
    - 모든 정책옵션들은 공공부문, 개인, 가족, 다른 사적인 서비스 제공자들에게 비용을 야기할 가능성이 있음. 추가적인 훈련이나 임금인상 등은 예산 제약의 문제와 충돌, 외국인력 활용은 이민정책의 문제와 적응과 숙련 형성의 문제를 야기, 질에 대한 투자는 재정적 지속가능성의 문제와 상충 관계에 직면
  - 그럼에도 요양노동시장에서 양질의 서비스와 양질의 인력 동시 달성 사례도 존재

## 2-3. 요양인력의 몇 가지 모델

- **덴마크 모델: 교육훈련 강화 모델**

- 고용과 훈련을 통합하는 제도 형성.  
교육을 받음에 따라서 소득을 벌고 일자리 경험을 쌓아가는 전망이 있는 전문직으로서의 일자리 제공, 추가적인 훈련에 대해서 보상하는 경력루트를 창출
- 지역 정부와 고용계약을 맺은 이후에 학생들은 훈련과정에 등록
- 기본훈련을 받는 훈련생은 고용주가 제공하는 급여를 받음
- 훈련은 단계적으로 구조화. 더 많고 더 좋은 훈련은 경력 옵션에 기여
- 보건의료서비스와 사회서비스의 통합 → 다양한 훈련과정들이 통합 → 경력개발 가능성 제고

## 2-3. 요양인력의 몇 가지 모델

- **프랑스 모델: 사회서비스 일자리창출 모델**
  - 장기요양보호서비스는 저숙련계층의 노동시장 참여를 촉진하기 위한 고용정책의 일부
  - 요양보호의 질보다는 고용창출에 집중
  - 고용창출과 요양서비스의 질과 상충의 문제, 경력개발과 상향이동의 기회를 보장하는 일자리가 창출되지 못함

## 2-3. 요양인력의 몇 가지 모델

- 협동조합 모델
  - 요양보호 일자리의 양과 질, 곧 서비스의 양과 질 사이의 잠재적 갈등과 상충의 문제를 노동자소유모델로 해결하는 사례
  - 노동자 소유의 요양보호 협동조합이 근로자의 불만족과 높은 이직률의 문제에 대처할 수 있는 전망 있는 대안의 하나로 주목받고 있음

※ 뉴욕 브롱크스의 재가요양보호협동조합회

- “양질의 일자리-양질의 서비스(Quality Job, Quality Care)” 모토로  
고임금-고훈련 전략 추진,
- 엄격한 채용 절차와 입직 시의 강도 높은 훈련 프로그램
- 이 전략에서의 큰 장애물이 정부에 의해서 정해진 수가체계.  
수년간에 걸쳐서 정책과 규제 시스템에 직접 참여함으로써 이 문제를 해결

## 2-3. 요양인력의 몇 가지 모델

- 시사점

- 우리의 조건

사회보험시스템으로 도입되어 양질의 서비스 제공에 대한 요구 증가

VS

취약계층에 광범한 인력 공급의 풀 존재

- 서비스와 고용의 중간 지점 선택

- 협동조합 모델과 같은 다양한 서비스 제공 방식 개발 필요

### 3. 요양인력 문제의 현황과 원인

- 우리나라의 요양보험제도의 목적
  - 첫째, 가족 내 수발부담을 줄이는 것
  - 둘째, 새로운 일자리를 창출하는 것
  - 셋째, 요양보호 대상 노인에게 적절한 보호를 제공하고 삶의 질을 향상
- 제도 시행 1년만에 10만 개 일자리 창출(당초 예상 5만)
- 일자리 질은 높아지지 않았음
  - 낮은 근로조건과 높은 이직률

요양근로자 및 요양보조근로자의 임금의 전체 평균임금 대비 비율(%)

	전체	요양근로자	요양보조근로자
덴마크		93	76
일본	64		
미국		59	51
영국		67	63
한국(2007년)	50		

## 전문대졸 이하 25-54세 여성근로자의 주요 근로조건(2007년)

	월평균 임금(만원)	월평균 근로시간	시간당 임금	평균 근속년수	평균 경력년수	정규직 비율	평균 교육년수
전체임금근로자	198.7	216.2	9,873	8.28	14.1	43.7	12.8
청장년여성근로자	111.9	218.1	5,388	0.57	9.0	41.3	12.0
간호사및치위생사	178.4	210.8	8,946	0.86	6.4	100.0	14.0
의료보건서비스	150.4	210.6	7,164	0.42	5.5	49.7	14.0
<b>의료보건단순직종</b>	<b>101.4</b>	<b>209.9</b>	<b>4,960</b>	<b>0.51</b>	<b>8.8</b>	<b>61.0</b>	<b>12.0</b>
보육교사아동도우미	81.9	188.7	4,446	0.36	7.5	63.1	12.6
청소원, 가사도우미	73.8	188.7	4,303	0.46	12.6	5.1	10.8
이미용서비스	135.3	287.0	5,099	0.55	8.7	26.6	12.4
식당서비스	96.8	239.1	4,090	0.55	10.6	14.4	11.5

## 노인요양보호사의 월평균 임금, 시간당임금, 주당근로시간

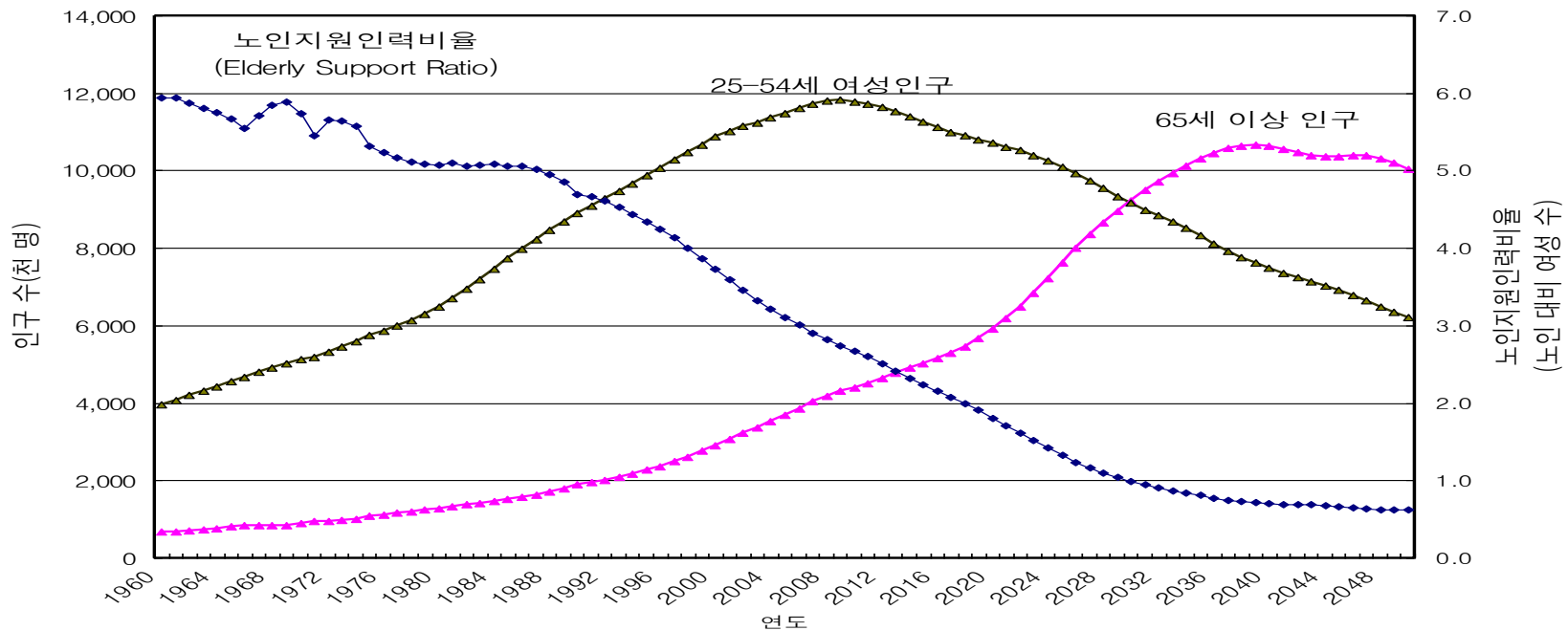
	월평균임금(천원)	평균 시간당임금(원)	주당근로시간
전체	835	5,929	37.7
중졸이하	812	5,409	42.3
고졸	826	6,030	37.8
전문대졸	882	5,509	39.0
대졸이상	843	7,322	25.7

## 교육생의 기대임금과 수료생의 실제임금의 비교

	교육생기대임금	수료생실제임금
30-100만원	31.1	70.0
100-150만원	42.2	23.7
150만원이상	22.8	6.3
표본(명)	100.0(215)	100.0(80)

- 광범한 잠재인력의 풀 존재

- 요양인력의 중추를 형성하고 있는 25-54세 여성 인력은 2009년에 피크
- 그러나 2009년 이후 이 인력 풀은 급속히 감소
- 노인지원비율은 아직 2.7 수준으로 아직은 높은 편이나 2020년에 1.8, 2030년에 1.0 으로 급속히 감소
- 장기적으로 우리나라도 '요양인력의 위기'를 경험할 수 있음



### 3. 요양인력 문제의 현황과 원인

- 자격증의 과다 발급
  - 서비스대상자가 예상보다 크게 증가했다는 점과 자격증에 대한 가수요가 고려해도 자격증취득자수는 예상치를 크게 웃도는 것임
- 자격증 과다 발급의 원인
  - 자격증 발급 기준을 낮은 수준으로 유지하였다는 점,
  - 요양보호사가 고령화 시대에 활용가치가 높은 자격증이라는 인식이 확산된점
  - 기존의 요양관련서비스 종사자들도 관심을 많이 가졌다는 점
  - 근로복지공단에서 요양보호사 자격으로 산재환자를 돌볼 수 있도록 허용한 점
  - 조만간 시험제도가 생길 것이라는 예상으로 미리 자격을 취득하는 경향

### 3. 요양인력 문제의 현황과 원인

- 자격증의 가치 저하
  - 자격증 가수요가 상당 부분 있는 것은 사실. 그럼에도 자격증 남발로 인한 자격증 가치 저하도 사실, 자격증이 노인요양인력의 최소한의 질을 보증해주는 기능을 하지 못함
  - 그럼에도 구인난도 동시에 존재. 이는 요양서비스의 시장화에 따라서 최소한의 노동조건을 보장되지 못하는 데에 기인
    - 방문요양의 경우, 보험수가가 10,680원임에도 실제 시급 5-7천원 수준
    - 방문간호사와는 달리 이동시간과 보고서 작성 시간 등이 임금 산정에 포함되지 않음
    - 월급여가 70-90만원 수준
    - 요양보호사와 요양보조원(수발전문가)을 분리하지 않았다는 점도 전문인력의 이탈을 높이는 요인으로 작용

### 3. 요양인력 문제의 현황과 원인

- 요양인력 문제의 원인
  - 요양인력 문제: 단기적인 자격증 소지자의 과잉과 요양인력의 낮은 처우의 문제
- 원인
  - 지나치게 낮은 자격기준의 설정으로 요양인력의 잠재적 풀을 대폭 확대하였다는 점
  - 정부의 모니터링·감독기능이 서비스·교육훈련의 민간위탁에 동반되지 못하였다는 점,
  - 서비스제공의 시장화를 추진하면서 요양인력 근로조건을 최저선을 보장하지 못하였다는 점

## 4. 개선 방안

- 덴마크모델이냐 프랑스모델이냐?
  - 덴마크 모델(전문가주의) 적용의 한계
    - 2009년 현재 잠재적인 요양인력의 풀이 대단히 광범하게 존재
    - 요양서비스의 질을 높이기 위한 추가적인 재정 투입에 대한 사회적 합의 부족
- 프랑스 모델(사회적일자리창출 모델)로 가져갈 수도 없음

## 4. 개선방안: 기본 방향

- 기본 방향: 덴마크모델과 프랑스 모델의 중간 지점 정도를 선택
  - 중장기적인 인구 구조의 변화와 요양서비스에 대한 국민적 수요의 변화 등을 감안하여 시스템의 변화를 추구
- 현 시점에서 가장 필요한 것은 요양서비스와 요양인력과 대한 최소한의 기준을 정확하게 설정하고 이에 대한 국가의 정밀한 모니터링과 평가 시스템을 구축하는 것
- 중장기적 목표  
요양인력의 보수 수준을 현행 전체 평균 대비 50% 수준에서 적어도 70-80% 수준까지는 높아지도록 하고 교육훈련과 경력개발이 가능한 일자리로 만드는 것을 중장기적인 목표로 해야 할 것임

## 4. 개선 방안: 중단기적 정책 과제

- **필요교육훈련의 최소한이 정확하게 정의되고 이를 국가가 보증하는 시스템을 만드는 것**
  - 자격증 취득에서의 시험제의 도입, 교육기관의 신고제에서 지정제로 전환, 교육기관 인력배치기준의 강화
  - 기존의 요양보호사 교육기관을 이수하면 2급을 부여하고 1급은 일정의 현장 경험을 가진 요양보호사를 대상으로 국가시험을 치르게 하여 자격증을 발급하는 방안
  - 이 때 비록 크지는 않더라도 경력에 따른 급여 인상과 더 나은 일자리로의 진입이 가능하도록 자격증과 훈련프로그램이 설계되어야 함

## 4. 개선 방안: 중단기적 정책 과제

- **요양인력의 최소한의 노동시장 조건을 정비하는 것**
  - 요양보호사의 시급 최저기준을 마련하는 임금가이드라인제도도 다시 도입하는 방안 검토 필요
  - 요양인력의 노동조건을 요양기관의 평가지표로 반영하는 시스템 구축
  - 요양보호사의 권익이 대변될 수 있는 메커니즘을 형성  
비영리법인 요양보호사협회 등의 형태

## 4. 개선 방안: 장기 정책 과제

- 여타 민간서비스일자리(도소매, 음식숙박 등의 일자리)와 경쟁해서도 경쟁력을 가질 수 있는 양질의 일자리가 되기 위해서는 **교육과 훈련, 숙련 시스템**이 관건
  - 경험과 훈련이 쌓일수록 상대적으로 더 좋은 직무와 보수가 보장될 수 있는 숙련형성시스템을 형성
  - 요양일자리의 직무 내용이 좀 더 풍부해지면서 단계적으로 확대되는 형태를 취함
  - 요양보호사가 여타 전문적인 보건의료서비스일자리로의 이행이 가능한 경로도 형성

## 4. 개선 방안: 기타 정책 과제

- 국가 이외의 영역에서도 노인요양서비스가 가능한 단위들이 많이 형성
  - 우선 낮은 질의 요양서비스-낮은 질의 요양인력의 악순환 문제를 해결하는 하나의 방법으로서는 다양한 서비스제공방식 개발
  - 노동자소유기업이나 사회적기업, 협동조합 등 혼합형경제조직을 활용하는 활성화하는 것이 필요