





# 아산시 요양보호사 실태조사 결과 보고회

---

2019. 11. 15(금) 오후4시  
아산시비정규직지원센터 교육실



아산시비정규직지원센터

<http://www.asanct.co.kr> 041)534-3626



# 아산시 요양보호사 실태조사 결과 보고회

## I | 보고서 개요

- (일 시) 2019. 11. 15(금) 16:00
- (장 소) 아산시 비정규직지원센터
- (내 용) 발표 및 전체 토론

## II | 시간 계획

시 간		내 용	비 고
부터	까지		
16:00	16:10	❖ 참가자 등록 및 인사	아산시 비정규직지원센터
16:10	17:10	❖ 발표 1 아산시 요양보호사 노동실태조사 보고서	한국비정규노동센터 정책연구위원 김세진
		❖ 발표 2 아산시 요양보호사들의 실질적 처우 개선을 위하여	아산시 비정규직지원센터
		❖ 발표 3 장기요양기관 노동자들의 현재와 미래	부산지역 일반노조 교육위원 송영수
		❖ 발표 4 아산시 요양보호사 현황과 정책방향	아산시 경로장애과 차정민
		❖ 발표 5 아산시 장기요양요원 조례, 어떻게 잘 구현할 것인가	아산시 의원 김희영
17:10	17:40	❖ 전체 질의응답 및 토론	
17:40		❖ 종료	



# 목 차

## 아산시 요양보호사 실태조사 결과 보고서

---

발표 1	아산시 요양보호사 노동실태조사 보고	7
발표 2	아산시 요양보호사들의 실질적 처우개선을 위하여	103
발표 3	장기요양기관 노동자들의 현재와 미래	111
발표 4	아산시 요양보호사 현황과 정책방향	125
발표 5	아산시 장기요양요원 조례, 어떻게 잘 구현할 것인가	129

---





# 발 표 1

## 아산시 영양보호사 노동실태조사 보고서

한국비정규노동센터  
정책연구위원 김세진



---

# 아산시 요양보호사 노동실태조사 보고서

---

2019. 10.

---

연구 기관 :  한국비정규노동센터  
Korean Contingent Workers' Center

발 주 기 관 :  아산시비정규직지원센터  
041)534-3626 <http://www.asanct.co.kr>

▶ 연구명 : 아산시 요양보호사 노동실태조사 보고서

▶ 책임연구원 : 김세진 (한국비정규노동센터 정책연구위원)

## 목 차

제1장 서론 .....	1
1. 연구배경 .....	1
2. 연구목적 .....	3
3. 조사근거 .....	3
제2장 장기요양제도 현황 및 쟁점 .....	5
1. 장기요양제도 현황 .....	5
2. 문헌고찰을 통해 본 실태 및 쟁점 .....	12
제3장 요양보호사 법제도 분석 .....	18
1. 노인장기요양보험법 소개 .....	18
2. 서울특별시 조례 .....	22
3. 서울특별시 자치구 조례 .....	27
제4장 아산시 요양보호사의 노동실태 및 인식에 대한 설문조사 분석 .....	31
1. 노동조건 일반 .....	31
2. 요양보호사들의 근무환경 .....	36
3. 부상 경험 및 산재 처리 .....	40
4. 업무의 만족도 및 정책제언 .....	42
제5장 아산시 요양보호사의 노동실태 및 인식에 대한 면접조사 분석 .....	46
1. 심층면접조사 개괄 .....	46
2. 재가요양보호사 면접조사 분석 .....	47
3. 시설요양보호사 면접조사 분석 .....	55
제6장 정책제언 .....	61
1. 장기요양제도의 개선 .....	61
2. 지자체의 역할 .....	63
참고문헌 .....	72

부록 1. 서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위향상에 관한 조례 .....	73
부록 2. 서울특별시 송파구 장기요양요원 처우 개선 및 지위향상 등에 관한 조례 .....	77
부록 3. 아산시 장기요양요원 처우 개선 및 지위향상에 관한 조례 .....	80
부록 4. 아산시 요양보호사 실태조사 설문지 .....	83

## 표 목차

<표 2.1> 전국 65세 이상 의료보장 적용인구 .....	5
<표 2.2> 충청남도 기초자치단체별 의료보장 적용인구 .....	6
<표 2.3> 연도별 장기요양기관 수 .....	7
<표 2.4> 충청남도 기초자치단체별 장기요양기관 현황 .....	8
<표 2.5> 설립구분별 충청남도 장기요양기관 현황 .....	9
<표 2.6> 전국대비 충청남도 요양보호사 현황 .....	10
<표 2.7> 충청남도 기초자치단체별 요양보호사 현황 .....	10
<표 3.1> 장기요양급여의 종류 .....	20
<표 3.2> 서울특별시 조례의 주요 내용 .....	23
<표 3.3> 서울특별시 내 어르신들봄종사자 지원센터와 쉼터 .....	26
<표 3.4> 서울특별시 자치구 조례 .....	27
<표 4.1> 조사 참여자 현황 .....	31
<표 4.2> 조사응답자의 기본 노동 현황 .....	32
<표 4.3> 재가요양보호사 노동 현황 .....	33
<표 4.4> 시설요양, 데이케어 요양보호사 노동 현황 .....	34
<표 4.5> 추가적인 수입수단 여부와 급여명세서 여부 .....	34
<표 4.6> 수당 관련 응답 .....	35
<표 4.7> 휴식과 휴가 .....	36
<표 4.8> 조사 참여자의 근무환경 .....	37
<표 4.9> 폭행 경험 여부 .....	38
<표 4.10> 폭행 경험 시 대처 방법 .....	39
<표 4.11> 근무로 인한 부상 경험 및 산재처리 .....	40
<표 4.12> 업무의 만족도 .....	42
<표 4.13> 업무가 힘든 요인 .....	42
<표 4.14> 노조 가입 여부 .....	43
<표 4.15> 요양보호사 권익향상을 위하여 어떤 단체의 노력이 가장 필요한가? .....	44
<표 4.16> 아산시가 요양보호사 처우 개선을 위해 우선적으로 해야할 일 .....	45
<표 5.1> 면접 대상자 정보 .....	47
<표 6.1> 가이드라인 예시 .....	68

## 그림 목차

[그림 2.1] 연도별 65세 이상 의료보장 적용인구 추이 .....	5
[그림 2.2] 충청남도 장기요양기관 수 추이 .....	7
[그림 2.3] 충청남도 설립유형별 장기요양기관 비율 .....	9
[그림 2.4] 아산시 장기요양요원 구성비 .....	11



## 제1장 서론<sup>1)</sup>

### 1. 연구배경

#### ○ 돌봄의 사회화, 돌봄노동의 시장화

- 노인장기요양보험법은 전통적으로 가족에게 맡겨졌던 노인돌봄을 사회적 차원에서 수행하기 위해 제도를 정비하는 과정에서 만들어진 법임. 노인 돌봄에 대한 개인적 편차를 줄이고 보다 안정적이고 존엄한 노후를 사회적으로 보장하기 위한 사회복지의 일환임.

- 하지만 법이 제정된 지 10년이 되었지만 공공요양기관의 부족, 민간요양기관의 영세성, 요양기관 간 영리목적을 위한 부당경쟁, 요양서비스에 대한 낮은 사회적 인식 등으로 인해 장기요양요원(요양보호사, 사회복지사, 간호사, 간호조무사 등)들의 근무환경은 여전히 열악한 현실임.

- 특히 법에 근거하여 공적 자금으로 운영되는 사회서비스임에도 불구하고 서비스 공급이 대부분 민간에 맡겨짐으로써 일부 영리를 목적으로 일탈적 운영하는 사례도 드러나고 있으며, 그 피해는 서비스 이용자인 노인과 돌봄노동을 담당하고 있는 종사자에게 돌아가고 있음.

- 열악한 근무환경은 방문요양서비스의 경우 낮은 시급, 짧은 근무시간으로 인한 월 수입의 부족, 요양서비스에 대한 낮은 인식으로 인해 ‘국가공인파출부’라는 표현에서도 알 수 있는 이용자 및 가족의 왜곡된 인식, 불안정한 일자리, 가산사회복지사의 업무량 과다 및 저임금 등으로 요약할 수 있음. 시설요양기관의 경우는 이용자 수 대비 요양보호사의 부족으로 인한 높은 노동강도 및 휴가사용의 어려움, 야간근무에 대한 휴게시간 보장의 미흡, 근로기준법 상의 근로시간 준수의 어려움, 다수 이용자를 돌보는 과정에서 발생하는 성희롱, 비인격 대우 등으로 요약할 수 있음.

#### ○ 좋은 돌봄을 위해 돌봄노동자에 대한 노동조건 개선 노력이 필요

- “돌봄노동자는 누가 돌봐주나요?” 라는 돌봄노동자들의 외침에서 알 수 있듯이 좋은 돌봄은 순수한 봉사정신에만 기댈 수 없는 상황임. 노동의 공적 성격

1) 이 파트는 보건복지자원연구원이 2018년에 연구사업으로 수행한 『강동구 장기요양요원 노동실태 및 개선방안 연구보고서』(남우근 외)의 제1장을 인용해 정리한 내용임.

에 걸맞는 사회적 인정과 적절한 처우가 좋은 돌봄을 제공할 수 있는 전제조건임. 하지만 현실은 여전히 척박한 수준임.

- 장기요양요원들이 겪고 있는 어려움은 제도 시행 초기부터 예상된 것으로서 개별 요양기관의 우연적, 특수적 문제가 아니라 제도 운영의 보편적, 구조적 문제에서 기인하는 것임.

- 고령화에 따라 사회적으로 필요한 서비스를 제공하고 있지만 종사자들은 열악한 근무조건과 노동에 대한 사회적 저평가로 인해 근로의욕이 저하되고 있으며, 그 결과 서비스 질도 함께 낮아지는 악순환에 있음. 이에 따라 구체적 실태 파악을 토대로 체계적인 개선계획을 수립하는 것이 필요함.

○ 중앙정부 못지않게 지역 차원의 섬세한 정책 집행이 중요

- 장기요양사업은 보건복지부가 주무부처이며 건강보험공단이 사업을 주관하여 장기요양 인정절차를 관장하고 있고, 자원 관리 및 요양기관에 대한 수가 지급 업무를 담당하고 있음. 따라서 제도의 문제 및 제도 운영상의 문제는 대체로 법령 사항으로서 중앙정부 차원의 개선 노력이 필요한 영역임.

- 하지만 지방자치단체 역시 제도 운영의 한 축을 담당하고 있기 때문에 제도 운영의 책임 및 개입의 권한을 가지고 있음. 자원 마련, 인력 기준 및 수가체계 등은 법령을 통해 규정되기 때문에 지방자치단체의 권한 범위를 넘어서지만 일정 기준에 미달하는 요양기관에 대한 지정 취소, 관리감독 권한은 지자체가 가지고 있고, 장기요양요원의 처우개선에 대한 역할 역시 중앙정부와 지자체가 함께 노력해야 할 의무<sup>2)</sup>로 규정되어 있음.

- 특히 지자체의 경우 지역밀착형 지원정책을 통해 제도적 접근으로는 해소되지 않는 사회서비스에 대한 인식 개선 등 지자체 고유의 역할도 있음. 이러한 제도적 배경 속에서 지역의 장기요양요원 실태 파악 및 지자체의 역할을 모색하는 것이 사회적으로 중요해지고 있음.

---

2) 노인장기요양보험법 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등) ⑤ 국가 및 지방자치단체는 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

## 2. 연구 목적

- 아산시 차원의 장기요양요원 노동조건, 근무환경 분석
- 당사자들이 생각하는 어려움 및 개선방향 파악
- 아산시 지원 사업에 대한 수요 조사
- 아산시 차원의 지원 방안 마련

## 3. 조사 근거

### ○ 법률상 근거

- 이번 연구조사의 법률적 근거는 우선 노인장기요양보험법 상의 지방자치단체의 책무로부터 비롯됨. 법률에 근거하여 지방자치단체는 ▲ 적정한 수의 장기요양기관을 확충하고 장기요양기관의 설립을 지원하여야 하며, ▲ 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적으로 노력하여야 하고, ▲ 지역의 특성에 맞는 장기요양사업의 표준을 개발·보급할 수 있음.

**<노인장기요양보험법>**

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등) ①국가 및 지방자치단체는 노인이 일상생활을 혼자서 수행할 수 있는 온전한 심신상태를 유지하는데 필요한 사업(이하 "노인성질환예방사업"이라 한다)을 실시하여야 한다.

②국가는 노인성질환예방사업을 수행하는 지방자치단체 또는 「국민건강보험법」에 따른 국민건강보험공단(이하 "공단"이라 한다)에 대하여 이에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

③국가 및 지방자치단체는 노인인구 및 지역특성 등을 고려하여 장기요양급여가 원활하게 제공될 수 있도록 적정한 수의 장기요양기관을 확충하고 장기요양기관의 설립을 지원하여야 한다. <개정 2018. 12. 11.>

④국가 및 지방자치단체는 장기요양급여가 원활히 제공될 수 있도록 공단에 필요한 행정적 또는 재정적 지원을 할 수 있다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다. <신설 2016. 5. 29.>

⑥ 국가 및 지방자치단체는 지역의 특성에 맞는 장기요양사업의 표준을 개발·보급할 수 있다. <신설 2018. 12. 11.>

○ 조례상 근거

- 아산시 2019년 3월에 ‘아산시 장기요양요원 처우개선 및 지위향상에 관한 조례’ 를 제정하였음. (부록 3 참고)

- 제5조에 의하면 시장은 장기요양요원의 처우개선 및 지위향상을 위하여 근로조건 및 근무향상을 위한 사업과 장기요양요원의 처우개선 및 지위향상을 위한 상담, 조사, 연구 사업을 할 수 있다고 되어 있음.

## 제2장 장기요양제도 현황 및 쟁점

### 1. 장기요양제도 현황

○ 국민건강보험공단의 『2018 노인장기요양보험통계연보』를 활용하여 장기요양제도 운영 현황에 대해 살펴보고자 함.

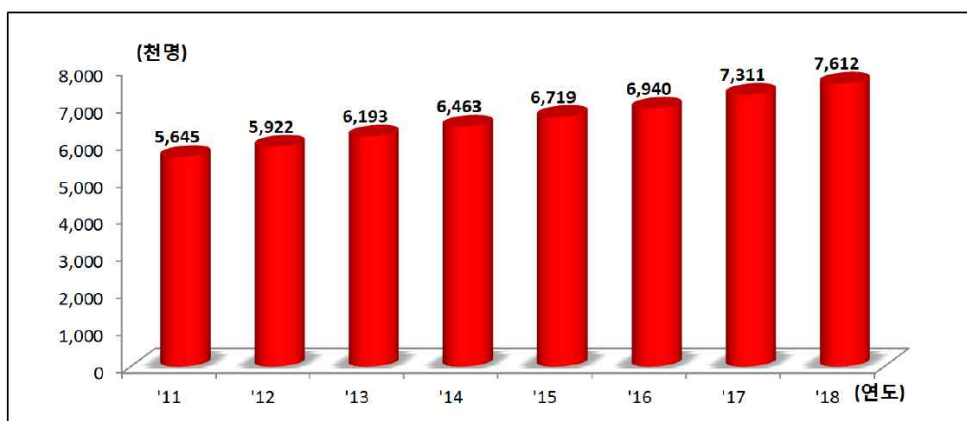
#### 1) 적용 인구 현황

- 65세 이상 인구의 의료보장 적용인구는 해마다 증가해왔고, 이와 같은 맥락에서 장기요양 적용 인구도 증가했음.

<표 2.1> 전국 65세 이상 의료보장 적용인구(단위 : 천 명)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
계	5,645	5,922	6,193	6,483	6,719	6,940	7,311	7,612
건강보험	5,184	5,468	5,740	6,005	6,222	6,445	6,806	7,092
의료급여	50	47	46	45	44	42	42	40
기초수급	410	407	407	413	451	453	463	479

[그림 2.1] 연도별 65세 이상 의료보장 적용인구 추이



- 아산시: 아산시의 의료보장 적용 인구에서 65세 이상 비율이 10.3%로 충청남도에서 가장 높은 수준임.

**<표 2.2> 충청남도 기초자치단체별 의료보장 적용 인구(단위: 명, %)**

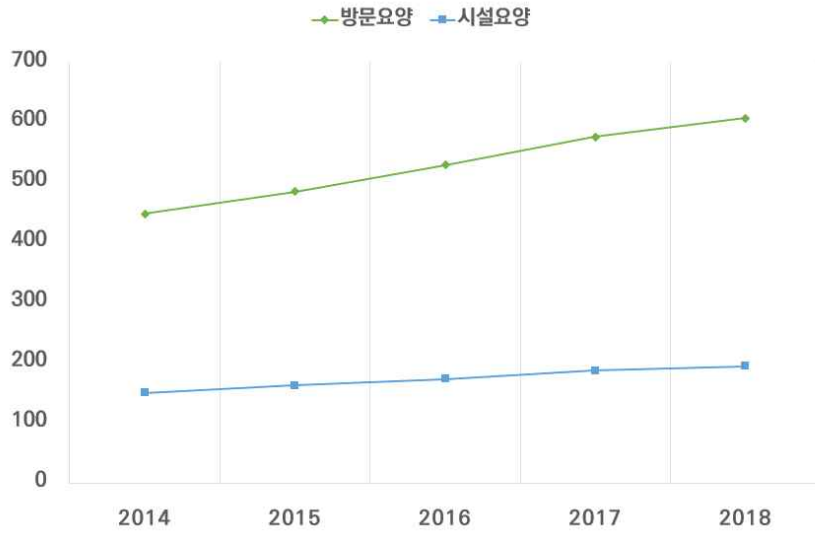
구분	계	65세 이상		65세 이상
		65세 이상	100.0	
<b>계 (평균)</b>	<b>2,173,836 (396,270)</b>	<b>372,361 (55,644)</b>	<b>100.0</b>	<b>17.1</b>
천안시 동남구	264,434	33,311	8.9	12.6
천안시 서북구	397,658	30,592	8.2	7.7
공주시	108,618	25,429	6.8	23.4
보령시	103,275	23,981	6.4	23.2
<b>아산시</b>	<b>326,178</b>	<b>38,521</b>	<b>10.3</b>	<b>11.8</b>
서산시	177,596	29,955	8.0	16.9
논산시	121,526	28,947	7.8	23.8
계룡시	43,848	4,423	1.2	10.1
당진시	172,728	29,084	7.8	16.8
금산군	54,117	15,090	4.1	27.9
부여군	68,391	21,363	5.7	31.2
서천군	54,261	17,951	4.8	33.1
청양군	32,695	10,490	2.8	32.1
홍성군	102,498	22,257	6.0	21.7
예산군	82,315	23,017	6.2	28.0
태안군	63,698	17,950	4.8	28.2

\* 출처: 국민건강보험공단. 『2018 노인장기요양보험통계연보』

## 2) 장기요양기관 현황

- 충청남도 장기요양기관은 시설의 경우 2014년 150개에서 2018년 194개로 늘어났으며, 재가기관의 경우는 2014년 448개에서 2018년 607개로 크게 증가함.

[그림 2.2] 충청남도 장기요양기관 수 추이(단위: 개)



<표 2.3> 연도별 장기요양기관 수(단위: 개)

구 분	2014		2015		2016		2017		2018	
	재가	시설	재가	시설	재가	시설	재가	시설	재가	시설
전국	10,761	4,871	12,095	5,085	13,482	5,187	14,457	5,304	15,546	5,320
충청남도 (전국 대비 %)	448 (4.2)	150 (3.1)	485 (4.0)	162 (3.2)	529 (3.9)	173 (3.3)	576 (4.0)	187 (3.5)	607 (3.9)	194 (3.6)

\* 출처: 국민건강보험공단. 『2018 노인장기요양보험통계연보』재구성

- 전국의 장기요양기관 수는 2017년 대비 재가기관 7.5% 증가, 시설기관 0.3% 증가함.
- 충청남도의 기관 수는 2017년 대비 재가기관 7.5% 증가, 시설기관 3.7% 증가함.
- 아산시 장기요양기관 수가 101개(재가기관 61개, 시설기관 19개)임.

<표 2.4> 충청남도 기초자치단체별 장기요양기관 현황(단위: 개, %)

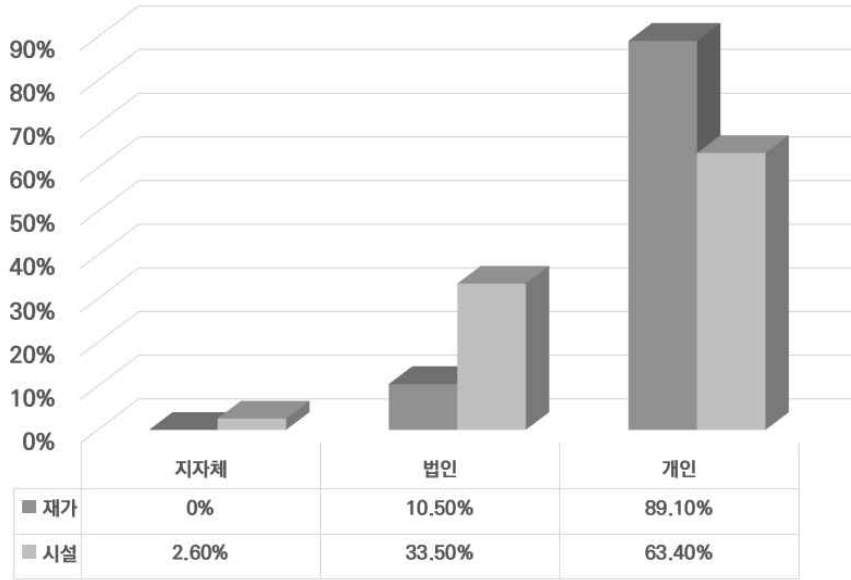
구분	계		재가		시설	
	기관수	%	기관수	%	기관수	%
계 (평균)	801 (50)	100.0	607 (38)	100.0	194 (12)	100.0
천안시 동남구	91	7.9	44	7.2	19	9.8
천안시 서북구	104	8.6	48	7.9	21	10.8
공주시	77	8.1	48	7.9	17	8.8
보령시	67	6.5	45	7.4	7	3.6
아산시	101	10.0	61	10.0	19	9.8
서산시	82	7.7	46	7.6	16	8.2
논산시	103	8.6	49	8.1	20	10.3
계룡시	24	1.6	10	1.6	3	1.5
당진시	74	7.4	48	7.9	11	5.7
금산군	55	4.5	29	4.8	7	3.6
부여군	52	5.1	28	4.6	13	6.7
서천군	42	4.6	29	4.8	8	4.1
청양군	24	2.5	15	2.5	5	2.6
홍성군	69	7.1	50	8.2	7	3.6
예산군	66	5.7	33	5.4	13	6.7
태안군	40	4.0	24	4.0	8	4.1

\* 출처: 국민건강보험공단. 『2018 노인장기요양보험통계연보』

- 기관설립 유형별로 구분해보면 충청남도의 경우 지자체 설립 0.6%, 법인 16.1%, 개인 82.9%로 구성됨. 공공설립유형인 지자체 비율이 매우 낮음.



[그림 2.5] 충청남도 설립유형별 장기요양기관 비율(단위: %)



<표 2.5> 설립구분별 충청남도 장기요양기관 현황(단위: 개소, %)

구분	전체		재가		시설	
	기관수	%	기관수	%	기관수	%
계	801	100	607	100	194	100
지자체	5	0.6	-	-	5	2.6
법인	129	16.1	64	10.5	65	33.5
개인	664	82.9	541	89.1	123	63.4
기타	3	0.4	2	0.3	1	0.5

\* 출처: 국민건강보험공단. 『2018 노인장기요양보험통계연보』

### 3) 장기요양기관 인력현황

**<표 2.6> 전국대비 충청남도 요양보호사 현황(단위: 명, %)**

구분	계	재가	시설
전국	379,822	319,498	68,216
충청남도	18,950	15,754	3,683
(전국대비 %)	(5.0)	(4.9)	(5.4)

\* 출처: 국민건강보험공단. 『2018 노인장기요양보험통계연보』

- 아산시의 요양보호사 인원은 충청남도 16개 기초자치단체 평균인 1,238명 보다 조금 많은 1,650명임. 충청남도 요양보호사의 8.7%가 아산시에서 일하고 있음.

**<표 2.7> 충청남도 지자체별 요양보호사 현황(단위: 명, %)**

구분	계		재가		시설	
	18,950 (1,238)	100.0	15,754 (1,034)	100.0	3,683 (230)	100.0
천안시 동남구	1,703	9.0	1,275	8.1	455	12.3
천안시 서북구	1,746	9.2	1,506	9.6	265	7.2
공주시	1,527	8.1	1,267	8.0	290	7.9
보령시	1,435	7.6	1,294	8.2	163	4.4
아산시	1,650	8.7	1,361	8.6	332	9.0
서산시	2,224	11.7	1,934	12.3	360	9.8
논산시	1,543	8.1	1,245	7.9	320	8.7
계룡시	320	1.7	237	1.5	87	2.4
당진시	1,520	8.0	1,183	7.5	350	9.5
금산군	871	4.6	773	4.9	136	3.7
부여군	915	4.8	687	4.4	255	6.9
서천군	805	4.2	691	4.4	124	3.4
청양군	415	2.2	329	2.1	87	2.4
홍성군	1,370	7.2	1,251	7.9	133	3.6
예산군	1,180	6.2	1,024	6.5	193	5.2
태안군	590	3.1	494	3.1	134	3.6

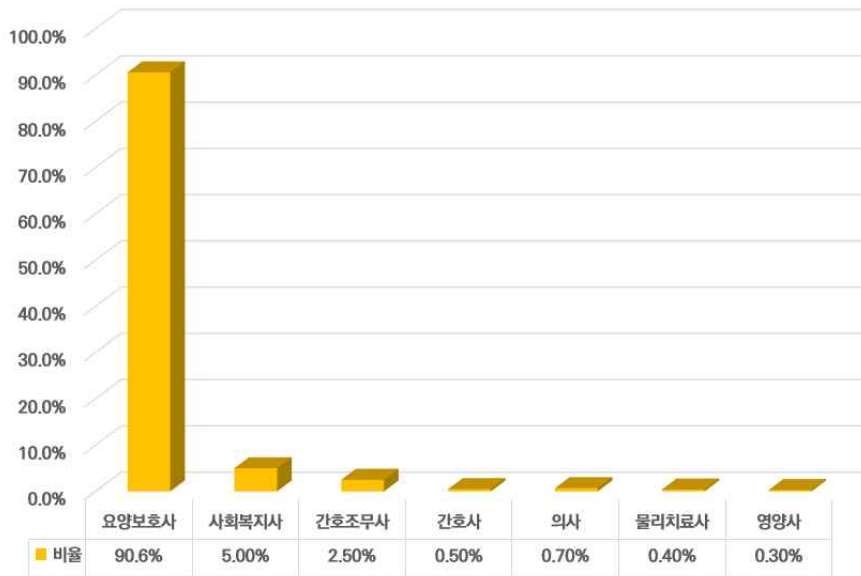
\* 출처: 국민건강보험공단. 『2018 노인장기요양보험통계연보』

\* 계는 시군구별, 급여종류별 중복 제외

○ 아산시 장기요양요원 구성

- 아산시에는 1,822명의 장기요양요원이 있음.
- 직무별 구성을 보면 요양보호사 1,650명(93.6%), 사회복지사 91명(3.6%), 간호조무사 45명(1.5%), 간호사 10명(0.4%), 의사 12명(0.5%), 물리치료사 8명(0.2%), 영양사 6명(0.2%)임.

[그림 2.4] 아산시 장기요양요원 구성비(단위: %)



\* 출처: 국민건강보험공단. 『2018 노인장기요양보험통계연보』

## 2. 문헌 고찰을 통해 본 실태 및 쟁점

- 이전 연구들은 요양보호사에 대한 설문조사 및 면접조사를 실시하여 요양보호사의 노동실태를 파악하고 정책 방안을 도출하는 연구와 전체 장기요양보험제도에 대한 분석의 일부로써 장기요양 인력운영의 문제점을 지적하고 정책제언을 하는 연구로 구분될 수 있음.

### 1) 요양보호사 노동조건 연구

- 요양보호사의 노동조건을 직접 조사한 연구로는 남우근외(2013), 이정석·이호용·권진희·한은정(2014), (사)한국비정규노동센터(2015), 장창수(2015), 송미영·김희경·안정선(2015), 장보현(2016) 등이 있음.
- 이정석·이호용·권진희·한은정(2014)은 전국 요양보호사를 대상으로 한 조사이며, 나머지 연구는 특정 지역 요양보호사를 대상으로 했음.

### ○ 남우근외(2013)

- 먼저 남우근외(2013)는 서울시 요양보호사 782명을 대상으로 한 설문조사와 요양보호사 18명에 대한 면접조사를 실시하였음. 관리자에 대한 면접조사도 포함하여 요양보호사의 노동실태만이 아니라 기관 운영 실태와 문제점을 파악했음. 요양보호사의 노동조건은 전반적으로 열악한 것으로 나타났음. 시설 요양보호사는 교대제로 인한 장시간 높은 노동강도를 경험하고 있었고, 재가 요양보호사는 고용불안의 문제가 심각했음. 요양보호사의 업무 분장이 제대로 이루어지지 않아서 시설 요양보호사는 간호사나 사회복지사 업무를 일부 담당했고, 재가 요양보호사는 이용자의 요구에 다양하게 동원되었음. 근로계약서나 임금명세서를 받지 못하거나 기관에서 서비스 이용시간을 조정하여 4대 보험을 가입받지 못하는 등 근로기준법 위반 사례가 빈번했음. 기관 운영에서는 낮은 수가와 본인부담금 체납 등으로 기관 재정이 악화되는 것으로 나타났음.

- 요양보호사의 노동조건을 개선하기 위해서 이 연구에서는 노인장기요양보험법을 개정하여 공공성의 원칙이 회복되어야 한다고 보고 국가와 지자체의 책임 있는 노력을 제안하고 있음. 이를 위해서 중앙정부는 공공요양기관 확충 등 요양서비스 공급체계 개선, 수가 현실화, 인력배치기준 등 운영기준 강화 등의 노력

이, 지자체 차원에서는 시립이나 구립 요양기관 확대를 통한 공공성 강화, 요양이나 복지 통합서비스 제공을 통한 지역연계 강화 등이 필요하다는 것을 주장하고 있음. 요양보호사 근로환경 개선을 위해서는 최저 운영기준을 지침화하고, 처우개선비 지급을 통한 저임금 해소, 직무 교육지원, 처우개선과 지위향상에 관한 조례 개정, 지원센터 설립 등 구체적인 방안을 제시하였음.

○ 이정석·이호용·권진희·한은정(2014)

- 이정석·이호용·권진희·한은정(2014)은 전국의 장기요양기관 종사 인력을 조사했으며, 요양보호사, 사회복지사, 간호사, 간호조무사, 물리치료사, 작업치료사 6개 직종을 대상으로 임금 및 근로환경에 대한 만족도를 조사하였음. 요양보호사 조사 인원은 822명으로, 요양보호사에 대한 연구결과를 정리하면 다음과 같음.

- 노인요양시설 요양보호사는 정규직이라고 응답한 비율이 89.2%였지만, 재가 방문기관의 정규직 비율은 38.3%로 매우 낮았음. 근무형태가 상근인 경우도 노인요양시설은 97.5%이지만, 주야간보호기관은 87.0%, 재가방문기관 24.4%로 큰 차이가 있었음. 월 근무시간은 노인요양시설의 상근자는 180.2시간, 파트타임 근무자 104.8시간이었고, 재가방문기관의 상근자는 170.5시간, 파트타임 근무자 85시간이었음.

- 처우개선 영역에 대한 의견은 7개 영역으로 나누어서 조사했는데 ‘보수적 정화’가 1순위로 가장 높았고, ‘고용안정성 확보 및 사회보장’, ‘근로시간 적정화’, ‘안전한 근로환경 제공’, ‘전문성 강화를 위한 교육 훈련 제공’, ‘권익을 대변할 수 있는 의사소통 체계 확보’, ‘직장내 관계 향상 및 근무 동기부여’ 순으로 나타났음. 임금 인상이 가장 필요한 요건으로 응답이 나왔지만, 저자들은 좋은 일자리의 질을 담보하기 위해서 다른 영역들도 중요하게 다루어져야 한다고 제언했음.

○ (사)한국비정규노동센터(2015)

- (사)한국비정규노동센터(2015)는 안산시 요양보호사의 노동실태를 파악하기 위해서 시설·재가 요양보호사 476명 대상으로 노동조건 및 업무, 산업재해 등의 질문을 조사했음. 시설과 재가 요양보호사 모두 1년 단위로 계약을 맺고 있어 상용직보다 기간제 비율이 더 높은 편이었음. 재가 요양보호사는 적은 노동시간과

고용불안정으로 인해서 월 최고임금과 월 최저임금이 13-22만원 정도 차이가 있었음. 시설 요양보호사는 교대제 근무로 인해서 휴게시간과 휴게공간이 중요한데, 제대로 휴게시간을 인지하지 못하는 경우가 많고, 휴게공간이 없는 경우도 절반정도로 나타났음. 요양보호사가 느끼는 어려운 점은 재가는 저임금, 고용불안, 사회적 저평가를, 시설은 저임금, 노동강도, 사회적 저평가로 선택하여 다른 연구와 유사하게 나타났음. 안산시에 바라는 점은 처우개선비, 취업지원, 직무교육 순으로 응답이 나왔음.

- 요양보호사 25명을 대상으로 이루어진 면접조사에서도 시설은 2교대 근무제로 인한 장시간 노동과 제대로 보장받지 못하는 휴게시간, 재가는 고용불안과 소득불안의 문제가 심각한 것으로 나타났음. 그 외에도 산업재해 불인정, 불명확한 업무경계, 이용자의 폭력 등의 문제도 있었음. 다른 연구에서와 마찬가지로 이런 열악한 노동조건이 장기요양서비스 공급체계의 문제임을 인식하고 장기요양보험제도 개선을 피력했음. 공공 요양기관 확대, 수가 현실화, 인력 배치 등 운영기준 강화, 처우개선비 실질화는 물론 중앙부처의 역할 담당과 안산시의 역할을 적극적으로 제안하였음.

#### ○ 장창수(2015)

- 장창수(2015)는 대전의 재가와 시설 요양보호사 총 297명의 근무실태를 조사하였고 요양보호사와 기관 관리자 등을 대상으로 초점집단인터뷰를 실시하였음.

- 연구 결과, 요양보호사의 임금은 전반적으로 낮게 나타났는데 재가 요양보호사는 65만원 이하가 43%로 가장 많았음. 시설 요양보호사는 121~130만 원 이하가 39.5%로 가장 많고, 120만 원 이하가 25.3% 순으로 나타났음. 일에서의 어려운 점은 ‘낮은 임금’이라는 응답의 비율이 가장 높았고, ‘일에 대한 낮은 사회적 인식’, ‘일자리의 불안정성’ 순으로 나타났음.

- 요양보호사들의 처우개선을 위한 요구사항은 ‘대전시가 처우개선비를 추가로 지급’이 29.1%, ‘최저시급과 요양업무 명확화’ 등 지침 하달이 17.8%, ‘지원센터 설립’ 17.7%, ‘일자리 소개 및 취업 지원’ 16.5% 순이었음. 이러한 조사결과에 따라 저자는 다양한 정책제언을 제시하고 있는데 고용과 관련해서 방문요양은 지자체 직고용을 통해서 고용안정화를 모색할 필요가 있고, 장기요양기관의 공공성 강화, 장기요양기관 관리와 감독 강화, 처우개선수당 추가지원 등을 제안했음.

○ 송미영 · 김희경 · 안정선(2015)

- 송미영 · 김희경 · 안정선(2015)은 충청남도 도시와 농촌 일부 지역에서 근무하는 요양보호사를 조사했음. 그리고 운영주체를 영리, 비영리, 사회적 경제조직으로 구분하여 전체 12명의 사례조사를 실시하였음. 요양보호사의 근무환경은 지역 및 운영주체와 상관없이 열악했고, 휴게시간 규정도 없어 근로계약서에 휴게시간 명시와 실행을 제안했음. 요양보호사에 대한 인식 개선을 위해서 이용자 가족에 대한 교육 강화를 제안했음. 그리고 돌봄인력을 위한 힐링 캠프나 교육 등 고충처리통로를 마련하여 직무스트레스를 완화해야 한다고 주장하였음.

○ 장보현(2016)

- 장보현(2016)은 재가요양보호사 102명을 대상으로 근로실태를 조사하였음. 낮은 장기요양수가는 여러 연구에서 계속 지적되어온 상황인데, 최근의 수가 변화는 재가 요양보호사의 노동조건을 더 열악하게 만들고 있다는 것을 이 연구에서 드러내고 있음. 수가 변경 이후로 재가 요양보호사의 일일 근무시간은 줄어들었고, 그만큼 임금도 줄어들었음. 재가 요양보호사 노동조건 of 가장 큰 문제점인 고용불안정성은 지속되고 있었음. 따라서 안정적인 생활임금으로 일자리 질 개선을 위한 고용형태와 임금체계가 요구되며, 방문요양시간을 현실화할 필요가 있다고 주장했음. 처우개선비가 2013년부터 도입되었지만 여전히 대부분의 요양보호사들이 최저임금을 받고 있는 만큼 임시적 형태의 처우개선비보다는 금액산정과 지급방식이 안정적인 형태로 정착될 수 있어야 한다고 제안하고 있음. 또한 근로시간 축소에 따라 불가피한 연장근무를 하게 되는 상태가 발생하는 만큼 연장근로수당을 지급하는 방안도 마련되어야 한다고 보았음.

## 2) 제도 전반에 대한 연구

○ 장기요양보험제도 전반에 대한 논의에서 출발하여 요양보호사 인력운영 문제까지 포함하는 연구로는 석재은(2014)과 임준(2016)이 있음.

○ 석재은(2014)

- 석재은(2014)은 장기요양서비스 질을 확보하고 나아가 좋은돌봄을 실천하기

위해서 노인장기요양정책이 어떻게 변화되어야 하고 어떤 실천전략이 필요한지를 제안하고 있음. 이를 위해서는 공공성을 강화하기 위한 돌봄서비스 공급체계가 재편이 되어야 하고, 서비스 질 제고를 위해서 서비스 표준 상향 조정 및 새로운 서비스 모델 도입, 돌봄서비스 종사자의 전문성 향상 및 역량 강화, 돌봄서비스 종사자의 근로조건 개선, 서비스 수가 상향조정 등의 실천전략이 필요하다고 보았음.

- 특히 근로조건 개선을 위해서는 재가 돌봄종사자의 월급제 운영, 시설 돌봄종사자가 돌보는 이용자 수 감소, 제조업 평균 임금 60% 정도의 임금수준 제고를 제시했음.

#### ○ 임준(2016)

- 임준(2016)은 정부가 사회서비스를 확대하기 위해서 민간에 적극적으로 의존하면서 과잉투자와 과잉경쟁이 심화되었고 이로 인해 요양보호사가 피해를 입고 있다고 지적하고 있음. 요양보호사는 저임금과 높은 노동강도, 이용자나 가족에 의한 성희롱, 폭언 등 열악한 노동조건에 처해있고 작업특성으로 인해서 근골격계 질환 등 건강문제는 물론 감정노동으로 인해 정신건강 문제도 발생할 수 있음.

- 따라서 장기요양 종사자들의 업무와 삶을 지원하고, 자신의 일에 대해 의미를 갖도록 하는 것이 필요하며 이를 위해서 보수 적정화, 고용 안정화, 노동권 가이드라인 설정, 이용자와 가족에 대한 교육 및 장기요양기관의 서비스 기본 규정 준수를 위한 관리감독 체계 뒷받침, 요양보호사 건강을 유지할 수 있는 정책과 장기요양기관 종사자들에 대한 사회적 인식 개선 등을 제시하고 있음. 또한 요양서비스 질을 높이기 위해서 좋은 돌봄 개념이 도입되어야 하며, 이를 위해서 기관장이나 중간관리자 교육은 물론 요양보호사의 인력 훈련 프로그램 개발도 도입되어야 한다고 보았음.

#### ○ 전찬희(2013)

- 전찬희(2013)는 요양보호사의 노동인권 측면에서 요양보호사가 겪고 있는 문제점을 살펴보고 있음. 요양보호사는 자신의 권리 보장보다는 다른 사람의 권리 증진을 위해 일하는 사람으로 인식되고 있어 노동권을 보장받기 어려운 상황이며, 저임금, 장기간 근로와 인력배치기준 문제, 요양보호서비스 이외의 노무제공,



성희롱 등을 겪고 있다고 분석했음.

- 따라서 임금가이드라인 작성, 인력배치기준 강화, 장기요양기관 관리 감독 철저, 이용자 및 가족에 대한 교육 등 노동인권 개선을 위한 철저한 방안들을 만들고 이를 위한 노력이 필요하다고 보았음.

## 제3장 요양보호사 법제도 분석

### 1. 노인장기요양보험법 소개

#### 1) 개괄

- 2001년 김대중 대통령이 8.15 경축사에서 노인요양보험제도를 도입하겠다고 한 후, 시범사업을 거쳐 2007년 4월 노인장기요양보험법이 국회를 통과했고, 2008년부터 정식으로 제도가 시행됐음.
- 노인장기요양보험법은 급속한 고령화에 대응하기 위한 것으로, 노인의 간병과 장기요양 문제를 사회적 연대원리에 따라 정부와 사회가 공동으로 해결하겠다는 취지를 갖고 있음.
- 이에 따라 노인장기요양보험법은 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인에게 장기요양급여를 제공해 노후의 건강증진과 생활안정을 도모하고 가족의 부담을 덜어 국민의 삶의 질을 향상하는 것을 목적으로 함.
- 노인장기요양보험법에서 정하고 있는 장기요양급여는 신체 활동·가사 활동을 지원하거나 간병을 지원하는 서비스뿐만 아니라 이러한 서비스에 갈음하여 지급하는 현금 등을 포함. 또한 장기요양급여는 대상자가 가족 공동체 안에서 자립적인 생활을 할 수 있도록 하는 방향을 기본원칙으로 함.
- 이러한 장기요양급여를 받을 수 있는 서비스 대상자는 65세 이상을 기본으로 하고 있음. 다만 65세 미만이라도 치매·뇌혈관성질환 등 노인성 질병을 가진 자를 포함함.
- 노인장기요양보험법은 노인장기요양보험제도가 목적과 원칙에 따라 시행될 수 있도록 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있음. 노인장기요양보험제도는 보건복지부가 관장하는 국가 제도임에도 불구하고, 고령화 사회에서 노인 돌봄은 사회 전체가 공동으로 부담해야 할 이슈기 때문에 지방자치단체의 책무도 함께 규정된 것으로 보임.
- 이에 따라 지방자치단체는 해당 지역의 노인 인구와 특성 등을 고려해 장기요양급여가 원활하게 제공될 수 있도록 적정한 수의 장기요양기관을 확충하고

설립을 지원해야 하며, 장기요양요원의 처우를 개선하기 위한 적극적인 노력을 해야 함.

## 2) 장기요양급여

- 노인장기요양보험법에 따라 국내에 거주하는 국민은 장기요양보험에 가입하거나 피부양자가 되어야 함.
- 장기요양보험료는 국민건강보험료와 통합하여 징수됨. 장기요양급여를 받기 위해 장기요양 인정을 신청해야 하고, 신청서가 접수되면 국민건강보험공단은 신청인의 심신상태, 신청인에게 필요한 장기요양급여의 종류 및 내용 등 인정 조사를 하며 등급판정위원회의 심사를 거쳐야 함.
- 심사 결과는 요양 필요도에 따라 5등급으로 구분되고 급여의 종류는 재가급여와 시설급여, 특별현금급여로 구분. 급여의 종류는 <표 3.1>과 같음.

**<표 3.1> 장기요양급여의 종류**

급여의 종류		내용
재가 급여	방문요양	장기요양요원이 수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동 및 가사활동 등을 지원하는 장기요양급여
	방문목욕	장기요양요원이 목욕설비를 갖춘 장비를 이용하여 수급자의 가정 등을 방문하여 목욕을 제공하는 장기요양급여
	방문간호	장기요양요원인 간호사 등이 의사, 한의사 또는 치과 의사의 방문간호지시서에 따라 수급자의 가정 등을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요양에 관한 상담 또는 구강위생 등을 제공하는 장기요양급여
	주·야간보호	수급자를 하루 중 일정한 시간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여
	단기보호	수급자를 보건복지부령으로 정하는 범위 안에서 일정 기간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여
	기타재가급여	수급자의 일상생활·신체활동 지원 및 인지기능의 유지·향상에 필요한 용구를 제공하거나 가정을 방문하여 재활에 관한 지원 등을 제공하는 장기요양급여로서 대통령령으로 정하는 것
시설급여		장기요양기관에 장기간 입소한 수급자에게 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여
특별 현금 급여	가족요양비	제24조에 따라 지급하는 가족장기요양급여
	특례요양비	제25조에 따라 지급하는 특례장기요양급여
	요양병원 간병비	제26조에 따라 지급하는 요양병원장기요양급여

3) 장기요양기관

○ 노인장기요양보험법상 장기요양기관은 관할 행정기관으로부터 지정받은 기관으로 장기요양급여를 제공하는 기관을 말함. 다만 일정한 경우 장기요양기관으로 지정받거나 설치 신고를 할 수 없는 결격사유를 규정하고 있음.

- 결격사유에 해당하는 자로는 미성년자거나 피성년후견인 또는 피한정후견인인 경우, 정신질환자인 경우, 마약류에 중독된 사람, 파산선고를 받고 복권되지 않은 사람, 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행이 면제된 날부터 5년이 경과되지 않은 사람, 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람 등임.
- 이러한 결격사유를 포함한 일정한 요건을 갖춘 경우 장기요양급여를 제공할 수 있는 장기요양기관으로 지정받는데, 지금까지 지정의 효력이 유지되는 유효기간이 없었지만 최근의 법 개정으로 2019년 12월 12일부터 장기요양기관으로 지정된 효력이 유지되는 유효기간이 6년으로 제한됨. 따라서 유효기간이 끝나기 90일 전까지 지정 갱신을 위한 절차를 거쳐야함.
- 이는 장기요양기관으로 지정되기 위한 진입요건이 완화되어 있어 매년 2천여 개소의 재가장기요양기관이 신규 개설되고 1천여 개소의 재가장기요양기관이 폐업하는 등 장기요양기관의 난립, 서비스 질 저하 문제 등을 개선하기 위한 조치라고 할 수 있음.
- 특히 한번 장기요양기관으로 지정되면 이후 시설·인력 등 설치 기준을 갖추지 못하더라도 지정의 효력이 유지됐기 때문에 서비스 질 저하뿐만 아니라, 장기요양요원의 처우와 근로조건이 악화되는 원인으로 작용했음. 이러한 문제를 개선하기 위해 장기요양기관의 지정 취소 기준을 마련하고, 6년마다 갱신 절차를 거치도록 개정된 것임.
- 장기요양기관의 시설과 인력 등 중요한 사항을 변경하는 경우, 관할 행정기관에 변경신고를 해야 하고, 신고를 받은 행정기관이 이를 공단에 통보하도록 했다. 장기요양기관으로 지정된 시점 이후에도 시설과 인력이 기준에 미달하지 않도록 관리할 수 있는 근거가 마련된 것임.
- 장기요양기관은 정부를 대신해 공적 서비스를 제공하기 때문에 노인장기요양보험법에서 일정한 의무를 규정하고 있음.
- 수급자가 장기요양급여를 신청할 경우 정당한 사유 없이 이를 거부할 수 없고, 수급자가 부담해야 하는 부담금을 자의적으로 면제하거나 감경하는 행위는 금지됨. 또한 영리를 목적으로 금전, 물품 등의 이익 제공을 약속하는 방법으로 수급자를 알선하거나 유인하는 행위 역시 금지됨. 이는 장기요양기관 간 경쟁을 방지하고 서비스의 공공성을 유지하기 위한 조치라고 할 수 있음.

- 한편 장기요양기관은 장기요양요원이 폭언·폭행·상해 또는 성희롱·성폭력을 당한 경우, 장기요양급여 외 추가적인 서비스 제공을 요구받는 경우 등의 고충으로부터 적절한 조치를 해야 함.
- 장기요양급여는 주로 수급자의 집에서 서비스가 제공이 이루어지는 긴밀한 대면 서비스로 폭행이나 성폭력에 노출되거나 업무와 상관없는 사적인 지시를 받을 가능성이 상대적으로 높다는 점에 대비한 것이라고 할 수 있음.
- 따라서 장기요양기관이 장기요양급여 외 행위를 제공한 경우, 시설과 인력 등 지정기준에 적합하지 않은 경우, 수급자가 부담해야 할 부담금을 면제하거나 감경하는 행위를 한 경우 등에는 관할 행정기관에 6개월의 범위 내에서 업무정지를 명하거나 2억원 이하의 과징금을 부과할 수 있음.

## 2. 서울특별시 조례

- 장기요양요원에 대한 조례는 서울특별시가 2016년에 제정하였고, 서울특별시의 자치구가 2017년부터 2019년까지 12개 자치구에서 제정하였음.
- 장기요양요원에 대한 조례에 대해서 서울특별시가 가장 선도적이었고 보호제도가 잘 되어 있으며 자치구의 확산속도도 빠른 편이므로 서울특별시와 그 자치구의 사례를 살펴볼 필요가 있음.

### 1) 내용

- 「서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위향상에 관한 조례」(이하 ‘서울시 조례’)는 요양보호사를 보호하기 위한 한국 최초의 자치법규임. 2016년 1월 7일 서울시의회는 서울시 인구의 고령화가 진행되면서 노인 돌봄에 대한 서울시의 역할과 책임이 강화되었음에도 불구하고, 노인 돌봄을 직접적으로 수행하는 장기요양요원(요양보호사 등)의 근로조건이 열악하다는 점을 지적했음. 그로 인해 돌봄의 질 저하가 우려되지만, 관계 법령에 구체적인 개선책이 미비하기 때문에 장기요양요원의 처우 개선에 관한 조례의 필요성을 밝혔다.
- 장기요양서비스의 질을 높이기 위해 장기요양요원의 근로조건과 권익 향상이 가능하도록 노인돌봄종사자 종합지원센터의 설치 및 운영에 관한 사항을

조례에 명시하였음. 조례 제정 당시 ‘서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터’가 운영 중이었고, 이를 조례에 따른 장기요양요원지원센터로 본다는 부칙을 두면서 서울시에서 이미 운영 중인 ‘어르신돌봄종사자 종합지원센터’가 보다 안정적으로 운영될 수 있는 기반을 마련했다고 할 수 있음.

- 이후 서울시 조례는 두 차례 개정을 거쳤는데, 2019년 9월 26일 서울시의회는 장기요양요원의 노동 가치가 낮게 평가되고 사회적 인식과 현실적인 처우가 낮을 뿐만 아니라 권리 침해 사례가 빈번하게 발생하고 있는 현실을 개선하기 위해 장기요양요원의 처우개선, 복지증진 및 지위향상을 위하여 필요한 사업을 추진할 수 있는 근거를 마련했음. 동시에 장기요양요원의 권리보호를 강화할 수 있도록 장기요양요원 지원센터에서 장기요양요원의 권리 침해에 대한 상담 및 지원을 할 수 있는 근거를 신설했음.
- 이러한 과정을 거쳐 서울시 조례는 시장의 책무, 종합계획의 수립 및 시행, 정기적인 실태조사, 처우개선 사업, 장기요양요원지원센터의 설치 및 운영 등 총 13개의 조문으로 구성되어있음. 조례의 주요 내용은 <표 3.2>와 같음.

**<표 3.2> 서울특별시 조례의 주요 내용**

제1조	목적	요양보호사, 간호사 등 서울특별시 장기요양기관 장기요양요원들의 처우 개선 및 지위 향상 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 함
제2조	정의	“장기요양요원”이라 함은 「노인장기요양보험법」상 개념
제3조	시장의 책무	장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력해야 함
제4조	종합계획의 수립 및 시행	처우개선 및 지위향상, 근무환경 개선 등 처우개선과 복지 증진을 위하여 3년마다 종합계획을 수립·시행
제5조	실태조사	3년마다 장기요양요원의 일반현황 및 근무환경, 처우 등에 대해 실태조사(위탁 가능)
제6조	처우개선 사업 등	근무환경 개선 처우개선 및 지위향상을 위한 상담·조사·연구 사업 역량 강화를 위한 교육 및 훈련 사업 처우개선과 복지증진, 지위향상을 위한 그 밖의 사업

제7조	장기요양요원의 신분보장	근로기준법 등 노동관계법령 상 권리 보장 업무상 폭언·폭행·성희롱·성폭력으로부터 보호 기관 운영과 관련된 위법·부당 행위·비리 사실 신고행위로 인한 징계 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별 금지
제8조	장기요양기관 장의 책무	노동환경 개선과 복지 증진을 위해 필요한 조치를 강구해야 함
제9조	장기요양요원지원센터의 설치 및 운영	근무환경의 질적 향상과 신체적·정신적 건강관리를 위한 프로그램 운영 및 교육 상담 등의 지원을 통해 돌봄서비스의 질 향상에 기여하기 위하여 장기요양요원지원센터(이하 "센터"라 한다)를 설치·운영 가능 권역별 또는 자치구별로 센터를 설치할 수 있고, 권역별 또는 자치구별 센터 중 각 센터의 사업을 총괄하는 종합지원센터를 지정하여 운영 가능 시장은 센터 운영을 위하여 필요한 행정지원과 예산의 범위 안에서 재정지원 가능
제10조	센터의 기능	장기요양요원에 대한 사회적 인식 제고 및 권익 향상 육체적·정신적 스트레스 예방 및 해소 등 건강증진 역량 강화 취업과 창업 상담 지원 및 대체인력 지원 권리침해에 대한 상담 및 지원 등
제11조	운영의 위탁	효율적 운영을 위해 필요한 경우 위탁 가능
제12조	준용규정	위탁운영과 관련하여 서울시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 준용 가능
제13조	시행규칙	필요한 사항을 규칙으로 정함

- 서울시 조례는 제정 취지에 따라 서울시 돌봄의 질을 높이기 위해 서울시 내에서 근무하는 장기요양요원의 처우 개선과 복지증진, 지위 향상을 시장의 책무로 규정했음. 이에 따라 서울시는 3년마다 의무적으로 장기요양요원의 처우개선과 복지 증진을 위한 종합계획을 수립해 시행해야 하고, 장기요양요원의 근무환경과 처우 등에 대해 실태조사를 실시해야 함.
- 또한 서울시는 처우개선 사업 등을 할 수 있는데, 처우개선 사업으로는 근무환경 개선, 상담·조사·연구 사업, 교육·훈련 사업 등을 예시로 제시하고 있



음. 다만, 처우개선 사업에 관한 조문은 의무조항이 아닌 개방조항으로, 권고적 성격을 갖고 있음.

- 장기요양요원의 신분을 보장하기 위해 노동관계법령 상 권리를 보장하고 업무상 폭언·폭행·성희롱·성폭력으로부터 보호를 받을 수 있으며, 기관 운영과 관련한 비리 사실을 신고하는 등의 행위로 신분상 불이익을 주는 행위를 금지하고 있음. 조례를 통해 장기요양기관의 장에게는 장기요양요원의 노동환경을 개선하고 복지를 증진하기 위해 필요한 조치를 강구해야 한다는 책무가 부여함.

## 2) 특이사항 : 장기요양요원 지원센터의 설치 및 운영 규정

- 서울시 조례에서 특징적인 것은 장기요양요원 지원센터의 설치 및 운영에 관한 사항이 규정되어 있다는 것임. 서울시는 2013년 11월 1일 우리나라 최초로 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터를 개관했음.
- 센터는 요양보호사의 직무교육과 취업정보 제공, 스트레스 해소와 건강증진 등 힐링프로그램 운영, 노무 상담 등의 서비스 제공을 기능으로 삼았음.
- 1년간 시범운영 후 평가를 거쳐 센터의 기능을 조정하고 강남, 강동 등 다른 권역으로 확대할지 여부를 결정할 예정이었음. 이처럼 조례가 제정되기 전에 먼저 센터를 개관한 후, 안정적으로 센터가 설치·운영될 수 있도록 조례를 정비한 것임.
- 이에 따라 서울시 조례는 장기요양요원 지원센터를 설치·운영할 수 있으며 권역별 또는 자치구별 설치가 가능하다는 근거를 담고 있음. 또한 센터의 기능으로 장기요양요원에 대한 권익 향상과 육체적·정신적 스트레스 예방 및 해소 등 건강증진, 역량 강화, 취업과 창업 상담 지원 및 대체인력 지원, 권리 침해에 대한 상담 및 지원 등을 규정하고 있음.
- 이는 대표적 돌봄 노동을 하는 장기요양요원에 대한 저평가 등 사회적 인식을 개선하고 거동이 불편한 이용자를 직접 돌보는 과정에서 발생하는 근골격계 질환과 이용자와 보호자에 의한 감정노동 등을 완화하기 위한 것으로 보임. 참고로 서울시는 현재 광역(서부권)과 서남권, 동북권, 동남권 총 네 곳의 어르신돌봄종사자 지원센터를 운영하고 있고, 서북권1·2호, 서남권1호, 동북권1호, 동남권1호 총 다섯 곳의 쉼터를 운영하고 있음.

<표 3.3> 서울특별시 내 어르신돌봄종사자 지원센터와 쉼터

구분		시설명	해당 지역
센터	광역+서북권	서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터	서울 전 지역+서북권 (은평구, 서대문구, 마포구, 종로구, 중구, 용산구)
	서남권	서남 어르신돌봄종사자 지원센터	서남권 (구로구, 강서구, 양천구, 영등포구, 동작구, 금천구, 관악구)
	동북권	동북 어르신돌봄종사자 지원센터	동북권 (강북구, 성북구, 동대문구, 도봉구, 노원구, 중랑구)
	동남권	동남 어르신돌봄종사자 지원센터	동남권 (서초구, 강남구, 송파구, 강동구, 성동구, 광진구)
쉼터	서북권 1호	인사동 쉼터	서울 전 지역+서북권 (은평구, 서대문구, 마포구, 종로구, 중구, 용산구)
	서북권 2호	마포 쉼터	
	서남권 1호	화곡 쉼터	서남권 (구로구, 강서구, 양천구, 영등포구, 동작구, 금천구, 관악구)
	동북권 1호	노원 쉼터	동북권 (강북구, 성북구, 동대문구, 도봉구, 노원구, 중랑구)
	동남권 1호	능동 쉼터	동남권 (서초구, 강남구, 송파구, 강동구, 성동구, 광진구)

### 3. 서울특별시 자치구 조례

#### 1) 내용

- 서울특별시 25개 자치구 중 12개 자치구에서 장기요양요원의 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례를 시행하고 있음.

**<표 3.4> 서울특별시 자치구 조례**

자치구	조례명	제정일
강남구	서울특별시 강남구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2019.5.31.
강동구	서울특별시 강동구 장기요양요원 처우 및 지위 향상을 위한 조례	2017.12.27.
강북구	서울특별시 강북구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2019.1.4.
노원구	서울특별시 노원구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2017.5.23.
도봉구	서울특별시 도봉구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2018.12.27.
동작구	서울특별시 동작구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2019.6.27.
서초구	서울특별시 서초구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상 등에 관한 조례	2019.6.3.
성북구	서울특별시 성북구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2019.7.18.
송파구	서울특별시 송파구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상 등에 관한 조례	2018.11.8.
중랑구	서울특별시 중랑구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2019.9.19.
은평구	서울특별시 은평구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2019.10.10.
광진구	서울특별시 광진구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2019.10.14.

- 12개 조례는 유사한 구조로 이루어져 있는데, 주로 조례의 목적과 용어 정의, 자치단체장의 책무와 종합계획의 수립 및 시행, 실태조사, 처우개선 사업,

장기요양요원의 신분보장, 장기요양기관의 장의 책무 등으로 구성되어 있음.

- 제1조는 조례의 목적을 규정하고 있는데, 각 자치구 내 장기요양기관에 종사하는 장기요양요원들의 처우개선과 지위향상 등을 위해 필요한 사항을 정하는 것을 주된 목적으로 하고 있음.
- 여기서 말하는 장기요양기관과 장기요양요원은 제2조에서 정의하고 있음. 장기요양요원이란 노인장기요양보험법상 장기요양급여를 제공하는 기관을 말하고, 장기요양요원이란 장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동을 지원하는 업무를 수행하는 자를 일컫음. 즉 요양보호사뿐만 아니라 장기요양기관에 종사하는 간호사, 간호조무사, 사회복지사 등도 장기요양요원에 해당함.
- 이러한 조례의 목적이 달성될 수 있도록 각 자치단체의장이 장기요양요원의 처우개선과 복지증진, 지위향상 등을 위해 적극적으로 노력해야 한다는 책무를 제3조에서 규정하고 있음. 제3조의 책무가 현실화될 수 있도록 자치단체장은 장기요양요원의 처우개선과 지위향상, 근로조건 개선 등을 위한 세부시행계획을 수립·시행해야 함(제4조). 이때 계획을 수립하는 주기는 자치구마다 다른데, 강동구, 강북구, 광진구, 노원구, 도봉구, 서초구, 송파구의 경우 3년마다, 강남구, 동작구, 성북구, 은평구, 중랑구는 5년마다 세부시행계획을 수립해야 한다고 규정하고 있음.
- 장기요양요원의 처우개선과 복지증진 등을 위한 계획을 수립하기 위해 실태 파악이 선행되어야 하므로, 제5조에서는 장기요양요원의 처우와 근로조건 등에 대한 실태조사를 규정하고 있음. 그러나 자치구별로 실태조사 규정에 차이가 있는데, 성북구는 실태조사에 대한 규정을 두고 있지 않고, 동작구, 은평구, 중랑구는 장기요양요원의 처우개선 등을 할 필요가 있는 경우에 실태조사를 할 수 있다고 하여 비교적 느슨하게 실태조사를 규정하고 있음. 반면 강동구와 강북구, 광진구, 노원구, 도봉구, 서초구, 송파구는 3년마다 의무적으로 실태조사를 해야 한다는 의무규정을 두고 있으며, 강남구는 실태조사 주기를 5년으로 하여 의무화하고 있음.
- 한편 제6조에서는 장기요양요원의 처우개선과 지위향상 등을 위해 근무환경 개선, 상담·조사·연구 사업, 역량강화 교육 및 훈련 사업 등을 할 수 있다고 규정하고 있음. 또한 이러한 사업을 추진하기 위해 필요한 예산을 편성해 지원

할 수 있음. 다만 제6조가 규정한 처우개선 사업은 의무규정이 아니기 때문에 예산지원 역시 자치단체장의 재량에 맡겨져 있다고 볼 수 있음.

- 제7조에서는 장기요양요원의 신분보장에 관한 사항을 정하고 있음. 근로기준법 등 노동관계법령상 권리를 보장받을 수 있다는 점, 업무와 관련한 폭언·폭행·성희롱·성폭력으로부터 보호받을 수 있다는 점, 장기요양기관의 위법·부당행위, 비리 사실 등을 수사기관에 신고하는 행위로 신분상 불이익을 받지 않아야 한다는 점 등이 규정되어 있음.
- 마지막으로 제8조에서는 장기요양요원의 근로환경 개선을 위해 장기요양기관의 장이 노력해야 한다는 책무를 규정하고 있음.

## 2) 공통점 및 차이점

- 12개 자치구 조례는 세부시행계획의 주기와 의무 여부, 실태조사 주기, 장기요양요원의 신분보장에 관한 사항에 일부 차이가 있을 뿐, 대체로 동일한 내용으로 구성되어 있음.
- 장기요양보험제도는 노인장기요양보험법에 따라 보건복지부에서 관장하는 제도이므로, 기본 제도의 틀 위에서 장기요양요원의 처우개선에 관한 사항을 자치법규로 정하는데 일정한 한계가 있을 수밖에 없음.
- 또한 2007년부터 시행된 노인장기요양보험제도는 현재 12년 차에 접어들었고, 제도 운영과 안정적인 정착에 비교적 관심이 있었던 초기 단계를 지났다고 할 수 있음.
- 장기요양요원의 처우 등 제도의 장기적 전망과 관련된 부분을 보완하기 위해 2016년 서울특별시 조례를 시작으로, 자치구에서는 2017년부터 최근까지 조례가 만들어지고 있음. 즉, 장기요양요원의 처우개선을 위한 사회적 지원의 필요성은 비교적 최근에 논의되기 시작한 것으로, 아직 내용적인 면에서 정교함을 갖추지 못했고 선언적인 의미가 강하다고 할 수 있음.
- 서울시 조례와 자치구 조례의 가장 큰 차이점은 자치구에서는 장기요양요원 지원센터의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있지 않다는 것임. 서울시에 서 광역별로 어르신돌봄종사자 지원센터를 운영하며 요양보호사를 대상으로 한 직무교육, 노무상담, 힐링프로그램 등을 운영하고 있고, 이러한 서비스를 통해 요양보호사 업무에 필요한 정보와 지식을 전달하고 감정노동으로 인한 스

트레스를 해소할 수 있다는 점에서 보다 실질적인 도움이 된다고 할 수 있음.  
12개 자치구에서는 해당 내용을 조례로 규정하고 있지 않은 것은, 서울시 조례  
에서 권역별 또는 자치구별 센터 설치를 권장하고 있기 때문임.

## 제4장 아산시 요양보호사의 노동실태 및 인식에 대한 설문조사 분석

- 아산시 지역의 요양보호사의 노동실태 및 인식에 대한 설문조사가 2019년 8월부터 9월까지 약 2개월 동안 이루어짐. 아산시 지역의 시설과 재가요양보호사 174명이 설문조사에 참여함.

### 1. 노동조건 일반

<표 4.1> 조사 참여자 현황

	항목	빈도(명)	비율(%)
성별	여성	163	94.2
	남성	10	5.8
연령	30세 미만	1	0.6
	31~40세	1	0.6
	41~50세	24	13.9
	51~60세	70	40.7
	61~70세	72	41.9
	71세 이상	4	2.3
	가족 내 주된 생계자	본인	105
배우자		52	31.9
부모님		1	0.6
자녀		5	3.1

- 응답자 중 여성의 비율이 94.2%를 차지하여 요양보호사의 절대다수가 여성인 것으로 나타남.
- 연령은 61~70세라고 답한 응답자가 41.9%, 51~60세라고 답한 응답자가 40.7%임. 결국 50대와 60대의 연령대가 82.6%를 차지하여 장년과 노년층이 주 노동계층으로 나타났다.
- 가족 내 주된 생계자는 본인이라고 답한 응답자가 64.4%를 차지하였다. 대다수의 요양보호사는 이 업무에서 나온 수입원이 가정의 주 수입원이라고 볼 수 있음.

**<표 4.2> 조사응답자의 기본 노동 현황**

	항목	빈도(명)	비율(%)
근무지	재가요양	46	27.5
	요양시설	113	67.7
	주야간보호(데이케어)	8	4.6
고용형태	정규직	69	43.7
	기간제	52	32.9
	시간제	37	4.6
	기 타	-	-
요양보호사로 일한 전체 기간 (평균)	48.48개월 (4.04년)		
현재 기관에서 일한 기간 (평균)	18.9개월 (1.575년)		

- <표 4.2>는 조사응답자의 기본노동현황을 나타낸 것으로 근무지, 고용형태, 근속기간 등을 파악하였음.
- 본 설문에 참여한 응답자는 재가요양보호사가 27.5%, 시설요양보호사가 67.7%, 주야간요양보호사가 4.6%로 나타남.
- 고용형태는 정규직이 43.7%, 기간제가 32.9%, 시간제가 4.6%로 나타났음.
- 조사응답자가 요양보호사로 일한 전체 근속기간 평균은 4.04년이며, 현 기관에서 일한 근속기간 평균은 1.575년임.



**<표 4.3> 재가요양보호사 노동 현황**

	항목	빈도(명)	비율(%)
노동시간 (오전)	2시간	1	2.5
	3시간	38	95.0
	4시간	1	2.5
노동시간 (오후)	2시간	1	6.3
	3시간	14	87.4
	4시간	1	6.3
월 평균 근무일 수	19.68일		
등록하여 일하고 있는 요양기관의 수	1.57개		
지난 1년간 가장 많이 받았던 월 수입 평균	1,234,194.44원		

- <표 4.3>은 전체 응답자 중 재가요양보호사의 노동현황을 나타낸 것임.
- 재가요양보호사는 오전 또는 오후에 일정한 시간 만큼에 대해서 이용자들에 대해서 서비스를 하게 되므로 노동시간을 분리하여 파악하였음.
- 오전, 오후 모두 3시간 동안 일을 한다고 응답한 자가 대다수였음. 2시간, 3시간, 4시간의 서비스시간이 마련되어 있지만 대부분의 재가요양보호사는 이용자 1사람 당 3시간의 일을 하고 있다고 볼 수 있음.
- 월 평균 근무일 수는 19.83일로 나타났으며, 등록하여 일하고 있는 요양기관의 숫자 평균은 1.57개임. 조사에 응한 요양보호사들은 1개 또는 2개의 요양기관에 속하여 일을 하고 있는 것으로 보임.
- 월 급여의 경우, 이용자의 서비스 변동이 있는 편이므로 일률적으로 받을 수 없으므로 지난 1년 동안 가장 많이 받은 월 수입에 대해서 물었음. 평균적으로 1,234,194.44원을 받는다고 응답하였음.

**<표 4.4> 시설요양, 데이케어 요양보호사 노동 현황**

	항목	빈도(명)	비율(%)
근무형태	낮근무(일근제)	81	61.4
	24시간 격일제	-	-
	24시간 근무 후 2일 비번	-	-
	12시간 2교대 제	29	22.0
	8시간 3교대제	7	5.3
	기타	15	11.4
	월 급여의 평균	1,820,409.58원	

- <표 4.4>는 전체 응답자 중 시설요양과 데이케어 요양보호사의 노동현황을 나타낸 것임.
- 근무형태는 낮근무 8시간만 한다는 응답비율이 61.4%로 나타나 안정적인 근무형태를 가지고 있었음. 다만 교대제로 근무한다고 응답한 것도 있었는데, 12시간 2교대가 22%로 나타나 장시간 노동에 노출되어 있는 것으로 보임.
- 월 급여의 평균은 1,820,409.58원으로 최저임금 수준보다 약간 높게 받고 있어 저임금 노동에도 노출되어 있는 것으로 볼 수 있음.

**<표 4.5> 추가적인 수입수단 여부와 급여명세서 여부**

	항목	빈도(명)	비율(%)
돈을 더 벌기 위해 요양보호사 일 이외의 다른 일을 하는가?	있다	16	9.7
	없다	149	90.3
급여명세서를 받 고 있는가?	받고 있다	162	95.9
	받고 있지 않다	7	4.1

- 95.9%의 응답자가 급여명세서를 제대로 받고 있다고 하였으며, 돈을 벌기 위해서 다른 일을 하고 있는가에 대한 응답에 90.3%의 응답자가 없다고 답하였음.

<표 4.6> 수당 관련 응답 (단위: 명, %)

항목	있음	없음	모름
주말에도 일을 하는가?	78 (57.8)	56 (41.5)	1 (0.6)
휴일(일요일)에 일하면 수당을 더 받는가?	49 (37.7)	68 (52.3)	13 (10.0)
연차 휴가를 사용하지 않으면, 수당을 더 받는가?	58 (46.0)	55 (43.7)	13 (10.3)
급여에 퇴직금이 포함되어 있는가?	21 (16.3)	105 (81.4)	3 (2.3)
근로자의 날(5/1) 근무 시 수당을 더 받는가?	96 (73.8)	28 (21.5)	6 (4.6)
초과근무를 할 경우, 초과근무수당이 지급되는가?	74 (59.7)	37 (29.8)	13 (10.5)

- 앞서 <표 4.3>과 <표 4.4>를 통하여 요양보호사들이 저임금노동에 노출되어 있다고 볼 수 있으므로 초과수당과 관련된 질문을 하였음.
- 57.8%의 응답자가 주말에도 일을 한다고 응답하였으나, 휴일에 수당을 더 받는가에 대한 질문에는 52.3% 응답자가 더 받지 못하였다고 응답하였음. 법적으로 규정되어 있는 가산수당과 주휴수당에 대해서 대다수의 응답자들은 받지 못하고 있는 것으로 볼 수 있음.
- 연차휴가를 가지 못하는데에 따른 연차수당에 대해서는 받는다고 응답한 자가 46.0%, 받지 못했다고 응답한 자가 43.7%로 나타남. 연차수당에 대하여 40%가 넘는 응답자는 받지 못하고 있는 것으로 볼 수 있음.
- 초과근무를 할 때 받는 가산수당은 59.7%의 응답자가 받고 있다고 응답하였음.

## 2. 영양보호사들의 근무환경

<표 4.7> 휴식과 휴가

	항목	빈도(명)	비율(%)
연차유급휴가 사용가능 여부	자유롭게 사용 가능함	132	86.3
	요양기관에서 날짜를 지정하여 의무적으로 사용	3	2.0
	본인이 대체근무자 일당을 지급하고 연차사용	2	1.3
	대체근무자가 없어 연차휴가를 사용못함	4	2.6
	기타	12	7.8
	식사 또는 휴식을 위한 별도의 휴식공간이 있는가?		
	있음	114	74.0
	없음	40	26.0
하루 총 휴식시간 (식사시간 포함)		55.63분	

- <표 4.7>은 조사 응답자들의 휴식과 휴가에 대하여 질문한 것임.
- 응답자들이 말한 식사시간을 포함한 하루 총 휴식시간은 55.63분임. 4시간 노동을 할 경우 30분, 그 이상의 노동을 할 경우 1시간의 휴식시간을 주어야 함에도 불구하고 영양보호사들은 그에 비해서 적은 시간을 휴식시간으로 활용하고 있었음.
- 식사나 휴식을 위한 별도 공간이 있는가에 대한 질문에는 74.0%의 응답자가 있다고 응답하였음. 그러나 직원식당 등의 식사공간을 따로 있는 것으로 추정되나 휴식을 취할 수 있는 휴게시설은 별도로 있지 않은 것을 보임.
- 연차유급휴가에 대해서는 86.3%의 응답자가 자유롭게 사용하고 있다고 응답하였음. 비교적 다른 업종에 비하여 휴가에 대해서는 자율성이 보장된 것으로 보임.

**<표 4.8> 조사 참여자의 근무환경**

	항목	빈도(명)	비율(%)
요양업무와 관련 없는 기타 잡무를 한 적이 있는가?	한 적 없음	98	60.5
	가끔 한다	36	22.2
	자주 한다	8	4.9
	거의 매일 한다	20	12.3
의료행위를 한 적이 있는가?	한 적 없음	154	93.9
	가끔 한다	7	4.3
	자주 한다	3	1.8
	거의 매일 한다	-	-
이용자 나 이용자 가족이 부르는 호칭	"요양보호사(요양사)님~"	106	63.9
	"OO씨(이름)~"	2	1.2
	"여사님~"	14	8.4
	"아줌마, 이모, 언니~" 등	22	13.3
	"야~"	-	-
	기타	22	13.3
돌보는 이용자의 평균 명수	4.53명		

- <표 4.8>은 조사 참여자의 근무환경에 대한 질문임. 요양보호사가 해야하는 일 이외의 일을 하고 있는지, 이용자를 몇 명이나 돌보는지, 이용자나 이용자 가족이 부르는 호칭을 통하여 요양보호사가 존중받고 있는지에 대하여 질문하였음.
- 응답자 평균 4.53명의 이용자를 돌보고 있었음.
- 요양보호사는 이용자를 간병하고 그와 연관된 업무만을 하여야 하는데, 재가 요양보호사들은 집안 잡무 등의 일을, 시설요양보호사들은 시설정비, 청소 등의 일을 하기도 함. 22.2%의 응답자는 요양보호사의 일과는 관련없는 일을 하고 있는 것으로 나타남.
- 요양보호사는 의료진이 아니므로, 의료가 필요한 사태가 일어난다면 간호사, 의사 등의 의료진이 의료업무를 담당해야 함. 석션, 소변줄 끼기 등은 의료업무이므로 요양보호사가 하게 된다면 의료법 위반이라고 볼 수 있음. 하지만 93.9%의 응답자들은 의료업무를 하지 않는다고 응답함.

- 이용자들이나 이용자 가족이 요양보호사에 대하여 부르는 호칭으로 요양보호사들이 얼마나 존중을 받으면서 일을 하고 있는가에 대하여 알 수 있음. 요양보호사님이라고 부른다고 응답한 자는 63.9%였으며, ‘아줌마, 이모, 언니’ 등으로 부른다고 응답한 자는 13.3%로 나타남.

**<표 4.9> 폭행 경험 여부**

	항목	빈도(명)	비율(%)
언어, 신체접촉 등의 성희롱이나 성폭력 경험	있음	29	18.5
	없음	128	81.5
반말, 모욕적인 말 등 비인격적 대우 경험	있음	58	36.9
	없음	99	63.1
욕설, 헐박 등 언어폭력을 경험	있음	57	35.8
	없음	102	64.2
구타, 집기의 맞음 등의 신체폭력을 경험	있음	28	17.6
	없음	131	82.4

- 요양보호사는 직접 이용자를 대면하고 접촉하게 되므로 이 상황에서 다양한 폭력적 상황이 발생할 수 있음. <표 4.9>은 이용자로부터의 폭행경험을 질문한 것으로 요양보호사의 위험한 노동환경에 대하여 알아볼 수 있음.
- 반말, 모욕적인 말 등 비인격적 대우를 경험했다고 응답한 비율은 36.9%, 욕설, 헐박 등의 언어폭력을 경험했다고 응답한 비율은 35.8%로 나타나 많은 요양보호사들이 언어폭력 및 비인격적 대우에 노출되고 있는 것으로 나타남.
- 구타, 집기 던짐으로 인한 신체폭력을 경험했다고 응답한 비율은 17.6%로 언어폭력보다는 적게 나타났지만 요양보호사들은 이용자들의 물리적 폭력에 대해서도 노출되고 있다고 볼 수 있음.
- 언어, 신체접촉 등의 성희롱 등의 성폭력을 경험했다고 한 응답한 비율이 18.5%로 나타나 신체폭력을 당했다고 한 비율보다 다소 높게 나타남. 대부분의 요양보호사가 혼자서 이용자를 돌보고 신체접촉이 일어날 수 밖에 없는 조건에 있으므로 성폭력에 대해서도 노출되고 있음을 알 수 있음.

**<표 4.10> 폭행 경험 시 대처 방법**

	항목	빈도(명)	비율(%)
이용자나 보호자에게 폭행을 경험했을 경우 대처 방법	요양기관에 문제 제기하고 조치 요구	63	48.5
	건강보험공단에 신고	-	-
	이용자나 보호자에게 직접 시정 요구	13	10.0
	개인적으로 참고 넘김	27	20.8
	기타	27	20.8

- 요양보호사들이 다양한 형태의 폭력에 노출될 경우, 어떻게 대처하는가에 대한 것은 매우 중요함. <표 4.10>는 이용자나 보호자에게 폭행을 당했을 경우 어떻게 대처하는가에 대한 질문임.
- 48.5%의 응답자는 요양기관에 문제를 제기하고 조치를 요구한다고 응답하여, 다수의 응답자가 요양기관을 통하여 폭행에 대한 대처를 하고 있는 것으로 나타남.
- 10%의 응답자가 이용자나 보호자에게 직접 시정요구를 한다고 하였으나 20.8%의 응답자는 개인적으로 참고 넘긴다고 응답하였음.
- 이용자나 보호자의 폭력에 대하여 요양보호사들은 언제나 보호를 받아야 하며, 그에 대한 대처교육이 필요하고 이용자나 보호자들의 의식교육이 필요함.

### 3. 부상 경험 및 산재 처리

<표 4.11> 근무로 인한 부상 경험 및 산재처리

	항목	빈도(명)	비율(%)
요양업무로 인하여 다치거나 아픈 적이 있는가?	있음	57	34.3
	없음	109	65.7
현재 관절염, 신경통 등 업무로 인해서 발생한 질병이 있는가?	있음	55	32.7
	없음	113	67.3
어떻게 치료를 받는다?	개인비용으로	94	80.3
	요양기관이 치료비를 지급	21	17.9
	산재신청을 하여 산재승인을 받음	2	1.7
	산재 신청을 했으나 승인을 받지 못함	-	-
산재보험 신청을 하지 않은 이유	산재보험과 산재보험의 신청절차를 모름	7	6.7
	산재신청을 해도 인정받기 어려움	13	12.4
	요양기관이 협조해 주지 않음	1	0.6
	해고 등 고용 상 불이익이 걱정되어	1	0.6
	요양기관이 보상해 줘서	3	2.9
	가벼운 사고나 질병이어서	59	56.2
	기타	21	20.0
평상시 건강관리	주기적으로 병원에 다님	49	29.9
	건강을 위한 여가 활동	63	38.4
	딱히 안함	42	25.6
	기타	10	6.1

○ 요양보호사들은 업무특성상 이용자를 부축하거나 움직이는데 도움을 주고 있으므로 언제나 부상의 위험이 상존하고 있음. 특히 산업안전보건법 내에서



- 일정한 무게 이상의 물체를 옮길 때에는 2명 이상의 인원이 움직이도록 하고 있으나 한 이용자에 2명 이상의 요양보호사가 도움을 주는 경우는 거의 없음.
- <표 4.11>은 근무로 인한 부상경험과 치료경험에 대해서 묻는 질문이며 산재 처리에 대하여도 질문하였음.
  - 요양업무로 인하여 다쳤다고 응답한 비율은 34.3%로 나타났으며 현재 신경통, 관절염이 발병했다고 한 비율도 32.7%로 나타남. 응답자 중 다수의 인원은 아니지만 부상을 당하거나 질병의 위험이 상존하고 있는 것을 알 수 있음.
  - 부상을 당하거나 질병에 걸렸을 경우에 어떤 방법으로 치료를 받는가에 대한 질문에는 80.3%의 응답자가 개인비용으로 치료를 받는다고 응답하였음. 요양기관에서 비용을 전담한다고 응답한 비율은 17.9%이며 산재신청을 해서 산재 승인을 받은 경우는 1.7%에 불과함.
  - 산재신청을 왜 하지 않았는가에 대한 질문에는 56.2%의 응답자가 가벼운 사고나 질병이라고 생각하여 산재신청을 하지 않았다고 응답함. 또한 산재신청을 하더라도 인정을 받지 못할 것이라고 생각하여 하지 않았다고 응답한 비율이 12.4%로 나타남.
  - 요양보호사들이 산재신청을 하지 않는 이유는 대부분이 중장년이기 때문에 사고로 인한 부상 및 질병과 퇴행성 질환이 제대로 구분되지 못하는 현실도 포함된 것으로 보임.
  - 요양보호사들의 평상시의 건강관리는 38.4%의 응답자들이 건강을 위한 여가 활동을 하고 있다고 응답하였고 29.9%의 응답자들이 주기적으로 병원에 다닌다고 응답하였음. 딱히 아무것도 하지 않는다고 응답한 비율은 25.6%임.

#### 4. 업무의 만족도 및 정책제언

<표 4.12> 업무의 만족도 (단위: 명,%)

항목	매우 아님	아님	보통	그러함	매우 그러함
업무의 만족도	1 (0.6)	6 (3.5)	72 (42.1)	72 (42.1)	20 (11.5)
직업에 대한 자부심	5 (2.9)	8 (4.7)	53 (31.0)	64 (37.4)	41 (24.0)

- <표 4.12>은 요양보호사의 업무 만족도를 나타낸 것으로 많은 응답자들이 업무만족도가 높고 직업에 대한 자부심도 높다고 응답하였음.
- 요양보호사 업무는 단순히 이익이나 보상을 바라는 업무가 아니라 노약자를 직접적으로 도움으로서 봉사를 하는 업무이기도 하므로 저임금 장시간 노동에 시달리면서도 다른 직무보다 만족도나 자부심이 높은 것으로 볼 수 있음.

<표 4.13> 업무가 힘든 요인 (단위: 명, %)

항목	1순위	2순위
낮은임금	52 (34.7)	22 (17.9)
일자리의 불안정성	21 (14.0)	19 (15.4)
높은 노동강도	4 (2.7)	8 (6.5)
이용자 및 보호자의 폭언, 폭행 등 비인격적 대우	8 (4.6)	12 (9.8)
긴 노동시간	4 (2.7)	8 (6.5)
일의 낮은 사회적 평가	50 (33.3)	42 (34.1)
정해진 요양 업무 이외의 노동	5 (3.3)	12 (9.8)
기타	6 (4.0)	-

\*음영은 각 순위에서 1~3위까지의 항목

- <표 4.13>는 업무가 힘든 요인에 대하여 질문한 것으로 다른 질문과 다르게 1순위와 2순위로 나누어 질문하였음.
- 응답자들은 업무를 힘들게 만드는 요인의 1순위로 낮은임금(34.7%), 일의 낮은 사회적 평가(33.3%), 일자리의 불안정성(14.0%) 순으로 응답하였음.
- 2순위로 일의 낮은 사회적 평가(34.1%), 낮은임금(17.9%), 일자리의 불안정성(15.4%) 순으로 응답하였음.
- 응답자들은 순위를 나누어 응답하더라도 저임금과 고용의 불안정성에 대하여 상당한 불안감을 가지고 있음을 알 수 있으며, 사람들에 의한 일의 낮은 사회적 평가에 대해서도 불만을 가지고 있는 것으로 보임.

**<표 4.14> 노조 가입 여부**

항목	빈도(명)	비율(%)
노조에 가입함	2	1.3
노조에 가입하고 싶지만 가입하지 못함	11	7.3
노조가 존재하는지 몰라서 가입하지 못함	46	30.7
노조에 가입할 생각이 없음	91	60.7

- 노동자들이 불이익이 생기거나 불만이 생길 경우에 노조를 결성한다면 노동자 스스로의 힘으로 불이익 등에 대하여 쉽게 의문을 제기하고 문제를 해결할 수 있음.
- 수도권에서는 요양보호사협회 또는 요양보호사노조가 창립되어 요양보호사들의 권익을 지키는데 있어서 어느 정도의 영향력을 행사하고 있음.
- 응답자 중 60.7%는 노조에 가입할 생각이 없다고 응답하였으며, 30.7%는 노조가 존재하는지 몰라서 가입하지 못했다고 응답하였음. 노조에 가입했다고 한 비율이 1.3%로 나타나 아직까지 아산시 지역에서는 요양보호사 노조가 뿌리내리지 못하고 있음을 알 수 있음.

**<표 4.15> 요양보호사 권익향상을 위하여 어떤 단체의 노력이 가장 필요한가?**

항목	빈도(명)	비율(%)
노동조합 또는 요양보호사협회 등의 당사자 지원활동	47	29.0
시민단체, 정당 등의 지원활동	3	1.9
아산시 전담부서의 지원활동	34	21.0
중앙정부의 지원	56	34.6
별 필요성을 못느낀다	21	13.0
기타	1	0.6

- 요양보호사의 권익향상을 위해서 응답자들은 중앙정부의 지원(34.6%)이 가장 중요하다고 응답하였음. 노동조합 등의 당사자 지원활동이 29.0%, 아산시 전담부서의 지원활동이 21.0%로 나타남.
- 이는 노인장기요양보험법 등 요양보호사에 적용되는 법률이 지자체의 조례보다는 중앙의 법률이 더 많이 적용되기 때문이라고 볼 수 있으며, 지자체의 조례나 지원 범위에 대해서는 다소 의문을 가지고 있는 것으로 보임.
- 노동조합 또는 요양보호사협회 등의 당사자 지원활동에 대해 응답자들은 중요하다고 느끼고 있는데, 이는 다른 주체의 지원보다도 자신들이 직접 움직임으로서 현실을 바꾸는 것이 정부나 지자체의 지원보다는 주효할 것이라는 믿음이 있는 것으로 보임.

**<표 4.16> 아산시가 요양보호사 처우 개선을 위해 우선적으로 해야 할 일(복수응답)**

항목	빈도(명)	비율(%)
법정 최저임금 준수, 요양 업무범위 명확화 등 요양기관에 대한 관리감독	59	36.0
요양보호사 노동문제에 대한 상담 및 신고센터 운영	14	8.5
요양보호사 쉼터 등 지원공간 설립	28	17.1
요양보호사 일자리 소개 및 취업지원	13	7.9
요양보호사 교육 강화(직무, 교양, 노동법 등)	20	12.2
성희롱 상담 및 신고센터 운영	-	-
요양기관 운영자, 이용자 및 가족에 대한 인권교육	11	6.3
요양서비스에 대한 인식 개선 홍보 및 캠페인	15	9.1
"요양보호사의날" 등 요양보호사를 위한 행사	3	1.8
기타	-	-

- 조사 응답자들은 아산시가 요양보호사의 처우개선을 위하여 할 일로 ‘법정 최저임금 준수, 요양 업무범위 명확화 등에 대한 관리감독’ (36.0%)을 가장 시급한 과제로 뽑았음. 또한 ‘요양보호사 쉼터 등 지원공간 설립’ (17.1%), ‘요양보호사 교육강화’ (12.2%) 등의 요양보호사에게 직접적으로 적용될 수 있는 지원책을 선호하는 것으로 나타났음.
- 이용자나 이용자 가족에 대한 인권교육(6.3%), 인식 개선 홍보 캠페인(9.1%) 등의 요양보호사에게 바로 적용되지는 않지만 이용자나 사회에 대한 인식개선에 대한 사항의 선호도는 다소 낮게 나타났음.

## 제5장 아산시 요양보호사의 노동실태 및 인식에 대한 면접조사 분석

### 1. 심층면접조사 개괄

#### 1) 심층면접조사의 필요성

- 설문조사 분석 결과에서 아산시 요양보호사의 전반적인 근로조건과 고충 등을 파악할 수 있었으나, 구체적인 일터 경험과 욕구 등 수치화할 수 없는 내용을 파악하기 위해 심층면접조사를 실시했음.
- 심층면접조사를 통해 현실에서 요양보호사가 경험하는 구체적인 근로조건, 부당대우, 폭력경험, 정책요구 등을 파악하고자 함.

#### 2) 심층면접조사 방법

- 심층면접 대상은 아산시 요양보호사로, 장기요양급여의 종류에 따라 시설요양보호사와 재가요양보호사로 구분할 수 있음. 장기요양급여 별 근무 장소, 근무형태, 서비스 종류 등이 상이하기 때문에 각 급여별 특성을 골고루 파악할 수 있도록 면접 대상자를 선정했다. 또한 일관성 있는 심층면접을 위해 구조화된 질문지를 사용했고, 면접 후 녹취록을 작성해 분석에 활용함.
- 2019년 9월 세 차례에 걸쳐 아산시 요양보호사를 대상으로 심층면접조사를 실시했다. 면접 대상자는 총 10명으로 재가요양보호사가 4명, 시설요양보호사가 6명임.

**<표 5.1> 면접 대상자 정보**

순번	구분	대상자	경력	연령	고용형태	소속
1	재가	A	7년	60대	계약직	민간
2		B	8년	60대	계약직	민간
3		C	9년	50대	계약직	민간
4		D	기관장	50대	정규직	민간
5	시설	E	4년	60대	정규직	민간
6		F	10년	60대	정규직	민간
7		G	11년	60대	정규직	민간
8		H	사무장	50대	정규직	민간
9		I	9년	60대	계약직	민간
10		J	6년	60대	정규직	민간

## 2. 재가요양보호사 면접조사 분석

### 1) 노동조건

#### (1) 근로시간

- 재가급여는 방문요양, 방문목욕, 방문간호 등의 급여로 이루어진 만큼 요양보호사가 이용자의 가정 등에 방문하여 서비스를 제공.
- 재가급여는 1회당 최대 3시간의 서비스를 제공하기 때문에 재가요양보호사는 대부분 단시간 근로자로 근로계약을 체결하고 있었음.
- 면접에 참여한 재가요양보호사 3명 모두 계약직으로 근로계약을 체결했음. 면접에 참여한 요양보호사의 노동시간은 주 최대 27시간부터 최소 18시간이었음. 이 시간은 주말근무를 제외한 수치임. 기존에는 1회 서비스 제공시간의 상한은 4시간이었지만, 2017년부터 3시간으로 단축되었음. 재가요양보호사가 제공해야 하는 서비스 내용은 조정되지 않았으나 서비스 제공시간만 단축됐기 때문에 결국 노동강도가 높아지게 됐음.
- 이용자 입장에서는 재가급여를 제공받을 수 있는 장기요양수가가 남게 되면서 1회 4시간씩 주5일에 걸쳐 받던 서비스를 1회 3시간씩 주 6일에 걸쳐 받을

수 있게 됐음.

- 즉, 요양보호사가 제공하는 1회 서비스의 노동강도가 높아져 압축노동을 해야 하는데, 근무일까지 늘어나면서 휴식시간이 줄어드는 결과를 초래함.

시간은 줄었는데 할 일이 줄어들진 않았어요. 노동강도만 높아진거죠. 그리고 4시간 할 땐 5일 근무데, 3시간할 땐 6일 근무로 날짜가 늘어나버렸죠.

세 시간 하고 급여 수가 같은데 4시간씩 서비스 했다가 2017년부터 세시간으로 줄어 노동강도 세지고 선생님들 하루 더 가게 된거예요. 4시간 하던걸 3시간 해 수가 남으니 토요일로 몰아주는 거죠. 그러면 토요일까지 근무하게 되는 거예요.

- 한편 재가요양보호사가 제공하는 급여의 특성상 단시간 근로계약을 체결하고 있는데, 그로 인해 임금 수준이 낮아져 적정 임금이 보장되지 않는다는 문제가 나타남. 이와 관련해서는 ‘(2) 임금수준’ 에서 구체적으로 다루겠음.

## (2) 임금수준

- 앞서 살펴본 것처럼 노인장기요양보험법에 따르면 국가 및 지방자치단체는 요양보호사의 처우를 개선하고 복지를 증진하는 등의 노력을 해야 하며, 보건복지부장관은 이와 관련한 기본계획을 수립하고 시행해야 할 의무를 가지고 있음.
- 장기요양기관은 요양보호사의 근로 환경이 개선될 수 있도록 노력해야 하며 최저임금 이상의 임금을 지급해야 함. 무엇보다 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시에 따르면 장기요양기관의 장은 장기요양급여 비용 중 인건비 지출비율에 따른 금액을 요양보호사의 인건비로 지출해야 함.
- 이처럼 요양보호사의 임금 등 처우와 관련된 구체적인 규정이 마련되어 있는 것은, 요양보호사에게 적정한 임금수준을 보장하는 것이 서비스의 질을 일정하게 유지하는 기본이기 때문.
- 면접에 참여한 요양보호사들의 시급은 최소 10,500원을 받았으며 치매어르신을 모실 경우에는 5,760원을 더 받았음. 2019년 최저임금에 비해 1.25배 이상을 받는 것으로 최저임금과 비교하면 절대적인 금액은 낮지 않은 수준이었음. 2019년 충청남도 생활임금 9,700원에 비해서도 높은 수준이었으며, 아산시의



생활임금 10,500원과 같은 수준이었음.

- 그러나 재가요양보호사는 1회 서비스 제공 상한 시간에 맞춰 대부분 단시간 근로계약을 체결하고 있기 때문에, 근로시간에 비례한 월 환산액은 낮아짐. 3시간씩 3명을 케어할 경우 월 급여는 240만원 정도 되지만 오전과 오후 중 한 명만 케어를 할 경우에는 70만원 수준의 월급여를 받고 있었음.

### (3) 업무 범위

- 노인장기요양보험법은 이용자에게 요양보호사가 급여 외 행위를 제공하는 것을 금지하고 있음. 급여 외 행위로는 이용자의 가족만을 위한 행위, 이용자 또는 그 가족의 생업을 지원하는 행위, 그 밖에 이용자의 일상생활에 지장이 없는 행위 등을 말함.
- 이는 고령이나 노인성 질병 등으로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등을 대상으로 장기요양급여를 제공한다는 제도의 목적에 부합한 조치라고 할 수 있음. 이에 따라 보건복지부 장관은 각 급여의 일반원칙과 제공시간 등을 구체적으로 정하고 있음. 즉 제도적으로 요양보호사가 담당해야 하는 업무와 그렇지 않은 업무가 구분되어 있는 것임.
- 그러나 임상 현장에서 요양보호사는 업무와 상관없는 일까지 도맡아 하고 있음. 예를 들어 이용자가 아닌 이용자의 보호자 식사를 준비하는 일, 이용자 가정 대청소, 이용자 가족의 빨래, 마늘까기 등 식재료 준비, 설거지, 김장, 장보기 등임.

엣그제 명절 쉬고 이틀 만에 갔어요. 근데 과일 깎았던 거, 과일 닦던 거, ... 그거 까지 하나도 안 버리고 두고 간 거예요. 기름칠했던 냄비까지. 가족들이 여자가 4명이 왔어요. 어떻게 제사 지낸 물은 버려야 될 거 아니냐고. 어머니한테 '제가 파출부예요? 다른 거는 이해를 못 해도, 전 부쳤던 냄비하고 프라이팬, 사과 했던 거 비닐봉지는 전도 냉장고에 넣고 가야지. 제가 파출부가 아니에요 엄마. 며느리하고 사위, 딸들은 아까워서 못 부리고 나는 할 수 있는 건 아니잖아.'

- 재가요양보호사는 이용자의 신체 활동, 가사 활동, 일상생활 등을 지원하는 서비스를 제공하는데, 이용자가 동거하는 가족이 있는 경우 이용자를 위한 행위와 가족을 위한 행위의 구분이 모호함. 이용자를 위한 일상생활 지원 차원에

서 이용자가 식사한 그릇을 설거지하는 일은 요양보호사의 업무가 될 수 있지만, 그 가족이 식사한 그릇을 닦는 것은 요양보호사의 업무라고 할 수 없음.

- 그러나 면접에 참여한 요양보호사에 따르면 현실적으로 이용자의 그릇만 골라서 설거지할 수 없기 때문에 업무와 무관한 일까지 요양보호사가 떠맡을 수밖에 없다는 것임. 즉 제도적으로 요양보호사의 업무를 구분해 급여 외 행위를 제공을 금지하고 있지만, 급여가 제공되는 장소가 이용자의 가정이고 특히 동거하는 가족이 있는 경우 요양보호사가 담당해야 하는 공적 영역과 이용자의 사적 영역 간 경계가 모호해질 수밖에 없음. 결국 요양보호사의 업무는 무제한적으로 늘어나게 되는 것임.
- 이처럼 업무의 경계가 모호해서 발생하는 문제 외에도 요양보호사에 대한 잘못된 인식으로 인해 업무와 관계없는 일을 맡게 되기도 함. 요양보호사는 노인의 신체 활동과 가사 활동을 지원하는 업무를 전문적으로 수행하기 위해 일정한 교육과정을 거쳐 자격시험을 통과한 자임.
- 그러나 가정 내 돌봄 노동은 전통적으로 여성이 수행하는 부수적인 일이라는 인식으로 인해, 요양보호사의 업무를 저평가하는 경향이 있음. 이에 따라 일부 이용자 및 이용자의 가족은 요양보호사에게 업무와 관계없는 가사노동을 요구하기도 함.

남자들만 와서. 어르신이 무릎 아프고. 딸 둘에 며느리 둘 왔는데 아까워서 못 부리고 뭐라 하나면, ‘오늘 모임에 가서 바빴어.’ ‘엄마, 모임을 넷이 다 갔습니까?’ 명절 때라고 반찬 김치 담가라 물김치 담가라... 옆에 있던 통장님이, ‘형님은 선생님 잘 만난 줄 알아. 다 저렇게 하는 거 아니야.’ 그러면 ‘오기 전에 다 하고 갈 때까지 부려먹어야지. 얼마나 한다고.’

- 노인장기요양보험법은 장기요양기관이 이용자에게 급여 외 행위를 제공한 경우 행정기관에서 6개월 이내의 범위에서 업무 정지를 명하거나 지정을 취소할 수 있다고 규정하고 있음.
- 다만 장기요양기관의 장이 위반행위를 방지하기 위해 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 않은 경우에는 업무 정지나 지정취소 등의 불이익을 받지 않음. 즉 요양보호사가 급여 외 행위를 제공하는 것을 알면서도 방치하거나, 급여 외 행위까지 하도록 지시하는 경우, 노인장기요양보험법 위반이 되어 장기요양기관은 일정한 불이익을 받게 되는 것임.

- 이처럼 요양보호사를 보호하기 위해 장기요양기관의 의무규정이 마련되어 있음에도 장기요양기관 차원에서 업무의 경계를 명확화하려는 노력은 다소 부족했음.
- 그러나 이는 장기요양기관 자체의 문제라기보다, 장기요양기관과 이용자 간 수요, 공급의 불균형으로 인한 부작용이라고 할 수 있음. 장기요양기관 간 경쟁으로 이용자는 얼마든지 다른 기관으로 옮길 수 있기 때문에 이용자 규모에 따라 수익을 창출하는 장기요양기관 입장에서 이용자의 요구에 맞출 수 밖에 없는 것임.
- 또한 현실적으로 급여 외 행위를 하는 것에 대해서 장기요양기관이 발빠르게 대응할 수 없는 현실적 조건도 존재하고 있음.

근데요, 보호자들은 한 번 습관이 되잖아요? 당연한 줄 알고 (제가) ‘보호자님 이견 저희가 할 일이 아니에요’ 하면 대번 센터에 전화해요. 바꿔 달라고. 이런 식이 되는 거예요. 안 그러면 다른 센터로 옮긴다고. 그런 경우가 굉장히 심하니까 현장에서 일하는 우리들은 울며 겨자 먹기로 어쩔 수 없이.

## 2) 폭력 경험

### (1) 이용자와 그 가족에 의한 폭력 경험

- 면접에 참여한 요양보호사는 언어폭력과 신체폭력을 당한 경험은 없었으나 성폭력의 경험이 있었음. 직접적인 성폭행은 아니나 요양보호사의 신체부위를 만진다거나 음란한 말을 하는 등의 성폭력에 노출되어 있었음.

할아버지들은 여자에 대한 성이 있잖아요. 와서 내 몸 냄새를 맡아보고. 이상하게 성에 대해 얘기를 많이 해요. 어제 꿈에 할머니랑 잤다고 얘기하고. 피부 만지고 싶어서 억지로 쓰러지는 시늉을 해요. 쇼하지 말고 일어나라고 하면 일어나요.

- 성폭력에서의 대처방법은 기관에 보고를 하거나 하지 못하고, 개인적인 기지를 이용하여 대처하고 있었음.

그 대처 방법은, ‘아버지 지금 뭐 하시는 거야. 왜 냄새를 맡아. 이거 성희롱인 거 알지. 경찰에 신고할 거야’ 제일 무서운 건 아들, 며느리. 핸드폰을 들어서 ‘아들한

테 전화할 거야. 아버지가 옆으로 와서 냄새 맡고 성희롱 한다고. 만지려고 한다고.’ 그러면 아버지가 못 하게 해요. ‘아버지 약속해요. 왜 와서 냄새 맡고 그러냐고.’ 뒤로 와서 목으로 와서 냄새를 맡아요. 깜짝 놀라게. 그러면 냉정하게 말을 해요. ‘아버지 뭐 하는 거냐고. 나 일 안 한다고. 경찰에 신고한다고.’

- 장기요양기관이 이용자를 모집할 때 요양보호사의 업무 범위와 호칭 등을 이용자에게 안내하고 있지만, 이용자와 그 가족들 뿐만이 아니라 지인들이 요양보호와는 관계가 없는 일을 시키거나 클레임을 걸어오기도 함.

대상자는 아무 말도 안하는데 친인척, 아니면 친구, 지인 분들이 와서 왜 이렇게 더럽게 했냐고. 그러면 저는 친구 분한테 전화를 했어요. ‘그러면 오셔서 선생님이 어르신을 하세요. 제가 어제 어르신 목욕 시켜드리면서 방 청소를 다 했는데 어떻게 먼지가 있다고 합니까. 저는 지금 손도 안 대고 있으니까 본인이 와서 보시고, 먼지가 있다면 제가 미안합니다. 그런데 그렇지 않고 와서 무슨 이유로 나를 그렇게 합니까. 와서 보세요.’ 그러면 나중에는 친구 분이 미안하다고 나한테 사과를 해요. 대상자 아들, 딸이 와서 말하면 잘 했든 잘못했든 제가 인정을 할 수 있는데. 친구, 제3자가 그러면 당신이 와서 일을 하세요. 저는 안 합니다.

### 3) 건강

#### (1) 업무 관련 질병

- 요양보호사의 주 업무는 이용자의 신체 활동과 가사 활동을 지원하는 것임. 이용자는 일상생활에서 부분적·전적으로 다른 사람의 도움이 필요하므로 요양보호사는 이용자의 세면, 목욕, 식사 도움, 체위변경 등 신체 활동을 지원해야 함.
- 신체적 지원활동을 하므로 이용자의 몸무게나 힘으로 인해서 요양보호사는 근골격계 질환에 시달릴 수 밖에 없음. 대부분의 경우는 별거 아니라는 생각으로 개인적으로 치료를 받고 있었으며 산재 신청을 하고자 하는 생각은 없음.
- 면접에 참여한 요양보호사는 신체적 질병뿐만 아니라 정신적 고통을 호소하기도 함. 요양보호사 업무를 위해 일상적으로 만나는 대상은 신체기능이 저하된 고령의 이용자임. 그렇다 보니 이용자가 사망하는 것을 직접 목격하거나,

사망 소식을 전해 듣는 일이 비교적 흔함. 면접에 참여한 요양보호사는 요양보호사로 일을 시작한 후 처음 담당했던 이용자가 갑자기 사망하면서 한동안 일을 쉬어야 했을 정도로 충격을 받았다고 했음.

음 시작했을 때 어르신 혼자 사셨는데 고추 판다고 마당 나가다가 넘어지셨는데, 그날은 제가 근무하는 날도 아니에요. 혼자 계시니까 걱정돼서 전화해봤는데 전화를 안 받으니까. 여기서 그 동네까지 차를 끌고 막 가는 거야. 갔는데 마당에서 딱. 그 어머니 돌아가시고 한 2년 일 안 했어요.

- 한편 이용자와 이용자의 가족에게 당하는 언어폭력, 신체폭력, 성폭력 등으로 인해 정신적 스트레스를 경험하기도 함. 이러한 폭력 상황으로부터 장기요양기관의 도움을 받을 수 없다는 점은 요양보호사의 스트레스를 가중시키는 요인이었음. 즉 폭력 상황으로부터 보호받을 수 없기 때문에 문제를 개선할 수 없고, 스스로 감수해야 한다는 인식은 요양보호사의 스트레스와 무기력감을 가져왔음.

## (2) 건강관리

- 요양보호사가 근골격계 질환을 앓고 있어도 이를 적극적으로 치료하는데 어려움이 있었음. 근골격계 질환은 장기간 치료가 필요한데 산업재해 인정률이 낮기 때문에 자비로 병원비를 부담해야 한다는 점 등이 영향을 미친 것으로 보임. 또한 면접에 참여한 요양보호사 중에서 정신적 스트레스와 관련한 전문적인 치료나 상담을 받은 대상자는 없었음.
- 이용자의 일로 병원을 가더라도 이용자만 병원에서 진료를 받을 수 있을 뿐 요양보호사는 진료를 받을 수 없음. 근무가 끝나고 병원에 가려고 해도 병원은 문을 닫기 때문에 요양보호사는 진료의 기회 자체가 아예 봉쇄되어 있음.

그런데 치료는 일 끝나고 하잖아요. 저희는 5시 반에 끝나면 병원 문 닫잖아요. 그러면 하루를 놀면서 치료를 받아야 해요. 진짜 요양보호사들이 부탁하고 싶은 게 있어요. 어르신하고 저희하고 병원을 같이 갈 때가 있잖아요. 그러면 어르신 옆에 침대를 두고, 되게 아플 때는 한번쯤은 그것(진료를 받는 것)도 우리한테 허락을 해줬으면 좋겠어요.

#### 4) 필요한 정책

##### (1) 직무교육 관련

- 요양보호사가 정기적으로 보수교육을 받아야 한다는 의무규정은 없지만, 건강보험공단에서는 1년에 한 번씩 요양보호사에 대한 직무교육을 실시할 것을 권장하고 있음. 이에 따라 면접에 참여한 요양보호사는 1년에 8시간씩 직무교육을 받고 있었음.
- 직무교육의 주제는 노인성 질환 등 직무에 대한 이해를 높이기 위한 것과 감염 예방, 성희롱 대처법 등 업무상 위험에 대응능력을 높이기 위한 것으로 구분할 수 있었음.
- 그러나 면접에 참여한 요양보호사는 교육 내용이 피상적이어서 실제 업무에 도움이 되지 않는다고 평가했음. 예를 들어, 직무교육을 통해 치매에 대한 이해를 높일 수는 있지만, 치매 노인을 케어하는 방법과 같이 실용적인 내용은 다루지 않기 때문에 만족도가 낮음.
- 한편 요양보호사라는 직업을 저평가하는 사회적 인식을 개선하기 위해 요양보호사 업무에 대한 전문성을 높일 수 있는 교육이 필요해 보임.
- 또한 요양보호사 업무에서 노출되기 쉬운 근골격계 질환 예방법, 스트레스 관리법, 죽음에 대한 이해 등 현실에 적용 가능한 실용성을 갖출 필요가 있음.
- 이미 다뤄지고 있는 주제라고 하더라도 교육 내용을 정비해 ‘시간 때우기 식’ 교육이 아닌, 실제 업무에서 활용할 수 있는 교육이 이뤄져야 함.

직무교육 받는 건 전혀 도움이 안 돼요. 현실적으로 우리가 다 경험하고 있는 걸 교육을 시키니까 그렇게 뭐. 직무교육은 우리가 받을 게 아니라 대상자, 보호자가 받아야 된다. 우리는 다 알고 있는 걸 가서 시간 낭비하는 거예요. 어르신 밥 못 주고. 보호자가 한 사람만 별나다고 우리한테 얘기하고 (하지 말고) 전체적인 교육을 일 년에 한 번이라도 직무교육을 받게 해 달라.

##### (2) 요양보호사 권리 보호 관련

- 이상의 심층면접조사를 종합하면 요양보호사는 유동적인 근로시간과 그로 인한 임금 불안정, 저임금, 권리 박탈, 업무 외 사적 지시, 언어폭력·신체폭

력·성폭력, 근골격계 질환과 정신적 스트레스 등으로부터 보호받을 수 있는 장치가 미흡한 것으로 보임.

- 면접에 참여한 요양보호사는 이러한 문제를 개선하기 위해 장기요양급여를 제공하는 주체가 공적 영역이어야 한다고 함. 장기요양기관이 민간 영역에 맡겨져 있고, 비교적 쉽게 기관을 설치할 수 있게 되면서 수요와 공급의 불균형이 발생했고 기관 간 이용자를 유치하기 위한 경쟁이 심화된 것임. 때문에 요양보호사가 이용자로부터 부당한 대우를 당하더라도 장기요양기관이 적절한 보호조치를 할 수 없게 되면서 요양보호사의 권리를 박탈하고 희생을 강요하게 된 것임. 즉 근본적인 해결을 위해 장기요양급여의 공공성을 강화하는 게 필요한 것임.

### 3. 시설요양보호사 면접조사 분석

#### 1) 노동조건

##### (1) 근로시간

- 노인요양시설은 입소 시설이기 때문에 24시간 운영됨. <표 4.4>의 시설요양보호사의 설문조사에 의하면 일근제 근무를 한다고 응답한 사람이 61.4%, 교대제 근무를 한다고 응답한 사람이 22.0%로 조사되었음. 아산시 요양보호사의 경우, 일근제 근무를 하는 응답자가 3배가량 많다고 조사되었지만, 열악한 노동형태인 교대제 근무를 하는 응답자도 상당한 비율을 차지한 것으로 조사됨.
- 일근제 근무는 1일 8시간 근무로 낮에 일하는 노동자와 밤에 일하는 노동자가 구분된 형태이며 상호 교대가 되지 않음.
- 교대제 근무는 1일 24시간을 3개의 시간대로 나눈 형태, 1일 24시간을 2개의 시간대로 나눈 형태로 구성됨. 특성상 피로가 쉽게 누적될 수 있으므로 이를 회복할 휴게 시간이 보장되어야 함. 그러나 면접에 참여한 요양보호사는 근로계약상 휴게 시간으로 정해져 있어도 수시로 이용자를 돌봐야 하기 때문에 온전한 휴게 시간을 보내기 어렵다고 함.
- 또한 휴게 공간이 별도로 마련되지 않아, 업무가 이뤄지는 장소를 벗어날 수 없기 때문에 업무에서 벗어나 휴게 시간을 이용하는 것은 불가능해 보임.

- 시설요양보호사의 휴게시간은 식사시간 등으로 활용되고 있음. 하지만 공간이 분리가 되는 별도의 공간이 아닌 복도의 쇼파, 사무실 등의 공간에서 휴식을 취하고 있었음.
- 공간이 분리되지 않기 때문에 이용자로부터 인기척이 들리면 수면 중에도 일어나 이용자를 살펴야 하는 등, 시설요양보호사가 물리적으로 휴게 시간을 보장받는 것은 어려워 보임.
- 이에 대해 면접에 참여한 요양보호사는 공간 분리가 시급하다고 인식하고 있었음. 한편 별도의 휴게 공간 없이 이용자와 근접한 곳에 요양보호사가 상주하게 하는 것은 휴게시간에 관한 근로기준법 위반 소지가 있지만, 노인요양시설에서는 이를 ‘근접 케어’로 포장하며 홍보 수단으로 이용하기도 함.

## (2) 임금수준

- 시설요양보호사의 임금은 최저임금 수준에서 결정되고 있었음. 교대제로 근무하지만 야간근로수당이 가산되는 시간대는 휴게 시간으로 구분되어 있기 때문에 2019년 최저임금을 기준으로 월 환산액 175만원 정도의 임금을 받고 있었음. 면접에 참여한 요양보호사는 근로계약상 정해진 휴게 시간을 쉬지 못하기 때문에 연장근로수당 등이 정산되어야 한다고 생각하고 있었음.
- 최근 작업에 종사하지 않은 대기시간이나 휴식, 수면시간 등이라 하더라도 그것이 휴게 시간으로서 근로자에게 자유로운 이용이 보장된 것이 아니고 실질적으로 사용자의 지휘, 감독하에 놓여 있는 시간이라면 근로시간에 포함되어야 한다는 취지로 휴게 시간으로 구분된 시간에 임금이 지급되어야 한다는 판결이 있었음. 따라서 휴게 시간과 근로시간 간 불분명한 상황이 지속될 경우, 임금체불과 관련한 법적 분쟁이 발생할 가능성이 있으므로, 이에 대한 정비가 필요해 보임.
- 한편 면접에 참여한 요양보호사는 노동강도에 비해 임금수준이 낮다고 생각하고 있었음. 특히 휴게 시간이 근로시간으로 인정되지 않는 점, 경력이 쌓여도 그에 대한 보상이 이루어지지 않는다는 점을 부당하다고 생각하고 있었음.



### (3) 업무 범위

- 노인요양시설은 노인복지법에 따라 사회복지사, 의사, 간호사 또는 간호조무사, 요양보호사 등 시설 규모에 따라 정해진 직종을 배치해야 함. 이는 이용자의 신체 활동 지원, 정서 지원, 건강관리, 영양관리 등 전반적인 요양서비스를 제공하기 위한 조치임.
- 이에 따라 각 직종별 업무 범위가 구분되어 있음. 그러나 시설 내에서 요양보호사의 업무는 낮은 전문성이 요구된다는 이유로 각종 허드렛일을 하는 경우가 빈번하게 발생하고 있었음.
- 더 심각한 문제는 간호사 또는 간호조무사가 담당해야 하는 석션, 콧줄 관리, 리거지, 투약 지도 등 의료와 관련된 행위까지 요양보호사가 수행하고 있다는 것임.
- 이러한 의료행위는 정해진 시간뿐만 아니라 필요에 따라 불규칙적으로 수행되어야 함. 그렇기 때문에 이용자를 수시로 케어하는 요양보호사가 의료행위를 하도록 명시적이거나 암묵적으로 요구되고 있는 것임.

대부분 시설은 나의 일 너의 일이 나누어지지 않아요. 만일 위급한 경우가 생기면 우리가 의료행위를 해야하는거죠. 만약에 이게 우리의 일이 아닙니다 라고 한다면 그만 뒤야죠.

- 이는 의료사고가 발생할 위험을 높여 이용자의 생명을 위협할 뿐만 아니라, 사고 발생에 대한 우려와 책임성 문제를 야기해 요양보호사의 업무상 부담과 스트레스를 가져오는 요인이 되고 있었음
- 이에 대해 면접에 참여한 요양보호사는 직원 배치기준의 비현실성을 원인으로 지적했음. 요양보호사는 입소자 2.5명당 1명씩 배치되도록 하고 있는 반면, 간호사 또는 간호조무사는 입소자 25명당 1명씩 배치하도록 해 간호사 또는 간호조무사가 담당해야 하는 업무 범위가 지나치게 넓다는 것임. 입소자의 건강상태에 따라 2.5:1이라는 요양보호사 배치기준으로도 노동강도가 높아지는데, 간호사 또는 간호조무사의 배치기준은 그 10배 수준이기 때문에 실제 업무를 감당하기 어려운 수준임. 그로 인해 간호사 또는 간호조무사의 업무가 요양보호사에게 전가되고 있는 것임.

간호조무사 다 할 수는 없고 우리가 한번씩 하는거다 그렇게 하다 어느새 요양보호사들이 들고일어났어요. 교육할 때 우리가 하는 일 아니라 들었는데 왜 우리 시키나? 니네가 바쁠 때 한번 즈음 해줄 수 있지만 예를들어 어르신이 가래 막혀 킁킁 하는데 간호조무사 못부르니 한번 해줄순 있지만 니네가 들어왔을 때 니네가 해라. 그때 간호조무사님 말씀은 요양보호사 선생님들이 간호조무사보다 석션 더 잘해요 라고

#### (4) 휴가 사용

- 노인요양시설은 이용자 2.5명 당 1명의 요양보호사가 배치되어야 한다는 기준을 갖고 있음. 이는 채용한 요양보호사 수를 기준으로 한 것이기 때문에 시설요양보호사는 비교적 자유롭게 연차유급휴가를 사용할 수 있었음.
- 다만 연차유급휴가를 사용하더라도 대체인력이 투입되지 않기 때문에 노동강도가 높아져 서비스 질이 낮아질 수 있다는 문제가 있음.
- 이는 노동자에게 연차유급휴가를 사용할 권리가 있음에도 동료에게 미안한 마음을 갖게 해 자유로운 휴가사용을 방해하고, 서비스 질 관리를 소홀히 할 수 있다는 문제로 이어짐.
- 따라서 연차유급휴가를 사용할 수 있는 권리를 보장하고 일정한 수준의 노동강도와 서비스 질을 유지하기 위해 대체인력을 투입할 수 있는 방안이 필요해 보임.
- 한편 노동자에게 발생한 연차유급휴가를 모두 사용하지 못할 경우 수당으로 정산되어야 하지만, 면접에 참여한 요양보호사는 연차유급휴가수당을 받지 못하고 있었음. 이는 연차유급휴가에 대한 근로기준법 위반 소지가 있는 것으로, 이에 대한 감독과 지도가 필요함.

## 2) 폭력 경험

### (1) 이용자와 그 가족에 의한 폭력 경험

- 면접에 참여한 요양보호사는 언어폭력과 신체폭력을 당한 경험이 있었음. 그러나 시설로부터 적절한 보호를 받지 못하고 폭력 상황에 반복적으로 노출되는 게 일반적이었음. 노인요양시설에 입소하는 이용자는 비교적 장기요양등급

이 높은 편에 속함. 이는 치매 등 노인성 질환을 가진 이용자의 비율이 높은 것과 관련됨. 그로 인해 일부 이용자가 폭력적인 성향을 띄면서 요양보호사에게 폭언을 하거나 심한 경우 요양보호사를 폭행하는 상황이 발생하는 것임.

욕은 기본이고 얼굴에 침을 뱉기도 해요. 밥상이 날아오기도 하고요. 제가 그럴때는 이 수모를 당하면서 여기를 다녀야 하나 이런 생각이 들기도 합니다.

- 시설에서는 요양보호사에게 ‘선생님’이라는 호칭을 사용하도록 안내하고 있지만, 실제로 ‘선생님’이라는 호칭을 사용하는 이용자나 이용자의 가족은 없었음. 이와 같이 요양보호사를 하대하는 분위기는 요양보호사가 폭력적인 상황에 노출되기 쉬운 원인이 되고 있음.

선생님이라고 부르긴요. 야, 너라고 부르죠. 보호자들은 어이 아줌마 이런식으로 이야기도 하구요. 만약에 보호자들이 시비를 걸면 무릎꿇고 사과하는 경우도 생기는데요.

- 치매 등으로 인지 능력이 저하된 이용자가 아니더라도 요양보호사는 시설 내에서 허드렛일을 하고 수발을 드는 역할을 하는 직종으로 인식되며 존중받지 못하고 있었음.

내가 요양보호사 내쫓을 수 있다. 너희도 나 때문에 먹고 사는거지 그 소리도 그렇고.

### 3) 건강

#### (1) 업무 관련 질병

- 시설요양보호사는 이용자의 신체 활동을 지원하는 과정에서 다리, 팔, 어깨, 허리 등 근골격계 질환을 갖고 있었음. 업무 관련 질병은 재가요양보호사의 사례와 크게 다르지 않았고, 업무상 질병으로 요양급여를 신청하기 어렵다는 점도 유사함.

## (2) 건강관리

- 면접에 참여한 요양보호사는 산재보험으로 요양급여를 신청할 수 있다는 사실은 알고 있지만, 시설의 눈치가 보여 신청하지 못하고 있었음. 설사 요양급여를 신청하더라도 중년을 넘긴 연령대의 특성상 단순 퇴행성 질환으로 보고 불승인될 가능성이 있었음. 결국 자비로 병원비를 부담하며 치료받고 있었고, 허리보호대를 착용하는 등 개인적으로 근골격계 질환을 관리하고 있었음.

## 4) 필요한 정책

- 면접에 참여한 시설요양보호사는 평균 6.3년 이상의 경력을 갖고 있었음. 실무 경험이 쌓이면서 업무를 능숙하게 처리할 수 있는 노하우를 갖고 있지만, 연차가 낮은 요양보호사와 임금이 동일하다는 점에 대해 부당하다고 생각하고 있었음. 이와 관련해 경력 연수에 따라 임금이 인상되는 호봉제 임금 테이블 혹은 경력에 대한 수당이 지급 기준이 마련되지 않아, 각 시설의 재량에 맡겨진 상황임.
- 한편 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(이하 ‘사회복지사법’)에 따르면 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담 공무원의 보수수준에 도달하도록 노력해야 한다고 규정하고 있음. 사회복지사의 저임금 문제를 개선하기 위한 조치라고 할 수 있음.
- 서울시의 경우, 사회복지시설 인건비 지급 기준을 마련해 직급, 경력 등을 고려한 임금 기준과 호봉 테이블에 따라 사회복지사의 임금을 지급하도록 함. 이는 사회복지사법에 따른 지방자치단체의 책무를 이행하기 위한 구체적인 조치라고 할 수 있음.
- 이러한 사례를 참고할 경우, 요양보호사의 저임금, 경력을 반영하지 않은 임금 설계, 시설마다 임금수준이 각기 다른 문제 등을 해소할 수 있을 것으로 보임.

## 제6장 정책제언

### 1. 장기요양제도의 개선

- 장기요양제도 개선 과제는 지방자치단체 차원에서 할 수 있는 것은 아님. 국회와 보건복지부 차원에서의 노력이 요구되는 사안임.
- 지자체에서는 필요한 제도개선 과제를 국회와 정부에 건의할 수 있을 것임.

#### 1) 공급체계 개선

- 설문조사 결과에 따르면, 장기요양서비스는 공적 재원에 의해 운영되는 공적 서비스임에도 불구하고 저임금, 고용불안이 만연되어 있으며, 사회적 저평가에 대해 노동자들이 어려움을 강하게 호소하고 있음. 이러한 문제들은 결과적으로 서비스 공급체계가 이윤 논리가 반영되는 시장 중심으로 되어있기 때문임.
- <표 2.5>에서 2018년 기준 충청남도의 장기요양기관의 분포를 보면 지자체가 직영으로 운영하는 곳은 0.6%에 불과하고 99.0%의 거의 모든 기관이 법인 또는 개인 등의 민간에서 운영되고 있음. 당연히 국가가 사회서비스의 일환으로서 장기요양을 바라봐야 하나 그러지 못하고 있음이 드러나고 있음.
- 시장에 맡겨진 장기요양서비스의 편향된 공급체계를 점진적으로 개선하기 위해 국가 및 지방자치단체가 직접 운영하는 장기요양기관을 활성화할 수 있도록 관련 제도를 정비해야 함. 서비스 공급의 일정 비율을 공공이 책임지도록 규정하는 것이 하나의 방법일 수 있음. 서비스 공급의 공공화는 종사자들의 근무환경을 개선하고 민간 노동시장을 견인할 수 있는 토대가 될 것임.
- 지자체 차원에서 시설 및 재가서비스의 공공성을 높이기 위해 지자체 직영 또는 위탁 요양기관을 설립하는 노력이 요구됨.
- 현재, 지방자치단체 중에서는 2019년 3월 11일에 서울특별시가 ‘서울특별시 사회서비스원’을 최초로 세웠고 2019년 4월에 대구광역시가 ‘대구광역시 사회서비스원’을, 2019년 5월에 경상남도가 ‘경상남도 사회서비스원’을 출범하였으며 경기도는 사회서비스원에 대한 조례가 통과된 상태. 인천광역시, 대전광역시, 전라남도는 이에 뒤이어 사회서비스원의 설립계획을 세웠음.

- 사회서비스원을 세운 지역에서는 각 기초지자체별로 권역별 종합재가센터를 세우고 직접적으로 노인, 장애인에 대한 재가요양보호 업무를 책임지고 요양보호사의 처우개선에서도 좋은 영향이 나타나고 있음.
- 사회서비스원이 아직 시행착오를 겪고 있기도 하지만, 중앙정부 또는 지방정부에서 당연히 맡아야 할 사회서비스를 이제야 공공부문에서 맡고 책임진다는 점에서 상당한 의미가 있음.

## 2) 인력배치 기준 현실화

- 시설요양기관의 요양보호사 인력배치기준은 이용자 2.5명당 1명으로 되어있어서 휴가사용 인원, 교대근무 등을 고려하면 근무시간대별로 기준 보다 훨씬 많은 수의 이용자를 돌봐야 하는 상황임.
- 마찬가지로 주·야간보호시설의 경우도 이용자 7명당 요양보호사 1명을 배치하도록 되어 있으나, 이는 이용자의 등급이 반영되지 않은 것으로, 적정 노동강도를 유지하기 위해 이용자 등급에 따라서 인원 기준을 달리 설정할 필요가 있음.
- 방문사회복지사의 경우 현재 15인 이상 기관의 30명당 1명으로 가산 사회복지사가 인정되고 있으나 30명의 이용자를 방문하기에는 업무량이 많음. 더욱이 과도한 업무량에 비해 처우는 매우 열악함. 실질적인 사례관리가 가능하도록 인원 기준 및 임금에 대한 개선이 필요함.
- 이처럼 담당하는 이용자 수가 많아진다는 것은 노동자에게는 노동강도를 높이는 요인이 되고, 서비스의 질은 낮아지게 함. 따라서 인력배치 기준을 현실화하는 것이 필요함.

## 3) 처우개선비 유지

- 이번 조사에서 확인되듯이 방문요양의 경우는 2017년까지 지급되었던 처우개선비가 현장에서는 실질적으로 사라졌음.
- 처우개선비는 요양보호사 저임금 문제를 해결하기 위해 2013년부터 지급하기 시작했고, 실제로 처우개선의 효과를 가지고 있었으나 2018년에는 처우개선비를 별도 항목으로 지급하는 것이 아니라 임금에 포함시키면서 실제로는 처

우개선비가 사라지는 결과를 낳고 있음. 입소 시설의 경우는 처우개선비를 별도로 지급하는 경우도 일부 있으나 여전히 지급 여부에 대해 시비가 발생하고 있음.

- 보건복지부는 처우개선비를 폐지한 것이 아니라는 입장이지만 모호한 고시 내용(“급여비용에 포함되어 있는 최저임금과 요양보호사의 처우개선을 고려한 인상분을 지급하여야 한다.”)으로 인해 현장에서는 실제로 처우개선비가 사라짐. 이에 대한 대책이 강구되어야 함.

## 2. 지자체 역할

### 1) 법률상 지방자치단체의 의무 및 권한

- 지방자치단체장의 책무

- 노인장기요양보험법상에는 지방자치단체장의 책무로 “장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적으로 노력”하도록 하고 있으며, “지역의 특성에 맞는 장기요양사업의 표준을 개발·보급”할 수 있도록 되어 있음. 자치단체장이 장기요양요원 처우를 개선하기 위해 노력해야 할 책무가 있다는 것에 주목해야 하며, 지역 특성에 맞는 장기요양사업의 표준을 개발할 수 있다는 것은 장기요양사업 운영의 기준을 법 테두리 내에서 지방자치단체장이 수립할 수 있음을 의미함. 지역별로 기관 운영 가이드라인 등을 만드는 것이 가능함을 확인할 수 있음.

#### <노인장기요양보험법>

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등)

③ 국가 및 지방자치단체는 노인인구 및 지역특성 등을 고려하여 장기요양급여가 원활하게 제공될 수 있도록 적정한 수의 장기요양기관을 확충하고 장기요양기관의 설립을 지원하여야 한다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

⑥ 국가 및 지방자치단체는 지역의 특성에 맞는 장기요양사업의 표준을 개발·보급할 수 있다.

○ 지방자치단체장의 권한

- 지방자치단체장은 장기요양기관 지정을 취소할 수 있는 권한이 있음. 아래의 법에서 확인할 수 있듯이 기관의 부당경쟁행위, 부정운영행위에 대해 제재를 가할 수 있고, 특히 자료제출을 명령할 수 있음. 이를테면 임금대장 등에 대한 자료제출을 명령할 수 있고, 거짓 자료를 제출하거나 자료제출을 거부하는 경우, 임금 지급이 관련법을 위반했을 경우 등에 대해 업무정지나 지정 취소를 할 수 있음.

- 재무회계자료에 대해서는 자료제출 명령만이 아니라 관계인에게 질문을 하는 등 조사를 할 수 있는 권한도 있음.



### 〈노인장기요양보험법〉

제37조(장기요양기관 지정의 취소 등)

①특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 장기요양기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 지정을 취소하거나 6개월의 범위에서 업무정지를 명할 수 있다.

3의2. 본인일부부담금을 면제하거나 감경하는 행위를 한 경우

3의3. 수급자를 소개, 알선 또는 유인하는 행위 및 이를 조장하는 행위를 한 경우

4. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 재가 및 시설 급여비용을 청구한 경우

5. 자료제출 명령에 따르지 아니하거나 거짓으로 자료제출을 한 경우나 질문 또는 검사를 거부·방해 또는 기피하거나 거짓으로 답변한 경우

제61조(보고 및 검사)

②보건복지부장관 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 장기요양급여의 제공 명세, 재무·회계에 관한 사항 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

## 2) 아산시에 대한 제언

- 법률과 조례에 규정된 자치단체장의 책무와 권한에 근거하여 다음과 같은 정책에 대해 제언함.

### (1) 단기 추진 사업

#### ○ 인식개선을 위한 홍보 사업

- 서울특별시에서는 매년 ‘좋은 돌봄 한마당’이라는 요양보호사들을 위한

축제를 열어 요양보호사에 대한 격려 및 토론, 캠페인 등을 진행하고 있음. 이러한 행사를 진행함으로써 시민들에게 요양보호사에 대한 인식을 개선하고, 돌봄 노동에 대한 생각을 전환하는 하나의 촉매제로서의 역할을 하고 있음.

- 2019년 9월에 서울시청 다목적홀에서 열린 ‘좋은 돌봄 한마당’에서는 모범 요양보호사들을 표창하고, 요양보호사 소모임의 공연 발표 뿐만 아니라 ‘어르신돌봄노동자의 노동권과 인권 보장’, ‘건강하고 안전한 어르신 요양 일터 지원’, ‘현장맞춤형 교육환경 조성’, ‘좋은 돌봄 좋은 일자리 제공’, ‘장기요양기관 확대’, ‘어르신돌봄노동자와 소통하는 돌봄협치’ 실현을 선언하는 <좋은 돌봄 선언>을 채택하고 선포하였음. 이러한 행사를 주기적으로 개최하는 것은 종사자들의 자존감을 높일 수 있을 뿐만 아니라 시민 홍보 효과도 거둘 수 있음.

- 아산시 차원에서도 유사한 성격의 행사를 통해 모범적인 현장 사례를 발굴해서 격려하고 지역 차원에서 좋은 돌봄을 생각하게 하는 기회로 삼는 것이 필요함.

#### ○ 시정 소식, 지역 언론 등 공공매체를 활용한 홍보

- 방문요양의 경우 공공서비스임에도 불구하고 여전히 요양보호사를 ‘과출부’ 대하듯이 하는 것이 현실임. 돌봄노동에 대한 사회적 인식이 제대로 정립되어 있지 않은 것이 종사자들의 만족도를 낮추는 주요 요인 중 하나임. 공공서비스로서의 요양서비스에 대한 시민들의 인식 수준을 높이기 위해 아산시 공공매체를 활용해서 주기적으로 홍보하는 것이 필요함.

- 요양보호사에 대한 부적절한 호칭도 공적 서비스에 대한 시민들의 왜곡된 인식이 반영된 결과임. “○○요양사” 또는 “선생님” 라는 호칭을 사용할 수 있도록 공공매체를 활용해서 시민에 대한 홍보가 필요함.

#### ○ 쉼터 설립 및 자조모임 지원

- 아산시는 조례상 ‘장기요양요원지원센터’ 설립이 규정되어 있음에도 불구하고 아직까지 장기요양요원지원센터가 설립되지 않음.

- 행정적 지원을 제외하고 요양보호사가 쉴 수 있는 대한 쉼터가 마련되어 있지 않음. 요양보호사들이 쉼을 갖기도 하고 요양보호사 간의 교류 및 모임이 마련될 수 있는 장소를 확보하는 것이 가장 중요함.

○ 교육 지원

- 장기요양요원에 대해 노동인권 교육 및 감정노동 예방 교육 등을 실시할 수 있을 것이고, 건강보험공단이 지원하는 연간 8시간 직무교육의 내실화 차원에서 전문교육기관을 지정해서 보다 실질적인 직무교육을 시행할 수도 있음.

- 아산시 차원에서 전체 요양보호사를 대상으로 상하반기 집체교육 형태로 진행할 수도 있고, 교육프로그램 및 강사진을 구성한 후 요청한 기관에 대해 파견 교육을 실시할 수도 있을 것. 이러한 교육 지원은 기관 운영에도 도움이 될 것임.

○ ‘요양기관 운영 가이드라인’ 마련

- 시설 및 방문요양보호사의 경우 임금, 노동시간 등에서 최저임금법, 근로기준법, 보건복지부 고시 등의 위반 여부가 문제가 될 수 있음. 처우개선비 지급 여부, 휴게 시간 보장, 근로시간 상한 준수 등 규정이 제대로 지켜지고 있는지 일상적인 모니터링이 필요함.

- 이용자 및 이용자 가족의 급여의 범위를 벗어난 부당한 요구, 성희롱, 비인격 대우 등에 대해 기관 차원에서 적절히 대응하고 있는지도 확인해야 함. 폭력, 성희롱, 비인격 대우 등 이용자 및 이용자 가족의 부당한 대우에 대해서는 심할 경우 형사처리 절차를 밟아야 할 것이고, 정도에 따라서는 건강보험공단과의 협조를 통해 요양서비스에 대한 일부 제한, 악성 이용자 명단 관리 등의 조치가 취해져야 할 것임. 이러한 내용을 운영 가이드라인에 명시하고 이용자들에게 고지하는 것이 필요함. 성희롱, 비인격 대우 등으로 인해 감정손상을 당한 요양보호사에게는 전문기관의 상담 및 심리치유를 받을 수 있는 기회를 부여해야 함.

- 장기요양요원의 노동인권, 법상 노동권을 보장할 수 있는 기관 운영 가이드라인을 아산시 차원에서 만들고, 이를 요양기관에 공지해서 기관 내 일정 장소에 게시하도록 하고, 준수하도록 하는 것이 필요함. 이러한 기준을 토대로 매년 일정 수의 요양기관에 대해 준수 여부를 현장방문을 통해 확인하는 것은 기관의 주의를 환기시키는 효과를 낼 것임.

- 운영 가이드라인을 만들 때는 기관 운영자의 의견을 함께 반영하는 것도 필요함. 현실에서 적용될 수 있는 기준을 수립한다는 의미가 있고, 이를 통해 보다 바람직한 기관 운영에 대해서 운영자와 종사자, 지자체가 함께 소통하는 것도 매우 중요함.

- 이러한 가이드라인을 공식화하는 것은 장기요양요원이 스스로 자신의 권리가 무엇인지를 인식하게 하는 효과가 있으며, 요양보호사가 부당한 요구를 하는 이용자 및 이용자 가족을 대할 때 하나의 준거가 될 것임.

### <표 6.1> 가이드라인 예시

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로기준법 준수, 노인장기요양보험법 준수 및 부당업무 금지 지침 시달</li> <li>- 위반시 행정지도와 시정조치 필요</li> <li>- 법정 휴게시간 보장 및 휴게 공간 마련</li> <li>- 요양시설 3교대 8시간 근무제 전환 지원</li> <li>- 성희롱, 산업재해 등 안전 및 건강상 조치</li> <li>- 근골격계질환 및 감정노동 직무스트레스 해소 노력</li> <li>- 정해진 서비스 외에 부당한 업무 수행하지 못 하도록 함.</li> <li>- 요양입소시설 야간 1인 근무 금지</li> <li>- 운영자의 노동인권 교육 수강 의무화</li> </ul>
---

#### ○ 악성 사업주 및 이용자에 대한 정보 공유

- 앞서 설명했다시피 요양보호사는 노동법이나 노인장기요양법 등에 의해서 보호가 보장되어 있음에도 불구하고 법적 보호에서 소외되어 있는 경우가 많음. 그러므로 <요양기관 운영 가이드라인>에 의거하여 이를 상습적으로 위반하는 사업장 또는 이용자 대하여 요양보호사에게 공식적으로 정보를 공유하여야 함.
- 요양보호사에게 정기적으로 악성 사업주 및 악성 이용자 정보를 공유받는 것은 노동자의 입장에서 기관 및 이용자 선택의 기회를 주는 것임. 사업주 및 이용자의 계도 효과도 기대할 수 있음.

#### ○ 아산시의 지역특성을 이용한 요양보호사 혜택 개발

- 대부분의 요양보호사 보호사업이나 조례 제정 등의 법률적 토대를 만드는 곳은 서울을 기반으로 한 수도권이 중심인 곳이 많음.
- 많은 인구와 높은 재정자립도로 인하여 수도권에서는 새로운 보호제도를 실시할 수 있지만 지방은 인구, 재정자립도 뿐만이 아니라 인구구성 자체가 다르므로 각 지자체별로 특색이 있는 요양보호사 사업이 필요.
- 아산시의 경우, 65세 이상 의료보장 비율이 10.3%로 수도권은 물론 충청남도

의 다른 시에 비해서도 높은 편이기 때문에, 시설 또는 방문 요양보호사 등에 대한 수요가 더 필요할 것으로 보임.

- 면접조사 상에서도 요양보호사들은 아산시만의 특색있는 요양보호사 사업이 없다는데에 인식을 같이하고 있음.
- 예를 들어 요양보호사들의 온천 목욕비를 지원해주거나 교통비 지원 등을 통하여 아산시의 특색있는 사업을 시에서 지원할 수 있음.

## (2) 중기 추진 사업

### ○ 취업지원 사업

- 요양보호사는 일자리 구하기가 힘들다고 하고, 요양기관은 제대로 된 요양보호사를 찾기가 어렵다고 함. 이러한 문제는 저임금, 높은 노동강도, 사회적 저평가 등의 요인으로 인해 요양보호사 일자리 수준 자체가 낮기 때문에 비롯된 것임.
- 따라서 일자리 정보만을 제공하고 끝나기 보다는 양질의 일자리를 발굴하고 안정적으로 구인구직을 연결시킴으로써 일정 수준 이상의 일자리가 노동시장의 표준이 될 수 있도록 노력해야 함. 일자리 매칭에 대한 사전·사후 관리를 통해 돌봄 노동시장 건전화를 추구해야 함.
- 지자체와 돌봄지원센터가 협력사업으로 취업지원팀을 구성한 후 구직자인 요양보호사, 구인자인 요양기관과의 안정적인 관계를 형성하고 이를 통해 취업성공률을 높일 뿐만 아니라 지역 내 요양보호사 일자리를 양성화시키는 기능을 함.
- 시립 기관과 비영리 기관 등 상대적으로 양질의 일자리를 보유하고 있는 요양기관과 취업지원팀이 구인구직에 대한 협약을 체결하여 요양기관은 양질의 일자리 제공을 공식적으로 인정받고, 취업지원기관으로부터 안정적으로 요양보호사를 공급받도록 함.
- 취업지원팀과 협약을 체결하는 요양기관에 대해서는 아산시 또는 충청남도가 인증제 등을 통해서 별도의 지원책을 강구할 수 있을 것임. 요양기관이 일자리 노동조건을 스스로 개선하도록 하는 유인 효과가 있음.
- 구직을 원하는 요양보호사에 대해서는 일정한 교육과정을 이수하게 하고 취업과 연계해서 사후 관리까지 담당해 줌.

○ <좋은 돌봄 실천을 위한 요양보호사 지원단> 사업

- 서울시에서 시행했던 ‘좋은 돌봄 실천을 위한 요양보호사 지원단사업’ 을 본떠서 아산시에서 시행할 수 있음. 2016년에 서울형 뉴딜일자리 사업으로 시작된 ‘좋은 돌봄실천을 위한 요양보호사 지원단’ 은 12명의 경력직 요양보호사를 채용하여 40여시간의 직무전문교육을 받고 현장요양보호사들에 대한 상담, 동료 요양보호사들의 애로사항 파악, 자조모임 활동지원 등의 역할을 수행하였음.

- 지원단의 경험을 통하여 서울시 어르신돌봄종사자 지원센터 설립의 기틀을 제공하였고, 사회서비스원의 설립에 있어서도 큰 도움이 되었음.

- 지원단에 소속된 단원들은 전문교육을 받은 요양보호사이기 때문에 민간에서 휴가나 휴직 등의 인원 결원 문제가 발생할 때에 대체인력으로 파견할 수 있음.

○ 찾아가는 방문간호사, 방문요양보호사 사업

- 서울시는 2015년부터 각 자치구에서 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업을 시행하였고 그 안에 방문간호사 사업을 시작하여 열악한 곳의 주민들을 직접 찾아가 건강상태를 관리하는 사업을 하고 있음.

- 아산시 역시 아산시 보건소를 중심으로 2018년부터 ‘찾아가는 방문간호사’ 사업을 실시하여 지역 취약계층의 건강상태를 관리하고 있음.

- 지역 취약계층의 건강관리와 복지정책이라는 측면에서 상당히 좋은 정책으로 평가를 받고 있지만 방문간호사가 기간제로 계약하고 초과노동과 격무에 노출되어 노동조건에서는 상당한 혹평을 받고 있는 것이 사실임.

- 이를 보완하여 찾아가는 방문간호사 영역을 공무원직으로 전환하여 고용의 안정과 저소득에서 벗어나 자신의 업무에 대하여 자부심을 가지게 할 필요가 있음.

- ‘찾아가는 방문간호사’ 제도를 벤치마킹하여 이를 방문요양보호사에게 적용할 필요가 있음. 이는 민간영역에 맡겨졌던 요양보호 업무가 공적영역으로 변환됨을 의미하며 ‘찾아가는 방문간호사’ 와 연계하여 지역 사회의 사회복지서비스에 큰 영향을 줄 것으로 보임.

- 앞서 설명하였던 <좋은 돌봄을 위한 요양보호사 지원단>사업과 연계하게 된다면 노동자를 채용하는데도 상당한 도움이 될 것으로 예상됨.

○ 기관 운영 가이드라인에 따른 관리·감독 강화

- 단기사업 기간에 수립한 ‘요양기관 운영 가이드라인’에 맞춰서 기관 운영에 대한 홍보 및 감독을 강화함.
- 기관 운영 실적이 미미한 소위 ‘개점휴업 기관’ 및 법 위반 기관에 대한 감독을 통해 기준 미달 시 자격정지 명령 및 지정취소를 함.
- 모범운영 기관을 발굴해서 직간접적 지원을 하는 것도 필요함. 지자체가 지원하는 교육프로그램을 우선적으로 활용할 수 있도록 하고, 요양보호사 지원단 활동을 통한 지원도 가능함. 아산시 내부 행사 시 모범운영기관에 대해 표창하고 시정 소식지 또는 지역 신문을 통해 표창 사실을 홍보해주는 것도 기관 운영에 도움을 줄 것임.

○ 공공통합재가기관 시범 운영

- 시설은 지자체 위탁기관이 있지만 방문요양서비스의 경우는 공공 운영기관이 없음. 공공운영기관을 만들어서 민간기관을 지원하고, 이용자에게는 통합재가 서비스가 가능하도록 해야 함. 이를 통해 서비스 공공성을 강화하고 종사자 처우 개선도 가능해짐.
- 통합재가급여는 ‘수급자의 다양한 욕구와 상태에 부합하는 통합적인 재가 서비스 제공’을 위해 현재 보건복지부가 주관해서 3차 시범사업이 진행 중에 있음.
- 지자체가 직접 운영하는 통합재가기관을 설립하고 시범 운영하는 계획을 수립해야 함. 관련 연구결과<sup>3)</sup>에 따르면 이용자 160명 정도 규모로 운영할 경우 손익 분기점에 달성할 수 있음. 물론 이는 운영비에 대한 것이고, 초기에 공간과 시설을 갖추는 데에는 예산이 소요될 것임. 2~3년 정도의 준비기를 가지고 준비를 해야 할 것임.
- 현재 전라남도 순천시를 비롯한 13개 기초지방자치단체에서 공공통합재가기관 시범사업을 하고 있음.

3) 석재은 외(2018), 「서울시 거점재가서비스기관 도입방안 연구」, 한림대학교 산학협력단, 2018. 12.

## 참고문헌

- 국미애·고현승. 2018. 『서울시 사회서비스종사자 근로조건 개선방안-재가요양보호사를 중심으로』. 서울시여성가족재단. 2018. 11.
- 남우근외. 2013. 『서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안』. 서울연구원·(사)보건복지자원연구원.
- (사)한국비정규노동센터. 2015. 『안산시 요양보호사 노동실태와 개선방안 연구』. 안산시비정규직노동자지원센터.
- 석재은. 2014. “좋은돌봄을 위한 노인장기요양정책 개선방향과 실천전략”. 『2014년 좋은돌봄 실천방안 토론회』. 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터.
- 석재은외. 2018. 『서울시 거점재가서비스기관 도입방안 연구』, 한림대학교 산학협력단, 2018. 12.
- 송미영·김희경·안정선. 2015. “노인 돌봄 기관의 요양보호사 처우에 대한 사례연구: 지역 및 운영주체를 중심으로”. 『복지상담교육연구』 4(2). 57-80.
- 유니온리서치. 2018. 『2018 서울시 요양보호사 실태조사 보고서』. 서울시 2018. 7.
- 이정석·이호용·권진희·한은정. 2014. 『장기요양기관 종사자 임금 및 근로환경 실태조사- 만족도 및 처우개선 의견 중심으로』. 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 임준. 2016. “노인장기요양보험제도의 현황과 과제”. 『노인장기요양보험제도 공공성 확보 방안』 토론회.
- 장보현. 2016. “재가요양보호사 근로조건 실태”. 보건복지자원연구원 포럼 『재가요양보호사 근로조건 어떻게 볼 것인가?』. (사)보건복지자원연구원.
- 장창수. 2015. 『대전시 요양보호사 근무실태와 처우개선에 관한 연구』. 대전 세종연구원.
- 전찬희. 2013. “요양보호사의 노동인권에 관한 고찰”. 『한국콘텐츠학회논문지』. 13(5). 234-242.



## 부록 1.

서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례  
[시행 2019. 9. 26.] [서울특별시조례 제7313호, 2019. 9. 26., 일부개정]

제1조(목적) 이 조례는 요양보호사, 간호사 등 서울특별시 장기요양기관 장기요양요원들의 처우 개선 및 지위 향상 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 “장기요양요원”이라 함은 「노인장기요양보험법」 제2조제5호에 따라 장기요양기관에 소속되어 노인등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자를 말한다.

제3조(시장의 책무) 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

제4조(종합계획의 수립 및 시행) ① 시장은 장기요양요원의 처우개선과 복지증진을 위하여 3년마다 종합계획을 수립·시행하여야 한다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 장기요양요원의 처우개선 및 지위향상에 대한 계획
2. 장기요양요원의 근무환경 개선 계획
3. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제5조(실태조사) ① 시장은 장기요양요원의 처우개선을 위하여 3년마다 장기요양요원의 일반현황 및 근무환경, 처우 등에 대해 실태조사를 실시하여야 한다.

② 시장은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 전문기관이나 단체에 위탁할 수

있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

제6조(처우개선 사업 등) ① 시장은 장기요양요원의 처우개선 및 지위 향상을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. <개정 2019. 9. 26.>

1. 장기요양요원의 근무환경 개선을 위한 사업
2. 장기요양요원의 처우개선 및 지위향상을 위한 상담, 조사, 연구 사업
3. 장기요양요원의 역량 강화를 위한 교육 및 훈련 사업
4. 그 밖에 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 시장이 필요하다고 인정 하는 사업

② 시장은 제1항의 각 호에 해당하는 사업을 추진하기 위하여 필요한 예산을 편성하고 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

제7조(장기요양요원의 신분보장) ① 시장은 장기요양기관이 「근로기준법」 등 노동관계법령을 준수하여 장기요양요원이 관계법령에서 정하는 권리를 보장 받을 수 있도록 적극적으로 독려·조치하여야 한다. <개정 2019. 3. 28.>

② 시장은 장기요양요원이 업무와 관련하여 폭언·폭행·성희롱·성폭력으로 부터 보호받을 수 있도록 적극적으로 조치를 취하여야 한다.

③ 시장은 장기요양요원이 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 않도록 조치하여야 한다.

제8조(장기요양기관의 장의 책무) 장기요양기관의 장은 고용하는 장기요양요

원의 노동환경 개선과 복지 증진을 위해 필요한 조치를 강구하여야 한다.

제9조(장기요양요원지원센터의 설치 및 운영) ① 시장은 장기요양요원 근무환경의 질적 향상과 신체적·정신적 건강관리를 위한 프로그램 운영 및 교육 상담 등의 지원을 통해 돌봄서비스의 질 향상에 기여하기 위하여 장기요양요원지원센터(이하 “센터“라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 제1항에 따라 센터를 설치하는 경우에 시장은 장기요양요원의 센터 이용을 원활하게 하기 위하여 권역별 또는 자치구별로 센터를 설치할 수 있고, 권역별 또는 자치구별 센터 중 각 센터의 사업을 총괄하는 종합지원센터를 지정하여 운영할 수 있다.

③ 시장은 센터 운영을 위하여 필요한 행정지원과 예산의 범위 안에서 재정지원을 할 수 있다.

제10조(센터의 기능) 센터는 다음 각 호의 기능을 수행한다. <개정 2019. 9. 26.>

1. 장기요양요원에 대한 사회적 인식의 제고 및 권익의 향상에 관한 사항
2. 장기요양요원의 육체적·정신적 스트레스를 예방·해소하기 위한 건강증진에 관한 사항
3. 직무향상교육 등을 통한 장기요양요원 역량 강화에 관한 사항
4. 장기요양요원의 취업·창업 상담 지원 및 대체인력 지원에 관한 사항
5. 장기요양요원의 권리 침해에 대한 상담 및 지원에 관한 사항
6. 그 밖에 장기요양요원의 복리향상과 관련하여 시장이 인정하는 사항

제11조(운영의 위탁) 시장은 제9조에 따른 센터의 효율적 운영을 위하여 필요한 경우 자치구, 비영리법인 또는 단체에 위탁하여 운영할 수 있다.

제12조(준용규정) 센터의 위탁운영에 관하여 이 조례에서 정하지 아니한 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」의 규정을 준용한다.

제13조 (시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙 < 제6118호, 2016. 1. 7.>

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 이 조례 시행 당시 운영 중인 “서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터” 는 이 조례 제9조에 따른 장기요양요원지원센터로 본다.

부칙 < 제7044호, 2019. 3. 28.> (서울특별시 조례 일괄정비를 위한 조례) 부칙보기

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조부터 제4조까지 생략

부칙 < 제7313호, 2019. 9. 26.>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 부록 2.

서울특별시 송파구 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상 등에 관한 조례  
[시행 2018. 11. 8.] [서울특별시송파구조례 제1452호, 2018. 11. 8., 제정]

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시 송파구 장기요양기관 장기요양요원들의 처우 개선 및 지위 향상 등에 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “장기요양기관”이란 『노인장기요양보험법』(이하 “법”이라 한다) 제31조에 따라 지정을 받은 기관 또는 법 제32조에 따라 지정의제된 재가 장기요양기관으로서 장기요양급여를 제공하는 기관을 말한다.

2. “장기요양요원”이란 법 제2조제5호에 따라 서울특별시 송파구 장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 사람을 말한다.

제3조(구청장의 책무) 서울특별시 송파구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

제4조(세부시행계획 수립 및 시행) ① 구청장은 법 제6조제2항에 따라 장기요양요원의 처우 개선을 위하여 3년마다 세부시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 세부시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 장기요양요원의 처우개선 및 지위향상에 대한 계획
2. 장기요양요원의 근로조건 및 근무환경 향상을 위한 계획

3. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사항

제5조(실태조사) ① 구청장은 3년마다 장기요양요원의 처우, 근로조건 및 근무 환경에 대하여 실태조사를 실시하여야 한다.

② 구청장은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 전문기관이나 단체에 위탁할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

제6조(처우개선 사업 등) ① 구청장은 장기요양요원의 처우개선 및 지위 향상을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 장기요양요원의 근로조건 및 근무환경 향상을 위한 사업
2. 장기요양요원의 처우 개선 및 지위 향상을 위한 상담, 조사, 연구
3. 장기요양요원의 처우 개선 및 역량 강화를 위한 교육 및 훈련 사업
4. 장기요양기관의 소규모 환경개선을 통한 근로조건 개선 사업
5. 그 밖에 장기요양요원의 복지 증진을 위하여 구청장이 필요하다고 인정하는 사업

② 구청장은 제1항에 각 호에 해당하는 사업을 추진하기 위하여 필요한 예산을 편성하고 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제7조(장기요양요원의 신분보장) ① 구청장은 장기요양기관이 「근로기준법」 등 노동관계법령을 준수하여 장기요양요원이 관계법령에서 정하는 권리를 보장받을 수 있도록 적극적으로 독려·조치하여야 한다.

② 구청장은 장기요양요원이 업무와 관련하여 폭언·폭행·성희롱·성폭력으로부터 보호받을 수 있도록 적극적으로 노력하여야 한다.

③ 구청장은 장기요양요원이 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 않도록 노력하여야 한다.

제8조(장기요양기관의 장의 책무) 장기요양기관의 장은 고용하는 장기요양요원의 근로조건 및 근무환경 개선과 복지 증진을 위해 필요한 조치를 강구하여야 한다.

제9조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙 < 제452호, 2018. 11. 8.>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

### 부록 3.

아산시 장기요양요원 처우 개선 및 지위향상에 관한 조례

[시행 2019. 3. 15.] [충청남도아산시조례 제1846호, 2019. 3. 15., 제정]

제1조(목적) 이 조례는 아산시 장기요양기관에 근무하는 장기요양요원의 처우 개선 및 지위 향상 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) “장기요양요원”이란 「노인장기요양보험법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제5호에 따른다

제3조(시장의 책무) 아산시장(이하 “시장”이라 한다)은 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

제4조(세부시행계획의 수립 및 시행) ① 시장은 장기요양요원의 처우 개선과 복지증진을 위하여 5년마다 법 제6조제2항에 따른 세부시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항에 따른 세부시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 장기요양요원의 처우 개선 및 지위 향상에 대한 계획
2. 장기요양요원의 근무환경 개선 계획
3. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제5조(처우개선 사업 등) ① 시장은 장기요양요원의 처우개선 및 지위 향상을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 장기요양요원의 근로조건 및 근무환경 향상을 위한 사업



2. 장기요양요원의 처우개선 및 지위향상을 위한 상담, 조사, 연구 사업
3. 장기요양요원의 역량 강화를 위한 교육 및 훈련 사업
4. 그 밖에 장기요양요원의 복지 증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 제1항 각 호에 해당하는 사업을 추진하기 위하여 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제6조(장기요양요원의 신분보장) ① 시장은 장기요양기관이 「근로기준법」 등 근로관계법령을 준수하여 장기요양요원이 관계법령에서 정하는 권리를 보장 받을 수 있도록 독려·조치하여야 한다.

② 시장은 장기요양요원이 업무와 관련하여 폭언·폭행·성희롱·성폭력으로 부터 보호받을 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 시장은 장기요양요원이 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 않도록 노력하여야 한다.

제7조(장기요양기관의 장의 책무) 장기요양기관의 장은 고용하는 장기요양요원의 근로조건 및 근무환경 개선과 복지 증진을 위하여 노력하여야 한다.

제8조(장기요양요원지원센터의 설치 및 운영) ① 시장은 장기요양요원의 권리를 보호하기 위하여 장기요양요원지원센터(이하 “센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 시장은 센터 운영을 위하여 필요한 행정지원과 예산의 범위 안에서 재정지원을 할 수 있다.

제9조(센터의 기능) 센터는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 장기요양요원의 권리 침해에 관한 상담 및 지원
2. 장기요양요원의 역량강화를 위한 교육지원
3. 장기요양요원에 대한 건강검진 등 건강관리를 위한 사업
4. 장기요양요원에 대한 취업 관련 정보의 제공 및 상담
5. 장기요양요원에 대한 사회적 인식 개선을 위한 사업
6. 그 밖에 장기요양요원의 복리향상과 관련하여 시장이 인정하는 사항

제10조(운영의 위탁) 시장은 제9조에 따른 센터의 효율적 운영을 위하여 필요한 경우 비영리법인 또는 단체에 위탁하여 운영할 수 있다.

제11조(준용규정) 센터의 위탁운영에 관하여 이 조례에서 정하지 아니한 사항은 「아산시 민간위탁 기본 조례」의 규정을 준용한다.

제12조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙 (조례 제1846호)

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

# 아산시 요양보호사 실태조사

안녕하십니까? 본 설문조사는 아산시 비정규직 지원센터와 한국비정규노동센터가 공동으로 주관하는 사업입니다.

본 조사의 취지는 아산시의 요양보호분야에서 일하는 노동자들이 어떠한 노동조건을 가지고 노동을 하고 있으며, 그에 따른 보호제도 등을 조사하게 위해 기획되었으며 구체적으로 노동자들의 근로조건 관련 실태와 인식을 파악하려고 합니다. 본 설문문의 결과는 향후 요양보호사들의 노동조건 개선과 인권신장, 제도개선 위한 정책에 반영하기 위한 기초자료를 마련하고자 합니다.

여러분들께서 응답한 설문지는 설문참여자 전체의 집단적인 자료로만 활용되며 개인별로 어떤 생각을 가지고 있는지는 일절 분석하지 않습니다. 또 통계법 제8조에 의해 외부로 유출되지 않습니다. 따라서 본인의 생각을 솔직히 표현해주시기 바랍니다.

다소 시간이 걸리더라도 끝까지 성실하게 설문에 응해주시면 요양보호사들의 노동조건 개선을 위한 소중한 기초 자료로 활용하겠습니다.

조사담당자: 김 세 진 (한국비정규노동센터 정책연구위원)  
(02-312-7488, inokashira634@gmail.com)

2019년 7월

**주관기관: 아산시 비정규직지원센터**  
**수행기관: 한국비정규노동센터**

◎ **개인특성**

1. <b>성별</b>	① 여성    ② 남성	2. <b>연령</b>	만 (        )세
3. <b>가족 내 주된 생계부양자</b>	① 본인 ④ 자녀	② 배우자 ⑤ 형제, 자매	③ 부모님 ⑥ 기타 (        )

가. 노동조건

1. 근무지	① 재가요양      ② 요양시설      ③ 주야간보호(데이케어)
2. 고용형태	① 정규직      ② 기간제      ③ 시간제      ④ 기 타 * 정규직: 근로계약기간 없이 정년이 보장되는 경우 * 기간제: 근로계약기간이 정해져있어 정년이 보장되지 않는 경우 * 시간제: 한 곳에서 근로를 8시간 미만을 제공할 경우
3. 근로계약서	① 작성하고 교부 받음      ② 작성하였으나 교부받지 않음 ③ 작성하지 않음      ④ 기타 (                    )
4. 요양보호사로 일한 전체 기간은?	_____년 _____개월
5. 현재 기관에서 일한 기간은? * 여러 기관에서 일할 경우, 가장 오래 일한 곳의 근무기간.	_____년 _____개월

6 ~ 10 질문은 “재가요양보호사” 선생님들만 응답해주세요.

6. <b>재가요양만</b> 등록되어 일하고 있는 요양기관의 수는?	_____ 개
7. <b>재가요양만</b> 월 평균 근무일 수는?	_____ 일
8. <b>재가요양만</b> 서비스 제공 시간	* 오전, 오후 모두 서비스를 제공하는 경우에는 각각 답해주세요 1) 오전: ① 2시간      ② 3시간      ③ 4시간 2) 오후: ① 2시간      ② 3시간      ③ 4시간
9. <b>재가요양만</b> 올해 받고 있는 시급(시간당 임금)은? * 여러기관에서 일할 경우, 가장 오래 일한 기관에서 받는 시급	1) 2시간 _____ 원 2) 3시간 _____ 원 3) 4시간 _____ 원
10. <b>재가요양만</b> 지난 1년간 임금을 가장 많이 받았던 월 수입은?	_____ 원

11 ~ 12 질문은 “시설요양보호사”, “데이케어요양보호사” 선생님들만 응답해주세요.

11. <b>시설요양, 데이케어</b> 귀하의 근무형태는?	① 낮근무(일근제) ② 24시간 격일제 (퐁당퐁당) ③ 24시간 근무 후 2일 비번 (퐁당당) ④ 12시간 2교대제 ⑤ 8시간 3교대제 ⑥ 기타 (                    )
12. <b>시설요양, 데이케어</b> 현재 받으시는 월 급여는? (세금 공제 전 총금액 기준)	_____ 원

13. 요양보호사 일 외에 돈을 벌기 위해 다른 일을 더 하고 있습니까?	① 있다 (15번에 응답해주세요) ② 없다 (14번에 응답해주세요)
14. 현재 급여명세서를 받고 있습니까?	① 받고 있다 ② 받고 있지 않다
15. 다른 일을 한다면 어떤 일을 하십니까?	① 장애인활동보조, 노인돌보미, 가사 간병 등 돌봄서비스 ② 돌봄서비스 이외의 다른 일

16. 선생님께서 일하는 센터에서 다음과 같은 수당을 지급하고 있습니까?			
* 소속된 기관이 두 곳 이상인 경우, 가장 오래된 곳 기준으로 응답해주세요.			
* 시급에 포함되어 지급되는 경우에는 "예"로 응답해주세요.			
문 항	① 예	② 아니오	③ 모름
1) 주말에도 일을 합니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) 휴일(일요일)에 일하면 수당을 더 받으십니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) 연차 휴가를 사용하지 않으면, 수당을 받으십니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) 급여에 퇴직금이 포함되어 있습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) 근로자의 날(5월 1일) 근무 시 수당을 더 받으십니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) 초과근무를 할 경우, 초과근무수당이 지급됩니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. 규정상 식사시간을 포함한 하루 총 휴식시간은?	① ( )시간 ( )분 ② 잘 모르겠음
18. 식사시간을 포함한 실제 사용 휴식시간은?	① ( )시간 ( )분 ② 잘 모르겠음
19. 식사 또는 휴식을 위한 별도의 휴식공간이 있습니까?	① 있음 ② 없음
20. 정해진 시간을 넘어서 근무하는 경우가 있습니까?	① 있음_ 1주에 ( )일 ② 없음
21. 연차유급휴가를 사용할 수 있습니까?	① 자유롭게 사용할 수 있음 ② 요양기관에서 날짜를 지정하여 의무적으로 사용하게 함 ③ 본인이 대체근무자 일당을 지급하고 연차를 사용할 수 있음 ④ 대체근무자가 없어 연차휴가를 사용할 수 없음 ⑤ 기타 ( )

나. 근무환경 및 업무내용

1. 선생님께서 돌보는 이용자 수는 평균 몇 명입니까?	_____명
2. 이용자 및 이용자 가족이 선생님을 부를 때 어떤 호칭을 사용합니까?	① “요양보호사(요양사)님~ ② “○○씨(이름)~” ③ “여사님~” ④ “아줌마, 이모, 언니~” 등 ⑤ “야~ ” ⑥ 기타
3. 요양업무와 상관없는 기타 잡무를 한 적이 있습니까? *재가요양 : 이용자 가족 빨래, 식사준비, 청소 등 집안일 *시설요양 : 시설청소, 주방업무, 약분류작업, 창고정리 등 시설업무	① 한 적 없음                        ② 가끔 한다 ③ 자주 한다                         ④ 거의 매일 한다
4. 최근 1년 동안 요양업무 중 드레싱(욕창치료, 소독), 석션, 배뇨관 삽입, 관장 등의 의료행위를 한 적이 있습니까?	① 한 적 없음                        ② 가끔 한다 ③ 자주 한다                         ④ 거의 매일 한다

5. 지금까지 요양업무를 하면서 이용자나 보호자에게 다음과 같은 일을 겪은 적이 있습니까?		
<b>항 목</b>	<b>① 있음</b>	<b>② 없음</b>
1) 언어, 신체접촉 등 성희롱이나 성폭력을 경험한 적이 있습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) 비인격적 대우(반말, 모욕적인 말 등)을 경험한 적이 있습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) 언어폭력(욕설, 위협적인 말 등)을 경험한 적이 있습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) 신체폭력(구타, 집기 등에 맞음 등)을 경험한 적이 있습니까?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. 이용자나 보호자에게 성폭력, 언어폭력, 신체폭력 등을 경험했을 때, 어떻게 대처하십니까?	① 요양기관에 문제제기하고 조치 요구 ② 건강보험공단에 신고 ③ 이용자나 보호자에게 직접 시정요구 ④ 개인적으로 참고 넘김 ⑤ 기타 (                         )
7. 요양업무로 인해서 다치거나 아픈적이 있습니까?	① 있다 ② 없다
8. 현재 관절염, 신경통 등 업무로 인해 발생한 질병이 있습니까?	① 있다 ② 없다

9. 다치거나 아팠을때 어떻게 치료를 받았습니까?	① 개인 비용을 들여서 치료받음 ② 요양기관이 치료비를 지급하여 치료받음 ③ 산재신청을 하여 산재승인을 받음 ④ 산재 신청을 했으나 승인받지 못함
10. 산재보험 신청을 하지 않은 이유는 무엇입니까?	① 산재보험과 산재보험의 신청절차를 잘 몰라서 ② 산재신청을 해도 인정받기 어려울 것 같아서 ③ 요양기관이 협조해주지 않아서 ④ 해고 등 고용 상 불이익이 걱정되어서 ⑤ 요양기관이 보상해줘서 ⑥ 가벼운 사고나 질병이어서 ⑦ 기타 ( )
11. 선생님께서는 평상시 건강관리를 어떻게 하시는지 모두 체크해주시시오.	① 주기적으로 병원을 다니면서 치료한다. ② 등산, 걷기 등 시간을 내서 건강을 위한 여가활동을 한다. ③ 건강을 위해 특별히 하는 것은 없다. ④ 기타 ( )

#### 다. 개선사항

1. 현재 하시는 업무에 만족하십니까?	① 매우 불만족 ② 불만족 ③ 보통 ④ 만족 ⑤ 매우 만족
2. 영양보호사 일에 자부심을 느끼십니까?	① 매우 그렇지 않다 ② 대체로 그렇지 않다 ③ 보통 ④ 대체로 그렇다 ⑤ 매우 그렇다
3. 선생님께서는 노동조합에 가입되어 있습니까?	① 노조에 가입하였다 ② 노조에 가입하고 싶지만 가입하지 못했다 ③ 노조가 존재하는지 몰라서 가입하지 못했다 ④ 노조에 가입할 생각이 없다





# 발 표 2

**아산시 요양보호사들의 실질적  
처우개선을 위하여**

아산시 비정규직지원센터



## 1. 실태조사 취지

급속한 고령화에 따라 지역사회 돌봄 수요가 폭발적으로 증가하고 있지만 현장 최일선에서 돌봄서비스를 담당하는 요양보호사들은 고용, 임금, 건강 등 매우 열악한 상황에서 일하고 계심. 특히 대부분의 요양보호사들이 중장년 여성이라는 점에서 스스로의 건강을 해치며 일하는 경우도 많음.

이에, 아산시 요양보호사들의 노동실태를 파악하여 처우개선과 지위향상을 위한 노동정책방향을 모색해보고자 함.

## 2. 실태조사 진행 경과

- 2019. 7. 기관들간 실태조사 방향 설정
- 2019. 8.~9. 실태조사 설문지 직접 및 우편 배포·수거
- 2019. 9. 심층면접 진행
- 2019. 10. 설문지 분석 및 보고서 작성
- 2019. 11. 실태조사 결과 보고회

## 3. 실태조사 설문지 수거 현황

구분	배포(사업장 수)	참여(사업장 수)	거부(사업장 수)	수거(부수)	비고
시설	28	13	3	126	총 174부
재가	40	14	1	48	

- 시설, 요양보호사 5인 이하(등록기준), 주소불명 제외하고 모두 배포 (2018.10. 기준)
- 재가, 영업안함으로 등록, 주소불명 제외하고 모두 배포 (2018.10. 기준)
- 거부 및 항의 기관에 주목해야

## 4. 아산시 요양보호사 처우개선 방안

### 1) 근무여건 개선

① 요양보호사들의 노동 환경은 모두 다를 수 밖에 없음. 성희롱 상담에서부터 시작해 산업재해, 휴게시간에 대한 문제등 필요한 내용에 대한 상담과 교육을 진행해 요양보호사 당사자가 몰라서 노동권을 침해당하는 일이 없도록 해야 할 것. 특히, 퇴근시간 이후에 교육 및 노동상담이 필요하다 점이 고려되어야 함.

② 현장에서 제기되는 문제를 해결하기 위해서는 상시적인 소통 창구가 마련되어야 함. 아산시 담당부서와 민간전문가, 요양보호사 당사자가 참여하는 네트워크를 구성, 공식적이고 상시적으로 운영함으로써 근무여건상 어려운 점들이 시 정책에 반영되고 지속적 모니터링이 될 수 있는 소통체계 마련이 필요.

③ 조사결과에서 보듯 요양보호사들은 경력이 인정되지 않는 등 임금체계에 대한 불만이 큼. 이에, 처우개선비나 경력인정 등을 원칙으로 하는 지역적 임금체계에 대한 연구가 필요함. 차후 관련 모델을 기반으로 운영되는 요양기관을 착한일터 등으로 선정, 혜택을 주어 타 요양기관 유인효과를 낼 수 있도록 하는 방안을 고민해야 함.

④ 실태조사 결과를 보면 많은 요양보호사들이 이용자 및 이용자 가족등의 비하 발언, 무시로 인한 고통을 호소하고 계심. 더구나 시설 책임자 또한 이용자의 편에서 비합리적 방식으로 사건을 무마하는 경우가 비일비재함. 이용자와 가족등이 호칭이나 돌봄영역 이외 다른 가사노동을 요구하지 않도록 하고 양자가 협조적 관계를 맺을 수 있도록 하는 내용의 교육자료등을 개발 보급함으로써 요양 보호사 근무여건 개선에 도움을 줄 수 있어야 함.

## 2) 요양보호사 당사자의 자존감 증진

① 요양보호사들의 자긍심 고취를 위해 동료들과의 유대 증진 및 사회적관계 확대의 계기가 마련되어야 할 것임. 이에, 아산시 요양보호 한마당을 개최하여 이용자, 요양보호사, 시설책임자, 지자체등 4주체가 모두 나서 각자의 위치에서 좋은 돌봄을 만들어나갈 의무와 권리보장을 선언하면 좋을 것임.

② 사회적으로 저평가되는 직업적 특성상 개인의 자존감이 많이 저하된 상태일 수 있음. 또한 요양보호사는 대인 서비스로서 자신의 내적 스트레스를 통제하고 서비스 이용자의 요구에 정서적으로 응대해야 하는 감정노동이 수반됨. 성희롱, 언어폭력, 이용자 사망등에 따른 심리적 문제가 심각할 경우 집단 및 개인 심리상담 프로그램을 제공해야 함.

③ 인권교육, 인문학교육, 미술등 취미교육을 통해 개인적 만족감을 줄 수 있는 다양한 취미·특기활동의 기회를 제공해야 함.

### 3) 건강·복리 증진 프로그램 운영

① 요양보호사들의 서비스 대상은 건강에 취약한 어르신들임. 이용자 어르신들을 위해서라도 요양보호사는 감염성 질환 관련 예방접종이 반드시 필요함. 이에, 아산시 장기요양기관에 현업근무하지만 독감예방접종 무상접종 대상이 아닌 분들에 한해 독감예방 접종 실시하면 좋을 것임. 이는 요양보호사의 건강 뿐 아니라 그와 연결된 이용자와 이용자 가족등 아산 시민 모두의 건강권 보장을 위해서도 매우 필요해 보임.

② 요양보호사들은 몸이 불편한 어르신의 이동과 케어시 무리한 동작으로 인해 근골격계 질환의 위험이 매우 큼. 침대에서 휠체어로 이동시키거나 목욕, 밖으로의 이동은 노동강도가 매우 과중하지만 이용자와 함께 병원에 가서도 정작 본인 진료는 받지 못하는 상황. 실태조사 결과에서 보듯 본인의 건강을 챙기며 일하는 요양보호사는 많지 않음. 이에 근골격계등을 예방하고 건강을 유지하기 위한 건강 프로그램이 필요함. 충남근로자건강센터나 보건소등이 있긴 하나 요양보호사만을 대상으로 하는 프로그램은 찾아보기 힘들고 접근성도 낮으며 요양보호사의 출퇴근 시간 특성상 이용하기가 쉽지 않음. 이에, 아산시비정규직지원센터 교육실과 아산시노사민정 양성 요가강사등 지역적 풀을 활용해 근골격계 예방 스트레칭, 요가 건강교실 등을 여는 것도 고려해볼만함.

③ 요양보호사들의 많은 수가 시간부족과 재정적 이유 등으로 인해 개인의 건강에

투자하는 시간과 돈을 들이기가 쉽지 않음. 이에, 온천이 많은 아산의 지역적 특성을 살려 현업근무 요양보호사들에게 온천목욕쿠폰이나 할인권을 제공하는 것도 좋을 것임.

④ 재가요양보호사의 경우에는 이동하는 중간 쉼 수 있는 공간이 필요함. 잠시라도 휴식하고 소진된 몸과 마음의 치유시간 가질 수 있는 쉼터를 제공할 필요가 있음. 당장은 조용하고 아늑한 공간에 간단한 커피와 음료, 컴퓨터 제공으로 시작해서, 차 후에는 상담 및 건강프로그램 운영, 요양보호사들의 커뮤니티 활동지원의 공간으로 기능할 수 있게 하면 좋겠음. 조례 권고사항인 요양보호사 지원센터 설립이 당장 어렵다면 현재 운영되고 있는 유관 기관들의 자투리 공간을 활용해 시험적으로 쉼터 운영을 제안해봄.

#### 4) 돌봄노동 인식변화를 위한 지역사회의 노력

요양보호사는 국가의 노인정책을 수행하기 위해 장기요양서비스를 제공하는 최일선의 인력임. 그럼에도 불구하고 사회적 가치가 제대로 인정되지 못하고 있으므로 다양한 홍보매체 활용한 시민 인식개선이 필요함. 시 전광판 및 소식지등 아산시 홍보매체 통해 돌봄노동과 요양보호사의 사회적 지위 향상을 위해 노력해야.

또한, 각 기관에 요양보호사 인권존중에 대한 인식개선 촉구 포스터 배포 및 부착 유도. 시 공식 행사시 요양보호사 인권 존중 홍보물 제작 및 배포.

#### 5) 아산시 노동정책 기본계획 과제 설정

아산시는 노동정책 기본계획이 존재함. 5년간 주요 핵심지표를 통해 10대 핵심과제를 제안함.

계획의 추진방향인, 노동의 가치가 존중되고 차별해소를 통해 보편적 노동인권이 실현되는 핵심가치를 실현하기 위해서라도 요양보호사의 처우개선과 지위향상 문제는 대단히 중요한 사안임.

현재는 요양보호사 처우개선 문제가 기본계획의 세부과제로 제시되어 있지만 실태조사 결과에서 보여지듯 요양보호사의 열악한 노동환경을 극복하는 것은 아

산시의 노동정책 기본계획을 통해 실현되어야 할 문제임을 명확히 해야 함.  
차후 돌봄노동자의 처우개선 및 지위향상의 문제를 기본계획의 핵심과제로 입안,  
실효성있는 문제해결을 도모해야 할 것임.





# 발 표 3

## 장기요양기관 노동자들의 현재와 미래

부산지역 일반노조  
교육위원 송영수



## 장기요양기관 노동자들의 현재와 미래

- 현대판고려장, 노인장기요양제도 이대로 좋은가?-

### 노인장기요양제도 과거 현재 그리고 미래?

#### 현재---무엇이 문제인가?

- 장기요양서비스의 질 저하 --- 종사자 처우, 종사자구인난, 종사자고령화, 배치인력의 부족, 노인학대 문제 대두
- 요양원 운영의 부실화 --- 부정수금, 불법.편법운영, 재무회계규칙 적용에 대한 사회적 갈등
- 노사갈등의 구조화,항상화 --- 야간휴게시간 임금지급문제, 고소.고발, 노동조합 문제

## 노인장기요양제도 과거 현재 그리고 미래?

### 과거---무엇이 원인인가?

- 2008. 07. 01. 시행 국가재정 투입의 최소화 --- 사회 보장 방식이 아닌 사회보험 방식
- 저수가로 인한 최저임금, 최저인력 설계
- 개인시설의 진입을 통한 장기요양 인프라 구축

## 노인장기요양제도 현재 그리고 미래?

**문제를 해결하려는 정부의 의지는?  
[보건복지부와 지자체의 역할...]**

## 국가와 지방자치단체의 책무에 대한 법적 규정

### **노인장기요양보험법 제4조**(국가 및 지방자치단체의 책무 등)

- ① 국가 및 지방자치단체는 노인이 일상생활을 혼자서 수행할 수 있는 온전한 심신 상태를 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 적절한 수의 장기요양기관을 확충하고 장기요양기관의 설립을 지원하여야 한다. [개정 2018.12.11]
- ④ 국가 및 지방자치단체는 장기요양급여가 원활히 제공될 수 있도록 공단에 필요한 행정적 또는 재정적 지원을 할 수 있다.
- ⑤ 국가 및 지방자치단체는 장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시키기 위하여 적극적으로 노력하여야 한다. [신설 2016.5.29]
- ⑥ 국가 및 지방자치단체는 지역의 특성에 맞는 장기요양사업의 표준을 개발·보급할 수 있다. [신설 2018.12.11]

### **노인장기요양보험법 제6조**(장기요양기본계획)

- ① 보건복지부장관은 노인등에 대한 장기요양급여를 원활하게 제공하기 위하여 5년 단위로 다음 각 호의 사항이 포함된 장기요양기본계획을 수립·시행하여야 한다. [개정 2016.5.29]
  1. 연도별 장기요양급여 대상인원 및 자원조달 계획
  2. 연도별 장기요양기관 및 장기요양전문인력 관리 방안
  3. 장기요양요원의 처우에 관한 사항
  4. 그 밖에 노인등의 장기요양에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 장기요양기본계획에 따라 세부시행계획을 수립·시행하여야 한다.

**노인복지법 제35조**(노인의료복지시설의 설치)

- ① 국가 또는 지방자치단체는 노인의료복지시설을 설치할 수 있다.
- ② 국가 또는 지방자치단체외의 자가 노인의료복지시설을 설치하고자 하는 경우에는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. [개정 2005.3.31, 2011.6.7][시행일 2011.12.8]
- ③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다. [신설 2018.3.13]
- ④ 노인의료복지시설의 시설, 인력 및 운영에 관한 기준과 설치신고 및 설치허가 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. [개정 1999.2.8, 2007.4.11 제8366호(「의료법」), 2008.2.29 제8852호(정부조직법), 2010.1.18 제9932호(정부조직법), 2011.6.7, 2018.3.13]

21:29

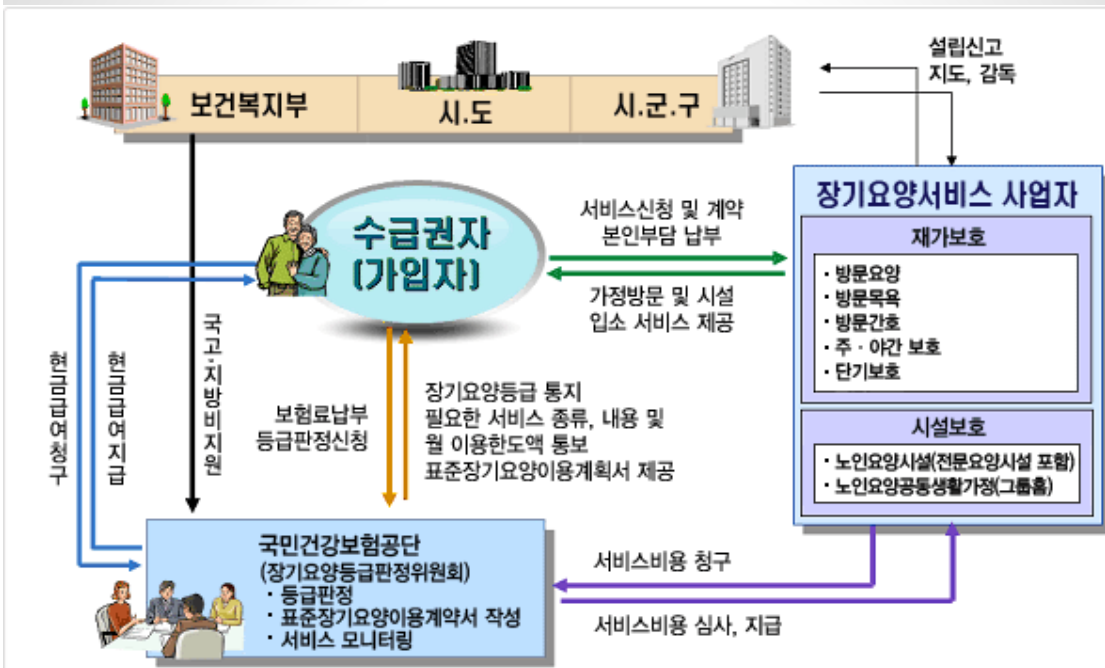
**노인복지법시행령 제24조** (비용의 보조) ① **법 제47조**의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 설치·운영에 소요되는 비용을 보조할 수 있는 노인복지시설은 다음 각 호와 같다. [개정 2004.7.30, 2007.12.13, 2011.12.8, 2017.9.5] 2017.9.5] [[시행일 2017.9.15]]

- 1. **법 제32조제1항**에 따른 노인주거복지시설
- 2. **법 제34조제1항제1호·제2호**에 따른 노인요양시설·노인요양공동생활가정
- 3. **법 제36조제1항** 각호의 규정에 의한 노인여가복지시설
- 4. **법 제38조제1항** 각호의 규정에 의한 재가노인복지시설
- 5. **법 제39조의5제1항 및 제2항**에 따른 노인보호전문기관
- 6. **법 제39조의19제1항**에 따른 학대피해노인 전용쉼터

**제47조**(비용의 보조)

국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있다.

## 노인장기요양서비스 전달 체계



## 노인장기요양과 관련된 지자체와 건보공단의 업무 비교

지방자치단체	건강보험공단
① 장기요양기관 설치신고 수리	② 방문조사, 등급판정 및 등급변경
③ 장기요양기관 변경신고 수리	④ 등급판정위원회 운영
⑤ 장기요양기관 입소이용의뢰서 발급	⑥ 표준장기요양이용계획서 작성 및 제공
⑦ 시설 및 재가급여 비용 예탁	⑧ 서비스이용계약 지원, 모니터링 지원
⑨ 입소이용자 민원상담	⑩ 지역협의회 구성 및 운영
⑪ 요양보호사교육기관 지도점검	⑫ 급여관리(부당수급 및 청구)
⑬ 장기요양기관 행정처분에 관한 사항	⑭ 복지용구관리

## 서비스 질 관리를 위한 정부와 지자체의 역할

### 제2차 장기요양기본계획

- 장기요양 공공성 강화 : 공공시설 확충 및 17개 광역시 사회서비스원 설립
- 장기요양기관 투명성 확보를 위한 회계 관리 강화
- 장기요양기관 지정제 강화 및 지정갱신제 도입 : 현지조사, 장기요양기관 평가를 종합하요 2019. 12.12. 시행예정
- 장기요양지원센터확대 : 요양보호사 고충처리 및 역량 강화
- 서비스 질과 종사자 처우 개선을 위한 인력 배치 기준 합리화

## 서비스 질 관리를 위한 정부와 지자체의 역할

### 제2차 장기요양기본계획의 문제점

- 공공시설 확충 및 17개 광역시 사회서비스원 설립의 문제  
: 장기요양제도의 문제점을 덮어 높은 미봉책(최저임금, 노인일자리)
- 장기요양기관 투명성 확보를 위한 회계 관리 강화, 장기요양기관 지정제 강화 및 지정갱신제 도입 문제 -- 정책실패를 개인시설에게 전가
- 장기요양지원센터 확대 및 요양보호사 역량 강화 : 제도가 가진 근본적 문제임에도 서비스 질 저하를 요양보호사 질 저하로 돌림
- 인력배치 기준 증원, 처우개선을 통한 양질의 일자리 회복임에도 본질적 접근을 하지 않고 있음



## 서비스 질관리를 위한 보건복지부 대체인력 지원사업 현황과 문제점

보건복지부에서는 시설종사자의 업무능력 향상과 시설의 업무 공백을 최소화하기 위하여 사회복지종사자 대체인력 지원사업'을 시행하고 있습니다

## 보건복지부 대체인력지원사업의 지원대상은?

- 돌봄인력 : 노인양로시설 요양보호사, 아동복지시설 생활지도원, 장애인거주시설 생활지도원, 노숙인 요양 재활 시설 생활지도원, 정신요양시설 생활지도원, 여성가족부 시설 생활복지사 등
- 조리원 : 조리원 인건비를 국비, 시비, 구비로 지원받고 있는 사회복지기관 및 시설

## 출산,병가 등 단기 대체인력지원사업(부산시)

부산시는 2019년도 사회복지시설 종사자의 휴식권 보장 및 업무공백 방지 등 시설 종사자 처우개선 사업인 ‘사회복지시설 종사자 대체인력지원 사업’을 전년 대비 대폭 확대하여 운영한다

## 부산시의 대체인력지원사업의 지원대상은?

- 부산지역 사회복지시설.기관의 사회복지사,요양보호사.,사무원 등
- 종사자 1인당 1회 제한(연1회)
- 1회 1~3개월

## 전국 지자체별 종사자 처우개선비 지급현황

지역	지급항목	지급 대상	지급액	지급기준 및 조건
부산	종사자복지수당	개인		
		법인	18만원, 6만원	2008년이전 종사자 18만원, 2008년이후 종사자 6만원
대구	정책지원비	개인	4만원	2018년 기관평가 A.B기관,전직원
		법인	6만원	2018년 기관평가 A.B기관,전직원
인천		개인	*	법인,개인 모두 없앴음
		법인	*	
광주	처우개선비	개인	5만원	2019년 1월~전직중
	특별수당	법인	15-10만원	2008년 7월 이전 근무자

울산	1.처우개선비 2. 자격수당 3.교대근무수당	개인		
		법인	15만원	4만원:사회복지사, 6만원:요양보호사,간호사
대전	특별수당	개인		
		법인	18-14만원	2008년 7월 이전 근무자 1~3년미만:14만원,3~5년미만:16만원,5년이상:18만원
경기 남부	오산 처우개선비	개인 법인	5-3만원	요양사제외,60세이하 3년이하 3만원,3년이상 5만원
경기 남부 시	사회복지사등의 지위향상및지원에 관한 조례	개인	3만원	2014년 1월부터 시행 2019년 10만원으로 인상요청중.
강원	18개 시군구 종사자복지수당에 관한조례	개인	18-15만원	60세이하(단.횡성군과 철원군 예선 65세까지 50%연장)
		법인	18-15만원	1년이상:15만원, 5년이상:18만원

충북	제천시	종사자복지수 당	개인	5만원	2019.01.부터~
	증평군		개인		도비 지원이 5%라도 있을 때 지원예정
	청주시	종사자복지수 당	법인	16-14만원	2008년 7월 이전 근무자 3년미만:14만원, 3년~7년:15만원,7년이상:16만원
충남		종사자 처우개선비	개인		
			법인	18-14만원	2008년 7월 이전 근무자 3년미만:14만원(재가9만원) 3년이상~5년미만:15만원(재가12만원) 5년이상:18만원(재가15만원)
전북		직원특별수당	개인		2008년 7월 이전 근무자
			법인	10-5만원	5년이상:10만원, 5년이하:5만원

전남		도특별수당	개인		2008년 7월 이전 근무자
			법인	10-7만원	요양보호사:10만원, 기타직종:7만원
경북		000도 사회복지 사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례	개인	10-5만원	6개월~5년:5만원,5년이상:10만원,요양사만
			법인	14-9만원	6개월~5년:9만원,5년이상:14만원,
경남	산청군	장기요양요원처우 개선 및 지위향상 에 관한 조례	개인	3만원 10만원	2008년 7월 이전 근무자
	거창군		법인	20만원	2008년 7월 이전 근무자 (명절10만원 추가) 사회복지사 : 8만원 추가지급(창원과 진주)
제주		처우개선비	개인	20-15만원	(7월추경예산으로 지원요청중 )
			법인	20-15만원	2018년 1월~ (근무년수 따라 차등)

## 2020년 전망과 지자체의 역할

### 2019년 장기요양위원회 급여수가결정 전망

○2020년 수가인상 전망 2.74%~3%

수가인상	재정소요	시설급여		재가급여				
		시설	공생	요양	목욕	간호	주야간	단기
2.74	2,452	2.66	2.71	2.87	2.66	2.48	2.67	2.89

○간접인력에게도 장기근속수당을 : 조리사, 영양사 추가 전망, 가산인력 적용

○배치인력 증원 : 2020년 TF팀을 구성해서 2021년부터 시행예정(?)

## 2020년 전망과 지자체의 역할

### 2020년 아산시에 바란다.

- 서비스의 질 저하에 대한 대책 최소한의 책임
  - 대체인력지원센터 운영
  - 자원봉사자 종합지원센터 운영
- 종사자의 장기근속유도/ 고령화 해결을 위한 지원책 마련
  - 종사자 복지수당, 장기근속수당 :1.2년까지만 지급
- 서비스 질 향상을 위해 노동단체 및 노사관계발전사업 지원
  - 노동조합법과 장기요양보험법의 형평성 유지



# 발 표 4

## 아산시 영양보호사 현황과 정책방향

아산시 경로장애과 차정민









# 발 표 5

**아산시 장기요양요원 조례,  
어떻게 잘 구현할 것인가**

아산시 의원 김희영









