2016 사회정책연합 공동학술대회
지방자치 20년! 복지갈등의 현 주소와 미래에 대한 성찰

요양보호사의 근로조건과 장기요양서비스 질에 관한 연구

권현정 (한림대학교)
홍경준 (성균관대학교)

1. 서 론

지난 몇 년간 우리사회는 가족들의 돌봄이 감소하는 상황에서 돌봄 위기를 대응하기 위한 노인장기요양보험제도를 비롯한 다양한 사회서비스 제도들을 급속하게 확대시켜 나갔다. 사실 우리나라의 사회서비스 제도는 출발점부터 시민권에 기반한 돌봄 욕구와 권리에 대한 보편적 서비스보다는 일자리 창출방안으로서 사회서비스를 확충하고자 하는 정책방향에 보다 무게 중심이 있었다(윤자영, 2012). 이렇다보니 정부는 장기요양서비스의 인프라부족을 단기간에 해결하기 위해 시장화 전략을 추진하게 되었다.

그러나 장기요양서비스의 시장화를 통한 양적 성장에도 불구하고 지속적인 비판을 받아왔다(양난주, 2009; 김인, 2010; 선우덕, 2012; 권현정, 2014; 2016). 비판의 요지는 장기요양서비스 질 개선을 위해 전략적으로 도입된 시장기제가 경쟁으로 인해 장기요양기관들의 불안정한 재정상황을 초래하여 요양보호사의 노동조건이나 임금을 부차시하게 됨으로써 오히려 낮은 수준의 서비스 질을 형성하게 된다는 것이다. 무엇보다 학계는 서비스 노동자들의 열악한 노동조건과 서비스 질 문제를 새로운 쟁점으로 주목하게 되었다(박현미·강은애, 2010; 윤자영, 2012; 이혜승·유승현, 2013; 권현정, 2014).

흥미롭게도 최근 정부는 장기요양서비스 제도 초기 시장화와 함께 서비스 노동시장에 대해 낮은 규제를 한 것과는 달리, 계속된 노인장기요양보험법의 법률개정을 통해 공급기관과

* 권현정, 주저자
홍경준, 교신저자

요양보호사의 처우개선 및 인건비에 대한 규제를 강화하고 있다(노인장기요양보험법, 2016). 본 연구는 요양보호사의 근로조건과 관련하여 시장화로 인해 서비스 노동시장에 대한 낮은 규제를 한 이후에 정부가 노동조건을 보호하고 다시 규제를 강화한 것에 관심이 있다.[1)]

뿐만 아니라, 본 연구는 노동시장에 대한 낮은 규제 이후 재규제(re-regulating) 그리고 정부 규제를 넘어선 조직문화와 규범 등 일련의 활동들을 이론적으로 제도 초기 시장화와 함께 공공성이 공존한다고 해석하고, 이러한 영향들이 요양보호사의 노동조건과 서비스 질과 관련된다고 보았다. 요양보호사의 근로조건은 장기요양기관이 돌봄노동자와 맺는 계약사항에 좌우되기 때문에 전형적으로 미시적 수준에서 생각하기 쉽지만, 돌봄은 제도적 수준에서 개인과 조직에게 영향을 미칠 수 있다.

특히 한국의 노인장기요양서비스 제도적 맥락에서 본 요양보호사의 근로조건과 서비스 질과의 이론적 탐구는 Daly와 Lewis(2000)의 돌봄의 통합적 접근을 통해 조망하였다. 요양보호사의 근로조건은 그 사회가 합의한 고유한 돌봄 제도들에 영향을 받기 때문에 보다 거시적인 현상이라고 볼 수 있다. 예컨대, 서비스노동시장에 대한 낮은 규제는 요양보호사의 노동권이 제대로 보장되지 못했지만, 이후 규제가 강화되면서 요양보호사의 임금수준은 지나치게 떨어지지 않도록 방어가 가능하다. 뿐만 아니라 정부규제를 넘어선 비정책적 규범들도 요양보호사의 근로조건을 보장하는 기제로 작동할 수 있다.

지금까지 요양보호사의 근로조건에 대한 기존 연구들은 크게 세 가지 방향에서 전개되었다. 첫 번째, 돌봄 노동자들에 대한 초기연구로, 돌봄서비스 근로조건에 대한 실태조사를 하고 정책과제를 제언하였다(장혜경·김영란·조현각·김고은·박경희, 2007; 박현미·강은애, 2010; 윤자영, 2012; 신경희·남우근, 2013; 이혜승·유승현, 2013). 두 번째 연구군은 돌봄노동 현황분석을 통해 일자리 질 지표를 탐색하였다(최희경, 2009; 박세경·김혜원·강혜규·박찬임·오은진·은수미·김은지, 2009; 박세경, 2010; 오세근, 2010). 세 번째, 돌봄노동 근로조건에 대한 국가 간 비교를 통해 한국의 돌봄서비스 저임금노동시장을 고찰하거나, 돌봄 직종의 임금결정요인을 분석함으로써 돌봄서비스가 다른 직종에 비해 임금불이익을 존재한다고 밝혔다(윤자영, 2011; 황덕순·윤자영·윤정향, 2012).

그런데 기존 연구들은 돌봄노동자의 열악한 근무조건이 서비스 질 저하를 가져온다고 주

---

1) 이러한 진단은 제도 초기 요양보호사의 인건비는 요양시설에서 자율적으로 책정하도록 하였다(보건복지부, 2008). 이후 2012년부터 요양보호사 임금을 보조해주는 처우개선비를 주기 위해 수가를 인상하였다(보건복지부, 2011). 최근의 노인장기요양보험법 일부개정안(2016.5.29.)은 재무 회계 기준 강화와 장기요양요원의 처우개선 및 복지증진을 위해 노력하도록 규정하고 장기요양기본계획에 장기요양요원 처우에 관한 사항을 포함하도록 하였다. 특히 '장기요양기관이 지급받은 장기요양급여 비용 중 일부를 장기요양요원의 인건비로 지출하도록' 하였다. 제6조 장기요양기본계획에 장기요양요원의 처우에 과한 사항을 신설하고 6조 2(실태조사)에 장기요양요원의 근로조건, 처우 및 규모에 관한 사항을 공표하도록 하였다.

장하였음에도 불구하고, 정작 돌봄노동자의 근로조건과 서비스 질과의 두 변수간의 인과관계를 규명하지는 않았다. 이들 연구들은 돌봄노동자의 근로조건이라는 한쪽 변수만을 조사하여 돌봄노동의 특성상 열악한 근무조건이 서비스 질의 저하를 가져올 수 있음을 추론한 것이다. 이러한 기존 연구의 한계는 지금까지 서비스 질에 대한 개념적 정의와 측정방식의 어려움으로 국·내외적으로 연구가 미진하였기 때문이다.

본 연구는 조직을 분석단위로 장기요양보험법의 법적 체계 내에서 작동하고 있는 노인장기요양시설을 대상으로 요양보호사의 근로조건과 서비스 질과의 인과관계를 규명하고자 한다.

2. 요양보호사의 근로조건과 서비스 질에 대한 이론적 검토

본 장에서는 요양보호사의 근로조건과 관련된 노인장기요양보험제도의 맥락을 살펴보고 이러한 논의가 서비스 질과 어떻게 유기적으로 관련되어 있는지를 검토해 보고자 한다.

1) 요양보호사의 근로조건과 장기요양서비스 제도적 맥락

한국의 노인장기요양보험제도는 제도 초기 시장화가 핵심정책으로 자리하면서 복지혼합(welfare mix)적 차원에서 '다양한 공급주체', '혼합된 재원', '낮은 규제'로 설명할 수 있다(석재은, 2008). 본 연구는 이론적으로 요양보호사의 근로조건과 관련된 한국의 장기요양서비스의 제도적 맥락은 복지혼합경제에서 제도 초기 도입한 시장화와 공공성[2]이 공존한다고 본다(권현정·홍경준, 2015). 시장화가 소비자선택주의가 핵심모델이라면, 공공성은 규제(법이나 제도)와 규범이라는 기제를 채택하게 된다. 장기요양서비스를 공급하는 모든 조직들은 국가가 정한 규제(법과 제도, 평가 등)와 비공식적 제도인 규범이나 조직문화에 따라 인력을 고용하고 인적자원을 관리한다. 예컨대, 장기요양기관이 규제를 받을 때 요양보호사의 임금수준은 지나치게 떨어지지 않도록 방어가 가능하며, 비정책적 규범들도 요양보호사의 근로조건을 보장하는 기제로 작동할 수 있다.

(1) 노인장기요양보험제도 하에서의 요양보호사

요양보호사라는 용어는 노인장기요양보험법의 시행령과 노인복지법, 보건복지부의 노인보

2) 이러한 정부활동을 두고 Pesch(2008: 190)는 현대사회에서 정부활동은 민영화 및 기업적 행동(governmental entrepreneurship)을 통해 적극적으로 시장에 참여해야하는 경제적 책임성과 그러면서도 여전히 정치적 공동체를 형성하고 시민들의 요구와 필요를 충족시켜야 하는 정치적 책임성에 직면해 있기 때문에 이중적 정체성은 필연적 사실이라고 설명하였다.

건복지사업에서 등장한다. 노인장기요양보험법(제2조)에 '장기요양요원'의 용어 정의에 자격 장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자로 정하고, 방문간호를 제외한 모든 장기요양급여에 '요양보호사' 자격을 가진 자로 인력기준을 정하고 있다(동법 시행령 11조).[3] 요양보호사의 자격은 노인장기요양보험제도 시행에 대비하여 종전 노인복지법상 인력인 가정봉사원과 생활지도원보다 기능·지식수준을 강화하기 위하여 요양보호사의 국가자격제도를 신실하였다(보건복지부, 2016). 이들이 배치되는 시설은 노인복지법상 노인주거복지시설, 노인전문병원 제외한 노인의료복지시설, 재가노인복지시설과 노인장기요양보험법상 장기요양기관(요양/재가), 재가장기요양기관(방문간호 제외)이다. 상기 기관 설치운영자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 노인 등의 신체활동 또는 가사활동지원 등의 업무를 전문적으로 수행하는 요양보호사를 두어야 한다.

요양보호사의 교육 및 자격, 그리고 양성 과정은 '교육-훈련-자격증 취득-보수교육' 체계하에서 이루어진다(이혜승·유승현, 2013). 이러한 교육 및 자격기준은 요양보호사의 적절한 인력수급 및 관리를 조절할 수 있고 요양보호사의 전문성을 강화시켜 근로조건과 함께 요양서비스의 질을 개선시킬 수 있다.

(2) 복지혼합, 시장화와 요양보호사의 근로조건

본 절에서는 우리나라의 복지혼합적 특성을 해석함에 있어, 장기요양보험제도 도입 당시 추진한 시장화가 요양보호사의 근로조건에 미친 영향들을 짚어본다. 첫째, 제도초기 장기요양인력의 안정적인 수급과 조속한 확충을 위해 인력 양성 기준을 완화한 바 있다. 요양보호사의 자격완화는 장기요양보험제도 도입 전 2007년 17,054명에서 2015년 301,709명으로 급증하였다.

〈표 1〉 요양보호사의 인력규모와 추이

(단위: 명)

	2007년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
재가	-	196,784	192,830	206,971	216,358	241,323
시설	-	39,902	45,234	51,449	56,072	60,386
계	17,054	236,686	238,064	258,420	272,430	301,709

출처: 2007년은 보건복지가족부(2009. 6. 26) 보도자료, 장기요양통계연보 각년도 자료

3) 보건복지부(2016)의 노인복지사업안내에는 '요양보호사' 용어정의는 치매·중풍 등 노인성 질환으로 독립적인 일상생활을 수행하기 어려운 노인들을 위해 노인요양 및 재가시설에서 신체 및 가사지원 서비스를 제공하는 인력으로 규정하고 있다.

둘째, 다수의 공급주체가 발생하게 되었고 요양보호사의 일터(일자리)는 크게 늘어났다. 시장화의 정책원리인 소비자 선택모델에서는 장기요양시장이 형성되기 위한 전제조건이 바로 공급자간 경쟁이다. 장기요양서비스 복지혼합경제에서 공급특성의 '다양한 공급주체'란 제도 도입 당시 단기간에 인프라를 마련하기 위해 기존의 노인복지서비스를 제공했던 비영리조직 이외에도 개인영리와 혼합조직(사회적 기업이나 협동조합) 등이 장기요양시장에 참여하게 된 것을 말한다. 다양한 공급주체들은 시장화가 추진될 수 있도록 정부가 만들어놓은 장기요양시장에 참여하였다. <표 2>는 장기요양서비스 공급기관의 추이를 보여주고 있는데 2015년 기준 재가기관은 12,917개소로 나타났고, 시설은 5,085개소로 증가하였다. 2008년 노인장기요양서비스의 실시 이후 급속히 늘어나고 있다. 연평균 증가 추이를 보면, 재가는 4.43%이고 시설은 5.78%이다.

〈표 2〉 장기요양서비스 공급기관 추이

(단위: 개소)

2011		2012		2013		2014		2015	
재가	시설	재가	시설	재가	시설	재가	시설	재가	시설
10,857	4,061	10,730	4,326	11,056	4,648	11,672	4,871	12,917	5,085

출처: 장기요양통계연보 각년도 자료

복지혼합의 특성가운데 낮은 규제도 공급과잉의 원인을 제공하였다. 제도 초기 단기간에 장기요양서비스 인프라확대를 위해 시장 진입 장벽을 없애고 장기요양기관 설치기준을 기존의 허가제에서 신고제로 운영했다. 그로 인해 장기요양시장은 현재 공급과잉 상태이다. 공급과잉이 낳은 적자운영 기관들이 지출절감 차원에서 저임금의 케어인력을 고용하거나 적자운영기관들이 살아남기 전략에 우선하다보니 요양보호사의 노동조건이나 임금을 부차시하게 된다.

셋째, 요양보호사의 일자리 안정성 관련사항이다. 공급기관이 많아진 덕분에 요양보호사의 일터는 커진 셈이지만 일자리의 조건이 향상되는 것과는 별개이다. 복지혼합경제에서 '혼합된 재원'은 재원부분에 있어 공적 재원인 사회보험과 이용자부담금(본인일부부담금)이라는 민간재원이 함께 조성된 것을 말한다. 이러한 재원의 특성은 시장화의 소비자 선택모델에서 이용자의 본인부담금 지불이 서비스 선택권을 강화시킨다. 재원의 일정부분을 기여하는 이용자는 돌봄제공자인 요양보호사를 선택한다. 요양보호사는 이용자의 선호에 따라 자신이 일할 대상과 노동량, 심지어 성과(예, 이용자만족도)까지 소비자에 의해 결정될 수 있다.[4] 서

4) 소비자선택주의에서 현명한(vanguard) 소비자는 자신의 건강을 오롯이 알아서 책임져야하는 상황에 놓이게 된다. 물론 소비자가 서비스 품질의 내용을 일일이 챙길 수가 없기 때문에 정부가 서비스 질에 대한 규제와 감독을 하고 있다. 정부가 서비스 질에 대한 기준을 마련한다 하더라도 서비스 이용

비스 노동은 노동과정의 통제가 '사용자-노동자'라는 양자적 관계가 아니라 '고객-관리자-노동자'라는 삼자 관계속에서(실은 삼자 관계를 넘어서 노인, 보호자, 요양보호사, 기관 등의 다자관계에서) 이루어지기 때문에, 이러한 장치들이 요양보호사의 일자리 안정성에 미치는 영향들은 좀 복잡하다. 일자리 안정성과 관련하여 요양보호사의 근로계약조건이 노인장기요양보험제도가 실시되면서 이전 제도에서 호봉제였던 것이 1년 계약 단위의 연봉제 계약으로 바뀌었다. 특별한 사유가 없는 한 계약이 연장된다. 그러나 이용자에게 재선택되지 못하거나 이용자로부터 자주 교체해달라는 요구가 들어오는 경우, 요양보호사는 기관으로부터 서비스 수행에 부적합하다는 평가를 받을 수도 있다는 두려움을 가질 수 있다(Standing, 2001). 어쩌면 이용자에게 늘 선택을 받아야하는 장기요양보호사는 1년 계약의 연봉제라는 현실에서 돌봄을 제공할 때마다 긴장상태를 면치 못하거나 새로운 일자리를 찾아나서야 한다는 불안감에 시달릴 수도 있다.

(3) 요양보호사의 근로계약과 사회적 보호, 조직화

장기요양보험제도 초기에는 시장화와 함께 서비스 노동자에 대한 규제가 이루어지지 않아, 근로기준법에 준하는 요양보호사의 노동권에 대한 보호를 제대로 받지 못하기도 하였다.[5] 이후 정부는 요양보호사의 임금을 보조하는 처우개선비 지급하기 위해 서비스 수가를 인상시키고(보건복지부, 2011), 최근 장기요양기관이 지급받은 장기요양급여비용 중 일부를 장기요양요원의 인건비로 지출하도록 하는 법률안을 마련하였다(노인장기요양보험법, 2016).

이처럼 요양보호사의 근로계약과 사회적 보호는 사용자와 돌봄 노동자 간에 발생하지만 정부가 노동시장을 통제할 수 있다.

첫째, 정부가 마련한 평가제도는 사용자와 돌봄노동자 간 근로계약이 지켜졌는지 즉, 요양보호사의 최소한의 근로조건을 보호하는 장치로 활용되고 있다. 근로계약서에는 임금, 소정근로시간, 휴일, 유급휴가 등(근로기준법 제17조)과 취업의 장소와 업무에 관한 사항(동법 시행령 8조)을 명시해야 한다. 장기요양기관이 이러한 계약사항을 준수하는지 국가는 2년마다

자가 그 질을 판단하기 어려운 노인일 경우가 많다. 현실에서 소비자가 노인일 경우(젊을지라도) 무엇을 요구해야할지 잘 모른다. 이러한 상황에서 공급기관이 제공하는 서비스의 품질을 정확히 서열화하여 가장 좋은 서비스를 선택하는 것은 거의 불가능하다.

5) 노동부 근로기준과(2009. 12.)에서는 다음과 같이 요양보호사의 근로자성 판단지침을 발표하였다. '기존에 노동부가 요양보호사의 근로자성을 부정하는 행정해석을 내린 바 있으나 일부 재가장기요양기관에서 사회보험·근로기준법 등의 적용을 회피하기 위해 동 행정해석을 악용하는 사례가 있는 것으로 판단되어 입장을 수정 발표하였다. 노동부는 대법원의 판례를 언급하면서 "계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지에 관계없이 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부"를 고려하여 근로자성을 판단한다(노인장기요양보험법은 장기요양기관 및 재가장기요양기관에 '근로계약이 체결된 요양보호사'를 두도록 하고 있다)고 밝혔다.

장기요양기관 현장평가를 실시하여 확인하고 있다. 실제로 장기요양기관은 운영과 인력, 서비스의 내용과 프로그램들에 대한 모든 조직구조와 일련의 조직 활동들을 평가지표에 맞춰 운영한다. 요양보호사의 근로조건도 평가지표가운데 기관운영-인적자원관리-직원의 후생복지에 법적 인력기준, 자격요건, 급여와 직원의 후생복지(건강검진 포함) 기준들이 마련되어 있다. 근로계약서(혹은 복무규정)에는 고용계약기간, 자격 및 근무 년에 따른 급여기준, 4대 보험, 승진, 전직, 휴가, 휴직 및 사직절차, 복무, 근무규율, 직무내용 등이 포함되어있다.

둘째, 이외에도 정부가 법적으로 규제하지는 않지만 장기요양기관이 자율적으로 요양보호사들을 위한 내부 규정들이 있다. 예를 들면, 정부가 보호한 임금수준은 근로기준법의 최저임금이지만 기관의 규정들은 이보다 높게 자율적으로 책정할 수 있다. 임금 이외에도 부가급여, 상여금, 각종 수당과 같은 복리후생들이 있다. 뿐만 아니라 장기요양기관은 요양보호사들이 대학과 같은 교육기관이나 국내외 특별연수 등 직업적 전문성을 높이도록 지원할 수 있다.

셋째, 노동조합의 조직화이다. 임금과 근로조건을 정함에 있어서 기관(기업)에 비해 약자의 위치에 있는 개별 요양보호사들은 노동조합을 조직함으로써 교섭에 있어 보다 유리한 위치에 설 수가 있게 된다. 그런 의미에서 노동조합은 노동자들의 임금과 근로조건의 개선을 목적으로 하는 분배조직이다. 다른 한편으로 노동조합은 고충처리 등을 통해 노동자들의 귀속감과 성취동기를 북돋아 생산성을 향상시키고 개별 노동자가 해결하기 어려운 작업장 내의 안전문제 등을 해결하는데 도움이 될 수 있다(류재우, 2005: 105).

(4) 요양보호사 근로조건

이상의 한국의 장기요양서비스 제도적 맥락에서 고찰한 요양보호사의 근로조건은 UNECE(2016)의 고용의 질(Quality of employment) 지표를 분석틀로 활용될 수 있다. 7개 영역 및 하위지표의 개념을 한국의 노인장기요양서비스에 적합하도록 <표 3>에 구성하였다. 이미 국내에서 박세경(2010)이 노인돌봄서비스 일자리 질에 대해 본 지표과정에 있는 7개 영역별 개념적 틀을 적용하여 시사점을 논의[6]한 바 있으며, 앞서 문제제기한 사회서비스 일자리 질에 대해 논의를 충실히 반영할 수 있다고 판단했다.

6) 박세경이 참고한 2008년 논의된 지표에 비해 현재 2016년 지표는 근로시간과 일과 삶의 균형과 직장 내 인간관계 및 직무동기가 수정되었다.

〈표 3〉 요양보호사의 근로조건: 고용의 질(Quality of Employment) 지표

대영역	하위영역	본 연구의 개념과 측정
안전과 고용의 윤리 (Safety and ethics of employment)	- 직장안전 - 아동 노동 및 강제노동 - 고용에서의 공정한 대우	고용윤리 및 고용안정성 - 정규직비율
고용안정성 및 사회적 보호 (Security of employment and Social protect)	- 고용 안정성 - 사회적 보호	
근로시간 및 일과 삶의 균형 (Working time and Work-life balance)	- 근로시간 - 근무시간의 조정 - 일과 삶의 균형	근로시간 및 일과 삶의 균형 - 근로시간
고용으로 인한 소득 및 혜택 (Income and benefits from employment)	- 소득 - 비임금현금혜택	고용으로 인한 소득 및 혜택 - 임금 - 부가급여: 상여금 - 급여 외 복리후생 프로그램
사회적 대화 (Social dialogue)	-	사회적 대화 - 노동조합 조직화 여부
기술 개발 및 평생교육 (Skills development and training)	-	기술개발 및 평생교육 - 교육 및 훈련(대학 등 전문교육기관 및 국내외 특별 연수에 대한 비용지원, 시간지원)
직장 내 인간관계 및 직무동기 (Employment-related relationships and Work motivations)	- 직장 내 인간관계 - 직무 동기	-

자료: UNECE(2016), 박세경(2010)

2) 서비스의 질

서비스 질을 무엇으로 볼 것인가와 어떻게 측정할 것인가는 매우 어려운 문제이다. 돌봄서비스의 질은 다양한 학문분야의 연구자나 정부관계자들에게 관심인 동시에 도전이 되기도 하였다(Daly, 2001: 47; 이미진, 2011: 143; Castle and Ferguson, 2010; OECD, 2013: 238). 지금까지 이루어진 서비스 질 측정은 지표(indicators)를 이용한 일종의 대리측정(surrogate measure)이다. 각각의 지표는 저마다 장·단점을 가지고 있기 때문에 명확한 합의나 단일 측정지표는 아직까지 존재하지 않는다(Castle and Ferguson, 2010: 10). 이처럼 완벽한 개념화가 어려운 상황에서 Donabedian(1980; 1988)의 서비스 질 개념은 노인요양시설(nursing home)에서 자주 활용된다(Hillmer, Wodchis, Gill, Anderson, and Rochon, 2005: 5; Castle and Ferguson,

2010: 2; OECD, 2013: 238).

Donabedian은 서비스가 전달되는 구조(structure), 과정(process), 결과(outcome)로 서비스 질을 측정할 것을 제안하였다. Donabedian은 의료인으로서 풍부한 임상적 경험과 의료 셋팅(health care)에 적합하도록 고안되어 이용자의 신체적 건강상태를 고려한 보건·의료적 측면을 강조하였다.

이에 비해, 사회정책학이나 사회학에서는 돌봄 욕구와 권리측면, 그리고 돌봄의 중요한 특성이라고 볼 수 있는 돌봄 관계에서 파생되는 서비스 질을 고민하였다. Daly와 Lewis(2000: 285)는 돌봄을 신체적(physical), 정서적(emotional) 욕구를 충족시키기 위한 관계와 활동이라고 규정하고, '좋은 돌봄의 질(good quality care)'이란 돌봄수혜자와 돌봄제공자의 정서적 측면에서 관계의 질이 중요하다고 보았다. 실제로 장기요양서비스는 의료적 기술 이외에도 사회적 기술(social skill)과 정서적 투입(emotional input)이 크다고 볼 수 있다(Standing, 2001). Folbre(2001: 102)는 '요양원에서 큰 의미를 지니는 것은 누군가의 이야기를 들어주고 손을 잡아주고 위로해주는 시간'이라고 얘기한다. 그녀는 '손을 잡아 줌'같은 항목을 '처치'받아야 한다고 강조한다. 국내의 이미진(2011: 159)도 같은 맥락에서 삶의 질을 증진에 기여한다고 밝혀진 사회 심리적 지표들을 추가할 필요가 있다고 제안하였다.

〈표 4〉 돌봄서비스 질의 개념

구분	내용	기존 연구	본 연구의 개념
서비스 구조	돌봄 제공 환경	- 물적자원(예, 시설 장비, 금전적 자원), - 인력자원(예, 자격증, 배치수, 이직률) - 조직구조(예, 의료인 구조, 동료평가 방식, 배상관련방식)	돌봄이 전달되는 환경 - 돌봄인력수준 - 돌봄관계의 질
서비스 과정	서비스 제공자가 이용자를 위해 해야 할 것	- 의료적 측면(예, 신체 억제대, 도뇨관, 약물사용) - 사회 심리적 측면(예, 사회 심리적 전문연계 프로그램)	서비스 내용 - 보건·의료적 처치 - 심리적·정서적 측면의 프로그램
서비스 결과	이용자의 임상적인 결과나 바람직한 상태	- 신체적, 정신적, 사회적 기능상태의 호전 - 이용자 서비스 만족도, 이용자의 삶의 질	서비스 효과 - 이용자의 바람직한 상태, 서비스 만족도

출처: Donabedian(1980; 1988), Daly(2001), 이미진(2011)을 재구성

이에 본 연구는 Donabedian의 서비스 질 구조, 과정, 결과에 다학제적 관점을 통합하여 돌봄서비스의 질을 구성하였다. 먼저 서비스 구조는 돌봄 서비스가 전달되는 환경을 말하는데, 앞서 설명한 돌봄관계에서 파생할 수 있는 서비스제공자(돌봄인력)의 관점을 여기에 통합할

수 있다고 보았다. 서비스 구조에서 가장 중요한 것이 바로 돌봄인력의 질과 돌봄관계이라고 보았다.

서비스 과정은 서비스 제공자가 서비스이용자를 위해 해야 할 것들로 서비스 내용을 말한다. Donabedian의 과정지표는 주로 보건 의료적 측면에서 부적절한 신체 억제대, 도뇨관, 약물사용, 욕창발생률 등을 양적 횟수보다 얼마나 적합한 처치에 초점을 두었다. 여기에 의료적 처치를 포함한 정서적 욕구를 충족할 수 있는 사회심리적 영역의 프로그램을 추가하였다.

서비스 결과는 이용자에 대한 돌봄의 효과를 말한다. 이용자가 달성하고자하는 바람직한 상태나 임상적인 결과로 건강상태 호전(Castle and Ferguson, 2010: 6-7), 서비스 이용자 만족도, 이용자 삶의 질 등이 포함된다(Donabedian, 1988: 1745).

3) 요양보호사의 근로조건과 돌봄서비스의 질

요양보호사의 근로조건과 돌봄서비스 질의 관련성은 요양서비스 이용자들은 돌봄인력의 친밀하고 지속적인 관계를 서비스 질의 판단근거로 여기고 있어, 익숙한 돌봄종사자가 동일한 대상에게 계속 서비스를 제공하도록 한다면 서비스 이용자와 제공자 모두를 만족시킬 수 있고, 돌봄 서비스의 효과도 높아진다고 알려져 있다(Greene et al., 1998; Larsen, 2000; 이혜승·유승현, 2013에서 재인용). 무엇보다 돌봄서비스 근로자는 이용자와 정서적 공감을 하고 이용자의 욕구가 무엇인지 가장 잘 파악할 수 있는 당사자다. 특히 돌봄의 특성은 온전히 돌봄인력에서 나오고 우수한 인력의 확보는 노동조건이 전제되어야 근로자가 좋은 마음으로 최선을 다해 서비스를 제공할 때 서비스 질을 보장할 가능성이 높다. 적정 수준의 임금과 근무조건하에서, 돌봄 노동자는 강한 애정과 책임감을 갖게 된다는 것이다. 이런 점에서 요양보호사의 근로조건은 서비스 질과 강한 연관성을 가지게 된다. 이와 관련하여 돌봄연구의 선두에 있는 서유럽과 미국의 경험적 연구에서 의료, 교육, 보육, 노인수발 직종에서 일하는 노동자의 임금수준과 근무조건이 양질의 돌봄서비스가 제공되는데 중요한 영향력을 지니고 있음을 시사한 바 있다(Folbre, 2001).

한편, 본 연구가 앞서 문제제기한 요양보호사의 근로조건과 관련하여 한국의 장기요양서비스 노동시장의 낮은 규제와 비공식적 규범이나 문화, 관행에 따라 인력을 고용하고 인적자원을 관리하는 것이 좋은 돌봄과 어떤 관련성을 가지는지 검토해야한다. 한국의 제도적 맥락에서 본 요양보호사의 근로조건과 서비스 질과의 이론적 탐구는 Daly와 Lewis(2000)의 돌봄의 통합적 접근을 통해 조망할 수 있다. 이들은 사회 및 정치경제 속에 배태된 돌봄을 포착해 내는 개념화 방식에 관심을 가지고 '경제적, 사회적, 규범적 체계 속에 의존적인 성인과 아동의 신체적, 정서적 욕구충족과 관련된 관계와 활동'으로 돌봄을 규정하였다. 첫째, 기존의 돌봄이 이분적인 개념으로 다뤄진 경향 -사회정책, 의료정책, 교육정책, 노동시장정책, 소

득정책에 교차되어있고, 대상 간(아동, 노인, 돌봄 등), 제공주체(시장, 국가, 비영리 등)간 분절적으로 다뤄온 것- 을 넘어서서 포괄적(아우르는) 돌봄의 개념화이다. 둘째, 돌봄과 사회정책간의 관계에서 인간이 돌봄을 받을 권리와 인간에게 돌봄을 제공해야 할 권리가 주어진다는 의미에서 돌봄의 욕구를 기본 욕구라고 바라본다면, 돌봄은 사회재(social policy)가 된다. 이 때 돌봄서비스의 질은 장기요양서비스 정책목적(policy propose)이 된다. Daly와 Lewis(2000)의 돌봄의 통합적 접근은 앞서 검토한 한국의 장기요양서비스의 역사적이면서 사회적 맥락 속에서 발생한 시장화와 공존하고 있는 공공성의 관점(재원, 소유권, 규제, 규범)에서 요양보호사의 근로조건과 좋은 돌봄에 대한 통찰을 보여준다. 여기서 돌봄의 통합적 관점은 돌봄대상자와 돌봄제공자의 욕구가 돌봄의 질에 통합되어야 좋은 돌봄(서비스 질)이 담보될 수 있다고 제시하고, 이를 위해서는 돌봄제공자의 '근로조건' 즉, 직업안정성의 문제, 임금수준, 근로시간, 다양한 지원 등이 함께 부속되어야 한다고 설명한다(Daly, 2001: 47-50).[7)]

4) 연구문제

앞선 이론적 검토를 통해 요양보호사의 노동조건 관련 제도적 특성들이 서비스 질과 관련됨을 보여주고자 하였다. 특히 장기요양서비스를 공급하는 모든 조직들은 국가가 정한 규제(법과 제도, 평가 등)와 비공식적 제도인 규범이나 조직문화에 따라 인력을 고용하고 인적자원을 관리한다고 보았다. 이를 통해 도출된 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

근로조건이 좋은 조직일수록 장기요양기관이 제공하는 서비스 질이 높을 것이다.

3. 연구방법

1) 표본과 자료수집

본 연구의 대상은 전국에 있는 노인 장기요양시설이며, 조사대상의 자격조건은 전국 장기요양시설 중 제도 진입 3년(1-2년은 제외) 이상인 시설이다. 이에 대한 표집틀은 보건복지부 통계포털에서 제공하는 『2012년 노인복지시설 현황』과 국민건강보험공단 홈페이지의 노인장기요양시설 정보이다. 국민건강보험공단 홈페이지의 시설에 대한 정보와 운영주체를 포함하고 있는 보건복지부의 『2012년 노인복지시설 현황』표집틀에 결합한 결과, 사용가능한 총 표본은 1455개로 추출되었다.[8)] 설문조사 표집방법은 비비례층화표집(disproportional stratified

7) ILO의 괜찮은 일자리의 개발에 돌봄노동을 포함하여 논의한 논문에서 돌봄제공자의 욕구인식과 보호가 되지 않는 세상에서 괜찮은 일자리 아젠다는 존재할 수 없다고 강조한다.

sampling)과 체계적 표집(systematic sampling)이다. 먼저 비비례층화표집의 사례수를 조정하고자 공급주체별로 공공과 비영리, 영리의 비율이 1:1:1이 되도록 하였고, 그 층화 내에서 체계적 표집을 하는 방식 매 k번째 사례를 뽑았다. 공공은 113개 중 3년 이상인 시설 87개를 전수조사하고, 비영리는 798개 중 200개(k=4), 영리는 570개 중 190개(k=3) 조직을 대상으로 조사하였다. 먼저 협조공문과 함께 우편 발송하고, 이후 도착시점에 같은 내용의 설문과 공문을 이메일로 추가 발송하였고, 그 다음 전화로 설문협조요청을 하였다. 조사 기간은 2013년 6월 1일~11월 25일까지이다. 설문회수결과, 총 251개 설문지가 수거되어 부실한 설문 3개를 제외한 248개의 조직자료를 분석에 활용하였다. 회수율은 공공이 61개로 70.12%, 비영리 96개로 48.00%, 개인 기관은 94개로 49.47%이다.

이렇게 수집된 설문조사자료를 인터넷 홈페이지(건강보험관리공단, 보건복지부, 통계청) 자료와 결합하였다. 자료취합방식은 인터넷자료를 가공한 후 수집한 조직설문자료에 병합(merge)하였다.

2) 변수설명 및 측정

(1) 종속변수: 장기요양서비스의 질

이 연구의 장기요양서비스 질은 서비스 구조, 과정, 결과지표에 해당하는 변수를 1차적으로 도출하고, 한국의 장기요양시설에 적합한지를 확인하기 위해 현장경력 10년 이상의 전문가 8명의 전문가의견조사[9]를 실시하였다. 기존 연구에서 서비스 구조지표는 요양시설의 인력수준(예, 자격증여부, 인력배치, 이직률)으로 측정하였다. 본 연구는 이용자와 돌봄 제공자와의 정서적인 관계에 대한 지속성을 담아낼 수 있는 돌봄제공자의 이직률로 측정하였다.

서비스과정지표는 서비스 제공자가 서비스이용자를 위해 해야 할 것들로, 주로 제공되는 프로그램의 내용을 말한다. 과정지표는 자주 통용되는 보건·의료적 과정지표(예, 폐렴예방접종여부, 요실금 출현율 등)에 사회·심리적 과정지표를 추가하여 시설에서 제공되는 서비스나 프로그램 총수로 측정하였다. 여기서 서비스 총량은 서비스시간으로 생각할 수 있는데 시설서비스는 24시간을 서비스를 받기 때문에 시간개념의 총량이 아니다. 본 연구의 과정지표

8) 장기요양시설 가운데 공동가정생활시설은 제외된 개수이다. 또한 이 중 160개는 건보공단에는 있으나, 2012년 보건복지부 시설현황에 없는 기관은 제외하였다. 또 기관은 존재하지만 현원이 0인 14개 기관도 표본에서 제외시켰다.

9) 형식은 집단면접과 개인면접, 메일, 의문사항이 생길 때 전화확인을 하였고, 기간은 2013년 4월부터 6월까지 실시되었다. 이러한 예비조사 이후, 본 조사이전에 설문문항에 사용된 단어들에 대한 내용왜곡에 대한 검증 및 설문지에 대한 문제점 등 18개 시설을 대상으로 사전조사(pretest)를 실시하였다.

는 프로그램 내용이 이용자의 개별화된 욕구를 충족할 수 있는 다양한 프로그램이 중요하다고 판단하였다. 예를 들어, 시설 입소 전 이용자가 해왔던 종교활동을 입소 후에도 가능하도록 시설에서 배려한다든지, 본인의 생일상을 함께 축하해주는 것, 야외활동이나 여행 같은 프로그램을 계획하는 등 입소자들의 욕구를 반영할 수 있는 프로그램들이다. 시설에서 개별 욕구 충족이 가능하도록 다양한 영역(예, 의료적 처치, 재활치료, 개인상담, 다양한 집단 프로그램 등)의 프로그램이 제공될수록 이용자의 삶의 질이 개선될 것이다.

서비스결과지표는 일반적으로 서비스 효과성 혹은 이용자만족도를 많이 활용한다. 하지만, 이용자 만족도가 시설 이용자에게 적절한 것인가에 대해서는 의견이 분분하다.[10] 본 연구는 이용자 만족도의 대체변수로 전문가의견조사에서 제안한 평균 서비스이용기간을 활용하였다. 서비스 이용자들이 서비스에 대한 만족도가 높을수록 다른 시설로 옮겨가지 않고 서비스를 지속할 것이다.

〈표 5〉 변수의 측정수준 및 자료출처

내용		변수측정	자료출처
종속변수	서비스 질: 구조·과정·결과	- 구조: 요양보호사 이직률[11] - 과정: 요양시설에서 공급하는 서비스 프로그램 수 - 결과: 이용자의 평균 서비스 이용기간	설문조사
독립변수	근로조건: 고용의 질	- 고용안정성 및 고용윤리: 비정규직 비율 - 근로시간과 일가정의 조화: 근로시간 - 소득 및 복리후생: ① 임금수준 ② 부가급여(상여금 지급여부) ③ 복리후생: 급식교통비, 특수근무수당, 명절수당, 성과급, 그 외 각종 수당 - 노동조합 조직화 여부 - 교육 및 훈련: 대학과 같은 전문교육기관이나 국내외 특별 연수지원 ① 비용지원여부 ② 시간지원 여부	설문조사
통제변수	운영주체	- 기관의 법적 소유권: ① 공공 ② 비영리 ③ 개인	보건복지부/ 국민건강보험공단
	시설규모	① 30인 미만 ② 30-70인 미만 ③ 70인 이상	국민건강보험공단
	노동시장 수요	기초자치단체내 공급기관수/노인 수	보건복지부/통계청

10) 장기요양시설의 이용자인 노인들에게 이용만족도를 설문하면 편의가 발생할 수 있다. 와상어르신의 경우 설문에 대한 대리응답도 불가능하며 이용자 가족들에 대한 만족도를 설문조사하기에는 연구의 실행가능성 측면에서 무리가 따른다.

11) 연간 이직률 산식은 (연간(2012년 8월~2013년 7월) 퇴사한 인원 /조사시점(2013년 7월 기준)의 재직인원)*100이다.

(2) 독립변수: 요양보호사의 근로조건

앞서 한국의 장기요양서비스 제도적 맥락에서 이론적으로 고찰한 요양보호사의 근로조건의 분석틀인 UNECE(2016)의 고용의 질(Quality of employment) 지표는 2007년 유럽연합(EU)과 국제연합(UN)의 전문가들이 합동으로 참여한 TF세미나에서 국제적인 일자리 질에 대한 가이드라인을 구축하고자 7개 영역에 대한 개념적 틀을 설정하여 2008년에는 통계적으로 측정할 수 있도록 적합한 지표들을 선정해오고 있다. 요양보호사의 근로조건을 측정한 변수는 정규직비율, 근로시간, 임금, 상여금, 복리후생프로그램, 노동조합조직화여부, 교육 및 훈련 총 7개이다.[12)]

(3) 통제변수

통제변수로 활용된 운영주체는 서비스 질과 관련 연구에서 중요한 영향력을 가지는 변수로 많은 연구에서 사용한 변수이다(Knox, Blankmeyer, and Stutzman, 2006: Amirkhanyan et al., 2008). 조직규모는 규모의 경제 측면에서 인력의 활용 등 서비스 질에 영향을 미칠 수 있다(Castle and Ferguson, 2010: 10). 요양보호사의 노동력수급상황과 관련하여 기초자치단체내에 장기요양서비스를 제공하는 노인장기요양시설이 얼마나 많이 분포해 있는지에 대한 노동시장의 수요는 기초자치단체내 공급시설 수 또한 기초자치단체내 노인 수 대비 공급시설수로 측정한다. 노동시장의 수요는 서비스 질에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 마땅히 통제되어야 한다.

3) 분석모형과 분석방법

본 연구에서의 종속변수 요양보호사의 이직률, 시설제공 프로그램 수, 서비스 이용기간은 연속변수이므로 다중회귀모형을 활용하였다. 관계식은 다음과 같다.

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \cdots + \beta_k X_{ki} + u_i, \qquad i = 1, \cdots, n \tag{3.1}$$

여기서 Y_i는 요양보호사의 이직률, 시설제공 프로그램 총량, 이용자의 평균 서비스 이용기간을 말하며, i번째 장기요양시설이 제공하는 돌봄서비스 질에 대한 관측치이다. $X_{1i}, X_{2i}, \cdots, X_{ki}$는 독립변수(고용주와 근로자인 요양보호사가 계약한 근로조건) 수 k에 대한 i번째 관측치를 말하며 마지막에 오는 u_i는 통계적 오차이다.

---

12) 마지막 대영역에 있는 직장 내 인간관계 및 직무동기는 본 연구에서는 제외하였다. UNECE(2016)에서 활용가능변수로 (도움을 주는 직원수/전체 직원)*100, 직무만족도 등 인데 시설에서 모든 직원들을 대상으로 이를 조사하는 것에 어려움이 따랐다.

4. 분석결과

1) 기술 분석

본 연구 대상인 노인장기요양시설 운영주체를 살펴보면, 전체 248개 조직 가운데 공공조직은 61개 기관(24.60%)이고 비영리조직은 94개 기관(37.90%), 개인영리는 93개 기관(37.50%)로 나타났다. 시설규모는 30인 미만 시설이 93개(37.50%), 30-70인 시설은 90개(32.29%). 70인 이상 시설은 65개(26.21%)로 조사되었다. 기초자치단체내에 노인대비 평균 공급시설비율은 0.0009로 나타났다.

종속변수인 서비스 질의 기술 통계치를 살펴보면, 첫 번째 서비스 구조지표인 요양보호사의 이직률이다. 먼저 노인장기요양시설에서 근무하는 요양보호사의 수는 한 시설당 평균 21.66명으로 나타났다. 요양보호사의 이직률은 전체 요양보호사 대비 지난 1년간 이직한 요양보호사의 수에 대한 비율을 계산한 값이다. 요양보호사의 평균 이직률은 33.31%로 높게 나타났다. 시설에서 근무하는 요양보호사 가운데 1년 동안 33%가량의 요양보호사가 이직하는 것으로, 잦은 이직을 경험하고 있었다. 두 번째 서비스 과정에 해당하는 시설이 제공하는 총 서비스프로그램 수는 평균 12.28개로 나타났다. 세 번째 서비스 결과지표인 이용자의 서비스 이용기간은 평균 2.84년으로 나타났다. 본 연구에서 조작화한 서비스 질은 상관관계에서 세 가지 하위변수들(서비스 구조, 과정, 결과)이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(<표 7> 참조). 이는 본 연구의 서비스 질 조작적 정의에 대한 어느 정도의 신뢰를 보여주는 것이다. 특히 Donabedian이 말한 서비스 구조, 과정, 결과가 서로 유기적 관계에 있다고 이론적으로 설명한 그의 논의에 부합한 결과라고 볼 수 있다.

독립변수인 요양보호사의 근로조건에 대한 기술 통계치이다. 첫째, 장기요양시설에 근무하는 요양보호사의 정규직 비율은 87.23%가 정규직인 것으로 나타났다. 법적으로 형식상 1년마다 계약서를 갱신하는 연봉제이지만 설문조사에서 응답한 대부분의 장기요양시설은 요양보호사의 고용이 특별한 이유가 없는 한 유지되기 때문에 실제적으로는 정규직으로 인식하기 때문으로 해석된다.

둘째, 시설에서 근무하는 요양보호사의 근로시간은 평균 184.53시간을 근무하는 것으로 나타났다. 이는 2015년 전수조사(건강보험공단, 2015)에서 나타난 요양보호사들의 188.7시간[13] 근무하는 것과 비교해보면 약간 낮다고 볼 수 있다. 정부는 장기요양시설 요양보호사의 근로시간을 규제하고 있는데, 요양보호사가 하루 근무시간 8시간 기준으로 월 근무시간을 채우지

13) 2015년 장기요양통계연보에서 시설 요양보호사 근로시간을 다음과 같이 산출하였다. 시설요양보호사 근로시간= 총 근로시간(10,825,692시간)/시설요양보호사(57,370명)

〈표 6〉 각 변수의 기술 통계치

변수		변수의 정의	빈도(%)	Mean	SD	최소	최대
서비스 질	서비스구조	요양보호사 이직률(%)	226	33.31	37.04	0	327.28
		요양보호사(명)	243	21.66	17.13	3	128
	서비스과정	시설제공 프로그램 총수(개)	223	12.28	4.39	3	27
	서비스결과	이용자의 평균 서비스 이용기간(년)	221	2.84	1.06	1	8
근로 조건	고용윤리 및 고용안정성	정규직 비율(%)	243	87.23	27.33	0	100
	근로시간 및 일과 삶의 균형	근로시간	240	184.53	30.63	40	414
	임금수준	시간당임금(원)	186	6458	1526	4000	10920
		월 임금(만원)	236	146.4	16.69	105	200
	부가급여	상여금 있음	71(29.80)	-	-	-	-
		없음	169(70.42)	-	-	-	-
	복리후생 프로그램	급식교통비 있음	115(47.92)	-	-	-	-
		없음	125(52.08)	-	-	-	-
		특수근무수당 있음	71(29.80)	-	-	-	-
		없음	169(70.42)	-	-	-	-
		명절수당 있음	135(56.49)	-	-	-	-
		없음	104(43.51)	-	-	-	-
		성과급 있음	57(23.95)	-	-	-	-
		없음	181(76.05)	-	-	-	-
		기타 수당	239	1.04	0.58	0	7
		복리후생 프로그램 수(개)	239	2.16	1.49	0	8
	노동조합 조직화	노동조합 있음	17(6.88)	-	-	-	-
		없음	230(93.12)	-	-	-	-
	교육 및 연수	교육/연수 비용지원 있음	65(29.02)	-	-	-	-
		없음	159(70.98)	-	-	-	-
		교육/연수 시간지원 있음	75(33.48)	-	-	-	-
		없음	149(66.52)	-	-	-	-
통제 변수	운영주체	공공	61(24.60)	-	-	-	-
		비영리	94(37.90)	-	-	-	-
		개인	93(37.50)	-	-	-	-
	시설규모	30인 미만	93(37.50)	-	-	-	-
		30-70인 미만	90(36.29)	-	-	-	-
		70인 이상	65(26.21)	-	-	-	-
			248	53.44	40.94	5	291
	노동시장 수요	지자체내 노인수 대비 공급시설수(%)	246	0.0009	0.0004	0.0001	0.0025

주: 최종분석에서 운영주체는 공공 및 비영리를 기준변수로 더미처리, 시설규모는 연속변수로 투입, 서비스구조는 이직률로 측정, 임금수준은 월 임금을 활용, 교육 및 연수는 비용이나 시간 두 가지 중 하나를 지원하는 경우 있음으로 하고 두 가지 모두 지원하지 않으면 없음

않으면 정부로부터 받는 서비스 수가가 10% 감산되기 때문에 최소 160시간 이상을 채운다고 볼 수 있으며 표준편차가 크지 않은 점은 이를 말해준다.

셋째, 임금관련 변수로 시간당 임금과 월 임금을 조사하였다. 요양보호사의 임금은 시설 입장에서는 약간의 정부규제만 작동된다. 즉, 정부가 정한 근로기준법의 최저시급만 넘기면 된다.

이 연구에서 요양보호사의 시간당 임금은 6458원으로 나타났다. 이 연구의 조사시점인 2013년의 최저임금은 4,860원임을 감안하면 정부가 규제한 수준보다 높다는 것을 알 수 있다. 이는 신경희·남우근(2013)의 서울지역 요양보호사 시간당 임금이 5,635원으로 나타나 2013년 기준 최저시급 4,860원보다 높았던 것과 유사한 결과이다. 다음으로 요양보호사의 월 임금수준은 146.4만원으로 나타났다. 이는 최저시급을 다소 높은 수준에서 요양보호사의 임금수준이 작동된다는 것을 알 수 있다. 또한 2013년 서울시 요양보호사의 실태조사에서 약 140만원(신경희·남우근, 2013)과 2011년 경기지역 실태조사에서 130만원(이혜승·유승현, 2013)과 비교하면 유사한 수준이라고 볼 수 있다. 정부가 2012년부터 요양보호사의 임금을 보조하는 처우개선비를 지급하기 위해 시설수가를 2.5%인상하였고(보건복지부, 2011), 이를 실제 월 임금으로 환산하면 약 10만원 정도 보조하는 셈이다. 요양보호사의 임금수준을 정부가 규제한 최저시급으로 환산하고 요양보호사의 임금보조차원에서 지급하는 처우개선비 10만원을 합산한 금액이 약 99만원임을 감안하면, 최소한 작동할 수 있는 임금수준보다는 다소 높은 수준에서 작동되고 있다. 넷째, 부가급여는 상여금 제공여부로 측정하였다. 상여금이 있는 시설은 전체 시설가운데 71개(29.8%)이고 없는 시설은 169개(70.4%)를 차지하였다. 다섯째, 복리후생 프로그램으로 요양보호사에게 지급되는 급식교통비, 특수근무수당, 명절수당, 성과급, 기타 수당 등을 조사하였다. 이에 평균 복리후생프로그램 개수는 2.16개로 나타났고, 최소 0개에서 최대 8개의 복리후생 프로그램을 제공하였다. 여섯째, 노동조합 조직화 여부이다. 노동조합이 조직화 되어 있는 시설은 전체 시설 가운데 17개(6.88%)이고 노동조합이 조직화되어 있지 않는 시설은 230개(93.12%)로 대부분이었다. 마지막으로 교육 및 국내·외 특별 연수 지원여부이다. 비용지원은 지원하는 시설이 전체 가운데 65개(29.02%)이고 지원하지 않는 시설은 159개(70.98%)이다. 시간지원의 경우, 지원하는 시설이 75개(33.48%)이고 지원하지 않는 시설은 149개(66.52%)이다.

이러한 결과는 앞서 설명한 장기요양서비스의 제도적 맥락에서 2가지 해석이 가능하다. 첫째, 시장원리로 해석하면, 노동시장의 수요와 공급은 매우 다양한 요인들에 의해 영향을 받지만 정부가 임금수준을 통제하지 않는 상황에서 노동시장에서 수요(장기요양기관)에 비해 노동력의 공급자(요양보호사)가 부족하다면 노동력의 가격이 높은 수준에서 작동될 수 있다. 두 번째, 공공성의 관점에서 해석하면, 보호된 시장에서 정부규제의 경계를 넘어 조직규범이나 문화, 혹은 관행 등 사회적, 규범적으로 배태된 다른 보상체계가 작동한다고 볼 수 있다.

첫 번째 해석은 기존 연구의 결과와 상치된다. 현황에서 알 수 있듯이, 지역적으로 수요와 공급의 불균형이 발생했을 가능성은 있지만 수요(장기요양기관)와 공급(요양보호사) 모두 급증하였기 때문에 공급부족으로 인해 노동력의 가격이 높은 수준에서 형성되었을 가능성이 크지 않다. 두 번째 해석은 본 연구의 이론적 논의에 부합된다.

2) 요양보호사의 근로조건과 장기요양서비스 질과의 관련성

본 연구는 요양보호사의 근로조건과 장기요양서비스 질과의 관련성을 확인하기 위해 상관관계분석과 회귀분석을 실시하였다. <표 7>와 <표 8>은 요양보호사의 근로조건 7개 영역에서 장기요양서비스 질의 3가지 하위지표와 관련성을 검증한 결과이다. 각각의 근로조건 영역별로 하나씩 살펴보면, 첫째, 정규직비중은 약한 관련성이 나타났지만 인과관계에서 유의하지 않았다.

둘째, 근로시간은 상관관계와 회귀분석 둘 다 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 정부에서 최소 근로시간을 160시간 이상으로 규제하고 있기 때문에 시설 간 차이가 크지 않기 때문으로 해석된다.

셋째, 임금수준은 상관관계와 회귀모형의 서비스 질 2개 영역(구조와 결과)에서 통계적으로 유의미한 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 월 임금 변수의 추정값(β)은 0.009로, p=0.047로 나타나 $p \leq .05$수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

〈표 7〉 변수 간의 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1. 서비스구조 (이직률)	1.000												
2. 서비스 과정 (프로그램총수)	-0.138^{+}	1.000											
3. 서비스결과 (서비스이용기간)	-0.226**	0.123^{+}	1.000										
4. 정규직%	-0.132^{+}	0.132^{+}	0.055	1.000									
5. 근로시간	0.009	-0.063	-0.006	0.144*	1.000								
6. 임금	-0.352***	0.193**	0.312***	0.221***	0.090	1.000							
7. 상여금	-0.142*	0.183**	0.141*	0.023	-0.116^{+}	0.175**	1.000						
8. 복리후생	0.146*	0.136*	0.253***	0.113^{+}	-0.074	0.362***	0.218***	1.000					
9. 노동조합	0.032	0.067	0.044	-0.029	-0.042	0.081	0.120^{+}	0.085	1.000				
10. 교육/훈련	-0.202**	0.274***	0.168*	0.0948	-0.038	0.290***	0.179**	0.253***	0.089	1.000			
11. 운영주체	0.328***	-0.223***	-0.274***	-0.123^{+}	-0.100	-0.571***	-0.055	-0.284***	-0.046	-0.423***	1.000		
12. 시설규모	-0.221**	0.140*	0.094	0.024	-0.048	0.303***	-0.071	0.018	0.067	0.024**	-0.398**	1.000	
13. 지자체내 노인대비시설수	0.077	-0.026	-0.052	-0.030	0.095	-0.075	-0.044	0.012	-0.001	-0.118	0.340***	-0.231***	1.000

주: + $p \leq .1$ * $p \leq .05$ ** $p \leq .01$ ***$p \leq .001$

〈표 8〉 요양보호사의 근로조건이 서비스 질에 미치는 영향에 대한 회귀분석 결과:

변수		서비스구조 (이직률)			서비스과정 (제공서비스프로그램 총수)			서비스결과 (서비스이용기간)		
		Coef.	SE	t	Coef.	SE.	t	Coef.	SE	t
근로조건	정규직비율	-.075	.077	-0.97	.045	.035	1.29	-.001	.060	-0.02
	근로시간	.002	.002	0.97	-.0003	.001	-0.32	-.001	.001	-0.51
	임금수준	-.009	.005	-2.00*	-.001	.002	-0.41	.007	.004	1.79+
	부가급여(무)	-.224	.136	-1.65+	.099	.060	1.66+	.007	.108	0.07
	복리후생 프로그램	.007	.120	0.06	-.004	.054	-0.07	.130	.096	1.36
	노동조합 조직화(무)	.156	.257	0.61	-.124	.122	-1.02	-.380	.207	-1.84+
	교육 및 훈련(무)	-.115	.132	-0.87	.129	.060	2.17*	.216	.107	2.02*
통제변수	운영주체 (공공·비영리)	.311	.173	1.80+	-.165	.077	-2.13*	-.095	.133	-0.72
	시설규모	-.001	0.002	-0.76	.001	.001	0.93	-.001	.001	-0.93
	노인수 대비 공급시설수	-51.95	150.30	-0.35	91.498	66.67	1.37	1.694	119.20	-0.79
_Cons		4.707	.788	5.97***	2.29	.339	6.76***	1.694	.591	2.87**
		Num of obs = 179 F(10, 168) = 3.87*** Prob = 0.000 R-squared = 0.187			Num of obs = 199 F(10, 188) = 2.86** Prob = 0.002 R-squared = 0.132			Num of obs = 184 F(10, 173) = 2.94** Prob = 0.002 R-squared = 0.145		

주 1) + p<.1, * p<.05, ** p<.01, *** p<.001
2) 이직률, 시설제공프로그램 총수, 정규직%, 임금, 복리후생프로그램은 자연로그를 취함

요양보호사의 월 임금 1단위(unit)가 1만원이므로 1만원이 올라가면, 이직률이 0.009%p가 낮아지고, 이용자의 서비스 이용기간은 0.007년(월 임금 10만원으로 환산 시, 이용자의 이용기간은 약1개월)이 긴 것으로 나타났다(p=0.07, 유의수준 10%).

넷째, 부가급여인 상여금의 경우, 상관관계와 회귀모형의 서비스 구조와 과정지표에서 유의한 것으로 나타났다. 상여금을 제공하지 않는 시설에 비해 제공하는 시설이 이직률이 0.224%p가 낮고(p=0.10, 유의수준 10%), 시설제공 프로그램 총수가 0.1개 높다(p=0.09, 유의수준 10%)고 볼 수 있다.

다섯째, 복리후생프로그램수는 상관관계에서는 통계적으로 유의했지만 인과관계에서 유의하지 않았다. 여섯째, 노동조합 조직화 여부는 서비스 질 하나의 영역에서 유의했지만, 상관관계에서 유의하지 않았기 때문에 단정할 수 없다.

마지막으로 교육훈련의 경우 상관관계와 회귀모형에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 교육훈련을 지원하지 않는 시설에 비해 지원하는 시설이 제공프로그램 총수가 0.13개 많고(p=0.031로, p≤.05수준), 이용자의 서비스 이용기간이 0.216년 길다(p=0.044로, p≤.05수준)고 볼 수 있다. 통제변수의 경우, 공공 및 비영리에 비해 개인영리시설일수록 이직률이 높고 시설제공프로그램 총수가 낮은 것으로 확인되었다.

5. 결론 및 제언

이 연구는 요양보호사의 근로조건이 장기요양서비스 질과 관련성이 있는지를 실증분석하였다. 이를 위해 조직설문자료와 인터넷자료를 결합하여 회귀분석을 활용하였다. 본 연구의 주요 연구결과와 우리나라 노인장기요양보험제도의 발전을 위한 제언은 다음과 같다.

첫째, 기술통계에서 요양보호사의 이직률이 상당히 높은 것으로 나타났다. 이는 기존 연구에서 밝혀진 것처럼 타인을 돌보고자 일을 순수한 내적 동기에서 시작했던 사람일지라도 제대로 된 보상을 받지 못하고 열악한 처우에 시달리게 되면, 지쳐서 제대로 된 돌봄을 제공할 수 없고 그 일을 그만두게 되는 것이다(윤자영, 2012). 요양서비스의 잦은 이직은 이러한 현실을 반영한다.

둘째, 본 연구에서 조작화한 서비스 질은 세 가지 하위변수들(서비스 구조, 과정, 결과)간 상관관계에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 본 연구의 의의는 다학제적 관점에서 서비스 질을 조작화하였다는 점이다. 또한 통상적으로 서비스 질은 이용자 관점에서 정의하는 것이 일반적이지만, 본 연구는 돌봄관계에서 파생되는 서비스 제공자 관점이 통합될 수 있다고 보았다. 서유럽 국가의 돌봄연구자들은 좋은 돌봄의 이정표를 시민권의 개념에서 돌봄대상자의 욕구를 위해 돌봄제공자의 권리가 돌봄의 질에 통합되어야 한다고 강조하였다(Daly, 2001: 48). 본 연구는 Donabedian의 서비스 질 구조, 과정, 결과지표 가운데 서비스 구조지표에 요양보호사의 관점(욕구)이 통합될 수 있다고 제안한다. 우리나라 사회서비스의 고용창출이라는 양적 성장 위에 좋은 돌봄을 담보할 수 있는 이정표가 될 수 있다고 생각된다.

셋째, 요양보호사의 근로조건 중 정부규제 관련 변수들은 서비스 질에서 모두 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이는 정부규제로 인해 조직 간 차이가 발생하지 않았을 가능성이 있다.

넷째, 요양보호사의 근로조건 가운데 정부규제를 넘어선 조직규범이나 문화, 관행과 관련된 변수들 가운데 임금수준, 부가급여(상여금여부), 교육훈련에서 유의미한 영향력이 나타났다. 이러한 결과는 본 연구의 이론적 논의에 부합하는 결과이다. 우리나라 노인장기요양보험제도는 약한 규제를 가지는 대신, 다른 규범적 특성들이 서비스 질과 관련성이 관찰된다고 볼 수 있다.

마지막으로 본 연구의 결과는 요양보호사의 근로조건이 조직 간 상이성이 관찰되었으며, 특히 정부가 법이나 평가제도 등의 규제적 차원을 넘어 조직 내부의 자율적인 기제들이 바람직한 돌봄을 위해 작동되고 있다는 것을 발견하였다. 이는 본 연구의 이론적 논의에서 검토한 Daly와 Lewis(2000)의 돌봄의 통합적 접근의 가능성을 보여준다.

다음은 이 연구의 한계와 후속연구에 대한 제언이다.

첫 번째, 서비스 과정지표에 대한 조작화와 관련하여 원전에 해당하는 Donabedian이 활용한 과정지표를 보면 의료적 측면에서 서비스 투입(input)과 함께 산출(output)이 명확하게 드러난 조작화인데, 본 연구의 과정지표 조작화는 이러한 측면에서 한계가 발견된다. 향후 후속 연구 과제를 통해 개선된 지표들이 나올 것이라고 기대한다.

두 번째, 248개 조직 자료들을 확보했지만 결측치가 많아 최종분석에서 변수 대비 통계 검증력에 한계가 발생했다고 볼 수 있다.

참고문헌

권현정, 2014, “서비스 질의 측면에서 고찰한 노인장기요양서비스 공급구조의 시장화분석”, 『사회복지정책』, 41(1): 289-313.

_____, 2016, “노인장기요양서비스 공급자의 위험선택(cream skimming)에 관한 실증분석”, 『사회복지정책』, 43(1): 215-234.

권현정·홍경준, 2015, “공공성이 노인장기요양시설의 서비스 질에 미치는 효과”, 『한국사회복지학』, 67(3): 253-280.

김인, 2010, “사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과 수급자선택권이 서비스 질에 미치는 영향”, 『한국행정논집』, 22(2): 397-426.

박세경, 2010, “사회서비스 돌봄 일자리의 쟁점과 과제”, 『보건복지포럼』, 162: 32-41.

박세경·김혜원·강혜규·박찬임·오은진·은수미·김은지, 2009, 『사회서비스 인력선진화방안 연구』, 서울: 보건복지부·한국보건사회연구원·한국노동연구원.

박현미·강은애, 2010, 『사회서비스 분야의 노동실태조사: 돌봄 노동자의 감정노동 특성과 감정소진, 일 만족을 중심으로』, 서울: 한국노총 중앙연구원.

보건복지가족부, 2009, 『노인장기요양보험 시행 1년의 주요 통계 현황』, 보도자료, 2009. 6. 26.

보건복지부, 2016, 『2016 노인보건복지사업안내』, 서울: 보건복지부.

석재은, 2008, “한국 장기요양서비스의 복지혼합: OECD 국가들과의 비교적 접근”, 『사회보장연구』, 24(4): 197-228.

선우덕, 2012, “노인요양서비스공급체계의 공공성 강화 방안”, 『한국사회복지공급체계와 공공성』, 한국사회복지정책학회 2012 춘계학술대회, 서울, 2012년 6월 15일: 43-61.

신경희·남우근, 2013, 『서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안』, 서울: 서울연구원·보건복지자원연구원.

양난주, 2009, “바우처 정책집행연구: 노인돌보미바우처 사례”, 서울대학교 박사학위논문.

_____역, 2007, 『보이지 않는 가슴』, Folbre, N., 2001, The invisible heart: Economic and family values, 서울: 도서출판 또 하나의 문화.

윤자영, 2012, “돌봄서비스 일자리 근로조건의 현황과 과제”, 『노동리뷰』, 1월호: 52-66.

이미진, 2011, “노인 장기요양서비스의 질 측정상의 쟁점에 대한 고찰”, 『사회복지정책』, 38(1): 141-165.

이혜승·유승현, 2013. “노인 요양보호사의 인력운영 현황과 개선방안: 요양보호사와 시설장의 인식을 중심으로”, 『한국공공관리학보』, 27(3): 145-181.

장혜경·김영란·조현각·김고은·박경희, 2007, 『공식영역의 돌봄노동 실태조사』, 서울: 한국여성정책연구원.

최희경, 2009, “괜찮은 일자리(Decent Job) 개념의 노인돌봄 서비스 질에 대한 적용”, 『한국사회복지조사연구』, 21: 27-57.

황덕순·윤자영·윤정향, 2012, 『사회서비스 산업 노동시장 분석: 돌봄서비스를 중심으로』, 서울: 한국노동연구원.

Amirkhanyan, A. A., Kim, H. J., and Lambright, K. T., 2008, "Does the public sector outperform the nonprofit and for-profit sectors? Evidence from a national panel study on nursing home quality and access", *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(2): 326-353.

Daly, M., and Lewis, J., 2000, "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states". *The British journal of sociology,* 51(2): 281-298.

Daly, M., 2001, *Care work: The quest for security,* Geneva: International Labour Organization.

Castle, N. G., and Ferguson, J. C., 2010, "What is nursing home quality and how is it measured?", *The Gerontologist,* 50(4): 426-442.

Donabedian, A., 1980, *Explorations in Quality Assessment and Monitoring: The Definition of Quality and Approaches to its Assessment,* Ann Arbor: Health Administration Press.

_____., 1988, "The quality of care: How can it be assessed?", *Jama*, 260(12): 1743-1748.

Hillmer, M. P., Wodchis, W. P., Gill, S. S., Anderson, G. M., and Rochon, P. A., 2005, "Nursing home profit status and quality of care: Is there any evidence of an association?", *Medical Care Research and Review*, 62(2): 139-166.

Knox, K. J., Blankmeyer, E. C., and Stutzman, J. R., 2006, "Comparative performance and quality among nonprofit nursing facilities in Texas". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,* 35(4): 631-667.

OECD/European Commission, 2013, *A good life in old age? Monitoring and improving quality in long-term care,* OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264194564-en

Pesch, U., 2008, "The publicness of public administration", *Administration & Society*, 40(2): 170-193.

Standing, G., 2001, "Care work: overcoming insecurity and neglect", 15-32, in *Care work: The quest for security,* edited by Daly, M., Geneva: International Labour Organization.

United Nations Economic Commission for Europe, 2016, *Handbook on Measuring Quality of Employment: A Statistical Framework*. New York and Geneva: United Nations.

국민건강보험공단 노인장기요양보험, 2013, "노인장기요양보험 등급판정결과 현황", 2013년 11월, http://www.longtermcare.or.kr

_____, 2013, "장기요양기관자료", 2013년 7월 1일 추출, http://www.longtermcare.or.kr/portal/site/nydev/MENUITEM_ORGSEARCH/

_____, 2014, "장기요양기관 평가등급", 2014년 2월 24일 추출, http://www.longtermcare.or.kr/portal/site/nydev/B0018/

법제처, 2016, "노인장기요양보험법 법률 제14215호 2016년5월29일 일부개정", http://www.moleg.go.kr/

보건복지부, 2012,『2012 노인복지시설 현황』, http://www.mw.go.kr

통계청 국가통계포털, 2013, http://www.kosis.kr