

Guest Editorial: 요양보호사의 전문성

정 상 양

광주대학교 사회복지전문대학원

우리나라에서 도입하고 있는 사회보장·사회복지제도들 중에서 가장 많은 논란을 불러 일으켰던 것은 2007년 4월 27일 공포되었던 노인장기요양보험제도이며, 이에 따른 후속조치로 동법 시행령과 시행규칙이 제정됨으로써 2008년 7월 1일부터 전면적인 시행에 들어가게 된다. 이에 본고에서는 우리나라에서 노인장기요양보험제도가 성립된 과정을 간단히 살펴보고, 이 제도에서 규정하고 있는 요양보호사가 과연 전문직에 해당되는가를 검토해 보고자 한다.

먼저 세계에 유례없이 급속한 우리나라의 인구고령화의 진행과 이에 따른 만성질환노인의 증가로 인한 건강보험의 재정적자문제를 풀어가는 방안의 하나로 일본개호보험제도와 유사한 노인요양보장제도가 제시되면서 이 제도 도입을 위한 준비가 시작되었는데 (박수천, 2005), 동 제도의 성립과정은 다음과 같이 요약할 수 있다.

상기의 guest editorial에 관한 일체의 서신왕래는 (우) 503-703 광주광역시 남구 진월동 592-1번지 광주대학교 사회복지전문대학원 정상양 교수 앞으로 하시기 바랍니다. 필자의 e-mail 주소는 sychung@gwangju.ac.kr이며, 상기 editorial은 본 논문집 pp. 9-40에 게재된 논문에 대한 토론원고 형식으로 작성되었습니다.

정부는 2000년 1월 보건복지부 차관을 위원장으로 각계 전문가 12명으로 구성된 노인장기요양보호정책기획단을 발족시키면서 노인요양보장제도 도입을 위한 준비가 시작되었다. 이어서 2001년 2월에는 노인장기요양보호 종합대책이 발표되었으며, 2002년 8월에는 김대중 대통령은 광복절 경축사를 통해서 노인요양보장제도의 도입을 공식적으로 제시했고, 2002년에는 보건복지부의 노인보건복지종합대책에 공적 노인요양보호체계가 자리를 차지하게 되었다. 또 2004년 3월에는 공적 노인요양보장제도 실행위원회가 설치되었고, 2005년 2월에는 이 위원회는 “공적노인요양보장제도 실시모형 개발연구”라는 최종 보고서를 제출했으며, 정부는 이 보고서 내용을 토대로 한 관계부처의 협의를 거쳐 2005년 10월과 11월에 노인수발보장법(안)을 입법 예고하였다.

그 후 2006년 2월 7일 정부는 국무회의에서 “노인수발보험법” 제정안을 통과시켰으며, 동년 2월 16일 국회에 제출하였다. 정부법안이 국회에 제출되자 한나라당 정형근 의원 등 국회의원 5명이 관련 법안을 의원입법으로 제출하였으며, 사회복지제도 한나라당 고정화 의원의 도움을 받아 청원입법형식으로 노인수발보험법(안)을 제출하였다. 정부법안을 포함하여 제출된 7개 법안들은 명칭을 비롯한 대상자의 범위, 관리운영 주체, 재정, 전문인력 등을 비롯한 쟁점들에서 합의점을 찾지 못하여 국회에 계류되어 있었지만, 사안의 중요성에 대한 국민적 인식의 확산과 대한노인회 등으로부터 여론이 압력으로 작용하여 2007년 4월 2일 “노인장기요양보험법”이란 명칭으로 여야 만장일치로 국회를 통과하여 동년 4월 17일 국무회의 의결을 거쳐 4월 27일 법률 제 8403호로 공포되었다. 그리고 2007년 6월 8일부터 6월 28일에 거쳐 10월 1일부터 시행되는 동법의 1단계 시행령·시행규칙의 입법예고가 완료되었다 (정상양·임희경, 2007).

이러한 과정을 거치는 동안 당초 정부가 구상했던 공적노인요양보장제도는 입법예고 시 노인수발보장법(안)으로 바뀌었다가, 국무회의를 통과해서 정부안이 국회에 제출되었을 때에는 노인수발보험법(안)으로 용어가 변경되었고, 다시 국회통과 과정에서 논란 끝에 최종적으로 노인장기요양보험법이라는 명칭으로 입법화되었다. 그리고 당초 정부안의 입법예고 시에는 보험료 부담이 가능한 사람뿐만 아니라 보험

료 부담능력이 없는 저소득층까지 포괄하는 제도를 만든다는 취지에서 노인수발보장법(안)이라는 명칭을 사용하였으나, 동 제도의 근간이 사회보험 원리를 보다 명확하게 해야 하였기에 법 명칭이 노인장기요양보험법으로 최종 확정되었던 것이다.

이제 사회사업·사회복지의 전문직화 과정을 살펴보기로 한다. 사실 사회복지사가 전문직으로 인정받기까지 상당히 오랜 시간이 걸렸다. 사회사업이 전문직으로 인정받는 시기를 빠르게는 제1차 세계대전 직후로 보는 견해들도 있지만, 당시 Flexner(1915)는 당시 사회사업이 미국에서 전문직으로 인정받을 수 없다는 논문을 발표했다. 그 이유는 1) 사회과학적 기초의 결여, 2) 독자적이고 명확한 지식체계 및 전수 가능한 전문기술의 결여, 3) 국가가 관리하는 자격시험제도의 부재, 4) 전문적 조직체계의 부재, 5) 전문적 실천의 강령 부재 등을 들었다.

사회사업의 발전과정은 Flexner가 지적했던 문제점을 보완해가는 과정이었으며, 이로 인해 서구의 경우 이미 20세기 중반 무렵부터는 사회사업이 전문직으로서 명백한 요건을 갖춘 상태였다고 할 수 있다. 따라서 논란의 여지는 있지만, 우리나라의 경우도 근자에는 사회사업 또는 사회복지의 실천방법과 이론, 체계적 교육과 훈련, 사회복지사회와 같은 조직화, 윤리강령과 자격증 제도의 정착 등을 통해 사회복지실천 활동을 하는 사회복지사가 전문직으로 요건을 갖추었다고 볼 수 있다.

필자는 최근 정부가 사회보험제도로 도입한 노인장기요양보험제도의 성공과 실패가 케어워커인 요양보호사의 손에 달려 있으므로 요양보호사 양성체계를 확립하고 그들의 전문성을 확보하기 위한 노력을 해야 한다는 조추용(2007)의 주장에 전적으로 동의한다. 그렇지만 케어복지사, 케어워커, 개호복지사, 요양보호사, 간병인 등을 혼용하는 것에는 동의하지 않는다. 그 이유는 역할에 큰 차이가 없더라도 국가마다 역할의 법적근거에 따른 차이가 있을 수 있기 때문이다. 또 미국 사회사업학교협회의 전문직 요건의 하나인 “전문직은 손을 쓰는 것이 아니라 머리를 사용하는 고도의 개인적 책임을 수반한다.”는 것을 토대로 요양보호사를 바라보는 입장에도 무리가 있다고 생각된다. 즉, 노인장기요양보험법령에서 요양보호사는 대상노인의 신체활동과 일상

생활지원이 주 업무로 규정되어 있기 때문에 신체를 사용하는 기능적 측면이 강하여 머리를 사용하는 고도의 책임이 있는 전문직이라고 단정하기 어렵다는 뜻이다.

또 전문직의 정의에서 고려할 사항 중 하나가 바로 장기간의 전문적 훈련인데, 노인복지법 시행규칙상의 240시간이나 120시간 양성과정을 과연 장기간·전문적 훈련이라고 할 수 있는가? 우리나라의 경우 사회복지사 2-4년, 물리치료사 3-4년, 작업치료사 3년, 언어치료사 4년, 간호사 3-4년의 교육과정을 이수하고, 즉 일정기간의 교육·훈련 후 국가시험이나 무시험검정을 통하여 전문자격을 부여하고 있는 상황에서 조추용(2007)은 요양보호사 1급이 240시간의 교육으로 복잡한 욕구와 다양한 노출된 또는 잠재적인 문제를 지닌 케어 대상노인과 가족들에게 서비스를 충분히 제공하는 데에는 부족하다는 점을 인정하고 있다.

역시 조추용(2007)은 개입방법을 언급하면서 요양보호사를 기능적 측면의 전문직이라고 하면서도 그 역할과 영역의 확대를 주장하고 있다. 그렇지만 필자는 이러한 애매성 때문에 아직 요양보호사를 사회복지사나 간호사 등과 같이 사회적으로 공인된 전문직이라고 단정하기 어렵다고 보며, 오히려 노인장기요양보험법과 개정된 노인복지법에 의해 요양보호사의 역할과 책임이 규정되어 기능하고 있기 때문에 간호조무사 등과 같은 준 또는 반전문직에 해당된다고 볼 수 있다.

물론 요양보호사를 전문직이라고 단정하기가 어려울지라도 노인장기요양보험제도의 성패가 요양보호사의 질적 수준에 달려 있다는 측면에서 요양보호사의 서비스 질이 일정수준 이상이어야 하며 또 이를 사회적으로 인정받을 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 노인장기요양보험제도의 중요한 인력인 사회복지사, 간호사, 물리치료사와의 관계 정립은 동 제도의 성숙정도에 맞추어 앞으로 명확히 규정해야 할 과제이다.

평균수명이 지속적으로 연장되면서 증가일로에 있는 만성질환으로 고통을 받는 노인과 그 가족들에게 사회가 인정하는 일정수준 이상의 서비스 질을 확보하기 위해 요양보호사 양성문제에서 제기되는 양성기간과 교육과정, 윤리강령 부재 등의 문제는 지속적으로 개선되어야

요양보호사의 전문성

만 새롭게 도입되는 제5의 사회보험인 노인장기요양보험이 제도적으로 정착될 것이다.

참 고 문 헌

- 박수천 (2005). 일본 개호보험을 통해서 본 지속 가능한 한국형 노인
요양보장제도의 전제. *노인복지연구*, 27, 1-33.
- 정상양 · 임희경 (2007). *노인장기요양보험제도의 도입과 사회복지학
교과과정의 과제*. 한국사회복지학회 창립 50주년 기념 세계학술대
회 발표논문. 서울: 연세대학교.
- 조추용 (2007). 노인장기요양보험제도에서 요양보호사의 전문성 확보
에 관한 연구. *한국노년학연구*, 16, 9-40.
- Flexner, A. (1915). Is social work a profession? In *Studies in
social work* (Vol. 4, pp. 2-24). New York: New York School of
Philanthropy.