

## 장기요양보험제도에 따른 인력양성의 네트워크 사례연구 - 부산시 영도구 요양보호사 교육운영 사례 -

\* 남희은, \*임창호, \*류황건, \* 배성권, \*김상희, \*\*김선희, \*\*이재희, \*\*김향은  
\* 고신대학교 요양보호사 교육원 운영위원 교수  
\*\* 고신대학교 사회복지학부 교수

### Case Study on Network of Manpower-training related to Long-term care insurance system - Focus on Education management about Long-term care-giver of Yong Do Gu in Busan city -

Hee Eun Nam, Chang Ho Lim, Hwang Gun Ryu, Sung Kwon Bae, Sang Hee Kim, Sun Hee Kim, Jae Hee Lee, Hwang Eun Kim

#### <Abstract>

Government came to enforce long-term care insurance system in preparation for the rapid aging society. Whether this system is successful or not depends on the professionalism of long-term care-givers who are professional population in charge of care service. Currently in the early stage of enforcement, such problems as a race cutting fee resulted from numerical increase of educational facilities, insolvent operation, degradation of education level resulted from unprofessional instructor, are pointed out.

As a mean of manpower-training on long-term care insurance system, this study is to research public-private-university network model of the Academy of Continuing Education attached to Ko Sin University which is the case of Yong Do Gu Busan city.

Networking between the vision and development strategy of Yong Do Gu on continuing education city, education system on community manpower-training supported by Ko Sin University, and service field of welfare for the elderly can not only contribute to the professionalism of long-term care-givers but also play an ideal role in manpower-utilization and arrangement of community.

Through this networking, high quality of education level and circumstance, using the existing infra, manpower-training and utilization for continuing education of Yong Do Gu can be accomplished.

Additionally, the connection with facilities related with welfare for the elderly can contribute to professionalism and accountability of manpower-networking.

**Key Word : Long-Term Care, Network**

## I. 서론

우리나라는 이미 고령화 사회에 접어들었으며, UN보고서에 따르면 2050년이 되면 초고령화 사회에 진입한다고 보고하고 있다. 저출산 · 노령화에 따른 인구 구조의 변화는 사회적인 많은 변화를 야기하고 있으며, 우리나라도 인구고령화에 따른 의료비 수요의 증가 및 재정 부담에 대한 대비로 2008년 7월부터 노인장기요양보험제도를 실시하는 데에 이르렀다. 이러한 노인장기요양보험제도는 2000년 무렵부터 정부와 학계에서 관심을 갖고 미래사회를 위한 대비에 관한 연구가 활발하게 진행되면서 수발보험과 장기교양보험제도에 관하여 관심을 갖는 연구들이 나오기 시작했으며(석재은, 1999; 최병호, 2001; 최재성, 2005; 권순만, 2006), 독일, 일본, 네덜란드와 같은 국가들과의 비교 연구가 진행되었다(최성재, 2000; 임정기, 2005; 김진수, 2006; 이인호, 2006). 학계의 주장과 더불어 정부에서도 2000년 이후 노인장기요양보험제도와 관련한 종합대책 방안을 강구하였으며(보건사회연구원, 2000), 공적노인요양보장제도에 관한 실시 모형을 개발하였다(보건복지부, 2005; 서동민외, 2005). 2005년 10월과 11월에 노인수발보장법(안)을 입법 예고하였고 그 후 2007년 4월 "노인장기요양보험법"이란 명칭으로 국회를 통과하여 법률 제8403호로 공포되었다.

지금까지 우리나라에서는 노인 장기요양 보호의 비용과 서비스 모두 가족의 책임에 맡겨져 왔기 때문에 당사자나 그 가족에게 경제적 부담에 서비스

부담까지 안겨주어 가족 갈등과 노인문제에 원인이 되기도 하였다. 장기요양보험제도가 시행됨으로써 가족의 부양부담이 줄어들게 되고 노인도 전문적인 서비스를 받게 되어 삶의 질 향상에 도움이 될 것이라는 긍정적인 측면도 있다. 하지만 노인장기요양보험제도의 시행 초기인 현재 이러한 제도로 인하여 사회복지 서비스와 전달체계에 급격한 변화와 그에 따른 여러 가지 문제점들이 나타나고 있는 실정이다.

우리나라는 장기간에 걸쳐 장기요양을 위한 공적부조제도를 운영해본 경험이 있는 OECD 국가와 달리 공적제도가 취약한 상태에서 공공부문이 장기요양을 체계적으로 보장할 수 있는 인적, 물적 및 제도적 여건과 운영경험을 제대로 갖추지 못했기 때문에 제도의 조기정착에 우려를 자아내고 있다(장동민, 2007).

특히 장기요양보험 제도의 성패는 실제 서비스를 담당하는 요양보호사라는 전문인력에 달려 있다고 해도 과언이 아니며, 전문성을 갖춘 요양보호사를 배출해야 하는 교육기관의 책무가 필요한 상황이다. 2008년 7월부터 시행되는 장기요양보험의 인력양성을 위하여 2008년 2월부터 신고된 교육기관에서 인력을 양성하기 시작하였다. 요양보호사 교육기관의 양적인 증가로 인하여 낮은 수강비 경쟁, 부실 운영, 비전문 강사의 강의로 인한 교육수준의 질적 하락 등의 비전문성에 대한 문제점들이 지적되고 있다.

2008년 5월말 기준 약 990여개의 요양보호사 교육기관이 설립되면서 과다경쟁과 출석부 본인 성명날인 등의 위반, 무자격자 강의, 교육생 출석 등에 대해 허위서류 제출 등 불법행위가 발생(한국일보

2008. 6. 28일자)하기도 하고 자격증 발급을 허위로 발급하는 등 사건이 발생하는 등의 부작용도 생기고 있다.

제도 운용을 실질적으로 담당하게 될 요양보호사 교육 관련자와 요양기관 운영자들은 장기요양과 관련된 사업을 공익적 차원으로 인식해야하며, 제대로 된 교육과 관리가 필요하다. 이에 대한 대안으로 여러 가지 방안을 모색해 볼 수 있으나 본 고에서는 민, 관, 학의 네트워크 연계로 인하여 교육을 실시한 사례를 살펴보고 있다.

부산시에 요양보호사 교육기관으로 74개 교육기관이 등록되어 있으며, 영도구에 유일하게 고신대학교 평생교육원에서 요양보호사 교육원을 만들어 운영 중이다. 본 교육을 위하여 기관이 독립적으로 수행하지 않고, 구청과의 협정체결을 통하여 공신력을 가지게 되고, 학교의 인프라와 자원을 이용하여 구는 지역주민의 평생학습의 일환으로 지역 일자리 창출과 인력양성에 도움을 받으며 실천현장의 기관과의 연계로 서로가 보완적인 역할을 수행하는 네트워크 사례라 할 수 있다.

이에 본 연구는 장기요양보험 제도에 따른 인력양성의 네트워크의 모범사례로 부산시의 영도구와 고신대학교, 지역사회의 노인복지 관련기관간의 네트워크 사례를 살펴보고 효과적인 인력양성의 방안을 모색해보고한다.

## II. 노인장기요양보험제도와 요양보호사

본 장에서는 우리나라에서 노인장기요양보험제도가 성립된 배경과정을 간단히 살펴보고, 이 제도에서 규정하고 있는 요양보호사의 전문적 인력에 관한 부분을 검토해 보고자 한다.

### 1. 노인장기요양보험제도의 도입 배경 및 의의

노인장기요양제도의 필요성은 저출산과 급속한 노인인구의 증가에 의한 인구구조의 변화와, 핵가족화, 여성의 사회참여증가, 가족의 부양부담 가중이라는 사회적 여건으로 이야기 할 수 있을 것이다(김진수, 2006).

첫째, 고령화 사회에서의 요양보호는 노인 누구에게나 일어날 수 있는 '보편적 위험'이라는 점이다. 즉, 요양보호 문제는 결코 특별한 것도, 한정된 사람의 문제도 아닌 국민 누구에게도 일어날 수 있는 보편적인 위험이다. 평균수명이 연장되어 고령화가 진전됨에 따라 치매, 중풍 등 요양보호 필요 노인이 급격히 증가하고 있다는 것이다.

둘째, 산업화의 진전과 노인의 소득수준 향상 및 자녀 가치관의 변화로 인해 노인 단독세대가 확대되고 있어 노인의 사회적 보호문제가 대두되고 있는 실정이며, 이는 더 이상 노년기에 자녀와의 동거가 당연한 것으로 받아들여질 수 없음을 의미하는 것이고, 노인 단독가구에 대한 사회적 관심과 서비스의 개발이 필요함을 의미하는 것이다(보건복지부, 2005).

셋째, 과중한 노인요양비용문제이다. 급격히 증가하는 노인수발비용을 감당해 내기 위해서는 '사회적 연대'에 의한 적절한 분담이 불가피하다. 현재의 노인요양 및 전문요양시설은 무료대상 노인을 위주로 운영하고 있어 중산·서민층 노인이 이용할 수 있는 시설이 절대적으로 부족하고 비용부담이 과중한 실정이다.

이러한 이유로 우리나라에서도 2000년 이후 수발보험 및 장기요양보험제도에 대하여 많은 논의와 정부의 대비가 있어왔으며 2005년 시범사업 서비스를 실시하였고 노인의 삶의 질의 향상, 가족의 부양 부담의 경감, 여성 등 비공식적 요양인의 사회·경제활동 활성화, 사회서비스 일자리 확대 및 지역경제 활성화, 노인의료 및 요양의 전달체계 효율화를 목적으로 2007년 4월 노인장기요양보험법이 제정되게 되었

다.

본 제도 도입의 의의는 다음과 같다.

첫째, 그동안 가족의 영역에 맡겨져 왔던 치매, 중풍 등 노인에 대한 장기간에 걸친 간병, 장기요양 문제를 사회연대 원리에 따라 국가와 사회가 분담하게 되었고, 둘째, 노인장기요양보험제도는 노인뿐만 아니라 장기요양을 직접 담당하던 중장년층과 자녀 등 모든 세대에게 혜택을 주는 제도이며, 셋째, 노인들은 더 이상 자식들에게 부담을 주지 않고 계획적이고 전문적 장기요양서비스를 받을 수 있어 보다 품위 있게 노후를 보낼 수 있다. 넷째, 장기요양을 직접 담당하던 중장년층은 정신적, 육체적, 경제적 부담에서 벗어나 경제, 사회활동에 전념할 수 있으며, 다섯째, 자녀들도 장기요양부담이 해소된 가정에서 더 나은 교육과 보살핌을 받을 수 있을 것이다(보건복지부, 2008). 이는 비전문적 가족요양에서 계획적인 전문적 요양, 간호서비스로 노인의 삶의 질 향상에 기여하며, 가족의 부양부담 경감의 효과와 여성 등 비공식적 요양인의 사회, 경제활동 활성화로 사회진체적인 경제적 편익과 사회서비스 일자리 확대와 지역경제 활성화 효과를 기대할 수 있고, 노인 의료 및 요양 전달체계의 효율화에 기여할 수 있다.

## 2. 장기요양보험 제도

우리나라의 사회보장 사회복지제도들 중 많은 논란 속에서 2007년 4월 노인장기요양보험제도로 공포되었고, 이에 따른 후속조치로 동법 시행령과 시행규칙이 제정됨으로써 2008년 7월 1일부터 전면적인 시행에 들어가게 되었다.

급속한 인구고령화의 진행과 이에 따른 만성질환 노인의 증가로 인한 건강보험의 재정적자문제를 풀어나가는 방안의 하나로 일본개호보험제도와 유사한 노인요양보장제도가 제시되면서 이 제도 도입을 위한 준비가 시작되었는데(박수천, 2005) 동 제도의 성립과정은 다음과 같이 요약할 수 있다.

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 공적노인요양보호체계가 자리를 차지하게 되었다. 또 2004년 3월에는 공적노인요양보장제도 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, 사회복지계도 한나라당 고경화 의원의 도움을 받아 청원입법형식으로 노인수발보험법(안)을 제출하였다. 정부 법안을 포함하여 제출된 7개 법안들은 명칭을 비롯한 대상자의 범위, 관리운영 주체, 재정, 전문인력 등을 비롯한 쟁점들에서 합의점을 찾지 못하여 국회에 계류되어 있었지만, 사안의 중요성에 대한 국민적인식의 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 제8403호로 공포되었다. 그리고 2007년 6월 8일부터 6월 28일에 걸쳐 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 정부안

이 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 보험료 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.

### 3. 요양보호사

요양보호사 제도화 추진배경에는 정신적·신체적인 원인으로 독립적인 일상생활을 수행하기 어려운 노인들의 신체·가사 및 일상생활지원 서비스를 담당하는 요양 전문인력 양성을 통해 질 높은 요양서비스 제공하며, 종전 노인복지법상 가정봉사원 및 생활지도원보다 기능·지식 수준을 강화하여 노인장기요양보험제도의 성공적 도입과 복지수준 제고를 위함이다. 요양보호사 업무로는 1급과 2급의 차이가 있지만, 장기요양급여수급자 등 요양서비스가 필요한 노인에게 신체활동 지원서비스 제공하며, 장기요양급여수급자 등 요양서비스가 필요한 노인에게 신체활동을 제외한 일상생활 지원서비스 제공하는 것으로 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주,단기보호, 기타 재가 급여로 구성되어 있다(보건복지부, 2008).

노인장기요양보험제도의 성공과 실패는 현장의 서비스를 직접적으로 실시하는 요양보호사에 달려 있으므로 요양보호사 양성체계를 확립하고 그들의 전문성을 확보하기 위한 노력을 해야 한다(조추용, 2007)는 주장과 입장을 같이 한다.

기능적인 측면이 강하여 고도의 책임있는 전문직이라고 하기는 부적합한 면이 있으며, 학력, 연령, 경력 제한 없이 누구나 신규1급의 경우 240시간의 교육을 받으면 보건복지부 1급 자격이 주어지는 점도

전문성에 문제로 지적될 수 있다. 사회복지사 2-4년, 물리치료사 3-4년, 간호사 3-4년의 교육과정을 이수하고 국가시험이나 무시험검정을 통하여 전문자격을 부여하고 있는 상황에서 요양보호사 1급이 복잡한 욕구와 다양한 노출된 또는 잠재적인 문제를 지닌 케어 대상노인과 가족들에게 서비스를 충분히 제공하는 데에는 부족하다고 할 수 있다.

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.

요양보호사 인력양성의 문제로 지적되는 교육기관의 양적 확대에 인한 경쟁, 낮은 수강비 경쟁으로 교육수준의 질적인 저하와 부실 교육 운영, 신중 직업군에 대한 사기사례 등 사회여러 분야에서 문제화되고 있는바, 그 대안으로 인력양성의 네트워크는 관리적 차원과 책임과 공신력 있는 교육의 장을 지속적으로 가능하게 하는 한 방안이 될 것이다. 이에 인력의 네트워크에 관하여 살펴보고 사례를 살펴보고자 한다.

### III. 인력양성을 위한 네트워크

사회의 모든 영역에서 이제 한 개체나 조직은 타 개체나 조직과의 연계와 협력 없이는 자신의 역할을 잘 수행 할 수 없는 시대가 되었다. 현대사회는 과거 어느 때보다 '네트워크'의 중요성이 강조되고 있으며, 수준 높은 인력을 양성하고 현장에 배치시키고 지역사회의 자원으로 배치함에 있어 네트워크는 중요한 요소라 할 수 있다.

지역사회는 이제 평생교육과 평생학습을 통하여 전반적 지역복지 수준을 높이고자 하고 있으며, 이에 따른 다양한 방안들이 마련되고 있는 실정이다. 평생

학습에 있어서의 네트워크는 개개인의 열린 평생학습을 위하여, 조직체의 교육 효과성과 효율성 증진을 위하여, 그리고 한 지역사회 내 시민 교육력 제고와 시민의 학습증진을 통한 지역사회의 변화, 발전과 경쟁력 향상 및 주민들의 복된 삶을 위하여 중요한 요소로 강조되고 있다(양홍권, 2007).

이처럼 네트워크는 사회 전부면이 효율적으로 작동할 수 있는 중요한 요소로 작동하고 있으며, 본고에서는 요양보호사의 인력양성에 있어 질적인 전문성을 제고하고, 인적자원의 효율적인 배치와 운영의 관리에 있어 책임감등을 제고하기 위하여 네트워크에 대하여 살펴보고자 한다.

## 1. 네트워크의 개념

네트워크는 본래 공학에서 사용된 개념이지만 현재는 다양한 학문분야에서 사용되고 있는 개념으로 용어가 사용되는 분야에 따라 다양한 의미로 사용되고 있다. 이 절에서는 네트워크라는 개념에 대한 다양한 정의를 살펴보고, 인력양성에 있어서 네트워크는 어떤 의미와 중요성을 갖는가에 대하여 논의한다.

일반적으로 네트워크란 물질적인 것이든 비물질적인 것이든 망모양의 구조를 이루고 있는 구조 내지는 양태 또는 그 속성을 나타내는 용어이다(박용관, 1999). 해리스(Harris, 1993)는 네트워크를 조직 내 또는 조직 간에 작동하는 형식적, 비형식적 상호작용 체계로 본다. 이처럼 네트워크는 하나의 구조 내지 시스템 안에서의 하위 구성요소간의 연계, 협력, 제휴 등과 같은 관계적 양상이나 구성요소 간의 상호작용적 관계를 의미하는 것이다. 네트워크는 실행력을 높이기 위하여 체계를 확립하고, 다수의 노드(node) 사이를 내·외적으로 연계하는 것을 의미하기도 한다(OECD, 2003). 또한, 네트워크는 사람들 사이에 이루어지는 다양한 종류의 연계를 의미하는 용어로도 사용된다(Lipnack & Stamps, 1982).

이처럼 네트워크는 네트워크가 사용되는 장(場)이

나 맥락에 따라 다양한 의미로 사용되고 있는 다개념적 용어이다. 네트워크가 기술공학적 의미로 사용되면 하나의 전체 시스템의 구조적 형태와 그 작동 방식을 의미하고, 사회학의 시스템적 의미로 사용되면, "한 시스템 안에서의 구성요소 간의 연계·협력 제휴 양상을 의미(양병찬, 2000)"하거나 사람들 간의 의사소통과 가치, 정보의 공유와 상호작용을 의미하고, 교육과 학습 영역에서 사용되면 교육과 학습에 있어서 상호작용과 정보와 자원의 공유와 전달 방식을 의미한다.

즉, 네트워크는 사물의 망상구조적 양태를 의미하기도 하고, 이 같은 양태가 상호 작동하는 방식을 의미하기도 하며, 나아가 인간간의 관계양상을 의미하기도 한다. 이렇게 볼 때 네트워크라는 개념을 분석하면, 네트워크는 네트워크가 이루어지는 장이되는 전체 시스템과, 이 같은 시스템에는 상호 작용하는 다수의 구성요소와 개체, 이 같은 구성요소 혹은 개체 간의 상호작용과 상호작용 속에서 교류되는 어떤 것과 상호작용의 방식과 원리를 가정하고 있는 개념이다. 이희수(2000)는 네트워크 개념의 기본 구성요소는 '체제'와 '교환'으로 보고 있다. 여기서 '체제'란 상호 유기적으로 연결되어 있는 전체로서의 세트를 의미하며, 교환은 두 가지 이상의 개체간의 협력과 자원의 교류와 공유를 의미한다. 이상과 같은 네트워크 개념의 구성요소를 교육과 학습영역에 투영하면, 교육현상과 학습현상을 분석적으로 이해하고 나아가 네트워크이론의 이점을 최대한 활용하여 교육과 학습을 효과적으로 촉진하는데 도움 받을 수 있다(양홍권, 2007).

인적네트워크는 지역사회 내 교육과 관련된 인적 자원의 교류와 관련된 네트워크이다. 지역사회 내에서 인력양성의 네트워크는 우수한 인력으로 길러낼 수 있는 전문적인 인프라와 전문적 인력을 지역복지 현장에 투입할 수 있는 현장과의 연계, 마지막으로 전문성과 책무성의 공신력에 해당되는 관과의 상호 지원이 중요한 부분이 된다.

교육력 측면에서 교육제공 주체의 이익을 증진 할 수 있으며, 교육을 위해 일하는 인적자원도 보다 많은 활동 기회와 공식적인 현장연계가 가능하다는 것이 하나의 브랜드 가치가 될 수 있다.

## 2. 네트워크의 활성화

전문적 인력양성의 네트워크의 활성화를 위해서는 지역 내 관계자들 간의 교류기회가 증진되어야 한다. 인적자원의 교류기회는 관련 위원회의 구성과 운영, 협의회, 연수, 세미나 등을 통한 정기적 혹은 비정기적 교류 증진 등이 활성화되어야 할 것이다(양홍권, 2007).

첫째, 지역사회 네트워크 활성화에 있어서 중요한 전제 조건의 하나는 네트워크 참여자들이 네트워크를 통하여 달성하고자 하는 목표를 공유하고 이에 대한 합의가 중요하다. 네트워크 참여자들이 네트워크 목적에 합의 할 때 네트워크는 자연스럽게 전개 될 수 있다. 네트워크가 비록 개별 기관에 이익을 가져다준다고 하더라도 네트워크 조성 목적에 대한 동의가 없으면 네트워크에 반드시 참여한다고 보장 할 수 없다.

둘째, 지역사회 네트워크 활성화를 위해서는 네트워크 참여자 간에 교환되는 자원의 등가성이 요청된다. 이는 네트워크 목적 달성을 위하여 투자되는 자원이 동등하여야 함을 의미한다. 네트워크에 있어서 어떤 특정 기관이 편중되게 자원을 투자하여야 한다면 투자비용이 많은 기관은 네트워크 참여를 꺼리게 될 것이다.

셋째, 지역사회 네트워크 활성화를 위해서는 네트워크를 통한 이익이 공평하게 배분된다는 전제가 필요하다. 네트워크에 참여하더라도 이익이 공평하게 분배되지 않고 특정 기관에 이익이 편중된다면 손해가 적은 기관은 네트워크 참여를 꺼리게 될 것이다. 앞서와 같이 네트워크에 투자한 자원이 많은 기관에는 네트워크를 통해 산출되는 이익도 많이 배분되

어야 한다.

넷째, 지역사회의 인력양성 네트워크 활성화를 위해서는 네트워크 참여자간의 헌신이 요구된다. 지역사회 네트워크 관계에 있어서 공평한 자원 투자와 공정한 이익 배분이 불가능할 경우도 있다.

다섯째, 지역사회 내 인력양성의 네트워크 형성에 있어서 가장 중요한 조건은 네트워크 참여기관간의 신뢰형성이다. 네트워크를 형성하여 자신의 장점과 자원을 제공하고 번거로움과 희생을 감내하기 위해서는 네트워크 참여주체 간의 신뢰관계 형성이 요구된다. 신뢰관계는 네트워크 형성에 있어서 가장 기본적인 전제조건이다.

여섯째, 지역사회 네트워크 활성화의 조건은 지역사회 내 협력문화를 형성하여야 한다. 이는 지역사회 내 기관 간의 네트워크를 통한 자원의 교류와 협력이 특별한 경우가 아니고 자연스러운 현상으로 자리 매김하여야 한다는 것이다. 상호 자원제공과 협력과 헌신, 공동사업 추진이 지역사회 내에서 일상화되는 협력적 공동체 문화조성이 이루어 질 때 지역사회 내 인력양성 네트워크는 활성화 될 것이다.

## IV. 요양보호사 교육운영 인력 네트워크 사례

노인장기요양보험제도가 본격적인 시행에 들어감에 따라 요양보호사에 대한 수요의 증가에 따라 교육기관의 양적확대가 되고, 부실 교육기관, 신중 직업에 대한 사기, 자격증을 매매하는 등 여러 부작용이 나타나고 있는 실정이며, 그 결과 자격증에 대한 요양보호사에 대한 전문성에 문제점이 지적되고 있다.

요양보호사는 사회서비스분야 신규 일자리 창출과도 연동되며 특히, 단시간 근로직종을 희망하는 여성들의 진출에 도움이 되는 긍정적인 측면과 학력, 연

령, 경력 제한없이 일정기간 교육을 받으면 무시험으로 자격증 발급, 교육기관의 양적인 확대로 운영되고 있는 기관에 대한 체계적인 지도와 관리감독을 통해 교육의 내용과 질적 측면에서 내실화가 요구된다. 교육을 80% 이상 수료하면 시험을 포함한 소정의 선발 절차 없이 국가자격증을 부여하는 현행 제도는 전문성을 담보하기 어려울 뿐만 아니라, 인력의 공급과잉을 초래하여 취업에 도움이 되지 않는 국가자격증으로 전략할 우려가 큰 만큼 지속적인 관심과 제도보완이 요구되는 실정이다. 장기요양보험 정책을 수행하고 운영하는 복지주체들을 다양하게 수렴하여 합리적인 질관리 경영과 사회복지 서비스의 효율성을 높일 수 있도록 인프라를 구축하는 일이 중요하다고 생각한다.

요양보호사 교육기관의 수준향상과 책임감 있는 교육, 브랜드 가치 창출을 위하여 네트워크의 활용을 고려해 볼 수 있다.

네트워크의 필요성은 네트워크로 얻을 수 있는 다양한 이점과 서로가 상호보완적인 도움이 되기 때문이다. 네트워크의 이점은 우선 지역사회에 산재하고 있는 자원을 효율적으로 활용하여 적은 비용으로 많은 투자 효과를 얻을 수 있는 경제적 측면에서 찾을 수 있으며, 네트워크는 네트워크에 참여하는 주체의 장점을 활용함으로써 시너지 효과를 창출 할 수 있다. 또한, 네트워크의 내용과 더불어 네트워크가 이루어지는 과정은 참여자들의 신뢰에 기반한 협력이 이끌어냄으로써 지역공동체를 형성하고 사회적 자본을 축적하여 결과적으로 지역의 경쟁력을 강화 할 수 있다.

그러나 네트워크의 이 같은 이점에도 불구하고 네트워크가 용이한 것만은 아니다. 두 사람의 교류도 쉽게 이루어지 수 없는데 기관이나 단체가 상호 네트워크 한다는 것은 쉽지 않다는 것을 각오하여야 한다. 그렇다고 네트워크가 어렵기만 한 것은 아니다. 네트워크에 참여하는 주체가 네트워크의 목적과 필요성에 합의하고 네트워크 참여로 인하여 이익을

얻을 수 있다는 확신이 서게 되면 네트워크는 자연스럽게 형성되게 된다.

장기요양보험의 시행으로 2008년 초 요양보호사 교육기관을 신고제로 하여 인력을 양성하였고, 전국적으로 단시간에 급속한 확산의 현상이 초래되었으며, 이러한 시장경제체제의 양적 확대는 부실교육기관을 만들어내게 되었다. 부산시에 요양보호사 교육기관으로 74개 교육기관이 등록되어 있으며, 영도구에 유일하게 고신대학교 평생교육원에서 요양보호사 교육원을 만들어 운영 중이다. 고신대학교 요양보호사 교육원의 경우 지역의 유일로 기본 인력의 확보라는 강점을 바탕으로 전문적이고 책임감 있는 교육 과정을 운영하기 위하여 구청과 학교와 지역복지기관의 효율적인 연계하여 이 과정을 운영하고 있다.

네트워크의 과정을 살펴보면 고신대학교가 평생교육원 부설기관으로 요양보호사 교육원을 개설하였고, 효율적인 추진을 위하여 구청과 지역의 노인복지 관련 기관과의 협정체결식을 통하여 연계가 되었다.

2007년 12월 고신대학교 평생교육원에서 학교내 관련학과(사회복지, 간호, 의료경영)전문 교수 회의를 통하여 요양보호사 교육기관 추진하기로 결정하고 계획을 하였으며, 2008년 3월 부산시청 신고하고 실사를 받은 후 교육기관으로 신고필증을 받고, 2008년 3월 14일부터 요양보호사 전문 인력양성을 위한 교육 시작되었다. 학교의 강점은 관련 학과가 있기 때문에 학교 중심의 전문적인 강사 초빙이 용이하며, 요양보호사 규정에 적합한 강의실을 개조하고 배치하는데도 특별한 어려움이 없는 기존의 인프라가 구축되어 있다.

2008년 3월 말 영도구청 평생학습과와 협정체결식에 관한 논의를 하고, 상호 검토하여 서로간의 목적과 상호보완적 도움이 될 수 있음을 인식하고 협정체결을 결정하였다. 이에 구청과 학교, 학교와 지역사회 요양보호사의 인력의 실천현장인 복지기관도 실습연계를 하면서, 차후 훌륭한 인력의 배치에 도움이 될 수 있는 목적에 부합하여 기관과의 연계도 함



께 하기로 결정하였다.

4월 18일 영도구청과 고신대학교 요양보호사 교육원의 협정체결식이 이루어 졌으며, 사회복지 기관 실습지 체결식 동시 진행되어 민, 관, 학의 네트워크이 자연스럽게 이루어지고 행사도 성공적으로 마치게 되었다. 이날 참여한 구청장, 총장, 기관장의 네트워크 세 주체외에 지역사회 구의원, 동장, 지역관련 단체, 종교기관장, 지역주민, 요양보호사 교육생들이 함께 하여 고신대학교에서 이루어진 협정체결식은 영도구 지역사회의 전체 연대감과 공동체감을 만들 수 있는 계기가 되었다.

그 성과로 첫째, 영도구청은 평생학습 도시 구현이라는 비전에 부합하는 일로 우수한 전문 인력을 양성하여 지역내 배치하여 서비스 대상자인 노인과 서비스주체인 인력양성의 전반적 지역 활성화의 기여에 도움이 된다.

둘째, 고신대학교는 학교의 인적, 물적 자원과 인프라를 동원하여 장기요양보험이라는 제도에 맞추어 요양보호사 인력을 전문적 체계적으로 양성함에 있어 관과의 협약을 통하여 공신력을 획득하게 되고, 추후 인력에 대하여 책임감 있는 교육과 연계에 중간역할을 수행하는데 도움이 되며, 장기적으로 지역 사회에 봉사하는 대학교로 학교의 발전에 기여될 수 있다.

셋째, 지역 노인관련 복지기관의 연계로 교육후의 실습 활용과 실습이후의 취업연계까지 자연스럽게 이루어지며, 양성된 요양보호사를 직접적으로 관리하고 배치하여 서비스를 제공하는 1차적인 현장으로 우수한 인력을 안정적으로 제공받게 되어 이상적인 민, 관, 학의 연계로 지역공동체가 될 수 있다.

요양보호사 교육은 단기간에 이루어지는 것이 아니며, 지속적으로 전문적인 교육이 이루어져야 함을 고려할 때, 영도구의 인력양성 네트워크 사례는 차후 지속적으로 사업을 함께 추진해나가야 한다. 장기요양 인력 양성체계 및 서비스 질 관리를 위한 모니터링 시스템 구축과 장기요양인력을 통합적으로 재교

육하고 관리하는 연수센터의 필요성도 함께 공감하며 방안을 강구하고 있다.

협약식 이후 신뢰할 수 있는 요양보호사 교육기관으로 고신대학교 평생교육원 요양보호사 교육기관이 되고, 관과의 협약을 통한 지역 내 홍보에 있어 구청, 동사무소 단위로 확대되어 인력양성의 책무성과 공신력을 획득한 교육을 실시하고 있다. 이 사례는 전국 어느 곳에서도 찾아보기 어려운 사례이며, 교육생들을 중심으로 하여 영도구 요양보호사 교육생들은 하나의 브랜드 가치를 가지게 되는 효과가 있다. 또한 국가 자격증이라는 것은 관에서 지속적으로 관리되어야 하는 책임이 필요하게 되는데, 현장에서 업무상의 문제나 분쟁, 요양보호사의 열악한 처우문제도 공신력을 가짐으로 어느 정도는 극복될 수 있다고 판단된다. 이 사례는 학교가 중심이 되어 연계 중심역할 담당하였고, 서로가 필요한 부합되는 일치점이 있었기에 가능하였다. 배출된 요양보호사의 구인, 구직에도 도움이 되고, 동일한 업무를 시행하면서 겪게 되는 어려움을 지지집단을 구성하여 정보를 주고 받게 되고, 소진예방에 도움이 되게 할 수 있을 것이다.

차후 이 요양보호사 인력의 전문성과 책무성, 효율적인 시스템을 위한 케어매니지먼트 도입과 관리 시스템 마련과 인터넷상에서 구인, 구직 등 통합적 교육정보 등을 제공하는 사이트의 운영방안도 모색 중이다.

요양보호사 인력양성의 모든 교육기관이 관학 협력이 되기는 어려운 상황일 것이다. 영도구의 경우 고신대학교가 유일한 교육기관으로 모범적으로 운영되고 있다는 장점이 있지만, 민관의 협력은 교육기관의 질적 향상과 교육생들의 양성에 대한 책임과 공신력을 가질 수 있다는 다양한 장점을 고려할 때 교육으로서 끝나는 것이 아니라 차후 평생학습의 비전과 부합한 다른 인력양성의 경우에도 적용가능한 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

신고제로 교육기관을 운영하는 제도에 부가적으로

전문성의 확보와 관리체계를 강화할 수 있는 운영의 방안으로 활용가능 할 것이라 사료된다. 차후의 파견 센터와 운영, 인적자원 네트워크의 활용으로 구내 서비스를 받는 노인과 제공자 모두 인적 네트워크 범위내에서 효율적으로 활용될 수 있을 것이다. 이러한 관리는 요양보호사의 전문성과 책무성을 높이는데 일조를 할 것이다.

사회복지 현장에서는 그 동안 시설 및 재가노인들의 케어가 사회복지의 한 분야로서 열심히 수행되어져 왔다. 열악한 케어환경 속에서 사업지침에 의해서 가정봉사원과 생활지도원이 직업적으로 그 역할을 수행해왔다. 이제 노인장기요양보험법에 의해 요양보호사가 전문직종의 하나가 되었는데, 이 제도의 성공적 안착을 위하여 요양보호사의 전문성 차원에서 다음과 같이 제언을 하고자 한다.

첫째, 요양보호사의 역할과 영역에서 요양보호사가 전문적으로 확고하게 인정받기 위해서는 폭넓은 지식과 경험을 체득하고, 관련분야와 다양한 연계로 질 높은 서비스를 제공하며, 노인들에게 최고·최적의 서비스를 제공할 수 있는 영역과 역할이 부여되어야 할 것이다. 이러한 업무를 볼 때 교육의 시간 뿐 아니라 질적으로 높은 교육의 수준과 관리가 절대적으로 필요하며, 요양보호사가 전문적인 서비스를 할 수 있는 자부심을 부여하기 위하여서는 전문 교육의 인프라가 필요하게 된다.

둘째, 요양보호사 양성 교육과정이 전국의 다양한 곳에서 이루어지는데, 노인을 위한 질 높은 서비스의 제공은 요양보호사가 어떻게 전문적인 교육과 훈련을 받았는지에 달려있다. 이를 실현하기 위해서는 요양보호사의 역할과 기능이 종래의 사회복지 차원에서 넘어서서 간호, 영양, 물리치료 영역까지 포괄하여 서비스를 전개할 수 있는 능력이 확보되어야 할 것이다. 정확한 업무 지침이 나와야 할 것이다. 실제 현장에서는 모호한 업무 지침으로 인한 갈등과 가사일도 함께 해야 하는 어려움에 처한 경우도 많이 발생하고 있다. 이러한 업무상의 지침은 요양보호사 개

인적인 힘으로는 해결하기 어렵고 이에 구청이나 동사무소에서 관리가 되는 차원이라면 공적인 힘을 얻게 되어 전문성확보에 도움이 될 수 있을 것이다.

셋째, 요양보호사가 전문적으로 정착하고, 조직이 활성화되기 위해서는 구성원들에게 비전을 제시하고, 요양현장의 의견과 타 학문과 연계하여 교육과정을 개정하고, 적극적인 홍보 등 끊임없이 노력하여야 할 것이다. 직접 대면서비스를 실시하는 직업의 경우 다른 직업에 비하여 소진이 많은 편이다. 특히 교육받을 때의 전문성과 동기보다 현장은 더 열악한 처우를 받아야 하는 경우들이 생기게 되고, 그러한 갈등을 극복하는 지혜로움이 필요하다. 혼자서 혹은 기관에서만 이루어지는 서비스가 아니라 국가를 대표하여 서비스를 해주는 공적인 윤리의식과 동일한 어려움을 가진 요양보호사들끼리의 소모임은 서로의 자존감을 높일 수 있고, 네트워크에 의한 구인, 구직의 해결과 공동체감을 형성하는데 도움이 될 것이다.

이제 첫 걸음마를 하는 제도 시행이 제대로 될 수 있도록 현재 부정적인 문제점만을 지적할 것이 아니라 현재의 시스템에서 최선의 방안을 모색하는 것이 필요하다. 현대사회는 공존과 연계의 네트워크 사회이다. 네트워크 사회는 개성 있는 주체가 더불어 존재하는 사회이다. 요양보호사 인력양성에 여러 가지 문제점들이 지적되는 바, 전문성과 공신력을 더하기 위한 관과의 연계와 현장에 우수한 인력을 배치하기 위한 네트워크의 시스템은 네트워크에 참여하는 주체들이자신의 장점을 최대한 개발하여 타 기관에게 도움을 주고, 필요한 부분은 적극적으로 도움을 받는 가운데 진보될 것이다.

## V. 결 론

급속한 고령화 사회에 대비하여 국가는 노인장기요양보험이라는 제도를 시행하기에 이르렀다. 이 제도의 성패는 서비스를 담당하는 전문인력인 요양보

호사의 전문성에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 제도 시행의 초기인 현재, 요양보호사 교육기관의 양적인 증가로 인하여 낮은 수강비 경쟁, 부실 운영, 비전문 강사의 강의로 인한 교육수준의 질적 하락 등의 비전문성에 대한 문제점들이 지적되고 있다.

장기요양보험의 전문적 인력양성에 관한 방법으로 부산시 영도구의 사례인 고신대학교 평생교육원의 요양보호사 교육원의 민, 관, 학 네트워크의 모델에 관하여 살펴보았다.

영도구청의 평생학습도시의 비전과 발전 전략, 고신대학교의 지역사회 인력 양성에의 교육시스템의 지원, 노인복지 서비스 현장의 기관의 연계는 요양보호사 교육의 질적 향상과 인력의 전문성에 기여하며, 인력의 지역 활용과 배치에도 이상적인 모델링이 될 수 있다.

네트워크를 통하여 질 높은 교육수준과 교육환경, 기존의 인프라의 활용, 구의 인력양성과 활용, 지역 노인복지 관련기관과의 서비스 현장의 연계로 인력 네트워크의 전문성과 책무성에 기여할 수 있다고 사료된다.

제도가 마련된 만큼 이제 성패는 사람에게 달렸다. 모든 국민이 내는 보험료로 운영되는 만큼 서비스 수행인력의 전문성을 강화하여 정부는 책임감을 갖고 국민에 대한 서비스의 만족도를 높여 성공적인 제도로 정착시켜 나가야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강창현. 2005. “지역복지공동체형성에 있어 다자간 협력이론의 적용: 지역복지협의체의 가능성” 『한국정책과학회보』. 9(3)
- 강효진. 2006. “노후준비행동의 부부간 상호의존성 연구 : 미국민간장기요양보험에 대한 수요를 중심으로”. 『한국가족복지학』. 17 : 5-27.
- 김용학. 2004. 『사회연결망 이론』. 박영사
- 박성훈 · 김태일. 2007. “정책수단의 번호에 따른 재가복지 만족도 차이에 관한 연구-노인장기요양보험 제도를 중심으로-”. 『한국정책학회 동계 학술대회 발표문』
- 보건복지부. 2004. 『지역사회복지협의체 민간위원교육』.
- 보건복지부. 2005. “공적노인요양보장제도 실시모형 개발연구”
- 보건복지부. 2005. 『지역사회복지협의체 운영조례(준칙안)』
- 보건사회연구원. 2000. “노인장기 요양보호 종합대책 방안”
- 서동민 · 장병원. 2005. “노인요양보장제도 도입에 따른 재정추계 기본모형 개발 및 관련변수에 대한 연구”. 『사회보장연구』. 21(4).
- 석재은. 1999. “노인 장기요양보호사의 공급주체간 역할분담 유형에 관한 비교연구”. 이화여자대학교 사회복지학과 박사학위 논문.
- 양병찬(2000). “지역사회 평생교육 공동체 구축을 위한 네트워크 전략” 지역사회 평생교육네트워크 구축방안”. 한국교육개발원. 『제1차 지역평생교육정보센터 관계자 워크숍자료집』.
- 양홍권. 2007. “지역사회 평생학습 네트워크 활성화 방안”. 『인력개발연구』 9(1): 27-40.
- 이인재. 2005. “참여정부의 지역복지정책 현황과 발전 방향.” 『사회통합을 위한 시민사회 릴 레이토론회 자료집』. 빈부격차차별시정위원회
- 이인호. 2006. “노인수발보험제도의 국가 간 비교와 시사점”. 『사회복지개발연구』. 12
- 이태수 외. 2005. 『지역주민통합서비스 제공체계 구축 방안』. 저출산 고령사회위원회.
- 이현주 외. 2003. 『지역사회복지협의체관련 사업운영 분석 및 현의제도모형개선방안. 한국보건사회연구원.
- 이희수 외. 2000. “평생교육기관 간 연계체계 유지 및 활성화 방안 연구”. 한국교육개발원Lipnack, J. & Stamps(1982). “Networking. New York: Ron Bernstein Agency Inc”
- 임정기. 2005. “우리나라 노인요양보장제도 평가판정

- 도구에 관한 고찰: 외국사례에 대한” 김진수. 2006. “노인수발보장제도 도입의 쟁점과 과제”
- 장동민. 2007. “장기요양 재원조달과 미국의 공사 파트 너십”. 『보건과 사회과학』 20: 47-71.
- 정상양. 2007. “Guest Editorial: 요양보호사의 전문성”. 『한국노년학연구』.16: 3-7
- 조추용. 2007. “노인장기요양보합제도에서 요양보호사의 전문성 확보에 관한 연구”. 『한국노년학연구』. 16: 9-40
- 지은구. 2006. “지역사회복지전달체계의 개편과 공공과 민간의 역할.” 『사회복지정책세미나자료집』. 부산사회복지협의회.
- 최병호. 2001. “노인장기요양보호의 소요재정 주계와 재원조달방안”. 『보건복지포럼』.
- 최성재 외. 2000. “노인장기요양보호에 관한 한·일 비교연구”, 『사회보장연구』. 22(2).
- 최재성. 2005. “사회통합적 노인요양보호제도의 방향, 노인장기요양보호체제의 사회통합적 접근 가능성과 과제”
- 한국일보. 2008. 6. 28일자.
- 행정자치부. 2007. “주민통합서비스실현을 위한 민-관 협력체계 모형 개발”. 한국보건복지인력개발원
- Lipnack, J. & Stamps(1982). Networking. New York: Ron Bernstein Agency Inc.
- OECD(2003). “Networks of innovation: Towards new models for managing schools and systems”. Paris : OECD.