

고령화에 대응하는 노인 돌봄의 지속가능성과 돌봄 숙련

고령화에 따른 돌봄의 양·질적 수요 증가는 지속가능한 노인돌봄서비스의 중요성을 제기하며 돌봄조직과 인력의 역량, 즉 돌봄숙련의 문제를 제기함. '저평가된 돌봄가치에 기반한 서비스 인식'과 '안전사고와 영리행위 규제에 초점을 맞춘 규제체계'가 획일화되고 경직된 돌봄서비스 제공을 지배적인 사업모델로 자리잡게 함. 한편 돌봄기관과 돌봄인력의 전문성과 숙련향상에 기반하여 유연하고 효과적인 돌봄을 제공할 수 있는 역량 향상 기회는 축소됨. 돌봄기관의 조직역량과 돌봄 인력의 숙련을 향상시키기 위해 이를 지원하고 촉진하는 숙련형성체제의 재편이 필요.

01 분석의 필요성 및 분석 자료

급격한 고령화 추세가 돌봄 공급의 양적·질적 문제를 야기하는 상황에서 돌봄 조직의 역량과 돌봄인력의 숙련 향상 그리고 지속가능한 노인돌봄서비스에 관한 연구가 필요함

- 한국은 2024년 기준 65세 이상 인구가 전체 인구의 20%를 넘어서는 초고령사회에 진입하였고, 2008년 장기요양보험법의 시행에 따른 노인장기요양서비스체계가 도입되었지만, 돌봄수요의 급증에 비해 돌봄서비스 공급의 부족 문제가 심화될 것으로 전망

분석 자료: 한국직업능력연구원, 「돌봄기관, 돌봄종사자, 전문가 심층 면접」

- 분석 대상: 노인 재가장기요양기관(주간보호 중심) 운영책임자 12명, 노인돌봄 노동제공자 13명, 노인돌봄 정책관계자 및 전문가 4명
- 분석방법: 돌봄조직 운영자와 돌봄제공 노동자에 대한 심층면접 결과와 노인돌봄서비스 제도의 교차 분석
- 심층면접 질문: 대상자 기본 정보, 돌봄 역할 및 직무, 숙련요소, 돌봄기관의 조직 및 인력운영 전략, 근로 조건, 자격 및 교육훈련 제도에 관한 영역으로 구성

02 돌봄 숙련의 재구성

‘숙련으로서의 돌봄’은 ‘온정에 기반한 능숙한 실천’으로 규정할 수 있으며, 돌봄 숙련은 ‘역할’에 부여된 숙련과 세부적인 ‘과업’에서 필요한 숙련으로 재구성

- 감정적 헌신 또는 숙련을 요구하지 않는 단순 저숙련 노동으로 인식하는 시각에서 벗어나 돌봄을 ‘온정에 기반한 능숙한 실천’으로 규정하는 숙련 관점에서의 개념 규정은 돌봄서비스의 질과 돌봄 제공자의 역량과의 중요한 상관관계를 드러낼 수 있음
- 돌봄은 돌봄의존인에 대한 연민과 도덕적 책임, 유대에 기반하여 돌봄을 필요로 하는 사람에게 효과적이고 적절한 방식의 신체적 활동을 통해서 총체적 서비스를 제공하는 실천적 활동임. 즉 돌봄은 ‘내적인 마음과 동기’에 기초하여 합리적인 ‘인지적 사고와 판단’을 통해서 ‘능숙한 육체적 표현과 활동’의 실천으로 완성됨

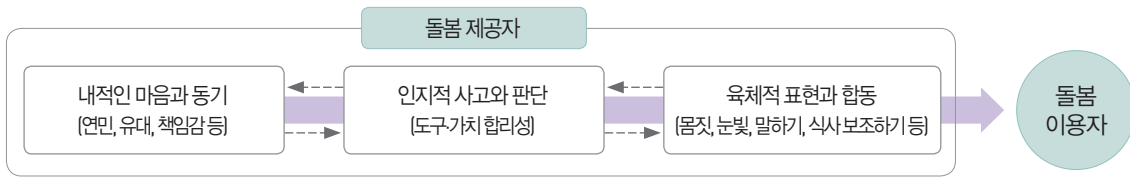


그림 1 | 돌봄의 구성 요소와 돌봄 과정

주: 점선 화살표는 ‘인지적 사고와 판단’이 ‘내적인 마음과 동기’ 그리고 ‘육체적 표현과 활동’에 개입하여 상호작용한다는 것을 의미함

- ‘인지적 사고와 판단’에 의해서 매개되는 돌봄 숙련은 ‘역할’에 부여된 숙련(예, 직업윤리와 법과 규제에 관한 지식)과 세부적인 ‘과업’에서 필요한 숙련으로 구성해 볼 수 있음
- 역할에 부여된 숙련은 세부 과업에 대한 ‘이론적 가이드’역할, 세부적 과업 수행을 통한 숙련은 ‘지식의 고도화’에 기여

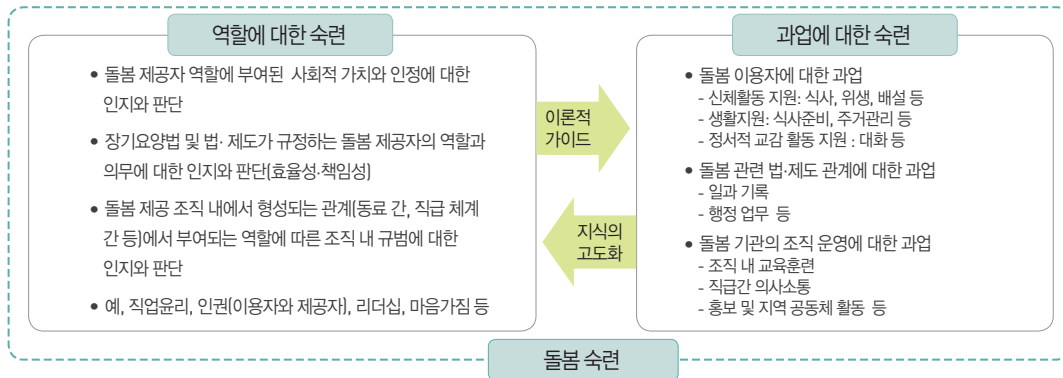


그림 2 | 돌봄 숙련의 구성과 상호관계

표 1 | 돌봄 숙련의 구조와 숙련 요소(예)

돌봄 숙련 기준과 예시		숙련의 유형	
		역할에 부여된 숙련	특정 과업에 대한 숙련
숙련의 체계화 수준	명시적으로 체계화된 숙련(전문가적 지식)	• 노인 건강 및 질병 지식 • 장기요양보험법 및 관련 법 규정 지식 • 법적으로 규정하는 노인학대 및 인권에 대한 지식 • 조직운영과 관련한 법 지식(노무, 회계 등)	• 건강 상태 체크 및 처치 • 응급 상황 대응 규정 • 요양·재활 등의 특정 신체적 지원 활동에 대한 기본 지식(배변, 섭식 등) • 행정 처리 매뉴얼
	암묵적 경험과 일상적 관행을 통해 축적된 숙련	• [돌봄 이용자와의 관계] - 돌봄의 직업윤리와 사회적 규범: 마음가짐, 태도 등 • [돌봄 조직 구성원과의 관계] - 리더십, 팀워크, 의사소통 등 • [제도, 공동체 및 이해관계자와의 관계] - 돌봄 기관 운영의 노하우와 가치: 지속가능성, 지역사회 평판 관리 등	• 개별 돌봄 이용자에게 대한 돌봄 요구 대응 - 건강 상태 및 문제 행동 주의 및 관찰 - 치매 노인과 대화하기 스킬 • 적절한 도구를 활용한 신체 활동 스킬 - 기기 및 디지털 도구 활용(휠체어 등) - 육체적 보조(이동 부축, 목욕 등) • 복합적인 요구와 과업 수행을 위한 능력 - 시간 관리

03 노인장기요양서비스의 구조적·제도적 제약 요인과 지속가능성 사업전략

낮은 구매력, 지리적 제약, 이용자와 노동자의 높은 유동성, 그리고 강한 규제적 특성은 돌봄기관의 고숙련 전략의 구조적 제약조건으로 작용

- 장기요양보험법에 기반한 노인장기요양서비스 시장은 돌봄서비스에 대한 이용자와 보호자의 지불의사가 낮으며, 반면 관계적 서비스 특성상 공급기관의 사업확장에 지리적 제약이 작용
- 고령 이용자의 서비스 이탈 가능성이 높으며, 노인돌봄서비스가 저임금·저숙련 노동시장으로 고착화되어 돌봄 노동자의 높은 유동을 보임
- 돌봄서비스의 기능별 유형에 따른 수가의 표준화, 돌봄공급기관의 시설 규제, 낮은 인건비 기준의 인력운영 규제

지역사회에서 안정적으로 돌봄서비스 이용자를 확보하는 것이 지배적인 사업전략으로 인식

- 이러한 구조적·제도적 제약조건 속에서 돌봄기관은 높은 시장 유동성에 대응하고 지역사회에서 노인 이용자를 지속적으로 확보함으로써 적정 사업규모를 유지하는 것을 현실적으로 실현가능한 사업전략으로 인식
 - ‘고진로(high-road)’전략의 어려움: 차별화되는 양질의 프로그램이나 부가적인 돌봄서비스 제공을 통해서 부가 가치를 창출하는 것은 이용자와 보호자의 낮은 지불의사로 인해서 가능하지 않음
 - ‘저진로(low-road)’전략의 어려움: 돌봄조직의 인프라와 인력 운영에 대한 수가 규정, 지리적 제약, 관계적 서비스에 따른 지역사회 평판 문제 등으로 ‘박리다매’를 통한 사업확장 전략은 가능하지 않음
- 결과적으로 노인장기요양서비스기관은 주요 기능별 표준화된 서비스 제공을 매개로 이용자의 요구를 충족시키고 신뢰관계를 형성함으로써 지역사회 내에서 평판을 유지하여 기관의 지속가능성을 높이는 것이 기본적인 사업전략. 즉 ‘지속가능성 사업전략’을 추구

04 지속가능성 사업전략의 돌봄숙련 조직화: 현실과 대안

돌봄기관의 돌봄 조직화 전략은 돌봄과정과 규제대응에서 ‘리스크 최소화’에 집중하는 관리주의적 방식으로 나타남

- 돌봄조직화는 학대나 사고 등의 리스크 최소화에 집중하는 관리주의적 돌봄 숙련의 활용과 개발(‘네거티브’ 전략) 그리고 개별 돌봄노동자의 자율적 역량에 기반하여 돌봄의존인과의 신뢰관계 형성과 개별화된 서비스를 제공하는 전략(‘포지티브’ 전략)의 두 가지 유형으로 구체화할 수 있음

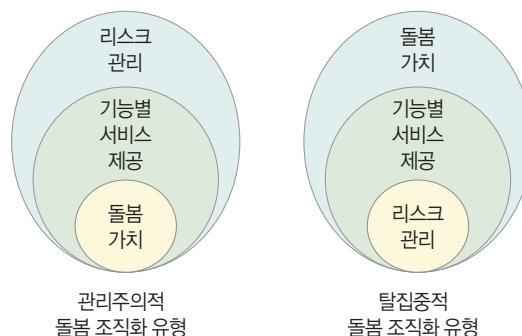


그림 3 | 장기요양기관의 지속가능성 돌봄 조직화 유형

- 돌봄기관의 탈집중적 돌봄 조직화를 지원하는 적절한 숙련형성과 훈련지원체계가 부족한 상황에서 현재 노인 재가장기요양기관은 개별적인 돌봄관계 형성과 그에 기반한 돌봄서비스 제공보다는 사고없는 기능별 표준화된 서비스 제공을 통한 사업 안정성을 추구하는 전략
 - 포지티브 중심의 돌봄숙련 개발과 서비스 제공은 개별 운영자와 돌봄노동자의 역량과 의지에 맡겨둠으로 네거티브 중심의 돌봄숙련 조직화 방식에 통합되지 못하는 분절화된 방식으로 나타남

- ‘고진로’나 ‘저진로’가 가능하지 않은 상황에서 사업의 지속가능성을 추구하는 ‘중진로(middle-road) 전략’의 숙련 조직화는 방어적·수동적 측면의 돌봄숙련을 강조하고 유지하는 방향으로 나타남
- 예시: 사고와 노인학대에 대한 지속적인 경계와 강조, 돌봄노동자의 노인돌봄 및 의료적 지식 습득에 낮은 가치부여 등

돌봄 조직화의 목표	돌봄 노동 자율성	돌봄 숙련의 특징	돌봄 숙련 동원 방식	지속가능성 전략
돌봄의 '질적' 관계형성 및 유지	높음	'포지티브' 돌봄 숙련	채용, 포괄적 전문 교육	(통합)
기능별 돌봄서비스 제공	보통	기본 서비스 직무 관련 숙련	기초 양성교육	중진로 이중 전략
'리스크' 예방 및 최소화	낮음	'네거티브' 돌봄 숙련	채용, 인권·안전 교육	(분절)

| 그림 4 | 장기요양기관의 조직 및 인력 운영 방식과 전략

현재의 분절된 돌봄조직화 방식에서 '네거티브' 돌봄숙련과 '포지티브' 돌봄숙련을 통합하는 돌봄기관의 지속가능성 전략으로의 전환이 필요

- 돌봄기관의 운영자와 돌봄제공 노동자의 숙련을 제고하기 위한 숙련지원체계가 강화되어야 함
- 동시에 향상된 숙련을 효과적으로 조직하여 양질의 돌봄을 제공할 수 있도록 조직운영의 자율성을 제고하는 제도적 환경 개선이 수반되어야 함

05 시사점

- 고령화에 따른 노인 돌봄 수요의 증가, 재정 부담의 증가, 돌봄인력 공급의 부족은 효과적이고 효율적인 돌봄서비스 제공의 필요성을 심화시키며, 돌봄의 조직역량과 돌봄인력의 숙련 향상이 결정적 역할을 함
- 노인돌봄기관의 분절적 운영방식을 극복하고 통합적인 ‘중진로’ 전략으로 전환을 위해서 돌봄기관의 조직 역량과 돌봄 노동자의 숙련을 제고하는 제도환경의 변화가 필요함
- 구체적인 방향으로 더 나은 돌봄 숙련, 더 많은 돌봄 인력, 더 높은 임금의 요소들을 돌봄 조직이 보다 자율적으로 선택하고 운영함으로써 지역 사회에서 서비스의 ‘지속가능성’을 놓고 경쟁하게 하는 제도적 환경 조성이 필요함
- 돌봄서비스를 돌봄과정에서 형성되는 관계에 부여된 역할과 세부 과업의 수행에서 요구되는 감정적·인지적·육체적 실천으로의 인식 전환과 이러한 인식에 기초하여 돌봄조직과 돌봄 노동자들의 숙련을 제고하는 교육·훈련 정책 마련이 필요함