

일본의 개호인력 양성 및 확보 정책 추진 현황

Policies for Training and Retaining Long-Term Care Workers in Japan

유애정(건강보험정책연구원 부연구위원)

초고령사회에 진입한 일본은 급증하는 돌봄 욕구에 대응하기 위해 다양한 정책을 추진하고 있다. 그중에서도 돌봄인력, 특히 개호인력을 확충하는 데 적극적인 노력을 기울이고 있다. 일본이 개호인력을 확보하기 위해 추진하고 있는 정책은 크게 1) 개호 직원 처우 개선, 2) 퇴직 인력 복귀, 3) 신규 진입 촉진, 4) 이직 방지·정착 촉진·생산성 향상에 초점을 맞추고 있다. 일본과 유사한 인구 감소와 고령화를 겪고 있는 우리나라도 향후 급증할 돌봄 욕구에 대응하기 위해 요양인력 확충 방안을 적극 논의할 필요가 있다. 이 글에서는 일본의 개호인력 양성 및 확보 정책이 우리나라가 폭넓은 정책적 대안을 검토하는데 던져줄 시사점을 찾아보고자 한다.

1. 들어가며: 부족한 개호인력

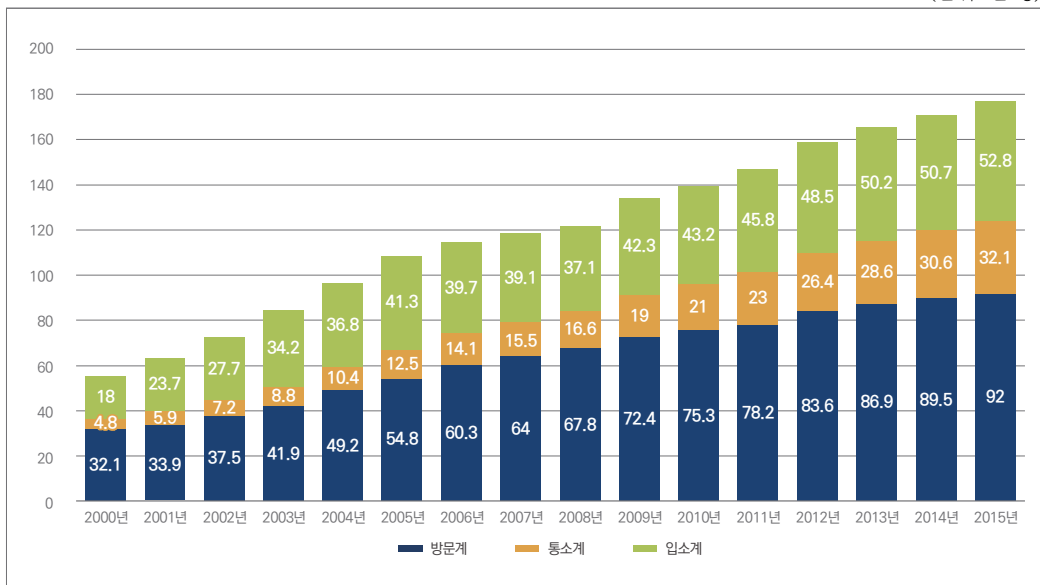
최근 우리나라에서는 ‘초고령사회’라는 키워드가 주목받고 있다. 초고령사회에 진입하면 돌봄 욕구가 급증할 것이어서 정부는 대책 마련에 심혈을 기울이고 있다. 특히 지난해 우리나라 보건복지의 핵심 이슈였던 ‘커뮤니티케어’는 돌봄이 필요한 주민들에게 지역사회가 보건의료·복지·요양·주거서비스를 효과적으로 제공하기 위한 정책 기반을 구축하는 데 목적을 둔 것이라고 볼 수 있다. 이러한 제도적 기반을 다지는 과정에서 향후 어떻게 제도 간 연계를 원활하게 할 것인지, 제도 간 운영체계 안에서 발생하는 사각지대 문제에 어떻게 대응할 것인지, 지역 기반의 서비스 전달체계를 어떻게 실현할 것인지 등에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있다. 하지만 이 모든 논의는 결국 누가 이러한 서비스를 제공할 것인가에 대한 논의로 귀결될 수밖에 없다.

오랜 시간 가족의 몫이던 돌봄(요양서비스)이 이제는 제도권 내 전담 인력이 담당하는 노

동으로서 자리를 잡아 가지만 여느 나라와 마찬가지로 우리나라에서도 돌봄 노동의 가치는 저평가 되어 있다. 한 추계 결과(서동민, 김옥, 문성현, 이용재, 임정기, 2012), 2020년이 되면 우리나라에 9만 8000여 명의 돌봄인력이 부족할 것이라고 한다. 따라서 장기적으로 돌봄 인력을 확보하는 일은 제도의 지속가능성을 담보하는 관건이 될 것이다(홍세영, 2011). 여기서 우리보다 앞서 초고령사회에 진입한 일본의 개호인력 확보 정책을 구체적으로 살펴보는 것은 우리가 고민하고 있는 여러 문제점에 대한 해결책을 모색하는 데 긍정적인 의의를 갖는다. 일본 후생노동성(2016) 자료에 따르면 일본에서는 개호보험제도 시행 이후 요개호(요지원) 인정자 수의 증가에 따른 서비스 양의 증가로 개호인력¹⁾이 2015년까지 15년간 약 3.3배 증가해 183만 명에 달했다. 개호인력은 앞으로도 계속 증가할 것으로 예측된다.

그림 1. 개호보험제도 도입 이후 개호 직원 수 추이

(단위: 만 명)



* 입소계(생활시설), 통소계(주간보호기관 등), 방문계(방문형 재가서비스기관)

자료: 후생노동성, (2016). 전국 개호보험·고령자 보건복지담당과장 회의 자료.

1) 이 글에서는 일본에서 사용하는 개호인력(介護人材)이란 용어를 그대로 사용한다. 개호인력이란 개호보험제도 내에서 개호에 관한 자격은 없지만 개호서비스를 제공하는 자, 개호복지사(介護福祉士), 개호 직원 초임자 연수 수료자(介護職員初任者研修終了者) 등을 포함한 개념이다.

후생노동성은 제1차 베이비붐세대가 75세가 되는 2025년에는 253만 명의 개호인력이 필요할 것으로 추산한다. 이에 반해 연간 돌봄인력 증가율에 따라 그때까지 확보할 수 있을 것으로 예상되는 인력은 215만 2000명 정도이다. 따라서 일본 정부는 부족한 38만 명을 확보하기 위해 사회보장심의회 복지부회 산하에 복지인재 확보 전문위원회를 운영하면서 적극 대응하고 있다(후생노동성, 2016). 이 글에서는 후생노동성의 보건복지 정책을 심의하고 각 분야의 의견을 수렴하는 사회보장심의회 회의 자료를 토대로 현재 일본에서 추진하고 있는 개호인력 양성·확보 정책을 정리해 보고자 한다.

2. 개호인력 양성 제도와 현황

일본은 1980년대 후반부터 고령화에 대응해 적극적으로 인프라를 구축하고 인력을 양성해 왔다. 「1987년 사회복지사 및 개호복지사법」에 따라 양성된 ‘개호복지사(介護福祉士)’가 일본의 개호서비스를 담당하는 주요 전문 인력으로 자리매김해 있다. 개호복지사 국가자격증 취득 시험에 응시하려면 1) 고등학교 졸업 후 개호복지사 양성기관(전문학교 등)에서 2년 이상(1800시간) 교육을 이수하거나, 2) 복지계 고등학교(1800시간)를 졸업하거나, 3) 학력과 관계없이 실무 경험 3년 이상이면서 실무자 연수(6개월간 450시간)를 받아야 한다. 하지만 정부는 급증하는 개호 욕구 수요에 대응하기 위해 개호복지사를 포함한 다양한 개호인력 자격 기준을 마련하였다. 이로 인해 개호인력은 과거에 방문개호원(홈헬퍼)으로 지칭되었던 개호직원 초임자, 개호복지사, 개호지원전문원(케어매니저)으로 구성되어 있다.

개호직원 초임자 연수 과정(130시간)은 방문개호, 재가돌봄, 시설에 종사하고자 하는 자를 대상으로 운영한다. 또한 개호직원 초임자 자격으로 3년 이상의 실무 경험과 450시간의 실무자 연수교육을 받게 되면 재가사업소의 서비스 책임자로 근무할 수 있다. 그리고, 이들이 의료 돌봄 과목을 이수하면 객담흡입과 경관영양²⁾도 할 수 있다(엄기욱, 박인아, 2014). 이로 인해 <표 1>에서 제시하고 있는 바와 같이, 2015년 기준 개호 분야 인력에서 홈헬퍼 2급(개호직원 기초연수자)과 개호복지사(개호지원 전문원)가 대다수를 차지하고 있다.

2) 경관영양이란 위장관에 튜브를 삽입하여 영양을 공급하는 것을 뜻한다.

표 1. 개호 분야 종사자의 자격 소지 현황

(단위: %)

구분	개호복지사	개호 직원 기초연수	홈헬퍼 1급	홈헬퍼 2급	개호지원 전문원
개호복지사	100.0	4.3	10.2	54.0	27.7
개호 직원 기초연수	42.6	100.0	11.3	62.5	14.3
홈헬퍼 1급	67.3	7.5	100.0	60.5	29.9
홈헬퍼 2급	48.2	5.6	8.2	100.0	14.6
개호지원 전문원	68.2	3.6	11.1	40.4	100.0

* 개호 분야 종사자의 다양한 자격 중 가장 다수를 차지하고 있는 자격 5가지만을 정리하여 제시함.
 자료: 일본 노동정책연구·연수기구, (2015). 개호인재확보를 고려한다. 정책보고서.

이렇듯 개호인력을 확보하기 위해 자격제도를 다양화하는 등의 노력을 기울였지만, 일본 정부는 여전히 개호인력 부족 문제에 시달리고 있다. 개호 업무가 체력적인 부담이 크고 근로환경이 타 직종에 비해 열악하다 보니 개호인력이 장기 근속하는 데는 한계가 있는 것으로 보인다. 이와 관련된 통계를 살펴보면 <표 2>와 같이 전체 개호인력 가운데 시설 근무자 비정규직 비율이 약 40.4%를 차지하고 있는 것을 볼 수 있다. 방문개호원은 77.1%가 비정규직으로 일하고 있어서 안정된 근무 환경이 아님을 알 수 있다.

표 2. 개호인력의 근무 형태 현황

구분	정규직	비정규직	비정규직	
			상근 근로자	단시간 근로자
개호 직원(시설 등)	58.4%	40.4%	14.5%	25.9%
방문개호원	20.2%	77.1%	9.0%	68.0%

자료: 후생노동성, (2018). 사회보장심의회 개호급여비분과회 자료.

개호인력의 직종별 연령 구성을 살펴보면 <표 3>과 같이 방문개호원은 40~50대가 주류를 이루고 있으나, 60세 이상도 30%나 차지한다. 특히 여성의 비중이 높는데, 체력 부담을 많이 느낄 수 있는 개호인력이 현장에서 신체적 지원까지 함께 제공하게 된다. 이러한 여건들이 그들의 근속 기간에도 부정적인 영향을 미칠 것이라는 예측을 해 볼 수 있다.

표 3. 개호인력의 연령 구성(성별·직종별)

구분	20세 미만	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~64세	65~69세	70세 이상
개호 직원	1.1%	17.2%	22.9%	23.5%	19.3%	7.6%	4.7%	1.6%
남성	1.4%	27.6%	33.3%	18.4%	9.2%	4.0%	3.3%	1.2%
여성	1.0%	14.0%	19.7%	25.1%	22.5%	8.8%	5.1%	1.7%
방문개호원	0.2%	4.3%	11.0%	20.9%	25.2%	16.0%	13.8%	6.6%
남성	0.4%	15.0%	22.5%	20.1%	18.3%	9.7%	8.4%	4.1%
여성	0.1%	3.4%	9.8%	21.0%	25.9%	16.6%	14.3%	6.9%

자료: 후생노동성, (2018). 사회보장심의회 개호급여비분과회 자료.

한편 <표 4>와 같이 개호인력의 급여 수준은 전체 산업 평균의 약 65%에 그치는 것으로 나타났다.

표 4. 개호인력의 임금 현황(일반 근로자, 남녀계)

구분	남녀계		
	남성	여성	
(A)+(B) 가중평균	26만 7000엔 (41.1세, 6.3년)	28만 4000엔 (37.9세, 6.0년)	25만 9000엔 (42.8세, 6.4년)
홈헬퍼(A)	25만 4000엔 (46.6세, 6.3년)	26만 400엔 (40.1세, 4.6년)	25만 1000엔 (48.3세, 6.8년)
복지시설개호원(B)	26만 9000엔 (40.5세, 6.3년)	28만 5000엔 (37.8세, 6.1년)	25만 9000엔 (42.0세, 6.4년)
(C)+(D) 가중평균	27만 2000엔 (40.0세, 7.9년)	30만 6000엔 (41.0세, 8.4년)	23만 2000엔 (38.8세, 7.2년)
숙박업·음식서비스업(C)	26만 6000엔 (40.7세, 7.5년)	29만 9000엔 (41.5세, 8.0년)	22만 3000엔 (39.7세, 6.9년)
생활 관련 서비스업·오락업(D)	28만 엔 (39.2세, 8.2년)	31만 5000엔 (40.3세, 8.9년)	24만 1000엔 (38.0세, 7.5년)
전체 산업	40만 8000엔 (42.2세, 11.9년)	45만 8000엔 (43.0세, 13.3년)	31만 4000엔 (40.7세, 9.3년)

자료: 후생노동성, (2018). 사회보장심의회 개호급여비분과회 자료.

일본은 요개호(요지원) 대상자가 증가함에 따라 개호인력을 계속 늘려 왔다. 하지만 이렇듯 열악한 근로환경을 감안할 때 2025년까지 부족한 인력을 확충하는 계획을 성취하려면 많은 논의가 필요하다. 특히 최근 아베노믹스의 경제 효과, 초고령사회 진입에 따른 청장년 인

력의 완전고용에 가까운 취업구조로 인해 개호 현장에 진입하는 청장년층의 비중은 더 낮아지고 있다.

3. 개호인력 확보를 위한 정책 방안

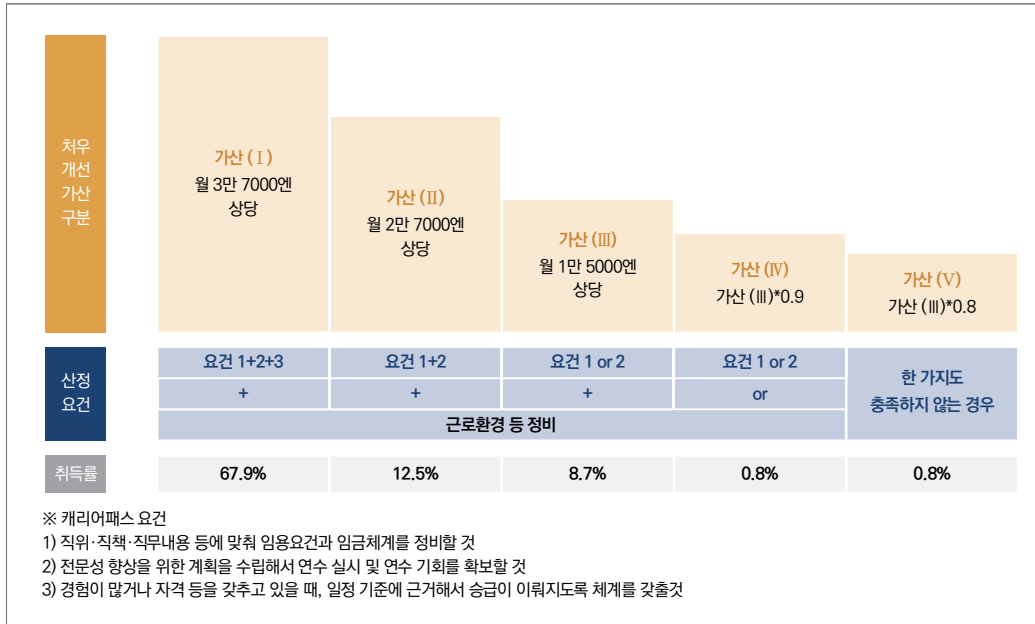
후생노동성(2016)은 개호인력을 양성·확보하기 위해 1) 개호 직원 처우 개선, 2) 퇴직 인력 복귀, 3) 신규 진입 촉진, 4) 이직 방지·정착 촉진·생산성 향상을 정책목표로 삼아 적극 추진하고 있다. 이와 관련한 사업 추진에 2017년 기준 약 460억 엔을 투입하였다(후생노동성, 2016).

가. 개호 직원의 처우 개선

후생노동성은 개호 직원의 처우를 개선하기 위해 ‘개호 직원 처우 개선 가산제도³⁾’를 운영하고 있다. 이 제도는 2008년 5월 제정된 「개호 종사자 등 인력 확보를 위한 개호 종사자 등의 처우 개선에 관한 법률」에 근거한다. 후생노동성은 2009년 개호 직원의 처우 개선을 목적으로 개호수가를 3% 인상하는 조치를 취하고, 필요한 보험료 인상분은 국가가 보험자인 시정촌에 개호 종사자 처우 개선 임시특례교부금을 배분하는 형태로 지원했다(서동민 외, 2012). 이 제도에서 가산금은 개호 직원에게 직접 지급되는 것이 아니라 개호 직원의 처우 개선에 노력을 기울인 기관 운영자에게 지급된다. 기관 운영자가 이러한 가산금을 받으려면 개호 직원의 직위, 직책, 직무 내용에 맞춘 임용 조건, 임금체계 등을 정비해야 한다. 또한 개호 직원의 전문성 향상을 위한 계획을 수립하고 연수 기회를 제공함과 동시에 경험이 많거나 다양한 자격을 갖고 있는 직원은 승급시키는 등의 체계를 갖춰야 한다. 이러한 가산 조건을 어떻게 갖추고 있는지에 따라 가산금은 달라진다. [그림 2]에서 제시하고 있는 바와 같이 최대 월 3만 7000엔, 최저 1만 5000엔 상당의 차이를 두고 가산제도를 운영하고 있다. 현재 개호서비스를 제공하는 기관의 89.1%가 가산(I)~가산(III)에 해당하는 가산금을 지원받고 있다.

3) 가산제도는, 급여비용에 포함시키지 않으면서 서비스 질 개선 등을 위해 추가적으로 금액을 지급하는 제도를 의미함

그림 2. 개호 직원 처우 개선 가산 제도 운영체계



자료: 후생노동성, (2018), 사회보장심의회 개호급여비분과회 자료.

나. 퇴직 인력의 복귀

개호 현장에서 근무하다 퇴직한 개호인력이 재취업할 수 있도록 재취업준비금을 대여하는 제도가 운영되고 있다. 재취업으로 인해 자녀 보육 경비가 급하게 필요하거나 취업을 위해 기타 비용이 필요한 경우 이를 대여해 주는 제도이다. 이들의 개호 현장 복귀를 지원하는 제도라고 할 수 있다. 재취업 준비금 대여 제도의 대상자는 각 도도부현에 거주하면서 (1) 개호 직원으로서 1년 이상 근무한 경험이 있는 자, (2) 개호복지사 자격자, 개호 직원 초임자 연수나 그 외 도도부현이 정한 연수를 수료한 자, (3) 원칙적으로 도도부현 복지인력센터에 이직한 개호 직원으로서 개인정보가 등록되어 있는 자이다. 지원 한도는 1인당 20만 엔이다. 재취업 후 개호 직원으로서 2년간 종사하면 대여금 상환을 면제받는다.

다. 신규 참여 촉진

일본 정부는 청년층의 개호 현장 진입을 유도하고자 개호복지사 양성 장학금제도를 운영하고 있다. 개호 직원으로 일하길 희망하는 학생들이 관련 교육을 받는데 어려움이 없도록

학자금 대여(상환 면제 조건 포함) 제도를 운영하는 것이다. 개호복지사 양성 시설에 입학한 학생들에게 학비 5만 엔(월), 입학 준비금 20만 엔(최초), 취업 준비금 20만 엔(최종), 국가시험 준비 비용 4만 엔(연), 생활비 가산 4만 2000엔(월 단위, 단 생활보호수급자 등 취약계층에 한정)을 지원한다. 이들이 졸업 후 개호 현장에서 5년간 근무하면 대여금 상환을 전액 면제해 준다.

아울러 중고령자가 자원봉사활동으로 개호 현장을 경험해 볼 수 있도록 지원하는 제도도 함께 시행한다. 전국에서 자원봉사자로 활동하고 있는 중·고령층(50~64세)이 복지인력센터, 실버인력센터, 자원봉사센터 등과의 연계를 통해 개호 현장에 취업할 수 있도록 유도하기 위한 지원이 이뤄지고 있다. 복지인력센터는 취업 의향이 있는 중·고령층에게 연수와 취업의 기회를 제공하고, 이와 관련한 상담을 개인 맞춤형으로 진행한다. 실버인력센터는 회원이 개호 현장에 취업할 의향이 있는 경우 복지인력센터로 연계해 준다. 자원봉사센터도 노인 사회활동 참여자 가운데 개호 현장에 취업할 의향이 있는 사람을 복지인력센터에 연계하는 역할을 담당하고 있다. 일본 정부는 이러한 사업 진행을 위해 지역 단위의 네트워크를 구축해 놓았다.

라. 이직 방지·정착 촉진·생산성 향상

후생노동성은 개호 직원의 이직 방지와 정착 촉진을 위해 다양한 제도를 강구하고 있다. 개호 직원이 양육 부담으로 이직하는 것을 방지하기 위해 개호 시설과 사업소에 보육시설을 개설·운영할 수 있도록 비용을 지원한다. 자녀 양육을 지원하기 위해 대체 직원을 매칭 지원하는 사업도 함께 추진한다. 또한 고용 관리를 우수하게 수행하는 사업자를 대상으로 사례 발표를 하게 한다거나 표창장을 수여하고, 인증 및 평가 제도를 도입해 이들을 격려하고 있다. 이와 함께 개호인력의 체력 부담을 줄여 주기 위해 개호 로봇을 활용해 효과적으로 개호 서비스를 제공하도록 지원하며, 행정 부담을 줄이기 위해 정보통신기술(ICT)을 이용해 개호 기록 등을 관리하는 사업을 시범적으로 실시하여 성과를 확대해 나가고 있다.

이와 같이 다양한 정책을 추진하지만 인력 부족 문제를 근본적으로 극복하는 데 한계가 있다는 전제하에 외국인 개호인력 확충을 위한 제도적 환경 정비 노력을 하고 있다. 일본은 2017년 11월 「외국인 기능 실습의 적정한 실시 및 기능실습생 보호에 관한 법률」 시행에 맞

취 외국인 기능 실습 제도⁴⁾의 대상 직종에 개호 직종을 추가했다. 개호복지사 국가자격 취득을 희망하는 외국인 유학생 등에게 개호복지사 교육 지원금을 대여하거나 이들의 원만한 일상생활 영위를 위해 상담을 지원하는 등의 제도 마련 등이 검토되고 있다(후생노동성, 2018).

4. 나가며

2026년 초고령사회 진입을 앞두고 있는 우리나라에서는 다가올 ‘요양 쓰나미’를 어떻게 해결할 것인지에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 보건과 복지의 연계, 지역 단위 통합적 전달체계 구축 등이 활발히 논의되고 있다. 그러나 무엇보다 요양인력 확보가 정책 지속가능성의 관건이 될 것이다. 정부는 제2차 장기요양보험기본계획 수립을 통해 향후 요양인력을 확보하기 위해 1)요양 보호자 경력 개발 경로 구축 및 직무 교육체계 마련, 2)종사자 교육 대상 범위 확대 및 교육의 질 제고, 3)장기요양요원지원센터 확충 등 장기 요양 종사자 처우 개선이라는 큰 맥락에서 다양한 제도를 도입하겠다는 의지를 나타내었다.

하지만 일본의 관련 정책과 비교해 볼 때 지금의 정책엔 몇 가지 한계가 보인다. 우선 우리 요양인력의 중심을 어디에 두고 있는지 방향을 명확히 정립할 필요가 있다. 노인장기요양보험제도 도입 당시에는 인력 관련 정책이 요양보호사를 양성하고 배치하는 데 초점이 맞춰져 있었다. 빠른 시간에 요양인력을 확충·배치해야 한다는 정책 목적에 따른 것이었다. 하지만 맞춤형의 전문적 요양서비스를 제공하기 위해서는 사회복지사, 간호사, 간호조무사, 요양보호사, 그리고 기타 직종 간의 팀워크가 구축되어야 한다. 또한 그들이 협력하여 장기 근속하며 서비스의 질을 높이고 유지할 수 있도록 지속적인 노력이 뒷받침되어야 한다. 요양보호사에 대한 교육의 초점도 철저히 현장직무교육(OJT)에 맞춰져야 한다. 한편 요양인력 중에서 요양보호사가 절대 다수를 차지하고 있는 상황에서 요양보호사 양성 및 배치에 정책의 우선순위를 둘 수는 있다. 하지만 관련 직종 간의 협업 방식에 초점을 맞추는 것이 중요하다. 요양보호사 인력이 아니라 장기 요양인력 확충 및 배치를 위한 종합적인 지원 정책으로 시각을 전환할 필요가 있는 것이다.

4) 1993년에 신설된 기능 실습 제도란 일본이 국제사회에 공헌하기 위해 수립한 제도로 개발도상국 등의 외국인이 일본에서 일정 기간(최장 5년) 체류하며 현장 직무 교육(OJT)을 통해 기능을 전수 받도록 하는 제도를 의미한다.

둘째, 현장에서 제기되는 요양보호사 인력 수급의 문제점은 열악한 처우와 요양보호사 직종에 대한 관심 부족이 주요한 원인이라고 볼 수 있다. 요양보호사의 처우가 열악해 기존 인력이 관두거나 이직하는 문제점을 개선하기 위해서는 적절한 수준의 임금을 보장하고, 적절한 근무 환경을 조성하는 노력이 추진되어야 한다. 요양보호사 직종이 장기적으로 매력 있는 직업군으로 인식될 수 있도록 이미지 메이킹 작업도 이뤄져야 한다. 현재 활동하고 있는 요양보호사의 평균 연령이 50대 중·후반이고, 지역에서 가장 가까이 접할 수 있는 요양보호사의 활동 모습이 가사 지원 중심의 서비스 형태에 한정되어 있다 보니 요양보호사는 돌봄이 필요한 어르신 집에 방문해 가사 지원을 해 주는 사람으로 인식되고 있다. 이러한 문제점을 개선할 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 제2차 장기요양기본계획에서 제시한 요양지도사 인력이 어떤 방식으로 공식적인 인력체계에 투입될지는 아직 미지수이다. 요양지도사 인력 배치로 기존 요양보호사 수급상의 문제점을 직접적으로 해결할 수 있는 기회가 되길 기대해 본다.

셋째, 일본이 요양인력의 장기 근속 지원 등을 목적으로 추진하고 있는 개호 로봇 개발 및 ICT화 도입 사례는 우리가 눈여겨봐야 할 부분이다. 요양보호사 퇴직자의 32%가 건강상의 문제와 열악한 근무환경을 퇴직 이유로 밝힌 조사 결과가 있다(서동민 외, 2012). 신체적 돌봄 시 돌봄 부담을 감소시킬 수 있는 개호 로봇 도입과 기록 업무를 간결하게 정리할 수 있도록 지원하는 장기요양 기록 정보 시스템 구축 등은 장기 근속을 유도할 수 있는 기전이 될 것이다.

참고문헌

- 서동민, 김옥, 문성현, 이용재, 임정기. (2012). 장기요양 종사인력 중장기 수급전망 및 대책. 국민건강보험공단, 백석대학교.
 엄기욱, 박인아. (2014). 요양보호사 교육제도 개선방안 연구. 보건복지부, 군산대학교 산학협력단.
 홍세영. (2011). 노인요양시설 요양보호사가 인식하는 돌봄노동의 의미와 특성. 노인복지연구(51). 한국노인복지학회.
 일본 노동정책연구·연구기구. (2015). 개호인재확보를 고려한다. 정책보고서.
 후생노동성. (2011). 사회보장심의회 개호급여비분과회 자료.
 후생노동성. (2016). 전국 개호보험·고령자 보건복지담당과장 회의 자료.
 후생노동성. (2018). 사회보장심의회 개호급여비분과회 자료.