

# 광역자치단체 「장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상 조례」 비교 연구

김성준\* / 민기채\*\*

본 연구는 노인장기요양 서비스 제공을 담당하고 있는 요양보호사들의 처우 개선과 지위 향상을 궁극적 목적으로 한다. 요양보호사들은 노인장기요양 서비스 제공에서 중요한 역할을 담당하지만, 여전히 열악한 노동환경 하에서 살고 있다. 이에 15개 광역자치단체의 「장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상 조례」를 분석대상으로 하여, 조례의 목적지향성, 자치단체장의 책무성, 급여의 포괄성, 재정책임성, 전달체계의 책임성과 통합성, 인력의 전문성, 벌칙의 엄격성을 비교하고 개선 방안을 제시하였다. 연구결과, 광주광역시가 관리성 측면에서, 충청북도가 급여종류의 포괄성 측면에서, 강원도가 자치단체장의 재정책임성 측면에서 상대적으로 높은 수준의 내용적 체계를 구성하고 있었다. 분석결과에 기초하여, 요양보호사의 처우 개선과 권익 보호를 위한 구체적이고 실효성 있는 광역자치단체 조례 개정 및 정책적 지원의 필요성을 제안하였다. 특히 본 연구는 각 광역자치단체가 요양보호사를 위해 조례를 보다 실효성 있는 조항으로 개정하고, 근로환경 개선을 위한 재정적 지원을 강화하며, 지속적인 교육과 훈련 프로그램을 마련할 것을 강조하였다. 본 연구 결과의 활용으로 노동환경 개선을 통해 요양보호사의 직무만족도를 높이고 이직률을 낮추며, 궁극적으로 노인돌봄서비스의 질적 향상을 도모할 수 있을 것이다.

주제어 \_ 장기요양요원, 요양보호사, 광역자치단체, 처우 개선, 지위 향상, 사회복지조례

\* 국립한국교통대학교 사회복지학과 대학원 석사과정(제1저자)

\*\* 국립한국교통대학교 사회복지학과 부교수(교신저자)

# A Comparative Study on the “Ordinance on Improving the Treatment and Status of Long-term Care Workers” across Metropolitan Governments

Kim, Sung-jun\* / Min, Ki-chaе\*\*

---

This study aims to improve the treatment and to enhance the status of care workers who are responsible for providing long-term care services for the elderly. Although care workers play an important role in providing the care services, they still live in poor working conditions. Accordingly, the “Long-term Care Worker Treatment Improvement and Status Enhancement Ordinance” of 15 metropolitan governments were analyzed to compare and suggest improvement measures. The results of the study showed that Gwangju had a relatively high level in terms of rights, Chungcheongbuk-do in terms of the comprehensiveness of benefits, and Gangwon-do in terms of the financial responsibility. Based on the results of the analysis, the necessity of specific and effective revision of ordinances and policy support for improving the treatment and protecting the rights of care workers was suggested. In particular, each metropolitan government need to revise the ordinance to more effective provisions, strengthening financial support for improving the working environment, and establishing continuous education and training programs. The utilization of the results of this study will be able to improve the working environment of care workers, thereby increasing job satisfaction, reducing turnover rates, and ultimately promoting qualitative improvement of care services for the elderly.

**Key words** \_ long-term care workers, care workers, metropolitan governments, treatment improvement, status enhancement, social welfare ordinance

---

\* Master’s course student, Dept. of Social Welfare, Korea National University of Transportation(First Author)

\*\* Associate Professor, Dept. of Social Welfare, Korea National University of Transportation(Corresponding Author)

## I. 서론

2024년 6월 기준 노인인구 비율은 전체인구의 19.5%까지 증가하여(통계청, 2024), 초고령 사회를 목전에 두고 있다. 초고령 사회 대응을 위해 우리나라는 2008년 노인장기요양보험 제도를 도입한 바 있다. 노인장기요양보험 제도는 지속적으로 확대되어 왔다. 특히 판정 대비 인정률 및 노인인구 대비 인정률이 증가하였다. 판정 대비 인정률은 2019년 83.1%, 2020년 85.2%, 2021년 86.9%, 2022년 87.8%, 2023년 88.6%로 증가하여 왔고, 노인인구 대비 인정률도 2019년 9.6%, 2020년 10.1%, 2021년 10.7%, 2022년 10.9%, 2023년 11.1%로 증가하여 왔다(국민건강보험, 2024: 1). 이러한 증가 추세로 볼 때, 장기요양서비스를 필요로 하는 노인인구는 지속적으로 증가할 것으로 예상할 수 있다.

초고령 사회에서 장기요양서비스의 핵심적 역할을 수행할 요양보호사의 근로조건은 전반적으로 열악하다. 노인을 대상으로 한 생활 밀착형 서비스는 제공자의 전문적인 자격뿐만 아니라 제공자의 근로조건이라고 할 수 있는 처우, 인권, 신분 보장이 필수적으로 요청된다(김윤영 외, 2023). 그러나 요양보호사에 대한 예산이 제한적이며 사회적 인정이 부족하여, 요양보호사는 저임금과 고강도 노동을 강요받고 있으며(김지혜 외, 2011), 신체적, 언어적, 성폭력에 노출되어 있다(박지선, 2015). 보건복지부의 '2022년 장기요양실태조사'에서는, 우리나라 장기요양요원의 하루 평균 휴게시간은 1.3시간에 불과하며, 28.4%가 휴게공간이 마련되어 있지 않은 환경에서 근무하고 있는 실정이며(이윤경 외, 2022), 요양보호사의 월평균 임금은 최저임금에도 미치지 못하는 177만 4천 원 수준에 불과하다(유병선 외, 2021). 그 결과, 요양보호사의 수는 감소하고 있다. 2011년 자격취득자의 25.3%인 21,192명이 요양보호사로 활동했으나, 2020년에는 자격취득자의 19.9%인 16,674명만이 요양보호사로 활동하고 있다(한겨레, 2022). 노인인구는 증가하고 장기요양보험제도는 확대되고 있는 반면, 그 핵심 인력인 요양보호사는 감소하고 있는 것이다.

국내 관련 연구를 보면, 근로조건 또는 근무환경과 같은 요양보호사를 위한 처우는 노인돌봄서비스의 질적 향상에 영향을 미친다고 주장되어 왔다(김윤영 외, 2023; 김재형 외, 2020; 나영균, 2017; 박인아, 2018; 유병선 외, 2021). 대표적으로 나영균(2017: 75)의 연구에서는 처우개선비 정책이 요양보호사의 임금 인상에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 그 결과로서 요양보호사가 제공하는 서비스 질의 개선으로 연결될 수 있음을 시사하였다. 유병선 외(2021: 2)의 연구에서는 월평균 임금과 근로만족도는 요양보호사의 생활만족도에 긍정적인 영향을 미쳤다고 보고하고 있다. 나아가 김재형 외(2020: 211)의 연구에서는 요양보호사의 근무환경 만족도는 직무만족에 부정적인 영향을 미치고, 나아가 이직의도를 높이는 것으로 나타났다.

이러한 국내 선행연구 결과는 국외 연구에서도 맥락적으로 일치한다. 요양보호사의 좋은 근로환경은 요양보호사의 좋은 삶의 질 또는 높은 웰빙 수준에 긍정적 영향을 미친다고 보고하고 있다(Patel & Martinez, 2021; Smith & Johnson, 2020). 또한 요양보호사의 근무조건은 직무 스트레스를 낮추고, 나아가 삶의 질을 높인다고 주장되어 왔다(Anderson & Patel, 2020; Brown & Davis, 2022; Brown & Green, 2019; Fisher & Lee, 2022; Wilson & Lee, 2022). 이외에도 요양보호사의 역량이라고 할 수 있는 직무자원이 풍부할수록 웰빙 수준이 높다고 하였다(Carter & Smith, 2021; Rogers & Chen, 2022). 이와 같이 국내외의 선행연구에 따르면, 요양보호사의 노동조건 개선은 요양보호사들의 직무만족도를 높이고, 이직률과 스트레스를 낮추어 삶의 질 수준을 높일 수 있고, 궁극적으로 노인성 질환자를 위한 서비스 개선에 기여한다고 할 수 있다.

한편 본 연구는 요양보호사가 실질적으로 활동하는 무대인 ‘지역’의 ‘조례’에 초점을 두고 있다. 법치주의 국가에서 법을 통한 국민의 지위 향상은 주요한 토대가 된다. 「노인장기요양보험법」 제35조 제4항에서는 장기요양요원의 보호에 관해 명시하고 있으나 그 법적 실효성은 한계가 있으며, 동법 제47조 제2항의 장기요양요원지원센터에 관한 내용만 포함되어 있어, 요양보호사의 노동환경 개선에는 미약한 법률이었다. 이에 요양보호사의 처우를 개선하고자 2024년 1월 2일 「노인장기요양보험법」 개정을 하였는데, 제35조의4(장기요양요원의 보호)에서 장기요양요원의 업무범위, 직무상 권리와 의무 등을 이용자에게 안내한다는 임의규정, 장기요양요원의 권익보호를 위한 보장기관의 시정 신청권에 대한 임의규정 등을 신설하였다. 장기요양요원의 권리 보장을 구체화하였다는 점에서 주목할 만한 변화라고 할 수 있지만, 실제 지역사회에서 그 권리가 구현되고 있는지에 대한 확인은 필요하다. 이에 본 연구는 「노인장기요양보험법」 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등) 제5항에서 규정하고 있는 ‘지방자치단체’의 장기요양요원 처우 개선, 복지 증진, 지위 향상을 위한 노력의무규정에 주목하여, 지방정부의 법적 역할 강화에 주목하고자 한다. 요컨대, 본 연구에서는 요양보호사를 위하여 지방자치단체 차원에서 실질적으로 법적 효력을 발휘할 수 있는 ‘조례’에 초점을 두고자 한다.

이상의 문제제기에 기초한 본 연구의 목적은 광역자치단체의 ‘장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상 조례’를 비교 분석하여, 요양보호사의 근로조건 개선을 위한 조례 개정 방안을 제시하는 것이다. 본 연구결과의 활용으로 노동환경 개선을 통해 요양보호사의 직무만족도를 높이고 이직률을 낮추며, 궁극적으로 노인돌봄서비스의 질적 향상을 도모할 수 있을 것이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 장기요양요원과 요양보호사

장기요양서비스는 다양한 전문 인력에 의해 제공되고 있으며, 이들을 「노인장기요양보험법」에서는 장기요양요원으로 정의하고 있다. 동법 제2조(정의) 제5호에 따르면, ‘장기요양요원’이란 “장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자를 말한다”로 명시하고 있다. 또한 동법 시행령 제11조에 의하면, 장기요양요원은 요양보호사와 함께, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사로 규정하고 있다. 따라서 노인장기요양요원은 노인요양기관에 소속된 사회복지사, 간호조무사, 요양보호사, 물리치료사 등을 의미한다. 그런데 실제 장기요양요원의 직종별 구성을 살펴보면, 요양보호사가 88.9%로 대부분을 차지하고 있으며, 이 외에 사회복지사 6.7%, 간호(조무)사 3.8%, 물리(작업) 치료사 0.6%로 구성되어 있다(이윤경 외, 2022). 이상의 법적 규정 및 실제 구성을 볼 때, 첫째, 요양보호사는 장기요양요원 중 하나의 직종이라고 할 수 있다. 둘째, 그 수치에 근거할 때, 요양보호사가 장기요양서비스의 중심적인 역할을 담당한다고 이해할 수 있다.

본 연구가 주목하고 있는 요양보호사는 「노인복지법」과 「노인장기요양보험법 시행령」에서 구체적으로 규정하고 있다. 「노인복지법」 제39조의2(요양보호사의 직무·자격증의 교부 등)에서는 요양보호사 고용, 자격시험, 자격증, 교육과정 등에 대하여 명시하고 있다. 「노인장기요양보험법 시행령」에서는 장기요양요원의 범주 안에 요양보호사에 대하여 규정하고 있으며, 구체적 조항으로는 제11조(장기요양급여 종류별 장기요양요원의 범위), 제11조의2(장기요양요원 중 요양보호사의 보수교육) 등이 있다.

최근(2024년 1월 2일) 「노인장기요양보험법」 제35조의4(장기요양요원의 보호) 조항을 일부 개정하였다. 대표적 신설 규정을 살펴보면, 동법 동조 제③항에 “장기요양기관의 장은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 장기요양 수급자와 그 가족에게 장기요양요원의 업무범위, 직무상 권리와 의무 등 권익 보호를 위한 사항을 안내할 수 있다”, 제④항에 “장기요양요원은 장기요양기관의 장이 제1항에 따른 적절한 조치를 하지 아니한 경우에는 장기요양기관을 지정한 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 그 시정을 신청할 수 있다”이다. 장기요양요원의 보호를 위하여 장기요양요원의 권리를 구체화하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 그러나 해당 조항이 각 지역 수준에서 실효성 있게 이행되고 있는지는 의문이다.

2008년 전국적 범위에서 도입된 노인장기요양보험제도의 성공적 집행을 위해 장기요양서비스 전문 인력이 요청되었다. 이에 기존의 노인복지법에 따른 가정봉사원과 생활지도원의 서비스 수준보다 전

문적인 서비스를 제공하기 위해 국가자격증제도를 신설하였고, 이를 통해 양성된 인력이 요양보호사이다. 진영란(2023)의 정의에 따르면, “요양보호사는 치매, 중풍, 파킨슨병 등과 같은 노인성 질환으로 인해 독립적인 일상생활을 수행하기 어려운 노인들을 돕기 위해 노인요양시설 및 재가시설에서 신체 및 가사지원 서비스를 제공하는 전문인력”이라고 할 수 있다. 일반적으로 요양보호사는 서비스 이용자의 가족과 함께, 의사, 간호사 등으로부터 필요한 정보를 수집하여 요양보호서비스 계획을 수립한다. 이들은 중풍 또는 치매 어르신들의 청결 유지를 돕고, 식사, 약 복용, 배설, 운동 등 일상생활 지원뿐만 아니라 정서적 지원과 환경 관리도 수행한다(김광병·심의경, 2017). 이러한 역할을 통해 요양보호사는 노인성 질환자의 생활의 질을 향상시키고, 가족의 부담을 경감시키는 중요한 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다.

## 2. 선행연구 검토

### 1) 요양보호사 처우개선 법률 또는 조례 관련 연구

요양보호사 또는 장기요양요원에 초점을 둔 조례 연구는 찾아보기 어렵다.<sup>1)</sup> 여기에서는 각 광역자치단체가 조례 제정 또는 개정 당시 어떠한 맥락과 취지에서 요양보호사 처우 개선 및 지위 향상을 꾀했는지에 대한 조례안 심사보고서 또는 검토보고서를 살펴보고자 한다.

각 자치단체는 요양보호사의 근로조건 향상을 위하여, ‘장기요양요원의 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례’를 제정하여 왔다. 2016년 서울특별시의 ‘장기요양요원 처우 개선 및 지위향상에 관한 조례’를 시작으로 다양한 조례들이 광역자치단체 및 기초자치단체에서 제정되었다. 먼저 ‘서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위향상에 관한 조례안 검토보고서’에서는 조례 조항에 요양보호사의 처우개선을 위한 조항을 구체적으로 규정하는 것을 제안하였다(서울특별시의회 보건복지수석전문위원, 2015). 다음으로 ‘대전광역시 장기요양요원 처우 및 지위 향상을 위한 조례안 심사보고서’에서는 장기요양요원 중 대다수를 차지하고 있는 요양보호사는 그동안 간병인이나 가사도우미 정도로 낮게 평가하는 사회적 인식 때문에 근로조건이나 처우가 열악했다고 지적하였다(대전광역시의회 복지환경위원회, 2017). 최근 ‘세종특별자치시 장기요양요원 처우개선 조례안 심사보고서’에서는, 사회복지사의 경우 관련 법령 및 조례에 근거하여 ‘사회복지시설 종사자 처우개선 3개년 계획’을 수립하고 사회복지사의 처우개선을 위한 노력이 이어지고 있는 반면, 요양보호사의 경우 그 법적 및 실질적 노력이 부족하므로 노동조건

1) 요양보호사 처우개선에 초점을 둔 조례 연구는 아직까지 찾아볼 수 없다. RISS에서 ‘장기요양요원’을 키워드로 검색한 결과, 총 35개의 논문이 검색되었으나 ‘조례’ 관련 논문은 부재하였다. 동일한 키워드로 DBPIA에서 검색한 결과, 총 52개의 논문이 검색되었지만, 마찬가지로 없었다.

및 근무환경 개선, 지위 향상 등에 필요한 사항을 정함으로써 돌봄서비스의 질을 제고하기 위한 노력이 요청된다고 하였다(세종특별자치시의회 행정복지위원회, 2023).

한편 요양보호사의 법적 지위와 관련된 연구가 있다. 김광병·심의경(2017)의 연구에서는 요양보호사의 법적 지위와 처우 향상을 위한 법적 접근의 필요성을 강조하였는데, 법적 현실을 볼 때 요양보호사의 법적 지위가 명확히 규정되지 않아 처우 및 지위에 대한 대책 마련이 미흡하다는 점을 지적하였다. 이를 위해 요양보호사의 권리를 법률로 명문화하고, 보수수준을 공무원 보수수준에 맞추는 등의 실질적인 법적 보호가 요구됨을 강조하였다.

이상의 시의회 검토보고서들이 조례안 제정 또는 개정의 맥락적 이해에 도움을 주지만, 실제 검토보고서 수준을 넘지 못한다는 한계가 있다. 또한 조례가 아닌 법률에 초점을 두고 있다는 점에서도 본 연구의 연구대상과 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 선행연구 검토를 바탕으로 도출할 수 있는 시사점은 요양보호사의 법적 지위 확립이 그들의 권리 보호와 처우 개선에 기여할 수 있으므로, 조례에 명시적으로 규정하는 것은 중요한 법적 노력이라고 할 수 있다.

## 2) 요양보호사의 노동실태 및 처우개선 관련 국내외 연구

국내의 요양보호사의 노동실태 및 처우개선 연구들은 다수의 연구에서 확인된다(김지혜 외, 2011; 김윤영 외, 2023; 나영균, 2017; 박지선, 2015; 박인아, 2018). 먼저 김지혜 외(2011)의 연구에서는 서울시 요양보호사의 처우개선을 위한 지원 방안으로, 근로안정성 확보, 보수교육 의무화, 인력 기준 마련, 정기적인 건강검진, 심리상담 등의 방안을 강조하였고, 특히 요양보호사 포괄지원센터를 설립을 통한 요양보호사의 전반적인 복지와 권익 보호를 제안하였다. 다음으로 박지선(2015)의 연구에서는 지방자치단체의 재가장기요양기관에서 근무하는 요양보호사들은 낮은 임금, 높은 노동 강도, 불안정한 고용 상태 등 열악한 근로 조건에 처해 있으며, 이로 인해 직무만족도가 낮고 이직률이 높다는 문제를 지적하였으며, 그 대안으로 임금 인상, 근로 조건 개선, 직무 교육 강화 등을 제시하였다. 나영균(2017)의 연구에서는 처우개선비 정책 도입 이후 요양보호사의 실질 평균 임금이 상승하였으며, 이는 요양보호사의 직무만족도와 직업 안정성에도 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 박인아(2018)의 연구에서는 장기요양요원의 근로환경이 열악함을 지적하며, 정부 차원의 체계적인 관리와 지원이 요청되고, 요양보호사의 처우 개선을 위한 실질적 예산 확보가 중요하다고 강조하였다. 마지막으로 김윤영 외(2023)의 연구에서는 경기도 내 요양보호사들의 저임금과 고강도 노동 환경이 주요 문제로 열거하였으며, 이를 해결하기 위해 임금 인상, 근로시간 단축, 직무 교육 강화 등의 정책을 제안하였다.

한편 요양보호사의 처우개선과 전문성 향상이 노인장기요양 서비스의 질적 향상에 필수적임을 강조한 연구가 있다. 대표적으로 김태백(2017)의 연구는 요양보호사의 처우개선과 전문성 향상을 위해 안

정적인 인력양성, 근로여건 개선, 교육체계 강화가 중요하며, 이러한 시스템 개선이 뒷받침된다면, 장기요양서비스의 질을 향상시킬 수 있다고 강조하였다. 요컨대, 요양보호사의 처우개선과 전문성 향상은 요양보호사의 직무만족도를 높이고, 이직률을 낮추며, 궁극적으로 노인돌봄서비스의 질적 향상에 기여할 수 있음을 시사하는 연구라고 할 수 있다.

이와 같이 선행연구에서는 요양보호사의 처우 개선을 대체로 지지하는데, 그 배경은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 요양보호사들의 낮은 보수 수준을 개선하여 요양보호사의 경제적 안정을 도모한다면, 직무만족도를 높일 수 있다는 주장이다(유병선 외, 2021). 둘째, 불안정한 근무 여건을 개선하고 업무 부담을 줄인다면, 보다 안전하고 효율적인 근무 환경이 조성될 수 있다는 입장이다(김윤영 외, 2023). 셋째, 요양보호사들의 지속적인 교육과 훈련을 통해 전문성을 강화한다면, 질 좋은 서비스 제공이 가능할 수 있다는 주장이다(김태백, 2017). 결국, 요양보호사들의 처우 개선은 이들의 직업적 자부심과 직무만족도 제고, 효율적인 근무환경 조성, 전문성 강화, 질 높은 서비스 제공으로 연결된다고 해석할 수 있다. 이상의 국내 선행연구를 종합적으로 살펴보면, 임금 인상, 근로 조건 개선, 직무 교육 강화, 전문적 개발 기회 제공 등의 요양보호사의 처우 개선을 위한 다양한 방안이 도입될 필요가 있으며, 이를 위해 국가 및 지방자치단체의 적극적인 개입이 필요하다고 할 수 있다.

다음으로 요양보호사의 노동실태 및 처우개선 관련 국외 연구결과를 살펴보고자 한다. 첫째, 요양보호사의 근로환경과 삶의 질 또는 웰빙과의 관계를 살펴본 연구들이 있다. Smith & Johnson(2020)의 연구에서는 정서적 지원 및 서비스 관리와 같은 근무환경의 다양한 측면이 요양보호사의 직무만족도와 전반적인 삶의 질 향상에 필수적이라고 하였다. Patel & Martinez(2021)의 연구에 따르면, 더 나은 급여, 전문적 개발 기회 제공, 일과 삶의 균형과 같은 요양보호사의 근무환경을 체계적으로 개선하면, 요양보호사의 웰빙에 긍정적인 영향을 미치며, 삶의 질을 상당히 개선할 수 있다고 하였다.

둘째, 요양보호사의 직무 스트레스와 근무조건, 나아가 삶의 질 또는 웰빙과의 관계를 살펴본 연구들이 있다. Brown & Green(2019)은 요양보호사의 직무 스트레스와 삶의 질의 관계에서 근무조건이 역할을 핵심적인데, 자율성 증가 및 적절한 휴식과 같은 더 나은 근무조건을 통해 직무 스트레스를 줄이면, 요양보호사의 삶의 질이 크게 향상될 수 있다고 주장하였다. Anderson & Patel(2020)은 높은 스트레스 수준이 돌봄 제공자의 신체적 및 정신적 건강에 부정적인 영향을 미친다고 하였다. Brown & Davis(2022)는 근무 환경의 개선이 돌봄 제공자의 스트레스를 줄이고, 직무 만족도를 높이며, 전반적인 웰빙을 향상시키는 데 중요한 역할을 한다고 하였다. Wilson & Lee(2022)는 근무조건, 번 아웃, 삶의 질 간의 관계에서, 업무량, 정서적 지원, 직업 안정성이 번 아웃의 중요한 예측 요인들이며, 이러한 요인들을 해결하는 것이 요양보호사의 전반적인 삶의 질을 향상시킬 수 있는 유력한 방법임을 강조하였다. Fisher & Lee(2022)는 긍정적인 근무 조건이 요양보호사의 심리적 스트레스를 줄이고, 정서적



웰빙을 향상시키며, 전반적인 삶의 질을 높이는 데 기여한다고 보고하였다.

셋째, 이외에도 요양보호사의 역량이라고 할 수 있는 직무자원과 삶의 질 또는 웰빙과의 관계를 살펴본 연구들도 있다. Carter & Smith(2021)은 직무자원이 풍부할수록 돌봄 제공자의 스트레스 수준이 낮아지고 직무 만족도가 높아지는 반면, 조직에서의 직무요구가 높을수록 돌봄 제공자의 웰빙이 저하된다고 하였다. Rogers & Chen(2022)은 직무자원과 직무요구의 변화가 시간에 따라 돌봄 제공자의 삶의 질에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 종단분석 결과, 직무자원의 증가가 삶의 질을 향상시키는 반면, 직무요구의 증가는 부정적인 영향을 미친다고 하였다. 이상의 국외 연구들을 종합해보면, 요양보호사의 근로환경이 좋을수록, 직무자원이 풍부할수록, 더 약한 스트레스, 더 낮은 번아웃, 더 높은 직무만족, 더 나은 정신건강, 더 좋은 삶의 질과 웰빙 수준을 보여준다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 분석대상 및 자료

분석대상은 15개 광역자치단체의 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례이다. 분석자료는 우리나라의 조례 원문을 제공하고 있는 국가법령정보센터를 통해 수집하였다. 해당 홈페이지에서 ‘장기요양요원’을 입력한 결과, 50개의 장기요양요원 처우개선과 지위향상을 위한 조례가 목록화되었다.

분석시점은 최초로 제정된 2016년 서울특별시 조례부터 2023년 10월말 기준 제정된 조례이다. 이러한 기준 하에 선정된 분석대상 조례는 서울을 시작으로 경기, 대전, 전남, 경남, 광주, 전북, 충남, 제주, 대구, 강원, 충북, 인천, 울산, 경북까지(이상 제정 순) 총 15개였다. 다만 세종시는 본 연구의 분석시점 당시, 조례 제정 전(2023년 11월 제정)이라는 점을 반영하여 분석에서 제외하였다. <표 1>에 분석대상인 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례를 제정일 및 시행일, 최종개정일로 구분하여 제시하였다.

〈표 1〉 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 광역자치단체 조례 현황

조례명	제정 및 시행일	최종 개정일
서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2016-01-07	2021-03-25
경기도 장기요양요원 처우개선 조례	2017-04-12	2023-03-06

조례명	제정 및 시행일	최종 개정일
대전광역시 장기요양요원 처우 및 지위 향상을 위한 조례	2017-04-28	2022-10-14
전라남도 장기요양요원 처우 개선 조례	2017-09-28	
경상남도 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2017-12-07	
광주광역시 장기요양요원의 처우 개선 및 지위 향상을 위한 조례	2017-12-15	2020-06-01
전북특별자치도 장기요양요원 처우개선 조례	2017-12-29	
충청남도 장기요양요원 처우 및 지위향상에 관한 조례	2017-12-29	
제주특별자치도 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2018-11-21	
대구광역시 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2020-10-05	
강원특별자치도 장기요양요원 처우 개선 및 권익 증진 조례	2020-11-06	2023-06-09
충청북도 장기요양요원 권익 보호 및 지위 향상 조례	2022-02-11	
인천광역시 장기요양요원 처우개선 및 지위향상에 관한 조례	2022-02-24	
울산광역시 장기요양요원의 처우개선 및 지위향상에 관한 조례	2022-04-07	
경상북도 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례	2022-09-22	

주 1 : 서울, 강원, 경기, 광주, 대전을 제외하고, 최초 제정 이후 개정된 바 없음  
 자료 : 국가법령정보센터에서 '요양보호사' 또는 '장기요양요원'을 키워드로 재구성함

## 2. 분석방법 및 분석틀

본 연구에서는 연구 수행에 있어 첫째, 기술적 방식의 양적 내용분석(content analysis) 방법을 채택하였다. 기존 연구와 마찬가지로 항목 수는 조례의 내용적 체계화를 강화하는 것으로 간주하였고, 강행 규정일수록 조항의 규정수준이 높다고 해석하였다(민기채, 2023). 둘째, 본 연구는 횡단적 연구 방식을 사용하였다. 물론 조례는 여러 번의 개정을 통해 그 변화를 포착하는 종단적 연구도 가능하다. 그러나 <표 1>에서 확인되는 것처럼, 조례의 역사가 짧아 개정된 적이 거의 없다는 점에서 횡단적 연구 방식을 사용하였다. 이때, 횡단적 연구방법은 특정 시점에 다수의 분석단위에 대한 자료를 분석하는 연구인데(김진숙, 2022), 본 연구는 2023년 시점에 15개 광역자치단체의 장기요양요원 관련 조례를 분석하는 방식, 즉 횡단적 연구방법을 활용하였다. 셋째, 본 연구는 비교 연구방법을 활용하였다. 15개 광역자치단체 조례를 분석자료로 하여, 분석틀에 의거한 비교를 통해, 각 조항의 공통점과 차이점을 확인하였다.

분석틀은 윤찬영(1998)의 분석틀인 '사회복지법의 내용적 체계화: 규범적 타당성과 실효성'을 일부 수정한 민기채(2023)의 '사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정'이다. 초기 분석틀에 따르면, 규범적 타당성의 구성요소로서, 권리성, 대상자의 요건과 범위, 급여의 요건과 범위, 재정부담의 원칙이 있으며, 규범적 실효성의 구성요소로서 전달체계의 확보와 운영, 전문인력의 법적 지위, 권한,

책임 규정 정도, 국가의 재정조달 책임 정도, 권리구제, 벌칙의 법익 보장 정도가 있다(윤찬영, 1998: 209-236; 윤찬영, 2010: 246-274; 민기채, 2023, 재인용). 본 연구의 분석틀이 기존의 민기채(2023)의 분석틀과 다른 점은 ‘대상자의 요건과 범위’, 즉 적용대상의 보편성을 제외한 것이다. 그 이유는 관련 조례에서는 대상자가 단일하게 규정되어 있기 때문이다. 즉 모든 자치단체에서는 동일한 급여대상을 규정하고 있기에 비교가 필요하지 않다는 점에서 제외하였다.

〈그림 1〉 사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정

	구성요소	구성내용	측정방법	해석
규범적 타당성 체계	권리성	조례의 목적지향성	항목 수	항목 수가 많을수록, 목적지향성 강함
		자치단체장의 책무성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행 > 노력의무 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 책무성 강함
	대상	적용대상의 보편성	-	동일 대상
	급여	급여종류의 포괄성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행 > 노력의무 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 포괄성 강함
	재정	자치단체장의 재정책임성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행 > 노력의무 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 재정책임성 강함
규범적 실효성 체계	전달체계	전달체계의 책임성·통합성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행 > 노력의무 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 책임성·통합성 강함
	인력	인력의 전문성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행 > 노력의무 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 포괄성 강함
	벌칙	벌칙의 임격성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행 > 노력의무 > 임의 > 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 포괄성 강함

주 : 강행규정(~해야 한다), 노력의무규정(~노력해야 한다), 임의규정(~할 수 있다)

주: 적용대상의 보편성은 모든 광역자치단체 조례에서 동일한 대상으로 규정하고 있어 분석에서 제외함  
 자료: 윤찬영(1998: 209-236)의 분석틀을 수정한 민기채(2023: 32-34)의 「사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정」을 일부 수정함

## IV. 연구결과

### 1. 규범적 타당성 체계

#### 1) 권리성

권리성을 파악하기 위한 두 가지 방법은 조례의 목적지향성과 지자체의 책무성을 이해하는 것이다. 조례의 목적지향성은 조례의 제1조(목적)에서 확인 가능하다. 각 광역 지자체의 장기요양요원 처우개

선 및 지위향상을 위한 조례들을 살펴보면, 조례의 목적지향성에선 치우개선, 지위향상, 권리 및 권익 증진, 노동환경 개선, 권익보호 및 권리 보장으로 조례의 입법 목적을 규정하고 있다. 지자체의 책무성에는 실태조사, 재정지원, 종합계획, 행정지원, 기반조성 및 시책 추진, 권익보장, 책무규정을 살펴볼 수 있다. 본 연구에서는 15개 광역 지자체의 조례를 비교한 결과, 조례의 목적지향성에서 전라북도와 경기도의 항목수가 4개로 권리성이 강한 것으로 확인되었다. 대부분의 지자체는 조례의 목적에 치우 개선과 지위 향상을 규정하고 있으며, 이는 장기요양요원의 처우와 지위를 개선하여 궁극적으로 업무 조건과 삶의 질을 향상시키기 위한 목적이 있음을 의미한다. 그러나 부산과 같이 권리성이 낮은 경우는 “노인장기요양보험법에 따라 노인들에게 제공하는 장기요양급여 및 장기요양요원의 지원 등에 필요한 사항을 규정함으로써 노인 등의 건강 증진 및 노후생활 안정과 그 가족의 부담 경감을 통한 시민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적”으로 규정하고 있어, 조례의 직접적 대상자인 장기요양요원보다는 서비스를 제공받는 노인들에게 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있다. 항목수로 비교해 볼 때, 경기와 전북은 각각 4개로 항목수가 많았다. 다음으로 인천과 울산은 각각 3개의 항목, 서울, 대전, 전남, 경남, 광주, 충남, 제주, 대구, 강원, 충북은 각각 2개의 항목수를 포함하였다.

지자체장의 책무성 중 항목수를 먼저 살펴보면, 광주는 총 8개의 책무성 항목을 설정하여 가장 많은 책임을 부과하고 있는 것으로 나타났다. 이는 광주가 요양보호사의 권리 보호와 처우 개선을 위해 보다 적극적인 조치를 취하고 있음을 시사한다. 전남, 경남, 충남, 제주, 대구, 울산은 각각 5개의 책무성 항목을 설정하여 중간 수준의 책임을 부여하고 있었다. 이들 자치단체는 요양보호사의 처우 개선과 관련하여 다양한 방안을 강구하고 있음을 보여준다. 서울, 경기, 대전, 전북, 강원은 각각 4개의 항목을 설정하였으며, 이는 중간 정도의 책임 설정으로 평가된다. 이들 자치단체는 요양보호사의 처우 개선에 있어 일정 수준의 책임을 부여하고 있으나, 상대적으로 책임 범위가 적은 편이다. 반면, 인천은 3개의 항목만을 설정하여 가장 적은 책무성 항목을 보였다. 이는 인천이 다른 자치단체에 비해 상대적으로 책무성 설정이 미흡하다는 것을 의미할 수 있다.

실태조사에서는 제주, 전남, 광주, 서울, 인천이 강행규정이고, 경북, 경남, 충북이 임의규정이다. 제주, 전남은 5년마다 실태조사를 실시해야하며 광주 서울의 경우 3년마다 실시해야한다. 종합계획에서는 경북, 전남, 강원이 강행규정이다. 전남, 강원은 5년마다 계획해야한다. 시행계획의 경우 전북, 경남, 울산, 대구, 충남이 강행규정이고, 경남, 대구의 경우 5년마다, 울산은 3년마다 계획을 세운다. 지원계획은 제주, 충북이 강행규정이었고, 제주도는 5년마다 계획을 세운다. 기반조성의 경우, 충북, 광주, 울산이 노력의무규정이었다. 시책추진의 경우 전남, 강원, 충남, 대전이 강행규정이었고, 광주, 울산, 경기의 경우 노력규정이었다. 신분보장의 경우, 광주, 서울, 인천은 강행규정, 경북, 강원, 전북, 경북, 울산, 경기, 대구, 충남, 대전의 경우 노력규정이었다. 권익보호의 경우 충북이 노력규정이

었다. 처우개선의 경우 충남, 대전이 강행규정, 경북, 제주, 전남, 경남, 경기, 서울, 대구, 인천은 노력 규정, 경남이 임의규정이었다. 보고 및 감사의 경우, 광주가 임의규정이었다. 처우개선 사업의 영우 제주, 전남, 강원, 경남, 충북, 광주, 울산, 경기, 서울, 대구, 충남, 대전이 임의규정이었다. 보수교육과 장기요양기관의 공공성의 경우는 광주가 임의규정이었다. 이상의 결과를 종합할 때, 책무성이 가장 강한 지자체는 광주이며, 그 뒤로 서울 전남, 충남, 울산, 경기, 인천, 대전, 충북, 전북, 강원, 대구, 경북, 경남 순이다.

〈표 2〉 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례의 권리성 비교 결과

구분	조례의 목적지향성					지자치단체장의 책무성												
	처우 개선	지위 향상	권리·권의 증진	노동 환경	권익 보호 권리 보장	실태, 조사	종합 계획	시행 계획	지원 계획	기반 조성	시책 추진	신분 보장	권익 보호	처우 개선	보고 및 감사	처우 개선 사업	보수 교육	장기요양기관의 공공성
서울	●	●	×	×	×	●	×	×	×	×	×	●	×	▲	×	△	×	×
경기	●	●	●	●	×	×	×	×	×	×	▲	▲	×	▲	×	△	×	×
대전	●	●	×	×	×	×	×	×	×	×	●	▲	×	●	×	△	×	×
전남	●	×	●	×	×	●	●	×	×	×	●	×	×	▲	×	△	×	×
경남	●	●	×	×	×	△	×	●	×	×	×	▲	×	▲	×	△	×	×
광주	●	●	×	×	×	●	×	×	×	▲	▲	●	×	×	△	△	●	△
전북	●	●	●	●	×	×	×	●	×	×	▲	▲	×	△	×	×	×	×
충남	●	●	×	×	×	×	×	●	×	×	●	▲	×	●	×	△	×	×
제주	●	●	×	×	×	●	×	×	●	×	×	●	×	▲	×	△	×	×
대구	●	●	×	×	×	△	×	●	×	×	×	▲	×	▲	×	△	×	×
강원	●	×	●	×	×	×	●	×	×	×	●	▲	×	×	×	△	×	×
충북	×	●	×	×	●	△	×	×	●	●	×	×	▲	×	×	▲	×	×
인천	●	×	×	●	●	●	×	×	×	×	×	▲	×	▲	×	×	×	×
울산	●	×	×	●	●	×	×	●	×	▲	▲	▲	×	×	×	△	×	×
경남	●	●	×	×	×	△	×	●	×	×	×	▲	×	▲	×	△	×	×

주 1: 조례의 목적지향성의 경우, ● 규정 존재, ✖ 규정 부재  
 2: 자치단체장의 책무성의 경우, ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

## 2) 급여

급여의 포괄성을 살펴보기 위해 입법 구성내용으로서 장기요양요원의 개선사업을 살펴보았다. 조례에서 명시된 급여의 항목은 처우개선사업과 장기요양요원지원센터에서 주는 사업으로 나눌 수 있다. 처우개선사업은 근무환경개선, 건강관리, 권리, 인식개선, 인적개선, 처우개선비, 교육 및 훈련, 상담·조사연구 안전, 인권보호, 취업상담, 보수교육이 있었다. 장기요양요원지원센터에서 제공하는 급여의 항목은 건강관리프로그램, 대체인력, 취업정보 및 상담, 정책연구, 노동권과 성희롱 교육, 교육, 역량강화, 상담 및 조치, 인식 제고와 권익 향상, 지원프로그램이 있다.

먼저 항목수로 급여의 포괄성을 살펴보면, 광주는 14개의 급여 항목을 포함하여 가장 포괄적인 지원을 제공하는 자치단체로 나타났다. 이는 광주가 요양보호사의 처우 개선과 지원 향상을 위한 다양한 지원 방안을 마련하고 있음을 시사한다. 서울, 제주, 충북, 강원은 각각 10개의 급여 항목을 설정하여 비교적 포괄적인 지원을 제공하고 있으며, 이는 이들 자치단체가 요양보호사 지원에 있어 다양한 방안을 마련하고 있음을 의미한다. 울산과 경북은 각각 9개의 항목을 포함하고 있어 중간 수준의 포괄성을 보여주고 있다. 반면, 경기, 전남, 인천은 각각 8개의 급여 항목을 설정하여 상대적으로 적은 범위의 지원을 제공하고 있으며, 대전, 경남, 전북, 충남, 대구는 각각 7개의 항목을 포함하여 상대적으로 좁은 범위의 지원을 제공하고 있는 것으로 나타났다. 이는 이들 자치단체가 요양보호사 지원에 있어 상대적으로 제한적인 범위를 설정하고 있음을 나타낸다.

급여의 포괄성을 살펴보면, 급여의 포괄성이 높은 지역은 광주(근무환경개선, 건강관리, 권리옹호, 인식개선, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 취업상담, 보수교육, 건강관리프로그램, 대체인력, 취업정보 및 상담, 정책연구, 노동권과 성희롱 교육, 인식개선, 교육, 역량강화 상담 및 조치, 인식제고 및 권익 향상, 지원프로그램)이며 그다음은 충북(근무환경개선, 인식개선, 처우개선비, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 안전, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 노동권과 성희롱 교육, 인식개선), 강원(근무환경개선, 인식개선, 처우개선비, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 안전, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 정책연구, 역량강화), 서울(근무환경개선, 인식개선, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 안전, 인권보호, 보수교육, 정책연구, 노동권과 성희롱 교육, 인식개선, 교육), 제주(근무환경개선, 인식개선, 처우개선비, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 대체인력, 인식개선), 대전(근무환경개선, 권리옹호, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 노동권과 성희롱 교육, 인식개선, 역량강화), 경북(근무환경개선, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 정책연구, 교육, 상담 및 조치), 전남(근무환경개선, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 대체인력, 인식개선, 역량강화), 울산(근무환경개선, 건강관리, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 정책연구, 상담

및 조치), 경기(근무환경개선, 인식개선, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 안전, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 정책연구), 인천(근무환경개선, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 정책연구, 교육, 상담 및 조치), 전북(근무환경개선, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 대체인력, 인식개선, 역량강화), 경남(근무환경개선, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 정책연구, 교육), 대구(근무환경개선, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 정책연구, 교육), 충남(근무환경개선, 인식개선, 교육 및 훈련, 상담·조사연구, 인권보호, 보수교육, 건강관리프로그램, 정책연구)순으로 포괄성이 낮아진다.

〈표 3〉 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례의 급여종류의 포괄성 비교 결과

구분	근무환경개선	건강관리	권리옹호	인식개선	처우개선비	교육및훈련	상담조사연구	안전	인권보호	취업상담	보수교육	건강관리프로그램	대체인력	취업정보및상담	정책연구	노동권성희롱	인식개선	교육	역량강화	상담및조치	인식제고권의향상	지원프로그램
서울	●	×	×	●	×	●	●	●	●	×	×	●	×	×	×	●	●	●	×	×	×	×
경기	●	×	×	●	×	●	●	●	●	×	×	×	×	×	×	×	●	×	×	×	×	●
대전	●	×	●	×	●	●	●	×		×	×	●	×	●	×	×	×	×	×	×	×	●
전남	●	×	×	×	×	●	●	×	×	×	×	●	●	●	×	×	●	×	●	×	×	×
경남	●	×	×	×	×	●	●	×	×	×	×	●	×	●	×	×	●	×	●	×	×	×
광주	●	●	●	●	×	●	●	×	×	●	●	●	×	●	×	×	●	●	×	●	×	●
전북	●	×	×	×	×	●	●	×	×	×	×	●	×	●	×	×	×	●	×	×	●	×
충남	●	×	×	●	×	●	●	×	●	×	×	●	×		×	×	×	×	×	×	×	●
제주	●	×	×	×	●	●	●	×	×	×	×	●	×	●	●	×	×	●	×	●	●	×
대구	●	×	×	×	×	●	●	×	×	×	×	●	×	●	×	×	●	●	×	×	×	×
강원	●	×	×	×	●	●	●	×	×	×	×	●	×	●	×	×	●	●	×	●	×	●
충북	●	×	×	●	×	●	●	●	●	×	×	●	×	●	×	×	●	●	×	×	×	×
인천	●	×	×	×	×	●	●	×	×	×	×	●	×	●	×	×	●	●	×	●	×	×
울산	●	●	×	●	×	●	●	×	×	●		●	×	●	×	×	×	×	×	×	×	●
경북	●	×	×	×	×	●	●	×	×	×	×	●	×	●	●	×	●	●	×	●	×	×

주: ● 규정 존재, ✖ 규정 부재

### 3) 재정부담

장기요양요원의 처우개선과 지위향상에 관한 조례에서 단체장의 실태조사, 기본 및 지원계획, 장기요양요원지원센터, 처우개선사업, 보수교육, 관련단체의 지원의 조항을 분석해 자치단체장의 재정 부담 및 재정책임성을 파악하였다.

항목수로 재정책임성을 파악하면, 광주는 4개의 재정책임성 항목수를 보여 상대적으로 높은 재정 책임성을 보여주고 있으며, 이는 광주가 요양보호사의 처우 개선과 지위 향상을 위해 강력한 재정적 지원을 하고 있음을 시사한다. 서울, 강원, 인천은 각각 3개의 항목수를 가지고 있어 광주보다는 낮지만 비교적 높은 수준의 재정 책임성을 보이고 있다. 이들 자치단체는 요양보호사 지원에 있어 다양한 재정적 책임을 설정하고 있으며, 이는 정책적 의지를 반영하고 있다. 대전, 전남, 경남, 충남, 제주, 대구, 울산, 충북, 경북은 각각 2개의 재정책임성 항목수를 가지고 있으며, 중간 수준의 책임을 보여주고 있다. 반면, 경기와 전북은 각각 1개의 항목 수만 가지고 있어 상대적으로 낮은 재정책임성을 보였다. 장기요양지원센터에서는 15개의 광역자치단체에서 예산에 대해 임의규정을 명시하였다. 실태조사는 제주, 전남, 충북, 광주, 서울, 인천에서 임의규정을 명시하였다. 기본 지원계획에서는 강원 울산, 인천에서 강제규정을 명시하였다. 처우개선 사업에서는 경북, 강원, 경남, 서울, 대구, 충남, 대전에서 임의규정을 명시하였다. 보수교육과 관련단체 지원에서는 광주만 임의규정을 명시하였다. 재정책임성이 가장 강한 순서는 강원이고, 그다음은 울산, 광주, 인천, 서울, 울산, 제주, 전남, 충북, 경북, 경남, 대구, 충남, 대전 순이다.

〈표 4〉 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례의 재정책임성 비교 결과

구분	실태조사	기본계획 / 지원계획	장기요양요원지원센터	처우개선사업	보수교육	관련단체 지원
서울	△	×	△	△	×	×
경기	×	×	△	×	×	×
대전	×	×	△	△	×	×
전남	△	×	△	×	×	×
경남	×	×	△	△	×	×
광주	△	×	△	×	△	△
전북	×	×	△	×	×	×
충남	×	×	△	△	×	×
제주	△	×	△	×	×	×
대구	×	×	△	△	×	×



구분	실태조사	기본계획 / 지원계획	장기요양요원지원센터	처우개선사업	보수교육	관련단체 지원
강원	×	●	△	△	×	×
충북	△	×	△	×	×	×
인천	△	●	△	×	×	×
울산	×	●	△	×	×	×
경북	×	×	△	△	×	×

주 : ● 강행규정, △ 임의규정, ✱ 규정 부재

## 2. 규범적 실효성

### 1) 전달체계

전달체계의 책임성과 통합성을 파악하기 위한 입법내용 구성이다. 장기요양요원 처우개선과 지위향상에 관한 조례를 살펴본 결과, 기본계획/지원계획, 지원사업, 장기요양요원지원센터 운영, 위원회 구성의 조항을 분석하여 전달체계의 책임성과 통합성을 파악하였다. 그 중에서 조례에서 명시하고 있는 전달체계 관련 사항들은 장기요양요원 지원 센터 설립에 관한 운영을 명시한 내용과 위원회를 조직하여 운영을 명시하고 있다.

먼저 항목수로 비교하면, 서울, 대전, 전남, 경남, 전북, 충남, 제주, 대구, 강원, 울산, 경북은 각각 2개의 항목을 가지고 있어 중간 수준의 책임성과 통합성을 보여주었다. 이는 기본적인 지원의 범위를 포함하고 있으며, 자치단체의 정책적 의지와 실행력을 반영한다고 할 수 있다. 각 자치단체의 조례에서 명시된 전달체계 관련 사항들은 장기요양요원 지원센터 설립 및 운영, 위원회 구성 및 운영에 관한 내용이 주를 이루고 있다. 특히, 충남은 시행계획 수립과 시행을 위하여 ‘공공기관이나 관련법인 또는 단체에 협조를 요청할 수 있다’라는 조항을 포함하고 있어, 다른 자치단체와 차별화된 책임성을 보여주고 있다.

각 광역지자체에서는 기본계획 및 지원계획, 지원사업, 지원센터 운영에 관한 사항이 명시되어 있었고, 충남만 시행계획 수립과 시행을 위하여 ‘공공기관이나 관련법인 또는 단체에 협조를 요청할 수 있다’라는 조항이 있다. 책임성과 통합성을 살펴보면 기본계획은 울산과 인천에서 강제규정을 두었고 3년마다 계획을 수립해야한다. 지원계획은 광주, 충북에서 강행규정을 명시하였다. 광주에서 3년 동안 계획을 수립해야한다. 지원사업의 경우 경북, 제주, 전남, 강원, 전북, 경남, 충북, 광주, 경기, 서울, 대구, 인천, 충남, 대전에서 임의규정을 명시하였다. 지원센터 및 운영에서는 모든 광역자치단체에서 임의규정을 명시하였다. 운영 위원회의 경우는 경기만 임의규정을 명시하였다.

〈표 5〉 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례의 전달체계의 책임성 및 통합성 비교 결과

구분	기본계획 / 지원계획	지원사업	지원센터 및 운영	운영 위원회
서울	×	△	△	×
경기	×	△	△	△
대전	×	△	△	×
전남	×	△	△	×
경남	×	△	△	×
광주	●	△	△	×
전북	×	△	△	×
충남	×	△	△	×
제주	×	△	△	×
대구	×	△	△	×
강원	×	△	△	×
충북	●	△	△	×
인천	●	△	△	×
울산	●	×	△	×
경북	×	△	△	×

주 : ● 강행규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

## 2) 인력

조례에서의 인력 구성요소는 인력의 전문성 파악하기 위한 입법 구성내용이다. 그래서 전문인력과 관련된 조항들을 살펴보았다. 조례에 전문성이 있는 단체나 개인을 명시할 수 있는 구성은 단체위탁과 위원회 구성 시 전문가 활용, 위원회 구성 시 전문가 활용이다.

위탁은 전문성이 있는 단체에게 운영에 관한 사항을 위탁하는 것이다. 위탁을 명시한 자치단체는 경남이며, 실태조사에 대해 전문기관에 위탁하는 규정이 존재한다. 위원회 구성 시 전문가 활용 조항은 경기도 존재하였다. 경기도의 제11조(도 센터 운영위원회 설치·운영) 제2항에서 ‘운영위원회는 노동자 권익보호 등에 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 센터의 장이 위촉하는 5명 이상의 위원으로 구성하고 위원장은 호선’이라고 규정을 명시하였다. 장기요양지원센터에서 전문가 활용시 제주와 광주에서 “센터는 제2항 각 호의 업무를 수행하기 위하여 사무실, 상담실, 교육실 등의 시설과 전문인력을 갖추어야 한다”고 명시하고 있다.

〈표 6〉 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례의 인력의 전문성 비교 결과

구분	위탁	위원회 구성 시 전문가 활용	장기요양요원지원센터에서 전문가 활용
서울	×	×	×
경기	×	●	×
대전	×	×	×
전남	×	×	×
경남	●	×	×
광주	×	×	●
전북	×	×	×
충남	×	×	×
제주	×	×	●
대구	×	×	×
강원	×	×	×
충북	×	×	×
인천	×	×	×
울산	×	×	×
경북	×	×	×

주 : ● 규정 존재, ✖ 규정 부재

### 3) 벌칙

벌칙의 엄격성을 파악하기 위해 본 연구는 위탁 해지 조항 및 지도·감독을 통한 위법 시 필요 조치 조항을 중심으로 조례의 입법 내용을 분석하였다. 조례에서 벌칙의 엄격성을 규정한 사항은 ‘도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 위탁을 취소할 수 있다’, ‘도지사는 센터의 운영 및 업무처리 등에 관하여 필요하다고 인정하는 경우에는 수탁기관의 사무에 대하여 장부 및 서류를 조사하거나 검사할 수 있으며, 운영에 관한 사항을 보고하게 할 수 있다’ 등의 항목을 통해 파악하였다.

분석 결과, 이러한 관련 조항을 포함하고 있는 지역은 전라남도뿐이며, 전라남도 조례의 제10조(위탁의 해지)와 제11조(지도 및 감독) 항목에 이러한 내용이 명시되어 있다. 전라남도의 경우 위탁 기관이 위법 행위를 저지르거나 운영상의 문제가 발생할 경우, 도지사가 위탁을 취소할 수 있는 권한을 가지며, 수탁 기관의 업무에 대해 장부 및 서류를 조사하거나 검사할 수 있고, 운영 사항을 보고하게 할 수 있는 조항을 포함하고 있다.

〈표 7〉 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례의 별칙의 엄격성 비교 결과

구분	위탁의 해지	지도 및 감독
서울	×	×
경기	×	×
대전	×	×
전남	●	●
경남	×	×
광주	×	×
전북	×	×
충남	×	×
제주	×	×
대구	×	×
강원	×	×
충북	×	×
인천	×	×
울산	×	×
경북	×	×

주 : ● 규정 존재, ✖ 규정 부재

### 3. 소결

분석 결과, 각 구성요소 및 구성내용별로 상대적으로 두각을 나타내는 자치단체는 다음과 같다. 먼저 규범적 타당성 체계에 관한 분석결과이다. 첫째, 권리성 측면에서 상대적으로 우수한 자치단체는 광주광역시로 나타났다. 광주광역시는 조례의 목적지향성과 자치단체장의 책무성에서 강한 권리성을 보여주었다. 이는 요양보호사의 권리 보호와 지위 향상을 위해 체계적인 접근을 하고 있음을 시사한다. 둘째, 급여종류의 포괄성에서 두드러진 자치단체는 충청북도였다. 충청북도는 요양보호사에게 제공되는 급여 항목이 매우 포괄적이며 다양한 혜택을 제공하고 있어, 요양보호사의 복지 향상에 기여하고 있음을 확인할 수 있었다. 셋째, 재정책임성 측면에서 가장 높은 평가를 받은 자치단체는 강원도이다. 강원도는 자치단체장이 요양보호사의 처우 개선을 위해 재정적 책임을 확실히 하고 있으며, 이를 통해 안정적인 지원이 이루어지고 있음을 알 수 있었다.

다음으로 규범적 실효성 체계에 관한 분석결과이다. 첫째, 전달체계의 책임성과 통합성 부문에서 뛰어난 자치단체는 광주광역시였다. 광주광역시는 전달체계의 책임성과 통합성에서 높은 수준의 조례를 갖추고 있으며, 이는 요양보호사의 처우 개선을 위한 효과적인 시스템 구축과 운영을 법적으로 가능하

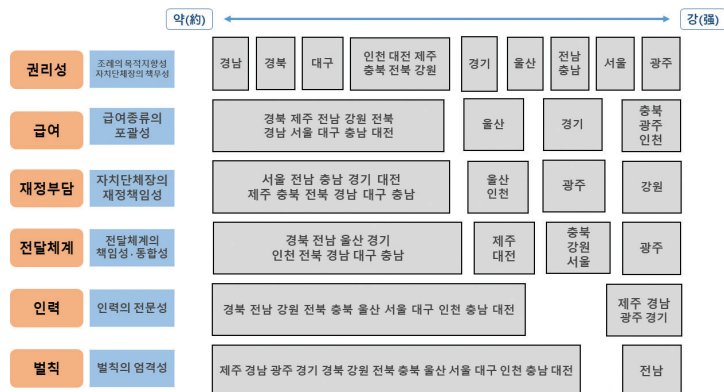
게 하고 있다. 둘째, 인력의 전문성 부문에서는 제주특별자치도가 가장 우수한 평가를 받았다. 제주특별자치도는 요양보호사의 전문성 강화를 위한 조례를 통해 지속적인 교육과 훈련 프로그램을 마련하여 인력의 전문성을 높이는 데 주력하고 있다. 셋째, 별칙의 엄격성 측면에서는 전라남도가 가장 뛰어난 자치단체로 나타났다. 전라남도는 위탁 해지와 지도·감독 조항 등 별칙의 엄격성에서 다른 자치단체보다 앞서 있으며, 요양보호사의 권익을 보호하기 위한 조치를 철저히 시행하고 있다.

## V. 결론

본 연구의 목적은 광역자치단체의 ‘장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상 조례’를 비교 분석하여, 요양보호사의 근로조건 개선을 위한 조례 개정 방안을 제시하는 것이었다. 이를 위해 15개 광역자치단체의 「장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상 조례」를 비교 분석하여, 각 조례의 목적지향성, 자치단체장의 책무성, 급여의 포괄성, 재정책임성, 전달체계의 책임성과 통합성, 인력의 전문성, 별칙의 엄격성을 비교하고 개선 방안을 제시하였다. 현재 우리나라 지방자치단체들이 장기요양요원의 처우개선과 권리증진을 어떻게 보장하고 있는지를 조례에 기초하여 진단하고 개선 방안을 모색하고자 하였다.

본 연구결과를 종합하여, 장기요양요원의 처우개선과 권리증진에 대한 조례의 내용적 체계화 정도를 다음의 [그림 2]와 같이 도식화하였다. 이와 같은 분석 결과는 각 자치단체가 요양보호사의 처우 개선과 지위 향상에 있어 얼마나 주력하고 있는지를 나타내며, 상대적으로 어느 수준에 위치하여 있는지를 나타낸다. 향후 각 지방자치단체의 조례 개정 시 타 자치단체의 벤치마킹을 위한 지도로도 활용될 수 있다.

〈그림 2〉 장기요양요원의 처우개선과 권리증진 조례의 비교 분석 결과 종합



주요 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 대부분의 광역자치단체는 요양보호사의 처우개선과 지위 향상을 위한 조례가 제정되어 있으나, 규범적 타당성과 규범적 실효성을 담보할 수 있는 조항이 충분하지 못하다. 특히, 자치단체장의 책무성이 약하여, 요양보호사 처우개선의 실효성 측면에서 한계를 노정할 수 있다. 둘째, 급여의 포괄성과 재정책임성 측면에서 살펴본 결과, 광역자치단체 간의 조례 내용에 상당한 차이가 있다. 일부 자치단체는 요양보호사의 처우 개선을 위한 구체적인 지원 프로그램과 재정 지원을 명시하고 있는 반면, 다른 자치단체는 관련 조항이 미흡하였다. 셋째, 요양보호사의 전문성을 강화하기 위한 교육 및 훈련 프로그램 관련 조항이 구체적이지 못하였다. 국내외 선행연구 검토에서 확인되듯이, 요양보호사의 역량 강화를 위해 지속적인 교육과 훈련이 중요하므로, 관련 조항을 정비할 필요가 있다. 이를 통해 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

이 연구를 통해 얻은 주요 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 요양보호사의 처우 개선을 위한 법적 근거 조항을 보다 강화해야 할 것이다. 이를 위해 각 광역자치단체는 보다 구체적이고 실효성 있는 조례를 제정할 필요가 있다. 둘째, 요양보호사의 근로환경 개선을 위한 재정적 지원이 강화되어야 한다. 근로환경 개선의 첫 걸음은 광역자치단체장의 재정책임에 대한 강행규정이 될 것이다. 셋째, 요양보호사의 전문성 강화를 위한 지속적인 교육과 훈련 프로그램이 필요하다. 요양보호사의 노동환경 개선으로 직무만족도를 높이고 이직률을 낮추며, 궁극적으로 노인돌봄서비스의 질적 향상을 도모할 수 있을 것이다.

본 연구의 의의는 요양보호사 관련 연구에서 ‘조례’라는 분석대상의 독특성과 조례 개정을 통한 법률 개정의 선도 기능에서 찾을 수 있다. 먼저 본 연구의 독특한 차별성은 분석대상의 희소성에 있다. 요양보호사 처우에 관하여, 그간 「노인장기요양보험법」 개정에 관한 연구는 축적되어 왔으나, 요양보호사 처우에 관한 ‘조례’ 연구는 거의 찾을 수 없다. 이러한 측면에서 본 연구는 기존 연구의 공백을 메우는데 기여할 수 있을 것이다. 둘째, 현재 「노인장기요양보험법」에서는 요양보호사의 처우에 대해 명확히 명시하고 있지 않다는 한계가 있는데, 광역자치단체의 조례 개정을 통해 요양보호사를 위한 법률 개정의 선도 기능(윤찬영, 1998)을 추동할 수 있다는 측면에서도 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

본 연구가 갖고 있는 한계를 바탕으로 후속연구를 제안하고자 한다. 첫째, 분석대상을 광역자치단체가 아닌 기초자치단체 조례로 확장할 필요가 있다. 노인돌봄서비스가 직접 제공되는 기초자치단체와 그것을 관리하는 광역자치단체의 역할은 다를 수밖에 없다. 이용자에게 제공되는 서비스의 질 향상 목적 달성을 위해서는 광역자치단체보다는 기초자치단체의 조례를 대상으로 할 때, 요양보호사의 처우를 보다 구체적으로 논할 수 있을 것이다. 둘째, 기술적 분석을 넘어 인과관계를 규명하고자 하는 설명적 연구도 수행할 필요가 있다. 왜 해당 조례가 제정 또는 개정되었는지에 대한 요인들을 밝혀내는 연구는 조례 탄생과 변화라는 동적 접근을 가능하게 할 것이다.

## ■ 참고문헌 ■

- 국민건강보험(2024). 『2023 노인장기요양보험 통계연보』, 국민건강보험공단.
- 김광병·심의경(2017). “요양보호사의 법적지위에 관한 연구”, 『사회복지법제연구』, 8(1) : 79-98.
- 김윤영·이영석·조혁진·최희선(2023). 『경기도 요양보호사 처우개선 방안 연구』, GRI 경기연구원.
- 김재형·김호현·김근세(2020). “요양보호사의 근무환경과 휴가권이 직무태도에 미치는 영향”, 『정책분석평가학회보』, 30(4) : 211-238.
- 김지혜·김석준·이준영·이옥진·오가영(2011). “서울시 요양보호사 처우개선을 위한 지원방안 연구”, 『의료·복지 건축(구 한국의료복지시설학회지)』, 17(4) : 15-23.
- 김진숙(2022). 『사회복지조사론(2판)』, 신정.
- 김태백(2017). 『노인장기요양보험 서비스의 질적 향상을 위한 방안연구』, 상지대학교 석사학위논문.
- 나영균(2017). 『요양보호사 처우개선비 정책이 임금인상에 미친 효과』, 연세대학교 석사학위논문.
- 대전광역시의회 복지환경위원회(2017). 『대전광역시 장기요양요원 처우 및 지위 향상을 위한 조례안 심사보고서』, 대전광역시의회 복지환경위원회.
- 민기채(2023). “농어민수당 조례 비교를 통한 개선방안 도출 연구”, 『농촌경제』, 46(3) : 25-55.
- 보건복지부(2023). 『2023년 요양보호사 양성 표준 교재』, 보건복지부.
- 박인아(2018). “장기요양요원 처우수준분석 및 정부의 책임성 강화 방안”, 『노인복지연구』, 73(3) : 143-165.
- 박지선(2015). 『요양보호사의 노동실태와 개선방안』, 평택대학교 석사학위논문.
- 서울특별시의회 보건복지수석전문위원(2015). 『서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위향상에 관한 조례안 검토보고서』, 서울특별시의회 보건복지위원회.
- 세종특별자치시의회 행정복지위원회(2023). 『세종특별자치시 장기요양요원 처우개선 조례안 심사보고서』, 세종특별자치시의회 행정복지위원회.
- 유병선·정요한·이경원·박승희(2021). “장기요양요원 근로실태 연구”, 『장기요양연구』, 9(1) : 29-50.
- 이윤경·이선희·강은나·김세진·남궁은하·최유정(2022). 『2022년 장기요양실태조사』, 보건복지부.
- 윤찬영(1998). 『사회복지법제론 I ·총론』, 서울: 나남.
- 윤찬영(2010). 『사회복지법제론』(5판), 서울: 나남.
- 진영란(2023). 『요양보호사 양성 표준교재 개정』, 보건복지부·청운대학교 산학협력단.
- Anderson, D. B. & Patel, H. F. (2020). “The effect of work-related stressors on caregiver health and quality of life”, *American Journal of Lifestyle Medicine*, 14(5) : 412-421.

- Brown, J. T. & Davis, M. K. (2022). “Factors affecting the quality of life in caregivers: A review of the literature”, *Journal of Gerontological Nursing*, 48(7) : 12–22.
- Brown, M. H. & Green, C. (2019). “Job stress and quality of life among caregivers: The role of work conditions”, *International Journal of Nursing Studies*, 92(1) : 45–52.
- Carter, P. A. & Smith, R. L. (2021). “The relationship between job demands, job resources, and caregiver well-being”, *Journal of Nursing Management*, 29(6) : 1352–1360.
- Fisher, N. M. & Lee, E. L. (2022). “Impact of work conditions on the psychological health and well-being of caregivers”, *Health Psychology*, 41(3) : 189–198.
- Patel, E. & Martinez, L. (2021). “Enhancing caregivers’ well-being through improved work conditions: A systematic review”, *Health & Social Care in the Community*, 29(3) : 604–620.
- Rogers, F. E. & Chen, J. H. (2022). “Job resources, job demands, and caregivers’ quality of life: A longitudinal study”, *Journal of Applied Psychology*, 107(4) : 629–641.
- Smith, A. L. & Johnson, R. (2020). “The influence of work environment on caregivers’ job satisfaction and quality of life”, *Journal of Applied Gerontology*, 39(4) : 340–355.
- Wilson, J. & Lee, K. (2022). “Work conditions and burnout among caregivers: Implications for quality of life”, *Journal of Occupational Health Psychology*, 27(2) : 150–163.

<https://www.law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139>. 국가법령정보센터.  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1BPA002&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=&scrId=&seqNo=&lang\\_mode=ko&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=E1&docId=03842&markType=S&itmNm=%EC%A0%84%EA%B5%AD](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA002&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1&docId=03842&markType=S&itmNm=%EC%A0%84%EA%B5%AD). 통계청.

한겨레(2022.08.01.)

---

원 고 접 수 일 | 2024년 7월 10일  
1차심사완료일 | 2024년 8월 2일  
2차심사완료일 | 2024년 8월 26일  
최종원고채택일 | 2024년 8월 27일



**김성준** kiwasj1101@naver.com

현재 국립한국교통대학교 사회복지학과 석사과정에 재학 중이며, 장기요양기관에서 작업치료사로 재직 중이다. 관심분야는 노인복지, 장기요양기관, 노인장기요양보험법 등이다. 노인장기요양서비스 관련 이론과 실천현장을 연결하는 학위논문을 준비 중이다.

**민기재** minkichae@ut.ac.kr

2014년 서울대학교에서 사회복지학박사학위를 받았다. 국민연금연구원 부연구위원으로 근무하였고, 현재 국립한국교통대학교 사회복지학과 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 통일, 복지국가, 사회복지법, 연금 등이다. 주요 저서는 「통일과 사회복지」(공저, 2019, 나남), 「The Secrets and Evolving Trends of Korean Longevity」(공저, 2023, Chonnam National University Press) 등이 있으며, 최근 주요 논문은 “사회적 고립청년 지원 조례에 관한 비교 연구”(2023), “카자흐스탄 복지국가 사례 연구: 복지 자본주의로의 수렴인가 탈사회주의 복지국가로의 이행인가”(2023), “Conditions Leading to the Development of the Post-Socialist Welfare States”(2022) 등이 있다.