
초고령사회 대비 노인장기요양공공성 강화,
요양보호사 노동환경 개선

노인장기요양보험법 개정을 위한 국회 토론회

일시 | 2023년 9월 5일(화) 오후 4시

장소 | 국회의원회관 제2세미나실

| 공동주최 |

노인장기요양공대위, 저출생·인구절벽대응 국회포럼,
더불어민주당 국회의원 남인순·최종윤,
정의당 국회의원 강은미

순서

※좌장 : 남현주(가천대학교 사회복지학과 교수)

● 개회사

- 남인순, 최종윤(더불어민주당 국회의원), 강은미(정의당 국회의원)
- 노인장기요양공공성강화 공동대책위원회

● 발제

- 윤지영(공익인권법재단 공감 변호사)

● 종합 토론

- 정찬미(전국요양보호사협회(준) 협회장)
- 최현혜(공공운수노조 의료연대본부 요양지부 시립중랑요양원분회장)
- 이현주(사회적협동조합 도우누리 늘푸른돌봄센터 센터장)
- 최경숙(전국장기요양요원지원센터 협의체 대표)
- 전용호(인천대 사회복지학과 교수)
- 임동민(보건복지부 요양보험운영과장)

● 질의응답

목 차

• 개회사 남인순(더불어민주당 국회의원)	6
• 개회사 최종윤(더불어민주당 국회의원)	8
• 개회사 강은미(정의당 국회의원)	10
• 개회사 노인장기요양공공성강화 공동대책위원회	12
• 발제 윤지영(공익인권법재단 공감 변호사)	14
• 토론 정찬미(전국요양보호사협회(준) 협회장)	33
• 토론 최현혜(공공운수노조 의료연대본부 요양지부 시립중랑요양원분회장)	38
• 토론 이현주(사회적협동조합 도우누리 늘푸른돌봄센터 센터장)	41
• 토론 최경숙(전국장기요양요원지원센터 협의체 대표)	44
• 토론 전용호(인천대 사회복지학과 교수)	50
• 토론 임동민(보건복지부 요양보험운영과장)	52

개회사 |



남인순(더불어민주당·서울송파병)

안녕하십니까? 국회 보건복지위원회에서 일하고 있는 더불어민주당 국회의원 남인순입니다.

가을의 문턱에 개최되는 ‘노인장기요양보험법 개정을 위한 국회토론회’를 진심으로 축하드리며, 사회적으로 급증하고 있는 돌봄 부담 완화를 위해 일선 현장에서 헌신하시는 요양보호사들의 노고에 진심으로 감사드립니다. 토론회를 주최하시는 노인장기요양공공성강화 공동대책위원회에 감사드리며, 함께 해주시는 최종윤·강은미 의원님 감사드립니다.

노인장기요양보험제도가 2008년 첫 시행 이후 15년이 지난 지금까지 많은 성과를 거뒀으나 다양한 문제가 발생하고 있습니다. 저는 보건복지위원으로서 꾸준히 현장의 목소리를 반영하기 위해 노력해왔지만, 아직도 갈 길이 멍니다. 좋은 돌봄을 위해 요양보호사의 전문성과 가치를 제대로 평가해서 대우해야 합니다. 누군가를 보살피고 누군가의 돌봄을 받는다는 사실은 그 누구에게도 예외가 아닙니다. 모든 사람이 돌봄에 의존하는 것이 필연적이고 보편적이라는 전제하에 정책이 수립되어야 합니다.

한편, 지난 8월 17일 보건복지부가 발표한 제3차 장기요양기본계획(안)은 초고령 사회 대비 장기요양의 중요성에도 불구하고 장기요양 질 제고·공공성 강화 재정 확대를 위한 구체적 방안이 없고 비급여 확대, 요양시설 임대 허용 정책 추진 등 장기요양 분야를 시장화하는 내용이 담겨있어 시민사회의 우려가 큼니다. 특히 시민사회가 계속해서 반대해온 요양시설 임대 허용 정책을 검토하겠다는 내용이 포함되어 있어 서비스의 품질이 저하되고 노인요양시설이 영리 수단의 대상이 될 것이라는 우려가 적지 않습니다.

현재도 노인장기요양기관 중 민간이 차지하고 있는 비중이 절대 다수입니다. 국공립 노인요양시설 확충 등 종합적이고 장기적인 노인장기요양 공공성 강화 방안이 필요합니다.

이런 의미에서 오늘 토론회는 초고령사회를 대비하여 노인장기요양의 공공성을 강화하고 요양보호사의 노동환경 개선에 중점을 두고 「노인장기요양보험법」 개정을 논의하는 뜻깊은 자리입니다.

앞으로 노인인구 증가로 인한 장기요양서비스 수요 증대가 예측되며, 수요 증대에 따라 요양보호사 수급 안정성이 중요하게 될 것입니다. 그러나 인프라 확충을 위해 설립 요건을 완화하는 민간 진입을 장려함에 따라 서비스 질 저하, 열악한 근로환경, 공공성 저하 등 다양한 문제가 발생하고 있으며, 특히 열악한 노동환경과 낮은 임금, 과도한 업무량 등 요양보호사의 근무 환경은 시급히 개선되어야 합니다.

또한 인건비와 운영비가 분리되지 않고 집행되어 비용 누수의 문제도 발생하고 있으며, 장기요양요원의 다수가 여성인 상황에서 장기요양요원을 상대로 한 성희롱, 성폭력 문제가 만연함에도 현행법상 해결이 요원합니다. 장기요양보험제도의 건전하고 안정적으로 유지되기 위해서는 수급자와 그 가족의 역할과 협조가 필요해 보입니다.

현장의 목소리를 충분히 반영하여 노인장기요양제도 운영상의 문제점을 전체적으로 개선할 수 있도록 「노인장기요양보험법 개정안」을 준비하겠습니다. 돌봄노동자가 행복해야 돌봄서비스가 더 좋아지고, 건강하고 존엄한 노후를 보장할 수 있습니다.

오늘 좌장을 맡아주시는 남현주 가천대학교 사회복지학과 교수님, 발제를 맡아주시는 윤지영 공익인권법재단 공감 변호사님 감사드립니다. 토론으로 내용을 풍성하게 해주실 정찬미 전국요양보호사협회(준) 협회장님, 최현혜 공공운수노조 의료연대본부 요양지부 시립중랑요양원분회장님, 최경숙 전국장기요양요원지원센터협의회 대표님, 이현주 사회적협동조합 도우누리 늘푸른돌봄센터장님, 전용호 인천대 사회복지학과 교수님 감사합니다.

건강과 행복, 평화를 기원합니다. 감사합니다.

개회사 |



최종윤(더불어민주당 국회의원)

반갑습니다. 더불어민주당 최종윤 국회의원입니다.

우리는 초고령사회를 목전에 두고 있습니다. 2026년이 되면 전체인구의 1/5이 노인이라고 합니다. 이 인구구조의 변화는 어르신 돌봄 체계의 기반을 탄탄하게 만들어야 할 이유가 되고 있습니다. 어르신들의 노후를 책임지는 요양보호사분들의 처우개선은 그런 점에서 장기요양제도의 지속 가능성과 직결되는 과제입니다.

저 또한 요양보호사분들이 겪었던 현장의 애로사항들을 조금이나마 덜어드리기 위한 노력을 이어왔습니다. <장기요양기관의 국공립 비율을 의무화>하는 장기요양보험법 개정안을 발의했고, 지난 국정감사에서는 격리기간 코로나 수당을 지급하지 않은 기관을 밝혀내고 일한 만큼의 대가를 받을 수 있도록 현장의 불공정 해소에도 기여한 바 있습니다. 그럼에도 오래 고착화된 저임금 구조는 여전히 돌봄 공백의 주요한 원인으로 손꼽히고 있습니다.

방문요양기관 인건비 지출비율 미준수율이 30%에 달하는 것도 문제지만, 인건비 지출비율을 준수하는 기관의 임금마저 최저임금도 이하인 곳도 많습니다. 요양보호사의 적정임금 담보를 위해 인건비를 일정 비율 이상 지출하도록 하는 제도임에도 현장에서는 유명무실하다는 의견도 많은 셈이지요. 요양보호사의 고질적인 저임금의 굴레를 벗어나기 위한 특단의 조치가 필요합니다.

오늘 토론회에서는 인건비와 운영비의 분리지급과 함께 적정인건비 기준과 가이드라인 마련을 위한 구체적인 논의를 이어나갈 예정입니다. 현장 종사자를 비롯한 관계자 분들과 함께 요양보호사분들의 실질적인 처우개선 논의가 이어지길 기대합니다.

21대 국회 마지막 정기국회가 시작됐습니다. 다가올 국정감사와 예산 국회에서 공공 요양시설 확충 예산의 증액과 요양보호사 처우개선, 지역사회 통합 돌

봄 예산 확충 등 제가 힘써왔던 분야에 성과를 낼 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 또 오늘 논의한 과제들도 입법에 반영될 수 있도록 노력하겠습니다.

이 행사 주최를 위해 힘써주신 노인장기요양공대위와 인구절벽대응 국회포럼, 함께 뜻을 모아주신 남인순, 강은미 의원님, 고맙습니다. 참석해주신 모든 분들께도 감사의 마음을 전합니다.

개회사 |



강은미(정의당 국회의원)

안녕하세요 보건복지위원회 소속 정의당 국회의원 강은미입니다.

〈노인장기요양보험법 개정을 위한 토론회〉에 참석해 주신 여러분께 감사 인사드립니다. 오늘 토론회를 통해서 노인장기요양 서비스의 공공성 강화와 요양보호사 노동환경을 개선하기 위해서 장기요양보험법 개정 방안을 논의하게 되어서 매우 뜻깊게 생각합니다.

이번 토론회를 함께해 주신 남인순 의원님과 최종윤 의원님, 그리고 여야 연구단체인 저출생·인구절벽대응 국회포럼에 감사 인사를 전합니다. 특히 항상 최일선에서 애써주시는 노인장기요양공대위 구성원들께 감사 인사를 드립니다.

오늘 토론회에서 좌장을 맡아주신 남현주 교수님과 발제를 맡아주신 윤지영 변호사님께 특별히 감사 인사를 전합니다. 함께 토론자로 나와주신 정찬미 회장님과, 최현혜 분회장님, 최경숙 대표님, 이현주 센터장님 마지막으로 전용호 교수님께도 감사 인사를 전합니다.

우리나라는 고령화 속도가 세계에서 가장 빠릅니다. 초고령사회로 빠르게 돌입하면서 우리나라 돌봄 수요의 급증은 예견되는 일이지만 이를 대비하기 양질의 돌봄서비스 체계는 아직도 갖추지 못했습니다.

정부가 발표한 제3차 장기요양 기본계획에는 질 제고·공공성 강화·재정 확대에 대해서는 구체적 방안이 없습니다. 비급여 확대, 요양시설 임대 허용 정책 추진 등 시장화하는 내용이 담겨있습니다. 기본계획이 돌봄을 국가가 책임지겠다는 의지 대신 시장화하겠다는 선언이었습니다. 공적 체계를 강화해도 모자란 상황에서 민간 시장에만 맡기겠다는 정책을 내놓은 셈입니다.

또한, 장기요양서비스의 질은 노동자에 의해서 결정됨에도 돌봄 노동은 늘 저

평가받고 있으며, 폭력과 질병 속에 노출되어 있습니다. 제가 지난 7월에 노조와 함께 진행했던 실태조사에서도 많은 돌봄 노동자가 쉼 권리도 보장받지 못하고 있고, 업무상 질병에도 노출되어 있지만 보호받고 있지 못하고 있습니다. 장기요양보호사들을 보호할 수 있는 부분들을 하나씩 바꿔 나갈 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

장기요양보험법이 여러 차례 개정되었지만, 장기요양보호사를 위한 개정은 없었다는 말이 뼈저리게 다가왔습니다. 정치권이 장기요양 서비스 질에 가장 결정적인 역할을 하는 장기요양보호사를 위한 노력이 부족했다는 걸 다시금 느끼게 됩니다. 그런 의미에서 오늘 토론회가 더욱 뜻깊게 다가옵니다.

오늘 토론회에서 장기요양보호사를 보호하고 공공성을 강화할 방안들이 다양하고 구체적으로 논의 되길 기대합니다. 저도 오늘 주신 고견들을 잘 참고해서 보건복지위원회에서 장기요양보험법개정과 예산을 확보할 수 있도록 노력하겠습니다. 더 나아가 돌봄이 국가책임 아래에서 장기요양서비스의 양과 질이 개선할 수 있도록 여기 계신 분들과 함께 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

개회사 | 노인장기요양공공성강화 공동대책위원회

노인장기요양제도가 도입된 지 15주년이 된 시점에, 『초고령사회 대비 노인장기요양 공공성 강화와 요양보호사 노동환경 개선 노인장기요양법개정을 위한 국회토론회』를 개최하게 되었습니다.

오늘 뜻깊은 토론회를 함께 주최해주신 국회의원 남인순의원님과 최종윤의원님, 강은미의원님, 저출생·인구절벽대응 국회포럼 관계자분들께 깊이 감사드립니다. 또한 이번 토론회에서 발제를 맡아주신 윤지영변호사님, 사회를 맡아주신 남현주교수님과 토론자로 참석하신 정찬미협회장님, 최현혜분회장님, 이현주센터장님, 최경숙대표님, 전용호교수님, 보건복지부 과장님께도 감사드립니다.

그동안 노인장기요양의 공공성과 장기요양요원의 처우개선에 각별한 관심을 가지고 노인장기요양법개정안 발의를 준비해주신 남인순의원님께 깊이 감사를 드리며, 노인장기요양공공성강화 공대위와 많은 논의와 실무작업을 거쳐 노인장기요양법개정 작업을 함께 해주신 윤지영변호사님께도 특별히 감사의 인사를 드립니다.

초고령사회를 앞두고 노인돌봄의 중요성은 더욱 강조되고 있습니다. 좋은돌봄을 받을 노인의 권리가 보장되고 돌봄노동의 최전선에 있는 60만 장기요양요원들의 노동권이 보장될 때 초고령사회에 대응이 가능하고 돌봄사회가 지속 가능할 것입니다.

2008년 노인장기요양제도가 도입되어 보편적 제도로써 노인장기요양서비스가 확대되어 온 것은 사회적으로 의미있는 성과라고 할 수 있지만, 한편 제도적으로 많은 누적된 구조적인 문제를 안고 있습니다. 특히 공공성이 훼손되고 돌봄노동을 제공하는 장기요양요원의 열악한 노동조건과 권리침해가 심각한 상황속에서 현재 장기요양 현장은 요양보호사 구인란과 제도 운영상의 어려움에 처해 있습니다. 장기요양요원의 낮은 임금과 불안정한 고용, 빈발하는 성희롱과 산재 등 안전과 건강을 위협하는 노동환경, 돌봄노동에 대한 낮은 사회적 인식

과 저평가 등 열악한 노동 환경이 그 배경에 있다 할 수 있습니다.

노인장기요양공공성강화 공대위는 2011년부터 이러한 장기요양 현장의 문제를 해결하고 제도의 공공성을 회복하기 위한 다양한 방안들을 모색해 왔습니다. 그 일환으로 이번 노인장기요양법개정 국회토론회를 개최하게 되었습니다.

안타까운 것은 지난 8월 17일 보건복지부가 발표한 3기 장기요양기본계획에 이러한 장기요양요원의 처우개선과 공공성 강화를 위한 핵심 정책은 빠져있고, 오히려 노인장기요양을 더욱 영리추구의 수단화를 가속화할 우려를 낳고 있습니다.

이러한 시점에 『초고령사회 대비 노인장기요양 공공성 강화와 요양보호사 노동조건개선을 위한 노인장기요양법개정 국회토론회』가 갖는 의미가 더욱 크게 다가옵니다.

오늘 참가자들의 활발한 토론을 통해 보다 노인장기요양법개정의 내용과 제도 개선 방안들이 보다 구체적이고 실천적인 방안들이 도출될 수 있기를 기대합니다.

노인장기요양공공성강화 공대위는 앞으로도 나이들이 두렵지 않은 사회, 좀더 좋은 돌봄사회를 만들기 위해 노력하겠습니다.
감사합니다.

노인장기요양공공성강화 공동대책위원회 공동대표 최경숙, 김태인

발제 | 노인장기요양보험법 개정의 필요성 및 내용

윤지영(공익인권법재단 공감, 변호사)

1. 들어가며

2007. 4. 27. 제정된 이래 노인장기요양보험법은 지금까지 31회 개정되었다. 평균 반년에 한 번씩 개정된 셈이다. 여타 법률에 비추어 보면 법 개정이 잦은데, 제도 시행 과정에서 나타나는 문제들을 시의성 있게 해결하기 위한 과정이었다는 점에서 바람직한 현상으로 보인다. 그런데 요양보호사를 포함한 장기요양요원의 처우에 관한 개정은 2016. 5. 29. 개정이 유일하다. 장기요양요원은 수급자를 돌보며 노인장기요양제도를 현장에서 실행하는 중요한 역할을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 장기요양요원, 특히 요양보호사의 열악한 처우와 문제가 계속해서 지적되어 왔고, 이러한 문제는 법률 개정을 통해 일정 부분 해결할 수 있음에도 불구하고 그런 노력이 없었다. 국가인권위원회가 수차례에 걸쳐 제도 개선 권고 결정을 내렸지만 이들 결정 역시 지켜지지 않았다. 가장 최근에 이루어진 법 개정이 장기요양기관에 CCTV 설치, 거짓이나 부정한 방법으로 의사소견서·방문간호지시서를 발급하고 발급비용을 받는 의료기관에 대한 규제 등이었던 점을 감안하면 국회가 장기요양요원의 목소리에는 관심이 없었던 것이 아닌지 아쉬움이 남는다. 이러한 이유로 ‘노인장기요양 공공성 강화를 위한 공동대책위원회’는 노인장기요양보험법을 개정하기로 결의하고 현장의 목소리를 반영하여 그 내용을 준비했다. 비단 장기요양요원의 처우뿐만 아니라 현장에서 나타나는 다양한 문제 해결 방안도 논의하였다. 왜 노인장기요양보험법을 개정해야 하는지, 어떠한 내용으로 개정해야 하는지 하나씩 짚어 본다.

2. 성희롱 문제 해결

가. 개정 필요성

서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터가 실시한 ‘2020 요양보호사 성희롱(성폭력) 실태조사’에서 요양보호사의 42%가 성희롱 피해 경험이 있는 것으로 나타났다. 그 중 85.5%는 수급자에 의한 성희롱으로 확인되었다. 2020년 국가인권위원회의 ‘가구방문 노동자 인권상황 실태조사’에서도 요양보호사의 42.6%가 성희롱 피해, 9.3%가 성폭력 피해를 입었다고 응답했다. 보건복지부가 실시한 2019년 장기요양 실태조사에서는 수급자 및 그 가족으로부터 요양보호사의 24.3%가 언어적 폭력을, 15.1%가 신체적 폭력 및 위협을 당하는 것으로 나타났다.

현재 남녀고용평등과 일가정 양립 지원에 관한 법률에서 고객에 의한 성희롱을 정하고 있고, 노인장기요양보험법도 수급자 및 그 가족에 의한 폭행, 성희롱 등에 대해 장기요양기관의 장에게 조치의무를 부과하고 있지만¹⁾ 이 두 법 모두 현장에서 제대로 작동하기에 한계가 있다. 그 이유는 수급자가 돌봄을 필요로 하는 노인이라는 사실, 그 중에서도 치매 등으로 인지능력이 저하되어 있는 노인이 많다는 사실, 요양보호사는 시종일관 수급자와 대면하여 일할 수밖에 없다는 사실, 장기요양기관의 장의 조치의무를 강제하거나 이를 지원하는 제반 여건이 전혀 없다는 사실, 특히 가정에서 일하는 요양보호사의 경우 성폭력 등의 행위가 일어나는 곳이 폐쇄적이라는 사실, 그럼에도 불구하고 요양보호사 혼자서 수급자를 상대해야 한다는 사실 등에 기인한다. 여성가족부가 실시한 2018년 성희롱 실태조사를 보면 일반적인 노동자의 경우 가해자는 상급자가 61.1%, 동급자가 21.1%, 고객·민원인·거래처 직원 등 외부인이 9.3%임에 반해 요양보호사는 수급자와 그 가족이 가해자인 경우 97.1%에 이른다는 점을 보더라도 일반적인 방식으로 요양보호사의 성희롱, 폭력 문제를 해결하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 노인장기요양보험제도라는 특수한 틀 안에서 벌어진 일인 만큼 노인장기요양보험법을 개정해야 실효적으로 이 문제를 해결할 수 있다.

나. 개정 내용

먼저 수급자와 그 가족의 장기요양요원을 상대로 한 성희롱·성폭력·폭언·폭행·상해행위(이하 ‘성희롱 등 행위’)를 금지하는 것이다. 이 당연한 내용이 현행 노인장기요양보험법에는 없다. 현행법에서도 수급자 및 그 가족의 급여외행위(수급자의 가족만을 위한 행위, 수급자 또는 그 가족의 생업을 지원하는 행위 등) 요구는 금지하고 있으므로, 금지 행위 중 하나로 성희롱 등 행위를 열거하면 간단히 해결할 수 있다.

둘째, 수급자 및 그 가족이 성희롱 등 행위를 한 경우 장기요양기관의 장으로 하여금 장기요양 급여의 제공을 거부할 수 있도록 하는 것이다. 남녀고용평등법은 고객 등에 의한 성희롱이 발생하는 경우 사용자에게 근무장소 변경, 배치전환, 유급휴가 명령 등의 적절한 조치의무를 부과하고 있는데 이를 요양 현장에 맞게 구성하는 것이다. 담당 요양보호사를 교체하는 것만으로는 문제가 해결되지 않고 또 다른 피해자를 만들 수 있다는 점을 고려한 것이다. 수급권은 그대로 유지하면서 해당 기관에서의 급여 제공만 소극적으로 거부하도록 하는 것이기 때문에 수급자의 타격을 줄이면서도 효과적으로 대응하지는 취지다. 참고로 현행법도 정당한 사유가 있

1) 노인장기요양보험법 제35조의4(장기요양요원의 보호) ① 장기요양기관의 장은 장기요양요원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 인한 고충의 해소를 요청하는 경우 업무의 전환 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 적절한 조치를 하여야 한다..

1. 수급자 및 그 가족이 장기요양요원에게 폭언·폭행·상해 또는 성희롱·성폭력 행위를 하는 경우

는 경우 급여 제공을 거부할 수 있도록 정하고 있고, 공정거래위원회가 고시한 장기요양급여 이용 표준약관(표준약관 제10068호)은 이용료를 2회 이상 납부하지 않거나 계약상 의무를 수급자가 따르지 않거나, 무단으로 방문요양급여 이용시간과 장소를 어긴 경우에도 계약을 해지할 수 있도록 정하고 있다. 그러므로 성희롱 등 행위 시 급여 제공 거부가 무리한 내용은 아니라 할 것이다.

셋째, 성희롱 등 행위가 발생했음에도 불구하고 장기요양기관의 장이 조치를 취하지 않는 경우 시정명령, 과태료 등의 제재를 가할 수 있도록 하는 것이다. 기본적으로 사용자는 자기가 고용한 직원을 보호해야 할 의무가 있고(산업안전보건법 제5조, 대법원 1999. 2. 23. 선고 97다12082 판결, 대법원 2006. 9. 28. 선고 2004다44506 판결 등), 현행법에 따르더라도 장기요양기관의 장에게는 성희롱 등 행위에 대한 조치의무가 있지만 이를 어길 시 제재하는 규정이 없다 보니 장기요양기관의 장이 의무를 불이행하고 성희롱 등 행위를 방치하는 경우가 많다. 다만 제재만 하는 것은 적절하지 않으므로 유급휴가 부여, 2인 1조 편성 등의 조치로 인해 장기요양기관의 부담이 발생하는 경우 이를 공단에서 지원하도록 해야 한다. 이 내용은 현행 노인장기요양보험법 시행령 제14조의4(장기요양요원의 보호)에도 추가로 담을 필요가 있다.²⁾

넷째, 장기요양사업을 관리·운영하는 주체는 국민건강보험공단(이하 '공단')이다. 그렇기 때문에 앞서 언급한 것처럼 장기요양기관이 피해자에 대한 유급휴가 부여, 2인 1조 편성 등으로 추가로 비용을 지출했다면 이에 대한 지원은 급여비용을 관리하는 공단이 하는 것이 맞다. 또한 성희롱 등 행위는 기록으로 남기고 관리하는 것이 중요한데, 정보와 기록을 총괄하는 주체 역시 공단이다. 참고로 일본은 서비스 기록지에 성희롱 등의 괴롭힘을 기록하도록 하고 이를 토대로 사례회의를 한다. 성희롱 등 행위를 잘 관리하는 것이 중요하므로 공단이 최소한으로나마 그 역할을 하게 해야 한다. 참고로 국가인권위원회는 2012. 6. 보건복지부장관에게 요양보호사에 대한 성희롱 발생 시 실효성 있는 방안을 강구할 것을 권고하였고, 2022. 2. 17.에도 수급자의 성희롱에 대응하여 2인1조 근무가 가능하도록 기준을 마련하고, 추가인력에 대한 인건비를 국가와 지자체가 함께 부담하도록 제안했다.

다섯째, 수급자 및 그 가족의 인권교육이다. 현행법은 수급자에게 인권교육을 실시할 수 있다는 규정을 두고 있는데(제35조의3), 이를 의무로 명시하고 그 대상을 가족에게 확대하는 것이다. 돌봄은 일반적인 노동과 달라서 돌봄을 필요로 하는 사람과 돌보는 사람 간에 교감과 협력을 필요로 한다. 장기요양기관과 장기요양요원이 수급자의 인권을 침해하지 않아야 하는 것처

2) 노인장기요양보험법 시행령 제14조의4(장기요양요원의 보호) 장기요양기관의 장은 장기요양요원이 법 제35조의4제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 고충의 해소를 요청하는 경우에는 해당 장기요양요원의 업무를 전환하는 등의 조치를 해야 한다. 이 경우 장기요양기관의 장은 해당 수급자 또는 수급자 가족과 상담을 실시해야 한다..

<신 설>

<신 설>

② ~ ⑦ (생 략)

제35조의3(인권교육) ① (생 략)

② 장기요양기관 중 대통령령으로 정하는 기관을 운영하는 자는 해당 기관을 이용하고 있는 장기요양급여 수급자에게 인권교육을 실시할 수 있다.

③ ~ ⑤ (생 략)

제36조의2(시정명령) 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장기요양기관에 대하여 6개월 이내의 범위에서 일정한 기간을 정하여 시정을 명할 수 있다.

1.2. (생 략)

<신 설>

제48조(관리운영기관 등) ① (생 략)

② 공단은 다음 각 호의 업무를 관장한다.

1. ~ 6. (생 략)

7. 수급자 및 그 가족에 대한 정보제공·안내·상담 등 장기요양급여 관련 이용지원에 관한 사항

조의2제1항의 어느 하나를 위반한 경우

3. 수급자 및 그 가족이 제28조의2제2항을 위반한 경우

4. 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 경우

② ~ ⑦ (현행과 같음)

제35조의3(인권교육) ① (현행과 같음)

② -----

수급자와 그 가족에게-----
-----.

③ ~ ⑤ (현행과 같음)

제36조의2(시정명령) -----

-----.

1.2. (현행과 같음)

3. 제35조의4제1항 각 호의 어느 하나를 위반한 경우

제48조(관리운영기관 등) ① (현행과 같음)

② -----
--.

1. ~ 6. (현행과 같음)

7. 수급자 및 그 가족, 장기요양기관 및 장기요양요원에 대한 -----
----- 이용지원 및 안전조치에

	관한 사항
제69조(과태료) ① 정당한 사유 없이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.	제69조(과태료) ① ----- ----- ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
3의2. 제35조의4제2항 각 호의 어느 하나를 위반한 자	3의2. 제35조의4제1항----- -----
<신설>	3의3. 제35조의4제2항을 위반한 자
8. ~ 14. (생략)	8. ~ 14. (현행과 같음)

3. 장기요양요원의 처우 개선

가. 개정 필요성

보건복지부의 2019년도 장기요양 실태조사에 따르면, 요양보호사의 절반 이상이 시간제 계약직으로 일하고 그로 인해 월 평균 근무시간이 108.5시간에 불과하며 평균 임금도 114만원으로 저임금이다. 주로는 재가 요양보호사가 여기에 해당하는데 반대로 시설에 근무하는 요양보호사는 과로, 무료 노동에 시달린다. 이런 이유로 시설 현장에서는 적절한 급여 제공을 위해 수급자 2명당 1명의 요양보호사를 배치할 것을 강력하게 요구하고 있다. 요양보호사의 임금 수준이 낮은 원인은 노인 돌봄노동에 대한 저평가, 경력을 인정하지 않는 시급제 임금체계다. 요양보호사는 상시 저임금, 고용 불안정에 휩싸여 있다. 노인장기요양제도에 관심이 있는 사람들이라면 누구나 아는 내용이다. 보건복지부도 마찬가지다.

이런 이유로 미봉책이나 보건복지부는 과거 처우개선비를 마련했고, 현재는 장기근속장려금을 시행하고 있다. 그러나 장기근속장려금은 현실과 괴리된 제도다. 한 기관에 3년 이상 근무해야 장기근속 장려금이 인정되는데, 한 기관에 3년 이상 근무하는 요양보호사는 찾기 힘들다. 기관은 오로지 1년 계약직으로만 요양보호사를 채용하고, 장기 근속을 인정하지 않기 때문이다. 즉 요양보호사가 원해서 비정규직이 되는 것이 아니다. 특히 재가요양보호사에 대해 장기요양기관은 중개기관 그 이상도, 그 이하도 아니다. 요양보호사의 노동시간, 근무기간은 철저하게 수급자의 결정에 달려 있다. 안정적인 노동조건을 보장하기 위해 근로기준법은 시업시각, 종업시각,

근로시간, 휴일 등을 근로계약서에 자세히 명시하도록 정하고 있지만, 그 어떤 장기요양기관도 이 규정을 지키지 않는다.

장기요양요원이 겪는 성희롱은 일선 노동자들이 겪는 성희롱과 결을 달리하며 노인장기요양제도의 특수성에 기인한 것이라면, 요양보호사의 처우 역시 현행 근로기준법을 지키도록 강제하는 것만으로는 한계가 있다. 근로기준법이 지켜져야 하는 것은 당연하지만 노인장기요양제도의 특수성으로 인하여 이를 지키기 어려운 것이 현실인 만큼 노인장기요양제도의 틀 내에서 요양보호사의 처우가 개선될 수 있는 방법을 찾아야 한다.

나. 개정 내용

1) 인건비와 운영비의 분리 지급

노인장기요양급여의 핵심은 수급자에게 장기요양급여를 제공하는 것이고, 그 역할을 장기요양요원, 그 중에서도 요양보호사가 담당하고 있다. 요양급여는 결국 장기요양요원의 노동에 기인하기 때문에 장기요양요원의 인건비 비중이 절대적으로 높을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 장기요양기관은 우월한 지위를 이용하여 지급 받은 급여비용 중 장기요양요원의 인건비를 마음대로 결정할 수 있다.

그렇기 때문에 인건비가 제대로 지급되도록 하기 위하여 노인장기요양보험법 제38조 제6항은 “장기요양기관은 지급받은 장기요양급여비용 중 보건복지부장관이 정하여 고시하는 비율에 따라 그 일부를 장기요양요원에 대한 인건비로 지출하여야 한다”고 정하고 있다. 현재 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시는 장기요양급여비용 중 인건비 지출 비율을 방문요양 86.6%, 노인요양시설 61.4%, 주야간보호 49.0% 등으로 정하고 있다.

그럼에도 불구하고 이 비율이 잘 지켜지지 않는다. 그 이유는 공단이 급여비용 총액을 장기요양기관에 지급하고 그 중 인건비를 비율에 맞게 알아서 지급하도록 하기 때문이다. 즉 계정과목이 분리되어 있지 않기 때문에 장기요양기관이 인건비를 다른 용도로 전용해도 횡령이나 배임이 성립하기 힘들다. 그 역도 마찬가지다. 이를 확실하게 해결하는 방법은 인건비와 운영비를 분리해서 지급하는 것이다. 용도를 특정하여 지급하면 전용의 소지가 사라지고 장기요양기관 입장에서도 유리하다. 인건비와 운영비를 분리하여 받게 되면 장기요양기관도 비율을 맞추기 위한 행정적인 소모를 줄일 수 있고 위험과 책임에서 벗어날 수 있다. 감독기관인 지방자치단체 입장에서도 재무·회계기준을 준수하는지 감독하는 행정 부담을 조금이나마 덜 수 있다.

인건비와 운영비의 분리 지급은 장기요양기관뿐만 아니라 사회복지, 사회서비스 영역 기관들의 오랜 숙원 사업이다. 장애인활동지원의 경우에도 기관이 법정 인건비를 지급하면 운영비가 모자라고, 적정 운영비를 지급하면 법정 인건비를 지급하지 못하는 어려움을 겪었고 이에 기관과 노동조합 모두의 요구로 인건비와 운영비를 분리 지급하는 내용의 장애인활동지원법 개정안이 발의되었다. 노인장기요양보험법도 인건비와 운영비를 분리 지급하는 내용으로 개정되어야 한다.

2) 적정 인건비 기준 마련

급여비용 중 일정액이 인건비로 지출되어야 한다는 말은 급여비용이 법정 인건비를 고려하여 책정되어야 한다는 말이기도 하다. 예컨대 휴일, 야간에 요양급여를 제공하는 경우 휴일·야간근로수당이 발생할 수밖에 없기 때문에 급여비용도 이에 연동되어 책정되어야 하는 것이다. 이런 이유로 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시는 야간, 공휴일에 급여를 제공하는 경우 급여비용을 가산하도록 정하고 있다. 그러다 보니 사실상 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시가 인건비에 대한 가이드라인으로 작동하고 있다. 장기요양요원의 교통비까지 고시는 담고 있다. 장기근속 장려금도 이 고시에 명시되어 있다.

그렇다고 해서 고시가 인건비에 대한 명확한 기준을 제시한 것도 아니다. 그 이유는 고시의 목적 자체가 급여비용 산정을 위한 것이기 때문이다. 그러다 보니 고시는 애매모호하게 인건비와 급여비용 모두를 아우르는 내용을 담고 있다. 따라서 보건복지부장관이 적정 인건비 기준을 마련할 수 있도록 노인장기요양보험법에 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 현재는 보건복지부가 마음대로 그 내용을 정하고 있는데, 근로기준법을 준수하는 범위에서 적정 인건비 기준에 들어갈 큰 틀의 기준을 법률로 정할 필요가 있다. 그리고 이 기준이 준수될 수 있도록 급여비용을 책정·지급할 필요가 있다. 그러면 장기요양요원의 처우가 개선될뿐만 아니라 법정 인건비를 지급해야 하는 장기요양기관의 부담도 줄어든다.

적정 인건비 기준이 새로운 제도는 아니다. 이미 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률은 사회복지법인, 사회복지시설에 근무하는 종사자들을 위해 국가는 사회복지사 등의 적정 인건비에 관한 기준을 마련하여야 한다고 정하고 있다. 국가인권위원회도 “시설요양기관 요양보호사의 경우에는 ‘사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인’, ‘보육교직원 인건비 지급기준’ 등과 같이 기본임금과 함께 경력이 인정되는 표준임금체계를 마련하는 것이 필요하며, 근무 형태가 다양한 재가요양기관 요양보호사의 경우 소속기관 및 기관장의 재량에 따라 임금의 차이가 발생하지 않도록 적정 임금 기준이 제시될 필요가 있다”고 권고한 바 있다.

3) 장기근속 장려금

장기요양요원의 처우를 일정 부분 개선하기 위하여 2017년부터 장기근속 장려금 지급 제도가 시행되고 있다. 보건복지부는 “장기요양 서비스 질 향상 및 종사자의 처우 개선 차원”에서 장기근속 장려금 제도를 시행한다고 밝힌 바 있다. 그러나 요양보호사 중 장기근속 장려금을 받는 사람은 전체의 12.5%에 불과하다³⁾. 실제로 방문요양과 같은 재가기관에서는 수급자의 건강상태 악화로 인해 ‘이용중단’이 잦아, 고용 불안을 겪는 요양보호사가 현실적으로 충족하기 어렵기 때문이다. 시설의 경우도 애초에 장기요양요원을 비정규직으로 채용하기 때문에 장기요양요원이 3년 이상 근속하기 어렵다. 현재의 장기근속 장려금 제도는 현실을 전혀 반영하지 않는다.

사실 장기요양요원이 한 기관에 장기근속을 한다고 해서 서비스의 질이 향상되는 것도 아니다. 더 중요한 것은 장기요양요원의 경력, 업력이다. 꼭 한 기관에 근무해야만 전문성이나 실력이 높아지는 것은 아니다. 그렇기 때문에 서비스의 질 향상을 위해 장기근속 장려금을 지급하는 것이라면 장기요양요원이 다른 기관에 근무한 것까지 감안하여 경력을 토대로 근무 기간을 계산하는 것이 맞다. 국가인권위원회도 “ 장기근속장려금은 금액 자체가 크지 않을 뿐만 아니라 경력 전체를 인정해 주지 않고 동일기관 근속기간만 적용하도록 규정하고 있어 아직이 잦은 특성상 실제 혜택을 받는 인원은 많지 않다”고 지적한 바 있다.

4) 적정 근무시간 보장

재가 요양보호사의 저임금은 적은 근무시간에 기인한다. 그런데 이는 요양보호사가 원한 결과가 아니다. 호출형 노동의 특성으로 근무시간이 일정하지 않고 상대적으로 적기 때문에 나타난 결과다. 호출형 노동을 하는 가사노동자도 같은 문제를 겪고 있다. 그런데 현행 근로기준법은 근로시간의 하한을 정하지 않기 때문에 호출형 노동자의 노동시간을 법적으로 강제하기 어렵다. 이런 이유로 가사근로자의 고용 등에 관한 법률은 “최소근로시간은 1주일에 15시간 이상이어야 한다. 다만, 가사근로자의 명시적인 의사가 있는 경우 또는 대통령령으로 정하는 경영상 불가피한 경우에는 1주일에 15시간 미만으로 정할 수 있다”고 정하고 있다. 다만 단서에서 정한 예외 사유가 광범위하며 악용의 소지가 있고, 주 15시간의 최소근로시간도 적정하지는 않다. 따라서 노인장기요양보험법은 악용의 소지를 줄이고 적정한 노동시간을 보장하는 방향으로 최소근로시간을 정할 필요가 있다.

반대로 시설에 근무하는 장기요양요원의 경우 과로에 시달리는데 근로기준법은 근로시간을 주

3) ‘요양보호사 10명 중 1명만 장기근속 장려금 받는다’, 2023. 6. 29. 요양뉴스

40시간을 넘지 않도록 정하고 다만 노사 간 합의가 있는 경우 주 12시간을 한도로 근무시간을 연장할 수 있도록 정하고 있다. 이 규정은 시설에 근무하는 장기요양요원에게도 적용되어야 한다. 다만 현장에서는 이를 위반하는 일이 비일비재하므로 노인장기요양법을 개정하여 적정 노동시간이 준수될 수 있도록 해야 한다.

다. 법안

위 내용을 법률 개정안에 담으면 다음과 같다.

현행	개정안
<p><u><신설></u></p>	<p>제35조의6(장기요양요원의 근로조건 등) ① 장기요양기관의 장은 「근로기준법」 등 노동관계법령을 준수하여야 한다.</p> <p>② 장기요양기관은 장기요양요원의 근로시간을 1일 5시간부터 8시간까지, 1주 25시간부터 40시간까지로 보장하여야 한다. 다만, 장기요양요원이 이의를 제기하는 경우에는 다르게 정할 수 있다.</p> <p>③ 보건복지부장관은 장기요양요원의 지위를 향상시키고 장기요양기관이 노동관계법령을 준수할 수 있도록 하기 위하여 기본급, 각종 수당과 복리후생비 등을 포함한 장기요양요원의 적정 인건비에 관한 기준(이하 “적정 인건비 기준”이라 한다)을 마련하고, 이에 맞추어 장기요양급여비용을 정하여야 한다.</p> <p>④ 적정 인건비 기준의 기본급은 월 단위로 책정하며 장기요양요원의 직무교육기간, 재가급여를 제공하는 장기요양요원의 이동시간이 반영되어</p>

	<p>야 한다.</p> <p>⑤ <u>적정 인건비 기준의 장기근속 장려금은 일정기간 동안 하나의 직종으로 계속 근무하는 경우 인정되며 동일한 장기요양기관에 근무 여부를 불문한다.</u></p> <p>⑥ <u>장기요양기관은 적정 인건비 기준을 준수하여야 한다.</u></p> <p>⑦ <u>제1항에 따른 적정 인건비 기준은 대통령령으로 정한다.</u></p>
<p>제36조의2(시정명령) 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장기요양기관에 대하여 6개월 이내의 범위에서 일정한 기간을 정하여 시정을 명할 수 있다.</p> <p><신 설></p> <p><신 설></p>	<p>제36조의2(시정명령) -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>4. <u>제35조의6제6항을 장기요양기관이 위반한 경우</u></p> <p>5. <u>제38조제6항을 위반하여 장기요양요원에 대한 인건비를 다른 용도로 사용한 경우</u></p>
<p>제38조(재가 및 시설 급여비용의 청구 및 지급 등) ① (생략)</p> <p>② 공단은 제1항에 따라 장기요양기관으로부터 재가 또는 시설 급여비용의 청구를 받은 경우 이를 심사하여 그 내용을 <u>장기요양기관에 통보하여야 하며, 그 내용을 장기요양기관에 통보하여야 하며, 장기요양에 사용된 비용 중 공단부담금(재가 및 시설 급여비용 중 본인부담금을 공제한 금액을 말한다)을 해당 장기요</u></p>	<p>제38조(재가 및 시설 급여비용의 청구 및 지급 등) ① (현행과 같음)</p> <p>② -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----<u>인건비와 운영비로 구분하여</u>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----<u>인건비와 운영비로 구분하여 해</u></p>

<p>양기관에 지급하여야 한다.</p> <p>③ ~ ⑤ (생략)</p> <p>⑥ 장기요양기관은 <u>지급받은 장기요양급여비용 중 보건복지부장관이 정하여 고시하는 비율에 따라 그 일부를 장기요양요원에 대한 인건비로 지출하여야 한다.</u></p>	<p>당-----.</p> <p>③ ~ ⑤ (현행과 같음)</p> <p>⑥ -----<u>인건비로 지급받은 장기요양급여비용을</u>-----.</p>
<p>제69조(과태료) ① <u>정당한 사유 없이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.</u></p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p><신설></p> <p><신설></p>	<p>제69조(과태료) ① -----</p> <p>-----</p> <p>-----.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>3의4. <u>제35조의6제6항을 위반한 자</u></p> <p>3의5. <u>제38조제6항을 위반하여 장기요양요원에 대한 인건비를 다른 용도로 사용한 자</u></p>

4. 공공성 강화

가. 개정 필요성

공적 사회보험의 일환으로 노인장기요양보험제도가 시행되었지만 인프라를 원비하지 않은 상황에서 민간 중심으로 전달체계가 형성되었다. 그 결과 장기요양서비스가 이윤 창출을 위한 하나의 사업 수단이 되었으며 공적 체계보다는 민간기관에 의존성이 심화되었다. 공단의 2020년 노인장기요양보험통계연보에 의하면, 2020년 기준 전체 장기요양기관수는 25,384개소(재가 19,621개소, 시설 5,763개소)이며, 이 중에서 민간기관은 25,140개소로서 전체 장기요양기관의 99%를 차지하고, 국·공립기관은 244개소로 1% 미만에 불과하다. 특히 민간기관 중 21,244개소(83.7%)가 개인 설립기관이므로 장기요양제도의 공공성을 무색하게 만든다. 민간기관은 국가 재정에 의존하면서도 기본적으로 이윤 추구를 위하여 인건비 등의 비용을 최대한 절감하는 방식으로 장기요양기관을 운영하므로 노인 돌봄의 질 제고에는 크게 기여하지 못하는 한계를 가지고 있다. 결국 공공 인프라의 절대적 부족은 민간기관에 대한 의존성을 더욱 심화

시켜 재정 투입의 기대효과를 충분히 체감하지 못하게 하고, 오히려 돌봄 공백 등 여러가지 문제점을 야기한다. 국민 건강보험공단에서 2018년 시설요양기관 4,287개소를 대상으로 평가를 실시한 결과 민간(개인)시설 중 노인요양시설은 C등급이 27.8%(446개소)로 가장 큰 비중을 차지하였고, 노인요양공동생활가정은 최하 등급인 E등급이 31.4%(408개소)로 가장 큰 비중을 차지하였다. 이는 재가요양기관 평가 등급에서도 비슷한 양상을 보였다. 민간(개인·법인) 시설에 비해 국공립 시설에 대한 평가 등급이 대체적으로 높았으며, 국공립 및 비영리법인 시설의 이용자 만족도와 서비스 질에 대한 신뢰도도 높았다. 소규모·영세 민간 장기요양기관 주도의 노인돌봄체계는 장기요양서비스의 질 저하라는 결과를 초래할 뿐만 아니라 수급자의 돌봄을 받을 권리에도 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점에서 양질의 서비스를 담보할 수 있는 공공인프라의 확충은 시급한 과제이다.⁴⁾

그러나 최근 윤석열 정부는 사회서비스 고도화라는 이름으로 보험회사, 자산금융회사, 리츠 등 금융기관의 진입을 적극적으로 관철하려 하고 있다. 최근에는 이들 금융사들의 요청을 반영하여 노인요양시설의 토지/건물 소유 규제를 없애기 위한 공청회를 열기도 했다. 보험회사는 출산을 저하, 노인 인구 증가의 현실에 주목하여 노인장기요양보험제도 시행 초기부터 새로운 활로로서 노인장기요양제도에 눈독을 들여왔다. 그 목적은 분명하다. 돈을 벌기 위한 것이다. 공적 제도는 이윤 창출을 위한 수단으로 사용되어서는 안 된다. 공공성이 무너질 위기의 상황에서 이 제도의 취지를 환기할 필요가 있다.

나. 개정 내용

현행 노인장기요양보험법은 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있는데, 이 조문에 공공성의 원칙을 명시할 필요가 있다. 공적 돌봄을 확대하기 위해 2021. 9. 24. 사회서비스원법이 제정되었는데 이 법 제4조에 명시된 “국가와 지방자치단체는 사회서비스의 공공성·전문성 및 투명성(이하 “공공성등”이라 한다)을 제고하고, 이를 통하여 사회서비스의 질을 향상하도록 노력하여야 한다”는 내용을 노인장기요양제도의 근간인 노인장기요양보험법에도 명시하는 것이다.

또한 국가인권위가 권고한 바와 같이 “노인을 대상으로 사회화된 돌봄을 제공하는 장기요양서비스는 보편적이고 필수적인 사회보장제도의 일부로 교육이나 의료와 같이 공공재의 영역에 속한다고 할 수 있다. 국공립 장기요양기관 확충은 민간 주도의 장기요양서비스 문제를 개선하고, 장기요양서비스의 공공성을 높임으로써 궁극적으로 서비스 질을 높이는 방안이 될 수 있다. 또한 국공립 장기요양기관은 장기요양서비스 제공에서 공공성을 직접적인 목적으로 하기 때문에 이익 추구를 우선시함으로써 생기는 부작용을 줄일 수 있다. 이에 장기요양서비스의 공적 책임

4) ‘노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선을 위한 제도개선 권고’, 2022. 2. 17. 국가인권위원회

성을 강화하고 나아가 모든 장기요양기관의 균등한 서비스 품질을 담보할 수 있도록 적절한 지원과 관리가 필요하다.“⁵⁾ 이외에도 장기요양기본계획에 장기요양요원에 관한 사항도 포함시킬 필요가 있다.

다. 법안

위 내용을 법률 개정안에 담으면 다음과 같다.

현 행	개 정 안
<p>제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등) ①·② (생략)</p> <p><u><신설></u></p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 <u>노인인구 및 지역특성</u> 등을 고려하여 장기요양급여가 원활하게 제공될 수 있도록 적절한 수의 <u>장기요양기관을 확충하고 장기요양기관의 설립을 지원하여야 한다.</u></p> <p>④ ~ ⑥ (생략)</p> <p>제6조(장기요양기본계획) ① 보건복지부장관은 노인등에 대한 장기요양급여를 원활하게 제공하기 위하여 5년 단위로 다음 각 호의 사항이 포함된 장기요양기본계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>1.2. (생략)</p> <p>3. 장기요양요원의 <u>처우</u>에 관한 사항</p>	<p>제4조(국가 및 지방자치단체의 책무 등) ①·② (현행과 같음)</p> <p>③ <u>국가 및 지방자치단체는 장기요양사업의 공공성, 전문성 및 투명성을 제고하기 위하여 노력하여야 한다.</u></p> <p>④ -----<u>노인인구, 지역특성 및 장기요양급여의 공공성</u>-----</p> <p>-----<u>국·공립 장기요양기관을 확충하여야</u>-----.</p> <p>⑤ ~ ⑦ (현행 제4항부터 제6항까지와 같음)</p> <p>제6조(장기요양기본계획) ① -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>1.2. (현행과 같음)</p> <p>3. -----<u>처우개선 및 지위향상에</u>-----</p>

5) 노인돌봄 공공성 강화 및 노인돌봄노동자 처우개선을 위한 제도개선 권고', 2022. 2. 17. 국가인권위원회

5. 기타

가. 지정 유효기간 단축

장기요양기관이 시설 및 인력기준만 충족하면 지방자치단체장이 반드시 지정하도록 되어 있어 사실상 '신고제'로 운영되었고 그로 인한 기관 난립과 서비스의 질 저하, 재정 누수의 문제가 지속적으로 제기되었다. 이런 이유로 지정제의 실효성을 강화하고 부실 기관의 퇴출을 위해 노인장기요양보험법이 개정되어, 지정의 유효기간을 두고 유효기간이 끝난 후에도 계속하여 지정 을 유지하려는 경우에는 지정 심사를 받도록 하였다(지정갱신제 도입).

그런데 유효기간이 6년으로 너무 길다 보니 지정제의 실효성이 있을지 의문이다. 유효기간이 길어 아직까지 지정 심사는 단 한 건도 이루어지지 않았다. 최초의 지정 심사는 2025. 12. 12.에 시행된다. 다른 지정, 허가, 인증의 유효기간과 비교해 보아도 유효기간 6년은 길다. 어린이집과 비교해 보면 공공형어린이집 지정의 유효기간은 3년이고(영유아보육법), 국공립어린이 집의 민간위탁 기간은 5년을 넘지 못한다. 사회복지사업법 시행규칙도 위수탁 기간을 5년으로 정하고 있다. 사실 지정, 허가, 인증, 위탁의 취지에 따라서 저마다 유효기간을 달리 두고 있고 그렇기 때문에 기간만 가지고서 비교할 수는 없겠으나, 노인장기요양기관은 공적 돌봄을 담당 하기 때문에 좀 더 엄격한 평가가 이루어져 한다. 다음과 같이 노인장기요양보험법상 유효기간 을 줄여 지정제의 실효성을 강화해야 한다.

현 행	개 정 안
제32조의3(장기요양기관 지정의 유효기간) 제31조에 따른 장기요양기관 지정의 유효기간은 지정을 받은 날부터 6년으로 한다.	제32조의3(장기요양기관 지정의 유효기간) ----- ----- -4년으로-----.

나. 장기요양위원회의 구성 관련

장기요양위원회는 급여비용, 보험료율 등의 중요 사항은 물론 노인장기요양의 보장성 등 전반적인 정책을 다루는 기구다. 이러한 사항을 국가가 일방적으로 정하는 것은 적절하지 않기 때문에 사회적 합의를 통해 결과를 도출하고자 노인장기요양보험법은 다양한 주체들로 장기요양 위원회를 구성하도록 하고 있다. 여기에는 근로자단체, 사용자단체, 시민단체, 노인단체뿐만 아니라 농어업인단체, 지역자단체를 대표하는 자도 포함된다. 또한 장기요양기관, 의료계를 대표 하는 자도 포함된다. 2022년 기준 장기요양위원회 구성은 다음과 같다.

〈표 4-1〉 장기요양위원회 구성 현황(2022년 기준)

구분		소속
위원장		보건복지부
가입자 대표(7명)	근로자 대표	한국노동조합총연맹
		전국민주노동조합총연맹
	사용자 대표	한국경영자총협회
		중소기업중앙회
	시민단체	경제정의실천시민연합
	노인	대한노인회
농어업	농협중앙회	
공급자 대표(7명)		한국노인복지중앙회
		한국재가노인복지협회
		한국노인장기요양기관협회
		대한의사협회
		대한한의사협회
		대한간호협회
		한국재가장기요양기관협회
공익 대표(7명)		보건복지부
		기획재정부
		건강보험공단
		서울대 보건대학원
		고려대 보건대학원
		한림대 사회복지학부
		가천대 간호학과

제6기 장기요양위원회의 구성은 다음과 같다.

구분	소속
위원장	보건복지부
공익 (7인)	보건복지부
	기획재정부
	국민건강보험공단
	고려대학교 보건대학원
	한림대학교 사회복지학부
	강남대학교 사회복지학부
	서울대학교 간호학과
가입자 (7인)	전국노동조합총연맹

	전국의료산업노동조합연맹
	한국경영자총협회
	중소기업중앙회
	한국소비자연맹
	대한노인회
	농협중앙회
공급자 (7인)	대한의사협회
	대한한의사협회
	대한간호협회
	한국노인복지중앙회
	한국노인장기요양기관협회
	한국재가장기요양기관협회
	한국재가노인복지협회

그런데 위 구성에서 알 수 있듯이, 정작 현장에서 제도를 실행하는 장기요양요원을 대표하는 자는 빠져 있다. 엄밀히 따지면 장기요양요원은 공급자가 아니다. 공급자는 장기요양기관이고, 그렇기 때문에 지금까지 계속 장기요양위원회에는 장기요양기관장이 참여했다. 장기요양요원은 수급자에게 필요한 것이 무엇인지, 실행과정에서 나타나는 제도의 허점이 무엇인지 가장 잘 아는 사람이다. 그렇기 때문에 다음과 같이 장기요양요원을 대표하는 자가 장기요양위원회의 구성에 포함되어야 한다. 현장을 모르면서 제도를 논하는 것은 공허하다.

현 행	개 정 안
제46조(장기요양위원회의 구성) ① 장기요양위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 <u>16인</u> 이상 <u>22인</u> 이하의 위원으로 구성한다.	제46조(장기요양위원회의 구성) ① ---- ----- ----- <u>20인</u> ----- <u>30인</u> ----- -----.

<p>② 위원장이 아닌 위원은 다음 각 호의 자 중에서 보건복지부장관이 임명 또는 위촉한 자로 하고, 각 호에 해당하는 자를 각각 동수로 구성하여야 한다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p><신설></p>	<p>② ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. <u>장기요양요원을 대표하는 자</u></p>
--	---

다. 장기요양요원지원센터의 역할 보정

2016. 5. 29. 노인장기요양보험법의 개정으로 전국에 장기요양요원지원센터가 설치되어 운영되고 있다. 장기요양요원지원센터는 장기요양요원을 지원하기 위해 상담, 역량강화, 건강증진 등의 다양한 사업을 벌이고 있고 가시적인 효과를 내고 있다. 장기요양요원을 지원하는 유일한 조직이기 때문에, 해야 할 일이 많다. 이에 장기요양요원에 대한 지원을 강화하기 위해 업무범위를 확대하고, 현실에 맞게 조정할 필요가 있다. 그 내용은 다음과 같다.

현행	개정안
<p>제47조의2(장기요양요원지원센터의 설치 등) ① (생략)</p> <p>② 장기요양요원지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <p>1. (생략)</p> <p><신설></p> <p>2. 장기요양요원의 <u>역량강화</u>를 위한 교육지원</p> <p>3. 장기요양요원에 대한 <u>건강검진</u> 등 건강관리를 위한 사업</p> <p><신설></p>	<p>제47조의2(장기요양요원지원센터의 설치 등) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>1의2. <u>수급자 또는 그 가족으로부터 성희롱, 성폭력 등으로 인한 고충 상담 및 지원</u></p> <p>2. -----<u>보수교육 등 역량강화</u>-----</p> <p>3. -----<u>건강증진</u> 및 -----</p> <p>4. <u>장기요양요원의 처우개선</u>에 관한 <u>조사연구 사업</u></p>

<p><신 설></p> <p>4. (생 략)</p> <p>③ (생 략)</p>	<p>5. <u>장기요양요원에 대한 사회적 인식</u> <u>개선 사업</u></p> <p>6. (현행 제4호와 같음)</p> <p>③ (현행과 같음)</p>
---	--

토론 | 노인장기요양보험법 개정이 필요한 이유

정찬미(전국요양보호사협회(준) 협회장)

들어가며

장기요양보험이 시작된 지 15년이 되었지만, 요양보호사에 대한 처우는 좋아지지 않고 성희롱이나 폭행이 매우 일상적이고 지속해서 일어나고 있는 실정이다. 임금도 센터마다 기본급이 다르고, 한 기관 안에서도 기본급이 다르게 책정되고 있다.

지금 현장에서는 요양보호사가 부족하여 이용할 어르신이 대기하고 있는데도 서비스를 제공하지 못하고 있다고 한다.

시설에서도 적은 수의 요양보호사가 많은 어르신을 돌보다 보니 요양보호사들이 과로에 지쳐 쓰러지고 있는데 대체인력이 없어 병가도 내지 못하여 견디다 못한 요양보호사들이 일을 그만두는 사람들이 늘어나고 있다.

장기요양서비스 질을 향상하고 장기요양보험을 사회 보험으로 정착시키기 위해서는 서비스를 제공하는 요양보호사의 일자리가 안정되고 처우를 개선해야 한다. 그러기 위해서는 노인장기요양보험법 개정이 꼭 필요하다.

1. 성희롱

노인장기요양보험법 시행 초기부터 문제점으로 대두되었지만 15년이 지난 지금에도 현장의 성희롱 문제는 일상적이고 지속해 일어나고 있다.

사후 조치로 기관장들의 책무가 있는데 기관 대부분이 개인사업자로서 영세한 기관이 많고 또한 영리를 목적으로 추구하다 보니 성희롱에 대한 조치를 제대로 하지 않는 경우가 많다.

무엇보다 기관들이 대상자 어르신들의 눈치만 보는 것이 문제이다. 기관들 입장에서는 어찌하든 어르신들이 기관을 옮기지만 않으면 된다고 생각하고 있어서, 요양보호사에게 오히려 치매 어르신이어서 그런 거니까 참으라 하는 경우가 많다. 또한 이용자의 요구에 따라 다른 요양보호사로 교체해주기도 한다.

근본적인 해결책이 없는 상황에서는 성희롱이 다른 요양보호사에게 또다시 반복되도록 방치하는 것과 마찬가지다. 이용자와 이용자 가족에게 성희롱 예방 교육을 해서 잘못된 행동을 명확하게 알리고 필요하면 조치를 할 수 있다는 것을 알려야 한다. 또한 성희롱한 이용자에게 급여 제공을 거부할 수 있도록 해야 기관들의 이용자 눈치보기에 대해서도 제대로 문제를 제기할 수 있다.

2. 장기요양요원의 처우개선

요양보호사는 80% 이상이 계약직으로 불안정한 일자리에 근로계약을 하고 저임금에 불안하고 고된 노동을 하고 있다.

경력도 인정받지 못하고 시급제로 일하면서 언제 일자리가 없어질지 모르는 일터에서 하루하루 위태롭게 일하고 있다.

A요양보호사는 89세의 여성 어르신을 돌보고 있었는데 어르신이 건강에 이상이 생겨 요양병원에 입원하게 되었다, 10일 정도만 더 근무하면 동일 기관에 3년 이상 근무한 사람에게 준다는 장기근속장려금을 받을 수 있다는 기대감이 있었다. 어르신 건강이 호전되어 퇴원하기만 기다리고 있었는데 센터에서 전화가 와서 받으니 어르신이 요양원 입소를 하게 되었다고 말하였다.

그러면 다른 이용자라도 연결을 시켜 달라고 했더니 대기하는 이용자가 없어서 지금은 방법이 없다는 답변을 듣고 석 달 정도를 무작정 기다렸으나 대상자가 없다는 말뿐이어서 생계유지를 위해 어쩔 수 없이 대상자가 있는 다른 센터를 찾아 취직하였다. 그래서 결국 장기근속 수당을 받지 못했다는 사연을 이야기하며 억울해했다. 요즘 기관에서 요양보호사가 부족하다고 말은 하면서 정작 한 기관에서 어르신 사정으로 일의 공백이 생길 때는 일자리 보전은 안 해주니 피해는 고스란히 요양보호사의 몫이 된다.

같은 기관에서 3년 이상 근무해야 지급되는 장기근속 수당은 재가방문 요양보호사에게는 그림의 떡이나 마찬가지다. 이용자의 사정에 따라 하루아침에 일자리를 잃는 요양보호사의 특성상 장기근속 수당이 같은 기관 근무 기준이 아니라 동일 업종에 근무하는 요양보호사라면 모두가 받을 수 있어야 한다.

3. 적정 근무 시간 보장

최소근로 시간이 주 25시간 이상이어야 한다. 일하고 싶지만 시간제 일자리 언제 일자리가 끝
갈지 모르는 불안정한 일자리를 누가 믿고 직업으로 선택하겠는가? 시간제 무기 계약직이 아닌
정규직 일자리를 늘려서 젊은 층도 유입될 수 있도록 해야 한다. 그래야만 요양보호사 부족 현
상도 해결될 것이다.

B요양보호사는 시모상을 당해 대체인력을 쓰게 하고 5일간 장례를 마무리하고 와서 출근하려
고 하니 보호자가 전화가 와서 어머니가 지금 대체로 와서 일하시는 요양보호사가 마음에 든다
고 하신다고 하니 선생님은 출근을 안 해도 된다고 했다고 한다. 센터에 전화했더니 이용자 어
르신이 원하는 것이니 센터에서도 어찌할 방법이 없다는 말만 했다.

요양보호사 잘못도 아닌데 이렇듯 하루아침에 일자리를 잃는 요양보호사들이 너무나 많다. 이
렇듯 일방적인 해고를 당하면 일자리를 구할 동안 임금을 보존해 줄 수 있는 대책이 마련되어
야 한다.

4. 공공성 강화

종사자 처우와 안정된 일자리 창출 돌봄 서비스 질 향상을 위해서는 돌봄 공공성을 강화해야
한다. 돌봄을 국가가 책임져야 노인들도 편안하게 돌봄을 받을 수 있을 것이다. 지금처럼 민간
에 맡겨져 경쟁하다 경영이 어려워지는 기관의 잦은 폐업으로 인한 피해는 고스란히 노인들과
요양보호사가 볼 것이 자명하다.

C기관의 경우 일하지 않은 가상의 직원을 두어 임금을 지급하다 지자체의 관리 감독에 걸려 2
억 정도의 돈을 환급 당하고 센터가 문을 닫았는데 일주일 후 그 기관의 센터장한테 전화가
와서 센터를 다시 차렸으니 그 사무실로 와서 계약하고 그전에 서비스 제공을 했던 어르신을
다시 돌봐줬으면 좋겠다는 연락이 왔다.

어떻게 폐업을 한 기관이 다시 센터를 만들 수 있을까 하는 의구심이 들었는데 다른 친척 명
의로 이름만 바꿔 다시 영업을 시작했다는 사실을 알고 지자체의 관리 감독이 얼마나 허술한지
알 수 있었다. 이렇듯 민간에게 맡겨진 돌봄 시장은 관리 감독이 제대로 안 되고 있다.

영리를 목표로 하는 기관들로 인한 피해는 고스란히 이용자 어르신과 요양보호사들이 피해를
보고 있다. 노인 돌봄은 국가가 책임져주고 최소 30% 이상 공공시설을 확충하여 노인들은 안
정된 환경에서 질 높은 서비스를 받고 요양보호사들도 안정된 일자리에서 일할 수 있는 환경이

만들어져야 한다.

5. 장기요양위원회에 요양보호사대표자 참여하여 의견을 내야 한다.

현재 운영되고 있는 요양제도에서 공급자를 대표하는 이들은 주로 시설장들이 모인 협회의 장이거나 의료진이다. 요양시설장들은 이 사업을 통해 이윤을 얻는 것이 목적인 경우가 많으므로, 장기요양위원회에서는 장기요양제도의 목적을 제대로 실현하기 위해서나 요양제도의 공공성을 위한 결정을 하기 어렵다.

의사협회 등도 노인장기요양제도의 실상을 정확하게 알지 못한다. 장기요양현장을 가장 잘 알고, 장기요양요원들의 목소리를 가장 빠르게 전달하여 제도가 제대로 운용되도록 할 수 있는 가능성을 가진 이들이 장기요양요원이다. 그중에서도 요양보호사가 압도적으로 인원이 많다. 요양보호사들이 목소리를 낼 수 있어야 장기요양위원회에서의 논의도 균형 있게 이루어질 수 있다.

6. 장기요양지원센터의 역할 보장

지원센터의 교육이 장기요양서비스 질을 향상했다는 것은 지원센터를 이용한 요양보호사라면 누구나 아는 사실이다. 내년부터 시행되는 요양보호사 보수교육을 공공에서 책임지고 요양보호사에게 맞춤형 교육을 할 수 있는 장기요양지원센터에서 해야 한다. 요양보호사의 현장을 제일 잘 아는 곳이기 때문에 요양보호사의 역량 강화 교육을 하여 장기요양서비스 질을 향상할 수 있기 때문이다.

요양보호사들은 치매 어르신의 돌발행동에 당황해할 때가 많다. 어르신돌봄종사자지원센터에서는 현장 요양보호사들의 고충을 사례를 많이 들어서 치매 어르신 특성, 대처 방법을 기초부터 심화까지 맞춤형으로 교육해 현장에서 치매 어르신을 대할 때 어르신들의 특성을 잘 이해하고 어르신 눈높이에 맞는 돌봄을 할 수 있어 좋았다는 평가가 있었다.

내년부턴 의무화되는 보수교육도 민간기관에 맡기지 말고 돌봄 현장을 잘 아는 장기요양지원센터에서 대면으로 시행되어야 한다. 요양보호사 경력에 따라 교육 내용도 기초부터 심화까지 차별화되어야 한다. 온라인 교육은 교육의 집중도도 떨어질 뿐 아니라 이수하기 위해 틀어만 놓고 다른 일을 하는 사람이 많아서 교육에 대한 실효성이 높지 않을 것이다. 보수교육을 민간에

맡긴다면 돈벌이 수단으로 전락할 것은 자명한 일이고 교육의 질도 떨어져 요양보호사의 역량을 강화한다는 목적에도 적합하지 않다.

마치며

이제는 노인장기요양보험법 개정을 통해 돌봄종사자에게 적절한 임금과 안전하고 안정된 일자리를 보장하여 요양보호사들이 자기 직업에 자긍심을 가지고 질 높은 서비스를 할 수 있도록 정부가 나서야 한다. 돌보는 사람이 행복해야 돌봄을 받는 사람도 행복할 것이다.

토론 | 요양현장의 열악한 노동조건 실태

최현혜(공공운수노조 의료연대본부 요양지부 시립중랑요양원분회장)

■ 성희롱, 성추행, 잦은 폭행에 노출

돌봄 현장에서는 이용자 어르신들로부터 성추행, 성희롱, 폭행 등의 위험에 항상 노출되어 있다. 하지만 현장에서는 명확한 규정과 매뉴얼이 없이 자칫 잘못하면 모든 것이 노인 학대가 되어 신고가 되고 조사를 받고 가해자가 되는 게 현실이다. 노인 학대가 이슈가 되는 만큼 돌봄 노동자들의 인권은 그 누구도 책임져 주거나 법으로 강력하게 조치하는 조항이 없다.

남성 어르신들을 돌봄에 기저귀 케어할 때나 목욕 서비스할 때 성적인 농담을 하는 경우가 있다. 어르신에게 그런 말을 들을 때면 모멸감을 느낄 때도 있다. 목욕을 시킬 때는 가슴을 만진다거나 하는 사례도 있다. 환자라는 이유로 참고 응대하며 아무 일도 없는 것처럼 또다시 케어에 임해야 할 때는 수치심이 느껴진다.

■ 전염병 감염에 노출 (결핵, 옴, 진드기)

시설 종사자들은 1명의 어르신이 아닌 여러 명의 어르신들을 직접 케어하기 때문에 결핵, 옴 등 전염병에 직접 노출되어 감염 대상이 된다. 질병에 감염되어도 산재처리 하는 것이 아닌 자비로 치료를 하는 요양보호사들이 많다. 근본적인 대책이 필요하며 입소 시에 입소자들의 철저한 몸 상태 확인도 필요한 것 같다.

시설의 생활실에는 여러 명의 어르신들이 같이 생활하시기 때문에 어르신들의 건강도 염려가 된다. 또한 현장의 요양보호사들의 사기진작을 위해서라도 필히 감염 수당이 지급되어야 한다.

정신적인 문제(정신질환, 정신장애)를 가지신 어르신들도 요양원으로 입소하신다. 일부 정신적 문제가 너무 심각하신 어르신들은 밤새 주무시지 않으며 다른 어르신들은 전혀 고려하지 않고 생활하셔서 다른 어르신들이 피해를 입기도 한다. 이런 경우 보호자가 요양원에서 전원을 하지 않으면 방법이 없다. 정신적 문제가 있는 어르신들 중 일부는 다른 어르신들을 폭행하며 요양보호사들에게는 거침없는 욕설로 하신다. 현장에서 케어하는 요양보호사들에게 맘에 들지 않는다는 이유로 폭행하여 119에 실려가는 요양보호사도 있다.

■ 요양보호사 인력 부족

시설 요양보호사들의 인력부족은 심각하다. 휴가나 다른 사유로 현장의 인력이 부족해지면 요양원 측은 대체인력을 대부분 투입하지 않는다. 이는 요양보호사들의 노동강도를 높여 근골격

계 질환 등의 위험이 높아지며 노인 학대, 성희롱, 성추행, 폭행 사고 또한 인력 부족 상황 속에서 자주 발생한다. 조속히 2:1의 인력기준이 현장에 이루어져 이용자인 어르신도 요양보호사도 안전한 돌봄이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

■ 보장되지 않는 건강권

아프지 않고 쉴 권리와 아프지 않고 일할 권리를 말하지만 요양 현장에서는 가능하지 않은 일이다.

요양보호사들은 쉬고 싶어도 법으로 보장되어 있는 연차휴가조차 제대로 쉬지 못하고 있다. 병가라고 제대로 쉴 수 있을까요? 유급병가, 무급병가가 있다고 해도 해도 대체인력을 구하지 못하면 쉴 수가 없다.

아파서 쉬거나 연차휴가를 가면 내 자리를 내 동료가 메꿔야하기 때문에 동료의 노동 강도를 과중시키는 것 같아 미안하기 때문에 제대로 쉴 수가 없다.

■ 보호받지 못하는 요양보호사의 인권

요양원은 어디에나 CCTV가 설치되어 있다. CCTV는 낙상 방지 등 어르신 케어를 돕는 역할이기 보다는 오히려 돌봄노동자를 감시하는 역할을 수행한다. 그러다보니 현장의 요양보호사들의 케어는 소심한 케어, 감정을 배제하는 케어로 이루어질 수밖에 없다. 감정을 배제한 케어는 돌봄의 취지에 맞지 않으며 현장에서의 적극적인 케어가 이루어질 수 있도록 적절한 조치의 필요성을 느낀다.

보호자들의 무리한 요구와 컴플레인으로 인해 운영진과 보호자의 갈등으로 현장의 요양보호사들은 무언의 압박에 시달리고 있다. 또한 사소한 일에도 CCTV를 열람하는 보호자들로 인해 요양보호사들의 인권이 침해되고 있으며 심적 책임감/부담감은 요양보호사의 스트레스로 이어진다.

현재도 요양보호사들의 인력 부족으로 어르신들을 감축하는 시설이 늘어나고 있는 상황이다. 요양보호사의 열악한 노동현장과 처우 그리고 현장에서 빈번하게 일어나는 인권 침해 등의 상황 속에 요양보호사 인력을 구하기가 어려운 건 어찌면 당연한 것이다.

AI, 돌봄 로봇 등 돌봄에 필요한 장비들이 현장에 투입되어 돌봄 노동자들의 업무량을 축소시켜준다고 하지만 현실적으로 현장의 문제점을 파악하는 일이 더 우선되어야 한다고 생각한다. 현장의 목소리를 듣고 개선점을 찾아내어 진정한 마음으로 돌봄을 실행하는 요양보호사들의 일터가 되어야 한다.

고령화 사회로 진입하면서 돌봄이 우리 사회의 최우선 과제라고 얘기한다. 하지만 정작 돌봄의 수행자인 요양보호사를 비롯한 돌봄 노동자에 대한 노동가치 존중, 노동 조건 및 처우 개선이 전혀 이루어지지 않고 있다. 단언하건대 ‘좋은 돌봄’은 돌봄 노동자의 노동조건 및 처우 개선 없이는 불가능하다.

토론 | 노인장기요양법 개정에 관한 토론

이현주(사회적협동조합 도우누리 늘푸른돌봄센터 센터장)

늘푸른돌봄센터는 재가장기요양기관으로 장기요양보험제도가 시작하는 2008년부터 15년 동안 '좋은돌봄을 제공하는 즐거운 일터공동체'를 위해 노력하고 있음.

그러나 어르신 중심의 좋은돌봄서비스와 요양보호사, 사회복지사 등 제공인력의 좋은일자리를 실현하는 것은 현실적으로 매우 어려운 상황임.

가장 어려운 점은 요양보호사를 구인하기 힘들고 어르신 상황에 맞는 서비스를 제공하기 어려움. 특히 중증어르신, 남성어르신, 버스이동이 필요한 경우 배치가 어려움. 워크넷, 지역내 요양보호사 교육원, 직원 홍보 등 다양한 방법으로 구인하고 있으나 신속하게 구인이 어려워 업무상 부담이 많음.

요양보호사 구인난의 원인은 저임금과 단시간노동, 부당업무 등 개선되지 않는 처우에 기인함.

윤지영변호사님이 발제하신 노인장기요양법 개정의 필요성과 내용에 대해 대부분 동의하며 재가장기요양기관 운영 현실을 반영하여 의견을 드리고자 함.

○ 성희롱 문제

- 제공기관은 성희롱 발생 시 수급자와 가족을 면담하고 개선이 안 될 경우 서비스 제공을 종료하고 있음. 2022년 재가요양보호사 인권보호매뉴얼에 따라 대처하고자 함.
- 개정안 28조의 2(급여외 행위의 제공금지) 2항 '수급자 및 그 가족은 장기요양요원에게 폭언 폭행 상해 또는 성희롱 성폭력행위를 하여서는 아니된다'의 내용을 장기요양급여 이용 계약 시 안내하고 있는 [장기요양급여 상호협력동의서], [장기요양이용수칙]에 반영하도록 함.
- 공단에서는 성희롱 발생을 기록하고 관리하여야 함. 서비스 제공이 필요한 수급자의 경우 공단 직원이 방문하여 인권교육 및 경고 조치를 하는 것이 성희롱 발생을 예방할 수 있다고 생각됨. 성희롱 등 비자발적 근무 공백은 공단에서 유급휴가로 인정하는 것이 타당함.
- 제공기관에서는 성희롱 위험이 있는 수급자의 경우 요양보호사 2인 1조 배치를 의무화해야 함.

○ 인건비 문제

- [장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시] 제11조 (종사자 처우개선 등) 1항에 '급여비용에 포함되어 있는 최저임금과 요양보호사의 처우개선을 고려한 인상분을 지급하여야 한다'고 되어있으나 대부분의 재가요양보호사는 최저임금 기준의 급여를 받고 있

고, 사회복지사도 사회복지시설 인건비 가이드라인에서 제시하는 인건비에 비해 현저히 낮은 수준임.

- 장기요양기관 표준인건비 가이드라인을 마련하고 장기요양요원의 인건비는 공단에서 직접 지급하면 기관의 행정부담을 줄일 수 있음.

운영비 분리 지급 시 기관별 소재지, 운영주체, 이용자 수 등 다양한 상황에 따른 운영비용에 대한 검토가 필요함.

○ 장기근속장려금 문제

- 2013년 신설된 처우개선비를 폐지하고 2017년부터 지급한 장기근속장려금은 현재까지 3년 이상-5년미만 6만원, 5년이상-7년미만 8만원, 7년이상 10만원으로 인상없이 동일하게 지급되고 있음
- 발제문에서 장기근속장려금을 받는 인력이 12.5%라고 하였는데 장기요양요원의 장기근속의 현실을 반영하여 지급기준을 1년 이상으로 하고 매년 지급액 인상이 필요함.
- 계속 근무의 기준은 기관기호가 동일한 장기요양기관으로 국한하지 말고 모든 기관의 근무 경력을 인정하여야 함. 단 여러 기관 근무시 중복으로 장기근속장려금을 받지 않도록 공단에서 관리가 필요함.

○ 적정 근무시간 보장 문제

- 개정법안에 '장기요양요원의 근로시간을 1일 5시간에서 8시간까지'로 제안되었음.
- 현재 급여산정고시 제11조의4(장기근속 장려금)에 의해 재가요양 종사자는 월 60시간 미만인 경우 장기근속장려금을 받을 수 없고 60시간 미만 3개월이상 근무시에는 계속 근무기간을 인정받을 수 없음. 최소 근무시간은 월60시간이상 보장되어 근로기준법 적용과 장기근속 장려금 지급이 보장되어야 함
- 3차 장기요양기본계획은 '집에서 적절한 돌봄'을 받을 수 있도록 통합재가서비스 확대를 한다고 함. 어르신에게 맞춤형서비스를 제공하기 위해 1일 2-3회 방문이 가능하도록 1일 5시간 이상 근무시간을 보장할 경우 재가요양보호사도 안정적인 일자리로 인식되어 구인과 배치 업무에 많은 부담이 있는기관 운영에도 도움이 될 수 있음. 예로 노인맞춤돌봄서비스 제공인력인 생활지원사는 1일 5시간 월급제 보장으로 안정되어 직업에 대한 선호도와 만족감이 높고 중간 퇴사자가 거의 없음.
- 개정법안에 '다만 장기요양요원이 이의를 제기하는 경우 다르게 정할 수 있다'는 조항이 있어 현재 3등급-5등급 방문요양은 수급자별 1일 3시간을 기준으로 제공되고 있는 점과 고령자인 재가요양보호사가 많은 현실을 고려하여 운영할 수 있을 것임

○ 요양보호사 보수교육 문제

- 2022년까지 근무시간으로 인정되었던 직무교육은 폐지되고 요양보호사 보수교육이 2024년 시작 예정임. 보수교육비는 요양보호사가 자부담하고 2년 8시간이 교육으로 재가요양보호사는 근무시간 미인정 예정이라고 함
- 교육비를 자부담하고 근무시간도 인정되지 않을 경우 교육 참여도가 높을지 의문임. 보수교육 이수자가 적을 경우 기관에서는 구인난이 가중될 것임. 시설과 데이케어와 동일하게 재가요양보호사의 보수교육 시간도 직무교육처럼 근무시간으로 인정되어야 함.
- 공단 홈페이지에 게시되어 있는 요양보호사 보수교육 시행안내문에는 ‘일부 단체, 협회 등에서 유발된 선점, 과당경쟁 등은 제도 초기 안정적인 출발을 저해하는 부분임’을 안내하고 있음. 요양보호사 보수교육기관은 한국보건복지인재원이나 장기요양요원지원센터 등 공공기관이 책임성을 갖고 ‘요양보호사 직업윤리 정립과 최신 지식 및 기술 습득을 통하여 직종의 발전 및 전문인으로서의 사회적 인식 개선을 목적’을 제대로 수행하여야 함
- 또한 재가요양보호사는 월1회 월례회의와 노인인권교육, 법정교육, 급여성공직교육 등의 회의 및 교육시간이 근무로 인정되지 않음. 보수교육 시행과 더불어 기관 필수교육의 내용을 정비하고 근무시간으로 인정되기를 바람

○ 재가요양보호사 고령화 문제

- 늘푸른돌봄센터 재직 중인 요양보호사 68명 중 65세 이상 요양보호사가 30% 이상이고 60세 이상은 75%임. 구인 공고시 65세 이상 요양보호사 지원자가 대부분임.
- 재직중인 고령자 요양보호사의 만성질환, 사고에 의한 골절 위험성 등 사고 예방 및 건강관리 중요함. 근골격계질환 예방을 위해 2인1조 편성, 방문목욕 확대 등 검토 필요함

보건복지부는 8월 17일 「제3차 장기요양기본계획(2023~2027)」을 발표하였음.

‘집에서 적절한 돌봄을 받을 수 있도록’ 충분한 재가서비스를 제공하고, 서비스를 다양하게 만든다고 함. 또한 ‘믿고 안심할 수 장기요양기관 품질을 관리’를 하기 위해 장기요양요원 전문성을 강화하겠다고 함.

장기요양요원의 전문성을 강화하기 위한 교육도 지원하고 장기요양요원지원센터는 정보 제공·교육·인력수급 지원 등 기능 범위를 늘리고 있으며 장기요양 종사자에 대한 사회적 인식 개선도 함께 진행할 예정이라고 발표함.

장기요양요원지원센터가 시군구별로 확대되어 3차 기본계획 발표대로 장기요양요원의 처우개선과 전문성 강화에 도움이 되기를 바람.

어르신들이 충분한 재가서비스 제공을 받고 편안한 노년을 보내기 위해서는 재가요양보호사가 건강하고 지속적으로 일할 수 있도록 돌봄환경을 변화하는 것이 필요함.

토론 | 노인장기요양보험법 개정의 필요성 및 내용 토론문

최경숙

전국장기요양요원지원센터 협의체 대표
서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터 센터장

○ 들어가며

노인장기요양제도는 돌봄의 다양한 주체들이 톱니바퀴로 이어져 운영됨. 각각의 톱니바퀴에는 보건복지부와 건강보험공단, 지자체, 장기요양 수급자와 가족, 장기요양기관운영자, 장기요양요원이 자리하고 있음. 이 중 장기요양요원은 돌봄이 필요한 노인에게 돌봄서비스를 직접 제공한다는 점에서 장기요양서비스를 작동시키는 중추 역할을 담당함. 그만큼 장기요양 체계에서 장기요양요원은 매우 중요한 톱니바퀴라고 할 수 있음.

그러나 현실에서는 장기요양요원에 대한 사회적 인정과 보상, 지원이 매우 미흡함. 법적으로도 장기요양요원에 관한 규정은 있지만 지나치게 형식적이어서 장기요양요원을 위한 것이라고는 보이지 않음. 그 배경은 법 형성단계 시점으로 거슬러 올라가 찾아볼 수 있음. 노인장기요양보험법은 각 톱니바퀴를 대표하는 이들이 참여하여 의견을 개진하면서 법 제정과 개정이 이루어져 옴. 그러나 정작 장기요양요원 참여는 간과되어 의견을 낼 기회가 없었음. 현재도 마찬가지임. 발제문에 작성된 것처럼 현실을 반영하며 더 나은 장기요양서비스 운영을 위해 법이 31회 개정되었지만 장기요양요원 처우개선을 위한 법 개정은 단 한 차례밖에 이루어지지 않았다는 사실이 이를 반증함. 때문에 장기요양요원이 처한 노동 현실은 법 제정 후 15년간 개선되지 않은 채(더 극단적으로는 방치된 채) 같은 문제가 반복되고, 오히려 악화를 유발함. 노동조건 개선에 관한 법 개정요구는 법 시행 이후부터 줄곧 제기되어 왔음. 변화하지 않는 노동환경은 서비스 질 하락과 함께 장기요양현장 인력수급난과 같은 사회적인 문제로까지 이어지고 있음. 결과적으로 노인장기요양제도의 지속 가능성을 위협하는 요인이 됨.

현장에서 장기요양요원이 겪는 여러 가지 어려움은 개인이나 기관 차원에서 해결될 수 없는 ‘사회적인 것’임. 발제자께서 짚어주셨듯이 성희롱 문제, 노동환경 등 처우 문제를 비롯하여 공공성 강화는 사회적 차원에서 법으로 규정하여 예방/보호되고, 실행되어야 하는 성격을 갖기 때문임. 노인장기요양제도의 구조적 문제를 법 개정을 통해 한꺼번에 해결할 수는 없겠지만, 이번 법 개정을 통해 장기요양요원의 최소한의 권리가 제도적으로 보장되고 사회적 지원이 이루어지기를, 돌봄 주체로서 장기요양요원의 주체적 정책 참여를 통해 좋은돌봄으로 한 걸음 나갈 것을 기대함.

발제문에 정리된 바와 같이 성희롱 문제 해결, 장기요양요원 처우개선, 공공성 강화 등에 관

한 법안 개정을 제안하는 것은 장기요양현장 현실과 요구를 담고 있다는 점에서 매우 타당하며 적극 동의함. 오늘 토론에서는 이 부분에 대해 다른 토론자들께서도 많은 의견을 주실 것이라 생각하여 제 토론에서는 장기요양요원지원센터 역할에 초점을 맞춰 몇 가지 의견을 덧붙이는 것으로 토론을 대신하고자 함.

○ 장기요양요원지원센터의 확대된 ‘역할과 기능’을 담은 법 개정 필요

발제문 마지막 부분에서 짚어주셨다시피 <장기요양요원지원센터의 역할 보장>은 장기요양요원 처우개선과 좋은돌봄 사회 실현을 위해 매우 필요한 내용임.

전국적으로 요양보호사를 비롯, 60만 장기요양요원이 현장에서 활동하고 있음. 2016년 5월 장기요양요원 처우개선을 위한 노인장기요양보험법 일부 개정으로 인건비 비율, 장기요양요원 근로조건 등 처우에 대한 실태조사와 함께 장기요양요원지원의 설치·운영기준이 마련되면서 장기요양요원지원센터는 장기요양요원을 지원하는 유일한 지지체계로 자리함. 장기요양요원지원센터는 장기요양요원은 물론 장기요양 서비스 질까지도 영향을 줄 수 있기 때문에 장기요양 체계에 있어서 중요한 기능을 함.

(참고) ‘제3차 장기요양 기본계획’ 중 <장기요양요원지원센터 기능 확대> 등 계획

□ (지원체계) 장기요양요원지원센터 단계적 확충 및 기능 확대(23~)

- ※ 국가지자체가 장기요양요원의 권리 보호를 위해 설치·운영하며, 권리 침해에 관한 상담, 역량강화를 위한 교육지원, 건강검진 등 건강관리 사업 등 수행(법 제27조의2)
- 장기요양요원지원센터는 종사자 권익 보호 뿐 아니라, **정보제공·교육·인력수급 지원*** 등으로 기능 확대
 - 장기요양요원지원센터의 업무 등 개정 추진(「노인장기요양보험법 시행령」 제18조의2)
 - 모든 지자체가 설치할 수 있도록 **단계적 확충 지원*** 및 중앙장기요양요원지원센터 설치 등 추진**
 - (23) 서울, 경기 등 9개 시도(13개 센터) → (27) 모든 시도 1개 이상
 - ** 「장기요양요원지원센터 기능 활성화 방안」 연구 진행(호서대, 23)
- 수급자 교육 및 대국민 홍보 등을 통해 장기요양 종사자에 대한 **사회적 인식 개선**

2013년 서울시를 시작으로 일부 지자체에서 장기요양요원을 위한 지지체계로 장기요양요원지원센터가 설립되었음. 2023년 현재 장기요양요원지원센터는 전국 14개소 설치되어 있고(참고1), 2022년에는 전국 장기요양요원지원센터 협의체를 구성함. 장기요양요원지원센터는 장기요양요원 처우개선을 위해 요양보호사 등 장기요양요원과 밀착하여 그들의 목소리에 귀 기울이면서 실태를 파악하고, 실태에 근거한 사업을 수행하며 현장 욕구를 수렴한 정책을 제안하는

등 급변하는 현장 상황에 맞춰 센터 역할과 기능을 자체적으로 넓혀왔음. 발제문 마지막 부분에 제시되어 있듯이 장기요양요원지원센터가 장기요양요원 처우개선 등 지원을 위해 중요한 역할을 수행하는 만큼 현실을 반영한 법 개정이 시급함¹⁾. 이번 법 개정으로 장기요양요원지원센터 역할과 기능을 법 조항에 충분하게 담아 법과 현장 간 괴리가 좁혀질 수 있기를 기대함.

- ‘보수교육 등 역량강화를 위한 교육지원’ 명시 필요

앞서 살펴봤듯이 장기요양요원지원센터에서는 다양한 사업을 진행하고 있지만 그중에서도 제1사업으로 장기요양요원 역량강화지원사업을 들 수 있음. 역량강화 핵심은 ‘교육’임. 그리고 교육 효과를 발휘하기 위해서는 질 높은 교육운영과 환경이 뒷받침되어야 함.

그간 전국 장기요양요원지원센터는 현장 욕구를 반영한 직무교육사업을 수행하면서 교육의 질 향상과 커리큘럼 다양화를 모색하며 시도해왔고, 성과도 가시화됨²⁾. 또한 민간 개인사업자가 운영하는 요양보호사교육원을 중심으로 진행되어 온 건강보험공단 위탁 요양보호사 직무교육의 질을 높이기 위해 2021년 보건복지부 고시 개정을 통해 장기요양요원지원센터에서도 직무교육을 실시함. 보수교육체계로 전환되면서 2023년부터 직무교육이 폐지되긴 했으나 2022년 종합지원센터에서는 건보공단 위탁 요양보호사 직무교육을 실시함³⁾. 직무교육 효과성 평가 결과⁴⁾, 직무교육이 요양보호사 업무에 실질적으로 활용되기 위해서는 질 높은 교육내용과 교육 환경이 중요한 요인임을 확인함.

보건복지부는 제3차 장기요양 기본계획에서 요양보호사 보수교육 의무화를 밝혔고, 올 9월부터 시범 운영될 예정임.⁵⁾ 현재 일부 지자체에서는 내년 보수교육기관으로 민간 교육기관에 국한하여 진행하려는 움직임을 보이는 점에 대한 우려가 있음. 2022년까지 운영된 직무교육에서도 경험했지만 보수교육 수행기관 요건이 너무 완화됨에 따라 보수교육이 이윤 창출의 수단

1) 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터(이하, 종합지원센터) 사업으로 예를 들고자 함. 종합지원센터에서는 교육 사업, 건강증진사업, 권익 보호 사업 등 장기요양요원을 위한 직접 지원사업에서부터 이용자 및 가족과 일반시민 대상 인식개선사업 및 정책연구사업 등 간접 지원사업까지 장기요양요원에 대한 포괄적이고 종합적인 지원을 위해 기능을 확대해 왔음. 특히 종합지원센터는 서울시 조례를 근거로 장기요양요원 실태조사 및 3개년 서울시 장기요양요원 처우개선 종합계획 수립연구를 하며 정책연구사업에 대한 기능 확대에도 기여한 바 있음. 그러나 현행 노인장기요양보험법에서는 이러한 확대된 기능을 충분히 담고 있지 못함.

2) 이를테면, 종합지원센터에서는 개소 후 10여 년간 요양보호사 직무교육을 수행하면서 커리큘럼 확대와 교육과정 발전을 발전시켜 왔음. 특히 2020년에는 직무교육과정 연구를 통해 좋은돌봄 실천윤리교육과 실천기술교육을 체계화한 바 있음.

(참고1) 석재은 외(2020). 요양보호사의 돌봄서비스 역량 강화를 위한 현장 맞춤 돌봄 ‘실천윤리 교재’ 개발 연구. 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터. (참고2) 석재은 외(2020). 요양보호사의 돌봄서비스 역량 강화를 위한 현장 맞춤 돌봄 ‘실천기술 교안’ 개발 연구. 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터. (참고3) 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터(2021). 슬기씨, 돌봄을 부탁해!. 초록비책공방.

3) 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터(2022). 국민건강보험공단 위탁 요양보호사 직무교육 효과성 검증 연구-서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터 사례를 중심으로-.

4) Kirkpatrick의 4단계 평가모형에 근거하여 효과성을 살펴본 결과, ‘반응단계’에 해당하는 교육만족도에 있어서 직원 응대 및 강사진에 대한 만족도가 높았고, ‘학습단계’에서는 전문지식 및 최신 정보, 직무전문성에 있어서 교육전보다 교육 후 관련 지식과 태도가 향상된 것으로 나타났음. 현업적용도로 살펴본 ‘행동단계’에 있어서 참여자들은 교육 주제별 교육이 업무 활용 역량을 높이는 데 도움이 되었다고 평가했음.

5) 보건복지부(2023). 제3차 장기요양기본계획(안)(2023~2027).

으로 활용되는 등 편법 부실운영과 교육의 질 저하에 대한 우려가 제기되고 있음. 교육 효과는 서비스 질로 연결된다는 점을 절대 간과해서는 안될 것임. 요양보호사 보수교육은 제공되는 온라인 교육컨텐츠를 단순 운영하는 차원이 아니라 교육컨텐츠를 개발하고 양질의 교육을 위한 강사 관리와 운영이 뒷받침되어야 함. 아울러 장기요양요원지원센터 등 장기요양을 구성하는 공적 체계로서 장기요양요원 역량 강화를 위해 질 높은 교육 서비스를 제공하면서 교육 성과를 쌓아왔음. 변화된 상황에 따라 장기요양요원지원센터 역할로 ‘보수교육 등 역량강화를 위한 교육지원’이 법에 명시되어야 함.

덧붙여 보수교육 수행기관 요건 뿐만 아니라 요양보호사 교육비 부담과 방문요양보호사 교육시간 불인정 문제 등 많은 부분이 과제로 남아 있어 현실적이고, 구체적인 방안 마련이 요구됨.

- ‘... 성희롱, 성폭력 등으로 인한 고충상담 및 지원’ 명시 필요

장기요양요원이 현장에서 겪는 고충은 다양하지만 성희롱 피해는 특히나 간과할 수 없는 부분임. 종합지원센터에서는 2020년 요양보호사 성희롱(성폭력) 실태조사 실시⁶⁾ 및 토론회⁷⁾를 통해 현장에서 발생하는 성희롱 피해 문제가 매우 심각한 수준임을 밝힌 바 있음. 조사결과를 보면 응답한 요양보호사의 42%가 성희롱을 경험하였고 이 중 97%가 수급자와 보호자에 의한 성희롱이었음. 이러한 실태를 반영하여 서울시의회에서 성희롱 대응방안 연구 및 성희롱 예방 및 대응사업 추진 등을 위해 추경예산을 편성하였고, 2022년에는 종합지원센터에 성희롱상담 전문가 배치와 성희롱 예방교육과 매뉴얼 제작 배포, 이용자 교육홍보 등으로 성희롱 문제에 적극적으로 대응하기 위해 한 발짝 내디뎠음. 2022년 종합지원센터에서는 성희롱 예방을 위한 제도개선 방안 연구를 통해 예방대응을 위한 상담과 교육 이외에 제도와 정책적 개선방안을 모색함. 장기요양요원이 겪는 여러 어려움 중에서도 성희롱 문제는 예방과 더불어 피해 발생 시 신속한 지원이 필요하며 정책이 보완되어야 함. 발제에서 제안된 바와 같이, 수급자와 가족에 대한 인권교육과 장기요양기관에서의 조치 등이 의무화될 필요가 있음. 나아가 보건복지부-건강보험공단-장기요양기관 각 단위에서 장기요양 현장에서의 성희롱 성폭력 예방과 대응을 위한 제도적 장치가 마련되어야 함.

이를 고려하여 장기요양요원지원센터 역할로 성희롱, 성폭력 등 고충상담 및 지원이 법에 명시되어야 함. 무엇보다 사업이 원활하게 수행되기 위해서는 인력과 예산이 수반되어야 함. 법으로 명확하게 규정되어 있어야 장기요양요원지원센터에서 해당 사업을 원활하게 진행할 수 있을 것임.

- ‘건강증진 및 재충전 등 건강관리를 위한 사업’ 명시 필요

6) 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터(2020). 요양보호사 성희롱(성폭력) 실태조사.

7) 서울시의회(2020). “서울시 장기요양 현장 성희롱 피해 근절 대책 마련 토론회”. 2020.11.18.

8) 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터(2022). 좋은돌봄 한마당 2부 정책토론회 “장기요양현장 성희롱 대응 제도개선 방안”. 2022.12.14.

장기요양요원은 신체적, 정신적 소모가 큰 업무를 수행함. 신체적으로는 근골격계질환 문제를 비롯하여 정신적으로는 스트레스와 소진이 발생하기 쉬운 업무임. 이에 장기요양요원지원센터에서는 다양한 건강관리 프로그램 및 힐링캠프와 같은 장기요양요원 재충전 지원사업, 심리상담사업을 추진하고 있음. 특히 힐링캠프나 심리상담사업은 장기요양요원으로 하여금 장기요양 업무에 대한 사회적 인정과 그에 따른 보상을 받고 있다는 평가를 받을 만큼 당사자 체감도가 높은 사업임. 건강관리 지원사업 또한 장기요양요원지원센터의 핵심사업이라고 볼 수 있는 만큼 장기요양요원지원센터 역할로 반드시 명시될 필요가 있음. 법적 명시는 수적으로도 더 많은 장기요양요원이 건강관리 및 재충전을 위한 사업에 참여할 수 있는 기반이 되고, 장기근속을 유도하는데 기여하게 될 것임.

○ ‘조사연구사업’ 및 ‘사회적 인식개선사업’ 명시 필요

장기요양요원 처우개선과 관련하여 2023년 현재 전국 169개 지자체⁹⁾에서 조례를 제정함. 대부분의 조례에서는 장기요양요원 처우개선 종합계획 수립에 관한 사항을 명시하고 있음. 종합계획 수립을 위해서는 지역별로 장기요양요원 실태 파악을 위한 조사연구 및 종합계획 수립안을 마련하기 위한 연구가 필요함. 서울시 사례를 들면, 서울시에서도 ‘서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례’에 따라 3년마다 장기요양요원 처우개선 종합계획 수립(제4조) 및 실태조사(제5조)를 시행하도록 명시하고 있음. 이에 따라 종합지원센터는 서울시 위탁으로 2021년 제2기(2022~2024) 서울시 장기요양요원 처우개선 종합계획 수립연구와 실태조사를 수행했음. 2024년에는 제3기 서울시 장기요양요원 처우개선 종합계획 수립연구와 실태조사 수행을 앞두고 있음.

장기요양요원지원센터는 광역 및 기초단위 지자체에서 다양한 사업을 매개로 장기요양요원을 가장 가까이에서 지원하는 지자체계임. 센터 사업이 ‘근거에 기반한’ 사업으로 효과성을 발휘하기 위해서는 조사연구가 반드시 필요함. 조례에 명시된 종합계획 수립연구나 실태조사 외에도 지자체에서 장기요양현장의 다양한 이슈들을 시의적절하게 발굴하여 의제화하고, 정책 제안할 수 있는 환경을 갖추기 위해서 장기요양요원지원센터 주요 역할로 조사연구사업이 명시되어야 함.

아울러 돌봄의 사회화에 대한 필요는 높아지고 있는 반면, 좋은돌봄에 대해서는 여전히 사회적 인식 정도가 낮음. 장기요양요원, 특히 요양보호사에 대한 인식은 인권 문제로까지 치달을 정도로 매우 낮게 평가되고 있음. 실제 많은 요양보호사들이 호칭문제나 업무범위 등 인권침해 문제로 상당히 힘들어 함. 저임금, 고용불안 등 열악한 노동조건과 더불어 낮은 사회적 인식은

9) 2023년 6월 현재, 자치법규정보시스템에서 장기요양요원, 요양보호사, 돌봄노동자 처우개선 조례로 검색된 수를 합산함.

장기요양요원 : 서울특별시 등 127개 지자체 / 요양보호사 : 경기도 여주시 등 31개 지자체 / 돌봄노동자 : 경기도 등 11개 지자체

요양보호사들이 요양 현장을 떠나는 주요 원인임. 장기요양요원 대상 수급자 노인인권교육 뿐만 아니라 수급자와 가족을 대상으로 한 종사자 인권에 대한 교육을 의무화하고, 제도적으로 강제할 근거를 마련하기 위한 법 개정 필요성에 동의함.

참고1. 전국 장기요양요원지원센터 설치현황(2023년 9월 현재)

구분	기관명	주소
1	서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터	서울 은평구 통일로 680 대일빌딩 2층
2	경기도 장기요양요원지원센터	경기도 의정부시 의정로 44 석천빌딩 4층
3	인천광역시 장기요양요원지원센터	인천광역시 미추홀구 석정로 229 행정타운 및 JST
4	강원도 장기요양요원지원센터	강원도 춘천시 외솔길 25 B1
5	전라북도 장기요양요원지원센터	전북 전주시 덕진구 백제대로 826, 2층 (한일장신대학교 제2캠퍼스)
6	울산시 장기요양요원지원센터	울산시 중구 종가 6길 8-18 럭키빌딩 5층
7	서울시 동북어르신돌봄종사자 지원센터	서울시 강북구 도봉로 172 남송빌딩 5층
8	서울시 동남어르신돌봄종사자 지원센터	서울시 송파구 문정로 13 선바위빌딩 4층
9	서울시 서남어르신돌봄종사자 지원센터	서울시 영등포구 경인로 725 2층
10	경상남도 중부권 돌봄노동자지원센터	경남 창원시 마산회원구 315대로 940
11	경상남도 동부권 돌봄노동자지원센터	경남 김해시 능동로 7번길 8-8
12	경상남도 서부권 돌봄노동자지원센터	경남 진주시 범골로 54번길 30-9
13	경기도 수원시 장기요양지원센터	경기도 수원시 팔달구 경수대로 612
14	부천시 장기요양요원지원센터	경기도 부천시 장말로 107 복사골문화센터 3층

토론 | 요양보호사의 처우개선과 장기요양보험의 공공성 강화 필요성

전용호(인천대 사회복지학과 교수)

오늘의 발표는 그간 미흡한 요양보호사를 비롯한 장기요양요원의 노동자로서의 기본적인 권리를 보장하고 민간에 치우친 장기요양보험제도의 공공성을 제고하기 위한 법적인 노력으로 매우 긍정적으로 평가된다. 특히 요양보호사를 위한 정책은 그간 산발적으로 이뤄졌고 그나마 미준수할 경우에도 처벌조항 등 구속력이 없이 진행되는 경우도 많아서 실효성 측면에서 문제가 많았다. 오늘 발표에서 제시된대로 요양보호사에 대한 처우와 근로조건을 개선해서 현장의 만성적 인력부족 상황을 변화시키는 것이 시급하다.

첫째, 발표하신대로 현재 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시는 장기요양급여비용 중 인건비 지출 비율을 방문요양 86.6%, 노인요양시설 61.4%, 주야간보호 49.0% 등으로 정하고 있다. 그렇지만 아래의 표에 제시된 것처럼 2021년을 기준으로 방문요양기관의 31.2%가 준수하지 않고 전체 요양시설의 19.0%가 지키지 않고 있다. 정부의 조치가 미흡해서 그 피해는 고스란히 요양보호사를 비롯한 제공인력이 받고 있다.

[표1] 인건비지출비율 준수 여부 점검결과 (출처 : 보건복지부) <단위: 개소, %>

연도	구분	계	노인요양시설	공동생활가정	주야간보호	단기보호	방문요양	방문특육	방문간호
2019	계	26,687	3,680	2,087	3,945	127	11,825	4,501	522
	준수	18,355 (68.8)	3,125 (84.9)	1,413 (67.7)	3,394 (86.0)	120 (94.5)	5,927 (50.1)	3,960 (88.0)	416 (79.7)
	미준수	8,332 (31.2)	555 (15.1)	674 (32.3)	551 (14.0)	7 (5.5)	5,898 (49.9)	541 (12.0)	106 (20.3)
2020	계	26,047	3,628	1,719	4,140	84	11,963	4,010	503
	준수	19,863 (76.3)	3,345 (92.2)	1,365 (79.4)	3,816 (92.2)	79 (94.0)	7,160 (59.9)	3,678 (91.7)	420 (83.5)
	미준수	6,184 (23.7)	283 (7.8)	354 (20.6)	324 (7.8)	5 (6.0)	4,803 (40.1)	332 (8.3)	83 (16.5)
2021	계	27,236	3,903	1,657	4,359	68	12,761	3,975	513
	준수	22,074 (81.0)	3,681 (94.3)	1,381 (83.3)	4,059 (93.1)	67 (98.5)	8,776 (68.8)	3,678 (92.5)	432 (84.2)
	미준수	5,162 (19.0)	222 (5.7)	276 (16.7)	300 (6.9)	1 (1.5)	3,985 (31.2)	297 (7.5)	81 (15.8)

▲ 인건비지출비율 준수 여부 점검결과 (사진=최종윤 의원실 제공)

이런 상황에서 노인장기요양보험법도 인건비와 운영비를 분리 지급하는 내용으로 개정하는 것은 장기요양요원과 제공기관의 입장에서 바람직한 방향이다.

둘째, 근로시간을 1일 5시간부터 8시간까지, 1주 25시간부터 40시간까지로 보장하는 방안은 현재의 경쟁적인 장기요양 시장구조에서는 돌봄노인을 확보하지 못한 기관은 현실적으로 실행하기 어려울 수 있다. 기본적으로 재가요양보호사의 저임금은 도시지역은 공급자의 과다 진입으로 인한 과잉경쟁이 이뤄지면 더욱 일자리가 불안정해지는 구조적인 문제와 긴밀하게 연결되어 있다. 장기요양기관이 적정 경쟁을 하도록 장기요양시장을 체계적으로 관리하는 것이 필요

하다. 장기요양기관이 지정제이지만 일정한 조건만 충족하면 진입하는 사실상의 신고제로 운영 되는 것을 근본적으로 개선해야 한다. 진입장벽이 지금보다 더 높아져야 한다. 가령, 노인의 수에 따른 적정제공기관의 숫자를 산출하고 그 이상은 진입하지 않도록 선진국처럼 '지역별 총량제'를 실시해서 제공기관의 수를 적절히 관리하고 이를 통해서 제공인력의 안정적인 근무시간을 보장해야 한다. 현재 보건복지부는 이같은 시장의 기본적인 규제 기제를 만들지 않아서 각종 문제가 발생하고 있다. 그래서 일부 지자체는 자체적으로 총량제를 실시해서 기관의 난립으로 인한 피해를 막고 있다. 이처럼 요양보호사의 불안정한 근무시간은 시장의 공급자의 경쟁 정도와 규제 제도와 연결시켜서 생각할 필요가 있다.

셋째, 공공성의 측면에서 국공립 공급자를 확충하도록 명시하는 것은 바람직하다. 공공의 공급자가 필요한 근본적인 이유는 한국의 장기요양은 시장화 방식으로 공급주체를 설치하도록 허용했기 때문이다. 특히 영리기관들은 노인밀집도가 낮거나 이동거리가 먼 농어촌 지역에서는 시설 개설을 하지 않는다. 따라서, 농어촌 지역의 노인들은 장기요양보험 이용 가능 등급을 받아도 서비스를 이용할 기관이 없고, 극심한 '돌봄 공백'이 발생하고 있다. 삶의 질은 매우 낮고 시설로의 조기 입소를 촉진하는 원인으로 작용하고 있다. 법 조문에 가능하다면 노인의 권리 측면에서 내용을 추가 명시하는 것도 바람직할 것이다. 국공립 공급자의 확충은 요양보호사를 비롯한 장기요양요원의 좋은 일자리 제공의 측면에서도 긍정 영향을 끼칠 것이다.

넷째, 지정갱신제는 장기요양기관이 무려 6년 동안 최하위 등급을 받을 정도로 부실하게 서비스를 제공해도 합법적으로 업무를 수행하도록 허용하는 부실한 제도다. 더욱이 현재 보건복지부의 업무 추진을 고려할 때, 지정제가 시장에서 부적절한 제공기관을 적극적으로 선별 및 퇴출하는 조치로 작동되지 않을 가능성이 큰 것으로 보인다. 단순히 정기적으로 제공기관을 모니터링 하는 수준에 그칠 것으로 우려된다. 왜냐하면, 체계적인 점검을 위한 전문성이 있는 상시 인력이 부족한 상황에서 갱신이 필요한 장기요양기관의 수가 매우 많고, 지정취소를 할 경우에 장기요양기관의 강한 반발과 법적소송 등을 우려하기 때문이다. 지정갱신제가 부적절한 제공기관을 관리할 수 실질적인 조치로 운영되도록 개정안을 법안에 추가하는 것도 고려할 필요가 있다.

토론 |

임동민(보건복지부 영양보험운영과장)

MEMO

MEMO