

‘제3차 장기요양 기본계획’ 수립 방향 비판적 검토

오승은 민주노동연구원 비상임연구위원

2022. 12. 29.



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

<요약>	i
1. 서론	1
2. 제3차 장기요양 기본계획 수립 배경	2
3. 제3차 장기요양 기본계획 수립 방향의 문제점	3
4. 요약 및 결론	12

요약

- 2008년 도입 이후 우리 사회 노인돌봄의 중추적 기능을 하는 노인장기요양보험제도가 2023년 제도 도입 15주년을 맞이함과 동시에 제3차 장기요양 기본계획 수립·시행 단계에 들어서게 됨. 현재 정부가 수립 중인 3차 기본계획은 2023년 3월 발표 예정임.
- 지난 15년간 장기요양 정책들이 법제도 정비, 인프라 확충 등 제도 안착과 양적 확대에 주력하는 사이 공급시장의 민간 주도성 심화와 그에 따른 서비스·일자리 질 저하, 기관운영 공공성 저하 문제가 고착된 것은 주지의 사실임. 우리 사회 인구·가족구조 변화에 따른 재가급여 중심의 보장성 강화 필요와 요양보호사 인력수급 위기도 확인되고 있음. 이에 3차 기본계획은 제도운영의 공공성 강화 등 질적 개선과 지속가능성 제고를 동시에 달성하기 위한 정책들을 담아내야 함.
- 그러나 지금까지 확인된 내용으로는 3차 기본계획에 다음의 문제점이 심각함.
 - 첫째, 공공성 강화 기조가 대폭 후퇴했으며, 특히 공공인프라 확충, 사회서비스원을 통한 공영화 등 공급 공공성 강화 정책이 실종됨. 이는 기존 계획의 이행 실적이 저조한 가운데 현 정부가 한층 심화된 사회서비스 시장화 및 민간주도 정책 기조를 발표했다는 점에서 특히 우려되는 지점임.
 - 둘째, 주요 추진 목표인 재가급여 중심의 보장성 강화에 관건인 요양보호사 고용 확대 및 처우 개선 정책이 배제됨. 이는 요양보호사의 낮은 일자리 질 문제를 넘어 미래 수요 증가 및 다변화 대응 등 장기요양 제도운영 지속가능성 확보에도 큰 불안 요인이 될 것으로 우려됨.
 - 셋째, 지자체의 핵심 관리감독 기제로 안착해야 할 지정갱신제가 2025년 본격적 시행을 앞두고 있으나 실효성을 높이기 위한 사회적 논의와 지자체 업무 대비가 부실함.
- 결론적으로 장기요양제도의 질적 개선 및 지속가능성 제고를 위해서는 종합적·단계적인 발전 전략 마련이 필요하며, 그 발전 전략의 중심에는 공공성 강화 정책과 요양보호사 처우 개선 정책이 자리해야 함.

1. 서론

- 2008년 도입 이후 우리 사회 노인돌봄의 중추적 기능을 하는 노인장기요양보험제도가 3차 기본계획(‘22~’27) 수립 단계에 들어섬. 보험료율, 수가 등 제도 주요 사항의 심의기구로 민주노총도 가입자대표로 참여 중인 장기요양위원회에서 2022년 4월 착수보고가 진행된 것을 시작으로 내용 논의를 위한 추진단이 구성·운영되었고, 최종안 보고 및 공청회를 거쳐 2023년 3월 발표한다는 계획임.
- 장기요양 기본계획은 노인장기요양보험법에 의거해 2013년부터 정부가 장기요양급여의 원활한 제공을 목표로 5년 단위로 수립·시행하고 있음.¹⁾ 향후 5년간 집중적으로 추진될 노인돌봄의 국가정책 방향을 공식화하는 문건이라는 점에서 장기요양 기본계획은 지난 제도 성과 및 한계를 올바르게 분석하고 변화하는 환경을 반영하며 미래의 비전과 가치를 제시하는 추진 목표 및 과제, 과제별 세부 계획을 담고 있어야 함.
- 이러한 중요성을 염두에 두며 이 글은 2022년 4월 장기요양위원회에 보고된 <제3차 장기요양 기본계획 수립 세부 추진계획>(이하 <추진계획>)과 그에 앞서 3차 기본계획에의 반영을 목표로 2021년 12월 발표된 <장기요양 중장기 제도개선 방안>(이하 <개선방안>)에 담긴 내용을 중심으로, 3차 기본계획 수립 방향의 문제점을 비판적으로 검토하고자 함.
- 아직 최종 발표 전이고 기본계획은 여러 영역과 이슈의 골자만을 다루는 단계에 불과하나 벌써부터 공공성 강화 정책의 후퇴와 요양보호사 처우 개선 배제 문제가 현저함. 이하 본문에서는 이 두 가지를 중심으로 살펴보고자 함.

1) 노인장기요양보험법 제6조제1항은 장기요양 기본계획 내용이 연도별 대상인원 및 재원조달 계획, 급여제공기관·인력 관리 방안, 종사자 처우에 관한 사항 등을 포함해야 한다고 정함.

2. 제3차 장기요양 기본계획 수립 배경

- 2008년 제도 도입 이후 장기요양 수급자, 인프라(공급자), 일자리(노동자) 수는 확대 일로를 걸어옴. 그 과정에서 장기요양 정책들이 법제도 정비와 인프라 확충에 주력했다면, 이번 3차 기본계획의 모토는 그간의 양적 확대 과정에서 소홀했던 ‘질적 개선’에 중점을 둔다는 것임.

<표 1> 장기요양 이용수급자·공급기관·요원 현황 (단위: 명, 개소)

구분	급여이용수급자	공급기관	장기요양인력
2013	399,591	15,135	274,232
2021	953,511	22,277	565,281
증감률	239%	147%	206%

* 자료: 국민건강보험공단, 「2021 노인장기요양보험통계연보」 각 연도 재정리

- 질적 개선의 추진 목표로는, 인구·가족구조 변화에 따른 재가급여 수요 증가 및 다변화 대응 필요, 재가급여 우선 원칙 등을 반영함에 따라, ‘이용자의 선택권 강화’ 및 ‘재가생활지원 강화’가 전면에 내세워짐. 즉 3차 기본계획의 차별화된 보장성 강화 방향을 ‘재가급여 강화’로 이해할 수 있겠음.

[그림 1] 제3차 장기요양 기본계획 수립 추진단 분과 구성 및 추진 목표 구성 비교

추진단 분과 구성		추진 목표 구성	
- 이용자 선택권 강화 - 재가생활 지원 확대	의료-요양-예방 연계 및 재가지원	이용자의 선택권 강화	- 급여 포괄성 및 이용의 유연성 확보 - 장기요양의 건강관리개선
		재가생활 지원 확대	- 지역 단위 종합적 사례관리체계 구축 - 재가서비스의 다양성 및 적정성 확보 - 통합재가 중심의 공급체계 개선
- 공급 체계 개편 - 일자리 질적 개선	품질 개선	장기요양 제공체계의 합리적 개선	- 장기요양 공급체계 개선 - 장기요양 일자리의 질적 개선 - 서비스 품질 향상
- 재정 및 기관 운영 선진화 - 지역 단위 서비스 전달체계	재정 및 제도운영 개선	장기요양제도 운영의 고도화	- 인정적 재정확보 및 효율적 지출구조 마련 - 지자체의 장기요양 인프라 확보 및 관리 책임 강화 - 장기요양기관 운영 선진화 지원

* 자료: 보건복지부, ‘제3차 장기요양 기본계획 수립 세부 추진계획’(2022.4.) 재정리

- 한편 장기요양 수요 증가와 함께 요양보호사 인력 부족이 가시화되고 있음. 요양보호사의 증가세 둔화와 고령화 등 인력유입 정체가 확인되는 가운데, 2030년 수요 대비 요양보호사 11만 명이 부족할 것이라는 추산도 있음.²⁾ 현재 서비스·일자리 질 개선을 위해 단계적 추진 중인 시설 인력배치기준 상향을 이어가는 데도 적정인력확보가 관건임.
- 이에 요양보호사 고용 확대가 필요하며, 그 방안은 지난 15년간 요양보호사가 질 낮은 일자리로 자리매김했다는 점에서 처우 개선 전략을 우회할 수 없음.
- 이전 계획 대비 정책 연속성 확보도 중요함. 2차 기본계획(`18~`22)은 치매서비스 강화, 본인부담 경감, 전문요양실 도입 등 보장성 강화 정책을 수립·시행했으며, 공급기관 민간 중심성 및 관리감독 부실에 따른 서비스·일자리 질 저하 및 공공성 저하 문제를 지적하며 공공인프라 확충 및 사회서비스원 설립 과제를 제시한 바 있음.
- 제도 도입 이후 개인설립기관 비율(`21년 말 기준 83.9%)이 대다수를 차지하고 공급기관 비율(0.9%)은 1%를 넘어서지 못하는 공급 현황이 고착되었다는 점에서 특히 공공성 강화 정책의 기존 계획 이행 점검 및 3차 기본계획 반영 확인이 중요함.
- 결론적으로 3차 기본계획은 보장성 강화 정책으로 재가급여 강화 방안을 핵심적으로 제시하는 동시에, 제도운영 지속가능성 확보를 위한 적극적인 고용 확대 방안, 공공성 강화 정책의 성과 및 현황에 맞는 연속적인 추진계획 역시 포함하고 있어야 할 것임.

3. 제3차 장기요양 기본계획 수립 방향의 문제점

1) 공공성 강화 기조 후퇴

- 3차 기본계획의 가장 큰 문제점은 공공성 강화 기조의 대폭적 후퇴임. 특히 공급 공공성 강화 정책의 실종은 기존의 시장화 전략을 유지·강화한다는 점에서 서비스·일자리

2) 구체적인 내용은 다음을 참고. 임정미 외(2019), 인구구조 변화에 대응한 노인장기요양인력 중장기 확보 방안(한국보건사회연구원)

질, 공급기관 운영 투명성, 재정 관리 등 제도 전반에 악영향을 미칠 것으로 우려됨.

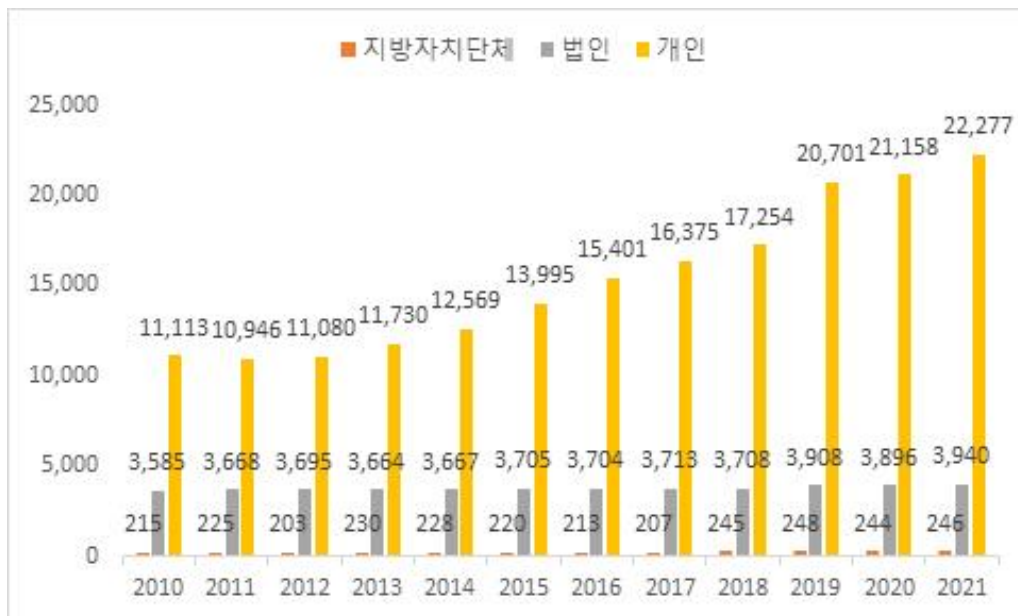
□ 2차 기본계획의 ‘공공인프라 확충’ 과제는 3차 기본계획에서 ‘양질의 공급기관 확충’으로 바뀌어짐.

○ 2차 기본계획의 공공인프라 확충 계획은 기초지자체별 공립 요양시설을 101개소에서 160개소로, 공립 주야간보호기관을 94개소에서 184개소로 확충한다는 것이었음. 확충 목표 규모는 과소하지만, 병행 추진과제인 사회서비스원 정책(신규 종합재가센터 직접 운영, 공립기관 우선위탁 등)을 통해 향후 공급 공공성 강화의 주요 기틀을 마련할 수 있을 것으로 기대됨.

○ 그러나 위 계획이 제대로 이행되지 않음. 2021년 말 기준 공립 요양시설은 109개소, 공립 주야간보호기관은 122개로 확충 목표의 25%도 달성하지 못함. 공립 방문요양기관(종합재가센터 등)은 2017년 31개에서 2021년 23개로 오히려 감소해 사회서비스원의 공급 공공성 강화 효과가 포착되지 않음.

○ 전체 장기요양기관 중 지자체가 설립한 공립기관은 2017년 207개에서 2018년 245개로 다소 증가하긴 했으나 이후 답보 상태임.

[그림 2] 연도별 설립주체별 장기요양기관 현황 (단위: 개소)



* 자료: 국민건강보험공단, 「노인장기요양보험통계연보」 각 연도 제정리

○ 이상의 상황에서 3차 기본계획은 기존의 공공인프라 확충 정책을 이행 점검 및 강화하는 것이 아니라 아예 배제함으로써 기존 정책 기조에서 후퇴함. 인프라 관련 공공의 책임 내용으로는 지자체의 기관·인력 수급 관리와 관리감독 강화(지정갱신제 시행) 정도만 제시하고 있음.

○ <개선방안>이 “공공시설 확충 지속 추진(모든 지자체마다 최소 1개 이상)”을 명시하고는 있으나 2차 기본계획에 비해 목표 및 전략의 구체성이 떨어져 추진 우선순위는 낮을 것으로 보임. 그 확충방안으로도 지자체가 직접 설치·소유하는 방식이 아니라 비영리법인의 부지·건물을 장기임차하고 해당 법인에 운영을 위탁하는 민간위탁 방식을 제시함. 이는 사회서비스원을 통한 공영화 정책과 상충함.

□ 공공성 강화 정책 기조 후퇴 과정에서 공급 공공성 개념의 기준선 자체가 하향되기도 함.

○ <추진계획>에 ‘공공(성)’이란 용어가 단 한 차례도 등장하지 않은 가운데, <개선방안>에서는 사회적경제조직과 비영리법인을 ‘공공성 있는 주체’, ‘공익적 주체’로 규정하면서 이들의 공급시장 진입을 지원하는 다양한 방안을 검토 중임을 시사함. 기존 시장화 전략의 유지를 넘어 강화 정책이 이어질 것으로 우려되는 대목임.

□ 그밖에 3차 기본계획에는 지자체의 민간 지원 역할 강화, 비영리법인 진입 지원, 기관 특성(설립유형·규모, 시설장 등)을 수가에 반영하는 ‘성과 기반’ 지불제도 개편, 비급여 확대 등 구체적 내용이 아직 확인되지는 않았으나 민간 중심성 강화의 계기가 될 가능성이 큰 검토 사항도 다수 포함됨.

□ 이상의 맥락은 이후 윤석열 정부가 사회서비스 정책 기조로 기업 및 대형 협동조합의 진출과 민간 투자 활성화를 전면화하고³⁾, 당초 공급 공공성 강화의 전략적 거점 역할을 수행할 것으로 기대를 모은 사회서비스원에 대해서는 시범사업 시행 3년 만에 사업변경을 통한 역할 축소 작업에 착수했다는 점에서 더욱 우려스러움.

3) 구체적인 내용은 다음을 참고. 제20대 대통령직인수위원회 보도자료, ‘고용을 통해 성장과 선순환하는 지속가능한 복지’를 위한 윤석열 정부의 복지국가 개혁 방향(22.4.29.)

- 지자체가 직접 설립·소유하는 방식의 공공인프라 확충 정책을 보강하고 그 실행을 위한 단계적인 목표 및 재원조달 방안을 마련해야 함. 이와 맞물려 사회서비스원의 장기요양사업 참여와 공립기관 직접 운영 사업을 복구·활성화하는 정책이 추진되어야 함.

2) 요양보호사 처우 개선 정책 배제

- 3차 기본계획은 앞서 확인된 인력수급 위기에 대한 고려 속에서 요양보호사 처우 개선 필요를 시사하고 있음.
 - <추진계획> 도입부는 지난 제도운영의 한계로 ‘최저임금 수준의 급여’, ‘근무시간(단시간 또는 장시간)’, ‘불안정한(시급제, 계약직) 일자리’ 등 고질적인 문제 실태를 나열하기도 함.
- 그러나 실제 계획에서 요양보호사 처우 개선 방안은 빠져 있음.
 - <추진계획>에서 처우 개선은 ‘품질 개선’의 하위 과제로 전문성 향상 과제와 나란히 배치된 가운데, 전략적인 목표 및 실행방안은 제시되지 않음.
 - <개선방안>에서도 처우 개선은 전문성 향상을 위한 일련의 과제들(요양보호사 양성 경로·경력개발·교육 강화)과 함께 ‘서비스 품질 향상’의 하위 과제로 배치됨. 그 실행방안은 “표준근로계약서” 및 “표준급여명세서” 개정 및 활성화, “사회적 인식개선” 등 부수적인 내용 제시에 그침.
 - 이미 시행 중인 표준근로계약서만으로는 처우 개선 효과를 기대하기 힘들. 정부는 매년 장기요양기관용 표준근로계약서를 제공하고 있으나, 방문요양 이용자의 급여계약 해지나 매칭 종료 시 일자리 및 소득이 상실되는 대표적인 요양보호사 불이익 관행에 대해서는 지침이나 대책 없이 형식적인 서면 작성·교부 의무 강화에만 치중하고 있음.
 - 전문성 향상 과제는 요양보호사의 교육참여 및 역량 향상 의무만 강화할 것이 아니라 역량 향상이 적정 보상으로 이어지도록 임금 인상 방안과 병행해 추진되어야 할 것이나, 이러한 고려가 빠져 있는 것도 문제임.

□ 즉 요양보호사 처우는 일자리 질만 아니라 제도운영 지속가능성과 서비스 질(전문성) 과도 연동되는 문제임에도 이러한 인식이 3차 기본계획에 반영되지 않음.

□ 장기요양제도의 처우 개선 정책 공백 상태가 장기화되고 있음.

- 처우개선비(시간당 625원)의 법적 근거 삭제를 통한 사실상 폐지(2018년) 이후 실질적인 요양보호사 처우 개선 정책 연속성이 유실된 상태임. 처우개선비 대체 성격으로 도입된 장기근속장려금(2017년 도입)의 경우 동일기관 근속기간만을 산정하는 협소한 기준 설정 때문에 수령률이 낮고 이에 요양보호사의 불만 제기가 이어지고 있음.
- 서비스·일자리 질 개선 및 공공성 강화를 위한 전략적 공급 대안으로 지난 5년간 수립·시행된 사회서비스원 정책도 당초 취지 및 목표대로 추진되지 않음에 따라 유의미한 처우 개선 효과를 내는 데 실패하고 있음.

□ 향후 실질적인 처우 개선 정책으로 정부는 장기요양기관들이 요양보호사 대상 최저임금 이상 지급⁴⁾과 급여비용 대비 인건비 지출비율⁵⁾ 준수 등 임금 지급 관련 의무를 제대로 지키지 않는 실태 해소에 집중할 필요가 있음.

- 특히 급여비용 중 장기요양요원 인건비로 지출되도록 의무화된 고시 비율인 인건비 지출비율은 구체적인 기준 및 근거 자료가 있음에도 정부는 2차 기본계획 시행 이후 실태조사 진행 및 준수를 제고 방안 마련 예정이라는 입장표명만 반복하고 있음.⁶⁾ 이와중에 2021년 비율 위반 방문요양기관은 31.2%로 알려짐.⁷⁾
- 적정임금 지급이라는 인건비 지출비율 의무화 취지에 맞도록 후속 조치가 강구되어야 함. 노동시민사회의 요구대로 비율 위반 시 제재 강화와 지정갱신제 심사 반영이 필요하며, 퇴직금의 비율 반영 기준 등을 실무적으로 정돈해 처분 요건을 개선하거나 별도의 임금 지급 기준을 마련하는 방법도 고려할 수 있음.

4) 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시 제11조(종사자 처우개선 등) ① 장기요양기관은 (생략) 급여비용에 포함되어 있는 최저임금과 요양보호사의 처우개선을 고려한 인상분을 지급하여야 한다.

5) 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시 제11조의2(인건비 지출비율) ① 장기요양기관의 장은 법 제38조제6항에 따라 급여유형별로 지급받은 장기요양급여비용 중 다음 표에 명시된 비율(이하 ‘인건비 지출비율’이라 한다)에 따라 그 일부를 장기요양요원에 대한 인건비로 지출하여야 한다.

3) 지정갱신제 시행 준비 미흡

□ 그나마 공공의 책임 내용으로 지정갱신제를 통한 지자체의 관리감독 강화 과제가 제시되고 있다는 점에서 이를 별도로 살펴보고자 함.

□ 지정갱신제는 현재 신고제와 다름없이 운영되고 있는 장기요양기관 지정제에 지정 유효기간 및 갱신 요소를 도입함으로써 기관 진입-퇴출-성과 관리를 강화하려는 목적의 정책임. 2차 기본계획에서 공식화하고 2019년 도입된 이후 2025년 첫 적용이 예정됨.

□ 지정갱신제가 부당 및 위법 기관 관리감독을 둘러싼 그간의 복지부동 행정과 그에 따른 행정 불신을 해소하는 주요 기제가 될 수 있도록 시행 전 만반의 준비가 필요함.

○ 그간 장기요양기관의 현지조사 부당행위 적발률이 꾸준히 증가한 가운데 적발기관에 대한 지자체의 행정처분은 부실했으며⁸⁾, 인건비 지출비율 미준수 기관에 대해서도 보

구분	장기요양요원	인건비 지출비율(%)
노인요양 시설	간호(조무)사 물리(작업)치료사 사회복지사 요양보호사	61.1
노인요양공동생활가정	간호(조무)사 물리(작업)치료사 사회복지사 요양보호사	65.5
주야간 보호	간호(조무)사 물리(작업)치료사 사회복지사 요양보호사	48.7
단기보호	간호(조무)사 물리(작업)치료사 사회복지사 요양보호사	59.0
방문요양	요양보호사 사회복지사	86.6
방문목욕	요양보호사	49.8
방문간호	간호(조무)사 치과위생사	60.4

6) 구체적인 내용은 다음을 참고. 보건복지부 보도설명자료, '보건복지부는 노인장기요양기관 불법행위 대응 강화 및 중사자 처우 개선을 위한 대책을 마련 중'(2019.9.9.)

7) 구체적인 내용은 다음을 참고. 최중윤 의원실 2022년 국정감사 보도자료, '최중윤 의원, 지난해 방문요양기관 인건비 지출비율 미준수율 1/3에 달해!'(2022.10.20.)

8) 구체적인 내용은 다음을 참고. 남인순 의원실, 2022년 국정감사 보도자료 '올해 장기요양기관 현지조사 대상 95.4%가 부당행위로 적발돼 역대 최고'('22.10.13.)

건복지부가 실태 파악만 할 뿐 처분을 미뤘은 것이 주지의 사실임.

□ 그러나 기관의 지정 주체이자 관리감독 주체인 지자체가 기관 진입-퇴출-성과 관리 강화 취지에 맞게 지정갱신제를 운영할 수 있는 체계와 요건이 갖춰졌는지는 의문임.

□ 첫째, 지정갱신의 평가 및 심사 기준에 관한 사회적 논의가 미흡함.

○ 장기요양위원회를 중심으로 핵심 심사 지표 등에 대한 공개적이고 적극적인 논의가 진행되어야 함. 이를 통해 지정갱신제 시행을 위한 사회적 분위기를 조성함으로써 첫 적용 시점이 도래하기 전 지자체가 관련 관리감독 실적을 쌓으며 본격적인 적용에 대비할 수 있어야 하며, 자칫 소극적 행정의 원인이 될 수 있는 지자체 담당자의 지정거부 어려움, 심사결과 차이 발생 등 우려⁹⁾도 사전에 완화할 수 있어야 함.

□ 둘째, 지자체의 관리감독 자원 부족이 거듭 지적되었음에도 대책이 마련되지 않고 있음.

○ 지정갱신제의 수월한 운영을 위해서는 지자체 내 인력 및 전문성 확보만 아니라 일상 업무의 개편이 뒷받침되어야 함. 기관의 지정 신청 시점에 수행하는 심사만 아니라 지정 이후 지속적인 사후관리까지 가능하도록 행정 활동이 강화되어야 하며, 이를 위해서는 보험공단과의 협력 체계 구축도 필요함.

□ 끝으로 지정갱신제를 통한 관리감독의 적극성·실효성 제고를 위해서는 기관 퇴출(지정거부, 취소) 사례에 대비한 공공인프라 확충 및 공영화 정책이 동시 추진되어야 함.

4) 방문요양 빠진 재가급여 강화 정책

□ 한편 요양보호사 처우 개선 정책 배제는 인력수급 위기의 측면에서도 우려되지만, 재가급여 강화라는 주요 추진 목표의 실현과정이 재가급여 핵심제공인력인 요양보호사의

9) 지자체 지정 업무 담당자 대상의 심층면접조사 결과 등을 분석한 자료로는 다음을 참고. 서동민 외 (2020), 장기요양기관 지정갱신제 운영 내실화 방안 연구(보건복지부 연구용역)

고용 확대와 근무형태 변화, 업무 조정 등을 수반할 수밖에 없다는 점에서도 관련 내용을 다루지 않는 3차 기본계획의 취약성이 드러남.

- 3차 기본계획의 재가급여 강화 방안은 ‘요양-의료 연계’ 아이디어에 크게 할애됨.
 - 보장성 강화가 가장 필요한 영역으로 의료적 수요(‘의료와 돌봄의 복합적 욕구’) 대응을 설정함에 따라, 자연스럽게 방문간호 강화, 재택의료센터 도입 등을 통해 장기요양 재가급여에 의료서비스(건강관리, 재활 등)를 도입하는 과제가 도출된 것임.
 - 요양-의료 연계 필요 배경으로 경증노인의 요양병원·시설 과다 이용실태와 그에 따른 재정 악화 문제가 언급된다는 점에서, 이 아이디어는 장기요양 재가급여를 장기입원 및 입소의 대안으로 기능하도록 해서 재정 안정화를 도모하려는 취지가 뚜렷함.
 - 중차대한 추진 동기가 무엇이든 요양-의료 연계를 통한 입원·입소 방지는 지역사회 거주(AIP) 구현과 제도적 분절·중복 해소 차원에서도 바람직한 방향임.
- 그런데 요양-의료 연계는 전달체계의 문제임. 제대로 기능하려면 결국 그렇게 구축된 체계 내에서 ‘어떠한 서비스가 어떻게 제공되느냐’의 내용이 채워져야 함.
 - 의료서비스가 강화되어도 전체 재가급여 내 비중은 제한적일 수밖에 없음. 현재 장기요양 제공인력의 절대다수가 요양보호사(89.8%)이며 그 중 재가요양보호사의 비율이 85.8%임. 향후 의료인력이 확대되더라도 재가요양 인력구성에 큰 변화가 생기기 어려움. 급여유형 기준으로 보아도 현재 전체 장기요양 이용자의 59.3%, 재가요양 이용자의 74.7%가 이용하고 있는 방문요양이 앞으로도 전체 장기요양 및 재가 급여이용량의 가장 큰 비중을 차지할 것으로 예측됨.

<표 2> 장기요양기관 인력 현황(2021년 말 기준)

재가				시설			
사회복지사	의료인력	요양보호사	영양사	사회복지사	의료인력	요양보호사	영양사
25,509	8,230	434,041	77	8,294	15,827	79,799	1,075

* 의료인력은 의사(계약의사 포함), 간호사, 간호조무사, 치과위생사, 물리(작업)치료사의 합
 * 자료: 국민건강보험공단, 「2021 노인장기요양보험통계연보」 재정리

<표 3> 장기요양급여 수급자 급여이용현황(2021년 말 기준)

구분	계	재가						시설		통합
		(계: 713,920)						(계: 230,170)		통합 재가 서비스
		방문 요양	방문 목욕	방문 간호	주야간 보호	단기 보호	복지 용구	노인요 양시설	노인요양 공동생활 기정	
급여이용 수급자	899,113	533,318	103,388	18,717	160,250	2,021	442,580	212,427	20,774	359

* 각 '계'는 중복 배제, 나머지는 중복 포함

* 자료: 국민건강보험공단, 「2021 노인장기요양보험통계연보」 재정리

○ 이러한 상황에서 예컨대 입원·입소 대신 재가급여이용을 택한 경증노인(“거동불편 환자 및 의료적 필요도가 높은 수급자” 등)에게는 의료서비스만 아니라 지금보다 더 많고 더 유연한¹⁰⁾ 방문요양서비스가 필요할 것이 자명함.

○ 이때 병원·시설 수준의 종일 돌봄 및 유연한 돌봄을 지원하기 위해서는 현재 방문당 3~4시간으로 이용시간을 제한한 방문요양 수가체계의 개편¹¹⁾, 요양보호사 고용 확대 및 인력배치 방식 개선 등이 뒷받침되어야 함. 제공인력간 협력 방안도 모색되어야 할 것임.

□ 결론적으로 재가급여 미래수요의 증가 및 다변화에 대응하기 위해서는 기존 방문요양의 수가체계, 공급 현황, 돌봄 형태 등에 대한 종합적인 재정비와 내실화가 필수함.

○ 이는 모두 방문요양보호사의 고용 및 처우와 직결되는 문제임. 특히 방문요양보호사의 낮은 처우가 이용자 1~2명을 일대일로 전담하며 단시간 급여제공만을 하는 현행

10) 3차 기본계획은 “언제, 어디서나”, “원하는 시간, 장소에서 ... 24시간 365일 서비스 제공” 등의 묘사를 통해 보장성 강화의 요건으로 재가급여 제공·이용의 유연성을 강조하고 있음. 같은 맥락에서 재가급여 중심성을 저해한 원인으로는 ‘급여 이용의 경직성’, ‘이용패턴의 단순화’를 지목하고 있음.

11) 재가급여제공 형태가 자립이나 가족돌봄 병행이 가능한 경증이용자의 상황에 주로 맞춰진 지금 현황에서도 이용시간 확대 필요가 확인되고 있음. 「2019년 장기요양실태조사」(한국보건사회연구원) 결과 방문요양 이용자의 이용시간 불만족 비율은 16.3%로, 장기요양요원 불만족(1.4%), 이용일수 불만족(7.5%), 급여내용 불만족(2.8%), 전반적인 불만족(1.4%)에 비해 매우 높게 나타남. 한도시간 내 더 적은 시간 이용 선택이 가능하다는 점에서 이용시간 불만족 응답은 시간 불충분성에 대한 반응으로 추정됨. 동일 조사에서 장기요양급여에 불만족하는 재가급여 이용자의 가족에게 불만족 이유를 질문한 결과 ‘불충분한 재가급여 이용시간’이 47.4%로 가장 높은 비율을 보이기도 함. 이에 의료서비스 연계 문제를 배제하더라도 재가급여 강화를 위해서는 방문요양 이용시간 확대가 필요함.

돌봄·근무형태에 크게 기인한다는 점에서, 재가급여 강화 정책은 방문요양보호사 처우 개선 전략을 경유해야만 실효성을 확보할 수 있을 것임.

□ 그런데 3차 기본계획의 재가급여 강화 전략은 방문요양 서비스 및 인력 관련 방안은 없이, 의료인력 확대와 통합재가서비스 제공을 통해 재가급여 다양화, 이용 유연화 등을 달성한다는 데 초점을 맞추고 있음.

○ 방문 요양·목욕·간호, 주야간보호 등 기존 재가급여 중 “복수의 재가급여를 필요에 따라 유연하게 이용”할 수 있게 한다는 취지의 통합재가서비스 사업은 형식적인 서비스 통합 이상의 효과를 낼 수 있는지를 가늠할 예비사업 성과가 공개되지 않은 가운데, 그 제공기관인 통합재가기관이 전체 기관 중 극히 일부에 불과하다는 것도 현실적 한계임. 단계적 확대 및 거점화(협력) 전략을 기대하더라도 공공이 직접 통합재가기관을 설치·운영하는 계획이 빠진 가운데, 월정액 수가 도입 등을 통해 통합재가기관의 운영 자율성을 확대하는 방침이 검토되고 있는 점에서 통합재가서비스 사업을 통한 민간 의존성 심화마저 우려됨.

4. 요약 및 결론

□ 지금까지 살펴본 바 3차 기본계획은 다음의 문제점이 확인됨.

○ 첫째, 공공성 강화 기조가 대폭 후퇴했으며, 특히 공공인프라 확충, 사회서비스원을 통한 공영화 등 공급 공공성 강화 정책이 실종됨. 이는 기존 계획의 이행 실적이 저조한 가운데 현 정부가 한층 심화된 사회서비스 시장화 및 민간주도 정책 기조를 발표했다는 점에서 특히 우려되는 지점임.

○ 둘째, 주요 추진 목표인 재가급여 중심의 보장성 강화에 관건인 요양보호사 고용 확대 및 처우 개선 정책이 배제됨. 이는 요양보호사의 낮은 일자리 질 문제를 넘어 미래 수요 증가 및 다변화 대응 등 장기요양 제도운영 지속가능성 확보에도 큰 불안 요인이 될 것으로 우려됨.

○ 셋째, 지자체의 핵심 관리감독 기제로 안착해야 할 지정갱신제가 2025년 본격적 시행을 앞두고 있으나 실효성을 높이기 위한 사회적 논의와 지자체 업무 대비가 부실함.

□ 이용자, 인프라, 일자리의 양적 확대는 달성했으나 그 면면을 들여다보면 일자리 질, 서비스 질, 공급기관 운영의 공공성·투명성 전반에 위기가 고착된 것이 우리 사회 장기 요양제도가 지난 15년간 받은 성적표임. 이 문제에 유념하면서 장기요양제도의 질적 개선 및 지속가능성 제고를 달성하기 위해서는 각 위기가 서로 긴밀히 연결됨을 직시하고 종합적이면서도 단계적인 발전 전략 마련을 위한 사회적 논의를 본격화해야 함. 또한 그 발전 전략의 중심에는 공공성 강화 정책과 요양보호사 처우 개선 정책이 자리해야 함.