

권두언

초고령사회 노인장기요양보험의 역할과 정책 방향

가천대학교 사회복지학과 교수

남현주



한국은 2025년 65세 이상 인구 비율이 20.3%를 넘어서면서 초고령사회에 진입한다. 2040년에는 그 비율이 34.3%를 넘길 전망이다(통계청, 2024). 그리 멀지 않은 미래다. 전체 인구의 3분의 1이 65세 이상이 될 초고령사회에서 노인장기요양보험이 장차 어떤 방향으로 나아가야 할지 고민이 클 수밖에 없다. 또한 코로나19의 사회적 경험은 돌봄의 보편적 필요성과 이에 대응할 수 있는 돌봄 사회로의 전환이 정책의 방향을 결정하는 데 중요한 시금석이 될 수 있음을 우리 사회에 각인시켰다.

우리보다 앞서 '노인돌봄'이라는 신사회적 위험을 독립된 사회보험으로 대응한 국가는 독일과 일본이 유일하다. 독일과 일본은 각각 1995년과 2000년 장기요양보험을 도입하였는데 당시 두 국가의 고령화 비율은 16.1%와 19.6%였다. 노인장기요양보험이 시행된 2008년 한국의 고령화 비율

은 10.3%였다. 고령화 비율로 보면 한국이 상당히 빠른 시기에 준비했다고 할 수 있다. 가족 부양 부담의 경감이나 일자리 창출의 기대는 비교적 빠른 제도 도입의 정당성을 강화하였다. 그러나 장기요양시설이나 재가기관과 같은 인프라는 물론 노인돌봄 전문인력이 채 준비되지 않은 상태에서 제도를 시행함으로써 발생한 문제가 적지 않았다. 제도가 요양 욕구나 이용자의 선택권을 포괄하지 못하는 한계, 지역별 불평등한 공급, 공급자 간 과도한 경쟁, 요양보호사의 열악한 노동조건 등의 문제는 제도 도입 초기부터 제기되었다.

5년 주기 중장기 정책 방향을 제시하는 정부의 장기요양기본계획이 처음 나온 것은 2012년이다. 제도가 도입되고 5년 만의 일이다. 제2차 장기요양기본계획(2018~2022)은 2017년 발표되었는데 이때까지도 장기요양사업의 실태가 정확히 파악되

지 않았다. 실태조사는 2016년 5월 「노인장기요양보험법」이 개정되고 2019년이 되어서야 처음 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 1, 2차 두 번의 장기요양기본계획은 “존엄성 있는 생활”과 “존엄한 노후 보장”을 비전으로 삼고, 이를 실현하기 위한 구체적 목표와 체계적이고 실현 가능한 추진 과제를 설정하였다. 두 차례의 기본계획이 실행된 결과 장기요양의 보장성 확대, 공급 기관 및 장기요양 인력의 확충, 서비스 질의 향상, 장기요양기관의 치매 서비스 확대 등의 성과가 있었다. 그러나 추진되지 않은 과제와 해결되어야 할 문제 또한 존재했다.

2023~2027년 시행되는 제3차 장기요양기본계획 수립 과정에는 2017년 이후 2022년 두 번째로 실시된 장기요양실태조사(이하 ‘실태조사’)가 기본 자료로 활용된다. 실태조사는 노인장기요양보험 급여 수급자와 가족, 시설급여와 재가급여를 공급하는 장기요양기관, 그리고 이 기관에서 근무하는 사회복지사와 요양보호사 등 장기요양요원을 중심으로 이루어졌다. 이번 보건복지포럼 2월호는 이러한 실태조사에서 파악된 현황의 분석을 근거로 노인장기요양보험에 참여하는 각각의 주체들에게 필요한 정책 변화와 개선 과제를 제안한다. 실태조사에 참여한 연구자들의 노고에 감사하며 그분들의 노고가 실제 정책 제안에 녹아들어 빛을 발하기를 기대한다. 이러한 감사, 기대와 함께 권두언을 쓰는 이로서 노인 장기요양 정책의 향후 방향과 관련하여 몇 가지 생각을 사족처럼 보태고자 한다.

첫째, 제도와 정책은 노인의 존엄성을 현실에서

실현해야 한다. 노인장기요양보험이 시행되고 세 번의 장기요양기본계획이 발표되는 동안 노인의 존엄성은 계속 강조되어 왔다. 그러나 제도가 도입되고 15년이 지났지만 노인의 존엄성이 존중되는 돌봄이 실제로 제공되고 있다고 보기 어렵다. 존엄한 돌봄이 실현되기 위해서는 무엇보다 노인의 자기결정권과 자기선택권이 보장되어야 한다. 실태조사에서 확인할 수 있듯이 노인들은 자기결정권이 주어진다면 재가서비스를 이용하면서 최대한 오래 자신의 집에 머물기를 원한다. 그러나 장기요양급여의 이용을 본인이 스스로 결정한 비율은 2019년 8.9%, 2022년 11%로 낮다(강은나, 이윤경, 임정미, 주보혜, 배혜원, 2019; 이윤경, 이선희, 강은나, 김세진, 남궁은하, 최유정, 2022). 우리 사회에서 노인은 여전히 사회적 약자이자 돌봄 대상자로서 주체가 아닌 객체로 간주될 여지가 있는 것이다. 더욱이 초고령사회를 목전에 둔 우리 사회에서 노인돌봄의 사회적 부담이 가중될수록 이러한 경향은 정책적 노력 없이 개선되기 어렵다. 그러므로 노인의 존엄성을 실현하기 위해 정책과 제도는 자립적이고 자기결정적인 생활을 실제적으로 영위할 수 있도록 도와야 한다. 노인의 잔존능력이 유지되고 노인 스스로 일상생활을 영위할 수 있도록 지원하는 재활서비스를 급여에 포함하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 아울러 의사결정 능력이 있는 노인에게는 충분한 상담을 통해 필요한 정보를 제공하고 본인 스스로 필요한 서비스를 선택할 수 있도록 해야 한다. 가정 내 돌봄이 사회적 돌봄으로 전

환되는 과정에서 노인의 의사가 존중되어야 한다는 법적 근거가 마련될 필요도 있다. 의사결정 능력에 문제가 있는 노인을 위하여 현장에서 적용할 수 있는 성년후견제도와 같은 국가적 감독 시스템을 도입하는 방안도 고민해야 한다.

둘째, 제도와 정책은 돌봄노동의 가치를 인정해야 한다. 돌봄노동을 제공하는 주체는 비공식 수발자와 요양보호사로 구분된다. 가족뿐 아니라 이웃, 친척, 친구 등 비전문적으로 돌봄을 제공하는 비공식 수발자의 역할은 한국뿐 아니라 다른 국가에서도 매우 중요하다. 유럽연합(EU)은 2021년 27개 회원국의 장기요양제도 분석 결과를 토대로 비공식 수발자들의 돌봄이 선택이지 필수가 아님을 강조하였다. 이를 근거로 EU는 비공식 수발자들이 적절한 지원을 받을 수 있도록 보장해야 한다고 주장한다(Pavolini, 2021). 한국의 노인장기요양보험은 재가급여의 우선 제공을 기본 원칙으로 한다(노인장기요양보험법 제3조). 노인이 가족과 함께 생활하면서 가정에서 돌봄을 받는 것을 장려하는 것이다. 그러나 재가 보호를 기반으로 하는 장기요양제도는 가족 수발자에 대한 지원이 부족할 경우 가족 수발자 개인이 감당하는 부담의 상당 부분을 은폐할 수 있다. 국내외 많은 연구에서 확인되는 바와 같이 가족의 수발은 노동시장 참여에 부정적 영향을 미친다. 가족을 돌봄으로써 근로소득이 없는 가족 수발자는 실제로 본인의 노후 보장을 준비하지 못하여 공공부조 수급자로 전락할 가능성이 높다. 한국의 노인장기요양보험이 앞으로 발전하면서 급

여가 확대된다고 하더라도 비공식 수발자는 여전히 돌봄 제공자로서 중요한 역할을 할 것이다. 비공식 수발자들이 누군가를 돌봄으로써 노동시장 참여를 축소하거나 포기해야 한다면 이 기간을 연금 가입 기간으로 인정하는 제도를 마련해야 한다. 이는 노후 생활 안정을 위한 사회적 책임을 공유하는 차원에서 필요하다. 이와 더불어 최근 영유아 돌봄과 양육 분야에서 일·가정 양립을 위해 확대되고 있는 탄력적 근로, 재택 근로와 같은 유연근무제를 부모 돌봄에도 활용할 수 있도록 방안을 모색할 필요가 있다.

비공식 수발자와 달리 돌봄노동을 공식적으로 제공하는 주체는 요양보호사다. 그러나 요양보호사의 근무조건이 열악하고 불안정하다는 것은 이미 제도 도입 초기부터 알려진 사실이다. 돌봄노동은 우리 사회에서 비전문 노동이며 주로 여성이나 사회적으로 취약한 사람의 몫이라는 인식이 지배적이다. 또한 요양보호사 상당수가 여전히 언어적·신체적·성적 폭력에 노출되어 있고 업무상 불안하고 부담한 환경에서 근무하고 있다. 초고령사회를 앞두고 장기요양 현장에서는 요양보호사 수급이 매우 어렵다는 목소리도 커지고 있다. 요양보호사의 돌봄노동 가치는 좋은 근로조건과 공정한 임금으로 인정되어야 한다. 요양보호사가 매력적인 직업이 될 수 있도록 정부는 장기요양 인력의 교육조건과 함께 노동조건을 개선하고 양질의 일자리를 보장하기 위하여 적극 노력해야 한다.

셋째, 자원 확보이다. 장기요양의 재정 지속가능

성은 해결되어야 할 과제이다. 한국의 첫 베이비붐 세대는 1955~1963년생들이니 이들이 80세가 되기 시작하는 2035년부터 장기요양 지출이 급격히 늘어날 것은 분명하다. 장기요양보험제도의 핵심 재원은 국민이 납부하는 장기요양보험료이다. 장기요양보험료율은 2011년부터 2017년까지 동결되었으며 2018년 이후 매년 상승하는 추세를 보인다. 국가는 장기요양보험료 예상 수입액의 20%에 상당하는 금액을 지원하도록 하고 있으나 국가가 약속한 20%를 지원한 것은 2020년(20.2%)이 처음이었다. 제1차와 제2차 장기요양기본계획은 장기요양제도의 발전을 위하여 필요한 정책적 제안을 담고 있었으나 재원의 한계를 이유로 추진되지 못한 과제들이 적지 않았다. 제3차 장기요양기본계획은 처음으로 장기요양실태조사를 기반으로 수립되면서 그동안 제기된 문제를 해결하기 위한 구체적인 제안들을 담고 있다. 이번 장기요양기본계획이 성공적으로 실행되기 위해서는 재원 확보를 위한 정부의 강한 의지가 필요하다. 독일 정부는 베이비붐세대의 장기요양 지출에 대비하여 2015년부터 장기요양기금을 적립하고 있는데 2035년부터 이 기금을 사용할 예정이다. 또한 보험료율 인상으로 인한 국민의 부담을 덜어 주기 위하여 2021년 장기요양보험법(SGB XI)을 개정하여 2022년부터 매년 10억 유로를 일반 재원으로 지원하기 시작하였다(§ 61a SGB XI). 다른 EU 회원국도 재정 지속가능성을 위하여 재가 보호 확대, 본인부담금 증가, 지방정부로의 서비스 이관 등 다양한 시도를 하

고 있다. 고령화 속도가 세계에서 가장 빠른 한국은 이러한 대안뿐 아니라 국고 비율의 상향을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 䄡

참고문헌

- 강은나, 이윤경, 임정미, 주보혜, 배혜원. (2019). **2019년 장기요양실태조사**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이윤경, 이선희, 강은나, 김세진, 남궁은하, 최유정. (2022). **2022년 장기요양실태조사**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 통계청. (2024). 「**장래인구추계, 2072, 주요 인구지표 (성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등)/전국**」. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA002&conn_path=I2에서 2024. 1. 16. 인출.
- Pavolini, E. (2021). Long-term are social protection models in the EU. *ESPAN(European Social Policy Analysis Network)*.