

● 제299회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 장기요양기관 종은 돌봄 인증제 운영에
관한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 2141)

2021. 02. 26.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

[이영실 의원 대표발의]

의안번호 2141

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제안자 : 이영실 의원 대표발의(외 14명)
- 나. 제출일자 : 2021년 2월 4일
- 다. 회부일자 : 2021년 2월 9일

2. 제안이유

- 고령화가 진행되면서 노인장기요양서비스에 대한 수요는 점점 늘어나고 있으나, 그 서비스를 담당하는 장기요양요원들은 저임금, 불안정한 고용환경 등 열악한 노동조건에서 종사하고 있으며, 장기요양요원에 대한 사회적 인식도 낮은 것이 현실임.
- 특히, 장기요양요원들이 종사하는 돌봄 노동은 일상적으로 이용자에게 밀착해서 돌봄서비스를 제공하게 되며, 또한 이용자의 가정에 방문하여 1대 1로 고립되어 돌봄을 제공해야하는 특성상 인권침해의 소지가 높음.
- 좋은 돌봄 인 증은 장기요양기관의 공공성 강화 및 요양서비스의 수준제고를 위해 서울시에서 추진하는 인 증제로, 장기요양기관이 좋은 돌봄 인 증을 받기 위한 기준에 종사자 인권 보호에 대한 조항을 명시하고, 관련 조항을 정비함으로써 장기요양요원들이 보다 안전한 환경에서 종사할 수 있도록 조례로 명시하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 좋은 들봄 인증기준을 정비하고, 일부 내용을 수정함. (제8조의2제1항 수정)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 해당없음
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)
- 다. 기 타 : 신·구조문대비표(첨부)

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지

- 본 개정안은 기존 조례에서 단순 열거되어 있던 서울시 좋은 돌봄 인증제 기준을 시설 운영, 장기요양서비스 질 개선, 종사자의 인권 및 처우개선의 3가지 측면으로 정비함으로써 서울형 좋은 돌봄이 추구하고자 하는 바를 명확히 제시하고자 하였음.
 - 특히 기존 인증지표에서 미비했던 장기요양요원 처우개선에 대한 부분을 평가지표에 명시함으로써 장기요양요원들이 보다 안전한 환경에서 업무에 종사할 수 있도록 하는 근거를 마련하고자 하였음.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 서울시 좋은돌봄 인증제

- 서울시 좋은돌봄 인증제는 지역사회 내에서 안심하고 이용할 수 있는 어르신 공공의 돌봄 환경을 구축하기 위해 시작된 제도로, 장기요양 기관의 운영 및 서비스 전반에 대한 표준기준을 설정하고 현장 심사를 통해 서울시에서 기관을 공인하는 제도임.
- 좋은돌봄 인증제는 2009년 데이케어센터(주·야간 보호시설)를 시작으로 2015년 요양시설(노인요양원, 노인요양공동생활가정), 2020년 방문요양서비스 기관으로 확대되었으며, 2020년 현재 242 개소가 인증을 받은 것으로 나타나고 있음.

- 서울시는 단순히 인증제를 시행하는 것뿐만 아니라 인증기관의 안정적인 운영을 위해 정원 및 유형 등을 기준으로 인증지원금을 지원하고 있음.
- 인증기관은 인센티브 제공을 통해 더 좋은 서비스 기관이 되려는 노력을 촉발했다는 점에서 긍정적인 영향을 준 제도로 평가되고 있음. 1)

〈표〉 노인복지시설의 인증제 참여 현황²⁾

(단위 : 개소, 수)

구분	계	데이케어센터	노인의료복지시설	방문요양시설
인증 도입 연도	-	2009년	2015년	2020년
전체 대상 시설 수	1,196	413	515	268
인증시설 수	242 (20%)	190 (46%)	48 (9.3%)	4 (1.5%)

「서울시 좋은돌봄 인증제 사업개요」 (2020년 기준)

○ 목적 : 장기요양기관의 어르신 돌봄서비스의 공공성 강화

- 서비스 시장화에 따라 민간시설에 의존하는 장기요양의 공공성 확보
- 요양서비스 품질기준의 인증지표 반영으로 요양서비스의 질 제고
- 노인성질환 어르신과 가족 복지욕구의 반영으로 수요자 중심 복지 실현
- 좋은 돌봄 인증의 확산으로 우수 장기요양기관에 대한 이용자 선택권 강화

○ 사업대상 : 노인복지시설 1,121개소

- 사회복지시설인 데이케어센터 396개소, 노인의료복지 516개소, 방문요양 209개소

※ 인증현황 ('19.12월 말 기준) : 243개소 (데이케어센터 194개소, 노인의료복지 49개소)

1) 석재은 외 (2018). 「서울시 방문요양기관 좋은돌봄 인증체계 도입방안」. 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터.
 2) 이경란 외 (2020), 「좋은돌봄 인증기관 지원 개선방안 연구」. 서울시복지재단.

- 사업내용 : 어르신돌봄시설의 운영 및 서비스 전반에 대한 표준적 기준설정
→ 기준 충족시 좋은 돌봄 인증부여 (3년) 및 인증 보조금 지원

<<시설별 인증보조금 지원 내용>>

데이케어 센터	노인의료복지시설	방문요양 (시범인증)
<ul style="list-style-type: none"> · 운영비 : 시설 규모에 따라 차등 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 26백만원~89백만원 (연) · 환경개선 사업비 지원(최초1회) <ul style="list-style-type: none"> - 8백만원~10백만원 (연) · 대체인력 : 종사자 1인당 3일 	<ul style="list-style-type: none"> · 시설 규모에 따라 차등 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 8백만원~36백만원 (연) · 대체인력 : 종사자 1인당 3일 	<ul style="list-style-type: none"> · 이용자 규모에 따라 차등지급 <ul style="list-style-type: none"> - 10백만원~16백만원(연)

- 인증절차 : 신청(시설)→자격확인(구)→접수(시)→인증심사(재단)→인증부여(시)
- 추진주체 : 서울시, 자치구, 서울시복지재단, 시설
- 사후관리 : 모니터링 및 이용자 만족도 조사, 역량강화 교육 지원
- 인증예산 : 14,540백만원 (인증보조금 14,489 / 사무관리비 51)

나. 개정안에 대한 검토

- 본 개정안은 기존 조례에서 단순 열거되어 있던 서울형 좋은 돌봄제도의 인증기준을 정비하고, 종사자에 대한 처우개선에 대한 사항 등을 명시함으로써 서울형 좋은 돌봄이 추구해야할 바를 제시하고자 하였음.
- 현재 좋은돌봄 인증은 조례에 명시된 내용을 바탕으로 기관별로 법정 개정사항, 서울시의 정책·지침, 현장의견 등을 반영해 지표와 세부지표를 작성해 운영되고 있음.

- 기존 인증기준은 각 기관의 특성을 반영해 구성되어 있으나 공통적으로 필수요건, 기본요건, 제공 서비스 등의 내용을 포함하여 구성되어 있음.³⁾
 - 필수요건과 기본요건은 기관인력선발, 재정운영계획, 서비스 계획, 영양 서비스 등 장기요양기관이 장기요양서비스를 제공하기 위한 기본적인 요소를 중심으로 평가하게 되어 있음.
 - 또한 장기요양기관을 이용하는 이용자의 관점에서 초기 사정 등을 통한 서비스 계획, 의료재활서비스 등을 포함한 서비스 제공·관리에 대한 평가가 이루어지게 되어있음.
- 그러나 장기요양요원의 처우개선과 관련된 항목인 종사자의 인권 보호와 관련된 지표는 미비한 편으로, 현재 지표는 3개 기관을 대상으로 하는 지표 중 노인의료복지시설의 인권보호 항목에만 ‘종사자 인권 보호’ 라는 항목으로 포함되어 있으며, 방문요양기관에는 평가항목이 아닌 우수 돌봄 가점사업으로만 포함되어 있음.
 - 종사자의 처우, 인권, 노동보호와 관련한 부분은 실질적으로 평가결과에 영향을 미치지 못하고 있는 상황임.
- 장기요양요원들이 제공하는 돌봄 노동은 일상적으로 이용자에게 밀착해서 돌봄이 이루어지며 이용자와 종사자 간의 위계 차이, 이용자의 건강이나 인지 상태 등으로 인한 복잡성, 돌봄 노동에 대한 낮은 처우와 사회적 인식 등으로 인해 노동인권 에 대한 침해가 나타나기 쉬운 환경으로 볼 수 있음.

3) 상세지표는 별첨 참고자료 참조.

- 또한 돌봄노동 종사자들의 대다수는 중장년층의 저학력 여성으로 구성되어 있으며, 낮은 임금과 고용불안 및 감정노동과 관계적 노동을 수행하면서 받는 강한 스트레스에 대한 문제, 돌봄노동에 대한 사회적 편견과 저평가 등으로 인하여 직무만족도가 낮은 측면을 보이고 있음.⁴⁾
- 장기요양서비스는 대인서비스라는 특성을 고려할 때, 서비스를 제공하는 노동자의 고용환경은 돌봄 서비스의 질에 직접적인 영향을 미치게 됨.
- 이러한 측면에서, 좋은 돌봄이란 기관운영과 제공되는 서비스에 대한 평가도 중요하지만 돌봄서비스를 제공하는 요양보호사 등 장기요양요원들에 대한 인권보호와 처우개선도 중요하다 할 수 있음. 그러나 지금까지 좋은돌봄 인증제에서는 이러한 요인이 간과되어 온 측면이 있음.
- 본 조례개정안에서는 시설 운영, 장기요양서비스 질 개선, 종사자의 인권 및 처우개선에 관한 3가지 측면으로 나뉘, 인증 기준을 보다 명확히 제시하자 하였음.

현행	개정안
제8조의2(인증기준) ① 인증기준에는 노인 인권보호, 시설 안전성, 재무건전성, 이용자 만족도, 종사자 인권 및 처우에 관한 사항과 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야	제8조의2(인증기준) ① 인증기준에는 다음과 같은 사항을 포함하도록 한다. 1. 기관의 시설환경, 인력운영, 윤리경영 등 시설 운영에 관한 사항

4) 이상택(2013). “돌봄노동”에 관한 인권적 고찰-노인요양보호사를 중심으로-. 인권법평론(11)

현행	개정안
<p><u>한다.</u></p> <p>② (생략)</p>	<p><u>2. 장기요양서비스 제공 및 평가에 대한 계획, 이용자 인권보호 등 장기요양서비스 질 개선에 관한 사항</u></p> <p><u>3. 종사자의 근로조건, 인권보호 대책 등 시설 종사자의 인권 및 처우 개선에 관한 사항</u></p> <p>② (현행과 같음)</p>

- 특히 기존 인증기준에서 여타 기준에 비해 미비했던 종사자의 근로조건, 인권보호 대책 등 시설 종사자의 인권 및 처우 개선에 관한 사항을 조례로 명시함으로써 서울시의 좋은 돌봄정책이 나아가야 할 방향을 제시하고자 하였음.
- 또한, 이러한 측면에서 본 조례개정안은 장기요양요원들에 대한 인권보호와 처우개선이 포함되어야 하는 필요성을 강조하는 선언적 성격이 있음.

3 종합의견

- 기존의 노인복지법체제에서 제공되던 서비스는 행정행위의 결과로서 얻어진 성격이 강했으나, 노인장기요양보험제도에서는 이용자의 권리가 적극적으로 반영되는 체계로 전환된 측면이 있음. 따라서 장기요양서비스의 이용자는 서비스의 질에 민감하게 반응할 것으로 예측되며, 이에 따라 장기요양서비스의 질을 담보하기

위한 적극적인 대응노력이 요구되고 있음.⁵⁾

- 특히 서울시는 2020년 전국 최초로 어르신 방문요양기관에도 ‘서울형 돌봄 인증제’를 도입함으로써 방문요양의 품질과 공공성을 높이는 동시에, 방문요양기관에 종사하는 장기요양요원의 처우개선에도 적극적으로 힘쓰고 있음.
- 서울시 좋은 돌봄 인증제는 공공성 강화 및 서비스 품질을 개선하기 위해 도입되었다는 점에서 의미가 있으며, 서울시가 목표로 하는 ‘좋은 돌봄’의 기준을 제시한다고 할 수 있음.
- 본 개정안에서 제시하는 인증기준은 시설 운영, 시설 이용자, 시설 종사자 처우개선의 측면에서 접근함으로써 서울시에서 목표로 하는 ‘좋은 돌봄 제공기관’을 각각의 측면에서 보다 명확히 제시하고자 하였음.
- 특히 종사자의 근로조건, 인권보호 대책 등을 조례로 명시함으로써 시 차원에서 ‘좋은 돌봄’이란 장기요양서비스를 제공하는 장기요양요원들의 인권 보호와 처우 개선문제와도 밀접하다는 것을 강조하게 되는 의미가 있으며, 사회적 인식개선에도 긍정적인 영향을 줄 것이라는 점에서 타당할 것으로 사료됨.

문 의 처

도미화 입법조사관 (02-2180-8147)

5) 엄기욱 (2008). 노인장기요양보험제도의 서비스 질 향상 방안. 보건복지포럼(2008.8). 한국보건사회연구원.

참 고 1

서울시 장기요양기관 좋은 돌봄 인증제 운영 지원 관련 사업 현황

1 좋은돌봄인증 현황('20.12.31. 기준)

(단위: 개소)

인증대상	설치주체	계	공 공					민 간		
			소계	시립	사립 병설	구립 (병설포함)	비영리법인	소계	영리법인	개인
계	전 체 시 설	944	326	7	28	136	155	618	55	563
	인 증 시 설	243	224	6	25	122	71	19	4	15
	인증률(%)	25.7%	68.7%	85.7%	89.3%	89.7%	45.8%	3.1%	7.3%	2.7%
노 인 의 료 복 지 시 설	전 체 시 설	516	105	7	4	25	69	411	17	394
	인 증 시 설	52	47	6	2	22	17	5	-	5
	인증률(%)	10.1%	44.8%	85.7%	50.0%	88.0%	24.6%	1.2%	-	1.3%
데 이 케 어 센 터	전 체 시 설	428	221	-	24	111	86	207	38	169
	인 증 시 설	191	177	-	23	100	54	14	4	10
	인증률(%)	44.6%	80.1%	-	95.8%	90.1%	62.8%	6.8%	10.5%	5.9%

2 최근 3년간 인증유지 시설 현황

(단위: 개소)

구 분	2018년			2019년			2020년		
	전체 시설	인증 시설	인증 률	전체 시설	인증 시설	인증 률	전체 시설	인증 시설	인증 률
계	865	242	28%	912	243	27%	944	243	26%
노 인 의 료 복 지 설 (요양원, 공동생활)	521	50	10%	516	49	9%	516	52	10%
데 이 케 어 센 터	344	192	56%	396	194	49%	428	191	45%

3 최근 3년간 예산집행실적

(단위: 백만원)

연도	예산액	지출액	집행잔액	집행률
2020	14,489	12,559	(정산중)	
2019	12,826	12,266	560	96%
2018	13,025	11,694	1,331	90%

참 고 2

서울시 장기요양기관 좋은 돌봄 인증지표 (2020년)

(1) 데이케어 센터

□ 2개 분야, 5개 영역, 24개 지표, 36개 세부지표

영역	지표	세부지표
필수이행 영역분야 (1개 영역 8개 지표, 8개 세부지표)		
1. 필수요건	1-1. 기관의 비전	1-1-1. 사업계획 수립 및 평가
	1-2. 전문인력	1-2-1. 인력선발 및 종사자 관리
	1-3. 윤리경영	1-3-1. 윤리경영 노력
	1-4. 재정회계 관리	1-4-1. 재정운영의 투명성·안전성
	1-5. 서비스계획	1-5-1. 이용자 욕구 반영
	1-6. 송영서비스	1-6-1. 맞춤형 송영서비스
	1-7. 안전설비	1-7-1. 안전한 시설 이용
	1-8. 사고대책 마련	1-8-1. 사고의 예방 및 대책
기본이행 영역분야 (4개 영역, 16개 지표, 28개 세부지표)		
2. 기본 요건	2-1. 인적자원	2-1-1. 운영위원회
		2-1-2. 교육 및 슈퍼비전
	2-2. 기관환경	2-2-1. 쾌적한 환경
	2-3. 윤리경영	2-3-1. 재정회계관리
		2-3-2. 정보문서관리
	3. 맞춤돌봄	3-1. 서비스계획과 평가
3-1-2. 재사정		
3-2. 영양서비스		3-2-1. 영양을 고려한 식사
		3-2-2. 위생적인 조리공간
3-3. 치매대응전략		3-3-1. 치매성 노인 대응 서비스
3-4. 송영서비스		3-4-1. 송영 중 응급상황 대처
3-5. 신체기능 돌봄		3-5-1. 신체기능유지 및 향상 프로그램
3-6. 인지기능 돌봄	3-6-1. 인지기능유지 및 향상 프로그램	
3-7. 야간이용서비스	3-7-1. 야간이용서비스	
4. 안심돌봄	4-1. 응급상황관리	4-1-1. 시설 내·외부 위험요인 방지
		4-1-2. 화재 및 재해 대응
		4-1-3. 안전관리

영역	지표	세부지표
		4-1-4. 감염병 발생 대책 마련
	4-2. 위생청결서비스	4-2-1. 신체청결서비스
		4-2-2. 환경청결서비스
	4-3. 건강체크시스템	4-3-1. 건강관찰
		4-3-2. 투약관리
5. 인권보호	5-1. 서비스안내	5-1-1. 시설이용 정보제공
		5-1-2. 서비스 계약 안내
	5-2. 가족지원서비스	5-2-1. 이용자와 가족의 의견 반영
	5-3. 이용자 권리보호	5-3-1. 이용자 권리 및 사생활 보장
		5-3-2. 이용자 의사 존중
		5-3-3. 정보접근성

(2) 노인의료복지시설

□ 2개 분야, 5개 영역, 20개 지표, 37개 세부지표

영역	지표	세부지표
필수이행 영역분야 (1개 영역 8개 지표, 10개 세부지표)		
1. 필수요건	1-1. 기관의 비전	1-1-1. 사업계획 수립 및 평가
	1-2. 전문인력	1-2-1. 전문인력 관리
	1-3. 윤리경영	1-3-1. 윤리경영 노력
	1-4. 재정회계 관리	1-4-1. 재정운영의 투명성
	1-5. 영양서비스	1-5-1. 위생적인 조리공간
		1-5-2. 영양을 고려한 식사
	1-6. 정서 및 여가지원	1-6-1. 정서 및 여가지원서비스
	1-7. 안전관리	1-7-1. 안전설비
1-8. 인권 보호	1-8-1. 이용자 인권 보호	
	1-8-2. 종사자 인권 보호	
기본이행 영역분야 (4개 영역, 12개 지표, 27개 세부지표)		
2. 기본 요건	2-1. 인적자원	2-1-1. 운영위원회
		2-1-2. 전문인력 채용
		2-1-3. 종사자 교육
	2-2. 시설환경	2-2-1. 쾌적한 환경
		2-2-2. 공간 및 설비
	2-3. 윤리경영	2-3-1. 정보문서관리
2-4. 지역사회 연계	2-4-1. 지역사회 연계행사 개최 및 참여	
3. 맞춤형	3-1. 서비스계획과 평가	3-1-1. 초기사정
		3-1-2. 급여제공 계획
		3-1-3. 사례회의
		3-1-4. 재사정
	3-2. 의료재활서비스	3-2-1. 의료케어
		3-2-2. 신체기능유지 및 향상
		3-2-3. 인지기능유지 및 관리
		3-2-4. 욕창
3-2-5. 낙상		
3-3. 퇴소지원	3-3-1. 퇴소절차	
4. 안심돌봄	4-1. 안전관리	4-1-1. 시설 내·외부 위험요인 방지
		4-1-2. 사고대책 마련
	4-2. 재해 및 화재 관리	4-2-1. 재해 및 화재 방지
		4-2-2. 안전관리
	4-3. 응급상황 관리	4-3-1. 응급상황 발생 대책 마련
	4-4. 감염병 관리	4-4-1. 감염병 발생 대책 마련
4-4-2. 오염물 관리 대책 마련		
5. 인권보호	5-1. 이용자보호	5-1-1. 이용자 권리 보장
		5-1-2. 이용자 배려 및 사생활 보장
		5-2-1. 개인정보의 관리 및 비밀보장

(3) 방문요양

□ 3개 영역, 14개 지표, 24개 세부지표

영역	지표	세부지표
기본이행 영역분야 (2개 영역 9개 지표, 17개 세부지표, 가점2개)		
1. 좋은 서비스	1-1. 서비스 안내	1-1-1. 기관이용 정보제공
	1-2. 서비스계획	1-2-1. 서비스 계약
		1-2-2. 서비스 계약에 관한 원칙 준수
		1-2-3. 이용자 욕구 반영
	1-3. 서비스 제공	1-3-1. 서비스 제공 관리
		1-3-2. 건강관리
		1-3-3. 신체청결 관리
	1-4. 서비스 결과	1-4-1. 서비스 적절성
1-4-2. 좋은 돌봄 관계		
1-5. 서비스 품질관리	1-5-1. 모니터링	
	1-5-2. 사례회의	
<우수 돌봄 사업: 가점>	노인의 특성을 반영한 특화 돌봄 사업	
2. 좋은 일자리	2-1. 전문인력 관리	2-1-1. 종사자 근무 및 근속 관리
		2-1-2. 종사자 교육
	2-2. 이용자 관리	2-2-1. 이용자의 권리와 의무
		2-2-2. 이용자의 인권보호
	2-3. 개인정보 보호	2-3-1. 정보문서관리
	2-4. 감염성 질환 관리	2-4-1. 감염성 질환 예방 및 대책 마련
<우수돌봄 사업 : 가점>	종사자의 처우개선을 위한 특화 돌봄 사업	
필수이행 영역분야 (1개 영역 5개 지표, 7개 세부지표)		
3. 좋은 기관	3-1. 윤리경영관리	3-1-1. 운영위원회
		3-1-2. 윤리경영 관리
	3-2. 재정회계관리	3-2-1. 재정회계 관리의 책임성
	3-3. 업무 환경 관리	3-3-1. 업무수행 환경의 적절성
	3-4. 안전관리	3-4-1. 사고 및 응급상황 관리
	3-5. 종사자관리	3-5-1. 종사자의 처우 관리
3-5-2. 종사자의 인권 보호		