

● 제289회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제3차 보건복지위원회

서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에  
관한 조례 일부개정조례안  
검 토 보 고 서

2019. 09. 04.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【 이병도 의원 대표발의 】

의안번호 886

### I. 조례안 개요

#### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 이병도 의원(발의의원 15명)
- 나. 제안일 : 2019. 08. 07.
- 다. 회부일 : 2019. 08. 13.

#### 2. 제안이유 및 주요내용

##### 가. 제안이유

- 장기요양요원은 돌봄이 필요한 어르신에게 신체활동이나 가사활동 지원 등 전문서비스를 제공하는 중요한 역할을 하고 있음에도 불구하고 노동가치 및 사회적 인식과 현실적인 처우가 낮을 뿐만 아니라 권리 침해 사례도 빈번히 발생하고 있는 실정임.
- 장기요양요원의 처우개선, 복지증진 및 지위향상을 위하여 필요한 사업을 추진하고, 장기요양요원지원센터에서 장기요양요원의 권리 침해에 대한 상담 및 지원을 할 수 있는 근거를 마련하여 장기요양요원에 대한 사회적 인식 제고 및 권리를 보호하여 장기요양요원이 복지현장의 중요한 일원으로 자긍심을 갖고 일할 수 있도록 하고자 함.

## 나. 주요내용

- 장기요양요원의 처우개선 및 지위 향상과 관련한 복지 증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항의 근거를 마련함.(안 제6조제1항제4호)
- 장기요양요원지원센터의 기능에 장기요양요원의 권리 침해에 대한 상담 및 지원에 관한 사항을 추가함.(안 제10조제5호 신설)

## 3. 참고사항

가. 관계법령 : 「노인장기요양보험법」, 「근로기준법」, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 참조

다. 기 타 : 신·구조문 대비표

## II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

### 1 개정안의 취지

- 개정안은 장기요양요원의 돌봄에 대한 전문서비스를 제공하는 중요한 역할을 제공하고 있음에도 불구하고 노동가치의 저평가 및 사회적 인식과 현실적 처우가 낮고, 돌봄서비스 제공시에 권리 침해 사례도 빈번히 발생하고 있는 실정으로,
- 장기요양요원의 처우개선, 복지증진 및 지위향상을 위한 필요한 사업 추진 및 장기요양요원의 권리 침해 시 장기요양요원지원센터에서 상담 및 지원을 할 수 있는 근거를 마련하기 위한 취지로 제안되었음.

### 2 주요사항 검토

#### 가. 장기요양요원의 처우개선 사업 등(안 제8조)

현 행	개 정 안
제6조(처우개선 사업 등) ① 시장은 장기요양요원의 처우개선 및 지위향상을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. ~ 3. (생략) 4. 그밖에 장기요양요원의 복지증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업	제6조(처우개선 사업 등) ① ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. ----- 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를

- 장기요양요원은 「노인장기요양보험법」에 규정되어 있는 ‘장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자’로서 요양보호사, 간호사, 간호조무사, 치과위생사가 해당됨.
  - 요양보호사는 장기요양요원의 대다수를 차지하고 있으며, 「노인복지법」에 따른 요양보호사 자격증을 취득하고 장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하고 있음.
- 그러나 그동안 장기요양요원에 대한 인식은 간병인이나 가사도우미로 인식하는 등 사회적으로 낮은 인식으로 인해 근로조건과 처우가 열악한 실정이며 근무환경의 개선에 대한 요구가 꾸준히 제기되어 왔음.
  - 본 조례의 제정이유가 장기요양기관에 근무하는 장기요양요원들의 처우 개선 및 지위 향상의 필요에 의한 것임을 감안할 때, 장기요양요원의 ‘복지증진을 위하여 시장이 인정하는 사업’이라 규정한 현행 조례에서 보다 구체적으로 ‘장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상시킨다는’ 개정안은 타당하다 사료됨.

■ 지원 예산(사업)액

사업명	예산과목	2019년 예산(천원)	비고
어르신 돌봄 종사자 지원센터 운영	계	3,595,826	
	사회복지사업보조	1,236,166	종합지원센터(서북) 및 쉼터(2) 운영
	민간위탁금	1,808,660	서남동북동남 지원센터 및 쉼터(3) 운영
	기타자본이전 및 민간위탁사업비	551,000	쉼터 3개소(서남동북동남) 신규 설치

## 나. 센터의 기능(안 제10조제5호)

현           행	개           정           안
제10조(센터의 기능) 센터는 다음 각 호의 기능을 수행한다. 1. ~ 4. (생 략) <u>&lt;신 설&gt;</u> 5. (생 략)	제10조(센터의 기능) ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. 장기요양요원의 권리 침해에 대한 상담 및 지원에 관한 사항 6. (현행 제5호와 같음)

- 복지재단 2019년 요양보호사 처우개선 방안 연구 보고서에 따르면, 요양보호사는 평균 연령 60세로 고령이고 이들은 업무 중 아프거나 다친 경험이 약 18%, 아파도 일한 경험의 경우도 25%로 조사되었음.
- 또한, 장기요양기관에 종사하는 요양보호사는 근로 현장에서 부담한 노동 경험은 전반적인 서비스 영역에서 나타났지만, 신체 폭력과 성희롱, 정신적 육체적 괴롭힘은 자주 벌어지지 않았고, 부당한 심부름요구는 방문요양에서 나타났으며, 언어폭력은 주야간 요양보호시설의 종사자가 비교적 많이 경험하는 것으로 나타남.
- 따라서 개정안은 장기요양기관에 근무하는 종사자들의 처우 개선과 지위향상에 기여하고, 서울시가 선도적으로 장기요양요원의 복지증진 및 처우개선에 대한 제도적 근거를 마련하는 것으로 그 의의가 인정된다고 사료됨.

### ■ 운영시설 현황

구 분	시 설 명	위치	규모	종사자	운영주체	설치일 (개소식)	현 위탁기간	
지 원 센 터	광역 + 서북권	서울시어르신 돌봄 종사자종합지 원센터	은평구	280.7㎡	10명	은평구청 (사)보건복지자원 연구원 (대표: 백도명)	' 13. 9. 1. ( ' 13.11.1)	' 15.1.1.~ ' 19.12.31.
	서남권	서남어르신돌 봄 종사자지원센 터	구로구	213.8㎡	4명	나눔돌봄 사회적협동조합 (대표: 윤혜연)	' 16.7.25 ( ' 16.11. 8)	' 16.7.25~ ' 19.7.24.
	동북권	동북어르신돌 봄 종사자지원센 터	강북구	311.22㎡	4명	(사)서울동북여 성민우회 (대표: 김성희)	' 17. 7. 1 ( ' 17. 9.26)	' 17.7.1.~ ' 20.6.30
	동남권	동남어르신돌 봄 종사자지원센 터	송파구	298.86㎡	4명	(사)보건복지자원 연구원 (대표: 백도명)	' 17.10.1 ( ' 17.12.21)	' 17.10.1.~ ' 20.9.30
쉽 터	서북권 쉽터1호	인사동 쉽터	종로구	209.5㎡	2명	(사)보건복지자원 연구원 (대표: 백도명)	18.2.13 ( ' 18.4.26)	' 18.2.13.~ ' 19.12.31
	서남권 쉽터1호	화곡동 쉽터	강서구	297.28㎡	2명	나눔돌봄사회적 협동조합 (대표: 윤혜연)	18.2.23 ( ' 18.4.19)	' 18.2.23~ ' 19.7.24.
	동남권 쉽터1호	능동 쉽터	광진구	183.2㎡	2명	(사)보건복지자원 연구원 (대표: 백도명)	' 18.10.10 ( ' 18.11.13)	' 18.10.10.~ ' 20.9.30
	동북권 쉽터1호	노원 쉽터	노원구	249.69 ㎡	2명	(사)서울동북여 성민우회 (대표: 김성희)	' 18.11.7 ( ' 18.11.22)	' 18.11.7.~ ' 20.6.30
	서북권 쉽터2호	마포 쉽터	마포구	190.33㎡	4명	(사)보건복지자원 연구원 (대표: 백도명)	' 18.12.10 (18.12.20)	' 18.12.10.~ ' 19.12.31

### ■ 센터의 주요활동

구 분(' 19.5)	종합지원센터	서남 지원센터	동북 지원센터	동남 지원센터
돌봄종사자 역량강화	370회/ 4,822명	411회 / 4,306명	253회/ 2,805명	211회/2719명
돌봄종사자 권익옹호	145회/ 10,866명	565회 / 798명	335회/ 1,489명	520회/814명
좋은돌봄 인식개선	61회/ 983명	29회 / 490명	12회/ 146명	29회/1,485명
홍보 등 센터기능강화	280회/ 68,218명	583회 / 30,789명	234회/58,649명	1,027회/17,619명
정책기획(종합센터만 해당)	44회/ 176명	-	-	-

## ■ 권역별 어르신돌봄종사자 현황

( ' 18. 12월말)

구 분	계	서북권 (6개구)	서남권 (7개구)	동북권 (6개구)	동남권 (6개구)
어르신돌봄종사자(수)	84,564	12,603	27,943	23,490	20,528

### 3 종합 의견

- 본 개정안은 요양보호사가 「노인복지법」에 따른 요양보호사 자격증을 취득하고 장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하고 있음에도 불구하고,
- 그동안 장기요양요원에 대한 인식은 간병인이나 가사도우미로 인식하는 등 사회적으로 낮은 인식으로 인해 근로조건과 처우가 열악한 실정이며 근무환경의 개선에 대한 요구가 꾸준히 제기되어 왔음(첨부자료 1 참고).
- 조례의 제정이유가 장기요양기관에 근무하는 장기요양요원들의 처우 개선 및 지위 향상의 필요에 의한 것임을 감안할 때, 장기요양요원의 ‘복지증진을 위하여 시장이 인정하는 사업’이라 규정한 현행 조례에서 보다 구체적으로 ‘장기요양요원의 처우를 개선하고 복지를 증진하며 지위를 향상하기 위한 개정안은 타당하다 사료됨.



## 참고 1 장기요양지원센터 및 쉽터 체계도

### □ 서울시 장기요양서비스 이용률의 급증

▶ '08년 1만 9천명에서 '17년 8만 9천명으로 4.6배 증가

(단위 : 명)

구분(서울)	주민등록인구	65세 이상 인구	등급신청자	등급인정자	급여이용자	65세인구대비 급여이용률(%)
2008년	10,200,827	898,700	48,781	29,408	19,482	2.2
2017년	10,124,579	1,365,126	123,837	99,959	88,998	6.5

- 자료 : 서울시 요양보호사 처우개선 방안연구(서울시복지재단) 인용 (서울통계. 연도별 장기요양통계연보, 행정자치부 주민등록 통계)

▶ '17년 대비 향후 '20년 1.3배 → '30년 3배 → '40년 4배로 증가 전망

(단위 : 명)

구분	2017	2020	2025	2030	2035	2040	
서울시인구	10,124,579	9,635,114	9,545,279	9,428,800	9,264,390	9,063,044	
노인인구	1,365,126	1,480,008	1,860,050	2,212,394	2,519,307	2,788,590	
장기 요양 서비스 이용률	기본 추계 (A)	88,998	93,410	123,129	155,127	191,157	234,962
	증가 반영 추계 (B)	증가비	1.19	1.57	1.98	2.44	3.0
	88,998	104,208	169,302	213,300	262,841	323,072	
	증가비	1.33	2.16	2.73	3.36	4.13	

- 자료 : 노인장기요양서비스 수요공급 추계 (서울시복지재단 문혜진, 2018)

· (A)기본추계는 통계청 장래인구추계 결과(2017)를 2017년 성별, 연령 이용률로 적용한 값

· (B)이용률 증가 반영 추계는 보건복지부 이용률 증가목표인 2020년 9.6%, 2025년 11%를 적용

### □ 장기요양기관의 양적 증가에 따른 문제점

▶ 장기요양기관은 양적으로 성장했으나, 소규모 영세기관의 난립과 과도한 경쟁구조에 따른 서비스 질 저하와 종사자 처우개선에 한계

- 서울시 소재 장기요양기관 : 2,285개소('12년) → 3,040개소('17년)

(단위 : 개소)

구분(서울)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	2,285	2,434	2,586	2,807	2,957	3,040
재가	1,809	1,913	2,047	2,254	2,426	2,516
시설	476	521	539	553	531	524

- 전국적으로 5년간(2014년~2018년 5월) 실시한 장기요양기관 현지조사 결과 조사 대상기관의 연평균 80%에 해당하는 기관에서 총 860억여원의 급여 부당청구 발생<sup>1)</sup>

▶ **최저임금 상승률에 미치지 못하는 장기요양수가로 기관 재정 부실**

- 최근 최저임금 인상률 대비 장기요양 수가 인상률은 역부족

(단위 : 원)

연도별	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
최저시급	(4,860)	7.2% (5,210)	7.1% (5,580)	8.1% (6,030)	7.3% (6,470)	16.4% (7,530)	10.9% (8,350)
요양수가 (시설기준)	(48,627)	0.5% (48,847)	6.5% (52,037)	1.7% (52,927)	4.0% (55,053)	9.9% (60,487)	6.1% (64,163)

1) 출처 : 2018년도 국회 예산결산특별위원회, 제윤경 국회의원 보도자료(' 19.5.2) 인용