

● 제299회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위
향상에 관한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 2142)

2021. 02. 26.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【이영실 의원 대표발의】

의안번호 2142

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.
- 또한, 장기요양요원들이 종사하는 돌봄 노동은 일상적으로 이용자에게 밀착해서 돌봄서비스를 제공하게 되며, 또한 이용자의 가정에 방문하여 1대 1로 고립되어 돌봄을 제공해야하는 특성상 성희롱 등으로 인한 피해에 취약한 측면이 있음.
- 이에 지방자치단체에서 장기요양요원을 성희롱 등의 피해에서 적극적으로 보호할 수 있도록 제도적 근거를 마련하여 이들의 처우 개선 및 지위 향상에 이바지하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 장기요양요원의 처우개선을 위한 사업과 관련해 조항을 일부 변경 및 추가 신설함 (안 제6조)
- 나. 돌봄종사자 지원센터의 업무에 장기요양요원의 성희롱·성폭행을 방지하기 위한 사업을 명시함. (안 제10조제5호)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「노인장기요양보험법」, 「서울특별시 행정사무의 민간 위탁에 관한 조례」
- 나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조
- 다. 기 타 : 신·구조문대비표(첨부)

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지

- 현재 노인장기요양서비스에 대한 수요는 점점 늘어나고 있으나, 그 서비스를 담당하는 장기요양요원들은 열악한 노동환경에 노출되어 있음. 개정안은 이러한 상황을 바탕으로 시 차원에서 장기요양요원의 업무에 대한 사회적 인식개선과 노동환경 개선을 목적으로 제안되었음.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 장기요양요원 처우개선 사업 (제6조제3호 및 제4호 신설)

- 장기요양보험제도는 고령화가 진행되면서 가족의 노인돌봄 부담을 완화하고 사회적 돌봄을 체계화하고자 2008년부터 시행되었으며, 서울시의 장기요양서비스 이용률은 2008년 1만 9천명에서 2017년 8만 9천명으로 4.6배 증가한 것으로 나타남.¹⁾
- 또한 2019년 국민건강보험공단에서 실시한 장기요양 실태조사에 따르면 장기요양기관은 2018년 기준 전국에 25,607개소가 운영중에 있으며 장기요양요원은 총 409,266명으로 나타나고 있음.
- 이러한 이용자 및 인력의 양적 성장에도 불구하고, 장기요양요원 인력의 대부분을 차지하는 요양보호사는 여전히 낮은 임금과 낮은 사회적 인식, 장시간 근로 등 열악한 근무환경에 노출되어 있는 것이 현실임.

1) 서울시 (2019). 서울시 요양보호사 처우개선 종합계획. 서울시 내부자료

- 장기요양 서비스는 대인 서비스의 일종으로 서비스의 질이 요양보호사에 의한 결정이 크기 때문에 요양보호사의 처우개선은 결국 이용자의 만족도에 영향을 미칠 수 있음. 돌봄 대상자의 삶의 질 향상을 위해서도 요양보호사 처우개선의 문제는 더욱 중요한 문제임을 인식할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음. 2)
- 본 개정안 제6조는 시장이 돌봄 노동에 대한 사회적 인식 개선을 위한 사업, 장기요양요원의 안전과 인권보호를 위한 사업을 추진할 수 있도록 명시함으로써 장기요양요원의 처우를 개선할 수 있는 정책적 수단으로 작용될 수 있을 것으로 판단됨.

나. 서울시 어르신 돌봄종사자 종합지원센터의 기능 (제10조)

- 서울시에서는 장기요양요원의 처우개선을 위하여 2016년 「서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위향상에 관한 조례」를 제정 및 시행하였으며, 요양보호사에 대한 인식개선과 권익옹호를 위해 장기요양요원 지원센터를 개소한 바 있음.
- 현재 서울시에서는 서울시 어르신 돌봄종사자 종합지원센터를 (사)보건복지자원연구원에 위탁해 운영 중이며, 서울시 전체에 1개의 광역센터와 4개의 권역별 센터를 운영 중에 있음.
- 센터에서는 돌봄노동자의 역량강화, 돌봄노동에 대한 사회적 인식 개선, 돌봄노동자의 권익보호, 돌봄가족지원센터 운영 등의 사업을 실시하고 있음.

2) 장창수(2015). 「대전시 요양보호사 근무실태와 처우개선에 관한 연구」. 대전발전연구원.

〈표〉 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터 운영시설 현황

구 분	시 설 명	위 치	규모	종사자	설치일 (개소식)	운영주체	현 위탁기간
광역 + 서북권 [6개구]	서울시어르신돌봄 종사자종합지원센터	은평구 통일로 680 대일빌딩2층	562.92㎡	15명	'13. 9. 1. ('13.11.1)	(사)보건복지 자원연구원 (대표: 백도영)	'20.1.1.~ '22.12.31.
	인사동 쉼터 (서북1호)	종로구 관훈동 197-28, 백상빌딩6층	209.5㎡	2명	'18.2.13 ('18.4.26)		
	마포 쉼터 (서북2호)	마포구 마포대로 19 신화빌딩 4층	190.33㎡	2명	'18.12.10 (18.12.20)		
	어르신돌봄 가족지원센터	마포쉼터 내	-	5명	5		
서남권 [7개구]	서남어르신돌봄 종사자지원센터	구로구 가마산로 272 4층, 지하1층	219.8㎡	5명	'16.7.25 ('16.11. 8)	나눔돌봄 사회적협동조합 (대표: 이부민)	'19.7.25~ '22.7.24.
	화곡 쉼터 (서남1호)	강서구 강서로 183길 대사빌딩 4층	297.28㎡	2명	'18.2.23 ('18.4.19)		
	사당 쉼터 (서남2호)	동작구 사당동 1010-28	213.21㎡	2명	'20.2.12 ('20.2.18)		
동북권 [6개구]	동북어르신돌봄 종사자지원센터	강북구 도봉로 172, 5층	311.22㎡	5명	'17. 7. 1 ('17. 9.26)	(사)서울동북	'17.7.1.~ '22.6.30
	노원 쉼터 (동북1호)	노원구 노해로 77, 문화빌딩 5층	249.69㎡	2명	'18.11.7 ('18.11.22)	여성민우회	'18.11.7.~ '22.6.30
	회기 쉼터 (동북2호)	동대문구 휘경동 336-4	229.5㎡	2명	'19.11.22 ('19.11.22)	(대표: 홍문정)	'19.11.22~ '22.6.30
동남권 [6개구]	동남어르신돌봄 종사자지원센터	송파구 문정로 13, 선바위빌딩 4층	298.86㎡	5명	'17.10.1 ('17.12.21)	(사)보건복지 자원연구원 (대표: 백도영)	'17.10.1.~ '22.9.30
	능동 쉼터 (동남1호)	광진구 능동로 256 건축세계빌딩 3층	183.2㎡	2명	'18.10.10 ('18.11.13)		'18.10.10.~ '22.9.30
	역삼 쉼터 (동남2호)	강남구 역삼동 646 신영빌딩 8층	177.28㎡	2명	'19.12.11 ('19.12.11)		'19.12.11~ '22.9.30

《 어르신 돌봄종사자 지원센터 주요기능 및 실적 》

- 돌봄종사자 역량 강화 : 현장 맞춤형 교육개발, 강사양성, 직무역량교육, 건강증진교육, 치매교육 등
- 돌봄종사자 권익 옹호 : 고충·취업상담, 자조모임지원, 사례집·권리찾기수첩 발간, 노동권리 교육
- 좋은돌봄 인식개선·확산 : 좋은돌봄 실천홍보·캠페인, 한마당축제, 좋은돌봄 실천단 운영
- 정책연구 : 장기요양제도 개선 및 돌봄노동자 보호 정책 제언, 매뉴얼 및 교육교재 개발·보급

구 분('19.5)	종합지원센터	서남 지원센터	동북 지원센터	동남 지원센터
돌봄종사자 역량강화	254회/2,904명	188회 / 1,901명	143회/ 1,499명	143회/1,855명
돌봄종사자 권익옹호	638회/10,723명	392회 / 563명	238회/ 939명	386회/541명
좋은돌봄 인식개선	23회/203명	15회 /351명	7회/ 78명	19회/727명
홍보 등 센터기능강화	395회/59,167명	434회 / 20,068명	185회/ 35,790명	594건/7751명
정책기획(종합센터만 해당)	18회/132명	-	-	

- 2020년 서울시 돌봄종사자 종합지원센터에서 실시한 요양보호사 성희롱(성폭력) 실태조사에 따르면 전체 참여인원 244명 가운데 42.4%인 98명이 피해가 있었다고 대답한 바 있음.
 - 또한 이러한 피해가 있었을 때, 기관 운영자에게 보고 및 조치 요구를 한 경우는 17.3%에 그쳐 대다수가 성희롱(성폭력) 피해에 대해서 개인적으로 대응한 것으로 나타나고 있음.
- 요양보호사가 현장에서 업무를 수행하면서 겪는 성희롱·성폭력 등에 대한 피해의 심각성은 꾸준히 제기되어 왔으나, 가해자인 장기요양서비스를 받는 수급자의 특수성, 요양보호사에 대한 낮은 사회적 인식 등으로 국가에 의한 대응책은 아직까지 미비한 상태임.³⁾
- 본 개정안은 이러한 문제의 심각함을 인식하고, 피해에 대응하고자 ‘권리 침해’라는 표현을 ‘노동권, 성희롱·성폭행 등으로 인한 인권침해’로 개정함으로써 장기요양요원들이 현장에서 겪는 어려움을 구체적으로 명시하고, 센터에서 사업을 통해 지원할 수 있도록 조례로 규정하고자 하였음.
- 또한, 서울시 돌봄종사자 종합지원센터의 설립 목적이 요양보호사에 대한 인식개선과 권익옹호라는 점에서 해당 개정안은 센터의 설립목적에도 적합하다 할 수 있음.

3) 이호용 외(2014). 「요양보호사 성희롱 성폭력 등에 대한 개선방안 연구」. 보건복지부.

- 고령화 사회가 급속히 진행됨에 따라 향후 수급자의 수적 확대와 더불어 요양보호사의 수는 더욱 증대될 전망이다. 따라서 노인돌봄 노동에 있어 감정노동의 중요성과 감정노동을 존중하고 사회적으로 인정하며, 정서적 관계의 특수성이 서비스의 질 향상과 요양보호사의 처우 향상으로 연결되도록 하는 것이 시급함. 4)
- 서울시 어르신돌봄종합지원센터에서 실시한 설문조사 결과에 따르면 현장에서 성희롱(성폭력) 근절을 위해 필요한 정책방안으로 이용자대상 인식개선 교육, 보호자 대상 개선교육, 건강보험공단에서 가해자에게 경고 조치 등이 제안된 것으로 나타남.
- 장기요양요원의 인식개선은 서울시 뿐만 아니라 노인장기요양보험의 운영과 관련되어 있는 문제라는 점에서 보건복지부, 건강보험공단, 자치구 등 다양한 주체의 협업이 필요한 사항임.
- 이번 개정조례안은 명시적인 성격이긴 하나 광역차원에서 장기요양요원들에 대한 사회적 인식을 개선하고, 처우를 개선한다는 점에서 상대적 약자인 요양보호사의 노동권과 인권을 보호한다는 측면에서 입법취지의 타당성이 인정된다 할 것임.
- 집행부에서는 금번 조례개정을 바탕으로 향후 실효성 있는 사업이 추진될 수 있도록 적극적인 후속작업이 필요하다 하겠음.

문 의 처

도미화 입법조사관 (02-2180-8147)

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

□ 사업개요

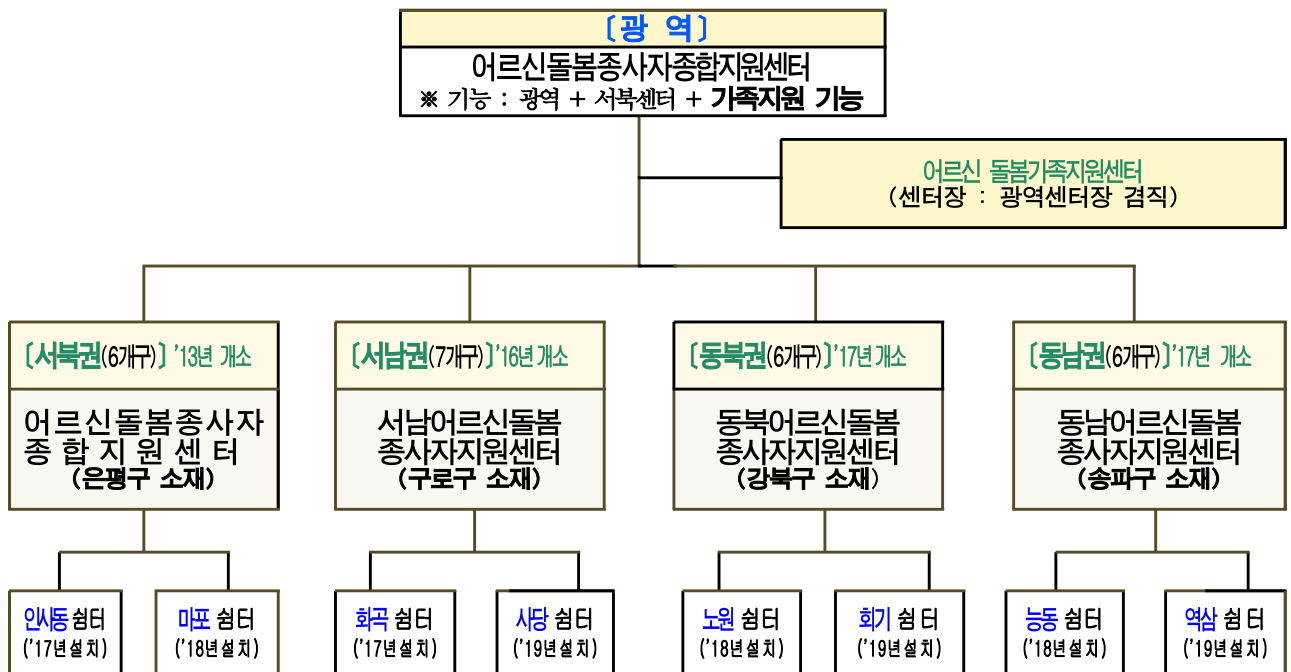
○ 사업근거

- 「노인장기요양보험법」 제47조의2(장기요양요원지원센터의 설치 등)
- 「장기요양요원 처우개선 및 지위향상에 관한 조례」 제6조(처우개선 사업 등) · 제9조(장기요양요원지원센터의 설치 및 운영)

○ 사업내용

- 건강증진·직무향상·리더양성·좋은돌봄 교육 등 돌봄노동자 역량강화
- 교육·홍보·캠페인 등을 통한 돌봄노동 사회적 인식개선
- 고충상담·취업상담·공인노무사 노동상담 등 돌봄노동자 권익보호
- 돌봄현장 실태조사 및 처우개선 종합계획 수립 등 조사·기획·연구 기능
- 간담회, 토론회, 한마당 등 돌봄현장 소통창구 역할수행 및 정책제안
- 돌봄가족 휴가제, 교육, 상담 지원 통한 돌봄가족지원센터 운영

□ 체계도



〈 권역별 어르신돌봄종사자 현황 〉

('19. 12월말)

구 분	계	서북권 (6개구)	서남권 (7개구)	동북권 (6개구)	동남권 (6개구)
어르신돌봄종사자(수)	90,343	12,929	30,236	25,004	22,174

□ 광역·권역·쉼터 역할(기능)

역 할(기능)	광역센터(종합지원센터)	권역센터	쉼터
돌봄종사자 역량강화	·전문강사 pool 관리 및 지원 ·(전문)요양보호사 관리	·건강증진 지원 ·직무능력 향상 지원 ·리더 양성교육	○ 휴식 및 건강관리, 상담, 정보교환, 역량강화 지원 (휴식공간) 운동 등 건강관리 (상담실) 고충 및 취업 상담 (소모임실) 동아리 활동, 소모임 등 정보교환의 장 (프로그램실) 역량강화 등 각종 프로그램 운영 ※ 권역별 지원센터에서 인력 및 프로그램 총괄 운영
돌봄종사자 권익옹호	·구인·구직 지원 ·상담 통합DB 관리	·고충 상담 ·취업 상담 ·정보 제공 ·자조모임 지원	
좋은돌봄 인식개선	·대시민 캠페인(광역) ·법·제도 개선 건의 등 대외적 업무 ·좋은돌봄 사례 수집(광역)	·대시민 캠페인(권역) ·기관 및 종사자 인식개선 지원 ·좋은돌봄 사례 발굴·수집(권역)	
홍보 등 센터기능강화	·네트워킹(광역) ·홍보(광역) ·통합DB 구축·관리	·네트워킹(권역/제공기관) ·홍보(권역/제공기관)	
정책기획 (연구·프로그램 개발)	·돌봄정책 관련 연구 ·매뉴얼 개발·보급 ·교육교재 개발·보급	-	

□ '20년 추진실적

○ 예산 집행률

(단위: 백만원, %)

총사업비	집행액	집행잔액	집행률
4,358	4,343	15	99.7%

○ 어르신돌봄종사자지원센터 운영실적('20.12월 기준)

(단위 회/명)

(1)구분		종합지원센터	서남지원센터	동북지원센터	동남지원센터
교육권 지원사업	(회/명)	182 / 2,768	151 / 1,175	216 / 2,691	168 / 3,306
건강권 지원사업	(회/명)	789 / 6,258	246 / 1,110	437 / 2,280	373 / 1,367
노동권 지원사업	(회/명)	874 / 1,208 (노동상담 844회)	84 / 251 (노동상담 40회)	173 / 491 (노동상담 139회)	209 / 409 (노동상담 115회)
좋은돌봄 확산사업	(회/명)	24 / 1,300	16 / 750	5 / 781	16 / 3,783
	홍보(회/건)	2,090 / 3,272,770	1,012 / 208,235	1,092 / 301,440	1,978 / 666,611
기능강화사업	(회/명)	1,216 / 8,504	542 / 2,412	1,150 / 1,832	1,646 / 3,019
정책기획연구사업	(회/명)	79 / 8,360	14 / 163	23 / 226	41 / 419
돌봄가족지원사업	(회/명)	9,546 / 11,906	-	-	-

추진방향



노동기본권 강화로 요양보호사 일자리 인식 개선

- 돌봄 노동 존중 인식을 확산하고 요양보호사의 권리의식 제고
- 표준근로계약과 월급제 유도로 일자리의 안정성 강화
- 좋은 일자리를 위해 사회서비스원 종합재가센터 확대

돌봄서비스 인력 관리와 보호로 직무 만족도 및 역량 강화

- 요양보호사 건강권 보호와 사기진작을 위한 업무 환경 마련
- 기관장, 서비스 관리자, 요양보호사 교육 실시로 역량 강화
- 요양보호사 전문성 강화를 위한 직무교육기관 지정 관리

현장 소통과 전달체계 관리감독을 통해 공공성 강화

- 돌봄 현장과의 소통을 통해 공공성 강화를 위한 정책 구현
- 장기요양기관 지정·갱신제 실시로 서비스와 일자리 관리감독 강화
- 처우개선의 동력으로 어르신돌봄종사자지원센터 기능 활성화

추진비전

비전

좋은 일자리 확대로 돌봄의 공공성 강화

목표

장기요양기관 요양보호사 처우개선

4개 분야 - 8개 정책과제 - 25개 세부사업

정책 분야

노동기본권 보장

건강한 요양노동 지원

좋은 돌봄 역량 강화

소통 활성화 및 관리감독 강화

정책 과제

1-1. 요양보호사
표준노동
권리 보장
지원

1-2. 요양보호사
고용안정성
강화

2-1. 장기요양요원
신체정신적
건강 보장

2-2. 사회적자원인
돌봄노동자
인식 개선

3-1. 좋은 돌봄
확산 방안
마련

3-2. 요양보호사
역량 강화

4-1. 돌봄 현장
소통 활성화

4-2. 장기요양기관
관리·감독
강화

당사자 단체, 현장전문가, 학계, 공무원 >> 요양보호사 처우개선 3개년 계획 수립