

[발표 2]

노인장기요양보험제도의 도입과 사회복지학 교과과정의 과제

정상양, 임희경(광주대)

I. 들어가는 말

2007년 4월 노인장기요양법이 공포된 이 후, 제1단계 동법 시행령(안), 시행규칙(안)이 입법예고 되면서 사회복지계에서는 시행규칙(안)중 인력배치 기준에 대해 반발하는 움직임이 확산되고 있다. 이는 지난 6월 서울 여의도에서 전국의 사회복지사 2천여명이 참석한 가운데 '노인장기요양보험제도의 안정적 실행을 위한 대국민 결의 및 보건복지부 규탄대회'(중앙일보 보도자료, 2007년 7월 26일자)로 표출되었고, 재가노인복지협회장의 1인 단식투쟁이 이어지면서 보건복지부와 사회복지계의 갈등이 고조되고 있다. 사회복지계가 반발하는 내용은 노인장기요양보험법 시행규칙(안)에서 규정하고 있는 장기요양기관의 인력배치 기준이 동법의 대상자가 3등급 중증이상의 노인이기 때문에 노인복지법에 근거한 종전의 서비스 인력기준이 강화되어야 함에도 불구하고, 오히려 재가장기요양기관의 필수인력으로서 사회복지사가 배제되어 있고, 요양보호사 등의 문제를 안고 있다는 것이다. 이 같은 사회복지계의 반발에 대해 보건복지부 관계자는 "노인장기요양보험은 건강보험은 물론 국가복지정책 전반에 큰 영향을 미칠 수 있는 중요한 사업으로 특정 집단의 주장에 좌우되어서는 안된다"며 "처음 도입되는 제도인 만큼 각계각층의 의견을 충분히 수렴해 합리적인 시행방안을 만들어갈 것"이라고 밝혔다(중앙일보 보도자료, 2007년 7월 26일자).

물론, 노인장기요양보험이라는 새로운 제도 도입에 있어서 보건복지부의 일방적인 방침에 대해 규탄대회 등으로 정부와 사회에 호소하고 집단적 압력을 통해서라도 동 제도의 성패를 좌우한다고 할 수 있는 장기요양(long-term care)서비스라는 휴먼서비스의 일익을 담당하는 사회복지사들의 기본적 권리는 쟁취되어야 할 것이다. 그러나 그 한편 새로운 사회보험제도의 도입에 대한 사회복지계의 준비, 특히 동 제도에 의한 서비스 제공에 있어서 의사, 간호사, 물리치료사 등 보건·의료 전문직들과 동등하게 사회복지사는 필수적인 역할을 하는 전문인력으로서 인정받을 수 있는 준비가 되어 있는가? 하는 점이다. 노인장기요양보험 제도의 성공적 정착을 담보하는 핵심적 사항 중 하나는 제공하는 서비스의 질이고, 질 높은 휴먼서비스의 제공이 제도의 성패를 좌우하리라고 예상할 수 있다. 그리고 장기요양서비스의 질은 직·간접적 휴먼서비스를 제공하는 사회복지사, 간호사 등 전문직 또는 요양보호사 등 준전문직의 신규 및 보수 교육과 불가결하게 연관되어 있다. 이 같은 맥락에서 노인장기요양보험제도하에 휴먼서비스를 제공하는 사회복지사 교과과정의 문제는 짚고 넘어가지 않을 수 없다.

이상과 같은 문제의식에서 본고는 우리나라 노인장기요양보험제도를 검토하고, 동 제도도입에 따른 사회복지학 교과과정의 문제를 제기하여 이를 토대로 현재의 교과과정을 개편하여 사회복지

사업법상 “전문사회복지사”로서 (가칭)노인전문사회복지사를 육성함으로써 이 제도가 제공하는 장기요양서비스의 질을 높이는 방안을 강구하는 것을 목적으로 하고 있다.

II. 노인장기요양보험제도의 성립과정과 배경

우리나라 국민들의 소득수준 향상, 보건의료 기술의 발전 등 전반적 생활여건이 개선되면서 평균수명 연장으로 노인인구는 매년 증가하고 있는 반면 출산율이 감소하여 전체인구에서 점하는 노인인구 비율이 급속하게 상승하고 있다. 특히, 75세 이상 후기 고령노인인구가 급격하게 증가하면서 건강보험에서 차지하는 노인의료비 비중¹⁾이 높아짐과 함께 치매, 중풍 등 수발과 보호서비스가 필요한 노인 역시 늘어나게 되었다. 게다가 핵가족화·소가족화, 맞벌이 부부의 증가, 보호기간의 장기화, 노부모 부양책임의식의 변화 등 요인에 의해 예전과 같은 가정에 의한 노인의 보호와 수발 즉, 가족에 의한 요양보호는 한계를 맞게 되었다고 할 수 있다.

이에 정부는 세계에 유례없이 급속한 인구고령화와 이와 연관된 건강보험 재정적자문제를 풀어가는 해법의 하나로 일본개호보험제도와 유사한 노인요양보장제도(박주천, 2005)를 제시하였다. 즉, 2000년 1월 정부는 노인장기요양보호정책기획단을 발족시켜 노인요양보장제도 도입을 위한 준비를 시작하였다. 이어서 이듬해인 2001년 2월 노인장기요양보호 종합대책이 발표되었고, 같은 해 김대중 대통령이 8.15 경축사에서 노인요양보장제도의 도입을 제시하면서 2002년 보건복지부의 노인보건복지종합대책에 공적노인요양보호체계가 위치 지워졌다. 그리고 2005년 정부는 노인수발보장법(안)을 입법예고 한 후, 2006년 2월 국무회의에서 “노인수발보험법” 제정안을 통과시키고 국회에 제출하였다. 정부법안의 국회제출 이후, 국회의원 5명이 관련 법안을 의원입법으로 국회에 제출했으며, 사회복지제도 한나라당 고경화위원의 도움을 받아 청원입법형식으로 노인수발보험법(안)을 제출하였다. 정부법안을 포함하여 제출된 7개 법안들은 명칭을 비롯한 대상자의 범위, 관리운영 주체, 전문인력 등을 비롯한 쟁점들이 합의되지 않아 국회에 계류되고 있다가, 문제의 심각성에 대한 국민적 인식의 확산과 대한노인회 등 여론이 압력으로 작용하여 2007년 4월 2일 “노인장기요양보험법”이란 명칭으로 여야 만장일치로 국회를 통과하여 4월 17일 국무회의 의결을 거쳐 같은 달 27일 법률 제 8403호로 공포되었다. 이어서 2007년 6월 8일부터 6월 28일에 거쳐 같은 해 10월 1일부터 시행되는 동 법의 1단계시행령·시행규칙의 입법예고가 완료되었다.

III. 노인장기요양보험법령의 주요내용 검토

1. 노인장기요양법의 주요내용(보건복지부 요양제도팀, 2007)

- 1) 총칙 - 노인장기요양보험법 제1장
- 2) 장기요양급여인정 - 노인장기요양보험법 제3장
- 3) 장기요양급여 - 노인장기요양보험법 제4장
- 4) 장기요양보험료 및 비용부담 - 노인장기요양보험법 제2장 및 제7장
- 5) 관리운영기관 - 장기요양보험법 제 9장

1) 1995년 건강보험에서 13.2%(8,682억원)를 차지하던 노인의료비가 2000년 19.2% (27,635억원), 2005년에는 26.0% (73,159억원)으로 급증하고 있다. (보건복지부, 2007a)

- 6) 보칙 - 노인장기요양보험법 제 11장
- 7) 시행일 - 노인장기요양보험법 부칙

2. 노인장기요양법 시행령과 시행규칙에 있어서 장기요양요원 인력 기준

기존의 노인복지법령에 의한 서비스 인력기준과 노인장기요양보험제도의 도입에 따라 변화된 서비스 인력기준을 살펴보면, 재가장기요양기관으로 주·야간보호서비스를 제공하는 기관과 단기보호서비스를 제공하는 시설의 경우에는 사회복지사 인력기준이 이전과 동일하지만, 방문요양, 방문목욕서비스를 제공하는 재가장기요양기관은 사회복지사를 종전의 필수인력에서 필요에 따라서 들 수 있는 필요수 인력기준으로 변경되어 있다. 따라서 노인장기요양보험제도를 시행하는데, 사회복지사들이 배제되고 있다고 사회복지계는 불만을 표출하고 있는 것이다. 사회복지사가 배제되는 단적인 예로서 시행규칙(안)의 인력기준에 보면 방문요양과 방문목욕의 경우 사회복지사와 사무원, 보조원은 필요수이며 요양보호사 1급은 최소 3인 이상이고 사회복지사, 요양보호사, 의료직으로서 겸직이 가능하다고 규정하고 있는데, 관리책임자를 만일 요양보호사가 겸한다면 사회복지사는 한 명도 없는 방문요양·방문목욕서비스를 제공하는 재가장기요양기관도 가능하다는 점이다(엄기욱, 2007).

IV. 노인장기요양보험제도 도입에 따른 사회복지학 교과과정의 문제

1. 사회복지사 국가자격시험 이수교과목에 대한 검토

노인장기요양보험제도와 관련하여 사회복지사1급 자격취득을 위한 국가자격시험의 필수 및 선택 과목에 대해 살펴보면, 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 먼저, 노인복지론이 필수과목으로 지정되어 있지 않기 때문에 국가시험에 합격했음에도 불구하고 노인장기요양보험제도의 기초과목이라 할 수 있는 노인복지론 조차 이수하지 않은 채 사회복지사 1급으로 배출되고 있는 상황을 들 수 있다. 이러한 인력들을 새롭게 사회보험으로 도입되는 재가요양 및 시설요양 서비스를 제공하는 장기요양지정기관의 전문인력으로 받아들이기는 어렵다고 할 수 있으며, 이는 현행 사회복지사 양성과 사회복지 실천현장이 요구하는 전문인력과의 괴리를 보여주는 것이라 할 수 있다.

다음으로 케어매니저로서의 역할을 수행하는데 필수적으로 이수가 요구되는 교과과정으로서 사례관리론(case management, care management)을 들 수가 있으나, 이 또한 선택과목에도 없다는 점이다. 노인장기요양보험제도와 관련되는 시설요양 및 재가요양기관에서의 사회복지사의 역할은 이용자 및 그 가족의 복잡하고 다양하며 변화하는 욕구를 충족시키기 위한 업무 즉, 욕구사정, 케어플랜 작성, 서비스 모니터링, 재사정, 지역사회자원의 연계·개발·조정 등을 담당하는 케어매니저(care manager)로서의 직무라고 강력하게 주장하고 있는 사회복지계의 상황과 모순되어지는 부분으로 지적할 수 있다.

셋째로 노인장기요양보험제도에서 준전문인력이라 할 수 있는 요양보호사를 관리하고 지도 감독할 수 있는 케어매니저로서의 이론적인 지식과 기술습득을 위해 필수적인 케어관련과목이 자격시험과목에서 부재하다는 점이다.

이 밖에도 노인장기요양보험제도는 다른 사회보험과 달리 이용자의 다양한 욕구를 충족하는 비경제적인 서비스제공이 특성이라고 할 수 있기 때문에 사회복지사들이 노인전문인력으로서 인정받

기 위해서는 노인의 신체적·정신적 질환에 대한 전문적인 이해가 필요하며, 이를 위해서는 의사, 간호사, 물리 치료사 등 의료·보건 전문직들과의 팀 접근(team approach)이 요구된다. 따라서 이와 같은 팀 접근에 의한 복지전문직인 사회복지사의 원활한 역할수행을 위해서는 의료·보건에 관한 의학일반, 노인건강, 보건일반 등의 기초과목들이 설정되어야 할 것이다. 또한 이와 같은 과목이 필요한 배경으로는 노인장기요양서비스의 대상이 1-3등급의 중증 이상의 노인들로서 치매·중풍, 관절염 등 노인성 질환에 대한 이해가 중요하기 때문이다. 실제로 사회복지 실천현장 특히 증가하고 있는 요양원 등 노인복지실천현장에서 사회복지사들이 기초적인 건강, 보건, 케어 등의 이론적인 지식과 기술에 대한 이해 부족으로 인하여 구직에 어려움을 겪고 있으며, 사회복지실천현장과 사회복지사 양성과과목이 괴리되어 있다는 비판을 받고 있는 것이다. 이상으로 살펴본 맥락에서 노인장기요양보험제도에서 필요로 하고 있는 전문인력으로서 사회복지사가 간호사, 물리치료사 등 타 전문직에 비해 전문성을 인정받지 못하고 있다고 말할 수 있으며, 결과적으로 노인장기요양보험법 시행규칙(안)에서 '필요수'로 임의 규정되어 사회복지사들이 배제되는 결과를 초래하고 있는 것이다.

2. 사회복지학 전공 및 사회복지관련 교과목 이수에 관한 검토

현재 대학의 사회복지 관련학과에서는 현행 사회복지사 자격기준에 따른 교과목을 중심으로 운영하고 있으며, 이와 같은 교과목의 편성과 노인장기요양보험제도의 시행에 따른 전문인력 양성과의 관련성을 살펴보면 사회복지사 1급 국가자격시험 과목에서 지적한 바와 같이 많은 문제점을 안고 있음을 보여준다. 노인장기요양보험제도상 사회복지사는 직접서비스를 제공하는 요양보호사, 간호사, 물리치료사 등의 업무를 수행하는 것이 아니라 이용자와 그 가족의 복잡하고 다양한 욕구에 대응하여 케어플랜을 수립하고 욕구변화에 따른 서비스를 조정하며, 이를 충족시키기 위한 지역사회의 보건복지서비스를 연계, 개발, 조직 즉, 케어매니저라는 전문가로서의 위상 정립이 요구된다. 노인장기요양보험제도안에서 현행 검토되고 있는 필요인력으로서 사회복지사가 의료, 보건 전문인력과 비교하여 핵심적인 필요인력부분에서 배제되고 있는 가운데 전문사회복지사로서의 위치를 재정립할 수 있는 근거로서는 2007년 1월 입법예고가 종료된 사회복지사업법 개정법률(안)을 들 수 있다. 이에 따르면 고령화, 저출산, 핵가족화 등으로 사회복지 수요가 전문화, 세분화됨에 따라 전문적인 사회복지전문인력 양성 및 사회복지사에 대한 전문적인 업무영역이 필요하고 사회복지서비스의 전문성 및 복지 만족도(체감도)를 향상시키려는 목적에서 기존 사회복지사업법 제11조 제2항중 "1·2·3급"을 "전문사회복지사 및 1·2급"으로 개정하고, 동조 제3항중 "사회복지사 1급"을 "전문사회복지사 및 사회복지사 1급"으로 개정하는 내용이다.

따라서 개정된 사회복지사업법 개정법률(안)에 근거한 전문사회복지사로서 (가칭)노인전문사회복지사를 육성하여 노인장기요양보험법령 1차 개정을 요구해야 하며, 사회복지계는 이에 대한 합리적인 근거마련이 필요할 것이다. 이와 같은 과제의 실현을 위해서 시급히 검토해야 할 부분은 노인장기요양보험제도에 필요한 신규인력으로서 (가칭)노인전문사회복지사가 능력을 인정받고 활동할 수 있도록 신규교육과 재교육을 위한 사회복지학 교과과정의 개편이라고 할 수 있다.

V. (가칭)노인전문사회복지사 육성의 필요성과 교과과정 시안

2008년부터 시행되는 노인장기요양보험제도 안에서 직무의 전문성을 인정받아 사회복지사들의

위상을 확립하기 위해서는 2007년 사회복지사업법 개정으로 법적인 근거를 획득한 전문사회복지사 제도를 활용하여 (가칭)노인전문사회복지사를 육성하는 것이 하나의 방안 이라고 할 수 있다. 다시 말해 정신보건법에 규정된 정신보건사회복지사와 같이 사회복지학의 교과과정을 개편하여 노인분야의 전문가(specialist)로서 (가칭)노인전문사회복지사를 기르는 길이 곧 시행되는 노인장기요양보험제도 안에서 사회복지사가 전문인력으로 자리잡는 방안이라는 것이다. (가칭)노인전문사회복지사를 육성하기 위해서는 사회적으로 전문성을 인정받고 있는 의료법상의 전문간호사제도를 벤치마킹할 필요가 있을 것이다. 현재 간호학에서는 다양한 보건의료의 환경변화에 대응하기 위하여 의료법을 근거로 한 전문가과정으로 다양한 전문간호사 자격을 취득할 수 있도록 운영하고 있으며, 이와 더불어 이를 필요로 하는 기존 간호사의 보수교육과정을 병행해서 운영하고 있다.

이와 같이 저출산 고령화 등 변화하는 사회적 요구에 맞추어 질 높은 휴먼서비스 제공을 위해 사회복지학의 경우에도 분야별로 심도 깊은 특성화를 유도함으로써 전문성을 겸비한 인재를 육성하여 새로운 제도 도입에 따른 일자리 창출이 가능하도록 교과과정을 개편하여야 할 것이다. 그러나 현행 사회복지사 자격기준에 따른 교과목을 중심으로 운영하고 있는 교육과정안에서는 전문성을 인정받을 수 있는 객관적인 교과과정의 내실이 부족한 관계로 인하여 앞에서 지적한 바와 같은 한계를 보여주고 있다. 따라서 장기요양보장 대상 노인의 다양한 신체적 심리적 경제적 사회적 문제 등의 복합적인 문제에 대한 전문적인 지식과 기술을 갖추고 의사, 간호사, 물리치료사 등 관련 전문직들과의 팀 접근을 통하여 노인에 대한 장기요양서비스 및 관련서비스를 통합적으로 관리 운영하는 (가칭)노인전문사회복지사 인력양성을 위한 교과과정을 <표 1>과 같이 제안하고자 한다.

<표 1> (가칭)노인전문사회복지사 교과과정 및 교과목 시안

| 구분 | 영역 | 과목 | 교육내용 | |
|----------|----|----------------|--|--|
| 공통 과목 | 이론 | 사회복지의 기초지식 | 사회복지개론 인간행동과 사회환경 | 인간과 사회 그리고 사회복지에 대한 이해와 관련 제도의 개요, 사회복지 체계 |
| | | 노인복지 | 노인복지론 | 노인복지 제도, 노인복지,보건,의료서비스에 대한 이해 |
| | | 케어매니지먼트의 기초 | 케어복지론 요양보호개론 | 케어매니지먼트역할과정이해,케어플랜,평가등이론 적지식습득 |
| | | 노인생활환경이해 | 노인생활의 이해 가정학개론 식사요법 | 노인의가정생활환경,영양과조리,의생활,주생활관리 |
| | | 의학기초 | 노인건강과 질환 의학일반 보건교육 | 노인질병에 관한이해,가정간호,의료및간호관련법규 의 이해 |
| | | 케어매니지먼트의 기술 I | 케어기술 사회복지실천기술 케어사례관리 | ADL지원기술습득과 업무평가관리,관련영역과의 팀접근과 조정, 업무평가와 사례연구 |
| | | 케어매니지먼트의 기술 II | 레크레이션활용 리허빌리테이션 가족상담 노인상담 커뮤니케이션기법 | 레크레이션의 이해와 활용법, 가족과 노인의 심리적 치료를 위한 상담과 커뮤니케이션에 대한 기법 |

| | 실습 | 케어매니지먼트실습 및 지도 | 노인복지현장실습 케어매니지먼트실습지도 | 노인복지관련시설에서 케어매니지먼트의 실무경험 습득 |
|---------------|-----------|----------------|--|--|
| 선택 과목 (심화) | 이론및 실습 | 사회복지사업관련영역 | 사회복지법제 의료사회사업론 정신건강론 사회복지행정론 사회보장론 | 사회복지관련법규와 의료, 복지행정에 관한 이해 |
| | | 노인, 장애인에 대한 이해 | 노인, 장애인심리 장애인복지 심리학 사회학 | 노인장애인에 대한 발달과 심리 이해, 장애의 개념과 실태, 기본이념 파악, 장애인복지서비스의 내용과 관련법 이해 |
| | | 실버산업 | 복지용구개발과 활용 실버용품연구개발 | 복지용구의 활용과 선택방법, 노인주거환경정비, 관련기업과의 연계, 노인소비자상담 |
| | | 케어자원관리평가 | 노인복지시설운영관리론 프로그램개발과 평가 | 시설운영관리와 지도, 다양한 프로그램개발, 휴먼자원관리 |
| | | 형태별케어기술 | 호스피스케어 중풍케어 치매노인케어 장애유형별케어 | 시각, 청각, 언어장애 등 다양한 유형별 장애에 대한 케어기술, 호스피스케어, 외상환자케어, 중풍 및 치매 노인케어, 재가케어, 케어기술의 실제와 사례연구 |

VI. 맺는 말

본고는 2008년 7월부터 시행되는 노인장기요양보험제도와 관련하여 동 제도의 내용을 검토함과 함께 현행 사회복지학 교과과정의 문제점에 대하여 살펴보았으며, 이어서 동 제도의 성공적 정착을 위해 필수적인 질 높은 휴먼서비스 제공, 그리고 이와 밀접한 관련이 있는 사회복지사의 위상정립을 위한 방안으로 사회복지사업법에 규정된 전문사회복지사로서 (가칭)노인전문사회복지사 육성의 필요성을 주장하고, 사회복지학 교과목의 개편을 제안하면서 이를 위한 교과과정 시안을 제시하였다.

(가칭)노인전문사회복지사 육성의 과제로는 정신보건사회복지사와 같이 노인복지법에 새롭게 그 규정을 둘 것인가, 그렇지 않으면 현행대로 사회복지사업법에 근거하여 하위법령에 위임할 것인가, 그리고 (가칭) 노인전문사회복지사 육성 방법으로 전문간호사와 같이 대학원 교육과 국가시험을 치를 것인가, 아니면 정신보건사회복지사와 같이 일정이상의 교육과 실무 경력을 거친 뒤 1, 2급 자체시험을 통해 선발할 것인가에 대해 사회복지사협회, 사회복지대학교육협의회 등에서 폭 넓고 심도 깊은 연구와 논의를 거쳐 구체적 방침을 정하는 것이 필요하다고 사료된다.

마지막으로 본고에서 제시된 교과과정은 (가칭)노인전문사회복지사 육성을 위한 하나의 시안에 불과하기 때문에 앞으로 사회복지계의 중지를 모아 사회복지대학교육협의회 등에서 구체적인 교과과정의 틀을 만드는 것이 노인장기요양보험도입에 따른 사회복지계의 과제가 될 것이다.