



# 사회보장을 위한 노인 장기요양보험 제도로 거듭나길 바라며...



김찬우  
가톨릭대학교 교수  
사회복지전공

노인 장기요양보험 제도가 드디어 실행되었다. 다른 어떠한 보건복지제도보다 많은 관심 속에서 그동안 제도 도입 여부, 자원조달방식, 대상자 규모 및 인프라 준비 등에 대한 여러 가지 논의가 진행되어 왔었다. 노인 장기요양보험 제도가 앞으로 우리나라 보건 및 복지 분야와 국민에게 미칠 파장은 상당히 크다. 비록 제도 초기 65세 이상 노인의 3% 정도를 대상으로 시작하는 다소 규모가 작은 제도로 볼 수 있으나, 대부분의 노인이 삶을 마감하기 전에 혜택을 받을지 모른다는 점에서 그 영향력은 앞으로 상당히리라 본다. 또, 국회를 통과하면서 65세 미만의 노인성 질환자에게도 혜택을 줄 수 있게 법이 제정되었다. 동시에 그 자원 조달이 건강보험 가입자의 기여금에 의존하는 만큼 보험료를 내는 전 국민이 관심을 가질 수 밖에 없는 제도이다.

노인 장기요양보험 제도가 가질 파급 효과는 상당히 크다. 고령 사회를 앞두고 노후의 의료 및 요양, 사회복지 전반에 걸쳐 본 제도는 여러 면에서 변화를 예고하고 있다. 우선 가장 큰 제도의 특징은 현재까지 노인 복지의 수급자 선정 기준이 소득에서 기능 상태로 전환되며 저소득층이 아닌 계층에게까지 혜택이 확대되었다는 점이다. 실제 여러 OECD 국가들 중에서 의료보장제도가 아닌 독립적 요양 보장 체계를 갖추고 보편적으로 실시하고 있는 나라는 독일, 네덜란

드, 일본 등 몇 개 나라밖에 되지 않는다. 이러한 혜택의 확대는 노인 복지 다른 분야에서도 광범위하게 나타날 현상으로 보인다.

둘째로 건강보험과 같이 대상자의 이용에 의한 수가상환 지불 방식을 채택하고 있다는 점이다. 건강보험과 같은 행위별 수가제와는 차이가 있으나 대상자의 등급에 따른 이용 한도액을 정하고 그 한도 안에서 비용 지원을 하고 있다는 점은 기존에 요양시설이나 재가복지시설에 지원하는 방식과는 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 방식은 시설 간의 경쟁을 피하고 시설의 질을 높여 소비자의 만족도를 이끌어 낼 수 있다는 긍정적인 점이 있다. 그러나 시장의 논리가 광범위하게 적용되어 영리적 성격이 강한 요양마켓이 성하면 오히려 서비스 제공자의 공적 책임성이 문제가 되어 사회보장의 기능이 약화될 소지도 있다. 셋째, 서비스를 이용하는 대상자 역시 복지제도의 혜택을 받는 수동적 역할에서 능동적으로 서비스를 선택하는 소비자로의 역할이 강화되어질 수 있다. 물론 이 역할의 전제는 선택 가능한 서비스가 충분히 지역사회 주변에 있는가하는 점에 있다.

이러한 중요한 제도의 특징에도 불구하고 제도에 대한 몇 가지 중요한 근심이 제도 실행 초반부터 대두되고 있다. 물론 이러한 고민 중 일부는 제도 초기에 거쳐야 하는 통과외적 고민일 수 있지만, 어떤 고민들은 근본적으로 수정이 필요한 사항이라 할 수 있다. 제도가 일단 실시된 이상, 이러한 고민들은 제도의 원래 목표 자체를 강화하는 쪽으로 개선 방향을 제시하는 건설적인 고민이 되어야 한다.

요양 제도를 공적 사회 보장 제도로 실시한다는 것은 노인들에게는 죽음을 앞둔 2~4년간의 삶의 질에 있어서 개인별 편차를 가급적 줄이고, 주 수발층인 40~60대에게는 노인들의 수발 부담, 특히 경제적 부담을 감소시키는데 그 목적이 있다. 따라서 이러한 제도의 목표를 달성하기 위해서는 아래와 같은 고민들에 대해 대비해 봐야 한다.

첫 번째 고민은 대상자의 평가 판정과 관련된 문제이다. 건강보험공단의 발표 자료에 의하면 2008년 4월 15일부터 9월 8일까지 총 신청자는 299,000명으로 집계되었으며, 이 중 제도 포함 대상인 1~3등급으로 판정된 요양 인정자는 169,107명으로 나타났으며 이 중 61.9%인 104,617명이 장기요양 서비스를 이용하고 있는 것으로 나타났다. 인정자 중 71.6%는 비수급자 계층이며 1, 2, 3등급 각각의 비율은 36.4%, 24.2%, 39.4%로 나타났고, 현재는 3등급 대상자가 좀 더 증가 추세에 있다. 도구의 광범위한 적용과 더불어 몇 가지 문제점이 지적되고 있다. 등급 간 구분 기준이 모호하다는 점, 치매 노인에 대한 등급 반영률이 낮다는 점, 조사자의 편차나 조사 당시 상태의 차이가 심하다는 점 등이 주요 문제점으로 나타났다.

두 번째는 대상자의 규모가 너무 축소되어 중증 위주의 노인에게만 사업이 실시될 수밖에 없다는 점이다. 이 문제는 전체 재정과 관련된 것으로 제도 실시 이전에 해결되기 어려운 점이 있다. 즉, 정확한 대상자의 규모가 필요하지만 등급에서 제외된 자의 규모가 현실적으로 정확히 파악되기 어렵기 때문에 정부 측에서는 당장 확대하기가 어려운 점이 있을 것이다. 그러나 명백하게 장기 요양 욕구가 있는 노인들이 지속적으로 제외될 경우는 재원의 확대가 불가피하리라 본다.

또 한 가지 고민은 서비스의 질이다. 우리나라의 많은 요양시설은 노인복지법에 의해 설립되고 운영되어 왔다. 즉, 현재 다수의 요양시설 입소 노인들은 사회 복지 서비스의 주 대상인 저소득층에 속해왔다. 따라서 지금까지 서비스의 질은 '최소한의 성격'을 전제로 이루어져 왔다. 장기요양보험의 핵심 장점은 대상자의 소득과 상관없는 서비스 혜택인데, 과연 중산층 이상의 노인들이 지금의 요양시설의 서비스 질에 얼마나 만족할까 하는 것이다. 그러나 질에 대한 논의를 소비자가 본격적으로 하기 위해서는 소비자가 경험을 해야 한다는 점이다. 즉, 제도 이후에 질에 대한 보완 논의가 본격적으로 필요하다는 점이다.

마지막으로 서비스 수급자와 재원 기여자의 차이다. 건강보험과 달리 장기요양보험의 대상이 되는 시기는 다수가 생의 마지막 시기이다. 즉, 돈 내는 시기와 혜택을 보는 시기의 차이가 크다는 점이다. 이 문제를 고려할 때는 장기요양제도의 실제 수혜자가 누구인가를 짚어봐야 한다. 서비스 급여는 비록 노인의 일부에게 국한된다 할지라도 이 제도가 없다면 수발 부담을 가지게 되는 층은 30~50대 노부모를 둔 사람이다. 또, 혜택을 받지 않는 젊고 건강한 노인이라 할지라도 언젠가 본인의 기능에 제한이 있을 때 자식에게만 의존해야 한다는 심리적 부담이 이 제도 실시로 어느 정도 줄어들 것이라 본다.

이러한 고민들의 근본적 해결을 위해서는 앞으로 어떠한 점들을 더욱 고민해야 할까? 보다 근본적으로 장기요양제도의 성패는 어디에 달려있을까? 간단하게 세 가지를 제시하고 싶다. 첫째는 노인의 의료 및 요양 욕구와 관련하여 보건 및 복지 분야의 연계를 통한 의료적 케어와 사회적 케어의 통합(integration of medical and social care)이다. 이 통합은 다양한 복지보건 제학문간(inter-disciplinary)팀에 의한 서비스 제공과 통합적 보건복지 서비스 전달 체계를 통해 가능하다. 동시에 장기요양보험 제도의 실행에 있어서 두 체계의 보완적 협조가 가능하도록 관리 체계가 동작되어야 한다. 의료보장과 장기요양보장에 대한 건강보험공단의 공동 관리는 이러한 점에서 어느 정도 장점을 갖고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 장기요양서비스의 연속망(continuum of care) 구축을 위한 재가 복지와 시설 보호의 통합적 전달 체계 구축이 필요하다. 시설 보호의 문제점과 고비용을 해결하기 위해 몇 선진국들의 지역사회 보호의 증대를 통한 시설 보호의 대안(alternatives to institution)을 개발하려는 움직임들을 우리가 참고해야 한다. 시설 입소를 최대한 연장하고 시설 입소와 사망 사이의 기간을 최소화하려는 재가 복지 서비스의 중요 목표는 오늘날 많은 국가노인복지 정책의 주요 목표가 되었다. 이것은 가족 중심의 수발과 시설 보호라는 두 가지 극단적 선택으로만은 해결이 불가능하다. 그 양극적 선택 사이에 얼마나 많은 서비스들을 체계적으로 연계시켜 나가는가가 필수적 과제이다. 즉 노인전문 주거시설, 소규모 요양가정, 주간보호센터, 방문보건 및 가사지원 서비스의 증대 및 통합적 전달을 통해 가능하다.

마지막으로, 서비스 수준에 대한 국민적 합의가 필요하다. 현재 건강보험 가입자가 지불하는 요양보험료는 평균적으로 한 달에 3천 4, 5백 원에 못 미친다. 개인의 소득에 따라 생각의 차이가 있겠지만, 동일한 사회보험을 가진 타 국가들에 비해 턱 없이 적은 액수다. 물론 현 서비스 수준이 낮기 때문에 이 정도 보험료도 과하다고 생각할 수 있으나, 전체 재정 규모가 제한적이고, 대상자 규모는 증가할 수밖에 없다면 요양대상자 1인당 지원액은 점차 줄어들게 되고 새로운 유형의 고급 서비스나 양질의 서비스를 기대하기는 어렵다. 의료서비스 분야에서의 경험을 보면 일단 제도가 출범하면 기대가 높아져 급여 포함 항목들이 증가하게 되나 일정기간이 지나면 서비스 질이 하락하는 현상이 나타났다. 따라서 향후 3,4년 간 본 제도의 실행 경험을 통해 국민이 기대하는 요양 서비스의 질과 보험료 수준에 대한 합의를 적절히 이끌어낼 수 있는가는 본 제도의 향후 성패를 좌우하는 중요한 사항이다.

최근 장애인복지 분야에서도 장기요양보험 제도와 유사한 제도 도입 논의가 한창이다. 궁극적으로는 대상자의 나이와 상관없는 국민 장기요양보험 제도로 나아갈 수밖에 없다고 생각한다. 노인 장기요양보험 제도가 얼마나 성공적으로 실행될지를 현시점에서 정확히 예측하기는 어렵다. 그러나 출범 시기의 위와 같은 고민들에 대한 지속적인 검토와 문제 해결을 위한 노력들이 병행된다면 우리나라 보건 및 복지 서비스가 이 제도를 기점으로 본격적으로 선진국 수준의 사회보장제도로 변화될 것으로 전망된다.

