

노인을 돌보는 가족돌봄자 지원정책: 노인장기요양보험제도 개선방안 및 추가적 지원방안

수행과제명 ... 노인장기요양보험제도가 가족에 미치는 영향 연구

과제책임자 ... 최 인 희 연구위원

☎ Tel: 02-3156-7105, ✉ e-mail: inhchoi@kwidimail.re.kr

요 약

본 연구는 2008년 7월부터 시행된 노인장기요양보험제도가 노인의 삶의 질과 가족돌봄자의 부양부담 및 가족관계에 미치는 영향을 분석하였음. 조사결과 노인장기요양보험제도가 가족돌봄자의 부양부담 감소 및 가족관계 개선에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났음. 이러한 긍정적인 효과를 증대시키기 위해 현재 노인장기요양보험제도가 가지고 있는 한계(예: 급여수준, 서비스 질, 경제적 접근성 등)를 보완하고 보다 다양한 가족돌봄자를 위한 지원방안(예: 사회적 보상체계, 교육 및 정서적 지지 서비스 제공 등)이 구축되어야 할 것임

1. 배경 및 문제점

- 우리나라의 경우 가족은 노인돌봄의 일차적 책임을 갖는 집단으로, 성인자녀는 노부모에게 경제지원, 가사지원, 정서지원 등을 제공해야 하는 존재로 인식되고 있음. 그러나, 노부모 부양에 대한 가치관 변화와

함께 사회적 규범의 변화, 가족기능의 변화, 가족 내 여성 역할 변화 등 사회구조적 변화로 인하여 사적부양체계에서 노인돌봄 기능이 약화되고 있음. 이에 노인부양체계의 사회화에 대한 논의가 대두되었고, 정부는 2008년 7월부터 노인장기요양보험제도를 시행하고 있음

- 2008년 7월부터 시행되고 있는 노인장기요양보험제도는 가족의 노인장기요양부담을 완화하고 노인의 삶의 질을 향상시키려는 목적으로 제정되었으며, 독립적인 일상생활 영위가 불가능한 노인 등에게 신체활동과 가사지원 등을 사회적 연대원리에 의해 제공하는 것임. 이 제도는 ‘돌봄의 사회화’에 초석이 되었다는 점에서 의미가 있으나 현재 제도 도입 초기 단계이므로 제도가 노인의 삶의 질과 가족의 부양부담 및 가족관계에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았음
- 이에 본 연구는 노인장기요양보험제도가 노인과 부양가족의 삶의 질과 가족관계에 미친 영향을 분석하여 제도 도입 취지가 얼마나 실현되고 있는지 파악하고 제도 보완의 시사점을 도출하였음

2. 조사 및 분석결과

□ 연구방법

- 문헌연구, 설문조사(n=600), 심층면접(n=28)을 실시하였고, 이와 함께 전문가 자문회의를 시행하였음
 - 문헌연구: 기존의 노인장기요양보험제도와 관련된 연구 및 가족의 부

양부담에 대한 국내외 선행연구와 주요 국가의 노인돌봄정책 현황을 검토하였음

- 설문조사: 구조화된 설문지를 이용한 가구방문 조사 형식으로 2011년 7월부터 8월까지 진행하였으며, 조사대상은 서울 및 경기지역에 거주하는 노인장기요양보험제도 이용자의 주돌봄자 450명과 비이용자의 주돌봄자 150명을 선정하였음
- 심층면접: 대상자는 1) 노인을 돌보는 가족돌봄자(총 23명)와 2) 요양보호사(총 5명)로 구별하여 선정하였음. 이중 가족돌봄자는 1) 장기요양서비스 이용 현황(재가, 시설), 2) 주돌봄자와 노인의 가족관계(배우자, 성인자녀), 3) 가족요양보호사 지정 여부 등에 따라 6개의 세부집단으로 구분하였음. 심층면접은 2011년 7월부터 9월까지 진행되었으며, 면접내용은 면접자들의 동의를 얻어 녹취한 후 전사하여 분석에 이용하였음
- 전문가 자문회의: 조사기획과 연구내용, 정책대안에 대한 자문을 받기 위해 관련 분야 학자와 정책담당자, 실무자(요양시설장)를 대상으로 전문가 자문회의를 4회 개최하였음

□ 연구결과(1): 제도이용과 노인의 삶의 질

- 서비스를 이용하는 일부 노인의 경우 전문 인력을 통해 규칙적으로 일상생활 관련 도움을 받게 되면서 기능상태가 서비스 이용 전보다 호전된 것으로 나타났음. 특히, 노인의 신체적 제한 상태가 상대적으로 많지 않고, 가족으로부터 수발을 받은 기간이 짧을수록 [요양등급이] 호전되었다는 결과가 나타났음. 그러나, 많은 경우 장기요양서비스를 제공받는 노인의 특성상 신체기능이 호전되기 보다는 서비스 이용 전과 비교했을 때 다소 향상되거나 유지되는 양상을 보임
- 주돌봄자가 인지하는 노인의 정서적 측면에서도 서비스 이용 후 노인의 정서적 상태가 다소 좋아진 것으로 나타났음. 이는 노인이 가족으로

부터 돌봄을 받더라도 방문요양을 통해 말벗 및 의지할 대상이 생기면서 심리적으로 더욱 안정감을 찾을 수 있다고 조사된 박종연과 이은미(2010)의 연구결과와 유사함

- 가족관계의 경우 재가서비스 이용 후 가족관계가 다소 좋아졌다고 응답한 비율이 31.2%로 나타났으며, 특히 재가서비스를 이용하는 가족돌봄자들의 경우 월평균 서비스 이용시간이 길수록 가족관계가 호전되었다고 응답한 비율이 높은 것으로 조사되었음. 이와 함께, 돌봄을 받는 노인이 제도 이용 후 보다 적극적으로 돌봄에 대한 권리행사를 하게 되었다는 사례도 나타남

□ 연구결과(2): 제도이용과 가족돌봄자의 삶의 질

- 가족갈등의 경우, 제도를 이용하는 주돌봄자들이 느끼는 가족관계에서의 갈등이 제도를 이용하지 않는 주돌봄자들의 갈등수준보다 높은 것으로 나타났으나, 제도를 이용한 후에는 다소 가족관계가 개선되는 것으로 나타남
- 가족관계의 경우, 제도 이용 후 가족관계가 개선되었다는 응답이 상당 수준으로 나타났으며, 특히, 재가서비스 이용 집단이 주관적 관계 개선 정도를 크게 느끼는 것으로 조사되었음. 이는 장기요양서비스가 노인 돌봄으로 소진된 가족부양자의 부양부담을 어느 정도 해소해주어 가족갈등을 다소 완화시킨 것으로 해석할 수 있음
 - 가족관계의 변화를 보다 구체적으로 살펴보면, ① 주돌봄자가 노인의 배우자인 경우, 재가서비스를 이용할 경우 56.4%, 시설서비스를 이용할 경우 40.0%가 제도 이용 후 노인과 관계가 좋아졌다고 응답하였으며, ② 주돌봄자가 성인자녀 또는 그 배우자인 경우, 재가서비스를 이용할 경우 50.2%, 시설서비스를 이용할 경우 36.5%가 제도 이용 후 노인과 관계가 좋아졌다고 응답하였음

- 주돌봄자와 다른 가족과의 관계는 ① 주돌봄자가 노인의 배우자인 경우, 재가서비스를 이용할 경우 32.6%, 시설서비스를 이용할 경우 35.0%가 제도 이용 후 성인자녀와 관계가 좋아졌다고 응답하였으며, ② 주돌봄자가 성인자녀 또는 그 배우자인 경우, 재가서비스를 이용할 경우 52.4%, 시설서비스를 이용할 경우 55.7%가 제도 이용 후 배우자와 관계가 좋아졌다고 응답하였음. 한편, 주돌봄자와 형제·자매 혹은 자녀와의 관계는 변화가 없다는 응답의 비율이 가장 높았음
- 제도 이용 후 주돌봄자가 느낀 부양부담의 변화에 있어서, 재가서비스 이용 주돌봄자들과 시설서비스 이용 주돌봄자들 모두 부양부담이 줄어들었다고 응답하였으며 부담이 줄어든 정도는 신체적 부담, 심리·정서적 부담, 사회적 부담, 경제적 부담의 순임. 특히 시설서비스 이용 주돌봄자들의 경우, 신체적 부담이 ‘매우 줄어들었다’라고 응답한 비중이 79.3%로 노인장기요양서비스가 부양부담을 상당히 덜어주고 있는 것으로 나타남. 한편, 사회적 부담 변화에 대해서는 ‘변함없다’는 응답이 가장 많았고, 경제적 부담에 대해서는 ‘다소 증가하였다’는 응답도 많았음
- 재가서비스 이용 주돌봄자들의 경우 장기요양서비스가 가족을 지지하는 자원이 되나 서비스의 양과 종류가 충분하지 않다는 점을 지적하여 이에 대한 개선이 필요한 것으로 보임
- 시설서비스 이용 주돌봄자의 경우 신체적 부담이 크게 경감한 것으로 나타난 반면, 가족들이 노인을 시설에 맡겼다는 죄책감을 가지고 있는 경우도 많아 정서적 부담이 여전히 존재하는 것으로 나타났음. 이는 노인부양을 맡은 가족이 경제적, 심리적, 신체적 고갈로 더 이상 노인을 부양할 수 없어 시설에 모실 경우 스스로 자책하고, 가족·친지간 불화를 경험할 수 있다고 보고한 기존연구의 결과와 유사함. 또한, 시설서비스를 이용하는 다수의 주돌봄자들은 본인부담금에 대한 부담을 많이 느끼는 것으로 조사되었고, 제도 이용 후 경제적 부담이 높아졌다고 응답하였음

□ 연구결과(3): 가족돌봄자의 정책지원 욕구

- 연구 결과 노인장기요양보험제도가 대체로 가족돌봄자의 부양부담을 경감시키고, 그들의 삶의 질을 어느 정도 향상시킨 것으로 나타남에도 불구하고 현 제도의 한계점 역시 지적되었음. 먼저, 제도 전반에 관한 사항에서 설문조사와 면접조사 결과 공통적으로 지적된 한계점은 급여의 불충분성, 등급판정 체계에 대한 객관성 부족, 서비스 질에 대한 불만족, 본인부담금에 대한 부담 등이었음
- 먼저 급여의 충분성을 살펴보면 재가서비스 이용자의 경우 19.7%가 ‘전혀 만족하지 않는다’ 또는 ‘만족하지 않는다’라고 응답하였고, 심층면접 결과 노인의 기능상태와 무관하게 일률적으로 제공되는 서비스양(1일 4시간)이 노인의 기능상태를 반영하여 제공되길 바란다는 의견이 많았음
- 이와 함께, 심층면접에서는 주돌봄자들이 등급판정 체계가 객관적이지 못하며, 전문성이 부족하다는 문제점도 지적되었음
- 서비스 질에 대한 만족도의 경우 시설서비스 이용자가 재가서비스 이용자보다 더 불만족한다는 응답이 많았으며, ‘국가운영’ 기관 설립에 대한 욕구도 높은 수준으로 나타났음. 한편, 재가서비스 이용 주돌봄자의 경우 불만 및 요구사항이 잘 반영되지 않는다고 인지도 다소 나타났으며, 심층면접 결과 노인돌봄 관련 주돌봄자의 기술과 지식이 요양보호사에게 잘 전달되지 않아 이에 대한 보완이 필요함을 보여주었음
- 이와 함께, 노인과 주돌봄자가 가족 또는 비공식적 서비스 이용을 선호할 경우 이에 대한 보상체계가 마련되어 있지 않다는 점도 가족돌봄자들이 제시한 주된 어려움으로 나타났음. 이는 현 제도가 현물급여만을

이용하도록 함으로써 가족 또는 비공식적 서비스 이용을 선호하는 경우 이들 이용자의 선호를 반영한 다양한 선택권이 부여되지 못하는 제도적 제한이 있다고 지적한 이윤경(2010)의 주장과 유사함. 특히, 면접조사 결과 일부 사례에서는 노인이 외부 인력인 요양보호사가 자신을 돌보는 것에 대한 강한 거부감을 가지고 있어 가족이 돌보아야만 하는 사례도 나타나 가족돌봄자에 대한 지원체계 구축의 필요성이 제기되었음

- 마지막으로, 많은 주돌봄자들이 가족돌봄자를 위한 교육 프로그램과 건강지원서비스의 확대가 필요하다고 응답하였으며, 특히 현재 제도를 이용하고 있지 않은 주돌봄자들의 경우 휴식서비스에 대한 욕구가 강하게 나타났음

3. 정책제언

제안1) 노인장기요양보험제도 급여 확대: 서비스 다양화 및 확대적용

- 재가서비스를 이용하고 있는 주돌봄자들 가운데 적지 않은 수의 응답자가 현재 제공되고 있는 서비스의 종류와 양이 충분치 않다고 응답했으며, 특히 노인의 기능상태에 제한이 많을 경우 현재 제공되는 서비스 양이 충분치 않다고 응답한 경우가 많았음. 이에 서비스 이용의 경직성을 완화하고 서비스 양을 확대할 필요가 있을 것으로 보임. 이를 위해서는 노인의 기능상태에 따라 서비스 이용시간을 차등화하고 서비스 종류를 다양화할 필요가 있음
 - 서비스 공급량 조정과 관련하여 독일의 사례를 참고할 필요가 있음.

독일 수발보험의 경우 ① 장기요양 1등급인 자는 개인적 위생, 영양, 이동 등에 있어 적어도 하루에 최소 1회 이상의 보조를 필요로 하며 1주에 수차례 보조를 필요로 하는 자, ② 2등급인 자는 하루에 적어도 3회의 도움이 필요한 사람으로 개별요양을 위한 보조시간 2시간을 포함, 최소 3시간의 도움이 필요한 자, ③ 3등급인 자는 일상적 활동을 하는데 항상 타인의 도움을 필요로 하는 사람으로 최소 4시간의 개별요양 도움을 포함해 적어도 총 5시간 이상의 요양이 반드시 필요한 사람으로 분류하고 있음(최은영·권순만·김찬우·강주희, 2005). 또한, 수발필요자(care recipient)는 재가서비스 기관이 제공하는 현물서비스를 등급에 따라 차등적으로 이용(1등급: 384유로, 3등급: 1,432유로)할 수 있으며, 예외적인 경우(예: 중풍과 치매를 동반한 24시간 수발이 필요한 상태, 암 말기상태 등) 급여액을 상향조정(1,918유로까지)해 주고 있음(장재혁 외, 2010)

- 이와 함께, 가족이 일시적으로 노인을 돌볼 수 없을 때 믿고 맡길 수 있는 주야간보호시설 및 단기보호서비스를 확충하고, 일시돌봄자를 고용할 수 있는 비용의 지급방안도 고려할 필요가 있음
 - 단기보호서비스나 주야간보호시설의 경우 정확한 수요를 파악하기 어려워 전면적인 서비스 확대가 쉽지 않으므로 지역별 거점기관을 정하여 응급 상황 또는 단기간동안 도움이 필요한 가족돌봄자가 이용할 수 있도록 하는 방안을 고려해볼 수 있음. 서울시에서는 2011년 4월부터 장·단기, 주야간 보호 서비스 이용이 모두 가능한 서울형 복합요양시설을 성북, 마포, 강서, 강동 4개소에서 시범운영하고 있으므로 시범운영 성과에 따라 복합요양시설의 확대를 검토할 필요가 있음
 - 독일 수발보험의 경우 주돌봄자 유고시 다음의 2가지 대체 급여 중 하나를 선택할 수 있는데, ① 1년에 총 4주 범위 내에 단기시설을 이용하거나, ② 시설을 이용하지 않을 경우 1년에 총 1,432유로 내에서 급여를 받을 수 있음(장재혁 외, 2010)

- 장기적으로는 적정 부담수준에 대한 사회적 합의를 바탕으로 서비스 이용 대상을 확대할 필요가 있음
 - 2010년 4월 현재 26만명이 제도를 이용하고 있으며(국민건강보험공단, 2010), 이는 2010년 기준 전체 노인인구수의 5.6%에 불과함. 따라서, 장기적으로는 국민의 부담수준을 찾아 점진적으로 서비스를 확대하되(이준우·서문진희, 2009), 경증자 및 등급외자의 경우 현재 제공되고 있는 생활지원서비스 및 건강증진서비스 등 예방적 보건복지서비스 제공을 확대해야 할 것임

제안2) 노인장기요양보험제도 등급판정체계 개선

- 등급판정체계 개선에 대한 필요성은 주돌봄자와 현장전문가들에 의해 공통적으로 지적되었는데, 현 등급판정체계는 노인의 신체기능에만 초점을 두고 있어 인지적, 사회적 기능에 대한 평가가 잘 이루어지지 않는 것으로 나타났음
- 이에 기존의 지표들을 평가하고 보완하여 노인의 상태를 다양한 측면(예: 신체적 기능상태, 치매, 정신질환 등 인지기능상태, 심리·정서적 상태 등)에서 객관적으로 측정할 수 있는 합리적이고 객관적인 지표를 개발하고 전문적 조사방법을 도입해야 할 것임
 - 독일의 경우 ‘독일 장기요양보험 개혁 2008’을 통해 재가급여영역에서 치매환자와 정신질환자에 대한 급여제공을 확대하고, 상대적으로 증상이 심하지 않은 치매환자들이 급여를 제공받을 수 있도록 제도를 보완하였음
 - 일본의 경우 2006년 ‘기능상태에 문제가 적은 치매환자’에 대한 욕구판정의 기준을 개정하여 세밀한 조사표를 개발, 적용하고 있음(임성옥, 2010)
 - 미국의 경우 interRAI(Resident Assessment Instrument)를 사용하여 대상자의 기능상태를 평가하고 있는데 이 측정도구는 사정 대상자의 욕구

에 따라 다양한 척도(예: 재가서비스 이용자용, 시설서비스 이용자용 등)가 존재하고, 전문가의 판단에 상당한 비중을 둔다는 특징이 있음

- 이와 함께, 경제상황, 돌봄자의 유무, 돌봄 가능 시간, 집안 환경 등 사회적 측면에 대한 평가를 추가로 포함시키는 방안도 모색하여야 함
- 더불어, 장기요양보호가 필요하지 않은 노인에게 등급 판정 시 허위 진술을 하도록 유도하거나, 신청 및 재신청을 권유하는 등 도덕적 해이를 규제할 수 있는 방안도 고려되어야 할 것임(박경숙 외, 2010)

제안3) 노인장기요양보호서비스 질 개선

- 장기요양서비스의 질에 대한 만족도가 상대적으로 다른 영역 만족도(예: 계약과정, 서비스 계약 이행, 접근성 등) 보다 낮은 것으로 나타났으며, 특히 시설서비스를 이용하는 주돌봄자의 경우 ‘국가에서 직접 운영’하는 기관에 대한 선호도가 매우 높게 나타났음. 이는 국가에서 직접 운영하는 기관이 민간 영역에서 운영하는 기관보다 서비스의 질이 우수하다고 느끼기 때문인 것으로 나타났음. 따라서, 장기요양기관 서비스를 표준화하고 서비스 제공 인력의 질을 향상시킬 필요성이 있음
- 장기요양기관 서비스 질 제고
 - 제도의 시장화, 영리화로 인한 서비스 질 저하를 보완하기 위해서 서비스 질을 향상시킬 수 있는 객관적인 평가체계를 개발하고, 서비스 제공 기관을 관리, 감독하는 체계를 구축해야 할 것임
 - 영국의 Commission Social Care Inspection(CSCI, 사회적 케어 감독 위원회)은 영국의 모든 사회적 케어 서비스를 위한 단일의 독립적 감독기구로 평가 분야 뿐만 아니라 지역과 개별 공급자에 대한 총체적인 감시 및 성과관리, 교육 및 훈련 역할을 담당하고 있으며, Care Standards Act 2000에 의해 설정된 국가최저기준(National

Mimumum Standards, NMS)을 적용하여 장기요양기관의 서비스 질을 관리하고 있음(최은희, 2010). 또한, CSCI의 현지감사는 간호사, 사회복지사, 기타 전문가로 구성된 감사단에 의해 실시되며, 고품질의 서비스를 제공하는 기관에게는 평가를 2년에 한번만 받도록 하는 등의 인센티브를 주고 낮은 수준의 서비스를 제공하는 기관은 연중 수시로 비정기적인 심사를 실시하도록 하는 등 감사횟수를 조절하고 있음(김학주, 2009; 최은희, 2010)

- 미국의 경우에도 요양시설을 포함한 보건의료 관련 시설보호서비스를 관리하기 위해 국가표준(national minimum)을 설정하였으며 이를 충족시키지 못할 경우 시정조치나 영업정지 등 법적 구속력을 강제하기 위한 대책을 시행하고 있음(김학주, 2009)
- 현재 우리나라에서는 장기요양서비스의 질을 관리하기 위해 노인장기요양보험법을 근거로 「장기요양기관 현지조사 지침」과 「장기요양기관 평가방법 등에 대한 고시」를 제정하여 장기요양기관을 대상으로 평가를 실시하고 있음. 평가의 목적은 기관의 수준을 확인하고, 우수기관을 선정하여 인센티브를 제공함으로써 급여의 질 향상을 도모하며, 평가결과 공개로 수급자에게 선택권을 제공하는 것이며, 우수기관으로 선정되면 공단 홈페이지 게시 등을 통한 기관홍보가 이루어지고 있음. 그러나, 기관의 자율신청에 의해 평가가 이루어지고 있으며, 평가 방식에 있어 성과지표보다는 구조, 과정지표 중심의 평가가 이루어진다는 한계가 있음
- 따라서, 우리나라에서도 장기요양기관의 ‘서비스 질’ 관리를 위해 1) 신뢰성 있는 서비스 질 평가지표를 개발하고, 2) 평가지표를 바탕으로 기관을 평가, 관리, 감독하며, 3) 국가최소품질표준(national minimum standard)을 적용할 필요가 있음

○ 서비스 인력 관리

- 대인서비스의 경우 제공인력의 전문성(지식, 정보, 기술 등)이 서비스

의 수준과 질에 직접적인 영향을 줄 수 있으므로 노인장기요양보험제도 하에서 서비스 제공 인력(요양보호사, 사회복지사, 간호사 등)의 역할 및 전문성은 매우 중요함. 그러나 기존 연구에 의하면 현재 낮은 수가 체계로 인해 질 좋은 전문가의 고용이 어려운 것으로 나타나고 있음(박경숙 외, 2010). 본 연구의 심층면접 결과 요양보호사의 질 관리에 대한 필요성이 나타났으며 현장전문가 자문회의에서도 서비스 인력의 질 관리가 중요한 이슈로 지적되었음

- 따라서, 노인에게 직접적으로 서비스를 제공하고 있는 요양보호사의 열악한 근무환경이 개선되어야 하며 요양보호사의 능력에 따른 적절한 평가와 임금, 처우 개선 등을 통해 직업의 안정성을 확보해야 할 것임
- 이와 함께, 요양보호사들에게 정기적인 보수교육을 실시하여 새로운 지식과 기술을 습득하게 하고 윤리의식을 강화하도록 해야 할 것임(엄기욱, 2008). 보수교육의 경우 요양보호사를 대상으로 하는 윤리 및 노인인권 교육을 강화하고, 수발하는 노인의 특성에 맞는 맞춤형 교육을 개발하여 이들이 노인을 잘 돌볼 수 있도록 지원해야 함. 이를 위해 한국보건복지인력개발원 등 기존의 인프라를 이용하여 정기적인 보수교육을 실시하는 방안에 대한 고려가 필요함
- 또한, 노인의 주돌봄자가 가지고 있는 노인 돌봄에 관한 지식 및 기술과 요양보호사의 전문적 돌봄 서비스의 숙련성을 결합하여 개별적이고 인격적인 돌봄 방식을 실현해야 할 것임

제안4) 가족돌봄에 대한 사회적 보상체계 개발

- 가족돌봄에 대한 사회적 보상체계 개발에 관한 논의는 다양한 측면에서 논의되어 왔으나 이를 경제적으로 보상할 경우 부수적으로 파생되는 전통적 성역할의 고착화 효과, 급여에 대한 사회적 적정선 설정의 어려움, 급여의 오용과 남용에 대한 통제의 한계, 비공식적 수발자가 제공하는 서비스의 질 관리 문제 등 여러 한계점이 제기되어 왔음(이진

숙, 2008). 그럼에도 불구하고 가족돌봄자들이 겪는 경제적 어려움 및 연금 수급권의 제한 등과 관련된 어려움을 경감시키기 위한 지원체계 구축이 필요함

- OECD 국가들의 경우 보상방법과 적용조건에 차이가 있기는 하나 돌봄자에게 현금지원을 하는 방식으로 돌봄수당(carer's allowance) 형태를 채택하여 돌봄자의 소득감소를 보전하고 이들의 돌봄일에 대한 재정적 보상을 함으로써 돌봄자 역할의 사회적 중요성을 인정하고 있음(OECD, 2011)
- 또한, 유럽 국가들에서는 가족돌봄자의 불충분한 연금수급권을 개선하고 이를 강화하기 위해 출산, 양육, 케어, 비자발적 실업 등을 사회적 공익기여기간으로 인정해 보험료를 납부한 기간으로 인정해 주는 제도인 ‘연금기여 크레딧(pension contribution credits)’을 도입하고 있음(김철주·허윤정, 2006)
 - 영국의 경우 ‘연금 크레딧(pension credit)’을 도입하고 있는데, 1년에 48주 이상, 주당 35시간 이상 누군가에게 돌봄서비스를 제공한 사람은 ‘가정책임보호규정(Home Responsibilities Protection)’의 수급권을 보호받을 수 있음(강욱모, 2009)
- 우리나라에서도 노후생활 보장을 위한 다양한 정책이 논의되고 있는 바 가족돌봄자들이 돌봄서비스를 제공하기 위해 근로를 포기하거나 제한된 근로를 함으로써 받게 되는 연금벌칙을 해소하기 위한 지원체계의 구축이 필요할 것으로 보임. 이와 함께, 가족돌봄자에 대한 재정지원 방안에 대한 고민이 필요할 것으로 보임

제안5) 가족돌봄자를 위한 서비스 지원 확대

- 연구 결과 상당수의 노인이 가족으로부터 돌봄을 받는 것을 선호하는

것으로 나타났으므로 재가서비스 확대와 함께 가족의 부양책임이나 이로 인한 부담을 사회적으로 지원해줄 수 있는 추가적인 서비스 개발 등 제도적 보완책이 필요할 것으로 보임. 이를 위해 서비스 선택에 대한 폭을 넓혀 노인과 가족이 그들의 욕구와 부양자원(경제력, 사회적 지지망 등)을 고려하여 가장 적합한 지원을 받을 수 있도록 해야 할 것임

○ 교육 및 정서적 지지 서비스 제공

- 가족부양자가 노인수발에 필요한 전문적 지식을 습득하고, 가족 갈등을 효과적으로 해결하며 가족부양자로서의 자기 위상과 책임을 느낄 수 있도록 이들을 위한 교육 및 상담 프로그램을 확대할 필요가 있음. 또한, 부인을 돌보는 남성노인이 증가하고 있는 점을 고려하여 남성노인을 대상으로 한 교육 프로그램(예: 간병기술, 가사일하기 등)을 개발하고 확충할 필요가 있음. 이를 위해서는 현재 사회복지관, 건강가정지원센터, 상담센터 등을 통해 제공되고 있는 프로그램의 효과성을 검토하고, 구체적이고 효과적인 교육 및 상담 프로그램을 개발해야 할 것임

○ 건강지원서비스 제공

- 연구결과 돌봄가족에 대한 건강지원서비스 욕구가 강하게 나타났음. 특히, 배우자를 돌보는 가족돌봄자의 경우 돌봄자의 연령도 높아 이들의 부담을 완화하기 위해서는 건강상태 개선을 위한 노력이 필요함. 따라서, 기존의 건강관리사업대상(예: 보건복지부 맞춤형 방문건강관리사업)을 이용하여 가족돌봄자의 건강을 증진시키는 방향을 고려해볼 수 있음. 이와 함께, 주돌봄자가 겪을 수 있는 만성화된 통증에 대한 운동요법, 관리방법에 관한 정보 및 교육기회 제공을 확대하는 방안도 고려해볼 수 있음

○ 휴식지원(respite care) 서비스 제공

- 휴식지원 서비스를 제공하여 가족돌봄자들을 지원할 경우 이들의 소진을 예방하고, 가족돌봄을 보완하는 역할을 하여 노인이 최대한 자신의 공간에서 돌봄을 받을 수 있게 하는 긍정적 효과가 있으므로 경증노인을 돌보는 가족돌봄자들을 위한 휴식지원 서비스 확충이 필요할 것으로 보임
- 휴식지원서비스는 다양한 종류가 있으나 본 연구에서는 1) 가사지원 서비스 등의 재가 휴식지원 서비스, 2) 주·야간 보호시설 등 지역사회 휴식지원 서비스 2가지 형태를 중점적으로 다룸
 - 재가 휴식지원 서비스의 경우 훈련을 받은 전문가가 노인의 가정에 파견되어 빨래, 식사준비, 시장보기 등 가사활동을 지원하거나 제한된 범위 내에서 간호 및 간병 서비스를 제공하는 것임. 우리나라에서도 현재 보건복지부에서 제공하고 있는 노인돌봄서비스가 있으며, 자치단체별로 일상생활을 영위하기 어려운 노인이 있는 가정에 가정봉사원을 파견하는 사례가 있으므로 기존의 서비스를 확대하는 방안을 고려할 수 있음
 - 주·야간 보호시설 등 지역사회 휴식 프로그램(community-based respite program)을 확충하여 주돌봄자가 노인을 돌볼 수 없을 경우 일정 시간 지역사회 내에 있는 시설을 이용하게 하는 것도 하나의 방법임

○ 가족돌봄자를 위한 포괄적 정보제공 체계 구축

- 가족돌봄자에게 장기요양보호와 관련된 모든 정보를 제공하고 자원을 연계해주는 포괄적인 정보체계를 구축할 필요가 있음. 이를 위해서 다양한 가족돌봄 지원사업을 진행하고 있는 건강가정지원센터 또는 치매상담센터와의 연계를 강화하는 방안을 모색해볼 수 있음
 - 영국의 West Sussex 지역에는 돌봄제공자(caregivers)들이 이용할 수 있는 서비스와 도움에 관한 정보를 제공하고, 가용가능 자원 -

예컨대 휴식지원서비스(respite care), 단기휴가기금(short break fund) 등 - 과 연계해 주는 역할을 하는 West Sussex Carers Network (<http://www.westsussexcarers.org.uk/>)가 있음(박기남, 2011). Carers Network의 경우 돌봄자들에게 유용한 정보를 전달하는 것이 주요한 역할이며, 웹사이트와 전화, 소식지 등을 통해 돌봄과 관련된 일반 정보와 핵심서비스, 특별서비스(예: 정서적 지원 등), 시설서비스(예: 노인요양시설, 병원 등) 이용 방법, 재정지원 신청방법 등 다양한 영역의 정보를 제공함(박기남, 2011)

- 또한, 미국 Department of Health and Human Services에서는 National Clearinghouse for Long Term Care Information을 운영하며 Aging and Disability Resource Centers와 Eldercare locator를 통해 필요로 하는 서비스를 주제별(예: 간병, 재가서비스, 장기요양보호 서비스 등) 또는 지역별로 검색할 경우 제공되는 서비스나 기관에 대한 상세 설명을 제공하고 있음
- 독일의 경우에는 치매노인 수발자를 위해 돌봄과 관련한 모든 것을 상담하고 지원하기 위한 수발지원센터(Pflegestützpunkt)를 설치하여 수발대상자(care recipient)와 가족을 위한 상담 및 지원의 효율적 연계를 위한 제도적 장치 역할을 하고 있음(김욱, 2010)

○ 외부활동 동행서비스 제공

- 재가급여 이용자 중 노인방문요양서비스를 이용할 경우 외출시 동행, 부축 등 개인활동지원서비스를 제공하고 있으며, 이에 대한 만족도도 높은 편이므로 제도를 이용하고 있지 않은 주돌봄자들에게도 유사한 서비스를 제공할 필요가 있음. 이를 위해서 지역사회 복지센터 또는 주민센터의 자원봉사인력을 연계한 동행서비스 제공 확대 방안을 고려해 볼 수 있음

4. 기대효과

- ☐ 현재 시행중인 노인장기요양보험제도의 한계를 보완할 수 있는 정책제언을 통해 제도를 개선함으로써 제도가 노인의 삶의 질과 가족돌봄자의 삶의 질에 미치는 긍정적 영향을 보다 확대할 수 있음
- ☐ 현재 노인장기요양보험제도를 이용하고 있는 노인은 전체 노인인구의 약 5~6% 이므로 제도를 이용하고 있지는 않지만 노인을 돌보고 있는 가족돌봄자를 위한 정책의 개발도 필요함. 가족돌봄자를 위한 다양한 지원정책은 이들의 부양부담을 경감시켜 가족의 노인돌봄을 보완하는 역할을 할 것임

주관부처 : 보건복지부 저출산고령사회정책실 노인정책관
요양보험제도과

관계부처 : 여성가족부 가족지원과