

돌봄통합지원법 시행을 앞둔 광역 및 기초 지방자치단체 사회적 기반 점검 및 이행 방안

김보영

영남대학교



돌봄의 위기, 강요된 선택

노인 인권의 위기

- 대한민국은 2024년, 노인인구 1천만 명, 노인인구 비중 20%를 넘어서는 초고령사회에 진입
- 노인인구구성을 고려하면 돌봄예산은 이미 OECD 평균수준(김윤, 2023)
- 하지만 '살던 곳에서의 존엄한 노후(Aging in Place)'와는 거리가 먼 현실

과도한 시설화

- 노인인구 대비 요양병원 병상 수는 OECD 평균의 10배
- 집에서 생활 가능한 노인 10명 중 6명이 요양병원/요양원에 입소
- 시설 입소 노인 2년 내 1/4 사망, 1/5 건강 악화 (재가 거주 노인 7% 대비)

가족의 비극

- '독박간병', '간병살인', '간병파산' 등 돌봄의 책임을 가족에게 전가함으로써 발생하는 사회적 비극 빈발
- 결국 돌봄 필요가 심화될 수록 본인의 희생(시설행) 아니면 가족의 희생 중 선택 강요 현실

노인 돌봄의 차별적 접근

장애인 돌봄 → '자립'과 '권리'의 관점

- 장애인 활동지원제도는 장애계의 '자립 생활 운동'을 배경으로 도입 추진
- 장애인을 '자기 결정권을 가진 권리의 주체'로 정책적 규정

노인 돌봄 → '요양'과 '가족 부담 경감'의 관점

- 노인장기요양보험 도입 당시 노인 당사자의 '권리'나 '자립'보다, '가족의 부양 부담 완화'가 실질적 정책 목표
- 노인을 '권리의 주체'가 아닌 '보호와 요양의 대상'으로 취급

돌봄통합지원법 - 지자체 중심의 지역사회 통합돌봄 지향

제4조 (지방자치단체의 책무):

- 지자체는 관할 지역의 통합지원 체계 구축 및 **시책을 수립·시행**

제6조 (지역계획의 수립·시행):

- 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 매년 지역계획을 수립·시행

제12조 (종합판정):

- 시장·군수·구청장은 욕구(의료·요양·돌봄 필요도)를 **종합적으로 판정**

제13조 (개인별지원계획의 수립):

- 시장·군수·구청장은 판정 결과에 따라 개인별지원계획을 수립

기초지자체(시군구)가 지역의 '컨트롤 타워'로, 보건소, 병·의원, 복지관, 공단 등 분절된 자원을 대상자 중심으로 통합·연계

왜 지자체 중심의 돌봄인가? – 돌봄 서비스의 특성

소득보장과 다른 '개별성'과 '맥락성'

소득급여: 현금, 계량화, 전국 통일 기준 적용 가능.

돌봄급여: 서비스, **개별적 특수성**이 강하고 객관적 측정이 곤란함. 동일 욕구라도 주거환경, 인프라 등 **지역적 특성**에 따라 필요한 지원이 다름.

'어떻게' 운영하느냐가 성과를 좌우

동일 예산과 제도라도, '어떻게' 운영하느냐에 따라 개개인이 체감하는 보장 수준이 판이하게 차이

급여의 실질적 수준 보장을 위해서는 '권리 보장'과 '재정 관리'의 균형점을 찾는 **지역 현장의 판단**이 핵심.

중앙의 획일적 정책은 지역 환경의 차이와 노인 개개인의 복합적 욕구를 담아낼 수 없으며, 지역 격차만 심화시킬 뿐.

지자체의 책임성은 실질적 돌봄보장의 시작

민주적 위임'에 근거한 '공적 책임'의 구체화

- 지자체장(시장·군수·구청장)은 주민으로부터 민주적 위임을 받은 유일한 일선의 공적 주체임.
- 따라서 '권리 보장'과 '재정 관리'의 균형점을 찾아 주민의 돌봄을 책임져야 할 '공적 책임'을 가짐.

'상향식' 기반 확보의 출발점

- 중앙의 일방적 정책이 아닌, 지역의 차이와 특성을 **상향식으로 반영**할 수 있는 통로.
- 이를 통해 비로소 지역 실정에 맞는 '**실질적 사회적 기반**' 확보의 시작점이 됨.

지자체는 그럴 역량이 없다?

'기회'조차 없었다!

- 전국 229개 지자체 중, 국비가 지원되는 시범사업을 경험한 곳은 불과 13개소(5.7%)에 불과.
- 대다수 지자체는 중앙정부로부터 재원·경험 축적의 기회조차 없이 전면시행을 앞두고 있음.

지자체에서 오히려 통합돌봄 확산

- 그럼에도 불구하고, 중앙정부 지원 없이 '자체사업'을 통해 스스로 준비해 온 지자체들이 다수 존재
- 실질적 통합돌봄의 확산은 지자체로부터 - '역량이 없어서'가 아니라, 책임 인식의 기회부터 없었던 것.

광역지자체 정책사례

광주광역시 (광주다움 통합돌봄):

- '돌봄콜' 기반 자체 발굴, 5개 자치구 전담조직·예산 확보, 광역 차원에서 '틈새돌봄' 서비스(가사, 동행 등) 직접 설계

경상남도 (경남형 통합돌봄):

- 9종 기본서비스(가사, 목욕, 식사, 동행, 청소, 이웃돌봄 등) + 시군 특화서비스(의료돌봄 1개 이상 포함).

대전광역시 (대전형 통합돌봄):

- 5대 기본돌봄서비스(일시 재가, 영양 급식 등) + 비대면 돌봄 + 방문 건강 의료 서비스, 민관협력 돌봄체계 활성화(3대 복지관)

제주특별자치도 (제주가치 통합돌봄)

- 생활돌봄(일상지원, 식사, 동행, 운동지도) + 주거편의(안전편의시설, 청소, 방역소독, 집수리 등).

하지만 여전히 미흡한 기반

광역 기반: '전략적 공백'

- **핵심 인프라 불균형:** 재택의료센터 등 핵심 인프라의 지역적 편중 등 불균형 문제
- **정책 연계 부재:** 지역사회보장계획, 지역보건의료계획 등 정책 계획이나 재가노인지원, 맞춤형돌봄, 응급안전안심서비스 등 돌봄서비스의 연계 부재

기초 기반: '실행 동력' 부재

- **핵심 서비스(방문의료) 절대 부족:** 방문진료 참여의원 부족(전체 2.8%)
- **실행 전달체계 부재:** 보건소, 복지관, 병원, 공단이 분절. 이를 통합할 시군구 '전담조직'과 '전담인력' 부재.

통합돌봄에는 ‘통합’이 없다! – 통합지원절차의 분절

지자체 사전조사

돌봄대상을 발굴하거나 주민이 읍면동 '돌봄통합창구' 방문 → '사전조사' 실시 (통합판정군 또는 자체조사군)



건보공단의 통합판정

지자체가 건보공단에 '통합판정' 의뢰 → 공단 직원이 방문하여 '통합판정조사' 실시

동행조사 요청이 가능하지만 문 앞까지만 동행, 어차피 결과 통보 후 계획 수립 가능해서 실효성이 떨어짐.



개인별지원계획수립?

공단이 지자체에 결과 통보 → 지자체가 '개인별지원계획' 수립을 위해 또다시 '자체조사' 불가피

통합돌봄에는 ‘통합’이 없다! – 여전한 서비스 분절

통합의 근거 및 방법 부재

- **법률**: "통합지원이 제공될 수 있도록 노력해야 한다" (제14조)는 선언에 그침
- **하위법령/지침**: 구체적인 통합 방법과 근거가 부재

실질적 연계 불가능

- **별도 법령, 별도 절차**: 돌봄통합지원법 제정에도 불구하고, 기존 서비스(노인맞춤돌봄, 장기요양, 각종 바우처 등)의 관계 법령이나 지침은 그대로
- 지자체가 '개인별지원계획'을 수립해도, 주민은 서비스를 받기 위해 지자체 자체 서비스 외에는 **또다시 신청, 별도 모집, 개별 기관 접촉, 별도 조사 및 심사 절차**를 다시 밟아야 함
- 통합지원'은 '서비스 신청 안내'에 불과하며, 대기자 발생, 예산 소진 시 계획이 수립되어도 서비스 이용 불가

지자체의 사회적 기반 구축 방안

(광역 지자체) '전략적 기획자' 역할

- **정책 연구 및 추진:** 광주, 경남처럼 지역 특성에 맞는 자체 모델 개발
- **기초 지자체 지원:** 구·군 간 자원 격차 해소를 위한 컨설팅, 공통 교육 운영
- **인프라 구축:** 방문의료, 케어안심주택 등 기초 단위에서 어려운 핵심 인프라 확충 및 불균형 조정

(기초 지자체) '현장 실행자' 역할

- **자원 통합:** 통합지원협의체'를 형식적 기구가 아닌 실질적 의사결정기구로 격상 – 지역자원의 통합적 연계체계 구축, 지속적 조정
- **전달체계 구축:** 읍면동 또는 시군구 중심 통합적 연계체계 구축, 보건소-복지관-병원-공단을 연계하는 강력한 컨트롤 타워 수행

통합을 위한 정책전환

법-정책 불일치 해소

- **조사 통합**: 전문기관 위탁 조항 폐기, 한 번의 조사와 설계로 진행될 수 있도록 관계법 일괄 개정 추진
- **연계 통합**: '개인별지원계획' 수립 시, 기존 돌봄서비스의 **신청·선정** 절차까지 이루질 수 있도록 하위법령 및 지침 즉각 개정
- **책임과 권한 통합**: **지자체(시군구)**가 '사전조사-자체조사-계획수립' 전 과정을 총괄적으로 주도하고 유관 기관과 서비스가 참여하는 방식으로 전환 – 권한과 책임의 구체화

중앙정부의 역할 재정립

- **중앙정부는** 법·제도적 기반(공적 책임, 통합연계 근거 등)과 적정 수준의 재정 보장 책임
- **정책과 서비스에 있어서는** 지자체의 **주도적인** 혁신 사례들이 **확산**되고, 각자의 조건에 맞는 돌봄체계를 발전시킬 수 있도록 '촉진'하는 역할