

노인의 지역사회 계속 거주를 위한 현황 진단 및 법제도 개선 방안

2024. 4. 24.(수)

목 차

- ◆ 노인의 지역사회 계속 거주(Ageing In Place; AIP)에 대한 정책적 지원의 필요성
- ◆ 지역사회통합돌봄 실현을 위한 정책추진 경과
- ◆ 지역사회통합돌봄의 쟁점
- ◆ 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률(약칭: 돌봄통합지원법)」 제정
- ◆ 노인의 지역사회 계속 거주를 위한 검토 사항
- ◆ 「노인복지법」 및 「노인장기요양법」 등 개정안 마련 방안

노인의 지역사회 계속 거주(Ageing In Place; AIP)에 대한

정책적 지원의 필요성 1

- 돌봄이 필요한 경우(노인, 장애인, 정신장애인 등) 살던 곳(자기 집, 그룹홈 등)에서 개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 일상생활의 지원이 통합적으로 확보되는 정책 필요
 - 한국은 2020년 65세 이상 노인이 전체 인구의 15%에 해당하는 고령사회에 진입했고, 2022년 노인 인구 비중은 17.5%를 기록하였으며, 2025년에는 20.6%로 초고령사회에 진입하고, 2035년 30.1%, 2050년에는 43%를 넘어설 것으로 전망
 - 노인 가구는 2020년 464만가구(22.4%)에서 2050년 1,137만5천가구(49.8%)로 2.5배 증가하고, 1인 가구 중 65세 이상 가구주는 2020년 162만가구(25.0%)에서 2050년 467만가구(51.6%)로 늘어날 것으로 전망
- 급속한 고령화로 인한 요양 지출 급증은 사회보장제도(노인장기요양보험제도 및 건강보험제도)의 지속가능성 위협
 - 노인장기요양보험 재정의 총수지율(비용/수익)은 2008년 도입 시에는 63.9%였는데 2017년부터 108.7%로 당기순적자로 전환되었고, 2019년에는 109.1%로 적자 재정이 증가하였으며, 2020년에는 총수지율이 98.5%로 약간 개선되었지만 일시적인 현상이라는 평가
 - 노인장기요양보험료율은 2017년 6.55%, 2022년 12.27%로 약 2배 인상

노인의 지역사회 계속 거주(Ageing In Place; AIP)에 대한

정책적 지원의 필요성 2

- 요양병원은 만성질환 노인의 의료와 돌봄을 담당하기 위해 1994년에 도입되었으며, 2008년 노인장기요양보험제도 신설로 요양병원은 의료, 요양시설은 돌봄 중심으로 제도가 개편되면서 민간 요양병원이 증가하기 시작
 - 2008년 본격적인 요양병원 개원 이후 10년 동안 노인 인구는 47.7% 증가할 때, 요양병원의 수는 109.4% 증가하였고, 요양병원의 병상 수는 257.9% 증가(2022년 기준 한국 내 전체 병상수 72만 4천여개 가운데 1/3 이상이 요양병원 병상)
 - 요양병원은 2020년 기준 총 1,582개소로 연평균(2016년~2020년) 2.6% 증가했으며, 동기간 보건의료기관 전체 연평균 증가율은 1.8%

● 노인은 지역사회 계속 거주를 희망하나, 지역사회 여건이 충족되지 못하는 상황

- 2020년 「노인실태조사」에 따르면, 건강이 유지된다면 현재 집에서 계속 거주를 희망하는 비율은 83.8%
 - 건강이 악화되어도 재가서비스를 받으며 현재 살고 있는 집에서 계속 거주를 희망하는 비율은 56.5%, 돌봄, 식사, 생활편의 서비스 등 통합적 서비스가 제공되는 노인요양시설 입소를 희망하는 비율은 31.3%
- 노인요양시설(노인장기요양보험)과 요양병원(건강보험) 중심의 노인 의료 및 돌봄 서비스 전달체계가 구성되어, 양질의 재가서비스(노인장기요양보험)를 이용하며 지역사회에서 계속 거주하는 데 한계
- 지역사회통합돌봄은 인구 고령화, 가족형태 변화 등으로 인한 돌봄의 사회화, 살던 곳에서 계속 살아가기를 원하는 노인의 욕구, 통합적인 돌봄서비스 제공에 적합한 장기요양서비스 전달체계의 부재에 대한 비판으로 인해 필요성 부각
- 지역사회에 계속해서 거주하도록 하기 위해서는 보건과 복지의 연계를 통한 통합돌봄의 필요성이 강조되었고, 2019년부터 지역사회통합돌봄 선도사업 시행으로 정책화

지역사회통합돌봄 실현을 위한 정책추진 경과 1

● 지역사회통합돌봄 선도사업의 추진 배경

- 지역사회통합돌봄 선도사업은 지역사회를 중심으로 한 통합돌봄의 이슈를 정책화한 지역주도형 사회서비스정책으로 2019년 전국 16개 시·군·구를 선정하여 노인분야, 장애인 분야, 정신질환분야별로 사업 시행
- 윤석열정부는 110대 국정과제 중 “100세 시대 일자리·건강·돌봄체계 강화”에서 지역 의료·돌봄을 연계한 커뮤니티케어 실현 제시
 - 「약속 09 필요한 국민께 더 두텁게 지원하겠습니다」 중 45번 과제 “100세 시대 일자리·건강·돌봄체계 강화”의 지역사회 돌봄 분야
 - 시·군·구를 중심으로 지역 내 다양한 의료·돌봄 서비스 제공기관을 연계하여 의료·돌봄 통합 사례관리 제공
 - 이를 위한 기관 간 정보 연계, 대상자 발굴 지원 등을 위한 커뮤니티케어 지원기관을 지정·운영하고 제도적 기반 마련을 공약으로 제시

● 지역사회통합돌봄 선도사업의 개요

- 지역사회통합돌봄 선도사업은 2026년 지역사회통합돌봄 보편화와 모델 개발을 목표로 추진
 - 보건복지부는 2018년 노인대상 커뮤니티케어 추진 로드맵을 발표하였고, 2025년 지역사회통합돌봄 제공기반 구축을 목표로 지역사회 내에서의 돌봄, 지역사회에 의한 돌봄, 지방분권화를 추진방향으로 설정

[지역사회통합돌봄 선도사업의 추진방향]

	지역사회 내에서의 돌봄 (in the Community)	지역사회에 의한 돌봄 (by the Community)	지방분권화 (Decentralized Community)
보건의료 서비스 (medical & health care)	지역사회에서 치료	치료적인 지역사회	의료의 지방분권화
장기요양 및 복지서비스 (long-term care & social care)	지역사회에서 돌봄	지역사회가 주체가 되어 돌봄 참여	돌봄의 지방분권화
자립생활 (independent living) 지원	지역사회에서 자립생활 지원	지지적인 지역사회	주민자치화

자료 : 김승연(2018). 「정부의 커뮤니티케어 추진과 정책과제」. 서울연구원.

○ 지역사회통합돌봄 실현을 위한 정책추진 경과 2

- 2019년 16개 시·군·구에서 선도사업을 시작하였고, 주거, 보건·의료, 영양·돌봄 등의 서비스를 이용자의 욕구에 맞게 통합적으로 제공하는 것이 목표
 - 장기요양재가급여자, 등급외자, 그 외 서비스가 필요한 대상자를 대상으로 국민건강보험-노인장기요양보험-노인보건복지서비스 간의 유기적 연계에 기반한 공적서비스 확대, 복지 공동체 활성화를 목표로 하는 통합돌봄 모델 개발 시도
 - 재정은 국·도·시군구비의 선도사업 예산과 연계사업 자원(국민건강보험, 노인장기요양보험 등), 선정된 시·군·구의 자체예산으로 구성
 - 제공주체는 공공행정기관(읍면동의 통합돌봄창구, 시·군·구의 지역케어회의, 광역지방자치단체의 선도 사업단, 보건복지부의 커뮤니티케어 추진 본부 등)과 지역사회의 직접 돌봄 서비스 제공기관, 간접 서비스 제공기관으로 구성

● 지역사회통합돌봄 선도사업의 성과

- 전담행정조직이 신설되거나 전담인력이 순증 또는 전환 배치되었으며, 읍면동에 간호인력 배치로 행정-복지-간호 연계 시도, 다양한 전문가로 확장된 지역케어회의(사례회의) 운영
 - 지역사회통합돌봄 선도사업 시행을 위해 시 본청에 전담부서 설치, 읍면동에 전담부서 또는 전담인력 배치
 - 지역케어회의는 각 지자체에서 읍면동 단위와 본청단위로 운영
 - 지역사회통합돌봄 선도사업의 통합돌봄창구에 행정-복지-간호인력을 배치하여 통합적 사례관리

지역사회통합돌봄의 쟁점 1

- 기존 사업과의 탄력적 결합·운영

- 지역사회통합돌봄 선도사업 시행을 통해 서비스의 양이 확대되고 제공기관이 다양화되는 성과가 있었던 돌봄서비스는 기존 돌봄서비스사업과 혼재되는 한계
 - 지역사회 거주 노인을 위한 돌봄·요양서비스로 노인맞춤돌봄서비스, 재가노인지원서비스, 노인장기요양서비스 등이 있으며 이용자의 신체적·정신적 기능과 소득 등을 고려해 제공
 - 노인맞춤돌봄서비스와 재가노인지원서비스는 재정지원사업이며, 노인장기요양서비스는 사회보험사업으로 일상생활지원을 기본으로 하고 있으며 사유가 없으면 중복하여 이용 할 수 없음
 - 지역사회통합돌봄 선도사업은 일상생활지원서비스가 포함된 신규 사업으로 기존의 사업과의 관계가 모호
- 지역사회통합돌봄 선도사업은 기존 노인 대상 돌봄서비스의 재구조화 또는 조정을 수반하지 않고 진행되어 일상생활지원서비스를 제공하는 노인맞춤돌봄 서비스, 재가노인지원 서비스, 각 복지관의 돌봄서비스와 서비스 내용과 대상자의 중복 우려
- 노인맞춤돌봄서비스와 지역사회통합돌봄 선도사업은 재정지원사업으로 노인맞춤돌봄서비스 중 기본적인 서비스를 선도사업의 기본서비스로 활용하여 서비스를 연계하는 방안 검토

지역사회통합돌봄의 쟁점 2

● 서비스의 충분한 확보

- 입소시설이나 병원이 아닌 지역사회에서 계속해서 거주할 수 있도록 통합 서비스를 제공하기 위해서는 이용자가 사례관리를 통해 서비스를 선택할 수 있는 서비스 전달체계가 구축될 필요
 - 입소시설이나 병원에서는 돌봄, 의료, 주서비스를 기본적으로 이용하며, 24시간 누군가의 돌봄을 받을 수 있다는 기대가 존재
 - 지역사회에 지속적으로 거주하기 위해서는 신체적·정신적·사회적 기능이 저하된 상황에서도 생활에 필요한 기본적 서비스가 제공될 필요
- 지역사회통합돌봄 선도사업은 돌봄, 보건의료, 주거 등의 서비스를 개발, 제공인프라 확대에 노력하였으나 일상생활지원 이외의 서비스는 확충이 미비
 - 돌봄서비스는 일상생활지원서비스를 중심으로 개발·확대되었으며, 이용자 맞춤형 식사·영양서비스가 시도되었으나 높은 단가와 제공업체 발굴의 어려움으로 지속성 부족
 - 보건서비스 확대를 위해 읍면동에 간호사를 배치하였으나 코로나19로 인해 조기 복귀하거나, 기존에 제공되던 방문간호서비스 등도 제공에 한계
 - 의료서비스 연계는 방문진료수가 미책정 등으로 의료계의 협력이 어려워 서비스 부재
 - 주거서비스는 돌봄서비스가 포함된 주택을 마련하는 데 어려움이 있었으며, 시설과 자택의 중간집 형태로 주거와 돌서비스를 제공하였으나 이용가능한 인원이 소수
- 노인의 일상생활을 가능하게 하는 주거환경과 일상생활지원서비스를 기본으로 복약·생활 습관을 관리하는 보건서비스 및 의료서비스 이용이 가능한 지역사회를 조성할 필요
 - 부족한 서비스를 확충하고, 비어있는 서비스를 개발해야 하며, 산재각처한 서비스를 연계하는 노력 필요

지역사회통합돌봄의 쟁점 3

● 돌봄서비스와 보건의료서비스의 연계

- 지역사회통합돌봄 선도사업에서 돌봄과 보건의료 연계는 지역의 여건을 고려하여 시·군·구 자체적으로 사업 추진
 - 선도사업에서의 돌봄-의료연계는 각 시·군·구에서 개별 병원 또는 지역의사회와 지역간호사회, 지역한의사회 등과 협력으로 사업 추진
 - 지역사회에서 돌봄과 보건의료 연계서비스의 이용자 발굴과 서비스 제공계획 수립은 사회복지사와 간호사에 의해 시행되었으며 의료서비스는 대부분 단 사업으로 연계
- 돌봄-보건-의료서비스의 연계를 위해서는 지역사회통합돌봄에 대한 교육, 전문가 집단 간의 소통 필요
 - 지역사회통합돌봄과 지역사회에 대한 공통의 이해가 전제되어야 서비스 제공 계획에 대한 논의와 연계가 가능
 - 보건복지부에서 시행하고 있는 재택의료센터, 통합방문간호센터, 통합재가서비스를 포함한 돌봄-보건-의료와 관련된 기관에 대한 교육 필요
- 병원 밖 의료서비스가 가능하도록 병원-지역사회 연계체계 구축과 지역밀착형 의료서비스 확대와 지역사회 내 의료기관, 돌봄기관, 읍면동 통합 돌봄창구 간의 협업 구조 정비 필요
 - 퇴원환자에 대한 서비스 제공 계획 수립을 누가 할 것인지, 퇴원 후 모니터링 기간은 어느 정도로 두고 읍면동으로 이관하여 읍면동에서 서비스 제공 계획을 작성하게 되는지 여러 측면에서의 세부 계획 필요
 - 지역에 거주하는 노인을 위한 재택의료센터, 통합방문간호센터가 시범적으로 운영되고 있으며 이러한 시범사업의 결과를 바탕으로 지역여건을 고려한 의료서비스 확충 필요

지역사회통합돌봄의 쟁점 4

- 지역주도형 지역사회통합돌봄의 지속가능성

- 지역사회통합돌봄 선도사업은 지방자치단체장의 의지와 시군구의 역량에 영향을 받는 지역주도형 사회서비스정책

- 지방자치단체장의 의지와 관심 정도에 따라 사업예산, 투입인력 등 사업규모에 차이가 나타나며, 4년마다 사업 운영에 영향
- 지역의 여건과 역량에 따라 사업의 규모, 서비스 종류 및 양, 제공기관의 다양성, 돌봄과 보건의료, 주거의 연계에 영향

- 지역사회통합돌봄을 시행하고 있는 일본사례를 보면, 개호보험에 기반을 두고 보험자인 시정촌(시·군·구)에서 일정 부분 재정과 사업을 자율적으로 운영하는 지역주도형 정책 시행

- 개호보험의 보험자인 시정촌은 보험료 징수, 추가서비스 제공 등 후생노동성이 운영하는 사회보험의 큰 틀에서 어느 정도 독자적인 보험운동을 하고 있으며, 이와 함께 지역사회 통합돌봄을 시행
- 한국의 노인장기요양보험은 보건복지부와 국민건강보험공단에서 운영하고 있어 지역의 여건을 반영하기에 한계
- 지역사회통합돌봄 선도사업의 재정도 국:도:시군구(50%:25%:25%) 매칭으로 조성 → 매칭예산이 없는 경우 지속적인 사업 추진에 한계

「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률

(약칭: 돌봄통합지원법)」 제정

- 2024. 3. 26. 제정 & 2026. 3. 27. 시행
 - 그동안 분절적으로 제공하던 보건의료, 장기요양, 일상생활돌봄 등 지원을 대상자 중심으로 지역에서 통합 연계·제공하는 절차를 규정하는 한편, 시군구에 전담조직을 설치하고 '통합지원정보시스템'을 구축·운영하도록 규정
 - 통합협의체는 강행규정, 전담조직은 임의규정
 - 복합적인 돌봄이 필요한 사람을 위해 국가와 지방자치단체의 책무를 명확히 하고, 보건의료·건강관리 및 예방·장기요양·일상 생활돌봄·가족 지원에 관한 서비스를 확대하고 연계를 강화하도록 하는 내용을 포함
 - 지역사회통합돌봄 시범사업 수행 시의 우려사항을 고려한 조항 포함
 - 통합지원에 관하여 동법에서 정한 사항에 대하여는 다른 법률에 우선하여 적용
 - 중앙정부의 통합지원 기본계획(5년), 시도 및 시군구의 지역계획(1년) 수립·시행 및 추진성과 평가로 이어지는 성과 계획 및 평가 체계 마련
 - 중앙정부는 시·도, 시·군·구에 통합지원 시책 추진에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 규정

노인의 지역사회 계속 거주를 위한 검토 사항

● 어떻게 효율적인 전달체계를 마련할 것인가?

- 지역사회통합돌봄 기본법과 관련된 국민건강보험법, 노인장기요양보험법, 노인복지법, 의료법 등 법안의 재정비 필요
 - 의료와 돌봄으로 이원화된 기존의 노인 대상 사회서비스 전달체계를 수요자 중심으로 통합하기 위해서는 정책들 간의 조정 필요
 - 중앙정부가 주도하여 사회보험의 원리에 입각하여 구성된 재원을 바탕으로 운영된 체계를 물리적으로 결합하는 것이 아니라, 화학적으로 결합하여 효율적인 서비스 전달체계를 구축하기 위해서는 기존 제도들의 기능 조정 필요

● 어떻게 ‘국민최저선(National Minimum)’을 보장할 것인가?

- 사회서비스는 지역별 상황이 다르기 때문에 일정한 수준의 국민최저선을 보장하는 데 한계
 - 지역별 인구 구성과 지역사회통합돌봄을 위한 각종 전달체계의 분포가 상이
 - 국고보조사업의 형태로 수행할 경우에는 지방자치단체별 재정 및 인력 상황에 따라 사업 수행 여부와 수행 방식 등에 차이

● 어떻게 제도의 지속가능성을 확보할 것인가?

- 국민건강보험, 노인장기요양보험 등 기존 사회보험에 의한 재정 투입뿐만 아니라, 지역사회통합돌봄을 위한 별도의 예산 투입 필요
 - 현재로서는 국고보조사업의 형태로 진행할 가능성이 높아보이나, 관련 법에 중앙정부가 지방자치단체의 사정을 고려하여 지원 수준을 결정하도록 규정
 - 일반적으로 노인 인구가 많은 지역이 지역사회통합돌봄 서비스의 필요가 높으나, 해당 서비스 제공에 투입할 수 있는 재정, 인력, 각종 전달체계 등이 확보되어 안정적으로 양질의 서비스를 제공할 수 있는가에 대해서는 불투명

「노인복지법」 및 「노인장기요양법」 등 개정안 마련 방안

- 노인복지법: 2023-12-20 돌봄통합지원법 관련 1개 안(최연숙 의원안)이 수정가결
 - 실제 지역사회통합돌봄을 어떻게 수행할 것인가에 따라, 제27조의4(노인성 질환에 대한 의료지원), 제28조(상담·입소 등의 조치), 제33조의2(노인복지주택의 입소자격 등), 제38조(재가노인복지시설), 제46조(비용의 수납 및 청구) 등의 면밀한 검토 필요
- 노인장기요양보험법: 2023-12-08 돌봄통합지원법 입법과정에서 이와 관련된 3개 안(최재형 의원안, 남인순 의원안, 최종윤 의원안 등)이 대안반영폐기 혹은 수정가결
 - 실제 지역사회통합돌봄을 어떻게 수행할 것인가에 따라, 제15조(등급판정 등), 제23조(장기요양급여의 종류) 등의 면밀한 검토 필요
- 어떠한 방식으로 2026년부터 지역사회통합돌봄 관련 정책을 추진하느냐에 따라서, 「노인복지법」 및 「노인장기요양법」 일부 조항의 개정이 필요할 수도 있음
 - 현재로서는 기존의 법률과 상충하는 부분은 없으며, 기존의 정책을 연계하는 수준에서 지역사회통합돌봄 서비스 제공을 위한 법률을 제정한 것으로 볼 수 있음

감사합니다.