

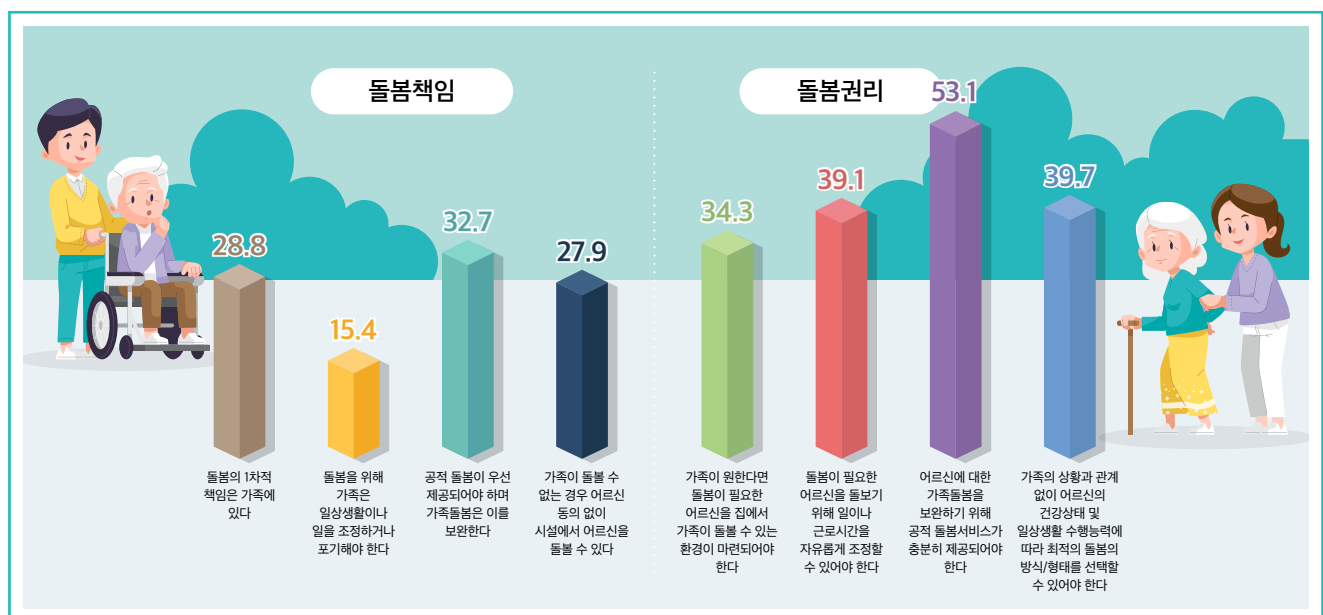
# KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 가족 내 노인돌봄현황과 지역사회 통합돌봄 지원방안  
과제책임자 정가원 연구위원 (Tel: 02-3156-7008 / E-mail: gawon@kwidimail.re.kr)

## 가족돌봄자 관점을 반영한 지역사회 노인돌봄의 방향성 및 과제

### 초록

- 본 연구에서는 가족 내 노인돌봄현황에 대한 분석결과를 바탕으로 지속가능하고 효과적인 가족 내 노인 돌봄관계(돌봄을 매개로 한 돌봄제공자(들)와 돌봄대상자 간의 역동) 및 돌봄조합(돌봄의 분담내용과 실행방식 및 돌봄환경)의 적절한 구성을 지원하고 지역사회 내 노인돌봄의 연속성을 확보할 수 있는 가족 및 젠더관점에서의 구체적 정책대안을 제안하고자 하였음.
- 첫째, 돌봄권리 및 돌봄책임에 기반한 가족 내 노인 돌봄관계를 분석하였음. 가족 내 돌봄제공자 및 돌봄대상자의 돌봄권리와 돌봄책임에 대한 인식을 바탕으로 설정된 돌봄관계와 그에서 비롯되는 갈등구조를 살펴보았음. 둘째, 가족 내 노인 돌봄관계에 따른 돌봄조합 구성현황을 분석하였음. 가족 내 노인 돌봄관계 및 노인의 일상생활 수행능력 정도에 따른 돌봄조합이 돌봄대상자의 일상 속에서 어떻게 구성되어 있는지 살펴보았음. 셋째, 노인을 돌보는 가족의 지역사회 노인 돌봄자원 이용현황 및 사각지대, 노인을 돌보는 가족의 지역사회 통합돌봄 및 지역사회 계속거주(Ageing in Place)에 대한 인식과 수요 등을 파악하였음. 넷째, 가족 내 노인돌봄을 둘러싼 갈등구조 개선방안 및 젠더관점에서 지역사회 통합돌봄을 통해 가족의 돌봄부담을 가중시키지 않고 노인의 지역사회 계속거주를 실질적으로 지원할 수 있는 정책적 함의를 도출하였음.



## 1. 배경 및 문제점

- ▶ 기존의 노인돌봄/부양과 관련된 연구 및 정책개발은 돌봄대상자와 공적영역의 돌봄서비스 종사자나 사적영역의 가족돌봄자 등 돌봄을 제공하는 자를 별도의 정책대상으로 구분하여 이루어진 경향이 있음. 특히 복잡한 돌봄관계의 역동을 충분히 파악하지 못한 한계가 있음
- ▶ 본 연구에서는 노인돌봄을 간병을 넘어 노인이 일상생활을 영위함에 있어 필요한 전반적인 도움을 포괄하는 개념으로 정의하고, 가족 내 돌봄제공자(들)와 돌봄대상자 간의 역동(돌봄관계)과 돌봄의 분담내용, 실행방식 및 돌봄환경(돌봄조합)의 측면에서 가족 내 노인돌봄 현황을 파악하였음
- ▶ 또한 최근 커뮤니티케어(지역사회 통합돌봄) 및 노인의 지역사회 계속거주(Ageing in Place)에 대한 정책적 논의 활성화에 따라 지속가능하고 효과적인 가족 내 노인 돌봄관계 및 돌봄조합을 지원하고 지역사회 내 노인돌봄의 연속성을 확보할 수 있는 구체적 정책대안을 가족 및 젠더관점에서 제안하고자 하였음

## 2. 주요 연구결과

### ① 가족의 노인돌봄을 전제로 한 노인돌봄정책의 돌봄 연속성과 지역사회 계속 거주 : 가족돌봄과 돌봄의 종적 연속성

- ▶ 앞으로 노인돌봄정책 발전방향은 보다 포괄적으로 가족의 관점도 반영하여 재구성될 필요가 있음. 가족의 관점에서 돌봄 연속성은 ①돌보는 노인의 상태와 건강에 따라 돌봄수요를 파악하고, ②사용가능한 공적 돌봄서비스에 대한 정보를 알아보고, ③공적 돌봄서비스를 받기 위한 자격을 취득하기 위해 노력하고, ④여러 공적 돌봄서비스 유형 및 기관 중 적합한 것을 선택하고, ⑤서비스 일정 및 내용을 조율 및 관리하는 일련의 과정을 가족이 직접 담당할 때 확보될 수 있음. 이는 “돌봄의 종적 연속성”으로 개념화할 수 있음
- ▶ 또한 노인의 지역사회 계속 거주도 노인과 해당 가족과의 동거 혹은 비동거 여부를 떠나서 가족이 지속적이고 규칙적으로 노인에게 도움과 돌봄을 제공한다는 전제가 없다면 현실적으로 달성하기 어려운 과제임

### ② 노인의 실제 돌봄수요가 아닌 공적 노인돌봄서비스 수혜 자격기준에 따라 제공되는 돌봄서비스 : 공적 노인돌봄서비스와 돌봄의 횡적 연속성

- ▶ 본 연구에서 실시한 초점집단면접 결과에 따르면 장기요양등급 인정이 이루어지는 과정에 대한 엄밀성과 객관성에 대한 신뢰가 낮은 편이고, 실제로 돌봄욕구가 존재함에도 불구하고 등급을 받지 못하면 아무런 도움을 받을 수 없게 되어 있는 현재의 돌봄서비스 할당방식에 대한 가족돌봄자들의 불만이 높았음. 다양한 돌봄서비스들이 노인의 돌봄욕구에 부응하여 촘촘하게 이어져 제공되지 않고 분절적으로 제공되고 있기에 돌봄의 횡적 연속성도 깨어진 상태라고 할 수 있음
- ▶ 특히 등급을 신청했으나 받지 못한 노인, 초고령 노인, 병원에서 퇴원하여 재활 중인 노인의 경우 식사준비, 가사지원 등의 도움을 가족으로부터 받을 수 밖에 없고, 연령과 이동능력의 제한으로 인해 사회적 지지의 통로가 가족 밖에 없을 가능성이 높음. 즉 노인요양등급을 받지 못한 상태에서는 모든 돌봄부담이 오롯이 가족에게로 전가되고 있음

- ▶ 본 연구의 초점집단면접을 통해서 장기요양등급은 받지 못하였지만 노인의 병원진료 시 누군가 함께 동행하고 다시 노인을 집으로 데려다주는 서비스나, 수술 이후의 회복과 재활을 요양병원이 아닌 집에서 할 수 있도록 도와주는 서비스에 대한 높은 수요가 확인되었음
- ▶ 즉 장기요양등급 인정을 받지 못한 노인에게 지역사회에서 계속 거주하면서 생활전반에 걸친 넓은 범위의 돌봄보다는 자신이 필요한 경우 짧게 이용할 수 있는 좁은 범위의 돌봄도 공적으로 제공된다면 돌봄의 형적 연속성 확보에 크게 기여할 수 있을 것임

### ③ 가족 내 돌봄의 불균형과 젠더적 함의

- ▶ 본 연구에서 가족 내 노인돌봄 현황을 살펴본 결과, 돌봄제공자와 돌봄대상자의 성별, 그리고 돌봄제공자-돌봄대상자의 4가지 성별 조합에 따라 돌봄 불균형과 비대칭성이 다차원적으로 존재하고 있음이 드러났음

#### 가. 돌봄제공자가 경험하는 돌봄 불균형

- ▶ 돌봄을 제공하는 가족이 가지는 돌봄에 대한 책임감, 돌봄에 대해 바라는 바(돌봄권리), 실제 돌봄 현실 간의 간극과 불균형이 존재함. 본인이 해야 한다고 생각하는 돌봄, 하고 싶다고 생각하는 돌봄, 노인이나 다른 가족들로부터 기대 및 요구받는 돌봄, 실제로 하고 있는 돌봄 사이의 불균형으로 인해 가족돌봄자들은 부담감과 막막함, 스트레스 등 부정적 감정을 경험하고 있음
- ▶ 또한 돌봄제공자는 돌봄으로 인해 고용과 소득, 시간, 건강의 상실 등 다양한 층위에서의 불이익을 경험하게 됨. 본 연구의 조사결과에서도 돌봄제공자들이 겪고 있는 여러 가지 어려움과 돌봄(대상자)에 대한 양가감정, 돌봄대상자 및 가족과의 갈등, 돌봄대상자의 부정적 감정을 돌봄제공자가 끌어 안아야 하는 감정노동, 다른 가족들의 돌봄에 대한 소극적 태도나 미개입 등에 대한 분노와 체념, 실제 돌봄을 하지 않는 시간에도 돌봄으로부터 자유롭지 않음, 돌봄대상자의 지나친 자기중심성 등이 확인됨

#### 나. 돌봄제공자와 돌봄대상자의 성별에 따른 돌봄 불균형

- ▶ 가족 내 노인돌봄의 불균형은 돌봄제공자와 돌봄대상자의 젠더에 따라서도 다른 모습으로 나타났음. 남성 돌봄자는 돌봄에 대한 책임의식은 여성 돌봄자에 비해서 높았으나 실제 돌봄활동은 여성 돌봄자에 비해 덜 하는 경향이 있었음
- ▶ 여성 돌봄자는 돌봄활동은 남성 돌봄자에 비해 더 많이 하고 있지만 돌봄에 대한 국가책임에 대한 동의율이 남성 돌봄자의 동의율보다 더 높았고, 묵시적으로 돌봄자가 된 비율이 남성 돌봄자보다 높았음. 돌봄을 둘러싼 노인 및 다른 가족과의 갈등도 여성 돌봄자가 더 많이 경험하고 있는 것으로 나타났음
- ▶ 한편 남성 돌봄대상자의 경우 가족돌봄을 훨씬 선호하는 비율이 여성 돌봄대상자보다 높게 나타났으며, 여성 돌봄대상자는 남성 돌봄대상자에 비해 가족의 돌봄부담을 걱정하는 비율이 높게 나타났음

#### 다. 돌봄제공자 및 돌봄대상자의 성별을 조합한 4가지 유형이 각각 경험하는 돌봄 불균형

##### ① 여성 돌봄자가 남성 돌봄대상자를 돌보는 경우

- ▶ 돌봄제공자의 성별과 돌봄대상자의 성별의 조합을 4가지 유형으로 나누어서 살펴본 결과 여성 돌봄자가 남성 돌봄대상자를 돌보는 경우 돌봄을 둘러싼 노인 및 다른 가족과의 갈등이 다른 성별 조합에 비해 가장 많았으며, 갈등해결을 위해 전문가지원이 필요하다고 응답한 비율도 가장 높았음

- ▶ 여성 돌봄자가 남성 돌봄대상자를 돌보는 경우 노인과 의 사이에서 불필요한 오해, 본인의 생활과 일이 우선순위에서 밀림, 사회적 고립, 막막함, 더 잘 봐야 한다는 부담감 등을 다른 성별 조합에 비해 가장 많이 경험하는 것으로 나타났음. 다만 돌봄에 대한 이러한 부담감과 달리 실제로는 최대한 가족돌봄을 제공하고 있다는 응답률이 네 조합 중 가장 높았음

## ② 남성 돌봄제공자가 여성 돌봄대상자를 돌보는 경우

- ▶ 남성 돌봄제공자가 여성 돌봄대상자를 돌보는 경우 노인의 동의 없이 시설을 보낼 수 있다는데 매우 동의하는 비율이 가장 높았고, 돌봄을 위해 일을 자유롭게 조정할 수 있어야 한다는데 매우 동의하는 비율은 가장 낮은 등 돌봄대상자와 돌봄을 우선순위로 두는 경향성이 네 조합 중 가장 낮은 것으로 나타났음
- ▶ 또한 돌봄과 관련하여 노인과 갈등이 있다고 응답한 비율과 가족과 갈등이 있다고 응답한 비율이 네 조합 중 가장 낮았음. 노인의 동의 없이 시설을 보낼 수 있다는데 매우 동의하는 비율도 가장 높았던 점을 상기할 때 가족 내 남성 돌봄제공자와 여성 돌봄대상자 간의 역학구조가 다른 조합과는 상이하다는 점을 유추할 수 있음

## ③ 여성 돌봄제공자가 여성 돌봄대상자를 돌보는 경우

- ▶ 여성 돌봄제공자가 여성 돌봄대상자를 돌보는 경우 가족이 원한다면 돌봄이 필요한 어르신을 집에서 가족이 돌볼 수 있는 환경이 마련되어야 한다는데 매우 동의하는 비율이 가장 높았고, 주돌봄자를 결정하는 과정에서 본인이 묵시적으로 주돌봄자가 되었다고 응답한 비율도 가장 높았음
- ▶ 또한 돌봄책임 분담을 결정하는 과정에서 어르신을 제외한 다른 가족이 모여 논의하였다는 응답률과 별도의 논의과정 없이 알아서 분담하고 있다는 응답률이 네 조합 중 가장 높았음. 이를 통해 여성 돌봄제공자가 여성 돌봄대상자를 돌보는 조합에서 돌봄과 관련된 논의가 가족 내에서 충분히 이루어지지 않는 편임을 알 수 있음

## ④ 남성 돌봄제공자가 남성 돌봄대상자를 돌보는 경우

- ▶ 남성 돌봄제공자가 남성 돌봄대상자를 돌보는 경우 공적 돌봄이 우선적으로 제공되어야 하며 가족돌봄은 이를 보완하는 역할이라는데 매우 동의하는 비율과 가족돌봄을 보완하기 위해 공적 돌봄서비스가 충분히 제공되어야 한다는데 매우 동의하는 비율이 네 조합 중 가장 낮았음. 돌봄서비스를 직접 제공하는 것이 “전적으로+상당부분” 국가책임이라고 인식하는 비율도 네 조합 중 가장 낮아 가족돌봄에 대한 상대적으로 높은 책임의식을 엿볼 수 있었음
- ▶ 주돌봄자를 결정하는 과정에서 본인이 묵시적으로 주돌봄자가 되었다고 응답한 비율과 돌봄책임 분담을 결정하는 과정에서 별도의 논의과정 없이 알아서 분담하고 있다는 응답률이 네 조합 중 가장 낮았음. 하지만 돌봄과 관련하여 노인과 의 갈등을 해결하기 위해 같이 노력한다는 응답률은 가장 낮았으며, 다른 가족과의 갈등을 해결하기 위해 그냥 다른 가족의 요구를 들어준다는 응답률은 네 조합 중 가장 높았음
- ▶ 이를 통해 남성 돌봄제공자가 남성 돌봄대상자를 돌보는 경우 돌봄과 관련된 논의를 다른 조합에 비해 더 많이 하는 편이기는 하지만 갈등 해결에는 취약함을 알 수 있음

## 라. 주돌봄자·부돌봄자 간 돌봄 불균형

- ▶ 마지막으로 초점집단면접을 통해서 확인된 돌봄 불균형으로 가족 내 한 명의 주돌봄자에 대한 돌봄대상자들의 과도한 의존성이 확인되었음
- ▶ 특히 남성 돌봄대상자들이 가족 이외의 제3자로부터 돌봄을 받기를 꺼리기 때문에 방문요양서비스나 주간보호센터 이용을 할 수 있는 자격이 있음에도 불구하고 서비스를 이용하지 않거나 가족 내 주돌봄자가 가족요양보호사로 활동하는 것으로 나타났음

- ▶ 여성 돌봄제공자들은 이에 대한 어려움을 토로하면서도 남성 돌봄대상자의 요구를 결국 수용하는 모습을 보였고, 남성 돌봄대상자들이 전반적으로 자신이 일상생활을 수행함에 있어 다른 사람의 도움과 돌봄을 받아야 한다는 사실을 주돌봄자 외의 사람에게는 드러내기 싫어한다는 점도 드러났음
- ▶ 가족 내 노인돌봄의 분담이 이론적으로는 가능하다고 생각될 수 있지만 실제 돌봄 현장에서는 돌봄분담에 동의한 가족이라 할지라도 돌봄활동이 1명의 주돌봄자에게 쏠리는 상황이 벌어질 가능성이 높음. 그리고 가족 내에서 주돌봄자 역할을 주로 여성이 맡는다는 점에서 이는 젠더 불평등으로도 연결됨

<표 1> 가족의 돌봄책임 및 돌봄권리에 대한 인식: '매우 동의한다' 응답률

(단위: %)

구분	돌봄책임				돌봄권리			
	(1) 돌봄의 1차적 책임은 가족에 있다	(2) 돌봄을 위해 가족은 일상생활이나 일을 조정하거나 포기해야 한다	(3) 공적 돌봄이 우선 제공되어야 하며 가족돌봄은 이를 보완한다	(4) 가족이 돌볼 수 없는 경우 어르신 동의 없이 시설에서 어르신을 돌볼 수 있다	(1) 가족이 원한다면 돌봄이 필요한 어르신을 집에서 가족이 돌볼 수 있는 환경이 마련되어야 한다	(2) 돌봄이 필요한 어르신을 돌보기 위해 일이나 근로시간을 자유롭게 조정할 수 있어야 한다	(3) 어르신에 대한 가족돌봄을 보완하기 위해 공적 돌봄서비스가 충분히 제공되어야 한다	(4) 가족의 상황과 관계 없이 어르신의 건강상태 및 일상생활 수행능력에 따라 최적의 돌봄의 방식/형태를 선택할 수 있어야 한다
남성이 남성을	32.4	18.9	<b>30.4</b>	27.0	32.4	39.2	<b>46.6</b>	<b>42.6</b>
남성이 여성을	<b>33.8</b>	<b>11.9</b>	31.4	<b>29.0</b>	<b>31.4</b>	<b>35.2</b>	51.0	<b>35.7</b>
여성이 남성을	<b>17.0</b>	<b>19.1</b>	<b>36.2</b>	<b>25.5</b>	36.2	<b>51.1</b>	58.5	41.5
여성이 여성을	25.6	14.4	34.4	28.8	<b>38.8</b>	36.9	<b>58.8</b>	41.3
전체	28.8	15.4	32.7	27.9	34.3	39.1	53.1	39.7

#### ④ 노인돌봄을 둘러싼 국가 책임과 가족 책임 간의 관계

- ▶ 본 연구에서 실시한 설문조사에서는 ①노인에게 필요한 돌봄서비스를 파악하고, ②필요로 하는 돌봄서비스를 받을 수 있도록 연결하고, ③돌봄서비스를 직접 제공하고, ④돌봄서비스의 질을 관리하고, ⑤돌봄서비스의 비용을 부담하는 일련의 노인돌봄을 둘러싼 역할에 대해 얼마큼이 국가의 책임이고 얼마큼이 가족의 책임인지를 질문하였음
- ▶ 분석결과에 따르면 돌봄서비스의 질 관리(68.3%)>돌봄서비스 연결(67.8%)>돌봄서비스 직접제공(66.9%)>돌봄서비스 비용부담(62.9%)>필요한 돌봄서비스 파악(53.6%)의 순서로 가족보다는 국가의 책임이 더 크다고 인식하는 비율(전적으로 국가책임+상당부분 국가책임+국가가 좀더 많이)이 높게 나타났음
- ▶ 하지만 초점집단면접 분석결과에서도 나타났듯이 실제로 정부에서 노인돌봄서비스의 질을 관리하기 위해 기울이고 있는 현재의 노력에 대해서는 대체적으로 불만족하는 편이었음. 특히 노인요양시설을 중심으로 돌봄을 받는 노인들이 시설입소를 자신을 버리는 것으로 인식한다는 점, 앞으로 노인요양시설의 서비스 질이 높아지고 지역사회 내에 시설이 위치한다면 노인의 시설입소에 대해 지금처럼 부정적으로 생각하지 않을 것이라는 점이 지적되었음



- ▶ 필요한 돌봄서비스로의 연계도 가족보다는 국가의 책임으로 인식하는 비율이 높게 나타났는데 여전히 현실에서는 돌봄서비스에 대한 정보를 찾고, 돌봄서비스 간 비교를 통해 선택을 하는 몫은 대부분 가족에게 남아있음. 국가의 돌봄서비스의 직접 제공 및 비용 부담은 노인장기요양제도를 통해 이루어지고 있지만 가족 돌봄자원의 동원 여부 및 수위에 따라 노인이 받는 돌봄의 질에는 큰 차이가 있음
- ▶ 여전히 가족의 노인돌봄에 대한 책임의식이 상당한 수준이고, 가족돌봄을 위주로 공적 돌봄서비스가 추가되어 가족의 돌봄부담을 덜어주는 방식이지 공적 돌봄서비스를 받는다고 해서 가족돌봄이 완전히 대체되는 것은 아님을 알 수 있음
- ▶ 하지만 앞으로 이러한 돌봄조합 방식이 계속해서 통할지에 대해서는 회의적임. 현재 부모의 돌봄문제에 직면해 있는 돌봄제공자 본인이 생각할 때 돌봄이 필요한 본인이 미리 이와 관련된 계획 및 준비를 해두어야 하고, 따라서 본인의 돌봄책임이 가장 크다고 응답한 비율이 매우 높았음. 이는 돌봄부담의 대부분을 본인과 배우자가 질 것이며, 자녀에게까지 부담시키지는 않겠다는 고민의 결과로 읽히지만, 딸보다는 여전히 아들의 돌봄책임이 크다고 인식하는 비율이 높다는 점에서 여전히 가부장적 가치관도 남아있음을 알 수 있음
- ▶ 이처럼 공적 노인돌봄서비스가 확대되고 있지만 노인돌봄을 둘러싸고 국가책임과 가족책임의 비중 및 가족 내에서도 누구의 돌봄책임이 가장 큰지에 대해 다양한 가치관이 존재하며, 여전히 이들이 서로 충돌하고 있는 상태라고 볼 수 있음. 따라서 앞으로 노인돌봄에 대한 본격적인 논의가 전사회적으로 이루어질 필요가 있으며 공적 돌봄서비스의 확대 및 질 제고와 더불어 가족의 돌봄권리 보호의 필요성이 함께 공론화되어야 할 것임

## ⑤ 가족 내 노인돌봄의 관계적 자율성(relational autonomy)

- ▶ 본 연구의 조사결과 및 초점집단면접결과에 따르면 주돌봄자들은 돌봄제공자가 되기 전 돌봄과 관련하여 어려움 및 불이익을 경험하게 될 것이라고 구체적으로 예상하고 돌봄제공자로서의 역할을 받아들었다기보다는 갑작스러운 돌봄대상자의 건강상태 악화로 인해서 돌봄제공자가 되거나 돌봄대상자가 점진적으로 일상생활 수행능력을 상실함에 따라 처음에 큰 일이라고 생각하지 않았던 돌봄이 점점 시간과 내용의 측면에서 증폭된 경우가 대부분이었음
- ▶ 특히 여성 돌봄제공자의 경우 돌봄에 대한 논의과정이 전혀 없이 돌봄이 이루어지고 있는 비율이 높은 편이었음
- ▶ 가족 내 노인돌봄에서 관계적 자율성은 돌봄과정을 매개로 하여 돌봄제공자와 돌봄대상자가 돌봄을 둘러싼 스스로의 선택과 행동에 대한 결정권한 범위를 조율하고 조정할 때 확보될 수 있음. 그리고 이러한 관계적 자율성은 고정된 실체가 있다기보다는 정도(degree)의 문제로 볼 수 있으며 실제 돌봄과정에서 관계적 자율성은 돌봄과 관련된 공동의 의사결정(shared decision-making)으로 나타남
- ▶ 그런데 본 연구의 조사결과에 따르면 관계적 자율성의 측면에서 돌봄이나 생의 마무리와 관련된 의사결정 상호 간 의견을 평등하고 민주적으로 공유하기보다는 한쪽에 치우친 의사결정이 이루어지고 있음을 알 수 있음
- ▶ 노인을 돌보고자 하는 책임의식뿐만 아니라 돌보고자 하는 뜻을 가지고 있는 가족의 돌봄권리를 지원하는 정책이나 사업의 불충분성은 결과적으로 가족 내 돌봄제공자를 소진시킴으로써 노인돌봄에 있어 관계적 자율성을 저해하는 추가 요인이 되고 있음

구분	주돌봄자 결정		가족 내 돌봄분담 결정	
	어르신 제외, 가족이 모여서	목시적으로 내가 됨	어르신 제외, 가족이 모여서	별도의 논의과정 없이 각자 알아서
남성이 남성을	21.6	<b>10.1</b>	23.6	<b>16.9</b>
남성이 여성을	<b>12.4</b>	14.3	23.8	24.3
여성이 남성을	<b>23.4</b>	13.8	<b>27.7</b>	25.5
여성이 여성을	16.9	<b>22.5</b>	<b>20.6</b>	<b>30.6</b>
전체	17.5	15.4	23.5	24.3

### 3. 정책제언

#### ① 노인돌봄의 종적 연속성 개선을 통한 가족의 돌봄부담 완화

##### 가. 노인의 돌봄욕구 사정평가 및 돌봄조합 구성 기능을 가진 일원화된 창구를 마련

- ▶ 따라서 노인돌봄의 과도한 가족 의존을 예방하고 노인도 본인에게 가장 적합한 서비스를 빠짐없이 받을 수 있도록 공적 노인돌봄서비스 및 노인돌봄자원 등과 관련된 정보 제공, 노인의 돌봄수요에 대한 사정평가, 다양한 서비스에 대한 설명, 가족과 노인에게 가장 적합한 서비스를 선택하고 이용할 수 있도록 조정하고 조언할 수 있는 기능을 가진 일원화된 창구가 노인 및 가족의 외부에 설치
- ▶ 이는 보건복지부의 지역사회 통합돌봄 선도사업의 '읍면동 케어안내 창구'가 현재의 서비스 안내·신청 접수·대행을 넘어서 보건의료 및 사회복지분야를 넘나드는 전문화된 사정평가 및 서비스 연계 기능을 담당해야 함을 의미

##### 나. 기초자치단체·읍면동의 지역사회 노인의 돌봄수요 파악 및 대응 기능 강화

- ▶ 지역사회 통합돌봄 사업이 추후 전국적으로 확장된다면 각 기초자치단체에서 해당 사업을 운영하는 방식과 사업내용을 결정함에 있어 기초자치단체의 자율성과 고유 권한도 인정
- ▶ 기초자치단체가 노인돌봄과 관련된 보건의료·사회복지·장기요양 분야에서 동원할 수 있는 지역사회 내 인프라, 서비스, 제공인력 현황 등 노인돌봄 공급에 대한 통합적인 분석과 함께 지역사회 노인이 가지는 돌봄수요의 특성을 파악, 이를 바탕으로 지역사회를 중심으로 하는 노인돌봄체계 및 신규 노인돌봄서비스 개발

## ② 노인돌봄의 횡적 연속성 개선을 통한 가족의 돌봄부담 완화

### 가. 믿고 이용할 수 있는 지역사회 내 노인요양시설 확충

- ▶ 노인과 가족 모두 흔쾌히 받아들일 수 있는 수준으로 노인요양시설의 서비스 질을 제고하여 가족의 돌봄권리를 보호함과 동시에 노인돌봄의 횡적 연속성을 확장
- ▶ 지역사회 내에서 좋은 서비스를 제공하는 노인요양시설에 대한 높은 수요에 대해 정부가 보다 적극적인 재정지원으로 대응

### 나. 가족돌봄자 관점을 반영한 지역사회 통합돌봄 사업 운영 및 확대

- ▶ 정부에서는 2018년부터 2022년까지는 지역사회 통합돌봄 선도사업을 실시하고 핵심 인프라를 확충하며, 2023년부터 2025년까지는 지역사회 통합돌봄 제공기반을 구축하고 2026년부터는 지역사회 통합돌봄을 보편화하겠다는 단계별 계획을 수립하였음
- ▶ 이 과정에서 장기요양등급을 신청하였으나 받지 못한 노인, 등급외 노인, 수술 후 회복 및 재활이 필요한 노인, 초고령 노인 등 공적 돌봄서비스의 대상이 아니기에 가족돌봄에 과도하게 의존할 수 밖에 없는 특성을 가진 노인들을 위한 서비스를 지역사회 통합돌봄 사업에 반드시 포함
- ▶ 특히 노인이 사는 집을 안전하게 개조해주는 서비스, 노인을 병원에 데리고 갔다가 집으로 데려다주는 동행서비스, 노인돌봄을 계획하고 준비하기 위한 전문상담서비스는 지역사회 통합돌봄 사업에서 앞으로 본격적인 돌봄수요가 발생할 것으로 예상되는 노인들과 그 가족을 대상으로 제공할 수 있는 서비스임
- ▶ 지역사회 통합돌봄 사업에 가족의 관점을 반영시킴으로써 지역사회에 계속 거주하는 노인들을 돌보는 가족의 돌봄부담을 완화시킬 수 있는 구체적 서비스 도출이 필요

## ③ 가족돌봄자의 일·생활·돌봄 병행 지원

### 가. 노인 단기보호서비스 확대

- ▶ 긴급한 위기상황 발생 시 혹은 가족돌봄자에게 짧은 휴식이 필요한 경우 마음 놓고 이용할 수 있는 단기보호 제공기관의 설치 또는 지정이 필요. 단기보호 지원인력을 노인이 살고 있는 곳으로 직접 파견하는 서비스를 개발
- ▶ 단기보호서비스를 이용할 수 있는 기준을 확대하여 장기요양등급이 없지만 돌봄이 필요한 노인을 위해 단기보호서비스를 제공하는 방안을 검토

### 나. 노인을 돌보는 근로자를 위한 가족돌봄휴가 확대

- ▶ 현재 가족돌봄휴가는 감염병의 확산 등을 원인으로 심각단계의 재난위기경보가 발령되거나 이에 준하는 대규모 재난이 발생한 경우 “노인돌봄”을 위해서는 별도의 규정이 없음. 주야간보호센터의 폐쇄 등 학교, 유치원, 어린이집의 휴교·휴원에 준하는 공적 돌봄서비스의 중단이 이루어졌음에도 불구하고 가족돌봄휴가 연장 사유로는 반영되지 않은 상태
- ▶ 돌봄대상자가 복합적인 만성질환 등으로 인해 병원을 정기적으로 방문해야 하는 경우라면 현재의 10일의 가족돌봄휴가로는 이를 충족시키기가 매우 어려울 수 있음. 따라서 노인을 위한 근로자를 위한 별도의 규정을 마련함으로써 가족돌봄휴가를 확대할 필요



#### 다. 노인을 돌보는 근로자를 위한 가족돌봄휴직 확대

- ▶ 돌봄이 필요한 노인의 상태는 다시 돌봄이 필요하지 않은 상태로 역전시키기가 어렵고 시간이 지날수록 돌봄수요는 계속 증가할 수 밖에 없기 때문에 연 90일을 사용할 수 있도록 규정하고 있는 현 가족돌봄휴직은 매우 경직적이고 노인돌봄의 특성에 부합하지 않음
- ▶ 일·돌봄 병행은 어린 자녀를 키우는 부모에게만 국한된 문제가 아니며, 가족 내 노인을 돌보며 일을 병행해야 하는 성인 자녀들도 해당 정책의 대상으로 고려

### ④ 지역사회 내 가족센터를 통한 가족돌봄자의 돌봄권리 및 돌봄의 관계적 자율성 지원

#### 가. 돌봄제공자를 위한 지역사회 내 가족센터의 역할

- ▶ 돌봄관계에서 비롯되는 심리정서적 어려움과 갈등을 해소하기 위한 전문상담, 교육, 가족돌봄자 자조모임 등을 지역사회 내 가족센터에서 체계적으로 운영
- ▶ 돌봄제공자와 돌봄대상자 간 돌봄관계에서 이루어지는 의견대립과 갈등, 타협, 수궁, 포용, 포기 등이 포함된 의사결정 과정이 궁극적으로는 상호 간 관계적 자율성을 지향하는 방향으로 수렴될 수 있도록 전문가의 컨설팅 제공

#### 나. 돌봄제공자를 위한 가족센터의 전문상담 및 교육

- ▶ 가족 내 돌봄관계를 둘러싸고 전문상담이 필요한 두 가지 주제가 있음. 하나는 “죽음 및 죽어감(death & dying)”이고 다른 하나는 “상실과 애도(loss and grief)”임. 지역사회 내 가족센터에서 돌봄제공자 뿐만 아니라 돌봄대상자를 위한 전문상담을 통해 돌봄관계를 구성하고 있는 당사자 간 민감한 주제에 대한 원활한 소통을 지원
- ▶ 돌봄대상자가 집 밖으로의 이동이 어려운 경우 재가상담·교육서비스를 제공하여 돌봄대상자들도 “죽음 및 죽어감”이나 “상실과 애도” 등과 관련된 상담 및 교육을 받을 수 있도록 선제적으로 접근

### ⑤ 돌봄실태조사 실시

- ▶ 앞으로 돌봄제공자와 돌봄대상자 간의 관계, 인식, 돌봄조합(서비스, 비용, 시간, 돌봄자) 등을 분석하기 위한 “돌봄실태조사”를 기획 및 실시함으로써 돌봄정책 전반을 위한 기초자료를 생산

주관부처: 여성가족부 가족정책과, 보건복지부 커뮤니티케어추진본부  
관계부처: 지역사회통합돌봄 선도사업(노인분야)을 추진 중인 중·지방자치단체