

정책브리핑



정책브리핑 | 2026-08호 | 2026년 4월 7일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이재영 | idp.theminjoo.kr

지역사회 통합돌봄 성공, 주택·주거 기반 확보부터

- 돌봄을 담은 공간, 지원 체계, 그리고 이를 뒷받침할 시급한 예산

박동욱 연구위원 (공학박사, 도시계획전공)

《 요약 》

■ 지역사회 통합돌봄 본격 시행, 이에 따른 기대와 과제가 함께 커짐

- 2026년 3월 27일 의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률(약칭, 통합돌봄지원법) 시행, ‘이제 병원이 아닌 일상에서 돌봄’ 캐치프레이즈로 지역사회 통합돌봄이 본격 가동
- 통합돌봄을 통해 고령자와 장애인 등 국민 누구나 돌봄이 필요할 때 병원이나 시설이 아닌 자신이 살던 지역과 집을 중심으로 건강하게 나이가 들며 생활(AIP, Aging in Place)할 수 있도록, 필요한 서비스를 맞춤형으로 지원받을 수 있는 체계가 시작
- 보건의료, 건강관리, 장기요양, 일상돌봄 4개 분야 서비스와 연계, 통합돌봄 제공의 발전

■ 지역사회 통합돌봄 핵심기반, 주택·주거 서비스와 이를 위해 확보가 시급한 예산

- (주택) 돌봄주택은 여러 부처와 지자체 사업으로 흩어져 추진되었기에 규모는 작았고 시범 사업 성격도 강했으며, 이에 이용자는 정보를 얻기 어려웠고 공급자는 복잡한 절차를 감당하기 어려워 그 결과 공급 속도는 기대에 미치지 못함
- (주거) 기존 돌봄 정책은 주택 공급에 무게가 실려 있었고 이에 비해 문턱 제거, 안전손잡이 설치, 욕실 개선 등 생활밀착형 주거지원은 여전히 낮은 수준으로, AIP를 추구하는 지역사회 통합돌봄의 본 취지를 달성하려면 주거 지원 서비스 활성화가 절실
- (예산) 통합돌봄 재정이 아직 여러 제도와 재원에 분산되어 별도 기금이나 안정적 재원 장치도 부족하기에, 주택·주거를 포함한 돌봄 서비스 제공을 위한 예산 확보를 강력히 요구

■ 지역사회 통합돌봄의 성공, 이를 위해 나아가야 할 방향

- (주택·주거 중점정책) 정책 목표를 자치단체별로 재설정하여, 시도는 장기적으로 공공임대주택의 일정 물량을 돌봄주택으로 우선 배정하고 단기적으로 기존 주택 재고를 적극 활용하며, 시군구는 적은 비용으로 바로 추진할 수 있는 주거 개선 정책부터 시행
- (예산안정) 기존 공모 중심의 한시적 재정 지원에서 벗어나 상시적 재정 구조를 갖추기 위해, 시민사회가 제안한 돌봄기금과 특별회계 논의도 본격적으로 검토해야 함

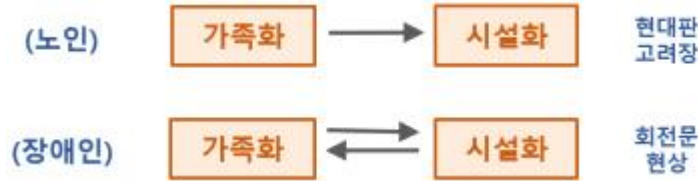
▶ 키워드: 지역사회 통합돌봄, 통합돌봄지원법, 주택·주거 서비스, 예산 확보, AIP

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 지역사회 통합돌봄 본격 시행, 이에 따른 기대와 과제

○ 2026년 3월 27일 통합돌봄지원법 시행

- 통합돌봄지원법(의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률)이 드디어 시행, “이제 병원이 아닌 일상에서 돌봄을”이란 캐치프레이즈를 내건 지역사회 통합돌봄이 본격 가동
 - * 전국 229개 시군구가 전담 조직을 갖추고, 통합 판정 및 개인별 지원 계획에 따라 돌봄을 연계
- 최근까지도 돌봄 서비스 이용의 정보 획득이 어렵고 연계도 부족하여 돌봄 서비스의 공백이 생겼으며 이는 결국 가족의 간병 부담이나 요양병원(시설)의 장기 입원(입소)로 이어졌기에, **현대판 고려장 및 집과 병원을 왕복하는 회전문 현상**이라는 최악의 상황이 실제 존재했음



- 이제 통합돌봄을 통해 고령자와 장애인 등 국민 누구나 돌봄이 필요할 때 병원이나 시설이 아닌 자신이 살던 지역과 집을 중심으로 건강하게 나이가 들며 생활(AIP, Aging in Place)할 수 있도록, 필요한 서비스를 맞춤형으로 지원받을 수 있는 체계가 구축되고 있음



○ 통합돌봄 서비스 절차 및 분야

- 돌봄 절차는 ‘① 본인(가족) 신청, ② 조사 및 종합 판정, ③ 개인별 지원계획 수립, ④ 통합지원 서비스 연계, ⑤ 모니터링’ 순서로 진행

- ① (신청) 본인·가족이 읍면동 또는 건보공단 지사 방문, 우편·팩스
- ② (조사·판정) 통합판정조사 통해 필요도 조사(건보공단 수행, 지자체 동행), 퇴원환자 등 긴급사례나 지역돌봄 중심사례는 지자체 직접 조사
- ③ (계획) 개인별지원계획을 승인·조정하는 통합지원회의*(시군구 총괄) 운영
 - * 시군구, 읍면동, 보건소, 전문기관, 서비스 제공기관(재택의료센터, 복지관 등) 참여
- ④ (서비스 연계) 통합지원회의에서 수립된 서비스 지원계획에 맞춰, 의료·요양·돌봄 맞춤형 통합 서비스 제공
- ⑤ (모니터링) 일정 주기(3개월)로 적절한 의료·요양·돌봄서비스 제공 여부 및 대상자 상태변화 체크, 필요시 지원계획 변경

- 돌봄 서비스는 보건의료, 건강관리, 장기요양, 일상돌봄 4개 분야와 연계
 - * (보건의료) 건강보험 방문진료, 퇴원환자 지원, 치매관리, 장애인 주치의 등 입원·입소 예방 위한 방문의료 서비스
 - * (건강관리) 보건소 방문건강관리서비스, 복지관·경로당 건강증진 프로그램 등 질병 예방·신체기능 향

상 위한 건강지원 서비스

- * (장기요양) 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 통합재가서비스(요양·간호·목욕) 등 신체활동, 가사활동 지원을 위한 장기요양 서비스
- * (일상돌봄) 노인맞춤돌봄, 긴급돌봄, 가사돌봄, 식사배달, 주거환경 개선서비스 등 일상생활과 직결된 서비스

<그림 1> 통합돌봄 서비스 연계 및 제공 체계



(출처: 보건복지부 보도자료, 「“이제 병원이 아닌 일상에서 돌봄을” 지역사회 통합돌봄 본격 시행」, 2026.3.26.)

2. 지역사회 통합돌봄 핵심기반, 주택·주거 서비스와 이를 뒷받침할 예산

○ (핵심기반 1) 돌봄 주택¹⁾

- 지금까지 돌봄 관련 주택 정책은 아래 표처럼 여러 부처와 자치단체 단위에서 파편화되어 소규모 및 시범사업 형태로 이루어져, 수요자 입장에서 선택을 위한 정보 획득 자체가 어려웠음

<표 1> 돌봄 관련 주택 유형

구분	고령자복지주택	노인복지주택	지원주택	사회주택
관계 법령	공공임대	노인복지법	서울특별시 지원주택에 관한 조례	서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례
입주 대상	65세 이상 국가유공자, 기초생활 수급자 등 저소득 노인	만 60세 이상 노인 기초생활수급자·국가유공자 등 저소득 노인으로 독립생활이 가능한 노인 * 장애인, 차제, 장기요양 1-2등급자 제외	노인 장애인, 정신질환, 노숙인 등	사회경제적 취약(서울시 조례상 정의)
시설 및 서비스	종원복지관, 신체 및 정신보건 서비스, 소그룹 모임 등 공동체 활동	응급 대응, 노인대학, 어르신프로그램, 건강관리프로그램, 생활지원 서비스	주거유지 지원 서비스 제공	
개인 공간	주방, 거실/침실, 화장실, 테라스, 비상벨, 동작감지센서, 119전용 전화기	시설에 따라 차이	주방, 거실/침실, 화장실	주방, 거실/침실, 화장실
서비스 인력	사회복지사	사회복지사, 간호조무사 근무	8명당 사회복지사 1인	-
운영 주체 및 공급 방식	NA/공공임대	자립지원단체, 민간/분양 및 임대	자자체 / 공공임대(매입임대)	사회적 경제주체(합동조합, 사회적기업, 비영리단체/공공지원 민간임대)

(출처: 건강보험연구원 이기주 발표자료, '지역사회 통합돌봄 추진과 주거 지원정책의 방향성', 2022.10.21.)

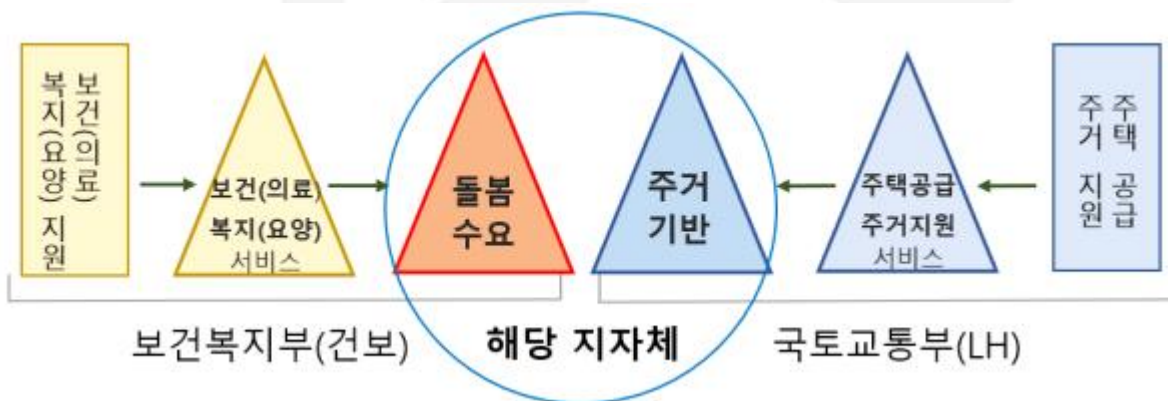
1) 기존 돌봄과 관련된 주택은 고령자복지주택, 노인복지주택, 지원주택, 사회주택 등 다양한 유형이 있으나, 이번 브리핑에서는 돌봄 주택으로 전체를 칭함

- 기존 돌봄 정책에서 주택 부문이 취약했던 이유는 통합돌봄의 목표와 수단 사이에 간격이 컸기 때문으로, 정책 ‘목표’는 AIP이지만 ‘현실’은 돌봄을 위한 다양한 서비스(4개 분야, 30여 종류)의 연계가 주택보다 더 시급했던 측면이 있음
 - * 물론 주택 지원도 서비스에 포함돼 있지만, 의료, 요양, 건강관리처럼 별도 공급 체계와 물량 목표가 촘촘히 서 있지 않아 정책 현장에서는 주택·주거 외 돌봄 서비스 공급에 집중된 측면이 있음
- 또한 주택 공급을 위해 다양한 분야가 참여하며 복잡한 절차를 거치게 되는데, 예를 들어 각 지역에서 돌봄을 위한 주택 관련 공급·개조 등 물량이 산정되어야 하고 이를 위한 예산 계획을 세워야 하며 운영 주체와 공간 기준도 함께 갖춰져야 함
 - * 국회 입법조사처, 한국보건사회연구원, 건축공간연구원(AURI) 등 공공·국책 연구기관에서는 최근까지 케어안심주택 등 기존 돌봄 주택이 추진 과정에 주택과 돌봄서비스의 연계·운영, 공간구성 기준 등 여러 문제를 지적하며 재조정 필요까지 제안한 상황
- 국토교통부는 통합돌봄지원법 시행에 앞서 3월 23일 공공임대주택에 돌봄·복지·공유시설을 결합한 유형인 특화주택에 대한 공모를 시작, 이제부터 돌봄 주택서비스를 본격적으로 준비
 - * 고령자 복지주택, 지역제안형 특화주택, 청년특화주택, 일자리연계형 지원주택이 공모 대상에 포함
 - ** 예를 들어, 고령자 복지주택은 무장애 설계와 사회복지시설을 결합한 모델이며, 주택도시기금 지원도 연동되어 지방자치단체에서 돌봄주택 확대를 위해 활용이 가능

○ (핵심기반 2) 돌봄 주거

- 지역사회 통합돌봄 정책 확산에 앞장섰던 (재)돌봄과 미래는 “주거·재활 없는 통합돌봄은 가짜”라고 주장하며, 이번 지역사회 통합돌봄 정책은 정부가 내놓은 로드맵을 볼 때 주거 지원과 재활서비스에 대한 추진 의지가 약하다는 점이 가장 큰 문제라고 지적
 - * 돌봄 정책의 대표적인 선구자로 알려진 김용익 前 건강보험공단 이사장은 돌봄 서비스 제공 체계를 아래 그림의 개념과 같이 설명할 정도로, 돌봄 서비스 제공을 위한 주거 기반의 중요성을 강조

<그림 2> 돌봄 서비스의 제공 체계²⁾



- 기존 돌봄 정책은 공공임대주택 공급에 치우쳐 있어 주거 부문은 성과가 저조하고, 이에 AIP를 추구하는 지역사회 통합돌봄의 목표 달성에 주거 개선 정책은 매우 부족한 상황

2) 2023년 발표자료(: 지역사회 돌봄주거와 의료의 연계)에서 발췌, 간단하게 설명하기 위해 작성자가 편집

- * 기존 돌봄 관련 주요 정책은 주택 공급 규모 확대에 집중되어 있으나, 현장에서는 고령자 가구가 자가 보유율은 높음에도 집이 오래되어 오히려 주거 안정성이 약해지는 모순이 발생
- ** 이에 각 지역에서도 돌봄 주거 서비스를 지원하기 시작, 올해 3월 25일부터 시행된 서울형 통합돌봄에는 문턱 제거, 안전 손잡이 설치 같은 집수리 지원도 포함
- 돌봄과 AIP를 위한 주거 환경 개선을 위해, Universal Design 또는 커뮤니티 스마트 재생까지 고려한 돌봄 주거 서비스가 추후 고려되어야 함
- * 고령자를 위한 환경 개선과 재생 전략에 대한 논의가 학계에서는 예전부터 이어졌으며, 현 돌봄 주거 개선이 설치와 장치 부문에서 충족되면 논의를 확장할 필요가 있음³⁾

○ (핵심기반 3) 주택·주거 지원을 포함한 돌봄 서비스의 난항, 문제는 부족한 예산

- 통합돌봄지원법 시행 전 건강돌봄시민행동 등 시민단체에서는 통합돌봄 재정이 여러 제도와 재원에 분산되어 별도 기금이나 안정적 재원 장치가 없기에 지역사회 통합지원이 여전히 어렵다고 주장, 언론에서도 같은 맥락에서 통합돌봄 예산 부족을 지적
- * 보건복지부가 발표한 추가 예산 914억 원 중에 전담 인력과 정보시스템 부분을 제하면 각 시군구에서 신사업 설계 및 집행할 여력은 620억 원으로, 229개 시군구로 단순히 나누면 평균 2.7억인 상황
- 이전 시범사업으로 한 지역에 10억 원 이상 투입된 상황과 비교하면, 제도는 법 시행으로 전국화됐는데 지역 재량 예산은 오히려 줄어들어 예산 부족에 대한 확대 요구가 타당함
- * 경향신문 3월19일 '지자체당 예산 3억? 무늬만 '통합돌봄' 기사, 보건복지부는 당일 보도로 해명
- 2027년 3월 18일 국회 소통관에서는 돌봄 재정 획기적 확대 촉구 기자회견이 진행, 통합돌봄 전국 시행을 위해 사업비 3,067억 원과 인프라 투자 1조 1,310억 원의 예산을 추가 요청
- * 민주노동조합총연맹, 한국노동조합총연맹, 한국장애인단체총연맹 등 131개 참여단체(3월18일 기준)

3. 지역사회 통합돌봄의 성공, 이를 위해 나아가야 할 방향

- 돌봄주택과 돌봄주거 확대를 위한, 자치단체별 중점정책
- (시도) 장기적으로 공공임대주택 중 돌봄주택으로 적정 비율을 우선 배정하고, 단기적으로 고령자 복지주택과 매입임대 등 기존 공공주택 유형을 활용할 수 있다고 발표한 국토교통부와 연계하여 기존 주택 재고를 최대한 활용해야 함
- (시군구) 적은 예산으로도 바로 실행 가능한 주거 지원 정책(낙상 방지, 문턱 제거, 욕실 안전 손잡이, 현관 개조 등)은 현장성 높게 추진하여, 지역사회 통합돌봄 정책의 체감도를 높일 필요가 있음
- 또한 주택만 공급하거나 고친다고 돌봄 문제가 해결되지 않기에, '돌봄주택 + 방문서비스' 패키지에서 '주거·방문간호·재가의료·식사지원·이동지원·응급대응' 등 돌봄 서비스로 주택에 결합

3) 이세규·박동욱(2015). 도시 고령자의 거주환경과 AIP 간의 인과성 연구. 도시행정학보 Vol.28(2). 287-308.
 김천일(2026). 지원주택을 넘어: 통합돌봄 실현을 위한 커뮤니티 스마트재생전략. 동향과전망 Vol.126. 213-242.

하는 것이 핵심이라는 점에 집중하여, 각 자치단체에서 정책 추진 시 **돌봄 주택·주거와 연계한 돌봄 서비스 구상과 공간구성 계획을 함께 마련해야 함**

* 돌봄 주택·주거는 단순한 복지가 아니며, '방문간호가 가능하고, 응급상황에 대응할 수 있으며, 이동이 안전하고, 사회적 고립을 줄일 수 있는 돌봄의 플랫폼'이라는 점을 강조해야 함

○ **돌봄 주택·주거 서비스 확보에 필수, 안정적 예산**

- 통합돌봄지원법 시행 첫해부터 지자체 재정 형편에 따라 돌봄 수준이 달라지면 지역별 양극화는 더욱 심화, 통합돌봄의 목표였던 AIP는 불가능하게 됨

* 재정이 열악한 지역에서는, 병원 퇴원 환자는 다시 병원으로, 고령자는 요양시설 입소를 선택할 수밖에 없으며, 가족은 돌봄 부담을 떠안게 되는 상황이 법 시행 이전과 같이 되풀이될 수 있음

- 이미 시행된 통합돌봄지원법과 다르게 돌봄 서비스는 아직 공모단계·시범사업·지역재량 수준에 머물러 있는 현실을 감안하면, 충분치 않은 재정 지원은 전담인력 부족과 돌봄 주택·주거 등 서비스 기반 붕괴로 이어질 수 있기에, **반드시 안정적 예산을 마련하여 지역사회 통합돌봄을 위한 서비스 기반을 반드시 확보해야 함**

- 주택·주거에 기반한 돌봄 서비스를 확보하기 위해 **기존 일정 기간의 공모방식이 아니라 안정적인 자원 확보 방식으로 시민사회가 요구하는 돌봄기금·특별회계로 전환을 검토해야 함**

* 특히 이번 지방선거에서 행정통합으로 새롭게 탄생할 전남광주통합특별시의 경우, 4년간 최대 20조의 지원 예산으로 지역사회 통합돌봄을 더욱 확실하게 구축하며, 국비-지방비 매칭, 돌봄 서비스 별도 계정 등 활용도를 높여 지역사회 통합돌봄 사업을 위해 우선적인 예산 배정을 고려해야 함