



이달의 초점

2026년 보건복지분야 정책 전망과 과제

2026년 보건의료정책 전망과 과제

|신현웅·여나금|

2026년 사회보장정책의 전망과 과제: 소득보장과 취약계층 중심으로

|김태완|

2026년 사회서비스와 돌봄: 현황과 과제

|황주희·김세진·이주연·김유희|

2026년 인구정책 전망과 과제

|이소영·박종서|



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2026년 사회서비스와 돌봄: 현황과 과제

Social Services and Care in 2026: Current Status and Challenges

황주희 한국보건사회연구원 사회서비스정책연구실 연구위원

김세진 한국보건사회연구원 사회서비스정책연구실 연구위원

이주연 한국보건사회연구원 사회서비스정책연구실 부연구위원

김유희 한국보건사회연구원 사회서비스정책연구실 연구위원

이 글에서는 한국 사회서비스 체계에서의 돌봄 위치와 역할을 검토하고, 변화하는 정책 환경에서 노인·장애인·아동 돌봄 정책의 현황과 쟁점을 분석하여 정부 사회정책의 핵심 기조와 어떻게 접합될 수 있는지 정책과제를 중심으로 모색하였다. 노인돌봄에서는 장기요양보험과 통합돌봄 체계의 확대를 통해 지역사회 계속 거주를 지원하고 있으나, 예방적 개입의 미비, 서비스 양·유형의 제약, 지역 간 격차가 여전히 주요 과제로 남아 있다. 장애인 돌봄은 탈시설과 자립생활 지원이라는 기존 정책 철학 위에서 「장애인자립지원법」과 「돌봄통합법」 간 관계 설정, 고령 장애인 지원 방향의 정립, 최종증 장애인 돌봄 인력의 전문성·지속가능성 확보가 핵심 과제로 제기된다. 아동 돌봄에서는 온종일 돌봄체계가 확산되는 가운데 서비스의 내실화와 질 제고, 나흘로아동 및 틈새돌봄에 대한 대응체계 마련, 가족돌봄아동을 위한 실효성 있는 지원 인프라 구축이 요구된다.

1 들어가며

사회서비스(social service)는 현금급여와 구분되는 서비스 방식의 사회보장제도로, 노인·장애인·아동 등을 대상으로 하는 관계 기반 맞춤형 서비스이다. 사회서비스는 개별 욕구에 대응하는 맞춤형 지원을 지향하며, 공적 책임성과 서비스 제공 주체

의 전문성을 전제로 한다. Kahn과 Kammerman (1980)은 대인 사회서비스(personal social service)의 범위를 아동 돌봄, 가족서비스 및 상담, 노인복지 및 돌봄, 가사 지원, 커뮤니티 서비스, 정보 제공, 식사 지원, 장애인 및 취약계층 지원, 성인 상담, 시설보호 등으로 제시한 바 있다(Lee et al., 2019 재인용). 한편 유럽연합이 규정한 공익적 사

회서비스(SSGI: Social Services of General Interest)는 취약계층의 욕구에 대응하고 연대와 평등한 접근의 원칙에 기반한 필수 공공서비스로 사회보장, 고용서비스, 사회주택 등을 포괄한다 (European Commission, n.d.).

사회서비스의 개념과 범위는 국가의 복지 체제와 제도 구조에 따라 가변적이며, 고정된 개념으로 보기 어렵다. 범위를 넓게 정의할 경우 사회서비스는 아동·노인·장애인 돌봄, 사회부조, 고용·훈련 서비스뿐 아니라 교육, 의료, 사회주택, 여가까지 포함하는 반면 협의의 사회서비스는 아동, 노인, 장애인, 약물중독, 기타 취약집단에 대한 돌봄 및 보호에 초점을 둔 서비스 영역으로 한정된다 (Martinelli, 2017). 우리나라 사회보장에 관한 최상위 기본법인 「사회보장기본법」은 사회서비스를 제3조 제4호에서 “복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등”的 분야에서 제공하는 “상담, 재활, 돌봄, 정보 제공, 관련 시설 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등”을 포괄하는 광의의 사회서비스로 정의하고 있다.

‘돌봄(care)’에 대해서도 단일하고 합의된 정의는 존재하지 않는다. 여러 학문 분야와 이론적 접근에 따라 다양한 개념화가 이루어져 왔다. Fisher와 Tronto(1990)는 ‘돌봄’을 우리가 신체, 자아, 환경을 포함한 우리의 ‘세계’에서 잘 살아갈 수 있도록 그 세계를 유지·지속·복구하기 위해 필요한 모든 활동으로 정의하였다. 즉, 돌봄은 삶의 유지에 필수적인 활동이라 할 수 있다. Kittay(1999)는 돌봄이 의

존적 개인의 욕구에 응답하는 노동이고 이상적 돌봄 관계에서 유대를 형성·유지할 수 있으며, 돌봄을 단지 사적 영역의 일이 아니라 사회적·정치적 정의 문제로 연결되어야 한다고 보았다. 이러한 논의를 바탕으로 보다 기능적으로 보면 돌봄 서비스는 일상생활 유지, 삶의 질 향상, 존엄성 보장, 자립 유지 및 발달 지원을 목적으로, 도움이 필요한 사람에게 지원하는 서비스로 이해할 수 있다.

우리가 살고 있는 현재의 시기는 후기 산업사회 이행 과정에서 발생한 가족 기능의 약화, 성역할 변화, 비혼·이혼 증가, 1인 가구 확대 등을 마주하고 있다. 이제껏 가족 내부에 은폐돼 있던 돌봄 공백을 사회적 위험으로 가시화하여 이에 대응하기 위한 제도적 노력을 시도, 확대하고 있다. 영국을 비롯한 여러 복지국가에서는 복합적 돌봄 욕구에 대응하기 위한 보건의료·요양·사회서비스를 연계·통합하는 공적 체계를 모색하면서 ‘사회적 돌봄(social care)’ 논의가 본격화되었다. 사회적 돌봄은 사회서비스의 한 영역이면서 동시에 돌봄·요양을 아우르는 포괄적 개념으로 사용되고 있다(박세경 외, 2021). 영미권에서는 사회적 돌봄이 사회서비스 전반을 넓게 지칭하는 용어로 쓰이기도 하는데, 이는 곧 사회서비스의 핵심 기능이 돌봄임을 시사한다.

한국의 사회서비스 제도 발전 역시 돌봄을 축으로 한 서비스 확충과 돌봄 일자리 확대를 중심으로 전개되어 왔다. 특히 고령화, 장애인의 지역사회 자립생활 요구, 맞벌이·1인 가구 증가, 팬데믹을 통한 돌봄 위기의 표면화 등으로 인해 돌봄은 더 이상 특

정 집단의 문제가 아니라 모든 시민이 생애주기 전반에서 경험하는 보편적 필요이자 권리라는 인식이 강화되고 있다. 최근 논의되는 '돌봄국가(care state)' 혹은 '돌봄포용국가' 구상은 돌봄을 가족의 사적 책임이나 시장 거래의 대상에 머물게 하지 않고, 국가와 사회가 공동으로 책임지는 기본 인프라이자 공공재로 재위치시키려는 시도라 할 수 있다(김희강, 2016; 김희강, 2021; 장수정 외, 2023). 특히 돌봄의 공공성 강화와 성평등한 돌봄 책임 분배를 강조하는 논의는 이러한 전환의 구체적 정책 방향을 제시한다(장수정 외, 2023).

오늘날 돌봄의 필요는 노인·장애인·아동이라는 대상 범주를 넘어 다양하게 확장되고 있다. 일상돌봄, 긴급돌봄 등 가족돌봄 부담 완화를 위한 정책 등이 그것이다. 동시에 개별 욕구는 복합·다종·지역사회의 맥락에 따라 나타나고 있다. 이에 따라 통합돌봄(integrated care)이 한국 복지 정책의 핵심 과제로 부상했다. 이상의 맥락에서 사회서비스는 돌봄과 분리된 별도의 정책 영역이 아니라 돌봄을 통해 구현되는 지역사회 기반, 이용자 중심 복지의 구체적 장치로 이해할 필요가 있다. 이에 이 글에서는 기존 노인, 장애인, 아동이라는 대상별 복지 정책과 '돌봄'을 연계한 정책 현황을 살펴보고, 지역사회·이용자 중심이라는 복지 기조 속에서 검토하여 한국 사회가 추구해야 할 사회서비스와 돌봄의 정책과제를 제시하고자 한다.

2 노인돌봄의 현황 및 과제

가. 정책 현황 및 쟁점

기대수명 증가에 따른 초고령 노인의 확대, 유병 기간의 지속적 증가, 노인 단독가구 중심의 가구구조 변화, 그리고 노인돌봄에 대한 사회적 인식 변화 등으로 인해 국가 차원의 돌봄 개입 필요성은 지속적으로 증가하고 있다. 2008년 노인장기요양보험 도입 이후 정부는 돌봄의 사회화를 지속적으로 추진해 왔다. 특히 지역사회 계속 거주에 대한 높은 욕구 수준에 대응하기 위한 정책을 적극적으로 확대해 왔다.

대표적으로 장기요양보험 재가입여 우선 원칙이 이에 해당한다. 2017년 치매국가책임제를 통한 지역사회 내 치매환자 돌봄체계 강화, 2018년 지역사회 통합돌봄 로드맵 발표, 2020년 노인맞춤돌봄 서비스 시행, 2024년 '의료·요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률' 제정 및 2026년 본사업 적용 등 돌봄정책 전반에서 노인의 지역사회 계속 거주를 지원하기 위한 정책이 다양하게 운영되고 있다.

2025년 1월 저출산고령사회위원회에서는 '초고령화 대응 방향'의 일환으로 '지역사회 중심 통합돌봄 체계 강화 방안'을 발표하였다. 이는 건강 단계별 재가돌봄 확충, 지역사회 계속 거주를 위한 주거환경 조성, 돌봄의 질 향상 및 고비용 체계 개선이라는 3대 분야와 세부 분야별 4대 핵심 과제로 구성되어 있다. 주요 내용으로는 재가돌봄서비스의

확충, 치매 노인 예방 및 관리 강화, 고령 친화적 주거환경 확충, 서비스 지원형 주거 및 시설 확충, 돌봄의 질 향상 및 돌봄 기술 활용 등이 있다. 정부는 이를 통해 건강 단계별 재가돌봄 보장성을 대폭 강화하면서 보장체계 효율화와 인력 확충 등을 통한 돌봄체계 지속가능성을 제고하고자 하였다(보건복지부, 2025. 1. 23.).

이러한 정책적 흐름 속에서 이재명 정부는 국정과제로 '지금 사는 곳에서 누리는 통합돌봄'을 제시하였다. 정부는 「의료·요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률」(이후 통합돌봄법으로 통일) 시행과 함께 재가서비스의 종류와 규모를 대폭 확대하고, 서비스 제공 기관 및 지원 주택을 확충함으로써 요양병원(시설) 입원(소)를 방지하고자 하였다. 국정과제 내 서비스 확대 측면에서 제시된 다양한 과제는 서비스 제공량의 확대와 다양성 확보 측면에서 의미가 매우 크다.

이와 같은 국정과제의 정책 기조는 2026년 예산안 및 정책 개선(안)을 통해 구체화되었다. 2025년 제6차 장기요양위원회에서는 지역사회 내 돌봄서비스 강화를 위해 수급자의 보장성 강화, 종사자 처우 개선, 통합돌봄 관련 장기요양 인프라 확대 측면에서의 제도 개선(안)을 의결하였다. 주요 내용은 재가서비스의 양 확대, 신규 서비스 마련을 통한 서비스의 다양성 보장, 서비스 제공 인프라 확대이다(보건복지부, 2025. 11. 4.). 또한 정부는 노인맞춤 돌봄 대상자를 2025년 55만 명에서 56만 7000명으로 확대하고자 하였으며, 노인맞춤돌봄 서비스 내 퇴원 환자 단기집중서비스를 신설하여 1만 명에게 서비스를 제공할 예정이다. 아울러 노쇠예방 관리서비스를 도입하여 노쇠수준, 생활현황, 요구도에 기반한 맞춤형 서비스를 제공할 예정이다(보건복지부, 2025. 8. 29.).

이처럼 2026년은 제도별 돌봄서비스의 양적·질

[표 1] 이재명 정부 123대 국정과제 중 '지금 사는 곳에서 누리는 통합돌봄' 세부 과제

구분	내용
본제도 시행	돌봄 통합지원법 시행에 따른 지역사회 통합돌봄 체계 본사업 전국 확대
서비스 확대	(장기요양) 중증재가서비스 월 이용 한도액 확대, 단기 보호 활성화 및 방문재활, 방문영양 등 신규 서비스 도입 (재가의료) 재택의료센터 전국 확대, 재택간호센터·생애말기케어 도입 (일상생활돌봄) 가사·식사·이동지원 등 일상생활 서비스 확대 (노쇠예방) 보건소 중심 적극적 건강관리·노쇠예방으로 건강수명 연장
서비스 기관 확충	통합재가기관·재택의료센터 대폭 확대 보건소·의료원 등 공공의료기관의 재택의료 제공 기능 강화
지원 주택 확대	퇴원 환자 대상 단기간 돌봄 주거서비스가 지원되는 지원 주택 도입 및 단계적 확대로 요양병원(시설) 입소 방지
지자체 중심	지자체 전담조직·인력 확충 지원 등으로 역량 및 책임 강화

출처: "123대 국정과제: 국민이 주인인 나라 함께 행복한 대한민국", 대한민국 정부, 2025.

[표 2] 2025년 제6차 장기요양위원회 의결 사항

수급자의 보장성 강화	재가서비스 다양성 보장	인프라 확대
<ul style="list-style-type: none"> - 재가서비스 이용자의 월 이용 한도액 확대 - 장기요양가족휴가제 확대 - 중증 수급자 방문 재가입여 가산 확대 및 신설 	<ul style="list-style-type: none"> - 병원 동행 지원 서비스 시범사업 운영 - 낙상예방 재가환경지원사업 추진 - 방문재활, 방문영양 모델 구축 및 시범사업 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 주야간 보호기관 내 단기보호 제도화 - 재택의료센터와 통합재가기관 인프라 확충

주: 2025년 제6차 장기요양위원회 의결 내용 중 지역사회 내 돌봄서비스 강화에 대한 내용만 정리.

출처: “2026년도 장기요양보험료율 0.9448%”[보도자료], 보건복지부, 2025. 11. 4.

적 확대가 동시에 이루어지는 시기이자 ‘제5차 저출산고령사회기본계획’, ‘제5차 치매관리종합계획’, ‘돌봄통합지원 본사업’이 일제히 시행되는 매우 중요한 해이다. 이는 향후 10년 이상의 돌봄정책 방향을 견인할 장기적 시계가 본격적으로 가동되는 출발점라는 점에서 정책적 의미가 크다. 노인돌봄 정책에서의 핵심 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

1) 돌봄 수요 증가 시대의 예방적 노인돌봄정책

돌봄 수요자의 급증은 사회적으로 다양한 측면에서 부담으로 작용할 수 있다. 예방 중심의 건강정책이 효과적이라는 것은 이미 많은 연구에서 입증되었다. 특히 노년기의 건강은 생애주기 전반에서의 관리가 누적된 결과로 나타나기 때문에 노년기 돌봄체계 진입 예방을 위해서는 예방적 서비스 강화가 필수적이다. 다시 말해 노인 인구의 증가로 인해 구조적으로 확대될 수밖에 없는 돌봄 수요를 완화하기 위해서는 예방서비스 확대가 반드시 필요하다.

앞서 제시한 바와 같이 정부가 추진 중인 ‘노쇠예방 관리서비스’는 노쇠의 예방에 중점을 둔 정책이

라는 점에서 매우 진일보한 접근이라 할 수 있다. 그러나 예방적 접근은 단순히 건강 및 기능 상태의 악화를 방지하는 것에만 머물러서는 충분하지 않다. 개인이 노화 과정에서 자신의 삶에 대한 자기주도성을 유지하며 살아갈 수 있는 기반을 마련하는 것 역시 중요한 예방의 요소이며, 이에 대한 개입이 필요하다. 노인돌봄정책 중 ‘자기돌봄’을 강조하는 정책은 노인맞춤돌봄서비스이다. 그러나 노인맞춤돌봄서비스는 ‘위기관리·안전관리·안부확인·생활지원’ 중심으로 설계되고, 서비스의 직접 지원 중심으로 운영되고 있기 때문에 자기돌봄을 위한 역량 향상 측면에서는 한계가 있다.

2) 노인돌봄서비스의 확대

노인돌봄서비스의 서비스양 및 다양성 부족 문제는 이미 다수의 연구에서 지적되었다. 대표적으로 1일 3~4시간으로 제한된 장기요양서비스 제공 시간으로 인한 고난도 돌봄 대상자의 서비스 불충분성, 1일 1회 방문체계와 같은 경직적인 서비스 제공 구조에 따른 돌봄서비스의 실효성 부족, 방문

형 서비스 유형의 제한에 따른 다양한 욕구 대응의 어려움 등이 있다.

최근 발표된 국정과제와 장기요양위원회를 통한 장기요양 개선 과제(안)에서도 서비스양과 다양성 확보를 위한 여러 방안이 제시되었다. 특히 2026년부터 중증(1, 2등급)의 경우 재가급여 월 한도액 증가로 방문요양서비스를 월 최대 40회까지 이용이 가능해지면서 1일 다회 방문도 가능할 것으로 예상된다. 그러나 3~4등급의 BPSD가 심각한 치매환자 등은 여전히 급여량이 충분하지 않으며(강혜규 외, 2025), 중증의 경우도 급여 한도액을 초과할 경우 다시 가족의 부담이 가중될 수밖에 없는 구조적 한계가 존재한다.

서비스의 다양성 측면에서도 병원 동행 지원, 재가환경지원사업, 방문재활, 방문영양, 재택의료사업 등 다양한 신규 사업이 도입 및 확대될 예정이다. 그러나 이러한 접근은 장기요양수급자에 한정한 것이다. 예를 들어 낙상 예방을 위한 주거환경 개선은 장기요양수급자뿐만 아니라 예방적 측면에서 모든 노인에게 필요한 사업이지만, 현재는 국민기초생활보장사업 내 주거급여수급자(주거수선급여)와 장기요양수급자(재가환경지원사업)로만 대상이 제한되어 있다. 또한 연속적 돌봄체계 관점에서 임종기 지원 서비스 제공 체계 구축, 장기요양수급자 외 자택 내 의료서비스 필요자에 대한 재택의료서비스 제공, 지역사회 기반의 중간돌봄 및 회복기 서비스 마련 등 서비스 다양성 및 포괄성 확대에 대한 추가적 고려가 필요하다.

3) 노인돌봄서비스의 지역 격차

지역사회 계속 거주라는 돌봄정책의 지향점을 실현하기 위해서는 지역 특성을 반영한 돌봄정책 개발이 필요하다. 그러나 현재 노인돌봄정책을 구성하는 주요 정책인 장기요양서비스와 노인맞춤돌봄서비스는 중앙정부 중심의 표준화된 제공 체계에 기반하고 있어 지역의 특성을 고려한 서비스 제공 체계 구축은 쉽지 않은 구조적 한계를 가진다. 돌봄 인력 부족 문제에 대응하기 위해 2026년부터 인력 수급 취약지역 내 장기요양요원에게 월 5만 원의 추가 수당을 지급할 예정이다. 이는 인력 부족 문제 해결을 위한 단기적 관점에서의 접근이며, 보다 근원적 문제 해결을 위한 대안 마련이 필요하다.

인구감소지역 거주자들은 돌봄 인력 부족에 따른 서비스 이용의 어려움뿐만 아니라 의료·복지 인프라 취약에 따른 서비스 접근성 저하, 이동성 제약에 따른 서비스 이용·제공의 어려움 등 다양한 측면에서 돌봄서비스 제공과 이용에 어려움을 경험하고 있다. 인구감소지역의 경우 이미 인력 및 인프라 부족 문제는 현실이 되었다. 그럼에도 지역의 인구 분포와 인프라 특성을 고려하지 않은 획일적인 서비스 제공 기준은 서비스 제공자와 이용자 모두에게 어려움을 초래하며 지역 간 돌봄 격차를 더욱 심화 시킬 수 있다. 따라서 지역 특성을 고려한 다양한 형태의 서비스 제공 체계 마련이 필요하다.

나. 노인돌봄정책의 과제

1) 예방 및 자기돌봄을 통한 돌봄 대상자

진입 예방 정책 확대

돌봄 대상자로의 진입을 예방하기 위해서는 건강·기능 저하 예방을 위한 개입과 함께 노년기에 자주 도적 삶을 가능하게 하는 자기돌봄(self care) 역량 강화가 필수적이다. 먼저 건강·기능상태 저하 예방 측면에서는 현재 추진 중인 노쇠예방 관리서비스를 확대하여 생애주기 전반에서의 건강 악화 예방과 건강행태 개선 정책을 강화할 필요가 있다.

또한 자기주도적 삶을 위한 자기돌봄 강화 방안 역시 다각적 측면에서 마련되어야 한다. 예방적 차원의 자기돌봄은 신체적·정신적·사회관계적·일상적 영역에서 자기관리 전반을 포함하지만, 일상생활 수행에서 타인으로부터 돌봄을 제공받지 않도록 하기 위한 예방적 관점에서 접근한다면 정책 범위는 보다 명확해진다. 즉 식사, 개인위생, 디지털 기기 활용 등 일상생활 지원 영역의 욕구를 스스로 충족할 수 있도록 지원하는 정책이 핵심이 된다.

자기돌봄 강화를 위한 정책적 지원의 한 방법으로 장기요양서비스 진입 전 대상자에 대한 개입을 고려할 수 있다. 예를 들어 장기요양인정조사 신정후 약 2주 정도의 기간 동안 일상생활 유지를 위한 자기돌봄 역량 강화를 위한 방문재활서비스를 제공함으로써 개인이 스스로를 돌볼 수 있는 기제를 사전에 확보하도록 지원할 수 있다(류정희 외, 2025). 이러한 개입은 장기요양서비스에 대한 의존도를 낮추고, 돌봄 대상자로의 조기 진입을 예방하는 데 중요한 역할을 할 것이다.

2) 지역사회 돌봄서비스의 급여량 확대 및 서비스 다양화

지역사회 돌봄서비스의 급여량 확대와 서비스 다양화는 돌봄 필요자의 지역사회 계속 거주를 지원하고 가족 및 돌봄 제공자의 부담 완화를 위해 매우 중요하다. 대표적인 노인돌봄정책인 장기요양서비스의 급여량 확대와 다양화는 돌봄 부담 완화를 위해 필수적으로 이루어져야 한다. 그러나 장기요양서비스는 사회보험이라는 제도적 특성상 경직성이 높아 제도 개선 과정에서 사회적 합의 등 다양한 절차가 필요하다. 따라서 장기요양제도의 개편은 장기적 시계에 따라 단계적으로 추진되어야 한다.

이와 같은 구조적 한계를 고려할 때 단기적으로는 2026년 3월부터 진행되는 돌봄통합지원의 자체 자체 사업을 활용하여 중앙 사업의 급여량 및 다양성 부족 문제를 보완하는 전략이 유효할 수 있다. 즉 지자체 차원에서 지역의 돌봄 수요에 맞춘 촘촘한 서비스 제공을 통해 중앙 정책에서 발생할 수 있는 제도 간 공백을 보완하는 방법이다(강혜규 외, 2025).

장기적으로는 각 정책(노인장기요양, 노인맞춤돌봄 등)이 고유의 목적에 부합하는 방식으로 급여량 확대 및 서비스 다양화 방안을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어 장기요양서비스의 경우 3~4등

급 증 BPSD¹⁾)가 심각한 치매환자에 대한 급여량 증대, 장기요양 수급자의 욕구에 대응한 수시·다회 방문 도입, 현재 다양하게 운영되고 있는 장기요양 서비스 시범사업의 본사업화 등을 고려할 수 있을 것이다(류정희 외, 2025).

또한 주거지원 정책의 부처 간 연계를 통한 서비스 다양화도 적극 진행할 필요가 있다. 2025년 1월 발표된 ‘초고령화 대응 방향: 지역사회 중심 통합돌봄체계 강화 방안’에서 제안된 다양한 주거환경 개선 정책에 대한 실행 방안 마련이 필요하다. 마지막으로 익숙한 장소에서의 임종 지원을 위한 생애말기 돌봄 지원체계 구축도 필요하다.

3) 지역성을 고려한 돌봄체계 구축 지원

지역성을 고려한 돌봄체계 구축은 중앙 단위 사업과 지역 자체의 자율사업 두 가지 측면에서 접근할 필요가 있다. 먼저 노인장기요양서비스와 노인맞춤돌봄서비스와 같은 중앙 정책은 지역 특성을 반영할 수 있도록 지역 내 유연화된 적용 체계를 마련해야 한다. 예를 들어 돌봄취약지역을 선정하고, 해당 지역에서는 중앙 돌봄서비스를 보다 유연하게 적용할 수 있도록 규제를 완화하는 등의 정책 개선을 고려해 볼 수 있다. 또한 노인맞춤돌봄서비스의 경우 마을 내 부녀회장 또는 이장 등을 활용한 돌봄 지원 체계 구축 마련, 마을 단위 돌봄체계 구

축 등도 고려 가능하다(김세진 외, 2024).

다음으로 지역의 자율성을 기반으로 한 지역 자체 사업의 운영을 적극적으로 지원해야 한다. 2026년 돌봄통합지원이 시행되면서 지역성에 기반한 다양한 지역 자체 사업이 개발·운영될 것으로 기대된다. 이는 지역 특성을 반영한 돌봄체계로서 중요한 의미를 가진다. 다만 이러한 지역자율사업이 효과적으로 운영되기 위해서는 체계적인 질 관리와 성과 관리 체계가 함께 마련될 필요가 있다(강혜규 외, 2025).

3 장애인 돌봄의 현황 및 과제

가. 장애인 돌봄의 현황과 쟁점

장애인 인구의 고령화 진전과 1인 가구 증가 등 인구사회학적 변화, 장애인의 권리 인식 확대, 지역 사회에서의 보통의 삶 요구 증대, 그리고 유엔 장애인권리협약(CRPD) 국내 이행 압력이 지속적으로 강조되고 있다. 이러한 맥락에서 장애인 통합돌봄 논의는 2021년 ‘탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵’ 발표 이후 시설 중심 보호에서 지역사회 자립으로의 전환(탈시설화)과 자기결정권 보장을 핵심으로 발전해 왔다.

2025년 제정, 2027년 3월 시행 예정인 「장애

1) BPSD(Behavioral and Psychological Symptoms of Dementia)는 치매환자에게 나타나는 비인지성 증상들로 불안, 우울, 배회, 공격성, 고함, 야간행동장애, 환청, 망상 등의 행동장애 증상들을 의미한다. 치매환자들에게서 나타나는 매우 흔하고, 중요한 증상인데, 보호자들에게는 가장 부담이 된다(김상윤, 2004).

인의 지역사회 자립 및 주거 전환 지원에 관한 법률」(이후 자립지원법으로 통일)과 2026년 3월 시행 예정인 「의료·요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률」(이후 돌봄통합법으로 통일)의 법적 기반 마련으로 장애인의 지역사회 자립 및 통합돌봄 체계가 강화될 전망이다. 이재명 정부는 국정과제 79번(장애인의 삶의 질 향상과 기본적 권리보장)과 78번(지금 사는 곳에서 누리는 통합돌봄)을 통해 이를 뒷받침하고 있다(대한민국 정부, 2025).

이에 따라 '2026년 복지부 예산'은 총 137조 4,949억 원으로 전년도 예산 대비 9.6% 증가했으며, 장애인 예산은 장애인활동지원, 장애아동·발달장애인 지원 등 직간접적인 돌봄 영역에서의 증액으로 장애인정책국 소관 총 339억 4,600만 원이 증액되었다(보건복지부, 2025. 12. 2.; 더인디고, 2025).

특별히 장애인 정책 중 장애인 지역사회 자립지

원사업은 2022~2026년 까지 시범사업을 거쳐 2027년 본사업 전환을 앞두고 있다. 동시에 2024년 6월 도입된 최종증 발달장애인 통합돌봄서비스의 안정적 정착을 위해 노력하고 있다. 또한 돌봄통합법 시행(2026년 3월)을 앞두고 있어 시설이 아닌 지역사회 계속 거주와 자립생활 지원을 위한 법제정 이후의 구체적 실행 방안 마련 등 정책적 대응이 더욱 필요한 시점이다(보건복지부, 2025. 2. 27.; 보건복지부, 2025.12.5.).

이러한 국정과제들은 장애인이 지역사회에서 살아가는 것을 전제로, 지역 중심 돌봄 기반을 강화하고, 서비스 보장성과 접근성을 확대함으로써 삶의 질을 제고하는 권리보장을 강조한다는 점에서 의미가 있다. 특히 2026~2027년은 통합돌봄법과 장애인 자립지원법이 순차적으로 시행되면서 향후 장애인 돌봄정책을 권리 기반의 지역사회 통합 체계로 재편해 나가기 위한 중장기적 정책 방향이 구체

[표 3] 이재명 정부 123대 국정과제 중 '장애인의 삶의 질 향상과 기본적 권리보장' 세부 과제

구분	내용
권리로서의 장애인복지	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인권리보장법 제정 - 장애인지역사회자립법 시행(2027. 3): 본사업 전환 시 주택, 일자리, 활동지원 등 서비스 연계 지원
발달장애인 국가책임제 실시	<ul style="list-style-type: none"> - 발달장애인 주간활동서비스 대상 확대(1만 2000명 → 3만 명) - 최종증 발달장애인 통합돌봄 지원 확대 - 서비스 단가 인상: 주간활동서비스 단가의 200%까지 단계적 인상 - 최종증 지원 내실화
개별 맞춤형 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 건강권(장애인주치의, 장애인 친화 의료 인프라 강화) - 소득보장(장애인연금 지급 대상 확대, 연금액 차등 지원) - 일자리 확대(의무고용률 상향, 기업 대상 고용개선장려금 신설, 근로지원인 단계적 확대) - 이동권(특별교통수단 국비 지원 확대, 무장애인증 의무 확대, 장애인 편의시설 설치 대상 시설 확대)

출처: "123대 국정과제: 국민이 주인인 나라 함께 행복한 대한민국", 대한민국 정부, 2025.

화되어야 할 중요한 전환기라 할 수 있다. 이 같은 장애인 돌봄 정책 추진에서 핵심 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

1) 장애인과 노인으로 구분된 통합돌봄: 장애 인자립지원법과 통합돌봄법의 관계 설정

2026년 3월 시행 예정인 돌봄통합법과 2027년 시행을 앞둔 장애인 자립지원법 간의 정책적 통합성 확보가 주요 과제가 될 것으로 보인다. 돌봄통합법은 노인, 장애인, 정신질환자 등 돌봄이 필요한 모든 지역 주민을 포괄하여 주거·의료·요양·돌봄 서비스를 통합적으로 제공하는 것을 목표로 한다 (보건복지부, 2025.12.5.). 그러나 실제 법의 실행 구조와 예산 설계에는 노인장기요양보험 수급자를 중심으로 한 ‘재가 우선(Aging in Place)’ 및 ‘요양 시설 입소 지연’의 원칙이 강하게 반영되어 있어 장애인의 자립생활을 목표로 하는 장애인 정책의 특성을 충분히 담아내지 못하는 구조적 한계가 있다.

돌봄통합법과 장애인 자립지원법은 명목상 같은 영역(지역사회 거주 장애인)을 대상으로 하면서도 정책의 철학적 토대에서 근본적인 차이를 보인다. 노인을 중심으로 발전되어 온 통합돌봄은 예방적 성격을 강조하고 시설 입소 방지(Prevention of Institutionalization)에 초점을 두지만, 장애인 정책은 역사적으로 탈시설화(Deinstitutionalization)를 기본 철학으로 하여 이미 지역사회 중심의 자립생활 지원체계를 구축해 왔고, 지역사회에서 거주하고 있는 장애인의 자기결정권 강화와 서비스 선택

권 확대를 강조하는 장애인 정책의 기조 아래 맞춤형 서비스 제공을 위한 자립지원법 제정 등으로 구체화되고 있어 통합돌봄과 자립지원법이 일관된 맥락에서 발전하지 못하고 있다. 이와 같은 상황에서 돌봄통합법과 자립지원법이 같은 대상(지역사회 거주 장애인)에 동시에 적용될 때 정책 간 충돌이 발생할 여지가 있다.

2) 고령 장애인 대응 체계의 부재

장애 인구의 고령화는 전체 인구보다 훨씬 빠른 속도로 진행되고 있으며 이미 등록 장애인의 과반 (53.9% 이상) 이상이 65세 이상 고령층으로 구성되어 있다(보건복지부, 2025. 4. 18.). 노인의 경우 75세 이상 후기 고령기로 진입할수록 신체적·정신적 기능 저하(aging)가 가속화되면서 장애유병률은 높아지고 정책적으로 ‘노인’과 ‘장애인’을 구분하는 경계가 모호해지게 된다(Landré et al., 2022; Newman, 2023). 이들은 정책적으로 ‘노인’과 ‘장애인’의 경계선상에 위치하면서도 실제 지원체계에서는 두 영역 모두로부터 소외되는 역설적 상황에 처해 있다.

장애인 정책은 주로 65세 미만을 대상으로 한 활동지원제도 등에 초점을 두고 있으며 노인 정책은 장기요양제도를 제외하고는 비장애인 노인의 보편적 욕구에 맞추어 설계되어 있다. 이로 인해 고령 장애인이 겪는 복합적인 보건의료 및 돌봄 욕구, 소득과 주거 등은 기존 제도의 틀에서 충분히 포괄하지 못하고 있다(백민, 2024). 정부는 65세 이상 노인장

기요양보험 전환자에 대한 활동지원 보전급여 제도의 도입이나 2025년 3월부터 발달장애인 주간활동서비스의 연령 제한 폐지 등 제도 개선을 시도하고 있으나 일부에 그치고 있다. 제6차 장애인정책 종합계획에도 이러한 문제의식은 반영되어 있으나, 고령 장애인에 대한 지원 책임을 어느 정책 영역(노인, 장애인, 통합돌봄 등)에서 어떠한 방식으로 구현할 것인지에 대한 정책적 로드맵은 부재하다.

3) 중증장애인을 위한 돌봄 전문성 및 지속 가능성 확보

2024년부터 정부가 시작한 최중증 발달장애인 통합돌봄서비스는 기존 복지 제도의 사각지대에 있던 대상층을 공식적으로 지원한다는 점에서 의의를 갖는다. 이 사업은 개별 장애인 맞춤형 지원을 기본 원칙으로 하며, 낮 시간의 의미 있는 활동 참여(개별·소그룹)와 필요시 야간 주거지원까지 포함하는 24시간 통합돌봄을 제공한다(보건복지부, 2024). 무엇보다 중요한 것은 이 서비스가 자해·타해 등 도전적 행동이 행동 수정의 대상이 아니라 의사소통의 신호로 해석하고, 개인의 소통 욕구, 관계 욕구, 의미 있는 삶에 대한 욕구로 응답하려는 철학적 전환을 시도했다는 점이다. 이러한 정책적 시도는 최중증 장애인의 돌봄이 더 이상 가족 등의 사적 영역의 문제가 아니라 국가가 책임져야 할 공공서비스로 명확히 규정하였다라는 점에서 이전의 접근과 큰 차이를 가진다.

다만, 이러한 정책적 진전을 현장에서 안정적으

로 구현할 인력 기반과 지속 가능한 운영 조건을 마련하는 일은 여전히 핵심 과제로 남아 있다. 저출산·고령화로 인한 전반적인 돌봄 노동력 부족 속에서 도전적 행동을 동반하는 최중증 장애인의 지원은 특히 높은 수준의 전문성, 팀 기반 대응, 지속적인 역량 개발이 요구되는 분야이다. 그럼에도 낮은 보수와 높은 업무 강도, 감정노동과 위험 부담이 복합적으로 작용하면서 서비스 품질 저하, 인력 이직·소진, 돌봄 공백이 반복되는 구조적 악순환에 대한 우려가 커지고 있다. 2026년도 보건복지부 예산안에서 최중증 발달장애인 돌봄 전문수당이 월 5만 원에서 15만 원으로 인상된 것은(보건복지부, 2025. 12. 2.) 이러한 문제를 정책적으로 인지하고 개선 의지를 표명한 조치로 평가할 수 있다. 그러나 인력에 대한 보상 체계와 전문인력 지원 구조가 직무 난이도, 심리적 소진, 신체적 위험과 책임의 수준을 충분히 반영하지 못한다면 중증·최중증 장애인에 대한 안정적이고 지속 가능한 돌봄 제공 기반을 구축하는 데에는 근본적인 한계가 불가피하다는 점을 분명히 인식할 필요가 있다.

나. 장애인 돌봄 정책의 과제

1) 장애인·노인 통합돌봄의 지향과 목표, 체계 정립

돌봄통합법이 표방하는 '포괄성'과 자립지원법이 추구하는 '권리성'이 실제로 장애인을 위해 적절히 작동하려면 먼저 장애인 통합돌봄의 독자적 철

학과 목표가 명확히 정의될 필요가 있다. 제도상으로는 돌봄통합법이 노인·장애인 등 다양한 대상을 포괄하는 것으로 규정되어 있으나, 제도 설계의 출발점이 주로 노인(특히 시설 입소 예방 논리) 중심으로 설계되어 있어 장애인 정책이 축적해 온 자립·자기결정 관점을 충분히 반영한다고 보기에는 한계가 있다. 따라서 장애인 통합돌봄의 기본 방향을 장애인의 자립과 지역사회 삶을 중심에 두고 재구성하고, 그 위에서 통합돌봄 패러다임을 수용·조정하는 정책 철학과 목표, 실행 방안을 재정립하는 것이 필요하다.

이러한 관점에서 장애인 통합돌봄은 기존 장애인 정책만으로는 해결하기 어려웠던 보건의료 접근성, 건강권, 주거 안정 등의 영역을 보완하면서 동시에 장애인의 주체적 권리보장을 강화하는 방향으로 발전시킬 수 있다. 예를 들어 장애인의 높은 의료비 부담과 반복적인 입원, 장애아동의 장애 발견 이후 초기 지원체계의 미비, 고령 장애인의 복합질환 관리 어려움 등을 개별 서비스의 부족만이 아니라 보건의료·돌봄·주거 등을 아우르는 통합적 사례관리 체계가 부재한 결과이기도 하다. 장애인 통합돌봄은 단순히 여러 서비스를 하나로 묶는 것이 아니라 부문 간 칸막이를 제도적으로 완화하여 장애인 개인의 삶 전반을 조망하고 조정하는 지원체계로 설계할 필요가 있다.

이 과정에서 장애인을 위한 의료·건강서비스 설계 시 물리적·정보적 접근성을 우선적으로 고려하고, 이용자 경험과 선택권을 중심에 놓는 접근을 시

도하는 것이 필요하다. 예를 들어 인공지능(AI) 기반 모니터링, 원격 상담·진료, 이동지원과 연계된 방문 건강관리 등 새로운 전달 방식을 활용해 지역 사회에서 연속적인 통합지원이 가능하도록 설계할 수 있다. 이러한 정책을 수립할 때 장애계와의 충분한 협의는 필수적이다. 무엇보다 당사자의 목소리가 정책의 설계와 실행 과정에 반영될 때 권리 기반 통합돌봄이 실현될 수 있기 때문이다.

2) 고령 장애인 지원체계 구축: 복합적 욕구에 대응하는 의료, 보건 서비스 확충

장애인은 기능 제한으로 인해 일상생활 지원과 건강관리가 동시에 필요하다. 고령 장애인은 기존 장애에 더해지는 신체적·정신적 쇠퇴(aging)로 인한 의료·보건(건강상태 유지)·돌봄 등 복합적 욕구가 높아 더욱 취약할 수 있다. 건강한 노인이라고 할지라도 일생의 한 시기에는 장애를 경험하게 되므로 노인 돌봄에서도 ‘장애’(신체적·정신적 쇠퇴) 이슈를 포괄하는 정책 개발이 필요하다. 고령 장애인은 대체로 기능 회복에 대한 전망이 낮으므로 인구 고령화와 장애 경험의 연결성을 함께 고려하는 통합적 관점이 요구된다.

통합돌봄은 ‘한국형 돌봄 안전망 구현’을 목표로, 기존 제도가 포착하지 못한 돌봄 영역을 포함해 전반적인 생활 지원체계를 구축하려는 비전을 갖고 있다(강혜규 외, 2025). 영국의 성인돌봄(adult social care)처럼 지방정부가 지역 특성에 맞는 서비스를 개발하고, 기존 제도의 사각지대를 보완하

는 통합적 방식은 고령 장애인을 위한 정책에도 시사점을 제공한다. 같은 맥락에서 통합돌봄의 대상으로 고령 장애인 등 기준 정책에서 상대적으로 소외되어 온 집단을 포함하여 이들의 복합적 욕구에 대응하는 의료·보건·돌봄 등을 통합적으로 제공하는 방향으로 역할 설정을 명확하게 하는 것도 생각해 볼 수 있다. 더불어 필요 서비스에 대해서도 우선 지자체 자체 사업을 활용(2026년 3월부터 진행되는 통합돌봄 예산)하여 중앙 사업의 급여량 및 다양성 부족 문제를 보완해 나가는 것도 고려해 볼 수 있다.

3) 중증장애인 돌봄 인력의 전문성 및 지속 가능성 제고

최중증 발달장애인 등 고난도 돌봄이 필요한 영역에 대해 중앙·지방정부 차원의 책임성을 강화하고, 인력 정책을 정비할 필요가 있다. 최중증 장애인을 지원하는 인력에 대해서는 직무 난이도와 위험 수준 등 특수성을 반영한 보상체계가 요구되고, 표준화된 교육·훈련과 슈퍼비전 체계 구축 등을 통한 체계적 전문성 유지·향상 방안을 발전시켜야 할 것이다. 동시에 장기근속 인력을 위한 소진 예방 프로그램, 심리·정서 지원, 경력 경로 설계 등 인력의 지속가능성을 고려한 지원 장치 마련도 필요하다.

더불어 민간기관에만 고난도 돌봄을 맡기는 방식에서 벗어나 농어촌이나 소도시처럼 서비스 공백이 큰 지역에서는 공공기관 또는 공공성이 강화된 기관이 일정 부분 핵심 역할을 담당하는 방안에 대

한 검토도 필요해 보인다. 이러한 정책적 노력은 궁극적으로 중증장애인의 지역사회 내 삶을 안정적으로 보장하고, 지역 간 서비스 격차를 완화하며, 돌봄을 가족의 책임에 한정하지 않고 사회와 국가가 함께 책임지는 '돌봄 국가'의 구현에 기여할 수 있을 것이다.

4 아동 돌봄의 현황 및 과제

가. 아동 돌봄의 현황 및 쟁점

정부의 아동돌봄서비스는 최근 학교 기반 초등돌봄의 확대, 재가돌봄서비스의 전문성 강화, 돌봄사각지대 지원 강화, 가족돌봄아동 지원의 제도화 등 다양한 영역에서 구조적인 변화가 이루어지고 있다. 이러한 변화는 돌봄서비스의 공급 방식과 인력 관리, 돌봄 취약계층 발굴과 지원, 지역을 기반으로 한 통합적 돌봄체계 구축이라는 측면에서 정책적 전환점을 마련해 왔다.

2025년 12월 발표된 이재명 정부의 제3차 아동정책 기본계획(2025~2029)은 보편적 현금급여인 아동수당의 확대, 나홀로아동에 대한 돌봄 안전망 확충, 지역을 기반으로 한 온동네 초등돌봄 도입, 방과후 마을돌봄 체계 개편 등을 골자로 하고 있다. 아동수당의 경우 지급 대상 연령을 2030년 만 13세 미만까지로 매년 1세씩 점진적으로 확대하며, 인구감소지역 등의 아동수당 추가 급여를 지급할 예정이다. 또한 나홀로아동에 대한 보호를 위

하여 마을 돌봄시설의 연장돌봄 이용 시간을 24시 까지 확대하며, 아동에 대한 방임 기준을 마련하여 아동 방치에 대한 사회적 인식을 개선할 예정이다. 또한 정부의 공공 아이돌봄서비스 이용 시 소득지원 기준 등을 완화하며, 아이돌보미의 돌봄수당을 인상하고, 민간 아이돌봄서비스에 대한 관리체계를 구축할 예정이다(관계부처 합동, 2025).

지역의 돌봄체계 개선을 위하여 온동네 초등돌봄을 도입하고, 지자체가 운영하는 초등돌봄 및 교육 모델을 마련하여 확대할 예정이다. 온동네 돌봄·교육센터(가칭)는 2025년 58개에서 2030년 300개로 확충할 예정으로 지역 돌봄 자원 등 상황에 따라 학교뿐 아니라 지역사회 내에서 돌봄받을 수 있는 기회를 확대할 것으로 기대된다(관계부처 합동, 2025).

1) 학교 돌봄-지역사회 돌봄 간 역할 분담의 균형 모색 필요

그간 교육부의 늘봄학교 도입은 초등아동 대상

방과후 돌봄서비스의 중심축을 학교로 전환하는 등 공급 구조에 변화를 가져왔다. 교육부는 2023년 초등아동의 방과 후 돌봄 욕구에 대응하기 위하여 시범사업을 도입하였고, 2025년 전국적 확대를 추진했다. 과거 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 등 지역 돌봄 기관 중심으로 제공되었던 방과후 돌봄 체계가 가지고 있었던 한계-취약계층 아동 중심의 돌봄 대상 설정으로 인하여 일반 아동의 접근성 부족, 방과후에 돌봄 기관까지 아동이 직접 이동해야 하는 어려움, 지역별 서비스 질의 편차 등-를 극복하고 학교를 중심으로 공공의 돌봄과 교육서비스를 제공하기 위한 방향으로 볼 수 있다.

다만 전통적으로 공공 교육기관 역할을 수행해 왔던 학교가 돌봄서비스까지 담당하게 되면서 예산 및 인력 부족, 서비스 제공 시간 및 대상의 제약, 학교 밖 돌봄체계와의 역할 조정 필요성 등 앞으로 대응이 필요한 과제들도 함께 제기되었다. 특히 늘봄 학교의 돌봄서비스가 확대되면서 지역아동센터나 다함께돌봄센터 등 지역을 기반으로 한 돌봄 자원

[표 4] 이재명 정부 제3차 아동정책 기본계획 ‘기본 돌봄 · 양육환경 구현’ 추진 과제

구분	세부 추진 과제	내용
아동의 건강한 성장과 발달 지원-기본 돌봄 · 양육 환경 구현-아동 돌봄체계 강화	나홀로아동 보호	<ul style="list-style-type: none"> - 소득기준 완화, 돌봄수당 인상 등 아이돌보미 처우 개선, 민간서비스 관리체계 구축 추진 - 긴급한 돌봄 수요에 대응해 틈새돌봄 운영 확대 및 시간제 보육 서비스 확대 추진
	온동네 초등돌봄 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체가 운영하는 초등돌봄 · 교육 모델 마련, 온동네 돌봄교육센터(가칭) 확충 추진
	방과후 마을돌봄체계 개편	<ul style="list-style-type: none"> - 브랜드 일원화를 통한 낙인효과 해소, 일반 아동의 이용 촉진, 취약계층 이용 보장 및 지원 기준 개선 추진

출처: “제3차 아동정책기본계획(‘25~‘29)(안)”, 관계부처 합동, 2025.

과의 연계 서비스 단절이나 중복이 발생할 우려도 제기되었다. 온종일 초등돌봄의 도입은 기존 초등 돌봄의 중심축이었던 늘봄학교와 학교 밖 돌봄체계의 연계를 모델화하는 긍정적인 변화로 여겨지나, 자칫 운영 주체 간의 역할이 모호해짐으로 인한 학교 중심의 돌봄서비스 약화, 돌봄서비스의 질 저하 등이 우려된다. 지역별로 학교 돌봄과 지역사회 돌봄 간의 역할 및 기능 정립이 정교하게 이루어질 필요가 있다.

2) 아이돌봄서비스의 민간 관리체계 실효성 확보 필요

아이돌봄서비스는 아동을 대상으로 한 공공의 재가돌봄서비스 핵심 축으로 최근 돌봄 수요 증가에 대응하여 지원 범위를 점차 확장해 왔다. 2025년 4월 성평등가족부는 「아이돌봄지원법」을 개정하여 '아이돌봄사' 국가자격제와 민간기관 등록제를 도입하였는데(성평등가족부, 2025. 4. 2.), 이는 그간 입법 사각지대에 놓여 있던 민간 인력(육아도우미 등)의 질 관리체계를 마련한 조치이다. 이는 민간 재가돌봄서비스 인력이나 기관을 공적 영역에서 관리할 수 있도록 하여 공공과 민간 간의 아이돌봄서비스 품질 격차를 완화하고 서비스 안전성 확보 기반을 마련한 것으로 평가된다.

다만 민간 아이돌봄서비스 제공 기관이 등록제에 얼마나 광범위하게 참여할 수 있도록 유도할 것인가가 쟁점이 될 수 있다. 민간기관의 등록제 참여를 효과적으로 견인하기 위해서는 사적 아동돌봄서

비스를 이용하는 가구의 등록제에 대한 인지도와 수용성이 선행될 필요가 있다. 등록제 기관의 돌봄 서비스에 대한 불만이나 피해 시 지원 방안 등이 함께 마련되지 않는다면 제도의 신뢰도나 수용성이 제고되기 어려울 수 있다.

3) 나홀로아동에 대한 효과적 지원 모색 필요

최근 부모가 부재한 상황에서 발생한 잇따른 주거지 화재와 아동 사망 사고에 대응하고자 정부는 지역아동센터·다함께돌봄센터 등을 중심으로 야간 연장돌봄과 긴급돌봄서비스를 확충하였다. 보건복지부가 2025년 8월 실시한 지역아동센터·다함께돌봄센터 이용 부모 대상 조사에서 응답자의 64.4%가 야간에 특히 긴급상황 발생에 대비하여 아동을 돌볼 수 있는 공적 서비스 체계가 필요함에도 현재는 주로 비공식적 돌봄(친척·이웃 부탁)에 의존하거나 별도의 돌봄 대안이 없는 상황이라고 보고하여 아동돌봄서비스의 공백을 드러내었다(보건복지부, 2025. 8. 4.). 이에 정부는 '아동 야간 연장 돌봄사업'을 추진하여 일부 지역아동센터와 다함께돌봄센터를 야간 연장돌봄기관으로 지정하고, 2026년부터 22시 혹은 24시(자정)까지 운영하도록 할 예정이다. 이를 위하여 민간기업과 협약을 체결하여 야간 연장돌봄사업을 위한 재원을 마련하고 야간 귀가 안전사고에 대한 보험, 등하원 차량, 침구 및 냉난방 장비, 시설환경 등 인프라 개선, 종사자 소진 방지 프로그램 등을 지원하게 된다(보건복지부, 2025. 10. 2.).

이와 같은 지원이 실효성을 가져오기 위해서는 나홀로아동 발생 원인과 양상에 대한 분석과 더불어 이에 대하여 정부가 계획하는 지역사회 돌봄 기관의 연장돌봄이 적절히 작동하는지 확인할 필요가 있다. 나홀로아동이 발생할 수밖에 없는 환경적 요인(한부모가구, 저소득 야간근로가구 등)들에 대한 수요를 24시까지 제공되는 돌봄서비스가 얼마나 대응할 수 있는지, 접근성이나 사각지대 해소에 효과적인지를 면밀히 평가하고 제도적으로 보완할 필요가 있다. 또한 지역사회 돌봄 기관이 밤 10시까지 운영될 때에도 야간 운영에 따른 돌봄 인력의 소진과 서비스 질 저하 등이 우려되었는데, 이를 밤 12시까지 더 연장하게 되었다. 따라서 돌봄 인력 소진이나 부족에 대한 대응 방안, 아동의 수면권이나 안전한 귀가 등에 대한 기준도 마련되어야 한다.

4) 가족돌봄아동의 서비스 접근성 강화 필요

최근 가족원에 대한 돌봄을 제공하는 가족돌봄 아동에 대한 지원 또한 제도적 기반을 갖추게 되었다. 2025년 제정된 「가족돌봄 등 위기아동·청년 지원에 관한 법률」은 가족돌봄아동을 고립은둔 청소년 및 청년 등과 함께 '위기군'에 포함하고 국가의 맞춤형 사례관리서비스와 지원을 제도화하였다. 이는 기존에 드러나지 않았던 아동의 돌봄 부담에 적인 지원을 제공할 수 있도록 하고, 아동에 대한 돌봄과 보호뿐 아니라 가족 전체의 복합적인 돌봄 위험을 고려한 것으로 평가할 수 있다. 다만 향후 발굴과 연계, 서비스 접근성의 강화 등이 필요하다.

나. 아동 향후 과제

최근의 정책 흐름은 아동돌봄서비스의 전달체계 구조, 인력 관리, 사각지대 대응 등의 개선을 위한 정책적 시도이다. 그러나 이를 실현하고 지속가능성을 높이기 위해서는 다음과 같은 과제가 이행될 필요가 있다.

1) 돌봄의 내실화와 질 제고

늘봄학교로서 돌봄서비스를 제공하는 초등학교 수자는 크게 증가하였으나, 돌봄서비스 제공 인력이나 예산, 공간 확보 등의 한계와 맞물려 있다. 따라서 초등학생의 돌봄 욕구에 늘봄학교의 돌봄서비스가 얼마나 효과적으로 대응하고 있는지는 확인해 볼 필요가 있다. 향후 예산 및 인력, 공급체계의 확충 등과 더불어 기존 지역사회 돌봄서비스 자원과의 구체적인 연계 방식 등을 정부가 추진하고자 하는 '온동네 초등돌봄' 모델에 담겨야 할 것이다. 또한 온동네 초등돌봄 도입으로 인하여 학교 돌봄-지역사회 돌봄 연계 체계가 확산 방향은 돌봄서비스의 질 제고를 지향해야 할 것이다. 학교 돌봄뿐 아니라 지역사회 돌봄도 돌봄 인력, 서비스의 질 제고를 목표로 두고 연계가 이루어질 때 아동돌봄이 더욱 내실화될 수 있다.

2) 나홀로아동 및 틈새돌봄에 대한 대응체계 고도화

제3차 아동정책기본계획에서도 천명되었듯이

아동의 발달 단계와 시간 등 아동 방치에 대한 기준을 정립하고 아동 방치로 인한 손상 및 사망 등의 사고를 실질적으로 예방할 수 있도록 서비스 기반을 확충하여야 한다. 지역아동센터와 다함께돌봄센터 중심의 야간 연장돌봄이 실효성을 가지려면 시설 확충, 인력 확충, 안전관리 지침 확보 및 서비스 접근성 제고 등이 이루어져야 한다. 특히 가구 내 비공식 돌봄 자원이 상대적으로 부족한 한부모가정 혹은 조손가정 등을 대상으로 비공식 돌봄에 대한 지원이나 긴급한 경우 24시간 이상 돌봄서비스를 제공할 수 있는 방안 등이 검토되어야 한다.

3) 가족돌봄아동 대상 실효성 있는 지원을 위한 인프라 구축

법 제정으로 이들에 대한 돌봄서비스와 지원이 제도화되었으나, 이들에 대한 발굴과 서비스 연계, 사례관리서비스 등은 활성화되지 못하고 있다. 가족돌봄아동의 생활환경이 되고 있는 학교, 의료기관 등을 통해 발굴하고, 지역사회 내에서 이들이 지원받을 수 있도록 지자체, 드림스타트, 의료기관, 복지기관, 기타 돌봄서비스 체계 등과의 연계 및 협력을 확충할 필요가 있다.

5 나가며

한국의 노인·장애인·아동 돌봄 정책은 인구 고령화, 가족구조 변화, 돌봄 공백의 가시화 등에 대응하는 과정에서 점차 지역사회 기반, 이용자 중심,

권리 기반의 사회서비스 체계를 지향하는 방향으로 발전해 왔다. 이에 따라 노인·장애인·아동 돌봄 정책은 각각의 대상 특성에 맞춘 제도적 확대를 이루어 왔으며 돌봄에 대한 사회적 인식 전환으로 이제 국가의 역할 강화가 더욱 요구되고 있다. 노인돌봄에서는 장기요양보험 재가서비스 확대, 노쇠예방관리서비스 도입 등 예방 중심의 지속가능한 돌봄체계 구축이 핵심 과제로 제시되었다. 장애인돌봄에서는 자립생활을 기반으로 권리 중심의 접근이 강조되고 있으며, 돌봄통합법과 자립지원법의 관계 정립을 통한 권리 기반 지역사회 돌봄체계 정립과 고령 장애인에 대한 돌봄체계 마련, 고난도 돌봄 인력의 전문성과 지속가능성 등이 과제로 남아 있다. 아동돌봄은 학교·지역 연계 돌봄체계와 공공·민간 돌봄 자원의 질 관리, 나홀로아동·가족돌봄아동 지원 확대 등을 통해 보편적 돌봄 안전망의 확충이 과제로 제시되었다. 세 영역 모두에서 나타난 공통의 흐름은 서비스의 보편성·통합성·지속가능성의 강화라 할 수 있다. 특히 돌봄 대상자의 연령·장애 여부·가구유형 등 생애주기 전반을 아우르는 통합적 돌봄 패러다임의 정립이 요구된다. 이를 위해 중앙과 지방, 공공과 민간, 의료와 돌봄, 주거 등 서비스 간의 연결을 강화하고, 현장 인력의 전문성과 근속 가능성을 담보할 체계 구축이 병행되어야 한다. 이러한 흐름은 ‘지금 살고 있는 곳에서 자신의 욕구에 부합하는 지원을 제공받는 것’을 공공 돌봄의 공통된 목표로 설정하고 있다는 점에서 상호 연결된다. 사회서비스와 돌봄정책의 방향은 이재명 정부가

제시한 ‘보편적 기본서비스(Universal Basic Services)’ (이후 기본서비스로 통일) 구상 속에서 더욱 체계적으로 자리매김할 가능성이 크다. 기본 서비스는 지역이라는 삶의 공간을 기반으로, 지불 능력이 아닌 욕구에 따른 형평한 접근을 보장하고, 개별 사업 단위가 아닌 통합된 공공 인프라로 사회 서비스 체계를 재구성하는 것을 지향한다(Gough, 2019; Coote & Percy, 2020). 이는 돌봄을 포함한 사회서비스를 단편적인 제도의 집합이 아니라 모든 시민의 기본생활을 지탱하는 필수적인 사회적 기반 시설로 재위치시키려는 시도로서 지금까지의 돌봄정책 논의를 한 단계 확장·심화하는 관점으로 이해할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 이 글에서 검토한 노인·장애인·아동 돌봄의 현황과 과제는 특정 집단을 대상으로 한 개별 서비스 확대를 넘어 기본서비스가 지향하는 돌봄체계의 재편과 밀접한 관련을 가진다. 기본서비스는 지역 단위에서 가용 자원을 통합적으로 파악하고(resource mapping), 현재 충족되는 영역과 미충족 영역(service gap)을 체계적으로 확인함으로써 지역사회 전체 차원에서 욕구 대응의 효율성(allocative efficiency)을 제고하는 데 초점을 둔다(Coote & Percy, 2020). 동시에 정보·접근성·연계성 측면에서의 장벽을 완화하고, 통합적·포괄적 제공을 통해 최소 수준을 넘어 ‘충분성(sufficiency)’에 가까운 삶의 기반을 보장하는 것을 중요한 원리로 삼는다(Gough, 2019).

따라서 향후 돌봄정책의 설계와 실행 과정에서

는 지역 기반의 형평한 정보 접근을 보장하는 전달 체계 구축, 이용자·권리 중심의 통합적 서비스 설계, 다양한 돌봄 욕구에 대한 맞춤형 대응, 그리고 이를 통한 제도의 효율성과 지속가능성 확보가 핵심 과제로 다루어질 필요가 있다. 이러한 방향성이 일관되게 유지·강화될 때 한국 사회는 노인·장애인·아동을 포함한 모든 시민이 지역사회 안에서 삶의 연속성과 존엄을 유지할 수 있는 돌봄 기반을 확충해 나가며 돌봄을 둘러싼 구조적 위기에 대응하는 ‘기본서비스’의 토대를 점진적으로 구축해 갈 수 있을 것이다. ■

참고문헌

- 강혜규, 김세진, 이정은, 황주희, 주하나, 김이배, 민소영, 유애정, 이해진. (2025). 의료·요양·돌봄 통합지원 실태조사 및 기본계획 수행방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.(발간예정)
- 관계부처 합동. (2025). 『제3차 아동정책기본계획(2025 ~2029)』. 세종: 관계부처 합동.
- 김상윤. (2004). 치매의 행동심리증상. *Dementia and Neurocognitive Disorders*, 3, 14-17.
- 김세진, 정찬우, 강은나, 이선희, 조성아. (2024). 지역소멸위기 대응 노인돌봄체계 개편 방안. 한국보건사회연구원
- 김희강. (2016). 돌봄국가: 복지국가의 새로운 지평. *정부학 연구*, 22(1). 5-30.
- 김희강. (2021). 돌봄과 복지. *정부학 연구*, 27(2). 35-62.
- 대한민국정부. (2025). 123대 국정과제: 국민이 주인인 나라 함께 행복한 대한민국. <https://www.kore>

a.kr/govVision/ 더인디고. (2025. 12. 6.). **이재명 정부 첫 예산안 통과…장애인예산 늘었지만 평가 엇갈려.** <https://theindigo.co.kr/archives/65599>

류정희, 김태완, 강희정, 신정우, 이영숙, 김현경, 김세진, 이지혜, 황주희, 이정은, 김희년, 이주민. (2025). 보건복지 난제(難題) 대응전략. 한국보건사회연구원.(발간예정)

박세경, 이정은, 하태정, 김현경, 이소영, 이윤경, 서주연, 김형용, 백선희, 양난주. (2021). **돌봄안전망 혁신통합의 비전과 전략 연구.** 보건복지부, 한국보건사회연구원.

백민. (2024. 7. 9.). ‘분절적 고령장애인 정책’ 학계·장애계·전문가 다양한 지원방안 쏟아져. **에이블뉴스** <https://www.ablenews.co.kr/news/articleView.html?idxno=213724>

보건복지부. (2024). **2024년 최종증 발달장애인 통합돌봄서비스 사업 안내.**

보건복지부. (2025. 1. 23.). **저출산·고령사회위원회, 제8차 인구비상대책회의 개최.** https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1484443&act=view&

보건복지부. (2025. 2. 27.). **자립을 희망하는 장애인이 지역사회에서 우리의 이웃으로 함께 살아갈 수 있는 기반 마련** [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1484823&act=view&

보건복지부. (2025. 4. 18.). **2024년 등록장애인 현황 보건복지부** [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10412000000&bid=0020&act=view&list_no=1485372&tag=&nPage=1

보건복지부. (2025. 8. 4.). **아동 돌봄 이용 부모 64%,**

야간 긴급상황 발생 대비 공적돌봄 구축 필요성

공감 [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1487232&tag=&nPage=1

보건복지부. (2025. 8. 29.). **복지·돌봄 안전망은 두텁게 보장하고, 지역·필수·공공의료는 촘촘하게 구축 한다.** https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&tag=&act=view&list_no=1487289&cg_code=

보건복지부. (2025. 10. 2.). **‘나홀로집에’는 이제 그만, 야간 돌봄공백 해소 민·관 협력 업무협약(MOU) 체결** [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1487575&tag=&nPage=1

보건복지부. (2025. 11. 4.). **2026년도 장기요양보험료율 0.9448%.** [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&act=view&list_no=1487817&tag=&nPage=1

보건복지부. (2025. 12. 2.). **2026년 예산 137조 4,949억 원 확정** [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1488110&act=view

보건복지부(2025. 12. 5.). **지자체가 주도한 통합돌봄 성과, 내년 제도 시행 앞두고 전국 확산 가속** [보도자료]. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&list_no=1488148&act=view

성평등가족부. (2025. 4. 2.). **‘아이돌봄사’ 국가자격제 민간 서비스기관 등록제 도입** [보도자료]. https://www.mogef.go.kr/nw/enw/nw_enw_s001.d.do?mid=mda700&bbtSn=712564

장수정, 송다영, 백경훈. (2023). **돌봄주류화를 위한 돌**

- 봄거버넌스 구성에 관한 연구. *한국여성학*, 39(2). 1–30.
- Coote, A., & Percy, A. (Eds.). (2020). *Universal basic services: Theory and practice*. UCL Institute for Global Prosperity. <https://www.exploring-economics.org/en/discover/universal-basic-services-theory-and-practice/>
- European Commission. (n.d.). *Services of general interest*. https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_en
- Fisher, B., & Tronto, J. (1990). Toward a feminist theory of caring. In E. K. Abel & M. K. Nelson (Eds.), *Circles of care: Work and identity in women's lives* (pp. 35–62). State University of New York Press.
- Gough, I. (2019). Universal basic services: A theoretical and practical framework for universality and sufficiency. In A. Coote & A. Percy (Eds.), *Universal basic services: Theory and practice* (pp. 13–31). UCL Institute for Global Prosperity.
- Kittay, E. F. (1999). *Love's labor: Essays on women, equality, and dependency*. Routledge.
- Landre, B., Gil-Salcedo, A., Jacob, L., Schnitzler, A., Duravot, A., Sabia, S., & Singh-Manoux, A. (2022). The role of age, sex, and multimorbidity in 7-year change in prevalence of limitations in adults 60–94. *Scientific Reports*, 12, Article 18270. <https://www.nature.com/articles/s41598-022-23053-8>
- Lee, M., Majer, M., & Kim, B. (2019). Critical factors affecting sustainable success of social service systems. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 5(4), 77.
- Martinelli, F. (2017). Social services, welfare states and places: an overview. In F. Martinelli, A. Anttonen, & M. Matzke (Eds.), *Social services disrupted: Changes, challenges and policy implications for Europe in times of austerity* (pp. 11–48). Edward Elgar Publishing.
- Newman, A. B. (2023). The epidemiology and societal impact of aging-related functional limitations: A looming public health crisis. *The Journals of Gerontology: Series A, Biological Sciences and Medical Sciences*, 78(Suppl. 1), 4–7. <https://doi.org/10.1093/gerona/glad021>

Social Services and Care in 2026: Current Status and Challenges

Hwang, Juhee

Kim, Sejin

Lee, Juyeon

Kim Yuhwi

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

This article examines what care consists of in Korea's social service system, reviews how matters stand with care policies for different demographic groups—older adults, disabled individuals, and children—and explores ways these policies could proceed in alignment with the current government's key agenda. Despite the expansion in Aging in Place through broader application of long-term care insurance and the integrated community care program, eldercare remains insufficient in preventive interventions, limited in the volume and diversity of services, and marked by persistent regional disparities. Care for disabled people, grounded in the principle of deinstitutionalization and supported independent living, is in need of resolving the potential conflicts between the Act on Supporting the Independence and Residential Transition of Persons with Disabilities and the Integrated Community Care Support Act, clarifying the direction of support for older persons with disabilities, and strengthening the skills and sustainability of the workforce providing care for individuals with severe disabilities. Child care, amid the expansion of all-day care arrangements, requires the consolidation and qualitative improvement of services, the establishment of a mechanism that can respond effectively to "children left alone" and other situational gaps in care, and the development of robust support infrastructure for children who provide care within their families.