



제439회국회(정기회)
제1차보건복지위원회

돌봄기본법안

검 토 보 고

〈 돌봄에 관한 국민의 권리 및

국가·지방자치단체의 책임 명시 등 〉

■ 전진숙의원 대표발의(의안번호 제16622호)

2026. 9.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 신은호

목 차

I. 개요	1
II. 총괄적 검토	4
1. 제정안의 입법배경	4
2. 제정안의 체계 및 주요 내용	6
3. 총괄 검토의견	11
4. 관계 부처 및 관련 단체 의견	15
III. 주요 내용별 검토	17
1. 제정안의 목적 및 기본이념 등	17
2. 국가와 지방자치단체의 책무	24
3. 돌봄정책 기본계획 및 연도별 시행계획, 실태조사	27
4. 국가돌봄지수 및 돌봄정보관리체계	32
5. 돌봄정책위원회	37
6. 돌봄기금	40
7. 지정돌봄관계	44
8. 돌봄기본소득	49
9. 사회적 처방	53

I. 개요

1. 전진숙의원 대표발의안(의안번호 제16622호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 전진숙의원 등 11인

(2) 제 안 일 : 2026. 2. 5.

(3) 회 부 일 : 2026. 2. 6.

나. 제안이유

대한민국은 초고령사회 진입과 1인가구의 급격한 증가, 가족 형태의 다변화로 돌봄 수요가 확대되고 있음. 그러나 현행 돌봄 체계는 혈연·혼인 중심의 관계를 전제로 설계되어 시민이 선택한 관계에 기반한 돌봄과 가족돌봄 등 비공식 돌봄제공자의 보호·지원 등을 충분히 포괄하지 못하고 있음.

이로 인해 돌봄 공백과 사회적 고립이 심화되고, 돌봄 부담이 특정 개인과 가족에게 과도하게 집중되는 문제가 발생하고 있음. 그 결과 돌봄은 개인이나 가족의 문제를 넘어서 사회적 위험이자 국가적 과제로 부상하고 있음.

이에 이 법률안은 돌봄을 받을 권리와 돌봄을 제공할 권리로 구성된 ‘돌봄권’을 보장하는 것을 국가 및 지방자치단체의 책무로 규정하는 기본법으로서, 돌봄을 공공의 가치와 상호의존에 기반한 사회적 권

리로 선언하고, 지정돌봄관계 등록, 돌봄제공자 지원, 돌봄정책의 재원 및 정보·지표 기반 구축 등을 통해 돌봄권을 실효적으로 보장하려는 것임. 이를 통해 생애 전 과정에서 모든 국민이 관계 기반의 삶을 유지하며 안전하게 살아갈 수 있는 돌봄체계를 확립하고, 돌봄 책임의 민주적 분담을 실현하고자 함.

다. 주요내용

- 1) 돌봄을 인간의 근원적 취약성에 기반한 “상호의존적 권리”로 정의하고, 국가 및 지방자치단체의 책무를 명시함(안 제1조부터 제4조까지).
- 2) 누구든지 돌봄권을 보장받음에 있어 차별받지 아니하고, 사회적 관계망 형성 및 회복 지원, 생애주기에 따른 돌봄 제공, 돌봄 책임의 민주적 분담 등을 돌봄정책의 기본원칙으로 함(안 제7조부터 제12조까지).
- 3) 돌봄청장은 5년마다 돌봄정책 기본계획을 수립하여야 하며, 돌봄정책에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 돌봄정책위원회를 둠(안 제13조 및 제18조).
- 4) 혈연·혼인 관계와 무관하게 시민이 스스로 선택한 관계를 보호자로 등록할 수 있는 “지정돌봄관계 등록제”를 도입함(안 제22조).
- 5) 비공식 돌봄의 가치를 인정하고 돌봄제공자의 사회적 기여를 보전하기 위한 “돌봄기본소득” 지급 근거를 마련함(안 제25조).
- 6) 돌봄정책을 추진하는 데 필요한 재원을 확보하기 위하여 돌봄기금을 설치함(안 제20조).

7) 돌봄청장이 국민에게 돌봄에 관한 정보를 효과적으로 제공하기 위하여 돌봄정보관리체계를 구축·운영하도록 함(안 제30조).

라. 참고사항

이 법률안은 전진숙의원이 대표발의한 「정부조직법 일부개정법률안」(의안번호 제16621호), 「국민연금법 일부개정법률안」(의안번호 제16623호) 및 정춘생의원이 대표발의한 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 제10880호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

II. 총괄적 검토

1. 제정안의 입법 배경

□ 우리 사회는 소득수준 향상과 급격한 인구고령화 등으로 돌봄 서비스에 대한 사회적 수요가 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 코로나 19 확산으로 인해 영유아, 노인, 장애인 등 돌봄이 필요한 사회적 취약계층에 대한 돌봄 공백이 사회적 문제로 야기됨에 따라 돌봄의 책임을 사회적으로 분담하는 돌봄의 공공성 강화가 필요하다는 의견¹⁾이 지속적으로 제기되었음.

- 2025년 10월 29일 국제돌봄의 날을 맞아, ‘돌봄사회로의 전환을 요구하는 2025 돌봄행진’에서 노동·시민사회단체 등이 돌봄을 국민 기본권으로 보장하는 돌봄기본법 제정을 촉구한바 있음.

□ 돌봄은 기본적으로 사적 영역의 문제로 인식되었으나, 90년대 후반 외환위기를 겪으면서 공적 개입을 필요로 하는 정책 의제로 주목받기 시작하였고²⁾, 이후 사적 서비스와 공적 서비스가 함께 제공되는 돌봄서비스 제공 체계를 구축해왔는데,

팬데믹(COVID-19) 이후, 돌봄 시설 및 서비스의 폐쇄로 인하여 공적 서비스 체계가 제대로 작동하지 못하고, 개인의 재산 수준에 따라 이용되는 사적 서비스 체계에 의존하게 되면서 개인간 돌봄 격차가 점점 커지게 되었음.

1) 경제사회노동위원회 여성위원회, “코로나19시대 돌봄노동의 가치와 사회적 대화”, 2021.7.7., 국회 여성아동 인권포럼, 공공연대노동조합, “코로나19시대 돌봄 국가책임 강화를 위한 체계 개선 및 돌봄노동자 처우 개선 국회토론회”, 2020.12.17.

2) 마경희, “돌봄의 정치적 윤리: 돌봄과 정의의 이원론을 넘어”, 「한국사회정책」 제17권제3호, 2010

□ 이에, 정부는 돌봄 관련 수당 및 비용을 지원하는 방식으로 대응하였으나 대부분의 서비스가 제공되지 못하는 상황에서는 돌봄공백을 해결하기에 한계가 있었고³⁾,

이와 같은 대응은 돌봄을 필요로 하는 사람의 선택의 폭을 넓히는 측면에서는 의의가 있을 수 있지만, 돌봄책임이 개별 가구에게 있다고 보아 돌봄을 단순한 선택적 서비스의 하나로 인식하는 것으로 볼 수 있음.

□ 그러나 인간은 생애 전반에 걸쳐 일정한 돌봄을 필요로 하는 돌봄 의존성을 가지고 있으므로, 돌봄을 하나의 복지서비스로 보기보다는 삶의 필수 영역으로서 기본적이고 보편적인 권리로 볼 필요가 있고, 사회적인 측면에서도 돌봄을 주고받는 관계를 통해 사회적 유대를 형성하고 사회구성원의 규모 등을 안정적으로 유지시킬 수 있다는 점에서 중요한 가치를 지닌 것으로 이해할 필요가 있음.

□ 이에, 제정안은 돌봄을 단순한 복지서비스로 한정하거나 아동·노인 등 특정 계층 및 장애·보육 등 특정 상황을 전제로 한 제한적인 도움으로 보는 인식에서 벗어나, 인간 존엄과 사회 통합을 위한 핵심 가치이자 모든 사람의 보편적 권리로 재정립하려는 취지에서,

돌봄을 개개인의 권리이자 국가와 지방자치단체의 책임임을 명확히 하여, 돌봄을 주고받을 권리를 보장하고 관련 정책의 체계적 추진과 기반 조성을 위하여 돌봄정책 기본계획, 국가돌봄지수, 지정돌봄관계, 돌봄기금, 돌봄기본소득 등 기본 사항을 규정하려는 것임.

3) 손지현, “기본권으로서 돌봄에 대한 고찰: 돌봄환경 변화에 따른 돌봄기본법 제정 필요의 관점으로”, 「사회복지법제연구」 제13권제2호, 2022

2. 제정안의 체계 및 주요 내용

- 제정안은 총 5장, 31개 조문으로 구성되어 있는데, 제1장(총칙)은 제정안의 목적(안 제1조), 기본이념(안 제2조), 돌봄·비공식돌봄·돌봄권·지정돌봄관계·돌봄제공자·1인가구에 대한 정의를 규정하고(안 제3조), 국가와 지방자치단체의 책무(안 제4조) 및 국민의 책무(안 제5조), 그리고 다른 법률과의 관계(안 제6조)를 규정하고 있음.
- 제2장(돌봄정책의 기본원칙)은 누구든지 돌봄권을 보장받는 데 있어 차별을 받지 아니하며(안 제7조), 국가와 지방자치단체는 사회적 관계망의 형성 및 회복을 지원할 개인 간 연대와 협력을 강화하고(안 제8조), 생애주기에 따른 돌봄 제공(안 제9조), 비공식 돌봄의 사회적 가치 인정(안 제10조), 돌봄제공자의 권리보장 및 처우개선(안 제11조), 돌봄 책임의 민주적 분담(안 제12조)을 규정함.
- 제3장(돌봄정책 추진체계)은 돌봄정책 기본계획(안 제13조) 및 연도별 시행계획(안 제14조), 관련 업무의 협조(안 제15조), 실태조사(안 제16조)를 규정하고, 돌봄 제공 수준을 계량적으로 측정할 수 있도록 국가돌봄지표를 개발·보급하도록 하며(안 제17조), 돌봄 정책에 관한 주요 사항을 심의하기 위해 국무총리 소속으로 돌봄 정책위원회를 구성하고(안 제18조), 기본계획 및 추진실적 평가 결과 등에 대한 국회 보고의무(안 제19조)를 규정하고 있음.
- 제4장(돌봄기금)은 돌봄기금 설치 근거를 마련하고(안 제20조), 돌봄권 보장을 위한 사업의 지원, 돌봄기본소득 지급 등 기금의 용도(안 제21조)를 규정함.

□ 제5장(지정돌봄관계)은 지정돌봄관계의 등록 및 취소, 결격사유를 규정하고(안 제22조부터 24조까지), 돌봄기본소득의 지급 및 환수(안 제25조 및 제26조), 국민연금 가입기간 추가 산입(안 제27조), 사회적 처방 등의 근거를 마련하며(안 제28조), 직무상 알게 된 돌봄 대상자의 개인정보보호를 규정하고 있음(안 제29조).

□ 제6장(보칙)은 국민에게 돌봄에 관한 정보를 효과적으로 제공하기 위한 돌봄정보관리체계를 규정하고(안 제30조), 개인정보보호 위반 및 거짓·부정한 방법으로 지정돌봄관계를 등록한 사람에 대한 벌칙을 규정함(안 제31조).

<제정안의 조문 구성>

장 구성	조문	주요 내용
제1장 총칙	제1조	목적
	제2조	기본이념
	제3조	정의
	제4조	국가와 지방자치단체의 책무
	제5조	국민의 책무
	제6조	다른 법률과의 관계
제2장 돌봄정책의 기본원칙	제7조	차별금지
	제8조	돌봄의 관계성 강화
	제9조	생애주기에 따른 돌봄 제공
	제10조	비공식 돌봄 인정
	제11조	돌봄제공자 보호
	제12조	돌봄 책임의 민주적 분담
제3장 돌봄정책 추진체계	제13조	돌봄정책 기본계획 등
	제14조	연도별 시행계획
	제15조	업무의 협조
	제16조	실태조사
	제17조	국가돌봄지수 등
	제18조	돌봄정책위원회
	제19조	국회보고
제4장 돌봄기금	제20조	기금의 설치 등
	제21조	기금의 용도
제5장 지정돌봄관계	제22조	지정돌봄관계 등록
	제23조	지정돌봄제공자 결격사유

장 구성	조문	주요 내용
	제24조	지정돌봄관계의 취소 등
	제25조	돌봄기본소득의 지급
	제26조	돌봄기본소득의 환수
	제27조	국민연금 가입기간 추가 산입의 신청
	제28조	사회적 처방의 실시
	제29조	개인정보보호
제6장 보칙	제30조	돌봄정보관리체계
	제31조	벌칙

□ 제정안의 주요 내용으로는 국민의 권리로서 돌봄권 정립과, 국가와 지방자치단체의 책무, 그리고 돌봄정책 기반 마련 등이 있음.

□ 우선, 제정안은 돌봄을 인간의 근원적 취약성과 상호의존성을 바탕으로 시민의 생존과 존엄을 유지하고 사회적 연결을 지속가능하게 하기 위한 신체적·정서적·사회적인 모든 공적·사적 활동으로 정의하는 한편,

돌봄권에 대해서는 모든 사람이 생애주기 전반에서 안전을 보장받고 인간다운 생활을 유지하며 정치·경제·사회·문화 등 제반 활동에 참여하기 위하여 타인의 돌봄을 받을 권리와, 일·돌봄·휴식을 균형 있게 유지하고 제반 사회활동에 동등하게 참여할 수 있는 환경에서 다른 사람을 돌볼 권리로 정의하고,

누구든지 성별, 연령, 장애, 가구 형태, 소득 등을 이유로 돌봄권을 보장받는 데 있어 차별받지 않도록 하고 있음.

□ 다음으로, 돌봄권을 보장하기 위하여 국가와 지방자치단체로 하여금 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 종합적인 시책을 수

립·시행토록 하는 한편,

돌봄의 가치가 정당하게 평가받고 돌봄권이 보편적으로 보장될 수 있도록 노력하고, 고립·은둔 등의 새로운 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 사회적 관계망의 형성 및 회복을 지원할 개인 간 연대와 협력 강화를 위해 노력하도록 하고 있음.

또한, 생애주기에 따라 필요한 돌봄이 제공될 수 있도록 하고, 돌봄제공자의 권리보장과 처우개선을 위한 방안을 강구하며, 돌봄책임이 특정 성별이나 가족구성원 등에게 집중되지 아니하도록 노력할 의무를 부여하고 있음.

- 마지막으로, 제정안은 돌봄청을 통해 돌봄정책 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립하고 실태조사를 실시하며, 국가의 돌봄 제공 수준을 계량적으로 측정할 수 있도록 국가돌봄지표를 개발·보급하여 이를 통해 돌봄권 보장 정도를 지수화한 국가돌봄지수를 매년 조사·공표하도록 하고 있음.

또한, 정부 및 지방자치단체의 출연금 등을 재원으로 돌봄기금을 마련하여 돌봄정책 추진을 위한 기반 조성 사업 등에 사용하도록 하는 한편, 돌봄의 사회적 가치 실현과 시민의 상호의존적 삶을 뒷받침하기 위하여 일정 요건을 갖춘 돌봄제공자에게 돌봄기본소득을 지급할 수 있도록 하고 있음.

이에 더해, 지정돌봄관계를 통해 돌봄대상자의 의사를 확인할 수 없는 경우 돌봄대상자를 대신하여 응급의료의 동의 및 돌봄서비스 신청 등의 권리를 갖도록 하고, 고립·은둔 당사자의 사회적 관계 회복을 위하여 의료·복지 서비스의 제공과 지역사회 활동 및 관계

망 연결을 포함하는 사회적 처방을 시행하도록 하며, 국무총리 소속으로 돌봄정책위원회를 두어 돌봄정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항, 기본계획의 수립에 관한 사항 등을 심의하도록 하고 있음.

3. 총괄 검토의견

- 인간은 누구나 생애 전반에 걸쳐 일정한 돌봄을 필요로 하는 돌봄 의존성을 가지고 있고, 이러한 돌봄의존성은 특정인에게만 존재하는 것이 아니라 모든 사회구성원의 삶에 있어서 필연적으로 존재한다는 점에서, 돌봄을 특정 대상에 대한 복지서비스로 보기보다는 삶의 필수 영역으로서 보편적인 권리로 볼 필요가 있음.

이처럼 돌봄이 인간으로서 최소한의 존엄과 행복을 위하여 필수적인 것이라면 「대한민국 헌법」 제10조⁴⁾에 따라 인정되는 권리로 볼 수 있을 것⁵⁾이고, 국가는 이러한 권리를 보호하여야 할 책임이 있으므로, 돌봄에 관한 국민의 권리 및 국가·지방자치단체의 책임을 구체화하는 측면에서 「돌봄기본법」의 제정 필요성이 인정될 수 있을 것으로 보임.

- 제정안은 돌봄을 개인이나 가족의 책임 영역을 넘어 국가가 보장하여야 할 보편적 권리로 재정립하고, 이를 실현하기 위한 정책 체계와 제도적 기반을 종합적으로 마련하려는 점에서 입법적 의의가 있는 것으로 보임.

특히 초고령사회 진입, 1인가구 증가, 가족구조의 변화 등으로 기존의 비공식·가족 중심 돌봄체계가 한계를 보이고 있는 상황에서, 돌봄을 공공적·사회적 영역으로 확장하여 국가의 책임을 명확히 하는 한편, 기본계획 수립, 돌봄지표 개발, 정보관리체계 구축 등을

4) 「대한민국 헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

5) 김희강, “돌봄: 헌법적 가치”, 「한국사회정책」 제25권제2호, 2018

통해 분절적으로 운영되어 온 돌봄정책을 통합적·체계적으로 재구성하려는 방향성은 타당한 측면이 있음.

- 다만, 제정안은 돌봄의 개념을 포괄적으로 확장하는 과정에서 기존 사회보장 및 사회서비스 관련 법체계와의 명확한 관계 설정이 필요하고, 제도의 구체적 설계나 운영에 관하여 사회적 논의의 선행 및 추가적인 검토가 필요한 측면이 있는 것으로 보이므로,

기본적인 정책 방향과 원칙을 제시하는 틀로서의 기능을 유지하되, 개별 제도의 구체적 내용과 시행 방식에 대해서는 기존 제도와의 정합성, 재정 여건, 실현가능성 등을 종합적으로 고려하여 충분한 논의가 필요할 것으로 보임.

- 보다 구체적으로, 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

- 첫째, 제정안은 돌봄의존성이 모든 사회구성원의 삶에 필연적으로 작용한다는 점에서 돌봄을 인간의 존엄과 생존 유지에 필수적인 요소로서 보편적 권리로 선언하는 한편, 국가와 지방자치단체의 책임을 명확히 하여 돌봄기본법으로서의 위상을 정립하고 있는데,

돌봄 및 비공식 돌봄의 개념이 다소 추상적으로 규정되어 있어 법률의 적용 범위가 불명확해질 우려가 있고, 기존 사회서비스 관련 법률과의 관계를 보다 명확하게 정립할 필요가 있는 것으로 보임.

- 둘째, 통합적인 돌봄지표 및 지수를 개발하여 정책의 근거를 강화하고, 정보관리체계를 통해 분산된 정보를 통합·제공하려는 것은 정책 기반을 체계화하고 국민의 접근성을 높이는 측면이 있으나,

돌봄의 특성상 정량화의 한계가 존재하므로 지표의 구성과 활용 방식에 대한 충분한 검증이 필요하며, 정보관리체계 역시 데이터 표준화 및 기관 간 연계 구조 등에 대한 구체적 설계가 수반되지 않을 경우 실효성이 제한될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

- 셋째, 지정돌봄관계를 통해 비혈연·비혼 관계에서도 돌봄을 제도적으로 인정하고 보호자 기능을 부여하는 것은 변화하는 가족구조에 대응하는 제도로서 의의가 있을 것으로 보이나,

당사자의 의사 왜곡 가능성, 권한 충돌 등이 문제될 수 있으므로 절차적 통제와 권한 범위의 명확화가 필요하며, 개인정보 보호 관련 벌칙 수준에 대해서도 기존 법체계와의 형평성을 고려할 필요가 있음.

- 넷째, 돌봄기본소득은 비공식 돌봄의 가치를 제도적으로 인정하고 돌봄제공자의 부담을 완화하려는 정책 수단으로서 돌봄의 질과 접근성을 동시에 제고할 수 있다는 점에서 일정한 정책적 의의를 가지는 것으로 보이나,

광범위한 수급 대상에 따른 재정 부담, 기존 급여와의 중복, 돌봄 활동의 인정 기준 등에 대하여, 재정 지속가능성과 정책 간 정합성을 고려하여 신중한 검토가 필요할 것으로 보임.

- 다섯째, 사회적 처방은 의료와 비의료적 서비스를 연계하여 고립·은둔 문제에 대응하려는 통합적 접근으로서 사회적 관계 회복과 자립 지원을 동시에 도모한다는 측면이 있는데,

의료·복지 간 연계체계, 전문인력 확보, 지역 간 자원 격차 등 운영 기반이 충분히 마련되지 않은 상태에서 의무화할 경우 실효성이 저하될 우려가 있으므로, 단계적 도입과 시범사업 등을 통한 점진적 확대를 도모하는 방안을 고려할 필요가 있음.

- 한편, 제정안과 유사한 취지의 「돌봄기본법안」(정춘생의원 대표발의, 의안번호 2210878), 「돌봄기본법안」(이수진의원 대표발의, 의안번호 2213805), 「돌봄정책기본법안」(손솔의원 대표발의, 의안번호 2215602)이 발의되어 국회 보건복지위원회에 회부되어 있으므로 함께 논의할 필요가 있음.

4. 관계 부처 및 관련 단체 의견

- (보건복지부) 돌봄의 개념·범위 및 구성요소 등에 대한 명확한 사회적 합의가 없는 상황이고 규율 범위가 명확하지 않아 관련 법률·제도 운영에 비효율이 초래될 우려가 있고, 법의 규율 대상을 지나치게 광범위하게 설정할 수 있으며, 친밀한 관계에 대한 기준이 부재하여 자원봉사 등 친밀하지 않은 관계에서 이루어지는 대가 없는 돌봄은 배제되어 있는 등 실효성 측면에서 검토가 필요함.

돌봄청은 부처·지자체로 분산된 돌봄 업무에 대한 총괄적인 조정·협업이 필요한바, ‘청’이 수행할 기능으로 적합한지 검토가 필요하고, 돌봄정책위원회는 정부 조직의 효율화 측면에서 위원회 신설보다는 기존 운영 중인 위원회를 활용하는 방안 검토가 필요하며, 돌봄기금은 중장기적인 재원에 대한 검토가 필요하다는 점에는 공감하나, 별도 기금 신설은 각 사업·제도별로 운영 중인 현행 예산 구조, 안정적 재원 마련 방안 등을 다각적으로 고려해 검토될 필요가 있음.

지정돌봄관계의 경우 돌봄을 받을 권리를 보장하려는 취지는 공감되나, 제22조제3항의 권리는 별도 관계가 설정되어있지 않더라도 행사가 가능하다는 점에서 실익이 적은 측면이 있고, 돌봄기본소득의 경우 돌봄의 가치를 인정하고 돌봄 제공자의 사회적 기여를 보전할 필요가 있다는 점에 공감하나, 충분한 사회적 논의가 필요함.

- (행정안전부) 법률안의 ‘돌봄정책위원회’는 보건복지부 장관 소속 돌봄청 신설을 전제로 돌봄정책에 관한 중요사항을 심의하기 위해 설치하는 국무총리 소속 자문위원회인데, 「의료·요양 등 지역

돌봄의 통합지원에 관한 법률」과 법의 취지가 다르지 않으므로, 저출산·고령사회기본법 제23조에 따라 설치된 ‘저출산·고령사회위원회’를 우선 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

아울러, 법률안의 ‘돌봄’이 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」상 ‘돌봄’보다 큰 범주의 돌봄에 해당하더라도 「사회보장기본법」상 사회보장의 범위에 포함되거나 상당 부분 유사한 것으로 판단되며, 「사회보장기본법」 제20조에 따른 국무총리 소속 ‘사회보장위원회’가 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하도록 되어 있으므로, 분과위원회를 활용할 필요가 있음.

□ (개인정보 보호위원회) 「개인정보 보호법(이하 ‘보호법’)」은 개인정보의 처리 및 보호에 관한 일반법으로, 개별법에서 보호법과 달리 규정할 실익이 없는 경우에는 보호법을 적용하여 규율할 필요가 있는데, 안 제31조제1항은 보호법 제71조와 유사·중복되므로, 보호법과 다르게 규정할 특별한 사유가 없다면 삭제할 필요가 있음.

□ (서울특별시) 다른 법률과의 관계 조항에서 ‘우선 적용’을 삭제하여 기존 복지체계(사회보장기본법 등)의 틀 안에서 작동하도록 문구를 수정할 필요가 있고, 정부부처가 직접 관리·운용하는 기금에 지방자치단체가 출연한 선례가 없으므로 돌봄기금의 재원으로서 ‘지자체 출연’ 규정은 삭제할 필요가 있음.

지정돌봄관계의 정의가 불분명하고 지정돌봄제공자의 결격사유 또한 한정적이므로 실효성 있는 운영을 위해 보다 구체적인 법안 마련이 필요하고, 돌봄기본소득은 수급권자의 소득·재산에 따른 차등 지급이 타당함.

Ⅲ. 주요 내용별 검토

1. 제정안의 목적 및 기본이념 등

가. 제정안의 내용

□ 제정안은 돌봄에 관한 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 명확히 하고, 돌봄정책의 방향과 추진에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상을 목적으로(안 제1조),

돌봄이 모든 국민의 인간다운 삶과 국가의 존립에 필수적인 요소임을 확인하고, 모든 국민이 돌봄을 주고받을 수 있는 환경을 조성함으로써 상호 의존이 가능한 사회를 만드는 것을 기본이념으로 규정하는 한편(안 제2조),

돌봄·비공식 돌봄·돌봄권·지정돌봄관계·돌봄제공자 등을 정의하면서(안 제3조), 누구든지 성별·연령·장애·가구 형태·소득 등을 이유로 돌봄권 보장에 있어서 차별받지 아니하며(안 제7조), 동 법률이 돌봄에 관하여 다른 법률에 우선함을 명시하고 있음(안 제6조).

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 모든 사람이 생애 전 과정에서 돌봄을 받을 권리와 타인을 돌볼 권리를 보장하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 책임을 명확히 하고 돌봄정책의 방향과 그 추진에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 법은 돌봄이 모든 국민의 인간다운 삶과 국가의 존립에 필수적인 요소임을 확인하고, 모든 국민이 돌봄을 주고받을 수 있는 환경을 조성함으로써 상호 의존이 가능한 사회를 만드는 것을 기본이념으로 한다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “돌봄”이란 인간의 근원적 취약성과 상호의존성을 바탕으로, 시민의 생존과 존엄을 유지하고 사회적 연결을 지속가능하게 하기 위하여 행해지는 신체적·정서적·사회적인 모든 공적·사적 활동을 말한다.

2. “비공식 돌봄”이란 가족, 동거인 및 그 밖의 친밀한 관계의 사람이 대가를 받지 아니하고 행하는 돌봄제공을 말한다.

3. “돌봄권”이란 모든 사람이 돌봄과 관련하여 가지는 다음 각 목의 권리를 말한다.

가. 생애주기 전반에서 안전을 보장받고 인간다운 생활을 유지하며, 정치·경제·사회·문화 등 제반 활동에 참여하기 위하여 타인의 돌봄이 필요한 경우 돌봄을 받을 권리

나. 모든 사람은 일과 돌봄, 휴식을 균형있게 유지하고 제반 사회 활동에 동등하게 참여할 수 있는 환경에서 다른 사람을 돌볼 권리

4. “지정돌봄관계”란 국민의 자유로운 의사에 따라 특정한 상대방과 대가성 없이 형성한 상호 돌봄·보호 관계를 말한다.

5. “돌봄제공자”란 비공식 돌봄을 포함하여 돌봄을 제공하는 자를 말한다.

6. “1인가구”란 동일한 주거 공간에서 단독으로 생활하며 생계와 일상생활을 독립적으로 영위하는 사람으로 구성된 가구를 말한다.

제5조(국민의 책무) ① 국민은 서로의 인격과 존엄을 존중하여 돌봄을 주고받아야 한다.

② 국민은 가정 및 지역사회 구성원으로서 상호협력을 통하여 돌봄의 공적 가치를 활성화하고 국가와 지방자치단체가 추진하는 돌봄정책에 적극적으로 협력하여야 한다.

제6조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 돌봄에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

② 돌봄에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다.

제7조(차별금지) 누구든지 성별, 연령, 장애, 가구 형태, 소득 등을 이유로 돌봄권을 보장받는 데 있어 차별받지 아니한다.

나. 검토의견

- 제정안은 돌봄이 모든 국민의 인간다운 삶과 국가의 존립에 필수적인 요소임을 확인하는 한편, 모든 사람에게 생애주기 전반에서 안전을 보장받고 인간다운 생활을 유지하며 정치·경제·사회·문화 등 제반 활동에 참여하기 위하여 타인의 돌봄을 받을 권리와, 일과 돌봄, 휴식을 균형있게 유지하고 제반 사회 활동에 동등하게 참여할 수 있는 환경에서 다른 사람을 돌볼 권리가 있음을 표명하며, 동 법률이 돌봄에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용됨을 명시하여 돌봄에 관한 기본법으로서의 위상을 정립하고 있음.
- 인간은 생애 전반에 걸쳐 일정한 돌봄을 필요로 하는 돌봄의존성을 가지고 있고, 이러한 돌봄의존성은 선택적으로 작용하는 것이 아니라 모든 사회구성원의 삶에 있어서 필연적으로 작용한다는 점에서, 돌봄을 하나의 복지서비스로 보기보다는 삶의 필수영역으로서 보편적인 권리로 볼 필요가 있고, 사회적인 측면에서도 돌봄을 주고받는 관계를 통해 사회적 유대를 가능하게 하고, 사회구성원의 규모 등을 안정적으로 지속·유지시켜 준다는 점에서 중요한 가치를 지니고 있으므로, 돌봄에 관한 권리 및 국가와 지방자치단체의 책임을 명확히 하고 돌봄정책의 방향과 그 추진에 필요한 기본사항을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상을 목적으로 하는 「돌봄기본법」의 제정은 필요한 측면이 있는 것으로 보임.

□ 다만, 「돌봄기본법」의 위상과 관련하여 돌봄 및 비공식 돌봄 등에 대한 정의가 다소 추상적인 용어로 규정되어 법률의 규율 범위가 다소 모호해지는 측면이 있다는 점에서, 돌봄 관련 기존 법률과의 관계를 어떻게 설정할 것인지 등에 대하여 검토할 필요가 있음.

□ 제정안은 돌봄을 인간의 생애 전반에 걸쳐 불가피하게 발생하는 인간의 근원적 취약성과 상호의존성을 바탕으로, 시민의 생존과 존엄을 유지하고 사회적 연결을 지속가능하게 하기 위하여 행해지는 신체적·정서적·사회적인 모든 공적·사적 활동으로 정의하면서, 모든 사람의 보편적인 권리로 재정립하려는 취지로 보이는데,

「사회보장기본법」 6)에서는 돌봄을 상담, 재활, 역량 개발, 사회참여 지원 등과 병렬적으로 나열하여 ‘사회서비스’로 정의하고, 사회서비스에 대하여는 「사회복지사업법」 7), 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」 8), 그리고 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 9)등에서 추가적으로 규율하고 있다는 점에서, 돌봄 및 사회서비스에 관한 기존의 법 체계를 함께 고려할 필요가 있음.

6) 「사회보장기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “사회서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.

7) 「사회복지사업법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “사회복지서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 「사회보장기본법」 제3조제4호에 따른 사회복지서비스 중 사회복지사업을 통한 서비스를 제공하여 삶의 질이 향상되도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다.

8) 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

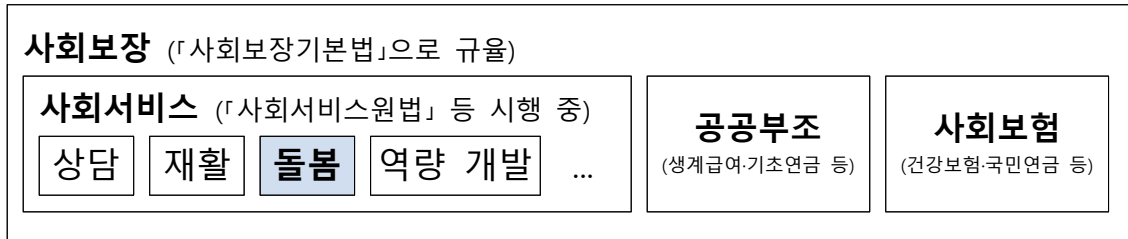
1. “사회서비스”란 「사회보장기본법」 제3조제4호의 사회복지서비스를 말한다.

9) 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회서비스”란 「사회복지사업법」 제2조제6호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다.

< 돌봄·사회서비스·사회보장의 개념·범위 >



자료: 보건복지부

이외에도, 돌봄과 관련된 법률에는 「아동복지법」, 「노인복지법」, 「장애인복지법」, 「아이돌봄 지원법」, 「건강가정기본법」, 「가족돌봄 등 위기아동·청년 지원에 관한 법률」, 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」 등이 있음.

< 돌봄 관련 법률 현황 >

대상	법률	돌봄 관련 주요 내용	비고
일반	건강가정기본법	질환이나 장애로 가족내 수발을 요하는 가족구성원이 있는 가정 지원 등	
	가족돌봄 등 위기아동·청년 지원에 관한 법률	돌봄이 필요한 가족에게 간호·간병 및 일상생활 관리 또는 그 밖의 도움을 제공하고 있는 사람 (가족돌봄 아동·청년)에 대한 지원 등	
	의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률	통합지원 대상자* 의 특성과 욕구에 따라 예방적 건강관리부터 생애 말기 돌봄까지 필요 서비스를 포괄적으로 제공할 수 있는 지원체계 구축, 통합지원 대상자를 돌보는 가족과 보호자 에 대한 지원과 보호를 제공 등	
	장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률	장애인·노인·임산부 등이 일상생활에서 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하고 정보에 접근할 수 있도록 보장	
아동	아동복지법	아동(18세 미만인 사람) 이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장	
	아이돌봄 지원법	가정의 아이돌봄을 지원하여 아이(12세 이하 아동) 의 복지 증진 및 보호자의 일·가정 양립을 통한 가족구성원의 삶의 질 향상과 양육친화적인 사회환경 조성	

	영유아보육법	영유아(7세 이하의 취학 전 아동)의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성하고 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 지원	
장애인	장애인복지법	장애인 및 장애인 가족 지원(돌봄 지원 포함)	
	발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률	발달장애인(지적·자폐성장장애인 등)의 의사를 최대한 존중하여 그들의 생애주기에 따른 특성 및 복지 욕구에 적합한 지원과 권리옹호	
	장애인의 지역사회 자립 및 전환 지원에 관한 법률	모든 장애인이 독립된 주체로서 <u>지역사회에서 살아가는 데 필요한 자립기반</u> 을 조성하고, 장애인의 인간다운 삶을 위하여 서비스 다양성 확보	2027.3.19. 시행 예정
노인	노인복지법	홀로 사는 노인에 대한 방문요양과 돌봄, 노인학대금지 등 노인의 보건복지 증진	
	노인장기요양보험법	고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 <u>노인(65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 노인성 질병을 가진 자)</u> 들에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등	

* “통합지원 대상자”란 노쇠, 장애, 질병, 사고 등(이하 “노쇠등”이라 한다)으로 일상생활 유지에 어려움이 있어 복합적인 지원을 필요로 하는 노인, 장애인 등으로서 대통령령으로 정하는 사람을 말한다.

□ 또한, 제정안은 제1조 및 제3조제3호10)에서는 돌봄에 관한 권리가 모든 ‘사람’에게 있다고 하면서, 제2조 및 제5조11)에서는 ‘국민’, 제3조제1호12)에서는 ‘시민’ 등의 용어를 혼용하여 사용하고 있는데, 돌봄은 인간의 근원적 취약성과 상호의존성을 바탕으로 하는 것이나, 이를 권리로서 보장하기 위해서는 그 대상을 분명하게 규정할

- 10) 「돌봄기본법안」(전진숙의원 대표발의, 의안번호 2216622)
제1조(목적) 이 법은 모든 **사람**이 생애 전 과정에서 돌봄을 받을 권리와 타인을 돌볼 권리를 보장하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 책임을 명확히 하고 돌봄정책의 방향과 그 추진에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상을 목적으로 한다.
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
3. “돌봄권”이란 모든 **사람**이 돌봄과 관련하여 가지는 다음 각 목의 권리를 말한다. (이하 각 목 생략)
- 11) 「돌봄기본법안」(전진숙의원 대표발의, 의안번호 2216622)
제2조(기본이념) 이 법은 돌봄이 모든 **국민**의 인간다운 삶과 국가의 존립에 필수적인 요소임을 확인하고, 모든 국민이 돌봄을 주고받을 수 있는 환경을 조성함으로써 상호 의존이 가능한 사회를 만드는 것을 기본이념으로 한다.
제5조(국민의 책무) ① **국민**은 서로의 인격과 존엄을 존중하여 돌봄을 주고받아야 한다.
- 12) 「돌봄기본법안」(전진숙의원 대표발의, 의안번호 2216622)
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “돌봄”이란 인간의 근원적 취약성과 상호의존성을 바탕으로, **시민**의 생존과 존엄을 유지하고 사회적 연결을 지속가능하게 하기 위하여 행해지는 신체적·정서적·사회적인 모든 공적·사적 활동을 말한다.

필요가 있고 권리에 상응하는 책무를 부여할 대상을 명확히 할 필요가 있다는 점에서 관련 용어를 정비할 필요가 있을 것으로 보임.

- 한편, 그 밖의 친밀한 관계의 사람이 대가를 받지 아니하고 돌봄을 제공하는 경우도 비공식 돌봄에 포함되는데, 친밀한 관계가 어느 정도인지 모호한 측면이 있으므로 적절한 기준을 마련할 필요가 있을 것으로 보이고,

자원봉사 등 친밀하지 않은 관계에서 이루어지는 돌봄은 규율범위에 포함되지 못하여 자원봉사자 등이 보호 및 지원 대상에서 배제될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

2. 국가와 지방자치단체의 책무

가. 제정안의 내용

□ 제정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 돌봄권을 보장하기 위하여 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 종합적인 시책을 수립·시행하도록 하는 한편(안 제4조),

돌봄의 관계성 강화(안 제8조), 생애주기에 따른 돌봄 제공(안 제9조), 비공식 돌봄의 가치 인정(안 제10조), 돌봄제공자 보호(안 제11조), 돌봄 책임의 민주적 분담(안 제12조) 등을 규정하고 있음.

제1장 총칙 및 제2장 돌봄정책의 기본원칙

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 돌봄권을 보장하기 위하여 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 돌봄제공자가 일, 돌봄, 휴식의 균형을 유지할 수 있도록 노동환경을 개선하고, 비공식 돌봄제공자의 신체적·정신적 건강을 지원하기 위한 시책을 강구하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 돌봄의 가치가 정당하게 평가받고, 돌봄권이 성별, 가족 형태, 경제적 지위에 관계없이 보편적으로 보장될 수 있도록 노력하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 지역의 특성을 고려하여 돌봄에 친화적인 사회환경을 조성하도록 노력하여야 한다.

제8조(돌봄의 관계성 강화) 국가와 지방자치단체는 1인가구의 급증 및 가족 형태의 다변화에 따라 발생하는 고립·은둔 등의 새로운 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 사회적 관계망의 형성 및 회복을 지원할 개인 간 연대와 협력을 강화할 수 있도록 노력하여야 한다.

제9조(생애주기에 따른 돌봄 제공) 국가와 지방자치단체는 생애주기에 따라 필요한 돌봄을 제공할 수 있도록 노력하여야 한다.

제10조(비공식 돌봄 인정) 국가와 지방자치단체는 비공식 돌봄이 사회적으로

제1장 총칙 및 제2장 돌봄정책의 기본원칙

가치를 인정받을 수 있도록 노력하여야 한다.

제11조(돌봄제공자 보호) 국가와 지방자치단체는 돌봄제공자의 권리보장과 처우개선을 위한 방안을 강구하여야 한다.

제12조(돌봄 책임의 민주적 분담) 국가와 지방자치단체는 돌봄 책임이 특정 성별이나 가족구성원 등에게 집중되지 아니하도록 노력하여야 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 돌봄청이 설치되기 전까지는 보건복지부장관이 이 법에 따른 돌봄청장의 직무를 행한다.

나. 검토의견

□ 제정안은 돌봄권을 모든 사람에게 보장되는 보편적인 권리로 규정하는 한편, 돌봄의 관계성 강화 및 돌봄 책임의 민주적 분담 등을 통해 국가와 지방자치단체에 일정한 책무를 부과하고 있는데,

이는 초고령사회 진입, 1인가구 증가 등 사회구조 변화에 대응하여 돌봄을 개인이나 가족의 문제를 넘어 공공적·사회적 권리로 재정립하려는 것으로 보임.

□ 돌봄이 인간의 존엄과 생존 유지에 필수적인 요소라는 점을 고려할 때, 국가와 지방자치단체가 돌봄권 보장을 위한 제도적 기반을 마련하고, 사회·경제적 여건 변화를 주기적으로 점검·반영하여 돌

봄정책을 수립·시행하는 것은 필요한 측면이 있는 것으로 보임.

- 다만, 안 제12조의 ‘돌봄 책임의 민주적 분담’은 돌봄 책임이 특정 성별이나 가족구성원에게 집중되지 않도록 하려는 취지로 보이나, 여기서 말하는 ‘책임’이 직접적인 돌봄 수행의무를 의미하는지, 아니면 재정적 부담이나 사회적 기여 등 간접적인 책임까지 포함하는지 불분명한 측면이 있음.

또한, 가구별로 소득구조, 노동시장 참여 정도, 돌봄 가능 시간 등 여건이 상이한 현실을 고려할 때, 가정 내 돌봄 책임을 일률적으로 분담하는 것이 현실적으로 가능한지, 나아가 정책적으로 타당한지에 대해서는 충분한 논의와 검토가 필요할 것으로 보임.

- 한편, 제정안은 「정부조직법 일부개정법률안」(전진숙의원 대표발의, 의안번호 2216621호)을 전제로 돌봄청 신설을 예정하면서, 부칙 제2조를 통해 돌봄청 설치 전까지 보건복지부장관이 돌봄청장의 직무를 대신하도록 하고 있는데,

법 시행에 따른 행정 공백을 방지하기 위한 경과조치로서 그 필요성은 있는 것으로 보이나, 돌봄청의 설치를 전제로 하는 제정안에 대한 논의는 돌봄청 신설을 위한 정부조직법 개정의 추진 상황과 긴밀히 연계하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

3. 돌봄정책 기본계획 및 연도별 시행계획, 실태조사

가. 제정안의 내용

- 제정안은 돌봄청장이 돌봄정책 기본계획을 5년마다 수립하도록 하고(안 제13조), 돌봄청장·관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 하며(안 제14조), 기본계획을 효과적으로 수립·시행하기 위하여 돌봄청장으로 하여금 매년 실태조사를 실시하도록 함(안 제16조).

제3장 돌봄정책 추진체계

제13조(돌봄정책 기본계획 등) ① 돌봄청장은 돌봄에 관한 정책을 효과적으로 추진하기 위하여 돌봄정책 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 돌봄정책의 기본목표와 추진방향
2. 생애주기별 돌봄권 보장에 관한 사항
3. 1인가구의 자립적 삶과 사회적 연결망 강화에 관한 사항
4. 돌봄정책에 대한 관계 기관 간 협조에 관한 사항
5. 돌봄정책 추진을 위한 재원확보에 관한 사항
6. 그 밖에 돌봄정책 추진에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

③ 돌봄청장은 기본계획을 수립할 때에는 다음 각 호의 계획과 연계되도록 하여야 한다.

1. 「사회보장기본법」 제16조에 따른 사회보장에 관한 기본계획
2. 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」 제5조에 따른 사회서비스 기본계획

④ 기본계획은 제18조에 따른 돌봄정책위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

⑤ 돌봄청장은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 알려야 한다.

⑥ 그 밖에 기본계획의 수립 및 변경 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 돌봄정책 추진체계

제14조(연도별 시행계획) ① 돌봄청장, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 해당 연도의 시행계획 및 지난해의 시행계획에 따른 추진실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 돌봄청장에게 제출하여야 하고, 돌봄청장은 제출받은 지난해의 시행계획에 따른 추진실적을 평가하여야 한다.

③ 그 밖에 시행계획의 수립·시행, 추진실적의 평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(업무의 협조) 돌봄청장, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획 및 시행계획의 수립·시행을 위하여 관계 공무원 또는 관계 전문가의 의견을 듣거나 관계 기관 및 단체의 장에게 필요한 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제16조(실태조사) ① 돌봄청장은 기본계획을 효과적으로 수립·시행하기 위하여 매년 다음 각 호의 사항에 관하여 조사(이하 “실태조사”라 한다)하여야 하며, 그 결과를 공표할 수 있다.

1. 돌봄 수요 및 공급 현황에 관한 사항
2. 돌봄제공자의 규모, 처우 등에 관한 사항
3. 비공식 돌봄 제공 실태에 관한 사항
4. 1인가구의 자립과 사회적 연결망 강화에 관한 사항
5. 그 밖에 돌봄정책 수립에 필요한 사항으로서 돌봄청장이 정하는 사항

② 돌봄청장은 실태조사를 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장 및 관계 기관·법인의 장에게 관련 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제19조(국회보고) 돌봄청장은 다음 각 호의 사항을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

1. 제13조제4항에 따라 확정된 기본계획
2. 제14조제2항에 따른 추진실적 평가 결과
3. 제16조제1항에 따른 실태조사 결과

나. 검토의견

- 제정안은 돌봄청장으로 하여금 돌봄정책의 기본목표와 추진방향, 생애주기별 돌봄권 보장 등에 관한 사항을 포함한 기본계획을 5년마다 수립하도록 하고, 이를 돌봄정책위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 하고 있음.

또한, 기본계획에 따라 돌봄청장, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사가 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 하며, 돌봄청장이 돌봄 수요·공급 현황, 돌봄제공자의 규모 및 처우 등에 관한 실태조사를 매년 실시하도록 규정하고 있음.

- 돌봄정책은 인구구조 변화, 가족 형태의 다양화, 지역 간 격차 등 다양한 요인의 영향을 받는 분야로서, 중·장기적인 관점에서 정책의 방향성과 목표를 설정하고 이를 체계적으로 추진할 필요성이 있고, 이러한 점에서 기본계획을 수립하도록 하는 것은 정책의 일관성과 예측가능성을 확보하는 측면에서 타당하며, 아울러 돌봄서비스가 여러 중앙부처와 지방자치단체의 개별 정책과 사업을 통해 제공된다는 점을 고려할 때, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 하는 것도 정책의 실효성을 확보하기 위하여 필요한 측면이 있는 것으로 보임.

- 또한, 돌봄은 의료, 복지, 고용 등 다양한 사회보장제도의 연계를 통해 실질적으로 구현된다는 점에서, 제정안과 같이 돌봄정책 기본계획을 「사회보장기본법」 제16조¹³⁾에 따른 사회보장 기본계획과

13) 「사회보장기본법」

제16조(사회보장 기본계획의 수립) ① 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사회보장 증진을 위하여 사회보장에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」 제5조14)에 따른 사회서비스 기본계획 등과 연계하여 수립하도록 하는 것은 정책 간 중복을 방지하고 연계성을 강화하는 측면에서 바람직한 측면이 있는 것으로 보임.

- 유사입법례로서, 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」 15)은 통합지원 기본계획을 수립할 때, 「사회보장기본법」 제16조에 따른 사회보장에 관한 기본계획과 연계되도록 하고 있음.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국내외 사회보장환경의 변화와 전망
2. 사회보장의 기본목표 및 중장기 추진방향
3. 주요 추진과제 및 추진방법
4. 필요한 재원의 규모와 조달방안
5. 사회보장 관련 자금 운용방안
6. 사회보장 전달체계

7. 그 밖에 사회보장정책의 추진에 필요한 사항

③ 기본계획은 제20조에 따른 사회보장위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

14) 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」 [법률 제20099호, 시행일 2025. 10. 2.]

제5조(사회서비스 기본계획의 수립 등) ① 보건복지부장관은 사회서비스의 발전 및 지원을 위하여 제5조의2에 따른 사회서비스 실태조사 및 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 사회서비스 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. 이 경우 기본계획은 「사회보장기본법」 제16조 제1항에 따른 사회보장에 관한 기본계획과 연계되도록 하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사회서비스 정책의 기본목표 및 추진방향
2. 지역별 사회서비스의 실태 파악 및 균형발전에 관한 사항
- 2의2. 사회서비스 공급이 취약한 지역에 대한 사회서비스 제공 방안
3. 사회서비스 제공기관 확충을 위한 구체적인 목표 및 실행 방안
4. 사회서비스 종사자 처우 개선 방안
5. 사회서비스 전달체계 개선 방안
6. 사회서비스 이용자의 인권 보호 및 권리 보장 방안
7. 사회서비스 추진체계 구성 및 운영 개선 방안
8. 사회서비스 품질향상을 위한 평가 및 개선 방안

9. 제1호, 제2호, 제2호의2 및 제3호부터 제8호까지의 사항과 관련한 통계 및 정보의 관리에 관한 사항

10. 그 밖에 사회서비스 강화 및 발전을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

③ 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제2항에 따른 행정시장을 포함한다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 기본계획과 연계하여 사회서비스 지역계획(이하 “지역계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 지역계획은 「사회보장기본법」 제19조제1항에 따른 사회보장에 관한 지역계획에 포함하여 수립·시행할 수 있다.

④ ~ ⑤ (생략)

15) 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」

제5조(통합지원 기본계획의 수립·시행) ① 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 협의를 하여 5년마다 통합지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. (이하 각 호 생략)

③ 보건복지부장관은 기본계획을 수립할 때에는 다음 각 호의 계획과 연계되도록 하여야 한다.

1. 「사회보장기본법」 제16조에 따른 사회보장에 관한 기본계획
2. 「보건의료기본법」 제15조에 따른 보건의료발전계획

④ 기본계획은 「저출산·고령사회기본법」 제23조에 따른 저출산·고령사회위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

□ 다만, 실태조사를 매년 실시하도록 하는 것은 실태조사의 주요 내용인 돌봄 수요 및 공급 현황, 돌봄제공자의 규모 및 처우 등이 구조적·중장기적 특성을 가지는 것으로서 단기간 내 급격한 변동이 발생하는 영역으로 보기 어려운 측면이 있고,

별도로 안 제17조에 따른 국가돌봄지표 및 국가돌봄지수를 통해 매년 돌봄체계와 돌봄권 보장 수준을 조사·공표하도록 하고 있으므로, 실태 파악 기능이 일정 부분 중복될 가능성도 있으므로,

정책 수립에 필요한 기초자료 확보라는 실태조사의 목적과 행정적 비용·부담 등을 종합적으로 고려하여 실태조사의 실시 주기에 대해 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임.

□ 한편, 안 제13조제2항제3호에서는 ‘1인 가구의 자립적 삶’에 관한 사항을 기본계획에 포함하도록 하고 있는데, 일반적으로 자립은 타인에 대한 의존 없이 스스로 생활하는 것을 의미하나,

해당 규정에서의 자립이 경제적 기반 등 자립 여건의 확보를 포함하는 개념인지, 또는 돌봄 지원을 통해 자립을 도모하는 것인지, 나아가 돌봄으로부터의 독립을 의미하는 것인지 그 범위와 취지가 명확하지 않으므로 자립의 개념과 정책적 지향을 보다 구체적으로 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

4. 국가돌봄지수 및 돌봄정보관리체계

가. 제정안의 내용

□ 제정안은 돌봄청장으로 하여금 국가의 돌봄 제공 수준을 계량적으로 측정할 수 있도록 돌봄의 수요·공급 상황, 돌봄제공자의 처우, 비공식 돌봄 제공 실태 등의 사항이 포함된 국가돌봄지표를 개발·보급하도록 하고, 이를 이용하여 국가의 돌봄체계와 돌봄권 보장 정도를 지수화한 국가돌봄지수를 매년 조사·공표하도록 하는 한편(안 제17조),

국민에게 돌봄에 관한 정보를 효과적으로 제공하기 위하여 돌봄에 대한 수요·공급, 비공식 돌봄 현황, 돌봄인력·돌봄제공기관 현황 등에 관한 정보관리체계를 구축·운영하도록 함(안 제30조).

제3장 돌봄정책 추진체계

제17조(국가돌봄지수 등) ① 돌봄청장은 돌봄 제공 수준을 계량적으로 측정할 수 있도록 돌봄의 수요·공급, 돌봄제공자의 처우, 비공식돌봄 제공 실태 등의 사항이 포함된 국가돌봄지표를 개발·보급하여야 한다.

② 돌봄청장은 제1항에 따른 국가돌봄지표를 이용하여 국가의 돌봄체계와 돌봄권 보장 정도를 지수화한 국가돌봄지수를 매년 조사·공표하여야 한다.

③ 돌봄청장은 제1항에 따른 국가돌봄지표를 기초로 지역의 특성을 반영한 지역돌봄지표를 개발·보급하고, 지역돌봄지표를 이용하여 지역의 돌봄체계와 돌봄권 보장 정도를 지수화한 지역돌봄지수를 매년 조사·공표하여야 한다.

④ 돌봄청장은 국가돌봄지수 및 지역돌봄지수 조사 결과, 돌봄권 보장 수준이 낮은 지표에 관하여는 관계 기관의 장에게 시행계획 수립 시 개선방안을 마련하도록 요청할 수 있다.

⑤ 돌봄청장은 제1항 및 제3항에 따른 국가돌봄지표 및 지역돌봄지표에 관한 각 지표별 통계와 지표의 특성 등에 관한 정보를 국민들이 편리하게 사용할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.

제3장 돌봄정책 추진체계

- ⑥ 제2항에 따른 국가돌봄지수와 제3항에 따른 지역돌봄지수의 내용 및 조사·공표의 방법, 제5항에 따른 정보 제공 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제30조(돌봄정보관리체계) ① 돌봄청장은 국민에게 돌봄에 관한 정보를 효과적으로 제공하기 위하여 돌봄에 대한 수요·공급, 비공식 돌봄 현황, 돌봄인력·돌봄제공기관 현황 등에 관한 정보관리체계(이하 “돌봄정보관리체계”라 한다)를 구축·운영하여야 한다.
- ② 돌봄청장은 돌봄정보관리체계 구축·운영을 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장, 관련 기관 및 단체의 장 등에게 필요한 자료 및 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료 및 정보의 제공을 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.
- ③ 그 밖에 돌봄정보관리체계 구축·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 검토의견

□ (돌봄지수) 보건복지부에 따르면, 현재 ‘돌봄’이라는 개념으로 다양한 사업을 포괄하는 통합적인 통계나 지표가 별도로 구축되어 있지는 않고, 개별 사업 단위에서 제공기관, 종사자, 서비스 대상자 수 등을 중심으로 산발적으로 현황을 파악하고 있는 실정임.

< 2024년 기준 돌봄 관련 시설, 종사자, 대상자 수 >

(단위: 개, 명)

구 분	계	노인	아동	장애인	정신질환	노숙인	결핵·한센	자활	복지관
시설수	37,790	25,929	6,489	4,074	421	138	6	250	483
종사자	549,695	448,702	34,673	44,802	3,892	1,949	103	2,827	12,747
대상자	278,387	222,435	12,489	27,074	9,680	6,501	208		

* 자료: 보건복지부 (「2024년 사회복지시설 통계」 기준)

** ‘사회복지시설’ 조사 자료 기준인바, 어린이집 및 재가 서비스(아이돌봄서비스, 노인맞춤돌봄서비스 등) 관련 시설수, 종사자 등은 제외된 수치임.

□ 이로 인해 돌봄 전반의 수요·공급 구조, 비공식 돌봄의 규모, 돌봄 부담의 분포 등 거시적 수준의 정책 판단에 필요한 기초자료가 충분히 축적되어 있지 않은데,

효과적인 돌봄정책을 수립하기 위해서는 돌봄 환경 전반에 대한 체계적인 실태 파악과 정량적 분석이 선행될 필요가 있고, 특히 고령화, 1인가구 증가, 가족 구조 변화 등으로 돌봄 수요가 구조적으로 확대되는 상황에서 정책 우선순위를 설정하고 재원을 배분하기 위해서는 통합적인 지표 체계의 구축이 필요한 측면이 있음.

또한, 돌봄을 보편적 권리로 정립하려는 입법 취지를 고려할 때, 관련 통계와 지표를 통해 국민적 관심과 정책에 대한 사회적 공감대를 형성하는 것이 중요하므로, 이러한 점에서 국가돌봄지표를 개발·보급하고 이를 기반으로 돌봄지수를 산출·공표하는 것은 정책 기반 강화 및 공공성 제고를 위해 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

□ 나아가, 돌봄 제공 수준과 돌봄권 보장 정도를 계량화함으로써 중앙정부와 지방자치단체 간 정책 추진 수준을 비교·분석하고, 상대적으로 취약한 분야에 대한 개선을 유도하는 정책 도구로 기능할 수 있을 것으로 기대되는 측면이 있음.

□ 다만, 돌봄은 신체적·정서적·사회적 요소가 복합적으로 결합된 영역으로서 정량화하기 어려운 부분이 있을 수 있으므로, 지표의 구성 항목 및 산출 방식에 대해서는 사회적 합의와 충분한 검증이 선행될 필요가 있을 것으로 보임.

- 한편, 안 제17조제4항에서는 돌봄권 보장 수준이 낮은 지표에 관하여 돌봄청장이 관계 기관의 장에게 시행계획 수립 시 개선방안을 마련하도록 요청할 수 있도록 규정하고 있는데, 제정안의 다른 조항에서는 일반적으로 ‘관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사’로 표현하고 있는 것과 달리 동 조항에서는 ‘관계 기관의 장’이라는 표현을 사용하고 있어 지칭 대상이 불명확한 측면이 있으므로 이를 명확히 하여 해석상 혼란을 방지할 필요가 있음.
- (돌봄정보관리체계) 제정안은 돌봄에 대한 수요·공급, 비공식 돌봄 현황, 돌봄인력 및 돌봄제공기관 현황 등 다양한 정보를 통합적으로 관리·제공하기 위하여 돌봄정보관리체계를 구축·운영하도록 하고 있음.
- 돌봄 정보는 현재 다양한 기관과 사업에 분산되어 관리되고 있어, 국민이 필요한 정보를 일관된 방식으로 접근하기 어렵고, 정책 수립 과정에서도 정보의 연계·활용에 한계가 있는 상황으로 보이는데, 이러한 점에서 정보관리체계를 통해 분산된 정보를 통합·연계하고 체계적으로 제공하려는 것은 정보 접근성을 제고하고 정책 기반을 강화하는 측면에서 긍정적으로 보임.
- 특히, 돌봄 관련 정보를 국민에게 제공하는 것은 돌봄을 보편적 권리로 인식하도록 하는 데 기여할 뿐만 아니라, 안 제5조16)에 따른 국민의 상호 돌봄 책임에 대한 인식을 제고하고, 지역사회 내 자발적 돌봄 참여를 촉진하는 효과도 기대할 수 있을 것으로 보이

16) 「돌봄기본법안」(전진숙의원 대표발의, 의안번호 2216622)

제5조(국민의 책무) ① 국민은 서로의 인격과 존엄을 존중하여 돌봄을 주고받아야 한다.

② 국민은 가정 및 지역사회 구성원으로서 상호협력을 통하여 돌봄의 공적 가치를 활성화하고 국가와 지방자치단체가 추진하는 돌봄정책에 적극적으로 협력하여야 한다.

고, 아울러 연구기관이나 민간단체 등에서 해당 정보를 활용함으로써 돌봄 분야에 대한 연구 및 정책 제안이 활성화되는 등 긍정적인 파급효과도 나타날 수 있을 것으로 보임.

- 다만, 돌봄정책은 보건, 복지, 고용 등 다양한 분야에 걸쳐 있어 각 기관별로 정보의 정의, 분류 기준, 관리 방식이 상이할 가능성이 있으므로, 돌봄정보관리체계의 실효성을 확보하기 위해서는 정보 항목의 표준화, 데이터 연계 방식, 관리 주체 간 역할 분담 등 정보 간 연계 및 통합 구조를 구체적으로 설계할 필요가 있고,

정보관리체계의 목적이 국민에 대한 정보 제공에 있는 점을 고려할 때, 과도하게 포괄적인 정보는 이용 편의성을 저해할 수 있다는 점, 핵심 정보가 충분히 제공되지 않을 경우 제도의 실효성이 제한될 수 있다는 점 등을 감안하여, 제공되는 정보의 범위와 수준이 실제 이용 가능성과 정책 활용성을 중심으로 구성될 필요가 있을 것임.

5. 돌봄정책위원회

가. 제정안의 내용

- 제정안은 돌봄정책에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 돌봄정책위원회를 두도록 함(안 제18조).

제3장 돌봄정책 추진체계

제18조(돌봄정책위원회) ① 돌봄정책에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 돌봄정책위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 돌봄정책의 중장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항
 2. 기본계획의 수립에 관한 사항
 3. 국가돌봄지수에 관한 사항
 4. 돌봄정책에 대한 관련 부처 협조에 관한 사항
 5. 1인가구의 자립과 사회적 연결망 강화에 관한 사항
 6. 그 밖에 돌봄정책에 관한 중요사항으로서 제5항의 간사위원이 부의하는 사항
- ③ 위원회는 위원장 1명을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성한다.
- ④ 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 돌봄에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람이 된다.
- ⑤ 위원회에 간사위원 2인을 두며, 간사위원은 돌봄청장과 제4항의 위원 중 국무총리가 지명하는 자가 된다.
- ⑥ 그 밖에 위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 검토의견

- 제정안은 국무총리 소속으로 돌봄정책위원회를 두고, 위원장을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 돌봄에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람이 되도록 하고 있음.

돌봄정책위원회는 돌봄정책의 중장기 정책목표와 추진방향, 기본계획의 수립, 국가돌봄지수, 돌봄정책에 대한 관련 부처 협조, 1인가구의 자립과 사회적 연결망 강화에 관한 사항과 그 밖에 돌봄정책에 관한 중요사항으로서 간사위원이 부의하는 사항에 대해서 심의함.

- 「정부조직법」 제5조17)에 따르면, 행정기관에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있도록 하고 있으나,

「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에서는 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영해서는 아니된다고 규정하면서, 합의제행정기관을 설치할 경우에 필요한 요건을 규정하고 있음¹⁸⁾.

- 돌봄위원회는 법률에 따라 행정기관 사무 중 일부를 부여받아 독자적으로 권한을 행사하지는 않으므로 자문위원회로 볼 수 있음.

17) 「정부조직법」

제5조(합의제행정기관의 설치) 행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률로 정하는 바에 따라 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다.

18) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」

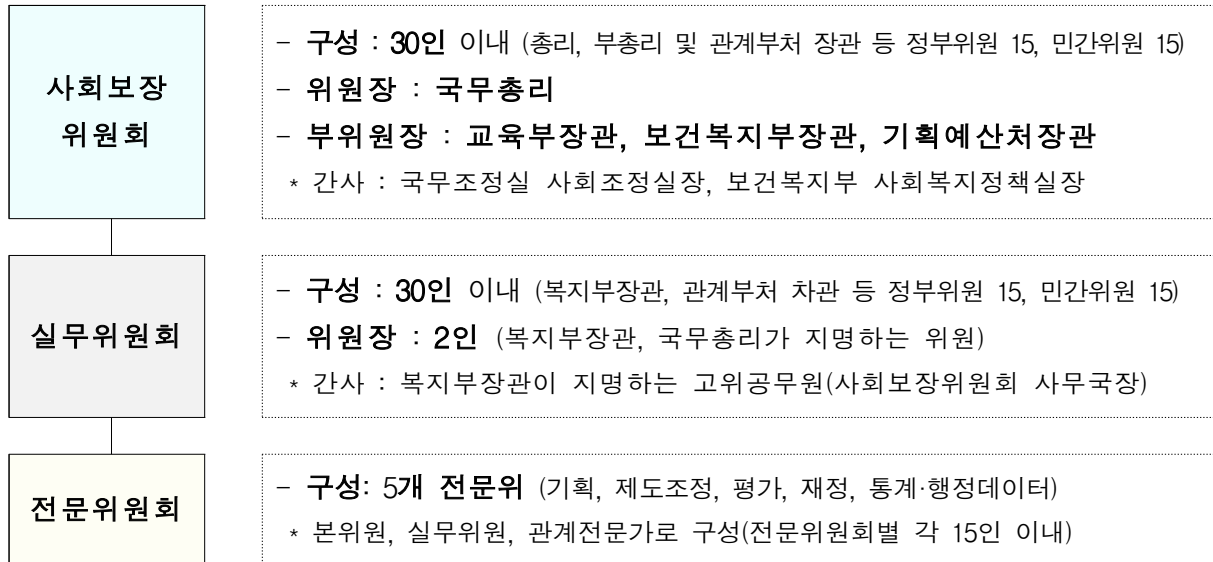
제5조(위원회의 설치요건) ① 「정부조직법」 제5조에 따라 합의제행정기관(이하 "행정위원회"라 한다)을 설치할 경우에는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 업무의 내용이 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것
2. 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것
3. 기존 행정기관의 업무와 중복되지 아니하고 독자성(獨自性)이 있을 것
4. 업무가 계속성·상시성(常時性)이 있을 것

② 행정위원회를 제외한 위원회(이하 "자문위원회등"이라 한다)는 제1항제1호 및 제2호의 요건을 갖추어야 한다.
제7조(중복 위원회의 설치 제한 등) ① 행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다.

- 돌봄을 모든 인간이 생애 전반에 걸쳐 불가피하게 발생하는 보편적인 취약성과 의존성에 따른 필요를 충족하기 위한 것으로 본다면, 그에 관련된 정책은 지속적이고 신중한 추진 및 조정이 필요하고 관련된 전문지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있으므로, 위원회 설치 요건에는 부합하는 측면이 있음.
- 다만, 「사회보장기본법」에 따라 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 사회보장위원회가 있는데, 돌봄도 사회보장의 성격을 지니고 있으므로 해당 위원회를 통해 돌봄정책위원회의 역할을 대신하도록 하는 방안도 고려해볼 수 있음.

< 사회보장위원회 개요 >



자료: 보건복지부

6. 돌봄기금

가. 제정안의 내용

- 제정안은 돌봄권 보장을 위한 사업의 지원 등의 용도로 사용하기 위하여, 정부 및 지방자치단체의 출연금 등을 재원으로 돌봄기금을 조성하고 이를 돌봄청장이 운용·관리토록 함(안 제20조 및 제21조).

제4장 돌봄기금

제20조(기금의 설치 등) ① 국가는 돌봄정책을 추진하는 데 필요한 재원을 확보하기 위하여 돌봄기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부 및 지방자치단체의 출연금
2. 정부 외의 자의 출연금 및 기부금
3. 기금운용수익금
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

③ 기금은 돌봄청장이 운용·관리한다.

④ 돌봄청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 기금의 운용·관리에 관한 사무의 전부 또는 일부를 「은행법」 제2조제1항제2호의 은행에 위탁할 수 있다.

⑤ 지방자치단체는 지역의 특성에 맞는 돌봄정책을 추진하는데 필요한 재원을 확보하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 지역돌봄기금을 설치할 수 있다.

⑥ 그 밖에 기금 운용·관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 용도로 사용한다.

1. 돌봄권 보장을 위한 사업의 지원
2. 제25조에 따른 돌봄기본소득 지급
3. 제30조에 따른 돌봄정보관리체계 구축·운영
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업의 지원

나. 검토의견

□ 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로써 설치하는 특정자금으로, 세입·세출 예산 외로 운영되는 것으로서 예산의 경직성을 벗어나 탄력적이고 지속적이며 안정적인 자금이 필요한 경우에 조성하는 것임¹⁹⁾.

□ 제정안은 「국가재정법 일부개정법률안」(정춘생의원 대표발의, 2210880)을 통한 기금 관련 근거 마련을 전제로,

‘돌봄기금’을 설치하여 돌봄청장이 운용·관리하도록 하고, 정부 및 지방자치단체의 출연금, 정부 외의 자의 출연금 및 기부금, 기금운용수익금 등을 재원으로 하여 돌봄권 보장을 위한 사업의 지원, 돌봄기본소득 지급, 돌봄정보관리체계 구축·운영 등의 용도로 사용하려는 것임.

□ 「국가재정법」 제14조²⁰⁾에 따르면, 기금 신설의 타당성은 ①부담

19) 「국가재정법」

제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

② 제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

20) 「국가재정법」

제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 “계획서”라 한다)를 기획예산처장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② 기획예산처장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것

2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것

3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것

4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것

5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것

③ 기획예산처장관은 제2항의 규정에 따른 심사 결과 특별회계 또는 기금의 신설이 제2항의 규정에 따른 심사기준에 부합하지 아니한다고 인정하는 때에는 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다.

금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것, ② 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것, ③중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것, ④일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것 등의 기준에 따라 판단할 수 있음.

□ 제정안에 따르면, 돌봄권은 국민의 보편적인 권리로서 국가의 책임이 인정된다는 점에서 국가의 출연금 등으로 기금의 재원을 조성하는 것은 타당한 측면이 있고, 재난이나 사회·경제적 위기상황이 발생하는 경우 돌봄 수요가 급증하는 등 급변하는 돌봄 환경에 대응하기 위해 신속적인 사업추진이 필요한 측면도 있음.

□ 다만, 기금 신설에 대해서는 기획예산처장관의 심사 및 국회 재정경제기획위원회의 검토를 거칠 필요가 있다는 점에서, 그 결과에 따라 동 제정안의 내용을 조정할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 또한, 제정안은 국가와 정부라는 표현을 혼용하여 사용하고 있는데 일반적으로 행정주체인 국가로 통일하여 규정하는 것이 바람직할 것으로 보이고,

돌봄기금의 운용·관리는 돌봄청장이 하고, 기금의 용도 또한 특정 지역에 한정된 것이 아니라 전국적 단위에서 이루어지는 돌봄권 보장을 위한 사업 및 돌봄기본소득 등을 위한 것이라는 점에서, 지방자치단체의 출연금을 명시할 필요는 없을 것으로 보이며, 필요한 경우에는 안 제20조제2항제2호(정부 외의 자의 출연금 및 기부금)에 포함되는 것으로 해석할 수 있을 것으로 보임.

□ 한편, 안 제21조제4호에서는 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 사업의 지원’에 대해서도 돌봄기금을 사용할 수 있도록 하고 있는데 그 범위가 다소 포괄적인 측면이 있으므로, ‘돌봄정책과 관련하여 대통령령으로 정하는 사업’ 등으로 수정하여 하위 법령에 위임하는 범위를 보다 구체적으로 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

7. 지정돌봄관계

가. 제정안의 내용

□ 제정안은 돌봄을 실천하고자 하는 사람 1인 이상을 지정돌봄제공자로 정하여 시·도지사에게 지정돌봄관계 등록을 신청할 수 있도록 하고, 지정돌봄관계자는 돌봄 대상자에 대하여 응급의료의 동의, 돌봄 서비스 신청의 대리 등의 권리를 갖도록 하며(안 제22조),

정신질환자나 마약류 중독자 등은 지정돌봄제공자가 될 수 없도록 하는 한편(안 제24조), 거짓 또는 부정한 방법으로 지정돌봄관계를 등록한 경우 등에는 시·도지사가 지정돌봄관계를 취소할 수 있도록 함(안 제24조).

제5장 지정돌봄관계

제22조(지정돌봄관계 등록) ① 지정돌봄관계를 등록하고자 하는 자는 돌봄을 실천하고자 하는 사람 1인 이상을 지정돌봄제공자로 정하여 시·도지사에게 지정돌봄관계 등록을 신청할 수 있다. 이 경우 지정돌봄제공자의 사전 동의를 얻어야 한다.

② 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 제1항에 따른 등록을 해주어야 한다.

1. 제4항에 따른 등록 기준을 갖추지 못한 경우
2. 제23조 각 호의 결격사유 중 어느 하나에 해당하는 경우

③ 제1항에 따라 지정돌봄관계를 등록한 지정돌봄관계자는 돌봄 대상자에 대하여 다음 각 호의 권리를 갖는다. 다만, 돌봄 대상자의 의사를 확인할 수 있는 경우에는 그러하지 아니한다.

1. 「응급의료에 관한 법률」 제9조제2항에 따른 응급의료의 동의
2. 돌봄 서비스 신청의 대리
3. 실종신고, 긴급구호 등 위기 상황에서의 보호조치 요청
4. 의료기관·요양시설 등에서 병문안·간병을 위한 접근권

④ 그 밖에 지정돌봄관계 등록 기준, 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제23조(지정돌봄제공자 결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 지정돌봄제공자가 될 수 없다.

1. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제1호에 따른 정신질환자. 다만, 전문의가 지정돌봄제공자로서 적합하다고 인정하는 사람의 경우에는 그러하지 아니하다.
2. 「마약류 관리에 관한 법률」에 따른 마약류 중독자
3. 피성년후견인·피한정후견인

제24조(지정돌봄관계의 취소 등) ① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제22조제1항에 따라 등록한 지정돌봄관계를 취소할 수 있다.

1. 거짓 또는 부정한 방법으로 제22조제1항에 따른 지정돌봄관계를 등록한 경우
2. 제22조제4항에 따른 등록 기준에 맞지 아니하게 된 경우
3. 지정돌봄제공자가 제23조 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우
4. 지정돌봄제공자가 돌봄 대상자를 학대하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우

② 시·도지사는 제1항에 따라 지정돌봄관계를 취소하려면 청문을 실시하여야 한다.

제29조(개인정보보호) 지정돌봄제공자는 직무상 알게 된 돌봄 대상자의 개인정보를 정보 주체의 동의 없이 누설하거나 권한 없이 처리하거나 다른 사람이 이용하도록 제공하는 등 부당한 목적으로 사용하여서는 아니 된다.

제31조(벌칙) ① 제29조를 위반하여 직무상 알게 된 개인정보를 정보주체의 동의 없이 누설하거나 권한 없이 처리하거나 다른 사람이 이용하도록 제공하는 등 부당한 목적으로 사용한 사람은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제22조제1항에 따라 지정돌봄관계를 등록한 사람은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

나. 검토의견

- 제정안에 따르면, 지정돌봄관계를 등록하고자 하는 자는 돌봄을 수행할 사람 1인 이상을 지정하여 시·도지사에게 신청할 수 있고, 시·도지사는 대통령령으로 정하는 등록 기준을 충족하고 정신질환자·마약류 중독자 등 결격사유에 해당하지 않는 한 이를 등록하도록 하고 있음.

다만, 거짓 또는 부정한 방법으로 등록한 경우, 등록 이후 기준을 충족하지 못하게 된 경우, 지정돌봄제공자에게 결격사유가 발생한 경우 또는 학대 등 일정한 사유가 발생한 경우에는 청문을 거쳐 지정돌봄관계를 취소할 수 있도록 규정하고 있음.

- 지정돌봄관계 등록제도는 개인이 신뢰하는 타인을 자율적으로 지정하여 법적 보호자의 지위를 일부 부여하는 제도로써,

1인가구의 증가 및 고령화 등 인구구조 변화로 인해 비혈연 관계에 기반한 돌봄 수요가 확대되고 있는 상황²¹⁾에서, 가족이 없는 경우에도 병원 이용 및 응급상황 대응 등에서 보호자 기능을 수행할 수 있도록 한다는 점에서 필요한 측면이 있을 수 있고, 고립 예방 및 사회적 관계망 형성에 기여하고, 공공 돌봄체계의 부담을 일부 완화하는 효과도 있을 것으로 보임.²²⁾

- 다만, 지정돌봄관계는 당사자의 의사에 기반하여 설정된다는 점에서 자율성이 강조되는 제도이지만, 고령자나 취약계층의 경우 정보 비대칭이나 의사결정 능력의 한계 등으로 인해 타인의 영향력

21) 국가데이터처의 2022년 장래가구추계에 따르면, 2023년 기준 1인가구의 비율은 35.5%이고, 이 중 50대 이상 중고령 1인가구는 51.5%로 집계되고 있으며 2052년에는 77.1%로 증가할 전망이다.

22) 이채정, “1인 가구 ‘(가정)지정돌봄관계등록제’ 도입 검토”, 국회미래연구원, 2025.5

하에서 돌봄제공자가 지정될 가능성을 배제하기 어려운 측면이 있으므로, 지정 과정에서 당사자의 진정한 의사가 반영되었는지를 확인할 수 있는 절차적 장치와 사후적인 점검·관리 체계에 대해서도 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

지정돌봄제공자에게 부여되는 권한이 응급의료 동의, 돌봄서비스 신청 대리, 의료기관 접근권 등 일정한 법적 효과를 수반한다는 점에서, 기존의 가족 또는 법정대리인과 권한이 중첩되거나 충돌할 가능성이 있으므로, 관련 법령과의 관계를 고려하여 권한의 범위 및 행사 기준을 보다 명확히 할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 한편, 안 제31조제1항에 따르면 지정돌봄제공자가 직무상 알게 된 개인정보를 부당하게 이용한 경우에 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는데,

개인정보에 관한 일반법으로 「개인정보 보호법」 제71조제9호²³⁾에 따르면 업무상 알게 된 개인정보를 누설하거나 권한 없이 다른 사람이 이용하도록 제공한 자에 대해서 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있는 한편,

유사입법례인 「장애아동 복지지원법」²⁴⁾ 및 「장애인 건강권 및

23) 「개인정보 보호법」

제59조(금지행위) 개인정보를 처리하거나 처리하였던 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

2. 업무상 알게 된 개인정보를 누설하거나 권한 없이 다른 사람이 이용하도록 제공하는 행위

제71조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

9. 제59조제2호를 위반하여 업무상 알게 된 개인정보를 누설하거나 권한 없이 다른 사람이 이용하도록 제공한 자 및 그 사정을 알면서도 영리 또는 부정한 목적으로 개인정보를 제공받은 자

24) 「장애아동 복지지원법」

제18조(장애아동과 그 가족의 개인정보보호) ② 복지지원에 종사하거나 종사하였던 자는 직무상 알게 된 장애아동과 그 가족의 개인정보를 보호자의 동의 없이 누설하거나 권한 없이 처리하거나 다른 사람이 이용하도록 제공하는 등 부당한 목적으로 사용하여서는 아니 된다.

제39조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제18조제2항을 위반하여 장애아동과 그 가족의 개인정보를 누설하거나 권한 없이 처리하거나 다른 사람이 이용하도록 제공하는 등 부당한 목적으로 사용한 자

의료접근성 보장에 관한 법률」²⁵⁾ 등에서는 동일하거나 유사한 행위에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다는 점을 고려할 때,

개인정보의 보호 필요성 및 관련 법체계와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 처벌 수준의 적정성에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

□ 또한, 안 제31조제2항은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정돌봄관계를 등록한 경우 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는데,

통상 벌금형은 징역형 1년당 1천만원 수준으로 규정되는 것이 일반적인 점²⁶⁾을 고려할 때, 별도의 사유가 없다면 이에 부합하도록 벌금액을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

25) 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」

제25조(개인정보의 목적 외 사용 금지) 이 법에 따라 장애인 건강보건관리와 관련된 직무를 수행하거나 수행하였던 사람은 「개인정보 보호법」 제18조제2항에 따른 경우를 제외하고는 직무상 알게 된 개인정보를 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 사용하여서는 아니 된다.

제27조(벌칙) 제25조를 위반하여 직무상 알게 된 개인정보를 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 사용한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

26) 2013년 국회 법정형정비 자문위원회는 국회사무처예규 및 국민권익위원회 권고와 소득과 지출의 통계, 환형유치에서의 평균적 환산비율을 고려하여 벌금형의 일반적 기준을 징역형 1년당 1천만원으로 제시하고, 나아가 중대한 법익을 침해하거나 위반행위로 인하여 공공의 생명·안전에 위협하게 되는 파급효과가 있는 경우에는 일반기준보다 강화된 기준을 적용하도록 제시하였음. (법제기준과 실제, 2024)

8. 돌봄기본소득

가. 제정안의 내용

□ 제정안은 돌봄의 사회적 가치를 실현하고 시민의 상호의존적 삶을 뒷받침하기 위하여 일정한 요건을 갖춘 돌봄제공자에게 돌봄기본소득을 지급할 수 있도록 하면서, 구체적인 지급대상, 지급액, 지급방법 등에 대해서는 대통령령으로 위임하고 있음(안 제25조).

또한, 돌봄기본소득을 받는 사람에 대하여는 돌봄기본소득을 받는 기간을 국민연금 가입기간으로 추가 산입하여 줄 것을 신청할 수 있도록 함(안 제27조).

제5장 지정돌봄관계

제25조(돌봄기본소득의 지급) ① 국가와 지방자치단체는 돌봄의 사회적 가치를 실현하고 시민의 상호의존적 삶을 뒷받침하기 위하여, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 돌봄제공자(지정돌봄제공자를 포함한다. 이하 같다)에게 돌봄기본소득을 지급할 수 있다.

1. 비공식 돌봄을 상시적으로 제공하여 노동시장 참여가 제한되는 사람
2. 지정돌봄제공자로서 1인가구의 고립·은둔 당사자의 관계 회복 및 일상 돌봄을 지속적으로 수행하는 사람
3. 그 밖에 공동체 내에서 상호 돌봄의 가치를 실현한다고 돌봄청장이 인정하는 사람

② 국가와 지방자치단체는 돌봄기본소득을 현금, 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 지역사랑상품권 또는 그 밖의 사회적 보상의 형태로 지급할 수 있다.

③ 돌봄기본소득은 수급자의 소득 및 재산 수준에 따른 차등을 두지 아니하며, 다른 사회복지 급여와의 중복을 이유로 그 권리를 부당하게 제한하여서는 아니 된다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 돌봄기본소득의 지급대상, 지

금액, 지급 방법 및 절차에 관한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

제26조(돌봄기본소득의 환수) ① 시·도지사는 거짓 또는 부정한 방법으로 돌봄기본소득 수령이 밝혀진 경우, 전부 또는 일부를 환수하여야 한다.

② 제1항에 따라 돌봄기본소득을 반환할 사람이 해당 금액을 반환하지 아니한 때에는 지방세 체납처분의 예에 따른다.

제27조(국민연금 가입기간 추가 산입의 신청) 제25조제1항에 따라 돌봄기본소득을 받는 사람은 「국민연금법」 제19조의3에 따라 돌봄기본소득을 받는 기간을 국민연금 가입기간으로 추가 산입하여 줄 것을 「국민연금법」에 따른 국민연금공단에 신청할 수 있다.

나. 검토의견

□ 제정안은 돌봄의 사회적 가치를 실현하고 시민의 상호의존적 삶을 뒷받침하기 위하여 일정 요건을 갖춘 돌봄제공자에게 돌봄기본소득을 지급할 수 있도록 하고 있는데,

돌봄기본소득의 취지는 무급 또는 저평가되어 온 비공식 돌봄의 가치를 제도적으로 인정하고 돌봄제공으로 인한 소득활동 제약을 완화함으로써 안정적인 돌봄 제공을 유도하려는 것으로 보이고,

이는 돌봄대상자의 돌봄 접근성을 높이고 돌봄제공자의 생활 안정을 도모하여 양측 모두 삶의 질을 제고하는 측면이 있을 것으로 보임.

□ 다만, 제정안은 돌봄권을 보편적 권리로 전제하고 있으므로, 돌봄기본소득의 잠재적 수급 대상은 상당히 광범위할 것으로 예상되고 이에 따른 재정 소요 또한 크게 증가할 가능성이 있을 것으로 보

임. 특히, 지급 대상의 범위와 지급 수준·방식 등에 따라 재정 규모가 크게 달라질 수 있는바, 제도의 도입 취지와 함께 중·장기적 재정 부담 및 재원 조달 가능성을 종합적으로 고려할 필요가 있으며, 제정안에서 돌봄기본소득의 지급형태의 하나로 규정하고 있는 사회적 보상의 경우, 그 개념과 범위가 명확하지 않아 해석이 광범위하게 확장될 가능성이 있으므로, 지급 방식과 내용에 대한 구체적인 기준을 마련할 필요가 있을 것으로 보임.

- 또한, 제정안은 수급자의 소득 및 재산 수준에 따른 차등을 두지 아니하고, 다른 사회복지급여와의 중복을 이유로 권리를 제한하지 못하도록 규정하고 있는데, 이는 보편적 권리 보장이라는 측면에서는 의미가 있으나 기존의 유사 급여와의 관계 설정에 있어서 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

예컨대, 아동 돌봄 영역에서는 이미 아동수당 등 유사한 성격의 현금급여가 지급되고 있는 점을 고려할 때, 동일·유사한 목적의 급여가 중복적으로 지급될 경우 정책 간 역할 구분이 모호해지고 재정 효율성이 저하될 우려가 있으므로, 급여 간 기능적 차별성, 지급 대상 및 목적의 구체화 등을 통해 제도 간 정합성을 확보할 필요가 있음.

- 아울러, 돌봄기본소득은 돌봄제공자의 소득 보전을 지원하는 기능을 가지는 만큼, 실제 돌봄 제공 여부 및 수준을 어떻게 확인·평가할 것인지에 대한 제도 설계도 중요한데,

비공식 돌봄의 특성상 객관적인 활동 기준을 설정하기 어렵고, 이에 따라 형식적 요건 충족만으로 급여가 지급될 경우 제도의 취지

가 악화되거나 도덕적 해이가 발생할 가능성도 있으므로,

지급 대상 선정 기준, 돌봄 활동의 인정 범위 등에 대한 구체적인 기준을 마련할 필요가 있음.

- 한편, 제정안은 돌봄기본소득 수급 기간을 국민연금 가입기간으로 추가 산입할 수 있도록 하고 있는데, 현재 출산 및 군 복무 크레딧과 같이 사회적으로 가치 있는 활동에 대하여 국민연금 가입기간을 추가로 인정해주고 있으므로, 돌봄의 사회적 가치를 고려할 때 돌봄행위에 대해서도 국민연금 가입기간을 추가로 인정할 여지는 있을 것으로 보임.

다만, 가입기간 추가 산입은 장기적으로 연금 재정에 영향을 미칠 수 있는 요소인 만큼 재정 추계와 제도의 지속가능성에 대한 면밀한 검토가 필요하고,

특히 국민연금 외에 공무원·군인·교직원 등 직역연금 가입자의 경우 동일한 혜택을 적용받기 어려운 구조라는 점에서 제도 간 형평성 문제도 제기될 수 있으므로, 돌봄행위에 대한 사회적 보상이라는 정책 목적을 달성하면서도 연금제도 간 형평성을 확보할 수 있는 방안에 대한 추가적인 논의도 필요할 것으로 보임.

9. 사회적 처방

가. 제정안의 내용

- 제정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 1인가구와 고립·은둔 당사자의 사회적 관계 회복을 위하여 의료·복지 서비스의 제공과 지역사회 활동 및 관계망 연결을 포함하는 사회적 처방을 시행하도록 하고 있음(안 제28조).

제5장 지정돌봄관계

제28조(사회적 처방의 실시) ① 국가와 지방자치단체는 1인가구와 고립·은둔 당사자의 사회적 관계 회복을 위하여 의료·복지 서비스의 제공과 지역사회 활동 및 관계망 연결을 포함하는 사회적 처방을 시행하여야 한다.
② 돌봄청장은 제1항에 따른 사회적 처방의 표준 모델을 개발하여야 한다.
③ 돌봄청장은 사회적 처방의 효과적인 시행을 위하여 지역사회 거점 기관을 지정할 수 있다. 이 경우 돌봄청장은 예산의 범위에서 사회적 처방의 시행에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

나. 검토의견

- 제정안은 국가와 지방자치단체로 하여금 1인가구와 고립·은둔 당사자의 사회적 관계 회복을 위하여 의료·복지 서비스의 제공과 지역사회 활동 및 관계망 연결을 포함하는 사회적 처방을 시행하도록 하고 있음.

- 사회적 처방은 의료적 치료에 한정되지 않고, 개인의 건강과 삶의

질에 영향을 미치는 사회적·정서적·생활환경적 요인을 함께 고려하여 지역사회 내 다양한 비의료적 자원과 서비스를 연계하는 것으로서, 고립·우울 등 복합적인 문제를 완화하기 위한 통합적 수단으로 보임.

- 영국에서는 건강불평등과 일차 의료체계의 부담 및 비용을 감소시키기 위하여 등장하였으며²⁷⁾, 우리나라에서는 서울시에서 2025년부터 ‘서울연결처방’이라는 이름으로 사회적 고립당사자에게 적합한 서비스를 연계하는 제도 등을 운영한 바 있음.

□ 이와 같이 고립·은둔 문제는 단일한 의료서비스만으로 해결하기 어려운 복합적 특성을 가지는 만큼, 의료·복지·고용·문화 등 다양한 영역의 서비스를 연계하는 사회적 처방 방식은 효과적인 측면이 있을 것으로 보이고, 특히 단순한 서비스 제공을 넘어 사회적 관계망 회복과 자립 지원을 도모한다는 점에서 의의를 가질 수 있음.

□ 다만, 사회적 처방은 단순히 제도를 도입하는 것만으로 실효성을 확보하기 어려운 구조적 특성을 가지고 있어, 제도화에 앞서 다음과 같은 측면에 대한 충분한 검토가 필요함.

□ 우선, 의료기관과 지역사회 서비스 제공기관 간의 연계 체계 구축이 전제되어야 하며, 특히 의료 영역과 복지·지역사회 영역 간에는 운영 체계와 전문성의 차이가 존재한다는 점에서 이를 조정할 수 있는 중간 연계 기능이 필수적으로 마련될 필요가 있음.

□ 또한, 사회적 처방의 핵심은 대상자의 상태를 종합적으로 평가하고 적절한 자원을 연결하는 데 있으므로, 이를 수행할 전문인력의

27) 현명이 외, “영국의 사회적 처방 제도”, 서울시복지재단, 2025.11.27.

확보와 역량 강화가 중요한 요소로 작용할 것으로 보이는데,

현재 관련 인력의 양성 체계나 역할 정의가 충분히 마련되어 있지 않은 상황에서 제도를 일률적으로 도입할 경우, 형식적인 연계에 그치거나 서비스의 질이 균등하게 확보되지 못할 우려가 있음.

□ 아울러, 사회적 처방은 지역사회 내 다양한 자원이 존재할 것을 전제로 하는데, 지역에 따라 이용 가능한 서비스의 종류와 수준이 상이할 경우 동일한 제도 하에서도 정책 효과에 편차가 발생할 가능성이 있고, 이는 결과적으로 지역 간 돌봄 수준의 격차를 심화시킬 우려가 있음.

□ 이러한 점을 종합할 때, 사회적 처방은 고립·은둔 문제 대응 및 돌봄정책의 확장이라는 측면에서 정책적 의의가 있으나, 제도적 기반과 운영 역량이 충분히 확보되지 않은 상태에서 이를 의무적으로 시행하도록 하는 것은 현실적인 한계가 있을 수 있음.

따라서 제정안과 같이 사회적 처방을 강행규정으로 두기보다는, 정책 환경과 준비 수준을 고려하여 임의규정 또는 단계적 도입이 가능하도록 설계하고, 충분한 사회적 논의와 시범적 운영을 거쳐 점진적으로 확대해 나가는 것이 바람직할 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5496