

토 론 문

이찬진(참여연대 사회복지위원회 실행위원, 변호사)

1. 탈시설의 욕구와 AIP의 주류 정책화와 관련

□ 두 분 발제는 지난 2월 제정된 돌봄통합지원법 시행을 앞두고, AIP와 관련한 정책과 법제의 영역에 대한 사항을 다루고 있음. UN 등에서 권고되고 있는 노인 인권- 특히 존엄성과 자주권, 돌봄받을 권리 관점에서 현황 진단과 함께 정책과 법제 관점에서 개선방안을 제시하고 있으며 기본적인 사항들에 대하여 동의하면서 보충의견을 개진하고자 함.

□ 코로나19 대유행 시기에 국내 ‘외적으로 ‘노인’ 이 국가 규범 체계에서 제대로 보호받지 못하는 냉혹한 현실이 그대로 드러남.

- 전염병의 대유행 시기에 우리나라의 경우 ‘시설 격리’ 상황에서 요양시설을 중심으로 노인생활시설에 거주하는 노인집단들이 사망자 중 압도적 비율을 차지하였다. 2023년 7월 31일 기준으로 누적 코로나 확진자 중 70세 이상은 35,159명인데 그 중 82.35%인 29,079명이 사망하였으며, 이는 코로나19 전체 사망자수의 대부분을 차지하고 있음(표 1). 이는 이들 코로나19 전염병의 희생자 대부분이 대부분 ‘장기요양시설’ 이나 ‘노인요양병원’ 등 집단 의료·생활시설 거주자인 노인들이라는 특성을 반영하고 있음.

표 1. 코로나19 확진자 연령별 현황 (2023.07.31. 기준)

구분	확진자(%)	사망자(%)	치명률(%)
80 이상	1,174,419 (3.54)	21,081 (59.7)	1.8
70-79	1,929,531 (5.81)	7,998 (22.65)	0.41
60-69	3,696,294 (11.13)	4,012 (11.36)	0.11

출처: 질병관리청 홈페이지

- 특히, 코로나19 감염으로 인한 수만 명의 코로나 사망자들의 사망원인은 거의 대부분이 노인 요양 시설 및 장기 요양 시설 입소자들의 코호트 격리 등의 봉쇄와

독거노인에 대한 사회적 돌봄과 의료접근의 소외에 따른 결과임이 통계적으로 확인되고 있음.

- 이들 집단의 생물학적인 건강 수준을 고려하더라도 재가돌봄 통합서비스 체계가 준비되지 않아 전염병 대유행 시기 노인 또는 ‘노령’ 인구집단의 보호받지 못하는 생명권 침해의 문제를 야기하였으며, 국내법과 제도가 이들 집단을 제대로 보호하지 못하는 현실에 대한 자각이 노인 세대의 AIP 욕구를 강화하고 있을 것으로 판단됨.

□ 정책의 영역을 넘어선 인권 관점의 접근의 필요성

- 노인 1인 거주 가구가 조만간 압도적인 비중의 대표가구가 되는 현실과 위기상황에서의 시설돌봄의 취약성은 AIP가 단지 지역사회 통합돌봄 정책의 관점을 넘어서서 노인의 존엄과 자주권 및 돌봄받을 권리라는 인권의 관점에서 다루어질 필요가 있음을 시사함.

2. 통합돌봄지원법 시행을 앞둔 시범사업 관련 근본적인 문제점

가. 구조적인 한계가 해결되지 못한 상황에서의 제한적인 조건과 범위내에서 진행되는 시범사업이라는 한계가 있으며, 서비스 내용의 빈약함이 중첩되어 통합돌봄 서비스의 전반적인 시행에 어려움이 있을 것으로 판단됨.

1) 재가 방문의료의 구조적인 부재 내지 결핍 - 지역사회 1차 보건의료체계의 구축의 요급성

- 현재의 시범사업들 중 방문의료는 이에 협력하는 의료기관이 1%도 안되며, 이들에 대한 방문의료급여도 시행되지 못하고 있음. 그야말로 지역사회의 의료기관의 선의에 의존하는 정도여서 통합돌봄의 중요한 축인 통합적인 의료기관 및 의료서비스가 부재하다는 근본적인 한계를 갖고 있음.

- 방문간호는 의료기관에서 의사의 지시 하에서만 간호사가 방문간호를 제공할 수 있는 제도적인 한계가 있으며, 지역사회 방문간호를 통한 초보적인 통합돌봄

사업에 도움이 될 것으로 기대된 간호법 개정법률안이 국회를 통과하였으나 대통령령의 재의요구권 행사로 최종적으로 무산된 바도 있음.

- 통합돌봄을 담당할 재택의료센터나 통합방문간호센터는 의사의 지시가 있어야만 방문간호사가 혈당이나 혈압체크 등 초보적인 재가 돌봄을 기대할 수 있을 정도로 그 한계를 갖고 있으며, 간호사의 독자적인 방문간호는 의료법의 제약으로 불가능한 실정임. 영리성에 기초한 민간이 90%를 넘는 절대적인 비중을 차지하고 있는 시장화된 의료공급체계 -특히 거의 100%를 민간이 담당하고 있는 지역사회 1차 의료기관- 그것마저도 과별로 분절화되고, 세분화된 행위별 수가 시스템으로 통합적인 의료관리가 이루어지지 않고 있는 상황임. 통합돌봄의 실질적인 전제인 PHC(primary health care)(WHO) 가 의료영역에서 작동되지 않는 상황임.

1차 의료체계에서 만성질환 관리조차 실패하고 있으며 질병관리 제도 측면에서 주치의제 및 전달체계 모두 부재하고, 돌봄, 주거, 재활, 지역사회복지프로그램 등 여타 사회복지와 연계도 모두 부재한 상태임. 통합돌봄지원법에 국가의 연계노력의무를 규정하였다고 하여서 구조적인 문제가 해결되지도 않음.

의료'돌봄 통합서비스를 하는 국가들의 면면을 보면 대부분 지역사회의 공공의료체계가 비시장적 비영리 의료체계가 충분한 비중으로 확보되었으며, 한편으로는 1차의료에서 주치의 제도 등 재가방문의료서비스가 일반화되어 있다.는 점도 확인할 수 있음.

후기노인 1인가구가 대표가구화하는 초고령사회를 앞둔 우리나라의 현실에서 통합돌봄이 가능하도록 하는 공공성에 기반한 보건의료체계의 확충이 절실한 시점임.

2) 너무나도 빈약한 통합돌봄 서비스의 현실

- 현재의 통합돌봄지원법과 이에 기초한 시범사업은 기존의 주거,보건의료,장기요양제도, 돌봄서비스를 이용자의 욕구에 맞게 유기적으로 연계하여 통합적으로 제공하는 것을 목표로 하고 있음.

- 그 결과 그 제공주체를 공공행정기관을 주축으로 지역사회 직접돌봄 서비스 제공기관 및 간접서비스 제공기관을 연계하여 서비스를 공급하는 것으로 하고 있으며, 그나마도 제공주체를 전문기관 -즉 건강보험공단 지부에 위탁할 수 있도록 하고 있음.
- 그러나, 주거서비스는 사실상 부재/ 의료서비스 연계는 사실상 부재 / 방문간호 서비스 역시 한계가 있어서 제공주체가 사례관리를 한다고 하여도 실질적으로 제공할 수 있는 서비스는 장기요양등급판정을 받은 노인과 등급외로 일정 기준을 충족하는 기초생활수급자 등 제한적인 범위에서 지방자치단체와 그 수탁기관이 제공하는 맞춤형 식사 배달서비스와 제한적인 일상 가사 지원에 불과함.
- 따라서 현재와 같은 노인장기요양보험급여의 엄격한 제한적인 등급판정을 통하여 선별된 와상이나 준와상 또는 그 과정으로 악화되는 대상자들이 되거나, 예외적으로 소득수준 제한에 따라 기초보장수급자 등 저소득층 요건 등을 충족하여야 보조적인 범위에서 일상생활지원서비스를 공급받는 것만을 내용으로 한 통합돌봄을 제공하는 셈이 됨.

3. 개선 방안

가. 통합돌봄의 비전과 목표를 분명히 할 필요가 있음.

- 노인영역에 국한하여 보면, AIP를 보장하기 위한 통합돌봄은 ADL이 유지되어 자립생활이 가능한 건강수명을 최대한 연장하여 후기 노인시기의 상당 부분까지 건강한 노후를 확보하여 노령 시기의 존엄한 삶을 최대한 보장하는 것을 비전으로 하고, 정책 목표는 건강수명 연장을 위한 통합돌봄에 집중되어야 할 것임.
- 현재와 같이 이미 중증의 와상-준와상 중심으로 ADL이 어려운 초고령 집단을 실질적인 대상으로 통합돌봄을 시행하는 것은 현상적인 접근에 불과하며 이들의 삶의 질을 유지하거나 회복하는데 도움이 되기 어려움.

- 노인의 존엄한 삶과 삶의 질을 보장한다는 목표 하에 건강권을 보장하고 건강 수명을 연장하기 위해서 공적인 건강관리서비스와 지역사회의 1차 보건의료체계(주치의제 및 풍부한 지역 공공의료공급체계 등)를 구축하는 것을 선행할 필요가 있음.

나. 현행 빈약한 장기요양보험급여제도를 중심으로 한 통합돌봄에서 탈피하여 신속한 건강회복 및 ADL 회복을 지원할 수 있는 단기요양급여의 신설이나 보편적인 일상생활지원서비스를 중심으로 한 다양한 통합돌봄서비스를 신설, 제공하고, 자원 투입을 집중할 필요가 있음.

- 외래 환자나 거동 일부 불편자들로 하여금 ADL을 조기에 회복할 수 있도록 급여와 서비스를 조기에 집중 투입하는 방향으로 제도를 설계할 필요가 있음. 이를 위하여 현재의 중증 외상이나 중등도 이상의 거동이 심각하게 곤란한 사람을 주된 대상으로 하는 장기요양급여 시스템에 단기요양급여를 보완하든가 아니면 지방자치단체 차원의 보편적인 일상생활지원서비스를 대폭 확대하여 욕구를 가진 수요자 대부분에게 맞춤형 돌봄서비스를 제공하는 방향으로 제도를 확대할 필요가 있을 것임. 끝.