

2027년 통합돌봄 예산 소요 추계¹⁾

재단법인 돌봄과 미래 돌봄재정TF

I. 배경

행정안전부 ‘2025년 주민등록 인구통계 분석’에 따르면 전체 인구 21.2%가 65세 인구로 초고령 사회이며, 65세 이상 인구 비율은 2050년에 40%로 급격하게 증가할 것으로 예상된다. 정부도 이러한 필요성을 인식하여 “살던 곳에서 누리는 통합돌봄”을 국정과제로 제시하고 「의료·요양 등 지역돌봄의 통합지원에 관한 법률」을 제정하고 관련 예산 777억 원을 책정하여 시범사업을 거쳐 26년 3월 27일부 본 사업을 추진하고 있다.

그러나 올해 정부가 통합돌봄 정책을 시행하기 위해 편성한 2026년 예산은 914억 원(해당 금액은 최소 777억 원에서, 증액하여 의결한 예산)으로 실제 전국적으로 통합돌봄서비스를 제공하기 위해서는 매우 부족한 것으로 판단되며, 시민사회와 전문가들은 통합돌봄 정책이 초기에 안정적으로 추진되기 위해 필요한 최소 2,132억 원 규모의 절반에도 못미치는 수준이라고 이미 여러차례 지적한 바 있다.

이러한 예산 규모는 통합돌봄 정책의 대상자들에게 실질적 서비스 제공이 어렵고 단계적인 인프라 구축도 어렵다. 현재 정부는 해당 예산을 전국 지방자치단체에 배분하면서 지자체당 국고 기준 평균 약 2억 7천만 원 수준의 사업비를 책정하고 있는데, 이전 정부의 시범사업에서는 지자체당 5억 4천만 원의 국비가 지원되었는데 본사업은 장애인까지 사업대상이 확대된 것을 고려할 때 재정 규모 축소는 오히려 매우 불충분하며, 특히, 사업 수행주체인 지방자치단체의 관점에서는 부족한 예산 및 인력으로 사업추진 효과뿐만 아니라 추진 동력이 반감될 우려가 있다.

1) 이 발제는 (재)돌봄과미래 ‘돌봄 재정 TF’(변재관, 유창훈, 이윤경, 손호성, 김이배)가 공동 작업한 내용임

통합돌봄 정책은 단순한 복지사업이 아니라 지역사회에서 의료와 돌봄을 연결하는 새로운 사회 인프라를 구축하는 정책이다. 이러한 정책을 추진하기 위해서는 인력, 서비스, 전달체계를 포함한 돌봄 인프라 구축이 필수적인데 현재는 사업비 중심으로 예산 수립되어 있는 실정이다. 따라서 현재의 예산 수준으로는 양질의 서비스 제공뿐만 아니라 효율적인 인프라 구축을 기대하기 어려울 것으로 예상된다.

통합돌봄이 원활하게 안착하기 위해서는 정부 및 지방자치단체, 제공기관 등 모두가 상호 노력이 필요하지만 이에 대한 기반은 예산과 인력 등을 마련하여 사회인프라 투자 차원에서 정부 적절한 재정소요에 대한 마련이 필요하다. 지난 3월 18일에 2027년 “돌봄 재정 획기적 확대 촉구 기자회견”에서 통합돌봄 1차 예산추계가 제시되었으나 전체 사업기간을 평가한 보다 정확한 종합보고서²⁾를 참고로 하여 지자체 투입비용, 서비스 연계율 등 과학적 근거를 보강하여 사업비 예산 재추계를 하였다. 또한 돌봄 인프라 투자를 추계한 보고서³⁾를 찾아 이에 근거한 새로운 인프라 투자 예산 소요도 다시 계산하였다.

이에 본 발제는 통합돌봄 정책의 성공과 통합돌봄의 정책 목적이 원활하게 달성하도록, 2027년 통합돌봄 재정소요를 추계하고, 향후 중장기 재정추계와 관련된 몇 가지 분석자료를 제시하고자 한다.

II. 3월 18일 기자회견의 2027년 통합돌봄 사업비 예산 추계 개요⁴⁾

1. 추계 방식

- 추계는 12개 시범사업 지역의 경험치에 근거하여 추계하고 2027년 사업은 정부의 추진 계획에 근거한다. 또한, 과다 추계의 의심을 피하기 위해서 보수적인 수준에서 추정함
 - 지방자치단체 예산 부담 비율은 다른 사업에 통상 적용되는 서울 5:5, 기타 지역 7:3을 적용함

2) 유애정 외(2025), 『의료-돌봄 통합지원 시범사업 모니터링 및 종합평가』, 국민건강보험공단

3) 강혜규 외(2022), 『중장기 지역사회 통합돌봄 추진전략 수립 지원 연구』, 한국보건사회연구원

4) 해당 내용은 돌봄재정 획기적 확대 공동행동(가)이 2026년 3월 18일 국회 소통관에서 ‘2027년 돌봄 재정 획기적 확대 촉구 기자회견’에서 발표된 2027년 통합돌봄 예산 요구액 산출 근거 내용을 요약함

1) 2027년 통합돌봄 실제 수급자 수 추계

- 노인 수급자 수는 11,597,000명

• 인구(11,597,000명) * 서비스 참여율(2.691%) * 서비스 심의 완료율(77.6%) = 242,171명

- 장애인인구는 65세 미만 신체장애인 중 실제 수급자 수는 22,885명

• 65세 미만 신체장애인 수(1,095,909명) * 서비스 참여율(2.691%) * 서비스 심의 완료율(77.6%) = 22,885명

구 분		합계(명)	서울(명)	그 외 지역(명)	비고
노인	인구	11,597,000	2,005,000	9,592,000	- 2027년 추정인구
	수급자 추계	242,171	41,869	200,302	
장애인	인구	1,095,909	154,807	941,102	- 2024년 기준 - 정신장애인 제외
	수급자 추계	22,885	3,233	19,652	

* 출처

- 국가데이터처, 「장래인구추계」, 2024. 6 갱신. 주요 연령계층별 추계인구(생산연령인구, 고령인구 등)/ 시도 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPP003&conn_path=I2
- 유애정 외(2024.12). 『노인 의료-돌봄 통합지원 시범사업 모니터링 및 효과성 평가 연구』. 국민건강보험공단

2) 통합돌봄 수급자의 사업 단가

- 수급자 1인당 총사업 단가는 건강보험 급여, 노인장기요양보험 급여, 정부예산(중앙+지자체 부담) 등으로 구성되며, 시범사업 12개 시군구의 통합돌봄 시범사업에서 총사업단가는 수급자 1인당 7,052,103원이었고, 그중 예산 비중은 21.56%으로 중앙정부 및 지자체가 예산으로 부담한 액수는 1,520,433원임

* 출처

- 유애정 외(2024.12). 『노인 의료-돌봄 통합지원 시범사업 모니터링 및 효과성 평가 연구(2차년도)』. 국민건강보험공단

2. 통합돌봄 예산 추계

- 대상 인구 × 1인당 지자체 투입비용 산출방식으로 추계

- 242,171명(노인 실제 수급 추계) * 1,520,433원(1인당 예산액) = 3,682억 478만 43원
- 22,885명(신체장애인 실제 수급자 추계) * 1,520,433원(1인당 예산액) = 347억 9,510만 9,205원

(단, 추계 시 노인과 장애인의 경우 서울과 서울 외 지역의 중앙 분담비율 50%, 70%을 각 각 구분하여 추계)

구분	수급자	산출식	예산 (원)
노인	242,171명	242,171명 × 1,520,443원	245,011,544,175
장애인	22,885명	22,885명 × 1,520,433원	23,373,464,466
총계	265,056명	265,056명 × 1,520,433원 × 66.59%	268,385,008,641

3. 인건비 지원 예산 : 384억 원

- 2026년은 인건비 지원은 192억 원. 전담인력 배정은 총 5,394명임

- 광역(15개 시·도) 본청에 총 90명(6명씩 일괄 배정). 단, 세종시는 시군구로 산정
- 기초(227개 시·군·구)는 본청 1,126명, 읍면동 및 보건소 등 4,178명 등
 - * 시군구 본청 1,126명은 227개소 별(세종 포함) 평균 4.96명 배정
 - * 읍면동(3,517개)+보건소(257개) 4,178명은 총 3,774개소 별 평균 1.11명

<출처> 보건복지부. 2025년도 제2차 통합돌봄정책위원회 회의자료. 2025.12.22

- 읍면동에는 최소 3명(팀장, 사회복지사, 간호사 각 1명)의 전담 인력으로 구성되는 ‘사례관리 팀’이 필요하나 현재, 2026년 지원된 인력은 소요 인력으로 2027년 인건비 지원 예산은 지원 기간을 12개월로 확대하여 금년 예산의 두 배를 책정하는 것이 최소 수준으로 판단됨
- 2027년 인건비 지원 예산소요액은 총 384억 원임

Ⅲ. 2027년 통합돌봄 예산 재추계

- 본 추계 방식은 기존 예산 추계 방식과 동일한 방식으로 산출하되 “의료-돌봄 통합지원 시범사업 모니터링 및 종합평가(유애정 외, 2025) 보고서”를 활용하여 산출함

가. 시범사업 활용 산출안 : 2027년 예산소요액 재추계: 사업비와 인건비 지원 총 2,623억 원

1. 사업비 예산 추계 방식

- 본 추계 방식은 기존 예산 추계 방식과 동일한 방식으로 산출하되 최근에 발간된 시범사업 종합평가보고서(유애정 외, 25년 12월)를 자료를 활용하여 산출함
- 대상 인구 × 서비스 신청율 × 이용서비스 연계율 × 1인당 투입비용 × 정부(지자체) 투입 비율 방식으로 추계

1) 2027년 통합돌봄 실제 수급자 수 추계

- 대상인구는 65세 이상 인구 + 64세 미만 장애 인구(정신 제외)를 합산하여 산출
- 대상인구 : 11,936,731명 (=10,840,822+1,095,909 (정신 제외))
 - 수급자수 : 167,887명 (=152,473명(노인) + 15,414(장애인, 정신장애인 제외))

* 출처

- 65세 이상 인구수 : 10,840,822명(2025년 12월말 기준 주민등록인구, 행정안전부 홈페이지)
- 64세 미만 장애인구수 : 1,095,909명(장애인현황, 보건복지부-통계청 KOSIS 추출
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11761_N003&conn_path=I3)

2) 서비스 신청율

- 의료-돌봄 통합지원 시범사업의 12개 지자체별 인구 대비 시범사업 신청자의 서비스신청율을 산출함
- 서비스신청율 : 1.995% (17,979명 ÷ 901,181명)

* 출처

- 시범사업 신청자 : 시범사업 종합평가 보고서(유애정 외, 25.12월)
- 등록인구수 : 행정안전부 25년 12월 기준(통계청 검색 및 다운로드)

3) 서비스연계율

- 의료-돌봄 통합지원 시범사업 신청자 중에서 1개 이상 서비스가 연계된 사람 비율 산출함
- 대상자의 서비스 연계율 : 70.5% ((17,979-12,669)/17,979 =70.5%)

* 출처

- 시범사업 신청자 : 시범사업 종합평가 보고서(유애정 외, 25.12월, p15)

4) 통합돌봄 1인당 지자체 소요비용

- 의료-돌봄 통합지원 시범사업의 12개 지자체별 총투입비용을 합산하여 산출함
- 통합돌봄 1인당 비용 : 1,319천 원(1,009천 원- 사업비 기준)
 - 통합돌봄 1인당 비용은 시범사업 종합평가(유애정 외, 25.12월) 결과를 바탕으로 지방 자치단체에서 투입한 실제 비용조사를 기반으로 인건비, 사업비, 기타 등 금액을 평균 하여 산출한 금액임

* 출처

- 통합돌봄 1인당 비용 : 시범사업 종합평가 보고서(유애정 외, 25.12월)
- 33,434,185천 원(26,924,674천 원-사업비 기준) ÷ 2(12개월 환산) ÷ 12,669(시범사업대상) =1,319 천 원(1,009천 원)

2. 통합돌봄 사업비 예산 추계: 2,214억 원

- 대상인구 × 서비스신청율 × 이용서비스연계율 × 1인당 지자체 투입비용 산출방식으로 추계

구분	수급자	산출식	예산 (원)
노인	152,473명	152,473명 x 1,319,000원	201,112,482,165
장애인	15,414명	15,414명 x 1,319,000원	20,330,651,976
총계	167,887명	167,887명 x 1,319,000원	221,443,134,141

3. 인건비 지원 예산 : 409억 원

- 지원 방식에 따라 3개의 방안이 있을 수 있으나 가장 보수적인 안을 채택함
- 2027년은 인건비 지원 예산은 409억 원임. 이는 정부가 통합돌봄 관련하여 2026년 예산 산출 기준으로 지원대상(5,346명)을 적용한 예산임

1) 2027년 인건비 예산 추계: 409억 원~1,833억 원

- 통합돌봄 전담인건비 산정 기준 : 34,280천 원(봉급+수당 포함 연봉, 공무원 9급 1호봉 기준)
- 지자체 평균 보조율 : 44.65%
 - 산정 근거: 2026년 총인원 2,400명, 서울 642명(보조율 30%), 지방 1,758명(보조율 50%). 서울비중 $642/2400=0.2675$, 지방비중 $= 1758/2400=0.7325$. $(0.2675*0.30) + (0.7325*0.50) = (0.08025+0.36625) = 0.4465$
- 1안(지원 인력수 확대): 통합돌봄 담당 지자체 공무원 전체 5,346명에 대한 인건비 지원. 6개월, 보조율 30~50% 적용 : **409.1억 원**
 - 산정 근거: $34,280\text{천 원} * 5,346\text{명} * 0.5\text{년}(6\text{개월}) * 0.4465(\text{평균 보조율}) = 409.1\text{억 원}$
- 2안(지원기간 확대): 통합돌봄 담당 지자체 공무원 전체 5,346명에 대한 인건비 지원. 12개월, 보조율 30~50% 적용 : **818.2억 원**
 - 산정 근거: $34,280\text{천 원} * 5,346\text{명} * 1\text{년}(12\text{개월}) * 0.4465(\text{평균 보조율}) = 818.2\text{억 원}$
- 3안(지원 인력수 및 지원기간 확대+국비 100%): 통합돌봄 담당 지자체 공무원 전체 5,346명에 대한 인건비 지원. 12개월, 보조율 100% 적용 : **1,832.6억 원**
 - 산정 근거: $34,280\text{천 원} * 5,346\text{명} * 1\text{년}(12\text{개월}) * 1.0(\text{보조율}) = 1,832.6\text{억 원}$

(참고) 노인실태조사 활용 산출안 : 2027년 예산소요액 재추계: 9,238~2,334억 원

- 본 추계는 시범사업 추계가 사업대상자를 75세 이상의 우선관리 대상으로 한정되어 본 사업의 사업 대상자와 차이가 있음.
- 이러한 단점을 보완하려면 노인실태조사 자료⁵⁾를 활용하여 재추계하는 것이 더 합리적이거나 사업운영이나 제공서비스 등 주요 사항에서 차이가 있어 이는 참고로만 제시함

1. 추계 방식

- 대상인구 × 통합돌봄 필요 대상비율 × 통합돌봄 이용 및 수요비율 × 1인당 지자체 투입비용으로 추계

1) 2027년 통합돌봄 실제 수급자 수 추계

- 대상인구는 65세 이상 인구 + 64세 미만 장애 인구(정신 제외)를 합산하여 산출
- 대상인구 : = 11,936,731명 (=10,840,822+1,095,909 (정신 제외))
- * 수급자수 : 167,887명 (=152,473명(노인) + 15,414(장애인, 정신제외))

*** 출처**

- 65세 이상 인구수 : 10,840,822명(2025년 12월말 기준 주민등록인구, 행정안전부 홈페이지)
- 64세 미만 장애인구수 : 1,095,909명(장애인현황, 보건복지부-통계청 KOSIS 추출
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11761_N003&conn_path=I3)

2) 통합돌봄 필요대상 비율

- 시나리오 1 : 65세 노인중 ADL 그리고 IADL이 1개 이상 필요하다고 응답한 비율 기준
- 2023년 노인실태조사에서 65세 노인중 ADL 그리고 IADL이 각 1개 이상 필요하다고 응답한 비율
- 통합돌봄 필요대상 비율 : 0.087%

5) 강은나 외(24.12월), 『2023년 노인실태조사』, 한국보건사회연구원

- 시나리오 2 : 65세 노인 중 ADL 또는 IADL이 1개이상 필요하다고 응답한 비율 기준
 - 2023년 노인실태조사에서 65세 노인 중 ADL 또는 IADL이 1개 이상 필요하다고 응답한 비율
 - 통합돌봄 필요대상 비율 : 0.182%

- 시나리오 3 : K-FRAIL 도구에서 노쇠로 평가된 비율 기준
 - 2023년 노인실태조사에서 K-FRAIL 도구에서 노쇠로 평가된 비율
 - 통합돌봄 필요대상 비율 : 0.046%

* 출처

- 통합돌봄 필요대상 비율 : 2023년 노인실태조사(강은나 외, 24.12월, 보건사회연구원)

3) 통합돌봄 이용 및 이용 수요 비율

- 통합돌봄 이용자의 경우 이용률을 구하고, 통합돌봄 필요대상자 중에서 비자발적으로 미이용한 경우를 합산하여 통합돌봄 이용 및 수요 비율을 산출함
- 통합돌봄 이용자 비율 : 32.24% (=8.64%+23.6%)

가) 통합돌봄 이용자의 경우 서비스 불충한 대상자 8.64%(=0.472*0.183)

- 통합돌봄 이용자(47.2%) 중에서 돌봄 불충분한 자 (18.3%)

나) 비자발적 통합돌봄 미이용자 경우 해당자 23.6%

- 돌봄 미이용자(52.8%) 중에서 비자발적 원인으로 미이용한 대상자(44.7%)

* 출처

- 통합돌봄 필요대상 비율 : 2023년 노인실태조사(강은나 외, 24.12월, 보건사회연구원)

4) 통합돌봄 1인당 자자체 소요비용

- 의료-돌봄 통합지원 시범사업의 12개 지자체별 인건비, 사업비, 기타 등 총투입비용을 합산하여 산출함
- 통합돌봄 1인당 비용 : 1,319천 원(1,009천 원-사업비 기준)

* 출처

- 통합돌봄 1인당 비용 : 시범사업 종합평가 보고서(유애정 외, 25.12월)
- 33,434,185천 원(26,924,674천 원-사업비 기준) ÷ 2(12개월 환산) ÷ 12,669(시범사업대상) =1,319천 원(1,009천 원)

2. 통합돌봄 예산 추계(지자체 공무원 인건비 지원 예산 제외)

- 수급자수 × 1인당 지자체 투입비용 산출방식으로 추계
(단, 1인당 추계비용은 종합평가 보고서(유애정 외 25.12월) 지자체 평균 비용을 활용 산출

● 시나리오 1 : 65세 노인 중 ADL 그리고 IADL이 1개 이상 필요하다고 응답한 비율 기준

구분	수급자	산출식	예산 (원)
총계	334,803명	334,803명 x 1,319,000원	441,604,725,038
노인	304,065명	304,065명 x 1,319,000원	401,061,079,327
장애인	30,738명	30,738명 x 1,319,000원	40,543,645,711

● 시나리오 2 : 65세 노인 중 ADL 또는 IADL이 1개 이상 필요하다고 응답한 비율 기준

구분	수급자	산출식	예산 (원)
총계	700,392명	700,392명 x 1,319,000원	923,816,781,114
노인	636,089명	636,089명 x 1,319,000원	839,001,338,362
장애인	64,303명	64,303명 x 1,319,000원	84,815,442,752

● 시나리오 3 : K-FRAIL 도구에서 노쇠로 평가된 비율 기준

구분	수급자	산출식	예산 (원)
총계	177,022명	177,022명 x 1,319,000원	233,492,153,468
노인	160,770명	160,770명 x 1,319,000원	212,055,283,322
장애인	16,252명	16,252명 x 1,319,000원	21,436,870,146

3. 인건비 지원 예산 : 409억 원 ~ 1,833억 원

- 인건비 지원 예산은 이전에 산출된 기준과 동일하게 적용함

1) 2027년 인건비 예산 추계

- 통합돌봄 전담인건비 산정 기준 : 34,280천 원(봉급+수당 포함 연봉, 공무원 9급 1호봉 기준)
- 지자체 평균 보조율 : 44.65%
 - 산정 근거: 2026년 총인원 2,400명, 서울 642명(보조율 30%), 지방 1,758명(보조율 50%). 서울비중 $642/2400=0.2675$, 지방비중 $= 1758/2400=0.7325$. $(0.2675*0.30) + (0.7325*0.50) = (0.08025+0.36625) = 0.4465$
- 1인(대상자 확대): 통합돌봄 담당 지자체 공무원 전체 5,346명에 대한 인건비 지원. 6개월, 보조율 30~50% 적용 : **409.1억 원**
 - 산정 근거: $34,280\text{천 원} * 5,346\text{명} * 0.5\text{년}(6\text{개월}) * 0.4465(\text{평균 보조율}) = 409.1\text{억 원}$
- 2인(지원기간 확대): 통합돌봄 담당 지자체 공무원 전체 5,346명에 대한 인건비 지원. 12개월, 보조율 30~50% 적용 : **818.2억 원**
 - 산정 근거: $34,280\text{천 원} * 5,346\text{명} * 1\text{년}(12\text{개월}) * 0.4465(\text{평균 보조율}) = 818.2\text{억 원}$
- 3인(대상자 및 지원기간 확대+국비 100%): 통합돌봄 담당 지자체 공무원 전체 5,346명에 대한 인건비 지원. 12개월, 보조율 100% 적용 : **1,832.6억 원**
 - 산정 근거: $34,280\text{천 원} * 5,346\text{명} * 1\text{년}(12\text{개월}) * 1.0(\text{보조율}) = 1,832.6\text{억 원}$

Ⅲ. 통합돌봄 인프라 투자 예산: 총 1조 9,121억 원. 2027년도 예산요구액 3,824억 원

1. 개요

- 정부는 보건이나 복지 분야 등 정책사업 관련하여 일부 장비 등에 대해서 지원 가능하나 토지나 건축 등 시설인프라 구축 관련하여 체계적인 예산 지원이 수행 경험이 없음
- 현재, 보건의료나 복지 분야에서 시설인프라는 구축 경험이 거의 없고, 운영비, 임차료 등 사업비를 지원하거나 기관 자체부담 방식으로 관련 사업비 추진하고 있음

2. 추계 방식

- 우리 정부가 사회 분야의 어떤 사업을 추진하면서 본격적인 인프라 투자를 해본 경험이 적어 지난 기자회견에서는 기초자치단체당 30억 원, 광역자치단체당 300억 원의 지원을 일괄적으로 산정하였으나, 본 발제에서는 “강혜규 외(2022), 『중장기 지역사회 통합돌봄 추진전략 수립 지원 연구』, 한국보건사회연구원” 자료를 활용하여 추계하였음
- 정부의 통합돌봄 인프라 투자 관련한 기존 사례가 부족하여 통합돌봄 업무 가운데 장기요양 관련하여 방문요양 업무량을 기준으로 시설인프라에 대한 필요 소요에 대한 규모를 산출하고 이에 대한 예산 규모를 산출하는 방식을 적용하여 시설인프라 투자 예산을 산출함
- 추계방식은 우선 방문요양 관련 추가 업무량을 산출하여 이에 대한 방문요양기관 1개 기관이 제공하는 업무량을 환산하여 대략적인 방문요양기관의 필요 기관수를 산출함
- 통합돌봄 인프라 투자예산이 필요한 기초 지방자치단체 규모를 229개소(세종시, 제주시, 서귀포시 포함)로 설정함
 - 시범사업에서 제주와 세종을 제외한 227개소를 대상으로 추진하였으나 이를 반영한 2027년 통합돌봄 예산 반영 시에 이를 고려함
- 장기요양 기관 1개소당 인프라 투자 예산 규모를 산출하여 반영함

3. 돌봄 인프라 필요 규모 추계

1) 방문요양 필요 서비스량 산출

- 통합돌봄에서 주요 핵심서비스인 방문요양에 기반하여 필요서비스량을 산출하고자 하며, 중장기 지역사회 통합돌봄 추진 전략 수립 지원 연구(강혜규 외 2022, p111)를 활용하여 방문요양 추가 필요서비스량에 대한 대상자 인원과 해당 시간을 조사한 자료를 기반으로 산출함
- 현재 방문요양이용자 중 노인장기요양 5등급 중 1-2등급, 탈시설, 탈병원 가능군에서 이용대상자 기준으로 부족서비스량을 고려하여 월간 필요 소요시간 산출

구 분		대상자수	부족량(월기준)	필요소요량(시간/월)
장기요양	1등급	14,240	102	1,452,480
	2등급	35,327	37	1,307,099
	3등급	137,731	0	-
	4등급	259,589	0	-
	5등급	48,508	0	-
탈시설 가능군		50,097	80	4,007,760
탈병원 가능군		33,708	80	2,696,640
총 계				9,463,979

출처 : 중장기 지역사회 통합돌봄 추진 전략 수립 지원 연구(강혜규 외 2022)

2) 요양보호사 추가 필요량 산출

- 방문요양 요양보호사(가족인요양보호사 제외)의 월평균 근무시간은 87.15시간(2022년 장기요양실태조사 분석)으로 이를 적용함
- 통합돌봄에서 추가로 필요한 요양보호사 수는 전체 필요 소요시간을 요양보호사 월평균 근무시간으로 나누어서 산출하면 108,594명이 필요할 것으로 산출됨
 - $9,463,979\text{시간} / 87.15 = 108,594\text{명}$

3) 방문요양기관 추가 필요수 산출

- 2022 장기요양실태 조사보고서에서 1개의 방문요양기관의 평균 요양보호사수는 약 28.4명((2022 장기요양실태조사보고서, 491쪽)으로 조사되어 이를 적용하여 방문요양기관이 추가로 필요한 대략적인 규모를 산출함
- 이를 적용하여 추가로 필요할 것으로 산출된 인원수를 방문요양 기관의 평균 요양보호사수로 나누어서 산출하면 약 3,824개소의 방문요양기관이 필요함
 - $108,594\text{명(추가 필요 요양보호사)} / 28.4\text{명(방문요양 평균 요양보호사수)} = \text{약 } 3,824\text{개}$

4. 돌봄 인프라 투자 예산소요액

1) 방문요양 중심의 돌봄 인프라 예산 구성

- 통합돌봄에서 제공되는 서비스를 상기에서 방문요양기관 추가 필요수를 기반으로 적절한 예산을 산출하기에는 투자비용 등에 대한 객관적인 근거 부족하고, 서비스의 구성에 따라서 투자 규모가 다양해서 이를 고려하여 돌봄인프라 예산 소요를 추계하기 어려워 상기에서 산출된 규모를 고려하되 현실적인 투자 규모를 산출할 필요가 있음
- 통합돌봄을 시행하는 지방자치단체수는 229개소를 고려함(단, 시범사업에서는 제주, 세종 등 제외하였으나 본사업에는 모두 포함됨)
- 현재 방문요양센터나 주간보호센터 등 요양보호사가 활동하는 사업기관의 경우 초기 투자비용을 고려하여 1개 돌봄인프라 투자 예산소요를 약 5억 원 내외로 산출함
 - 시설 임대 기준으로 주간보호센터 초기 투자 비용 약 4.5억 원이고, 방문요양센터 경우 0.5억 원 정도 초기 투자비용이 발생함(단, 대도시와 중소도시 등 지역에 따라 편차가 크고, 건물을 신축하는 경우는 토지, 건축비 별도로 이는 고려하지 않음)
 - 필요 방문요양기관수를 대략 시도별 규모를 산출하면 약 16.7개소(= 3,824개소/229개소)임

2) 방문요양 중심의 돌봄 인프라 예산 소요 추계

- 통합돌봄 인프라 예산은 통합돌봄에 필요한 다양한 서비스기관에 대해서 정부가 초기 비용을 예산으로 투자하는 것으로 지방자치단체의 특성에 따라서 별도의 사업이나 관리계획을 수립하여 주야간보호, 방문요양, 단기보호, 재택의료, 방문재활 등의 제공기관, 보건소, 보건지소, 보건진료소 등 다양한 인프라 구축에 사용하여 통합돌봄 제도적 지원을 강화하고자 함
- 통합돌봄 인프라 투자에 대해서 시행을 위한 예산소요는 총 1조 9,121억 원 수준임
 - 인프라 예산은 산출은 1조 9,121억 원임(= 229개 지자체수 × 5억 원(1개소 초기 투자 비용) × 16.7개소(필요 인프라 규모, 방문요양기준))

5. 2027년 돌봄 인프라 투자 예산 소요액: 3,824억 원

- 총 인프라 투자 소요액 1조 9,121억 원을 5개년 동안 완성한다는 계획으로 1차 연도인 2027년의 투자 소요액은 3,824억 원으로 산정함

IV. 2027년 통합돌봄 예산 소요 추계 및 비교

1. 2027년 통합돌봄 재정 소요 산출

(단위:명, 원)

구분	1차 추계 (2차평가 기준)	①	②	③	④	
		1차 재추계 (종합평가기준)	노인실태조사 (S1)	노인실태조사 (S2)	노인실태조사 (S3)	
↑ 정부 소요 재정 (A)	수급대상자	265,056명	167,887명	334,803명	700,392명	177,022명
	- 노인	242,171명	152,473	304,065명	636,089명	160,770명
	- 장애인	22,885명	15,414명	30,738명	64,303명	16,252명
	1인당비용	1,520천	1,319천	1,319천	1,319천	1,319천
	소 계	2,683억	2,214억	4,054억	9,238억	2,334억
↑ 추가 이건비 (B)	(1)대상자확대	384억	409억			
	(2)지원기간확대		818억			
	(3)대상/기간확대 (국비100% 지원)		1,833억			
소계 (=A+B)	B(1)	3,067억	2,623억	4,463억	9,692억	2,743억
	B(2)		3,032억	4,872억	1조 56억	3,152억
	B(3)		4,047억	5,887억	1조 1,071억	4,167억
인 표 라 (C)	기반 시설 구축 (임대기준)	1조 1,310억	1조 9,121억 ※ 단, 5년으로 분할 시 연간 3,824억씩 5년간 투입 가정			
총계 (=A+B+C)	B(1)	1조 4,377억	6,447억	8,287억	1조 3,516억	6,567억
	B(2)		6,856억	8,696억	1조 2,880억	6,976억
	B(3)		7,871억	9,711억	1조 4,894억	7,991억

- 주) ① 성명서에서 제시된 추계 방식에서 시범사업 종합평가(25년 12월) 보고서 자료로 변경 재추계
(수급대상자는 종합평가 시 산출된 이용률 기준, 사업비는 실제 지자체 사업비 조사자료 적용)
② 대상자를 노인실태자료 기반으로 설정하여 적용하여 산출
(수급대상자를 65세 노인중 ADL 그리고 IADL이 1개 이상 필요하다고 응답한 8.7% 적용 산출)

- ③ 대상자를 노인실태자료 기반으로 설정하여 적용하여 산출
(수급대상자를 65세 노인중 ADL 또는 IADL이 1개 이상 필요하다고 응답한 18.2% 적용 산출)
- ④ 대상자를 노인실태자료 기반으로 설정하여 적용하여 산출
(K-FRAIL 도구에서 노쇠로 평가된 4.6% 기준)

2. 2027년 통합돌봄 예산 요구 및 추계의 정책적 함의

1) 2027년 통합돌봄 예산 요구안

- 2027년 통합돌봄 예산 요구액은 6,447억 원(=2,214+409+3,824)이다.
- 예산요구액은 사업비(인건비 포함) 2,623억 원, 인프라 투자비용 3,824억 원이고, 인프라 투자비용은 5년간 분할하여 투자한다고 가정한다.

(단위:원)

구분	재정소요	'27년 예산	비 고
A. 사업비	2,214억	2,214억	사업비=수급대상자×1인당 지사체 비용
B. 인건비	409억	409억	추가인건비는 대상자 확대 기준
소계 (=A+B)	2,623억	2,623억	
C. 인프라 투자비용	1조 9,121억	3,824억	인프라 투자비용은 5년으로 분할하여 투자
총계(=A+B+C)		6,447억	

2) 본 추계의 정책적 함의

- 본 추계 내용은 통합돌봄 시행전에 발표된 26년 3월 18일 ‘돌봄재정의 획기적 확대를 위한 공동행동’(이하 공동행동)에서 발표한 성명서에서 발표한 2027년 예산 규모(3,067억 원)를 재검토하여, 2027년 예산 마련에 대한 보다 합리적 근거를 제시하고자 하였다. 다만 서비스 이용자가 주로 65세 노인과 장애인 대상으로 하고 있으나 상당 부분 추계의 기초값이 건강보험정책연구원의 2차 평가보고서(2024.12)에 기반하여 산출되어 시업대상자가 노인에만 한정되어 있고, 사업비용의 경우도 전체 사업기간을 반영하지 못하고 있어서, 이를 객관적으로 반영하여 재정소요를 보다 합리적이고 현실적으로 재추계하여 제시하였다.

- 그러나, 이 역시 매우 제한적인 근거를 기반으로 한 추계이며, 이는 금년 2026년 사업이 마무리되어, 그 결과-12개 시범사업이 아닌, 전국적 평가 결과-를 분석한 자료를 기반으로 분석하면, 2028년 이후 재정소요 추계는 훨씬 과학적이고 합리적일 것이다.
- 통합돌봄 인프라 관련하여 근거를 마련하고자 장기요양에서 방문요양서비스를 기준으로 시설인프라 규모를 추계하고, 관련 투자 비용을 산출하여 인프라 예산 규모를 제시한 것으로 향후 보완이 필요하다. 통합돌봄은 서비스가 제공되기 위한 사업비와 인력이 제공되고, 이를 제공하기 위한 기반 시설인 인프라에 대한 예산이 반영될 필요가 있다. 이를 통해 통합돌봄사업이 빠른 시기에 지역사회에서 기반을 구축하여 사업의 정책효과를 극대화시킬 필요가 있는 것으로 판단된다.

3) 통합돌봄 중장기 재정 확보

- 먼저 인프라 비용 관련하여 산출된 규모가 대략 약 1.91조 원 규모인데 이를 일시적으로 투입하기에는 예산 부담이 커서 이를 5개년 계획으로 나누어서 연간 4-5,000억 원 가량 투입하여 사업 초기에 대규모 재정 부담을 경감하여 예산 확보 및 투입 가능성을 높일 필요가 있다.
- 통합돌봄 예산 확보 관련하여 총예산은 약 7,500-약 1조 원 내외로 이를 위해 (가칭)‘돌봄기금’은 결국 ‘담배 판매량’반출량 및 제세부담금’(약 11.7조-12조 원) 중 ‘건강증진부담금’(현재 약 3조 원)을 증액하여 그 중 약 1조 원으로 예산을 마련할 필요가 있다.
 - 이와 관련된 세부 사항은 <별첨 1> 자료를 참고
- 예산 확보를 위한 재원을 마련하기 위해서 ‘지방소멸기금’(매년 약 1조 원 규모)도 검토하였으나, (가칭)‘돌봄기금’으로 매년 사용하기에는 적당하지 않으며, 이미 ‘고향사랑 기부금’과 함께 각 지자체 사업으로 돌봄서비스 사업’에 일부는 사용되고 있어서 이를 고려하기에는 한계가 크다.
 - 이와 관련된 검토 사항은 손호성 교수가 검토한 <별첨 2> 자료를 참고

<별첨 1>

이수진 의원(더불어민주당)

(출자관리과장 박민주 044-215-5170)

1. 연도별 담배 판매량·반출량 및 제세부담금 내역

□ 연도별 담배 판매량·반출량 및 제세부담금 내역은 아래와 같습니다.

< 연도별 담배 판매량·반출량 및 제세부담금 >

구분	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25 ^e		
												전년대비	'15년대비
판매량(억 갑)	33.3	36.6	35.2	34.7	34.5	35.9	35.9	36.3	36.1	35.3	34.4	△2.5%	3.3%
궐련담배	33.3	36.6	34.4	31.4	30.6	32.1	31.5	30.9	30.0	28.7	27.5	△4.2%	△17.4%
궐련형전담배등	-	-	0.8	3.3	3.8	3.8	4.4	5.4	6.1	6.6	6.9	4.5%	순증
반출량(억 갑)	31.7	37.3	34.2	35.8	33.6	36.4	35.6	36.1	35.8	35.9	34.3	△4.5%	8.2%
제세부담금(조 원)	10.5	12.4	11.2	11.8	11.0	12.0	11.7	11.8	11.7	11.7	11.2	△8.1%	9.2%
담배소비세	3.0	3.7	3.6	3.5	3.4	3.6	3.6	3.6	3.6	3.5	3.4	△2.2%	13.5%
지방교육세	1.3	1.6	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5	△1.7%	12.2%
건강증진부담금	2.5	3.0	3.0	3.1	2.8	3.0	3.0	2.8	3.0	3.2	2.9	△9.0%	16.0%
개별소비세	1.7	2.3	2.1	2.1	2.0	2.1	2.1	2.2	1.9	2.0	1.8	△25.7%	△13.8%
폐기물부담금	0.04	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	2.6%	179.4%
엽연초부담금	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	△6.2%	△10.4%
부가가치세	1.3	1.5	1.4	1.5	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	△4.2%	8.3%

※ (출처) 담배소비세·지방교육세(행정안전부), 국민건강증진부담금(보건복지부), 개별소비세(국세청), 폐기물부담금(기후에너지환경부), 엽연초부담금(연초생산안정화재단), 부가가치세(연도별 반출량으로 추정)

<별첨 2> 지방소멸기금 관련 검토 자료(손호성 교수)

I. 지방소멸기금 개요

- 지방소멸기금은 단발성 지원이 아니라 10년간 장기적으로 투입되는 연례 예산
 - 연간 규모: 매년 약 1조 원
 - 총규모: 10년간 총 10조 원(2022년 ~ 2031년)
 - 재원: 국세인 종합부동산세를 재원으로 함

- 기금의 배분 체계(광역 vs 기초)
 - 기금은 크게 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 배분되며, 그 비율은 법령에 따라 고정되어 있음
 - 광역지원계정(25%): 서울과 세종을 제외한 15개 시·도에 배분(연간 약 2,500억 원)
 - 기초지원계정(75%): 인구감소지역(89개) 및 관심지역(18개) 기초지자체에 배분(연간 약 7,500억 원)

- 예산 배분 논리(차등 배분)
 - 모든 지자체에 n분의 1로 나눠주는 방식이 아니라, 투자계획 평가 결과에 따라 등급별로 차등 배분하는 것이 특징
 - 배분 논리: 지자체가 제출한 사업의 우수성과 인구 감소 대응 효과를 전문가 위원회가 평가하여 금액을 결정
 - 별도 기금의 성격: 일반적인 국고보조금과 달리 지자체가 주도적으로 사업을 기획할 수 있는 포괄보조금(Block Grant) 성격이 강함

II. 기금의 통합돌봄법 시행에 따른 사업 예산으로써의 활용 가능성 여부

- 기금의 목적 정합성
 - 지방소멸대응기금의 목적은 '인구 감소 및 지방 소멸 위기 대응'임

- 정주 여건 개선: 인구 감소 지역에서 고령층이나 장애인 등 취약계층이 지역사회 내에서 계속 거주할 수 있도록 돕는 ‘통합돌봄’은 핵심적인 정주 여건 개선 사업에 해당한다고 볼 수 있음
- 유출 방지 및 유입 촉진: 돌봄 인프라가 갖춰지지 않아 요양시설로 떠나거나 도시로 이주해야 하는 상황을 방지하는 것은 지방소멸 대응의 핵심 논리
- 통합돌봄은 주민이 살던 곳에서 계속 거주할 수 있게 함으로써 ‘사회적 이동에 의한 인구 감소’를 방지하는 정주 여건 개선 사업이므로 기금의 목적과 정합성이 높다고 볼 수 있음

□ 지자체의 기획 역량 부족 및 낮은 예산 집행률

- 지방소멸대응기금의 예산 집행률이 매우 낮음([표 1] 및 <그림 1> 참조)
 - [표 1]은 2022년에 시군구에게 배정된 예산 배정액 및 집행률을 분야별로 제시한 것임
 - 2022년에 가장 많은 예산이 배정된 분야는 문화관광 사업임
 - 가장 큰 문제는 예산 집행률이 매우 저조하다는 사실임
 - <그림 1>에 제시되어 있는 것은 연도별 예산 집행률인데, 결과를 보면 예산집행률이 계속 낮아지고 있다는 사실임
 - 2024년 기준 예산 집행률이 40%를 넘지 못하고 있음
- 지자체 입장에서 백지상태의 소멸 대응 사업을 기획하는 대신, 법적 근거가 명확한 통합돌봄 모델을 기금 사업에 이식함으로써 사업 설계 기간을 단축하고 예산 집행률을 높일 수 있음
- 기금의 본래 목적(소멸 대응)에 가장 충실하면서도 집행 실적까지 챙길 수 있는 ‘전략적 교집합’ 사업임

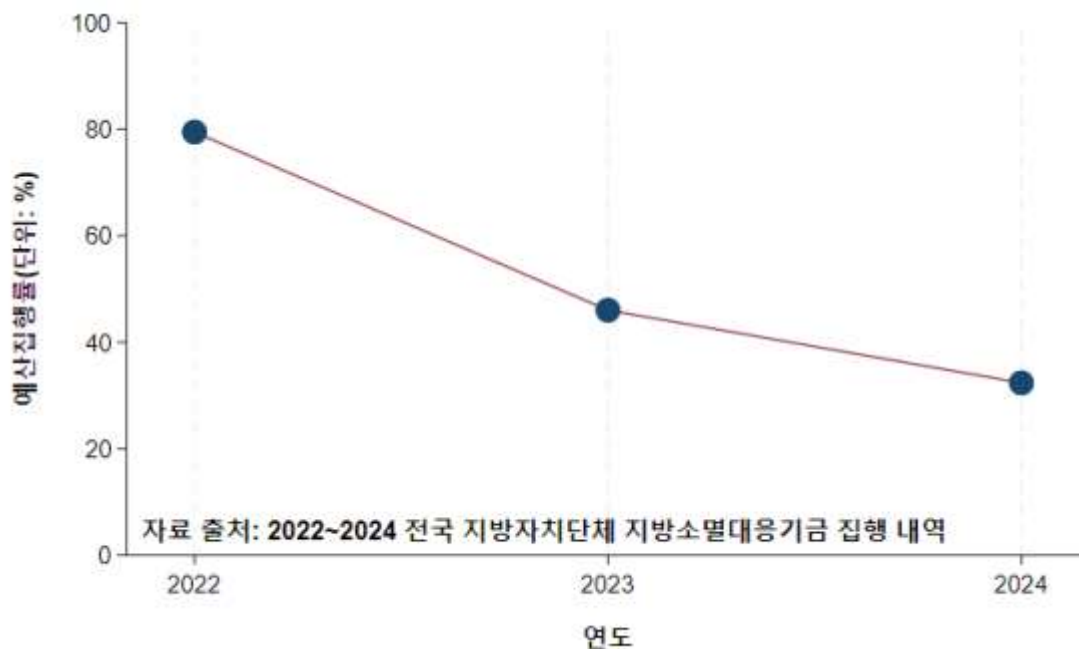
□ 지방소멸대응기금을 활용한 통합돌봄 사업 추진은 집행 효율성 측면에서 충분히 좋은 대안임에도 불구하고, 현재의 기금 운용 구조상 다음과 같은 한계가 있음

- 통합돌봄법은 국가와 지자체가 모든 국민에게 거주지에서 필요한 돌봄을 제공해야 한다는 **보편적 권리**를 명시하고 있으나 지방소멸대응기금은 법정 ‘인구감소지역’과 ‘관심지역’에만 배타적으로 배정되는 한시적·선택적 재원임
- 동일한 법적 의무를 지는 지자체들 사이에서, 소멸지역으로 지정되지 않았다는 이유만으로 돌봄 인프라 구축 재원에서 소외되는 ‘역차별’이 발생할 수 있음

- 지방소멸대응기금은 10년(2031년까지)이라는 일몰 기한이 정해진 재원임
- 통합돌봄과 같이 생애 주기 전반에 걸쳐 지속되어야 하는 경직성 서비스 예산을 소멸 기금이라는 한시적 재원에 의존하여 설계할 경우, 기금 종료 후 해당 서비스의 지속 가능성을 담보할 수 없게 됨

<표 1> 2022년 분야별 투입 예산

분야	사업 수	예산 배정액(원)	전체 예산 대비 비율	예산 집행액(원)	예산 집행률
교육	46	55,395,000,000	9.9%	19,985,252,338	36.1%
교통	7	12,930,000,000	2.3%	5,592,016,370	43.2%
기타	14	22,500,000,000	4.0%	16,459,322,310	73.2%
노인·의료	26	37,396,000,000	6.7%	19,801,648,354	53.0%
문화·관광	110	159,720,000,000	28.5%	43,575,817,635	27.3%
보육	21	35,829,000,000	6.4%	7,913,339,342	22.1%
산업·일자리	87	115,646,000,000	20.6%	54,292,297,688	46.9%
주거	89	121,184,000,000	21.6%	42,971,605,818	35.5%



<그림 1> 연도별 지방소멸대응기금 예산 집행률