

중증장애인의 활동지원서비스 이용 실태와 정책과제

*Policy Issues of Personal Assistance
Service (PAS) for the Disabled*



김성희 한국보건사회연구원 연구위원

장애인활동지원서비스 이용자의 장애유형은 '외부신체기능장애'(56.6%), '정신적장애'(40.0%), '내부기관장애'(3.4%)의 순으로 많았고, 성별로는 남성(61.1%)이, 18~44세 연령대(36.8%)가 가장 많았다. 활동지원등급(기본급여량)은 1등급(46.2%)이 가장 많았고, 장애유형별로는 외부기능장애(54.3%)가 가장 많았다. 이용자의 51.7%가 복지부의 추가급여를 제공받았고, 지방자치단체의 추가지원사업은 22.0%가 수급하였다. 그리고 현재 가장 많이 제공받고 있는 서비스는 '외출시 동행'(88.1%)이었다. 국가에 대한 요구사항으로 '급여량 확대'(29.6%)가 가장 많았고, 향후 인적조사시 가장 고려할 사항은 장애유형별 특성(46.8%)이었다. 중증장애인의 사회참여 및 자립생활 지원을 위해서는 대상자 확대, 종합적 인적조사, 급여량 확대 및 다양화 등이 필요하다.

1. 머리말

중증장애인은 다른 장애인에 비해 일상생활이나 근로활동 등 여러 측면에서 더욱 어려움을 가지고 있어 사회적 지원과 서비스 대상자 선정에서 우선성과 추가적인 지원을 필요로 한다. 이에 현재 장애인활동지원제도 등 주요 장애인복지서비스는 대부분 장애등급이 1등급과 2등급의 상태인 중증 장애인에게 서비스가 집중되고 있으나, 여전히 다양한 어려움을 가지고 있다. 본고는 2013년에 수

행된 「중증장애인 보호 종합대책 수립을 위한 정책연구」의 수행을 위해 실시한 '중증장애인서비스 이용실태 및 욕구조사'¹⁾ 결과에서 나타난 활동지원 서비스 이용실태를 중심으로 제 실태를 파악하고 이에 따른 정책과제를 제시하고자 한다.

2. 일반 특성

활동지원서비스 이용자의 장애유형은 '외부신

1) 본고는 '보건복지부·한국보건사회연구원(2013). 중증장애인 보호 종합대책 수립을 위한 정책연구'의 일부를 요약·보완한 것으로, '중증장애인서비스 이용실태 및 욕구조사'는 활동지원서비스 이용자 2,600명을 대상으로 함.

그림 1. 장애유형

(n=2,600, 단위: %)

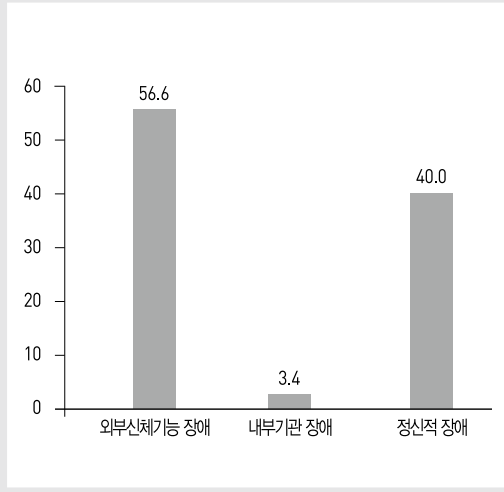
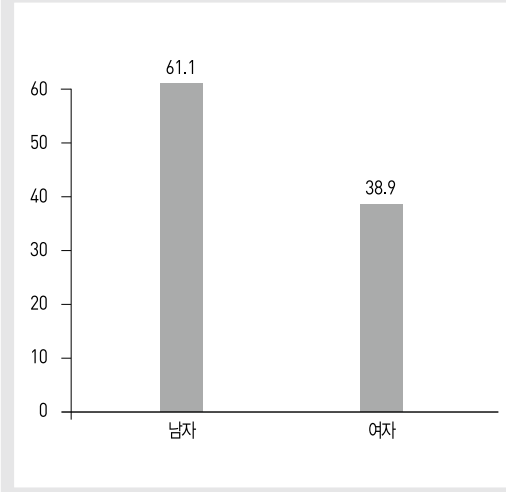


그림 2. 성별

(n=2,600, 단위: %)



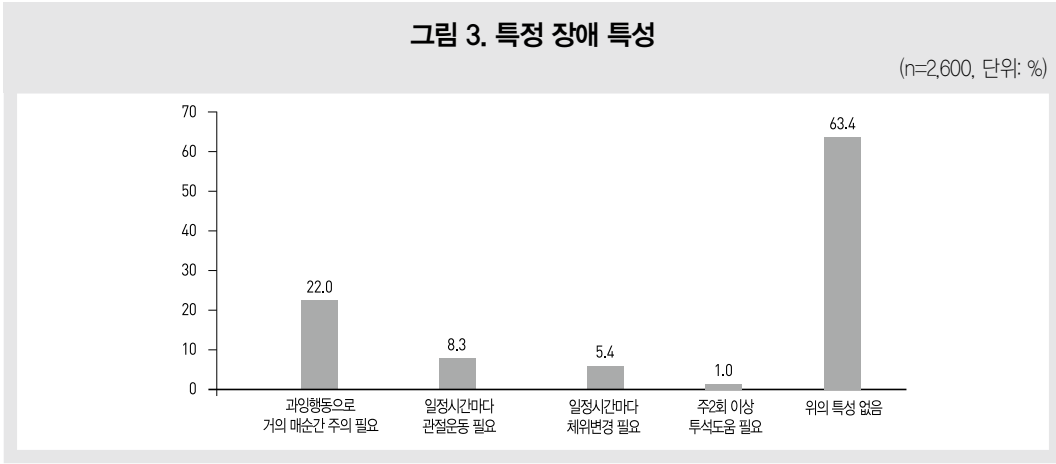
체기능 장애'(56.6%), '정신적 장애'(40.0%), '내부 기관장애'(3.4%)의 순으로 나타났고, 장애등급은 '1급'이 88.0%, '2급'이 12.0%였다. 이는 활동지원 제도의 신청자격이 2013년에 기존 1급에서 2급으로 확대되었기 때문에 여전히 1급 장애인이 활동지원서비스를 이용하는 주 대상임을 알 수 있다.

성별은 남자가 61.1%, 여자가 38.9%로 남성활동보조인의 증가가 필요함을 제시할 수 있다. 연령대는 18~44세가 36.8%로 가장 많았고, 다음으로 45~64세(32.9%), 6~17세(27.9%), 65세 이상(2.4%)의 순으로 나타났다. 결혼상태는 미혼(41.0%), 유배우(19.4%), 이혼(7.3%), 사별(3.6%), 별거(0.5%)의 순으로 나타났다.

활동지원서비스 이용자의 가구 내 총 가구원수는 '4인 이상'이 40.5%로 가장 높게 나타났고, 그 외 '1인'(20.9%), '2인'(19.9%), '3인'(18.7%)의 순으로 나타났다. 조사대상 장애인을 포함한 가구 내

총 장애인수는 '1인'이 84.8%로 가장 많았고, '2인'(13.3%), '3인'(1.5%), '4인 이상'(0.4%)의 순으로 나타났다. 본인을 포함한 가구내 장애인 중 활동지원서비스를 받고 있는 총 장애인 수는 '1인'이 91.0%로 가장 높게 나타났고, '2인'(8.2%), '3인'(0.6%), '4인 이상'(0.2%)의 순으로 나타났다.

활동지원서비스 이용자를 대상으로 ADHD나 일정시간 마다 관절운동, 그리고 체위변경과 같은 타인의 도움을 절대적으로 필요로 하는 특정 장애 특성을 가지고 있는지의 여부를 알아본 결과, '과잉행동으로 거의 매순간 주의 필요'가 22.0%, '일정시간마다 관절운동 필요' 8.3%, '일정시간마다 체위변경 필요' 5.4%, '주 2회 이상 투석도움 필요' 1.0%, '위의 특성 없음'이 63.4%로 나타났다. 즉, 전체 활동지원서비스 이용자 중 특정 장애특성을 가지고 있어 타인의 도움을 절대적으로 많이 필요로 하는 장애인이 전체의 36.6%로 나타났다.



3. 활동지원서비스 이용자의 서비스 이용 현황 및 욕구²⁾

1) 현재 지원받고 있는 보건복지부 활동지원 서비스 급여(기본급여/추가급여)

활동지원서비스 이용자의 활동지원등급(기본급여)을 살펴보면, 활동지원등급 1등급이 46.2%, 2등급 28.5%, 3등급 17.8%, 그리고 4등급 7.6%로 나타났다. 장애유형별 활동지원 1등급은 다른 장애유형에 비해 외부기능장애가 54.3%로 가장 높게 나타났고, 정신적 장애의 경우는 37.4%, 내부

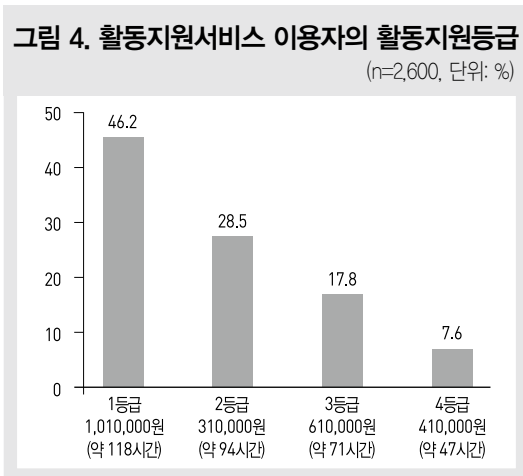


표 1. 장애유형별 활동지원등급(기본급여) (단위: %)

구분	장애유형		
	외부신체 기능장애	내부기관 장애	정신적 장애
1등급	54.3	13.6	37.4
2등급	25.9	20.5	32.9
3등급	15.2	30.7	20.3
4등급	4.6	35.2	9.4
계	100.0	100.0	100.0

2) 활동지원제도서비스 이용현황 및 욕구파악 결과는 2013년 9월~11월까지 실시된 조사 결과임.

표 2. 보건복지부 활동지원서비스 추가급여 수급 여부(장애유형별, 연령별, 활동지원등급별)

(단위: %)

구분	장애유형			연령별				활동지원 등급			
	외부신체 기능장애	내부기관 장애	정신적 장애	6~ 17세	18~ 44세	45~ 64세	65세 이상	1등급	2등급	3등급	4등급
예	51.7	63.6	47.6	28.6	59.5	58.2	60.3	48.3	50.7	54.1	53.8
아니오	48.3	36.4	52.4	71.4	40.5	41.8	39.7	51.7	49.3	45.9	46.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

기관 장애의 경우는 13.6%인 것으로 나타났다.

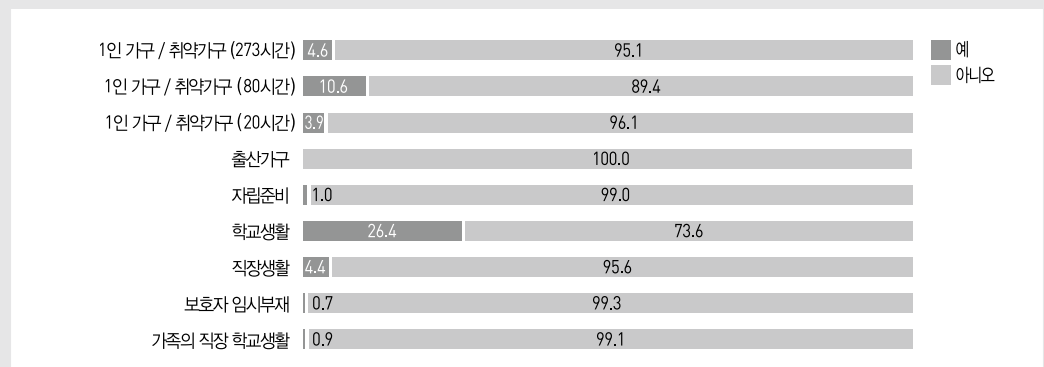
활동지원서비스 이용자 중 보건복지부의 기본 급여 외에 추가급여를 신청하여 제공받고 있는 경우는 전체의 50.5%로 나타났다. 장애유형별로는, 내부기관 장애의 63.6%, 외부신체기능 장애의 51.7%, 정신적 장애의 47.6%가 추가급여를 받고 있는 것으로 나타나, 내부기관 장애의 추가급여 수급률이 가장 높게 나타났다. 연령대별로는, 6~17세(28.6%), 18~44세(59.5%), 45~64세(58.2%),

65세 이상(60.3%)로 65세 이상의 추가급여 수급률이 가장 높게 나타났다. 활동지원서비스 등급별 추가급여 수급여부는 1등급 48.3%, 2등급 50.7%, 3등급 54.1%, 4등급 53.8%로 나타나, 활동지원등급이 낮아질수록 추가급여 수급률이 높아지는 경향을 보였다.

추가급여의 수급내용은 ‘학교생활’이 26.4%로 가장 높았고, 다음으로 ‘1인 가구/취약가구(80시간)’(10.6%), ‘1인 가구/취약가구(273시간)’

그림 5. 보건복지부 활동지원서비스 추가급여 수급 내용

(n=2,600, 단위: %)



주: 중복응답 포함.

(4.6%), ‘직장생활’(4.4%), ‘1인 가구/취약가구(20시간)’ (3.9%)의 순으로 나타났다.

2) 지방자치단체의 활동지원서비스 추가지원 사업 이용 여부

보건복지부 외에 지방자치단체에서도 중증장애인의 자립증진을 위해 활동지원서비스 추가 지원 사업을 시행하고 있다. 2013년 현재 활동지원서비스 이용자 중 지방자치단체의 추가지원을 통해 서

비스를 지원받고 있는 비율은 22.0%인 것으로 조사되었다.

장애유형별로 추가지원서비스 이용률은 외부신체 기능장애가 26.3%로 가장 높았고, 그 외 내부기관 장애 18.2%, 정신적 장애 16.3%의 순으로 나타났다. 연령별로는 6~17세(20.6%), 18~44세(19.0%), 45~64세(26.4%), 65세 이상(25.4%)로, 45~64세 연령대의 지방자치단체 추가지원서비스 이용률이 가장 높게 나타났다. 활동지원 등급별 지방자치단체의 추가지원서비스 이용률은 1등급

표 3. 지자체 활동지원서비스 추가지원사업 이용 여부(장애유형별, 연령별, 활동지원 등급별)

(단위: %)

구분	장애유형			연령별				활동지원 등급			
	외부신체 기능장애	내부기관 장애	정신적 장애	6~ 17세	18~ 44세	45~ 64세	65세 이상	1등급	2등급	3등급	4등급
예	26.3	18.2	16.3	20.6	19.0	26.4	25.4	25.5	18.5	21.0	16.8
아니오	73.7	81.8	83.7	79.4	81.0	73.6	74.6	74.5	81.5	79.0	83.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

25.5%, 2등급 18.5%, 3등급 21.0%, 4등급 16.8%로 활동지원등급이 높을수록 지방자치단체의 추가지원서비스 이용률이 높음을 알 수 있다.

3) 현재 활동지원서비스 이외 이용하고 있는 돌봄서비스

활동지원서비스 이외 돌봄서비스 이용현황을 살펴보면, ‘장애아동발달재활서비스’(6.7%), ‘교육부의 특수교육 보조인력서비스’(5.4%), ‘주간보호

시설(이용시간 외에 활동지원 이용가능)’ (4.0%)을 이용하고 있는 것으로 나타났다.

4) 활동지원서비스 급여의 사용 정도

활동지원서비스 이용자의 93.1%는 한 달 동안 활동지원서비스 급여량을 모두 사용한 것으로 조사되었으며, ‘그렇지 않다’는 경우는 6.9%인 것으로 나타났다. 활동지원서비스를 모두 사용하지 않은 경우, 그 이유는 ‘서비스 시간이 다 필요하지 않아서’가 37.4%로 가장 높았고, 다음으로 ‘서비스

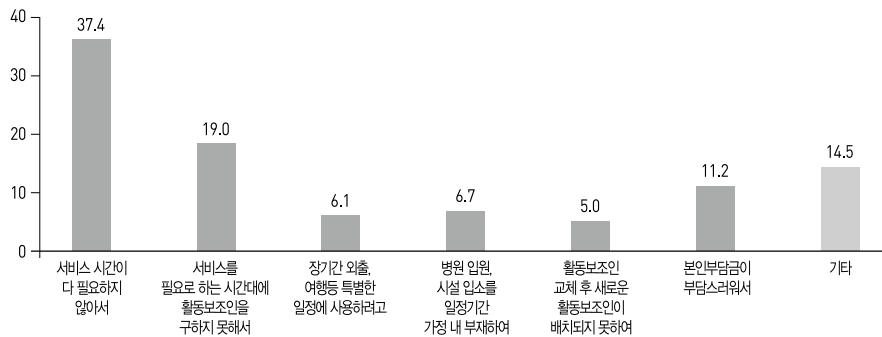
그림 6. 활동지원서비스와 돌봄서비스 이용 여부

(n=2,600, 단위: %)



그림 7. 활동지원서비스 시간을 모두 사용하지 않은 주된 이유

(n=179, 단위: %)



주: 활동지원서비스를 모두 사용하지 않았다고 응답한 179명을 대상으로 함.

를 필요로 하는 시간대(예: 밤, 새벽, 휴일 등) 활동보조인을 구하지 못해서'(19.0%), '본인부담금이 부담스러워서'(11.2%)로 조사되었다. 이러한 결과는 인정조사의 한계, 활동보조인의 수급문제 등의 요인에 기인한 것으로 보인다.

5) 일상생활시 남의 도움 필요 정도

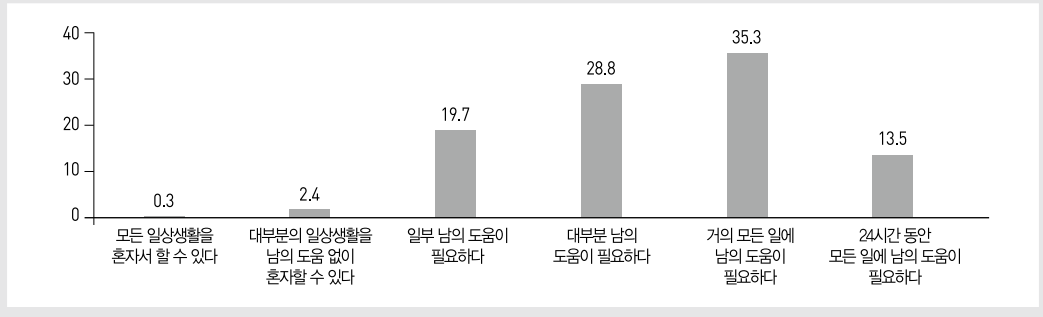
'일상생활 속에서 남의 도움이 어느 정도 필요'

한지에 대해서는, '거의 모든 일에 남의 도움이 필요'하다는 응답이 35.3%로 가장 많았고, 그 다음으로 '대부분 남의 도움이 필요'하다가 28.8%, '일부 남의 도움이 필요'하다가 19.7% 순으로 나타났다. 그리고 '24시간 동안 모든 일에 남의 도움이 필요'하다는 13.5%로 조사되었다.

'남의 도움이 조금이라도 필요'하다고 한 경우 그이유는, '심한 장애(중증장애)로 인하여'(60.0%),

그림 8. 일상생활 과정에서 남의 도움 필요 정도

(n=2,600, 단위: %)



‘언제든지 응급상황이 발생할 수 있으므로’(17.1%), ‘가족의 직장, 학교 생활여건상 돌봐줄 수 없어서’(14.3%)의 순으로 나타났다.

6) 가족을 통한 활동지원서비스

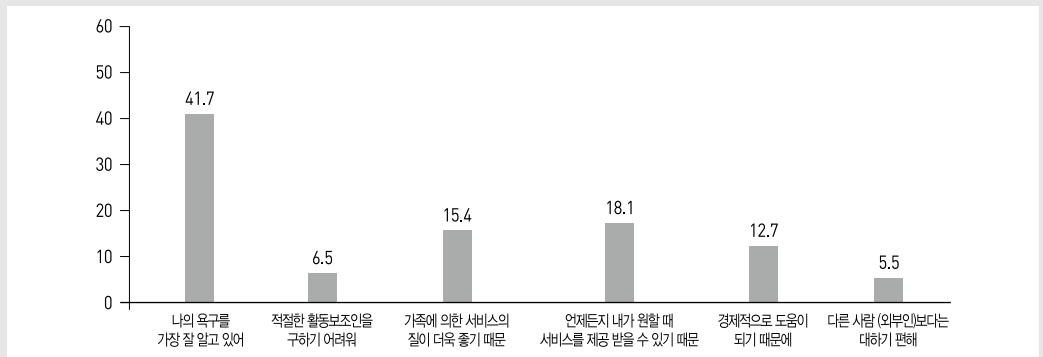
‘가족이 활동보조인으로 근무할 수 있다면, 가족에게 활동지원서비스를 받을 의향이 있는지에 대해서는 절반 이상(52.4%)이 이용 의향이 ‘있다’고

응답하였다. 특히, 장애유형별로는 정신적 장애의 68.7%, 외부신체기능 장애 42.1%, 내부기관 장애 31.8%가 이용의향이 있는 것으로 나타났다.

가족이 활동보조인으로 근무한다면 이용할 의향이 ‘있다’는 경우 그 이유는, ‘나(장애인)의 욕구를 가장 잘 알고 있어서’가 41.7%로 가장 높게 나타났다, 다음으로 ‘언제든지 내가 원할 때 서비스를 제공받을 수 있기 때문에’(18.1%), ‘가족에 의한

그림 9. 가족에 의한 활동지원서비스 이용 이유

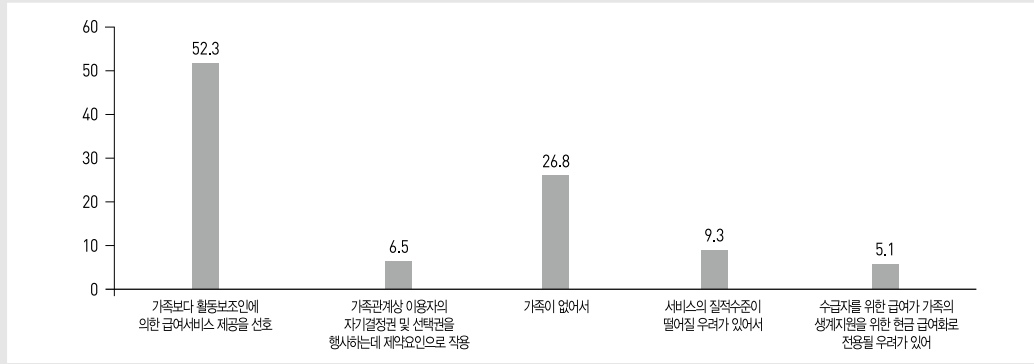
(n=1,362, 단위: %)



주: 가족에 의한 활동지원서비스 이용의향이 있다는 1,362명을 대상으로 함.

그림 10. 가족에 의한 활동지원서비스 제공 거부 이유

(n=1,238, 단위: %)



주: 가족에 의한 활동지원서비스 이용의향이 없다는 1,238명을 대상으로 함.

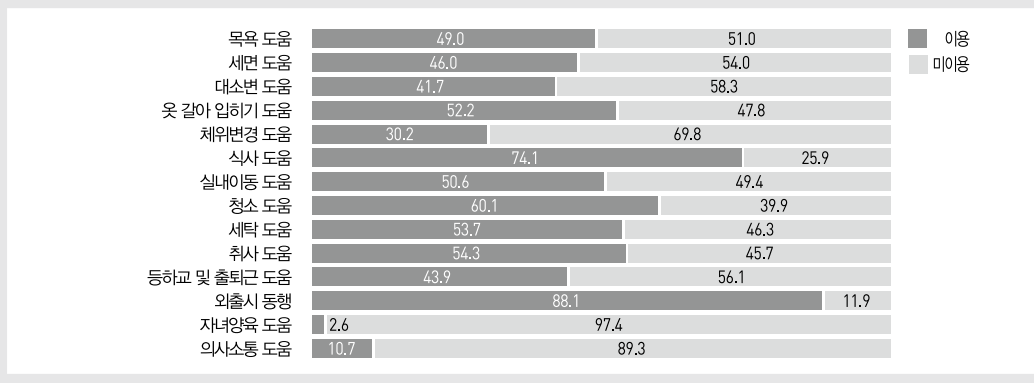
서비스의 질이 더욱 좋기 때문에'(15.4%), '경제적으로 도움이 되기 때문에'(12.7%) 순으로 조사되었다. 반면, 가족이 활동보조인으로 근무한다면 이용할 의향이 '없다'는 경우 그 이유는, '가족보다 활동보조인에 의한 급여(서비스) 제공을 선호'하기 때문이라는 이유가 52.3%로 가장 많았고 다음으로 '가족이 없어서'(26.8%)인 것으로 나타났다.

7) 활동지원서비스 이용 유형 및 이용 기관

현재 활동지원서비스를 통해 제공받고 있는 서비스 유형은, '외출시 동행'이 88.1%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '식사 도움'(74.1%), '청소 도움'(60.1%)의 순으로 나타났고, 가장 이용률이 낮은 서비스는 '자녀양육 도움'(2.6%)과 '의사소통

그림 11. 활동지원서비스 이용 유형

(n=2,600, 단위: %)



도움'(10.7%)으로 나타났다.

현재 이용하고 있는 활동지원서비스 기관은, '장애인복지관'이 42.9%로 가장 높았고, 그 다음으로 '지역자활센터'(22.5%), '자립생활센터'(18.9%)로 나타났다. 기관을 선택한 이유로는, '접근성이 좋고, 이용하기 편리해서'(35.2%), '주변 사람의 추천으로'(26.7%), '제공기관 종사자가 나의 장애 및 상황을 잘 이해하고 있기 때문'(19.3%)의 순으로 나타났다.

8) 활동지원서비스 만족도

현재 이용하고 있는 활동지원서비스에 대한 만족도를 활동보조, 방문목욕, 방문간호 영역으로 구분하여 5점 척도³⁾로 살펴본 결과, 먼저 활동보조 서비스의 경우 '활동보조인'(평균 4.4점), '서비스 제공기관'(평균 4.2점), '코디네이터'(평균 4.2점)의

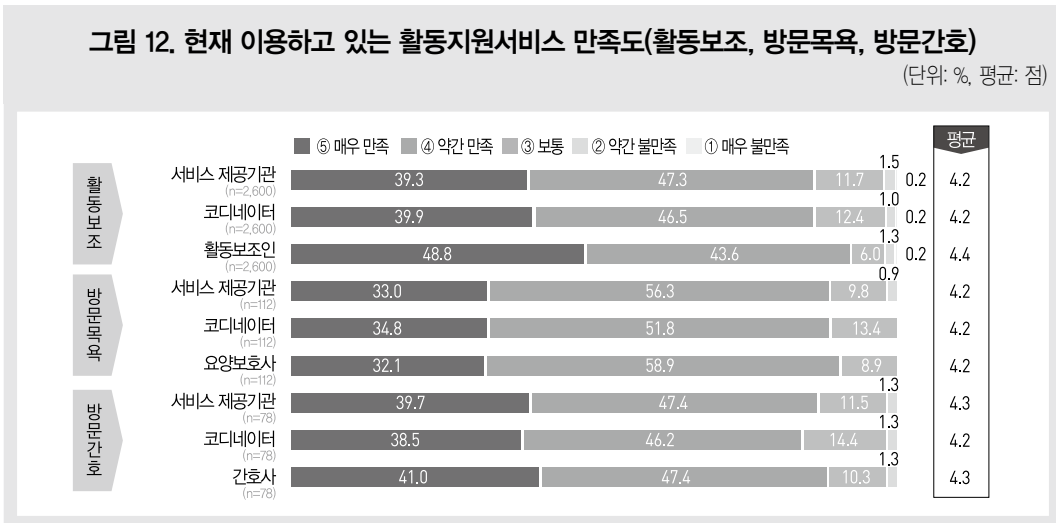
순으로 나타났고, 방문목욕서비스 이용자들은 '서비스 제공기관', '코디네이터' 그리고 '요양보호사'에 대한 만족도가 각각 평균 4.2점으로 나타났다. 그리고 방문간호서비스 이용자들의 경우는 '서비스 제공기관'과 '간호사'에 대한 만족도가 각각 평균 4.3점으로 나타났고, '코디네이터'에 대한 만족도는 평균 4.2점으로 나타나 '제공기관'과 '간호사'에 대한 만족도보다 상대적으로 다소 낮게 나타났다.

9) 활동지원서비스 관련 국가 요구사항

활동지원서비스와 관련하여 국가에 대한 요구사항은, '급여량(급여시간) 확대'가 29.6%로 가장 많았고, 다음으로 '급여내용의 다양화'(14.6%), '본인 부담금의 축소 또는 폐지'(11.1%), '대상자 확대'(10.2%) 순으로 나타났다.

그림 12. 현재 이용하고 있는 활동지원서비스 만족도(활동보조, 방문목욕, 방문간호)

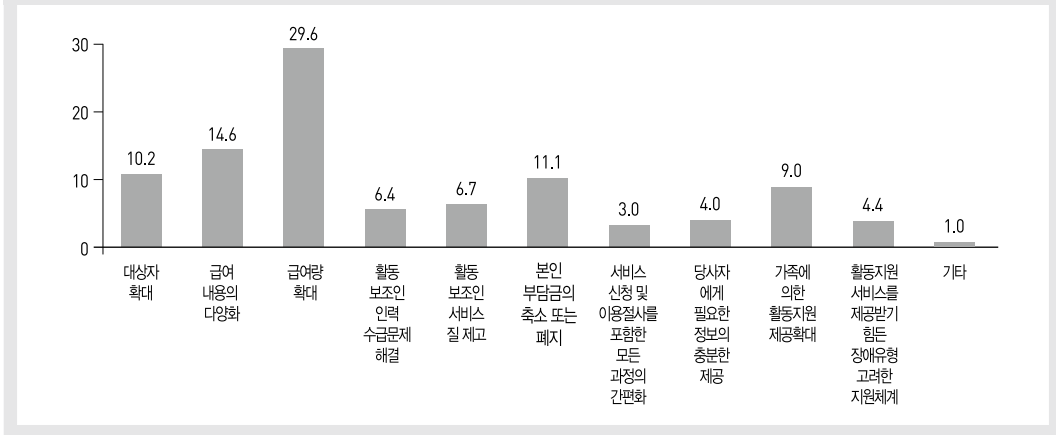
(단위: %, 평균: 점)



3) 만족도의 5점 척도는 ① 매우불만족, ② 약간불만족, ③ 보통, ④ 약간만족, ⑤ 매우만족으로 구성됨.

그림 13. 활동지원서비스 관련 국가 요구사항(1순위)

(n=2,600, 단위: %)



향후 활동지원서비스 인정조사 시 추가로 고려해야 할 사항으로는, '장애유형' 고려가 34.6%로 가장 많았으며, 그 다음으로 '집안 내 편의시설 여부(경사로, 안전바 등)'(21.3%), '버스 정거장이나 지하철 또는 기차역에서 주거지까지 편의시설(블루팬) 여부'(19.9%) 순으로 나타났다.

4. 정책과제

첫째, 현행 장애인활동지원제도의 신청자격은 「장애인복지법」상 등록 1급, 2급 장애인으로서 '인정조사표'에 의한 일정 점수 이상인 자이다. 중증인 1급과 2급에 우선적으로 신청자격을 부여하는 것은 불가피하나 향후에는 장애등급과 무관하게 욕구가 있는 모든 장애인으로 대상자를 확대하여야 할 것이다.

둘째, 종합적 인정조사를 통한 맞춤형 급여 제공

이 필요하다. 현재 활동지원서비스의 수급자격 심의기준인 인정조사표는 장애인의 서비스 욕구를 정확히 평가하고 있지 못하다는 의견이 지속적으로 제기되고 있다. 본 이용자 조사 결과에 있어도 현재 받은 활동지원 등급에 '불만족한다'는 응답자의 경우 향후 인정조사에서 고려해야 할 항목 1순위로 46.8%가 '장애유형별 특성'이라고 응답하였다. 따라서 향후 개인별 맞춤형 급여를 제공하기 위하여 개별적인 장애특성과 생활환경, 욕구 등을 고려한 종합적인 인정조사를 통해 차등지원하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 중증장애인의 요구에 부응하기 위해 활동지원서비스 급여량을 확대해야 하며, 활동지원 급여 항목을 유연하게 적용할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 조사 결과, 활동지원서비스 관련 국가에 대한 요구 사항으로 '급여량(급여시간) 확대'를 가장 많이 희망하고 있었음을 고려할 때, 현 기본급여의 월 한도액을 점진적으로 상향조

정하는 것이 필요하며, 다양한 서비스를 개발하여 개별적 상황과 이용자의 욕구에 맞는 서비스를 제공할 수 있도록 해야 할 것이다. 조사 결과, ADHD 등 특정 장애특성을 가지고 있어 타인의 도움을 절대적으로 많이 필요로 하는 장애인이 전체의 36.6%로 나타났듯이, 급여량 확대시 이들의 특성을 반영하는 것이 필요하다. 반면, 일부 중증장애인의 경우 활동지원급여량을 다 활용하지 못하고 있는데 그 사유를 검토하여 적극적인 대책을 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 현행 장애인활동지원제도에서 제공되는 서비스 범위가 협소하여 개인별 서비스 설계와 서비스 선택이 의미 있게 이루어지지 못했다는 문제가 제기되고 있다. 따라서, 욕구도가 높은 서비스에 대해서는 지원받을 수 있도록 급여 내용의 다양화 및 범위 확대를 고려하는 것이 필요하다. 즉, 기존의 재가서비스에 한정된 급여에서 주·단기보

호 등 시설서비스에 대한 급여 다양화에 대한 검토가 필요하다. 더불어 조사결과에서도 나타났듯이 특히 정신적 장애유형의 경우 가족에 의한 활동지원서비스 제공 욕구가 높았고, 이외 다양한 장애 특성이나 증상으로 인해 가족 구성원만이 돌볼 수 있는 상황 등 가족에 의한 활동지원서비스 제공 인정 기준을 확대 적용하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

마지막으로 남성 활동보조인의 확대, 그리고 1인 가구 및 이혼·사별 등 새로운 가족형태에 따른 추가급여의 고려, 65세 이상 장애노인 증가에 따른 활동지원서비스와 노인장기요양서비스간 관계 정립 등 향후 활동지원서비스는 장애인의 사회 참여와 활동에 강점을 두는 급여내용으로 구성하여 장애인의 자립생활을 지원하는 방향으로 검토되어야 할 것이다. ■