

장애아동 돌봄지원제도 현황 및 개선 방안

Current Issues in Social Care Services
for Disabled Children

최복천 | 한국보건사회연구원 연구위원

장애아동을 대상으로 돌봄서비스를 제공하고 있는 대표적인 제도는 장애아가족양육지원과 장애인활동지원으로 대별된다. 그러나 두 제도가 서로의 관계에 대한 고려 없이 개별적으로 발전해 온 과정에서 이들 사이의 비연계성 문제가 노출되어 왔으며, 최근 들어서는 서비스 및 대상자의 중복 문제를 둘러싸고 쟁점들이 노출되어 왔다. 또한 오랫동안 장애인에 대한 대표적인 지원제도였던 장애인활동지원이 이념적으로 그리고 서비스 내용 면에서 장애아동에 대해 적합성을 가지고 있는지에 대한 논란 역시 계속되어 왔다. 이에 본 글에서는 두 제도의 현황 및 주요 문제점들을 살펴보고, 통합적 운영의 필요성이 정책적으로 검토되고 있는 시점에서 고려해 볼 수 있는 장애아동 돌봄지원제도의 개편 방안을 검토하고자 한다.

1. 들어가며

장애아동 가족은 장애자녀를 돌보는 데 따른 많은 어려움을 느끼며 자녀가 성장함에 따라 돌봄에 대한 부담감은 가중되어 경제적, 신체적, 정서적 어려움을 상시적으로 경험한다. 또한 이러

한 어려움은 주 양육자뿐만 아니라 비장애 형제 자매 등 가족 구성원의 사회활동 기회에도 심각한 제약을 낳고 있어 돌봄 및 가족 지원에 대한 정책적 요구가 지속적으로 표출되어 왔다.

이러한 배경에서 상시적인 돌봄이 요구되는 장애아동 가정의 돌봄 부담 경감 및 이를 통한 가

족 안정성 강화를 목적으로 2007년부터 장애아 가족양육지원사업이 시행되어 왔다. 본 사업은 2011년 「장애아동복지지원법」 제정으로 법률적 근거 마련된 후 현재 전국 17개 시·도에서 총 18개 기관을 통해 시행되고 있으며 예산 규모는 2012년 약 62억원에서 2015년 약 120억원으로 매년 증가 추세를 보여 왔다.¹⁾

장애아가족양육지원사업과 더불어 장애아동 가족의 일상적인 돌봄 부담을 경감시키는 데 기여하고 있는 대표적인 서비스 중 하나는 장애인활동지원서비스라고 할 수 있다. 이는 미국에서 장애인의 자립을 달성하기 위한 지원 중 하나로 개발된 것으로 우리나라에서는 2001년 정립 회관이 자체 예산으로 활동보조서비스를 제공한 것이 단초가 되었으며, 그 후 2007년 4월부터 「장애인복지법」에 의거하여 전국적 차원에서 본격적으로 시행되었고, 2011년 10월 「장애인활동지원에 관한 법률」이 시행됨에 따라 현재와 같은 제도로 운영되고 있다.

이상에서 살펴본 것처럼 현재 우리나라에서 시행되고 있는 대표적인 두 가지 장애아동의 돌봄제도는 법적 근거를 기반으로 활발하게 운영되며, 장애아동 가족의 돌봄 부담을 경감시키는 데 긍정적인 역할을 하고 있다. 하지만 장애아양육지원제도를 통한 돌봄서비스 제공은 전체 중증장애아동 가족의 욕구에 비하여 매우 제한적

인 수준에 그치고 있다는 문제점이 지적되어 왔다. 또한 장애인활동지원제도는 성인장애인의 자립 생활과 사회 참여 증진을 목적으로 하고 있기 때문에 그 대상을 성인 장애인으로만 제한하고 장애아동을 제외시키는 것이 논리적인 적합성을 갖는다는 주장이 제기되어 오기도 하였다.²⁾ 한편, 최근 들어 두 제도 간의 비연계성과 서비스 중복성의 문제점이 대두되면서 통합적인 운영 필요성에 대한 정책적 관심이 높아지고 있다. 이에 본 글에서는 장애아동의 관점에서 두 제도의 현황과 문제점을 면밀히 살펴보고, 이를 개선할 수 있는 통합적인 운영 모델에 대해 검토하고자 한다.

2. 장애아동 돌봄지원제도 현황 및 문제점

가. 장애아동 돌봄지원제도 현황

1) 장애아가족양육지원제도 현황³⁾

장애아가족양육지원사업의 대상자는 만 18세 미만의 「장애인복지법」상 등록된 1~3급 장애를 가진 전국 가구 평균소득 100% 이하 가정의 아동으로, 대상자로 선정되면 연 480시간(월평균 40시간)의 범위 내에서 지원을 받는다. 이와 같은 기준에 따라 선정되어 현재 서비스를 이용하

1) 최복천 외(2015), 장애아동에 대한 양육지원 및 활동지원사업의 통합적 운영방안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원. pp.69-71.

2) 김성희 외(2013), 중증장애인 보호 종합대책 수립을 위한 정책연구(2), 보건복지부·한국보건사회연구원. p.84.

3) 현황 자료는 장애아가족양육지원사업 관리기관인 중앙장애아동·발달장애인지원센터의 2015년 실적 자료를 바탕으로 재구성한 것으로 돌보미의 시간당 수당은 2016년의 현황을 반영함.

는 장애아동 수는 3,012명으로, 장애 유형별로 살펴보면 지적장애아동이 1,396명(46.3%)으로 가장 많고, 다음으로 뇌병변장애아동 1,063명(35.3%), 자폐성장애아동 320명(10.6%) 순으로 나타났다. 또한 장애아동의 연령별로는 만 3세 미만 224명(7.4%), 만 3~5세 920명(30.5%), 만 6~11세 1,064명(35.3%), 만 12~17세 장애아동이 804명(26.7%)으로 유치부나 초등학교 저학년 아동의 이용이 대부분을 차지하고 있다.

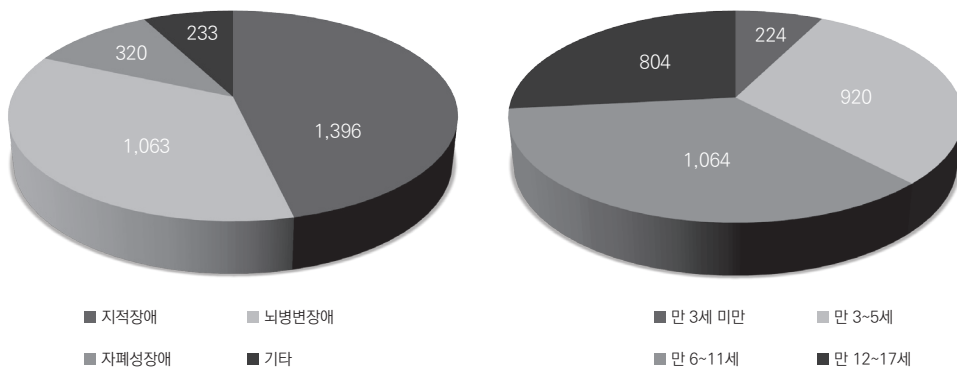
이 사업에는 돌봄서비스와 휴식지원 프로그램이 포함되는데 돌봄서비스는 돌보미 파견을 통해 장애아동 보호 및 휴식지원을 제공하는 것으로 아동의 가정 혹은 돌보미 가정에서 제공된다. 휴식지원 프로그램은 장애아동 가족에게 문화

및 교육 프로그램, 상담서비스, 자조모임 등을 지원한다. 현재 장애아가족양육지원사업 제공 기관은 광역별로 1개 기관씩 지정되어(단, 인천은 2개 기관) 총 18개의 기관이 운영되고 있으며, 돌봄서비스 이용 현황을 살펴보면 이동지원서비스가 38.1%로 가장 많은 부분을 차지하고 있고, 다음으로 일상생활지원 26.6%, 학습 및 놀이지원이 15.5%를 차지하고 있었다.

서비스 제공 인력은 총 40시간의 양성교육과 연 8시간의 보수교육을 의무로 하고 있으며, 교육의 내용도 장애아동의 이해와 돌봄에 맞추어져 있다. 2015년 현재 돌보미 수는 총 1,496명이며, 수당은 시간당 6,500원으로 1인당 월평균 수당은 609,474원 정도이다.

그림 1. 장애아가족양육지원서비스 이용자 특성

(단위: 명)



2) 장애인활동지원제도 현황⁴⁾

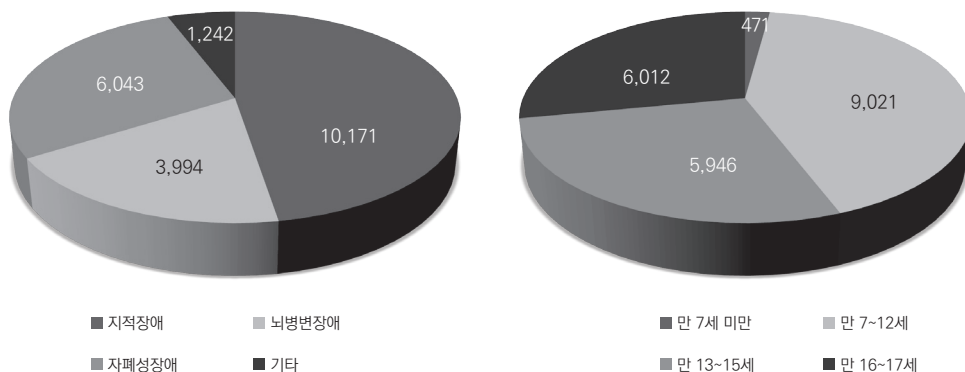
장애인활동지원제도의 대상자는 만 6세 이상 65세 미만의 「장애인복지법」 상 등록된 1~3급 장애인으로 소득 수준과 상관없이 활동지원 서비스 인정조사표에 따라 인정 점수 총 470점 중 220점을 획득한 경우로, 인정 점수에 따라 기본적으로 월 47시간에서 118시간까지 지원받는다. 이와 같은 기준에 따라 서비스 이용을 판정받은 장애아동 수는 총 21,450명이며 장애 유형별로 살펴보면 지적장애아동이 10,171명(47.4%)으로 가장 많고, 다음으로 자폐성장애아동 6,043명(28.2%), 뇌병변장애아동 3,994명(18.6%) 순으로 나타났다. 또한 장애아동의 연령

별로는 만 7세 미만 장애아동이 471명(2.2%), 만 7~12세 9,021명(42.1%), 만 13~15세 5,946명(27.7%), 만 16~17세 장애아동이 6,012명(28.0%)으로 초등학교령기 아동이 가장 많다.

현재 장애인활동지원사업 제공 기관은 전국 1,080개로 활동보조지원기관 748개, 방문목욕지원기관 227개, 방문간호지원기관 105개가 운영되고 있다. 서비스 제공 인력은 장애 이해, 일상생활지원, 활동보조인의 역할 등으로 구성된 총 50시간의 양성교육을 의무로 받아야 하며, 2015년 현재 활동보조인의 수는 총 41,686명이며 시간당 수당은 6,800원으로 1인당 월평균 수당은 953,797원 정도이다.

그림 2. 장애인활동지원서비스 이용자 특성

(단위: 명)



4) 현황 자료는 2015년 8월 기준 장애인활동지원 이용 현황 원자료를 재분석한 것으로 활동보조인의 시간당 수당은 2016년의 자료를 반영함.

나. 장애아동 돌봄지원제도의 문제점

1) 장애아가족양육지원제도의 문제점

상시적인 돌봄을 필요로 하는 (중증)장애아동 가족의 돌봄 부담을 경감시키고자 2007년부터 시행된 장애아가족양육지원사업은 장애아동에 대한 돌봄과 함께 부모를 포함한 가족을 대상으로 휴식지원서비스를 제공한다는 점에서 가족지원 서비스로서 긍정적인 평가를 받고 있다. 하지만 몇 가지 측면에서 문제점이 드러나고 있는데, 먼저 서비스 대상자가 전국 가구 평균 100%이하 가정으로만 한정되어 있다 보니 서비스 이용자가 3,012명에 불과하다. 둘째, 1인당 돌봄 서비스 제공 시간도 월평균 40시간에 그치고 있어 유사한 성격을 지닌 장애인활동지원서비스의 최소 지원 시간(월 47시간)에도 미치지 못한다. 셋째, 서비스 제공 기관의 수도 활동지원서비스의 경우 1,080개인 데 반해 양육지원사업은 전국 18곳에 그쳐 이용자의 접근성 및 적절한 돌봄 인력의 배치가 어렵다는 한계에 지속적으로 직면하고 있다. 마지막으로 장애아동에게 전문화된 돌봄제도임에도 불구하고 돌봄 인력의 처우(월평균 수당 609,474원)는 활동지원서비스(월평균 수당 953,797원)에 비해 적절하지 않아 돌보미의 이탈이 심각하다.

2) 장애인활동지원제도의 문제점

장애아가족양육지원사업과 더불어 장애아 가족의 상시적인 돌봄 부담을 경감시키는 데 기여하고 있는 대표적인 서비스 중의 하나는 장애인활동지원이라고 할 수 있다. 이 제도는 양육지원제도와 달리 서비스 대상자 선정 과정에서 소득 제한 기준이 없어 서비스 대상자의 범위가 좀 더 포괄적이라는 장점이 있지만 그럼에도 불구하고 몇 가지 제한점이 제기될 수 있다. 첫째, 현재 활동지원서비스의 대상자 연령은 만 6~64세로 만 6세 미만의 장애아동을 둔 가족은 해당 서비스의 혜택을 받지 못한다는 것이다. 둘째, 활동지원서비스를 이용하는 장애아동의 대부분이 초등학교 임에도 불구하고 서비스의 내용이 성인장애인의 신체적 활동지원 및 요양에 초점이 맞추어져 있어 장애아동의 발달 및 성장기의 특성과 욕구(예: 사회성 발달)를 충분히 반영하는가에 의문이 제기된다. 셋째, 활동지원서비스를 이용하는 장애아동의 대다수가 발달장애아동이지만 서비스 제공 인력 양성교육과정도 장애아양육지원서비스와 비교하였을 때 성인 장애인 중심으로 이루어져 제공 인력의 전문성에도 문제점이 대두된다. 이에 장애아동을 대상으로 하는 활동지원사업의 타당성과 문제점을 재진단하고, 장애아동의 발달기적 특성과 욕구에 보다 조응할 수 있는 서비스 개선 방안을 모색할 필요가 있다.

3) 돌봄지원제도의 중복성 및 비 연계성

장애아가족양육지원사업과 장애인활동지원사업 각각이 지닌 한계뿐 아니라 최근 들어서는 두 사업 간의 서비스 중복 문제도 강하게 대두되고 있다. 2007년 각 사업이 처음 시작되었던 시점에는 양육지원사업의 경우 1~3급 장애아동을 대상으로, 활동지원사업은 1급으로만 엄격하게 제한되어 두 사업 간에 다소 상호 보완적인 측면이 있었다. 그러나 활동지원사업의 대상자가 2013년에 2급까지, 2015년 8월부터는 3급까지 확대됨에 따라 두 사업 간의 서비스 중복이라는 문제점이 두드러지게 되었다. 특히 두 사업에 걸쳐 공

통으로 서비스 대상자가 되는 만 6세에서 17세까지의 장애아동은 서비스 이용의 대다수를 차지하고 있어 서비스 중복의 문제점에 대한 보다 면밀한 검토가 필요한 시점이다.

또한 두 사업이 장애아동에게 제공하는 서비스의 내용도 통학 및 이동지원으로, 내용 면에서 별 차이가 없는 것으로 나타났지만 두 사업 간의 대상자 선정 기준, 서비스 급여, 제공 인력 관리 등의 일관성이 결여되어 있고(표 1), 두 사업 간의 비연계성으로 인하여 장애아동 가족의 이용 불편을 야기하고 다양한 욕구를 충족시키지 못하는 문제점을 초래하고 있다.

표 1. 장애아가족양육지원사업과 장애인활동지원사업의 비교

구분			장애아가족양육지원	장애인활동지원
대상자 선정 기준	연령		만 0~18세 미만	만 6~65세 미만
	장애 등급		1~3급	1~3급
	소득 기준		가구 평균 소득 100% 이하	소득 제한 없음
서비스 급여	급여 구성		기본급여	기본급여+추가급여
	급여 산정 방식	기본급여	월평균 40시간 (연 480시간)	월 약 48~118시간 (지원 등급에 따라 차등)
		추가급여	추가급여는 없으나 특별한 경우 연장 가능함	월 10~273시간 (추가급여 항목에 따른 지원)
제공 인력 관리	교육	양성교육	총 40시간	총 50시간
		보수교육	의무	의무 아님
	시간당 급여		6,500원	6,800원 ⁵⁾

자료: 보건복지부(2016). 2016년도 장애인활동지원사업안내.

보건복지부(2016). 2016년도 장애아동가족지원사업안내.

5) 활동지원기관은 서비스 단가의 최소 75% 이상(2016년 기준 6,800원 이상)을 활동지원 인력 임금으로 사용해야 하는 의무가 있음. 이에 매일 일반적으로 활동보조를 제공하는 경우에 산정되는 9,000원을 기준으로 책정한 보수를 표에 제시함.

3. 장애아동 돌봄지원제도 개선 방안 모색

가. 통합적 운영 모델 검토

장애아동을 대상으로 현재 제공되고 있는 돌봄 지원 제도는 장애아가족양육지원과 장애인활동 지원이다. 하지만 앞서도 살펴보았듯이 두 제도는 각각 고유의 특성을 지니고 있으면서도 중복되는 측면들이 있어 이러한 문제점을 해결해야 할 필요성이 대두되었다. 이에 두 돌봄지원제도의 한계점 및 중복 문제점을 해결하는 한편 보다 효율적인 운영이 가능하도록 어떤 대안을 모색할 수 있는지를 살펴보는 것은 중요하다.

장애아가족양육지원사업과 장애인활동지원 사업의 효율적 통합 방안을 모색하는 데 크게 세 가지 방안이 고려될 수 있는데, 먼저 현행 활동

지원제도의 틀은 그대로 유지한 채 장애아양육 지원사업과 대상자가 겹치는 만 6~17세의 장애아동을 제외하고 만 6세 미만 장애영유아를 대상으로 하는 새로운 지원체계를 구축하는 방안(제1안)이 검토될 수 있다. 두 번째로 장애아동에 대한 돌봄지원은 성인장애인에 대한 지원과는 차별성이 있다는 전제하에 만 18세 미만의 장애아동을 대상으로 하는 별도의 지원체계를 구축하는 방안(제2안)이 제시될 수 있다. 마지막으로 현재 운영되고 있는 활동지원제도를 근거로 하되 서비스 대상자에서 제외되고 있는 만 6세 미만의 장애아동까지 대상자를 확대하여 연령에 관계없이 전체 장애인에 대한 포괄적인 돌봄지원 체계를 마련하는 방안(제3안)이 제시될 수 있다(그림 3 참조).

그림 3. 통합적 운영 모델

1안	만 6세 미만 장애아동만을 대상으로 한 별도의 돌봄지원 체계 구축 방안 (장애영유아 중심 양육지원 특화 사업으로의 전환 모델)
2안	만 18세 미만 장애아동에 대한 별도의 돌봄지원 체계 구축 방안 (현행 장애아가족양육지원사업의 확대 모델)
3안	전 연령대의 장애인에 대한 포괄적인 돌봄지원 체계 구축 방안 (현행 장애인활동지원제도에 근거한 통합 모델)

각각을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 현재 중복적인 대상인 만 6~17세의 장애아동을 활동지원 제도의 대상으로 통합하고, 장애아양육지원의 대상자를 만 6세 미만의 장애아동으로 하여 설계한 1안의 경우 장애 발견에 따른 정보 제공 및 상담, 심리적 지원, 장애영유아에 전문화된 돌봄서비스 등이 특화된 형태를 구상한다는 점에서 일정 정도 정책적 가치를 가진다고 할 수 있다. 하지만 장애아동 중에서 영유아와 학령기 아동의 경우 별도의 돌봄 및 양육지원체계를 갖추어야 한다는 뚜렷한 논리적 근거를 찾기 어려운 측면이 있으며, 해외 사례나 국내 일반 아동에 대한 돌봄지원제도 내에서도 유사한 사례를 찾기 어려운 측면이 있다.

따라서 1안은 보다 발전적인 장애아동 돌봄제도 개선을 마련한다기보다는 현행 장애인활동지원제도를 그대로 유지한 채 서비스 대상자 중복 문제를 피하기 위한 다소 행정 편의적인 조치에 가깝다는 비판에 직면할 수 있다. 결국 두 사업 간의 통합적 운영 방안을 정책적으로 판단해야 할 지점은 장애아동과 장애성인을 모두 아우르는 지원체제로 갈 것인지, 아니면 장애아동과 성인의 생애사적 특성, 서비스 내용 및 제공 인력 등의 차별성을 감안하여 별도의 지원체계를 갖출 것인가의 문제로 귀착된다고 할 수 있다. 따라서 다음 장에서는 만 18세 미만 장애아동에 대한 별도의 돌봄지원체계를 구축(제2안)하거나 전 생애사에 걸쳐 돌봄지원체계를 일원화(제3안)하는 방안을 면밀히 살펴보고자 한다.

나. 통합적 운영 모델 비교 분석

어떤 하나의 제도를 새롭게 개편할 때 모색할 수 있는 방안들은 현행 제도를 어떤 관점에서 바라보고 어떤 기준에 의거하여 평가하는가에 따라 다양하게 설정될 수 있으며, 각각의 방안이 가지는 장단점 역시 정책 설계의 방향과 가치에 따라 다르게 평가될 수 있을 것이다. 예를 들어, 제도 개편의 현실적인 집행 가능성을 중심으로 사 고하면 현 제도의 틀 내에서 가능한 개선점을 찾는 것에 주력하기 쉬운 반면, 제도 개편의 미래지향성을 염두에 두면 현재로서 여러 가지 문제에 직면하더라도 장기적인 관점에서 보다 합리적인 설계가 무엇인가에 대한 정책적 정합성에 무게를 둘 수 있기 때문이다. 이 외에도 서비스를 이용하는 입장뿐만 아니라 제공하는 기관의 입장에서 어떻게 평가될 수 있는지, 그리고 제도 개편에 따른 후속적인 행정 조치를 행하는 데 있어 큰 걸림돌은 없는지를 살펴보는 것도 중요하다. 이에 앞서 제시하였던 두 가지 통합 모델에 대해 크게 제도 설계, 기관 운영, 서비스 측면 등 세가지 차원에서 각각이 지니고 있는 특성과 장단점을 살펴보고자 한다.

1) 만 18세 미만 장애아동에 대한 별도의 돌봄지원체계 구축 방안

본 모델은 성인과는 다른 장애아동의 특수성을 고려하여 새로운 돌봄서비스를 설계하는 것으로 궁극적으로 장애아동정책의 강화라는 지향성을 가진다. 이는 대부분의 선진국이 성인에 대

한 서비스와 아동에 대한 서비스를 구분하여 제공하고 있다는 전체적인 흐름과도 부합한다고 할 수 있는데, 실질적으로 미국, 일본, 캐나다, 호주 등에서는 활동지원서비스를 모두 16세(또는 18세) 이상의 성인장애인을 대상으로 제공하고 있으며, 장애아동에 대해서는 별도의 돌봄지원 체계를 갖추고 있다.⁶⁾ 또한 제도 설계의 측면에서 볼 때 본 모델은 활동지원제도가 성인장애인의 자립 생활을 지원하는 것임에도 불구하고 장애아동이 그동안 포함되어 왔던 국내의 현실에서 계속 제기되어 온 제도의 정체성 혼란을 불식시킬 수 있는 한편 장애아동의 발달기적 특성을 고려한 다양한 돌봄서비스의 발전 가능성을 담보할 수 있다는 장점이 있다.

한편, 기관 운영 측면에서 살펴보면 제도 설계에 따른 잠재적 수요자가 장애아동 전체이므로 이보다 더 제한적인 대상 규모(예를 들어 영유아를 대상으로 개편하는 방안)로 설계하는 것보다는 어느 정도 규모의 경제를 살릴 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 만약 기존의 양육지원제도와 활동지원제도의 이용자가 본 모델에 기초하여 운영될 새로운 돌봄지원제도를 이용한다면, 실제 서비스를 받게 되는 총아동 수는 활동지원서비스의 대상 중 18세 미만의 실수급자 수와 현행 장애아가족양육지원서비스를 받고 있는 수급자 수를 합한 총수이다. 앞선 이용자 현황에서 살펴본 바와 같이 전자는 2015년 8월 기준 21,450명이고 후자는 3,012명이므로 총수는 24,462명이

라고 볼 수 있다. 이를 232개 시·군·구로 나누면 한 시·군·구에서 평균 105명의 이용자가 배정되는 셈이다. 하지만 기존의 활동지원사업 제공 기관 입장에서는 서비스 이용자 수의 감소를 초래할 가능성이 높으며, 바우처 방식에 따라 일정 비율을 관리운영비로 하는 현 제도에서 새로운 제도 도입에 따른 심리적 및 현실적 저항으로 연결될 수 있는 우려가 있다.

마지막으로 서비스 측면에서 살펴볼 때 본 방안의 장점은 무엇보다 장애아동에 대한 특화된 서비스 제공이라는 선명성을 가진다는 점이다. 현행 활동지원제도의 문제점 중 하나로 끊임없이 지적되어 왔던 것은 서비스가 성인 중심의 활동지원에 맞추어져 있기 때문에 장애아동의 특성을 제대로 고려하지 못한다는 점이었다. 또한 이를 수행하는 인력도 장애아동의 특성에 대한 기본적인 지식이나 이해가 부족하고 장애아동 돌봄에 대한 전문성이 결여되어 있다는 점이 있었다. 이에 반해 본 모델은 기존에 제공되고 있는 서비스를 그대로 답습하기보다는 장애아동의 욕구와 발달적 특성을 반영한 서비스 내용들로 새롭게 구성될 수 있는 가능성을 촉진한다고 할 수 있다. 또한 단순히 아동에 대한 보호뿐만 아니라 가족 전체적인 관점에서 양육 및 가족지원서비스가 함께 연계되어 제공될 수 있는 계기를 마련할 수도 있을 것이다. 이는 현행 장애아양육지원사업의 돌보미 양성과정 및 기본적인 역할 수행에서도 드러나고 있는데, 이 사업은 아동발달, 장

6) 김성희 외(2013). 중증장애인 보호 종합대책 수립을 위한 정책연구(2). 보건복지부·한국보건사회연구원. pp.80-84.

애아동의 형제자매 이해, 가족 상담 및 지원 등의 내용을 포괄하고 있다.

2) 전 연령대의 장애인에 대한 포괄적인 돌봄지원체계 구축 방안

본 모델은 상대적으로 그 수가 많지 않은 만 6세 미만의 장애아동을 현행 장애인활동지원제도 내로 흡수하여 장애인에 대한 돌봄서비스를 일원화한다는 측면에서 장점이 있다. 또한 활동지원제도가 대상자 규모 면에서나 제도의 성숙도 측면에서 장애아양육지원제도에 비하여 보다 체계적인 점, 이미 만 6세에서 17세까지의 장애아동을 대상으로 서비스를 제공해 본 경험이 있다는 점을 감안하면 제도 개편에 있어 상대적으로 용이하다는 장점이 있다. 하지만 장애인활동지원제도의 목적이 성인 중심의 서비스이기 때문에 통합하여 운영할 경우 그 정책 목표는 단순히 활동지원이 아닌 포괄적인 돌봄서비스(care service)로 방향이 잡혀야 할 것이며, 서비스의 내용 및 정체성은 달리 구성될 필요가 있을 것이다. 즉, 은유적으로 표현하자면 한 지붕 아래 두 가족이 공존하는 형태가 될 것이며, 이는 한 제도 내의 하위체계로서 장애아동과 장애성인에 대하여 각각 특화된 서비스가 확립되어야 한다는 정책적 요구에 직면할 것이라고 판단된다. 또한 향후 만 6세 미만의 영유아 및 미취학 장애아동들을 포괄해야 한다는 점에서 ‘활동지원’이라는 제도 명칭도 새롭게 변경되어야 할 것이다.

한편, 기관 운영 측면에서 살펴보면 본 모델은 장애아동과 장애성인 모두를 활동지원서비스 이

용 대상으로 포괄함으로써 활동지원서비스 제공 기관이 보다 안정적으로 운영될 수 있는 기회를 제공한다고 할 수 있다. 하지만 활동지원 제공 기관은 서비스의 새로운 대상자가 되는 만 5세 이하의 장애영유아에게 서비스를 제공해 본 경험이 없고 만 6에서 18세 미만의 장애아동을 돌봄 경험이 있다 하더라도 그 경험이 장애아동에게 적합한 돌봄이었는지, 그리고 제공 인력이 충분한 자질을 갖추었는지에 대한 의문은 계속될 수 있다. 따라서 향후 일원화된 체계를 가진다 할지라도 서비스 내용뿐만 아니라 장애아동과 성인에 대한 돌봄 제공인력을 별도로 분화하여 새롭게 교육하고 관리해야 하는 과제를 안게 될 것이라 본다.

마지막으로 서비스 이용 측면에서 보면 전국 대도시를 중심으로 18곳만 운영되고 있는 장애아양육지원기관에 비하여 활동지원서비스 제공 기관은 현재 전국에 걸쳐 1,080곳이나 운영되고 있으므로 본 모델은 지리적으로 소외된 지역에 거주하는 장애아동도 큰 어려움을 겪지 않고 서비스를 이용할 수 있다는 접근성의 강점을 가질 것으로 보인다. 또한 서비스 이용 시간을 살펴보면 장애아양육지원사업과 활동지원사업은 큰 차이를 보이고 있는데, 만약 현행 활동지원사업의 서비스 제공 시간 산정 방식에 따라 결정할 경우 최소 월 48시간부터 최대 118시간까지 돌봄서비스를 제공하도록 설계되어 있어 장애아양육지원 이용자 입장에서는 서비스 이용 시간이 상대적으로 늘어나는 장점을 가지게 된다. 그리고 서비스 이용에 있어 대상자를 가구 소득 100% 이

하로 한정해 온 장애아양육지원과 달리 보편적 서비스로의 양상을 지니고 있다는 점은 이 모델이 가지는 또 하나의 장점이기도 하다. 그러나 양육지원 대신 ‘돌봄지원’이라는 일관된 제도적 정체성을 가지는 가운데 기존에 장애아동 부모에게 지원되었던 역량지원 및 가족휴식지원서비스 등이 서비스 내용에서 제외될 가능성이 높은 것은 하나의 제약으로 작용할 소지가 있다.

4. 나가며

장애아동을 대상으로 한 돌봄지원은 장애아가 종양육지원사업과 장애인활동지원사업으로 대별된다. 그러나 서로의 관계에 대한 고려 없이 개별적으로 발전해 온 과정에서 두 제도 간의 비연계성 문제가 노출되어 왔으며, 최근 들어서는 서비스 내용 면에서의 유사성과 대상자 중복 문제를 둘러싸고 쟁점들이 노출되어 왔다. 또한 오랫동안 장애인을 위한 대표적인 지원제도였던 활동지원제도가 이념적으로 그리고 서비스 내용 면에서 장애아동을 대상으로 하여 계속 전개되는 것이 적절한 것인가에 대한 논란이 계속되어 오기도 하였다. 이에 본 글에서는 두 제도의 주요 문제점들을 다시 되짚어 보고, 통합적인 운영의 필요성이 정책적으로 검토되어야 하는 현 시점에서 고려될 수 있는 돌봄지원제도의 두 가지 개편 방향에 대한 타당성을 시론적인 수준에서 살펴보고자 하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 두 가지 모델은 각각의 장단점이 있으며, 그에 대한 정

책적 판단과 합의 과정이 어떻게 전개되느냐에 따라 향후 제도 설계의 구체적인 방안은 달라질 수 있을 것이다. 하지만 어떠한 제도 설계가 이루어진다고 할지라도 통합적 운영에서 반드시 고려되어야 정책적 과제들이 있는데, 이와 관련하여 몇 가지 점들을 짚어 보면서 본 글을 마무리하고자 한다.

첫째, 그동안 장애아동에 대한 돌봄지원서비스가 외형상으로 성장해 온 것은 사실이지만 장애아동정책이라는 명확한 가치지향성을 띠고 전개해 온 것은 아니었으며, 아동발달의 관점을 토대로 서비스 내용의 정합성을 깊이 성찰한 후 개발된 것도 아니었다. 이런 속에서 장애아동 돌봄지원은 서로 다른 법령하에서 개념적으로 혼란스러운 상태로 남아 있으며, 국가적으로 시행되고 있는 관련 사업에 있어서도 ‘돌봄’, ‘양육지원’, ‘가족지원’, ‘활동지원’ 등 서로 다른 개념으로 사용되어 왔다. 따라서 새로운 제도 개편을 시도하는 시점에서 장애아동에 대한 돌봄지원의 목표와 범위에 대한 명확한 정책적 개념이 정립될 필요가 있다.

둘째, 장애아동을 위한 돌봄지원제도를 설계하는 데 있어 단순히 현재 장애아동을 위해 시행되고 있는 두 사업만을 검토하는 것이 아니라 이와 더불어 일반 아동을 대상으로 한 돌봄지원제도와와의 관계도 짚어 볼 필요가 있다. 즉 장애아동 돌봄서비스는 일반 아동 돌봄지원체계와의 관련성 속에서 이에 대한 보완의 측면으로 구상되고 설계되어야 할 것이다. 이를 위해서는 영유아보육, 방과 후 돌봄 프로그램 등을 면밀히 검토하

고, 이 서비스에서 장애아동 지원 정도와 참여 가능성을 면밀히 진단하는 작업과 함께 일반 아동 돌봄지원체계와의 중복 가능성에 대한 검토가 함께 수반되어야 할 것이다.

셋째, 장애아동 돌봄제도의 대상자 선정에서 보편성을 지향하는 원칙을 가질 필요가 있다. 물론 현재 활동지원제도와 장애아양육지원제도가 모두 장애등급 1~3급을 대상으로 하고 있어 두 제도가 통합적으로 운영된다고 할지라도 행정적인 무리는 없겠지만 장애아동에 대한 돌봄지원 제도가 궁극적으로 가야 할 방향이 장애아동의 특성과 가족의 환경을 반영한 개별화된 돌봄지원서비스 제공이기에 돌봄서비스를 선별적으로 적용하는 것은 지양해야 할 것이다.

넷째, 현재 장애아동에게 제공되는 돌봄지원

서비스는 주로 이동보조나 단순 돌봄에 한정되어 있는데, 이러한 서비스가 장애아동 돌봄으로써 충분한지에 대해서 면밀히 검토해야 할 필요가 있다. 장애아동은 장애성인과 다른 발달적 특성과 욕구를 지니고 있음에도 불구하고 현재 시행되고 있는 두 사업의 서비스 내용을 살펴보면, 장애아동과 장애성인에 대한 서비스의 차별성은 거의 드러나지 않는다. 이에 반해 일반아동에게 제공되는 돌봄서비스는 학습지원, 놀이활동 등 아동의 성장과 발달을 촉진하고 지원하는 내용을 포함하고 있어 아동에게 적합한 서비스로서의 정체성을 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서 돌봄지원제도를 새롭게 설계하는 시점에서는 일상적인 돌봄에서부터 놀이나 학습의 지원까지 서비스의 유형을 다양하게 구성할 필요가 있다. ■