

영국의 직접지불제도를 통한 이용자 선택권 확대

이영아 영국 브리스톨대학교 박사과정

1980년대 영국의 사회 서비스 (Social services)는 크게 두 가지로 나뉠 수 있는데, 하나는 시설보호로 병원, 아동시설, 노인시설 등 수용시설에서 장기적으로 거주하면서 식사, 수면 등 여가활동을 지원하는 서비스이며, 다른 하나는 자신의 가정에서 생활하도록 가사지원, 식사제공 등의 각종 지원 및 주간보호시설 등을 통한 지역보호(community care) 서비스라고 할 수 있다.¹⁾

점차 사회서비스는 시설보호보다는 재가보호라 할 수 있는 지역보호 쪽으로 정책의 중심이 이동하였으며, 이러한 지역보호가 중심이 된 영국의 사회서비스 제도는 90년대 말 노동당 정부가 들어서면서 보다 유연하고 다양한 서비스를 효과적으로 제공하며 소비자 권리 개념이 포함된 지역보호정책이 개발되었는데, 이 중 대표적인 것이 직접지불제도(Direct Payments)라고 할 수 있다.

1. 직접지불제도의 개념과 대상

가. 직접지불제도

직접지불제도(직불제도)란 지역보호법 (Community Care (Direct Payments) Act 1996)을 근거로 하고 있으며, 지방정부 사회서비스 부서에서 지역보호 서비스가 필요한 개인에게 보호 서비스를 제공하는 대신 직접 현금을 주는 제도를 의미한다. 1996년 지역보호법 이전에는 개별적인 서비스 이용자에게 직접 돈을 지급하는 것이 불법이었다. 이후 직접지불제도를 도입하고 난 뒤 이를 위한 지침(guidance)을 수립하고 이에 의거하여 제도를 수행하였으며, 2003년 4월부터는 잉글랜드 지역의 모든 지방정부에서 반드시 시행하도록 하였다. 직접지불제도는 또 다른 형태의 지역보호 개념으로 이해할 수 있다. 즉, 지방정부가 일정한 자격을 갖춘 개인들에게 서비스가 아닌 직접 현금을 제공하게 되며, 직불제도를 통해 현금을 지원받은 사람들

1) 이영찬 (2000) 영국의 복지정책 - 구빈법 개혁부터 제3의 길까지, 나눔출판: 서울, p.407

해외제도 하이라이트

은 자신들의 독립적인 생활을 유지하기 위해 필요한 서비스를 구입하는 데 받은 현금을 사용한다. 즉, 지원받은 현금으로 개인도우미를 고용하며 관리하는 것이다.

직불제도의 목적은 사회서비스를 받을 자격이 있는 대상자들에게 더욱 유연하게 서비스를 제공하고자 함이다. 다시 말해 사회보호서비스를 공급하는 것 대신에 개인에게 직접 현금을 지급함으로써 수급대상자들이 자신들의 삶을 스스로 관리하고 더 많은 선택의 기회를 가지며, 자신들에게 공급되는 보호의 방식에 대해 스스로 결정할 수 있도록 하고자 함이다.

직불제도의 도입이 필요하다는 주장은 직접 서비스 제도에 관한 문제점이 대두되면서 이루어졌다. 직접 서비스의 형태로 공급되는 기존의 방식으로는 이용자가 서비스를 받을 수 있는 시간을 조정할 수가 없고, 도우미 선정에 대한 선택권도 없으며, 지원의 종류나 방식에 대해 통제할 수 있는 권한도 없다는 등의 문제가 제기되었다. 즉, 직불제도가 아닌 직접 서비스를 공급하는 경우에는 이용자의 선택의 폭이나 권리가 줄어들게 되어 결국에는 가족들에 대한 의존도가 높아지게 되고, 서비스의 유연성이 확보되지 않으며, 도우미와의 관계 형성에도 어려움이 있을 수 있다고 지적하면서 관련 연구자들을 중심으로 직불제도의 도입을 주장해왔다.²⁾

이러한 기존 서비스 방식에 대한 문제제기와 함께 독립적인 생활 운동(Independent Living Movement)을 목표로 하는 장애인 단체로부터의 직불제도 시행에 대한 압력도 받았다. 독립적인 생활 운동이란 시설보호나 획일화된 서비스가 아닌 스스로 필요한 서비스를 선택하고 이를 통해 자신이 거주하던 집에서 '독립적으로 생활한다'는 동등한 권리와 기회, 그리고 자존과 자기결정능력을 가진 장애인에 대한 철학이자 운동이라고 할 수 있으며, 직불제도는 그러한 철학이 현실이 되도록 하는 데 기여한다는 것이다.³⁾ 이러한 직불제도 필요성에 대한 논의가 활발해지면서 결국 직불제도가 도입되기에 이르렀다.

직불제도는 급여대상자가 독립적인 생활을 할 수 있게 한다는 점에서는 지역보호와 맥을 같이하고 있지만, 특별히 그들이 제공받는 서비스를 스스로 조절하고 선택할 수 있도록 한다는 점에서는 '새로운 접근방식'이라 할 수 있다.

나. 직접지불제도의 대상 및 내용

직불제도의 대상은 기본적으로는 지역보호 서비스를 받아야 할 필요가 있다고 평가 및 선정된 18-65세 성인이다. 2000년에는 수급대상이 동일한 서비스가 필요한 노인으로 확대되었으며, 2001년 4월 이후 보호자(carers), 장애아동

2) Zarb G. and P. Nadash (1994) Cashing In on Independence: Comparing the Costs and Benefits of Cash and Services, Derby: BCOPD/PSI, pp. 88-90 및 J. Glasby and R. Littlechild (2002) Social Work and Direct Payments, Policy Press: Bristol

3) National Centre for Independent Living (2005) Everything you need to know about getting and using direct payments, London: NCIL

Social Services Highlight

의 가족, 양육서비스를 필요로 하는 장애부모, 16-17세 장애청소년들도 직불제도의 혜택을 받을 수 있도록 그 자격이 점차 확대되었다.⁴⁾

직불제도의 대상자들이 서비스 대신 현금을 받고자 할 경우에는 직불제도에 동의한다는 계약서에 서명을 해야 하며, (필요한 경우에는 도움을 받아) 스스로 직접 지불된 현금과 고용한 개인도우미를 관리한다는 책임이 주어진다.

2002년 직불제도와 관련된 통계자료에 의하면, 지금까지 직불제도를 이용한 사람들의 70%가 물리적 장애를 가진 사람들이었으나 최근에는 지방정부 내 사회복지관련 담당자들의 적절한 도움을 통해 정신지체 장애인이나 노인 등 다양한 대상이 직불제도에 관심을 가지게 되었다.

직불제도가 서비스를 직접 공급하는 제도와 다른 점 중 하나는 제도가 가지는 융통성에 있다. 서비스 이용자는 자신들이 받을 수 있는 보호에 대해 보다 효과적인 방식으로 스스로 조정할 수 있다. 직불제도를 통해 옷 입기, 요리하기, 운전하기, 영·유아 돌보기, 퇴원 후 생활 등 서비스가 필요한 사람들이 일상생활을 영위하기 위해 개인도우미를 고용할 수 있다. 또한 사회활동을 위해서도 직불제도를 이용할 수 있다. 예를 들어 고용과 직업훈련을 받기 위해 필요한 지원을 받을 수도 있고, 일상적인 사회활동이라 할 수 있는 친구만나기, 문화강좌와 대학 강의 듣기, 정원꾸미기 등과 같은 취미생활을 위해 필요한 서비스를 구입할 수 있다. 그밖에도 직

불제도로 지불되는 현금으로, 앉아서 이용할 수 있는 샤워기 등 개인에게 필요한 특수한 목적을 위한 장비(equipment)를 구입할 수도 있다.

직불제도의 중요한 관심 사항 중 하나는 '누가 서비스를 제공하고, 누가 그 현금을 받는가' 하는 것이다. 사실 많은 사람들이 가족의 일원이나 가까운 친척을 고용하는 것을 더 편하게 생각하고 있다. 그러나 친인척에게 돈을 지불하는 경우는 예외적인 경우로 한정시키고 있다. 일부 지방정부는, 개인이 그들의 직불제도로 받은 현금으로 가까운 친척에게 돈을 지불할 수 있는 방식을 놓고 혼란을 겪고 있다. 그러나 지난 2003년 4월 법 개정이 되어 수유자나 지방정부가 동거중인 친척에 의한 보호가 유일하게 만족할 만한 방식이라고 결정한다면, 같이 사는 친척에게도 예외적으로 현금을 지불할 수 있게 되었으며, 같이 살지 않는 친인척을 고용하여 서비스를 지원받는 경우에는 현재는 현금지불에 대한 제약이 없다.

직접 지불된 현금으로 할 수 있는 것과 없는 것을 쉽게 소개한 한 웹 사이트의 내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

일단 대상자의 자격을 가진 사람이 직불제도를 받기로 동의를 하기 전까지는 직접적인 복지 서비스를 제공받을 수 있으며, 지방정부는 대상자들이 이 제도에 대해 정확히 알 수 있도록 정확한 정보를 제공할 의무가 있다. 이를 위해 보건부에서는 직불제도에 관한 안내서 등을 발행

4) Department of Health (2004) A guide to receiving direct payments from your local council - A route to independent living, London: Department of Health

표 1. 직접 지불된 현금으로 할 수 있는 것과 없는 것을 쉽게 소개한 한 웹 사이트의 내용

직불된 현금으로 구입할 수 있는 것	직불된 현금으로 구입할 수 없는 것
<ul style="list-style-type: none"> - 자신의 집에서 거주하도록 하기 위한 지원(독거를 의미하는 것은 아님) - 각종 사회활동을 위한 지원(외출, 사람 만나기 등) - 학업, 구직에 필요한 활동에 대한 지원 - 단기간 휴가를 위한 지원 - 주거지원서비스(housing support service)에 필요한 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 자신의 집에 살고 있는 친인척 지원 (예외적인 경우에는 인정함) - 의료서비스 - 요양소 및 시설과 같은 영구적인 거주지 구입

출처: <http://www.northlan.gov.uk//caring+for+you/community+care+services/self+directed+services/direct+payments.html>에서 수정, 정리 (2005년 12월 18일 검색)

하고 있다.

보건부(DoH)에서 발행한 ‘직접지불을 위한 쉬운 안내서(An easy guide to direct payment)’⁵⁾에 의하면 직접지불을 받고자 하는 사람들은 다음과 같은 절차를 거치도록 되어있다.

우선 자격을 갖춘 사람이 직접지불을 받기로 결정하고 나면 지방정부 사회복지사 혹은 보호서비스 관리자(care manager)를 통해 직접지불과 관련된 정보를 얻는다. 그 다음에 ‘평가(assessment)’라는 단계를 거치게 되는데, 이는 사회복지사와 어떤 서비스가 필요한가를 결정하는 단계이다. 이 평가단계 전에 직접지불을 받고자 하는 사람은 1-2주 동안 매일 어떤 도움이 필요한지에 대한 일지를 기록하도록 요구하는 지방정부도 있다. 이 과정을 거쳐 직접지불을 받을 조건이 된다고 결정되면 이를 이용자에게 알려주며, 이에 대한 최종 결정은 이용자가 하도록 되어있다. 직접

지불을 결정하고 나면 서류절차 등을 거쳐야 하는데, 이 역시 필요한 경우 지방정부 사회복지사의 도움을 받을 수 있다. 기본적으로 어떤 서비스가 필요하고 어느 정도의 현금이 필요한가에 대해 작성을 하고 나면 이용자가 직접지불을 받기 위한 절차는 끝이 난다.

보건부(DoH)의 ‘지방정부로부터 직접지불을 받기 위한 안내서(A guide to receiving direct payments from your local council)’⁶⁾에는 좀 더 자세한 정보를 질문과 대답형식으로 소개하고 있는데, 개인도우미를 고용할 경우 어떻게 공고를 하고, 어떻게 인터뷰를 하며, 어떤 법적인 책임을 지게 되는지에 대한 정보를 제공하고 있다.

직불제도를 받는 사람들은 보호 서비스를 구입함에 있어서 본인의 의사에 따라 개인을 고용할 수도 있고, 민간의 서비스 에이전시와 계약을 할 수도 있다. 직불제도는 독립적인 생활을

5) Department of Health (2004) An easy guide to direct payments: giving you the choice and control, London, Department of Health

6) Department of Health (2004) A guide to receiving direct payments from your local council - A route to independent living, London: Department of Health

위한 기금(Independent Living Fund)이나 다른 수당을 받는 것에 영향을 주지 않으며, 소득세 대상이 되지 않는다.

2. 직접지불제도의 성과

직불제도의 괄목할만한 성과 중 하나는 이용자의 통제력과 선택권이 확대되었다는 것이다. 다시 말해 이용자의 실질적 권한이 확대된 것이다. 아직까지는 정책의 초기단계이기 때문에 정책적인 의미에서의 성과에 대한 논의는 상대적으로 적은 편이지만, 직접지불을 제공받는 사람들이 어떻게 느끼느냐에 대한 조사가 여러 곳에서 이루어지고 있다. 이중 일부를 소개해보면⁷⁾, 첫 사례는 직불제도에 대한 일반적인 소감을 이야기한 것이고, 두 번째 것은 보다 구체적으로 직접 지불된 돈이 어떻게 사용되었는가에 대한 것이다.

“저는 풀타임으로 일하고 있고 제 개인도우미가 보조와 도움을 주고 있어서 제가 완전하게 생활하는 것을 가능하게 해줍니다. 옛날에 에이전시를 이용할 때는 집에 어떤 사람이 언제 와서 뭘 하는지 등을 제가 전혀 관리할 수가 없었거든요. 그런데 지금은 제가 관리하고 제가 선택한 인생을 살아갈 권리를 가지게 되었어요(직접지불제도 이용자).”

7) 인터뷰 사례는 <http://www.scie.org.uk/publications/resourceguides/rg05/questions.asp>에서 인용하였다. 더 많은 사례는 Glasby and Rosemary (2002) 7장을 참고할 것.

가벼운 초기 치매 증상이 있는 56세의 남자는 짧은 시간 동안만 집중할 수 있으며, 그의 주보호자인 부인이 지속적으로 자극을 주어야 할 필요가 있다. 만약 남편이 규칙적으로 자극을 받지 않는다면, 상황이 금방 나빠질 수 있는 상황이었다. 그는 멀리 사는 식구들과 규칙적으로 만나고 관계를 유지하는 것을 원했는데, 기차를 타고 가는 방법을 제대로 기억하지 못하는 상태가 되었다. 전통적으로 이런 경우는 매주 3시간의 재가보호 서비스를 공급받게 되며 일주일에 이를 동안 주간보호 시설을 이용하도록 되어있다. 이 경우 서비스에 들어가게 되는 총비용이 매달 600파운드였을 것이다. 현재 이 사람은 매달 200파운드의 직접지불을 받고 있으며, 그 부인이 보호자의 자격으로 매달 55파운드를 받는다. 이들이 평가를 통해 필요하다고 결정된 항목을 보면 다음과 같다. 매달 40파운드를 내고 Sky 위성 TV를 신청하여 일주일 내내 스포츠와 축구채널을 볼 수 있게 되었는데, 이를 통해 집중력을 키울 수 있고 커다란 즐거움을 느끼게 되었다. 지금 그는 스포츠클럽 멤버십을 가지고 있으며, 매주 개인도우미와 체육관에 간다. 또 가능한 시간에 수영을 하기도 한다. 개인도우미 비용이 한달에 100파운드이고 스포츠클럽 멤버십이 매달 28파운드이다. 부인은 남편과 함께 수영장에 갈 수 있는 멤버십을 가질 수 있도록 직접지불을 받게 되었다. 또한 그는 가족들과 휴가를 보내기 위해 그의 부인과 여행할 수 있도록 지역 자원봉사 교통서비스를 이용하는데, 그

해외제도 하이라이트

비용이 일년에 150파운드이다. 또한 부인과 초기 치매관련 모임이나 클럽에 참석하기 위해 택시비로 이 돈을 이용하기도 한다. 그의 부인 역시 교통비의 형태로 직접지불을 받고 있다(에섹스 직접지불 개발관리 부서에서 제공된 사례).

직불제도는 이 제도의 대상자들에게 독립성과 유연성, 선택의 기회를 제공함으로써 그들의 인생을 바꿀 수 있으며, 직접지불을 받는 사람들은 이전보다 더 행복감을 느끼고 삶에서의 동기유발이 되며, 이전보다 삶의 질이 개선되었다는 보고가 있다. 이러한 점에서 직불제도가 사회적, 감성적, 물리적 건강에 긍정적 영향을 준다고 볼 수 있다.

또한 직불제도는 지역보호 서비스의 최소 수준을 향상시키는데 기여하고 있다. 사회복지에서 일반적으로 선택권과 서비스의 질적인 향상이 강조되면 흔히 기본적인 수준의 보장이나 불평등이 심화되는 문제가 나타나는 것을 종종 보곤 한다. 이러한 오류를 범하지 않기 위해 영국 정부는 직접지불과 함께 사회복지서비스의 기본수준을 향상시키는 노력을 병행하고 있다는 점이 이 제도의 또 다른 성과라고 볼 수 있다.

3. 직접지불제도의 문제점과 정책과제

전체적으로 긍정적인 방향으로의 정책전환이라는 보고에도 불구하고, 보건부 수치⁸⁾에 따르면, 직불제도 수급자는 2003~2004년 현재 17,300명에 불과하다. 그 수가 매년 증가하고 있기는 하지만, 아직도 전체적으로는 아주 낮은 수치라고 할 수 있다.

그 이유로는 우선, 많은 수의 사람들이 직접지불을 통해 고용주가 됨으로써 생기는 책임과 일단 직불제도를 선택하고 나면 사회서비스를 더 이상 받을 수 없게 될 것이라는 점에 대한 우려 때문이다. 스코트랜드에서 발행된 한 보고서에서는 직불제도의 주요 문제로 '지역보호 평가에 대한 문제, 직불제도에 대한 이해와 지식의 부족, 직접지불을 받을 수 있는 자격조건에 대한 불확실성, 스스로의 관리능력에 대한 두려움, 지방정부의 고용과 서비스에 미칠 잠재적 영향에 대한 두려움' 등을 들고 있다⁹⁾. 대부분의 문제들은 정확한 정보와 적절한 도움을 제공함으로써 해결될 수 있을 것이다. 많은 경우 직불제도에 대한 정보가 부족해서 생기는 어려움이기 때문이다.

또한 사람들이 직불제도를 선호하지 않을 것으로 단정하는 일부 사회복지전문가들 때문에 정보제공이 덜 이루어지기도 하고, 직불제도를 정신질환에만 적용하는 지방정부의 경우도 있

Social Services Highlight


다고 보고되고 있다. 하지만 이는 부적절한 대응으로 지적되고 있으며, 가능한 대상자에게 정확한 정보를 제공함으로써, 본래 제도의 취지대로 대상자에게 선택의 여지를 주는 것이 중요하다 할 것이다.

정보를 제공하기 위한 방법으로 지방정부 내 '상담그룹'을 만들고, 최소한 두 명 정도의 인력이 잠재적 이용자에게 직불제도에 대해 살펴볼 수 있도록 상담통로를 만드는 것이 필요하며, 특히 직불제도의 활성화를 위해 가장 필요한 것은 아웃리치(outreach)를 통해 이용자들이 선택할 수 있는 것이 무엇인지 정확하게 알게 해주는 것이라고 한다.¹⁰⁾

정확한 정보를 제공한다 하더라도, 직불제도의 잠재적 이용자들이 우려하는 것처럼, 개인도 우미의 고용 및 관리, 세금, 회계 등과 같은 중요한 행정적 업무에 대한 부담이 생기게 된다. 이를 위해 사회복지관련 공무원들의 인식변화와 새로운 제도에 적응하기 위한 교육 등이 필요할 것이다. 일부 지방정부에서는 이러한 서비스 수요에 대응할 수 있도록 민간조직을 이용하기도 한다. 한 예로 직불제도 지원서비스(direct payment support services: DPSS)라는 것이 있는데, 이는 직불제도 이용자들에게 무료로 독립적인 지원서비스를 공급하기 위해 지방정부와 협력 하에 장애인에 의해 운영되는 직불제도 제공자 그룹이다. 직불제도의 수행을 위해 이 그룹에서는 지방정부와 협력 하에 개인에게 직불제도 관련 정보를

제공하는 일뿐 아니라 전문성을 가지고 효과적인 의사소통 방법을 개발할 수 있도록 훈련 프로그램 및 직불제도를 통한 고용이나 운영과 관련된 일을 돕기도 한다. 그러나 이렇게 민간조직을 활용하는 경우, 지방정부는 일정 그룹에 초점을 맞추는 것은 피하고 배제되는 집단이 없도록 해야 하며, 관련 조직이 서비스 이용자 모두를 대변하는 것은 아니라는 점도 유념해야 할 것이다.

끝으로 실제 사업과 관련한 문제 중 하나는 직불제도가 '우편번호 복권(postcode lottery)'이라고 불리고 있다는 것이다. 이는 어떤 지역은 직불제도가 잘 추진되는 반면, 어떤 지역은 그렇지 못하다는 것을 표현한 말이다. 결국 지방정부간 정보교류 및 제도의 표준화 역시 중요한 문제이며, 어느 지역에 거주하건 질적으로 동일한 수준의 지원을 받을 수 있도록 하는 것이 중요한 과제 중 하나라 하겠다. 지역적인 불균등에 대한 우려 외에 직불제도를 통해 서비스 제공자가 다원화되면서 그 질이 동일하지 못한 경우가 발생할 수도 있다. 이러한 문제를 해결하고 양질의 서비스 수준을 유지하기 위해서 교육, 규제, 포상 등의 장치들을 중요하게 고려해야 할 필요가 있다.

아직까지는 실제 운영상 더 개발되어야 할 이슈들이 남아있지만, 실제 이용자를 중심으로 이 제도를 선호한다는 점을 인식한다면 직불제도가 점차 영국 사회복지서비스의 주요 영역에서 자리 잡게 될 것을 예상할 수 있다. 

8) Department of Health (2004) Community care statistics 2003-2004: Referrals, assessments and packages of care, England, London: Department of Health.

9) Scottish Executive (2002) "Direct What" A study of Direct Payments to Mental Health Service Users, Scottish Executive Central Research Unit: Edinburgh

10) Hasler, F (2003) 'Clarifying the evidence on direct payments into practice', National Centre for Independent Living, 2003 September