

장애인 활동지원서비스 제공기관 현황과 과제

*Current State and Challenges of PAS
Providers*



김동기 목원대학교 사회복지학과 교수

본 연구의 목적은 전국에 있는 활동지원서비스 제공기관의 전반적인 현황을 살펴보고, 이를 통해 향후 활동지원서비스의 질적 제고를 위해 제공기관 측면에서의 과제를 살펴보는 것이다. 이를 위해 2013년 10월 7일부터 18일까지 전국에 있는 활동지원기관 664개소를 대상으로 양적조사를 실시하였고, 총 399부가 회수되어 분석에 사용되었다. 분석결과, 모든 기관이 적용수수료 25%를 지키고 있었고, 지정제 방식에 대해서는 전반적으로 찬성하는 것으로 나타났다. 또한, 25% 수수료를 개편한다면, 25%는 유지하되 제공기관에 대한 인건비를 별도로 지원하는 방식을 선호하였고, 원활한 활동보조인 인력수급을 위해 필요한 것은 기본단가 상향조정으로 나타났다. 그리고 전담인력에 대한 교육주체는 보건복지부가 가장 많이 선호되었다. 본 결과를 토대로 제공기관의 과제를 제언하였다.

1. 머리말

활동지원서비스는 신체적·정신적 장애 등의 사유로 혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인의 자립생활을 지원하고 그 가족의 부담을 줄임으로써 장애인의 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 하고 있다(보건복지부, 2014). 활동지원서비스는 지난 2011년 10월 '장애인활동지원에 관한 법률'이 시행되면서 기존의 활동보조서비스를 확대시킨 제도로서, 노인 장기요양보험제도와는 다르게 국가의 장애인 지원에 대한 책무성을 강조하여 조세방식을 근간으로 하고 있는 제도이다.

이와 같은 활동지원서비스는 제공기관에 의해서

수급자인 장애인에게 서비스가 제공되고 있는 데, 제공기관은 노인 장기요양보험과는 다르게 지정제 방식으로 결정되며, 원칙적으로 비영리기관·단체를 대상으로 하고 있다. 2013년 10월 현재 전국에 664개 정도의 제공기관이 설립 및 운영되고 있는데, 대부분 장애인복지관, 지역사회활센터, 자립생활센터, 장애인단체 등에서 제공기관으로 지정받아 운영되고 있다. 그런데 제공기관을 운영하는 데 있어서 소요되는 인건비, 관리운영비 등을 국가가 전혀 지원하지 않고, 전액 활동지원서비스 수수료로 충당하고 있기 때문에, 전담인력 부족으로 인한 서비스 질 관리 소홀, 제공기관의 기본적인 인프라 격차로 인한 서비스 격차 등의 문제가 발생하

고 있다.

따라서 본 연구에서는 '장애인활동지원에 관한 법률' 시행 3년을 맞이하여, 전국에 있는 활동지원 서비스 제공기관의 전반적인 현황을 살펴보고, 이를 통해 향후 활동지원서비스의 질적 제고를 위해 제공기관 측면에서의 과제를 살펴보고자 한다. 이를 위해 2013년 10월 7일부터 18일까지 전국에 있는 활동지원기관 664개소를 대상으로 양적조사를 실시하였다¹⁾. 자료 수집은 이메일조사를 통해 진행되었다. 활동지원기관에 조사표를 이메일로 발송하여 대상 기관의 국장급 이상(기관책임자) 1인과 활동지원담당 팀장(활동지원 실무책임자)

1인이 조사표에 응답한 후 기관 유형별 조사표 수신 담당자²⁾에게 이메일로 송부(기관별 총 2부)하도록 하여 자료를 수집하였다. 약 2주 동안의 자료 수집 기간 동안 총 399부가 회수되어 분석에 사용되었다.

2. 제공기관 현황

1) 조사대상자의 일반적 특성

조사대상자의 일반적 특성을 살펴보면, 첫째 성

표 1. 인구학적 특성

변수	구분	빈도(명)	백분율(%)	구분	빈도(명)	백분율(%)
성별 (n=396)	남	148	37.4	여	248	62.6
연령 (n=390)	평균 40.59세 (S.D. = 8.95)					
근무지 (n=393)	자립생활센터	93	23.7	장애인복지관	95	24.2
	지역자활센터	69	17.6	장애인단체	63	16.0
	기타	73	18.6			
근무지역 (n=392)	대도시	186	47.4	중소도시	130	33.2
	농어촌	76	19.4			
직위 (n=379)	기관장/센터장	59	15.6	사무국장/실장/부소장	92	24.3
	팀장	228	60.2			
현재 제공기관 근무기간 (n=389)	평균 53.49개월 (S.D. = 48.7)					
학력 (n=391)	고졸 이하	29	7.4	전문대 졸업	91	23.3
	대학교 졸업	196	50.1	대학원 이상	75	19.2

1) 설문조사는 한국보건사회연구원에서 수행하였고, 주요 설문내용에는 장애인활동지원제도 인정조사표, 활동지원급여 및 급여의 다양화, 제공기관 인프라, 활동지원서비스 내용범위 및 명확화, 전달체계 등이 포함되고, 본 원고에서는 제공기관을 중심으로 다루었음.

2) 장애인복지관, 자립생활센터, 지역자활센터, 장애인단체, 사회복지관 및 기타 단체 등에 대해 각각 해당분야 전문가 1인을 위촉하여 자료수집과정을 전담하도록 하였음.

별의 경우, 남자가 148명(37.4%), 여자가 248명(62.6%)로 나타나 여자 응답자가 높게 나타났다. 둘째, 연령의 경우 평균 약 40세로 나타났다. 셋째, 근무지의 경우, 장애인복지관 95명(24.2%), 자립생활센터 93명(23.7%), 지역자활센터 69명(17.6%) 순으로 나타났다. 넷째, 근무지역의 경우, 대도시 186명(47.4%), 중소도시 130명(33.2%), 농어촌 76명(19.4%) 순으로 나타났다. 다섯째, 직위의 경우, 팀장이 228명(60.2%), 사무국장/실장/부소장이 92명(24.3%), 기관장/센터장 59명(15.6%) 순으로 나타났다. 여섯째, 현재 제공기관 근무기간의 경우, 평균적으로 약 53개월 정도로 나타났다. 마지막으로, 학력의 경우, 대학교 졸업이 196명(50.1%), 전문대 졸업이 91명(23.3%) 순으로 나타났다(표 1 참조).

2) 활동지원급여 총 시간

2013년 1월부터 2013년 6월까지 6개월 동안 제공한 활동지원급여 총 시간을 분석한 결과, 활동보조급여는 평균 약 47,306시간, 방문목욕급여는 평균 약 49시간, 방문간호급여는 평균 약 98시간으로 나타났다. 따라서 방문목욕과 방문간호의 급여량은 매우 적음을 알 수 있다(표 2 참조).

3) 월평균 수급자, 활동지원인력 및 전담인력 수

2013년 1월부터 2013년 6월까지, 월평균 수급자, 월평균 활동지원인력 및 월평균 전담인력 수를 분석한 결과, 월평균 수급자는 약 80명, 활동지원인력은 약 65명, 전담인력은 약 1.7명으로 나타났다(표 3 참조).

표 2. 활동지원급여 총 시간

(단위: 시간)

구분	평균	표준편차
활동보조급여 (n=385)	약 47,306	49,717
방문목욕급여 (n=95)	약 49	329
방문간호급여 (n=82)	약 98	510

표 3. 월평균 수급자, 활동지원 인력 및 전담인력 수

(단위: 명)

구분	평균	표준편차
월평균 수급자 수 (n=391)	약 80	87
월평균 활동지원 인력 (n=388)	약 65	85
월평균 전담인력 (n=371)	약 1.7	1.1

4) 활동지원제도 적용 수수료율 및 적용 수수료 사용처

기관의 활동지원제도 적용 수수료율(활동지원 급여 비용의 활동지원인력 임금지급률)을 분석한 결과, 76.7%로 나타났다. 이를 2013년 기준 활동보조인의 기본 시급 8,550원에 적용하면 활동보조인의 실제 시간당 급여는 약 6,559원인 것으로 예상된다. 또한, 2013년 1월부터 2013년 6월까지, 활동지원제도 제공수수료를 통한 수입을 주로 어디에 사용한 지를 분석한 결과, 79.3%정도를 활동지원인력 인건비에 사용한 것으로 나타났다. 그리고 전담인력 인건비 6.6%, 기관 관리운영비 5.4% 순으로 나타났다. 따라서 적용수수료의 대부분을

활동지원인력 및 전담인력 인건비에 사용함을 알 수 있다(표 4 참조).

5) 지정제 방식의 문제점 및 대안

현재 지정제 방식³⁾이 효과적인 활동지원제도 운영에 있어서 문제를 유발하고 있다고 생각하는지에 대해 분석한 결과, 54명(13.8%)만 문제가 있고 응답했다. 그리고 문제가 있다고 응답한 경우에만 지정제 방식의 문제의 심각성을 분석한 결과, 도서벽지 지역의 경우 제공기관에 대한 접근성 제약으로 인해 서비스 미이용 사태가 발생한다는 점이 약 3.14점(4점 척도)으로 가장 높게 나타났다. 따라서 향후 활동지원 제공기관은 현재의 지정제

표 4. 기관 활동지원제도 적용 수수료율

(단위: %)

구분		평균	표준편차
기관 활동지원제도 적용 수수료율 (n=380)		76.7	3.4
적용 수수료 사용처	활동지원인력 인건비 (n=381)	79.34	17.2
	전담인력 인건비 (n=369)	6.6	12.0
	활동지원 인력 및 전담인력 교육훈련비 (n=369)	1.7	2.8
	기관의 다른 인력 인건비 (n=369)	0.5	1.9
	기관 관리운영비(공공요금, 사무실 유지 운영비 등) (n=369)	5.4	6.6
	사용처활동지원인력 및 전담인력 근로조건 개선비 (n=370)	1.9	4.0
	기관의 세입으로 계상하여 집행한 다른 장애인복지사업비 (n=370)	1.2	2.9
	기타 (n=369)	1.6	4.3

3) 활동지원제공기관은 현재 지정제 형식을 취하고 있는데, 경쟁을 통한 서비스 질 제고를 위해 하나의 특별자치도·시·군·구당 복수(2개소 이상)의 활동지원기관을 지정하도록 되어 있음. 활동지원기관의 지정은 공모에 의하되, 기관운영의 적정성 및 공익성 확보 등을 위해 공공·비영리기관을 우선적으로 지정함. 활동지원기관을 설치·운영하기 위해서는 소재지 관할 특별자치도지사·시장·군수·구청장으로부터 지정을 받아야 함(보건복지부(2014). 장애인활동지원사업안내).

표 5. 지정제 방식 문제 여부

(단위: %, 명)

구분	빈도	%
문제 있다	54	13.8
문제 없다	336	86.2
합계	390	100.0

표 6. 지정제 방식 문제 심각성

(단위: %, 명)

구분	매우 심각함 (%)	심각함 (%)	심각하지 않음 (%)	전혀 심각하지 않음 (%)	평균 (표준편차)
제공기관에 대한 관리감독 부실로 인한 서비스 질적 저하 (n=48)	-	11 (22.9%)	30 (62.5%)	7 (14.6%)	2.08 (0.6)
제공기관 간 과도한 경쟁으로 인한 기관의 고유사업 소홀 (n=50)	6 (12.0%)	15 (30.0%)	23 (46.0%)	6 (12.0%)	2.42 (0.8)
제공기관(활동지원 인력)이 이용자를 선택하는 역 선택의 문제로 인해 이용자 사각지대 발생 (n=49)	8 (16.3%)	26 (53.1%)	10 (20.4%)	5 (10.2%)	2.75 (0.8)
도서벽지 지역의 경우 제공기관에 대한 접근성 제약으로 인해 서비스 미이용 사태 발생 (n=49)	16 (32.7%)	26 (53.1%)	5 (20.4%)	2 (10.2%)	3.14 (0.7)
수익위주 운영으로 인해 기관의 공공성 및 비영리성 약화 (n=48)	2 (4.2%)	18 (37.5%)	16 (33.3%)	12 (25.0%)	2.20 (0.8)
대규모 기관이 제공기관으로 지정을 받기가 유리한 구조로 되어 있어서 영세한 약소기관 및 단체와 견주었을 때 형평성에 어긋남 (n=49)	11 (22.4%)	18 (36.7%)	18 (36.7%)	2 (4.1%)	2.77 (0.8)

방식을 유지하는 것을 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 현재의 지정제 방식이 도서벽지 등

과 같은 접근성이 떨어지는 지역의 경우 원활한 서비스 제공을 어렵게 하는 단점은 있지만, 반대로

제공기관 간 과도한 경쟁으로 인한 서비스 질 저하라는 현상은 상대적으로 적게 나타나고 있기 때문이다. 이에 대한 자세한 내용은 다음과 같다(표 5, 6 참조).

6) 수수료 상한선 효율적 운영에 도움여부 및 변경 방향

현재 25%를 수수료 상한선으로 고정한 것이 원활한 인력수급 및 제공기관을 효율적으로 운영하는 데 도움이 되는 지에 대해 분석한 결과, 192명(49.2%)이 도움이 되지 않는다고 응답하였다. 그리고 도움이 되지 않는 경우, 향후 임금-수수료 분배형식 및 비율을 어떤 방향으로 변경하는 것이 바람직한 지에 대해 분석한 결과, 수수료 상한선은

그래도 25%로 유지하는 반면, 제공기관에 별도의 인건비를 지원하는 방식으로 변경하는 것이 105명(56.8%)으로 가장 높았다. 따라서 제공기관에 대한 별도의 전담인력 인건비 지원이 필요함을 알 수 있다. 현재 대부분의 기관들이 수수료를 통해 전담인력 인건비를 충당하고 있는 데, 법인 산하 대규모 기관이 아닌 자립생활센터, 지역자활센터, 장애인단체 등과 같은 영세한 제공기관은 예산의 제약으로 인해 필요한 수만큼의 전담인력을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 그로 인해 수급자 및 활동보조인에 대한 적절한 관리가 이루어지지 않아 이것이 서비스 질적 저하로 연결되고 있다. 따라서 서비스 질적 제고를 위해 별도의 전담인력 인건비를 지원해 주는 것을 고려할 필요가 있다(표 7 참조).

표 7. 상한선 고정 도움 여부 및 변경방향

(단위: %, 명)

변수	구분	빈도	%
도움 여부 (n=390)	도움이 된다	198	50.8
	도움이 되지 않는다	192	49.2
변경방향 (n=185)	수수료 상한선만 상향 조정하는 방식으로 변경 (ex. 30~35%를 상한선으로 설정)	15	8.1
	수수료 상한선은 그대로 25%로 유지하는 반면, 제공기관에 별도의 인건비를 지원하는 방식으로 변경	105	56.8
	수수료 상한선을 하향 조정하는 반면, 제공기관에 별도의 인건비를 지원하는 방식으로 변경	27	14.6
	수수료 상한선은 그대로 유지하는 반면, 활동지원 인력에 대한 4대 보험 가입 및 퇴직금 적립 의무를 완화시켜 제공기관의 경제적 부담을 경감시키는 방식으로 변경	31	16.8
	기타	7	3.8

표 8. 활동지원인력 부족 및 미스매칭 해소 방안

(단위: %, 명)

구분	빈도	%
활동지원급여 기본단가 상향조정	240	60.6
활동지원기관 전담인력에 대한 체계적인 교육시스템 마련	79	19.9
활동지원기관 선정 시 활동지원 사업능력 고려 강화	22	5.6
현재의 민간주도 방식에서 일정부분 공공기관 참여 병행	29	7.3
기타	26	6.6
합계	396	100.0

표 9. 1명 전담인력 관리해야 하는 수급자, 활동지원 인력의 적정치와 최대치

(단위: %, 명)

구분		평균	표준편차
적정치	수급자 (n=381)	33.9	15.6
	적정치활동지원 인력 (n=377)	24.6	18.1
최대치	수급자 (n=367)	48.6	23.9
	최대치활동지원 인력 (n=362)	35.4	28.5

7) 급여이용률 제고 및 수급자-활동보조인 미스매칭 해소방안

활동지원인력 부족에 따른 급여이용률을 제고하고 수급자-활동보조인 미스매칭을 해소하기 위해 우선적으로 취해야 할 조치에 대해 분석한 결과, 활동지원급여 기본단가 상향조정이 240명(60.6%)로 가장 높게 나타났다. 즉, 기존 선행연구(이익섭 외, 2009⁴⁾, 김동기 외, 2012⁵⁾)에서도 나타났듯이 대부분의 활동보조인이 40~50대 전업

주부들이기 때문에, 젊은 남성 활동보조인을 구하기가 매우 어려운 실정이며, 이는 그 주된 원인이 낮은 서비스 단가이다. 따라서 미스매칭을 해결할 수 있는 가장 확실한 방법은 서비스 단가 조정이다 (표 8 참조).

8) 전담인력의 적정치 및 최대치

양질의 서비스를 제공하기 위해 1명의 전담인력이 관리해야 하는 수급자 및 활동지원 인력의 적

4) 이익섭 외(2009). 장애활동보조서비스 이용 및 공급실태 조사연구, 연세대학교 사회복지연구소 · 보건복지부.

5) 김동기 외(2012). 장애유형, 연령 및 생활환경 등에 따른 급여이용실태조사연구, 한국 장애인자립생활센터총연합회 · 보건복지부.

표 10. 전담인력 교육 주체

(단위: %, 명)

구분	빈도	%
보건복지부	221	56.8
지자체	31	8.0
국민연금공단	85	21.9
활동지원 제공기관	52	13.4
합계	389	100.0

표 11. 필요한 활동지원인 처우개선 대책

(단위: %, 명)

구분	빈도	%
연장근로 및 휴일 근로수당	159	41.8
근로자로서 복리후생	170	44.7
법적 휴가	27	7.1
기타	24	6.3
합계	380	100.0

정치 및 최대치를 분석한 결과, 우선 적정치외의 경우 수급자는 약 33명, 활동지원인력은 약 24명으로 나타났고, 최대치의 경우 수급자는 약 48명, 활동지원인력은 약 35명으로 나타났다(표 9 참조).

9) 전담인력 교육 주체

전담인력 교육 주체에 대해 분석한 결과, 보건복지부가 221명(56.8%)으로 가장 높게 나타났고 다음으로 국민연금공단이 85명(21.9%)으로 높게 나타났다. 현재 전담인력을 체계적으로 교육해 주는 주체는 없는 실정인데, 향후 보건복지부가 전담인력의 전문성 향상을 위한 교육주체로서의 역할을

검토할 필요가 있다(표 10 참조).

10) 활동지원인의 처우개선

활동지원인의 처우개선을 위해 우선적으로 필요한 것에 대해 분석한 결과, 근로자로서 복리후생이 170명(44.7%), 연장근로 및 휴일 근로수당 159명(41.8%)으로 높게 나타났다. 그리고 이미 처우개선을 위해 지원하고 있는 것을 분석한 결과(중복 응답), 이미 제공하고 있는 처우개선 중 근로자로서의 복리후생이 161명(44.2%), 연장근로 및 휴일 근로수당 115명(31.6%)으로 높게 나타났다(표 11, 12 참조).

표 12. 제공 중인 처우 개선책

(단위: %, 명)

구분	빈도		%	
	예	아니오	예	아니오
연장근로 및 휴일 근로수당 (n=364)	115	249	31.6	68.4
근로자로서 복리후생 (n=364)	161	203	44.2	55.8
법적 휴가와 복리후생 (n=364)	49	315	13.5	86.5
기타 (n=364)	71	293	19.5	80.5
아무 것도 지원하지 않고 있음 (n=362)	78	284	21.5	78.5

※ 중복응답

3. 제공기관의 과제

지금까지 장애인 활동지원기관의 전반적인 운영현황에 대해 살펴보았다. 본 연구결과를 토대로 활동지원서비스 질적 제고를 위한 제공기관 과제를 몇 가지 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 활동지원기관의 적용 수수료율은 약 76.7%로 나타났고, 수수료 수입의 약 79% 정도를 활동지원 인력 인건비로 지급하는 것으로 나타났다. 따라서 모든 제공기관들이 25% 수수료 상한선을 지키고 있음을 알 수 있다. 하지만 이와 같은 현재 25%를 수수료 상한선으로 고정한 것이 원활한 인력수급 및 제공기관을 효율적으로 운영하는 데 도움이 되는지를 분석한 결과 찬반이 과반수 정도로 비슷한 규모로 나타났다. 그리고 반대하는 경우, 가장 바람직한 방안이 수수료 상한선 25%는 그대로 유지하되 제공기관에 별도의 인건비를 지원하는 방식으로 변경하는 것이 가장 선호되었다. 따라서 향후 상한선 25%는 유지하되 국

가가 조세로 제공기관에 인건비를 일정부분 지원하는 방식을 긍정적으로 검토하되, 제공기관 전담 인력에 대한 인건비 지원을 우선적으로 검토 및 시행할 필요가 있다.

둘째, 현재의 지정제 방식에 대해 약 13%만 문제가 있다고 생각하는 것으로 나타났고, 가장 큰 문제는 도서벽지 지역의 경우 제공기관에 대한 접근성 제약으로 인해 서비스 미이용 사태가 발생한다는 점이다. 따라서 현재의 지정제 방식이 과도한 제공기관 난립으로 인한 서비스 질 저하는 초래하지 않음을 알 수 있다. 하지만, 지정제 방식으로만 가는 경우, 이용자의 접근성 제한이 향후 심각한 문제로 대두될 수 있기 때문에 향후 지정제 방식과 함께 공공기관 운영 또는 등록제를 병행하는 것을 고려할 필요가 있다.

셋째, 활동지원 인력 부족에 따른 급여이용률을 제고하고 수급자-활동보조인 미스매칭을 해소하기 위해 우선적으로 취해야할 조치로는 활동지원 급여 기본단가 상향조정이 가장 높게 나타났다. 뿐만 아니라, 활동지원인의 처우개선 중 가장 시급한

것은 근로자로서 복리후생, 연장근로 및 휴일 근로 수당으로 나타났다. 이처럼 낮은 기본단가와 열악한 근무여건이 활동지원 인력 부족을 초래하는 가장 결정적인 원인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 따라서 향후 수급자의 전반적인 활동지원급여량 확대를 전제로 서비스 기본단가 상향을 긍정적으로 검토할 필요가 있으며, 활동지원 인력의 근무여건 개선을 위한 별도의 국가적 지원이 필요함을 알 수 있다.

넷째, 양질의 서비스를 제공하기 위해 1명의 전담인력이 관리해야 하는 적정치는 수급자가 월 33명, 활동지원 인력이 월 24명 정도로, 최대치는 수급자가 월 48명, 활동지원 인력이 월 35명 정도로 나타났다. 하지만 현실에서는 이 수치보다 훨씬 많은 수급자와 활동지원 인력을 관리하고 있다. 따라

서 향후 전담인력 1인당 관리할 수 있는 수급자와 활동지원 인력의 규모를 명확하게 규정할 필요가 있다.

마지막으로, 제공기관 전담인력에 대한 교육주체로서 보건복지부가 약 57%로 가장 높게 나타났다. 현재 전담인력에 대한 공적기관에서의 교육은 시범적으로 한국보건복지인력개발원에서 소수의 전담인력을 대상으로만 간헐적으로 진행하고 있다. 그 이외에 공적기관에서의 교육은 거의 이루어지지 않고 있다. 하지만 활동지원서비스의 성패는 전반적인 제도운명을 실질적으로 담당하고 있는 전담인력의 역량과 자질에 달려있다 해도 과언이 아니다. 따라서 향후 전담인력에 대한 공적기관에서의 체계적인 교육시스템이 구축 및 시행될 필요가 있다. ■