영국의 성인 돌봄지원 동향과 시사점: 장애인을 중심으로

The UK's Adult Care Services: With Special Reference to Services for the Disabled

이민경
한국보건사회연구원 전문연구원

1. 들어가며

영국은 개인의 선택과 통제(choice and control)를 보장하는 방향으로 돌봄제도의 변화를 추진해 왔다. 또한 최근 Care Act 2014 시행을 통해 성인돌봄서비스를 하나의 체계로 통합하여 정비하고 재정개편을 실시하였다. 본 글에서는 장애인의 돌봄지원서비스 발전에 의미있는 과정을 Care Act 2014 변화와 함께 살펴보고 영국의 성인 돌봄 지원 현황을 장애인 중심으로 살펴 보고자 한다. 이를 통해 우리나라 장애인복지 영역에서의 시사점을 찾고자 한다.

2. 영국 돌봄서비스 지원의 변화

영국에서 장애 운동이 시발점이 되어 추진된 이용자 중심의 돌봄서비스 제공방식으로의 변화는 서비스 현금지급제(direct payment)[1]나 개인예산제(personal budget)[2]의 도입과 정착으로 가시화 되었다. 1996년 Community Care Act를 통해 18~64세 이용자들은 돌봄 필요 정도에 따라 현금지급을 받고 원하는 돌봄서비스를 구매할 수 있게 되었고, 서비스 현금지급제는 2000년부터 65세 이상으로 이용범위가 확대되었다. 2005년에 개인의 선택과 통제를 한 단계 더 발전시킨 개인예산제 도입을 위한 전국적인 시범사업을 실시하였다. 2005년 영국 정부는 2025년까지 장애인의 완전한 사회 참여 기회를 보장하는 계획을 제안하는데 구체적으로 개인의 욕구와 상황을 반영한 개별화 지원, 장애인을 지원할 때 의견의 경청과 경험의 존중, 장애인의 선택과 통제의 최대화, 직업 활

1) 서비스 현금지급제(Direct payment) – 개인의 돌봄과 지원에 필요한 비용을 현금으로 지원하는 방식
2) 개인예산제(Personal budget) – 시작단계에서 욕구 충족을 위해 얼마만큼의 금액이 필요한지 계산하고 그 금액을 어떻게 사용할지 선택하고, 금액에 대해서 얼마만큼의 통제권을 가질지를 선택하는 방식(김용득 외, 2013:133)

동에서 차별의 최소화, 이를 통한 사회통합 구현 등 을 내용으로 한다[3]. 이러한 변화에는 장애 운동(disability movement)의 영향이 가장 크지만 아울러, 장애인의 자립생활을 위해서 돌봄서비스의 현금화 지원이 적절한 지원 방식이라는 학계의 지원, 현물 서비스 대신 현금 서비스 지원에 대한 선호감, 이러한 방식이 비용효과적일 것이라는 기대와 함께 서비스의 시장화 가능성에 대한 기대, 공공서비스에 대한 선택 가능성에 대한 시도가 합쳐져서 진행되었다[4].

Care Act 2014의 가장 큰 변화는 성인 돌봄서비스의 체계를 통합적으로 정비한 것과 재정 영역의 개편이다. 체계의 통합적 정비는 돌봄 및 관련 지원이 필요한 모두(노인·장애인을 비롯하여 가족 등 비공식 돌봄자까지)에게 서비스 이용을 위한 일관된 경로의 제시, 돌봄 필요도에 대한 균질적인 사정 절차와 기준의 제시, 이용자를 중심으로 하는 서비스 제공 원칙을 지키는 것을 의미한다.

재정 개편은 개인의 돌봄서비스 비용 부담에 대한 형평성 개선과 지속가능성을 확보하고자 하였다. 가장 심각한 문제로 고령화에 따른 개인의(재난과도 같은) 돌봄비용의 부담[5]을 지적하면서 이

표 1. 돌봄비용 상한제 개요(The Care Act 2014)

내 용	
○ 전 국민의 돌봄비용의 상한선을 명시하고, 누적 돌봄비용이 상한선을 초과하게 되면 정부가 돌봄 비용을 지원함 ○ 지방정부는 개인에 대한 돌봄계정(care accounts)을 만들어서 개인의 돌봄비용 누적 금액을 관리하며, 최소 연1회 고지함. – 개인 돌봄비용 상한금액은 £72,000 – 상한 금액은 조정할 수 있으나, 이 경우 개인의 돌봄비용은 누적 비율에 맞춰서 같이 조정 – 2016.4.(시행일) 기준 이후의 돌봄비용부터 산정 ○ 돌봄비용 상한제에 포함되는 내용은 다음과 같음.	
○ 돌봄비용 상한제에 포함되는 내용	**○ 돌봄비용 상한제에 포함되지 않는 내용**
· 지방정부로부터 이용료 지원을 받는 경우, 개인예산제에 돌봄 비용으로 구체적으로 명시된 내용 · 돌봄서비스 이용료를 본인이 부담하는 경우, 사정을 통해 산정한 개인예산(Independent personal budget; IPB)[6]에 돌봄 비용으로 명시된 내용 ※ 생활비(daily living costs)는 포함하지 않음(돌봄 비용만 포함). – 시설 이용자의 경우, 명시된 생활비 (주당 £230)를 제외하고 돌봄 비용 산정	· 법 시행일 전에 발생한 돌봄서비스 비용(2016.4. 이후 발생한 돌봄 비용만 포함) · 지원 적격성을 인정받지 못한 돌봄 비용(지방정부가 지원하더라도) · 시설 이용자의 생활비 · 개인이 선호하는 서비스 이용을 위해 개인 등이 지불한 추가비용 · 개인예산제나 IPB(Independent personal budget)에 포함되지 않는 돌봄 비용(예: 적응지원(reablement), 예방서비스 등) · 이용료 부과 연기 제도에 의해 발생한 이자 등 · 시설 이용자에게 제공하는 건강보험에서 지원하는 간호서비스 비용

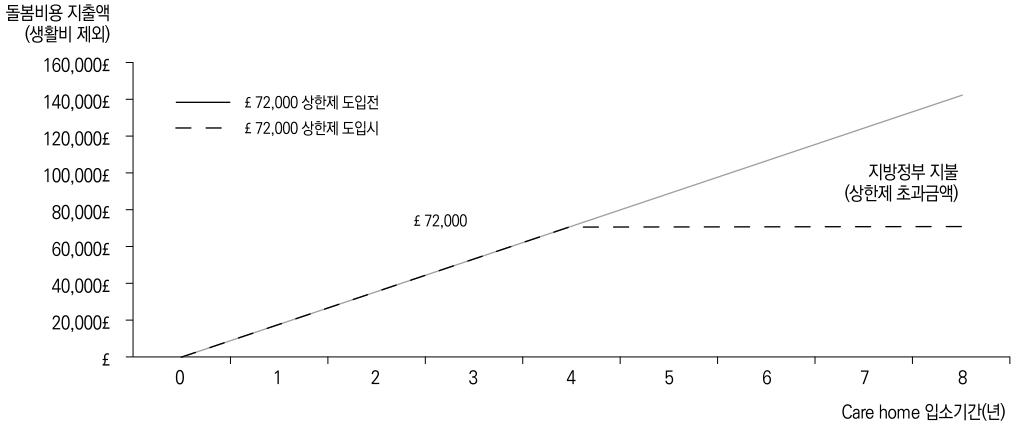
자료: Independent liveing: the role of the disability movement in the development of government policy.pp.236.재인용

3) Prime Minister's strategy Unit(2005). Improving the life chances of disabled people. pp. 7-19.
4) Fernandez, J., et. al.(2007). Direct payments in England: Factors Linked to Variations in local provision. Journal of Social Policy. Vol.(36). pp.99.
5) 영국 돌봄서비스 이용의 경우 개인의 경제적 부담이 있음을 명시하고 있으며, 지방 정부가 자산조사를 통해 일정 수준 이하인 경우(£23,250) 이용료를 지원함.

에 대한 개선책을 제시하고자 하였다. 재정개편의 주요 내용은 다음의 세 가지로 첫째 돌봄비용 상한제(the cap on the lifetime care costs), 둘째 돌봄비용 지원에 대한 자산기준의 상향, 셋째 이용료 부과 연기제도(deferred payment agreement)이다.

돌봄비용 상한제는 돌봄비용의 상한선(£72,000)을 명시하여 돌봄비용의 누적액이 상한선

그림 1. 돌봄비용 상한제 도입에 따른 부담경감



주: 돌봄비용은 care home 입소로 주당 £570 기준으로 계산 (생활비: 주당 £230 차감)
자료: The care act 2014: DH(2015), p.4.

을 초과할 경우 국가가 지원하는 제도이다. 이를 위해 지방정부는 돌봄이 필요한 개인의 돌봄계정(care accounts)을 만들고 누적되는 돌봄비용 금액을 관리하여 개인에게 고지한다. 돌봄계정에는 정부가 적격성을 갖는 돌봄비용으로 산정한 값만을 포함하며(생활비 등 제외), 정부로부터 돌봄에 대해서 비용 지원을 받지 않은 경우에는 개인예산(Independent personal budget; IPB)[6]으로 산정된 돌봄비용을 포함할 수 있다. 돌봄 이외의 비용(생활비, 대여 비용 등)에 대해서는 돌봄비용이 상한액을 초과한 경우라도 개인이 부담한다.

돌봄비용 상한제는 노후 돌봄비용에 대한 개인의 최대 부담액의 상한선을 제시함으로써 자신의 노후 계획과 재정적 준비를 할 수 있도록 지원하는 것이라 할 수 있다. 그러나, 이는 근로가 가능하여 노후를 위해 재정적 여유분을 저축할 수 있는 경우

6) Independent personal budget(IPB)- Care Act 에서 도입한 개념으로 개인예산제와 같이 정부가 개인의 돌봄 필요도를 충족시키기 위해 필요한 비용을 산정한 결과임. 지방정부가 지원하지 않는 경우(a self-funder)에 사용되며 IPB 에 산정된 돌봄비용으로 돌봄계정에 포함함.

에 가능하며, 근로능력과 기회를 갖지 못한 장애인의 경우에 동일하게 적용하기 어려운 내용이다. 이를 위해 영국 정부는 몇 가지 대안을 가지고 고심하였는데, 결국 25세 까지는 상한선을 £0 로 두어 전적인 지원이 가능하도록 하며, 25세 이상 근로연령대의 돌봄 필요 성인(장애인)은 동일하게 상한선(£72,000)을 적용하되, 자산이 기준 금액을 넘어서 이용료를 부과할 경우 개인의 최소 소득 보장 수준의 금액(Minimum Income Guarantee)은 제외하고 부과하는 방식으로 정리되었다[7].

이외의 재정개편으로 자산기준 상향조정은 정부 지원을 받을 수 있는 자산 기준을 상향함으로써 돌봄비용에 대해 지원받는 인원을 늘리는 것이다. 이용료 부과 연기제도는 기존에 실시되었던 제도를 확대 실시하는 것으로 개인의 돌봄서비스 이용료 지불 시점을 연기해 주는 것이다. 이를 테면 돌봄서비스를 이용하는 시점이 아닌 부동산을 처분하는 시점 등 개인의 지불여력이 발생하는 시점에 이용료를 지불할 수 있다.

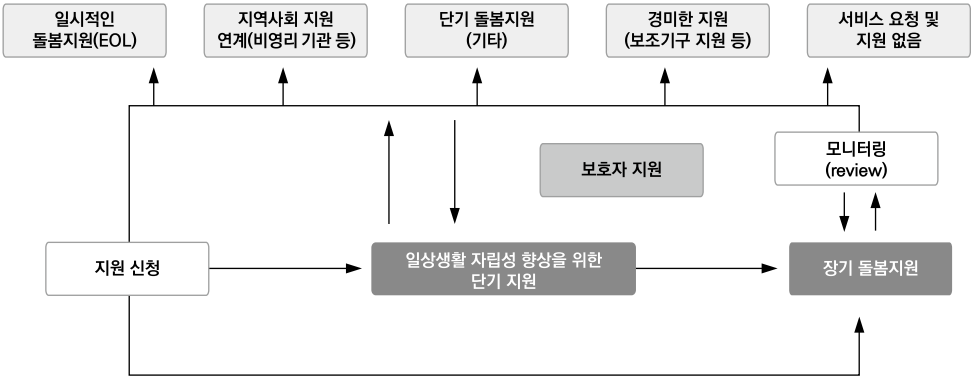
3. 장애인 돌봄과 지원 현황

가. 현황

1) 서비스 이용

영국 돌봄서비스 이용 현황[8]을 2014-15년 기준으로 살펴보았다. 이 기간 동안 지방 정부에 돌봄서비스를 신청한 수는 총 184.6만명이며, 65세 이상이 72%이고 18~64세가 28%이다[9].

그림 2. 돌봄서비스 이용 경로



자료: Community Care Statistics: Social Services Activity, England(2014-15), HSCIS(2015), p.16.

7) The care act 2014: DH(2015), pp.33-38.

8) 현황 자료는 영국 전체 통계 자료임. 영국은 장애인 통계를 별도로 생산하지 않는데 돌봄서비스 이용자 분류에서 '주된 이용 사유'로 신체장애, 발달장애, 감각장애, 기억·인지장애, 정신장애 등 장애유형별 구분을 하고 있음. '18~64세'는 '돌봄이 필요한 성인'으로, 성인 장애인으로 이해할 수 있고, '65세 이상'은 '돌봄이 필요한 노인'으로, 고령화된 장애인을 포함하는 것으로 볼 수 있음.

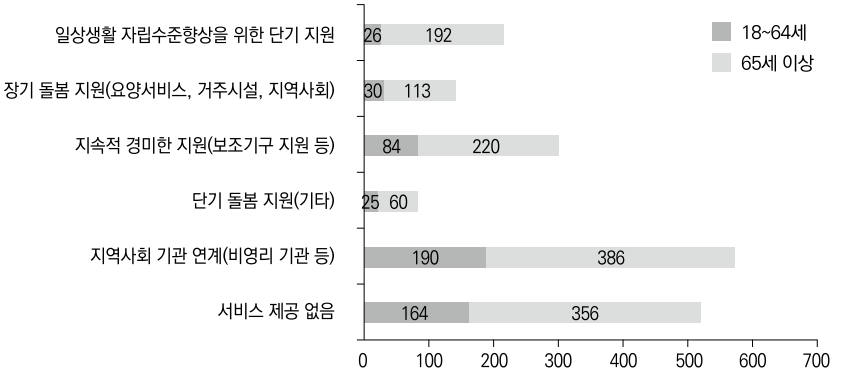
9) Community Care Statistics: Social Services Activity, England(2014-2015), HSCIS(2015), p.8.

영국정부는 장애 정도가 심해지는 것을 미연에 방지하는 노력 등 예방차원의 노력을 강조하고 있는데 이는 병원에서 퇴원한 고령환자나 질환, 사고로 장애를 입은 경우에 재활과 일상생활적응에 필요한 지원(reablement), 보조기구 지원, 간단한 주택개조 지원 등으로 돌봄 필요도를 낮추는 노력이다. 이와 관련하여 '일상생활 자립수준 향상을 위한 단기지원(reablement 등)'을 통해 개인의 자립도를 높인 후에 돌봄 필요조사 및 지원 적격성 결정, 서비스 계획수립 등의 단계를 진행할 수 있다. 또한 정기적, 비정기적 모니터링(review)을 통해 서비스 이용 수준(양) 혹은 유형을 조정할 수 있다.

돌봄서비스 초기 신청 후 연계된 내용을 보면 비영리기관 등 지역사회 기관에 연계된 경우가 575천명의 31.1%로 가장 많았고(18~64세 장애인은

표 2. 성인 돌봄서비스 신청자의 초기 서비스 연계 현황

(단위: 천명)



자료: Community Care Statistics: Social Services Activity, England(2014-15), HSCIS(2015), p.22.

190천명, 36.6%), 보조기구 지원 등 경미한 지원을 받은 경우는 304천명으로 16.5%(18~64세 장애인은 84천명, 16.2%), 일상생활 자립수준을 높이는 단기지원 서비스를 지원받은 경우에는 218천명으로 약 11.8%(18~64세 장애인은 26천명, 5.0%)로 나타났다. 요양·거주시설·지역사회 등의 장기돌봄지원을 이용한 경우는 144천명으로 7.8%(18~64세 장애인은 30천명, 5.8%)로 나타났다. 이외에 별도의 서비스 제공이 없는 경우가 520천명로 서비스 신청자의 28.2%(18~64세 장애인은 164천명, 31.6%) 였다.

2014-15년 기준 장기돌봄서비스를 이용한 경우는 890천명으로, 18~64세가 287천명(32.2%), 65세 이상은 603천명(67.8%)이었다. 주된 지원 사유별로 보면 18~64세 중 발달장애로 인한 지원이 43.2%로 가장 높았고, 신체장애로 인한 지원

표 3. 장기돌봄지원 이용 현황

(단위: %, 명)

장기돌봄지원 이용 현황(2014-15)			
주요 지원 사유	18~64세	65세 이상	전체
신체장애지원 -이동, 편의지원만	6.6	10.0	8.9
신체장애 지원 -일상생활지원	23.0	63.7	50.6
감각장애 지원	1.4	2.2	1.9
기억, 인지장애 지원	1.0	12.3	8.7
발달장애 지원	43.2	2.5	15.7
정신장애 지원	22.0	7.3	12.0
사회지원 서비스	2.1	2.0	2.1
계 (N)	100.0 (287,000)	100.0 (603,000)	100.0 (890,000)

1년 이상 장기돌봄지원 이용 경우(2015.3. 기준)			
지원 유형	18~64세	65세 이상	전체
요양서비스	2.4	12.9	8.5
거주시설	16.0	29.0	23.7
지역사회-서비스 현금지급제만이용	23.3	8.6	14.8
지역사회-일부 서비스현금지급제	8.3	2.9	5.2
지역사회-CASSR 운영 개인예산제[10]	34.0	38.0	36.3
지역사회-CASSR의 지원만[11]	16.0	8.6	11.5
계 (N)	100.0 (206,000)	100.0 (279,000)	100.0 (485,000)

자료: Community Care Statistics: Social Services Activity, England(2014-15), HSCIS(2015), p.26, 29.

이 29.6%, 정신장애로 인한 지원이 22.0%의 순으로 나타나고 있다. 반면 65세 이상은 신체장애로 인한 지원이 73.7%로 2/3정도를 차지하고 있으며 이외에 기억 및 인지장애로 인한 지원이 12.3%, 정신장애로 인한 지원이 7.3%였다.

1년 이상 장기돌봄서비스를 이용한 경우(2015.3.기준)는 485천명으로, 18~64세가 206천명(42.5%), 65세 이상이 279천명(57.5%)이었다. 서비스 지원 유형(장소)별로 보면, 18~64세 장애인은 개인예산제를 이용한 경우가 34.0%, 서비스 현금지급제 이용이 31.6%로 높았고 이외에 거주시설 이용과 지역사회-CASSR(Council with adult social care services responsibility)의 지원만인 경우가 각각 16.0%로 나타났다. 65세 이상의 경우 지역사회-CASSR 운영 개인예산제가 38.0%, 거주시설 이용이 29.0%, 요양서비스가 12.9%로 높았다.

2) 지출 규모

2014-15년의 성인 돌봄 관련 사회서비스 총 지출액은 £173억 4천이다. 이중 장기돌봄지원 지출액이 £130억 2천으로 76.4%를 차지하며, 단기돌봄지원 지출액은 £5억 8천으로 3.4%, 기타

10) 지역사회-CASSR 운영 개인예산제: 개인예산제로 서비스를 이용하지만 서비스 현금지급은 아닌 경우(HSCIS, 2015: 64)

11) 지역사회-CASSR의 지원만: CASSR에서 제공하는 서비스 패키지를 이용하는 경우(개인예산제에 포함되지 않으며, 서비스 현금지급제 이용도 아님) (HSCIS, 2015: 64)

표 4. 성인 돌봄서비스 지출[1] (2014~15)

(단위: £백만)

지원내용	지출액	
	18~64세	65세 이상
장기돌봄지원	6,241	6,787
단기돌봄지원	142	445
기타 사회서비스 지출액	3,428	
총 지출액	17,043	

주요 지원 사유[2]	지출액[3]	
	18~64세	65세 이상
신체 장애	1,215	4,828
감각 장애	53	144
기억 및 인지 장애	52	1,211
발달장애	4,437	540
정신장애	626	509
기타 사회적 지원 (약물남용, 돌봄 보호자 지원, 독거지원 등)	348	
보조기구 지원	214	
사회서비스 활동	1,569	
정보제공 및 조기 개입	253	
위원회 및 전달체계	1,046	
총 지출액	17,043	

주: 1) 지출액은 자본 부담금을 제외하고, 이용자 부담금 이외의 모든 수입을 뺀 금액.
2) 주요 지원 사유의 "신체장애~정신장애"는 장기 및 단기 돌봄지원 지출액을 분류함. 보조기구 지원은 별도 산정함.
3) 백만 단위로 반올림하여 총 지출액에 차이가 있음.
자료: Personal Social Services: Expenditure and unit costs, England(2014-15), HSCIS(2015), p.10.

사회서비스 지출액이 £34억 2천으로 20.1%를 차지한다.

단기 및 장기돌봄지원 지출액을 지원사유별로 보면, 18~64세 장애인은 발달장애로 인한 장·단기 돌봄지원 지출규모가 69.5%(약 70%)로 가장 높았으며, 신체장애로 인한 지원 지출이 19%였다. 반면 65세 이상은 신체장애로 인한 지원에 대한 지출규모가 66.8%로 가장 높았고, 기억 및 인지장애로 인한 지원 지출이 16.7%였다.

장기돌봄지원에 대한 지출액을 서비스 지원 형태별로 구분하면 18~64세 장애인에 대한 장기돌봄지원 지출규모는 거주시설이 34.8%로 가장 높았고, 지역사회 내 생활지원(supported living)[12]에 대한 지출이 17.1%, 서비스 현금지급제가 15.1%로 높았다. 18~64세 장애인 중 거주시설을 이용한 비율은 16%였지만 지출규모는 약 35%로 가장 높게 나타났다. 65세 이상에 대한 장기돌봄지원 지출 규모는 거주시설이 44.7%로 가장 높았고 이외에 지역사회 홈케어가 20.3%, 요양서비스가 19.9%로 높았다.

3) 서비스 이용의 성과

돌봄서비스 이용의 성과 중 대표적이라 할 수

12) 지역사회-생활지원(supported living); 재가장애인의 돌봄 욕구에 맞게 서비스를 유연하게 지원하는 방식(HSCIS, 2015:71)

표 5. 장기 돌봄지원 지출의[1] 지원 형태별 구분(2014~15)

(단위: £천)

	요양 서비스	거주 시설	자립 지원홈	지역사회: 서비스 현금지급제	지역사회: 홈케어	지역사회: 생활지원	지역사회: 기타 장기 돌봄 지원	전체[2]
18~64세	231,858	2,171,973	342,548	944,167	689,248	1,067,272	793,850	6,240,915
(%)	(3.7)	(34.8)	(5.5)	(15.1)	(11.0)	(17.1)	(12.7)	(100.0)
65세이상	1,348,472	3,030,832	96,788	426,487	1,378,384	188,710	317,262	6,786,935
(%)	(19.9)	(44.7)	(1.4)	(6.3)	(20.3)	(2.8)	(4.7)	(100.0)

주: 1) 지출액은 자본 부담금을 제외하고, 이용자 부담금 이외의 모든 수입을 뺀 금액.
2) 장기돌봄지원에서 보조기구 지출액은 제외함.
3) 천 단위로 반올림함.
자료: Personal Social Services: Expenditure and unit costs, England(2014-15), HSCIS(2015), p.22.

표 6. 돌봄서비스 이용과 관련된 삶의 질 수준

연도	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
평균값	18.7 점	18.7 점	18.8 점	19.0 점	19.1 점

[연령별 구분, 2014-15년도]

연령	18-64세		65세이상		전체	
	N	평균값	N	평균값	N	평균값
전국	24,875 명	19.4 점	37,190 명	18.9 점	62,075 명	19.1 점

주: '돌봄 사회 서비스 이용과 관련된 삶의 질 수준'은 총 8개 문항 점수를 합산한 것으로, 생활에 대한 통제, 존중받음, 일상생활지원(personal care), 음식과 영양섭취, 안전, 시간활용, 사회참여(사회적 관계), 주거 등 문항에 대해서 만족 정도를 고려하여 0~3점까지 기입하도록 함. 총점은 24점이며 점수가 높을수록 만족수준이 높음.
자료: Measures from the adult social care outcomes framework, England(2014-15), HSCIS(2015), p.12. 23-24.

있는 내용은 돌봄 등 사회서비스와 관련하여 삶의 질 수준이 어떠한가일 것이다. ASCS(Personal Social Services Adult Social Care Survey)[13]는 지방정부로부터 지원을 받고 있는 돌봄서비스 이용자에게 8가지의 생활영역에 대한 만족수준을 물어 사회서비스 이용과 관련된 삶의 질 수준을 알아본 내용이다(총점 24점). 2014-15년에 19.1점으로 2010년부터 지속적으로 상승하였고, 연령별로는 18~64세 장애인이 19.4점, 65세 이상이 18.9점으로 18~64세 장애인의 사회서비스 이용과 관련된 삶의 질 만족도가 높게 나타났다.

돌봄서비스를 이용하는 성인 발달장애인 중 시

13) ASCS- 지방정부에서 지원받는 돌봄서비스 이용자에 대한 자기 기입식 설문 조사(HSCIC, 2015: 95)

설이 아닌 지역사회에서 생활하는 비율은 2010-11년 59.9%에서 지속적으로 상승하여 2014-15년에는 73.3%였다. 장애인에 대한 지원이 지역사회 내 자립생활을 목표로 한다는 점에서 고무적인

표 7. 성인 발달장애인 중 지역사회에서 생활하는 비율

연도	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
비율	59.0%	70.0%	73.5%	74.9%	73.3%

주: 비율은 장기 돌봄 지원을 이용하는 성인 발달장애인 중 지역사회에서 생활하는 비율
자료: Measures from the adult social care outcomes framework, England(2014-15), HSCIS(2015), p.12.

표 8. The Care Act의 단계별 규정(조사 및 서비스 적격성 결정-서비스 이용료 부과와 자산조사)

구 분	내 용
조사와 서비스 적격성 결정	○ 돌봄 필요도와 내용이 지원의 적격성을 가지는지 조사(중앙 지침에 근거하여 지자체별 적격성 기준 운영) ○ 전문 조사자(사회복지사 등)가 실시하는 조사와 자기-평가서(self-assessment)를 통한 조사 실시(개인 역량이 가능한 경우) ○ 다음의 기준을 모두 만족한다면 돌봄 필요의 지원 적격성을 인정함. - 첫째, 신체적, 인지적 상태로 인하여 돌봄과 지원이 필요함. 둘째, 돌봄 필요정도 때문에 2가지 이상의 구체적인 활동을 하지 못함. 셋째, 그 결과로 개인의 복지에 중대한 영향을 받음.
개인별 맞춤 돌봄과 지원 계획 세우기	○ 지자체는 개인의 돌봄과 지원 계획을 수립해야 하는 책임을 가짐. - 계획을 작성하는 과정은 지방정부 담당자, 돌봄서비스 필요자(장애인 등), 돌봄제공자(가족 등), 이외에 계획 과정에 같이 참여하기를 요청한 사람이 함께 참여 ○ 지방정부는 개인 예산수준(personal budget)을 개인에게 고지함 - 개인 예산 수준에 대한 정보를 바탕으로 개인은 지자체에 서비스 현금지급제 이용을 요청할 수 있음. - 개인의 돌봄 필요 정도가 보조기구지원, 일상생활 적응의 지원(reablement) 등 경미한 지원으로 예상된다면 개인예산제에 대해 고지하지 않음. ○ 지자체는 계획 수립 이후 개인의 돌봄 필요에 대한 지원 계획이 잘 이루어지고 있는지 사후 점검 실시
서비 이용료 부과와 자산 조사	○ 자산조사 실시는 개인의 돌봄 필요의 지원 적격성을 확인하고 서비스 유형과 내용 등 지원계획을 수립한 후 실시 ○ 지자체는 개인이 돌봄 비용의 어느 정도를 부담할지 산출 - 자산 £23,250 이하의 경우 지원가능 - 무료 서비스인 일상생활적응 지원, 보조기구, 간단한 주택개조 지원 등을 이용하는 경우에는 자산 조사를 실시하지 않음 - 시설 이용의 경우와 시설 이용이 아닌 경우에 자산조사의 소득처리 지침이 다름 ○ 간소화된 자산조사 실시 - 돌봄 비용이 적게 드는 경우 - 돌봄서비스에 대해 전액 자부담하는 경우

자료: The Care Act 2014 - Factsheet 2~5, DH(2015).

14) SALT-사회서비스 자료원 성격의 ZBR(the Zero Based Review)의 지원으로 생성되는 자료(HSCIC, 2015: 95)

결과라 할 수 있다.

나. 이용 단계별 과정

영국 지방정부는 중앙의 지침을 따르되 자체적인 돌봄서비스 제공 기준을 운영하고 있으며 동일한 돌봄 필요도에 대해서 지역에 따라 이용하게 되는 서비스 양과 유형은 차이가 있을 수 있다. Care Act 2014는 돌봄서비스 이용을 위한 절차로 조사 및 돌봄필요에 대한 서비스 적격성 결정-개인별 돌봄계획 세우기-서비스 이용료 부과와 자산조사의 단계를 제시하고 있다. 이용을 위한 절차 단계를 조사와 자산조사 내용을 중심으로 런던내 위치하는 Hillingdon의 사례로 알아보고자 한다.

돌봄서비스 신청자에 대한 사정조사표는 일명 장애인과 노인에 대한 통합사정조사표라고 할 수 있다. 일반사항에서부터 신체적 건강상태, 일상생활 수행에서 이동에 대한 자립적 수행에 대한 내용, 사회적 관계와 활동에 대한 내용과 구체적으로 직업·학업·훈련 등에 대한 내용, 현재 가족·친지·친구 등 비공식 돌봄자로부터 받고 있는 돌봄 내용과 유료 서비스 이용 여부 등, 감정과 정신건강, 공격성 등 문제 행동에 대한 내용, 안전과 생활안에서의 위험요인에 대한 체크, 본인 및 보호자가 희망하는 상태에 대한 자기기입식 내용, 돌봄 지원방식에 대한 개인의 선호도를 조사하고 있다.

조사내용은 개인에게 지원할 수 있는 돌봄서비스 양과 유형에 대한 결정을 위해 자료로 사용되는데 이를 위해 Hillingdon은 RAS(Resource

표 9. 돌봄서비스 신청자에 대한 주요 조사 내용(Hillingdon)

Assessment
· 일반사항 인적사항/ 자신의 사항 중 나아지길 희망하는 부분/ 자기소개/ 자신이 중요하다고 생각하는 일상생활 활동이나 관계/ 현재 가장 어렵거나 힘든 점
· 신체적 건강: 장애·손상·건강상태 개요/ 의사소통 장애/ 감각 장애(시·청각)/ 신체적 장애/ 현재 건강 상태
· 건강상태(심화): 전체적인 건강상태(몸무게, 통증, 호흡, 알러지, 수면 등)/ 건강유지(흡연, 음주, 약물사용 여부 등)/ 복용약에 대한 내용
· 일상생활 기초 일상생활동작(ADL)의 자립적 수행여부/ 생활중 주요 과업에 대한 자립적 수행 여부/ 이동, 교통수단 이용의 자립적 수행 여부
· 사회적 관계와 활동/ 직업,학업, 훈련 등/ 재정상태/ 거주지 상태
· 받고 있는 돌봄 지원: 현재 가족, 친척, 친구, 이웃 등으로부터 받는 돌봄 지원, 유료 도우미 이용 여부, 밤에 도움 필요 여부 및 빈도 등
· 감정, 정신건강: 기분/ 기억/ 계획이나 결정의 수행/ 다른 이에게 피해주는 행동(공격성) 등/ 기타 정신건강문제/ 과거 정신건강 서비스 이용여부
· 안전과 위험요인: 위급상황에 대처능력 여부, 무시·차별에 대한 걱정/ 위험 우려요인 여부(낙상, 약 복용, 자립성 상실 등)
· 개인이 원하는 상태 일상생활, 개인적인 돌봄, 이동, 사회활동과 관계, 직업·훈련·학업, 거주지, 재정상태, 신체적 건강, 감정 및 정신건강, 안전과 위험요인
· 보호자 등 주변사람들이 바라는 상태
· 개인이 돌봄 지원에 대한 선호 내용
· 조사내용에 기반한 다음 단계의 지원 사항(정보제공, 의뢰, 돌봄지원 등)

자료: Overview Assessment v6, FACE(2012).

표 10. 돌봄서비스 신청자에 대한 자산조사 주요 내용 (Hillingdon)

Financial Assessment
· 받고 있는 연금과 관련하여 부처의 정보공개 승낙 / 돌봄부담에 대한 자부담을 원하는 경우 체크 · 선호하는 돌봄지원 서비스 유형 구분 (거주시설, 요양서비스 / 비 거주시설)
○ [거주시설, 요양서비스 이용자 기입] 주거 소유여부, 주거 소유자와의 관계 등 ○ 주거지 금액(시세) – 증빙자료 제출 ○ 정부 등으로부터 받는 모든 현금지원(연금, 수당, 세금공제 등) 내용 ○ 본인 및 법적 배우자의 소득(직업, 개인연금, 임대수입 등 정규적 수입) ○ 저축, 주식, 증권, 채권, 투자 등 ○ 거주시설, 요양서비스 이용자 기입] 현 주거지의 처분, 이전에 대한 상세내용(과거 5년기록) ○ [비 거주시설 이용 희망자 기입] 장애와 관련된 추가 비용 : 개인위생, 취침, 식이요법, 의복, 추가난방, 정원정리, 장애관련 보조기구 구입, 교통비

자료: Financial aseessment form for adult social care services, Hillingdon(2015).

Allocation System)를 이용하고 있다. RAS는 데이터를 기반으로 도움필요정도와 지원서비스 양 및 내용을 연계할 수 있는 프로그램으로 FACE라는 회사가 개발하였고 영국 지자체의 약 20%가 개인예산수준의 결정에 RAS를 이용하고 있다[15].

자산조사 내용은 돌봄 필요자의 이용 서비스에 따라 달라지는데 이를테면 거주시설이나 요양서비스를 이용하는 경우와 지역사회 돌봄서비스를 이용하는 경우는 조사내용에서 차이가 있다. Care Act 2014 시행을 기점으로 지방정부의 자산조사 내용은 확대·강화되었는데 개인이 정부로부터 받고 있는 각종 연금, 수당 정보(담당 부처를 통한 확인)와 주거지 소유 여부, 시세가격, 본인 및 법적 배우자의 모든 수입, 저축·주식·증권 등에 대한 정보 등을 포함하는 내용으로 매우 자세하다. 또한 지역사회 돌봄서비스 이용을 희망하는 경우 장애와 관련된 추가비용을 영역별로 조사하여 돌봄서비스에 대한 개인부담금 산출에 반영하고 있다.

4. 나가며

영국의 돌봄서비스는 변화 발전을 꾀해 왔는데, 1990대 후반과 2000년에 추진한 이용자 중심의 돌봄서비스 지원은 시설이나 기관에 맞추어 이용자를 선별하던 방식에서 이용자의 욕구에 따라 서비스 양을 정하고 구매할 수 있게 자원(현금)을 배분하는 방식으로 변화였다. 이는 장애인의 자립생활지원을 위한 지원방식 등의 변화였지만 많은 부분을 시장과 개인의 영역으로 남겨두는 결과도 되었다.

Care Act 2014는 고령화시대, 돌보는 사회(car

15) Hillingdon(2015), How your personal budget is calculated in the London Borough of Hillingdon.

ing society)를 준비하여 재정적으로는 지속 가능성 및 비용부담의 형평성을 높이고 제도 운영에서는 효율성을 높이려는 노력으로 이해할 수 있다. 재정면에서는 돌봄비용의 상한선을 정하여 초과 금액에 대한 정부의 비용 지원을 보장하고, 자산기준을 상향 조정함으로써 더 많은 사람이 정부로 부터 비용 지원을 받도록 하였다. 아울러 개인이 서비스 이용료 지불 시점을 선택할 수 있도록 하여 돌봄비용 부담으로 인한 삶의 질 저하를 막고자 하였다. 제도 운영에서는 돌봄의 대상과 지원 영역, 이용 절차 등을 통합적으로 정비했다는 점에 의의가 있다. 서비스 제공에 국한하기 보다 가족 등 비공식 돌봄자에 대한 지원에서부터 노인 및 장애인의 예방적 차원의 접근까지 돌봄 관련 내용을 단일 체계안에 포함하여 돌봄체계의 포괄성과 효율화를 도모하였다.

우리의 경우 노인장기요양보험과 장애인 활동지원제도로 주요 대상자별로 이원화하여 돌봄제도를 운영하고 있다. 고령화와 함께 장애인 중에서도 노인 비율이 증가하고 있음을 고려하면 노인과 장애인으로 분리하여 운영되는 부분의 교집합이 커질 것이 예상되며 이에 대한 효과적인 연계 방안의 고민이 필요할 것이다.

장애인복지의 궁극적인 목표라 할 수 있는 장애인의 완전한 기회 실현, 자립생활 구현을 위해 서비스 제공방식의 이용자 중심으로의 변화는 피할 수 없는 관문으로 보인다. 이를 위해 영국의 돌봄 서비스 지원 방식의 변화 선례를 검토하고 복지환경의 다름을 감안하여 취사선택이 있어야 할 것이다.