

# 영국 노인 돌봄 제도의 위기

영국의 노인 인구는 빠른 속도로 늘고 있지만 병약한 노인의 일상 생활을 지원하는 노인 돌봄 서비스는 재정난으로 비격거리고 있어 곳곳에서 경고의 목소리가 터져나오고 있다. 제때 필요한 도움을 받지 못한 노인의 가정의, 응급실 이용이 급증하고 돌아갈 안전한 곳이 마련되어 있지 않아 노인이 퇴원을 거부하는 현상이 증가한 가운데 영국 감사원은 의료, 돌봄 서비스의 재정 압박이 심각한 수준에 이르렀다고 경고했다.

## 위기에 놓인 노인 돌봄 제도

영국의 노인 인구는 빠른 속도로 늘고 있지만 병약한 노인의 일상생활을 지원하는 노인 돌봄 서비스(social care)는 재정난으로 비격거리고 있어 곳곳에서 경고의 목소리가 터져나오고 있다. 영국 의료 서비스의 질과 안전을 규제하는 의료질위원회(Care Quality Commissioning)는 '2015~16년 의료·돌봄 실태보고서(The state of health care and adult social care in England)'에서 재정난으로 인해 돌봄 서비스가 벼랑 끝에 놓여 있다고 경고했다. 보건의료 싱크탱크인 왕립재단(King's Fund)도 '노인 돌봄 서비스 실태 보고서(Social care for older people)'에서 복지예산이 지속적으로 감축돼 돌봄 서비스 재정난이 갈수록 더 악화될 것이라고 전망했다.

한편 돌봄 서비스 축소로 제때 필요한 도움을 받지 못한 노인의 국가보건의료서비스(National Health Service: NHS) 이용이 급증하자 이미 재정적으로 어려운 NHS가 재정 압박을 받고 있다. 영국 감사원(National Audit Office)은 "정부는 의료·돌봄 서비스가 누적된 재정 압박을 언제까지 견딜 수 있을지 알지 못하고 있다"고 경고했다.

## 영국의 돌봄 제도

NHS가 관리하는 의료 서비스와 지방정부(local authorities)가 관리하는 돌봄 서비스는 영국 노인의 '신체적·정신적 복지'를 책임지는 양대 축이라 할 수 있다. 영국의 돌봄 서비스는 장애, 질환, 각종 생활고로 인해 타인의 도움이 절실한 사람에게 설거지, 옷 입혀 주기, 청소, 식사, 이동 등 일상생활에 필요한 도움과 간단한 의료적 도움을 제공하는 제도이며 노인들을 위해서는 가정 방문 서비스, 요양원·거주시설 서비스, 지역사회 서비스가 제공된다. 서비스 전달 시점에 무료로 제공되는 NHS와 달리 돌봄 서비스는 자산 조사를 통해 수급 자격을 인정받은 사람에게만 제공된다. 노인이 돌봄 서비스를 받으려면 저축액과 자산의 합계가 2만 3,250파운드를 넘으면 안 된다. 돌봄 서비스를 제공할 법적 의무는 지방정부가 지지만 실제 서비스의 90%는 기업 프랜차이즈부터 가내사업, 자선단체, 사회적 기업에 이르기까지 1만 9,000여 곳에 달하는 다양한 형태의 독립 단체들에 의해 공급된다.

수명의 증가로 치매 등 각종 병고에 시달리는 노인이 증가해 돌봄 서비스 수요는 해마다 늘고 있다. 65세가 되면 대부분의 영국인은 적어도 하나의 만성질환을 갖게 되며 75세가 되면 그것이 둘로 늘어난다. 영국에서 노인은 총입원 일수의 62%, 7일 이상 입원하는 입원 환자의 52%를 차지한다. 영국 병원들은 응급실이나 입원실에서 적시에 노인이 필요로 하는 서비스를 공급하는 데 어려움을 겪고 있으며, 지역사회 또한 요양 병실(non-acute beds), 지역사회 간호사(communitary nurses) 등의 부족과 넘쳐나는 가정의(General Practitioner) 대기 환자 때문에 노인들을 제대로 돌보지 못하는 실정이다.

긴축정책이 시작된 2010년 전부터 이미 영국의 돌봄 서비스는 수요를 충족시키기에 역부족이었다. 정부의 돌봄 서비스를 받지 못하는 노인들은 돌봄에 필요한 재정과 도움을 자신, 가족, 친구 등에게 의존해야 한다. 돌봄 서비스 종사자 규모는 150만 명 정도이지만 무보수로 노인을 돌보는 가족, 친지의 수는 6백만 명에 달하는 것으로 추정된다.

2010년 긴축정책이 시행된 후부터 돌봄 서비스의 수요·공급 간 격차는 더 벌어지고 있다.

입원 후 돌아갈 돌봄센터나 마땅한 돌봄 서비스가 마련되어 있지 않아 노인이 퇴원을 거부하는 퇴원 거부 현상이 유례없이 높은 수준에 달했다.

예산 감축은 돌봄 서비스 산업에 큰 압박이 되고 있다.

**재정난으로 삐걱거리는 노인 돌봄 제도**

2010년 긴축정책이 시행된 후부터 돌봄 서비스의 수요·공급 간 격차는 더 벌어지고 있다. 2010년부터 5년간 필수적인 노인·장애인 돌봄 서비스에 대한 지방정부 지출은 11% 감소했으며 같은 기간 돌봄 서비스 수혜자 수도 약 26% 감소했다. 왕립재단은 향후 15년간 돌봄 서비스를 필요로 하는 인구가 61% 증가할 것인 데 반해 영국 정부는 앞으로도 계속해서 복지예산을 감축하려는 계획을 세워 놓고 있어 상황은 더 악화될 것이라고 전망했다. 2019년이 되면 돌봄 서비스 재정 부족분이 연 28억 파운드에 이르게 되는데 현 정부의 정책대로라면 성인 돌봄 서비스에 대한 정부 지출이 국내총생산의 1% 내외로 떨어지게 될 것이기 때문이다. 지방정부는 제한된 자원으로 기본적인 법적 의무를 충족하는 데도 어려움을 겪게 될 것이다.

노인 돌봄 서비스는 지방정부 성인 돌봄 서비스 예산의 42%(2014~15년 70억 파운드)에 달한다. 자선단체인 에이지 UK(Age UK)는 오늘날 일상생활에서 타인의 도움이 필요하지만 돌봄 종사자의 도움을 못 받는 노인 수가 100만 명이 넘을 것으로 추산한다. 이런 노인은 영양실조나 질환 발생으로 병원 신세를 지기 전까지는 정부의 지원을 받지 못하는 것이다.

**NHS에 미치는 영향**

입원 후 돌아갈 돌봄센터나 마땅한 돌봄 서비스가 마련되어 있지 않아 노인이 퇴원을 거부하는 퇴원 거부 현상(bedblocking)이 유례없이 높은 수준에 달했다. 퇴원 거부로 인한 입원 지연 일수는 2012년 4월 기준 10만 8,482일에서 올해 7월 18만 4,199일로 70% 증가했다. 또한 2016년 1월부터 3월까지의 병상이용률(Bed occupancy rates)이 91%로 조사되었는데, 이는 6년 만에 가장 높은 분기 이용률이다. 데이비드 베한(David Behan) 의료질위원회 의장은 돌봄 서비스가 턱없이 부족하기 때문에 예방 가능한 노인 사고 등이 늘어 병원 응급실 이용이 폭증하고 있다고 말했다. 노인이 제때 진료를 받지 못해 가벼운 상처나 경미한 질환이 심해진 후 가정의를 찾는 사례도 늘고 있다. 데이비드 의장은 돌봄 서비스의 악화로 인해 NHS의 재정 압박 등 다른 사회 문제들이 더 커지기 전에 필요한 예산을 마련해야 한다고 촉구했다. 영국 감사원에 따르면 입원 지연 일수의 증가로 추가되는 NHS 비용은 연간 8억 2,000만 파운드에 달한다. 이에 따라 NHS 소속 기구, 보건 분야 싱크탱크, 자선단체 등은 오는 11월 발표될 추계보고서(autumn statement)에 돌봄 서비스 예산 증액을 포함할 것을 촉구했다.

**휘청거리는 돌봄 서비스 산업**

예산 감축은 돌봄 서비스 산업에 큰 압박이 되고 있다. 중앙정부의 보조금 삭감은 결국 요양 인하 등의 형태로 서비스 공급자에게 이전된다. 간호사와 도우미 인력의 부족에다 강화된 규제와 국민생활임금의 도입은 돌봄 서비스 공급자를 벼랑 끝으로 몰아넣고 있다.

돌봄 서비스 공급자들은 인력 구성을 조정해 비용을 절감함으로써 예산 감축에 대응해 왔다. 거대 요양원 운영사인 에이지 씨 원(HC-One)은 돌봄 종사자들을 재교육해 인건비가 높은 에이전시 간호사(agency nurse)에 대한 수요를 줄이려 한다. 전에는 씻기고, 입히고, 먹이는 일만 하던 직원이 이제는 상처에 밴드를 바르고 약제 관리도 돕는다. 굳이 전문 지식이 필요하지 않은 일이지만 이전엔 간호사가 하던 일이다.

재정난에도 불구하고 돌봄 서비스를 운영하던 서비스 공급자들은 최저임금 인상이라는 또 다른 난관에 부딪히게 되었다. 예산은 줄어드는데 인건비는 오르는 것이다. 지방정부협회(Local Government Association)는 2020년까지 돌봄 서비스 종사자들이 새로운 최저임금 9파운드로 임금을 지불하는 데만 10억 파운드가 더 소요될 것으로 추산했다(2014년 연간 성인 돌봄 서비스 소요 예산은 140억 파운드였다). 여기에서 간호사가 모자라 돌봄센터(care home)는 정규 간호사 보수의 두 배를 요구하는 에이전시 간호사를 고용해야 하는 실정이다. 일부 대형 공급자들은 이미 시장에서

브렉시트는 인건비 상승 요인으로 작용할 가능성이 높다. 돌봄 산업 종사자의 7%가 유럽연합 이민자이기 때문이다.

철수했다. 한편 돌봄 서비스 종사자의 낮은 숙련도, 낮은 임금 수준(종사자 37%는 관련 자격을 갖고 있지 않음)과 이들에 대한 채용의 어려움이 돌봄 서비스 질 저하 우려를 낳고 있다. 일부 민간 돌봄센터는 정부 돌봄 서비스 수혜 고객을 거절한다. 지방정부의 보조금이 이러한 노인 돌봄 서비스에 들어가는 비용에 못 미치기 때문이다.

한편 브렉시트(Brexit)는 인건비 상승 요인으로 작용할 가능성이 높다. 돌봄 산업 종사자의 7%가 유럽연합 이민자이기 때문이다.

**정책 대응**

영국은 오랫동안 돌봄 제도 재정의 취약성을 알고 있었지만 이를 정치적으로 해결하지 못했다. 1997년부터 개혁을 위한 독립 위원회만 넷 이상 수립되었고, 돌봄 서비스 재정에 대한 정부 보고서도 여러 편 발간되었지만 정치권은 해결책을 실행하는 데 실패했다. 전문가들은 출처가 조세이든 보험료이든 민간 기여금이든 간에 노인 복지를 위해 더 많은 재원을 마련해야 한다는 데 이견이 없다.

최근의 조세개혁으로 올해부터 지방정부는 재산세(a levy on property)를 2%까지 올릴 재량을 얻게 되었으며 이를 노인과 장애인 돌봄 서비스에 활용할 수 있게 되었다. 그러나 정작 도움이 가장 많이 필요한 사람들이 혜택을 볼 가능성은 낮다. 정부의 돌봄 서비스 수요가 가장 높은 빈곤 지방일수록 세수가 낮기 때문이다.

일각에서는 생산성을 올리면 될 일이라고 주장한다. 그러나 더 이상의 생산성 향상은 어려울 수 있다. 리즈 시(Leeds City) 정부는 “인텔리전스 허브(Intelligence Hub)”를 만들어 도시 내 돌봄 서비스를 모니터링하고 병목 현상이 발생하는 곳을 식별하려 한다. 또한 돌봄 서비스가 필요한 사례가 발생하면 이를 돌봄 종사자에게 알려주는 기술도 활용하고 있다. 하지만 엄격한 규제 속에서 혁신을 추구할 수 있는 여지는 크지 않고 현 상황에서는 혁신에 필요한 투자 자금도 부족하다.

재원 마련과 관련해 전문가들은 적어도 지금과 같은 상황을 방치하는 것은 경제적 관점에서 무분별한 일이라고 지적한다. 설거지와 요리 등을 도와 노인의 낙상으로 인한 골절 등을 예방하는 것이 이를 치료하는 데 드는 것보다 비용이 훨씬 저렴하기 때문이다. 노인이 퇴원할 곳이 없어 병실에 머무는 데만 연간 8억 2,000만 파운드가 소요되는 현실은 받아들이기 힘들다. 자선단체인 에이지 UK에 따르면 지난해 돌봄센터에 자리가 나길 기다리며 병원 침실에 묶여 있었던 노인들의 입원 지연 일수가 17만 4,000일에 달했다. NHS 병실 사용에 따르는 비용은 돌봄센터에서 지내는 데 드는 비용의 세 배에 달한다.

1997년 영국 노동당은 의료 서비스와 돌봄 서비스 간의 “베를린장벽”을 허물어야 한다고 주장했다. 그 후 둘 간의 재정과 운영을 통합한 실험들이 진행되고 있는 가운데 20여 년이 지났지만 둘 사이의 간격은 여전히 넓다. 전문가들은 어떤 형태로든 두 서비스의 통합이 이루어져야 효율과 서비스의 질을 동시에 높일 수 있다고 주장한다. 일부 전문가는 NHS에 비해 비교적 힘이 약한 돌봄 서비스를 선거 때만 되면 더 많은 재정 지원을 약속받는 NHS와 합쳐 NHS의 정치적 힘을 얻어야만 미래가 있다고 주장하기도 한다.

**정책 제언**

왕립재단은 돌봄 서비스 개선을 위해 정책 입안자들이 고려해야 할 세 가지 정책 과제를 다음과 같이 제시한다.

- **적은 자원으로 더 많이 성취해야 한다.** 돌봄의 개인화(개인이나 가족이 돌봄에 더욱 적극적으로 대응하는 것), 서비스 구매·위탁 개선, 의료·돌봄 서비스 통합 같은 기존 정책 기조를 유지하는 것은 중요하지만 이러한 정책이 당장의 재정적 필요를 채우지는 못한다. 사이먼 스티븐스 잉글랜드 NHS 사장이 말한 것과 같이 NHS의 재정에 여분이 발생하면 모두 돌봄 서비스로 보내야 한다. 최소한 추계 보고서에서 돌봄 서비스가 당면한 급박한 재정 부족 사태의 규모를 인정하고 2020년까지 모든 지역에서 통합서비스를 위한 단일 기금 수립에 박차를 가해야 하며 통합서비스 인력 관리 전략을 개발해야 한다.

만약 정부가 돌봄 제도 지원에 적절한 공적 자금을 추가 투입할 의지가 없다면 국민에게 돌봄 서비스로부터 기대할 수 있는 게 무엇인지 정확히 알려야 한다.

- **또 다른 제안.** 만약 정부가 돌봄 제도 지원에 적절한 공적 자금을 추가 투입할 의지가 없다면 국민에게 돌봄 서비스로부터 기대할 수 있는 게 무엇인지 정확히 알려야 한다. 더욱 신선하고 명확한 정책 틀을 수립해 돌봄에 필요한 재정에서는 개인과 가족의 책임이 우선임을 명확히 밝혀 사람들이 미리 준비할 유인을 주어야 하며, 2014년 의료·돌봄법 (Care Act 2014)에 의해 창출된 새로운 의무와 권리를 다시 확인시켜 사람들이 정부가 준비한 자원과 지방정부의 역량에 자신들의 기대를 맞추도록 해야 한다.
- **장기적 개혁.** 장기적으로 민간 재원에 의존하는 것은 충분한 재원을 마련하는 방법도, 공평한 정책도 아니기 때문에 보다 장기적인 전략이 필요하다. 영국은 인구 고령화에 대응해 장기 요양의 자원 마련 방식을 개혁하지 않은 몇 안 되는 선진국 중 하나이다. 의료 서비스와 돌봄 서비스의 재원을 지속 가능한 방식으로 마련할 방법에 대해 솔직하고 열린 자세로 토론을 해야 하며 정당의 이해관계를 떠나 서로 공유할 수 있는 개혁 원칙 위에서 공감대를 형성하는 것이 중요하다.

출처

- 
- Care Quality Commission(2016), The state of health care and adult social care in England 2015/16.
  - The King's Fund(2016), Social care for older people.
  - "Joined up health and care needs a giant leap forward", the guardian, July 14, 2016.
  - "Social care cuts take English service to tipping point, regulator warns", the guardian, October 13, 2016.
  - "The Guardian view on social care: a crisis of politics as well as finance", the guardian, October 13, 2016.
  - "The Observer view on care for the elderly", the guardian, October 16, 2016.
  - "Frailer", The Economist, August 1, 2015.
  - "Sans everything", The Economist, October 1, 2016.
  - "Integrating health and social care is the only way to ease pressure on the NHS", the guardian, May 8, 2014.