

DOI: 10.23063/2024.12.9

미국의 장애인 및 노인 서비스 정책 통합 현황

Integrating Policies for Older Adults and People with Disabilities in the United States

강성혜 (캘리포니아대학교 로스앤젤레스 사회복지학 박사과정)
Kang, Sarah Sung Hye (University of California, Los Angeles)

1. 배경

누구나 나이가 들지만, 고령화는 결코 모두에게 평등한 경험이 아니다. 특히 노인 인구 중에는 65세 이전부터 장애를 가지고 살아온 특수 집단이 존재한다. 이들은 노년기에 접어들며 동시에 장애인과 노인이라는 두 가지 정체성을 지니게 된다. 나이가 든다는 것은 단순한 생물학적 변화뿐 아니라 사회적 역할의 변화와 심리적 충격을 수반하는 다차원적 경험이다. 하지만 고령장애인은 나이가 들에 따라 노인 차별(ageism)뿐 아니라 장애인 차별(ableism)까지 겪으며 이중적인 어려움에 직면한다(Gendron et al., 2024). 특히, 고령화하는 장애인은 비장애인보다 신체적 노화가 더 빠르게 진행되는 경향이 있으며(Foundation for People with Learning Disabilities, 2024), 이로 인해 삶의 만족도와 사회적 참여도 역시 현저히 낮아져(Infurna

& Wiest, 2018) 더욱 취약한 위치에 놓이게 된다.

노년기에 진입하기 전부터 장애를 가지고 살아온 장애인 인구(aging with disability)와 65세 이상이 되어 장애를 얻게 된 노인 인구(aging into disability)를 묶어 일반적으로 '고령장애인'이라 일컫는다(김찬우, 2015). 한국에서도 고령장애인 인구가 빠르게 증가하고 있다. 보건복지부 조사 결과에 따르면 2023년 5월 말 기준 국내 등록 장애인 264만 7000명 중 54.3%가 고령장애인이다. 이처럼 장애인 인구 중 노인 인구 비율이 절반을 넘어서면서 고령장애인에게 특화된 정책적 지원 또한 주요 사회 이슈로 대두되고 있다.

인구 고령화가 전 세계적으로 진행됨에 따라 최근 형평성 있는 고령화(equitable aging)가 주목받고 있다. 형평성 있는 고령화란 생애주기적 관점에서 장애, 인종과 문화, 성별, 사

회경제적 위치 등과 상관없이 누구나 건강하게 나이 들기 위한 잠재력을 실현할 수 있는 형평성 있는 기회를 얻어야 함을 의미한다(National Council on Aging, n.d.). 성공적인 노화(Successful Aging)(Havighurst, 1961)에 관한 담론은 1950년대부터 이어져 왔으나, 고령장애인이라는 특수 인구의 필요에 대한 고려는 대체적으로 배제되어 왔다(Putnam & Bigby, 2021). 그러나 노년기에 장애를 얻는 노인이 많아지고, 최근 학계에서도 다양성, 형평성, 포용성의 중요성이 대두됨에 따라 장애인이자 노인의 교차 지점에 놓인 이들에 관한 관심도 점점 높아지고 있다(Higgs & Gilleard, 2020; Gibbons, 2016; van der Horst & Vickerstaff, 2022).

특히 캘리포니아 등 몇몇 주(state)는 고령화 기본계획(Master Plan on Aging)을 구축하고 장애인 및 노인 정책을 통합하여 서비스 접근성을 높이는 방안을 제시하고 있다. 이에 따라 이 글에서는 미국에서 장애인 및 노인 정책 통합을 위한 노력이 연방(federal), 주(state), 그리고 카운티(county) 차원에서 발전해 온 과정을 제시한다. 또한 2022년 로스앤젤레스 카운티(Los Angeles County)에서 장애인과 노인 서비스 부서를 통합한 정책 혁신 사례를 소개함으로써 한국 고령장애인의 복지 사각지대를 해소하기 위한 시사점을 제시하고자 한다.

2. 미국의 장애인 및 노인 서비스 정책 통합

가. 연방 차원의 통합: 지역사회생활국(ACL: Administration for Community Living)

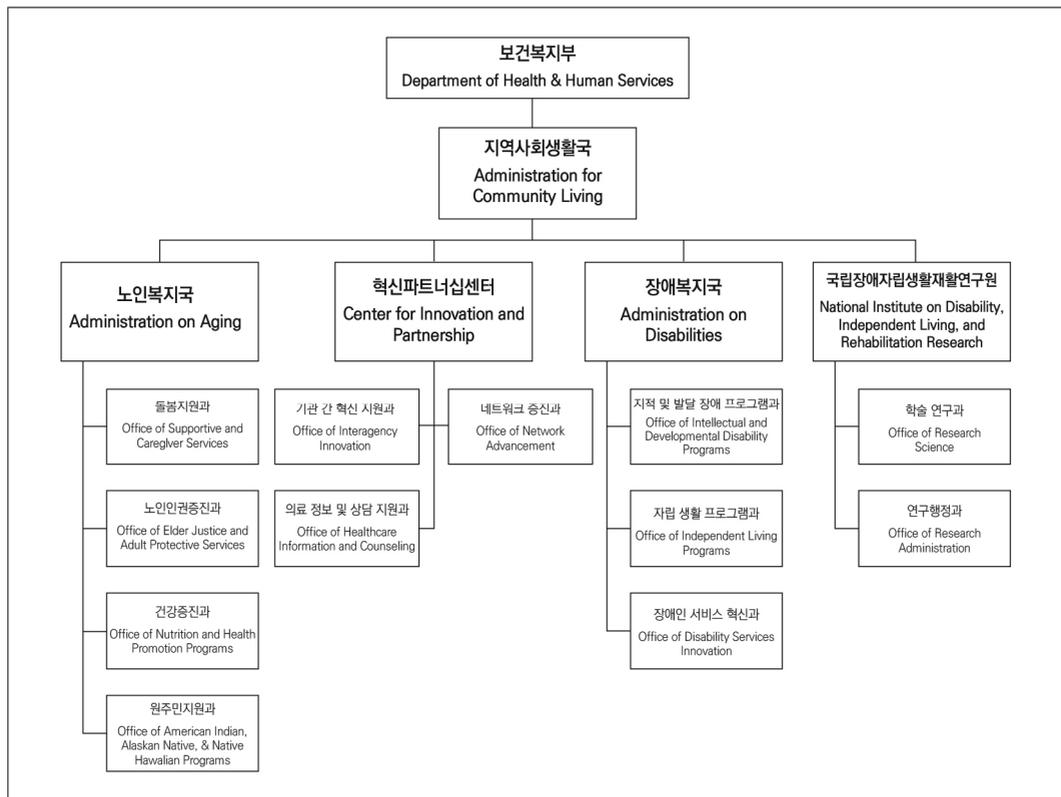
한국과 마찬가지로 미국의 장애인과 노인 서비스는 본래 각각 독립된 기관에서 출범하였으나, 2012년에 설립된 지역사회생활국(ACL: Administration for Community Living)을 기점으로 연방정부 차원의 장애인 노인 서비스 통합 노력이 본격화되었다. 1999년 미국 연방대법원의 옴스테드 판결(Olmstead Decision) 이후 장애인과 노인 간의 서비스 수요가 상당 부분 겹친다는 점에서 여러 주(state) 내에서도 관련기관 간 협력은 오랫동안 지속되었다. 이후 2000년대 들어 시설 기반 요양 서비스보다 재가 및 지역사회 기반 서비스(HCBS: Home and Community Based Services)가 확대됨에 따라 업무 중복과 분절화를 최소화하고, 시설이 아닌 지역사회를 기반으로 고령장애인의 장기요양 서비스를 강화하고자 하는 움직임이 시작되었다. 이에 따라 보건복지부 내의 각각 독립된 기관이었던 노인국(AOA: Administration on Aging), 발달장애국(ADD: Administration on Developmental Disabilities), 장애국(OD: Office on Disability)의 3개 기관을 통합하여 ACL이 설립되었다.

미국의 장애인과 노인 서비스 통합 과정에서 눈여겨 볼 점은 고령장애인 관련 정책적 담론에서 쉽게 간과되는 장애 문화와 고령화

문화 간의 차이점을 고려했다는 것과, 한국과 달리 65세 이전에 장애를 얻게 된 노인과 65세 이후에 장애 등록을 한 장애인을 위한 서비스에 연령 제한을 두지 않았다는 점이다. 설립 당시 ACL은 “장애 문화와 고령화 문화를 통합하는 기관을 구축”하고(Administration for Community Living, 2017) “연령이나 장애 여부에 관계없이” 누구나 독립적으로 생활하고 지역사회에 참여하기 위한 서비스를 제공한다는 점을 강조하였다.

최근 ACL은 2019년에 대대적인 조직 개편을 진행하여 현재 장애인과 노인 복지 시스템을 담당하는 부서는 노인복지국(Administration on Aging), 혁신파트너십과(Center for Innovation and Partnership), 장애복지국(Administration on Disabilities), 국립장애자립생활재활연구원(National Institute on Disability, Independent Living, and Rehabilitation Research)으로 구성되어 있다. 또한 고령화 및 장애 네트워크(aging and disability networks)를 별도로 운영하여 지역(local), 주(state), 연방(federal) 단위의 조직을

| 그림 1. ACL 장애인과 노인 복지 서비스 담당 부서 |



출처: “Organizational Chart: Administration for Community Living”, ACL, 2021, <https://acl.gov/>

통합하고 복지 사각지대 없이 고령자와 장애인을 지원하기 위해 노력하고 있다.

나. 주(state) 차원의 통합: 캘리포니아 고령화 기본계획(California Master Plan on Aging)

캘리포니아는 주(state) 차원에서 장애인 및 노인 서비스 통합 방안을 제시한 선구적인 사례로 꼽힌다. 미국에서 고령화 기본계획(Master Plan on Aging)을 구축한 최초의 주이며, 2030년까지 “연령이나 장애 여부와 상관없이, 모두를 위한 캘리포니아(California for All Ages and Abilities)”를 목표로 고령화, 장애 및 형평성(Aging, Disability, and Equity)을 강조하고 있다. 고령화 기본계획은 장애 등 점점 다양해지는 노인 인구의 특성과 서비스 수요에 대응하기 위해 기존에 각각 분리되었던 고령화와 장애 관련 담론을 통합하는 주요 계기가 되었다고 볼 수 있다.

2010년 기준 캘리포니아의 노인 인구는 전체 인구의 16%에 불과했지만 2030년까지 전체 인구의 4분의1로 증가하여 약 1080만 명의 노인이 캘리포니아에 거주하게 될 것으로 예상된다. 이에 따라 캘리포니아는 2019년 6월에 고령화 기본계획의 수립을 촉구하는 행정명령을 발표하고 2021년에 첫 번째 고령화 기본계획을 수립했다. 캘리포니아 고령화 기본계획은 주 정부, 지방 정부, 민간

부문 및 자선 단체가 인구 고령화에 대비하기 위한 10개년 ‘청사진(blueprint)’으로 5개 목표, 23개 전략, 132개 이니셔티브로 구성되어 있다. 더불어 각 목표에 대한 성과를 정기적으로 측정하고, 이를 바탕으로 2년마다 주요 이니셔티브를 갱신하고 있다.

캘리포니아 고령화 기본계획은 고령장애인을 위한 총체적인 정책적 노력을 담고 있다(California Health and Human Services Agency, 2023). ‘모든 연령 및 삶의 단계를 고려한 주택(Housing for All Ages & Stages)’, ‘건강의 재구성(Health Reimagined)’, ‘고립이 아닌 형평성과 포용성(Equity & Inclusion, Not Isolation)’, ‘효과적인 간병 서비스(Caring that Works)’, ‘경제적인 고령화(Affordable Aging)’ 등 총 다섯 가지 목표를 통해 주택, 교통, 야외 공간을 개선하여 장애가 있는 노인을 위한 포용적이고 지원적인 환경을 조성하고, 대피가 어려운 고령장애인을 위한 비상사태 대비책과 기후 변화 관련 지원책도 중점적으로 제공하고 있다. 공공장소의 접근성을 높여 고령장애인도 공존할 수 있는 공간을 조성하고, 장애가 있는 노인도 유연한 근무가 가능한 환경과 장애 관련 보조 기술 제공도 포함하고 있다. 뿐만 아니라 장애인 차별주의 방지 캠페인(anti-ableism), 고령장애인 간병인 지원 확대 등의 이니셔티브를 통해 고령장애인을 위한 형평성 있는 서비스 접근을 보장하는 것을 목표로 하고

있다.

캘리포니아가 운영 중인 25개의 노인장애인지원센터(ADRC: Aging Disability Resource Center) 역시 대표적인 장애인과 노인 서비스 연계 및 통합을 위한 주 차원의 정책적 노력으로 꼽을 수 있다. 잘 알려진 대로 노인장애인지원센터는 연방정부의 노인국(AOA: Administration on Aging)과 메디케어 및 메디케이드 센터(Centers for Medicare & Medicaid Services)가 협력하여 제공하고 있는 고령장애인 대상 서비스 지원 연계 서비스다. 65세 이상 노인과 장애인 대상 서비스인 미국의 장기요양서비스(LTSS)는 서비스와 의료보장급여가 너무나 복잡한 형태로 제공되어 고령장애인이 이용할 수 있는 서비스 종류, 내용, 수급 요건 등을 확인하기 어렵다는 점에서 2006년 노인법이 통과된 후 모든 주에서 ADRC 통합시스템을 운영하고 있다. “잘못된 문이 없는” 시스템(NWD: No Wrong Door)을 구축하여 서비스 이용 장벽을 제거하고 장기요양서비스 수급 대상인 고령장애인도 이용하기 용이한 단일 시스템을 제공하고 있다.

다. 카운티(county) 차원의 통합: 로스앤젤레스 카운티 고령화 및 장애 부서(LACCOD: Los Angeles County Aging and Disability Department)

연방 정부와 주 정부 차원에서 고령장애인 정책 구축 흐름에 따라 최근 카운티(county) 단 위에서도 장애인과 노인 서비스 통합 노력이

이어지고 있다. 로스앤젤레스 카운티 인구는 약 1000만 명으로, 이는 미국의 40개 주 인구를 합친 것보다 많다. 이 중에서 60세 이상 노인 인구는 약 200만 명이며, 2030년까지 카운티 인구의 28%인 300만 명에 육박할 것으로 예상된다. 또한 현재 장애인 인구의 약 46%가 노인으로, 한국과 마찬가지로 장애인 인구 중 노인의 비율이 절반을 넘어설 것으로 보인다.

이처럼 빠르게 진행되는 대규모 고령화와 고령장애인 인구의 급증에 대비하기 위해 로스앤젤레스 카운티는 2022년에 로스앤젤레스 카운티 고령화 및 장애 부서(LACCOD: Los Angeles County Aging and Disability Department)를 신설하여 기존에 노인복지부와 장애복지부로 분리되었던 조직 구조와 서비스를 통합하였다. 이는 로스앤젤레스 카운티에서 2016년부터 추진해 온 ‘목적이 있는 고령화 이니셔티브(PALA: Purposeful Aging Los Angeles Initiative)’의 산물이자, ADRC 운영으로 누적된 고령장애인에 관한 지식과 전문성을 효과적으로 활용한 정책 혁신 사례로 꼽힌다.

PALA는 로스앤젤레스 카운티, 로스앤젤레스 도시, 기타 지역 도시, 미국은퇴자협회(AARP), 민간 부문 및 주요 대학 간의 파트너십으로 시작됐으며, 총 두 단계에 걸쳐 실행되었다. 먼저 2016년부터 2018년까지 진행된 PALA 1단계에서는 1만 4000명 이상의 지역

사회 구성원들이 설문에 직접 참여하여 고령화 대비 정책 우선순위를 선정하고, AARP가 선정한 ‘고령 친화적인 도시를 위한 8대 영역(8 Domains of Livability)’¹⁾을 토대로 구체적인 실행 계획(Action Plan)을 수립했다. 이듬해인 2019년에는 8개의 실무 그룹을 구성하여 로스앤젤레스 카운티에 소속된 88개 도시를 대상으로 실행 계획의 이행을 시작했다.

LACCOD 신설은 2022년에 시작된 PALA 2단계에서 이루어졌다. 이와 같은 대규모 조직 개편은 ‘고령 친화적 도시를 위한 8대 영역’ 중 ‘존중 및 사회적 포용’ 영역, 즉 장애가 있다는 이유로 노인 서비스에서 배제되거나 이중의 차별을 받아서는 안 된다는 이념에서 출발했다. LACCOD의 사명 선언문은 “장애인의 권익을 옹호하고 대변하며, 모든 카운티의 자원과 서비스에 대한 동등한 접근을 촉진하고, 독립적인 지역사회 생활과 활동을 위한 장벽 없는 환경을 조성하는 것”이다. 이는 고령화와 장애의 상호교차성을 효과적으로 고려한 사례라고 할 수 있다. 현재 LACCOD는 ‘고령 친화적 도시를 위한 8대 영역’ 실행 계획의 이행을 담당하는 중앙 부서이자 장애인과 노인 복지 서비스 분절화와

중복을 최소화하기 위한 조정 기구를 맡고 있다. 나아가 보건복지부의 NWD 방식을 접목하여 지역사회 파트너십 구축, 서비스 장벽 완화, 디지털 격차 감소, 노숙자 지원, 식량 지원 등과 같은 주요 문제를 해결함으로써 노인과 장애인 모두를 위한 보다 포용적인 환경을 보장하고 있다.

또한 LACCOD는 고령장애인의 필요를 더욱 심층적으로 고려하기 위해 장애인과 고령장애인 당사자로 이루어진 LACCOD 로스앤젤레스 카운티 장애인 위원회(Los Angeles County Commission on Disabilities)를 운영하고 있다. 이 위원회는 보건정책, 고용정책, 교육 서비스, 이동성, 접근성 등을 중심으로 자문을 제공하고 서비스와 정책을 정기적으로 평가하며 기존 법률에 대한 개선 사항을 제시하는 역할을 맡고 있다.

3. 맺음말

한국은 초고령사회로의 진입을 앞두고 있지만, 장애인과 노인을 교차하는 지점에 있는 이들을 위한 사회보장 서비스는 여전히 미비하다. 65세가 되면 장애인은 자동으로 노인장기요양정책에 자동으로 편입되며, 현

1) AARP가 선정한 ‘고령 친화적인 도시를 위한 8대 영역(8 Domains of Livability)’은 야외 공간 및 건물(Outdoor Spaces and Buildings), 교통수단(Transportation), 주택(Housing), 사회적 참여(Social Participation), 존중 및 사회적 포용(Respect and Social Inclusion), 일과 시민 참여(Work and Civic Engagement), 커뮤니케이션 및 정보(Communication and Information), 지역사회 지원 및 보건 서비스(Community and Health Services) 등으로 이루어져 있으며 AARP 고령 친화적 주 및 지역사회 네트워크(AARP Network of Age-Friendly States and Communities)에 소속된 도시, 카운티 및 주 단위에서 노인뿐만 아니라 모든 연령대의 사람들이 더 살기 좋은 환경을 조성하기 위한 정책적 우선순위를 정하는 데 활용된다.

재 65세 이상 등록장애인 중 65세 이후에도 장애활동지원서비스를 받는 사람은 약 8000명 (0.6%)에 불과하다(한국장애인개발원, 2023). 또한 65세 이전에 장애 판정을 받지 않은 노인이 노년기에 장애를 얻게 되더라도 장애활동지원서비스를 이용할 수 없어 고령장애인을 위한 서비스의 분절화가 심각한 사회적 문제로 떠오르고 있다.

이러한 서비스의 분절화는 고령장애인의 삶의 질을 크게 저하시키고, 이들을 돌보는 가족과 사회의 부담을 가중시키는 요인으로

작용한다. 특히 장애와 고령화가 중첩되는 고령장애인층은 일상생활에서 더 많은 지원이 필요하지만, 이들을 위한 맞춤형 복지 서비스는 부족한 실정이다. 이를 해결하기 위해서는 장애와 노인복지정책 간 연계를 강화하고, 고령장애인을 위한 포괄적이고 지속적인 지원체계를 구축하는 것이 시급하다. 이를 통해 고령장애인이 자립적이고 존엄한 삶을 영위할 수 있도록 하는 사회적 안전망이 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김찬우. (2015). 고령장애인의 개념 정립과 복지욕구 비교를 통한 돌봄서비스 정책방향 설정에 대한 고찰. *사회비판정책*, 46, 164-200.
- 한국장애인개발원. (2023). *고령장애인의 돌봄 서비스 지원 방안 연구*(정책 23-13). <https://www.koddi.or.kr/>.
- ACL. (2021). Organizational Chart: Administration for Community Living. <https://acl.gov/>
- Administration for Community Living. (2017, April 26). *History of ACL*. U.S. Department of Health and Human Services. <https://acl.gov/about-acl/history>
- California Health and Human Services Agency. (2023). *Master Plan for Aging: 2023-2024 initiatives*. <https://mpa.aging.ca.gov/>
- Foundation for People with Learning Disabilities. (2024). Ageing. Foundation for People with Learning Disabilities. <https://www.learningdisabilities.org.uk/learning-disabilities/a-to-z/a/ageing>
- Gendron, T., Camp, A., Amateau, G., Mullen, M., Jacobs, K., Inker, J., & Marrs, S. (2024). The next critical turn for ageism research: The intersections of ageism and ableism. *The Gerontologist*, 64(1), 1-7. <https://doi.org/10.1093/geront/gnad062>
- Gibbons, H. M. (2016). Compulsory youthfulness: Intersections of ableism and ageism in "successful aging" discourses. *Review of Disability Studies*, 12(2 & 3).
- Havighurst, R. J. (1961). Successful aging. *The Gerontologist*, 1, 8-13. <https://doi.org/10.1093/geront/1.1.8>
- Higgs, P., & Gilleard, C. (2020). The ideology of ageism versus the social imaginary of the fourth age: Two differing approaches to the negative contexts of old age. *Ageing & Society*, 40(8), 1617-1630. doi: 10.1017/s0144686x19000096
- Infurna, F. J., & Wiest, M. (2018). The effect of disability onset across the adult life span. *The Journals of Gerontology: Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 73(5), 755-766. <https://doi.org/10.1093/geronb/gbw055>
- National Council on Aging. (n.d.). *The Equity in Aging Collaborative*. NCOA. <https://www.ncoa.org/page/the-equity-in-aging-collaborative/>
- Putnam, M., & Bigby, C. (Eds.). (2021). *Handbook on ageing with disability* (1st ed.). Routledge.
- van der Horst, M., & Vickerstaff, S. (2022). Is part of ageism actually ableism? *Ageing & Society*, 42(9), 1979-1990. doi: 10.1017/s0144686x20001890