

개인예산제 적용 방안에 관한 고찰 연구 : 영국의 개인예산제도(Personal Budgets)를 중심으로

정성희*, 문영임**

본 연구는 영국의 개인예산제 도입 경험을 중심으로 하여 국내에서의 효과적인 개인예산제 적용 방안을 고찰한다. 개인예산제는 서비스 이용자들에게 예산을 할당함으로써 그들이 필요로 하는 서비스를 스스로 선택하고 관리할 수 있는 기회를 제공한다. 이러한 제도가 서비스 제공과 이용자 만족도에 미치는 영향을 이해하고, 국내 사회에서의 적용 가능성을 평가하는 것이 본 연구의 목적이다.

영국의 개인예산제는 서비스 이용자의 개인화된 욕구를 충족시키고, 서비스의 다양성을 증진시켰다. 또한, 자기결정력 강화와 본인 중심의 서비스 이용을 통해 이용자들의 삶의 질을 향상시켰다. 그러나 도입 과정에서는 일부 제약과 도전이 발생하였으며, 이는 지역사회 특성, 금융적 어려움, 그리고 서비스 제공기관들의 준비 부족 등에 기인한다.

본 연구에서는 영국의 경험을 토대로 국내에서의 개인예산제 도입을 위한 적절한 전략과 정책 방향을 논의하며, 지속적인 평가와 수정이 필요한 측면을 강조한다. 특히, 지역사회의 특성을 고려한 맞춤형 접근과 금융적 지원체계 강화를 통해 국내 개인예산제의 성공적인 시행을 위한 제언을 제공한다. 본 연구를 통해 국내 정책 결정자 및 관련 연구자들은 개인예산제 도입에 따른 잠재적 이점과 도전에 대한 더 나은 이해를 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

주제어 : 개인예산제, 영국, 커뮤니티케어법, 이용자 중심, 장애인 복지

* 한국장애인재단 연구기획팀 연구원

** 한국장애인재단 연구기획팀 책임연구원

I. 서론

개인예산제(Personal Budget)는 자기주도지원을 제도화한 것으로, 이용자의 선택권 강화라는 취지하에 시행되는 제도이다. 현재 영국은 공공재정으로 지원하는 돌봄서비스(social care) 영역에서 개인예산제를 시행하고 있다. 영국의 개인예산제도는 서비스 현금지급제도로, 현재의 현금 지급제도는 개인예산제도의 마지막 전달과정 중 하나의 선택사항이다(이동산·김용득, 2013).

영국의 개인예산제도의 역사적 흐름은 1990년 커뮤니티케어법(Community Care Act) 개혁에서 시작되었다. 커뮤니티케어법은 지방정부가 서비스 신청을 받아 이용자를 결정하고, 이용자는 제공기관을 선택하는 서비스 시장화를 통해 욕구에 근거한 서비스 설계의 기반을 마련했다. 그러나 전달체계의 변화에도 불구하고 영국 내 장애인단체들은 시장화 개혁이 진정한 장애인 선택권으로 이어졌는지에 대해 문제를 제기하였고, 그 결과 이용자 참여를 강화와 서비스 전달과정을 개혁하는 서비스 유연화(flexible service) 철학이 제시되었다. 이에 그 설득력이 인정되어 1996년 직접지불법(Direct Payment Act)과 1997년부터 직접지불제도가 시행되었다. 그러나 사회적 돌봄 및 지원 영역에서의 가시적인 효과에도 불구하고 서비스 수급 과정 상의 번거로움으로 인해 제도 이용자가 사실상 신체장애인과 일부 노인을 위한 제도로 국한되었다. 이에 2000년대 중반부터 발달장애인 지원단체인 In Control 연합이 조성되어 발달장애인 욕구에 기반하여 서비스를 설계하고 이들의 선택과 통제를 담보할 수 있는 중개조력 시스템을 적극적으로 이용할 수 있는 개별예산제도(individual budget)의 도입을 검토 및 시범사업을 실시하였다. 그러나 개별예산이 사회서비스 분야의 여타 지원기금을 포괄하도록 다른 부서와 자금을 합치는 데 어려움이 있었고, 지방정부와 중앙정부의 사업이 혼재되어 통합이 어렵다는 결론이 도출되면서 개별예산제도가 개인예산제도로 전환되었다(이한나 외, 2019). 현재의 개인예산제도는 2008년 잉글랜드에서 제도화되며 정립되기 시작했으며, 2014년 돌봄법(Care Act 2014) 제정을 통해 성인 돌봄 서비스에 대한 법적 틀 제공 및 서비스 준비를 통해 재정 부분을 개편하였다. 이와 함께 2015년 돌봄 및 지원에 대한 법적 지침(care and support statutory guidance)이 개발됨에 따라 구체적인 실행 제도로써 상세한 가이드라인이 제시되었다.

개인예산제도는 장애인 이용자가 직접 그들이 필요한 서비스를 선택하고 결정하여, 기존 탑다운(top-down) 방식의 한계를 보완하고자 도입되었다. 장애인 이용자가 현금을 통해 서비스를 결정 및 관리하게 되는 점에서 개인예산이라 명명되었으며, 이 점이 개인예산제도의 핵심이라 할 수 있다. 즉, 개인예산제도의 취지는 유연성, 선택, 자기 통제, 그리고 궁극적으로 이 제도를 통해 장애인의 삶의 질을 향상시키는 데 있다.

II. 이론적 배경

1. 영국의 개인예산제(personal budgets)

1) personalisation과 personal budgets의 관계

영국에서 personalisation은 social care service를 개인의 서로 다른 욕구에 적합할 수 있도록 유연하게 세부화 시키는 정책 또는 흐름을 통칭하는 개념이다. personalisation을 촉진할 수 있는 구체적인 수단으로 대표적인 것이 direct payments(DPs)와 personal budgets(PBs)이다. personalisation이 정책의 목표 또는 지향을 표현하는 용어라면 DPs와 PBs는 구체적인 수단으로 채택되어 있는 제도인 것이다.

영국에서 DPs와 PBs는 이용자의 선택과 자기결정을 지원하는 자기주도적지원의 실현방법이다. DPs와 PBs의 관계는 두 가지 다른 차원에서 설명되어야 한다. 역사적 발전과정에서 보면 DPs는 PBs가 시행되기 전에 먼저 시행된 제도이다. DPs 근거법률은 1996년 제정되었고, 1997년부터 시행되었다. 그러나 DPs 제도는 기대만큼 확산되지 않았고, 신체장애인 등의 일부 사람들에게만 유효한 것으로 인식되었다. 이런 문제를 극복하기 위하여 발달장애인이거나 정신장애인 등과 같이 의사결정에 제한이 있는 사람들도 이용할 수 있는 PBs를 새로이 개발하여 시행하였다. 역사적 관점에서 보면 PBs는 DPs의 한계를 극복하기 위한 새로운 제도로 볼 수 있다.

그러다가 PBs가 크게 확산되어 있는 현재 상황에서는 DPs는 PBs를 실제로 이용가능한 방법 중 하나가 되었다. PBs를 이용하는 사람은 자신에게 할당된 금액을 지방정부나 서비스 제공기관에 맡겨두고 사용할 수도 있고, 직접 현금을 받아서 사용할 수도 있다. 이 때 지급받는 현금을 DPs라 한다. 따라서 현재 시점에서는 DPs는 PBs의 일부분으로 이해된다.

2) 영국의 Community Care와 DPs, PBs 제도의 전개과정

(1) Community Care와 DPs

영국에서는 지방정부에게 법적으로 사회서비스 공급에 대한 책임을 부여하고 있고, 각 지방정부는 국가적으로 마련된 요구의 기준을 적용하여 각 지방정부가 정하는 기준 이상의 욕구를 가진 사람에게 수급자격을 부여한다. 국가적으로 마련된 기준은 일상적인 생활을 독립적으로 영위할 수 있는가를 확인하도록 되어 있으며, 자립생활을 영위할 수 없는 경우에는 지방정부 서비스를 제공할 공적인 책임을 가지고, 공급기관으로부터 서비스를 구매하여 이용자에게 제공한다. 그리고 지방정부가 공적 책임으로 포괄하지 못하는 중간 욕구나 낮은 욕구의 경우는 지역사회 민

간 비영리조직에 대한 보조금 지원을 통해 대응한다(정기혜·김용하·이지현, 2012).

지방정부의 공적 책임에 속하는 영역인 개인에게 할당되는 서비스의 경우, 그 양과 서비스에 대한 비용은 사정(평가)을 통해서 도출된다. 지방정부에 소속된 사회복지사가 임시예산을 정하고, 이를 토대로 중간급 이상의 관리자와 재정담당자가 참석하는 재정패널(funding panel)을 통해서 최종적인 수준을 조정한다(정기혜·김용하·이지현, 2012). 임시예산이 할당되면 구체적으로 서비스 계획이 수립되고, 이 계획을 통하여 서비스들이 어떤 방식으로 전달될 것인가를 결정한다. 가령 어떤 사람이 식사준비와 장보기, 청소, 빨래 등에 대한 보조인 지원이 필요하고, 그래서 주당 10시간의 서비스가 필요하다고 한다면 이것을 지방정부에서 공급기관과의 구매계약을 통해서 제공할 수도 있고 또는 DPs나 PBs를 이용해 이용자가 직접 보조인을 모집하거나 이웃, 가족 등을 보조인으로 쓸 수도 있다. 또한 5시간은 지방정부가 계약한 서비스로 받고, 나머지 5시간은 서비스 DPs나 PBs를 통해 스스로 서비스를 구매하거나 친구나 이웃, 가족 등을 보조인으로 쓸 수도 있다(정기혜·김용하·이지현, 2012).

1990년 National Health Services and Community Care Act(NHSCCA)의 제정으로 지방정부는 서비스를 직접 제공하던 역할에서 서비스의 계획, 조정, 구매자로서의 역할로 변신하기 시작했다. 지방정부는 활용가능한 자원의 범위 내에서 자유로이 민간으로부터 서비스를 구입하는 조정자의 역할이 보다 강조되었다. 지방정부의 서비스 직접제공 기능이 완전히 없어진 것은 아니었지만, 지방정부가 서비스를 직접 제공하기 위해서는 대처정부의 의무경쟁 입찰제도에 의해서 민간부문과 똑같이 입찰에 참가해야 했다(우국희, 2006). NHSCCA가 시행된 1993년 직후에는 여전히 지방정부가 제공하는 서비스가 더 많이 구매되었지만, 점차적으로 공적부문에서 제공할 수 없는 서비스 영역을 개발하여 제공하는 사적 부문과의 계약이 확대되면서 민간부문의 급격한 확대가 이루어졌다(우국희, 2006).

1990년 이전에는 공공과 민간(특히, 비영리 민간)의 재정적 연결은 통상 포괄적 보조금(unspecified grant) 방식이었다(Knapp, et. al., 2001). 공식적인 계약은 거의 없었으며, 특별한 요구를 가진 이용자를 위하여 특수한 전문가를 배치하기로 하는 정도의 계약이 일부 있었지만 매우 느슨한 형태였다. NHSCCA가 시행된 1993년부터 1996년까지를 보면 지방정부들은 외부로부터 서비스를 구매하는데 다소 다양한 형태의 계약을 사용하였다. 대부분의 지방정부들은 한 가지 이상의 계약방식을 사용하면서 가장 적합한 방식들을 계속 모색하였던 것으로 보인다. 1993년에 시행된 NHSCCA는 돌봄서비스의 시장화와 민영화를 표방한 개혁이었으며, 실제로 표방한 정치적 슬로건은 이용자의 서비스 선택을 통한 이용자 참여의 진작이었다. 그러나 현실세계에서 서비스가 시장화, 민영화된다고 해서 정보와 선택능력에서 취약한 이용자의 선택권이 신장되는

것은 아니었다. 이 점에 대하여 1990년대 중반부터 장애인단체를 비롯한 이용자 단체에서 정부가 표방한 이용자 참여의 진작은 허구에 불과했다는 비판을 쏟아내기 시작했다. 그리고 서비스 민영화에 따른 선택권이 높아지는 것이 아니므로 정부가 이용자에게 서비스 대신 현금을 지급하라고 요구했다. 이런 요구에 따라 1996년에 Direct Payments Act가 제정되었고, 이 법에 의해서 1997년부터 18-64세의 신체장애인을 대상으로 서비스 대신 현금을 받을 수 있는 DP제도(이하 DP)가 시행되었다. 이어서 2000년에는 노인, 16-17세 청소년, 장애아동의 부모에게까지 확대되었다. 그리고 2001년에는 모든 지방정부에서 의무적으로 시행해야 하는 제도가 되었다.

(2) PBs 도입배경과 내용

DPs를 도입하면서 정부는 이 제도가 단기간에 급속히 확산될 것으로 보았는데, 실제로는 전체 지역사회서비스 정부재정지출의 25% 내외에서 증가하지 않았다. 이유는 DP를 선택하는 경우 이용자는 스스로 서비스 제공기관(인력)을 찾아야 하는 부담이 있고, 또 서비스 제공기관(인력)에 지불한 비용을 지방정부에 정산 보고하는 책임을 져야 했기 때문이다. 또 정부로부터 받은 현금으로 서비스를 구매하는 경우 결국은 care worker를 이용자가 고용함에 따라 이용자는 고용주로서의 책임을 이행해야하는 부담도 지게 되었다. 이에 대해서 이용자 단체는 다시 이용자 참여를 진작하는 제도를 도입하는 시늉만 했다고 정부를 비판하였다.

DPs에 대한 비판에 대하여 정부는 PBs를 대안으로 채택하였다. 이 제도는 2003년도부터 시범사업을 시작하여 2005년에는 13개 지방정부 참여 및 확대되었다. 2008년부터는 영국의 전체 지방정부에 도입되었다. 이 제도는 DP가 확산되지 않고 있는 이유를 제거하고, 동시에 발달장애인과 같이 서비스 현금지급을 이용하기 어려운 사람도 DP를 이용할 수 있도록 하는데 목적을 두고 도입되었다. PBs는 현금을 지불받는 것에서 더 나아가 서비스 이용 전 과정에서 이용자의 자기주도성(self-direction)을 높이는 것이다. 이와 함께 PBs로 받은 현금을 관리하고 집행하는데 도움을 받기 위해서 brokerage service를 이용할 수 있다는 점이 특징적이다. 이 서비스는 지방정부에서 재정을 부담하거나 직접 운영하는 서비스인데, DP를 이용하는 사람에게 부담이 되는 서비스 탐색과 서비스에 대한 비용정산 그리고 고용주로서의 책임을 broker가 대신해 준다. 이용자는 지방정부 또는 민간 서비스 조직에 고용되어 있거나 자신이 개별적으로 지정한(가족이나 친척도 가능) broker에게 서비스 이용 주문을 주면, broker가 적절한 서비스를 찾고, 이에 대하여 비용을 지불하는 등의 번거로운 일을 대행한다.

DPs 제도는 장애인과 장애인 단체의 끈질긴 운동의 결과 만들어졌으며, 개인에게 제공되던 직접 서비스와 동등하다고 여겨지는 현금을 지급하고, 수령자가 자신의 서비스 설계에 맞게 사용하는 방법이다. PBs 제도는 DPs 제도 도입을 토대로 만들어졌으며, 장애인 당사자보다는 발달장애

인에게 서비스를 제공하는 사람들과 발달장애인을 위한 운동단체들을 통해서 이루어졌다. PBs (Personal Budgets)제도의 또 다른 특징은 다양한 용도로 개인예산을 활용하여 개인의 사정(평가)된 욕구를 충족시킬 수 있다는 점이다. 이는 전통적인 서비스 개념에서는 고려되지 않았던 영역까지도 개인예산을 통해 서비스로 간주할 수 있는 특징이 있다. DPs 제도는 가끔 전통적이고 감수성이 떨어지는 업무 방식을 강화하는 것으로 생각되기도 했다. DPs 제도는 지원을 받는 방식을 변화시킬 수 있었지만, 개인이 서비스에 접근하는 방식, 사정(평가)하는 방식, 사회 돌봄과 관련된 문화, 전체 사회 돌봄 예산이 사용되는 방식을 변화시키지는 못했다. 이와는 대조적으로 PBs 제도는 DPs의 장점을 유지하면서도, 전반적으로 시스템을 변화시킬 수 있는 가능성까지 내포하고 있다. PBs 제도가 그 동안 긍정적이건 부정적이건 강력한 반응을 받을 수 있었던 것은, 새로운 모형이라는 점, DPs 등 다양한 지원방식을 갖는다는 점, DPs제도와 혼동하기 쉽다는 점, 폭넓은 체계의 변화를 목표로 한다는 점 등이 뒤섞여 있었기 때문이다.

PBs 제도는 계속 확대되면서 자기주도적 지원이라는 보다 포괄적인 개념으로 자리 잡아 가고 있다. PBs는 서비스 이용하려는 사람들에게 자원(재정)을 보다 투명하고 공평하게 배분하는 장치로 인식되는 경향이 있다. 이는 이용자격을 승인받은 이용자가 자신의 욕구와 상황을 직접 기입하는 자기사정질문지(self-assessment questionnaire)에 대한 응답을 토대로 전산시스템의 계산에 의해서 잠정적인 개인예산액이 먼저 제출되고, 이를 토대로 지원계획을 수립 및 집행하는 절차로 운영되기 때문이다. 개인예산액이 결정되면, 이 돈을 서비스 구매에 집행하는 방식은 크게 세 가지이다(Glendinning, 2012). 첫째, 이용자가 현금을 수령하고 이용자의 결정과 책임 하에 PBs를 집행하는 방식이다. 둘째, PBs를 지방정부 케어매니저에게 위탁하여 지방정부와 계약한 기관들로부터 서비스를 구매하여 이용하는 방식이다. 셋째, 서비스 기관에 개인예산을 위탁하고 이 기관으로부터 서비스를 받는 방식이다. 이 가운데 어떤 방식을 택하느냐는 이용자가 결정한다. 그리고 DPs, PBs와 관련하여 주목해야 할 점은 현금의 지출범위가 계속 유연화되고 확장되고 있다는 점이다. 당초의 DPs에서는 서비스 현금지급을 택하더라도 서비스 구매는 정부가 지정한 서비스 제공기관 또는 지정된 범위의 서비스에 국한하도록 하였다. 따라서 DPs 제도의 장점이라고 할 수 있는 현금지급성이 근본적으로 약하다는 문제가 제기되었다. 이에 대하여 정부가 지정한 서비스와 제공기관에 국한하지 않고 이용자가 원하는 관련서비스를 광범위하게 사용할 수 있도록 하는 조치가 확대되고 있으며, 이를 personalisation 정책이라고 칭한다(김용득, 2013). 그리고 현재는 대학의 평생교육강좌 수강, 낮 활동을 위한 교통비 지출 등에도 PBs 제도를 통해서 DPs(현금)를 받아서 지출할 수 있도록 허용하고 있다.

(3) 할당(대상)

개인예산제도는 욕구가 있는 16세 이상 성인이라면 모두가 지방정부에 서비스를 신청할 수 있다. 신청 시에는 장애인 당사자 뿐 아니라 신청 위임을 받은 대리인이나 의사(General Practitioner) 등 전문가도 대리 신청이 가능하다(Age UK, 2020). 다만 개인예산을 지급받기 위해서는 돌봄법을 기준으로 적용되는 일관된 최소한의 기준인 케어 욕구 평가(care needs assessment)와 재무평가(financial assessment) 기준을 충족시켜야 한다.

케어 욕구 평가는 신청자의 욕구와 어떤 종류의 지원 서비스가 필요한지 평가한다. 소득 및 재산에 관계없이 신청자 모두에 대해 전화·온라인·대면을 이용하여 무료비용으로 평가를 진행한다. 판정기준은 크게 세 가지로, 이 조건을 충족한 신청자는 이용 자격이 있는 것으로 판정한다. 또한 욕구 평가는 신청자가 사적 관계로부터 받는 돌봄 및 지원은 배제하는데, 이는 신청자가 가족으로부터 충분한 돌봄을 받고 있더라도 공식 재정으로 지원되는 돌봄 필요 시간을 축소할 수 없음을 의미한다(이한나, 2021). 평가 항목에는 삶의 정서적·사회적 측면, 장애인의 기술과 능력, 종교적, 문화적 배경 및 지원 네트워크에 대한 장애인의 견해, 겪을 수 있는 신체적 어려움 또는 위험, 모든 건강 또는 주택 요구 사항, 장애인의 욕구와 바람 등이 포함되어 있다.

재무평가는 소득에 따른 재무평가(mean-test)를 의미하는 것으로, 신청자의 소득·저축·자산을 계산 및 평가하여 신청자에게 지급할 금액과 본인부담금을 평가한다. 저축액을 기반으로 노인을 대상으로 하며, 광범위한 발달 및 지적장애인(Learning disability)¹⁾에 대해서는 시의회에서 비용을 부담한다.

(4) 급여

① 급여 선택 범위와 내용(용도 및 용처)

‘개인예산’은 이용자가 필요로 하는 돌봄 및 지원에 소요되는 전체 비용을 의미한다(Age UK, 2020; 이한나 외, 2021). 개인이 필요로 하는 돌봄 및 지원 영역 범위는 광범위하기 때문에 이용자가 수립한 사용계획에 부합한 경우에는 용처에 대한 유연한 사용이 가능하다. 지방정부의 재량에 따라 세부적으로 차이는 있으나 일반적으로 돌봄 서비스를 비롯한 돌봄 외 개인지원 서비스, 이동, 장애와 관련된 장비 및 용품, 그리고 지역사회 일반서비스 이용 시 사용 가능하며, 자기주도사정에 의해 설계되지 않은 서비스 및 물품, 담배, 술 등과 같은 불법적 사용 시에는 환급해야 한다.

1) 영국에서의 Learning disability란 ‘만 18세 이전에 발병하는 상태의 장애’로, 개인의 생활 및 건강 케어 접근에 영향을 미치는 장애를 의미한다. 시각, 청각, 뇌성마비 등의 장애뿐만 아니라 약물남용, 외상 후 스트레스 장애 등도 포함하는 광범위한 개념이다.

개인예산제도 급여 종류는 개인건강예산(Personal Health Budget), 사회적 케어를 위한 개인예산(personal budgets for social care), 교육을 위한 개인예산(personal budgets for education)으로 구분된다. 개인건강예산은 이용자의 신체·정신적 건강 유지를 위한 지원 제도(Continuing care)로, 지속적인 케어를 요구하며 장기적인 건강 상태를 가지고 있는 사람을 대상으로 한다. 영국의 의료보험 서비스인 국민보건서비스(NHS : National Health Service) 관련 병원이나 클리닉의 서비스를 대체할 수 있다. 2014년부터 배치되기 시작하였으며 2024년까지 서비스 이용자를 20만 명으로 확대할 것을 발표하였다. 사회적 케어를 위한 개인예산은 장애 및 건강상태로 인한 신체·감정적 케어가 필요한 사람을 대상으로 일정 기간 동안 간병인 고용 등의 지원을 제공하는 것이다. 교육을 위한 개인예산은 특수교육 욕구를 가지고 있는 아동 및 청년을 대상으로 보조공학기기, 등학교 교통 지원(택시비, 주유비) 등을 지원하는 서비스이다.

② 급여 수준 및 책정 기준

영국의 개인예산제도는 지원 금액의 최고치와 최저치는 존재하지 않는다. 이용자의 욕구 기반의 지원계획을 평가하여 지방정부와 합의된 금액을 제공하기 때문이다. 따라서 단지 몇 시간을 보조하는 수준부터 24시간 활동을 지원받을 수 있는 수준까지 그 범위는 넓다고 할 수 있다. 다만 저축예금 규모에 따라 일부 신청자에게 본인부담금의 비율이 정해진다. 2022년 기준으로, £14,250(약 2,300만원) 미만의 저축예금을 가지고 있는 사람은 본인부담금이 없고, £23,250(약 3,700만원) 미만의 저축액을 가진 사람은 일부 본인부담금이 있으며 £23,250 이상은 신청자 스스로 비용을 지출해야 한다(HFT, 2022). 한편, 2023년 10월부터 상한선 기준은 (£23,250)에서 £100,000(약 1억6천 만 원)으로, 하한선 역시 £14,250에서 £20,000(약 3,200만원)으로 조정 예정이다(GOV. UK, 2022).

③ 급여 지급방법

영국의 개인예산제도는 4가지 방법을 통해 이용자에게 지급되어진다. 첫째, 직접 지불방식(PBS)으로 장애인 당사자가 지정한 은행 계좌 또는 지명한 사람이 보유한 별도의 은행 계좌로 지불하는 방식이다. 둘째, 시의회에서 관리하는 계정으로 확정된 개인예산을 지급한다. 셋째, 개인 서비스 펀드(Individual Service Fund, ISF)를 이용하는 방법으로 지방정부는 장애인을 대신하여 장애인 지원 서비스 기관에게 지불할 수 있다. 그러나 이 경우에는 장애인 당사자가 어떤 방식으로 얼마만큼의 돈을 사용할지에 대해 직접 결정해야 한다. 넷째, 위의 세가지 방법을 혼합하여 개인예산제를 지급할 수 있다.

(5) 전달체계(제공절차 및 기관)

영국의 개인예산제도는 이용 절차는 서비스 신청 → 사정(욕구 평가 및 자격 판정) → 예산 할당 → 돌봄 및 지원계획(care and support plan) 수립 → 이용 순으로 이루어진다. 이용절차와 관련된 핵심 서비스 전달체계는 지방정부의 사회서비스국과 서비스 제공기관(care agencies), 보건복지부(Department of Health and Social Cre)의 재정기관인 품질위원회(CQC : Care Quality Commission)가 있다.

지방정부는 서비스 신청자에 대한 사정(욕구 평가 및 수급 자격을 판정), 예산 할당 과정에서 중심 역할을 한다. 잉글랜드 전역에 적용되는 일관된 최소한의 기준인 돌봄법을 기준으로 자격을 판정한다. 이 과정에서 지원이 필요한 자에 대해 옹호서비스(independent advocacy)를 마련하여 이용자가 가족이나 친구 등 대변인이 없을 경우 적절한 옹호자를 제공해야 할 의무가 있다(Disability Rights UK, 2017). 평가는 사회복지사, 작업치료사, 케어매니저 등 자격을 갖춘 담당자에 의해 수행되고, 의사능력이 있는 신청자는 평가자 및 조력자의 도움을 받아 자기평가(supported self-assessment)를 수행하기도 한다(Disability Rights UK, 2017).

이후 수급자격이 있는 것으로 판정된 경우 잠정예산(indicative budget)을 통보하는데, 지역에 따라 개인에게 예산을 할당하는 방식에는 차이가 있다. 일반적으로 평가 결과에 기반하여 돌봄 및 지원의 필요 시간과 비용을 도출하는 조건표법(ready reckoner approach), 데이터를 기반한 전산시스템에 평가 결과를 입력하여 필요 예산을 산출하는 RAS(Resource Allocation System), 계획 수립 시 사용할 잠정적 예산을 산출하는 잠정적 예산 산출(Initial indicative figure) 방식을 사용한다(이한나 외, 2021). 지방시의회에서는 개인예산의 평가 및 측정 방식과 금액에 관한 설명을 해야 하며, 매년 이용자의 상황과 예산의 적절성에 관한 검토가 이루어져야 한다. 이 외에 품질위원회는 돌봄서비스에 대한 관리감독을 담당한다. 보건 및 돌봄서비스를 제공하는 모든 기관에 대한 인증 평가 및 모니터링을 실시하여 정부에 보고하고, 관련 정보를 이용자에게 제공하는 역할을 수행한다(김용득, 2013).

서비스 제공기관은 예산 할당 이후에 돌봄 및 지원계획 수립과 이용 절차에서 작용한다. 이용자는 수급자격 판정 이후 사람중심(person-centred) 원칙하에 돌봄 및 지원계획을 작성해야 하는데, 필요시 지원기관의 도움을 받아 계획을 수립할 수 있다. 돌봄 및 지원계획 필수 포함 요소로는 이용자 욕구, 이용자 욕구의 수급자격 충족 여부 및 정도, 지방정부가 충족해야 할 욕구 및 방식, 원하는 성과와 관련된 돌봄 및 지원, 개인예산액, 문제를 경감하고 향후 욕구의 발생을 예방하거나 지연할 수 있는 정보, 직접지불을 이용할 경우, 직접지불을 통해 충족하는 욕구와 지불빈도와 액수, 본인부담금이 있을 경우, 본인부담금 내용을 포함해야 한다.

이용 단계에서는 훈련된 돌봄서비스 제공자 및 간호사를 파견하여 서비스 계획에 맞춰 돌봄서비스를 제공한다. 종류로는 재가돌봄서비스 제공기관(Home care agencies), 주간센터(day center), 지원거주 제공기관, 거주시설 등이 있다.

한편, 제공절차에 따른 지원 기관의 역할은 상기 기술한 바와 같지만 개인예산제도의 지불 및 사용방식에 따라 구매권한 범위가 상이하다. 지불 및 사용방식에 따라 직접지불방식(Direct Payment), 관리형예산방식(managed personal budgets), 개인서비스펀드방식(individual service funds)으로 구분되며, 각각의 방식을 혼합하여 현금급여와 현물급여를 함께 이용하는 것도 가능하다. 직접지불방식은 이용자나 이용자가 지정한 사람의 은행계좌에 현금급여를 직접 지급하는 방식으로, 치매환자를 포함한 장애인, 간병인, 장애아동의 부모가 그 대상이 된다. 관리형예산방식과 개인서비스펀드방식은 이용자가 별도의 계좌 및 예산 관리자를 지정하여 관리자가 서비스 비용을 해당 계좌에 지급하는 방식이다. 차이점으로는 관리형예산방식은 지방정부가 예산을 집행하는 데 반해, 개인서비스펀드방식은 민간 위탁 기관에서 예산을 집행한다. 그러나 서비스 이용자는 예산 집행 종류 및 방식에 대해서는 직접 결정해야 한다. 네 가지 방식 중 가장 많이 사용되는 방식은 직접지불방식으로, 신청자가 예산을 지출할 수 있는 항목에 대한 범위가 넓고 다른 두 방식에 비해 더 많은 선택권을 가질 수 있어 개인예산제도의 취지와 부합하기 때문이다 (Martinez & Pritchard, 2019).

(6) 재정

영국의 성인 대상 사회적 돌봄 예산(adult social care funding)은 대부분 지방정부에서 지출한다. 전체 지방정부 사회서비스 예산(교육 제외)의 1/3 가량을 차지하는 것으로 알려졌다. 이 재원은 지방세(council tax)와 수익사업을 통한 세입(business rate revenues), 중앙정부의 교부금(grant)으로 조성된다(Amin-Smith et al., 2018, 이한나, 2021).

Ⅲ. 결론

DPs와 PBs 제도는 보편적 조류인 이용자 주도과 선택의 실현을 위한 첨단이고 대세임에는 틀림없다. 그러나 이런 전략은 이용자 선택이라는 요소 이외에도 공급자와 종사자 등의 다른 요소에 대한 검토와 균형을 동시에 고려해야 한다.

PBs 제도의 확대는 제공조직에게 중대한 부정적인 영향을 미칠 수 있다(Glendinning, 2012). 이는 서비스의 구매(계약) 당사자가 지방정부에서 이용자로 변경되어, 제공조직들은 대규모 계약의 기회는 점점 줄어들고, 대신에 PBs 이용자나 개인적으로 비용을 부담하는 개인들에게 서비스를 판매하는데 더 집중해야 하는 상황을 초래한다. 더욱이 DPs와 PBs의 도입으로 제공기관의 안정성을 위협하는 몇 가지 구체적 상황이 발생하고 있다(Glendinning, 2012). 첫째, 스스로 PBs를 집행하는 이용자가 비용을 부담하지 않는 문제가 발생한다. 둘째, 지방정부와의 대규모 계약을 통해서 취할 수 있었던 규모의 경제가 감소하면서 단위비용이 증가한다는 점이다. 셋째, 개인단위의 서비스들에 대하여 계약 체결로 인해 새로운 거래비용이 발생한다는 점이다. 넷째, PBs를 소유한 개인들이 개인적으로 고용될 기회가 많아지면서 직원의 이동이 빈번해진다. 이러한 복잡해진 시장 상황으로 인해 새로운 제공주체들이 많아지고, 기존 조직도 서비스의 다양성을 확장하여 경쟁의 환경이 치열해지고 있다. 서비스 이용자의 선택과 통제, 그리고 서비스 유연성을 강화하려는 이러한 전략은 제공기관들에게 더 많은 경쟁을 유발하고 있다.

PBs 제도의 확대로 인해 서비스 구매자로서의 이용자 지위는 강화되지만, 돌봄 노동자의 고용주로서의 기관의 중요성은 줄어들 것으로 예상된다. 이에 따라, 공급자들은 PBs 이용자들이 원하는 지원을 제공할 수 있음을 보여주어야 한다. 또한 기관은 종사자들에게 기관에 고용되어 일하는 것이 PBs 이용자에 직접 고용되는 것보다 더 유리하다는 사실도 동시에 보여줄 수 있어야 한다(Baxter et.al., 2011).

그러나 기관은 매우 불리한 상황에 처해 있다. 기관에 고용된 돌봄 노동자들은 초기 훈련과 범죄기록조회(CRB checks)등의 과정을 받아야 한다. 그러나 개인에게 고용된 활동보조인은 훈련을 받을 필요가 없으며, 범죄기록조회를 받을 필요도 없다. 따라서 기관에서는 인력관리비용이 훨씬 더 든다. 이 때문에 기관은 종사자를 고용하여 유지하는데 상대적으로 어려운 환경에 처하게 된다. 이처럼 PBs는 긍정적인 면만 가지고 있는 것이 아니라 우려스러운 부분들도 많이 있다.

영국의 DPs와 PBs 제도로부터 시사점을 발견하기 위해서는 이런 점들에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 그리고 영국에서 개인예산제도가 실행가능할 수 있게 기반이 되는 제도적 환경에 대한 검토가 필요하다. 보편적이고 공평한 서비스 접근성과 확립된 서비스 이용자자격기준(eligibil

ity criteria)이 준비되어 있다는 PBs의 도입은 가능할 것이다. 즉 서비스 진입(신청)창구는 단일화, 누가 어떤 서비스를 받을 수 있는가에 대한 국가적인 기준이 보급된다면 개인예산제 이용자들이 좀 더 유연하게 서비스를 이용할 수 있다. 즉 이런 사전적 요소에 대한 확보 없이 DP와 PBs의 도입 할 경우 실제 현장에서는 많은 혼란과 어려움을 야기할 수 있다.

따라서 개인예산제도를 도입하기 전 한국에 도입 할 시 예상되는 난점과 해결책은 무엇일지 고민하는 것이 필요하다. 영국에서 문제 제기되는 것과 같이 개인예산제도가 과연 장애인의 자기 주도성을 확대시킬 수 있을지가 우선 검토되어야 할 사항으로 보인다. 또한 어떤 기관에서 평가를 담당할 것인지, 서비스 제공자는 누가 될 것인지 등의 세부사항 논의가 필요하다. 즉 영국의 personalisation, DP, PB 등의 국내 도입 가능성을 타진해 보기 위해서는 개인예산제가 포괄하는 서비스 범위의 결정과 통합적인 자격 기준 수립에 대한 면밀한 검토가 필요하며, 개인예산제 금액 산출을 위한 자기주도사정, 자원할당시스템 개발, 개인예산제가 집행되고 난 후 정산과정에서 이용자의 편이를 제고할 수 있는 시스템을 개발한다면 도입 초기 현장의 혼란을 줄이고 개인예산제가 좀더 성공적으로 안정감 있게 정착할 수 있을 것이라 생각한다.

참고문헌

- 김용득 (2013). 영국의 재가돌봄서비스 제도 동향 분석. 사회서비스연구, 4(2), 61-113.
- 우국희 (2006). 영국 재가노인보호서비스 공급확대를 위한 민간영리부문의 참여와 한국에의 시사점, 노인복지연구 제32권, 223-245.
- 이동석, 김용득 (2013). 영국 서비스 현금지급과 개인예산제도의 쟁점 및 한국의 도입 가능성, 『한국장애인복지학』, 22: 47-66.
- 이한나, 하태정, 어유경, 김동기, 신권철, 최복천 (2021). 개인예산제 운영 모형 수립 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 정희경, 허숙민, 선승연, 정수미, 강인영, 이홍진 (2020). 서울형 장애인 개인예산제 시범사업 실행방안 개발연구. 서울특별시.
- Age UK. (2020a). Factsheet 41. How to get care and support.
- Amin-Smith et al. (2018). Adult social care funding , a local or national responsibility?, The Institute for Fiscal Studies.
- Baxter, Glendinning & Greene (2011). Lessons from Ricoeur's 'capable human being' for practices of personalisation in three European countries, Disability&Society, 1-23.
- Disability Rights UK (2017). Your guide to the care act. What you need to know about social care in England.
- Knapp M et al. (2001), Time costs of acaring for children with severe disabilities compared with caring for children without disabilities, Developmental Medicine and Child Neurology , Volume 43 , Issue 8 , August 2001 , pp. 529 - 533
- Maratinez Claudia & Pritchard Joshua (2019). Proceed with cation What makes personal budgets work?
- <https://www.gov.uk/>

원고접수 : 2023. 9. 8.	수정원고접수 : 2023. 10. 30.	게재확정 : 2023. 11. 28.
--------------------	------------------------	----------------------

Abstract

A Study on Approaches to Implementing Personal Budgets: A Focus on the Personal Budget System in the United Kingdom

SungHee Jung*, YoungIm Moon**

This study examines effective approaches to implementing the Personal Budgets (PBs) system in South Korea, with a focus on the UK's experience in introducing PBs. PBs allocate budgets to service users, allowing them to independently choose and manage the services they require. The study aims to understand the impact of this system on service provision and user satisfaction while evaluating its applicability in the South Korean context.

The UK's experience with PBs has demonstrated their ability to fulfill individualized needs and enhance service diversity. Moreover, the system has improved users' quality of life by empowering their decision-making and promoting user-centered service utilization. However, the implementation process has faced certain constraints and challenges, including regional community characteristics, financial difficulties, and a lack of readiness among service providers.

Building on the UK's experience, this study discusses suitable strategies and policy directions for introducing PBs in South Korea, emphasizing the need for ongoing evaluation and adjustments. Specifically, it highlights the importance of a tailored approach considering the characteristics of local communities and strengthening the financial support system to ensure the successful implementation of PBs in the South Korean context. This research aims to provide policymakers and relevant researchers in South Korea with a better understanding of the potential benefits and challenges associated with the introduction of PBs.

Keywords : Personal Budgets, Community Care Act, User-Centric, Disability Welfare

* Research Fellow, Korea Foundation for Persons with Disability

** Senior Research Fellow, Korea Foundation for Persons with Disability