

국 외 출 장 보 고 서

■ 출 장 자 : 최복천 연구위원

■ 출장기간 : 2016년 11월 3일 (목) ~ 15일 (화) (12박 14일)

■ 방 문 국 : 영국

■ 출장목적 :

○ 해외 장애인 정책 최근 흐름 파악 및 관련 자료 수집

- 영국의 장애인에 대한 탈시설 및 지역사회 기반 돌봄지원정책의 변화
- Leeds 대학 장애학 센터(CDS) 세미나 참석 및 관련 교수 면담을 통한 최근 영국 장애인 정책 이슈 논의
- Change People & BILD 등 기관 방문을 통하여 최근 발달장애인에 대한 지원 프로젝트 관련 자료 수집
- 기타 학회 참석

■ 세부일정

출장일정			
년/월/일	행선지	방문기관/면담자	세부 활동내용
2016.11.3.(목)	인천→LBA	인천국제공항/영국LBA공항	LBA공항도착(10:00 p.m)
2016.11.4.(금)	Leeds	Univ. of Leeds	Dr. Mark Priestly 교수 면담(EU 장애인정책비교연구 전문가)
2016.11.7.(월)	Leeds	Change People	발달장애전문기관 방문 및 최근 프로젝트 자료 수집 -Health & Care Strategic Partner program -Parenting project
2016.11.8.(화)	Leeds	Univ. of Leeds	1) Dr. Colin Barnes 교수 면담(영국 장애정책 전문가) 2) Center for Disability Studies(CDS) 자료 수집
2016.11.9.(수)	Leeds	Univ. of Leeds	1) CDS seminar 참석 2) Center for Disability Studies(CDS) 자료 수집
2016.11.10.(목)	London	Univ. of Oxford	1) Dr. Frances Gardner 교수 면담(Wolfson College) : 증거기반정책개입방법론, 아동학대 및 가족정책 전문가
2016.11.11.(금)	London	BILD	"BILD International Positive Behavioural Support Conference" 참석(1 day conference)
2016.11.14.(월)	London	Univ. of Oxford	Dr. Sarah Woodin 면담(영국 탈시설 및 지역사회 기반 돌봄정책 전문가) 2) Oxford Institute of Social Policy seminar 참석-Inequity and Social Disadvantages Series
2016.11.15.(화)	LHR→인천	LHR 국제공항	인천공항도착(2016.11.16. 2:45 p.m)

■ 연구 및 활동내용

1. 영국의 장애인에 대한 탈시설 및 지역사회 기반 돌봄지원정책의 변화

1) 전후 시설보호

- 2차 세계대전 이후 복지국가 성립당시 장애인에 대한 특별한 조치는 1948년에 제정된 국가보건의료서비스법(National Health Service Act)과 국가보조법(National Assistance Act)에 의해 규정된 측면이 강함.
 - 국가보조법은 지방정부로 하여금 지역 내 거주하는 시각, 청각, 신체 장애인등을 등록하게 하여 이들에 대한 복지서비스를 제공할 필요가 있음을 처음으로 명시하였으며, 18세 이상의 장애인 중 지속적인 보호가 필요하거나 갈 곳이 없는 중증장애인에게는 주거공간을 제공해야 할 책임을 부여함.
- 하지만 그 당시 장애인에 대한 정부의 정책적 접근은 재가보호서비스(Home care services)나 법에서 명시되어 있던 복지서비스 제공은 거의 고려되지 않았으며, 병원 기반 또는 대규모 형태의 시설보호(institutionalisation)를 우선시하는 방향으로 진행됨.
 - 이러한 시설보호 형태는 영국의 국가보건의료체계(NHS)가 구축되어 가는 과정에서 더욱 강화되는 양상을 보였다. 중증장애인, 특히 지적장애인에 대한 보호는 NHS의 통제 하에 놓이게 되었으며, 이들은 그 당시 NHS 하의 장기병동(long-stay beds) 혹은 대규모 거주시설(residential places)에서 관리되는 것이 일반적이었음.
- 이러한 장애인에 대한 시설중심의 보호제공은 지역사회 중심의 보호체계로의 전환이후에도 그 전통이 오랫동안 지속되는 모습을 보이기도 하였는데, 일례로 2001년 당시에도 초기 NHS에 의해 운영되었던 시설이 전체 지적장애인 거주시설의 12%이상을 차지하고 있었음.

2) 탈시설화

- 영국에서 탈시설 정책은 60년대 말에서 70년대 초에 일어나기 시작하였으며, 80년대에 가속화됨. 이 시기에 장애인의 탈시설화에 대한 정책적 관심이 대두되기 시작한 것에는 여러 다양한 요인들이 복합적으로 작용함.
- 탈시설 논의를 촉발시킨 것은 무엇보다도 대규모 시설에서 일어난 비인간적인 처우, 열악한 환경, 학대에 대한 일련의 보고들이었음.
 - 예를 들어, Stoke Poges 지역에 소재한 대규모 거주시설에서 지적장애인들에게 지속적으로 행해졌던 학대 사건은 커다란 사회적 이슈를 불러일으킴. 이러한 상황에서 왕립위원회가 주축이 되어 1954년부터 57년까지 행해진 정책보고서(Report

of the 1954-1957 Royal Commission on the law relating to mental illness and mental deficiency)는 정신질환 및 지적장애인에게 있어 전통적으로 행해져 왔던 병원 기반의 보호조치에서 지역사회 기반의 보호조치로 정책적인 선회를 표명하게 됨.

- 또한 이 시기는 세계적으로 정상화 개념이 강조된 시점으로 지역사회 기반의 다양한 거주에 대한 논의들이 촉발되는 시기이기도 함. 이러한 흐름 속에서 영국 내에서도 Tizard's Brooklands를 중심으로 실험적인 시도들이 이루어졌는데, 이를 통해 지적 장애인들도 지역사회 내에서 적절한 지원을 받으며 보다 소규모의 가정과 같은 환경에서 독립적인 생활을 꾸려나갈 수 있다는 점들이 강조되기 시작함.
- 한편, 1970년에 제정된 '만성질환 및 장애인법(Chronically Sick and Disabled Persons Act)'은 장애인에 대한 시설보호 중심의 정책에서 지역사회 서비스에 대한 정책적 전환을 고취시키는데 중요한 역할을 수행하기도 함.
 - 이 법률 제정에 기반하여 1971년 '보다 나은 서비스(Better Services for the Mentally Handicapped)'이라는 명칭으로 발간된 정책백서는 영국 내의 탈시설 정책에 대한 정책 방향을 천명하게 되는데, 그 주된 내용은 그 동안 정신질환과 지적장애인들의 보호를 행해왔던 대규모 병동들을 점차적으로 폐쇄하고, 지역사회로의 전환을 강화하기 위해 돌봄이 필요한 장애인에게 소득과 상관없이 수발수당(Attendance Allowance)을 제공하는 것이었음.

3) 지역사회 기반 돌봄 지원

- 1990년대 초반부터 중반에 걸쳐 영국은 사회서비스 정책에서 큰 변동을 맞이하는데, 이때부터 시설보호 중심의 정부정책 목표는 지역사회 기반의 재가보호 중심으로 완전히 방향을 선회하게 됨.
- 이러한 변화를 가져온 가장 중요한 법률은 1990년에 제정된 국가보건서비스 및 커뮤니티 케어법(National Health Service and Community Care Act; NHSCCA)'을 들 수 있음.
 - NHSCCA은 새로운 지역사회 기반 돌봄서비스 정책을 내세우면서 NHS 산하의 기존 시설에 소요되었던 중앙정부 예산을 지방정부로 이관하여 지역의 수요에 조응할 수 있는 지역사회기반의 보호체계를 구축하도록 함.
 - 이에 따라 지방정부의 사회서비스국은 지역사회 내 돌봄 및 보호서비스 시장 개발과 관리를 위한 새로운 역할과 책임을 부여받게 되었으며, 그 결과 민간 제공 서비스는 급격하게 증대되는 결과를 가져옴.
- 이러한 전반적인 지역사회 중심의 사회서비스 강조 속에서 중증장애인에 대한 보호 및 거주서비스 역시 NHS 하의 전통적인 제공방식에서 벗어나 다양한 민간기관이 주도하는 양식으로 빠르게 변화됨.
 - 1976년 당시 3,200여개에 불과했던 지역사회 내의 돌봄 및 주거지원 서비스 제공

기관은 2001년에 이르러 약 15배에 해당하는 50,477으로 크게 늘어나게 되었으며, 이들 대부분은 전통적인 시설형태를 벗어난 작은 규모의 공동생활가정(group home) 형태로 운영됨.

2. 이용자의 선택과 통제 : 서비스 제공방식의 최근 변화

- 1990년 NHSCCA에 근거하여 추진된 지역사회 기반 돌봄지원체계 구축에서 두드러진 양상으로 사회서비스 시장화와 민영화를 통하여 이용자의 선택과 서비스 효율화를 신장하고자 하는 정책적 목적을 표명하고 있었음.
- 그러나 사회서비스를 시장화, 민영화한다는 그 자체가 장애인의 선택권과 참여를 보장한다는 것은 허구에 불과하다는 장애계의 강한 비판이 1990년대 중반부터 일어나기 시작함.
 - 장애인에 대한 서비스 제공이 이용자 욕구에 조응하기 보다는 여전히 공급자를 중심으로 이루어지고 있다는 근본적인 문제점을 제기하면서, 장애인이 현금구매력을 가지고 서비스를 선택하고 통제할 수 있도록 정부에 지속적으로 요구함.
- 이러한 장애인계의 직접지불제도(direct payment) 도입 압력에 직면한 영국정부는 정책적 딜레마에 빠지게 됨.
 - 이는 당시 보수당정권의 가치였던 소비자주의(consumerism)에 비추어볼 때 이 제도를 통하여 이용자의 선택과 참여를 한층 신장시킬 수도 있을 것이라는 기대감이 있었던 반면에 직접지불제도를 도입한 이후에 예산이 폭발적으로 증가할 것이라는 우려감이 동시에 존재하고 있었기 때문임.
 - 하지만 직접지불제도가 오히려 비용을 절감할 수 있는 방안이 될 수 있으며 장애인의 입장에서 볼 때 보다 질 높은 서비스가 보장될 것이라는 일련의 연구 결과들에 의해 이러한 우려는 점차 잠식되어 감.
- 마침내 직접지불제도는 1996년 ‘지역사회돌봄 직접지불법(Community Care [Direct Payment] Act) 제정에 의해 제도화되었으며, 2001년 정부에 의해 의무화 됨.
- 직접지불제도와 더불어 최근 널리 정착되어 가고 있는 개인예산제도(Personal Budgets) 또한 장애인의 선택을 보장하고 욕구에 맞추어 서비스를 제공하고자 하는 정책적 노력을 반영한 것임.
 - 하지만 개인예산제도는 발전과정에 있어서 직접지불제도와 뚜렷한 차이를 보이는데 직접지불제도가 오랜 기간 동안 신체장애인 중심의 자립생활 확보를 위한 운동에 의해 도입된 제도라고 한다면, 개인예산제도는 발달장애인의 사회통합 운동(inclusion movement)을 주창했던 전문가 및 서비스 제공자들의 연합적 노력에 의해 이루어진 제도임.
 - 또한, 직접지불제도가 간접지불방식으로 이미 지원되고 있었던 성인 돌봄서비스영역에 해당하는 비용을 장애인에게 직접 현금으로 지급하는 방식으로 시작한 것이

라면, 개인예산제도는 개인의 욕구를 기반으로 하여 필요한 모든 서비스 영역에 대해 현금지급이 이루어지는 것으로 그 범위에 있어서도 차이를 보이고 있음.

- 그리고 개인예산제도는 현금을 지불받는 것에서 더 나아가 서비스의 설계에서부터 집행에 이르는 전 과정에서 이용자의 자기주도성(self-direction)을 높이며 받은 현금을 관리하고 집행하는 데 도움을 받기 위해서 중개서비스(brokerage service)를 이용할 수 있다는 점이 특징적임.

○ 개인예산제도는 이용자격을 승인받은 이용자가 자신의 상황과 욕구를 직접 기입하는 자기사정(self-assessment)을 토대로 전산시스템의 계산에 의해서 개인예산액이 산출되는 절차로 운영됨. 개인예산액이 결정되면, 이 예산액은 세 가지 중 하나로 집행될 수 있음.

- 먼저 이용자가 현금을 수령하고 이용자의 결정과 책임 하에 개인예산을 집행하는 방식이고 둘째, 개인예산을 지방정부 케어매니저에게 위탁하여 지방정부와 계약을 체결하고 있는 기관들로부터 서비스를 구매하여 이용하는 방식이며 셋째, 서비스 기관에 개인예산을 위탁하고 이 기관으로부터 서비스를 받는 방식임.

3. 발달장애인 전문 기관 방문 및 프로젝트 사례 수집

1) CHANGE PEOPLE

(1) 기관설립 목적

- 지적장애인의 동등한 권리를 옹호하기 위한 사업을 목적으로 설립

(2) 주요사업

○ 정보접근 서비스(Accessible Information Services)

- 사업배경 및 목적

- 지적장애인의 제한된 언어능력은 삶의 전반에 있어 권리에 영향을 미친다는 인식에 기반함

- 정보접근 지원을 위한 사업

- 정보접근 지원을 위해 개별적 그림(사진), 책자, 리플렛, 비디오, 훈련자료, 이미지 모음 등을 제작하여 보급함

- 쉬운 정보접근을 위한 문서 만들기 매뉴얼 제작 보급

○ 권리옹호(Self Advocacy) 사업

- 사업배경 및 목적

- 관련된 서비스에 지적장애인들이 참여하고, 자조그룹이 필요한 자원을 어떻게 그들 스스로 확보할 것인지의 기술을 습득하는 것임

- 강사양성: 지적장애인들의 진정한 목소리를 제공할 수 있는 경험과 능력을 가진 지적

장애인 당사자를 전문 강사로 양성함.

- 교육 및 컨설팅 사업: 지적장애인 강사들이 직접 교육하고 컨설팅함
- 보고서 제작

○ 장애 혐오범죄(Disability Hate Crime) 관련 사업

- 사업배경 및 목적
 - 지적장애인에 대한 혐오 범죄가 증가하고 쟁점을 있는 상황에서 지적장애인들의 삶에 있어서의 안전을 목적으로 사업을 전개함
- 그림 및 사진 제작 : 전문가들이 쉬운 편지 쓰지, 전단지, 건강 실천 계획 및 건강 정보 제공에 사용할 수 있도록 하기 위해 관련 그림 및 사진 제작 보급
- 암 관련 도서의 제작 및 보급 : 지적장애인을 위한 쉬운 읽기 버전과 보호자용으로 제작하여 관련 정보에 접근하도록 제작하고 보급하고 있음.

2) BILD (the British Institute of Learning Disabilities)

(1) 설립목적

- 지적장애를 가진 사람들이 평등하게 존중받으며, 그들이 지역사회에 완전히 참여하고 위엄과 존경을 받으며 대접받는 것을 실현하기 위해 설립

(2) BILD의 주요 사업

○ 긍정적 행동지원(Positive Behavior Support: PBS)

- 긍정적 행동지원 지적장애인의 문제행동을 다루는 접근법으로 가장 선호되어지는 전략 중 하나임.
- PBS는 근본적으로 사람의 가치에 근간을 두고 있음. 지역사회 존재감(community presence)을 증가시키는 것을 목표로 하며, 사람들의 기술과 능력을 향상시키고, 개개인에 대한 존경을 강조하고 있음.

○ 전문가 자격관리 및 훈련

- BILD는 십년 이상 동안 지적장애인과 옹호인들이 성공적으로 자격증을 취득하는 것을 지원해왔음
- BILD가 제공하는 교육과정은 다음과 같음.

- Level 2 and 3 Award in Supporting Individuals with Learning Disabilities
- Level 2 and 3 Certificate in Supporting People with Learning Disabilities
- Level 2 and 3 Diploma in Health and Social Care
- Level 3 Certificate in Independent Advocacy
- Level 3 Diploma in Independent Advocacy (Deprivation of Liberty Safeguards)