

에너지빈곤에 대한 대응과 이슈 스웨덴과 영국의 서비스 보장 현황과 이슈

2018. 6. 29

□ 출장목적

- 유럽 에너지빈곤 및 관련정책 이슈 파악, 현물지원의 현황과 이슈논의

□ 과제명

- [수탁17-134-00] 기초에너지 보장제도 도입방안 연구
- [기본18-008-00] 현금지원과 현물지원 정책의 구성과 효과

□ 출장기간

- 2018년 6월 3일- 2018년 6월 14일

□ 출장지역

- 스웨덴 시그투나, 스톡홀름/영국 요크, 런던

□ 출장자

- 이현주 연구위원

□ 일정요약

출장일		국가	방문기관	면담자	주요 논의사항, 습득사항
1일차	2018.06.03. (일요일)				스웨덴으로 이동
2~4일차	2018.06.04. 2018.06.06. (월~수요일)	스웨덴	FISS 학회		- 학회 참여와 발표 - 시그투나에서 스톡홀름으로 이동
5일차	2018.06.07. (목요일)	스웨덴	스톡홀름의 Lidingo Kommun	Nanny Enberg, Young Hee Youn Heidi Stapf Ekström	스웨덴 주거지원담당, 서비스 담당자 등 지방정부의 담당자 면담
6일차	2018.06.08. (금요일)	스웨덴	Swedish Association of Local Authorities and Regions, 런넨대	Jan-Ove Ostbrink, 최연혁	- 스웨덴 에너지지원 현황 논의 - 스웨덴의 사회보장 환경 논의
7~8일차	2018.06.09. 2018.06.10. (토~일요일)	영국			영국 요크로 이동
9일차	2018.06.11. (월요일)	영국	요크대학교	Carolyn Snell, John Hudson, Neil Lunt	- 유럽과 영국의 에너지빈곤에 대한 정의 및 대응 논의 - 영국의 의료와 돌봄 보장 등 현물 보장 현황과 이슈 논의 - 기본과제 공동연구진과 원고 등 진행사항 논의
10일차	2018.06.12. (화요일)	영국			요크에서 런던으로 이동
11일차	2018.06.13. (수요일)	영국	LSE	John Hills	- 영국의 에너지빈곤에 대한 정책기준선 설정 등 에너지 빈곤정책 이슈 논의 - 공항이동
12일차	2018.06.14. (목요일)	한국			이동, 귀국

1. 유럽의 에너지복지정책과 합의: 스웨덴과 영국의 사례를 중심으로

□ 주요 면담자 :

- Nanny Enberg, Young Hee Youn(Biståndshandläggare(취약계층지원부서), Lidingö Stad)
- Jan-Ove Östbrink(Senior Advisor Housing and Planning, Swedish Association of Local Authorities and Regions)
- Carolyn Snell(University of York): 최근 유럽연합 회원국의 에너지빈곤에 대한 연구를 수행. European Research Council under the European Union's Seventh Framework Programme (FP7/2007-2013)의 지원을 받음.
- John Hills(LSE): 영국의 에너지빈곤에 대한 정책기준선을 제안, 채택된 바 있음.

□ 면담 주요 내용

가. 유럽의 에너지빈곤과 대응

- 유럽의 에너지 빈곤에 대한 개념정의 및 정책적 입장
 - 유럽연합은 다른 국제기구와 비교하여 상대적으로 에너지빈곤에 대한 활발한 대응을 모색
 - 유럽연합의 다양한 하부 조직들이 에너지빈곤에 대한 관심을 보이고 있으며 다양한 대응을 모색, 권고 중
 - 이러한 유럽연합의 관심 배경은
 - 유럽 대부분의 국가가 건물연한이 오래된 주거환경에 처하여 있으며
 - 유럽연합이 환경문제에 적극 대응, 회원국의 정책적 협력을 중시하기 때문으로 해석이 가능
 - 유럽연합은 회원국의 다양한 환경과 조건을 고려하여 단일한 개념정의나 정책적 대안을 제안하기는 어려운 상황
 - 이러한 환경은 유럽연합으로 하여금 에너지 빈곤의 다양한 요인과 다차원적 개념정의를 발전 시키도록 하고 있음. 하지만 공식적인 개념정의를 채택하였다고 보기보다는 각국의 상황을 이해하는 연구의 수준에서 이러한 입장을 반영하는 것으로 이해할 수 있음.

- 예를 들어 EU의 소득 및 생활여건조사(SILC)를 기초로 하여 보자면 열악한 주거환경, 에너지 요금미납 경험자, 난방어려움 경험자 등을 에너지빈곤층으로 하여 빈곤의 수준을 분석하기도 함.
- 남유럽, 동유럽의 에너지빈곤과 그 원인을 고려할 때 북유럽의 에너지정책과 그 효과는 상대적으로 이상적인 사례로 간주됨.
- 에너지정책에서도 블랙시트의 영향이 예상되고 있는데 EU의 관련 협약이나 권고로부터 영국이 좀 더 자유로워질 것으로 예상되며 이러한 변화가 에너지 지원정책의 후퇴에도 더 크게 영향을 줄 것으로 우려되고 있음.

○ 유럽의 에너지복지정책의 개요와 특징

- 에너지복지정책은 환경정책과 더불어 효율성 제고를 중심으로 강조지점이 변화 중임.
- 그리고 EU 의회는 취약계층을 중심으로 이들의 에너지빈곤에 대한 대응을 촉구
 - 그 촉구의 구체적 내용은 각국의 상황이 매우 상이하므로 구체화되지 못하는 경향. 그럼에도 불구하고 각국의 여건에 맞추어 다양한 차원의 빈곤 요인 중 핵심적 요인에 대한 이해, 이에 따른 대응을 하도록 간접적인 촉구를 하는 경향
 - 이러한 노력은 주로 에너지복지와 관련된 정책의 이행상황을 점검하는 보고서 등으로 간접적 압력을 가하는 방식으로 진행 중
 - 2011년 취약한 소비자를 보호하기 위한 조직(VCWG)을 설립
 - 에너지빈곤의 원인이 주거상태, 에너지가격, 소득 등으로 다양하므로 정책도 다양하게 구성됨. 한편 정보부족도 에너지빈곤의 한 요인으로 간주하는 경향

나. 스웨덴의 에너지복지제도

○ 스웨덴 에너지 공급정책의 개요

- 스웨덴의 경우 가구단위의 주요 난방방식은 지역단위 발전과 이를 활용한 온수공급방식
 - 대부분의 난방회사는 지방정부 소유이거나 지방정부에 의하여 통제되고 있음.
 - 지역난방 방식은 개별난방에 비하여 가격이 저렴한 경향.
- 공동주택의 경우 이러한 방식을 활용하는 것이 일반적,
 - 1965-74년 사이 백만 호 주택건설 사업의 추진과정에서 새로 건설된 주택들이 즉시 지역단위 난방체제로 연결되었음.
- 다만 개별적인 가구는 이러한 방식이 쉽지 않으나 꾸준히 확장노력을 하여 옴.

- 단독주택이 적지 않은데 지역난방의 약 10%만 단독 또는 두가구주택에 공급되기도 하였음. 에너지공급기반을 확대하는데 있어 비용부담을 줄이고 배관 동기를 높이기 위하여 식기세척기나 세탁기 등이 가전에도 온수를 사용할 수 있는 방안을 고안하기도 하였음.

○ 스웨덴 에너지복지제도의 골격

- 스웨덴의 에너지복지는 에너지 정책과 밀접하게 연관되어 있음.
- 스웨덴의 에너지정책은 친환경에너지원을 확장하는 정책을 중심으로 추진되어왔고 상당한 성공을 이루었음.
 - 온실가스 감축, 신재생에너지로의 에너지 공급 대체 등이 정책의 기조이며 이점에 대해서는 정당 간 합의가 이루어진 상태
- 이 밖에 보편적인 에너지효율개선사업이 공동주거와 단독주거를 막론하고 이루어져왔음.
 - 주택정책의 일환으로 사회적 주택의 에너지 효율화 사업을 하고 있으며, 이들 국가에서 저소득층의 사회적 주택 거주비용이 높기 때문에 저소득층의 에너지빈곤 해결에 큰 성공을 거두고 있음
 - 민간임대주택이 비중이 적지 않은데, 난방비를 임대료에 포함시켰음. 이러한 방식은 집주인이 에너지효율에 투자하고자하는 강력한 유인요인이 되었음. 한편 스웨덴에서는 난방을 위한 법적 최저온도를 규정하고 있음.
- 이러한 상황에서 기타 에너지 복지는 소득빈곤으로 국한되어 대응하면 되는 문제로 정리되고 있음.
- 즉 스웨덴의 에너지복지는 에너지정책, 환경정책, 주거정책과 생계지원이 역할분담이 스웨덴 방식으로 이루어진 결과로 나름의 특이성을 가지고 있음.
- 최근 스톡홀름의 시장은 노르딕 국가에는 에너지빈곤이 존재하지 않는다는 언급을 한 바 있음 (2017년 6월 26일)¹⁾.
 - 스웨덴과 노르웨이 등은 추운 날씨에도 불구하고 겨울철 사망증가가 매우 낮은 수준이며 이 점은 높은 에너지효율과 관련이 있는 것으로 추정되고 있음.

○ 에너지부담 경감제도

- 스웨덴은 집단난방방식이 많고 빈곤을 낮춤
- 효율화사업이 보편적이고 포괄적으로 진행되어 에너지 빈곤은 소득빈곤과 거의 완벽하게 맥을 같이하게 된 것으로 이해

1) <https://www.euractiv.com/section/energy/interview/stockholm-mayor-fuel-poverty-is-non-existent-in-nordic-countries/>

- 결국 에너지빈곤은 빈곤 저소득문제로 간주
- 노인을 대상으로 하는 일부 에너지비용지원이 있으나 거의 거론되지 않을 정도이고 주요한 에너지 복지정책은 에너지 효율화지원이며 비용부담을 지원하는 방식은 주로 임대료 지원에 해당. 다만 이후 에너지빈곤은 잔여적인 사회부조 급여라 할 수 있음.
- 스웨덴에는 난방비가 임대료에 포함되어 있는데 지불하여야 하는 월세가 빌려 부채가 증가하면 일종의 신용회복기구와 같은 조직에 구제를 신청. 지방정부마다 이러한 기능을 담당하는 조직이 있음.

○ 기타 지원

- 여타의 유럽 국가들과 유사하게 단전위기의 가구는 지방정부에 구제를 신청할 수 있음.
- 에너지 공급자는 함부로 에너지공급을 중단할 수 없는 안정장치를 두고 있음.

3. 영국의 에너지복지정책

○ 영국의 에너지복지현황과 이슈

- 영국의 에너지 복지는 영국 내 지역별로 매우 상이
 - 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드, 잉글랜드의 상황과 정책기조가 매우 상이.
 - 잉글랜드의 정책이 가장 엄격하고 후퇴도 심한 상황.
 - 반면 웨일즈는 유럽연합의 정책과 궤를 같이하고 있으며 다른 지역도 잉글랜드와 비교하여 비교적 관대하고 적극적인 정책을 추진
- 이하 잉글랜드 지역은 전제로 정리

○ 영국에서 에너지복지에 대한 논의가 선도적으로 발전한 배경

- 잉글랜드와 북아일랜드에서 에너지 빈곤에 대하여 일찍이 관심을 갖게 된 배경은 영국이 추운 지역이면서 오래된 주택형태가 에너지 효율이 낮았기 때문
 - 오래된 주택이 많고 석조 건물이 많아서 에너지 효율을 높이는 보수도 쉽지 않은 환경
 - 영국은 2017년 런던의 아파트 화재 사고 이후 건물의 내부 단열재관련 규제가 강화되는 새로운 규정이 마련됨. 이로부터 에너지 효율강화에 대한 간접적 효과도 기대되고 있음.

○ 영국 가구의 주요 난방에너지 원

- 주된 난방에너지는 가스.
 - 단독주택의 경우도 가스를 주 난방에너지로 사용하지만 고립된 주택의 경우 가스탱크를 사용

하기도 함.

- 농촌의 저소득 가구는 주로 가스를 사용하고 이러한 가스는 배관공사가 되지 않아 탱크를 사용하는데 이러한 상황에서 빈곤층의 에너지 비용이 더 높아지고 있음.
- 에너지공급은 민간에 의하여 이루어지고 있어서 에너지 지원도 주로 민간 기업에 의존하는 경향이 강해지고 있음.
- 영국의 가스와 전기는 민영화되어 몇 개 기업이 대부분의 공급을 점유
- 민간에너지 회사의 이윤은 매우 높은 것으로 알려져 있음. 그러나 민간에너지 공급자에 대한 사회적 신뢰는 그리 높지 않음.
- 이러한 환경에서 에너지공급자를 소비자가 교체하여 선택할 수 있도록 소비자 권리를 보장하는 규정을 마련
- 이러한 규정이 공급자의 태도를 변화시킬 것으로 기대한 것
- 민간의 에너지 복지는 공공의 각종 복지정책이나 복지행정과 유기적으로 연결하는데 한계를 가지고 있음.
- NHS의 건강관련 환자의 에너지 지원이나 지방정부의 취약계층 상담 시 연결 등 지원을, 또는 협력을 하는 것이 민간 에너지 공급자가 주로 에너지복지의 주체여서 상대적으로 공공 공급자보다 어려운 상황

○ 영국 에너지빈곤의 새로운 정의와 그 배경

- 영국의 전통적인 이전의 에너지빈곤개념은 지출중심 접근으로 소득의 10%이상(중위수준의 두 배 이상)을 에너지비용으로 사용하는지를 기준으로 함.
- 존힐스는 이 정의를 변경하여 부담비율과 소득을 동시 고려할 것(Low Income High costs)으로 권고하고 이 권고를 정부가 채택
- 제안된 새로운 기준의 내용을 아래와 같음.
 - 소득(에너지비용을 차감한 상태의 균등화된 소득)이 중위 60이하
 - 균등화된 상태로 중위값 이상의 에너지 사용가구
- 이러한 제안의 배경은 과거 대표적인 빈곤정의인 에너지 비용의 10%이상 사용은 부자들도 에너지 비용만 높으면 빈곤으로 간주되는 취약점이 있다고 판단
- 소득빈곤과 에너지 비용을 동시 고려하고 에너지 빈곤도 빈곤갭을 고려하여 더 취약한 계층에 더 많은 지원이 이루어져야 한다는 입장을 밝힌 것
- 에너지 효율이 낮은 주거에 사는 가구에 대하여 지원이 합리적 표적화를 하여야 한다는 전제도 반영된 것
- 일부지방정부는 아직도 실제 에너지 비용 지출을 확인하고자 하지만 이러한 확인은 별로 중

요하지 않다는 입장. 이론적 필요지출을 기준으로 초과지출을 판단하여야 한다는 것

- 일부 지방정부는 주로 지역의 에너지공급자의 협력을 얻어 개인의 정보공유동의를 기초로 에너지 비용을 확인하고 있으나 개인의 에너지 사용에 대한 태도에 따라서 실제 에너지 사용은 영향을 받으므로 이론적으로 필요한 에너지 수준을 기초로 필요 에너지 수준을 정하는 것이 합리적이라는 입장

○ 실제 에너지 부담측정의 방식과 이슈

- 소득의 10%이상 에너지비용지출이라는 에너지빈곤의 정의는 많은 사회에서 적용된 바 있음. 영국도 이러한 정의에서 선구적인 사례이기도 하였음.
- 하지만 실제 에너지사용보다는 이론적 에너지사용을 전제로 에너지빈곤을 측정하는 것을 일반적으로 수용
- 실험 상황에서 적정 온도를 유지하는데 필요한 에너지량과 그 가격 등을 고려하여 에너지비용 부담을 측정하는 것을 주로 수용
- 에너지의 실제 사용을 확인하는 것이 쉽지 않고 실제 에너지 소비에는 주택조건 뿐아니라 개인의 기호 등에 기초한 선택이 작용하기 때문에 이러한 상이성을 반영하는 것의 적절성에 대하여 회의적이기 때문임.
- 일부 지방정부의 경우 실제 에너지비용을 확인하고자 하기도 함. 이 경우 지역의 에너지 공급자의 정보를 활용하는데 에너지소비자의 동의를 전제로 에너지 사용량, 비용을 확인하는 과정을 거침.
- 하지만 이러한 경우라 하여도 개인의 태도 등을 고려하기 어렵다는 점에서 권고할만한 방식이 아니라는 지적이 강함.

○ 에너지지원과 수혜자의 태도변화

- 에너지비용지원은 그 자체로 해당 가구의 실질 소득, 빈곤 등에 영향을 주고 있음.
- 한편 동 제도는 수혜자의 태도에 영향을 주고 있는데 좀 더 적극적으로 난방을 하도록 한다는 것임.
- 적정 난방에 대한 적응, 수용이 높아지는 변화를 보임.

○ 하절기의 냉방에 대한 논의는 거의 부재

- 영국과 스웨덴 모두 하절기 냉방에 대한 지원은 별로 강조되고 있지 않음.

○ 영국 정부의 최근 정책기조와 그 영향에 대한 비판이 존재

- 2010년대 이후 정부의 예산삭감은 영국의 사회정책에 전면적인 영향을 주고 있음. 대표적인 에너지효율개선사업이었던 Warm Front 도 이러한 예로 폐지됨.
- 한편 연금수령자인 노인의 상대적인 삶의 안정성과 최근 심화된 젊은 연령의 고용불안과 생활 수준 악화가 에너지지원에 대한 형평성 문제를 제기하도록 하고 있음.
 - 기존의 전형적인 에너지비용 지원이 노인을 대상으로 관대하게 이루어지고 있어 이러한 지원이 비용효과성이 낮은 반면, 아동이 있는 가구의 경우 제도적 수혜를 받기 어려워 근로빈곤 가구의 난방은 주요한 과제가 되었다는 지적.
- 건강상의 문제로 난방이 중요한 개인에게는 지방정부가 의료서비스 제공자로부터 이러한 정보로 의뢰를 받고 난방지원을 할 수 있게 하는 과정이 존재. 하지만 공공의 의료서비스 제공자와 민간의 에너지공급자간의 좀 더 유기적으로 협력이 이루어지도록 하는 기제가 필요하다는 지적.

4. 합의

- 에너지복지는 해당 사회의 에너지 정책과 주거상태, 주거정책 등 관련 상황을 고려한 설계로 각국의 정책이 매우 상이한 상태임.
 - 우리나라에서 에너지 정책을 어떠한 방향을 추진하여 갈 것인지와 연동된 정책설계가 필요
 - 한편 우리나라의 일반적인 주택의 조건, 특히 취약계층의 주택조건도 중요한 요인으로 고려될 필요
- 각국의 정책 환경이 상이함에도 불구하고 몇 가지 점에서 공통적인 정책 지향이 존재함.
 - 에너지빈곤은 다차원적으로 접근할 필요가 있는 개념임.
 - 에너지 효율개선이 우선시되는 정책으로 자리매김하고 있음.
 - 정책적 합의가 매우 중요한 사안이라는 점
 - 스웨덴의 경우 에너지정책에 대해서는 여당과 야당을 막론하고 합의를 이루어 강력하게 추진하고 있으며 그 성과로 친환경적인 에너지선택과 강력한 에너지효율화정책이 이루어짐.
 - 영국 하원 energy and climate change committee가 구성되어 있으며 이 위원회에서 에너지빈곤, fuel poverty 도 다루고 있음. 한국의 경우에도 이러한 기능을 담당하는 별도의 협의기구를 구성, 운영할 필요성 적지 않음.
 - 에너지복지에서 소비자 보호와 함께 정보제공을 포함한 상담과 자문이 매우 중요한 지원 내용 중 하나로 포함되어 있음.

2. 스웨덴과 영국의 서비스 보장 현황과 이슈

가. FISS의 2018 국제 학술대회의 주요 발표와 함의

□ 주요 면담자 : 2018년 6월 4일-6일, 스웨덴 시그투나(Sigtuna)지역에서 개최

- 25주년을 맞은 FISS의 국제 학술대회가 “SOCIAL SECURITY AT THE CROSSROADS? LEARNING FROM THE PAST, IMAGINING THE FUTURE”를 주제로 개최됨.
- 50편 이상의 연구가 발표되었고 4회의 기조강연이 있었음.

○ 연구의 주요 주제와 이슈. 발표된 연구들의 특성을 아래와 같이 요약할 수 있음.

- 계량적 분석을 중심으로 한 연구의 비율이 높음
- 가구 단 분배뿐 아니라 가구 내 가구원 간의 분배, 삶의 질 격차가 분석의 중요한 주제로 부상. 여러 연구가 이를 주제로 분석
- 아동의 빈곤은 가장 빈번하게 등장하고 있는 연구주제
- 빈곤을 이해하기 위한 다양한 방식의 빈곤선 설정
 - 빈곤의 심도를 고려한 이해를 위하여 중위소득의 25%, 12.5% 선을 추가하는 등의 분석 다수
 - 수정가처분 소득의 활용이 다수의 연구에서 일반적으로 사용됨. 대표적으로 가처분소득에서 주거비를 차감한 수정가처분소득을 상당수의 연구가 차용. 아동보육비와 의료비부담을 고려한 조정도 등장
 - 다차원적 빈곤개념들 사이의 중첩을 고려한 분석도 다수
- 지역 요인, 가구형태(예를 들어 단독가구)의 영향을 고려한 분석이 다수 발견됨.
- 보편주의 담론에 대한 관심도 높음.
- 기본소득에 대한 논의에서 기존에 실험과 설문에 근거하여 볼 때 서구선진국보다 개도국의 잔여적 복지 대체로 선택될 가능성이 높다는 해석도 존재

나. 스웨덴의 사회보장 최근 이슈와 서비스보장의 특징

□ 주요 면담자 : 2018년 6월 7일-8일

- 윤영희, Heidi Stapf Ekström(Biståndshandläggare(취약계층지원부서), Lidingö Stad)
- Jan-Ove Östbrink(Senior Advisor Housing and Planning, Swedish Association of Local Authorities and Regions)
- 최연혁(린넨대)

□ 주요 면담 내용

○ 최근의 이슈

- 최근 보건서비스의 한계에 대한 논의가 팽배
 - 스웨덴의 경우 민간병원이 있으나 의료비는 란드스팅의 예산. 개인의 병원비 부담이 있으나 부담의 상한이 존재
 - 치과 등 일부 부담에 대해서는 빈곤층의 부담이 적지 않다는 지적도 존재
 - 의료진 부족은 심각한 수준. 대기기간이 늘어 중증환자의 경우 서비스 접근성 부족으로 사고를 당한 사례도 발생
- 주거문제 악화
 - 최근 스웨덴에서는 주거의 부족을 경험 중. 정부는 주택공급을 늘리는 정책을 추진
 - 이러한 환경에서 기초보장수급자의 경우 과거와 달리 자가를 소유한 가구도 수급이 가능한 사례가 증가 중. 이유는 지원할 주거가 많지 않고 주택소유자 중 용자를 가지고 있어 실제 주택을 처분하는 효과도 그리 크지 않으며 매매도 쉽지 않기 때문으로 해석.
- 서비스 제공을 증가하면서 개인별 서비스 제공 계획의 수립과 지원할 서비스 비용 산정의 행정적 부담 가중
 - 스웨덴의 자산조사는 상당부분 개인 신청자의 보고에 의존함. 전산정보를 확인하는 방식을 병행 사용하지만 개인의 보고는 여전히 중요한 정보/ 신청자의 여건과 욕구에 따라 일선 전문가의 지원을 결정하므로 개별적인 급여, 수준이 결정됨.
 - 서비스를 필요로 하는 모든 사례에 대하여 개별적으로 필요서비스 결정, 그 비용을 산정하는 과정이 행정비용이 높다는 지적
 - 일선의 서비스 계획 담당자들의 스트레스도 높은 수준이라는 비판이 존재하여왔음.
 - 이에 서비스 제공방식을 변경. 재가서비스는 크게 두 가지로 구성되는데 하나는 청소·빨래 등 물리적 서비스 제공이고 다른 하나는 식사지원 등 대인서비스임. 물리적 서비스에 대하여서는 결정과정 없이 신청에 따라 제공하는 방식으로 변경. 해당서비스는 필요를 전제로 한 신청만 존재한다는 전제를 수용한 정책 변경
- 고령화와 노인서비스의 고민
 - 한편 고령화로 건강한 노인의 수가 증가하고 있어서 서비스 지원이 필요한 노인을 대상으로 서비스 표적화를 하는 것도 주요 과제로 부상
 - 이와 더불어 청년의 생활불안과 노인의 안정이 대비되면서 세대갈등의 문제가 부상 중
- 이민과 실업으로 인한 영향

- 스웨덴은 노동력부족으로 환경이 변화하면서 청년 실업은 줄고 있고 반면 이민노동자에 더 개방적이 되고 있음. 대부분의 서비스 분야 이민자의 노동공급이 매우 중요
- 이들에 대한 교육과 주거 공급 등이 과제

○ 노인을 대상으로 하는 공동주거형태에 대한 태도변화와 정책기조의 변경

- 과거 스웨덴에서 운영되던 노인공동주거(개별 주거공간과 공동의 사용공간으로 구성된 주거형태)는 과거의 방식으로 선호도가 매우 낮아지고 있으며 이러한 주거공간의 용도변경이 추진 중
- 가장 중요한 변화 이유는 노인의 기호인데 대부분의 노인이 본인이 거주하던 공간에서 생활하기를 희망하며 이주를 기피하기 때문.
- 한편 재가서비스가 충분하게 제공될 수 있는 여건에서 이러한 방식의 상대적 이점이 낮아진 것도 원인. 중증의 장애를 가진 이에게는 부족한 서비스제공 공간이고 경증에게는 부적절한 주거공간이라는 지적
- 일부 재가 서비스 수혜자는 아침기상에서 저녁 취침까지 필요한 다양한 서비스를 제공받고 있음. 다만 서비스제공자가 교체되는 것에 대한 문제제기는 존재
- 노인은 단독주택에서 아파트로 이사하는 경향은 있으나 공동주거 방식의 주거공간으로는 이주하기를 원하지 않음.
- 단독주택으로 이주한 경우, 주거공간에 대하여 노인주거를 위한 문, 화장실, 주방 등 수리하는 지원이 이루어지고 있음.

○ 스웨덴의 돌봄 서비스 수준

- 대표적인 돌봄서비스로 장애인 서비스의 수준을 빌어 스웨덴의 돌봄서비스의 수준을 가늠할 수 있음.
- 장애인에 대한 서비스지원은 코뮌의 서비스 담당 사회복지사에 의하여 결정되는데 담당 사회복지사는 필요한 서비스의 종류, 수준, 예산을 결정.
- 성년이전의 장애인의 경우 부모의 의견이 서비스 결정에 크게 영향을 미치는데 부모의 의견이 장애인 본인과 다르거나 바람직하지 않은 사례들이 존재. 부모교육이 더 강화되어야 한다는 의견이 커지고 있음.
- 중증장애인은 하루 22간 서비스를 제공받기도 함.
- 성인 장애인에 대한 지원비용은 중앙정부의 예산지원이 100%를 차지. 지역에 따른 서비스차등이 예산에서 비롯되지 않도록 하고 있음.
- 장애인거주시설이 별도로 마련되어 있음. 장애인이 성년이 되면 주교 가족과 분리되어 생활하는 것이 일반적이고 이 때 선택하게 되는 주거 형태 중 하나

- 장애인의 거주시설은 한국의 장애인 시설과는 상이. 일종의 장애인이 거주하는 서비스가 제공되는 아파트 정도의 공간. 생활은 독립적으로 유지됨.
 - 장애인의 권리가 보장되어야 하며 장애인의 권리보장의 하나로 경제적 여건에 무관하게 이러한 공간에서 거주할 수 있어야 한다는 것
 - 방문한 주거공간은 7-8명이 거주하는 곳으로 규모는 이 정도 수준이 일반적이라고 함
- 3년 전 Lidingo Kommun 에서 건설한 장애인 주거시설을 방문.
- Lidingo Kommun에는 이러한 시설이 약 20개 있으나 제공하는 서비스 유형은 시설마다 다소 상이. 방문한 시설에는 7명의 장애인이 거주하며 다운증후군 정신지체 등 거주자의 장애는 다양. 거주자는 방, 거실, 주방, 화장실로 구성된 독립된 공간에서 생활하며 공동으로 사용하는 부엌, 거실과 빨래방, 운동실이 있음. 별도의 개별화된 창고도 있음.
 - 시설별 특화는 이루어지지 않고 있음. 담당자의 의견으로는 이러한 특화가 이루어지기를 희망한다고 함.
 - 방문한 시설에는 시설의 전체적 기획과 운영을 담당하는 직원이 있으며 이 밖에 간호조무사, 사회복지사, 심리학자 등 다양한 학문적 배경의 직원이 근무
 - 책임지는 현재 이러한 방식의 거주시설 5곳을 담당하고 있으며 관리하는 평균 거주시설 수라고 함.
 - 이들은 교대제로 일을 하지만 밤에는 근무를 하기 보다는 시설의 직원 전용 공간에서 잠을 자면서 대기하는 방식으로 운영됨.
 - 향후 과제는 경제적인 것을 넘어서 거주자의 삶의 질을 보장하는 방식으로 시설이 운영될 수 있도록 하는 것. 예를 들어 음악을 즐기도록 하는 이에게 어떻게 하면 다른 이에게 피해를 줄이면서 희망, 취미를 향유할 수 있도록 하는가와 관련된 개선임.
- 장애인 서비스 수준을 볼 수 있는 다른 예는 중증 장애인 시설 건립과 관련된 것,
- 해당 지방정부에 현재 중증 장애인 시설을 건설하려는 기획을 논의 중임. 해당 지역에 서너 명의 중증 장애인이 거주하고 있는데 이들을 지원할 장애인 시설이 부재하여 인근 지역의 민간서비스시설로부터 서비스를 구매하고 제공 중임.
 - 지역의 해당 장애인가족은 인근지역의 시설에서 서비스를 받기를 원하여 해당 지방 정부는 장애인시설 건립을 논의 중임.
 - 하지만 중증 장애인시설의 적정 규모는 약 10인 정도여서 일부 장애인시설 이용자는 인근지역의 장애인으로 하여 서비스 구매를 하도록 하는 내용이 포함된 계획을 논의 중.
 - 예산 효율성이나 행정적 편의보다 지역의 장애인 권리가 더 중요한 사안으로 간주되는 정책

지향을 보여주는 사례임.

○ 탈시설, 퇴원서비스와 지역사회서비스 연계

- 란드스팅의 병원은 퇴원 시 코문의 사회복지담당자와 퇴원에 대하여 논의하고 지역사회에서 서비스에 대한 준비를 할 수 있도록 함.
- 초기 계획에 따라 코문에서 서비스를 제공하면서 필요시 계획을 변경하기도 함.
- 퇴원 후에도 의료적 서비스가 필요한 경우에는 퇴원 후 재가간호가 지원되기도 함.

다. 영국의 사회보장 최근 이슈와 서비스보장의 특징

□ 주요 면담자 : 2018년 6월 11일

○ Neil Lunt(University of York)

○ John Hudson(University of York)

□ 주요 면담 내용

○ 세대 간 갈등

- 영국에서 사회정책과 관련하여 핵심적인 문제로 부상하는 것은 연령에 따라 상이하여 하나의 문제로 논하는 것은 어려운 상황.
- 그러나 세대 간 갈등은 매우 심각한 사회문제로 부상
 - 예를 들어 노인은 재산과 연금 등 모든 면에서 청년과 비교하여 양호한 상태에 있는 반면 청년층의 노동시장을 비롯하여 여러 가지 조건이 악화된 상황에서 세대 간 갈등은 중요한 쟁점이 되고 있음.
 - 일부 학자들은 이러한 상황에서 매우 극단적인 정책을 제안하고 있는데 예를 들어 청년 모두에게 일정 수준이상의 재산을 나누어 주는 것과 같은 정책을 제안하고 있음.
- 복지에 대한 태도변화와 해석은 최근 연구의 핵심주제로 부상
 - 복지후퇴에도 불구하고 이러한 상황에 대한 저항이 크게 나타나지 않는 이유를 해석하려는 동기에서 출발한 연구로 이해

○ 영국 저소득층 보건의료서비스 및 돌봄 서비스 비용부담

- 영국의 NHS는 중앙정부가 책임을 지며 기본적으로 무료로 의료서비스를 제공 중
 - 민간의료서비스, 민간의료보험 등은 경기후퇴 시 급증하였던 경향을 보임. 민간의 의료서비스

스를 이용하는 정도는 약 10%에 이르고 있음. 편리함, 질, 그리고 진료시간단축 등의 이유로 선택.

- 그럼에도 불구하고 치과, 안과, 약처방, 일부 입원실 등은 개인부담을 하여야 함.
 - 영국의 NHS에서는 매우 이른 시기에 치과와 안과서비스는 무료 서비스 포괄범위에서 제외되었음. 당시 제외 이유는 해당 분야의 진료비가 높다는 것이었음.
- 의료비의 부담경험은 고용상태, 연령 등에 따라 상이. 그리고 치과, 안과, 약처방의 무료 수급범위는 다소 상이함.
 - 주로 노인, 아동, 학생, 생계수급자 등은 무료 대상자
 - 치과비용에서 저소득은 본인부담은 없으나 노인은 본인부담이 있음.
- 치과의사 부족으로 민간병원 가기도 함.
- 약 처방의 경우 흥미로운 것은 각 처방이 비슷한 시기 또는 동일 시기에도 처방내용이 다른 처방 건당 8.80파운드의 비용부담을 하여야 함. 여러 질환을 갖고 있는 사람에게는 비용부담의 상한이 존재하지만 이러한 방식이 부담을 가중시킬 수 있음.
- 본인부담병상(Pay Beds)는 본인부담을 하여야 하는 조금 더 좋은 질의 입원병상이지만 빠른 입원이 필요할 때 어쩔 수 없이 선택하기도 하는데 이 때 부담이 발생하기도 함.
- 2018년 의료서비스에서 본인비용부담 단순화 시도 중. 3단계의 부담수준을 설정, 적용하고자 함.
 - Band 1, Band 2, Band 3으로 구분하고 각 단계마다 본인부담 상한을 달리하고 있음.
- 입원 시 간병에 대한 지원은 자격증이 없는 간호요원(non qualified nurse)이 역할을 수행
 - 하지만 많은 경우 자원봉사자가 이러한 역할을 담당하며 이러한 활동이 활성화되어 있음. 예를 들어 환자가 식사하는 것을 돕는 등의 역할을 수행

○ 최근 의료서비스 관련 이슈

- 현재로는 의료서비스 제공에서 대기기간(waiting list)가 가장 큰 이슈
 - 대기시간이 길어지면서 대기시간을 결정하는 선정기준이 이슈로 등장
 - 암과 출산과 같은 중증과 경증의 서비스 필요에 대한 대응의 선택은 이슈
 - 의료의 질에 있어서는 기초적 수준의 의료, 평균 진료에 강조점을 두고 있음. 그러나 고가의 암 질환 치료와 일반적 출산 등의 진료에서 우선순위를 선택하는 것은 여전히 큰 문제
 - 자연이 심하거나 또는 혁신의료서비스가 필요하지만 경제적 여유가 없는 경우 후원금으로 해외 의료서비스를 받기도 함.
 - NHS에서 예산제약으로 혁신적 기술의 의료서비스 공급은 지체. 영국의 보건서비스의 경우

높은 수준의 서비스를 필요로 하는 경우는 서비스의 부족을 느낄 수 있을 것

- 영국에서 의료빈 부족 문제 심각.
 - 이 문제는 진료의 지체에도 일부 영향을 줄 수 있으나 이러한 지체는 진료보다는 진단지체에 더 영향을 줄 것
- 의료진의 부족에 대해서는 주로 인근 국가의 잘 훈련된 의료진을 수입하는 방법으로 대응

○ 영국의 퇴원 후 지역사회 서비스 연계 과정과 이슈

- 중앙정부의 의료서비스와 지방정부의 돌봄서비스 연계는 매우 중요한 문제
 - 돌봄서비스는 전통적으로 지방정부의 책임이었음. 중앙정부는 돌봄서비스에 대한 비전제시를 하게 되는데 과거 1980년의 community care는 중앙정부의 정책비점을 제시한 예
 - 현재 노인인구의 증가, 지방정부의 예산 감소 등 문제가 복잡한 상황
- NHS병원은 퇴원계획을 매우 중요한 이슈로 다루고 있음.
- 퇴원 후 서비스 연계에서는 퇴원계획팀(discharge team)이 활동하게 됨.
 - 퇴원이후의 서비스수준과 담당자 등에 대하여 논의
 - 구성은 병원의 담당자와 지방정부의 사회복지사 또는 재활치료 담당자 등으로 구성됨.
- 환자들이 서비스를 받을 수 있는 중요한 지점 4 곳
 - 병원, 요양원(nursing home) 시설(residential home) 그리고 집(home care)
- 일부지방정부는 관련 서비스가 부족한 상태에 있기도 함. 예를 들어 재가서비스와 요양원 등의 서비스 총량이 필요 대비 부족한 지역도 존재
- 일부 퇴원환자는 NHS의 예산에서 제공되는 서비스를 받음. 퇴원 후 필요한 서비스가 의료적 성격의 것일 때는 이러한 서비스를 받게 됨.

○ 돌봄서비스는 지방정부가 책임을 지며 개인의 경제적 여건에 따라 비용부담이 상이

- 돌봄서비스의 부담은 지방정부에 따라 다른데 지방정부가 개별 가구의 경제적 능력을 고려하여 개인의 부담수준을 정하는 형태가 일반적
 - 예를 들어 재산 28,250파운드이상의 가구는 전액부담, 14,250-25250의 가구는 일부부담, 14,250이하는 지방정부가 전액부담
- 소득이 아니라 재산을 선정기준의 기준으로 적용하는 이유는 대상자의 대부분이 은퇴자 이고 따라서 소득이 있는 대상자가 거의 없기 때문으로 해석
 - 은행잔고를 확인하는 절차는 위하여 개인의 정보공유 동의를 받아 진행. 다만 시설서비스는 재산과 소득 등 경제적 여력을 고려

4. 함의

- 빈곤의 다차원성, 빈곤의 다양한 수준을 구분하여 종합적 이해를 지향하는 연구들이 진행 중임.
- 빈곤과 불평등 연구에서 가구구성의 변화, 단독가구의 특성, 가구 내 가구원의 형평성 등의주제에서 좀 더 심도가 깊은 분석의 틀이 적용되고 있음.
- 고령화로 인하여 노인에 대한 서비스 강화와 더불어 세대 간 자원의 상이성을 고려한 정책구상이 논의 중임. 즉 안정적 노인과 불안정한 청년세대간의 자원재분배에 대한 논의가 부상 중
- 의료의 보장성과 의료의 질은 그 균형을 유지하는 것이 관건으로 부상.
- 지역의 재가서비스 강화가 시설지원의 상대적 중요성을 약화시키는 경향이 나타남. 역의 진행은 확인하기 어려움. 즉 탈시설이 재가서비스 강화로 이어지는 것은 아님.
 - 장애인서비스의 수준은 해당 사회의 서비스 수준을 여실히 보여주는데 장애인의 권리보장은 서비스를 통하여 구체적으로 보장되는 것이며 권리는 천명으로 그 보장이 되는 것은 아니라는 점을 서구선진국의 사례가 보여주고 있음.
- 지원의 선정기준을 제도의 목적이나 주된 대상의 특징을 고려하여 다양하게 설정되어 있음.
 - 이와 더불어 선정기준의 단순화 인지용이성이 주요하게 고려됨.
- 퇴원 후 계획과 역할분담을 위한 조직, 절차, 논의구조를 갖추고 있음.
 - 정부 간 관계에서 이러한 논의가 가능하도록 구조를 두고 있는 것임.