

국외출장보고서

일본 장애 판정 및 서비스 연계에 대한 현지 조사

2018. 11. 26.

□ 출장 개요

- 출장 기간: 2018. 10. 28. ~ 2018. 10. 31.
- 출장 장소: 일본 동경
- 출 장 자 : 김성희 연구위원, 이민경 전문연구원

- 출장 세부 일정

년 월일	행선지	방문기관/면담자	활동사항
2018. 10. 28.	이동		김포→동경
2018. 10. 29.	일본/동경	사회복지협회 미키복지회 野口俊彦 이사장	현행 장애판정제도 관련 현황과 쟁점 파악
2018. 10. 29.	일본/동경	전국 장애인 개호보장협의 회 장애인정책담당자	장애인 개호서비스의 연계, 지원기준 등 현황 파악
2018. 10. 30.	일본/동경	휴먼케어협회 사무국장, 中西正司 대표	장애인 활동보조인 파견서 비스 연계 현황 논의
2018. 10. 30.	일본/동경	동경도 八王子市시청 장애 인복지과/ 장애인복지 담당 자 (小池育英 과장, 遠藤徹也 과장보좌, 三谷清人 주사 외 2인)	동경도 八王子市の 장애판 정과 서비스 연계 현황 파 악
2018. 10. 31.	이동		동경→김포/인천

기관1 - 사회복지협회

- 일시 및 장소: 2018. 10. 29. (월) 13:30 ~ 16:00 / (동경도) 小平 자립생활센터 회의실
- 참석자 : (면담자) 野口俊彦 이사장 (사회복지협회), 활동보조인 1인
(원내) 김성희 연구위원, 이민경 전문연구원

□ 주요 논의 내용

- 장애인활동지원서비스 서비스 판정을 위한 서비스 인정구분 조사표의 변화
 - 초기 장애인정구분조사표 항목의 비중이 컸던 ADL, IADL 비중을 줄이고 환경, 장애유형 별 특성 항목을 추가
 - (평가방식) 10회 중 1회라도 하지 못하는 경우가 있으면, 불가함으로 판정
 - ※ (변경전) 10회 중 6회를 할 수 있다면, 가능함 으로 판정
 - 10회 중 4회를 할 수 있다면, 불가함 으로 판정
- 서비스 이용 절차
 - (장애인) 서비스 신청서를 작성해서 시정촌에 제출,접수
 - (시정촌 안내) ① 장애지원구분 조사 실시 안내
 - ② care plan 작성 기관을 안내 (연계해서 care-plan을 작성하도록 안내)
 - (장애지원구분조사실시) 시정촌이 직접하거나 시정촌이 위탁한 사회복지법인 직원실시
 - ※ 조사원은 yes, no 의 단답형으로 체크하지 않고 어떤 상황에서는 가능하고, 어떤 상황에는 가능하지 않음 등을 메모하여 제출
 - ※ 방문조사원: 정부가 연수 매뉴얼을 통해 제시하는 일정의 연수를 받아야 함
(연수 실시주체: 도도부현)
 - (장애인 주치의) 장애인에 대한 진단서를 발급받음
 - (장애인 심사 제출서류: 5개)
 - ① 신청서
 - ② 개황조사표
 - ③ 의사 의견서
 - ④ 인정조사표
 - ⑤ 조사원 의견서
 - (1차 판정) 장애지원구분 조사 내용만을 가지고 판정 (컴퓨터 프로그램만을 이용)
(2차 판정) 시정촌 심사위원회 : 1차 판정결과, 의사소견서, 개황조사표, 조사원 의견서를 종합적으로 검토하여 최종 결정을 내림
 - (시정촌) 2차 판정결과와 장애인이 작성한 care-plan을 검토하여 최종 장애지원구분을 결정
 - ※ 시정촌은 중앙정부 명령에 따라 장애지원구분 결정을 위한 기준의 내규(법령)을 가지고 있음
 - (시정촌) 서비스 지급 결정을 내리면, care-plan 작성 기관에 서비스 지급이 결정되었으니, 실제 care-plan을 작성해라 명령

- ※ (care-plan 작성 기관 - 상담지원사업소) 서비스 이용 계획서 작성
 - 소정의 연수를 이수한 케어플래너가 작성
 - 서비스 지급 경우, 상담지원사업소는 care-plan 1건당 1만 3천엔 받음(시정촌)
 - care-plan 작성기관은 서비스 지급 실시후, 3개월~6개월 안에 최소 1회 방문해서 모니터링 해야 함 (모니터링에 대한 fee : 1만엔 / 시정촌이 지급)
- 서비스 이용 계획은 1년마다 갱신
 - ※ 시정촌이 상담지원사업소에 서비스 이용 계획을 갱신하라고 명령
- 장애인 지원구분 조사는 3년 마다 재조사 실시
 - (갱신시: 장애인 신청서, 주치의 의견서 등 5개 서류를 제출)
 - ※ 장애인 개인부담: 서비스이용계획서 / 장애인지원구분조사/ 의사소견서 비용 모두 개인 부담 없음

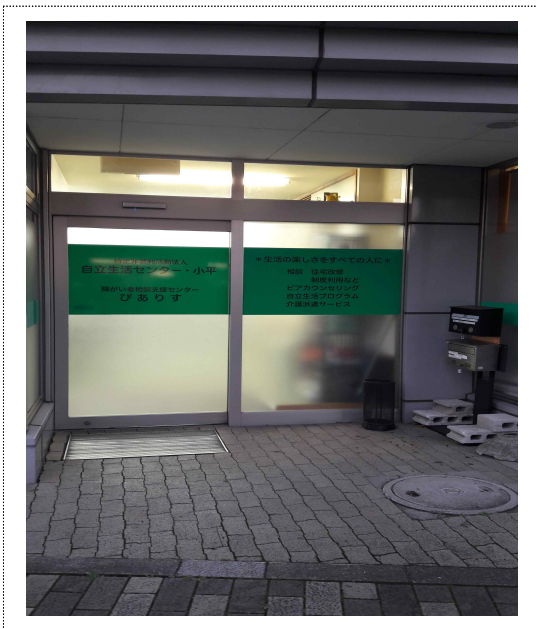
○ 서비스 급여

- 시정촌의 지급결정기준은 1급이 경증, 6급이 중증인데, 6급의 경우 최대 280시간 이용
- 만약 장애인이 최대 시간 이상을 사용해야 하면 비정형 route로 감

○ 이동 지원

- (시정촌) 장애인 이송 서비스 지원 (장애자 수첩에 따라 1~3급 이용)
- (시정촌) 택시 바우처 지원 (1급: 월 5천엔까지 지원)

□ <小平 자립생활센터 전경>



기관2 - 전국 장애인 개호보장협의회(全國障害者介護保障協議會)

- 일시 및 장소: 2018. 10. 29. (월) 17:30 ~ 19:00 / 전국 장애인개호보장협의회 사무실
- 참석자 : (면담자) 全國障害者介護保障協議會 사무국장
(원내) 김성희 연구위원, 이민경 전문연구원

□ 주요 논의 내용

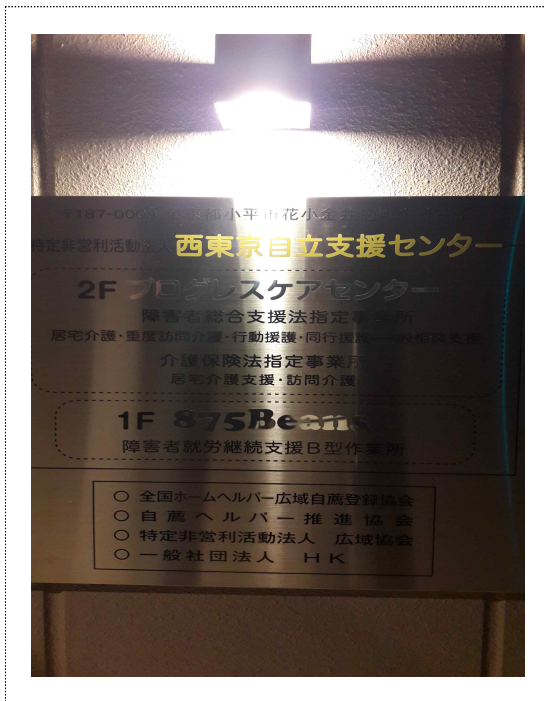
- 일본은 장애자수첩으로 제시되는 장애등급제를 폐지하지 않고, 장애지원구분과 동시에 운영
 - (장애지원구분으로 이용 서비스) 활동지원, 시설입소, 이동서비스, 중증방문개호 서비스
 - (장애자수첩) 보장구, 일상생활용구, 이동지원 등
 - ※ 장애등급 판정이 의료적 평가이기는 하지만, 객관적 평가 결과이므로 이를 활용함
- (장애정도구분의 도입배경) 등급만으로는 서비스 필요도를 알 수 없으므로, 시각1급과 지체 1급의 필요한 개호정도와 내용이 다르므로, 개호정도를 파악할 수 있는 도구가 필요해짐
- (장애지원구분 도구의 변화 배경)
 - 일부 장애유형(지적, 정신장애)의 경우 낮은 점수로 나오는 경향이 있음을 주장
 - => 지적, 정신장애인의 특성을 반영하여 평가방식 등 보완
 - 축적된 데이터를 통해 1차 판정결과와 실제 서비스 지급 내용의 정합성을 높임
시스템 개발을 통해서 “장애지원구분”으로 변화
- 2013년 장애지원구분으로 변경되면서, 서비스 대상에 희귀난치성 질환 포함됨
 - 2013년 이전에는 시정촌 차원에서 희귀난치성 질환에 대한 지원
 - 2013년부터 통합된 서비스로 중앙 차원의 지원이 이루어짐 (희귀난치성질환 100~200개)
- 장애지원구분 보완, 자기부담금 변경
 - 장애지원구분에 의한 예산이 증가하고 있는데, 이는 이용자수가 늘어났다기 보다는, 자기부담금 기준의 변경에 따른 것으로 볼 수 있음
 - (종합지원법 이전) 소득이 높은 장애인은 10% 자부담 (1시간 당 950엔)
 - (종합지원법 변경) 자부담의 상한선 정함 (월 37,200엔)
 - => 자부담이 줄어들어 따른 예산 증가 + 경제적 부담이 줄어들어 따른 이용자 증가
 - ※ 종합지원법 변경: 저소득자의 경우 자부담 10%가 아닌 더 낮은 부담만을 지움
- 24시간 돌봄서비스 제공 현황
 - 24h 활동지원서비스가 전국적으로 시행되고 있지는 않음
 - 1,774개 시정촌중 10% 정도에서만 24h 서비스 보장 / 90%는 예산문제로 보장하지 못함

○ 전국장애인개호보장협회

— 일본의 경우도 외진 지방 등에서는 활동보조인을 찾기 어려움. 장애인이 활동보조인을 찾아서 이용을 위해 협회에 이야기하면 전국장애인개호보장협회에 등록시켜줌. 활동보조인 교육과 관리 시행. (현재 전국 150여명 관리)

※ 일본의 경우 활동보조인 파견기관과 활동보조인의 관계가 한국의 계약관계 보다는 더 강한 관계임 (장기간 활동보조인으로 활동한 경우 기관 정직원 가능). 이런 이유로 활동보조인을 자기가 찾은 경우 일반 기관에 등록이 어려움

□ <全國障害者介護保障協議會 건물 현판 - 2층>



기관3 - 휴먼케어협회

□ 일시 및 장소: 2018. 10. 30. (화) 10:00 ~ 12:00 / 휴먼케어협회 회의실

□ 참석자 : (면담자) 中西正司 대표

(원내) 김성희 연구위원, 이민경 전문연구원

□ 주요 논의 내용

○ 활동보조인 파견 기관의 운영

- 초기 지원비 제도를 도입했을 때에는, 활동지원인 서비스 단가가 높았고, 비용이 거의 모두 활동보조인에게 가는 방식
- (현재) 정부지원금이 시간당 25,000엔 인데, 활동보조인에게 가는 비용은 (지자체 마다 차이가 있지만) 1,200~1,250엔임. 차액은 활동보조인 파견 기관의 운영비로 사용.

- 활동보조인 : 초기 순수 시간당 계약직에서 연차, 경력 등 평가가 좋으면 상근직, 이후 센터의 정직원도 가능함 (일정 수준 이상의 활동보조인이 되면 보너스도 나옴)
완전 고용직으로 정착함

※ 동경도 최저임금이 1,000엔인데, 활동보조인은 시간당 1,200~1,300엔, 4대 보험 가입

○ 활동보조인 이용을 위해 장애인자립생활센터 등 방문하는 경로

- 자립생활센터에서 운영하는 동료상담, 시설장애인의 자립생활 프로그램 등을 이용하는 사람을 중심으로 IL 센터를 방문하고 이용하게 됨. IL 센터에 대한 사회적 인지도 있음.
- 일본의 경우 돌봄서비스, 도우미사업 시장에 대기업도 들어와서 경쟁함.
 - 중증 이용자 등 쉽게 도우미(활동보조인)을 연결하기 어려운 사례가 장애인자립생활센터 등에 오게 되는 경향

○ 활동보조인 모집과 연결

- 지인, 후배 등 비공식적 네트워크를 이용하여 모집하기도 함
- 장애인 이용자가 요구하는 질을 충족하지 못하는 활동보조인은 제외하므로, 실제 활동보조인 연결에 어려움이 있음
- 활동보조인의 좋은 질 서비스를 위한 조건은 정부의 임금 지원과 안정적인 고용 상태임
- 면담자인 中西正司 대표는 근위축증으로 활동보조인을 비정형(월 280h 초과 이용)으로 이용하고 있는데, 대표의 활동보조인은 총 15인임.

※ 한국의 1~2인에게 의지하는 활동보조인 이용 현황 -> 장애인이 의존하게 되어 진정한 활동지원서비스로 활용되기 어려울 수 있어 바람직하지 않음.

※ 활동보조인의 근무형태는 일반 근로자의 근무형태와 다를 수 있음. 실제 장애인의 활동지원을 위해 '일'하는 시간 보다 '대기'하는 등 기다리는 시간도 많음. 이 시간을 근로함으로 인정해주는 것이 필요

- 한국의 앞으로의 과제는 수가를 높이고, 급여시간을 늘리는 것임. 그리고 이용자들이 서비스 질에 민감해지는 것이 필요함
 - 감안사항(추가급여)에 대한 문의 : 인정조사표가 의료적 모델에서 벗어나 사회적 모델에 가까워지면 개인의 욕구에 따른 조사결과가 실제 장애인이 필요한 시간과 유사해질 것으로 봄. 별도 감안사항 조건은 없음
- <휴먼케어협회 입구>



기관4 - 동경도 八王子市 福祉部 障害者福祉課

- 일시 및 장소: 2018. 10. 30. (화) 14:00 ~ 16:00 / 八王子市 8층 회의실
- 참석자 : (면담자) 小池育英 과장, 遠藤徹也 과장보좌, 三谷清人 주사 외 2인
(원내) 김성희 연구위원, 이민경 전문연구원

- 주요 논의 내용
 - 八王子市는 자체적인 장애인 수첩교부가 가능함. 장애판정기준은 도도부현과 유사한 수준으로 인정
 - － 八王子市는 약 50만의 인구가 있는 도시로 이 인구 규모는 도도부현 등 광역단위의 역할도 가능한 지자체로 인정함. 그리고 장애판정에 대한 업무를 장기간 수행해 왔으므로 (기초수준인) 八王子市는 자체적인 장애인수첩 교부가 가능함

 - 장애인수첩 교부 과정
 - － 장애판정을 원하는 장애인이 시정촌의 신청서를 작성하여 병의원 의사에게 작성을 요청함. 신청서 하단 오른쪽에 의사 자체 판단의 “등급” 기재
 - － 의사진단서와 가이드 라인에 따라 등급 판정
 - 의사가 판정한 내용과 시정촌이 (매뉴얼에 의해서) 정한 등급이 동일하면 판정을 내림
 - 일치하지 않으면, 시정촌에서 의사에게 소견서를 요청
 - 시정촌 자체 심의 의사들이 3개월에 1회 심의회의를 하는데, 그때 상정하여 논의함
 - － 조정이 끝나서 판정결과가 나오면, 등급(장애인수첩)을 직접 장애인에게 전달하고 이용할 수 있는 서비스에 대해서 설명해줌
 - － 신체장애, 정신장애는 의사가 실시 / 지적장애의 경우 동경도 심신장애인복지센터, 장애아동은 아동상담소에서 평가
 - => 가이드라인과 진단서 등을 검토하여 시정촌이 최종 결정

 - 장애 중증/경증 구분이 있는지에 대한 설명
 - － 장애유형과 등급에 따라서 중증과 경증구분을 함
 - 1종 (중증), 2종(경증) : 1종의 경우 교통운임을 할인

 - 장애지원구분에 따른 지원비제도
 - － 지원구분 4 이상이면 시설입소 지원 가능
 - 장애인이 시설과 계약하면 이용 가능함. 시설과 활동지원서비스는 유연하게 변경하여 이용이 가능 (다만, 중복 이용은 불가)

 - 八王子市 지원비제도를 위한 심사위원회 구성
 - － 의사2인, 정신보건사1인, 작업치료사1인, 사회복지사, 신체장애인 당사자 등

○ 장애지원구분 결정에 불복하는 경우 이의신청 과정

－ (불복한 장애인이) 해당 시정촌에 조사 서류 요청 / 그 서류를 기반으로 결정

－ 지급양이 불만인 경우, 먼저 생활해보고 부족하면 재협의를 해라

※ 지원비제도는 1년마다 계획서를 갱신하며, 서비스 내용과 양에 만족하지 않는 경우 재협의로 가능함

※ 개호급부를 위한 신청에서 서비스 이용까지의 기간: 1~2개월

□ <위: 八王子市 청사 입구, 아래: 八王子市 장애인복지담당 전경>



□ 시사점

- 일본은 의학적 판정에 의해 장애자수첩 교부를 하고 이 결과를 서비스 연계에 활용하는 장애판정체계를 유지하고 있으며, 이는 장애인등록제와 등급에 따른 서비스 연계가 있는 우리나라와 유사성이 크며 의미있는 시사점을 줄 수 있음
 - <도입> 2005년 장애정도구분 인정조사표를 도입하여, 돌봄 등 사회서비스 영역에서 지원비 제도를 도입하였으며 이 과정에서는 의학적 판정 결과의 사용을 제외함
 - <보완> 장애정도구분에 따른 지원비 제도 도입시, 장애인의 부담으로 문제가 되었던 개인 부담금은 2013년 장애인종합지원법으로 개정되면서 고소득자의 경우에도 상한금액이 설정되었고, 저소득의 경우 10%에 비해 낮은 비중으로 자기부담금을 설정하여 장애인의 부담을 낮춤
 - <케어플랜> 장애지원구분의 과정에서 이루어지는 care-plan은 장애인의 자립생활을 위해 가장 기본이 되는 내용임에도 불구하고 장애인 입장에서는 스스로 작성하기 어려운 점이 있음. 이 부분에 대한 비용을(1건 당 약1만엔) 시정촌이 지불하여 전문상담소에서 care-plan을 작성할 수 있도록 하는 부분, 케어플래너에 대한 전문 연수의 실시, 케어플랜 작성 기관의 모니터링 의무 등은 우리나라에도 시사점이 있다고 생각됨.
 - <평가기준> 장애정도구분 조사에서 장애유형별 차이 경향이 나타나자 적은 급여 이용을 하게 되는 장애유형의 반발이 있게 됨.
 - => 1차 및 2차 판정시, 2차 판정 등에서 상향 조정하는 방식으로 반영
 - => 2013년 누적된 데이터를 활용하여 1차 판정 결과가 최종 서비스 이용내용과 정합하도록 평가기준 등 조정하여 장애지원구분으로 변경됨.
 - => 우리나라의 서비스종합판정 조사기준에 대해서도, 평가된 점수(raw data)와 실질적 장애인의 이용 욕구의 매칭을 통해서 장애유형별 비형평성 문제제기의 조정 가능성 타진 필요
 - <서비스단가> 활동보조인 뿐 아니라 활동보조인 파견 기관의 운영비에 대한 고려를 통해 활동보조인 파견 기관의 안정적 운영 보장하며 기관은 활동보조인에 대해서 이용자 만족등 잘 해냄에 대한 인정으로 상근직, 정규직으로 고용 안정을 보장해줌
 - => 서비스 질 상승으로 이어지는 구조
 - <총평> 연 600억엔의 비용이 들어가는 장애지원구분에 따른 장애인 지원비 제도는 2005년 도입 이후 평가도구의 보완, 서비스 급여의 상향과 재정부담의 분담(국비 50%, 도도부현 25%, 시정촌 25% 부담 기준), 서비스 단가, 이용 장애인의 자립생활, 활동하는 활동보조인 고용안정성, 지역사회 전달체계 등에서 안정적인 운영을 하고 있는 것으로 파악됨. 이는 지원비 제도만 별도의 서비스 지원체계를 구성하여 운영함에 따른 결과로 볼 수 있음. 반면, 선진국의 경우 개인예산제 등 장애인의 권리와 선택권을 보장할 수 있는 제도를 도입하고 있음과 비교할 때 새로운 변화를 모색하는 것도 가능해 보임.
 - 장애등급제 폐지를 앞두고 있는 우리나라에 전체가 아닌 일부의 개혁을 추진한 일본 사례는 제도의 안정적 운영과 10년 이상의 제도운영에 따른 개인 욕구 평가와 서비스 연계 과정의 정제화 등 장점을 찾을 수 있음. 제도의 실수와 비판에 대해 꾸준히 보완하여 반영하는 과정의 노력이 우리에게도 필요해 보임