

# 장애인 복지정책에서의 이용자 참여 강화: 독일의 개인예산제도를 중심으로

## Strengthening User Involvement in Welfare Policies for the Disabled: through Case Studies 'Personal Budgets' of Germany

남용현

한국장애인고용공단 고용개발원

Yong-Hyeon Nam(liebegabe@hanmail.net)

### 요약

우리나라의 경우 장애인 복지서비스의 공급이 여전히 부족하고, 전달체계도 주로 공급자를 중심으로 이루어지고 있다. 이런 현실에서 장애인 복지서비스 이용과 관련하여 장애인 당사자의 실질적인 선택권을 보장하기 위해서는 이용자 중심, 즉 이용자의 자율성과 주도성 및 통제권을 중시하는 방향으로 정책 패러다임의 변화가 이루어져야 한다. 이 연구에서는 최근 장애인복지와 관련하여 활발히 논의되고 있는 이용자 참여에 관한 이론적 논의를 살펴보고, '이용자 참여' 강화의 사례로서 독일의 개인예산제도를 고찰하여 우리나라에 주는 시사점을 제시하였다. 독일의 사례를 분석한 결과, 독일은 개인예산제도의 도입과 운영을 통해 기존에 시행되던 장애인복지와 관련한 지원제도의 지급방식을 전환함으로써, 장애인의 자기결정권 실현이 더 잘 이루어질 수 있도록 이용자 참여를 강화하는 추세로 장애인 복지정책의 방향을 변화시키고 있음을 확인하였다.

■ 중심어 : | 이용자 참여 | 개인예산제도 | 자기결정권 | 장애인복지 | 독일 |

### Abstract

The provision of welfare services to the disabled in Korea are still insufficient to meet the demand and the delivery system of the service is organized largely from the viewpoint of the suppliers. In order to guarantee the user right to choice, the shift of the policy paradigm supporting autonomy, self-directedness and the right to control of the users appears to be important. The present study explores the theoretical discussion in the field of the welfare of the disabled about user involvement. Then it investigates the German case of 'personal budgets' aimed to strengthen the user involvement and draws some policy implications for Korea. The study confirms that the introduction of 'personal budgets' aimed to realization of the self-determination of the disabled has contributed for the reinforcement of user involvement in welfare policies for the disabled. This new policy program 'personal budgets' based on the idea of the realization of the right to self-determination appears to transform the general nature of the welfare system for the disabled in Germany by transforming the payment methods.

■ keyword : | User Involvement | Personal Budgets | Right of Self-determination | Welfare Policies for the Disabled | Germany |

\* 이 연구는 2013년 한국 사회서비스학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정 보완한 것임.

접수일자 : 2014년 09월 30일

심사완료일 : 2014년 11월 06일

수정일자 : 2014년 10월 29일

교신저자 : 남용현, e-mail : liebegabe@hanmail.net

## I. 서론

최근 사회복지 서비스를 둘러싼 환경이 빠르게 변화하고 있다. 우리나라의 경우 지난 몇 년간 복지 수요 변화에 대응하는 정책적 노력이 지속되고 있지만 주로 사회복지 서비스 공급의 양적 확대에 관심이 집중되었다. 그러나 이후 다양한 제도의 도입을 통해 중요한 사회복지 서비스 제도의 기반이 갖추어지면서 이전과는 다른 새로운 관점에서, 사회복지 서비스의 체감도와 만족도를 높일 수 있는 제도의 운영 방안과 이에 대한 사회적 합의 및 방향 설정의 중요성이 점차 강조되고 있다 [1][2]. 이런 흐름 속에서 ‘공급자 중심에서 수요자 중심 서비스로의 전환’, ‘맞춤형 서비스’, ‘통합적 서비스’ 등이 강조되고, 이를 실현할 정책 프로그램의 개발과 사업 운영을 위한 노력도 점차 강화되고 있다.

사회적 소외계층이나 취약계층을 대상으로 하는 사회적 성격의 복지제도가 주를 이루었던 과거에는 복지 서비스의 질이나 서비스 이용자의 개별적이고 민감한 욕구는 제도의 설계나 운영 과정에서 주요 관심사가 되지 못했다. 그러나 복지 서비스의 전달체계 개선이 모색되는 과정에서 점차 ‘이용자 중심’으로 전환되어야 한다는 요구가 확대되고 있다. 그런데 이용자 중심의 전달체계 개편이 제대로 이루어지기 위해서는 어떤 변화와 방안이 필요한지에 대한 체계적인 검토가 무엇보다 중요하다. 특히 ‘이용자 중심’의 서비스 혹은 제도에 대한 관점의 파악과 더불어 그동안 이루어진 이용자 중심의 서비스 기반을 마련하기 위한 노력들이 적절했는지 제대로 점검할 필요가 있으며, 이용자 중심의 서비스 제공 체계를 지향하는 지역사회의 변화를 전제로, 다양한 대안이 모색될 필요가 있다.

한편 최근 장애인 복지서비스 영역에서도 소비자주의와 당사자주의가 매우 강조되고 있다. 소비자주의는 ‘주는 대로 받는’ 수동적 서비스 수혜자라는 관점에 대항하여 상품의 구매자처럼 ‘상품을 선택하는’ 적극적인 구매자 또는 서비스의 선택자라는 관점에서의 전환을 주장하는 흐름이라고 할 수 있다. 당사자주의는 장애 문제란 특별한 훈련을 받은 전문가에 의해서 판단될 문제가 아니라 장애인 당사자의 경험에 기초하여 본인 스

스로가 결정의 주체가 되어야 한다는 ‘자기결정’의 원칙을 제기하는 이념이라고 할 수 있다[3-5].

소비자주의가 시장에서의 교환의 원리에 기초하여 소비자로서의 측면을 강조하는 반면, 당사자주의는 시장기체에 의한 구매방식이 아니라 서비스 과정에 대한 통제력을 당사자가 가져야 한다고 주장하는 점에서 차이가 있지만, 공급자가 아닌 이용자 중심적 체계를 강조한다는 점에서는 유사하다고 볼 수 있다[6].

우리나라 장애인복지의 현실을 돌아보면, 장애인이 서비스의 소비자로 역할 하는 소비자주의가 제대로 정착되지 못하고 있으며, 장애인이 서비스 전달과 결정의 주체임을 강조하는 당사자주의와는 여전히 거리가 멀다고 할 수 있다. 장애인 복지서비스의 공급은 여전히 절대적으로 부족하고, 전달체계 역시 수요자보다는 주로 공급자 중심으로 이루어지고 있다. 이런 현실에서 장애인 복지서비스 이용에 대한 권한을 이용자 즉 장애인 당사자를 중심으로 강화시키는 방안을 마련하는 일이 매우 시급하다고 할 수 있다.

최근 들어 우리나라에서도 ‘이용자 참여’ 강화와 개인 예산제도에 대한 관심이 늘고 있으며 이와 관련한 논의들도 점차 확대되고 있다. 이런 배경에서 이 연구에서는 장애인복지와 관련하여 이용자 참여에 관한 이론적 논의를 살펴보고, 이용자 참여 강화의 사례로 독일에서 2008년부터 시행되기 시작한 개인예산제도(personal budgets)를 중심으로 제도의 도입배경, 운영현황, 의의 및 문제점 등을 고찰하여 우리나라에 주는 시사점을 제시하였다. 그동안 우리나라에서 이루어진 개인예산제도에 관한 논의는 대부분 영국의 사례를 중심으로 진행되었기에 독일의 사례를 분석하는 연구는 의미 있는 시도라고 할 수 있다. 여기서 연구의 대상국가로 독일을 선택하게 된 배경은 분단의 경험과 더불어 우리나라가 현재 직면하고 있는 주요 문제들, 즉 사회양극화, 경기 침체, 복지체제 등의 난제를 가장 성공적으로 해결한 나라가 독일이라 판단되기 때문이다. 특히 독일은 두 차례의 세계대전으로 인해 장애인정책이 일찍부터 발전한 국가이기에 앞으로 장애인정책 분야에서 우리가 무엇을 준비해야 하는가를 보여주는 모범적인 사례라 할 수 있다. 이 연구에서 독일의 사례를 주목하는 또 다

른 이유는 Esping-Andersen(1990)이 구분하였던 세 가지 복지 레짐[7] 가운데 자유주의를 대표하는 영국에서 시작된 개인예산제도가 조합주의의 대표적 국가인 독일에서 어떻게 운영되었는가를 고찰하는 것은 향후 우리나라에서 개인예산제도의 방향을 설정하고 제도를 설계하는데 의미 있는 시사점을 제공해줄 수 있다고 판단되기 때문이다. 이런 배경에서 이 연구에서는 독일의 개인예산제도를 중심으로 논의를 진행하고 영국의 사례를 부분적으로 비교분석하였다.

## II. 이용자 참여 강화를 위한 개인예산제도

### 1. 이용자 참여에 대한 논의

장애인정책은 연구자에 따라 각각 달리 유형화할 수 있지만, 일반적으로 복지·건강서비스, 보육·교육, 문화·체육, 소득·고용 및 사회참여·인권 영역 등으로 구분할 수 있다[8]. 이처럼 복지, 교육, 문화, 경제활동 등 사회 각 영역을 망라하는 장애인정책을 제대로 추진하기 위해서는 그간 정책의 성과와 한계를 체계적으로 분석한 후 새로운 사회환경의 변화에 부응할 수 있도록 향후 장애인정책의 발전 방향을 정립하여야 한다.

최근 들어 장애개념이 사회적 차별, 사회적 책임 또는 적극적 지원을 강조하는 방향으로 변화되고, 장애인 복지수요의 급증, 자립생활의 강조 또는 장애인 권리의식의 제고 등 장애인정책을 둘러싼 사회환경의 빠른 변화는 기존의 시설 및 공급자 중심의 장애인정책으로부터 벗어나 장애인 자립과 수요자 중심의 정책으로 전환될 것을 요구하고 있다. 이런 추세 속에서 ‘이용자 참여’(user involvement)가 점차 강조되고 이에 대한 관심이 높아지고 있다.

‘서비스 이용자’(service user) 또는 ‘이용자’(user)라는 용어를 사회복지사들이 사용하기 시작한 것은 1990년대에 들어서면서 부터이다. 그 이전까지 서비스를 받는 사람들에 대하여 흔히 사용되었던 용어는 ‘클라이언트’였다. ‘이용자’라는 용어는 실천가, 관리자, 교육 분야로 점차 파급되어 갔는데, 이는 ‘이용자’가 서비스를 받는 사람들의 권리와 영향력을 강조하는 뜻을 내포하기

때문인 것으로 보인다[9]. 일반적으로 ‘서비스 이용자’는 지역사회에서 살아가기 위해서 일정한 지원을 필요로 하는 사람을 지칭하며, 이용자 참여는 그들이 어떤 서비스를 어느 정도 받아야 하는가에 대한 결정에 이용자가 참여하는 것을 의미한다[4][10].

사회복지 서비스에서 이용자 참여와 관련해서, 전문가들은 이용자들을 소비자라는 관점에서 참여를 접근하는 경향이 강하며, 이용자들의 욕구를 충족시키고 독립성을 유지할 수 있도록 해주는 권리, 권한강화, 적절한 지원을 강조하는 경향이 있다[4]. 이용자 중심과 관련된 용어로는 소비자주의(consumerism), 역량강화(empowerment), 파트너십(partnership), 시민권(citizenship), 권리(right) 등이 있다[1].

‘서비스 이용자 참여’는 1990년대 영국 신노동당(New Labour)의 주도 하에 이루어진 공공 서비스 개혁(또는 현대화)의 핵심개념이다[11][12]. 교육, 보건의료, 사회서비스 등 거의 모든 공공 서비스 분야에서 이용자 참여의 중요성이 각종 정부문서 등에서 강조되고 있다. 사회복지 서비스에서의 이용자 참여에는 개별 서비스 이용자로서의 참여, 서비스 공급과 개발을 위한 전략적 계획에서의 참여, 이용자 주도 서비스(user-controlled service) 개발로서의 참여, 사회복지 서비스 연구부문의 참여, 훈련 또는 자문으로의 참여, 일반 사회활동에서의 이용자 참여 증진, 지역사회 전체의 참여 등 다양한 차원이 있다[11].

Lindow & Morris는 이용자 참여의 기본 전제를 “서비스 제공자와 이용자 사이의 불평등한 관계를 개선하는 것”으로 보고, 그 영역을 개인적인 생활에 영향을 미치는 결정에 대한 ‘개별적 참여’와 이용자 집단에게 영향을 미치는 결정에 대한 개인들의 참여로 볼 수 있는 ‘집단적 참여’의 두 영역으로 구분하였다[13]. 개인의 서비스 이용의 선택권을 중시하는 이유로 도입되고 있는 각종 바우처 제도는 ‘개별적 참여’의 서비스 조직화 방식에 이용자 참여를 접목시킨 결과로 해석할 수 있다.

이용자 참여에 대한 접근 방식은 크게 자문 방식, 시장주도 모델, 권리와 시민권 접근 방식 등 세 가지로 구분할 수 있다[1]. 먼저, 자문방식은 이용자의 자문을 통하여 서비스 전달의 민감성을 높이는데 초점을 두는 것

이다. 그러나 이 접근방식은 행정적 효율성을 높이는 데 기여할 수 있으나 이용할 수 있는 서비스의 질과 범위를 결정하는 데 대한 이용자들의 권한을 향상시키는 것은 아니다. 시장주도 모델은 공공서비스 시장에서의 소비자 선택을 통한 참여로 정의되며, 이 접근에서 서비스 이용자들은 서비스 제공자들 사이의 경쟁을 통하여 최대한의 이익을 얻는 소비자로 간주된다. 권리와 시민권적 접근 방식에서 이용자 참여는 시민으로서의 서비스 이용자의 권리와 존엄을 보장하는 방안으로 공공서비스 의사결정에서의 참여를 증진시키는 데 초점을 둔다[1].

한편 사회서비스 제공과정에서 이용자 참여는 사회서비스 유형에 따라 달라진다[14]. 첫째, 복지주의 유형에서는 복지와 관련한 관료가 서비스 제공을 통제하며, 이 경우 서비스 이용자의 참여 여지는 거의 없다고 할 수 있다. 둘째, 전문가주의 유형에서는 전통적 복지국가의 가부장주의적 관점의 연장선에서 복지전문가가 사회서비스 제공의 주도권을 행사하며, 이 경우에도 이용자의 참여 가능성은 상당히 낮다. 셋째, 소비자주의 유형에서는 소비자의 공급자 선택 권리, 서비스 이용 중단 권리 등을 강조한다. 서비스 제공 시 경쟁을 통한 효율성 제고를 중요하게 생각한다. 소비자주의 유형에서는 선택권 보장을 위해 바꾸쳐제도나 '직접지불제도' 등의 새로운 정책수단을 선택하고 있다. 넷째, 경영주의 유형은 사회서비스 제공 시 비용 효과성, 품질관리 및 경쟁 등을 중요시하며, '이용자'를 '소비자'보다 '고객'으로 간주한다. 공급자의 입장에서 고객 만족을 내세우지만, 소비자주의와 마찬가지로 실제로는 서비스 제공의 효율성을 우선시한다. 다섯째, 참여주의 유형은 이용자의 직접 참여부터 간접 참여까지 다양한 형태의 관여를 포함한다. 여기서는 개별차원의 참여보다는 공동체(조직)의 일원으로서의 이용자 참여를 강조한다. 이용자 참여를 조직적 차원에서 고려하는 관점은 장애인 서비스 이용자나 정신건강 서비스 이용자는 물론이고, 최근에는 노인관련 서비스 이용자와 여성관련 서비스 이용자들에게까지 확산되고 있다. 이용자들은 전문가와 공동으로 서비스를 생산하며 나아가 서비스 기획, 평가과정에도 공동 참여하며 책임을 공유하게 된다.

## 2. 직접지불제도와 개인예산제도

복지국가의 위기상황에 직면해 있는 유럽 국가들은 사회서비스 발전과 관련하여 시민사회의 역할 제고에 주목하였다. 이는 사회서비스 제공 과정에서 이용자 참여의 보장을 통해 서비스의 품질 보장과 효율성 강화, 서비스 제공기관과 이용자 간의 불균등한 관계를 변화시킬 수 있는 계기를 만들 수 있기 때문이다[14].

이용자 중심의 사회서비스란 일반적으로 서비스 이용자 선택권 혹은 권리의 보장, 이용자의 욕구와 만족도의 향상, 서비스 이용의 편리성 보장을 의미하며, 이용자 중심 서비스 제공을 위해 직접지불제도, 개인예산제도 등의 프로그램이 운영되고 있다[1].

먼저 직접지불제도(direct payment)를 살펴보면 이 제도는 영국에서 2003년 4월부터 전국적으로 의무화되어 시행되고 있다. 영국의 경우 서비스를 받을 자격이 있는 장애인들은 직접지불제도를 통해 서비스 대신에 현금을 직접 받거나 아니면 지방정부로부터 기존처럼 서비스를 제공받는 방법 중 하나를 선택할 수 있다[15]. 영국의 사례에서 직접지불제도가 제기된 배경에는 기본적으로 장애계의 독립생활운동이 있었다. 직접지불제도를 통해 장애인이 수동적인 사회서비스의 대상자가 아니라 직접 자신의 독립을 성취하기 위하여 서비스를 선택하고 통제하기 위한 권한이 주어져야 한다는 주장이 제기되었으며, 이런 주장을 실현시키기 위하여 이용자에게 직접 자신에게 필요한 서비스를 구매하고 필요한 사람을 고용할 수 있는 현금급여 정책으로서 직접지불제도가 제시되었다[1].

영국에서 직접지불제도의 도입은 1996년 「Community Care Act」에 근거한다. 법률이 시행되는데 일부 문제가 있었지만 직접지불제도는 1997년 4월 1일부터 시행되기 시작하였고, 이 법에서 신체장애인들이 자신들에게 필요한 서비스를 직접 구매할 수 있도록 현금을 지급하는 것을 법제화하였다[15][16]. 직접지불제도는 이후 서비스의 확대과정을 거쳐 2003년부터 전국적으로 의무화되어 시행되고 있다. 직접지불제도의 목적은 사회서비스를 받을 자격이 있는 대상자들에게 더욱 유연하게 서비스를 제공하는 것이다. 즉, 직접지불제도는 사회보호 서비스를 제공하는 대신에 개인에게 직

접 현금을 지급함으로써 서비스 대상자들이 자신들의 삶을 스스로 관리하고, 더 많은 선택의 기회를 가지도록 하며, 자신들에게 제공되는 보호의 방식을 스스로 결정할 수 있도록 하는데 그 목적이 있다.

영국의 직접지불제도는 서비스에 대한 장애인당사자의 선택과 통제를 강화함으로써 장애인의 자립생활에 기여하고자 추진된 장애인운동에 뿌리를 두고 있으며, 초기에 직접지불제도에 부정적이었던 영국 정부를 설득함으로써 제도화에 성공하였다[17].

직접지불제도의 주요 성과로는 장애인의 자기결정권의 향상, 이용자의 통제력과 선택권 확대, 비용 절감 효과 등이 거론되고 있다[15][17]. 그러나 다른 한편으로는 직접지불제도가 향후 해결해야 할 과제로 예산상의 제약 조건, 장애인당사자가 활동보조인 등 필요인력을 고용하는데서 나타나는 문제, 직접지불제도 이용자에 대한 사정(査定)을 통해 현금급여를 매칭시키는 과정에서의 어려움, 서비스 제공자들과 관련 노동조합의 저항 등이 지적되고 있다[15-17].

한편 개인예산제도는 장애인 이용자에게 현금을 직접 지급한다는 점에서 직접지불제도와 공통점을 가지고 있지만 발전과정에서 차이점을 보이고 있다[6]. 직접지불제도가 영국에서 오랜 기간 동안 장애인 당사자들의 운동과 노력에 의해 도입된 제도인 반면에, 개인예산제도는 2003년에 도입된 제도로서 시기적으로 직접지불제도보다 늦게 시행되기 시작하였다. 또한 개인예산제도는 장애인 당사자에 의해 추진되기보다는 학습장애인에 대한 서비스 제공자들의 연합적 노력에 의해 출발되었다는 차이가 있으며, 직접지불제도의 도입에 대해 반대의 입장을 취했던 영국 정부가 개인예산제도의 도입에 대해서는 적극적인 태도를 취한 것도 큰 차이점이라 할 수 있다[6][15-17]. 뿐만 아니라 직접지불제도가 간접지불 방식으로 이미 지원되고 있던 성인 케어서비스 영역에 해당되는 비용을 장애인에게 직접 현금으로 지급하는 방식으로 시작한 것이라면, 개인예산제도는 개인의 욕구를 기반으로 하여 필요한 모든 서비스 영역에 대해 현금지급이 이루어지는 것으로 그 범위에 있어서도 차이를 보이고 있다[6].

영국의 경우 앞서 언급했던 직접지불제도에 대한 궁

정적인 평가들을 바탕으로 이용자의 통제권을 더욱 강화하고, 이를 위한 재원을 더욱 확대하기 위해 검토되기 시작한 것이 개인예산제도라고 할 수 있다. 영국에서는 개인예산제도를 통해 그 대상자의 범위를 더욱 확대시키면서 기존 사회서비스 예산뿐만 아니라 더욱 다양한 재원을 통합하였다. 이를 위해 중앙정부 단위에서는 사회서비스를 담당하는 부처들이 함께 협력하고 지방정부 단위에서는 기존 지방정부의 사회서비스 예산과 장애인시설 보조금, 장애인 고용 프로그램 등의 예산이 통합되었다.

개인예산제도를 통해 이용자는 자신이 사용할 수 있는 총액을 계산하고 자신의 필요에 따라 그 예산을 사용할 수 있다. 예를 들면 이용자는 예산 범위 안에서 지방정부의 사회서비스를 이용할 수 있고, 활동보조인 고용, 교육 및 레저 서비스 이용 등 관련 서비스를 다양하게 조합하여 이용할 수 있다[1].

개인예산제도의 성과에 대해 여러 가지 논의가 진행되고 있지만 이전의 전통적인 공급자 중심의 서비스와 비교하여 장애인 당사자의 서비스 만족도와 삶의 질 변화에 긍정적인 작용을 하는 것으로 보고되고 있다. 즉, 장애인 당사자가 원하는 서비스에 대해 재정적인 지원을 받음으로써 자신의 선택권과 통제권이 강화되는 것으로 보고되고 있다[6]. 그러나 한편으로 개인예산제도가 앞으로 해결해야 할 과제도 적지 않은데 국가책임주의의 감소 우려, 행정기관과의 갈등, 장애유형별 사각지대 및 불충분한 지원 문제 등이 지적되고 있다[6].

### III. 독일의 개인예산제도를 통한 이용자 참여 강화

#### 1. 개인예산제도의 도입

독일에서는 장애인 복지서비스와 관련하여 2004년 7월 1일부터 개인예산제도(Persönliches Budget) 시범사업이 실시되기 시작하였다. 장애인 복지서비스와 관련된 비용지급을 담당하는 다양한 기관들의 업무를 규정하고 있던 기존의 법률 개정을 통해 장애인 복지서비스 제공기관들도 개인예산을 복지서비스의 한 종류로 인

정하여 장애인이 신청할 경우 비용을 지급할 책임을 갖게 되었다.

독일에서 개인예산제도란 그동안 현물형태로 지원되던 장애인 복지서비스를 현금으로 전환하여 장애인 당사자에게 직접 지급함으로써 복지서비스 제공기관에 의해 일괄적으로 지원되던 복지서비스를 장애인 당사자가 직접 선택하고 결정할 후 구매하도록 전환시킨 큰 의미가 있는 제도이다[18]. 개인예산제도는 국가에 의해 지원되던 각종 복지서비스의 제공방식을 전환함으로써 장애인의 자기결정권을 실현하는 제도라 할 수 있다. 개인예산제도의 도입 배경에는 장애인 자신에게 필요한 복지서비스들은 장애인 당사자가 가장 잘 알고 있다는 전제가 바탕에 깔려있다[19]. 모든 장애인이 같은 상황에 처해있는 것이 아니므로, 개별 장애인이 필요로 하는 서비스 역시 동일하지 않다. 다양한 서비스를 필요로 하는 개별 장애인의 입장에서 어떤 서비스가 가장 필요하지, 그리고 언제, 누구에 의해, 어떤 서비스를 제공받을 것인지가 가장 정확하게 판단하고 결정할 수 있는 사람은 각각의 개별 상황에 처해있는 장애인 당사자이다. 이에 개인예산제도는 개인의 선택권 결정을 보장함으로써 최적의 복지서비스 제공을 추구하는 제도라고 할 수 있다.

2004년 개인예산제도 시범사업의 도입 이후 2008년 1월 1일부터는 장애인들이 개인예산에 대한 법적 청구권을 갖게 되며 전국적으로 개인예산제도가 시행되기 시작했다. 현재 개인예산제도의 법적 근거는 「사회법전 제9권」(「Sozialgesetzbuch IX」) 제17조이다. 「사회법전 제9권」 제17조제1항에 따르면 관할 재활기관은 장애인 지원과 관련하여 개별 기관 단독으로 또는 다른 기관과 공동으로 지급할 수 있다.

장애인의 신청을 통해 이루어지는 지원은 개인예산의 형태로 지급될 수 있는데 이는 지원 대상자가 자신의 책임으로 최대한 스스로 자기 생활을 결정할 수 있도록 하기 위한 것이다. 개인예산의 지급 시 개별적으로 정해진 필요 기준에 따라 재활기관, 사회보험기관 및 통합사무소(우리나라의 한국장애인고용공단과 유사한 기능을 수행하는 기관)가 참여한다. 개인예산은 지원기관들이 각 기관을 초월하여 복합지원의 형태로 지

급한다. 「사회법전 제9권」 제17조제1문에 따라 질병보험 및 간병보험의 지원 이외에도 간병이 필요한 경우 지급되는 사고보험 담당기관의 지원, 일상생활에서의 정기적 및 반복적으로 필요한 간병의 현금지원 또는 현금등가물로 지급될 수 있는 간병지원의 경우에도 개인예산 형태의 지급이 가능하다. 결정이 내려지면 신청자는 6개월의 기간 동안 결정사항을 준수해야 한다(「사회법전 제9권」 제17조제2항).

개인예산은 일반적으로 현금으로 지급되며 경상지원의 경우 매월 지급된다. 근거가 있는 경우에 현금등가물이 지급되기도 한다. 개인예산은 「사회법전 제9권」 제10조제1항에 따라 필요 시 상담이 이루어지며 개인예산은 개별적 수요를 충족시킬 수 있는 수준만큼 지원이 이루어질 수 있도록 책정된다. 그러나 개인예산의 금액은 지금까지 개별적으로 정해진(개인예산을 지급하지 않았던 이전 수준) 기존의 지원비용을 초과할 수 없다(「사회법전 제9권」 제17조제3항).

개인예산이 여러 기관의 지원을 포함하는 경우 제14조에 의거하여 지원기관들 가운데 어느 한 기관이 다른 기관들의 위촉을 받아 해당 기관의 명의로 행정업무를 담당하고 그 밖의 절차를 수행한다. 이 경우에는 참여기관들이 장애인 당사자와 협의하여야 한다.

앞서 언급했듯이 2004년 6월 30일자 개정 법률의 제17조제6항에 따라 2004년 7월 1일부터 2007년 12월 31일까지 독일의 8개 주(州)의 시(市)에서 개인예산제도의 시범사업이 실시되었다. 당시 시범사업이 실시되지 않은 지역에서도 장애인들은 개인예산제도를 이용할 수 있었다. 다만 시범사업을 실시한 지역에서는 다른 지역과 달리 차별화된 조사 및 학술적 연구와 더불어 개인예산제도와 관련된 자문, 교육 및 홍보활동 등이 부가적으로 실시되었다. 시범사업이 실시된 지역에서는 지역별로 최소 50인 이상의 개인예산제도 이용자를 확보하도록 의무화하였다. 연방노동·사회부는 시범사업의 성공적 수행을 위해 튀빙겐대학교에 시범사업의 성과, 문제점 및 개선방안 등에 관한 연구용역을 의뢰하였고, 튀빙겐대학교는 도르트문트대학교와 로이트링엔대학교와 공동연구 프로젝트를 진행하였다.

2006년 12월에 발표된 개인예산제도 시범사업에 대

한 연방노동·사회부의 보고서에 따르면 개인예산제도를 통해 장애인들의 개인예산제도 및 이를 통한 삶의 만족도가 증가했으며 재활담당기관의 장애인서비스 제공에 있어서도 효율성과 효과성이 높아진 것으로 나타났다. 또한 개인예산제도 이용자 대부분이 개인예산제도의 확대를 바라는 것으로 나타났다[20].

## 2. 개인예산제도 대상서비스 및 절차

독일의 장애인 복지서비스를 크게 구분하면 의료재활, 직업재활 및 사회참여를 위한 지원 등으로 나눌 수 있다. 장애인 서비스의 경우 개인예산제도의 도입 이전까지는 각각의 고유 목적과 상황에 따라 현금 또는 현물로 지급되었다. 생활비 보조와 상해급여, 질병급여, 교육훈련급여 등은 원칙적으로 현금으로 지급되었다. 장애인 요양보호를 위한 지원, 의료적 지원서비스, 직업활동과 관련된 지원서비스 및 일상생활 지원을 위한 활동보조서비스 등은 통상적으로 현물급여로 지원되었다. 이 가운데 현물급여는 개인예산제도 시행 이후 모두 현금급여로 신청이 가능하게 되었다.

독일의 장애인 복지정책은 주로 중증장애인(장애정도 50 이상)을 중심으로 이루어지고 있으며, 특히 장애인 고용정책은 중증장애인을 정책대상으로 인정하고 있다. 그러나 개인예산제도는 장애정도에 상관없이 장애인 누구나 신청이 가능하다. 개인예산을 신청할 수 있는 기관은 질병보험(Krankenkasse), 간병보험(Pflegekasse), 연금보험수행기관(Rentenversicherungsträger), 고령보험·농민보험 수행기관(Träger der Alterssicherung und Landwirte), 전쟁희생자부조 수행기관(Träger der Kriegsopferversorgung/-fürsorge), 청소년지원 수행기관(Jugendhilfeträger), 사회부조 수행기관(Sozialhilfeträger), 통합사무소(Integrationsamt) 등이다[18].

개인예산을 신청한 장애인은 복지서비스 비용을 지원할 기관과의 상담을 통해 자신이 필요한 복지서비스의 종류와 범위를 결정하고, 이에 따른 개인예산을 산정하고 지원받는다. 필요한 경우 재활서비스 담당기관이 함께 참여하기도 한다. 개인예산제도에서는 이전과 달리 장애인과 관련된 복지서비스의 결정과정에 장애

인 당사자를 직접 참여시켜, 장애인에게 가장 필요한 서비스에 대한 정보를 제공하고, 개별적 상담을 통해 가장 적절한 서비스를 결정한다. 개별상담을 통해 결정하는 사항은 개별 장애인의 욕구에 근거하여 지원해야 할 서비스의 종류와 범위이다.

상담결과에 따라 장애인에게 지원되는 예산의 규모는 원칙적으로 제한이 없다. 예를 들어 장애 정도가 심각해서 많은 도움이 필요한 경우에는 보다 많은 개인예산이 지급되고 그렇지 않은 경우 지원금액이 적어진다. 개인예산은 일반적인 경우 한 달에 1회 지급되고, 한번 정해진 예산은 최대 2년을 넘지 않으며, 주기적인 재(再)산정을 통해 개인의 욕구와 환경의 변화를 반영하고 있다.

## 3. 개인예산제도 운영 현황

독일에서 개인예산제도를 이용하는 장애인의 수는 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다. 개인예산제도가 제도화된 2008년에 총 4,984건의 개인예산제도 이용실적이 보고되었다[21][22]. 이후 연방정부 및 지방정부의 홍보 강화 등 적극적인 노력을 통하여 개인예산제도 이용실적이 2009년 7,898건으로 증가하였고, 2010년에는 14,193건으로 증가한 것으로 나타났다[22].

표 1. 개인예산제도 이용 사례 현황(2010년)

개인예산제도 수행기관	사례 수	비율(%)
사회부조 수행기관	11,493	81.0
사고보험 수행기관	1,849	13.0
연방고용공단	439	3.1
연금보험 수행기관	354	2.5
기타 기관	58	0.4
합계	14,193	100.0

출처 : 개별 담당기관의 자료를 토대로 재구성함

2010년의 개인예산제도 이용실적을 개별 담당기관별로 살펴보면 전체 사례의 81%를 사회부조 수행기관이 담당하는 것으로 나타났고, 이어 사고보험 수행기관(13.0%), 연방고용공단(3.1%) 및 연금보험 수행기관(2.5%)의 순서로 나타났다[표 1].

연방노동·사회부에 따르면 2012년 중반까지 20,000여

건의 개인예산제도 이용실적이 보고되었으며 이후에도 지속적으로 증가하여 2014년 연말까지 약 30,000여건의 이용실적을 예상하고 있다[23].

독일 연방노동·사회부의 위탁을 받아 2012년에 수행된 Heimer 등의 연구결과에 따르면 개인예산제도를 이용한 장애인의 57%가 남성으로 나타나 여성보다 14%p 높은 것으로 나타났다[22]. 연령별로 살펴보면 이용자의 평균 나이는 38세로 나타났고, 21~39세의 장애인이 전체의 37%를 차지하고 있으며, 20세 이하는 15%, 60세 이상은 12%로 나타났다[표 2].

표 2. 개인예산제도 이용자 연령별 현황(2012년)

연령	비율(%)
20세 이하	15.0
21세 이상 ~ 40세 미만	37.0
40세 이상 ~ 60세 미만	36.0
60세 이상	12.0
합계	100.0

출처 : [22]

개인예산제도 이용자를 장애유형별로 구분하면 이동장애(48%)가 가장 많고, 이어 학습장애, 정신장애, 시각·청각·언어장애 및 지적장애의 순서로 나타났다[표 3].

표 3. 개인예산제도 이용자 장애유형별 현황(2012년)

장애유형	비율(%)
이동장애	48.0
학습장애	34.0
정신장애	31.0
시각청각언어장애	28.0
지적장애	27.0

출처 : [22](중복응답)

개인예산제도 이용자가 사용한 개인예산의 규모와 관련하여 이용자 가운데 절반 이상은 개인예산의 규모가 월 평균 600유로 미만 수준인 것으로 나타났다[표 4].

표 4. 개인예산 월 평균 수준(2012년)

월 평균 수준	비율(%)
300유로 미만	24.0
300유로 이상 ~ 600유로 미만	28.0
600유로 이상 ~ 1,000유로 미만	21.0
1,000유로 이상 ~ 5,000유로 미만	23.0
5,000유로 이상	4.0

출처 : [22]

#### 4. 독일 개인예산제도의 의의와 향후 과제

개인예산제도의 도입 배경에서 나타났듯이, 개인예산제도의 의의는 장애인의 선택권을 보장함으로써 자기결정권을 실현시켰다는데 있다. 이전까지 장애인 당사자의 필요에 근거하여 결정된 정책일지라도 서비스 제공기관에 의해 일방적으로 집행되는 복지시스템은 개별 수요자의 욕구를 반영하는 데 있어서 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 특히 현물급여는 여러 가지 장점에도 불구하고, 수요자의 선택권을 제한한다는 큰 단점이 있었다.

독일의 개인예산제도는 이런 문제의식으로부터 출발하여 장애인의 선택권을 보장하기 위한 수단들을 사용하고 있다. 또한 개인예산제도는 장애인 복지서비스의 질을 향상시키는 데 기여하였다. 장애인 개인은 자신이 지급받는 예산을 통해 어떤 종류의 서비스를 언제, 어디서, 어떻게 그리고 누구에 의해 제공 받을 것인가에 대해 스스로 결정할 수 있다. 아울러 장애인 당사자의 결정에 의해 구매하였던 서비스나 서비스 제공자(도우미)에 대해 만족하지 않을 경우 언제든지 새로운 서비스를 받거나 제공자(도우미)를 고용할 수 있다. 개인예산제도를 통해 장애인 당사자는 구매자, 고용인, 고용주가 되어 자신이 이용할 서비스에 대해 보다 더 큰 영향력을 발휘할 수 있게 되었다.

개인예산제도를 통해 직접 서비스를 이용하는 당사자가 서비스의 질에 대한 판단을 하고 당사자의 결정에 따라 새로운 서비스를 구매할 수 있는 기회가 제공됨으로써, 서비스 제공자들은 자신의 서비스를 판매하기 위하여 양질의 서비스를 제공하게 된다. 이런 배경에서 개인예산제도를 통한 장애인의 선택권 보장은 결과적으로 장애인 복지서비스의 질 향상에도 기여를 하였다



고 평가되고 있다[20-24]. 개인예산제도를 이용한 장애인들의 만족도 역시 높게 나타나고 있다[22][23].

독일에 있어서 개인예산제도의 도입과 제도 운영이 갖는 의미는 단순히 하나의 새로운 제도를 시행하기 시작한다는 데에 그치는 것이 아니라, 장애인들이 '돌봄의 대상' 혹은 '타인이 결정하는 삶'으로부터 벗어나, '참여(Teilhabe)와 '자기결정권(Selbstbestimmung)'이 있는 삶'으로의 변화를 의미한다. 앞으로 해결해야 할 과제들이 적지 않지만, 개인예산제도의 도입은 독일의 장애인 정책에 있어서 패러다임의 변화라고도 할 수 있다.

한편 개인예산제도의 도입을 통해 장애인과 관련된 복지서비스 지원 방식은 기존의 3각형(비용담당기관, 장애인, 재활담당기관) 구조에서 장애인 당사자의 선택권(Wahlrecht)이 더욱 강화되는 방식으로 개선되고 절차도 간소화되었다[24].

그러나 한편으로는 개인예산제도의 안정적 운영을 통해 이 제도를 성공적으로 정착시키기 위해 해결해야 할 과제들도 적지 않다. 먼저 개인예산제도의 행정절차와 관련하여 개인예산제도의 신청부터 승인까지 소요되는 행정처리 기간이 긴 문제 등 담당기관의 행정절차를 개선해야 할 필요성이 제기되고 있다[20][22][23]. 이 문제는 시범사업 때도 지적되던 사항이었는데 Heimer 등의 연구(2012)에 따르면 개인예산제도 신청 후 승인을 받기까지 소요되는 기간이 평균 5.9개월로 나타났고, 6~12개월 미만인 16%로 나타났고, 1년이 넘는 경우도 4%나 되는 것으로 나타났다[22].

또한 개인예산제도 이용자들은 행정처리 과정에서 해당기관 담당자들의 관료주의적 태도에 대해서도 적지 않은 불만들을 제기하고 있는 것으로 나타났다[20][22]. 아울러 일부 장애인들의 경우 다른 사람의 도움 없이 개인예산제도를 이용하는데 어려움이 있는 것으로 나타나 이들에 대한 지원이 필요한 것으로 나타났다[22].

다른 한편으로는 개인예산제도를 이용함으로써 장애인 자신이 기존에 지원받던 복지서비스가 축소되지 않을까 하는 염려로 인해 개인예산제도를 기피하는 현상이 일부에서 나타나고 있다[20][22][23]. 개인예산제도를 담당하는 기관의 측면에서는 개인예산제도의 운영

으로 인해 더 많은 행정업무를 수행해야 할 것이라는 염려가 적지 않은 것으로 보고되었다[20][22]. 아울러 개인예산제도의 시범사업이 2004년 실시되고 이후 법적으로 제도화되면서 전국적으로 시행된 지 7년이 되었지만 장애인 당사자는 물론 관련 행정기관 또는 업무담당자들의 동 제도에 대한 이해도가 여전히 부족한 것으로 보고되고 있어 향후 개인예산제도의 확산을 위해 홍보사업을 대폭적으로 강화시켜야 할 필요성이 제기되고 있다[22][23].

#### IV. 결론 및 함의

독일의 개인예산제도는 장애인과 관련된 복지서비스 체계를 이용자 중심 즉 장애인 당사자 중심적인 모델로 변화시키는 중요한 역할을 하고 있다. 영국에 비해 상대적으로 늦게 시행되기 시작한 독일의 개인예산제도는 아직 제도 시행 초기단계이므로 제도의 성과에 대해 정확한 평가를 내리기는 쉽지 않다. 그러나 개인예산을 신청하여 이를 이용하는 장애인들은 개인예산제도에 대해 대체로 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 독일의 경우 개인예산제도의 지속적 발전을 위해 여전히 해결해야 할 과제들이 있지만, 앞서 살펴보았듯이 장애인의 자기결정권 실현을 위해 도입된 개인예산제도를 통해 독일의 이용자 참여를 강화시켰음을 확인할 수 있다. 특히 개인예산제도의 주요 내용이 단순한 예산의 확대나 새로운 프로그램의 추진을 통한 장애인 복지의 부분적인 확대를 목표로 하는 것이 아니라, 자기결정권의 실현 또는 강화라는 이념적 측면에서 볼 때 기존에 시행되고 있던 장애인 복지정책의 지급방식을 전환함으로써 전반적인 장애인 복지정책의 성격을 전환시키고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

이런 배경에서 독일의 개인예산제도는 어떤 서비스를 누구에게 제공할 것인가라는 입장에서 장애인관련 제도의 설계에 주로 집중해온 우리나라에 의미 있는 시사점을 제시해주고 있다. 물론 영국이나 독일과 달리 우리나라의 경우에는 장애인복지와 관련하여 국가 혹은 지방정부 중심의 직접서비스 경험이 거의 없고 장애

인복지가 주로 민간(위탁 서비스기관 및 장애인단체)의 노력으로 복지의 확대를 도모하는 발전 역사를 가지고 있다는 차이점이 있다[6]. 이러한 우리나라의 구조는 장애인 당사자가 서비스를 지원받는 데에 있어 피동적이고 수동적인 존재로 머물게 되고 서비스공급기관의 서비스는 시혜적이고 공급자적 성격을 가지게 되는 한계에 직면하게 된다.

이런 현실에서 우리나라에서도 장애인 당사자의 실질적인 선택권을 보장하기 위해 이용자 중심, 즉 이용자의 자율성과 주도성, 통제권을 중시하는 방향으로의 정책 패러다임의 변화가 시급한 실정이다. 그런데 이용자 중심 서비스로의 변화의 모색과 실현은 장애인 복지정책의 기초가 세부 제도에 반영되고, 장애인 복지서비스의 특성을 감안한 공공행정의 업무수행 여건의 마련 및 담당인력의 역량 강화, 민간의 자율성과 창의성 존중 및 강화, 지역의 협력기반을 활성화하는 지원 여건 마련이 병행될 때 비로소 가능할 것이다. 또한 장애인 복지서비스와 관련하여 이용자가 서비스 과정에서 보다 더 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 이용자의 자발적인 참여 강화를 위한 경제적·물질적 보상의 제공, 사회적 차원의 보상(연대적 동기와 규범적 동기 등) 또는 정보 활용 능력의 부여 등의 다양한 방안들이 마련되어야 할 것이다. 그러나 한편으로는 개인예산제도 또는 직접지불제도의 도입에 따른 재정서비스 지원방식의 변경이 국가의 역할 견제를 통해 장애인의 권익을 증진시키고 복지를 확대한다는 입장에서 서기보다는, 민간영역의 자율성을 추구하고 국가가 개입하고 통제하는 형태로 받아들여질 가능성이 있다[6]. 또한 국가의 책임을 개인에게 전가시키는 복지후퇴의 개념으로 받아들일 가능성도 있다.

이런 배경에서 장애인과 관련된 복지서비스 분야에서 이용자 중심적인 재정지원방식을 도입하기 위해서는 우리나라 상황에 적합한 개인예산제도의 모델개발이 무엇보다 중요하다. 또한 궁극적으로 중요한 것은 개인예산제도의 도입을 통해 장애인을 위한 복지서비스의 양적·질적 확대, 장애인 당사자의 선택권·통제권·자기결정권의 강화, 참여의 확대, 서비스 이용의 편리성, 서비스 만족도의 증가 등이 이루어져야 한다는 것

이다. 개인예산제도에 관한 향후 논의는 이런 인식을 토대로 진행되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- [1] 강혜규, 김보영, 엄태영, 김은지, 정세정, *사회복지 서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구*, 한국보건사회연구원, 2010.
- [2] 김영춘, 정민숙, “사회적 환경 변화에 따른 복지기관의 정책적 대응 고찰”, *한국콘텐츠학회논문지*, 제10권, 제11호, pp.251-261, 2010.
- [3] 이경준, “장애인의 자기결정과 보장원리”, *재활복지*, 제9권, 제2호, pp.114-141, 2006.
- [4] 김용득, 김미옥, “이용자 참여의 개념 구조: 한국 장애인복지에 대한 함의”, *한국사회복지학*, 제59권, 제2호, pp.39-64, 2007.
- [5] 이철호, “장애인차별금지법과 장애인의 인권”, *한국콘텐츠학회논문지*, 제8권, 제8호, pp.158-175, 2008.
- [6] 이승기, “바우처 제도에서 현금 직접지불방식에서의 이행과 조건”, *한국사회서비스학회 추계학술대회 논문집*, pp.87-99, 2012.
- [7] G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990.
- [8] 김성희, *제4차 장애인정책종합계획(2013~2017) 수립방안 연구*, 한국보건사회연구원, 2012.
- [9] 김용득, “영국 커뮤니티케어의 이용자 참여 기제와 한국 장애인복지서비스에 대한 함의”, *한국사회복지학*, 제57권, 제3호, pp.363-387, 2005.
- [10] J. Warren, *Service User and Carer Participation in Social Work*, Learning Matters Ltd, 2007.
- [11] 양운정, 정영순, “고령화 정책결정과정과 권력 재분배적 이용자 참여 연구: 영국 고령화자문포럼 사례를 중심으로”, *한국사회정책*, 제18권, 제2호, pp.143-173, 2011.

[12] 양윤정, 정영순, “노인일자리사업 정책결정·집행 과정에서의 ‘이용자 참여’에 관한 연구”, 한국노년학, 제31권, 제4호, pp.885-903, 2011.

[13] V. Lindow and J. Morris, *Service user involvement: Synthesis of findings and experience in the field of community care*, A Report for the Joseph Rowntree Foundation, 1995.

[14] B. Munday, *Report on user involvement in personal social services*, European Committee for Social Cohesion, 2006.

[15] 유동철, “영국 장애인 직접지불제도의 정책적 효과성에 대한 탐색적 연구: 사회적 배제의 관점에서”, 비판사회정책, 제34권, pp.129-162, 2012.

[16] 김용득, 이동석, *장애인 중심 사회서비스 정책과 실천: 서비스 현금지급과 개인예산*, 서울: 한국장애인재단, 2013.

[17] 이영아, “영국의 직접지불제도를 통한 이용자 선택권 강화”, 국제사회보장동향, 봄호(창간호), pp.105-111, 2006.

[18] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Das trägerübergreifende persönliche Budget*, BMAS, 2012.

[19] 원소연, “장애인의 자기결정권 실현을 위한 정책 연구: 독일의 개인예산제도와 한국의 활동보조지원사업을 중심으로”, 사회복지정책, 제37권, 제2호, pp.267-289, 2010.

[20] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Bericht der Bundesregierung über die Ausführung der Leistungen des persönlichen Budgets nach §17 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch*, BMAS, 2006.

[21] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Förderprogramm zur Strukturverstärkung und Verbreitung von persönlichen Budgets: Bericht über Entstehung, Ablauf und Ergebnisse*, BMAS, 2006.

[22] A. Heimer, M. Henkel, J. Maetzel, and C.

Zwingmann, *Umsetzung und Akzeptanz des persönlichen Budgets*, Prognos, 2012.

[23] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen*, BMAS, 2014.

[24] K. Kruse, *Das persönliche Budget: Leistungen und Hilfe einkaufen*, Bundesverband für Körper- und Mehrfachbehinderte e.V., 2006.

저 자 소 개

남 용 현(Yong-Hyeon Nam)

정회원



- 1985년 2월 : 성균관대학교 사회학과(문학사)
- 1992년 5월 : 독일 빌레펠트대학교 사회학부(사회학 석사)
- 2014년 2월 : 한신대학교 재활학과(박사 수료)

▪ 2000년 12월 ~ 현재 : 한국장애인고용공단 고용개발원 정책연구팀장

<관심분야> : 장애인 고용정책 및 제도