

스웨덴 노인주거복지서비스 현황과 정책 대응

Recent Challenges and the Government Strategies for Senior Housing Services in Sweden

김연진(룬드대학교 사회복지학과 박사과정)

1. 들어가며

올해 7월 1일부터 스웨덴에서는 65세 이상 고령자는 별다른 자격 평가를 거치지 않고도 재가서비스를 이용할 수 있게 되었다. 모든 노인에게 서비스 이용 권리를 확대함으로써 이들의 자기결정권을 존중하겠다는 의미이다. 스웨덴의 아동·노인·양성평등부장관은 이번 제도 변화를 소개하면서 평가 절차의 생략에 따라 지자체의 자원 운용 효율성이 높아질 것으로 기대했다. 수혜 자격 평가에 투입되었던 인력과 재정을 노인재가서비스의 질과 실질적 만족도를 향상시키는 데 더 집중하겠다는 계획이다(Nya regler för hemtjänst på gang, 2017). 이 글에서는 노인의 재가서비스 이용 권리 확대 소식에 더하여 스웨덴 노인 주거복지서비스의 현황과 문제점, 그리고 이에 따른 정부의 대

응 방안 등을 살펴보고자 한다.

2. 노인 주거복지서비스 이용 동향

스웨덴의 기대수명은 2016년 기준으로 여성 84.1세, 남성 80.6세로 나타났다(Folkhälsomyndigheten, 2018). 즉 평균 기대수명 82.4세로, 경제협력개발기구(OECD) 회원국 35개국 중 한국, 프랑스와 함께 9번째로 기대수명이 길다(OECD, 2018). 스웨덴 통계청 자료에 따르면 2017년 스웨덴의 65세 이상 인구는 총인구의 19.8%를 차지한다. 곧 초고령화 사회로 진입할 예정이다(Statistiska centralbyrån [SCB], 2018).

스웨덴의 노인주거복지정책은 'Aging in place'¹⁾ 가치를 중심으로 발전해 왔다. <그림 1>에서 확인할 수 있듯이 65세 이상 노인 인구 중 재가서비스 이용자는 요양시설

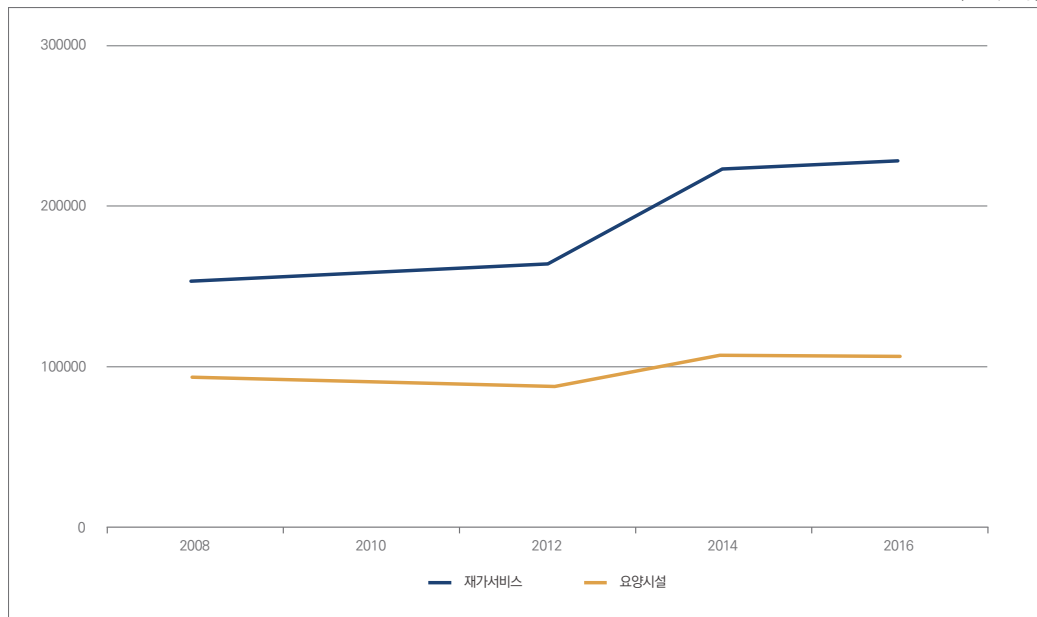
이용자의 약 두 배에 달하며, 2016년 기준 전체 노인주거서비스 이용자의 33%를 차지한다(Socialstyrelsen, 2017). 노인이 재가 서비스를 원할 경우 집 내부 개조, 정원 관리, 세탁 등의 서비스 업체를 직접 고용할 수 있는데, 정부는 이러한 비용의 50%를 지원해 준다. 다만 1인당 지원되는 보조금의 최대 액수는 매년 5만 크로나이다(약 625만원²⁾). 노인이 의료시설을 방문하기 어려운

경우에는 의료진이 노인을 방문한다. 이 외에도 기초지방자치단체에서 무료로 제공하는 전구 교체, 커튼 교체, 화재경보기 관리, 크리스마스 및 부활절 실내 장식 등의 서비스도 이용할 수 있다.

스웨덴의 노인주거복지는 재가서비스를 중심으로 발전하고 있지만, 시설서비스 역시 여타 유럽 국가들에 비해 보편화되어 있는 편이다. 가족의 노인 부양 책임이 좀 더

그림 1. 65세 이상 노인의 재가서비스 및 요양시설 이용자 변화 추이

(단위: 명)



자료: Socialstyrelsen(2018c), Statistikdatabas för äldreomsorg, 2008년부터 2016년까지의 데이터 추출 후 통합. <http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikdatabas/aldreomsorg>에서 2018. 8. 10. 인출.

1) 이윤경, 강은나, 김세진, 변재관(2017)의 연구보고서에 따르면, “노인의 지역사회 계속 거주(Aging in place, 이하 AIP)는 노인이 생활 하던 지역에서 노년기를 보내는 것이 바람직하다는 노인복지 실천의 가치(p.11)”로 정의하고 있다.

2) 1크로나=125원 적용.

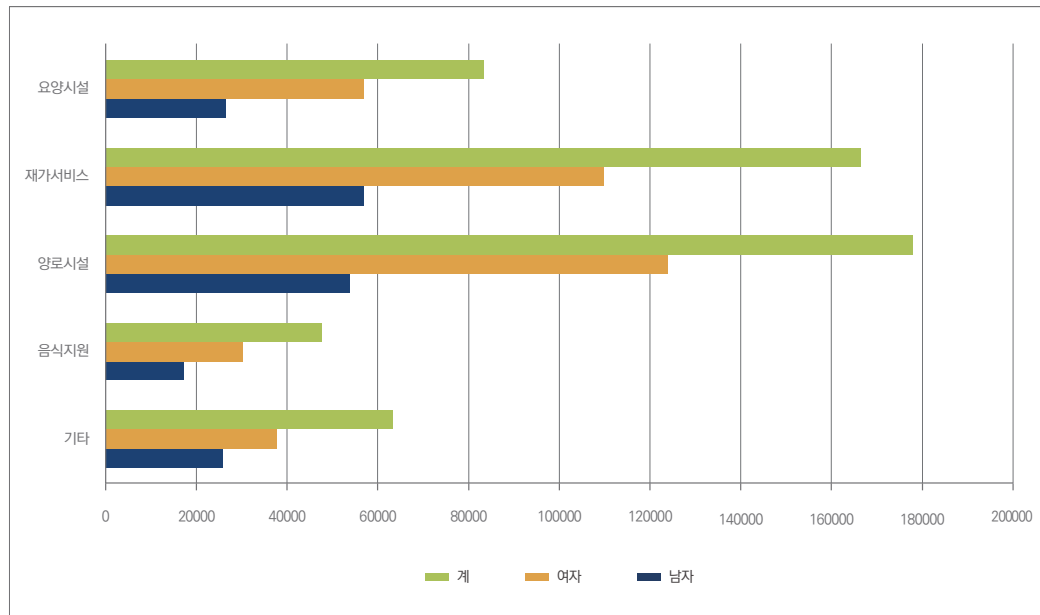
큰 이탈리아, 스페인 등의 남부 유럽과 독일, 프랑스 등의 서부 유럽은 65세 이상 인구 1000명당 각각 평균 20개, 45~55개의 특수노인시설을 갖추고 있지만, 스웨덴은 평균 약 80개의 시설을 갖추고 있다 (Socialdepartementet, 2018).

스웨덴의 노인복지시설은 크게 세 가지 형태로 구분할 수 있다. 55~75세 노인이 신청할 수 있는 일반 양로시설(seniorboende), 70세 이상 노인이 신청할 수 있는 안전(강화)양로

시설(trygghetsboende)³⁾, 요보호 노인이 거주할 수 있는 요양시설 및 요양병원(aldreboende) 등으로 나뉜다. 안전(강화)양로시설은 2008년부터 제공되기 시작한 새로운 형태의 주거 시설로 신체와 정신은 건강하지만 공동체 안에서 좀 더 안전하게 살고 싶은 70세 이상 노인만 신청할 수 있다. 일반 양로시설에도 시설관리자가 상주하거나 알람 시스템 등 안전 기반시설이 구비되어 있기 때문에 입소 자격 연령 차이 외에는 일반 양로시설과

그림 2. 노인주거복지서비스 유형에 따른 이용자 수 현황(2016년 10월 31일 기준)

(단위: 명)



자료: Socialstyrelsen. (2017, Jun 1). Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2016. <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2017/2017-6-1>에서 2018. 8. 10. 인출.

3) Trygghetsboende는 기능적으로 일반 양로시설 유형 중 하나로 보아도 무방하다. 다만, 안전을 의미하는 스웨덴어 trygghet의 의미를 살리고 독자의 이해를 돕기 위해 '안전(강화)양로시설'이라는 표현을 임의로 사용한다.

비슷한 성격의 시설이라고 할 수 있다. 그러나 음식, 간호, 의료서비스 등이 24시간 제공되지 않는다는 점에서 요양시설과는 뚜렷이 구분된다. 즉 안전(강화)양로시설은 노인 돌봄의 측면보다는 취미활동 공간이나 공용 식당 시설 등 공동체 생활에 특화된 거주 공간이라고 볼 수 있다. 최근 들어 더 많은 주거시설이 이와 같은 형태로 변모 중이다. 서비스 형태에 따른 시설 이용 현황은 <그림 2>와 같다.

3. 노인주거복지서비스 공급의 문제점

초고령화 사회로 접어들고 있는 스웨덴에서는 주거복지에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있으며, 이에 따른 문제도 속속 나타나고 있다(Socialstyrelsen, 2017). 특히 고령자의 웰다잉(well-dying)을 위해 자신이 살던 곳에서 더 편안하게 노년기를 보낼 수 있도록 지원한다는 ‘Aging in place(재가노인복지)’ 정책 기조와는 모순되는 상황이 벌어지고 있다.

올해 2월 국립복지보건청(Socialstyrelsen)이 발표한 보고서에 따르면, 재가서비스를 이용하는 노인의 삶의 질이 시설 이용 노인보다 더 낮은 것으로 나타났다. 예를 들어, 자택에 거주하는 노인이 복용하는 약 중에서 걱정, 근심, 불안 등을 해소하기 위해 처방

된 약의 비율이 80%로 높은 반면, 요양시설에 거주하는 노인의 경우는 50%로 그보다 낮았다. 이는 노인의 삶의 만족도를 보여주는 하나의 지표로서 재가서비스를 이용하는 노인의 삶의 만족도가 요양시설을 이용하는 노인에 비해 오히려 더 낮은 것을 의미한다. 실제로 요양시설에 거주 중인 노인의 40%가 자신의 생활에 만족하는 반면, 재가서비스를 활용해 자택에 거주하는 노인은 그 비율이 24%에 그쳤다(Socialstyrelsen, 2018b).

가. 인력 수급의 불안정성

노인주거복지서비스가 수년간 낮은 만족도에 머물러 있는 주요 요인 중 하나는 재가서비스를 제공하는 인력 수급이 불안정하다는 점이다. 예를 들어, 2006년도에는 2주 동안 한 노인을 거쳐 간 서비스 제공 인력이 평균 약 12명으로 집계되었는데, 2016년의 해당 수치는 평균 약 15명에 달했다. 인력 수가 증가한 것은 서비스의 증가 때문이 아니라, 동일한 서비스를 제공하는 인력의 잦은 변동 때문이었다(Socialstyrelsen, 2017). 노인들은 아무리 정부가 제공하는 서비스라고 할지라도 매번 새로운 사람에게 자신의 신체나 집을 맡기는 것에 대해 불안감을 호소하고 있다.

나. 높은 시간제 고용 비율

불안정한 인력 수급 문제는 노동시장 구조와도 직결되어 있다. 2016년을 기준으로 전일제 고용 형태가 스웨덴 전체 노동시장의 약 75%에 달하는 데 반해(LO, 2017), 민간 및 공공 노인서비스 부문에 종사하는 시간제 근로자의 비율은 2017년 기준으로 각각 72%, 61%에 달한다(Kommunal, 2018).

다. 높은 상병 비율

복지서비스 분야에 종사하는 인력의 질병휴가 비율이 다른 분야에 비해 매우 높다는 점도 문제점으로 제기되었다. 예를 들어, 전체 노동시장 내에서의 질병휴가 발생 건수는 1000명당 97명이지만, 노인복지서비스 및 장애인복지서비스 영역에서는 1000명당 183명으로 집계되었다. 14일 이상 질병휴가를 신청하는 인력 수도 다른 복지서비스 분야보다 노인 및 장애인복지서비스 분야에서 약 두 배 높게 나타났다(Socialdepartementet, 2018).

라. 요양시설 부족

인력 수급 문제 외에도 시설서비스와의 연계 문제가 제기되었다. 재가서비스를 이용하던 노인이 적절한 시기에 시설서비스로 이동하지 못하는 경우가 빈번하게 발생하고

있는 것이다. 노인 인구의 증가에 따라 요양 시설이 부족하다고 보고한 지자체도 2016년보다 16곳 증가해 2017년에는 총 125곳에 달했다(스웨덴에는 총 290개의 지자체가 있다). 또한 요양시설 자체가 줄어들고 있어 24시간 보호까지는 아니어도 일부분 집중서비스가 필요한 노인이 요양시설에 입소하지 못하고 여전히 재가서비스만 이용해야 하는 사례도 증가하고 있다. 특히 이런 경우 노인이 느끼는 불안감은 더욱 커질 수밖에 없다.

마. 입소 대기 시간 증가

시설 공급이 원활하지 못해 서비스 이용하는 대기 시간이 길어져 불편을 겪고 있다. 국립복지보건청이 내놓은 조사 결과에 따르면, 최근 노인복지시설의 입소 대기 시간이 증가하고 있는 것으로 나타났는데, 2013년에는 대기 시간이 평균 50일이었으나 점점 증가하여 2016년 57일, 2017년에는 하루 감소한 평균 56일로 집계되었다. 또한 지자체에 따라 대기 시간의 편차도 큰 것으로 나타났다. 대기 시간이 하루에 불과한 지역도 있었으나, 한 지역에서는 무려 257일을 대기해야 했던 경우도 있었다(Socialstyrelsen, 2018a).

4. 정책 과제

스웨덴 정부는 노인복지의 질적 향상을 위해 2015년부터 2018년까지 총 30억 크로나(약 3750억 원)를 노인 돌봄 영역에 투자했다. 그중에서도 관련 종사자들의 전문 지식과 훈련 수준을 높이는 데 중점을 두었다. 서비스 제공 주체의 질적 향상이 노인의 안전과 만족도 향상으로 직결되기 때문이다. 또한 대부분의 노인복지서비스가 기초지자체에 의해 수행되고 있는 현 구조를 고려하여 지자체가 충분한 자율권을 가지고 복지 수준을 높일 수 있도록 지자체 보조금을 2017년부터 약 100억 크로나(약 1조 2500억 원) 더 확대했다. 보조금은 2019년과 2020년에 50억 크로나(약 6250억 원)씩 더 증가할 예정이다(Socialdepartementet, 2018).

가. 노인주거복지서비스 인력 확충

매년 여름 개최되는 스웨덴의 정치주간(Almedalsveckan)이었던 지난 6월 25일, 아동·노인·양성평등부 장관 레나 할렌그렌은 스웨덴의 고령화 속도를 고려할 때 2026년까지 요양시설 내 개인 수용 공간 2만 5000개와 재가서비스 이용자 4만 7000명이 더 늘어날 것이라고 예상했다(Arleij, 2018). 이에 따라 간호사 및 건강지원보조사 약 13만 6000명도 더 필요할 것으로 보인다. 2035년

이 되면 스웨덴의 65세 이상 노인 인구는 약 260만 명에 달할 것으로 추정되는데, 이에 따라 복지서비스 종사자 규모도 현재보다 약 65% 확대해야 한다는 것이 정부의 분석이다(Socialdepartementet, 2018). 이를 위해 이민자 노동력 활용과 교육 기회 강화 등에 중점을 둘 예정이다. 또한 기존 인력을 최대한 활용하고자 건강상의 문제로 발생하는 장기 공백 개선을 위한 방안도 논의되고 있다.

나. 노인주거복지서비스 인력의 전문성 제고

1) 간호지원사 교육훈련 기준 수립 준비

적격한 인력 공급 문제는 노인서비스 정책 분야에서 가장 우선되어야 할 과제다. 일례로, 현재 정부에서는 간호지원사(조무사)의 전문성에 대한 심층 조사를 시작하였다. 간호지원사들은 노인주거복지서비스의 핵심 인력으로 오랫동안 역할을 해 왔음에도 불구하고 이들의 교육 및 훈련 수준을 어떻게 규제할 것인가에 대한 방침이 마련되어 있지 않았기 때문이다. 스웨덴 정부는 2017년 특별 조사를 지시했고, 조사 결과는 2019년 4월 30일 발표될 예정이다(Socialdepartementet, 2018).

2) 직업훈련 후 자격기준

스웨덴 정부는 인력 수급을 더 원활하게 하기 위한 훈련 프로그램 개선에도 집중하고 있다. 2017년 약 5천만 크로나(약 62억 5천만 원)를 투자했는데, 교육부는 이와 관련해 전국 지자체에 일률적으로 적용할 수 있는 중등교육 내 직업훈련 시스템을 개편하였다. 올해 5월, 개편안 중 하나로 간병인과 간호지원사에 대한 교육 방침이 발표되었다. 앞으로 중등 직업교육에서 복지서비스 관련 훈련을 받은 자에게는 간병인으로 일할 수 있는 자격이 기본적으로 주어진다. 이후 관련 수업을 추가로 이수하면 언제든지 간호조무사 시험까지도 볼 수 있다. 정부는 이 개편안이 지역 내, 지역 간 노인서비스 인력 공급의 수월성을 더 높여 줄 것으로 기대하고 있다(Socialdepartementet, 2018).

3) 노인서비스 제공 기관, 허가제로의 전환

2019년 1월 1일부터 노인서비스 조달 방식이 지자체와의 계약제에서 사회보장복지 감독위원회의 허가제로 바뀐다(Socialdepartementet, 2018). 따라서 재가서비스, 양로시설, 요양시설 등에 노인지원서비스를 제공하려는 민간기관은 정부가 요구하는 조건에 부합해야 하며, 기관 소유 및 경영 상황에 대한 검증 절차를 거쳐야 한

다. 스웨덴 정부는 이번 조치로 지자체 간의 서비스 수준 격차를 줄일 뿐 아니라 서비스 지원 인력에 대한 노인들의 신뢰도 향상될 것으로 기대하고 있다(Regeringen, 2018).

다. 새로운 노인 주거 형태

스웨덴 정부는 올해 6월 시설 부족 문제를 일부 완화하기 위해 새로운 형태의 노인 주거시설을 설립하기로 결정했다(Socialdepartementet, 2018). 이를 위해 약 4억 크로나(약 500억 원)의 예산이 책정되었다. 이 주거시설은 재가서비스에서 요양시설로 옮기기 전에 거쳐 갈 수 있는 일종의 중간 단계로 기능할 예정이다(Basic, 2018). 이 결정은 재가서비스를 이용하는 많은 노인이 안전에 대한 불안감과 외로움을 호소하고 있다는 정부 조사 결과를 반영해 내려진 것으로 보인다. 해당 지자체는 2019년 4월 2일부터 일상생활을 하는 데 도움이 필요하지만 요양시설을 이용하기 어려운 노인들이나 기존에 입소가 거절된 노인들을 대상으로 시설을 제공할 예정이다.

5. 나가며

초고령화 사회 진입을 코앞에 둔 스웨덴 정부가 재가서비스 이용 자격 조건을 없애 노인의 자기결정권을 존중키로 한 결정은

점차 개인 맞춤형 노인재가복지서비스를 확대하겠다는 의지로 보인다. 그러나 자신이 살던 익숙한 곳에서 평안한 노년기를 보낼 수 있도록 도와야 할 재가서비스가 정부의 바람과는 달리 오히려 서비스 이용 노인들에게 불안감을 더한 것으로 나타났다. 최근 조사에 따르면 스웨덴 노인재가복지 시스템은 인력 수급의 안정성과 전문성 부족, 인력 공급 부족, 지자체 간의 서비스 질 차이 확대, 재가서비스 이후 시설서비스로의 이행

지체 등의 어려움을 안고 있다. 최근 스웨덴 정부는 이와 같은 문제를 해결하기 위해 서비스 공급 인력을 양적으로 확대할 뿐 아니라 서비스 이행의 질을 개선하는 데도 집중하고 있다. 80세 이상 노인 인구의 증가로 합병증을 가진 만성질환자 수가 빠르게 증가함에 따라 점점 더 복잡해지고 광범위해지는 의료와 주거복지서비스 간 연계 과제를 스웨덴 정부가 앞으로 어떻게 풀어 갈 것인지 지켜봐야 하겠다.

참고문헌

- Arleij, J. (2018, July 2). Seniorer och hemtjänst sitter i samma båt. Senioren. <https://www.senioren.se/nyheter/seniorer-och-hemtjanst-sitter-i-samma-bat/>에서 2018. 8. 13. 인출.
- Basic, E. (2018, May 2). Regeringen vill införa ny särskild boendeform. Sveriges Television. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/statsministern-pa-turme-presenterade-nyhet>에서 2018. 8. 10. 인출.
- Folkhälsomyndigheten. (2018, March 8). Medellivslängd. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/folkhalsans-utveckling/halsa/medellivslangd/>에서 2018. 8. 10. 인출.
- Kommunal. (2018, Jul 3) Så mycket bättre? 2018. <https://www.kommunal.se/nyhet/jamforelse-av-privat-och-kommunalt-driven-aldreomsorg>에서 2018. 8. 14. 인출.
- LO. (2017, Nov 15). Anställningsformer och arbetstider 2017, http://www.lo.se/start/lo_fakta/anstallningsformer_och_arbetstider_2017에서 2018. 8. 14. 인출.
- Nya regler för hemtjänst på gang. (2017, Dec 28). Svenska Dagbladet. p. 9.
- OECD. (2018). Life expectancy at birth (indicator). <https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy-at-birth.htm>에서 2018. 8. 10. 인출.
- Regeringen. (2018, Mar 20). Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2018/03/prop.-201718158/>에서 2018. 8. 10. 인출.
- Socialdepartementet. (2018, Jun 27). Framtidens äldreomsorg - en nationell kvalitetsplan. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2018/06/skr.-201718280/>에서 2018. 8. 3. 인출.
- Socialstyrelsen. (2017, Jun 1). Statistik om socialtjänstinsatser till äldre 2016. <https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2017/2017-6-1>에서 2018. 8. 10. 인출.
- Socialstyrelsen. (2018a, Feb 7). Vård och omsorg om äldre - Lägersrapport 2018. <https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2018/2018-2-7>에서 2018.8.10. 인출
- Socialstyrelsen. (2018b, Feb 5). Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2017. <https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2018/2018-2-5>에서 2018. 8. 10. 인출.
- Socialstyrelsen. (2018c). Statistikdatabas för äldreomsorg. <http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikdatabas/aldreomsorg>에서 2018. 8. 10. 인출.
- Statistiska centralbyrån. (2018). Befolkning efter ålder och kön. År 1860 - 2017, http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningR1860/table/tableViewLayout2/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299에서 2018. 8. 15. 인출.
- 스웨덴 노인주거서비스 안내 웹사이트 <http://seniorval.se/>
- 이윤경, 강은나, 김세진, 변재관. (2017). 노인의 지역사회 계속 거주(Aging in place)를 위한 장기요양제도 개편 방안. 한국보건사회연구원.