

영국의 노인에 대한 사회적 돌봄 정책의 최근 동향: 코로나19 사태 대응을 중심으로

Recent Trends in the UK's Social Care Policy for the Elderly: Focusing on Responding to the COVID-19 Crisis

지건호 (에든버러대학교 박사과정)
Jee, Kunhyo (University of Edinburgh)

1. 들어가며

영국은 세 번째 전면 봉쇄 조치(Lockdown) 선언 이후 코로나19 대유행으로 인해 침체되었던 상황에서 서서히 벗어나고 있으며, 2021년 1월 말 이후 1일 코로나19 입원·사망자 수가 상당히 감소하였다. 그러나 영국 전역의 사람들은 이미 코로나19에 의해 큰 타격을 받은 상황이다. 2021년 2월 기준, 코로나19와 직접 관련된 총 사망자는 영국 전역에서 이미 14만 8천 명을 넘어섰다(UK Government, 2021). 이러한 혼란스러운 상황은 장애, 질병, 노화 등으로 인해 보살

핍과 지원이 필요한 노인들의 돌봄 서비스 이용에 미치는 영향이 매우 컸다. 대유행이 시작된 이래 약 1년 동안 영국의 요양원 거주자 중 2만 7,179명이 사망했다¹⁾ (National Statistics, 2021). 이에 대한 영국정부의 대응이 있었으나, 이러한 정책 결정은 긴박하고 불확실한 맥락에서 내려졌기 때문에 코로나 상황에서의 효과적인 노인돌봄을 위한 정부의 접근법에 한계가 있었다 (House of Commons, 2020a). 이 글은 대유행 이후 영국의 노인돌봄정책의 동향을 알아보고 정책변화를 검토하고자 한다.

1) 2만 7179명은 2021년 4월 2일 기준 누적사망자 통계수치이다.

2. 영국 노인돌봄 정책의 코로나19 대응

2020년 9월에 발표된 영국 정부의 노인 돌봄서비스 윈터 플랜(Adult Social Care Winter Plan)에서는 노인돌봄정책에 대한 정부의 주요 접근 방식을 설명하였다. 코로나19 대유행에 대한 방식으로 우선 태스크포스(Task Force [TF])를 설립하였다. 국민보건서비스(National Health Service [NHS])에서 코로나19 계획을 주도하는 것이 아니라 독립적인 기구를 만들었다는 점이 영국만의 특징이다. 정부는 코로나19 사회복지 정책 시행을 감독하고 해당 분야에 필요한 지원에 대한 조언을 제공하기 위해 경험이 풍부한 영국의 사회복지 행정가이자 전직 사회복지사인 데이비드 피어슨(David Pearson)을 수장으로 위임하였다. 태스크포스는 2020년 10월, '사회 복지 분야 COVID-19 지원 태스크포스' 보고서를 발표하였고, 이에 따라 영국 정부는 노인돌봄서비스의 일환으로 노인에게 무료로 개인보호장비(Personal Protective Equipment [PPE])를 제공하는 권고 사안을 채택하였다. 또한 태스크포스는 민간 부문의 경험과 전문 지식을 활용하여 2023년까지 다양한 백신 포트폴리오를 구축하고 확실한 공급을 확보하였다. 그러나 태스크포스가 파악한 문제인 노인돌봄

서비스에 대한 정부의 전문성과 역량 강화 필요성은 신속히 해결하기가 쉽지 않았다(HM government, 2022). 영국정부가 코로나19 대응 정책으로 도입한 정책의 세부적인 내용은 아래와 같다.

가. 감염 예방 및 통제

1) 개인보호장비²⁾

개인보호장비에 대한 영국 정책은 시간이 지남에 따라 발전하고 있으며, 일선에 보급품을 공급하기 위한 비상 대응에서 시작하여 데이터와 조달 상황 개선, 영국 내 공급 및 유통망 구축에 초점을 맞추고 있다. 2020년 9월에 있었던 영국 정부의 성인 사회적 돌봄 서비스 윈터 플랜(Adult Social Care Winter Plan)에서는 2021년 3월 말까지 요양원 거주자와 노인돌봄서비스 종사자를 위해 무료로 개인보호장비를 제공하는 것을 목표로 하였고, 이것은 2021년 1월 말 모든 돌봄 종사자로 확대되었다. 2020년 10월과 11월 국가 케어 포럼(National Care Forum)이 실시한 조사에 따르면 전반적으로 노인돌봄서비스 종사자에 대한 개인보호장비 공급은 코로나19 시작 이후부터 2021년까지 개선된 것으로 보인다(National Care Forum, 2020). 영

2) 개인보호장비는 의료 종사자가 착용하는 장갑, 마스크, 가운, 캡, 앞치마, 고글, 검사키트 등을 포함한다.

국의 요양원 종사자 가운데 85~95%가 2020년 9월부터 2021년 1월 사이에 일주일 이상 지속할 수 있는 충분한 개인보호장비를 보유하고 있고, 이는 2020년 5월의 70~75%와 비교하면 상당히 개선된 상황인 것을 알 수 있다(Care Quality Commission, 2020).

2) 감염관리 기금 도입

2020년 5월 정부는 요양원 및 기타 요양 시설에서의 코로나19 확산 문제를 해결하기 위해 전용 기금인 감염 관리 기금(Infection Control Fund)을 도입하였다. 이 기금은 다양한 감염 관리 조치와 이를 이행하는데 필요한 인력 비용을 충당하기 위한 것이다. 기금의 주요 목적은 노인돌봄서비스 종사자들의 업무지동을 줄이거나 자가 격리된 노인돌봄서비스 종사자의 임금 지급을 돕는 것이다. 2020년 9월, 정부는 감염 관리 기금을 2021년 3월 말까지 연장하고, 추가로 5억 4,600만 파운드(약 8,800억 원)의 예산을 지원하며 지출 조건을 수정하였다(Department of Health and Social Care, 2020). 전체 지원금 중 75%가 각 지역의 병상 및 요양원 거주자 수를 기준으로 하여 돌봄 종사자를 지원하기 위한 것이었는데, 이것이 80%로 증액되었고, 25%였던 전 시설의 노인돌봄서비스 종사자를 위한 지원금이 20%로 감

액되었다(Department of Health and Social Care, 2021a).

기금의 구체적인 활용 내용으로는, 격리된 종사자가 정상적으로 임금을 받을 수 있도록 보장하는 것이다. 여기에는 코로나 검사 결과를 기다리는 의심 증상을 가진 종사자나 양성판정을 받고 일정 기간 동안 업무를 이탈한 모든 종사자가 포함되었다. 또한 가능한 종사자들이 풀타임으로 한 요양원에서 근무할 수 있도록 파트타임으로 여러 요양원에서 일하는 비정규직 종사자들의 임금을 상승시켰고, 추가 종사자 및 자원봉사자의 적극적인 채용을 지원했다. 채용 지원에는 모집 비용, 종사자 임금지원, 관리 비용, 교육 비용 등이 있다. 또한, 종사자의 이동을 제한하는 조치로 인해 대중교통을 이용할 수 없고, 자가용 차량이 없는 경우에 자전거 대여 및 보관시설 확보, 탈의시설 및 숙소 제공, 지역 택시 회사 이용 확보 등을 지원하였다. 마지막으로 업무시간 외에 타 인과의 접촉을 제한하기 위해 자체적으로 격리를 선택한 직원을 위해 숙소를 제공하였다(Department of Health and Social Care, 2021a).

나. 사회적 돌봄 종사자에 대한 지원

1) 노인돌봄서비스 종사자 지원

코로나19의 영향에서 사회복지인력을 보호하는 국가 정책은 코로나19 제1차 대유행 이후 꾸준히 발전해 왔다. 2021년 9~12월 동안, 노인돌봄서비스 종사자들은 코로나19 검사와 개인보호장비 확보가 이전보다 용이한 것으로 나타났다(House of Commons, 2022). 또한 노인돌봄서비스 종사자들은 NHS 인력과 동일하게 코로나19 백신의 우선접종 대상이 되었다. 영국 보건사회복지부는 2020년 6월에 노인돌봄서비스 고용주가 코로나19에 가장 취약한 종사자를 지원하는 방법을 고려할 수 있도록 ‘위험 감소 프레임워크(risk reduction framework)’를 발표하였고 시설종사자들의 위험도 조사를 수행하도록 요청하였다(House of Commons, 2022). 그러나 노인돌봄서비스 분야의 기존 열악한 고용 조건은 팬데믹 기간 동안 요양 시설 종사자에 대한 지원에도 악영향을 미쳤다. 돌봄 종사자들은 NHS 직원과 달리 법정 요건 이상의 병가 급여가 보장되지 않고, 저임금과 비정규직 계약이 만연해 소득이 위태롭다는 의미이다. 이에 따라 2020년 9월, 영국 정부는 노인돌봄서비스 분야의 감염 관리 자금 지원을 확대했으며, 이 정책은 자가격리 중인 노인돌봄서비스 종사자들의 급여를 지급할 수 있도록 하는 것을 목표로 하였다(House of Commons, 2020b).

2) 인력 충원을 위한 지원

노인돌봄서비스 인력은 코로나19 사태 내내 큰 압박을 받아 왔다. 질병으로 인해 사회복지 분야에서 손실된 종사자들의 근무일 수의 비율은 코로나19 이전 약 3%에서 2021년 2월 6%로 증가했다(Skills for Care, 2022). 따라서 2021년 1월, 성인사회서비스이사협회(Association of Directors of Adult Social Services [ADASS])는 복지인력을 충당하기 위해 긴급히 영국 정부에 자금 지원을 요청했으며, 이후 정부는 1억 2천만 파운드(약 1,900억 원)의 사회복지를 위한 노동력 지원 기금(Workforce Capacity Fund)을 발표하였다. 이 기금은 2021년 3월 31일까지 발생한 추가 인력 충원을 위한 지방 당국의 지출에 대한 보조금이다(Department of Health and Social Care, 2021b).

다. 국민보건서비스(NHS)의

퇴원평가(Discharge to assess)

팬데믹 기간 중 가장 논란이 많았던 정책 결정 중 하나는 코로나19 검사 없이 환자를 병원에서 요양원으로 퇴원시키는 것이었다. 코로나19 유행 초기, 국민보건서비스(NHS)는 코로나19 관련 가용 병상을 확보하기 위해 전국의 병원 측에 ‘의료적으로 퇴원할 수 있는’ 환자를 긴급 퇴원 시켜 줄 것을 요청했

고, 영국 정부는 퇴원 절차를 지원하기 위해 1억 파운드(약 1,600억 원)를 지급했다(HM government, 2020). 특히 고령자의 경우 입원 기간이 길어진다면 건강의 악화로 이어지고 장기 치료의 필요성이 증가할 수 있다고 판단하여 2020년 8월 영국 정부는 새로운 병원 퇴원 정책을 발표했다. 퇴원 평가는 일반 병동에 있는 모든 환자의 퇴원여부를 결정하기 위해 1일 2회 의료진의 회진을 통해 실시되었다. 평가내용은 집중치료 여부, 산소치료 여부, 48시간 이내 수술여부, 환자의 의식 수준 등이 기준이 되었다. 우선적으로 환자와 보호자의 퇴원에 대한 스스로의 의사결정에 중심을 두고 퇴원 후 행동 지침 및 문제가 발생할 경우 누구에게 연락해야 하는지 등의 충분한 정보를 퇴원예정인 환자에게 제공하도록 하였다(HM government, 2021). 2020년 9월부터 2021년 3월 말까지 정부는 퇴원 평가 모델을 구현하기 위해 5억 8,800만 파운드(약 9천억 원)를 지원하였는데, 이 예산은 병원에서 퇴원한 후 최대 6주 동안 요양원, 지역사회 간호 서비스, 그리고 가정에서의 돌봄 비용을 충당하는 데 도움을 주었다. 또한 이용자의 재입원을 방지하고자 지역사회에서 긴급히 치료받을 수 있도록 지원하였다(HM government, 2020).

3. 최근 오미크론 확산에 대한 영국 정부의 대응(Living with COVID-19)

영국 정부는 최근 보건관련 전문가(바이러시학자, 역학자, 임상 의 등)와 국가가 코로나19에 대응한 국민들의 행동 지침 및 감염 관리를 이전보다 더 잘 이해하고 수행할 수 있다고 판단하였다. 따라서 정부가 규제와 요구 사항을 보급하는 것에서 벗어나 코로나19에 대한 특정 개입을 공중보건 조치와 지침으로 대체할 것이라고 2022년 2월 21일 발표했다. 이에 따라 코로나19 양성 판정을 받은 사람도 법적으로 자가 격리할 필요가 없고, 마스크 착용의 의무와 모든 사회적 거리 두기 방침이 해제될 전망이다.

한편, 오미크론 변종의 확산으로부터 국민을 보호하기 위한 새로운 조치의 일환으로 노인돌봄서비스 분야에 추가 지원이 제공되고 있다(Henderson, 2021). 영국 정부는 2021년 10월 발표한 1억 6,250만 파운드(약 2,600억 원)의 종사자 지원 기금에 더해 3억 파운드(약 4,800억 원)의 예산을 추가했으며, 이는 2022년 3월 말까지 노인돌봄서비스 인력의 증강, 시간 외 수당, 직원 상여금을 지급하고 계획된 임금 인상을 앞당기는 데 사용될 예정이다. 즉 요양원 및 요양병원의 수용인원을 증가시켜 노인돌봄서비스 이용자들이 적절한 장소에서 보살핌

받을 수 있도록 하는 것을 의미한다. 더불어 이러한 지원 속에 설립된 전문 예방접종팀은 모든 요양원 이용자와 종사자 뿐만 아니라 자택에 거주하는 노인과 간병인에게도 방문백신접종 서비스를 제공하기 위해 확대 배치되고 있으며, 가장 취약한 계층인 노인을 우선순위에 두고 있다. 이에 더해 재가 복지 치료 프로그램을 더욱 강화하기 위해 지역 의료진들의 가정방문 횟수를 늘리고자 지원금액을 증액할 방침이다(Department of Health and Social Care, 2021c). 또한 2021년 12월 발표된 ‘피플 앳 더 하트 오브 케어(People at the Heart of Care)’ 백서에서는 54억 파운드(약 8조 7천억 원)의 지원을 통해 노인돌봄서비스 이용자의 간병 비용을 축소시키고 국가의 지원을 대폭 늘린다고 밝혔다. 변화된 노인돌봄서비스 정책은 요양시설 및 재가복지 이용자 모두에게 적용된다. 한편, 요양원 거주자의 심리적 안정을 위한 면회의 중요성을 인식하여 요양원 방문 인원을 3명까지 허용하였고, 노인돌봄서비스 종사자가 허용하는 가장 최신의 안내에 의거하여 요양원 방문을 지속적으로 허용할 것이다(Henderson, 2021).

4. 나가며

코로나19 대유행의 초기에는 노인돌봄서비스와 관련한 영국 정부의 지원이 상당히 지연됨과 동시에 제한적이어서, 돌봄서비스를 이용하고 제공하는 사람들에 대한 부적절한 보호로 이어졌다. 그러나 이후 영국 정부의 코로나19에 대한 정책 대응은 복잡하지만 긍정적인 방향으로 진화하고 있다. 이 글에서는 팬데믹 이후 노인 사회적 돌봄과 관련한 정부 정책을 파악해 보았다. 노인돌봄서비스 지원에 대한 접근 방식이 지역마다 어떻게 다른지 이해하기 위해서는 추가 분석이 필요하지만 종합적으로 긍정적인 방향으로 발전하고 있음을 파악할 수 있다. 코로나19 검사와 개인보호장비에 대한 접근과 같은 일부 분야의 지원이 개선되었으며, 정책 도입 시 돌봄 서비스 분야에 우선순위를 부여하는 것으로 나타났다. 코로나19 백신 접종에 대해 노인돌봄서비스를 이용하고 제공하는 그룹에 우선순위를 매겼다. 하지만 만성적인 자금 부족 및 인력 문제와 같은 장기적이고 구조적인 문제는 코로나19의 정책 대응과 돌봄서비스 이용자 및 관련 인력에 미치는 부정적인 영향을 계속해서 야기시키고 있다. 단계적 일상 회복을 선언한 시점에서, 영국 정부의 이러한 문제들을 바로 잡는 포괄적인 개혁이 필요한 시점이다.

참고문헌

- ADASS. (2021). Social Care leaders calling on the Government to end 25 years of inaction & fix the social care system. Retrieved from <https://www.adass.org.uk/adass-press-release-social-care-leaders-calling-on-the-government-to-end-25-years-of-inaction-fix-the-social-care-system>
- Care Quality Commission. (2020). *The state of health care and adult social care in England in 2011/12 (Vol. 763)*. The Stationery Office. Retrieved from https://www.cqc.org.uk/sites/default/files/20201016_stateofcare1920_fullreport.pdf
- Department of Health and Social Care. (2021a). *Adult Social Care Infection Control Fund - round 2: Guidance*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/adult-social-care-infection-control-fund-round-2/adult-social-care-infection-control-fund-round-2-guidance>
- Department of Health and Social Care. (2021b). *Workforce Capacity Fund for adult social care Guidance*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/workforce-capacity-fund-for-adult-social-care/workforce-capacity-fund-for-adult-social-care>
- Department of Health and Social Care. (2021c). Support package to protect care sector this winter. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/news/support-package-to-protect-care-sector-this-winter>
- Henderson, E. (2021). Additional support offered to the social care sector to protect people from Omicron variant. *Medical life science News*. Retrieved from <https://www.news-medical.net/news/20211212/Additional-support-offered-to-the-social-care-sector-to-protect-people-from-Omicron-variant.aspx>
- HM government. (2020). *Coronavirus (COVID-19): hospital discharge service requirements*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/911541/COVID-19_hospital_discharge_service_requirements_2.pdf
- HM government. (2021). *Hospital Discharge and Community Support: Policy and Operating Model*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1026672/hospital-discharge-and-community-support-policy-and-operating-model-oct-2021.pdf
- HM government. (2022). *COVID-19 RESPONSE: LIVING WITH COVID-19*. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1056229/COVID-19_Response_-_Living_with_COVID-19.pdf
- House of Commons. (2020a). *COVID-19: Government procurement and supply of personal protective equipment*. HC928. Retrieved from <https://committees.parliament.uk/publications/4607/documents/46709/default>
- House of Commons. (2020b). *Oral evidence: Social care: funding and workforce*. HC 206. Retrieved from <https://committees.parliament.uk/oralevidence/552/pdf/>
- House of Commons. (2022). *Coronavirus: Adult social care key issues and sources*. Commons Library Research Briefing No. 9019. London: House of Commons Library. Retrieved from <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9019/CBP-9019.pdf>
- National Care Forum. (2020). *A stretched and underfunded sector final report*. London. Retrieved from <https://www.nationalcareforum.org.uk/draft/a-stretched-and-underfunded-sector/>
- Skills for Care. (2022). Average Days lost due to sickness - monthly tracking. Workforce intelligence. Retrieved from <https://www.skillsforcare.org.uk/adult-social-care-workforce-data/Workforce-intelligence/publications/Topics/COVID-19/days-lost-due-to-sickness.aspx>
- The Office of National Statistics. (2021). Deaths registered weekly in England and Wales, provisional: week ending 2 April 2021. [Electronic database]. Retrieved from <https://www.ons.gov.uk/releases/deathsregisteredweeklyinenglandandwalesprovisionalweekending2april2021>
- UK Government. (2021). Coronavirus (COVID-19) in the UK: UK summary. Retrieved from <https://coronavirus.data.gov.uk>