

## 장애인의 자기결정권 강화 논쟁: 개인예산제를 중심으로\*

허 준 기\*\* · 김 정 석\*\*\* · 전 보 영\*\*\*\* · 이 준 우\*\*\*\*\*

### 요 약

본 연구는 장애인의 자기결정권 강화를 위한 대안 중 하나로 장애인 개인예산제를 둘러싼 논쟁과 그 대립지형을 점검하고자 한다. 장애인 개인예산제란 사회서비스를 현금으로 지급하여 장애인이 자율권을 행사하도록 만든 전달체계를 일컫는다. 전달체계 개편 과정에서 그간 학계에서 진행되어 오던 제도의 구조 분석과 접근방식을 벗어나, 자기결정권을 중심으로 장애인 당사자들 스스로가 개인예산제를 어떻게 받아들이고 해석하는지를 살펴보고자 하였다. 주요 선행사례인 영국과는 달리, 한국은 장애인 당사자들 내에서도 개인예산제에 대한 입장이 큰 차이를 보인다. 이는 사회복지학적 관점의 제도분석을 벗어나 제도를 둘러싼 행위자들과 그 주장을 고찰하는 장애학적 분석의 필요성을 보여준다. 기존문헌과 함께 서울시의 시범사업 추진 및 윤석열 정부의 대선기간 중 공약화에 따른 각 장애인 단체의 성명서, 보도자료, 언론 기사 등에 대한 문헌분석을 시도하였다. 그 결과, 학계에서 정책사례로 소개된 개인예산제는 현 정부의 국정과제로 채택되기에 이르렀으며, 장애인 단체 내부에서도 찬반을 둘러싼 팽팽한 대립이 관찰된다. 개인예산제를 반대하는 입장은 개인예산제가 가져올 수 있는 장애인의 자기결정권 강화 효과 보다는 이로 인한 장애정책의 사회공공성 약화에 더 큰 비중을 두고 있다. 이는 장애정책 영역의 예산 확보에 대한 신뢰가 부족한 상황에서 장애정책의 사회권 강화 없이 자유권만 주어졌을 때 자유로운 선택이 가능할 수 있는가에 대한 우려를 나타낸 것이다. 이와 함께, 개인예산제 도입 논쟁은 정책 의도와 그 결과간의 괴리를 좁힐 수 있을 때 합의에 이를 수

---

\* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A3A2A01087152).

\*\* 제1저자, 동국대 인구사회협동연구소 연구초빙교수, gjwnsr12000@hanmail.net

\*\*\* 교신저자, 동국대 사회학과 교수, chkim108@hanmail.net

\*\*\*\* 공동저자, 명지전문대 보건의료정보과 조교수, jeon.boyoung26@gmail.com

\*\*\*\*\* 공동저자, 강남대 사회복지학부 교수, knudeaf@kangnam.ac.kr

있는 것으로 나타난다. 개인예산제 찬성 입장은 정책의 의도에 주목하는 한편, 반대 입장은 정책의 결과를 불신하는 것으로 보인다. 따라서 각 입장은 개인예산제의 의도와 결과라는 서로 다른 영역만을 바라보고 있으며, 이에 대한 인식이 논의에 전제되어야 할 것이다.

**주제어:** 개인예산제, 자기결정권, 자유권, 사회권

## I. 서론

한국은 2010년을 전후로 하여 장애인복지서비스 전달체계 방식의 변화를 가져올 수 있는 개인예산제 도입 논의가 학계를 중심으로 시작되었다. 학계에서는 주로 영국, 미국, 독일 등 개인예산제를 시행하고 있는 해외 국가 사례를 소개하면서 한국으로의 도입 가능성 검토 및 필요성을 강조해왔다(원소연, 2010; 유동철, 2012; 이동석·김용득, 2013; 남용현, 2014; 김진우, 2018; 김경미, 2020; 이한나·김동기·김용진·전지혜, 2020).

개인예산제는 장애인 당사자에게 필요한 사회서비스를 현금으로 지급하여 서비스 이용시 자율권을 행사할 수 있도록 만든 전달체계 정책이다(김진우, 2018; 이동석·김용득, 2013). 대부분의 사회서비스는 정부 부처 및 기관을 통해 공급자 중심의 전달체계로 지속되어 왔다. 공급자 중심의 재정적 권한 행사는 사회서비스의 경직성과 질적 하락, 무엇보다도 장애인 당사자의 선택권을 제한한다는 점에서 비판을 받아 왔다. 이를 해결하기 위한 방안으로 개인예산제가 만들어졌으며 개인예산제를 통한 전달체계의 변화가 장애인의 자기결정권을 확보할 수 있다고 보았다.

한국으로의 개인예산제 도입 논의는 학계에서만 그치지 않았으며 지방자치단체에서도 시범사업을 검토하는 움직임으로 나타났다. 서울시는 2017년부터 서울형 장애인 개인예산제 시행을 위해서 연구용역을 진행해오고 있으며 2019년에는 시범사업을 추진하기 위한 연구용역도 실행했다. 서울시의 개인예산제 도입을 위한 움직임에 이어 최근 윤석열 정부의 집권으로 개인

예산제 논의는 다시 활발해지고 있다. 윤석열 정부가 제20대 대통령 선거 당시 장애인 공약 중의 하나로 개인예산제 도입을 제시했기 때문이다. 서울 시와 윤석열 정부의 공약으로 최근 탈시설 기초, 장애등급제 폐지, 커뮤니티 케어와 사회서비스원 설립 등 장애정책의 변화 속에서 복지전달체계 개편이 함께 논의되고 있다. 개인예산제는 복지전달체계의 대안 중 하나로 주목받고 있다.

이러한 정책 환경의 변화 속에서 개인예산제를 둘러싼 논쟁은 심화되고 있다. 지금까지 학계를 중심으로 진행되어 온 개인예산제에 관한 논의는 윤석열 정부의 공약과 함께 장애계 내부의 논쟁으로 확대되고 있다. 개인예산제를 다룬 학술 연구동향을 살펴보면 학계의 도입 논의는 논쟁의 구도가 나타나지 않고 있다. 그러나 서울시의 개인예산제 도입 검토 이후 윤석열 정부의 공약으로 정책 채택 가능성이 높아지자 시민단체 사이에서 찬반 입장이 가시화되기 시작했다. 학계 전문가들은 개인예산제를 자기결정권 강화에 도움을 줄 수 있는 정책으로 정의하지만, 그동안 자기결정권을 강조해왔던 단체는 반대를 하고 있는 상황이다.

따라서 개인예산제를 제도적으로 검토하는 수준을 넘어서, 개인예산제에 대해 한국의 장애정책 전문가집단과 장애계가 어떻게 받아들이고 있는지, 논쟁의 지점은 무엇인지 분석이 필요하다. 분석의 필요성은 논쟁의 구도에서도 확인할 수 있다. 장애인단체 중에서도 장애인단체총연맹과(이하 장총) 장애인단체총연합회(이하 장총련)는 개인예산제를 제20대 대통령선거에서 각 정당의 선거공약으로 도입해줄 것을 요구할 정도로 찬성 입장을 피력하고 있다. 그런데 전국장애인차별철폐연대(이하 전장연)는 탈시설 운동과 장애인 자기결정권 강화를 강력하게 주장하면서도 개인예산제 도입은 반대하고 있다. 장애인의 자기결정권 강화를 거의 대부분의 단체가 찬성하지만, 개인예산제에 대한 입장이 다른 지점은 현재 한국에서 장애 정책 논쟁에 대한 고찰을 요구한다.

장애계 내부의 입장 차는 기존 문헌에서 주목했던 영국의 사례와 다른 정책 지형을 보여준다. 영국은 장애인 당사자의 운동이 뒷받침되어 개인예산

제 도입으로 이어졌지만 한국은 반대하는 당사자 집단이 있기에 개인예산제를 한국으로 도입하고자할 때 나타날 수 있는 한국적 맥락을 파악함으로써 논쟁의 지점과 구도를 확인할 수 있을 것이다. 또한 개인예산제의 장점과 한계를 사회복지학적 관점에서 파악함으로써 제도분석에 그치는 것이 아니라, 제도를 둘러싼 행위자들을 통해 논쟁을 고찰해볼 필요가 있다. 행위자 사이의 다른 지향과 입장, 특히 전장연이 반대하는 입장에 주목하여 장애인의 자기결정권과 사회적 맥락을 짚어봄으로써 현재 한국사회에서 취약계층, 그 중에서도 장애인의 자율과 선택권은 어떻게 발현될 수 있는지 논쟁을 포착하는 장애학적 분석의 시도가 요구된다. 더불어 급변하고 있는 장애정책 환경은 현재 전달체계의 개편이 이루어져야 하는 상황을 만들고 있으며 대안으로 제시되는 개인예산제가 내포하고 있는 정책의도에 따라 자기결정권을 실질적으로 강화할 수 있는지 검토해볼 필요가 있다. 장애등급제 폐지와 함께 지역의 커뮤니티 케어와 탈시설의 기초가 수립되고 있으면서도 지역 간 장애복지의 격차가 발생하고 있는 시점에서 전달체계 변화는 어떤 방향으로 이루어져야 할지 자기결정권 강화라는 목적에 초점을 두고 살펴볼 수 있다.

따라서 본 연구는 현재 한국의 개인예산제에 관한 논의를 자기결정권 강화를 중심으로 하여 살펴봄으로써 논쟁 지형을 각 입장별로 비교하고 주장과 한계가 무엇인지 분석하는 것을 목적으로 한다. 그리고 이들의 입장이 어떤 지점에서 차이를 만들어내고 그 원인은 무엇인지를 밝힐 것이다. 이는 이전까지 학계를 중심으로 진행되어 온 정책에 대한 구조적 분석과 선행사례 검토가 아니다. 한국에서 장애인 당사자들이 자기결정권 강화를 위한 대안으로 개인예산제를 어떻게 받아들이고 해석하는지를 살펴봄으로써 실제 논쟁이 되는 지점에 주목하는 것이다. 즉 정책 공론장의 활성화를 통해 장애인뿐만 아니라 노인 등 취약계층에 이르기까지 자기결정권 강화를 위한 사회적 조건이 어떻게 마련되어야 하는지 대안을 모색해보기 위한 시론적 고찰이라 할 수 있다.

분석을 통해 확인할 수 있는 연구의 의의는 다음과 같다. 개인예산제 도

입을 둘러싼 논쟁과 한계를 단지 제도적 차원이 아닌 행위자를 중심으로 살펴봄으로써 이들이 받아들이는 개인예산제에 대한 해석의 쟁점을 도출하여 정책 공론장 활성화에 기여할 수 있으며 한국 장애정책 구조를 성찰해보는 기회로 삼을 수 있다. 이는 장애인들의 복지전달체계에 관한 논의에 그치는 것을 넘어서 자기결정권 실현이 어려운 취약계층을 위해 사회서비스 선택권을 강화시키고자 할 때 발생할 수 있는 사례를 검토해봄으로써 앞으로 전개될 수 있는 취약계층을 위한 복지전달체계 개편에 함의를 가져다 줄 수 있을 것이다.

## II. 개인예산제의 특징: 장애인의 자기결정권 강화

그간 장애인 당사자는 장애인의 자립생활과 권익옹호를 위해 장애인 개인의 고유성을 기반으로 사회참여를 수행하면서 선택권과 통제권 실현을 통한 자기결정권 강화에 주목해왔다(Ryan and Deci, 2000). 개인예산제는 장애인이 현물의 방식으로 공급되어오던 사회서비스를 현금급여를 통해 자기주도적으로 유연하게 사용할 수 있도록 만든다는 측면에서 장애인의 자기결정권을 강화할 수 있는 제도로 평가할 수 있다(Glasby and Littlechild, 2009). 개인예산제 도입을 주장하는 입장은 장애인 당사자 자신이 필요로 하는 서비스를 가장 잘 알고 있기 때문에 이들에게 선택권을 주고 이들 스스로가 통제할 수 있도록 복지의 전달체계를 바꿔야 함을 강조한다(이승기, 2019). 사회서비스에서 장애인의 자기결정권 실현은 언제, 어디에서 사회서비스를 받을 것인가 수요자가 직접 선택할 수 있음을 의미하며 이를 실현할 수 있을 때 장애복지가 추구하는 자기결정권의 실현이 가능해지는 것이다(원소연, 2010).

장애인의 자기결정권 실현을 위해 사회서비스 전달체계 개편을 추구하게 된 요인은 공급자 위주의 서비스 전달체계가 갖고 있는 비효율성, 경직성 등으로 인해 장애인의 욕구가 제대로 충족되지 못하고 사회서비스 체계 내

로 장애인의 삶이 종속되는 문제를 일으킨다는 점에 있었다(김진우, 2018). 이를 해결하기 위해 공급자 중심의 서비스 체계가 아닌 개인화 전략을 통한 사람 중심의 사정과 이용자 선호 반영, 이용자 선택 존중 등이 제시된 것이다(Spicker, 2013). 사람 중심 계획은 사회서비스를 이용하는 장애인 당사자가 삶의 목표를 설정하고 달성하기 위해 자원을 할당하게 만들면서 자기주도적 삶이 가능하도록 만든다(김경미, 2020). 이러한 개인예산제는 신체장애인의 자기결정권과 함께 발달장애인의 자기결정권 강화에도 유의미한 영향을 준다는 점을 확인할 수 있다. 개인예산제가 발달장애인에게도 예산의 사용처와 시기 등을 결정할 때 의견을 구하면서 이를 최대한 반영하기 위한 제도적 장치로 작동하기 때문에 발달장애인들의 자기주도성을 높이고 삶의 만족감을 향상시킬 수 있는 것이다(김진우, 2018).

개인예산제를 통해 필요한 사회서비스를 직접 구매하여 사용하게 될 때 주목해야할 이념적 특징으로는 소비자주의가 있다. 장애인의 사회서비스 영역에서 소비자주의란 수동적 서비스 수혜자가 아닌 상품의 구매자로서 서비스의 선택자에 위치하도록 복지전달체계 관점이 전환되는 것을 의미한다(남용현, 2014). 이는 현대 자본주의 사회에서 상품을 선택하고 구매하는 기본적인 시장 활동의 영역에서조차도 장애인들이 배제되어 왔기 때문에 소비자주의의 실현이 곧 자기결정권의 강화와 연결된다고 보는 것이다. 자유주의 경제체제에서 '선택'의 자유는 소비의 전제조건이자 소비자로서 살아가는 시민의 권리와 역할로 본다(이하나·김윤영·이민경·김동기·김용진·이정기·전지혜, 2019). 개인예산제를 통한 현금 급여는 소비의 자유를 증진시키기 때문에 장애인의 자기결정권 실현을 강화하도록 해준다고 할 수 있다. 소비자주의의 실현은 공급자를 선택할 수 있는 권리, 서비스 이용을 중단할 수 있는 권리를 통해 이루어짐에 따라 공급자간 경쟁이 효율성과 다양성을 제고하도록 만들어 장애인의 삶의 질도 향상될 수 있다고 본다(남용현, 2014). 이는 이미 실행되고 있는 해외 사례를 통해서도 장애인 당사자 삶의 질을 향상시키고 있다는 점으로 확언이 가능하다(Matthias and Benjamin, 2008). 장애인의 자립은 신체적 능력을 활용하면서 나타나기 보다는 선택과 통제를

행할 수 있는지에 대한 여부가 중요한 사고의 과정이라는 점에(Barnes, 1991) 주목해봄으로써 포착할 수 있는 것이다. 사고의 영역에 권한을 실현할 수 있도록 제도적 장치를 마련해주는 시도는 장애정책의 영역에서 장애인의 위치를 옮겨 놓게 만든다. 이전에는 장애정책의 수혜 대상으로 선정되기 위해서 장애인으로서 무능력함을 선별받기 위한 부정적 의미를 강화시켰다면, 개인예산제를 통한 장애인의 자기결정권 실현은 장애인이 무엇을 할 수 있는가를 보여줄 수 있기 때문에 삶의 만족도가 달라지게 한다(이동석·김용득, 2013). 개인예산제는 장애인의 역량강화를 이루도록 추동해주는 역할을 하는 것이다(Finlay, Walton and Antaki, 2008). 이처럼 장애인의 돌봄서비스에 대한 통제권 확보는 시장의 공급을 변화시킬 힘을 줄 수 있게 되며 활동보조인을 직접 고용하는 위치로 옮겨가기 때문에 서비스 제공기관의 변화도 보다 적극적으로 요구할 수 있게 된다(Wilberforce, Glendinning, Challis, Fernandez, Jacobs, Jones, Knapp, Manthorpe, Moran, Netten and Stevens, 2011).

장애인 당사자주의 또한 개인예산제의 근간을 이루는 이념으로서 자리 잡고 있다. 당사자주의는 장애와 관련한 문제를 해결하기 위해서 당사자의 경험과 의견을 우선해야 한다는 것으로 장애인의 자기결정권을 강조하는 이념이라고 할 수 있다(남용현, 2014). 그동안의 사회서비스가 장애인 당사자의 의견을 듣기보다는 공급자의 편의를 중심으로 하여 획일적으로 재단하고 급여 서비스를 제공해온 측면이 있다. 한국을 예로 들면 얼마 전까지 유지되어 온 장애등급제가 당사자주의에서 벗어난 대표적인 전달체계라고 할 수 있다. 6단계로 장애유형을 나눠 사회서비스를 제공하는 방식으로 유지되어 온 장애등급제는 장애인의 다양한 욕구와 사회적·개인적 맥락을 고려하지 못했다. 장애등급제는 의료적 모델에 기반을 두고 의사 등 전문가 중심적 시각으로 장애인의 손상만으로 장애정도를 구분해왔다. 의학적 판단에 따라 장애등급을 부여받은 장애인은 등급을 기준으로 사회서비스를 받음으로써 획일적이고 경직된 프로그램을 이용하게 되었다. 이후 문재인 정부 들어 장애등급제가 폐지되기에 이르면서 장애인의 등급이 아닌 개인에 맞춘 복지

전달의 필요성이 대두되었으며 이때 필요한 이념이 장애인 당사자로서의 개인이 된다. 장애인 당사자의 특성은 본인 스스로가 가장 정확하게 알고 있기 때문에 생활에서 필요한 자원, 요구되는 활동보조의 특성, 권익옹호를 위한 전략을 당사자가 제시할 수 있으며 이를 국가의 사회복지서비스가 지원해줄 수 있도록 할 때 장애인 당사자주의가 확립되고 있다고 본다(Dejong, 1979).

장애인 당사자주의는 발달장애인들에게도 선택권과 통제권을 획득할 수 있도록 이념적 토대를 구축해준다는 점에서 중요하다. 영국에서 시행되었던 초기 직접지불제도는 발달장애인을 고려하지 않는다는 비판을 받아왔다. 이에 발달장애인까지도 사회서비스를 자기주도적으로 사용할 수 있도록 지원제도 마련과 전달체계 개편을 필요로 했다(강동욱, 2022). 발달장애인 또한 개인예산제를 통해 스스로의 삶을 만들어갈 수 있도록 장애인 당사자주의를 강력하게 관철시킨 것이다.

지금까지 살펴본 장애인의 자기결정권, 소비자주의, 당사자주의의 핵심 가치는 선택의 자유라고 할 수 있다. 선택할 수 있는 행위는 곧 시민권의 발현을 말한다. 삶을 결정짓고 계획할 수 있을 때 비로소 시민으로서 권리를 행사하는 것이며 사회의 구성원으로 자리할 수 있다는 것이다(Morris, 2006; Lister, 1997).

그러나 자기결정권이 강조하는 선택의 자유는 사회적 조건과 맥락 속에서 논의되지 않는다면 실현되기 어렵다는 한계가 존재한다. 물론 삶에서 선택은 시민권 획득의 필수 조건이라고 볼 수도 있다(Glendinning, 2008). 다만 시민권이 획득 되어야만 선택을 자유롭게 하게 될 수도 있다. 시민권은 단지 자유권만 있는 것이 아니라 자유권을 행사하기 위한 사회적 조건을 갖춘다는 차원에서 사회공공성과 연결되는 사회권도 존재하기 때문이다(김원섭, 2007). 자기주도적 삶을 살 수 있는 기회를 확대한다는 측면에서 개인예산제를 긍정할지라도 기회가 어떻게 마련되는가에 집중하지 않는다면 장애인의 선택권은 강화될 수 없다. 자유로운 삶을 위한 조건의 획득 여부는 취약계층에게 특히 선행되어야 할 지점이기도 하다. 사회적 배제에 놓여 있는

상황에서 자유로운 선택만이 주어진다면 개인과 사회가 연결되어 있는 맥락을 소거하면서 개인에게만 책임을 부과하게 되기 때문이다.

본 연구는 지금까지 살펴본 자기결정권이 강조하는 개인 선택의 영역과 사회적 조건에 대한 탈맥락적 한계를 바탕으로 한국에서의 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁을 분석할 것이다. 기존 연구에서 주로 다른 정책구조에 대한 논의보다는 개인예산제가 자기결정권 강화라는 정책의도를 한국적 맥락에서 실현할 수 있는지를 중심으로 살펴본다. 기존 연구를 통해 확인할 수 있는 논쟁 지점은 해외 사례를 통해 파악하는 제도적 한계나 개별국가별로 나타난 문제점 정도에 그친다. 실제 한국으로 개인예산제 도입을 추진하는 과정에서 대립의 지형이 나타나는 구도와 논쟁 지점을 파악하려는 연구가 부족한 것이다. 따라서 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁을 단지 제도를 몰이해 하는 집단과 제도를 과신하는 집단 간의 논쟁이라고 단순하게 설명하기 보다는 각기 다른 입장이 어떤 사례들을 통해 논쟁하고 있으며 논쟁의 근거는 무엇인지 파악할 수 있어야 한다. 한국의 개인예산제를 둘러싼 논쟁 지형을 행위자들에 대한 관찰을 바탕으로 분석할 때 두 집단 사이의 정책 논의를 보다 수월하게 할 수 있으며, 특히 개인예산제가 지니고 있는 자기결정권 강화라는 정책의도를 자기결정권을 강조하는 장애인단체에서 반대하는 현상에 답할 수 있는 것이다. 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁은 크게 세 영역에서 이루어졌다. 학계의 연구, 서울시의 시범사업 추진, 윤석열 정부의 대선공약 수립이다. 따라서 각 세 영역별로 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁이 자기결정권 강화의 측면에서 전개된 양상을 살펴보고 이들의 입장을 비교한다. 학계의 연구동향 파악과 함께, 특히 정책 논쟁이 본격화된 서울시와 윤석열 정부의 정책수립 시도 과정에서 각 행위자별 입장을 기사를 통한 인터뷰, 보고서, 입장문 등 문헌을 중심으로 분석한다. 이를 통해 이들이 개인예산제를 자기결정권의 측면에서 어떻게 판단하고 있는지 살펴봄으로써 한국적 맥락에서 드러나는 정책 진단과 주장, 그에 따른 차이를 파악한다.

### Ⅲ. 개인예산제 논쟁 1 : 자기결정권 강화의 필요성과 자유주의적 한계

#### 1. 자기결정권 강화로써 개인예산제의 필요성: 국내 연구동향

장애인 개인예산제는 장애인에게 지급되어오던 사회서비스의 형태를 현물에서 현금으로, 전달체계의 방식을 국가기관 중심의 공급에서 장애인의 개인 맞춤형 욕구와 수요에 따른 장애인 당사자 중심으로 변화시키는 특징을 갖춘 제도다(Glasby and Littlechild, 2009). 기존의 사회서비스는 정부 주도일 경우 장애인 이용자의 다양한 욕구를 수용하지 못하는 경직성을 보여왔기 때문에 이용자 중심의 전달체계 변화를 통해 장애인의 선택권을 높이고자 한 것이다(이하나 외, 2019).

한국에서도 장애인의 당사자성과 자기결정권 강화를 위한 정책 수단으로 개인예산제에 주목하였으며 2010년을 전후로 본격적인 연구가 시작되어 현재에 이르고 있다. 지금까지 장애인 개인예산제에 관한 선행연구를 검토해보면 연구방향은 크게 세 가지 정도의 특징이 나타난다.

첫째, 해외 국가의 개인예산제 사례에 대한 소개와 한국으로의 도입 가능성 검토에 관한 연구다. 개인예산제가 영국에서부터 시작했기 때문에 영국의 사례를 소개하는 연구가 대다수를 차지하고 있으면서도 독일의 사례에도 주목하고 있다. 이는 독일이 보수주의적 복지국가 레짐에 기반을 두고 있는 나라일지라도 장애인의 자기결정권 강화를 목적으로 현물에서 현금 급여로 전환되었음을 보여주는 사례에 해당하기 때문이다(원소연, 2010; 남용현, 2014).

영국을 주요 사례로 선정한 연구는 주로 영국의 개별적 유연화 개념의 변화 과정과 추동 요인, 제도적 쟁점 등을 다루고 있으며 한국으로의 도입 가능성을 검토하고 있다(유동철, 2012; 이동석·김용득, 2013). 그런데 영국 개인예산제도에 대해 공통적으로 지적된 한계는 발달장애인이 소외되는 지점이었다. 장애인의 선택권 강화는 신체장애인을 중심으로 이루어졌으며 발달

장애인에게까지 개인예산제의 취지가 제대로 구현되지 못했던 것이다. 이 때문에 최근의 영국 개인예산제를 검토하면서 영국 사례가 발달장애인을 어떻게 소외시키고 제도적으로 다시 포괄을 이루기 위한 개혁을 어떻게 실행했는지 살펴봄에 한국 정부가 시도하고 있는 커뮤니티 케어에 개인예산제의 적용가능성을 검토하고 있다(김진우, 2018). 탈시설과 커뮤니티 케어 방향으로 장애정책의 기조가 변화하고 있는 시점에서 영국의 제도 변화가 한국에도 함의를 줄 수 있는지 살펴본 것이다(김용득, 2019). 발달장애인에 대한 자기결정권 강화의 사례를 검토하고자 미국 미네소타의 개인예산제도 살펴봄으로써 발달장애인의 삶의 향상되는 것을 확인할 수도 있다(김경미, 2020).

둘째, 특정 국가의 사례 소개를 확대하여 국가간 비교와 개인예산제 유형화를 통해 한국에 적합한 모델을 검토하고 법적, 제도적 쟁점을 확인하는 연구가 있다. 국가마다 사회적 맥락과 돌봄 체계가 다르기 때문에 비교대상 국가 및 이용 형태를 퍼지셋을 통해 유형화하고 각 유형별 장점과 단점을 파악하는 것이다(이동석, 2015). 개인예산제는 국가별로 조금씩 차이를 보이면서 다양하게 나타나고 있기 때문에 제도를 할당, 급여, 전달체계 및 재정 등을 기준으로 하여 분류하고 어떤 유형의 형태가 한국에 더 적합한지 파악하는 시도이다(이한나 외, 2020). 제도적 특징의 차이와 함께 복지체제의 특성을 살펴보는 것 또한 제도적 적합성을 찾기 위한 시도라고 할 수 있다(유영림·이현숙, 2022). 더불어 현재 한국의 법체계는 개인예산제가 실행되었을 시 효과를 발휘할 수 있는 토대로써 구축되어 있는가를 살펴봄에, 장애인의 선택권을 강화하기 위한 법적 수단의 필요성을 검토하기도 한다(이승기, 2019).

셋째, 개인예산제 적용에 대한 실제 사례 연구다. 앞의 두 가지 연구방향은 주로 해외 사례에 대한 검토와 한국으로의 적용 가능성을 다양한 측면으로 살펴봤다면 세 번째 연구방향은 개인예산제가 실행되고 있는 실제 사례를 살펴봄으로써 효과성을 검토하려는 것이다. 한국은 현재 개인예산제가 도입되어 있지 않다. 다만 서울시의 장애인복지관들을 중심으로 시범사업을 운영하는 곳들이 나타나면서 시범사업의 대상자들이 어떤 지점에서 변화를

느끼는지 파악할 수 있다(장재웅, 2019; 김동홍·정종화, 2021). 시범사업에 직접 참여하지는 않았지만 개인예산제를 향한 정책 태도와 이해에 주목하여 장애인 당사자, 가족, 기관 종사자들과 심층면접을 진행하기도 했다(신근우, 2018). 이는 정책 도입 이전에 해당 정책에 대한 정책 이해관계자들의 이해가 충분한지 확인하기 위함이며 장애인의 선택권 강화를 위한 정책 수단이 반드시 개인예산제일 필요는 없다는 점을 보여주었다.

개인예산제에 대한 학계의 지속적인 관심과 함께 한국보건사회연구원에서도 연구용역을 수행하는 단계에 이르렀다. 해외 5개국에 대한 비교분석을 통해 한국으로의 도입 타당성 검토를 목적으로 수행되었다(이한나 외, 2019). 더불어 서울시는 지방자치단체 최초로 개인예산제 시범사업을 실시하기 위한 연구용역을 추진하기도 했다. 한국의 개인예산제 도입을 둘러싼 움직임은 단지 학계에서 그치지 않고 지방정부와 국가연구기관으로까지 확산되어 가고 있다.

## 2. 자기결정권의 자유주의적 한계

개인예산제 도입을 반대하는 장애인단체의 주된 주장 중 하나는 사회서비스의 시장화다. 사회복지의 전문성을 과소평가한 것이며 이러한 개별적 접근의 심화는 복지국가의 토대를 약화시키는 신자유주의적 방식이라는 비판이다(Ferguson, 2007). 이윤이 발생하는 사회서비스만이 확대되고 이윤의 창출 정도가 적은 분야는 약화될 수 있기 때문에 복지영역에서 시장 원리가 작동되기에는 한계가 존재한다(Pfeffer and Coote, 1996). 이윤이 발생하는 영역에서도 경쟁이 심화되면 개인예산제도에서 서비스를 제공하는 노동자의 권한이 약화되면서 서비스 질의 하락이 발생할 수 있는 지점도 간과되고 있다(Pile, 2014).

하지만 개인예산제의 신자유주의적 성격을 비판하는 것보다 더 근본적인 비판 지점이 존재하고 있다. 이들의 비판은 단지 현금이 주어지는 것만으로 장애인이 자기결정권을 실현할 수 있는가에 있다.

자기결정권의 실현은 인간으로서 자유를 추구한다는 것이며, 자유의 추구는 세계인권선언과 헌법에 있듯이 모든 인류가 누려야 하는 권리로서 절대적 보편성을 지니고 있다. 모든 인간은 자기 스스로 사고하고 시간과 공간을 통제하며 살 수 있는 존재라는 정의는 현대사회에서 강력한 보편 규범으로 자리 잡아 있다. 이러한 지점에서 자유주의의 급진성을 확인할 수 있다. 특정 집단만이 향유했던 자유라는 특권을 보편 인류의 권리로 확대했기 때문이다. 하지만 자유권이 주어졌더라도 실현의 방법이 부재하기에 자유주의의 급진성은 보수성으로 남아있게 된다. 개인예산제가 장애인 당사자에게 선택과 통제의 자유를 줄 수 있다고 하지만 현금을 소비하기 위한 사회적 조건이 갖춰지지 않았을 때 장애인들의 자유는 실현될 수 없을 것이다. 이 때문에 개인예산제를 반대하는 장애인단체는 개인예산제가 자기결정권을 강화할 수 있는 제도인 것을 동의하면서도 현재 한국의 정책지형에서 실행되었을 때는 오히려 장애인 삶의 조건을 후퇴시킨다고 본다. 선택할 자유 이전에 선택할 수 있는 조건을 달라고 요구하는 것이다.

예를 들어 개인예산제를 찬성하는 측은선 사회서비스를 자유롭게 이용할 수 있게 되며 개인의 맞춤형 사정으로 예산 확보를 통해 여가활동에도 사용함으로써 장애인의 삶의 질이 올라갈 수 있다고 본다. 그러나 이는 여가활동 장소로 가기 위한 사회적 조건, 즉 이동권의 확보와 여가활동을 할 수 있는 공간이 장애인에게 제약하는 요소가 없을 때 가능하다. 예산이 장애인에게 직접 주어져도 예산을 사용할 곳이 장애인을 위한 방향으로 갖춰져 있지 않으면 사용할 수 없는 것이다. 온전한 자기결정권의 실현을 위해서는 사회적 조건, 사회권이 전제되어야 한다. 개인예산제를 반대하는 장애인단체는 이러한 점을 지적하며 사회권 강화를 위한 사회공공성 부문을 우선적으로 다루기를 바라고 있다. 더불어 현재 한국은 장애인의 사회서비스 종류와 규모가 부족한 실정이다. 이러한 상황에서 단지 현재 존재하고 있는 사회서비스 이용의 자율성을 높인다는 측면에서 개인예산제를 도입하기에는 실효성이 약하다는 것이다. 개인예산제는 받을 수 있는 사회서비스의 크기와 종류만큼 현금을 지급받아서 선택권과 통제권을 가지는 방식이기 때문에 현재

수립되어 있는 사회서비스가 적절한 수준으로 있는지에 대한 검토가 선행될 필요가 있다(김진우, 2018).

장애인 삶의 사회적 조건 강화를 고려하지 않고 개인예산제를 실행했을 때 발생할 수 있는 지점은 영국 등 해외국가의 선행 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 이들의 사례를 통해 발견한 사회적 조건 부재에 따른 문제점은 크게 두 가지 측면이 있다.

첫째는 지역 간 격차다. 현금 급여로의 전달체계 개편은 장애인들이 시장으로 동등하게 접근할 수 있도록 해야 하지만 영국의 경우 지역 간 격차가 발생했다(Pearson, 2000). 호주 또한 소도시에서는 시장의 협소함으로 선택권이 원활하게 작동하지 않았다(이한나 외, 2019). 한국의 경우에도 서울과 수도권 등 대도시를 중심으로 장애인을 위한 사회공공 인프라가 어느 정도 있을 뿐이며 지방 소도시는 자유롭게 선택할 수 있을 사회서비스의 시장 여건이 갖춰져 있다고 하기 어렵다.

둘째, 정보화와 사회적 자본의 격차가 불러오는 문제가 있다. 정보가 제대로 장애인 당사자에게 제공되지 않았을 때 시장에서의 제약이 발생할 수 있다. 원하는 사회서비스에 대한 지식이나 인적 네트워크 등이 불평등한 시장 거래를 만들어 내게 된다(이한나 외, 2019). 정보의 비대칭성은 사회서비스의 품질을 장담할 수 없게 만들며 이 때문에 장애인이 활동지원사를 찾고자 할 때 난항을 겪거나 불필요한 비용이 발생하기도 한다(Glasby and Littlechild, 2009). 장애인의 선택권 강화 측면에서 개인 소비 영역에서만 자유권을 강조하게 되면 결국 더 많이 교육받고 사회적 자본이 두터운 중산층 계층의 장애인에게만 자기결정권을 확보할 수 있도록 해주게 된다(Spandler, 2004).

결국 장애인단체는 지역 간 격차와 정보의 비대칭성 등, 사회적 조건이 부족한 상황에서 장애인에게 주어진 선택권이 이후 장애인 삶의 책임을 국가가 아닌 장애인 개인에게로 돌릴 가능성을 우려하면서 개인예산제 도입을 주저하게 된다. 장애인에게 선택권과 통제권한을 확대해준다는 명목으로 복지 책임을 사유화하고 국가의 책임을 축소할 가능성이 있다(이승기·이성규, 2014; 이한나 외, 2019). 장애인의 당사자성은 국제연합(UN) 장애인권리협

약에서도 강조되고 있지만 사회서비스의 확대나 관리 없이 장애인의 자율적 선택만을 강조한다면 장애인 당사자주의의 의미를 협소하게 바라본다고 할 수 있다. 오히려 장애인 당사자주의는 서비스 간 자기주도적 이용에서도 나타나지만 서비스별 당사자 중심의 사정과 정책 수립 과정에서의 참여로 나타날 수 있는 것이다.

결과적으로 장애인에게 선택권을 부여할 수 있다는 자유주의적 접근은 사회적 맥락을 배제시킨다는 한계를 보여준다(신유리·김정석·허준기, 2017). 비장애인이 누리는 삶에서 자유로운 선택과 통제권한의 실현 또한 사회적 맥락 속에서 실현 정도가 달리 나타난다. 따라서 장애인에게 선택권이 강화 된다고 해서 비장애인과 같아질 수 없으며 오히려 선택에 따른 결과를 책임 져야 할 수도 있는 것이다. 여성운동의 목표가 남성되기가 아니듯, 장애운동의 목표도 비장애인 되거나 소비자 되기가 아님을 짚어야 한다.<sup>1)</sup> 실제로 개인예산제를 이용하고 있는 장애인 당사자들은 행정처리 과정에서 공무원들의 관료주의적 태도에 불만을 느끼고 있는데(남용현, 2014), 공무원들에게 심사를 받는 것으로부터 벗어나려면 완전한 자유 속에서 소비를 해야 하고 그에 따른 책임은 온전히 본인이 지게 된다. 결국 사회적인 문제를 개인의 문제로 협소화시킨다.

물론 삶에서 선택을 하고 그에 따라 책임짐으로써 성장한다고 본다면 선택을 실패하더라도 의미가 있다고 볼 수 있다. 그러나 장애인에게 선택권을 보장해준다는 것은 선택의 기회를 충분히 주는 것으로부터 비롯되며 선택 주체의 욕구에 선택지가 부합하지 않는다면 선택의 권리를 침해했다고 볼 수 있다(신근우, 2018). 현재 한국의 선택지는 충분한가 물었을 때 그렇지 않다는 것이 개인예산제 도입을 반대하는 장애인단체의 생각이며 선택지를 넓히는 방향을 우선순위에 두고 있기 때문에 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁이 발생하는 것이다.

1) 비마이너(2019.11.7.)

## IV. 개인예산제 논쟁 2 : 정부(중앙정부-지방정부)의 정책추진 사례와 비판

### 1. 서울시의 개인예산제 시범사업 추진

학계를 중심으로만 진행되어 오던 개인예산제에 관한 논의는 두 차례에 걸쳐 일어난 일을 통해 장애계에 논쟁을 촉발시키게 된다. 첫 번째 사례는 서울시의 개인예산제 시범사업 추진 시도이다. 서울시의 추진 시도 이전에도 장충과 한국장애인자립생활센터총연합회(이하 한자연)를 중심으로 국제 세미나, 학술 토론회 등이 개최되었다. 개인예산제 도입을 요구하는 측에서는 주로 개인예산제가 장애인의 선택권과 통제권을 강화할 수 있는 대안이 될 수 있음을 강조했다.<sup>2)</sup> 그러나 개인예산제 도입을 반대하는 측에서는 한국에서 시행되고 있는 장애인 활동지원서비스가 이미 준현금지급의 방식으로 이루어져 있으며 선택권이 어느 정도 보장되고 있기 때문에 도입의 필요성이 다소 떨어진다고 말했다.<sup>3)</sup> 한국에서 필요한 것은 '서비스 간 자기주도 조정'보다는 '서비스별 자기주도 사정'에 있음을 강조했다.<sup>4)</sup> 즉 기존에 실행되고 있는 사회서비스 프로그램을 활용하고자 할 때 자기주도적으로 활용의 방법을 조정하는 것도 중요하겠지만, 더욱 중요한 지점은 사회서비스가 실행되기 전부터 장애인 당사자의 요구가 제대로 반영되어 있어야 한다는 것이다.

이처럼 학술적 차원에서 논의되어 오던 개인예산제 논쟁은 서울시의 사업 추진과 함께 장애인단체 간의 성명서 발표 등 논쟁이 심화되기에 이르렀다. 서울시는 공급자 중심의 사회서비스 전달체계를 수요자 선택권 보장 방식으로 변화시키기 위함을 목적으로 연구를 진행하였으며 이를 추후 시범사업의 기초자료로 사용하고자 했다(김용득·이동석·김용진·박광옥, 2017). 서

2) 비마이너(2013.7.12.)

3) 비마이너(2015.7.6.)

4) 비마이너(2015.7.8.)

올시는 연구용역 수행과 함께 2017년 10월 개인예산제 시범사업 도입 방안 연구에 관한 공청회를 개최했다. 공청회를 전후로 하여 서울지역장애인소비자연대는 개인예산제 찬성을 촉구하는 활동을 하였으며 이를 반대하는 전장연은 성명서를 발표하기도 했다. 소비자연대가 자기주도성을 강조했지만 전장연은 복지예산의 총량 자체가 적은 상황에서 개인예산제 시행이 오히려 사회공공성 확장을 저해할 수 있다고 반대했다.<sup>5)</sup> 예산의 총액이 늘어나지 않는 상황에서 서비스 간 칸막이 폐지 정도만이 이루어질 것이며 지원되는 사회서비스가 다양하지 않기 때문에 현물에서 현금으로 전달체계의 변화보다 시급한 사안은 선택권의 실효성을 높이는 사회구조의 변화인 것이다.<sup>6)</sup> 이러한 비판은 공청회를 앞두고 발표된 전장연의 성명서에서 확인할 수 있다.

“사회서비스는 전자제품, 자동차 등과 같은 상품처럼 마음에 들지 않으면 마음에 들 때까지 반납 하거나 기다릴 수 있는 것이 아니다. 서비스가 적절하지 않다고 해서 중단할 수 없는 필수적인 것이며, 그렇기에 사회 서비스 선택권은 ‘잘못된 선택’을 하지 않을 권리로 이해하는 것이 적절하다. 민간주도의 시스템, 그리고 공공인프라가 부족한 상황에서 자금을 대한 통제권을 장애인이 갖는 것은 자칫 서비스 구매를 위한 장애인 끼리의 경쟁만 강화되어 서비스 불평등으로 이어질 수 있을 것이다.”

〈전국장애인차별철폐연대 성명서 2017년 9월 19일 중 발췌〉

결국 개인예산제를 반대하는 장애인단체의 기자회견과 면담 이후 서울시는 개인예산제 시범사업을 향후 예산에 반영하지 않기로 하면서 논쟁이 소강상태에 접어들게 된다.<sup>7)</sup>

그러나 서울시장애인자립생활센터총연합회(이하 서자연)는 2017년 12월에 ‘서울형 장애인 개인예산제 도입 토론회’를 개최하는 등 개인예산제 도입

5) 에이블뉴스(2017.12.22.)

6) 비마이너(2017.10.19.)

7) 비마이너(2017.10.24.)

을 위한 활동을 끊임없이 추진해왔으며 2019년 서울시는 다시 시범사업 실행방안 개발 연구용역을 발주하게 된다. 문재인 정부에서 장애등급제가 폐지됨에 따라 장애인에게 사회서비스를 제공할 새로운 전달체계가 필요하게 되었으며 이를 대체할 제도로 개인예산제를 주목했다.<sup>8)</sup> 아래의 그림을 살펴보면 기존의 사회서비스 전달체계가 개인예산제로 변화했을 경우 어떤 형태가 되는지 확인할 수 있다.

전장연은 2017년과 마찬가지로 장애인 선택권 강화의 전제조건으로 권리의 강화를 주장하며 개인의 선택 문제는 결국 개인에게 책임을 지게 만든다고 비판했다.<sup>9)</sup> 더불어 문재인 정부의 복지정책 기초가 사회서비스원 설립을 통한 직접적 돌봄서비스 제공 등 공공성 강화로 나타나고 있는 상황에서 보건복지부에서도 적극적으로 고려하지 않는 모습을 보였다.<sup>10)</sup> 이전의 개인예산제 관련 학술토론에서도 보건복지부의 입장을 파악해보면, 국가가 장애인의 욕구를 제대로 파악하고 서비스를 제공할 수 있는 체계를 갖춘다면 굳이 현금지급방식이 아니더라도 가능하며 현재의 바우처 방식과 큰 차이가 없음을 들어 개인예산제 도입에 회의적인 입장을 보였다.<sup>11)</sup> 이는 서비스 간 자기주도적 조정보다 서비스별 자기주도적 사정이 우선시 되어야 하며 현재의 바우처 제도와 개인예산제가 큰 차이가 없음을 주장하는 전장연과 비슷하다는 점에서 공통된 의견을 지니고 있는 것으로 파악할 수 있다.

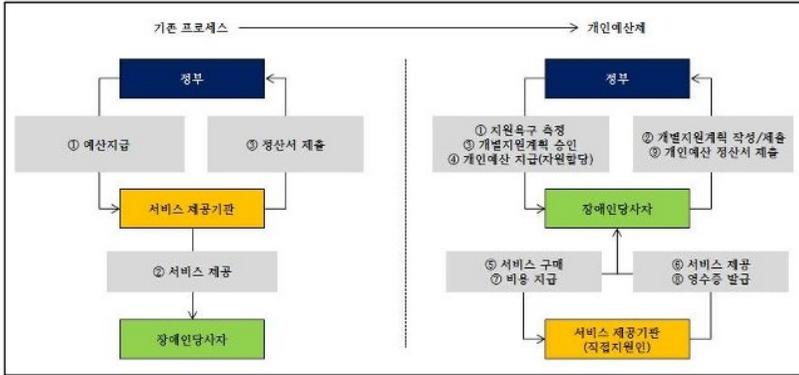
---

8) 비마이너(2019.11.7.)

9) 비마이너(2019.11.7.)

10) 한국경제(2019.9.17.)

11) 비마이너(2015.6.30.)



〈그림 1〉 개인예산제 예산집행 및 서비스 이용 프로세스의 전환  
 자료: 정희경·허숙민·선승연·정수미·강인영·이흥진(2020: 46).

## 2. 윤석열 정부의 장애정책 공약화

개인예산제 도입에 관한 본격적인 논쟁을 촉발시킨 또 하나의 사례는 윤석열 정부가 개인예산제를 장애정책으로 공약화한 시도에서부터 비롯된다. 앞서 전장연을 중심으로 한 장애인단체의 반대와 보건복지부의 회의적 반응으로 다른 단체와 학계가 개인예산제 도입을 요구함에도 서울시의 시범사업 추진 정도에서 논의가 그칠 것처럼 보였다. 그러나 제20대 대통령 선거를 전후로 개인예산제는 다시 장애계에서 쟁점화 되었다.

2021년 11월에 37개의 장애인단체가 2022 대선장애인연대를 구성했다. 이들은 제20대 대통령 선거를 앞두고 10대 장애인 공약을 발표하였으며 세 번째로 개인예산제 도입을 집어넣었다. 당시 대통령 후보였던 윤석열은 2022년 1월 19일에 장애인 공약을 발표하며 개인예산제 도입을 제시함에 따라 2022 대선장애인연대를 구성하고 있는 37개의 장애인단체는 공약 도입을 적극 지지함을 표시했다. 윤석열 측에서 발표한 개인예산제 공약은 다음과 같다.

〈표 1〉 윤석열 장애인 정책 공약 - 개인예산제

2. 주어진 액수 안에서 스스로 복지 서비스 선택하는 '개인예산제' 도입  
미국·영국·독일처럼 우리나라도 장애인이 주어진 예산 안에서 직접 본인이 원하는 복지 서비스를 선택할 수 있는 '개인예산제'를 도입하기로 했다. 공급자(정부·지자체·복지관) 중심 복지에서 수요자(장애인) 중심 복지로 전환하는 큰 변화다. 개인예산제에 따라 지원된 예산은 장애인의 선택에 따라 활동지원 서비스 이용, 보조기기 구입, 재활서비스 이용, 교육비용, 교통비용 등에 바우처 방식으로 사용할 수 있다.

자료: 제20대 대통령 선거 국민의힘 윤석열 대통령 후보 장애인 정책 보도자료(2022년 1월 19일).

개인예산제를 찬성하는 단체는 개인예산제를 바탕으로 장애인의 선택권 강화를 통해 전달체계의 수요자 중심성을 높임으로써 그동안 시장 영역에서 소홀히 취급되어 오던 장애인의 시민권을 강화할 수 있다는 긍정적인 반응을 보였다. 2022년 3월 4일에 진행된 2022 자립생활 콘퍼런스, 4월 1일에 장애인 개인예산제 도입 방안과 과제 토론회 등을 연이어 개최하고 개인예산제 도입에 관해 논의하는 자리를 만들면서 정책 도입의 가능성을 높이고자 했다. 한국지체장애인협회(이하 지장협)는 2022년 3월 16일 성명서 발표를 통해 개인예산제 공약이 이행될 수 있도록 요구했다.

“따라서 ‘장애인활동지원’ 예산을 장애인예산에서 집행하는 것은 불합리하다. 고용 측면에서 봐야 할 내용이다. 장애인활동지원사 고용은 장애인 고용을 위한 정책이 아니다. ‘장애인활동지원사’가 늘어나는 것은 정부의 일자리 창출이라는 정책에 부응할 뿐이다. ‘장애인활동지원’ 예산은 일자리 창출이나 고용에 관련된 부분에서 다뤄져야 한다. …… 막대한 예산이 투입되는 ‘장애인활동지원’제도 역시 개편할 필요가 있다. 장애인의 선택권을 보장하는 장애인 개인 예산제 도입이 필요한 이유다. 본인의 상황에 맞는 활동지원 서비스를 받을 수 있도록 장애인 당사자에게 선택권을 주는 것이다. 경우에 따라서 ‘장애인활동지원’ 서비스보다도 시급한 생존의 문제가 앞서기 때문이다.”

〈사단법인 한국지체장애인협회 성명서 2022년 3월 16일 중 발췌〉

지장협은 성명서를 통해 장애인활동 지원 예산이 장애인만을 위해 사용되는 것이 아닌, 활동지원사를 위해 사용된다며 비판했다. 활동보조지원에 관한 예산을 활동지원사만을 위한 고용 예산으로 접근하여 바라보면서 장애인을 위한 예산 확보를 통해 개인예산제가 실행되어야 한다는 것이다. 이를 통해 활동지원보다 더욱 시급한 문제가 발생할 경우 현금 급여를 유연하게 사용하여 장애인의 생존 문제를 해결할 수 있다는 주장이다.

개인예산제에 대해 이전부터 지속하여 반대의 입장을 보인 전장연은 지장협의 의견과는 다르게 윤석열 측의 장애정책 공약화에 대해서도 비판하는 성명서를 발표했다. 전장연은 장애인 사회서비스의 규모와 예산이 절대적으로 부족한 상황에서 현금 급여를 통한 유연화만을 강조하는 것이 실질적인 해결책이 되지 않는다고 주장했다.

“지금 장애인정책에 필요한 것은 서비스 종류와 양을 확대하고 그에 따른 예산을 확대하는 것이며, 당사자가 필요한 만큼 필요한 서비스를 받을 수 있는 ‘서비스별 자기주도 사정’입니다. …… 윤 후보가 들고 나온 ‘개인예산제’라는 것도 다양한 서비스가 없고, 급여량 판정 과정에서 당사자의 자기주도성도 없는 국내 상황을 감안하면, 서비스 간 칸막이를 허물어서 선택권을 보장한다는 논리는 매우 허구적인 발상이다. 가령 식당을 갔는데 메뉴판에 공기밥과 김치만 있다면 선택권을 보장해준다고 해봤자 다른 반찬은 못 먹는 상황인 것이다. 윤 후보가 개인예산제로 선택 가능한 서비스 예시로 나열한 활동지원 서비스 이용, 보조기기 구입, 재활서비스 이용, 교육비용, 교통비용 등에 대해서, 이 중에 필요한 것을 골라담게 해주는 것 보다, 당사자의 필요와 권리를 중심으로 서비스를 쌓아나가는 접근이 필요하다.”

〈전국장애인차별철폐연대 성명서 2022년 1월 24일 중 발췌〉

전장연은 현재 한국의 장애인 사회서비스 여건에서 서비스 간 이동이 유용함을 가질 정도로 다양한 서비스가 있는 것도 아니며, 급여수준을 평가하는 지점부터 당사자성이 배제되어 있는 상황이기 때문에 사회서비스 간 이동 허용만으로 선택권을 보장해준다고 하는 것은 장애인의 삶의 질 향상을

위한 대안이 아니라고 보고 있다.

정리하면, 지장협을 비롯한 개인예산제 도입을 찬성하는 장애인단체는 현재 시행되고 있는 장애인 사회서비스 간의 유연함을 가져오는 것만으로도 장애인 당사자의 자기결정권 향상과 함께 삶의 우선순위에 따라 현금을 자유롭게 쓸 수 있기 때문에 개인예산제 도입을 강조하고 있다.

이와 반대로 전장연은 장애인의 자기결정권은 단지 선택의 자유만을 부여한다고 달성할 수 있는 것이 아니며 선택을 위한 조건이 전제되어야 함을 강조한다. 장애인이 선택하기 위한 과정과 선택의 폭을 넓혀주지 못하는 상황에서 한정된 예산 안에서의 선택권만 주어졌을 때 장애정책 예산을 늘려 나가야 하는 사회공공성의 의무보다 장애인 개인에게 책임 전가가 우선되는 것을 우려하고 있다. 즉 자기결정권의 강화를 위한 우선순위의 차이, 그리고 현재의 정책 맥락에서 정책 의도가 제대로 발현되지 않을 경우 우려될 수 있는 사안에 대한 인식 차이에서 비롯되어 장애인단체 사이의 상반된 입장이 도출되고 있다. 이처럼 앞서 살펴본 두 사례가 현재 한국의 장애인 개인예산제를 둘러싼 논쟁을 촉발시키는 것으로 확인할 수 있으며 상반된 입장이 어떠한 인식의 차이에서 비롯되는지 더욱 자세히 살펴볼 수 있다.

### 3. 장애인의 선택권과 기존 전달체계 사이의 간극 해결을 위한 대안으로써 개인예산제

장애인의 삶에서 선택권과 통제권이 부여되는 것이 장애인의 삶의 질을 얼마나 높일 수 있는지 앞서 연구 동향 검토를 통해 살펴보았다. 이러한 논의를 통해 장애인의 선택권을 강화하기 위한 방향으로 사회서비스 전달체계가 개편되어야 하며 개인예산제가 가장 적절한 대안이라는 주장을 관철할 수 있다. 기존의 사회서비스 전달체계가 실제 장애인의 선택과 욕구의 다양성 실현 과정을 얼마나 포괄하고 있지 못하는지 살펴봄으로써 장애인과 제도 사이의 간극을 확인하고 개인예산제의 필요성 주장 또한 포착할 수 있는 것이다.

대개 장애인들은 사회복지를 필요로 하는 사람들이기 때문에 자신의 권리 주장에서 어려움이 있으며, 이는 사회서비스 제공기관과 동등하지 못한 관계에 놓이도록 만들기도 한다(이봉주·김용득·김문근, 2008). 기초생활수급을 받는 장애인이 수급 대상자이기 때문에 해외여행을 가려는 시도조차 못하거나 생각을 전혀 해보지 않은 사례를 보더라도 경직된 전달체계가 다른 욕구까지도 실현하지 못하도록 만든다는 것을 확인할 수 있다(박홍근·허준기, 2015). 정책의 결과와 집행 과정이 정해져 있음에 따라 공급자 중심의 전달체계가 지속되면 장애인들의 삶은 선택권의 제한과 함께 주체성을 잃게 되는 것이다(이동석·김용득, 2013).

개인예산제 도입을 주장하는 쪽에서는 개인예산제가 이러한 전달체계 문제를 해결할 수 있음을 강조한다. 국가가 사회서비스의 형태를 표준화하고 제공하려는 서비스를 사전에 규제했다면, 개인예산제의 핵심은 개별적 유연화로써 장애인 당사자의 욕구에 전적으로 맡기자는 것이기 때문이다.<sup>12)</sup> 현재의 사회서비스 전달체계가 장애인 당사자 삶의 패턴을 포괄할 수 없다면 이를 당사자에게 맡겨버리자는 것이 개인예산제의 핵심이라고 할 수 있다(이상호, 2017).

개인예산제 도입을 반대하는 측의 주장을 비판하면서 주목하는 것은 전달체계 패러다임의 변화다. 한국에서 개인예산제를 도입하고자 할 때 문제점으로 지적되는 것 중 하나로 장애정책에 관한 예산이 매우 부족한 상황에서 예산의 이용만 자율적으로 하는 방식은 장애인 자기결정권을 강화시킬 수 없다는 점이 있다. 그러나 개인예산제 도입을 요구하는 쪽은 현금지급의 방식이 지닌 본질이 국가가 획일적으로 서비스를 제공하는 방식에서 벗어나 장애인 스스로 서비스를 통제한다는 데 있다고 말한다.<sup>13)</sup> 개인예산제를 통해 개인의 욕구를 실현하기 위한 재정 규모를 확인할 수 있으며, 이를 실현하기 위한 자원이 부족할지라도 중앙정부에 요구할 근거가 마련될 수 있다는 것이다(이동석·김용득, 2013). 즉 장애인 당사자가 삶을 살아가기 위해

12) 비마이너(2015.6.30.)

13) 비마이너(2015.6.30.)

필요한 예산을 장애인이 직접 작성함으로써 예산 편성의 권한을 당사자가 가져가는 것만으로도 이전과는 다른 사회서비스의 전환이 일어나리라 보고 있다. 장애인이 개인예산제를 통해 자기결정권을 강화하고자 할 때 한계나 문제점이 발생하더라도 선택의 과정을 경험하면서 성장 기회로 만들 수 있기에 도입의 근거로 충분하다고 볼 수 있다(김동홍·정종화, 2021).

#### 4. 정책신뢰의 부재로 비롯된 개인예산제 도입 거부

개인예산제 도입을 반대하는 장애인단체가 제시하는 주요 이유 중 하나는 예산 확보에 대한 신뢰 부재가 있다. 영국에서 시작된 개인예산제에는 공공지출을 줄이려는 목적이 내재되어 있으며, 이 때문에 정해져 있는 기존의 예산 규모를 기준으로 재정 지원을 받게 됨으로써 제도 확대가 쉽게 이루어지지 않는 점이 존재했다(이동석·김용득, 2013). 따라서 한국에서 개인 예산제를 도입하고 할 경우 현재도 GDP 대비 장애인복지 지출이 매우 적은 상황에서 개인예산제 도입을 통해 사회서비스 예산을 통제하겠다는 의도가 없음을 보여줄 수 있지 않으면 갈등을 피할 수 없게 된다(김진우, 2018).

만약 한국에서 공공지출을 줄이기 위한 방향으로 개인예산제를 도입하게 된다면 현재 한국 장애인복지의 성장 추세와도 충돌하게 된다. 여전히 부족하지만 장애인복지예산과 기반 시설이 성장하고 있는 상황에서 개인예산제로 장애정책 예산을 구획하게 되면 기존 예산 규모가 유지되면서 개인예산제는 오히려 전체 장애인복지 발전을 가로막는 장치로 사용되는 것이다. 이러한 우려는 2015년에 있었던 사회복지세 논쟁을 통해서도 살펴볼 수 있다. 당시에 복지확대를 위해 사회복지세 도입 요구가 나왔다. 사용처를 복지로 한정하여 복지증세를 시도하자는 것이었다. 이에 대한 비판으로 한국의 복지규모가 날로 증가해가고 있는데 복지세라는 이름으로 증세를 하면 복지세를 제외한 세금을 복지에 사용할 때 반발이 일어날 수 있어 오히려 복지에 투입할 세금의 양이 적어지는 문제가 발생할 수 있다는 점을 들었다. 한국의 모든 사회복지에는 복지세가 담당해야하는 게토화가 일어나는 것이다. 개

인예산제 또한 규모의 증가 없이 전체 장애인 사회서비스를 유일하게 담당하는 제도가 되어 오히려 전체 장애인복지 규모의 성장을 막을 것에 대한 우려가 있다. 이러한 우려가 나타나는 이유는 국가 예산을 담당하는 기획재정부에 대한 불신에 있다. 장애인단체가 요구하는 많은 장애정책과 사회서비스는 도입과정에서 급여수준과 규모가 기획재정부에 의해 축소되는 일이 빈번하게 일어나기 때문이다. 따라서 개인예산제 실행이 된다 할지라도 기획재정부가 장애인이 원하는 수준의 사회서비스에 부합하는 규모로 현금 급여를 지원해주지 않을 것이라는 불신이 존재하는 것이다. 개인예산제 도입 과정에서 기획재정부의 예산 권한이 장애인의 요구를 수용한다는 신뢰를 줄 수 없는 상황이라면 개인예산제 도입 논쟁은 해결되기 쉽지 않다.

기획재정부에 대한 불신과 함께 장애인 개인에게 필요한 예산의 규모가 가시화되었을 때 정책여론 또한 우려할 수 있는 지점이다. 예를 들어 활동지원서비스 시간당 수가를 1년을 기준으로 추계하면 상당한 금액이 산출되는데 이를 장애인 개인에게 지급한다고 할 때 비장애인들로부터 엄청난 오해와 반발을 불러올 수 있는 것이다.<sup>14)</sup> 장애인이 다양한 영역에서 사회배제의 상태에 놓여있는 맥락은 가려지고 1년 마다 국가로부터 받는 현금 급여가 매우 많다는 식으로 보여질 수 있다.

종합하면 장애인단체는 지금도 장애인복지 예산의 총액을 쉽게 늘리지 못하는 상황에서 개인예산제 도입 후에는 가능할지에 대한 기존부터 있어왔던 기획재정부를 향한 불신으로 개인예산제 도입을 선호하지 않고 있다. 더불어 기존의 현물로 지급되던 사회서비스가 현금으로 변화하여 지원의 규모가 가시화됨에 따라 비장애인으로부터 복지 형평성에 대한 오해를 받게 될 가능성에 대한 우려 또한 존재함을 확인할 수 있었다.

14) 비마이너(2015.6.30.)

## V. 결론

기존의 개인예산제 도입에 관한 연구들은 제도 자체에 주목하면서 개인 예산제의 한계와 고려해볼 수 있는 문제 지점을 주로 다루었다. 이를 통해 확인한 개인예산제의 제도적 한계는 보완 가능한 영역임을 말하며 개인예산제 도입의 필요성을 강조했다. 하지만 이러한 논의는 결국 개인예산제 도입을 반대하는 장애인단체를 설득하지 못하고 있다. 자기결정권 강화의 정책 의도를 가지고 있는 개인예산제가 한국의 장애인복지를 둘러싼 사회적 조건에서는 오히려 자기결정권을 약화시킬 수 있다는 우려 때문이다. 따라서 본 연구는 제도 분석이 아닌, 각기 다른 입장에 있는 행위자들에 주목하여 이들 사이에 나타나는 차이를 자기결정권의 측면을 중심으로 파악하고 대립지형이 어떻게 나타나는지 분석하고자 했다.

개인예산제는 아직 한국에 실행되고 있지 않는 상황에서도 제도적 평가가 나뉘고 있다. 그 이유는 제도를 바라보는 측면이 다르기 때문이다. 개인예산제 도입을 찬성하는 학계 전문가와 장애인단체는 개인예산제가 추구하는 장애인의 자기결정권 강화에 주목한다. 개인예산제를 통해 장애인의 선택권이 강화될 수 있으며 선택권이 장애인의 삶을 주체적으로 바꿔내기 때문에 개인예산제로 사회서비스 전달체계가 개편되어야 함을 강조한다. 즉 제도가 추구하는 의도의 측면에서 개인예산제를 바라보고 있다.

그러나 제도에 내포되어 있는 의도가 실현되기 위해서는 제도가 실행되기 위해 놓여 있는 사회적 조건과 맥락을 간과할 수 없다. 한국의 복지국가적 특징 중 하나로 새로운 제도가 명목적으로 수립되더라도 실질적인 변화와 효과가 나타나지 않는 괴리가 발생한다(김원섭, 2011). 즉 개인예산제가 추구하는 목표인 자기결정권 강화는 개인예산제를 도입한다할지라도 한국의 장애인복지 맥락에서 효과가 미비할 수 있다는 것이다. 선택의 자유에 앞서 사회적 토대가 구축되어 있지 않다면 장애인 개인의 자유로운 선택은 실현의 정도가 약할 수 있다. 단지 사회서비스 이용을 자유롭게 할 수 있도록 하는 것이 아니라 자유롭게 선택하기 위한 조건들이 선행될 필요가 있다.

개인예산제 도입을 거부하고 있는 학계 전문가와 장애인단체 또한 개인 예산제 도입이 만들어낼 제도적 결과에 주목하고 있다. 장애인의 자기결정권이 강화되기 위해서는 사회적 조건의 강화가 전제되어야 하는데 개인예산제를 통한 현금 급여만이 강조될 경우 사회서비스 종류의 확대나 급여수준의 강화가 요원할 것에 대한 우려가 존재한다. 이들은 장애정책 발전의 우선순위를 자유권으로서 시민권 강화보다 사회권으로서의 시민권 강화에 두고 있다. 개인예산제 도입을 찬성하는 측이 자기결정권 자체에 주목하고 있다면 도입을 거부하는 측은 자기결정권을 실현하기 위한 조건에 더 방점을 두고 있다. 장애인의 자유권과 사회권이 동반되어 발전할 수 있다면 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁이 약화되었을 지도 모른다. 그러나 장애정책에 관한 예산 편성을 쉽게 해주지 않는 기획재정부에 대한 불신 때문에 사회권을 강조하는 장애인단체는 개인예산제보다 사회서비스의 종류와 예산 확대를 우선시하고 있다.

결국 개인예산제가 추구하고 있는 정책 의도와 한국사회에서 작동될 시 일어날 수 있는 정책 결과에 대한 우려에서 자기결정권 실현을 둘러싼 한국적 맥락이 논쟁의 지점을 만들어낸다고 할 수 있다. 각기 다른 영역인 개인예산제의 의도와 결과를 주요 논거로 채택하고 있기 때문에 정확히는 논쟁의 영역이 불일치하고 있다. 한쪽은 제도가 내포하고 있는 긍정적인 의도를 말하며 도입을 요구하고 있고, 한쪽은 제도의 도입이 불러올 수 있는 부정적인 결과에 대한 우려로 거부하고 있는 것이다. 따라서 개인예산제의 의도에 대한 논의와 도입이 불러올 결과에 대한 논의의 지점을 나눠서 논쟁할 필요가 있다. 그렇다면 장애인 자기결정권 실현이라는 정책 의도에 대한 합의를 이끌어낼 수 있을 것이다. 개인예산제 도입을 비판하고 있는 전장연 또한 탈시설 운동과 자립생활운동에 적극적으로 참여하면서 장애인의 자기결정권 실현을 강조해온 단체라고 할 수 있기 때문에 개인예산제가 지니고 있는 자기결정권 강화라는 의도에 동의할 수 있다.

그러나 전장연이 생각하는 선택권은 현존하는 사회서비스 내에서의 자유가 아니다. 탈시설에는 동의하지만 개인예산제는 동의하지 않는 이유도 선

택권의 성격이 각기 다르다고 보기 때문이다. 이들은 탈시설이 장애인에게 공간과 이동, 시간의 자유를 가져오지만 개인예산제는 소비의 자유만을 구현할 것이라고 전망한다. 그리고 소비의 자유는 중산층 장애인에게만 도움을 줄 것으로 본다. 개인예산제가 삶의 선택이 아닌 사회서비스 내부만의 선택에 그치지 않으려면 선택의 폭이 더 넓어져야 하는 것이다. 그런데 개인예산제의 실행으로 장애정책 예산의 우선순위가 변동되고 개인예산제를 중심으로 계도화가 진행된다면 다른 영역의 장애정책 발전이 더뎌지게 된다고 우려한다. 사회서비스 종류와 급여수준, 시설 인프라의 강화와 장애인복지예산의 증액을 전제할 수 없다면 개인예산제 도입을 반대하는 장애인 당사자에 대한 설득도 어려우며, 개인예산제 실행 과정에서 오히려 의도한 효과가 나타나지 않는 괴리가 심화될 수 있다. 따라서 도입이 불러올 결과에 대한 불신의 지점을 도입을 요구하는 측에서 제거해줌으로써 개인예산제를 둘러싼 일정한 합의 지점을 도출할 수 있다.

결국 중요한 지점은 새로운 제도 도입에 관한 논쟁의 과정에서도 장애인 당사자의 의견에 주목하고 이들에게 이해를 구하는 것이 필요하다는 점이다. 더불어 장애인의 자기결정권 강화에 개인예산제가 아니면 이행될 수 없는지 다양한 제도를 함께 논의하면서 장애인의 자기결정권 실현을 위한 대안을 발굴할 필요가 있다. 이와 같은 개인예산제 도입을 둘러싼 논쟁은 장애인뿐만 아니라 다른 취약계층의 복지전달체계 개편을 시도할 때 참고할 수 있는 선행사례가 될 수 있다. 취약계층의 자기결정권 강화를 위해서 사회서비스 선택권을 유연화 하는 제도적 장치를 마련하고자 할 때, 개인의 욕구를 충족하는 유연성을 보장하면서도 개인의 선택을 국가의 책임으로 보장하려는 사회공공성을 확보할 수 있도록 장애인 개인예산제 사례를 살펴봄으로써 취약계층 복지전달체계 개편의 준거로 활용될 수 있을 것이다.

2022년 5월 30일 접수  
 2022년 12월 8일 수정 완료  
 2022년 7월 27일 게재 확정

## 참고문헌

- 강동욱. 2022. “장애인 개인예산제 도입 방안과 과제 - 주요 선행연구 검토를 중심으로 -.” 장애인 개인예산제 도입 방안과 과제 정책토론. 서울. 4월.
- 김경미. 2020. “장애인정책에 있어서 사람중심지원에 기반한 자기주도 개인 예산제에 대한 연구 - 미국 미네소타 주의 경험을 중심으로 -.” 『한국 장애인복지학』 48(48): 93-120.
- 김동홍·정중화. 2021. “발달장애인의 개인예산제 참여경험에 관한 사례연구 - 경계성 발달장애인을 중심으로.” 『한국장애인복지학』 51(51): 139-172.
- 김용득. 2019. “1990년 이후 영국 커뮤니티 케어 변화의 궤적 읽기: 이용자 선택과 제도 지속가능의 쟁점을 중심으로.” 『보건사회연구』 39(3): 114-147.
- 김용득·이동석·김용진·박광욱. 2017. 『자기주도지원 예산제도도입 타당성 연구』. 서울특별시.
- 김원섭. 2007. “복지국가란 무엇인가 - 시민권 이론의 관점에서.” 『사회보장 연구』 23(4): 139-166.
- 김원섭. 2011. “한국 복지국가 연구에 대한 이론적 고찰.” 『아세아연구』 54(4): 186-232.
- 김진우. 2018. “발달장애인 지원에 있어서 영국 개인예산제도의 함의와 쟁점.” 『한국장애인복지학』 41(41): 111-136.
- 남용현. 2014. “장애인 복지정책에서의 이용자 참여 강화: 독일의 개인예산 제도를 중심으로.” 『한국콘텐츠학회논문지』 14(11): 732-742.
- 박홍근·허준기. 2015. “‘장애인 수급자다움’이라는 아비투스 형성에 관한 연구: 장애인 기초생활수급자의 해외여행 사례를 중심으로.” 『장애의 재해석』. 1-60. 한국장애인재단.
- 신근우. 2018. “개인예산제도에 대한 이해 관계자들의 지지여부 분석 - 발달 장애인, 보호자, 그리고 기관종사자의 태도를 중심으로 -.” 성균관대학교 석사 학위 논문.

- 신유리·김정석·허준기. 2017. “장애인복지에서 사회적시민권의 이론적 적용 가능성 고찰: 자기결정권, 사회적배제, 사회적포함에 대한 비판을 중심으로.” 『한국사회』 18(1): 43-75.
- 원소연. 2010. “장애인의 자기결정권 실현을 위한 정책연구: 독일의 개인예산제도와 한국의 활동보조지원사업을 중심으로.” 『사회복지정책』 37(2): 267-289.
- 유동철. 2012. “영국 장애인 직접지불제도의 정책적 효과성에 대한 탐색적 연구: 사회적 배제의 관점에서.” 34: 129-162.
- 유영림·이현숙. 2022. “한국 복지체제에서 장애인 활동지원 서비스의 방향성 연구.” 『인문사회21』 13(1): 2287-2302.
- 이상호. 2017. “한국장애인동사: 연대와 갈등사이를 읽고.” 한국장애학회 춘계 학술 대회. 서울. 5월.
- 이동석. 2015. “사회서비스 현금지급제도의 이용자 선택권 비교연구.” 『한국장애인복지학』 28(28): 49-74.
- 이동석·김용득. 2013. “영국 서비스 현금지급과 개인예산제도의 쟁점 및 한국의 도입가능성.” 『한국장애인복지학』 22(22): 47-66.
- 이봉주·김용득·김문근. 2008. 『사회복지서비스와 공급체계: 쟁점과 대안』. 서울: EM커뮤니티.
- 이승기. 2019. “개인예산제도에 관한 법률 도입 및 효과에 관한 고찰 - 이해관계자를 중심으로 -.” 『사회복지법제연구』 10(2): 35-55.
- 이승기·이성규. 2014. “직접지불제도와 개인예산제도 도입을 위한 탐색적 연구 - 영국 사례를 중심으로 -.” 『한국장애인복지학』 26(26): 235-249.
- 이하나·김동기·김용진·전지혜. 2020. “한국 사회서비스 분야 개인예산제도 도입에 대한 고찰.” 『한국장애인복지학』 49(49): 83-118.
- 이하나·김윤영·이민경·김동기·김용진·이정기·전지혜. 2019. 『사회서비스 분야 개인예산제도에 관한 기초연구』. 한국보건사회연구원.
- 장재용. 2019. “사람중심계획(PCP)에 기반을 둔 개별유연화서포트서비스에 참여한 발달장애인에 대한 사례연구.” 숭실대학교 석사 학위 논문.

정희경·허숙민·선승연·정수미·강인영·이홍진. 2020. 『서울형 장애인 개인 예산제 시범사업 실행방안 개발연구』. 서울특별시.

Barnes, C. 1991. *Disabled people in Britain and discrimination : a case for anti-discrimination legislation* London: British Council of Organizations of Disabled People.

DeJong, G. 1979. *The Movement for Independent Living: Origins, Ideology, and Implications for Disability Research*. University of Michigan, University Center for International Rehabilitation.

Ferguson, I. 2007. "Increasing user choice or privatizing risk? The antinomies of personalisation." *British Journal of Social Work* 37(3): 387-403.

Finlay, W.M.L, Walton, C and Antaki, C. 2008, "Promoting choice and control in residential services for people with learning disabilities." *Disability & Society* 23(4): 349-360.

Glasby, J. and Littlechild, R. 2009. *Direct Payments and Personal Budgets - putting personalization into practice*. Bristol: Policy Press.

Glendinning, C. 2008. "Increasing choice and control for older and disabled people : a critical review of new developments in England." *Social Policy & Administration* 42(5): 451-469.

Lister, R. 1997. *Citizenship: Feminist Perspectives*. Basingstoke: Macmillan.

Matthias, R. E. and Benjamin, A. E. 2008. "Paying Friends, Family Members, or Strangers to be Home-Based Personal Assistants: How Satisfied Are Consumers?" *Journal of Disability Policy Studies* 18: 205-218.

Morris, J. 2006. "Independent living: the role of the disability movement

- in the development of government policy.” In Glendinning, C. and Kemp, P. A. (eds). 2006. *Cash and Care: Policy Challenges in the Welfare State*. Bristol: The Policy Press, 235-248.
- Pearson, C. 2000. “Money talks? Competing discourses in the implementation of direct payments.” *Critical Social Policy* 20(4): 459-77.
- Pfeffer, N. and Coote, A. 1996. *Is quality good for you? A critical review of quality assurance in welfare services* London: Institute for Public Policy Research.
- Pile, H. 2014. “What about the workforce?.” In Needham, C. and Glasby, J. (eds). 2014. *Debates in personalisation*. Bristol: The Policy Press 103-110.
- Ryan, R. M. and Deci, E. L. 2000. “Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being.” *American Psychologist* 55(1): 68-78.
- Spandler, H. 2004. “Friend or foe? Towards a critical assessment of direct payments.” *Critical Social Policy* 24(2): 187-209.
- Spicker, P. 2013. “Personalisation falls short.” *British Journal of Social Work* 43(7): 1259-1275.
- Wilberforce, M. Glendinning, C. Challis, D. Fernandez, J. L. Jacobs, S. Jones, K. Knapp, M. Manthorpe, J. Moran, N. Netten, A. and Stevens, M. 2011. “Implementing Consumer Choice in Long-term Care : The Impact of Individual Budgets on Social Care Providers in England.” *Social Policy & Administration* 45(5): 593-612.

사단법인 한국지체장애인협회 성명서 (2022년 3월 16일).

전국장애인차별철폐연대 성명서 (2017년 9월 19일).

전국장애인차별철폐연대 성명서 (2022년 1월 24일).

제20대 대통령 선거 국민의힘 윤석열 대통령 후보 장애인 정책 보도자료

(2022년 1월 19일).

- 김도현. 2015. “현금지급제도와 개인예산제도.” 『비마이너』 (7월 6일).
- 김도현. 2015. “현금지급제도와 개인예산제도.” 『비마이너』 (7월 8일).
- 박진우. 2019. “서울시 ‘장애인에 복지서비스 대신 현금 주겠다.’” 『한국경제』 (9월 17일).
- 이가연. 2019. “양상한 소비만 남고 권리는 사라질 개인예산제.” 『비마이너』 (11월 7일).
- 최석범. 2017. “찬반 극명한 장애인 개인예산제도 도입.” 『에이블뉴스』 (12월 22일)
- 최한별. 2017. “서비스 공공성 확보 없이 장애인에게 직접 현금을 준다고?” 『비마이너』 (10월 19일).
- 최한별. 2017. “스웨덴 장애인복지, 신청서에 원하는 서비스 범주 체크만 하면 끝.” 『비마이너』 (10월 24일).
- 하금철. 2015. “‘서비스 현금 지급 하자’ vs ‘공허한 탁상공론’ 장애인계 입장 충돌.” 『비마이너』 (6월 30일).
- 홍권호. 2013. “장애인의 선택과 통제, 개인예산제로 가능할까?” 『비마이너』 (7월 12일).

## Debate on Improving the Right to Self-determination of People with Disabilities: Focusing on the Personal Budget

Heo JunGi

Research Professor of CCRPS(Center for Collaborative Research  
on Population and Society), Dongguk University

Kim, Cheong-Seok

Professor, Department of Sociology, Dongguk University

Jeon, Boyoung

Assistant professor, Department of Health and Medical  
Information, Myongji College

Lee, Jun-Woo

Professor, Division of Social Welfare, Kangnam University

### Abstracts

This study analyses the controversy and conflicting landscape surrounding the personal budget as one alternative to improving self-determination rights for people with disabilities. The personal budget for the disabled refers to a delivery system that allows the disabled to exercise autonomy by providing social services in cash. In the process of reforming the delivery system, we examine how disabled people accept and interpret the personal budget, with a focus on self-determination rights. We step away from using a structural analysis approach, a more commonly used method and framework for examining the personal budget in academia. Unlike the United Kingdom, which set a major precedent, Korea shows a significant difference in its position on the personal budget, even among people with disabilities. This presents the need for a disability studies analysis to examine the actors and claims surrounding the system that goes beyond an institutional analysis from a social welfare perspective.

We analyze documents, including statements, press releases, and media articles of each disabled group, in addition to existing literature that discusses the promotion of the Seoul pilot project and the pledges made by the Yoon Seok-yeol administration during the presidential election. Results indicate that the personal budget, first introduced in academia as a policy case, has come to be adopted as a national task of the current government. We also show that a tense confrontation over pros and cons exists within groups of the disabled. Those that oppose the personal budget place greater emphasis on the weakening of disability policies' social publicity rather than on the effects the personal budget would have on strengthening the self-determination rights of the disabled. This is based on concerns over whether free choice is possible when only the right to freedom is presented without strengthening social rights through a disability policy in a context where there is insufficient trust in securing a budget for disability policies. At the same time, the debate about introducing the personal budget appears to reach an agreement when the gap between policy intentions and results can be narrowed. Those favoring the personal budget pay attention to policy intent, while those opposing distrust the policy outcome. Therefore, as each position focuses on different factors, intentions and results of the personal budget, recognizing such discrepancies should be a prerequisite for the discussion.

**Key words:** Personal budget, Self-determination, Liberties, Social rights