인권정보자료실
Mk1.5

◆ 개혁적 방향으로의 시설정책 전환을 바라며 ◆

『미신고시설양성화정책』 평가 제대로가고있나?

••• 일시 : 2005년 9월 26일(월) 오후2시

••• 장소 : 국회도서관 소회의실

공동주최

•••

민주노동당 현애자 의원

조건부신고복지시설생활인인권확보를위한공동대책위원회

미신고시설양성화정책 평가 제대로가고있나
2005. 9. 26
민주노동당 현애자
Mk1.5

◆ 개혁적 방향으로의 시설정책 전환을 바라며 ◆

「미신고시설양성화정책」 평가 제대로가고있나?

••• 일시 : 2005년 9월 26일(월) 오후2시

••• 장소 : 국회도서관 소회의실

공동주최

•••

민주노동당 현애자 의원실

조건부신고복지시설생활인인권확보를위한공동대책위원회

●●●●● 토론회 진행 및 목차 ●●●●●

제 [1부]

○ 사 회 : 남구현 / 한신대 사회복지학과 교수

○ 인사말 : 현애자 / 민주노동당 국회의원

○ 발 제 : 조한진 / 대구대 사회복지학과 교수

< 미신고 사회복지시설 양성화 정책의 평가 > ..... 1.

○ 토 론 : 이규식 / 장애인이동권연대 활동가 ..... 17.

김한승 / 한국종교계사회복지협의회 부회장, 성공회 신부 ..... 19.

○ 휴 식 시 간 <10분>

제 [2부]

○ 토 론 : 류지형 / 보건복지부 복지자원 과장 ..... 21.

김명연 / 민주주의법학연구회, 법학박사 ..... 29.

김미혜 / 이화여대 사회복지학 교수 ..... 31.

하숙자 / 충북여성장애인연대 부설 청주성폭력상담소 소장 ..... 35.

제 [3부] 질의응답 및 자유토론

인사말

현애자 / 민주노동당 국회의원

성장과 경쟁이란 구호아래 삭막해져가는 사회현상 속에서도 소외된 이웃과 사회적 약자를 위해 활동하고, 더불어 사는 사회를 만들고자 하는 많은 분들과 함께 따뜻한 토론회를 개최된 것을 뜻 깊게 생각합니다.

오늘 토론회는 성장과 경쟁이라는 장막을 걷고 따뜻한 분배와 더불어 사는 삶을 고민하는 자리가 될 것 같습니다. 국가가 책임져야 하는 사회복지 서비스를 민간에 위탁하고 있는 것이 현실입니다. 특히, 사회복지시설 사업인 경우는 사회복지 이용자가 '인간다운 생활을 할 권리를 보장'하기 위해 존재하는 공공의 시설로 대다수 운영되고 있음에도 불구하고, 비리와 인권의 사각지대로 낙인찍혀 있는 것 또한 현실입니다.

이러한 현실은 열악한 사회복지 정책이 보편적 권리로서 사회복지를 인식하게 하기보다는 시혜적 관점으로 일관되게 하여, 사회적 소수자인 사회복지시설 이용자들을 대규모 시설에 분리한 채 수용하는 현상을 발생시켰으며, 이로 인해 시설생활인들은 인권침해의 직접적 피해자가 되어 왔다고 봅니다.

결국, 사회복지시설의 정책적 전환이 필요한 시기가 봅니다. 사회복지시설의 '공공성 회복'을 위한 민주적 운영에 대한 경로와 사회복지생활인들이 지역 사회 내에서 함께 생활할 수 있도록 그룹홈(공동생활가정), 자립생활(재가서비스) 등으로 시설정책이 근본적으로 변화되어져야 한다는 것입니다.

이러한, 근본적 변화에 대한 방향성을 많은 토론자 분들이 제시해 주십시오.

토론회 자리를 함께 마련해 준 '조건부신고시설 생활인 인권확보를 위한 공동대책위원회' 소속 단체와 토론회에 참가해 주신 분들께 다시 한번 감사의 말씀을 전합니다.

감사합니다.

발 제

미신고 사회복지시설 양성화 정책의 평가

조한진 / 대구대 사회복지학과 교수

1. 서론

미신고 사회복지 생활시설은 신고 사회복지시설에 입소할 수 없는 대상자를 수용함으로써 제도권 내의 신고시설을 어느 정도 보완하는 역할을 하고 있으나(변용찬 외, 1996, 김미숙 · 변용찬 · 이연희 · 심재호 · 최재성 · 김은정, 2005에서 재인용), 지금까지의 미신고시설은 어려움을 겪고 있는 사람을 시설에 수용하고 그동안 공급받지 못해왔던 의 · 식 · 주 서비스를 제공하고 있을 뿐 그 이상의 서비스는 제공하지 못하고 있는 것이 현실이다(김용택, 1991). 그러므로 이러한 미신고 사회복지시설의 양산은 사회복지 수요의 증가에 대해 국가가 적극적으로 대처하지 못한 결과라 할 수 있다.

이에 본고는 우선 미신고 사회복지시설의 현황과 문제점을 살펴보고, 이에 대응하는 양성화 정책을 간단히 기술하였다. 그리고 양성화 정책을 평가한 후, 마지막으로 사회복지시설 정책의 방향을 제시하였다.

2. 미신고 사회복지시설과 양성화 정책

1) 미신고 사회복지시설의 현황과 문제점

보건복지부 자료에 의하면 2005년 1월 현재 미신고 사회복지시설은 1,209개소이고(표 1), 신고

사회복지시설은 1,213개소(86,116명 생활)인 것으로 나타났다(보건복지부, 2005a). 시설의 증가비율을 보면, 신고시설은 1995년 778개소(김미숙 외, 2005)에서 2005년 1월까지 1.6배가 증가하였는데 반해, 미신고시설은 1995년 293개소에서 2005년 1월까지 무려 4.1배나 증가하였다.

미신고시설의 존속 이유를 살펴보면, 법적 측면에서는 미신고 사회복지시설의 대부분이 시설의 설치기준에 미달하기 때문이고(김미숙, 2001, 김미숙 외, 2005에서 재인용), 운영자 측면에서 보면 사회복지시설은 3년마다 1회 이상 평가받게 되어 있는데 미신고시설은 대부분 소규모로서 열악한 시설 환경, 영세한 자본, 전문 인력 등의 부재로 평가에 불리할 수밖에 없어 신고를 꺼리는 면도 있다(김복일, 2000, 김미숙 외 2005에서 재인용).

<표 1> 미신고 복지시설 수의 증가 추이(1995~2005) (단위: 개소)

구분	1995년	2003년	2004년	2005년 1월
조건부신고시설	293	962	902	883
조건부신고를 안한 시설		82	194	326
계	293	1,044	1,096	1,209

자료: 김미숙 외. 2005. 『사회복지시설 종합발전계획: 1차년도 미신고시설의 지원방안 및 시설정보화 방안』. 서울: 보건복지부·보건사회연구원. 보건복지부. 2005a. 『미신고복지시설 지원 및 관리대책』. 과천: 보건복지부.

일부는 생계수단으로 미신고 복지시설을 운영하는 경우도 발생하고 있다(보건복지부, 2005a). 시설 생활인 측면에서는, 미신고시설은 입소 자격조건이 까다롭지 않을 뿐 아니라 본인의 동의나 연고자의 소개만으로도 입소가 용의하다는 점에서, 신고 사회복지시설에로의 입소 자격을 갖추지 못한 대상자들이 주로 이용하고 있다. 또한, 군 지역에 신고시설이 없어 미신고시설로 가는 경우도 있다. 실제로 미신고시설 실태조사에 의하면, 수급자가 제도권시설에 입소하지 않고 미신고시설에 입소한 이유로 지적된 것 중 가장 많은 응답은 '인근 지역에 받아줄 시설이 없어서'가 39.8%였다. 현 미신고시설이 신고시설이 되지 못한 이유를 파악한 결과에서는, 가장 많은 응답이 '시설장이 자격이 없어서'로 23.3%이었고, 무허가 건물, 시설의 작은 크기, 종사인력 부족, 시설의 설비 부족 등도 상당수 되었다(김미숙 외, 2005).

김미숙 외(2005)에 따르면, 미신고 사회복지시설은 재원을 마련하는데 어려움이 있어 재정이 영세하며, 시설의 영세성으로 인해 시설 안전성과 시설 설비가 미비하다는 데에 그 한계가 있다. 재정의 한계는 또한 우수한 전문 인력의 확보를 어렵게 하여 시설 생활인들에게 양질의 프로그램을 실시할 수 없다는 문제점을 낳는다. 미신고 사회복지시설의 또 하나의 중요한 문제점은 시설의 운영이 불투명하고, 생활인의 인권이 어떻게 보장되고 있는지 밖에서는 알 수가 없다는 점이다.

한편, 미신고시설 실태조사 결과(김미숙 외, 2005)에 의하면, 시설 운영상의 애로사항 1순위로 지적된 것은 예산 부족으로 75.0%이었고, 2순위는 인력 부족 41.6%, 3순위는 자원봉사자 부족, 법적 보호 장치 미비, 사회적 무관심 등이었다. 총수입은 시설 당 평균 8천9백만 원으로 나타나 지출보다 약 1천2백만 원이 적었고, 부채도 시설 당 평균 4천6백만 원 가량 있는 것으로 파악되어 시설의 재정구조가 열악함을 알 수 있다. 시설의 설비 기준 충족 여부에 있어서는 전체 시설의 24.2%만이 기준을 충족하고 있었고, 75.8%는 기준을 충족하지 못하고 있었다. 미신고시설의 시설장이 사회복지사 자격증을 취득하였는지 여부를 조사한 결과, 전체 시설장 중 4분의 3이 되는 74.0%의 시설장이 자격증이 없었다. 시설 종사자 현황에 있어서 종사자 인력 기준 충족 여부를 파악한 결과로는, 대부분인 75.5%의 시설이 종사자 인력 기준이 미달된 상태이었다. 유급 종사자의 월평균 임금은 임금 분포에 있어서 60만 원 이하 27.8%, 71~90만 원 20.6%, 91~100만 원 미만 21.7% 등이었고, 전체적으로는 유급 종사자 월평균 임금이 83.2만 원으로 일반시설 종사자에 비해 매우 열악한 것으로 파악되었다.

그밖에, 시설의 유료화 의향에 있어서는 긍정적인 응답 33.0%보다는 부정적인 응답이 54.0%로 20% 이상 많았는데, 그 주요 이유로 지적된 것은 '생활인이 비용을 낼 수 없어서'가 50.0%로 가장 많았고, 그 다음이 '자선의 의미가 없어서'가 40.6%로 나타났다. 정부로부터 지원받기 원하는 항목을 조사한 결과, 1순위로 지적한 것 중 가장 많은 응답은 '재정 지원'으로 65.7%이었고, 2순위의 경우는 '종사인력 지원'이 가장 많아 38.9%이었다. 재정 지원을 받기 원하는 사항을 항목별로 살펴볼 때, 가장 많은 항목은 종사자 인건비로 나타났고(43.9%), 그 다음으로 시설 증개축비(15.3%), 생계비(14.1%), 운영비(12.6%)의 순이었다.

2) 미신고 사회복지시설 양성화 정책

시설 생활인의 인권 및 안전을 도모하고 미신고시설의 제도권 진입을 유도한다는 취지에서 보건복지부는 2002년 6월에 미신고 복지시설 종합관리대책을 수립·시행했는데, 제도권 진입을 위한 '3년간의 유예기간'을 부여하는 조건부신고제도 도입, 신고 기준을 완화하여 시설의 진입장벽을 낮춤, 개인운영 신고시설의 지원 등을 기본방향으로 하고 있었다. 2004년 7월부터는 복권기금·삼성기금 등을 활용하여 신고시설 전환을 약속한 조건부신고시설 및 신고시설로 전환한 개인

운영시설에 대한 지원 사업을 실시하고 있는데, 2005년까지 840억 원을 지원할 예정이다. 또한 2004년 7월부터 복지부·시민단체·교수 등 민관합동의 시설발전위원회를 구성·운영하여 미신고 시설의 근본적인 방지대책을 논의 중에 있다(보건복지부, 2005a). 이러한 그간의 경과가 <표 2>에 요약되어 있다.

보건복지부가 2005년 7월 26일에 배포한 보도 자료에 의하면, 2002년 6월 이후 시·도를 통해 파악된 미신고 복지시설 1,288개소(22,000명 생활) 중 신고시설로 전환한 시설이 213개소, 신축, 증·개축 등 공사가 진행 중인 시설이 586개소, 전환이 어려운 시설이 387개소, 자진 폐쇄 95개소, 강제 폐쇄 7개소로 나타났다(표 3).

동 보도 자료(보건복지부, 2005b)에 의하면, 보건복지부는 신고시설로 기전환한 시설 213개소에 대해서는 2006년부터 단계적으로 물리치료기·재활치료기·자동목욕기 등을 지원하고 관련 기관과 운영비 지원 방안을 협의하며, 신고시설로 전환

<표 2> 2002년 이후 정책 추진 상황

년도	추진 경과
2002	'미신고 복지시설 종합관리대책' 발표(6월): 행정처분을 3년간 유예하는 조건부신고제도 실시 10인 미만 시설 설치 기준 도입 등 시설규제 완화(7월~) 실태조사 결과 발표(10월): 998개소, 17,036명
2003	사회복지공동모금회 기금 지원(1월): 조건부신고시설 기능보강비로 42억 원 지원 '미신고시설 생활자 인권보호대책' 시달(1월): 미아방지대책, 시설안전관리대책 등 생활인 보호대책 관련 자격취득 지원을 위한 '사회복지사 양성과정' 실시(4월)
2004	실태조사 결과 발표(1월): 1,074개소, 19,991명 미신고시설 생활 및 인권상태 실태조사 실시(4월): 문제 시설 18개소 확인(4 개소 폐쇄명령) '미신고 복지시설 종합관리대책 보완 지침' 발표(6월) 미신고 복지시설 지원 사업 관련 공청회 개최(6월) '2004년 복권기금 지원 사업' 실시(7월): 440개소에 510억 원 지원 사회복지시설발전위원회 구성(7월) 사회복지시설발전계획 1차년도 연구 실시(9월) '행복등지 지원 사업(삼성기금)' 실시(9월): 10인 미만 소규모 시설 50개소에 100억 원 지원 미신고 복지시설 정책설명회 개최(10월): 6개 권역, 1,000개 시설 대상
2005	실태조사 결과 발표(1월): 1,209개소, 21,896명 '2005년 복권기금 지원 사업' 실시(1월): 203개소에 230억 원 지원 사회복지시설발전계획 2차년도 연구 실시(3월) '미신고시설 지원 및 관리 대책' 발표(6월) 미신고시설 지원 및 관리 대책 관련 정책설명회 개최(6월): 9개 권역, 공무원·시설장 등 1,500여명 교육 '사회복지사업법' 개정 추진(7월 현재 법제처 심사 중)

출처: 보건복지부. 2005b. "미신고복지시설 중 70%가 신고시설로 전환 예상". www.mohw.go.kr/index.jsp

<표 3> 미신고 복지시설 전환 현황(2005. 7. 31. 현재) (단위: 개소, %)

구분	기전환[a]	전환 확실[b]			전환 불확실[c]		시설 폐쇄[d]		계
		절차 진행 중	공사 진행 중	계약 체결 중	요건 완비	요건 불비	자진 폐쇄	강제 폐쇄	
조건부 신고시설[e]	150 (16.4)	140 (15.3)	251 (27.4)	135 (14.7)	21 (2.3)	163 (17.8)	51 (5.6)	5 (0.5)	916 (100)
조건부신고를 안한 시설[f]	63 (16.9)	32 (8.6)	26 (7.0)	2 (0.5)	9 (2.4)	194 (52.2)	44 (11.8)	2 (0.5)	372 (100)
계	213 (16.5)	172 (13.4)	277 (21.5)	137 (10.6)	30 (2.3)	357 (27.7)	95 (7.4)	7 (0.5)	1,288 (100)

자료: 보건복지부. 2005b. "미신고복지시설 중 70%가 신고시설로 전환 예상". www.mohw.go.kr/index.jsp.

[a]**기전환**: 7월 31일까지 신고서 발부가 완료된 시설

[b]**전환 확실**: 7월 31일까지 전환은 어려우나, 향후 전환이 확실한 시설

절차 진행 중: '신고요건을 완비한 시설'로 신고가 접수되어 현재 행정절차 진행 중

공사 진행 중: 복권기금 지원시설로 선정되어 공사 진행 중인 시설, 행복등지(삼성) 지원 시설 선정되어 공사 진행 중인 시설, 하나은행 등 기타 지원시설로 선정되어 공사가 진행 중인 시설, 시설장 자부담으로 공사를 진행 중인 시설

계약 체결 중: 복권기금 지원시설로 선정되어 시·군·구와 시설장 간 계약이 체결 중인 시설

[c]**전환 불확실**

요건 완비: 신고요건은 완비되었으나, 전환을 계속 거부하는 시설

요건 불비: 신고요건이 불비되어 있는 시설

[d]**시설 폐쇄**

자진 폐쇄: 시설장 스스로 시설을 폐쇄하였거나, 폐쇄할 의사를 시·군·구에 명백하게 밝힌 시설

강제 폐쇄: 행정기관(보건복지부, 시·군·구)에 의해 강제로 폐쇄된 시설

[e]**조건부신고 기간(2002년 6월~9월)에 조건부 신고를 완료한 시설로, 2005년 7월 31일까지 신고 시설 전환을 약속한 시설**

[f]**조건부신고를 거부하였거나 조건부신고 기간 이후에 발생한 시설**

중인 시설 586개소는 신·증축 공사, 매매계약 등을 차질 없이 진행하여 2005년 내에 신고시설로 전환을 완료하도록 했다. 유예기간까지 신고시설로 전환하지 못한 미신고 복지시설 387개소에 대해서는 2005년 9월부터 민관합동 실태조사를 실시한 후 시설별로 지속적 양성화 또는 시설 폐쇄 여부를 결정하기로 했는데(그림 1), 인권 및 안전에 문제가 있는 시설은 생활인을 안전하게 귀가

또는 전원조치 한 후 시설을 폐쇄하며, 지속적 양성화가 필요하다고 판단되는 시설은 복권기금 등을 활용하여 지속적으로 지원을 하는데 2006년 이후의 지원에 대해서는 복권위원회와 협의 중에 있다.

<그림 1> 행정처분 추진방향 개요(2005~2006)

행정처분 절차	일자	주체 및 대상
개선명령		시군구 → 개별시설
개선명령서 발부 완료	2005. 8. 31 까지	미전환 미신고 복지시설
개선명령 기간	2005. 9. 1 ~ 2006. 2. 28	
↓		
민관합동 실태조사		조사팀 → 개별시설
합동조사팀 구성 완료	2005. 9. 1 까지	시군구에서 구성
실태조사 기간	2005. 9. 1 ~ 11. 1	
↓		
행정처분대상 시설 분류	2006. 3. 31 까지	시군구에서 분류
↓		
청문 및 심사		시설장 ↔ 위원회
위원회 구성 완료	2006. 4. 1 까지	시군구에서 구성
청문 실시	2006. 4. 1 ~ 5. 1	시군구에서 실시
폐쇄 여부 최종 결정	2006. 5. 31 까지	시군구청장이 결정
↓		
시설 폐쇄		시군구 → 개별시설
폐쇄명령서 발부 완료	2006. 6. 30 까지	시군구 → 개별시설
자진전원 실시	2006. 7. 1 ~ 9. 30	시설장
전원조치 실시	2006. 10. 1 ~	시군구

자료: 보건복지부. 2005b. "미신고복지시설 중 70%가 신고시설로 전환 예상". www.mohw.go.kr/index.jsp.

또한, 보건복지부는 개인의 사회복지사업 참여를 활성화하기 위해 개인운영시설을 기존 법인시설과는 별도로 지원·관리할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련하고 있는데, 사회복지사업법을 개정하여 개인이 운영하는 소규모 시설에 대한 시설 기준, 인력 기준, 입·퇴소 절차 등을 기존의 대형 법인시설과 별도로 규정하는 방안을 추진 중에 있다. 한편, 신규로 발생하는 불법 미신고 복지시설에 대해서는 발생 초기단계부터 신속하게 대처하며, 미신고시설 문제와 시설 운영의 투명화 등을 포함한 사회복지시설의 중장기적인 발전 방안은 위에서 언급한 민관합동 사회복지시설발전위원회에서 지속적으로 논의하기로 했다.

2005년에 10만 명당 시설 수용능력을 보면, 서울 144명, 인천 137명, 전남 351명, 충북 396명인 것으로 나타났다. 이에 시설의 지역별 불균등 배치 현상을 해결하기 위해 인구, 복지대상자 수, 복지수요 등 다양한 지표를 참조하여 지역별 최소 설치 기준을 마련하고 이를 지자체에 권고하는 방안을 검토하고 있다(보건복지부, 2005c).

3. 양성화 정책의 평가와 사회복지시설 정책의 방향

1) 양성화 정책의 평가

보건복지부는 미신고 사회복지시설의 70.0%가 신고시설로 전환 및 전환이 확실하거나 폐쇄가 완료된 것으로 파악되었다며 양성화 정책에 대해 긍정적 평가를 내렸으나, 제도권 진입을 위한 3년간의 유예기간이 종료되는 시점이 2005년 7월 31일이었다는 것을 감안할 때 실제 전환의 성과는 16.5%에 불과하다. 그러므로 미신고 사회복지시설 양성화 정책의 필요성을 인정하는 입장에서 본다 하더라도 본 정책은 한계점을 가지고 있다.

첫째, 복권기금·민간재원 등의 지원 대상으로 선정되더라도, 지역주민의 님비(NIMBY) 현상, 지방의회의 반대, 지자체의 소극적 자세 등으로 인해 건물 신·증축 등 기능보강이 어려울 수 있다(보건복지부, 2005a).

둘째, 신고시설로 전환 후 인건비 등 예산 지원은 없고 법률상 각종 의무가 부여되는 등 신고시설 전환의 인센티브가 부족하다(보건복지부, 2005a). 예산 지원이 있더라도 정부의 간섭이 싫어서 미신고시설이 현재와 같은 상태로 잔존할 가능성이 있는데, 뚜렷한 인센티브가 없다면 더욱이 신고할 필요를 느끼지 못할 수도 있다. 실태조사에서 보았듯이, 정부로부터 지원받기 원하는 항목을 조사한 결과, 1순위로 지적한 것 중 가장 많은 응답은 '재정 지원'이었고, 재정 지원을 받기 원하는 사항 중 가장 많은 항목은 종사자 인건비로 나타났다. 특히 헌법상 국민의 권리와 국가의 의무, 사회복지사업법에서 국가의 책임 등이 명문화되어 있는데도 재정부담의 원칙에서 국가가 임의적인 태도로 수급자·민간법인 및 시설의 부담을 요구하는 것은, 국가의 의무와 책임을 회피하는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 국가는 재정적인 지원을 해야 하고, 더불어 시설에 대한 지

도·감독을 해야 할 책임도 충실히 해야 한다. 또한 민간법인과 시설 역시 서비스의 생산·전달을 맡는 한에 있어서는 정부의 예산 뿐 아니라 규제도 받을 각오가 되어 있어야 할 것이다.

셋째, 정부에서 예산을 지원하는 법인시설과 동일한 입소기준, 입·퇴소절차 등을 요구하고 있어 재정여건이 열악한 미신고시설의 신고시설 전환이 현실적으로 어려울 수 있다(보건복지부, 2005a). 그러므로 입소기준의 완화를 통해 수급자가 아닌 일반서민층이라도 원한다면 시설을 이용하고, 당사자 간 계약에 의해 간편하게 입·퇴소절차를 거칠 수 있도록 해야 한다. 물론 이 때 연고자나 다른 사람이 아닌 본인의 자유의사가 최대한 존중되어야 한다. 장애인복지법 등의 법률에 있어서 복지실시기관이 "보호대상자"에 대한 복지를 도모하기 위하여 복지시설에 입소시키는 "복지조치"를 취하는데, 이것은 '꼭' 필요하다고 인정될 때로 제한되어야 한다.

입소기준과 입·퇴소절차의 완화와 같은 맥락에서 흔히 신고기준의 완화를 생각할 수 있고, 실제로 신고요건에 적합한 미지원시설은 유예기간 종료(2005년 7월 31일)전까지 최대한 신고시설로 전환하도록 유도하며 전환하는 시설에 대해서는 이 때 완화된 요건을 적용했다. 또한, 개인이 운영하는 소규모 복지시설에 대한 규정을 완화하기 위해 사회복지사업법을 개정 중에 있으며, 2006년 1월 시행을 예정하고 있다(보건복지부, 2005a). 개인시설 종사자 기준에 있어서도 완화된 기준이 적용되고 있고, 미신고 복지시설에 대해서도 역시 종사자 요건과 시설장 자격요건의 완화를 추진하고 있다(보건복지부, 2005c, 2005d). 미신고 사회복지시설의 대부분이 시설의 설치기준에 미달하고 전문 인력이 부재하며 이것이 미신고시설로 존속하는 이유 중 하나여서 본 양성화 정책에서 신고기준을 일부 완화하고 있는 것으로 보이나, 생활인들을 위한 적절한 시설 환경과 보다 나은 복지서비스를 위해서는 신고기준을 완화해서는 안 된다. 이것이 바로 미신고 사회복지시설 양성화 정책을 인정할 수 없게 만드는 본 정책의 문제점 중의 하나이다.

그 두 번째 문제점은 행정처분 대상 시설에 대한 청문 및 심의절차를 수행할 시·군·구 차원의 위원회를 구성하는 것에 관한 것이다. 실태조사팀에 참여한 위원이 청문 및 심사에 참여할 경우 공정성 문제가 발생할 우려가 있으므로 원칙적으로 배제하는 것은 옳으나(보건복지부, 2005a), 사회복지사업법 제7조 및 동법 제7조2의 '사회복지위원회'와 '지역사회복지협의체' 위원 역시 공정성 문제가 발생할 소지가 다분히 있다. 왜냐하면, 동 위원회와 협의체의 위원 중에는 사회복지법인의 대표자나 사회복지사업을 행하는 비영리법인·기관·단체의 대표자가 있어 청문 및 심의 결과에 긍정적 혹은 부정적으로 영향을 줄 수 있기 때문이다.

셋째, 미신고 복지시설의 장에게 본 정책이 시설을 폐쇄하기 위한 정책이 아닌, 시설을 양성화하기 위한 정책이라고 지속적으로 홍보하고 있다는 것이다(보건복지부, 2005a). 사실, 본 정책은 그렇게 홍보할 뿐만 아니라, 실제로 거의 시설 양성화 일변도의 정책이다. 유예기간이 지났는데도 다시 미신고 복지시설에 대해 실태조사를 거쳐 시설별로 지속적 양성화를 결정하고, 심지어 신규로 발생하는 불법 미신고시설에 대해서조차 신고시설 전환 가능성을 확인하여 그 전환을 유도하고자 하는 관리대책의 기본방향에서 그 단면을 볼 수 있다. 또한 『미신고복지시설 지원 및 관리대책』(보건복지부, 2005a)에서, 시설 폐쇄가 사회적 이슈가 되지 않도록 강제 전원조치 등은 자제하게 하는 데서 그 다른 단면을 어렵지 않게 볼 수 있다. "사회복지사업법 제40조에 따라 시설 폐쇄시, 1년간 사회복지사업을 할 수 없는 등 향후 다양한 불이익이 있으므로, 폐쇄명령서 발부 전 시설장을 최대한 설득하여 동법 38조의 자진폐지의 형식으로 시설을 폐쇄하도록 유도"(p. 12)하는 '세심한 배려'까지 할 것이다. 더구나, 가능한 한 폐쇄 시설이 전체 미신고시설의 10%가 넘지 않도록 유의할 것이다. 그러나 예를 들어 시설 생활인의 인권문제로 미신고 복지시설의 폐쇄가 결정되었다면, 향후 시설장이 다시 사회복지사업을 할 수 있도록 자진 폐지의 형식을 취하게 유도하는 것이 과연 옳은 일인가? 그리고 폐쇄 시설이 전체 미신고시설의 10%가 넘지 않도록 할 것이라면, <그림 1>에 있는 복잡한 행정절차를 왜 거치는가?

넷째, 미신고 사회복지시설 양성화 정책의 가장 중대한 문제점은 생활인의 인권을 보장할 실질적인 방안이 없다는 것이다. 물론 조건부신고시설 등에 대한 지원사업의 대상 시설을 시·군·구에서 선정할 때 인권침해 발생 시설은 대상에서 제외하며, 인권침해 사례가 적발된 경우에는 지원 사업 결정을 취소하도록 되어 있다(보건복지부, 2005e). 그러나 복지시설을 대표하고 있는 한 단체장에 의하면, "처음에 [보건]복지부에서 조건부[복지시설] 허가 내줄 때 조건 없이 다 … 우선은 허가부터 내주고 나중에 평가하자"(최희정, 2005. 5, p. 49)고 했고, 일부 이런 조건부복지시설에서 생활인 인권유린 문제가 발생하고 있는 것이다(예, 'ㅂ'선교원·'ㅅ'수양원). 물론 조건부신고시설 등 지원 사업 선정기준 예시에는 인권문제 발생여부를 평가요소로 하고 있다. 그러나 이 선정기준은 어디까지나 예시일 뿐, 선정에 관한 것은 전적으로 시도 선정위원회의 소관이어서, 시설 생활인의 인권문제에 대한 배점이 기준에서 아예 빠진 자치단체도 있었다(최희정, 2005. 4). 이렇게 될 때 양성화 정책은 결국 시설의 신축, 증·개축 공사를 위한 방안으로 전락하게 되며, 이것은 마치 하드웨어만 좋으면 소프트웨어는 다소 문제가 있어도 컴퓨터는 작동될 것이라는 발상과

크게 다르지 않다.

한편, 시설 생활인의 인권은 미신고 사회복지시설에서만 문제가 되는 것이 아니라 신고시설에서도 문제가 되고 있다(예, 'ㅅ'복지재단·'ㅊ'복지재단). 그러나 본 양성화 정책에는 제도권 사회복지시설에 관한 방안은 전혀 없고 단지 미신고시설만을 다루고 있다는 것이 근본적인 문제점이라 할 수 있다. 그러므로 지금부터는, 시설 서비스가 수용 중심에서 이용 중심으로 바뀌어야 한다는 전제하에, 신고·미신고시설을 망라하여 사회복지시설에 대한 정책 방향을 살펴보겠다.

2) 사회복지시설 정책의 방향

(1) 시설의 사회화

'시설의 사회화'란 시설보호가 불가피한 사람을 시설에서 보호하되 최대한 지역사회와의 관계를 넓히려는 시도로(감정기·조추용, 1999, 김미숙 외, 2005에서 재인용), 지역 개방의 측면만이 아니라 이 부분을 포괄한 시설의 근본적인 개혁의 실천논리로서 제시되고 있다(이병록, 2004).

시설의 사회화의 구체적인 내용으로 마키자토(牧里每治)는 다섯 가지로 구분하고, 각각의 영역에 세부적인 활동들을 제시하고 있다. 그 내용은 <표 4>와 같다.

(2) 서비스 이용의 권리 옹호

서구에서는 시설보호 대상자에 대하여 서비스 이용의 권리를 옹호하기 위한 노력이 상당히 활발하게 이루어지고 있다. 권리옹호는 사회복지 이용자의 권리 주장을 지원·대변·변호하는 활동인데, 여기에는 다음과 같은 다양한 형태가 있다. 즉, 권리옹호 시스템은 첫째, 서비스 대상자 보호 시스템으로서 평가·정보제공·행정감사제도 등을 필요로 하고, 둘째, 예방적 권리옹호시스템으로서 성년후견제도와 서비스 이용지원제도 등을 필요로 하며, 셋째, 사후처리형 권리옹호 시스템으로서 고충해결제도가 필요하다. 외국에서의 경향을 살펴볼 때, 사회복지의 권리성이나 인권의식이 발달하지 못한 우리나라는 시설 이용자를 위한 권리옹호 시스템을 도입하는 것을 적극 고려해 보아야 한다(정미원, 2004).

(3) 사회복지시설 이용에서의 이용자 선택권과 바우처 활용

바우처 제도와 관련하여 우리나라의 경우에도 시설 운영의 효율성·책임성 제고, 서비스 질의 향상이라는 목적을 위하여 바우처 제도를 보완적인 대안의 하나로 검토할 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서는 시설 이용자의 선택권을 최대한으로 행사할 수 있도록 관리센터를 설치하여 사례관리가 이루어지도록 함으로써 수요자의 공급자 선택 과정이 합리적으로 진행될 수 있도록 유

도해야 한다. 또한 시설 이용자의 입소 불복 절차를 도입하여 수요자 중심의 서비스 체계를 구축해야 하며, 시설 정보 공유를 위한 네트워크를 구축하여야 한다(정미원, 2004).

<표 4> 시설의 사회화 영역 구분

시설 정보의 공개	① 지역주민을 시설 행사에 초대하거나 시설 견학을 받아들이는 활동 ② 지역주민들에게 기관지·팸플릿·영화 등을 통해서 시설을 소개하는 홍보 활동 ③ 지역주민들에게 가능하면 예·결산의 개요를 공표하고, 인사이동 등의 정보를 공개하는 활동
자원봉사자의 참가	④ 자원봉사자가 의류의 수선, 시설 내 청소 등 주로 노력을 제공하는 활동 ⑤ 자원봉사자가 입소자 또는 이용자의 이야기 상대, 놀이 상대, 개호 등 처우에 도움을 주는 활동 ⑥ 자원봉사자가 지역에서 원호를 필요로 하는 사람들에 대해서 시설을 거점으로 하면서 이야기 상대, 놀이 상대, 개호 등을 실시하는 활동
시설 설비 기능의 지역개방	⑦ 지역주민들에게 집회실·정원 등의 설비, 사무기기 등의 비품을 제공하는 활동 ⑧ 지역에서 원호를 필요로 하는 사람들에게 복지의 전문시설 기능(급식·목욕·일시보호·기능회복훈련·레크리에이션·개호·양호지도 등)을 제공하는 활동 ⑨ 지역의 활동·행사에 대해서 직원의 전문적 기능을 제공하고, 또 관계기관과 연계하여 주민단체와 협동하는 활동
시설 처우의 지역화	⑩ 입소자 또는 이용자의 가족과 친구가 정기적으로 면회를 오거나, 직원이 가족이나 관계자 등을 방문하는 활동 ⑪ 입소자 또는 이용자 자신이 상점·음식점·공원·도서관·복지관·사찰 등을 일상적으로 이용하는 활동 ⑫ 입소자 또는 이용자 자신이 지역의 각종 단체·그룹에 소속하거나, 지역 활동과 행사(결연사업을 포함)에 참가하는 활동
시설 운영의 민주화	⑬ 입소자 또는 이용자가 자치회·가족회·보호자회 등을 조직하고, 시설 처우나 관리운영, 지역 활동에 대해서 의견을 반영시키는 활동 ⑭ 직원의 조직화를 도모하고, 시설 처우나 관리운영, 지역 활동에 대해서 의견을 반영시키는 활동 ⑮ 후원회, 자원봉사 그룹에 대해서 의견을 반영시키는 활동

출처: 牧里每治(마키자토). 1983. "施設社會化の 到達點と 課題". 『社會問題研究』 33(1): 127, 김미숙 외. 2005. 『사회복지시설 종합발전계획: 1차년도 미신고시설의 지원방안 및 시설정보화 방안』. 서울: 보건복지부·보건사회연구소에서 재인용.

(4) 탈시설화와 지역사회보호

탈시설화는 생활인들을 시설 환경으로부터 지역사회에 기반을 둔 환경으로 이주시키는 것이고, 이러한 과정의 목표는 지역사회 재통합이다(Hatcher and Rasch, 1980). 어려움(예, 심한 정신 장애)이라는 것이 그것을 경험하는 사람에게는 강력한 장애물로 보인다 할지라도, 그러한 개인들 역시 지역사회 환경에 계속적으로 통합하기 위해 이용할 수 있는 강점과 능력을 가지고 있으며, 지역사회로 돌아간 사람들에게 영향을 미친 변화과정을 보면 그들의 강점·회복력을 강조하고 있는 것을 알 수 있다(Newton, Rosen, Tennant, and Hobbs, 2001: Sullivan, 1992). 연구결과들 역시 시설 생활인들이 지역사회로 재통합되었을 때, 비록 더디다 할지라도 긍정적인 변화가 그들에게 있음을 보여주고 있다(Newton et al., 2001). 그리고 이러한 적응은 특수한·분리된 프로그램이 아닌, 자연스럽게 생긴 지역사회 자원의 이용을 통하여 가장 잘 이루어진다(Sullivan, 1992).

대개, 시설 생활인들에게 가족이 있다면 그 가족들(예를 들어, 발달장애인 가족들)은 처음에는 탈시설화를 반대하지만, 외국의 연구에 의하면, 다시 자리가 잡힌 후에는 생각을 바꾸고 지지하며 가족 간의 접촉도 지역사회 이주 후 증가하는 양상을 보여준다(Spreat and Conroy, 2002: Tossebro, 1998). 또한, 지역사회에서 아무리 서비스가 좋아도 그 서비스에 관한 통제권이 정부 혹은 여타의 다른 기관에 있으면 억압관계는 해소될 수가 없지만, 그럼에도 불구하고 탈시설화는 진행되어야 하고 지역사회에 기반을 둔 서비스가 늘어나야 한다.

성공적인 지역사회 재통합은 적절한 계획, 재정 조달, 그리고 지역사회에 기반을 둔 심리사회적인 서비스의 공급을 필요로 한다(Hatcher and Rasch, 1980). 아울러 근본적으로는 사회복지사업법에 탈시설화의 규정이 있어야 한다. 그러므로 비록 당장 모든 생활시설을 폐쇄할 수 없다 하더라도, "국가와 지방자치단체는 탈시설화를 촉진시키기 위한 단계적인 계획을 세우고 이를 진행하여야 한다."는 강행규정을 두어야 한다. 물론 사회복지사업법 제41조(시설수용인원의 제한)의 규정에 의하면 "각각의 시설은 그 수용인원이 300인을 초과할 수 없다."라고 하고 있으나, 300인이라는 상한선은 너무 높다. 더구나 부칙 제8조(시설수용인원의 제한에 관한 경과조치)에 의하면, "이 법 시행당시[1998년 7월 1일]의 시설과 시설의 설치를 위한 허가를 신청한 시설에 대하여는 제41조의 개정규정을 적용하지 아니한다."라고 하여 과거의 대형 생활시설에 대해서는 아무런 제한도 가하지를 못하고 있다.

그러므로 먼저, 생활시설의 경우 상한선을 30인으로 낮추어서 신규시설의 소규모화를 지향해야 한다. 그리고 기존의 대형 생활시설에 대해서도 소규모화를 유도해야 한다. 지금까지 우리나라에서는 국가의 정책이 규모의 경제에 의한 양적 효율성을 높이기 위하여 시설의 대형화를 추구하고 있었으며, 재정지원 방법에 있어서도 수용인원에 대한 일정비율로 지원하는 추세에서 시설의 대형화가 추구되어 왔던 것이다(김미숙 외, 2005). 그러나 시설의 질적 우수성을 평가 잣대로 하고, 재정지원에 있어서도 수용인원 30인을 초과하는 대형 생활시설에 대해서는 그 초과인원에 대하여 지원 비율을 일정 정도 줄이는 것도 시설의 소규모화를 유도하는 방법일 수 있다.

또한 탈시설화와 관련해서, 가정과 지역사회에서의 예방·치료 및 사회 복귀에 초점을 둔 주간보호서비스, 그룹홈, 지역사회 정신보건센터 등 지역사회 중심의 프로그램들이 활성화되어야 할 것이다(정미원, 2004).

4. 결 론

미신고 사회복지시설이 최근 10여년 사이에 급격히 증가하였고, 그에 따라 많은 문제점이 노출되었다. 이에 보건복지부는 미신고 사회복지시설 양성화 정책을 내놓고 이를 추진해 왔으나, 이 양성화 정책은 성공가능성이 매우 낮아 보이며 오히려 또 다른 문제점을 발생시키고 있다. 신고기준을 완화하고, 행정처분 절차를 거쳐 시설을 폐쇄하더라도 그 수를 최소화함으로써, 서비스 공급자인 시설 운영자만 고려할 뿐 서비스의 수요자이자 '고객'인 생활인과 그들의 인권의 관점에서 바라본 정책은 아니라고 볼 수 있는 것이다.

이에 본고에서는 사회복지시설에 대한 문제점들을 해결하는 방안으로 시설의 사회화, 서비스 이용의 권리 옹호, 사회복지시설 이용에서의 이용자 선택권과 바우처 활용, 탈시설화와 지역사회 보호 등의 정책 방향을 제시했다. 특히 탈시설화 정책은 서구에서 기존의 시설 운영에서 제기되었던 많은 문제들을 해결하는 결과를 가져왔다.

그러나 흔히 우리나라에서 탈시설화란 현실적이지 못하며 사회복지시설의 충분한 공급을 달성한 후에나 고려해봄직한 장기적인 정책으로 제쳐놓는 경향이 연구자와 정책입안자에게는 농후한 것으로 보인다. 물론 당장 모든 생활시설을 폐쇄하고 탈시설화를 실현하는 것은 현실적이지 않으

며, 따라서 본고에서는 단지 시설의 양적인 공급만 생각하는 근시안을 벗어나 시설 정책을 전향적으로 다시 검토하고자 할 때 고려해볼 수 있는 정책들을 그 용이함의 순서에 따라 — 이 순서에 대해서는 이견이 있을 수 있지만 — 배치하고자 했다. 그러나 그렇다고 해서 탈시설화가 최장기적이고 미래에나 고려해볼 수 있는 정책이라고 말하는 것은 절대로 아니다. 비록 당장 탈시설화를 실시할 수 없더라도 정책의 분명한 목표로 탈시설화를 염두에 두고 어떤 정책을 집행하는 것과 그저 당장 현실적인 정책을 집행하고 나중에 여건이 허락하면 탈시설화를 고려해보는 것은 큰 차이가 있는 것이다. 예를 들어 본고의 양성화 정책 평가 부분에서 국가의 의무와 책임에 대해 언급했지만, 시설의 경우에 재정을 국가가 책임지고 부담할 때 이 탈시설화의 목표를 항상 염두에 두고 있다면, 시설에 대한 국가의 무원칙한 재정 부담으로 자칫 탈시설화와는 역행하는 길을 재촉하여 나중에는 돌이키는데 다시 많은 노력을 들여야 하는 우를 범하지는 않을 것이다. 같은 맥락에서 진정 탈시설화와 그것이 왜 서구에서 대두되었는지를 이해하고 있다면, 신고기준을 낮추고 시설 폐쇄를 최소화하는 정책을 펴는 대신에 가능한대로 시설을 소규모화하고 생활인의 인권을 보장하는 정책을 시행했을 것이다.

'발은 땅에, 그러나 눈은 멀리'라는 말이 있다. 그러나 지금의 미신고 사회복지시설 양성화정책은 '발은 땅에, 그러나 눈은 발뒤꿈치에'라고 말하는 것처럼 보인다.

참고문헌

김미숙 · 변용찬 · 이연희 · 심재호 · 최재성 · 김은정. 2005. 『사회복지시설 종합발전계획: 1차년도 미신고시설의 지원방안 및 시설정보화 방안』. 서울: 보건복지부 · 보건사회연구원.

김용택. 1991. "사회시설서비스의 개혁과 과제에 관한 연구". 『동국논집』 10(1):93-123.

보건복지부. 2005a. 『미신고복지시설 지원 및 관리대책』. 과천: 보건복지부.

_____. 2005b. "미신고복지시설 중 70%가 신고시설로 전환 예상". http://www.mohw.go.kr/index.jsp.

_____. 2005c. "유예기간 종료 후 미신고복지시설 선별적 양성화 추진". http://www.mohw.go.kr/index.jsp.

_____. 2005d. 『미신고복지시설 관리안내』. 과천: 보건복지부.

_____. 2005e. 『조건부신고시설 등 지원 사업 안내』. 과천: 보건복지부.

사회복지사업법, 법률 제7587호 (일부개정 2005. 7. 13).

이병록. 2004. "사회복지시설의 사회화론에 관한 일고찰 — 일본 지역복지의 관점에서 —". 『한국사회복지학』 56: 181-201.

정미원. 2004. "외국에서의 사회복지시설 정책변화에 관한 연구 — 시설이용자의 관점에서 —". 목원대학교 산업정보대학원 사회복지학과 석사학위논문(미간행).

최희정. 2005. 4. "시도 선정위원회, 정말 믿어도 될까?", 『함께걸음』 195: 52-53.

_____. 2005. 5. "죽어야 나올 수 있는 복지시설, 우리 사회의 현대판 고려장". 『함께걸음』 196: 44-51.

Hatcher, M., and J. Rasch. 1980. "Deinstitutionalization and Community Based Treatment Alternatives." *Journal of Rehabilitation* 46(3): 64-67.

Newton, L., Rosen A., Tennant C., and Hobbs C. 2001. "Moving out and Moving On: Some Ethnographic Observations of Deinstitutionalization in an Australian Community." *Psychiatric Rehabilitation Journal* 25(2): 152-162.

Spreat, S., and James W. Conroy. 2002. "The Impact of Deinstitutionalization on Family Contact." *Research in Developmental Disabilities* 23: 202-210.

Sullivan, W. Patrick. 1992. "Reclaiming the Community: The Strengths Perspective and Deinstitutionalization." *Social Work* 37(3): 204-209.

Tossebro, J. 1998. "Family Attitudes to Deinstitutionalization Before and After Resettlement: The Case of a Scandinavian Welfare State." *Journal of Developmental and Physical Disabilities* 10(1): 55-72.

토론 1.

미신고 사회복지시설 양성화 정책의 평가

이규식 / 장애인이동권연대 활동가

시설 속 나에 나의 이야기

이규식 / 장애인이동권연대 활동가

열아홉살 때 친구가 바깥에 나가보자 그래서 교회에 나갔는데, 그게 처음으로 바깥에 나온 것이었습니다. 일주일에 한번씩 교회에 갔는데 바깥에 나가는 게 목적이었고, 6개월 동안 그렇게 다니다가 거기있는 목사님이 장애인끼리 있는 공동체를 소개해줘서 그 시설로 들어가게 되었습니다.

그전에는 집에 있으면서 햇빛을 전혀 못 받고 살았고, 기껏 나가봤자 1년에 5월 5일 어린이날이나 그런 때, 1년에 한두번씩 멀리 나가보고, 그렇지 않으면 방에만 있었고, 하루 종일 라디오 듣고 테레비 보는 게 나의 일과였습니다.

사회경험도 못 쌓고 아무것도 모르는 상태에서 처음으로 시설에 가니까 사람들과 이야기도 잘 못하고 갈등이 많이 생겼고, 그래서 다시 집으로 돌아갈까 하고도 많이 생각했습니다. 두달 동안 그렇게 생각하다가 차츰 차츰 적응이 되어서 거기있는 사람들과 조금 가깝게 대하게 되고, 집에 있는 것보다 여기 있는 게 더 낫겠구나 생각이 들어서 쭉 더 있게 되었습니다.

거기는 경기도 의정부쪽 산골짜기라서 사람들 만날 수도 없고 가끔씩 사람들이 와서 도와주는척, 교회에서 한달에 한번씩 아줌마들 학생들 와서 왔다갔다 했는데, 학생들이 바깥에 이야기를 해주는데 아 그렇구나 하고 그때 나가봐야 되겠구나 하고 생각은 들었지만 그때는 전동휠체어가 없었고 수동휠체어로 겨우겨우 다녔는데, 몇 년 지나서 갑자기 전동휠체어가 생겼고 나가게 되었습니다.

시설 생활하는 장애인이 전체 30명 정도가 있었고, 그 이상은 받을 수 없는 규모였습니다. 남자보다 여자가 많았고, 소아마비가 가장 많고, 정신지체 서너명, 뇌성마비 너댓명, 중도장애인도 한명 있었습니다. 제일 중증장애인은 근육병 장애인이었는데 항상 옆에 누가 있어줘야 되는 사람인데 그때는 장애인에 대한 인식도 없고 활동보조인에 대해 생각도 못했던 때라서 거의 방에 혼자 있었습니다. 급하면 초인종 눌러서 도와달라고 하기도 하고, 안되면 실례도 하고 그랬습니다.

내가 4년 있었는데 제일 오래있었고, 다른 사람들은 6개월, 1년, 2년 있다가 가고 그랬습니다.

거기가 기독교 단체라서 새벽 4시반에 다 깨워서 아침 예배드리고, 한두시간 정도 예배드리고, 아침밥 먹고 그 다음부터 오전은 그냥 내맘대로 지내다가 점심예배도 드리고 또 한참 지나고 또 저녁 예배도 드리고 저녁 10시에 자고, 그런 생활이 계속되니까 점점 짜증이 나고, 바깥에 나가볼까 하고 생각하게 되었습니다.
산속이라서 남자들은 답답하니까 바깥에 조금 살다가 들어온 사람은 분위기 안맞고 바깥에 살았던 게 그립고 해서 바깥에 왔다갔다 했기 때문에 오래있지 않았습니다. 나는 처음부터 방에만 살다가 그 시설에 가니까 처음에는 좋았습니다. 그것도 한달 두달 1년 2년 살면서 조금씩 바깥 맛을 보고 나도 더 큰 곳에 가볼까 하고 생각하게 되었습니다.
술담배는 처음부터 생각도 못하고, 당장 짤리는 분위기입니다. 담배 피우다 걸린 적이 있는데 한달동안 욕 바가지로 먹기도 했습니다.

시설 만들면서 초기에는 목사님이 아주 좋은 분이라 자기보다 거기있는 사람들을 더 먹이고 입히고 했고, 기반을 잘 쌓았습니다. 초기에는 열심히 했는데, 내가 들어간 지 2년째에 그 목사님이 돌아가시고 새 원장이 되고 법인으로 만들고 분위기가 많이 바뀌었습니다.
전에는 목사님이랑 관리자 한 사람이 같이 먹고 자고 나머지는 자원봉사로 4명이 왔다갔다 하면서 밤에 교대하고 그랬는데, 법인으로 된 뒤에는 비장애인 10명이 하는일 없이 왔다갔다 하면서 월급 제때에 받아가고, 전에는 헌금도 몇백씩 들어오고 국가에서 보조가 한 사람앞에 40만원씩 딱딱 들어왔는데, 법인으로 바뀌고 그 돈이 다 원장 뱃속으로 들어가고, 밥주는게 틀려졌습니다.

후원자도 점점 나가고 그동안 모여있는게 많았는데 그게 다 자기 개인적으로 소유가 되었고, 그전에 목사님은 원장도 아니고 한 식구로 지냈는데, 갑자기 바뀌고 나서 원장이라 부르고, 우리는 원생이라고 부르고, 분위기가 싹 바뀌면서 법인이 되었습니다.
관리자도 많이 늘었는데, 예전에는 그냥 도와달라면 도와주는데, 관리하는 사람들이 바뀌면서 그것도 잘 안해주고 하면서, 분위기가 예전과 싹 바뀌면서 그때부터 바깥에 나가볼까하고 생각이 들어서 나가게 되었습니다.
처음에는 내맘대로 늦게 자기도 했는데 원장 바뀌고 나서 규율이 생기고 바깥 나갈려

면 외출증 끊어야 했습니다.
외출은 자주 못하고 한달에 한번씩 그것도 부모님이 허락해야 되었고, 자기마음대로 나가고 싶다고 나갈 수 있는 곳이 아니었습니다. 못나가게 철조망도 다 치고.
지금도 그렇게 운영되고 있다고 합니다. 더 못되게.

전동휠체어가 생겨서 아주 큰 맘 먹고 거기있는 것 보다 나오는게 낫겠다고 생각해서 나오는 계기가 되었습니다.
막상 나와보니까 시설에 있는 환경하고 여기 사회에 있는 환경하고 너무나 달랐습니다. 그땐 시설에 있으면서 바깥에 나가서 어떻게 어떻게 한다고 계획도 다 짜고 많은 생각을 했는데 막상 나와보니까 그 계획들하고 실제 환경하고 안맞는게 너무나 많아서 갈등도 조금 했습니다.
사회에 나가보니까 별로 내가 할 일 없고 그냥 전동휠체어 타고 왔다 갔다 하다가 정립회관에 있는 야학에 들어오게 되었고, 공부는 처음에 조금 하다가 그것도 내 취미가 아닌 것 같았습니다. 야학은 운동권인지는 모르고 왔고, 시설에 살았을 때 바깥에 이런 걸 생각도 못했고 이런 사람도 있구나 생각도 들었는데, 전경하고 싸우고 투쟁하는 것이 내 성격에 딱 맞다고 생각이 들어서 쭉 운동을 하는 계기가 되었습니다.

<끝>

MEMO .....

토론 2.

미신고 사회복지시설 양성화 정책의 평가

김한승 / 한국종교계사회복지협의회 부회장(성공회 신부)

(토론문)

미신고시설 문제를 '사람중심' '수요자중심' 복지의 시발점으로

김한승 신부 (한종사협 소규모시설 소위)

지난 한세기 우리사회는 고도로 응축된 역사적 시기를 거쳤다. 근대화의 미진한 과제는 물론 산업화, 민주화 등 현대국가로 성장해나가는 굵직한 모든 과정을 매우 압축적으로 경험한 것이다. 1997년 외환위기는 그런 압축성장의 부작용이 터져나온 분출구이자 또 다른 사회적 변동의 시기로 옮아가는 분수령이 된 사건이었다고 할 수 있다.

이 시기 이후 국내 사회복지계는 커다란 지각변동 속에 있다. 대량실직과 거리노숙, 결식, 가정해체 등 미증유의 사태 속에 이른바 '신빈곤'의 현실이 장기화됨에 따라 다양한 사회적 안전망을 새롭게 구축하고 기존의 복지 시스템을 정비해야 하는 현실적 과제와 씨름하고 있다.

특별히 국내 사회복지의 근간이 되어온 시설복지에 대한 반성과 새로운 정비에 대한 목소리가 높은 가운데 복지부가 추진중인 미신고시설 정책은 사회복지현안 중에서도 뜨거운 감자로 떠오르고 있다. 미신고시설 문제는 단순히 법외시설들을 제도권 안으로 유입시키는 합법화의 문제만이 아니다. 그것이 우리 복지계에서 차지해온 역할, 의미, 비중, 정신의 여러 측면에서 앞으로 전개 방향에 따라서는 한국 사회복지의 미래를 좌우할 수도 있는 중대한 사안이 될 수도 있다. 특별히 국내 미신고 시설의 상당부분을 운영 책임지고 있는 종교계는 이 문제해결의 향후 진로를 예의 주시하고 있다. 미신고시설 문제가 '사람중심' '수요자중심'의 복지로의 정책적 전환의 계기가 되어 주길 바라고 있는 것이다.

■ 주제발표에 대한 토론 및 질의

주제발표의 내용은 미신고시설 양성화 정책의 배경과 흐름, 쟁점과 문제점 등을 비교적 잘 정리해 주고 있다. 특히 지난 3년간 이루어진 복지부 정책 수행 자료를 토대로 하고 있어 피상적 논의보다는 실질적인 문제들을 다

각도로 살펴보는 데 유용하다. 아쉬운 점은 거의 대부분 복지부 자료를 토대로 하고 있어, 제 3자의 객관적 지적이나 현장의 실질적 목소리는 잘 반영되지 못했다는 점과 정책 자체가 지닌 철학적 결함, 정책수립 및 집행과정상 드러난 문제점, 유관 복지정책 흐름과의 관계성, 구체적 대안과 보완책 제시 등이 원론적 수준에서만 거론되었다는 점이다.

○ 질의사항

- '미신고시설'이라는 용어는 부정적 인상을 주는데, 이를 대신할 수 있는 적절한 대체용어는?

- '바우처 제도'에 관한 언급을 하셨는데, 기타 '사회보장번호 제도', '○○수당제' 등 해외에서 실제 운용되는 정책들 중 국내 시설정책의 문제점 보완을 위해 유용하다고 생각되는 제도는?

- 지방분권화 시행 등 미신고시설양성화 정책 시행 후 생겨난 복지정책의 큰 변화와 그로 인한 정책난맥상의 대안은?

- 혼합시설의 적절한 (합법적) 해결책은?

- 정부 미신고시설 정책의 연착륙을 위한 제언은?

■ 정부의 미신고시설 정책에 대한 평가 및 종교계의 입장

정부는 미신고시설 문제를 시한을 정해놓고 해결하고자 한다. 그러나 이 문제는 시한을 정해놓고 토끼몰이 하듯 단기간에 몰아쳐 해결할 문제가 아니다. 사실상 '시설정책 강화'의 방향으로 끌고 갈 성질의 문제는 더더욱 아니다. 오히려 시설정책 전반을 재검토하며 국내 복지정책의 방향을 진일보시킬 계기로 삼아야 한다. 특히 '복지정책이 누구를 위해 있고, 무엇을 목표로 해야 하는가?'라는 근본적인 질문이 선행되어야 한다.

1. 정부정책에 대한 평가 (긍정적 평가 제외)

○ 미신고시설의 일부 부작용은 침소봉대 되는 반면 순기능은 과소평가되고 있다. '신고', '합법화'가 모든 문제점을 해결해주진 못한다.

○ 법적근거나 현실적 대안이 없는 문제들이 소홀히 취급되고 있다.
- 혼합시설 문제, 입소자 보호가 필요한 시설들의 문제 등
- 시설화 자체를 바라지 않는, 혹은 탈 시설화의 목소리에 대한 경청 미흡

○ 집행, 행정체계상의 난맥상 노정
- 시군구 담당공무원들의 정책, 현장 몰이해에 따른 각종 부작용 발생
- 지방분권화 정책 시행으로 다양한 문제점들이 돌출

○ 양성화를 위한 실질적 지원책 미비

○ 정책 수립 및 집행 과정 시 여론 수렴 및 민관파트너십 부족

2. 종교계 대응에 관한 제언

미신고시설은 여러가지 현실적 한계와 일부 부작용에도 불구하고 이상적이고 선진적인 여러 강점을 지니고 있다. 특히 우리 복지현실이 지나치게 '공급자 위주', '사람 외적인 요소 위주'라는 점을 상기해 볼 때 미신고시설 문제의 해결은 해당 '수요자' 즉 '사람'을 중심에 놓고 그 순기능을 최대한 살릴 수 있는 방향으로 풀어가야 한다.

○ 대상자별, 중대형시설 위주로 편성된 현행 정책은 개선되어야 한다.

○ 전문시설화, 종사자의 전문인화가 지닌 함정과 한계를 직시해야 한다.

○ 실질적인 지원 양성대책(예산, 인력, 지원시스템)이 마련되어야 한다.

○ 공급자 중심에서 수요자 중심으로, 집단화 표준화에서 개별화로, 시설위주에서 재가위주로, 대형화에서 소형화로

○ 노인 등 향후 복지수요의 확대가 예상되는 분야에 있어서도 위 원칙들은 철저히 고려되어야 한다.

MEMO .....

□ 미신고복지시설 현황

○ 지자체를 통해 미신고시설 운영실태를 조사한 바 '05.8. 현재 933개소, 17,227명이 생활하고 있으며, 사업 추진에 따라 점점 감소하여 '06년 상반기에는 300여개소 이내로 감소할 것으로 예상됨. (시설 통계 붙임2 참조)

구 분	구 분	'03. 1	'04. 1	'04. 4	'05. 1	'05. 7	'05. 8. 현재	'06년상반기 예상
미신고 시설	개소(수)	1,044	1,074	1,094	1,209	1,075	933	304
	생활자(명)	17,893	19,991	20,245	21,896	-	17,227	5,300
개인운영 신고시설	개소(수)	-	-	31	107	213	331	960
	생활자(명)	-	-	587	1,209	-	4,483	16,500

Ⅱ 지원 및 관리대책('05. 6)

□ **유예기간이 만료되는 '05년 7월 이후 미전환시설에 대해 지속적으로 양성화 추진**

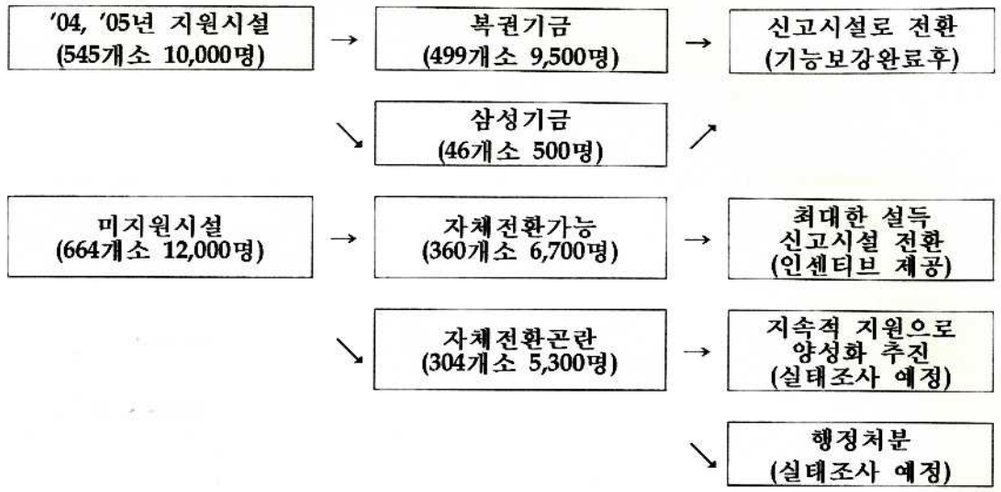
○ **자체적으로 신고시설로의 전환이 가능한 시설은 최대한 설득 및 인센티브 제공 등을 통해 신고시설 전환 유도**

○ **자체 전환가능성이 낮은 시설(304개소)은 민관합동 실태조사를 실시**(절차 및 일정 붙임3 참조) - 전환불확실 : 262, 폐쇄예상 : 42

- 기능보강 사업비를 지원시 양성화 가능성이 있는 시설은 '06년 이후에도 복권기금 등을 계속 확보·지원

○ 생활자 인권 및 안전에 심각한 문제가 있는 **일부시설에 대하여는 행정처분 대상으로 하되, 생활자 전원조치가 완전하게 완료된 후에 단계적**으로 시설을 폐쇄

<미신고시설에 대한 지원·양성화 대책 방향> '05.1. 시설현황을 기준으로



□ **미신고시설의 신규발생을 감소시키기 위해 시설 진입장벽 완화, 실비시설 확충, 지역별 시설균형설치 등 추진**

○ 개인의 사회복지사업 참여를 활성화하기 위해 **사회복지시설에 대한 규제를 대폭 완화하는** 방안 검토

- 개인이 운영하는 소규모 사회복지시설(예: 30인 미만시설)의 입소기준, 입퇴소절차, 신고기준을 완화하는 방향으로 기존 법령을 개정하거나 별도 법제화 하는 방안을 '06연말까지 마련 추진 중

○ 시설이 부족한 **노인요양시설과 장애인생활시설을 중심으로 차상위계층 및 서민층이 이용할 수 있는 무료 및 실비시설(법인운영시설) 확충**

< 확충계획 > ※ 예산처 및 지자체 등과 협의과정에서 변동가능

시설종류	년도	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	계
노인요양	개소수(개소)	84	89	87	87	86	433
	정원(명)	5,880	6,230	6,090	6,090	6,020	30,310
장애인	개소수(개소)	18	18	18	18	18	90
	정원(명)	1,548	1,548	1,548	1,548	1,548	7,740

○ **시설의 지역별 불균등 배치현상을 해결**하기 위해 인구, 복지대상자 수, 복지수요 등 다양한 지표를 참조하여 **지역별 최소설치기준을 마련하고 이를 지자체에 권고**하는 방안 검토

※ 10만 명당 시설수용능력('05년) 서울 144명, 인천 137명, 전남 351명, 충북 396명

○ **시설발전위원회에서** 개인시설 발전방안, 시설균형배치, 시설운영투명화 등 **사회복지시설의 종합발전방안 논의중**

Ⅲ 민·관합동 실태조사의 방향

□ **"미신고복지시설 지원 및 관리대책"**('05. 6)에 따라 **민관합동 실태 조사시 생활자 인권 및 안전을 중점적으로 관리** 강화

○ 시·군·구에서 민관합동 실태조사팀 구성시 복지부가 추천하는 **인권관련 시민단체 전문가를 반드시 1인 이상 참여**시킬 것을 지침 시달하여 전국적으로 구성 중에 있음

- 7월중 시·도 및 시·군·구 담당자를 대상으로 우리부의 정책 추진방향에 대해 설명하였고, 8월중 개선명령서가 시군구에서 발급되었으며, 9월 이후 민관합동 실태조사팀을 구성·운영하고 시·군·구 지도감독을 지속적으로 실시

○ **실태조사표에 생활자 인권 및 안전관련 조항을 대폭 강화**하고 **실태조사팀을 대상으로 시도-시군구에서 교육을 실시토록 지침 시달하여 현재 진행중**

○ **실태조사시 시민단체 참여자가 격리된 공간에서 개별 생활자에 대한 직접면담을 실시토록 하여 강제입소, 구타 등 인권침해여부 정밀조사**

- 공무원은 시설안전도, 법적 요건 완비여부 등 객관적인 요건을 조사하고, **생활자 면담, 인권침해 여부 확인 등은 민간위원이 맡도록 하여 실태조사의 실효성 제고**

□ 실태조사 결과 **인권 및 안전에 문제가 있다고 파악된 시설에 대해서는 생활자를 우선 안전한 시설로 전원 후 폐쇄조치**

○ 강제입소, 성폭력, 생활자 구타 등 **명백한 불법 인권침해가 있는 시설과 붕괴위험이 있는 시설은 적발 즉시 생활자를 안전한 시설로 전원한 후 즉시 폐쇄**

- 먼저 생활자를 전원한 후 청문절차 등 후속조치 시행

※ 시설장 고발여부는 인권침해 정도에 따라 시·군·구청장이 결정

○ 종교 강요, 규율생활 강요, 징벌방 운영 등 **법으로 규율하기 곤란한 인권침해의 경우, 해당 시설장에게 시정을 명령**하고 시·군·구에서 **관심시설로 분류하여 지속적으로 관리**

※ 동일한 인권침해 사유로 지속적으로 적발 시에는 사회복지사업 관련법령을 엄격하게 적용하여 생활자 전원 후 해당 시설을 폐쇄조치

○ **아동시설은 학기 중에는 절대로 시설폐쇄를 시행하지 않도록 하며 가능한 시설아동 전체를 동일한 시설로 전원**케하여 정서적으로 충격을 받지 않도록 함

Ⅳ 향후 추진일정

□ **민관 합동 실태조사실시 : '05. 9 ~ '05. 11**
□ **지원 및 폐쇄대상시설 분류 : '05. 12 ~ '06. 3**
□ **'06년 복권기금 지원사업 실시 : '06. 1~ '06. 3**
□ **폐쇄대상 시설 청문위원회 개최 : '06. 4~ '06. 5월말 까지**
□ **최종 폐쇄대상시설 폐쇄조치 실시 : '06. 7 ~**

※ **폐쇄는 반드시 생활자 전원이 완료된 후 실시**하므로 시도별 시설 여유공간 등에 따라 폐쇄시기는 다소 달라질 수 있음

< 붙임 1. > 2002년 이후 주요 정책추진 상황

년 도	추 진 경 과
2002년	○ **"미신고복지시설 종합관리대책" 발표(6월)** - 행정처분을 3년간 유예하는 조건부신고제도 실시 ○ 10인 미만 설치기준 도입 등 "시설규제 완화"(7월~) ○ 실태조사 결과 발표(10월) : 998개소, 17,036명
2003년	○ "사회복지공동모금회 기금 지원"(1월) - 조건부신고시설 기능보강비로 42억 지원 ○ **"미신고시설 생활자 인권보호대책" 시달(1월)** - 미아방지대책, 시설안전관리대책 등 생활자 보호대책 관련 ○ **자격취득 지원을 위한 "사회복지사양성과정" 실시(4월)**
2004년	○ 실태조사 결과 발표(1월) :1,074개소, 19,991명 ○ **미신고시설 생활 및 인권상태 실태조사 실시(4월)** - 문제시설 18개소 확인(4개소 폐쇄명령) ○ **"미신고복지시설 종합관리대책 보완지침"발표(6월)** ○ 미신고복지시설 지원사업 관련 공청회 개최(6월) ○ **"2004년 복권기금 지원사업" 실시(7월)** - 440개소에 510억 지원 ○ **사회복지시설발전위원회 구성(7월)** ○ 사회복지시설발전계획 1차년도 연구 실시(9월) ○ **"행복둥지 지원사업(삼성기금)"실시(9월)** - 10인 미만 소규모시설 50개소에 100억 지원 ○ 미신고복지시설 정책설명회 개최(10월) : 6개권역 1,000개 시설대상
2005년	○ 실태조사 결과 발표(1월) : 1,209개소 21,896명 ○ **"2005년 복권기금 지원사업" 실시(1월)** - 203개소에 230억원 지원 ○ 사회복지시설발전계획 2차년도 연구실시(3월) ○ **"미신고시설 지원 및 관리대책" 발표(6월)** ○ 미신고시설 지원 및 관리대책 관련 정책설명회 개최(6월) - 9개권역, 공무원, 시설장 등 1,500여명 교육 ○ **"사회복지사업법" 개정 추진(7월 현재 법제처 심사중)**

< 붙임 2 > 미신고시설 등 통계자료

□ '05. 8. 개인운영시설 및 미신고시설 현황

구분	총계	개인운영 신고시설	미신고시설		
			전환확실	전환불확실	폐쇄예정
시설수	1,264	331	629	262	42
생활자수	21,658	4,483	11,853	5,027	295

○ 개인운영신고시설 시설종류별 현황

구분	총계	노인	모자	부랑인	아동	장애인	정신
총 합계	331개소	173	1	4	70	81	2
비율	100%	52.3%	0.3%	1.2%	21.1%	24.5%	0.6%
생활자정원	5,676명	3,547	29	97	753	1,230	20
생활자현원	4,483명	2,763	29	90	603	981	17

※ 산술적으로는 시설폐쇄 등에 따른 문제시설 생활자 전원조치 1,200여명 가능

○ 미신고복지시설 시설종류별 현황

구분	총계	노인	모자	부랑인	아동	장애인	정신	결핵한센
시설수	933	483	5	38	94	301	10	2
비 율	100%	51.8%	0.5%	4.0%	10.1%	32.3%	1.1%	0.2%
생활자수	17,227	8,924	29	854	1,296	5,854	246	24

□ "미신고복지시설 종합관리대책" 추진실적 ('02.6.-'05.8.추진누계)

구분	총계	개인운영 신고시설	미신고시설			폐쇄완료
			전환확실	전환불확실	폐쇄예정	
시설수	1,347	331	629	262	42	83
생활자수	22,336	4,483	11,853	5,027	295	678

< 붙임 3.> 미신고시설 행정처분 추진방향 개요('05~'06)

행정처분 절차	일자	주체 및 대상
가. 개선명령		시군구 → 개별시설
△ 개선명령서 발부완료	'05. 8. 31까지	○ 미전환 미신고복지시설
△ 개선명령기간	'05. 9. 1 ~ '06. 2. 28	
↓		
나. 민관합동 실태조사		조사팀 → 개별시설
△ 합동조사팀 구성완료	'05. 9. 1까지	시군구에서 구성
△ 실태조사 기간	'05. 9. 1 ~ '05. 11. 1	
↓		
다. 행정처분대상 시설분류	'06. 3. 31까지	시군구에서 분류
↓		
라. 청문 및 심사		시설장 ↔ 위원회
△ 위원회 구성완료	'06. 4. 1까지	시군구에서 구성
△ 청문실시	'06. 4. 1 ~ '06. 5. 1	시군구에서 실시
△ 폐쇄여부 최종결정	'06. 5. 31까지	시군구청장이 결정
↓		
마. 시설폐쇄		시군구 → 개별시설
△ 폐쇄명령서 발부완료	'06. 6. 30까지	시군구 → 개별시설
△ 자진전원 실시	06. 7. 1 ~ 06. 9. 30	시설장
△ 전원조치 실시	'06. 10. 1 ~	시군구

토론 4.

미신고 사회복지시설 양성화 정책의 평가

김명연 / 민주주의법학연구회 법학박사

미신고 사회복지시설 양성화정책의 법적 제문제

-미신고복지시설 양성화정책의 반법치성-

김명연(민주주의법학연구회, 법학박사)

1. 미신고 사회복지시설 양성화정책은 법적으로 용인될 수 있는가?

(1) 복지시설에 관한 물적·인적 기준 및 운용준칙의 법적 의미

현행 사회복지사업법과 사회복지관련 개별법에서는 사회복지시설의 설치에 관한 인적·물적 기준 뿐만 아니라 운영에 관한 일정한 준칙을 규정하고 있다. 특히 사람이 입소하여 서비스를 제공받은 생활시설의 경우 생활의 대부분을 시설에서 영위하게 되며 시설에서의 생활은 개인의 인격의 형성과 발전에 중대한 영향을 미치게 된다. 따라서 생활시설의 경우 물적·인적 시설의 적정한 유지·관리와 운영의 안정성·계속성의 확보를 위해 다른 복지서비스에 비해 보다 엄격한 공적 규제가 불가피하게 요구된다.

바로 이러한 점에서 현행 사회복지사업법과 사회복지관련 개별법에서는 생활시설의 경우 (이의 적정성여부를 떠나) 다른 복지서비스에 비해 엄격한 시설기준과 운영준칙을 규정하고 있다. 이는 곧 사회적 복지국가의 원리(헌재 2002. 12. 18. 2002헌마52), 특히 제34조 제2항의 규정에 의한 국가의 사회보장·사회복지의 증진노력의무 등의 구체화의 표현으로서 당해 시설에서 생활하는 생활인에게 헌법상 보장된 인격의 자유로운 형성과 발전, 인간의 존엄과 가치, 인간다운 생활을 권리, 적극적 평등의 실현 등을 보장하기 위한 입법자의 "최소한의 결단이며 조치"인 것이다. 따라서 이러한 요건을 충족하지 못한 미신고생활시설에서 생활하고 있는 것 자체가 법에서 예정하는 인간의 존엄과 가치, 인간다운 생활을 할 권리 등의 최소한의 보장에 대한 중대한 침해가 현재화되어 있는 것을 의미한다.

(2) 국가의 개입의무

가. 미신고시설에 대한 행정처분의 기속행위성

보건복지부의 미신고복지시설 양성화정책의 법적 근거는 사회복지사업법과 기타 사회복지관련 개별법상의 행정처분에 관한 규정이다. 즉 사회복지사업법 제40조는 시설이 설치기준에 미달하게 된 때, 이 법을 위반한 때 등의 경우 개선명령, 사업

의 정지명령, 시설장의 교체명령, 폐쇄명령을 "할 수 있다"고 규정하여 미신고시설에 대한 행정처분에 관해 법문상 행정청에게 결정재량과 선택재량을 인정하고 있는 것 처럼 보인다. 이러한 재량규정에 따라 위법한 미신고복지시설에 대해 당장 폐쇄 등의 행정처분을 하지 않고 신고시설의 기준의 대폭 완화와 보조금 등의 지원을 통해 신고시설로의 전환을 유도하되 신고시설로의 전환이 현저히 곤란한 극히 일부의 시설에 대해서만 선별적으로 폐쇄조치를 하겠다는 것이 보건복지부의 미신고복지시설 양성화정책의 내용인 것이다.

그러나 이러한 보건복지부의 미신고복지시설 양성화정책은 재량의 법리를 크게 오해하고 있다. 먼저 행정청에게 미신고복지시설에 대해 행정처분을 하지 않고 유예할 자유, 즉 결정재량이 인정될 수 있는지 극히 의문이다. 재량행위와 기속행위의 구분에 있어 법문의 규정형식("…할 수 있다", "…하여야 한다" 등)이 중요한 판단근거가 되는 것은 사실이다. 그러나 이는 일응의 추정을 가능하게 하는 단서에 지나지 않으며 유일한 결정적인 기준은 아니다. 재량행위와 기속행위의 구분은 당해 행위의 근거가 된 법규의 규정형식에 의해 일률적으로 결정되는 것이 아니라 당해 행위가 속하는 행정 분야의 주된 목적과 특성, 법규의 취지와 목적 등을 합리적으로 판단하여 개별적으로 판단되는 것이다(복수기준에 의한 개별화론. 대법원 2001. 2. 9. 98두17593). 따라서 법문의 규정형식이 가능규정을 취하고 있는 경우에도 이를 기속행위로 보아야 할 경우는 얼마든지 존재할 수 있으며 특히 기본권 최대보장의 원칙에 따라 기본권의 보장이 보다 강하게 요청되는 경우에는 기본권실현에 유리하게 기속행위·재량행위의 여부를 판단하여야 하는 것이다. 이러한 재량행위와 기속행위의 판단기준론에 의할 경우 모든 국가권력은 기본권을 존중하고 보장할 의무가 있으며 사회복지사업법은 국가의 사회보장·사회복지의 증진의 노력의무에 따라 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하는 것을 1차적 목적으로 하는 법이라는 점에서 사회복지사업법이 비록 법문상 행정청에게 결정재량을 인정하고 있는 것처럼 보이지만 미신고시설에서 생활하는 생활인의 인권이 침해받고 있음에도 불구하고 이에 대해 어떠한 행정처분을 할 것인지의 여부에 관한 행정청의 재량이 인정된다고는 볼 수 없으며 반드시 인권침해 상황의 해소를 위한 어떠한 조치를 하여야 하는 법적 의무가 있다고 볼 것이다.

나. 재량행위의 기속행위로의 전환

한편 행정처분의 여부가 행정청의 재량이라고 하더라도 특히 미신고생활시설에서 생활하는 생활인의 구체적인 사정을 고려할 때 이러한 재량행위는 0으로 수축되어 기속행위가 된다고 보아야 한다. 앞에서 본 것과 같이 미신고생활시설에서 생활하는 것 자체가 중대한 인권의 침해상황에 놓여 있는 것이며 이들 생활인들은 자신의 자발적인 의사에 의해 이러한 위험상황에서 벗어 날 수 없는 경우가 많다. 이와 같이 행정청에게 재량이 인정되는 영역이라고 하다라도 개인의 법익에 대하여 중대하

고 절박한 위험상태가 발생하였거나 발생할 우려가 있고 이러한 위험을 스스로 방지할 가능성이 낮아 국가의 개입에 의하지 아니하고는 이러한 위험상황에서 벗어날 수 없는 없는 때에는 행정청은 그 권한을 적극적으로 행사하여 이러한 위험을 방지·제거할 작위의무가 있는 것이며(재량행위의 기속행위로의 전환) 이러한 권한의 불행사는 직무상의 의무으로 위법하게 되는 것이다(대판 1998. 10. 13, 98다18250; 1998. 8. 25, 98다188890).

따라서 미신고복지시설에서 생활하는 생활인은 자기의 의사표시가 명확하지 못한 경우가 많거나 많은 제한을 받고 있는 상황에 있기 때문에 행정청에 의한 보호에 의하지 않고는 자신의 인권과 인간의 존엄성을 수호할 수 있는 가능성이 매우 낮다는 점에서 행정청의 행정처분은 기속행위가 되는 것이며 이를 장기간 유예할 수 있는 성질이 되지 못하는 것이다. 바로 이러한 점을 염두에 두고 독일의 사회법전은 "이 법전의 해석과 재량권을 행사함에 있어서는 사회적 제 권리가 최대한 실현될 것을 보장하여야 한다"(동법전 제2조 제2항)고 규정하고 있는 것이다.

다. 행정청의 선택재량의 한계

그렇다면 행정청이 미신고시설에 대해 어떠한 행정처분을 하여야 한다면 구체적으로 어떠한 행정처분을 할 수 있는가? 사회복지사업법은 행정처분의 종류에 대해 시설의 개선명령, 사업의 정지명령, 시설장의 교체명령 및 폐쇄명령을 각각 규정하고 있다(동법 제40조). 행정청이 이러한 수단을 선택함에 있어서는 행정청의 처분은 그 목적을 달성함에 적합한 수단을 선택하여야 하며 가장 침해가 덜 되는 수단을 선택하여야 하고 관련된 이익을 비교형량하여 당해 수단으로부터 나오는 침해가 목적하는 효과를 능가해서는 아니된다(행정법상 비례의 원칙). 행정청이 미신고복지시설에 대한 행정처분을 함에 있어서는 구체적인 위반사항에 따라 이와 같은 비례의 원칙을 적용하여 개별적으로 처분의 종류를 선택하여야 하는 것이다.

그럼에도 불구하고 보건복지부의 미신고복지시설 양성화정책에 의할 경우 위반의 정도를 불문하고 1차 처분으로 개선명령을 선택하고 있는 바, 시설보강사업 등과 같이 이의 개선에 장기간을 요하는 경우 개선명령에 의해서는 미신고생활시설에서 생활하는 생활인의 현존하는 인권침해에 대한 위험을 방지·제거할 수 없다는 점에서 적합성의 원칙에 반한다. 또한 행정처분의 목적이 생활인의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지사업의 전문성·공정성·적정성을 확보하는데 그 목적이 있다 할 것인 바, 생활인의 인권침해에 대한 보호이익은 미신고시설을 장기간에 걸쳐 양성화함으로써 얻게 되는 공익이나 시설운영자의 시설운영에 대한 이익 보다 절대적인 비교 위위에 있다는 점에서 협의의 비례의 원칙인 상당성의 원칙에도 반하는 것이다.

따라서 보건복지부가 미신고복지시설의 양성화를 추진하는 경우에도 당면해서는 경미한 기준위반으로 단기간에 개선될 수 있거나 시설장의 즉각적인 교체로서 개선

될 수 있는 경우를 제외하고는 미신고복지시설에 대한 사업정지명령이나 폐쇄명령을 하고 당해 시설에서 생활하고 있는 생활인에 대한 전원조치를 하는 것만이 행정청이 선택할 수 있는 행정처분인 것이다. 한편 진입규제를 위반하여 허가나 신고를 하지 않고 불법으로 사업을 영위하는 행위는 사위 기타 부정한 방법으로 허가 등을 받은 행위와 함께 행정법규의 규제의 목적을 전면 침해하는 가장 중대한 행정법 위반행위가 되어 즉각적인 사업중지와 폐쇄 및 행정벌로서 처벌하는 것이 일반적인 행정상 의무이행확보수단이라는 점도 특별히 상기할 필요가 있을 것이다.

(3) 미신고복지시설 양성화정책의 위법성

이상에서 보는 것과 같이 보건복지부의 미복지시설양성화정책은 양성화 기간 동안은 생활인의 기본권 침해상황을 그대로 방치하겠다는 것이며 정부 스스로가 불법적인 미신고시설을 승인하는 결과를 초래하는 바, 이는 국민의 기본권보장과 법률의 적법한 집행의무가 있는 정부의 정책으로서는 인정될 수 없으며 또한 행정재량의 법리에도 반하는 것으로서 위헌적인 반법치주의적 정책인 것이다.

이에 대응해 미신고생활시설에서 생활하는 생활인과 인권단체들은 국가에 대해 전원조치의 신청을 하고 이에 대해 행정청이 거부처분이나 부작위를 하는 경우 이의 취소처분이나 부작위위법확인소송과 함께 손해배상청구소송과 같은 법률투쟁을 전개할 필요가 있다고 본다. 우리는 많은 경우 사회복지서비스를 받을 수급권을 일관하여 반사적 이익으로 보는 경향이 많으나 이는 획일적으로 볼 것은 아니다. 주관적 공권은 당해 법률의 규정과 취지에 의해서만 도출되는 것이 아니라 관련 법률의 취지, 관습법 및 법질서 전체의 취지도 고려한 목적론적 해석을 통해 도출되는 것이며 이러한 목적론적 해석에 의해서도 주관적 공권이 도출되지 않는 경우 현재 침해받고 있는 개인적 법익이 중대하여 묵과할 수 없는 때에는 기본권 자체로부터 주관적 공권이 도출되는 것이다(헌재 1989. 9. 4. 88헌마22; 1991. 5. 13. 90헌마133).(기본권으로부터 주관적 공권의 도출).

사회복지생활시설에서 생활하는 생활인의 경우 자기 스스로 자립적인 생활이 곤란한 자들이 많을 것이며 이들은 국가에서 제공하는 생활시설에 의하지 않고는 인간다운 생활을 할 수 없는 경우가 많을 것이다. 따라서 이들에게는 구체적으로 자신들을 위해 어떠한 복지서비스를 제공해 달라는 의미에서의 주관적 공권은 인정되지 않는다 하더라도 최소한 법에서 정하는 요건을 충족하는 생활시설에서 법에서 정하고 있는 복지서비스를 제공받을 수 있는 주관적 공권은 헌법상 기본권으로부터 도출될 수 있는 것이다.

2. 미신고 사회복지시설 양성화정책은 공적 주체에 의한 사회복지서비스공급원칙에 반하는 것은 아닌가?

○ 복지국가라고 함은 사회복지가 국가를 중심으로 한 공적 주체에 의해 사회복지서비스가 제공되는 국가형태를 말함

○ 한국의 경우에도 헌법상 사회복지 전반에 대한 국가의 노력의무와 사회복지사업의 공정·투명·적정성의 확보를 목적으로 하는 사회복지사업법의 목적 규정에 의할 경우 복지공급주체로서는 국가와 지방자치단체 및 준공적 주체로서의 사회복지법인이 중심적 위치를 점하고 개인에 의한 사회복지서비스의 제공은 보충적·보완적인 위치에 있는 있을 것을 예정하고 있음

- 사회복지서비스의 공공성은 사회복지사업법이 민법상 공익법인과 별도로 사회복지법인이라는 특수법인을 두고 있는 것에서도 잘 나타나고 있음

○ 복지서비스공급주체의 다원화를 추구하는 경우에도 다원화가 병렬화를 의미하는 것은 아님

○ 또한 사회복지서비스는 상품으로서 시장화에 친하지 않다는 것도 중요하게 고려되어야 할 것임

○ 보건복지부의 미신고 사회복지시설 양성화정책은 은혜와 자선에 의한 복지서비스제공이라는 전근대적인 복지정책으로서 공적 주체에 의한 사회복지서비스공급원칙에 반한다고 할 것임

3. 미신고 사회복지시설 양성화정책은 지방자치권을 침해하는 것은 아닌가?

MEMO .....

토 론 5.

미신고 사회복지시설 양성화 정책의 평가

김미혜 / 이화여대 사회복지학과 교수

미신고 사회복지시설의 문제는 단지 어제 오늘의 문제는 아니다. 심심치 않게 복지시설과 관련된 사회문제들이 신문지상을 장식하고, 이 경우 미신고 복지시설인 경우가 대부분이었다. 물론 발표자가 지적한 바와 같이 신고 사회복지시설에서 문제가 전혀 발생하지 않는 것은 아니다. 그러나 신고 사회복지시설은 정부지원을 받기 때문에, 정부의 지도·감독이 소홀하지 않는 한, 일정 수준의 서비스를 제공하고 있을 것이라는 믿음을 받게 된다. 그에 비해 미신고 사회복지시설은 정부로부터 어떠한 지원도 받지 않기 때문에 지도·감독의 사각지대라고 할 수 있다.

정부의 미신고 복지시설의 양성화 정책은 2002년에 행정처분을 3년간 유예하는 조건부 신고제도로, 3년이 지난 올해 미신고 복지시설의 70%정도가 신고시설로 전환하거나 전환이확실시 되고 있으며, 그렇지 않은 경우 폐쇄가 완료되었다고 한다.. 따라서 일단 양성화 정책은 성공적이라는 보건복지부 자체 평가가 내려진 상태이다.

이에 대해서 연구자는 양성화정책의 제한성을 3가지를 지적하고 있다. 첫째는 재원이 확보되어도 지역 특성에 따라 건물의 신·증측 등의 시설보강이 어렵다는 것이고, 둘째는 신고시설 전환에도 인건비 등의 지원은 없고 의무만 많아졌으며, 시설운영에 따른 인센티브가 부족하다는 것이며, 셋째는 추가적인 정부의 지원이 보장되지 않은 상황에서 정부의 예산을 지원받는 법인시설과 동일한 입소기준, 입·퇴소절차 등을 요구한다는 것이다. 결국 이러한 세 가지 제한들이 미신고 복지시설에 대한 양성화 정책의 실천과정에서 문제들을 발생시키고 있다고 주장하였다. 그리고 연구자는 양

성화 정책의 실천과정에 따른 문제들로서 신고기준완화에 따른 미신고 복지시설의 구조적 문제 유지, 행정처분 대상 시설에 대한 청문 및 심의절차의 공정성 문제, 양성화 일변도의 정책집행, 생활인 인권을 보장할 실질적인 방안의 부재 등을 지적하고 있다.

본 토론자도 연구자가 지적한 문제에 대해서 전적으로 동의하는 바이다. 그러나 연구자가 이러한 문제에 대한 실천적이고 단계적인 해결방안을 모색하기 보다는 본 연구의 범위를 넘어서서 전체 사회복지시설정책의 방향으로 제시하고 있다. 따라서 연구자의 논의에 덧붙여 미신고 복지시설의 양성화정책평가로서 보완되었으면 하는 몇 가지를 지적하고자 한다.

첫째, 미신고 사회복지시설의 양성화정책의 목적에 따른 사업내용 평가.

이 정책의 목적을 보면 "지원의 사각지대에 놓여있던 사회복지시설에 대한 지원을 통하여 생활자 복지수준을 향상시키고 미신고 복지시설의 제도권 진입을 도모"라고 밝히고 있어 양성화정책의 목적은 크게 두 가지, 생활자 복지수준 향상과 미신고 복지시설의 제도권 진입이라 할 수 있다. 그렇다면 생활자 복지수준 향상을 위한 지원 방안과 미신고 복지시설의 제도권진입을 위한 지원 방안이 제시되어야 했다. 그런데 보건복지부의 사업지침을 보면 사업지원내용은 신축, 매입, 전세, 증개축, 환경개선, 장비보강 등 기능보강사업으로 한정되어 있을 뿐이다. 정책의 목적인 생활자 복지수준의 향상을 위해 다양한 지원내용과 더불어 시설의 기능보강이 제공되어야 함에도 불구하고, 정책집행과정에서 시설의 기능보강을 통해 미신고 사회복지시설의 제도권 진입에만 초점을 맞추었다는 점을 문제로 지적해야 할 것이다. 그리고 이러한 문제점에 대한 지적과 논의는 정책 수립 및 정책 실행 이전에 이미 이루어져 수정되어야 했을 부분으로 정책수립과정에 복지시설관련 전문가들이 더 적극적으로 개입했었어야 하지 않는가 하는 아쉬움이 남는다. 그리고 이러한 정책의 평가과정에서도 현복지시설관련 전문가들의 의견을 방영하는 통로가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 무리한 미신고 복지시설의 제도권 진입을 위한 신고기준의 완화의 부작용 문제.

미신고 복지시설을 제도권으로 진입시키기 위해서 정부는 복지시설의 질적 향상보다는 정부가 제시한 법인수준의 신고기준을 완화하는 방법을 대안으로 제시했기 때문에 생활인의 인권보장을 위한 복지수준의 향상은 보장할 수 없게 되었다. 신고기준의 완화는 시설의 설치 기준미달 및 인력의 부재를 인정하는 수준으로 갈 수 밖에 없다. 따라서 생활자를 위한 적절한 환경과 질 높은 서비스는 기대할 수 없으며, 이와 더불어 생활인의 인권보장도 확보되기 어려울 것이다. 연구자의 강변과 같이 양성화정책은 결국 시설기능보강사업으로 전락했다고 하겠다. 따라서 복지시설 양성화정책은 단지 신고시설로의 전환만 유도하는데 목적을 둘 것이 아니라, 이러한 시설의 인력관리 및 복지서비스의 질 관리에 대한 지도 감독이 가능한 정책적 지원을 마련하여야 할 것이다.

셋째, 미신고 복지시설의 양성화정책의 성과.

미신고 복지시설의 70%가 전환하거나 폐쇄함으로서 양성화정책이 성공적이라는 평가를 보건복지부는 하고 있지만, 2005년 7월 31일 현재 16.5%의 시설만이 전환하였고, 올해 안에 전환이 가능한 시설은 45.6%이다. 실제로 올해 안에 전환가능한 시설이 모두 전환을 마칠 수 있다는 보장은 없어 보이고, 더욱 심각한 문제는 양성화정책이 진행 동안에도 새로운 미신고 시설들이 계속 늘어났다는 것이다. 통계를 보면 조건부신고 기간인 2002년 6월~9월까지 조건부신고를 거부하거나 이 기간 이후에 발생한 시설이 372개소로, 미신고 대상시설 1,288개소의 28.9%로 거의 1/3을 차지하고 있다. 실제로 신고기간 이후에 생겼는지는 정확한 통계가 없어 알 수 없지만, 신고기간 이후에도 미신고 시설이 계속 생겨났다는 추측이 가능하다. 그리고 이 시설들의 절반이상이 전환이 불확실한 시설로 분류되어 있다. 결과적으로 미신고 양성화정책이 실행되는 과정에서도 미신고 시설은 계속 늘어났다는 사실을 부인할 수는 없기 때문에 양성화정책의 성과를 무색하게 하고 있다. 오히려 미신고 시설의 양성화정책이 시설의 기능보강만 초점을 맞추고 있기 때문에 시설보강을 지원받기 위해 미신고 시설의 개관을 촉진하는 부작용을 가져온 것은 아닌지에 대한 심층이 가므로 이에 대한 평가가 필요하다.

넷째, 미신고 복지시설의 양성화정책의 투입에 대한 평가

미신고 복지시설의 양성화에 필요한 재정적 투자가 적절했는지, 진행과정은 공정했었는지를 평가해 보아야 한다. 자세한 분석이 이루어지지 않았지만 대상 시설들에게 물리적 지원이외에 기관에서 필요한 인력비나 운영비지원은 이루지지 않았기 때문에 실제로 양성화정책의 다른 한 축인 생활인의 서비스의 향상은 전혀 기대할 수 없다는 것이다.

앞으로 양성화정책 집행과정에서 들어난 소규모시설에 대한 시설기준의 완화 문제와 입소기준, 입·퇴소절차 등의 운영의 문제, 서비스 질의 향상문제, 인건비 및 운영비 등에 대한 재정적 지원 문제, 생활자의 인권보장 문제 등에 대한 대안들이 제시되어야 할 것 같다. 노인인구의 지속적인

증가는 노인의 사회적 부양 문제를 가져오고, 이를 해결하기 위한 하나의 방안으로 지역사회 내 소규모 복지시설들이 더 많이 요구될 것이다. 따라서 미인가 복지시설 양성화과정에서 들어난 문제들을 착실히 해결해 나간다면, 이것이 앞으로 늘어날 지역사회 내 소규모 복지시설의 합리적인 운영과 생활인의 삶의 질을 보장하는 기초 작업이 될 것이다.

이상에서 간략하게 살펴보았지만 앞으로 미인가 복지시설에 대한 정책평가와 더불어 실천적인 대안을 제시하는 좀 더 면밀한 연구가 지속적으로 요구된다.

토 론 6.

공대위 활동을 통해서 본 충북지역 미신고시설 양성화 정책 현황

하숙자 / 충북여성장애인연대, 여성장애인성폭력상담소장

1. 들어가며

지난 6월 충북 옥천군 소재 미신고 시설 사랑의집 원장에 의한 생활자 성폭력 등 심각한 인권침해 사건이 발견되어 상담소가 중심이 되어 시설생활의 경험을 가진 중증장애인 당사자와 지역단체들이 뭉쳐 '미신고시설 민주적 운영과 생활자 인권확보를 위한 공동대책위원회'(이하 공대위)를 꾸려 2주에 한번 씩 워크숍 및 회의를 진행하며 공대위 멤버들이 실태조사위원으로 활동을 전환하여 진행하고 있다.

시작은 미신고시설의 인권침해 피해생활자 지원과 지역사회에 인권침해실태를 토론회를 통해서 알려내면서 재발방지 및 근본적인 대책들을 논의하고 지방정부의 역할들을 촉구 했고, 현재는 미신고시설 실태조사위원으로 참여하면서 시설생활자 인권실태를 파악하기 위한 준비 작업들을 하고 있으며, 이러한 것을 통해 이후 신고 혹은 미신고시설생활자의 인권확보를 위해 지속적인 공대위 활동을 해나갈 계획을 가지고 있다.

이러한 활동을 원활히 해나가기 위해서는 민민의 협력은 물론 관관간의 협력도 요구되며 민학관의 협력과 동시에 서울중심의 단위들과 지역단체들과의 네트워킹이 무엇보다도 중요하다고 생각한다.

또한 시설생활자들의 인권확보 및 미신고시설 양성화 정책에서 당사자주의 및 성인지적 관점은 기본 중에서도 기본이 되어야 할 사항임을 전제한다.

미신고시설의 양성화 과정에서 나타나는 문제점과 사회복지시설의 정책방향은 다른 분들의 주제발제나 다른 분들 의견에서 충분히 제시될 것으로 생각되어 토론자는 공대위 활동을 통해서 느껴진 것들을 말하고자 한다.

2. 공대위 활동 및 실태에서 나타난 문제들

2-1 민민 협력의 한계들

- 공대위 멤버들이 모두 개 단체의 활동가들로 구성되어 본연의 업무도 가중되어 있는 상태에서 기본 방향에는 동의하지만 또 다른 활동에 참여하는 데는 물리적인 한계가 있어서 회의 시간을 퇴근 후로 잡는다든지, 참여율이 저조한 한계를 극복하기 힘들다.

- 충북전역을 통합하기 때문에 지역적으로 넓어 영동, 제천, 단양지역은 왕복거리가 5시간 이상 소요되는 활동이어서 시간적, 경제적 손실은 물론 본연업무가 미루어져서 업무의 과중을 초래하고 있다.

- 과거 시설생활경험자의 공대위 활동참여는 이루어지고 있으나 정작 현재 시설생활당사자의 참여를 확보 하고 있지 못한 것, 일반 주민의 참여 및 시설운영자의 참여 등 다양한 목소리를 통합하는데 한계를 가지고 있다는 것이다.

- 관련 단체들의 특성과 정보공유가 충분히 소통되지 않아 공대위의 사업진행방향 및 참여도에 있어서도 격차가 크게 나타난다.

2-2 민학관 협력의 한계들

- 관과 민, 학은 서로 다른 동상이몽을 꾼다. 같은 이야기를 하면서 다른 곳의 이야기에 귀를 기울이지 않는다. 관은 민을 무조건 방어하며 탈행정편의주의, 탈권위주의를 실현 못하고 있으며 민을 파트너로 인정하지 않으며 들러리로 구색 맞추기로 여기는 경향이 있다.

- 민은 자체사업에 매몰되어 타 단체와의 협력이 어렵고 정책개발 등 사안에 따른 깊이 있는 연

구 및 정책개발, 관에의 참여 등 여력이 부족한 부분들이 있다. 물적 자원 돌려쓰기, 사례조정회의, 정책간담회 등 민민간의 상시적인 모임을 통한 자체사업의 향상을 기할 수 있어야 할 것이다.

- 학계의 성향에 따라 학은 현장이나 단체에 대한 이해와 관심, 인식에 차이가 크고 관심이 낮은 편이다. 특히 충북지역의 경우 낮에는 학교에서 강의하고 외의 시간은 지역을 떠나 생활지인 수도권으로 돌아가는 지역적 특성의 한계를 가지고 있다.

3. 충북지역의 미신고시설 및 실태조사 상황

3-1 충북지역 미신고 시설 1차 실태조사 결과

<표1> 8/31 현재, 충북지역미신고시설 실태조사 현황

내용	시설수(개소)	비고
신고전환	2	관이 전담하여 조사함
전환가능	40	
전환불가능	22	민관 합동 조사예정
자진폐쇄	7	
계	71	

- 지난 8월중에 사랑의집 사건으로 충북도가 1차 72개 전수 조사를 우선 실시하여 <표1>과 같은 결과가 나타남

1차 조사에서 미신고시설 행정처분 절차 일정에 쫓기어 민관이 충분히 검토한 내용을 가지고 파트너로서 참여가 불가능하여 공대위는 실태조사에 불참하고 충청북도에서 미신고시설의 하드웨어 중심으로 조사를 실시하여 생활자 인권실태를 파악하는 것은 배제된 것으로 생각됨

- 이후 민간실태조사위원의 실태조사 참가는 전환불가능 22개소와 자진폐쇄 7개소 등 27개소를 민관이 합동으로 10월중에 조사하게 됨. 이를 위해 충북실태조사위원들은 3차례의 워크숍을 통해 서울 공대위와 의견을 조율하고 있음

- 옥천 사랑의집은 옥천사회복지사무소가 '시설폐쇄명령'을 내리지 않고 '자진폐쇄'를 하도록 유도하는 등 지방자치단체의 소극성과 인권감수성에 한계를 드러냄

- 자진 폐쇄하겠다고 신고한 시설 중 한곳은 새로운 건축물을 건축하고도 이웃주민들의 반대에 부딪혀 폐쇄 결정한 곳도 있는 등 지방자치단체의 소극적인 면들이 드러남

3-2. 미신고 사회복지시설 양성화 정책수립과정에서 2004년 4월 실시한 미신고시설 생활 및 인권상태 실태조사에서

- 얼마나 당사자의 참여 및 의견을 들었는가?
미신고 시설 정책입안단계에서부터 당사자의 참여가 얼마나 실현되었는가, 당사자들의 의견을 얼마나 당사자의 관점으로 들었는가에 대한 질문을 던지고 싶으며,

- 성인지적 관점을 견지하여 시설생활자들의 성적 특성과 성적 권리를 중요하게 다루고 있는가? 성폭력의 예방적 기제가 작동하고 있는가?

- 미신고시설의 생활자 개인의 특성과 시설의 특성, 이들 특성에 맞는 적절한 프로그램 운영 상황 등이 조사되어졌는가?

- 시설생활로 개인이 가지는 목표와 독립생활, 직업생활 등 구체적인 계획들을 가지고 있는지 등의 내용들이 중요하게 다루어져야 할 것이다.

- 독립생활이 가능한 생활자가 본인의 의사에 반하여 시설내 생활을 하고 있는가?

- 미신고 시설(신고시설도)이 인간답게 살 권리를 보장하기 위해서 교육, 문화생활 등 다양한 역할들을 수행하고 있는가?

- 덧붙여 미신고시설 양성화정책에 반드시 시설에서 독립하는 생활자 지원계획이 포함되어야 한다고 본다. 지방자치 단체가 시설에서 지역사회로 독립하는 생활자에 대하여 구체적인 계획이 있

을 경우 탈시설화, 생활자의 선택권, 자유권과 생존권을 보장하는 길이 될 것이다.

사례1) 본상담소에서 12년 동안 시설생활자로 살았던 33세 뇌성마비여성을 지역사회에 독립생활을 지원하는 과정에서 시에서 200만원의 자립지원금을 수령하여 영구임대아파트 입주금으로 활용하여 현재 독립생활을 유지하고 있으며, 생활하던 시설내 작업장에 출퇴근하고 있다. 이 경우 시설은 직장으로 활용되고 있다.

사례2) 옥천사랑의집 피해자 중 1명은 월세방(영구임대주택 신청 중)을 얻어 독립생활 시작함 2명은 가족에게 돌아가서 잘 지내고 있는 것을 가정방문을 통해 확인했다. 가족에게 돌아간 피해자 가족들의 증언에 의하면 가해자 원장이 "왜 장애인은 집에 데리고 있느냐"며 자신이 돌보겠다고 억지로 입소시켰다"고 함

4. 공대위의 이후 운동방향

- 시설의 민주적 운영과 시설생활자 인권 확보를 위한 민관 협력체계 구축을 위한 지속적인 노력들을 할 것이다.

- 충청북도 사회복지위원회 내 시설생활인 인권소위원회(가칭) 구성을 요구하고, 지역실정에 맞는 시설생활인 인권 조례 제정 등에 적극적으로 활동하며, 민간단체의 적극적인 참여 유도는 물론 지역 내 충북개발연구원 등 공적인 연구기관 등 사회복지연구 분야신설, 연구진 배치 등을 요구할 것이다.

- 신고 및 미신고시설에 대해 민 혹은 관이 필요하다고 인정될 때 정기적이고 비정기적인 생활자 인권실태조사 실시하고, 감시자의 역할과 지원자, 제안자의 역할을 동시에 해나가도록 할 것이다.

- 담당공무원, 시설 종사자, 시설생활자, 자원봉사자 등을 대상에 맞는 인권 교육, 성평등 교육 등 다양한 지역전문사회단체와의 연계를 통한 프로그램 개발 및 실시하며

- 상설 적으로 생활인의 민원을 해결해 줄 전문성을 갖춘 담당요원 필요성을 제기하고, 조사와 감독을 민관의 파트너십으로 철저히 할 수 있도록 예방적 접근이 필요함

5. 마지막으로 나가며

지방자치단체가 시설에 대한 당사자 중심, 소규모화, 탈시설의 관점으로 중장기적인 정책 방향을 수립하여야 한다.

시설의 공개념 도입과 일반 시민들의 시설에 대한 인식개선 작업과 아울러 시민들에 대한 인권교육 강화, 인권유린에 대한 중형제 개정, 사회복지위원회의 당사자 참여 등 실질적인 가동, 시설운영내용의 다양화, 시설운영의 평가제 실시, 탈시설화 정책, 민관 협력체계 구축 등 주어진 과제는 산적하다.

이러한 과제들을 중앙정부의 역할, 지방자치단체의 역할, 민간단체의 역할, 시설운영당사자의 역할, 시설이용당사자의 역할, 자원봉사자의 역할, 시민들의 역할 등을 잘 정리하여 각자의 역할들을 충실히 수행하여 권리에 있어서 누구도 뒤처지지 않도록 해야 할 것이다.

『미신고시설양성화정책』 평가 제대로가고있나?

••• 나온날 : 2005년 9월 26일

민주노동당 현애자의원실

••• 주 소 : 150-702 서울시 영등포구 여의도동1 의원회관802호
••• 연락처 : 전화 02)788-2163 / 전송 02)788-3802
••• http://www.lovemin.org

조건부신고복지시설 생활인
인권확보를 위한 공동대책위원회

••• 주 소 : 100-031 서울시 중구 제동 1가 27-2번지 1층
••• 연락처 : 전화 02)777-0393 / 전송 02)775-6267
••• http://www.outofsisuk.org

경기복지시민연대, 경기DPI, 노들장애인야학, 다름네트워크, 대한정신보건가족협회, 섬김과나눔회장애인봉사대, 안산노동인권센터, 인권운동사랑방, 인도주의실천의사협의회, 인천여성의전화, 장애우권익문제연구소, 장애인교육권연대, 장애인이동권쟁취를위한연대회의, 전국공무원노동조합, 전국학생연대회의, 좋은집, 천주교인권위원회, 태화샘솟는집, 피노키오자립생활센터, 한국뇌성마비장애인연합, 한국산재노동자협회, 한국장애인고용촉진공단노동조합, 한국장애인단체총연합회, 행동하는의사회, CMHV(한국지역사회정신건강자원봉사단) (이상 25개 단체)