

## 미신고복지시설 내 생활인, 어떻게 살고 있나?

- 미신고복지시설 인권실태 민관합동 조사 결과 발표회 -

- 일시 : 2005년 12월 13일(화) 오후 2시 ~ 5시
- 장소 : 국가인권위원회 배움터
- 주최 : 광주인권운동센터, 광진주민센터, 다산인권센터, 다산인권재단, 대구DPI, 대전참여자치연대, 미신고시설 민주적 운영과 생활자 인권 확보를 위한 충북공동대책위, 민노당경기도당 장애인복지위원회, 복지세상을열어가는시민모임, 부산인권센터, 부산장애우권익문제연구소, 부산장애인총연합회, 부산참여연대, 아름다운재단 공익변호사그룹 공감, 에바다복지회, 울산인권운동연대, 위례지역복지센터, 인천사회복지연합, 인천장애우권익문제연구소, 인천참여자치연대, 전남장애우권익문제연구소, 전북평화인권연대, 조건부신고복지시설 생활인 인권확보를 위한 공대위, 춘천노동복지센터, 충남장애인부모회 서산태안지회, 한국뇌성마비장애인연합 강릉지부, 한국뇌성마비장애인연합 대구경북지부, 한국뇌성마비장애인연합 부산지부, 한국뇌성마비장애인연합 인천지부, 한국인권행동 (이상 가나다순, 30개 단체 및 공동대책위)

### 조건부신고복지시설 생활인 인권확보를 위한 공동대책위원회

경기복지시민연대, 경기장애인연맹, 노들장애인야학, 다름네트워크, 대한정신보건가족협회, 섬김과나눔희망장애인봉사대, 안산노동인권센터, 인권운동사랑방, 인도주의실천의사협의회, 인천여성전화, 장애우권익문제연구소, 장애인교육권연대, 장애인이동권쟁취를위한연대회의, 전국공무원노동조합, 전국학생연대회의, 좋은집, 천주교인권위원회, 태화생애연구소, 피노키오자립생활센터, 한국뇌성마비장애인연합, 한국산재노동자협회, 한국장애인고용촉진공단노동조합, 한국장애인단체총연합회, 행동하는의사회, CMHV(한국지역사회정신건강자원봉사단) (이상 25개 단체)

서울시 중구 저동 1가 27-2 1층 / 담당자 : 김정하 (02-777-0393, 016-252-9463 / jh-51@hanmail.net)

## 미신고복지시설 내 생활인, 어떻게 살고 있나?

---

- 미신고복지시설 인권실태 민관합동 조사 결과 발표회 -

- 일시 : 2005년 12월 13일(화) 오후 2시 ~ 5시
- 장소 : 국가인권위원회 배움터
- 주최 : 광주인권운동센터, 광진주민센터, 다산인권센터, 다산인권재단, 대구DPI, 대전참여자치연대, 미신고시설 민주적 운영과 생활자 인권 확보를 위한 충북공동대책위, 민노당경기도당 장애인복지위원회, 복지세상을열어가는시민모임, 부산인권센터, 부산장애우권익문제연구소, 부산장애인총연합회, 부산참여연대, 아름다운재단 공익변호사그룹 공감, 에바다복지회, 울산인권운동연대, 위례지역복지센터, 인천사회복지연합, 인천장애우권익문제연구소, 인천참여자치연대, 전남장애우권익문제연구소, 전북평화인권연대, 조건부신고복지시설 생활인 인권확보를 위한 공대위, 춘천노동복지센터, 충남장애인부모회 서산태안지회, 한국여성마비장애인연합 강릉지부, 한국여성마비장애인연합 대구경북지부, 한국여성마비장애인연합 부산지부, 한국여성마비장애인연합 인천지부, 한국인권행동 (이상 가나다순, 30개 단체 및 공동대책위)

- 미신고복지시설 인권실태 민관합동 조사 결과 발표회 순서 -

사회자 : 허윤범 (경기복지시민연대 활동가)

[인사말] 2 : 00 ~ 2 : 10 (약 10분)

[주제발표] 2 : 10 ~ 3 : 00 (약 50분)

주제발표. 박숙경(조건부신고복지시설생활인인권확보를위한공대위 활동가)

[지역사례 발표] 3 : 00 ~ 3 : 15 (약 15분)

발표 1. 강원지역 : 장익규(춘천노동복지센터 활동가)

[휴식시간] 3 : 15 ~ 3 : 30 (약10분)

[지역사례 발표] 3 : 30 ~ 4 : 00 (각 15분씩)

발표 2. 충북지역 : 권용선(충북여성장애인연대 활동가)

발표 3. 전북지역 : 김미연(전북평화인권연대 활동가)

[토론] 4 : 00 ~ 4 : 20 (각 10분)

토론 1. 김철준(범무법인 다산 변호사)

토론 2. 안진(광신대 사회복지학과 교수)

[질의응답 및 자유토론] 4 : 20 ~ 5 : 00 (약 40분)

## 글 차 례

주제발표 .....	1
박숙경(조건부신고복지시설생활인인권확보를위한공대위 활동가)	
사례발표1 .....	33
강원지역 : 장익규(춘천노동복지센터 활동가)	
사례발표2 .....	48
충북지역 : 권용선(충북여성장애인연대 활동가)	
사례발표3 .....	59
전북지역 : 김미연(전북평화인권연대 활동가)	
그 외 지역사례 .....	64
(경기, 인천, 전남, 부산경남, 대구경북, 서울)	
토론1 .....	105
김철준 (법무법인 다산 변호사)	
토론2 .....	106
안진 (광신대 사회복지학과 교수)	
별첨자료 .....	107
복지부 자료 : 「미신고시설 지원 및 관리대책(2005.5)」	

## 주 제 발 표

박 숙 경  
(조건부신고복지시설생활인인권확보를위한공대위 활동가)

# 미신고복지시설 인권실태 민관합동 조사 결과 보고

박숙경(조건부신고복지시설생활인인권확보를위한공대위 활동가)

## I. 조사의 필요성과 목적

### 1. 필요성

- 성실정양원(경기도 양평군), 은혜사랑의집(충남 연기군), 심신수양원(강원도 인제군), 마을선교원(경기도 안양시), 영락원(서울시 은평구) 등 미신고시설에서의 심각한 인권유린이 문제가 되어 왔음
  - 그러나 미신고시설에 대한 객관적인 인권실태 조사가 없었음. 2003년 11월 성실정양원, 은혜사랑의집 사건을 계기로 『조건부복지시설 생활인 인권확보를 위한 공대위(이하 “조건부시설공대위”)』를 결성하여 지속적으로 민관합동실태조사를 요구해옴
  - 2005년 5월 복지부로부터 미전환 미신고시설에 대한 민관합동실태조사를 제안 받아 복지부추천위원의 자격으로 『인권실태조사』를 벌임
- \* 자세한 내용은 경과 부분 참조

### 2. 조사의 목적

- 미전환 미신고시설에서 생활하고 있는 생활인의 인권 실태를 확인하여 폐쇄여부 등 행정 조치에 대한 의견을 제시하고 문제시설에 대한 폐쇄 등의 행정조치가 책임 있게 이루어 지도록 감시하며
- 미신고시설양성화정책의 실상을 확인, 현행 시설정책에 대한 대안을 모색하기 위함

### 3. 조사의 한계

- 1) 조사대상선정에 있어 미전환미신고시설만을 대상으로 하고 있음. 따라서 인권실태에 대한 확인 절차 없이 이미 양성화된 시설과 현재 복권기금 등의 지원을 통해 시설 신축, 개보수 등을 진행하고 있는 시설이 제외됨. 따라서 전반적인 미신고시설의 실태를 파악했다고 보기 어려우며 특히 복권기금 등의 사용과 관련된 문제들을 밝혀낼 수 없었음. 이에 대한 별도의 조사가 필요함
- 2) 이 조사는 미전환미신고시설의 존치여부를 결정하기 위한 목적에서 개별 항목의 인권실

태를 객관적이고 개량적으로 파악하기보다 개별시설별 운영 실태를 종합적으로 판단하기 위한 목적에서 실시됨. 따라서 생활인 인터뷰, 시설장 인터뷰, 관찰을 종합한 조사자의 주관적 판단과 재량에 따른 평가 방식으로 진행되어 조사자의 주관적 판단을 완전히 배제하기 어려우며 개별 항목별로 객관적, 개량화 된 기준에 따른 측정에 한계가 있음.

## II. 조사과정

### 1. 민관합동조사 진행 경과

- 2005년 7월을 기점으로 전국의 인권단체, 장애인단체, 복지운동 단체를 중심으로 민관합동조사 조사단을 구성함. 총 30개 단체와 공대위, 그 외에도 지역의 사회복지협의회, 아동, 노인 확대전화, 각 분야별 상담소 등이 조사에 참여한 지역도 있었음.
- 참여단체는 아래와 같음.

광주인권운동센터, 광주주민센터, 다산인권센터, 다산인권재단, 대구DPI, 대전참여자치연대, 미신고시설 민주적 운영과 생활자 인권확보를 위한 충북공동대책위, 민노당경기도당 장애인복지위원회, 복지세상을열어가는시민모임, 부산인권센터, 부산장애우권익문제연구소, 부산장애인총연합회, 부산참여연대, 아름다운재단 공익변호사그룹 공감, 에바다복지회, 울산인권운동연대, 위례지역복지센터, 인천사회복지연합, 인천장애우권익문제연구소, 인천참여자치연대, 전남장애우권익문제연구소, 전북평화인권연대, 조건부신고복지시설 생활인 인권확보를 위한 공대위, 춘천노동복지센터, 충남장애인부모회 서산태안지회, 한국여성마비장애인연합 강릉지부, 한국여성마비장애인연합 대구경북지부, 한국여성마비장애인연합 부산지부, 한국여성마비장애인연합 인천지부, 한국인권행동 (이상 가나다순, 30개 단체 및 공동대책위)

- 각 지역별 조사에 참여단체들을 조직하고 총 4차(2005.8~2005.12)의 걸친 지역별 대표 단체 회의와 온라인 논의를 거쳐, ▲민관합동조사의 의의와 조사내용 공유, ▲별도의 민관합동 조사내용과 조사원칙 공유, ▲조사자 교육, ▲조사과정에서 도출되는 문제점들의 대한 논의, ▲각 지역별 조사 진행 상황 파악 등 진행함.

### 2. 조사 진행 방법

- 개별시설별로 주거시설로서의 적합성을 조사자가 심층적으로 조사하여 시설의 존치여부와 행정처분을 결정하기 위한 자료로서 별도의 조사표(분석틀)을 개발함.
- 조사방법은 조건부시설공대위 소속단체를 비롯한 인권단체, 장애인단체, 복지단체를 통해 시도 책임 단위를 구성하고 이들 단체를 통해 추천된 조사자가 생활인인터뷰, 시설장인터뷰, 관찰 등을 통해 종합적으로 해당 시설의 인권실태를 판단하여 행정조치에 대한 의견을 작성하도록 되어있음

- 특히 「폭행·징벌」과 「성폭행」 항목의 경우 사안의 심각성을 고려하여 해당사항이 적발될 경우 다른 항목의 평가여부와 관계없이 폐쇄의견을 내도록 하였음.

### 3. 분석틀 구성 원칙

- 기존 문제 시설에서 주로 나타난 인권침해 유형, 주거시설의 거주민의 권리보장관련 외국 입법례, 국내외 시설 평가 틀 등을 참조하여 총 20항목에 대해 52문항으로 구성된 분석틀을 개발함
- 주요내용은 주거시설이라는 점을 감안하여 △낙인과 활동의 제약을 최소화하기 위한 보편적 주거환경으로서의 적합성, △입·퇴소 자유·종교의 자유, 신체의 자유, 신체의 안전 등 자유권의 보장, △의식주와 의료, 노동권과 교육권 등 사회권의 보장, △수급권 등의 재산권보장, △시설의 민주적 운영과 개방성, △연령과 장애유형에 맞는 프로그램 여부 △회계 관리의 투명성 등을 중심으로 구성됨

항목	문항
1. 시설운영의 민주성·개방성(3)	특별운영 여부/ 절직한 종사자 유무/ 운영위, 운영상 생활 인참여정도
2. 자기결정권 존중(4)	입·퇴소과정의 본인의사 존중도 / 의복과 머리모양 등의 자율성 / 신분증·통장 관리방식과 본인 의사 존중도
3. 주거시설로의 적절성(5)	규모(5인 이하)/ 구조 / 위치 / 간판부착여부 (보편적 주거환경에 얼마나 가까운가?)/ 높은 담과 철망 유무
4. 입출가능여부(3)	자유로운 입출여부/ 자유로운 방문정도/ 감시자, 자물쇠 등 감금장치
5. 생활공간(5)	시설의 안전도/ 시설내 잠금장치·쇠창살 유무 / 화장실·목욕 시설등 사생활 보장여부 / CCTV등 감시설비 유무
6. 정보제공, 이의제기(2)	입소후 시설에 대한 안내·정보 제공 / 이의제기 절차 유무
7. 생활상태(10)	영양상태/ 청결도/ 위생상태, 온냉방·통풍·채광상태/ 의료조치/ TV시청·신문구독 등/남녀생활공간분리/강제노동/적절규모/ 점등·소등의 자율
8. 노동·교육(2)	직업/학령기생활인의 의무교육이행
9. 위계관계(2)	위계체계/ 혼합수용
※10. 폭행·징벌(2)	시설운영자또는생활인사이의 폭행·학대유무/ 징벌행위 유무
※11. 성폭행여부(1)	성추행, 성폭행사건 발생 여부
12. 회계·운영(2)	지참금, 과외비용 요구여부 / 장부기장 등 회계관리
13. 통신·면회(2)	통신기기 사용 여부/ 자유로운 면회환경
14. 프로그램(1)	연령과 장애유형에 따른 프로그램 실시여부
15. 장기수용(1)	본인의 의사에 반해1년이상 장기거주자 유무
16. 강제입원 및 강제의료행위(2)	장기 입원자 유무, 강제의료행위 유무
17. 종교 활동(1)	종교 활동 참여의 선택권 보장
18. 노역(2)	무임금, 저임금 노동행위 여부
19. 수급자 급여(1)	수급권 본인 관리정도와 인지도
20. 선거권(1)	자유의사에 의한 투표 여부

<표 1> 인권실태 분석틀

5. 조사 기간

- 2005년 9월부터 2005년 11월말까지 3개월간

6. 분석 방법

- 개별항목별로 spss 프로그램을 활용한 빈도분석과 기술적 분석

III. 조사결과

1. 일반적 특성

1) 광역별 조사대상 시설에 대한 조사 실시 현황

광역별로 조사대상시설은 경기도가 41.2%로 가장 많았으며 전라북도과 충청북도가 각각 10%를 차지했다. 이를 실제 조사대상 시설<sup>1)</sup>과 비교해볼 때 서울의 경우 미전환미신고시설 중 전환이 불확실한 시설 52개중 19개 시설만을 조사하여 절반에도 미치지 못했으며 그나마 10월이후 조사계획자체가 없는데 대한 문제제기가 이루어지자 일부 구에서만 능장 조사가 진행되어 가장 큰 문제점을 보였다. 다음으로 인천의 경우 30개시설중 16개만을, 충남의 경우 16개시설중 8개 시설만을 조사하여 절반수준정도에 그쳤으며 전라도 광주의 경우 7개 조사대상중 단 1곳에 대해서도 조사가 실시되지 않았다.

<표 1-1> 지역별 조사대상 시설 수

광역시도	빈도(실제조사된 시설수)	비율
강원도	15	5.7
경기도	108(116)	41.2
경상남도	8	3.1
경상북도	14	5.3
대구시	2	0.8
대전시	5	1.9
부산시	10	3.8
서울시	17(19)	6.5
울산시	2	.8
인천시	13(16)	5.0
전라남도	6	2.3
전라북도	27	10.3
충청남도	8	3.1
충청북도	27	10.3
합 계	262	100

1) 미신고복지시설 양성화 결과에 대한 복지부 보도자료(200.7.26)

<표 1-2> 조사대상 시설별 실시 현황

구분	전환불확실		시설폐쇄		조사대상수와 실제 조사수	
	①요건완비	②요건불비	①자진폐쇄	②강제폐쇄	조사대상수 (폐쇄예정시설을 제외한 조사대상수)	민관합동 조사수(조사 율)
총계	30	357	95	7	489 (387)	275 (58.2%)
서울	6	46	10	4	66 (52)	19
부산	-	12	-	-	12 (12)	10
대구	-	4	1	-	5 (4)	2
인천	2	28	7	-	37 (30)	16
광주	-	3	3	-	6 (3)	0
대전	-	7	1	-	8 (7)	5
울산	-	3	3	-	6 (3)	2
경기	11	126	41	1	179 (137)	116
강원	-	15	11	-	26 (15)	15
충북	6	33	-	2	41 (39)	27
충남	-	16	3	-	19 (16)	8
전북	1	26	8	-	35 (27)	27
전남	-	10	2	-	12 (10)	6
경북	2	18	2	-	22 (20)	14
경남	2	10	3	-	15 (12)	8
제주	-	-	-	-	0	0

2) 시설의 종류

조건부신고 유무와 관련하여 조건부로 신고한 시설이 59개로 22%, 신고하지 않은 시설이 203개로 77.5%로 압도적으로 많았다. 미신고시설의 경우 2002년 5월 이후 한시적으로 실시된 조건부신고기간 이후에 새로이 발생한 시설<sup>2)</sup>이거나 아예 신고의지가 없는 시설들이었으므로 파악되었다. 시설의 종류는 노인생활시설이 145개소로 63.4%를 다음으로 장애인생활시설이 76개소로 29%를 차지하였다.

비용과 관련한 시설이용형태는 무료와 유료의 혼합형태가 44.7%로 가장 많았으며 무료시설 27.5% 순으로 나타났다. 그러나 무료시설로 응답한 경우도 대부분 수급액과 장애수당을 시설장이 직접 관리하는 방식으로 사실상 유료시설로 운영되고 있어 생활인의 입장에서는 100%가까이 유료 또는 실비시설의 형태로 취하고 있음이 확인되었다.

2) 03년 1월 이후 244개 미신고시설이 신규로 발생(2005.5 미신고복지시설지원 및 관리대책 2p)

<표 2-1> 조건부 신고 유무

시설종류	빈도(개소)	비율(%)
조건부시설	59	22.5
미신고시설	203	77.5
합계	262	100.0

<표 2-2> 시설의 종류

시설의 종류	빈도(개소)	비율(%)
아동보호시설	21	8.0
노인생활시설	145	63.4
장애인생활시설	76	29.0
부랑인시설	15	5.7
정신요양시설	2	.8

실제로는 혼합시설이 많았음. 노인, 장애인, 아동, 수급자

<표 2-3> 시설이용형태

시설이용형태	빈도(개소)	비율(%)
무료시설	72	27.5
유료시설	22	8.4
실비시설	51	19.5
혼합시설	117	44.7
합계	262	100.0

3) 시설운영의 민주성·개방성

‘가족이나 친지들에 의해 운영되고 있는가?’ 즉 시설의 전형적인 문제로 나타나고 있는 즉별운영현황에 대한 조사 결과 58.8%인 154개시설이 가족과 친족에 의해 운영되고 있는 것으로 나타났다. 운영형태는 주로 목사부부가 운영하는 형태가 가장 많았으며 딸, 아들, 며느리 등의 직계존속, 장인, 장모, 처남 등 인척에 이르기까지 시설운영이 소규모 기업형태로 운영되고 있음이 확인되었다.

<표 3-1> 주로 가족이나 친지들에 의해 운영되고 있지 않다

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	103	39.3
아니다	154	58.8
잘모르겠다	5	1.9
합계	262	100.0

‘거주시설로서의 적절한 서비스를 제공하기 위한 종사자가 있는지?’에 대해서는 종사자의



자격기준, 종사자수와 실제근무여부 등을 참조하여 판단한 결과 73.3%에 해당하는 시설이 종사자의 적절성을 확보하고 있지 못한 것으로 나타났다. 종사자는 유급, 사회복지사 자격을 가진 경우로 제한하였으며 자원봉사자와 무급종사자 또는 공공근로의 경우는 '아니다'로 표기하도록 하였다. 적절한 종사자가 없이 시설장 개인 또는 가족과 지인, 자원봉사자 등에 의한 운영은 중증장애 또는 질환이 있는 생활인에 대한 방임과 방치, 감금폭행, 회계비리, 프로그램의 부재, 화재 등 사고시 대형 참사로 이어질 수밖에 없는 열악한 환경의 가장 근본적인 원인으로 매우 심각한 상황인 것으로 나타났다.

<표 3-2> 시설운영에 필요한 적절한 종사자가 있다

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	58	22.1
아니다	192	73.3
잘모르겠다	12	4.6
합계	262	100.0

운영위원회나 시설운영에 생활인의 참여를 보장하는 등 민주적 개방적 운영을 위한 노력에 부응하는 72.1%의 시설이 아닌 것으로 나타났다. 판단이 곤란하거나 직접 확인이 어려운 경우가 17.1%로 나타나 90% 가까이 시설운영에 있어 생활인의 의사는 전혀 반영되기 어려운 상황인 것으로 나타났다. 그나마 운영위원회가 있는 경우도 운영위원회에는 적직원장과 현원장, 부원장 등으로 구성되거나, 외부에의 개방의 필요성을 전혀 느끼지 못하거나, 비공식회의 등을 통해 생활인의 의견을 수렴하는 경우도 정신지체장애인의 경우는 소외되는 등 생활인 상호간에 차별이 확인되었다. 생활인이 운영에 참여하는 시설의 경우 대부분의 영역에서 인권문제가 없는 것으로 나타나 생활인의 의사를 존중하는 것이 매우 중요하다는 점을 시사했다.

<표 3-3> 운영위원회, 시설운영에 생활인의 참여 보장 등 민주적 개방적 운영을 위해 노력하고 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	27	10.5
아니다	186	72.1
잘모르겠다	44	17.1
기타	1	.4
합계	258	100.0

"비정기적 회의가 있음. 모두가 참여하나 중증장애인 경우 실질적 발언기회 없는 것으로 확인됨"  
 "순수 종교공동체로 자발적으로 모여살고 있고 중증인 정신지체인 4인의 경우 자발적이라기보다 친척들에 의해 장기간 입소한 경우가 많고 운영자체는 원장과 봉사자 2인이 운영되어지고 있으며 외부에 알려지기 어려운 과정에 있다. 생활인은 그저 먹여주고 재워주는 것에 만족하고 수급액에 대해선 어떻게 쓰이는지 모르고 있다"

4) 자기 결정권 존중  
 입소과정에서의 본인의사 존중은 59.2%의 시설에서 존중되지 않은 것으로 조사되었으며

'잘모르겠다'로 표기한 "의혹은 있으나 확인이 곤란한 경우" 13.8%를 포함할 경우 70%이상의 시설이 입소과정에서 본인의사가 존중되고 있지 않은 것으로 조사되었다. 입소의 주된 경로는 주로 가족과 보호자의 동의로 입소하고 있으며 교회 등 목사의 개인적 친분관계의 소개 등이 주를 이루고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-1> 입소과정에서 본인의사가 존중되고 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	69	26.5
아니다	154	59.2
잘모르겠다	36	13.8
기타	1	.4
합계	260	100.0

당사자의사에 따라 퇴소가 자유로운지에 대해서는 45.1%가 '아니다'로 17.3%가 '잘모르겠다'로 확인이 불가하거나 어려웠던 것으로 나타났다. 당사자의사에 따른 퇴소여부는 가족의 동의를 필요로 하는 경우가 가장 많았으며, 치매·정신지체장애인이라는 이유로 의사표현이 곤란한 경우, 생활인 스스로 포기한 상황의 경우 퇴소의 자율성이 보장되지 않는 것으로 판단하도록 했다.

<표 4-2> 당사자 의사에 따라 퇴소가 자유롭다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	103	39.6
아니다	112	43.1
잘모르겠다	45	17.3
합계	260	100.0

"가족의 동의하에 퇴소됨" " 부랑인 퇴소못함. 본인보다 가족의사 우선함"  
 "입소조건에 1년 이상 생활한 후 결정하도록 되어있음"  
 "퇴소를 강제로 막지는 않으나, 대부분 수급권자에 무연고자도 있어 사실상 퇴소가 불가능"

신분증과 통장을 스스로 관리하고 있는지에 대해서는 73.8%의 시설에서 시설장이 직접 또는 시설측에서 관리하고 있는 것으로 나타났으며 이 경우 정해진 용돈을 지급하는 경우도 거의 없었다. 확인이 어려운 경우 9.2%를 포함할 경우 80%이상의 시설이 생활인의 동의를 거치지 않고 신분증과 통장을 직접관리하고 있어 생활인의 재산권이 일상적으로 무시되고 있음이 확인되었다.

<표 4-3> 신분증과 통장을 생활인 스스로 관리하고 있거나 관리할 수 있도록 지원하고 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	41	15.8
아니다	192	73.8
잘모르겠다	24	9.2
기타	3	1.2
합계	260	100.0

의복과 헤어스타일을 취향대로 자유롭게 선택할 수 있는지에 대해서는 그렇다가 46.7% 아 니다가 40.2% 잘모르겠다가 12.7%로 나타났다. 의복과 헤어스타일의 자율성이 보장된 시 설의 경우 대개 주택가에 위치해 있으며 소규모 공동생활가정 형태로 운영되고 있으며 자유 로운 입출이 보장되고 있는 것으로 나타났다.

"짧은 커트머리로 자원봉사자가 해 줌"  
 "생활인 전원 흰색 유니폼을 입고 비슷한 헤어스타일을 하고 있음"  
 "스포츠형머리, 남자의 경우 모두 체육복을 입고 있음"

<표 4-4> 의복과 헤어스타일 등을 자유롭게 선택할 수 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	121	46.7
아니다	104	40.2
잘모르겠다	33	12.7
기타	1	.4
합계	259	100.0

5) 주거시설로의 적절성

보편적 삶이 가능한 5인 이하 규모의 공동생활가정 형태로 운영되고 있는지에 대해서는 72.8%가 5인 이상의 규모로 운영되고 있는 것으로 확인되었다. 평균 수용인원은 18.32명이 며 한시설당 최대 수용인원 규모를 나타낸경우는 200명, 가장 적은 규모는 1명인 것으로 나타났다. 거실의 거주형태는 15인 이상이 한방에서 집단생활을 하는 형태가 가장 많았다. 이외에 생활인 1~2명이 겨우 들어갈 수 있는 방이 복도 양 끝에 일렬로 설치되어있거나, 컨테이너 또는 비닐하우스 시설 등 사고시 대형참사 가능성이 높은 경우 등이 문제로 제기 되었다.

<표 5-1> 5인 이하 규모 또는 공동생활가정 형태로 운영되고 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	70	26.8
아니다	190	72.8
잘모르겠다	1	.4
합계	261	100.0

"예배당에서 15인 이상이 함께 잠을 자며 간혹 들어온지 얼마 안된 사람이나 일시적으로 격리가 필요한 사람은 밖 에 있는 컨테이너에서 지내게 하고 외부의 잠금 장치는 없음"  
 "남녀방 분리된 집단 생활, 여성방은 거실에 칸막이로만 분리"

시설 내부 구조는 63.4%에 해당하는 시설이 복도식의 구조를 취하고 있어 일반 가정환경으 로 보기는 어려운 시설이 다수를 차지하고 있었다.

<표 5-2> 시설내부 구조가 복도식이 아닌 일반 주택과 유사한 구조로 되어있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	166	63.4
아니다	93	35.5
잘모르겠다	3	1.1
합계	262	100.0

사육 시설 같음. 불법 개조 중측 으로 내부 복잡. 가건물 컨테이너 사람 생활하기 불편, 몇몇 방은 커텐으로 예배 당에 방이 4~5개 천장까지 칸막이가 막혀 있지않아 사생활이 보장되지 않음"

시설이 주택가에 위치하고 있는지에 대해서는 67.4%의 시설이 시설주변에 이용이 가능한 상가등과 떨어져 있어 지역사회 연계와 사회통합이 사실상 어려운 것으로 나타났으며 일부 시설의 경우는 그린벨트내 위치하고 있어 이전이 불가피한 상황이었다. 그나마 지역내 위치 하고 있는 경우도 주변에서 노인시설이 있는지 조차 알 수 없을 정도로 폐쇄적으로 운영되 거나 실제 생활인들이 주변 자원을 이용할 수 있도록 지원서비스가 결여되어 있는 것으로 나타났다.

<표 5-3> 시설주변에 이용이 가능한 상가 등 근린 시설이 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	80	30.7
아니다	176	67.4
잘모르겠다	5	1.9
합계	261	100.0

"외판곳" "산 속에 위치" "장지동 비닐하우스촌" 그린벨트지역으로 주변에 근린시설이 거의 없음  
 "노인시설이 있다고 생각하지 않음"

시설이 낙인감을 갖지 않는 보편적 주거환경을 취하고 있는지에 대해 간판 부착 여부 등을 조사한 결과 51.5%가 비교적 일반 주거환경에 가까운 것으로 나타났으며 46.5%가 그렇지 않은 것으로 나타났다. 조사중 비교적 모범적으로 운영되는 한시설의 경우 간판을 설치하여 부착할 계획을 가지고 있었으나 조사자의 설명을 듣고 별도로 설치하지 않기로 한 적도 있 어 시설기준에 보편적 주거환경을 갖추도록 구체적인 기준을 명시할 필요가 있음을 시사했 다.

<표 5-4> 시설외부에 낙인감을 줄 수 있는 이름 또는 간판을 부착하고 있지 않는 등 시설 구조가 아닌 일반 주거 환경에 가깝다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	134	51.5
아니다	121	46.5
잘모르겠다	5	1.9
합계	260	100.0

위화감을 주는 높은 담이나 철망이 없는지에 대해서는 90.1%가 '그렇자', 8.8%가 '아니다'로 답과 철망이 없는 경우가 압도적인 것으로 나타났다. 이는 이전 알콜, 정신장애인을 수용하던 시설에서 흔히 나타나는 구조로 이번 조사의 경우 복지부의 방침에 따라 기도원시설을 종교시설로 분류하여 조사하지 않은 점과 연관이 있을 것으로 추정된다. 그러나 관찰결과 답과 철망은 없으나 일부 문제시설의 경우 감금장치를 달아놓았거나 최근 떼어 버린 흔적 등이 발견되었다.

<표 5-5> 위화감을 주는 높은 담이나 철망이 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	236	90.1
아니다	23	8.8
잘모르겠다	3	1.1
합계	262	100.0

3m이상 높이의 쇠창살 담이 쳐있음, 시설 입출입관리자 있음, 감금장치 있어 수시로 잠금, 안팎에 자물쇠 사용, 방문안팎으로 걸쇠장치 있음, 기도원에 기도하러오는 사람이 많아서 개인물품 보관차원이라고 변명함, 담이나 철망은 없으나 6층짜리 건물로 있음

6) 입출가능여부

생활자의 시설경계 입출의 자유는 26.4%가 자유롭지 못하며 의혹은 있으나 확인이 어려운 경우가 5.7%인 것으로 나타났다. 입출자유 통제이유는 길을 잃을까봐 외출을 삼가는 경우, 출입제한은 없으나 이동을 도와줄만한 사람이 없어 실질적 출입이 불가능한 경우, 외출에 대해 허용적이지 않은 시설분위기 등에 의해 입출이 자유롭지 못한 것으로 나타났다.

<표 6-1> 생활자가 시설경계 내외로 입출이 자유롭다

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	176	67.4
아니다	69	26.4
잘모르겠다	15	5.7
기타	1	.4
합계	261	100.0

타인이 시설내부로 진입이 자유롭고 허용적인지에 대해서는 79.4%가 그렇고 응답하여 비교적 허용적인 시설이 다수인 것으로 나타났으나 12.2%의 시설의 경우 외부인의 접근이 제한되고 있으며 주된 문제는 종교색채가 강함에 따른 타인 출입이나 교류를 제한, 수용시설이라는 편견에 따라 꺼리는 경우 등이 있는 것으로 나타났다. 종교시설의 경우 민주적이고 투명한 운영과 전문적 서비스가 필요한 거주보호서비스의 성격과 모순되는 구조적 특징을 가지고 있어 종교시설에서의 사회복지서비스에 대해서는 특별한 관리가 보다 크게 요구되고 있다.

<표 6-2> 타인이 시설내부경로 진입이 자유롭다

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	208	79.4
아니다	32	12.2
잘모르겠다	22	8.4
합계	262	100.0

"정신질환자수용시설 접근하기 혐오스런 시설"  
"종교적인 색채 강함, 타인 출입이나 교류 쉽지 않음"

시설내 생활자의 입출이 자유로운지에 대해서는 76.3%의 시설이 자유로운 것으로 나타났으나 약 20%가까운 시설의 경우 시설안에서 입출을 관리하는 종사자나 자물쇠 등이 걸려있어 내부 감금 등의 심각한 자유권침해가 일어나고 있음이 확인되었다. 다른 경우로 내외부에 CCTV를 설치하거나 잠금장치 특별한 감시자는 없지만 방장 등에 의해 감시당하는 경우 등이 파악되었다.

<표 6-3> 생활자의 시설 입출은 관리 감시하는 종사자나 자물쇠 등 시설물이 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	200	76.3
아니다	51	19.5
잘모르겠다	11	4.2
합계	262	100.0

7) 생활공간(안전함과 사생활보호)

시설의 안전과 관련하여서는 50.6%가 안전상 문제가 있으며 10.3%의 경우 안전상의 문제가 의심되는 것으로 조사되었다. 주로 나타난 문제점은 소방, 안전시설의 미비, 가건물 또는 비닐하우스로 화재시 위험, 인력부족에 따라 사고시 대피능력 부족 등인 것으로 나타났다. 또한 최근 신축했음에도 화재 대피시설 등이 미비된 경우도 있어 안전불감증이 심각한 것으로 대형참사의 위험에 상시적으로 노출되어 있음이 확인되었다.

<표 7-1> 시설안전에 문제가 없다(건물노후화, 화재위험, 가스설비, 대피시설등)

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	102	39.1
아니다	132	50.6
잘모르겠다	27	10.3
합계	261	100.0

화재 시 지하이기 때문에 몸 불편한 생활자의 대피 곤란.  
가건물로 화재시 대피우려, 비닐하우스라 매우 위험함. 대피시설 미약, 칸막이라 화재 시 위험부담 있음

16%에 해당하는 42개 시설에서 생활자 거주시설에 외부 잠금장치와 쇠창살이 설치되어 있어 생활인에 대한 감금과 화재시 대피 위험 등이 문제로 나타났다. 또 징벌방과 폐쇄공간 여부에 대해서도 6.1%에 해당하는 16개 시설에서 징벌방 또는 징벌 목적의 폐쇄공간이 확인되었으며 10.7%에 해당하는 28개 시설에서 확인은 어려우나 의심이 되는 것으로 조사되었다. 외부 잠금장치와 쇠창살, 징벌방은 치매노인, 정신장애인이 생활하는 시설의 경우 주로 나타나 그나마 의사표현이 취약한 사람들의 경우 보다 심각한 인권침해가 일어나고 있음을 추정해볼 수 있다.

잠금장치와 쇠창살, 징벌방 등은 인력이 부족하고 인권감수성이 부재한 상황에서 저렴한 비용과 적은 인력으로 생활인을 통제하기 위한 수단으로 특정시설만의 문제가 아닌 인권보호에 취약한 시설정책의 근본적 한계로부터 발생하는 심각한 문제로 이를 해결하기 위한 노력이 시급히 요구된다.

<표 7-2> 생활자 거주시설에 외부 잠금장치-쇠창살이 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	217	82.8
아니다	42	16.0
잘모르겠다	3	1.1
합계	262	100.0

"생활공간 곳곳에 잠금장치 있음" "지하방 중 기도방이 있으며 잠금장치를 때어낸 흔적 있음"  
"눈에 보이는 잠금 장치 없으나 실질적으로 외출이 금지된 상태, 건물 전체는 시설측에서 통제"

<표 7-3> 징벌방과 같은 폐쇄공간이 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	217	82.8
아니다	16	6.1
잘모르겠다	28	10.7
기타	1	.4
합계	262	100.0

"목사말뭉치할때 음식명령일주일급식외부잠금장치방이 그 용도로 사용되는 것 같음"  
"징벌방 같은 공간이 있고 최근 이용한 흔적이 있음. 생활자 일부도 징벌방에 대한 존재 확인"  
"폐쇄공간은 없으나 징벌은 이루어짐"

화장실과 목욕시설이 외부에서 보이지 않게 사생활이 보장되는지에 대한 확인결과 12.2%에 해당하는 32개 시설에서 화장실이 노출된 것으로 나타났다. 또 3.4%에 해당하는 9개 시설에 CCTV가 설치되어 생활인들의 사생활보호와 인격권 보장에 있어서도 심각한 문제가 있는 것으로 나타났다.

<표 7-4> 화장실-목욕시설이 외부에서 보이지 않게 사생활이 보장된다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	226	86.3
아니다	32	12.2
잘모르겠다	4	1.5
합계	262	100.0

주방과 화장실을 커튼으로 구분, 남녀화장실 구분 안됨, 화장실 외벽이 모두 투명유리로 되어 있어 안에 있는 사람이 완전히 노출. 화장실 안에 CCTV설치되어 있음(노인시설), 공동사용하며 악취가 심하다, 화장실과 목욕탕이 개방되어 있음.

<표 7-5> CCTV등 감시를 위한 설비가 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	249	95.9
아니다	9	3.4
잘모르겠다	4	1.5
합계	262	100.0

설치되어있으며 예배용이라 적혀 있음  
cctv 등 첨단장치는 없으나, 목사부부가 함께 생활하고 있어 일상적 대인감시가 용이한 구조 외부잠금장치가 있는 방문 옆에 내부를 들여다볼 수 있는 창문이 있음.

8) 정보제공, 이의제기

시설입소에 있어 가장 기본적인이라 할 수 있는 안내가 적절하게 이루어지고 있는지에 대한 확인결과 14.9%에 해당하는 39개 시설만이 안내절차를 갖추고 있었으며 전혀 갖추고 있지 않거나 확인이 곤란한 것으로 나타났다. 또한 생활인이 시설생활에 대한 불만과 이의를 제기할 경로에 대해서는 15.3%에 해당하는 40개 상담, 회의, 건의함 등 비공식적인 이의제기 절차를 갖추고 있을 뿐 85%이상의 시설에서 전혀 갖추고 있지 않거나 확인이 불가능한 것으로 나타났다. 이의제기 절차의 경우 서구 복지국가의 경우 입소 결정 과정에서부터 당연히 문서로 제시되는 권리이나 우리나라의 경우 신고시설에서 조차 제대로 지켜지지 않는 상황으로 개선이 요구된다.

<표 8-1> 입소후 시설생활에 대한 안내가 적절하게 이루어지고 있다(리플렛, 각종 안내절차 유무와 내용 등 확인)

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	39	14.9
아니다	181	69.3
잘모르겠다	41	15.7
합계	261	100.0

규칙, 안내 없음, 입소 시 구두로만 들었다. 특별히 안내 자료 없고, 시설장이 목사라 교회와 연계하여 나름대로의 활동적인 기회를 통한 후원 홍보를 하는 듯함.

<표 8-2> 생활인이 시설생활에 대한 불만 등을 제기할 경로가 마련되어 있다.(회의, 상담, 건의함 등)

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	40	15.3
아니다	165	63.2
잘모르겠다	56	21.5
합계	261	100.0

수급권 급여, 장애수당 직접 관리 불만이 있으나 제기할 수 없음. 건의함이 비치되어 있기는 하나 사용해 본 적 없음.

9) 생활상태(의·식·주)

영양상태에 대해서는 치아상태와 움직임, 생기, 약물중독 여부 등을 통해 확인하였다. 확인 결과 24.1%에 해당하는 62개 시설은 영양상태가 불량한 것으로 23.7%는 확인이 곤란한 것으로 조사되었다. 생활환경의 청결도에 대해서는 이불, 의복, 주변 환경을 관찰 한 결과 64.1%의 시설이 청결한 것으로 조사되었으나 30.5%의 78개 시설은 불량한 것으로 5.1%에 해당하는 13개 시설은 확인이 곤란한 것으로 나타났다. 또 위생상태에 있어서도 22.5%에 해당하는 58개 시설에서 문제가 있는 것으로 14.3%에 해당하는 37개 시설은 확인이 곤란한 것으로 나타났다. 이번 조사가 사전에 미리 연락을 하고 간 상황에서 진행되었음을 고려할 때 청결과 위생상태 등 의식주 전반에 있어서의 열악함은 이보다 좀 더 심각한 수준일 것으로 추정된다. 이 역시 종사자가 제대로 갖추어져 있지 않은 시설상황에서 구조적으로 발생할 수 밖에 없는 문제의 하나다.

<표 9-1> 생활인의 영양상태가 양호하다(치아상태, 움직임, 생기, 약물중독 여부 등 확인).

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	133	51.8
아니다	62	24.1
잘모르겠다	61	23.7
기타	1	.4
합계	257	100.0

생활인들이 대부분 무기력하고 생기 없음, 치아는 썩어서 빠지거나 전반적 상태 불량함, 식사는 거의 죽, 하루 3끼 반찬 동일, 식사 외 간식 없음, 얼굴 버짐, 입술 터짐, 매우 열악함 사람이 먹기 힘들 정도 냉장고 썩은 냄새 악취진동

<표 9-2> 생활환경이 청결하다(이불, 의복, 주변 환경 확인).

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	164	64.1
아니다	78	30.5
잘모르겠다	13	5.1
기타	1	.4
합계	256	100.0

조사 당시 장판, 도배를 새로 함  
입고 있는 유니폼은 깔끔하였으나 이불 등의 생활용품 확인 못함  
의복이 불결한 경우가 있었고, 사람의 동선에 방해가 될 만큼 많은 파리가 들끓고 있었음

<표 9-3> 위생상태가 양호하다(의복, 치아관리, 피복, 상처관리 등).

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	161	62.4
아니다	58	22.5
잘모르겠다	37	14.3
기타	2	.8
합계	258	100.0

냄새가 남. 치아 관리 안 되고 있음.

온난방시설, 통풍시설, 채광상태에 대해서는 53.3%의 시설은 문제가 없는 것으로 나타났으나 39.4%에 해당하는 102개 시설에서 문제가 있는 것으로 나타났다.

<표 9-4> 온·난방시설, 통풍시설, 채광상태가 잘 구비되어 있으며 적절하게 사용하고 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	138	53.3
아니다	102	39.4
잘모르겠다	19	7.3
합계	259	100.0

질병 등에 대한 적절한 의료조치가 이루어지고 있는지에 대해서는 23%에 해당하는 60개 시설에서 그렇지 않은 것으로, 21.8%에 해당하는 57개 시설에서는 확인이 어려운 것으로 조사되었다. 문제가 있는 시설의 경우 아파도 보호자의 동의를 있어야 병원에 갈 수 있거나 아예 웬만한 고통은 그냥 참고 넘어가는 경우도 있어 의료적 방치도 심각한 것으로 나타났다.

<표 9-5> 질병 등에 대한 적절한 의료조치가 이루어지고 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	143	54.8
아니다	60	23.0
잘모르겠다	57	21.8
기타	1	.4
합계	261	100.0

TV시청, 라디오 청취, 신문구독 등을 통해 정보취득과 문화생활의 정도를 파악한 결과 24.6%에 해당하는 64개 시설의 경우 전혀 볼 수 없었으며 허용하는 경우도 TV시청을 하는 정도인 것으로 조사되었다. 그나마 TV시청의 경우 20~30명정도가 1대의 TV를 공유하고 있는 상황이라 보고 싶을 때 보는 자유로운 시청이나 채널선택권이 보장되는 것은 아닌 것으로 조사되었다. 일부 모범시설의 경우 TV, 컴퓨터 등의 시청과 소유가 자유로워 생활인들이 사회로부터 단절되지 않도록 정보취득과 사회생활의 가교역할을 하고 있는 점을 고려할 때 문화매체와 정보기기의 사용은 시설병을 막고 사회통합을 돕는 중요한 기제이다.

<표 9-6> TV시청, 라디오 청취, 신문구독 등이 자유롭다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	161	61.9
아니다	64	24.6
잘모르겠다	32	12.3
기타	3	1.2
합계	260	100.0

남녀 생활공간의 분리에 대해서는 21%에 해당하는 62개 시설에서 생활공간이 분리되어 있지 않아 성폭력 등의 위험에 노출되어 있었으며 사생활 보호가 되지 않고 있었다. 남녀분리를 판단하는 기준은 개인주택은 남녀생활공간은 분리되었으나 화장실, 세면장이 공용일 때 분리된 것으로, 시설형태의 건물인 경우 각각 분리되어 있을 경우 분리된 것으로 판단했다. 생활인이 모두 여성이거나 남성인 경우로 구분의 필요가 없는 경우는 3개로 이는 기타로 분류하였다.

<표 9-7> 남녀의 생활공간이 분리되어 있다.(침실, 화장실, 목욕시설 등)

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	185	71.7
아니다	62	21.0
잘모르겠다	8	3.1
기타	3	1.2
합계	258	100.0

세탁, 식사준비 등 시설운영시 필요한 가사노동을 강제적으로 행하는지에 대해서는 14.9%에 해당하는 38개 시설의 경우 강제성이 있는 것으로 조사되었으며 14.5%에 해당하는 38개 시설의 경우 확인이 어려운 것으로 나타났다. 미신고시설에서의 공동 작업은 생활인의 동의를 반드시 거쳐야 할 문제이나 노동능력이 있는 생활인의 경우 내부의 위계체계에 의해 강제적으로 행해지고 있으며 아무런 댓가가 주어지지 않고 있어 시설장1인 또는 시설장 일가가 유급종사자의 고용없이 시설을 운영하는 물리적 기제중 하나이다.

<표 9-8> 세탁, 식사준비 등을 시설운영자의 지시에 의해 생활자가 강제적으로 행하지 않는다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	184	70.2
아니다	39	14.9
잘모르겠다	38	14.5
기타	1	.4
합계	262	100.0

적절한 물리적 공간을 갖추고 있는지에 대해 시설규모에 맞는 생활자가 생활중인 지에 대해서는 38%에 해당하는 98개 시설의 경우 그렇지 않은 것으로 조사되었다. 이번 조사대상시설중 두 번째로 큰 규모의 170명이 생활하고 있는 시설의 경우 시설요건도 전혀 갖추고 있지 않은 과잉상황인 것으로 밝혀져 시군구의 관리감독이 제대로 이루어지고 있지 않음이 확인되었다.

<표 9-9> 시설 규모(정원)에 맞는 적절한 생활자가 생활중이다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	144	55.8
아니다	98	38.0
잘모르겠다	14	5.4
기타	2	.8
합계	258	100.0

일상적 삶에 있어서의 자율성을 확인하기 위한 개별적 소등,점등이 가능한지에 대해서는 65.8%시설이 가능한 것으로 조사되었다. 그러나 25%에 해당하는 65개시설의 경우 일괄소등이 이루어지는 것으로 나타나 시설의 전근대적이고 집단적 운영실태가 심각한 수준임을 확인해 볼 수 있었다. 일부 시설의 경우는 6시에 취침을 하면서 일괄 소등하고 있는 것으로 조사되어 관리자의 편의를 추구하고 있음이 확인되었다.

<표 9-10> 생활공간의 점등·소등이 개별적·자율적으로 가능하다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	171	65.8
아니다	65	25.0
잘모르겠다	23	8.8
기타	1	.4
합계	260	100.0

일제히 소등, 점등 하도록 함. 집단 생활로 불가능함  
6시에 취침, 소등한다고 함. 거실의 경우 할머니들의 생활공간이라 개별 점등 불가능함  
자율적 점등, 소등이 가능하지만 수발관리자의 절대도움이 필요한 실정이다.

10) 노동·교육

인간으로서의 보편적 삶과 가장 기본적인 사회적 권리라 할 수 있는 노동권과 교육권의 보장실태에 대해 직업을 갖거나 직업재활시설 등에서 직업훈련을 받는 경우는 11.6%에 불과한 30개 시설에서만 가능한 것으로 나타났다. 교육의 경우 43.4%에 해당하는 111개 시설에서 의무교육 등을 받을 수 없어 교육권 침해정도가 심각한 것으로 조사되었다. 일례로 소년원출신의 아동들이 생활하고 있는 청소년시설의 경우 아동들을 학교에 보내지 않는 경우도 있었다.

<표 10-1> 직업을 갖거나 직업재활시설 등에서 직업훈련을 받을 수 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	30	11.6
아니다	146	56.4
잘모르겠다	21	8.1
기타	62	23.9
합계	259	100.0

하루 종일 시설 안에 있는 것이 일과. 중증장애라 불가능. 경증도 훈련 기회 제공하지 않음.

<표 10-2> 학령기 생활인이 의무교육을 받고 있으며 기타교육을 받는 생활인이 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	52	20.3
아니다	111	43.4
잘모르겠다	20	7.8
기타	73	28.5
합계	256	100.0

학령기 장애인 4명 모두 인근 특수학교에 통학 중  
시설특성상 학교 못 감. 시설 내 전도사에 의해 교육.

11) 위계관계

시설내 위계관계에 대해서는 19.9%의 51개 시설에서 위계체계가 있는 것으로 14.5%의 37개 시설에서 가능성은 있으나 확인이 어려운 것으로 조사되었다. 또한 알콜릭, 정신장애, 아동 등을 혼합수용하고 있는지에 대해서는 약 30%의 시설이 혼합수용하고 있는 것으로 나타났다. 시설 내 위계는 혼합수용과 관련이 있으며 주로 알콜릭이나 장애가 없는 생활자가 중간관리자로서 역할하거나 장애 특히 정신질환이나 정신장애가 있는 사람들에 대한 지배형태로 나타나며 이는 그동안 문제 시설에서 나타난 바와 동일하다. 혼합수용이 경우 상대적으로 취약한 정신장애나 정신지체장애인, 아동에 대한 학대 가능성으로 이어질 수 있다는 점에서 문제가 된다.

<표 11-1> 총실장·방실장 등 생활자중 중간관리자에 의한 위계체계가 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	166	64.8
아니다	51	19.9
잘모르겠다	37	14.5
기타	2	.8
합계	256	100.0

알콜릭이나 장애가 없는 생활자가 중간관리자  
거동이 거의 불편한 사람이고, 인원이 적어 위계체계는 없어 보임  
확인할 수 없으나 의사소통이 원활한 생활인에 의해 중간관리가 이루어지는 듯(잘모르겠음)

<표 11-2> 알콜·약물중독, 출소자 등과 정신질환, 정신지체인 아동을 혼합 수용하고 있지 않다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	166	65.1
아니다	75	29.4
잘모르겠다	12	4.7
기타	2	.8
합계	255	100.0

잘모르겠다. 확인 불가능  
알콜릭,정신질환,노인,장애인등혼합생활0,생활자중일부어려움호소  
지체와 정신지체장애인이 많아 눈으로 관찰하기 어려움(3)  
정신질환, 정신지체인, 뇌성마비 장애인 혼합생활. 시설장은 모두 정신지체인으로 인식.

12) (성)폭행·징벌

폭력의 경우 7.7%에 해당하는 20개 시설에서 폭행 또는 학대가 있는 것으로 조사되었으며 25.5%의 66개 시설은 확인이 어려운 것으로 조사되었다. 징벌행위의 경우 13.2%의 34개 시설에서 나타났으며 23.3%의 60개 시설에서는 확인이 어려운 것으로 조사되었다. 폭력의 형태로는 주로 생활인에 대한 반말 등 언어폭력과, 생활인 상호간의 폭행 등을 방치하는 경우, 시설장 또는 종사자가 체벌적 징벌행위를 가하는 경우 등으로 나타났다. 징벌의 경우는 과거 폭행, 감금 등의 노골적 방식이 많았던 데 비해 금식 등 교묘한 방식으로 전화되고 있

음이 확인되었다. 체벌의 경우 아동시설 등에서 합의된 규칙 등이 있는 것이 아닌 시설장의 기준에 의해 벌어지고 있으며 심한 경우 108배나 머리박기, 징벌방에 감금 등이 이루어지고 있었다. 성추행이나 성폭행의 경우 확인이 어려운 부분이지만 2.7%에 해당하는 7개 시설에서 성폭력이 있었던 것으로 조사되었으며 의심이 가나 확인이 어려운 경우도 24.7%에 이르는 것으로 조사되었다.

<표 12-1> 시설운영자 또는 생활자 상호간의 폭행·학대가 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	171	66.0
아니다	20	7.7
잘모르겠다	66	25.5
기타	2	.8
합계	259	100.0

운영자가 입소 노인에게 반말 사용  
시설장과 면담하는 사이에 생활인 전부가 훈련받은 듯이 기도원주변에서 사라져 확인불가.  
특정인들을 피하는 생활인들의 모습이 생활인들간 폭행이 있는 것으로 추측, 회초리가 비치되어 있음  
종사자인 집사부부가 폭력을 행사함

<표 12-2> 생활규칙 위반 등의 사유로 징벌 행위가 이루어지지 않는다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	161	62.6
아니다	34	13.2
잘모르겠다	60	23.3
기타	2	.8
합계	257	100.0

시설장의 학생들 지도 명목으로 체벌·규칙에 의하지 않고 '잘못할 때'라는 시설장 기준에 의해 체벌하고 있는 것 같음. 108배나 손, 발 때림, 혹은 머리 박기, 금식(징벌방 따로 없이)

<표 12-3> 성추행·성폭행 사건이 발생하지 않았다.(본인 혹은 주변에서 일어나지 않았는지 확인)

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	185	71.4
아니다	7	2.7
잘모르겠다	64	24.7
기타	3	1.2
합계	259	100.0

과거 정신지체장애인에 의한 성추행사건 있었음.  
정신지체여성 낙태수술2번  
남성직원이 여성 생활인을 추행하거나 폭행하는 사례가 있다.  
남성종사자가 여성 생활인 기저귀를 갈아주고 있음

### 13) 회계·운영

정해진 이용료 이외 과외비용을 따로 받는 경우는 17.7%에 해당하는 46개 시설에서 확인되었으며 23.8%에 해당하는 62개 시설은 확인이 어려운 것으로 조사되었다. 그러나 이에 대한 장부기재 등 투명한 회계 관리는 64.7%에 이르는 대부분의 시설에서 전혀 이루어지고 있지 않았으며 18.6%는 확인이 곤란하여 심각한 수준인 것으로 조사되었다. 입소보증금은 100만원에서 500만원에 이르기 까지 다양하게 나타났으며 평균 이용료는 월 50만원 정도를 받고 있는 것으로 나타났다.

<표 13-1> 정해진 이용료 이외 입소시 지참금 등 과외비용이 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	150	57.7
아니다	46	17.7
잘모르겠다	62	23.8
기타	2	.8
합계	260	100.0

입소비용 1백만원이 있다. 100만원의 보증금과 50만원의 실비를 냄 이용료 50만원 내외. 입소금이 있는 경우 100만원에서 500만원 사이

<표 13-2> 장부기재 등 투명한 회계관리가 이루어지고 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	43	16.7
아니다	167	64.7
잘모르겠다	48	18.6
합계	258	100.0

회계는 주간보호시설 회계장부에 통합한다고 하는데, 이는 분리, 관리되어야 마땅함, 회계 장부는 끝내 확인하지 못함. 시설장이 없어 확인하지 못함/회계장부 있으나, 판단 어려움. 장부가 있다고 했으나, 보여주지 않음.

### 14) 통신·면회

통신기기 사용 및 서신 왕래의 자유에 대해 30%의 78개 시설의 경우 사용할 수 없는 것으로 13.1%의 34개 시설은 확인이 곤란한 것으로 조사되었다. 자유로운 면회가 가능한지에 대해서는 6.9%에 해당하는 18개 시설에서 면회를 통제당하고 있으며 20.3%에 해당하는 53개 시설의 경우 확인이 불가능한 것으로 조사되었다.



<표 14-1> 외부로 연락할 수 있는 통신기기 사용 및 서신 왕래가 자유롭다.(공중전화 설치, 휴대폰 소지, 컴퓨터 사용 여부 등 확인)

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	147	56.5
아니다	78	30.0
잘모르겠다	34	13.1
기타	1	.4
합계	260	100.0

공중전화나 기타 전화가 설치되어 있지는 않으며, 다만 전화통화 하고 싶을 때 전화를 대신 걸어준다고 함. 일반전화도 없음. 서신왕래는 자유라고 하나 발견치 못함. 면회자유라고 하나 확인 어려움

<표 14-2> 가족과 지인 등의 면회시 감시 등이 없이 자유롭게 면회가 가능하다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	188	72.0
아니다	18	6.9
잘모르겠다	53	20.3
기타	2	.8
합계	261	100.0

가족이나 지인이 면회 시 사모가 동참

15) 프로그램

연령과 장애유형에 적절한 프로그램이 있는지에 대해서는 84.2%의 218개 시설에서 아무런 프로그램이 없이 방치되고 있는 것으로 조사되었다. 프로그램이 있는 시설의 경우 지역사회와의 연계 등을 통해 복지관, 학교 프로그램 등을 이용하고 있는 것으로 조사되었다. 그러나 대부분의 시설에서는 예배와 TV시청의 아무런 프로그램이 없어 생활인에 대한 방임 방치가 심각한 수준인 것으로 조사되었다.

<표 15> 시설생활인의 연령, 장애유형 등을 고려한 적절한 일상 프로그램이 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	31	12.0
아니다	218	84.2
잘모르겠다	9	3.5
기타	1	.4
합계	259	100.0

16) 장기수용, 강제입원 및 강제 의료 행위

퇴소를 원하는 생활인이 본인의 의사에 반한 장기수용 실태에 대해 35.4%의 92개 시설에서 본인의 의사에 반한 장기수용이 이루어지고 있었으며 23.8%의 62개 시설의 경우 확인이 어려운 것으로 나타났다. 많게는 14년까지 시설에 생활하고 있는 생활인들이 있었으며 이들의 경우 대부분 본인이 퇴소를 원하는지 조차 알수 없는 상태에서 생활하고 있었다. 미신고 시설의 경우 생활인들에 대한 장기입원이 빈번하게 이루어지고 있는데 이에 대해 12.7%의 시설은 장기입원중인 생활인이 있으며 20.8%의 시설의 경우 확인이 어려운 것으로 조사되었다. 장기입원과 관련하여서는 어떠한 사유로 입원하고 있는지 의료차트관리 등이 전혀 이루어지고 있지 않으며 입원시 본인 동의 절차 또는 가족동의조차 거치지 않는 경우가 많고 일부시설의 경우 영리목적에서 정신병원과의 커넥션이 의심된다. 이에 대한 철저한 진상조사가 이루어질 필요가 있다.

<표 16-1> 퇴소를 원하는 생활인이 본인의 의사에 반하여 시설에서 1년 이상 생활한 자가 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	104	40.0
아니다	92	35.4
잘모르겠다	62	23.8
기타	2	.8
합계	260	100.0

<표 16-2> 장기입원중인 사람이 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	172	66.4
아니다	33	12.7
잘모르겠다	54	20.8
합계	254	100.0

조사 이틀전 3년 동안 거주하던 정신질환 생활인을 입원시켰음

5명이 타 지역에 분산되어 장기입원하고 있음. 입원중인생활인 수급비는 시설에서 사용하고 있고 생활인중 일부가 정신병동에 수용된 것으로 의심됨 조사 필요함

57명중 30명만 생활하고 있고 나머지 인원은 홍천에 다른 시설에 있다고 함. 확인 안됨

<표 16-3> 약물 복용 등 강제적인 의료행위가 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	188	72.4
아니다	11	4.3
잘모르겠다	58	22.4
기타	2	.9
합계	259	100.0

17) 종교활동

종교활동 강요는 54.6%의 142개 시설에서 보장되지 않는 것으로 확인되었으며 12.7%의 33개 시설의 경우는 확인이 어렵거나 판단이 애매한 것으로 나타났다. 헌법에 보장된 종교의 자유에 대한 침해는 사회복지시설에서 가장 빈번히 이루어지는 인권침해로 심각한 수준에 이르고 있으나 별다른 단속이 이루어지지 않고 있다.

<표 17> 종교활동 참여 여부가 생활인의 선택에 따라 자유롭다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	83	31.9
아니다	142	54.6
잘모르겠다	33	12.7
기타	2	.8
합계	260	100.0

18) 노역

텃밭, 가축키우기 등 생활인들의 동의를 거치지 않은 무임금·저임금 노동행위에 대해서는 18.9%의 49개 시설에서 이루어지고 있는 것으로 조사되었으며 15.4%의 시설의 경우 확인이 어려운 것으로 조사되었다.

<표 18> 생활인의 무임금·저임금 노동행위가 없다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	169	65.3
아니다	49	18.9
잘모르겠다	40	15.4
기타	1	.4
합계	259	100.0

2003년8월 중순까지 단순 노동(봉투작업), 현재 일감 없음, 시설원 텃밭 가꾸기, 닭 사육

19) 수급자 급여

기초생활보장 수급권을 직접 관리하고 있는지에 대해서는 69.6%의 시설에서 시설장이 직접 관리하고 있으며 이는 현행 기초생활보장법에 의해 불법이며 명백한 재산권 침해이나 별다른 조치가 취해지고 있지 않다. 오히려 복지부가 내놓은 미신고시설중 양성화한 개인시설지원방안에서 수급액을 시설장이 직접 관리하도록 하는 방안을 거론하는 등 생활인의 자기결정권과 재산권에 대한 침해가 일상화되어 있는 상황이다. 기타의 경우는 유료시설로 수급자가 아예 없거나 기초생활보장법에 대한 이해가 없어 수급권 신청을 하지 않은 경우 등이다.

<표 19> 기초생활보장 수급자 급여를 생활인이 직접 관리한다.(수급여부를 본인이 알고 있는지 등을 구체적으로 확인)

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	38	14.6
아니다	181	69.6
잘모르겠다	24	9.2
기타(수급자 없음)	17	6.5
합계	260	100.0

20) 선거권

선거시 투표권이 보장되고 있는지에 대해서는 14.6%의 37개 시설의 경우 보장하고 있지 않은 것으로 특정후보를 찍도록 강요하거나 투표를 할 수 있도록 배려하지 못한 것으로 나타났다. 이외 기타는 아동시설 등 해당연령이 없거나 설립한 지 얼마되지 않아 해당이 되지 않는 경우 등이다.

<표 20> 생활인은 자유의사에 의하여 선거시 투표권을 행사하고 있다.

응답내용	빈도(개소)	비율(%)
그렇다	102	40.2
아니다	37	14.6
잘모르겠다	105	41.3
기타	10	3.9
합계	254	100.0

21) 종합의견과 행정처분 사항

이상의 조사 결과 53%의 과반수이상의 시설이 인권실태에 문제가 있으며 28.1%가 일부 사항에 문제가 있는 것으로 조사되어 80% 이상의 시설에서 인권실태에 문제가 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 102개 시설에 대해 폐쇄, 3개 시설에 대해 고발, 48개 시설에 대해 경구, 39개 시설에 대해 전원 조치를 할 것에 대한 의견을 냈다. 이외 기타조치로 시설자체에 인권문제는 없으나 시설장이 자격증을 취득하지 못하는 등 형식적 요건을 갖추지 못한 시설에 대해 일단 폐쇄 후 다른 형태의 사회복지시설로 지원하는 방안 마련, 체벌 등 제발 방지에 대한 인권교육 실시 등의 기타의견이 제시되었다.

<표 21-1> 종합의견

응답내용	빈도	비율(%)
생활실태 및 인권상태 문제 있음	134	53.0
일부 문제 있으며 시정가능	71	28.1
생활실태 및 인권상태 문제 없음	45	17.8
기타	3	1.2
합계	253	100.0

<표 21-2> 행정처분 의견(다중응답 가능)

응답내용	빈도	조사 대상 시설 대비 비율(%)
행정처분불필요	48	18.3
경고행정처분	48	18.3
전원조치행정처분	39	14.9
시설폐쇄	102	38.9
고발조치	3	1.1
기타조치	44	16.8

#### IV. 결론과 제언

##### 1) 조사결과로 부터 도출된 함의와 쟁점

첫째, 낙인과 활동의 제약을 최소화하기 위한 보편적 주거환경으로서의 적합성과 관련하여 현행 미전환미신고시설의 경우 시설의 규모나, 구조, 운영형태 등을 고려할 때 심각한 문제를 안고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 입·퇴소 자유·종교의 자유, 신체의 자유, 신체의 안전 등 자유권의 보장에 있어 전반적으로 심각한 문제를 안고 있으며 감금, 강제입원 등의 경우 형사 처벌의 대상으로 고발조치, 철저한 관리 감독이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 의·식·주와 의료, 노동권과 교육권 등 사회권의 보장에 있어서도 매우 열악한 것으로 조사되었으며 이는 시설의 운영기준과 정책적 지원과 밀접한 관련을 갖는 것으로 분석된다. 이에 거주시설의 최소 생활기준을 정하고 미신고시설 양성화정책에 따라 개인시설의 설치기준 하향을 제검토하고 생활시설 설치기준을 허가제로 전환해야 할 필요가 높다. 또한 별도의 검증절차 없이 이루어지고 있는 생활인의 강제 또는 장기입원의 실태에 대한 심층적인 실태파악이 이루어지고 병원과 시설간의 불법커넥션 등이 밝혀질 경우 엄중 처벌해야 할 것이다.

넷째, 수급권 등의 재산권보장에 있어서는 80%이상의 시설에서 생활인들에 대한 재산권 침해가 이루어지고 있었으나 이에 대한 문제의식조차 가지고 있지 않은 것으로 나타났다. 이에 따른 생활인의 권리보장을 위한 노력이 필요하다.

다섯째, 시설의 민주적 운영과 개방성에 있어서도 매우 초보적인 상황으로 시설개방의 필요성이나 정책적 유인이 마련되어 있지 않은 것으로 드러났다. 또한 운영위원회 등이 있으나 극히 형식적인 형태로 실제 기능하지 못하고 있음이 드러났다. 따라서 미신고시설에 대해 국가인권위원회가 조사권한을 갖도록 범위 확대, 행정절차 안에서 공식적인 이의제기절차 도입, 소송지원 등을 통해 시설생활인들이 직접 문제제기를 할 수 있도록 권리구제절차 등을 강화할 필요가 있다.

여섯째, 연령과 장애유형에 맞는 프로그램이 거의 전무한 상황에서 방임과 방치가 심각한 수준인 것으로 나타났다. 방임과 방치가 심각한 시설에 대해서는 시설인가를 취소할 수 있도록 시설기준을 강화해야 할 필요가 있다.

일곱째, 회계 관리의 투명성과 관련하여 80%이상의 시설이 장부관리조차 하지 않거나 확인이 곤란한 상황인 것으로 밝혀져 이에 대한 대책이 필요한 것으로 나타났다. 이와 같이 허술한 회계구조는 생활시설을 영리목적에서 운영하고자 하는 사이버사회사업가와 미신고시설의 난립을 유도하는 구조적 원인이다. 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

여덟째, 조사결과를 종합해 볼 때 시설에서의 인권침해는 단지 특정시설의 문제가 아닌 현행 시설정책과 사회적 인식에 따른 구조적 문제로 보다 근본적인 시설정책 개혁이 필요하다. 즉 거주서비스를 필요로 하는 사람들이 지역에서 자유롭게 살아갈 수 있도록 인권보장에 최우선의 가치를 두고 탈시설, 지역화, 소규모화를 추진해 나가야 할 것이며 이를 위해 현행 시설발전위원회를 지역사회통합위원회로 전환해야 할 필요가 높다. 이점에서 2006년부터 보건복지부가 추진하려고 하는 100인 규모 장애인생활시설' 확충은 탈시설방향에서 전면 제검토가 되어야 할 것이다.

##### 2) 대상시설 선정 등 조사추진과정과 관련한 제언

첫째, 이번 조사의 경우 이미 양성화된 시설과 복권기금 등을 지원받은 시설을 제외하고 있다. 이들 시설에 대한 인권실태와 운영실태에 대한 철저한 조사가 이루어져야 할 것이다.

둘째, 미전환미신고시설에 대한 조사결과 종사자부재, 시설장의 인권감수성 부재, 제도의 미비, 중대규모의 시설, 시설환경의 열악성 등으로 인해 80%이상의 시설에서 인권실태에 문제가 있는 것으로 조사되었다. 이들 문제 시설에 대해서는 책임 있고 일관된 행정조치가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 시설 폐쇄여부를 결정하는 이후 과정에 전문성과 감수성과 경험을 통해 객관적으로 평가할 민간단위가 포함되어야 할 것이다.

셋째, 미전환 미신고시설의 약 20%는 인권문제가 없으며 비교적 모범적인 시설인 것으로 밝혀졌다. 그러나 이들은 지금의 경직된 시설정책의 사각에 놓여 아무런 지원을 받고 있지 못하다. 따라서 이러한 모범사례들을 보다 심층적으로 분석하여 시설정책을 유연하게 재편해야 할 필요가 있다.

넷째, 미신고시설 양성화정책이후 오히려 미신고시설의 급증, 영리사업화를 장려하고 있는데 따른 분석과 대책마련이 시급하다.

다섯째, 전라도 광주, 경기도, 서울시, 충남 등 민관합동실태조사를 추진하지 않거나 자체적으로 편법적으로 실시한 지자체에 대해 책임 소재를 밝혀 책임을 묻고 시급히 조사를 완료토록 해야 할 것이다.

여섯째, 민관합동 실태조사에서 의혹은 있으나 충분한 조사가 이루어지지 못한 시설의 경우 재조사를 실시하여 불법행위와 인권유린행위에 대한 책임을 묻고 영리목적의 시설운영을 통한 생활인 인권유린을 예방해야 할 것이다.

일곱째, 행정처분과정에서 생활인과의 면담, 지원을 실시하여 전원 등의 과정에서 생활인의 의사를 존중하고 또 다른 인권침해가 발생하지 않도록 노력을 기울여야 할 것이다.

여덟째, 조사과정에서 종교시설로 전환을 유도 하고 사실상 사회복지생활시설로 운영되는 예가 확인됨. 종교시설의 경우 복지부는 문광부 소관으로 문광부는 사실상 사회복지사업을 수행하는 기도원 등 종교시설에 관여할 의사가 없는 상황에서 종교시설의 탈을 쓴 사회복지 수용시설의 폐해를 막기 어려움. 이에 대한 대책 마련이 시급하다.

## 사 례 발 표

발표 1. 강원지역 : 장익규(춘천노동복지센터 활동가)

발표 2. 충북지역 : 권용선(충북여성장애인연대 활동가)

발표 3. 전북지역 : 김미연(전북평화인권연대 상임활동가)

## 사례발표 1.

### 강원 영서지역 미신고복지시설의 인권침해 현황과 개선방안

장익규(춘천노동복지센터)

#### I. 조사 개요

사회복지사업법 제1조에서는 “사회복지를 필요로 하는 사람의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이기 위한 것”임을 목표로 하고 있고, 사회보장기본법과 한국장애인헌장에서도 “국가와 사회는 장애인의 인권을 보호하고 완전한 사회참여와 평등을 이루어 더불어 살아가는 사회를 만들기 위한 여건과 환경을 조성”(한국장애인헌장)하여야 할 의무와 “모든 국민이 인간답게 생활할 수 있도록(사회보장기본법 제2조)”하는 것을 이념으로 하고 있다.

이와 같이 법에 의하여 사회복지시설은 전문성에 기초하여 생활인들이 인간다운 생활을 할 권리를 보장하여야 하고, 생활인들의 인권이 실현될 수 있도록 노력하여야 할 의무를 책임지고, 궁극적으로 생활인들이 비장애인들과 평등한 권리를 누림으로써 배제없는 사회통합을 실현하도록 노력하는 것이 본연의 기능을 다하는 것일 것이다.

하지만 최근 취약한 재정구조와 전문성이 없는 미신고복지시설들에서의 생활인 인권침해문제가 심각한 사회문제로 지속적으로 제기되고 있다. 이에 보건복지부에서는 신고제의 도입, 개인의 시설설립허용, 신고요건 완화 등 시설의 진입장벽을 낮추고, 제도권 진입을 위한 “3년간의 유예기간”까지 부여하면서 생활자의 인권 및 안전을 보호하고, 미신고시설의 제도권의 진입을 유도하기 위한 종합관리대책을 수립·시행하고 있지만 미신고시설과 시설 생활인 수가 급증하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표-1〉 미신고시설 증가 현황

구분		2003. 1	2004. 1	2004. 4	2005. 1	증감 (’03. 1 기준)
총계	개소(수)	1,044	1,074	1,094	1,209	▲165
	생활자(명)	17,893	19,991	20,245	21,896	▲4,003
조건부신고한 시설	개소(수)	962	928	902	883	▼79
	생활자(명)	16,232	17,309	16,982	17,448	▲1216
조건부신고를 아니한 시설	개소(수)	82	146	194	326	▲244
	생활자(명)	1,661	1,682	3,263	4,448	▲2,787

※ 보건복지부, 『미신고복지시설 지원 및 관리대책』, 2005. 5에서 인용

또한 복지부의 미신고시설양성화정책 이후 조건부 및 미신고 시설들의 시효내 전환율이 16.7%라는 저조한 실적을 나타내고 있는 상황에서 미신고시설이 2004년 4월 대비 68%가

증가하였다는 것은 정책의 실패를 의미하는 것이며, 더구나 현재와 같이 생활인의 인권과 권리보호에 대한 정기적이며, 지속적인 정확한 실사없이 신고 요건의 완화와 시설장 의지에 맡겨진 신고시설 전환유도는 복지인권사각지대를 확대시킬 수 있는 문제를 가지고 있다.

따라서 법에 보장하고 있는 생활인들의 인간답게 생활할 수 있는 권리와 인권을 보호하기 위하여 지금과 같이 운영되고 있는 미신고시설들에 대한 보다 근본적인 대책마련이 절실히 요구되어진다.

본 조사는 2005년 9월 1일(10월 17일 이후)부터 10월 31일 2달간 진행된 강원영서지역(춘천, 원주, 홍천, 화천) 미전환 미신고복지시설 민관합동조사 결과를 기초로 하였고, 조사 대상은 노인시설 4개소, 장애인시설 3개소, 아동시설 1개소, 복합시설 1개소로 총 9개 시설(조건부시설 6개소, 미신고시설 3개소)이었다. 조사대상은 각 지방자치단체 담당 공무원에 의해 결정되었고, 조사대상에서 제외된 시설들은 각종 복지기금 지원 및 후원으로 신고시설 전환예정 중에 있는 시설들과 시설장이 전환의지를 확실하게 나타냈기 때문이라고 담당 공무원은 밝혔다.

본 보고서에 사용된 자료는 대부분 조사당시 관찰된 종합적인 인권상황과 시설당 2-3명의 생활인 면담과정에서 나타난 진술들만을 토대로 하였고, 이 과정에서 나타난 조건부 및 미신고시설들에서 나타난 생활인 인권침해 현황 및 그 발생 원인을 조사표 중심으로 결과분석하고, 생활인들의 인권과 권리보호를 위한 나름의 대책을 제시하고자 한다.

## II. 강원영서지역(춘천, 원주, 홍천, 화천) 조건부 및 미신고복지시설 현황

### III. 인권침해의 원인

미신고복지시설 대부분은 도덕적 헌신성을 가진 종교단체나 개인들이 무급가족과 자원봉사자들의 도움으로 운영되고 있지만 운영자의 신념만으로는 시설을 정상적으로 운영하기에는 분명 한계가 있고, 최근 일부에서는 생계수단으로 미신고복지시설을 운영하는 경우까지 발생하고 있다. 미신고시설들이 가지고 있는 다음과 같은 구조적 문제들은 생활인 인권침해 현상으로 나타나고 있다.

첫째, 취약한 재정구조. 이것은 생활인들이 안전하고 자유롭게 생활할 수 있도록 요구하는 최소한의 법적 시설기준조차 갖추지 못함으로써 생활인들의 행동을 제한하고, 안전을 위협하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 생활인들의 특성에 맞게 재활 치료 및 생활프로그램을 운영할 수 있는 전문인력을 확보하지 못하는 문제로 나타나고, 이는 의도하지 않은 생활인 방임·방치의 문제로 나타나고 있다. 일부 시설들에서는 취약한 재정구조에서 나타나는 문제를 해결하는데 있어 생활인 강제노역이라는 인권침해 문제를 발생시킬 수 있다.

둘째, 전문성 부족. 대부분 시설들의 시설장이나 종사자들은 시설 특성에 맞는 법적 자격 요건이나 전문성을 갖추고 있지 못하여 생활인 특성과 욕구에 적절한 프로그램을 마련하지 못하여 단순한 의료조치와 기초적인 의·식·주 해결만 해주고 있는 상황에 있고, 전문성이 부족한 상태에서 도덕적 헌신성과 신념조차 부족한 시설장이 운영하는 시설들에 있어서는 심각한 방임·방치의 문제로 나타나고 있었다.

셋째, 시설장과 종사자들의 인권감수성 부족. 인권인식의 부족으로 일상생활에서 무의식적으로 행하여 지고 있는 인권침해 행위들을 자각하지 못하고, 시설 안에서 행하여지고 있는 일상적 인권침해 행위들을 지속하면서 문제의식을 느끼지 못하게 하고 있다.

넷째, 가족과 사회로부터의 소외. 시설 생활인 가운데 많은 사람들이 가족으로부터 버림받았거나 가족에게 항상 자신이 귀찮은 존재로 인식하고 있고, 돌봐줄 가족·보호자가 없는 무연고자들이라는 특성은 시설 내에서 나타나는 인권침해 및 부당한 처우들에 대하여 저항하지 못하게 하고, 시설장과 종사자들의 일방적 권력을 강화시키고 있다. 또한 욕구를 제기해도 상황은 개선되지 않는다는 체념이 지속되면서 시설에서 나타나고 있는 인권침해문제들에 대하여 둔감해지거나 대수롭지 않게 여겨 문제를 고착화시키고 있다.

다섯째, 지역사회와 사회활동으로부터의 격리. 대부분의 시설들은 지역사회와 사회활동으로부터 유리된 곳에 설치·운영되고 있어 시설장의 운영방침에 의하지 않고서는 자유로운 사회 활동을 할 수 있는 접근성이 차단되면서 무기력한 상태를 강화시키고, 자연스럽게 생활인들을 사회로부터 격리·배제시키는 결과를 초래하고 있다.

위와 같은 구조적 문제들이 복합적으로 작용하면서 '감금', '폭력', '강제노역', '성폭력'이라는 심각한 인권유린 행위 뿐만 아니라 일상적 인권침해 행위들을 대수롭지 않게 만들면서 생활인들의 존재를 점차 가볍게 만들고, 사회적 보호로부터 자연스럽게 배제시켜가는 결과들을 초래하고 있다. 최근 미신고시설들에서의 인권침해에 대한 비판이 지속적으로 제기되면서 직접적으로 눈에 띄는 인권침해문제는 개선되어지고 있다고는 하지만 지속적인 참여관찰이 없으면 발견하기 어려운 방임·방치라는 문제는 심각한 인권침해문제로 나타나고 있다. 조사결과에 의하면 장애인시설들에서의 생활인들을 통제하기 위한 수단으로 시설장/종사자들에 의한 징벌·폭력행위와 방임·방치의 문제가 같이 나타나고 있었고, 노인시설들에 있어서는 폭력행위의 문제는 없었으나 심각한 방임·방치의 문제가 대두되었다.

실제 강원영서지역 4개 시·군 9개 미신고시설 및 조건부 시설에 대한 인권실태조사 결과 법적 시설기준과 시설장 자격요건을 갖춘 곳은 한 개 시설에 불과했으며, 생활인들이 시설장에 의한 구타를 당한 경험이 있다는 곳이 4개 시설, 입출이 철저히 통제되는 외부잠금장치 및 2중 잠금장치를 설치한 곳이 3개 시설, CCTV가 설치된 곳이 1개 시설, 세끼 밥을 주는 것을 제외하고는 아무런 보호조치가 없는 곳이 2개 시설, 강제노역이 의심되는 곳이 1개 시설 등으로 인권침해문제가 심각한 것으로 조사되었다.

다음에서는 구체적인 인권침해 현황을 사례를 통해서 시설들의 인권침해 상황을 구체적으로 살펴보고자 하겠다.

#### IV. 생활인에 대한 인권침해 현황

##### 1. 시설운영의 민주성·개방성

###### ① 시설운영

조사대상 시설들 가운데 7개 시설은 종교단체 또는 종교인에 의해 운영되고 있었고, 나머지 2개 시설은 개인에 의해 운영되고 있었다. 그리고 시설운영에 필요한 법적 자격요건을 갖춘 시설은 1개소에 불과했으며, 대부분의 시설이 교인들의 자원봉사자와 무급가족종사자들의 도움을 받아 운영하고 있었으며, 교회일과 시설일이 정확히 구분되어 있지 않을 뿐만 아니라 사회복지시설 운영에 필요한 기초적인 전문성을 갖추고 있지 못한 상황이었다. 그리고 춘천의 C시설의 경우 보호가 필요한 생활인 가운데 그나마 활동이 가능한 사람을 종사자로 포함하고 있어 전문성은 차치하더라도 생활인 무임노동이라는 인권침해 의혹을 불러일으킬 수 있는 문제까지 가지고 있었다.

이와 같이 시설장의 법적 자격요건과 생활인 특성 및 생활인 수에 적절한 종사자를 확보하지 못하는 문제는 복지시설 본연의 기능을 실현할 수 없을 뿐만 아니라 심각한 방임·방치라는 또 다른 인권침해를 확대·심화시키고 있다는 점에서 심각한 문제라고 할 수 있다.

또한 시설운영위원회와 시설운영에 필요한 생활인의 참여 보장 등 민주적·개방적 운영을 위한 노력을 찾아 볼 수 있는 곳은 화천 S시설(복합시설)과 홍천의 H시설(아동시설), 단 2개소에 불과했다. 이를 제외한 나머지 시설들에서는 생활인들이 시설생활에 대한 불만 및 욕구를 제기할 수 있는 공식적인 경로조차 마련되어 있지 않았다.

시설운영에 있어 생활인들이나 보호자들이 참여할 수 있는 통로가 차단되어 있는 것과 더불어 중요한 문제는 시설장들이 시설운영에 있어 생활인 및 보호자들의 참여 필요성을 느끼지 못하고 있고, 생활인들을 인격체로 존중하기보다는 사물과 같은 수동적 대상 정도로 인식하고 있는 인권의식이다.

이와 같이 시설운영에서 나타나는 민주성과 개방성의 문제는 시설에서 나타나고 있는 인권침해 및 생활공간의 문제를 시설장의 주관적인 판단에 맡겨져 문제의 개선없이 고착화시킬 수 있으며, 생활인들에게 있어서는 자신의 존재감을 상실시키며 시설장의 의지수준에 맞춰 자신들의 욕구를 조절함으로써 자신의 인격수준과 권리의식을 하향화시켜 기초적인 의식·주해결에 만족해하는 문제로 나타나고 있다.

###### ② 통신·면회

조사대상 9개 시설 모두 가족 및 보호자들의 면회는 자유롭게 이루어지고 있었다. 하지만 노인시설들이나 장애인 시설 생활인들은 가족들에 의해 강제적으로 입소된 경우가 많아 가족 및 보호자들의 면회는 자주 있는 일이 아니었다. 또한 생활인을 시설에 입소시키면서 '아주 특별한 일'이 없으면 연락하지 말아 줄 것을 부탁하기까지 하는 가족 및 보호자들도 있어 생활인들에게 발생할 수 있는 모든 문제는 시설장의 책임 하에 처리되고 있었다.

그리고 개인 통신시설이 설치되어 있는 시설은 3개소였으며, 나머지 시설들은 공중전화도 없이 시설장에게 부탁하여 사무실 전화를 사용하고 있었다. 2개 시설에서는 생활인 가족 및

보호자들이 생활인들이 전화하는 것을 꺼리기 때문에 전화를 사용하지 못하도록 하고, 그 대신 생활인들이 전화를 사용하고자 할 경우 그 내용을 들어서 시설장이 가족이나 보호자에게 전달하고 있었다.

이와 같이 통신을 제한하는 것은 기본권을 침해하는 행위로 시설내부에서 발생하고 있는 인권침해나 시설장의 부당한 대우들을 은폐시킬 수 있고, 표현의 자유를 억압함으로써 생활인 스스로 해결할 수 없는 문제들에 대한 외부인 지원을 차단하게 할 수 있다는 점에서 문제의 심각성은 크다 할 수 있다.

###### ③ 회계 운영

화천의 S시설을 제외하고는 대부분은 생활인 가족들이 내는 실비와 수급 대상자 생활인들의 수급액으로만 운영하기에는 어려움이 있어 시설장의 자기 재산과 후원금으로 운영되고 있었고, 현대적 회계장부를 갖추고 투명하게 공개하는 시설은 찾아보기 어려웠다. 특히, 실비내역과 병원비 청구 내역을 가족 및 보호자들에게 정확히 공개하지 않아 재정비리가 의심되는 시설도 있었다.

원주의 장애인보호시설인 H시설의 경우에는 부족한 재원을 충당하기 위해 주변 텃밭을 경작하여 먹거리 문제를 해결하거나 가축 사육 등의 방법을 통하여 부족한 재원충원을 하고 있었다. 텃밭과 가축 사육 규모가 커서 일정정도의 노동력이 지속적으로 요구되어지는 것으로 시설장 가족들만으로 운영하기에는 물리적 한계가 있었다. 생활인 면담과정에서 생활인 가운데 단순노역이 가능한 사람들이 역할을 맡아 일을 하고 있음을 확인할 수 있었다. 하지만 이런 노역활동이 생활인 동의해 기초해서 이루어지는 것이라 할 수 없고, 어떠한 재할 프로그램에 의해 진행되는 것이 아니기 때문에 강제노역으로 의심되어지기까지 하였다. 심지어 홍천의 B시설의 경우 한 생활인은 인근에 거주하고 있는 시설장 친척의 고추밭에서 계속 일하고 있었음을 알 수 있었다.

춘천의 C시설의 경우는 생활인이 일상적인 건물시설관리와 세탁을 책임지고 있었지만 시설장은 강요에 의하여 행하여지는 것이 아니라 자발적으로 봉사하고 있는 것이라고 하였다. 이와 같이 시설 재정부족으로 나타나는 텃밭경작과 같은 재정충당 방법들은 생활인들의 무임노동과 강제노역의 문제로 나타나고 있다는 점에서 문제가 심각하다 할 수 있다.

##### 2. 자기결정권 존중

###### ① 입소과정에서의 생활인 의사결정권

생활인 입소과정에 있어 리플릿, 각종 안내절차와 같은 안내가 적절하게 이루어지고 있는 곳은 없었으며, 시설에서 공개한 정확한 정보를 바탕으로 하여 공식적인 절차에 의하여 입소가 결정되기보다는 운영자의 개인적 신망과 인적관계망을 통한 비공식적 절차에 의해 입소가 진행되고 있었다.

대부분의 시설생활인들의 입소과정을 보면, 종교단체나 종교인이 운영하고 있는 3개의 시설에서는 종교적 신념에 의한 생활인들의 자기결정에 따라 입소와 퇴소결정이 자유로웠고, 나머지 시설들에서는 본인의 자유로운 결정에 따른다고는 하지만 생활인 본인의 의사보다는

보호자의 동의나 입소결정이 중요하게 작용하는 것으로 나타났다. 대부분의 시설들에서 명칭은 달리하지만 보호자에 의해 작성된 것으로 명확한 시설규칙이 제시되지 않고 추상적인 “시설규칙에 따른다” 또는 “시설에서 발생하는 사고에 대하여 책임을 묻지 않는다”라는 책임회피성 내용이 담긴 형식적 입소동의서를 갖추고 있었다.

이렇게 보호자가 없거나 본인의지와는 상관없이 입소하게 된 생활인들은 자신을 가족들에 의해 버림받고, 가족들에게 불편한 존재로 여기면서 자기존재를 비하시키거나 퇴소하고 싶지만 돌봐줄 가족이 없다는 점 때문에 자신의 처지를 비판하고 있었다. 이런 과정에서 생활인들은 점차 본인의 여러 가지 욕구들을 억누르면서 현재의 시설운영에 있어서 나타나는 불만들을 제기하기 보다는 ‘여기 아니면 어딜 가겠느냐’는 식으로 체념하면서 상황을 그대로 받아들이고 있었다.

입소과정에서부터 불공평한 일방적 권력관계가 형성되면서 생활인들은 시설장의 말에 무조건적인 순종과 심한 눈치보기로 나타나고 있었다.

### ② 개인신분증 및 통장관리(수급자 급여관리)

개인신분증, 도장, 개인통장을 생활인 스스로 관리하고 있거나 관리할 수 있도록 지원하고 있는 시설은 2개소였고, 나머지 시설들에서는 시설장이 직접 관리하고 있었다. 또한 수급자 급여통장도 시설장이 통합관리하고 있었으며, 일부 시설생활인들은 본인에게 지급되고 있는 급여액이 얼마인지 모르고 있거나 수급통장이 있다는 사실조차 모르고 있는 생활인들도 있어 문제의 심각성을 더해주고 있었다. 또한 기초생활보호대상자에게 지급되는 급여액으로 시설 생활비를 내고 있는 생활인들은 자신의 통장내역조차 모르고 있었다.

시설장들이 생활인 통장을 관리하고 있는 이유에 관해 생활인들이 통장이나 신분증을 관리할 수 있는 능력이 없기 때문이라고 하거나 현금이 필요하다고 요구하는 경우에 그때그때 찾아주기 때문에 그 자체가 자유롭게 관리되고 있는 것이라고 하였다.

설령, 이와 같은 사실이 시설장의 종합관리가 생활인들의 신뢰관계에 기반한 동의에 의하여 이루어졌다고 하더라도 생활인 개인정보가 도용되어 악용될 수 있는 문제와 시설장 본의가 아니게 시설장 개인의 도덕성과 시설제정투명성에 대한 비판에 대하여 자유로울 수 없을 것으로 보여진다.

### ③ 입·출입 가능여부

영서지역 9개의 조사대상 시설 가운데 1개 시설의 경우를 제외한 나머지 시설들은 주변민가가 드물거나 대중교통 이용이 불편한 외곽지역에 위치하고 있었고, 생활인들 필요에 의해 자유롭게 읍·면을 다닐 수 있는 여건을 지원하고 있는 시설은 2개 시설에 불과하였다. 생활자가 시설경계 내외로 입출이 자유롭다고는 하지만 대부분의 시설들이 고립된 지역에 위치하고 있어 생활인 이동권이 자연스럽게 제한되면서 필요에 의한 근린시설 이용기회와 사회생활의 경험이 자연스럽게 차단되고 있어 의미를 찾기는 어려웠다.

장애인 시설 일부에서는 외출날짜를 정하여 정기적으로 외출할 수 있는 기회를 부여하고 있었지만 종교행사, 정기적인 진료 및 치료를 겸하고 있는 것이었다.

춘천의 C시설의 경우, 거동이 가능하며 사고·문제발생의 빈도가 낮은 생활인들에게만 낮 시간 입출을 자유롭게 허용하고 있으나 저녁 6시 30분 이후에는 생활 숙소 바깥쪽에서 문을

잠그기 때문에 밖으로 나올 수 없었다. 원주의 S시설의 경우에는 생활인 방문 바깥쪽에 잠금장치를 설치해 놓았고, 이에 더하여 각 층 출입구 바깥 쪽에 번호인식 열쇠를 달아 시설장과 종사자만이 열 수 있도록 하고 있었다.

### 3. 생활공간

조사대상 전체 시설이 경제적인 이유로 법적시설요건을 충족하고 있지 못하고 있었지만 시설장은 생활인들의 불편이 없도록 최대한 노력하고 있다고만 답변하고 있었다. 일부시설들은 휘발성이 강한 인화성 조립식 구조물로 되어 있어 화재발생 위험이 높을 뿐만 아니라 피해를 확대시킬 수 있어 화재위험에 취약한 모습을 보였다.

#### ① 생활시설 및 시설안전

대부분의 시설들이 설립 당시부터 생활인 중심으로 설계된 것이 아니라 기존 건물의 개보수를 통하여 시설을 확장한 것이라 여러 가지 부분들에서 문제점이 발견되었다. 채광상태가 좋지 않아 낮에도 항상 불을 켜놓고 지내야 하는 시설들이 3개소, 통풍·환기시설이 갖추어지지 않아 심한 악취가 풍기는 시설이 4개소였다.

온·난방 시설은 대체적으로 잘 갖춰져 있었지만 경제적인 이유로 제대로 가동하고 있지 않은 시설이 4개소였다. 실제 원주의 S시설의 경우 한 생활인과의 면담과정에서 추위를 호소하는 노인이 있었지만 시설장은 차갑게 외면하면서 겉옷 한 벌을 던져주는 것이 고작이었다.

생활인들에게 가장 필수적인 화장실과 세면장은 생활인 수에 적절하게 설치되어 있지 않았고, 화장실과 세면장을 세탁실이나 다른 용도로도 사용하고 있어 이용하는데 불편이 있었으며, 어떤 시설에서는 화장실과 세면장이 혼합되어 있어 한 명이 이용할 경우 다중이용시설로서의 역할을 하지 못하고 있었다.

특히, 일부시설들은 휘발성이 강한 인화성 조립식 구조물(3개소)과 목조건물(2개소)로 되어 있어 화재위험이 높았을 뿐만 아니라 그 피해도 확대시킬 수 있는 심각한 문제를 가지고 있었지만 이에 대한 대비책도 적당히 구비하고 있지 않아 화재 위험에 그대로 노출되어 있었다. 1개 시설에서는 생활인 개인방에서 개인화기를 사용할 수 있도록 하여 화재위험이 높은 것으로 보였다.

출입문 이외에 비상구, 비상계단 등 위기시 외부로 대피할 수 있는 비상재해대비시설을 갖추고 있는 건물은 2개 시설에 불과하였다. 2층 건물인 홍천의 B시설은 비상문이 있었으나 1층으로 내려가는 계단이 없어 추락위험이 높았고, 춘천의 C시설은 비상구가 있었으나 개방되어 있지 않아 비상구의 역할을 하지 못하고 있었으며, 비상구 열쇠도 시설장과 종사자만이 가지고 있어 재해발생시 위험에 그대로 노출될 수 밖에 없었다.

나머지 2층 건물들은 내부의 경사가 심한 계단을 통해서만 외부로 나갈 수 있어 재해발생시 신속한 대피가 불가능하였고, 거동불편한 노인들과 장애인들의 자유로운 이동을 제한하고 있었다.

또한 거동불편한 장애인들과 노인들이 자유롭게 공간시설을 이용할 수 있도록 설계되어 있지 않아 누군가의 도움을 받지 않으면 시설 내부에서조차도 이동권이 제한되고 있었다.



② 시설외부잠금장치·쇠창살

시설외부잠금장치가 설치되어 있었던 시설은 원주 S시설, 홍천 B시설, 춘천 C시설이 있었는데, 잠금의 수준은 각 시설별로 약간의 차이가 있었지만 공통적인 것은 시설장들이 생활인의 인권에 대한 고려는 전혀없이 생활인을 관리의 대상으로 여기고 있다는 것이다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 여관건물을 개조한 2층 건물인 원주 S시설의 경우, 각 층별로 입구에 협소한 거실이 있고, 거실을 지나면 가운데 복도를 두고 양 쪽에 생활인 방이 있었다. 각 방별로 바깥에서 문을 잠글 수 있는 잠금장치가 설치되어 있었고, 각 층 입구에는 자동 번호 인식 외부잠금장치가 설치되어 2중 잠금장치로 되어 있었다. 이 잠금장치를 열수 있는 고유번호는 시설장과 종사자만 알고 있을 뿐 생활인들은 전혀 모르고 있어 생활인 외부 출입이 철저히 차단되어 있었다. 이에 더하여 1층 시설장의 방에는 CCTV가 설치되어 있어 생활인들의 사생활을 모두 감시하고 있었다. CCTV와 외부잠금장치에 대한 문제제기에 대하여 시설장은 종사자 부족으로 생기는 문제를 해결하기 위한 생활인 보호도구로 인식하고 있어 인권에 대한 기본적 인식조차도 부재한 것으로 나타났다.

춘천의 C시설의 경우, 2층 건물로 각 층에는 개인 사생활이 보호될 수 있는 방이 아니라 어디서든지 생활인의 동선을 감시할 수 있도록 허리높이의 칸막이가 설치되어 '원형감옥'을 연상케하였고, 한 평 남짓의 공간에 병원식 간이침대가 20대 정도가 놓여 있었다. 2층으로 올라가는 계단에 외부잠금장치가 있는 쇠창살의 미닫이 문이 있었고, 이를 통과하면 2층 생활인 공간으로 들어가는 문에도 역시 잠금장치가 있었다. 그리고 비상구로 통하는 문에도 열쇠가 채워져 있었다. 문제의 심각성을 더해 주는 것은 각 출입구 열쇠는 생활인이 가지고 있는 것이 아니라 시설장과 생활인 가운데서 종사자/봉사자라고 하는 사람만이 가지고 있어 문이 잠길 경우 시설장의 통제에 완전히 간히게 되어 있었다.

이 시설의 경우 중증 치매노인들은 넓은 방 1개와 넓은 화장실이 있는 별도의 건물에 수용되어 있었는데, 외부잠금장치로 되어 있는 출입문이 하나 밖에 없으며 항상 잠겨져 있었다. 건물 외부에서 시설장과 종사자들이 열어주지 않으면 밖으로 절대 나올 수 없었다. 이에 대하여 시설장은 치매노인들의 안전과 난폭한 치매노인들로부터 다른 노인들을 보호하기 위한 자구책이라고 답하였지만 심각한 방입·방치에 대한 변명에 불과하였다.

홍천의 B시설은 생활인 각 방은 가운데 복도를 두고 양쪽에 있었고, 복도 쪽으로 가슴 높이의 창문이 있어 밖에서 언제든 안을 들여다 볼 수 있었고, 대부분의 문고리가 일반적인 모습과는 틀리게 안과 밖이 바뀌어 방 외부에서 잠글 경우 안에서는 열쇠가 없으면 열수 없게끔 되어 있었다.

4. 생활상태

조사대상 시설들의 전반적인 생활 상태에서 나타나고 있는 인권침해 사례들을 다음의 <표>를 통해서 살펴보겠다.

유 형	사 례
영양상태 (치아상태, 움직임, 생기 등)	간식없이 밥과 국, 김치 위주의 식단으로 하루 세끼 식사만을 제공하는 등 생활인의 영양상태를 전혀 고려하지 않고

	있었고, 대부분의 노인들은 이불을 몇 겹씩 두르고 누워있는 등 전혀 생기를 찾아볼 수 없었음(원주 S시설) ·일부 생활인들은 제공되고 있는 음식에 대하여 '소 여물과 같다'고 표현하며 음식의 부실함을 호소하였고, 식사는 주어진 정량 이외에 먹을 수 없어 항상 배고프다고 함(춘천 C시설)
청결도 (이불, 의복, 주변환경 등)	·입고 있는 옷과 이불들은 세탁이 제대로 되어 있지 않았고, 화장실에는 세탁물들로 가득차 심한 악취가 나고 있었음. 또한 생활인 방에는 개인 사물함이 없어 세탁물과 이불들이 어지럽게 널려 있었고, 옷을 갈아입고 싶어도 시설장이 주지 않으면 갈아입지 못한 상황에 있었음(원주 S시설) ·생활인에 따라 다소 차이를 보이기는 하였지만 대체적으로 세탁이 제대로 이루어지지 않았고, 항상 의자에 앉아 있어야만 하는 중증 정신지체장애인 주변에는 파리들이 들끓고 있었지만 적절한 조치가 이루어지고 있지 않았음(홍천 B시설) ·초등학교 저학년 학생들의 경우 옷을 자주 갈아입지 않는 듯 하였음.(홍천 H시설)
위생상태 (치아관리, 피부질환, 상처관리 등)	·중증장애를 가지고 있는 생활인들은 머리를 며칠 이상씩 감지 않은 듯 지저분하고 정리가 되어 있지 않았고, 수염과 양치질도 제대로 되어 있지 않았음(홍천 B시설) ·아동시설로 본인의 세면·양치 등은 스스로 알아서 하는 분위기로 생활인들에 따라 차이가 나고 있었지만 초등학교 저학년인 어린이들의 위생관리에 시설장의 철저한 관리가 필요할 것으로 보였음.(홍천 H시설) ·시설 생활인 대부분이 기력이 약한 노인들로 자력으로 세면·세탁을 할 수 없는 상황이라 본인이 강하게 요구하지 않으면 들어주지 않았고, 거동을 전혀 할 수 없어 누워있는 노인들은 옷을 갈아입거나 씻지 않은 상태에서 심한 악취가 나는 방에 방치되어 있었음.(원주 S시설)
의료조치	·1개소를 제외하고는 대다수의 시설이 의료조치를 할 수 있는 전문 인력이 없었고, 인근의 가까운 병원과 연계하여 의료조치를 취하고 있었음. ·조사당시 입에서 피를 흘리고 있는 노인이 목격되었는데 시설장은 대수롭지 않게 휴지로 입을 한 번 훔쳐내는 정도의 의료조치를 하는 것이 고작이었음.(춘천 C시설) ·홍천의 B시설에서는 중증장애인들에 대한 적절한 재활치료 및 프로그램을 운영하지 않으면서 '신의 기적'만을 기대하고 있었음. 또한 원주의 D시설의 경우 아무런 의료조치가 없는 것에 대하여 한 종사자는 현재의 시설에 대하여 가족들이 생활인들에 대한 적절한 의료조치하는 것을 거부한다고 하며, '현대판 고려장'이나 마찬가지로 하며 노인들의 방입·방치를 정당화할 정도였음. ·난방, 통풍 및 채광상태
	·건물 전체가 통풍/채광상태가 좋지 않아 심한 냄새가 나고,

	<p>낮에도 항상 형광등을 켜놓고 있었지만 어두운 분위기였음. 또한 라지에타가 있기는 하였지만 시설면적에 비하면 부족하였고, 실내 온도가 차갑게 느껴졌음.(춘천 C시설)</p> <p>·방의 창문이 작아서 채광상태가 좋지 않아 낮에도 형광등을 켜놓고 있어야 하며, 방마다 통풍시설을 갖추고 있지 못함. 온/난방은 잘 되고 있었으며, 통풍시설은 갖추어져 있지 못함(홍천 L시설)</p> <p>·창문은 외부에서 보이지 않도록 창호지를 발라 놓아서 채광이 불가능하며, 창문이 폐쇄되어 통풍이 불가능하고, 환기통이 있었으나 효과가 없었음. 조사 당시 쌀쌀한 날씨였음에도 불구하고 난방을 하고 있지 않아 설문당시 생활인들이 추위에 떨고 있었음. (원주 S시설)</p> <p>·생활인들이 침실로 이용하고 있는 2층은 통풍시설이나 채광상태에 문제가 없어 보였으나 낮 시간에 생활하는 1층의 경우 채광상태가 좋지 않아 낮에도 불을 켜놓고 있어야 하며, 통풍시설을 갖추고 있지 않아 심한 악취가 나고 있었음.(홍천 B 시설)</p>
남녀 생활공간 분리	<p>·대체로 침실은 남·녀로 구분되어 있었음. ·하지만 낮 시간에는 시설장 및 종사자들의 지속적인 관찰없이 공동생활공간에서 남녀 구분없이 같이 생활하고 있는 장애인 시설이 2개소였고, 원주의 H 시설의 경우 2층 공동생활시설들에서 같이 잠을 자고는 한다는 생활인 진술이 있었음.</p>
시설규모의 적절성	<p>·법적으로 요구하는 시설규모를 갖추고 있는 시설은 1개소에 불과하였음.</p>
언론 등 방송매체접근성	<p>·자유롭게 개별적으로 이용할 수 있는 시설은 2개소였고, 나머지 시설들에서는 공동으로 사용하고 있었음. 또한 2개소에서는 전혀 생활인들이 이용할 수 있는 시설을 갖추고 있지 않았음.</p>
세탁·식사 준비의 강제성	<p>·조사대상 전체 시설들에서 생활인들이 세탁 및 식사 준비를 돕고 있었지만 이것이 시설장의 강요에 의해서 이루어지고 있는 것인지는 확인이 되지 않음.</p>

### 5. 폭행·징벌 / 성폭행의 문제

시설내 폭행·징벌의 문제는 조사당시 직접 관찰되어지지 않았지만 생활인들과의 면담과정에서 몇 개의 시설들에서 발생하고 있음을 알 수 있었다.  
원주의 H시설의 경우, 생활인 대다수가 잘못이나 사고를 일으켰을 때 목사로부터 맞아본 경험이 있다는 진술을 하였으며, 목사의 징벌·폭행에 대하여 생활인 본인의 잘못에 대한 벌칙으로 당연한 것으로 인식하고 있었다. 하지만 다음의 몇 가지 사실들에서 시설장의 징벌행위는 심각한 인권침해 행위 수준으로 일상적으로 이루어지고 있는 것이 아닌가하는 의문이 들었다.

1. 시설장에게 '생활인들이 생활규칙 위반이나 잘못을 저질렀을 때 어떻게 하느냐'는 질문에 잠시 동안 시설장 서재에 격리시켜 놓거나(조사 당일에도 서재에 격리되어 있는 생활인을 목격함) 말로 훈계를 하는 정도이지 체벌행위로 때리지는 않는다고 하여 폭행사실을 부인하면서 은폐하였다는 점.
2. 문서화되어 있는 생활규칙이 없이 시설장의 주관적 판단에 의하여 징벌행위가 이루어지고 있다는 점.
3. 생활인들과의 면담과정에서 머리카락을 잡아본 경험이 있는 사람이 여러 명이었고, 심지어 몽둥이로 맞아 멍이 들었었다는 생활인의 증언이 있었음.
4. 한 생활인은 잘못해서 굶은 경험이 있었다고 하였음.
5. 개별면담과정에서 맞은 경험이 있느냐는 질문에 본인 이외에 다른 여러 사람들이 맞았음을 손가락으로 가리키며 알려주었음.

위와 같은 종합적인 상황을 판단하였을 때, 자기를 보호하고 방어할 수 있는 신체적·정신적 능력이 부족한 정신장애인들에 대하여 이루어졌던 시설장의 징벌행위가 아닌 폭력행위로 이해되어지며, 다른 생활인들이 모두 보는 장소에서 발생하는 폭력행위는 폭력을 당하는 당사자에게는 수치심을 유발시키고, 다른 생활인들에게는 공포감을 줄 수 있는 심각한 인권침해행위로 판단된다. 다른 시설에 비하여 시설장인 목사에 대하여 심하게 눈치를 보고 있는 편이었다.

또한 시설장과 가족 종사자들의 지속적인 관찰·보호할 수 없는 상황에서 성인 정신장애인들을 남녀 구분없이 2층에서 공동생활하게 하는 것은 생활인들 간의 성폭력문제를 발생시킬 수 있는 상황에 있었다. 조사 당시, 한 남자 생활인은 여성생활인을 계속해서 옆에 앉히려는 모습을 보였고, 한 여성 생활인은 중요한 신체의 일부를 계속해서 굶는 행위를 보이기도 하였다.

홍천의 B시설의 경우, 생활인 가운데 약간의 표현능력을 가진 생활인은 교회행사가 있거나 다른 외부인들의 방문이 있을 당시에 자신이 잘못하면 외부인들이 가고 난 후에 시설장으로 부터 맞아본 경험이 있다고 진술하였다. 구타경험을 진술하면서 주변을 돌아보며 몸을 움츠리거나 땅을 긁으며 돌아서는 이상 행동을 보이기도 하였다. 그리고 방과 후 돌아온 비장애인과의 면담에서도 대수롭지 않은 듯 맞아본 경험이 있다고 하였다.  
성폭력사태는 증언되어진 바는 없었지만 실태조사 당시 아이들에 대한 보호와 성교육을 책임져야 할 시설 종사자로 포함되는 시설장 남동생인 30대 중반의 목사가 사춘기 소녀들이 생활하고 있는 방에 들어가 벽에 반쯤 누운 상태로 아이들의 허리를 감싸 안고 있는 모습이 목격되기도 하였다. 이와 같은 행위는 일반적 상식수준에서도 이해될 수 없는 절제력없는 과도한 정감표현으로 종사자에 의한 성폭력으로 비춰지기도 하였다.

홍천의 H아동시설의 경우, 아이들 상호간에 감정이 상하거나 문제가 발생할 경우 원장에게 말하여 조정을 거침으로 상호간의 폭력행위는 없는 것으로 보여졌다. 하지만 아이들이 생활 규칙을 어겼을 경우 회초리로 때리는 원장의 체벌행위가 있었는데, 이는 아이들과 상의하여 결정된 것으로 아이들도 이 사실에 대하여 인정하고 있었고, 별로써 맞는 것에 대한 이의나 불만이 없는 것으로 말하여 인권침해의 문제로까지 여겨지지는 않았다. 하지만 다른 아이들이 보는 공개적인 장소에서 체벌행위가 이루어진다는 것은 성장기 아이들에게 수치심을 유발시키거나 자신감을 상실하게 할 수 있는 것으로 다른 방법을 모색해야 할 것으로 보여졌다.

홍천의 S시설의 경우, 생활인들의 전반적인 생활상태에 대한 문제점은 발견하기 어려웠지만 시설내부의 생활규칙이나 생활인 상호간의 싸움이 발생하였을 경우 자원봉사자들이나 시설장에 의한 구타행위가 있었음을 알 수 있었다. 이와 같은 사실에 대하여 시설장이나 자원봉사자들도 초기에는 징벌행위로 회초리를 이용한 체벌행위가 있었음을 시인하였고, 구타행위에 대한 이유로 초기에 적절한 방법을 찾지 못하여 우발적인 행위였다고 하였다. 최근에는 징벌행위로 구타하는 일은 없다고 하나 그 개선방법에 대하여는 구체적으로 답변하고 있지 못하였다.

#### 6. 프로그램

시설장의 적극적인 노력에 의하여 생활인들을 위한 프로그램이 만들어져 운영되고 있는 시설은 홍천의 H시설과 화천의 S시설에 불과하였다. 그리고 프로그램이 없더라도 생활인들이 자기의사결정에 의해 생활을 설계할 수 있는 시설은 종교적 신념에 의한 공동체성이 강한 2개소에 불과하였다.

나머지 시설들에서는 생활인들의 특성에 맞는 적당한 프로그램없이 심각한 방임·방치 상태 수준에 있었다. 종교인이 운영하고 있는 3개의 시설들에서는 종교시간 이외의 어떠한 프로그램도 마련되어 있지 않았고, 그 이외의 시간에는 무기력하게 앉아서 시간을 보내고 있는 것이 고작이었다. 폐쇄·감금이 심한 시설들에서는 방임·방치의 수준이 무관심을 넘어선 심각한 인권침해 현상으로 나타나고 있었다.

#### 7. 종교활동

종교인과 종교단체에서 운영하고 있는 시설들이라 하더라도 1개소를 제외하고는 종교활동을 심하게 강요하는 행위는 관찰되어지지 않았다. 하지만 홍천의 B시설에 있어서는 생활인 모두가 본인의 종교적 신념에 의하여 자발적으로 입소하게 된 것도 아님에도 불구하고 하루 세 번 있는 예배에 생활인 모두가 의무적으로 참여해야 한다. 특히, 매일 새벽 4시 30분에 진행되는 새벽예배에 어린이들을 강제로 데리고 나가는 사례가 있었다. 목사 본인도 예배만큼은 철저히 하고 있으며, '무조건 예배를 보도록 얹혀 놓는다'고 하기도 하였다.

#### 8. 선거권

### V. 정부의 개선정책과 그 문제점

현재 조건부 및 미신고 시설들에서 생활하고 있는 생활인들의 대다수는 저소득층 가족들에 의해 보내진 사람들이거나 무연고자들과 수급대상자들과 같이 경제적으로 어려운 처지에 있는 사람들이다. 결국, 국가가 이들을 책임지지 못하고 있기 때문에 경제적 여건에 맞는 수준의 시설들을 선택할 수 밖에 없으며, 이런 피치못할 사정들이 기본적인 인권과 권리의식조차도 갖추지 못한 운영자들이 법적 기본 자격과 시설을 갖추지도 않은채 무분별한 시설 설립을 부추기며 심각한 생활인 인권침해 문제를 발생하고 있는 것이다.

현재 미신고시설들이 가지고 있는 근본적인 구조적 문제에 대한 근절방안에 관한 대책 수립 없이 신고시설의 진입장벽을 낮추기 위한 신고요건 완화와 신고시설로의 전환을 약속한 조건부 시설들에 대한 지원사업 실시, 그리고 시설장들의 자격요건 구비를 위한 단기 교육과 정 개선 등과 같이 시설운영자 중심의 형식적인 신고규제완화 조치로 미신고 및 조건부 복지시설을 양성화하고자 하는 정책은 시설 생활인들의 인권문제 해결과 권리보호에 큰 도움이 될 것으로 판단되지 않는다.

왜냐하면 첫 번째 이유는 ① 대부분의 생활인들이 시설 내에서 자행되고 있는 인권침해 행위들에 저항할 수 없을 정도의 독립적 행위와 표현이 어렵고, ② 시설들이 고립된 지역에 위치하고 있거나 남비현상으로 인한 사회적 관심의 부족, ③ 사회복지시설 운영자에 대한 잘못된 사회적 관용. 이 세 가지 이유로 생활인 가족들이나 외부적 지원이 없는 시설내 인권침해 문제가 쉽게 드러나지 않고 있다.

둘째, 시설장이 시설운영에 필수적인 인권감수성과 사회복지전문성을 키우지 않는다면 형식적인 규제완화로 미신고시설의 신고시설 전환은 이전의 인권침해문제를 그대로 방치하거나 더 확장시킬 수 있는 문제를 가지고 있다.

결국은 현재와 같이 폐쇄적인 운영구조와 시설장 및 종사자들의 비민주적 운영 마인드를 어떻게 변화시키면서 생활인들의 권리와 인권을 보호할 수 있을 것인가에 대한 근본적인 물음에 얼마나 구체적이고, 실현가능한 대안을 제시하는가에 정책의 성공여부는 달려있다고 할 수 있겠다. 하지만 지금과 명목상의 신고시설전환유도정책은 시설들에서 발생하고 있는 인권침해문제들을 개선할 수 있는 여지들이 거의 차단되어 시설내의 본질적인 인권침해요소들을 제거할 수 있는 방안을 제시하지 못하고 있고, 시설장 중심의 명목상 신고시설 전환 유도에만 집중된 정책은 국가적 책임을 방기하는 것이라 보여진다.

따라서 이와 같이 시설내 인권침해 원인과 현황, 그리고 시설내 생활인 인권침해 문제들이 사회적 이슈로 제기되지 못하는 상황을 고려한다면 좀 더 적극적으로 생활인 중심으로 인권침해문제 해결 방법을 강구해야 할 것이다.

## V. 개 선 방 안

### 1. 정기적인 인권실태조사 및 진상위원회 구성

· 현재와 같이 한시적인 민간합동조사단의 운영로 시설내에서 일어나고 있는 인권문제들을 정확히 조사하기에는 물리적인 한계가 있기에 시간적 지자체별로 조건부 및 미신고 복지시설에 대한 인권실태를 정기적으로 조사할 수 있는 조사위원회 및 진상위원회를 구성하여 제도적 활동권한을 부여함. 조사위원회 및 진상조사위원회는 객관성을 유지할 수 있는 인권전문가, 사회복지전문가, 해당시설 담당공무원으로 구성하고, 조사결과에 따른 고소·고발과 시설폐쇄 및 존치, 지원을 결정할 수 있는 권한을 부여함.

#### 1-1. 행정조치 결정 조치에 대한 후속조치 마련

· 행정결정으로 인한 피해가 생활인 인권침해로 나타나는 것을 예방하기 위하여 행정조치 결정사항을 생활인 보호자에게 전언통보하고, 보호자가 없는 생활인에 대하여는 즉각적인 전원조치가 행하여질 수 있는 방안을 마련함.

#### 1-2. 시설의 운영과 인권침해 사항 공개와 생활인 및 보호자에게 공지·열람

· 시설들 내에서 발생하고 있는 생활인 인권침해 문제들을 각 시설들에 전파하여 타 시설들에서 동일한 인권침해 문제가 발생하지 않도록 하고, 시설들의 운영상태 및 생활인 권리 및 인권에 관한 사항들을 가족 및 보호자들이 알 수 있도록 공개하여 신속한 조치를 할 수 있도록 하여야 함. 이런 제도의 마련은 사호복지시설로써의 자격을 갖추지 못한 시설들의 자연스러운 퇴출을 유도할 수 있을 것으로 예상됨.

#### 1-3. 사회적 쟁점화

· 심각한 인권침해가 있음에도 불구하고 개선가능성이 없는 시설들에 대하여는 언론과 방송매체 및 지역사회 시민단체의 네트워크를 활용하여 사회적으로 이슈화함. 이를 바탕으로 심각한 인권유린이 있음에도 불구하고 시설장의 헌신성과 종교적 신념에 가려져 열악한 시설조건과 심각한 방임·방치의 문제를 반감시키는 잘못된 사회적 관용을 재인식할 수 있도록 함.

### 2. 복지시설 종사자 인권감수성 및 전문성 강화 교육

· 인권감수성과 전문성 부족으로 생활 속에서 자연스럽게 저질러지고 있는 인권침해 문제 해결을 위하여 시설장 및 종사자들의 정기적인 인권교육 및 전문성을 강화하기 위한 보수교육을 실시함. 이를 위해서 재정구조가 취약한 시설들에 대하여 행정기관의 재정지원이 뒷받침되어야 함.

2-1. 생활인들의 인권과 권리보장을 최우선으로 한 인권침해 정도에 대한 보편적 인권인식을 상승시킬 수 있는 프로그램의 마련으로 주관적 인권침해 기준에 의해 빚어지는 혼란을 방지함.

### 3. 전문인력 및 종사자 부족

· 시설장의 인권감수성과 전문성에 있어서 문제는 없으나 지리적 고립이나 재정적인 문제로 인하여 전문인력 확보에 어려움이 있는 시설들에 대하여 행정기관의 적극적인 지원 대책을 마련함.

#### 3-1. 공공근로나 자활근로 활용

· 각 지방자치단체별에 공공근로와 자활근로를 신청할 수 있도록 유도하여 부족한 종사자들을 충원할 수 있도록 하며, 지역사회관계망을 형성할 수 있도록 지원. 이는 시설들의 고립성과 폐쇄성을 극복하여 시설운영에 있어 개방성과 투명성을 높일 수 있을 것으로 예상됨.

#### 3-2. 지역자원봉사단체 및 전문인력기관과의 네트워크 구성

· 재정의 부족으로 충분한 전문인력을 확보하기 어려운 시설들에 대해서는 지역자원봉사단체 및 전문인력기관(병원, 보건소 등)과의 네트워크를 구성하여 상시적인 지원체계를 마련함.

## 사례발표 2. 충청북도 미신고시설의 실태

권용선(충북여성장애인연대부설 여성장애인성폭력상담소)

### 1. 조사개요

#### 1) 조사대상

최근 사회복지시설내의 생활자인권침해문제나 시설비리 문제가 여러지역에서 발생하여 사회적 문제가 되고 있는데 충북에서도 지난 6월 옥천에 있는 '조건부신고 장애인생활시설'에서 여성지체장애인생활자가 시설장 목사에게 4년 동안 폭력을 당하다가 견딜 수 없어 탈출하는 사건이 발생하였다. 이에 '청주여성장애인 성폭력상담소'가 개입하면서 이일이 생활인 한 사람의 문제 또는 한시설의 문제가 아님을 인식하고 "미신고시설 민주적 운영과 생활인 인권확보를 위한 충북공동대책위"란 이름으로 공동대책위를 구성하였다.

공동대책위에서는 충청북도에 미신고시설에 대한 대책을 촉구하는 한편 미신고시설에 대한 문제를 지역에 알리고 대안을 함께 마련하고자 미신고시설 민주적운영과 생활인 인권확보를 위한 충북도민토론회를 개최하고, 실천방안중 하나로 민간 합동 조사단을 꾸려 인권실태조사를 요구하였다. 이런 노력의 일환으로 간담회를 통해 8개팀 28명으로 점검반을 편성 일제점검계획을 마련하였다.

#### ■ 충청북도 미신고복지시설현황 (충청북도 복지환경국자료)

시설현황 71개소 1,054명(2005년 7월 19일 현재)이고 이중 조건부신고시설은 45개소로 847명의 생활인이 거주하며, 미신고시설은 26개소로 207명이 생활하고 있다.

<표 1 유형별현황>

구분	계	노인	장애인	아동	정신
시설수	71	44	17	5	5
생활자수	1,054	534	326	82	112

#### ■ 점검방법

점검반을 편성(8개팀 28명)하여 소관시설별 담당책임아래 도-시군-민간 합동으로 현지조사를 실시한다. 팀구성은 팀장1명과 팀원3명으로 도1명, 시군1명, 민간1명으로 한다.

#### ■ 점검내용

시설 입소자 생활실태, 인권침해사례 등의 현지조사와 더불어 시설장 및 종사자 근무실태조사와 시설 설비기준 등 신고전환 미 충족요건을 점검한다.

위와 같이 충청북도에서는 보건복지부 민관합동실태점검 이전에 자체의 민관합동조사가 계획되었으나, 실태조사 점검표와 조사자들의 교육 및 매뉴얼이 정비되지 않은 채 조사에 참여하는 것은 의미 있는 조사가 될 수 없다고 판단했고, 10월부터 보건복지부가 추진하는 민관합동점검을 실시하는데 준비가 안 된 상태에서 서둘러 참여하는 것은 바람직하지 않다고 판단, 2차 조사에 합류하기로 하였다. (여기서 1차 조사는 8월에 실시한 지방자치단체의 자체조사를 말하고, 2차 조사는 보건복지부 민관합동실태점검을 말함)  
1차 조사 결과는 다음과 같다.

<표 2 - 1차 충청북도 지방자치단체 조사결과>

조사결과	신고시설전환	전환가능시설	전환불가능시설	자진폐쇄예정	계
시설수	2	40	22	7	71

(2005년 8월 31일 현재)

1차 조사 결과, 2개소가 신고전환을 마쳤고, 전환 가능 하다고 판단된 곳(공사 중이거나 예정된 곳) 40개소, 전환불가능으로 판단된 곳 22개소, 자진폐쇄의사를 밝힌 곳 7개소(옥천사랑의 집 포함)이다.

이 조사결과를 바탕으로 충청북도는 전환불가능한 곳 22개소, 전환가능하다고 판단했던 곳 중 재점검이 필요하다고 판단된 곳 5개소, 음성군에서 추가한 곳 1개소 총 28개소 조사대상 선정하였다.

<표 3 - 각 시·군별 조사대상 시설 분류>

번호	시/군	시설수	시설 유형별 분류
1	청주시	2	장애인1/노인1
2	충주시	10	노인7/장애인1/아동2
3	제천시	4	노인 4
4	청원군	1	장애인1
5	진천군	3	노인3
6	음성군	3	노인3
7	옥천군	3	정신요양시설1 / 노인 2
8	보은군	1	/ 노인 1
9	영동군	1	노인1
10	증평군	0	해당시설 없음
11	괴산군	0	해당시설 없음
합 계		28	

#### 2) 조사진행 과정

'미신고시설 민주적운영과 생활인 인권확보를 위한 충북공동대책위'이하 (미신고시설공대위)에서는 2차 조사를 위하여 민간조사팀을 별도로 구성하였다. 1회 민간조사팀은 미신고시설 공대위활동을 하는 시민단체중심으로 조사팀을 구성하였으나, 생활인 인권을 조사함에 있어서 면접상담이 요구되는바 지역 내 상담관련기관에 의뢰 추천을 받는 등 인권감수성을 감안

하여 12개 단체 15명으로 민간조사팀을 구성하였다. 이렇게 구성된 민간조사팀은 4차례에 걸쳐 워크숍을 진행하면서 조사 스킬 및 인권감수성에 대한 논의를 하였다. 민간조사 참여단체 및 일정은 아래와 같다.

<표 -4 민간조사참여단체 및 조사일정>

번호	조사지역	조사단체	시설	조사일정
1	청주시	용암동장&비공동체모임 행동하는 의사회	2	10월31일
2	충주시	충북노인학대예방센터 충북아동학대예방센터 청주여성장애인성폭력상담소 사)보은의 집	10	10월27일 2개소 10월28일 2개소 10월21일 1개소 10월27~28 5개소
3	제천시	제천시사회복지협의회	4	10월 23~24일
4	청원군	용암동 장&비	1	10월27일
5	보은군	행동하는 복지연합	1	10월28일
6	옥천군	행동하는 복지연합 청주여성의 전화	3	10월 26일, 28일
7	영동군	영동군사회복지협의회	1	10월 25일
8	진천군	청주여성장애인성폭력상담소 충북사회복지협의회	3	10월7일, 10일
9	음성군	음성군사회복지협의회	3	10월24일
계	9개시군	12 단체 15명	28	10월중 조사완료

이렇게 구성된 실태조사팀을 충청북도에 제출하고 이후 지자체에서 보강하는 형태로 민관합동조사팀을 구성하였다.

또한 미신고시설공대위는 시설점검을 하는 공무원도 문제이지만 공무원이 추천한 민간위원 선정에 문제가 있다고 판단, 민간조사자 명단, 조사 대상시설, 공무원과 민간위원이 조사할 실태점검리스트, 그리고 유형별 시설법적기준표를 사전에 요구하여 문제의 소지가 있는 사항에 대해 미리 수정하는 등 대처할 수 있었다.

### 3) 조사내용

보건복지부추천위의 조사표가 공무원들의 조사표와 민간조사표를 합한 것과 유사해서 중복되는 질문을 피하고 생활인 인권중심으로 조사를 실시하였다. 생활인의 건강 및 케어상태, 방임방치여부(프로그램존재 유무), 폭력 및 체벌행위, 수급자일 경우 통장관리를 누가하는가, 종교활동의 자율성부분에 중점을 두고 조사하였다. 하여 하드웨어 부분이 열악하더라도 인권 감수성이 있어 입소자들의 인권이 보장되고 있다면 폐쇄보다는 부분개선의 행정명

령을 내리는 의견을 제시했다.

## 2. 충북지역 미신고시설 생활인 인권실태

### 1) 종사자의 자격

이번 조사대상 시설 28개 시설의 공통적인 특징은 시설장이 대부분 특정 종교인으로써 종교적 사명을 가지고 시설을 운영하고 있었다. 이 때문에 시설을 운영하려는 의지는 높으나, 자격이나 전문성을 갖추지 못하였으며 사회 복지적 마인드나 인권에 대한 감수성이 부족하고 문제에 봉착 하였을 때 종교적으로 해결하려는 경향들이 많았다. 이는 표-5을 보면 알 수 있듯이 66.7%가 자격을 갖추지 않은 종사자가 시설에서 일을 하는 것으로 나타났다.

<표 5-종사자의 자격기준>

충청북도	종사자 시설에 적절한 종사자가 있다.			전체
	그렇다	아니다	잘모르겠다	
시설 수	8	18	1	27

주먹구구식으로 운영되며 회계장부조차 없는 곳이 거의 대부분이다.

이는 <표8>을 보면 알 수 있다. 회계운영 및 장부기계가 투명하게 이루어지는 곳이 단 1곳이고, 전혀 이루어지지 않는 곳은 18개소로 66.6%를 차지하고 정확히 드러나지 않는 곳이 8개소를 감안한다면 더 높은 수치가 회계운영 부실한 것으로 나타날 것이다.

그러하기에 시설운영비를 어떻게 조달하고 있는지, 수급자의 경우 통장관리나 수급액이 어떻게 쓰이는지 전혀 알 수 없다.

또한 운영에 있어서 체계적으로 이루어지지 않고 생활자의 의사존중 및 통장관리에 있어서 당사자의 의견이 전체적으로 반영되지 않고 시설장에 의해 결정되는 것을 볼 수 있다.

이는 표-6과 표-7를 통해 알 수 있다.

<표 6-개방성 운영위원회 시설운영에 생활인 참여 보장등 민주적으로 운영한다.>

충북	개방성 운영위원회 시설운영에 생활인 참여 보장등 민주적으로 운영한다				전체
	그렇다	아니다	잘모르겠다	기타	
시설 수	4	17	5	1	27

<표 7- 신분증과 통장을 본인이 관리하거나 관리할 수 있도록 지원하고 있다.>

충북	신분증 신분증과 통장을 본인이 관리하거나 관리할 수 있도록 지원하고 있다.				전체
	그렇다	아니다	잘모르겠다	기타	
시설 수	6	20	1	0	27

2) 시설의 회계운영

회계운영과정에 있어서 투명한 관리가 이루어지지 않고 있다.

<표8-회계운영 장부기재 등 투명한 회계관리 여부>

충청북도	회계운영 장부기재 등 투명한 회계관리가 이루어지고 있다.			전체
	그렇다	아니다	잘모르겠다	
시설수	1	18	8	27

3) 생활인을 위한 프로그램

생활인을 위한 프로그램에 대한 조사결과를 보면 76%정도가 전혀 프로그램이 없는 것으로 나타나고 있고, 이는 미신고 시설이 단지 의식주 해결만을 위한 수용의 상태로만 시설에서 생활하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 표9를 통해 확인할 수 있다.

<표 9- 프로그램 생활인의 연령 장애유형 등을 고려한 적절한 프로그램 여부>

충청북도	프로그램 생활인의 연령 장애유형 등을 고려한 적절한 프로그램이 있다.				전체
	그렇다	아니다	잘모르겠다	기타	
시설 수	6	18	2	0	26

4) 종교생활 선택여부

특정 종교인이 운영하기 때문에 종교행위를 강요하는 곳도 있고, 강요는 하지 않는다고 하더라도, 돌봄의 역할을 하는 시설장의 말을 쉽게 거역할 수 없는 심리적 압박에 종교의 자유를 침해할 우려가 있어 보인다. 시설 대부분이 별도의 프로그램이 없어서 예배 말고는 달리 선택 할 것이 없어 일과처럼 예배에 참여 하는 곳도 많았다. 이러한 현상은 각 시설에 별도의 프로그램이 없음을 드러내는 현상이기도 하다.

이는 표-10을 통해 드러난다. 59.2%가 자유롭지 않다고 파악되었다.

<표 10- 종교선택 종교활동 참여 여부가 생활인의 선택의 자유>

충청북도	종교선택 종교활동 참여 여부가 생활인의 선택에 따라 자유롭다.				전체
	그렇다	아니다	잘모르겠다	기타	
전체	8	16	3	0	27

5) 수급자의 자기결정권

수급자일 경우 통장관리를 본인이 하지 않는 것이 63%를 상회하고, 잘 모르겠다. 와 기타를 감안한다면 이보다 높은 수치가 시설에 의해 관리되며, 그 쓰임조차 정확히 알 수 없는 현실이다. 이는 생활인으로 존중을 받거나 본인의 의사가 반영된다고 보기 어려운 상황이라고 볼 수 있다.

<표 11-수급여부 기초생활보장수급자 급여를 본인이 관리 여부>

충청북도	수급여부 기초생활보장수급자 급여를 본인이 관리한다.				전체
	그렇다	아니다	잘모르겠다	기타	
시설 수	6	17	1	3	27

6) 전문성이 상실된 시설운영

또 다른 문제는 시설들이 본래의 유형대로 입소자를 받고 있지 않고 있다.

예를 들면, 장애인시설로 신고를 하고 장애인보다 노인이 많거나, 아동이 포함되어 있는가 하면 정신요양시설에 정신장애, 정신지체, 노인 등이 함께 살고 있다. 문제는 이렇게 함께 사는 것이 아니라 그럴 경우 유형별로 전문성을 요구됨에도 불구하고 그런 것을 고려치 않고 사명감만 내세운다는 것이다. 이런 것을 볼 때 전문적인 서비스를 받고 있다기보다 시설에 수용되어 의식주만 해결 하고 있다는 것이 옳은 표현 일 것이다. 이제는 시설이 오갈데 없는 사람 먹여주고 재워주는 역할에서 벗어나 지역사회 안에서 인간다운 삶을 살 수 있도록 지원하고 지지하는 곳이 되어야 한다. 그러하기에 무엇보다 전문적인 자질과 인권감수성이 요구된다. 그러나 현실은 그렇지 못하다.

7) 종합적 의견

이번 충청지역에서는 조사시설 28개소 중 8개소는 폐쇄명령 의견을 냈고, 전원조치 및 경고는 7개소 행정처분 및 일부개선필요 4개소 행정명령 불필요 8개소로 의견을 냈다. 이는 즉각적으로 시설폐쇄를 할 경우 수급자가 아닌 차상위 계층 입소자나 그 밖의 생활자들의 거처문제가 해결되지 않는 현실적인 문제를 감안한 것이다. 이점이 이번 조사의 숙제이기도 하다. 또 옥천소재 노인시설의 경우 입소자 26명중 1명만 충북거주자였고 나머지 25명은 인천, 경기 및 타지역 입소자이다. 이는 지역적으로 시설이 부족한 것이 아니고 쉽게 유입할 시설이 충북에 있다는 결론이기도 하다.

다음은 사례를 통해 구체적인 문제를 살펴보겠다.

사례 1. 옥천소재 노인시설의 경우

시설장은 목사이고 대전에서 교회 운영 후 옥천으로 이주하여 안내기도원 운영하던 중 노인 시설로 전환하여 운영( 98년경 폭력행위로 벌금형 선고 전과 있음. 이후 폭력혐의로 검찰에 민원이 들어오고 있다는 주민의 목소리가 있음. )

△ 생활자 수 : 총 23명 (노인15, 장애인 8)

- 기초생활수급자 2명
- 생활자가 노인, 정신질환, 지체장애인 등 혼재 형태로 구성되어 있음.

△ 회계 : 구체적인 수입과 지출 등 기록이 되고 있지 않음.(옥천사회복지사무소에서 수급 및 생활자가 내는 생활비 등 월 300~400만원 수입이 있을 것이라고 추측하고 있음. 기타수입 없음으로 파악)

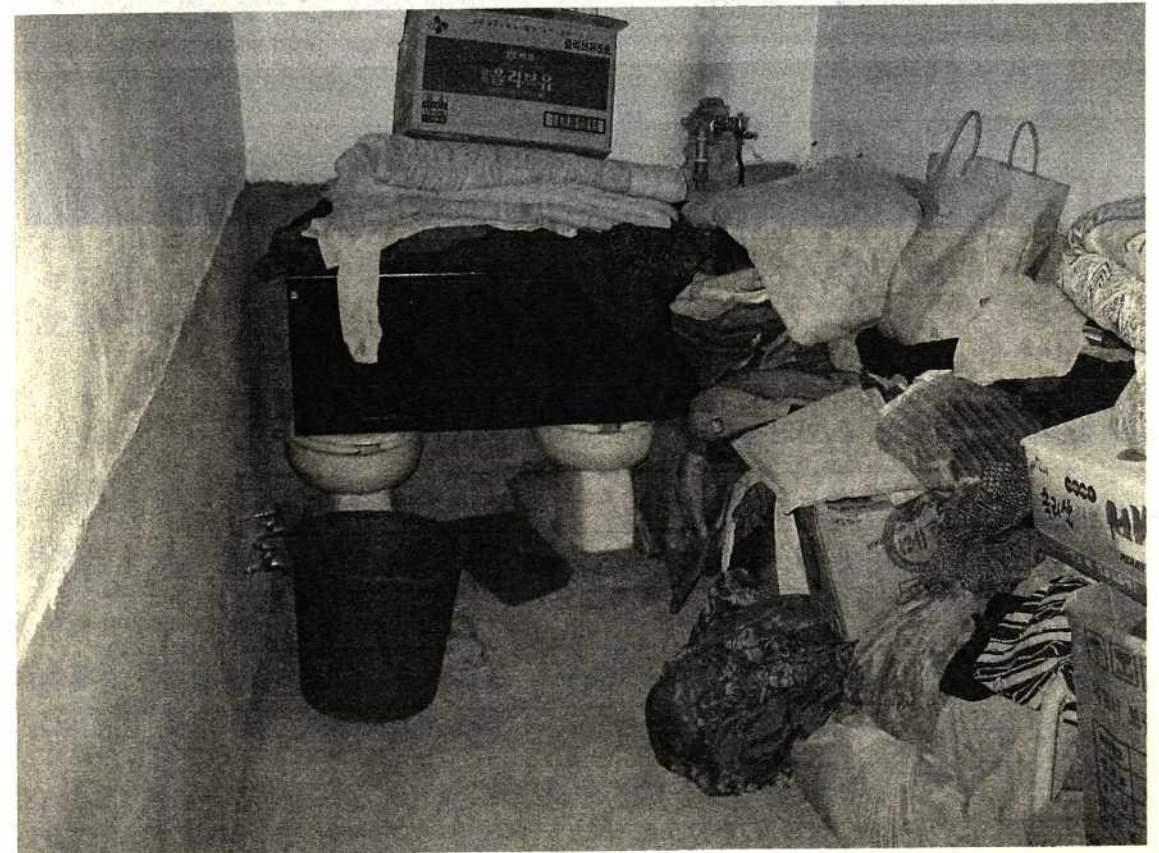
△ 시설현황 : 생활하고 있는 시설은 낡고 지지분하고 악취가나는 등 허술함. 시설 내에 신축건물을 공사중이나 건축법 위반으로 준공검사 불가한 불법건축물로 판정됨.

문제 1. 열악한 시설 내 환경 (비위생적 악취)



[사진 1]방안에서 변기로 사용하고 있는 고무통

- 시설 내 화장실이 없어 각 방에 빨강색 고무통을 비치하여 대소변과 휴지통으로 사용하고 있음.
- 이로 인해 실내 악취가 심함. 그리고 방문 당시 고무통 옆에 오물이 튀어 방바닥까지 흥건하여 조사자 중 한명은 구역질이 나서 차마 들어갈 수가 없었다고 함.
- 환기가 전혀 안 되고 있고 운영자가 적절한 시설 관리 및 생활자 지도 등 찾아보기 힘들고, 생활인을 위한 프로그램 부재 및 생활자등 방치하여 방에서 웅크리고만 있음. 생활시설이 아닌 동물사육장 같은 모습임.
- 실내에 좌변기가 있는 방이 있긴 하나 고장으로 사용이 불능. 잡다한 짐을 올려놓는 창고로 사용하고 있다.
- 실내에 침대 대응으로 스티로폼에 담요를 씌워 사용하고 있다.



[사진 2]실내에 변기가 있으나 실제로 사용 불가능한 상황





[사진 3]스티로폼을 침대로 사용하고 있는 모습

### 문제 2. 쇠창살, 감금방 등 인권침해 소지

- 각방마다 쇠창살이 설치되어 있음.
- 각방의 열쇠는 밖에서만 열 수 있도록 되어 있고 의사능력이 미약한 생활자 등이 온전히 방안에 갇혀 있는 상황임.
- 감금방 같은 장소가 있음. 최근까지 사용한 흔적이 보인다.(시설장은 부인함)
- 여성어르신과 정신지체중년여성이 함께 사용하는 방의 경우, 남자방을 통해야만 들어 갈 수 있게 되어 있고, 역시 밖에서 잠금장치가 되어 있어 환기도 되지 않는 방에 갇혀 있는 상황임. 역시 실내가 냉골상태임.

### 문제 3. 강제노동의혹

- 시설의 신축과 개축 등 공사에 생활자들이 노동을 하고 있음.(방문당시 확인함)

### 문제 4. 열악한 시설

- 노후한 건축물의 문제, 방문 시 싸늘한 날씨에도 냉한 바다, 별도의 욕실이 없어 남아 목욕 등 인권적 침해 소지가 많음.

### 문제 5. 생활인들의 진술에 의한 갖가지 의혹

- 생활인 중 정신질환으로 의심되는 분들이 있긴 하지만 모두 폭행과 가혹행위, 가족과의 소통단절 등 문제점을 지적함. 이는 향후 별도의 상담을 통해 확인할 내용으로 봄(관련 동영상 자료 있음)
- 시설장(문서상 부인이 시설장이나 실질적으로는 목사가 시설장의 역할을 함)이 과거 폭행 전과가 있고 검찰을 통해 민원이 자주 온다는 사실들을 미루어 생활자들의 진술이 다소 신빙성이 있는 것으로 보임.

### 문제 6. 감독기관의 방치의 문제

- 방문 시 역한 냄새등 상당한 문제점들이 육안으로도 관찰되나 그런 상황에 대해 지도감독이 전혀 되고 있지 않음
- 8월 기초 조사 시 '즉시폐쇄' 보다 '점진적 폐쇄'로 의견을 낸 점 등 의혹. 이는 인권감수성의 부재, 혹은 단순히 하드웨어 중심의 행정편의적인 조사기준만 적용된 것으로 판단됨.

### 3. 조사과정에서 나타난 문제점

충청북도는 조사기간 이전에(2005년 6월 3일) 미신고 시설에서 인권유린상황이 발생하여 공동대책위가 꾸려져서 미신고 시설에 대한 사전문제의식이 있어서 인지, 충청북도가 총괄 지휘하는 형태로 조사가 이루어 졌다. 먼저 공대위가 실태조사팀을 꾸려 도에 제출하고 이후 지자체에서 보강하는 형태로 민간합동팀을 구성하였다.

민간위원선정에 있어서 사전에 충청북도 미신고시설 담당자를 통해 조사팀(민간, 공무원담당자, 보건복지부추천위원)의 명단을 입수 하여 이해관계자 등 문제의 소지가 있는 사항에 대해 미리 수정하는 등 대처할 수 있었다. (초기 조사팀에 미인가 시설장이 포함되어 있기도 했고 이에 이의를 제기하여 교체하였으나, 교체된 사람이 면장과 이장이어서 재차 교체 요구하는 사례 등이 있었다. 또 민간위원 중 자신이 선정되었는지도 모르는 사람도 있었고, 조사점검을 왜 하는지에 대한 취지 설명이 없이 이름만 올라간 경우 등)

조사여부와 일정은 사전에 도를 통해 조율하는 과정을 거쳐서 큰 문제는 없었으나, 조사비 관련 예산반영은 제대로 되지 않았다. 9개 시·군중 3개 지역만 조사비를 받았고, 금액차도 크고 실제조사비용에 못 미치는 소액이거나 그것도 사전에 편성된 것이 아니고 이의를 제기 하자 교통비조로 책정된 경우도 있었다. 또한 미신고시설에 대한 점검이 다른 업무에 밀려 여러 시설 입에도 불구하고 하루에 마무리 하려는 태도를 보였다.

이러한 사항을 이루어 미신고시설에 대한 지방자치단체의 관심이 어느 정도인가를 알 수 있었다. 또한 조사과정에서 1개의 군(단양) 2개시설이 누락되어 도에 확인한 결과, 지역적으

로 너무 멀어 민간조사팀에서 부담을 주는 것 같아 자체조사팀을 꾸려 조사하도록 하였다고 하였다. 다행히 조사기간 안에 1시설은 다른 통로를 통해 법인시설로 유입되었고, 다른 시설은 조건을 갖추어 12월에 신고시설로 전환하였다고 하지만, 이는 관이 행정 편의상의 일 처리를 하고 있는 단면이기도 하다.

또 하나는 보건복지부 조사이전 지자체의 조사가 지극히 형식적 이었다는 것이다. 그래서 이번 조사가 의미가 있기는 하였으나, 짧은 일정에 많은 시설을 조사하는 것은 시설상황을 파악하는데 무리가 있었고 시설에 따라서는 2시간 정도 소요되는 조사시간이나, 1회조사라는 한계, 담당공무원의 미신고시설에 대한 인권감수성의 부재 등으로 민관합동조사를 했다는 기본적인 명문만 주었다는 염려도 배제할 수 없다.

#### 4. 결 론

지방자치단체에서 실시한 1차 조사 점검 결과는 하드웨어 중심의 형식적인 조사였기 때문에 생활자 인권이 배제된 조사였다고 보인다. 그렇기 때문에 이번 민관합동 조사가 갖는 의미는 컸으나, 짧은 시간에 많은 시설을 조사하다보니 전체를 다 보지 못한 아쉬움과 한계점을 남겼다. 그럼에도 불구하고 미인가시설의 생활인 인권에 대한 점검 및 관심을 유도해 내었다는 것이 커다란 성과라 하겠다.

그러나 한 번의 조사로 확인할 수 있는 것은 한계가 있었고 각 지자체마다 실태조사를 보는 관점과 조사에 대한 태도도 달라 민간의 조사결과를 어떻게 반영할지에 대한 의문도 남는다.

이번 조사에서 나타난 문제점을 요약하면,

첫째, 시설장의 인권감수성과 전문성이 확보되지 않은 것이다.

둘째, 지역 내 시설이 필요해서 만들어 졌기보다 시설이 먼저 만들어 지고 특정 종교 단체를 통해 알음알음 각 지역에서 입소자를 모았다는 것이고,

셋째, 특정 종교관을 가지고 종교적 신념으로 시설을 운영하려는데 있다. 시설을 운영하려면 그에 대한 전문성을 확보하고 갖추어야 할 요건 등을 정비해야 함에도 불구하고, 우선 시설을 만들고 그 다음은 어떻게 되겠지 라는 안일한 생각과 정부가 어떻게 해 줄 것을 기대하고 있다. 이는 정부가 시설에 대한 정책이 방향성 없이 추진하는 것도 한몫하고 있다고 볼 수 있다. 하여 시설장의 종교적 신념과 시설운영과의 관계를 명백히 분리시킬 수 있는 장치마련이 중요하다고 본다. 이는 미신고시설뿐만 아니라 신고시설, 법인시설도 같은 문제가 있다는 것을 정부가 인식하게 하고 생활시설 그 자체가 국민의 기본권 침해라는 인식의 확산운동 또한 전개해 나가야 한다고 본다. 이러려면 시설에 대한 지원보다 지역사회 내에서 자립생활을 할 수 있도록 지원하는 시스템이 되어야 한다고 본다.

### 사례발표 3.

#### 전북지역 미신고복지시설 생활 및 인권상황 조사에 대하여

김미연(전북평화인권연대)

#### 1. 조사 개요

##### 1) 조사대상

2005년 1월 기준으로 미신고 시설이 총 86개였고, 그중 37개 시설을 이번에 조사하였다. 37개 시설은 8개 시, 군으로 군산시 5개, 김제시 8개, 남원 1개, 완주군 4개, 익산시 7개, 임실군 1개, 전주시 8개, 정읍시 3개이다. (실제 표 작성은 27개 시설, 고창군, 무주군, 부안군, 순창군, 진안군, 장수군 등 6개 군은 제외되어 있음, 4개 군은 조사 대상 시설이 있으나 왜 조사에서 빠졌는지 확인이 안됨) 이번 조사표에는 27개 시설이 제출됨, 9개 시설은 조사과정에서 자체 폐쇄로 실제로는 조사를 하지 못했고, 1개 시설은 추가로 12월에 조사하여 조사제출이 여의치 못했음

##### 2) 조사 진행과정

조사개시는 2005년 10월5일부터 시작하여 10월28일에 전부 마쳤고, 1개 시설만 추가로 11월에 조사하였다. 조사에 참여한 민간위원은 복지부 추천인 전북평화와인권연대에서 전준형, 김미연, 임재은, 윤정아 등 총 4인이 참여하였고, 지역마다 사회복지 협의회 위원, 지역위원 등이 참여하였다. 미신고 시설의 원장은 참여하지 않았으나 사회복지협의회 위원들 중 신고시설의 원장이 참여한 곳 5개 지역(군산시, 남원시, 완주군, 익산시, 전주시)이었고, 큰 문제는 발생하지 않았다. 조사에 참여한 위원들은 대부분 전북평화와인권연대에 참여한 위원들의 눈치를 살피며 특별한 문제의식을 지니고 있지 않았다.

##### 3) 조사내용

공대위가 작성한 표를 가지고 진행하였다.

##### 4) 조사과정의 문제점

- 조사대상에 대한 조사를 1달 이내, 실제로는 15일 이내에 끝낼 수밖에 없는 시간적인 한계가 존재 하였다. 여러 지역이 동시에 전개되어 시간상의 부족함으로 인해 부실한 조사가 되었다고 본다.
- 또한 민간 조사원들 간의 명확한 역할분담보다 인권단체의 의지대로 진행해 전북지역은 인권단체만이 문제의식을 가지고 조사하였고, 나머지 민간위원들은 거의 형식적인 조사를 진행하였다.
- 기초 실태 조사가 부족하여 사전정보가 부족하여 처음에는 기초 실태 조사를 확인하는

데에 시간을 빼앗겨 조사상의 사전 부실함을 초래하였다.

- 전북평화와인권연대체에서는 활동가 간의 사회복지 운동에 대한 인식의 차가 있고, 인권 단체에서도 사회복지운동에 대해 체계적인 접근과 향후 대안들을 공유하지 못한 과정이 있어 조사과정에서 미숙함과 부실함을 노정하였다.

## 2. 전북지역 미신고 시설 생활인 인권실태

전체적으로 시설구조의 열악함은 제외하더라도(군산의 대한 수양관과 김제의 작은 샘골 사랑의 집은 제외) 사실상의 방임, 방치가 대부분의 형태임.

- 조건부시설 25%, 미신고시설 75%
- 노인생활 10개, 장애인생활 14, 부랑인 2, 기타 1개 시설임
- 시설종류는 무료 8, 유료 및 실비 6, 혼합 13개 시설로 대부분이 실비를 받는 유료시설이었음
- 시설의 운영은 가족과 그의 친지들이 30% 정도 운영함.
- 시설운영에 필요한 종사자가 있는 곳은 4, 없는 곳은 23개 시설로 85% 정도가 시설운영에 필요한 종사자가 없었다.
- 민주적 개방적 운영은 10% 정도 내외이고, 90% 정도는 생활인의 참여가 원천적으로 차단되어 있었다.
- 입소과정의 본인의사는 30%가 존중되고, 70%는 본인의사와 무관하게 입소하고 있음
- 퇴소과정은 50%가 본인의사를 존중하고 있고, 50%는 퇴소가 자유롭지 못했다.
- 신분증과 통장은 10% 미만 정도가 스스로 관리하고 있었으며, 90% 이상이 시설측에서 관리하고 있었다.
- 의복과 헤어스타일은 35%정도가 자유롭게 선택할 수 있었으며 65% 정도는 자유롭게 선택하지 못했다.
- 5인 이하의 규모나 그룹홈 형태로 10% 정도가 생활하고 있고, 90% 정도가 그러지 못했다.
- 일반주택과 유사한 구조가 50%, 그렇지 못한 구조가 50%로 나타났다.
- 시설주변에 이용이 가능한 상가 등 근린시설을 20%정도가 있었으며, 80% 정도는 있지 않았다.
- 담장 철망 등 위화감을 주는 시설이 10% 정도는 있었고, 90% 정도는 없었다.
- 생활자의 입출입이 60% 정도는 자유롭고, 40% 정도는 자유롭지 못했다.
- 타인이 시설내부로의 진입은 90%정도는 자유로웠고, 10%정도는 그렇지 못했다.
- 생활자의 시설 입출을 감시하는 종사자나 자물쇠 등이 70%는 없었고, 30% 정도는 그렇지 않았다.
- 시설의 안전은 40%가 문제가 없었고, 60%가 문제가 있었다.
- 생활자 거주시설에 65% 정도가 외부 잠금장치가 없었고, 35%가 그렇지 않았다.
- 정벌방과 같은 폐쇄 공간이 85% 정도가 없었고, 15%가 그렇지 않았다.
- 화장실 등 세면시설이 외부에서 보이지 않는 폐쇄형으로 사생활이 보장되는 곳은 85% 정도이며 15%는 그렇지 않았다.

- CCTV 등 감시를 위한 설비는 95%도 없었으며 5%인 2개 시설은 감시 설비가 있었다. 200여명이 생활하고 있는 완주군 작은샘골사랑의 집이 대표적인 사례이다.
- 입소 후 시설생활에 대한 안내가 적절하게 이루어진 곳은 10% 미만이고 90% 이상이 그렇지 못했다.
- 생활인이 시설생활에 대해 불만 등을 제기 할 경로가 15%는 마련되어 있었고, 85% 정도는 그렇지 못했다.
- 생활인의 영양상태가 양호한곳은 50%, 아닌 곳은 25%, 잘모르는 곳은 25%로 보통수준으로 나타났다.
- 생활환경이 청결한 곳은 60%, 그렇지 않은 곳은 40%로 그런대로 청결한 상태를 유지하고 있었다.
- 생활인의 위생 상태는 70%가 양호한 편이었고, 30%가 그렇지 않았다.
- 온 난방 시설, 통풍시설, 채광상태가 구비되거나 적절하게 사용되는 곳은 50%정도며, 그렇지 않은 곳도 50%로 나타났다.
- 질병에 대한 적절한 의료조치는 40% 정도는 이루어지고 있으나, 60% 정도는 병원에 제때에 가지 못하거나 적절한 의료조치를 받지 못하고 있다.
- TV 시청, 라디오 청취, 신문구독은 60%가 자유로웠고, 40% 정도는 자유롭지 못했다.
- 남녀의 생활공간은 75%가 분리되어 있고, 25% 정도가 분리되어 있지 않았다.
- 세탁, 식사준비 등을 시설운영자의 지시에 의해 생활자가 55% 정도는 강제적으로 하지 않고 있었으며, 25% 정도는 강제적으로 하고 있고, 10%정도는 확인하지 못했다.
- 시설규모에 맞는 생활자가 33% 정도는 생활하고 있으나, 67% 정도는 그러지 못해 시설상의 무리함이 가중되고 있었다.
- 생활공간의 전등 점등이 자율적으로 가능한 곳은 50% 정도이고, 50% 정도는 그러지 않고 있다.
- 직업을 갖거나 직업재활시설 등에서 직업훈련을 받을 수 있는 곳은 10% 미만이었으며, 90% 이상이 전혀 불가능 하였다.
- 학령기 생활인이 의무교육 혹은 기타교육을 10% 미만만이 겨우 받을 수 있었고, 90% 이상은 전혀 받을 수 없었다.
- 총실장, 방실장 등 생활자 중 중간관리자 의한 위계체제가 50% 이상은 없었고, 35% 정도는 위계체제가 존재하였고, 15% 정도는 알 수 없었다.
- 알콜 약물중독, 출소자 등과 정신질환, 정신지체인 아동을 70%정도는 혼합수용하지 않고 있었으며, 30%정도는 혼합수용을 하고 있었다.
- 시설운영자 또는 생활자 상호간의 폭행, 학대는 65% 정도는 없었으며 15%는 있었고, 20%는 알 수 없었다.
- 생활규칙 위반 등의 사유로 징벌행위가 55%정도는 이루어지 않았으며, 15%는 이루어지고 있었으며, 30%는 알 수 없었다.
- 성추행, 성폭행 사건이 75%는 발생하지 않았고, 단 한 시설에서만 발생하였고, 남녀의 생활공간이 분리되지 않은 시설은 성폭행의 우려가 존재하고 있음. 민감한 부분이라 확실하게 파악하기 어려운 곳도 많이 있었다.
- 정해진 이용료 이외 입소 시 지참금 등 과외비용이 50%는 없었고, 25% 정도는 질병치료나 병원비 등으로 과외비용이 있었고, 25%정도는 알 수 없었다.
- 장부기재 등 회계 관리는 95% 정도는 투명하지 않았으며, 5% 정도만이 겨우 투명성을

지니고 있었다.

- 외부와의 통신 및 서신왕래는 55% 이상이 자유로웠고, 45% 정도는 자유롭지 못했다.
- 가족과 지인 등의 면회 시 감시 등이 없이 70% 정도가 자유롭게 면회가 가능하며, 15% 정도가 자유롭지 않고 15% 알 수 없었다.
- 시설생활인의 연령, 장애유형 등을 고려하여 적절한 일상프로그램은 95%정도가 있지 않았으며 겨우 5% 정도만 있는 것으로 파악되었다.
- 퇴소를 원하는 생활인이 본인의 의사에 반하여 1년 이상 생활한 자는 50%정도 있었고, 그렇지 않은 자는 40% 정도였다. 10% 정도는 알 수 없었다.
- 장기입원 중인 사람은 20% 정도였고, 65% 정도는 그렇지 않았으며 15% 정도는 알 수 없었다.
- 약물복용 등 강제적인 의료행위는 70%는 없었으며 10% 정도는 있는 것으로 파악되었고, 20%정도는 알 수 없었다.
- 종교활동 등 참여여부가 생활인의 선택에 따라 15% 정도만이 겨우 자유로웠고, 85% 정도는 자유롭지 못했다. 대부분이 종교시설에서 운영하거나, 종교인이 운영하고 있었다.
- 생활자의 무임금 저임금의 노동행위는 65%가 없었으며 35%정도는 있었다. 이는 강제노동이 어느 정도 진행되고 있는 것으로 파악 할 수 있다.
- 기초생활 수급자 급여를 생활인이 직접 관리한 경우는 단 한 곳뿐이고, 95% 이상이 시설에서 관리하고 있었다. 수급권자 통장 관리를 입소 시부터 위임장을 받아 관리하고 있다.
- 생활인의 자유의사에 따라 선거 시의 투표권을 35% 정도만이 행사하고 있고, 15% 정도는 전혀 행사하지 않고 있으며, 50% 정도는 알 수 없었다. 이는 사실상 선거를 생활인이 전혀 관심이 없음을 보여주는 통계로 파악된다.
- 전반적으로 생활상태 및 인권상태에 문제가 있는 시설이 80% 정도이고, 없는 시설은 20%정도로 조사되었다. 그리하여 행정처분이 불필요한 곳으로 25%로 집계하여, 나머지 75%를 행정처분이 필요하다고 의견을 개진하였다. 행정처분은 경고 8%, 전원조치 8% 시설폐쇄 74%, 기타 10%의 의견을 개진하여 전원조치 및 시설폐쇄를 80% 이상 제시하였다. 이는 조사대상 중 대부분이 신고시설로 전환하기 어려울 만큼의 생활 및 인권문제가 존재하고 있음을 보여주는 조사결과이다. 또한 신고시설로 전환된다고 하더라도 거의 대부분이 가지고 있는 문제들을 해결하기 위해 지속적인 조사가 진행되어야 할 것이다.

### 3. 결론을 대신하여

처음으로 참여한 미신고시설 민관합동조사는 현 사회복지 시설, 특히 미신고 시설의 수준과 문제점을 확인하는 시작에 불과하다는 인식을 갖게 만들었다. 이번 조사는 시간과 물적 조건의 한계로 인해 여러 가지의 문제점을 노정시켰지만, 이번조사를 통해 전북지역 미신고 시설의 문제점이 무엇인지를 어느 정도 파악하는 의미 있는 조사활동이었고, 이런 조사과정이 지속적으로 전개되어야 그나마 사회복지 시설의 인권을 향상시키는 데에 보탬이 될 것으로 보인다.

사회복지운영자들의 인권마인드는 봉건적 수준을 뛰어넘지 못하고 있고, 처음에는 자선과 봉사의 개념으로 시작했으나 이후 돈벌이의 수준으로 인식하여 생활인들을 수용, 관리하는

데에 급급하여 사실상의 방임, 방치가 대부분을 이루고 있었다. 그러므로 보건복지부나 각 지자체에서는 적극적으로 개입하고, 인권단체들은 지속적인 감시와 조사활동을 통해 인권의 사각지대인 사회복지시설을 변화시키는 활동을 전국적인 연대와 실제적인 지역적 활동이 뒤따라야 할 것이다.

## 그 외 지역사례

(경기, 인천, 전남, 부산경남, 대구경북, 서울)

## 지역사례 1. 경기지역

### 1. 조사개요

#### 1) 조사대상

<표 1> 경기지역 미신고시설 현황<sup>3)</sup>

총 미신고시설	로또기금 지원시설	신고시설 전환율	미신고시설	조사시설
437개소	73개소	68.6%	137개소	108개소

<표 2> 시설 유형

구분				종 류 별				시설이용형태별			
조건부	미신고	아동	노인	장애인	부랑인	정신	기타	무료	유료	실비	혼합
20	88	8	57	37	3	1	2	31	11	19	47

#### 2) 조사진행 과정

##### ① 조사 과정

- 9월 22일 : 미전환미신고 복지시설 민관합동 실태조사를 위한 경기지역 인권실태조사팀 교육
- 9월 : 양주시 실태조사
- 10월 : 광명시, 남양주시, 구리시, 연천군, 의정부시, 이천시, 화성시, 양평군, 안산시, 수원시, 광주시, 용인시, 안양시 민관합동 실태조사
- 11월 : 시흥시, 하남시, 파주시, 고양시, 남양주시, 평택시, 포천시 실태조사

※ 인권실태조사 민간위원이 참여하지 않은 기초자치단체 : 동두천시, 가평군, 김포시, 성남시, 안성시, 과천시, 의왕시, 오산시, 군포시, 부천시

##### ② 조사 참여 민간위원 명단

- 총 15개 단체 26명 참여(연인원 117명)

3)주: 1) 총미신고시설수(2005년 7월 31일 현재)

2) 로또기금 지원시설 수(2004년 복권기금 지원대상 조건부신고시설)

3) 신고시설 전환=기전환(79개소)+전환확실(179개소)+시설폐쇄(42개소)

4) 미신고시설(전환불확실 시설)

5) 조사시설 수는 12월 2일 기준으로 민관합동 실태조사에서 인권실태조사팀이 결합하지 않은(조사여부 확인 불가) 10개 기초자치단체와 인권실태조사팀과 함께 실태조사를 하겠다고 했으나 조사가 진행되지 않은 여주군을 제외한 수입.

자료: 1) 보건복지부 보도자료, 미신고복지시설 중 70%가 신고시설로 전환 예상, 2005.7.26

2) 보건복지부 자료, 2004년 로또기금 지원내역

참여단체
경기복지시민연대, 경기DPI, 노들장애인자립생활센터, 다름네트워크, 다산인권재센터, 다산인권재단, 민주노동당경기도당 장애인복지위원회, 조건부신고복지시설 생활인 인권확보를 위한 공대위, 민주주의법학연구회, 수원시 사회복지협의회, 아름다운재단 공익변호사그룹 '공감', 인권운동사랑방, 장애우권익문제연구소, 한국뇌성마비장애인연합, 행동하는 의사회

3) 조사내용

- 미신고복지시설 생활 및 인권상황 조사표에 의해 조사함
- 조사내용 : 시설운영의 민주성·개방성 / 자기결정권 존중 / 주거시설로의 적절성 / 입출 가능여부 / 생활공간 / 정보제공, 이의제기 / 생활상태 / 노동·교육 / 위계관계 / 폭행·징벌 / 성폭행 여부 / 회계 운영 / 통신·면회 / 프로그램 / 장기수용 / 강제입원 및 강제의료행위 / 종교활동 / 노역 / 수급자급여 / 선거권 등

2. 경기지역 미신고시설 생활인 인권실태

<표 3> 시설운영의 민주성·개방성, 자기 결정권 존중

	그렇다	아니다	잘모르겠다
가족이나 친지들에 의해 운영되고 있지 않음	35	71	2
적절한 종사자	24	77	7
민주적·개방적 운영을 위한 노력	11	80	14
입소과정에서 본인의사의 존중	29	70	8
본인의사에 따른 퇴소의 자유	45	49	12
신분증, 통장 등 생활인 관리	15	77	12
의복, 헤어스타일의 자유	51	46	8

- 약 70% 정도가 가족이나 친지들에 의한 운영의 형태를 보이고 있고, 특히 이 중에는 종교적 관계에 의한 운영 형태도 상당수 있음.
- 최근에 시설관리자가 바뀌고 전 시설관리자는 다른 형태로 남아 있으나 실질적인 시설관리자의 역할을 하는 경우도 있음.
- 시설장을 엄마라고 부르는 등 전근대적 가족관계에 의해 시설을 운영하는 곳도 있음.
- 신분증, 통장 등을 생활인이 관리하고 있지 않은 것이 나타남으로써, 대다수의 시설이 개

인의 결정권 등이 보장되지 않고 획일적 운영의 구조를 나타내고 있음.

- 생활인이 시설을 퇴소하고 싶다는 욕구조차 갖지 못할 정도의 무기력화된 상황도 있음.
- 복지적 마인드보다는 돈을 벌기 위해서 영리적으로 시설운영을 하는 곳도 있음. 실제 많은 빚을 지고 있고 운영에 어려움이 있으나 투자된 비용 때문에 그만두지 못함. 인수자가 있으면 인수할 계획을 갖고 있음.
- 종사자가 부족한 시설에서는 중국교포 간병인을 고용하고 있는 곳이 있음.

<표 4> 주거시설의 적절성, 입출 가능 여부

5인 이하 규모, 그룹홈 형태	그렇다	아니다	잘모르겠다
	20	87	0
시설구조가 복도식이 아닌 일반주택과 유사	64	42	2
시설주변에 이용가능한 상가나 근린시설	27	80	1
시설외부에 낙인감을 주는 간판 등이 없으며, 일반주거환경에 가까움	46	60	1
위화감을 주는 높은 담이나 철망	99	8	1
생활인의 시설내외로 입출의 자유	70	36	2
타인이 시설 내부로 진입 자유	90	13	5
입출 감시 종사자나 자물쇠가 없음	86	20	2

<표 5> 생활공간

시설안전에 문제 없음	그렇다	아니다	잘모르겠다
	36	58	13
외부잠금장치 및 쇠창살이 없음	89	18	1
징벌방과 같은 폐쇄방이 없음	87	7	13
화장실, 세면실이 폐쇄형으로 사생활 보장	92	15	1
감시를 위한 설비시설 없음	103	4	1

- 적지 않은 시설에서 외부잠금장치를 사용하고 있고, 쇠창살이 있는 등 시설 생활인의 인권을 심각히 침해하는 구조를 갖고 있음.
- 외상노인이 많은 시설의 경우도 이를 고려하여 시설을 설계하거나, 화재시 무방비 상태의 시설이 많음
- 화장실 외벽이 모두 투명유리로 되어 있어 안에 있는 사람이 완전히 보이게 해 놓고, CCTV를 설치하여 변기를 비추고 있는 곳도 있음.