

조건부신고시설의 운영개선 방안 연구

- 서울시를 중심으로 -

심재호*

Policy Recommendations on the Improvement of Management System for Non-Registered Social Welfare Facilities in Seoul

Jae-Ho Shim*

요약 : 본 연구에서는 조건부신고시설의 전반적인 현황과 실태를 파악하여 문제점을 정리하고, 서울시 차원에서 필요한 조건부신고시설의 운영지원 대책을 제시하였다. 주요 연구내용으로는 첫째, 일반 사회복지시설 및 조건부 사회복지시설의 의의와 기능을 살펴보고, 둘째, 조건부신고시설에 대한 기존의 실태조사 결과를 재분석하여 시설의 일반사항, 생활인 관련 사항, 시설설비 현황, 재정현황, 시설장 및 종사자 현황, 희망사항 등을 파악하였다. 마지막으로 조건부신고시설의 합리적인 운영을 위한 지원방안으로 재정 및 인력지원, 시설전담팀 설치, 시설간 네트워크 구축 등을 제시하였고, 미신고시설의 신규발생 방지대책으로 시설설치 확대와 행정적 지도감독 강화 등을 제안하였다. 무엇보다도 조건부신고시설은 시설보호에 대한 수요가 존재함에도 불구하고 신고시설이 부족한 데에서 비롯된다고 할 수 있으므로, 이 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 시설설치를 확대하여야 한다. 특히 공립시설이 부족한 현실을 고려하여 정부가 직접 운영을 책임지는 공립시설을 집중적으로 확대하는 노력이 필요하다.

주제어 : 사회복지시설, 조건부신고시설, 미신고시설, 재정 및 인력지원, 시설전담팀 설치, 시설간 네트워크 구축

ABSTRACT : This study examines a general characteristic and problems of non-registered social welfare facilities in Seoul, and suggests policy recommendations on the improvement of management system. For these purpose, this study analyzes : firstly, the function of general social welfare facility, and the role and limits of non-registered social welfare facility, secondly, a general environment of non-registered social welfare facility, condition of residents, facility equipments, financial condition, a chief and staffs in the facility, thirdly, policy recommendations on the improvement of facility management system, like as the financial support, manpower supplement, organizing task-force team in local government for facility supervision, and making network system of non-registered social welfare facilities. And in order to prevent its new occurrence, local governments have to build new facilities which can meet a legal criterion, and reinforce the administrative supervision on the facilities. The reason why non-registered social welfare facilities have been established is that registered social welfare facilities are insufficient in spite of many demands on facility protection. To meet demands on facility protection and to prevent from making new non-registered social welfare facilities, local governments must effort to build more public facilities.

* 목원대학교 사회복지학과 조교수(Associate Professor, Department of Social Welfare, Mokwon University)

Key Words : social welfare facility, non-registered social welfare facility, improvement of management system, financial support and manpower supplement, facility network

I. 연구의 개요

1. 연구의 목적

사회복지시설은 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 시설로서 사회복지사업법에 명시된 일정한 물리적 환경과 인력을 갖추어 행정기관에 신고한 후에 시설생활자에게 다양한 서비스를 제공하여야 한다. 이러한 신고시설들은 정부와 민간의 지원을 받아서 다양한 프로그램을 실시하고 있기 때문에 시설생활자의 욕구를 어느 정도 충족시키면서 기본적인 보호를 제공하고 있다고 볼 수 있다.

그런데 이러한 신고시설과는 달리 국가나 지방자치단체에 신고하지 않고 운영하는 미신고시설은 시설설비와 인력 등이 미흡하고 그동안 정부나 민간단체로부터 행·재정적 지원을 받지 못했기 때문에 기능과 서비스 면에서 많은 문제를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 최근까지 미신고시설은 계속 증가하여 왔는데, 신고시설은 1995년 778개소에서 2004년 952개소로 서서히 증가한 데 반해, 미신고시설은 1995년 293개소에서 2005년 1,209개소로 무려 4배나 증가하였다.¹⁾ 또한 이러한 미신고시설

에서 보호받는 생활자는 2005년 1월 현재 21,896명에 이르고 있다.

이러한 미신고시설의 증가추세에 대응하기 위해 정부가 2002년에 미신고복지시설 종합관리대책을 수립한 바 있는데, 그 핵심은 2005년 7월까지 신고시설로 전환할 수 있도록 지원하겠다는 것이었다. 이를 위해 정부는 사회복지시설 신고기준을 대폭 완화하였고, 최근에는 시설 증개축과 기능보강을 위해 로또복권 공익기금과 민간기업의 지원을 받아서 재정지원을 하겠다는 계획을 추진 중에 있다. 이에 따라 미신고시설 중에서 앞으로 신고시설로 전환하겠다는 의사를 밝힌 시설을 조건부신고시설로 분류하여 지원방안을 모색하는 중인데, 2005년 1월 현재 조건부신고시설의 수는 전체 미신고시설의 70%를 넘는 883개소에 이르고 있다. 이 중에서 서울시에 소재한 조건부 신고시설은 2005년 1월 현재 약 109개소로 경기도에 이어 두 번째로 많이 분포하고 있다. 따라서 2005년 7월 이후에는 상당수의 조건부신고시설이 신고시설로 전환될 것으로 예상된다.

그런데 이러한 서울시의 조건부신고시설들이 신고시설로 전환될 경우에 가장 우려되는 문제는 이들 시설에 대한 운영지원 대책이 전

1) 최근의 상황만을 보더라도 2003년 1월과 2005년 1월을 비교해 보면 무려 165개소가 늘어난 것으로 조사되고 있다.

구 분		2003. 1	2004. 1	2004. 4	2005. 1	증감 ('03. 1기준)
총 계	개소(수)	1,044	1,074	1,094	1,209	+165
	생활자(명)	17,893	19,991	20,245	21,896	+4,003

무하여 다시 부실화되거나 인권침해 등의 문제(한겨레21, 2003)가 재발될 가능성이 높다는 점이다. 그것은 지금까지 미신고시설에 대한 정부의 정책은 신고시설이 될 수 있도록 지원해 주는 것에 맞추어져 있을 뿐이며, 신고시설이 된 후에 운영을 잘 할 수 있도록 지원하는 대책은 마련되어 있지 못한 실정이기 때문이다. 이러한 상황에서 조건부시설이 그대로 양성화되면 시설문제가 다시 전면적으로 제기될 것이고 사회복지시설에 대한 부정적 인식이 재발될 가능성이 커지게 될 것이다.

따라서 서울시 소재 조건부시설들이 신고시설로 전환된 이후에 시설생활자에 대한 양질의 보호서비스를 제공하고 인권침해를 방지할 수 있도록 합리적인 운영 및 지원 방안을 모색하여 서울시가 정책적으로 지원하는 것이 요구된다. 이에 본 연구는 조건부신고시설들이 신고시설로 전환될 경우에 필요한 운영지원 방안을 모색하기 위하여 서울시의 조건부신고시설의 전반적인 현황과 실태를 파악하여 문제점을 정리하고, 서울시 차원에서 필요한 조건부신고시설에 대한 운영지원 대책을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 조건부신고시설의 운영개선 방안을 연구하기 위하여 첫째, 일반 사회복지시설의 기능 및 조건부 사회복지시설의 발생배경을 살펴보았다. 특히 조건부신고시설의 상당수가 소규모의 개인운영시설이라는 점에서 이러한 소규모 개인시설이 지니는 기능과 역할에

대해서 살펴보려고 하였다.

둘째, 보건복지부와 서울시가 실시한 조건부신고시설 실태조사 결과를 재분석하여 시설의 일반사항, 생활인관련 사항, 시설설비 현황, 재정현황, 시설장 및 종사자 현황, 지원이 필요한 항목 등을 파악하였다. 이를 통해 조건부신고시설의 실태와 문제점을 도출하였고, 이 자료들은 시설의 운영개선 및 지원방안 마련을 위한 기초 자료로 활용되었다.

마지막으로 조건부신고시설의 합리적 운영을 위한 지원방안을 제시하였다. 그래서 재정 및 인력지원, 시설전담팀 설치, 시설간 협조체계 구축 등을 제시하였고, 미신고시설의 신규 발생 방지대책으로 신고시설 공급확대와 행정적 지도감독 강화 등을 제안하였다.

이를 위한 연구방법으로 본 연구에서는 크게 세 가지 접근을 취하였다. 우선 사회복지시설의 기능, 조건부신고시설의 역할 등에 관한 국내·외 문헌연구를 실시하였다. 둘째는 조건부신고시설의 현황을 파악하기 위하여 보건복지부와 서울시가 조사한 자료를 재활용하였다. 셋째는 전문가 및 시설운영자로 구성되는 집담회를 실시하여 정책적 지원방안에 대한 아이디어를 도출하고자 하였다.

II. 조건부신고시설의 발생배경과 주요 기능

1. 조건부신고시설의 발생배경

조건부신고시설은 정부의 미신고시설 양성화대책의 산물로 생겨난 일시적인 유형의 시설이라고 할 수 있는데, 이 시설은 근본적으로

미신고시설이라고 할 수 있다. 그러므로 조건부신고시설의 발생배경은 미신고시설의 발생배경과 동일하다고 볼 수 있는데, 이러한 조건부신고시설이 발생하게 되는 배경은 크게 세 가지 요인으로 요약할 수 있다. 첫째는 정부에 의한 신고시설 설치가 확대되지 못하고 있다는 것이고, 둘째는 기존 신고시설의 입소기준이 법령상으로 기초생활보장제도 수급자 중심으로 되어 있다는 것과, 셋째는 저소득층이 아닌 일반계층에서도 시설보호에 대한 수요가 상당히 높음에도 불구하고 이를 충족시킬 시설이 거의 없다는 것을 들 수 있다.

이 외에도 조건부신고시설을 포함한 미신고시설의 발생배경은 다음과 같은 몇 가지로 나누어 설명할 수 있다(김복일, 2000).

첫째, 우리나라에서는 시설이 대규모화되었지만, 시설의 수요에 부응하는 충분한 시설이 구비되지 못하였다. 더구나 1980년대부터 시설설치가 늘어나는 것과 동시에 제도적으로 사회복지시설의 허용기준은 현실보다 높아 미신고시설의 양산을 가져오게 되었다.

둘째, 국가의 정책 또한 규모의 경제에 의한 양적 효율성을 높이기 위하여 시설의 대형화를 추구하였고, 재정지원 방법도 수용인원에 비례하여 운영비를 지원함으로써 시설의 대형화를 촉진시켰다. 이에 따라 소규모의 시설들은 시설기준에 미달하여 제도권 안에 포함되기 어려웠다.

셋째, 더욱 현실적인 이유로는 사회복지에

대한 수요의 증가에 따른 공급확대가 필요함에도 불구하고 국가의 적극적인 대처가 지연되어 미신고시설이 양산되었다. 기존의 신고시설은 국민기초생활보장 수급자를 우선 보호하도록 되어 있는데, 수급자가 되기 위한 조건이 매우 까다로워 일반인은 시설입소가 어렵다. 그러나 미신고시설은 이러한 입소자격 조건이 까다롭지 않을 뿐 아니라 본인의 동의나 연고자의 소개만으로도 입소가 가능하기 때문에 증가하게 되었다.

마지막으로 민간에 의한 시설보호사업이 처음부터 복지시설 본래의 역할과 기능 수행을 목적으로 시작된 것이 아니라 자선과 봉사로 시작하는 경우가 많은데, 이에 따라 시설의 환경개선이나 시설생활자의 증원이 어려워 많은 사람을 보호하지 못하였고 그에 따라 미신고시설이 증가하게 되었다.

2. 조건부신고시설의 기능과 한계

1) 조건부신고시설의 주요 기능

사회복지시설²⁾은 복지서비스를 필요로 하는 지역주민이 지역사회의 일원으로 일상생활을 영위할 수 있도록 다양한 복지서비스를 종합적이고 실제적으로 제공하는 것을 목적으로 하고 있다(小松幸男, 2003). 이러한 목적 달성을 위해 사회복지시설은 보호가 필요한 대상자에게 인간다운 삶을 보장하고 삶의 질 향상을 위한 기반을 제공하는 중요한 역할을 수행

2) 사회복지시설은 사회복지사업법(제2조)에 따르면 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 시설을 말한다. 이러한 규정에 따르면 본 연구의 대상이 되는 생활시설뿐만 아니라 사회복지관 등의 이용시설도 포함되지만, 본 연구에서 사용되는 '사회복지시설'이라는 용어는 생활시설을 가리키는 것임을 밝혀둔다.

하여야 한다. 특히 사회복지시설 중에서 생활 시설은 가족으로서의 대응할 수 없는 요보호 대상자에 대한 보호, 치료, 훈련 및 재활서비스를 제공하는 역할을 담당하고 있다(박세경 외, 2003). 조건부신고시설 역시 앞으로 신고시설로 전환될 경우에 이러한 사회복지시설의 역할을 수행하게 될 것이다. 그런 점에서 조건부신고시설의 의의는 사회복지시설이 수행하고 있는 일반적인 기능을 파악함으로써 확인할 수 있을 것이다. 사회복지시설의 기능에 대해서는 여러 견해가 제시되고 있는데, 여기에서는 고마쯔 사치오(小松幸男)와 와그너(Wagner) 위원회의 견해를 중심으로 살펴보겠다.

먼저 고마쯔 사치오(小松幸男)는 사회복지시설의 기능을 크게 세 가지로 제시하고 있다(小松幸男, 2003). 첫째는 사회복지법인의 경영이념에 기반하여 장기적인 사업계획을 수립하고, 재원을 확보하고, 시설운영의 기본방향을 설정하는 것이다. 둘째는 이러한 기본방향에 근거하여 지역사회 서비스 이용자와 복지욕구에 대응할 수 있도록 사업목표를 설정하고, 개별적인 사업계획을 수립하고, 예산을 배분하고, 건물을 정비하고, 사업목적에 맞추어 인력을 배치하는 것이다. 셋째는 개별적인 사업계획에 기반하여 복지서비스를 필요로 하는 사람에게 다양한 서비스를 적극적으로 제공하기 위한 프로그램을 수립하고, 그것을 실천하는 데 필요한 구체적인 절차를 만드는 것

이다.

고마쯔 사치오(小松幸男)에 따르면 이러한 사회복지시설의 기능은 사회복지시설 차원에서만 고려되어야 할 것이 아니라 지역사회 차원에서 다양한 복지욕구에 대응하기 위한 종합적인 복지서비스 제공이라는 목표를 고려하여야 한다고 지적하고 있다.

한편, 영국의 와그너(Wagner)위원회³⁾는 앞에서 살펴본 고마쯔 사치오(小松幸男)와는 달리, 시설유형에 따라 사회복지시설의 기능을 크게 일곱 가지로 나눈 바 있다(이영찬, 2000).

첫째, 시설생활자에 대한 장기적 보호 기능이다. 이는 전통적으로 시설이 담당해 온 기능으로 이런 유형의 시설은 점차 줄어들고 있다. 이 유형의 시설에서 생활하는 사람들은 외부 사회와 완전히 단절되어 다시는 사회에 나가 적응할 수 없도록 '시설화'된다는 비판이 제기되고 있다.

둘째, 휴식보호(respite care) 기능이다. 가정에서 보호하고 있는 보호대상자를 잠시 동안 시설에서 보호해 줌으로써 가정의 간호자가 여가시간을 보장받고 휴식을 취하게 하는 기능이다. 주간보호센터(day center)가 이러한 유형의 서비스를 제공하고 있다.

셋째, 평가기능이다. 아동이나 청소년의 경우와 같이 시설에 장기간 보호할 목적이 아니라 최선의 방안을 강구하는 기간 동안에 시설에 보호하고 있는 경우가 이에 해당한다.

3) 영국정부는 그리피스위원회와 거의 동시에 시설보호에 관한 검토를 해줄 것을 와그너(Gillian Wagner)에게 요청하였고, 그리피스보고서가 발표된 지 1주일도 되지 않아 와그너위원회는 "시설보호: 긍정적인 선택"(Residential Care: A positive choice)이라는 보고서를 제출하였다. 와그너는 시설보호의 긍정적 역할을 강조하고, 이를 달성하기 위하여 보호(care)의 요구와 주거(accommodation)의 요구를 구별하여 주거의 요구를 충족시키기 위하여 시설보호를 제공해서는 안되며, 시설보호는 시설보호에 적합한 요구를 가진 사람에게만 제공되어야 한다고 주장하였다.

넷째, 재활기능이다. 정신질환자가 퇴원에 앞서 재활목적의 시설에서 훈련을 받는 경우나 마약중독자가 마약에 대한 의존성을 극복하도록 재활시키는 목적의 시설이 여기에 속한다.

다섯째, 훈련기능으로 지역에서 생활하는 데 필요한 기능을 훈련시킨다. 지체장애인이거나 정신지체인들을 위한 훈련시설이 여기에 속한다.

여섯째, 요양기능으로 호스피스에서와 같이 죽어 가는 사람을 돌보는 경우 또는 곧 상태가 호전되어 보호가 필요없게 될 경우와 같이 단기간 제공되는 서비스이다.

일곱째, 신축적이고 응급적인 보호를 제공한다. 때때로 가정에서 대처할 수 없는 일시적이고 응급적인 수요가 있는 경우에 보호를 제공하기도 한다.

그런데 이러한 사회복지시설의 기능과 형태는 사회환경의 변화와 그에 따른 복지이념 변화에 맞추어 바뀔 수 있어야 한다. 우리나라의 사회복지시설은 1950년대 한국전쟁 이후 급격히 생겨나기 시작하였으나 1980년대까지만 해도 체계적인 운영시스템을 갖추지는 못하였다. 그 후 1990년대 후반에 정부에 의해서 사회복지시설평가가 전면적으로 실시됨에 따라 사회복지시설은 비교적 운영의 체계성을 갖추게 되었다(김승권 외, 2004; 변재관 외, 2002).

그러나 이처럼 사회복지시설이 최근에 와서 많이 개선되고 있기는 하지만, 여전히 시설운영에 있어서 일정한 한계를 보이고 있으며 다양한 복지욕구를 충족하기 위한 전문적 서비스를 충분히 전달하지 못하고 있다. 이러한 한계는 주로 시설의 대규모화에서 비롯된 측면이 크다고 볼 수 있다. 이에 따라 사회복지시

설은 요보호대상자를 대규모로 수용하여 보호하는 방식에서 탈피하여 시설생활자의 삶의 질을 향상시키기 위해 시설의 형태와 기능 및 운영방식을 재정립하는 것이 시대적 요구가 되고 있다(박세경 외, 2003). 특히, 기존의 시설이 대규모 보호에 따른 문제점을 드러내게 됨에 따라 보다 소규모의 보호형태가 바람직하다는 의견이 제시된 지는 이미 오래 전의 일이다.

이러한 점에서 조건부신고시설은, 비록 전문성이 부족하다는 한계가 있기는 하지만, 기존의 대규모화된 신고시설에 대하여 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 조건부신고시설은 대체로 소규모의 시설인 경우가 대부분이기 때문이다. 따라서 기존의 신고시설이 갖고 있는 한계를 극복하는 하나의 대안으로서 조건부신고시설에 대한 정책적 지원과 관심을 기울여 나갈 필요가 있다. 조건부신고시설과 같이 소규모 시설의 의의는 그것이 지닌 다음과 같은 몇 가지 장점에서 찾을 수 있다.

첫째, 시설생활자 개개인의 능력에 적합한 프로그램을 생활자의 입장에서 개별적인 차원에서 진행시키는 데 유리하다. 둘째, 소규모의 집단생활을 통해서 사회성을 향상시킬 수 있으며, 지역사회와의 지속적인 관계를 통하여 사회통합도 가능하다. 셋째, 대규모 시설의 유지에 소모되는 막대한 예산을 줄일 수 있다. 넷째, 지역사회와의 일상적인 접촉을 통해 시설과 시설생활자에 대한 지역주민들의 부정적인 생각들을 줄여나갈 수 있을 것이다.

2) 조건부신고시설의 한계

조건부신고시설은 앞 절에서 제시한 바와 같은 긍정적인 기능을 수행할 가능성이 있기도 하지만 조건부신고시설은 근본적으로 일정한 기준이 미비된 미신고 사회복지시설이라는 점에서 다음과 같은 한계점을 지니고 있다(김미숙 외, 2005).

첫째, 시설생활자의 보호에 필요한 전문적인 프로그램을 실시하기가 어렵다. 조건부신고시설은 전문인력을 확보하지 못한 까닭에 시설생활자들에게 전문적인 프로그램을 실시하기 어렵다는 한계를 지니고 있다. 특히 사회복지시설로서 갖추어야 하는 필수인력인 사회복지사가 없거나 매우 적기 때문에 전문적인 보호가 이루어지지 못하고 있다.

둘째, 시설의 물리적인 환경이 매우 열악하다. 조건부신고시설은 시설생활자를 보호하는데 필요한 기본적인 시설설비를 갖추지 못한 경우가 대부분이다. 근본적으로 조건부신고시설은 시설생활자에 대한 기본적인 보호가 이루어질 수 있도록 정부가 정해놓은 시설기준을 충족시키지 못하는 미신고시설이다. 따라서 조건부신고시설들은 보호와 서비스 제공에 필요한 기본설비가 미흡하고 안전성에 문제가 있다.⁴⁾ 또한 사회복지시설이 당연히 갖추어야 할 편의시설도 제대로 설치되지 않아서 장애인 및 노인에 대한 보호가 제대로 이루어질 수 없다.

셋째, 재정이 부족하고 불안정하다. 앞에서

언급한 전문인력과 시설설비의 미비도 근본적으로는 재정문제와 직결된 문제라고 할 수 있다. 기존의 사회복지시설은 정부로부터 운영비를 지원받고 공동모금회나 기업복지재단 등 민간단체로부터 프로그램 지원을 받거나 후원금을 모금하여 재정문제를 해결하고 있다. 그러나 조건부신고시설은 미신고시설이기 때문에 정부의 지원을 받을 수 없고 민간단체의 지원도 받기가 사실상 불가능하기 때문에 시설운영에 필요한 재정을 확보하기가 쉽지 않다.

넷째, 시설운영이 불투명하고 비합리적이다. 조건부신고시설은 외부의 감독을 받지 않고 운영되기 때문에 시설의 운영이 불투명하고, 전문인력이 없기 때문에 비합리적으로 운영되고 있다. 이에 따라 일부시설에서는 독방감금 등의 인권침해가 발생되고 있다. 특히 시설운영이 후원금에 의존하는 경우가 많은데 시설이 개방되지 않고 정부의 감독을 받고 있지 않기 때문에 시설장이 마음대로 집행하기가 쉽다.

III. 조건부신고시설의 실태 분석

1. 조건부신고시설의 일반적 사항⁵⁾

1) 조건부신고시설의 규모

보건복지부가 전국의 조건부신고시설의 수를 조사한 결과를 보면 <표 1>에 제시된 바와 같이 2005년 1월 현재 883개소에 17,448명이

4) 김미숙 외(2002) 등이 조사한 바에 따르면, 미신고 사회복지시설은 가정집이나 교회시설물, 불법건축물, 버려진 축사, 비닐하우스 등 다양한 형태로 되어 있다. 이들 시설가운데는 구조물 상태가 목조, 비닐하우스, 흙벽돌, 스텝트 축사 등으로 되어 있어 화재 등 안전사고의 우려도 크다.

5) 조건부신고시설의 실태와 문제점은 보건복지부와 김미숙 등이 실시한 전국미신고시설 실태조사 결과와, 서울시가 파악하고 있는 조건부신고시설 조사결과를 활용하여 재분석하고자 한다.

생활하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 전체 미신고시설(1,209개소)의 70%가 넘는 규모이다.

〈표 1〉 전국 조건부신고시설의 수

구 분		2003.1	2004.1	2004.4	2005.1	증감 ('03.1기준)
총 계	시설 수	1,044	1,074	1,094	1,209	+165
	생활자수	17,893	19,991	20,245	21,896	+4,003
조건부신고 한 시설	시설 수	962	928	902	883	-79
	생활자수	16,232	17,309	16,982	17,448	+1,216
조건부신고 않은 시설	시설 수	82	146	194	326	+244
	생활자수	1,661	2,682	3,263	4,448	+2,787

자료 : 보건복지부(2005a).

한편, 서울시의 조건부신고시설의 규모는 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 109개소로서 서울시 미신고시설의 85%에 이른다. 조건부신고시설로 신청한 시설의 비율이 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 편이라고 할 수 있다. 그리고 조건부신고시설에 생활하는 사람의 수는 1,607명으로 그 중에 기초생활보장 수급자는 전체의 약 40%에 이르는 642명으로 나타났다.

〈표 2〉 서울시 조건부신고시설의 수

구 분	조건부신고시설			조건부신고 안한 미신고복지시설		
	시설 수	생활자 현원	수급자 수	시설 수	생활자 현원	수급자 수
총 계	109	1,607	642	18	186	86
중 로 구	6	186	18			
용 산 구	5	140	28	1	8	5
성 동 구	1	5	3			
광 진 구	5	53	32			
동대문구	2	14	7	1	8	5
중 랑 구	1	15	8			
성 북 구	6	71	33	2	36	22
강 북 구	10	195	51			

구 분	조건부신고시설			조건부신고 안한 미신고복지시설		
	시설 수	생활자 현원	수급자 수	시설 수	생활자 현원	수급자 수
도 봉 구	3	42	14	1	20	5
노 원 구	1	3	1			
은 평 구	12	229	109	2	15	15
서대문구	3	11	11			
마 포 구	4	40	14	1	3	3
양 천 구	4	62	46			
강 서 구	9	132	78	1	15	7
구 로 구	6	51	25	3	35	7
금 천 구	1	9	6			
영등포구	3	37	16	1	10	3
동 작 구	1	4	4			
관 약 구	8	70	27			
서 초 구	3	59	12			
송 파 구	8	98	52	5	36	14
강 동 구	7	81	47			

자료 : 서울특별시(2005).

2) 시설유형과 운영주체

전국의 미신고시설 유형은, 김미숙 외(2005)가 조사한 결과를 보면, 조사대상 537개소 중에서 노인시설이 38%로 가장 많았고, 다음으로 혼합시설이 23.1%, 장애인시설이 22.3%, 아동시설이 10.2%로 나타났다. 기타시설(모부자시설과 정신질환자시설 및 부랑인시설)은 6.4%로 매우 적었다.

이러한 전국적인 실태와는 달리 서울시에 위치한 조건부신고시설의 시설유형은 장애인시설이 35.8%로 가장 많았고, 다음으로 아동시설은 24.5%, 노인시설이 23.5%, 기타시설이 16.2%, 혼합시설이 0.01% 등이었다. 이렇게 볼 때 전국적인 실태에 비해 서울시의 경우에는 혼합시설이 상대적으로 적고 기타시설(부랑인시설)의 비율이 높다는 특징을 보이고 있다.

〈표 3〉 시설유형

시 설 유 형	비 율(%)	
	전 국	서 울
노인시설	38.0	23.5
혼합시설	23.1	0.01
장애인시설	22.3	35.8
아동시설	10.2	24.5
기타(모부자시설과 정신질환자 시설 및 부랑인시설)	6.4	16.2

자료 : 김미숙 외(2005) 및 서울특별시(2005).

다음으로 운영주체와 관련하여 조사한 결과를 보면, 전국의 537개 미신고시설 중에서 개인이 운영하는 경우가 74.3%로 가장 많았고 법인이 16%, 기타가 9.7% 등으로 나타났다.

이에 비해 서울시의 경우에는 개인이 66.6%로 가장 많았고, 다음으로 법인이 31.4%, 기타 1.9%로 나타났다.

〈표 4〉 시설의 운영주체

운 영 주 체	비 율(%)	
	전 국	서 울
개 인	74.3	66.6
법 인	16.0	31.4
기 타	9.7	1.9

자료 : 김미숙 외(2005) 및 서울특별시(2005).

이러한 결과에 비추어 볼 때 전국적인 실태에 비해 서울시의 경우에는 법인운영의 비율이 높아서 이 시설들이 신고시설로 전환될 경우에 상대적으로 보다 안정적인 운영을 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 그렇지만 서울시의 경우에도 개인운영시설이 여전히 다수를 차지하고 있기 때문에 조건부시설이 신고시설로 전환되는 경우 무엇보다 개인이 운영하는 시설에 대한 지원방안을 강구할 필요가 있을

것이다.

3) 시설설비 현황

전국의 미신고시설의 시설 규모현황을 〈표 5〉에서 보면 대지는 평균 537.3평, 건평 102.4평이고, 방은 평균 9.2개로 파악되었다. 입실구조는 3.1인 1실로 비교적 양호한 편이었다.

〈표 5〉 전국 미신고시설의 시설설비 현황

(단위 : 개소, 평, 개, 인/1실)

구 분	평 균
대 지	537.3평
건 평	102.4평
방	9.2개
입실구조	3.1인 / 1실

자료 : 김미숙 외(2005).

또한 건축물 허가기준 충족여부를 살펴보면, 전국의 미신고시설은 80.4%가 허가건물이었고, 무허가건물이 9.6%, 허가건물과 무허가건물이 혼합된 경우가 10%로 나타나 전체의 약 20%에 해당하는 시설이 건축관련 법률에 저촉되고 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 전국 미신고시설의 건축물 허가여부

(단위 : 개소, %)

구 분	빈 도	백분율
건축물 허가	881	80.4
건축물 무허가	105	9.6
건축물 혼합(허가&무허가)	110	10.0
총 계	1,096	100.0

자료 : 보건복지부(2004).

다음으로 사회복지관련법에서 요구하고 있는 시설의 설비기준 충족여부에 대해서는 〈표 7〉에서 보듯이 전국을 기준으로 하면 전체시

설의 24%만이 기준을 충족하였고, 나머지 76%는 기준을 충족하지 못하였다. 즉, 시설설비 기준만을 놓고 본다면 현 상태에서는 1/4의 시설만이 신고시설로 편입될 가능성을 지니고 있는데, 이에 따라 시설설비 기준을 충족시킬 수 있도록 재정지원을 해주는 것이 필요하다.

한편, 서울시의 조건부신고시설의 경우에는 <표 7>에서 보듯이 시설설비를 충족하고 있는 경우가 전체 105개 시설 중에서 50개소로 나타나 거의 절반 정도는 시설건축물의 설비 기준을 충족하고 있음을 알 수 있다. 이는 전국적인 실태보다 훨씬 양호한 상태로 신고시설로의 전환가능성이 상대적으로 높다고 할 수 있다.

<표 7> 시설의 설비기준 충족여부

(단위 : 개소, %)

구 분	전 국		서 울	
	빈 도	백분율	빈 도	백분율
설비기준 충족	262	24.2	50	47.6
설비기준 미충족	819	75.8	55	52.4
총 계	1,081	100.0	105	100.0

자료 : 김미숙 외(2005) 및 서울특별시(2005).

이처럼 전체적으로 볼 때에 조건부신고시설을 포함하여 전국의 미신고시설들이 신고시설이 되지 못하는 이유로서 건축과 관련된 요인이 큰 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이러한 점은 전국의 미신고시설들이 신고시설로 되지 못한 이유를 조사한 결과에서도 그대로 나타나고 있는데, <표 8>에서 보는 바와 같이 무허가건축, 개발제한구역, 시설의 설비나 크기 미흡 등이 전체의 절반 정도를 차지하고 있다.

<표 8> 신고시설이 되지 못한 이유

(단위 : 개소, %)

구 분	빈도	백분율
시설설비를 갖추지 못해서	20	12.3
시설의 크기가 기준보다 작아서	22	12.9
건물이 무허가여서	23	14.1
시설이 개발제한 지역에 위치해 있어서	14	8.6
시설장이 자격이 없어서	38	23.3
건축/토지소유주로부터 지속적인 시설 운영을 허락받지 못해서	16	9.8
충분한 종사인력을 고용하지 못해	21	12.9
기타(결핵시설 기준의 부재 등)	10	6.1
총 계	163	100.0

자료 : 보건복지부(2004).

2. 조건부신고시설의 운영 현황

1) 시설생활자 현황

조건부신고시설을 포함하여 전국의 미신고시설에서 생활하고 있는 사람의 수는 보건복지부의 자료를 보면 2005년 1월에 21,896명이었다. 이 숫자는 <표 9>에서 보듯이 최근에 와서 계속 증가하고 있는 실정이다.

<표 9> 전국 미신고시설 생활자의 수

구 분		2003.1	2004.1	2004.4	2005.1	증감 ('03.1기준)
총 계	개소(수)	1,044	1,074	1,094	1,209	+165
	생활자(명)	17,893	19,991	20,245	21,896	+4,003
조건부 신고시설	개소(수)	962	928	902	883	-79
	생활자(명)	16,232	17,309	16,982	17,448	+1,216

자료 : 보건복지부(2005a).

이러한 생활자의 유형을 비용부담을 기준으로 파악한 결과를 보면 <표 10>에서 보듯이 무료생활자가 63%이고, 정기적으로 생활비를 내는 유료생활자가 25%, 비정기적으로 생활비를

내는 생활자가 6.2%, 기타가 4.3%이었다. 그리고 전체 생활자 중 기초생활보장제도 수급자가 46%이고 비수급자는 54%로 조사되었다.

〈표 10〉 시설생활자의 유형

(단위 : 명, 개소)

구 분	대 상	생활인 수	계
무료 생활자	비수급자	2,494(24.8%)	6,377
	수급자	3,883(38.7%)	(63.5%)
유료생활자 : 정기적인 생활비를 냄	비수급자	1,960(19.5%)	2,528
	수급자	568(5.6%)	(25.1%)
유료생활자 : 비정기적으로 생활비를 냄	비수급자	570(5.6%)	632
	수급자	62(0.6%)	(6.2%)
기 타	비수급자	357(3.5%)	435
	수급자	78(0.7%)	(4.3%)
총 계	비수급자	5,420(54%)	10,032
	수급자	4,612(46%)	(100%)
총 생활인 수		10,032 (100%)	10,032 (100%)

자료 : 김미숙 외(2005).

그런데 미신고시설에 입소해 있는 기초생활 보장 수급자 중에서 입소 전부터 수급자인 경우는 전체 수급자 중 61%로 나타났는데, 이들이 기존의 신고시설에 입소할 수 있는 여건임에도 불구하고 미신고시설에 입소한 이유는 ‘인근지역에 받아줄 시설이 없어서’ 라고 응답한 경우가 39.8%로 가장 많았다(〈표 11〉 참조). 다른 이유로서 ‘신고시설은 자유가 보장되지 않아서’가 16.6%, ‘신고시설에 대한 인식이 싫어서’가 13.6%, 기타⁶⁾가 23.7%로 나타났다. 이러한 결과는 기존의 신고시설에 대한 부정적인 인식이 매우 강하게 존재하고 있음을 보

여주는 것이라고 할 수 있다.

〈표 11〉 수급자의 미신고시설 입소 이유

(단위 : 개소, %)

구 분	빈도	백분율
신고시설에 입소할 수 있음을 몰랐음	30	6.3
신고시설은 자유가 보장되지 않아서	79	16.6
신고시설에 대한 인식이 싫어서	65	13.6
인근지역에 받아줄 시설이 없음	190	39.8
기타	113	23.7
총 계	451	100.0

자료 : 김미숙 외(2005).

2) 시설종사자 현황

조건부신고시설은 재정적인 어려움으로 인해 대부분이 인력부족을 경험하고 있는데, 서울시에 위치한 조건부신고시설의 경우에 종사자가 1명인 곳은 42개소이고 2명인 곳은 38개소로 전체 시설의 약 75%가 1~2명에 불과한 것으로 나타났다. 그리고 종사자가 3명인 곳은 14개소, 4명인 곳은 9개소, 5명 이상 10명 미만인 곳은 12개소, 10명 이상인 곳은 4개소에 불과했다. 이처럼 인력이 미비한 현실은 시설의 보호수준이 매우 열악할 것임을 짐작하게 한다.

한편, 시설장의 사회복지사 자격증 취득여부는 신고시설로 전환하는 데 중요한 조건이 되는데, 서울시에 위치한 조건부신고시설의 경우에 이미 자격증을 취득한 곳은 50개소에 이르고 현재 자격증 취득을 위한 교육을 이수중인 곳이 16개소로 나타났다. 그리고 현재는 교육을 받지 않고 있으나 여건이 허락되면 교육을

6) 기타로 지적된 내용을 보면 ‘가정적 분위기 및 서비스 등 시설이 좋아서’, ‘가족, 친지’, ‘지역사회 등의 소개 및 의뢰’, ‘종교적 이유’, ‘비용 문제’, ‘신고시설의 입소거부’, ‘신고시설의 까다로운 절차’ 등이었다.

받을 의사가 있는 곳이 29개소이며, 자격증 취득을 위한 교육을 받을 계획이 전혀 없는 곳은 10개소에 불과하다. 이처럼 대부분의 시설이 시설장의 자격증 취득을 완료하였거나 준비를 하고 있다는 점은 신고시설로의 전환 가능성을 높여주고 있다.

3) 재정현황

미신고시설의 지출과 수입을 조사한 결과를 보면, <표 12>에 나타난 바와 같이, 지출은 시설당 연간 약 1억원으로 나타났는데, 이를 항목별로 보면 생계비가 3천1백만원으로 가장 많았고, 관리운영비 2천9백만원, 인건비 2천8백만원, 기타 잡비 8백만원 등으로 조사되었다.

<표 12> 미신고시설의 연간 지출 및 수입 현황

(단위 : 개소, 만원)

구분	항 목	사례수	시설당 평균
지출	관리운영비	489	2,877.7
	생계비	485	3,113.2
	인건비	463	2,769.6
	기타	478	788.1
	총 액	485	10,115.3
수입	자체부담금	469	1,587.0
	정부지원금	470	128.5
	투자수익금	459	220.0
	후원금	482	2,111.7
	수급자입금	408	2,945.4
	생활인 가족의 생활비 보조금	468	782.3
	시설이용료(생활비)	458	1,497.3
	기타(공동모금회 지원 등)	461	383.1
	총 액	465	8,877.3
부 채		473	4,555.3
입소인 1인당 월평균 생활비		167	52.3

자료 : 김미숙 외(2005).

수입을 보면 연간 총수입은 시설당 평균 8천9백만원으로 이를 항목별로 보면, 수급자 입금이 2천9백만원으로 가장 많았고, 그 다음은 후원금 2천1백만원, 자체부담금 1천6백만원, 시설이용료(생활비) 1천5백만원, 가족의 생활비 보조금 8백만원 등의 순으로 파악되었다. 결국 총수입은 지출보다 약 1천1백만원이 적었고, 이로 인해 시설당 부채가 평균 4천6백만원인 것으로 파악되었다.⁷⁾

4) 시설 운영에 따르는 어려운 점

미신고시설을 운영하는 데에 따르는 애로사항은 무엇인지를 조사한 결과를 보면 <표 13>에 나타난 바와 같이 1순위로는 예산부족이 75.0%로 가장 많았고, 2순위로는 인력부족이 41.6%로 가장 많았고, 3순위로는 자원봉사자 부족이 17.8%로 가장 많았다.

<표 13> 미신고시설의 운영상 애로사항

(단위 : 개소, %)

구 분	1순위		2순위		3순위	
	빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
예산 부족	398	75.0	51	10.0	32	6.6
입소자 관리문제	15	2.8	59	11.5	51	10.6
인력문제	48	9.0	213	41.6	69	14.3
전문성 부족	8	1.5	39	7.6	51	10.6
정부의 지나친 간섭	13	2.4	39	7.6	41	8.5
법적 보호장치 미비	15	2.8	38	7.4	75	15.6
사회적 무관심	13	2.4	28	5.5	73	15.1
자원봉사자 부족	12	2.3	38	7.4	86	17.8
기타	9	1.7	7	1.4	4	0.8
총 계	531	100.0	512	100.0	482	100.0

자료 : 김미숙 외(2005).

7) 이러한 결과와 관련해서는 본 조사를 실시한 연구자들이 미신고시설의 지출이 수입보다 많은 것은 시설장이 수입을 명확하게 밝히지 않아 조사의 응답 내용이 정확하지 않아 생긴 결과일 수도 있다는 점을 지적하고 있음을 고려해야 할 것이다.

이러한 시설운영의 애로사항은 서울시의 경우에도 동일할 것으로 보인다. 이를 통해 미신고시설에 대한 지원대책으로서 재정과 인력에 대한 지원이 가장 우선되어야 함을 알 수 있다.

3. 신고시설로의 전환에 관련된 사항

1) 신고시설로의 전환 여부

서울시에 있는 조건부신고시설이 신고시설로의 전환의지를 갖고 있는지는 정부가 신고시설로의 전환을 지원함에 있어서 매우 중요한 조건이 될 수 있다. 이와 관련하여 시설장에게 신고시설로의 전환에 대한 의지가 있는지를 묻은 결과를 보면, 시설장의 신고시설 전환의지가 크고 전환할 수단도 있는 곳이 64개소, 신고시설 전환의지가 크지만 전환할 수단이 없는 곳이 28개소, 전환의지가 없는 곳이 13개소로 나타났다. 이와는 달리 행정기관의 담당자에게 신고시설로의 전환가능성을 물어본 결과를 보면, 전환이 가능한 시설은 60개소, 복권기금에 의한 지원을 시행하면 전환이 가능한 곳이 17개소, 지원을 해 주어도 전환이 불가능한 곳이 28개소로 나타났다. 이러한 조사결과를 종합해 볼 때에 현재 상태로 진행된다면 약 60개소는 신고시설로의 전환이 가능할 것이지만, 약 30개의 시설은 신고시설로의 전환이 불가능할 것으로 보인다.

한편, 서울시의 조건부신고시설이 신고시설로 전환하는 경우에 원하는 시설운영 유형이 무엇인지를 <표 14>에서 보면, 무료시설을 희망하는 경우가 63개소로서 가장 많았고, 다음으로 실비시설(보호 비용이 35만원 이하)이 32

개소, 유료시설(보호 비용이 35만원 초과)이 8개소로 나타났다.

<표 14> 서울시 조건부신고시설의 신고시설 전환시 시설 운영 유형

(단위 : 개소, %)

구 분	빈 도	백 분 율
무 료 시 설	63	61.1
실 비 시 설	32	31.0
유 료 시 설	8	7.7
총 계	103	100.0

자료 : 서울특별시(2005).

이처럼 무료운영 방식을 희망하는 시설이 많은 것은 시설생활자의 가족이 경제적으로 보호비용을 감당하기 어려운 경우가 많기 때문인 것으로 추정되는데, 시설이 무료로 운영되는 경우에는 그만큼 재정지원이 뒤따라야 할 것이다.

2) 신고시설 전환에 필요한 정부의 지원

미신고시설이 신고시설로 전환함에 있어서 정부로부터 지원을 받기 원하는 사항이 무엇인지를 조사한 결과, <표 15>에서 보는 바와 같이 1순위로 '재정지원'이라고 응답한 경우가 65.7%로 압도적으로 많았다. 나머지는 시설양성화 지원(13.8%), 인력지원(9.7%), 교육지원(7.6%) 등으로 나타났다. 2순위로 지적한 것은 종사인력지원(38.9%), 양성화지원(25.6%) 등이 비교적 많았다. 이러한 결과를 볼 때에 미신고시설에 대한 정부의 지원은 재정과 인력을 지원하는 데에 중점을 두고 접근해야 할 것으로 생각된다.

〈표 15〉 정부로부터 지원받기 원하는 항목

(단위 : 개소, %)

분 야	1순위		2순위	
	빈도	백분율	빈도	백분율
재정 지원	347	65.7	87	17.0
종사인력 지원	51	9.7	199	38.9
교육 지원	40	7.6	51	10.0
시설양성화 지원	73	13.8	131	25.6
시설에 대한 홍보	7	1.3	22	4.3
기 타	7	1.3	18	3.5
지원 원하지 않음	3	0.6	3	0.6
총 계	528	100.0	511	100.0

자료 : 김미숙 외(2005).

이처럼 정부로부터 지원받기를 원하는 사항으로 재정지원을 가장 많이 지적하였는데, 구체적으로 재정지원이 필요한 부문을 물어 본 결과, 〈표 16〉을 보면 종사자 인건비가 43.9%로 가장 많았고, 시설 증개축비가 15.3%, 생계비가 14.1%, 운영비가 12.6%의 순으로 나타났다. 그리고 얼마만큼의 지원이 필요한지에 대해서는 인건비의 경우는 평균 3천7백만원, 증개축비 1억3천만원, 생계비 2천9백만원, 운영비 3천 7백만원 등으로 조사되었다.

〈표 16〉 재정지원이 필요한 분야

(단위 : 개소, %)

지원분야	빈도	백분율	지원액(평균)
생 계 비	106	14.1	2,890.04
인 건 비	331	43.9	3,723.64
운 영 비	95	12.6	3,699.15
개보수비	68	9.0	2,957.40
증개축비	115	15.3	12,788.86
기 타	39	5.2	14,826.66

자료 : 보건복지부(2004).

IV. 조건부신고시설의 운영개선 방안

1. 조건부신고시설의 운영개선의 기본방향

조건부신고시설의 운영을 개선하기 위한 기본방향은 조건부신고시설의 역할과 기능을 어떻게 규정해야 할 것인지를 검토함으로써 결정될 수 있을 것이다. 이 문제는 궁극적으로 조건부신고시설에 대한 지원을 얼마나 그리고 어떻게 실행할 것인지에 매우 큰 영향을 줄 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 조건부신고시설에 대한 지원규모와 방식을 고려함에 있어서 본 연구자는 '선택과 집중'이 필요하다고 본다. 즉, 기존의 조건부신고시설을 무분별하게 신고시설로 전환하기보다는 일정한 기준을 갖춘 상대적으로 양호한 시설들을 선별하여 집중적으로 지원하는 것이 행정적 및 재정적 노력의 효율성을 높일 수 있다는 측면에서 보다 바람직하다는 것이다.

이러한 전제 하에서 조건부신고시설에 대한 지원을 행함에 있어 조건부신고시설의 기능은 현재의 실태를 반영하여 지역사회에 밀착하여 보호를 필요로 하는 사람들에게 기본적인 보호를 제공하는 시설로 규정하는 것이 바람직하다고 생각된다. 여기에서 지역사회에 밀착된 시설로 자리잡게 해 주어야 한다는 것은, 외국에서의 시설정책의 흐름이 지역사회보호 체계를 지향하면서 시설생활자의 정상화(normalization)와 사회통합을 추구하고 있다는 점에서 우리 사회도 사회복지시설이 보다 소규모화하고 지역사회와 보다 친밀해져야 할 것으로 판단되기 때문이다. 이러한 점에서 조건부신고시설은

기존의 신고시설에 비해 상대적으로 소규모이고 지역사회에 밀착된 특성을 갖고 있으므로 이를 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 그리고 조건부신고시설을 기본적인 보호를 제공하는 시설로 규정하는 이유는, 특히 개인운영시설의 경우, 현재의 인력수준이나 시설설비를 고려할 때에 조건부신고시설이 앞으로 신고시설로 전환된다고 할지라도 전문적인 복지서비스를 제공하는 데에는 한계가 따를 것이기 때문이다.

이렇게 성격을 규정하더라도 모든 조건부신고시설이 신고시설로 전환되어 제도권 내에서 기본적인 보호기능을 담당하게 될 것으로 보이지는 않는다. 즉, 서울시의 경우에 현재의 조건부신고시설은 앞에서도 보았듯이 현실적인 여건과 행정기관의 판단을 감안할 때에 약 60%에 해당하는 일부 시설만이 신고시설로 전환될 것으로 예상된다. 그런데 신고시설로 전환하는 경우에도 종교법인 또는 사회복지법인이 운영하는 경우와 개인이 운영하는 경우로 구분하여 볼 수 있다. 그리고 신고시설 기준을 충족하지 못하여 여전히 미신고시설로 남게 되는 경우도 있을 것이다. 따라서 조건부시설이 신고시설로 전환될 것인지의 여부에 따라 현재의 조건부신고시설에 대한 접근방식은 달라질 것이다.

첫째, 법인운영시설로 전환되는 경우는 종교법인 또는 사회복지법인을 통하여 기본적인 운영시스템을 갖추 수 있을 것으로 보이기 때문에, 행·재정적으로 적극적인 지원대책을 수립하여 기본적인 보호기능뿐만 아니라 점차 전문적인 서비스를 담당시키는 방향으로 추진

하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

둘째, 개인운영시설로 전환하는 경우는 그 규모가 매우 영세하기 때문에 기본적인 보호기능에 충실하도록 유도하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 정부가 시설운영에 대한 지원을 행할 경우에는 보다 철저한 지도와 감독이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 신고시설로 전환하지 않고 여전히 미신고시설로 남는 경우는 행정기관의 보다 적극적인 개입을 통해 시설운영을 통제할 필요가 있을 것이다. 즉, 이 시설들은 더 이상 사회복지사업법에 규정된 사회복지시설이 아니기 때문에 보호기능을 수행할 수 없게 하여야 할 것이다. 이를 방치해 두면 결국 언젠가는 현재와 같은 미신고시설 양성화대책의 필요성이 다시 제기될 수도 있고, 행정기관의 감독에서 벗어나 있기 때문에 인권문제가 제기될 수도 있기 때문이다.

한편, 이러한 조건부신고시설의 지원대책과는 별개로 보다 근본적인 시설대책이 필요하다. 즉, 조건부신고시설이나 미신고시설들이 발생하게 되는 가장 큰 이유는 기존의 신고시설이 매우 부족하다는 데에서 찾을 수 있다. 따라서 보다 근본적으로 정부가 신고시설들을 많이 설치하여야 문제가 해결될 것이다. 서울시의 경우에 이러한 점을 고려하여 사회복지시설을 확대하도록 노력하되 대규모의 시설보다는 지역사회와의 접근성을 높일 수 있는 소규모의 시설을 확대하도록 하여야 할 것이다.

2. 신고시설로의 전환에 필요한 지원방안

1) 시설운영에 필요한 재정보조 방안

조건부신고시설이 신고시설로 전환되는 경우에 가장 중요한 과제는 시설운영에 필요한 예산을 어떻게 확보할 것인지의 문제이다. 이러한 운영예산 확보와 관련하여 조건부시설들은 앞에서 살펴 본 것처럼 정부로부터 충분한 재정지원을 기대하고 있는 것으로 나타났다. 그런데 현재 사회복지시설에 대한 정부의 운영비 지원은 주로 법인시설을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 조건부신고시설 중에서 법인이 운영하는 시설은 큰 문제가 없으나 조건부신고시설의 다수를 차지하는 개인운영 시설은 신고시설로 되더라도 현재의 기준으로는 예산지원을 받기가 어려운 실정이다. 즉, 현재로서는 다수의 조건부시설에 대한 예산지원의 근거가 될 수 있는 관련법령이 없다는 문제가 있다.⁸⁾

이러한 상황에서 조건부신고시설이 신고시설로 전환됨에 따른 운영비 지원문제와 관련하여 크게 세 가지 접근방법을 고려해 볼 수 있다. 첫째로, 법인이 운영하는 시설의 경우 현재의 규정⁹⁾으로도 지원을 받을 수 있기 때문에 큰 문제가 되지 않는다. 둘째, 가장 문제가

되는 것이 조건부신고시설의 다수를 차지하는 개인운영시설의 경우인데, 이들에 대해서는 관련법규를 개정하거나 조례를 만들어서 정부지원을 가능하도록 하여야 할 것이다.¹⁰⁾ 그런데 이 경우에는 2005년부터 재정분권화가 시행되기 때문에 각 기초자치단체가 새로이 포함된 시설에 대한 예산지원을 확보하기가 쉽지 않다는 문제가 제기된다. 즉, 관련법이 개정되더라도 재정자립도가 낮은 기초자치단체의 경우에는 시설에 대한 특별한 관심이 없는 한 재정지원을 꺼려할 수밖에 없을 것으로 예상된다. 그러므로 이 경우에는 각 지역사회가 정부로 하여금 시설문제의 중요성을 인식하도록 다양한 방법을 통해 문제제기를 시도하는 노력이 필요하다. 예를 들어 2005년 7월부터 구성되는 지역사회복지협의체 내에서 사회복지계가 조건부신고시설에서 전환한 개인운영시설에 대한 재정지원 문제를 중요한 이슈로 제기하여 이에 대한 지원이 이루어지도록 노력하는 것이 필요하다.

마지막 방안으로 개인운영시설에 보호를 위탁하는 자로부터 적정한 비용을 받을 수 있도록 하는 수익자부담 방식을 도입하는 것이다. 그런데 이 경우에는 수익자부담의 원칙에 따라

8) 여기에서 조건부신고시설과 같이 정부가 위탁을 맡긴 시설이 아니라 개인 또는 법인이 자의적으로 만든 시설에 대해 국가가 운영비를 지원하는 것은 문제가 될 수 있다는 지적이 제기될 수 있다. 그러나 이에 대해서는 다음과 같은 반론이 제기될 수 있다. 즉, 이 시설에서 보호받고 있는 사람들 중에 상당수가 기초생활보장 수급자라는 점이다. 즉, 이들에 대해서는 국가가 보호해야 할 의무가 있는데, 조건부신고시설들이 이 역할을 대행하고 있다는 점에서 이 시설들에 대해서 정부가 운영비의 전부 또는 일부를 보조해야 한다는 주장이 설득력을 얻을 수 있다.

9) 예를 들어 장애인복지시설의 경우에는 장애인복지법 제72조를 보면 '국가와 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 장애인복지시설의 설치 또는 운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다'고 되어 있고, 노인복지시설의 경우에는 노인복지법 제47조를 보면 '국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있다'고 되어 있다.

10) 예를 들어 노인복지법 제47조를 보면 '국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있다'고 되어 있다. 이 조항은 경우에 따라 개인운영시설에 대해서도 적용될 수 있다고 볼 수도 있으나, 보다 분명하게 개인운영시설에 대한 지원을 명시하는 방향으로 변경하는 것이 필요하다.

시장논리에 맡겨질 경우 보호비가 높아질 수밖에 없을 것이고, 그렇게 되면 경제적 능력이 미약한 시설보호 대상자들은 보호를 받을 수 없게 될 것이다. 이렇게 되면 결국 소수의 사람만이 시설보호가 가능하게 되어 보호비용은 더욱 상승하게 될 것이다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 아동보육시설(어린이집과 놀이방)의 경우처럼 소득수준에 따라 보호대상자에 대하여 차별적으로 재정지원을 실시하는 방안을 고려해야 할 것이다(김미숙 외, 2005).

이러한 정부 차원의 재정지원 외에도 사회복지공동모금회나 기업복지재단 등이 프로그램 운영비를 지원함에 있어서 한시적으로 개인운영시설에 대한 특별지원을 실시하도록 하는 것도 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 그런데 개인운영시설의 경우에는 대부분 전문인력이 없기 때문에 프로그램을 기획할 수 있는 능력이 미약하여 프로그램지원 공모를 통해 지원받기가 어려울 것으로 예상된다. 따라서 시설이 위치한 인근지역의 대학교로 하여금 조건부신고시설이 프로그램을 기획하는 과정에서 적극적으로 협조할 수 있도록 하는 프로그램기획 원조체계를 구축해 줄 필요가 있다.

2) 시설종사자 지원방안

미신고시설을 운영하는 데 따르는 애로사항으로 재정문제 다음으로 인력부족을 가장 많이 지적하고 있음을 살펴보았다. 실제로도 미신고시설 중 관련법에서 정하고 있는 시설종사자 인력기준을 충족한 시설은 24.5%에 불과

하고 3/4이 넘는 대부분의 시설이 인력기준을 충족하지 못하고 있다. 서울시에 위치한 조건부신고시설의 경우, 앞에서 살펴보았듯이 종사자가 1명인 곳은 42개소이고 2명인 곳은 38개소로 전체 시설의 약 75%가 1~2명에 불과한 것으로 나타났다.

그러므로 서울시에 위치한 조건부신고시설이 신고시설로 전환되어 양질의 서비스를 제공하는 등 합리적으로 운영되기 위해서는 재정적 지원과 동시에 최소한의 기본인력을 확보하여야 한다. 사실 사회복지서비스의 품질은 인력의 규모와 질적 수준에 따라 결정되는 측면이 강하다는 점을 고려할 때에 조건부신고시설에 대한 인력지원은 반드시 필요한 사항이다.

이처럼 인력기준을 미충족한 시설이 신고시설로서의 인력기준을 충족하기 위해 필요한 인력규모는, 이 시설들이 현재 보호하고 있는 생활자의 수를 감안할 때, 시설당 평균 2~3명의 추가배치 인력이 필요한 것으로 추정된다. 시설이 갖추어야 할 구체적인 인력은 시설유형에 따라 차이가 나는데, 대표적으로 노인시설과 장애인시설을 살펴보면 다음과 같다.¹¹⁾

〈표 17〉 노인복지시설(양로·실비양로시설) 인력배치 기준

구 분	시설장	총무	생활복지사	간호사 또는 간호조무사	생활지도원	조리원	위생원
10~30	1인		1인	1인	입소자 20인당 1인	1인	1인
10인미만	1인				1인		

자료 : 보건복지부(2005b).

11) 조건부신고시설의 규모가 주로 30인 미만이라는 점을 고려하여 시설인력 배치기준도 30인 미만을 제시하였다.

〈표 18〉 장애인복지시설 인력배치기준

구 분	시설장	총무	의사 또는 축탁의사	간호사	생활 지도원	조리원
30인 미만시설	1	-	1	1	18세이상 성인 10인당 1인 이상	1

자료 : 보건복지부(2005b).

그러므로 이러한 인력을 확보하기 위해서는 사회복지관련법률을 개정하여 개인운영시설에 대해서도 시설운영비 지원을 가능하게 하거나, 그것이 불가능하다면 임시적으로 사회적 일자리 사업을 적극 활용하여 인력을 지원하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

3) 시설유형의 차별화(특성화)

서울시에 위치한 조건부신고시설의 운영주체는, 앞에서 살펴 본 바에 따르면, 개인이 70개소로 가장 많았고, 다음으로 종교법인(재단)이 26개소, 사회복지법인(재단)이 7개소, 기타 2개소로 나타났다. 전국적인 실태에 비해 서울시의 경우에는 법인운영의 비율이 높아서 조건부신고시설들이 신고시설로 전환될 경우에 상대적으로 보다 안정적인 운영을 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 그렇지만 서울시의 경우에도 개인운영시설이 여전히 다수를 차지하고 있기 때문에 조건부시설이 신고시설로 전환되는 경우에 무엇보다 개인이 운영하는 시설에 대한 지원방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

이처럼 개인운영시설에 대한 지원을 행함에 있어서 무엇보다 시설이 지닌 특성을 고려하여 시설유형을 분류하고 그에 따라 지원을 실시하는 것이 효율적일 것으로 생각된다. 따라

서 개인운영시설에 대한 시설유형 분류 작업이 필요한데, 이 시설들은 기본적으로 소규모라는 점을 특징으로 하기 때문에 이를 고려하여 시설유형을 분류하여야 한다. 즉, 현재 운영 중인 개인운영시설들은 운영형태나 서비스의 유형 및 전문성 정도를 고려할 때에 그룹홈 형태로 분류하는 것이 가장 현실적인 대안이 될 수 있을 것으로 생각된다. 다만, 기존의 그룹홈의 경우에도 전문적인 서비스를 제공하는 경우와 그렇지 못한 경우들이 있으므로(최재성 외, 2001) 개인운영시설의 경우에도 그룹홈으로 유형화하더라도 전문성을 확보한 시설과 단순보호를 담당하는 시설로 구분지을 수 있을 것이다.

그런데 이처럼 개인운영시설이 그룹홈으로 유형화되는 경우에는 시설의 입소정원을 엄격하게 규제하여야 한다. 즉, 그룹홈으로서의 특성을 유지할 수 있는 범위 내에서 그리고 제한된 직원규모와 공간적 환경을 고려하면서 적정 규모의 인원을 산출하여 입소정원을 규제하는 것이 필요하다. 이를 통해 개인운영시설의 규모가 지나치게 확대되는 것을 막아야만 기존의 신고시설처럼 대규모 보호에 따른 부작용을 방지할 수 있고, 지역사회보호 체계를 위한 기반을 마련하는 데에도 기여할 수 있을 것이다(김미숙 외, 2005).

4) 행정조직 내에 시설전담팀 설치 및 시설간 협조 체제 구축

현재 행정기관 내에서 사회복지시설과 관련된 업무는 각 시설유형별로 분리되어 노인복지시설은 노인복지담당 부서가, 장애인복지시

설은 장애인복지담당 부서가, 아동복지시설은 아동복지담당 부서가, 여성복지시설은 여성복지담당 부서가 다루고 있다. 이처럼 시설업무가 분산되어 있음에 따라 시설운영 및 지원방식이 지닌 문제점에 대한 종합적인 인식이 불가능하고 시설문제를 개선하기 위한 체계적인 대책마련이 불가능한 것이 현실이다. 따라서 한시적으로 시청 및 구청에 사회복지시설과 관련된 업무를 전담하는 조직을 만들어서 이들에 대한 지원과 지도감독을 효율적으로 추진하게 하는 것이 필요하다.

한편, 조건부신고시설이 신고시설로 전환되어 시설운영의 체계성과 안정성을 확보하고 양질의 서비스 제공을 통한 책임성 강화를 달성하기 위해서는 소규모 개인운영시설간의 협조체계(개인운영시설 네트워크)를 구축하는 것이 바람직하다(김미숙 외, 2005). 이를 통해 시설운영에 필요한 정보교환, 종사자 교육이나 프로그램 개발 등의 공동작업 모색, 시설운영 지원에 대한 정책대안 마련 및 건의 등을 시도해 볼 수 있을 것이다. 이러한 네트워크 구축은 시설운영의 합리성과 개방성을 높여주고 궁극적으로 시설생활자에 대한 양질의 보호를 가능하게 하는 데 기여할 것이다. 이러한 소규모 사회복지시설간의 네트워크 구축 및 운영 지원과 관련해서는 서울복지재단이 일정한 역할을 담당할 수 있을 것이다.

3. 미신고시설의 신규발생 방지 방안 : 시설 설치 확대와 행정적 지도감독 강화

조건부신고시설에 대한 지원대책을 추진함

과 동시에 앞으로 미신고시설이 발생되지 않도록 행정기관이 적극적으로 개입하는 것이 필요하다. 즉, 조건부신고시설이 2005년 7월 이후에 신고시설로 전환된다면, 이번 기회에 신고시설로 전환되지 못한 시설들에 대해서는 시설을 폐쇄하고 시설생활자를 기존의 신고시설로 이전하여야 한다. 이를 위해서는 신고시설을 신축하여야 하지만 이것이 단기간에 불가능하기 때문에 한시적으로 기존의 신고시설의 입소인원을 늘려주어서 시설보호가 가능하게 하여야 한다. 시설폐쇄에 대해서는 많은 마찰이 있을 것으로 예상되지만, 정부는 미신고시설에서 보호받고 있는 사람들이 적절한 보호를 받을 수 있도록 책임져야 할 의무가 있기 때문에 이 시설들에 대해서는 강력한 행정지도를 통해 기존의 미신고시설들은 폐쇄하고 새로운 미신고시설의 발생을 적극적으로 억제하여야 한다.

그런데 조건부신고시설과 같은 미신고시설이 발생하는 궁극적인 이유는 시설보호에 대한 수요가 많기 때문일 것이다. 따라서 신고시설의 기준을 충족시키는 시설을 보다 많이 설치할 필요가 있는데, 현실적으로 서울시의 토지가격과 건축비용을 감안하면 서울시에 시설을 신규로 설치하는 것은 기초자치단체로서는 재정부담이 매우 클 것으로 예상된다. 따라서 최근에 정부가 발표한 BTL방식¹²⁾을 활용하여 시설을 건립하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 이 방식은 민간기업이 사회복지시설을 건축하여 서울시에 소유권을 이전시키되 민간기업은 일정 기간동안 서울시로부터 임대료를 지불받는 방식이다. 이것은 시설건축에 따른 막대한

비용을 일시에 지출하지 않아도 되는 장점이 있다. 또 다른 방법으로서 서울시가 경기도 내의 기초자치단체와 계약을 맺어서 시설건축비는 서울시가 부담하고 경기도 지역 내에 시설을 짓는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 경우에 생활자 정원의 70~80%는 서울시 주민이 입소하고 나머지는 경기도 주민이 이용할 수 있도록 하되, 시설에 대한 운영비 지원은 서울시와 경기도의 기초자치단체가 각각의 생활자 비율에 따라 운영비를 분담시키도록 할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 제언

지금까지 본 연구에서는 서울시의 조건부신고시설들이 신고시설로 전환될 경우에 요구되는 지원방안을 모색하였다. 조건부신고시설들은 크게 세 가지 요인 즉, 신고시설의 부족, 기초생활보장제도 수급자 중심의 시설입소기준, 일반계층의 시설보호 수요가 상당히 높다는 것 등을 배경으로 1990년대 이후 급증해 왔다. 이런 상황에서 정부의 계획대로 조건부신고시설이 신고시설로 전환된다고 하더라도 가장 우려되는 문제는 신고시설로 전환된 이후 앞으로 이들 시설에 대한 운영지원 대책이 전무하여 다시 부실화되거나 인권침해 등의 문제가 재발될 가능성이 높다는 것이다. 이에 따라

본 연구에서는 조건부신고시설의 전반적인 현황과 실태 및 문제점을 파악하고, 서울시 차원에서 필요한 조건부신고시설의 운영지원 대책을 제시하였다.

그런데 조건부신고시설은 근본적으로 시설보호에 대한 수요가 존재함에도 불구하고 신고시설이 부족한 데에서 비롯된다고 할 수 있다. 그러므로 이 문제를 궁극적으로 해결하기 위해서는 시설설치를 확대하여야 한다. 특히 공립시설이 부족한 현실을 고려하여 정부가 직접 운영을 책임지는 공립시설을 집중적으로 확대하는 노력이 필요하다고 하겠다. 공립시설을 확대해야 한다고 주장하는 이유는 다음과 같다. 기존의 사회복지시설은 대부분 민간법인 중심으로 운영되고 있는데 종종 회계비리와 인권침해 등의 문제를 일으켜 왔기 때문에 시설운영에 대한 신뢰성이 매우 떨어졌다. 따라서 시설운영에 대한 책임성과 서비스의 질적 향상을 위해 공립시설을 확대하는 것이 필요하다는 것이다.

이러한 공립시설 확대 주장에 대해서는 시설운영을 민영화하고 있는 세계적인 추세에 역행된다는 반론이 제기될 수 있다. 서구에서 사회복지시설이 초기에는 공립시설 형태로 운영되어 오다가 시설운영의 효율성과 합리성 및 책임성을 높이기 위해서 민간에게 위탁하는 방식으로 변화되어 온 것은 사실이다. 그렇

12) BTL 방식이란 Build-Transfer-Lease의 약자로서 민간이 공공시설을 짓고 정부가 이를 임대해서 쓰는 민간투자방식을 말한다. 보다 구체적으로 설명하자면, 민간이 자금을 투자해 공공시설을 건설(Build)하고, 민간은 시설완공 시점에서 소유권을 정부에 이전(Transfer)하는 대신 일정기간동안 시설의 사용·수익권만을 획득한다. 그리고 민간은 시설을 정부에 임대(Lease)하고 그 임대료를 받아 시설투자비를 회수한다. 이 방식은 현재와 같이 매년 예산을 확보해 시설투자하는 방식으로는 필요한 시설을 적기에 제공하기 어렵다는 한계를 극복하고, 경직적인 예산편성·집행절차에서 벗어나 시설건립이 필요할 때에 탄력적으로 공급할 수 있다는 점에서 장점을 지닌다.

기 때문에 우리의 경우에도 공립시설보다는 민간운영 체계를 강화하여야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 그러나 여기에서 간과해서는 안될 부분은 우리나라의 경우에는 처음부터 공립시설이 거의 없었다는 점이다. 즉, 시설이 생겨나기 시작한 1950년대부터 민간이 사회복지시설을 만들어 운영해왔으며 그 후에 정부가 이 시설에 대하여 운영비를 지원하였으며, 정부가 사회복지시설을 직접 운영하는 경우는 거의 없었다는 점에서 서구와 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 결과로 인해 우리나라의 사회복지시설은 사유(私有)의식이 강하고, 합리적인 운영시스템을 갖추지 못하여 종종 회계비리 등의 문제를 일으켜 왔다. 이에 따라 국가가 사회적 약자에 대한 보호의 책임성을 다하지 못했다는 비난도 제기되어 왔다. 따라서 공립시설을 설치하여 정부의 책임성을 실천하고 시설운영의 공공성을 확보하고 합리적인 운영시스템을 구축해 주는 것이 필요하다.

따라서 서울시의 경우에도 이러한 공립시설 확대를 위하여 노력함으로써 시설보호에 대한 시민들의 욕구를 충족시켜 주어야 할 것이다. 또한 한시적으로 시청 및 구청에 사회복지시설과 관련된 업무를 전담하는 조직을 만들어서 이들에 대한 지원과 지도감독을 효율적으로 추진하게 하고 시설문제를 개선하기 위한 종합적인 대책을 마련하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 김미숙·변용찬·이연희·최재성·김은정, 2005, 『사회복지시설 종합발전계획: 1차년도』, 한국보건사회연구원.
- 김미숙·조연숙·정무성·정희정, 2002, 『미신고사회복지시설의 실태분석과 개선방안』, 한국보건사회연구원.
- 김복일, 2000, 『미신고 사회복지시설의 운영개선방안』, 대구효성가톨릭대학교 석사학위논문.
- 김승권 외 7인, 2004, 『2003년 사회복지시설 평가 및 지표 개발: 모자복지시설·노인복지시설·사회복지관·사회복지시설』, 한국보건사회연구원.
- 박세경 외 5인, 2003, 『사회복지생활시설의 운영체계 개선 방안』, 한국보건사회연구원.
- 변용찬, 2000, “사회복지시설의 운영 개선방안”, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2000년 3월호.
- 변재관 외 6인, 2002, 『사회복지시설평가: 양로, 장애인, 아동복지시설』, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부, 2004, 『미신고시설 실태조사 자료』.
- 보건복지부, 2005a, 『미신고시설 실태조사 자료』.
- 보건복지부, 2005b, 『사회복지시설 공통업무지침』.
- 서울특별시, 2005, 『미신고시설 실태조사 자료』.
- 심재호, 2003, “사회복지시설의 운영개선을 위한 과제”, 『京畿論壇』, 경기개발연구원, 제5권 제4호 통권17호.
- 이영찬, 2000, 『영국의 복지정책』, 서울: 나남.
- 최재성·황성동·장비·최정균, 2001, “장애인공동생활가정(그룹홈)의 실태분석을 통한 성격규명과 활성화 방향”, 『社會科學論集』, 연세대학교 사회과학연구소, Vol. 32.
- 한계레21, 2003, “은혜와 사랑이 처절하게 그림다”, 『한계레21』, 제485호.
- 小松幸男, 2003, 『社會福祉施設運営論』, 東京:中央法規.

원 고 접 수 일 : 2005년 6월 21일

1차심사완료일 : 2005년 7월 20일

최종원고채택일 : 2005년 7월 29일