

서울시 조건부 신고 사회복지시설의 실태와 운영개선 방안

- | | |
|----------------------------|--------------------------|
| ■ 조건부 신고시설의 발생배경과 정부지원 필요성 | ■ 조건부 신고시설 운영지원의 기본방향 |
| ■ 조건부 신고시설의 기능성과 한계 | ■ 신고시설로의 전환에 필요한 지원 방안 |
| ■ 서울시 조건부 신고시설의 실태 | ■ 미신고 사회복지시설의 신규발생 방지 방안 |

조건부 신고 사회복지시설의 발생 배경과 정부지원의 필요성

- 사회복지시설은 일정한 기준을 갖추고 국가나 지방자치단체에 신고한 후 운영하도록 되어 있는데, 시설설비와 인력 등이 미흡하여 신고하지 않은 채 운영되고 있는 미신고시설이 있음. 정부는 미신고시설 중에서 앞으로 신고시설로 전환하겠다는 의사를 밝힌 시설을 조건부 신고시설로 분류하여 지원방안을 모색하고 있음.
- 그런데 현재의 지원방안은 조건부 신고시설이 신고시설로 전환하는 데에만 초점을 두고 있기 때문에 이 시설들이 신고시설로 전환된 이후에 시설에 대한 운영지원 대책이 전무하여 다시 부실화되거나 인권침해 등의 문제가 재발될 가능성이 높음. 따라서 조건부 신고 시설이 된 이후의 지원방안에 대한 검토가 필요함.
- 조건부 신고시설이 발생하게 되는 배경은 크게 세 가지 요인으로 요약할 수 있음.
 - 첫째, 정부에 의한 사회복지시설 설치가 충분하지 못함.
 - 둘째, 기존 신고시설의 입소기준이 법령상으로 기초생활보장제도 수급자 중심으로 되어 있음.
 - 셋째, 저소득층이 아닌 일반계층에서도 시설보호에 대한 수요가 상당히 높음에도 불구하고 이를 충족시킬 시설이 거의 없음.

조건부 신고 사회복지시설의 가능성과 한계

○ 조건부 신고시설의 사회복지시설로서의 가능성

- 조건부 신고시설은 비록 전문성이 부족하다는 한계가 있기는 하지만, 소규모 시설이라는 점에서 기존의 대규모화된 신고시설에 대하여 하나의 대안이 될 수 있음. 조건부 신고시설의 사회복지시설로서의 가능성은 그것이 지닌 장점에서 찾을 수 있음.
- 조건부 신고시설의 장점은 다음과 같음.
 - 첫째, 시설생활자 개개인의 능력에 적합한 프로그램을 생활자의 입장에서 개별적인 차원에서 적용시키는 데 유리함.
 - 둘째, 소규모의 집단생활을 통해서 사회성을 향상시킬 수 있으며, 지역사회와의 지속적인 관계를 통하여 사회통합도 가능함.
 - 셋째, 대규모 시설의 유지를 위해 소요되는 막대한 예산을 줄일 수 있음.
 - 넷째, 지역사회와의 일상적인 접촉을 통해 시설과 시설생활자에 대한 지역주민들의 부정적인 생각들을 줄여나갈 수 있음.

○ 조건부 신고 사회복지시설의 한계

- 조건부 신고시설들은 전문인력을 확보하지 못한 까닭에 시설 생활자들에게 전문적인 프로그램을 실시하기가 어렵다는 한계를 지니고 있음. 또한 소규모이어서 시설생활자를 보호하는 데에 필요한 기본적인 시설설비를 갖추지 못한 경우가 대부분임.
- 조건부 신고시설은 미신고시설이기 때문에 정부의 지원을 받을 수 없고 민간단체의 지원도 받기가 사실상 불가능하기 때문에 시설운영에 필요한 재정을 안정적으로 확보하기가 쉽지 않음. 또 외부의 감독을 받지 않고 운영되기 때문에 시설의 운영이 불투명하고 전문인력이 없기 때문에 비합리적으로 운영되고 있음.

서울시 조건부 신고 사회복지시설의 실태¹⁾

○ 조건부 신고시설 규모

- 조건부 시설의 규모는 최근까지 계속 증가하여 2005년 1월 현재 전국적으로 883개소이고 여기에서 17,448명이 생활하고 있음.

1) 본 장의 실태분석에서는 주로 보건복지부의 「미신고시설 실태조사 자료」(2004, 2005)와 서울시의 「미신고 시설 실태조사 자료」(2005)를 활용하였음.

<표 1> 전국 조건부 신고시설 생활자의 수

| 구 분 | | 2003. 1 | 2004. 1 | 2004. 4 | 2005. 1 | 증감 ('03. 1 기준) |
|----------|--------|---------|---------|---------|---------|----------------|
| 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 |

출처 : 보건복지부, 2005, 「미신고 시설 실태조사 자료」

- 2005년 현재 서울시의 조건부 신고시설은 109개소이고 여기에서 생활하는 사람의 수는 1,607명임. 서울시는 다른 지역에 비해 조건부 신고시설로 신청한 시설의 비율이 상대적으로 높은 편임.

<표 2> 서울시 조건부 신고시설의 수(2005년 현재)

| 구 분 | 조건부 신고시설 | | | 조건부 신고 안한 미신고 복지시설 | | | 폐쇄된 미신고 및 조건부 신고시설 | | |
|------|----------|--------|------|--------------------|--------|------|--------------------|----------|----------|
| | 시설수 | 생활자 현원 | 수급자수 | 시설수 | 생활자 현원 | 수급자수 | 시설수 | 폐쇄시 생활자수 | 폐쇄시 수급자수 |
| 총 계 | 109 | 1,607 | 642 | 18 | 186 | 86 | 7 | 60 | 29 |
| 종로구 | 6 | 186 | 18 | | | | 1 | 2 | 2 |
| 용산구 | 5 | 140 | 28 | 1 | 8 | 5 | | | |
| 성동구 | 1 | 5 | 3 | | | | | | |
| 광진구 | 5 | 53 | 32 | | | | | | |
| 동대문구 | 2 | 14 | 7 | 1 | 8 | 5 | | | |
| 중랑구 | 1 | 15 | 8 | | | | | | |
| 성북구 | 6 | 71 | 33 | 2 | 36 | 22 | | | |
| 강북구 | 10 | 195 | 51 | | | | 1 | 0 | 0 |
| 도봉구 | 3 | 42 | 14 | 1 | 20 | 5 | | | |
| 노원구 | 1 | 3 | 1 | | | | | | |
| 은평구 | 12 | 229 | 109 | 2 | 15 | 15 | 1 | 8 | 3 |
| 서대문구 | 3 | 11 | 11 | | | | | | |
| 마포구 | 4 | 40 | 14 | 1 | 3 | 3 | | | |
| 양천구 | 4 | 62 | 46 | | | | | | |
| 강서구 | 9 | 132 | 78 | 1 | 15 | 7 | | | |
| 구로구 | 6 | 51 | 25 | 3 | 35 | 7 | 1 | 5 | 2 |
| 금천구 | 1 | 9 | 6 | | | | | | |
| 영등포구 | 3 | 37 | 16 | 1 | 10 | 3 | | | |
| 동작구 | 1 | 4 | 4 | | | | 2 | 30 | 7 |
| 관악구 | 8 | 70 | 27 | | | | | | |
| 서초구 | 3 | 59 | 12 | | | | 1 | 15 | 15 |
| 송파구 | 8 | 98 | 52 | 5 | 36 | 14 | | | |
| 강동구 | 7 | 81 | 47 | | | | | | |

출처 : 서울특별시, 2005, 「미신고 시설 실태조사 자료」

○ 신고시설이 되지 못한 이유

- 조건부 신고시설을 포함하여 전국의 미신고 시설들이 신고시설이 되지 못하는 이유로는 무허가건축, 개발제한구역, 시설의 설비나 크기 미흡 등 건축과 관련된 요인이 50% 이상을 차지하고 있음.

<표 3> 신고시설이 되지 못한 이유

(단위: 개소, %)

| 구 분 | 빈 도 | 백 분 율 |
|---------------------------------|-----|-------|
| 시설설비를 갖추지 못해서 | 20 | 12.3 |
| 시설의 크기가 기준보다 작아서 | 21 | 12.9 |
| 건물이 무허가여서 | 23 | 14.1 |
| 시설이 개발제한지역에 위치해 있어서 | 14 | 8.6 |
| 시설장이 자격이 없어서 | 38 | 23.3 |
| 건축/토지소유주로부터 지속적인 시설운영을 허락받지 못해서 | 16 | 9.8 |
| 충분한 종사인력을 고용하지 못해서 | 21 | 12.9 |
| 기타(결핵시설 기준의 부재 등) | 10 | 6.1 |
| 총 계 | 163 | 100.0 |

출처 : 보건복지부, 2004, 「미신고 시설 실태조사 자료」

○ 조건부 신고시설의 유형과 운영주체

- 서울시에 있는 조건부 신고시설의 시설유형은 장애인시설이 38개소로 가장 많았고, 다음으로 아동시설 26개소, 노인시설 25개소, 부랑인시설 13개소, 여성시설(모부자시설) 1개소, 복합시설 1개소, 기타 2개소 등으로 나타남.
- 시설운영 주체를 보면 개인이 70개소로 가장 많았고, 다음으로 종교법인(재단)이 26개소, 사회복지법인(재단)이 7개소, 기타 2개소로 나타남.

○ 조건부 신고시설의 시설설비

- 서울시의 조건부 신고시설은 법정 시설설비를 충족하고 있는 경우가 전체 105개 시설 중에서 50개소로 나타나 거의 절반 정도는 시설건축물의 설비 기준을 충족하고 있음.

○ 조건부 신고시설의 인력

- 서울시의 조건부 신고시설의 인력은 매우 적어서 시설의 보호수준이 매우 열악할 것으로 예상됨.
- 종사자가 1명인 곳은 42개소이고 2명인 곳은 38개소로 전체 시설의 약 75%가 1~2명에 불과함.

- 종사자가 3명인 곳은 14개소, 4명인 곳은 9개소, 5명 이상 10명 미만인 곳은 12개소, 10명 이상인 곳은 4개소에 불과함.
- 조건부 신고 시설장(施設長)의 사회복지사 자격증 취득실태
- 신고시설로 전환하는 데에 중요한 조건이 되는 시설장의 사회복지사 자격증 취득실태를 보면 서울시의 경우에 약 60% 정도가 자격증을 올해 안에 취득할 수 있는 것으로 나타남.
 - 즉, 서울시 조건부 신고시설 109개 중 이미 자격증을 취득한 곳은 50개소에 이르고 현재 자격증 취득을 위한 교육을 이수 중인 곳이 16개소임.
 - 현재는 교육을 받지 않고 있으나 여건이 허락되면 교육을 받을 의사가 있는 곳이 29개소이며, 자격증 취득을 위한 교육을 받을 계획이 전혀 없는 곳은 10개소에 불과함.
- 신고시설로 전환시 원하는 시설유형
- 서울시의 조건부 신고시설들이 신고시설로 전환하는 경우에 원하는 시설운영 유형이 무엇 인지를 조사한 결과, 무료시설을 희망하는 경우가 63개소로서 가장 많았고, 다음으로 실비 시설(보호 비용이 35만원 이하)이 32개소, 유료시설(보호 비용이 35만원 초과)이 8개소로 나타남.
 - 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 함.
- 신고시설로 전환함에 있어서 정부로부터 받기 원하는 지원 사항
- 1순위 선택으로 '재정지원'이 65.7%로 가장 많았고 다음으로 '시설양성화 지원'(13.8%), '종사인력 지원'(9.7%), '교육지원'(7.6%) 등으로 나타남. 2순위로 지정한 것은 '종사인력 지원'(38.9%), '시설양성화 지원'(25.6%) 등으로 나타남.
 - 재정지원이 필요한 구체적 항목을 질문한 설문에서는, '종사자 인건비'라는 응답이 43.9%로 가장 많았고, 그 다음으로는 '시설 증개축비'(15.3%), '생계비'(14.1%), '운영비'(12.6%)의 순으로 나타남.

<표 4> 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 | 39.0 |
| 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 |

출처 : 보건복지부, 2004, 「미신고 시설 실태조사 자료」

조건부 신고 사회복지시설에 대한 운영지원의 기본방향

- 조건부 신고시설에 대한 지원규모와 방식을 고려함에 있어서 '선택과 집중'이 필요함.
 - 기존의 조건부 신고시설을 무분별하게 신고시설로 전환시키기보다는 일정한 기준을 갖춘, 상대적으로 양호한 시설들을 선별하여 집중적으로 지원하는 것이 더욱 효과적임.
 - 이러한 전제 하에서 조건부 신고시설을 지원할 경우, 조건부 신고시설의 기능은 현재의 실태를 반영하여 지역사회에 밀착하여 보호를 필요로 하는 사람들에게 기본적인 보호를 제공하는 시설로 규정하는 것이 바람직함.
- 조건부 신고시설이 신고시설로 전환될 것인지의 여부에 따라 현재의 조건부 신고시설에 대한 접근방식은 달라짐.
 - 첫째, 법인운영시설로 전환하는 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 추진하는 것이 바람직함.
 - 둘째, 개인운영시설로 전환하는 경우는 그 규모가 매우 영세하기 때문에 최소한의 기준을 적용하도록 하고 기본적인 보호기능에 충실하도록 유도하는 것이 바람직함. 다만, 정부가 시설운영을 지원할 경우에는 더욱 철저한 지도와 감독이 필요함.

- 셋째, 신고시설로 전환하지 않고 여전히 미신고시설로 남는 경우는 행정기관의 더욱 적극적인 개입을 통해 시설운영을 하지 못하도록 통제할 필요가 있음.
- 이러한 조건부 신고시설의 지원대책과는 별개로 더욱 근본적인 시설대책이 필요함.
 - 미신고시설 발생의 가장 큰 이유는 기존의 신고시설이 매우 부족하기 때문임.
 - 따라서 근본적으로 정부가 신고시설들을 많이 설치하는 것이 조건부 신고시설과 같은 미신고시설의 발생을 방지하는 방법이 될 수 있음.

신고시설로의 전환에 필요한 지원 방안

- 조건부 신고시설이 신고시설로 전환됨에 따라 가장 필요한 것이 시설의 재정확보임.
 - 시설의 재정안정을 위한 시설운영비 지원문제에 대해서는 크게 세 가지 접근방법을 고려해 볼 수 있음.
 - 첫째, 법인이 운영하는 시설의 경우에는 현재의 규정으로도 지원을 받을 수 있기 때문에 큰 문제가 되지 않음.
 - 둘째, 가장 문제가 되는 것이 조건부 신고시설의 다수를 차지하는 개인운영시설의 경우인데, 이들에 대해서는 관련법규를 개정하거나 조례를 만들어서 정부지원을 가능하게 하여야 함.
 - 셋째, 개인이 운영하는 시설의 경우에는 보호를 위탁하는 자로부터 적절한 비용을 받을 수 있도록 하는 수익자부담 방식을 도입하는 것을 고려할 수도 있음. 그러나 시장논리에 맡겨질 경우에는 보호비가 높아질 수밖에 없을 것이고, 그렇게 되면 경제적 능력이 미약한 시설보호 대상자들은 보호를 받을 수 없음. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 아동보육시설(어린이집과 놀이방)의 경우처럼 소득수준에 따라 보호대상자에 대하여 차별적으로 재정지원을 실시하는 방안을 고려해야 함.
 - 이러한 정부 차원의 재정지원 외에도 사회복지공동모금회나 기업복지재단 등이 프로그램 운영비를 지원함에 있어서 한시적으로 개인운영시설에 대한 특별지원을 실시하도록 하는 것도 고려해 볼 필요가 있음. 그런데 조건부 신고시설의 다수를 차지하는 개인운영시설의 경우에는 대부분 전문인력이 거의 없기 때문에 프로그램을 기획할 수 있는 능력이 미약하여 프로그램 지원 공모를 통해 지원받기가 어려울 것으로 예상됨.

- 따라서 조건부 신고시설이 프로그램을 기획하는 과정에서 인근지역의 대학교가 적극적으로 협조할 수 있도록 하는 프로그램 기획 원조체계를 구축할 필요가 있음. 이러한 원조체계 구축을 위해서는 서울복지재단이 일정한 역할을 담당할 수 있음.
- 시설종사자 지원방안으로는 시설들이 현재 보호하고 있는 생활자의 수를 감안할 때에, 시설당 평균 3~4명의 추가인력 배치가 필요한 것으로 추정됨.
 - 이러한 인력을 확보하기 위하여 예산지원을 충분히 하여 필요한 인력을 확보하게 하거나, 실업문제를 해결하기 위해 실시되고 있는 인턴 또는 직장체험 제도 등을 적극 활용할 수 있도록 제도적으로 지원해 줄 필요가 있음.
- 현재 운영중인 개인운영시설들은 규모나 서비스의 유형 및 전문성 정도를 고려할 때에 그룹홈 형태로 분류하여 특성화하는 것이 가장 현실적인 대안이 될 수 있음.
 - 기존의 그룹홈의 경우에도 전문적인 서비스를 제공하는 경우와 그렇지 못한 경우들이 있으므로 개인운영시설을 그룹홈으로 유형화하더라도 전문성을 확보한 시설과 단순보호를 담당하는 시설로 구분지어 주는 것이 필요함.
 - 단, 개인운영시설이 그룹홈으로 유형화되는 경우에는 시설의 입소정원을 엄격하게 규제하여야 함. 즉, 그룹홈으로서의 특성을 유지할 수 있는 범위 내에서, 제한된 인력규모와 공간적 환경을 고려하여 적정 규모의 인원을 산출하여 입소정원을 규제하는 것이 필요함.
- 시설문제를 해결하기 위한 정책적 노력의 하나로서 행정조직 내에 시설전담팀 설치 및 시설간 협조체제 구축이 필요함.
 - 현재 사회복지시설 업무가 각 담당별로 분산되어 있기 때문에 시설운영 및 지원방식이 지닌 문제점에 대한 종합적인 인식이 불가능하고 시설문제를 개선하기 위한 체계적인 대책마련이 불가능함. 따라서 한시적으로 시청 및 구청에 사회복지시설과 관련된 업무를 전담하는 조직을 만들어서 이들에 대한 지원과 지도감독을 효율적으로 추진하게 하는 것이 필요함.
 - 그리고 조건부 신고시설이 신고시설로 전환되어 시설운영의 체계성과 안정성을 확보하고 양질의 서비스 제공을 통한 책임성 강화를 달성하기 위해서는 소규모 개인운영시설간의 협조체제(개인운영시설 네트워크)를 구축하는 것이 바람직함. 이를 통해 시설운영에 필요한 정보 교환, 종사자 교육이나 프로그램 개발 등의 공동작업 모색, 시설운영 지원에 대한 정책대안 마련 및 건의 등을 시도해 볼 수 있음. 이러한 네트워크 구축은 서울복지재단이 주도하게 할 수도 있고 시설들에게 자체적으로 맡겨둘 수도 있음.

미신고 사회복지시설의 신규발생 방지 방안

- 조건부 신고시설과 같은 미신고시설이 발생하는 궁극적인 이유는 시설보호에 대한 수요가 많기 때문이므로 신고시설의 기준을 충족시키는 시설을 더욱 많이 설치할 필요가 있음. 특히 공립시설이 부족한 현실을 고려하여 정부가 직접 운영을 책임지는 공립시설을 집중적으로 확대하는 노력이 필요함.
- 현실적으로 서울시의 토지가격과 건축비용을 감안하면 서울시에 시설을 신규로 설치하는 것은 해당 구청으로서의 재정부담이 매우 클 것으로 예상됨. 따라서 최근에 정부가 발표한 바 있는 BTL(Build-Transfer-Lease)방식을 활용하여 시설을 건립하는 것을 고려해 볼 필요가 있음. BTL방식은 민간이 공공시설을 짓고 정부가 이를 임대해서 쓰는 민간투자방식을 말함.
- 서울시가 경기도 기초자치단체와 계약을 맺어 시설건축비는 서울시가 부담하고 경기도 지역 내에 시설을 짓는 방안을 검토할 필요가 있음. 이 경우에 생활자 정원의 70~80%는 서울시 주민이 입소하고 나머지는 경기도 주민이 이용할 수 있도록 하되, 시설에 대한 운영비 지원은 서울시와 경기도 기초자치단체가 각각의 생활자 입소비율에 따라 운영비를 분담할 수 있음.
- 정부의 양성화조치에도 불구하고 신고시설로 전환하지 못하고 여전히 미신고시설로 남는 시설에 대해서는 행정기관의 더욱 적극적인 개입을 통해 시설운영을 통제할 필요가 있음.

심재호 | 목원대 사회복지학과 교수
042-829-7515
shim@mokwon.ac.kr