

우리나라 사회복지 시설에 대한 제도와 정책

김 만 두

강남대학교 사회사업학과

서 언

우리나라에서 사회복지시설이 본격적으로 시작된 것은 8.15해방과 6.25전쟁 이후라고 할 수 있다.

1948년 신생 대한민국정부가 수립될 당시에는 96개 시설에 6,881명의 아동이 아동施設에 수용보호되고 있었고, 1953년 7월 休戰협정 당시의 시설수는 440개소에 53,964명의 요보호자가 수용된 것으로 알려져 있다.

그후 우리나라는 6차에 걸친 경제-사회발전 5개년계획의 추진으로 경제·사회·문화적인 측면에서 엄청난 변화를 경험했고, 산업화, 도시화, 핵가족화, 가치관의 변화, 여성들의 사회참가의 다양화등으로 전통적인 가족중심의 보호·양육·부양의 기능은 약화되고 무력화되어 사회적인 대응책을 기대하고 있으나 그동안 정부는 선진국가의 복지위기를, 복지국가 축소론등을 내세워 복지의 충실은 국제경쟁력을 약화시키거나 국민의 활력을 저하시키며, 잘못하면 惰民을 양생한다는 선경제 개발·후분배 논리에 의해 복지를 달갑지 않게 생각하여 복지투자를 꺼려 왔다. 그와같은 맥락에서 복지시설 서비스는 미발달되어 1992년말 현재 복지시설수는 731개 시설에서 79,626명이 수용보호를 받고 있는 수준에 멈추어 지고 있다.

또한 우리나라의 복지시설 서비스가 제도적으로 확립되기 시작한 시기는 1961년 생활보호법과 아동복립법이 제정된 후라 할 수 있고, 현재는 생활보호법(1961년), 아동복지법(1961년), 장애인복지법(1981년), 사회복지사업법(1970년), 노인복지법(1981년), 모자복지법(1989년), 영유아보육법(1991년) 등의 복지서비스관계법상의 「복지의 조치」시설로서 位置되어 있고, 이러한 시설에의 입소자격은 언제, 어디에서나 필요한 경우 利用할 수 있는 개

방체계로서 시설의 문이 열려져 있는 것이 아니고, 아직도 前近代의인 「무의무탁한 사람」이나 「연고자가 있어도 부양·보호할 능력이 없는자」등으로 제한되어 폐쇄적인 체계로 일관되고 있다(유효시설은 제외).

뿐만아니라 우리나라의 복지시설은 지난 사반세기의 연륜과 경제·사회·문화적인 그 많은 변화에도 불구하고 여전히 公共性보다는 私益性, 피보호자의 사회적인 기능의 강화·재활·再社會化보다는 의식주를 중심으로 하는 구호와 구제적인 측면이 더욱 강하여 피보호자의 인간다운 생존권·교육권·치료·재활권·성장·발달권은 소위 최근에 등장하고 있는 利用施設, 通院施設, 在家福祉施設(비수용시설)등에 비해 상대적으로 열등하다는 비판을 면치 못하고 있는 실정이다.

따라서 현존하는 수용보호시설은 새로운 변화의 시대의 국민들의 시설복지 니드에 걸맞게 그 대상체계, 운영방식, 프로그램 내용, 차우수준, 대지역사회와의 관계 전반에 걸쳐 획기적인 개혁과 변화가 요청되고 있다.

이러한 상황속에서 본론에서는 첫째 우리나라 복지시설에 대한 제도적·정책적인 실태를 간략하게 논의해 보고, 두번째 복지시설의 문제점과 개선책을 지적해 보고자 한다.

우리나라의 복지시설에 대한 제도

1. 복지시설에 대한 정부의 정책방향

앞에서도 잠깐 언급한 바와 같이 우리나라의 복지시설은 이른바 사회복지관계법, 즉 생활보호법, 사회복지사업법, 아동복지법, 장애인복지법, 노인복지법, 모자복지법, 영유아보육법 등에서 규정하고 있는 요보호자를 수용하여 의식주는 물론 교육·

교정·치료·재활·직업훈련등의 복지서비스를 제공하는 시설을 말한다.

그러나 최근 정부에서는 우리사회 내부의 정치·경제·사회·문화 그리고 새로운 지식·이론 등의 급속한 변화속에서 국민들의 복지수요가 다양화되고 다계층화·다지역화 됨으로서 복지서비스에 대한 정책전환을 피해야고 있다. 이러한 정책 파타임의 전환책을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지금까지의 收容施設 일변도의 시책만으로서는 폭발적으로 일어나고 있는 국민들의 복지수요에 대처할 수 없다는 판단하에서 收容施設中心축에 덧붙여 지역사회를 중심축으로 하는 在家福祉서비스의 필요성을 강조하기 시작하고 있다는 점.

두번째, 지금까지 中央政府 주도하의 복지제도·정책·행정이 地方政府 주체로 추진되는 지방자치제 복지서비스의 문이 열리기 시작되고 있다는 점.

세번째, 복지서비스 供給體系에 있어서 지금까지는 정부·지방자치단체·사회복지법인·비영리단체를 중심으로 하던 것이 최근, 영유아보육법·노인복지법등의 법개정을 통하여 개인·기업·종교·자원봉사 단체등에 의해서도 당국의 시설승인을 받으면 시설복지 서비스를 행할 수 있는 福祉多元化정책방향을 취하고 있다는 점등이다.

이상과 같은 복지서비스 정책의 전환속에서 정부의 복지시설에 대한 정책은 수용시설보다는 이용시설쪽에 더 큰 비중을 두고, 수용시설에 대해서는 정부의 예산이 허용하는 범위안에서 시설건물의 현대화, 보호수준의 향상, 시설기능의 보강, 전문화를 지향한다는 지극히 소극적인 태도를 취하고 있다.

2. 복지시설의 종류·시설수 및 설치 주체

첫째, 우리나라의 복지서비스 관계법이 규정하는 施設의 종류를 보면 다음(표 1)에서 나타나고 있는바와 같다.

두번째는 다음(표 2)에서 보는바와 같이 1992년 12월말 현재 전국의 사회복지시설은 731개 시설에 79,626명을 수용보호하고 있다(정부통계에 있어서는 탁아시설 4,513개소를 추가하고 있기 때문에 전체 시설수가 5,244개로 나타나고 있음에 주의할 것), 이 중 아동복지시설이 278개로 가장 많고, 다음으로 장애인 복지시설(143개), 노인복지시설(123개), 정신질환요양시설(74개), 부녀복지시설

표 1. 사회복지시설의 종류

시설 구분	시 설 명	설 치 근 거						
생활 보호 시설 (10종)	<ul style="list-style-type: none"> 지체부자유자 재활시설 심신장애자 근로시설 양로시설 노인요양시설 영아시설 육아시설 모자보호시설 교호시설 자립지원시설 부랑인 보호시설 	<ul style="list-style-type: none"> 생활보호법 제25조 동법시행령 제26조 						
	아동 복지 시설 (12종)	<ul style="list-style-type: none"> 아동상담소 영아시설 육아시설 신체허약아시설 아동일시보호시설 아동직업보도시설 조산시설 아동전용시설 교호시설 아동일양위탁시설 정서장애아시설 자립지원시설 	<ul style="list-style-type: none"> 아동복지법 제20조 동법시행령 제2조 					
		노인 복지 시설 (11종)	<ul style="list-style-type: none"> 양로시설 노인요양시설 설비양로시설 설비노인요양시설 유료양로시설 유료노인요양시설 노인복지회관 노인복지주택 경로당 노인교실 노인휴양소 	<ul style="list-style-type: none"> 노년복지법 제18조 동법시행령 제20조 				
			장애인 복지 시설 (7종)	<ul style="list-style-type: none"> 장애인재활시설 장애인 요양시설 장애인 유료복지시설 장애인 이용시설 장애인 직업재활시설 접자도서관 접서 및 녹음서 출판시설 	<ul style="list-style-type: none"> 장애인복지법 제37조 			
				모자 복지 시설 (6종)	<ul style="list-style-type: none"> 모자복지시설 모자자립시설 미혼모시설 일시보호시설 부녀복지관 부녀상담소 	<ul style="list-style-type: none"> 모자복지법 제19조 		
					여성 보호 시설 (2종)	<ul style="list-style-type: none"> 보호지도소 직업보도시설 	<ul style="list-style-type: none"> 윤락행위 등 방지법 제7조, 제8조 	
						영·유아 보육 시설 (4종)	<ul style="list-style-type: none"> 국공립보육시설 민간보육시설 직장보육시설 가정보육시설 	<ul style="list-style-type: none"> 영·유아보육법 제6조
					기타 복지 시설 (5종)		<ul style="list-style-type: none"> 갱생보호시설 정신요양시설 보훈시설 부랑인시설 사회복지관 	

표 2. 사회복지 시설의 수

種別		區 分		計		國·公立		私立	
		施設 (個所)	人員 (名)	施設 (個所)	人員 (名)	施設 (個所)	人員 (名)		
計		5,244	202,923	731	52,062	4,513	150,861		
兒 童 福 祉 施 設	小 計	4,791	144,590	721	49,880	4,070	94,710		
	嬰 兒 育 兒	38	2,240	1	351	37	1,889		
	保 育 職 業 傳 導	219	18,046	—	—	219	18,046		
	自 立 支 援	4,513	123,297	720	49,529	3,793	73,768		
		15	929	—	—	15	929		
		6	78	—	—	6	78		
老 人 福 祉 施 設	小 計	123	7,239	3	348	120	6,891		
	養 老 人 療 養	80	5,099	2	288	78	4,811		
		43	2,140	1	60	42	2,080		
婦 女 福 祉 施 設	小 計	65	3,986	1	29	64	3,957		
	母 子 , 保 健	39	2,697	—	—	39	2,697		
	母 子 自 立 婦 女 職 業 轉 道	5	335	—	—	5	335		
慢 性 疾 患 者 遼 養 施 設	小 計	21	954	1	29	20	925		
	結 核 療 養 類 不 具	9	2,935	1	1,336	8	1,599		
		2	81	—	—	2	81		
		7	2,854	1	1,336	6	1,518		
障 碍 人 福 祉 施 設		143	13,306	—	—	143	13,306		
精 神 疾 患 療 養 施 設		74	17,665	—	—	74	17,665		
浮 浪 人 施 設		39	13,202	5	469	34	12,733		

(65개), 부랑인보호시설(41)개 순으로 나타나고 있다.

세번째는 현존하는 시설의 설치·운영 주체는 누구인가 하는 점이다. 앞의 (표 2)에서 보는바와 같이 영유아보육법상의 보육소를 제외하면 전체시설 731개중 국·공립시설은 불과 11개 시설에 불과하고 민간시설이 720개 시설로 압도적인 多數를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

사회복지서비스 관계7법의 총칭규정에서 「사회복지 증진의 책임은 1차적으로 국가와 지방자치단체에 있다」라고 규정하고 있음에도 불구하고 정부의 직접적인 경영시설은 극히 적조하고 民間法人이 경영하는 시설이 절대 다수를 차지하는 기이한 현상을 노출시키고 있다.

3. 복지시설의 설치허가 및 기준

지금까지 논의한바와 같이 우리나라의 복지시설은 收容保護施設이 주류를 형성해 왔고, 이러한 수용시설은 대부분 민간에 의하여 운영·경영되고 있고, 민간법인의 복지시설을 설치할 경우에는 첫째

다음 (표 3)에서와 같이 법에 따라 일정한 목적용 基本財産을 갖추어 당국의 허가를 받아야 하는 구조를 취하고 있다.

두번째, 위와같은 시설은 보건·위생·급수·안전·환경 및 교통편의 등을 충분히 고려하여 쾌적한 환경의 부지를 선정하여야 하고, 그 규모는 상시 30인 이상을 수용할 수 있는 시설규모를 갖추어야 하며, 시설의 구조와 설비에 있어서는 그 시설을 利用하는 자의 성질별, 성별, 연령별 특성에 맞도록 준비해야 하고, 그리고 수용시설에는 기본적으로 거실, 사무실, 의무실, 상담실, 도서실 또는 오락실, 조리실, 목욕탕, 세탁장, 건조장, 수세식화장실, 급배수시설, 비상재해 대비시설 등을 갖추어야 한다. 특히 장애인 시설의 경우에는 시설을 출입하는 통로, 기타 설비에 장애인 편의시설을 갖추어야 한다.

또한 시설은 입소자의 의식주생활은 물론이고 입소자의 건강관리, 급식위생, 자립, 재활이 이루어 지도록 운영되어야 한다는 정부의 시설운영 지침에

표 3. 사회복지시설 설치의 근거법령

설립주체 근거법령	국가·지방자치단체	사회복지법인· 기타 비영리법인	비 고
사회복지사업법	설치할 수 있다(22조1항) 시·군은 도지사승인요 (20조1항단서)	도지사허가요(22조2항)	
생활보호법	위의 법준용(제25조)	위의 법준용(25조)	
아동복지법	설치할 수 있다(20조1항) 시·군은 도지사승인요 (20조 1항)	도지사허가요(20조2항) 단, 조사, 무료 아동전공시설 가정탁아시설은 도지사, 시장, 군수에 신고(20조3항)	조산, 무료이동전용시설, 가정탁아시설은 누구라도 할 수 있다 (령 11조3항)
노인복지법	설치할 수 있다(14조1항) 시·군의 설치 규정없음	도지사허가요(16조2항)	
장애인복지법	설치할 수 있다(16조1항) 시·군의 설치 규정없음	도지사허가요(16조2항)	
모자복지법	설치할 수 있다(20조1항) 시·군의 설치 규정없음	도지사허가요(20조2항)	
윤락행위등 방지법	설치한다. 보호지도소(7조1항) 작업보호시설(8조) 지방자치단체는 보사부장관승인요 (9조전단)	보사부장관허가요(9조후단)	

따라야 한다.

세번째, 복지시설에는 공통적인 시설기준에 따라 다음과 같은 직원을 두어야 한다.

- (1) 시설장, 1인
- (2) 총무, 1인
- (3) 의사 또는 촉탁의사, 1인
- (4) 간호사 또는 보조간호사, 1인이상
- (5) 보조원, 입소자 50인이상 1인이상
- (6) 생활지도원, 1인이상(다만 여성수용시설에는 1인이상의 여성지도원을 두어야 한다).
- (7) 영양사, 1인이상(다만 50인이상 수용시설에 한한다).
- (8) 사무원, 1인이상

이상과 같은 직원에 덧붙여 개별법(아동복지법, 장애인복지법, 노인복지법, 모자복지법 등)에 따라 수용인의 특성에 따라 직원의 적정배치가 규정되고 있다.

4. 사회복지시설에 대한 정부의 지원

앞에서도 언급한 바와 같이 우리나라의 복지시설은 선진 제외국의 경우와는 달리 주로 부양의 무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이

없는 생활보호법상의 대상자를 수용보호하는 구조로 이루어 지고, 이러한 요보호자를 국가나 지방자치단체 스스로가 설치한 복지시설은 극도로 억제되고 민간복지시설에 조치하거나 위탁하여 보호하는 방식은 취하고 있기 때문에 정부와 민간시설간에는 시설의 운영에 필요한 운영비·피수용자의 생활비 및 시설직원의 인건비·시설에 대한 보수·증개축에 따른 보조금·지원을 매개로 하고 있다(유료시설은 제외).

이 경우 행정청과 사회복지법인간에는 어떠한 법률관계가 형성되는가에 대해서는 상당한 논쟁점이 있지만 여기에서는 그와같은 법적관계는 보류하고, 주로 정부의 민간법인 시설에 제공하고 있는 생활비의 내용, 정도 및 직원의 인건비를 중심으로 논의해 보는 것으로 하겠다.

첫째, 시설에 대한 정부의 생계비지원은 매년 정부의 예산에 따라 그 기준이 다르기 때문에 일률적으로 말하기는 곤란하나 1994년도 정부의 지원기준을 보면 다음(표 4)와 같다.

위에서 보는바와 같이 1994년도의 시설피수용자의 생계비는 1993년도 대비 8,000원이 인상된 65,

표 4. 94. 생계보호기준

구분		'93	'94	증(△)감	
거 택 보 호	보호대상	338천명	320천명		
	지 원 기 준	백미 (인/월)	10kg	10kg	
		정맥 (인/월)	2.5kg	2.5kg	
		부식비 (인/월)	700원	820원	120원
		연료비 (가구/월)	563원	675원	112원
		장 의 비 (인/월)	250,000원	300,000원	50,000원
		보호수준 (인/월)	56천원	65천원	9천원
시 설 보 호	보호대상	83천명	81천명		
	지 원 기 준	백미 (인/일)	456g	456g	
		정맥 (인/일)	114g	114g	
		부식비 (인/일)	700원	820원	120원
		연료비 (인/일)	50원	50원	
		피복비 (인/년)	49,790원	49,790원	
		장 의 비 (구당)	250,000원	300,000원	50,000원
		보호수준 (인/월)	57천원	65천원	8천원

000원으로 나타나고 있다.

이것은 보건사회연구원의 1993년도 대도시 2인 가족 1인평균 최저생계비 128,667원의 약 절반을 조금 넘는 수준이다.

두번째는 정부의 시설직원 인건비에 대한 지원 수준이다. 정부에서는 때늦은 감은 있으나 1990년 1월 1일 보사훈령 제584호로 복지시설직원 보수 규정을 제정하여 시행하고 있다. 그후부터 시설종사자의 임금은 사실상 본 규정에 의해 결정되게 되는 운명을 지니게 되었다. 즉 정부의 시설종사자 임금은 「직위+호봉+수당+임금인상율」 방식에 의거한다. 이것을 기본급을 중심으로 보면 다음(표 5)와 같고, 장애인 이용시설 직원봉급표를 보면(표 6)과 같다.

위의(표 5)와(표 6)에서 나타나고 있는 바와 같이 민간 수용시설장 1호봉의 봉급은 402,000원, 장애인 이용시설장 1호봉은 635,000원으로 233,000원의 차가 발생하고 있다. 1994년도 국공립시설과 민간법인시설 직원 인건비 비교표를 참고해 보면 국공립시설 대비 법인시설은 시설장, 총무 8호봉 기타 4호봉 기준으로 시설장 58.4%, 총무 63.36%, 생활지도원 66.02%, 보조원 70.9%, 취사세탁부 71.39%의 비율이다. 시설종사자의 처우문제는 종사자의 사기에 크게 영향을 주고, 이것의 영향은 시설피수용자의 생활전체에 파급되는 것이기 때문에 신중한 검토가 있어야 할 과제가 아닐 수 없다.

복지시설에 대한 문제점

앞으로 우리사회에서 기대되고 있는 복지시설의 기능은 첫째 치료훈련(재활)기능시설, 두번째, 노인·장애인을 위한 작업시설, 세번째, 개호형과 생활형 기능시설, 네번째, 통원, 이용기능시설로 가정해 보면 현존하는 우리나라의 복지시설이 안고 있는 문제는 山積해 있다고 볼 수 있다. 그러나 山積해 있는 복지시설의 모든 문제를 여기에서 모두 제기할 수 없고 중요한 것만 골라보면 다음과 같다.

- (1) 생계보호수준의 열등성
- (2) 민간법인시설의 재정능력미약
- (3) 시설종사자의 처우열악과 전문종사자 확보의 곤란
- (4) 복지시설의 대 지역사회와의 관계의 폐쇄성
- (5) 복지시설 프로그램의 전근대성

결론

우리나라의 복지시설은 6.26후 급격한 팽창과 단순 수용위주에서 출발하여 40여년이 지난 오늘 날에 이르기까지 나름대로 개선되고 발전해 왔지만 그러나 아직도 복지시설 실질예산의 65%에 불과한 정부의 재정지원, 국공립시설 종사자 대비 72%선에 머물고 있는 종사자의 처우, 직원 1인당의 담당피

표 5. 사회복지시설 직원 봉급표

(단위 : 천원)

호	봉	시설장	① 총무	② 생활지도원	③ 보조원	④ 취사세탁부	체육교사	관리인	근로기사	의사
1	402	356	322	279	223	516	295	507	879	
2	416	369	332	289	232	524	306	517		
3	431	380	343	298	242	533	315	526		
4	442	393	354	307	251	544	324	534		
5	456	405	364	316	263	552	334	545		
6	468	417	375	326	270	561	343	554		
7	482	431	386	335	280	571	352	563		
8	495	441	397	344	290	581	361	572		
9	509	455	408	354	299	590	372	582		
10	524	465	419	362	308	599	380	591		
11	538	481	431	375	318	611	392	603		
12	554	494	443	387	331	623	403	615		
13	570	509	458	398	343	635	416	627		
14	586	525	470	412	355	647	427	639		
15	602	538	484	423	368	658	440	652		
16	617	553	498	436	378	670	453	664		
17	633	568	510	447	391	683	464	676		
18	649	582	524	459	402	695	477	688		
19	665	597	537	470	415	707	488	699		
20	680	611	550	483	426	719	501	711		
21	695	624	561	492	437	729	509	720		
22	708	635	572	502	445	737	520	730		
23	721	648	583	509	456	748	529	749		
24	734	660	594	521	464	756	538	749		
25	748	673	604	529	475	765	547	758		
26	761	685	615	537	483	774	557	768		
27	774	697	626	548	492	785	566	776		
28	788	709	637	558	502	795	574	786		
29	801	721	647	568	510	802	585	796		
30	815	733	657	576	521	813	594	803		

※ ① 무량인시설 상담요원 포함

② 간호사, 영양사, 각종교사, 물리치료사, 청능치료사, 보행훈련사 포함

③ 보육사 포함

④ 경비원 포함

표 6. 장애인이용시설 직원봉급표

(단위 : 천원)

호	직종	관장	사무장	1급 (부장)	2급 (과장)	3급 (주임)	4급 (사회복지사)	5급 (사무원)	기능직 (타자원)	고용직 (미화원)
1	635	545	455	425	400	370	330	310	230	
2	645	555	465	435	410	380	340	320	240	
3	655	565	475	445	420	390	350	330	250	
4	665	575	485	455	430	400	360	340	260	
5	675	585	495	465	440	410	370	350	270	
6	690	600	510	480	455	425	385	365	285	
7	705	615	525	495	470	440	400	380	300	
8	720	630	540	510	485	455	415	395	315	
9	735	645	555	525	500	470	430	410	330	
10	750	660	570	540	515	485	445	425	345	
11	765	675	585	555	530	500	460	440	360	
12	775	685	595	565	540	510	470	450	370	
13	785	695	605	575	550	520	480	460	380	
14	795	705	615	585	560	530	490	470	390	
15	805	715	625	595	570	540	500	480	400	

주 : 위 봉급표에 의한 직종에는 다음의 직원이 포함된다.

① 4급 : 물리치료사, 특수교사, 간호원, 기타의료기사

② 5급 : 교정원, 안내원

③ 기능직 : 전산원, 열관리기사, 운전원

④ 고용직 : 취사원, 세탁원

보호자비율의 과다와 열악한 근무여건, 이에 따라 높은 이직율등으로 인하여 사회일반인들의 생활패턴은 생리적 단계를 지나 자기존중, 자기실현의 단계에 진입되고 있는 것에 비해 복지시설에서는 인간의 가장 원초적인 하층단계의 욕구도 바람직하게 향유하지 못하는 참담한 상황을 극복하지 못하고 있는 것이 현실이다. 더욱이 최근 재가복지의 인기는 높아지고 있는 반면에 복지시설 서비스는 그 인기가 떨어지고 있다. 그것은 시설서비스의 비인간적인 환경, 인간관계의 단절, 치욕적인 입소수속, 엄격한 체제에의 복종, 관료주의적이고 형식적인 운영, 일상 생활상의 행동의 제한, 자기의 무력화등의 마이너스적인 요인이 작용되고

있기 때문이다.

이상과 같은 비인간적이고 열등수준의 복지시설 체제를 가지고서는 급속하게 고도화되는 국민들의 복지시설 수요에 대응할 수 없을뿐만 아니라 국민들로부터 빈민수용소, 저지 수용소의 낙인을 벗어나기 어렵다.

따라서 우리나라의 복지시설은 거듭나는 개혁이 이루어 저복지서비스의 두 기둥인 재가복지 서비스와 함께 시설복지 서비스는 국민들이 필요한 경우, 언제 어디에서나 안심하고, 기꺼이 이용할 수 있는 중요한 복지자원체계로서의 기능과 역할을 수행해 나가도록 개선되고 변화되어야 할 것이다.