

무허가 사회복지시설의 양성화 방안

변용찬 / 한국보건사회연구원 인구가족연구실장

지난해 7월 소쩍새마을 사건이 발생하였다. 이 사건을 수사하는 과정에서 가짜 승려 일력이란 사람이 무허가 부랑자보호시설을 운영하면서 1백억원 이상의 후원금을 받아서 착복했을 뿐만 아니라 수용시설의 소녀들을 성추행하고 정신질환자는 아무 곳이나 내버린 것으로 밝혀져 사회에 큰 충격을 주었다.

이 사건을 계기로 보건복지부는 전국 무허가시설의 실태를 조사한 바 있다. 그 결과를 보면, 무허가시설이 전국적으로 총 293개소가 있으며, 수용인원은 모두 5,704명으로 나타났다. 그 가운데 123개소(42.0%)는 장애인시설이며, 74개소(25.3%)는 노인시설이었다. 시설당 평균 수용인원은 19.4명이었으며, 운영주체는 개인이 152개소(51.9%), 종교단체 133개소(45.4%)로 나타났다.

또한 전체시설의 11.6%인 34개소는 목조, 비닐하우스, 흙벽돌, 슬래트축사 등으로 되어 있어 안전사고의 우려가 있는 불

량시설인 것으로 나타났다. 한편, 대부분의 무허가시설은 순수한 이웃돕기·자선의 취지에서 시설을 운영하고 있었으나, 일부 시설에서는 시설운영비를 마련하기 위해 수용자들에게 자활사업이라는 명분하에 구두땀이, 행상 등의 행위를 강요하는 사례도 있는 것으로 밝혀졌다.

이같은 무허가 시설은 정부의 지원과 지도·감독 대상에서 제외되어 있다. 이에 따라 시설운영을 비정기적인 후원금에 의존함으로써 재정이 불안정하며, 보호수준이 낮고, 시설의 운영에 대한 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 그러나 이러한 문제에도 불구하고, 현실적으로는 무허가시설 입소자의 대부분이 무의무탁한 계층으로서, 정부가 맡아야 할 복지서비스 제공 역할을 무허가시설이 일부 담당하고 있는 것이 사실이다. 따라서 현재의 무허가시설들을 제도권내로 흡수함으로써 시설보호 수준을 향상시키고 입소자의 「삶의 질」을 제고

하기 위해 다음과 같이 양성화 방안을 제안한다.

1. 사회복지사업법의 개정

사회복지사업법에서는 사회복지시설을 설치하려는 경우 1) 운영주체로서 국가, 지방자치단체, 사회복지법인 및 기타 비영리법인, 2) 상시 30인 이상을 수용할 수 있는 시설의 설비 및 규모, 3) 일정규모 이상의 목적사업용 기본재산과 연간 운영경비의 20% 이상을 충당할 수 있는 수익용 기본재산을 갖추어야 하는 등 시설의 설립요건에 제한을 두고 있다. 이는 사회복지의 공익성을 고려한 조치이기는 하나 사회복지시설 운영에 뜻을 가진 개인이나 단체의 참여를 제한함으로써, 현실적으로 무허가 시설의 증가라는 부작용을 초래하는 하나의 원인이 되고 있다.

따라서 사회복지에 대한 민간의 적극적인 참여를 유도하기 위해서 이 법을 개정하여 법인 및 기타 비영리법인뿐만 아니라 사회복지에 관심이 있고 능력이 있는 선의의 단체나 개인도 일정한 요건만 충족되면 사회복지 시설을 설치·운영할 수 있도록 해야 한다. 시설 설립요건으로서 수용인원의 기준도 현행 30인 이상에서 5인 이상으로 완화하고, 자산요건도 완화함으로써 무허가시설에 수용되어 있는 무의무탁한 입소자들도 정부의 제도권내로 흡수하는 것이 필요하다. 다만, 시설운영에 참여하고자 하는 개인이나 단체에 대

해 시설운영 능력이나 전문성 등에 관한 자격심사를 강화하여, 운영허용시 나타날 수 있는 부작용을 배제할 수 있도록 세계감면 및 정부보조의 차별화, 정부의 지도·감독 강화 등의 장치를 마련해야 한다.

따라서 정부의 사회복지시설에 대한 정책은 신고시설과 허가시설을 양립시키는 정책을 펴야 하겠다. 즉, 30인 이하의 소규모시설은 설비나 자산 요건 등에 관한 규제를 완화하여 시장·군수·구청장에게 신고만으로 사회복지시설을 설치할 수 있도록 하고, 현재 법인의 허가를 받아 운영하고 있는 사회복지시설에 대해서는 허가제를 계속 유지함으로써 신고시설과 허가시설 등 차별화된 시설기준을 적용해야 할 것이며, 이때 정부의 재정지원도 차별화 되어야 한다.

2. 정부의 재정지원 확대

기본적으로 신고시설의 수용보호자에 대한 최저생활은 정부가 부담하고 그 이상의 복지혜택에 대해서는 시설운영자의 개별적인 능력에 따라 발휘될 수 있도록 재량과 다양성을 인정하는 방안을 검토해야 한다. 정부에서 제공하는 기본적인 지원방안으로서 시설에 수용되어 있는 입소자를 생활보호법상 거택보호자로 지정하여 생계비를 지원한다.

아울러 무허가 시설의 양성화시 위험시설물 철거나 개·보수 등 개선조치를 강화해야 할 것이다. 비닐하우스, 흙벽돌, 슬

래트축사 등 붕괴위험이나 화재발생시 대형사고의 우려가 있는 시설 등에 대하여 시장·군수·구청장으로 하여금 시설물 철거, 개보수, 사용중지 명령 등을 통해 개선토록 조치하고, 이때, 위험시설물의 개·보수비용의 일부를 지원해 줄 수 있는 방안을 마련한다.

사회복지에 대한 민간의 적극적인 참여를 유도하기 위해서 진입제한을 완화하고 운영주체를 다양화함으로써 시설 설치 및 운영의 문호를 확대해야 할 것이다.

3. 시설종사자의 전문성 제고

전문적인 서비스의 제공을 위해 시설종사자 중 최소한 1인은 사회복지사 3급 이상의 자격증을 소지할 수 있도록 종사자의 교육 및 훈련을 강화하고, 이들의 교육·훈련비의 일부를 보조해야 할 것이다. 시·군·구청, 지역사회에 배치되어 있는 사회복지전문요원, (종합)사회복지관 등과 유기적인 관계를 가짐으로써 상담, 치료, 재활의 전문적인 서비스를 받을 수 있도록 상호 연계체계를 구축한다. 신고시설에서 입소자들을 돌보고 있는 종사자에 대해서는 지역사회복지관 등에서 이들을 위한 교육 프로그램을 개발하고, 교육 및 훈련을 통해 보다 전문적인 서비스가 제공될 수 있도록 한다.

4. 시설관리 및 지도·감독의 강화

기본적으로는 개인이나 민간이 자율성 및 재량권을 가지고 시설을 운영하기 위해서는 불간섭의 원칙이 견지되어야 하겠지만, 사회복지시설 설립요건을 기존의

허가제에서 신고제로 전환하게 되면 사회복지시설의 설립이 용이해져 시설의 난립이 우려되므로 정부의 시설관리 및 지도·감독이 철저히 이루어져야 할 것이다. 입소자의 자유의사에 반하여 강제로 입소·보호하거나, 후원금을 착복하고, 입소자를 학대·구타하거나, 구걸행위 또는 강제노역시키는 등과 같은 불법행위를 엄금하기 위해서는 정부 및 지방자치단체의 철저한 지도감독이 필요하다. ombudsman과 같은 Monitoring제도를 도입하고, 입소자뿐만 아니라 지역주민이 신고할 수 있는 신고전화를 설치하여 제2의 소쩍새마을 사건과 같은 일이 재발하지 않도록 해야 할 것이다.

아울러 시설운영의 투명성을 제고하기 위해서는 시설의 재정규모, 정부보조금 및 민간지원금의 사용내역 등의 수입 및 지출내역을 지역신문 등에 공고토록 유도하고, 재산, 결산자료 등 회계관리내역을 공개하고 회계서식을 간소화해야 할 것이다. 후원·결연금의 공정한 관리를 위하여 ‘관인 영수증 발급제’를 도입하고, 후원금 기부자에 대해 세제상의 혜택을 부여하는 방안을 마련한다. 한편, 미신고

시설의 후원금 모금행위는 금지토록 한다.

5. 종교단체나 기업 등 민간자원 활용제고

일부 종교단체를 중심으로 운영되고 있는 시설은 수용자의 보호가 양호하고, 민간의 후원금 및 자원봉사활동이 활발하고, 민간자원과의 연계가 활발하게 이루어지는 등 운영이 효율적으로 이루어지고 있는 사례가 많이 발견되고 있기 때문에 종교단체에서 적극적으로 사회복지시설을 운영할 수 있도록 유도한다.

아울러 민간기업이 시설을 지어서 기부하는 사업에 적극 참여할 수 있도록 유도한다. 즉, 현재 민간복지재단에서 지원하고 있는 시설의 증·개축 사업을 우선적으로 소규모시설에게 적용될 수 있도록 유도한다. 또한 이러한 신고시설에 대한 자원봉사활동, 후원금 등 민간의 인적·물적 자원을 적극 활용하는 방안을 마련해야 한다. 시설에 대한 식사, 청소, 이·미용봉사 등 지역 자원봉사활동의 조직화 및 「시설후원회」의 구성을 적극 유도하고, 학생자원봉사활동을 적극 활용하기 위해 학교와 시설이 연계하여 봉사프로그램을 공동으로 개발하는 방안을 마련한다. 직원수가 적고 소규모인 시설을 위하여 사회복지협의회나 사회복지관 등 자원봉

사 관리기관에서 시설의 특성에 대한 전산망을 구축함으로써 자원봉사자와 시설을 연계해 주는 방안을 마련한다.

6. 시설관련 연구 강화

현재 무허가시설을 포함한 사회복지시설에 대한 조사·연구가 누적되어 있지 않기 때문에 현황과악이 제대로 되어 있지 않고, 정책대안의 제시에 어려움이 많은 실정이다. 따라서 무허가시설 등 각종 시설의 실태과악을 위한 심층적인 조사·연구를 통해 정책방향에 대한 장기 비전을 제시해야 할 것이다. 또한 지속적으로 공청회를 개최하여 여론을 수렴하고 제기되는 문제에 대해서는 합리적 해결방안을 꾸준히 모색해 나가야 하겠다.

끝으로 이러한 무허가 시설의 양성화 방안은 시설 설치 및 운영의 문호를 개방함으로써 선의의 개인이나 기업, 민간단체로 하여금 사회복지에 대한 적극적 참여를 유도하기 위한 것이므로, 기존의 사회복지법인에서 운영하는 시설에 대해서도 정부의 지원을 강화함으로써 운영을 내실화하고, 이를 통해 신고시설과 허가시설이 상호 조화롭게 발전할 수 있도록 유도함으로써 시설 수용자의 삶의 질을 개선하여야 하겠다.