

2006년도 인권상황실태조사
연구용역보고서

사회복지시설 운영 합리화를 위한 법제 연구

2006. 12.

사회복지시설 운영 합리화를 위한 법제 연구

2006년도 국가인권위원회 인권상황실태조사
연구용역보고서를 제출합니다.

2006. 12.

노연희(가톨릭대학교 사회복지학과)
이용표(가톨릭대학교 사회복지학과)
박경수(한양사이버대학교 사회복지학과)

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다

목 차

제 1 장 연구배경 및 목적	1
1. 비영리 사회복지시설 운영상 문제점과 책임성	1
2. 연구내용 및 연구방법	4
제 2 장 비영리 사회복지조직의 책임성에 대한 논의	6
1. 비영리조직의 특성과 책임성 확보의 필요성	6
2. 책임성의 의미와 유형	7
3. 비영리조직의 책임성 확보의 방향성	11
제 3 장 외국사례: 미국 비영리 사회복지조직의 책임성 확보방안	21
1. 비영리조직으로서 책임성 강화를 위한 노력	21
2. 사회복지조직으로서 책임성 강화를 위한 노력	22
3. 책임성 강화 방안: 규제와 자율성간의 균형	23
제 4 장 한국 사회복지조직의 인권 및 비리발생구조 분석	25
1. 조사 및 분석방법	25
2. 분석결과	27
제 5 장 사회복지사업법 개정안 분석	64
1. 분석틀 설정	64
2. 사회복지사업법 개정안 분석	65
3. 분석결과와 정리	77
제 6 장 비영리 사회복지조직 책임성 확보 방안	78
1. 조직	80
2. 재정	84
3. 인력	87
4. 서비스	90
5. 정책·제도	93
제 7 장 결론	99
참고문헌	103

제 1 장 연구배경 및 목적

1. 비영리 사회복지시설 운영상 문제점과 책임성

(1) 사회복지시설의 현황과 문제점

노인, 장애인, 아동 등 사회적인 소외계층을 보호하기 위한 사회복지서비스의 제공은 전통적으로 비영리 사회복지시설에 의해 이루어져 왔으며, 그 결과 비영리 사회복지조직은 사회복지서비스 전달체계 내에서 통합적이며 필수적인 요소라고 인식된다(Smith & Lipsky, 1993). 사회복지조직은 가족을 대신하여 보호를 필요로 하는 사람들에게 보호를 제공하는 기관으로(김미숙·김유경·김은정, 2006) 국가, 지방자치단체, 사회복지법인, 개인 등 누구나 시·군·구청장에게 신고 후 설치 운영할 수 있다.

사회복지조직의 유형은 보건복지부에서 주관하는 시설과 여성가족부에서 주관하는 시설들이 있는데, 이는 다시 생활시설과 이용시설로 나눌 수 있다. 보건복지부에서 관장하는 생활 및 이용시설에는 부랑인·노숙인시설, 결핵·한센시설, 종합사회복지관, 노인복지시설, 아동복지시설, 장애인복지시설, 정신보건시설, 자활후견기관, 복합노인복지시설 등이 있다(표 1 참고). 한편 여성가족부에서 주관하는 시설에는 보육시설, 성매매피해자지원시설, 성폭력피해보호시설, 가정폭력보호시설, 모자복지시설이 있다. 각 시설은 개별 복지법에 의거해서 운영된다. 이렇게 다양한 영역에서 활동하는 사회복지시설은 2005년 12월 현재 총 2,424 개소가 운영 중이며, 33,470명의 종사자와 이용자 105,632명에 이르고 있다. 또한 이용시설의 경우는 전국 58,345개소, 종사자 27,580명에 달한다(장병원, 2006).

사회복지서비스의 전문화 그리고 서비스 이용자의 지역사회에의 통합 등의 노력에도 불구하고, 비영리 사회복지조직이 사회적으로 취약한 계층에 대한 보호를 제공하는 역할을 제대로 수행할 수 없는 여러 가지 문제들이 발생하고 있는 실정이다. 사회복지조직에서 발생하는 문제는 크게 시설운영상의 문제, 종사자의 처우 문제, 사회복지시설 평가제도의 문제점 등이 지적되고 있으며(장병원, 2006), 사회복지조직 이용자에 대한 인권침해의 문제도 심각하게 제기되고 있다(남기철, 2006).

우선 시설운영의 책임성이나 투명성과 관련하여 일부 시설은 운영자의 사유의 식으로 가족경영체제로 운영되며, 국고보조금의 부적절한 집행, 후원금(또는 기부금)의 자의적 사용 등 사회복지조직으로서 공공적 성격 및 사회적 책임성이 미흡함을 보여주고 있다.

<표 1> 사회복지시설의 종류

관련법	시설종류	세부종류		소관부서
		생활시설	이용시설	
사회복지사업법	부랑인·노숙인시설 결핵·한센시설 종합사회복지관	부랑인시설 결핵·한센시설	종합사회복지관 노숙인쉼터 상담보호센터	보건복지부
노인복지법	노인복지시설	노인주거복지시설 노인의료복지시설	재가노인복지시설 노인여가복지시설 노인보호전문기관	
아동복지법	아동복지시설	아동양육시설 아동일시보호시설 아동보호치료시설 아동직업훈련시설 자립지원시설 아동단기보호시설 공동생활가정	아동상담소 아동전용시설 아동복지관 지역아동센터	
장애인복지법	장애인복지시설	장애인생활시설 장애인유료복지시설 중 생활시설	장애인지역사회재활시설 중 이용시설 장애인직업재활시설 장애인유료복지시설 중 이용시설	
정신보건법	정신보건시설	정신요양시설 사회복귀시설 중 생활(주거)시설	사회복귀시설 중 이용시설	
국민기초생활보장법	자활후견기관		자활후견기관	
농어촌주민의 보건의증진 을위한 특별법	복합노인복지시설	농어촌지역에 한해 노인복지시설 중 “노인보호전문기관”을 제외한 2종류이상의 사회복지시설을 동일 또는 인접 건물에 설치가능		
영유아 복지법	보육시설		보육시설	
모부자 복지법	모부자복지시설	모(부)자보호시설 모(부)자자립시설, 미혼모시설, 일시보호시설	여성복지관 모·부자 가정상담소	여성부
성매매방지 및피해자 보호등에 관한 법률	성매매피해지원시설	일반지원시설 청소년지원시설 외국인여성지원시설	자활지원센터	
성폭력범죄 의처벌 및피해 자보호 등에 관한 법률	성폭력피해 보호시설	성폭력피해자보호시설	성폭력피해상담소	
가정폭력 방지 및피해 자 보호 등에 관 한 법률	가정폭력보호시설	가정폭력피해자보호시설	가정폭력상담소	

자료: 보건복지부, 사회복지법인 관리 안내.

사회복지사업은 기본적으로 클라이언트와 사회복지사간 인간관계를 기반으로 하고 있기 때문에(Hasenfeld, 1992), 전문성을 지닌 종사자에 대한 의존도가 매우 높은 영역이다. 그럼에도 불구하고, 사회복지조직 종사자들은 낮은 보수, 휴가의 미 실시 등 열악한 근무환경 하에 있으며, 종사자의 전문성을 확보하기 위한

교육기회가 절대적으로 부족하다는 점도 지적되고 있다. 예를 들어 사회복지조직의 주요한 전문인력인 사회복지사의 임금에 대한 실태조사 결과를 보면 대표적인 공공서비스 직종인 교육이나 보건분야 근로자와 비교할 때 사회복지시설 종사자의 급여비율은 각 45.2%, 57.2%에 불과한 실정이다(신용규, 2006).

사회복지시설 평가 및 결과 활용 미흡이라는 문제의 경우 현행 사회복지사업법 제43조 제1항의 규정에 의거, 3년마다 1회 이상 사회복지시설 평가가 의무화되어 있으나, 예산 및 인력부족으로 평가 대상시설 제한되어 있으며, 평가결과에 대한 인센티브 미흡으로 인하여 평가의 필요성에 대한 인식이 매우 낮다는 점이 지적된다. 또한 평가에 대한 결과를 실제 조직의 운영에 반영하려는 노력이 부족하다는 지적도 제기되고 있다(Campbell, 2002).

마지막으로 사회복지조직, 특히 생활시설의 이용자들의 인권침해문제도 심각하게 제기되고 있다. 사회복지조직은 기본적으로 인간을 원료로 하고 있다는 점 때문에 사회복지조직의 활동은 인간의 존엄성에 기반하여 수행해야 한다는 점이 가장 중요한 특성 중 하나이다(Hasenfeld, 1992). 그럼에도 불구하고 사회복지조직의 이용자들의 기본적인 인권을 침해하는 다양한 유형의 문제들이 발생하고 있다. 예를 들어 생활시설의 이용자들을 자유롭게 입퇴소 하지 못하게 함으로써 지역사회로부터 격리, 폭력의 사용뿐만 아니라 강제노동이나 임금착취 등 노동력 착취 등이 발생하고 있는 것이다. 무엇보다도 중요한 문제는 사회복지조직은 이용자의 다양한 욕구나 문제를 해결할 수준의 서비스를 제공해야 함에도 불구하고 현실에서는 그 서비스의 수준이 매우 열악하다는 점이다. 사회복지서비스가 인간다운 삶을 보장해야 한다는 것을 전제로 한다면 부적절한 또는 질이 낮은 서비스의 제공은 사회복지조직 이용자의 인권을 침해하는 것뿐만 아니라 생존권을 위협하는 것이기도 한다(남기철, 2006).

전통적으로 사회복지서비스 공급자로서의 역할을 정부로부터 또는 사회로부터 위임받은 비영리조직은 위에서 제시한 것 같이 적절한 서비스의 제공, 정부나 재정지원자로부터 제공된 기금의 부적절한 사용, 서비스 이용자 인권의 침해 등과 문제를 야기함으로써 많은 사회적 비판을 받아온 것도 사실이다(Ebrahim, 2003). 비영리 사회복지조직에서 발생하는 이러한 다양한 유형의 문제 때문에, 사회복지서비스의 공급자로서 비영리 사회복지조직에 대한 일반 시민들의 신뢰가 깨지고 있을 뿐만 아니라, 이러한 조직들에 대한 강력한 규제에 대한 시민들의 요구가 제기되기도 한다.

(2) 사회복지시설의 책임성 강화에 대한 요구의 증가

사회복지조직에서 발생하는 문제는 이 조직이 지니는 책임성(accountability)에 대한 논의로 확대되고 있다. 일반적으로 책임성에 대한 요구는 정부로 대표되는 공공조직간의 관계에 초점을 두고 이루어져 왔다. 그러나 점차로 사회복지서

비스와 같이 정부가 수행해야 하는 주요한 활동이 민간 비영리조직에게 위임됨으로써 책임성 논의가 공공영역에서 활동하는 비영리조직과 이를 관리하는 정부부처간의 관계를 중심으로 하여 비영리 부문으로까지 확대되고 있다(Cutt & Murray, 2000; Kearns, 1994).

비영리 사회복지조직의 서비스 제공과 관련된 책임성에 대한 논의는 다소 상반되는 관점에서 이루어지고 있다. 한편으로 비영리 사회복지조직에서 발생하는 다양한 문제를 해결하기 위한 기반으로 책임성을 확보하기 위해서는 공식적인 법적 규정을 통한 공공감시체계의 수립 등과 같은 외적 통제를 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있다(Cutt & Murray, 2000; Ebrahim, 2003; Dicke & Ott, 2000). 이러한 규제는 기본적으로 비영리 사회복지조직의 대상자의 보호라는 측면과 재정지원자의 보호라는 측면에서 필요하다는 것이다(Irvin, 2005).

다른 한편으로 정부의 규제나 감시체계를 통한 책임성의 강화는 비영리 사회복지조직의 입장에서는 “책임성은 처벌을 의미한다”(Behn, 2001, p.3; Whitaker, Altman-Sauer, Henderson, 2004에서 재인용)고 인식될 가능성이 있다고 지적된다. 때로는 사회복지서비스의 제공을 민간 비영리조직이 담당하게 될 때 지니는 여러 가지 장점, 즉 정부의 재정부담 감소, 서비스 제공의 융통성 및 혁신성 강화, 서비스 이용자의 선택권의 확대 등의 장점을 규제나 공공감시체계 등을 강화함으로써 저해하게 될 가능성이 있다는 점이 지적된다. 또한 지나치게 외적인 통제나 규제를 강조하게 되는 경우 재정지원자나 감독기관은 그들이 지닌 권력을 남용하게 될 가능성이 있다는 우려까지도 제기된다(Ebrahim, 2003).

이러한 상반된 논의에도 불구하고 사회복지서비스의 제공은 공공영역에서 이루어지는 것으로 이를 담당하는 비영리 사회복지조직이 책임성을 지녀야 한다는 것은 어느 누구도 부인할 수 없다. 비영리 사회복지조직의 책임성을 확보하기 위한 여러 가지 방안은 그것이 공식적인 통제기제에 기반한 것이든 또는 비공식적인 통제기제에 기반한 것이든 간에 본질적으로 비영리 사회복지조직의 운영상의 문제를 해결하기 위한 것이기 때문에 중요하다.

2. 연구내용 및 연구방법

본 연구는 비영리 사회복지조직의 비민주적이고 폐쇄적인 운영과 보호대상자에 대한 인권침해의 문제 등을 사회복지조직이 추구해야 하는 책임성이라는 측면에서 살펴보고, 사회복지조직에 대한 적절한 관리, 감독체계의 확립뿐만 아니라 조직들의 운영을 합리화할 수 있는 방안마련을 모색하고자 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구는 다음과 같은 내용을 다룬다.

첫째, 비영리 사회복지조직에서의 책임성의 의미는 무엇이며, 다양한 유형의 문제해결의 기반으로서 책임성이 어떻게 이해되어야 하는지에 대하여 논의한다. 이를 통하여 비영리조직의 책임성을 강화하기 위한 방안이 어떤 방향에서 이루어

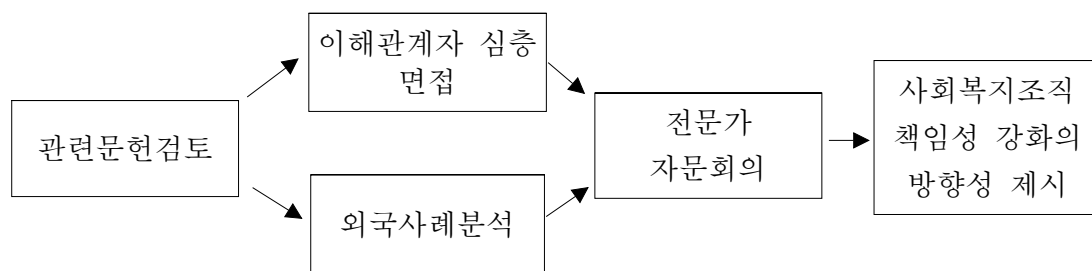
져야 하는지에 대한 논리적 기반을 마련한다.

둘째, 사회복지조직의 운영현황과 문제점 등에 대하여 실증적인 검토함으로써, 문제는 어떠한 양상으로 발생하고 있으며, 어떤 요인들이 문제를 발생시키고 있는지 대하여 분석한다.

셋째, 외국의 사회복지서비스를 제공하는 민간 비영리조직의 법적 관리감독시스템에 대한 분석을 통하여 한국의 비영리 사회복지조직의 운영상 문제를 해결하기 위한 방향성을 모색한다.

넷째, 사회복지서비스 이용자의 인권보호와 비영리 사회복지조직 운영의 합리화를 위한 방안을 모색하기 위하여 현행 사회복지사업법이 지니는 문제를 분석하고, 책임성의 확보라는 관점에서 문제해결을 위한 방향성을 제시한다.

본 연구는 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 방법을 통하여 연구를 진행한다. 첫째, 문헌연구를 통하여, 민간 비영리 사회복지조직에서의 책임성의 의미와 확보방안에 대해 논의한다. 둘째, 비영리 사회복지조직과 관련된 다양한 이해관계자들과의 심층면접을 통하여 사회복지시설의 이용대상자의 인권문제, 운영상의 비리 등을 발생시키고 있는 구조적 요인을 분석한다. 또한 민간 비영리조직에 대한 외국의 법적 관리감독시스템 분석하고 운영상의 문제해결을 위한 방향성을 모색한다. 마지막으로 전문가 자문회의를 통해 사회복지시설의 운영합리화를 위한 사회복지사업법의 개선방안에 대한 의견을 수렴하여 사회복지조직에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 책임성의 강화 방안을 마련한다.



<그림 1> 연구방법 및 절차

제 2 장 비영리 사회복지조직의 책임성에 대한 논의

1. 비영리조직의 특성과 책임성 확보의 필요성

비영리 사회복지조직에 대하여 사회적으로 강한 책임성을 요구하게 되는 것은 이들 조직이 비영리조직으로 지니는 본질적인 특성 때문이라고 이해할 수 있다. 즉 비영리조직이 지니는 다양한 측면에서의 특성 때문에 사회복지조직은 책임성을 유지할 수 있어야만 한다는 것이다.

우선 법률적인 측면에서 비영리조직은 일반적으로 조직의 수입에 대한 세금을 면제받는다. 동시에 비영리조직에 기부금을 제공하는 기부자에게도 기부금에 대한 세제혜택이 주어지기도 한다. 이러한 특성은 비영리조직이 궁극적으로 개별조직이나 조직의 소유자를 위해 활동하는 것이 아니라는 전제하에서 보여지는 것이기도 하며, 주인-대리인(principal-agent) 관점에서 정부가 수행해야 하는 활동을 위임받기 때문에 주어지는 혜택과 같은 것이라고 이해될 수도 있다. 따라서 비영리조직은 재정적인 측면에서 정확한 정보를 제공하고 이를 정부를 포함한 재정지원자에게 정확하게 보고해야 할 책임성을 지니게 되는 것이다.

두 번째로 비영리조직은 재정적인 측면에서 수입이 매우 다양하게 구성된다. 즉 비영리조직의 수입은 시장에서의 재화와 서비스의 판매를 통해서가 아니라, 조직의 구성원이나 지지자들로부터의 자발적 기여와 정부의 재정지원 등 아주 다양한 방식으로 충당된다. 이렇게 다양한 사회의 구성원으로부터 조직의 운영에 필요한 자원을 제공받는 것은 비영리조직이 전체 사회가 또는 특정 재정지원자가 요구하는 활동을 수행한다는 것을 전제로 하는 것이다. 이러한 특성에 기반하고 있기 때문에 비영리조직은 전체 사회, 정부 또는 특정한 재정지원자가 제공하는 자원을 기반으로 그들이 의도한 결과를 효과적이고 효율적인 방식으로 달성하였는지를 보여주어야 할 책임이 있는 것이다.

세 번째 비영리조직의 특성은 기능적인 측면에서 살펴볼 수 있다. 즉 비영리조직은 '공공의 목적을 달성하기 위한 민간조직(O'Neil, 1989, p.7)' 또는 '사회적 약자를 위해 활동하며, 이들의 자유를 증대시키고, 이들이 권력을 지니고, 사회변화를 위해 권익을 옹호하거나 서비스를 제공하는 조직(McCarthy, Hodgkinson & Sumariwalla, 1992, p.3)'이라고 정의되는 것처럼 공공의 목적을 달성하기 위해 활동한다는 특성을 지닌다. 이러한 특성은 비영리조직에게 있어서 매우 중요한 것으로, 조세법상의 면세혜택을 받을 수 있으며, 또한 일반 시민이나 정부로부터 재정지원을 받는 근거를 제공하는 것이기도 하다. 따라서 비영리조직은 궁극적으로 특정한 개인이나 조직을 위해서가 아니라 공공의 이익을 달성하는데 기여하는 방식으로 활동을 수행할 책임이 있다는 것이다. 또한 동시에 사회적 약자인 서비스 대상자의 이익을 위해 활동해야 할 책임성이 강조되기도 한다.

비영리조직에서의 책임성이 필요한 이유에 대해 Leat(1990)은 비영리조직에

대한 환경의 변화라는 측면에서 제시한다. 즉 서비스 제공에 있어서 다원주의(pluralism), 전문주의(professionalism), 소비자주의(consumerism)이라는 측면에서 책임성의 필요성을 강조한다. 다원주의는 사회복지서비스의 제공이 정부와 민간 비영리조직의 활동이 혼합된 상황에서 이루어지는 것을 의미한다. 이러한 다원주의적 상황은 정부의 과도한 책임을 민간부문으로 위임하려는 의도 하에서 계획된 것으로서 공공자원을 제공하는 정부에 대해 그 자원을 이용하여 서비스를 제공하는 비영리조직이 지니는 책임성의 이슈를 가장 명확하게 제시한다. 전문주의는 비영리조직의 활동에 있어서 전문성을 지닌 집단이 조직의 활동에 대해서 가장 잘 안다고 가정함으로써, 이들 전문가 집단이 서비스와 관련된 정책의 실질적인 수행을 담당해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서는 전문가에 의한 서비스 제공의 강조 등 내부적 책임성을 필요로 한다. 마지막으로 소비자주의는 이용자들이 정의하는 방식대로 서비스를 제공하는 것이 필요하다는 것으로, 비영리 사회복지조직은 소비자, 즉 서비스 이용자의 선택권과 참여의 기회를 중요하게 인식할 수밖에 없으며 소비자에 대한 책임성의 유지는 곧 비영리조직의 정통성의 문제와도 연결된다는 것이다.

비영리 사회복지조직에서 책임성의 필요성에 대하여 정리해보면, 비영리조직으로서의 특성에 기반하는 경우 재정적 책임성, 다양한 이해관계자에 대한 책임성 등으로 다양하게 나타날 수 있다. 또한 Leat(1990)가 제시하는 관점에서 비영리조직이 지니는 책임성이라는 것은 단순히 재정자원을 제공하고 서비스 수행의 책임을 위임하는 정부에 대해 지니는 것만을 의미하는 것이 아니라, 사회복지조직의 주요 구성원인 전문가 집단의 규범에 따라야 하고, 궁극적으로는 서비스 이용자가 정의하는 방식으로 서비스를 제공해야 하는 책임성을 의미하는 것이다.

2. 책임성의 의미와 유형

책임성은 전통적으로 민주사회에서 부여된 의무(responsibility)를 어떻게 수행하고 있는지에 대한 설명을 제공해야 하는 것과 관련된다. 이는 책임성이 의무를 할당하는 측과 할당된 의무의 수행에 대한 정보를 보고하며, 설명하는 측이 존재한다는 것을 전제로 한다(Cutt & Murray, 2000). 이러한 의미에서 본다면 비영리 사회복지조직에서의 책임성은 사회복지서비스 제공의 의무를 부여받은 당사자로서 이의 수행과 관련하여 의무를 부여하는 또 다른 당사자에 대해 보고하고 설명해야 하는 것과 관련된다.

책임성에 대한 논의에서 핵심적인 내용은 누가 책임성과 관련된 정보를 필요로 하고, 누가 이를 제공하는가이다. 즉 의무(responsibility)를 부여하는 측과 이러한 의무를 수용하는 측은 누가되는지에 대한 검토는 책임성 논의의 중심이 된다. 의무를 부여하는 측이 누가되느냐에 따라서 책임성은 다양한 방식으로 이해

되고 정의될 수 있다. 정부가 비영리 사회복지조직에게 책임성을 요구하는 당사자로 인식하느냐 또는 정부이외의 조직의 내, 외적 이해관계자들을 당사자로 인식하느냐에 따라서 그리고 어떤 유형의 정보를 필요로 하느냐에 따라 책임성은 매우 다양한 의미로 이해된다. 이러한 점 때문에 Moore(2001)가 지적하는 것처럼 책임성은 비영리조직의 논의에 있어서 핵심적인 이슈이지만, 이 용어는 상이한 사람들에 의해 상이한 의미로 사용되고 있어서 정의하기가 쉽지는 않다. 본 절에서는 책임성의 다양한 측면을 살펴봄으로써 비영리 사회복지조직에서 고려되어야 하는 책임성은 어떤 것인지에 대해 간단히 살펴보고자 한다.

비영리조직에서는 전통적으로 재정상의 문제, 즉 기금의 부적절한 사용이나 낭비 등의 문제로 인하여 재정적 책임성이 강조되어 왔다(Keating & Frumkin, 2003). 즉 비영리조직은 재정상의 문제를 해결하기 위한 노력으로 재정상의 정보를 공개하고 이를 정부에 보고하는 것은 의무화 되어 있다. Keating & Frumkin (2005)은 비영리조직에 대한 다양한 이해관계자들의 지속적인 지원은 단순히 서비스 제공 활동에만 의존하는 것이 아니라, 조직 활동의 결과에 대해 재정적인 측면에서 이들과 의사소통 할 수 있는 능력이나 조직내부의 회계 관련 의사결정에 의존하기 때문에 재정적 측면에서의 책임성은 중요하다는 점을 지적한다. 그러나 이러한 책임성은 불법행위의 방지, 적절한 지배구조의 확립, 미션과의 연관성 유지 그리고 비영리조직의 효과성의 제시나 효과성이나 목적달성의 실패에 대한 적절한 대응과 관련된 책임성에 대해서는 간과하고 있기 때문에, 점차 책임성의 내용은 재정적 측면에서 이러한 다양한 측면을 포함하는 것으로 확대되고 있다(Kearns, 1994).

또한 책임성은 위계적인 구조에 초점을 두고 정의되기도 하는데, "조직적인 명령체계의 정점에 있는 상위의 권위당국과 직접적으로 관련된 이해관계자를 대신하여 성과를 달성하기 위한 활동이나 행동에 대한 책임이 있음(answerability)"을 의미하는 것(Kearns, 1996, p.11; Dicke & Ott, 2000에서 재인용)으로 이해되기도 한다. 반면 위계적인 측면보다는 보다 넓은 의미로 책임성이 제시되기도 한다. "특정한 조직 내에서 또는 전체사회에서 수행하는 활동에 대한 책임성"으로 정의하는 것은 법적인 책임성뿐만 아니라 정치적 책임성을 포괄한다(Sharfritz, 1999, p.4; Dicke & Ott, 2000에서 재인용). Dicke & Ott(2000)는 이러한 위계적, 법적, 또는 정치적인 측면에서의 정의보다 더 넓은 의미로 제시하였다. 이들은 "다른 사람들의 복지를 달성하기 위한 활동의 결과를 설명하는 것"을 책임성이라고 제시한다. 책임성을 위계적, 법적, 또는 정치적인 측면보다는 보다는 궁극적으로 복지를 달성하기 위한 활동의 결과라고 이해하는 것은 무엇보다도 비영리 사회복지조직의 미션의 달성이나 성과에 대한 보고와 밀접한 관련을 지닌다는 Kearns(1994)의 견해와 유사하다.

이러한 책임성에 대한 다양한 정의는 본질적으로 책임성이 어느 한 측면이 아니라 다양한 측면으로 구성된다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 따라서 학자들

은 책임성을 한가지로 정의하기 보다는 책임성의 상이한 측면을 제시하려는 노력을 기울여왔다.

Cutt & Murray(2000)는 책임성을 매우 다양하게 구분한다. 이들은 우선 책임성을 내적책임성과 외적책임성으로 구분하는데, 내적책임성(internal accountability)은 기본적으로 조직구조 내에서 하위수준에서 상위수준으로 의무수행에 대해 설명하는 것을 의미하며 관리상의 통제(management control)와 관련된다. 반면 외적 책임성(external accountability)은 지배구조상의 통제(governance control)와 관련된 것으로 주로 조직의 최고관리자가 이사회나 관리의무가 있는 정부부처 등에 대한 보고의 의무를 지닌다는 것을 의미한다.

이들은 또한 행정적 책임성과 정치적 책임성을 구분한다. 행정적 책임성(administrative accountability)은 조직 활동에 대한 공유된 기대, 성과 및 활동에 대한 기준 그리고 보고의 방식 등과 관련되며, 조직 내에서의 이러한 책임성 관계의 흐름은 기술적인 측면에서 프로그램의 성과와 관련이 된다. 한편 정치적 책임성(political accountability)은 책임성을 지니고 있는 측이 필요로 하고, 동시에 의무감을 부여하는 측에서 제공하는 정치적인 지원이라는 측면에서 정의되는데, 이러한 책임성의 주된 목표는 정치적 통제이다.

책임성은 객관적 책임성(objective accountability)과 주관적 책임성(subjective accountability)으로도 구분이 되는데, 전자는 주로 공식적인 요구사항을 부여하는 측과 그 의무를 수용해야 하는 측과의 관계에서 제기되는 공식적인 요구사항을 반영한다. 주관적 책임성은 도덕적 성격을 반영하며, 행정책임자의 개인적인 기준과 관련되며 자발적인 측면에서 이루어지는 것으로 책임성에 대한 긍정적인 상황들과 관련된다. Cutt & Murray(2000)는 객관적 책임성과 주관적 책임성은 서로 보완적이기도 하지만, 책임성을 전제로 한 관계에서 궁극적인 안전판은 행정책임자의 주관적 책임성이라고 제시한다.

행정적 책임성은 다시 절차적 책임성(procedural accountability)과 결과적 책임성(consequential accountability)로 구분된다(Cutt & Murray, 2000). 절차적 책임성은 프로그램이나 조직의 목표나 운영에 대한 명백한 관련성이 제시되지 않고, 과정이나 절차에 대한 순응 또는 동조와 관련되는 것으로 영리조직이든 비영리조직이든 모든 유형의 조직에 적용되는 기본적인 책임성이다. 절차적 책임성의 가장 대표적인 형태는 조직의 관리자가 예산과 관련하여 조직의 관리과정에서 재무보고(financial statement)를 통해 제시되는 정확하고 완결된 재정적 정보를 제공하는 것이다. 절차적 책임성의 또 다른 형태는 조직의 관리자는 다양한 유형의 권위제공자, 즉 법률, 규정, 운영지침 등에 조직이나 프로그램의 순응을 감독하고 보고해야 하는 것과 관련된다. 이러한 형태는 대부분 입법적으로 규정된 위계적인 책임성의 틀 안에서 논의된다.

결과적 책임성은 프로그램이나 조직의 목표달성이나 운영방식과 명백하게 관련된다. 공공조직이든 민간조직이든 간에 재정적 정보는 절차적 책임성뿐만 아니

라 결과적 책임성을 동시에 보여준다. 재정적 측면에서의 결과는 영리조직에서는 책임성을 보여주는 핵심적인 정보가 되지만 비영리조직에서는 한계를 지닐 수밖에 없다. 따라서 비영리조직들은 서비스를 제공하기 위한 재정적 (또는 다른) 자원을 활용하여 얻은 서비스결과에 대한 정보가 활용되는데, 비용과 관련한 효율성이나 의도한 결과를 달성했는지를 보여주는 효과성이 활용된다.

Dicke & Ott(2000)는 책임성을 관료적/위계적 책임성, 법적 책임성, 전문적 책임성, 정치적 책임성 및 도덕적 책임성으로 구분하였다. 관료적/위계적(bureaucratic/hierarchical) 책임성은 정부와 서비스 제공자간의 위계적인 관계를 기반으로 폐쇄적인 관리감독이 이루어지며, 주로 명확하게 제시된 지시사항에 의 순응에 초점을 둔다. 법적(Legal) 책임성은 헌법의 원칙, 법률, 또는 계약상의 의무사항 등에 의해 업무가 수행되어야 함을 제시하며, 업무와 관련한 제재가 가능하게 한다. 전문적(Professional) 책임성은 전문가의 재량에 기반하여 개별 전문가들이 그들의 의사결정이나 활동에 책임성을 진다는 것을 의미한다. 정치적(Political) 책임성은 반응성(responsiveness)을 요구하는데, 이는 핵심적인 이해관계자의 만족이나, 소비자 중심의 관리활동에 초점을 두게 된다. 마지막으로 도덕적/윤리적(moral/ethical) 책임성은 양심, 조직의 규범, 기준 및 복지에 대한 일반적 관심 등에 기반한 올바른 행동(good behavior)이라는 기준에 초점을 둔다.

Ebrahim(2003)은 책임성에 대한 법률적 관점과 경제적 관점을 제시하면서 책임성이 강조하는 상이한 측면에 대하여 논의하고 있다. 법률적 관점에서 책임성(legal accountability)은 “규정된 조직행동 기준을 충족시켜야 하는 의무감뿐만 아니라, 규정된 행동기준이 없는 상황에서도 조직행동에 관한 정보를 공개해야 하는 의무감”이라고 정의된다(Chisolm, 1995, p.141; Ebrahim, 2003에서 재인용). 이러한 법적 책임감의 대표적인 예가 미국 비영리조직의 지배구조로서 이사회가 지니는 책임감이다. 즉 미국 비영리조직은 주로 주정부나 연방정부의 조세 법상 세제혜택을 받을 수 있으며 이와 관련하여 이사회는 비영리조직의 의사결정의 기반이 되는 적절한 정보를 수집해야 하며, 개인의 이익보다 조직의 이익을 보다 우선시하여야 하며, 다양한 이해간의 갈등에 대해 공개하며, 또한 조직의 내부의사결정이 조직의 미션에 기반하여 이루어져야 하도록 하는 법률상의 책임을 지닌다. 그러나 이러한 법적 책임성은 주로 처벌이나 규제조치 등 외적인 조치들에 초점을 두기 때문에 조직내부의 그리고 비공식적인 수준에서의 조직에 대한 규범이나 기대 등은 고려하지 않게 된다. 이러한 법적 책임성은 책임성이 다른 측면의 속성까지 지니고 있다는 점을 보여주지 못한다.

두 번째로 제시하는 책임성은 경제적 관점에서 제시된다. 비영리조직은 정부나 시장의 실패로 인하여 적절하게 제공되지 못하는 서비스를 제공하게 된다. 이러한 과정에서 비영리조직은 특정 이해관계자의 요구에 대응할 필요가 있으며, 또한 서비스 제공을 위한 비용을 다양한 방식으로 충당하게 된다는 것이다. 따라서 비영리조직의 책임성은 기본적으로 클라이언트, 재정지원자, 또는 규제자 등과 같

이 조직의 활동에 영향을 미칠 수 있는 다양한 집단이나 이해관계자들 간의 관계에 초점을 두게 된다. 즉 비영리조직의 책임성은 특정한 이익을 실현하는 것뿐만 아니라 서로 경쟁관계에 있는 목표나 이해관계간의 균형을 모색하는 것에 초점을 두게 된다. 이러한 관점은 외적 통제에만 초점을 두고 또한 법률상의 이해관계만 고려하는 법률적 측면의 책임성과는 다른 것이다. 경제적 관점의 책임성은 본질적으로 관계적 속성을 지니고 조직을 둘러싼 다양한 집단간의 권력관계를 고려해야 한다는 점을 보여준다. 이러한 관점의 책임성은 다양한 이해관계를 지닌 집단이 어떻게 형성되고, 이들이 의사소통을 하는지 등에 대한 정치적 관점에서의 논의로 확대된다. 이는 비영리 사회복지조직에서의 책임성은 조직의 다양한 내적, 외적 이해관계자들의 요구를 충족하는 것까지 포괄해야 한다는 Cutt & Murray(2000)의 관점과 유사하다.

3. 비영리조직의 책임성 확보를 위한 방향성

(1) 책임성의 확보 방안

위에서 살펴본 바와 같이 책임성은 매우 다양하게 의미로 이해되며, 이는 한 측면만으로는 비영리 사회복지조직의 책임성을 이해하기 어렵기 때문에 모든 측면에 고려되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 실제로 책임성을 확보하기 위한 방식도 어떤 측면의 책임성인가에 따라 상이할 수밖에 없다. Dicke & Ott(2000)는 비영리 사회복지조직의 책임성을 확보하기 위해 활용되는 열가지 방법을 제시하였다. 이들이 제시하는 각각의 기술은 책임성의 상이한 측면에 초점을 두는 것이다.

우선 감사제도(auditing)는 확립되어 있는 기준이나 기존의 조건간의 차이 또는 일치 등을 평가하기 위해 필요로 하는 체계적인 통제지향적 평가과정(systematic control-oriented process assessment)이다. 일반적으로 감사는 회고적인 성격을 지니며, 감사에 필요한 기준이나 규범은 감사를 하는 측이나 받는 측에 의해 수용되어져 있다. 감사는 성과를 측정할 수 있는 명확한 기준이 확립되어 있다면 가장 효과적인 방법이 될 수 있다.

둘째, 모니터링(monitoring)은 위탁계약서의 조항에 순응적인지를 검토하는 것이다. 이미 일어난 상황에 대한 회고적인 성격을 지닌 감사와는 달리, 모니터링은 서비스 제공과정에서 이루어지는 진행형의 감독(oversight)이다. 모니터링은 투입물, 과정 및 산출물을 양적으로 계산하는 것과 주로 관련되어 있다. 예를 들어 하루에 몇 명의 직원이 업무를 수행하는가 또는 몇 명의 클라이언트가 서비스를 제공받는가와 관련된다.

셋째, 인가제(licensure)는 특정한 전문직의 실천에 대한 공식적인 또는 법적 인 허가를 의미한다. 인가를 받는 측은 전문가 조직에 의해 전문직 규범에 순응

하지 않았다는 이유로 제재를 받기도 하며, 때로 정부는 불법적이고 적절치 못한 실천에 대해서는 인가를 취소하기도 한다.

책임성을 확보하기 위한 네번째 방식은 시장기반 경쟁체계(market-based competition)를 확립하는 것이다. 경쟁체계에서 책임성이란 기본적으로 자원의 효율적인 사용과 관련되며, 이는 서비스 제공에 대한 조직들 간의 경쟁을 통해서 달성될 수 있다고 가정한다. 시장경쟁은 독점화된 서비스를 대체할 수 있으며, 소비자는 다양한 서비스 중에서 선택권을 지닐 수 있게 된다. 시장을 기반으로 한 서비스 전달체계는 클라이언트가 만족스러워하지 않게 되는 경우 다른 곳에서 서비스를 선택할 수 있는 권한을 부여할 수 있다. 이는 Leat(1990)가 제시한 바와 같이 사회복지조직에서의 책임성이 필요한 이유 중의 하나가 소비자주의라는 것과 일맥상통하는 것이다. 즉 서비스 대상자들의 원하는 방식으로 서비스를 제공하고, 이들의 서비스 선택의 범위를 확대시키기 위해서는 독점화된 서비스 공급 체계가 아니라 다수의 비영리조직을 참여시킴으로써 가능해지는 것이다.

다섯 번째 방식은 서비스 위탁계약(contracts)으로, 이는 “재정자원이나 다른 물적 자원의 교환을 고려하여 특정업무, 활동, 가정, 생산품, 자원 등을 제공하는 것에 대해 양자간 또는 다자간에 이루어지는 공식적인 동의 또는 약정”을 의미한다(Rhea, Ott, & Shafritz, 1988, p. 163; Dicke & Ott, 2000에서 재인용). 서비스 위탁계약은 계약, 상호 동의, 계약과 관련한 법적인 목표, 충분한 고려가 가능한 당사자의 존재가 필수적이다. 계약은 무엇이 이루어질 것인지(또는 이루어지지 않을 것인지), 동의한 계약에 따라 수행이 이루어질 것인지, 그리고 재정적인 사항에 대한 고려가 중요한 구성요인이다. 위탁계약에 의한 방식은 무엇보다도 계약상에 제시된 규정에 대한 순응 등을 강조하는 순응적 책임성(Kearns, 1994)에 초점을 두는 것이라 볼 수 있다.

서비스와 관련된 등기부(Registries)를 활용함으로써 사회복지서비스 제공과 관련된 책임성을 강화할 수도 있다. 일반적으로 등기부는 특정 분야에서 활동하는 전문가들의 목록을 데이터베이스로 구축하고 이를 중앙에서 관리함으로써 이들의 활동을 지속적으로 추적하는 것을 가능하게 하는 방식이다. 이러한 등기부의 존재는 전문가 개인의 실천과정에서 남용, 방임, 착취 등을 방지하기 위한 것이다. 또한 부적절한 또는 불법적인 서비스 제공활동을 한 전문실천가의 목록에 대한 접근을 가능하도록 하여, 궁극적으로 책임성을 증가시킴으로써 전문주의를 향상시키기 위한 것이다. 이러한 방식은 Leat(1990)가 서비스 제공에 있어서 전문가주의 때문에 책임성의 확보가 필요하다는 논의와 유사한 것이다.

일곱 번째 방안은 법원(Court)의 활용이다. 법원은 사회복지서비스 제공과 관련하여 정부와 비영리조직 간의 공식적인 위탁계약과 관련하여 의무의 불이행 또는 계약사항의 위반 등에 대한 공식적인 제재를 수행하는 기관이다. 법원의 결정에 기반한 책임성이 확보는 매우 공식적인 그리고 규제적인 과정이라고 볼 수 있다. 예를 들어 Leazes(2000)는 공법상의 원칙이 사회복지서비스 제공을 위임

받은 비영리조직에도 동일하게 적용되어야 함을 강조하면서 미국 아동복지시설에서의 부적절한 서비스 제공과 관련하여 가정법원(family court)이 중요한 역할을 수행하고 있음을 보여주고 있다.

여덟 번째로 활용할 수 있는 방안은 기술은 고발(Whistle-blowing)제도이다. 고발은 불법적인 위반행위, 부적절한 조직의 관리, 자금의 낭비, 권위의 남용, 공공의 건강이나 안전을 위협에 빠뜨리는 행위 등에 대해서 폭로하는 것이다. 이러한 고발제도는 공익이 조직의 이익보다 우선하며, 부패, 불법, 사기행각이나 위험한 행동을 공개적으로 알려야 한다고 믿는 사람들에 의해 이루어지는 행동이다. 따라서 고발자는 조직의 외부인이거나 내부인일 수 있는데, 공무원, 조직 구성원, 권익옹호집단 또는 언론이 포함된다. 이러한 방식은 공식적인 과정을 통해 이루어질 수도 있으며, 때로는 비공식적인 과정을 통해 이루어질 수 있는 것으로, 특히 권익옹호조직이나 언론에 의한 고발 등은 비영리 사회복지조직이 공식적 책임성만을 지니고 있는 것이 아니라 비공식적인 책임성을 지닌다는 점을 보여주는 것이기도 하다.

아홉 번째 기술로 제시되는 윤리강령(Codes of ethics) 역시 사회복지조직의 책임성은 서비스 제공이 전문주의에 기반하기 때문에 필요하다는 것을 보여준다(Leat, 1990). 윤리강령은 전문실천가들이 동의한 전문적 행동규범에 대한 진술이지만, 법률적인 구속력을 지니지는 않는다. 또한 윤리강령을 기반으로 전문가들은 공공으로부터의 비난을 받고 있는 구성원을 비판하는 방식으로 이들을 보호하기도 한다. 따라서 실제로 많은 전문가들이 윤리강령이나 전문적 실천과 관련된 유사한 기준을 확립하고 있지만, 이러한 것들이 민주적인 의무의 실행에 대한 기여할 수 있는지에 대한 의문이 제기되기도 한다.

마지막으로 제시되는 책임성 확보 방안은 성과기반평가(outcomes-based assessment, OBA)의 도입이다. 이러한 성과평가는 투입물이나 과정에 대해 모니터링하기 보다 정부 프로그램 수행의 궁극적인 결과를 평가하거나 측정함으로써 책임성을 입증하려는 프로그램 평가 유형이다. 즉 프로그램 수행과정에서 직원-클라이언트간의 계약수행시간을 계산하기 보다(즉 과정을 모니터링 하는 것보다), 실제로 클라이언트의 물리적, 정신적인 복지수준이 향상되었는지 등을 평가하는 것이다. 이러한 방식은 서비스 수행의 결과로서 성과를 측정하고 평가하는 결과적 책임성(Cutt & Murray, 2000) 또는 조직의 미션과 효과성의 달성(Kearns, 1994) 이라는 측면에 초점을 두는 것이다.

책임성을 확립하고 유지하기 위한 이러한 다양한 방식은 공식적인 기제와 비공식적인 기제를 모두 포함하고 있는데, 어떤 방식을 선택하느냐는 책임성의 어떤 측면에 초점을 두느냐에 따라 달라진다. 또한 책임성을 포괄적으로 다루기 위해서는 하나의 방법이 아니라 다양한 방식을 균형 있게 사용하는 것이 필요하다.

(2) 비영리조직의 책임성 확보에 관한 관점

비영리 사회복지조직에서 책임성이 강조되는 이유는 다양하지만, 가장 핵심적인 이유는 정부의 공적 자원을 제공받은 비영리조직이 정부를 대신해 서비스를 제공하는 것과 관련이 있다. 예를 들어 비영리 사회복지조직이 조세법상의 면세 혜택을 누리는 것도 정부가 수행해야 하는 활동을 대신 하기 때문이다. 정부는 비영리 사회복지조직이 정부가 의도한 대로 활동을 수행하고 있는지에 대한 정보를 요구할 권리를 지니고, 부적절한 활동이나 허위정보의 제공에 대한 제재를 가할 수 있는 권리를 지니는 것도 비영리조직은 정부활동을 대체하기 때문이다 (Ebrahim, 2003). 즉 비영리 사회복지조직은 공공정책의 수행이라는 역할을 부여받기 때문에 책임성이 매우 중요하다는 것이다.

그러나 책임성은 단지 정부에 대한 보고라는 측면만이 아니라 매우 다양한 측면을 포함하고 있는데, 비영리 사회복지조직에서는 어떤 책임성에 초점을 두고 활동을 수행해야 하는가는 비영리 사회복지조직을 어떻게 인식하는지에 따라서 달라질 것이다. 즉 비영리 사회복지조직을 엄격하게 공적 영역에서 활동하는 정부조직의 일부로 인식하느냐 또는 사적인 자치의 구조가 보장되는 민간조직으로 인식하느냐에 따라 사회복지조직이 어디에 초점을 두고 서비스를 제공하며, 조직을 관리하는 방식이 달라질 것이며, 비영리 사회복지조직에 대한 정부의 관리나 감독의 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대한 상이한 관점을 제시하게 된다.

Moe(2001)는 정부의 재정지원을 받아 활동을 수행하는 비영리조직을 정부와 민간조직으로서의 성격을 동시에 지니는 혼합조직(hybrid organization)의 하나로 제시하면서, 이러한 혼합조직의 관리와 책임성에 대해 논의하였다. 즉 혼합조직¹⁾의 책임성은 누구를 대상으로 하는가, 이러한 조직은 사적인 이익과 관련하여 공공의 이익을 어떻게 실현할 것인가 등의 문제를 제기하였다.

Moe(2001)는 공공행정과 관련하여 준정부조직으로써 혼합조직을 바라보는 관점은 기업가적 관리 패러다임(entrepreneurial management paradigm)과 법치적 관리 패러다임(constitutionalist management paradigm)의 두 가지로 도출된다고 주장한다. 법치적 관리 패러다임은 정부와 민간부문은 근본적으로 다른 성격을 지니고 있으며, 정부조직은 경제적 이익이나 재정적 관심사가 아닌 공법에 기초를 두고 활동을 한다. 조직의 관리활동에 있어서 책임성을 확보하기 위해서는 위계적인 구조가 중요하며, 실질적으로 조직구성원에 대한 통제는 부차적인 것이다. 또한 정치적 지도자에 대한 책임성과 의사결정의 적절한 과정 등이 성과나 결과보다 중요하게 여겨진다. 따라서 법치적 관리 패러다임은 모든 행위에 대해 합법성의 원칙의 적용과 법률의 수행이라는 부분에 초점을 두기 때문에 성과를 극대화하거나 클라이언트를 만족시키는 것 등은 반드시 필요한 것은 아니다.

1) Moe(2001)는 준정부조직으로 혼합조직을 일곱가지 유형으로 구분하고 있는데, 이에 대한 자세한 논의는 Moe, R. C. (2001). The emerging federal quasi government: Issues of management and accountability. Public Administration Review, 61(3). pp. 290-312 를 참조할 것.

<표 2> 법치적 관리 패러다임과 기업가적 관리 패러다임²⁾

관리패러다임	법치적 (Constitutionalist)	기업가적 (Entrepreneurial)
제약조건	규범적 법률적 제도 (예: 규범, 규칙, 법률, 헌법 등)	경제적 원칙 (예: 시장경쟁)
자원	정치적 정당성, 사회적 합의	경제적 재화와 서비스
준정부조직에 대한 관점	1. 책임성을 확보하기 어렵다 2. 담당조직의 수가 증가하면서 업무의 조정이 어려워진다 3. 조직의 수가 증가하면서 전략적 관리가 어려워진다 4. 정부조직의 핵심적 역할인 사회적으로 경합하는 가치를 적극적으로 중재하는 기능이 약화된다 5. 정책과정이 폐쇄적으로 진행되는 경우 정부에 대한 신뢰성을 해친다 6. 운영자에 대한 공공성을 검증하기 어렵다 7. 정부와 준정부조직간에 기능분배를 위한 근거가 없어 행정의 재량권이 확대된다	1. 유연하고 신속한 대응으로 경제적 효율성을 높일 수 있다 2. 관료제의 불필요한 통제에서 벗어날 수 있다 3. 혁신적인 정책도입에 유리한 환경을 조성할 수 있다 4. 정부규모증가에 대한 비난을 피할 수 있다 5. 전문가집단을 참여시킬 수 있다 6. 이사회를 구성하여 주요 이해당사자를 정책과정에 참여시킬 수 있다 7. 정치적인 저항을 피할 수 있다 8. 특정한 정책이나 업무에 초점을 맞출 수 있다 9. 공공정책을 적용하고 해석할 판단을 독립적으로 내릴 수 있다 10. 이사회 구성에 있어서 바람직한 사회경제적 구성을 유지할 수 있다

자료: 한상일, 한국의 정부산하단체 개혁을 위한 시론. 한국행정학회 2003년 학술대회 자료집, p.4에서 재구성

반면 기업가적 패러다임은 정부와 민간부문은 근본적으로 같아서 경제적 가치에 따른 행동규범이 두 영역에 모두 적용될 수가 있다는 관점이다. 즉 민간부문은 가장 중요한 목표가 결과이며, 이러한 원칙은 정부부문에 적용할 수 있다는 것이다. 따라서 성과에 기반한 관리는 과정을 중심으로 한 관리보다 우선시되기 때문에 조직활동이 절차나 규정에 순응하느냐 보다는 실제로 얻은 결과가 무엇인가를 통해 성과측정이 이루어지게 된다. 기업가적 관리패러다임은 조직운영과 관련하여 자율성에 초점을 두며 위계적인 구조를 반대한다.

이러한 두 가지 관점을 기반으로 한다면 정부의 재정지원을 받는 비영리 사회복지조직에서 초점이 되어야 하는 책임성은 각각 다르게 제시될 수 있다. 우선

2) 한상일(2003)의 연구는 기본적으로 다양한 준정부조직이나 혼합조직을 사용하지 않고, 정부의 산하단체라는 용어를 사용하면서 정부와의 관계속에서 재정지원을 받고 활동하는 비영리 조직은 산하단체의 범주에서 제외하였다. 그러나 한상일이 제시한 관점의 비교는 Moe(2001)가 제시하는 것과 같이 비영리 사회복지조직을 포함한 다양한 유형의 준정부조직 또는 혼합조직에의 적용도 가능하다.

법치적 관리 관점에 의하면 비영리 사회복지조직에서의 헌법적 의무사항의 준수, 공공성 확보, 행정적 재량권의 억제, 공공감시체계의 강화 등이 중요한 이슈가 될 것이다. 따라서 상위구조로서 정부와 하위 집행기관으로서의 비영리조직 간의 관계에서는 관료적/위계적 차원에서의 책임성이 가장 중요한 책임성이 될 것이며, 이에 따라 책임성을 확보하는 방안도 정부의 명확한 법률적 규정 등과 같은 외부적 통제기제에 의존하게 된다.

반면 기업가적 관리 관점에 기반한다면, 비영리 사회복지조직에서는 사회문제에 대한 유연하고 신속한 대응과 혁신적인 정책의 수행, 그리고 다양한 이해관계자를 참여시킬 수 있는 지배구조로서 이사회의 자치 능력 등을 강조하게 될 것이다. 따라서 비영리 사회복지조직에 있어서의 책임성은 공공성의 확대 및 공공조직으로서의 신뢰를 확보하기 위해, 명확하게 규정된 정부의 법률이나 강제규정이나 규제에 대한 순응을 강조하기 보다는 사회복지조직의 성과달성을 평가할 수 있는 체계의 확립 등을 강조할 것이며, 다양한 이해관계자의 관점을 조직의사결정과 관리과정에 참여시키기 위한 방식을 강조하게 될 것이다.

Leazes(2000)는 공공정책의 수행과정에 참여한 비영리조직은 특히 행정에 있어서 공공조직과 뚜렷한 차이점을 지니지 있지 않으며, 본질적으로 모든 측면에서 동일하다는 점을 강조한다. 그리고 민주적, 헌법상의 행정을 보호하는 것과 관련된 공법상의 책임성은 민간 비영리조직에 의한 공공정책의 수행에서도 똑같이 적용되어야 한다고 주장하였다. 즉 공공프로그램이 민간 비영리조직에 의해 수행된다는 것은 공공의 성격을 지닌다는 것이며, 따라서 책임성에 대한 공법상의 기준들이 적용된다는 것을 의미한다. 따라서 Leazes(2000)는 민간비영리조직의 관리자들과 공공행정체계 내에서 공공의 통제 및 정부의 지시사항을 준수해야 하는데, 이는 헌법적 의무사항(constitutional obligation)의 준수, 행정적 재량권의 억제(constraints on administrative discretion), 공공감시(public scrutiny), 규제과정(regulatory process)을 통해서 이루어진다고 제시하였다.

그러나 이러한 관점은 비영리조직이 지니는 특성으로 인하여 엄격하게 적용하기 어려운 점이 존재한다. 우선 비영리 사회복지조직은 공공정책의 집행을 위해 활동을 하기는 하지만, 반드시 정부의 목표를 달성하기 위해서만 활동하지는 않는다. 즉 비영리조직은 기본적으로 조직자체의 미션을 중심으로 활동하며, 또한 조직의 활동에 영향을 미칠 수 있는 다양한 유형의 이해관계를 반영할 수 있어야 한다. 따라서 Leazes(2000)가 주장하는 것과 같이 비영리조직의 관리가 모든 사소한 측면에서까지 정부의 관리와 동일하다고 볼 수 없다. 또한 공공정책결정자는 대부분, 모니터링 체계, 통제 그리고 법률 등과 같이 책임성을 보장하기 위한 외부수단에 초점을 두지만, 이런 외부통제기제의 강조는 실제로 비영리조직 내적인 그리고 개별적인 책임성, 즉 미션이나 통합성 등과 같은 측면은 간과한다.

또한 Leazes(2000)의 관점은 지나치게 공법상의 원칙에 근거하여 위계구조상 하부구조로써 비영리 사회복지조직에 대한 요구만을 강조하는 경향이 있다. 그러

나 실질적으로 사회복지서비스 제공의 책임을 위임한 정부 역시도 다양한 수단을 활용하여 비영리조직의 활동과 그 성과에 영향을 미쳐야하는 책임을 지닌다. 예를 들어, 사회복지서비스와 관련된 정부부처 및 공무원은 재정지원을 받는 비영리 사회복지조직의 활동에 대한 모니터하고 재정관리나 프로그램의 관리 역량을 강화시켜주도록 원조해야할 책임이 있는 것이다. 따라서 재정지원기관인 정부가 비영리조직의 역량을 강화하는데 원조를 적절하게 하지 못하는 것은 비영리조직의 활동의 실패를 초래하는 요인이 되기도 한다(Ebrahim, 2003).

또 다른 문제는 비영리 사회복지조직이 정부만이 아니라 다수의 재정지원자로부터 자원을 공급받으며, 책임성을 요구하는 이해관계자가 다양하다는 점이다. 비영리조직은 민간의 재정지원자, 전문가 집단, 클라이언트, 지역사회 등의 이익에 대해 반응을 해야만 한다. 이러한 다양한 이해관계자들이 요구하는 책임성은 일치하기도 하지만, 많은 경우 이들의 요구는 서로 갈등을 일으킬 가능성이 많으며, 이로 인하여 비영리조직은 상반된 요구들을 조정해야 하는 상황에 처하게 된다. 따라서 Leazes(2000)가 요구하는 것처럼 정부의 규제나 규정에 대한 순응만을 필요로 하는 것이 아니라, 클라이언트나 전문가 집단의 만족 등에 대해서도 고려를 해야 한다. Kearns(1996, p.43)는 책임성을 상급기관에 대해 조직이나 개별 구성원들이 지니는 책임성, 조직이 지니고 있는 조직성과에 대한 책임성, 그리고 책임성과 둘러싼 환경에 대해 지니고 있는 책임성을 구분하는데(Ebrahim, 2003에서 재인용), 이러한 구분도 이러한 비영리조직의 상황을 반영한 것이라 볼 수 있다.

Dicke & Ott (2000)는 비영리 사회복지조직의 책임성의 논의에서 공식적이고 법적인 측면의 개념이 가장 이상적이기는 하지만, “민주적으로 형성된 의무감(a democratically grounded conception of responsibility) (Burke, 1986, p.39)”으로 균형을 잡을 필요가 있음을 지적한다. 즉 비영리 사회복지조직의 책임성은 정부와의 일방적인 위계적인 관계만을 고려하는 것이 아니라 사회의 다양한 이해관계를 고려할 수 있어야 한다. 또한 일반 시민들도 비영리 사회복지조직에서의 책임성을 단순히 법적인 활동에 한정된다고 인식하지 않으며, 때로는 도덕적, 전문적이며 윤리적인 개념으로 인식하기도 하며, 이러한 개념은 공무원이나 서비스 위탁자들이 올바르게 활동해야 한다는 태도를 지닐 때 생기는 것이다(Dicke & Ott, 2000).

Leazes(2000)와는 다르게 Ebrahim(2003)은 비영리조직의 운영과 관련된 정보의 공개 및 보고를 강화하는 규제적인 책임성(regulatory accountability)이 지니는 문제점에 대해 논의하고 있다. 즉 정부와 같은 감독기관은 그들이 지닌 권력을 남용하게 될 가능성이 있으며, 부적절한 비영리조직의 행동을 통제하려는 활동이 비영리조직의 혁신적인 활동을 제한하게 될 가능성이 존재하는 것이다. 따라서 Chisolm(1995, p.149)이 제시하는 것과 같이 “자선조직의 자산이 한 개인에게 몰리게 되는 것을 방지하고 합법적인 사회적 이익을 보호하기 위한 규제

방안과 비영리조직의 중요한 장점, 즉 창의성이나 독립성 등을 억압하는 규제방안 간에 매우 사려 깊게 균형을 이루어야 할 필요가 있다(Ebrahim, 2003에서 재인용).

비영리 사회복지조직의 활동이 불법적이거나, 서비스 질이 수용하지 못할 정도로 나쁘거나, 정부기금을 악용하거나 또는 협상내용을 위반하거나 하는 경우, 외부의 통제나 제재를 통해 이러한 조직과의 관계를 종결하는 것이 필요하기도 하다. 그러나 이러한 강한 통제기제에 대한 지나친 의존은 또 다른 중요한 측면의 책임성을 무시하는 것이 될 수도 있다(Dicke & Ott, 2000). 책임성에 대한 외적 수단, 즉 법률, 규정, 또는 보고에 대한 규정 등은 단지 책임성의 한쪽 측면만을 보여주는 것으로, 최소한의 행동규정일 뿐이며, 처벌규정을 포함한 외적 규제조치이기 때문에 자기 평가, 성과평가, 자기 규제 또는 참여기제 등 조직의 내적통제기제를 통한 비영리조직의 내적인 책임성을 강화하지 못한다. 또한 비영리조직은 다수의 외부 이해관계자들에 의해 영향을 받기도 하지만, 실제로 조직내부의 미션이나 가치에 의해서도 영향을 받는다. 따라서 비영리조직의 미션은 책임성에 가치라는 측면을 제공하기 때문에 한 외적인 압력뿐만이 아니라 조직 내부의 동기도 비영리조직에 있어서는 중요한 측면이 된다.

(3) 비영리 사회복지조직의 책임성에 대한 새로운 관점

비영리조직의 책임성에 대한 최근의 연구들은 협상된 책임성과 상호적 책임성에 대한 논의를 제공하고, 비영리 사회복지조직이 추구해야 하는 책임성의 방향성 추구를 위한 기반을 제시하고 있다(Ospina, Diaz, & O'Sullivan, 2002; Dicke & Ott, 2000; Whitaker, et, al., 2004)

첫째, Ospina, et. al.(2002)은 협상된 책임성(negotiated accountability)이 비영리조직에서는 필요하다는 점을 제시하는데, 이는 책임성이 단지 정부와의 관계에서만 필요한 것이 아니라는 것을 보여준다. 비영리조직을 둘러싸고 조직의 활동에 영향을 미칠 수 있으며, 조직의 활동에 대한 신뢰할만한 정보를 요구하고, 비영리조직이 무엇을 해야 하는지에 대해 제시할 수 있는 이해관계자들은 매우 다양하다. 비영리조직의 이사회나 조직의 구성원들이 정책이나 프로그램 목표를 정의할 수 있고, 또한 성과에 대해 무엇을 기대하고 있는지에 대해 정의하는 것도 원조할 수 있다. 전문가 집단의 외부적인 승인이나 클라이언트의 서비스에 대한 정의도 비영리조직이 수행하는 프로그램의 목표나 정책을 결정하는데 기여할 수 있다.

따라서 책임성은 조직을 둘러싼 다양한 이해관계자가 요구하는 전문적, 도덕적 책임성 등 다양한 측면을 포괄하며, 비영리 사회복지조직이 어떤 책임성에 초점을 둘 것인지에 대해서 이해관계자들 간의 합의노력이 필요하며 중요하다는 점을 강조한다. 이러한 경향과 관련하여 Kearns(1996)은 비영리조직의 책임성을 달성

하기 위한 전략적 관리의 중요성을 제기한다. 즉 책임성과 관련된 다양한 환경요소는 조직의 활동이 반드시 포괄해야 하는 것이며, 책임성은 공공의 기대와 조직 목표의 달성을 보여주어야 한다. 또한 책임성은 다양한 이해관계자들의 반응과 협상을 포함한다고 제시하였다(Ospina, et. al., 2002에서 재인용).

협상된 책임성의 개념은 이해관계자의 요구에 대응하기 위해 이들과 의사소통을 해야 할 필요성을 강조하기 때문에, 책임성과 반응성을 동시에 고려하는 것이다. 또한 비영리조직을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 요구나 기대가 상이하기 때문에 실제로 이들 간의 균형을 맞추고, 우선순위를 정하고, 또한 협상하는 것이 비영리조직 관리자의 책임이 된다.

둘째로 강조되는 것은 정부와 비영리 사회복지서비스 조직 간의 관계에 있어서 상호적 책임성(Mutal accountability)이다. 위에서 제시한 것처럼 비영리 사회복지조직의 책임성은 매우 다양한 측면을 포함하기는 하지만, 정부와의 관계에서의 책임성에 대한 논의가 실질적으로 가장 핵심적인 내용이 되어 왔다(Cutt & Murray, 2000). 정부와 관련한 책임성에 대한 핵심적인 내용은 일반적으로 사회복지서비스 제공 책임을 위임받는 비영리조직이 이를 정부에 대해 책임성을 지닌다고 제시하지만, 실제로 이 둘 간의 관계는 일방적인 것이 아니라 상호의존성에 기반한다(Dicke & Ott, 2000). 이는 정부와의 관계에서 논의되는 책임성이 비영리조직에 대한 감독이나 감시를 통한 일방적인 위계관계에 기반한 것이 아니라, 보다 나은 공공 서비스를 향상시키기 위한 정부와 비영리조직간의 상호적인 노력의 중요성을 제시하는 것이다(Whitaker, et. al., 2004).

상호적 책임성은 무엇을 달성해야 하는지에 대한 기대감이 매우 상호적이라는 점을 의미한다. 누가 누구를 위해 무엇을 어떻게 수행할 것인지에 대해 함께 논의하고 결정함으로써, 책임성에 기반한 관계의 당사자들은 서로를 위해, 같이 일할 수 있도록 기여해야 한다는 점을 강조한다. 이러한 관점은 정부당국자와 비영리조직의 리더들은 이 둘 간의 관계를 단순한 관리감독에 초점을 두는 것이 아니라 공공 서비스를 실질적으로 향상시키는데 함께 노력하는 것으로 변화시킬 수 있을 것을 전제로 한다.

이와 같이 책임성의 달성은 비영리 사회복지조직에 의해서만 이루어지는 것은 아니다. Ebrahim(2003)은 기존에 강조되는 책임성은 서비스 제공의 의무를 위임받는 비영리조직에만 초점이 두어져서 위임을 하는 정부가 지녀야하는 책임성에 대해서는 간과해 왔다는 점을 지적하고 있다. 즉 정부는 사회복지제공의 책임을 비용상, 또는 정치적인 이유로 인해 비영리 사회복지조직에게 위임하는 것이기 때문에³⁾ 궁극적으로 정부 역시 보다 나은 사회복지서비스의 제공에 책임을 지닌다고 볼 수 있다. 따라서 정부는 비영리 사회복지조직에 대한 관리감독자 또는 규제자로서 역할뿐만 아니라 사회복지조직이 양질의 서비스를 제공하여 사회의 전반적인 복지수준을 높일 수 있도록 지원하는 역할도 수행해야 한다. 이러한 관

3) 이러한 논의는 비영리조직의 활동을 정부의 실패라는 측면에서 보는 관점에 기반하고 있다. .

점은 궁극적으로는 책임성이 규제나 절차에 대한 순응을 강조하기 보다는 서비스를 실질적으로 향상시키고 시민들의 삶을 질을 향상시키는 것과 관련하여 성과라는 측면이 고려되어야 한다는 것을 보여주는 것이기도 하다(Ospina, et, al., 2002; Whitaker, et, al., 2004). 따라서 비영리 사회복지조직의 책임성을 강화하는 방안에 대한 논의뿐만 아니라 정부 역시 비영리조직과의 의사소통을 통해 의도적으로 협력관계를 구축하고, 비영리조직이 활동을 제대로 수행할 수 있도록 하는 기반을 어떻게 형성해야 할 것인지에 대해 고려할 필요가 있다.

제 3 장 외국사례: 미국 비영리 사회복지조직의 책임성 확보방안

본 장에서는 비영리 사회복지조직의 운영을 합리화하기 위한 노력이 어떻게 이루어지고 있는지를 외국의 사례를 통하여 검토해보고자 한다. 본 연구는 비영리조직이 전통적으로 사회복지서비스의 공급에 중요한 역할을 수행해온 미국의 예를 제시한다. 미국의 비영리 사회복지조직의 책임성을 확보하기 위한 노력으로는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 하나는 일반적인 관점에서 다양한 영역에서 활동하는 비영리조직으로서의 책임성과 관련된 측면이며, 두 번째는 좀 더 구체적이고 특수한 사회복지영역에서의 조직의 책임성을 강화하기 위한 방안과 관련된다.

1. 비영리조직으로서 책임성 강화를 위한 노력

미국은 전통적으로 비영리조직이 다양한 영역에서 활발하게 활동해 왔는데, 비영리조직은 1996년 현재 130만 단체 이상 경제규모로서 연간총소득 3,160억 달러(GDP 대비 6.8%), 고용수 930만인(전고용인구비율의 6.7%)에 달할 정도로 미국사회에서 많은 영향력을 행사하고 있다(박영도, 1997). 특히 1960년대 이후 정부의 복지활동이 급격하게 성장하면서 비영리조직이 사회복지영역에서 중요한 역할을 수행하여 왔다(Salamon, 1990). 비영리조직의 사회복지서비스 전달체계에의 참여는 정부와의 서비스 구매계약, 정부 지원금(grant) 지급, 또는 개별 클라이언트에게 제공하는 서비스에 대한 비용의 환불 등 다양한 방식으로 이루어진다. 비영리조직이 사회복지서비스 제공활동에 활동에 참여함으로써 이러한 정부의 지원을 받기 위해서는 기본적으로 연방조세법에 의해 비영리조직으로서의 지위를 확보해야만 가능하다.

비영리조직은 연방 국세청(Internal Revenue Services)에 의해서 비영리조직으로서 비과세자격을 승인을 받아야 한다. 즉 IRS Code Section 501(c)(3)에 의해서 심사를 받아 합격해야만 비영리조직으로서 수입에 대한 세금을 면제받는 혜택을 누리게 된다. 비과세 지위를 획득하기 위해서 비영리조직은 연방조세법의 조항에서 요구하는 사항을 충족해야한다. 구체적으로 보면 비과세 지위를 획득하기 위해서는 조직의 소득이나 주주가 특정 개인을 위한 이익으로 분배되어서는 안 되며, 조직의 실질적 활동이 정치적 선전활동 또는 입법에 대한 영향력 행사를 위한 것이어서는 안 된다. 또한 공공기관의 후보에 대해 지지 또는 반대하는 정치적 운동에 참여, 개입해서는 안 된다. 이러한 사항들을 검토하기 위해 비영리조직들은 공익성테스트를 거쳐야 하는데, 테스트는 조직에 대한 테스트(organization test)와 운영(operation test)로 구분된다. 조직테스트에 의해 공익적 기관은 해당 기관의 정관에 그 목적을 하나 이상의 면세 목적으로 제한하는 동시에 그 기관의 주요 활동으로서 면세불가한 활동에 가담하는 것을 명시적으로

허용해서는 안 되고, 기관의 수입을 공익이 아닌 개인의 이익으로 사용해서는 안 되며, 기관의 청산 시 그 자산을 면세 목적이나 면세기관에 분배하도록 하며, 여타의 입법로비, 선거운동 등의 정치적 활동에 실질적으로 가담해서는 안 된다는 것을 규정해야 한다. 운영에 관한 테스트는 개인의 이익을 위한 행위의 금지, 정치적 활동의 금지와 밀접한 관련이 있으며, 한 기관이 운영에 관한 테스트를 통과하기 위해 개인적인 목적보다 공익적인 목적을 추구하기 위한 활동을 해야 하는 것이 중요하다. 운영테스트에 대한 증거자료로 기관 활동의 성격, 지출의 성격, 재원, 조직운영의 후원자를 고려해야 한다.

연방 국세청의 비영리조직에 대한 심사와 승인은 재량의 여지가 거의 없으며, 면세자격은 자선단체(charitable organization)만 해당한다. 빈곤한 자들을 지원하는 조직, 교육, 문화, 사회복지, 계발, 보건, 환경, 시민권, 아동복지에 관련되는 조직 등이 이에 포함된다. 이러한 단체들은 "과세상 공제의 대상이 되는 기부"를 받을 수 있다. 또한 IRS에 의해 비과세 자격을 획득해야만 우편요금의 감면이라는 혜택을 받을 수 있다.

미국의 비영리조직에 대한 감독은 각 조직의 연차보고서의 제출을 매개로 주 무부서의 장관, 법원 내지 주의 법무장관에 의해 이루어진다. 그리고 비영리조직의 활동분야에 따라서는 그 설립에 있어서 연방, 주, 자치단체의 규제권한이 있는 관청으로부터 필요한 인가를 받도록 되어 있는데, 인가는 복지시설의 개설을 위해 필요하다. 한편 전국적 규모에서의 통일적인 행정규제의 면에서는 연방국세청이 중요한 역할을 수행한다. 연방 국세청은 비과세승인 후 25,000달러 이상의 세입이 있는 단체에 대해 연간자금보고서의 제출의무와 심사, 연간보고서의 공개의무, 방문조사의 실시, 위반의 경우 위증죄의 적용이나 비과세자격상실 등의 벌칙이 적용이 되고 있다 (박영도, 1997).

2. 사회복지조직으로서 책임성 강화를 위한 노력

사회복지서비스를 제공하기 위해 정부의 지원금을 받거나, 정부와의 서비스구매계약을 체결하기 위해서는 연방국세청의 승인을 받아 비영리조직으로서 면제지위를 획득하고 있어야만 하는 경우로 자격요건을 제한 경우가 대부분이다. 따라서 비과세 지위의 획득은 사회복지서비스 제공을 위한 기본적인 요건이 될 경우가 많다. 그러나 구체적인 특정 분야에서 사회복지시설을 운영하기 위해서는 주 정부로부터 인가(licensure)를 받아야 한다. 인가제도는 사회복지조직의 운영과 관련하여 책임성을 확보하기 위한 중요한 제도이다. 본 절에서는 캘리포니아 주의 예를 기반으로 사회복지조직 운영과 관련한 인가를 받기위한 규정에 대해 살펴보기로 한다.

“인가”는 지역사회 내에서 장애인이나, 아동, 노인 등을 위한 보호시설을 운영하기 위한 허가 또는 인증을 의미하며 주정부의 사회서비스부(Department of

Social Service)에 의해 이루어진다. 인가를 받지 않으면, 지역사회 내에서 복지 시설을 운영하거나 설립할 수 없다. 인가를 받기 위해서는 인가기관에 신청서를 제출해야 하는데 인가기관이 요청하는 서류를 제공해야 하며, 인가신청자의 형사상 기록이 검토된다. 특히 아동과 관련하여서는 아동학대지수(child abuse central idex)에 대한 검토를 필요로 한다. 이러한 내용을 검토하여 인가에 대한 승인과 거부를 할 수 있다. 또한 인가를 받기 위해서는 시설이나 설비와 관련한 기준에 적합해야 하며, 재난에 대한 대처계획, 그리고 문서화된 형태의 운영계획이 있어야 한다. 특히 운영계획에는 프로그램에 대한 설명, 서비스 대상자의 수용 관련 절차, 행정조직, 직원 충원 및 교육계획, 시설의 운영과 관련된 기본정책 등을 포함하고 있어야 한다.

인가를 받기 위한 주정부의 기준을 위반하는 경우 해당 정부부처는 조직을 방문하여 사회복지조직에 대한 평가를 수행한다. 이러한 평가와 시설에의 방문 등을 통해서도 위반사항에 대한 내용이 수정되지 않는다면 벌금이 부여된다. 인가기관은 또한 법원에 고소할 수 있는 권한을 지니고 있으며, 행정적 조치를 취할 수 있는 권한을 지닌다. 궁극적으로 사회복지시설의 문제가 해결되지 않는 경우 인가를 철회할 수 있다.

3. 책임성 강화 방안: 규제와 자율성간의 균형

미국의 경우 비영리 사회복지조직의 책임성을 강화하기 위한 제도적인 노력은 두 가지 차원에서 이루어지고 있다. 우선 연방 조세법에 의하여 비영리조직이 기본적으로 면세혜택을 받을 수 있는 자격을 획득하기 위해서 어떤 조건을 갖추어야 하는지에 대한 규정을 제시함으로써 이들 조직의 책임성 확보를 위한 기본적인 방향이 제시되고 있다. 비영리조직으로 면세자격을 획득하는 것은 사회복지서비스를 제공하고, 정부뿐만 아니라 민간부문의 다양한 조직으로부터 지원금을 획득할 수 있는 최소한의 기본요건이 된다. 이는 정부나 민간의 재정지원 조직들은 많은 경우 그들의 지원금을 받을 수 있는 자격으로 연방조세법에 의한 면세자격을 획득한 조직을 제시하기 때문이다. 이와 동시에 아동, 장애인, 노인 등과 같은 특정 분야에서 사회복지서비스를 제공하기 위한 조직을 운영하기 위해서는 각 주 정부에 의한 규정을 준수해야 하며, 인가를 받아야만 한다.

이러한 미국의 사례를 살펴보았을 때, 우선 논의가 필요한 것은 비영리조직으로서 지위를 어떻게 부여할 것인지에 대한 체계적인 정비이다. 이러한 것은 민간 비영리조직이 사회복지서비스 제공에 참여하기 위한 최소한의 조건으로 한국의 경우에 있어서도 사회로부터 부여된 혜택을 누리기 위해서는 최소한의 자격이 어떤 것이 되어야 하는지에 대하여 검토해야 될 필요성을 제기하는 것이다. 또한 사회복지서비스를 제공하기 위해서도 주정부의 규정에 따라 최소한의 규정이 제시되고 있는데, 이는 사회복지조직으로서 정부의 보조금이나 지원금을 받기 위한

자격요건을 강조하고 있다. 사회복지조직에 대한 규제는 정부나 공공조직이 비영리조직의 운영에 대한 구체적인 개입이나 상세한 규정에 대한 강조보다는 비영리 사회복지조직으로서의 최소한의 자격요건을 따르고 있는지를 지속적으로 검토함으로써 이를 충족시키지 못하는 경우 비영리조직으로서 그리고 사회복지서비스 제공자로서의 자격을 박탈하는 형태를 취하고 있다.

이러한 제도는 기본적으로 비영리조직의 운영에 있어서 문제가 발생했을 경우 규제나 처벌을 어떻게 할 것인가 보다는 사회복지서비스 전달체계 내에 참여하기 위해서 갖추어야 하는 자격요건을 엄격하게 규정하고, 자격이 갖추어진 경우에는 운영상의 자율성을 보장하는 방식으로 이루어져 있다. 이는 기본적으로 사회복지조직의 책임성의 강화가 단지 이와 함께 사회복지서비스 제공에 참여하기 위한 미국 정부의 규정은 기본적으로 규제나 처벌이라는 위계적인 형태의 책임성뿐만 아니라 동시에 최소한 자격이 갖추어진 경우에는 운영상의 자율성을 동시에 보장하는 형태로 이루어지고 있음을 보여주는 것이다.

제 4 장 한국 사회복지조직의 인권 및 비리발생구조 분석

1. 조사 및 분석방법

(1) 연구참여자

연구참여자는 시설의 인권 및 비리문제가 비교적 자주 사회문제화된 장애인복지시설의 원장, 실무자를 중심으로 시설인권옹호관련 시민단체 활동가, 관련 지방자치단체공무원 그리고 기타 사회복지관련 시설 및 협회의 간부직원 등을 중심으로 구성하였다. 이는 시설의 문제와 관련된 다양한 이해관계자의 의견을 연구의 분석대상으로 삼기 위해서였다.

<표 3> 연구참여자 명단

	이름	소속	직위	면접일
A	임00	장애인시설	원장	10월 26일 10:30-12:00
B	정00	사회복지 관련협회	사무총장	11월 3일 16:30-18:00
C	강00	시민단체	활동가	11월 6일 13:30-15:00
D	김00	시민단체	활동가	11월 11일
E	박00	지방자치단체	공무원	11월 13일
F	이00	지방자치단체	공무원	11월 14일 19:25-20:15
G	박00	사회복지시설	관장	11월 24일 09:00-10:30
H	권00	장애인학교	교원	11월 29일
I	김00	장애인시설	실무자	11월 29일 16:00-17:00
J	박00	장애인시설	실무자	11월 30일 (서면답변)
K	김00	아동시설	사무국장	12월 7일 17:00-18:00
L	김00	아동시설	시설장	12월 12일 17:00-17:40

(2) 자료수집

분석을 위한 자료는 연구참여자를 대상으로 한 심층면접을 통해 수집되었다.

면접은 대부분 참여자가 근무하는 사무실이나 제3의 사무실에서 이루어졌으며, 대체적인 면접 소요시간은 한 회당 50분에서 120분까지 상황에 따라 다양하게 진행되었다. 면접에서 사용된 연구질문들은 다음과 같다.

- 기관운영 전반

1. 사회복지시설을 운영/관리하는데 있어서 가장 큰 어려움은 무엇인가? 만일 재정상의 문제를 제외한다면 가장 크게 문제가 되는 것은 무엇인가?
2. 사회복지시설을 운영/관리하는데 있어서 (특히 운영상의 어려움을 해결하는데 있어서) 정부는 어떠한 역할을 수행하고 있는가?
3. 사회복지시설의 운영과 관련하여 재정적인 측면에서의 오용이나 악용상의 문제는 구체적으로 어떤 것들이 있을 수 있으며, 이러한 문제를 야기시키는 구체적인 원인은 무엇이라고 생각하는가?
4. 사회복지시설에서 서비스이용자 (이용시설 및 생활시설 모두)에 대한 인권침해의 가능성이 있는가? 서비스 이용자의 인권침해 (어쩔 수 없는 상황에서 발생하는 것까지 포함)와 관련한 실제적인 사례가 있는가? 없다면 구체적인 사례를 들어본 적은 있는가?
5. 이러한 문제를 해결하기 위한 사회복지시설차원에서의 방안은 무엇이라고 생각하는가?

- 사회복지시설/기관 운영관련 법률이나 정부의 규정

1. 사회복지시설을 운영하는데 있어서 적용되는 정부의 법률이나 규정은 어떤 것들이 있는가?
2. 사회복지시설 운영과 관련한 정부의 법률이나 규정이 지니는 문제점은 무엇이며, 이를 개선할 수 있는 방법은 무엇인가?
3. 재정자원과 관련한 운영상의 비리 문제가 발생하는 경우 정부의 조치로는 어떤 것들이 있는지 알고 있는가?
4. 재정과 관련한 운영상의 비리문제를 방지하기 위해 정부가 시행할 수 있는 방안은 무엇이라고 생각하는가?
5. 사회복지시설을 운영하는 동안 발생할 수 있는 서비스 이용자의 인권침해와 관련하여 이에 대한 정부의 조치에 대해 알고 있는가?
6. 서비스 이용자의 인권침해문제를 방지할 수 있는 정부가 시행할 수 있는 방안은 무엇이라고 생각하는가?

자료수집기간은 2006년 10월 26일부터 12월 12일까지 이루어졌으며, 면접은 반구조화된 면접지를 활용하여 심층면접 방식으로 이루어졌다. 모든 면접내용은 동시에 녹음되었으며, 녹음된 내용은 녹취되어 기록되었다. 단, 1명의 참여대상자는 대면적 면접이 불가능한 상황이어서 위의 질문지에 대해 서면답변을 받아 분석하였다.

(3) 자료분석

자료분석은 녹취록을 원자료로 하여 지속적 비교분석 방법을 활용하여 분석하였다. 지속적 비교분석방법이란, 자료를 읽으면서 나타나는 중심 주제를 찾고, 이 주제를 근거로 다시 자료들을 재검토하면서 관련된 하위주제들을 새롭게 발견하는 과정을 통해서 중심개념을 도출하고 주제들을 다듬어가는 과정이다.

본 연구에서는 연구자가 면접기록을 여러 번 정독하면서 자료 속에서 반복적으로 나타나는 주제들을 찾고 자료들을 분류하며, 분류된 자료들을 재검토하고 정독하면서 이러한 주제들을 포괄할 수 있는 상위 범주로 묶어내는 방식으로 자료를 정리하였다. 그리고 범주 및 내용의 타당성 검토를 위하여 공동연구자 간의 그에 대한 토론을 분석과정에서 지속적으로 진행하였다.

2. 분석결과

(1) 인권 및 비리발생구조의 패러다임모형

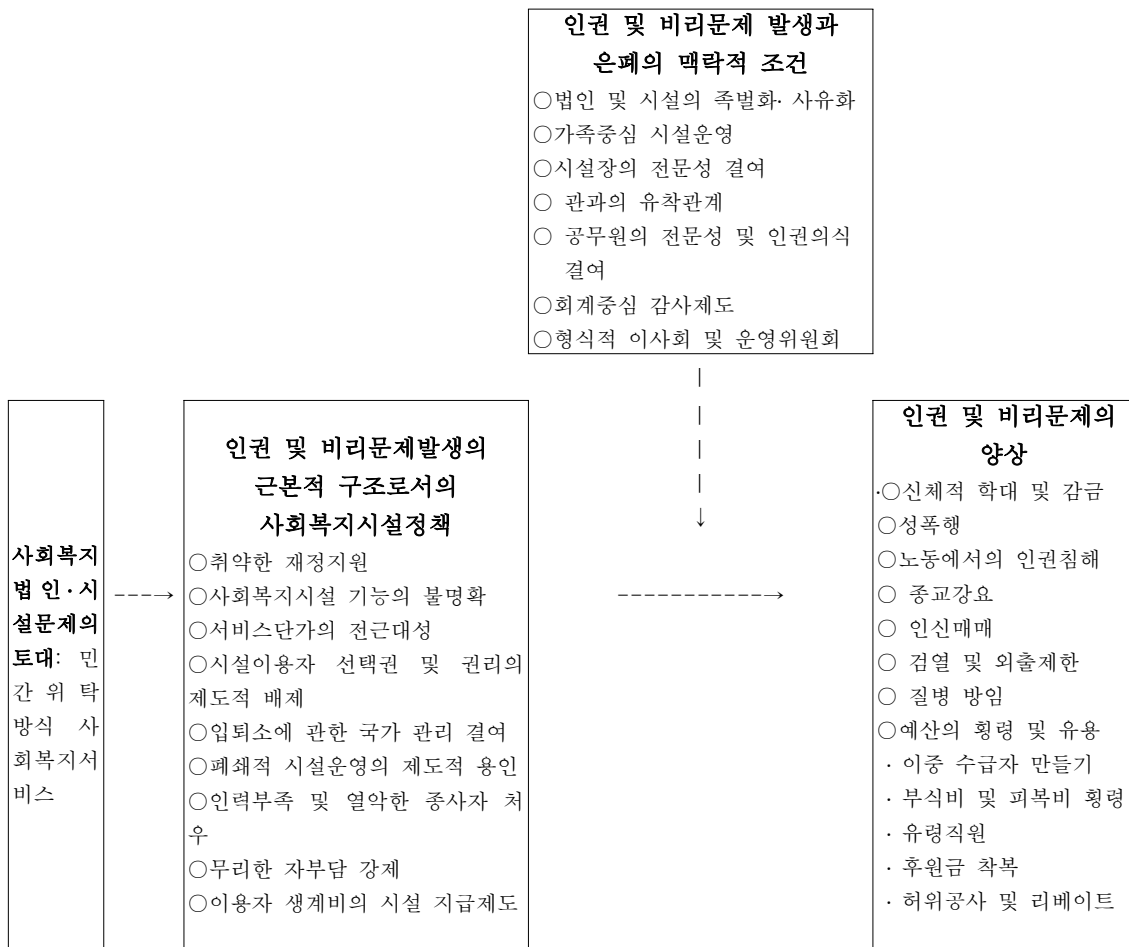
심층면접의 분석을 통해 사회복지시설의 비리발생구조의 패러다임모형을 구성해보면, 근본적인 문제는 정부의 사회복지시설에 대한 민간위탁구조에서 발생한다. 즉 국가에 의한 직접적인 서비스가 아니라, 일정한 계약관계를 통하여 서비스 제공을 민간에 위탁하여 제공하는 방식이 다양한 시설문제의 출발점이 된다는 것이다.

민간위탁시설이 모두 인권문제와 비리의 출발점이라고 하더라도, 단지 그 방식 자체는 민영화라는 세계적 추세에 보면 반드시 문제점만을 가진 것은 아니다. 사실상 정부가 사회복지시설을 민간에 위탁하고 운영하는 정책이 합리적으로 추진된다면 실보다 득이 많을 수도 있다. 그러나 현행의 정부 사회복지시설 위탁과 관련된 정책은 민간 사회복지서비스 제공과정에서 인권 및 비리문제의 ‘씨앗’이 될 수 있는 많은 문제점을 가지고 있다. 즉, 사회복지시설에 대한 취약한 재정지원, 시설 기능의 불명확, 서비스단가의 전근대성, 시설이용자 선택권 및 권리의 제도적 배제, 입퇴소에 관한 국가 관리 결여, 폐쇄적 시설운영의 제도적 용인, 인력부족 및 열악한 종사자 처우, 무리한 자부담 강제 그리고 이용자 생계비의 시설 지급제도 등이 인권 및 비리문제의 발생과 직접적으로 관련되는 것으로 지적되고 있다.

정부의 이와 같은 사회복지시설정책으로 인권 및 비리문제는 다양한 양상으로 나타난다. 시설의 인권 및 비리관련 문제의 양상은 신체적 학대 및 감금, 성폭행, 노동에서의 인권침해, 종교강요, 인신매매, 검열 및 외출제한, 질병 방임 그리고 예산의 횡령 및 유용 등의 양상으로 나타난다. 비리의 핵심을 이루는 예산의 횡령 및 유용의 방법은 이중 수급자 만들기, 부식비 및 피복비 횡령, 유령직원 만들

기, 후원금 미기재에 의한 착복 그리고 허위공사 및 리베이트 등과 같은 다양한 수법들이 동원되고 있다.

정부의 사회복지시설정책의 비합리성이나 불충분성만으로 상당히 확산되어 있는 인권 및 비리문제 발생구조를 설명하는 데에는 한계가 있다. 왜냐하면 시설 자체에도 이사회 및 운영위원회와 같은 감시구조가 있고 시설에도 다양한 종사자들과 이용자들이 존재하고 있기 때문이다. 즉 이와 같은 공식적 시설을 둘러싼 다양한 체계에도 불구하고 그 체계들을 무력화시키면서 인권 및 비리문제를 발생시키고 은폐시키는 구조적 조건이 무엇인가가 중요한 문제가 된다. 사회복지시설의 인권 및 비리문제를 발생시키고 은폐하는 맥락적 조건으로 법인 및 시설의 족벌화·사유화, 가족중심 시설운영, 시설장의 전문성 결여, 관과의 유착관계, 공무원의 전문성 및 인권의식 결여, 회계중심 감사제도 그리고 형식적 이사회 및 운영위원회 등이 제시되고 있다. 이러한 맥락적 조건은 정부의 시설정책의 비합리성을 다양한 인권 및 비리문제로 전환시키는 주요 요인이 되고 있다.



<그림 2> 사회복지시설 인권 및 비리발생구조의 패러다임모형

사회복지시설의 인권 및 비리발생구조를 패러다임모형으로 나타내면 <그림 2>와 같이 도식화할 수 있다.

(2) 사회복지법인·시설문제의 토대: 민간위탁 방식 사회복지서비스

우리나라 사회복지시설 문제의 근본적 원인은 사회복지서비스 제공에 있어서 국가의 직접서비스가 아닌 민간위탁방식의 서비스에 있다고 볼 수 있다. 실제 국가기관에서 발생하는 인권문제는 직접적인 책임이 국가기관에 있기 때문에 책임 소재가 명확하며 벌칙도 상대적으로 엄정하게 집행될 수 있다. 그러나 민간기관의 경우 비리나 인권문제로 제재가 주어진다하더라도 책임자가 단기간 내에 업무에 쉽사리 복귀할 수 있는 데에서 알 수 있듯이 문제를 잉태시킨 사적 경영의 토대가 그대로 존속하기 때문에, 단순한 제재에 의해서는 시설문제의 근본구조가 해체되는 것은 아니라는 것이다.

○ 근본적인 문제 : 민간위탁

재정상의 문제를 제외하고는 가장 큰 게.. 근본적인 것을 생각해보면은.. **민간위탁 부분에 귀결된다고 보여지고..** 제가 보고 있고.. 많은 논의들 속에서 그렇게 나오고 있습니다. 표면적으로는 인권문제도 있고 재정문제도 있고 노조문제도 있는데.. 근본적으로 그런 시스템이 민간위탁에서 그 발전되는 메커니즘이 있지 않나 그렇게 보고 있습니다.(C 1:30-35)

○ 운영상의 비리를 방지하기 위해서는 민간위탁 확대 중단 및 관리 감독 강화가필요(J)

• 시설관리주체가 누구인가에 대한 모호함

또 저희복지관은 그렇지는 않지만은.. 전국에 391개 복지관 중에서 한 200여개가.. 임대아파트 지역 내에 있는 복지관입니다.. 이런 복지관이 한 10년 이상되었고.. 또 어떤거는 한 15년 되었고.. 그래서 그 시설물에 대한 관리라든지.. 시설물에 대한 개보수나 리모델링을 해야하는데.. 그걸 누가 관리를 해야하느냐.. 운영주체가 누구냐 하는 것이 문제이죠..(G 1:29-33)

• 노사문제 : 사회복지시설 종사자의 인권

그러니까 일단은 우리가 정부가 잘못이지 내가 봤을 땐. 정당한 급여를 못주잖아. (급여가 시원찮아서) 연장근무 수당이라든가, 휴일근무 수당이라든가 뭐 또 직원

이 3교대 들어가야 되잖아. 이렇게 안되잖아 그 인력가지고는, 그러니까 여기에서 이제 그런 불평등이 나오는거지.(B 3:6-9)

정부를 상대로 해야지. 그런데 정부를 상대할건 아니거든 개네들은. 그러니까 시설을 상대로 해서 투쟁을 하는거지. 그런데 아무 가능성이 없어. 그렇다고 또 정부에서 해줄 수 있는것도 없잖아. 예산을 더 추가로 지원을 해준다던가 직원을 더 줘야된다던가 급여를 더 줘야된다 이러는데 이렇게 안되잖아. 그러다보니까 가장 문제가 노사문제더라고.(B 3:16-19)

- 법인전입금을 감당하기 위해 오남용 발생 가능

실제로 많은 법인이 수익사업이 없는 법인이 대부분이란 말입니다. 수익사업이 없는 법인이라면.. 그 돈을 법인의 이사장이나 이사들이나.. 법인에서 그 돈을 생돈을 내야한다말이죠.. 생돈을 낼 수 없는 경우가 많죠. 현실적으로 낼 수 없으니깐.. 그 돈을 어떤경우든지 확보해야한다말이죠.. 그러니깐. 그 돈을 오남용이라던지 악용할 수 있는 여지가 된다는 말이죠.(G 2:32-3:6)

- 상식화된 시설비리

증거는 없지만 그런말있죠. 우리나라 복지예산의 70%는 시설에 들어간다는 말이있죠. 시설에 들어가는 돈 중에 많은 부분이 누군가의 주머니에 들어간다고 생각할 수 있다는 거예요. 상식화된 시설비리라는 이야기가 있는데, 시설비리가 상식화되어있다는 말예요.(H 2:14-16)

(3) 인권 및 비리문제발생의 근본적 구조로서의 사회복지시설정책

사회복지시설에서 인권 및 비리문제를 발생시키는 근본적인 구조는 정부의 사회복지시설정책을 통해 형성된다. 정부의 사회복지서비스 위탁정책의 골자는 값싼 서비스의 확보이다. 즉 대부분의 시설문제는 취약한 재정지원과 관련되는데, 서비스단가의 전근대성, 이용자 생계비의 시설 지급제도, 인력부족 및 열악한 종사자 처우 그리고 무리한 법인·시설에의 자부담 강제 등이 인권 및 비리의 근본적인 씨앗으로 인식되고 있다. 또한 시설정책에서는 사회복지시설 기능의 불명확, 시설이용자 선택권 및 권리의 제도적 배제, 입퇴소에 관한 국가 관리 결여 그리고 폐쇄적 시설운영의 제도적 용인 등과 같은 이용자들의 인권을 침해할 수 있는 소지를 근원적으로 잉태시키고 있다.

○ 취약한 재정지원

재정의 부족은 시설환경이 열악하고, 좁은 공간이 많은 사람을 수용하며, 서비

스를 적게 제공할 때 시설을 운영하기 쉬운 구조를 형성한다.

- **재정의 총량이 작다 : 외부자원에 의존, 자원개발이 어려울 땐 비리 발생**

그러니깐 재정적인 것이 총량이 작다라고 하는거죠. 쉽게 얘기해서 이런거죠. 저희가 운영하는 기관이 지금 우리나라에서 이용자 1인당, 이용자 수 대비 주거면적이 가장 클겁니다. 예를 들어서 우리나라의 법 자체에는 한 개실에 몇명을 초과할 수가 없다는 규정이 되어있지 독방을 쓰든 둘이서 한방을 쓰든 이러한 기준은 없습니다. 이게 무슨얘기냐면 기관의 운영비는 이용자의 숫자대비 곱하기 얼마로 편성되기 때문에 시설이 쾌적하고 좋을수록 기본운영비는 증가된다는 얘깁니다. 그러면 시설의 환경이 주거면적이 법정 미만 기준의 근거에서만 하는것이 훨씬 기관 운영이 재정적으로 확실히 유리하다는거죠. 잘해주면, 좋게하는 여건을 만들면 부가적인 지원이 없는거죠. 이용자에게서 받을수가 없는거죠. 그니깐 재정의 지원방식자체가 서비스를 저급화시키는 결과를 낳는거죠. 잘하는 것을 더 지원해줄 수 있는 근거가 없다는거죠. 절대 총량이 작은데다가 아까 연간예산이 팔천만원이라고 했는데 우리 시설같은 경우 주거면적이나 시설의 프로그램 면적, 시설의 면적이라던지 기타 직원숙소라던지 이런것들 부대시설이 많다보면 한달에 전기요금만 팔백만원 이거든요. 국가보조금 팔천만원 갖고서 전기요금 7개월정도 내면 운영비 자체를 다 탕감한다는건데 결국은 나머지의 모든 운영비재정은 그 기관이 민간재원을 확충하는 방법 외에는 다른 것이 없기 때문에 만약에 민간자원까지 확충이 안되었을때는 어떻게 할꺼예요. 뭔가라도 좀 없을까 그런 생각을 안하겠어요?(A 7:5-20)

- **이용자가 원하는 서비스를 줄 수 없다 : 예산부족때문**

이용시설에서는 사실 그런 경우에는 많지는 않아요.. 많지는 않은데.. 인권침해까지는 아니지만은.. 예를 들면 서비스를 원하는 사람이 찾아오는데 아니면.. 그 사람이 요구하는데 해줄 수 없는 경우가 있어요.. 지금 같은 이런 예산구조.. 예산구조에서는 해줄 수가 없어요.. 그런 경우엔 가끔 항의하는 경우도 있습니다. 나는 이렇게 어려운데.. 왜 복지관이 있으면서도 안 도와주느냐.. 너 복지관 뭘 하느냐.. 이렇게 얘기하는 것이 간접적인 인권침해가 있을 수 있죠. 우리가 해야할 당연한 의무를 못하고 있는 게.. 그 의무를 못하는 이유가 지금 말한 인력이 부족하거나 예산이 한정적이거나.. 우리가 해야 할 역할들은 있지만은 그 역할을 감당할 수 있는 여러 가지 서포트가 없는 경우..(G 5:29-37)

- **대규모 시설에서 아동관리의 어려움 : 많은 아동 수/ 종사자의 자격/ 아동 케어**

생활시설의 경우는 한가정을 보더라도 가정 안에서 다양한 문제가 생길수 있잖아요. 아이 두명을 키우더라도 아이 교육, 의료등 다양한 문제가 있는데, 생활시설이 커서 100명이상이 되는데 얼마나 문제가 많겠어요. 재정적인 문제를 제외하고는

아이들이 제대로 관리가 되는지.. 이런 문제가 있어요. 인권과도 관련이 있을수 있구요. 생활시설에서 전반적인 관리를 다 하지만, 자는 동안 애들이 어딜가는지 가출을 하는지, 이런 문제들을 어떻게 하는지 잘하는지가 좀 그렇죠.(E 1:9-14)

- **교사부족과 교사에 대한 신뢰 부족**

케어하기 어려운 아이들을 의뢰해보니까 그런 문제들이 나타나더라구요. 재정적인 지원을 하고 어떻게 아이들이 케어되는지 알아야 하는데, 그런 점들을 확인하기 참 어렵다는 거죠. 물론 거기 선생님들을 신뢰하지만 객관적으로 알아낼 수 있는 것이 부족하다.(E 1:24-26)

00시설의 경우 130명 아이들에 21명이 종사자인데, 영양사, 간호사, 조리원 빼고 나면 한사람당 거의 12명정도를 돌보게 되는거예요. 이 시설은 그룹홈 형식으로 아이들을 돌보고 있어서 교대도 아니라 부부교사가 함께 생활하는 조건이라서 어렵죠.(E 1:28-30)

○ 사회복지시설 기능의 불명확

사회복지시설 기능의 불명확성은 시설의 미션을 상실시키며 서비스가 없는 단순한 공간을 만든다.

- **사회복지시설에 대한 명확한 규정의 미비 → 사회복지시설의 목적이 불명확 → 서비스 절차 과정이 모호**

우리나라 사회복지 시설들에 대한 사회적 기능, 역할 등이 명확하게 규정되어 있지 않다는 겁니다. 사회복지 시설이라고 하는 것이 다양한 종류도 있지만 그 시행령 시행규칙에 들어가보면 그 내용들은 거의 대부분 비슷한 내용들로 구성되어 있는 경우가 많고 예를 들자면 주거를 하느냐 안하느냐의 차이로 나누어져서 주거형태로 이용시설이나 생활시설이나 이런 개념으로 나뉘지게 되고 그 다음에 주거시설의 형태는 유형만 달리하고 있지 사회적 기능이 거의 똑같다라는 겁니다. 그래서 이 시설을 통해서 이루려고 하는 것이 무엇인지 목적적으로 명확치 않다. 그러다보니 시설운영 전반에 있어서 시설을 통해서 이루려고 하는 것이 뭘지 또 그 목표와 목적이 무엇인지 모호하기 때문에 서비스의 절차와 과정이 다 모호해지는 그러한 결과를 나올 가능성이 많습니다.(A 1:17-25)

○ 서비스단가의 전근대성

사회복지시설의 서비스단가는 기준이 부재한 가운데 열악한 수준으로 제공됨으로써, 시설 기능의 불명확성과 함께 시설을 단순 수용공간으로 만드는 역할을 함으로써 인권의 사각지대를 만들어낸다.

- 서비스 수가 기준이 없음 → 예산편성의 어려움

시설의 사회적 기능 역할이 명확하지 않기 때문에 뒤이어서 나오는 것이 뭐냐면 그 시설의 기능과 역할이 명확하면 그 기능과 역할을 피해가기 위한 어떤 직무의 분석도 이루어져야 하고 직무분석이 이루어지게 되면 수량, 인력의 수량의 산출도 가능하게 되고 그 다음에 비용 산출도 가능하게 되고 서비스의 내용도 산출이 가능하게 되고 서비스의 내용이 산출되어지면 서비스 수가의 산출이 이어져서 예산편성이 되어야 하는데 지금은 재정을 결정하는 기준 자체가 없기 때문에 전년도 대비 예산 몇 퍼센트가 올랐냐 줄었냐 하는 것을 삼십년동안 계속 이어져 내려왔기 때문에 서비스 수가라고 하는 자체가 지금 국가적으로 기준이 없다.(A 2:3-10)

그러니깐 그 동안은 이제 정부에서 사회복지 예산에 대한 전통적인 배분 기준에 의해서 전년도 대비 올해 물가인상률을 반영했을 뿐이지 아까 얘기했듯이 서비스 자체에 대한 분석이 이루어져있지 않기 때문에 수가 자체를 환산했던 지금 예가 한번도 없습니다.(A 2:16-18)

사회복지 시설 속에 특히 이제 이용시설을 제외한 서비스 주거시설들이 이제 대부분인데 주거 시설 같은 경우는 이제 크게 운영비하고 인건비하고 생계비로 나뉘지게 되는데 운영비에 대한 것은 철저히 그 서비스의 기능 역할이 무엇이나에 따라서 산정되어야 되는데 기능역할이 명확하지 않으니깐 산정하기가 굉장히 어렵다는 것이고 인건비 기준은 마찬가지로 법에 나와 있는 전언은 있지만 인건비 수준은 얼마로 할것이나의 문제는 상당히 정치적인 측면에서 결정이 되어왔고 그 다음에 생계비라고 하는 것은 사실은 생계급여라고 하는 것은 개인급여거든요. 개인급여인데 그것을 운영비의 형태로 지금 시설로 보조금 형태로 주는 것은 사실을 잘 따져보면 위법, 위험적 요소도 사실 있다고 볼 수 있습니다.(A 2:21-28)

그니깐 그 동안 우리나라의 사회복지 시설은 사회복지 서비스 체계에서는 단위 서비스 당 서비스 단가를 산정하지 않은 방식에서 포괄적인 재정을 기관에다가 주는 방식으로 집행이 됐기 때문에 재정에 대한 기준이 지금 없었다고 하는 것이 맞는 얘기입니다. 전 외국들은 이제 이 자체가 보편적 서비스, 사회보험적으로 전환되고 있기 때문에 단위 서비스마다 수가가 정해져 있습니다. 예를 들어서 일본 같은 경우는 목욕을 한다 그러면 이천엔, 식사가 끼당 얼마 이런식으로 전부다 하나씩 하나씩 서비스가 환산 되어지는거죠.(A 3:7-13)

- 서비스 기준의 부재 : 표준화의 부재와 이권다툼

그리고 그 중간에.. 한 가지 있는 건.. 기준이 없다는거.. 어떤 기준이 없나.. 장애인이 몇 시간을 움직이냐.. 제가 잠깐 독일의 경우를 보니깐.. 빛을 조명을 얼마나 쬐고.. 이렇게 KS 규격이 없다보니깐.. 자기 맘대로 한다는 겁니다. 종사자들이 이런 원칙들이 없기 때문에 잘하는지 못하는지를 모른다는거죠. 예를 들어서

욕설 같은 경우에도 간호사들이 장애인들에게 욕설을 하는 경우가 많다고 하는데.. 그걸 넘긴다고들 많이 하거든요.. 시말서를 받는다라고 하는데.. 폭력도 있구요.. 특히 폭력이 많은데.. 내부에서 발생하다보니깐.. 외부에서는 알 수가 없는 겁니다.. 내부에서 왜 발생하는가를 보니깐.. 제가 직접적으로 본거는 두 건 정도 있는데.. **같은 장애인들도 이권도 있고.. 내가 더 받아야 한다.. 그런 이권도 있고.. 그런 어떤 기준이 없어서..** 이런 인권침해가 발생하지 않나..(C 5:10-19)

○ 시설이용자 선택권 및 권리의 제도적 배제

사실상 사회복지시설 이용자들은 국가라는 제3자가 지불한다고 하더라도 일정한 비용을 내고 시설 서비스를 이용하는 소비자들이다. 그러나 현행 제도는 이들의 시설에 대한 선택권, 서비스요구권리들을 보장하지 못한다. 이 문제는 시설문제 해결의 기본적 토대일 수 있다.

• 이용자의 욕구와 현행법의 불일치

세번째에 대한 것은 **이용자의 욕구와 지금 현행법이나 이런 제도와 맞지 않는다는 겁니다.** 예를 들자면 이런 거죠 우리기관에서도 그런 욕구가 많습니다. 우리 사회복지서비스기관들의 재정구조라든지 예산지원방식들은, 서비스 지원방식들은 굉장히 공적부조의 대상 수준에서 설계가 되었다라는 겁니다. 예를 들어서 돈이 많은 가정에서는 이런 얘기를 합니다. 나는 내 자식한테, 비장애 자녀들한테 삼백만원 짜리 과외도 시키는데, 난 내 아이한테 독방도 주고 싶고 티비도 놔주고 싶고 정말 잘해주고 싶은데 잘해주는 것 자체가 불법이라는 겁니다. 그러한 욕구들과 맞닥뜨리게 되면 그 아이에게 개인의 이용자에게 대한 선별적 서비스를 제공하기 위한 요구가 올 때가 자주 있다라는 겁니다. 이 아이한테 이렇게 해줬으면 좋겠다. 나는 이런 문제들은 굉장히 공식화 시켜줘야 된다고 생각을 해요. 그런 것들을 자꾸 획일적으로 통제를 하고 있기 때문에 소득수준이라든지 욕구수준으로 다양화해 줄 수 있을 때 불법이 덜 이루어지는데, 소득수준도 생각하지 않고 욕구수준도 생각하지 않고 무조건 획일적으로 그 기준에 의해서 그렇게까지만 해라 라고 하는 것은 도저히 비리를 조장할 수 있는 가능성도 있다. 그러니깐 정말로 나쁘지 않은 사람들은, 나쁘게 하는 것은 범죄적인 측면에서 다루어야될 필요가 있지만 다른 시대적인 욕구에 따라서 그 다음에 서비스 패러다임 같은 것도 과거에는 의료모델에서 다른 모델로 바뀌어 가고 있고 또 그것을 실천해보고 싶은 욕망도 많이 있는데, 예산법에 의해서 이러한 그... 전 개인적으로도 이렇게 생각하는 사람입니다. 국가에서 인건비를 올려주지도 못할 바에는 나는 예산의 총량을 차라리 기관에게 줘서 기관에서 그 예산을 인건비로 어떻게 사용할건지에 대한 계획을 승인받아서 쓰게하는 편이 낫다. 예를 들어서 남들은 다 사회복지사를 써야된다고 하지만 청소도 사회복지사가 하는 것이 낫습니까? 난 그건 도리어 시급제 나이 드신분들이 청소나 이런 관련 일을 하는 것이 낫다고 보고 업무와 직무분석을 통해가지고 낮게 줄 사람은 낮게 주고 많이 줄 사람은 많이 줄 수 있는 구조로 만들어야 되는데

사실은 시설이 갖고 있는 인사권은, 내가 원장이지만 인사권이 별로 없어요. 왜냐면 정원 정해져 있죠. 월급 액수 다 정해져 있죠. 내가 할 수 있는 일은 배치 정도밖에 없다라는 겁니다.(A 17:25-18:7)

- 클라이언트의 시설선택권 → 개별적 계약관계의 공식화 필요

시설 선택권에 대한 문제들에서는 사실 지금 우리사회가 굉장히 취약한 그런 상황에 있습니다. 왜 그러냐면 시설선택이라고 하는, 서비스 선택이라고 하는 것은 이제 수요보다 공급량이 많았을 때 선택이라고 하는 것이 가능해지는데 사실은 우리나라의 사회복지 서비스 전 영역에 걸쳐서 사실은 수요보다 공급체계가 상당히 작다라고 하는 거구요. 그리고 이런 시설 서비스가 공급량이 매년 증가하는데도 불구하고 수요에 미치지 못하는 것은 제가 생각하기에는 시설의 숫자가 적어서가 아니라 지역사회서비스가 아직 적기 때문에 그리고 원가정을 지원하는 지원책이 부족하기 때문에 시설에 더 많이 의존하는 경향을 보인다, 이렇게 볼 수 있구요. 그 다음에 이제 선택권에 대한 문제들은 소위 얘기해서 이제 그 사람이 시설이 실제로 진짜 필요한 사람인가 아닌가를 검증해낼 수 있는 사정체계가 국가기관 중심으로 이루어지지 않고 시설과 기관 이용자 개인의 하나의 비공식적 계약관계에 의해서 입퇴소가 이루어지고 있기 때문에 그 개별적 계약관계에서 급변적 또는 다른 어떤 약속이 어떻게 이루어졌는지를 알 수가 없기 때문에 그 자체가 영구히 거기서 살게 되어질 수도 있고 혹은 그 계약관계가 어떻게 비공식적으로 이루어지는 상황이 어떤 형태로 이루어지느냐를 파악할 길이 지금 없다는 거죠. 그래서 이것을 빨리 공식화시키지 않으면 안된다 라고 하는 그런 측면이...(A 3:25-39)

○ 입퇴소에 관한 국가 관리 결여

국가는 시설에 대한 비용만 지불할 뿐 누가 시설의 어떤 서비스가 필요로 하기 때문에 시설서비스를 받아야 하고, 또 누가 이제는 퇴소해야하는지에 관한 문제까지 민간에 넘기고 있다. 시설의 이용자에 대한 절대권력은 여기에 나온다.

- 입퇴소 시 : 신체의 자유 구속 / 국가의 care management 역할 요구

지금 사회복지 서비스 기관 그것도 이제 주거시설인 경우에 인권적 침해라고, 인권이라고 하는 것을 우리가 어느 범주까지를 생각해야 되느냐 하는 것이 있는데, 자유권의 문제일겁니다. 그니깐 먹고 입고 자는 문제에 대한 것은 생존권적 측면에서 우리가 이제 이런 시설보호라고 하는 것들을 국가가 하고 있는 것인데 국가가 인권의 문제를 얘기를 하기 시작한 것은 시설생활자라 할지라도 생존권적 보장의 문제뿐만이 아니라 시설생활을 하더라도 내 신체적인 자유 또 내 사상적 자유, 종교적 자유, 이런 것들이 자유권까지를 시설생활속에서 지켜지기를 원한 것 아니겠습니까. 그러한 신체의 자유라고 하는 것은 입소, 퇴소라고 하는 문제와 결부될

수 있고요, 시설생활자들이 입소당시 자유의지로 오게되는 경우가 굉장히 작다는 겁니다. 대부분 부모나 관련인에 의해서 시설을 들어오게 되는 경우가 많이 있는 것이 사실입니다. 그러니깐 명시적인 자기 동의를 있지 않은 상태에서의 것들을 어떻게 바라볼 것인가. 그 다음에 내가 시설 생활 말고 다른 것을 선택하고 가고 싶는데 그러한 여건을 만들 수 없다라는 것을 어떻게 우리가 받아들여야 하느냐, 그것은 이제 다른 대체적서비스가 없기 때문에 그러는 것이냐 아니면 그들의 부모가 여기 말고는 판데 안가는데 좋을것 같습니다 라고 얘기하는것을 따라주는것이 인권적으로 맞는 것이냐. 굉장히 어려울 때가 있습니다. 예를 들어서 장애인당사자는 나는 지역에 있는 곳에서 살고 싶다고 얘기하는데 부모는 지역에 나오면 사고 많이 날 가능성도 있고 위험하고 그러니깐 남한테 질시 모멸을 받지 않을, 위험이 많으니까 차라리 부모입장에서는 시설에 있는 것이 훨씬 좋다 이러한 서로 이중적인 요구들이 대립되어지는 경우가 굉장히 많다는 거죠. 이걸 입퇴소상에서의 문제들이구요.(A 7:27-8:3)

딱 한 종류의 문구뿐이 없습니다. 그러니깐 예를 들어서 국가는 개인 및 가족 그 외 관련자에 의해서 서비스를 요청받았을 때에는 그에 따라 우선 입소조치를 시행해야 된다는 법적조항이 사회복지사업법에 있습니다. 그게 들어가 있는데 그게 사실은 서비스를 국가에게 의뢰할 수 있는 권리가 있다라는 것을 설명한 것인데 내용이 문제입니다. 예를 들어서 개인 및 가족 그외 관련자입니다. 그 얘기는 무슨 얘기냐면 개인이 의뢰를 할 수 있고 가족이 의뢰를 할수도 있고 그 외 및 관련자라고 하는 것은 행정기관이나 다른 것을 얘기할 수 있는거거든요. 그런데 이제 이게 국가에게 서비스를 요구할 권리를 얘기하고 있는건데 그게 가족은 본인의 의사와 관계없이 해도 되는것이냐, 아니냐의 문제는 상당히 논란의 여지가 있고요.(A 8:28-36)

그 다음에 행정기관이 그것을 직권조치 할 수 있다 이렇게 되어있는데 행정이 과연 타인의 신체적 구속에 대한 문제를 직권을 할 수 있는 권한을 과연 갖고 있는 것이 맞는건가 이런 문제들은 우리가 법률적 검토를 충분히 해봐야 될 필요가 있습니다.(A 9:2-4)

퇴소하고 싶을때도 본인이 희망, 연고자 인도, 또 여러가지 조건들이 행정적으로는 있습니다. 그러나 문제는 서비스 기관입장에서는 걱정을 하는거죠. 갈 곳도 아무것도 없는데 나가겠다 라고 하는 경우 그러면 시설이 그냥 보내는 것이 맞는 것인가, 굉장히 그 딜레마라고 말하는거죠. 그 다음에 그러면 연고자인도인데, 연고자가 인도하는 경우 긍정적으로 저희는 보죠. 그러나 이런 경우가 있었어요 삼촌이라고 하는 분이 와서 그 분을 데리고 갔어요. 근데 알고보니깐 그 삼촌이 그 친구를 공장을 하는데 하나의 노동력으로 활용하기 위해서 갔던거고 그 자체가 인권 침해가 나타났단거죠 이 얘기는 뭐를 얘기하는 거냐면 입소, 퇴소의 자유권은 보장해야 되지만 입소와 퇴소의 필요성과 또 사후의 지원계획으로 서비스 전달체계라고도 되있구요 모니터링, 후견인이라고 하는 측면에서 권리를 보장해 줄 수 있는 어떤 제도적 장치가 없는 상태에서 소위 얘기하면 매니지먼트가 안되고 있는거

쥬. 그 사례를 계속 지역으로 가게 되면 지역서비스로 이전할 수 있는 그런 전달 체계도 마련되어 있지 않고 또 어떤 하나의 후견인이 정해져 있어갖고 그들이 다른 곳으로 갔을 때 어떻게 안착되어지고 그 사람들이 살아가고 있는가 하는 것들이 검토되어지지 않는 한 입퇴소의 자유만을 우린 자꾸 얘기를 하는데 그 자유 뒤에는 어떤 것들이 있는지에 대해서는 아무것도 검토하지 않고있다 라는거죠.(A 9:10-24)

그러니깐 외국의 경우 입퇴소 심사위원회가 운영된다라고 함은 뭐를 의미하는 거냐면 입소심사는 본인의 희망을 점검하기도 하고 본인이 희망한다 하더라도 그 서비스가 그에게 옳지 않으면 국가의 재정을 지급하지 않습니다. 시설보호 할 필요가 없는 사람이 시설 보호를 하는것도 검토하는 기능을 갖고 있고 또 퇴소심사를 하는 경우도 퇴소에 대한 본인의 자유의지를 확인하는 과정이기도 하고 퇴소했을 때 이 사람이 어떠한 다른 서비스와 연계되어져 있느냐의 문제를 갖다가 전문가들과 행정기관과 그 시설과 그 가족들이 의논을 해나가는 일련의 과정인데 그 자체가 우리나라엔 없다는 겁니다. 그러니깐 입소 퇴소의 자유만을 이야기할게 아니라 그 사람의 안심된 향후의 생활들과 또 다른 서비스들이 어떻게 연계되어질 수 있는가 하는 것에 대한 문제는 별로 관심이 없으면서 문제들만 생각하고 있다는 겁니다.(A 9:35-10:3)

○ 폐쇄적 시설운영의 제도적 용인

제도가 사회복지조직 이용자들을 분리하도록 만들고 지역사회와의 접촉을 막고, 신체양도각서를 용인해주고 있다.

• 환경적인 문제로 나타나는 서비스 이용자의 인권침해

개인적인 문제도 있을 수 있고요, 그 다음에 환경적인 문제도 있을 수 있다고 생각합니다. 예를 들어서 생각해봅시다. 나는 거꾸로 성폭행이라던지 이런 문제가 나타나는 배경을 한번 생각해볼 필요가 있다고 생각해요. 우리나라의 법자체에서 예를 들어서 장애인복지 시설에 대한 개념적 정의 법적정의를 보면 어떻게 되었냐면 장애인이 시설에서 일정기간동안 혹은 장기간 생활을 하면서 시설내에서 재활적 조치를 받아서 사회복지를 준비하는 곳이다 이렇게 되어 있습니다. 이건 무슨 얘기죠? 생활도 시설에서 하고 재활적 조치, 그 사람의 성장과 발달을 위한 다양한 조치가 시설 안에서 이루어지고 그리고 그것이 어느정도 개발, 개선되었을 때 사회로 가라는 얘깁니다. 그러는 시설생활자는 뭐란얘기죠? 지역사회인이 아니란 얘기죠. 사회복지 이전 사람이예요 그 사회에서 산다라는 것은 일정한 기능적 수준에 올라서야 사회로 나갈 수 있다라는걸 얘기하죠 법자체가. 법자체가 시설생활자를 지역사회보호라고 하는 개념으로 편입시키지 않고 있다라는 겁니다. 이 자체가 난 위험이라고 생각하고 이 자체가 비인권적인 법률적 조항이라고 생각을 해요. 그 얘긴 무슨얘기냐. 폐쇄되어진 공간, 재활적 조치도 그 안에서 하고 생활도

그 안에서 하게 되면 시설이라고 하는 폐쇄적 세팅에서 남자여자가 같이 살고 폐쇄적인 환경에서 낮시간도 밤시간도 같이 다 있는 곳이라면 어떤 일이 생기겠습니까. 그런 상황에서 사고가 안생기는게 신기하다고 보는데요. 도리어 시설은 필요에 따라서 잠만자는 곳이 되어야 할 필요도 있고, 시설생활자가 이제 법도 바뀌어서 시설생활자는 주거지다, 그래서 낮에는 병원도 가고 지역사회에 있는 학원도 다니고 다른데 문화생활도 하고 이러한 장 속에서 있었을 때 보편적인 성장과 발달이 이루어지는것 아닌가요? **이런 방식으로 전환이 되어야지, 재활적 조치에 필요한 서비스들이 도리어 지역사회에서 구매되어질 수 있고 거기서 선택되어질 수 있는 서비스로 바뀔 때 성문제, 기타 폐쇄적인 문제가 해결되는 거지, 법자체가 예산의 지급방식을 그렇게 만들어놓고 그 안에서 모든걸 해결하게 해놓은 다음에 문제가 생겼다 이렇게 얘기하는 것이 난 그게 비인권적 측면에서의 시각이 아닌가 생각하는 겁니다.**(A 18:18-40)

- **신체양도각서 같은 각서**

요 문제를 위주로 다루다 보니까, 언론도 요문제만 해결되면 되는 줄로 아는데, 그래서 다른 문제들도 있다는 것을 알려야 한다고 생각하고 있어요. 입퇴소권의 문제, 입소할 때 각서를 쓰는데, 시설안에서 어떠한 사건이 일어나도 원장에게 민형사상의 책임을 묻지 않겠다는 각서를 써요. 신체양도 각서 같은거죠. 본인의 의사와 상관없이 입소하고, 퇴소를 희망해도 안시키고, 퇴소정보를 제공하지 않고 부모님들이 평생입소금으로 몇천씩내는데도 돈도 안돌려주고, 발목잡고 퇴소를 안시키는 경우들, 외부소통권, 교육, 문화, 노동(D 8:31-16)

- **인력부족 및 열악한 종사자 처우**

인간서비스에서 종사자에 대한 열악한 처우는 비인권적 상황으로 귀결되는 것은 지극히 당연한 결과이며, 이 때문에 종사자의 인권문제도 발생하게 된다.

- **노사문제 : 사회복지시설 종사자의 인권**

시설의 노사문제가 **민노총 그거잖아요. 그래가지고 옛날에는 그냥 사소한건 지나갔는데 이걸 하나씩 하나씩 문제 삼고 브레이크를 거니까 시설의 운영이, 원활한 운영이 안되는거야.** 예를 들어서 000도 어디에 00양로원이라고 있어요. *** 원로가 개원을 했는데, 그게 50년 됐거든, 그 시설 하나가지고 정말 **하시다(6:30) 어른이 돌아가셔서 자제분들이 맡아서 하신다고 하는데, 별안간 노사가 생긴거예요.(B 1:22-26)

마비가 되버리는거야. 그러니까 거기에다가 또 원장님 말씀은 사무국장이 노사위원장이 되다보니까 간호사, 생활복지사, 사회복지사 다 거기 합류를 해버린거야. 이게 하면은 이렇게 이렇게 이렇게 좋아질꺼다, 또 사람들이라는게 그런데 현혹이

되거든. 그래가지고 다 노조가 되버린거야. **마비가 되버렸어 마비가.** 그래서 가장 큰 부분은 **노사문제가 아닌가 하는 생각이 들어요.**(B 2:12-16)

정부는 우리에게 계속적으로 교육을 시켜라. 바빠도 교육을 시키겠다. 그래서 지침을 마련해서 다 개입을 했고 그 다음에 직원부분... 3교대 시스템은 적절한 인적배치를 해줘야지. **또 교수님도 알지만 사회복지계는 처우가 아주 안좋잖아. 처우를 해줘야지. 적절한 처우를 해주고 노동시간을 맞춰줘서 거기에 합당하게 돈으로 계산을 해줘야되는데, 아직 사회복지는 마인드가 앞이다.** (희생해라) 봉사자다. 그러니까 일단은 적절한 급여를 주고 거기도 인권이 있으니까, 같이 맞물려 가줘야될꺼 아니냐 이거지.(B 7:6-11)

개선이 되죠. 왜냐하면 아까도 그... 2007년부터, 내년 7월부터인가 사회복지 시설 50명이면, 거의 주 5일 근무제가 들어가요. 만약에 어떤 현상이 일어나냐면 지금 2.5명당 1명을 줘요, 전문요양인 경우는. 근데 요양인 근무는 5명당 1명을 줘요. 만약에 3교대를 한다면, 이걸 2교대에요. 3교대를 하면은 15명을 줘야만, 아 5명당 1명을 주니까, 3명을 줘야만 되는데 2명밖에 안준다 거죠. 또 2.5명당 1명을 준다 말이에요, 그러면 3교대면 7.5명을 말아 1사람이. 그럼 케어가 되겠냐는 거지. 그 다음에 이것도 여기다가 휴일근무수당, 휴일 빼주고, 공휴일 다 빼주고 나면은 더 늘어나요. 그럼 적절한 서비스가 제공이 안된다 얘기지, 그러면 직원들은 직원대로 피로가 누적이 될꺼고, 생활인은 생활인대로 적절한 서비스를 못받는다는 거지. 그러니까 근로기준법에 맞는 지시대로 해주라는 거지. 그래야 적절한 서비스가 이루어지고, 또 직원처우도 개선된다는 얘기지. 근데 그걸 안해주고 있다는 거지. 그런데 이제 노인복지는 수발보험이 도입이 될꺼 아냐. 2008년 7월부터 된다고 하면은 수가가, 적정 수가가 되야된다는 거지 이거를 할. 근데 그 수가는 적정 못하고 있다는 얘기지 현재로서는. 이제 3차시범사험이 있으니까 그 후에 어떻게 조정되고 변화할지 모르지만은 1차수가는 너무 안되어 있거든 지금.(B 7:24-37)

- **근로기준법에서의 기본적 권리를 지키지 못함**

실제 운영을 해보니깐.. 근로기준법에서 줘야하는 기본적인 권리를 못지키는 경우가 많아요. 왜 못지키느냐.. 어.. 우리 같은 경우에도 그런 경우가 있어서.. 저기... 첫 번째는 근로기준법에서 근로자로서 해야 될 것은.. 예를 들어서 저기 근로시간이라던지 머.. 이런 것들은 어느 정도 해줘요. 근로시간은 해주고.. 저희 같은 경우는 육아휴직하는 사람도 있고.. 출산휴가 간 사람도 있고.. 머 그런 거는 우리가 다 지켜주는데.. 요번에.. 복지.. 서울시복지관 직원 23명하고 호주하고 뉴질랜드 연수를 갔는데 다른 데는 육아휴직을 잘 안시켜주는거 같아요. 안시켜주는데도 있다고 합디다. 보통 중간관리자들이 1년 동안 쉬어버리면.. 대체인력을 뽑기도 힘들고.. 그러니깐 가능하면 육아휴직을 안하도록 하는데..(중략) 근로기준법에 의해서 지급해야 될 수당들이 있어요. 연월차수당이나 시간외수당이라든지.. 이런 것들이 있는데.. 그것들은 지금 국가에서 예산을 지원 안해주니깐.. 정

부에서 보조해주는 예산 항목이 없어요. 항목이 없으니깐 당연히 우리 예산서 잡을 때도 안 잡죠. 우리뿐만 아니라 대부분이 아마 안 잡아요. 안 잡으니깐 그거는 줘야 될 수당을 못 주고 있는 거죠. 그러면 정부하고 얘기를 해보면 그건 자부담으로 쥐라 하는 거예요. 그러니깐 자부담에 대해서 올 수 있는 돈이 적은데.. 그래서 한번 우리도 자부담으로 연월차수당을 줄까 생각을 했었어요. 그래서 내가 우리 복지관협회에서 다른 관장들하고 이사회에서 그렇게 줄까 얘기도 해봤는데.. 그건 썬 곤란하다.. 00만 튀면 너무 곤란하지 않냐.. 오히려 시하고 얘기를 해서 공식적으로 확보를 해야지.. 어디 다른 곳에서 비공식적으로 주면.. 여기는 주는데 너희는 왜 못하냐.. 그래서 그걸 반영을 못했어요.. 그래서 우리 직원이 한사람이 퇴직을 하면서 연월차수당을 달라고 고발을 했어요. 그래서 노동사무소에 고발을 하면 시설장은 노동법에 의해서 저기 모꼬 법적으로 걸리게 되어 있어요. 근데 노동부에서도 그런 사정을 잘 아니깐.. 타협을 보라.. 그래서 법인하고 얘기를 해서.. 그 사람한테 3년치 연월차수당을 지급한 적이 있어요.(G 7:33-8:18)

비일비재하죠. 그 전번에 몇 년전에 장애인복지시설에서 2교대 할 때도.. 저도 같이 그때 참여하고 했는데.. 시설장들이 자기네들이 고발당한다는 각오를 가지고 시작을 했어요. 근데 지금도 고발하면 고발 당해요.. (중략) 시설같은 데서는 고발하면.. 인권침해가 될 수 있어요..(G 8:20-26)

- **놀토는 있다? 없다? : 클라이언트의 인권 VS 종사자의 인권**

근데 인자 또 한편 달리 생각하면.. 복지시설.. 저희 같은 이용시설도 서비스기관이지 않습니까? 그죠? 지역주민의 욕구를 반영해야하는데.. 지역주민이 평일에 낮 시간에 와서 상담을 받거나 프로그램을 참여할 수 있는 주민이 많지가 않아요. 저소득층도 있고 또 아이들이 요새 놀토가 되니깐.. 놀토에서 저소득층 아이들은 토요일날 갈 데가 없잖아요. 그래서 종사자들의 인권을 생각해서 토요일에 다 쉬면.. 실제로 서비스 받아야 할 클라이언트들은.. 그래서 이런 경우에 서비스이용자들의 입장을 봐야 하느냐.. 종사자의 입장을 봐야 하느냐 이런 갈등이 있습니다. 그래서 이제 내년부터는 근무시간을 조금 그 유연성을 가지고 합의를 도출해나가는 과정인데.. 42시간은 정해주고.. 이제 토요일에 나오는 사람은 다른 날 쉬고.. 그래서.. 종사자의 인권하고 이용자의 인권이 상충되는 경우가 있어요.. 이럴때는 어떻게 해야하는지..(G 8:26-36)

- **인력부족 : 인권문제만 나타나는 것이 아니다.**

막아놓은 게 아니었어요, 쓸 수가 없었죠. 인력이 안되니까 안되더라고. 인력도 안돼, 쓸만한 인력도 안되더라고. 요번에 우리가 미신고시설 교육을 시켰어요 아산재단 지원 받아가지고. 2회를 했어요. 150명, 200명.(B 13:22-26)

인권, 미신고시설에서 신고시설로 전환하는 방법에서 법인 설립하는 방법, 회계 시켰어요 시켰는데, 인원이 안 차는 거야. 그래서 내가 그러면 1,2차를 합치자.

합쳤어. 그랬더니 등록이 152명인데 실제 참석한사람은 120명도 안 돼. **올 사람이 없는 거야, 직원이 없으니까 비율수도 없고.** 물론 그걸 인지를 하고 있었지만은 직원연락 칸이 없는 거야. 이 사람들이 인권의식도 없어. 그냥 뭘 해야겠다는 의지는 있는데, 그 다음에 또 정부가 신고시설로 전환하면서 갖춰야할게 안되는 거야. 우선 인력이 없으니까 안되더라고, 인력은 왜 안되냐면 인건비를 줄 수가 없거든. 그러니까 그 사람들이 인건비 달라는 거야. 근데 나는 또 그 미신고시설까지 다 인건비를 준다면은 엄청난 지원액이 필요하단 얘기지.(B 13:32-39)

주라고 하는데 지방정부도 돈이 없어서 못주는 거지. 기존시설도 늘어나는데 거기도 총당을 못하고 있는데 못주지. 예를 들어서 지금 정부지원 금액이 그거 가지고 충분치가 못하니까 각 지방마다 100% 주는 돈이 있어요. 지방비 100%로 주는 게 있어. 지난번에 대구에서 가가지고, 대구에서 김용현 위원장하고 대구에 있는 부장님하고 여럿이 모여서 얘기가 됐었어. '지금 수발보험에도 문제점이 있습니다, 거기 지방비가 포함이 안됐습니다. 수가에다 포함을 시켜야 됩니다.' 하고 얘길하는 과정에서 대구에서 뭐라고 하나면, 대구는 사회복지 참 잘되었거든요. 잘되었는데, 자기들도 지방비를 총당을 못하겠다는 거예요 이제는. 자꾸 노인복지시설이 늘어나니까. 못따라가겠다는거야, 거기다가 자꾸만 미신고시설에다가는 지방비에서 해주자고 하나까 그거까지 어떻게 할 수가 없는 거야. 못주겠다 이거지.(B 14:10-19)

○ 무리한 자부담 강제

실제적 재정능력이 없는 법인들에게 자부담을 강제함으로써 재정비리는 잉태되고 악순환의 고리가 형성된다.

• 법인전입금을 감당하기 위해 오남용 발생 가능

실제로 많은 법인이 수익사업이 없는 법인이 대부분이란 말입니다. 수익사업이 없는 법인이라면.. 그 돈을 법인의 이사장이나 이사들이나.. 법인에서 그 돈을 생돈을 내야 한다말이죠.. 생돈을 낼 수 없는 경우가 많죠. 현실적으로 낼 수 없으니깐.. 그 돈을 어떤 경우든지 확보해야 한다 말이죠.. 그러니깐. 그 돈을 오남용이라던지 악용할 수 있는 여지가 된다는 말이죠.(G 2:32-3:6)

• 시설보강에 대한 제한적인 정부지원 : 자체부담에 대한 부담

서울시의 복지관인 경우.. 서울시에서만 지원을 받습니다.. 그리고 다른 지방에 있는 복지관들은 보건복지관과 각.. 광역자치단체나 기초자치단체에서 돈이 나오죠.. 근데 이제 서울시 같은 경우에서 다른 복지시설도 받은 국고에서 나오고 받은 서울시에서 나오고.. 다른 지방 같은 경우에는 80%는 국고에서 나오고.. 20%는 지방비에서 나오지 않습니까?? 이렇게 본다면.. 그.. 저희같은 경우에는 시설

개보수할 때 들어가는 비용이 기능보강비라고 나옵니다. 기능보강비라는 걸 본다면.. 50%는 서울시에서 나옵니다. 그리고 20%라던지 30%정도는 지방자치단체니깐.. 00구에서 나오고.. 우리가 자체적으로 20%정도를 부담해야합니다.. 이런 식인데.. 어쨌든.. 서울시나 정부에서 부담을 합니다.. 정부에서 일정부분 부담을 하긴 하지만은.. 자체부담이 있습니다. 예를 들어서 공사가 2억이 들어간다.. 그러면 우리가 4천만원을 부담해야 하는 거죠.(G 2:1-11)

자체부담하기가 힘든 경우도 있고.. 또 자체부담을 한다고해서.. 이걸 다 인정해 주는건 아닙니다. 왜냐하면 서울시나 정부 예산이 있으니까.. 기능보강비도 예산 범위 안에서 인정을 하니깐.. 시설을 고치고 싶어도.. 우리가 20%를 부담할테니깐.. 80%는 정부에서 해 주십시오.. 해도 될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 겁니다.. 예를 들면.. 요번에 다른 복지관.. 00복지관에서 리모델링을 했는데.. 4억 정도가 들어갔다고 한다면.. 자체부담이 3억 이상..(G 2:13-18)

정부에서 예산지원하는게 한계가 있으니까.. 한 시설에 그렇게 많이 해주지를 않습니다.(G 2:20-21)

○ 이용자 수급권의 시설 관리

이용자 수급권의 시설관리는 이용자의 기본적 인권침해에 관한 문제일 뿐만 아니라 재정비리의 중요한 양상으로 나타난다.

• 국기법상의 인권침해

사회복지사업법은 아닌데요.. 사회복지사업법은 아닌데 국민기초생활보장법에 그 인권침해요소가 있습니다.(G 6:12-13)

급여를 주는데.. 본인한테 주지 않고.. 시설장이나 저기 위탁하고 있는 사람한테 줄 수 있다는 규정이 있습니다.. 아마 허가된 시설에서도 그 규정때때 문제가 될 수 있어요.. 생계급여를 보면... 19조.. 10조에 보면여... 만일 주거가 일정하지 않을 때는 다른 곳에서 받을 수 있는데.. 2항에 보면...위탁받은 자에게 지급할 수 있다고 되어 있어요.. 위탁받은 사람이 받을 수가 있고 다른 사람이 받을 수가 있다는 조항이 있어요.(G 6:15-22)

네.. 시설장에게 준다던지 타인이 받을 수 있도록 되어 있어요. 후견인이 받는다던지.. 네 근데 법적 후견인이면 쯤 문제는 없겠지만..(G 6:24-25)

그럼 결국은 이 사람은 생활시설하는 사람은 자기 돈 내고 하지만은.. 자기 돈 내고 몇몇한 권리를 주장못하는 이게 인권침해예요. 근데 정신질환자 같은 경우나 정신장애자 같은 경우는 부모들이나 가족들이 친권자들이 포기해 버린다구요.

음.. 귀찮으니깐.. 포기해버리고 일반시설 중에서도 일반 법인화 된 시설 중에서도 일부는.. 정신지체아동이라던지 일부는 부모들이 친권을 포기해서.. 친권포기라는 것이 인권침해의 요소가 있다는 자체가 그런거다 이말입니다. 그래서 기초생활보장법에 대리할 수 있다는 이런 거는 없어야하고 본인이 일단은.. 금치산자건 한정치산자건 어쨌든 본인이 받아서 금치산자건 한정치산자는 법적 후견인이 있으니깐.. 법적후견인이.. 저기 거 해서.. 해줘야되지.. 시설장이 가지고 있으면 곤란하다 이 말입니다. 통장을 가지고 있으면.. (G 7:18-27)

- **수급권과 생활비 착복**

하나는 생활인들의 수급권과 생활비를 갈취하는 거예요. 수급권이라는 것은 본인이 수령해서 관리하도록 되어있는데, 그거가지고 나름대로 시설 이용비를 내야하는데, (시설에 들어온 사람이 추가로 이용비를 내는건 가능하죠 계약에 의해서) 일단 시설에 들어온 사람들을 수급권자를 만들어서 통장과 모든 것을 가지고 있다가 알아서 관리해요. 시설운영하는 사람들이 뭐라고 하나면요. 30명만 있으면 할만하다 하거든요. 30명이면 1200만원정도가 들어오거든요. 그걸 모두 생활비로 쓰면 좋겠는데요. 그렇지 않죠. 일단 음식은 푸드뱅크에서 받구요. 난방비는 모금회 이런데서 유류 쿠폰같은 거 받고, 대체적 운영 일부비용 외엔 그렇게 조달하죠. 생활시설이 목사인 경우가 있는데, 그 사람들은 후원을 하러 데리고 다녀요. 그러면서 간증을 시키죠. 그래서 대형 교회에서 후원을 받아요. 쌀 같은거. 거의 다 후원받죠.(D 4:10-29)

수급비를 절차적으로는 본인이 수령해서 본인이 갖고 이용비를 내던 해야하는데, 다 모아놓고 일괄관리하면서 본인은 수급비가 나오는 지도 모르는. 작년에 저희가 미신고 시설, 조건부 시설, 미신고시설에서 신고시설로 전환하는 시설들 개인시설들 조사해보니까 대부분 수급비를 받은 적이 없었어요.(D 4:30-33)

그거 외에 가족이 이용비를 내는 경우는 대부분 수급비에 준해서내요. 거기 + - 5만, 10만원이예요. 수급비가 35-40만원되면 이용자는 40만원-45만원 정도 내거든요. 그것도 한달에 45만원만큼의 서비스를 받지 못하죠. 비인간적인 삶을 살죠. 식사나 난방이나 너무 열악한 시설을 저희가 너무 많이 봤거든요. 그리고 미신고 시설의 수급비와 이용비를 갈취하는 방법이 있고.(D 4:34-38)

미신고 시설은요. 입소하면 수급자를 만들어야 하는데, 돌려치기를 해요. 00재단 같이 병원이 있는 경우, 병원에 입원시켜요. 거기 입원하면 의료보호 수가가 나오잖아요. 그거 받아먹어요. 또는 개인 병원이 없는 미신고 시설에서는 시설주소지에 수급비를 받아가면서 정신병원에 집어넣어요. 그러면 정신병원에는 의료보호 수가가 나오는 거죠. 지방에 가보면, 병원이 환자를 보내달라고 개인시설이나 미신고시설을 찾아다녀요. 그래서 유치하는 거죠. 지방에 외진 곳에 정신병원이나 노인전문병원 같은 것이 있는데, 대부분 가보면 시설이 생활시설이 되어가고 있어요. 병원은 치료가 끝나면 돌아가야 하는데, 이름은 노인전문병원이라고 하지만

대부분 시설화되었어요. 대상은 의료보호 환자이기 때문에 돈을 받을 수 있는 거죠.(D 5:36-6:4)

- **인권적 측면 : 수급권리 권리로 인정받지 못함 - 내말 잘 들어!!**

또 인권적 측면에서 얘기한다면 국가의 복지에 대한 수급권에 대한 문제입니다. 수급권의 문제, 지금 그 동안 저소득층에 대한 기초생활 수급대상자들에게 생계보조비를 주거나 혹은 장애인일 경우 장애수당을 주는 것들이 있었죠. 그런데 그 동안은 시설보호대상자들에게는 장애수당을 안줬습니다. 올해 주기 시작했는데 이것은 시설생활자나 아니냐에 따라서 결정되어질 성질의 것이 아니거든요. 다시 말해서 개인의 선택권이 보장되어진다는 것은 자기가 가지고 있는 경제적, 소위 얘기하는 재정지배력을 갖고 있어야 내가 선택도 하고 구매도 하고 그러는 건데 모든 예산이 기관으로만 다 보조금의 형태로 가고 개인에 대한 수당까지도 개인에게 전달되어지지 않는다면 실제로 자기의 권리를 행사할 수 있는 기회는 아예 없어진다고 보는거지요. 그러니깐 이러한 개인적 급여들은 기초생활자라 할지라도 최소한의 자기의 인간다운 삶을 살 수 있는 개별적 급여가 별도로 있어야 될꺼라는 생각을 합니다. 인권하고 연결이 되죠.(A 8:9-8:29)

(4) 인권 및 비리문제의 양상

사회복지시설에서 발생하는 인권문제의 양상은 신체적 학대 및 감금, 성폭행, 노동에서의 인권침해, 종교 강요, 인신매매, 검열 및 외출제한 그리고 질병 방임 등의 형태로 나타났다. 그리고 예산의 횡령 및 유용과 관련된 비리문제의 양상은 이중 수급자 만들기, 부식비 및 피복비 횡령, 유령직원, 후원금 착복 그리고 허위공사 및 리베이트 등으로 분류되었다.

○ 신체적 학대 및 감금

- **미인가시설에서의 감금과 감시**

비인가시설.. 특히 비인가시설이 귀결될 수 있는데.. 밥을 안주고.. 일주일동안.. 벌로써.. 독방에 감겨있는데.. 독방에 감겨있는 것도 매일 감시를 통해서.. 어떻게 생활하는지.. 심하면 카메라로 찍혀서 감시하고.. 가족들과 면회금지.. 00재단 같은 경우에는 장애인들을 일을 시켜서.. 농작물을 계간해서.. 일을 시키는데.. 일을 하다가 사망을 해서.. 이걸 숨기고 며칠 있다가 알게 되고.. 근데 직접 확인하지는 않았지만.. 시청에서 감사를 나왔는데.. 시청에서도 그걸 모르고.. 나중에 알게 되고.. 또 개들을 키우는데.. 개들을 장애인들.. 이걸 우스운 얘기지만.. 개들을 장애인들에게 지키게 했는데.. 추운겨울에 하고.. 생활시설.. 장애인.. 비인가시설로 집중됩니다.. 인권침해가 이루어지는게.. 어쩔 수 없구요..(C 4:12-21)

- CCTV : 클라이언트의 사생활 보호 VS 안전

이제는 수발보험이 도입되면은 일반인도 다 들어오잖아요. 그러니까 더 강화가 된다는 거지 인권이, 큰 부분이거든. 그 다음에 우리나라 인권이 악화되는.. **불만이 뭐냐 하면은 CCTV를 왜 철수하라는 거야.** 00원의 문제가 되는거거든요. 00원에서 CCTV를, 우리가 애당초에 전문요양시설이 들어설 때, CCTV를 다 할 수 있게 해놨었어요. 안전을 위해서 한건데 감시한다 이렇게 된거야. 근데 뭐가 됐냐하면은 노사가 막 일어나고 있을 때, 애네들은 그 시간만 딱 지키고 안하는거야, 그 다음에 화가 나니까 어른들한테 막 대하는 거야, 지 화나는대로. 그러니까 노인이 떨어져가지고 골반이 다친 거야. 이게 CCTV에 잡힌 거야. 잡혀서 시설에서 이걸 고발을 해버린 거야. 그러니까 애네들은 그 CCTV로 인해서 고발 당했다는 거지. 이것이 자기네들한테는 침해가 됐다는 거지. 그래서 CCTV를 없애라고 사방, 민노총, 인권위에 복지부에 계속 질의한 거야, 나는 아니다 이거지. 시설의 노인의 안전을 위해서는 CCTV가 필요하단 얘기야 그렇잖아요. 요즘 거리에다 CCTV만들잖아. 그런데 요번에 가장 문제가 된것은, 작년이었을 거예요, 부산의 유료노인복지시설에서 노인 다리 끈거, 이게 인권에 잡힌 거야. 만약에 이런 CCTV가 없었더라면은 그것이 나타날 수가 없었잖아요.(B 6:15-28)

그러니까 그런 CCTV가 있음으로 해서 직원들도 조심을 하고 안전도 보장이 되고 해야 되는데, 그런데 인권위는 무조건 그거 철수하라는 거야, 그건 아니잖아. 그러니까 그건 시설장에게 맡겨라 이거야. 시설장이 필요하다면 설치하고, 시설장이 필요 없다면 설치안하고, 맡겨라 이거지. 그걸 인권위가 하라 마라 할 건 아니다 이거지. 직원들보다는 입소한 생활인의 안전이 더 우선이라는 거지. 우선이 그거거든. 그러므로 해서 인권도 지켜지는거지, 직원에 대한 건 아니지 않나 이거지 난 그렇게 생각을 하거든요. 가장 큰 부분은 그건 거 같아요 사회복지시설에서.(B 6:34-40)

폐쇄적인 시설 운영 안에서 시설 종사자들의 침묵: 인력의 유용(병원파견근무, 고정업무외 배치로 인한 노동강도 강화, cctv 편집, 1년 계약직근로, 변형근로제)(J)

- 신체적 학대

이거는 제가 직접적으로 보지는 못했고.. 같은 경험을 한 사람이 수태 있으니깐.. 확인으로 봐도 될꺼 같은데요.. 이거는 육아시설의 문제였습니다.. 그니깐 생활시설이죠. **아동생활시설의 사례인데.. 총무직책에 있었던 사람이.. 거기를 거쳐간 아이들.. 아이들 거의 다 매질을 해서.. 애들이 언제 그니깐 폭발을 했냐면..** 그러니깐 총무니깐.. 총무위에 원장이 계시죠. 원장님이 돌아가시고.. 총무가 원장으로 올라갈 때가 됐었어요. 그때 거기에 생활하다가 사회로 나간..(성인이 돼서 나간..) 네.. 성인이 돼서 나간 그 아동들이 이제 어른이 돼서 전체 회의를 해서

그.. 이제 그런 부도덕하고 아이들에게 폭행을 한 그런 사람이 원장이 될 수 없다. 집단으로 반발을 하고 항의를 하고.. 해서 그 사람이 결국은 원장 취임을 못했어요. 거기에는 그 맞은 사람들이 일테면.. 머.. 말을 꼬꿈만 대꾸를 하거나 꼬꿈만 잘못하면은.. 말이 아니고 몽둥이로 패는 식으로.. 그렇게 해서.. 그.. 거기서 사회진출한 사람들이 대부분.. 시간이 지나면 잊어먹고.. 좋은 감정으로 돌아오고 자기 후배들을 사랑하는 마음으로 좋게 하는데.. 그 있던 사람들이 하나같이 똑같이 그런 어떤.. 그 사람에 대한 감정이 삭혀지지 않아서.. 뒤늦게 그 사람을 상대로 원장취임을 반대해서 실제로 좌절된 사례가 있었거든요.. 그런 사례가 있었고.. 네.. 머.. 그정도여..(F 2:24-39)

아주 정신지체 이런 사람들 온몸의 멍 같은거 발견하면 원장이 뭐라고 하나면, 자기들이 자해한 거라고, 자기들이 머리 받고, 활귀고 때렸다고 하는 거죠. 보통 자폐성향이 있으면 자해나 타해를 하기도 하잖아요. 그런데 그래도 여러 가지 방식으로 하는 게 아니라 한가지 방식으로 반복하거든요. 손등 만에 상처가 있다거나 그렇거든요. 그런데 본인은 절대 말을 안하기 때문에 자해인지 알 수가 없어요. 자폐아동들은 행동통제가 안되니까, 가뉘네요. 대부분. 그래서 경증의 장애인이 피해를 당하기도 하죠.(D 7:8-13)

00시설에서 장애인들 말 안들으면 패고 담뱃불로 지지고, 보통 있는 일들이고. 예를 들어 정신지체장애인들 시설에서 이런 일이 많다고 봐야하는데, 애들이 지능이 낮다보니까 엉뚱한 일을 많이 벌일 거예요. 가장 쉽게 관리할 수 있는 게 두들겨 패면 되는 거거든요. 항상 폭행에 노출되어 있고,(H 6:1-4)

또 하나는 00시설의 경우는 000라는 비리주범이 애들에게 핸드벨 연주를 가르켜서는 미국, 국내 전국적으로 공연을 다녀요. 애들 하기 싫으면 두들겨 패서 하는거예요. 이00이라고 졸업생인데 하기 싫다 하다가 얻어맞아서 지금도 머리가 흔들린다고 해요.(H 6:14-16)

- 함께 있는 시설인들에게 폭행 유도

시설장이 직접하는 경우도 없고 시설인들을 시켜요. 반장을 만들어서요. 경증장애인이 통솔하게 만들어요. 중증장애인을 때리게 하고, 그래서 생활인간의 폭력은 다툼이 되기 때문에 문제가 덜되죠. 머리 쓰는 거죠. 폭력의 뿌리를 뽑지 못해서 폭력의 구조가 노골적인 폭력에서 교묘한 폭력으로 바뀌는 거죠.(D 7:40-8:3)

- 폭행으로 사망

폭행이나 사망의 사례가 있어요. 돈 훔쳤다고 구타했는데 사망했고 000이 자연사로 처리하려고 했는데 의사가 양심선언해서 밝혀졌고, 문제는 구타한 직원이 아직도 근무를 하고 있고, 그들이 행동대장이어서 벌금 나오면 500만원 000이 내주

고 계속 일하는 거예요. 시설에서 안수기도 한다고 해서 사지를 잡고 눈을 누르는데 그 사람들은 너무 고통스러운데, 그러고 나면 말을 잘 듣는 거죠. 그러고 나서 마귀가 씩였었는데, 안수를 받고 말을 잘 듣게 되었다고 하는 거죠. 또 금식기도를 해요. 금식은 티가 안나거든요. 너는 금식, 악마가 씩여 있거든요.(D 7:33-39)

- 감금으로 사망

94년과 2004년까지 00요양원등에서 사망한 249명이에요. 황당한 사망은 한층에 100명 있으면 4명만 남기고 모두 농장에서 일해요. 장애행동, 자해행동하는 사람은 7-8시간을 묶어놔요. 발버둥치다가 쪼여있던 팔에 피가 안통해서 절단 수술을 해야 했는데, 수술이 잘 못되어서 죽었어요. 99년에 있었던 일이죠. 그리고 정신지체 아이들 경우도 직원들 나가 있으니까 식당에 가면 문제가 되니까 식당 못가게 하려고 문을 잠가놔서 목이 마르니까 변기 물먹고, 락스 물먹고 비누 먹고 그래서 죽은 경우도 있어요. 시설사람들의 경우 20대도 많이 죽어요. 의료방임, 방임 방치의 경우가 나서 죽는 경우죠.(D 8:4-10)

- 비인간적 생활환경

- 열악한 생활공간

저도 가보고 정말 놀랐는데, 개막사가 있으면 중간에 벽들을 쌓아서 지붕 스텐드로 해서 이사람들 숙소를 만들어요. 바닥에 보일러도 없고, 장판하나 깔아놓고, 전기장판도 없고, 안가보면 진짜 못믿어요.(H 5:34-36)

- 성폭행

- 의사소통이 힘들으로부터 : 여성생활자에 대한 성폭행

첫 번째로. 본인들의 의사표현이 어렵다는 거예요. 정신지체여성들 같은 경우는 한명에게만이 아니라 여러사람에게 성폭행을 당하는 거예요. 성폭행을 당했다가 자기가 가해자가 되기도 하고, 의사표현이 자유롭지 않으니까 이문제가 있어도 발각이 되지 않는다는 문제가 있구요. 의사표현을 못해서 수십차례 문제가 있어도 발각되지 않고, 발각이 되도, 조사과정에서 시설장은 너무 말을 잘해, 장애인들은 의사표현 불문명하고 진술을 못하고 진술이 바뀌거나 하니, 우리가 현장을 덤치거나 다른 생활인들이 대리증언을 해야하는데 이것이 어려운 일이에요. 막상 우리가 처벌하고 싶지만 처벌이 안되는 사례예요. 이것 때문에 사건 조사때 우리가 상처를 많이 받았죠.(D 6:28-35)

얼마전 00시설에서의 일인데, 목사가 요일을 정해놓고 돌아가면서 성폭행하고 성

폭행한 여자하나는 아들(뇌성마비장애인)과 결혼을 시켜서 계속 성폭행을 한거예요.(D 6:36-37)

성폭행당한 여성들은 진술에 신빙성의 문제가 없었던 거예요. 목사가 성폭행을 한 3명의 여성에게는 나갔다가 오면 떡볶이사주고, 머리핀사오고, 하는 거예요. 그 이후 목사가 잡혀가고 나서 이 여성들이 궁금해 해요. 어떻게 지내시는지 궁금하다고 날 예뻐했는데, 이렇게 말해요. 정신지체 장애인이 사랑을 받아본 적이 없으니까, 예쁘다고 하고 뭐 사다준 목사님을 그리워하는 거예요. 그래서 저희가 그건 사랑이 아니라 너희를 이용한 거였다고 얘기하도 잠깐 인정하지만 금방 돌아가요. 또 성폭력 피해 쉼터 같은 곳이 꼭 차 있어서 가지도 못하고. 그러면서 진술이 경찰조사에서는 목사님이 나 바지 벗겼어요. 이렇게 이야기해도 몇일지나 검찰에 가면 말 안하고, 그러다가 화간이 되는 경우도 있어서 저희가 항소를 한 경우도 있었어요.(D 6:38-7:7)

여성장애인의 경우는 성폭행에 노출되어있는 거고, 지난 번에 00시설에 무인가 시설을 조사한다고 저하고 우리 사무국장하고 우리시청 직원하고 돌아다니던 적이 있었는데, 법인으로 되어있어서 정부의 관리감독을 받는 경우도 이지경인데, 한 시설인데, 17살 먹은 여자(장애를 가진)인데 참 예뻐요, **성숙할대로 성숙하고, 학교도 안보내고 시설에 들어가 있어요. 원장이 여자고, 신랑이 교회장로라고 해서 기도해서 이 애를 고친다고.. 그런데 그게 노인시설이에요. 그런데 개가 거기 왜 낫는 거죠. **그애 같은 경우는 성폭행의 경우 완전 무방비상태에 있는 거죠. 너무 의심하면 내가 이상한 사람인지 모르겠지만 원장 신랑이라는 사람이 잘못 마음먹으면 얼마든지 가능성이 있는 거죠.**(H 6:4-12)**

○ 노동에서의 인권침해

- **노동에서의 인권침해 : 무임금 노동, 강제노동, 임금착취**

노동권관련 법 위반에 대한 제제 조치 전무 : 부당노동행위, 부당해고, 차별 등 노동권 관련 법 위반에 대한 제재조치 전무로 인한 문제점(J)

노동경우, 경증인 경우 시설보호작업장에서 일을 해도 한달에 2만원 5천원 이렇게 받아요. 시설안의 잡일 가사일, 직원들이 해야 할 일을 해요. 무임금으로. 시설에서 근무를 강요하므로 공동체이므로 밥값을 해야 한다고 주장하죠. 그 사람들 밥값은 정부에서 주는데, 대부분의 종사자를 교회 집사같은 사람들 이름을 올려놓고 종사자 조건을 만족시키는 것 같이 하고 일은 장애인에게 하게한다. 문화는 말할 것도 없다. 자체 조사 보고서를 참조하면 좋다.(D 8:37-9:2)

워낙 다양해가지고, 먼저 **강제노동의 부분, 강제노동, 임금착취, 시설들이 장애인 보호작업장을 가지고 있거든요.** 거기서 일한 만큼에 보수를 주지않고 예를 들어 ○○재단의 경우 도사건을 키우는데, **장애인중에 힘좀 썩사람을 데려와서 개막사**

에 개키우게 하는거예요. 먹이도 주고 똥도 치우고.(H 5:28-31)

장애인 보호 작업장에서 일시키고 돈을 안주는거죠.(H 6:1)

예를 들어 우리 00시설에 사건 터지고 보육사를 학생들로 해냈어요. 애들이 한달 봉급이 60만원이라면 한 10-5만원 주는 거죠. 그리고는 보고할 때는 서류를 꾸며 놓고 60만원 줬다고 하는 거죠. 외부에서는 자격가진 사람이 10-5만원이면 할 사람이 없잖아요. 학생들에게, 보호를 받아야 할 사람들에게 일을 시키는 거죠. 애들은 학교에서 공부하고 밤새워서 시설에서 일하고, 학교에서도 자는 거죠 이애들은...(H 2:29-34)

장애인 시설엔 보호작업장이 있죠. 00시설에서는 책만드는 걸 했는데, 새벽까지 일시키고 돈은 하나도 안주고, 나중에 2580에서 취재해 보니까, 1인당 한달에 60만원씩 준걸로 해놓은 거예요. 통장이랑 도장이랑 다 가지고 있고, 그런데 장애인 은 모르고 있는 거죠. 심하면, 00시설에서도 사망실종 번사체발견 같은 사건이 몇 건 있는데(H 2:36-40)

○ 종교강요

• 종교를 강요

시설을 가보면, 아이들이 참 자유롭게 잘 생활하는 것 같아요... 이용시설도 마찬가지구요. 종교적인 부분을 강요한다거나 성경공부를 시킨다든가 하는 문제는 있을 수도 있을 것 같다. 저희가 그런 부분을 강조해서 지도하거든요. 종교기관에서 운영하는 것일수록 아이들에게 강요해서는 안 된다구요.(E 3:28-31)

○ 인신매매

• 인신매매

미국에서는 00시설에서 인신매매를 했는데, 애들을 농아 애들을 70명인가 만달러에서 만오천달러를 받고 팔아 남겼다고 하던데,(H 6:17-18)

○ 검열 및 외출제한

• 외부소통권 제한으로부터 : 검열과 외출제한

편지, 외부에 이런 문제를 알리는 사람들은 지체장애, 뇌병변, 알콜중독 장애인이 제보를 하는데요. 편지를 모두 검열하고 전화는 사무실에서만, 외출 제한되어있

죠. 3중 철문으로 폐쇄형으로 되어있고, 변호사와 들어가려고 해도 못들어가게 하고, 입퇴소의 자유도 없어요.(D 7:21-14)

○ 방입

• 방입 : 사망으로

○○○○의 집 경우도 어떤 지체장애인분이 옥창으로 사망했는데, 이분은 도망가다가 잡혀서 다리 뿌러지게 맞기도 하고 그랬는데, 묶어 놓는 거예요. 도망가니까. 이 분이 지체장애인인데 옥창이 생길 일이 없는 사람인데 옥창이 생겼어요. 왜? 묶어놓기 때문에. 지역에서 와서 치료를 하면서 병원가라 했는데 갔겠어요? 안갔지, 그리고 나서 옥창이 주먹이 하나가 들어갈 정도로 번져서 사망했어요. 의료방입들.. 이렇게 문제죠.(D 8:11-15)

도사건이 사람죽이는 개거든요. 도사건을 왜 키우냐면 빨리커요. 그래서 장사하려고 하는거죠. 한 200명 우글거리는데도 들어가면 작살나죠. 믿을수 없겠지만 그걸 주사한방 치료한번 안해요.(H 5:32-34)

개막사에서 물리고 치료도 못받고 숙소에서 자고, 당연히 죽지 사람이 그러면 암매장하고 그러면 시설에서 또 장애인을 데려오고, 전 시설에서 직접봤어요.(H 5:36-38)

○ 예산의 횡령 및 유용

• 비리가 있는 곳에는 필연적으로 인권침해가 따라다닌다

착취라는 것은 단순히 돈만의 문제가 아니고, 돈을 지원금을 떼먹고 하는 비리가 있는데, 비리가 있는 곳에는 필연적으로 인권침해가 따라다니게 되어있거든요. 예컨대, 시설운영비를 1억을 빼먹었어요. 그리고 나서 장애인들한테 잘해주느냐. 그게 아니거든요. 장애인들에게 들어가야 할 1억을 떼먹고 나니까, 장애인들이 어렵게 되는 거예요.(중략) 그러니까 회계비리는 필연적으로 인권침해로 연결될 수 밖에 없어요. 실제로 그런사람들이 양심적인 사람이 아니기 때문에 돈을 떼먹으면서 벌어지는 인권침해 뿐만 아니라 적극적인 인권침해도 많죠.(중략) 그런식으로 발전되 나가면, 그 사람들한테 있어서 장애인들은 돈벌이, 치부의 대상, 자기 재산으로 보이는 거예요. 그렇게 되는 것이 정책자체가 장애인 시설의 주체가 장애인이 되는 게 아니라 시설운영자 중심으로 하다보니까 이런 현상이 벌어지는 거죠.(H 2:26-3:2)

• 비리가 가능한 구조

법인.. 그 보건복지부에서는 사실상 사회복지시설에 대한 운영권은 민간한테 위탁을 시켜놓은 실정이잖아요.. 그렇게 민간위탁 시켜놓은 실정에서 관심을 안두는거예요. 그냥 예산만 크게 문제 없이 집행만 하면 되고 내부운영에 대한 문제는 뭐 관심도 없고 실적이나 보고하면.. 눈에 보이는 수치.. 질적평가보단 양적평가 부분만 보면서 그것만 잘 계획하는대로 진행만 되면 아무 문제없는 시설.. 그렇게만 바라보다 보니깐.. 00회관같이 이런 문제가 계속 발생이 되는거고.. 결국 이 구조가 어떻게 되냐하면.. 00회관만의 구조 문제가 아니라.. 그 과거의.. 일산 000마을이라고 들어보셨는지 모르겠는데.. 그리고 00시설.. 또 최근에 발생한게.. 2004년도에 00재단. 그리고 2003년도에 00재단.. 00투쟁하다가 일단락되다가 싶더니 또다시.. 그 문제의 이사장이 퇴임을 하고.. 어쨌든 이사회라고 구성이 되어있는 그 이사들도 책임을 방기한거거든요.. 그리고 그 이사들한테도 당연히 책임이 있는건데.. 그때 당시에 이사장한테도 아무런 책임권한도 없이 넘어가버리게 되고.. 그러다보니깐.. 올 초죠.. 그런문제가 해결이 안되고 또 다시 그런 문제가 누적되고 쌓이다 보니깐.. 다시 00투쟁이 발생을 하면서 시설비리하고 인권문제하고 같이 발생을 하는거거든요.(I 2:10-24)

- **비리는 마음만 먹으면 할 수 있는 것**

마음만 먹으면 그런 것들도 충분히 할 수는 있는거죠.. 근데 까다로워지긴 까다로워진거죠. 여러 가지로.. 그렇지만 정말 마음만 먹고.. 이게 저지르고자 하면은 충분히 저지를 수 있는거거든요.(I 5:37-39)

- **회계상의 비리**

또 하나는 이거는 회계상의 문젠데.. 정확히 그 항목대로 사용하지 않는.. 이거는 재정의 전문성의 문젠데요.. 다시 정리하면.. 첫 번째는 애초부터 국가가.. 이런 겁니다.. 복지관 같은 경우에는 돈을 벌면 안되는데.. 돈을 벌어서 자기가 써야하는 이런 악순환이 계속됩니다. 수익사업을 정부는 한계선을 정해놨는데.. 말만 한계선이지.. 기관에서는 그 이상을 벌어야만 사업을 할 수 있고 이게 계속 악순환이 되다보니깐.. 재정이 어쩔 수 없는 조작이 이루어지고.. 두 번째는 상당히 다 아시는 부분인데.. 두 가지가 있습니다.. 첫 번째.. **후원금이나 이런 들어오는.. 멋모르는 돈에 대한 멋모르는 쓰기..** 또 하나는 이 시설을 여러 개를 맡은 분들은 일부 극소수이지만.. 그 시설을 통해서 위탁받을 때라든지.. 그걸 통해서 **부동산 늘리기..** (C 2:40-3:7)

5만원 이상 의무적 카드결재하거나 회계시스템을 쓰도록 했지만, 2중 3중 장부를 쓰면서 계속 회계부정을 하고 있죠. 정부가 하려고 하지만 전혀 잡혀지지 않고 있고. 방법이 아니라고 하는거고, 시설운영체계 전달체계를 바꾸고, 회계감사 같은 사람들이 잘해야하는데 지들끼리 다 해먹고 있죠. 회계부정이 용이하게 되어있죠. 공무원도 감사 못해요. 00재단을 가지고 00구청도 어떤것도 못하고 있는데, 1400만원 끊어서 구입하고 9억5천만원을 착복한 사례가 대표적이죠.(D 5:23-28)

가게도 대규모 고객을 놓치기 싫으니까 영수증 끊어준다. 기름값도 마찬가지로. 하다못해 기름도 빼먹어요. 넣어놓고 빼서 팔거나 자기 개인 승용차에 넣거나.. 각종 방식, 온갖가지의 회계부정을 하는거죠. 퇴사한 직원들 안한걸로 해서 월급 받고, 예전에 00시설같은 경우는 사망한 장애인 사망하지 않은 것으로, 한명의 장애인에게 주민등록 2개를 받아서 보조금 받고.(D 5:29-33)

무연고인 사람들의 경우는 주민번호가 달랐어요. 이 사람을 무연고로 둔갑시킬 때 두 사람으로 둔갑시키는 거죠.(D 5:34-35)

미신고 시설은요. 입소하면 수급자를 만들어야 하는데, 돌려치기를 해요. 00재단 같이 병원이 있는 경우, 병원에 입원시켜요. 거기입원하면 의료보호 수가가 나오잖아요. 그거 받아먹어요. 또는 개인 병원이 없는 미신고 시설에서는 시설주소지에 수급비를 받아가면서 정신병원에 집어넣어요. 그러면 정신병원에는 의료보호 수가가 나오는 거죠. 지방에 가보면, 병원이 환자를 보내달라고 개인시설이나 미신고시설을 찾아다녀요. 그래서 유치하는 거죠. 지방에 외진 곳에 정신병원이나 노인전문병원 같은 것이 있는데, 대부분 가보면 시설이 생활시설이 되어가고 있어요. 병원은 치료가 끝나면 돌아가야 하는데, 이름은 노인전문병원이라고 하지만 대부분 시설화되었어요. 대상은 의료보호 환자들이기 때문에 돈을 받을 수 있는 거죠.(D 5:36-6:4)

- **떼먹는 방법도 가지가지 : 2개의 주민등록증으로 돈을 이중으로 받아먹기 / 카드깡**

떼먹는 방법은 많죠. 주민등록증을 이중으로 만드는 거예요. 000이라는 선생이 이 00이라는 애를 두명을 만들어요. 00시설에서 이중등록 된 애들이 80명이었거든요. 처음에 농성시작할 때 자꾸 주민등록증이 두개래. 처음에 별로 대수롭지 않게 생각했었는데, 분실한거 찾았는 걸로 알았지, 이름이 다르고 어찌고 해서 한번보자고 하니까, 신00가 같은데 한문만 싹 바꾸기도 하고, 기아 발견해서 부모가 발견했는데, 이걸 만들고 그걸 관에서 모를 리가 없죠. 애들 숫자 헤아리면 간단한데, 그래서 돈을 이중으로 받아먹기도 하고(H 4:21-16)

그러니깐 어떤 항목에선.. 물론 비리문제 때문에 서류를 까다롭게 만들고 있다는 하지만.. 까다롭게 하는 만큼 머릴 잘 굴리거든요. 어느 정도까지는 머 이런거 없이 카드로 통과된다 하면은 카드를 쓰거든요. 근데 그 카드를 연 3회에 걸쳐서 쓰는 게 발견이 됐어요. 근데 그게 어떻게 조치.. 환수조치를 한 게 아니라 시정 조치를 한 거 같은데.. 엄밀히 따져보면 그것도 비리문제이거든요.. **동일한 시간대에 똑같은 액수를 세 번 연달아 끊었다는건 문제가 있는거거든요.** 그걸 누가 믿겠어요? 그러니깐 충분히.. 내 옆에 있는 지인이나.. 왜냐면은 내 지인은 나밖에 모르는거잖아요. 그러니깐.. 거기 가서.. 카드 끊어주고.. 그사람이야 머 수수료 떼어주면 되는거잖아요. 그리고 나서 나머지 차액을 돌려받으면..(I 5:20-28)

- **부식비 제대로 지출하고 허접한 물건받아 중간 이득 챙기기**

또 하나는 부식비 같은거, 예를 들어 배추를 10kg을 산다면 무게는 맞춰서 와요. 그런데 가져오면 못먹는걸 가져와요. 벌건 대낮에 다 썩어 가는거 가져와요. 그거 먹고 배탈나고 그랬잖아요. 사람들이 설마.. 그러는데 정말로 그래요.(H 4:14-16)

- **피복비 착복**

그 피복비를.. 거긴 생활시설이니깐. 생활인들 피복비를 100명이면.. 한 150명분을 신청을 하는거예요..정부에다가.. 그럼 정부에서는 150명분 피복비를 주잖아요. 150명분은 고대로 업자한테 입금을 해요.. 그럼 그 업자는 받아가지고 다시 50인분을 다시 고대로 싸꾸를 하는거예요. 그렇니깐.. 사실 찾기가 어려운거죠. 그게 00뿐만아니라요. 저희 0000도 법인 산하시설.. 4개시설 다.. 감사를 했거든요.. 감사를 했는데.. 충분히 그럴 수 있어요.(I 5:15-20)

- **후원금의 착복 및 오용**

○○시설에서 후원금을 가지고 원장님 판공비로 쓴 적이 있구요..(F 1:23-24)

그리고 후원금을 갈취하는 방식인데, 시설장이 대부분 목사나 종교인이 많은데 이들은 그걸 현금으로 처리해요. 현금처리하면 아무 문제가 되지 않아요. 일단 미신고 시설은 현 체제상으로 후원금을 아무렇게나 처리해도 상관이 없는 거예요. 00선교회 같은 경우에는 원장이 각종 폭력과 정신장애인 여성을 시설 남성들이 남자와 결혼시켰다가 저 사람을 결혼시켰다가 했는데, 이 사람이 교도소를 다니면서 설교를 한 사람이었어요. 교도소에서 나온 사람이 그 시설에서 생활하시고 했거든요. 그 사람이 성폭행 가해자가 되었거든요. 그런데 이 사람에게 감동받은 교도관 하나가 1억을 후원했어요. 그런데 그걸 개인통장에 넣고 자기 빚 갚고 다 썼죠. 나중에 발각됐죠.(D 4:39-5:6)

비리입니다. 그러니깐 뭐.. 후원금을 착복!! 이 시설을 맡은 법인이.. 민간법인이 이걸 가지고 어떤.. 비리가 발생하는 것이..(C 2:38-40)

또 하나는 00시설의 경우는 000라는 비리주범이 애들에게 핸드벨 연주를 가르켜서는 미국, 국내 전국적으로 공연을 다녀요.(중략) 후원금 그런거 주는데, 그거 애들은 구경도 못해요.(H 6:14-17)

미국에 시애틀에 00시설 후원재단이 있어요. 거기 회장이 000인데, 나쁜 놈들이예요. 시설 도와야 한다고 하고는 그걸 챙겨먹는거예요. 미국놈들도 도둑놈들이예요. 애들한테 후원금 주면 그걸 싹 압수해서 한국 오면 천원짜리 한 장씩 주고, 애타는 방법이 굉장히 다양해요.(H 6:18-21)

감사의 대상이긴 하죠. 검찰 수사과장이 후원장부 자체가 없는 거예요. 수사과장이 후원했던 30만원이 있었는데, 내가 낸 30만원 어디 있냐고 했다는 거죠. 어쩌다 한번 컴퓨터 텔레비전이 박스채로 들어오면 얼마 있으면 흔적도 없어요. 전자제품 덩핑하는데로 넘기는거예요. 박스 하나가 시가 50만원이면 20-30만원 정도 받고 파는 거죠.(H 6:23-26)

그러한 시설에서 그때 당시 상임이사장하고 관장에 의한 후원금 비리 착복 사건이 발생을 해서 두 차례 농성을 하면서 그 비리 관장하고 이사장을 퇴임을 시켰어요. 근데 문제는.. 그렇게 끝나고 났으면.. 그때 당시 점거농성을 했던 청년장애인 단체들 중심으로 00회관의 민주화를 이야기하고 요구를 했었거든요.(I 1:20-24)

- **기증품 개인적 유용**

00시설의 경우는 0000에서 대형세탁기 3대를 기증받았는데, 기증딱지 떼고 사진 찍어가지고 시에다가 보고할 때 시의 예산으로 샀다 이런 식으로. 그나마 그걸 쓰면 좋은데 동생, 누나, 자기네 집에 가져가서 쓰니까. 애들 겨울에 빨래해야 하나니까 손빨래하고 지들끼리 푼돈을 모아서 중고 짤순인가 탈수기 사서 쓰는 사태가 벌어지고.(H 4:16-20)

- **지원금 착복**

00복지시설에서.. 일반적인 사회복지관이나 노인복지시설에서는 시에서 경로식당 운영비를 지급합니다. 그 돈이 비교적 적은 돈인데도 인원수가 많다보니깐.. 거기서 조금씩 보태가지고 직원들 밥을 그걸로 매기고 직원들이 낸 식대를 걷어서 착복한게 그런 사례가 있었어요.(F 1:24-1:27)

○○어린이집 원장인데.. 에.. 영아전담시설은 정부에서 그 교사 인건비 100%를 줍니다. 그니깐 실제 원장은 보육료만 받아서 운영비만 쓰면 되거든요.. 아주 운영이 수월한 곳인데.. 이 원장이 직원들에 대한 급여준걸.. 100%준걸 받아가지고.. 그 교사한테 카드, 비밀번호, 통장을 다 받아가지고.. 돈을 입금을 시켰다가.. 그러니깐 회계상으로 입금을 시켜 문제가 없죠.. 그래갖구 그걸 찾아가지고.. 현금으로 반을 주고 반을 띠어 먹었는데.. 그 돈이 수천만원에 달해가지고 고발을 했고.. 오늘 그렇지 않아도 이거 때문에 해당부서 직원한테 확인을 했는데.. 직원이 자리에 없어서 확실하게 확인을 못했는데..고발을 해서.. 그.. 고발은 진행 중에 있고.. 그 전담시설 직영.. 100% 보조금을 지원하는 시설.. 보조금은 중단된 그런 사례가 있었구요..(F 1:27-36)

그리고 또 어린이집 쪽의 일이었는데.. 직원들에게 지급해야 될 후생복지비 이런 걸 가지고.. 원장 부친 사업비를 빌려주거나, 교사들 해외여행비를 빌려주거나. 이런 일들이 있구요..(F 1:36-38)

- **허위 월급 : 유명직원들로 인건비 받기**

친척들을 허위로 근무시켜서 월급을 받아가요. 이것이 대표적인 방법이죠. 시설에서 월급 나오는 직원들을 자기 개인사업에 써요. 그냥 월급 나오니까, 자기사업에는 직원 월급이 안나오는 거죠. 000 같은 경우는 00치과에 시설근무 간호사를 쓴다거나, 시설의 생활지도사로 고용된 사람을 자기 농장에서 농사일을 시켰어요. 그것도 몇 년 동안. 그런 것들이 비밀비재한거죠.(D 5:8-12)

인건비 같은 경우는 유명직원들, 00시설 같은 경우는 사태 터지고 보니까 유명직원이 15명이 되더라구요. 원생이나 장애인들 허위보고, 나가고 없는 사람들, 심지어 사망한 사람들 있다고 보고하는 거,(H 4:12-14)

- **사회복지시설의 돈은 자기 주머니돈 : 공금으로 자식교육과 생활을 한다**

이거는 사회복지시설장들이 아직은 사회복지시설의 돈을 자기 주머니돈으로 생각해요.. 개인 사.. 그걸 뭐라 그러죠? 자기 개인 돈.. 그렇게 생각해요.. 그러니까 대부분이 그런데.. 그 중에서 제가 볼때.. 가장 죄질이 나쁘게.. 영아전담시설이라고 해서.. 육아부담을 덜어주기 위해서.. 0세 아이들이죠. 만 1세가 되기 전 0세 아이들.. 정부에서 인건비를 보조해줘 가지고 운영을 지원해주는 그런 시설 원장이 교사들 통장, 비밀번호.. 약자니깐.. 너 봉급 70만원 주께.. 대신에 니 통장하고 비밀번호 나한테 알려주라.. 도장까지 받아서.. 착복해갖고 쓰고.. 그 당사자가 제보를 못하고 관둔 교사가 제보를 했어요. 제보를 해서 여성가족부 담당공무원하고 같이 현장을 확인하고 했는데.. 막 소리를 지르고.. 거꾸로 담당공무원들을 국가인권위원회에다가.. 인권위원회에다 고발을 하고.. 심하게 말해서 그런 개같은 경우가 있더라구요. 그래서 국가인권위원회에서 공문이 왔길래.. 제가 막 항의를 했어요. 세상에 이런 사례를 가지고 어디 인권위원회에서 이거를 담당공무원을 조사를 한다고 하느냐고.. 이런 일이 있었는데.. 이게 아직은 우리 사회복지관이나.. 생활.. 사회복지관 수준은 상당히 높은 편입니다. 이용시설이면서.. 저는 00에서만 계속 근무를 했는데.. 00 같은 경우에는 우리 000대학교 사회복지학과에서 복지관 한 4군데를 위탁받고 있죠.. 000대에서 맡고 있고.. 사회복지학과가 있는 교수님들이 지금까지 운영을 했었죠. 그러다 보니까 많이 이제.. 운영.. 특히 재정분야에 대해서 챙기시고 정확히 하다보니까 관청은 반면에.. 종교시설에서 하는 곳이 노인복지회관이 일부가 있고.. 또 지금 어린이집은 사실상 사회복지시설이라고 하기에.. 좀 아주 질이 너무 떨어져서.. 거기에 근무하는 시설장 원장이 거의 사고가.. 어디 시장에서 돈버는 영리를 목적으로 하는 사업가 같은 생각을 가지고 있는거 같은.. 그래서 원인은 결국 그런 시설운영자들의 사회복지 마인드가 부족하다고 저는 생각합니다.(F 1:39-2:20)

당장 00 안에 있는 시설예요. 00에 있는.. 그.. 에이.. 딱 말씀을 드리면 00시설이예요.. 거기 같은 경우가 자기네 이사의 그.. 알력싸움을 하면서 어쨌든 지금

권력을 잡고 있는 이사장이.. 제가 알기로는 거기다가 자기네 사택을 지어놓고.. 전기료.. 휴대폰료.. 다 복지관 운영비로 빼가고 있구요.. 또 여기만 아니라.. 00양로원도 지금 노조가 만들어져서 싸우고 있는데.. 거기 또한 사택.. 시설 안에 사택이 있고. 핸드폰요금, 차량유류비, 전기세, 부식.. 다 자기 개인으로 가져가는 거죠. 그렇게 그런 것들이 밝혀지고 있는데도 전혀.. 어떻게..(I 7:28-34)

예전에 우리가 알고 있는 사례가.. 이사장이 그 돈을 가져가서 자기 자식 교육시킨다. 자식 생활비 쓴다.. 이런 경우에는.. 생활시설.. 생활시설에서도 돈을 가져가는 것은 어려울 겁니다. 같이 생활하면서 쓰는 경우에는 가능할지 모르겠지만요.(G 3:8-11)

- **건축비 비리 : 허위 공사/ 리베이트**

운영비가 워낙 작다보니까 운영비에선 나는 문제가 없다고 봐요. 그런데 우리 노인복지시설처럼 인프라 구축하고 굉장히 확대를 하잖아요, 그래서 지금 감사과에서 나가 있는데 건축비에 대해서, 건축비에서 비리가 생기는 것 같아요.(B 8:3-5)

미신고 시설이 작년에 1100억원의 복권기금을 받아서 건물을 지어 신고시설로 전환했는데, 한시설당 4억씩 지원했어요. 건물을 다 지은 건물도 안지었다고 뺀치고, 돈 받아요. 그거 공무원이 몰랐겠어요? 그거 공무원이 모르겠어요? 못 지었다고 다시 돈을 요구하면 받아요. 이렇게 하는 거예요.(D 6:12-15)

시설을 건축하거나 리모델링 하거나 이런 공사를 함에 있어서 공사가 액수가 크니까.. 공사상의 비리가 있을 수 있고.. 또 운영하는데 있어서의 비리.. 근데 그 중에서 잘 몰라서 비리를 겪는 경우도 있고. 시설장이라던지 종사자라던지.. 근데 이제 복지만하다보니까.. 공사를 하는데서 공사하는데 잘 모르잖아요. 그래서 공사업체의 얘기만 듣다가 보니까.. 이게 잘못된 거야. 돈을 잘못 쓴 경우도 있고 더 지출한 경우도 있고..(G 11:22-27)

- **상습적 부실공사로 공사비 챙기기 / 민관유착으로 가능**

그리고 건물을 부실로 짓는 거예요. 공사할 때 일부러 부실공사를 해요. 시설보수비를 받아요. 지붕공사하는데 1000만원, 00시설 같은 경우, 지붕 들어서 비닐 깔고 다시 엮는데 1000만원 안 해요. 공사비 받아서 의도적으로 철저히 안해요. 하자가 생기도록 계속 그거 받아먹는 거예요. 그런 식도 있고.(H 4:27-30)

00시설 7년 만에 정리할 때, 2003년 겨울에, 수도 요금이 160만원이 나왔어, 왜이러냐 하고 확인해 보니까, 수도관을 (참 기가막힌게) 동파이프도 아니고, 쇠파이프도 아니고, PVC파이프도 아니고 일반 호스로 해 놓은 거예요. 겨울에 터지지 그게 어떻게 안터져요. 그러면 또 돈받고 돈받고 이짓 하겠죠. 그 당시에 그게 얼마나 처참하게 되어있는지 다 사진으로 찍어서 가지고 있어요. 사회복지시설이 이런

식으로 한다. 시에서 잘하면 이런 일이 벌어지겠어요?(H 4:33-38)

우리 00시설 애들 작업장, 강제로 일시키는 곳이 3층 건물인데 92년도에 건물을 지었어요. 근데, 5년 만에 폐쇄명령 내렸거든요. 건물이 위험하다고요. 그거 더 웃기는 거는 2층 복도 끝에 문이 있었어요. 그 문을 열면 계단이 있어야 해요. 소방방법상 밖으로 나가는 계단이 없으면 건물 허가가 안나요. 준공허가가 안 떨어진다고, 거기 문이 있다는 건 설계상에 계단이 있다는 거거든요. 근데 거기 이층에서 문을 열면 그냥 낭떠러지로 떨어져요. 어떻게 건축허가가 났냐는 거예요. 개들이 그걸 보지도 않느냐는 거예요. 몇십억들어서 짓는 건데. 그게 관과 유착이 되어있으니까 맘놓고 하는 거예요.(H 4:39-5:5)

- 제도적 불합리로 나타나는 건축비 비리

예, 지을 때 어떤 그런 부조리한 부분이 생기는 것 같아요. 그 부분에서 나도 뭐라고 말할 수가 없구요, 개별개별이 정부 지원금 받아서 자부담 플러스해서 짓겠다고 하잖아, 하는 과정에서 그 건축업자가 정말 내가 그 이익을 적게 보고 집을 지어주겠다고 하면 평수가 늘어날 수도 있고, 또한 이제 제가 뭐 가상적일까요, 원장님하고 건축업자하고 어떤 관계형성이 되서 건축비 단가를 조금 상위조정을 해서 리베이트를 하는 식으로 그렇게 있는 문제는 발생이 되는 거는, 몇개는 발견이 되는 거 같아요. 우리 감사과에서, 그런데 그 부분은 내가 뭐 뭐라고 말할수 없어요. 사실은 근데 이 단가가 실제로 굉장히 낮거든요, 6년이 넘도록 그 단가가 고정적이에요. 물가는 엄청 올랐는데, 그래서 나는 몇 년 전부터 올려달라 올려달라 건의를 했는데 근거는 제시를 못했어요, 원가는 상승하는데, 인건비 상승하고 물가 상승하는데 왜 5-6년전 단가 그대로 적용을 하느냐 그렇게 얘기를 하거든요, 아까도 그 얘기를 했는데 그러면은 용역을 줘서 정부 단가에서 맞춰서 거기서 얘기가 나오면은 기획예산처도 아무 말도 못하고 옮겨주더라, 그런데 용역 주는게 쉽냐고 우리 협회가 돈이.(B 8:11-22)

(5) 인권 및 비리문제 발생과 은폐의 맥락적 조건

인권 및 비리문제 발생과 은폐의 맥락적 조건은 가족중심 시설운영, 법인 및 시설의 족벌화·사유화, 시설장의 전문성 결여, 관과의 유착관계, 공무원의 전문성 및 인권의식 결여, 회계중심 감사제도 그리고 형식적 이사회 및 운영위원회 등을 들 수 있다.

○ 가족중심 시설운영

가족중심의 시설운영은 시설운영에서의 건전한 내부건제 및 감시체계의 형성을 불가능하게 만든다. 시설은 가족주의 틀에서 시설의 문제는 가족의 문제가 되

며, 그들의 허물들이 외부로 노출되지 않도록 통제하는 체계가 자연적으로 형성되는 것이다. 이와 같은 분위기에서 시설의 정상적인 운영을 요구하는 종사자는 따돌림을 받게 되고 배제되게 되는 것이다.

- **시설장의 문제: 가족과 친족중심의 운영(종사자의 문제, 조직의 문제)**

결국은 '시설장' 이겠죠. 연구된 바는 없으나 지금까지 사례들을 보면.. 그.. 대구나 광주나.. 00재단.. 00시설.. 그담에.. 이용시설을 포함해서.. 인권침해가 발생할 수 있는 우리가 생각하는 거에 공통적인 부분들을 꼽아보면.. **시설장의 문제.. 그리고 그것을 감추는 종사자의 문제.. 조직적인 문제가 있을 수 있고..** 공통적이지는 아니겠지만 몇 가지들을 꼽아보면.. 시설. 법인이나.. 운영주체들이 있잖아요? 그런 어떤 운영주체들이 **혈연관계로 묶여있는.. 가족들이 운영한다거나..** 며느리가 부원장, 총무.. 그렇게 되다보니깐.. 그렇게 시설운영주의.. 저쪽에서 얘기하는 건 전문성이라고 하죠.. 전문성이 떨어진다.. 근데 여기서는 이제 가부장적인.. 봉건적인 운영.. 그런 것들의.. 결국은 그쪽의.. 인권침해서 왜 발생하는가를 보니깐.. 시설장의 문제..(C 5:1-10)

시설이라는 것은 개인이 독점하는 방식으로 가족과 친족 중심의 운영을 하고 있다는 점이 매우 문제다. 시설은 그럴 수밖에 없는 시스템이라고 생각한다.(D 1:25-26)

000의 사촌조카가 복지원 관장하고 이런 구조예요.(D 2:36-37)

○ **법인 및 시설의 사유화**

시설문제에 대한 1차적인 책임은 제도적으로 운영 법인에 있다. 그러나 운영 법인들이 사실상 가족중심 시설운영의 구조를 형성해왔으며 가족이 아닌 이사가 있다하더라도 법인이 통제 가능한 인적 네트워크 내에 있는 경우가 대부분이기 때문에 법인 및 시설문제의 해결자로서의 역할을 기대하기 어렵다. 가족이 아닌 이사들은 사실상 법인 및 시설문제에 관심이 없으며, 오히려 이사활동의 인간관계이 일환이 되는 것이다. 그 세계에서 법인과 사회복지시설은 엄연히 사유재산으로 인식된다.

- **시설의 사유화 : 관청에서도 사유재산이라고 인정**

시설의 발전 역사를 보면, 전쟁고아를 수용하면서 이들이 커나감에 따라 그 시설들이 정신장애인 시설 등으로 발전해갔는데, 시설을 대부분 지역유지가 하잖아요. 그 지역유지의 자식들이 그 일을 하게 되는데, 그래서 시설의 공공성 같은 것이 실제로 00재단 같은 경우 공공성이 깡그리 무시되고 있었어요. 운영비를 100%를

받고 국고지원을 연간130억을 받고 있는데도 불구하고 절대 이 사업이 국가가 지원하는 공공의 사업이라고 생각하지 않아요. 뭐라고 하느냐면, 관리감독해야하는 00시까지도 이것은 000 개인의 재산이라서 우리가 어떻게 할 수 없다고 한다는 거죠. 20년이 넘게 그 긴 세월동안 이것만이 아니라 기능보강사업으로 몇천 몇억씩 받았음에도 불구하고 설립자의 친척들로 구성된 사람들은 이를 개인재산으로 생각하는 거고 이것에 반기를 들 사람이 없다는 거죠.(D 2:19-27)

- 정부지원비로 사유재산화 : 운영비 아껴 재산증식

저희가 00재단에 대해서 이야기 하는 것도 ‘이것이 왜 0씨 일가 꺼냐.’ 라는 거죠. 그 사람이 82년도 시작할 때는 지하빌라에서 5명을 데리고 시작했어요. 지금은 700억 자산을 가지기까지 이 사람의 재산증식방식이 뭐냐. 운영비를 아껴서 땅을 사고 거기 시설을 짓고 거기 국가보조금을 받고, 이런 식으로 재벌화 되는 과정에서 00재단은 13개 시설을 갖게 되고 이것이 욕을 먹다보니까 새끼 재단을 만들어서 000이라는 재단을 만드는 거죠. 이런 식으로 자기재산을 증식해가는 지금은 조금 바꿨는데 이사구조가 똑같아요.(D 2:31-36)

- 복지재벌 양산하는 시스템

처음에 한국00협회가 62년도에 발족을 해서 사단법인으로 운영을 하다가 그때 당시 000여사가 장애인복지쪽에 관심이 있으셔서 요 땅을 기증을 하신 거예요. 그래가지고 그 땅을 가지고 여기 00회관을 만들고 지금까지 운영을 했던 거예요. 그러니깐 00재단같이 .. 사실 이사들 돈은 아닌데 사실은.. 000여사가 기증한 땅에서 토대를 잡았기 때문에 엄연히 따지면 정부의 재산으로 봐야하는데.. 이거를 지금의 00회관 같은 구조.. 00재단같은 구조에서는 개인자산으로 생각하는거죠. 시설만 자기.. 땅에 대한 부분은 자기꺼라 치자면 사실 시설운영과 관련된 전반에 대한 모든 운영비는 정부에서 국고로 받는거 거든요. 그럼 그건 개인사유 재산이 아니라 정부가 운영하는 공공시설물이죠. 근데 이런 민간위탁 같은 구조 속에서 하다 보니 사람들도 그걸 인식을 못하고 일하는 노동자들도.. 법인들도 마치 사유재산인 마냥.. 어떻게든 조금이라도 횡령해 먹을라고 자기 자산 불릴라고.. 하는게 그런 문제인거.. 결국 복지재벌이라는 게 복지시설 하나 잘 운영해서 공무원들과 결탁해서 잘 넘어가면은.. 정말 복지재단 복지재벌이라구요. 그런 시스템이 되어있는 거예요. 이런 생활시설들.. 땅.. 그렇게 기존의 자기 땅에다 그렇게 했던 사람들이 정부운영비를 받으며는 그런 것들이 계속 발생을 하고 있는 거고.. 그리고 또 하나는 일반 종합사회복지관 같은 곳은 그나마 들해요. 왜냐면 그런 비리라는 게 발생을 하면은 노동자들이 알고서 싸우면.. 법인을 바꿔 치우거나.. 그럴 수 있기는 있는데 그것 또한 쉽지가 않아요.(I 3:36-4:11)

- 시설의 대형화 : 개인의 인권 존중과 자활 터전의 불가능

대형시설에서 장애인들 개개인의 인권이 존중되고 참여능력을 최대한 발휘시켜서 자립의 터전이나 자활의 터전을 만들어 준다는 것은 100-200명되는 대형 시설에선 불가능하거든요. 거기선 제일 운영을 잘하는 사람이 가장 통제를 잘하는 사람, 밖으로 문제 불거져 나가지 않는 사람이거든요.(H 1:39-2:3)

- **교회운영비를 위해 지역아동센터 운영 : 갑작스런 제도화로 벌어지는 일**

재정적인 부분이 있다고 안정되는 것은 아니라고 생각한다. 운영비가 개소당 월 200만원씩 주어지고 있는데, 많이 신청해 와요. 여기서도 아동 보호의 질이 의심 되는데, 00시의 경우는 공부방 사업이 활성화 되어있어서 큰 문제는 없는데, 일각에선 지역아동센터사업이 개척교회 운영비 대준다는 말이 있을 정도예요. 일부는 운영비 때문에 신청한다는 교회도 있다고도 하더라고요. 갑자기 제도화되면서 벌어지는 일이죠. 회계나 이런 게 안정적이지 않아서 투명성 같은 것을 확인하기 어렵죠. 점검 나가서 확인을 하긴 하지만, 회계시스템을 활용하는 것도 아니고 해서 지도점검을 해도 좀 의구심이 생긴다. (지역아동센터는 2003년 7월부터 추진되고 있는 사업임)(E 2:11-18)

- **형식적 이사회와 운영위원회**

이사회가 전체적으로 이사구성권을 가지고 있고, 운영위원회가 실제적 권한이 없는 상태에서 그것들은 형식적이 될 수밖에 없다.

- **운영위원회는 무용지물**

시설이라는 체제는 민주적으로 운영할 수 있는 무엇도 없다고 생각한다. 그래서 정부에서 만든 규정이 시설운영위원회인데, 그 운영위원회라는 것이 얼마나 의미 없고 무용지물이라는 것을 알 수 있는데 예를 들어 어떤 노인시설 같은 경우, 어용으로 운영위원을 갖다 놓고 안건을 처리할 때, 재단이 마련한 안건이 땅땅땅 00재단의 경우는 재단측의 운영위원회 전혀 만들지 않았어요. 그래도 걸리지 않고 문제시 되지 않다가 저희가 문제제기 해서 만들기는 했는데, 이용자대표를 물론 어용으로 두고, 지역주민 대표도 어용노조(00재단은 민주노조와 어용노조가 있어요) 노조원의 남편으로 구성된 운영위원회를 만드는 이런 형태. 운영상의 문제를 시설운영자들은 재정문제나 정책의 한계 속에서 시설운영을 창조적으로 못하는 문제를 제기할 텐데 시민단체에서 볼 때는 시설이 갖고 있는 비민주성을 어떻게든 못하는 구조, 시설장을 위주로 한 확고한 위계조직이거든요. 시설운영위원회도 안건이 없거나 안열리거나 형식적인 문제들.(D 1:26-36)

- **힘 없는 이사회 : 이사회는 형식적인 기구**

저 같은 경우 작은 시설 문제가 과거엔 많아서 법인과의 싸움이 아니었는데, 올해

00재단문제로 법인과의 싸움을 해보니까, 이사회가 주요 결정을 하게 되어있는데, 이사회가 형식적이다 보니까. 하다못해 00재단 000같은 경우는 국고 10억 횡령혐의로 구속기간, 스스로 퇴임한 것 처럼 나가긴 했는데, 감사를 해보니까 퇴임한 후 고문이라는 이름으로 4개월간 월급을 받아간 거예요. 그런 거를 이사회가 의결하는 거예요. 이사회라는 것이 완전히.. 우리는 이사회라는 것이 시설이 가져야 하는 전문성과 목적사업을 하도록 심의하는 기능을 해야 하는데 시설운영 독점자의 내용을 통과시키기 위한 형식적인 기구로서의 구조. 그래서 이사회구조를 기본적으로 고치지 않으면 이 문제는 대부분 고칠 수 없다고 생각해서 올해 사회복지사업법에 공익이사제를 제기하고 있습니다.(D 1:37-2:6)

- **이사회의 권력**

형식으로 이름만 갖다놓고.. 이름 필요해서 이름만 올려놓고 있는 건데.. 그러면 똑바로 하던가.. 그렇게 해야 하는데.. 그렇지도 않으면서 문제가 있어서 누군가 문제제기를 하면. 자기들의 권한에 도전을 한다 생각하고 칼을 세워 버리는 거죠.(I 5:1-3)

- **시설장의 전문성 결여**

사회복지시설을 대표하는 시설장에 관한 자격기준이 미흡함으로써 시설문제는 악화될 수 있다.

- **자격미달의 관장과 이사**

저희 00회관도 설명드렸지만.. 문제의 그 관장이 초기 설립인이지만.. 어쨌든 11년 동안 93년도 관장이 퇴임하면서 그 때 당시 정관이 이사 중에서 1인이 관장을 할 수 있도록 되어 있었거든요. 그러니까.. 따로 사회활동 없고 그냥 자영업하면서.. 그래서 저희 관장으로 왔고.. 그 당시 취임하면서 했던 말이 언제든지 좋은 사람이 오면 나가겠다. 근데 11년 동안 장기집권한 거죠. 그리고 나서 정년퇴임 앞두고 나서는 또 다시 임기 연장하려는 시도를 한 거죠. 어쨌든 그렇게 관장을 몰아내긴 했는데.. 또한 그 사람이 이사장이 되면 시설이 정상적으로 돌아가지 않는다는 걸 알면서도 이사회에선 또 그 사람을 이사장으로 임명을 했고요.. 그리고 그렇게 장애인들한테 폭력을 사주하기도 했던 장애인복지시설에 있을 자격도 없는 그런 사람을 관장으로 시켜버리는..(I 2:32-40)

- **공무원의 전문성 부족**

사회복지서비스에 대한 저비용 정책이 위탁정책을 만들어내었듯이 시설에 대한 지도감독도 중요한 행정이며 부실하게 이루어진다.

- **담당 공무원의 전문성 부족과 순환보직**

공무원이 전문성이 없죠. 우리가 사건을 몇 개를 했는데, 대부분의 공무원이 하는 말이 자리가 바뀌어서 난 모른다. 실제로 1-2년에 한번씩 바뀌니까 정말 몰라요.(D 3:21-22)

- **과다한 업무량 : 감사가 제대로 안됨**

업무량이 많다. 공무원 한명이 몇백명의 수급자를 관리하고..결과적으로 몰랐다는 건데, 내가 갔을때는 생활인이 아무말도 안하더라 원장님 좋다고 하더라는 거죠.(D 3:23-24)

행정공무원들이 대부분 시설장만 만나고 오거든요. 시설을 다녀도 시설장이 안내해 주는 곳만 가는 거예요. 생활인들을 개별 면담이나 인권문제 조사를 못하는 거죠. 생활인들 입장에서는 저 사람들 원장이랑만 이야기하는 사람인데 신뢰를 갖고 말할 수가 없거든요. 내가 말 잘못해서 원장이 내게 보복조치를 하면, 실제로 보복조치가 있었고, 그런 두려움 때문에 말을 안 해요. 객관적인 인권감독을 할 수 있는, 생활인들과만 이야기할 수 있는 사람들이라든가, 공무원들이 그런 역할을 해주던지, 거의 못하는 실정이라서 생활인들이 말을 안 하죠. 오히려 저희가 자원 봉사자라고 해서 가서 이야기 듣고 제보하는 거지, 공무원들한테는 안하는 상황이에요,(D 3:25-32)

수급자들의 경우는 한 달에 한 번씩 본인확인을 하게 되어있는데, 미신고 시설은 수급자들 확인 안 해요. 그 사람들 실제로 거기 주소에 사는지 확인 안해요. 생활인들이 말 안하기도 하고, 그런 경우, 외부진정이 있어야 하는데, 외부와 소통할 수 있는 기회가 박탈되어있기 때문에, 그것도 못하죠.(D 3:34-37)

○ **민관의 유착관계**

법인 및 시설이 지역사회에서 가지는 권력에 의해, 또한 부실한 관리감독의 은폐를 위해, 시설과 공무원의 유착 및 공생관계는 만들어지고 법인 및 시설은 점점 더 큰 힘을 가진다.

- **기관-공무원의 유착관계**

00재단의 경우, 재단이 00구청을 뺏길나게 들어가서 작업을 해 놓은 것도 있고, 구청에선 감사를 가서 실사는 안하고 콘도에 가는, 감사는 하지 않고, 이런 식의 기만적인 행태를 보이는 유착관계가 있는 건데 이런 일부의 상황을 뺏다고 하더라도 문제가 있는 거죠.(D 3:37-40)

법인하고 공무원들.. 또 관리자랑 공무원들 유착관계가.. 엄청 밀착한 거예요. 우리가 이걸 봐서 딱 정확하게 잡아내고 하지 않는 이상.. 정말 어려운 문제거든요. 우리가 24시간 계속 감시하고 하는 그런 구조가 있냐구요. 없는거거든요. 사실은 그러니깐 그게 되게 심해요.(I 4:10-15)

- 법인의 대형화와 감독기관의 비호발언

법인이 대형화되는 것을 국가가 규제하니까 산하 법인을 만들어가는 식으로 법인을 키워가고. 법인이 크면 여러 가지 문제가 있는데, 법인이 지역에서 커지면, 시설의 관리감독은 시군구가 하고 법인의 관리감독도 주소지 시군구가 하게 되어 있는데, 관리 감독하는 곳이 법인을 지지하는 발언을 계속해요, 언론에다가.. 관리감독청인데도 불구하고.(D 2:37-3:1)

000문제도 정확하게 밝혀지지 않았는데, 00재단도 000 이름 밑에 400명의 무연고 동거인이 있었어요, 종로구에 주소지를 둔. 지금은 밝혀져서 나뉘었는데, 지자체 선거에 영향력이 있는 거죠. 농촌의 시설 하나 있으면, 지역에 출마하는 사람이 시설장에게 인사를 하거든요. 지방 정치세력과의 결탁으로 지방 행정권이 시설에 대한 객관적인 감독을 못하게 되고, 지역유지가 된 시설장이 지역사회에 미치는 영향력 이런걸 보면 지역사회의 감독권이 발동할 수가 없고, 시설에서는 자기 꺼라고 주장하고 대체적으로 이것을 인정해 주는 분위기, 이들을 무시하지 못하는 구청장 등 토착세력 등이 있는 거고. 00시설 때도 그랬구요.(D 3:2-8)

충남의 한 시설이야기를 하던데, 거기는 부인 여성분이 원장, 남편이 이사장, 남편이 지역의회 의원이니깐 그 시설의 문제나 지원에 대해서 문제제기를 하지 못하는 거죠. 그게 다반사고(D 3:9-11)

제 5 장 사회복지사업법 개정안 분석

1. 분석틀 설정

본 연구에서 최근 의원입법으로 발의된 사회복지사업법 개정안에 대한 검토를 위하여 사회복지시설의 책임성에 관한 이론적 논의와 심층면접 분석자료를 토대로 사회복지사업 논의의 차원들을 분류하고 이를 토대로 개정안을 분석한다.

사회복지조직의 인권 및 비리문제 발생구조는 크게 정부가 민간위탁을 통한 사회복지서비스 제공하는 정책과 그것을 구체화하는 제도상의 문제와 실제 사회복지법인·시설 운영상의 맥락적 조건으로 분류할 수 있다. 즉 전자의 문제는 인권 및 비리문제 발생의 근본적 제도 및 정책상의 문제라고 본다면, 후자는 제도 운영상의 문제라고 할 수 있다. 따라서 이와 같은 차원의 분류는 개정안을 분석함에 있어 그것이 근본적 제도 및 정책의 수정을 위한 방안인지, 혹은 제도 운영상의 문제를 보완하기 위한 것인지가 판단하는 데에 중요한 분석지점을 제공한다.

근본적 제도 및 정책상의 문제와 관련하여 주로 제기되고 있는 쟁점은 주로 재정적 문제와 관련하여 취약한 재정지원, 서비스단가의 전근대성 및 종사자에 대한 열악한 처우, 무리한 자부담 강제적용 등이 지적되고 있으며, 이용자의 권리 문제와 관련해서는 시설이용자의 선택권 및 권리의 취약성, 생계비의 시설 관리 문제 등이 중요한 개혁사항으로 나타나고 있다.

사회복지조직과 같은 민간조직의 합리적인 운영관리를 위한 제도 설정방식은 운영관리의 방향성에 따라 자율성 확대와 행정의 결과에 대한 책임성 강화로 분류해볼 수 있다. 법률주체의 행위결과에 대한 책임성은 실제 자율성과 불가분의 관계에 있는 것이며, 자율성의 강화는 책임성을 강화하는 토대 위에서 이루어져야만 정당성을 확보할 수 있으며 반대로 규제 강화 또한 자율성을 강화하는 정책 안에서 수행되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 따라서 이와 같은 차원의 분류는 개정안을 분석함에 있어 그것이 자율성과 책임성간의 형평을 적절히 확보하고 있는지를 평가하는 데에 중요한 정보를 제공할 수 있다.

민간위탁을 중심으로 한 사회복지조직 운영의 책임성과 관련한 또 하나의 분석차원은 그 책임의 주체를 국가로 보는가 혹은 서비스의 직접적 제공자인 사회복지시설이나 법인으로 보는가하는 점이다. 인권 및 비리문제 발생의 맥락적 조건으로 민관의 유착관계가 중요하게 제시되고 있다는 점에서 개정안이 그 책임의 직접적 주체를 누구로 보고 있는가하는 점은 중요한 분석대상이 될 것이다. 요약하면 의원입법으로 발의된 사회복지사업법 개정안을 분석하는 분석틀을 아래와 같은 3가지로 제시될 수 있다.

첫째, 개정안이 사회복지조직의 인권 및 비리문제를 방지하기 위하여 근본적 제

도 및 정책을 수정하고자 하는가? 혹은 제도 운영상의 문제를 보완하려고 하는가?

둘째, 개정안이 사회복지조직의 자율성을 확대하려고 하는가? 혹은 책임성 강화하려고 하는가?

셋째, 정안은 사회복지조직의 인권 및 비리문제의 책임주체를 국가로 보는가? 혹은 사회복지조직으로 보는가?

2. 사회복지사업법 개정안 분석

<표 4> 사회복지사업법 개정안 분석

현 행	개 정 안	검 토
< 신 설 >	<p>제1조의2(기본이념) ① 사회복지사업에 종사하는 사람들은 사회복지를 필요로 하는 사람들을 차별해서는 아니 된다.</p> <p>② 사회복지를 필요로 하는 사람들에게 대하여 지역사회에서 다른 서비스로 충족할 수 없는 경우에만 사회복지시설에 거주 할 수 있게 하여야 한다.</p> <p>③ 사회복지법인과 사회복지시설은 공공성을 우선으로 하며, 특정 개인이나 단체의 지배를 배제한다.</p> <p>④ 국가 및 지방자치단체는 사회복지법인과 사회복지시설에 대하여 선량한 관리자로서의 의무를 다해야 하며, 사회복지를 필요로 하는 자의 인권보장에 최선을 다 하여야 한다.</p>	<p>②</p> <p>분석1. 근본적인 제도 및 정책 개혁의 이념을 선언</p> <p>분석2.</p> <p>분석3. 국가책임 강화</p> <p>③</p> <p>분석1. 운영 보완</p> <p>분석2. 사회복지법인 책임 강화</p> <p>분석3. 법인책임 강화</p> <p>④</p> <p>분석1. 운영 보완</p> <p>분석2.</p> <p>분석3. 국가책임 강화</p>

현행	개정안	검토
<p>18조(임원) ①법인은 대표이사를 포함한 이사 5인 이상과 감사 2인 이상을 두어야 한다. ② 이사회에 있어서 대통령령이 정하는 특별한 관계에 있는 자가 이사 현원의 5분의 1을 초과할 수 없다.</p> <p>③ 이사의 임기는 3년으로 하고 감사의 임기는 2년으로 하되, 각각 연임할 수 있다.</p> <p>④ 외국인인 이사는 이사 현원의 2분의 1 미만이어야 한다.</p> <p>⑤ 법인은 임원을 임면하는 경우에는 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 지체없이 이를 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.</p>	<p>제18조(임원) ①~② (현행과 같음).</p> <p>③ 제1항의 규정에 따른 이사 정수의 3분의 1은 이 법 제 36조에 따른 운영위원회가 추천하는 인사로 선임해야 한다. 단, 2개 이상의 사회복지시설을 설치·운영하고 있는 사회복지법인의 경우 제3항의 규정에 따른 이사 추천은 각 사회복지시설의 운영위원회가 협의체를 구성하여 결정한다.</p> <p>④ (현행과 같음)</p> <p>⑤ 제3항의 규정에 의하여 운영위원회가 이사를 추천하는 경우에는 30일 이내에 완료하여야 하며, 이 기간 내에 추천하지 못하는 때에는 보건복지부장관이 이해관계인의 의견을 들어 선임한다.</p>	<p>③</p> <p>분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3. 법인책임 강화</p> <p>⑤</p> <p>분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임성 강화 분석3. 국가책임 강화</p>

현행	개정안	검토
<p>⑥ 감사는 이사와 제2항의 규정에 의한 특별한 관계에 있는 자가 아니어야 하며, 그 중 1인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 법률과 회계에 관한 지식과 경험이 있는 자 중에서 보건복지부장관이 추천할 수 있다.</p> <p><신설>⑧~⑨</p>	<p>⑥ (현행과 같음)</p> <p>⑧ 사회복지법인이 업무와 재산관리에 있어서 위법 또는 부당하여 정상적인 업무수행이 곤란하다고 판단되는 때에는 보건복지부장관이 감사 1인을 선임하여 감사업무를 행할 수 있다.</p> <p>⑨ 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>⑧</p> <p>분석1. 운영 보완</p> <p>분석2. 사회복지법인 책임 강화</p> <p>분석3. 법인책임 강화</p>
<p>제19조(임원의 결격사유) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 임원이 될 수 없다.</p> <p>1. 제7조제3항 각호의 1에 해당하는 자</p> <p>2. 제22조의 규정에 의한 해임명령에 따라 해임된 날부터 5년이 경과되지 아니한 자</p> <p><신설> 3.</p> <p>② 임원이 제1항 각호에 해당하게 된 때에는 그 자격을 상실한다.</p>	<p>제19조(임원의 결격사유) ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 임원이 될 수 없다.</p> <p>1. (현행과 동일)</p> <p>2. (현행과 동일)</p> <p>3. 6급 이상의 사회복지 관련 공무원으로 재직하다 퇴직한지 5년이 경과되지 아니한 자</p> <p>② 임원이 제1항 각호에 해당하게 된 때에는 그 자격을 상실한다.</p>	<p>3.</p> <p>분석1. 운영 보완</p> <p>분석2. 사회복지법인 책임 강화</p> <p>분석3.</p>

현행	개정안	검토
<p>제20조(임원의 보충) ①이사 또는 감사 중에 결원이 생긴 때에는 2월 이내에 이를 보충하여야 한다.</p> <p>② 법인이 제2항의 규정에 의한 기간내에 결원보충을 하지 아니하는 경우에는 보건복지부장관은 지체없이 이해관계인의 청구 또는 직권으로 임시이사를 선임하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 규정에 의한 임시이사의 선임에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>	<p>제20조(임원의 보충 및 임시이사) ①이사 또는 감사 중에 결원이 생긴 때에는 2월 이내에 이를 보충하여야 한다. 단, 이 법 제 36조에 따른 운영위원회 추천 이사 중에 결원이 생긴 때에는 운영위원회가 1개월 이내 다시 추천하여 선임한다.</p> <p>② 보건복지부장관은 다음 각호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 이해관계인의 청구 또는 직권으로 지체없이 임시이사를 선임하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회복지법인이 기간 내에 이사의 결원보충을 하지 아니하여 사회복지법인의 정상적 운영이 어렵다고 판단될 때 2. 22조 규정에 의하여 사회복지법인의 임원이 해임되었을 때 <p>③ 임시이사는 제1항의 규정에 의한 사유가 해소될 때까지 재임한다.</p>	<p>① 분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3.</p> <p>② 분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3. 국가책임 강화</p>

현행	개정안	검토
<p data-bbox="373 349 475 383"><신설></p>	<p data-bbox="635 349 991 573">제20조의 2(임시이사의 해임) 보건복지부장관은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에 임시이사의 전부 또는 일부를 해임할 수 있다.</p> <ol data-bbox="660 591 967 815" style="list-style-type: none"> 1. 임시이사가 그 직무를 현저히 태만한 때 2. 제22조제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 때 <p data-bbox="647 833 991 1003">④ 보건복지부장관은 임시이사가 선임된 법인에 대하여 이사회를 소집을 요구할 수 있다.</p> <p data-bbox="647 1021 991 1335">⑤ 보건복지부장관은 임시이사 선임 사유가 해소되었다고 판단한 후에는 임시이사 전부를 해임하고 지체없이 이사를 선임해야 한다. 이사 선임 규정은 이법 제18조에 의한다.</p>	<p data-bbox="1023 398 1378 546">분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3. 국가책임 강화</p>
<p data-bbox="245 1344 603 1563">제22조(임원의 해임명령) 보건복지부장관은 임원이 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 법인에 대하여 그 임원의 해임을 명할 수 있다.</p> <ol data-bbox="245 1581 603 1850" style="list-style-type: none"> 1. 보건복지부장관의 명령을 정당한 이유 없이 이행하지 아니한 때 2. 회계부정이나 현저한 불법행위 기타 부당행위 등이 발견되었을 때 	<p data-bbox="635 1344 991 1563">제22조(임원의 해임명령) ① 보건복지부장관은 임원이 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 법인에 대하여 그 임원의 해임을 명할 수 있다.</p> <ol data-bbox="635 1675 991 1998" style="list-style-type: none"> 1. (현행과 같음) 2. 회계부정이나 부당노동행위, 인권침해, 현저한 불법행위, 기타 부당행위 등이 발견되었을 때 	<p data-bbox="1023 1388 1378 1536">분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3. 국가책임 강화</p>

현행	개정안	검토
<p>3. 법인의 업무에 관하여 보건복지부장관에게 보고할 사항에 대하여 고의로 보고를 지연하거나 허위보고를 한 때 <신 설></p> <p>4. 기타 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 위반한 때 <신 설> ②</p>	<p>3. 법인의 업무에 관하여 보건복지부장관에게 보고할 사항에 대하여 고의로 보고를 지연하거나 허위보고를 한 때 또는 조사·검사를 거부·방해하거나 기피한 때</p> <p>3의2. 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 행위를 방조한 때</p> <p>3의3. 시설장의 위법을 방조한 때</p> <p>3의4. 보건복지부 장관 및 지방자치단체의 시설의 장애 대한 징계요구에 불응한 때</p> <p>3의5 임원 해임된 자가 시설의 운영에 관여하는 것을 방조한 때</p> <p>4. 기타 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 위반한 때</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 해임명령은 보건복지부장관이 당해 사회복지법인에게 그 사유를 들어 시정을 요구한 날로부터 15일이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 한한다. 다만, 시정을 요구하여도 시정할 수 없는 것이 명백하거나 회계부정, 뇌물수수, 인권침해, 부당노동행위 등 비리의 정도가 중대한 경우에는 시정요구 없이 임원 해임을 할 수 있으며, 그 세부적 기준은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제22조의2(이사 및 이사회 의무) ① 법인 이사회 회의록은 회의 개최 이후 15일 내에 공개해야 한다. 단, 공개할 수 없는 사유에 대하여는 기한을 정하여 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>② 법인 회계 및 감사 결과는 1개월 내에 공개해야 한다.</p> <p>③ 제1항과 2항의 공개방법은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>④ 이사와 이사회는 시설의장이나 종사자에게 인사, 재정, 사업 등에 관하여 그 권한을 침해하는 등 부당한 간섭이나 명령을 할 수 없다.</p> <p>⑤ 대표이사는 본인과 가족의 재산 및 재산변동상황을 공개하여야 하며, 공개방법에 대하여는 보건복지부령으로 정한다.</p>	<p>분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3. 국가책임 강화</p> <p>② 분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3. 국가책임 강화</p> <p>제22조의2 분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3. 국가책임 강화</p>

현행	개정안	검토
<p>제33조의5 (보호대상자별 보호 계획의 수립 등) ①시장·군수·구청장은 보호대상자에 대하여 보호의 실시를 결정한 때에는 필요한 경우 지역사회복지협의체의 의견을 들어 다음 각호의 사항이 포함된 보호대상자별 보호계획을 작성하여야 한다. 이 경우 보호대상자 또는 그 친족의 의견을 참작하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회복지서비스의 유형·방법·수량 및 제공기간 2. 사회복지서비스를 제공하는 기관 및 단체 3. 그 밖의 보호에 필요한 사항 	<p>제33조의5 (지원대상자별 보호 계획의 수립 등) ① - - - - - 지원대상자에 - - 지원의 실시를 - - - - - 이 경우 지원대상자의 의견을 참작하여야 하고, 지원대상자의 의견 참작이 어려운 경우에 그 친족 및 후견인의 의견을 참작하되 그 사유를 기록하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.(현행과 같음) 2.(현행과 같음) 3.(현행과 같음) 	<p>분석1. 근본제도 및 정책개혁 분석2. 분석3. 국가책임 강화</p>
<p>제34조 (시설의 설치) ①국가 또는 지방자치단체는 사회복지시설(이하 “시설”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.</p> <p>②국가 또는 지방자치단체 외의 자가 시설을 설치·운영하고자 하는 때에는 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 제40조의 규정에 의하여 폐쇄명령을 받고 1년이 경과되지 아니한 자는 시설의 설치·운영 신고를 할 수 없다.</p> <p>③삭제<1999.4.30> <신설> ④~⑥<생략></p>	<p>제34조 (시설의 설치) ① (현행과 같음)</p> <p>② -----인가를 받아야한다.-----7년이 경과되지-----.</p> <p>③제2항의 규정에 의한 ④~⑥<현행과 같음></p>	<p>② 분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3.</p>

현 행	개 정 안	검 토
<p><신 설> 제34조의4</p>	<p>제34조의 4(시설의 입·퇴소) ① 시설이용자의 입·퇴소, 시설이용 등에 대한 사항은 시설의 장과 시설이용자 간의 계약에 의한다. 다만, 계약을 할 수 없는 미성년자, 정신지체 및 정신질환자, 기타 노약자의 경우에는 대리인을 선임하여 계약하도록 하되 이에 관한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>② 시설의 입·퇴소는 보호대상자 본인의 명시적인 동의와 시·군·구의 장의 확인이 있어야 한다. 시설의 입·퇴소 기준 및 절차, 설치·운영 및 최소 서비스 기준 등에 관한 사항 등은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>③ 보호대상자 본인은 본인에 대한 시설입소 요청자의 의사와 관계없이 시설에서 퇴소할 수 있다.</p>	<p>분석1. 근본제도 및 정책개혁</p> <p>분석2.</p> <p>분석3. 국가책임 강화</p>
<p>제35조 (시설의 장) ① 시설의 장은 상근하여야 한다.</p> <p>② 제7조제3항 각호의 1에 해당하는 자는 시설의 장이 될 수 없다.</p>	<p>제35조 (시설의 장) ① 시설의 장은 상근하여야 하며 사회복지사 2급 이상의 자격이 있어야 한다.</p> <p>② 제7조 제3항 각호의 1에 해당하는 자 및 시설생활인에 대한 인권침해로 형사처벌을 받은 자는 시설의 장이 될 수 없다.</p>	<p>분석1. 운영보완</p> <p>분석2. 법인 책임 강화</p> <p>분석3.</p>
<p><신 설></p>	<p>제35조의2 (시설생활인의 권리) 시설생활인은 자유롭게 시설을 선택할 권리, 구속받지 않을 권리, 사생활의 비밀을 보장받을 권리, 종교의 자유, 이익을 제기할 권리, 외부인과 소통할 권리 등을 가진다.</p>	<p>분석1. 근본제도 및 정책개혁</p> <p>분석2.</p> <p>분석3. 국가책임 강화</p>

현행	개정안	검토
<p>제36조(운영위원회) ① 시설의 운영에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 운영위원회를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시설운영계획의 수립·평가에 관한 사항 2. 사회복지프로그램의 개발·평가에 관한 사항 3. 시설종사자의 근무환경 개선에 관한 사항 4. 시설생활인의 생활환경 개선 및 고충처리 등에 관한 사항 5. 시설과 지역사회와의 협력에 관한 사항 6. 그 밖에 시설의 장이 부의하는 사항 <p>② 운영위원회의 조직 및 운영에 관한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p> <p>*신설 ③, ④</p>	<p>제36조(운영위원회) ① (현행과 같음)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (현행과 같음) 1의2. 시설에 속하는 예산 및 결산 2~6. (현행과 같음) <p>② 운영위원회 구성은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시설생활인 또는 시설생활인의 보호자 대표 2. 시설 종사자 대표 3. 지역주민 4. 후원자 대표 5. 관계공무원 6. 공익단체 추천인 7. 기타 시설운영에 관하여 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자 <p>③ 제2항의 1호 및 2호의 대표는 해당 구성원의 과반수 이상으로 구성된 시설생활인회 또는 보호자회, 시설종사자회를 구성하여 직접 선출된 장으로 한다.</p> <p>④ 기타 운영에 관해 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</p>	<p>분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3. 국가책임 강화</p>

현행	개정안	검토
<p>제40조(시설의 개선, 사업의 정지, 폐쇄등) ① 생략 1~3. 생략</p> <p>②~③ 생략 4. 생략</p>	<p>제40조(시설의 개선, 사업의 정지, 폐쇄 등) ① (현행과 같음)</p> <p>1~3. (현행과 같음)</p> <p>3의2. 회계부정이나 부당노동행위, 인권침해, 불법행위 기타 부당행위 등이 발견된 때</p> <p>4. (현행과 같음)</p>	<p>분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3. 국가책임 강화</p>
<p><신설></p>	<p>제40조의2 (재산취득보고) 개인시설이 매수·기부채납, 후원 등의 방법으로 재산을 취득한 때에는 지체 없이 이를 시설의 재산으로 편입 조치하여야 한다. 이 경우 시설은 그 취득사유, 취득 재산의 종류·수량 및 가액을 매년 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.</p>	<p>분석1. 운영 보완 분석2. 사회복지법인 책임 강화 분석3. 국가책임 강화</p>
<p>제43조 (시설의 평가) ① 보건복지부장관 및 시·도지사는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 시설을 정기적으로 평가하며, 이를 시설의 감독, 지원 등에 반영하거나 시설거주자를 다른 시설로 보내는 등의 조치를 할 수 있다.</p>	<p>제43조 (시설의 평가) ① 보건복지부장관 및 시·도지사는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 시설을 정기적으로 평가하며, 이를 시설의 감독, 지원 등에 반영하여야 하고, 생활시설의 경우 생활인의 의사에 따라 시설 생활인을 퇴소시키거나 다른 시설로 보내는 등의 조치를 할 수 있다.</p>	<p>분석1. 운영 보완 분석2. 법인 책임 강화 분석3. 국가책임 강화</p>

현행	개정안	검토
<p>②보건복지부장관 또는 시·도지사는 제1항의 평가 결과에 따라 시설거주자를 다른 시설로 보내는 경우에는 제38조제3항의 조치를 하여야 한다.</p> <p><신설></p>	<p>② <현행과 같음></p> <p>③ 시설평가에 있어서 다음 각호의 사항을 평가요소로 포함시켜야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 입소정원의 적정성 2. 시설의 장 및 종사자의 전문성 3. 시설의 환경 4. 시설생활인의 서비스 만족도 5. 시설생활인 인권에 관한 사항 6. 회계관리에 관한 사항 7. 시설 재정 중 법인 전입금 비율 8. 기타 시설의 운영개선에 필요한 사항 	
<p>제45조 (후원금의 관리) ① 사회복지법인의 대표이사 및 시설의 장은 아무런 대가없이 무상으로 받은 금품 기타의 자산(이하 "후원금"이라 한다)의 수입·지출 내용과 관리에 명확성이 확보되도록 하여야 한다.</p>	<p>제45조 (후원금의 관리) ① 사회복지법인의 대표이사 및 시설의 장은 아무런 대가없이 무상으로 받은 금품 기타의 자산(이하 "후원금"이라 한다)의 수입·지출 내용과 관리에 명확성이 확보되도록 하여야 하고, 법인과 시설의 종사자, 시설의 생활인과 그 가족, 후원자 등에게 공개하여야 한다.</p>	<p>분석1. 운영 보완 분석2. 법인 책임 강화 분석3. 국가책임 강화</p>

현행	개정안	검토
<신설>	<p>제52조의2 (이의신청) ① 보호대상자, 그 법정대리인 또는 대통령령이 정하는 보호자는 시설 입소 및 처우 등이 법에 의한 복지조치와 사회복지사업에 대하여 이의가 있을 때에는 시장·군수·구청장에게 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>② 시장·군수·구청장이 제1항의 규정에 의한 이의신청을 받은 때에는 1월 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 규정에 의한 심사·결정에 이의가 있는 자는 시·도지사에게 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>④ 제3항의 이의신청을 받은 시·도지사는 1월 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑤ 제4항의 심사·결정에 이의가 있는 자는 보건복지부장관에게 1월 이내에 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑥ 전항의 결정에 대하여 이의가 있는 자는 1월 이내에 행정심판법에 따라 행정심판을 제기할 수 있다.</p>	<p>분석1. 근본제도 및 정책개혁</p> <p>분석2.</p> <p>분석3. 국가책임 강화</p>
<신설>	<p>제53조의2(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제22조의2의 의무를 위반한 자</p> <p>2. 제34조의4의 계약을 허위로 하거나 입소자의 의사에 반하여 입·퇴소를 강행한 자</p>	<p>분석1. 운영 보완</p> <p>분석2. 법인 책임 강화</p> <p>분석3. 국가책임 강화</p>

3. 분석결과의 정리

<표 5> 사회복지사업법 개정안 분석결과

분석차원	개정안의 지향성		시설정책의 방향성		책임주체	
	제도개혁 지향	운영보완 지향	자율성 확대	책임성 강화	국가	법인·시설
빈도	5	21	0	20	18	3
비율(%)	19.2	80.8	0.0	100.0	85.7	14.3

현재 개정안의 26개 개정 내용을 분석한 결과를 보면, 개정안의 지향성 측면에서 사회복지시설의 문제를 해결하기 위한 근본적 제도개혁을 지향하는 개정안이 5개(19.2%)이며, 운영상의 문제를 개혁하는 개정안이 21개(80.8%)인 것으로 분석되었다. 근본적 제도 개혁과 관련된 개정안은 주로 이용자의 권리를 강화하는 내용으로 구성되어 있는 반면, 재정적 문제와 관련된 취약한 재정지원, 서비스 단가의 전근대성 및 종사자에 대한 열악한 처우, 무리한 자부담 강제적용 등에 관한 내용은 다루어지지 않고 있다. 그리고 이용자의 권리문제도 선언적 의미의 규정이 중심되어 있으며, 실제적인 시설이용자의 선택권 및 권리의 확보에는 여전히 한계가 있다.

시설정책의 방향성과 관련하여 20개 개정안을 분석한 결과 20개 개정안이 모두 사회복지조직의 자율성 확대보다는 법적 책임성을 강화하는 내용인 것으로 분석되었다. 이와 같은 분석결과는 개정안이 자율 없이 책임만 강조하고 있다는 문제를 내포하고 있다고 볼 수 있다.

사회복지조직 문제에 관한 책임주체를 누구로 보는가에 관한 개정안의 분석은 국가를 책임주체로 설정한 개정안이 18개(85.7%), 사회복지법인을 설정한 개정안이 3개(14.3%)로서 개정안이 국가의 관리감독책임을 대폭 강화하고 있음을 알 수 있다.

제 6 장 비영리 사회복지조직 책임성 확보 방안

일반적으로 우리나라 사회복지조직의 경우 인력, 재정, 프로그램의 3대 부족현상을 보이고 있다는 데에는 이론의 여지가 없다. 사회복지조직 운영체계에 관한 선행연구들을 검토해 보면 우리나라의 사회복지조직의 상당수가 부족한 예산과 전문 인력의 부족 및 서비스제공의 비전문성과 지역사회와의 연계체계 미비 등으로 인한 조직운영상의 문제를 안고 있어, 결과적으로 이용자들을 단순수용보호 이외에 그들을 위한 복지서비스의 제공이 현실적으로 부적절한 실정이다. 이는 곧 이용자의 재활과 자립 및 사회복귀를 도모하기 위한 조직의 역할을 충분히 달성하지 못하고 있음을 보여주는 것이다(허준수, 2001; 김미숙 외, 2003, 박경수, 2006).

실제로 이번 조사에서 나타난 조직운영의 문제점을 살펴봐도 크게 다르지 않았다. 조사결과, 조직차원에서는 조직, 재정, 인력, 서비스 등 보다 광범위한 영역에서의 문제점과 책임성 확보 방안들이 도출되었다. 또한 정책 및 제도차원에서도 인권 및 비리 발생의 원인을 제공하는 구조적인 문제점들이 지적되었다.

조직 차원에서 첫째, 조직 측면에서는 조직의 사유화 및 의사결정의 비민주성, 폐쇄성, 법인의 대형화 규제에 대한 산하법인화의 문제, 둘째, 재정 측면에서는 지원예산총량 부족과 지역별 편차, 지원방식 및 집행방식의 문제, 셋째, 인력의 측면에서는 인력 부족, 전문성 및 복지마인드 부족, 종사자 인권침해의 문제, 넷째, 서비스 측면에서는 총량의 부족과 질적 문제, 이용자 인권침해의 문제 등이 대두되었다. 정책·제도 차원에서는 시설중심의 복지정책, 민간위탁 방식, 불완전한 모니터링 체계와 담당 공무원의 비전문성, 비용지불자로서의 소극적 역할, 시설운영에 대한 법적 규정 미비 등이 문제점으로 나타났다(표 6).

이들 문제점들을 극복할 수 있는 영역별 책임성 확보방안도 다양하게 도출되었는데, 여기에는 프로그램과 인센티브, 규제와 관련된 내용들이 포함되어 있다⁴⁾. 조사과정에서 대부분의 조사대상자들은 위법행위에 대해서는 철저한 처벌과 규제가 발동되어야 하지만, 운영을 잘하고 있는 조직에 대해서는 선량한 자율권과 인센티브가 확대되어야 한다는 점을 강조하였다. 이는 사회복지조직 자체의 운영방식을 개선하는 것과 아울러 조직이 제대로 운영할 수 있는 토대마련도 동시에 개선되어야 함을 시사하는 것이다.

4) 국가가 사회복지서비스 정책을 채택하기 위해서는 프로그램을 만들거나, 규제(statutory regulation)를 사용하거나, 인센티브를 주는 방법이 있다(Midgley, 2000).

<표 6> 심층면접 조사결과에서 나타난 조직의 문제점 및 책임성 확보방안

영역	문제점	책임성 확보방안	
		프로그램 / 인센티브	규제
조직	사유화, 비민주적 의사결정 구조	-컴플라이언스 원칙 제도화	-민주적 운영장치 도입(의사결정구조의 전환 / 대표이사 및 시설장의 재산 공개)
	폐쇄성	-	-시설운영 정보공개 범위 확대
	법인의 대형화 규제에 대한 산하법인화	-	-법인대형화 제한 제도화
재정	지원 예산의 총량부족과 지역별 편차	-복지예산의 지방이양에 대한 지역별 편차 완화	-
	지원방식의 문제	-합리적인 서비스 단가 산출 -이용자의 권리를 보장하는 급여제공 방식	-
	집행방식의 문제	-보조금 및 후원금 사용의 탄력성 부여	-
인력	인원 부족	-보충적 인력지원	-
	전문성 및 복지마인드 부족	-멘토링 프로그램 제도화	-시설장의 자격기준 강화 -보수교육 의무화
	종사자의 인권문제	-처우개선과 권리보장	-
서비스	총량 부족과 질적 문제	-서비스의 지향성 전환 및 우수 프로그램 보급(자연적 원조망에 대한 접근성을 강화 / 차별적인 용어들과 일과 제거)	-
	인권침해	-인권침해의 범위 설정 및 교육강화	-이용자 권리보장을 위한 장치 도입(사정받을 권리 증진 / 서비스 계약제 및 동의체계 확대 / 입퇴소심사위원회 설치)
정책·제도	생활시설 중심의 정책	-사회복지 시설정책의 패러다임 전환	-
	민간위탁 방식	-민간위탁 방식의 재검토	-
	불완전한 모니터링 체계와 담당 공무원의 비전문성	-지속적인 모니터링 체계 구축 및 평가결과에 따른 인센티브 강화(시설유형별 표준운영체계 개발 / 지도감독 강화 및 교육 체계화 / 이용자 참여평가 및 결과활용 / 옴부즈만 제도 및 선의의 감시네트워크 구성)	-
	비용지불자로서의 소극적 역할	-	-감독주체의 보다 적극적 역할 수행
	시설운영에 대한 법적 규정 미비	-사회복지사업법의 체계점검	-

1. 조직

문제점	책임성 확보방안	
	프로그램 / 인센티브	규제
사유화, 비민주적 의사결정 구조	-컴플라이언스 원칙 제도화	-민주적 운영장치 도입(의사결정구조의 전환 / 대표이사 및 시설장의 재산 공개)
폐쇄성	-	-시설운영 정보공개 범위 확대
법인의 대형화 규제에 대한 산하법인화	-	-법인대형화 제한 제도화

(1) 컴플라이언스 원칙과 민주적 운영장치 도입

1) 조직의 컴플라이언스(compliance) 원칙 확립과 제도화

대체로 우리나라의 사회복지조직은 그 기능과 역할에 관한 법적 규정이 불분명한 상태에 놓여 있다. 사회복지조직의 책무가 무엇인지, 이용자의 권리가 무엇인지, 어떤 것들이 지켜지고 반영되어야 하는지에 대해 실제로 규정되어있지 않고 모호한 상태로 남아있어 조직이 시설장 개인의 신념과 가치에 의존해 운영되는 경향이 있다.

사회복지조직이 운영자와 이용자와의 대등성 확보 속에서 이용자의 권리나 서비스 질 확보를 실현하기 위해서는 이용자에 대한 지원의 충실과 함께 서비스 공급자 측의 컴플라이언스(compliance) 원칙이 확립되어야 한다. 컴플라이언스는 정부 기관이나 채무회계 관련 기업, 제약업종 등 특정한 산업업무에서 반드시 준수되어야 하는 엄격한 규제와 지침을 의미하며, 기업의 투명성 제고와 산업보호를 위해 제도화되고 있다(이명현, 2004). 따라서 사회복지조직에서도 반드시 준수해야 하는 규제와 지침을 구성원에게 철저히 준수할 것을 규범화하고, 제3자에게도 공개하여 문제 발생시 그 원인을 충분히 파악함과 동시에 제도개혁으로 연결하는 시스템 구축이 필요하다. 만일 그와 같은 규칙에 위반하여 사업이 전개되는 경우, 운영자와 이용자와의 사이에 서비스 계약이나 합의내용이 구체적으로 정해지더라도 정당한 사회복지 활동으로 인정받지 못하는 제도를 구축할 필요가 있다.

2) 민주적 운영 장치의 도입

① 의사결정구조의 전환

사회복지조직의 의사결정의 핵심 구조는 표면적으로 이사회⁵⁾와 운영위원회⁶⁾이

5) 「사회복지사업법」 제18조 (임원) ①법인은 대표이사를 포함한 이사 5인 이상과 감사 2인 이상을 두어야 한다.

②이사회의 구성에 있어서 대통령령이 정하는 특별한 관계에 있는 자가 이사현원의 5분의 1을 초과할 수 없다. <개정 2003.7.30>

③이사의 임기는 3년으로 하고 감사의 임기는 2년으로 하되, 각각 연임할 수 있다.<개정 1999.4.30>

④외국인인 이사는 이사현원의 2분의 1 미만이어야 한다.

다. 그러나 그동안 많은 사회복지법인의 이사회는 특수 관계자들에 의한 형식적 구조로서의 한계를 가져왔다. 현행법에서는 특별한 관계에 있는 자가 이사현원의 5분의 1을 초과할 수 없도록 규제하고 있다.⁷⁾ 그러나 적어도 정원의 30%는 지자체 등에서 추천하는 공익이사를 선임함으로써 내부적인 자정능력을 과시함과 아울러 대외적 신뢰성을 제고할 필요가 있을 것이다. 또한 이사의 임기를 연임제에서 중임제로 전환함으로써 다양한 분야의 인사들의 참여를 촉진할 수 있고 결과적으로 법인의 신뢰도와 자원동원의 가능성, 그리고 사회복지의 지평을 확대하는 계기가 될 수 있을 것이다.

한편 시설 운영위원회를 보다 활성화 시켜야 한다. 운영위원회 구성은 현행법상 시설장의 추천을 통해 다양한 영역의 인사들이 위촉될 수 있도록 규정화하고 있으나 실질적으로는 객관성이 결여된 인사들로 구성되는 경향이 있다. 이 역시 종사자 대표와 이용자 대표를 포함하거나 추천권한을 분배하여 사회복지조직 외부에서 공익단체 인사 혹은 공익단체 추천 인사들이 광범위하게 참여할 수 있도록 개방성을 넓힘으로써 조직운영의 투명성을 확보할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

-
- ⑤법인은 임원을 임명하는 경우에는 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 지체없이 이를 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.<개정 1999.4.30>
 - ⑥감사는 이사와 제2항의 규정에 의한 특별한 관계에 있는 자가 아니어야 하며, 그중 1인은 대통령이 정하는 바에 의하여 법률과 회계에 관한 지식과 경험이 있는 자중에서 보건복지부장관이 추천할 수 있다.<개정 1999.4.30>
 - 6) 제24조 (운영위원회의 조직 및 운영) ①법 제36조제2항의 규정에 의한 운영위원회의 위원은 위원장 및 시설의 장을 포함하여 5인이상 10인이하의 위원으로 구성한다. <개정 2004.9.6>
 - ②운영위원회의 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 시설의 장의 추천을 받아 관할 시장·군수·구청장이 임명 또는 위촉한다. 다만, 제4호에 해당하는 자의 경우에는 시설의 장의 추천을 받지 아니한다. <개정 2000.1.26, 2004.9.6>
 - 1. 시설거주자 또는 시설거주자의 보호자 대표
 - 2. 지역주민
 - 3. 후원자 대표
 - 4. 관계공무원
 - 5. 기타 시설운영에 관하여 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자
 - 7) 「사회복지사업법」 시행령 제9조 (특별한 관계에 있는 자의 범위) ①법 제18조제2항에서 "대통령령이 정하는 특별한 관계에 있는 자"라 함은 다음 각호의 자를 말한다.
 - 1. 출연자
 - 2. 출연자 또는 이사와 다음 각목의 1에 해당하는 친족. 다만, 출연자 또는 이사가 출가녀인 경우에는 남편과의 관계에 의한다.
 - 가. 6촌 이내의 부계혈족과 4촌 이내의 부계혈족의 처
 - 나. 3촌 이내의 부계혈족의 남편 및 자녀
 - 다. 3촌 이내의 모계혈족과 그 배우자 및 자녀
 - 라. 처의 3촌 이내의 부계혈족 및 그 배우자
 - 마. 배우자(사실상 혼인관계에 있는 자를 포함한다)
 - 바. 입양자의 생가의 직계존속
 - 사. 출양자 및 그 배우자와 출양자의 양가의 직계비속
 - 아. 혼인외의 출생자의 생모
 - 자. 2촌 이내의 부계혈족의 배우자의 2촌 이내의 부계혈족
 - 3. 출연자 또는 이사의 사용인 그 밖에 고용관계에 있는 자(출연자 또는 이사가 출자에 의하여 사실상 지배하고 있는 법인의 사용인 그 밖에 고용관계에 있는 자를 포함한다)
 - 4. 출연자 또는 이사의 금전 그 밖의 재산에 의하여 생계를 유지하는 자 및 그와 생계를 함께 하는 자
 - 5. 출연자 또는 이사가 재산을 출연한 다른 법인의 이사

② 대표이사 및 시설장의 재산 공개

사회복지조직의 공공적 성격에도 불구하고 일부 시설의 친인척에 의한 독점적 운영과 권한집중으로 과생되는 폐쇄성이 문제가 되고 있다. 시설의 운영권을 특정인이나 특정집단이 독점하는 체계에서 탈피하기 위해서는 사회적 결함을 조직하는 노력과 지역사회와의 적극적인 참여가 요구된다. 운영비를 국고지원으로 충당하면서도 공공의 사업이라고 생각하지 않는 인식의 문제는 감독관청조차도 극복하지 못하는 것이 현실이다.

민간조직의 자율성을 고려하더라도 공공재로서의 사회복지조직이 지니는 사회적 책임성을 감안한다면 법인의 대표이사와 시설장은 공인으로서의 역할을 간과해서는 안 될 것이다. 또한 재정지원자 및 관리자의 입장에서 국가차원에서는 친인척 위주의 운영을 견제하기 위한 시스템을 작동할 필요가 있다. 이를 위한 최소한의 장치가 대표이사과 시설장의 재산공개이다. 공개의 범위는 「공직자윤리법」 제4조 제1항8)의 등록대상재산의 기준을 준용할 수 있을 것이다.

(2) 조직운영 정보의 공개범위 확대

사회복지조직의 개방화는 합리적 운영의 기반이 되지만, 시설에 과도한 책임을 떠넘기고 있는 상황과 시설 종사자 수가 너무 적다는 점 등이 개방화를 어렵게 한다. 따라서 문제 발생시 책임소재를 명확하게 정리해야 하며, 시설종사자의 수를 확충해야 할 것이다.

또한 시설의 개방성 확대를 위해서는 시대적 경향에 부합되도록 시설운영에 관련된 정보들을 최대한 공개하여 대외적으로 투명성을 제고해야 한다. 적어도 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 기준9)을 준용하여 각종 자료를 공개함으로써 시설의 책임성을 더욱 확보할 수 있을 것이다. 운영위원회 회의록, 사업계획 및 평가자료, 예결산 자료, 후원금 수입과 지출내역¹⁰⁾ 등 공개 자료의 범위를 점차 확대해

8) 「공직자윤리법」 제4조 (등록대상재산) ①등록의무자가 등록할 재산은 다음 각호의 1에 해당하는 자의 재산(소유명의로 불구하고 사실상 소유하는 재산, 비영리법인에의 출연재산과 외국에 있는 재산을 포함한다. 이하 같다)으로 한다.<개정 1993.6.11, 1994.12.31>

1. 본인

2. 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함한다. 이하 같다)

3. 본인의 직계존비속. 다만, 출가한 여와 외조부모 및 외손자녀를 제외하며, 등록의무자가 혼인으로 부 또는 처의 가에 입적한 때에는 그 배우자의 직계존비속

9) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제6조 (공공기관의 의무) ①공공기관은 정보의 공개를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 이 법을 운영하고 소관 관련법령을 정비하여야 한다.

②공공기관은 정보의 적절한 보존과 신속한 검색이 이루어지도록 정보관리체계를 정비하고, 정보공개업무를 주관하는 부서 및 담당하는 인력을 적정하게 두어야 하며, 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 구축하도록 노력하여야 한다.

10) 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제7조 (기부금품의 모집에 관한 정보의 공개) 등록청은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조의 규정에 의하여 기부금품의 모집과 사용에 관한 정보를 공개하여야 한다.

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조 (행정정보의 공표 등) ①공공기관은 다음 각호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 공개의 구체적 범위, 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하여야 한다. 다만, 제9조제1항 각호의 1에 해당하는 정보는 그러하지 아니하다.

가는 한편, 신속한 정보검색이 이루어지도록 정보관리체계를 구축하여야 할 것이다.

(3) 법인대형화 제한 제도화

일부 법인의 경우 국가의 법인 대형화 규제망을 벗어나기 위한 편법으로 산하 법인을 만드는 방식으로 법인의 규모를 확대하고 재산을 증식한다는 비판을 받고 있다. 이 과정에서 지역의 정치세력 혹은 공무원과의 결탁으로 지방 행정권이 사회복지조직에 대한 객관적인 감독을 하지 못하는 경우도 있는 것으로 알려지고 있다. 특정법인으로의 시설의 집중화는 지역의 복지서비스 전달체계나 재원사용의 왜곡을 초래할 수 있는 부작용들이 있다. 특정 법인에 의한 시설의 집중화를 미연에 예방하기 위해 법인 대형화를 경계해야 하며, 그 해결방안을 속히 모색해야 한다.

예컨대 사회복지법인의 경우에도 재벌에 의한 경제력 집중의 폐해를 방지하기 위하여 도입된 기업의 ‘출자총액제한제도’¹¹⁾와 같은 규제방안을 도입할 필요가 있다. 현행 「사회복지사업법」(제9조 제2항)에서는 "출자에 의하여 사실상 지배하고 있는 법인"¹²⁾의 범위는 제시되고 있으나 이에 대한 제한규정은 없는 실정이다.

1. 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보

2. 국가의 시책으로 시행하는 공사(공사) 등 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보

3. 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보

4. 그 밖에 공공기관의 장이 정하는 정보

②공공기관은 제1항에 규정된 사항 외에도 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력하여야 한다.

11) 이 제도는 1986년 말 고도성장과정에서 빚어진 재벌에 의한 경제력 집중의 폐해를 방지하기 위하여 도입된 후, 1998년 외환위기 때 폐지되었다가 2001년에 부활한 제도이다. 공정거래위원회가 당해 제도를 도입한 목적은 실질적으로 회사의 주식을 적게 소유하고 있는 재벌 총수일가가 계열사 간의 출자를 통하여 문어발식 회사확장을 방지하고자 함이다. 이는 가공자본 형성을 통한 부채 비율의 인위적 감축 방지, 실질 소유권을 초과하는 의결권 행사의 억제, 과도한 기업집단의 사업다각화를 억제하기 위함이다.

12) 제9조 (특별한 관계에 있는 자의 범위) ②제1항제3호에서 "출자에 의하여 사실상 지배하고 있는 법인"이라 함은 법인이 다음 각호의 1에 해당하는 것을 말한다.

1. 법인의 발행주식총액 또는 출자총액의 100분의 30 이상을 출자자 1인과 그와 제1항제2호·제4호 및 사용인 그 밖에 고용관계에 있는 자(이하 이 항에서 "지배주주"라 한다)가 소유하고 있는 경우

2. 법인의 발행주식총액 또는 출자총액의 100분의 50 이상을 제1호의 법인과 그의 지배주주가 소유하고 있는 경우

3. 법인의 발행주식총액 또는 출자총액의 100분의 50 이상을 제1호의 법인과 그의 지배주주 및 제2호의 법인이 소유하고 있는 경우[전문개정 2004.7.30]

2. 재정

문제점	책임성 확보방안	
	프로그램 / 인센티브	규제
지원 예산의 총량부족과 지역별 편차	-복지예산의 지방이양에 대한 지역별 편차 완화	-
지원방식의 문제	-합리적인 서비스 단가 산출 -이용자의 권리를 보장하는 급여제공 방식	-
집행방식의 문제	-보조금 및 후원금 사용의 탄력성 부여	-

(1) 복지예산의 지방이양에 따른 지역별 편차 완화

재정지원과 관련된 주된 이슈는 지원총량 부족과 지원주체의 문제로 볼 수 있다. 총량의 문제는 역사적·정치적·정책적으로 누적되어 왔던 문제로 시설지원의 부족한 예산현실을 반영한다. 최근 더욱 부각되고 있는 문제는 지역별 편차이다. 현재 대부분의 사회복지조직 운영비 지원은 지방이양사업으로 분류되어 이의 부작용에 대한 개선방안이 시급히 마련되어야 한다는 것이다. 사회복지서비스에 대한 선행적인 표준화 작업 없이 예산이나 사업이 지방 이양화 되는 순간 기준 없이 지자체의 재량에 따라 지역별 차등이 발생하기 때문이다.

지방정부에 이양된 사회복지조직 운영예산의 문제가 근본적으로 변화되지 않는 상황에서 조직발전을 위한 개선방안을 논한다는 것 자체가 제약이 될 수밖에 없다(이태수, 2005). 따라서 사회복지조직과 관련된 중앙정부 차원의 통일적 정책발동의 필요성이 있음을 전제로 할 때, 개선 조치는 필수불가결한 사항이 될 것이다. 세 부적으로 현재의 분권교부세를 복지교부세로하여 사회복지조직에 대한 청사진이 마무리되는 시점까지 한시적인 재원 운영을 하는 방법, 균형발전특별회계 안에 복지시설건립 및 운영 항목을 포함하는 방안, 시설운영에 대한 특정 사업용 일반예산을 확보하여 인센티브로 활용하는 방안 등을 상정해 볼 수 있다.

아울러 개인신고시설의 경우 법상으로는 정부지원 대상으로 규정되어 있지만, 예산의 한계 및 사유재산으로 보는 인식의 문제로 여전히 지원이 이루어지지 않고 있다. 이들 시설의 정상적 운영을 위해서는 인건비를 포함한 시설 운영비 및 프로그램 지원비가 제대로 이루어져야 한다. 재정지원은 민간복지자원의 공적 자원화를 시도한다는 점에서 소극적일 이유가 없다. 현재의 시설예산을 고수한다는 발상에 머무는 한 문제의 해결은 궁극적으로 기대하기 어렵다는 점을 인식해야 한다. 기존의 방식처럼 재정을 복권기금 혹은 사회복지공동모금회나 기업 등 민간영역에만 의존하거나, 수급권자 생계비와 후원금만으로 운영토록 할 경우 시설운영에 파행이

조장되고 이용자를 위한 서비스의 질 향상은 기대하기 어렵다. 정부는 최소한의 인건비 및 공공요금을 지원토록 지자체에 권고하겠다는 방침을 갖고 있으나 소극적 방식이다. 현재 일부 시도에서 개인신고시설에도 약간의 운영비 지원이 있지만 대다수 시도는 예산부족, 복지 마인드 부족 등으로 자체적인 지원을 거의 하지 못하고 있는 것이 현실이다. 중앙정부차원에서 통일적인 지원방안이 적극 강구될 필요가 있다. 그리고 공적 지원과 행정적 관리감독 수준은 비례할 수밖에 없다는 현실에 기초할 때, 공적 지원 없이 시설에 대한 적극적인 관리감독책임 또한 실현할 수 없음을 인식해야 할 것이다.

(2) 예산지원방식의 개선

1) 합리적인 서비스 단가 산출

재정지원방식에 있어서 정치적 결정이나 점증주의 방식이 아닌, 서비스 내용과 단가의 보다 정치한 산출을 통한 예산 편성·지원 방식으로 전환되어야 할 것이다. 그 동안 사회복지 서비스 체계에서는 단위 서비스 단가를 산정하지 않은 채 재정을 시설에 지원하는 방식이었기 때문에 재정지원에 대한 기준이 없었다고 해도 과언이 아니다. 특히 생활시설의 경우 예산은 크게 운영비, 인건비, 생계비로 나누어지는데 운영비만 하더라도 그 서비스의 기능과 역할이 무엇이나에 따라 산정되어야 함에도 용처가 명확치 않다. 또한 인건비 기준은 상당히 정치적인 측면에서 결정되어 왔고, 생계비는 개인 급여임에도 불구하고 보조금 형태로 지원되는 문제도 제기되어 왔다. 서비스 비용에 대한 근거가 미비되어 시설운영이 결국 운영자의 가치나 재량에 의존할 수밖에 없는 상황에서 크고 작은 부조리가 발생될 가능성이 있어 왔다.

또한 현재 시설의 운영비는 대체로 이용자의 인원수를 기준으로 지원되기 때문에 시설환경을 쾌적하게 만들수록 기본운영비가 증가되는 모순도 발생하며 상대적으로 소규모 시설일수록 운영이 어렵게 되어 시설의 대형화를 유발하는 원인제공도 하고 있다. 따라서 서비스 영역별 차이는 인정하면서 예산 보조방식을 서비스 단가를 합리적으로 결정하고 이를 기준으로 지원이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 시설의 사회적 기능과 역할을 명확히 하고 그 기능과 역할을 위한 직무 분석도 이루어져야 한다. 이를 근거로 서비스 총량, 필요 인력의 산출, 총비용 산출과 서비스 단가의 산정도 가능하게 될 것이다. 향후 복지서비스의 보편성, 사회보험적 방식으로의 전환 경향성 등을 고려한다면 서둘러 서비스단가 책정방식을 도입하는 것이 시급하다.

2) 이용자의 권리를 보장하는 급여제공 방식

서비스 이용자들이 자신들이 받는 서비스에 대하여 비용을 지불하도록 하는 것은 서비스 이용자와 제공자 사이의 관계에 상호 책임성을 강화하는 것이다. 이용자의 선택권을 강화하는 가장 임파워적인 방식은 소비자에게 자신의 서비스를 구매하

는 자급에 대한 통제력을 주는 것이다. 모든 예산이 시설로 보조금의 형태로 가고 개인에 대한 수당까지도 제대로 개인에게 전달되어지지 않는다면 실제로 이용자 권리를 행사할 수 있는 기회는 담보되어질 수 없다. 개인적 급여들은 수급자라 할지라도 최소한의 자기의 인간다운 삶을 살 수 있는 개별적 급여가 별도로 제공되어야 하며, 이것은 이용자의 인권과도 직결된다. 이를 개선하기 위해서는 시설에 위탁하여 생계급여를 행할 수 있도록 규정화한 「국민기초생활보장법」¹³⁾에 대한 재검토도 수반되어야 한다.

사회복지서비스의 이념적·시대적 경향성을 고려하면서 이용자의 선택권을 담보하기 위해 국가는 시장기제 방식을 부분적으로 도입할 필요가 있을 것이다. 즉 이용자에게 비용을 지불하고 이용자가 서비스를 구매하는 방식으로 전환하는 것으로 직접지불방식¹⁴⁾, 바우처 방식¹⁵⁾ 등을 도입하여 서비스 공급자와 이용자가 대등한 관계를 유지할 수 있도록 시스템을 구축할 필요가 있다. 직접지불제도는 이용자들이 서비스 제공자들의 욕구에 맞게 설계되고 조직화된 서비스를 받는 것이 아니라, 자신들에게 적합한 방식으로 필요한 지원과 서비스를 구매할 수 있는 돈을 지급하는 방식이다(Hasler & Campbell, 1999; Glendinning, Halliwell, Rummery, & Tyrer, 2000). 직접지불을 이용한 사람들의 경험은 스스로 돈을 관리함으로써 적절하면서 편리한 시간에 보다 질 높은 서비스를 받을 수 있게 되어 서비스에 대한 통제권을 갖게 되었음이 확인되고 있다(Glendinning et al., 2000). 또한 바우처 제도는 시설 간에 경쟁을 장려하고 책임성을 촉진함으로써 서비스 전달체계의 효율성과 효과성을 증진시킬 수 있는 장점이 있다. 즉 이용자 선택을 증가시킴으로써 서비스 체계를 재구조화하고 서비스로부터 극대화된 혜택을 받을 수 있도록 이용자를 역량 강화 하는 실용적인 수단이 될 수 있다.¹⁶⁾ 이처럼 필요한 서비스들이 이용자에게 의해 지역사회에서 구매되고 선택되어질 수 있는 서비스로 바뀔 때 이용자의 권리는 물론 부조리나 인권의 문제가 근본적으로 해결될 가능성이 높아질 수 있다.

(3) 보조금 및 후원금 사용의 탄력성 부여

13) 「국민기초생활보장법」 제10조 (생계급여를 행할 장소) ①생계급여는 수급자의 주거에서 행한다. 다만, 수급자가 그 주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서는 급여의 목적을 달성할 수 없는 경우 또는 수급자가 희망하는 경우에는 수급자를 제32조의 규정에 의한 보장시설이나 타인의 가정에 위탁하여 급여를 행할 수 있다 제19조 (보장기관) ②제1항의 규정에 불구하고 보건복지부장관과 시·도지사는 수급자를 각각 국가 또는 당해 지방자치단체가 경영하는 보장시설에 입소하게 하거나 다른 보장시설에 위탁하여 급여를 행할 수 있다.

14) 영국의 경우 '97년 「지역사회보호와직접지불에 관한법」 시행이후 대상이 점차 확대되고 있다.

15) 바우처의 기본전제는 선택할 수 있는 적정규모의 서비스 인프라, 서비스 정보에 대한 접근성 보장 등이며, 우리의 경우 90년대초 보육료 지원책으로 처음 도입된 이래 '03 사회복지사업법(제33조)에 제도로 조문화 되었다. '07 기획예산처 예산편성지침에서는 부처별 바우처 제도 도입 및 확대를 권고하고 있다.

16) 직접지불이나 바우처 제도에 대한 한계나 부정적 평가도 존재한다. 복지서비스의 비배제성(non-exclusivity)이라는 특징과 함께, 선택의 최종결정권자는 여전히 전문가들이며, 복지분야는 제한된 시장으로서 자유경쟁 시장으로 작동하는데 한계가 있을 수밖에 없고 그렇게 만드는 것이 바람직하지도 않다는 것이다. 또한 선택권을 보장하기 위해서는 선택할 수 있는 인프라 확충과 이용자에 대한 충분한 정보제공이 선행되어야 하는데, 현실적으로 우리의 경우 아직 때 이른 발상이라는 비판이 있다.

정부보조금의 경우 집행에 있어서 융통성이 부족한 것도 문제점으로 지적되고 있다. 이 문제와 관련하여 예산의 집행에 있어서 투명성과 전문성 사이의 균형점을 찾아야 한다. 투명성은 당초 계획에 입각해서 집행하는 것이고, 전문성은 긴급성 있는 필요한 사업에 재원을 탄력적으로 사용할 수 있는 것이다. 탄력성 부여가 재정의 오남용을 초래할 위험적 요소를 내포하고 있기도 하지만, 반대로 경직성으로 인해 긴급한 상황에서의 대처능력을 저해하기도 한다. 지나친 경직성은 자칫 시설의 재정운용의 부조리로 연결될 수 있으며, 시설차원에서는 전문적으로 사용한다고 합리화할 수 있는 빌미를 제공하기도 한다. 예산집행의 전문성을 높이기 위해 총괄예산 지원방식을 전격적으로 도입하고 사후 관리를 철저히 하는 것으로 제도를 개선할 필요가 있다.¹⁷⁾ 전면적 도입이 당장 어렵다면 모범적 시설에 시범적으로 적용하고 점차 확대해 가는 전략을 사용할 수 있다.

한편 후원금 사용도 시설에 자율권을 맡겨 일정정도 재량권을 보장하는 한편 엄격한 감사와 정보공개를 통해 철저한 사후관리를 통해 검증하는 방식으로 전환한다면 시설환경이나 종사자의 처우를 개선할 여지를 높일 수 있다. 현행법에서는 후원금에 대한 규정이 ‘수입·지출 내용과 관리에 명확성이 확보되도록 하여야 한다.’라고 선언적으로만 되어 있고¹⁸⁾ 보건복지부령으로 위임되어있는데 중요한 원칙은 모법 혹은 시행령에 제시되는 것이 마땅할 것이다.

3. 인력

문제점	책임성 확보방안	
	프로그램 / 인센티브	규제
인원 부족	-보충적 인력지원	-
전문성 및 복지마인드 부족	-멘토링 프로그램 제도화	-시설장의 자격기준 강화 -보수교육 의무화
종사자의 인권문제	-처우개선과 권리보장	-

(1) 보충적 인력지원

인력부족의 문제는 이용자의 인권은 물론 종사자 자체의 인권 문제를 야기시키

17) 2006.3 개정된 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에서도 기부금품의 모집을 허가제에서 등록제로 전환하고, 모집된 기부금품의 사용에 대해 사후관리를 강화하는 등 규제보다는 자율성을 확대하는 방향으로 제도가 개선되고 있다.

18) 「사회복지사업법」 제45조 (후원금의 관리) ①사회복지법인의 대표이사과 시설의 장은 아무런 대가없이 무상으로 받은 금품 기타의 자산(이하 "후원금"이라 한다)의 수입·지출 내용과 관리에 명확성이 확보되도록 하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 후원금에 관한 영수증교부, 수입 및 사용결과 보고등 기타 후원금관리에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

는 요인이 될 수 있다. 특히 개인신고시설의 경우 비록 개인에 의해 운영된다고 해도, 정부가 보호책임을 다해야 할 수급권자 등이 이용하고 있는 상황에서 시설의 책임성과 전문적 서비스 제공을 위해 전문인력의 배치는 필수적이며 당연히 인건비 지원이 뒤따라야 한다. 전문인력의 배치는 지역사회 중심의 서비스 제공이 가능한 환경구축을 위해서도 필요한 부분이다. 이와 더불어 시설 전반적으로 정규인력에 보완적으로 사회복지 도우미, 공익근무요원, 사회적 일자리 인력 등을 적극적으로 파견하여 과중한 업무량을 경감시킴과 동시에 이용자의 서비스 질을 향상시키도록 해야 할 것이다.

(2) 전문성 및 복지마인드 강화

1) 멘토링 프로그램 제도화

멘토링 프로그램은 종사자의 전문성을 제고할 수 있는 방안이 될 뿐 아니라, 취약한 사회복지조직의 인큐베이터와 같은 역할을 기대할 수 있다. 취약시설을 대상으로 한 멘토링 프로그램 평가결과(한국사회복지사협회, 2006)에서 멘티 시설의 92.5%가 이 프로그램을 통해 도움을 받았다고 응답하였는데, 구체적으로 행정과 회계업무의 효율성 증대(41.3%), 시설장과 직원들의 행정·회계 업무에 대한 인식의 변화(37%) 측면에서 효과가 있는 것으로 나타났다. 또한 향후 멘토링 프로그램이 진행된다면 계속 참여하거나 주변 기관을 추천하겠다는 시설이 82.7%에 이르고 있다. 또한 앞으로 멘토링 프로그램을 통해 시설의 비전과 사명·중장기 발전계획 수립에 대한 아이디어, 방법론적인 기술 제공, 프로포절 준비시 사업아이템 및 작성법 전수, 시설 운영에 대한 상담 등을 공유할 것을 기대하고 있었다.

멘토링 프로그램은 지역사회 네트워크 구축이라는 효과도 동시에 얻을 수 있다. 권역별 조직화를 통한 상호 지지체계 구축, 동일 지역 내에 있는 제도권 시설과 취약시설의 연계를 통한 원활한 의사소통, 시설자원 및 네트워크에 대한 정보공유 등을 기대할 수 있다. 사회복지의 궁극적 지향인 탈시설화 실천을 위해서도 지역사회 보호 인프라 확충과 함께 지역사회 네트워크 구축이 이루어져야 하는데, 멘토링 프로그램은 이 측면에도 기여할 것이다.

2) 시설장의 자격기준 강화

현행법에서는 사회복지관 운영기준으로 관장은 사회복지사 2급, 사무분야의 책임자는 3급 이상으로 규정하고 있다¹⁹⁾. 반면 개인신고시설의 경우 그동안 제도권내

19) 「사회복지사업법」 시행규칙 제22조 (사회복지관의 운영기준) ② 사회복지관의 관장과 각 분야별 책임자는 다음 각호의 자격을 갖춘 자로 하여야 한다.

1. 관장 : 2급 이상의 사회복지사자격증 소지자 또는 이와 동등한 자격이 있다고 법 제36조의 규정에 의한 운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)에서 인정한 자
2. 사무분야의 책임자 : 3급 이상의 사회복지사자격증 소지자 또는 이와 동등한 자격이 있다고 운영위원회에서 인정한 자
3. 그 밖의 업무분야의 책임자 : 해당 분야의 자격증 소지자

로의 진입장벽을 낮춘다는 의미에서 자격요건을 완화하였으나²⁰⁾, 이를 일시적 규제 완화조치로 간주하고 향후 신규 시설장에 대해서는 기존의 기준인 ‘2급 사회복지사’ 자격을 갖추도록 함으로써 서비스의 전문성과 함께 시설운영에 사회복지 마인드를 제고할 필요가 있을 것이다.

3) 보수교육 의무화

사회복지조직의 사회적 책임성을 확보하고 양질의 서비스를 제공하기 위해 시설장을 포함한 종사자의 보수교육이 의무화되어야 한다. 현재 시설 종사자들의 전문성의 유지 및 함양에 필요한 교육은 매우 미미한 실정이다. 각 직능단체별 교육은 짧은 일정과 단발성 교육으로 효과성을 담보하기 어렵고 보건복지인력개발원, 서울복지재단 등의 전문교육은 기회가 제한되어 있다.

교육기회의 부족은 결과적으로 서비스 질을 낙후시킬 것이며 급증하는 예산집행의 성과를 담보하기도 어렵고, 종사자 자신의 소진을 유발하게 될 것이다. 급변하는 사회환경과 복지제도를 고려할 때 교육의 부실은 ‘인력의 지체현상’을 유발한다(이태수, 2005). 따라서 인력에 대한 적극적인 교육체계를 갖추고 이에 대한 고정적인 자원배정을 행하여 인력에 대한 개발에 강조점을 두어야 할 것이다. 특히 신규시설장의 경우 의무적으로 교육을 이수하도록 하고, 이용자 중심의 지원활동이나 사례관리를 위해 종사자의 전문성 강화와 인식전환을 위한 교육·훈련 과정을 체계화해야 할 것이다.

(3) 처우개선과 권리 보장

시설종사자들의 처우개선은 지속적으로 제기되어왔고 앞으로도 개선되어야 할 여지가 많다. 현재 정부의 열악한 재정지원은 근로기준법상의 근로조건조차 맞출 수 없을 정도로 열악한 형편이다. 기본적으로 인건비의 인상 지원은 물론 연월차수당, 연장근무 수당, 휴일근무수당, 퇴직적립금 등 적어도 근로기준법에 맞는 보상이 개별시설의 자부담이 아닌 제도적 보장으로 이루어져야 할 것이다. 일각에서는 국가에서 인건비를 올려주지도 못할 바에는 차라리 예산의 총량을 시설에 주고 시설에서 예산범위 내에서 인건비로 어떻게 사용할건지에 대한 계획을 승인받고 집행토록 하는 방식도 제안되고 있다. 또한 시설종사자의 부당노동행위에 대한 실현가능한 해결책들도 구체화하고, 노동권 관련 법 위반에 대한 제재조치도 「사회복지사업법」에 조문화하여 종사자의 최소한의 권리를 보장해 주어야 할 것이다.

한편 이용자의 안전도 문제가 되고 있지만 시설종사자들의 안전에 대한 문제도 정책적으로 관심을 가져야 한다. 종사자들이 당면한 위험으로는 시설 이용자들의 폭력, 복지시설 내 방화, 각종 안전사고, 근골격계 질환, 직무스트레스 등이 있다(최

20) 시설장의 자격기준이 사회복지사 2급에서 3급으로 완화되었고, 시설장의 경력 조항이 삭제되었으며, 종사자 배치기준의 적용이 유예되었고, 사회복지사 양성과정이 설치되었다.

수찬, 2005). 이러한 위험요인들은 종사자들에게 부정적인 영향을 미칠 뿐 아니라 결과적으로 이용자에 대한 서비스의 질 저하로 연결될 수 있다. 이에 대해 사고 후의 의료 및 상담 서비스 제공, 교육 및 훈련의 제공, 방법이나 보안시설 설치, 경찰·소방서와의 연계 체계 구축 등의 포괄적인 방안에 대한 지침이 개발되어야 할 것이다.

4. 서비스

문제점	책임성 확보방안	
	프로그램 / 인센티브	규제
총량 부족과 질적 문제	-서비스의 지향성 전환 및 우수 프로그램 보급(자연적 원조망에 대한 접근성을 강화 / 차별적인 용어들과 일과 제거)	-
인권침해	-인권침해의 범위 설정 및 교육강화	-이용자 권리보장을 위한 장치 도입(사정받을 권리 증진 / 서비스 계약제 및 동의체계 확대 / 입퇴소 심사위원회 설치)

(1) 서비스의 지향성 전환 및 우수 프로그램 보급

1) 자연적 원조망에 대한 접근성을 강화

이용자가 지역사회에서 최대한의 독립적인 생활을 영위할 수 있도록 하기 위해서는 시설에서 제공하는 서비스만으로는 충분하지 않으며, 또한 이용자가 공식적인 체계에 완전히 의존하는 상태는 효과적이지 않을 수 있다. 가장 바람직한 방향은 자연적 원조망에 대한 접근성을 강화하는 것이다. 즉 이용자의 생활은 가족이나 이웃 또는 자생단체들에 합류하여 자연스러운 통합을 유지하고 있는 상태라고 할 수 있다. 이러한 바람직한 상태를 만들고, 그 상태가 유지될 수 있도록 돕는 것이 복지서비스의 일차적인 기능이라고 할 수 있다.

이를 위해 개인별 서비스 계획을 수립할 때 이용자와 그 가족 및 지역사회 민간 지원기능들이 공식적인 서비스 제공시설과 같이 회합에 참여하도록 해서 시설의 전문가로부터 수집된 정보를 공유하고, 개인의 지역사회 생활을 위해서 지원할 수 있는 최대의 요소들을 조직화하는 과정을 거칠 필요가 있다. 이러한 프로그램은 가족 네트워크 회합(family network meeting), 지역사회 네트워크 회합(community network meeting), 생애양식 계획(life style planning) 등으로 알려져 있다. 이들 프로그램이 지향하는 바는 이용자에 대한 서비스 제공에 있어 배치가 아닌 개별적 지원을 강조하는 새로운 경향과 부합하는 형태로 서비스 제공기능을 변화시키고자 하는 것이다(김용득, 2005). 또한 지역사회에서 형성되는 네트워크를 전국적으로 확

산시키고 각 지역사회의 상황에 따라 복지 전문직, 행정과 시민, 법조계 등에 의한 다양한 네트워크 구축과 함께 NPO, 자조집단, 지역주민 등과의 연계와 협력이 가능한 체제 구축도 주요한 인프라가 될 것이다.

한편 그동안 생활시설에 대한 정부의 지원은 ‘생활’자체를 제공하는 것에만 초점을 두고 프로그램에 대한 지원은 없는 상황이었다. 공적 부문의 서비스 주체들은 시범적 프로그램 개발을 적극 지원하고 우수한 프로그램으로 성과가 가시화될 때, 이들을 보급·확대해 나가는 견인차 역할을 해야 할 것이다.

2) 차별적인 용어들과 일과 제거

우리의 경우 아직도 서비스 이용자를 ‘입소자’, ‘원생(환자:patient)’, ‘클라이언트(client)’와 같은 용어들로 부르고 있다. 또한 생활시설의 이용자들의 하루 일과는 일방적으로 제공되고 있는 물리치료, 언어치료, 현장학습, 원예치료, 작업치료, 교육 재활, 직업재활 등의 이름이 붙여진 치료와 재활의 연속적인 프로그램 일정표 속에 배치되어 있고, 주거의 공간과 활동의 공간이 분리되어 있지 못하고 있다(임성만, 2005). 이 같은 용어들과 선택과 활동의 장이 제한되어 있는 현실은 이용자를 서비스에 대한 통제권이 거의 없는 사람들, 즉 아직은 서비스의 소비자가 아니라는 점을 시사하는 것이다. 시설운영 관행들 중에서 제거해야 할 차별적 용어들과 일과들을 재점검하고 이들을 개선하는 노력이 뒤따라야 할 것이다.

(2) 인권침해의 범위 설정 및 교육 강화

서비스 제공의 일상적인 상황에서 벌어지는 인권침해의 문제를 시급히 해결해야 한다. 최근 인권단체들과 방송매체들에 의해 발표된 사례들에 의하면 시설은 ‘인권의 사각지대’로 인식될 수 있는 현상들이 나타나고 있다. ‘05년 민관합동 미신고복지시설 262곳에 대한 인권실태 조사결과 80%이상의 시설에서 종사자 부족, 시설장의 인권감수성 부재, 제도의 미비, 시설환경의 열악성 등으로 인한 인권침해가 일어나고 있는 것으로 보고되었다.²¹⁾ 어떤 범위까지를 인권침해로 볼 것인가의 해석의 문제도 여전히 논란의 대상이 되고 있다. 서비스 수준에 대한 최저선의 확보와 함께 인권침해 문제에 대한 최저기준 마련도 시급한 상황으로, 인권침해의 범위와 구제방법 등에 대한 구체적인 매뉴얼을 개발하고 보급할 필요가 있다²²⁾.

인권침해의 범위를 설정함에 있어 운영자와 이용자라는 양자의 관점을 동시에 고려하여야 하며, 인권침해의 예방적 조치로 인권교육을 적극적으로 강화해 나갈

21) 입소과정에서 본인의 의사가 존중되고 있지 않은 곳 59.2%, 당사자 의사에 따라 퇴소가 자유롭지 않은 곳 43.1%, 신분증과 통장을 생활인 스스로 관리하고 있거나 관리할 수 있도록 지원하고 있지 않은 곳 73.8%, 의복과 헤어스타일 등을 자유롭게 선택할 수 없는 곳 40.2%, 생활자의 시설 출입을 감시하는 종사자나 자물쇠 등의 시설물이 있는 곳 19.5%, 생활자의 출입이 자유롭지 않은 곳 26.4%, 생활규칙 위반 등의 사유로 징벌 행위가 이뤄지고 있는 곳 13.2%, 시설운영자 또는 생활자 상호간의 폭행·학대가 있는 곳 7.7%, 성추행·성폭행 사건이 발생했던 곳 2.7% 등

22) 예컨대 한국노인시설협회에서는 ‘인권보호 지침’을 개발하여 회원시설에 보급하고 있다.

필요가 있다. 그리고 현행 「사회복지사업법」에 누락되어 있는 인권침해의 문제에 대한 행정처분 등의 규정도 관련조항²³⁾에 정식으로 삽입해야 할 것이다.

(3) 이용자의 권리보장을 위한 장치 도입

1) 사정받을 권리 증진

대부분의 시설 이용자들의 시민적 권리는 자신들의 욕구를 충분히 협상할 수 있는 시간과 공간에 접근하려는 잠재적 서비스 이용자들로서의 욕구보다는 비용을 최소화하려는 운영자들과 실천가들의 욕구를 만족시키기 위하여 설계된 사정절차에 의해서 침해당해 왔다(Rummery, 2002). 이용자의 사정받을 권리가 실제로 보장될 수 있기 위해서는 이것이 법률상의 권리임을 선언하고 사법체계를 통해 보장될 수 있도록 조문화하는 것이 필요하다. 그리고 사정에 포함되어야 할 최소한의 내용이 정부의 지침이나 공식 문서를 통해서 제시되어야 한다.

충분한 사정의 요소들로는 ① 담당자와 직접 만나서 사정을 받고, 필요한 경우에는 관련 기관의 실무자도 같이 만난다. ② 사정받는 사람의 입장에서 충분한 준비를 하고 사정에 임할 수 있도록 사전에 통지가 이루어지며, 사정 회합에서는 충분한 시간적 여유를 갖는다. ③ 자신들의 욕구와 관련 서비스들에 대한 적절한 선택을 할 수 있도록 사정과정과 결과에 대한 충분한 정보를 제공받는다. ④ 사정받는 사람들은 실무자들로부터 자격 있는 사회구성원(competent member of society)으로 인정받는다. ⑤ 사정과정은 공식적으로 정해진 절차에 의해 수행되며, 결정에 대해서 이의를 제기할 수 있다. ⑥ 정보를 기꺼이 공유하고, 권익대변이 필요한 경우에는 적극적인 서비스 중개자의 역할과 경험에 기초한 구체적인 조언을 해 줄 수 있는 전문가로부터 사정을 받는 것이다(Rummery, 2002).

2) 서비스 계약제 및 동의체계 확대

최근까지 복지시설의 존재 자체를 사회를 돌보는 것으로 해석되었으며, 제공하는 서비스가 이용자에게 유익한 것이라고 당연히 여겨왔기 때문에 자신들이 제공하는 서비스에 대한 책임성을 가져야 한다는 문제의식은 거의 존재하지 않았다.

서비스 제공자의 책임성 강화를 위해 서비스 계약제와 동의체계를 적극 도입·확

23) 제40조 (시설의 개선, 사업의 정지, 폐쇄등) ①보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시설이 다음 각호의 1에 해당할 때에는 그 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 장의 교체를 명하거나, 시설의 폐쇄를 명할 수 있다. <개정 1999.4.30>

1. 시설이 설치기준에 미달하게 된 때
2. 사회복지법인 또는 비영리법인이 설치·운영하는 시설의 경우 그 사회복지법인 또는 비영리법인의 설립허가 취소된 때
3. 설치목적의 달성 기타의 사유로 계속하여 운영될 필요가 없다고 인정할 때
- 3의2. 회계부정이나 불법행위 기타 부당행위 등이 발견된 때
4. 기타 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 때

산해야 한다. 휴먼 서비스에 있어서 계약의 개념은 최근 들어 책임을 강조하고, 파트너십을 확인하는 방법들 중의 하나로 많이 활용되고 있다. 계약의 개념은 구체적 형태의 도움 제공에 관한 양자 또는 그 이상의 집단 간에 언어적 또는 문서화된 동의나 이해로 정의될 수 있다. 동의를 표시는 이용자의 선택 능력을 인정하고, 정보를 가지고 있으며, 그 동의가 자발적이라는 것을 의미한다. 계약과 동의의 실제적 가치는 형성보다는 계약을 수행하는 과정에서 나타난다. 사례회의를 거쳐 개별서비스 계획이 확정되는 과정에서 이용자 본인이나 가족이 서비스 계획에 동의하는 서명을 서비스가 시작되는 전제조건으로 제도화할 수 있다.

3) 입퇴소심사위원회 설치

그동안 이용자는 시설 입소와 관련된 정보가 부족하여 시설이나 서비스 선택이 제한 될 수밖에 없었으며, 입퇴소 사정체계가 시설 이용자 개인의 비공식적 계약관계에 의해 이루어지고 있기 때문에 빈번히 욕구와 통제의 충돌이 발생하며 인권의 문제가 불거져 왔다. 이용자의 시설에의 입소나 퇴소 절차는 개인차에 따라 일반화 혹은 동일화할 수 없는 것이며, 엄정한 선정절차를 거쳐 시설입소가 절대적으로 필요한 사람만이 입소할 수 있도록 그 기준을 마련해야 할 것이다. 구조적으로는 지역별 (가칭)‘시설입퇴소심사위원회’를 설치할 수 있다. 입소심사는 본인의 희망을 점검하기도 하고, 본인이 희망하더라도 해당 서비스가 적절치 않으면 국가의 재정을 지급하지 않을 수 있다. 입퇴소 심사는 기본적으로 시설보호의 필요성 여부를 검증하는 기능을 가질 뿐 아니라, 퇴소에 대한 본인의 자유의지를 확인하는 과정이기도 하며, 퇴소시 다른 서비스와 연계되어져 있느냐의 문제를 전문가들과 행정기관, 해당 시설과 그 가족들이 의논을 해나가는 일련의 과정이 되어야 한다. 기존에 설치되어 있는 지역사회복지협의체 기능의 일부로 연계할 수 있을 것이다.

5. 정책·제도

문제점	책임성 확보방안	
	프로그램 / 인센티브	규제
생활시설중심의 정책	-사회복지 시설정책의 패러다임 전환	-
민간위탁 방식	-민간위탁 방식의 재검토	-
불완전한 모니터링 체계와 담당 공무원의 비전문성	지속적인 모니터링 체계 구축 및 평가결과에 따른 인센티브 강화(시설유형별 표준운영체계 개발 / 지도감독 강화 및 교육 체계화 / 이용자 참여평가 및 결과활용 / 옴부즈만 제도 및 선의의 감시 네트워크 구성)	-
비용지불자로서의 소극적 역할	-	감독주체의 보다 적극적 역할 수행
시설운영에 대한 법적 규정 미비	-사회복지사업법의 체계점검	-

(1) 사회복지 시설정책의 패러다임 전환

우리나라의 시설정책은 국가책임은 축소하고 민간에 대한 의존성을 강조하는 경향이 있으며, 각종 문제 해결에 대해서도 단기적 혹은 일회적 처방에 머물러 있었다는 점에서 분명히 한계가 있다. 또한 이용자보다는 시설운동을 위한 정책, 시설운영자를 위한 정책이 되어 주객이 전도되었다는 비판을 면치 못하고 있는 것도 사실이다. 시설 서비스 공급량이 매년 증가함에도 불구하고 수요에 미치지 못하는 것은 시설의 숫자도 부족하지만 지역사회서비스가 아직 미비되어 있기 때문이기도 하다.

시설의 진정한 발전을 생각한다면 무엇보다 국가 복지정책의 정체성을 정립해야 하며, 그 방향성에 있어서는 보다 지역사회 통합적이며, 네트워크 중심, 이용자 중심의 사례관리 서비스 체계²⁴⁾로 패러다임이 전환되어야 한다. 기존의 시설은 물론 최근 공식시설 영역에 포함시킨 1,000여개의 개인신고시설들 역시 중장기적으로는 국가의 복지정책의 흐름과 철학이 반영된 지역사회내의 자립생활 강화와 이용시설 중심으로 변환되도록 방향성이 제시되어야 할 것이다.

또한 이용자 중심의 사례관리 서비스 체계를 구축하기 위해서는 서비스 주도권과 통제권의 전문가와의 공유, 충분한 정보의 제공, 의사결정에의 참여 보장, 서비스 선택의 다양성(Kosciulek, 1999) 등의 요소들을 반영해야 할 것이다. 사례관리 체계를 구축하는 데는 세 가지의 대안을 상정해 볼 수 있다. 지방자치단체의 사회복지전담공무원들을 사례관리자로 하는 방법²⁵⁾, 현재 자발적으로 사례관리자의 역할을 수행하고 있는 민간 비영리 사회복지조직의 사회복지사들에게 사례관리자의 역할을 부여하는 방안, 그리고 비영리민간단체에 의해 운영될 수 있는 별도의 사례관리 전담조직을 지역단위별로 새로 설립하는 방안들이 있을 수 있다.

궁극적으로 사회적 합의과정을 통해 국가복지의 기본 철학을 정립하고, 이를 토대로 시설정책의 중장기 로드맵을 제시하고, 그 기초에 따라 합리적 시설운영의 해법을 찾아가는 근본적인 노력이 필요하다.

(2) 민간위탁 방식의 재검토

특히 이용시설의 경우 시설이 가지고 있는 인권문제, 재정문제, 노조문제 등은 근본적으로 민간위탁의 메카니즘에서 발생된다는 견해가 있다. 시설의 수탁법인은 지자체에서 통제를 받거나, 3년 단위로 재계약을 체결해야하기 때문에 이 과정에서 서비스의 지속성이나 유착의 사례가 나타날 수 있다는 것이다. 위탁으로 인해 한편

24) 사례관리 과정은 서비스 제공자와 이용자가 각기 다른 측면에서 기여하는 파트너십의 관계이다. 제공자는 이용자에게 유용한 자원과 아이디어에 대한 지식을 통해서 기여하고, 이용자들은 여러 가지 대안으로부터 자신들이 원하는 것을 결정하는 능력을 통해서 기여할 수 있다. 제공자의 과제는 스스로 욕구를 정의할 수 있도록, 그리고 스스로 정의한 욕구에 대하여 최선을 선택을 할 수 있도록 이용자를 돕는 것이다.

25) 이것은 영국의 지역사회보호(community care) 체계와 유사한 방식이다.

에서는 지자체에서도 통제할 수 없는 일들이 발생하는가 하면, 또 다른 한편에서는 순응적인 곳으로 위탁법인을 바꾸어 서비스의 지속성 문제뿐 아니라, 조직적인 혼란을 초래하기도 한다. 감독주체에 따라 민간위탁을 이유로 관리감독에 제대로 관심을 갖지 못하는 경우도 있다. 예산만 문제없이 집행되고 서류상 실적을 제때 보고하면 별 문제 없는 것으로 인정하는 시각은 대표적인 문제의 양상이다.

또한 민간위탁으로 대두되는 이슈 중 하나는 자부담 혹은 법인전입금의 문제이다. 실제로 대부분의 수탁법인들은 수익사업이 없기 때문에 이를 무리하게 강요할 경우 예산을 오용 또는 악용할 여지와 비리를 만드는 단초를 제공하는 계기가 될 수도 있다. 물론 시설의 책임성 확보를 위해 자부담, 법인전입금 등의 제도를 전면적으로 폐지할 수는 없다고 하더라도 국가의 책임성을 강화하는 측면에서 위탁운영의 비중에 대한 신중한 재검토도 필요할 것으로 보인다.

(3) 지속적인 모니터링 체계 구축 및 평가결과에 따른 인센티브 강화

그동안 민간사회복지시설 운영의 측면에서 여전히 사회복지사업을 개인의 사유재산 유지의 방편으로 인식하는 가운데, 전통적인 우리의 부정부패 문화에 동화된 채 용납할 수 없는 부조리를 행하는 경우가 있었다. 그리고 지침상의 비현실성이나 제도의 미비로 인해 부조리 아닌 부조리가 존재하는 것도 사실이다.

그러나 다행스럽게도 이제 시설 운영자들도 사회복지사업이 단순히 자선사업적인 성격이 아니라 공익조직으로서 시설운영의 공공성, 예산집행의 투명성, 시설운영의 효율성과 전문성, 시설운영의 책임성을 강화해야 한다는 인식이 점차 확산되고 있다. 따라서 사회복지시설 운영에 공공과 민간부문이 자원투입 및 역할주체로 함께 참여하면서, 이들이 준공공재로서의 사회적 책임성을 확보하고 있는지, 지원된 공공재원이 의도하는 목적에 효율적·효과적으로 사용되고 있는지에 대한 지속적인 점검이 필요하다. 이를 위한 선행 작업으로 표준운영체계를 마련하고 그에 따른 보다 적극적인 지도감독과 체계적인 평가 등의 방법들을 동원할 수 있다.

1) 시설유형별 표준운영체계 개발

시설에 대한 지속적인 모니터링 시스템을 작동시키기 위해서는 서비스 기준과 시설의 기본적인 표준운영체계를 마련할 필요가 있다. 표준운영체계를 작성에는 구체적으로 고려해야 할 몇가지 사항들이 있다(강동구청, 2004) 첫째, 이용자의 권리보호를 위하여 이들의 권리와 존엄성, 건강과 안전을 보호하기 위한 각종 필요한 조치와 표준을 규정하고 실행해야 한다. 둘째, 응급상황과 위기시의 표준행동절차를 규정하고 사전에 통보하는 과정을 통해 이용자의 동의를 확보해야 한다. 셋째, 시설운영에 있어 이용자의 권리를 제한하는 수준을 재검토하여 적절한 수준까지 복귀시키는 과정에 대한 평가를 이행해야 한다. 넷째, 시설생활에 있어서의 부적응 문제를 해결하기 위해서는 규정에 마련된 절차만을 사용하도록 한다. 다섯째, 시설생활에 있어서

의 불만 및 고충을 처리할 수 있는 운영위원회 및 자치회 등의 의사 결정에 이의를 제기할 수 있는 명문화된 절차를 마련한다.

특히 표준운영체계는 시설유형(법인시설·개인시설), 시설의 규모 및 수납비용(무료·실비·유료시설) 등에 따른 차별화된 매뉴얼로 개발해야 할 것이다. 특히 개인신고 시설의 경우 별도의 지침과 함께 재무회계규칙을 실정에 맞게 간소화하는 등 전반적인 행정체계를 정비해야 한다.

2) 지도감독 강화 및 교육 체계화

정부의 지도감독은 단지 예산을 어떻게 사용하였는지와 동시에 어떤 서비스를 어떻게 제공했느냐에 대해 종합적으로 고려해야 할 필요가 있다. 이에 따라 시설에 대한 지도감독이 긍정적인 성과를 나타내기 위해서는 전문성이 필수적인 요소로 간주되어야 한다. 지도감독 과정에서 유효성, 예측성, 민주성 등을 확보하기 위해서는 시설 유형별 관리감독 지침을 개발하여 공개하고, 이에 준하여 관리감독이 이루어지도록 해야 한다. 지침에서는 재정·인력·프로그램 등의 영역으로 나누어 세부적인 지표를 제시하고, 그 결과를 공개토록 해야 할 것이다.

지도감독 방식도 바뀌어야 한다. 기존의 행정적 관점에서 전문영역의 사업을 평가하는 양태에서 벗어나야 한다. 행정적 접근으로 인해 시설은 오히려 관료화되고 기준행동을 양산하는 부작용을 초래할 수 있기 때문이다. 지도감독의 주체가 복지 부문에 대해 보다 동료애적 관점을 가지고 접근할 수 있는 행정문화가 정착되도록 제도적 개선도 이루어져야 한다.

시설감독 업무를 맡고 있는 공무원의 인식이나 전문성 수준의 개선을 위해 중앙 정부 및 지자체의 장에게 사회복지전담공무원 등 복지업무에 종사하는 공무원에 대한 지도·감독계획의 수립과 실시, 전문성과 인권보호에 관한 교육계획의 수립과 실시를 체계화해야 할 것이다. 그리고 지도감독에 현장 실천가 혹은 전문가의 참여방안도 함께 고려되어야 할 것이다.

3) 이용자 참여평가 및 결과 활용

대부분의 시설운영과 서비스 평가는 산출중심의 양적 평가 위주로, 성과측면에서는 여전히 미진함을 보이고 있는 가운데, 평가방식에서 또 하나의 문제는 서비스 제공자 중심의 평가과정이라고 볼 수 있다. 이용자 중심의 평가가 되기 위해서는 우선 평가과정이 공식적이면서도 비밀이 보장되는 방식이 되어야 하며, 평가기준의 결정과 평가 자료의 수집과정에서 이용자의 실질적인 참여가 이루어지도록 과정을 재구조화해야 한다. 이 과정을 통하여 서비스 이용자들은 집단적으로 서비스에 대한 개선 의견을 제시할 수 있으며, 운영자와 이용자 간의 강화된 ‘협력관계’를 통해 보다 긍정적인 서비스와 높은 수준의 만족이라는 결과를 가져올 수 있다.

또한 평가결과에 따라 추가적(positive) 인센티브와 규제를 적절히 활용함으로써 그 평가의 효과를 배가시킬 수 있다. 인센티브 방식으로는 우수시설에 대해 현판을

부여하거나, 표창을 통해 홍보할 수 있도록 할 수 있다. 또한 지도감독의 횡수를 줄이는 방안, 종사자에 대한 성과급 및 연수기회 제공, 기능보장비 차등지급, 신규프로그램 도입에 대한 지원 등을 생각해 볼 수 있다. 평가결과가 상위 50% 이하인 시설에 대하여는 평가 후 개선계획을 의무적으로 작성하여 시행토록 하고, 별도의 교육을 의무적으로 받도록 하는 등 규제방안도 병행해야 할 수 있다.

4) 옴부즈만 제도 및 선의의 감시 네트워크 구성

모니터링 시스템의 제도적 방안으로 시설 단위의 옴부즈만의 도입도 고려해 볼 수 있다. 사회복지시설은 「사회복지사업법」에 근거하여 운영위원회를 구성하고 있으며, 이용자 대표를 운영위원으로 위촉하도록 되어 있지만, 이용자 대표가 운영위원회의 구성원이 되는 것만으로는 전체 의사를 제대로 반영시키기 어렵다. 대등한 상호 의사소통을 위하여 이용자들 가운데 5-6명의 옴부즈만을 위촉하여 조직의 운영진에게 수시로 문제를 개진할 수 있게 하고, 연 2회 이상 정기적으로 옴부즈만과 운영진이 참여하는 회의를 의무화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 아울러 지역 사회복지협의체와의 연계 혹은 멘토링 프로그램의 제도화를 통해 시설에 대한 지원 및 모니터링 역할도 행할 수 있도록 선의의 감시 네트워크를 구축할 수 있다.

(4) 감독주체의 보다 적극적 역할 수행

현재 시설감독에 대한 정부의 역할은 일방적으로 정한 보조금을 지원하고 그 보조금이 효율적으로 혹은 투명하게 사용되었는지의 여부를 감독하는 상황에 머물러 있다. 인권침해나 비리가 발견된 시설에 대해 제재규정이 미비되어 있거나 제재의 강도가 약한 것도 문제이지만, 제재조치가 공정하게 제대로 시행되지 못하고 있는 것도 큰 문제로 지적되고 있다. 시설의 운영과정에서 의도적이든 비의도적이든 발생하게 되는 인권의 침해와 부조리에 대해 국가는 감독주체로서 보다 단호한 조치와 규제를 가함으로써 선의의 운영시설에 대한 신뢰성과 인식개선을 도모하는 보다 적극적인 역할 수행이 요구된다. 특히 지자체 공무원들이 인권침해를 방조하거나 구체적으로 비리와 결탁할 경우 이에 대한 책임을 묻는 내용을 법체계 내에 명시적으로 규정화해야 할 것이다.

(5) 사회복지사업법의 체계점검

사회복지사업법의 근본적인 문제는 필요에 따라 개정을 반복하다 보니 재정, 회계, 조직, 전달체계 등 일련의 법 체계성이 결여되어 있어 이에 대한 개선이 필요하다. 또한 사회복지시설의 책임성과 역할 및 기능, 이용자의 권리 등에 대해 명확하게 규정되어 있지 않아 대부분의 시설운영은 시설장 개인의 신념과 가치에 좌우되는 경향이 있다. 이 같은 경향은 시설의 존재의 의미와 목표는 물론, 서비스 절차와

평가결과 등 시설운영의 전반적인 측면을 모호하게 만들 소지가 높기 때문에 이들에 대한 사회적 합의과정과 법적 정비가 시급하게 요청되고 있다. 한편 법적으로 조문화되어 있으나 재정 등 여러 가지 이유들로 시행되지 못하여 사문화되었거나, 선언적·비효용적 조문들도 냉정하게 재검토하여 대중에게 고지하고, 보완책들을 마련해 나가는 노력도 병행되어야 할 것이다.

제 7 장 결 론

민간 비영리조직은 사회로부터 그리고 좀 더 구체적으로는 정부로부터 공공재로서 사회복지서비스의 직접적인 제공자로서의 역할을 위임받아 사회복지서비스 전달 체계내에서 역할을 수행해 왔다. 그러나 비영리 사회복지조직은 운영상에 있어서 정부의 지원금이나 후원금의 오·남용, 서비스 이용자의 기본적 인권 침해 및 종사자의 열악한 처우 문제 등 다양한 문제를 발생시키고 있다는 문제제기를 받아왔다. 이러한 문제제기는 한편으로는 사회복지조직의 책임성을 강화하기 위한 정부의 규제나 처벌이 강화되어야 한다는 주장의 기반이 된다. 또 다른 한편으로는 비영리 사회복지조직에서 발생하는 운영상의 문제를 강력한 규제나 처벌을 통해 해결하려는 것은 민간조직으로서의 자율성과 창의성을 침해하는 부작용을 낼 수 있다는 점이 제기되기도 한다. 이러한 상반된 논의가 제기되는 이유는 비영리 사회복지조직은 책임성을 지니고 있으며, 이를 강화하는 것이 필요하다고 제기되고 있음에도 불구하고, 책임성이 무엇을 의미하는지, 그리고 책임성을 강화하기 위해서는 무엇을 해야 하는지에 대해 합의하지 않고 논의가 이루어졌기 때문이다.

사회복지조직에서의 책임성은 전통적으로 사회복지서비스 제공의 책임을 위임하는 정부와의 위계적인 관계에서 논의되어져 왔다. 그러나 점차 비영리 사회복지조직의 책임성은 단지 사회복지서비스 제공의 책임을 공식적으로 위임하는 정부와 이를 위임받는 민간조직간의 관계에서만 이루어지는 것이 아니라는 인식이 확대되고 있다. 즉 비영리 사회복지조직은 정부 뿐만 아니라, 전체 사회로부터 그리고 서비스 이용자로부터의 위임받은 책임성도 동시에 지니고 있으며, 또한 전문주의에 초점을 두고 전문가가 요구하는 규범이나 실천과 관련된 윤리적 측면을 강조하는 책임성까지도 확보할 수 있어야 한다는 것이다. 사회복지조직에 대해서 이러한 다양한 책임성이 요구되고 있기 때문에 조직의 입장에서는 상이한 책임성의 요구를 이해하고, 이들간에 합의를 이끌어 낼 수 있다는 점이 강조되고 있다.

사회복지조직의 책임성에 대한 또 다른 중요한 측면은 정부와의 관계 속에서 상호적인 책임성이 강조되어야 한다는 점이다. 실질적으로 공공재로서 사회복지서비스 제공 책임은 정부에게 있지만, 재정부담의 감소와 서비스 제공에 있어서 창의성이나 융통성의 확보 등의 이유 때문에 정부가 민간의 비영리조직에게 사회복지서비스 제공의 책임을 위임하게 된다. 따라서 사회복지서비스 전달과 관련하여서는 비영리 사회복지조직이 지니는 책임성뿐만 아니라 궁극적으로는 정부의 책임성 역시도 중요할 수 밖에 없다. 따라서 정부는 비영리 사회복지조직이 운영이나 서비스 제공에 있어서 다양한 문제를 발생시키게 되는 경우 이에 대한 규제나 처벌뿐만 아니라, 궁극적으로 질 높은 사회복지서비스를 제공하고 서비스 이용자의 삶의 질을 향상시키기 위한 조치들을 수행해야만 하는 것이다. 이를 위해서는 비영리 사회복지조직의 운영기반을 적절하게 마련하고, 이들이 활동을 제대로 수행할 수 있도록 동기를 부여하는 정부의 노력 역시 매우 중요하다.

본 연구는 책임성에 대한 이러한 관점에서 사회복지조직에서 발생하는 다양한 문제들을 해결하고 책임성을 강화하기 위해서는 무엇을 해야 하는지에 대한 방향성을 모색하고자 하였다. 이를 위하여 우선 사회복지조직을 둘러싼 다양한 이해관계자들을 중심으로 한 심층면접을 실시하여 현재 한국의 비영리 사회복지조직들은 서비스 이용자의 인권의 침해, 재정상의 비리문제 등을 경험하고 있음을 제시하였다. 그러나 이러한 문제들은 단지 개별 사회복지조직자체의 문제만이 아니라, 실질적으로 정부의 취약한 재정지원, 사회복지조직의 기능과 역할에 대한 불명확한 규정, 폐쇄적인 조직의 운영, 인력 부족 및 열악한 노동환경 등 전반적으로 국가의 관리체계가 미흡하기 때문에 발생하는 것이다. 또한 면접결과를 통해 사회복지조직에 대한 국가 관리체계의 문제가 개별 조직에서의 전문성결여, 시설의 사유화 등의 문제와 결합되어 문제를 더욱 심각하게 만드는 결과를 초래하고 있음을 보여주었다.

이러한 분석결과를 기반으로 보면, 현실적으로 비영리 사회복지조직의 문제가 단지 개별 조직만의 문제가 아니라, 전체적인 사회복지서비스 전달체계상의 문제라고 볼 수 있다. 즉 이러한 문제들은 사회복지서비스 제공의 궁극적인 책임을 지니고 있는 정부의 체계적인 지원과 관리가 제대로 이루어지지 않기 때문에 발생하는 것이다. 따라서 사회복지조직에 대한 정부의 적절한 지원과 관리에 대한 필요성이 제기되고 있다. 이는 비영리 사회복지조직의 책임성의 문제가 개별조직뿐만 아니라 서비스 제공의 책임을 위임하는 정부의 책임이기도하다는 기존의 논의(Dicke & Ott, 2000)에서 벗어나지 않는 것임을 보여준다.

사회복지서비스 이용자의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 수준의 서비스를 제공하는 것은 직접적인 서비스 제공자인 개별 사회복지조직에 대한 규제나 처벌에 의해서만 이루어지는 것이 아니라, 실질적으로 이들 조직이 지역사회 내 서비스 이용자의 욕구에 적절하게 반응할 수 있을 때 가능한 것이기도 하다. 이를 위해서는 개별 사회복지조직들이 지역사회 내에서 적절하게 그리고 융통성 있게 활동할 수 있도록 하는 기반을 제공하는 것 역시 중요하다.

현행 사회복지사업법이나 국회에 발의된 개정안에 대한 분석 결과를 볼 때, 현재 한국사회의 비영리 사회복지조직에 대한 책임성의 강화 방안은 보다 서비스 이용자에 대한 욕구에 탄력적으로 대응할 수 있도록 자율성을 강화하는 방식에 대해서는 초점을 두지 못하고 있다.

그러나 사회복지서비스 전달과 관련하여 정부와 사회복지조직의 상호적인 책임성이 필요하며, 보다 질 높은 서비스를 제공하기 위해서는 규제뿐만 아니라 사회복지조직에 대한 적절한, 때로는 충분한 지원이 필요하다. 이러한 관점에서 본다면 현재 한국의 사회복지조직이 경험하는 운영상의 문제와 서비스 이용자의 인권침해 및 종사자에 대한 열악한 처우 등의 문제를 해결하고 궁극적으로 사회복지조직으로서의 책임성을 강화하기 위해서는 법률이나 정부의 규정을 통한 규제나 처벌의 강화뿐만 아니라 동시에 사회복지조직이 제대로 활동할 수 있도록 하는 인센티브를 동시에 활용할 필요가 있다. 또한 사회복지서비스 전달에 대한 책임성이 단지 사회복지

지조직만의 문제가 아니라 정부의 노력이 동시에 필요한 것임을 인식해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 강동구청 (2004). 사회복지시설 지도·감독에 있어 예방시스템 도입방안 연구, 「제 13회 서울특별시 문제해결사례연구 자료집」.
- 김광수 (2006). 미신고시설 종합관리대책의 문제점과 향후 과제, 「미신고시설 종합관리대책 평가 정책토론회자료집」, 한국종교계사회복지협의회.
- 김미숙·김유경·김은정 (2006). 「사회복지시설종합발전계획 2차년도: 종사자 확충규모 및 시설공급규모추계를 중심으로」. 한국보건사회연구원
- 김용득 (2005). “영국 커뮤니티케어의 이용자 참여 기제와 한국 장애인복지서비스에 대한 함의”, 「한국사회복지학」 57(3): 363-387.
- 김한승 (2006). 정부의 미신고시설 정책에 관한 소고, 「미신고시설 종합관리대책 평가 정책토론회자료집」, 한국종교계사회복지협의회.
- 남기철 (2006). 사회복지시설과 인권. 「사회복지시설관리운영과정 자료집」. 한국보건복지인력개발원.
- 보건복지부 (2005). 「미신고복지시설 지원 및 관리대책」.
- 박경수 (2006). 취약복지시설, 어떻게 지원할 것인가?; 멘토링 프로그램 평가결과에 기반한 정책 제언. 「취약복지기관의 발전을 위한 정책토론회 및 행정 회계멘토링 사업 결과보고회 자료집」. 한국사회복지사협회.
- 박병현 (2003). 「사회복지정책론」. 서울: 현학사.
- 박영도 (1997). 「비영리조직의 활성화를 위한 입법방향」. 서울: 법제연구원.
- 신용규 (2006). “사회복지사 급여실태 및 개선방향”. 「사회복지사 급여개선 정책토론회 자료집」. 한국사회복지사협회.
- 이명현 (2004). “사회복지에서의 이용자 지원을 위한 권리옹호(Advocacy) 시스템에 대한 고찰”. 「한국사회복지학」, 56(2), 29-52.
- 이영희 (2003). 「사회복지시설운영론」. 홍익출판사.
- 이태수 (2005). “미신고시설정책의 전개과정과 개선방향”, 「신규신고시설 운영과정」, 한국보건복지인력개발원.
- 임성만(2005). “장애인복지 주거시설에서의 소비자와 서비스제공자의 권리와 책임”, 패널토론Ⅱ. 「RI KOREA재활대회 자료집」 26-36.
- 장병원 (2006). 사회복지시설 감사의 실제: 사회복지시설 운영실태 및 감사방향. 「사회복지시설관리운영과정 자료집」. 한국보건복지인력개발원.
- 최수찬 (2005). 「복지시설 종사자 위험관리 실태조사」. 서울복지재단 세미나자료집.
- 한상일 (2003). 「한국의 정부산하단체 개혁을 위한 시론」. 한국행정학회 2003년 학술대회 자료집.
- 한국사회복지사협회(2006). 「취약복지기관의 발전을 위한 정책토론회 및 행정 회

계 멘토링 사업 결과보고회 자료집」.

허준수(2001). 사회복지입소시설의 Client중심 운영체계 확립을 위한 관리 전략, 「보건과 복지」 제2집.

Austin, D. M. (2002). *Human Services Management: Organizational Leadership in Social Work Practice*. New York: Columbia University Press.

Campbell, D. (2002). Outcomes assessment and the paradox of nonprofit accountability. *Nonprofit Management & Leadership*, 12(3). pp.243-259.

Cutt, J. & Murray, V. (2000). *Accountability and effectiveness evaluation in non-profit organizations*. London: Routledge

Dicke, L. A. & Ott, J. S. (1999). Public agency accountability in human service contracting. *Public Productivity & Management Review*, 22(4). pp.502-516.

Ebrahim, A. (2003). Making sense of accountability: Conceptual perspectives for Northern and Southern Nonprofits. *Nonprofit Management & Leadership*, 14(2). pp.191-212.

Glendinning, C., Halliwell, S., Rummery, K. & Tyrer, J.(2000), Bridging the gap: using direct payments to purchase integrated care, *Health and Social Care in the Community*, 8(3). pp.192-201.

Hasenfeld, Y. (1992) *Human Services as Complex Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Hasler, F., Campbell, J. & Zarb, G.(1999), *Direct Routes to Independence*, London: NCIL and Policy Studies Institute.

Irvin, R. A. (2005). State regulation of nonprofit organizations: Accountability regardless of outcome. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(2). pp. 161-178.

Kearns, K. P. (1994). The strategic management of accountability in nonprofit organizations: An analytical framework. *Public Administration Review*, 54(2). pp.185-192.

Keating, E. K. & Frumkin, P. (2003). Reengineering nonprofit financial accountability: Toward a more reliable foundation for regulation. *Public Administration Review*, 63(1). pp.3-15.

Kosciulek, J. F.(1999). Consumer Direction in Disability Policy Formulation and Rehabilitation Service Delivery. *Journal of Rehabilitation*.

Leat, D. (1990). Voluntary organizations and accountability: theory and practice. In Anheier, H. K. & Seibel, W. (eds.). *The third sector*

- comparative studies of nonprofit organizations (141-153)*. New York: Walter De Gruyter.
- Leazes, F. J. Jr. (1997). Public accountability: Is it a private responsibility. *Administration & Society*, 29(4). pp.395-411.
- McCarthy, K. D., Hodgkinson, V. & Sumariwalla, R. (1992). *The nonprofit sector in the global community*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Midgley, James(2000), The Definition of Social Polity, In James et. al. (eds.). *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Moe, R. C. (2001). The emerging federal quasi government: Issues of management and accountability. *Public Administration Review*, 61(3). pp. 290-312
- Moore, D. (2001). On Accountability: A state charity official's prospective. *New Directions for Philanthropic Fundraising*, 31. pp.103-119.
- O'Neil, M. (1989). *The Third America: the emergence of the nonprofit sector in the United States*. San Francisco: Jossey-Bass Publication.
- Ospina, S., Diaz, W., & O'Sullivan, J. F. (2002). Negotiating Accountability: Managerial lessons from identity-based nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1). pp.5-31.
- Rummery, K.(2002), *Disability, Citizenship and Community Care: a case for welfare right?*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing Ltd.
- Salamon, L. (1990). The Nonprofit Sector and Government. In Anheier, H. K. & Seibel, W. (eds.). *The third sector comparative studies of nonprofit organizations (141-153)*. New York: Walter De Gruyter.
- Smith, S. R. & Lipsky, M. (1993) *Nonprofits for hire: The welfare state in an age of contracting*. Cambridge: Harvard University Press
- Whitaker, G. P., Altman-Sauer, L., & Henderson, M. (2004). Mutual accountability between government and nonprofits: Moving beyond "surveillance" to "service", *American Review of Public Administration*, 34(2). pp. 115-133.