



www.humanrights.go.kr  
사람이 사람답게 사는 세상

# 장애인 탈시설 및 자립지원 정책 토론회

**일시** | 2019. 10. 1.(화) 14:00 ~ 16:00

**장소** | 부산 벡스코 제2전시장 121호





여러 사람이 함께 거주하는 집단거주시설이라는 구조 자체가 개인의 선택권과 사생활 등 인권보장의 한계를 가질 수밖에 없습니다. 더욱이 현재의 장애인 거주시설에 돌봄 인력이 충분치 않기 때문에 개인의 욕구를 충족시키기 어려운 한계가 있습니다.

이러한 이유로 유럽의 국가들은 일찍이 탈시설에 대한 결단을 내리고 시설중심에서 지역사회중심의 서비스를 도모해왔습니다. 스웨덴이나 뉴질랜드 등의 국가에서는 우리와 같은 형태의 집단화된 거주시설을 없애고 지역사회 서비스로 전환했으며, 미국, 일본 등의 국가에서도 탈시설을 서둘러 추진하고 있습니다.

우리나라도 일부 진일보한 사회복지시설에서 지역사회 거주시설로 그 모형을 개발하여 시도해왔지만 국가나 사회적 차원에서 거주시설의 인권상황이나 장애인 삶의 질에 대한 본질적인 논의가 거의 전무했습니다.

이러한 이유로 우리나라는 2014년 유엔 장애인권리위원회로부터 ‘탈시설 전략 수립’을 권고 받았으며, 이를 기회로 민간과 지방자치단체에 의해 이미 탈시설 정책은 시작되었다 해도 과언이 아닙니다.

하지만 여전히 국가차원의 정책 부재로 인한 탈시설 개념과 범주를 둘러싼 불필요한 논란과 정책혼동, 이해관계자들의 갈등, 지방자치단체 간 탈시설 지원책 격차로 인한 탈시설 기회의 형평성 문제 등이 발생하고 있습니다.

무엇보다 이에 대한 가장 큰 피해자는 거주시설의 장애인 당사자입니다. 오랜 시설생활 속에서 권리를 보장받지 못했는데, 탈시설 기회 자체에 대한 차단은 이차적인 피해라고 할 수 있습니다. 또한 이를 둘러싼 가족, 시설운영자 및 종사자 모두가 탈시설 정

책의 혼란과 갈등 속에서 탈시설에 대한 우려와 염려, 그리고 거주시설에 바쳐 온 헌신과 노력이 헛되게 느껴지기에 또 다른 피해자일 수 있습니다.

더 이상 머뭇거릴 이유가 없습니다. 개인의 삶의 질이 증시되고 있는 현실에서 장애인 개인의 삶의 질이 강조되는 것은 너무 당연한 일이며, 장애인복지정책이 거주시설 중심에서 지역사회 중심으로 전환하는 것은 너무도 자연스러운 일입니다.

모든 장애인이 거주시설이 아니라 어디에서, 누구와 함께 살 것인가를 결정할 수 있고, 지역사회에서 적절한 지원과 돌봄을 받을 수 있어야 할 것입니다. 더 나아가서는 장애인이 서비스를 주체적으로 이용하고 통제할 수 있어야 할 것입니다.

국가인권위원회가 지방자치단체, 장애인인권단체와 함께 탈시설 정책토론회를 개최한 이유가 바로 여기에 있으며, 이 자리가 장애인 탈시설을 위해 중앙 및 지방 정부 그리고 시설관계자, 장애인 그리고 장애인 가족 모두가 함께 뜻과 지혜를 모으는 자리가 되길 바랍니다.

2019년 10월 1일

국가인권위원회 부산인권사무소장 이 경 우

프로그램

Program

- 일시 : 2019. 10. 1.(화) 14:00~16:00
- 장소 : 부산 벡스코 제2전시장 121호
- 주최 : 국가인권위원회 부산인권사무소, 부산광역시 장애인권익옹호기관

시 간	내 용
14:00~14:10	❖ 개회선언
14:10~14:15	❖ 인사말 - 이경우 국가인권위원회 부산인권사무소장
(장내정리 5분)	좌장 : 송시섭 동아대학교 법학전문대학원 교수
14:20~14:45 (25분)	[발제] 장애인 탈시설의 개념, 현황과 과제 - 유동철 부산복지개발원장
14:45~15:00 (15분)	[토론 1] 장애인 탈시설을 둘러싼 쟁점들 - 박용민 부산광역시 장애인권익옹호기관장
15:00~15:15 (15분)	[토론 2] 지자체의 탈시설 및 자립지원 정책추진 현황 - 이인영 국가인권위원회 장애차별조사2과 사무관
15:15~15:30 (15분)	[토론 3] 부산지역 탈시설 및 자립지원 정책추진을 위한 제언 - 최영아 부산광역시의회 의원
15:30~15:50 (20분)	종합토론 및 질의응답
16:00	폐 회



- [발제]
  - 장애인 탈시설의 개념, 현황과 과제 ..... 1  
유동철 부산복지개발원장
  
- [토론 1]
  - 장애인 탈시설을 둘러싼 쟁점들 ..... 31  
박용민 부산광역시 장애인권익옹호기관장
  
- [토론 2]
  - 지자체의 탈시설 및 자립지원 정책추진 현황 ..... 43  
이인영 국가인권위원회 장애차별조사2과 사무관
  
- [토론 3]
  - 부산지역 탈시설 및 자립지원 정책추진을 위한 제언 ..... 57  
최영아 부산광역시의회 의원
  
- [부록]
  - 장애인 탈시설 로드맵 마련을 위한 정책권고 ..... 67
  - 장애인 탈시설 정책토론회 전국 일정 ..... 93







장애인 탈시설 정책토론회

[발제]

## 장애인 탈시설의 개념, 현황과 과제

유동철  
부산복지개발원장



## 장애인 탈시설의 개념, 현황과 과제

유동철 부산복지개발원장

Leave No One Behind

### 통합과 연립(聯立)의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

- 탈시설 정책의 과제 및 쟁점을 중심으로 -

김보영, 김정하, 박숙경, 유동철 공동 집필

1	서론
2	해외의 커뮤니티케어 및 탈시설 정책
3	국내 거주시설 및 탈시설 정책 현황
4	탈시설 정책의 과제
5	탈시설 정책의 쟁점
6	결론 참고문헌

이 원고는 <2018. 유동철 외. 「탈시설 자립지원 및 주거지원방안 연구」. 보건복지부>의 내용을 기반으로 작성된 것임을 밝힙니다.

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

1. 서론

1-1

“ 왜 탈시설인가? ”

✓ 패러다임의 변화

- 전 세계적으로 1970년대부터 '시설이 아닌 지역사회에서' 의 삶을 강조
- 우리나라는 문재인 정부에서 커뮤니티케어(지역사회통합돌봄) 시작

✓ 시설화의 문제점

- **집단성**  
(2016년 장애인거주시설 623개, 거주인 26,461명, 개소당 평균42.5명 거주)
- **격리성**(일상적 관계의 단절과 상실)
- **권력불평등성**(돌봄제공자에 대한 일방적 의존)
- **비선택성**(80%이상이 비자발적 입소)

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

4 장애인 탈시설 정책토론회

1. 서 론

Leave No One Behind

1-2

“ 왜 탈시설인가? ”

✓ UN 장애인권리협약 제 19조

- 제19조(자립적 생활 및 지역사회에서의 동참)

이 협약의 당사국은 모든 장애인이 다른 사람과 동등한 선택을 통하여 지역사회에서 살 수 있는 동등한 권리를 가짐을 인정하며, 장애인이 이러한 권리를 완전히 향유하고 지역사회로의 통합과 참여를 촉진하기 위하여, 효과적이고 적절한 조치를 취한다. 여기에는 다음의 사항을 보장하는 것이 포함된다.

(가) 장애인은 다른 사람과 동등하게 자신의 거주지 및 동거인을 선택할 기회를 가지며, 특정한 주거 형태를 취할 것을 강요받지 아니한다.

(나) 장애인의 지역사회에서의 생활과 통합을 지원하고 지역사회로부터 소외되거나 분리되는 것을 방지하기 위하여 필요한 개별지원을 포함하여, 장애인은 가정 내 지원서비스, 주거지원서비스 및 그 밖의 지역사회지원서비스에 접근할 수 있다.

(다) 일반 국민을 위한 지역사회서비스와 시설은 동등하게 장애인에게 제공되고, 그들의 요구를 수용한다.

✓ UN 장애인권리위원회 권고(2014. 9.)

- 대한민국 시설화에 대해 우려를 표방하며 '효과적인 탈시설 전략 개발 할 것' 을 권고

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

1. 서 론

Leave No One Behind

1-3

“ 왜 탈시설인가? ”

✓ 문재인 정부 국정과제 42번

- (장애인 지원 강화) 장애등급제 단계적 폐지 및 종합지원체계 도입 추진
- 장애인권리보장법 제정, 장애인 보조기 건강보험 급여 적용 확대, 권역별 어린이 재활병원 설치 등 의료지원 확대
- 탈 시설 등 지역사회 정착 환경 조성

✓ 국가인권위원회 권고

- 2013년 '장애인 자립생활 기반 구축을 위한 정책 권고'
- 제5기(2018~2020) 인권증진 행동계획 “성과목표 7. 장애인 등 탈시설(사회복귀)” 채택
- 2019년 '장애인 탈시설 로드맵 마련을 위한 정책 권고'

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

2-1

### “ 주요국의 커뮤니티케어 ”

✓ 일본

- 일본은 2000년대 개호보험제도가 도입되고 지역사회를 중심으로 돌보는 지역포괄케어시스템이 발달하였으며 2017년부터는 지역공생사회가 추진되면서 노인과 장애인 서비스 간의 경계를 허무는 공생형 서비스를 추진하고 있음

✓ 독일

- 독일은 전통적으로 민간사회복지사업단을 중심으로 복합시설 기반의 전문화된 돌봄이 발달하였지만 1994년 수발보험이 도입되면서 시설보다는 재가서비스를 먼저 제공하도록 하는 원칙이 적용되고 있음

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

2-2

### “ 주요국의 커뮤니티케어 ”

✓ 프랑스

- 프랑스는 1970년대 시설보호에서 재가서비스 중심으로 전환되었으며 1983년 지방자치단체법에 의해서 노인과 장애인을 위한 사회의료서비스 관리운영 책임과 권한을 부여 받았고, 2004년부터 노인장애인연대전국공단(CNSA)으로 재정보조 체계 구축

✓ 영국

- 영국에서는 1980년대 지역생활 보장을 명시적인 정책으로 추진하여 지역사회 중심의 지원체계를 구축하였고, 1990년대부터 개인예산제 등을 통해 당사자의 자립생활(independent living)과 삶에 대한 통제권(control)을 강조하고 있음

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

2-3

“ 주요국의 커뮤니티케어 공통요소 ”

✓ 당사자 중심의 통합성

- 일본 특정상담지원사업소, 독일 수발서비스 상담소, 프랑스 지역 장애인서비스의 집(MDPH), 영국 케어매니지먼트를 통해 당사자 중심의 종합적 진단과 서비스 설계 제공

✓ 서비스 설계의 유연성

- 일본의 공생형 서비스 추진, 프랑스의 개인화된 장애보상계획, 영국과 독일의 개인예산제를 통해 당사자 욕구에 맞게 서비스 설계

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

2-4

“ 주요국의 커뮤니티케어 공통요소 ”

✓ 서비스 구성의 다양성

- 일본의 개호급여(9가지)와 훈련급여(6가지) 독일의 장애유형별 전문화된 서비스, 프랑스의 최대 가능 비용만 설정되어 다양한 선택이 가능한 장애보상급여(PCH), 영국의 개인예산제 등을 통해 욕구에 맞는 다양한 서비스 이용 가능

✓ 지방정부의 중심의 책임성

- 일본의 장애인종합지원법, 독일의 사회법 등에서 기초 지자체를 책임주체로 규정, 프랑스는 데빠르망(기초 지자체), 영국은 사회서비스 책임의회(CSSR)을 책임 주체로 규정하여 일선 지방정부가 당사자 중심의 서비스 결정과 공급, 그에 대한 책임을 가지고 있어 당사자 중심의 통합적 서비스가 가능

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

2-5

### “ 해외의 탈시설 사례 - 스웨덴 ”

✓ 정상화 원칙을 법제화

- 1946년 장애위원회에서 정상화 원칙(Normalization Principle) 채택
- 1993년 「장애인 지원 및 서비스법(Law on support and services for certain disabled people(1993: 387))」에서 장애인들에 대한 지역사회에서 자립적인 생활 지원을 국가의 의무로 규정

✓ 통합적 서비스 체계 구축과 시설 폐쇄

- 1994년 「특정 기능 손상이 있는 사람을 위한 지원과 서비스에 관한 법」을 통해 이용자가 필요한 서비스를 선택하면 적격성 판정에 따라 서비스 제공
- 1997년 「특수병원 및 요양시설 폐쇄법」을 제정하여 1999년까지 장애인 수용 특수병원 및 요양시설 폐쇄를 결정 - 예산 지원 중단 또는 국가 매입

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

2-6

### “ 해외의 탈시설 사례 - 미국 ”

✓ 재정통제로 탈시설 추진

- 1970년 대 이후 국공립 시설들을 폐쇄하고 거주인을 지역사회로 이전
- 재정지원 기준을 강화한 뒤, 유예기간을 두고, 기준에 미치지 못하는 경우 지원대상에서 제외하는 방식으로 탈시설 추진

✓ 지역사회기반주거서비스로의 변환

- 2014년 당사자의 자기결정권과 선택권을 보다 강화한 ‘가정 및 지역사회 기반 서비스(Home and Community Based Service, 이하 HCBS)’가 발표되었고 5년의 유예 기간을 두어 2019년부터 발효
- 개별 시설들은 대상 기관의 자격을 유지하기 위해 대체서비스를 개편하고 시설 변환을 추진

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래



## “ 해외의 탈시설 사례 - 영국 ”

### ✓ 커뮤니티 케어 정책 추진

- 1960년대 이후 시설 내 열악한 처우에 대한 인식이 확산되면서 대규모 시설에 대한 심각한 의문 제기와 정부 지출을 줄이는 방법을 모색
- 1990년에는 「국가보건서비스 및 커뮤니티케어법」을 시행하여 서비스 다양화, 시설 소규모화, 지원생활(supported living), 주거지원서비스 도입

### ✓ 직접지불제와 개인예산제 시행

- 1997년 「지역사회돌봄(직접지불)법(The Community Care(Direct Payments) Act 1996)」이 시행되면서 지방정부가 지역서비스 대신 현금을 지급하는 것이 허용 - 당사자 통제 및 자기결정권 강화
- 2004년 제정된 「돌봄법(Care Act)」은 지방정부에게 각 장애인들에게 돌봄, 지원계획 및 평가에 기초한 개인예산(personal budget)을 제공할 법적 의무를 부과

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## “ 해외의 탈시설 사례 - 캐나다 온타리오주 ”

### ✓ 법에서 허용하는 주거유형을 제한

- '발달장애인의 사회통합을 촉진하기 위한 서비스와 지원법'에서 허용하는 주거지원 유형을 규정
- 집중지원주거, 공동생활지원주거, 위탁가정주거, 자립생활주거로 구분하였고, 최대 3인 이하가 거주하며, 지역사회 거주를 기반

### ✓ 재정통제 방식으로 서비스 품질 관리

- 서비스 품질보장도 동법에서 규정하고 이를 정기적으로 평가하여 규정을 준수하지 못하는 경우에 자금지원 중단이나 운영권한을 철회
- 미국과 마찬가지로 재정 통제를 통해 서비스 질을 유지하는 방식

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

2-9

### “ 해외의 탈시설 사례 - 크로아티아 ”

#### ✓ 유럽연합 기준에 의한 국가주도의 탈시설 추진

- 크로아티아의 탈시설은 1997년 시민사회에 의해 시작되었으나, 크로아티아가 유럽연합(EU)에 가입하고, 2007년 유엔장애인권리협약(CRPD)을 비준한 이후, 2010년대에 들어 정부가 적극적으로 정책을 마련하여 탈시설 과정을 주도
- 국가주도로 단기간에 민영시설을 대상으로 탈시설을 추진해야할 국내 상황에 참고할 만한 사례

#### ✓ 기존시설의 탈시설 및 변환 추진

- 2010년에는 '사회복지 거주시설 및 사회복지 활동을 수행하는 기타 법인의 탈시설 및 변환 계획'이 채택되었으며, 2014년에는 그에 대한 운영계획이 마련
- 계획에서는 기존시설의 변환 형태로 입지 등을 고려하여 지역사회서비스센터, 집중적인 장기 돌봄 주택, 폐쇄 방안이 제시됨

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3-1

### “ 장애인거주시설의 역사 ”

#### ✓ 전쟁고아 시설에서 장애인시설로, 도심 외곽의 대형화

- 사회복지시설은 노동 가능한 빈민이나, 노동 불가능한 사회적 집단을 격리 수용하고, 최소한의 처우를 제공해 주기 위해 만들어진 구빈원이 효시
- 한국은 전쟁고아시설에서 1970년대 장애인시설로 전환, 오갈데 없는 장애인을 밥 굶기지 않고 보호하는 곳으로 인식
- 1988년 서울올림픽을 개최하면서 도심 외곽으로 이주하여 대형화되기 시작

#### ✓ 패러다임 변화와 자립생활운동으로 탈시설 권리 요구

- 1990년 이용시설이 확대되었으나, 시설운영이 허가제에서 신고제로 완화, 미신고시설 양성화 정책 등으로 시설화 촉진
- 반면, 2000년대 이후 장애인에 대한 사회적 모델, 자립생활운동, 사회통합의 요구 등이 확산되면서 탈시설 권리 요구
- 장애인거주시설의 인권침해 사건으로 사회복지사업법, 장애인복지법 개정

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3. 국내의 시설 및 탈시설 정책 현황

Leave No One Behind

3-2

“ 우리나라 거주시설의 현황 ”

출처: 2016년 보건복지부 통계

구분	개소수(A)	입소자수(B)	평균입소자수(B/A)
정신요양시설	59	10,181	172.6
장애인거주시설(공동, 단기 제외)	623	26,461	42.5
아동양육시설(개인시설 제외)	243	12,448	51.2
노숙인시설(자활, 재활, 요양)	117	8,878	75.9
노인요양시설(노인요양보험)	3,289	131,814	40.1
계	4,331	189,782	43.8

- 장애인거주시설(공동, 단기 제외)의 입소자중 78.1%가 발달장애인(2017년 기준), 노숙인시설의 약 43.2%가 장애인(2015년 기준)

장애인거주시설 추이 (출처: 2016년 보건복지부 통계)

연도	2001	2006	2010	2016
장애인거주시설 수	203	288	452	623
장애인거주시설 현원	17,720	20,698	24,395	26,461
시설당 평균 거주인	87.29	71.87	53.97	42.5

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3. 국내의 시설 및 탈시설 정책 현황

Leave No One Behind

3-3

“ 우리나라 장애인거주시설의 문제점 ”

✓ 대형시설 중심의 거주서비스 : 집단성

- 거주시설(장애인거주시설, 정신요양시설, 아동양육시설, 노숙인시설, 노인요양시설)은 총 4,331개이며 189,782명으로 평균입소자 수는 43.8명
- 100인 이상 거주하는 시설이 349개소, 이곳의 입소자 수는 총 48,385명으로 평균입소자수는 139명에 이르며 전체입소자 중 26%가 100인 이상 시설에 거주
- 장애인복지법 제 59조에서 '30인 정원' 규정 있으나 이전에 존재하는 시설은 그대로 유지
- 집단은 집단을 유지하기 위한 기준이 있어야 하고, 규모가 클수록 그 기준은 엄격
- 하루일과시간 및 취침시간, 외출시간, 외부인 접촉방법, 용돈관리 방법, 종교활동 등 다양한 생활에서 자기결정권과 다양성을 침해(김명연, 2011)
- 장애인거주시설 조사 결과 외출의 부자유(40.1%), 외부전화통화에서의 부자유 (14.2%), 이성교재 및 결혼의 부자유(40.7%) (백은령 임성만, 2006)

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## 3-4

## “ 우리나라 장애인거주시설의 문제점 ”

## ✓ 격리성

- 대규모로 인한 물리적 격리, 폐쇄적 운영으로 인한 사회적 격리” 심각, 도심확장으로 지역사회 근거리 내에 있는 경우도 있지만, 대부분은 일반주거지역 외의 고립된 지역에 위치
- 고독감, 우울 등의 정서적인 문제들이 고립과 격리과정에서 더욱 심각해짐 (곽병은, 2006:7)
- 시설의 폐쇄성때문에 인권유린이 반복되어도 장기간 방치(김명연, 2006), 가족 중심의 운영으로 시설을 사유화하고 전문성이 보장되지 않는 시설장이 형식적으로 이사회나 운영위원회를 운영, 관과 유착 등을 통해 조직을 보전 (노연희 이용표 박경수, 2006)

## ✓ 권력불평등성

- 돌봄을 제공하는 자에게 절대적으로 의존해야 하는 비대칭적 구조, 돌봄서비스의 질 관리 기구 없어 열악한 인권상황에 취약, 권력불평등으로 인해 자기 주장 펴수 없고 참여의 기회가 제한당하며, 심한 경우 학대의 대상으로 추락

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## 3-5

## “ 우리나라 장애인거주시설의 문제점 ”

## ✓ 비선택성

- 거주시설 문제의 출발점은 타의에 의한 입소라는 점
- 장애인거주시설 45개소, 정신요양시설 30개소를 조사한 결과 비자의입소는 67.9%, 자발적 입소는 14.3%(국가인권위, 2017)
- 당사자에게 선택권 없는 보호자에 의한 입소나 지방정부의 조치에 의한 입소

## ✓ 비인권적 생활환경 (국가인권위, 2017년 실태조사 결과)

- 한방에 거주인수 3명(24.5%), 4명(17.8%), 5명(8.9%), 5명초가(40%)
- 다른 사람이 안보는 곳에서 의복 착탈의 가능(46.4%), 불가능(38.3%)
- 목욕을 다른 사람과 같이 하는 경우(55.2%), 아닌 경우(35.8%)
- 동성직원으로부터 돌봄을 받지 못하는 경우(남성 35.8, 여성 12.2%)
- 필요시 외출 가능(40.3%), 불가능(38.9%), 주변시설 이용 경험 유(43.2%), 무(36.3%)
- 일상생활(기상 또는 취침, 식사시간, 금전, 신분증, 휴대폰사용, 투표참여)에 대한 자기 결정 여(37.0%), 부(28.8%)

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3-6

## “ 우리나라 장애인거주시설의 문제점 ”

### ✓ 시설화로 인한 개인의 퇴행과 발달 지연

- 시설적 문화의 전형적인 특징으로는 거주인 분리, 물개성화, 집단적 처우, 일상의 엄격함, 위계적 관계 (시설에서 지역사회로의 이전에 관한 EU지침서, 2012)
- 반복적 일상, 자극없음, 기대 없음. 무기력, 퇴행의 시설적 상황이 반복

시설화 현상	그렇다
무기력감에 빠진다	38.15
내가 원하는 것이 무엇인지 모르겠다	43.69
먹고 자는 것 이외에는 다른 생각이 나지 않는다	38.66
새로운 것을 하는 것이 두렵다	44.47
수동적으로 변해가는 것 같다	39.12
하고 싶은 것이 없다	69.02
내 주장을 하기 어렵다	43.00
미래에 대한 계획이 없다	40.66

출처: 조한진 외. 시설거주인 거주 현황 및 자립생활 욕구 실태조사. 2012. 국가인권위원회

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3-7

## “ 탈시설(화)의 개념 ”

### ✓ 시설화, 탈시설화, 탈시설

- 시설화는 병원이나 요양시설에서 장기간 생활함에 따라 생기는 심리적, 신체적 변조(身體的變調), 시설적 문화에 의해 그 안에 거주하는 사람들이 길들여지고, 무기력해지며, 사회생활을 통해 이뤄지는 인간발달의 기회를 갖지 못하고 퇴행해가는 과정과 현상을 말함
- 탈시설화는 시설화되는 사회문화적 경향을 차단하는 것
- 탈시설은 시설과의 결별을 의미하며, 시설에서 나와 지역사회의 일반 주택이나 지원주택(supported housing) 등에서 생활하는 것

탈시설화란 '시설의 전형적인 물리적 구조와 서비스 방식의 변화를 넘어 인간심리의 사회적 발달 및 관계의 회복을 강조하는 진취적 개념, 따라서 탈시설정책의 목표는 “ 단순한 시설의 폐쇄나 시설로부터의 탈출이 아니라 시설화의 제도적 문화적 경향을 광범위하게 차단하는 것 ”

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## “ 탈시설 운동 및 탈시설 욕구 ”

### ✓ 탈시설운동을 통한 정책변화

- 2002년 정부의 미신고시설 양성화에 반대하는 장애인인권단체들의 탈시설정책 필요성 제기, 2009년 시설의 삶을 거부하는 장애인당사자 8명의 농성(일명 마로니에 8인의 농성)으로 서울시에서 전국 최초로 탈시설정책을 시행
- 2004년 성람재단 사건, 2007년 석암재단 사건, 2011년 광주인화원 사건(일명 도가니사건), 2013년 형제복지원 사건의 재점화, 2015년 전주 자립원 사건, 2014년 인강재단 사건, 2015년 인천 해바라기사건, 2016년 대구희망원 사건, 2018년 경북해강원사건, 2019년 장수벨엘의집 사건 등 끊임없는 인권침해 사건이 발생하여 시설폐쇄 및 피해자에 대한 탈시설지원 요구
- 장애인인권단체들의 요구로 지방 정부별로 탈시설 정책이 시행, 중앙정부는 장애인의 탈시설정책을 통한 커뮤니티케어 정책을 추진한다는 목표, 2개 지역에서 선도사업 진행 중

### ✓ 6개 지방정부 및 전국차원의 탈시설욕구 조사 실시

(서울시, 부산시, 광주시, 대구시, 인천시, 전주시)

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## “ 탈시설 성과 연구 결과 - 해외 ”

### ✓ 탈시설 이후 발달장애인의 삶은 어떻게 달라지는가?

- 1970년대 이후 최근까지 수행되어온 서구의 탈시설 성과연구의 공통적 연구결과들은 탈시설 이후 건강 및 평균수명 개선, 삶의 질 개선, 자기결정권 및 선택 증가, 사회통합 및 생산성 증대, 가족들의 인식개선, '적응행동 증가 및 도전행동 감소'가 이뤄졌음

### ✓ 대표적 연구들

- 미국의 James.W.Conroy 의 펜허스트 종단 연구 : 미국최초로 폐쇄된 주립시설 펜허스트로부터 지역사회로 이주한 발달장애인 1,154명의 삶의 질 변화를 20년간 추적. 자립성 증가, 도전행동 감소, 만족감 증가, 가족의 행복감 상승, 공격비용 감소, 건강 및 수명 개선 보고
- 미국의 Lakin, K.C & Larson, S 의 탈시설 성과 메타분석연구 : 탈시설 이후 적응행동과 도전행동 변화 영역에 관한 선행연구 메타분석 실시. 41개 비교항목 중 36개 항목에서 향상. '자기관리, 가정생활 능력'에서 가장 일관된 유의미한 향상 보고
- 영국의 Mansell, J, 호주의 Stancliffe, R 유사한 결과들이 보고됨

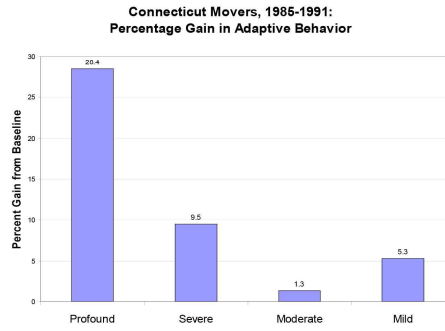
통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3-10

“ 탈시설 성과 연구 결과 - 해외 ”

✓ 탈시설 결과

1. 평균 수명 증가
2. 삶의 질 개선
3. 주택 거주인원 규모가 작을 수록 성과가 좋았음
4. 비용은 거의 차이가 없거나 비싸지 않았음
5. 중증장애인일수록 탈시설의 성과가 더 높았음
6. 탈시설을 반대했던 가족들의 태도가 적극적 지지로 변화했음



자료출처 : Conroy.J.W(2019)

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3-11

“ 탈시설 성과 연구 결과 - 국내 ”

✓ 탈시설 이후 장애인의 삶은 어떻게 달라지는가?

- 탈시설 성과에 관한 국내 연구는 초기단계임. 서울시, 대구희망원, 프리웰 등에서 탈시설 이후 성과 측정 연구를 시작하고 있음
- 국내에서는 2008년 이후 탈시설 이후 당사자의 경험을 규명하는 질적 연구들이 이뤄져 왔음.

- 무기력한 삶에서 벗어나 : “굶어 죽어도 자신의 선택을 소중히 여기며, 무기력에 길들여지기를 거부하는 나를 발견. “다시 시설로 보내질까 불안함”(김정하, 2008)
- 자기결정 경험을 통한 인간발달 : “탈시설화된 환경일수록 자기결정 경험을 많이 하며, 자기결정경험이 일상생활, 정서 및 심리, 사회적 관계의 긍정적 변화 촉진”(김용득, 박숙경 2008)
- 시설에서의 사물화로부터 벗어나 : “사물화로부터 벗어나 주체로써 '삶'을 살아가게 됨. 그러나 자립주택 등에서도 대상화를 통해서 시설화는 일어날 수 있음”(김민철, 2017)

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## 3-12

## “ 시설입소 후 탈시설까지의 경험 연구 ”

## ✓ 탈시설 이후 장애인의 삶은 어떻게 달라지는가?

- 가장 최근에 이뤄진 탈시설을 경험한 당사자 24명 및 지원자 25명에 대한 연구를 보면, 탈시설한 상황에 만족하지만 지역사회내의 서비스가 충분히 제공되어야 함을 보여줌(유동철 외, 2018년, 보건복지부)

시설입소 및 생활 경험 : '보호'라는 이름의 인권침해와 폭력의 일상 / 만기 없는 집단생활에 적응하기 위해 나 자신을 지우다 / 시설을 벗어난 삶에 대해 누구도 알려주거나 권하지 않다 / 폭력과 부당한 대우에도 먹여주고 재워주는 힘이 더 크다  
 탈시설 준비 및 자립주택 경험 : '바깥세상'의 자립주택에서 신기한 하루하루를 경험하다 / 탈시설 초기만이라도 한시적으로 집중된 종합서비스를 원하다 / 재미처럼 느리지만 '시설 속의 내 모습'이 변하고 있다  
 지역사회 생활 및 서비스 경험 : '나의 집'이라는 것이 주는 삶의 의미 / 제대로 된 일상생활을 가로막는 활동지원서비스 시간과 배치 제약 / 병원에 다녀야 하지만 다니지 않거나, 다니지 못하거나 / 나는 이제 혼자이고 싶다, 그러나 외로움을 원하지는 않는다 / 아직 시설에 있는 동료들에게 내가 '희망의 근거'가 되고 싶다

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## 3-13

## “ 중앙정부의 탈시설 정책 ”

## ✓ 정부 최초의 탈시설정책 약속

- 문재인 정부 출범 당시 '탈시설 등 지역사회 정착 환경조성' 을 약속하였고, 제5차 장애인정책종합계획(2018-2020)에 '탈시설 주거지원 강화' 를 목표로 △탈시설 자립지원 근거 마련을 위한 장애인복지법 개정, △탈시설 지원전담기관인 '탈시설 지원센터' 설치, △ 자립정착금 지원, △중증장애인자립생활센터 지원 확대, △새로운 거주서비스 유형 개발 등의 계획을 포함

## ✓ 커뮤니티케어정책(지역사회 통합돌봄) 선도사업

- 복지부는 2019년 1월 노인, 장애인, 정신질환자, 노숙인 4개 분야에 걸친 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어) 선도사업 추진계획을 수립, 장애인분야는 2개의 지방자치단체를 선정(대구 남구, 제주도 제주시)하여 6월부터 추진 중
- 탈시설 욕구조사 및 맞춤형 계획 수립, 주거지원(자립체험주택, 케어안심주택 등의 주거모델 운영), 주거환경개선, 소득지원, 발달장애인 주간활동서비스, 시설 전환시범사업 등이 포함됨

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래



3-14

“ 중앙정부의 탈시설 정책 ”

✓ 보건복지부 『탈시설 지원 관련 계획(안)』(2019.4.15)

- 1단계 탈시설 법제화 및 기반구축 (2022년까지) : 30인 이상 대규모 거주시설 및 부적절 운영시설 개편 추진, 선도모델 개발, 장애유형별 거주시설을 기능별 서비스 제공기관으로 개편, 지역사회 자립을 위해 지역사회전환센터 등 지원체계 마련, 자립생활주택 등 주거 인프라 확보, 케어안심주택, 의료지원 주거모델 등 개발, 시설 입소 시 이용적격성 심사 강화
  - 2단계 탈시설 확산 (2022~2026) : 대규모시설 기능 개편, 원하는 소규모 시설은 거주시설 변환계획수립을 지원하고 시설 개편 추진, 시설 추가입소 제한, 전환이 필요한 시설 대상으로 집중 서비스 지원기관 등으로 개편 추진, 시설 추가입소 제한
  - 3단계 탈시설 본격제도화 (2026~) : 기존 거주시설 등을 자립이 어려운 중증장애인 집중지원기관으로 전환
- ※ 그 외 시설장애인의 지역사회 자립을 위해 지역사회 자립지원 표준 안내서 개발, 거주시설별 자립육구 파악, 자립대상자 발굴, 개인별 맞춤형 계획수립, 심층사례관리, 모니터링 순으로 지원. 시설 퇴소 장애인 자립의사, 가능성 맞춰 주거서비스, 활동지원 6개월간 월 20시간 활동지원 추가 지원, 기초생활보장 특례 적용 등

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3-15

“ 발달장애인정책과 주거정책 ”

✓ 문재인정부의 '발달장애인 평생 케어' 종합대책

- 2014년 발달장애인법 제정으로 발달장애인 전담 전달체계인 발달장애인지원센터 설립(광역시도 17개소)
- 2019년 문재인 정부는 '발달장애인 평생케어' 종합대책을 발표. 발달장애인의 생애 주기별 10대 과제 제시. 그중 신규서비스인 주간활동서비스의 도입으로 가족부담을 경감시키는 효과 기대

✓ 서울시의 장애인'지원주택(supported housing)'제도

- 전통적으로 장애인의 주거정책은 전체 주거약자층에 대한 공공주거정책안에서 설계되었으며, 영구임대주택제도를 시작으로 50년 주공, 국민임대주택 등의 공공주택 제도에 장애인자격을 가산점을 부여 받는 방식으로 운영
- 탈시설을 희망하는 장애인의 경우 자립체험의 기회부여 및 자립하기 전 단계에서 이용하는 '중간집' 형식의 체험홈이나 자립주택이 있음
- 서울시는 2019년에 장애인, 정신장애인, 노인, 노숙인을 대상으로 지원주택 제도를 시작, 지원주택은 '주택+서비스'가 필요한 사람들에게 적합

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3-16

“ 지방정부의 핵심적인 탈시설 정책 ”

✓ 지방정부별 탈시설 추진 계획 수립

시·도	계획명	시설화 현황(수립당시)		추진기간	목표 인원
		개소수	거주인원		
서울특별시	제1차 장애인거주시설 탈시설화 5개년 계획	43	3,088	2013 ~ 2017	600
	제2차 장애인거주시설 탈시설화 5개년 계획	42	2,546	2018 ~ 2022	800
전주시	전주시 장애인거주시설 탈시설화 추진계획	5	235	2015 ~ 2019	177
대구광역시	시설거주장애인 탈시설 자립지원 추진계획	57	1,749	2015 ~ 2018	100
광주광역시	탈시설 자립생활 지원 5개년 계획	73	976	2017 ~ 2022	137

- 서울특별시는 민간의 탈시설 요구에 부응하여 2008년 서울특별시정개발원에 의뢰하여 시설거주 장애인을 대상으로 탈시설 욕구조사를 진행한 바 있고, 2010년 장애인전환서비스지원센터를 설립하고 자립생활체험홈을 시작하였고, 2013년 「장애인거주시설 탈시설화 5개년 계획(2013~ 2017)」으로 600명 탈시설을 추진하였고, 2017년 수립한 2차 탈시설 계획(2018~2022)에는 800명을 그 목표로 설정함

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3-17

“ 지방정부의 핵심적인 탈시설 정책 ”

✓ 지방정부별 탈시설 추진 계획 수립

- 전주시는 2015년 자립원과 자립인애원 2곳에 대해 시설폐쇄명령을 내렸으며, 욕구조사 및 탈시설 연구용역을 통해 거주인 138명에 대해 지역사회 이주 계획을 마련 하였고, 「전주시 장애인거주시설 탈시설화 추진계획(2015~2019)」을 수립하여 추진 중임
- 대구광역시는 「시설거주장애인 탈시설 자립지원 추진계획(2015~2018)」을 발표하고 추진하여, 2018년까지 약70명 정도 탈시설을 완료하였으며, 대구 시립희망원 사건을 계기로 희망원 내 장애인거주시설을 폐쇄하여 자립을 지원하고, 이후 희망원 내 노숙인시설 장애인으로 확대한다는 계획을 가지고 있음
- 광주광역시는 「탈시설 자립생활 지원 5개년 계획(2017~2021)」을 발표하고 광주시 조례에 의해 설립된 장애인종합지원센터에서 그 업무를 위탁받아 추진중에 있음.

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3-18

“ 지방정부의 핵심적인 탈시설 정책 ”

✓ 탈시설 정착금

- 탈시설 정착금은 시설퇴소 후 지역사회에서 주거마련, 생활용품구매, 생활비 등 지역사회 초기정착을 금전적으로 지원하는 정책으로 현재 12개 광역시·도에서 시행 중인데, 지방자치단체별 탈시설(시설 퇴소) 정착금 현황에 서와 같이 1인당 탈시설 지원금은 지방자치단체마다 500만원~1200만원으로 편차가 큰 편이며, 대전, 울산, 충남, 세종의 경우는 지원금 자체가 없음

✓ 중간형주택(체험홈, 자립생활주택 등)

- 탈시설의 다른 정책으로 탈시설 장애인이 과도기적으로 자립을 체험하고 훈련하는 체험홈과 자립주택 지원 등이 있음. 지역사회 전환을 위한 과도기적 주거체험과 훈련을 위한 임시주거라고 할 수 있는데, 현재 17개 광역시·도 중 14개 시·도가 시행 중인데 대부분 운영을 지역의 자립생활센터에 위탁하거나, 거주시설 안에 설치해둔 경우도 있음

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

3-19

“ 지방정부의 핵심적인 탈시설 정책 ”

✓ 초기정착을 위한 지역사회 서비스

- 초기정착을 위한 지역사회서비스는 활동보조서비스가 유일하다고 볼수 있으며, 서울, 대구, 광주, 인천, 경기 지역에서 탈시설한 장애인을 대상으로 추가적인 활동보조서비스를 제한적으로 제공하고 있음

✓ 탈시설 추진 전담 기관

- 서울특별시의 경우는 2010년 설립된 '장애인전환서비스지원센터'(서울특별시복지재단 위탁 운영)를 통해, 광주광역시는 장애인종합지원센터 내 '장애인자립생활지원팀', 대구광역시는 대구희망원 사건을 계기로 대구시청 장애인복지과 내에서 '탈시설자립지원팀'(3명)이라는 전담부서를 개설하여 운영하고 있음
- 서울특별시, 경기도, 경상남도, 경상북도, 광주시, 부산시, 세종시, 인천시, 제주시의 경우는 탈시설 관련 업무에 주무관 1명이 배치되어 있으며, 주요업무 내용은 탈시설 업무를 전담하기 보다는 장애인거주시설관련 업무나 자립생활관련 업무에 한정되어 있어서 전담자를 배치했다고는 볼 수 없음

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## “ 탈시설 정책의 법적 근거 ”

### ✓ 패러다임의 변화를 담지 못하는 장애인복지법

- 장애인복지법은 장애인의 복지서비스를 규정하는 법률로 제정되어 기본법적 역할을 수행하였으나, 장애인에 대한 시혜적, 동정적인 시각에 기반함.
- 장애등급제폐지 및 탈시설, 사회통합 등 패러다임의 변화를 담아내지 못함.

### ✓ 탈시설정책의 법적 근거 담은 장애인복지법 개정안

- 윤소하의원안(19.7.8일 발의) : 장애인 탈시설에 대한 정의와 이를 위한 기본원칙 및 장애인의 권리 등을 명시하고, 장애인의 탈시설을 지원하기 위한 지원기관의 설치·운영, 탈시설 상담 및 정보제공, 탈시설 지원 신청 및 대상자 선정, 탈시설 장애인에 대한 초기정착 지원 등에 관한 사항을 규정하는 개정안 발의
- 김영춘의원안(19.7.31일 발의) : 국가와 지방자치단체가 거주시설 장애인의 지역사회 자립생활을 지원하기 위한 시책을 강구하도록 하고, 거주시설 장애인이 시설을 퇴소하여 자립하는 데 필요한 욕구조사, 퇴소상담, 지역사회서비스 연계 등의 역할을 수행하는 전문적 전달체계인 주거자립지원센터의 설치·운영 근거를 마련하는 개정안 발의

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## “ 탈시설 정책의 추진 철학과 원칙 ”

### ✓ 개인별지원체계, 최소제약의 원칙, 기존시설 폐쇄

- **첫째**, 당사자의 권리를 존중하고 의사결정 과정에 참여를 보장하여야 한다. 이를 위해서는 현재의 공급자 중심의 서비스 체계를 당사자 위주의 개인별 지원체계로 전환해야 한다.
- **둘째**, 주거지원시 모든 장애당사자가 제약이 최소화된 환경에서 살도록 계획을 수립하고 지원해야 한다.
- **셋째**, 지역사회기반의 서비스를 우선적으로 창출해야 한다. 이때 새로운 서비스는 기존 시설보호와 유사해서는 안 된다. 시설을 소규모화하거나, 체험홈을 늘리는 방식의 서비스 확충은 지양하여야 한다.
- **넷째**, 시설에의 신규 입소를 막고 기존시설을 폐쇄하여야 한다. 이를 위해 신규시설 설치를 현행 신고제에서 허가제로 전환하여 그 설치 요건을 최대한 엄격히 하여야 한다.
- **다섯째**, 현존하는 시설에 대한 투자를 줄여나가야 하며 궁극적으로는 이에 대한 예산 투입을 중단하여야 한다.

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

4. 탈시설정책의 과제

Leave No One Behind

4-2

“ 탈시설 정책의 추진 철학과 원칙 ”

✓ 재시설화 방지, 시민과 가족의 협력, 전체적 관점

- **여섯째**, 인적자원을 개발해야 한다. 탈시설화 지원인력에 대한 처우를 개선하여 사회적 저항을 줄이고, 서비스 질을 개선해야 한다. 기존시설의 인력을 새로운 자립지원 서비스 인력으로 전환 배치하고, 이들이 새로운 서비스를 제공할 수 있도록 훈련해야 한다.
- **일곱째**, 탈시설화 이후의 자립생활을 모니터링하고, 재시설화를 방지해야 한다.
- **여덟째**, 지속적으로 시민과 가족의 이해를 증진시켜 갈등을 해결하기 위한 노력을 계속해야 한다. 탈시설화에 대한 두려움을 가족과 당사자가 극복할 수 있도록 지원 해야 한다.
- **아홉째**, 탈시설화 정책으로의 전환 과정에 기존시설과 서비스 제공자들이 참여할 수 있도록 협력의 토대를 구축해야 한다.
- **열번째**, 전체적 관점(holistic approach)이 필요하다. 탈시설화가 사회 전체의 관점에서 어떠한 변화를 일으키는지를 종합적으로 통찰하려는 노력과 연구가 필요하다. (자료 출처 : 박숙경 외, 2017년, 장애인 탈시설 방안 마련을 위한 실태조사)

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

4. 탈시설정책의 과제

Leave No One Behind

4-3

“ 중앙정부 차원의 과제 ”

✓ 탈시설 국가계획 수립, 추진체계 구성

- 유럽 국가들의 경우에는 행정부, 미국의 경우 사법부가 탈시설 정책 주도. 탈시설은 복지부만의 노력으로 추진하기 어려운 전 부처와 사회적 협력을 필요로 하는 과제.
- 국무총리실 산하에 ‘탈시설 국가계획 수립 및 추진을 지휘할 민관합동 TF 구성’ 또는 ‘국가장애인위원회를 신속하게 구축하고, 탈시설 정책을 다루도록 할’ 필요가 있음. 이와 함께 ‘장애인정책종합계획’에 탈시설을 적극적이며 의무적으로 포함하도록 강제

✓ 전담부서, 탈시설지원센터 등 이행기관(전달체계) 구성

- 보건복지부 장애인정책국에 탈시설 담당부서 설치 또는 전담 인력 배치, 전담 인력은 탈시설 철학과 의지, 지원 경험을 가진 민간전문가로 공개 채용
- 광역단위 17개 시·도에 탈시설 담당 인력을 충원하고, 전환지원센터를 구축

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## “ 중앙 탈시설지원센터의 역할 ”

### ✓ 중앙 기획 및 광역 지원과 평가

- 지역 단위 탈시설 지원사업의 기획 지원 및 탈시설 지원 전달체계의 구축
- 광역 탈시설지원센터 협의회 운영 및 지원
- 탈시설 지원 연구를 통한 광역 탈시설지원센터 사업의 근거 기반 창출 및 질 향상
- 지역 센터의 탈시설지원서비스 제공 지원
- 표준화된 업무 매뉴얼의 개발과 보급
- 광역 탈시설지원센터 인력의 역량 강화를 위한 교육훈련 프로그램 운영
- 광역 탈시설지원센터 사업의 모니터링 및 평가
- 거주시설 기능 전환 컨설팅

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## “ 시도 광역 지방정부의 역할 ”

### ✓ 탈시설 이행계획 수립, 전담부서 설치

- 탈시설정책을 직접적으로 추진하는 핵심적인 주체 - 직접적으로 시설거주인이 지역사회로 나와 살 수 있도록 지원하는 역할 수행
- 탈시설 이행계획 수립: 지역 내에서 어떻게, 어느 규모로, 어느 정도의 기간에 걸쳐 탈시설을 추진할 것인지에 대한 정책 입안(예산 포함)
- 탈시설 전담부서 설치: 센터와의 파트너십을 통해서 센터의 실무추진을 보조하면서, 이에 필요한 공적 권한 행사나 지원결정의 역할을 수행

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## “ 시도 탈시설지원센터의 역할 ”

### ✓ 개인별 전환지원팀 구성, 전환추진, 모니터링

- 탈시설을 위한 실무지원 측면의 핵심 주체 - 개개인의 거주인이 탈시설을 준비하고, 시설에서 독립하여 지역사회에 정착하기까지 지원하는 전체과정을 총괄적으로 관리하는 역할
- 관할 지역의 모든 거주시설의 거주인에 대한 정기·비정기적 상담을 수행하고, 체험홈 등 단기 체험 서비스를 제공하는 등 거주인의 탈시설 욕구를 파악하고 스스로 표현할 수 있도록 지원
- 탈시설을 수행하는 장애인 개인별 전환지원팀을 구성하여 전환지원 계획을 수립하며, 이 계획에 따라 서비스를 연계하고 집행하고, 모니터링하고 궁극적으로 지역사회 지원체계로 이관하기까지의 역할을 수행

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## “ 시군구 기초 지방정부의 역할 ”

### ✓ 지역정착을 위한 서비스연계, 지원 및 예산 배정

- 지역사회에서 성공적인 정착 이후 안정된 생활을 유지하는 단계에서 핵심적인 공적 역할
- 탈시설장애인이 정착하고자 하는 지역의 기초 지자체는 전환과정에서부터 결함하고, 개인별전환지원팀 구성 단계에서는 직접 참여
- 지역사회에서 가능한 서비스를 연계하고 당 사자가 필요한 지원이 되도록 필요한 예산을 배정
- 정착 단계에서 탈시설지원센터와 함께 초기정착을 위한 집중지원에 참여하고 생활비 지원, 직업훈련이나 평생교육 등 직업준비 과정이나 다양한 지역사회 관계 형성과 참여를 위한 프로그램 제공, 정착과정에 대한 모니터링 등을 함께 수행

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

4-8

“ 시군구 기초 지방정부의 역할 ”

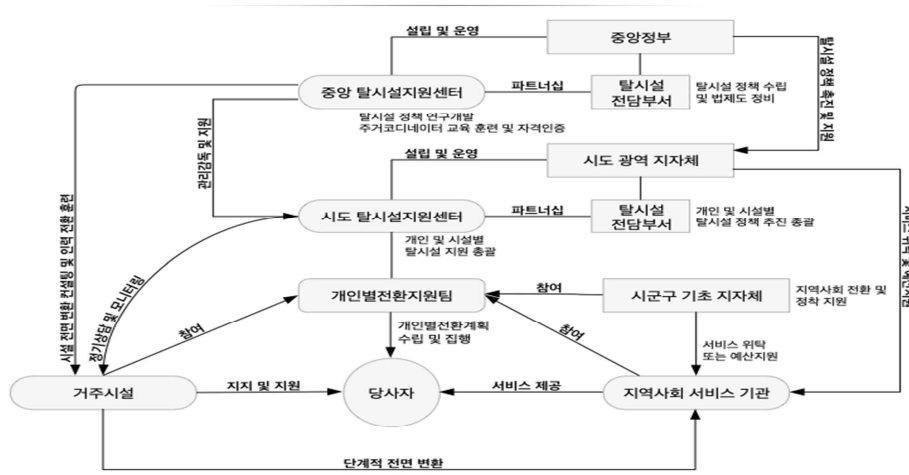
✓ 준비→전환→정착→유지 단계까지 안정적인 연착륙

주체	준비단계	전환단계	정착단계	유지단계
광역지자체	탈시설 전담부서 설치· 시도 탈시설지원센터 설치· 거주 시설 전면변환 계획 승인· 시설 정가·비정가 거주인 상담 접근권보장(동행)	거주시설 변환계획 이행 점검· 탈시설 장애인 전환주거 또는 자립생활 주택 배정· 개인별전환계획 참여승인· 및 자립지원금 지급	초기집중지원에 따른 서비스 제공· 개인별 전환계획의 원활한 집행 점검 및 필요지원 제공	시설의 단계적 변환 및 폐쇄와 청산 절차 집행
탈시설지원센터	시설 거주인에 대한 정가·비정가 상담, 설명회· 단기체험 프로그램 제공 및 운영· 시설에 대한 모니터링 및 평가	개인별전환지원 팀 구성 및 운영· 개인별전환계획 수립· 당사자, 가족 등 이해관계자 간 협의· 지역사회 서비스 신청 및 연계	주거생활 지원 인력 배정 및 서비스 제공· 시설에서 지역사회 이전 지원· 개인별전환계획 집행 지원 및 모니터링	초기집중지원 서비스 종료· 기초지자체로 지원 체계 단계적 이관· 정기적 점검 및 모니터링
기초 지자체	지역 내 전환주거 및 지원주택 등 자립생활 주택 확보· 다양한 지역사회 참여와 프로그램 등을 통한 자립생활 환경 조성	개인별전환지원 팀 참여· 개인별전환계획 수립을 위한 지역사회 서비스 정보 제공 및 연계· 기타 필요 사회보장급여(생계지원 포함) 확보	개인별전환계획에 따른 서비스 제공· 읍면동 맞춤형 복지팀 등 지역 사회원체계 연계· 주거생활 지원인력과의 협력관계 구축	읍면동 맞춤형 복지팀 담당자 배정· 센터 점검 및 모니터링 협소를 통한 상시적 협력 체계 구축

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

4-9

“ 단계별 각 기관의 역할 ”



통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래



5-1

“ 쟁점 1 : 중증발달장애인의 탈시설은? ”

✓ 중증발달장애인을 위한 탈시설정책 필요

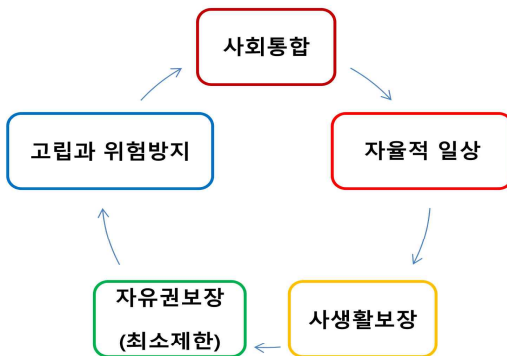
- 2016년을 기점으로 시설의 수와 거주인 수가 감소하기 시작했음. 그러나 발달장애인의 비율은 증가하여 약 80%에 이룸. 이러한 증가세는 당분간 지속될 것으로 예측됨. 이는 탈시설 한 사람들 대부분이 신체적 장애인이며, 발달장애인을 위한 탈시설 정책과 서비스 개발이 필요하다는 것을 의미함
- 발달장애인 탈시설 정책의 핵심은
  - 첫째, 의사능력이 약한 발달장애인의 탈시설과 지역에서의 삶을 국가와 지방정부가 보장하고 촉진하는 개인별 지원주거지원 원칙 수립
  - 둘째, 발달장애인의 특성을 고려한 다양한 자립 지원주거 모델 개발(지원주택, 패밀리홈 등)
  - 셋째, 가족의 반대 및 시민의 우려를 완화하는 인식 개선

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

5-2

“ 쟁점 1 : 중증발달장애인의 탈시설은? ”

✓ '탈시설 욕구 입증'에서 '탈시설 권리 보장'으로



1. 경험과 의사소통의 한계가 있는 발달장애인의 특성과 환경 고려, '탈시설 욕구를 탈시설 권리'로 보장
2. 이를 위해 모든 발달장애인을 대상으로 개인별 주거지원계획 수립 및 계획 수립 시 '지역사회에서의 일반가정과 같은 제약이 최소화된 삶을 우선'하도록 발달장애인 주거지원 원칙 수립 및 이행 근거 마련

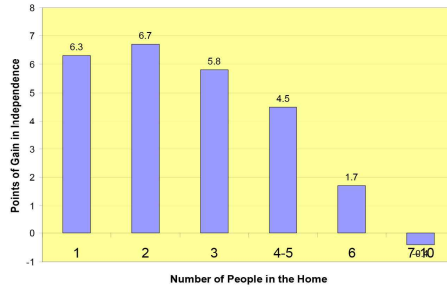
통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

5-3

“쟁점 1 : 중증발달장애인의 탈시설은?”

✓ 발달장애특성 및 연령을 고려한 다양한 주거모델 개발

- 1~3인 소규모
- 일반 가정과 같은 형태
- 최대한 다양한 관계와 자극이 이뤄지도록
- 발달장애 특성을 이해하는 사례지원자와 활동보조사 연계
- 발달장애인 지원 주거 모델
  - 지원주거 및 지원주택
  - 패밀리홈 : 발달장애아동 및 성인을 위한 위탁가정 모델



발달장애인의 커뮤니티홈 거주 규모별 효과 (오클라호마 2200명, 1990-1996) (출처 : Conroy, J.W. 2019)

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

5-4

“쟁점 1 : 중증발달장애인의 탈시설은?”

✓ 참고사례 : 미국의 '가정과 지역사회 기반 주거서비스 기준 (HCBS, 2014)

- 일반 지역사회에 통합되고 완전히 접근 가능하도록 지원해야 한다.
- 다른 여러 체제 중 당사자가 선택해야 한다.
- 사적 비밀, 존엄성, 인격적인 대우, 강요나 강박을 받지 않을 권리를 보장해야 한다.
- 가장 적절한 자율성과 독립성을 도모해야 한다.
- 서비스와 그 서비스 제공자 선택에 당사자가 참여해야 한다.

✓ 가족의 반대 및 시민의 우려를 완화하는 인식 개선

- 가족의 반대가 당사자의 지역사회 삶을 가로막지 않도록 당사자의 의사가 우선되도록 원칙 수립
- 가족들에게 관련 정보 제공, 이미 탈시설하여 지역사회에 잘 정착한 장애인 사례를 통하여 개별적이고 구체적으로 정보를 제공하는 것이 바람직
- 주민 반대는 일부 시민, 지지하는 시민도 있음. 시민옹호자 등 개인별 지원네트워크를 구성하여 시민을 통한 옹호와 인식개선 촉진
- 탈시설 인식 개선 캠페인 실시

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

5. 탈시설정책의 쟁점

Leave No One Behind

5-5

“ 쟁점 2 : 탈시설 위한 전달체계는 어떻게? ”

✓ 지역사회 기반 전달체계로의 구축

- 현재 국민연금공단지사의 인정조사와 그 외 시군구의 분절을 해소하고 장애인 당사자 중심의 서비스 전달체계를 구축
- 읍면동에 통합접수를 하고 단순 공적급여 신청을 제외한 서비스 연계가 필요한 경우 시군구와 공단이 공동으로 조사하고 통합된 지원계획 수립
- 커뮤니티케어 상의 지역케어회의에서 개인별통합지원계획을 최종 결정하고 해당 서비스기관은 이 계획에 따라 각자 서비스 제공
- 이러한 통합된 지원을 통해 시설화를 방지할 뿐만 아니라 탈시설 과정에서 거주인의 정착에 필요한 통합된 지원 제공

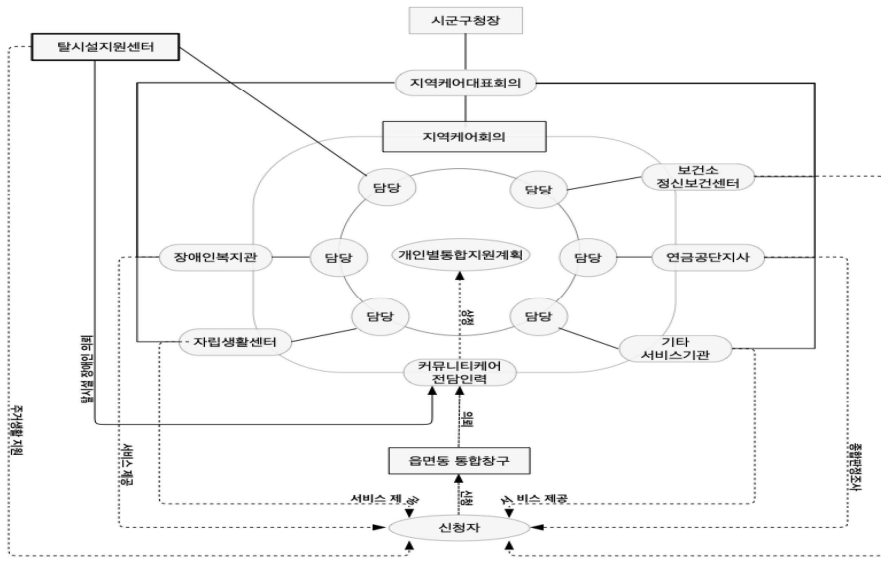
통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

5. 탈시설정책의 쟁점

Leave No One Behind

5-6

장애인 커뮤니티케어 흐름도



통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

### “ 쟁점 3 : 시설직원에 대한 대책은? ”

#### ✓ 기존인력기준 현실화(한시적 조치)

- 한시적 조치로 거주시설 인력기준을 상향조정
- 탈시설에 따른 직원 감원 문제 대응
- 탈시설 추진 과정에서 최종증 발달장애인이 기존 시설에 남게 될 경우에 대응

#### ✓ 행정직과 기술직 고용연계를 위한 재활병원 등을 확충하여 신규 일자리를 마련하고 탈시설 지역사회기반 서비스 확대

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

### “ 쟁점 3 : 시설직원에 대한 대책은? ”

#### ✓ 기존시설 직원 노동연계 및 주거생활지원인력으로 전환지원

- 국가가 민영 시설직원의 고용을 연계해주어야 할 직접적인 법적 근거와 책임은 없음. 그러나 탈시설 추진이라는 국가정책에 의한 구조조정의 문제가므로 국가의 적극적 개입 필요, 기존 시설 운영법인과 시설들이 자체적으로 해결하기 어렵고, 국민의 생존권과 직결되는 중요한 이슈
- 최대한 신중하게 탈시설 추진과 직원 고용 연계가 병행될 수 있도록 국가가 제도를 개선하고 지원 필요. 이를 위해 '기존시설들이 변환을 통해 자체적으로 산하 시설 직원 고용연계를 할 수 있도록 현행 제도를 개선하고 제도적 근거 마련
- 기존 시설 근무 인력 재배치 과정에서 새로운 서비스 철학과 지원방법에 관한 교육과 훈련 실시

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

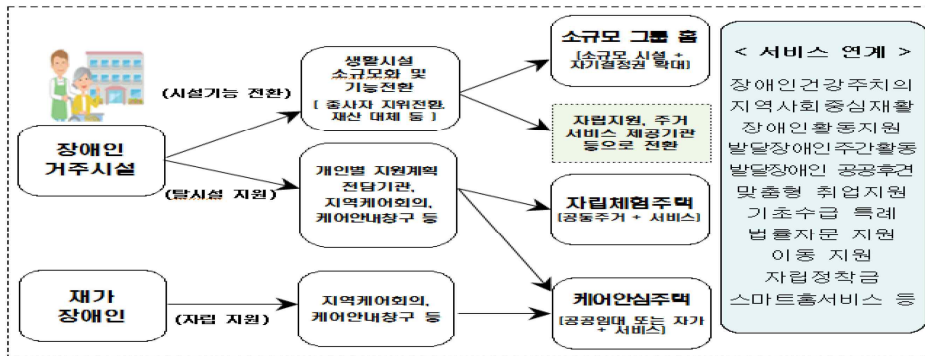
5. 탈시설정책의 쟁점

Leave No One Behind

5-9

“ 쟁점 4 : 시설 소규모화, 다양화 VS 탈시설화 ”

✓ 정부의 탈시설 추진계획안



통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

5. 탈시설정책의 쟁점

Leave No One Behind

5-10

“ 쟁점 4 : 시설 소규모화, 다양화 VS 탈시설화 ”

✓ 장애인의 주거점유권, 개별적 서비스 선택 가능해야

- 기존의 대규모 시설이 지역사회 소규모 시설(주로, 그룹홈 또는 케어안심주택)로 분산되고, 이를 기존 법인이 운영하는 경우를 어떻게 받아들일 것인가?
- 도전적 행동이 심하거나 건강상의 심각한 어려움이 있는 경우, 직원이 함께 상주하는 소규모 거주모델을 어떻게 받아들일 것인가?

시설운영법인보다는 장애인 개인의 필요에 따라 결정  
 ▷ 탈시설을 넘어 탈시설화

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## 6-1

## “ 탈시설을 위한 국가계획이 필요할 때 ”

✓ 탈시설국가계획 10년, 이에 맞는 목표, 계획, 예산, 법개정 필요

- 해외의 사례를 볼 때 탈시설 정책은 명확한 목표와 정책적 계획이 수반되어야 이행률이 높으며, 법률과 소송의 결과로 이행성을 강제했던 경험을 참고할 필요가 있음.
- 지방정부별 장벽과 편차를 없애기 위해서도 중앙정부 차원의 계획 속에서 추진되어야 하며, 특히 대도시 외에 중소도시나 농어촌지역을 고려한 연구도 필요함.

✓ 절대적 자립의 개념을 넘어선 상대적 자립, 연립, 통합의 시대에 맞는 지역사회의 모델을 함께 고민해야

- 연립(聯立)해야 살수 있는 사회, 장애인뿐 아니라 우리 모두는 '함께-함' 이어야.

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래

## 참 고 문 헌

- European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care. 2012. 「Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care」. Lumos. Brussel, Belgium.
- 광병은, 2006.
- 김민철, 2017, “장애인의 탈시설 경험에 관한 연구”, 석사학위논문, 송실대학교 대학원 사회복지학과.
- 김용득, 박숙경, 2008, “지적장애인의 거주시설 유형별 자기결정 경험 연구”, 「한국사회복지학」 제60권 제4호.
- 김정하, 2008, “장애인의 시설생활과 탈시설 이후의 경험에 관한 연구”, 석사학위논문, 성공회대학교.
- 박숙경·김명연·김용진·구나영·문혁·박지선·정진·정창수·조아라. 2017. 『장애인 탈시설 방안 마련을 위한 실태조사』. 국가인권위원회.
- 유동철, 김미옥, 김보영, 김용진, 김정하, 박숙경, 윤상용, 이주연, 이왕재, 전근배, 정진, 조아라, 홍인옥. 2018. 「탈시설 자립지원 및 주거지원방안 연구」. 보건복지부
- 조한진·강민희·박옥순·염형국·임소연·정희경·허숙민. 2012 『시설거주인 거주 현황 및 자립생활 욕구 실태조사』. 국가인권위원회.
- 조한진·김기룡·김예원·김정하·김은애·송효정·이승홍·이용표·조경미. 2017. 『중증·정신장애인 시설 생활인에 대한 실태조사』. 국가인권위원회.

통합과 연립의 시대 : 탈시설의 현재와 미래



장애인 탈시설 정책토론회

[토론 1]

## 장애인 탈시설을 둘러싼 쟁점들

박용민

부산광역시 장애인권익옹호기관장





## 탈시설 정책의 쟁점 : 현실과 지향의 접점 찾기

박용민 부산광역시 장애인권익옹호기관장

### ◎ 들어가며

유동철 원장님의 발제문에서 다루는 탈시설정책의 쟁점은 아래 네 가지이다.

- 쟁점 1 : 중증발달장애인의 탈시설은?
- 쟁점 2 : 탈시설 위한 전달체계는 어떻게?
- 쟁점 3 : 시설 직원에 대한 대책은?
- 쟁점 4 : 시설 소규모화, 다양화 VS 탈시설화

해당 쟁점 중에서 1번과 4번은 겹치는 대목이 적지 않으며 부산장애인권익옹호기관에서 접수받고 조사한 사례들과 연관성이 적지 않다. 때문에 이 토론문에서는 쟁점 1번과 4번 내용 위주로 다루고자 하며, 이와 관련하여 쟁점 2번도 사례와 함께 간단히 살펴보고자 한다. 쟁점 3번은 1/2/4번과는 다른 차원의 문제인데, 이는 발제문을 참고하여 간단하게 정리해보고자 한다.

### ◎ 쟁점 1 : 중증발달장애인의 탈시설은?

“의사표현능력과 상관없이 탈시설권리 보장을 원칙으로” 라는 문구는 당사자가 직접적으로 ‘탈시설’에 대한 의사 표시를 못한다고 하더라도, 시설 아닌 다른 공간에서 생활

할 수 있는 권리가 있음을 전제한다. 그런 점에서 “탈시설권리 보장을 원칙으로”라는 말은 “시설과의 결별을 의미하며, 시설에서 나와 지역사회의 일반 주택이나 지원 주택 등에서 생활하는 것”으로 사실상—결과적으로—시설을 폐쇄하자는 말과 다르지 않다.

여기에서 ‘시설’은 공동생활가정, 즉 하나의 공간에 1명의 조력자(사회복지사)와 2~4명의 발달장애인 당사자가 생활하는 “발달장애인 지원주택 모델”<sup>1)</sup>이 아니라, 다수 인원이 살고 있는 ‘공간/시설’을 의미한다. 때문에 “의사표현능력과 상관없이 탈시설권리 보장을 원칙으로” 한다는 말은 현재 장애인 거주시설을 운영하는 사람들은 물론이거니와 (최)중증장애자녀를 둔 일부 부모의 관점에서는 이견이 없진 않다.

사례1) 박00씨는 신변자립은 어느 정도 가능하고 자타해의 행위도 그다지 없는, 그리고 의사소통도 기본적인 지시어 정도는 이해하는 수준의 자폐성장애 1급 여성 임. 아버지가 없고 어머니가 키우고 있었는데 어머니는 둘째 딸의 학비와 생활비를 벌어야 하는 상황이었으나 박00씨를 돌본다고 일을 할 수 없었음. 옹호기관 측에 시설 입소를 지속적으로 문의했고 약 1여년의 시간을 기다려 시설 입소가 겨우 이루어졌음. 그러나 해당 시설에 가입소한지 1주일도 채 지나지 않아, 다른 거주인에 대한 폭행 행위(머리를 밀쳤다고 함)로 인해 퇴소하게 되었음. 이후 어머니는 더 이상 이대로 살 수 없다며 박00씨와 함께 죽는 것이 최선이라고 말하면서 겨우 살아 가고 있음.

문제는 이런 사례가 소수에 국한된 것이 아니라는 점이다. 부산시 자료에 따르면 2019년 현재 부산장애인복지시설협회 측에 시설입소를 대기하는 사람은 220여명이다. (부산시 2019년 장애인정책요구안 답변자료 3쪽) 때문에 “의사표현능력과 상관없이 탈시설권리 보장을 원칙”으로 한다는 명제는 인권 측면에서 충분히 공감하고 지향하지만, 우리 사회의 중증발달장애인(가족)이 처한 현실을 두고 볼 때는, 원칙을 수행하기 위한 사회적 조건이 너무 빈약하다는 사실이다. 그 결과, 아래 사례와 같은 일이 발생하기도 한다.

1) 어쨌든 이 공간들도 크게 보자면 ‘시설’ 아닌가 라고 반문하는 이들도 적지 않다. 이 대목은 쟁점4에서 다루고자 한다.

사례 2) 알콜 초기 중독 삼촌과 치매 노인(할머니)과 함께 살던 자폐성장애인 1급 이00은 신변처리가 불가능했으며, 식사도 스스로 하는 게 어렵고, 밤에 잠을 자지 않고 간혹 고함지르기도 하는, 최중증장애인이었음. 아버지는 지적장애인으로 교도소에 복역 중이었으며, 누나가 한 명 있었는데 결혼을 하여 동생을 돌볼 수 있는 상황이 아니었음. 삼촌은 술에 취하면 이00을 때리거나 고함을 지르곤 했는데 이런 경우 주위 이웃들이 경찰이나 동사무소 등에 신고하였음. 옹호기관 개관 후, 얼마 지나지 않아 또 다시 학대 신고가 들어와서 경찰과 주민센터 담당자와 함께 집을 방문하였음. 이번에는 분리 조치가 필요하다는 의견이 있었지만, 분리할 수 있는 시설이 당장 없는 상황에서 어쩔 수 없이 보류하자고 했으나, 주위 이웃과 친척들의 문제제기로 인해 결국 누나 집으로 동생 이00을 데리고 갔음. 그러나, 이00은 몸무게가 90킬로, 키가 180에 육박했는지라 화장실에 데려가는 것조차 여의치 않았기에 누나는 다음 날 이00을 정신병원에 입원시켰음. 누나는 옹호기관 측에 이00이 갈 수 있는 시설을 요청했으나, 마땅히 연결시킬 수 있는 거주시설이 없었음. 정신병원에 입원한 이후로도 누나는 옹호기관 측에 시설 입소 여부를 지속적으로 타진하였고, 옹호기관에서는 거주시설을 입소시키고자 했으나, 입소가 여의치 않았음. 그렇게 정신병원에서 약 1년 정도 입원한 이후, 이00은 특별한 지병 없이 병원에서 사망하였음.

2019년 현재 부산장애인권익옹호기관에 장애인 학대로 신고 접수된 사건들 중에서 시설 입소를 원하거나 시설 입소를 해야만 하는 학대 피해 장애인들의 숫자가 약 10여명에 이른다. 이들은 전부 지역사회 일반 주택<sup>2)</sup> 거주 장애인으로서 대다수 자녀가 (최)중증발달장애인이기에 부모 돌봄이 어렵거나, 부모가 지적장애인으로 자녀 보호가 여의치 않은 경우이다. 조례 개정을 계기로 부산지역에서 학대장애인피해쉼터<sup>3)</sup>가 올해

2) ‘지역사회’라는 개념과 관련해서도 거주시설 측에서는 비판적 시각이 적지 않다. 시설과 지역사회를 상호 배타적으로 구분 짓는 것 자체가 편견의 일환이라는 지적인데 일리가 없진 않다. 이유인 즉, ‘지역사회’라는 개념에 이어 ‘지역사회 복귀나 전환’ 혹은 ‘지역사회 통합’ 등의 말을 곧잘 쓰기 때문이다. 이러한 말들은 ‘거주시설’을 유배지나 수용지와 같은 내용을 전제한다. 따라서 그들이 제기하는 지적처럼 ‘시설 주택’과 ‘지역사회 일반(지원) 주택’으로 구분할 필요가 있다.

말부터 개소할 예정이긴 하나, 쉼터의 성격 상 길어야 1년 남짓한 시간만 거주할 수밖에 없다. 때문에 중증발달장애인이 학대피해장애인 쉼터에 입소를 했다고 생각한다면 이들이 지역사회 일반 주택으로 다시 되돌아가기란 사실상 요원한 일이며, 따라서 어쩌면 쉼터에서 장기 생활이 불가피할 수도 있다.

한편, 옹호기관에서 신고 접수 받아 학대 조사를 실시하고 학대 피해자 사후지원 차원에서 단기보호센터나 자립생활센터의 체험홈 등으로 거주지 지원이 이루어진 숫자도 지금까지 약 10여명 이상이다. 문제는 이들 역시도 결국 단기센터나 체험홈에서 나왔을 때, 갈수 있는 곳이 거의 없다는 점이다.<sup>4)</sup> 그나마 자립생활센터의 적극적 지원과 도움으로 센터 체험홈에서 독립하여 지역사회 일반 주택에서 살아가는 발달장애인도 종종 있기는 하나, 이들은 경증발달장애인이라는 점이고 중증발달장애인의 경우에는 이 역시 여의치 않다. 게다가 중증발달장애인의 경우에는 단기보호센터나 자립생활센터의 입소조차도 사실상 어려운 형편이기에 지역사회 주택에서 학대 상황을 발견하고도 해결하지 못하는 상황도 없진 않다.

요컨대, 이런 사례를 토대로 “의사표현능력과 상관없이 탈시설권리 보장을 원칙으로” 한다는 명제를 반박하는 것이 아니라, 해당 원칙이 좀 더 충분한 설득력을 가지기 위해서는 이러한 현실을 적극적으로 해결하기 위한 노력이 함께 진행되어야 한다는 것이다. 그런 점에서 “당사자중심의 개인별지원계획 의무화, 최소제약 주거서비스 지원 원칙 수립 및 적용”과 같은 원칙(방향)이 현실화되기 위해서는 쟁점 4에서 다루는 “시설 소규모화 다양화 VS 탈시설화” 문제와 같이 검토해봐야 할 것이다.

3) “학대 피해 장애인 쉼터 설치’ 부산 장애인 인권조례 통과” (부산일보, 2019.05.12.)

4) 얼마 전 우리 기관에서 단기보호센터로 보내었던 지적장애 3급의 여성(30대)의 경우, 갈 곳이 마땅치 않자 결국 그녀의 보호자였던 사촌언니와 고모가 양산의 모 정신요양시설에 보내기로 결정하여 그녀의 짐을 싣으려고 하는 상황에서 옹호기관이 겨우 설득하여 체험홈 한 곳으로 긴급하게 주거지원이 이뤄지기도 했다. 만약 옹호기관의 개입이 아니었다면 그녀는 특별한 변수가 없는 이상 해당 정신요양시설에서 상당히 긴 시간 살아갈 수밖에 없었을 것이다. 사촌언니와 고모는 그녀가 지역사회에서 살면서 이런저런 사고(특히 성과 관련한)가 일어나고 본인들이 뒷감당하는 일이 반복되자 장애인 거주시설에 보내려고 노력했으나 이것이 여의치 않자 어쩔 수 없이 정신요양시설을 보내려고 했다고 이야기했다.

## ▣ 쟁점 4 : 시설 소규모화, 다양화 VS 탈시설화

장애인 당사자들의 개별적 욕구를 적극적으로 존중하고 시설의 사적 공간화를 나름 추구하는 장애인거주시설 일부 운영자들 중에서는 아파트 같은 공간에서 2~4명의 장애인이 사는 것이랑 장애인거주시설이란 큰 공간에서 적게는 1명이, 많아도 4명 정도 개별 방에서 생활하는 것이 어떤 유의미한 차이가 있는가 라고 반문한다.<sup>5)</sup> 예컨대 거창 월평빌라 같은 경우 11가구 입주자 30명이 살고 있는데, 5명은 평소 시설 밖에 1명씩 따로 자취한다. 한 건물에 여러 가구가 살고, 한 가구(방)에 1인, 혹은 2인, 4인까지 살고 있다. 물론 한 방에 산다고 하더라도 독립 가구로 개별적으로 자기 생활을 하는, 자기 삶을 살 수 있도록 지원한다. 유일하게 입주자 전체를 대상으로 하는 사업/활동은 입주자 총회가 전부이다. 그 외는 전부 개별 의사에 따라 운영한다.

요컨대 장애인거주시설(주택)도 지역사회 여느 주택처럼 공유주택도 있고 1인실인 기숙사형 생활주택도 있는 것처럼 그 주거 형태가 다양하다는 것이다. 이러한 주장의 바탕에는 근본적으로 물리적 건물/공간으로서 ‘시설’이 존재한다면 하나의 ‘주택’으로 바라보아야 하며 이런 관점에서 볼 때 ‘시설’ 자체를 무조건적으로 소규모화, 혹은 탈시설하는 것이 능사가 아니라, **단체 생활로서 운영하는 ‘시설화’<sup>6)</sup> 문제에 주목하여 이를 해결하기 위한 방법을 찾는 것이 장애인의 삶에 좀 더 실질적인 기여를 한다는 것이다.** 이와 관련하여 제도적 뒷받침의 차원에서 현재의 ‘주택/공간’에 거주하는 장애인의 개별적 삶의 지원을 위해 현재 수준의 종사자 정부 지원이 아닌, 개별적 지원이 가능할 수 있는 수준의 종사자 확대를 제기한다.

- 
- 5) 그래서 말꼬리잡기로 비춰지는 대목도 없진 않지만, “탈시설”을 “일반 주택”에서 생활하는 것으로 규정짓는 거에 대해서도, 비판적이다. “일반 주택”은 말 그대로 지원이 없는, 우리가 흔히 말하는 일반적인 사람들이 사는 공간이고, 일상적으로 도움 (그것이 활동보조인이든, 함께 거주하는 교사이든, 자립생활센터의 코디이든)이 필요한 사람이 살고 있는 공간은 전부 “사회주택(지원주택)”이고, 그것 역시 ‘시설’이란 본질은 다르지 않다는 주장이다.
- 6) ‘시설화’에 대한 개념 규정은 조금씩 다르긴 하나, 대체로 “자극 없이 단조롭게 반복되는 시설 생활로 인해 인간으로서 꿈과 욕구, 자존감을 상실하고 무기력해지는 현상”(박숙경, 2017년)으로 정리할 수 있을 듯하다. “탈시설화”와 관념해선 “(시설이 아닌) 제약이 최소화된 지역사회 일반 주택에서 (인간 존재의 삶에 필수적인) 개인의 자유, 자율성, 사생활을 보장받고 (이를 위한) 소득 및 서비스를 지원받으며, 자신의 연령대와 선호에 맞게 사회의 일원으로 포함되어 살아갈 권리가 있음을 의미한다”고 개념적으로 규정하는데, 이는 다소 거칠거나 성근 측면이 있다.

물론 이런 주장에 ‘탈시설’을 본래 주장했던 이들은 납득하지 않는다. 다시 말해, 물리적 공간/건물로서 한 동에서 생활하는 것 자체가 장애인 인권 침해 가능성이 다분하며, 그렇다고 하여 “기존 시설을 소규모화하고 개선하는 과정은 시설적 문화와 시설화를 단절할 수 없기 때문에 사실상 탈시설화 정책이 될 수 없다”고 주장한다. (박숙경, 2017년, 국가인권위원회 탈시설 방안 연구보고서 12~13쪽) 그래서 이들의 ‘탈시설’ 개념은 ‘물리적 공간 차원에서 시설에서 나오기’를 핵심으로 삼는다. (이와 관련하여, 이 자리가 탈시설, 탈시설화, 탈-시설, 탈-시설화, 탈시설-화’ 등의 개념을 논하는 자리가 아니니 차치한다)

이 대목과 관련하여 시설 다양화의 쟁점 중의 하나가 장애인 지원 주체의 문제와 겹쳐지며 쟁점 4에서 제기하는 “기존의 대규모 시설이 지역사회 소규모 시설(주로, 그룹홈 또는 케어안심주택)로 분산되고, 이를 기존 법인이 운영하는 경우를 어떻게 받아들일 것인가” 라는 물음과 만나게 된다.<sup>7)</sup> 과연 ‘자립생활센터’나 ‘활동보조인 중개기관’ 등에서 고난도의 조력이 필요한 중증발달장애인에 대한 돌봄이나 지원과 관련하여 얼마나 전문성이 있을까에 대한 의문이기도 하다.

이런 의문에 대해 (물리적/공간적) ‘탈시설’을 주장하는 입장에서는 현재의 시설 중에서 일부가 여전히 지난날처럼 “일상적으로 도움이 필요한 사람을 수용 보호하는 곳”—이른바, 수용시설—으로 운영하는 바가 없진 않으리라 생각하기에 적어도 무조건적 ‘보호’를 명분 삼아 시설화된 삶으로 살게 하는 것보다는 낫다고 생각한다. 이런 관점이기 때문에 이러한 시설을 운영하는 곳에서는 ‘소규모화’, ‘다양화’를 한다고 하더라도 결국 ‘보호’라는 명분으로 장애인의 인권을 침해할 것이기에 (운영주체 측면과 공간적 측면의) ‘탈시설’을 해야 한다고 주장한다. 반면에 장애인거주시설 일부 운영자들은 ‘수용(보호)시설’이 아니라, 오늘날 장애인거주시설은 장애인의 인권과 삶을 키우는 거주, 요양, 지원서비스를 하는 곳이다 라고 반박한다.

---

7) 이와 관련하여 기존 시설 운영 법인 측에서는 근본적으로는 지원 기관을 현재의 시설 운영 법인이 아니라 자립생활센터나 장애인단체 등의 중개기관으로 바꾸는 것이 ‘탈시설’의 일환이란 주장에 대해서 결국 운영/지원 주체만 다를 뿐, 소규모 시설도 결국 ‘시설’ 아닌가 라고 반문한다.

각각의 주장들은, 제 나름의 일리와 근거가 없진 않다. 다만 여기에서 좀 더 깊이 있는 논의가 필요한 것은 (물리적/공간적) 탈시설을 한다고 해서 ‘시설화’ 문제가 산뜻하게 해결될 수 있는가, 그게 아니라면 현존하는 거주시설의 운영 및 지원 방식을 달리하여 ‘시설병’으로까지 이야기되는, ‘시설화’ 문제를 근본적으로 비껴날 여지가 전혀 없는가 라는 대목들이다. 다시 말해, 거주시설/주택이 아닌 지역사회 사회(지원)주택으로 장애인 소규모로 살아가는 삶을 산다면 현재 대형 거주시설에서 제기되는 ‘시설화’와는 달리 인간으로서의 꿈과 욕구를 실현해가며 자존감을 획득하고 생동감 있는 삶을 살아가 수 있는가 라는 것이다. 이런 맥락에서 탈시설 과정 및 이후에서 이들에 대한 지원 체계를 어떻게 구축할 것인가 라는 두 번째 쟁점/과제와 이어진다.

## ▣ 쟁점 2 : 탈시설 위한 전달체계는 어떻게?

사례3) 탈시설 이후 지역사회 주택에서 거주하던 뇌병변장애인 1급 이00씨는 탈시설 할 때 연계된 자립생활센터의 활동지원을 받았다. 그런데 그에게 서비스를 제공하던 활동지원사 A씨가 이00씨의 정착금을 비롯한 수급비 일부를 횡령하였고 아무도 이 사실을 알지 못했다. 횡령이 발각된 것은 활동지원사 A가 아닌 다른 활동지원사 B가 이00씨에게 서비스를 제공하던 중, 통장 내역의 흐름이 이상한 것을 인지하여 옹호기관에 신고하였다.

발제문에서 언급되듯이 탈시설 전달체계는 탈시설 전담부서 및 전담기구 설치를 기본으로 한 통합사례관리지원 방식으로 구축되어야 한다. 이렇지 않고 특정 기관/센터만으로 이 역할을 담당한다면 제시된 사례처럼 탈시설을 했다고 하더라도, 특히 무연고 장애인의 경우에는 언제나 학대 가능성이 노출되어 있다고 해도 무방하다. 현재 부산장애인권익옹호기관 신고 접수된 사례 중에는 탈시설한 장애인들 중 사례처럼 뇌병변장애인의 경제적 착취 사건도 있지만 발달장애인의 경제적 착취 의심 사건도 있었다. 센터나 기관에서 탈시설한 장애인을 직접적으로 관리하지 않는 이상, 이러한 상황은 충분히 발생할 수 있는 것이다.

하지만 현재 부산지역의 경우에는 탈시설한 장애인 대다수가 자립생활센터 차원에서 감당하고 있으며, 따로 전담인력이나 기구가 있진 않다. 부산시의 2019년 장애인정책요구안 답변자료에 따르면 2020년부터 탈시설장애인주거지원센터를 개소하여 탈시설 장애인에 대한 지원 체계를 구축한다고는 하지만, 현재로선 구체적이진 않다. 이른바, ‘커뮤니티 케어’(지역케어회의)를 통한 통합 지원을 한다고 방향을 잡고 있으나, 현실적인 내용이 도출될 만큼 그 방향은 선명치 않다. 그런 점에서 탈시설을 위한 전달체계를 지속적으로 그려보는 것도 유의미한 일이지만, 상당수가 무연고 발달장애인이라는 현실을 고려할 때, 이들에 대한 관리 지원 방안을 구체적으로 어떻게 할 것인가에 대한 검토와 실행 계획이 우선적으로 제시되어야 할 것이다. 이러한 내용들이 구체적으로 마련되고 실행이 이루어질 때, 현재 문제삼고 있는 ‘시설화’에서 최소한으로 말해도 비켜설 수 있고, 최대한으로 말하자면 ‘시설화된 삶’이 아닌 다른 삶의 가능성을 모색할 수 있을 것이다. 만약 이것이 제대로 이루어지지 않는다면 언급한 사례와 같은 일이 발생하기도 한다.

### ▣ 쟁점 3 : 시설 직원에 대한 대책은?

마지막으로 시설 직원에 대한 대책은 발제문에서도 적시하고 있듯이 “기존시설 직원 노동연계 및 주거생활 지원인력으로 전환지원”은 종사자 역시 국민의 일원으로서 국가가 보장해야 할 생존권과 직접적으로 연관되어 있는 문제이니 만큼 간과할 수 없다. 그리고 이는 탈시설 추진 과정에서 오히려 쟁점 4에서 다루고 있는 시설 소규모화 문제와 연동해서 생각해본다면 현재 인력기준에서 좀 더 많은 인력을 확충해 나갈 필요가 있는 문제이기도 하다. 다만 발제문에서도 언급하고 있는 이러한 인력 증원이 추후 시설 소규모화 및 탈시설(재편) 과정에서 어떤 결과를 낳을 수 있을 것인지에 대해서는 또 다른 고민이 필요하다.

### ◎ 나가면서

부산장애인권익옹호기관의 입장에서 말한다면, 현재 갈수록 정원을 줄이고 있는 거주



시설의 현실과 시설에 들어가고 싶어 하는 학대 피해자(혹은 가해자까지 포함하여)의 현실, 이 두 가지 모두를 종합해야 하는 상황이기에 거주시설의 전면적 폐쇄를 말하기도, 그렇다 하여 시설 인원 확충 및 신규시설 확충을 주장하는 것도 여의치 않다. 하나 마나한 말이긴 하나, 어쨌든 간에 시설에서 지원이 필요한 사람도, 그 숫자가 많진 않다고 하더라도, 분명히 있다. 이런 현실을 고려한다면 물리적/공간적 탈시설이 중요하고 그 방향으로 나아가는 것은 '인권'적 기준에 합당하나, 실행 과정에서 불가피하게 발생하는 갈등을 또 얼마나 '인권'적으로 해결해 나갈 것인가 라는 과제가 우리 모두에게 있다고 할 것이다.





장애인 탈시설 정책토론회

[토론 2]

## 지자체의 탈시설 및 자립지원 정책추진 현황

이인영

국가인권위원회 장애차별조사2과 사무관



## 장애인 탈시설 지방자치단체 정책 현황 및 과제

이인영 국가인권위원회 장애차별조사2과 사무관

### 1. 탈시설 운동 및 탈시설 욕구

#### 가. 민간의 탈시설 요구

- 국내에서 장애인 탈시설은 2003년 정부의 미신고 시설 양성화 정책에 장애인 인권단체들이 반대하면서 탈시설 정책의 필요성이 제기되기 시작했으며, 2007년 석암재단 베데스타요양원의 시설 거주인들이 ‘석암재단 생활인 인권쟁취를 위한 비상대책위원회’를 결성하고 시설비리척결을 위한 운동을 하면서 본격적으로 공론화되었고, 이를 계기로 2008년 서울특별시 탈시설 욕구조사가 시작됨.
- 이후 서울특별시 대책이 발표되지 않자 시설의 삶을 거부하는 장애인 당사자 8명이 2009년 6월 대학로 마로니에 공원에서 ‘탈시설-자립생활 지원’을 요구하며 노숙농성에 돌입하면서 장애인 인권단체를 중심으로 활성화되기 시작하였고, 이를 계기로 서울특별시에도 체험홈 및 탈시설 전환지원센터 설치, 탈시설 정착금 지원 등을 시행함.
- 2011년 일명 ‘도가니’사건으로 알려진 광주 인화원 거주인 인권침해사건, 2014년부터 불거지기 시작한 형제복지원 사건, 2015년 거주인에 대한 성폭력 사건이 발생한 전북 전주 자립원 인권침해사건, 거주인 의문사 사건이 발생한 해바라기 장애인거주시설, 2017년 대구 희망원 등 일련의 시설인권침해사건들이 밝혀지면서 거주시설의 피해자들에 대한 지원과 탈시설을 요구하는 운동이 전개되어왔고, 이를 계기로 일부 시설이 폐쇄되고 지역사회로 이주하거나 전원조치 중임.

- 특히 서울특별시 사회복지법인 프리웰(구 석암재단)은 공익이사회 의결을 통해 탈시설을 추진해왔으며, 2018년 4월 대구광역시에서는 사회복지재단인 청암재단이 시설공공화 및 시설폐쇄를 선언함.

## 나. 탈시설 욕구

- 위원회가 실시한 「중증·정신장애인 시설생활인에 대한 실태조사」(2017)의 결과를 살펴보면, 비자발적 상황이었거나 가족이 부양할 수 없는 환경으로 인해 시설에 입소하였다고 응답함.
- 거주시설 장애인 대상의 탈시설 욕구조사 결과를 살펴보면, 국가인권위원회가 실시한 전국 단위의 탈시설 욕구는 2012년 57.5%, 2017년 42.6% 였으며, 지방자치단체별 욕구조사로는 서울특별시 2009년 57%, 2011년 44.1%, 부산광역시(2009) 57.6%, 광주광역시 2010년 41.3%, 2016년 79.2%, 대구광역시(2012) 58.6%, 인천광역시(2012) 30.5%, 전주시(2015) 37.7%의 거주시설 장애인들이 탈시설 욕구를 보였는데, 거주 및 서비스 지원 시 더 높은 자립 욕구를 보임.

〈표 1〉 탈시설 및 자립생활 욕구 조사 결과

	연구명	연도	수행기관	조사 결과
서울특별시	탈시설화 정책 및 주거환경 지원 학술 연구	2009	서울특별시정 개발원	<ul style="list-style-type: none"> <li>탈시설 욕구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설거주 장애인 중 57% 자립희망</li> <li>- 주거 및 서비스 지원시 70.3% 자립희망</li> </ul> </li> </ul>
	중증장애인 자립생활지원 마스터플랜 수립 연구	2011	서울특별시 복지재단	<ul style="list-style-type: none"> <li>탈시설 욕구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설거주 장애인 229명 중 44.1%가 자립희망(55.5%는 비희망, 무응답 0.4%)</li> </ul> </li> </ul>
	탈시설 욕구조사	2017	시설,단체,지자체, 협치사업단 공동	<ul style="list-style-type: none"> <li>탈시설 희망 여부               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설거주 장애인 2,546명 중 534명이 탈시설 희망(21%)</li> <li>- 탈시설 희망자 거주유형은 단독 34.6%, 둘 이상 거주 45.3%(그룹홈 26.4%, 친구와 함께 18.9%), 원가정 복귀 15.5%, 기타 4.4%</li> </ul> </li> </ul>
부산광역시	부산생활시설거주 장애인 복지실태 및 욕구조사	2009	부산복지 개발원	<ul style="list-style-type: none"> <li>자립 욕구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설거주 장애인 중 57.6% 자립희망</li> </ul> </li> </ul>

	연구명	연도	수행기관	조사 결과
광주광역시	광주광역시 장애인생활시설 실태조사 및 자립생활 욕구조사	2010	장애우권익문제 연구소 광주지소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자립 욕구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설거주 장애인 중 41.3% 자립희망</li> <li>- 주거 및 서비스 지원시 42.2% 자립희망</li> </ul> </li> </ul>
	광주광역시 장애인 자립생활 환경구축을 위한 실태조사	2016	광주복지 재단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자립 욕구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설거주 장애인 54명 중 79.2% 자립 희망(20.8% 비희망)</li> </ul> </li> </ul>
대구광역시	중증장애인 탈시설 자립생활 지원 연구	2012	대구경북연구원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 탈시설 욕구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설거주 장애인 중 58.6% 자립희망</li> <li>- 주거 지원시 70.5% 자립희망</li> </ul> </li> </ul>
인천시	장애인 생활시설 이용자 복지실태 및 탈시설 욕구조사	2012	인천발전연구원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 탈시설 욕구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설거주 장애인 364명 중 30.5% 자립 희망                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 11% 무조건 자립희망</li> <li>· 14.6% 거주지 및 서비스 지원시 자립 희망</li> <li>· 4.9% 거주지 지원시 자립희망</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
전주시	전주시 장애인거주시설 이용 장애인의 욕구조사 및 자립생활 지원을 위한 탈시설화 연구	2015	전주대 산학협력단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 탈시설 욕구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설거주 장애인 244명 중 37.7% 자립 희망(비희망 22.5%, 무응답 44.3%)</li> </ul> </li> </ul>
전국단위	시설거주인 구주현황 및 자립생활 욕구 실태조사	2012	국가인권위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 탈시설 욕구                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설거주 장애인 561명 중 57.5% 자립 희망(비희망 34.5%, 무응답 8.0%)</li> <li>- 주거 및 서비스 지원시 62.1% 자립희망</li> <li>- 자립생활의 어려움을 설명한 후에도 53.4% 자립희망</li> </ul> </li> </ul>
	중증·정신장애인의 시설생활인에 대한 실태조사	2017	국가인권위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설퇴소 의사유무                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설거주 장애인 516명 중 42.6%(퇴소 의사 없음 39.0%), 즉시 퇴소 54.8%, 수개월 이내 23.3%, 1년 이후 21.9%</li> </ul> </li> </ul>

## 2. 탈시설 정책 현황

### 가. 지방정부 탈시설 정책 현황

#### 1) 지방자치단체 주요 탈시설 정책 추진 과정

- 서울특별시는 민간의 탈시설 요구에 부응하여 2008년 서울특별시정개발원에 의뢰하여 시설거주 장애인을 대상으로 탈시설 욕구조사를 진행한 바 있고, 2010년 장애인전환서비스지원센터를 설립하고 자립생활체험홈을 시작하였고, 2013년 「장애인거주시설 탈시설화 5개년 계획(2013~ 2017)」으로 600명 탈시설을 추진하였고, 2017년 수립한 2차 탈시설 계획(2018~2022)에는 800명을 그 목표로 설정함<sup>1)</sup>.
- 이어 전주시가 2015년 자립원 사건을 계기로 자립원과 자립인애원 2곳에 대해 시설폐쇄명령을 내렸으며, 욕구조사 및 탈시설화 연구용역을 통해 거주인 138명에 대해 지역사회 이주 그리고 2016. 6. 21. 32명에 대해 금선백련마을에 전원조치하였고, 「전주시 장애인거주시설 탈시설화 추진계획(2015~2019)」을 수립하여 추진 중임.
- 대구광역시는 「시설거주장애인 탈시설 자립지원 추진계획(2015~2018)」을 발표하고 추진하여, 2018년까지 약70명 정도 탈시설을 완료하였으나 제2차 추진계획은 중앙정부 계획 발표 이후 수립할 것이며, 노숙인 시설인 대구시립희망원 피해자들에게 탈시설을 지원하겠다는 당초 약속을 이행하지 않고 일부 장애인만 탈시설을 지원하고 일부는 다른 거주시설로 이전시키겠다고 발표해서 논란이 된 바 있음<sup>2)</sup>.
- 인화원 사건이 발생한 광주광역시는 「탈시설 자립생활 지원 5개년 계획(2017~2021)」을 발표하고 탈시설을 추진 중이나, 탈시설의 법적 근거가 미비한 상황에서 시설의 반대와 저항으로 정책추진에 많은 어려움이 초래된다고 함.

---

1) 2018년 계획수립당시 목표는 300명이었으나, 이후 인권단체 등 관계기관 협의를 통해 목표를 상향함.  
2) 문재인 대통령은 2017년 대선 당시 '범죄시설 폐지 및 탈시설 정책 추진을 위한 시범 사업으로 '대구희망원 문제 해결'을 공약으로 내걸었으나 금년 및 내년에도 관련 예산이 전혀 반영되어 있지 않고 있음.



〈표2〉 지방자치단체 탈시설 정책 추진 계획 현황

시·도	계획명	시설화 현황(수립당시)		추진기간	목표 인원
		개소수	거주인원		
서울특별시	제1차 장애인거주시설 탈시설화 5개년 계획	43	3,088	2013~2017	600
	제2차 장애인거주시설 탈시설화 5개년 계획	42	2,546	2018~2022	800
전주시	전주시 장애인거주시설 탈시설화 추진계획	5	235	2015~2019	177
대구광역시	시설거주장애인 탈시설 자립지원 추진계획	57	1,749	2015~2018	100
광주광역시	탈시설 자립생활 지원 5개년 계획	73	976	2017~2022	137

## 2) 지방자치단체 탈시설 지원책

- 지방자치단체가 탈시설 장애인에게 지원책은 지방자치단체의 ‘중증장애인 자립지원’ 등의 조례에 근거하여 체험홈·자립주택 등 탈시설 전환주거 제공, 탈시설 정착금 지급이 주를 이루고 있음.
- 탈시설 정착금은 시설퇴소 후 지역사회에서 주거마련, 생활용품구매, 생활비 등 지역사회 초기정착을 금전적으로 지원하는 정책으로 현재 12개 광역시·도에서 시행 중인데, 〈표3〉 지방자치단체별 탈시설(시설 퇴소) 정착금 현황에서와 같이 1인당 탈시설 지원금은 지방자치단체마다 500만원~1200만원으로 편차가 큰 편이며, 대전, 울산, 충남, 세종의 경우는 지원금 자체가 없음<sup>3)</sup>.
- 장애인복지시설 예산은 국비와 지방비가 공동이나 탈시설 예산은 100% 지방자치단체 예산으로 한계를 가지고 있는 상황이어서 지자체의 재정부담능력과 지역의 장애인인권단체 요구에 따라 상이함.
- 또한 지원금을 받는 대상은 기초수급 및 차상위계층으로 제한되어 있는데, 비수급 장애인이 자립할 경우 초기 정착금과 생활비 전체를 가족이 부담하거나 스스로 해결해야하기 때문에 가족들이 자립을 반대하거나 당사자가 자립을 희망해도 포기하는 경우가 발생함.

3) 2015년 대전광역시, 강원도, 경기도 성남시 3곳이 탈시설 정착금이 불용으로 폐지 된 것이 확인되었다.

〈표3〉 지방자치단체별 탈시설(시설 퇴소) 정착금

시·도	시행년도	1인당 지원금	인원	지급형태
서울특별시	2005년	1천2백만원	20명	현금
부산광역시	2014년	7백만원	20명	현금
광주광역시	2011년	8백만원	20명	현금
인천광역시	2014년	5백만원	5명	현금
대구광역시	2010년	1천만원	35명	현금
대전광역시	-	-	-	-
울산광역시	-	-	-	-
강원도	2012년	6백5십만원	2명	현금
경기도	2012년	1천만원	10명	현금
충청북도	2010년	5백만원	20명	현금
충청남도	-	-	-	-
전라북도	2010년	1천만원	3명	현금
전라남도	2014년	1천만원	10명	현금
경상북도	-	1천만원	10명	현금
경상남도	2010년	1천만원	15명	현금
제주도	2019년	1천만원	10명	-
세종시	-	-	-	-

- 탈시설의 다른 정책으로 탈시설 장애인이 과도기적으로 자립을 체험하고 훈련하는 체험홈과 자립주택 지원 등이 있음. 지역사회 전환을 위한 과도기적 주거체험과 훈련을 위한 임시주거라고 할 수 있는데, 〈표4〉과 같이 현재 17개 광역시·도 중 14개 시·도가 시행 중인데 대부분 운영을 지역의 자립생활센터에 위탁하거나, 거주시설 안에 설치해둔 경우도 있음.
- 체험홈 및 자립주택 운영보조금의 경우 1천만원~6천만원을 지원하는 지자체도 있는 반면 운영보조금은 전혀 지원하지 않는 지자체도 있음.

〈표 4〉 지자체별 탈시설 임시주거 주택지원 현황

지역	체험홈/ 자립주택	운영보조금	주택확보
서울	73개소 (체험홈2개, 자립주택71개)	○	서울특별시확보
부산	12개소	○	보증금지원 (7천만 원~1억 원)
대구	41개 (체험15개, 자립주택26개)	○	대구시 확보
인천	13개소(체험홈7개, 자립주택6개)	○	보증금지원(2억 원)
광주	19개소 (체험홈9개, 우리집10개)	○	시 확보
대전	3개소(시설 내 체험홈)	○	운영사업자부담
울산	8개소(체험홈5개, 자립홈3개)	×	NH공사 임대운영
경기	17개소(체험홈15개, 자립주택2개)	○	보증금지원(3,000만원~2억 원)
강원	12개소(체험홈8개, 자립주택4개)	○	NH공사 임대운영
충북	13개소(체험 및 자립홈13개)	○	충북도 확보
충남	×	×	
전북	×	×	
전남	7개소(체험홈 7개)	○	보증금지원(1억 원)
경북	1개소(체험홈 1개)	○	경주시 확보
경남	22개소(체험홈 22개)	×	보증금지원(2억 원)
제주특별자치도	4개소(자립주택 4개) 예정	예산확보중	제주개발공사
세종	×	×	

- 체험홈과 자립주택 운영사업자(대부분 지역의 II센터)는 탈시설 장애인에게 자립교육(금전관리 및 계약, 지역사회 이용, 예절교육 등)을 하며, 권익옹호기관을 통해 권익옹호(후견인 연계, 관련 법률, 성교육 등), 서비스 기관 연계(복지관 거주시설 연계사업, II센터 연계사업, 평생교육지원사업, 주민센터연계, 마을기획단 사업 연계), 장애인 복지일자리 등의 서비스를 제공함.

- 하지만 별도의 탈시설 추진 계획(대구, 광주, 전주)을 갖지 않는 일반 지자체의 경우 민간인 장애인자립생활센터가 거주시설 장애인과 접촉할 수 있는 네트워크가 없기에 탈시설 수요자를 발굴할 기회가 없으며, 연결할 지역의 복지자원(활동보조 등)이 부족하거나, 자립주택 이후 지역사회 전환 주택 확보에 어려움을 겪고 있음.

### 3) 지방자치단체 탈시설 정책 추진 현황

- 이와 같은 탈시설 추진업무는 서울특별시의 경우는 2010년 설립된 ‘장애인전환서비스지원센터’(서울특별시복지재단 위탁 운영)를 통해, 광주광역시에는 광주복지재단 ‘장애인자립생활지원팀’, 대구광역시는 대구희망원 사건을 계기로 대구시청 장애인복지과 내에서 ‘탈시설자립지원팀’(3명)이라는 전담부서를 개설하여 운영하고 있음.
- 서울특별시, 경기도, 경상남도, 경상북도, 광주시, 부산시, 세종시, 인천시, 제주시의 경우는 탈시설 관련 업무에 주무관 1명이 배치되어 있으며, 주요업무 내용은 탈시설 업무를 전담하기 보다는 장애인거주시설관련 업무나 자립생활관련 업무에 한정되어 있어서 전담자를 배치했다고는 볼 수 없음.
- 지방자치단체 탈시설 업무담당자들은 여타의 다른 업무와 달리 탈시설 업무와 관련된 근거 법령이나 지침 등이 부재하여 탈시설 요구에 대한 민간의 의견을 수용하는 것이 맞는 것인지, 이에 반해 시설관계자들의 강한 저항을 견디는 것에 대한 어려움이 호소됨.

## 4. 부산광역시 장애인 탈시설 정책 현황

### 가. 부산광역시 장애인 거주시설 현황

계	장애유형별 거주시설	중증장애인 요양시설	장애인 영유아시설	장애인공동생활가 정	장애인단기 보호시설
75	18	7	2	45	3

## 나. 탈시설 지원책

- 중증장애인 자립생활지원 기본계획수립(제5조, 제6조), 자립생활 실태조사(제7조), 자립생활지원(제8조), 주거생활의 지원(제9조), 활동지원급여 추가지원(제11조), 장애인자립생활센터 지원(제12조)
- ※ 「부산광역시 중증장애인 자립생활 지원 조례」(2009. 2. 제정, 2019. 7. 10. 일 부개정)

## 다. 임시주거 지원책(조례 제8조 제8호)

지역	체험홈/ 자립주택	운영보조금	주택확보
부산	12개소	○	보증금지원 (7천만 원~1억 원)

## 라. 탈시설 정착금(조례 제8조 제9호)

시·도	시행년도	1인당 지원금	인원	지급형태
부산광역시	2014년	7백만원	20명	현금

## 5. 서울특별시 장애인 전환서비스 지원 사례

### 가. 서울특별시 탈시설 정책

#### 1) 서울특별시 장애인 탈시설 정책과정

- 서울특별시는 민간의 탈시설 요구를 가장 먼저 수용한 지방자치단체로 2008년 탈시설 욕구조사 실시, 2009년 장애인생활시설 개선, 자립생활체험홈 설치, 자립

생활 지원계획 수립, 2010년 장애인전환서비스지원센터를 설립, 2013년 「인권증진기본계획」을 통해 시설거주장애인 600명의 탈시설화를 지원하는 「장애인거주시설 탈시설화 5개년 계획(2013~ 2017)」 발표하고 추진해옴.

- <표5> 추진결과에서 살펴보면 서울특별시 제1차 탈시설 계획의 목표는 600명이었는데, 결과는 604명 탈시설을 달성하였고, 계획 대비 100.6% 달성되었다고 보고되고 있는데, 일부(5명 정도) 장애인이 상시적 의료지원이 필요한데 어려움이 있어 거주시설로 재입소하였다고 평가함<sup>4)</sup>.

<표5> 서울특별시 탈시설 추진결과(2017. 12. 1. 기준)

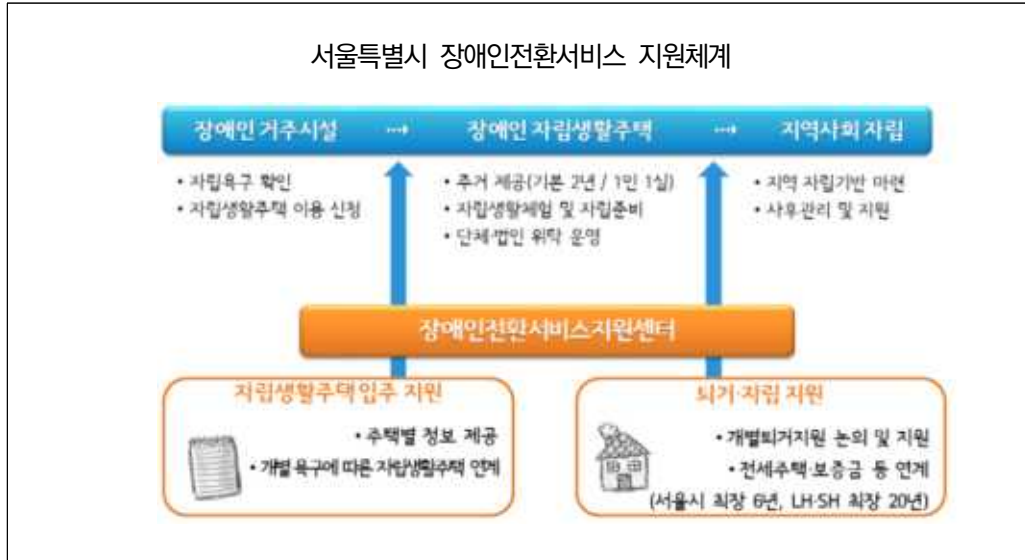
구분	목표	실적	달성률
자립생활체험홈	230	286	124.3
자립생활주택	171	151	88.0
공동생활가정	84	63	75.0
개인독립가정	115	104	90.4
합계	600	604	100.6

## 2) 서울특별시 장애인전환서비스 지원

- 장애인거주시설 장애인이 자립욕구를 가지고 자립생활주택을 신청하면, 입소지원 위원회를 통해 입주가 확정되고, 자립지원 등의 서비스가 제공됨. 자립생활주택 운영사업자(장애인자립생활센터 등)는 입소자 선정, 욕구파악과 개인별자립생활계획수립을 기반으로 자립지원서비스를 제공하며, 장애인전환지원센터는 자립생활주택 입·퇴소 지원, 시설종사자 및 이용자 대상 자립지원역량 강화, 자립생활주택 등의 운영지원과 품질관리(자립생활주택 코디네이터 역량강화, 모니터링, 심사 등 진행), 지역사회 전문기관 연계 및 네트워크 구축, 사업성과 홍보 및 확산을 위한 활동을 전개함.

4) 탈시설 추진 초기인 2015년까지는 탈시설 장애인 158명 중 22명이 시설로 복귀하였다고 보고된 바 있음(22%)

〈그림1〉 서울특별시 장애인전환서비스 지원체계



○ 〈표6〉와 같이 서울특별시 자립생활주택은 가형, 나형, 다형, 체험형으로 구분되며 2018년 73개소를 운영하고 있음. 가형 36개소, 나형 16개소, 다형 19개소, 체험형 2개소이며, 입주인원은 가, 나형은 주택당 3명, 다형은 주택당 2명이 생활함. 가, 나형은 간헐적 지원으로 지역사회생활이 가능한 장애인이 생활하고 있으며, 다형은 집중적인 지원이 필요한 장애인이 생활하게 됨(발달장애인이 주요 대상). 이용자는 주택별 2~3인이 이용하고 있으며, 서울특별시 관할 장애인거주시설 장애인이 이용할 수 있음.

〈표6〉 자립생활주택 유형별 운영현황

구분	가형	나형	다형	체험형
현황	36개	16개	19개	2개
유형	일반임대 / 공공임대		공공임대	
입주인원	3명 / 주택		2명 / 주택	3명 / 주택
지원형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적인 자기관리가 가능하며, 일정 기간 경험과 훈련을 통해 사회적 자립역량을 지원하는 유형.</li> <li>• 지원인력의 간헐적 지원형태 (본인 혹은 활동보조를 통해 자기결정, 일상생활 관리가 가능)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위생관리에 상당한 지원이 필요하나, 일정기간 경험과 훈련을 통해 개인적 자립역량 향상을 지원하는 유형.</li> <li>• 지원인력의 집중적 지원형태 (인지적 장애로 인한 일상생활 지원필요)</li> </ul>	거주시설 이용장애인의 지역사회자립체험 기회제공
서비스 내용	개별자립생활 체험 및 사회적응 지원	개별자립생활공간 제공 및 자립준비	개별자립생활 체험 및 사회적응 지원	
입주기간	기본 2년			1개월(최대3개월)
운영형태	운영사업자 위탁운영			
운영방식	전담인력(코디네이터) 1명		전담인력(코디네이터) 1명 + 보조인력	

### 3) 서울특별시 2차 탈시설 추진 계획(2018~2022)

- 서울시 2차 탈시설 계획(2018~2022) 목표는 탈시설 지원 인원 800명, 거주시설 2개 변환 시범운영이며, ① 탈시설 추진 강화 및 전환지원체계 개선 ② 재가장애인 시설입소예방 ③ 장애인 거주시설 운영 개선 및 시설변환 ④ 탈시설 장애인 지역사회 정착지원 등의 4개 과제로 총 예산은 221억원 규모임
- 세부추진사업으로 서울시 탈시설 권리선언, 탈시설 민관협의회 구성 및 운영, 전환서비스지원센터 역할 및 기능 개선, 자립생활주택운영개선, 발달장애인 신 거주 모형 개발, 발달장애인 지원주택 주거서비스 확대, 거주시설의 자립지원 계획수립 의무화, 거주시설 장애인 정기적 탈시설 욕구조사, 탈시설 발달장애인 개인별지원 계획 수립, 탈시설 장애인 사례 관리, 활동지원서비스 확대, 퇴소자 정착금 지원, 비수급 장애인 생계비 지원, 전세주택 지원 확대, 중단연구 등이며, 서울시 탈시설 욕구조사에 따른 결과에 기반함.





장애인 탈시설 정책토론회

[토론 3]

## 부산지역 탈시설 및 자립지원 정책추진을 위한 제언

최영아  
부산광역시의회 의원



## 부산지역 탈시설 및 자립지원 정책추진을 위한 제언

최영아 부산광역시의회 의원

### 부산광역시 장애인 탈시설 자립지원 5개년 계획(안) 수립<sup>1)</sup>

#### I. 추진배경

- 정부는 ‘모두가 누리를 포용적 복지국가’를 20대 국정전략으로 추진, ‘탈시설 등 지역사회 정착 환경조성’ 포함
- 보건복지부, 제5차 장애인정책종합계획 「탈시설 및 주거지원 강화」
  - 장애인의 탈시설 및 자립생활 지원을 통해 자기결정권 보장, 삶의 질과 인권 제고
- 부산시, 민선 7기 시장 공약사업 「장애인 탈시설주거전환지원센터 설치」선정
- 「420 장애인차별철폐 부산공동투쟁단」, 「장애인 탈시설 자립정책 5개년계획」수립 요구

#### II. 추진근거

- 「장애인복지법」 제6조(중증장애인의 보호), 제53조(자립생활지원)
- 「장애인복지법」 “탈시설” 조항 신설, 장애인복지법 개정 추진

1) '19.9.4. 장애인탈시설자립 민관협의회 결과를 요약 정리한 것임

- '19.7.8. 윤소하 국회의원 대표 발의, 장애인복지법(안 제2조제4항 등 탈시설 관련 조항 신설)

- 부산광역시 중증장애인 자립생활 지원 조례 제5조, 제8조(자립생활지원)
- 부산광역시 장애인정책 5개년 기본계획
  - 1-1. 지원주거 도입, 1-2 지역사회 통합형 거주시설로 전환,
  - 1-3. 장애인 주거지원체계 구축

### Ⅲ. 추진 상황

- 장애인자립생활지원센터, 연도별 1~3개소 확충

년도	2004	2006	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	2019
지원수 (누계)	1 (1)	2 (3)	2 (5)	3 (8)	2 (10)	1 (11)	2 (13)	1 (14)	1 (15)	1 (16)	1 (17)

- 장애인자립생활체험홈 운영 확충(12개소 총80명 이용<남51,여29>)

년도	2012	2013	2015	2016	2018
지원수 (누계)	2 (2)	1 (3)	1 (4)	2 (6)	1 (7)

- 장애인 자립형 공동생활가정 운영 : 2016년 5개소 설치(총21명 이용, 현 14명 입주)
- 2016년 자립전환지원센터 설치(자립형공동생활가정 운영 등)
- 중증장애인 활동지원 확대

구분	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년
인원	1,144	1,526	1,971	2,500	2,829	3,134	3,853	4,633	5,068	5,498	5,873	6,205	6,105

- 최종중증장애인 24시간 활동지원서비스 시비 추가, 10명 700백만원
- 발달장애인 공공후견 비용 지원(만19세이상 성인발달장애인 255명 149백만원) : '14년 22명, '15년 66명, '16년 33명, '17년 71명, '18년 63명
- 시설 퇴소자 자립정착금 지원 : '14년~, 총90명 483백만원
  - '14년 15명, '15년 23, '16년 19명, '17년 18명, '18년 15명 \* '19년 1인 7백

만원

- 탈시설자립지원 「민관협의회」, 「민간주도 워킹그룹」회의 개최('19년 2회)
  - 탈시설 지원 및 장애인복지관·IL 등 지역사회 연계 방안 모색, 거주시설 협  
치 등
  - ※ 민관협의회 ('19.4.26.), 민간주도 워킹그룹('19.6.28.)
- 탈시설 자립 희망 대상자 발굴 : 150명
  - '19. 2. 장애인 거주시설 인권실태조사 시 발굴
- 장애인 주거편의 사업 지원 : '13년~, 총251가구 1,200백만원
  - '13년 40, '14년 43, '15년 42, '16년 42, '17년 44, '18년 40

#### IV. 정책목표 및 전략

□ 비전 : 지역사회 자립생활의 보장을 통한 장애인의 보편적 삶의 실현

목표

- 장애인 탈시설 종합지원체계 구축
- 지역 맞춤형 자립생활 종합지원체계 기반구축
- 장애인 거주시설 기능전환 및 역할 정립

□ 단계별 추진전략

- 1단계(2020~2021년) : 탈시설 자립기반 구축
  - 지역사회 자립훈련 및 자립체험 공간 확보
  - 자립교육 증점 및 개인별 자립지원 계획 수립
- 2단계(2022~2023년) : 탈시설 장애인 주거지원 마련
  - 거주시설 변환 계획 수립 지원(희망 법인) 및 시설 개편
  - 발달장애인 지원주거 시범사업 추진

- 3단계(2024~ ) : 재가 중증장애인 지역사회서비스 강화(시설 입소 예방)
  - 시설 입소 가능성이 높은 재가 성인 발달장애인, 고령 중증장애인 등에 대하여 주거, 돌봄, 의료 등의 사회서비스 통합 지원

#### □ 연도별 세부사업

- 2020년 : 탈시설 컨트롤 타워 기구 설치 및 자립체험 공간 확보
  - 1) 『장애인 탈시설 주거전환지원센터』 설치
  - 2) 자립형 체험홈 확충('20~'24년 총50개소)
  - 3) 거주시설 장애인 탈시설 자립 희망 욕구 전수조사(매년)
  - 4) 거주시설 장애인 자립체험 교육 실시(매년)
  - 5) 장애인 거주시설 관계자 탈시설 지원 네트워크 구축
    - 지역사회정착 서비스 연계 체계 마련
  
- 2021년 : 자립전환센터 및 탈시설주거전환센터 운영 일원화 등
  - 6) 기존 및 신규 자립전환센터(자립전환센터 및 탈시설거주전환센터) 운영체계 일원화 => 탈시설전환지원센터 설치·운영
  - 7) 장애인 거주시설별 역할 정립 및 기능전환 모델 연구
  
- 2022년 : 거주시설 변환 계획 수립 지원(희망 법인) 및 시설 개편
  - 8) 장애인 거주시설 변환 시범 운영 및 시설 개편 추진(희망 법인)
  
- 2023년 : 발달장애인 지원주거 시범사업 추진
  - 9) 발달장애인 지원주거 시범사업 추진
  
- 2024년~ : 재가 중증장애인 입소예방을 위한 지역사회 서비스 강화
  - 10) 재가 중증장애인 자립생활 실태조사
  - 11) 성인 발달장애인, 중증 고령 장애인 등 사회서비스 통합 지원

## V. 목표인원

- 대 상 : 거주시설 장애인 300명, 재가 중증장애인(인원 미정)
- 산출근거
  - 거주시설 인권실태조사('19.2.) : 150명
  - 「420 장애인차별철폐 부산공동투쟁단」요구 : 300명
  - 보건복지부 탈시설 정책 방향 : 인원 미정(지역별 여건 고려)

### <'19. 6월말 부산시 장애인 등록 현황>

- 전체 장애인 174,269명(중증 67,335명, 경증 106,934명)
- 거주시설 27개소 1,208명  
 (지체·뇌병변 4개소 152명, 지적 14개소 696명, 중증요양 7개소 293명, 영유아 2개소 67명)

## VI. 행정사항

- '20 보건복지부 공모사업 연계하여, 「장애인 탈시설주거전환지원센터」 설치 추진
- 부산시 장애인 탈시설 선언 : 장애인 탈시설 자립 지원 5개년 추진계획 발표('19. 12월)
- 장애인 탈시설을 위한 부산시 조례 등 법적 근거 마련('19. 12월)







장애인 탈시설 정책토론회

# 부 록



〈부록 1〉           **국 가 인 권 위 원 회**  
**상 임 위 원 회**  
**결           정**

**제 목   장애인 탈시설 로드맵 마련을 위한 정책권고**

**주           문**

국가인권위원회는 국무총리에게 장애인이 거주시설이 아닌 지역사회에서 자립하여 살 수 있도록 다음과 같이 권고한다.

1. 범정부·민간이 참여하는 ‘장애인 탈시설 추진단’을 구성하기 바람.
2. 다음의 사항을 포함하여 ‘장애인 탈시설 로드맵’을 마련하기 바람.
  - 가. 탈시설 정책방향과 목표, 추진일정 및 예산
  - 나. 관계법령에 탈시설 및 자립생활권리의 절차보장
  - 다. 탈시설 전담기구 및 전담부서 설치
  - 라. 지역사회 전환주택 및 지역사회복지서비스 확대
  - 마. 신규 거주시설 설치 제한 및 「장애인복지법」 등 관련법령 정비
  - 바. 거주시설 변환 및 전문인력 훈련 계획
  - 사. 지방자치단체 탈시설 계획수립의 원칙과 지침
  - 아. 지역사회 기반의 다양한 주거서비스 도입
  - 자. 탈시설 정책 모니터링 체계 구축
  - 차. 장애인 탈시설 로드맵 공표 및 사회적 인식과 이해증진 방안

카. 미성년 장애인 및 다른 유형의 시설거주 장애인 탈시설 추진

## 이 유

### I. 권고의 배경

스웨덴, 미국 등의 국가들은 시설중심 서비스의 한계와 문제점을 인식하여 1970년대부터 지역사회 중심의 자립생활정책을 지향해왔으나, 우리나라는 여전히 시설·병원 중심의 서비스 추세에 큰 변화를 보이지 않고 있다.

이와 같은 대한민국의 시설중심 정책에 대해 2014. 10. 유엔 장애인권리위원회는 우려를 표명하면서 ‘효과적인 탈시설 전략을 개발할 것’을 권고한 바 있다. 한편 문재인 정부는 2017년 출범 당시 ‘국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회복지’ 국정과제 중 ‘탈시설 등 지역사회 정착 환경조성’을 실천과제로 채택하고, 제5차 ‘장애인정책종합계획(2018~2022)’에 탈시설 정책을 포함하였으며, ‘지역사회 통합돌봄 선도사업 계획(2019~2022)’에 ‘장애인 자립생활 및 지역정착 지원모델’ 개발을 포함하는 등 탈시설 로드맵 구상을 위해 노력하고 있으나, 지방자치단체에서 추진 중인 장애인 탈시설 정책을 견인하는 데에는 한계를 보이고 있다.

이에, 우리 위원회가 2017년에 실시한 ‘장애인 탈시설 방안 마련을 위한 실태조사’ 및 ‘중증·정신 장애인 시설생활인에 대한 실태조사’를 토대로 장애인 탈시설 정책에 대해서 검토하였다.

## II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제14조 및 제17조, 유엔 「장애인의 권리에 관한 협약 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제7조, 제30조, 「장애인복지법」 및 「장애인복지법 시행령」을 판단기준으로 하였으며, ‘대한민국 국가보고서에 대한 유엔 장애인권리위원회의 최종견해(2014. 10. 3.)’, ‘자립적인 삶과 지역사회 통합에 대한 유엔 장애인권리위원회 일반논평 제5호(General comment No. 5 on living independently and being included in the community)(2017. 10. 27.)’ 등을 참고하였다.

## III. 판단

### 1. 국제사회 기준 및 권고

우리나라가 비준하고 2008. 5. 3. 발효된 유엔 「장애인의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)」(이하 ‘유엔장애인권리협약’이라고 한다) 제19조(자립적 생활 및 지역사회에의 동참)는 모든 장애인이 지역사회로부터 소외되거나 격리되지 않고 다른 사람과 동등하게 지역사회에서 살 수 있는 동등한 권리를 가지고, 이를 위해 협약 당사국은 장애인이 자신의 거주지 및 동거인을 선택할 기회를 가지며, 특정한 주거 형태를 취하도록 강요받지 않고, 그리고 활동보조를 포함해 가정 내 지원 서비스, 주거 지원서비스 및 그 밖의 지역사회 지원 서비스에 접근할 수 있도록 효과적이고 적절한 조치를 취할 의무를 규정하고 있다.

유엔 장애인권리위원회는 유엔장애인권리협약 제19조의 이행을 위해 2017. 10. 27. 일반논평 제5호를 통해 협약당사국에게, 장애인이 지역사회 내에서 자립적 생활을 영위할 수 있도록 '실질적인 절차상의 권리 부여', 장애인들이 인지할 수 있는 방법으로 자립적 생활 및 지역사회 참여에 대한 권리를 알리고 권리행사 방안에 대한 이해를 지원하는 '역량강화훈련 제공', '정신장애인 및 지적장애인과 현재 시설수용 아동에 대한 각별한 관심'과 시설 수용을 철폐하기 위해 구체적인 이행기간과 적합한 수준의 예산을 제시한 명확하고 목표가 분명한 '탈시설 전략의 채택', '합리적인 비용의 접근 가능한 주택', '기존 시설 및 주거서비스 탈시설 전략', '지역사회 내에서 자립생활 이행 모니터링 메커니즘 수립', 대표단체를 통한 '협의를 참여를 바탕으로 모니터링 실시' 등을 권고하였다.

이에 앞서, 2014. 10. 3. 유엔 장애인권리위원회는 대한민국 국가보고서에 대한 최종견해에서 대한민국 정부에게 '효과적인 탈시설 전략을 개발할 것'을 권고한바 있으며, 2013. 4. 경제협력개발기구(OECD)는 한국의 정신건강 케어에 대해 '장기입원방식의 시설화 모델에서 지역사회 치료 모델로 전환이 필요하다'고 권고하였다.

## 2. 해외 사례

2006년 유엔에서 유엔장애인권리협약이 채택되기 이전에 이미 장애인 탈시설 정책을 완료한 국가가 있는 반면, 우리나라와 같이 협약을 근거로 하여 유엔 장애인권리위원회의 권고에 의해 장애인 탈시설 정책이 진행 중인 국가도 있다.

유럽의 국가들은 일찍이 정상화 이념<sup>1)</sup>에 기반하여 1960년대부터 시설환경

개선과 탈시설에 관심을 기울여왔다. 그 중 대표적 복지선진국인 스웨덴은 정상화 이념에 기반하여 1980~1990년에 장애인 지역사회 자립생활을 위한 구체적 서비스 지원과 확대를 거쳐 1997년 「특수병원 및 요양시설 폐쇄법 (Law on the closure of special hospitals and nursing homes)」을 통해 남아 있던 모든 장애인 수용 특수병원 및 요양시설의 폐쇄를 결정하고, 시설중심 서비스에서 지역사회에 기반한 서비스로 전환하였으며, 영국은 1980년대 후반부터 탈시설 정책에 관심을 기울이다가 1997년 제정된 「지역사회돌봄(직접지불)법(The Community Care(Direct Payments) Act)」을 통해 장애인에게 서비스 대신 현금을 지급하는 것을 허용함으로써 장애인 당사자의 복지 서비스 통제와 결정권이 가능하게 되었다. 뉴질랜드는 공동생활가정 등이 급증하면서 거주시설 이용인이 감소함에 따라 1985년 커뮤니티 중심의 서비스를 제공하겠다고 선언하고 2006년까지 거주시설을 폐쇄하였다.

그에 반해 미국은 장애인 차별소송에 의한 사법부의 판결<sup>2)</sup>이 탈시설을 가속화하였고, 이후 연방정부 및 주정부가 사법부 판결을 적극적으로 이행하면서 탈시설을 추진하고 있다.

국가별로 전환의 동기는 다르지만 탈시설 국가들은 공통적으로 첫째, 거주시설의 장애인의 삶 또는 인권상황에 대해 사회적 관심을 갖고 시설 중심의 서비스에서 지역사회 중심의 서비스로 변경하는 국가 차원의 결단을 하였으며, 둘째, 탈시설을 위한 관련 법률이나 서비스 지원법을 제·개정하거나 정책계획을 수립·시행하였으며, 셋째, 국가 및 지방정부 차원에서 장애인

1) 정상화 원칙(Normalization principle)이란 노동시장에 진입하기 어려운 장애인을 수혜대상으로 보고 돕는 것이 아니라 장애인의 어려움을 사회적 환경의 문제로 인식하고 생애에 맞춘 최대한의 제반 사회서비스를 갖춰 장애인이 비장애인과 같은 생활을 할 수 있도록 하는 것이다.

2) Halderman v. Pennhurst(1977), Olmstead v. L.C.(1999)



거주시설을 단계적으로 축소하고 지역사회로의 전환을 추진하였고, 거주시설 중심의 예산지원에서 지역사회 중심의 예산지원으로 전환하는 과정을 진행해왔다.

탈시설이 부진했던 유럽연합은 2012년에 「시설로부터 지역사회 돌봄으로의 전환에 관한 유럽공동기준(Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care)」 및 「시설로부터 지역사회 돌봄으로의 전환에 관한 유럽연합 자금 사용법 가이드(Toolkit on the Use of European Union Funds for the Transition from Institutional to Community-based Care)」를 채택하고, 개별 국가 차원의 탈시설 전략을 수립하여 추진 중이며, 일본은 「장애복지계획 기본지침」에서 탈시설 목표를 구체적으로 제시하면서 추진하고 있다.

이미 탈시설이 완료된 국가에서는 장애인이 살던 집에서 계속 거주할 수 있도록 지원하는 정책이 강조되고 있으며, 최근에는 지역사회 활동에 참여하는 기회를 확대하고, 지역사회가 취약한 사람들과 함께 하도록 촉진하는 다양한 시도들이 커뮤니티 케어의 핵심내용으로 추진되고 있다.

### 3. 국내 현황 및 실태

#### 가. 장애인거주시설 현황<sup>3)</sup>

한국사회의 장애인거주시설은 1970년 「사회복지사업법」 제정을 통해 정

3) 장애인거주시설은 「장애인복지법」 제58조에 규정하고 있는 장애인복지시설의 한 유형으로 거주 공간을 활용하여 일반가정에서 생활하기 어려운 장애인에게 일정 기간 동안 거주·요양·지원 등의 서비스를 제공하는 동시에 지역사회생활을 지원하는 시설을 말하며, 같은 법 시행규칙 제41조 [별표4]에 의하면 거주시설은 장애유형별 거주시설, 중증장애인거주시설, 장애영유아 거주시설, 장애인 단기거주시설, 장애인 공동생활가정으로 구분하고 있다.





비되었으며, 1990년대 허가제에서 신고제로의 전환과 2002년 미신고시설 양성화 대책 이후 양적으로 팽창하고 대형화되어왔다.

2000년 이후에도 장애인거주시설은 지속적으로 증가하였다. 2009년 397개소에서 2017년 618개소로 약 56% 증가하였다. 2012년에 장애인거주시설 범주에 '단기·공동생활가정'이 포함되었는데, 여기에 '단기·공동생활가정'을 포함하면 2009년 1,019개소에서 2017년 1,517개소로 약 50% 가량 증가하였으며, 거주시설 이용장애인의 수도 2009년 23,243명에서 2017년 30,693명으로 32% 정도 증가하였다.

장애 유형별로는 시설 이용 장애인 중에서 발달장애인 비율이 평균 78% 정도이며, 연령별로는 20~30대 장애인이 전체 인원의 약 50%를 차지하고, 10대도 약 11% 이상을 차지하고 있다.

이외 2015년 기준으로 정신질환·지적장애·자폐 등의 정신적 장애를 가진 장애인이 정신요양시설에 9,990명, 노숙인 시설에 4,089명이 거주하고 있는 것으로 조사되었는바 이들을 포함할 경우, 2017년에 대략 44,700명의 장애인이 거주시설을 이용하고 있는 것으로 추산된다.

이와 같은 수치는 2017년 기준 전체 등록장애인 2,511,000명의 1.78%를 차지하며, 발달장애인(지적·자폐)의 거주시설 입소비율은 전체 발달장애인 218,000명의 11.67%를 차지해 발달장애인의 거주시설 입소율이 다른 장애유형의 장애인 입소율과 비교할 때 상당히 높은 편이다.

#### 나. 장애인거주시설의 인권실태

우리 사회는 가족주의 정서에 의해 장애인 돌봄의 책임이 전적으로 가족에게 부여되어 왔는데, 급속한 사회·경제적 환경의 변화로 돌봄을 제공해 왔던 가족이 해체되거나 지역사회에 지원과 돌봄 기반이 빈약한 상황에서 장애인 돌봄에 지친 가족들에 의해 장애인은 본인의 의사와 무관하게 시설로 보내져왔다.

우리 위원회가 2017년에 실시한 ‘중증·정신장애인 시설생활인에 대한 실태조사’ 결과에 의하면<sup>4)</sup> 장애인거주시설에 비자발적으로 입소한 비율은 67.0%에 달하고, 입소 기간이 10년 이상인 경우는 58.0%로 조사되었다. 비자발적 입소 사유는 ‘가족들이 나를 돌볼 수 있는 여력이 없어서’가 44.4%로 가장 높게 응답되었다. 한편 정신요양시설의 경우 10년 이상의 장기입소자가 65.0%를 넘는 것으로 조사되었다.

또한 장애인거주시설 생활인의 42.6%는 ‘시설에서 나가 살고 싶다’고 응답하였지만, 25.9%의 응답자는 퇴소의사를 표시해도 ‘퇴소가 불가능할 것’이라고 인식하고 있으며, 28.6%의 응답자는 ‘시설장’이, 25.2%의 응답자는 ‘가족’이 퇴소결정 권한을 가지고 있다고 인식하고 있었고, 퇴소 가능성 자체를 인지하지 못하는 장애인도 18.0%에 이르는 것으로 조사되었다.

이와 같이 거주시설의 장애인은 본인의 의사에 반해 가족과 지역사회에서 분리되고, 분리된 이후 10~20년 심지어 사망 시까지 살게 되는데, 자신의 의사와 무관하게 거주시설로의 이전 그 자체는 「헌법」 제10조 인간의

4) 「중증·정신장애인 시설생활인에 대한 실태조사」는 2017. 7.~10. 전국의 233개 중증장애인거주시설 중 45개소, 59개의 정신요양시설 중 30개소를 무작위로 추출하여 선정하였고, 중증장애인 거주인 750명(현원의 29.1%), 정신요양시설 거주인 750명(시설 현원의 13.6%)을 대상으로 심층면접을 실시하였다.

존엄 및 행복추구권에 전제된 ‘자기결정권’과 제14조 ‘거주·이전의 자유’를 침해하는 것이다.

장애인거주시설 응답자의 52.4%는 1개 방에 ‘3~5명의 장애인’이 함께 거주하고, 36.1%의 응답자는 ‘6명 이상의 장애인’이 함께 거주한다고 답하였으며, ‘다른 사람이 안 보는 곳에서 옷을 갈아입을 수 없다’ 38.3%, ‘자신이 원할 때 자유롭게 목욕하기 어렵다’ 34.8%, ‘필요할 때 외출이 불가능하다’ 38.9%, ‘기상과 취침 시간을 결정할 수 없다’ 55.0%, ‘식사시간 등을 스스로 결정할 수 없다’ 75.4%, 그리고 무엇을 할 것인가와 같은 ‘일상의 모든 생활에 스스로 결정하지 못한다’ 28.8%로 조사되었으며, 정신요양시설의 생활은 이 보다 더 심각한 것으로 조사되었다<sup>5)</sup>.

아무리 시설이 좋더라도 거주시설은 집단거주의 특성상 획일적 관리와 통제가 행해지고, 이 과정에서 사생활 보호와 개인의 기호 및 욕구의 반영은 매우 어려우며, 사소한 것조차도 개인이 결정할 수 없기에 「헌법」 제10조 인간의 존엄 및 행복추구권에 전제된 ‘자기결정권’과 제17조 ‘사생활의 비밀과 자유’가 보장되기 쉽지 않다.

장애인도 인간으로서 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적 및 문화적 권리가 있다고 선언하지만, 가족과 지역사회에서 분리된 환경에서 집단적으로 거주하고 있는 한, 장애인거주시설에서 사생활은 보장되기 어려우며, 자신

5) 정신요양시설 거주인의 비자발적 입소비율은 62.2%이며, 비자발적 입소 사유는 ‘가족들이 나를 돌볼 수 있는 여력이 없어서’ 비율이 55.7%를 차지하였다. 1개 숙소에 6명 이상 거주하고 있는 비율은 62.7%였고, 다른 사람이 안 보는 곳에서 옷을 갈아입을 수 없다는 비율은 70.7%, 목욕 시 타인에게 노출된 상태에서 하는 비율은 58.3% 등 개인의 프라이버시가 보장되지 않고 있다. 응답자의 50.4%는 먹고 싶은 것을 먹을 수 없거나, 응답자의 77.7%는 본인이 원할 때 식사를 할 수 없다고 응답하였고, 식사와 간식의 제한도 높은 편으로 조사되었다.

의 삶을 자신이 통제할 수 없고, 다양한 삶의 기회와 선택권을 제공받기도 쉽지 않다.

한국사회에서 사회복지시설은 의지할 가족이 없거나 빈곤한 장애인에게 생활지원과 돌봄을 제공하는 것에서 출발해왔고, 정부가 사회복지 재정을 확충하고 사회복지시설에 대한 지원을 제도화한 이후에도 미흡한 지원을 극복하면서 장애인에게 돌봄과 지원을 꾸준히 지속해왔던 점 등은 긍정적으로 평가할 일이다.

그러나 이 과정에서 일부 사회복지법인들은 그 규모를 넓혀 거대 법인으로 성장하였으며, ‘오갈 데 없는 장애인을 보호한다’는 취지가 무색하게 장애인에 대한 학대, 노동착취, 비리 등의 인권침해가 발생하였는데, 1987년 형제복지원 사건 이후, 1990년대 소쩍새마을(1994), 에바다(1996), 장항 수심원(1997), 양지마을(1998), 2000년대 들어서서는 성람재단(2004), 석암재단(2008), 광주인화학교(2010), 최근까지 인강원(2014), 인천해바라기(2015), 남원평화의집(2016), 대구시립희망원(2016) 사례 등이 대표적이다<sup>6)</sup>. 장애인에게 돌봄을 제공해온 대다수의 시설종사자들이 적은 임금과 장시간 노동 등 열악한 노동환경에서 노력해 온 점은 평가받아야 하겠지만, 이 과정에서 일부 종사자들은 인권침해의 가해자가 되거나 인권침해를 묵인해 온 것 또한 부인할 수 없는 사실이다.

6) 시설에서의 인권침해는 유형은 불법구금, 폭행 및 성폭행, 동의 없는 불임시술, 강제사발 및 투약 등의 신체의 자유 침해, 외부와의 편지, 전화, 면회 검열과 제한, 핸드폰 소지 제한 등의 통신의 자유 침해, 종교 강요, 종교제한, 종교 집회 강제 동원, 강제 안수 및 금식기도 등의 종교의 자유 침해, 도청, 감시카메라, 강제결혼, 개인 소지품 제한 등의 사생활 자유 침해, 열악한 의식주, 의료서비스 부재, 징벌목적으로 음식물 제공 제한 또는 금지, 살인, 암매장 등의 생존권의 침해, 수급액, 장애수당, 장례비 등 갈취, 입소금 갈취, 신용도용에 의한 신용불량자로의 전락 등의 재산권 침해, 강제노동, 노동에 대한 대가 미지불 또는 소액 지불 등의 노동권 침해, 입·퇴소 결정권 제한, 일상에서의 자율제한 등의 자기결정권 침해가 심각해왔다.

위원회의 2017년 ‘중증·정신장애인 시설생활인에 대한 실태조사’에서도 시설거주인들은 무시(14.0%), 언어폭력(18.4%), 신체폭력(14.0%), 감금(8.1%), 강제 투약 또는 치료(6.7%), 강제노동(9.1%) 등의 인권침해를 일상적으로 경험한 것으로 조사되었고, 정신요양시설의 거주인의 경우에는 폭력·학대 또는 부당한 대우(24.7%), 강제 격리조치(21.7%), 강박(12.4%), 강제노동(13.0%) 등 장애인거주시설보다 더 비인도적이거나 굴욕적 대우 및 처벌, 폭력, 학대로부터 자유롭지 못한 것으로 조사되었다.

또한 장애인 거주시설 이용자는 집단시설이 가질 수밖에 없는 개인에 대한 통제와 관리로 몰 개성화, 집단적 처우로 인한 수동성, 거주시설 종사자에 대한 의존성, 지리적 격리 및 일상생활의 반복에서 시간·공간개념조차 상실되는 한계를 갖고 있었다.

장애인은 지역사회와 분리된 거주시설에서 안전하게 보호될 수는 있으나 자신의 의사와 무관하게 거주시설에 입소하여 집단화된 거주환경 속에서 개인의 의사와 욕구가 제한되고, 사생활을 통제받아 왔으며, 인간발달의 기회나 개개인의 삶의 질은 생각조차 할 수 없기 때문에 이런 점에서 거주시설은 구조적으로 인권침해적 요소를 갖고 있다고 볼 수 있다.

그러나 국가와 사회는 경제발전과 성장을 거치는 과정에서 거주시설의 장애인이 처한 인권침해적 상황 개선 노력이나 장애인 개개인의 성장과 삶의 질이라는 측면에 대한 고려 없이 민간시설을 보조하고 지원하는 방법 위주의 정책을 시행하였다.

#### 4. 국내 탈시설 정책

##### 가. 지방자치단체의 장애인 탈시설 추진 정책

2003년 이후 정부의 미신고 시설 양성화 정책에 대해 장애인 인권단체들이 반대하면서 장애인 탈시설 과제가 제기되기 시작했으며, 2007년 석암재단 베데스타요양원 거주장애인들이 ‘석암재단 생활인 인권쟁취를 위한 비상대책위원회’를 결성하고 시설비리 척결을 위한 운동을 하면서 본격적으로 공론화되기 시작했다.

서울특별시시는 민간의 탈시설 요구에 부응하여 2008년 서울특별시정개발원에 의뢰하여 시설거주 장애인을 대상으로 ‘탈시설 욕구조사’를 진행한 바 있고, 2010년 장애인전환서비스지원센터를 설립하고 자립생활 체험홈을 시작하였으며, 2013년 ‘장애인거주시설 탈시설화 5개년 계획(2013~2017)’을 수립하여 거주인 600명의 탈시설을 추진하였고, 2017년 수립한 ‘2차 탈시설 계획(2018~2022)’에는 거주인 800명의 탈시설을 목표로 설정하였다.

이어, 전주시가 2015년 자립원 사건을 계기로 자립원과 자립인애원 2곳에 대해 시설폐쇄명령을 내렸으며, 욕구조사 및 탈시설 연구용역을 통해 거주인 138명에 대해 지역사회 이주 그리고 2016. 6. 21. 32명에 대해 중증장애인거주시설인 금선백련마을에 전원 조치하였고, ‘전주시 장애인거주시설 탈시설화 추진계획(2015~2019)’을 수립하여 추진 중이다.

대구광역시는 ‘시설거주 장애인 탈시설 자립지원 추진계획(2015~2018)’을 발표하고 추진하여 2018년까지 약 70명 정도 탈시설을 완료하였으나, 대구시립희망원 내 노숙인 시설 거주인들에게 탈시설을 지원하겠다는 당초 약

속을 이행하지 않아서 논란이 된 바 있다. 인화원 사건이 발생한 광주광역시시는 '탈시설 자립생활 지원 5개년 계획(2017~2021)'을 발표하고 탈시설을 추진 중이다.

위와 같은 지방자치단체의 탈시설 장애인 지원정책은 지방자치단체의 '중증장애인 자립지원' 등의 조례에 근거한 체험홈·자립주택 등 탈시설 전환 주거 제공, 탈시설 정착금 지급이 주를 이루고 있는데, 그 지원 규모가 지방자치단체마다 제각각이다.

탈시설 장애인이 과도기적으로 자립을 체험하고 훈련하는 체험홈과 자립주택 지원은 현재 17개 광역시·도 중 14개 시·도에서 시행 중인데, 대부분 지역의 자립생활센터에 그 운영을 위탁하거나, 거주시설 안에 설치하여 시설에 위탁하고 있다. 체험홈 및 자립주택 운영보조금의 경우 연 1천만 원~6천만 원을 지원하는 지방자치단체가 있는 반면, 운영보조금을 전혀 지원하지 않는 경우도 있다.

탈시설 정착금은 시설퇴소 후 지역사회에서 주거마련, 생활용품구매, 생활비 보조 등 금전적으로 지원하는 정책으로 현재 12개 광역시·도에서 시행 중인데, 지방자치단체마다 5~12백만원으로 편차가 큰 편이며, 대전, 울산, 충남, 세종의 경우는 지원금 자체가 없다.

지원금을 받는 대상은 기초수급 및 차상위 계층으로 제한되어 있는데, 비수급 장애인이 자립할 경우 초기 정착금과 생활비 전체를 가족이 부담하거나 스스로 해결해야 하기 때문에 가족들이 자립을 반대하거나 당사자가 자립을 희망해도 포기하는 경우가 발생하고 있다.

이러한 지방자치단체의 탈시설 전환주거 및 초기 정착지원금의 차등적 지원은 장애인의 탈시설 기회를 차단하거나 탈시설 기회의 형평성을 저해한다. 지방자치단체별로 지원 내용이 다른 이유는 장애인복지시설 예산은 국비와 지방비 공동형식이지만, 탈시설 예산은 100% 지방자치단체 예산으로 지방자치단체의 재정부담 능력에 따라 좌우되기 때문이다.

또한 탈시설 추진 계획을 갖고 있지 않는 지방자치단체의 경우 민간 장애인자립생활센터는 거주시설 장애인과 접촉할 수 있는 네트워크가 없기에 거주시설 장애인의 탈시설 의사를 확인할 수 없으며, 지방자치단체가 연계할 지역의 복지자원(활동보조 등), 체험홈 및 자립주택 이후 지역사회 전환주택 확보에 어려움을 겪고 있다.

서울특별시의 경우는 2010년 설립된 ‘장애인전환서비스지원센터’(서울특별시복지재단 위탁 운영), 광주광역시도 광주복지재단 ‘장애인자립생활지원팀’, 대구광역시는 대구희망원 사건을 계기로 대구시청 장애인복지과 내 ‘탈시설자립지원팀’(3명)이라는 탈시설 추진업무 전담부서를 운영하고 있으나 그 외 대다수 지방자치단체는 업무담당자가 장애인거주시설관련 업무와 자립생활관련 업무를 병행하고 있다. 지방자치단체 탈시설 업무담당자들은 여타의 다른 업무와 달리 탈시설 업무와 관련된 근거 법령이나 지침 등이 부재하여 민간의 탈시설 요구와 시설관계자들의 강한 저항 사이에서 탈시설 추진의 어려움을 호소하고 있다.

아울러 지방자치단체 탈시설 추진 과정에서 ‘탈시설’ 용어와 개념이 불명확하고, 공동생활가정 및 시설 소규모화가 탈시설의 범주에 포섭되는지



등에 대한 이견으로 인한 갈등과 정책혼란이 가중되고 있다.

#### 나. 중앙정부의 장애인 탈시설 추진 정책

민간의 탈시설 요구와 일부 지방자치단체의 탈시설 정책 추진 그리고 2014년 유엔 장애인권리위원회의 최종견해가 잇따르자, 정부는 2018년 ‘탈시설 등 지역사회 정착 환경조성’을 국정과제로 채택하였고, 제5차 ‘장애인 정책종합계획」(2018~2022)’에 ‘탈시설 주거지원 강화’를 목표로 설정하였으며, ‘지역사회 통합돌봄 선도사업’의 일환으로 ‘장애인 자립생활 및 지역정착 지원모델’을 추진하고 있다.

보건복지부는 2019. 4. 15. ‘장애인 자립생활 지원 및 탈시설 기본방향(안)’에 대해 장애인 단체의 의견을 수렴한 바 있고, 국회는 2019. 7. 윤소하 의원 및 김영춘 의원이 대표로 발의한 「장애인복지법」 일부개정법률안 등이 발의되어 있다.

그러나 서울특별시를 비롯한 일부 지방자치단체의 장애인 탈시설 정책 추진을 통해 탈시설 전환주거 등에 대한 나름의 구체적 경험과 성과를 확인하였음에도 불구하고, 정부에서 추진 중인 ‘지역사회 통합돌봄 선도사업’은 ‘자립체험주택, 케어안심주택 및 시설 소규모화’에 국한되어 있어 위의 성과가 제대로 반영되지 못하였다. 또한 추진 인력 및 예산도 미미한 상황 이어서 일부 지방자치단체들의 장애인 탈시설 정책을 추진하는 과정에서 드러난 어려움을 해소하고, 전국적으로 이를 확산하기에는 미흡하다.

또한 장애인 탈시설 관련 계획안과 법안이 발표되었으나, 아직까지 이에 대한 구체적인 논의가 있거나 추진계획이 확정되지 않은 상태이다.

## 5. 개선방안

### 가. 국가 차원의 탈시설 정책의 필요성과 기본 전제

외국의 탈시설 정책 추진 사례를 볼 때, 1960년대부터 거주시설의 장애인의 삶과 인권상황에 대해 관심을 갖고, 국가차원에서, 시설중심 정책에서 지역사회중심 정책을, 수십년에 걸쳐 단계적으로 전환해온데 반해, 우리나라는 거주시설의 인권침해사건이 반복되어왔음에도 불구하고 거주시설의 인권상황이나 장애인의 삶의 질에 대한 관심이나 근본적인 해법에 대한 논의가 부족했다.

2014년 유엔 장애인권리위원회가 우리나라에 권고한 ‘탈시설 전략 수립’을 기회로 민간과 지방자치단체 주도의 장애인 탈시설은 진즉 시작되었으나, 국가차원의 구체적 계획과 정책의 부재, 이로 인해 탈시설 개념과 범주를 둘러싼 불필요한 논란과 정책 혼동, 이해관계자들의 갈등, 지방자치단체 간 탈시설 지원책 격차로 인한 탈시설 기회의 형평성 문제 등이 발생하고 있다.

무엇보다 이에 대한 가장 큰 피해자는 거주시설의 장애인이다. 오랜 시설생활로 다양한 권리를 보장받지 못하는 상황인데, 탈시설 기회 차단은 2차적 피해라고 할 수 있다. 또한 이를 둘러싼 가족, 시설운영자 및 종사자 모두가 탈시설 정책의 혼란과 갈등의 피해자일 수 있다.

오랜 시간 거주시설 장애인을 위해 헌신과 노력을 기울여온 대다수 시설운영자와 종사자는 탈시설 논의가 확대되면서 거주시설이 마치 인권침해

의 온상으로 평가되는 것에 대해 심한 자괴감과 실망감이 크고, 한편으로 종사자들은 고용불안을 느끼고 있다.

사회 및 경제성장으로 인해 개인의 삶의 질이 중시되면서 장애인거주시설 중심의 정책에서 지역사회 중심으로의 전환은 자연스러운 현상으로, 갈등과 반목보다는 모든 구성원이 탈시설 흐름을 인정하고, 탈시설 정책을 추진한 국가의 성공과 실패 사례를 분석하고 논의와 협의를 통해 보다 슬기로운 탈시설 방안을 모색해 나가야 한다.

또한 장애인 탈시설 정책은 모든 형태의 주거형 수용시설에서 지역사회의 보편적 주택으로의 전환만이 아니라, 장애인 당사자가 어디에서, 누구와 함께 살지를 스스로 결정할 수 있는 권리를 보장하여야 하며, 지역사회에서 적절한 지원과 돌봄을 받으며, 서비스를 주체적으로 이용하고 통제할 수 있도록 자립생활의 목표를 분명히 하는 것이 필요하다.

지역사회 기반이 부족하여 탈시설 장애인이 여러 어려움에 부딪힐 수 있으나, 지역사회의 충분한 준비를 전제로 탈시설 욕구가 있는 장애인을 무한정 기다리게 하는 것보다는 탈시설과 지역사회 자립기반 마련을 동시에 추진하는 것이 장애인의 욕구 해소와 정책 추진에 도움이 될 것이다. 이러한 이유로 정부도 '탈시설 등 지역사회정착 환경조성'을 국정과제로 채택한 것이므로 조속한 시일 내에 국가차원의 장애인 탈시설 정책의 수립 및 이행이 필요하다.

#### 나. 범정부·민간이 참여하는 「장애인 탈시설 추진단」 구성

이상과 같이 탈시설 정책은 '분리된 거주시설' 중심에서 '지역사회 보편

적 거주서비스' 정책으로의 전환을 의미하는데, 단순히 거주시설을 지역으로 옮기는 것뿐만 아니라 의료·돌봄, 주택, 지역사회의 이동·교통·정보접근, 장애인 자립생활에 대한 인식과 이해, 소득·일자리, 안전 등 다양한 요소들이 함께 고려되어야 하는 문제이다.

무엇보다 탈시설의 제1요소는 '주택'이며, 거주시설에서 지역사회 거주서비스로의 전환이 완전히 이뤄지기 전의 과도기 단계에서 탈시설 추진을 위한 별도의 예산이 요구된다는 점에서 장애인 업무를 전담하고 있는 보건복지부가 단독으로 추진하기보다는 관계부처의 상시적이고 유기적인 협의가 필수적이다.

또한 장애인 탈시설과 관련하여 거주시설의 장애인 당사자와 그 가족, 장애인거주시설 운영자 및 종사자, 장애인인권단체, 전문가 등 이해관계자의 폭이 넓으며, 이해관계의 충돌이 심각한 만큼 범정부·민간이 참여하는 '탈시설 정책 추진단'을 구성하여 추진동력을 확보할 필요가 있다.

#### 다. 국가차원의 「장애인 탈시설 로드맵」 수립

탈시설을 완료한 유럽 국가들은 행정부의 결단과 계획에 의해, 미국은 사법부가 탈시설 정책으로의 전환점을 마련하고 연방정부와 주정부의 적극적인 협력에 의해 진행되어왔다.

이렇듯 우리나라에서도 인권관점에서 기존체계의 한계를 넘어 장애인복지 패러다임을 시설중심이 아닌 지역사회 자립지원 정책으로 전환할 수 있도록 국가차원의 결단과 단계적 계획(로드맵)이 요구되며, 탈시설 로드맵에는 아래와 같은 것이 반드시 포함되어야 할 것이다.

## 1) 국가 차원의 탈시설 정책방향과 목표, 추진일정 및 예산

지방자치단체의 탈시설 정책 추진 과정에서 탈시설 개념 및 방향이 제시되지 않은 이유는 장애인 당사자 및 가족, 시설운영자 및 종사자, 인권단체 등 관련자들 사이에 탈시설 개념을 둘러싸고 의견의 합치를 보기 어려웠기 때문이다. 따라서 국가차원에서 탈시설 정책방향과 목표를 분명히 함으로써 탈시설의 개념을 둘러싼 논란을 정리할 필요가 있다.

특히 ‘탈시설(deinstitutionalization)’이라는 용어는 유엔 장애인권리위원회를 비롯해 유럽연합 등의 국가에서 이미 보편적으로 사용되고 있는 개념이며, 단순히 물리적인 거주 공간의 문제가 아니라 장애인 당사자가 서비스에 대한 통제권을 가지고 자립생활을 영위함이 목적임을 분명히 밝힐 필요가 있다.

또한 유엔 장애인권리위원회가 우리나라 및 협약당사국에 권고한대로 모든 종류의 고립과 격리 및 시설 수용을 철폐하기 위한 목표를 분명히 하고, 구체적인 이행기간과 탈시설을 위한 예산을 분명히 해야 한다.

## 2) 「장애인복지법」 등 관계법령에 탈시설 및 자립생활권리의 절차보장

지금까지 지방자치단체의 탈시설 정책은 중증장애인 자립생활지원과 관련된 조례에 근거하여 추진되었지만, 지방자치단체별로 조례의 유무 및 그 내용이 달라서 보편적이고 적극적인 탈시설 정책 추진에 한계가 있었다.

따라서 현행 「장애인복지법」에 자립생활이 시설보호에 우선한다는 자립생활 원칙과 이를 위한 국가와 지방자치단체의 의무와 책임을 명문화 할



필요가 있다. 또한 탈시설 개념, 절차와 당사자에 대한 정보 제공 및 정기적인 욕구조사, 탈시설 장애인을 위한 주택공급, 초기정착금 지원, 탈시설지원계획수립, 사후관리 등을 규정하여 탈시설에 대한 절차를 보장하여야 할 것이다.

또한 기존 시설의 장애인을 시설 밖으로 전환하는 것도 중요하나 시설 신규입소로 또 다시 시설화의 피해자가 발생하지 않게 하는 것도 중요한 만큼, 탈시설을 추진하는 과정에서 거주시설 신규 입소 시 본인의 의사를 확인하여 가능한 지역사회에서 거주공간을 먼저 마련하도록 심사 절차를 정비하여야 한다.

2019. 7. 1. 장애인등급제의 단계적 폐지에 따라 시설입소를 희망하는 경우에 종합조사표에 의해 시설입소자격을 평가하고, 지방자치단체에 의해 시설을 입소할 수 있도록 하고 있으나, 탈시설 개념의 거주서비스가 확정되기 전 과도기에는 지방자치단체 내 민관합동의 '거주시설 입소판정위원회'와 같은 심사기관을 두는 등의 방법으로 지역사회 거주를 위한 조치가 우선될 수 있도록 하여야 하며, 이 과정에서 시설입소 여부에 대한 장애인 당사자의 의사를 확인하는 절차가 실질적으로 이뤄질 수 있도록 하여야 한다.

### 3) 탈시설 전담기구 및 전담부서 설치

장애인 탈시설은 거주시설 내 개별 장애인에 대한 접근이기보다 그 개인이 놓여 있는 거주시설과 지역사회 등 사회구조적인 접근방식이 유효하며, 업무의 연속성이 유지되기 위해서는 개별 업무담당자에 의한 업무추진보다는 최소한 팀 단위의 전담부서 및 전담기구가 요구된다.

또한 전담기구는 기존 거주시설의 변환을 주도할 수 있어야 하므로 최소한 준공공성을 가지도록 법적인 근거를 마련하여야 할 것이다.

#### 4) 지역사회 전환 주택 및 지역사회복지서비스 확대

탈시설의 가장 중요한 요소는 주택과 소득이라 할 수 있는데, 오랜 기간 시설에 거주한 장애인의 경우 주택자금 마련에 많은 어려움이 따르고 탈시설 시 부양의무제로 인해 수급자격이 박탈될 수 있으므로 탈시설 장애인에게는 공공임대주택 분양 시 일반 장애인보다 가점을 더 부여하고, 중증장애인 가구의 경우에는 부양의무제 기준 적용을 배제하여야 할 것이다. 중증장애인 부양의무제 폐지는 이미 정부도 그 당위성을 인정하여 여러 차례 개선을 약속해 왔다는 점을 고려한다면 더 이상 지체되어서는 안된다.

아울러 24시간 돌봄과 지원이 필요한 중증장애인을 위해 24시간 활동 보조서비스, 주간보호서비스 등의 지역사회복지서비스가 확대될 수 있도록 서비스 기반을 조성하여야 하며, 특히 주간보호서비스는 장애정도 등을 고려한 인력배치가 함께 이뤄져야 할 것이다.

#### 5) 신규 거주시설 설치 제한 및 「장애인복지법」 등의 관련법령 정비

현행 「장애인복지법」상으로는 신규시설 설치를 제한할 수 없으나 향후 탈시설 정책 추진의 혼란을 방지하기 위해서라도 외국의 사례에서도 확인하였듯이 탈시설 정책이 진행되고 있는 상황에서 장애인거주시설을 신규로 설치하는 것은 탈시설 정책의 방향성 측면에서 결코 바람직하다고 볼 수 없는바, 거주시설 설치 근거가 되고 있는 「장애인복지법」을 비롯한 관련 법령의 정비가 요구된다.

## 6) 거주시설 변환 및 전문인력 훈련 계획

탈시설을 완료한 해외 국가의 경우 국·공립 시설은 국가가 주도적으로 시설을 축소하거나 폐쇄해왔으나, 민간시설의 경우 강제적인 축소에는 한계가 있었다.

현재까지도 탈시설이 진행되고 있는 미국의 경우 민간시설의 축소 및 변환을 강제하기보다는 민간시설로 하여금 일정 요건을 갖추게 하고, 자발적으로 구조와 기능을 개선할 수 있도록 유도하고 있다. 우리나라도 일정 기간 동안 민간이 자발적으로 거주시설을 변환할 수 있도록 유도하고, 이후에는 시설 설치·운영 기준과 보조금 지급 기준을 강화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 우선 국가가 탈시설 개념에 부합하는 지역사회 거주서비스 기준을 명확히 제시하여야 하며, 민간이 자발적으로 거주시설을 축소 또는 변환할 수 있도록 전문적인 자문을 지원하며, 또 이 과정에서 국가 및 지방자치단체가 법인 시설인 경우 다른 목적사업으로 전환할 수 있는 대안을 제시해 주고, 재산을 매입하거나 매도할 수 있도록 지원하며, 종사자의 실업이 발생하지 않도록 적극적인 개입과 지원을 해주어야 한다.

가장 바람직한 방안은 거주시설별로 민관이 합동으로 '탈시설 전환 계획'을 수립하고 이 계획에 따라 거주시설 축소 및 변환과 거주 장애인의 지역사회 전환, 종사자의 재배치를 유도하는 것이다.

정부의 '지역사회 통합돌봄 선도사업' 및 서울특별시의 제2차 탈시설 계획은 시범사업을 통해 시설 기능 전환 모델을 마련한다는 방침을 밝히고



있으나, 시범사업이 확장되기까지 상당한 기간이 소요될 것으로 전망된다. 그리고 거주시설 축소 및 변환은 거주시설의 유형과 거주인들의 특성, 지역 여건이 모두 상이하기 때문에 지방자치단체별로, 거주시설 유형별로 맞춤형으로 이루어져야 한다.

또한 기존 거주시설 중 인권침해 사안이 발생했을 경우 「장애인복지법」 제62조 및 같은 법 시행규칙 제44조의6 [별표 5의5] 장애인복지시설 행정처분기준(제44조의6 관련), 「장애인복지사업안내」를 통해 시설장 교체 및 시설폐쇄 행정조치가 내려져야 함에도 불구하고 위반행위의 정도, 내용 동기와 그 결과를 고려하여 1회에 한하여 시설장 교체의 경우에는 개선명령을, 시설폐쇄의 경우에는 시설장 교체로 갈음할 수 있도록 행정처분을 완화하는 것을 허용하고 있다. 이 규정으로 인하여 지방자치단체에서 시설 폐쇄를 보류하는 경향을 보이고 있는데, 법령상의 조치가 단호하게 내려질 수 있도록 관련 시행규칙과 지침을 개정하는 것이 필요하다.

아울러, 거주시설 중심의 정책에서 지역사회 중심 서비스로 전환되는 경우 돌봄노동자의 역할은 유사할 수 있으나, 서비스 철학과 원칙, 구체적인 역할과 기능에는 차이가 있기 때문에 지역사회서비스 인력에 대한 훈련 등이 필요하므로, 전문인력 직무훈련 및 보수교육 시 이와 같은 내용을 포함해야 한다.

#### 7) 지방자치단체 탈시설 계획수립의 원칙과 지침 마련

모든 지방자치단체에서 균등하게 탈시설 정책을 추진하도록 하며 어느 지역의 거주시설에 거주하든지간에 탈시설에 대한 동등한 기회를 제공해야 한다.

이를 위해 지방자치단체가 탈시설 계획을 수립함에 있어서 보편적인 탈시설 원칙과 기준이 지켜질 수 있도록 지방자치단체 탈시설 정책 수립의 원칙과 지침을 마련하여야 한다.

#### 8) 지역사회 기반의 다양한 주거서비스 도입

현재로서 지역사회 주거유형은 독립주거 이외 공동생활가정이 유일한 대안이나, 현행과 같은 공동생활가정은 거주시설에서 관리·운영하기 때문에 주거 및 서비스 통제권이 여전히 시설에 있어 장애인의 자기결정권과 자립생활을 보장하고 증진하는데 일정 정도 한계를 가질 수밖에 없다.

장애인거주시설 중심 정책이 실질적 변화를 가지려면 주거에 대한 권리가 장애인에게 있어야 하며, 장애유형·정도·연령을 고려하여 지역사회에서 도움이 필요한 정도에 따라 다양한 주거서비스가 지원되어야 한다.

서울특별시 2019년부터 보급하게 되는 지원주택이 그 사례일 수 있으며, 지원주택 이외에도 지역기반의 주택과 복지, 주택과 의료케어가 복합된 형태의 주거서비스 모델 등 지역사회 기반의 다양한 주거서비스가 도입되어야 할 것이다. 특히 전국 주택공급을 담당하는 LH 공사가 지원주택 등의 주거복지사업에 적극적으로 참여할 수 있어야 한다.

따라서 체험홈 및 자립주택 이후 지역사회에서 본인의 의사와 도움의 정도에 따라 주거서비스를 선택할 수 있도록 다양한 주거서비스 도입이 병행되어야 한다.

### 9) 탈시설 정책 모니터링 체계 구축

현재까지 지방자치단체를 중심으로 진행되는 탈시설 정책에 대한 성과 등에 대한 면밀한 분석이 부족하고, 서울특별시를 제외한 다른 지방자치단체의 경우 정책 이행에 대한 모니터링 체계가 미비한 상황이다.

시설화의 근본적인 문제가 당사자의 참여와 선택권을 배제하고 억압한 것에서 출발하였기 때문에 탈시설 과정에서 장애인 당사자의 참여를 보장하고 장애인의 선택권과 주도성을 회복할 수 있도록 하는 것은 기본권의 기초를 다지는데 중요한 의미를 갖는다.

유엔 장애인권리위원회에서도 대표단체를 통한 장애인과의 협의와 이들의 참여를 바탕으로 모니터링 수행 등을 권고하고 있는 만큼, 지역별 및 중앙단위에서의 모니터링과 평가 체계가 마련되어야 한다.

따라서 탈시설 정책의 모니터링 체계를 마련하고, 이를 위해 「장애인복지법」 제10조의2(장애인정책종합계획) 및 제11조(장애인정책조정위원회)에 따른 장애인정책종합계획의 이행을 감독·평가하는 등의 절차규정을 구체화하여야 하며, 아울러 지방자치단체도 이와 같은 모니터링 체계를 마련하여야 한다.

### 10) 장애인 탈시설 로드맵 공표 및 사회적 인식과 이해증진 방안

유엔 장애인권리위원회는 일반논평 제5호를 통해 협약 체결 이후 10년 동안 탈시설 정책이 제대로 이행되지 못하고 있는 요소 중 하나로 ‘지역 사회 내에서 독립적으로 살 권리에 대한 오해’를 지적하고 있다.



국가 차원의 탈시설 로드맵 공표를 통해 장애인 탈시설에 대한 사회적 인식을 높이고 당사자, 가족이 탈시설에 대해 이해하고 지역사회 전환을 준비할 수 있도록 적극적으로 노력하는 것이 필요하다.

#### 11) 미성년 장애인 및 다른 유형의 시설거주 장애인 탈시설 추진

미성년 장애인은 지금과 같은 장애영유아 시설 또는 장애인거주시설에서의 집단적 돌봄보다는 세심하고 개별적인 돌봄이 요구된다. 비장애아동과 같은 가정위탁 등 최소한의 제한적 환경에서 돌봄을 제공받을 수 있도록 주거서비스 방안 마련이 요구된다.

또한 노숙인 시설, 정신요양시설 등 다른 유형의 시설에 거주하고 있는 장애인에 대한 정확한 실태와 욕구조사를 통해 탈시설 방안을 마련하여야 하며, 이들이 탈시설 지역사회 전환과정에서 결코 배제되지 않도록 해야 할 것이다.

### IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2019. 8. 22.

위원장 최영애

위원 정상환

위원 최혜리

<부록 2>

I N V I T A T I O N

# 장애인 탈시설 정책토론회



**서울·경기권**  
국가에 장애인시설수용의 책임을 묻다.

- 10. 22(화) 14:00~17:00
- 국회의원회관 제7간담회실

국가인권위원회/국회의원 김상희/국회의원 윤소희/중앙장애인권익옹호기관 공동주최

**강원권**  
탈시설, 누구도 배제되지 않는 세상을 위한 시작

- 10. 11. (금) 14:00~17:00
- 건강보험심사평가원 1층 대교육장
- 국가인권위원회 강원인권사무소/강원도/강원도 인권센터/원주장애인차별철폐연대 공동주최

**대전·충청권**  
대전의 장애인 탈시설과 자립지원 정책의 현주소

- 9. 26. (목) 14:00~17:00
- 리온컨벤션 1층 가람홀
- 국가인권위원회 대전인권사무소/대전장애인권익옹호기관 공동주최

**대구·경북권**  
탈시설, 희망에 대한 이야기하다.

- 9. 25. (수) 14:00~17:00
- 국가인권위원회 대구인권교육센터
- 국가인권위원회 대구인권사무소/대구광역시/대구장애인차별철폐연대 공동주최

**광주·전라권**  
인화원 사건, 그리고 탈시설에 대해 묻다.

- 10. 8. (화) 14:00~17:00
- 국가인권위원회 광주인권교육센터
- 국가인권위원회 광주인권사무소/광주광역시장애인권익옹호기관/광주장애인권익옹호기관 공동주최

**부산·경남권**  
장애인 탈시설 정책의 나아갈 방향

- 10. 1. (화) 14:00~16:00
- 부산 벡스코 제2전시장 121호
- 국가인권위원회 부산인권사무소/부산광역시장애인권익옹호기관 공동주최

**제주권**  
제주출장소 개소 기념 정책토론회 : 장애인 탈시설과 지역사회통합돌봄사업

- 10. 25. (금) 14:00~17:00
- 제주도특별자치도의회 1층 대회의실
- 국가인권위원회 제주출장소/제주특별자치도의회 보건복지상임위원회/제주장애인인권모임 공동주최

**행사 및 장애인편의지원 문의 | 국가인권위원회 장애차별조사2과 T. 02-2125-9985**



---

## 장애인 탈시설 정책토론회

---

| 인 쇄 | 2019년 10월 1일

| 발 행 | 2019년 10월 1일

| 발행인 | 최 영 애 (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | 국가인권위원회 부산인권사무소

| 주 소 | (47606) 부산광역시 연제구 중앙대로 1000  
국민연금회관 8층

| 전 화 | (051) 710-9720 | F A X | (051) 710-9717

| Homepage | [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)

| 인쇄처 | (주)두루행복한세상

| 전 화 | 1644-0728 | F A X | (070) 8270-5278

---

ISBN 978-89-6114-693-7 93330

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지  
아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단변경, 복제, 배포,  
상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의  
허락을 받으셔야 합니다.