

사회복지시설의 사회화론에 관한 일고찰

-일본 지역복지의 관점에서-

이 병 록

(초당대학교)

[요 약]

사회복지시설은 역사적으로 다양하고도 심각한 문제를 표출시켜 왔는데, 지역복지를 상위분야로 한 각 대안들이 국내에서 사회복지시설을 지역복지실천의 영역에서 제외시키고 있다. 그러나 사회복지시설의 본연의 역할에 비추어 볼 때, 이러한 대안들은 논리적인 문제를 안고 있다고 할 수 있다. 이러한 문제인식 하에서 본고는 일본에서의 지역복지 중 지역복지의 구성내용, 지역복지에서의 사회복지시설에 대한 규정, 지역복지 범주에서 논의되고 있는 시설사회화론을 이론적으로 제시한다는 연구목적을 제시하였다. 연구결과에 의하면, 지역복지의 중요한 요소로서, 그리고 지역복지를 발전시키는 추진력으로서 사회복지시설이 규정되고 있다는 점과 시설사회화론 또한 지역복지를 발전시키기 위한 주요한 실천이론으로서 논의되고 있으며, 지역개방 측면만이 아니라 이를 포괄한 시설의 근본적인 개혁의 논리로서 제시되고 있다는 점이 밝혀졌다.

주제어 : 지역복지, 시설사회화론, 사회복지시설, 재택복지서비스, 환경개선서비스, 조직화활동

1. 서 론

사회복지시설은 경제, 사회, 신체, 정신상의 결여와 장애 때문에 자택에서 적절한 일상생활을 영위하기 어려운 사람을 대상으로 하여 설치된 집단시설이며, 시설에서는 최소한의 의식주서비스를 제공하고 시설형태별로 교육, 사회적 기술훈련, 여가활동, 의료, 심리치료, 재활 등의 각종서비스를 제공한다. 또한 사회복지시설은 다양한 원인으로 인해서 가정에서 적절한 보호가 취해지기 어려운 사람에게는 사회가 제공하는 유일한 터전이 된다(허준수, 2000: 1; 전광현, 2000: 17).

이러한 사회복지시설은 인권존중, 가정과 유사한 보호의 제공, 전문적인 보호제공이라는 이념상의 원리하에서 운영되어야 하며(박태영, 2003: 20-22), 개별화, 가정과의 관계유지, 집단역동성의 활용,

일관성 있는 보호의 제공, 지역사회와의 관계강화라는 방법상의 원리를 지켜야 한다(박태영, 2000a: 21-23).

또한 사회복지시설은 존재의의와 사회적 역할이라는 측면에서 보더라도 중요한 의미를 갖는다(小笠原祐次, 1999: 5-7; 全國社會福祉協議會, 2000: 22-24; 박태영, 2003: 19-20). 첫째, 시설생활자의 생활에 대한 유지와 지원, 둘째, 시설생활자의 가족에 대한 지원, 셋째, 지역사회복지의 증진, 넷째, 주민복지교육의 실시이다.

이처럼 사회복지시설은 사회구성원에 대한 최후의 의지처로서, 다양한 사회복지서비스의 제공기관으로서, 그리고 지역사회의 복지향상기관으로서 매우 중요한 위치와 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

그러나 역사적으로 한국사회의 사회복지시설은 많은 문제를 안고 있다. 이가옥(1999: 58-60)은 사회복지시설운영의 문제점으로서 사회복지시설의 기능과 역할에 대한 규정의 미비, 사회복지시설의 불균등한 분포, 시설보호수준의 미흡, 종사자처우의 열악함, 법인의 재정능력과 운영의 전근대성, 법령상 규제의 문제, 시설의 폐쇄성 등을 들고 있다. 전재일과 이성희(1999: 312-314)는 시설종사자의 전문성 부족과 높은 이직률, 시설보호의 전문성의 부족, 사회변화에 따른 시설수급과 기능의 한계, 시설의 주거환경의 집단성과 폐쇄성, 시설관리운영의 폐쇄성과 비합리성, 예산편성의 불균형과 전문프로그램의 부족, 종사자전문성의 미비, 지역사회자원동원의 미흡 등을 문제점으로 제시하고 있다.¹⁾

사회복지시설의 문제점은 연구분야에서 제기되는데 그치지 않고, 각 언론매체에서도 지속적으로 시설문제를 제기하여 사회적으로 이슈화 된 측면도 적지 않다. 가장 최근의 사례로는 음성꽃동네의 오용진 신부가 불구속 기소된 사건이다. 이 사건은 ‘빈자의 아버지’로 칭송받던 한 성직자가 예산횡령 등의 범법행위의 혐의로 수사가 이루어지고 있다는 점에서 커다란 사회적 이슈로 제기되었다.²⁾ 또한 96년에는 에바다농아원에서 시설원생들이 재단비리와 인권유린³⁾의 문제를 폭로하였으며, 2003년 6월에는 이 문제를 둘러싸고 폭력사태까지 발생하였다(조선일보, 2003. 6. 7). 이처럼 시설의 문제는 오래 전부터 각종 정부감사,⁴⁾ 언론매체, 연구결과 등에 의해서 지속적으로 제기되고 있다.

이처럼 각종 논문, 감사보고, 언론보도 등을 근거로 하여 볼 때, 한국사회의 사회복지시설은 역사적으로 다양한 문제를 안고 있는 것이 현실이다. 그런데, 이러한 문제들을 해결하기 위한 접근은 탈시설화, 정상화, 재가보호 등이 대표적이다.

탈시설화(deinstitutionalization)는 불필요한 사회복지시설의 입소와 수용기간을 단축하는 과정, 시설입소가 불필요한 사람들에게 지역사회에서 생활할 수 있도록 하는 주거, 치료, 교육문제를 해결할 방법의 개발, 시설서비스의 개선으로 정의되고 있다(김정우, 1995: 101).

- 1) 사회복지시설의 문제에 대한 이외의 연구는 박태영(1987), 최영욱(2000), 권도용(2000), 박태영(2000b), 김수영(2000), 김범수(2000), 김형길(2000) 등을 참조하기 바람.
- 2) 2003년 10월 1일 청주지검 충주지청은 오신부를 업무상 횡령, 사기, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 위반, 농지법 위반, 업무방해, 명예훼손 등의 혐의로 불구속 기소했다고 발표했다(조선일보, 2003. 8. 1).
- 3) 사회복지시설의 인권문제에 관한 더 구체적인 사례와 내용에 대해서는 이용교(2001), 임성택(2001), 박태영(2003: 45-53)의 연구를 참고하기 바람.
- 4) 이에 관해서는 황인권·김광욱(2000)의 보고자료를 참고하기 바람.

탈시설화가 대두된 가장 중요한 배경은 바로 시설에 대한 부정적 인식이다. 첫째, 시설은 필요악이다. 둘째, 시설서비스의 수준과 관계없이 가정이 최선이다. 셋째, 시설서비스는 열악하고 문화적 생활을 충족시키기 어렵다. 넷째, 시설입소자의 자유, 인권, 사생활을 침해한다. 다섯째, 관리적, 비민주적이기 때문에 입소자의 주체성을 상실시킨다(秋山智久, 1988: 59-61; 김범수, 1994: 299).

정상화(normalization)는 Mikkelsen, Nirje, Wolfensberger 등 국외의 학자들이 정립시킨 이론이다. 박태영·손정일·이혜령(2000: 195, 211-212)은 정상화를 기존의 사회복지서비스체계를 부정하고 개인의 일상적인 생활리듬이 적용되어야 한다는 점을 강조하는 개념으로 받아들이고 있다. 또한 한국사회에서 정상화가 시설입소를 억제하고 지역사회에서의 자활과 자립생활을 강조하는 정책전환에 연결되고 있는 점을 지적하고 있다.

재가보호(community care)는 시설보호와 대립적으로 사용되고 있는 개념이다(류상열, 1999: 13). 재가보호는 요보호자(능력 없는 자, 편부모의 자녀, 노인, 기타 다양한 원인으로 도움을 필요로 하는 개인)를 가정에서 보호하도록 하는 보충적 서비스로 정의된다(김범수, 1993: 136-137; 손홍숙, 2001: 13). 재가보호(재가복지서비스) 또한 시설보호의 문제점을 극복하는 대안으로서 강조되고 있다. 즉, 시설보호는 시설입소자의 가족과 사회관계를 단절시키며, 시설은 폐쇄적이며, 입소자의 자유와 사생활을 침해하기 때문에, 재가보호가 바람직하고 지향해야 할 사회복지서비스 체계라는 것이다(김형수, 2002: 20).

제시한 것처럼 사회복지시설의 문제는 다양한 측면에서 지적되고 있다. 그리고 국내에서 이러한 문제를 해결하는 방법으로서 탈시설화, 정상화, 재가보호 등이 제시되고 있다. 한국사회에서 이러한 제안들은 대부분 사회복지시설의 문제들이 오랫동안 누적되어 왔고, 또한 근본적으로 사회복지시설은 인권침해, 폐쇄성, 지역사회와의 교류단절 등의 문제를 안고 있다고 주장하고 있다. 결국 사회복지시설무용론으로 귀착되고 있는 것이 현재 한국사회의 현실이다. 이에 대한 근거로서는 류기형 외(1998: 101), 유형만(1997: 11-12), 김영모 편(2002: 121-122), 김범수(2002: 23) 등의 연구를 제시할 수 있다. 이들은 각각 초점은 다르지만, 사회복지시설이 노출시킨 다양한 문제점들을 제시하면서 재가복지서비스로의 이행과 필요성을 제시하거나, 앞에서 제시한 탈시설화, 정상화, 재가보호를 근거로 하여 사회복지시설을 배제하고 있는 것이다.

그러나 이러한 논의들은 사회복지시설의 본질적인 측면, 즉 개념과 기능에 비추어 볼 때, 타당한 해결책이라고 할 수 없다. 왜냐하면, 사회복지시설은 가정과 지역사회에서 보호하기 어려운 대상자들에게 일정한 주거공간을 제공하여 보호, 치료, 재활 등 각종의 서비스를 제공하는 것이 본연의 역할이기 때문이다. 또한 사회구성원들의 생활을 지키는 최후의 보루로서의 위치를 점유하고 있다.

그런데 위의 논의들은 현실적인 사회복지시설의 문제점을 근거로 하여 시설이 불필요하다고 주장하고 있기 때문에, 시설의 본연의 개념과 역할을 전혀 고려하지 않고 있다는 결함을 안고 있다.⁵⁾ 또

5) 이러한 시각에서 접근하고 있는 연구들은 대부분 사회복지시설을 수용시설로 지칭하고 있다. 수용시설이라는 개념을 사용하는 연구는 김범수(1994), 전재일·이성희·김효원(2000), 김정우(1995), 김치영(1999) 등이 있다. 그리고, 사회복지시설을 생활시설로 지칭하는 연구로는 허준수(2000)가 있는데, 그는 사회복지시설의 문제 때문에 부정적 인식이 지배적이지만, 사회복지시설의 중요성을 과소평가해서는 안 된다고 주장하고 있다.

한 국내에서 사회복지시설을 배제하는 측면에서 이해되고 있는 탈시설화, 정상화, 재가보호 등이 최근 사회복지의 큰 흐름으로서 자리잡고 있는 지역사회복지의 이론적 근거가 되고 있다.

그러나 국내에서 논의되어 온 지역사회복지의 이론적, 정책적 토대가 되는 일본의 지역복지론에서는 사회복지시설을 전혀 배제하지 않고 있다. 따라서 일본 지역복지론에서 사회복지시설을 어떻게 규정하고 있는지를 명확하게 밝힐 필요가 있다.

한편, 사회복지시설이 안고 있는 문제점들을 해결하기 위한 접근으로 ‘사회복지시설의 사회화론’이 존재한다. 이 논의는 1970년대부터 일본에서 시작되었는데, 국내의 경우 90년대에 들어서 소개되기 시작했다.⁶⁾

‘사회복지시설의 사회화’는 사회복지시설이 안고 있는 다양한 문제들을 해결하기 위한 대안의 하나로 제시되고 있다. 박태영(1994: 21-22)은 사회복지시설의 사회화를 사회복지시설이 지역사회와의 상호작용의 과정으로서 이해한다. 그리고 시설생활자의 생활수준향상의 노력과 시설기능의 지역사회에 대한 제공, 지역사회구성원의 교육과 체험을 지원하는 제반활동으로서 정의하고 있다.

또한 사회복지시설의 사회화는 탈시설화, 정상화, 재가보호 등 사회복지시설의 무용론의 입장과는 다르게 지역사회와의 적극적인 교류를 통하여 사회복지시설의 문제점들을 해소하는 차원에서 전개되는 논의라고 할 수 있다.

그런데 국내에서 논의되는 ‘사회복지시설의 사회화’는 현실적으로 지역사회와의 교류가 필요하다는 전제에서 이루어진 실태조사에 불과하다. 실태조사 이전에 사회복지시설을 비판적으로 조망하는 시각으로서 제시되고 있는 지역사회와의 관련에 대한 논의가 있어야 할 것이다. 아울러 ‘사회복지시설의 사회화’는 본래 일본의 지역복지의 범주 내에서 진행된 논의이기 때문에, 일본 지역복지의 어느 범주에서 어떠한 방식으로 논의되고 있는지를 밝혀야 할 것이다.

따라서 본고의 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 일본 지역복지의 구성내용을 제시한다.

둘째, 일본 지역복지의 범주에서 사회복지시설이 어떠한 위치를 차지하고 있는가를 규정한다.

셋째, 일본 지역복지의 실천이론으로서 논의되는 ‘사회복지시설의 사회화’의 개념과 내용 등을 제시한다.

2. 지역복지의 구성요소

일본과 마찬가지로 국내에서도 지역복지에 대한 관심이 높아지고 있는데,⁷⁾ 국내의 경우 대부분 지역사회복지란 용어를 사용하고 있다.⁸⁾ 어쨌든 지역(사회)복지에 대한 관심이 고조되고 있고 사회복지

6) 국내에서 사회복지시설의 사회화에 관한 대표적인 연구로는 박태영(1991), 최영욱(1996) 김종혜(2000), 감정기·진재문(2000) 등이 있다.

7) 김범수(2002)와 이영철(2003)은 각각 21세기를 지역사회복지의 시대로 규정하고 있으며, 김익균(1998) 또한 지방자치체의 전개에 따라서 지역사회복지의 중요성이 더욱 커질 것으로 전망하고 있다.

지의 커다란 흐름으로 자리잡고 있는 것이 현실이다.

일본의 지역복지는 1960년대부터 전개되었다고 할 수 있다. 하지만 일본에서 지역복지가 최초로 이론화·체계화된 것은 岡村重夫의 『지역복지론』(1974)이 시초라고 할 수 있다. 岡村重夫를 시작으로 하여 일본에서 논의된 지역복지의 개념에 대해서 살펴보기로 한다. 일본 지역복지론의 대표적인 논자로는 岡村重夫, 右田紀久惠, 永田幹夫, 阿部志郎, 眞田是 등이 거론되고 있다.

岡村重夫(1974: 47, 62)는 지역복지가 재택자서비스와 구별되며, 커뮤니티케어와 지역조직화활동을 하위개념으로 포함한다고 정의하고 있다. 또한 지역복지의 구체적인 구성요소로서 가장 직접적이고 구체적인 원조활동으로서의 커뮤니티케어, 커뮤니티케어의 전제조건으로서의 지역조직화활동과 지역복지조직화활동, 예방적 사회복지지를 제시하고 있다.

右田紀久惠는 岡村重夫와 함께 지역복지를 개념화시킨 초기의 대표적인 연구자이다. 그는 지역복지란 “生活權과 生活圈을 기반으로 하는 일정한 지역사회에서 경제사회조건에 규정되어 지역주민이 겪어온 생활문제를 생활원칙·권리원칙·주민주체원칙에 입각하여 경감·제거하거나 발생을 예방하여 노동자와 지역주민의 주체적인 생활전반에 관한 수준을 보장하고 상승시키기 위한 사회적 시책과 방법의 총체이다. 그리고 지역복지는 노동자와 지역주민의 생활보장과 개인의 사회적 자기실현을 목적으로 하는 공사의 제도와 서비스체계, 지역복지계획, 지역조직화, 주민운동을 기본요건으로 하여 구성된다”고 정의하고 있다.

또한 “生活權과 生活圈을 기반으로 한 지역사회의 의미는 단순한 생활의 편리성, 유효성, 구획성이 아니라 지역복지의 공적기준이 된다는 것이다.” 그리고 “지역복지는 지역사회의 주민생활상의 문제를 사회문제로서 인식하고 파악하는 점에서 그 고유성이 있다”(박봉관 역, 1999: 13-14).

永田幹夫는 지역복지를 사회복지서비스를 요구하는 개인과 가족의 자립을 지역사회 내에서 확립하는 것을 목적으로 하며, 이를 위해서 지역사회의 통합화와 생활기반형성에 필요한 생활거주조건을 정비 위한 환경개선서비스의 개발, 대인복지서비스체계의 창설·개선·동원·운용, 그리고 이러한 목적과 서비스를 실현하기 위한 조직화활동의 총체를 의미하는 것으로 정의하고 있다.

또한 지역복지의 구성요소를 예방서비스·전문케어·복지증진서비스를 포함한 대인복지서비스로서의 재택복지서비스, 물적 시책과 제도적 시책을 포함한 생활과 거주조건 개선정비로서의 환경개선 서비스, 지역조직화·서비스조직화·관리의 통합적 운용에 의한 커뮤니티워의 방법과 기술로서의 조직활동으로 규정하고 있다(김현훈·유승호·최재향 역, 2000: 63-64).

阿部志郎은 지역복지를 지역 내의 공사기관의 협동과 각종 사회복지시책과 시설의 자원동원에 의하여 지역의 복지니드를 충족하고 주민참가에 의하여 사회복지활동을 조직하고 지역의 복지를 실현해 가는 구체적인 노력체계로서 정의하였다(仲村優一 外 編, 1977; 稻葉一洋, 2002: 86).

眞田是는 지역복지를 생활의 공동적 유지와 재생산의 지역적 시스템으로서 파악하고 있다. 지역복

8) 국내에서 그동안 지역복지에 대한 많은 연구결과가 나오고 있지만, 정규서·봉민근(1995), 이윤화·권중돈(1995), 김태수(1997), 박태영(2000c), 김영환(2001)을 제외하면, 대부분 지역사회복지란 용어를 사용하고 있다. 본고에서는 일본의 논의를 검토하기 때문에, 일본의 ‘지역복지’란 용어를 사용한다.

지의 구성요소는 다음과 같은 세 가지 측면에서 도출된다고 하였다. 첫째, 산업정책을 통한 지역의 경제적 기반의 강화와 주민의 생활기초의 발전, 둘째, 과밀과소문제로서 나타나는 생활의 사회적·공동적인 재생산의 지체와 왜곡의 수정, 셋째, 주민의 자주적인 참가(운동)에 의한 첫째와 둘째의 이행(眞田是, 1992; 稻葉一洋, 2002: 85).

이들이 제시한 개념들은 그 내용과 파악방법이 다양하다.⁹⁾ 그러나 각 개념들이 모두 서비스체제와 방법의 체계를 가지며 재택복지서비스(커뮤니티케어)를 중요요소로 내세우고 있는 점, 주민의 주체적 참가와 조직화를 필수요소로 하며 그 통합을 중요시한다는 점, 그리고 이외에도 환경개선서비스가 구성요건이 되고 있다는 점 등에 있어서 공통점을 발견할 수 있다(土橋敏孝, 2000: 54).

이러한 공통점을 토대로 지역복지의 개념을 정리하면, 지역복지는 사회보장의 충실과 생활환경정비를 배경으로 하며, 지역주민이 주체가 되어 사회복지문제를 지역 내에서 해결하기 위한 복지교육을 포함한 주체형성, 사회복지를 주민의 생활문제로서 파악하고 조직하기 위한 지역의 조직화활동, 복지를 포함한 보건의료의 네트워킹, 서비스의 정비와 사회환경의 정비, 예방적 복지활동으로의 조직 등을 통해서 복지커뮤니티를 목표로 하는 복지활동의 총체를 의미한다.

이후에는 이러한 지역복지의 개념을 근거로 하여 지역복지의 구성요소(내용)를 파악하기로 한다.

지역복지의 개념과 마찬가지로 지역복지의 구성요소(내용)에 대해서도 연구자에 따라서 다양한 틀이 제시되고 있다. 그런데 1980년 전국사회복지협의회¹⁰⁾에서 이전의 연구성과를 토대로 지역복지의 내용을 정리하였다. 여기에서는 그 구성요소를 ① 재택복지서비스, ② 환경개선서비스, ③ 조직화활동으로 규정하고 있다. 전사협의 구성요소에 대한 이 규정은 이전의 연구성과를 반영하고 있는 것은 물론이고, 가장 폭넓게 받아들여지고 있고 또한 최근까지도 일본의 지역복지내용으로서 인정받고 있다.¹¹⁾ 따라서 전사협에서 규정한 지역복지의 구성요소를 중심으로 하여 살펴보기로 한다.

9) 이에 관해서는 土橋敏孝(2000: 50), 稻葉一洋, 2002: 80-83)의 연구를 참조하기 바람.

10) 전국사회복지협의회는 1979년에 '在宅福祉サービスの戰略'을 발간하였는데, 사회복지의 새로운 개념이며 전략적 과제인 하나가 되는 재택복지서비스에 대한 개념구조의 설정과 정책제언을 하였다. 이어서 1980년에는 '在宅福祉サービス組織化の手引き'를 발간하여 전술한 연구성과에 대한 이론적 검토와 정책제언을 근거로 하여 지역복지개념을 보강하면서 구체적인 실천지침을 정리하였다(井岡 勉, 1982: 195-196). 이하에서는 전사협으로 약칭한다.

11) 자원론적 접근에 속하는 永田幹夫 또한 이러한 틀을 그대로 받아들이고 있으며, 稻葉一洋(2002)과 阿部志郎(阿部志郎 編, 1984: 70; 山下袈裟男, 1995: 18)도 마찬가지이다. 岡村重夫의 커뮤니티케어는 전사협의 재택복지와는 용어가 상이하지만, 그 내용은 거의 동일하다고 볼 수 있다. 오히려 더 구체화시킨 측면이 있다. 또한 岡村重夫의 예방적 서비스도 전사협의 환경개선서비스 내에 포함되고 있다. 右田紀久恵의 기본적 요건에 해당하는 내용 또한 전사협의 환경개선서비스에 포함되고 있다.

1) 재택복지서비스¹²⁾

재택복지서비스라고 할 경우에 사회복지시설을 배제시키는 경향이 있다.¹³⁾ 그러나 재택복지서비스는 시설이용을 포함한 폭넓은 개념이며, 지역사회 내에서 재택케어원칙을 토대로 하여 사회복지시설에서 재택에 이르기까지 서비스를 연속적으로 정비해 가는 서비스체계라고 할 수 있다(김현훈 외 역, 2000: 66).

전사협에서는 재택복지서비스를 광의와 협의로 구분하고 있다. 협의의 재택복지서비스라고 할 경우에는 전문적 케어와 재택케어만을 의미하지만, 광의의 재택복지서비스는 예방적 서비스와 복지증진서비스를 포함하는 것으로 규정되고 있다(정상양 역, 2002: 46-50).

전문적 케어는 전문적 또는 준전문적 서비스를 내용으로 하며, 일정수준 이상의 의료, 간호, 재활, 교육, 상담서비스와 양질의 신변보호의 사회복지서비스를 의미한다. 또한 이러한 서비스를 제공하기 위해서는 전문기관과 시설의 활동, 그리고 전문가와 준전문가에 의한 방문서비스 등이 필요하다. 이 서비스를 제공하는데 관련된 시설로서는 장기요양시설, 입소시설, 통원·이용시설 등을 들 수 있다. 또한 입소시설 기능 중에서 지역개방화된 부분도 중요하다고 볼 수 있다.

재택케어는 일상적 원조서비스이다. 즉 가족의 욕구충족과 기능이 충분한 기능을 발휘하지 못할 때에 그 가족을 대신하거나 기능을 보충해 주기 위하여 가사, 신변보호, 정서적 안정원조 등의 서비스를 의미한다. 이 서비스는 전문적이어서 할 필요는 없다. 이 서비스의 경우에도 시설이용이 포함되는데, 시설에서의 가사원조, 신변보호, 정서안정을 위한 설비와 프로그램을 활용할 수 있는 것이다. 구체적인 프로그램으로는 가사원조서비스, 급식과 배식, 목욕, 세탁, 이불건조, 장보기, 보행원조 등의 서비스를 포함한다(김현훈 외 역, 2000: 67).

예방적 서비스는 지역주민전체 또는 특정계층집단에 대해서 이루어지며, 요보호자를 만들어내지 않기 위한 제반활동이자 요보호자의 곤란을 중도화시키지 않기 위한 제반 활동으로 볼 수 있다. 이 서비스는 정보제공, 복지교육, 상담활동, 니드의 조기발견, 조기서비스, 돌보기네트웍(見守り), 사고 등의 발생을 막기 위한 지역환경조건과 물품위험방지 등의 점검정비 등을 포함한다.

복지증진서비스는 요보호자 뿐만 아니라 일반주민을 포함하여, 현재보다 더 나은 건강하고 행복한 생활을 영위하도록 하는 신체적·정신적 서비스를 의미한다. 사회참가, 삶의보람원조, 문화, 스포츠, 레크리에이션, 일상생활용구의 지급, 대어, 주택의 수리 등을 포함한다(後藤卓郎, 2000: 66).

제시한 4가지 서비스가 광의의 재택복지서비스로서 제시되고 있다. 한편 재택복지서비스의 전략에서는 재택복지서비스의 전체로서 소득보장, 주택정비, 일상생활용구의 개발, 보건의료서비스, 교육

12) 일본에서는 재택복지라는 용어를 보편적으로 사용하고 있다. 국내의 경우에는 재가복지라는 용어로 사용되거나 번역되고 있다. 그러나 그 의미는 동일하다. 본 연구에서는 일본의 '재택복지'란 용어를 그대로 사용한다.

13) 국내에서 재가복지를 논하는 연구에서 대부분 사회복지시설을 배제하거나 비편적으로만 보고 있다. 그렇지 않으면 재가복지와 시설복지를 완전히 대립적인 분야로 설정하고 있다.

및 노동서비스를 들고 있다. 그러나 재택복지서비스의 전제는 지역복지의 구성요소의 하나인 환경개선서비스에 포함되어 있기 때문에, 재택복지서비스에 포함시키지 않는 것으로 한다.

2) 환경개선서비스

재택복지서비스를 효과적으로 실시하고 요보호자의 생활의 질, 자립, 사회참가를 높이기 위해서는 일정한 환경조건을 정비해야 한다. 환경개선서비스는 재택복지서비스의 기반이 된다는 측면에서 의미를 갖기도 하지만, 지역주민 모두가 거주하기에 편리한 지역만들기라는 의미까지 포함한다(稻葉一洋, 2002: 90-91).

환경개선서비스는 크게 7가지 내용으로 제시된다. ① 소득, 의료, 취로, 교육, 주택 등 일반적 시책의 정비, ② 시설의 사회화와 지역화의 촉진과 새로운 기능을 갖는 중간적 이용시설(주간보호, 단기보호)의 정비, ③ 복지인력대책으로서의 케어워커의 확보, 교육훈련, 방문간호의 제도화, ④ 시설서비스와 일상생활원조서비스의 연계강화, ⑤ 보건의료, 교육, 취로 등 전문기관과의 연계, 특히 지역의료서비스의 강화, ⑥ 복지교육과 사회복지정보서비스의 제공, ⑦ 자원봉사활동의 육성강화가 그것이다.

3) 조직화활동

岡村重夫는 지역조직화활동이 미국의 지역사회조직과 영국의 지역사회사업을 의미하는데, 활동의 과정과 활동전반을 의미한다고 하였다. 지역조직화의 주체는 지역주민이 기본이 되며, 지역주민의 지역생활문제에 대한 주체적인 참가와 관여, 그리고 상호부조가 필요하다. 지역조직화활동이 지역복지의 추진에 있어서 기반이 된다. 지역조직화활동은 일정한 지리적인 지역사회를 범위로 하며, 직접적인 생활문제를 경험하고 있지 않은 일반주민이 지역의 생활문제를 조직적, 공동적으로 해결해 가는 것을 의미한다.

복지대상자의 니드를 파악하는 것이 복지시책을 책정하고 복지서비스를 향상시키는데 있어서 필수적이다. 그리고 복지서비스제공과정에서 서비스의 양과 질을 평가해야 할 필요성도 커지고 있다. 지역주민이 생활주체자의 시각에서 복지니드의 발견이나 서비스평가에 조직적으로 참여할 필요성이 제기된다. 또한 지역의 복지문제는 문제의 원인이 복잡한 경우가 많다. 이러한 복지문제의 발견과 이에 대한 대처, 그 대책을 예방의 차원에서 재평가하고 문제의 심화를 방지하기 위해서도 지역조직화는 필요하다. 아울러 지역조직화는 복지문제의 조기발견과 이에 대한 해결의 자세를 주민에게 주입시키는 역할을 한다.

그리고 지역조직화는 그 자체가 연계라고 할 수 있지만, 비전문집단의 조직적이고 체계적인 종합화와 통합화를 의미한다. 이처럼 주민이 지역에서 주체자로서 역량을 발휘하기 위해서는 자체적인 학습과 체험학습이 필수적이며, 지역조직화는 이러한 복지교육의 측면까지 포함한다(高山直樹, 2000: 76-78).

지역조직화가 특정지역에서의 일반주민의 조직화라고 하면, 복지조직화는 지역성에 제한되지 않는다. 그리고 복지서비스의 이용자와 당사자의 조직화를 중심으로 서비스제공자인 사회복지시설과 기관을 비롯하여 지역주민과 제휴를 취하면서 복지커뮤니티를 형성하기 위한 과정으로 볼 수 있다. 주체는 복지서비스 이용자, 당사자, 또는 그 단체라고 할 수 있다. 한편, 高山直樹는 岡村重夫의 조직화활동을 더욱 발전시켜 지역의 조직화, 복지의 지역화, 시설의 지역화로 구분하여 설명하고 있다. 나아가서 복지시설의 사회화와 지역에서의 복지서비스제공의 거점화, 양자를 시설의 조직화로 파악하고 있다(高山直樹, 2000: 79-80).

3. 지역복지론과 사회복지시설

국내에서 지역복지를 논하는 경우에 사회복지시설이 지역복지의 논의 가운데서 적극적으로 다루어지지 않고, 지역복지실천의 주요한 담당자로서 위치지어지고 있지 않다(전재일·모지환, 2000; 김범수, 2002). 이러한 시각은 지역복지의 가장 중요한 축으로 제시되고 있는 재택복지를 논하는 경우에 더욱 두드러진다.¹⁴⁾

그러나 살펴본 것처럼 일본의 지역복지론에서는 사회복지시설을 주요한 지역복지실천의 담당자로서의 위치에 놓고 있다. 사회복지시설을 지역복지의 구성요소로서, 재택복지 내에 포함되는 것으로서, 또는 재택복지의 전제조건으로서 규정하고 있다. 일본에서의 지역복지와 사회복지시설에 대한 논의를 구체적으로 살펴보기로 한다.

물론 일본에서도 사회복지시설에 대한 비판적 시각과 재택복지로의 이행을 강조하는 시각이 있는 것은 사실이다. 사회복지시설에 대한 비판의 근거로서 비화폐적 욕구가 사회복지의 주요과제가 되었다는 점, 그리고 사회복지시설의 입소가 지역사회관계의 단절, 격리적이고 폐쇄적인 성격, 인권침해 등의 문제를 안고 있다는 점이 거론된다(정상양 역, 2002: 39-40).

그러나 이러한 논의가 사회복지시설의 무용론으로 이어져서는 안 된다는 점이 일본의 지역복지론에서 명확하게 드러나고 있다. 井岡勉(1984a: 366-369)은 전사협의 '재택복지서비스의 전략'에서 시설케어의 문제점을 비판하면서 시설케어에서 재택케어로의 이행을 강조하는 측면을 비판하고 있다. 즉, 사회복지시설에 문제점들이 있기 때문에 재택복지서비스로 전환해야 한다는 것은 특정한 정책목적을 위한 논법일 뿐이라는 것이다. 시설케어와 재택케어를 처우의 장, 방법, 형태의 차이에서 대립적으로 보는 것은 이론적 오류라는 것이다.

일본에서 처음으로 지역복지를 이론화·체계화시킨 岡村重夫(1974: 44, 45, 105)의 경우도 사회복지시설에 대한 비판적 시각을 문제삼고 있다. 그는 지역복지의 구성요소를 커뮤니티케어, 조직화활동, 예방적 사회복지로 규정하고 있다. 여기에서 커뮤니티케어는 사회복지시설에 대립하는 재택서비스만을 의미하는 것이 아니라, 사회복지시설을 포함한 것이라고 주장하고 있다. 그리고 이러한 오해는

14) 이와 관련하여 원종욱·한혜경·황성철·김정희(2000), 류기형·김기태·박병현·박경일·이경희(1998), 류상열(1999) 등의 연구를 참조하기 바람.

커뮤니티를 사회복지시설의 외부에 있는 지역사회로 이해하여 시설케어에 대립하는 재택자서비스로 보는 데서 발생된다고 하였다. 또한 커뮤니티케어는 시설케어, 중간케어, 재택케어, 에프터케어를 분리시키지 않고 종합적이고 연속적으로 파악해야 하기 때문에, 커뮤니티케어를 사회복지시설과 대립적인 것으로 간주해서는 안 된다는 것이다.

永田幹夫 또한 岡村重夫와 유사하게 재택복지서비스가 시설이용을 포함한 폭넓은 개념이며, 사회복지시설에서 재택에 이르기까지 연속적인 대인복지서비스를 제공하는 것을 의미한다고 규정하였다(김현훈 외 역, 2000: 44).

右田紀久恵(1984: 105-106) 또한 岡村重夫와 유사한 주장을 하고 있다. 그는 지역복지를 구성하는 내용으로서 ① 니드의 파악, 민감한 대응, 적절한 충족, 서비스개혁 등의 지역복지계획, ② 주민주체, 주민참가, 주민운동 등의 지역조직화, ③ 제도와 서비스의 체계화, ④ 서비스의 배치와 기준의 체계화, ⑤ 지역복지를 목표로 하는 방법론과 기술론의 조직화를 들고 있다. 한편 그는 ③ 제도와 서비스의 체계화를 설명하면서 사회복지시설을 재택케어와 함께 커뮤니티케어에 포함시키고 있다.

다른 측면에서 지역복지와 사회복지시설의 관계를 규정하고 있는 시각이 있다. 그것은 사회복지시설을 지역복지의 전제조건으로 보는 것이다. 三塚武男(1984: 93-96)은 지역복지의 전제조건으로서 주택, 생활환경시설, 보건·진료, 교육 등의 공동생활수단과 공동서비스의 공공적인 경비를 내세우고 있다. 이 중에서 사회복지시설을 하나의 주요 축으로서 제시하고 있는 것이다. 그는 사회복지시설의 양적, 질적 발전의 필요성을 언급하고 있다.

또한 山縣文治(1993: 160-161)는 영국의 커뮤니티케어와 사회복지시설과 관련된 보고서들을 분석하여, 커뮤니티케어와 사회복지시설 중에서 전자가 우선순위에 있는 것이 아니라 사회복지시설의 개선을 중요시해야 한다는 점을 제안하고 있다. 결국 지역복지시대에는 사회복지시설과 재택복지서비스가 균형이 잡힌 지역복지체제, 다시 말해서 재택케어나 시설케어를 선택할 수 있는 제도적 토대가 구축되어야 한다는 것이다.

高山直樹(2000: 76-86)는 지역복지의 하나의 축인 조직화활동에 대해서 논의하였는데, 그는 조직화활동을 지역의 조직화, 복지의 지역화, 시설의 지역화로 구분하여 설명하고 있다. 나아가서 복지시설의 사회화와 지역에서의 복지서비스제공의 거점화, 양자를 시설의 조직화로 파악하고 있다. 시설의 사회화에 대해서는 수용시설의 문제에 대한 해결책으로서의 秋山智久의 시설사회화를 제시하고 있다. 그리고 시설사회화의 적극적 측면으로서 복지시설이 지역사회에 대한 서비스제공과 권리옹호의 거점이 되어야 한다는 점도 조직화활동 내에 포함되는 것으로 규정하고 있다. 아울러 그는 지역에서 사회복지시설의 역할과 과제 중의 하나로서 지역의 조직화와 복지의 조직화의 거점으로서 사회복지시설을 규정하고 있다.

결국 일본의 지역복지론에서는 사회복지시설을 배제하지 않고 있다는 사실이 명확하게 드러나고 있다. 첫째, 지역복지의 중요한 축이라고 할 수 있는 재택복지서비스, 환경개선서비스, 조직화활동 내에 사회복지시설이 밀접하게 관련되고 있다. 둘째, 지역복지의 하나의 구성요건으로서 사회복지시설이 포함되고 있다. 셋째, 지역복지발전의 전제조건으로서 사회복지시설이 규정되는 경우도 있다.

따라서 지역복지와 사회복지시설이 배타적이고 대립적인 관계에서 논의되는 것이 아니라 사회복지

시설이 지역복지의 일부로서, 지역복지의 전제조건으로서, 지역복지의 하나의 구성요건으로서 긴밀하게 연결되고 있다는 점을 발견할 수 있다.

4. 사회복지시설의 사회화

살펴본 것처럼 일본의 지역복지에서 사회복지시설을 배제하거나 재택복지와 대립적으로 위치지우지 않고 있다는 점이 규명되었다. ‘사회복지시설의 사회화¹⁵⁾’도 마찬가지로 지역복지 내에서 논의되고 있다.¹⁶⁾ 일본의 지역복지 내에서 논의되고 있는 시설사회화에 대해서 살펴보도록 하자. 일본 지역복지의 주요 내용인 재택복지서비스, 환경개선서비스, 조직화활동의 측면에서 각각 살펴보기로 한다.

仲村優一 등은 재택복지서비스를 광의와 협의로 구분하였다. 광의의 경우에는 예방적 서비스, 전문적 케어, 재가케어, 복지증진서비스를 포함하고, 협의의 경우에는 이 중에서 전문적 케어와 재가케어만 해당된다. 그런데 그들은 재가복지서비스의 전문적 케어와 연결된 시설서비스로서 입소시설의 지역개방화된 측면을 제시하고 있다. 바로 이 부분이 시설사회화에 포함되는 것이다(정상양 역, 2002: 48-49).

또한 永田幹夫는 지역복지의 내용인 환경개선서비스를 7가지로 제시하였다. ① 소득, 의료, 취로, 교육, 주택 등의 일반적 시책의 정비, ② 시설의 사회화와 지역화의 촉진, 중간적 이용시설의 정비, ③ 복지인력대책으로서의 케어워커의 충실, 교육훈련, 방문간호의 제도화, ④ 시설서비스와 재택일상생활 원조서비스의 연계강화, ⑤ 보건의료, 교육, 취로 등 전문기관과의 연계, 특히 지역의료서비스의 강화, ⑥ 복지교육, 사회복지정보서비스의 제공, ⑦ 자원봉사활동의 육성강화가 그것이다. 환경개선서비스를 논하는 경우에도 마찬가지로 시설사회화가 하나의 축으로 제시되고 있다(김현훈 외 역, 2000: 68-69).

15) 이후에는 시설사회화로 약칭함.

16) 한편, 앞서 언급하였듯이 국내에서 일본의 시설사회화론이 소개되고, 이에 대한 실태조사가 일부 이루어졌지만, 지역복지론의 범주에서 논의되지 못하고 있다. 이와 관련된 연구로는 김중해(2000), 감경기·진재문(2000), 박태영(1995) 등이 있다. 김중해의 연구는 사회복지시설의 문제점에 대한 해결책으로서 시설사회화론을 제시하고, 이에 대한 해결책을 제시하고 있다. 감경기·진재문의 경우도 마찬가지로 시설의 문제점을 해결하고 사회복지시설평가의 실시에 따른 필요성이라는 측면에서 시설사회화의 실태조사를 행하고 있다. 또한 박태영은 사회복지시설과 지역사회의 관계에 대한 연구를 수행하는데 있어서 정상화, 탈시설화, 시설사회화를 그 이론적 토대로서 제시하고 있다.

앞의 김중해와 감경기·진재문의 경우에는 실태조사에 치우쳐 이론적인 논의를 전개하지 않고 있다. 한편, 박태영은 사회복지시설이 지역사회와의 관계가 원활하게 이루어져야 한다는 전제를 하고 있고, 그 전제가 되는 이론으로서 정상화, 탈시설화, 시설사회화를 제시하고 있지만, 현재 사회복지의 큰 흐름으로서 제기되고 있으며, 특히 국내의 경우에는 사회복지시설의 중요성을 감소시키고 사회복지시설의 역사적 발전에 대한 논의를 배제시키는 쪽으로 작용하고 있는 지역복지에 대한 시각을 결여하고 있다.

이것은 한국사회에서 사회복지시설에 대한 비판적 시각과 이론이 주류를 이루고 있는 가운데, 이러한 시각에 대한 반비판과 이론적 검토를 결여하고 있는 문제에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 한편 박태영의 경우는 자신의 학위논문을 시작으로 하여 지속적으로 사회복지시설과 지역사회와의 관계, 그리고 사회복지시설의 발전을 추진시키는 이론으로서 시설사회화론을 제시하였다는 점에서 높이 평가할 만하다.

高山直樹(2000: 76-86)는 조직화활동을 지역의 조직화, 복지의 지역화, 시설의 지역화로 구분하였다. 그는 사회복지시설의 조직화를 시설사회화와 지역에서의 복지서비스제공의 거점화로 정의하고 있다. 시설사회화에 대해서는 수용시설의 문제에 대한 해결책으로서의 秋山智久의 시설사회화를 제시하고 있다.

결국 시설사회화가 지역복지의 구성내용의 각각에 제시되어 있다.¹⁷⁾ 이제 시설사회화의 구체적인 내용에 대해서 제시하기로 한다.

1) 시설사회화의 개념

시설사회화는 일본 지역복지실천의 대표적 이념이 되고 있다(定藤丈弘, 1995: 40). 또한 시설사회화가 1970년대에 논의되기 시작하였는데, 이것은 고도의 경제성장정책의 결과로 인한 지역파괴, 취업구조의 변모, 도시화, 공업화 등에 대한 회복정책의 일환인 지역사회정책으로서 제시된 것이다(한일지역복지비교연구회 역, 2000: 135).

시설사회화의 개념을 살펴보기에 앞서 시설사회화론이 등장하게 된 구체적인 배경에 대해서 살펴보기로 한다.

古川孝順, 古川孝順, 庄司洋子, 村井美紀, 茨木尚子(1988: 49-55) 등은 시설사회화론의 배경으로서 시설과 지역사회의 단절을 제시하고 있고, 시설사회화론이 형성된 계기를 시설의 양적 확대, 커뮤니케이션의 지향, 처우이념의 근대화, 시설과 지역사회 간의 분쟁의 현재화로 규정하고 있다.

1960년까지 일본의 사회복지시설은 지역사회와 거의 별개의 존재와도 같았다. 사회복지시설은 기본적으로 해당 지역사회 내에 위치하고 있지만, 사회복지시설의 생활은 시설의 내부에서만 이루어지는 형태를 취하고 있었다. 지역사회는 시설이 지역사회에 피해를 주지 않도록 기대했고, 시설 또한 지역사회의 영향을 피하려는 태도를 강하게 유지해 왔다. 시설직원도 마찬가지로 지역사회와의 교류가 없었다.

그리고 사회복지시설이 구원역세의 수단으로서 이용되어 열등처우의 원칙이 당연하게 받아들여졌다. 결국 이러한 상황 가운데에서 시설은 지역사회와의 교류를 하지 않았고, 지역사회는 시설에 대해서 무지하고 배타적이었으며, 시설의 처우수준 또한 극히 낮은 수준에 머물러 있었다.

그러나 이러한 상황들을 거부하고 사회복지시설의 변화의 이론적 토대이자 정책의 토대가 된 시설사회화론이 형성된 계기가 1970년대 이후에 발생하게 된다.

첫째, 시설의 양적 확대이다.

사회구조의 변화로 인해서 개인, 가족, 지역사회에 맡겨졌던 아동, 노인, 장애인, 모자의 부양과 지원이 사회문제화 되었다. 결국 사회복지시설이 대량으로 증가되었다. 1970년을 기준으로 하여 1980년에는 175%로 증가하였다. 그 중에서 특히 노인시설은 281%, 장애인시설은 248%로 증가하였다.

이러한 변화는 시설의 설치를 둘러싸고 지역사회의 반대에 부딪히기도 했지만, 어쨌든 시설과 지역

17) 定藤丈弘(1995: 41) 또한 시설사회화가 재택복지를 포함한 지역복지서비스 전반에 대한 시설사회화의 역할이 기대된다고 주장하였다.

사회의 접촉기회를 확대시켰고 지역사회의 관심을 고양시켰다.

둘째, 커뮤니티케어로의 지향이다.

고도성장기의 사회변동은 지역공동체의 해체를 비롯한 다양한 사회문제가 발생하게 되고 이에 대한 대응책이 요구된다. 커뮤니티정책이 하나의 해결책으로 제시되었는데, 영국과는 달리 재택복지서비스 뿐만 아니라 사회복지시설의 확충과 시설사회화를 포함시켰다(中央社會福祉協議會, 1986; 古川孝順 外, 1988: 53).

이점이 바로 일본의 지역복지가 사회복지시설을 배제하지 않게 된 배경이자, 또한 시설사회화론이 형성될 수 있었던 배경이라고 할 수 있는 것이다.

셋째, 처우이념의 근대화이다.

기존에 사회복지시설의 서비스를 받기 위해서는 생활전체를 시설에 맡겨야 했고, 시설서비스가 은연적이지만 억제적인 시대에는 문제제기가 없었다. 그러나 시설서비스가 입소자의 권리로서 인식되는 상황에서는 서비스의 수준도 문제가 되고, 시설의 폐쇄성이 수정되어야 하고, 입소자의 지역사회와의 교류, 지역사회의 자원동원이 불가피하게 된다. 탈시설화와 정상화가 이에 대한 이론적 근거가 된다.¹⁸⁾

넷째, 시설과 지역사회간의 분쟁의 현재화이다.

1970년대, 특히 후반에 이르러 시설건설반대운동이 다발하고 분쟁사태도 발생하게 된다. 이렇게 시설-지역사회 분쟁이 사회문제화하게 되자 사회복지시설의 사회화에 관한 이론적, 실천적 관심이 증가하고, 실태조사가 이어지고, 이와 관련된 논문들이 다수 발표되게 된다.

아울러 시설사회화론은 지역복지의 등장 및 전개와 관련하여 급부상하게 된 측면을 배제할 수 없다(井岡勉, 1984b: 194-195).

고도의 경제성장에서 초래된 문제들이 지역생활조건을 악화시켰고, 이에 따라서 생활과 복지의 우선을 요구하는 주민운동이 확대되었다. 지역생활조건이 악화되는 가운데 보육, 심신장애, 노인 등 사회복지대상이 확대되는 한편, 지역적인 복지대책의 일환으로서 시설정비(시설사회화)가 긴급한 과제로 제기되었다. 그리고 전반적으로 시설처우가 열악하기 때문에 인권의 시점에서 시설수용방식에 대한 비판이 제기되고 재택복지가 제안되었다. 이 연장선상에서 시설기능의 고도화와 시설사회화도 과제로 제기되었다.¹⁹⁾ 이상의 동향을 총괄하는 것으로서 지역복지와 사회복지와의 결합이 도모되어 시설사회화론이 지역복지정책의 일환으로서 등장하게 된 것이다.

이러한 상황 하에서 70년대부터 전개된 일본의 시설사회화론은 최근에 이르기까지 논의되고 있다. 시설사회화론이 형성된 계기를 살펴보면, 이제 시설사회화의 개념에 대해서 살펴보기로 하겠다.

18) 1970년대 일본의 복지시책 또한 구미의 급진적 시설비판과 정상화사상의 영향을 받아 시설배제론이 강조되었지만, 탈시설화를 전제로 한 지역케어로 전환한 구미와는 다르게 개혁이 진행되었다. 즉 가족케어의 붕괴로 인해서 발생하는 니드는 증대되었지만, 시설이 절대적으로 부족한 상황에서 이를 보충하는 방향으로 지역케어가 정비된 것이다. 결국 일본의 시설대책은 배제의 방향이 아니라, 지역케어의 차원으로 진화된 것이다(武田祐子, 2000: 116-117).

19) 한편, 高澤武司(1979)는 재택복지지향의 시설사회론에서 사회복지시설의 지위에 비해서 행정책임이 배제되거나 낮은 수준에 머물고 있다는 비판을 가하고 있다(井岡勉, 1984b: 195).

일본에서 시설사회화의 개념을 규정하는 경우에 시설의 사회화와 시설의 지역화로 구분하여 정의하는 연구자들이 있다. 大橋謙策(1999), 小國英夫(1999), 瀧口桂子(1999) 등이 이에 해당된다.

한편, 시설사회화를 이렇게 사회화와 지역화로 별도로 구분한 것은 시설사회화를 사회복지시설의 지역개방에만 초점을 두고 있다는 문제제기에서 비롯되었다고 할 수 있다.²⁰⁾

野口定久(1980: 50-51)는 시설사회화의 사례분석을 시도하였는데, 여기에서 그는 이와 같은 문제를 제기하고 있다. 시설사회화론이 재택복지와 연관되며, 재택복지서비스의 수요확대라는 상황 속에서 시설사회화는 시설기능의 지역개방에 초점을 두는 경향이 강하다.²¹⁾

그러나 사회복지시설 중 노인홈을 보면, 원래 가족과 지역의 조건이 불안정한 상황에서 가족 내에서 지속적으로 생활이 불가능하고 자립이 어려운 노인의 생활을 가정을 대신하여 보장하는 것이 가장 중요한 역할이었다(小笠原祐次, 1980; 野口定久, 1980: 50).

그런데 시설기능의 지역개방을 강조하다 보면, 현재의 시설조건에서는 입소노인에 대한 서비스의 저하라는 결과를 가져올 수 있다. 또한 직원들의 역할부담의 증가를 초래할 수도 있다. 또한 지역주민을 무질서하게 노인홈으로 불러들이다 보면, 입소노인의 사생활에 침해를 가할 수도 있다. 따라서 시설사회화는 결국 시설입소자의 처우를 사회화한다는 시점에 기초해야 하는 것이다.

따라서 시설사회화는 시설생활자의 개인의 생활욕구를 충족시킨다는 시설처우의 향상²²⁾과 복지전문기관으로서 재택복지서비스와의 유기적 제휴라고 하는 지역복지의 향상의 양측면의 상승효과를 가져오면서 시설생활의 지역생활로의 정상화를 목표로 해야 한다(野口定久, 1980: 51).

결론적으로 시설사회화는 사회복지시설이 처우이념과 방법이 있어서 시설입소자의 획일적 처우의 탈피를 목표로 하여 시설입소자의 개별적 니드를 충족시키면서 입소자의 생활권의 확대와 자립화를 촉진하는 처우내용의 향상에 기초하여 생활자의 생활과 지역사회의 생활상태의 등질성을 추구하는 것을 의미한다. 또한 지역사회의 복지니드를 충족시키기 위해서 시설의 물적, 인적 기능을 재택복지서비스와의 유기적 관계에서 지역사회에 제공하면서 지역복지상황에 대한 주민의 상호학습과 체험을 원조하는 사회복지의 실천을 의미하는 것이다(野口定久, 1980: 52).

20) 국내에서 시설사회화론이 소개되기 이전까지, 국내의 연구는 대부분 이 부분에 초점을 두고 있다. 이러한 연구들에서는 '시설사회화'라는 용어보다는 '시설개방(조성희, 1992; 김경희, 1995)', "시설과 지역사회와의 교류(허현숙, 1996)", '시설의 사회적 기능강화(변창남, 1986)'라는 용어들을 사용하고 있다. 물론 지역복지실천으로서의 담당자라는 시점에서 보면 한쪽에 치우치는 경향이 있지만, 분명히 이러한 시각을 견지하면서 사회복지시설을 조망하고 있다는 점, 그리고 '시설사회화론'의 도입의 시도였다는 점, 결국 사회복지시설이 지역복지실천의 담당자로서 자리매김하는 토대를 만들었다는 점에서 높이 평가할 만하다.

21) 일본의 노인홈의 예를 보아도 이러한 경향을 확인할 수 있다. 이와 관련하여 전국사회복지협의회와 노인복지시설협회의 노인홈 실태조사를 참고하기 바람(全國社會福祉協議會·老人福祉施設協議會, 1978).

22) 시설처우수준의 향상이 시설사회화에 중요한 의미를 갖는다는 점에 대해서는 大坂誠(1979)이 제시한 사례를 참고하기 바람(神奈川縣ボランティア・センター 企劃委員會, 1980: 3).

2) 시설사회화의 내용

이러한 시설사회화의 개념을 토대로 하여 구체적인 시설사회화의 내용을 파악해 보기로 한다.

시설사회화의 실천을 위한 내용은 시설입소자의 처우의 지역화, 가족과의 연계, 시설의 전문기능과 설비의 지역제공, 시설운영에 대한 참가와 의견반영 등 크게 4가지로 구분할 수 있다(神奈川縣ボランティア・センター企劃委員會, 1980: 4-5).

첫째, 시설입소자의 처우의 지역화이다.

시설입소자의 생활이 시설 내에서만 충족되는 경향이 있고 인간관계와 생활체험이 한정되기 쉽다. 따라서 지역사회와의 지속적인 접촉을 유지할 수 있도록 하는 시설의 처우프로그램에 시설입소자의 생활권의 확대를 도모하는 프로그램을 추가해야 한다.

구체적인 실천항목으로서 다음과 같은 것들이 있다. 입소자의 지역단체에 대한 참가, 입소자의 일상생활의 지역화, 입소자와 지인 및 친구와의 연계, 퇴소자와의 연계, 지역사회 건물설비의 이용 등이 있다. 또한 입소자 자신들이 스스로 생활을 관리할 수 있는 자치조직의 정비도 필요조건이 된다.

둘째, 가족과의 연계이다.

처우의 지역화와 관련하여 입소자의 생활권확대, 자립화조장, 정신적 안정을 위한 가족과의 일상적인 유대관계가 중요하다. 이것은 입소자의 가족복지와도 연결된다. 구체적인 실천항목으로는 가족의 시설에 대한 정기방문, 시설측의 가정방문, 이용자의 일시귀가, 이용자와 가족의 교류 등을 생각할 수 있다.

셋째, 시설의 전문기능과 설비의 지역제공이다.

시설이 보유하고 있는 다양한 전문기능과 건물공간을 입소자 뿐만 아니라 지역주민의 복지니드를 충족시키기 위해서 제공하는 것이다. 증가하는 복지니드는 복잡화, 고도화되고 있는 가운데에서 재택복지서비스와 경제급여 만으로는 충분하지 못하기 때문에 시설의 전문기능에 대한 기대를 반영하고 있다.

그러나 이때 입소자의 생활에 지장을 초래해서는 안 된다. 또한 시설의 전문기능을 지역에 제공할 때, 시설의 독자노력만이 아니라 재택복지서비스기관과의 연계 하에서 이루어져야 한다. 구체적인 실천으로는 시설전문기능의 지역제공, 시설설비의 지역제공, 지역내 관계기관과의 제휴, 시설직원의 지역참가 등을 들 수 있다.

넷째, 시설운영에 대한 참가와 의견반영이다.

시설의 수용보호적인 측면과 폐쇄적인 측면을 극복하기 위해서 시설운영의 민주화가 필요하다. 시설처우를 포함한 운영전반에 입소자, 가족, 직원, 지역주민 등이 참여하여 의견을 내고 이를 반영할 수 있는 체계가 구축되어야 한다.

구체적인 실천내용으로서는 시설이용자·가족·시설직원·후원회·지역주민의 의견반영, 자원봉사자의 직접처우와 간접처우에 대한 참가, 자원봉사자 담당직원의 배치, 시설행사에의 주민참가, 시설 내에서 주민과의 일상적인 교류, 시설과 지역사회, 입소자와 가족, 지역주민, 직원과의 의사소통의 도

모, 복지문제의 보편화를 위한 매체기능으로서의 시설홍보지의 발행 등을 들 수 있다.

5. 결 론

사회복지시설은 역사적으로 다양한 문제를 표출시켜 왔다. 그런데 이에 대한 해결책으로서 제시되고 있는 것이 지역복지이며, 탈시설화, 정상화, 재가보호 등이 구체적인 근거가 되고 있다.

최근 이러한 대안들이 한국사회에서 사회복지시설을 지역복지의 영역에서 제외되고 있다. 그러나 사회복지시설의 본연의 역할에 비추어 볼 때, 이러한 대안들은 논리적인 문제를 안고 있다고 할 수 있다. 따라서 지역복지와 사회복지시설의 관계, 즉 지역복지에서 과연 사회복지시설의 위치가 어디인지를 규명할 필요성이 생기게 된다.

또한 사회복지시설문제의 해결책으로서 '시설사회화론'이 제시되고 있다. 국내에서 극히 일부의 연구가 진행되었는데, 문제는 시설의 지역개방에만 초점을 두거나 지역복지의 범주와 별개로 논의되고 있다는 점이다. 이러한 문제인식 하에서 본고는 지역복지의 구성내용의 검토, 지역복지에서의 사회복지시설의 규정, 지역복지 관점에서 시설사회화론을 검토한다는 연구목적에 제시하였다.

본 연구는 일본에서의 논의를 검토하였는데, 현재 국내에서 논의되는 지역복지와 시설사회화론이 대부분 일본의 연구성과에 기초하고 있고 제도적인 측면에서도 일본의 영향을 많이 받고 있기 때문이다.

연구결과는 다음과 같다.

첫째, 일본의 지역복지는 재택복지서비스, 환경개선서비스, 조직화활동으로 구성되는데, 각 요소별로 사회복지시설이 배제되고 있지 않다.

둘째, 지역복지론에서 사회복지시설은 핵심적인 요소로서, 전제조건으로서, 일부의 내용으로서 규정되고 있다.

셋째, 시설사회화론 또한 지역복지 내에서 논의되며, 지역복지를 발전시키는 측면으로 이해되고 있다.

넷째, 시설사회화론이 지역개방의 측면만이 아니라, 이 부분을 포괄한 시설의 근본적인 개혁의 실천논리로서 제시되고 있다.

따라서 국내에서 앞으로 사회복지시설에 대해서 논의할 때, 이러한 포괄적이고 사회복지시설의 본연의 역할에 근거해야 할 것이다. 또한 사회복지시설이 더욱 본연의 역할에 충실하고, 지역복지를 발전시키는 방향에서 논의가 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 이상과 같은 연구문제 하에서 진행되었다. 그러나 다음과 같은 점들이 연구의 한계로 지적될 수 있다.

첫째, 일본 지역복지의 관점에서 사회복지시설과 시설사회화론을 검토한다는 연구목적에 제시하였는데, 일본 지역복지의 관점을 포괄적이고 체계적으로 제시하지 못하였다는 점이다. 결국 일본 지역복지의 관점의 극히 일부분이라고 할 수 있는 지역복지의 구성내용만을 제시하고 여기에서 사회복지시

설에 대한 규정만을 관점으로 취하였다는 한계를 갖는다.

둘째, 첫째의 한계와 관련되는데, 일본 지역복지의 구성내용만을 그 관점으로 제시하고 사회복지시설에 대한 규정내용만을 취하였기 때문에, 지역복지의 관점과 사회복지시설 및 시설사회화론의 이론적인 연결이 명확하게 이루어지지 않았다는 점이다.

셋째, 일본의 시설사회화론이 1990년대 이후 지역복지의 발전과 함께 많은 변화와 발전을 이루어내고 있지만, 이에 대한 성과를 반영하지 못하였다.

참고 문헌

- 김장기·진재문. 2000. “사회복지시설의 사회화에 관한 경남지역 사례연구”. 한국사회복지학연구회 편. *상황과복지*. 인간과 복지. pp. 43-86.
- 권도용. 2000. “장애인복지시설”. 최영욱 외. *사회복지시설론*. 범론사. pp. 195-225.
- 김경희. 1995. “사회복지시설의 개방성에 관한 연구(육아시설을 중심으로)”. 한남대학교 석사학위논문 (미간행).
- 김범수. 1993. *재가복지론*. 홍익재.
- 김범수. 1994. “탈시설화와 재가장애인사업의 전개방안”. 강남대학교. *한국사회복지*. 1: 297-317.
- 김범수. 2000. “부랑인복지시설”. 최영욱 외. *사회복지시설론*. 범론사. pp. 277-292.
- 김범수. 2002. *21세기 지역사회복지론*. 홍익재.
- 김수영. 2000. “부녀복지시설”. 최영욱 외. *사회복지시설론*. 범론사. pp. 259-276.
- 김영모 편. 2002. *지역사회복지론*. 고현출판부.
- 김영환. 2001. “지역복지전달체계 효율성의 영향요인에 관한 연구”. *한국사회와 행정연구*. 12(2): 185-205
- 김익균. 1998. “지역사회복지의 전문적 전개방안”. *협성논총*. 9: 133-155.
- 김정우. 1995. “미국의 탈시설화운동과 장애인복지행정에 비추어 본 우리의 과제”. *사회과학*. 34(1): 95-112.
- 김중해. 2000. “사회복지시설의 현황과 발전방향(법인과 시설의 사회화를 중심으로)”. 한국사회복지학연구회 편. *상황과복지*. 인간과 복지. pp. 13-42.
- 김치영. 1999. “영국의 지역사회보호정책 전환에 관한 연구”. 부산대학교. *사회복지연구*. 9: 1-31.
- 김태수. 1997. “지역복지의 개념과 지칭범위에 관한 연구”. *경희행정논집*. 10(1): 39-66.
- 김현훈·유승호·최재향 역. 2000. *지역복지론*. 永田幹夫. 1988. *地域福祉論*. 동인.
- 김형길. 2000. “정신요양복지시설”. 최영욱 외. *사회복지시설론*. 범론사. pp. 293-326.
- 김형수. 2002. *재가복지서비스*. 홍익출판사.
- 류기형·김기태·박병현·박경일·이경희. 1998. “재가복지서비스를 위한 인적자원개발 및 관리체계모형에 관한 연구”. *한국사회복지학*. 36: 101-127.
- 류상열. 1998. “지방자치제에 있어서 효율적인 지역복지서비스모델 개발에 관한 연구”. *성결대학교교수논문집*. 27: 73-86.
- 류상열. 1999. *재가복지와 사례관리*. 학문사.
- 박봉관 역. 1999. *현대의 지역복지*. 右田紀久惠 外 編. 1973. *現代の地域福祉*. 대영문화사.

- 박태영. 1987. "사회복지시설보호의 현황과 개선책". 사회복지연구, 16: 99-127.
- 박태영. 1991. "육아시설의 사회화에 관한 연구". 한국청소년연구, 7: 70-85.
- 박태영. 1994. "사회복지시설의 지역사회 관계요인에 관한 연구", 대구대학교 박사학위논문(미간행).
- 박태영. 1995. 사회복지시설과 지역사회. 백산출판사.
- 박태영. 2000a. 사회복지시설론. 양서원.
- 박태영. 2000b. "노인복지시설". 최영욱 외. 사회복지시설론. 범론사. pp. 227-257.
- 박태영. 2000c. "지역복지추진을 위한 사회복지협의회와 사회복지관의 역할". 사회복지개발연구, 6(2): 249-266.
- 박태영. 2003. 사회복지시설운영론. 현학사.
- 박태영·손정일·이혜령. 2000. "지역사회복지에서 정상화의 이론적 함의". 사회복지개발연구, 6(2): 187-217.
- 변창남. 1986. "한국 사회복지시설의 사회적 기능강화에 관한 연구 -이사회구성과 운영을 중심으로-". 숭실대학교 석사학위논문(미간행).
- 손홍숙. 2001. 재가복지의 이론과 실제. 양서원.
- 원종욱·한혜경·황성철·김정희. 2000. "재가노인복지사업의 비용편의 분석". 한국사회복지학, 43: 270-298.
- 유형만. 1997. "지역사회복지 논고". 대구효성가톨릭대학교 연구논문집 54: 141-156.
- 이가옥. 1999. "사회복지시설의 효율적인 관리방안". 감사, 62: 56-61.
- 이영철. 2003. 지역사회복지실천론. 양서원.
- 이용교. 2001. "인권에 대한 사회복지계의 접근: 성과와 과제". 박영란 외. 한국의 사회복지와 인권. 인간과복지, pp. 105-181.
- 이윤화·권중돈. 1999. "지역복지실천에서의 주민역량강화 방안 연구". 목원대학교논문집, 37: 71-88.
- 임성택. 2001. "사회복지시설의 인권문제". 박영란 외. 한국의 사회복지와 인권. 인간과 복지, pp. 183-247.
- 임춘식·김경희. 1995. "사회복지시설의 개방성에 관한 조사연구". 사회과학연구, 5: 189-216.
- 전광현. 2000. "사회복지시설의 개념". 최영욱 외. 사회복지시설론. 범론사. pp. 17-30.
- 전재일·모지환. 2000. "지역사회복지의 구성요소에 관한 연구". 사회복지개발연구, 6(2): 125-155.
- 전재일·이성희. 1999. "사회복지시설의 운영과 평가에 관한 연구". 사회복지개발연구, 5(2): 310-326.
- 전재일·이성희·김효원. 2000. "탈시설화의 지역사회복지 실천적 함의". 사회복지개발연구, 6(2): 267-300.
- 정규서·봉민근. 1995. "지역복지의 증진을 위한 지방자치단체의 정책방향". 인천대학교논문집, 20: 351-380.
- 정상양 역. 2002. 일본 재가복지서비스의 전략. 仲村優一 外. 1979. 在宅福祉サービスの戦略. 학문사.
- 조선일보. 2003. 6. 7/8.1
- 조성희. 1992. "사회복지시설의 개방성에 관한 연구". 서울대학교 석사학위논문.
- 최영욱. 1996. "지방자치체에 있어서 사회복지시설의 사회화(사회복지시설의 사회화를 중심으로)". 사회과학연구, 3: 9-28.
- 최영욱. 2000. "아동복지시설". 최영욱 외. 사회복지시설론. 범론사. pp. 155-193.
- 한일지역복지비교연구회 역. 2000. 지역복지와 복지교육. 大橋謙策. 아시아미디어리서치.
- 허준수. 2000. "사회복지 생활시설의 클라이언트중심 운영체계 확립을 위한 관리전략". 숭실대학교논문

- 집 사회과학논집, 4: 223-246.
- 허현숙, 1996. “노인복지시설과 지역사회와의 상호교류에 관한 연구”. 승실대학교 석사학위논문(미간행).
- 황인권·김광욱, 2000. “사회복지 수용시설 지원·운영실태”. 감사, 70: 90-95.
- 後藤卓郎, 2000. “在宅福祉サービスの内容と展開”. pp. 61-75. 地域福祉への招待. 後藤卓郎 外編 (株)みらい.
- 仲村優一 外編, 1977. 社会福祉教室. 有斐閣.
- 野口定久, 1980. “老人ホームにおける施設社会化の實踐枠組とその展開”. 社会老年學 13: 50-64.
- 土橋敏孝, 2000. “地域福祉の概念と構成”. pp. 47-60. 地域福祉への招待. 後藤卓郎 外編 (株)みらい.
- 三塚武男, 1984. “生活問題と地域福祉”. pp. 68-96. 地域福祉(いま問われているもの). 右田紀久恵·井岡勉 編. ミネルヴ書房.
- 武田祐子, 2000. “「福祉施設社会化」から「地域生活支援センター化」へ(障害者福祉における施設機能改編の流れと地域生活支援據點に觀する考察)”. pp. 116-136. 地域福祉論(住民自治型地域福祉の確立をめざして). 牧里每治 編 (有)川島書店.
- 眞田是, 1992. 地域福祉の原動力-住民主体論争の30年. かもがわ出版.
- 定藤丈弘, 1995. “地域福祉理念の新展開”. pp. 29-52. 地域福祉總合化への途. 右田紀久恵 編. ミネルヴ書房.
- 阿部志郎 外編, 1984. 地域福祉教室. 有斐閣.
- 秋山智久, 1978. “「施設の社会化」とは何か”. 社会福祉研究, 第23号.
- 秋山智久, 1988. 社会福祉施設運營論. 全國社会福祉協議會センター.
- 山縣文治, 1993. “地域福祉の時代における社会福祉施設”. pp. 149-163. 自治型地域福祉の展開. 右田紀久恵 編. 法律文化社.
- 山下袈婆男, 1995. “地域福祉と在宅福祉をめぐる動向”. pp. 1-26. 轉換期の福祉政策. 山下袈婆男 編. ミネルヴ書房.
- 大坂誠, 1979. “施設の社会化とその隘路”. 月刊福祉 62(10).
- 岡村重夫, 1974). 地域福祉論. 光生館.
- 小國英夫, 1999. “社会福祉施設の經營と經營主體”. pp. 95-124. 社会福祉施設. 小笠原祐次·福島一雄·小國英夫 編. 有斐閣.
- 右田紀久恵, 1984. “在宅福祉中心主義と行財政”. pp. 104-126. 地域福祉(いま問われているもの). 右田紀久恵·井岡勉 編. ミネルヴ書房.
- 稻葉一洋, 2002. 地域福祉の視點. 高文堂出版社.
- 井岡勉, 1982. “地域福祉における問題傾向”. pp. 193-211. 現代社会福祉政策論. 孝橋正一 編. ミネルヴ書房.
- 井岡勉, 1984a. “わが國地域福祉政策の登場と展開”. pp. 14-43. 地域福祉-いま問われているもの. 右田紀久恵·井岡勉 編. ミネルヴ書房.
- 井岡勉, 1984b. “地域福祉と施設の社会化”. pp. 191-207. 地域福祉(いま問われているもの). 右田紀久恵·井岡勉 編. ミネルヴ書房.
- 小笠原祐次, 1980. “老人ホームにおける施設社会化の諸問題と展開の課題”. 社会老年學 12.
- 小笠原祐次, 1999. “社会福祉施設の體系·制度の再編と今日の課題”. pp. 1-21. 社会福祉施設. 小笠原祐次·福島一雄·小國英夫 編. 有斐閣.
- 全國社会福祉協議會, 1979. 『在宅福祉サービスの戰略』.

- 全國社會福祉協議會, 1980. 『在宅福祉サービス組織化の手引き』.
- 全國社會福祉協議會, 2000. 社會福祉施設運營論.
- 中央社會福祉協議會, 1986. “コミュニティ形成と社會福祉”. 社會福祉關係施策資料集1. 全國社會福祉協議會 編. 全國社會福祉協議會出版部.
- 神奈川県ボランティア・センター 企劃委員會, 1980. 社會福祉施設における施設社會化の理念と展開 (實踐へのアプローチ). 神奈川県社會福祉協議會.
- 高山直樹, 2000. “組織化活動の内容と展開”. pp. 76-86. 地域福祉への招待. 後藤卓郎 外 編. (株)みらい.
- 高澤武司, 1979. “「施設社會化」問題の背景と今後の課題”. 全社協, 月刊福祉 62(1).
- 瀧口桂子, 1999. “施設と地域社會”. pp. 257-274. 社會福祉施設. 小笠原祐次・福島一雄・小國英夫 編. 有斐閣.
- 古川孝順・庄司洋子・村井美紀・茨木尚子, 1988. “複合施設化=脱「施設社會化」の視点”. 日本社會事業大學, 研究紀要 34: 47-77.

A Study on the Socialization Theory of Social Welfare Institutions -From the Point of View of the Community Welfare in Japan-

Lee, Byoung Rock
(Chodang University)

It has been said that there were many problems in a social welfare institution. Community welfare in Japan is being presented as an alternative solving these problems and underlying theories are deinstitutionalization, normalization, and community care.

Recently, in Korea, these alternatives are connected with the logic that social welfare institutions are useless. But if we think the inborn duty of the social welfare institution, we can know the logic problem of these theories. Also, 'the socialization theory of social welfare institutions' has been presented as a solving method. But studies in Korea are having a partiality only to opening to community and are researched separately from community welfare.

Under these problem perceptions, this study examined the construction contents of the community welfare in Japan, the relation of community welfare and social welfare institutions, the relation of the community welfare and the socialization theory of social welfare institutions, and the concept and content of the socialization theory of social welfare institutions.

This study investigated the discussions in Japan, for studies in Korea are generally based on those of Japan and the domestic community welfare policy has been influenced immensely by Japan.

The result of this study is as follows.

Firstly, not the social welfare institution in a category of community welfare is excluded, but is prescribed as an essential post, a premise condition, and a composition post of the community welfare. Secondly, the socialization theory of social welfare institutions is also discussed in a category of the community welfare and in the side of community welfare development. Thirdly, the socialization theory of social welfare institutions is presented in the side of not only opening to community, but also a basic practice theory of the social welfare institution reformation including that.

Key words: community welfare, the socialization theory of social welfare institutions, social welfare institution, community care service, environment improvement service, organizing action

[접수일 2003. 12. 13 게재확정일 2004. 2. 1]