

## 장애인 공동생활가정의 인권현황과 개선방안

### The Current Status of Human Rights and Improvement Measures of Group Home for the Disabled

임 주 리\* · 김 유 정\*\*  
Im, Ju-Ri · Kim, Yu-Jeong

#### 목 차

- I. 서론
- II. 공동생활가정의 개념과 설립배경
- III. 공동생활가정 현황과 운영기준
- IV. 공동생활가정 관련 법령과 인권
- V. 결론 및 개선방안

#### 국문초록

우리나라의 장애인 공동생활가정은 1981년 처음으로 운영하기 시작하였고 2015년 말 현재 전국적으로 717개소가 설치·운영되고 있다. 공동생활가정은 발달장애인들에게 가장 이상적인 거주유형으로서 갈수록 수요가 늘고 있지만, 이에 대한 정부의 재정지원이나 지원서비스가 불충분하고, 특히 거주 장애인 4명당 1명의 사회재활교사만으로 운영하도록 하고 있어 사회재활교사의 잦은 이직 등으로 정상적인 운영이 어려울 뿐 아니라, 사회재활교사의 만족도와 장애인들의 인권보장은 상호보완적인 관계로 열악한 근무조건은 결국 질 낮은

논문접수일 : 2016. 10. 28.

심사완료일 : 2016. 11. 21.

게재확정일 : 2016. 11. 21.

\* 제주대학교 대학원 박사과정 수료(주저자)

\*\* 변호사 · 호남대학교 법학과 조교수(교신저자)

서비스로 이어지며 이로 인해 인권문제로 이어 질수 있는 높은 개연성을 안고 있다. 이 논문에서는 이러한 점을 감안하여 공동생활가정 거주 장애인과 사회재활교사의 인권을 보장하기 위하여 다음과 같은 개선방안을 제시하고 있다.

우선 장애인들의 인권보장을 위하여, 첫째, 공동생활가정이 추구하는 장애인의 사회통합과 정상화 이론에 맞도록 소규모거주시설 정책에 부합하도록 법령을 정비해야 한다. 둘째, 공동생활가정이라는 거주시설의 특성상 장애인들이 타인과 성관계를 맺거나 혼인 관계를 형성하고 임신과 출산, 양육을 하게 될 가능성이 있으므로, 장애인복지법 등에서 관련 문제에 대한 예방교육이나 사후처리 등에 대하여 규정할 필요가 있다. 셋째, 공동생활가정에 대한 서비스 욕구 변화에 부응하고 거주인들의 특성을 고려하여 다양한 유형의 공동생활가정을 운영하도록 해야 한다. 넷째, 시설장에 대한 책무성 강화를 위한 교육과 사회재활교사들에 대한 인권교육을 강화해야 한다.

다음으로, 사회재활교사 등 종사자의 인권보장을 위하여, 첫째, 1인의 사회재활교사만으로는 공동생활가정의 적정한 운영이 어려우므로 국가 또는 지방자치단체가 추가적인 인건비를 지원해줄 수 있도록 해야 한다. 둘째, 근로기준법을 개정하여 4인 이하의 종사자들이 근로하는 장애인 공동생활가정에도 근로기준법 제59조가 적용되도록 해야 한다. 셋째, '사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률'의 급여에 관한 내용을 개정하여 사회재활교사의 급여를 현실화해야 한다. 넷째, 공동생활가정 관련 사업의 중앙이관을 통하여 공동생활가정 지원을 강화해야 한다. 다섯째, 광역지방자치단체별로 공동생활가정 지원센터를 설치하여 공동생활가정에 대한 대체인력지원, 교육지원, 운영지원 등 다양한 지원을 제공하는 역할을 수행하도록 해야 한다. 일곱째, 사회재활교사의 잦은 이직 등으로 운영의 단절성과 더불어 서비스 질적 저하로 연결되기 때문에, 이러한 문제를 사전에 방지하기 위해서 표준화된 운영매뉴얼을 제작하여 보급해야 한다.

주제어 : 장애인, 공동생활가정(그룹홈), 사회재활교사, 인권, 장애인복지법, 사회복지법

## 1. 서론

종래에는 장애인을 지역사회로부터 격리하여 수용·보호하여 왔으나 최근에는 지역사회에서 장애인들이 공동으로 생활할 수 있는 가정을 만들거나 장애 거주인의 탈시설화를 하려는 노력들이 증가하고 있다. 공동생활가정은 사회통합모델에 입각하여 발달장애인에게 적합한 유형의 주거시설이라 할 수 있다. 공동생활가정은 발달장애인의 지역사회생활을 지지해줄 뿐만 아니라, 지역사회가 장애를 가진 사람들을 그 지역에 받아들여 함께 생활해 가도록 하는 정상화의 이념을 구체화한 것으로 선진국에서는 보편화된 거주 유형시설이다.

우리나라의 경우에도 최근 공동생활가정들이 급증하고 있으며 다양한 연구 결과들을 통해 공동생활가정의 적합성이 검증되고 있는 바, 지금까지의 대표적인 연구로서, 공동생활가정은 장애인의 인식 개선에 기여하고 장애인의 권리에 근거한 자기결정권, 가족의 지지, 사회적지지 등이 가능하여 발달장애인의 개인의 존엄성 및 인격성이 보호받을 수 있는 거주유형이라는 연구를 비롯하여,<sup>1)</sup> 공동생활가정의 장점과 중요성,<sup>2)</sup> 다양한 유형의 공동생활가정 제시,<sup>3)</sup> 공동생활가정 거주자가 사회적응에 긍정적인 변화를 가져온다는 연구<sup>4)</sup> 등이 있다.

거주시설의 시대적 변화와 공동생활가정의 양적 확대로 인해 2012년에 개정된 장애인복지법 시행규칙은 그동안 지역사회재활시설로 구분되어온 공동생활

1) 이재용, “그룹홈 지적장애인의 자립생활 과정에 대한 문화기술지 연구”, 「인권복지연구」 제5권, 한국인권사회복지학회, 2009.4. 123-152면; 김정수, “비교론적 고찰을 통한 지적장애인 그룹홈에 관한 한국형 모형 탐색”, 「한국비교정부학보」 제14권 제2호, 한국비교정부학회, 2010.12. 107-130면.

2) 서울장애인종합복지관, 「정신지체인의 생활과 Group home(장애인 부모교육 교재 I)」, 1992, 118면.

3) 한국장애인재활협회 재활연구소, 「재활프로그램 모형개발 및 운영시설 기준 연구」, 한국장애인재활협회, 1997, 204면; 최재성의, 장애인공동생활가정(그룹홈)의 실태분석을 통한 성격구명과 활성화 방향, 「사회과학논집」 제32집, 연세대학교 사회과학연구소, 2001. 12, 87-113면; 서울시그룹홈지원센터, 「고령 및 준고령 발달장애인 그룹홈 지원방안 연구」, 2014 등.

4) 김경미, “자립생활체협홈에서 장애인의 자립에 대한 경험과 변화에 대한 연구”, 「한국장애인복지학」 제11호, 한국장애인복지학회, 2009.12; 황석웅, “지적장애인의 그룹홈 생활이 자립생활에 미치는 영향요인”, 대구카톨릭대학교 대학원 박사학위논문, 2010.

가정을 거주시설에 포함시켜 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 공동생활가정은 아직까지 다른 장애인 거주시설과 같은 재정적 지원을 받지 못한 채, 1명의 사회재활교사가 24시간 매일 근무하면서 각종 운영 프로그램을 기획·진행할 뿐만 아니라 행정업무까지 하고 있는 상황이다. 사회재활교사들의 노동권 보장은 거주 장애인들의 인권보장과 상호보완적인 관계가 있어서 교사들의 열악한 근무조건은 결국 질 낮은 서비스로 이어지고 이로 인해 장애인의 인권문제가 발생할 개연성이 높다. 공동생활가정에 대한 정부의 예산지원과 운영체계의 불충분으로 거주인은 안전대책 없이 방치된 경우도 발생하고 있어서 일부에서는 ‘대규모 거주시설보다 못한 공동생활가정’이라는 지적도 나오고 있다.<sup>5)</sup>

특히 부모의 노령화로 인해 주말에 거주 장애인들이 원래의 가정으로 돌아가지 못하는 경우도 있어서 주말에도 공동생활가정이 운영되고 있으며, 이러한 경우에 사회재활교사는 법정 근로시간을 초과하여 일하게 되고, 사회재활교사가 주말에 휴무인 경우에는 장애인들만 생활하게 되어 생활안전문제가 발생할 우려도 있다. 이러한 공동생활가정의 열악한 운영구조는 사회재활교사와 거주 장애인 모두의 인권이 문제될 여지가 있다. 본 연구에서는 공동생활가정 운영기준과 공동생활가정 관련 법령을 검토하여 공동생활가정의 인권현황을 알아보고 개선방안을 제시하려 한다.

## II. 공동생활가정의 개념과 설립배경

### 1. 공동생활가정의 개념

공동생활가정에 대해서 Beirne-Smith는 ‘발달장애를 가진 장애인이 지역사회생활을 촉진하기 위해 지역사회 내에서 소규모 그룹 형태로 살면서 일반가정과 유사한 주거환경에서 생활할 수 있게 만든 지역사회거주 프로그램’이라고 정의하고 있다.<sup>6)</sup> 그리고 재활용어 사전에서는 ‘공동생활가정은 대규모 수

5) 신용규, “지역사회복지관의 현주소와 발전방안 논의 : 충청북도 사회복지관을 중심으로, 「충북복지정보」 제21호, 충청북도종합사회복지센터, 2008.8, 14-19면.

용시설을 중심으로 실시되었던 기존의 장애인거주프로그램에 대한 비판으로 정상화의 원리에 입각하여 새롭게 형성된 장애인거주프로그램이며, 장애인의 가치회복과 이탈방지를 위하여 보다 쉽게 지역사회에 통합될 수 있도록 물리적 환경을 제공하는 프로그램'이라고 정의하고 있다.<sup>7)</sup> 우리 장애인복지법시행규칙 제41조에서는 공동생활가정을 '장애인들이 스스로 사회에 적응하기 위하여 전문인력의 지도를 받으며 공동으로 생활하는 지역사회 내의 소규모주거시설'이라고 정의내리고 있다. 이상의 개념들을 종합해 보면 공동생활가정이란 장애인의 사회복귀를 전제로 한 것으로써, '사회적 욕구충족과 사회적 장애를 제거하기 위하여 지역사회 내 주거지역의 일반주택에서, 소수의 장애인들이 가정과 같은 환경 속에서 거주하는 전문직원의 지도를 받으며 생활하는 곳'을 의미한다고 할 수 있다.

이러한 공동생활가정은 주로 발달장애인을 대상으로 지역사회 내에 설치된 소규모 주거 프로그램으로 그 목적을 발달장애인의 사회재활과 자립 및 사회통합에 두고 있는 장애인을 돕기 위한 것으로써, 공동생활가정은 일반가정과 매우 유사한 안락한 거주환경을 제공할 수 있고,<sup>8)</sup> 장애인이 소속감과 주인의식을 가질 수 있게 하며, 함께 생활하는 가족들에 대한 상호 책임감을 높일 수 있는 장점이 있다.<sup>9)</sup> 또한 공동생활가정은 발달장애인들이 학교를 졸업한

6) 발달장애인을 위한 선택 가능한 거주유형에 관한 미국의 펜실베니아 모델에서는 지역사회 내의 소집단 공동생활가정을 '지역사회 안에서 보통 3-8명의 발달장애인이 물리적, 사회적으로 가정적인 분위와 환경에서 살아가도록 하는 주거 형태'라고 정의하고 있다(C. J. Daane · M. Beirne-Smith, Administrators' and Teachers' Perceptions of the Collaborative Efforts of Inclusion in the Elementary Grades : D. Latham Education (Chula Vista) VOL 121, 2000, p.331). 지역사회 내의 소규모주거시설을 지칭하는 용어로 영어권 국가들, UN, WHO 등에서 통상적으로 Group Home 이라는 용어를 사용하고 있다. 영국에서는 Hostel 등으로도 사용되며, 스웨덴에서는 Grupphem, Gruppbostad 이라는 용어를 사용하고, 일본에서는 형태에 따라 소규모 주거, 공동주택, 생활료, 통근료, 미니복지홈, 케어주택 등으로 불리고 있으며, 우리나라에서는 공동생활가정이라는 용어를 주로 사용하면서 그룹홈이라는 용어를 동시에 사용하고 있다(남연희, "정신지체장애인의 지역사회재활을 위한 공동생활가정 운영개선에 관한 연구", 「복지행정논총」 제16권 제2호, 2006, 31-46면).

7) 서울장애인복지관, 「장애인용어사전」, 1995.

8) 김수진, "페러다임의 변화와 그룹홈의 이해", 「제6기서울시그룹홈신입직원교육자료집」, 서울시그룹홈지원센터, 2007, 7면.

9) 문용수, "그룹홈이란 무엇인가", 「그룹홈의 이해」, 서울시그룹홈지원센터, 2003, 14면.

이후에도 정상적이고 가족적인 환경 속에서 자립적인 생활기술을 가르치고자 하는 것이 근본적 목적이다. 공동생활가정은 발달장애인의 장애정도 및 특성에 따라서 발달장애인들의 영위할 거주지가 되기도 하고, 또한 독립적인 생활처소로 이주하는 것을 궁극적인 목표로 그에 대비하기 위한 과도기적인 훈련장이 되기도 한다.<sup>10)</sup>

## 2. 공동생활가정의 특성과 요건

공동생활가정은 그 설립배경과 목적으로부터 대규모 수용시설에 대응되는 큰 특성들을 가지고 있다. 즉 서비스 대상자들의 인권존중, 독립성과 적응력 향상, 정상적인 생활양식과 재정수준, 지역사회에의 현존과 사회통합, 발전을 위한 모험의 존중, 풍부한 개인적·사회적 경험기회 제공, 삶의 질 향상 등을 이룰 수 있는 형태의 거주지이어야 한다는 점이다.<sup>11)</sup>

공동생활가정이 갖고 있는 대표적인 특성과 그 특성을 잘 살리기 위한 조건들을 살펴보면, ① 물리적으로 통합된 환경, ② 가정적인 분위기와 환경(사생활 보장), ③ 독립성과 적응력 향상(능력증진), ④ 가족들과의 원활한 관계 유지, ⑤ 지역사회에의 현존, ⑥ 정상적인 생활리듬과 생활양식 유지 등을 들 수 있다.<sup>12)</sup>

## 3. 공동생활가정의 설립배경

1960년대 후반부터 1970년대 초반에 사회적·이념적·법적인 영향들이 서로 상호작용하는 가운데 대형시설이 외면당하고 지역사회 중심의 거주시설이 각광을 받게 되었다. 공동생활가정의 설립에 영향을 미쳤던 요인들 중 중요한 것은 탈시설화, 정상화, 주류화, 최소한의 제한적 환경이라고 할 수 있다.

첫째, 탈시설화(deinstitutionalization)이다. 탈시설화는 1940년대 후반부터

10) 엠마우스복지관 편, 「정신지체인 그룹홈 : 사회재활교사를 위한 매뉴얼」, 엠마우스복지관, 2003, 7면.

11) 문용수, 전계논문, 15면.

12) 이에 대하여 자세히는, 남연희, 전계논문, 32면 이하; 김정수, 전계논문, 108면 이하 참조.

매스컴을 통해 대규모 수용시설의 효과에 대하여 부정적인 측면이 있고 수용시설의 성과가 매우 적다는 것이 알려지면서 제시되었다.<sup>13)</sup> 즉 기존의 대규모 수용시설의 규제가 많은 생활에서 좀 더 규제가 적은 생활로, 큰 시설에서 작은 시설로, 집단화된 단체생활에서 개별적인 생활로의 이행이 공동생활가정의 설립을 촉진시키는 요인이다.<sup>14)</sup>

둘째, 정상화(normalization)이다. 이 개념은 1959년 덴마크에서 유래한 것이며, 1960년대 후반에 들어오면서 Wolfensberger에 의해 그 체계를 갖추게 되었다.<sup>15)</sup> 정상화 원리는 사회로 부터 이탈되고 가치 절하된 사람들에 대해 역할기대를 가짐으로써 지적장애인으로 하여금 공식적인 사회의 조직 틀 내에서 정상적인 생활을 하도록 하는 것을 기본개념으로 한다. 이러한 정상화 원리는 발달장애인의 권리를 인정하고 사회적으로 통합된 환경 속에서 문화적인 생활과 교육의 기회를 통해 자신의 질적인 삶을 영위해 나갈 수 있도록 함으로써 이들의 가치를 더욱 증진시키는 것이라 할 수 있다.<sup>16)</sup>

셋째, 주류화(mainstreaming)이다. 주류화는 특수교육의 한 이념으로서 장애인의 교육은 가능한 한 일반학교에서 정상인과 함께 교육시키는 것이 바람직하다는 입장을 강조하는 것이다. 최근까지 장애인의 주류화는 장애인을 일반사회의 중심권으로 끌어들이는 과정을 의미했다. 즉 일반사회는 변화하지 않고 단지 지금까지 소외되었던 장애인들이 그 사회 안으로 수용되는 것이다. 하지만 장애인이 기존 사회에 적응하는 것은 매우 어려운 일이기 때문에 사회가 변화하여 장애인을 포용하는 것이 현실적이고 바람직하다.

13) 권오정, “미국 소규모 장애인주거시설 거주환경 특성 사례연구”, 「한국주거학회 학술대회는 문집」, 한국주거학회, 2012, 391면.

14) 문용수, “한·일 장애인 그룹홈의 실시현황과 과제”, 「사회복지」 125호, 한국사회복지협의회, 1995.6, 66면.

15) Wolfensberger, W., The Principle of Normalization in Human Services, National Institute on Mental Retardation in Canada, 1972, p.12; Wolfensberger, W., Social role valorization: A proposed new term for the principle of normalization, Mental Retardation, 21.6, 1983, pp.234-239

16) Knoll, J. & Ford, A., Beyond caregiving : A reconceptualization of the role of the residential service provider. Community integration for people with severe disabilities, Teachers College Press, 1987, pp.129-146.

넷째, 최소한의 제한적 환경(least restrictive environment)이다.

장애인들이 오랫동안 거부 당해온 권리들 중 가장 핵심적인 것은 최소한의 제한적 환경에서의 재활이었다. '최소 제한적인 환경'은 한 개인이 사회의 주류로부터 격리되는 것을 최소화하여 필요 이상으로 통제하지 않으며, 획일성보다 개별성을 강조하는 흐름이다.<sup>17)</sup> 이는 대규모에서 소규모의 환경, 구조화된 생활에서 탈구조화된 생활, 격리에서 통합, 의존적 생활에서 독립적인 생활을 지속하는 것을 의미한다.

### Ⅲ. 공동생활가정 현황과 운영기준

#### 1. 공동생활가정의 현황

우리나라에서 공동생활가정의 역사를 보면, 1981년 천노엘 신부가 광주 엠마우스복지관에서 지적장애인을 위한 그룹홈(Group Home)을 처음 운영한 이래,<sup>18)</sup> 1986년 목포의 명도복지관, 1992년 서울시정신지체인복지관, 1993년 청주의 충북재활원, 1995년 부천의 장봉혜립원 등이 운영하기 시작하였고, 이후 1995년 서울특별시의 재정지원으로 남부장애인종합복지관, 충현복지관, 서울특별시장애인종합복지관, 한국 장애인 부모회, 밀알선교단 등에서 공동생활가정을 운영하는 등 점차 확대되었다. 1997년 보건복지부 지침에서 '그룹홈' 사업을 명시하고 전국 5개소(인천 장봉혜립원, 광주 엠마우스복지관, 경기 명휘원, 충북 충북재활원, 전남 명도복지관)가 2천만원씩의 국고보조금을 지원받게 되었다.<sup>19)</sup> 2000년대에 들어서면서 공동생활가정이 급증하기 시작하였는데, 2003년도에 100개소에서 2015년 말에는 전국적으로 717개소가 설치·운영되고

17) 김정수, 전계논문, 110면.

18) 김수진, 전계논문, 8면.

19) 1998년에는 5개소 각 2,200만원, 1999년도에는 16개소에 각 2,200만원, 2000년도에는 21개소가 각 2,266만원으로 국가보조금 지원이 확대되었다. 이와 별도로 각 시·도별 특별프로그램사업지원으로 공동생활가정을 지원하고 있었지만, 1997년부터 2000년까지의 공동생활가정의 지역별 운영현황이 정리되지 않아 알려진 바가 없다.



있는 것으로 나타났다. 지역별로는 서울이 201개소, 경기 137개소, 경남 50개소, 인천 42개소의 순으로 많은데, 특히 서울·경기·인천의 수도권에 전체의 53%가 집중되어 있어 수도권 편중 현상이 심한 것으로 나타났다. 한편 설치·운영 주체별로 살펴보면, 지방자치단체가 설치하여 직접 운영하는 곳은 없고 사회복지법인 등에 위탁 운영하는 곳이 28개소, 사회복지법인 등 법인에서 설치·운영하는 곳이 522개소로 73%를 차지하고 있으며, 개인이 설치하여 운영 중인 곳은 163개소로 22.7%인 것으로 나타났다. 그리고 공동생활가정을 이용 중인 장애인은 2,899명으로서, 이 중 기초생활보장수급자가 1,362명으로 절반가량을 차지하고 있으며, 근무 직원 수는 995명인 것으로 나타나고 있다.<sup>20)</sup>

## 2. 공동생활가정의 운영기준

공동생활가정은 2005년부터 장애인지역사회재활시설의 유형으로 분류되어 운영되고 있었으나, 지난 2012년 장애인복지법의 개정으로 유형별장애인거주시설 및 단기거주시설과 함께 장애인거주시설의 한 유형으로 포함되었다. 하지만 장애인거주시설의 중심인 유형별장애인거주시설의 국고보조사업이 2015년부터 중앙정부로 환원된데 반하여, 단기거주시설과 공동생활가정은 아직까지 지방이양사업으로 유지되어 각 지방자치단체가 지원주체로 되어 있다. 그러므로 여기에서는 공동생활가정의 운영기준에 대하여 중앙정부와 지방자치단체로 나누어 살펴보고자 한다.

### (1) 보건복지부 운영기준

보건복지부의 ‘2016년 장애인복지시설 사업안내’에 의하면, 공동생활가정은 이용 장애인들의 사회통합과 사회적 자립을 목표로 이용자 개개인의 존엄이 유지됨과 동시에 독립적 생활이 최대한 보장되는 방식으로 운영해야 하며, 공동생활가정 지원 및 체계적인 관리를 위하여 별도의 지원기관을 둘 수 있도록

20) 보건복지부, “2016년 장애인복지시설 일람표”, 2016.7.

록 하고 있다.<sup>21)</sup> 공동생활가정 1개소 당 시설장 또는 사회재활교사 1인을 기준으로 지원하고 있는데, 관할 지방자치단체는 이 인력지원기준에도 불구하고 장애인공동생활가정의 근로기준법 준수 및 이용 장애인의 욕구, 장애특성을 고려하여 추가인력을 배치하도록 노력하여야 한다고 하고 있다.<sup>22)</sup>

관리운영비는 지방비보조금, 운영주체의 전입금, 이용료, 민간후원금 등으로 하고, 지방자치단체가 보조하는 관리운영비는 ‘장애인거주시설 운영지원 사업 지원 기준’<sup>23)</sup>을 준용하되, 시설운영의 특수성을 고려하여 관할 지방자치단체가 추가 지원할 수 있도록 하고 있다. 또한 지방자치단체의 운영비 보조는 인건비와 관리운영비를 분리하여 보조함을 원칙으로 하며, 시설의 환경 개선에 필요한 개·보수비는 별도로 지원하도록 하고 있다.

입주정원은 4인으로, 입주대상자의 선정기준은, ① 시설 및 재가 장애인으로서 공동생활가정에서 생활하는 것이 재활 및 자립에 더 효과적이라고 인정되는 자, ② 낮 시간 동안 근로, 고용훈련, 교육 및 재활훈련 등에 참여하고 있는 자, ③ 사회재활교사의 도움을 받아 공동생활을 하는데 큰 지장이 없는 자로서 어느 하나에 해당하면 입주할 수 있는 것으로 하고 있다.<sup>24)</sup>

공동생활가정의 설치 기준을 보면, 일반주택, 아파트, 연립주택 등과 같은 일반 주거형태로 하되, 신규설치 시에도 지역사회 일반 주거지역 내에 설치하는 것을 원칙으로 하며, 장애인복지관 등 지역사회재활시설과 인근에 위치하도록 하여 장애인의 이용편의를 도모하고, 특별한 간판이나 표시를 하지 않고 다수의 공동 생활가정이 일정지역 내에 밀집되지 않도록 하고 있다.

21) 보건복지부, 「2016년 장애인복지시설 사업안내(제3권)」, 2016, 113면.

22) 시설장 또는 사업수행 인력의 인건비 보조기준은 2016년 사회복지시설 관리안내의 사회복지이용시설(복지관) 종사자 보수체계 지급기준에 따르고, 시설장은 관장, 사회재활교사는 3급에 준하도록 하며, 인건비의 보조 및 지급은 근로기준법 기준에 위배되지 않도록 시간 외 근무수당, 퇴직금, 기타 4대 연금 등을 반영할 수 있도록 하고 있으며, 직원의 출산, 병가, 휴직 등의 사유로 인력의 공백이 발생할 경우 해당 직원의 인건비 범위 내에서 대체인력을 활용할 수 있도록 하고 있다(보건복지부, 상계 2016년 장애인복지시설 사업안내, 113면).

23) 보건복지부에 의하면, 장애인거주시설 관리운영비 지원기준(별표 4)은 30인 이하 시설의 경우 “입소자 수 × 2,153천원/년”으로 되어 있어서, 정원 4인인 공동생활가정의 경우 연간 8,612천원의 관리운영비를 지원하게 된다(보건복지부, 상계 2016년 장애인복지시설 사업안내, 124면).

24) 보건복지부, 상계 2016년 장애인복지시설 사업안내, 116면.

이와 같은 공동생활가정의 설치를 위한 주택자금 및 집기·비품구입비에 관한 예산은 별도의 지자체 예산으로 지원할 수 있도록 하고 있고, 공동생활 가정은 국토교통부에서 시행하고 있는 각종 주거복지정책의 일환으로 추진되고 있는 영구임대아파트, 국민임대아파트, 매입임대주택 및 임차 등을 통해 설치할 수 있도록 하고 있다.<sup>25)</sup>

## (2) 지방자치단체 운영기준

공동생활가정은 현재 국고보조금 지방이양사업으로 분류되어 있어, 각 지방자치단체별로 자체기준에 따라 지원이 이루어지고 있다. 16개 시·도의 공동생활가정에 대한 운영기준을 살펴보면 대체로 기본방침 및 입주대상자, 사업내용 등은 보건복지부 운영기준과 동일하나, 관리운영비와 인건비 지원이 다소 다르므로 이를 중심으로 살펴보고자 한다.

우선 공동생활가정에 대한 보조금지원방식에 있어 관리운영비와 인건비를 구분하여 일정 금액의 관리운영비와 해당 직원의 호봉에 따라 인건비를 지원해 주는 지자체가 대부분이나, 관리운영비와 인건비를 통합하여 고정예산을 지원해 주고 있는 지자체(예컨대 경기, 전남, 경남)도 있다.

관리운영비에 있어서는 많게는 연간 1,200만원에서부터 488만원까지 다양하게 지원되고 있고, 5개 지역은 보건복지부 장애인거주시설의 관리운영비 지원기준인 '이용장애인 수×2,153천원'에 맞추어 지원하고 있으며, 인건비는 지방자치단체별로 모두 자체기준을 설정해 각각 다르게 지원하고 있는데, 보건복지부 '장애인거주시설 인건비 가이드라인'을 준수하는 지자체도 있고, '사회복지이용시설(복지관) 인건비 가이드라인'을 따르는 지자체, '자체기준'을 만들어 지원하는 지자체 등 각각 다르며, 동일한 가이드라인을 따르더라도 사회복지직 4급을 적용하기도 하고 3급을 적용하기도 하는 등 지자체별로 차이가 있다. 특히 공동생활가정이 2011년 개정된 '장애인복지법'상 장애인거주시설로 분류되었음에도 불구하고, 현재까지도 지역사회재활시설의 기준에 따라 인건

25) 보건복지부, 상계 2016년 장애인복지시설 사업안내, 115면.

비 등을 지급하고 있는 경우가 일반적이다.

각 시도별 추가지원의 경우, 아무런 수당도 지원하지 않는 지자체도 있고, 특별수당, 종사자수당, 대우수당, 자격수당 등의 수당을 설정해 지원하는 지자체도 있다. 예컨대, 서울특별시의 경우, 별도의 수당을 지원하지는 않지만 주말에 운영하는 공동생활가정 20개소에는 연 13,000천원의 인건비를 추가로 지원해 줌으로써 대체인력 및 유급봉사자를 채용해 활용할 수 있도록 하고 있으며, 그룹홈 별 평균 13일 가량의 대체인력을 활용 할 수 있도록 지원을 해 줌으로써 공동생활가정의 1인 근무체계를 보완해 주고 있다.<sup>26)</sup> 서울시는 '장애인공동생활가정 지원센터'를 설치하여 공동생활가정들을 지원하고 있는데, 이 센터의 인력은 4명(소장 1명, 4급 1명, 5급 1명, 계약직 1명)으로, 공동생활가정과 관련된 조사연구, 종사자에 대한 교육사업, 상담사업, 이용자옹호사업, 자원연계사업, 개보수사업, 홍보사업, 대체인력 지원사업 등을 수행하도록 하고 있다.<sup>27)</sup>

#### IV. 공동생활가정 관련 법령과 인권

장애인복지법 제58조와 동법 시행규칙 제41조 관련 별표4 제1호는, 장애인 공동생활가정을 장애인 거주시설의 하나로 분류하면서 “장애인들이 스스로 사회에 적응하기 위하여 전문인력의 지도를 받으며 공동으로 생활하는 지역사회 내의 소규모 주거시설”이라고 정의하고 있다.<sup>28)</sup> 공동생활가정의 이용자나 종사자는 장애인복지시설에 공통으로 적용되는 법령과 함께 장애인 거주시설

26) 서울특별시, 「2015 서울장애인복지사업안내」, 2015, 64면.

27) 해외 국가의 사례를 보면, 미국의 캘리포니아주의 경우, 공동생활가정 지원을 포함한 발달 장애인에게 제공되는 서비스는 Lanterman 발달장애인원조법에 의거하여 Regional Center를 통하여 지원하고 있는데, 이 센터는 기관선정, 거주인 사례관리 등은 물론, 거주인의 교통편의, 의료 및 교육, 직업훈련, 응급시 지원체계, 안전사고에 대한 관리 등을 포함한 모니터링을 주기적으로 실시하는 등 종합적인 지원을 하고 있다(남세현 외, 「2015년도 인권상황 실태조사 연구용역보고서」, 국가인권위원회, 2015.11, 52면).

28) 장애인 공동생활가정은 원래 장애인 지역사회재활시설에 속하여 있다가 2012. 4. 10. 보건복지부령 제120호로 장애인복지법 시행규칙이 개정되면서 장애인 거주시설에 포함되었다.

에 적용되는 법령의 규제도 받게 된다. 이하에는 이용자인 장애인의 관점과 종사자의 관점에서 적용되는 법령과 관련하여 인권문제를 살펴보고자 한다.

## 1. 거주 장애인의 관점

### (1) 이용자 범위의 제한여부

공동생활가정은 장애인복지법상 장애인복지시설의 하나이기 때문에 장애인에 한하여 이용할 수 있다. 장애인복지법 제60조의2 제1항, 제2항과 동법 시행규칙 제44조의2 제2항은 이용신청을 받은 시장·군수·구청장이 장애인등록 여부, 장애유형 정도·등급 등을 고려하여 장애인 거주시설 이용여부를 결정하도록 규정하고 있고,<sup>29)</sup> 보건복지부의 '2016년 장애인복지시설 사업안내'에서도 등록장애인에 한하여 거주시설을 이용할 수 있도록 하고 있으며,<sup>30)</sup> 각 지방자치단체도 조례나 지침 등을 통하여 이용대상자는 등록장애인에 한정하도록 하고 있다.<sup>31)</sup>

법령상 공동생활가정을 이용할 수 있는 자의 연령, 성별, 재산, 장애유형, 장애정도, 혼인, 경력 등에 관한 제한은 없다. 보건복지부의 '2015년 장애인복지시설 사업안내'에도 장애인 공동생활가정은 연령이나 장애유형과 관계없이 이용자를 선정할 수 있으나 누워서 지내야 하는 중증장애인이나 6세 미만 장애영유아의 경우 중증장애인거주시설 또는 장애인 영유아거주시설의 이용을 권고하고 있고, 소득조건에 관계없이 등록장애인이면 누구나 이용이 가능하다고 하고 있다.<sup>32)</sup>

29) 실무상 보건복지부장관이 장애인복지법 시행령의 위임을 받아 고시한 '장애등급심사규정'과 '장애 등급판정기준'이 장애인 등록여부를 결정함에 있어서 판단기준이 되고 있는데, 대전고등법원 2004. 6. 19. 선고 2014누10231 판결은 비록 위 기준에 명시되어 있지 않은 것이라 하더라도 장애인복지법 제2조가 규정한 장애인의 정의에 해당할 수 있는 자는 장애인으로 판정하여야 한다고 판시하였다. 이 사건에서 백반증을 가진 자가 장애인에 해당하는지 여부가 문제가 되었는데 법원은 백반증이 장애등급판정기준에 명시되어 있는 장애가 아니지만 장애인복지법상 장애에 해당한다고 보아야 한다고 판단하고 있다.

30) 보건복지부, 전계 2016년 장애인복지시설 사업안내, 34면 참조.

31) 서울특별시, 전계 2015 서울장애인복지사업안내, 243면 참조. 경기도, 「2015년 장애인복지사업안내(2)」, 2015, 10면 참조. 부산광역시, 「2015 복지시책안내」, 2015, 78면 참조.

그러나 지방자치단체의 지침이나 조례에서는 연령이나 장애유형과 정도 등에 따라 제한을 두는 경우가 있다. 예컨대 서울특별시의 경우 지침을 통해 만 18세 이상 등록장애인이 입주대상자가 될 수 있다고 하고 있지만, 지적장애, 자폐성 장애를 가진 자와 재가장애인으로 저소득층에 속한 자는 우선 입소할 수 있다고 하여 이용자 선정상 장애유형과 재산정도에 따라 우선권을 부여하고 있다.<sup>33)</sup>

## (2) 장애인의 시설 이용

### ① 시설 이용의 개시

장애인복지법은 장애인복지시설시기관으로 하여금 장애인의 장애인복지시설에 대한 선택권을 최대한 보장하도록 하고 있다(동법 제57조 제3항). 시장·군수·구청장은 시설의 이용적격 여부만 결정하도록 하고 이용신청자에게 시설을 선택하도록 예정하고 있고, 시설이용 비용은 시장·군수·구청장이 결정하여 이용 신청자와 시설 운영자에게 통보해야 하며(동법 제60조의2 제3항), 장애인의 장애인복지시설 이용비 전부 또는 일부를 국가와 지방자치단체가 부담할 수 있다(동법 제79조 제2항). 보건복지부지침 상 시설이용자가 부담하여야 할 본인부담금 이외의 비용을 지방자치단체에서 지원하도록 함으로써 시설의 부담을 경감시키고 있다.<sup>34)</sup>

계약의 그 밖의 내용에 관하여는 장애인복지법 시행규칙 제44조의2 제6항에서 구체적으로 규정하고 있는데, 계약에 반드시 포함되어야 할 내용으로 동법

32) 보건복지부, 전계 2016년 장애인복지시설 사업안내, 34면, 39면 참조.

33) 서울특별시, 전계 2015 서울장애인복지사업안내, 243면 참조.

34) 보건복지부의 지침에서는, 국민기초생활보장법에 따른 수급권자이거나 수급권자가 아니더라도 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우에는 무료로 이용할 수 있고, 시설 내 무료로 이용하는 자의 비율이 70% 이상이어야 하며, 그 외의 장애인들이 부담하는 본인부담금에 대해서도 최고 금액을 정하고 있다. 입소 장애인 또는 그 보호자의 생활능력에 따라 1인당 월 362,000원의 범위 내에서 비용을 수납할 수 있다. 단, 지적장애인 및 자폐성장애인은 월 34,000원 이하, 영유아 및 중증장애인은 월 51,000원 이하의 비용을 추가하여 수납할 수 있다(보건복지부, 전계 2016년 장애인복지시설 사업안내, 36-37면 참조).

제60조의4에서 정한 시설운영자의 의무에 관한 사항, 시설이용자가 본인 또는 타인의 신체에 위해를 가하거나 가할 우려가 있는 경우 시설운영자가 할 수 있는 제한조치의 내용, 절차, 한계 및 이의제기에 관한 사항, 시설이용자의 권리와 의무에 관한 사항, 시설이용 중단절차에 관한 사항, 시설이용에 따른 비용과 본인부담금, 계약기간, 계약위반에 따른 조치사항 등이 있다. 또한 동법 시행규칙 제44조의2 제7항은 시장·군수·구청장으로 하여금 계약서의 견본을 마련하여 시설운영자에게 이용을 권장하고 있다. 그리고 동법 시행규칙 제44조의2 제5항은 계약이 체결되는 경우 반드시 시설운영자가 계약체결보고서에 실제 작성된 계약서를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 보고하도록 함으로써 사후적으로 계약을 통제할 수 있도록 하였다.

계약이 체결된 후 계약내용의 이행과 해지에 관한 다툼은 민법과 민사소송법에 따른다. 시설의 이용계약은 우리 민법이 정한 계약 유형에 포함되지 않는 신종 계약으로서 계약법의 총론적 내용만이 적용될 뿐이다. 신종 계약 등에 대한 입법의 필요성은 별론으로 하고, 현재로서는 계약을 둘러싼 각종 행위들의 유효성에 관하여 우리 대법원이 정한 판례들을 참고할 수 있을 뿐이다.<sup>35)</sup>

## ② 시설의 이용

이용자의 시설이용에 관하여는 일반적으로 양 당사자가 정한 계약내용에 따르지만, 장애인에 관한 각종 법령들이 적용된다. 장애인 거주시설의 이용자가 누릴 수 있는 최소한의 기준으로써 장애인복지법 제60조의3에 따라 보건복지부장관이 고시한 장애인거주시설 서비스 최저기준이 있고 보건복지부장관과 각 지방자치단체장은 이 기준이 충족될 수 있도록 필요한 조치를 취하도록 하고 있는데, 취할 수 있는 조치로는 시설의 개선, 사업정지, 시설장 교체, 시설폐쇄 등이 있다(동법 제62조 제2항).

건축관련 법적 규제로 대표적인 법률은 장애인복지법과 장애인·노인·임

35) 대법원 1996. 2. 27. 선고 95다35098 판결은 시설운영자가 객관적으로 보아 합리적인 범위 내에 서만 연회비의 인상여부 및 범위를 정할 수 있고, 객관적으로 보아 합리적인 범위 내라면, 회비미납이나 시설질서 교란 등을 이유로 시설주체가 시설이용계약을 일방적으로 해지할 수 있다고 하고 있다.

산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률(이하 ‘장애인등편의법’)있는데, 장애인 복지법은 장애인복지시설의 설치 단계에서 건축물이 일정한 물리적 환경을 갖출 것을 요구하고 있고, 장애인등편의법은 장애인복지시설을 포함한 다수의 이용 건축물에 관한 편의시설의 설치에 관하여 규제하고 있다.

장애인복지법 제59조와 동법 시행규칙 제41조 및 제42조 [별표5]는 장애인 복지 시설의 설치단계에서 시설이 갖추어야 할 기준에 관하여 규정하고 있다. 가령 장애인 공동생활가정은 1명당 최소 3.3㎡ 너비의 거실을 갖추어야 하고, 채광과 환기가 잘 되되어야 하고 조리실 등이 설치되어야 한다. 보다 구체적인 시설 구조에 관하여 는 장애인등편의법에 그 내용을 위임하고 있는데, 장애인등편의법 제8조와 동법 시행령 제4조, 동법 시행규칙 제2조 및 제3조에서는, 주출입구 접근로, 장애인전용주차구역, 장애인이 출입 가능한 출입구, 통행 가능한 복도, 장애인이 이용 가능한 화장실 등과 관련하여 상세히 규정되고 있다. 한편, 장애인등편의법 제16조는 각 대상 시설이 갖추어야 할 휠체어, 점자 안내책자, 보청기기 등에 관하여 규정하고 있지만 동법 시행규칙 제6조 [별표3]은 장애인복지시설을 그 대상시설의 범위에서 제외하고 있다.

공동생활가정 내 장애인의 안전에 관하여는 건축법, 재난 및 안전관리기본법, 소방기본법, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률, 사회복지사업법 등이 있는데, 공동생활가정이 위치하는 건축물의 종류에 따라 각기 다른 정도의 규제가 적용된다.

건축법은 제49조 이하에서 해당 건축물이 갖추어야 할 피난시설, 내화구조, 마감재료 등에 관하여 규정하고 있고, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률은 각 건축물의 종류에 따라 설치하여야 하는 소방시설에 관하여 규정하고 있는데, 가령 단독주택과 아파트를 제외한 공동주택의 경우 소화기구와 단독경보형감지기를 설치하여야 하고, 아파트와 장애인 거주시설의 경우 그 종류와 규모에 따라 동법 시행령 제15조 [별표5]의 소방시설을 설치하여야 한다. 재난 및 안전관리기본법 제27조 및 동법 시행령 제31조에 따라 지정되는 특정관리 대상시설에도 위 시행령 [별표2의2]와 건축법 제2조 제2항에 따라 장애인 공동생활가정이 포함되는데, 특정관리 대상시설로 지정되면 각 지방자치단체는 해당 시설 내 재난 발생의 위험성을 제거하기 위한 장기·단기



계획을 수립, 시행하여야 하고, 안전점검 또는 정밀 안전진단을 하여야 한다. 한편, 2015. 12. 31.부터 시행되고 있는 재난 및 안전관리기본법 제34조의6는 대통령령으로 정하는 다중이용시설 등의 소유자·관리자 또는 점유자가 위기 상황이 발생하였을 때 대처하기 위한 매뉴얼을 작성, 관리하여야 하고, 해당 매뉴얼에 따른 훈련을 주기적으로 실시하여야 한다고 규정하고 있다.<sup>36)</sup>

사회복지사업법 제34조의4 역시 시설의 장으로 하여금 시설에 대한 정기 및 수시 안전 점검을 실시하고 그 결과를 시장·군수·구청장에게 제출하도록 되어 있다. 사회복지사업법 제34조의4 제4항은 안전점검, 시설의 보완 및 개수·보수에 드는 비용의 전부 또는 일부를 국가나 지방자치단체가 보조할 수 있도록 하고 있다.<sup>37)</sup>

장애인차별금지법 제29조 제2항이 장애인 복지시설 등의 구성원이 장애인의 장애를 이유로 성생활을 향유할 공간 및 기타 도구의 사용을 제한하는 등 장애인이 성생활을 향유할 기회를 제한하거나 박탈할 수 없다고 규정하고 제28조 제1항이 장애인의 임신, 출산, 양육 등 모·부성권에 있어 장애인을 차별할 수 없다고 규정하고 있으며, 제33조에서는 임신, 출산, 양육, 가사 등에 있어서 장애 여성에게 그 역할을 강제하거나 박탈해서는 안된다고 규정하고 있다.

공동생활가정의 이용자들이 이용하는 각종 재활프로그램들에 대하여는 장애인복지법 시행규칙 제41조 관련 [별표5]에 안내되어 있다. 보건복지부는 지침을 통해 공동생활가정의 목적상 이용자가 사회재활교사와 협의하여 주택관리나 가사 등에 관한 역할을 분담할 수 있다고 하고 있다.<sup>38)</sup>

### ③ 시설의 퇴소

법령에 시설의 퇴소에 관한 규정이 명시되어 있지 않지만, 보건복지부의 지

36) 한편, 보건복지부는 2014. 1. '사회복지시설 안전관리 매뉴얼'을 발간하였고, 2014. 12. 사단법인 한국장애인복지시설협회와 공동으로 '장애인거주시설 안전 및 피난 매뉴얼'을 발간하였는데, 위 매뉴얼들의 지속적인 점검과 보완을 통해 실제 재난발생 시 이용자의 안전관리에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

37) 시설의 안전점검에 관하여는 보건복지부의 「2015 사회복지시설 관리안내」 139면 이하에 잘 설명되어 있다.

38) 보건복지부, 전계 2016년 장애인복지시설 사업안내, 116면 참조.

침이나 각 지방자치 단체가 정한 지침, 공동생활가정 입주계약서 견본에서 퇴소에 관하여 규정하고 있다. 예컨대 서울특별시의 경우, 계약서 견본에 운영자가 판단하기에 공동가정생활이 부적절하다고 인정하는 경우나 생활비를 3회 이상 계속 연체한 경우, 회복이 어려운 위독한 병에 감염된 경우 퇴거할 수 있다고 하고 있다. 시설의 퇴소는 계약의 해지를 의미하는데 이용자 입장에서는 부당하게 해지당한 경우 민법과 민사소송법에 따라 해지의 효력을 다툴 수 있다. 시설에서 퇴소하는 경우 다른 시설의 재입소를 위하여 다시 시장·군수·구청장으로부터 시설 이용 적격 여부를 심사받아야 하는 것인지는 법령에 규정되어 있지 않다. 장애인복지법상 행정청의 시설이용 적격여부심사 절차와 이용자와 시설운영자 간의 계약절차가 별도로 분리되어 있으므로, 다시 적격여부 심사를 받을 필요는 없다고 보는 것이 제도의 취지상 타당할 것이다.

이용자가 퇴소를 원하는 경우 시설운영자는 이용자가 퇴소하도록 하여야 한다. 다만, 시설운영자가 이용자를 보호하는 것도 장애인복지법과 시설이용계약에 포함되어 있는 운영자의 의무이므로 운영자로서는 이용자의 계약해지 요청에 신중하게 응하여야 한다.

### (3) 장애인의 인권관련 규정

장애인 이용자가 시설이용 과정에서 종사자나 시설 내 다른 이용자로부터 차별이나 괴롭힘을 당하였다면 그 유형에 따라 가해자에게는 형법이나 장애인차별금지법이 적용되고 시설에는 행정법상의 제재가 주어진다.

장애인차별금지법 제49조는 악의적인 차별행위에 대해 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있고, 행위자를 처벌하는 외에 법인에게도 벌금형을 과한다는 양벌규정을 두고 있다. 장애인차별금지법이 규정한 차별행위에는 장애인 복지시설 구성원에 의한 차별행위들이 포함되어 있다(동법 제30조). 구체적으로 복지시설의 구성원은 장애인의 의사에 반하여 장애인에게 과중한 역할을 강요하거나 의사결정과정에서 장애인을 배제하여서는 안 되고, 장애인의 의사에 반하여 외모나 신체를 공개해서는 안 되며, 장애인의 교육받을 권리, 재산권 행사, 사회활동 참여, 이동 및 거주 등을 제한하거나

박탈해서도 안 된다.<sup>39)</sup>

예컨대, 장애인이 공동생활가정의 운영자나 종사자, 또는 외부의 제3자와 계약행위와 같은 법률관계를 형성할 수 있는데, 장애인 관련 법령에서 이러한 경우에 대하여 명시적으로 규정하지 않고 있기 때문에 행위의 성질이나 상대방에 따라 법률행위에 관한 민법과 상법의 규정들이 적용된다. 대표적인 것 중 하나가 은행에서 예금계약을 체결하고 계약에 따라 입출금, 송금 등을 하는 일이다. 장애인이 직접 계약하기 어려운 경우 대리권을 수여받은 시설종사자가 대리하면 문제가 없겠지만, 대리권의 수여 역시 법률행위이기 때문에, 그 의미를 이해하기 어려운 의사무능력 장애인의 경우 대리권 수여 행위나 대리인에 의한 예금계약 체결행위는 무효가 될 여지가 있다. 이러한 경우 민법의 성년후견제도를 이용할 수 있는데, 공동생활가정의 장애인들은 일반 다른 거주시설의 이용자와 달리 보다 잦은 빈도로 외부와 법률관계들을 형성할 기회가 많은 반면, 지정된 성년후견인들이 필요한 때마다 후견인으로서 법률행위를 대리해주기 어려운 경우가 많고, 성년후견제도의 도입과 더불어 금융기관들이 장애인들에게 성년후견제도를 지나치게 엄격하게 적용하고 있는 등 운용상 여러 가지 문제점들이 있다고 지적되고 있다.<sup>40)</sup>

장애인복지법은 아동복지법과 달리 법령의 대상에 대한 금지행위를 한 자를 처벌하는 규정을 두지 않고 있었는데, 2015. 6. 22. 개정 법률에서 처벌규정을 두었다. 위 규정은 2015. 12. 23.부터 시행되고 있는데, 장애인을 성희롱, 성폭력 하거나 장애인의 신체에 폭행을 하거나 상해를 입힌 경우, 보호 하에 있는 장애인을 유기하거나 방임한 경우, 체포, 감금하거나 정서적으로 학대한 경우 제86조에서 정한 각 벌칙을 적용하도록 하고 있다. 각 행위 유형에 대해 적용되는 법정형은 모두 형법보다 가중처벌 되도록 정하고 있다. 장애인복지

39) 일본의 경우, 2011년에 제정한 '장애인 학대방지, 장애인 양호자에 대한 지원 등에 관한 법률' 그리고, 2012년에 시행되고 있는 '장애인종합지원법'에서 장애인의 학대방지 및 차별금지에 대한 노력을 기울이고 있으며, 장애인의 일상생활 전반에 대한 심사 및 판정기준 등을 정하여 이 기준에 따라서 지원정도를 결정하고 있다(남세현 외, 전제 2015년도 인권상황 실태조사 연구용역보고서, 60-61면).

40) 성년후견제도의 문제에 관하여는 신권철, "성년후견 제도의 쟁점과 과제", 「사회보장법연구」 제2권 제2호, 2013, 제철웅, "유엔 장애인권리협약의 관점에서 본 한국 성년후견제도의 현재와 미래", 「가족법연구」 제28권 제2호, 한국가족법학회, 2014 참조.

법 역시 장애인차별금지법과 마찬가지로 행위자를 처벌하는 외에 법인 또는 운영자에게도 벌금형을 가하는 양벌규정을 두었다.

시설의 운영자나 시설은 장애인 이용자의 인권을 훼손하였을 경우 장애인 복지법과 사회 복지사업법에 따른 각종 행정제재를 받게 된다. 시설 내 이용자에 대한 인권침해 등 불법행위나 부당행위 등이 발견되는 경우 시설은 개선명령이나 사업정지, 시설장 교체, 시설폐쇄 처분을 받을 수 있고(장애인복지법 제62조 제1항 및 사회복지사업법 제40조 제1항), 법인의 임원이 인권침해 등 현저한 불법행위나 부당행위 등에 연관되었을 때 시·도지사가 해당 임원을 해임할 것을 명령할 수도 있다(사회복지사업법 제22조 제1항).<sup>41)</sup> 만일 법인이 임원의 해임명령을 이행하지 않거나, 운영하는 시설 내 반복적 또는 집단적 성폭력범죄가 발생할 때는 법인설립허가를 취소할 수도 있다(사회복지사업법 제26조 제1항). 또한 시설 내 성범죄 발생사실이나 학대 발생사실을 알고도 시설운영자나 종사자가 수사기관에 신고하지 않을 경우, 300만 원 이하의 과태료를 부과한다(장애인복지법 제90조). 한편, 사회복지사업법 제35조의2와 장애인복지법 제59조의3이 일정한 경우의 성범죄자나 유기 또는 학대의 죄를 범하여 일정 이상의 형사처벌을 받은 자는 장애인복지시설 운영자나 종사자가 될 수 없도록 하고 있다.

## 2. 종사자의 관점

공동생활가정에 근무하는 종사자 역시 노동자로서의 지위를 가지기 때문에 근로에 관한 각종의 권리를 가지게 된다. 사회복지사업법이나 장애인복지법이 시설 내 근로 하는 자들을 근로자나 노동자가 아닌 종사자로 표현하고 있지만 이들이 근로자성을 가진 근로자라는 점에는 이견이 없다. 따라서 근로관계 법령들은 공동생활가정에 근무하는 종사자에게도 그대로 적용된다.

41) 사회복지사업법 제54조 5호는 시설 개선명령이나 사업정지, 시설장 교체, 시설 폐쇄 처분 등의 명령을 받고 이행하지 않는 자를 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있고, 동법 제56조 역시 양벌규정을 두어 시설을 운영하는 법인이나 개인에게 벌금형을 과하도록 하고 있다.

## (1) 종사자의 근로조건

근로기준법이 근로조건에 관한 최소한의 기준을 정하고 있지만, 사업장 내 상시근로자의 수<sup>42)</sup>에 따라 근로자를 보호하는 정도가 다르고 장애인거주시설과 같은 사회복지사업의 경우 근로시간과 휴게시간에 관한 특례규정을 두고 있기 때문에 각 시설 내 종사자에게 적용되는 법령을 정확히 파악하기는 쉽지 않다.<sup>43)</sup>

근로시간과 임금, 휴게시간, 휴가 등을 위주로 살펴보면, 상시근로자의 수가 4인 이하인 공동생활가정의 경우에는 근로기준법 제11조 제2항과 동법 시행령 제7조 관련 [별표1]에 따라 주 40시간(1일 8시간) 근로시간, 연장근로 제한 조항, 연장·야간·휴일 근로에 대한 가산수당 및 보상휴가 조항, 연차유급휴가 관련 조항 등이 적용되지 않는다.<sup>44)</sup>

말하자면, 5인 이상의 종사자가 상시 근로하는 공동생활가정은 사용자가 근로자대표와 서면으로 합의하지 않는 한 근로자로 하여금 주당 52시간을 초과하여 근로하게 하지 못하고 연장근로에 대해서는 0.5배의 가산수당을 지급하여야 하며 연차유급휴가가 보장되지만, 4인 이하의 종사자가 상시 근로하는

42) 보건복지부, 전계 2015년 사회복지시설 관리안내, 107면에는 개별 시설이 인사, 노무관리와 예산, 회계에 있어 법인으로부터 독립적인 경우 시설 단위로 근로자 수를 산정하나 그렇지 않은 경우에는 법인 전체를 단위로 하여 산정하여야 한다고 안내되어 있으며, 고용노동부의 '근로기준 01254-13555, 1990. 9. 26.' 질의회신 역시 업종, 인사·노무 관리체계, 노동조합 조직범위, 단체협약 적용범위 등에 관하여 독립성이 있는 사업장이라면 분리하여 산정하여야 한다고 안내하고 있다.

43) 사회복지 생활시설의 종사자가 근로기준법 제63조 제3호의 감시·단속적 근로자에 해당하는지에 대하여 한 때 논란이 되었으나, 고용노동부는 '근로개선정책과-5963호' 질의회신을 통하여 요양보호사의 경우 환자를 감시하는 수준이 아닌 간병업무도 수행하여야 하므로 정신적·육체적 피로가 적은 업무로 볼 수 없어 감시적 근로자로 보기 어렵고, 업무특성상 근무시간 동안 환자 곁을 떠나지 못하고 간병 업무를 수행하여야 하므로 단속적 근로자로도 보기 어렵다고 답하여, 위 논란을 종식시켰다. 감시·단속적 근로자로 인정되는 경우 근로시간, 휴게, 휴일, 연장·야간·휴일 근로에 대한 가산수당 등의 규정의 적용이 배제되는 효과가 있다.

44) 근로기준법 제59조와 동법 시행령 제32조는 사회복지사업의 경우 근로시간 및 휴게 시간에 대한 특례규정을 적용하도록 하고 있는데, 이에 따르면 사용자가 근로자대표와 서면으로 합의하는 경우 근로자에게 주당 12시간을 넘는 연장근로를 시킬 수도 있고, 휴게시간 역시 변경할 수 있다. 다만, 4인 이하 종사자들이 근로하는 공동생활가정에는 근로 기준법 제59조의 적용이 배제되기 때문에 위 특례규정이 적용될 여지가 없다.

공동생활가정은 근로시간의 제한이 없고 사용자가 가산수당을 지급할 의무도 없으며 연차유급휴가를 보장할 의무도 없다.<sup>45)</sup>

매우 적은 수의 종사자가 근무하는 경우가 많은 공동생활가정들은 종사자에게 근무하지 못할 사정이 생겼을 때 대체인력을 구하는 것이 매우 중요한 문제인데, 보건복지부는 시설에 지원하는 인건비로 대체인력을 활용할 수 있도록 하였다.<sup>46)</sup>

공동생활가정의 종사자 역시 근로자로서 최저임금법이 정한 최저임금 이상의 임금을 지급받아야 하고, 연장·휴일·야간근로에 대하여 가산임금을 지급받아야 한다. 사회복지시설 종사자들의 처우개선을 위하여 ‘사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률’이 2011년 제정되어 2012. 1. 1.부터 시행되고 있지만 사회복지시설 종사자의 임금 등 처우개선, 복지향상에 대하여 규정한 이 법 제3조는 국가와 지방자치단체가 이를 위해 노력하여야 한다고 규정할 뿐이어서 그 실효성이 매우 약하다. 비록 동법 시행령 제4조에서 보건복지부장관이 실태조사 결과에 따른 사회복지사 등의 보수수준과 ‘사회복지사업법’ 제14조에 따른 사회복지 전담공무원의 보수수준을 비교하여 사회복지사 등의 보수수준에 관한 권고기준을 정할 수 있다고 규정하고, 많은 지방자치단체들이 조례에서 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담 공무원 보수수준에 도달하기 위한 연차적 개선계획 및 예산확보 계획을 포함한 종합계획을 세우도록 규정하여 개선의 여지는 있지만, 법률에서는 사회복지사 등의 처우개선에 대한 구체적 내용이 없다.<sup>47)</sup>

한편, 근로기준법은 사업장 내 근로자의 근로조건, 임금 등이 법률에 따라 잘 지켜지고 있는지 점검하고 지도·감독하기 위하여 근로감독관제도를 두고

45) 2013년에 한 조사에 의하면, 직원의 근무여건에 대한 문항에 대한 응답은 60점으로, 2010년 평가에서 얻은 71.8점보다 매우 낮은 평가를 받았다고 보고되고 있다(서울시복지재단, 2013 장애인공동생활가정 평가결과보고서, 서울시, 2013).

46) 보건복지부, 전계 2015년 장애인복지시설 사업안내, 114면 참조.

47) 비교적 늦게 조례를 정한 서울특별시의 경우, “서울특별시장이 3년마다 사회복지시설 종사자의 보수개선계획을 포함한 종합계획을 수립하여야 한다”고 하고, 또한 “처우개선을 위한 각종사업을 추진하여야 한다”고 규정하고 있다(서울특별시 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례 제7조 및 제9조).

있다(동법 제101조 내지 제106조).<sup>48)</sup> 공동생활가정 종사자의 근로조건 역시 근로감독관의 점검 및 감독 대상이기 때문에 종사자들은 근로조건 및 임금 등이 법령, 근로계약, 취업규칙, 단체협약에서 정한 대로 잘 지켜지지 않을 때 각 지역고용노동센터의 근로감독관들을 활용할 수 있을 것이다.

한편, 시설종사자들은 노동조합 및 노동관계조정법이 정한 절차에 따라 노동조합을 결성하여 사용자를 상대로 단체활동할 권리를 가지지만, 국가인권위원회에 따르면 장애인거주시설 종사자들의 노동조합 결성율이 매우 낮아서,<sup>49)</sup> 공동생활가정을 포함한 장애인거주시설 종사자들이 시설운영자를 상대로 자신들의 권익신장에 관한 주장을 할 가능성은 매우 적다.

## (2) 종사자의 근로환경

종사자의 근로환경은 매우 중요하다. 직무의 내재적 동기점수가 높을수록 개인은 직무에 더 만족하며, 직무에 의해 더욱 더 많은 동기부여를 받게 된다.<sup>50)</sup> 공동생활가정 내 근로자들의 안전과 보건에 대하여 적용되는 법률로서 산업안전보건법이 있다. 동법 제3조 제1항과 동법 시행령 제2조의2 제1항 관련 별표1은 장애인거주시설이 사업주의 근로자에 대한 안전·보건교육 의무만을 제외한 모든 규제들의 적용을 받는다고 규정하고 있는데, 작업환경의 점검 및 개선에 관한 사항 등의 업무를 담당하는 안전보건관리책임자를 선임하는 것이나 안전보건관리규정을 작성하여야 하는 의무는 예외적으로 상시 근로자의 수가 300인 이상인 사회복지서비스업에만 적용된다.<sup>51)</sup>

산업안전보건법상의 규제로서 대표적인 것은, 장애인거주시설의 사업주가

48) 근로감독관에 관한 규정은 상시 근로자의 수가 4인 이하인 사업장에도 적용된다.

49) 국가인권위원회, “장애인거주시설 종사자의 인권보호 및 서비스 질 향상에 관한 연구”, 2014.12. 이 연구에 따르면 장애인거주시설 내 노동조합 내지 근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률에 따른 노사협의회의 존재하는 경우가 31.7%에 불과하였다.

50) J. Hackman and G. Oldham, “Motivation Through the Design of Work”, *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol.16, 1976, p.250.

51) 상시 근로자의 수가 4인 이하인 장애인거주시설의 경우, 산업안전보건법의 적용이 대폭 제외된다(산업안전보건법 시행령 제2조의2 제1항 관련 별표1 참조).

관리감독자로 하여금 근로자의 안전, 보건과 관련된 업무를 수행하도록 하여야 한다는 것(제14조), 산업안전보건 기준에 관한 규칙에 나오는 다양한 안전조치와 보건조치들을 수행하여야 한다는 것(제23조 및 제24조) 등이다. 산업안전보건기준에 관한 규칙에는 사업장에 적용되어야 할 안전·보건조치들이 명시되어 있는데 오염된 바닥의 세척, 오물의 처리, 채광 및 조명, 조도, 경보용 설비 또는 기구, 근로자를 위한 휴게시설 및 세척시설, 필요한 경우 수면시설을 설치하여야 한다는 등의 내용이 포함되어 있다. 특히, 보육시설과 같은 집단수용시설의 경우 병원체에 의한 감염재해 발생 가능성이 높기 때문에 이에 대한 여러 보건조치들과 더불어, 사무실에서 발생할 수 있는 건강장해 예방을 위한 보건조치들, 중량물을 들어올리는 작업과 같이 근골격계 부담 작업으로 인한 건강장해 예방을 위한 보건조치, 직무스트레스에 의한 건강장해 예방을 위한 조치들이 제시되고 있다.

### (3) 산업재해

공동생활가정의 종사자가 업무상 재해를 당한 경우 산업재해보상보험법에 따라 근로복지공단으로부터 각종 급여를 지급받을 수 있다. 한편, 한국노동연구원 2013. 10월에 1,150명의 사회복지생활시설 종사자들을 대상으로 실시한 조사에 따르면 93.2%의 종사자들이 업무상 재해를 당한 경우 본인의 비용으로 치료하였다고 응답하고 있고, 68%의 종사자들이 업무상 재해를 당해도 하루도 쉬지 못하였다고 하고 있다. 산업재해를 신청하지 않은 이유로는 금액이 크지 않았기 때문이라는 응답과 산업재해보상급여 지급대상이 되는지 잘 몰랐기 때문이라는 응답도 있었지만, 업무상 재해를 당해도 대체인력이 없기 때문에 쉴 수 없었다는 응답이 대부분이었다.<sup>52)</sup> 이 조사에서 사회복지생활시설 종사자들의 경우 86%가 수면장애, 67.6%가 근골격계 질환을 앓고 있었으며, 감정노동의 어려움이 5점 만점에 3.55점에 이를 정도로 감정노동으로 인한 어려움을 겪고 있음을 보여주고 있는데, 실제로 종사자들이 근로복지공단에 산

52) 박찬임·이승렬·윤자영·신현구, 「돌봄서비스 종사자의 산업재해 실태와 보호 방안」, 한국노동연구원, 2013, 83-84면 참조.



업재해보상급여를 신청한 사유들의 88.8%는 염좌, 인대파열, 골절, 타박상, 근 골격계 질환 등과 같이 업무상 사고로 육체적 부상을 입은 경우가 대부분이다.<sup>53)</sup> 즉, 신경정신과적 증상을 보이는 경우가 매우 많음에도 불구하고 실제 산업재해보상급여를 신청하는 종사자들은 거의 없었다는 것이다.<sup>54)</sup> 또한 시설 종사자들이 업무 중 시설이용자나 같은 종사자들의 폭행으로 인하여 신체의 부상이나 질병을 입은 경우가 많은데,<sup>55)</sup> 대법원은 이러한 사고 역시 산업재해보상법상 업무상 재해에 해당한다고 판시하였다.<sup>56)</sup>

#### (4) 종사자에 대한 보수교육

장애인복지법에는 공동생활가정 종사자의 자질향상을 위한 교육훈련 관련 조항이 없고,<sup>57)</sup> 사회복지사업법 제10조에서 보건복지부장관이 사회복지사업 종사자에게 인권 교육 등 필요한 교육을 실시할 수 있다고 규정하고 제13조 제2항이 사회복지시설에 종사하는 사회복지사의 경우 정기적으로 인권에 관한 내용이 포함된 보수교육을 받아야 한다고 규정하고 있어서 공동생활가정 종사자에 대한 교육실시 근거조항이 되고 있다.<sup>58)</sup>

53) 박찬임·이승렬·윤자영·신현구, 상계 연구보고서, 53-55면, 58-59면, 93-107면 참조.

54) 교대제 근무로 인한 수면장애를 업무상 재해로 인정한 판결로서, 서울고등법원 1998. 3. 27. 선고 96구38393 판결이 있다.

55) 이러한 사고를 미연에 방지하고 사고 발생 시 적절히 대처하기 위하여 법률이나 매뉴얼을 만들 필요가 있는데, 미흡하나마 보건복지부와 한국사회복지사협회가 2012년 공동으로 발간한 '클라이언트 폭력 피해에 대한 사회복지시설현장 안전 매뉴얼'이 제작되어 있다.

56) 대법원 2011. 7. 28. 선고 2008다12408 판결.

57) 참고로, 장애인활동 지원에 관한 법률 제28조는 장애인활동보조인에 대한 교육에 대하여 규정하고 있다.

58) 현실적으로는 시설의 특성상 개방적이지 못한 환경, 조직 및 직무환경과 관련하여 종사자의 자기개발 기회 미비, 조직 내 보상체계 부족, 자율성 부족, 전문성 결여 등 여러 가지 문제를 안고 있다(석여희·최희철, "장애인 공동생활가정 종사자의 업무환경이 직무만족에 미치는 영향", 「한국콘텐츠학회논문지」 제16권 1호, 한국콘텐츠학회, 2016.1, 657면).

## V. 결론 및 개선방안

공동생활가정은 발달장애인들에게 가장 이상적인 거주유형으로 장애인들의 사회통합을 비롯하여 가족과의 교류 등을 최대화 할 수 있는 장점을 가지고 있어 공동생활가정에 대한 수요가 늘고 있지만, 우리나라의 공동생활가정은 1980년대 초에 시작된 후 현재까지 운영, 지원인력, 직원의 역할, 지원서비스의 내용에 있어서 큰 변화가 없으며, 공동생활가정에 대한 인프라가 마련되지 못하고 있다. 또한 중증장애인들의 입소희망이 증가하고 있으나 기존 입소기준으로는 입소하기 어렵다. 그리고 거주 장애인의 급속한 노령화로 인해 지역 사회에서 낮시간 프로그램에 참석하지 못하는 장애인들이 늘어나 하루 종일 공동생활에 머무르는 장애인이 많아지면서 장애인 4명당 1명의 사회재활교사로는 운영하기 어려운 실정이다.

기존의 공동생활가정은 사회재활교사들의 인권은 물론 거주인들의 인권도 보장할 수 없는 인권사각지대에 놓여 있다고 해도 과언이 아니다. 사회재활교사의 만족도와 장애인들의 인권보장은 상호보완적인 관계로 열악한 근무조건은 결국 질 낮은 서비스로 이어지며 이로 인해 인권문제로 이어 질수 있는 높은 개연성을 안고 있다. 이러한 점을 감안하여 우리나라 공동생활가정의 운영상 개선방안을 제시하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

### 1. 장애인의 인권보호를 위한 개선방안

현재 공동생활가정은 별도의 법령도 없이 보건복지부 및 지방자치단체가 마련한 운영지침만 있을 뿐이다. 장애인의 사회통합과 정상화 이론에 맞는 소규모거주시설 정책에 부합하도록 법령을 정비할 필요가 있다.

첫째, 공동생활가정을 이용하려는 자는 시설운영자와 시설이용 계약을 체결하여야 하는데, 계약내용에 관한 장애인복지법상의 규정과 각 지방자치단체들의 지침들이 추상적이어서 이용자에게 불리한 내용으로 계약이 체결될 여지가 있다. 계약내용에 관한 지침을 보다 구체적으로 정해야 한다. 또한, 이용자

와 운영자 간의 시설이용계약이 해지된 경우, 이용자가 다른 시설에 재입소하기 위해서 이용적격심사를 다시 받아야 하는 것인지 여부에 관하여 명확한 규정이 없는 바, 기존 시설과의 이용계약 해지 후 일정기간 안에 다른 시설과 이용계약을 체결하는 경우 적격심사를 면제하도록 규정해야 한다.

둘째, 공동생활가정의 시설 내 안전사항이나 재난발생 시 이용자와 종사자들의 대처요령에 관하여 많은 법령들이 서로 복잡하게 얽혀 적용되고 있으므로 법령들을 정비해야 한다. 또한 재난 및 안전관리기본법의 안전매뉴얼 작성에 대한 신설 조항들이 2015. 12. 31.부터 시행되고 있는데, 공동생활가정을 포함한 장애인복지시설도 매뉴얼 작성의무 대상시설에 포함되도록 시행령과 시행규칙을 개정해야 한다. 그리고 산업안전보건기준에 관한 규칙에 나와 있는 사업장에 적용되어야 할 안전·보건조치들은 모두 사람이 아닌 물리적 외부 요인으로 장애가 발생하는 것을 예방하기 위한 것이므로, 공동생활가정을 포함한 장애인거주시설도 산업안전보건기준에 관한 규칙의 대상으로 해야 한다.

셋째, 공동생활가정에 대한 서비스 욕구 변화에 부응하고 거주인들의 특성을 고려하여 다양한 유형의 공동생활가정을 운영하도록 해야 한다. 지금도 거주인의 장애정도 및 특성 따라 운영되고 있기는 하나, 대부분의 공동생활가정이 주말에도 운영하고 있으며 중증장애인 들의 입소가 늘어나면서 낮 시간동안 외부 활동을 하지 않는 이용자들도 증가하고 있으므로 현재와 같이 4인 입소정원에 1명의 사회재활교사 인건비를 지급하는 획일적인 형태는 변화가 필요하다.

넷째, 현재 공동생활가정의 주 이용자는 발달장애인이고 부모들의 고령화에 따라 향후 공동생활가정을 이용하는 발달장애인 비율이 높아질 것으로 예상된다. 그러나 2015년 11월부터 시행되고 있는 ‘발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률’은, 발달장애인의 개개인의 특성이나 장애정도에 관계없이 발달장애인을 보호나 돌봄의 대상으로만 규정하고 있다(동법 제29조).<sup>59)</sup> 발달장애인이

59) ‘발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률’은, 국가와 지방자치단체의 임무로써 ①발달장애인의 특성에 맞는 거주시설 지원을 위해 필요한 시책강구, ②발달장애인의 낮 시간 활동 및 지역사회 참여를 효과적으로 제공하기 위한 주간활동지원, ③발달장애인 및 그 가족의

라도 장애정도나 능력에 따라 종사자들의 지원만으로 충분히 지역사회에서 자립할 수 있는 발달장애인이 많이 있으므로 중증장애인의 공동생활가정 입소를 위한 집중지원형은 물론 자립성을 높일 수 있는 독립형 모형도 동법에 규정할 필요가 있다.

다섯째, 대부분의 공동생활가정은 복지관이나 거주시설, 부모회, 단체 등에서 운영하고 있어서 해당 기관의 장이 겸직을 하는 경우가 많아 시설장의 인식과 운영방식이 공동생활가정에만 집중하지 않는 경우가 많으므로 시설장의 책무성 강화를 위한 교육을 강화해야 한다. 또한 사회재활교사들의 경우에도 인권교육을 강화할 필요성이 있다. 장애인은 종사자에 의해 인권침해적인 여지가 있는 상황에 노출되어 있다. 예를 들면, 호칭과 관련하여 존중받지 못하는 점, 아무런 이유 없이 화를 내거나 소리를 지르는 경우, 입주 시 계약서에 사인을 하지 않은 경우, 아플 때 병원이나 약국에서 치료를 받지 못하는 경우, 허락 없이 주민등록번호를 사용하는 경우 등 인권침해적 여지가 다양하다. 이와 같은 상황이 발생하는 하는 이유 중 하나는 종사자의 역량과 자질이 부족하기 때문이므로, 교육훈련을 통해서 종사자의 자질과 역량을 강화시켜주어야 한다.<sup>60)</sup>

## 2. 사회재활생활교사 등 종사자의 인권보호를 위한 개선방안

첫째, 현실적으로 1인의 사회재활교사만으로는 공동생활가정의 적절한 운영이 어려우므로 지방자치단체가 공동생활가정에게 1인 이상의 사회재활교사 인건비를 지원해줄 수 있도록 해야 한다.

둘째, 공동생활가정 내 근무하는 시설종사자의 수가 적어서 과중한 업무에 시달리고 있음에도 불구하고, 현행 ‘근로기준법’은 상시 근로자의 수가 4인 이하인 경우 근로자 보호에 관한 각종 규정을 배제할 수 있도록 규정하고 있는

특성과 요구에 따른 돌봄 지원 제공 등을 명시하고 있다(동법 제29조).

60) 그동안 국내외 연구에서 공동생활가정 종사자들의 교육이 불충분하다고 지적하고 지속적인 재교육의 중요성을 강조해왔다(예컨대, 김수진, 전개논문, 30면; Knoll, J. & Ford, A., supra note 16, p.140 참조).

바, 공동생활가정의 정원은 1가정 당 4명이므로 4인 이하 종사자들이 근로하는 장애인 공동생활가정에는 근로기준법 제59조의 적용이 배제되기 때문에 위 특례규정<sup>61)</sup>이 적용될 여지가 없다.<sup>62)</sup> 그러므로 근로기준법을 개정하여 4인 이하의 종사자들이 근로하는 장애인 공동생활가정에도 근로기준법 제59조가 적용되도록 해야 한다

셋째, 공동생활가정 관련 사업의 중앙이관을 통하여 공동생활가정 지원을 강화해야 한다. 2015년도부터 지방이양사업이었던 거주시설지원사업이 국고지원사업으로 전환되었으나 공동생활가정은 같은 거주시설임에도 불구하고 아직도 지방이양사업으로 남아있다. 이로 인하여 재정여건이 열악한 지방정부는 공동생활가정의 운영에 필요한 보조금 규모를 축소하고 있어 공동생활가정의 안정적인 운영이 어려운 실정이다.<sup>63)</sup>

공동생활가정 지원사업 중 가장 중요한 것은 인건비 부분이다. 현재 공동생활가정 관리운영비의 경우, '장애인거주시설 관리운영비 지원기준'<sup>64)</sup>을 준용하여 보조하되, 시설운영의 특수성을 고려하여 관할 지방자치단체가 추가로 지원할 수 있도록 하고 있다. 하지만 인건비의 경우 사회복지이용시설(복지관)

61) 근로기준법 제59조와 동법 시행령 제32조는 사회복지사업의 경우 근로시간 및 휴게시간에 대한 특례규정을 적용하도록 하고 있다. 이 특례규정에 따르면, 사용자가 근로자대표와 서면으로 합의하는 경우 근로자에게 주당 12시간을 넘는 연장근로를 시킬 수도 있고, 휴게시간도 변경할 수 있다.

62) 다시 말하면, 5인 이상의 종사자가 상시 근로하는 장애인 공동생활가정은 사용자가 근로자대표와 서면으로 합의하지 않는 한 근로자로 하여금 주당 52시간을 초과하여 근로하게 하지 못하고 연장근로에 대해서는 응당 0.5배의 가산수당을 지급하여야 하며 연차유급휴가가 보장되지만, 4인 이하의 종사자가 상시 근로하는 장애인 공동생활가정은 근로시간의 제한이 없고 사용자가 가산수당을 지급할 의무도 없으며 연차유급휴가를 보장할 의무도 없다. 근로시간과 임금, 휴게시간, 휴가 등을 위주로 살펴보면, 상시근로자의 수가 4인 이하인 공동생활가정의 경우에는 기준법 제11조 제2항과 동법 시행령 제7조 관련 [별표1]에 따라 주 40시간(1일 8시간) 근로시간, 연장근로 제한 조항, 연장·야간·휴일 근로에 대한 가산수당 및 보상휴가 조항, 연차유급휴가 관련 조항 등이 적용되지 않는다.

63) 일찍부터 공동생활가정 지원사업에 있어서 지방간 불균형을 최소화할 수 있는 대안이 마련되어야 한다는 지적이 있었다(예컨대 남연희, 전계논문, 43면 참조).

64) 2016년 기준으로 30인 이하 시설 관리운영비는 입소자수×2,153천원/년으로 계산하여 지원하고 있다. 따라서 4명인 공동생활가정의 경우 연간 8,612천원을 지원하게 되어, 717개소의 관리운영비는 연간 소요예산은 약61억이 된다(보건복지부, 전계 2016년 장애인복지시설 사업안내, 124면, 별표2 '장애인거주시설 관리운영비 지원기준' 참조).

종사자 보수체계 지급기준을 따르고 있다. 사회재활교사 3호봉 1년 인건비는 약 30,815천원이며,<sup>65)</sup> 2015년 12월 현재 전국에 717개 공동생활가정이 운영 중에 있으므로, 이를 중앙으로 환원시킨다면 약 220억 원의 인건비 예산이 필요하게 된다. 만약 중앙이관이 어렵다면 중앙정부의 지원 범위를 확대할 수 있도록 한다. 지방자치단체의 자립도 및 장애 인구수에 비례하여 보건복지부가 지방자치단체에 운영예산을 지급하도록 해야 한다.

넷째, 현재 공동생활가정은 1개소 당 사회재활교사 1인의 지원체계이므로 서비스 이용자들을 위한 충분한 지원이 어렵고, 사회재활교사의 업무과다로 인해 그 역량을 발휘하는데 한계가 있다. 이로 인하여 사회재활교사의 이직이 많고 다른 사회복지시설에 비해 근속년수가 매우 짧다. 따라서 공동생활가정이 올바르게 운영되기 위해서는 무엇보다 사회재활교사 등 직원들이 근로기준법에 의거한 근무시간을 지킬 수 있도록 적정인력이 배치되도록 해야 한다.<sup>66)</sup>

다섯째, 공동생활가정 사회재활교사들은 과다한 업무 중 행정업무에 대한 부담이 크며 서비스 질 향상에 문제가 생길 수 있다. 공동생활가정 내에서 발생하는 모든 업무를 사회재활교사 혼자 판단하고 계획하는데 한계가 있으며, 공동생활가정 내의 프로그램을 작성하는 것도 혼자하기 어려운 것이므로 미국이나 독일 등에서는 일찍부터 이러한 문제점을 인식하고 공동생활가정 지원센터를 설립하여 운영하고 있다. 따라서 우리나라에서도 광역지방자치단체 별로 공동생활가정 지원센터를 설치하여 운영하도록 해야 한다.<sup>67)</sup> 공동생활가

65) 예를 들어, 2016년 장애인거주시설 종사자 인건비 지원기준을 살펴보면, 3호봉 과장 및 생활복지사의 인건비는 월 2,049천원이다. 그리고 거주시설 종사자의 경우, 기본적으로 명절휴가비가 기본급의 120%(60%씩 연 2회) 지급되고, 시간외 수당이 거주시설 사회재활교사의 경우 월 20시간 인정되며, 가족수당은 정액으로 2만원(배우자 4만원)이 지원되고 있다. 따라서 3호봉 사회재활교사의 1년 인건비를 계산하면, 기본급: 2,049천원\*12개월 = 24,588천원, 명절휴가비: 2,049천원\*1.2 = 2,458천원, 시간외 근무수당 : (2,049천원/209)\*1.5\*20시간\*12개월 = 3,529천원, 가족수당: 20천원\*12개월 = 240천원, 합계: 30,815천원이 된다.

66) 한 조사에 의하면, 종사자가 주말근무를 월평균 3.7일 정도를 하고 있으며, 연장근로를 하는 비율도 매우 높게 나타났다. 그럼에도 불구하고 연장근로 수당을 못 받는 경우도 전체의 약 21% 정도이고, 근무 중 연차휴가를 전혀 사용하지 못하는 대상자도 약 17%나 되며, 사용하지 못한 연차휴가를 수당으로 받지도 못하는 대상자가 대부분인 것으로 나타나고 있다 (국가인권위원회, 「장애인 공동생활가정 인권상황 실태조사」, 2015, 149면).

정 지원센터는 개별 공동생활가정들의 구심체로서 공동생활가정에 대한 대체 인력지원, 교육지원, 운영지원 등 다양한 지원을 제공하는 역할을 수행할 수 있어야 한다.

여섯째, 공동생활가정 교사의 잦은 이직 등으로 운영의 단절성과 더불어 서비스 질적 저하로 연결되기 때문에, 이러한 문제를 사전에 방지하기 위해서 표준화된 운영매뉴얼을 제작하여 보급해야 한다. 종사자가 바뀌더라도 표준화된 운영매뉴얼이 있다면 서비스를 제공하는 과정에서 발생할 수 있는 문제들을 해결할 수 있고, 표준화된 운영매뉴얼의 보급으로 인하여 운영주체에 따라 각기 다르게 운영되고 있는 문제점도 개선될 것이다. 공동생활가정 운영매뉴얼 제작 시에는 행정지원업무, 거주지원서비스 업무의 내용은 물론, 거주 장애인의 인권보장을 위한 내용도 포함시켜야 할 것이다.

## 참고문헌

- 경기도, 「2015년 장애인복지 사업 안내(2)」, 2015.
- 국가인권위원회, 「장애인거주시설 종사자의 인권보호 및 서비스 질 향상에 관한 연구」, 2014.12.
- \_\_\_\_\_, 「장애인 공동생활가정 인권상황 실태조사」, 2015.
- 권오정, “미국 소규모 장애인주거시설 거주환경 특성 사례연구”, 「한국주거학회 학술대회논문집」, 한국주거학회, 2012.
- 김경미, “자립생활체험홈에서 장애인의 자립에 대한 경험과 변화에 대한 연구”. 「한국장애인복지학」 제11호, 한국장애인복지학회, 2009.12.
- 김수진, “패러다임의 변화와 그룹홈의 이해”, 「제6기서울시그룹홈신입직원교육 자료집」, 서울시그룹홈지원센터, 2007.

67) 우리나라에서는 2002.6. 서울시에서 처음으로 그룹홈 지원센터를 설립하여 운영하고 있지만, 2015년말 기준으로 서울지역에 201개소의 그룹홈이 있는데 그룹홈지원센터는 1개소밖에 존재하지 않는다. 미국과 독일에서는 그룹홈을 지원하는 지원센터(Support Center)가 일반적으로 3-4개의 그룹홈을 관리하고 있다(석여희·최희철, 전계논문, 662면).

- 김정수, “비교론적 고찰을 통한 지적장애인 그룹홈에 관한 한국형 모형 탐색”, 「한국비교정부학보」 제14권 제2호, 한국비교정부학회, 2010.12.
- 남세현 외, 「2015년도 인권상황 실태조사 연구용역보고서」, 국가인권위원회, 2015.11.
- 남연희, “정신지체장애인의 지역사회재활을 위한 공동생활가정 운영개선에 관한 연구”. 「복지행정논총」 제16권 제2호, 한국복지행정학회, 2006.
- 문용수, “한·일 장애인 그룹홈의 실시현황과 과제”, 「사회복지」 125호, 한국 사회복지협의회, 1995.6.
- \_\_\_\_\_, “그룹홈이란 무엇인가”, 「그룹홈의 이해」, 서울시그룹홈지원센터, 2003.
- 박찬임 · 이승렬 · 윤자영 · 신현구, 「돌봄서비스 종사자의 산업재해 실태와 보호 방안」, 한국노동 연구원, 2013.
- 박현숙, “장애인공동생활가정 실태조사연구”, 서울특별시 정신박약자복지관, 1993.
- 보건복지부, 「2016년 장애인복지시설 사업안내(3권)」, 2016.
- \_\_\_\_\_, 「2016년 장애인복지시설 일람표」, 2016.7.
- \_\_\_\_\_, “2016년도 사회복지시설종사자 인건비 가이드라인”, 2016.
- 부산광역시, 「2015 복지시책안내」, 2015.
- 서울시그룹홈지원센터, 「고령 및 준고령 발달장애인 그룹홈 지원방안 연구」, 2014.
- 서울시복지재단, 2013 장애인공동생활가정 평가결과보고서, 서울시, 2013.
- 서울장애인종합복지관, 「정신지체인의 생활과 Group home(장애인 부모교육 교재 I)」, 1992.
- 서울특별시, 「2015 서울장애인복지사업안내」, 2015.
- 석여희 · 최희철, “장애인 공동생활가정 종사자의 업무환경이 직무만족에 미치는 영향”, 「한국콘텐츠학회논문지」 제16권 1호, 한국콘텐츠학회, 2016.1.
- 신권철, “성년후견제도의 쟁점과 과제”, 「사회보장법연구」 제2권 제2호, 서울 대사회보장법연구회, 2013.12.
- 신용규, “지역사회복지관의 현주소와 발전방안 논의 : 충청북도 사회복지관을 중심으로», 「충북복지정보」 제21호, 충청북도종합사회복지센터, 2008.8.
- 엠마우스복지관 편, 「정신지체인 그룹홈 : 사회재활교사를 위한 매뉴얼」, 엠마



- 우스복지관, 2003.
- 이재용, “그룹홈 지적장애인의 자립생활 과정에 대한 문화기술지 연구”, 「인권 복지연구」 제5권, 한국인권사회복지학회, 2009.4.
- 일본아동복지협회 저/대한정신박약자애호협회·서울특별시정신박약자복지관 역, 「그룹 홈 설치운영 지침서 : 정신지체인의 지역생활원조」, 대한정신박약자애호협회, 1991.
- 장홍근·강병식·반정호·김종진, 「사회서비스 부문 숙련공간의 탐색」, 한국노동연구원, 2014.
- 제철웅, “유엔 장애인권리협약의 관점에서 본 한국 성년후견제도의 현재와 미래”, 「가족법연구」 제28권 제2호, 한국가족법학회, 2014.7.
- 최재성외, 장애인공동생활가정(그룹홈)의 실태분석을 통한 성격규명과 활성화 방향, 「사회과학논집」 제32집, 연세대학교 사회과학연구소, 2001.12.
- 한국장애인재활협회 재활연구소, 「재활프로그램 모형개발 및 운영시설 기준 연구」, 한국장애인재활협회, 1997.
- 황석웅, “지적장애인의 그룹홈 생활이 자립생활에 미치는 영향요인”, 대구카톨릭대학교 대학원 박사학위 논문, 2010.
- J. Hackman and G. Oldham, “Motivation Through the Design of Work”, *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol.16, 1976.
- Knoll. J. & Ford. A., *Beyond caregiving : A reconceptualization of the role of the residential service provider. Community integration for people with severe disabilities*, Teachers College Press, 1987
- Wolfensberger. W., *The Principle of Normalization in Human Services*, National Institute on Mental Retardation in Canada, 1972.
- Wolfensberger, W., *Social role valorization: A proposed new term for the principle of normalization*. *Mental Retardation*, 21.6, 1983.

[Abstract]

## The Current Status of Human Rights and Improvement Measures of Group Home for the Disabled

Im, Ju-Ri

*P.h.D. Course, Dept of Law, Jeju National University*

Kim, Yu-Jeong

*Attorney, Assistant Professor, Honam University*

After the initial operation of group home for the disabled in 1981, currently(end of 2015) total 717 group homes are installed/operated in the whole nation of Korea. As the most ideal-type of residence for people with developmental disabilities, demands for group home are increasing. However, the support service or financial support from the government is not sufficient. As it is operated by a single social rehabilitation teacher for four people with disabilities, the turnover rate of social rehabilitation teachers is very high, so that it is tough to operate it normally. Because social rehabilitation teachers' satisfaction has a complementary relation with the guarantee of human rights of the disabled, the poor working condition is eventually led to poor service and human rights issues. Based on it, this paper suggests improvement measures like below to guarantee human rights of social rehabilitation teachers and residents with disabilities of group home.

In order to guarantee human rights of the disabled, first, the laws and legislations should be modified to be suitable for policies of small-size housing facilities following a theory of normalization and social unification of the disabled pursued by group home. Second, As residents with disabilities

of group home can have sexual relations with others, form marital relations, get pregnant, give birth, and raise children, the Welfare of the Disabled Act needs to define preventive education or post processing regarding the relevant issues. Third, diverse types of group homes should be operated by considering the characteristics of residents and changes in desires for service at group home. Fourth, education about responsibilities of facility directors and education about human rights for social rehabilitation teachers should be reinforced.

Next, in order to guarantee human rights of workers like social rehabilitation teachers, first, group home cannot be properly operated by a single social rehabilitation teacher, so that the state or local government should support additional labor cost. Second, revising the Labor Standard Act, the Article 59 of it should be applied to group home for the disabled with four workers and less. Third, revising the 'Law for Labor Conditions Improvement of Social Worker', the payment of social rehabilitation teachers should be actualized. Fourth, the group home support should be reinforced by transferring projects related to group home to the center. Fifth, each local government should install group home support centers to provide diverse supports such as support of substitute workers, educational support, and operational support to group home. Sixth, such high turnover rates of social rehabilitation teachers can be led to the severance of operation and qualitative decline of service, so that the standardized operating manual should be produced/distributed to prevent this problem in advance.

**Key words** : The Disabled, Group Home, Social Rehabilitation Teacher, Human Rights, Welfare of the Disabled Act, Social Welfare Act