

복지도시를 향하여 - 사회복지시설의 생활권별 정비방안을 중심으로 -

- 장애인, 노인을 위한 도시기반 조성은 사회적 약자의 통합(inclusion)을 위한 핵심적 요인 중 하나이며, 중요한 도시정책의 한 방향으로 자리잡아가고 있음
- 사회적 약자를 위한 복지시설 배분은 그 필요성에도 불구하고, 기능에 따른 시설분류가 복잡하고 체계적이지 못함에 따라 각 시설이 적절하게 활용되지 못하거나 일부지역에 편중되는 현상이 나타남
- 적절한 복지서비스 공급을 위해서는 생활권 단위로 공급될 필요가 있는 기능을 구분할 수 있는 원칙을 수립하여, 이를 생활권별로 공급하도록 함
- 복지서비스 기능의 생활권별 배분원칙은 다음과 같음
 - 다수 이용자의 높은 접근성이 요구되는 시설은 소생활권 단위로 배치
 - 이용자의 수가 상대적으로 적은 특수한 서비스를 제공하는 시설이지만 높은 접근성이 필요한 경우에는 중생활권 단위로 배치
 - 이용대상 인구수는 많으나 이용빈도가 높지 않은 시설은 시·군·구단위에 서 수요를 종합적으로 고려하여 교통접근성이 높은 곳에 배치
- 복지서비스 중 중복적 혹은 유사한 기능은 서로 연계하거나 통합하여 생활권별로 수요자 중심의 종합적, 체계적인 서비스 공급 유도
- 소생활권 단위로 필요한 복지시설을 갖추기 어려운 곳은 중심지역에 위치한 복지시설에서 서비스를 전달하기 위한 프로그램 개발 필요

1. 논의의 배경

- 장애인, 노인을 위한 도시기반 조성은 사회적 약자의 통합(inclusion)을 위한 핵심적 요인 중 하나이며, 중요한 도시정책의 한 방향으로 자리잡아가고 있음
- 사회적 약자를 위한 도시기반 조성이란, 넓은 의미로는 도시를 구성하는 모든 분야, 즉 주택, 도로 등 공공시설 공급, 나아가 도시계획 및 개발과정 전반에서 약자를 배려한 도시의 조성이며, 좁은 의미로는 사회복지시설의 적절한 공급을 의미
- 사회적 약자를 위한 복지시설의 배분은 그 필요성에도 불구하고, 시설분류가 기능에 따라 복잡하게 이루어져 있어서 체계적·종합적 공급이 이루어지지 못함

2. 사회복지시설 배분의 현황 및 문제점

- 사회복지시설은 대상별(노인, 장애인, 아동, 여성 등) 개별법에 의거, 시설을 규정하고 있으며([표 1] 참조), 시설에 대한 배분기준이 없이 자치단체장이 공급할 수 있고 그 외의 자가 공급할 경우에는 시·군·구청장에게 신고하도록 되어 있어서 기능이 중복되거나 소외되는 지역이 생기기도 함
 - 지역에 따른 시설배분기준이 없어서 일부 지자체에서는 노인·장애인시설 등과 같은 복지시설을 혐오시설로 인식하고 공급을 회피하기도 함
 - 95개 도시기본계획의 사회복지부문 문제점 및 현황을 검토한 바에 따르면, 대부분의 지역에서 의료시설 및 일부 복지시설의 편중문제를 지적하고 있음
 - 또한 많은 복지시설이 대규모 형태로 공급되어, 일상적으로 필요한 시설인데도 그 주변 지역주민을 제외하고는 이용이 어려움
- [표 1]의 시설 외에도 더 많은 복지시설이 법적으로 명시, 각각 공급되고 있음
 - 사회복지사업법상 사회복지시설, 자원봉사활동 기본법상 자원봉사센터, 직업안정법상 직업안정기관, 건강가정기본법상 건강가정지원센터, 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률상 가정폭력관련 상담소, 다문화가족지원법상 새터민을 위한 정착지원 시설, 부랑인 복지시설, 청소년보호법상 청소년보호센터와 청소년재활센터 등

【 표 1 】 각종 복지관련 법상 규정되어 있는 복지시설

	대구분	소구분/ 정의		대구분	소구분/ 정의
노인 복지 시설	노인주거 복지시설	양로시설/ 노인공동생활가정/ 노인복지주택	장애인 복지 시설	장애인 생활시설	일정 기간 재활에 필요한 서비스를 받거나 장기간 요양하는 시설
	노인의료 복지시설	노인요양시설/ 노인요양 공동생활가정/ 노인전문병원		장애인 지역사회재활시설	장애인복지관/ 의료재활시설/ 체육시설/ 수련시설/ 공동생활가정 등의 시설
	노인여가 복지시설	노인복지관/ 경로당/ 노인교실/ 노인휴양소		장애인 직업재활시설	직업훈련을 받거나 직업생활을 할 수 있는 시설
	재가노인 복지시설	방문요양서비스/ 주·야간보호서비스/ 단기보호서비스/ 방문목욕서비스		장애인 유로복지시설	치료, 상담, 훈련 등 편의를 제공받고 비용을 시설운영자에게 납부하는 시설
	노인보호 전문기관	노인학대 업무를 담당하는 기관		기타 사회복지시설	장애인 생산품 판매시설
아동 복지 시설	아동양육시설	보호를 필요로 하는 아동을 입소시켜 보호, 양육을 목적으로 하는 시설	한부모 가족 지원 복지 시설	기타(장애인복지 시설 범주에는 없으나 장애인복지법에 명시된 시설)	편의시설(23조)/ 임대주택의 장애인 우선 공급(27조)/ 체육 및 문화생활 관련 시설(28조)/ 중증장애인자립생활시설지원센터(54조)
	아동 일시보호시설	아동을 일시보호하고 아동에 대한 향후 양육대책수립 및 보호조치를 목적으로 하는 시설		모자보호시설	모자가족을 일시적으로 보호, 생계를 지원하고 퇴소 후 자립기반을 지원하는 시설
	아동 보호치료시설	불량행위를 할 우려가 있는 아동 중 보호자가 입소를 신청하거나 법원에서 보호위탁된 아동을 입소, 선도하는 것을 목적으로 하는 시설		모자자립시설	자립이 어려운 모자가족에게 일정기간 주택 편의만을 제공하는 시설
	아동 직업훈련시설	아동복지시설에 입소된 15세 이상 아동과 저소득층 아동을 대상으로 지식과 기능습득을 위한 시설		부자보호시설	부자가족을 일시적으로 보호, 생계를 지원하고 퇴소 후 자립기반을 지원하는 시설
	자립지원시설	아동복지시설 퇴소자가 취업준비기간 혹은 취업 후 일정기간 보호하는 시설		부자자립시설	자립이 어려운 부자가족에게 일정기간 주택 편의만을 제공하는 시설
	아동단기보호 시설	일시적 사정이 있어서 아동보호가 곤란한 가정의 아동을 단기간 보호하며 가정 복지에 필요한 지원조치를 목적으로 하는 시설		미혼모자시설	미혼여성의 임신, 출산을 위해 일정기간 보호하는 시설
	아동상담소	아동 및 가족 문제의 상담, 치료, 예방 및 연구를 목적으로 하는 시설		미혼모자 공동생활가정	미혼모 가족이 일정기간 공동으로 생활하는 시설
	아동전용시설	어린이공원, 어린이놀이터, 아동회관, 체육, 연극, 영화, 과학실험전시시설, 아동휴게숙박시설, 야영장 등 아동의 건전한 놀이, 오락 등 편의를 제공하여 건강유지 및 복지증진에 필요한 서비스를 제공하는 시설		모자 공동생활가정	모자가족이 일정기간 공동으로 생활하는 시설
	아동복지관	지역사회에서 아동의 건강유지와 복지증진에 필요한 서비스 제공을 목적으로 하는 시설		부자 공동생활가정	부자가족이 일정기간 공동으로 생활하는 시설
	공동생활가정	보호를 필요로 하는 아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호를 제공하는 시설		미혼모 공동생활가정	출산 후 자녀를 양육하지 않는 미혼모들이 공동가정생활을 하면서 자립을 준비하는 시설
	지역아동센터	지역사회 아동을 위해 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설		일시보호시설	배우자의 학대로부터 일정기간 보호하는 시설
				여성복지관	모자가족 및 미혼여성에 대한 각종 상담, 생활지도, 생업지도, 탁아, 직업보도 등 복지편의를 종합적으로 제공하는 시설
				한부모 가족복지상담소	한부모가족에 대한 조사, 지도, 시설입소 상담업무 시설

자료: 건설교통부, 2006·9. 미래형 복지인프라 구축방안에서 정리.

3. 생활권 단위의 사회복지시설 배분 원칙

- 이러한 시설들은 유사한 기능별로 통합하기 위해 실제 이용자가 있는 생활권 단위로 필요한 시설 및 접근성이 상대적으로 중요하지 않은 시설을 구분하여 배분원칙을 수립할 필요가 있음
- 생활권 단위로 필요한 복지시설을 구분하는 원칙은 다음과 같이 정리하였음
 - 1 노인, 장애인 등 사회적 약자를 비롯한 다수 지역주민의 높은 접근성이 요구되는 시설은 소생활권¹⁾ 단위로 배치함
 - 소생활권에서 공급되어야 할 가장 우선적인 시설은 다수의 사회적 약자가 일상생활을 영위함에 있어서 날마다 이용하는 시설을 의미함
 - 예를 들면 노인정 등 노인여가복지시설 일부, 장애인체육시설, 주·야간보호 서비스 등 재가노인복지시설, 놀이방, 방과후교실, 지역아동센터 등
 - 2 이용자의 수가 상대적으로 적은, 즉 특수한 복지서비스를 제공하는 시설이지만, 이용자들의 높은 접근성이 필요한 경우에는 중생활권²⁾ 단위로 배치
 - 시가지 내에 소규모로 분산하여 공급하되, 이용자를 배려하여 주변 지역과 외관상 크게 차이나지 않도록 공급해야 함
 - 예를 들면 청소년보호센터, 장애인생활시설, 아동보호시설, 미혼모생활시설 등
 - 3 이용대상 인구의 수는 많으나 이용 빈도가 그리 높지 않거나 치료·의료 등의 목적으로 거주가 필요한 시설인 경우에는 시·군·구 단위에서 수요를 종합적으로 고려하여 공급할 복지서비스 종류를 선택하고 배치함
 - 종합적 서비스를 위한 종합복지센터 등의 경우는, 시·군·구 단위로 교통 접근성이 좋은 곳에 입지, 많은 사람들이 쉽게 이용할 수 있도록 함
 - 의료를 목적으로 하는 요양시설의 경우에는 도시 내 접근성이 좋은 지역을 필요로 하지 않을 것이므로 외곽에 배치

1) 여기에서의 소생활권은 반경 500m 정도의 생활권을 의미하며, 초등학교 1개소, 약 2500세대 정도가 거주하고 있는 근린주구단위를 말함

2) 중생활권은 4~5개의 소생활권이 합쳐진 것으로, 2~3개 행정동 규모를 의미

- 「행정중심복합도시 건설기본계획(2006)」의 복지시설계획 부분에서 신도시 건설 시 생활권 단위로 필요한 시설을 정리, 배분계획을 수립함
 - 이 계획에서는 시설별 이용자수 및 서비스 기능 간 통합 가능성 여부에 따라 복지시설을 설치 및 배분함
- 행정중심복합도시 복지시설계획에서 제안하고 있는 배분기준과 법적으로 명시되고 있는 개별 복지서비스의 접근성을 함께 고려하여, 생활권별로 제공되어야 하는 기능을 [표 2]와 같이 분류

[표 2] 사회복지시설의 생활권별 배치

생활권 단위	법적으로 제시된 각종 시설 혹은 기능	행정중심복합도시에서 제안된 시설(가칭)
소생활권 (기초생활권)	영아보육시설, 유아보육시설, 지역아동센터	근린아동복지시설
	경로당, 노인교실, 노인휴양소, 단기보호시설	근린노인복지시설
중생활권 (지역생활권)	노인보호센터, 지역노인복지센터, 재가노인복지시설 (주간보호, 가정봉사원 파견시설), 노인주거복지시설 (양로시설, 공동생활가정, 노인복지주택)	지역노인 복지시설
	여성보호센터, 청소년보호센터, 아동상담소, 아동보호시설, 청소년쉼터, 한부모생활시설, 성폭력피해보호시설, 청소년이용시설, 외국인여성지원시설	지역가족 복지시설
	장애인생활시설, 장애인지역사회재활시설 중 주간보호시설, 장애인체육시설, 수련시설, 장애인심부름센터 등	지역장애인 복지시설
대생활권 (도시생활권)	지역사회보호사업, 지역사회조직사업, 자활사업, 긴급복지지원서비스, 건강가정지원센터, 자원봉사센터	종합복지시설
	노인보호전문서비스(학대), 노인전문병원, 노인요양시설	종합노인복지시설
	중증장애인요양시설, 장애인복지관, 장애인의료재활시설, 장애인 직업재활시설, 정신질환자 사회복귀시설 중 생활시설 및 직업재활시설, 정신요양시설, 정신보건시설	종합장애인 복지시설
	여성복지센터, 한부모자립지원센터, 아동복지센터, 아동직업훈련시설, 청소년복지센터, 종합노인복지센터, 청소년수련시설, 가정폭력상담, 새터민정착지원시설, 부랑인쉼터	종합가족복지시설

출처: 건설교통부. 2006. 행정중심복합도시 건설기본계획에서 제시된 시설설치기준을 중심으로 수정.

4. 생활권별 사회복지시설 배분의 향후 과제

- 기존의 장애인, 노인뿐 아니라 홈리스, 새터민 등과 같이 새롭게 논의되는 사회적 약자에 대한 복지시설 등도 포함하여 생활권 단위에서 고려할 필요가 있음
- 생활권별로 배분된 기능에 대해 생활권별로 중복적 혹은 유사한 기능 중에서도 통합이 어려운 경우는 서로 연계하여 복지서비스를 공급할 수 있는 방안에 대한 지속적인 검토가 이루어져야 함
- 지역특성에 맞는 보다 적절한 복지서비스 공급을 위해서는 생활권 단위로 인구특성 및 수요의 정확한 현황파악이 필요하며, 이를 위해 지역복지 협의체 및 4년 계획으로 수립되는 지역복지계획 등을 활용하여야 함
- 생활권 단위로 필요한 복지서비스 구분은 합리적 서비스 공급을 위한 원칙적인 방향제시이며, 현실적으로 해당 서비스를 공급할 시설을 갖추기 어려운 환경이라면 그 서비스의 접근성을 높이기 위한 전달체계 다각화를 고려해야 함
 - 농촌지역 등 지리적으로 가구가 분산되어 있을 경우에는 특수한 교통수단 확보를 통해 접근성을 높일 수 있음
 - 서비스 이용자는 적으나 꼭 필요한 서비스의 경우에는 서비스 제공주체가 서비스 수요자를 직접 찾아가는 아웃리치(outreach) 프로그램 등의 개발이 필요함

● 국토연구원 도시연구실 이영아 책임연구원 (031-380-0240, yalee@krihs.re.kr)