

收容保護施設 運營改善 方向

A Study of Welfare Program for the Social Welfare Agencies

金 鎮 福
(永進專門大學 行政學科 教授)

目 次

- | | |
|------------------|------------------------------|
| I. 序 論 | III. 收容保護施設의 實態와 福祉行政上的의 問題 |
| 1. 問題의 提起 및 研究目的 | 1. 收容保護施設의 實態 |
| 2. 研究範圍 | 2. 福祉行政上的의 問題 |
| 3. 研究方法 | IV. 計劃福祉行政 側面에서 본 施設運營의 改善方案 |
| II. 福祉行政의 理論的 基礎 | 1. 우수 企業體의 社會福祉法人 引受運營 |
| 1. 社會福祉와 社會事業 | 2. 福祉行政機關의 價值體系 確立 |
| 2. 社會福祉 行政의 意義 | 3. 收容保護施設의 內實 |
| 3. 社會福祉 行政의 對象 | 4. 施設의 社會化 |
| 4. 社會福祉 行政의 方法 | V. 結 論 |

I. 序 論

1. 問題 提起 및 研究目的

現代 國家를 行政國家 (administrative state) 라고 하는 것은 우리나라를 包含한 各國의 共通的인 現象으로 國家의 作用 가운데 行政權이 強化되고 行政機能이 擴大되므로 行政의 役割이 그만큼 커지고 있음을 意味한다. 이와같은 行政權의 擴大原因은 여러가지가 있겠으나 産業社會의 複雜한 여러 問題를 解決해야 할 必要라든지 特定經濟活動의 規制와 勞動者 및 消費者의 保護라든지, 發展途上國의 경우는 急速한 經濟發展에 따른 貧富間의 격차, 安保, 外交問題의 解決 등이 그 例가 될 수 있다. 어쨌든 行政國家化에 따라 行政機能은 크게 擴大되고 行政權은 強化되고 있으며 過去 立法國家 時代와는 달리 그 機能도 보다 積極化되고 變化와 發展을 追究하게 되었으며 行政이 政策의 執行에만 그치지 않고 政策의 樹立까지도 擔當하게 된 것이다.¹⁾ 마찬가지로 行政의 한 分野인 社會福祉行政 역시

1) 申宗淳, 行政學, 考試院, 1980.p. 12

所與社會의 福祉問題를 積極的으로 解決하는 作用裝置로서 機能하여야 하는 作用이 없지 않다.

우리나라는 그동안 몇 次의 經濟開發計劃을 成功裡에 完遂하고 이제 成長政策으로 國家의 政策이 轉移될 것으로 생각되며, 이 時點에서 特別히 社會開發에 力點을 두고 일찌기 先進諸國에서 經驗한 바 福祉政策을 他山之石으로 우리나라의 現實에 浮應한 福祉社會를 指向한 次元 높은 國家政策이 必要할 것으로 생각된다.

社會가 廢鎖的이고 未熟한 段階에서는 人間의 生活樣式과 思考가 原始의 狀態를 벗어나지 못하고 單純化되나, 開放的이고 高度化한 産業社會를 指向할수록 社會關係가 複雜해지고 人間의 活動範圍가 擴大되므로서 社會關係는 多樣化 現象을 나타내고, 人間이 이러한 環境에 適應할 수 없을 때 社會에서 移脫, 落伍, 괴리될 수 밖에 없는 것이다.

이와같이 人間社會集團에서 移脫된 集團을 爲해 그들의 要求에 必要한 施惠를 正確하게 施行할 때 效果的인 service를 提供할 수 있다. 그러나 지금까지 施惠를 必要로 하는 顧客 (clients)에게 福祉行政은 劃一的, 一時的, 硬直性, 非情的, 消極的, 事務的인 管理指向一邊道로 行해졌기 때문에, 이것은 福祉行政이라기 보다 社會가 안고있는 問題의 一片을 解決하기 爲한 方便으로 救貧行政의 범주를 脫皮하지 못한 實情이었으며, 施惠對象者를 正常的인 社會人으로 育成 指導하는 福祉的 救護方法이 될 수 없었던 것이다. 특히 福祉行政의 主要한 位置를 하고 있는 施設, 收容, 保護行政은 client가 自己의 欲求를 充足하지 못할 때 必要한 社會的 保護인 收容型을 意味하는 것으로서 우리나라에는 537 個 施設에 53,448名이 收容 保護되고 있으며 이들 保護施設은 人間性的 尊重, 教育治療, 社會參與의 促進이란 收容保護의 基本原理를 根據하지 못한채 最小限의 衣, 食, 住 保護事業에 급급하고 있는 實情이다. 福祉行政의 이러한 片面單一的이고 非科學的인 態度와 價値觀으로서 그 對象者가 지니고 있는 問題의 複合的인 必要의 需要를 充足시키지 못하고, 그 對象者에게는 福祉的인 도움이 되지 않는 篤志家的인 救護行政의 限界를 벗어나지 못한다고 할 수 있다. 福祉行政의 對象者에게는 經濟的, 社會的, 肉體的, 情緒的, 精神的 등 많은 障礙要素들로 問題를 形成하고 있는 特殊性이 있기 때문에, 個別指導가 수반되지 않는 物質的 救護만으로는 오히려 依他心만 助長하는 수가 있으므로 福祉行政의 對象者에게 주어지는 service 方法은 社會事業과 같은 專門技術的 方法을 바탕으로 하여 對象者 個人의 特性和 個別差에 依한 個別的인 保護體制가 이루어져야 할 것이다.

그동안 우리나라의 社會福祉施設은 要保護者의 漸次的인 減少와 外援機關의 支援減少에 따라 運營에 根本的인 問題點을 노출했으나, 經濟開發의 成功에 따라 이제 國家가 要保護對象者를 責任져야 할 時點에 到達하였다고 생각되나 社會福祉行政에 對한 國家政策의 貧困 및 社會福祉施設 從事者의 形態 등 諸與件으로 아직도 要保護者에게 바람직한 支援을 못하고 篤志家에게 依存하고자 하는 古典的인 생각을 버리지 못하고 있는 實情이다. 그러나 現時點에서 保護對象者가 自身과 周邊 社會 속에서 그의 必要에 浮應하는 社會的 資源

주는 일이 要望된다고 볼 수 있다. 이러한 目的을 達成하기 爲해서는 福祉行政이 그 對象者에게 주어지는 service 方法이 現代의 科學的이고 技術的인 原理에 充實하고, 그러한 專門技術的 方法이 福祉行政 組織體에서 專門職化하고 位置를 固定化하므로서 이를 成功할 수 있을 것이다.

이와같은 問題意識에 基하여 우리나라 社會福祉施設의 問題點을 導出하고 政府 主導의 計劃福祉政策具現으로 現實的이고 成就必然的인 改善方案을 찾아내어 社會福祉의 專門技術的 原理에 따른 福祉行政을 마련하고자 하는 것이 本 研究의 目的이다.

2. 研究範圍

1962년부터 1981년까지 우리나라는 第4次 5個年 經濟開發에 力點을 두는 國家政策을 施行하여 왔으며, 1982년부터는 經濟와 더불어 社會開發에 重點政策을 設定한다고 하나 近來 一角에서는 社會福祉라는 用語를 남발하여 참된 福祉의 意味를 일실하게 하는 경우 가 없지 않는것 같다. 우리나라는 아직도 福祉行政의 概念이 確立되어 있지 않는 狀態이므로 福祉行政의 性格을 把握하기란 여간 어려움을 느끼지 않는다.

本 研究에서는 現在 우리나라 社會福祉行政對象 가운데 주종을 이루고 있는 施設收容救護를 中心으로 考察하였는 바, 그 實態는 全國적으로 共通되는 點이 많으므로 편의상 大邱市內의 社會福祉施設을 그 對象으로 하였으며 福祉行政을 公共部門에서의 社會福祉 目的實現을 爲한 技術的 手段으로 보고 私的 機關의 그것은 除外하였다. 福祉行政의 專門化의 內容은 福祉行政의 主體인 國家나 公共團體가 保護對象者에게 service를 提供한 경우에 그 service는 個別화된 service의 配分에 있다고 봄으로서 本 研究의 範圍는, 첫째, 社會福祉施設 運營改善을 爲해서는 國家團體의 福祉行政과 私行政(社會福祉機關)의 組織 및 行政體系 強化의 必要性에 對한 理論的 基礎를 考察하고, 둘째, 社會福祉施設의 運營實態와 問題點을 把握하고자 努力하였으며, 셋째, 發見된 問題點을 中心으로 福祉行政立場에서 社會福祉施設 運營改善方案을 提示하였다.

3. 研究方法

本 研究는 福祉行政學에 큰 比重을 두고 國內外의 行政學 文獻과 資料를 參考하였고, 大邱直轄市 社會課 및 婦女兒童課 등 社會福祉 有關機關 社會福祉行政 擔當者와 orientation을 통한 interview로 必要한 資料들을 錄音하였다.

以上과 같은 方法으로 蒐集된 資料를 研究의 目的에 따라 綜合적으로 分析 檢討하여 論理的 妥當化 方法(logical validation)²⁾으로 研究하였으나, 우리나라의 福祉行政 研究가

2) 金和東, 調查方法論, 三中堂, 1970.p. 186.

體系的으로 이루어지지 않았기 때문에 資料의 評價基準設定에 많은 制約을 간내해야만 했다.

II. 福祉行政의 理論的 基礎

福祉行政은 所與社會에 있어서 個人全體와 環境全體와의 關係에서 나타난 生活上의 基本的 必要의 基礎的 問題를 解決하기 爲한 政府의 組織的인 活動이며, 그 目的을 人間生活의 質的 價値의 保障³⁾에 두었으며, “公共福祉,” “社會事業,” “社會福祉”의 關聯性이 社會福祉에 一元化되는 過程과 그것이 福祉行政으로 移行된 것과 福祉行政의 實踐的인 面에서 社會福祉的인 專門技術的 方法에 基礎를 둔 內容이라는 面에서 考察했다. 福祉行政은 事業을 主導하는 主體에 따라 公的인 面과 私的인 面 두 가지 側面에서 살펴 볼 수 있으며, 福祉行政機關에 從事하는 사람을 基準할 때 專門家 (professional) 와 非專門家 (non-professional), 準專門家 (para-professional) 로도 區分된다. 本章에서는 福祉行政의 理論的 基礎를 마련하기 爲해서 福祉行政, 社會福祉, 社會事業의 概念을 再吟味하고자 한다.

1. 社會福祉와 社會事業

社會事業과 社會福祉에 對한 概念은 같은 意味로 보는 立場과 이 두 가지들 달리 解釋하는 것으로서 一般화된 理論이 없다. 이것은 우리 나라에 있어서도 社會事業이라고 하면 一般 사람들은 慈善事業이나 敎護事業 或은 事後的인 事業으로 理解되기 쉬우며, 一部 專門敎育機關에서는 社會事業을 專門職으로 確信하고 있으며, 예로는 두 가지 概念을 같은 意味로 쓰기도 한다.⁴⁾

Walter, A. Friedlander에 依하면 社會事業은 人間關係에 關한 科學的인 知識과 技術의 基礎 위에서 個人이나 集團內에 있는 個人的 社會的, 個人的 滿足과 自立을 언도록 돕는 專門的 service이며, 社會福祉는 個人과 集團이 滿足한 生活과 健康의 水準에 到達하고 그들의 能力을 充分히 發達시키고, 家族과 地域社會의 欲求와 一致된 그들의 福祉를 增進시키는 個人的, 社會的 關係를 돕도록 計劃된 社會 service 및 團體의 組織된 制度⁵⁾라 하였고, Dunham, A.는 現代 社會事業은 個人이나 集團이 그들의 特別한 所望과 能力에 따라 地域社會人들과 調和로운 雰圍氣에서 滿足한 生活關係와 生活水準을 얻을 수 있도록 돕는 것을 目的으로 한 專門職業的인 service 라고 말하고, 社會福祉는 家族 및 兒童生活,

3) 金球燮, 福祉行政論, 法文社, 1976, p. 1.

4) 韓國社會福祉協議會, 韓國社會福祉研究所, 韓國福祉年鑑, 慶熙文化社, 1972, p. 5.

5) W. A. Friedlander, Introduction to Social Welfare, Prentice-Hall, India, 1976, p. 4.

休陞, 耻賈週態, 睡眠生活의 程度, 耻賈關係 中의 領域에서 慾求를 充足하도록 도우므로서 社會的 幸福의 增進을 도모하기 爲한 組織的인 諸 活動이며, 社會福祉事業은 個人, 團體, 地域社會 및 보다 큰 人口單位間의 關係를 가지며, 保護治療 및 豫防을 包含한다⁶⁾고 말하고 있다. 또한 Arthur Spindler에 依하면 社會事業은 個人이나 家族을 도우기 위한 財政的, 非財政的 및 技術 원조라 하고 社會福祉는 正確한 概念規定이 어려우나 一般的으로 個人 및 家族에 對하여 財政的 社會的 needs를 計劃하는 政府의 多樣하고 폭넓은 service 活動이라 정의하고 있다.⁷⁾

社會福祉의 概念은 社會事業을 包含하는 廣範圍한 人間努力의 活動이며, 個人이나 社會集團 등이 無限한 人間의 福祉(well being)를 추구하는 手段이라는 面에서 볼 때 社會事業의 定義를 吟味할 수 있을 것 같다. 現今 우리나라는 社會福祉 및 社會事業認識과 活動에 對한 歷史는 짧지만 이러한 內容을 거의가 美國의 影響을 힘입은 바 크며, 福祉國家를 指向한다는 未來指向的인 意圖에서 볼 때 社會事業에 對한 專門職業性도 어느 程度 評價될 수 있을 것 같다.

2. 社會福祉行政의 意義

一般的으로 福祉行政은 社會福祉와 行政의 複合語라고 보면 어떨까 한다. 유훈 教授는 行政의 概念을 公共事務의 管理라는 社會技術의 過程 내지 技術體系로 把握하는 行政管理說과 行政의 本質을 統治의 機能性으로 捕捉하는 統治機能說 및 行政을 協同的 集團行動으로 보는 立場으로서의 行政行態說로 區分⁸⁾하고 있으며, 行政을 政治權力을 背景으로 한 公共政策形成 및 具體化의 合理化⁹⁾로 把握하는 學者도 있다. 또는 Herbert A. Simon은 行政을 共同目標를 達成하기 爲하여 協同하는 集團의 活動¹⁰⁾이라고 보고, Paul H. Appleby는 行政을 政策形成¹¹⁾이라고 把握하고 있고, Dwight Waldo는 高度의 合理性을 지닌 協同的, 集團의 努力¹²⁾이라고 정의하고 있다.

以上에서 살펴볼 때 行政은 組織의 共通目的을 爲하여 必要한 人的, 物的資源의 管理 및 그 具體的 運營方案을 모색하고 그것을 合同的으로 展開해 나가는 것을 科學이라고 結

6) Dunham, A., Community Welfare Organization, Thomas, Crowell Company N. Y., 1958, pp. 5-8.

7) Arthur Spindler, Public welfare, New York, Human Sciences press, 1979.

8) 俞焄, 行政學原論, 法文社, 1979, pp. 24-25.

9) 朴東緒, 韓國行政論, 法文社, 1978, p. 40.

10) Herbert A. Simon, Donald W. Smithbury, Victor A. Tompson, Public Administration, New York, Alfred,

11) Paul H. Appleby, Policy and Administration, University, Alabama University Press, 1948, p. 170.

12) Dwight Waldo, The study of Public Administration, New York, Doubleday, 1955, p. 6.

福利行政의 行政概念은 行政의 技術的 機能을 더 強調하는가 또는 政策的 機能을 더 強調하는가에 따라 福利行政管理說과 福利行政機能說로 나누고 있다.¹³⁾ 福利行政管理說은 福利行政을 社會福祉에 關한 業務處理 特히 要保護者와의 關係를 中心으로 하는 實際的 過程 및 行動으로 人間生活의 社會關係에서 나타난 基本的 必要를 充足시키는 技術로 보는 것이며, 社會福祉行政機能說은 社會福祉의 目標를 達成하기 爲한 公共事務의 管理로서 이러한 諸過程을 整序하는 機能을 重視하는 立場이다. 그런데 福利行政機能說은 政府에 依한 廣範한 社會的 service의 不斷한 民主的, 效果的인 供給이 要請되고 生存權的 基本權의 確立을 根本的 使命으로 하므로서 주어진 現代國家에 더 適合한 것이라 할 수 있을 것이다.

福利行政 (public welfare administration)은 人間生活에 福祉를 가져다 주기 爲한 機能이라고 생각한다면, 그 概念과 行政概念의 複合概念이라 再言할 수 있을 것이다. 그것은 單純한 複合이 아닌 社會福祉의 固有한 目的對象 그리고 나름대로의 領域을 가지고 社會的 機能을 擔當하는 特殊性에 立脚해 있다고 볼 수 있다.

廣意의 社會福祉와 行政概念을 統合하면 福利行政이란 政治權力을 背景으로 하여 社會福祉의 目標를 達成하기 爲하여 社會福祉行政의 形成 및 具體化하는 多數人이 協力하는 集團의 合理的 活動이라 할 수 있으나, 그렇게 볼 때는 國家의 모든 行政活動을 包含하는 行政現象을 나타내는 뜻이 되고, 行政의 理念으로서 福祉라는 目標概念에 不過하여 福祉와 行政의 概念을 區分할 實益이 없어지고, 福利行政의 領域을 떠나 一般行政의 境界에 이르고, 또 이러한 福祉가 東西古금을 초월한 모든 人類國家의 共同現象이던 것이 1930年代 以後에 비로소 近代 資本主義의 모순을 解決하기 爲하여 制度化한 것이다. 그러므로 一般行政과 福利行政을 區別할 根據는 一般行政과 福利行政은 다같이 目的的, 規範的인 面에서는 公共성을 지니고 手段的, 行政的인 面에서는 公共目的을 達成하기 爲한 人的, 財政的 諸變數의 效率的인 組織 내지 管理라는 行態性에 있어서 同質성을 지니고 있다는 데 기인한다. 그러나 公共의 目的의 機能面에서 一般行政은 一般성을 內包하므로 公共奉仕의 對象은 一般國民이 되며, 公共奉仕의 內容은 一般國民의 모든 需要充足으로 擴大되며, 또 統治的, 支配的 性格과 消極的, 法治的 意味가 짙다. 이와 같이 一般行政과 福利行政의 區別의 實益은 協議의 社會福祉와 行政의 複合된 概念이어야겠으므로 福利行政의 概念은 國家나 公共團體가 權力을 背景으로 하여 社會에 不適應 및 低受惠者의 保護를 必要로 하는 個人이나 集團에게 直接的이고 具體的인 service를 配分하여 주는 技術的 手段上의 過程이라고 할 수 있다.

13) 金琮燮, 前掲書, pp. 56-57.

3. 社會福祉行政의 對象

한 마디로 말해서 福祉行政의 對象은 스스로 人間生活의 need를 充足하지 못하고 國家나 民間에 依한 도움이 必要한 被保護者들이라 할 수 있다. 卽 孤兒, 老人, 婦女, 身體 障礙者, 疾病者, 貧困者, 其他 社會의 不適應者 (maladjusted)와 低受惠者 (underprivileged)등 國家社會의 扶助를 要하는 者에 對한 衣食住에 따른 特定生活領域에 關한 支援施策이다. 要는 國家機能으로서 社會價値의 配分에 關한 것이고, 低受惠者 등에 對한 施惠 措置이고 費用의 全部 또는 一部를 國家나 公共團體가 負擔하는 경우에는 福祉行政의 對象이라고 보아야 할 것이다. 이러한 側面에서 볼 때 福祉行政의 對象을 具體적으로 列舉해 보면, 첫째, 부양의무자가 없고 心身이 困難한 者, 둘째, 生理적으로 勞動能力을 喪失한 老齡者로서 生活이 困窮한 者 및 부양의무자가 없는 경우, 셋째, 勞動機會를 가지지 못한 失業者, 疾病, 傷痍, 癱疾이나 心身障礙로 生活이 困難한 者, 넷째, 生活維持의 支柱를 잃은 未亡人이나 勞動의 能力이 不充分하거나 보다 좋은 勞動機會를 가지지 못하며 生活이 困難한 者, 다섯째, 火災 또는 災害로 因하여 一時的으로 生活이 困難한 者, 여섯째, 犯罪非行으로 社會生活에 不適應하거나 勞動의 機會를 가지지 못하여 生活이 어려운 者, 일곱째, 其他 事由로 因하여 他的 도움없이 人間 最低生計維持를 할 수 없는 者 등이다. 이들은 生活面에서 社會性보다는 個人性이 強하고 特定範圍의 國民에 對한 具體적인 生活 領域에 制限된 者들이므로 이들에게 주는 支源施策은 個別的이고 具體적인 것이 要求된다.

4. 社會福祉行政의 方法

社會福祉行政의 方法이란 福祉行政의 主體인 國家 또는 公共團體가 福祉行政受惠者에 對하여 그 政策을 具體化함에 있어서 合理的이며, 能率的合目的的인 一聯의 組織的 手段과 具體的, 實踐적인 方法이라고 말할 수 있다. 福祉行政의 對象者에게 주어지는 福祉施策은 그 支援方法을 行政이라는 公的 性格으로 具體化시킬 때 現實化되며, 이것이 孝橋正一의 이른바 制度的 方法이다. 이 方法은 行政이라는 것이 原來 制度나 政策이 許用한 範圍를 벗어날 수 없는 것이므로, 이러한 範圍內에서 福祉行政組織과 保護對象者를 연결시켜 社會 福祉의 諸制度에 個人, 家族, 集團 또는 地域社會를 결부시키는 制度的 社會關係를 調整하는 一切의 手段的, 事務的, 管理的인 方法이라고 할 수 있다. 이에 對하여 社會事業의 方法¹⁴⁾은 制度나 政策이 許容하지 않은 保護對象者의 社會的 心理的 問題를 解決하는 범주에 屬하는 集團의 社會關係의 缺陷에 對應하는 專門技術에 依한 援助活動인 바 이는 要保護者가 物質的 必要를 充足하는 것 만으로서는 不足한 경우가 있을 때 社會的, 心理的 부 적용이 부수되는 데, 이 경우는 人間의 心理나 人間關係를 考慮하는 service가 效果的인

14) 竹內受人, 實踐社會福祉學, 東京: 弘文堂, 1966. p. 17.

다. 다시말해서 社會福祉行政廳이 對象者에게 주는 福祉 service로서는 物質的 援助와 精神의 援助가 있는데, 精神的 援助에는 社會事業의 한 方法인 social case work의 方法이 運用되고 case work를 治療方法으로 수용하고 group work도 採擇¹⁵⁾하는 경우도 있다. 이러한 社會事業的 方法 내지 技術이 社會福祉行政의 行動體系 및 構造에 實踐的 方法으로 適用되는 根據는 人間生活의 集團的 社會關係에서의 缺陷에 對應하려는 專門技術로서의 社會事業인 것이다. 人間生活의 質的 價値의 保障을 目標로 하는 것이 社會福祉行政이라고 定義한다면 여기에는 力動的, 個別的, 一般的, 固定的인 活動方法이 包含된다. 個別的이라는 것은 特定의 生活部門에서의 發展成長에만 限하는 것이 아니고 個人 自體 또는 全體로서의 個人의 發展成長을 目的으로 하는 生活의 모든 부분이 包含된다고 思慮된다. 個人化의 原則이 追究保障되기 爲해서는 對象者가 갖는 人間共通性 外에 各己 다른 生活經驗 性格能力이 다른 人間의 多面的, 特殊的인 生活要求에 對하여 現實의 具體的 日常生活에서 制度的이고 技術的이어야 하는 것이다. 그러므로 社會福祉行政의 技術的 經驗은 社會事業에 必要不可缺한 case work, group work, community organization의 基礎인 것이다.¹⁶⁾ 社會福祉行政에 있어서 制度的 方法과 社會事業的 方法은 各各 獨立된 關係에 있는 것이 아니고 相互 緊密한 體系 속에서 社會的 諸問題에 對應하는 一聯의 施策이다. 社會福祉行政家가 case work, group work, community organization을 援用하면서 바람직한 社會福祉方法을 體系化하기 爲해서는 問題對象에 對한 接受 및 問題를 포착, 社會調査로서의 正確한 情報과 資料를 蒐集, 저항의 壁을 깨고 變化의 動機를 注入, 說得으로 도움을 줄 수 있는 體系確立 및 行動體系의 構成 등이라 하겠다.

Ⅲ. 收容保護施設의 實態와 福祉行政上の 問題

1. 收容保護施設의 實態

A. 施設 및 收容者 數

1970年代부터 우리나라 政府는 社會福祉施設 가운데 社會問題化되고 있는 孤兒院(主로 嬰育兒院)의 整備 및 減縮問題에 對해 關心을 기울이기 始作했는 바 이 計劃 內容을 살펴 보면 우리나라의 福祉施設은 거의가 育兒施設이나 嬰兒施設에 集中되고 있는 것이다. 保健社會部에서 發刊한 社會開發長期計劃에 의하면 要保護兒童 및 施設에 對하여 다음

15) Louise P. Shoensker, Group work in Public Welfare, National Conference on Social Welfare Social Work Practice (New York and London: Columbia University Press, 1967), pp. 126-147.

16) Hertert H. Stroup, Social Work: An Introduction to the Field, 2nd ed. (New York: American Book Company, 1960), pp. 277-279.

表 1

收容施設의 數

施設別 年度別	計	保護福祉施設					身體障礙者福祉施設			其他増減 施設 (%)	
		嬰兒	育兒	職業 輔導	養老	成人職 業輔導	지 체 不自由	身 體 障 礙 者	康弱者		
1975	50	2	21	2	2		3		1	19	100
1976	60	2	21	2	2	3	5		4	21	120
1977	62	2	20	2	2	2	2	3	4	25	124
1978	63	2	20	3	2	2	5		3	26	126
1979	58	2	20	3	2	2	5		3	21	116

表 2

施設收容者

年度	區分	計	區分		増 減 (%)
			男	女	
1975		5,419	2,744	2,675	100
1976		5,784	2,375	3,049	107
1977		4,659	2,223	2,436	86
1978		3,888	1,837	2,051	72
1979		5,965	3,029	2,936	110

과 같은 對策¹⁷⁾을 마련한 바 있다. 卽, 要保護兒童은 이제까지 孤兒의 收容保護事業이 爲主였으나 近來에 와서는 缺損家族(broken home) 및 貧困家口의 增加로 棄兒, 불량아 및 非行少年 등의 保護更生業務로 方向이 轉換되고 있으므로, 앞으로의 要保護兒童對策은 母子保健對策 및 其他 健全家庭保存對策과 密接하게 연결시켜 樹立토록 해야 하며, 1969年 現在 61,590 名의 不遇收容者들이 557 個所의 兒童福祉施設에서 收容保護中인 바 1986年까지는 470 여개의 施設로 整備하여 施設收容爲主의 現行 要保護兒童施設을 漸次的으로 施設兒童에 對한 養育促進과 缺損家庭兒童에 對한 在家保護對策方向爲主의 施策으로 轉換하고, 自活能力 결여의 兒童福祉施設은 漸次 탁아소 등 福祉厚生施設로 整備한다 하였는 바 이러한 計劃에 따르면 1986年까지는 557 개의 兒童福祉施設이 470 餘個 施設로 整備되는 것으로 發表되었다.

表1의 內容을 보면 1975年의 大邱市內의 50 個 福祉施設 가운데 50%가 嬰育兒에 專중되고 있으며 1975年을 基準年度로 하여 5 個年間의 施設増減事項을 보면, 政府의 減縮計劃에도 不拘하고 收容施設 및 收容者의 增加幅을 가지고 있는 바 이는 兒童福祉施設 運營改善政策에 對한 未來豫測의 困難 및 資料의 缺乏을 가져 온 結果로 볼 수 있다.

POSDCORB의 創案者인 Gulick는 "企劃이란 事業을 爲하여 設定된 目的을 達成하기

17) 社會開發長期計劃2輯, 保社部, 1970, 588 項.

라고 定義하고, Harold D. Smith는 企劃이란 思考하는 人間들이 그것을 通하여 目標을 設定하고 이 目標을 達成하는 가장 單純하고 自然스러운 지적과정의 하나라고 定義¹⁹⁾ 하고 있는 바, 社會政策立案 및 樹立者들이 現實에 맞는 social plan을 마련하여 福祉施設 運營 改善에 關한 正確한 問題의 明確化, 各種 代案의 決定과 이 가운데 最善의 것을 選定하는 데 있어서 關鍵이 되는 要因의 決定事實의 蒐集事實의 分析, 取할 措置의 決定 및 執行을 爲한 準備의 段階를 거쳐 對象期間을 3年 내지 7年 程度의 中期計劃 (medium term plan)에 依해 計劃을 樹立하는 것이 어떨까 한다. 表 2의 施設收容者는 1975年에 男女 5,419名이던 것이 1977年에는 14%가 준 4,659名인 바, 이는 같은 해 745名의 嬰育兒가 樣線機關을 通하여 國內 또는 國外로 入養된 結果로 分析할 수 있으나 1979年에는 男 3,029 女 2,936 도합 5,965名으로 기준년도(1975年)에 비해 10%의 增加를 보이고 있음을 施設收容者의 減縮計劃의 모순점을 表出시키고 있는 것 같아 석연치 못한 느낌마저 든다.

B. 運營現況

表 3

1日1人基準

施設別 區分	嬰 兒	育 兒	養老·不具	負擔比率
糧 穀	백미 432g	백미 432g 精麥 138g	백미 432g 精麥 138g	국비 70% 지방비 30%
부식비	265원	265원	265원	국비 70% 지방비 30%
인건비	총무 118,450원 보모 78,890원	총무 118,450원 보모 78,890원	총무 118,450원 보모 78,890원	국비 35% 지방비 35% 자체 30%
연료비	40원	40원	37.42	지방비 100%

表 3에서 보는 바와 같이 中央政府나 地方政府에서는 成人, 未成人에 關係없이 施設 共通으로 1人1日 基準으로 主食으로서 白米 432g, 精麥 138g, 副食費 265원 燃料費 40원을 支援하고 있다. 이것은 지금까지의 우리나라 社會福祉行政이 最低生活을 維持할 수 있을 程度의 救貧行政에 머물고 있음을 시준하는 것이며, 支援金品の 負擔도 糧穀 570g을 除外하고는 國家와 地方自治團體의 共同負擔으로 社會福祉의 國家責任이라는 明分에 어긋나고 있다.

18) Luther, Gulick, "Note on the Theory of Organization in Luther Gulick and Urwick (eds), Papers on the Science of Administration," New York, Institute of Public Administration 1937, p. 13.

19) Harold, D. Smith, Management of your Government, New York, Mc Graw Hill, 1945, p. 15.

2. 福祉行政上の問題點

A. 福祉行政機構의 問題

우리나라는 現代的 意味의 福祉行政을 갖지 못했으며, 福祉行政分野에 專門化의 要素가 缺如되어 있고, 福祉行政을 擔當하는 公職者는 福祉行政學이나 社會事業學을 비롯한 社會福祉에 關한 專門知識을 갖추지 못하고 있다. 또한 政策 當局者는 福祉行政改善策을 위해 새로운 program을 計劃하는 未來指向的인 方案을 갖지 못하고 있으며, 傳統的인 方法에 依한 救護行政의 一環으로 事業을 遂行하고 있을 따름이다. 大邱直轄市의 主要 社會福祉行政機構는 保健社會局 社會課와 婦女兒童課로, 社會課는 市民福祉行政綜合計劃, 市民生活의 保護改善指導, 社會福祉法人의 指導監督, 公共救護施設의 設置 및 運營監督, 行旅病死者의 處理, 移民斡旋, 災害救護 및 一般救護의 業務를 擔當하고, 婦女兒童課의 福祉行政 分掌事務는 兒童福祉計劃樹立, 兒童福祉施設 運營指導監督, 婦女兒童福祉法人의 指導監督, 兒童福祉推進에 關한 事項, 兒童相談所의 指導監督, 兒童不良化의 防止, 孤兒·棄兒·浮浪兒·精神薄弱兒의 保護 등이다. 以上の 事務分掌을 볼 때 福祉行政이 救護 내지 施惠行政을 못 벗어나고 있고, 管理機能業務가 膨脹되어 傳統的 業務만 取扱하므로서 福祉行政의 service 機能이 圓滑하지 못하다는 點을 간파할 수 있으며, 階層構造上으로 可及的 業務의 많은 權限이 下層部로 委任되지 못하여, 區廳 등 下部機關에서는 意思決定(decision making) 權이 없는 點도 엿볼 수 있다. 福祉行政이 專門的인 科學이라고 생각할 때 正規教育을 받지 않은 非專門家에 依해 遂行되고 있음도 改善해야 할 問題이다.

B. 收容保護施設自體의 問題

첫째, 우리나라의 現代 社會福祉施設의 根源은 6.25 事變 以後 戰災孤兒를 收容保護하면서부터 始作되었다고 볼 수 있으며, 그 以後 國家의 社會福祉政策 擴大로 嬰兒院, 養老院, 不具者收容所, 윤락여성 직업보도소 등 其他 身體障礙者를 爲한 施設이 設立 되었다. 이들 施設中 外援機關의 가장 많은 도움을 받는 쪽은 孤兒施設로 우리나라 育兒院 거의 태반 以上이 外援 sponser에 依해 育成되었다고 해도 過言이 아니다. 그러나 이들 施設에 對해 國家團體의 支援이 微弱하므로 自然 外援機關에 關心을 기울이게 되고 外援補助金의 依存度가 높아질 수 밖에 없다. 그러나 여기서 問題되는 것은 그동안 많은 施設들이 統廢合 등에 依하여 減縮되었으나 一部 社會福祉施設關係者들은 當初社會事業을 하기 爲한 精神的 姿勢가 不安定된 狀態에서 事業을 始作했고, 社會事業을 生計手段으로 삼는가 하면 급기야는 財團財産의 代替 등 方法으로 差額을 個人財産화한다든가 收容人員을 操作하여 支援金品을 베돌리는 등 社會의 支탄을 받는 事例가 빈번하였음은 주지하는 事實이다.

1979年 6月 8日 嶺南日報의 「孤兒院 땅 팔아 치우고 美國 도주 前院長」 記事를 보면 孤兒院長이 巨額의 不潔을 내고 孤兒院 所有敷地(法人體 所有는 主務官長의 許可에 依하여 財産代替方法에 依해 賣却되어야 함)를 當局의 承認도 없이 二重으로 팔아 치우

— 58 —

것을 社會事業機關에 特惠 불하해 주었으나 사업을 빙자하여 사복을 채우는 行爲를 자행했으며, 또한 收容兒童들을 爲한 職業輔導施設이란 名稱을 걸어 놓고 個人事業을 벌이고 이 事業場에서 收容兒童 40餘名을 하루 10~11시간씩 혹사하면서 適切한 代價도 支拂하지 않았다는 内容이나, 1979. 6. 12 東亞日報 기사의 大邱市內에 所在하는 成人收容施設場이 부식비를 수천만원 착복하여 구속되었다는 事實, 1981. 12. 9 일 朝鮮日報의 大田 및 경기도 파주에 所在하는 嬰兒, 保育院에서 收容兒가 집단 이환하여 십수명이 사망한 事實 등은 우리나라 社會福祉施設의 치부를 表面化하는 것으로서 社會福祉行政에 暗雲을 끼치는 悲劇이라 아니할 수 없다. 둘째, 이러한 狀況에서 社會事業을 하고 있는 一部 關係者들은 美國의 對韓國外援減縮計劃에 따라 갑자기 事業에 對한 熱意는 低下되고 어느 程度의 保障만 있으면 이 事業에서 追陣하고자 하는 착잡한 心情들을 갖고 있다는 點이다. 셋째, 社會福祉施設 從事者들의 自給문제로 職業에 對한 價値觀이 低下되어 있다는 點이다. 職業의 屬性을 生計維持, 個性의 發揮, 役割의 實踐이라고 볼 때 이 3條件에 滿足하는 從事者들이 얼마나 되느냐 하는 問題이다. 從事者들의 生計維持를 爲한 報酬支給에도 問題가 있으나, 社會事業에 對한 專門教育機關에서 訓練을 쌓은 有能한 人材가 使命感을 가지고 社會事業을 할 수 있도록 社會福祉政策의 配慮가 要請되는 것이다.

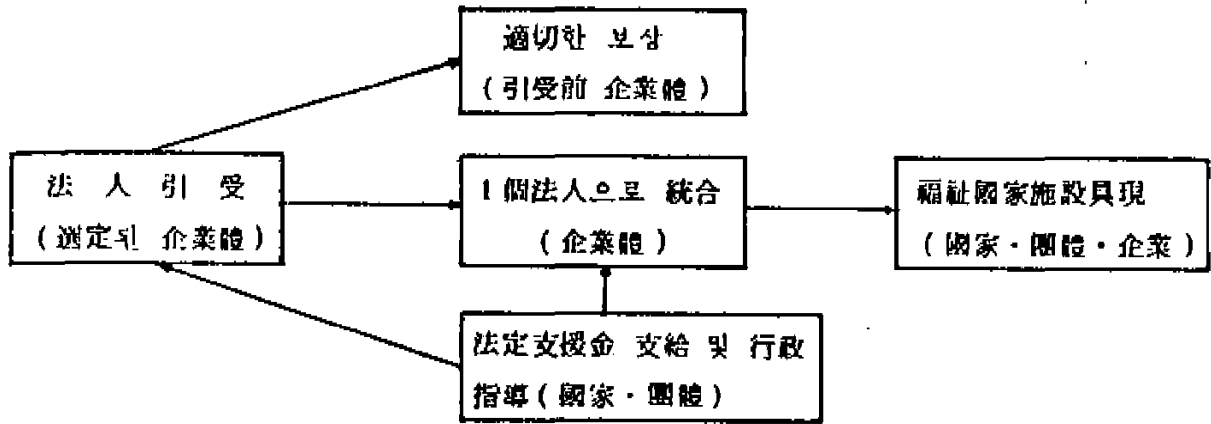
IV. 計劃福祉行政側面에서 본 施設運營의 改善方案

1. 우수 企業體의 社會福祉法人 引受運營

1972년부터 始作된 우리나라의 經濟開發計劃은 어느 程度 마무리 段階에 있다. 그동안 企業들이 政府의 特惠를 받고, 國民들의 要求에 따라 世界輸出市場에서 많은 活躍을 하여 企業經濟의 成長을 가져 온 事實은 말할만한 일이다. 本章에서 筆者는 社會福祉施設運營에 對한 革新的인 改善案을 提示하고자 한다. 우리나라 憲法 第22條는 財產觀의 행사에 있어서 公共福祉를 爲한 義務化를 시준하고 있는 바, 먼저 우수한 企業體를 選定하여 福祉施設의 機能에 따라 유사한 條件들을 갖춘 몇개의 社會福祉施設을 引受케 하고 이러한 個個施設(小集團)을 몇개의 大集團으로 統合하여 法人體를 構成하는 方案이다. 企業體의 利潤은 社會에 다시 還元해야 한다는 우리의 經濟的 要求에 立脚하여 大企業主로 하여금 本計劃에 積極 參與케 하므로 企業人은 人間良心에 依해 社會事業을 한다는 자부심을 갖게 되고, 福祉施設은 新投資가 期待되므로 바람직한 社會福祉 事業이 이루어 질 것이라고 생각한다. 本計劃의 施行에 있어서 留意할 點은 本計劃은 어디까지나 施設運營에 실증을 느껴 어느 機會이던 事業을 그만 두고자 하는 施設을 對象으로 해야 할 것이며, 지금까지 社會事業을 爲하여 財産을 國家에 기부행위한 社會福祉法人에 對해서는 企業에서 財團을 引受할 때 適切히 보상을 할 수 있도록 政策當局의 配慮가 있

어야 할 것이나, 또한 지금까지 國家나 地方自治團體가 福祉施設에 支援해 오던 法定支援金品은 引受法人에 對해 繼續적으로 全量 支給해야 함은 勿論이다.

本 計劃은 當局의 關心如何에 따라 成功을 豫測할 수 있는 計劃으로 이것이 成功된 때 政府當局의 社會福祉施設 減縮計劃은 自然 이루어지고 施設收容者에 對한 원만한 福祉對策을 提供할 수 있다. 이상 企業體의 社會福祉法人運營에 따른 方案을 圖式化한다.



2. 福祉行政機關의 價値體系確立

우리나라의 福祉行政擔當 機關은 風土를 刷新해야 할 心性이 있다. 福祉行政을 擔當하는 公務員은 福祉行政學, 社會學, 社會事業學에 關한 專門知識을 갖추고 不週한 施設對象顧客을 맞이할 때 福祉理念에 투철한 姿勢로 業務를 執行해야 한다. 恒常 福祉行政의 service를 專門技術적으로 實踐하겠다는 專門性確立의 意志가 表現될 때 不週顧客에 對한 counseling을 원만히 하여 收容施設配分過程의 容易를 가져올 수 있어 service 方法을 社會事業의 方法으로 適用한 可能性을 確保할 수 있다. 人事面에서는 福祉行政分野에 勤務하는 者가 他部署에 비해 열등의식을 갖지 않도록 定期的인 專門教育을 實施하고 時限部 轉補制限制도를 두어 一定期間 勤務를 充實히 한 경우 他職에서 勤務하는 者보다 昇進에 우선을 줄 수 있는 制度의 確立이 要請된다. 그리고 福祉行政 擔當公務員은 管掌하는 業務와 關聯하여 社會福祉施設을 指導 監査함에 있어 形式的이고 官僚的이고 感情的인 面을 떠난 確固한 社會福祉觀을 가지고 業務를 執行해야 할 것이다.

3. 收容保護施設의 內實

58 個所의 社會福祉施設을 機能에 따라 分類 統合한 경우 引受企業體는 企業의 利潤을 福祉施設에 投資하여 國家와 地域社會가 바라는 社會公益事業을 할 수 있으며, 새로이 構成된 福祉法人體는 施設運營責任者(施設長)와 施設從事者를 社會福祉 및 社會事業을 專攻한 有能한 人材 가운데서 採用하고, 現在 施設에서 通用하는 總務를 爲始한 職員의 職名(呼稱)을 "社會福祉要員"으로 改稱하는 등 社會福祉事業從事者에게 人格的 待遇를 해야 할 것이며, 社會事業의 概念意識을 보다 確固히 함으로써 健全한 vision이 있는 社會

4. 施設의 社會化

收容保護施設의 社會化란 收容施設의 機能과 設備의 地域開放 施設運營에 對한 地域住民의 參與 등을 뜻한다. 오늘날 우리 社會의 公·私機關間이나 私機關 사이의 모든 情報은 橫的 意思疏通(horizontal communication)이 잘 되지 않고 있다. 이러한 意思疏通의 缺如야 말로 政策決定이나 program 推進過程에서 가장 큰 애로사항의 하나로 나타나고 있으며, 이를 解決하기 爲해서는 Murray G. Ross 가 말한 地域社會組織(community organization)을 活用해야 한다.²⁰⁾ 社會福祉施設은 收容中인 對象者의 福祉를 爲하여 國家, 社會, 行政機關 및 有關團體 등과 組織的이고 總和的인 協助體系를 構成, 科學的이고 合理的인 program 을 作成하여 地域組織活動²¹⁾에 臨해야 할 것이고, 地域社會가 福祉事業에 參與할 수 있는 誘導要因을 確保할 수 있도록 內實化가 이루어져야 하며 地域社會人士는 감정주의를 脫皮하고 福祉社會의 構成員으로서 社會事業을 認識하는 姿勢가 必要하다.

V. 結 論

現代는 物質中心的 價値體系로부터 脫皮하여 人間尊重과 各自 生涯의 보람을 追究하기 爲한 새로운 價値觀의 定立이 要請되는 轉換의 時代이다. 이러한 一時的 社會(temporal society)에서 社會福祉對象者에게 生의 滿足을 줄 수 있는 要求에 充足키 爲해 社會事業이 專門化되고 福祉行政 역시 社會事業制度를 援用하여 專門職化되고 있는 양상이다. 人間에게 幸福을 가져다 주기 爲한 무한한 努力은 人類가 存在하는 限 繼續될 것이고, 이러한 需要를 行政的으로 處理하는 福祉行政分野도 보다 科學化, 專門化될 것이 確實視되고 있다. 本 論文에서는 福祉行政의 概念定立을 爲해 公共福祉, 社會福祉, 社會事業의 概念을 一元化하여 整理했으며, 大邱市內를 中心으로 福祉行政對象 顧客인 福祉施設收容者의 人權을 爲해 福祉施設 運營改善策을 몇 가지 마련했다. 첫째, 革新的인 改善案으로 政府는 計劃福祉政策에 基하여 現存하는 社會福祉施設 가운데 施設運營에 意慾이 없는 對象을 골라 施設의 機能에 따라 類似한 條件을 갖춘 몇 개의 社會福祉施設을 國內 우수 企業體가 引受케 하고, 그것을 몇 개의 大集團으로 統合하여 새로운 法人體를 構成하도록 하는 方案이다. 引受時에는 지금까지 社會事業을 爲하여 財産을 國家에 기부한 社會福祉法人에 對해서는 企業에서 相當한 보상이 따라야 할 것이고, 政府는 새로이 構成된 法人에 對해 支源이 따라야 할 것이다. 이 方案의 核心은 企業의 利潤을 社會에 還元해야 한다는 政策的 配慮가 內在되고 引受하는 企業에서도 人間良心에 따라 不遇한 國民을 도운

20) Murray G. Ross, Community Organization, Happer and Row Co., 1967. pp. 101-103.

21) 拙稿, 不遇青少年의 福祉對策에 關한 研究(論文), 1974. 11. 30.

福祉行政機關의 風土를 刷新하기 爲해서는 擔當公務員이 社會事業, 社會學, 福祉行政學를 專攻하고 使命意識을 가지고 業務를 執行해야 하겠고, 福祉行政擔當을 꺼리는 現 官職風土에 新風을 불어 넣는 方案으로 福祉行政 擔當公務員에게 勤務 時限制를 適用하여 一定한 期間 轉補制限하고 期間 滿了後는 他職에 우선하여 昇進할 수 있도록 人事制度를 마련해야 하며, 形式的, 지엽적, 官僚的, 感情的인 姿勢를 脫皮한 社會福祉觀을 가진 뚜렷한 精神으로 業務를 遂行해야 할 것이다. 次에, 社會福祉內實化를 들 수 있다. 機能別로 大集團으로 統合된 社會福祉施設을 運營하는 社會福祉法人體(引受企業)는 專門教育을 받은 有能한 人材를 施設運營責任者(施設長)와 施設從事者(總務 등)로 採用하고 現在 使用하는 總務 등의 呼稱은 “社會福祉要員”으로 改稱하는 등 社會福祉事業從事者의 士氣진작과 人格的 대우가 要請된다. 次에, 社會福祉施設과 地域社會가 相互協助하는 體系를 이루어 國民 모두가 不遇이웃을 돕는다는 人間內面에서 올어 나오는 뜨거운 心性으로 福祉國家를 指向하려는 意識的 努力이 必要하고 福祉社會의 構成員으로서의 姿勢를 갖추어야겠으며, 항상 橫的 意思疏通(horizontal communication)의 system을 維持하도록 하고, 社會福祉施設은 對象者의 福祉를 爲하여 國家, 社會, 行政機關 등 有關機關의 協力を 要求하여 總和的인 協助體系를 構成하여 科學的이고 效率的, 民主的, 合理的 program을 作成하므로 보다 바람직한 福祉社會活動을 展開할 수 있을 것이다. 本 論文은 計劃福祉行政的인 側面에서 社會福祉施設의 運營改善方案을 提示하였으나 社會福祉가 原初부터 國家의 責任下에서 이루어져야 되느니 만큼 國家가 이 問題에 對해 關여하고 補完하여 巨視的인 政策을 마련할 때 實效가 있으리라 생각된다.

[Abstract]

A Study of Welfare Program for the Social Welfare Agencies. Jin-Bok Kim.

This paper is intended to study actual condition and problems of Social Welfare, and to institute the plan of social welfare administration. Recently, Social welfare agencies, public and private, in our country adhere to traditionary and temporary relief of the clients.

The improvement of social work is neglected among some private social welfare organization in this society are as follows: Firstly, Big enterprises should undertaken the non-earnest social welfare foundation. this plan, however, can be established by policy making of the proper authorities. Secondly, improvement of public institution and personal administration should be stressed and innovated. Thirdly, We should not rely on the other social welfare organization and perform our own way of duty. Lastly, The government, Community and private social work organization should accomplish cooperation system among them.

参 考 文 献

- 1) 金琮燮, 福祉行政論, 法文社, 1976.
- 2) 俞 焄, 行政學原論, 法文社, 1979.
- 3) 朴東緒, 韓國行政論, 法文社, 1978.
- 4) 金海東, 調查方法論, 三中堂, 1970.
- 5) 竹内愛人, 實踐社會福祉學, 東京: 弘文堂, 1966.
- 6) 拙 稿, 不遇青少年의 福祉對策에 關한 研究 (論文), 1974.
- 7) 大邱市 自治法規集, 大邱市.
- 8) 大邱市 統計年報, 大邱市.
- 9) 申宗淳, 行政學, 考試院, 1980.
- 10) W. A. Friedlander, Introduction to social Welfare, prentice-Hall, India, 1967.
- 11) Dunham, A. Community Welfare Organization, Thomasy Crowell Company, N, Y. 1958.
- 12) Herbert A. Simon, Donald W. Smithbury, Victor A. Tompson, Public Administration, (New York), Alfred Knopf, 1956.
- 13) Dwight Waldo, The study of Public Aid New York, Doubleday, 1955.
- 14) Louise P. Shoensker, Group Work in Public Welfare, National Conference on Social Welfare, Social Work Practice (New York and London: Columbia University Press)
- 15) Herbert H. Stroup, Social Work : An introduction to the field, 2nd ed. (New York : American Book Company), 1960.
- 16) Luther Galick, Note on the Theory of Organization in Luther Gulick and L. Urwick (eds), Paper on the Science of Administration, New York, Institute of Public Administration, 1937.
- 17) Harald D. Smith, Management of your Government, New York, McGraw Hill, 1945.
- 18) Murray G. Ross, Community Organization, Happer and Row Co., 1967.
- 19) Arthur Spindler, Public Welfare, New York, Human Science Press, 1979.