

그룹홈의 정체성에 비추어본 현황과 발전방향

☞ 일러두기

1. 본 연구는, 2017년 8월 (사)한국아동청소년그룹홈협의회의 연구 제안을 받아 협의회내 미래포럼 2기에서 작성하여 제출함.
2. 향후 5년 동안의 (2017년 ~ 2022년) 그룹홈의 나아갈 방향을 제시하려는 목적으로 작성됨.



목 차

I. 서론 - 그룹홈의 정의 및 정체성 ----- 1쪽

1. 연구의 목적 및 연구 방법
2. 역사적 정체성
3. 사회적 정체성
4. 법적 근거
5. 소결; 그룹홈의 정의

II. 본론 - 그룹홈의 현황과 발전방향 ----- 5쪽

1. 인적 환경
2. 주택 환경
3. 행정과 재정 환경
4. 아동의 자립 환경

III. 결론 - 그룹홈의 나아갈 길 ----- 13쪽

I. 서론 - 그룹홈의 정의 및 정체성

1. 연구의 목적 및 연구 방법

공동생활가정(이하 그룹홈)은 그동안 가정해체, 방임, 빈곤, 유기 등 보호가 필요한 아동(이하 요보호아동)들에게 가정과 유사한 환경을 제공하며, 아동사회복지 체계의 한 축을 담당해 왔다. 1997년 시범사업을 시작하였으니, 올해로 20년째가 된다. 그동안 급변하는 사회 구조 속에서 취약계층 아동들에 대한 돌봄에 집중해 왔다면 이제는 그동안의 성과를 돌아보고, 앞으로 나아갈 방향을 선명히 해야 할 때라고 판단한다.

이러한 필요성이 제기된 것은, 2004년 그룹홈이 본격적으로 제도화 되었으나, 법적으로만 명시 되었을 뿐, 그룹홈 만의 고유한 양육 및 운영 체계가 20년이 지난 지금도 여전히 뒷받침 되고 있지 않기 때문이다. 그룹홈은, 그 설립의 취지나 목적이 양육 시설과는 엄연히 다름에도 정부나 지자체에서는 다름을 인식하지 아니하고, 대규모 시설의 기준을 그대로 답습하고 있다. 요컨대, 가정에 배치된 인력 2-3명이, 대규모 시설 인력 20-30명이 요구받는 행정을 똑같이 감내하고 있는 실정이다. 대규모 시설과 가정형의 그룹홈은, 아이들을 보는 관점, 행정과 재정의 방식, 운영의 규모, 인력의 배치 등에서 확연히 그 특성이 다르다 할 것이다. 사회적 공감에 의해 그룹홈 제도가 도입되었다면 그에 맞는 형식과 적용이 뒤따라야함은 당연한 이치일 것이나 개선되고 있지 않은 상황에서 현장의 어려움은 오랜 기간 지속되어 왔다.

이번 연구를 통하여 그룹홈의 역사적 정체성을 돌아보고, 타 보호형식과의 비교를 통하여 그룹홈의 사회적 위상을 뚜렷이 나타내 보이고자 한다. 본론 및 결론에서는 다시금 확고히 정의 내려진 그룹홈의 정체성에 비추어 본 현실의 문제점들과 앞으로의 발전방향을 제시해 보고자 한다.

2. 그룹홈의 역사적 정체성

1994년 시범 사업을 시작했다고는 하지만, 그룹홈의 유래는 더욱 오래 되었다고 보고되고 있다. 민간에서는 조선말 순조때 궁녀 박상궁이 부모 없는 아동 5-6명을 궁 밖에서 돌보았다거나, 지금의 명동성당의 한 천주교 신자가 동대문 시장에서 포목장사를 하면서 걸식 아동을 돌보았다는 기록 등이 남아 있다. 그러나, 요보호아동들에 대한 보호는 한국 전쟁 때 급속히 증가하여 당시 정부에서 급하게 도입한 시설인가제도에 등록된 시설의 수만 해도 당시 576개에 이르렀다고 한다. 이때 등록된 시설이 현재 양육시설의 전신이 되었다. 이후 대규모 시설화에 대한 폐단을 극복하고자, 'SOS 어린이 마을'에서는 소속사 단위로 주택을 개조하여 아이들을 돌보았고, 민간에서는 가출이나 비행 청소년들을 자신의 집으로 들여 함께 살아가는 경우들이 생겨났

다. 1960년대 ‘언니의 집’, 1970년대 ‘사랑의 집 연성원’, 프랑스 신부 파레몬드에 의해 설립된 ‘테레사의 집’, 1980년대 ‘살레시오 나눔의 집’, ‘요셉의 집’, 1990년대 들어서면서 ‘은행골 우리집’ ‘들꽃 피는 마을’ 등이 지금의 그룹홈을 있게 한 주춧돌이 되었다.¹⁾

시범 사업 이후 2004년 법제화가 되면서, 정부는 2005년부터 모든 그룹홈을 신고제로 전환시키고 1인 인건비와 시설당 월 192,000원의 운영비를 지원하기 시작했다. 2004년 당시의 그룹홈 수는 104개 였으며, 2017년 현재 2-3인의 인건비와 월 280,000원의 운영비를 지원받고 있다. 그룹홈의 수는 510개소로 전국에 2,758명의 아동이 보호되고 있다.²⁾

<그룹홈의 연혁>³⁾

연도	내용
1963년	한국SOS마을 설립. SOS마을은 대규모 양육시설과는 다른 형태의 시설이지만, 소속사를 두고 이모라고 불리는 양육자가 각 가정에서 아동을 양육하는 방식으로, 큰 울타리 안에 소속사들이 밀집된 형태로 마을 속에 명패도 없이 각기 독립적으로 가정의 기능을 수행하는 형태가 아니었다는 점에서 현재의 공동생활가정과는 성격이 같다고 볼 수는 없음.
1978-1979년	예수그리스도의집과 테레사의집이 설립. 집이라는 용어를 쓰기는 하였지만 현재의 시각으로 보면 소규모 양육시설형태라고 볼 수 있으며, 그 기능에 있어서도 나환자 자녀인 미감아들의 사회응용과 진출을 위한 기능을 위주로 하고 있어 공동생활가정과는 약간 다른 형태라고 말할 수 있음.
1986년	광명에 나눔의 집 설립. 작은 임대아파트 두 동을 임대하여 시작된 공동생활가정 형태의 집이라고 볼 수 있지만, 이 또한 그 기능에 있어 Halfway House를 표방하여 보호가 필요한 아동들의 중간 거처역할을 목적으로 운영되었으므로 장기보호가정형태의 공동생활가정이라고는 하기 어려움. 나눔의 집은 이후 공동생활가정으로 전환하여 운영되고 있음.
1987년~1994년	현재 법에서 규정하고 있는 진정한 의미의 공동생활가정 형태의 첫 시발은 1987년에 설립된 은총의집을 들 수 있음. 서울 보문동에서 시작한 은총의집은 마을 속에서 가정집에 명패 없이 기거하며, 아동 7명 선에서 어른 두 명이 함께 생활하고, 아동이 많아지면 시설을 확장하지 않고 분가를 통해 작은 가정 형태를 유지하는 방법으로 운영을 시작한 첫 공동생활가정이라고 할 수 있음. 이후 1988년에 요셉의집이 이웃에 남매의 집으로 설립. 1993년 은행골우리집, 1994년 들꽃피는 마을 등이 설립되었음.
1997년	공동생활가정 제도의 도입을 위해 시범사업 실시함.
2004년	아동복지법개정(법적 근거 아동복지법 제52조 아동복지시설의 종류)으로 아동복지시설에 공동생활가정을 추가하여 법적 근거를 마련하게 되었음.
2005년	공동생활가정을 신고시설로 전환시키고 1,281,000원의 1인 인건비와 시설 당 월 192,000원의 운영비를 지원하기 시작함.
2007년	시설 당 2인 인건비를 지원하기 시작함.
2011년	아동복지법개정으로 종사자 자격강화, 시설규모나 운영관련 지침 강화 됨.

1) 이상순, 『그룹홈』, (한국사법행정학회, 2000), 23-26.

2) 보건복지부, 「2017년도 공동생활가정(그룹홈) 현황」(2017), 1.

3) 우석진외, 『대안양육제도 양육비 실태조사 연구』 (보건복지부, 명지대학교 산학협력단, 2015), 20.

3. 그룹홈의 사회적 정체성

현재 우리나라가 요보호아동을 보호하는 형식에는 완전 입적인 입양을 제외하면, 아동양육시설 / 그룹홈 / 위탁가정이 있다. 타 보호형식과의 비교를 통해 그룹홈의 특성을 드러내 보이고자 한다.

아동 양육시설과 그룹홈이 변별되는 지점은 서론에서 상술했듯, 탈 시설화에 따른 가정형 보호이다. 그 특징으로는 첫째, 지역사회로부터의 분리 보호에서 지역사회 속으로 편입 보호된 것이다. 아동들은 자신이 일반 아동들과 다른 환경과 조건을 가졌다는 낙인과 소외 없이 사회 및 학교생활에 진입할 수 있게 되었다. 둘째, 대모 집단 수용에서 소규모 개별 관리로 전환된 것이다. 양육시설의 경우, 건물의 규모도 크고 수용 인원도 많다보니 획일적인 일상의 규율 속에서 개인적 특성에 맞는 성장과 양육에 근본적인 한계를 안고 있었다. 일반 가정집과 같은 구조를 지닌 그룹홈의 경우, 아동들은 각자의 사생활이 보장된 공간에서 개별적인 일정과 생활에 전념할 수 있고, 필요에 따라 공동 공간인 거실에서 아동들 간 유대 관계를 맺을 수 있다. 보육교사가 주로 머무는 공간은 주방 및 거실인데, 아동들의 동선이 한눈에 들어와 개별 생활의 관리가 가능하다. 셋째 주 양육자와의 애착관계이다. 기존 양육시설의 경우 원장, 행정교사, 영양사, 보육교사 등의 양육 분담 체계로 아동과의 일원화된 라포 형성에 어려움이 있을 수 있다. 그룹홈은 시설장과 보육교사가 일반 가정집의 엄마 아빠와 같이 역할을 분담하여 양육에 대해 상의하고 아동들과 직접적 관계 맺기가 가능하여 라포 형성에 용이하다.

위탁가정과 그룹홈의 변별점은 전문성에 있다. 2017년도 보건복지부의 통계에 의하면 가정 위탁 중, 8촌 이내 보호인 대리양육과 친인척 양육이 92%이상을 차지하고, 그 외 일반양육은 약 7%를 차지한다.⁴⁾ 가정위탁은 특히 혈족간의 유대가 깊은 한국적 정서에 적합한 모델이라 할 수 있겠다. 그러나 조손가정의 대리양육인 경우, 노령의 양육자가 갖는 어려움이 있을 수 있고, 친인척 가정의 경우 사적인 공간이다 보니, 아동의 양육 상태 점검이나 투명성 등에서 한계점이 있을 수 있다. 요보호아동들은 발생 원인적 특성으로 인하여 심리 정서적 돌봄이 반드시 병행되어야 한다. 이는 전문 사회복지사의 개입이 필요한 지점인데, 대리양육의 경우 전문적인 개입을 할 수 있는 여지가 적어 한계점으로 지적되고 있다.

<가정위탁, 그룹홈, 양육시설의 보호형식>⁵⁾

	가정위탁	그룹홈	양육시설
규모	소규모	중간(소규모에 가까움)	중대규모
보호형식	가정형 보호체계	중간(가정형에 가까움)	시설형 보호체계
개방성	낮음	중간(개방성 높은편임)	높음
보호의 전문성	낮음	중간(전문성 높은 편임)	높음

4) 보건복지부, 「2017년도 가정위탁보호 현황」(2017), 1.

5) 이용교외, 『아동보호제도 평가 및 개편방안 마련연구』(광주대학교 출판부, 2015), 181~182.

간단하게나마, 양육시설/그룹홈/가정위탁의 비교를 통해 각 유형별 특징과 그룹홈이 차별되는 지점을 서술하였다. 다시 말해 그룹홈은, 양육시설의 시설화를 탈피하여 가정형을 지향한다. 가정위탁과 비교해 볼 때 심리 정서적 문제를 안고 있는 요보호아동에 대한 전문적 개입이 가능하다고 정리 해 볼 수 있겠다.

4. 그룹홈의 법적 근거

우리나라는 1989년 UN의 아동권리협약을 비준한 바 있다. 국내법과 같은 위상을 지닌 국제법인 아동권리협약 이행에 관한 2차 보고서에 따르면, “위원회는 당사국이 가족과 분리된 어린이를 시설에 수용하는 대신 그룹홈을 설립하고 있다는 점에 주목한다. 그러나 위원회는 그룹홈과 위탁양육이 여전히 제한적으로 시행되고 있으며, 시설양육기관이 정부 규제나 정기적 감사의 대상이 되고 있지 않는 점을 우려 한다”⁶⁾고 지적하면서 가정형 보호인 가정위탁과 그룹홈의 확장을 권고하였다.

이듬해인 2004년 아동복지법에 “공동생활가정 : 보호대상아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호, 양육, 자립지원 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설”로 그룹홈의 법적 근거가 마련되었다.⁷⁾

2015년 정부합동부처가 발행한 아동정책 기본계획에 따르면, “가정위탁, 공동생활가정, 아동생활시설 등 일시보호 성격의 아동보호 제도 간 특성을 명확히 하고 제도 간 협업구조 마련, 특히, 가정형 보호를 활성화하고 대규모 아동 생활시설은 지역내 아동보호 거점센터로 전환하는 방안 마련”⁸⁾을 권고하고 있다.

이로써 역사적 측면과 사회적 측면, 법적 근거를 통해 그룹홈의 면면을 살펴보았다면 이 단면들을 일으켜 세워 그룹홈의 정의를 명징하게 내려 보고자 한다.

‘그룹홈은, 요보호아동의 개별 양육 서비스에 중점을 둔

탈시설의 가정형 보호제도 이다’.

이후의 서술은 그룹홈이 당면하고 있는 현실의 문제점들을 짚어보고, 위의 정의 내려진 정체성에 입각하여 그에 맞는 발전방향을 제시 해 보고자 한다.

6) UN 아동권리위원회, 「아동권리협약 이행에 관한 제2차 보고서에 대한 아동권리위원회의 권고의견 (Concluding Observations)」 (UN 아동권리위원회, 2003), 8.

7) 법제처, 「아동복지법, 법률 제14839호」 (제 52조 4항, 2017현재)

8) 관계부처 합동, 「제 1차 아동정책 기본계획」 (보건복지부, 2015), 37.

Ⅱ. 본론 - 그룹홈의 현황과 발전방향

1. 인적 환경

그룹홈의 가장 큰 자원을 꼽는다면 그것은 아무리 강조해도 지나치지 않을 인적자원이다. 이를테면 아이들은 돈과 행정으로 성장하지 않는다. 어른에 기대어, 어른이 갖고 있는 만큼의 자양분을 먹고 자란다. 그러므로 그룹홈 아동의 성장과 인권에 대하여 고민한다면 양육자에 대한 자격 및 조건들에 대한 고민이 함께 뒤따라오는 것은 자연스럽다. 그렇다면 그룹홈 종사자의 자격 및 조건은 어떠해야할까? 그룹홈 종사자들이 처해있는 업무환경과 제약들, 문제점들을 세 가지 정도로 나누어 살펴보고자 한다.

첫째, 정부나 지자체 공무원들의 관점과 시선이 변화해야 한다. 그룹홈의 종사자는 행정가나 운영자에 앞서 무엇보다 양육자로서 규정되어야 한다. 최근 한 지자체는 도청의 주관 하에 그룹홈 종사자를 대상으로 아동 인권 교육을 실시하였다. 교육은 시설에서 일어난 극단적인 아동 학대 사례들을 나열하는 내용으로 채워졌다. 예비범죄자로 가정된 교육에 종사자들은 집단으로 항의 하였다고 한다. 다소 감정적인 예를 들었지만, 정부 당국이 그룹홈 종사자를 어떠한 시선으로 바라보고 있는지에 대한 단적인 사례로 보여 진다. 가족복지의 한 연구자는 “사회적 지지는 스트레스로 인한 부정적인 결과를 완화시키는 역할을 한다. 부모역할 과업을 수행하는 데 있어서 정서적 지지를 받고, 도움을 구할 수 있는 기회를 가지는 것 자체가 자원이 된다.”⁹⁾고 밝히고 있다. 굳이 근거를 대지 않더라도 양육자의 사회적 지지와 그로부터 얻는 자존감이 아동들에게 미치는 영향은 널리 알려진 사실이다. 그룹홈의 업무가 행정과 서류만으로 평가되거나, 감시적인 관점으로 접근된다면 현장의 종사자들은 아이들을 양육하는데 있어 소극적이거나, 위축될 수밖에 없다. 1년에 2번 실시되는 관리 감독은 아이들의 일상 중에 행해지는데, 관리 감독의 주체는 시설을 관리 해 온 관행 그대로를 그룹홈에 적용시키고 있는 실정이다. 그러면 그 모습을 지켜보고 간접 경험하는 아이들은 자신이 가정에 소속되어 있다고 안심하다가도, 금방 시설 아동이라는 사실을 인지하게 된다. 인적 환경의 문제점을 다루면서 관점과 시선의 변화를 첫 번째로 꼽은 이유는 관점과 시선의 변화가 이후 제도 개선들의 선제 조건이 되기 때문이다.

둘째, 그룹홈 종사자의 인력배치와 처우에 대한 문제이다. 현재 그룹홈에는 1명의 시설장과 2명의 생활지도원이 5-7명의 아동들을 돌보고 있다. 종사자는 상시 거주해야하기 때문에 일주일의 시간을 똑같이 3으로 나누더라도 1인당 근무시간은 주 56시간이 된다. 그러나, 그룹홈의 업무 특성상 (행정, 식사, 청소, 양육, 학습등) 한 사람이 감당할 수 있는 분량을 초과하므로 2사람이 겹쳐서 일하는 시간까지 포함하면, 주 50-80시간 정도를 근무하게 된다. 노동법에서 정하고 있는 40시간을 훌쩍 넘고

9) 조흥식의, 『가족복지학』 (학지사, 2006), 164.

있다. 그럼에도 그룹홈 운영지침 상에는 시간외수당을 주지 않게 되어 있고, 호봉제가 적용되지 않아 10년을 근무한 종사자와 1년을 근무한 종사자의 급여가 동일하다. 따라서 그룹홈의 종사자는 2교대 ~ 3교대의 신축적인 운영을 할 수 있도록 현 3명 체제에서 4인 체제까지 인력이 확대 되어야 할 것이다. 또한 그룹홈 종사자의 처우는 사회복지사 인건비 가이드라인의 적용을 받아야 할 것이다.

<종사자의 일반적인 현황; 월평균 급여, 일평균 근로시간, 주평균 근로일수 부분만 발췌>¹⁰⁾

구분	급여와 일수	
월평균 임금	최 소 값	100.00 만원
	최 대 값	214.00 만원
	평 균	149.18 만원
	표준편차	±18.77 만원
일평균 근로 시간	최 소 값	6.00 시간
	최 대 값	24.00 시간
	평 균	13.35 시간
	표준편차	±6.38 시간
주평균 근로 일수	최 소 값	3.00 일
	최 대 값	7.00 일
	평 균	5.66 일
	표준편차	±1.01 일

위의 표는 2012년의 통계자료 이다. 그동안 종사자 배치가 2인에서 3인으로 확대 되었지만 급여나, 근로 시간 등에서 큰 격차가 없어 그대로 인용하였다. 한 연구자의 말을 빌어 단락을 맺고자 한다. “아동복지의 수준은 사회복지사의 질을 넘을 수 없는 것처럼 그룹홈 아동의 장래는 그룹홈 실무자의 자질에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 더군다나 그룹홈의 아동청소년들은 크고 작은 아픈 상처를 갖고 있는 경우가 많다. 이러한 아동청소년을 돌보는 일은 일반아동 청소년을 돌보는 일보다 훨씬 어렵기 때문에 실무자에게는 한없는 사랑 이외에도 매우 높은 수준의 전문적인 지식이 필요하다. 이러한 전문성을 어떻게 담보할 것인가가 아동 문제해결의 관건이다. 따라서 요보호 아동보호의 주체인 정부가 관심을 가지고 예산을 확보하여 열악한 환경에서 봉사하고 희생만을 강요당하는 실무자들이 전문성을 가지고 최선을 다할 수 있도록 기본적인 처우를 보장 해 주어야 한다.”¹¹⁾

셋째, 종사자의 자격요건과 교육에 관한 부분이다. 현재 그룹홈 종사자의 자격은 시설장의 경우, 사회복지사 자격증 2급을 취득한 이후 아동복지시설 경력 3년 이상의 자격을 요한다. 생활복지사의 경우 사회복지사 2급 자격증 이상의 자격을 취득하여야 한다. 매년 아동학대 및 성범죄 경력조회를 통해 최소한의 자격 미달자를 거르고 있으나 아동학대의 사각지대를 없애고 그룹홈의 투명성 제고를 위해서는 윤리교육이 병행되어야 할 것이다. 그룹홈 종사자의 주업무인 양육 기술, 경계선아동이나 지적장애

10) 김성덕외, 『그룹홈 발전과 아동의 미래』 (한국아동청소년그룹홈협의회, 2012), 62~63.

11) 정익중, 『아동공동생활가정실태 조사발표및 발전방향 세미나』 (한국아동청소년그룹홈협의회, 2014), 86.

아동, 심리 정서적 특이성을 지닌 아동들에 대한 특수교육 기술, 그 외에도 행정과 회계, 노무 등의 교육이 보완되어야 할 것이다. 현재 그룹홈 종사자에 대한 정부 및 지자체의 교육은 미비한 실정이다. 사단법인으로 운영되는 한국아동청소년그룹홈협의회에서 또는, 각 지역의 지부단위에서 급한대로 필요에 의한 교육을 충당하고 있지만, 자체 교육만으로는 부족하다. 체계적이고 충분한 내용의 교육수월이 정부나 지자체 차원에서 이루어져야 할 것이다.

2. 주택 환경

그룹홈은 일반 가정을 표방한다. 그렇기에 그룹홈의 물리적 환경은 일반 주택들과 함께 일반 주택의 모습으로 자리한다면 가장 좋을 것이다. 현재 그룹홈의 운영지침에서는 주택법 시행령 제3의 5에서 정하고 있는 ‘단독주택’이나, ‘공동주택’에 한하며, 청소년보호법에 의하여 유해한 유흥업소등과는 일정거리를 두도록 되어 있다. 간판을 달지 아니하고, 그룹홈 간의 일정거리를 뒤 집단화를 피하도록 하고 있다. 전용면적은 82.5㎡ 이상이 되어야 하며, 6명 이상일시 변기는 2개 이상, 1 침실당 3명 미만의 수용, 복도나 다락 등을 제외한 거실면적은 1인당 6.6㎡ 이상이 되어야 함을 기본적인 주택환경으로 정하고 있다.¹²⁾ 그러나 현장에서 당면하고 있는 그룹홈 주택의 현실적인 문제는 그보다 더 근본적인 사안들이다. 그룹홈 주택공급에 대한 공공성의 문제, LH의 그룹홈 주택지원에 대한 세부적인 문제점들, 주거지원비 등의 현안으로 나누어 살펴보려고 한다.

첫째, 그룹홈 주택 공급의 공공성 문제이다. 현재 주택의 최종 부담은 개별 그룹홈에서 지고 있다. 시설장들은 자가의 경우라면 주택의 대출 이자, 전세 및 월세의 경우라면 집세를 책임지고 있다.

<주거 및 소유형태>¹³⁾

항목		2014		2008		2005	
		빈도	백분율	빈도	백분율	빈도	백분율
주거 형태	단독주택	118	44.7	62	45.9	54	60.0
	다세대가구	48	18.2	12	8.9	19	21.1
	아파트	60	22.7	26	19.3	9	10
	빌라	20	7.6	15	11.1	0	0
	복합건물	16	6.1	17	12.6	0	0
	기타	2	.8	3	2.2	8	8.9
	합계	264	100.0	135	100.0	90	100.0
소유 형태	운영자 개인	78	29.7	33	24.4	15	17.4
	법인/단체	47	17.9	33	24.4	32	37.2
	전세	60	22.8	19	14.1	15	17.4
	월세	38	14.4	10	7.4	9	10.5

12) 보건복지부, 『아동분야 사업안내』 (2017), 111~112.

	무상대여	24	9.1	8	5.9	6	7.0
	정부지원	19	6.1	30	22.2	0	0
	기타	0	0	2	1.5	9	10.5
	합계	265	100	135	100.0	86	100.5

10여년전 그룹홈을 시작할 당시의 취지로 살펴보자면, 아이들을 양육할 만큼의 국가적 지원이 인력배치 1명 등으로 열악하였기 때문에 각 그룹홈들은 종사자의 가족을 총동원하여 공동체를 이루어 생활한 예가 적지 않았다. 주택은 그 당시부터 당연히 그룹홈 종사자의 부담이었다. 정부는 2018년 8월 6일까지 종사자의 가족을 그룹홈 밖으로 이주할 것을 지침 상으로 정하였다.¹⁴⁾ 원래 본인의 집이었던 종사자의 가족들은 오히려 본인들이 새로 집을 마련해서 집밖으로 이주해야할 상황에 놓여있다. 그룹홈의 국가지원이 점진적으로 확대되고 있고, 요보호아동들의 생활여건은 좋아지고 있다. 그렇지만 자신의 집을 내어준 그룹홈 종사자의 가족들은 오히려 집 밖으로 떠밀려 가야 하는 웃지 못할 상황에 놓여있다. ‘종사자 가족 분리’ 원칙이 시대적인 흐름이라면 그 원칙에 동의하고 따를 수 있다. 그러나, 그룹홈의 주택마련이라는 과제가 남아있다. 국가보호 의무아동의 최소한의 주거환경은 국가가 책임져야 할 문제이다. 국가는 그룹홈의 주택문제를 민간의 문제로 그룹홈 종사자의 책임으로 더 이상 좌시해서는 안될 것이다.

둘째, 그렇다면 그룹홈 주택의 공공성을 확보하는 방안은 어떻게 마련되어야 하는가? 한국토지주택공사(이하 LH)를 통한 주택공급의 방법이 있을 수 있다. 현재 LH는 전세매입임대주택, 다가구매입임대주택의 형식으로 주거지원의 대상에 그룹홈을 포함시키고 있다. 그러나 신청 대상에 포함되어 있음에도 불구하고, 절차나 규제마련이 그룹홈과 맞지 않아 그룹홈들은 주거지원의 수혜를 받지 못하고 있는 형편이다.

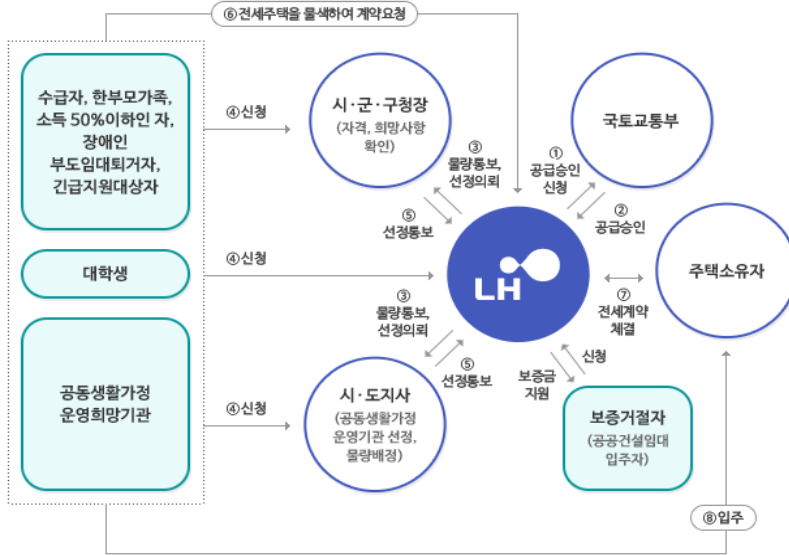
세부적인 사유들은 다음과 같다. ①그룹홈 주택의 수요를 파악하고 LH에 신청하는 중간매개의 역할을 지자체가 맡고 있으나, 지자체 공무원들에게 이 역할이 인식되고 있지 않는 실정이다. 주거지원에 대한 책임이 그룹홈 종사자에게 있다는 고정된 인식 때문이다. 지자체에서 어렵게 신청을 받는 경우가 있다고 하더라도 다음 단계의 문제들이 기다리고 있다.

13) 정익중, 『아동공동생활가정실태 조사발표및 발전방향 세미나』 (한국아동청소년그룹홈협의회, 2014), 17.

14) 보건복지부, 『아동분야 사업안내』 (2017), 116. “그룹홈 종사자 가족 거주 제한 (아동복지법시행규칙 제 24조 별표2 참조): '12.8.5부터 그룹홈 안에서는 보호 아동 및 그룹홈 종사자만 거주할 수 있음. 다만, 이 규칙 시행 당시('12.8.5) 그룹홈 안에서 종사자와 그 가족이 함께 거주하고 있는 경우 그 가족은 '18. 8. 6까지 그룹홈 밖으로 이주 해야 함.”

<LH 기존주택전세임대 임대절차>¹⁵⁾

□ 임대절차



②LH의 주거지원은 기본적으로 도서, 산간 지역이 사업의 대상에서 제외 된다. 도서 산간 지역에 위치한 그룹홈 역시 신청대상에서 제외되고 있다. ③전세매입임대 주택을 지원받는다 하더라도, 기본 계약기간이 2년이기 때문에 그룹홈은 2년에 한번씩 이사를 감내해야 한다. 그러나, 학교 등의 근거지가 중요한 그룹홈이 전셋집을 구하고, 이사를 자주 하는 것에는 현실적인 어려움이 따른다. ④현재 전세임대대출의 전세비는 수도권과 광역시의 경우 1억500만원, 그 외 지역은 7,500만원이 지원된다. 가령 지방소도시 33평형 아파트의 전세가격이 2-3억이라고 가정한다면 부족한 나머지 금액에 대해서는 월세로 돌리거나, 타 금융기관에서 재 대출을 받아야 한다. 임대 보증금에 대한 대출 이자 또한 연 1~2%를 납부하도록 되어 있어 이 역시 집세에 대한 부담이 따른다. ⑤또 다른 문제는 전세매입임대의 경우, 주택 면적을 85㎡(아파트 33평형) 이하로 한정하고 있다는 것이다. 그룹홈 아동 정원이 5-7명이고, 상시 거주하는 종사자가 1-2명이라고 한다면 6-9명이 거주해야하는데 33평형 방3개로는 공간이 매우 협소하다. 그룹홈 아동 5-7명이 생활해야한다면 방은 최소한 3개가 되어야하고, 사무실을 겸한 종사자 방이 1개이상은 확보되어야 한다. 그렇다면 그룹홈 에서 필요로 하는 방개수는 최소한 4개 이상은 되어야 할 것이다. 그러나 현재 LH의 주거지원은 33평형 방3개로 정해져 있다. ⑥다가구 매입임대 주택의 신청을 하고자 할 경우, 그룹홈에 맞는 평수의 집을 매입하고 있지 않다는 것이 LH의 입장이다. 취약계층이나 핵가족을 대상으로 하고 있어 방 4개 이상의 주택 물건을 만나기란 쉽지 않다. 이와 같은 문제들로, 주택법에 공동생활가정을 지원한다는 법안은 마련되어 있지만, 그룹홈이 그에 대한 혜택을 받기까지 현실적인 제약이 적지 않다.

15) LH 한국토지주택공사 홈페이지(www.lh.or.kr), 기존주택전세임대 절차 중에서

셋째, 주거지원비의 문제이다. 그룹홈 아동들은 양육시설과 같은 보장수급이 아닌, 일반 수급자로서 생활비를 지원받고 있다. 수급비는 크게 생계비와 주거급여로 나누어진다. LH에서 1년에 1번씩 실제 거주지를 방문하여 실사하고, 주택의 임차가 확인되면 임대차 계약서를 작성한다. 이러한 절차를 거치면 국토교통부의 주거급여 선정 기준 및 최저보장수준에 근거하여 아동1인당 평균 99,150원¹⁶⁾의 주거급여비가 지원된다. 그러나, 일부 지자체의 경우 그룹홈이 운영비를 월 280,000원 지원받고 있다는 이유를 들어, 주거급여를 지원 할 수 없다고 판단, 충남일부, 경기도일부, 전라도일부 지역 등 많은 그룹홈들이 주거지원비를 받지 못하고 있다.

이상으로 그룹홈 주택의 문제점들을 짚어보았다. LH로부터 주택을 지원 받고, 이미 주거급여가 기지급 되고 있다 하더라도, 실상 그 이상이 되는 주택의 비용을 개별 그룹홈이 부담하고 있는 실정이다. 요보호아동들의 기본적인 주거여건만큼은 국가가 관심을 가지고 책임져야 한다는데 동의한다면, LH의 주거지원과, 주거급여의 지급이 하루빨리 정상화 되어야 할 것이다.

3. 행정과 재정 환경

재정과 관련하여 현재 중앙 정부에서 지원하고 있는 그룹홈의 보조금은 인건비를 제외하고, 한 그룹홈당 280,000원의 운영비가 지원된다. 그 외 지자체에서는 예산 여건에 따라 종사자에 대한 처우개선비나 아동에 대한 지원 등이 이루어지고 있다. 열악한 지자체의 경우는 중앙정부의 보조금만으로 운영되는 곳도 있다. 기능보강비가 따로 지원되지 않기 때문에 주택에 관련된 유지 수선비 및 관리비, 전기, 가스, 소방 등의 안전 점검비, 전기요금, 수도요금, 전화요금 등의 공공요금, 냉난방비, 사무비등 한 개의 그룹홈이 1달을 운영하기에 280,000이라는 금액으로는 지출이 총당 되지 않는다.

<공동생활가정 공동경비>¹⁷⁾

(단위: 만원)

아동 1인당 지출	표본수	평균	표준편차
월별 인건비	34	59.98	23.81
교양 오락비	28	2.63	4.44
식비	35	19.83	14.88
공공요금	35	8.89	10.29
공공집기	32	7.08	11.83
단체프로그램비	35	7.58	9.78
보험료	35	2.17	4.55

16) 국토교통부(www.molit.go.kr), 「2017년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」(고시 제2016-505호), 에 근거 1급지(서울), 2급지(경기, 인천), 3급지(광역시), 4급지(그 외 지역)에 따라 임차급여비가 지원되고 있다. 요보호아동의 경우 임차급여비의 60%가 지원 되는데, 4급지의 평균 산출 금액은 99,150 이다.

위의 연구에 따르면 공동생활가정의 아동 1인당 공공 지출의 월평균 금액은 159,700 원이다. 그룹홈 당 거주하는 아동이 평균 5.4명¹⁸⁾이라고 할 때 한 그룹홈 당 공공요금의 지출은 862,380원으로 산출된다. 최소한 현실에 근접한 운영비가 지원되어야 할 것이다.

행정에 대하여는 첫째, 간소화가 이루어져야 한다. 앞서 언급하였듯, 현재 그룹홈의 행정은 대규모 시설의 행정을 그대로 답습하고 있다. 가정형 복지 모형에 적합하고, 주 양육 업무에 부담이 되지 않는 선에서, 업무를 간소하게 반영할 수 있는 방향으로 개선되어야 한다. 그러기 위해서는 둘째, 매뉴얼은 표준화 되어야 한다. 그동안 복지부에서 발간한 그룹홈의 매뉴얼이 있었으나, 여러 가지 일반 행정 서식을 모아놓았을 뿐, 그룹홈에 맞는 필수적인 행정서식 및 대장을 선별한 것은 아니었다. 사정이 이러하다보니, 그룹홈이 필수적으로 구비해야 하는 행정 서류들은 각 지자체마다 요구하는 서식이 다르고, 또한 담당 주무관이 바뀔 때마다 기준들이 달라져 현장에서는 매번 혼선을 빚곤 한다. 그 결과 전국 그룹홈 들의 행정 수준의 낙차가 매우 크다. 셋째, 이렇듯 제각각인 행정 방식과 수준의 차이를 극복하기 위해서 전국 그룹홈의 행정은 일원화 되어야 한다. 행정서식이 일원화 되어야만 개별 그룹홈의 부족한 부분이 무엇인지, 혼선을 빚고 있는 부분은 어떤 것인지 수요를 파악해 교육이 가능해지고, 기준에 근거해 행정의 수준을 끌어올릴 수 있다. 정리하자면 그룹홈의 행정은 소규모 가정형에 맞게 간소화, 표준화, 일원화 되어야 한다. 그러기 위해서는 그룹홈에 맞는 표준 매뉴얼이 만들어져야 하며, 그 표준 매뉴얼은 그룹홈에 대한 이해가 깊은 전문 연구자에 의하여 그룹홈의 현실이 반영되어야 하며, 복지부에서 인증 절차를 거쳐 각 지자체로 전달되어야 할 것이다.

2016년도에는 사회복지 사업법에 근거한 3년 주기의 그룹홈 평가가 있었다. 보건복지부로부터 평가를 의뢰받은 송실대학교 산학 협력단은 평가보고서의 말미에 이렇게 제언 하고 있다. “공동생활가정의 현실을 반영한 평가지표가 마련되어야 한다. 공동생활가정은 대규모에서 소규모로, 시설에서 탈시설화로 변화하는 지역사회보호의 개념을 적용한 아동보호시설이다. 아동복지법에 의해 시설로 분류되어 있지만 운영형태는 가정형보호이기 때문에 적은 인력으로 밤낮 없이 아동보호 서비스를 제공하는 공동생활가정의 특성과 현실을 반영한 평가지표가 마련되어야 한다.”¹⁹⁾

마지막으로 그룹홈의 운영이 정상화 될 수 있도록 중앙정부 차원의 지원단 설립이 절실히 요구된다. 전국 500여개의 그룹홈들은, 제반 여건이 마련되지 않은 양육현장을 지키느라 외부 기관들과의 연계, 연구, 정치적 활동들에 대한 제약을 받고 있다. 이 역할을 사단법인 한국아동청소년그룹홈협의회가 대행하고 있지만, 중앙정부 차원의 개입이 절실하다. “그룹홈이 시설 간 편차를 줄이고 제대로 자리를 잡기 위해서는 빨리 중앙지원단을 신설하여 데이터 구축, 표준 프로그램 개발 및 보급, 활동에 대한 객관적 평가, 중장기 계획의 수립, 전국적 단위의 이용 아동 현황 파악 실무자 교육

17) 우석진외, 『대안양육제도 양육비 실태조사 연구』 (보건복지부, 명지대학교 산학협력단, 2015), 112.

18) 위의 책, 27.

19) 정무성외, 『2016 공동생활가정(그룹홈) 평가』 (보건복지부, 송실대학교 산학협력단, 2016), 166.

및 재교육 등이 이루어져야 한다. 중앙 지원단에서는 그룹홈의 기초 자료들을 DB로 정리하고, 적절한 평가 틀과 지표를 만들어 관리하며, 정책을 제시하고, 연구 사업을 진행해야 할 것이다.”²⁰⁾

4. 아동들의 자립 환경

최근 복지부는 「아동보호 서비스 업무 매뉴얼」을 발간, 배포한 바 있다. ①아동의 이익을 최우선적으로 고려 ②원가정 보호를 위해 최대한 노력 ③아동과 보호자의 참여 활성화 ④예방적 접근(통합적 서비스 제공) ⑤수요자의 편의를 최대한 고려²¹⁾ 할 것을 아동보호 서비스의 5가지 원칙으로 정하고 있다. 이전 보호에 대한 서비스와 지원이 아동에게만 국한되어 있었다면, 원가족으로 까지 그 범위가 확대되고 사후 관리가 아닌, 예방적 차원에서 접근이 이루어지고 있다고 요약할 수 있겠다. 요보호 아동들에게 원가족의 존재는 가장 큰 지지 자원이 될 수 있다는 측면에서 바람직한 접근으로 보여 진다. 그러나, 그것이 무조건적인 ‘원가족 복귀’가 되어서는 안될 것이다. 복귀 이전 ‘원가족의 회복’에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 요보호아동들은 어떠한 사유로든 한번이상 가족으로부터 분리된 경험이 있다. 깊이 들여다보면 부모 이혼, 아동 학대 및 방임 등이 주요한 사유들이다. 현장에서는 원가족 복귀를 한 이후 그룹홈으로 재 입소되는 경우가 발생하기도 한다. 원가족 복귀는 부모의 준비 및 원가족 회복에 대한 전 사회적인 관심과 노력이 전제된 이후에 이루어져야 할 것이다. 원가족으로의 준비 없는 복귀는 아동들에게 다시금 원가족 분리를 경험하게 할 수 있으며, 그 경험은 성장의 퇴행을 불러올 수도 있다고 전문가들은 지적하고 있다. 원가족 회복은, 요보호아동들의 국가에 대한 의존에서 벗어나 보다 넓은 의미, 더 건강한 의미의 자립이 될 수 있을 것이다.

아동이 적령기가 되어 그룹홈을 떠나 자립을 할 때, 아동들은 지자체에서 보조하는 자립정착금과 그동안 저축해 놓은 CDA 디딤씨앗 통장의 자금을 가지고 자립하게 된다. LH의 주거지원도 받을 수 있다. 그룹홈에서는 아동들이 자립할 수 있도록 LH 주거지원을 연계하고, 생활용품의 구비를 돕는다. 그러나, 자립시 가장 중요한 것은 진로 및 취업과 관련된 경제적 자립이다. 그동안 그룹홈은 아동들의 ‘자립’에 최우선의 목표를 두긴 하였지만, 그룹홈 업무의 대부분이 성장과 양육에 초점이 맞춰져 있다보니, 취업까지 관여하기에는 한계가 분명하다. 최근 국가에서는 퇴소 이후 5년까지의 아동들을 사후 관리하는 것으로 정책방향을 잡고 있다. 자립훈련, 취업, 자립이후의 생활들을 돌보는 시스템이 개발된 것이다. 이러한 정책으로 최근 양육시설에는 ‘자립 전담요원’이 배치되었으나, 그룹홈은 그 배치의 대상에서 제외 되었다. 그룹홈 아동들도 자립시 각자의 삶의 자리에 잘 뿌리내릴 수 있도록 숙련된 자립전담요원의 배치가 꼭 필요하다.

20) 노충래외, 『가정외 아동보호와 경제성 평가 (학지사, 2015), 100.

21) 2017. 보건복지부, 「아동보호 서비스 업무 매뉴얼」, 11.

Ⅲ. 결론 - 그룹홈의 나아갈 길

그룹홈은 UN의 권고와 정부의 가정형 보호의 활성화 정책으로 법제화되었다. 법제화 이후 그룹홈이 안고 있는 현안들과 개선방향들을 주제별로 살펴보았다.

한번 더 정리하자면, 그룹홈의 주요 자원인 인적자원과 관련해서는 첫째, 정부 및 지자체 공무원들의 인식 변화가 시급하다. 요컨대, 집단 서비스에서 개별 서비스로의 이동은 현 복지흐름의 주요 이슈중 하나이다. 시설을 탈피한 그룹홈 아동을 개별 아동의 관점에서 보지 아니하고 여전히 집단 아동의 관점에서 파악하고 관리 감독 한다면 더 이상 그룹홈의 미래는 없다. 개별 아동을 케어 하는 그룹홈의 종사자는 시설의 운영자가 아닌 무엇보다 아동 한명 한명을 돌보는 양육자로서 자리매김 되어져야 할 것이다. 둘째, 인적자원은 그룹홈의 가장 핵심 자원이므로 종사자의 자질향상과 자존감은 중요하다. 종사자의 처우는 사회복지사 인건비 가이드 라인을 준수해야 하며, 현재 2교대에도 미치지 못하는 인력배치는 2~3교대가 가능하도록 3인 체제에서 4인체제로 확대되어야 할 것이다. 셋째, 요보호아동을 돌보는 종사자에게 체계적인 교육서비스가 제공되어야 한다. 아동 최우선의 원칙에 따라 윤리 교육 강화 및 전문 양육 기술, 행정, 회계, 노무 등의 체계적인 교육 지원이 이루어져야 한다.

주택 환경과 관련해서 현재 그룹홈의 주거는 전적으로 개별 그룹홈에서 책임지고 있다. 2018년 8월 6일까지 종사자 가족의 분리조치가 내려져 그룹홈의 가족이 다른 곳으로 이사를 해야 하는 상황인데도, 그룹홈의 주거지원은 부분적으로 이루어지거나, 혹은 전혀 이루어지고 있지 않다. LH의 주거지원 신청대상에 명시적으로 포함되어 있지만 도서, 산간지역 제외, 규모 85㎡ 제한(33평형), 그룹홈 규모에 맞는 다세대주택을 매입하지 않는 등 현실에 맞지 않는 조건들로 주택지원은 요원 하다. 수급비에 포함되어 있는 주거지원비 역시 지자체의 법규 해석에 따라 미지급되고 있는 그룹홈들이 적지 않다. 하루빨리 그룹홈의 주거 안정이 이루어져야 할 것이다.

현 그룹홈의 재정 중 공동경비인 운영비는 월 280,000원으로 정해져 있는데 연구에 따르면 1개소의 그룹홈이 운영되는 데 소요되는 공동경비는 800,000원 이상을 웃돈다. 그룹홈이 운영되기 위한 최소한의 운영비가 지원 되어야 할 것이다.

그룹홈의 행정은 현재 대규모 양육시설의 행정서식, 관리, 감독 방식을 그대로 채택하고 있다. 가정형 그룹홈에 맞지 않는 행정 요구로 인해 그룹홈 현장에서는 혼란과 업무과중으로 어려움을 겪고 있다. 우선 규모에 적합한 행정의 간소화가 이루어져야 할 것이며, 지자체마다 요구가 다른 행정 서식이 일원화 되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 복지부 차원에서 인증한 표준화된 행정 안이 마련 되어야 한다.

재정 및 행정의 요구들을 제안하였지만, 이들을 수렴, 체계화, 교육, 전달하는 주체가 현재 그룹홈에는 없다. 지자체의 여력에 따라 서울, 부산 등 대규모 지자체에는 그룹홈 지원센터가 마련되어 있지만, 중앙 차원의 그룹홈 지원 주체는 존재하지 않는다. 전국에 흩어져 있는 그룹홈들을 관장하고 그룹홈의 업무를 체계적으로 전달하는

중앙 차원의 지원단이 설립 되어야 할 것이다.

마지막으로 아동의 자립 환경이다. 최근 정부에서는 ‘아동보호 서비스 업무 매뉴얼’을 배포한 바 있는데, 요보호 아동 이외에 원가족에게 까지 치료적 접근을 시도하는 골자의 내용이다. 원가족의 건강성 회복이 아동 자립의 중요한 한 축임을 공감하고 환영한다. 그러나, 그룹홈은 그동안 원가족이 회복되지 않은 상태에서 아동을 복귀시켰을 때 아동의 치유 및 성장이 다시 원상태로 되돌아가거나 퇴행할 수 있음을 경험해 왔다. 원가족 회복에 전 사회적인 관심과 노력이 전제되어야만 아동의 원가족 복귀는 의미가 있을 것이다.

또한 자립 적령기가 된 아동에 대하여 전문 자립전담요원이 배치되어야 할 것이다. 성장과정의 양육에 초점에 맞추어져 있는 그룹홈으로써는 진로 및 취업까지 케어하는 데에 분명 한계가 따른다. 정부에서는 양육시설에서의 퇴소 후 5년까지를 사후관리 기간으로 정하고 이미 자립전담요원의 배치를 완료하였다. 그룹홈은 아직 자립전담요원이 배치되어 있지 않다. 그룹홈 내에도 전문 자립전담요원이 배치되어야 할 것이다.

이상으로 본문에서 다룬 그룹홈의 현안과 개선방향을 간략히 정리하였다. 여러 가지 현안들은 한 가지 문제로 귀결된다. 그룹홈은 탈 시설의 취지로 법제화 되었으나, 제도 정비 등의 후속조치가 이루어지지 않아 여전히 대규모 시설의 형식을 그대로 답습하고 있다. 새로운 제도가 도입 되었다면 그 제도를 실현하기 위한 구체적인 시행령, 시행규칙 등 후속 조치가 뒤따라야 함이 당연한 수순일 것이다. 탈 시설에 대한 사회적 공감대를 더 이상 부인하기는 어렵다. 현장에서의 혼란이 더 이상 지속되지 않도록 정부의 그룹홈 제도 도입 이후의 구체적 제도 개선방안이 신속히 마련되어야 할 것이다.