

아동그룹홈의 처우개선을 위한 재원구조 개선 필요성

# 아동보호 재원, 복권기금 아닌 일반예산으로!



일시

2019. 5. 30(목) 10시 30분

장소

국회의원회관 2층 제1소회의실



|주 최|  국회의원 심기준·이원욱·윤후덕 (기획재정위원회)

 국회의원 남인순·맹성규 (보건복지위원회)

|주 관|  (사)한국아동청소년그룹홈협의회  
Korea Council of Group Home for Children & Youth

|후 원|  한국사회복지협의회

 대한사회복지사협회  
KOREA ASSOCIATION OF SOCIAL WORKERS

한국사회복지시설단체협의회



# Program

## ■ 개요

- 일 시 : 2019년 5월 30일 (목) 10시 30분 ~ 12시
- 장 소 : 국회 의원회관 2층 제1소회의실
- 주 최 : 국회의원 심기준 · 이원욱 · 윤후덕 (기획재정위원회)  
국회의원 남인순 · 맹성규 (보건복지위원회)
- 주 관 : (사)한국아동청소년그룹홈협의회
- 후 원 : 한국사회복지협의회, 한국사회복지사협회, 한국사회복지시설단체협의회

## ■ 일정

※ 좌 장 : 김형태 교수 (서울기독교대학교 사회복지학과)

구 분	내 용	
10:30~10:50 축사 및 인사말 (20분)	<b>개회사 : 국회의원 심기준 / 국회 기획재정위원회 위원</b> <b>축 사 : 국회의원 이원욱 / 더불어민주당 원내수석부대표·국회 기획재정위원회 위원</b> <b>국회의원 윤후덕 / 국회 예결산특별위원회 간사·기획재정위원회 위원</b> <b>국회의원 남인순 / 더불어민주당 최고위원·국회 보건복지위원회 위원</b> <b>국회의원 맹성규 / 국회 보건복지위원회 위원</b> <b>인사말 : 최경화 한국아동청소년그룹홈협의회 회장</b>	
10:50~11:20 주제발제 (각 15분)	발제_1	<b>아동공동생활가정 그룹홈의 역할과 현실</b> 이상윤 시설장 (돈보스코나눔의집)
	발제_2	<b>복권기금에서 일반 예산 전환의 필요성</b> 강지원 부연구위원 (한국보건사회연구원)
11:20~11:45 토론 (각 5분)	토론_1	한국사회복지사협회 오승환 회장
	토론_2	내가만드는복지국가 오건호 운영위원장
	토론_3	국회입법조사처 정도영 입법조사관
	토론_4	보건복지부 아동권리과 오재욱 서기관
	토론_5	기획재정부 복권위원회사무처 기금사업과 이종수 과장
11:45~11:55 토론 및 질의응답 (10분)	종합토론 및 질의응답	

※ 총 약 1시간 30분 소요 예정



# Contents

격려사 • 문희상 국회의장 .....	01
개회사 • 심기준 국회의원 (국회 기획재정위원회 위원) .....	03
축 사 • 이원욱 국회의원 (더불어민주당 원내수석부대표·국회 기획재정위원회 위원) ...	05
축 사 • 윤후덕 국회의원 (국회 예결산특별위원회 간사·기획재정위원회 위원) ...	07
축 사 • 남인순 국회의원 (더불어민주당 최고위원·국회 보건복지위원회 위원) ...	09
축 사 • 맹성규 국회의원 (국회 보건복지위원회 위원) .....	11
축 사 • 서상목 회장 (한국사회복지협의회) .....	13
축 사 • 오승환 회장 (한국사회복지사협회) .....	15
축 사 • 장순욱 상임대표 (한국사회복지시설단체협의회) .....	17

## ■ 인사말

최경화 회장 (한국아동청소년그룹홈협의회) .....	19
------------------------------	----

## ■ 주제발제

1. 아동공동생활가정 그룹홈의 역할과 현실 .....	21
이상윤 시설장 (돈보스코나눔의집)	
2. 복권기금에서 일반 예산 전환의 필요성 .....	35
강지원 부연구위원 (한국보건사회연구원)	

## ■ 토론

1. 오승환 회장 (한국사회복지사협회) .....	65
2. 오건호 운영위원장 (내가만드는복지국가) .....	69
3. 정도영 입법조사관 (국회입법조사처) .....	75
4. 오재욱 서기관 (보건복지부 아동권리과) .....	79
5. 이종수 과장 (기획재정부 복권위원회사무처 기금사업과) .....	83



## 격려사



국회의장 문희상

안녕하십니까. 국회의장 문희상입니다.

〈아동보호재원, 복권기금 아닌 일반예산으로〉 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 행사 준비를 위해 애써주신 기획재정위원회 심기준·이원욱·윤후덕 의원님과 국회 보건복지위원회 남인순·맹성규 의원님을 비롯한 관계자 여러분들의 노고에 감사드립니다.

지난달 15일, 국가인권위원회의 차별시정위원회는 아동공동생활가정 종사자에 대해 아동양육시설 종사자와의 임금격차가 발생하지 않도록 차별을 시정할 것을 보건복지부에 권고했습니다.

공동생활가정이란 부모의 보호를 받을 수 없는 5명 내외의 아동을 사회복지사가 함께 살며 보호하고 양육하는 사회복지시설입니다. 일반적으로 ‘그룹홈’이라 불리며 일반 주택가의 독립 주택이나 아파트에서 생활하기 때문에 시설이라기보다는 일반가정에 가깝습니다.

그룹홈은 복지선진국인 스웨덴에서 시작돼 1990년 중반부터 한국에 도입된 선진형 복지 제도입니다. 그러나 재정적 뒷받침이 적합하게 이뤄지지 못해 종사자들의 희생과 열의에 과하게 의존하다보니 아동·청소년들에게 바람직한 운영환경을 제공하지 못하고 있는 실정입니다. 우선 생활환경 아동·청소년을 돌보고 있는 그룹홈 종사자들의 처우가 다른 아동양육시설 종사자들의 수준만큼 개선되도록 합리적인 검토가 이루어져야 할 것입니다.

아울러 그룹홈을 비롯한 일부 아동보호 재원이 기획재정부 소관 복권기금으로 되어 있어 안정적 조달을 담보하기 어려운 상황입니다. 복권 수익금의 변동에 따라 종사자와 아이들에게 심각한 피해를 야기할 수 있다는 우려가 제기되고 있습니다. 이번 국회 토론회를 통해 아동 보호 재원의 안정적 확보방안을 논의하는 자리가 되길 기대합니다.

오늘 토론회에 참석해주신 국회의 두 상임위원회 위원들께서 합리적이고 생산적인 개선 방안을 찾고 이를 구현하기 위해 끝까지 노력주시길 바랍니다. 일선에서 노력하는 아동보호시설 종사자들과 아동청소년들을 위한 합리적이고 바람직한 지원정책이 개발되길 기대합니다.

다시 한 번 <아동보호재원, 복권기금 아닌 일반예산으로> 토론회 개최를 축하드리며, 함께 하신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2019년 5월 30일  
국회의장 문희상

## 개회사



심기준  
국회의원  
(국회 기획재정위원회 위원)

안녕하십니까, 더불어민주당 국회의원 심기준입니다.

“아동보호 재원, 복권기금 아닌 일반예산으로” 토론회에 참석해주신 여러분께 깊이 감사드립니다.

공동생활가정 아동그룹홈은 가정해체, 학대, 빈곤 등으로 인해 보호가 필요한 아동에게 가정과 같은 주거 여건에서 양육 서비스를 제공하는 소규모 아동보호시설입니다.

그간 국가가 책임져야 할 가정 밖 아동 보호와 양육을 소수 종사자의 헌신에 의존해온 측면이 있습니다. 올해 4월 국가인권위원회에서 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인 적용과 관련해 차별 시정을 정부에 권고하기까지, 종사자들은 열악한 환경을 사명감으로 극복해 왔습니다.

아동이 소외되지 않고 건강한 사회의 구성원으로 자랄 수 있도록 돌보는데 있어 종사자 처우 개선이 절실하며, 이를 위해 이제는 예산 편성의 원칙과 재원의 구조 문제를 제대로 들여다 보아야 합니다.

아동그룹홈 운영지원사업은 법에 근거해 국가가 의무를 지는 사업으로 당초 일반회계 사업이었으나 2014년 복권기금으로 전환되었습니다. 입양아동 가족지원 등 사각지대에 놓이기 쉬운 사업도 그 대상이 되었습니다.

기획재정부 기금준치평가보고서는 복권기금의 경우 일시적이고 긴급한 사업에 한정하여 사용함이 바람직하며, 안정적이고 지속적인 자원 조달이 필요한 사업은 일반회계로 지원하는 것이 필요함을 제시하고 있습니다.

한편 기획재정부 복권기금 사업성과평가보고서에 따르면 그간 사업평가 결과가 사업계획 수립과 예산편성과정 등에 활용하지 못하고 있음을 알 수 있습니다. 국회 예산심의회는 기획재정위원회에서, 사업 평가는 보건복지위원회에서 이원적으로 진행하고 있는 상황과 무관하지 않습니다.

예산 편성에는 원칙이, 자원 확보에는 근거가 있어야 합니다. 원칙과 근거 이면에는 아동이 사회가 따뜻하게 돌보아야 한다는 사명이 있어야 할 것입니다. 오늘 토론회에서는 아동복지를 위해 복권기금을 활용하는 것이 과연 타당한지, 종사자의 처우 개선을 위한 합리적 방안은 무엇인지 진지하게 논의하고자 합니다.

이번 토론회는 기획재정위원회·보건복지위원회의 위원님들과 함께 주최하였습니다. 취지에 공감해주시고 뜻을 모아주신 이원욱 의원님·윤후덕 의원님·남인순 의원님·맹성규 의원님께 감사드립니다.

좌장을 맡아주신 서울기독대학교 김형태 교수님과 발제로 토론회를 풍성하게 채워주실 발제자와 토론자, 국회·정부 관계자 여러분, 토론회 주최를 위해 애써주신 (사)한국아동청소년그룹홈협의회 최경화 회장님께도 감사의 말씀을 전합니다.

국회 기획재정위원회 위원으로서 오늘 토론회에 제시될 소중한 목소리들을 반영하여 아동과 종사자를 위한 제도개선에 역량을 집중하겠습니다. 참석해주신 모든 내외 귀빈 여러분께 다시 한 번 감사드립니다.

2019년 5월 30일  
국회의원 심기준

## 축사

**이원욱**  
국회의원  
(더불어민주당 원내수석부대표)  
(국회 기획재정위원회 위원)



안녕하십니까, 20대 국회 기획재정위원회 소속 이원욱 의원입니다.

“아동보호 재원, 복권기금 아닌 일반예산으로!” 토론회에 참석해주신 모든 분들께 진심으로 감사 말씀을 전합니다.

이번 토론회의 성공적 개최를 위해 애쓰신 기획재정위원회 심기준 의원님을 비롯해 윤후덕 의원님, 국회 보건복지위원회 남인순 의원님, 맹성규 의원님과 함께 논의의 장을 열게 되었습니다.

좌장을 맡아주신 김형태 서울기독교대학교 교수님, 발제를 맡아주신 돈보스코나눔의집 이상운 시설장님, 한국보건사회연구원 강지원 부연구위원님과 토론을 맡아주신 한국사회복지사협회 오승환 회장님, 내가만드는복지국가 오건호 운영위원장님, 국회입법조사처 정도영 입법조사관님, 보건복지부와 기획재정부 여러분께도 감사드립니다.

UN아동인권선언에 따르면 ‘모든 아동은 태어나면서부터 국적과 이름을 가지는 등 특별한 보호를 받을 권리’가 있다고 명시되어 있습니다. 그러나 아직도 많은 나라의 아이들이 국가나 사회로부터 보호받지 못하고 있는 것이 현실입니다.

우리나라 역시, 아동의 권리 보호와 증진을 위한 노력은 계속 되어 왔지만 많이 부족한 것이 사실입니다. 아직도 많은 아이들이 다른 정책들에 밀려 예산이나 지원을 받지 못한 채 사각 지대에 놓여 있는 현실입니다.

예산은 원칙과 기준 속에서 국민의 삶과 권리를 충분하게 포용할 수 있어야 합니다. 2013년 까지 보건복지부 일반회계로 실시되고 있던 공익사업들에 대한 재원이 복권기금으로 전환 되면서 원칙이 흐트러지고, 그로 인한 피해가 그룹홈 종사자들과 가정의 보호를 받지 못했던 아이들에게 돌아갈 수 있다는 우려가 제기되어 왔습니다.

그런 의미에서 오늘 토론회는 매우 중요하다고 볼 수 있을 것입니다.

여기 계신 종사자 여러분들은 열악한 환경과 근무조건 속에서도 아이들을 위해 온힘을 다해 헌신하고 계신다는 것을 잘 알고 있습니다. 이번 토론회가 아이들의 복지를 위해 최선을 다하고 계신 종사자 여러분들께 힘이 되는 지원정책을 마련하는 계기가 될 것이라 믿습니다. 저도 기획재정위원회 위원으로서 오늘 논의된 소중한 의견들을 뒷받침하기 위해 최선의 노력을 다하겠습니다.

다시 한 번, 오늘 토론회 주최를 위해 애써주신 의원님들과 (사)한국아동청소년그룹홈협의회 최경화 회장님 및 발제자·토론자님들께 감사의 말씀을 드리며, 이 자리에 함께 해주신 여러분의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2019년 5월 30일  
국회의원 이원욱

## 축 사



**윤 후 덕**  
국회의원  
(국회 예결산 특별위원회 간사)  
(국회 기획재정위원회 위원)

안녕하십니까.

역사적인 제3차 남북정상회담이 개최된 판문점 평화의 집이 위치한 파주시 국회의원 윤후덕입니다.

먼저 「아동보호 재원, 복권기금 아닌 일반예산으로!」토론회에 참석해주신 여러분께 감사드립니다. 특히 토론회를 공동주최 해주신 기획재정위원회 심기준·이원욱 의원님과 보건복지위원회 남인순·맹성규 의원님을 비롯한 관계자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

아동보호 단위 중 하나인 공동생활가정 그룹홈은 가정해체, 빈곤 등 위기로 사회적 보호가 필요한 아동에게 보호 양육 서비스를 제공하는 소규모 아동보호시설을 말합니다.

이러한 그룹홈 관련 예산은 2004년 아동복지법상 시설로 법제도화 된 뒤 보건복지부 일반예산에 편성되어 있었으나 2014년부터 복권기금 취약계층사업으로 이관되었습니다. 복권기금은 재원구조의 특성 상 일시적 사업에 한정하여 사용되는 만큼 취약계층지원이라는 목적을 달성하기에 적절한 재원이 아니라는 지적이 제기되고 있는 실정입니다.

이렇듯이 예산의 출처가 복권기금이다 보니 국회의 예산심의는 기획재정위원회에서 받고, 정책입안 및 사업에 대한 부분은 보건복지위원회에서 진행하고 있습니다. 이러한 상황을 종합해볼 때, 저 역시 정책과 예산이 분리된 현재의 시스템에서 보호대상 아동들에게 더 많은 지원과 서비스를 담보할 수 있을지 의문이 드는 것 또한 사실입니다.

무엇보다 이러한 상황이 보호대상 아동 뿐 만 아니라 헌신을 다해 노력하시는 아동그룹홈 종사자분들의 처우와 당연한 권리를 누리는데 걸림돌로 작용하고 있는 것은 아닌지 걱정스럽습니다.

그러나 다행히도 오늘 이 자리에 해당 부처인 보건복지부와 기획재정부도 토론에 참여해 주셔서 분절적인 현재 시스템을 해결할 수 있을 답을 찾을 수 있을 것이라 기대를 걸어봅니다.

오늘 이 자리가 요보호아동을 위한 정책 지원을 되짚어 보고 우리 미래세대를 위한 복지 예산을 안정적 확보하는 계기가 되길 기대해 봅니다.

마지막으로 오늘 토론회 주제발제를 맡아주신 한국보건사회연구원 강지원 부연구위원, 돈보스코 나눔의집 이상윤 시설장, 토론을 맡아주신 한국사회복지사협회 오승환 회장, 내가 만드는 복지국가 오건호 공동위원장 및 국회·정부 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

더불어 여러분 모두의 가정에 행복이 가득하길 기원합니다.  
감사합니다.

2019년 5월 30일  
국회의원 윤후덕

## 축사



**남인순**  
국회의원  
(더불어민주당 최고위원)  
(국회 보건복지위원회 위원)

안녕하십니까?

더불어민주당 최고위원, 보건복지위원회 소속 서울 송파구병 국회의원 남인순입니다.

가정의 달인 5월의 마지막에 국회에서 <아동보호 재원, 복권기금이 아닌 일반예산으로! > 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

이번 토론회를 주최해주신 심기준 국회의원님을 비롯하여 국회 기획재정위원회에 이원욱 의원님, 윤후덕 의원님, 국회 보건복지위원회 맹성규 의원님과 토론회를 주관하시는 (사)한국 아동청소년그룹홈협의회 최경화 회장님, 후원하시는 한국사회복지사협회 오승환 회장님, 한국 사회복지협의회 서상목 회장님, 한국사회복지시설단체협의회 장순욱 상임대표님께 감사드립니다.

또한 오늘 토론회의 주제발제를 맡아주신 돈보스코나눔의집 이상윤 시설장님과, 한국보건사회연구원 강지원 부연구위원님을 비롯한 모든 참여하시는 분들께도 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

아동청소년그룹홈은 가족해체, 방임, 학대, 빈곤 등의 위기로 인해 사회적으로 보호가 필요한 아동·청소년에게 가정과 유사한 주거 여건에서 아동이 개별적인 특성을 고려하여 보호 및 양육서비스를 제공하는 아동보호시설입니다. 과거 대규모 아동보호시설 형태에서 벗어나 지역사회를 중심으로 아동보호와 양육이 이루어지는 형태로 민간차원에서 운영되다가 2004년 「아동복지법」이 개정되면서 ‘공동생활가정’의 형태로 법적 근거도 마련되고 충분하지 않지만 정부의 재정적 지원을 받아 운영되고 있습니다.

그러나 다른 아동보호시설유형과 비교해도 지원의 규모나, 종사자의 처우가 낮아 지속적으로 아동청소년그룹홈에 대해 공적 책임을 강화해서 서비스의 질을 향상시켜야 한다는 요구가 있었습니다. 더욱이 2014년부터는 아동청소년그룹홈의 재원이 일반예산에서 복권기금 취약계층사업으로 이관되면서 서비스 집행을 관리감독하는 기관은 여전히 보건복지부이지만, 운영의 재원은 기획재정부에서 결정되는 비정상적인 구조를 유지해오고 있습니다.

오늘 토론회를 통해 아동청소년그룹홈이 제대로 위기아동을 보호하고, 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 자원구조를 개선해야하는 이유와 이를 위한 방안들이 깊이 있게 논의되기를 바랍니다.

저도 국가인권위원회가 ‘아동양육시설 종사자와 아동청소년그룹홈과 같은 공동생활가정 종사자 간의 상이한 인건비 기준이 차별적이기 때문에 이를 개선해야한다는 권고’의 적용을 촉구하기 위해 4월 17일, (사)한국아동청소년그룹홈협의회, 한국사회복지사협회와 함께 기자회견을 개최하기도 했습니다. 오늘 토론회에서 다뤄지는 아동청소년그룹홈의 재원을 일반 예산으로 정상화될 수 있도록 지속적인 관심을 이어가겠습니다.

자리에 함께하여 주신 여러분 모두의 건강과 행복, 평화를 기원합니다. 감사합니다.

2019년 5월 30일  
국회의원 남인순

## 축사



**맹성규**  
국회의원  
(국회 보건복지위원회 위원)

안녕하십니까, 국회 보건복지위원회 소속 더불어민주당 인천 남동(갑) 국회의원 맹성규입니다.

먼저 “아동보호 재원, 복권기금 아닌 일반예산으로! - 그룹홈의 처우개선을 위한 재원구조 개선 필요성” 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 그리고 이렇게 뜻 깊은 토론회가 개최되기 위해 애써주신 심기준 의원님을 비롯해 이원욱 원내수석부대표님, 남인순 최고위원님과 윤후덕 의원님 등 토론회 준비에 함께해주신 관계자 여러분들의 노고에도 경의를 표합니다.

또한 토론회를 주관해주신 사단법인 ‘한국아동청소년그룹홈협의회’의 최경화 회장님과 주제 발제와 토론을 맡아주신 일곱 분의 전문가 및 부처 담당자님들께도 감사의 마음을 전합니다.

‘UN 아동 권리 협약’의 가정 보호 우선 정책에 따라 대규모 시설보호에서 탈피해 가정 보호 형태의 필요성이 강조되면서 2004년 아동복지법을 통해 정식으로 그룹홈이 법제화 되었지만, 요보호대상아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호, 양육, 자립지원 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 그룹홈의 취지를 실현하기에 여전히 지원은 많이 부족한 형편입니다.

특히 그룹홈 종사자들의 경우 정부지원을 받기 시작한 이후 아동양육시설 종사자와 비교해 지속적으로 차별적 대우를 받고 있습니다. 그룹홈과 아동양육시설은 모두 아동복지시설이고, 보호하는 아동과 업무내용도 동일하며, 종사자에게 요구되는 자격요건도 같음에도 불구하고 그룹홈 종사자들은 아동양육시설 종사자 대비 약 64%에 불과한 임금을 받고 있으며, 법령이 정한 '사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인'도 적용받지 못하고 있는 것입니다. 종사자가 걱정할 처우를 받지 못하는데 보호아동들이 양질의 서비스를 제공 받기 기대하는 것은 어불성설이라는 점에서 개선이 필요한 지점입니다.

다행히 지난 4월 15일 국가인권위원회는 그룹홈 종사자와 아동양육시설 종사자 간 다른 임금기준을 적용하여 인건비 차이가 발생하도록 한 행위는 '평등권 침해의 차별행위'에 해당하기 때문에 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인을 적용해 임금격차가 발생하지 않도록 조치하라 권고하였습니다. 합리적이고 바람직한 판단입니다. 남은 문제는 2014년 이후 그룹홈 예산이 복권기금에서 마련되고 있어 안정적으로 예산을 확보하며 종사자 처우를 늘리기 어려운 환경에 놓여 있다는 점인데, 시의 적절하게 이번 토론회가 개최되었기 때문에 좋은 방안이 모색될 것으로 기대합니다.

저는 보건복지위원회 위원으로서 오늘 논의된 의견들을 잘 참고하여 그룹홈의 재원구조가 개편될 수 있도록 충실히 살펴보겠습니다. 이를 통해 그룹홈의 보호를 받고 있는 약 2,800명의 아동들이 우리 사회의 따뜻한 보살핌 속에 미래의 건강한 사회구성원으로 자라날 수 있을 것이라 생각합니다. 아무쪼록 오늘 토론회에 참석해주신 여러분께 다시 한 번 감사드리며, 참여하신 분들의 활발한 의견 개진을 부탁드립니다. 감사합니다.

2019년 5월 30일  
국회의원 맹성규

## 축사



서상목  
한국사회복지협의회 회장

한국아동청소년그룹홈협의회 국회 정책토론회 개최를 축하드립니다. 먼저, 오늘 이 자리를 마련하신 존경하는 심기준의원님께 감사드립니다. 아울러 아동 공동생활 가정의 발전과 지원·육성을 위해 노력하고 계신 최경화 한국아동청소년그룹홈협의회 회장님을 비롯한 그룹홈 관계자 여러분 노고에 깊이 감사 인사를 드립니다.

아동그룹홈은 지난 1980년대 자생적으로 만들어져 운영해오다가 1997년에야 비로소 시범 사업으로 정부 지원이 시작되었습니다. 소규모라는 이유로 사회적 관심에서 멀어졌고 제도화에 어려움이 있었습니다. 이러한 한계를 극복하고자 2000년 그룹홈협의회가 결성되었고, 2004년 아동복지법 개정을 통해 그룹홈 운영의 법적근거가 마련된 바 있습니다.

그동안 그룹홈은 아동 및 청소년에게 더 적절하고 효과적인 서비스 제공을 위하여 지속적으로 노력해왔습니다. 그러나 2014년 일반예산에서 복권기금 취약계층사업 예산으로 이관되면서 재정적인 어려움을 겪고 있습니다. 현재 사회복지사 인건비 가이드라인도 적용받지 못한 채 15년째 최저임금에도 못 미치는 예산을 지원받고 있는 실정입니다.

이로 인해 종사자들의 복리후생은 꿈도 못 꾸는 실정이며, 근무사기는 떨어지고 이직률은 타 직종에 비해 높은 것이 현실입니다. 이 피해는 고스란히 전국 533개소 그룹홈과 아동쉼터에 있는 3천 여 명의 아동과 청소년에게 돌아갈 수밖에 없다고 생각합니다.

그간 한국아동청소년그룹홈협의회회의의 끈질긴 노력 결과, 최근 국회와 보건복지부에서 이러한 문제점을 시정하는 다양한 대책에 대한 논의가 이루어지고 있다고 하니 반가운 소식입니다. 그룹홈의 역할과 기능을 강화하기 위해서 하루빨리 아동그룹홈 예산이 일반예산으로 전환되고 이로 인해 종사자들에 대한 처우가 개선될 수 있기를 바랍니다.

한국사회복지협의회도 여러분과 함께 미래의 주역인 아이들을 위해 그룹홈 종사자들의 처우 개선을 위해 함께 노력하겠습니다. 이러한 우리들의 관심과 참여는 우리가 바라는 지역복지공동체를 만들어가는 밑거름이 되리라 생각합니다.

오늘 토론회가 우리나라 아동청소년그룹홈의 발전방향을 모색하여 예산전환의 분기점이 되기 바랍니다. 나아가 종사자들의 처우가 개선될 수 있는 생산적이고 뜻 깊은 자리가 될 것으로 기대합니다. 참석하신 내빈 여러분께서도 함께 노력하고 동참해 주시기 바랍니다.

다시 한 번 보호와 돌봄이 필요한 아이들을 위해 헌신하고 계시는 최경화 한국아동청소년 그룹홈협의회 회장과 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

2019년 5월 30일  
한국사회복지협의회 회장 서상목

## 축사



오승환

한국사회복지사협회 회장

안녕하십니까. 한국사회복지사협회 회장 오승환입니다. 아동그룹홈 일반 예산 전환을 위한 오늘 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

아동그룹홈은 보호대상 아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호, 양육, 자립지원 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설로 대표적인 아동복지시설로 자리잡았습니다. 그룹홈이 아동복지법상 아동복지시설에 포함되어 있지만 예산지원에서는 아동양육시설과 동일한 기준으로 지원을 받고 있지 못해 사회복지시설간 형평성에 맞지 않을 뿐 아니라 묵묵히 아동을 돌보고 헌신하고 있는 많은 종사자들에게 큰 상실감을 주고 있는 현실입니다.

그룹홈 종사자들은 같은 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 아동양육시설과 다른 인건비 가이드라인을 가지고 있는지에 대해 국가인권위원회에서 답을 내렸습니다. 지난달 국가인권위원회는 공동생활가정과 아동양육시설에 대해 동일노동임을 인정하고 그룹홈 종사자들의 임금차이는 명백한 차별이라는 결정을 내렸습니다.

이제, 국가가 대답할 차례입니다. 보건복지부와 기획재정부에서는 복권기금이라는 이유로 직위, 근속연수의 구분이 없이 1인당 최저임금에도 못 미치는 그룹홈 종사자들의 인건비를 현실화 해야 할 것입니다.

헌법에 규정한 동일한 노동에 대한 동일한 임금이라는 동일노동, 동일가치의 헌법적 가치가 사회복지현장에서 '전국적인 단일임금체계'라는 이름으로 이뤄내기 위해서 오는 6월 14일 장충체육관에서 1만 사회복지인이 연대하는 '2019 사회복지정책대회'를 준비하고 있습니다. 그룹홈 종사자 여러분들도 함께 힘을 보태며, 목소리를 높여주시기를 당부드립니다.

결국 아동복지 서비스의 질적인 향상은 사회복지사의 처우개선에서 시작되며, 사회복지사 처우개선의 궁극적인 지향점은 그룹홈 종사자분들의 처우개선이 현실화 됐을 때 이뤄지는 것이라고 생각합니다. 이를 위해 한국사회복지사협회에서도 그룹홈에서 근무하시는 사회복지사 분들과 함께 아동을 단순 보호하는데 그치지 않고 아동들이 성장하여 사회의 중요한 구성원으로서의 역할을 다할 수 있도록 처우개선과 아동복지 인프라 확충을 위해 노력하겠습니다. 지금도 열악한 상황에서 빈곤 아동들을 위한 사회안전망 역할을 하고 계신 그룹홈 관계자분들을 응원합니다.

다시 한 번 오늘 의미 있는 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

감사합니다.

2019년 5월 30일  
한국사회복지사협회 회장 오승환

## 축사



**장순욱**

한국사회복지시설단체협의회 상임대표

안녕하십니까? 한국사회복지시설단체협의회 상임대표 장순욱입니다. 아동그룹홈의 일반예산 전환 및 처우개선을 위한 국회토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 아울러, 오늘 토론회를 주최하신 심기준 국회의원님과 주관하신 사단법인 한국아동청소년그룹홈협의회 최경화 회장님을 비롯한 임직원분들께 감사의 인사를 드립니다. 또한 열악한 처우와 근로 환경에서도 방임, 학대 등 보호가 필요한 아동들을 헌신적으로 돌봐온 아동그룹홈의 종사자들에게 이 자리를 빌어 존경과 감사의 인사를 전합니다.

아동그룹홈은 2004년도에 아동복지법상 시설로 법제도가 된 뒤부터 보건복지부 일반 예산에 편성되어 있었으나, 2014년도에 복권기금 취약계층사업으로 이관되어 현재까지도 기금에 편성되어 있어 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 알고 있습니다. 아동복지법상 아동양육시설과 동일한 자격기준 및 근로와 평가 등을 받고 있는데, 예산지원은 복권기금이라는 이유로 아동복지시설에 해당하는 인건비 가이드라인을 적용받지 못한 채 직위, 근속연수 구분 없는 예산을 지원받고 있기에 아동의 인권과 권익을 지켜온 아동공동생활가정 종사자들이 정작 자신들의 인권과 권리는 보장받지 못하는 상황을 초래하였습니다. 이는 종사자 처우만의 문제가 아니라 열악한 근로조건으로 인해 전문 인력의 유입 제한, 돌봄의 연속성과 지속성 제한으로 인하여 궁극적으로 서비스를 제공받는 대상의 피해로 연결됩니다. 지난달에는 국가인권위원회가 공동생활가정 종사자와 아동양육시설 종사자에게 다른 임금기준을 적용한 것은 평등권 차별이라며, 임금격차가 발생하지 않도록 하라고 보건복지부에 권고한 바도 있는 것으로 알고 있습니다. 그러나 국가의 아동복지시설임에도 그동안 일자리 사업으로 분류하고, 일반예산이 아닌 복권기금으로 예산을 대체하는 구조적 성격상 정부의 가이드라인 적용에도 한계점이 있습니다.

오늘 토론회를 통해 아동그룹홈의 일반 예산 전환을 바탕으로 아동그룹홈 종사자가 아동 양육시설과 동일한 처우를 받을 수 있는 기반을 마련하고, 궁극적으로는 지역별, 대상별, 시설유형별 편차 없이 모든 사회복지시설 종사자가 “동일노동, 동일임금”의 원칙에 따라 일하고 정당하게 대우를 받는 근로 환경이 조성되길 바랍니다.

한국사회복지시설단체협의회에서도 한국사회복지사협회와 함께 오는 6월 14일 「2019 사회복지정책대회」를 개최할 예정이며, 본 행사의 정책 의제중의 하나로 “사회복지종사자 사회복지전담공무원 수준 급여 현실화”를 정부에 요구하고, 지속적으로 관철시켜나가기 위한 노력을 할 예정이오니 앞으로의 행보에 많은 관심을 가져주시기 바랍니다.

마지막으로 오늘 “아동그룹홈 일반 예산 전환과 처우개선을 위한 국회토론회”에 참석해주신 많은 분들의 발전적인 성장을 응원하며, 다시 한 번 오늘 토론회를 준비하신 심기준 국회의원님과 사단법인 한국아동청소년그룹홈협의회 관계자분들께도 감사의 인사를 드립니다. 오늘 토론회가 아동그룹홈 종사자들이 열정과 신념을 가지고 즐겁게 일할 수 있고, 아동들 또한 행복한 삶을 영위해갈 수 있는 계기가 되길 바라겠습니다. 감사합니다.

2019년 5월 30일

한국사회복지시설단체협의회 상임대표 장순욱

## 인사말



**최경화**  
(사)한국아동청소년그룹홈협의회 회장

전국의 아동그룹홈 종사자 여러분, 그리고 본 토론회를 함께하기 위해 자리하신 내빈과 국회의원 여러분, 사단법인 한국아동청소년그룹홈협의회 회장 최경화 인사드립니다.

「아동보호 재원, 복권기금 아닌 일반예산으로!」토론회를 만들고 준비해 주신 심기준 의원님과 의원실 보좌진 여러분의 노고에 깊이 감사드립니다.

아울러 이에 대한 고견과 혜안이 나올 것으로 기대하며, 주제발제를 맡아주신 한국보건사회연구원 강지원 부연구위원님, 돈보스코나눔의집 이상윤 시설장님, 토론자로 나와 주신 한국사회복지사협회 오승환 회장님, 내가 만드는 복지국가 오건호 위원장님, 기획재정부 이종수 과장님, 보건복지부 오재욱 서기관님, 국회입법조사처 정도영 입법조사관님에게 감사의 인사를 드립니다.

올해 4월 15일 국가인권위원회에서는 아동그룹홈 종사자의 임금차별은 “평등권 침해의 차별행위”라고 규정하고, 정부의 시정을 권고하였습니다. 바로 불공평한 정부의 정책에 대해 같은 정부인 국가기관에서 바로잡을 것을 요구한 것입니다.

이에 대하여 본 토론회의 좌장이신 김형태 교수님께서 기고문을 내셨는데 그 기고문 제목이 “아동그룹홈은 가난해서 화가 나는 것이 아니라 불공평해서 화가 난다”를 저도 그대로 사용하였습니다. 교수님께 다시 한 번 더 감사의 인사를 드립니다.

인사말 제목과 같이 지금 아동그룹홈 시설장과 보육사들은 화가 많이 나 있습니다. 이러한 화가 갑자기가 아니고 짧게는 5년, 길게는 10년에 걸쳐 누적 되어 온 것입니다.

현재 우리나라는 저 출생국가이고, 출생 장려국가로서 적어도 정부는 부모의 역할을 대리 이행하며, 상처받아 아픈 아이를 양육하는 숭고한 일을 하는 아동그룹홈종사자를 대우하는 마음가짐이 분명히 달라져야만 합니다.

그래서 우리는 불공평한 차별을 바로잡고, 권리를 되찾으려 합니다.  
다양한 불평등 중 아동그룹홈의 예산출처에 대해 다루고자 합니다.

2014년부터 아동그룹홈 예산은 보건복지부 일반회계에서 복권기금 취약계층 요보호아동 그룹홈 운영지원사업으로 이관되었습니다.

긴급한 정책수요 등을 대응하기 위한 복권기금이 요보호아동의 건강한 성장을 위해 안정적이고 지속적으로 지원되어야 할 아동그룹홈의 예산출처라는 것은 명백히 잘못된 정책입니다.

아동복지법에 따라 아동그룹홈은 국가에 의무가 부여된 사업으로 마땅히 보건복지부 일반회계로 환원되어야 합니다. 예산지원에 담당부처인 보건복지부가 주도적으로 예산을 편성할 수 있도록 해야 할 것입니다.

정부와 국회는 불평등과 차별이 없는 나라를 만드는 것에 최선을 다 하여야 할 것입니다. 우리 아동그룹홈의 종사자들은 보호받는 아이들이 나라의 든든한 버팀목으로 성장할 수 있도록 최선을 다 하겠습니다.

감사합니다.

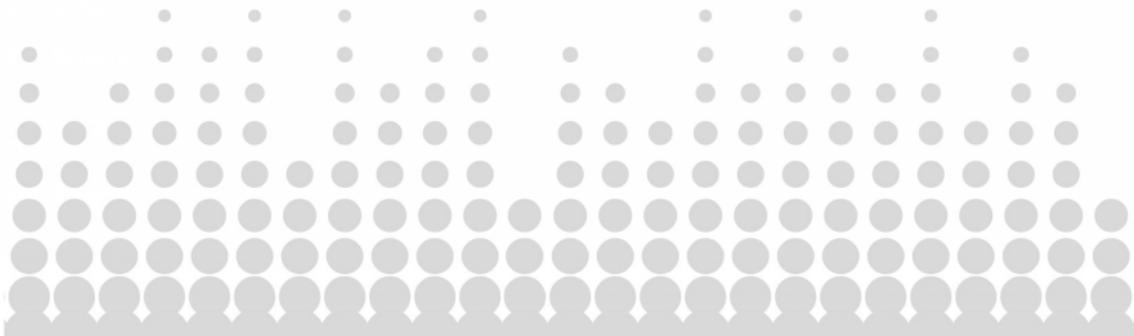
2019년 5월 30일  
(사)한국아동청소년그룹홈협의회 회장 최경화

아동보호 자원, 복권기금 아닌 일반예산으로!  
-그룹홈의 처우개선을 위한 재원구조 개선 필요성-

## [주제발제 1]

# 아동공동생활가정 그룹홈의 역할과 현실

ㅣ 이상윤 시설장 (돈보스코나눔의집)





## 아동공동생활가정(아동그룹홈)의 역할과 현실

이상윤 시설장 (돈보스코나눔의집)

### I 아동그룹홈

#### 1. 아동그룹홈의 정의 및 목적

아동그룹홈은 가정해체, 방임, 학대, 빈곤, 유기 등 위기 가정으로 인해 사회적으로 보호가 필요한 아동청소년에게 가정과 같은 주거 여건에서 아동의 개별적인 특성에 맞추어 보호 양육 서비스를 제공하는 소규모 아동보호시설이다. 아동에 대한 개별 서비스가 가능하며 또래관계 및 대인관계 형성이 이루어 질 수 있고, 가정의 형태로 지역 사회에 위치하고 있어 시설아동으로서 낙인화를 예방할 수 있는 장점이 있다.

아동그룹홈은 보호아동들이 생활 속에서 자연스럽게 인간관계를 맺음으로써 사회적응력 향상에 도움을 주며, 아동이 미래의 건강한 사회구성원으로 자라날 수 있도록 양육하는 가정형 시설이다.

#### 2. 아동그룹홈의 역사 및 현황

국가에서는 1995년 국민복지 기본구상을 하면서 기존의 대규모 시설에 의한 집단적 보호에서 탈피하여 가정적 환경에서의 아동보호와 지역사회 중심의 아동보호를 위한 새로운 보호형태로 공동생활가정(아동그룹홈)에 대한 제도적 도입을 논의하였다.

이에 따라 1996년 12월 그룹홈 제도 도입을 결정하고 1997년부터 시범사업으로 그룹홈에 대한 지원을 시작하였다. 정부지원 전에도 민간차원에서는 이미 1970년대 후반부터 자생적으로 그룹홈을 설치, 운영하고 있었고, IMF 이후 가정해체 등으로 인해 그룹홈이 급격히 증가하게 되었다. 사회적 변화와 맞물리면서 민간과 정부차원의 협력으로 2004년 아동복지법 개정을 통해 아동복지시설 종류에 '공동생활가정'을 추가하여 아동그룹홈 운영에 대한 법적 근거를 마련하게 되었다.

정부는 시범사업부터 1인 인건비를 지원했는데 2007년에 이르러 시설별 인건비 2인 지원으로 확대되고, 2017년 12월 기준 전국 533개소 그룹홈(학대피해아동쉼터 63개소 포함)에서 2,811명의 아동이 보호되는 것으로 집계되고 있다.

### 3. 아동그룹홈의 형태

아동복지법 제 52조(아동복지시설의 종류)에는 공동생활가정(아동그룹홈)이란 「보호대상아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호, 양육, 자립지원 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설」로 정의하고 있다.

아동그룹홈은 아동청소년 5~7인과 시설장 1명, 보육사 2명이 함께 생활하고 있으며, 형태는 단기보호, 장기보호, 치료 보호로 나누어지는데, 단기보호 및 치료를 위한 아동그룹홈의 입주기간은 1년이 원칙이나 1년 단위로 연장가능하며(시장·군수·구청장이 연장 조치), 장기보호의 경우 양육시설보호와 동일하게 18세 미만(출생일 기준)까지 보호가능하나, 아동복지법 시행령 제22조(시설보호기간의 연장)에 해당하는 경우에는 연장할 수 있다.

### 4. 아동그룹홈 보호아동 일반현황(보호아동 수, 개소 수, 지원예산 등)

아동그룹홈의 보호아동은 2017년 2,811명으로 그중 8~13세(초등)가 947명(33.7%)로 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 다음으로 14~16세(중등) 661명(23.5%), 17~19세(고등) 642명(22.8%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 1〉아동그룹홈(학대피해아동쉼터 포함) 개소수 및 보호아동 현황

(단위: 개소 / 명)

아동그룹홈 개소수	연령별 아동수						
	계	미취학 (0-7세)	초등 (8-13세)	중등 (14-16세)	고등 (17-19세)	대재 (20세이상)	기타
533	2,811 (100.0%)	385 (13.7%)	947 (33.7%)	661 (23.5%)	642 (22.8%)	127 (4.5%)	49 (1.7%)

주: 533개소 중 63개소는 학대피해아동쉼터임.

자료: 2018년도 공동생활가정(그룹홈) 현황, 보건복지부(기준일: 2017년 12월 31일)

아동그룹홈의 보호아동은 집계기준 2007년 1,368명에서 2017년 2,811명으로 지속적으로 증가하고 있다.

〈표 2〉아동그룹홈 시설 및 보호아동 수 증가현황

(단위: 개소 / 명)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
시설수	20	104	154	213	276	348	397	416	460	489	480	476	480	510	533
아동수					1,368	1,664	1,993	2,127	2,241	2,438	2,481	2,588	2,636	2,758	2,811

주: 2003~2006년의 경우 아동 수에 대한 조사자료가 없음

자료: 연도별 보건복지부 공동생활가정(그룹홈) 현황 재편집(한국아동청소년그룹홈협의회)

아동그룹홈의 보조금 지원은 2005년 인건비 15,373천원(1인/년), 운영비 192천원(1개소/월)을 시작으로 2019년 인건비 26,189천원(1인/년), 운영비 323천원(1개소/월)로 증가하였다.

〈표 3〉아동그룹홈 보조금 지원현황

년도	시설 개소	지원 개소	인건비 (시설장/보육사)	시설운영비	총예산(국비)	증가액
2005	154	60	15,373천원	192천원/개소.월	424백만원	
2006	213	120(▲60)	16,142천원	202천원/개소.월	890백만원	▲466백만원
2007	276	176(▲56)	16,949천원	261천원/개소.월	2,607백만원	▲1,717백만원
2008	348	248(▲72)	17,454천원	230천원/개소.월	3,737백만원	▲1,130백만원
2009	397	290(▲42)	17,978천원	230천원/세대.월	4,491백만원	▲754백만원
2010	416	348(▲58)	17,978천원	230천원/개소.월	5,389백만원	▲898백만원
2011	460	348(-)	18,517천원	230천원/개소.월	5,775백만원	▲386백만원
2012	489	416(▲68)	18,517천원	230천원/개소.월	6,913백만원	▲1,138백만원
2013	480	416(-)	19,073천원	240천원/개소.월	7,259백만원	▲345백만원
2014	476	416(-)	19,607천원	240천원/개소.월	7,407백만원	▲148백만원
2015	480	448(▲32)	20,195천원	240천원/개소.월	8,623백만원	▲1,216백만원
2016	510	448(-)	21,919천원	240천원/개소.월	10,780백만원	▲2,157백만원
2017	510	448(-)	22,554천원	280천원/개소.월	12,308백만원	▲1,528백만원
2018	533	466(▲18)	24,942천원	314천원/개소.월	14,106백만원	▲1,798백만원
2019	-	466 하반기 16	26,189천원	323천원/개소.월	15,631백만원	▲1,525백만원

주: 총예산(국비)은 학대피해아동쉼터 예산 제외된 금액임.

자료: 연도별 보건복지부 아동공동생활가정 지원예산 재편집(한국아동청소년그룹홈협의회)

## II 아동그룹홈 양육사례

가정의 해체와 심지어 원가족으로부터의 학대 등의 수많은 상처와 아픔 등 다양한 필요에 의해 그룹홈에서 생활하게 된 아동청소년에게 아동그룹홈은 오래 전 모 기업의 유명했던 광고카피처럼 「확장된 '또 하나의 가족」이다. 피 한 방울 섞이지 않았지만 그룹홈이라는 안정적인고 따뜻한 가정의 울타리 안에서 서로에게 필요한 부분에 대하여 도움이 되어주고, 고난과 역경이 찾아와도 먼저 상대방을 배려해주고, 응원해주는 이 특별한 '가정적이고 형제·자매적인 관계'를 통해 가족관계를 새롭게 형성하고 강화시켜 주며 가족애를 키워가는 진정한 가족의 모습을 발견하게 된다.

그러한 그룹홈의 보호·양육을 받아 성공적으로 자립한 두 아이들, 특히 원가정 복귀 실패 후 자립한 아동의 이야기, 성공적으로 원가정으로 복귀한 한 아이의 이야기, 그리고 복귀가 거부된 한 아이의 이야기를 통해 그룹홈의 역할과 현실에 대해 살펴보고자 한다.

### 1. 성공적 자립생활 사례

사례자A (정OO)	
생년월일	1989년 5월 8일
입소일	2000년 9월 10일
입소사유	대상자가 초등학교 2학년 일 때 아버지의 음주 등의 가정사로 인해 어머니가 자살을 하게 되었고, 이후 아버지는 그 충격 등으로 술을 더 많이 마시는 등 원만한 가정생활을 유지하지 못할 정도로 알콜중독 상태가 심각해졌으며, 특히 자녀들을 방치하거나 신체적으로 학대하는 등의 문제로 아동이 초등학교 5학년이던 11살 때 주변의 도움을 받아 그룹홈에 입소하게 됨.
입소 시 생활특성 및 학업 등 자립생활 준비	<p>대상 아동은 초등학교 5학년 후반에 입소해 고등학교를 졸업하고 퇴소하기까지 약 7년여를 그룹홈에 생활했으며, 입소초기 ‘원활하지 못했던 가정환경 안에서 자유분방하게 생활해 오던 습관 등’으로 인해 가정적이면서도 시설적 특성인 일부 규칙적인 그룹홈 생활에 다소 힘들어 했으나 길지 않은 시간에 적응해 매우 안정적으로 생활했으며 학습능력도 빠른 기간 안에 향상됨. 중학교 생활을 통해 학습능력이 매우 높지는 않았으나 특징적으로 학교와 외부 사물놀이팀에 가입해 적극적으로 활동하는 등 높은 활동성과 사회성을 나타내 보였고, 기계에 대한 높은 관심을 나타냄. 그리고 장차 기계 관련 업무에 종사하겠다고 공업고등학교에 입학해 대체로 안정적인 학교생활 후 졸업함.</p> <p>그룹홈에서의 양육 포인트는 원가정 상황상 어린시기에 이루어져야 할 과업수행과 지지가 이루어지지 못했고, 오히려 상처받아 다소 침체되고 왜곡되어 있는 가족에 대한 인식 등을 바꾸어 갈 수 있도록 안정된 가정환경을 조성하고 돕고 지지·격려하고자 노력함. 특히 입소 후에도 아버지가 치료 중인 시기에도 약 3~4시간 걸리는 광주에서 거제도에 있는 병원까지 수시로 다니며 가족관계 회복 및 강화를 도왔고, 아버지를 안심시키고 시설입소를 이해시키려 노력했고 얼마 지나지 않아 받아들이고 편안해 짐. 하지만 입소 다음 해 아버지가 쾌차하지 못하고 돌아가셨으며, 아이가 장례식을 잘 치르도록 함께 동행했고 돌아와 자립할 때까지 그룹홈생활을 계속함. 친누나는 수녀님들이 운영하는 그룹홈에서 생활하며 가끔씩 만남의 시간을 가짐.</p>
퇴소일	2007년 4월
퇴소사유	고등학교 졸업 및 자립

사례자A (정OO)	
자립생활 및 기타	<p>자립자는 고등학교 졸업과 함께 지역에 위치한 광동산업체에 입사해 자립생활을 시작함. 그리고 계속 한 우물을 파 현재는 IT벤처기업(스마트팩토리-지능형공장 구축 업체)에서 대리 근무하고 있으며, 특히 2018년 봄 예쁜 신부를 만나 결혼해서 더욱 더 안정적이고 행복하게 자립생활을 영위해 가고 있음.</p> <p>직장생활 중에 해군에 자원입대 했으며, 평소 다져진 건강한 신체조건 등에 따라 특수대에 차출되어 특별한 군대생활 경험을 하기도 했으며, 제대 후 복직과 함께 2018년엔 중기 IT벤처기업에서 근무해 오면서 외국에도 자주 나가는 등 견문을 넓히고 경력을 쌓아가고 있음. 특히 그룹홈생활 시절 함께 생활해 온 그룹홈 운영자 및 종사자뿐만 아니라 형·동생들과 과도 정기적인 연락과 만남의 시간을 가지며 가족 이상의 관계를 지속해 가며 상호 지지와 나눔을 계속해 오고 있음. 이와 관련해 자립자는 면담 중에 「집에서는 내 마음대로 자유분방하게 생활해 오다가 그룹홈에 들어가 살게 되면서 일부 틀에 맞춰 살아가야 하는 것이 당시엔 힘들었는데 자립해서 살아가면서 가정교육을 잘 받은 것 같아 감사하게 생각하고 있다. 지금은 그 습관들로 인해 직장이나 주변에서 칭찬을 자주 듣게 되고 사회생활이나 직장 생활에서 제일 큰 도움이 되고 있다. 그리고 피가 섞이지는 않았지만 삼촌과 숙모(*시설장 부부를 칭함)뿐만 아니라 그룹홈에서 함께 성장한 형과 동생들과 친형제 이상으로 관계가 되어 서로 의지하며 지금까지 도움을 주고받으며 살아갈 수 있게 된 것이 제일 행복한 일이고 가족이 생겼다는 느낌이 가장 큰 힘이 된다. 그리고 OO이형과 OO이 가족과는 서로 친척처럼 자주 함께 하며 확장된 가족이 되어주고 있다」는 등의 말로 그룹홈생활과 이를 통해 맺어진 가족관계의 중요성과 감사로움, 행복감을 표현함.</p> <p>이러한 대상자의 행복감과 감사로움은 자신이 사회생활 중에 만난 사람들과 취미생활을 위해 결성한 전문캠핑동오회(*나사캠- 나눔사랑캠핑동오회)을 통해 매년 2회(봄, 가을)에 걸쳐 자신이 성장한 그룹홈 가족을 초대해 2박 3일간 확장된 가족으로서 가족캠핑을 함께 하며 가족됨을 공유하고 사랑을 나누어 주고 있음. 또한 수시로 연락하고 후원하는 것뿐만 아니라 명절과 휴가 등을 이용해 그룹홈을 방문해 동생들과 다양한 나눔을 실천해 오고 긍정적 모델링을 해 주고 있음.</p>

2. 입·퇴소→재입소 후 성공적 자립생활 사례

사례자B (음OO)	
생년월일	1988년 3월 1일
입소일	1996년 9월 26일
입소 및 퇴소, 재입소 사유	<p>아주 어린시설부터 시작된 부모의 불화로 아버지가 자주 집을 비우는 일이 빈번해 졌고 이로 인해 어머니가 가출해 버림에 따라 대상 아동과 친누나는 몇 년간 고모에게 맡겨져 성장함. 그러던 중 부모가 다시 합쳐 살게 되면서 다시 부모와 함께 살게 되었지만 얼마 지나지 않아 어머니가 다시 가출했고 아버지도 집에 들어오지 않아 남매만 서로 의지하며 살아가던 중 아버지가 들어와 남매를 어느 집으로 데려가서는 “엄마집이니까 기다리고 있어라”고 말 한 후 돌아오지 않았고, 엄마도 나타나지 않음. 따라서 남매가 인근 경찰서에 가서 도움을 청했고 경찰과 함께 기억을 더듬어 아버지집을 찾아 돌아감. 그 당시 아버지는 새엄마와 살고 있었고, 새엄마와 특히 누나 간에 사이가 좋지 않아 자주 싸움이 일어남. 그리고 아버지가 외출하면 남매는 집안에 있지 못하고 밖에서 아버지가 귀가하길 기다렸다가 들어가곤 함. 그러한 새엄마의 학대와 갈등 관계 등으로 인해 아버지가 대상 아동이 초등학교 2학년이던 해 9월에 대상 아동과 누나를 돈보스코나눔의집과 수녀님들이 운영하는 여아 대상 그룹홈에 각각 입소시킴.</p> <p>그렇게 아동이 잘 성장해 고등학교 입학할 준비하던 중학교 3학년 때 갑자기 아버지로부 터 전화연락이 와 “데려 가겠다”고 했고, 이에 시설장이 ‘고등학교에 입학해야 하는 중요한 시기이고, 새엄마에 대한 아이의 마음과 새엄마의 아이들에 대한 태도도 변화되지 않는 등 여러 가지가 성숙되지 않았다는 판단에 따라 신중하게 결정해 달라’고 만류했음에도 보호자</p>

	<p>는 아동의 퇴소를 고집했고, 결정적으로 아동 자신이 아버지와 살고 싶다는 의사를 표시해 옴에 따라 최종적으로 퇴소해 원가정으로 복귀함. 표면적으로는 가족관계 회복이었으나 내면적으로는 서로 준비되지 않은 상태이면서도 「주변에서 ‘아이들은 시설에 맡겨 놓고 자기들만 편하게 산다’는 등의 말들에 부담」을 갖고 준비되지 않은 상태에서 아이들의 원가정 복귀를 추진한 것으로 이후 확인됨. 결과적으로 대상 아동 등이 집에 돌아가서도 새엄마와 계속 갈등했고, 양모가 누나에 대한 학대를 계속해 아동이 집에 잘 들어가지 않음으로써 아버지와도 갈등하게 되어 아이 본인이 삼촌(*그룹홈 시설장)에게 계속 재입소를 요청해 와 아동이 고등학교 2학년이던 시기에 다시 입소해 그룹홈생활을 계속함.</p>
<p>입소 시 생활특성 및 학업 등 자립생활 준비</p>	<p>대상자는 초등학교 2학년에 그룹홈에 입소해 중간에 원가정복귀가 실패로 끝나는 등의 어려움이 있었지만 늘 모범적으로 생활해 옴. 다만 돌아갈 원가정이 있음에도 돌아갈 수 없는 것에 대해 많이 힘들어 함. 결정적으로 준비되지 않은 상태에서 원가정 복귀를 추진했다가 다시 재입소해 그룹홈에서 자립하는 등 우려곡절과 힘든 시기를 더하고 가중시키는 결과를 가져옴으로써 심리정서적 불안감을 키우고 자신감을 떨어뜨리는 등 자립생활준비를 어렵게 하는 결과를 초래함. 특히 학업에 있어 자신은 공업계 고등학교에 가길 원했으나 중간에 원가정에 복귀하게 되면서 부모의 의사에 따라 인문계 고등학교에 다니게 되어 갈등을 계속했고, 학습에 대한 어려움은 가중되고 미래에 대한 비전이 정리되지 않아 한 동안 어려움을 가짐. 또한 대상자에게는 자존감을 떨어뜨리는 신체적 어려움이 있었는데 오른쪽 얼굴 한 쪽에 주먹보다 큰 검은 반점이 있어 부끄러워하며 어디를 가도 매우 힘들어 하는 등 자존감이 매우 낮아 수차례의 레이저시술을 통해 거의 다 없애 주었고 이후 더욱 더 밝아지고 자신감이 높아짐.</p> <p>우려곡절 끝에 그룹홈생활을 잘 마무리하고 자립생활을 선택해 함께 자립한 친구와 생활하며 대학에 입학했으나 학교생활에 대한 적응상의 어려움과 과 선택에 어려움 있어 휴학하고 군생활을 시작함. 군 제대 후에는 결혼생활 중이던 누나와 살며 본격적으로 사회생활과 자립생활 준비를 시작했고 자동차 판금, 기업체 영업부서, 통신회사 유지보수 업무를 경험하며 본인이 추구하는 배움의 길을 시작함.</p>
<p>퇴소일</p>	<p>2007.02.</p>
<p>퇴소사유</p>	<p>고등학교 졸업 및 자립</p>
<p>자립생활 및 기타</p>	<p>대학생활을 꿈꿨으나 학교생활에 대한 적응상의 어려움 등으로 마치지 못하고 군생활 후 결혼한 누나 등의 도움을 받아 본격적으로 사회생활과 자립생활 준비를 시작해 최종적으로 통신회사를 선택해 자립생활을 시작했으며, 현재는 대기업인 LG에서 유프러스 수탁업체 등을 거쳐 물류창고 대리로 근무 중임. 또한 마치지 못한 대학생활의 꿈도 다시 시작해 열심히 공부하고 있음. 또한 그룹홈생활 시절 함께 생활해 온 그룹홈 운영자 및 종사자뿐만 아니라 형·동생들, 특히 사례A의 동생과 친형제 이상의 관계를 유지하며 상호 지지와 나눔을 계속해 오고 있음.</p> <p>이 나눔과 관련해 자립자는 면담을 통해 「정말 어려운 시기에 삼촌과 숙모(*시설장 부부)가 함께 해 주셔서 큰 힘이 되었고, 집으로 돌아갔다가 다시 왔을 때도 변함없이 가족이 되어 주고 지금까지 함께 해 주는 것이 제일 행복하고 감사하다. 처음 집에서 오라고 했을 때 안 갈까도 생각했지만 아버지와 살고 싶어 간다고 했는데 갈 때나 다시 돌아오고 싶다고 연락했을 때 삼촌에게 제일 미안하고 고맙다. 또 얼굴에 있던 큰 검은 반점 때문에 많이 힘들었는데 지금은 사람들이 거의 알아보지 못하는 것 같다. 사실 레이저치료 받을 때마다 무섭고 아프기도 했는데 삼촌에게 미안해서 말할 수 없었다. 어쨌든 기적 같고 많이 감사하다. 특히 만형으로서 칭찬을 많이 해 주시고 믿고 역할을 맡겨 준 것과 형으로서 동생들을 잘 챙겨줄 수 있게 가르쳐 주시고 챙겨 주신 것이 제일 기억에 남고, 그러한 것들이 지금 사회생활을 하는 과정에서도 많은 도움이 되고 있다. 어디에 가나 적극적으로 나서고 역할을 하게 된다. 그룹홈 생활을 통해 교육받은 것들이 사회생활 안에서 어느 곳, 누구와 있어도 쉽게 관계할 수 있고 분위기에 적응할 수 있게 된 것이 제일 좋은 점인 것 같다. 또 어떻게 보면 그룹홈에서 만난 삼촌 숙모와 동생들이 가족보다 그리고 친척보다 더 좋은 가족이 되어주고, 함께 할 수 있게 된 것이 무엇보다 좋고 기쁘다. 그냥 다 좋고 감사하다」고 나눔.</p>

두 자립자 모두 강조한 것은 「그룹홈에서의 생활을 통해 가족의 의미와 중요성에 대해 다시 생각하게 되었고, 피를 나누지는 않았지만 친가족과 친척 이상으로 가족이 되어 주었다. 그리고 지금도 그 가족 됨이 자립생활을 통해 가질 수밖에 없는 외로움과 어려움들의 순간들 안에서 의지가 되고 가장 큰 힘이 되어 주고 있어 고맙고 감사하다」는 것이었다.

또한 그러한 자립자들의 가족 됨과 그에 따른 행복감과 감사로움은 다양한 모습으로 서로에게 표현하고 그리고 사회생활과 자립생활을 통해 드러내고 있는데 몇 가지 중요한 것들을 예를 들면 다음과 같다. 함께 생활하던 동생이 자립해 생활하는 과정에 계속적으로 관계하며 도움을 주는 것뿐만 아니라 입대하는 동생이 있으면 동행해 준비를 돕고 훈련소까지 바래다 주며, 휴가를 나오면 챙겨주고 제대 시에도 삼촌과 숙모가 챙기지 않아도 될 정도로 자기들이 알아서 다 챙겨주곤 한다. 또한 누군가 취업에 어려움을 가지거나 기존 직장에서 어려움이 있는 가족이 있으면 자신의 직장으로 불러들이거나 다른 직장을 소개해 주는 등 서로를 돕고 의지하는 생활나눔을 계속하며 형제적 우애를 나뉘고 있다. 또한 어버이날과 어린이날 등에는 서로 공유해 종사자들과 어린 동생들을 매년 챙기고, 명절과 여름휴가 등을 통해 정기적으로 방문해 함께 하기도 한다. 더욱이 정기적인 시설 후원을 통해 직접적인 도움을 주기도 하고, 매년 2회 봄과 가을에 각각 2박 3일간의 가족캠핑 등에 초대해 다양하게 가족 됨을 나누고 사랑을 나눔으로써 긍정적 영향을 주고받으며 생활해 가고 있다.

결론적으로 그룹홈생활을 통해 형성된 새롭고 확장된 가족관계와 가족적 사랑을 통해 자립해 생활해 가고 있는 퇴소자들에 대한 연락관계가 자연스럽게 확보되고 사후관리가 가능해졌으며, 현재 양육 중인 동생들에게도 긍정적 동기부여와 목표의식을 심어주는 등 매우 긍정적인 영향과 양육상 직접적인 도움이 돼 주기도 한다. 더욱이 사회복지의 궁극적 목표인 「자립자 본인들의 안정되고 행복한 생활뿐만 아니라 '세금 먹는 대상에서 세금을 내는 건전한 사회구성원'으로 거듭났다」는 것이 가장 큰 의미라고 평가된다.

### 3. 성공적 원가정 복귀 사례

사례자C (유00)	
생년월일	2007년 10월 17일
입소일	2015년 4월 9일
입소사유	<p>엄마의 가출 등 가정해체로 인해 어린 시절 대형양육시설에 입소의뢰 되어 생활해 온 아동으로 주의력결핍과잉행동장애(ADHD) 의심증상에 따라 2년여 심리치료를 받아 왔으나 주의산만과 도벽, 거짓말 등의 종합적인 문제행동이 심화되어 공동생활가정(그룹홈)에서의 세심한 보호와 양육의 필요성에 따라 전원 의뢰되어 초등학교 2학년이던 2015년 입소됨.</p> <p>다만 그룹홈 입소 이후 아동이 보인 심리정서 상태가 매우 심각하고 그에 따른 부적절한 행동특성도 매우 지나쳐 다시 심리검사를 실시하고, 보호자인 아버지에 대한 면담 실시, 그리고 이전 양육시설에 최종 확인한 결과 이전 양육시설에서 이미 전달받은 문제들 외에 폭력과 부적절한 성적행동 등을 포함한 종합적인 문제행동으로 어려움을 가졌음을 새롭게 알게 됨. 또한 심리검사와 아버지 면담 등의 결과 아동에겐 「부모의 갈등과 엄마의 가출 등에 따른 원가정의 불안정한 양육환경과 방임, 아버지의 폭력, 그리고 시설에 맡겨짐에 따른 버림받았다는 것에 대한 좌절과 분노, 시설 입소 후 관계가 복원되어 정기적으로 방문했던 엄</p>

	사례자C (유00)
	<p>마집에서의 동거남에 의한 폭력 노출, 그리고 이 모든 것들에 따른 심리·정서적 불안정감과 인지부조화에 따른 전반적인 어려움과 문제행동 등이 발생되고 있는 것」으로 판명되었으며, 의료적으로는 복합 심리정서장애로 진단됨.</p>
<p>입소 시 가정환경 및 가족관계</p>	<p>부모의 갈등과 경제적 어려움 등으로 아동이 약 5세 되던 해 엄마가 가출을 했다가 아동이 양육시설에 맡겨진 후 다시 나타나 관계를 유지해 왔으며 그 과정에 엄마 동거남의 폭력성향 등에 따라 관계가 다시 단절된 상태임. ㅎ녀제는 아버지가 보호자이며, 아동의 친동생은 아동이 이전에 생활해 오던 대형 양육시설에서 계속 생활 중임. 이외에 광주 인근 시골에 아동의 친할머니(90세)와 혼자 사는 큰아버지가 있으며 수시로 방문하고 지내는 것으로 확인됨.</p>
<p>입소 시 생활 및 학업 등 특성</p>	<p>입소와 함께 아동의 불안정한 심리정서상태 등에 따른 매우 심각하고 부적절한 행동특성(심각한 욕설과 거짓말, 도벽, 자살 암시 언행, 기물파손 등)을 집과 학교 등에서 표출하기 시작했으며, 학업에는 거의 흥미를 보이지 않음. 또한 그에 따라 가족의 생활환경과 관계에도 큰 영향과 변화를 가져옴. 따라서 전문가(의료, 교육, 상담 등) 및 보호자와의 수시 면담을 통해 전문적이고 체계적인 치료와 교육서비스와 활동 지원 시작.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 건강가정의학과와 심리센터를 통한 심리검사 실시 및 상담치료 시작</li> <li>2. 정기적인 상담치료 및 시설장과의 상담 실행</li> <li>3. 전문가 요청에 따라 체계적이고 전문적인 치료서비스제공을 위한 장애진단 및 적극적인 치료(약물, 미술, 놀이치료 등) 서비스 제공 시작 (*때론 바우처 등 자원연계가 어려워 월 40만원을 자부담 지원하기까지 함.)</li> <li>4. 학교 및 교육청, 지자체와 연계한 서비스 지원             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학교 통합반 : 일방학급+특수학습</li> <li>- 특수학급 거부에 따른 특수학교 전학</li> <li>- 활동성 및 놀이활동 욕구에 따른 방과후 특수어린이집 활동 참여</li> </ul> </li> <li>5. 다양한 자체 활동 활동             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정기적인 요리실습, 텃밭활동, 영화관람 등 다양한 여가문화활동</li> <li>- 가족여행, 나들이, 가족캠핑, 자전거하이킹, 등산 등 활동</li> <li>- 애완동물 키우기, 약기연주 등 심리정서활동 등</li> </ul> </li> </ol> <p>이 과정에 학교와 특수어린이집 등의 일부 관계자들, 특히 아버지의 아동 및 아동의 행동특성에 대한 몰이해와 비협조로 다양한 어려움이 발생되기도 했으며, 큰 오해를 받기도 함. 그럼에도 계속적이고 체계적인 전문치료와 다양한 노력을 통해 정서적 안정감이 상당히 향상되었고, 입소 초기에 보이던 부적절한 태도경향도 상당히 줄어들. 다만 몇 년간의 교육에도 불구하고 아동의 가족에 대한 그리움과 일부 부적절한 행동특성(폭력 등)은 계속되었고, 가족 안에서의 어려움과 폭력 등과 관련한 위험성을 늘 갖게 되어 커다란 스트레스로 작용됨. 더욱이 아버지가 아동의 「가족에 대한 그리움과 욕구, 그리고 심리·정서적으로 아프고 인지능력상 어려움이 있다는 것」을 받아들이고 이해하려 하기보다는 아동의 행동특성을 비행으로만 인식해 기관 방문 시에도 습관적으로 폭력을 행사하려 해 아동양육과 치료에 변화가 필요하다고 판단함. 그에 따라 전문가 면담과 직원회의 등을 통해 아동행동특성의 근본적 치료와 변화를 위해서는 아동에 대한 치료와 교육뿐만 아니라 부모교육을 실시해 장기적으로는 원가정으로 복귀시키는 방안이 가장 필요할 것으로 판단하고 이를 적극적으로 추진하기로 함.</p>

사례자C (유OO)	
원가정복귀 준비 (보호자 교육)	정기적으로 아버지를 초대하거나 전화 등을 통해 아동의 특성과 원인 등에 대해 설명하고 나누었으며, 아동에 대한 이해와 긍정적인 양육방법 등에 대해서도 설명하고 자원 획득과 관련 기관에 대한 접근 방법 등도 다양하게 설명해 줌. 특히 폭력은 바람직한 양육방법이 될 수 없고, 더욱이 인지부조화와 가정 등으로부터의 폭력과 가정해체 등의 부정적인 영향을 받고 있는 아이에게 폭력은 절대로 사용하지 않아야 한다는 점을 강조하고 협조를 당부함. 교육 초기 아버지는 아이에 대한 이해와 아이를 데려가 살아야할 수도 있다는 것에 상당한 부담과 두려움을 가짐. 다만 교육이 이어질수록 이해와 태도에 변화가 나타났고, 결과적으로 교육과 나눔, 설득을 시작한지 1년 6개월여 만에 아이도 아버지에 대한 두려움을 풀고 집으로 가겠다는 의사를 나타냈으며, 아버지도 도와주면 데려가 양육해 보겠다는 의사를 보여 절차를 거쳐 최종적으로 퇴소를 진행하고 원가정 복귀와 적응을 적극 지원함.
퇴소일	2018년 9월 21일
사후관리	퇴소 초기 일부 부적절한 행동특성을 나타내 보이기는 했으나 모든 관심과 사랑이 아동 본인에게 집중되면서 성장과 변화를 가져오기 시작해 얼마 지나지 않아 더 이상의 특별히 부적절한 행동특성을 보이지는 않음. 따라서 현재는 아버지와 대체로 안정되고 밝게 잘 생활하고 있으며, 인지능력의 향상과 부적절한 행동특성도 거의 나타내지 않는 것으로 확인되었고 보호자가 매우 고마워함.

4. 보호자의 원가정복귀 요청에 대한 지자체의 거부 사례

사례자D (박OO)	
생년월일	2007년 10월 17일
입소일	2017년 5월 18일
입소사유	아동은 한국인 아버지와 태국인 어머니 사이(*특정 종교단체 주선)에서 태어난 다문화가정 자녀임. 아버지는 결혼 전부터 이미 조현병을 앓고 있었고 치료활동 외에 가족을 부양하기 위한 어떠한 활동도 거의 하지 못했으며(않았으며), 어머니는 한국말이 거의 불가능해 아이와의 소통도 이루어지지 않았으며 역시 조현병 증세를 보이며 아직 한국 국적취득도 이루어지지 않아 생활자체에 어려움을 가짐. 따라서 아동에 대한 양육은 아동의 입소 몇 개월 전에 돌아가신 할머니가 거의 전담해 왔으나 할머니가 돌아가시면서 아이에 대한 안정적인 보호와 양육이 이루어지지 않고 방임됨. 또한 그로인해 학교에도 가지 않는 등 학교생활도 거의 불가능해 졌으며, 할머니의 부재 이후 아이도 말을 하지 않는 등의 이상행동을 보이는 등에 따라 주변으로부터 아동보호전문기관에 학대로 신고 되었고, 법원 등을 통해 입소하게 됨.
입소 시 가정환경 및 가족관계	아동의 입소 시 아버지는 매우 흥분한 상태였으나 설득과 설명을 통해 특별한 행동특성을 보이지는 않았고, 태국인 엄마는 다른 남자의 아이를 임신한 채 거주기간이 지나 경찰과 동사무소, 여성단체 등의 도움을 받아 (강제)출국됨. 아버지에 대한 관리는 관련기관에서 지속적으로 해 오고 있으며, 인근에 거주하고 있는 고모와 다른 친척들이 있어 관리와 도움을 주고 있는 것으로 확인됨.
입소 시 생활 및 학습 등 특성	아동은 입소 초기 매우 불안정해 보이고 말도 하지 않아 주변 사람들로부터 장애를 가진 것으로 오해를 받기도 함. 또한 외부로부터 손님이 오시거나 외부에 나가 낯선 사람들을 만나는 경우 매우 위축되고 굳어져 한마디도 하지 않는 등 불안감을 나타냄. 하지만 날이 갈수록 심리·정서적 안정감이 빠르게 안정되고 웃으며 장난을 치는 등의 아동 본래의 모습을 되찾아 감. 학습능력 또한 눈에 띄게 향상되어 갔고 학생회장 선거에도 도전하고 반에서 부반장을 역할을 수행하는 등 적극성과 사회성이 매우 향상됨. 또한 관련기관들의 노력과 보호자의 적극적인 치료노력을 통해 아버지가 아이의 그룹홈보호에 대해 받아들이기 시작했고, 수 개월의 상호 신뢰관계형성 후 아동보호전문기관을 통해 보호자와 아동의 만남을 시작해 아버지의 요청과 아이의 욕구에 따라 조심스럽게 정기적인 본가방문을 실행함. 그리고 1년 6개월 동안의 활동과 신뢰형성에 대한 평가를 통해 최종적으로 아버지를 시설에 초대했고, 매우 만족스러워 하며 돌아감.

사례자D (박OO)	
갑작스런 보호자의 아동 퇴소 요청	2019년 4월 말 보호자가 그룹홈에 전화연락을 통해 강제 출국했던 엄마가 입국해 함께 살 기고 했다며 아동의 퇴소를 요청해 옴. 따라서 아버지에게 시설 방문을 요청해 퇴소요청 절차에 대해 안내해 주고 조현병을 앓고 있는 보호자의 특성을 감안해 조심스럽게 1차적으로 '아이를 양육할 준비가 되어 있는지 확인'함. 이 과정에 보호자는 "그냥 기초수급자로 남아 서 세 식구가 살겠다. 아이 장래를 위해 준비된 것이 다 있다"는 등의 말만 해왔고, 퇴소해 서 가족과 함께 살자는 아버지의 말에 아동은 「그냥 여기서 안정적으로 살고 싶어요」라며 분명한 거부의를 밝힘. 그럼에도 며칠 후 아버지가 지자체에 퇴소요청서를 제출했고, 지자체는 관할 아동보호전문기관을 통해 현장 확인, 보호자와 아동 면담을 진행함. 그 과정에 엄마는 3개월 여행비자로 입국한 사실이 밝혀짐.
시설보호 유지 결정	지자체는 아동보호전문기관의 현장 확인과 아동 면담, 보호자 면담 등을 통해 아동의 「시설 보호 유지」를 결정해 연락해 왔고, 그 구체적인 사유로 첫째- 아동의 원가정 복귀 거부, 둘째- 원가정의 준비 미흡 및 부와 모의 양육능력 부족 등을 제시함.
기타	아동에 대한 퇴소 거부에 따라 조현병을 앓고 있는 아버지에 의해 우발적으로 발생될 수도 있는 부적절한 행위 등에 대한 걱정 등이 있고 그에 다른 스트레스는 현재 진행형임.

### III 아동그룹홈의 차별해소를 위한 요구

앞서 발표한 강지원 부연구위원의 발제내용과 같이 아동그룹홈사업의 경우 보건복지부와 기획재정부라는 두 개 부처가 사업과 예산을 나누어 담당하고 있다. 두 부처 모두 하나의 정부라는 공통점은 있으나 우리가 조직생활에서 경험하듯 그 특성상 바로 옆 동료직원이 어떤 업무를 하고 있고 어떤 어려움이 있는지 파악하지 못하는 경우가 종종 발생된다. 작은 조직도 충분한 소통구조가 마련되지 못하면 같은 사업 안에서 분절적이고 다른 이해와 생각들이 발생한다. 그러한 구조적 문제로 인해 아동그룹홈 예산증액 아니 정당한 처우개선에 어려움이 발생된다고 본다.

아동그룹홈에 대한 정부지원의 차별이 바로 보호아동과 종사자들이 정당히 누려야할 권리를 빼앗고 정의가 아닌 차별에 따른 분노를 경험하게 하고 있다. 기본원칙에 맞지 않는 불합리한 예산체계부터 바로 잡지 못하면 우리가 보호하고 있는 아이들과 앞으로 아동그룹홈에서 근무하게 될 예비 사회복지사들에게도 큰 죄를 짓는 것이 될 것이다. 그러므로 국가의 의무인 아동그룹홈 지원사업이 안정적이고 지속적으로 수행되고 발전할 수 있도록 하기 위해서는 예산출처를 보건복지부 일반회계로 전환하는 것이 반드시 필요하다.

더불어 예산출처의 전환과 동시에 아동그룹홈 종사자들에 대한 사회복지시설 인건비가이드 라인의 미적용 문제를 반드시 해결해야 한다. 그동안 아동그룹홈 종사자에 대한 인건비는 인위적으로 매년 정해지는 최저임금보다 조금 상회하는 수준으로 책정되어 왔다. 생활시설이지만 지급에 대한 명확한 기준도 없이 아동그룹홈 사업안내에 따른 1인당 연 26,189천원을 지급하라는 지침이 전부이고, 시간외 근무수당 등 그 많은 각종 수당에 대한 지급지침은 어디를 봐도 찾아볼 수가 없다.

1년을 근무하던 10년을 근무하던 아동그룹홈의 종사자는 동일한 연 26,189천원이라는 지침에 근거해 급여를 지급받는다. 동일한 아동복지 생활시설인 양육시설과는 시설의 설치 및 휴업, 폐업, 보호아동의 입·퇴소, 관리감독, 시설평가 등이 동일함에도 불구하고 아동그룹홈 종사자와의 임금격차가 시설장은 연 23,005천원, 보육사는 연 11,503천원의 차별이 발생하고 있다. 이것은 정말 정의롭지도 타당하지도 않다.

〈표 4〉양육시설과 아동그룹홈 임금 비교

직위	호봉	월 기본급	명절 휴가비	가족 수당	시간외 근무수당	연 총액	양육시설 급여차액
양육 시설 시설장 (원장)	'19년 사회복지시설 생활시설 가이드라인 원장 기준 7호봉	3,428,900원 × 12월 = 41,146,800원	4,114,680원 기본급 120%	지급 대상 미 산출	지급제외	45,261,480원	연 23,005 천원
아동 그룹홈 시설장	26,189,000원/ 1인 (퇴직금, 기관사회보험료 포함)	1,854,640원 × 12월 = 22,255,680원	지급제외	지급 제외	지급제외	22,255,680원 (기관사회보험료 + 퇴직금 = 3,933,320원)	
양육 시설 보육사 (생활 지도원)	'19년 사회복지시설 생활시설 가이드라인 생활지도원 5호봉	2,028,200원 × 12월 = 24,338,400원	2,433,840원 기본급 120%	지급 대상 미 산출	지급대상 40시간 기준 582,240원 × 12월 = 6,986,880원	33,759,120원	연 11,503 천원
아동 그룹홈 보육사	26,189,000원/ 1인 (퇴직금, 기관사회보험료 포함)	1,854,640원 × 12월 = 22,255,680원	지급제외	지급 제외	지급제외	22,255,680원 (기관사회보험료 + 퇴직금 = 3,933,320원)	

주: 양육시설 시간외근무수당의 경우 서울시 가이드라인 기준(40시간 적용)

자료: 사회복지시설인건비가이드라인 및 아동그룹홈 급여지급기준에 따른 급여추계(한국아동청소년그룹홈협의회 작성)

지난 2017년 9월 11일, 대구광역시 소재 아동그룹홈의 보육사는 이러한 임금차별 문제에 대해 국가인권위원회에 진정서를 제출하였고, 1년 7개월이라는 긴 조사 끝에 올해 4월 최종 결정문이 발표되었다.

... 국가인권위원회는 **“보건복지부가 아동양육시설과 공동생활가정 종사자에게 다른 임금 기준을 적용하여 인건비 차이를 발생하도록 한 행위는 '평등권 침해의 차별행위'에 해당**”

되며, 보건복지부장관은 사회복지시설 종사자 인건비가이드라인을 아동복지법 제52조에서 규정하고 있는 공동생활가정 종사자에게도 적용하여 아동양육시설 종사자와의 임금 격차를 발생하지 않도록 차별시정을 권고한다.” (국가인권위원회, 17진정0872300 공동생활가정 종사자에 대한 임금차별, 2019. 02. 27)

이번 인권위원회의 결정은 대한민국 헌법 제11조 1항 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”라는 국민의 기본권을 지키기 위한 원칙을 보여줬고, 이를 지키지 못한 정부의 책임과 개선을 요구한 것이다.

금번 인권위원회 결정문에 대한 보건복지부의 답변서가 6월로 예정되어 있는 것으로 알고 있다. 이번 결정문에 대해 차별받는 국민이 없는 사회를 만들기 위한 정부의 확고한 의지가 반드시 반영되길 바라며 촉구한다.

아동보호 자원, 복권기금 아닌 일반예산으로!  
-그룹홈의 처우개선을 위한 재원구조 개선 필요성-

## [주제발제 2]

# 복권기금에서 일반 예산 전환의 필요성

강지원 부연구위원 (한국보건사회연구원)





# 아동그룹홈 자원: 복권기금에서 일반회계 전환의 필요성

미래전략연구실  
강지원

**KIHASA**  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

## | 목차

**KIHASA**  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

**01** 왜 지금, 그룹홈의 자원에 관심을 가져야 하나?

**02** 분석 1: 아동 정책 예산의 현황과 문제

**03** 분석 2: 복권기금 예산의 현황과 문제

**04** 그룹홈 자원조달 개선방안

## 왜 지금, 그룹홈의 재원에 관심을 가져야 하나?



### ⌚ 가족 부문에 대한 투자는 미흡하나, 아동에 대한 관심은 증가



- ◆ 미취학 아동 중심의 돌봄 공급 → 자녀 돌봄의 욕구 확대
  - 유아교육 및 보육 서비스(ECEC)를 중심으로 확대(0-2세 35.7%, 3-5세 92.2%)
  - 방과후 돌봄(6-11세)은 OECD 평균 보다 낮음(한국 12.5%, OECD 평균 29.0%)

## 왜 지금, 그룹홈의 재원에 관심을 가져야 하나?



### ⌚ 보편 아동 돌봄 지원과 취약 아동 지원 이원화, 보편 서비스 중심으로 발달



- ◆ 학령기 아동은 학교를 중심으로, 영유아는 유아교육·보육서비스를 통해 보편적으로 접근
  - 유아교육 및 보육 서비스(ECEC)를 중심으로 확대(0-2세 35.7%, 3-5세 92.2%)
  - 학령기 아동은 의무교육(만6-15세), 방과후 돌봄(만6-11세), 청소년 활동지원(만9-24세)으로 유형화
- ◆ 취약한 아동(소득, 가족, 본인특성)에 대한 지원은 보건복지부와 여성가족부를 통해 매우 잔여적으로 제공
  - 연령, 학령, 보호, 욕구 기준에 관계없이 일정 소득 이하 가구의 자녀에 대한 선별적 지원
  - 아동수당은 신생아~영유아 대상 보편적 현금 이전 최초 도입(교육급여, 자녀장려세제도 존재)

## | 왜 지금, 그룹홈의 재원에 관심을 가져야 하나? KIHASA 한국보건사회연구원 Korea Institute for Health and Social Affairs

Ⓢ 가장 취약한 요보호 아동에 대한 사회적 책임과 기본권 보장

실행 기반 조성

제1차 아동정책기본계획(2015)

➔

포용국가 아동정책(2019)

Korea Institute for Health and Social Affairs page - 5

## | 왜 지금, 그룹홈의 재원에 관심을 가져야 하나? KIHASA 한국보건사회연구원 Korea Institute for Health and Social Affairs

Ⓢ 보호-탈시설-학업/취·창업-결혼/출산 등 포용적 지원 체계 구축 필요

◆ 가장 취약한 보호대상 아동은 현금·현물 외 가족 같은 환경의 조성(주거+보호+양육) 필요

- 가정보호가 이상적이거나 입양이나 위탁 가족을 찾는데 한계가 있어 여전히 시설 보호 필요
- 시설보호의 경우 대규모 시설에서 소규모 시설로 전환하는 중
- 시설보호와 보호종료 아동의 경우 가정 같은 환경의 조성(주거, 보호)과 저소득층 대상 현금 및 현물 서비스의 이용 등 보다 적극적인 조치와 함께 통합적인 매니지먼트가 필요
- 보호종료 후에도 학교 혹은 취업 등을 통해 자립을 준비하고 지역 사회 내에서 안정적인 소득의 확보, 저렴한 주택 등 제도 간 연계 및 통합적인 사례관리 필요

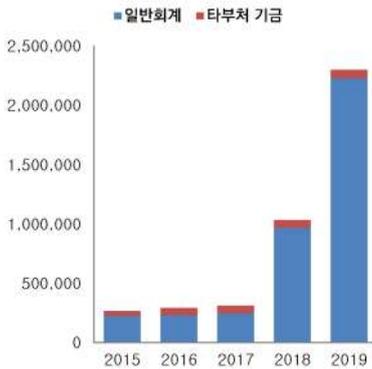
Korea Institute for Health and Social Affairs page - 6

## 분석1. 아동 정책 예산의 현황과 문제



### 일반회계를 중심으로 아동 정책 예산은 지속적으로 증가

아동복지예산 추이(단위: 백만원)



세부사업	2015	2016	2017	2018	2019	증가율
<총계> (1)+(2)	265,073	290,280	307,091	1,031,949	2,295,847	71.6%
<일반회계> (1)	222,307	229,831	245,178	967,157	2,227,230	77.9%
요보호아동자립지원(세제)	1,021	1,000	1,012	1,021	3,218	33.2%
보호종료아동 자립수당 지급(세제)	0	0	0	0	9,958	-
실종아동보호 및 지원	992	992	893	854	1,232	5.6%
가정위탁 지원 운영	1,232	1,232	1,241	1,285	1,500	5.0%
중앙입양원및입양단체등 사후관리지원	4,390	4,791	5,517	5,793	6,220	9.1%
아동발달지원계좌(보조)	10,747	11,217	17,304	19,570	20,929	18.1%
아동안전사고예방사업	353	335	338	338	538	11.1%
아동정책조정 및 인권증진	72	666	4,880	2,209	2,018	130.1%
지역아동센터 지원	137,717	142,764	147,159	158,688	173,122	5.9%
드림스타트(19년, 사례관리전달체계 편입)	65,783	66,834	66,834	66,855	67,680	0.7%
다함께돌봄사업	0	0	0	925	13,788	-
아동수당 지원	0	0	0	709,619	1,927,127	-
<타부처 기금> (2)	42,766	60,449	61,913	64,792	68,617	12.5%
(복) 아동복지시설 아동치료, 재활지원사업	707	750	891	1,034	1,218	14.8%
(복) 요보호아동 그룹홈 운영 지원	8,623	13,714	16,476	19,132	21,141	25.1%
(복) 입양아동 가족지원	20,731	21,028	19,382	18,800	17,860	-3.7%
(복) 아동복지시설 기능보강	7,630	7,630	6,867	6,524	6,198	-5.1%
(범) 아동학대피해자보호및지원(쉼터)	5,075	17,327	18,297	19,302	22,200	44.6%

## 분석1. 아동 정책 예산의 현황과 문제



### 그룹홈 운영 지원 예산 역시 지속적으로 증가

그룹홈 지원 예산과 아동복지예산 비교 (단위: 백만원)



	공동생활가정			
	아동수	증감율	시설수	증감율
2017	2,811	1.9	533	4.5
2016	2,758	4.6	510	6.3
2015	2,636	1.9	480	0.8
2014	2,588	7.0	476	-0.8
2013	2,418	-	480	-

주: 숫자는 전년 대비 증가율

주: 보건복지부(2018), 2019년 예산 및 기금운용계획안, 재계산

## | 분석1. 아동 정책 예산의 현황과 문제



한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

⊙ 문제1. 유사한 성격(정책 대상)의 사업에 대한 연계성 문제

18세 미만

보호 대상 아동

시설보호

양육시설(이양)

그룹홈(복)

피해아동쉼터(범)

가정보호

소년소녀가정(이양)

가정위탁

가정입양(복)

디딤씨앗통장

18세 이상

보호 종료 아동

시설퇴식

자립지원(이양)

자립수당

주거지원(이양)

◆ 가장 취약한 요보호 아동은 현금·현물 외 가족 같은 환경의 조성(주거+보호+양육) 필요

- 가정보호가 이상적이나 공급 부족
- 보호대상 아동(27,583명) 중 아동복지시설(46.4%), 공동생활가정(10.2%), 가정위탁(43.4%)
- 보호종료아동(2,593명) 중 아동양육시설(39.9%), 공동생활가정(5.9%), 가정위탁(54.2%)

Korea Institute for Health and Social Affairs
page - 9

## | 분석1. 아동 정책 예산의 현황과 문제



한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

⊙ 문제2. 복권기금의 공익 사업은 일관성·지속성·추진력 한계



법정 배분사업

〈복권 및 복권기금법〉에 기금/단체명 및 배분율 명시  
; 사업의 안정성, 일관성 담보

공익사업

〈동법〉에 '저소득층' '소외계층' 으로 표현  
; 사업 예산 총액이 복권 수익금에 근거  
사업 간 예산 배분도 임의적  
사업 예산의 지속성, 안정성 한계

Korea Institute for Health and Social Affairs
page - 10

## 분석1. 아동 정책 예산의 현황과 문제



### 문제3. 유사 사업(사업내용) 간 형평성 문제

구분	사업명	법적 근거	재원
공동생활가정 (그룹홈)	요보호아동그룹홈 운영지원	아동복지법 없음	국고보조(복권기금)
	장애인공동생활가정	장애인복지법 없음	지방이양
	노인공동생활가정 운영	노인복지법 있음	국고보조(일반회계)
쉼터	학대피해노인전용쉼터 운영지원	노인복지법 있음	국고보조(일반회계)
	학대피해아동쉼터지원 <sup>주)</sup>	아동복지법 없음	국고보조(복권기금)
	청소년쉼터 운영지원	청소년복지법 있음	지방이양
	피해장애인쉼터 운영지원	장애인복지법 있음	국고보조(일반회계)

주: 2015년까지 별도 항목으로 지원되다가, 2016년부터 요보호아동그룹홈에 포함

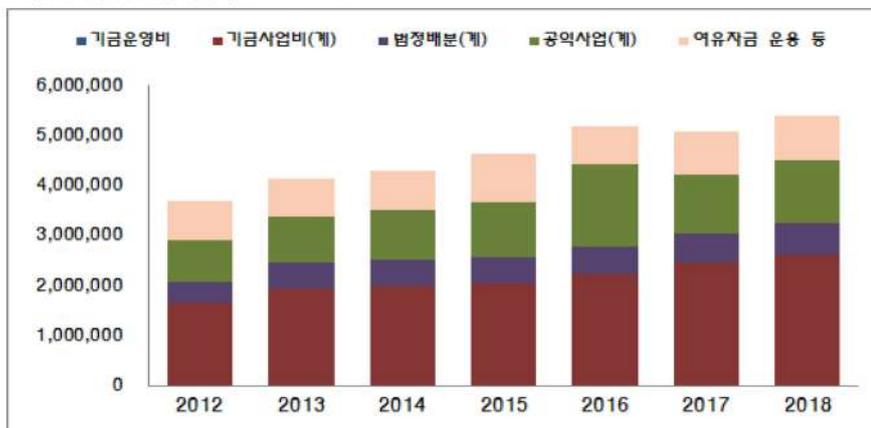
## 분석2. 복권 기금 예산의 현황과 문제



### 문제1. 복권기금의 예산 편성 방식

- 복권 판매 및 수령금액을 제외한 복권수익금에 따라 집행 규모 결정

복권기금 운영 실적(단위: 백만원)



주: 결산 기준

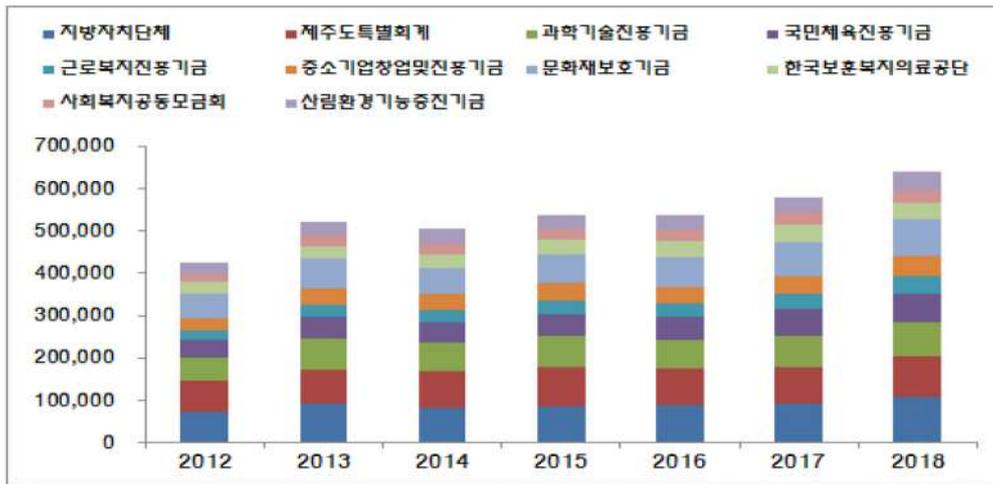
자료: 2012~2018년은 기획재정부 복권위원회 홈페이지; 2019년 복권기금계획안 참조

## 분석 2. 복권 기금 예산의 현황과 문제



### 문제1. 복권기금의 예산 편성 방식

- 법정 배분 사업: 법에 명시된 기금/단체에 배분
- 복권수익금에 근거하나 사업의 변동은 적고 예산은 안정적인. 성과에 따른 가감 적용



주: 결산 기준  
 자료: 2012~2018년은 기획재정부 복권위원회 홈페이지; 2019년 복권기금계획안 참조

## 분석 2. 복권 기금 예산의 현황과 문제



### 문제1. 복권기금의 예산 편성 방식

- 공익 사업: 공익사업 중 기금 전출 예산은 상대적으로 안정적인 추세를 나타냄.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
공익사업(계)	843,975	937,130	1,007,472	1,088,164	1,648,262	1,155,398	1,256,531	1,460,400
국민주택기금	488,050	538,050	538,045	567,170	567,170	550,361	550,361	592,700
장애인고용촉진및직업재활기금	8,000	8,000						
여성발전기금	100,874	122,985	150,551	175,959	183,366	206,175	226,482	358,900
청소년육성기금	34,417	43,416	46,694	76,976	85,477	91,371	97,605	107,900
보훈기금	17,706	10,068	16,565	11,242	11,228	14,184	27,102	29,200
문화예술진흥기금	57,400	58,121	61,300	63,121	37,199	37,109	82,103	105,600

주: 2012~2018년은 결산기준; 2019년 예산은 억원 단위로 작성되어 있어 백만원 단위로 제시함.  
 자료: 2012~2018년은 기획재정부 복권위원회 홈페이지; 2019년 복권기금계획안 참조

## 분석 2. 복권 기금 예산의 현황과 문제



### Ⓢ 문제1. 복권기금의 예산 편성 방식

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
공익사업(계)	843,975	937,130	1,007,472	1,088,164	1,648,262	1,155,398	1,256,531	14,604
소외청소년자립지원	670		642		1,200			
금융소외자신용회복법률지원	2,000	1,800						
저소득층난방연료 긴급지원	8,125	8,185	5,845					
취약계층소비자교육및피해구제	480	480						
서민금융활성화지원	120,000	120,000	120,000	84,000	175,000	175,000	175,000	1,750
학대피해노인전문상담터지원	1,642	1,714						
조정기관시설관리인고용지원	600	728						
저소득층맞춤형창업인큐베이터구축	3,000	3,000						
시설아동치료재활사업	611	827	744	707	750	891	1,034	12
나눔문화 확산		1,651						
정신의료기관시설환경개선사업		2,500						
출소자기능취득전문치유센터운영		3,903						
출소자가정복원센터 건립		5,126						
사회정착지원센터 건립		5,791						
중증질환의료비지원(재난적의료비)			30,000	30,000	27,500	17,751	35,662	357
요보호아동그림물운영지원			7,407	8,623	13,714	16,476	19,132	211
임양아동 가족지원			19,149	20,731	21,028	19,382	18,800	179
아동복지시설 기능보강			7,630	7,630	7,630	6,867	6,524	62
개인회생파산종합지원센터구축			2,600					
소상공인시장진흥기금				36,000				
학대피해아동상담터지원				5,705				
청년 등 사회적기업가 육성						3,261	3,081	41
찾아가는 복지서비스 차량지원						16,570	10,811	5
청소년창업비전센터 건립							2,834	
저소득층 장학사업 지원								44
재해재난긴급구호	400	485						
생태나누리		300	300	300				

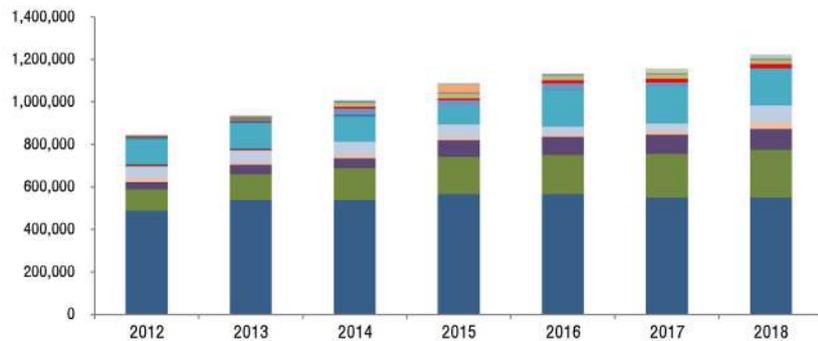
## 분석 2. 복권 기금 예산의 현황과 문제



### Ⓢ 문제1. 복권기금의 예산 편성 방식

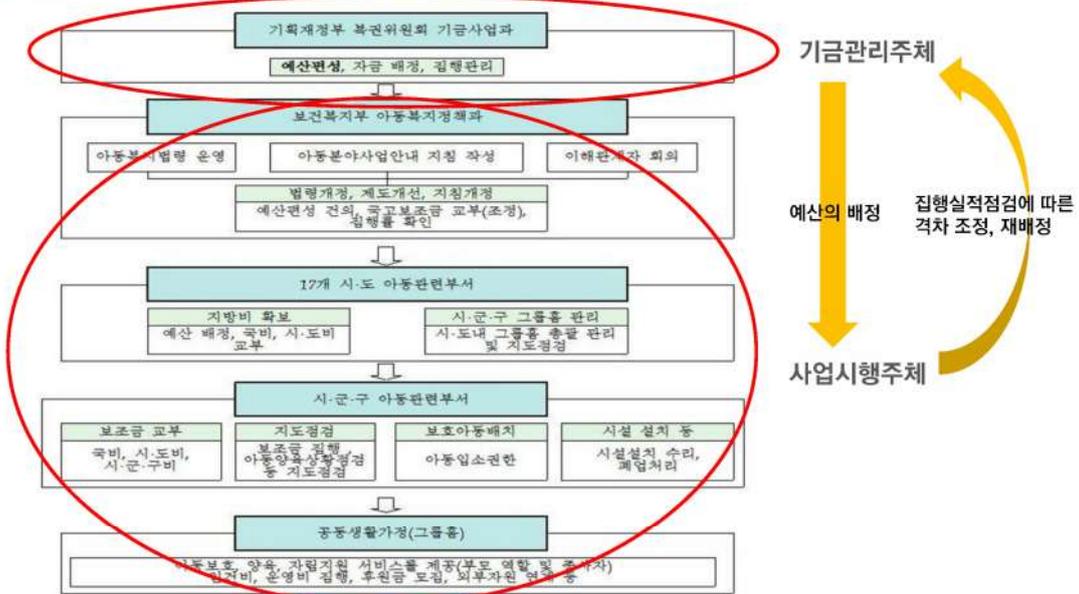
- 법에 명시된 사업 외에는 '저소득층' '소외계층' 대상 사업에 포함됨.
- 사업의 변동이 잦으며, 예산의 규모를 담보하기 어려움.

■ 국민주책기금 ■ 여성발전기금 ■ 청소년육성기금 ■ 보훈기금 ■ 문화예술진흥기금 ■ 서민금융활성화지원 ■ 시설아동치료재활사업 ■ 요보호아동그림물운영지원



## 분석 2. 복권 기금 예산의 현황과 문제

### 문제2. 기금관리주체와 사업시행주체의 불일치



## 분석 2. 복권 기금 예산의 현황과 문제

### 문제3. 기금 중심 사업 평가

평가지표	2015				2016			
	치료재활	그룹홈	입양	기능보강	치료재활	그룹홈	입양	기능보강
1. 1 사업 목적의 명확성	3.50	3.25	3.25	3.25	3.50	3.50	3.25	3.25
1.2 성과지표 타당성	8.50	6.80	6.50	7.50	8.50	6.80	6.50	7.50
1.3 사업 타당성 사전분석	3.50	3.25	3.10	3.25	3.25	3.50	3.25	3.25
2.1 사업예산 집행률	9.99	9.50	8.12	6.42	10.00	9.34	8.27	4.54
2.2 예산절감노력	7.00	7.30	7.00	7.30	6.50	6.50	6.50	6.50
2.3 사업모니터링	6.50	6.00	7.00	6.00	6.50	6.50	7.00	6.00
3.1 성과지표 달성도	15.30	13.60	13.00	15.00	17.00	13.60	13.00	11.90
3.2 사업 성과 효과성	12.00	10.50	9.75	10.50	12.00	10.50	9.00	10.50
3.3 사업평가 환류	7.00	7.00	6.50	6.50	7.00	6.50	6.00	6.50
3.4 복권기금 홍보실적	3.75	2.25	3.00	2.00	4.00	2.50	3.00	2.50

## | 그룹홈 자원조달 개선방안



### ② 방안 1. 일반회계 전환

2019년 예산 기준

	세부사업	2019
일반회계	요보호아동자립지원(세세)	3,218
	보호종료아동 자립수당 지급(세세)	9,868
	실종아동보호 및 지원	1,232
	가정위탁 지원·운영	1,500
	중앙입양원 및 입양단체 등 사후관리지원	6,220
타부처 기금	아동복지시설 아동치료, 재활지원사업	1,218
	요보호아동 그룹홈 운영 지원	21,141
	입양아동 가족지원	17,860
	아동복지시설 기능보강	6,198
	아동학대피해자보호 및 지원(쉼터)	22,200



개선방안

일반회계

- 시설에 대한 기본운영비 지원
- 상시 근무하는 종사자 지원
- 취약집단에 대한 선제적 조치
- 예산 산출 근거가 예측 가능하며 지속적인 사업
- 재정사업 투입에 따른 성과가 장기적인 사업

타부처 기금

- 시설 증·개축 및 기능보강
- 추가(additional) 혹은 선택(optional)적인 이용 지원
- 시범사업
- 재정 제약 하에서 순차적으로 진행해도 기본권을 침해하지 않는 사업

Korea Institute for Health and Social Affairs

page - 19

## | 그룹홈 자원조달 개선방안



### ② 방안 1. 일반회계 전환

◆ 일반회계 편입 시 장점

- 공동생활가정의 정책 목적 달성에 용이
- 대규모 양육 시설에서 소규모 공동생활가정으로의 전환에 대한 추진력 확보
- 사회적으로 보호가 필요한 취약 아동에 대한 정책의 성과 제고
- 노인장애인가동 등 공동생활가정이 관련법에 근거한 사회복지시설로서의 위상 제고
- 지역사회 커뮤니티 케어, 지역 내 공동주택 및 공간 등을 활용한 공동생활가정 확대
- 보호대상-보호종료-학업/취창업-결혼/출산으로 이어지는 취약 아동의 성장과 발달에 대한 국가 책무 강화

Korea Institute for Health and Social Affairs

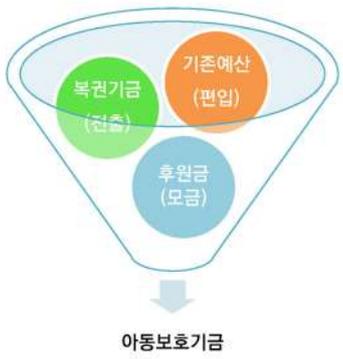
page - 20

## | 그룹홈 자원조달 개선방안



### ㉞ 방안 2. 아동보호기금 신설

#### 아동보호기금의 재원



#### 아동보호기금의 사업



Korea Institute for Health and Social Affairs

page -21

## | 그룹홈 자원조달 개선방안



### ㉞ 방안 2. 아동보호기금 신설

◆ 아동보호기금 신설 시 장점

- <아동복지법> 개정에 근거하여 '아동권리보장원' 설립, 실행가능성 담보
- 기금관리주체와 사업시행주체가 동일하여 사업의 추진력 및 지역 간 격차 조정 용이
- 사회적으로 보호가 필요한 취약 아동에 대한 '재원' 을 명시하여 국가 책무성 강화
- 취약 아동에 대한 지원으로 복권기금 전출의 명분 담보
- 복권 수익금 감소에 따른 대응으로 기업 및 개인 후원 연계, 아동발달지원계좌의 매칭 강화
- 시설 평가 및 사업 성과 평가를 통한 사업의 효과성 제고 노력 용이

Korea Institute for Health and Social Affairs

page -22

# 감사합니다



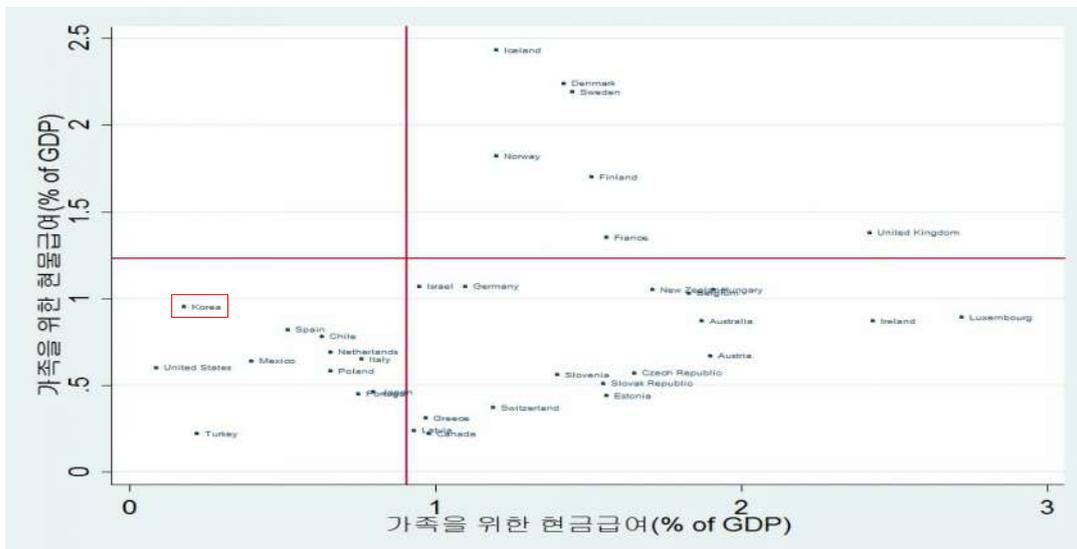
# 아동그룹홈 자원 : 복권기금에서 일반회계 예산 전환의 필요성

강지원 부연구위원 (한국보건사회연구원)

## 1 왜 지금, 아동 그룹홈의 자원에 관심을 가져야 하나?

우리나라는 OECD 회원국 중 가족 부문에 대한 공공부문의 지출이 상대적으로 낮은 국가다<sup>1)</sup>. 특히 현금급여의 비중이 매우 적고, 현물급여의 비중은 평균보다 다소 낮다. 사회정책 분야에서 가족부문에 대한 지출은 보육 여성 및 가족에 대한 지출로 구성되며, 아동에 대한 투자를 포함한다. 따라서 가족부문의 지출이 낮다는 것은 취약계층에 대한 잔여적 복지를 통해 가족을 지원하고 있다는 뜻이며, 아동에 대한 투자 역시 소극적이라는 것을 뜻한다. 다만, 2018년 이후 도입된 아동수당을 포함한다면 현금급여의 비중은 다소 증가할 것으로 예상된다.

[그림 1] 주요 국가의 가족 지출 구조



주: 1) 비교가능한 자료 확보를 위하여 2013년 기준값을 활용함.

2) X축 및 Y축의 실선은 각각 현금급여와 현물급여의 평균값임.

자료: OECD Family Database (<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>에서 2018.12.10. 인출)

1) OECD Social Expenditure database에 따르면, 2013년 기준 가족(Family)부문 지출이 GDP 대비 1% 미만인 국가는 멕시코(0.4%), 터키(0.4%), 미국(0.7%)이며, 한국은 1.1%이며, 한국의 가족지출이 1%를 넘어선 것은 2013년이 처음이다.

우리나라의 아동정책은 15개 부처에서 수행되고 있으나, 주로 교육부와 보건복지부·여성가족부에서 수행하고 있다. 이는 아동에 대한 정책이 보편적이고 의무적인 ‘교육분야’에 초점을 맞추고 있으며, 학교 밖에서 일어나는 활동에 대한 지원은 여성가족부가 담당하고 있고, ‘보호가 필요한 아동’에 대한 지원은 보건복지부를 중심으로 매우 잔여적으로 이루어지고 있음을 뜻한다.

이러한 정책의 맥락 속에서 그룹홈 아동에 대한 지원을 살펴보고자 한다. 「아동복지법」은 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동을 ‘요보호아동’으로 분류하여 지원하고 있다. 보호가 필요한 아동에 대한 정책은 과거 대규모 시설보호(양육시설)를 중심으로 발달하였으나, 최근에는 지역 사회에서 가정과 같은 환경에서 생활할 수 있도록 소규모 시설(그룹홈)로 전환하고 있다. 시설보호에서 지역 사회 가정과 같은 환경으로의 전환은 아동뿐만 아니라, 장애인, 노인에서도 공통적으로 나타나는 정책적 변화이다. 이들 아동에 대한 보호는 18세가 되면 종료되는데, 보호 종료 아동을 위해 정부는 발달계좌지원, 자립지원, 주거지원 등을 제공하고 있다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

아래의 그림에서 보듯이 보호가 필요한 아동과 보호종료아동에 대한 지원 사업에 대한 재정 규모는 정확하게 파악되지 않는다. 지방이양사업에 대한 재정 규모를 파악하기 힘들기 때문이다. 이에 반해 중앙부처 사업은 보건복지부 일반회계의 예산은 상대적으로 작고, 복권기금의 예산은 매우 큰 편이다. 이와 함께 2019년에는 보호종료아동에 대한 자립수당 지원이 중앙부처 일반회계 사업으로 신설되었다. 이는 아동에 대한 주무부처인 보건복지부가 아동수당이나 방과후돌봄서비스 등 보편적인 아동에 대한 책무는 확대하면서, 우리 사회에서 가장 소외되고 취약한 ‘요보호 아동’에 대한 책임에는 소극적으로 대응하고 있다는 것을 뜻한다. 이는 ‘보호가 필요한 아동’이 지역 사회 내에서 건강하게 자랄 수 있는 사회적 여건이 조성되어야 하나, 사업의 수행주체와 자원조달 주체가 다르며, 자원조달의 주체가 사업에 대한 전문적인 이해가 부족하고 사업의 다각화를 위한 추진력을 발휘하기 힘들다는 측면에서 우려를 야기한다.

[그림 2] 보호아동에 대한 보호 및 보호 종료아동에 대한 지원 사업

(단위: 백만원)

18세 미만			18세 이상
보호 아동 보호	시설보호	양육시설(지방이양)	보호종료아동에 대한 자립지원(지방이양) 자립수당(일반회계 9,858)(신규) 주거지원(지방이양)
		그룹홈(복권기금 21,141)	
		피해아동쉼터(범피기금 22,200)	
	가정보호	소년소녀가정(지방이양)	
		가정위탁(일반회계 1,500)	
		가정입양(복권기금 17,860)	
		디딤씨앗통장(일반회계 20,929)	

주: 2019년 예산을 기준으로 작성함.

자료: 강지원, 보건복지영역의 청소년 정책사업 현황: 이윤주 외(2018), 지역사회협력망 운영을 통한 청소년 성장지원 모델 개발연구, 경제인문사회연구회. 수정보완.

보호가 필요한 아동은 부모의 사망이나 가출, 학대, 방임 등 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈되면서 일차적인 상처를 받았다는 측면에서 보다 적극적인 조치가 필요하며, 가정과 유사한 환경에서 충분한 보호와 양육, 안전한 주거와 건강한 자립지원 등의 서비스를 제공해야 한다. 이러한 측면에서 보호가 필요한 아동에 대한 보호를 담당하고 있는 그룹홈(공동생활)에 대한 지원은 적극적으로 고려될 필요가 있다.

경제학적 측면에서도 요보호아동에 대한 투자는 매우 중요하다. 먼저 생애주기별 투자 회수율을 조사한 다수의 연구에서 '아동'기의 투자 회수율이 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 아동기에 대한 투자가 빠르고 적극적일수록 사회적 효용이 높아진다는 것을 뜻한다. 저출산 시대 노인부양비의 비중이 급격하게 증가하는 것을 고려할 때 아동 개개인은 향후 우리 사회를 짊어지고 갈 중요한 자본이라는 측면에서도 빈곤의 악순환을 끊고 보호가 필요한 아동이 사회의 구성원으로 건강하게 자랄 수 있도록 인적자본에 대한 투자가 강화될 필요가 있다.

## 2 아동 정책 예산 관점

2017년 아동정책 시행계획 평가에 따르면, 아동정책기본계획에 포함된 중앙부처의 예산은 4.1조원으로 전년 대비 17% 이상 증가한 수치이며, 최초로 4조원을 초과하였다(강지원 등, 2018, 발간예정). 아동정책기본계획에 포함된 다수의 사업이 교육과 고용에 편재해있다. 학령기 아동의 대부분은 의무교육을 받고 있으므로, 아동 관련 예산의 대부분은 '교육'분야에 편성되고 있고, 아동을 양육하는 가정에 대한 지원의 대부분은 산전후 휴가 및 육아휴직으로 '보육여성 및 가족'부문에 편성되어 있다.

이러한 예산 편성은 우리나라의 사회보장체계에서 '아동'에 대한 책무는 가족에게 있다는 것을 뜻한다. 즉 일반적인 아동에 대한 정부 지원은 공식적으로 존재하지 않고 아동을 양육하는 가족에 대한 지원을 통해 아동의 복리가 가정 내에서 수행될 것을 기대한다는 것을 뜻한다. 이에 반해 가족의 보호를 받을 수 없는 '보호가 필요한 아동'에 대해 정부는 사회복지 분야(080) 중 취약계층지원(082)부문에 예산을 편성하고 있다. 문재인 정부의 국정과제로 아동수당과 보편적인 방과후 아동 돌봄(다함께돌봄)이 도입되기 전까지, 적어도 우리나라에서 아동에 대한 지원은 매우 취약한 아동에게만 잔여적으로 이루어졌다.

아동복지 예산은 보건복지부 일반회계 예산과 타부처 기금 사업으로 구분할 수 있다. 저출산고령화의 영향으로 아동에 대한 관심이 증가함에 따라 지난 5년간 보건복지부 일반회계 사업의 예산은 연평균 77.9% 증가했다. 특히 2015년 아동정책기본계획의 수립과 이에 근거한 시행계획의 수립 및 평가의 영향으로 '아동정책조정 및 인권증진' 사업의 예산은 소규모이지만 매우 급격하게 증가했다. 이와 함께 요보호아동자립지원 역시 소규모 예산사업이지만 연평균 33.2%의 증가를 나타냈다. 이에 비해 기획재정부 복권기금사업과 법무부의 범죄피해구제기금사업은 지난 5년간 연평균 12.5%의 증가에 불과하다. 2015년 이후 복권기금 사업과 범

최피해자구제기금사업은 해당 사업을 지속적으로 예산을 편성하고 있는데 반해 예산의 추이는 사업별로 차이가 있다.

〈표 1〉보건복지부 아동복지 예산 추이

(단위: 백만원, %)

세부사업	2015	2016	2017	2018	2019	증가율
〈총계〉 (1)+(2)	265,073	290,280	307,091	1,031,949	2,295,847	71.6
〈일반회계〉 (1)	222,307	229,831	245,178	967,157	2,227,230	77.9
요보호아동자립지원(세세)	1,021	1,000	1,012	1,021	3,218	33.2
보호종료아동 자립수당 지급(세세)	0	0	0	0	9,858	-
실종아동보호 및 지원	992	992	893	854	1,232	5.6
가정위탁 지원-운영	1,232	1,232	1,241	1,285	1,500	5.0
중앙입양원 및 입양단체 등 사후관리지원	4,390	4,791	5,517	5,793	6,220	9.1
아동발달지원체계(보조)	10,747	11,217	17,304	19,570	20,929	18.1
아동안전사고예방사업	353	335	338	338	538	11.1
아동정책조정 및 인권증진	72	666	4,880	2,209	2,018	130.1
지역아동센터 지원	137,717	142,764	147,159	158,688	173,122	5.9
드림스타트(19년, 사례관리 전달체계 편입)	65,783	66,834	66,834	66,855	67,680	0.7
다함께돌봄사업	0	0	0	925	13,788	-
아동수당 지원	0	0	0	709,619	1,927,127	-
〈타부처 기금〉 (2)	42,766	60,449	61,913	64,792	68,617	12.5
복권						
아동복지시설 아동치료, 재활지원 사업	707	750	891	1,034	1,218	14.6
요보호아동 그룹홈 운영 지원	8,623	13,714	16,476	19,132	21,141	25.1
입양아동 가족지원	20,731	21,028	19,382	18,800	17,860	-3.7
아동복지시설 기능보강	7,630	7,630	6,867	6,524	6,198	-5.1
법피						
아동학대피해자보호 및 지원(쉼터)	5,075	17,327	18,297	19,302	22,200	44.6

주: 예산편성지침에 근거하여 사회복지(080) 분야)취약계층지원(082)부문을 기준으로 작성함.

이에 따라 보건(090)분야 아동에 대한 지원과 청소년(084)부문은 포함하지 않음.

세부사업을 기준으로 작성하였으나, (세세)는 세부사업의 하위 세세사업임.

자료: 보건복지부(각년도), 2019년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료.

‘요보호아동에 대한 그룹홈 운영 지원’ 사업이 복권기금 사업으로 편성된 것과 관련하여 세 가지 문제점이 있다. 첫째, 유사한 성격의 사업에 대한 자원 차이를 설명할 수 있는 논리적 근거가 미흡하다. 그룹홈은 「아동복지법」에 근거한 아동복지시설로, 양육시설과 동일하게 생활 시설이나 규모에는 차이가 있다. 반면에 지역아동센터는 이들 시설과 동일하게 아동복지시설에 포함되나, 이용시설이라는 차이점을 갖고 있다. 이 세 가지 아동복지시설은 모두 국가와 지방자치단체의 책무가 법적으로 명시되어 있으나, 지역아동센터는 일반회계에서, 그룹홈은 복권기금에서, 양육시설은 지방이양사업으로 예산을 편성한다. 이는 국가의 책무라는 점, 사업이 지속적으로 운영되어야 한다는 점, 시설을 이용하는 아동이 사회적으로 매우 취약하다는 점을 고려할 때 시설의 존재 및 예산의 편성이 아동에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 때 예산의 편성과 자원의 차이를 설명할 논리적 근거가 명확하지 않다.

이러한 문제는 다른 사업에서도 나타난다. 가정위탁 지원사업과 입양아동 가족 지원사업이 유사한 성격을 가지고 있으나, 가정위탁 지원 사업은 일반회계로, 입양아동 가족 지원사업은 복권기금으로 편성되어 있다. 두 사업은 예산 규모의 차이가 크다는 점을 고려하더라도, 재원이 다르고 예산의 추세 방향이 전혀 다르게 나타난다는 것은 납득하기 어렵다.

**둘째, 요보호 그룹홈 운영 사업이 복권기금 사업으로 편성되어야 하는 논리적 근거 역시 미흡하다.** 복권기금 사업은 법정 배분 사업과 공익사업으로 편성된다. 법정 배분 사업과 일부의 공익사업은 법령에 명확하게 기금명과 단체명이 제시되어 있다. 이에 비해 요보호아동에 대한 그룹홈 운영 지원사업은 ‘저소득층’ 혹은 ‘소외계층’을 지원하는 사업으로 분류되는 공익사업이다. 즉 공익사업의 일환으로 그룹홈 운영지원이 포함될 수는 있으나, 그룹홈 운영지원사업이 반드시 복권기금에서 편성되어야 할 근거는 없다. 복권 기금이 복권판매 수익금을 재원으로 하며 복권판매량에 따라 지원 규모가 결정된다는 점을 고려하면, 공익사업에 포함된 그룹홈 운영 지원 사업의 예산 편성 여부 및 예산 수준을 담보하기 어렵다.

그룹홈 운영지원사업은 법에 근거하여 국가에 의무가 부여된 사업이라는 점에서 당초 일반회계 사업이었으나 2014년 복권기금으로 전환된 것이다. 이 과정에서 그룹홈 운영지원사업이 복권기금으로 이관된 합리적인 사유를 찾기 어렵고, 일반회계의 부족분을 복권기금에서 충당한 것으로 밖에 볼 수 없다.

**셋째, 아동 그룹홈과 유사한 사업들 간의 형평성을 고려할 때 아동 그룹홈이 복권기금 사업으로 편성되어야 하는 논리적 근거 역시 미흡하다.** 당초 복권기금에는 ‘학대피해노인전용쉼터지원(2012~2013)’와 ‘학대피해아동쉼터지원(2015)’사업이 포함되어 있었으나, 현재 노인쉼터 운영 지원은 일반회계로 이관되었다. 유사하게 장애인쉼터의 경우에도 일반회계 사업이다. 즉 소규모 공동생활가정인 그룹홈이나 폭력 피해자 쉼터는 국고보조, 지방이양사업으로 혼재해있다.

〈표 2〉 유사사업 비교

(단위: 백만원)

구분	사업명	법적 근거	예산	비고
공동생활가정 (그룹홈)	요보호아동그룹홈운영지원	아동복지법 없음	21,141백만원	국고보조(복권기금)
	장애인공동생활가정	장애인복지법 없음		지방이양
	노인공동생활가정 운영	노인복지법 있음		국고보조(일반회계)
쉼터	학대피해노인전용쉼터 운영지원	노인복지법 있음	1,576백만원	국고보조(일반회계)
	학대피해아동쉼터지원주)	아동복지법 없음	그룹홈 예산에 포함	국고보조(복권기금)
	청소년쉼터 운영 지원	청소년복지법 있음		지방이양
	피해장애인쉼터 운영지원	장애인복지법 있음	630백만원	국고보조(일반회계)

주: 2015년까지 별도 항목으로 지원되다가 2016년부터 요보호아동그룹홈에 포함

문제는 이러한 사업들 간 사무 분담과 자원 분담의 원칙이 명확하지 않다. 공동생활가정이라는 유사한 사업임에도 불구하고 정책 대상별로 차이가 있고(예, 장애인-지방이양, 노인 및 아동-국고보조), 대상별 사업의 사무와 자원도 동일하지 않다(예, 노인-국고보조/일반회계, 장애인-국고보조/지방이양, 아동-국고보조/복권기금/범피기금).

요약하면, 아동 관련 예산이 4조원을 돌파한 현 시점에서 보호가 필요한 아동에 대한 적극적인 정책 노력이 필요함에도 불구하고 취약한 아동에 대한 재정지원이 일관되지 않고, 재원과 사업이 이원화되어 있어 주무부처가 사업을 추진할 수 있는 적극적인 동력도 미흡하다. 특히 보호가 필요한 아동에 대한 가장 필수적인 보호-양육-주거를 담당하는 그룹홈에 대한 지원이 복권기금으로 편성되어야 할 논리적 근거는 매우 미흡하다. 이는 정책 대상으로써 ‘아동’ 사업에 대한 자원 분석에서도, 정책 수행 방식인 ‘공동생활시설(그룹홈)’에 대한 지원 분석에서도 동일하게 나타난다. 또한 아동복지예산의 지속적인 증가(71.6%)에도 불구하고 타 부처 기금 예산이 매우 낮은 수준의 증가율(12.5%)을 나타내고 있다는 점에서 기금에 편성된 사업의 소극적인 재정 투자에 대한 우려가 존재한다. 무엇보다도, 복권기금에 편성된 사업에 대한 기준이 명확하지 않다는 측면에서 일반회계의 부족분을 복권기금으로 충당했을 가능성과 함께 임의적이고 자의적인 재정적 판단이 미칠 요보호아동에 대한 부정적인 영향이 우려된다.

### 3 복권기금 자원의 관점

모든 사업이 일반회계 예산으로 지출되어야 하는 것은 아니지만, 아동그룹홈의 자원이 복권기금이라는 것은 몇 가지 문제를 야기한다. 본 고에서는 **복권기금의 예산 편성 방식과 사업 주체와 자원 주체의 차이로 파생되는 사업 운영의 문제**로 구분하여 살펴보고자 한다.

복권기금은 복권판매수익금의 효율적 사용을 통해 국민의 복지를 증진하기 위한 목적으로 「복권 및 복권기금법」에 따라 설치되어 2004년부터 시행되었다. 동 법 제23조에 근거하여 복권수익금 가운데 35%는 기금 등의 자금소요에 배분해야 하며, 그 외의 복권기금은 공익사업에 사용한다. 또한 제22조에 근거하여 일반회계 및 특별회계, 기금 및 단체 등에 전출·예탁·출연 또는 보조할 수 있다. 이에 근거하여 복권기금은 기금운영비와 기금사업비<sup>2)</sup>, 법정배분사업, 공익사업, 여유자금 운용 등으로 구분하여 집행되고 있다.

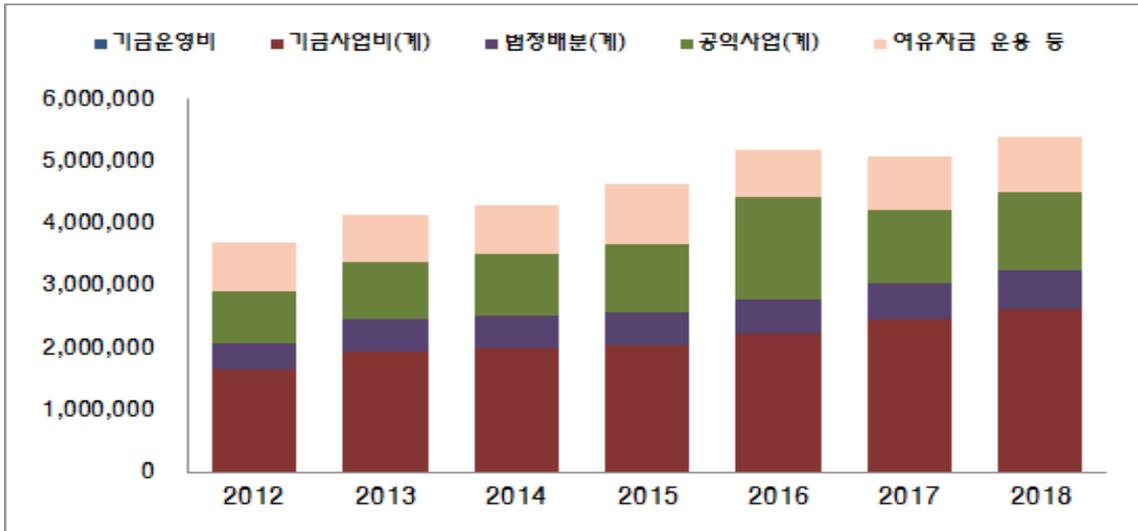
기금사업비는 2012년 1.6조원이었으나 2014년 2.0조원을 돌파하고 이후 매년 지속적으로 증가하였다. 기금사업비의 대부분은 복권당첨금이고, 이는 복권기금 총 지출의 44.4%(2012)에서 48.3%(2018)로 증가하였다. 법정 배분사업은 지난 7년간 복권수익금의 증가에 비례하여 증가했으며, 평균 11.6%를 나타내고 있다. 이에 비해 공익사업은 복권수익금의 20% 이상을 점유하고 있으나, 연도별로 차이가 있다. 예를 들어 2012년 8,439억원에서 2016년 1.6조

2) 복권판매사업에 따른 당첨금 지급(온라인복권, 인쇄복권, 전자복권, 결합복권) 및 소송지급준비금, 복권발행 관련 사업비, 복권시스템 효율화와 관련한 사업비 등을 포함

원까지 지속적으로 증가했으나, 2017년에는 큰 폭으로 감소했다. 점유율을 기준으로 봐도 2016년은 31.8%로 매우 높은 반면, 다른 해에는 23% 수준을 유지하였다. 마지막으로 공적 자금 예탁 및 여유자금 운용은 복권당첨금의 18% 수준을 나타내고 있다.

[그림 3] 복권기금 운영현황(결산 기준)

(단위: 백만원)

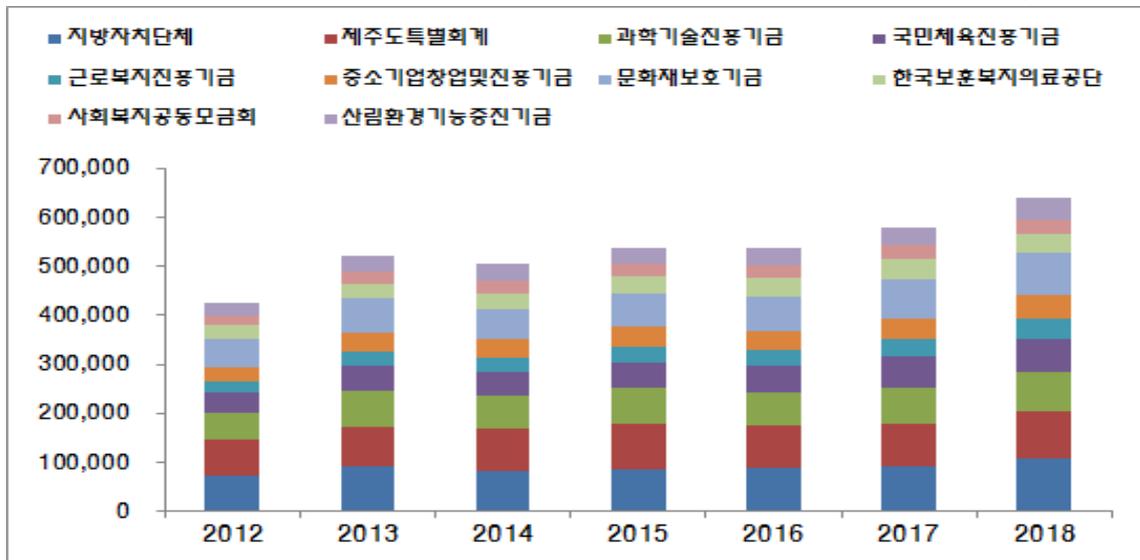


자료: 기획재정부 복권위원회 홈페이지 추출(2019.5.13.) 재구성

복권기금의 **법정 배분**은 법령에 명시된 특정 기금(과학기술진흥기금, 국민체육진흥기금, 근로복지진흥기금, 중소기업창업및진흥기금, 문화재보호기금)과 단체(지방자치단체, 사회복지공동모금회), 특정 자금 소요(제주특별자치도개발사업특별회계, 산림환경기능증진자금) 등에 배분된다. 복권기금의 수익금을 기준으로 법정 배분의 비율(35%)이 고정되어 있지만, 세부 기금 등에 대한 배분은 평가 결과 등을 고려하여 가감 조정하고 있다. 이런 이유로 복권 수익금의 법정 배분 현황은 일정 수준을 유지하고 있지만, 기금별 배분에는 차이가 있다.

[그림 4] 복권기금 법정배분 현황(결산 기준)

(단위: 백만원)



자료: 기획재정부 복권위원회 홈페이지 추출(2019.5.13.) 재구성

동법 제23조는 복권 수익금의 **공익사업**으로 1. 저소득층의 주거안정지원사업과 2. 국가유공자에 대한 복지사업, 3. 저소득층, 장애인, 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업과 다문화가족 지원사업, 4. 문화예술진흥사업, 5. 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 등(자연재해)을 규정하고 있다. 즉 국민주택기금과 여성발전기금(양성평등기금), 청소년육성기금, 보훈기금, 문화예술진흥기금 등은 공익사업 중에서도 법령에 명시된 사업으로, 2012년부터 예산 편성의 일관성이 있고 배분 금액 역시 상당히 안정적이다. 특히 양성평등기금과 청소년육성기금은 여성가족부의 자원 비중이 크기 때문에 사업의 안정성을 도모하기 위해 자금 배분의 안정성과 지속성을 도모하고 있다. 이에 반해 국민주택기금과 보훈기금, 문화예술진흥기금은 연도별 배분 금액의 차이가 큰 편이다.

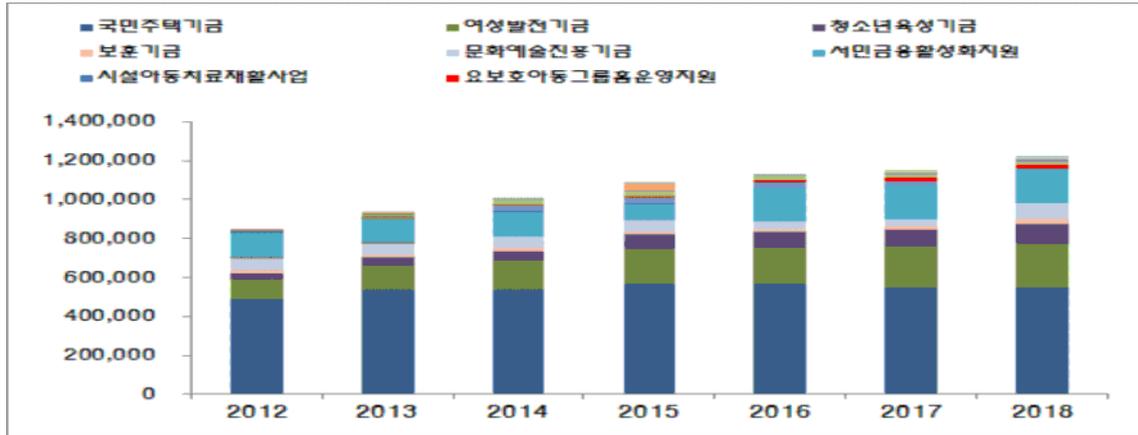
공익 사업 중 기금 전출 외 사업을 살펴보면, 서민금융활성화지원사업과 아동복지시설아동 치료재활사업이 2012년부터 상당히 안정적으로 운영되고 있으며, 예산도 지속적으로 증가하는 추세다. 반면, 이 두 사업을 제외하면, 연도별로 예산 편성 사업이 매우 다양하게 나타난다. 예를 들어, 2012년부터 2013년 사이에는 금융소외자 및 개인회생파산지원, 교정복지 관련 사업에 대한 예산 배분이 이루어졌다. 이와 함께 사회보장 사업으로, 학대피해노인쉼터, 정신의료기관시설 환경개선 사업 등에 배분이 이뤄졌다. 이러한 사업들은 신규 사업으로 정책 대상이 매우 협소하고 전달체계의 구축이 한정되며, 시설을 건립하는 사업들이라는 공통점을 갖고 있다. 즉 정책 대상이 협소하거나 일회성 추진 사업에 예산이 배분되었다.

한편, 2014년에는 요보호아동그룹홈운영지원, 입양아동 가족지원, 아동복지시설 기능보강과 재난적 의료비 지원 사업이 도입되었다. 이 중 아동복지시설 기능보강사업은 매년 지속적으로 운영하는 예산 지원 외에 부가적으로 신청주의 방식으로 운영되는 사업이며, 재난적 의

료비 지원 사업은 수요 예측과 지원 금액 산정 등 산출 근거를 마련하기가 용이하지 않아 일반회계 예산 편성에는 한계가 있다. 이에 반해 요보호아동그룹홈운영지원은 지속적으로 운영되는 시설에 대한 인건비와 운영비를 포함하는 사업이라는 점에서 사업의 법적 근거와 예산의 산출 근거가 예측가능하다는 점에서 차이가 있다.

[그림 5] 복권기금 공익사업 현황(결산 기준)

(단위: 백만원)



자료: 기획재정부 복권위원회 홈페이지( ) 추출(2019.5.13.) 재구성

복권수익금의 기금 전출 외 사업의 예산 배분 추이는 아동그룹홈의 자원 방식을 전환해야 하는 이유를 보여준다. 정책 대상 및 사업의 운영 방식 등을 고려할 때 안정적이고 지속적인 추진이 필요한 사업의 자원 조달을 담보하기 어렵다. 특히 이러한 사업의 예산 미편성은 정책 대상에게 직접적으로 영향을 미칠 수 있다는 점에서 일반회계가 아닌 복권기금의 직접 사업에 포함되는 것은 이례적이다.

아동그룹홈은 정부가 대규모 양육시설의 단점을 보완하고 가정적인 환경에서 보호가 필요한 아동이 건강하게 자랄 수 있도록 지원하기 위해 조성된 소규모 아동복지시설이다. 미성년자인 아동에 대한 보호를 위해 종사자가 상주해야 하며, 가정과 같은 환경을 조성하기 위한 의식주 등 다각도의 지원이 통합적으로 제공되어야 한다. 이러한 이유로 아동그룹홈의 예산은 이용 아동 수와 시설 수에 근거하여 인건비와 운영비 등을 산출할 수 있으며, 시설 수의 증가에 따라 예산이 지속적으로 증가하는 추세이다. 만약 이러한 사업이 복권 수익금의 감소에 따라 갑자기 미편성되거나 감액된다면 기존 전달체계의 운영에 심각한 문제가 발생할 뿐만 아니라 그룹홈에서 생활하는 아동에게도 심각한 피해를 야기할 수 있다.

이와 유사하게 소외 청소년 자립지원사업의 경우 2012년부터 격년으로 예산이 편성되었다. 예산이 편성된 짝수년은 해당 예산을 받아 사업을 진행하지만, 예산이 미편성된 홀수해에는 전년도 예산 편성에 대응하는 다른 자원 조달방안(예, 지방비 100%)을 마련하거나 사업을 운영하지 않는 방법 외에 다른 대안이 없다. 특히 기존에 전달체계를 운영 중이라면 종사자에 대한 처우 등에 문제가 발생할 우려가 있고, 자립해야 하는 아동이 격년으로 배출되는 것이

아니라는 점에서 우리 사회가 도움이 필요한 청소년의 자립에 대한 관심이 미흡하다고 판단할 수밖에 없다.

이러한 성격을 가진 사업은 안정적이고 지속가능성을 담보할 수 있다는 점에서 일반회계의 예산으로 편성되는 것이 적절하다.

〈표 3〉 복권기금의 공익사업 변천

(단위: 백만원)

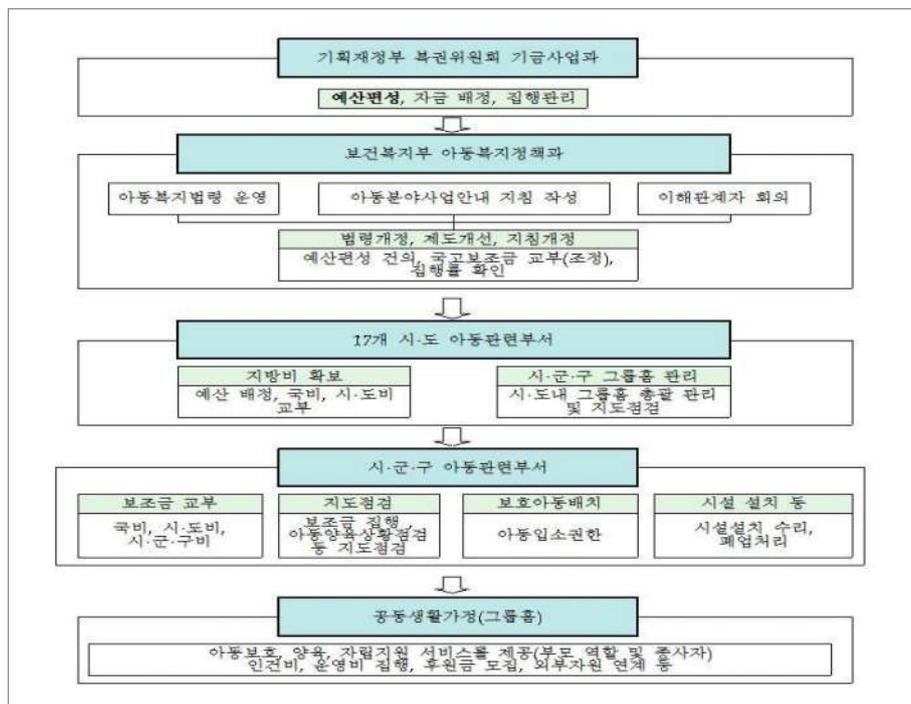
세부사업	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
공익사업(계)	843,975	937,130	1,007,472	1,088,164	1,648,262	1,155,398	1,256,531
국민주택기금	488,050	538,050	538,045	567,170	567,170	550,361	550,361
여성발전기금(양성평등기금)	100,874	122,985	150,551	175,959	183,366	206,175	226,482
청소년육성기금	34,417	43,416	46,694	76,976	85,477	91,371	97,605
보훈기금	17,706	10,068	16,565	11,242	11,228	14,184	27,102
문화예술진흥기금	57,400	58,121	61,300	63,121	37,199	37,109	82,103
장애인고용촉진및직업재활기금	8,000	8,000	-	-	-	-	-
서민금융활성화지원	120,000	120,000	120,000	84,000	175,000	175,000	175,000
아동복지시설아동치료재활사업	611	827	744	707	750	891	1,034
소외청소년자립지원	670	-	642	-	1,200	-	-
금융소외자신용회복법률지원	2,000	1,800	-	-	-	-	-
재해재난긴급구조	400	485	-	-	-	-	-
취약계층소비자교육및피해구제	480	480	-	-	-	-	-
학대피해노인전용쉼터지원	1,642	1,714	-	-	-	-	-
교정기관시설관리인고용지원	600	728	-	-	-	-	-
저소득층맞춤형창업인큐베이터구축	3,000	3,000	-	-	-	-	-
나눔문화확산	-	1,651	-	-	-	-	-
정신의료기관시설환경개선사업	-	2,500	-	-	-	-	-
출소자기능취득전문처우센터운영	-	3,903	-	-	-	-	-
출소자가정복지원센터건립	-	5,126	-	-	-	-	-
사회정착지원센터 건립	-	5,791	-	-	-	-	-
개인회생파산종합지원센터구축	-	-	2,600	-	-	-	-
저소득층난방연료긴급지원	8,125	8,185	5,845	-	-	-	-
생태나누리	-	300	300	300	-	-	-
중증질환의료비지원(재난적의료비)	-	-	30,000	30,000	27,500	17,751	35,662
요보호아동그룹홈운영지원	-	-	7,407	8,623	13,714	16,476	19,132
입양아동 가족지원	-	-	19,149	20,731	21,028	19,382	18,800
아동복지시설 기능보강	-	-	7,630	7,630	7,630	6,867	6,524
청년 등 사회적기업가 육성	-	-	-	-	-	3,261	3,081
찾아가는 복지서비스 차량지원	-	-	-	-	-	16,570	10,811
청소년창업비전센터 건립	-	-	-	-	-	-	2,834
소상공인시장진흥기금	-	-	-	36,000	-	-	-
학대피해아동쉼터지원	-	-	-	5,705	-	-	-

자료: 기획재정부 복권위원회 홈페이지( ) 추출(2019.5.13.) 재구성

복권기금에 요보호아동 그룹홈 운영지원 사업이 편성되어 있다는 것은 기금관리주체와 사업시행주체가 불일치함을 뜻한다. 특히 이러한 주체의 차이는 국회 상임위원회의 차이를 야기하므로 예산의 편성과정에도 영향을 받게 된다. 즉 사업의 시행주체는 보건복지위에서, 기금의 관리주체는 기획재정위에서 담당하고 있다. 따라서 기금관리주체와 사업시행주체의 상임위원회 불일치는 기본적인 예산심의과정에서 서로 대립되는 관계에 놓이게 된다. 기금관리주체는 기금의 균형성을 유지하는 보호자로서 역할을 하는 반면, 사업시행주체는 기금의 효과성을 제안하는 옹호자로서 역할을 수행하기 때문이다(김춘순, 2014).

실제로, 복권기금에 대한 다수의 평가 및 심사에서도 해당 정책의 정책적 실효성과 적시성, 대응성을 높이기 위해 재원조달 방안의 재검토가 필요하다고 지적된 바 있다. 예를 들어 국회 보건복지위원회는 요보호아동에 대한 그룹홈 운영지원사업의 인건비와 운영비가 증액될 필요가 있다고 지적하였다. 특히 문재인정부에서 추진하고 있는 ‘사회서비스 일자리’와 관련하여 1) 적정 임금, 2) 주52시간 근무가 적용되어야 하며, 이를 위해 적정 종사자의 배치가 필요한데, 운영비의 편성(예산)에만 초점을 맞출 뿐 사업의 개선은 이뤄지지 않고 있다.

[그림 6] 요보호아동 그룹홈 운영지원사업의 추진체계



마지막으로 복권기금 내 사업의 평가 방식에서도 요보호 그룹홈 운영 지원사업에 대한 평가가 적절하다고 보기 어렵다. 정부의 재정투입이 이루어진 사업에 대해서는 소관부처에서 자율적으로 재정사업을 평가한다. 그룹홈 운영지원사업의 경우 사업의 수행주체는 보건복지부이나, 평가는 예산이 편성된 기획재정부에서 수행된다. 물론 재정사업 자율평가에 대한 평가 지표는 동일하나, 정성 평가의 비중이 큰 만큼 사업에 대한 평가 기제는 임의적인 요소가 존재한다. 아래 표는 복권기금의 공익사업에 편성된 보건복지부 아동 관련 4개 사업의 평가결과를 정리한 것이다. 전반적으로 아동복지시설의 아동치료재활지원사업의 평가결과가 가장 높고, 그 다음으로 요보호 그룹홈 운영지원 사업의 평가 결과가 높은 것으로 나타났다. 이러한 평가 결과가 가지는 함의를 두 가지 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 재정사업 평가의 평가지표가 그룹홈 운영지원사업을 적절하게 평가하고 있는가에 대한 재검토할 필요가 있다. 그룹홈 운영지원사업의 영역별 평가 점수의 분포를 보면, 사업의 명확성이나 구체성이 높은 반면, 성과지표의 타당성이나 적정성 지표는 상대적으로 낮은 점수를 나타내고 있다. 또한 사업의 타당성에 대한 사전분석과 예산 집행율, 예산의 절감 노력 등은 타 사업과 유사하나 전반적으로 ‘보통’수준의 등급을 부여받았다. 이에 비해 성과지표의 목표 달성도와 효과성, 복권기금 홍보 실적은 다른 사업에 비해 다소 낮은 수준이다.

〈표 4〉 복권기금 사업 평가결과

(단위: 점수)

	아동복지시설 아동치료재활지원 사업		요보호 그룹홈 운영지원		입양아동 가족지원		아동복지시설기능 보강	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
1.1 사업목적의 명확성 및 구체성	3.50	3.50	3.25	3.50	3.25	3.25	3.25	3.25
1.2 성과지표의 타당성 및 적정성	8.50	8.50	6.80	6.80	6.50	6.50	7.50	7.50
1.3 사업 타당성에 대한 사전 분석	3.50	3.25	3.25	3.50	3.10	3.25	3.25	3.25
2.1 사업예산 집행률	9.99	10.00	9.50	9.34	8.12	8.27	6.42	4.54
2.2 예산집행 합리성 및 절감 노력	7.00	6.50	7.30	6.50	7.00	6.50	7.30	6.50
2.3 사업추진체계 구축 및 모니터링	6.50	6.50	6.00	6.50	7.00	7.00	6.00	6.00
3.1 성과지표의 목표달성도	15.30	17.00	13.60	13.60	13.00	13.00	15.00	11.90
3.2 사업 성과의 효과성	12.00	12.00	10.50	10.50	9.75	9.00	10.50	10.50
3.3 사업평가의 환류체계	7.00	7.00	7.00	6.50	6.50	6.00	6.50	6.50
3.4 복권기금 홍보실적	3.75	4.00	2.25	2.50	3.00	3.00	2.00	2.50

자료: 기획재정부(각년도), 복권기금사업 성과평가보고서.

예를 들어 성과지표의 적정성에 대한 평가에서 평가 결과는 현행 성과지표인 ‘아동복지시설 중 공동생활가정의 보호아동비율’이라는 단독지표를 설정하는 것보다는 ‘시설의 보호아동을 늘리고 아동에게 제공되는 서비스의 질을 관리하는 종사자와 프로그램을 갖추고 있는지’를 평가하는 것이 적절하다고 지적하고 있다. 그러나 그룹홈은 민간에서 운영하는 신고시설이므로 시설 수를 예측하기 어렵고, 공동생활시설의 정원은 이미 결정되어 있으므로 동일 시설 내에서 아동의 정원을 늘릴 수 없다. 즉 사업의 특성이 평가결과에 제대로 반영되어 있다고 보기 어렵다. 마찬가지로 그룹홈 아동의 보호비율이 높은 것이 바람직한지 재검토할 필요가 있다는 평가위원의 지적 역시, 이미 정부가 대규모 양육시설에서 소규모 공동생활가정으로의 전환을 제시한 만큼 사업에 대한 이해에 바탕을 둔 평가결과라고 보기 어렵다. 마지막으로 가점으로 포함되어 있는 복권기금의 홍보실적이 해당 사업에서 가능한가에 대한 검토가 필요하다. 그룹홈은 가급적 가정과 같은 환경을 조성하여 그룹홈에서 생활하는 아동이 차별없이 건강하게 자랄 수 있는 환경의 조성을 목적으로 한다. 따라서 복권기금에서 재원을 조달받고 있다는 것을 개별 시설 단위에서 홍보하는 것이 가능하지 않다. 다수의 경우 이러한 홍보실적은 이용 차량에 마킹하거나 학부모 알림장 등을 통해 이루어진다는 점을 감안할 때 무리한 홍보의 강요가 낙인감으로 연계될 수 있다.

둘째, 재정사업 평가 결과의 환류에 대한 방식에 대한 검토가 필요하다. 만약 그룹홈 운영 지원사업이 보건복지부 재정사업 평가의 기준에서 평가된다면, 복권기금의 홍보실적과 같은 가점은 포함되지 않는다. 또한 재정사업 평가 결과 일정 수준에 미달하는 경우 차년도 예산 편성에서 불이익을 받을 수는 있으나, 원칙적으로 평가위원이 제기한 성과지표의 변경 및 사업에 대한 컨설팅이 선행되었을 것이다. 그렇다면, 한 해 평가 결과가 미흡했다고 해도 차년도에 제도적 측면에서 개선이 이루어졌을 것이고, 이에 근거하여 사업의 효율적인 집행과 모니터링 체계가 구축될 수 있었을 것이다. 이는 사업의 수행 부처와 재원 편성 부처의 차이로 인해서 발생하는 것으로 재정사업 평가의 본래 목적인 사업의 개선에 대한 피드백이 우선적으로 고려되는데 한계가 있음을 뜻한다.

## 4 아동그룹홈 자원조달 개선방안

### (1) 일반회계 전환

지금까지 살펴본 바와 같이 아동그룹홈 운영지원사업의 정책 목표와 사업의 안정성 및 계속성을 담보하기 위해서는 예산을 일반회계로 편입되는 것이 적절하다. 다만, 정부의 복지 재정이 지속적으로 증가하고 있다는 점과 일반회계의 경직성에 비해 기금의 탄력성이 높다는 것을 고려할 때 복권 기금의 모든 사업이 일반회계로 편입되어야 한다고 보기는 어렵다. 다만, 그룹홈 운영지원사업처럼 사회복지시설(아동복지시설 포함)의 지속성과 안정성을 고려한 필수적인 기본 운영비 속성이 복권기금에서 운영되는 것이 적절하지 않다는 것을 뜻한다. 반

면에 동일한 사회복지시설이라고 해도 기본적인 운영비 외에 추가적(혹은 선별적)으로 추진되는 사업의 경우 복권기금의 활용이 가능할 것이다. 예를 들어 아동의 안전이 위협될 정도로 건물의 노후화가 진행된 아동복지시설(예, 그룹홈, 지역아동센터, 양육시설 등)에 대한 기능보강비, 민간의 자본으로 운영되는 아동복지시설의 증개축을 포함한 리모델링비(평가결과에 근거하여 선정), 아동복지시설 혹은 보호종료아동에 대한 건강검진비 지원 등은 복권기금에서 활용할 수 있다.

원칙적으로 일반회계와 복권기금 사업의 예산 편성에 대한 기준이 명확하게 제시되어야 한다. 시설 및 수혜자의 기본권에 직접적인 영향을 미치는 사업과 사업의 지속성 및 안정적 재원 투입, 효과성에 대한 객관적 검증, 사업의 효율적인 집행 등이 검토되어야 하는 사업은 일반회계에서 예산을 편성하고, 자금의 배정-집행-중간 점검-모니터링-평가-사후관리 등을 일관되게 추진해야 한다. 물론 일반회계에 편성되는 사업은 정책의 목표를 효율적으로 달성하고 사업의 성과가 직접적으로 체감될 수 있도록 정례적이고 즉각적인 사업 모니터링을 통해 문제점을 분석하고 개선방안을 모색해야 한다. 이와 함께 일반회계에 편입된 재정 사업은 매년 보건복지부 재정사업 평가에 포함되어야 하며, 재정사업 심층평가와 성과평가 등의 대상이 될 수도 있다.

그룹홈 운영지원 사업의 일반회계 편입은 세 가지 측면에서 장점이 있다. 첫째, 대규모 양육시설에서 소규모 공동생활시설로의 전환에 따라 부모의 부재 등으로 인해 사회의 보호가 필요한 아동이 가정과 같은 환경에서 건강하게 자랄 수 있는 사회적 여건을 조성하는 본래의 정책 목적을 달성하기에 용이하다. 일반회계에 편입됨으로써 그룹홈시설의 규모와 생활 아동을 고려한 예산 편성을 정교하게 하고, 예산의 배정 및 집행 과정에 대한 모니터링을 통해 필요한 곳에 필요한 서비스가 즉시적으로 이루어질 수 있도록 사업 집행부처가 민감하게 대응할 수 있다.

둘째, 사회적으로 보호가 필요한 취약 아동에 대한 정책을 효과적으로 수행할 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 18세 미만의 보호가 필요한 아동과 보호가 종료된 아동은 우리 사회에서 가장 취약한 존재이다. 이들은 미성년자이므로 성인의 보호가 필요한데 보호해야 할 성인의 부재를 국가와 사회가 대리하는 것이다. 따라서 보건복지부 아동사업 지침에서 제시하고 있는 바와 같이 보호가 필요한 아동에 대한 가정보호(가정위탁, 입양 등)와 시설보호(양육시설, 공동생활가정 등) 등 사회적으로 가용한 자원을 활용하고, 이들 아동에 대한 보호가 종료되었을 때 자립지원과 주거지원이 연계될 수 있도록 생애주기별 발달단계에 필요한 복지 수요에 체계적으로 대응할 수 있다. 저출산 고령화시대로의 진입에 있어 아동이 건강한 사회의 구성원으로 자랄 수 있도록 사회가 지원한다는 측면에서 매우 중요하다.

셋째, 노인·장애인·아동 등 공동생활가정이 관련법에 근거한 사회복지시설로서의 위상을 제고할 수 있다. 공동생활가정은 일반적으로 신고제로 운영되며 개인 시설의 비중이 크다는 점에서 사회복지시설로서의 위상은 약했던 것이 사실이다. 정부는 운영비 예산을 지원했지만, 사회복지시설로서의 위상이 약해 민간 자원과의 연계 및 지역 사회 내 통합 돌봄의 전달체계

에서 배제되었던 것이 사실이다. 그룹홈 운영지원사업이 일반회계 예산으로 편입되면, 아동복지시설이자 사회복지시설로서의 위상을 제고하여 지역 사회 내 다양한 공공부문과 민간부문의 자원 연계, 지역 사회 통합 돌봄 체계 개편에서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 이는 재정사업으로서의 의무도 부과한다. 현재 그룹홈의 평가 체계와 모니터링, 그룹홈에 대한 지원사업 등은 몇 가지 한계점도 갖고 있다. 일반회계 예산 편입을 통해 아동에게 직접적으로 영향을 미치는 그룹홈에 대한 실태와 종사자에 대한 관리 등도 확대해나갈 필요가 있다.

## (2) 보건복지부 소관 아동보호기금의 조성과 복권기금의 전출

보건복지부는 아동보호서비스를 종합적으로 지원하는 기구로 「아동복지법」에 근거하여 ‘아동권리보장원’을 설립할 계획이다. 이는 기존의 중앙입양원, 한국보육진흥회, 보건복지인력개발원 등 아동복지사업을 위탁수행하고 있는 7개 기관이 아동권리보장원으로 통합되는 것을 뜻한다. 이를 통해 아동을 중심으로 아동보호서비스의 체계적·통합적 관리를 도모하고, 보호에서 돌보까지 아동의 권리를 최대한 보장하는 계기가 될 것이다.

새로운 전달체계의 도입은 기존 사업들의 예산으로만 이루어지지 않는다. 즉 기존에 7개 기관에서 개별적으로 위탁받아 수행하고 있는 각종 지원사업의 예산의 합으로는 새로운 전달체계의 운영과 종합적인 발전방안을 마련하는 데 한계가 있다. 따라서 이러한 전달체계의 도입에서 신규 예산의 편성은 사업의 성과를 결정짓는 매우 중요한 정책수단이다.

아동권리보장원 역시 사업의 연속성이나 안정성을 고려할 때 일반회계 예산으로 편성되는 것이 가장 적절하다. 아동 사업의 대부분이 지방이양이라는 점과 지역 간 격차가 크다는 점, 현재 각종 전달체계가 지원단을 중심으로 운영되고 있다는 점 등을 고려할 때 중앙부처 차원의 종합적인 사업의 수행 및 관리 컨트롤 타워를 세운다는 점에서 매우 중요한 과업이다. 그러나 이러한 예산의 일반회계 편성에 대해서는 다소 회의적인 시각도 존재한다. 저출산 문제로 아동 수가 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 탄력적으로 대응하기 어렵기 때문이다.

이런 이유로 새로운 재원으로 ‘아동보호기금’의 신설을 고려해볼 수 있다. 다만, 복권기금에서는 기존의 아동보호 관련 사업들의 예산 규모를 고려하여 아동보호기금으로 전출하는 것이다. 이는 현재 복권기금에서 ‘청소년기금’으로 전출하는 방식이다. 이런 경우 자금의 원천은 복권기금이지만, 사업의 수행과 예산 관리는 보건복지부에서 일임할 수 있다. 또한 복권기금에서 기존의 아동 보호 관련 예산으로 편성되어 있던 예산을 확보하고 있어 용이하기도 하다. 다만, 아동권리보장원 내에서는 다양한 사업들이 존재하므로 사업간 유기적 연계 및 자원의 효율적 운영이 담보되어야 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 요보호 아동의 그룹홈에 대한 지원은 정책의 목표와 사업의 효율적 집행을 고려하는 동시에 우리 사회에서 가장 취약한 아동의 삶에 직접적으로 영향을 줄 수 있다는 점이 우선적으로 고려되어야 한다. 따라서 사업의 수행주체와 자금의 관리주체를

동일하게 설정하는 것이 중요하며, 사업의 기획과 예산의 편성-사업의 수행-평가 및 사후관리가 요보호 아동의 삶에 긍정적인 영향을 줄 수 있도록 긴급하고 민감하게 대응할 필요가 있다. 본 고에서는 이러한 기준에 근거하여 요보호 아동의 그룹홈 운영지원에 대한 일반회계 전환이 원칙적으로 필요하다고 주장하며, 이것이 어렵다면 신설되는 아동권리보장원의 예산 통합을 통한 아동보호기금의 조성과 이에 대한 복권기금의 전출이 고려될 수 있다고 제안한다.

---

아동보호 자원, 복권기금 아닌 일반예산으로!  
-그룹홈의 처우개선을 위한 자원구조 개선 필요성-

## [토론 1]

Ⅰ 오승환 회장 (한국사회복지사협회)









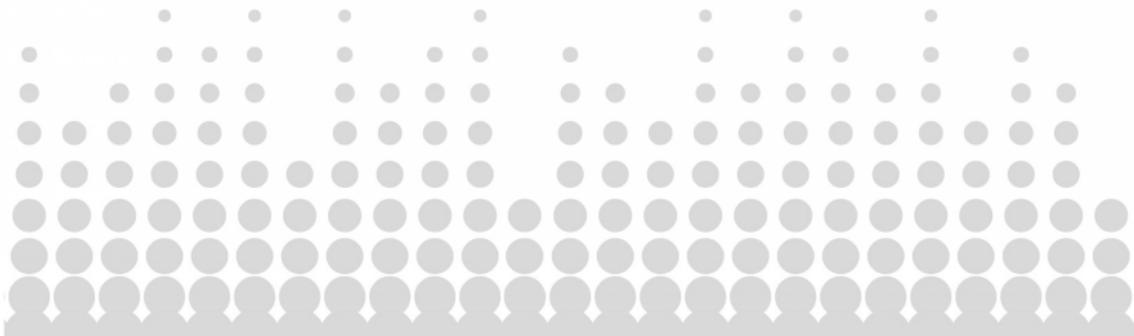
아동보호 자원, 복권기금 아닌 일반예산으로!  
-그룹홈의 처우개선을 위한 자원구조 개선 필요성-

## [토론 2]

# 정부의 아동그룹홈 지원사업 제자리 찾기

: 보건복지부 일반회계로 전환하고 사회복지시설 인건비가이드라인 적용해야

■ 오건호 운영위원장 (내가만드는복지국가)





## 정부의 아동그룹홈 지원사업 제자리 찾기

: 보건복지부 일반회계로 전환하고 사회복지시설 인건비가이드라인 적용해야

오건호 운영위원장 (내가만드는복지국가)

### # “아동그룹홈 운영지원” 사업은 필수적, 상시적 사업

- 초기에 우리나라 아동보호 사업이 대형시설 중심으로 시작. 이에 민간 일부에서 일상 생활 중심의 돌봄을 강조하며 소규모 가정형 아동양육 사업으로 아동그룹홈 시작. 1997년부터는 정부가 시범사업으로 아동그룹홈을 지원하였고, 2004년 아동복지법 개정으로 아동그룹홈도 아동복지시설(‘공동생활가정’)로 법제화.
- 근래 우리나라에서 사회서비스 복지의 발전 방향이 지역생활 기반의 종합적 돌봄으로 나아가고 있음(예: 커뮤니티케어, 지역복지생태계 등). 이는 돌봄 복지가 시민의 일상 생활과 통합되어 제공돼야 함을 의미. 이러한 취지에서 아동그룹홈은 일찍부터 일상생활 기반의 아동돌봄 가치를 구현해 온 선구적 사업으로 평가할 수 있음.
- 우리사회에서 보호대상아동이 존재하고 이들을 위한 일상 생활 기반의 사회적 지원은 늘 필요하기에 그룹홈은 상시적인 사업으로 중요성이 더 커지고 있음.

### # 2014년 복권기금으로 ‘이전’된 아동그룹홈 지원사업

- 현재 아동그룹홈 지원은 기획재정부의 복권기금 사업임. 복권기금법에 따라 취약계층 지원을 위하여 복권기금이 사용될 수 있음. 하지만 복권기금은 복지 사업 중에서 부처의 일반회계 예산으로 수행하기 어려운 긴급하고 일시적인 사업에 부합함. 복권기금이 상시적인 성격의 복지사업을 대상으로 삼는 건 부적절.
- 특히 아동그룹홈 지원은 원래 보건복지부 사업이었으나 2014년 기획재정부의 복권기금 사업으로 이전됨. 1997년부터 보건복지부가 지원을 시작한 ‘상시적인’ 사업이었으나 박근혜정부에서 복지예산의 부족을 이유로 복권기금으로 이전당한 셈. 당시 박근혜 정부는 새로 시작한 ‘재난적 의료비 지원사업’의 재원을 복권기금에 의존하면서 이 사업과 함께 ‘요보호아동 그룹홈 운영지원’, ‘입양아동 가족지원’, ‘아동복지시설기능보강’ 사업들도 복권기금으로 이전시킴.

- 복권기금은 복권판매 수입이 재원이므로 수입이 안정적이지 못함. 이에 예산 배분에서 사업의 필요성보다는 예상 수입이 우선 기준으로 작용하고, 수입의 변동성이 존재하기에 예산의 증액 편성에 소극적일 개연성이 큼.

## # 기획재정부의 자체 평가: 복권기금은 긴급하고 한시적인 사업에 사용해야

- 복권기금은 2019년 2조 1810억원(예산안)을 복권기금지원 사업비로 지출. 이 중 35%는 법정배분사업(과학기술진흥기금, 보훈공단 등), 65%는 공익사업(서민주거안정, 소외계층 등)에 배분.
- 기획재정부는 국가재정법(제82조)에 따라 전체 기금을 3년 주기로 준치 여부를 평가하고 그 결과를 국회에 보고함. 기획재정부는 2018년 평가에서 복권기금이 ‘복권 및 복권기금법’이 정한 “국민의 복지 증진에 이바지함을 목적”(제1조)에 부합하게 사용되므로 ‘준치’ 평가.
- 하지만 총평에서 장기적으로 복권사업의 수익이 안정적이지 않으므로 복권기금은 일시적이고 긴급한 사업에 한정하고, 안정적이고 지속적인 자원 조달이 필요한 사업은 일반회계로 지원하라고 권고.

“사행산업인 복권사업의 수익금은 경제환경의 변화와 시민의식의 변모에 따라 변동할 수 있으며, 정부에서 사행산업인 복권사업의 성장과 활성화를 위한 정책을 적극적으로 펼치기는 어려우므로, 복권사업의 수익과 복권기금의 규모는 장기적으로 안정적이지 않을 가능성이 있음. 안정적이고 지속적인 자원 조달이 필요한 사업의 경우 일반회계로 지원하고, 복권기금은 긴급한 정책수요 등에 대응하여 신속적인 운영이 요구되는 한시적인 사업에 지원함이 바람직함.”<sup>3)</sup>

## # 국회 기획재정위원회 검토보고서: 일반예산으로 전환해야

- 국회 기획재정위원회의 “2019년 예산안 검토보고서”도 복권기금 사업 예산안을 검토하면서 개별 법령이 국가 및 지방자치단체에 의무를 부과하고 있는 사업을 복권기금으로 시행하는 것은 적절하지 않다고 평가함.
- 또한 2014년에 복권기금으로 이전한 결정도 일반회계 부족분을 충당하기 위한 조치로서, 복지 수준 증진에도 기여하지 못했다고 평가.

“국가 및 지방자치단체가 국민을 위해 의무적으로 시행하여야 할 사업을 복권판매 수익금을 재원으로 하며 복권판매량에 따라 지원 규모가 결정되는 복권기금을 통해 지원하는 것은 바람직하지 않은 측면이 있음.

3) 기획재정부, [2018년 기금준치평가보고서], 32쪽.

「복권 및 복권기금법」은 복권수익금을 통하여 국민의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 하고 있음. 이러한 동 법의 취지를 충실히 실현하기 위해서는 복권기금을 통해 현재 일반회계 등으로부터 지원 받지 못하는 소외계층에 대해 지원을 강화하는 것이 바람직하며, 법령에 따라 국가에 의무가 부여된 사업은 일반회계로 수행하는 것이 적합함.

특히 일반회계로 실시하던 사업을 복권기금으로 전환하여 지원하는 것은 일반회계 부족분을 복권기금에서 충당한 것으로 볼 수밖에 없으며, 소외계층에 대한 복지 수준을 증진시켰다고 볼 수 없는 측면도 있음.<sup>4)</sup>

## # 아동그룹홈 지원은 일반회계에서 담당해야

- 최근 아동학대에 대한 관심이 높아지자 정부는 올해 1월에 보건복지부에 아동학대대응과를 신설하고, 7월에는 아동권리보장원도 출범할 예정.
- 이제는 보호대상아동에 대한 복지체계를 종합적으로 점검하고 사업체계를 내실화하는 혁신이 필요한 때. 이러한 혁신의 하나로 아동그룹홈 지원사업은 일반예산으로 전환해야. 현재 필수적이고 상시적 사업임에도 기획재정부의 복권기금사업으로 편재되어 있는 것은 부적절. 이는 기획재정부가 2018년 기금준치평가에서도 인정한 사안.
- 앞으로 정부는 보호대상아동 실태의 전면적 파악, 보호대상아동을 위한 시설 확충, 보호대상아동시설 종사자 처우 개선 등을 담은 종합개혁안을 마련하고, 사업의 위상도 보건복지부 일반회계로 명확히 정립해야.
- 한편 발표문의 두 번째 제안처럼, 새로 보건복지부 소관의 아동보호기금을 신설하여 기존 복권기금의 재원을 활용하는 방안도 검토는 가능. 하지만 기획재정부의 기금준치평가 보고서, 국회 기획재정위원회 예산안 검토보고서의 지적처럼, 상시적 성격의 복지사업이 계속 복권기금에 의존하는 것은 바람직하지 않다고 판단됨. 이번 보호대상아동 관련 사업을 재정립한다는 취지에서 보건복지부 일반회계 사업으로 전환하는 게 바람직.
- 이와 함께 향후 중앙정부의 전체 사업의 재배치를 통해 보건복지부의 아동보호대상 사업 예산이 충분히 확보돼야. 저출산을 맞아 아동복지가 확충되고 보호대상아동의 돌봄도 강조되는 시기이므로 2020년 예산안에서 보호대상아동 사업의 예산이 충분히 확보돼야.

4) 기획재정위원회, “2019년도 기획재정위원회 소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고” (2018.11). 176-177쪽.

## # 아동그룹홈 종사자에게 사회복지시설 인건비가이드라인 적용해야

- 발표문이 지적하듯이, 아동보호대상 시설에서 일하는 종사자 처우 개선도 절실한 과제. 2019년 그룹홈 종사자의 급여가 1인 연 2,226만원이고, 또한 호봉도 없어 시설장과 보육사의 임금이 같으며, 초과노동에 대한 보상도 없다는 사실은 우리사회 모두가 미안해야 할 일.<sup>5)</sup>
- 2019년 국가인권위원회 결정문처럼 이는 다른 사회복지시설 종사자와 비교해 '평등권 침해의 차별행위'이므로 즉각 시정돼야. 아동그룹홈 종사자들에게도 사회복지시설 인건비가이드라인이 2020년부터 적용하고 이에 맞춰 예산도 편성해야.

---

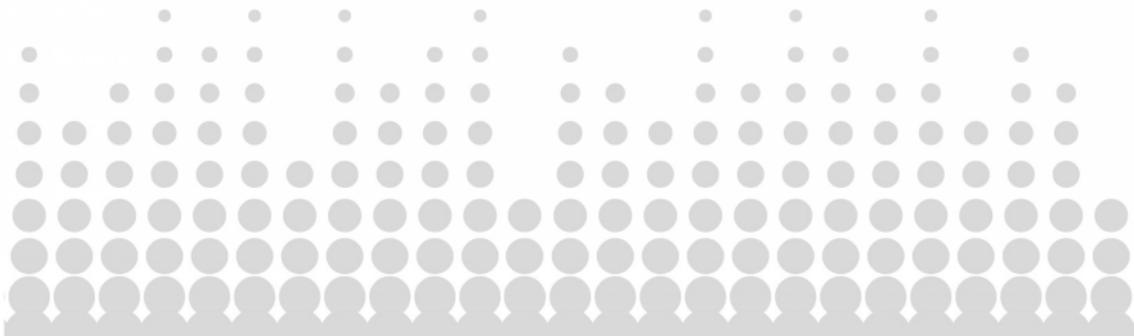
5) 올해 퇴직금, 기관 사회보험료 등 393만원을 포함하면 올해 1인당 인건비 지원액은 연 26,189천원.

아동보호 자원, 복권기금 아닌 일반예산으로!  
-그룹홈의 처우개선을 위한 자원구조 개선 필요성-

### [토론 3]

## 아동보호 자원, 복권기금 아닌 일반예산으로

ㅣ 정도영 입법조사관 (국회입법조사처)





## 아동보호 자원, 복권기금 아닌 일반예산으로

정도영 입법조사관 (국회입법조사처)

### 1 우리나라 재정구조

- 우리나라 재정구조는 일반회계와 특별회계, 기금 등으로 구성되어 있으나 재정구조가 복잡하여 재정운영의 효율성과 투명성을 확보하기 어려움
  - : 일반회계로 편성되는 사업과 기금으로 편성되는 사업에 대한 구분 기준이 명확하지 않아 일부 사업들이 일반회계, 기금 사업으로 중복으로 집행되는 등 재정배분의 효율성이 저하되는 문제도 발생하고 있음
- 기금의 경우 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운영할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하도록 규정하고 있음(「국가재정법」제5조)
  - : 동 조항은 기금의 경우 예산 편성 당시에는 정확한 수요를 파악할 수 없어 불확실성으로 인하여 일반회계를 통하여 자원조달에 문제가 발생할 수 있는 경우에 한해 예외적으로 인정하고 있는 것으로 파악할 수 있음
  - : 이러한 의미에서 기금 사업의 경우 자원 조달의 불확실성을 제거할 수 있는 수단으로 활용될 수 있어 자원 조달의 안정성을 제고하는 역할을 수행하는 것으로 평가됨

### 2 「복권 및 복권기금법」

- 「복권 및 복권기금법」은 복권발행기관의 과열경쟁에 따른 공공재원 조성을 저하를 방지하기 위해 2004년 제정되었음
- 복권 판매에 따른 수익은 「복권 및 복권기금법」 제23조제1항에서 정하고 있는 사업에 배분되는데 동 조항의 법정지출은 복권 판매액에서 당첨금과 운영비를 제한 수익금으로 조성되는 복권기금 중 35%에 해당하며, 이는 복권위원회가 생기기 전까지 복권발행에 참여했던 기관의 사업 재원으로 배분함
- 그리고 동 법률 제23조제3항은 공익사업으로 1. 임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정 지원사업, 2. 국가유공자에 대한 복지사업, 3. 저소득층, 장애인, 성폭력·가정폭력·

성매매 피해여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업과 다문화가족 지원사업, 4. 문화·예술 진흥사업, 5. 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 등에 복권기금을 활용하도록 규정하고 있음

### 3 검토 의견

- ‘요보호아동 그룹홈 운영 지원사업’이 「복권 및 복권법기금법」이 정하고 있는 공익사업에 해당한다고 볼 수 있으나, 동 사업의 성격과 특성을 고려할 경우 일반회계 혹은 기금을 통한 운영이 사업 취지에 부합하는가 하는 문제에 대한 고민이 필요함
  - : 현행 「국가재정법」이 기금의 설립 요건으로 신축성을 강조하고 있는 점에 비추어 ‘요보호아동 그룹홈 운영 지원사업’이 예산산출 근거가 예측가능하다는 점에서 기금사업의 성격에 부합하지 않는다는 발제자의 논리는 타당한 것으로 평가됨
- ‘요보호아동 그룹홈 운영 지원사업’의 경우 일반회계로 전환하는 것이 바람직하나 일반회계와 기금사업의 예산편성에 대한 기준이 명확하지 않을 뿐 아니라 일반회계로의 전환을 강제할 수 있는 수단이 제한적임
  - : 복권재원을 여러 사업에 배분하는 일은 일반예산의 기본 기능과 거의 유사하고, 현재 실행되고 있는 복권기금 사업들도 일반 예산의 공익사업과 큰 차별성이 없음
  - : 공익사업의 경우 수요기관의 신청과 복권위원회의 사업심사를 통해 지원됨에 따라 복권위원회가 「복권 및 복권기금법」에서 규정하고 있는 공익사업의 요건에 부합하면 복권기금을 재원으로 활용하는 것이 가능함
- 이러한 상황에 비추어 발제자가 제안한 ‘아동보호기금’의 신설을 통하여 복권기금에서 전입금을 수입으로 활용하는 방안에 대해 심도있는 검토가 필요함
  - : 동 사안의 경우 ‘아동보호기금’ 설립에 대한 논란이 있을 수 있으나 사업 수행을 보건복지부에서 일원화 할 수 있다는 장점을 활용할 수 있음
  - : 문화재보호기금의 사례를 참고하여<sup>6)</sup> ‘아동보호기금’ 설립을 통해 동 기금을 「복권 및 복권기금법」 제23조제1항의 법정배분 기금에 포함하도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있음. 그러나 이는 「복권 및 복권기금법」 제정 취지에 부합하지 않으며 법정배분 기관과 합의를 전제조건으로 한다는 점에서 실현가능성이 높지 않은 것으로 보임

6) 문화재보호기금의 경우 복권기금의 공익사업으로 지원되었으나, 2010년 「복권 및 복권기금법」 개정으로 법정지출 사업을 전환되었음

아동보호 자원, 복권기금 아닌 일반예산으로!  
-그룹홈의 처우개선을 위한 자원구조 개선 필요성-

## [토론 4]

Ⅰ 오재욱 서기관 (보건복지부 아동권리과)









---

아동보호 자원, 복권기금 아닌 일반예산으로!  
-그룹홈의 처우개선을 위한 재원구조 개선 필요성-

## [토론 5]

Ⅰ 이종수 과장 (기획재정부 복권위원회사무처 기금사업과)











아동보호 자원,  
특권기금 아닌  
일반예산으로!