

이달의 초점

보호대상아동의 가정보호 활성화를 위한 과제

보호대상아동의 가정보호 활성화 쟁점과 정책과제

|이주연|

자립준비청년의 가정위탁 경험과 과제

|이정은·이주연|

가정보호의 대안적 사례 탐색과 과제

|임성은|

가정 밖 청소년 탈시설의 쟁점과 과제

|김희진|



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

보호대상아동의 가정보호 활성화 쟁점과 정책과제¹⁾

Challenges and Policy Implications for Expanding Family-Based Care for Children in Out-of-Home Care

이주연 한국보건사회연구원 사회서비스정책연구실 부연구위원

보호대상아동의 탈시설과 가정보호의 활성화는 정부의 국정과제로 추진되고 있으나 가정 외 보호아동은 가정보다 시설에서 더 많이 보호되고 있다. 이러한 한국의 시설보호 비율은 국제적으로 비교해 보았을 때에도 여전히 높은 편이다.

이에 이 연구에서는 가정보호의 대표적인 제도로 볼 수 있는 가정위탁의 활성화와 관련된 쟁점을 살펴 보기 위해 정책자료 및 통계자료 등의 문헌을 검토하였으며, 지방자치단체 아동보호전담요원, 가정위탁지원센터 사례관리서비스 담당자, 위탁부모 등을 대상으로 인터뷰를 수행하였다. 그 결과를 바탕으로 보호대상아동 가정보호의 쟁점을 제시하고 이에 대응하기 위한 과제를 제시하였다.

1 들어가며

시설보호는 아동의 전반적인 발달에 부정적인 영향을 주며, 보호의 질과 관련 없이 보호아동에게 끼치는 부정적인 영향은 존재하는 것으로 보고되어 왔다(Bakermans-Kranenburg et al., 2011; van Ijzendoorn et al., 2020; 이주연 외, 2023

재인용). 정부는 시설보호의 부정적 영향으로부터 아동을 보호하기 위하여 2020년 '보호아동 탈시설 로드맵 마련'과 '가정형 보호 확대'를 국정과제로 제시하였으며, 2022년부터 보건복지부 실무지침에 '가정형 보호 우선원칙'을 제시하여 아동의 가정 외 보호 조치 시 입양과 가정위탁을 우선적으로 고려하도록 하였다(보건복지부, 2022).

1) 이 글은 이주연, 이정은, 이상정, 임성은, 조정우, 김희진. (2023). 보호대상아동의 가정보호 활성화 방안 연구: 가정위탁을 중심으로 (한국보건사회연구원)의 제4장 1절, 제6장 2절 보고서 내용을 일부 발췌해 수정한 것이다.

[표 1] 가정 외 보호아동 규모 및 비율 추이-시설보호와 가정보호의 비교

(단위: 명, %)

연도	전체 가정 외 보호아동					신규 가정 외 보호아동(연도별)				
	시설보호 ¹⁾		가정보호 ²⁾		계	시설보호 ¹⁾		가정보호 ³⁾		계
	아동 수	비율	아동 수	비율		아동 수	비율	아동 수	비율	
2018	15,065	56.0	11,822	44.0	26,887	2,449	62.5	1,469	37.5	3,918
2019	14,614	56.9	11,088	43.1	25,702	2,739	67.7	1,308	32.3	4,047
2020	14,482	58.2	10,415	41.8	24,897	2,727	66.2	1,393	33.8	4,120
2021	13,883	58.3	9,950	41.7	23,833	2,183	63.5	1,254	36.5	3,437
2022	12,981	57.3	9,654	42.7	22,635	1,294 ⁴⁾	56.5⁴⁾	995 ⁴⁾	43.5⁴⁾	2,289

주: 1) 시설보호에는 아동양육시설, 일시보호시설, 보호치료시설, 자립지원시설, 공동생활가정이 포함됨.

2) 전체 가정 외 보호아동 대상 가정보호에는 가정위탁, 입양이 포함됨.

3) 신규 보호대상아동 가정보호에는 가정위탁, 입양, 소년소녀가정, 입양전위탁 등이 포함됨.

4) 2022년부터 보호대상아동 발생 현황 통계의 분류 기준이 변경되었으나, 연도별 추이 비교를 위하여 2022년 시설보호·가정보호 아동 수 산출 시 이전 연도와 동일한 산출 방식을 적용하였음. 구체적으로는 2022년도 보호대상아동 발생 현황 통계상 '보호대상아동의 조치 내용'의 시설 보호·가정보호 아동 수와 '일시보호 조치 내용'의 시설보호·가정보호 아동 수를 합산하였(2018년~2021년의 방식과 동일)음을 밝힘.

출처: "보호대상아동 현황보고", 보건복지부, 2023a, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=TX_117341138 "2023 보건복지통계연보", 보건복지부, 2023b, https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10411010100&bid=0019&act=view&list_no=1479414&tag=&nPage=1

그러나 이러한 조치에도 불구하고 2022년 기준 전체 가정 외 보호아동의 57.3%가 여전히 시설에서 보호되고 있으며, 신규 발생하는 보호대상아동²⁾ 중 56.5%³⁾가 시설보호되고 있다(보건복지부, 2023a). 지난 5년간 가정 외 보호아동의 규모 추이에서도 전체 가정 외 보호아동의 시설보호 수준에는 큰 변화가 없으며, 신규 보호대상아동의 시설보호 비중은 2019년 이후 다소 감소하고 있으나 감소폭이 크지 않다. 이와 같은 통계는 정부의 아동 탈시설 방침이 이미 시설에서 보호되고 있는 아동에게 달기 어렵다는 것과 원가정에서 분리되는 신

규 아동들에게도 제한적으로 미치고 있음을 보여 준다.

한국의 아동 시설보호 비중은 국제적으로 비교해 보았을 때에도 높은 편에 속한다. 유니세프가 산출한 각국의 아동 10만 명당 시설보호아동 수를 살펴보면 우리나라의 전체 아동 대비 시설보호아동의 비중은 10만 명당 188명으로 전 세계 131개국 평균(105명)에 비해 상당히 높은 편이었다. 유엔아동권리위원회에서도 대한민국 제5·6차 국가보고서에 대한 최종 견해를 통하여 한국의 "시설보호를 단계적으로 폐지할 것"과 "가능한 한 모든 아동의 가

2) 보호대상아동은 보호자의 부재, 보호자로부터의 이탈, 학대 등의 상황에 처한 아동으로 보호자가 양육 능력이 없거나 양육하기 부적당한 만 18세 미만 아동을 의미한다(아동복지법 제3조).

3) 일시보호시설 보호아동 수를 포함한 수치이다.

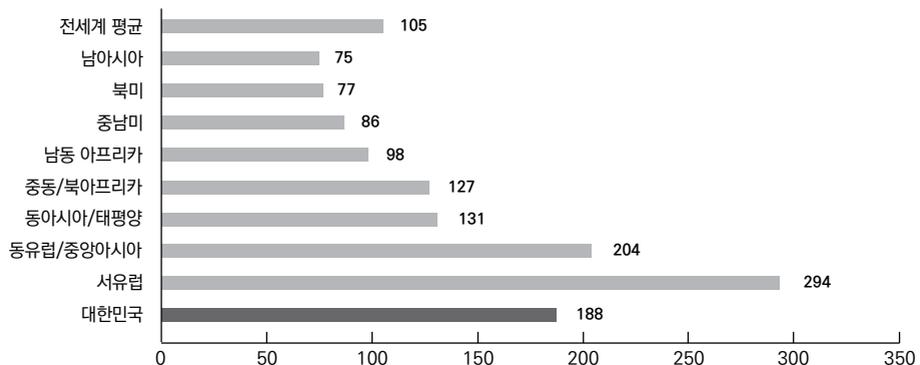
정 기반 양육(family-based care)을 지원 및 촉진” 할 것을 권고하였으나(유엔아동권리위원회, 2020, p. 13 32(a)), 이제까지의 조치들은 가시적인 성과를 거두기에 다소 미흡한 것으로 보인다.

보호대상아동의 가정보호 방식은 원가정보호, 입양, 가정위탁 등으로 구분해 볼 수 있다. 이 글에서는 그중에서도 가정위탁을 중심으로 쟁점을 살펴보고자 한다. 이는 원가정과 입양가정이 법적인 가족으로 영구적이고도 주도적으로 아동을 보호한다는 점에서 위탁가정과 상이하며, 원가정이나 입양가정에서 보호되는 아동은 보호대상아동으로서의 특성을 대부분 잃게 되고, 보호서비스가 아닌 지지적 서비스의 제공 대상이 되기 때문이다. 물론 보호대상아동을 대상으로 한 원가정 복귀 서비스가 있

으나, 이는 가정위탁이나 시설 등에 보호된 아동을 대상으로 하는 서비스의 일종이지 보호 조치가 아니다. 반면 가정위탁은 보호대상아동에 대한 일시적 보호조치로 가정을 기반으로 하는데, 위탁가정에 보호되는 아동은 보호대상아동으로서 보호서비스의 주된 대상이 된다. 따라서 국내 가정보호 비율을 제고하기 위해서는 대표적인 가정보호 정책인 가정위탁의 활성화가 요구되며 이를 위하여 정책적으로 개선이 필요한 영역을 확인하고 대안을 탐색하는 것이 필요하다. 이에 이 글에서는 보호대상아동의 가정보호 활성화와 관련된 쟁점을 가정위탁제도를 중심으로 살펴보고 가정보호 확충을 위한 개선 과제를 제시하고자 한다.

[그림 1] 전 세계 아동 시설보호 아동 수 비교

(단위: 10만 명당 명)



주: 통계는 2010년부터 2022년까지 전 세계 131개국의 시설보호아동 수를 바탕으로 유니세프에서 산출한 자료(UNICEF, 2023, UNICEF Global Database, <https://data.unicef.org/topic/child-protection/children-alternative-care/>)이며, 일부 국가는 미제출하였음. 한국의 경우 미제출하여 보호대상아동 현황 통계를 바탕으로 저자가 직접 산출하였음.

출처: “보호대상아동의 가정보호 활성화 방안 연구-가정위탁을 중심으로”, 이주연 외, 2023, p. 69. [그림 3-9].

2 보호대상아동 가정보호 활성화의 쟁점

보호대상아동 가정보호 활성화의 쟁점을 도출하기 위해 ‘가정보호 활성화를 위한 관련자 대상 인터뷰 조사’를 실시하여 지방자치단체 아동보호전담요원, 가정위탁지원센터 사례관리자, 입양기관 실무자, 위탁부모 등을 대상으로 의견을 수렴하였다. 참여자 표집은 가정위탁지원센터의 협조를 통한 유의 표집으로 진행되었으며, 가정보호(업무) 경력 5년 이상⁴⁾인 실무자와 위탁부모를 선정하였다. 조사 참여자는 총 10명으로 아동보호전담요원 2명, 가정위탁지원센터 실무자 2명, 입양기관 실무자 1명 그리고 위탁부모 5명으로 구성되었다(IRB 승인번호: 제2023-0094호).

이 글에서 제시한 쟁점은 주로 인터뷰 조사 결과로부터 추출되었다. 추출방식은 인터뷰 조사 결과 녹취록을 분석하여 관련이 있는 내용별로 유목화하여 정리하였으며, 정리된 내용을 수렴하는 세부 주제들을 도출하여 쟁점을 마련하였다. 쟁점을 구성하는 인터뷰 주제와 세부 주제, 인터뷰 내용은 쟁점별로 요약하여 표로 제시하였다. 또한 조사 참여자들이 언급한 쟁점의 근거를 보완하기 위해 보호대상아동 및 가정위탁 관련 정부 통계자료, 아동복지법, 유엔의 대안 양육 관련 문헌을 분석하였다.

4) 아동보호전담요원, 전문위탁부모, 일시위탁부모의 경우 해당되는 제도의 도입이 불과 2~3년 전이므로 1년 이상의 경력자인 경우에도 예외적으로 포함하도록 하였다.

가. 가정보호의 개념 정립 필요성

가정보호의 활성화 쟁점 가운데 잘 드러나지 않으나 중요하게 다루어져야 할 사항은 우리 사회에 가정보호에 대한 합의된 개념 정의가 존재하지 않는다는 점이다. 정부의 정책 자료에서도 ‘가정보호’와 ‘가정형 보호’가 혼용되고 있으며, 아동보호 업무를 수행하는 시설에서도 ‘가정형 보호’ 개념의 혼란으로 아동 탈시설에 대한 시각 차이가 발생하고 있다(이봉주 외, 2022). 핵심은 ‘가정형 보호’라는 용어가 가져오는 혼란이다. 가정형의 ‘-형(形)’이라는 접미사에는 가정과 같은 모습이나 특성이라는 의미가 있어 가정의 물리적 환경과 유사하도록 환경을 개선한 소규모 공동생활가정이나 소속사화된 양육시설까지도 ‘가정형 보호’라고 생각하기 쉽다. 일본에서는 패밀리홈과 같은 소규모 공동생활가정을 가정형 보호의 한 유형으로 간주하고 있어 국내에서 이 개념에 대한 혼란을 가중시키기도 한다(조정우, 2022, p. 40).

그러나 국제적으로는 소규모 공동생활가정은 ‘가정같은보호(family-like care)’에 속하며 가정위탁과 같은 ‘가정기반보호(family-based care)’에는 포함되지 않는다. 유엔총회에서 결의된 아동대안 양육에 대한 지침(Guidelines for the Alternative Care of Children)에서는 원가정이나 입양가정에서 보호되는 아동은 ‘부모보호(parental

[표 2] 정책자료 및 선행 연구의 가정(형)보호 범위

구분	아동사업 안내 보건복지부(2023)	포용국가 아동정책 관계부처 합동(2019)	일본 사례 조정우(2022)	UNGA(2010)
원가정보호				부모보호
입양	가정보호	가정형 보호	가정형 보호	
가정위탁				가정기반보호
친족돌봄			+	
공동생활가정			가정형 보호	시설보호 (가정같은보호 포함)
양육시설				

출처: “보호대상아동의 가정보호 활성화 방안 연구-가정위탁을 중심으로”, 이주연 외, 2023, p. 22. <표 2-1>을 수정·보완함.

care)’, 가정위탁·친족돌봄 및 후견인보호 등은 ‘가정기반보호(family-based care)’, 소규모 공동생활가정은 ‘가정같은보호(family-like care)’, 그 밖의 공동생활가정이나 대규모 시설은 ‘시설보호(residential care)’라고 지칭하고 있다(United Nations General Assembly, 2010).

이와 같은 국제사회의 가정보호 개념의 범주화는 보호대상아동 보호의 우선순위와 가정기반보호의 명확한 기준을 설정하는 데 도움을 준다. 아동에게는 원가정보호와 입양 등의 부모 보호가 최우선적으로 보장되어야 한다. 그러지 못할 경우 가정기반보호로서 가정위탁이나 친족돌봄 등이, 그리고 부득이한 경우 공동생활가정과 양육시설이 제한적으로 제공될 수 있다. 실제로 유럽 등 일부 국가에서 완전한 가정보호가 이루어지지 못하고 소규모 그룹홈 등 가정같은보호가 가정보호의 대안으로 활용되고 있음에도 국제사회는 이 같은 대안(가정같은보호)을 시설보호로 간주하고 있다(이주연 외,

2023). 보호대상아동의 가정보호 수요에 상응하는 수준으로 가정보호가 단기간에 확충되기 어려운 상황에서 단기적으로 소규모 그룹홈 등 가정같은보호가 활용되고는 있으나, 가정같은보호가 활성화될수록 아동이 가정보호될 수 있는 기회를 박탈하기 때문에 가정같은보호가 가정보호를 대체할 수는 없다. 따라서 가정보호는 가정기반보호에 우선순위를 두고 추진될 필요가 있다.

나. 가정위탁 규모의 한계

<표 3>은 실무자와 위탁부모들이 언급한 가정위탁 활성화와 관련된 요인들을 정리한 것이다. 인터뷰 참가자들은 제도와 사회적 여건이 가정위탁을 저해하기도 하고 촉진하는 데 기여하기도 한다고 하였다. 우선 가정보호 활성화에 대한 가장 큰 걸림돌로 위탁가정에 대한 제한되고 부정적인 사회 인식과 예비위탁가정의 풀 부족을 언급하였다. 이들

은 무엇보다 가정위탁제도에 대해 잘 알지 못하기 때문에 새로운 위탁가정이 발굴되지 못한다고 인식하였다. 또한 위탁가정이 위탁아동을 차별하거나 잘못 대우하지 않을까 등 위탁가정을 부정적으로 바라보는 사회적 시선이 이에 기여한다고 언급하였다. 예비위탁가정의 풀 부족은 특히 비혈연 위탁가정에서 두드러는데, 이것이 보호대상아동을 가정위탁으로 보호 조치하지 못하게 하는 가장 큰 요인이 된다고 지적하였다. 예비위탁부모의 규모를 확충하기 위해서는 전국적으로 시행되는 가정위탁에 대한 대국민 홍보와 발굴 및 인식 개선이 이루어져야 한다고 하였다.

또한 위탁아동의 이탈, 문제행동, 심리정서적 어려움 등의 특성이나 위탁아동과 위탁부모 간 갈등으로 인한 양육의 어려움이 위탁가정과 아동 간의

매칭이나 지속을 저해하는 요인으로 작용하였다. 그 밖에도 경제적인 어려움, 고령의 친인척 위탁부모의 육체적인 어려움 등이 위탁 활성화의 저해 요인으로 언급되었다. 또한 보호대상아동의 가정 외 보호 배치 시 가정위탁은 통상 2~3개월가량의 기간이 소요되면서 시설보호 대비 더 오랜 기간 위탁가정과 위탁아동이 대기해야 하는 상황이 발생하므로 장기간 대기하기 어려운 위탁아동의 경우 시설로 배치되기 쉽다고 지적하였다.

가정위탁 촉진 요인으로는 위탁부모의 봉사정신, 보호대상아동에 대한 연민, 위탁부모로서의 사명감이 있는데, 예비위탁부모와 아동 간 혈연관계에 따르는 책임감이나 기존에 형성되어 왔던 친밀한 유대 관계가 위탁을 시작하게 되는 계기로 이어지는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 첫 번째 위탁을

[표 3] 가정위탁 활성화 요인-실무자 및 위탁부모 인터뷰 결과

구분	주제	세부 주제
가정위탁 활성화 저해 요인	제한되고 부정적인 사회 인식	가정위탁제도에 대한 낮은 인지도 위탁가정에 대한 부정적인 시각
	예비위탁가정 풀 부족	비혈연 위탁가정의 부족 위탁아동 양육의 어려움
	보호대상아동 배치 절차가 시설보다 복잡	가정위탁 보호 조치까지 상당한 기간 소요(2~3개월)
가정위탁 활성화 촉진 요인	위탁부모의 특성과 유대 관계	위탁부모의 사명감 위탁부모와 위탁아동의 유대 관계
	보람이 되는 위탁 경험	아동의 회복 아동의 건강한 성장과 성취경험
	지지가 되는 지원 인력과 서비스	위탁아동 양육에 도움이 되는 서비스 사례관리자의 지지
	아동보호전담요원의 역량	

출처: “보호대상아동의 가정보호 활성화 방안 연구-가정위탁을 중심으로”, 이주연 외, 2023, <표 4-3> 수정·보완함.

하는 동안 위탁부모가 경험한 위탁아동의 회복, 건 강한 성장 및 자립과 같은 성취의 경험은 위탁부모 의 사명감을 강화하고 두 번째 이상의 위탁을 시도 할 수 있는 기반이 된다. 위탁 기간 동안 위탁아동 의 양육에 도움이 되는 사례관리서비스, 심리치료, 전문심리상담서비스, 부모 교육, 자조 모임, 현금급 여 및 물품 지원 등의 서비스는 위탁의 중단을 예방 하는 데 기여하며, 양육의 어려움에도 가정위탁을 지속하는 요인으로 언급되었다. 이와 같은 촉진 요 인을 강화할 필요가 있다.

그 밖에 보호대상아동의 가정 외 분리 및 배치 결 정 절차에서 아동보호전담요원이 위탁아동이나 위 탁부모에 대한 정보를 충분히 제공하고 있는지 여 부, 이들의 욕구를 적절히 확인하고 매칭하였는지 등 또한 가정위탁 책정을 활성화하는 데에 도움이 된다고 하였다. 다만 아동보호전담요원의 역량이 이와 같은 역할을 담당하기에 충분하지 않다면 이 는 저해 요인으로도 작용할 수 있다.

다. 가정위탁의 질적인 한계

가정위탁의 성과에 대한 기존 국내 연구는 가정 위탁의 만족도가 양육시설 대비 높았으나, 공동생 활가정 아동 대비 더 낮았다는 결과를 보여 주었다 (이상정 외, 2017). 이는 가정위탁이 가정보호제로 서 시설보호(양육시설 및 공동생활가정)보다 더 긍정적인 성과를 보여 줄 것이라는 일반적인 기대 와는 상이한 결과이다. 이러한 결과에 대하여 실무

자 및 위탁부모들은 현금급여와 서비스의 부족, 위 탁가정의 자격 확인 절차 부족, 위탁가정의 지원 인 력 부족과 잦은 교체 등이 가정위탁의 질적인 수준 을 저해하는 데 기여하고 있다고 지적하였다.

특히 아동보호시설의 경우 후원금이나 유관 기 관의 서비스 지원을 받게 되는 경우가 많으나, 위탁 가정은 기초생활보장수급비와 양육보조금 외에 후 원금과 같은 현금급여를 수급하기 어렵고, 이에 따 라 아동의 연령에 따른 피복비, 물품구입비와 청소 년기의 교육비 등이 부족해 위탁아동의 양육에 경 제적인 어려움을 경험하였다고 토로하였다. 위탁가 정에 대한 양육보조금은 지방이양사업으로서 지자체별로 지급액이 최대 50만 원까지 격차를 보이고 있는데, 같은 도 지역의 시군별로도 편차가 큰 지역 도 있었다.

사례관리서비스는 신규 위탁가정의 적응을 지원 하고, 위탁의 중단을 방지하는 데에 도움을 줄 수 있으나, 위탁 사례별로 2020년까지는 연 1회, 2021~2022년 연 2회, 2023년은 분기별 1회 등 으로 최근 들어서야 점차 강화되어 왔음이 확인되 었다. 그러나 여전히 이와 같은 사례관리의 강도는 사례관리자와 위탁아동 간 친밀한 라포 관계를 맺 거나 위탁가정의 긴급한 어려움을 발견하는 데 쉽 지 않은 수준인 것으로 나타났다. 또한 위탁아동들 은 서비스 중복을 이유로 드림스타트 이용에 제한 을 두고 있어서 드림스타트를 통한 조기 개입이나 발달 관련 서비스는 활용하지 못하는 것으로 나타 났다.

[표 4] 가정위탁의 질적인 한계 요인-실무자 및 위탁부모 인터뷰 결과

구분	주제	세부 주제	
가정위탁의 질적인 한계 요인	현금급여와 서비스 부족	시설보다 충분하지 않은 지원금과 서비스	양육보조금 외에 현금성 지원이 적음 (후원금, 서비스 등)
			교육비, 물품구입비, 피복비 등 부족
		양육보조금의 지역별 격차	
		사례관리와 양육 점검의 빈도가 충분하지 않음	
		드림스타트 이용 제한	
	위탁가정의 자격 확인	위탁가정 재승인 절차 부재	
	위탁가정 지원 인력	인력의 부족과 잦은 교체	

출처: “보호대상아동의 가정보호 활성화 방안 연구-가정위탁을 중심으로”, 이주연 외, 2023, <표 4-3> 수정·보완함.

실무자와 위탁부모들은 지자체 아동보호전담요원과 가정위탁지원센터의 사례관리 인력이 부족한 편이고 이직 등으로 인한 교체도 빈번한 것으로 나타나 위탁아동에 대한 사례관리의 연속성이나 질 제고에 어려움을 경험하는 경우도 많다고 하였다. 뿐만 아니라 위탁가정에 대한 재승인 절차가 부재하여 위탁부모나 가족 구성원의 자격이 위탁 도중에 상실된다고 할지라도 이에 적극적으로 대응하기에는 어렵다는 지적이 있었다. 이와 같은 질적인 한계를 가져오는 요인들에 대한 점검과 개선이 필요하다.

라. 영구적 가정보호 전환의 어려움

가정위탁은 위탁아동과 위탁부모 간 법적 관계가 자동적으로 확보되지 못한다는 측면에서 일시적인 보호 조치로 볼 수 있음에도 국내 위탁아동의 평균 보호 기간은 8년 7개월, 혈연 위탁가정은 9년 이상

으로 아동이 위탁가정에서 상당히 장기간 보호되고 있음을 알 수 있다(보건복지부, 아동권리보장원, 2022). 보호아동에게 최선의 이익에 해당하는 조치는 원가정 복귀 혹은 입양 등의 영구적 가정보호이나 실무자와 위탁부모들은 아동이 가정위탁에서 원가정 복귀나 입양이 되기 어려운 상황을 지적하였다. 먼저 위탁아동의 부모와 연락이 두절되어 원가정으로 복귀하지 못하고, 입양도 되기 어려운 경우가 다수 언급되었다. 친부모와 연락이 닿아 원가정 복귀 절차에 따라 아동이 복귀하더라도 원가정과 친부모의 변화가 없어 아동이 오히려 더 큰 상처를 입거나 재분리되는 경우도 있는 것으로 나타났다. 실무자들은 친부모가 변화할 수 있는 수준으로 충분한 지원을 제공하기 어려운 한계를 지적하였다.

또한 대부분은 가정위탁과 입양이 별도의 체계라고 인식하였다. 입양을 염두에 둔 예비입양부모가 아동의 위탁을 원할 경우 입양기관을 통하여 입양전위탁을 신청하는 경우가 많은데, 이들은 입양

[표 5] 영구적 가정보호로의 전환 어려움—실무자 및 위탁부모 인터뷰 결과

구분	주제	세부 주제
쉽지 않은 원가정 복귀	원가정 복귀 시도가 어려움	연락이 두절된 친부모
	원가정 복귀 후 더 큰 어려움을 경험하는 아동들	변하지 않는 친부모 친부모에 대한 지원이 부족
입양으로의 유인 부족	입양은 별도의 체계	입양전위탁과 가정위탁의 분리
	입양 시 경제적 지원 감소	

출처: “보호대상아동의 가정보호 활성화 방안 연구-가정위탁을 중심으로”, 이주연 외, 2023, <표 4-3> 수정·보완함.

전위탁가정이나 부모는 입양기관을 통하여 선발, 교육 및 관리된다고 하였다. 즉 입양전위탁은 가정 위탁의 한 유형이나 가정위탁지원센터나 지자체의 아동보호전담요원과는 아직까지 연계성이 없는 제도이다.

마. 가정보호의 사각지대

실무자들은 가정보호의 사각지대로 가정위탁에서 소외되는 아동과 비공식 가정보호를 지적하였다. 통상 예비위탁부모의 선호도에 따라 위탁가정과 위탁아동의 책정이 결정되는데, 예비위탁가정의 풀에 여유가 있을지라도 예비위탁가정이 책정을 원하지 않는 아동은 위탁 의뢰가 어렵다고 하였다. 특히 학령기 아동과 같이 영유아 시기를 지난 고연령 아동의 경우 위탁가정에서 부담스러워하며, 장애아동이나 일탈 등 문제행동이 있는 아동, 학대 피해 아동 또한 위탁가정에서 선호하지 않는 아동의 특성으로 언급되었다. 실무자들은 장애아동이나 중고 등 학령기 문제행동이 있는 아동의 경우에는 위탁

가정뿐 아니라 시설에서도 기피하는 경우가 많다고 하였다. 보호대상아동의 보호 조치가 아동의 이익을 최우선하여 결정되어야 함에도 불구하고 아직까지는 아동보호서비스 공급자의 선호가 우선적으로 고려되고 있는 것으로 보인다.

가정보호의 또 다른 사각지대로는 비공식 가정보호인 친족돌봄을 들 수 있다. 친족돌봄은 아동복지법상 아동보호 조치 중 하나이나 가정 외 보호가 필요한 아동이 보호대상아동으로 발굴되지 못하고 친인척에 의하여 보호가 이루어지거나 대가족 내에서 조손가족으로 보호되고 있는 경우, 혹은 보호자가 친인척 위탁부모로서의 자격에 미치지 못하는 경우 등 아동의 사적인 네트워크 안에서 보호된다. 친족돌봄의 아동보호 형태는 친인척 위탁가정과 유사하나 이들의 실태나 현황은 적극적으로 파악되지 않고 있으며, 가정위탁지원센터의 사례관리 대상에서 제외된다. 일부는 여성가족부를 통해 지원되는 조손가정에 해당될 수 있는데, 이들은 아동보호 체계에서 벗어나 있다고 볼 수 있다.

[표 6] 가정보호의 사각지대-실무자 및 위탁부모 인터뷰 결과

구분	주제	세부 주제
가정보호로부터 소외	위탁가정에서 선호하지 않는 아동	고연령 아동
		장애아동
		일탈, 문제행동이 있는 아동
		학대 피해 아동
공식적 보호의 사각지대	가정위탁지원센터의 지원 불가	친족돌봄 조손가정

출처: “보호대상아동의 가정보호 활성화 방안 연구-가정위탁을 중심으로”, 이주연 외, 2023, <표 4-3> 수정·보완함.

3 보호대상아동 가정보호 활성화를 위한 정책과제

이상에서 살펴본 가정보호 활성화의 여러 쟁점에 대응하기 위해 다음과 같은 정책과제를 고려해 볼 수 있다.

가. 가정보호 범위 설정을 위한 개념 정의 필요

가정보호의 개념은 정책의 방향과 범위를 설정

하기 위해서 우선적으로 정의되어야 할 부분이다. 가정보호의 개념이 명확하게 정의되지 않은 상황에서 가정보호 활성화가 추진된다면 의도하는 효과를 가져올 수 있을 것인지 확인하기 어렵다. 특히 가정형 보호가 ‘가정과 같은’ 물리적 환경의 마련으로 이해되고 제도화된다면 가정위탁은 상대적으로 오히려 위축되고 아동이 가족과 함께 보호될 수 있는 기회도 제한될 수 있다.

따라서 정책적으로 가정보호의 범위를 명확히 설정할 필요가 있다. 국제적인 방식과 일관되도록

[표 7] 가정보호와 시설보호의 개념 정의

구분	가정보호		시설보호	
	부모보호	가정기반보호	가정같은보호	시설보호
원가정보호	○			
입양	○			
가정위탁		○		
친족돌봄		○		
소규모 그룹홈			○	
그룹홈				○
대규모 시설				○

출처: “보호대상아동의 가정보호 활성화 방안 연구-가정위탁을 중심으로”, 이주연 외, 2023, <표 6-2>.

가정보호에 ‘부모보호’와 ‘가정기반보호’를 포함하며, 시설보호에는 ‘가정같은보호’와 ‘시설보호’를 포함하도록 하고, 가정기반보호는 가정위탁과 친족 돌봄 등에 해당될 수 있도록 하여 법제도상 지침에도 가정기반보호가 우선적으로 확충될 수 있도록 명시할 필요가 있다.

나. 가정위탁의 규모 확충 방안

가정위탁의 규모를 확충하기 위해 첫째, 친인척 위탁부모의 범위를 확대할 필요가 있다. 현재는 위탁아동의 조부모나 친인척에 해당해야 친인척 위탁부모가 될 수 있으나, 이 외에도 보호대상아동과 친밀감이나 유대 관계가 있는 친가족의 친구, 지인, 이웃 등이 이에 포함될 필요가 있다. 보호대상아동은 원가정에서 분리되면서 일차적으로 트라우마를 경험하게 된다. 이러한 경험이 있는 아동에게 유대감이나 친밀감이 있는 가족으로부터 보호될 수 있는 기회는 정서적으로 안정감을 줄 수 있다. 이를 통하여 일시 돌봄이나 긴급하게 보호를 할 수 있는 친인척 위탁부모의 풀을 확대하고 가정위탁의 규모를 확충하는 데 도움을 줄 수 있다.

둘째, 앞서 실무자와 위탁부모들이 언급한 가정위탁의 촉진 요인을 강화할 필요가 있다. 실무자들은 위탁부모와 아동 간의 유대관계와 위탁부모로서의 사명감을 주목하였다. 위탁부모와 아동 간에 이미 일정 수준의 친밀감이나 유대 관계가 있는 경우 위탁보호로 이어질 수 있는 긍정적 요인이 된

다. 위탁부모가 아동과 혈연 관계로서 가지게 되는 책임감, 비혈연 위탁부모가 가지는 아동에 대한 연민, 봉사정신 및 사명감 등은 위탁의 계기가 된다고 하였다. 따라서 보호대상아동과 유대 관계가 있는 가정을 최대한 위탁가정으로 발굴하여야 한다. 사회복지시설이나 아동복지 관련 기관 실무자, 이용자 및 후원자 등의 가정위탁에 대한 인지도를 높여 신규 위탁부모를 적극 발굴할 필요가 있다. 위탁 책정 단계에서 지자체 아동보호전담요원의 역량이 영향을 미치고 있다고 하였으므로 이들의 전문성과 근속 기간도 제고할 필요가 있다. 또한 보호대상아동의 가정보호율을 높이기 위하여 대중적인 미디어를 통한 홍보와 캠페인으로 가정위탁에 대한 인식을 개선하고 가정위탁제도를 적극 홍보하여야 한다.

셋째, 아동 양육의 어려움을 경감시키는 제도의 도입이 필요하다. 위탁부모와 가정의 다양한 어려움을 완화하기 위하여 위탁부모를 위한 사례 중심의 실천적 양육 기술 교육을 강화하고 아동의 생애 주기에 맞추어 제공하도록 할 필요가 있다. 위탁부모를 대상으로는 휴식 지원 서비스, 자조 모임 등 양육 부담을 완화하고 소진을 예방하는 서비스를 제공하여야 한다. 가정위탁지원센터의 사례관리서비스와 드림스타트의 사례관리서비스의 목표가 상이한 만큼 위탁가정의 아동들에게도 드림스타트의 기회를 제공할 필요가 있다.

다. 가정위탁 질 제고 방안

위탁가정을 대상으로 한 사례관리서비스, 심리 치료, 전문심리상담서비스, 부모 교육, 양육보조금, 물품 지원 등 다양한 서비스와 지원은 가정위탁 서비스의 질을 제고하고 위탁가정의 유지와 위기 해소에 도움을 준다고 하였다. 따라서 이러한 서비스들을 지속하고 더욱 강화하여야 한다. 특히 양육보조금을 국비 사업으로 전환할 필요가 있다. 위탁부모의 욕구가 큰 것으로 나타난 위탁 초기 물품비, 피복비와 초등 고학령 이상 아동의 사교육비 등에 대한 지원이나 연계가 확충되어야 한다.

위탁부모와 가정이 중장기적으로 경험하게 되는 위탁아동과의 갈등 관계, 질병, 퇴직이나 실직 등으로 인한 갑작스러운 경제적 어려움 등을 발견하고 이에 대하여 적극 지원하고 대응하기 위해 위탁가정에 대한 사례관리서비스가 강화될 필요가 있다. 사례관리의 강화를 위해 선행되어야 할 부분은 인력에 대한 투자이다. 즉 예산 확보를 통하여 가정위탁지원센터의 사례관리서비스를 강화할 수 있도록 지원하며, 지자체의 아동보호전담요원을 확충하고 전문성을 강화할 필요가 있다. 장기적으로는 시군구 단위로 사례관리서비스를 제공하여 사례관리서비스의 접근성을 강화하는 것이 바람직하다.

위탁가정을 대상으로 제공되는 현금급여인 양육보조금을 국비로 제공할 필요가 있다. 국외 선행연구에서는 양육보조금과 같은 현금급여가 위탁을 시작하는 계기가 되는 것은 아니지만, 위탁의 유지나

질 제고에 도움을 준다고 하였다(이주연 외, 2023). 위탁가정의 주소지에 따라 양육보조금이 변경되거나 지자체 경계선을 두고 양측의 양육보조금이 상이하게 제공된다면 이로 인해 일부 위탁가정에서는 상대적 불이익을 경험할 수도 있다. 그러므로 이러한 지역별 차이 없이 전국적으로 동일한 기준으로 제공할 수 있도록 양육보조금을 국비로 지원할 필요가 있다.

라. 아동보호의 영구성에 기반한 가정보호 활성화 필요

아동보호가 아동의 이익을 최우선시하는 원칙에 입각하여 이루어질 필요가 있음에도 현재까지는 보호의 영구성과 관련된 시한이나 조건 등을 명확히 규정하지 않고 있다. 보호대상아동의 가정 외 보호시 영구성을 고려하지 않는다면 친족가정이나 시설, 위탁가정 등 일시적 보호처를 이동하며 아동이 표류하게 되는 등 보호자와 보호 환경의 변경을 경험하거나 언젠가는 다른 곳으로 보내질 수 있다는 불안감을 안고 성장하게 될 수 있다. 국외에서는 원가정 복귀나 입양을 통한 영구적 보호가 어려운 경우 위탁가정의 재승인 절차를 통하여 친인척 후견 제도를 연계하고, 장기 위탁 보호의 영구성을 부여하고 있다(이주연 외, 2023).

우리나라도 보호대상아동 아동보호 체계에 진입한 이후 영구적 보호 조치에 대한 계획을 수립할 필요가 있다. 이 계획이 위탁가정에 대한 재승인 절차

와 더불어 위탁아동의 원가정 복귀, 입양, 후견 제도 등과 연계될 수 있도록 영구적 보호 조치의 절차와 시점, 조건 등을 법제도상에 명확히 제시할 필요가 있다. 영구성 계획은 보호대상아동의 발생 직후 사례관리서비스가 시작되는 시점부터 고려될 필요가 있다. 아동의 정서적 유대 관계를 최대한 유지하는 방향으로 이루어져야 한다. 특히 원가정 복귀는 아동의 분리 시점부터 계획될 필요가 있는데, 원가정 복귀가 불가능할 경우 입양 및 후견 제도 등을 고려하여야 한다. 이렇게 될 때 가정위탁은 일시적 보호로 운영될 수 있다.

이를 위해서는 위탁아동의 원가정 복귀에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 원가정의 아동보호 및 아동 양육 역량을 제고할 수 있도록 충분한 지원이 제공되어야 한다. 원가정을 대상으로 친부모의 양육 의지 제고, 경제활동 지원, 주거 지원, 심리정서적 어려움에 대한 지원, 양육 기술 지원 등을 하여야 한다. 위탁가정에서 입양가정으로 전환될 수 있도록 입양전위탁과 입양체계를 지자체의 관리하에 둘 필요도 있다.

마. 가정보호의 사각지대 해소

가정보호의 사각지대를 해소하기 위해서는 특수한 욕구가 있는 보호대상아동을 보호할 수 있도록 전문위탁가정을 확대 발굴하고, 전문위탁가정의 자격 기준을 차등적으로 설계하여 치료적 보호의 기회를 확충할 필요가 있다. 뿐만 아니라 치료적 서

스를 제공하는 기관과의 연계성을 확충하고 예산을 확대하여 위탁아동, 위탁부모와 위탁가정의 구성원들에게도 치료적 서비스가 충분히 지원될 수 있도록 하여야 한다.

비공식 가정보호인 친족돌봄 가정 및 아동을 대상으로 모니터링 제도를 도입할 필요가 있다. 현행 제도상 친족이 위탁부모로서 자격이 부족하거나 위탁부모로서 발굴되지 못하는 경우에는 위탁가정으로 책정되지 못하는 것으로 나타났다. 조손가정 및 아동에 대한 국가의 지원이 위탁가정 및 아동에 대한 지원보다 열악하다는 사실은 국가가 아동을 보호하는 '자격'에 치중한 나머지 위탁부모의 자격에 미치지 못하는 친족에게 보호되는 아동의 '복지'를 간과하고 있음을 시사한다. 이러한 상황에 대응하기 위해서는 친족돌봄이 이루어지는 가정과 아동을 대상으로도 이들의 어려움과 위기를 모니터링하고 지원을 연계하며 정보를 제공할 필요가 있다.

4 나가며

국내 아동 인구가 감소하면서 보호대상아동의 규모 또한 감소하고 있는 추세에도 불구하고 국내의 가정보호 비중은 시설보호보다 더 낮았다. 보호대상아동의 탈시설과 가정보호의 활성화를 위해서는 무엇보다 가정위탁의 활성화가 시급히 이행되어야 할 것으로 보인다. 국외에서는 국가적 차원에서 대규모 거주시설을 폐지할 것을 선언하거나(EU), 취학 전 아동의 신규 시설보호를 중단하고 가정위

탁으로 보호할 것을 선언(일본)함으로써 가정위탁의 활성화가 가속화되어 왔다(이주연 외, 2023). 가정보호 확충을 위해서는 이와 같이 가정위탁의 활성화에 대한 정부의 확고한 의지와 정책 지향점이 설정되고 표명될 필요가 있다. 예를 들면 보호대상아동의 향후 규모 추이와 위탁가정의 배치 여력을 감안하고, 신규 시설보호 조치의 제한이 필요한 아동의 연령대를 설정하여 이를 전면적으로 선언하고 이행하여야 한다.

기검토된 바와 같이 가정보호의 활성화 이행 단계에서는 가정보호 활성화의 저해 요인을 완화하고 촉진 요인을 강화하는 방향으로 다각적인 측면에서 제시되었던 방안들이 이행될 필요가 있다. 특히 가정위탁을 중심으로 위탁가정 발굴 및 대상 확대, 가정위탁의 인지도 개선, 위탁가정의 어려움에 대한 지원, 가정위탁의 질 제고를 위한 사례관리서비스 강화, 영구적 가정보호로의 전환 노력 등이 있어야 한다. 뿐만 아니라 가정보호의 사각지대인 특수한 욕구가 있는 아동을 대상으로 한 가정위탁의 전문성 강화와 친족돌봄 가정 및 아동을 대상으로 한 모니터링 등 지원이 강화되어야 할 것으로 보인다. 

참고문헌

관계부처 합동. (2019). **포용국가 아동정책**.
 보건복지부. (2022). **2022 아동분야 사업안내(1권)**.
 보건복지부. (2023a). **보호대상아동 현황보고**. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=TX_117341138

보건복지부. (2023b) **2023 보건복지통계연보**. https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10411010100&bid=0019&act=view&list_no=1479414&tag=&nPage=1

보건복지부, 아동권리보장원. (2022). **2021 가정위탁보호 현황보고서**.

이봉주, 박정민, 김선숙, 이재윤, 백아름, 김선영. (2022). **보호아동 탈시설 로드맵 추진방향 연구**. 보건복지부, 서울대학교 산학협력단.

이상정, 강현아, 노총래, 우석진, 전종설, 정익중. (2017). 가정외 보호 아동의 보호 만족도에 관한 종단적 연구. **한국사회복지학**, 69(3), 97-119.

이주연, 이정은, 이상정, 임성은, 조정우, 김희진. (2023). **보호대상아동의 가정보호 활성화 방안 연구**. 한국보건사회연구원.

유엔아동권리위원회. (2020). **대한민국 제5.6차 국가보고서에 대한 최종 견해**.

조정우. (2022). 일본의 아동양육시설 소규모화 정책의 시사점. 아동의 시설보호를 넘어 변화를 위한 모색. **아동 탈시설 국회 토론회 자료집**. 37-56.

Bakermans-Kranenburg, M. J., Steele, H., Zeanah, C. H., Muhamedrahimov, R. J., Vorria, P., Dobrova-Krol, N. A., Steele, M., van Ijzendoorn, M. H., Juffer, F., Gunnar, M. R. (2011). III. Attachment and emotional development in institutional care: characteristics and catch up. *Monographs of the Society for Research in Child Development*, 76(4), 62-91.

UNICEF, 2023, UNICEF Global Database, <https://data.unicef.org/topic/child-protection/children-alternative-care/>

United Nations General Assembly. (2010). *Resol*

ution adopted by the General Assembly, 64/142. Guidelines for the Alternative Care for Children.

van IJzendoorn, M. H., Bakermans-Kranenburg, M. J., Coughlan, B., & Reijman, S. (2020). Annual research review: Umbrella synthesis of meta-analyses on child maltreatment antecedents and interventions: Differential susceptibility perspective on risk and resilience. *Journal of child psychology and psychiatry*, 61(3), 272–290.

Challenges and Policy Implications for Expanding Family-Based Care for Children in Out-of-Home Care

Lee, Juyeon

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

In Korea, more children in out-of-home care are living in residential facilities than in family-type care settings. The rate of out-of-home care children living in residential facilities remains far too high by international standards. In response, the government embarked on the initiative of deinstitutionalizing out-of-home care and promoting family-type care in 2022. In this article, I examine issues facing the promotion of foster family placements as a representative family-type care alternative and discuss what needs to be done to improve the situation. I base my account on a literature review of relevant reports, policy notes, and statistical data, as well as interviews with local-level child care officers, care management workers at foster care placement support centers, and foster parents.