

## 미국의 아동 자립지원제도와 시사점

Supporting Youth Transitioning from Out-of-Home Care to Independent Living in the U.S.

이상정(한국보건사회연구원 부연구위원)

미국에서는 연간 약 2만 명의 아동이 대리보호 체계를 떠나 자립 생활을 시작한다. 주 정부는 대리보호가 종료된 아동에게 연방 재정과 주 재정을 바탕으로 주거와 학업을 중심으로 한 경제적 자립지원 서비스를 제공한다. 이 글에서는 미국의 자립지원제도가 보호종료 아동의 자립지원에 대한 공공의 책임성, 사례 관리 일환으로서의 자립 계획, 장기적인 경제적 지원을 중심으로 한 국내 보호종료 아동의 자립지원 정책에 던지는 시사점을 제시한다.

### 1. 들어가며

만 18세 이상으로 아동양육시설, 공동생활가정, 가정위탁과 같은 우리나라의 대리보호 체계에서 퇴소하여 자립해야 하는 보호종료 아동은 매해 2600여 명이다. 이 가운데 대부분의 아동은 생활의 어려움을 겪으며 사회에 적응하지 못하고 있는 실정이다. 보호종료 아동이 자립 과정에서 겪는 어려움 중 경제적인 문제(31.1%)와 주거 문제(24.2%)가 큰 부분을 차지하고 있으며, 87.9%가 자립지원 서비스를 필요로 하고 있었다(진선미 외, 2016). 그중에서도 가장 필요로 하는 서비스는 역시 생활비 지원(41.1%)과 주거 지원(36.3%)으로 나타났다(진선미 외, 2016). 보호종료 아동은 경제적 지원에 대한 욕구가 높으며, 이에 대한 관련 정책 및 서비스가 필요함을 시사하고 있다.

이러한 현실에서 보호종료 아동에 대한 국가 책임성을 강조하며 문재인 정부는 자립수당 지원 시범사업을 마련하여 2019년 4월 시행을 앞두고 있다. 내용인즉 보호종료 2년 이내인 만 18~24세 아동을 대상으로 국가가 2년 동안 매월 30만 원의 생활비를 지원한다는 것이다.

이러한 시점에서 대리보호 체계의 역사가 비교적 오래된 미국의 보호종료 아동에 대한 자립 지원 체계를 살펴본다. 또한 자립수당 지원 사업이 아동의 성공적인 자립을 실질적으로 돕는 사업으로 정착되기 위해 필요한 시사점을 찾아보고, 중장기적 발전 방향을 모색해 보고자 한다.

## 2. 자립지원제도의 법적 근거

미국은 1985년 최초로 사회보장법(Social Security Act)의 일환으로 보호 체계 아동을 위한 자립 지원 프로그램을 마련하였다. 1993년에는 16~18세의 전환기 아동에게 자립지원 서비스를 제공하기 위해 연방 재정에서 7000만 달러, 주정부에서 2500만 달러를 지원하게 하였다. 「존 체이피 가정위탁 보호아동 자립지원법」(John H. Chafee Foster Care Independence Program)<sup>1)</sup>을 만들고 연방 재정을 1억 4000만 달러로 두 배 늘려 주정부가 자립지원 프로그램을 운영하는 데 훨씬 더 많은 융통성을 제공하였다(Graf, 2002). 더불어 자립지원 프로그램을 시행하는 데 주정부의 책임을 확고히 하였다. 보건복지부 장관은 연방정부, 주정부, 지방 행정가, 관련 지지자, 아동복지 종사자, 연구자들과의 협의하에 주정부의 업적을 평가할 수 있는 평가지표를 개발해야 하였다. 그러한 지표에는 아동의 교육, 고용, 의존성, 부랑, 혼전 출산, 고위험 행위 및 투옥 방지 등을 포함하도록 하여 다양한 영역에서 아동의 자립을 준비시킬 수 있도록 하고 있다. 주정부는 연방 재정의 20%에 해당하는 주 재정을 아동의 자립지원 프로그램을 위해 마련해야 하며 유사 서비스에 대한 재정을 조정하고 재정을 잘못 사용하거나 주 업적 평가를 위한 필수 데이터를 제공하지 못할 경우 처벌받을 수 있다. 이후의 「건강가정육성법」(The Promoting Safe and Stable Family Amendments of 2001)은 존 체이피 자립지원 프로그램에 교육·훈련 바우처 프로그램을 추가하여 고등교육 과정 이상의 교육 프로그램에 등록되어 있는 한 23세까지 지원받을 수 있도록 하였다. 2008년에 제정된 「결연·입양육성법」(Fostering Connections to Success and Increasing Adoptions Act)은 아동이 교육, 훈련, 혹은 취업 조건을 충족시킬 경우 18세 이후에도 대리보호 체계 내에서 보호받을 수 있도록 하였다. 2017년 기준 미국의 50개 주 가운데 25개 주가 「결연·입양육성법」(Fostering Connections to Success and Increasing Adoptions Act)을 통해 연장보호 서비스를, 대부분의 주가 주정부 차원의 재정을 통해 주거, 교육 등과 관련된 연장보호 서

1) 자립지원 프로그램(Independent Living Program)이 'John H. Chafee Foster Care Independence Program'으로 재명명되었다.

스를 제공하고 있다(National Conference of State Legislatures, 2017).

### 3. 미국의 자립지원 프로그램

#### 가. 오리건주<sup>2)</sup>

오리건주에서는 복지사업부, 아동복지과 등이 대리보호 아동의 자립지원 서비스를 관리·감독하며 아동의 자립계획 수립에 대한 책임을 진다. 아동에 대한 종합적인 자립계획을 수립하기 위해서는 아동은 물론 사례 관리자, 원가족, 대리보호자, 변호인 등 아동에게 중요한 주변인들을 포함하여 자립계획 회의를 소집하고, 아동의 자립기술과 준비 정도를 평가하여 여러 영역에 걸친 욕구를 파악하고 자립계획을 수립하여야 한다. 아동 사례 관리자는 자립계획을 실행하는 데 적합한 서비스 제공과 최소 월 1회 계획의 실행을 점검해야 한다.

오리건주는 자립기술 프로그램(Independent Living Skills Building Program), 자립지원펀드(ILP Discretionary Funds), 체이피 교육·훈련 장학 프로그램(Chafee Education and Training Grant Program), 자립주거 지원 프로그램(Independent Living Housing Subsidy Program), 체이피 주거 프로그램(Chafee Housing Program)과 같은 다섯 개의 자립지원 프로그램을 제공하고 있다. 경제적 지원을 중심으로 살펴보면 우선 체이피 교육·훈련 장학 프로그램은 현재 대리보호 체계에 있거나 과거에 14세 생일이 되기 최소 6개월 전에 대리보호를 받고 16세 이상의 나이에 퇴소한 경험이 있는 아동이 21세 이전에 신청할 경우에 제공된다. 대학이나 훈련 프로그램에 합격하였거나 등록된 아동에게 최장 5년까지 매년 5000달러까지 실비로 제공된다. 자립주거 지원 프로그램은 현재 오리건주 복지부 아동 복지사무국(DHS Child Welfare Offices)의 양육 혹은 법적 보호를 받고 있거나 과거에 대리보호를 받은 경험이 있는 16세 이상의 아동에게 총 30개월 동안 주거비를 지원하는 프로그램이다. 최초 12개월 동안 795달러까지 필요에 따라 매월 지원되며, 이후 18개월 동안은 금액이 점차 감소되어 제공된다. 다만 이러한 지원을 받기 위해 아동은 정부에서 확인받은 주당 36시간에 해당하는 노동, 교육, 자원봉사 활동과 관련한 계획을 갖고 있어야 하며, 생물학적 혹은 법적 부모와 살고 있지 않아야 한다.

---

2) [www.oregon.gov/DHS/CHILDREN/FOSTERCARE/ILP/Pages/eligibility-services.aspx](http://www.oregon.gov/DHS/CHILDREN/FOSTERCARE/ILP/Pages/eligibility-services.aspx), Youth Transitions - Temporary OAR (Oregon Department of Human Services, 2015), 김지연 외(2017)의 연구에 기초하여 재구성하였다.

체이피 주거 프로그램은 18세 이상 21세 미만의 아동 중 14세 생일이 되기 최소 6개월 전에 대리보호 체계로 들어와 18세에 퇴소하거나 16세 이상의 나이에 퇴소한 경험이 있는 아동이 21세 이전에 신청할 경우에 제공된다. 월 795달러까지 최대 7000달러를 21세까지 선착순으로 지원받을 수 있다. 체이피 교육·훈련 장학 프로그램에 기숙사비와 같은 주거비가 포함되지 않았다면 동시에 지원받을 수 있다. 자립주거 지원 프로그램과 마찬가지로 정부에서 확인받은 주당 36시간에 해당하는 노동, 교육, 자원봉사 활동과 관련한 계획이 있어야 한다.

### 나. 아이오와주<sup>3)</sup>

아이오와주에서는 아이오와 복지부에서 대리보호 아동의 자립지원 서비스를 담당한다. 대리보호 아동이 퇴소하는 법적 연령인 18세가 되기 전에 자립계획을 세워야 한다. 자립계획은 자립 생활 기술은 물론 학업, 취업, 주거, 건강, 그리고 긍정적 지지 체계를 포함하여야 한다. 아동 개인의 사례 관리자가 자립계획을 세우는 데 책임이 있다. 5개의 권역에 각각의 자립계획 전문가가 아동의 자립계획 및 자원을 지원한다.

아이오와주의 자립지원 서비스 가운데 교육·훈련 바우처는 16~26세 아동 중 18세 이전에 아이오와주에서 가정위탁 보호를 받은 경험이 있거나 16세 이후에 입양이 된 아동에게 해당하는 프로그램이다. 오리건주와 마찬가지로 연방정부 재원에서 수업료, 기숙사비, 교재비, 생활비와 관련하여 연간 5000달러까지 아동이 다니는 학교로 직접 제공된다. 위탁보호 아동 기회 장학금은 아이오와 내 대학을 다니는 학생들을 위해 주정부의 기금을 기반으로 운영되며, 보호 체계 퇴소 아동과 16세 이후에 보호 체계로부터 입양된 아동에게 우선순위를 주는 프로그램이다. 고등학교 과정을 졸업(혹은 자격 취득)하고 아이오와주 내 적격 대학(학사 학위, 졸업장 또는 수료장을 받는 프로그램)에 등록되어야 한다. 학업이 지속되는 한 계속 지원을 받을 수 있다. 이 프로그램의 금액은 매년 조정되며 2018년 기준 최대 4532달러를 지원 받는다.

월세 지원 프로그램(Rent Subsidy Program)은 18세 이상의 퇴소 아동으로 주거비의 일부를 지원

3) [https://dhs.iowa.gov/sites/default/files/TIP\\_1.2016.pdf](https://dhs.iowa.gov/sites/default/files/TIP_1.2016.pdf), <https://dhs.iowa.gov/transitioning-to-adulthood>의 자료를 바탕으로 정리하였다.

하는 프로그램이다. 이러한 지원을 받기 위해서 아동은 사후서비스에 참여하며 임대료의 30%를 지불하는 등 자립의 의지를 보여야 한다. 아동의 주거지 내 저소득 주택 프로그램 지침에 따른 임대료 혹은 시장 임대료와 아동 본인 소득의 30% 차이 금액 가운데 매월 최대 350달러에 한하여 지원이 된다. 관련 기금이 남아 있고 자격 요건이 되는 한 지속적으로 지원되며, 12개월에 한 번씩 재승인을 받아야 한다.

#### 다. 노스다코타주<sup>4)</sup>

노스다코타주에서는 대리보호 아동에 대한 자립 지원을 복지부, 아동가족서비스과에서 담당하고 있다. 체이피 기금을 집행하고, 주 전체의 자립 프로그램을 감독한다. 자립지원 행정가는 복지부 아동가족서비스과 소속 고용인으로 주 행정 지역의 체이피 프로그램과 재정을 감독하는 책임이 있다.

8개의 행정 지역에서 실시되는 자립 프로그램은 주정부의 감독하에 행정 지역이나 개인이 운영한다. 각 지역의 자립 프로그램 코디네이터는 행정 지역이나 민간 기관의 고용인으로 아동가족팀을 구성하여 사례 관리자와 함께 아동의 자립계획을 돕는다. 지역 내 체이피 자립 프로그램 실행에 책임이 있으며, 행정 지역에 상관없이 자격이 있는 모든 아동에게 자립 프로그램을 제공해야 한다.

교육·훈련 바우처 프로그램은 앞서 소개한 두 개의 주와 마찬가지로 연방정부 재원으로 운영되는 프로그램이다. 하지만 노스다코타주에서는 18~20세 위탁 혹은 보호종료 아동, 16세 이후에 입양되거나 친족 보호를 받으며, 21세 미만인 아동을 대상으로 23세까지 지원받을 수 있다. 대학, 기술, 혹은 직업학교에 등록되어야 하며 연간 5000달러, 최대 2만 달러까지 지원받을 수 있다.

맞춤형 펀드는 16~21세의 과거 대리보호 경험이 있는 아동과 18~21세의 대리보호를 받으며 자립지원 서비스를 받고 있는 아동에게 주거비와 관련 없는 운전면허 획득 혹은 자동차 수리 비용, 근무 복장과 같은 생활비를 연간 250달러까지 지원하는 프로그램이다. 이 밖에

4) <https://www.nd.gov/dhs/info/pubs/docs/cfs/foster-youth-handbook.pdf>, <https://www.nexus-yfs.org/services/independent-living>, 김지연 외(2017)의 연구에 기초하여 재구성하였다.

체이피 맞춤형 주거 펀드는 18~21세의 보호종료 아동에게 월세, 보증금 등과 관련해 최대 1000달러까지 초기 정착금을 지원한다.

#### 4. 나가며

살펴본 바와 같이 미국은 연방정부 차원에서 일찍이 법적 토대를 마련하여 십대 후반의 가정위탁 청소년들에게 자립지원 서비스를 지원하고 있다. 1985년 사회보장법의 자립지원기술편안(Title IV-E of the Social Security Act, Independent Living Skills Initiative)의 입법으로 주정부가 자립지원 프로그램을 만들도록 하고 재정을 지원하였다. 자립지원 프로그램과 관련하여 많은 주정부와 지방 행정가들로부터 가정위탁을 떠나는 청소년에게 필요한 지원을 충분히 하지 못하고 있다는 비판이 제기되면서 1999년 가정위탁보호 아동 자립지원법(the Foster Care Independence Act)을 입법화하여 체이피 자립지원 프로그램을 만들었다. 자립지원의 영역과 재정을 더욱더 확대하고 지방정부에 자립지원 서비스 제공에 대한 유연성을 부여하였다(Berzin & Taylor, 2009; Graf, 2002), 이후에도 건강가정육성법과 결연·입양육성법을 통해 자립지원 서비스의 대상 연령 제한을 넓혀 왔다. 이러한 법적 기반을 통해 지방정부는 지역의 특성과 아동의 욕구에 맞는 자립지원 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 따라서 이 글에서 살펴본 오리건, 아이오와, 노스다코타주의 사례와 같이 재정 상태에 따라 조금씩 상이한 내용의 자립지원 서비스를 제공할 수 있는 것이다.

그러나 이러한 자립지원 서비스를 받기 위해서 대학이나 직업학교 등에 등록해야 한다거나 교육 기관에서 일정 학점을 유지해야 하는 등 주마다 자격 요건을 제시하고 있다. 이는 퇴소 아동의 학업이나 취업을 촉진시키는 긍정적인 작용을 할 수도 있으나 자립 준비가 불충분한 아동이 법적 보호 종료 연령을 이유로 퇴소해야 한다는 부작용이 나타날 수 있다. Foster Care Alumni of America(n.d.)는 법적으로 가능한 연장보호 서비스에도 불구하고 여전히 대부분의 아동이 18세가 되면 대리보호 체계를 떠나고 있으며, 빈곤, 부랑, 범죄, 약물 등의 위험에 노출되어 있다고 지적한다. 이는 취업이나 학업을 지속하는 아동에 한하여 자립지원 시설과 같은 연장보호 서비스가 제공되고 있지만, 대부분의 아동이 만 18세의 나이로 보호가 종료되는 우리나라의 상황과도 비슷하다. 연장보호의 자격 요건을 완화하여 취업과 학업에 상관없이 개인의 자립 준비도에 따라 퇴소 시기를 결정할 수 있도록 하는 제도적 유연성이

필요하다(장정은, 전종설, 2017).

개인의 자립 준비도는 아동 개인의 자립계획 수행 또는 실행 정도에 의해 파악되어야 한다. 자립계획은 여러 영역에 걸쳐 아동 개인의 욕구를 파악하고 자립생활 기술, 학업, 취업, 주거, 건강, 지지 체계에 이르기까지 다양한 영역을 포함하여야 할 것이다. 또한 자립계획 과정에 미국의 경우처럼 친구, 원가족, 대리보호자 등 퇴소 후 삶에 영향을 미칠 수 있는 주변 인들을 참여시켜 아동의 자립을 돕는 긍정적 지지 체계가 될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

미국의 대리보호 아동에 대한 자립지원은 주정부의 당국에서 담당하고 있다. 오리건, 아이오와, 노스다코타주 모두 'Department of Human Services'에 자립지원의 책임이 있다. 지역별 혹은 권역별로 자립지원 전담 코디네이터를 두어 자립 준비 중인 아동의 사례 관리자 혹은 퇴소 아동에게 자립지원 서비스를 지원하고 있다. 아동의 사례 관리자가 아동의 자립계획부터 퇴소까지 전반적인 자립지원 활동을 하고 있으며, 자립 프로그램 코디네이터가 정보 제공과 자원 연계를 중심으로 사례 관리자의 자립지원 업무를 지원하고 있는 것이다. 따라서 대부분의 경우 자립지원이 사례 관리의 한 부분으로 이루어지기 때문에 한 아동에 대한 사례 관리의 연속성이 있고 통합적 사례 관리가 가능하다.

보호종료 아동에 대한 국가의 책임성을 증대하는 방안으로 우리나라 대리보호 체계 아동의 사례관리 시스템을 미국의 사례와 같이 개선할 필요가 있다. 현재 우리나라는 대리보호 체계 아동에 대한 사례 관리가 보호 체계별로 분절되어 있다. 체계적으로 이루어지지 않고 있어 통합적 사례가 관리가 어렵다. 대리보호 아동의 사례 관리를 공공의 영역에서 통합 관리·조정하는 체계가 필요하며, 지속적인 사례 관리의 연장선에서 자립지원 서비스가 제공되어야 한다. 이러한 체계가 갖추어진다면 현재 양육시설의 자립지원 전담 요원을 중심으로 제공되고 있는 자립지원 서비스가 공동생활 가정과 가정위탁 아동에게도 고르게 제공될 수 있을 것이다.

미국의 보호종료 아동에 대한 자립지원 서비스는 주거와 학업 지속을 위한 경제적 지원을 중심으로 장기적으로 제공되고 있다. 연방재정으로 제공되고 있는 교육·훈련 바우처 프로그램은 주마다 조금씩 차이는 있지만, 아동이 교육이나 훈련을 교육기관에 등록되어 있는 4~5년 동안 지속하여 지원받을 수 있다. 오리건과 노스다코타주의 주거 지원 프로그램 또한 30개월까지, 혹은 12개월마다 갱신의 형태로 장기적으로 지원된다. 또한 지원 금액을 시간에

따라 감액한다거나(노스다코타), 아동에게 임대료의 30%에 대한 지불 의무를 부여하는(아이오와) 것과 같은 방법으로 아동이 자신의 성인기 생활에 기여하도록 하여 경제적인 자립을 유도하고 있다.

보호종료 아동의 자립은 안정적인 주거에서부터 시작된다. 장기적인 관점에서 보호종료 아동에 대한 안정적 주거 지원 계획이 우선되고 자립수당이 뒷받침되어 자립 관련 비용으로 잘 쓰일 때 경제적 자립의 근간으로 기능할 수 있을 것이다.

---

## 참고문헌

- 김지연, 강현주, 유민상, 이상정, 주보라. (2017). 자립지원전담기구 운영매뉴얼 개발 연구. 한국청소년정책연구원.
- 진선미, 이주연, 주보라. (2016). 보호종결아동 자립실태 및 욕구조사. 한국보건복지인력개발원 아동자립지원단.
- 장정은, 전중설. (2017). 양육시설 퇴소 청소년의 초기 자립경험. 청소년복지연구, 20(2), 95-123.
- Berzin, S. C., & Taylor, S. A. (2009). Preparing for youth for independent living: Collaboration between county independent living programs and community-based youth serving agencies. *Journal of Public Child Welfare*, 3(3), 254-274.
- Child Welfare League of America. (n.d.). Budget Summary.
- Foster Care Alumni of America. (n.d.). Implementation Sugfor Policy Priorities. <http://fostercarealumni.org/policy-and-advocacy/>에서 2018. 12. 17. 인출.
- Graf, B. (2002). Information Packet: Foster Care Independence Act-1999. National Resource Center for Foster Care & Permanency Planning: the Hunter College School of Social Work. [http://www.hunter.cuny.edu/socwork/nrcfcp/downloads/information\\_packets/foster\\_care\\_independence\\_act-pkt.pdf](http://www.hunter.cuny.edu/socwork/nrcfcp/downloads/information_packets/foster_care_independence_act-pkt.pdf)에서 2017. 6. 15. 인출.
- National Conference of State Legislatures. (2017). Extending Foster Care Beyond 18. <http://ncsl.org/research/human-services/extending-foster-care-to-19.aspx>에서 2018. 12. 17. 인출.
- North Dakota Department of Human Services. (2013). Foster Care Services - Independent Living Policy and Procedures. <http://www.nd.gov/dhs-/policymanuals/62410/Content/PD/62410%207-20-2010.pdf>에서 2017. 7. 1. 인출.
- Oregon Department of Human Services. (2015). Youth Transitions - Temporary OAR. [http://www.dhs.state.or.us/policy/childwelfare/manual\\_1/i-b235.pdf](http://www.dhs.state.or.us/policy/childwelfare/manual_1/i-b235.pdf)에서 2017. 8. 1. 인출.
- Oregon Department of Human Services. (2015). Department of Human Services Office of Child Welfare Programs. <https://www.google.com/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwjstaT0u8HeAhUJzwbKHRHbAuwQFjACegQICBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.oregon.gov%2FDHS%2FCHILDREN%2FFOSTERCARE%2FILP%2FDocuments%2FYouth%2520Transitions%2520Policy.pdf&usg=AOvWaw3LuvHjNRDrBjcDmK8tM6ly>에서 2018. 12. 17. 인출.
- Iowa Department of Human Services. (2015). Transition Information Packet. Retrieved from [https://dhs.iowa.gov/sites/default/files/TIP\\_1.2016.pdf](https://dhs.iowa.gov/sites/default/files/TIP_1.2016.pdf)
- North Dakota Department of Human Services. (2016). North Dakota Foster Care: Handbook for Youth <https://www.nd.gov/dhs/info/pubs/docs/cfs/foster-youth-handbook.pdf>

## Websites

- [www.oregon.gov/DHS/CHILDREN/FOSTERCARE/ILP/Pages/eligibility-services.aspx](http://www.oregon.gov/DHS/CHILDREN/FOSTERCARE/ILP/Pages/eligibility-services.aspx)
- <https://dhs.iowa.gov/transitioning-to-adulthood>
- <https://www.nexus-yfs.org/services/independent-living>