

영국의 시설퇴소아동 지원

Supporting Care Leavers in the UK

서영민(런던대학교 사회복지학 박사 과정)

1. 들어가며

최근 한국에서는 시설퇴소아동 지원 방안에 대한 관심이 증가하고 있다. 시설퇴소아동 지원은 커뮤니티 케어(community care) 정책의 5대 핵심 중 하나인 '돌봄 수요자의 지역 사회 정착 지원'의 일환이다. 커뮤니티 케어는 돌봄이 필요한 사람이 지역사회의 힘으로 자신이 살던 곳에서 어울려 살아갈 수 있는 시스템을 의미하는데, 많은 경제협력개발기구(OECD) 국가들이 커뮤니티 케어를 시행하고 있다. 영국의 경우 커뮤니티 케어 정책 대상이 노인에 국한되어 있어 시설퇴소아동에 대한 정책을 직접적인 커뮤니티 케어 정책으로 말할 수는 없지만 이 정책이 이런 아동들이 지역사회에 잘 적응하는 것을

목표로 한다는 점에서 커뮤니티 케어 정책의 한 맥락으로 이해할 수 있다. 본고에서는 영국 시설퇴소아동 정책의 배경, 현황, 모니터링시스템을 알아보고 우리나라에 시사점을 제공하고자 한다.

2. 배경¹⁾

시설퇴소아동(이하 퇴소아동)에 관한 첫 법령은 「시설퇴소아동법[Children (Leaving Care) Act 2000]」으로(UK government, 2016), 그 이전에는 「1989년 아동법(Children Act 1989)」의 제 24조항(1A)에서 언급한 내용에 그쳤으며, 교육부 주관하에 각 지방정부의 재량에 따라 운영되었다. 이 외에는 범국가적으로 정한 기준이 없었기 때문에 많은 퇴소아동들

1) Medway Council Cabinet 2018; UK government. 2016; UK parliament. 2015를 근거로 요약 발췌함.

은 최소 수준의 지원만을 받아 왔다. 본격적으로 퇴소아동을 다루기 시작한 것은 「시설 퇴소관련법(The Leaving Care Act(2000))」으로, 지방 정부는 아동 퇴소 시 필요한 지원에 대해 면밀히 검토하고, 아동에게 개별 조연자(PA: Personal Adviser)를 배정하며, 아동의 퇴소 후 계획 수립을 지원하기 시작했다. 대상 아동은 시설 퇴소 연령인 만 18세 아동이며, 학업 중인 아동의 경우 만 21세까지 적용된다. 2008년에 「2008년 아동청소년법(Children and Young Persons Act(2008))」이 제정됨에 따라 지방 정부는 퇴소아동에게 필요한 교육과 매년 2000파운드(약 300만 원)의 보조금을 지급하게 된다. 또한, 개별 조연자(PA) 배정 대상 연령을 만 21세로 정하고, 학업 중인 경우 이를 만 25세까지로 연장하였다. 2013년에는 정부 부처 간 협력으로 ‘2013년 아동시설퇴소전략(Care Leaver Strategy 2013)’을 발표하기에 이른다. 총 여덟 개 부처의 협력으로 이루어진 ‘시설퇴소아동전략’은 「2000년 아동법(Children Act(2000))」의 영향을 받았으며, 교육부 주관하에 교육, 고용, 경제적 지원, 건강, 주거, 법률, 지속적 지원 분야로 세분화하여 ‘지금까지 각 부분에서의 지원이 어떻게 이루어졌으며, 추후 어떻게 진행될 예정이며, 어떠한 방식으로 그 영향을 파악할 수 있는지’를 다루고 있다. 2014년에는 ‘아동

가족법(Children & Families Act)’을 제정하며 ‘가족과 함께 머물기 프로그램(Staying Put)’을 도입하는데, 이를 통해 수양가족과 사는 아동은 원할 경우 만 21세까지 함께 살 수 있게 된다. 또한 2014년, 새로운 모니터링시스템을 도입함으로써 퇴소아동을 지속적으로 지원하는 발판을 마련한다.

현 퇴소아동 정책은 2018년 4월부터 「2017년 아동·사회사업법(Children and Social Work Act 2017)」에 의거하여 시행되고 있다. 이 법안은 ‘2013년 아동시설퇴소전략,’ 「2008년 아동청소년법」, 「2014년 아동가족법」의 영향을 받았으며, 세부 내용은 2016년 7월 정부에서 발간한 ‘지속적 청소년 자립 지원 정책(Keep on Caring - Supporting Young People from Care to Independence)’에 기반한다. 본 정책은 퇴소아동에게 개별 맞춤형 서비스를 제공함으로써 실용적이면서도 정서적인 지원을 하는 것을 궁극적인 목표로 삼고 있다. 현재 운영체계는 교육부가 주요 담당기관으로, 주거·고용·복지 등 관련 도움은 해당 부처에 연계하여 제공하고 있으며, 시행은 각 지방정부에서, 모니터링은 영국 교육기준청(Ofsted)에서 하고 있다.

3. 현황²⁾

이번 법안에서는 퇴소아동 지원 대상이

교육 및 장애 여부에 상관없이 모두 만 25세까지(이전에는 일괄 만 21세, 교육 중이거나 장애가 있을 경우 만 25세였음)로 확대되었다. 연령별로 받게 되는 지원을 정리해 보면, 만 16세가 되면 퇴소를 앞둔 계획을 세우는 데 지원을 받고, 만 18세가 되면 퇴소를 한다. 이때, 지방정부로부터 일부 지원을 받고 개별 조연자(PA)를 배정받게 된다. 이렇게 만 25세까지 지방정부 및 개별 조연자(PA)로부터 연 1회 이상 도움을 의무적으로 받아야 하며, 이후 필요시 언제든지 지원을 요청할 수 있다.

지방정부는 개별조연자를 배정하여 아동과 지속적인 연락을 유지하고, 만 16세에 아동에게 필요한 도움을 파악하여 정리한 후 퇴소계획(Pathway Plan)을 세우고, 만 18세에 퇴소 시 거주지 및 여유자금이 확보되어 있는지 확인하며, 만 21세까지는 원하는 아동에 한해 위탁부모와 함께 살 수 있도록 도와준다. 퇴소 시 아동은 ‘법정검토회의(statutory review meeting)’를 통해 개별 미팅을 하게 된다. 아동은 미팅 전까지 향후 거주 계획(관할 지역이 아니어도 아동이 원하면 어디든 갈 수 있음), 향후 생활 계획(일할 것인지, 직업훈련을 받을 것인지, 교육을 받을 것인지)을 준

비해야 하며, 향후 얼마나 도움이 필요할 것인지 등을 파악해야 한다. 법정검토회의에는 아동 본인, 대변인(아동의 요청이 있을 경우), 담당 사회복지사, 돌봄 제공자(carer), 아동 보호에 책임이 있는 자(학교 교사, 멘토 등), 독립적 조사 담당자(중립적 위치에서 상황을 판단할 수 있는 자)가 참여해야 한다.

아동이 만 16세가 되면 관할지방정부는 퇴소계획을 작성하여 퇴소를 체계적으로 준비할 수 있도록 지원하며, 반드시 건강, 교육, 직업훈련 및 개발, 가족과의 연락 상태, 재정 관리에 관한 내용을 포함해야 한다. 아동의 퇴소 후 개별 조연자(PA)는 최소 6개월에 한 번씩 아동의 상태를 확인해야 한다. 아동은 퇴소 후 이사 시 필수품을 사는 데 보조금을 신청할 수 있다. 시설 퇴소 보조금(Leaving Care Grant)이라고도 불리는 이 보조금은 지방정부에 신청할 수 있으며, 지원 금액은 각 지방정부의 재량에 따라 다르다. 또한 개별 상황에 따라 주거 보조, 수입 보조, 실업 보조 등에 관한 보조금을 신청할 수 있다.

4. 모니터링 및 감사³⁾

2013년 교육기준청은 처음으로 퇴소아동

2) UK Gov website: UK government. 2016을 근거로 요약 발췌함.

지원에 대한 지방정부의 서비스를 모니터링 하였다. 2013년에 정부 부처 간 협력으로 이루어진 2013년 아동시설폐소전략을 시행하는 중 기존의 폐소아동 정책이 제대로 전달되고 있는지, 효과가 어떠한지 확인한 적이 없다는 것을 깨달은 정부는 교육기준청으로 하여금 시설 감사 및 폐소아동에 대한 영향 조사를 시행하도록 하였다. 그간 주 관할 부서인 교육부에서 폐소아동에 대한 조사 및 기록을 진행한 바 없어, 이러한 모니터링과 감사가 향후 폐소아동 지원 정책의 질을 향상하는 데 도움이 될 것이라 판단했다. 교육기준청이 관련 부처에 요청하여 파악한 2010년 자료에 따르면, 전체 25%의 노숙인이 시설에 입소한 경험이 있는 것으로 드러났다. 조사 결과, 보호아동과 폐소아동은 성인기에 자해할 확률이 다른 아동보다 약 4~5배 더 높은 것으로 나타났으며, 22%의 여성 폐소자는 10대에 출산 경험이 있다는 사실을 알게 된다. 이러한 심각성을 인지한 상태에서 교육기준청은 모니터링 도구(Inspection Framework for Children's Social Care, 2014)를 활용하여 지방정부에 있는 59개의 아동시설을 조사하였다. 2015년 6월 기준, 약 34%만이 4개 평가지

표 '뛰어남(outstanding), 우수함(good), 향상 요망(requires improvement), 부적합(inadequate)' 중 두 번째 평가에 해당하는 '우수함'을 받은 것으로 나타났다. 지방정부 중에서는 단 한 군데만이 '뛰어남' 평가를 받았으며, 나머지 지방정부는 '향상 요망' 혹은 '부적합' 평가를 받았다. 낮은 성적의 주요 원인은 폐소계획(Pathway Planning)과 개별 조연자(PA) 지원사업의 시행 부족으로 나타났다.

위의 결과를 바탕으로 교육기준청은 2015년 9월, 향상 요망과 부적합 평가를 받은 지방정부를 대상으로 재감사를 한다. 재감사는 「2006년 교육·감독법(Education and Inspections Act 2006)」의 제130조항에 의거하여 시행되었으며, 감사 대상은 시설·폐소아동에 관한 지방정부 서비스와 서비스 담당 기관으로, 시설 거주 및 폐소아동의 경험과 진행 상황, 성과를 파악하였다. 기관의 리더십, 운영 및 전달체계 역시 감사 내용에 포함되었다.

2018년 1월, 기존의 '아동돌봄조사프레임워크(inspection framework for children's social care)'에서 발전된 형태인 '지역아동서비스조사(ILACS: Inspections of Local Authority Children's Service)'를 도입한다. ILACS는 지방정부들이 연례 자가 평

3) Department of Education, UK, 2015: Ofsted 2017a; Ofsted 2017b를 근거로 요약 발췌함.

가 결과를 공유하고, 매해 각 지방정부 내에서 자가 평가 결과를 검토하고 논의하게끔 한다. 또한 각 지방정부의 데이터를 보관하는 ‘정보시스템(intelligence system)’을 구축하고, 필요한 지역 및 코호트를 집중 관리할 수 있도록 하며, 표준(standard and short)감사·단순 감사, 일반 감사·집중 감사 등으로 나뉘어 있다. 또한 주기적인 평가 대신 정보시스템의 데이터를 활용하여 감사 시점을 결정하며, 상황에 따라 표준 버전으로 진행할지, 단순 버전으로 진행할지 결정할 수 있으며, 감사 범위 역시 일반, 집중 버전 중에서 결정할 수 있다.

5. 나가며

영국 시설퇴소아동 지원 정책의 역사는 아동수당, 건강가정방문사 등의 여타 아동 정책에 비해 짧은 편이다. 그럼에도 불구하고 발전하는 속도가 빠르고 전반적으로 세심하게 구성되어 있다. 그 내용을 살펴보면, 먼저, 아동에게 연령에 따른 준비 기간을 주고 개별 맞춤 컨설팅을 제공함으로써 실질적인 도움이 될 수 있도록 하였다. 퇴소 2년 전부터 미래에 대해 생각할 수 있도록 지방정부 차원에서 안내하고, 아동 개인을 위한 회의를 열고, 사회에 나가서도 도움을 받을 수 있는 서비스를 구축함으로써 수혜자를

실질적으로 고려하고 있음을 알 수 있다.

또한, 범정부 부처 간의 협력 형태이다. 다양한 정부 부서가 협력하여 진행되는 경우, 간혹 정책의 책임 부서가 불분명하거나 시간이 지날수록 실행력이 더더지는 경우가 있는데 본 정책은 교육부를 필두로 다른 부서들이 동의할 만한 적정 수준에서 협력함으로써 정책의 책임 및 운영을 명확하게 하여 실행력을 높이고자 하였다.

마지막으로, 본 정책의 발전 과정을 주목해 볼 수 있다. 기존의 자료를 통해 퇴소아동의 실태를 파악하고, 이와 더불어 수혜자들과의 면담에서 발견한 취약 부분을 반영하여 서비스를 만들었다. 공여자-수혜자 간의 상호작용으로 정책이 발달한 것을 확인할 수 있다. 또한, 정책 효과를 체계적으로 측정하기 위해 개발한 감사시스템 및 프레임워크는 데이터베이스의 자료를 기반으로 각 지방정부의 상황에 맞춘 감사의 범위 및 세부 사항을 정하는 ‘방식의 유연성’을 보인다. 이러한 정책 과정의 중심에는 자료를 적극적으로 활용하는 모습이 나타나는데, 이는 영국에서 추구해 온 패러다임인 증거기반정책결정(evidence-informed policy-making)과도 연계하여 고려해 볼 수 있다.

개정된 정책 및 모니터링, 감사시스템이 시행된 지 채 1년이 되지 않았기에 추후 어

떻게 운영되는지 지켜볼 필요가 있음에도 불구하고 수혜자를 고려한 개별 맞춤형 형태, 각 부처 간 협력 형태, 그리고 정책 과정

에서의 적극적인 자료 활용은 한국에 시사하는 바가 있다.

참고문헌

- Medway Council Cabinet. (2018). <https://democracy.medway.gov.uk/mgconvert2pdf.aspx?id=40809>에서 2018. 9. 14. 인출.
- Ofsted – Framework and evaluation schedule for the inspections of services for children in need of help and protection, children looked after and care leavers. (2017a). https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/662784/Framework_and_evaluation_schedule_for_inspections_of_services_for_children_in_need_of_help_and_protection.pdf에서 2018. 9. 14. 인출.
- Ofsted –Framework, evaluation criteria and inspector guidance for the inspections of local authority children's services. (2017b). https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/680379/ILACS_framework_and_evaluation_criteria.pdf에서 2018. 9. 14. 인출.
- UK government– Care Leaver Strategy. (2013). https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266484/Care_Leaver_Strategy.pdf에서 2018. 9. 14. 인출.
- UK government – Keep on Caring. (2016). https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535899/Care-Leaver-Strategy.pdf에서 2018. 9. 14. 인출.
- UK parliament – Government's approach to supporting care leavers. (2015). <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmpubacc/411/41106.htm>에서 2018. 9. 14. 인출.
- UK government webpage – Leaving foster of local authority care <https://www.gov.uk/leaving-foster-or-local-authority-care>에서 2018. 9. 14. 인출.
- Medway Council Cabinet 2018. available at <https://democracy.medway.gov.uk/mgconvert2pdf.aspx?id=40809>
- UK government. 2016. available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535899/Care-Leaver-Strategy.pdf
- UK parliament. 2015. available at <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmpubacc/411/41106.htm>
- UK Gov website. available at <https://www.gov.uk/leaving-foster-or-local-authority-care>
- UK government. 2016. available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535899/Care-Leaver-Strategy.pdf
- Department of Education, UK, 2015. available at <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmpubacc/411/41106.htm>
- Ofsted 2017a. available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/662784/Framework_and_evaluation_schedule_for_inspections_of_services_for_children_in_need_of_help_and_protection.pdf
- Ofsted 2017b. available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/680379/ILACS_framework_and_evaluation_criteria.pdf