



보도자료

www.kipa.re.kr

배포 즉시 보도 가능

배포일시	2021. 3. 30. (화)	작성부서	재난안전연구실
배포부서	기획조정본부 대외협력실	연구책임자	김경우 부연구위원 (02-2007-0570) 한승헌 부연구위원 (02-2007-0618)

“아동학대 대응 거버넌스 관련 쟁점과 개선방안”

정인이 사건 이후 아동학대에 대한 관심이 높아지고 있다. 우리의 사회시스템이 어린이를 보호하지 못하고 있다는 우려 때문이다. 하지만 우리사회는 「아동복지법」을 개정한 2000년 이래, 아동학대 예방과 대응체계를 구축하기 위해 노력해왔다. 심지어 최근 '아동에 대한 국가책임의 확대'를 비전으로 하는 “포용국가 아동정책(2019)”이 추진 중에 있음에도 불구하고, 아동학대의 건수는 줄어들기는커녕 매년 증가하고 있는 것이 현실이다. 이와 같이 아동학대 예방에 대한 노력이 유의미한 결과로 치환되지 못하는 상황에서, 아동학대라는 사회문제를 효과적으로 관리할 수 있는 적극적 해법이 요구된다. 이러한 배경아래, 한국행정연구원(원장 안성호)은 최근 발간한 이슈페이퍼(아동학대 대응 거버넌스 관련 쟁점과 개선방안)에서 아동학대 대응체계의 문제점을 분석하여, 아동학대 거버넌스의 효율적 작동을 위한 개선방안을 제시한다.

저자는 이슈페이퍼를 통해 현재 우리나라 아동학대 대응의 문제점을 네 가지 차원에서 설명한다. 첫째, 아동학대 예방 및 보호체계가 부처별로 과도하게 분절화/분업화 되어있다. 따라서 아동학대 대응방향을 일관되게 설정하기 힘들며, 제공서비스의 누락 또는 중첩이 빈번히 발생할 수 있다는 것이다. 둘째, 아동학대 대응 주체 간의 분절적인 업무 수행으로 인해 상호 정보공유와 소통이 부족하다. 이를 해결하고자 '아동학대 대응 정보연계협의체'가 구성되었으나, 형식적으로 운영되고 있다는 것이 문제이다. 셋째, 아동학대 관리기관의 인력부족, 인력의 전문성 부족이다. 아동학대 관리 인력의 업무가 과다하며, 구체적인 직무교육 계획 또한 미비하다. 넷째, 아동보호시설의 수용능력이 부족하다. 더욱 문제가 되는 것은 아동보호시설이 대도시에 집중되어 있다는 사실이다. 마지막으로 저자는 위와 같은 현행 아동학대 거버넌스의 한계극복을 위한 개선방안을 다음과 같이 제안한다. 총괄·조정기구의 활성화, 부처 간 협업체계의 강화, 대응인력의 확충 및 전문성 강화, 아동보호시설의 확충, 관련 예산 확보 등이 그것이다.

‘정인이 사건’은 우리사회가 아동학대 문제를 잘 관리하지 못한다는 사실을 적나라하게 보여준 사건이었다

□ ‘정인이 사건’ 대응 미흡에 대한 국민들의 분노와 관심 폭발

- 2020년 10월 13일, 16개월의 아동이 양부모에게 심한 학대를 당해 사망한 사건(이하 ‘정인이 사건’)을 계기로 아동학대에 대한 전 국민적인 분노와 아동학대 관련 제도 정비에 대한 관심 촉발

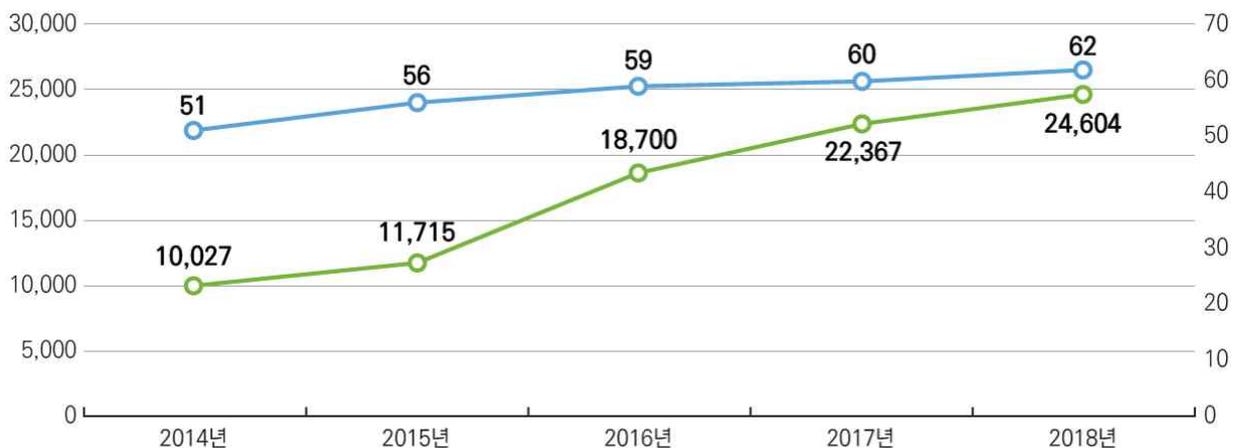
정인이 사건은 몰염치한 양부모 개인의 문제였을까?

정인이 사건의 본질은 우리사회가 아동학대 문제를 제어하지 못하고 있다는 것이다.

□ 아동학대 신고 수가 꾸준히 증가하고 있다는 사실은, 아동학대 문제가 개인의 문제를 넘어 사회문제가 되었다는 것을 의미

- 「2018 아동학대 주요통계」에 의하면, 아동학대 의심신고 접수건수는 2010년 9,199건에서 2018년 33,532건으로 꾸준히 증가하고 있으며, 이 중 아동보호전문기관의 사례판단을 통해 밝혀진 아동학대 사례는 2018년 24,604건임
- 2018년에 학대 행위자와 피해 아동과의 관계는 부모 18,919건(76.9%), 대리양육자 3,906건(15.9%), 친인척 1,114건(4.5%), 기타 665건(2.7%) 등의 순으로 나타나, 가정 내 부모에 의한 학대가 매우 높은 비중을 차지하고 있음

[그림 1] 연도별 아동학대사례 건수 및 아동보호전문기관 수 (2014-2018)



출처: 보건복지부·아동보호전문기관, 2018:17, [그림 1-2-2] 재인용

아동학대, 왜 관리되지 못하나?

□ 정부는 2000년부터 아동학대 관련 법 개정과 정책을 시행 중

- 정부는 2000년 「아동복지법」 전부개정(2020.1.12.)을 통해 아동학대 개념 정의, 아동학대 신고와 보호 및 치료, 아동보호전문기관 설치 및 운영 등 중앙정부와 지방자치단체에서 아동학대 예방과 대응체계 구축 시작
- 2019년 문재인 정부는 지금까지 국가의 보호가 필수적인 아동에 대한 개입이 민간중심으로 이뤄져 공적개입이 취약했다는 인식하에, '아동에 대한 국가책임의 확대'를 비전으로 하는 "포용국가 아동정책"을 추진 중

이러한 정부의 다양한 노력에도 불구하고 아동학대가 근절되지 않는 이유로서, 다음과 같은 거버넌스 체계상의 이슈들이 있다.

▶ 아동학대 대응 및 보호체계의 철저한 분업/분절화

- 아동학대 대응 거버넌스의 참여자 및 역할을 정리하면 아래 표와 같음

[표 1] 아동학대 예방 및 대응 체계 구축 관련 활동과 주체

구분	세부 활동	주체(기관)
아동학대 예방 및 대응 정책 수립	예방 정책/법 수립	보건복지부
	대응 정책/법 수립	보건복지부·법무부
	연구 지원·사업평가	아동권리보장원
재원 제공	-	법무부·기획재정부
인력배치 및 인프라 구축	국가아동정보시스템 운영	보건복지부·아동권리보장원
	센터 설치	보건복지부
	긴급신고 전화 설치	지방자치단체
	아동학대전담공무원 배치	
	아동보호전문기관의 설립	아동권리보장원
아동보호전문기관 지원	아동권리보장원	
교육제공	교육프로그램 설계	보건복지부·아동권리보장원
	교육인력 양성	
	직무교육 수행	아동권리보장원·법무부
	신고의무 교육 수행	신고의무자 소속 기관 및 시설
	아동학대 예방 교육 수행	국가기관·지방자치단체·공공기관
피해아동지원	법률상담 및 소송대리 지원	보건복지부·지방자치단체
	전담의료기관 선정	
	학교·유치원 아동 정보 제공	교육부·교육청
	학교·유치원 적응 지원	

- 위의 표에서 알 수 있듯이, 부처 간 유관업무의 분절적으로 수행 중
 - 아동복지, 학대대응과 양육은 서로 연결된 문제임에도 불구하고, 관련 업무가 부처에서 분절적으로 수행
 - 아동복지와 아동학대는 보건복지부가, 아동학대처벌은 법무부가, 청소년보호와 가족보호는 여성가족부의 소관으로 나누어져 있어 아동중심·가족중심·예방중심의 아동학대 대응 정책의 중요한 원칙을 실현하기 어려우며, 유관 정책을 총괄하는 데에 어려움이 있음
- 현장조사¹⁾와 사례조사²⁾가 분리된 것도 문제
 - 아동학대처벌법의 개정(2020년 10월)을 통해 현장조사는 아동학대전담공무원 또는 사법경찰관리가 담당하며, 사례관리는 아동보호전문기관이 담당하도록 함

▶ 대응 주체 간 협력 및 소통 부족

- 아동학대 대응 주체 간의 분절적인 업무 수행으로 인해 상호 정보공유와 소통이 부족
 - 아동보호전문기관의 직원과 사법경찰관리가 함께 현장출동하기 어려웠으며, 특히 사법경찰관리의 경우 동행하는 빈도는 낮은 편
 - 그동안 아동보호전문기관과 사법경찰관리 간의 현장조사에 관한 정보교환의 지체와 정보의 누락, 오류, 지연통보 등의 문제가 있음
- 협의체의 기능 미흡
 - 기초·경찰·학교·아동보호전문기관 간의 정보소통 및 예방대책을 마련하기 위해 '아동학대 대응 정보연계협의체'가 2020년 10월까지 구성되도록 하였으나, 협의체가 형식적으로 운영되고 있으며, 유관 기관 간의 소통은 미흡한 것으로 나타남

1) 현장조사: 아동학대 범죄사실의 신고를 접수한 아동학대전담공무원 또는 사법경찰관리는 현장에 출동하여, 현장 또는 보호가 필요한 장소에서 피해아동의 보호와 사례관리를 위해 관계인을 상대로 조사를 수행함(아동학대처벌법 제11조)

2) 사례관리: 지방자치단체로부터 피해아동보호계획을 통보받은 아동보호전문기관은 피해아동 및 그 가족과 아동학대행위자에 대한 치료·상담 프로그램을 포함한 사례관리계획을 수립하여 시행함(아동복지법 제22조 제4항)

▶ 아동학대 관리 인력부족, 인력의 전문성 부족

- 아동학대 담당공무원의 인력 및 전문성 부족
 - 현재 지자체가 전담공무원을 통해 아동학대 현장조사를 진행하는데, 이에 대한 인력 및 전문성 부족
 - 지방자치단체의 아동학대전담공무원 등 실무담당자들의 직무교육에 대한 구체적인 계획 미비

- 사법경찰관리의 인력 및 전문성 부족
 - 경찰을 통한 신고접수가 많이 이뤄짐에도 불구하고, 현장에 출동한 경찰의 아동학대에 대한 인식과 민감성에 차이가 있으며, 일부 경찰관의 인식 부족으로 초동조치가 미흡한 사례가 보고됨
 - 아동학대를 담당하는 경찰 인력의 교대 근무로 인해 수사가 단절 또는 지연되는 문제가 발생하기도 하였음

- 아동보호전문기관 직원의 인력 및 전문성 부족
 - 아동학대 사례관리를 전담하는 아동보호전문기관은 각 기관마다 상담원 1인당 60여 가정의 사례를 관리하고 있으며, 사후관리를 포함할 시 대상가정의 수는 더 늘어나 업무량이 과다함
 - 아동학대 사례관리 종사자의 상담기법이나 내용, 프로그램 개발이 현 시대의 상황을 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 각 지역의 아동보호전문기관의 아동학대 문제에 대한 통일된 프로그램과 매뉴얼이 마련되어 있지 않아 기관별 역량 편차가 심할 것으로 추정됨

▶ 아동보호시설의 수용능력 부족

- 2021년 3월 30일부터 연간 2회 이상 아동학대 의심신고 시 즉각 분리제도를 시행하기에 앞서 지역별 아동보호 쉼터 등 아동보호시설 확충이 시급함
 - 2018년 12월 기준 전국 17개 시·도에 보호치료시설은 11개소(부산, 인천, 광주, 울산, 세종, 강원, 충남, 경북, 제주 등 9개 시·도에 없음), 일시보호시설은 12개소이고(부산, 대전, 울산, 세종, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 등 11개 시·도에 없음), 2021년 3월 기준 학대피해아동쉼터는 76개소로, 학대피해 아동 보호치료시설 및 일시보호시설이 설치되지 않은 지역이 다수임

제2, 제3의 정인이 사건을 예방하기 위해서는?

□ **현행 아동학대 대응 거버넌스의 개선방안을 다음과 같이 쟁점별로 제시함**

▶ **총괄·조정기구의 활성화**

- 아동학대 예방 및 대응 정책을 총괄·조정하는 협의체의 기능 활성화
 - 현재 종합적인 아동정책을 수립하고 관계부처의 의견 조정과 정책의 이행을 감독·평가할 목적으로 국무총리 산하의 아동정책조정위원회가 구성·운영되고 있음(아동복지법 제10조)

아동정책조정위원회의 기능 및 구성(아동복지법 제10조)

- 위원회의 심의 조정·사항: 기본계획의 수립, 아동의 권익 및 복지 증진을 위한 기본방향, 아동정책의 개선과 예산지원, 아동관련 국제조약의 이행 및 평가·조정, 아동정책에 관한 부처 간 협조 등에 관한 사항을 심의·조정
- 위원의 구성: 국무총리가 위원장이 되고, 기획재정부장관·교육부장관·행정안전부장관·문화체육관광부장관·산업통상자원부장관·보건복지부장관·고용노동부장관·여성가족부장관 등이며, 해당분야 외부 전문가 15명 이내의 위원 등 총25명 이내의 위원으로 구성
- 실무위원회: 위원회에 상정할 안건 사전 검토 및 의견 조정하는 기능을 하며, 보건복지부 차관이 위원장이 되며, 위원으로 유관 부처에서 추천하는 공무원들과 전문가들로 구성됨

- 아동정책조정위원회 산하에 부처 간 아동학대 예방 및 대응 관련 정책의 총괄·조정 기능을 담당할 분과위원회를 신설하여, 보다 유기적인 아동학대 예방 및 대응 관련 정책을 수립·실행할 수 있도록 지원하는 체계가 필요함

▶ 아동학대 대응 거버넌스 주체 간 협업시스템 구축

- 정보공유
 - 대응 주체 간의 정보교환을 촉진하기 위해 구축된 국가아동학대정보시스템의 느린 속도와 낮은 사용자 편의성, 시스템의 불안전성 등의 문제점을 개선할 필요 있음
- 업무분장
 - 현장조사·사례관리에서 아동학대전담공무원, 경찰, 아동보호전문기관 직원 간의 업무 수행시 혼선을 줄이기 위해 관련 규정 및 대응 매뉴얼을 명확히 할 필요 있음
- 모니터링 및 평가
 - 아동학대 사건 발생 이후, 현장조사 및 사례관리 등의 활동에 경찰, 아동보호전문기관 등 여러 현장대응 주체들이 참여하기 때문에 대응에 전반적인 책임이 있는 지방자치단체가 각 기관들의 대응노력이 유기적이고 적절하게 이루어졌는지 모니터링하고 평가하는 체계가 필요함

▶ 아동학대 대응 전문인력의 확충

- 아동학대전담공무원 인력확충
 - 아동학대 관련 업무에 차질 없이 대응하기 위해 지자체별 아동학대전담공무원의 업무여건 반영 및 인센티브 지급 또는 지급계획을 마련하고 있으나, 양질의 대응업무를 위해 지속적인 보상체계 마련 필요
- 사법경찰관리 인력확충
 - 정인이 사건 이후, 경찰청의 아동전담팀을 포함한 여성청소년 수사대의 신설과 확대, 일선 경찰서의 여성청소년 강력팀 설치 확대를 통해 인력을 확충하여 통해 교대 근무로 인한 수사 단절을 줄여야 함
- 아동보호전문기관 인력확충
 - 아동보호전문기관 상담원의 업무량은 기관별로 편차는 있으나 대략 1인당 연평균 60여 가정 이상이며, 사후관리를 포함할 시 업무량은 배가될 것으로 예상되는 바, 아동보호전문기관 1인당 담당 사례 건수를 현실화하기 위해 인력 증원이 필수적

▶ 아동학대 대응인력의 전문성 강화

- 아동학대전담공무원 인력의 전문성 강화
 - 보건복지부는 아동학대 전담공무원에 대한 직무교육 시간을 기존의 2주·80시간에서 4주·160시간으로 두 배 확대하고, 주요 사례집 발간 계획을 발표
 - 전담공무원을 전문직위로 지정 또는 전문경력관으로 채용하여, 잦은 순환보직으로 인한 전문성 축적 단절의 폐해를 방지할 계획
 - 학대 기준의 표준화 노력 및 기준 실행에 관한 통합적인 관리업무를 담당할 컨트롤타워 구축을 통해, 아동학대 전담공무원이 학대사례에 대한 명확한 판단과 조치를 취할 수 있는 역량 배양의 실효성제고 필요

- 사법경찰관리 인력의 전문성 강화
 - 담당 경찰공무원의 피해아동의 특성에 따른 조사 및 면담기법 개발, 교육 등을 통하여, 경찰 출동 시 아동학대 피해 여부와 심각성에 대한 명확한 판단을 근거로 아동학대전문기관에 정확한 정보 제공이 가능하도록 해야 함
 - 경찰 내에서도 아동학대 사건 담당인 학대예방경찰관(APO) 직무에 대한 기피와 잦은 보직변경으로 인해 전문성을 축적하기 어려운 상황을 타개하기 위한 제도적 개선 필요

- 아동보호전문기관 인력의 전문성 강화
 - 상담원 및 심리치료 전문인력의 업무과다로 인한 사례관리 서비스의 지연과 서비스 질의 저하, 종사자의 소진과 이직 등 전문성 축적에 근본적인 장애요인을 제거하기 위해 종사자 처우개선이 선행되어야 함
 - 아동학대 사례관리 종사자의 사례판단 및 상담기법에 대한 명확한 가이드라인과 매뉴얼을 개발하여 기관별 역량 편차를 최소화하고, 현장 일선의 혼선을 줄여야 함
 - 현재 비상설기구인 사례전문위원회를 상설화하고 사례판단의 일관성을 제고하여, 아동보호전문기관이 자체적으로 합리적인 학대사례 판단을 할 수 있는 역량강화 지원 필요

▶ **쉼터 등 피해 아동 수용 능력의 확충**

- 쉼터는 전국적으로 설치 시설 수의 편차가 큰 편으로, 학대피해 아동의 원가정 복귀로 인한 재학대 가능성을 최소화하기 위해 지역별로 고른 시설확충이 시급함
- 학대피해아동에 대한 보다 세밀한 접근을 위하여 아동의 성별, 연령별, 장애유무별 시설 증설 필요
- 피해아동의 안정적인 보호와 치료를 위해 시·군·구별로 균형 있는 시설 확충에 관한 장기적이고 체계적인 계획의 수립과 시행이 필수적

▶ **예산의 확보**

- 유엔 아동권리위원회에 따르면, 한국의 아동을 위한 공공사회복지 지출은 2020년 기준 국내 총생산(GDP)의 11.1%로 OECD 국가의 평균인 19.0%보다 낮은 수준임
- 아동학대 방지 및 예방과 관련한 예산은 대부분 법무부의 범죄피해자보호기금 및 기획재정부의 복권기금으로 충당되고 있어, 지속적이고 안정적인 예산 확보와 집행을 위해 일반회계로의 점진적 편입 시급
 - 2020년 아동학대 예산 297억 원 중 법무부 범죄피해자보호기금 225억 7,800만원(76%), 기획재정부 복권기금 59억 1,300만원(20%), 보건복지부 일반회계 11억 6,800만원(3.9%)임

[첨부]

한국행정연구원 이슈페이퍼 통권 101호

“아동학대 대응 거버넌스 관련 쟁점과 개선방안”