

「아동·청소년 학대 방지 대책」 내용과 향후 추진 계획

조신행 보건복지부 아동학대대응과장

최근 심각한 아동학대 사건이 연이어 발생함에 따라 아동학대 예방·방지에 제도에 대한 근본적인 변화가 요구되고 있다. 이에 기존 대책을 바탕으로 「아동·청소년 학대 방지 대책」을 범정부 차원에서 마련하여 7월 29일 사회관계장관회의에 상정·발표하였다. 「아동·청소년 학대 방지 대책」은 부처 간 정보공유·연계협력 강화, 인프라 개선, 친권 제한·보완, 대응 단계별 실효성 제고를 골자로 아동학대 방지를 위한 구체적인 계획을 제시하고 있다. 보건복지부는 해당 대책이 단발성으로 끝나지 않도록 진행상황을 지속 점검하여 ‘모든 아동·청소년이 안전하고 행복한 사회’를 목표로 노력하고 있다.

1. 들어가며

대한민국 「헌법」전문은 ‘우리들과 우리들의 자손의 안전’을 확보할 것을 명시하고 있으며, 같은 법 제34조제4항에서는 ‘국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다’고 규정하고 있다. 또한 「아동복지법」은 아동이 안정된 가정환경에서 행복하게 자라나야 한다는 것을 기본이념으로, 구체적인 아동학대 예방 및 발생 시 대응에 대한 규정을 담고 있다. 법률이 우리 사회가 지켜야 하는 최소한의 약속이라는 점을 고려할 때 「헌법」과 「아동복지법」은 아동이 안전하게 자라나야 한다는 것이 우리 사회가 동의한 사회적 합의이자 추구해야 할 목표라는 것을 선언하고 있는 것이다.

그러나 최근 천안 9세 아동 사망사건(‘20.6.), 창녕 9세 아동 학대 사건(‘20.6.) 등 심각한 아동학대 사건이 잇따르면서 아동학대 예방을 위한 제도적 보완이 필요하다는 목소리가 높아졌다. 이에 정부는 올해 7월 29일 사회관계장관회의에서 「아동·청소년 학대 방지 대책」을 발표하였다. 아래 본문에서는 최근 아동학대 동향과 그동안의 아동학대 대책에 따른 성과와 한계를 분석하고, 이번에 발표된 대책의 내용과 향후 과제를 설명하고자 한다.

2. 대책 추진 배경

가. 아동학대 발생 현황¹⁾

1) 보건복지부(2020). 「2019 아동학대 주요통계」.

2019년 아동학대 신고 접수는 41,389건으로 2015년(19,214건) 대비 약 2배 이상 증가하였으며, 이 중 2019년 아동학대사례 건수는 30,045건으로 역시 2015년(11,715건) 대비 2배 이상 증가하였다. 피해아동 발견을 또한 아동학대사례가 증가하면서 꾸준히 증가 추세(15년 1.32% → '19년 3.81%)를 보이고 있다. 이는 아동학대 자체가 늘어났다고 보다는 아동학대의 심각성에 대한 홍보, 신고의무자 제도 정착 등이 이루어지면서 신고 건수 및 발견율 등이 높아진 것으로 보인다. 다만, 아동학대 발견율은 선진국 수준(미국·호주 9%)과는 차이가 있으며, 특히 재학대율은 '15년 10.6%에서 '19년 11.4%로 증가하여 대책이 필요한 상황이다.

나. 과거 대책에 따른 성과와 한계

최근 5년간 발표된 아동학대 관련 대책으로는 「아동학대 방지 대책」(16.3.), 「아동학대 방지 보완대책」(18.3.), 「포용국가 아동정책」(19.5.)이 있다. 그 간의 대책을 통해 아동학대 위기아동 예측 시스템(e아동행복지원시스템2) 구축 및 활용, 아동학대 신고의무자 확대, 아동학대전담 공무원 배치 등이 이루어졌으며, 이러한 노력 덕분에 아동학대에 대한 공적보호를 강화하고,

사후 대응 중심에서 조기 발견·개입할 수 있는 인프라를 구축할 수 있었다. 그러나 사회 전반의 아동학대 보호 여건은 여전히 개선할 부분이 존재한다. 아래의 사항들은 이번 대책에서 중점적으로 보완이 필요하다고 논의된 사항이다.

첫째, 분절성의 문제이다. 아동학대의 발생 원인은 복합적이거나, 위기 요인에 따라 소관부처가 달라 통합적·연속적 지원에 한계가 있다. 예를 들어, 학대피해 사실이나 학대 위기아동 정보가 지자체-학교 간 공유가 되지 않는 등 지역 사회 유관기관 간 정보공유가 원활하지 않아 아동학대의 사각지대가 발생하고 있다.

둘째, 점진성의 문제이다. 아동보호전문기관 설치·운영비 등의 재원이 범죄피해자보호기금 등 소규모 기금에 의존하고 있어 인프라의 적극적인 확대에 어려움이 있다. 실제로 아동보호전문기관은 '16년 59개소에서 '20년 71개소로 아동학대 심각성에 대한 사회적 인식에 비해 획기적인 증가가 이루어지지 않았다. 그 결과 현재 1개의 아동보호전문기관에서 평균 3개의 시군구를 담당하고 있는 실정이다.

셋째, 아동학대 예방·지원·처벌에 있어 다른 제도와의 충돌 문제이다. 아동학대를 예방함에 있어 아동학대 위기아동 정보 등을 공유할 때 개인정보보호 원칙과 충돌하는 경우가 존재한다.

〈표 1〉 아동학대 관련 통계(2015~2019)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
아동학대 신고건수(건)	19,214	29,674	34,169	36,417	41,389
아동학대 판단건수(건)	11,715	18,700	22,367	24,604	30,045
피해아동 발견율(%)	1.32	2.15	2.64	2.98	3.81
재학대율(%)	10.6	8.5	9.7	10.3	11.4

자료: 보건복지부 보도자료(2020.8.31.). 2019 아동학대 연차보고서 발간. pp. 3-4.

2) e아동행복지원시스템은 각종 사회보장 빅데이터를 이용하여 아동학대 위기아동을 사전 예측·발굴하고, 학대 신고 및 필요 서비스(드림스타트 연계, 생필품 지원, 복지급여 신청 등)를 제공하는 시스템으로 분기마다 읍면동 지자체 공무원이 시행 중임.

이 때문에 기관 간 정보가 공유되지 않아 위기 아동의 조기 발견과 통합 사례관리에 한계를 보이고 있다. 또한 학대 부모의 친권에 대한 제한이 실질적으로 어려워 학대피해아동 지원에 걸림돌이 되고 있다. 예를 들어 아동 명의의 전화기 개설, 치료·상담, 전학 등의 지원을 하고자 하여도 친권자의 동의가 필요하다. 마지막으로 아동학대 처벌 관련 규정의 양형기준이 낮아 국민의 법 감성과 괴리된 판결이 지속되고 있다.

3. 「아동·청소년 학대 방지 대책」 내용

위와 같은 문제의식을 반영하여 이번 「아동·청소년 학대 방지 대책」은 크게 ①정보공유·연계협력 강화(분절성, 제도 충돌), ②인프라의 과감한 개선(점진성), ③친권 제한·보완(제도 충돌), ④대응 단계별 실효성 제고로 나누어져 있으며, 이 구분에 따라 대책의 각 내용을 설명하고자 한다.

가. 정보공유·연계협력 강화

대책에서는 각 기관별 흩어져 있는 아동학대 관련 정보를 공유하여 연계협력을 강화하는 방안을 크게 2가지로 제시하고 있다(그림1 참조). 지역 유관기관 협의체 구성과 정보시스템 연계·통합 및 이를 뒷받침하기 위한 법령 정비이다.

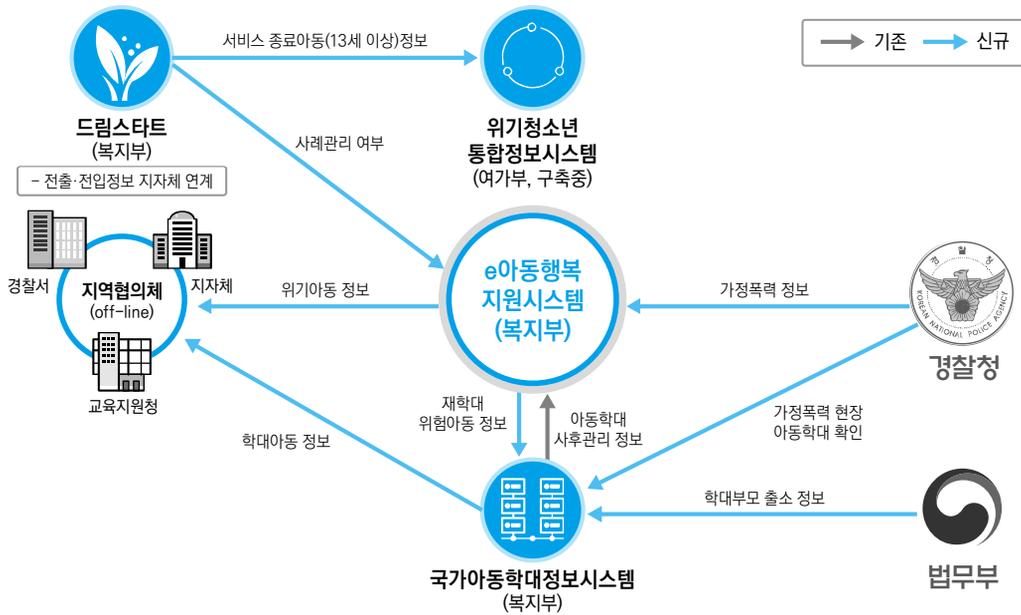
우선 지역 유관기관 협의체를 구성하여 기관 간 위기아동 정보를 공유하고, 위기아동의 보호·지원을 위한 협력 방안을 모색하도록 한다. 시군구 아동보호담당 과장, 경찰서, 교육(지원)청, 아동보호전문기관, 읍면동 e아동행복지원시스템 담당자 등이 참여하며, 이 외에도 학계 및 지역 전문가 등이 참여하는 등 탄력적으로 운영된다.

월 1회를 원칙으로 개최되는 협의체는 국가아동학대정보시스템 내 학대피해 아동에 대한 정보 공유 및 향후 보호조치를 논의하게 된다. 또한 e아동행복지원시스템을 통한 위기아동 방문 관련 추진 상황을 점검하고, 아동학대 의심 시에는 학교·경찰청과 정보를 공유하여 지원 방안 및 수사에 협조하도록 하는 등 지역 내 아동학대 사건 발생 시 유기적으로 대응할 수 있는 기반을 마련한다.

또한 아동학대 예방·대응을 위한 각종 정보를 연계한다. 드림스타트 사례관리 정보, 기존 아동학대 정보 등 보건복지부 내 정보뿐만 아니라 가정폭력 정보(경찰청), 학대부모 출소 정보(법무부) 등 타부처의 정보도 연계함으로써 위기아동 발굴의 적중률을 높이고, 효율적 아동학대 예방이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 연계 체계 구축을 위해 「아동복지법」, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하 복지부 소관), 「청소년 복지지원법」(여가부 소관) 등의 개정을 준비하고 있다.

나. 인프라의 과감한 개선

아동학대 예방을 위한 두 가지 인프라 축은 시설과 인력이라고 할 수 있다. 시설의 경우 현재 아동학대 조사 및 사례관리를 수행하는 아동보호전문기관은 68개소, 학대피해아동을 일시 보호하는 학대피해아동 쉼터는 72개가 운영 중이다. 이번 대책에서는 아동보호전문기관을 2022년까지 20개소를 추가 확충하여 1개의 아동보호전문기관당 약 3개의 시군구를 맡고 있는 현재 상황을 개선한다. 이를 통해 지역 접근성을 제고하고 과중한 업무량을 조정함으로써 아동에 대한 전문적 사례관리가 가능해질 것으로 기대된다. 학대피해아동 쉼터 또한 학대피해아동의 충분한 수용을 위해 2021년까지 10개소 내외



[그림 1] 부처위기 아동·청소년 정보 연계(안)

를 증설하기로 하였다. 이러한 증설 관련 예산 확보를 위해 범죄피해자보호기금의 벌금 전입비를 상향, 벌금 전입 외 추가적인 일반회계 기금 전입방안 등을 관계부처와 협의하기로 하였다.

인력 측면을 살펴보면 현재 민간(아동보호전문기관)에서 수행하고 있는 아동학대 조사 업무를 지자체의 아동학대전담공무원이 맡게 된다. 미국, 일본, 영국 등 선진국은 아동학대 조사 업무를 공무원이 맡고 있으며, 이는 아동학대전담공무원 도입을 통해 아동학대에 대한 국가책임을 강화하는 취지이다. 이번 대책에서는 최근 아동학대 사건의 심각성 등을 고려하여 당초 2022년

배치 완료 예정이었던 것을 2021년까지 조기 배치하는 것으로 발표하였다. 이에 따라 2020년에는 118개 시군구에 290여 명을 배치하며, 2021년까지 모든 지자체에 아동학대전담공무원을 배치할 계획이다. 기존에 조사·사례관리 업무를 맡던 아동보호전문기관은 사례관리 업무만을 맡아 보다 전문적인 상담, 치료, 교육 등을 수행할 예정이다.

다. 친권 제한·보완

아동에 대한 부모의 친권은 보장되어야 하나

〈표 2〉 아동보호전문기관, 학대피해아동 쉼터 연도별 현황 및 목표

단위: 개소

구분	2016	2018	2020	목표
아동보호전문기관	59	62	71(예정)	+20 (~2022년)
학대피해아동 쉼터	53	65	76(예정)	+10 (~2021년)

아동의 보호와 양립할 수 있도록 조정이 필요하며, 조정이 필요한 대표적인 조항이 「민법」 제 915조 징계권 조항³⁾과 원가정 우선 보호 원칙이다. 징계권의 경우 아동학대 사건 중 훈육을 목적으로 하는 체벌이었다고 하는 경우가 있어 이에 대한 개정이 시급하다. 이번 대책에서는 징계권 조항 폐지를 위한 「민법」개정을 추진하고, 개정 이후에는 징계권 폐지 내용·효과 등을 적극 홍보하여 부모의 자녀 체벌 금지 인식을 확산시킬 계획이다.

원가정 우선 보호 원칙의 경우 그동안 아동학대 사건에서 아동 의사 존중 등을 우선 고려하여, 현저한 재학대의 위험이 있는 등 위급한 상황 외에는 조사 결과 전까지 원가정에서 아동을 지속 양육·보호하도록 하였다. 그러나 가정복귀 후 재학대로 인한 중·상해, 사망 등 더 큰 피해를 야기하는 경우가 발생하여 보완이 필요하였다. 이에 즉각 분리제도를 도입하여 원가정 보호 원칙의 엄격한 적용을 완화하고자 한다. 아동학대 전담공무원이 조사를 위해 아동을 즉시 분리할 수 있는 법적 근거를 마련하여 필요한 경우 즉시 임시로 분리·보호할 수 있도록 하는 것이다. 또한 법률 개정 전이더라도 기존 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 「아동학대처벌법」)상 응급조치 적용 기준을 완화하여 외관상 신체학대 정황이 확인되는 경우 보호시설로 인도될 수 있도록 한다.

라. 대응 단계별 실효성 제고

대응 단계별 실효성 제고 부분은 크게 ①예방-맞춤형 교육 등을 통한 인식개선 등, ②발굴-신고제도 내실화 등, ③초기대응-현장조사 이행

력 강화 등, ④보호·지원-보호기관 간 지원편차 완화 등, ⑤재발방지-학대 발생 가정 사후관리 등 5가지 부문으로 나누어져 있다. 모두 중요한 정책이지만 지면 관계상 발굴부문의 신고제도 내실화 등과 재발방지 부문의 학대 발생 가정 사후관리 등 부문을 중점적으로 살펴본다.

「아동학대처벌법」제10조에 따라 아동학대 신고의무자 제도를 실시하고 있으나 주요 선진국에 비해 신고의무자 신고 비율⁴⁾은 낮은 수준에 머물러 있다. 학대신고의무자는 아동과 관련하여 아동학대를 인지할 수 있는 가까운 사람임을 고려할 때 신고의무자를 중심으로 적극 신고를 유도하여 학대 발견율을 높일 필요가 있다. 이에 대한 대책으로 첫째, 신고의무자의 신고 의무를 강화한다. 신고의무 불이행 시 불명확했던 과태료 부과·징수 주체를 명확히 하여 과태료 신속 부과를 추진한다. 또한 아동과 밀접한 종사자인 위탁가정 부모 및 약사를 신고의무자 직군에 추가하여 아동학대 조기 발견을 강화한다.

둘째, 신고자 보호 제도를 보완한다. 보호 제도가 있음에도 잘 알지 못하는 신고의무자를 대상으로 매뉴얼을 개발하여 적극 홍보하고, 교원의 경우 아동학대 신고와 관련하여 폭행·협박·모욕 등을 당할 경우 교원치유지원센터를 통한 상담 및 치료, 필요 시 특별휴가, 병가 등 조치를 사용할 수 있게 한다. 시설 종사자의 경우에도 내부신고자 불이익 금지법(「공익신고보호법」 제30조제2항)을 위반하는 시설장·법인에 대한 행정처분 기준 신설을 추진한다.

아동학대 사례관리는 재학대 발생 방지를 위해서 매우 중요한 과정이나 학대행위자에 대한 강제력이 없어 실효성이 떨어졌었다. 아동보호 전문기관이 사례관리 전문기관으로 재편성되는 만큼 사례관리 부문을 강화할 필요성이 있다.

3) 「민법」 제915조 “친권자는 그 자를 보호 또는 교양하기 위하여 필요한 징계를 할 수 있고 법원의 허가를 얻어 감화 또는 교정기관에 위탁할 수 있다.”

4) 미국(17년) 65.7%, 호주(17년) 77%, 일본(15년) 68%, 한국(18년) 27.3%

이번 대책에서는 학대행위자 사례관리에 강제성을 부여할 수 있도록 과태료 규정을 신설하고, 아동보호전문기관의 상담, 교육, 의학적·심리적 치료를 3회 이상 거부한 학대행위자에 대해 적용하여 실효성을 제고하고자 한다. 이러한 강제 조항과 함께 사후지원의 질을 높이기 위해 아동 학대전담공무원을 통해 지역 내 다양한 지원기관을 연계하여 효과적 지원방안을 수립할 수 있도록 할 예정이다.

마지막으로 아동학대 관련 주요 사망사건에 대한 과학적 사례분석을 통해 정책 개선사항을 도출한다. 아동학대사례전문위원회 자문을 통해 분석 대상여부를 확정한 후 사망사건분석 전담 조직을 구성·운영하여 정밀한 분석 추진 및 대응방향 시사점을 도출한다.

4. 향후 추진 과제

이제까지 「아동·청소년 학대 방지 대책」의 내용을 대략적으로 살펴보았다. 하지만 대책의 수립 및 발표보다 더 중요한 것은 대책이 제대로 이루어지고 있는지 점검하는 것이다. 정부는 이번 대책이 단발성 발표로 끝나지 않도록 중앙 부처와 지자체에 각각 점검체계를 마련하였다. 중앙에는 ‘아동정책실무위원회’(위원장: 복지부 차관)를 중심으로, 반기 1회마다 집행상황을 점검하고 필요시 보완하도록 한다. 지자체는 시·도 아동보호담당국장을 중심으로 시·군·구 공무원, 경찰청, 시·도 교육청, 아동보호전문기관 등으로 구성된 ‘광역아동보호전담기구’를 설치하여 운영한다. 이 기구는 분기 1회마다 개최하여 시군구별로 집행상황을 점검하고 점검 결과는 시·도 아동복지심의위원회(위원장: 시·도지사)에 보고 및 복지부에 제출하도록 한다.

결국 이러한 다양한 과제들의 수행과 그 점검의 목표는 아동학대의 예방·조기발견 및 재발 방지를 통해 ‘모든 아동·청소년이 안전하고 행복한 사회’를 이룩하는 것이다. 목표에 어느정도 도달하였는지 파악하기 위해서는 구체적인 수치를 통해 측정가능해야 한다. 이번 대책에서는 아동학대 발견율과 재학대율, 이 두 가지 통계를 통해 이를 나타내고자 한다. 아동학대 발견율은 2019년 기준 3.91%이며, 이를 2022년까지 5.00%까지 높이고자 한다. 재학대율 역시 2019년에 11.4%로, 2022년까지 8.3%로 줄이기 위해 노력할 계획이다.

5. 맺음말

아동학대에 대한 정의와 금지행위 유형, 아동학대 신고의무 등이 처음 도입된 「아동복지법」 개정이 이루어진 것이 불과 2000년도의 일이다. 이후 지속적인 「아동복지법」 개정, 2014년 「아동학대처벌법」 제정, 2018년 e아동행복지원시스템 마련 등을 통해 지속적으로 아동학대 방지를 위한 제도를 보완해 왔다. 짧은 기간동안 구축된 제도임에도 불구하고 아동학대 방지를 위해 애써주신 아동보호전문기관 관계자, 아동학대피해 아동 심터를 비롯한 아동보호 시설 종사자, 아동학대 담당 지자체 공무원 등의 노고에 감사를 드린다.

이러한 노력에도 불구하고 최근 심각한 아동학대 사건을 보며 안타까움을 금할 길이 없다. 아이들의 행복한 삶은 아이들이 마땅히 누려야 할 권리이자 어른들의 의무이다. 이번 대책은 이러한 사건이 재발하지 않도록 하기 위해 각 정부부처가 노력한 결과물이다. 이를 통해 국민들이 아동학대 사건으로 마음 아픈 일이 없는 사회가 되길 바란다.