

# 서울시 여성가족정책 리뷰

2022.06.(제2호)

## 아동 관점에서 바라본 「서울시 아동학대 예방·대응」 정책\*

송이은(서울시여성가족재단 정책연구실 돌봄정책연구팀)

### [관련 분야 연구 실적]

- 『서울시 아동권리보호 및 아동친화도시 조성을 위한 2021년 아동영향평가』 (2021, 책임)
- 『서울시 아동권리보호 및 아동친화도시 조성을 위한 2020년 아동영향평가』 (2020, 책임)
- 『서울시 아동의 권리보장 정책 연구』 (2020, 책임)
- 『서울특별시 아동 종합실태조사』 (2019, 책임)
- 『서울시 아동친화예산 수립 방안 마련 연구』 (2018, 책임)
- 『아동권리보호 및 아동친화도시 조성'을 위한 서울특별시 아동영향평가 체계구축』 (2018, 책임)
- 『서울시 아동영향평가지표 개발 연구』 (2017, 책임)
- 『서울특별시 아동 종합실태조사』 (2017, 공동)

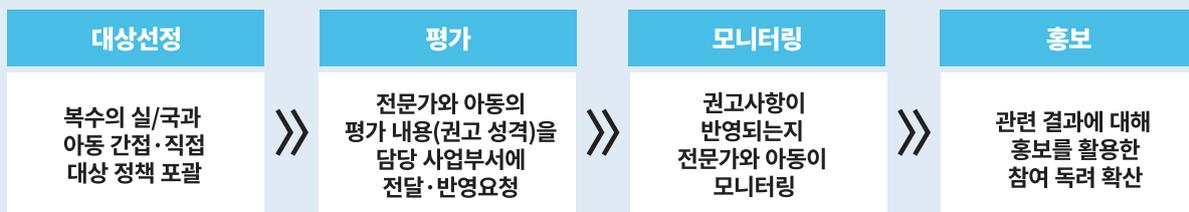
서울시 아동의 안전과 보호를 위한 대표적인 정책인 「서울시 아동학대 예방·대응 대책」(2021)은 과연 아동의 권리를 실질적으로 충분히 보장하고 있는가? 2021년 서울시 아동영향평가에서는 이 문제에 대한 답을 구하기 위해 서울시 아동학대 예방·대응 대책을 아동 관점에서 평가하였다. 아동 권리보장 관점의 정책 검토 틀을 제공하는 아동영향평가의 주요 지표는 △아동 최선의 이익 보장, △비차별, △생존 및 발달, △참여(아동 의견청취)이며 이를 기준으로 「서울시 아동학대 예방·대응 대책」의 아동 권리 침해 여부와 아동 권리 보장의 충분성을 평가한 결과를 제시하였다.

### • 아동영향평가 실시 목적

- 아동영향평가는 참정권이 없는 아동들이 정책에서 배제되지 않도록 하는 중요한 아동의 정책 참여 통로로서 아동 기본 권리 보장과 복지증진을 위한 주요 도구임. 이를 통해 아동에게 의도치 않게 위대한 영향을 미치는 정책을 모니터링하고 정책 결정과정 전반에서의 아동 배제와 아동 내에서의 차별과 배제를 시정하는 기능을 수행함. 궁극적으로 이를 통해 아동 기본 권리에 대한 의식과 공감대를 확산함과 동시에 서울시 정책 전반에 아동 권리를 반영하고 아동 최선의 이익을 보장하며, 아동에 대한 정책의 긍정적 효과를 제고함

### • 아동영향평가 주요 지표와 평가 절차

- 현재 국내에서 사용되는 아동영향평가 지표는 △비차별, △생명·생존 및 발달, △아동 의견 존중 및 참여, △아동 최선의 이익이며 평가절차 그림 1과 같음



| 그림1 | 서울시 아동영향평가 수행 절차현황

\* 서울특별시·서울시여성가족재단이 2021년에 수행한 「서울시 아동권리보호 및 아동친화도시 조성을 위한 2021년 아동영향평가」(송이은·황선영·이지현, 2021)의 연구결과를 일부 요약한 자료임

## 아동 관점의 「서울시 아동학대 예방·대응」 정책 평가 개요

### □ 평가대상: 「서울시 아동학대 예방·대응 대책」 ‘3대 분야·14개 과제’

분야1(4개 과제)	분야2(6개 과제)	분야3(4개 과제)
① 아동학대 근절을 위한 추진체계 강화	② 아동중심의 신속한 대응과 보호조치 강화	③ 사전 예방 및 조기발견체계 구축
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서울시 아동학대예방센터 확대 운영[<b>실행주체: 서울시</b>]</li> <li>· 아동학대전담공무원 확대 및 근무여건 개선[<b>실행주체: 자치구</b>]</li> <li>· 경찰 아동학대 대응역량 강화[<b>실행주체: 경찰</b>]</li> <li>· 아동보호전문기관 확대[<b>실행주체: 아동보호전문기관</b>]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아동학대 신고체계 개선[<b>개입단계: 신고</b>]</li> <li>· 전담공무원·경찰 신속한 합동조사[<b>개입단계: 조사</b>]</li> <li>· 객관적인 아동학대 판단시스템 구축[<b>개입단계: 판단</b>]</li> <li>· 학대피해아동 보호 강화[<b>개입단계: 조치</b>]</li> <li>· 가족기능 회복지원[<b>개입단계: 회복</b>]</li> <li>· 사례관리 철저히 재발 방지[<b>개입단계: 재학대예방</b>]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예비부모와 신고의무자 <b>예방교육</b> 강화</li> <li>· 시민참여형 아동학대 <b>예방캠페인</b> 전개</li> <li>· 복지사각지대 아동 <b>전수조사</b> 정례화</li> <li>· 아동학대 <b>집중 신고기간</b> 운영</li> </ul>

자료: 서울특별시, 2021. 서울시 아동학대 예방·대응체계 강화대책(2021.5.).

### □ 평가 의의와 목적

- 해당 정책은 아동학대 예방·대응 정책의 공공화 및 공적 책임이 강화되고 있는 현 시점에서 서울시의 아동학대 대응 의지를 보여주는 주요 대책임과 동시에 서울시 아동의 안전과 보호 전반에 영향을 미치는 정책으로서 의의가 있음

### □ 평가지표: △비차별, △생존·발달, △의견존중 및 참여, △최선의 이익

- 정책이 각 지표 영역에서 아동 권리를 침해하는 요인은 없는지, 침해하는 요인은 없다 하더라도 적극적으로 아동 권리를 보장하고 있는지 평가함

표 1 | 아동영향평가 지표

평가지표영역	평가내용	평가목적
• 비차별	정책 목표, 대상 내용, 정책 홍보 등에서 아동 입장 고려 장애, 다문화, 경제적 상황 등 다양한 아동 상황 반영	권리 침해 여부 · 권리 적극 보장 여부
• 생존·발달	아동 안전성 보장 및 위해성 제거 아동 생존·발달 권리 적극 보장 여부	
• 의견존중 및 참여	학대피해 당사자 의견청취 정책 계획단계부터 아동 관점 반영을 위해 아동 의견수렴 아동이 알 수 있도록 아동 대상으로 정책 홍보	
• 최선의 이익	이해충돌시 아동 최우선 고려 아동 복지증진에 기여하는 내용과 정도	

### □ 평가 진행절차



그림 2 | 2022년 서울시 아동영향평가 수행 절차

\* 전문가 평가자 구성: 현장전문가 7명, 학계전문가 13명, 변호사 2명, 의사 1명, 아동 평가자 구성: 2020년 아동영향평가 모니터링단 2명, 어린이청소년 참여위원회 위원 5명, 청소년의회 위원 1명, 기타 1명

## 「서울시 아동학대 예방·대응 대책」 아동영향평가 결과

### □ 「서울시 아동학대 예방·대응 대책」 7개 쟁점 평가 결과(4점 척도)

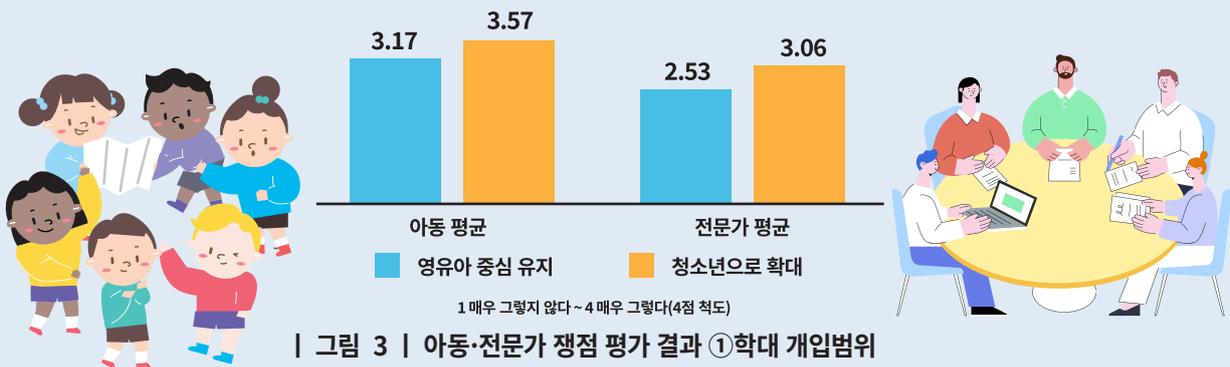
ⅴ 쟁점1. 영유아, 아동 중심의 신체학대에 집중하는 현기조를 유지할 것인가?

vs 청소년 연령대의 정서학대 및 성학대 개입범위를 확대할 것인가?

⇒ 고연령대 아동 정서학대 등으로 보편적 정책 개입 확대: (비차별 원칙) 아동학대 피해 연령대와 아동학대 유형을 보다 포괄적으로 고려. 영·유아, 초·중·고등 연령대별 아동학대 위협요인이 다소 상이한데 이를 면밀히 살펴보고 배제되는 아동이 없도록 조치

#### '아동학대 정책 개입 대상 확장을 통한 비차별 해소'

개입하는게 거의 신체학대잖아요. 너무 저연령층에 포커싱되어 있고, 정서학대, 중고등 아동 피해에 대해서도 정책 보완이 필요합니다 (전문가6, 학계; 전문가11, 현장)



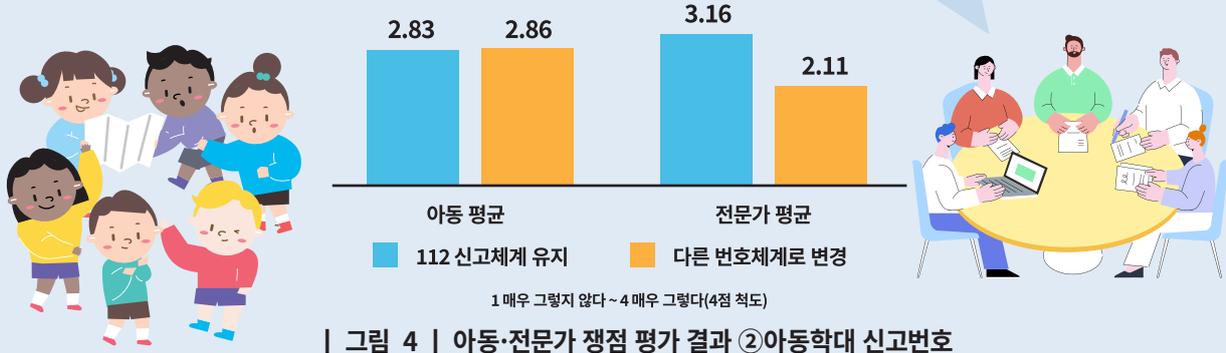
ⅴ 쟁점2. 현행 112 통합신고만 유지할 것인가?

vs 상담이 가능한 다른 번호체계를 확충할 것인가?

⇒ 항목별 아동과 전문가의 응답 수준은 대체로 유사하나, 아동은 학대 신고번호(112)의 상담 전화로 변경·확대애 동의 수준이 다소 높은 편. 아동의 일상 속에서 학대나 폭력 관련 상담 욕구가 확인되었고, 이것이 신고 이전 단계의 익명상담 정책 수요로 이어진 것으로 추정됨

#### '아동학대 사건 유입 다각화 및 상담 창구 마련'

충분한 신고자 신변 보호와 보호자 처벌에 대해 신고자가 부담을 가지지 않아야 하고, 학대 판단에 확신이 들지 않아서 꺼리는 경우도 온라인 상담창구에서 도움 줄 수 있어요. 아동 최선의 이익을 저해하지 않도록 신고가 활성화되어야 해요. 양육에 대한 보호자 의무가 지속될 수 있도록 조력하는 과정으로 개입해야 해요. 적극적인 보호자 참여와 호응이 필요하고 일반 시민의 학대 발굴 빈도가 높아져야 합니다. (전문가2, 변호사; 전문가3, 현장)



| 그림 4 | 아동·전문가 쟁점 평가 결과 ②아동학대 신고번호

Ⅴ 쟁점3. 원가족 분리 및 복귀 지원 체계를 현행 유지할 것인가?

vs 원가족 분리 및 복귀 지원 체계를 적극 개선해야 할 것인가?

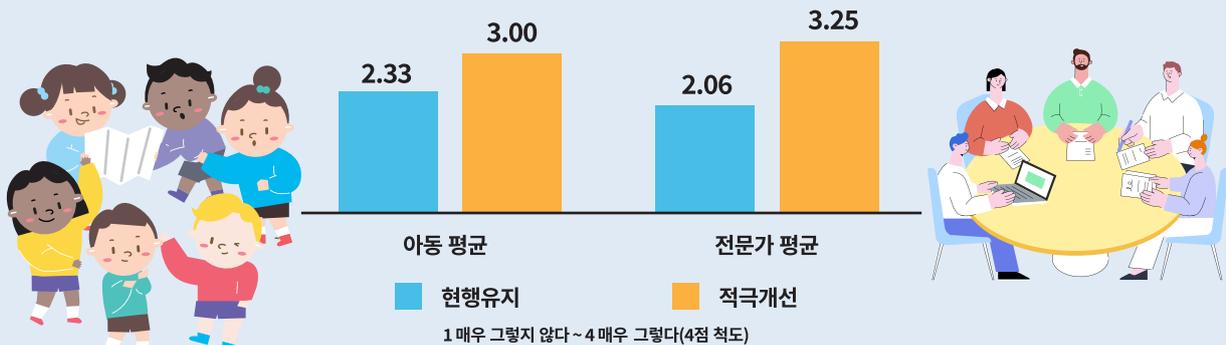
- ⇒ **(생존 및 발달 권리)** 원가족과 아동의 관계는 단기 혹은 중장기적이면서도 지속적인 통합 계획 수립 필요. 특히 가해자와 피해자가 재결합하는 문제이기 때문에 더욱 특수하게 다뤄야 함. 원가족 관계 회복(복귀) 문제는 그 중요성에도 불구하고 국내 아동복지 체계 전반에서 매우 취약. 원가족 관계 회복(복귀) 체계화
- ⇒ **(최선의 이익 원칙)** 원가족 복귀는 다방면으로 시간과 노력이 필요한 고난도 작업임. 돌봄을 포함하여 전반적인 양육 상황과 아동의 심리정서 상태 및 자기보호 역량을 점검해야 하는 문제

'원가족 복귀에 대한 체계적 계획 수립과 아동의 자기보호역량 강화'

분리하는 순간 원가족 복귀를 준비해야한다는 말씀이 맞아요. 분리된 경우엔 복귀 전에 복귀를 하려면 사건 처리가 되어야하고, 어떤 경우엔 법적 판결이 되어야하고, 아이도 쉼터 안에서 일정기간 지나가면서 해야 해요. 분리하면 복귀까지 시간이 많이 걸리더라고요. (전문가2, 현장, 전문가3, 현장)

최근엔 아동학대 서비스를 강화하는 취지에서 분리를 적극적으로 실행하게 되니까 아동을 분리하는게 궁극적 목적처럼 되고 있는데 안전하게 성장할 수 있는 안전한 집으로 돌려보내는 것이 목적이 되어야 하는 거죠. (전문가17, 학계)

정책이 피해아동 회복, 양육태도 변화 이런 것들에 초점 맞춰주면 좋겠어요. 아이가 심리적으로 준비가 안 되어 있는데 그 애를 돌려보낼 수가 있겠느냐. 마음의 힘이 약해서, 돌아가서 재학대를 당해도 그걸 주위 사람들에게 말할 수 있을만한 능력이 안돼요. (전문가11, 현장, 전문가18, 의료계)



| 그림 5 | 아동·전문가 쟁점 평가 결과 ③원가족 분리 체계

Ⅴ 쟁점4. 성인 중심의 서울형 아동학대 판단회의를 현행 유지할 것인가?

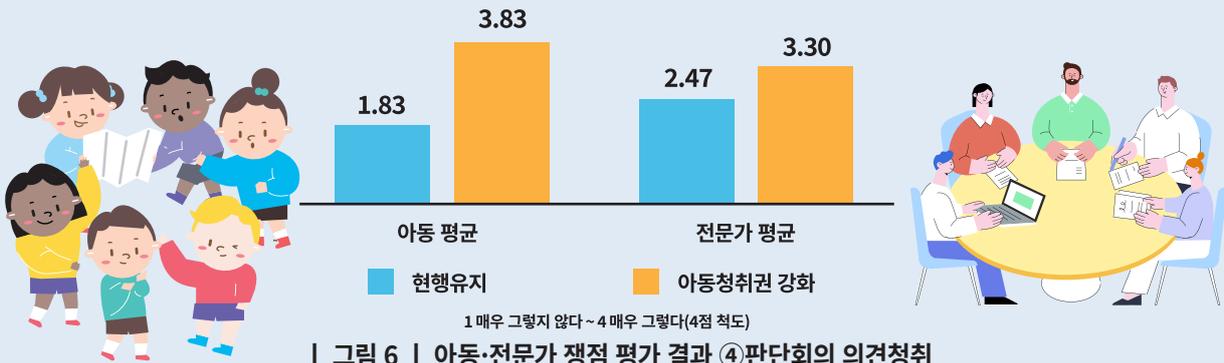
vs 사례위원회에 아동 의견 청취(참여권)를 강화할 것인가?

⇒ (아동당사자 의견 청취) 아동 분리과 학대 판단 시 아동 입장에서 당사자 실질적 의견 청취. 이를 위한 아동 교육 병행. 의견 청취 시 아동의 심리정서 상태와 주변 상황에 대한 세심한 고려가 필요하며 아동 심리 혹은 정신건강 전문의사가 아동 의견을 청취하는 방안 마련. 특히 중요한 것은 모든 개입 과정을 아동이 이해할 수 있도록 충분히 설명하고 아동 심리정서 상태를 최우선으로 고려하는 것

'아동학대에 대한 정책 개입 과정 전반에 아동 의견청취 강화'

보호자 교육하고 부모교육하고 신고자 교육하고, 캠페인하고, 아동 전수조사 하고, 집중 신고하는데 여전히 아동 의사존중이 빠져 있잖아요. 아동에 대한 교육이 들어가 줘야 해요. (전문가7, 학계)

대응 시 적어도 아동 의사는 물어야 하는데 비언어적, 언어적 의사표시를 해서 가기 싫다고 해도 떼어 놓는게 현실이에요. 불가피하다고는 해도 너무 과하다는 거죠. '우리 새로운 친구 사귀러 갈래?' 라고 했었는데 아이가 다른 시설 안 간다고 하나까 타 시도 기관에 보낼 때 이런 식으로 물어봐놓고 '아동 의사 충분히 고려함' 이라고 적는게 말이 되나요. 한 시간 이상 라포 형성하고 아동이 편안한 상태에서 아이 낳 것에 대한 이야기를 다 듣는 것과는 간극이 크잖아요. (전문가2, 변호사)



Ⅴ 쟁점5. 영·유아, 초등연령대 아동을 양육하는 양육자 중심의 아동학대 부모교육 실시를 유지할 것인가?

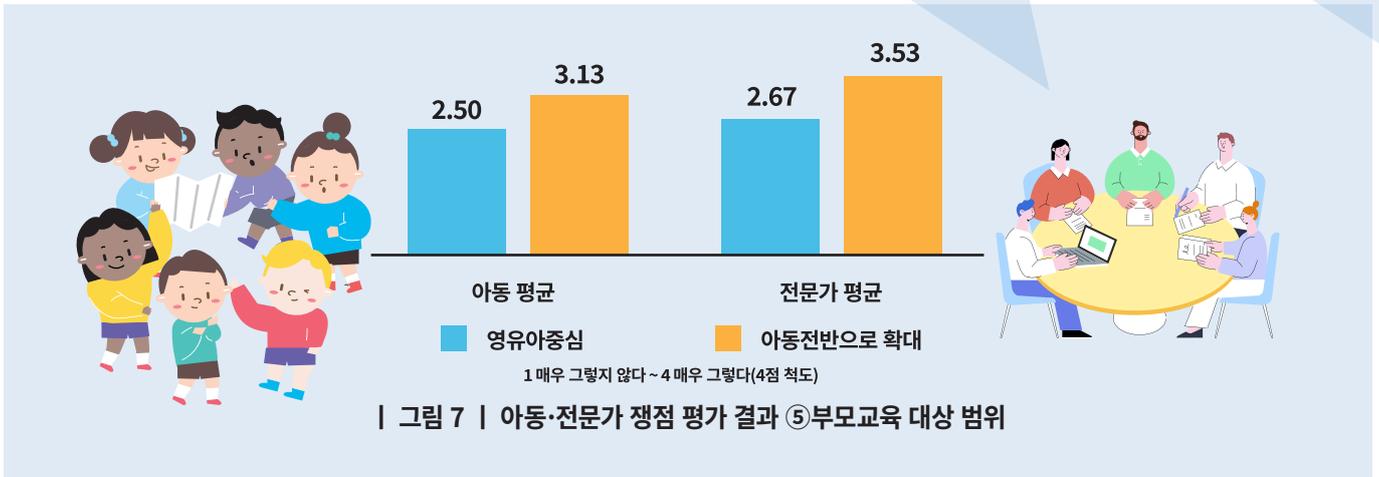
vs 부모교육 대상을 만 18세 미만 아동 양육자 전반으로 적극 확대할 것인가?

⇒ 예비부모에 집중되어 있는 부모교육을 양육자 일반으로 확대하고 형식적 교육을 넘어선 의무적·보편적 교육으로 전환. 일부 연령대에 집중되어 있는 현재 정책은 상대적으로 다른 연령대에 대한 차별적 정책이 될 수 있음

'아동 특성을 반영한 다각화 된 보호자교육으로 교육 내용과 대상 확대'

아동의 발달단계별 특성, 아동과의 갈등 조절 등 부모의 양육기술에 대한 교육이 특화되어 진행되어야 해요. (전문가4, 학계)

어린 연령의 아동을 둔 보호자 중심으로 교육을 실시하는 것도 물론 중요하지만, 조금 연령이 있는 아동들에게는 학대인지 아닌지를 구별하기 어려운 정서학대가 빈번하게 일어나기 때문에, 생존에 위협을 가한다고 어린 아동의 보호자에게만 교육하는 건 옳지 않아요. (아동2)



Ⅴ 쟁점6. 아동대상의 현행 교육 콘텐츠를 유지할 것인가?

vs 아동학대 예방 교육 콘텐츠를 아동 중심으로 개선할 것인가?

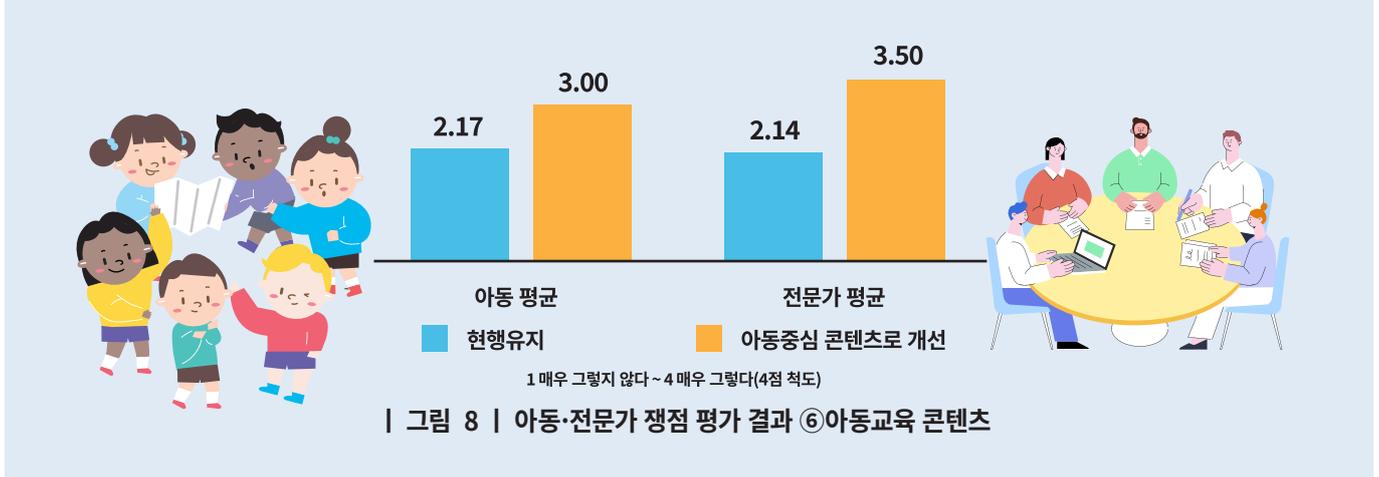
⇒ 아동의 발달 단계를 고려한 콘텐츠 내용의 변화뿐 아니라 전달방식과 같은 형식적인 부분 개선 검토. 특히, 아동이 스스로 자신의 권리를 보호할 수 있도록 아동권리 인식 강화 및 권리침해 시 도움을 요청할 수 있는 방법 중심으로 아동 눈높이에 맞게 콘텐츠 구성 필요. 특히 현행 아동 대상 교육 콘텐츠의 전달 방식을 아동의 관심을 불러일으킬 수 있도록 개선해야 함

'아동 발달 단계별 내용의 아동참여형 교육으로 개선'

아동들을 장기적으로 교육하여 좋은 양육자가 되도록 하는 것에 예방교육 취지가 있다고는 하지만, 그러기 위해서는 현재 아동들이 아동학대 문제를 인식하고 해결하는 방법에 대해 교육받는 게 우선시 되어야 해요. 그리고 지금은 아동이 직접 참여하는 교육 형식이 아니기 때문에 참여형으로 아동학대 교육을 해야합니다. (아동2, 아동4)

발달단계별 이해도와 인지능력을 고려한 아동중심 콘텐츠 개발이 필요합니다. 아동학대의 원인을 자신에게 귀인시키지 말고, 필요한 경우 언제든지 도움을 요청할 수 있는 경로와 방법을 아동에게 알려줄 수 있는 콘텐츠 개발이 필요해요. (전문가10, 학계)

교육청이나 교육부의 협조를 받아 학교 커리큘럼 내에서 반영한 방법들을 고민할 필요가 있어요. (전문가15, 학계)



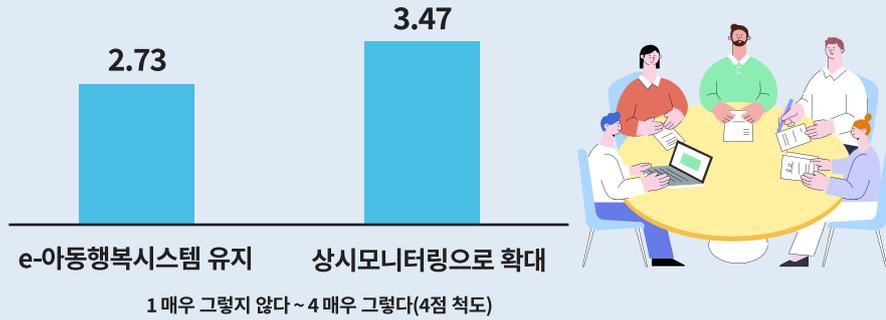
Ⅴ 쟁점7. e-아동행복시스템을 활용한 복지사각 지대 아동 발굴을 유지할 것인가?

vs 영유아 검진, 학교 Wee클래스 등의 상시 모니터링으로 사례 발굴 방법을 확대 개선할 것인가?

⇒ 사례 발굴을 상시적인 모니터링으로 변화시켜야 하며 두 방안 모두를 병행하는 시스템이 필요함

'다양한 방법 활용을 통한 아동학대 발굴 범위 확대'

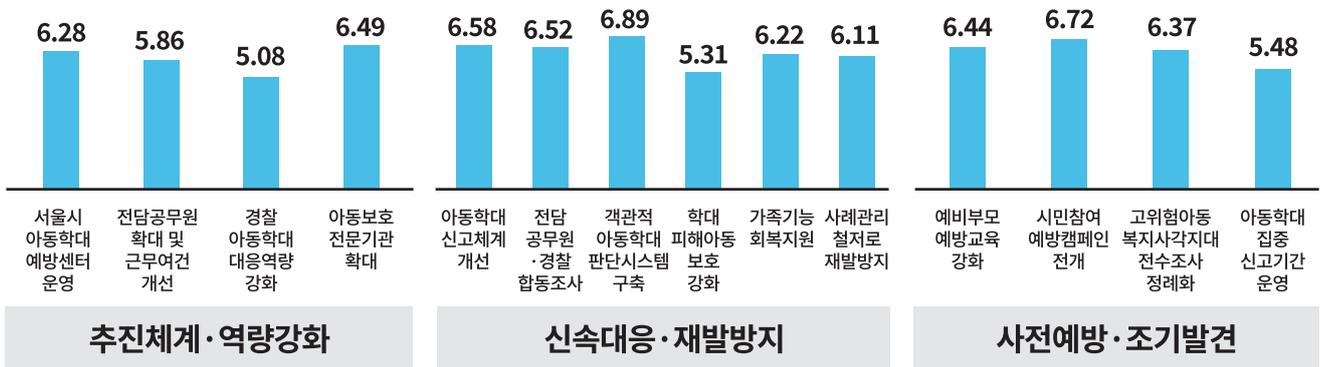
사각지대 아동 발굴과 상시적 모니터링이 병행되어야해요. 아동학대는 소득수준과 무관하게 발생하고 있고 영유아 검진, 보편적 가정방문 지원 서비스, 지역단위 교육복지체계 활용이 다각적으로 필요해요 (전문가6, 학계; 전문가10, 학계; 전문가12, 학계)



| 그림 9 | 아동·전문가 쟁점 평가 결과 ⑦ 아동학대 발굴 시스템

□ 서울시 아동학대 3개 분야·14개 과제에 대한 전문가 평가 결과

- 해당 정책 전반에 대한 전문가의 아동 권리보장 수준은 다음 「그림 10」과 같음. 경찰 대응역량 강화와 전담 공무원 확대 및 근무여건 개선, 학대피해아동 보호강화, 아동학대 집중 신고기간 운영 등이 5점대로 권리보장 수준이 다소 낮은 편으로 평가됨. 현행 계획이 아동 권리를 충분히 보장하기 위해서는 한층 더 △다양한 아동 대상으로 확대되고, △운영 구조 자체가 아동 중심으로 변화 되어야 하며, △지역사회 자원과 긴밀하게 연관된 현장 중심 운영 필요



1 매우 그렇지 않다 ~ 9 매우 그렇다(10점 척도)

| 그림 10 | 정책 분야별 전반적인 권리보장 수준(전문가 평가)

## 아동학대 예방·대응 대책 향후 방향

### □ 향후 정책방향

- ① **보편**: 정책 대상과 정책 개입 범위를 ‘보편적’으로 확대. 영유아 신체학대 중심의 정책 개입을 청소년 연령대 정서학대까지 그 대상과 유형을 넓힘. 또한, 보호자와 아동 교육의 대상과 내용 역시 발달 단계와 학대 피해 유형을 고려하여 보편 확대
- ② **지속**: 아동학대 피해 지원과 모니터링, 사례관리 기간을 늘리고 복지지원과의 연계를 체계화하여 피해아동, 위기아동에 대한 정책 지원의 지속성, 연속성 강화
- ③ **상시지원**: 일상 속에서 의료자원을 이용할 수 있도록 연결망을 확장하고 발굴, 신고 및 상담 등의 지원 역시 상시적인 접근이 가능하도록 시스템 개선

### □ 세부 추진 과제

#### ① 정책 보편성 강화를 위한 세부 추진 과제

- ① 사업 대상 연령대 범위 확대: 영유아 중심의 정책 개입을 청소년 연령대까지 확대
- ② 다양한 학대 유형에 체계적으로 개입: 연령대가 높아지면서 신체학대는 정서학대로 전환되거나 초등연령대 이전 시기의 각종 폭력이 누적되어 우울 등 심리정서 문제로 진행
- ③ 교육 대상과 내용 확대: 보호자와 아동 교육의 대상 범위와 내용을 발달 단계와 학대 피해 유형을 반영하여 보편 확대(중간지원 조직 활용)

#### ② 서비스 지속성 강화를 위한 세부 추진 과제

- ① 상시모니터링 등을 통한 학대 피해 아동 발굴 및 사례 관리 시스템 상시 작동
- ② 아동학대 피해 지원과 사례관리 기간 확대를 통해 학대 피해아동 지원 지속성 제고
- ③ 아동학대와 복지지원과의 연계 체계화를 통해 위기아동 정책 지원 강화

#### ③ 아동학대 예방·대응성 강화를 위한 상시 지원 세부 추진 과제

- ① 아동 의견청취: 사례판정 위원회의 아동 직접 참여 외에도 전반적인 의견 청취 강화 기능 서비스 제공 및 지침 개발
- ② 원가족 관계회복: 정책 개입 초기단계부터 원가족 관계회복 계획을 체계적으로 수립하고 모니터링 강화. 원가족 관계회복 지원과 재학대 방지 정책의 연관성 강화
- ③ 심리정서 체계적 지원 강화: 사례관리 외에도 초기부터 심리정서 회복 개입. 즉, 신고 및 상담 시, 원가족 분리 시, 원가족 관계 회복 및 복귀 그리고 그 이후 사례관리 등 아동학대 대응 모든 단계에서 심리정서 지원 개입 방안 마련
- ④ 전용 상담전화: 신고 시 익명 상담 가능 수단 마련 및 상시적으로 112 신고와 병행 가능한 상담 제공
- ⑤ 기관 및 부처 연계 강화: 학교밖 등 청소년 보호 시 여성가족부 소관 업무와 아동학대 업무 긴밀한 연계, 청소년 기관이나 성폭력 관련 기관과의 조정 문제 해결
- ⑥ 민간 의료자원 연결망 구축: 전담 의료기관 외에도 지역사회 민간 의료 인프라를 적극 활용하고 신고부터 사례관리 및 원가족 관계 회복 단계까지 심리정서 지원과 연계 운영 활성화



| 그림 11 | 서울시 아동학대 예방·대응 정책 추진방향 및 과제

※ 정책 추진 기반 구축

**(인력)** 아동학대 전담공무원 등 관련 인력 전문성 강화 및 체계적 인력 양성

**(전달체계)** 효율적인 정책 이행을 위해 서울시 아동복지센터의 아동학대 예방·대응 정책 컨트롤타워 기능 강화

**(데이터 관리)** 통계 관리 체계를 개선하고 경찰, 아동보호전문기관 등의 통계를 일원화  
입력 단계부터 통합 혹은 관리 총괄 체계 정비