

어린이집 통학차량 안전사고 및 아동학대 근절 대책

2018. 7. 24.

보건복지부

보고 개요

□ 추진배경

- 최근 잇따른 어린이집 관련 안전사고에 대한 국민적 우려가 매우 높은 상황으로, 근본적인 재발방지 대책 마련 필요

□ 현황 및 그간의 조치사항

- (현황) 어린이집 전체 안전사고와 아동학대는 증가 추세
- (그간의 조치사항) '어린이 통학차량 안전강화 종합대책'('13년), '어린이집 아동학대 근절대책'('15년) 등 관련 대책 지속 추진
 - * 통학차량 매년 전수조사 및 안전교육 실시, 어린이집 CCTV 설치 의무화, 보육교직원 아동학대 예방교육 의무화, 학대행위에 대한 처벌 강화 등

□ 문제점

- 안전규정 등은 존재하나 실질적 이행 확보를 위한 기제는 미약
- 원장 책임성 확보가 미흡하고, 보육교직원 안전교육도 미흡
- 한편, 아동학대의 원인으로 보육교사의 열악한 근무여건도 지목

□ 개선방안

- ① (실시간 확인 시스템) '잠자는 아이 확인 장치(Sleeping Child Check)'를 즉시 도입하고, '안심 등·하원 알림서비스'도 추진
- ② (법·제도 정비) 통학차량 안전 관련 법률적 근거 마련
- ③ (관리주체 책임 강화) 원장의 관리책임 확보를 위한 제재규정을 강화하고, 지자체 책임 확보 기제도 마련
- ④ (예방교육 강화) 통학차량 동승 보육교사에 대한 안전교육을 강화하고, 아동학대 예방교육도 구체적 사례 중심으로 강화
- ⑤ (보육교사 근로여건 개선) 보육교사 행정업무 부담을 완화하고, 보육지원체계에 대한 근본적 개편도 검토

순서

I. 추진 배경	1
II. 주요 현황 및 그간의 조치상황	2
III. 문제점	5
IV. 개선 방안	8

I

추진 배경

□ '13.3월 어린이집 통학차량 사망 사고(충북 청주), '15.1월 어린이집 아동학대(인천 연수구) 등의 사건을 계기로 **관련 대책*을 마련, 시행 중**

* 어린이집 통학차량 신고 의무화, 인솔교사 동승 의무화 등(「어린이 통학차량 안전강화 종합대책」('13.5월), 「도로교통법」 개정·시행('15.1월)

* 어린이집 내 CCTV 설치 의무화, 처벌 강화, 보조교사·대체교사 배치 지원 등 보육교사 처우개선(「영유아보육법」 개정('15.4월))

□ 이러한 대책들에도 불구하고 **최근 어린이집에서 차량 내 아동방치, 아동학대 등 아동이 사망하는 사고가 연이어 발생***, 국민들의 분노와 우려가 매우 높은 상황임

* 경기도 동두천시 등원차량 내 만4세 유아 방치로 사망(7.17)

* 서울시 강서구 보육교사가 11개월 영아를 재우려고 이불 씌워서 질식사망(7.18)

□ 이에 지금까지 추진해온 대책의 미비점을 보완하고, **어린이집에서 아동들을 안전하게 보육할 수 있는 근본적인 추가 대책 마련 필요**

◆ **대통령님께서 “유사 사례가 더는 발생하지 않도록 완전히 해결할 대책을 세워 신속히 보고할 것” 지시(7.20)**

II 주요 현황 및 그간의 조치사항

1 주요 현황

- (안전사고) 어린이집 전체 안전사고는 증가하고 있으나, 통학차량에 의한 사고 및 사망사고는 감소

- 통학차량 내 아동 방치에 따른 사망사고는 2건 발생('11년, '18년)

< 어린이집 안전사고 주요 현황 >

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
전체 사고	4,209	5,827	6,797	8,539	8,467
부딪힘, 화상 등	4,156 (98.7%)	5,726 (98.3%)	6,690 (98.4%)	8,467 (99.2%)	8,419 (99.4%)
통학차량	53 (1.3%)	101 (1.7%)	107 (1.6%)	72 (0.8%)	48 (0.6%)
사망 사고	13	13	11	7	2
통학차량 관련	1	1	3	1	0

* 안전사고 건수 증가는 어린이집안전공제회 상해보험 당연가입 시행('12년) 등으로 안전사고 발생 시 사고처리를 위한 신고가 증가한 것도 영향

- (아동학대) 사회적 인식변화 등으로 전체적인 아동학대 판정건수가 증가추세에 있으며, 어린이집 아동학대도 매년 증가 추세

- 특히 어린이집 아동학대 비중이 '13년 3.0%→'17년 3.6%로 증가하고 있으며, 사망에 이르게 한 아동학대도 올해 포함 2건 발생

< 아동학대 행위자 유형별 발생건수 >

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
전체	6,796	10,027	11,715	18,700	21,524
부모 및 친인척	5,805 (85.4%)	8,766 (87.4%)	9,910 (84.6%)	15,843 (84.7%)	17,644 (82.0%)
대리양육자	786 (11.6%)	990 (9.9%)	1,431 (12.2%)	2,173 (11.6%)	3,054 (14.2%)
어린이집 교직원	202 (3.0%)	295 (2.9%)	427 (3.6%)	587 (3.1%)	776 (3.6%)

* 어린이집 아동학대 건수가 증가하는 것에는 '15년 CCTV 의무설치에 따른 적발사례 증가도 영향을 미친 것으로 추정

2 어린이집 통학차량 안전관리 조치사항

- '13년 「어린이 통학차량 안전강화 종합대책」 수립(관계부처 합동, '13.5월)을 계기로 통학차량 안전관리 강화

- 어린이 통학차량 매년 전수조사 실시('13년~), 통학차량 운행·안전 교육 이수 여부 정보공시제 시행('13.12월) 등

- 통학차량 운행 중 동승보호자 미탑승한 채 중대한 인명사고 발생 시 어린이집 운영정지 등 행정제재 강화('14.11월, 영유아보육법 시행규칙)

- 영유아, 보육교직원, 시설운영자 및 운전자에 대한 안전교육 실시

* (교직원) 1년마다 3시간, (시설운영자 및 운전자) 2년마다 3시간 등

- 통학차량 이용아동의 출결상황 관리 강화*를 위한 지침 개정('16.8월)

< 관련 주요 내용 >

- ▶ (운전기사) 통합안전점검표의 차량일지를 매일 작성하고, 출결상황 확인 종료 시 까지 통학차량 이동 금지 및 차량에서 대기
- ▶ (동승보호자) 어린이집에 통학버스 도착 후 통학차량 이용 아동들에 대한 승하차 상황 확인 후 담임교사에게 통보
- ▶ (담임교사) 통학버스 이용아동 중 무단결석 아동 있을 시 학부모에게 유선, 문자 등으로 소재 확인, 소재 확인되지 않을시 차량 내 재확인

3 어린이집 아동학대 방지 조치사항

- '15년초 일련의 어린이집 아동학대 사건으로 인한 국민적 공분을 계기로 어린이집 아동학대 근절대책 마련('15.1월, 2월, 4월)

- (CCTV 도입) 어린이집 대상 CCTV 설치 의무화('15.12월)

- **(예방교육 강화)** 보육교직원 **보수교육시** 아동학대 예방교육 의무화('15.9월), 학대예방 특별교육 및 인성교육 실시(약 19.8만명)
- **(처벌강화)** 중대 학대행위 발생시 어린이집 폐쇄, 명단공표 의무화, 학대행위자 **자격정지**(1→2년) 및 **어린이집 취업제한** 강화(10년→20년)('15.9월)
- **(보육교사 처우개선)** 보조교사·대체교사·심리상담 전문요원 배치 등 보육교사 처우개선('15.9월~) 병행
 - * 보조교사 25천명, 대체교사 2,036명, 보육교사 심리상담사는 시도별 1명 배치 중
- **(열린어린이집)** 부모가 보다 쉽게 어린이집의 운영·보육과정에 적극 참여할 수 있도록 '열린어린이집' 제도 운영, 부모참관권 보장('15.9월)
- **(교사양성 내실화)** 학대 예방 및 보육교사 전문성 강화를 위해 인성, 보육 기술 등 9개 필수 영역을 대면 교육으로 전환 하고, 현장실습도 160시간→ 240시간으로 50% 확대('16.1월)
- **(자가진단 리플렛 제공)** '아동학대 예방을 위한 자가진단 체크리스트' 제작·배포하여 경각심 고취 및 현장 교육자료 활용('18.3월)
- **아동학대와** 관련하여서는 어린이집 아동학대 대책 이외에도 **전반적인 아동학대 대책을 지속적으로 보완**하여 추진 중
 - 울산 초등학생 구타 사망사건을 계기로 범정부 차원의 종합대책 최초 마련('14.2월)
 - 아동학대를 근본적으로 예방·대응하기 위한 종합대책 마련('16.3월) 및 2차에 걸쳐 보완대책 추가 마련('16.9월, '17.2월)
 - 아동학대 대책의 실효성 제고를 위한 보완대책 마련('18.3월)

III 문제점

1 [안전] 안전 규정의 이행을 보장하기 위한 수단 미흡

- 어린이집 통학차량 운행시 안전규정의 실제 준수 여부를 즉시 확인할 수 있는 시스템이 부재하고, 사후에 **서류중심으로 확인***
 - * 지자체 안전점검(반기별, 연간 보육시설의 30%), 평가(3년 주기) 등을 통해 규정 준수 및 일지작성 여부 등 확인

최근 안전사고에서 본 문제점

- **(사건개요)** 09:35분 통학차량이 원생 9명을 태우고 어린이집에 도착 → 16:48분경 통학차량 내에서 숨져 있는 아동 발견
- **행위자 특징 및 실제 행위**
 - **(차량기사)** △62세, 안전교육 이수('16년), △사고 당일 동승교사 하차 후 잔류 아동 확인 없이 차량키 반납 후 귀가
 - 차량기사의 전원하차 확인 의무 위반
 - 출결 확인 종료 시까지 차량 이동 금지 및 차량 내 대기 지침 미준수
 - **(동승교사)** △29세, 보육교사 2급, 유아교육과 졸, △전원 하차여부 확인하지 않고 아동 8명만 담임교사에 인계
 - 동승보호자의 전원하차 확인 의무 위반
 - **(담임교사)** △29세, 보육교사 1급, 유아교육과 졸, △무단결석 아동 확인이 늦어 16시 이후 보호자 통화
 - 통학버스 이용아동 무단결석시 부모확인토록 한 지침 미준수
 - **(원장)** △차량기사는 어린이집에서 별도의 안전교육을 받은 바 없음을 주장 → 보육교직원 안전교육 실시 의무 위반 의심
- ➡ **차량기사, 동승교사, 담임교사 중 한명이라도 의무를 이행했다라면 사망사고 예방이 가능했을 수 있으나 전원 안전규정 미준수**
 - 어린이집 원장도 차량기사 및 동승교사에 대한 안전교육 실시 등 관리책임을 다했다고 볼 수 있는지 의심

② [안전 · 학대] 어린이집 관리책임 확보 미약

- (원장) 어린이집 내 영유아 안전 및 학대 예방의 최종 책임자인 원장에 대한 제재 기준이 낮아 원장의 관리 책임 및 경각심 확보에 한계
- (안전사고) 통학차량 안전사고 발생 시 어린이집 및 원장 개인에 대한 행정처분 기준이 미약하며, 원장에 대한 형사 처벌 규정도 부재
 - * (행정처분) 어린이집에 대해서는 동승보호자 미탑승한 채 차량 운행 중 사고 발생한 경우에 한하여 운영정지가 가능하며, 이번 사건의 경우 시정명령에 그침. 원장의 경우 자격정지 6개월(2·3차 위반 시 1년)
 - * (형사처벌) 동승보호자 탑승시킬 의무 위반에 한하여 20만원 이하의 벌금이나 구류 또는 과료
- (학대발생시 처벌 미흡) 학대 행위자에 대한 제재는 강화된 반면, 원장에 대한 제재 규정은 미미하여 종사자의 아동학대 방지를 위한 적극적인 관리 조치를 유인하기 어려운 구조
- 특히 중대한 학대 행위로 인하여 어린이집이 폐쇄된 경우라도 원장은 타 시설에 바로 취업이 가능하여 폐쇄 처분의 효과 반감
 - * (행정처분) 중대한 학대행위 발생시 어린이집 폐쇄명령이 가능하나, 원장이 스스로 학대행위를 한 경우에만 2년의 자격정지 처분
 - * (형사처벌) 종사자의 학대행위를 막기 위한 주의·감독 의무를 다하지 못한 경우 양벌규정에 의해 벌금만 부과, 자격은 유지
- (지자체) 어린이집에 대한 관리·감독 권한은 1차적으로 시장·군수·구청장에게 있으나, 안전사고 및 아동학대 발생 시 지방자치단체의 책임 확보를 위한 기제 부족
- 보육료 지급, 어린이집 인건비 지원, 각종 민원처리 등 과중한 행정 업무로 인하여 안전관리에 전념할 수 없는 구조적 한계도 존재

③ [안전 · 학대] 보육교직원 안전사고 및 아동학대 예방교육 미흡

- (교육 이수 및 내용 미흡) 매 3년마다 40 시간의 보수교육이 의무이나, 온라인 교육 이수자가 60%로 보수교육의 효과성 저하
- 아동학대 관련 교과목의 경우 학대행위에 대한 구체적인 정보제공 미흡으로 보육교사들이 훈육과 학대를 구별하지 못하는 문제 지속
 - * 아동학대 신고의무자 의무사항 등 아동학대 관련 제도에 대한 내용 과다
- (장기 미종사자 교육 미흡) 잦은 이직에 따른 보육교사 구인난으로 장기 미종사자의 채용이 많은데, 이들에 대한 재교육 등 조기적용 프로그램 미비 등으로 전문성과 소양 담보 곤란

④ [안전 · 학대] 보육교사의 열악한 근무여건

- 어린이집 12시간 운영 체계(07:30~19:30) 하에서 보육시간의 구분 없이 한 명의 보육교사가 하루 종일 아동을 돌봄에 따라 초과근무 일상화
 - * 보육교사 일 평균 근로시간은 9시간 36분, 휴게시간은 18분
- 아이들을 돌보는 보육업무 외에도 다음 날의 일과 계획 및 준비, 평가인증에 대비한 다양한 서류 작성 등 업무 부담과중
 - * (매월) 보육일지, 아동관찰, 지역사회연계활동, 현장학습보고서, 원내행사, 안전교육일지 등 작성
 - * 보육일지의 경우 일부 원장들은 평가인증을 우려하여 지침상 요구된 수준 이상으로 과다하게 작성되면서 보육교사들의 업무부담 가중
- 장시간 근로, 높은 업무 강도에 비해 민간·가정어린이집 보수는 최저임금 수준으로, 숙련도 낮은 교사 비율이 높음

IV 개선 방안

기본방향

- 어린이집과 지자체에 즉각적인 주의 및 점검 지시 (기 조치 완료)
- 제도가 구비되어 있으나 지켜지지 않는 부분은 우선적으로 보완
- 운전자-교사-원장-지자체 등 행위 단계별 대책 보완
- 구조적인 문제에 대해서는 보다 근본적인 제도개선 추진

의무 미이행	→	실시간 확인 시스템 도입	■ “잠자는 아이 확인 장치” 즉시 도입 ■ “안심 등하원 알림서비스” 추진
규정 및 관리 미비	→	미비한 제도 보완	■ 잠자는 아이 확인 장치 의무화 ■ 어린이 통학버스 선팅 제한 ■ 동승 보육교사 안전교육 강화
	→	관리주체의 책임 강화	■ 원장의 관리책임 및 처벌 강화 ■ 지방자치단체의 지도감독 강화
	→	보육교사 등 교육 강화	■ 안전 및 학대 예방교육 의무화 ■ 아동학대 · 안전 교육내용 구체화
구조적 문제	→	근무여건 근본적 개선	■ 보육교사 행정업무 경감 ■ 보육지원체계 개편 추진

안심하고 맡길 수 있는 어린이집 구현

1 [안전] 실시간 안전 확인 시스템 도입

- ICT를 활용한 기계적 방식으로 통학차량 승·하차 및 어린이집 등·하원 여부를 즉시 확인함으로써 인재(人災)의 여지 최소화
- 차량에 “잠자는 아이 확인 장치(Sleeping Child Check)” 즉시 도입(~'18.12)
 - 시동 끈 후 맨 뒷좌석의 벨을 눌러야만 경광등이 꺼지는 시스템을 도입하여 맨 뒷좌석 확인 의무의 이행을 보장
 - 다양한 방식 중에서 비용 효과성, 기술 안정성, 교사의 업무부담 등을 종합적으로 고려하여 방식 채택 및 설치비 일부 지원

< 잠자는 아이 확인 장치 적용 사례 >

	① Bell 방식	② NFC 방식	③ Beacon 방식
주요 기능	■ 시동 끈 후 차량 맨 뒷자리 확인벨을 눌러야 차량 내외부 경광등 울림 해제	■ 시동 끈 후 스마트폰으로 차량의 NFC 단말기를 태그해야 관계자 스마트폰 앱 경보음 해제 → 동승보호자 정보입력 → 학부모에게 알림	■ 아동가방 등에 비콘(Beacon)을 부착한 채 통학버스 반경 10m 접근 시 스캐너 감지 → 학부모에게 알림
비용	■ 설치비 : 25~30만원 ■ 유지비 : 없음	■ 설치비 : 7만원 ■ 유지비 : 연 10만원	■ 설치비 : 약 46만원 ■ 유지비 : 연 18만원 ■ 비콘 : 개당 5,500원
장·단점	■ 고장 가능성 적음 ■ 추가 유지비 없음 ■ 학부모 알림기능 없음 ■ 차량요체시 재설치 필요 ■ 재설치과정 안전공백	■ 학부모 알림기능 ■ 설치비 저렴 ■ 기술 안정성 검증 필요 ■ 동승보호자의 입력 필요 ■ 유지비 지속 소요	■ 학부모 알림기능 ■ 별도 입력 불필요 ■ 기술 안정성 검증 필요 ■ 비콘 분실 가능성 ■ 설치비 상대적 높음 · 유지비 지속 소요
적용 현황	광주교육청 시범사업(583대)	과기부 개발 용인시 시범사업(200대)	교육부 시범사업(500대)

- 어린이집 전체 이용아동에 대한 “안전 등·하원 알림서비스” 추진
 - 교직원 및 보호자가 영유아의 어린이집 출입 정보를 실시간으로 공유하는 IoT 기술기반의 시스템을 ‘어린이집 내’에 적용하여, 등하원 정보를 자동으로 부모에게 알려주는 서비스 제공 추진

* 안심보육환경 마련 및 어린이집 업무환경 개선을 위한 BPR/ISP 연구용역 진행 중('18.5~12월, '17년 국민참여예산 사업으로 채택, 7억원)

② [안전] 안전 강화를 위해 미비한 법제도 정비

- 실시간 안전 확인 시스템 도입은 지침과 행정지도로 우선 실시하고, 동 시스템 도입 의무화 등 법률적 근거 마련 병행

< 통학차량 안전 관련 법률적 근거 마련 사항 >

- ▶ 통학차량에 ‘잠자는 어린이 확인 장치’ 설치 의무화
- ▶ 어린이통학버스 선팅 제한 및 과태료 신설
- ▶ 영유아 차량 방치로 인한 사고 발생에 대한 제재 강화

③ [안전·학대] 관리주체의 책임 강화

- (원장) 어린이집 내 영유아 안전 및 학대 사고 발생 시 원장에 대한 제재 기준을 상향 조정함으로써 원장의 관리 책임 강화
 - (안전사고 처벌강화) 어린이집에 대해 중대한 아동학대 사고발생시 즉시 시설폐쇄를 가능케 한 “원스트라이크 아웃제” 적용범위를 통학차량 사망사고 등 중대한 안전사고까지 확대
 - 이 경우 원장은 5년간 타 시설에 취업 못하도록 제재 강화 추진
 - (학대) 아동학대 행위의 직접 행위자가 아니라도 주의·감독 의무를 다 하지 못한 경우 제재 강화 추진
 - 기 도입(15.9월)된 원스트라이크 아웃제의 실효성 제고를 위해 시설폐쇄 시 원장은 5년간 자격 정지 등
- (지자체) 중대한 안전사고 및 학대 발생 시 지자체 평가 감점 등 지자체 책임 확보 기제 마련

④ [안전·학대] 안전 및 아동학대 예방교육 강화

- (동승보육교사 교육 강화) 원장, 차량운전자뿐만 아니라 동승보육교사에 대해서까지 통학차량 안전교육 강화
- (사례중심 교육) 안전 및 아동학대 예방 교육 내용을 실제 어린이집 발생사례를 중심으로 구체화
 - 특히, 아동학대의 경우 학대예방을 위해 구체적인 금지행위 교육
 - * 금지행위(예시) : 밀치거나 갑작스럽게 잡아당기기, 옷이 더러워졌는데 그냥 두기, ‘똑바로 앉으라고 몇 번을 말했니?’ 등 재촉하거나 언어적으로 위협, ‘너도 얼마나 아픈지 꼬집혀볼래?’ 등 영유아가 그대로 당해보게 하는 행위 등
- (장기 미종사자 교육 강화) 장기간 경력 단절 후 재취업한 보육교사가 현장에 조기 적응할 수 있도록, 미종사 기간별 의무교육 과정 개설
 - * 유사 사례 : 의료인, 의료기사, 간호조무사 업무복귀 시 업무에 종사하지 않은 기간에 따라 의무교육 시간 부과 (1~2년 12시간, 2~3년 16시간, 3년 이상 20시간)
- (대체교사 지원) 교육 참석시 보육 공백 우려 해소를 위해 교사 1인당 1주일간 교육·연가 사용 가능하도록 총 4,800명까지 단계적 확대
 - * 현재 2,036명 근무중, 연 700명씩 추가 배치하여 '22년 4,800명 배치 완료

⑤ [안전·학대] 보육교사 근로여건 개선

- 어린이집 서류 간소화 통한 보육교사의 행정업무 부담 완화
 - 과도한 서류 작성을 방지하기 위해 보육교사가 작성하는 서류 작성 내용의 구체적 제시 및 간소화된 서식 보급 등
 - 보육교사 행정업무 자동화를 통해 보육에 전념 가능한 환경 조성
 - * 안심보육환경 마련 및 어린이집 업무환경 개선을 위한 BPR/ISP 연구용역 진행 중('18.5.~12월, 17년 국민참여예산 사업으로 채택, 7억원)

○ **보육지원체계에 대한 근본적 개편 검토**

- **한 명의 보육교사가 장시간 아동을 돌보는 구조를** 근본적으로 개선하고 **보육교사의 8시간 근무 보장**을 위해 보육지원체계 개편 검토
- 특히, 보육교사 자격이 있는 **보조교사를 확대 지원**하면서 (가칭) **오후시간 전담교사** 역할을 수행할 수 있도록 역할범위 확대
- * '17년 9월부터 전문가, 부모, 어린이집 원장·교사 등이 참여하여 운영중인 「**보육지원체계 개편 TF**」가 현재 마무리 단계로, 정책토론회 및 학부모 의견수렴을 거쳐 개편방안 마련 예정 ('18년 말)