



아동학대 예방 위한 CCTV 설치? ‘효과 미미할 것’

2015.03.09 | 최정은_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

어린이집 아동학대 재발방지를 위해 정부가 제안한 CCTV 의무설치안이 국회에서 부결되었다. CCTV가 아이의 안전핀이 되기 어렵다는 반대의견이 컸다. 외국에서도 CCTV설치는 인권보호와 배치되어 활용도를 제한하고 있다. 교사근로환경 개선, 낮아진 교사의 자존감을 높일 방향에서 방안마련이 필요하다.

정부와 여당이 인천 어린이집 아동학대 사건의 대응방안으로 내세운 어린이집 CCTV 의무설치법이 부결되자 이에 대한 갑론을박이 거세다. 당사자 부모는 물론 아동학대 동영상 접한 국민들의 분노가 사그라지지 않으면서 어린이집 CCTV가 아동학대를 막을 안전핀이라는 주장에 힘이 실리는 듯 했다. 동시에 이 역시 근본대안이 되지 못하며 보육교사의 열악한 근로환경을 최우선해 바꿔야 한다는 반대 의견도 만만치 않았다. 의견 대립이 극명한 가운데 어린이집 CCTV 의무설치를 포함한 영유아 보육법 개정안이 부결되자, CCTV 설치 논란과 아동학대를 막을 근본대안에 대한 논의가 다시 뜨거워지고 있다. 외국에서도 우리와 유사한 사건으로 아동학대를 막을 노력들이 이뤄지고 있다.

외국 보육 및 교육시설 CCTV설치 사례¹⁾

외국에서도 보육시설이나 교육시설 내 아동 학대나 폭력 문제가 불거질 때마다 아이들의 안전과 보호는 큰 관심거리가 아닐 수 없다. 그렇더라도 아동 시설 안에 CCTV를 설치하는 데는 조심스러운 입장이다. 주요국에서 CCTV는 여전히 기물 파손이나 외부 침해자에 대비한 방법용으로 활용되며, 설치 장소도 출입구 등으로 제한적이다. 일부 나라에서는 교실 안에 CCTV설치 논의가 된 적은 있으나, 아동과 교사의 인권이나 사생활보호법과 크게 배치되어 쟁점이 컸다. 대신 아동 학대 재발방지를 위한 다른 차원의 노력이 더 강조되고 있다.

1) 교육정책네트워크 정보센터 기획기사(2015.2.25.) 요약.



미국에서는 보육시설 내 폭행이나 학교 내 총기사고가 자주 발생하면서 CCTV 설치도 늘어난 게 사실이다. 그러나 연방정부 차원에서 CCTV 설치와 관련한 법규는 없더라도 영상촬영과 녹음 금지, 엄격한 관리로 이해당사자들의 인권을 법으로 보호하고 있다. 기기 설치장소는 학교 출입문이나 운동장, 통로등으로 제한하고 있으며 교실 내 설치하는 허용하지 않는다. 게다가 CCTV를 설치에 따른 학생의 안전이 얼마나 담보될지에 대해서는 아직 그 효과가 검증되지 못하고 있으며, 설치에 따른 막대한 재정 문제도 간과하기 어려운 문제다.

영국에서도 CCTV 의무설치가 명문화되어 있지 않으나, 다른 나라들에 비해 CCTV 설치율이 비교적 높은 편이다. 그만큼 정부의 지속적인 관리와 감독이 이뤄지고 있다. 또한 러시아 해커들에 의해 시설 영상이 유출된 적이 있어 정보 관리에 경종을 울린 경험도 있었다. 개인정보의 남용이나 개인정보침해에 엄격하고, CCTV 열람 시 이용료를 부과하고 있다. 영국에서 CCTV는 모니터링 차원에서 인기가 있으나, 교사에 대한 전문성과 신뢰가 높은 시설에서는 이 같은 기기를 놓지 않는다.

독일은 보육시설이나 교육시설 내 CCTV 설치 관련 논의가 전혀 없는 나라 중 하나다. 2000년 이전에 아동의 훈육과 교육에 있어서 폭력을 엄격히 금지했기 때문이다. 만일 사건이 일어나면 단시간 내 법적 대응이 가능하며, 공교육기관은 물론 민간 시설에 대한 감독도 엄격히 이뤄지고 있다. 또한 독일은 개인의 정보보호정책도 엄격해, 우리와 같이 CCTV 의무설치는 감히 상상할 수 없어 보인다.

핀란드는 공교육을 신뢰하는 분위기 안에서 학교나 가정 안에서의 폭력은 엄격히 금지되어 있다. 대신 최소한의 용도로 CCTV를 활용하고 있다. 다만 보육시설이나 학교 안에서 일어날 수 있는 아동 학대나 폭력 등을 대비한 안전계획을 세우고 있다. 핀란드 역시 사생활을 침해할 수 있는 공간에 CCTV 설치는 금지하고 있다. 이런 사회 분위기 안에서 교사의 사생활을 보호하고, 자유로운 교육활동도 보장하는 신뢰가 강하다.

일본은 우리와 마찬가지로 보육시설 안에서 아동에 대한 학대 문제가 커지면서 CCTV는 물론 라이브 카메라 설치가 증가하였다. 그럼에도 카메라로 인해 교사와 아동이 불편함을 느끼고 생활이 부자연스런 부작용을 염려해 아직은 방법효과로만 제한하고 있다.

종합해 보면, 어느 나라도 보육시설이나 교육시설의 CCTV 의무설치를 명문화한 나라는 없다. 우리처럼 아동학대가 빈번한 나라에서조차 교사나 아동의 사생활침해를 우려해 매우 제한적으로 이용하고 있다. 국가나 사회, 가정에서 폭력이 엄격히 금지되어 있거나, 불미스러운 사건이 일어나면 법적인 대응이 신속하고, 재발방지를 위한



안전계획이 사전에 세워져 있으며, 교사와 교육에 대한 신뢰도 높은 경우 오히려 아동학대 방지 효과가 높아 보인다. 이러한 요건을 갖춘 나라들에서는 굳이 CCTV에 아이의 안전을 맡기지 않고 있다(표1 참조).

표1. 주요국의 보육시설 및 교육시설 내 CCTV 설치 현황

국가	계기	설치 현황	법적 논란	효과	종합
미국	어린이집 교사가 20개월 된 어린이 폭행사건, 교사와 학교 간 폭행으로부터의 안전에 관심	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어린이집과 보육 시설 대부분 사립이라 설치 여부 파악 어렵지만, 학부모 동의만으로 설치 가능 ○ 고등학교와 초등학교 내 총기난사사건 등이 급증하면서 CCTV 관련사업도 성장 ○ 미시시피주 내 Biloxi 학교구의 모든 학교에 CCTV 설치했으나 출입문, 식당, 운동장, 학교 복도 등에 설치, 아직 교실 내 설치와 학생과 교사의 인권 침해 우려로 논란 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연방정부 차원에서 학교 내 CCTV 관련 법규 없음 ○ 학교구는 1986 전자통신프라이버시법에 따라 CCTV 영상촬영 가능, 음성녹음은 불법 ○ 가족교육권 및 프라이버시에 법률(FERPA)에 의거 학교 내 녹화, 저장된 CCTV 내용 엄히 보호 ○ 미국 수정헌법 제4조에 의거해 학교는 학생과 교원의 인권보호 및 사생활 보호 의무 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ○ CCTV가 학교 폭력, 총기 등으로부터 학생 안전을 담보할지 의문. 범죄를 근본적으로 예방, 학교안전 기여에 제한적 ○ 많은 재정이 설치와 운영에 사용돼 우려 ○ 문제가 된 학교 등에도 CCTV가 있었으나, 폭행과 총기난사 예방엔 역부족 	<ul style="list-style-type: none"> ○ CCTV 설치는 개인의 인권과 사생활 문제와 밀접 ○ 긍정적인 학교 문화와 풍토, 사전 범죄예방이 CCTV설치와 병행이 중요 ○ 신뢰와 믿음을 바탕으로 하는 학교문화형성에 더 많은 투자와 관심 필요



영 국	<ul style="list-style-type: none"> ○ CCTV와 같은 모니터링 기기 의무설치는 법 제화되지 않았으나 학부모 안심수단으로 설치비용 높은 편 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012년 10만 이상의 CCTV 설치, 이중 90%가 중등학교에 설치 ○ 2013년 30만개 이상 학교와 교육시설에 설치 ○ 2014년 교실 안에도 일부 설치된 것으로 조사 ○ 교육기준청에서 파견된 아동감사관이 보육시설 감사 실시, 등록 시설 중 10% 매년 감사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보육시설이나 학교에 적용되는 CCTV 설비 및 사용 규정은 없으나, 개인정보 남용 방지와 자료 사용 규제 ○ 1998년 영국 정보보호법 제정에 의거 카메라 설치장소, 이용목적, 관리감독 학생과 부모에 공지 ○ 시설 최고책임자에 열람요청 서면요청, 열람시 이용료 부과 ○ 정보보호위원회에 CCTV사용 매년 보고 의무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미취학아동교육연합은 기계적 기록에 의존해 자녀에 대한 정보를 받는 것을 우려, 유치원은 WebCam설치에 찬성 입장 ○ 그러나 보육시설 CCTV 영상이 러시아 해커에 의해 유출된 이후, 관리강화와 재점검 주의 당부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학부모의 자녀 모니터링으로 인기가 크나, 교사에 대한 전문성, 신뢰가 우선시되어야 한다는 시설은 CCTV나 웹캠을 교실 안에 설치하지 않음
독 일	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아동의 훈육과 교육에 있어 폭력은 엄격히 금하고 있음 ○ 1980년에 학교 내 체벌 금지, 2000년 민법 개정으로 완전 금지 ○ 민법 1631조에 아동은 '폭력 없는 교육에 대한 권리' 규정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 극히 일부 보육기관에 외부로부터 도난과 기물파손 위험으로부터 보호위해 CCTV 설치한 정도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ CCTV를 통한 감시는 자기개발 자유에 대한 기본권, 정보자기 결정권, 초상권, 연방정보보호법, 주정보보호법, 형법, 기업 내 공동결정권과 관련, 개인의 권리 침해를 금지하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 독일 보육이나 교육기관에서 폭력 및 학대 문제가 거의 발생하지 않고, 독일의 정보보호 정책도 엄격 ○ 사건 발생 시 부모의 고소로 강경 대응 가능 ○ 공교육 감독이나, 민간 운영 보육시설에 대한 관리와 감독도 엄격 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법적으로 아동 폭력을 금지하고 있어 아동 학대 보호를 위한 CCTV 설치관련 논의가 전혀 없는 상황



핀란드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공교육과 교사에 대한 강한 사회적 신뢰가 형성 ○ 학교에서 체벌은 물론 일반 가정에서도 체벌은 엄격하게 금지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신뢰하는 교육 분위기 안에서 교사와 아이들에 대한 감시 장치는 찾기 어려움 ○ 다만 신설 학교 및 보육시설의 기물파손에 대한 조치로 CCTV 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보육교육시설에 CCTV 설치하는 법으로 제정되어 있지 않음. 다만 기초교육법에 의거해 폭력, 집단따돌림, 괴롭힘 등에서 학생들을 보호할 계획을 세우고 있음. ○ 보육시설 또한 안전계획을 세우고 있음 ○ CCTV를 설치할 경우 위치는 공개해야 하고, 개인 사생활 침해 공간 설치 금지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ CCTV를 주기적으로 모니터링하지 않음. 기물 파손 등의 사건이 발생할 경우 모니터링. 실시간 원격체계보다는 사후 모니터링 체계 ○ 2012년 학부모 조사에서 CCTV가 학생들의 안전을 보장해줄 것으로 응답하고 있으면서도, 절대 다수가 지금 학교는 매우 안전한 곳으로 인식 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자율성과 신뢰를 바탕으로 하는 핀란드의 교육 분위기 안에서 CCTV 활용은 제한적 ○ 교사의 체벌이나 폭력 사건에 대한 법적조치가 강하며, 학생과 교사의 사생활과 자율적인 교육활동을 보호하는 상호 신뢰 풍토
일본	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어린이집 보육보육사의 원아학대 사건이 잇따르면서 CCTV 설치나 '라이브 카메라' 도입도 증가. 이는 원내 사고방지를 위한 모니터링 차원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2011년 조사에 따르면, 일본의 유치원, 초중고등학교의 45~50%가 CCTV 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체가 정하는 '방법 카메라 설치 및 운영에 대한 가이드라인'에 따라 설치 ○ 외부인의 시설 침입 예방을 위해 CCTV 설치되었으나, 최근 근에 발생하는 왕따나 폭력사건으로 인해 교육위원회나 학교에서 CCTV 관리운영기준 도입 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부모가 자녀 상황을 지켜볼 수 있어 안심된다는 장점도 있으나, 카메라 작동으로 인해 교사와 어린이들이 느끼는 불편함, 부자연스러움 등이 단점. 어린이가 부모의 감시카메라를 피해 다니는 상황도 발생 ○ 교사가 받을 부담감은 훨씬 커 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여러 논란으로 CCTV 설치를 통한 감시보단 보육사 양성과 근무 환경, 실내창문 오픈, 사고발생 시 대처와 보고 체계 정비로 재발 방지에 노력 ○ 감시 목적의 도입 이면의 부작용 우려 ○ 아직은 교문, 현관, 통학로에 설치해 방법효과에 한정

출처: 교육정책네트워크 정보센터 기획기사, 2015.2.25. 요약



CCTV 의무설치 논란, 교사 자존감 더 낮춰

어린이집이나 유치원에서 아동학대 사건이 터질 때마다 우리 정부의 단골 대응책은 어린이집이나 교사에 대한 행정처분 강도를 높이는 것이었다. 그러나 현행 영유아보육법에는 이번 같은 사건이 터졌을 때조차 어린이집 종사자에 경고조치나 교육, 상담 정도로만 명시되어 즉각적인 법적 대응이 이뤄지지 못했다. 이에 정부는 ‘원스트라이크 아웃제’를 도입해 학대 발생 시 즉각적으로 운영과 자격을 정지를 법제화하겠다고 밝혔다. 이와 함께 어린이집 CCTV 설치를 의무화(2015년 1월 현재, 보육시설 CCTV 설치율은 24.8%)하는 내용을 담아 영유아보육법 개정안을 제안했으나, 국회에서 부결되었다.

이 과정에서 CCTV 의무설치에 대해서는 찬반 논란이 분분했다. CCTV 설치는 사후 사건의 증거자료는 될 수 있을지언정 예방책은 되지 못하기 때문이다. 이번 어린이집에서도 CCTV는 설치되어 있었으나, 아동학대를 피할 수는 없었다. 또한 CCTV 설치를 한다고 아이의 안전을 보장하기는 더욱더 어렵다. CCTV의 사각지대가 존재하며, 설치비용과 촬영내용의 보관에 따라 비용이 막대하기 때문이다. 관리와 감독과 관련한 상세한 규정이 중요하고, 교사와 아동의 인권침해 위법성도 해결되지 못한 가운데 CCTV 의무설치는 급한 불을 끄기 위한 근시안적 대응일 수밖에 없다.

오히려 교사의 열악한 근로환경을 더 후퇴시키는 정책으로 반대가 컸다. 여러 연구조사로 알려져 있듯이, 보육교사는 사회서비스 종사자 중에서도 더 열악한 근로환경에서 일하고 있다. 보육교사가 하루 평균 9.6시간을 일하고 112만원을 받으며, 시설장의 지시 통제도 강하고 학부모로부터도 상당한 언어폭력을 경험하는 등 스트레스에 상시적으로 노출되어 있다. 이 때문에 보육교사의 근속연수는 2.9년에 불과하다. 게다가 보육교사가 안정적으로 일할 수 있는 국공립보육시설은 전체 시설의 9%밖에 되지 않는 등 안정적인 공보육 토대기반이 만들어져있지 못하다²⁾.

아이와 밀접하게 관계하는 보육교사의 장시간 저임금 근로환경을 개선하거나, 질 높은 보육을 담보하기 불가능한 교사 대 아동비율을 낮추고, 국공립어린이집을 확충하겠다는 계획은 정부의 대응방안 어디에도 없었다. 국민들의 분노에 편승해 CCTV 의무설치를 내걸면서, 교사들을 오히려 불신의 대상으로 몰아가며 어린이집을 떠나게 하는 부작용마저 나타나고 있다.

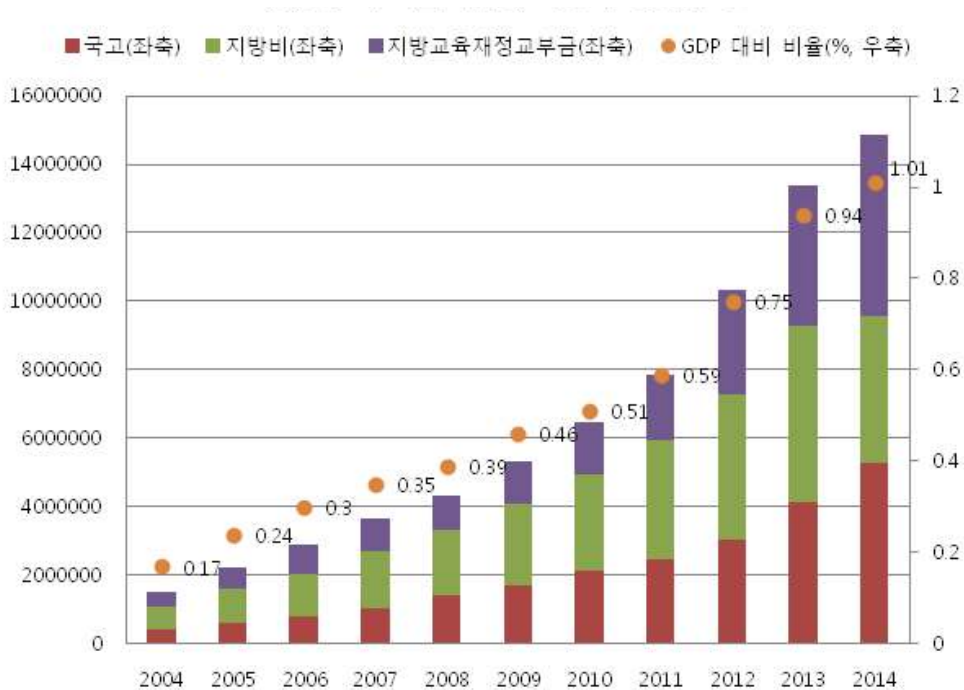
2) 장흥근, 김종진 외, “사회서비스부문 숙련공간의 탐색”, 한국노동연구원, 2015.



급증하는 보육 재정과 교사 임금은 정비례 하지 않아

2012년에는 만0~2세 전 계층 영유아의 보육료 지원과 함께 만4~5세 누리과정을 시작으로 2013년부터는 전 연령대로 전면화 되었다. 동시에 시설을 이용하지 않는 가정의 영유아에게도 양육수당이 지급되면서 ‘무상보육’이라는 이름으로 국가의 영유아 보육과 교육 예산 규모가 급속도로 늘었다. 2014년 현재 이의 총 규모는 14조 8657억원으로, 보육료지원이 확대되기 전 2008년 총예산 4조 3209억원 비교해 244%나 증가해 GDP 대비 1.01% 규모로 성장했다(그림1 참조).

그림1. 보육과 유아교육 지원사업 규모(단위: 백만원 %)

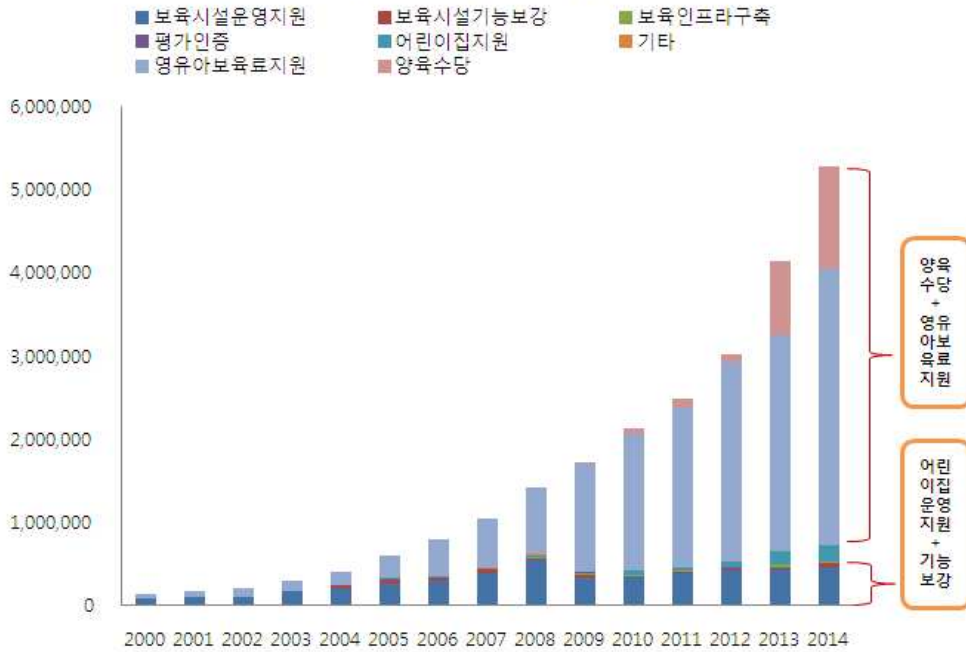


출처: 서문희, 이혜민, "영유아 교육 보육 재정 증가 추이와 효과 : 2004-2014", 육아정책연구소, 2014

이 가운데 2014년 국고지원 전체 규모는 5조2700억원으로, GDP 대비 0.4% 수준이다. 국비 지원 총규모 중 양육수당과 영유아보육료 지원을 합하면 4조5400억원으로 전체의 86.2%에 이르는 반면, 국공립 교사 등 인건비 지원과 국공립시설 확충을 위한 기능보강 예산은 5095억원으로 전 예산의 9.7%로 미미하다(그림2 참조). 교사 임금이 포함되어 있는 보육료 인상과 교사 처우개선비 개선은 더디게 오르고 있다. 결국 국고지원이 늘어난다고 교사임금이 오르는 것은 아니다.



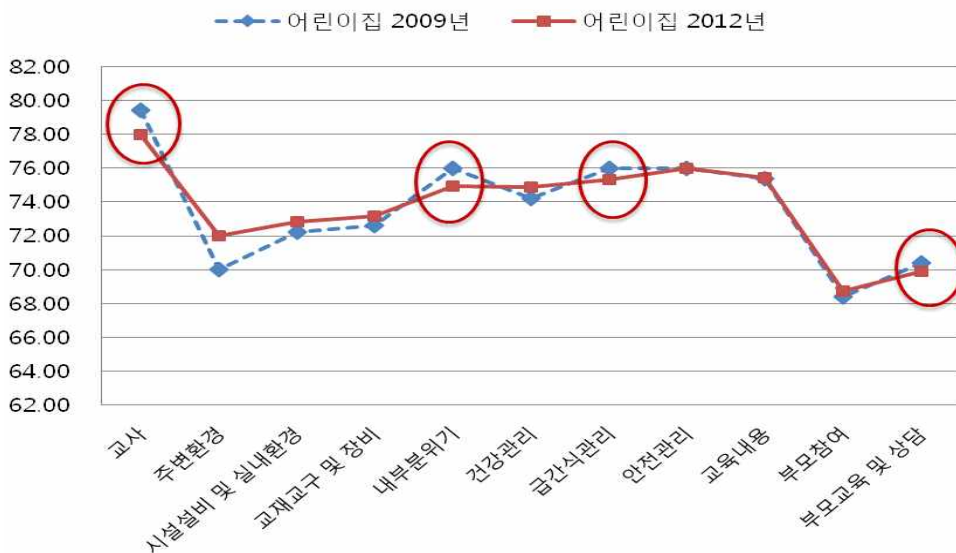
그림2. 보육 국고지원 예산 규모 추이(단위:백만원, %)



출처: 서문희, 이혜민, "영유아 교육 보육 재정 증가 추이와 효과: 2004-2014", 육아정책연구소, 2014

무상보육이 전개되면서 어린이집의 외적 환경은 많은 진전이 있었으나, 교사를 둘러싼 환경에 대한 만족도는 낮아졌다. 보육료지원이 확대되고 양육수당 지급이 시작된 2009년과 만0~2세 무상보육이 도입된 2012년의 어린이집 이용 만족도 조사를 비교해 보면, 교사, 내부분위기, 급·간식관리, 부모교육 및 상담 부분에 대한 만족도는 더 낮아졌다.

그림3. 어린이집 이용 만족도 조사: 2009년과 2012년 비교



출처: 양미선, "보육료 교육비 지원 확대에 따른 유아 사교육비 지출규모 변화", 육아정책연구소, 2013.



아이들과 교사를 둘러싼 보육환경은 뒷전에 두면서, 보육교사와 어린이집을 가해자로만 몰아가는 정부가 불신의 골을 더욱 깊게 만들고 있다. 어린이집과 교사를 감시의 대상으로 삼는 대응책과 사회분위기로는 한없이 낮아진 교사의 자존감을 높일 수도, 상호 신뢰할만한 보육도 담보할 수 없다.▲

2015년 새사연 발간 보고서 목록

2015년 3월 9일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
한국경제	1/8	'가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살	정태인
세계경제	1/12	약 엔, 강 위안, '슈퍼 달러' 의 시대 도래?	박형준
고용,노동	1/15	노동시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?	김수현
주거	1/22	소수자가 된 무주택 서민의 미래는?	강세진
돌봄	1/26	'좋은 돌봄' , 현 상황에서는 불가능	최정은
복지	2/3	복지 없는 노후는 '재앙' 이다	이은경
잇:북	2/11	2015년 전망보고서 종합 : 침체의 지속, 복지 축소 정책의 위기	미디어팀
고용,노동	2/16	허점투성이 월급으로 은폐되는 '장시간 노동'	이정아
고용,노동	2/24	월간 노동시장 모니터 : 2015년 1월 노동시장 분석	김수현
경제	2/27	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:①자본주의 다양성 모델들	박형준
경제	3/5	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:②한국사회경제모델의 나아갈 길	박형준
돌봄	3/9	아동학대 예방 위한 CCTV 설치? '효과 미미할 것'	최정은