

울 산 지 방 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사 건 2025구합5002 사례관리연계처분취소
원 고 A
소송대리인 변호사 전○경
피 고 울산광역시 ○구청장
소송대리인 법무법인 위온
담당변호사 곽○열
변 론 종 결 2026. 3. 12.
판 결 선 고 2026. 4. 16.

주 문

1. 피고가 2024. 11. 26. 원고에 대하여 한 사례관리 연계결정을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고와 조○령은 2020. 10. 8. 이혼하였고, 최○현(이하 '제1 피해아동'이라 한다)과 최○준(이하 '제2 피해아동'이라 한다)은 원고의 자녀들이다.

나. 제1 피해아동은 2024. 8. 7. '원고가 제1 피해아동과 면접교섭 중 위 피해아동에게 조○령의 험담을 하면서 원고와 조○령 사이의 이혼소송의 자료를 강제로 보게 하는 등 정서적인 학대를 하였다'는 사실로 원고를 울산○부경찰서에 신고하였다.

다. 울산광역시 ○구청 ○○복지과 아동학대전담공무원은 2024. 9. 5. 위 신고와 관련하여 원고를 조사한 후, 2024. 9. 12.에는 조○령 및 피해아동들을 조사하였다(이하 '이 사건 조사'라 한다)¹⁾.

라. 울산○부경찰서는 2024. 10. 14. 원고에 대하여 혐의 없음을 이유로 불송치결정을 하였다.

마. 울산광역시 ○구청은 2024. 11. 22. 이 사건 조사 과정에서 원고가 제2 피해아동을 정서적으로 학대한 정황이 확인되었음을 이유로 자체사례 판단회의를 개최하여 원고가 제2 피해아동을 정서적으로 학대하였다고 판단하였다.

바. 위 회의 결과에 따라 피고는 아동복지법 제22조, 제22조의4에 따라 제2 피해아동에 대한 피해아동보호계획을 수립하여 이를 울산광역시 아동보호전문기관의 장에게 통보하기로 결정하고, 2024. 11. 26. 원고에게 아래와 같이 울산광역시 아동보호전문기관에 사례관리 연계하였다는 내용의 사례관리 연계 안내(이하 위 사례관리 연계결정을

1) 원고를 피신고자로 하는 자체사례 판단회의 자료(을 2호증의 1)에 따르면 2024. 9. 5.에 조○령 및 피해아동들에 대한 조사가 이루어졌다고 기재되어 있으나, 피고가 위 일자에는 원고에 대한 조사를 하였다고 주장하고 있고, 피고가 작성한 참고자료(을 제1호증)에도 동일하게 기재되어 있어 위 회의 자료에 기재된 조사 일자는 옳기인 것으로 보인다.

'이 사건 사례관리 연계결정'이라고 하고 위 안내를 '이 사건 안내'라고 한다)를 통지하였고 이 사건 안내서에 기재된 주요 내용은 아래와 같다.

사례관리 연계 안내서

귀하와 관련된 사건이 아동복지법상 아동학대로 판단되었음을 알려 드립니다.

(아동복지법 제22조 제3항 제1호 및 제3호, 동법 시행령 제23조 제2항 제1호)

따라서, 아동복지법 제22조, 제22조의4, 제46조에 의거 울산광역시 아동보호전문기관으로 사례관리(상담·교육·치료 등) 연계하고자 합니다.

- ① 2024년 8월 7일에 접수된 귀하의 아동학대 의심 신고 건은 아동학대 조사 통해 아동복지법 제17조 제5호에 근거하여 아동학대사례(정서학대)로 판단하였습니다.
- ② 아동학대로 판단됨에 따라 아동의 안전확보, 재학대 방지 및 가족기능 회복 등을 위해 아래와 같은 사례관리가 진행됩니다.

[사례관리 주요내용]

- 아동학대로 인한 피해아동의 신체적·심리적 회복을 위하여 의료기관 또는 치료기관을 통해 관련 검진 및 검사, 진료, 치료 등의 연계 또는 지원을 할 수 있습니다.
 - 재학대 방지를 위해 사례관리대상자(보호자·성인)에게 상담, 교육 및 심리적 치료 등 필요한 서비스를 제공할 수 있습니다.
 - 피해아동 및 보호자, 가족구성원에게 정기적인 상담, 교육을 진행(전화, 가정방문 등)하고, 필요에 따라 교육기관 등을 통해 아동의 안전을 확인할 수 있습니다.
- ③ 아동보호전문기관의 사례관리 연계에 거부하거나 방해하시는 경우 아동복지법 제75조 제3항1의3, 4, 5 및 동법 시행령 별표 17에 따라 과태료가 부과될 수 있습니다.
 - ④ 본 판단 결과와 별개로 사법기관의 처벌·처분이 있을 수도 있습니다.

사. 한편 피고는 2024. 11. 26. 원고에게 '울산○부경찰서로부터 제1 피해아동에 대한 아동학대 의심사례를 통보받아 아동학대조사를 하였으나 아동학대 사실이 확인되지 않아 아동학대가 아님 판단을 하였다'는 통지를 하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1~3, 6~7호증, 을 제1~2호증의 각 기재(가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다), 변론 전체의 취지

2. 원고 주장의 요지

가. 절차의 위법

피고가 이 사건 사례관리 연계결정을 함에 있어 처분의 사전통지 및 의견 진술의 기회를 부여하지 않아 행정절차법 제21조 및 제22조를 위반하였고, 처분의 근거와 이유를 명확하게 제시하지 않아 행정절차법 제23조를 위반하였다.

나. 처분사유의 부존재

원고가 제2 피해아동을 확대하지 않았다.

3. 관계 법령

별지와 같다.

4. 본안전 항변에 관한 판단

가. 피고의 본안전 항변

이 사건 안내는 원고에 대한 아동학대 조사결과 원고의 발언이 정서적 아동학대로 판단되었고 그에 따라 아동의 안전확보 및 재학대 방지를 위한 상담, 교육 및 심리적 치료 등 사례관리가 이루어질 예정임을 알리는 사실상의 통지에 불과하여 원고의 권리나 법률상 지위에 직접적인 변동을 초래하지 아니하므로, 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수 없다.

나. 관련 법리

항고소송의 대상인 '처분'이란 '행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용'을 말한다(행정소송법 제2조 제1항 제1호). 행정청의 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우에 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체·내

용·형식·절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익 사이의 실질적 관련성, 법치행정의 원리와 그 행위에 관련된 행정청이나 이해관계인의 태도 등을 고려하여 개별적으로 결정하여야 한다(대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167 전원합의체 판결 참조). 또한, 행정청의 행위가 '처분'에 해당하는지가 불분명한 경우에는 그에 대한 불복 방법 선택에 중대한 이해관계를 가지는 상대방의 인식가능성과 예측가능성을 중요하게 고려하여 규범적으로 판단하여야 한다(대법원 2018. 10. 25. 선고 2016두33537 판결 참조).

다. 판단

원고는 이 사건 사례관리 연계결정을 다투는 것이지 이 사건 안내가 처분에 해당함을 전제로 이 사건 안내의 취소를 구하는 것이 아니므로, 아래에서는 이 사건 사례관리 연계결정이 항고소송의 대상이 되는 행정처분인지에 관하여 본다.

앞서 본 법리를 바탕으로 이 사건에 관하여 보건대, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 수립하는 피해아동보호계획 및 그에 따라 아동보호전문기관의 장이 수립·시행하는 사례관리계획에 관하여 규정하고 있는 아동복지법령의 관련 규정들의 체계와 내용을 종합적으로 검토해 볼 때, 다음과 같은 이유로 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 수립하는 피해아동보호계획(이 사건 사례관리 연계결정)은 국민의 권리·의무에 직접적인 영향을 미치는 행정청의 공법상 행위로서 공권력의 행사인 행정처분에 해당한다고 봄이 상당하다. 따라서 피고의 본안전 항변은 받아들이지 아니한다.

① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장으로부터 피해아동보호계획을 통보받은 아동보호전문기관의 장은 아동학대 재발 가능성 등 위험도를 고려하여 피해아동 및 그 가족, 아동학대행위자를 대상으로 치료·교육·상담 프로그램 등이 포함된 사례관리계획을 수

립하여 시행하여야 하고(아동복지법 제22조의4 제4항), 사례관리계획에 따라 서비스를 제공한 후 그 결과를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다(아동복지법 제22조의4 제5항).

시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 수립하는 피해아동보호계획에는 '피해아동에 대한 보호조치 여부, 아동학대행위에 대한 고발 여부 등 아동학대행위에 대한 개입 방향 및 절차, 피해아동 및 그 가족에 대한 지원 여부, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항(아동학대 사례의 판단 내용 및 근거, 피해아동, 그 가족 및 아동학대행위자에 대한 상담, 교육 및 의료적·심리적 치료 등 지역사회 복지서비스의 연계에 관한 사항) 등이 포함되어 있고(아동복지법 제22조의4 제1항, 아동복지법 시행령 제25조의2 제2항), 그와 같은 내용은 아동보호전문기관의 장이 수립하는 사례관리계획의 기초 내지 골격이 된다.

아동보호전문기관의 장은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장으로부터 통보받은 피해아동보호계획과 다른 내용의 사례관리계획을 수립·시행할 수는 없고, 만일 그와 같은 필요가 있는 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 피해아동보호계획의 변경을 요청하도록 하고 있다(아동복지법 시행령 제25조의2 제3항).

이처럼, 아동보호전문기관의 장이 수립·시행하는 사례관리계획은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 수립하는 피해아동보호계획과 별개·독자의 것이 아니라 피해아동보호계획에 기속된 것에 불과하다(아동보호전문기관의 장이 수립·시행하는 사례관리계획에 더 전문적·기술적·세부적인 사항이 포함되어 있다 하여 달리 볼 수는 없다 할 것이다).

② 이 사건 사례관리 연계결정을 통보받은 원고로서는 아동학대 관련 상담·교육 및 심리적 치료 등에 성실히 참여하여야 할 의무를 지게 되며(아동복지법 제29조의2 제1

항 및 제2항), 만일 정당한 사유 없이 상담·교육·심리적 치료 등에 참여하지 아니할 경우 과태료를 부과받게 된다(아동복지법 제75조 제3항 제1호의5).

③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 수립하는 피해아동보호계획은 특정인의 행위가 아동학대행위에 해당함을 전제로 하고 있어(피해아동보호계획에 '아동학대 사례의 판단 내용 및 근거'를 명시하게 되어 있는 점에 비추어 보더라도 분명하다), 그 자체만으로도 특정인의 인격이나 명예에 직접적이고 중대한 영향을 미칠 수 있다. 아울러, 피해아동보호계획에 의하여 아동학대행위자로 특정된 사람은 아동보호전문기관의 장이 피해아동보호계획에 터잡아 수립·시행하는 사례관리계획에서 정한 상담·교육·심리적 치료 등에 정당한 사유 없이 참여하지 아니할 경우 과태료를 부과받는 불이익을 받게 된다.

아동보호전문기관의 장이 수립·시행하는 사례관리계획 및 그에 기하여 실시되는 상담·교육·심리적 치료 등에의 불참으로 인한 과태료 부과처분도 항고소송의 대상인 행정처분에 해당하므로, 아동학대행위자로 특정된 사람은 피해아동보호계획 뿐만 아니라 사례관리계획 및 과태료 부과처분에 대하여도 불복하여 다툴 수 있는 길이 열려 있기는 하나, 그와 같은 절차보다는 '사례관리계획 및 과태료 부과처분'의 기초 내지 선행처분에 해당하는 피해아동보호계획을 항고소송의 대상인 행정처분으로 보아 곧바로 다툴 수 있게 하는 것이 관련 분쟁을 조기에 그리고 근본적으로 해결하는 방법이라 할 것이다.

④ 피고가 원고에게 보낸 이 사건 안내서에는 이 사건 사례관리 연계결정의 이유 및 근거 법령과 함께 '아동보호전문기관의 사례관리 연계에 거부하시는 경우 아동복지법 제75조 제3항 1의 3, 4, 5 및 동법 시행령 [별표 17]에 따라 과태료가 부과될 수 있

습니다'라는 문구가 기재되어 있는바, 그에 비추어 위와 같은 안내서를 통지받은 원고로서는 이 사건 사례관리 연계결정을 항고소송의 대상인 행정처분으로 인식할 수밖에 없을 것으로 보인다.

5. 이 사건 사례관리 연계결정의 적법성

가. 사전통지 및 의견진술 기회 부여 의무 위반 여부

1) 관련 법리

행정절차법 제21조 제1항, 제4항, 제22조 제1항 내지 제4항에 의하면, 행정청이 당사자에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는 미리 처분하고자 하는 원인이 되는 사실과 처분의 내용 및 법적 근거, 이에 대하여 의견을 제출할 수 있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리방법 등의 사항을 당사자 등에게 통지하여야 하고, 다른 법령 등에서 필요적으로 청문을 실시하거나 공청회를 개최하도록 규정하고 있지 아니한 경우에도 당사자 등에게 의견제출의 기회를 주어야 하되, "당해 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우" 등에는 처분의 사전통지나 의견청취를 하지 아니할 수 있도록 규정하고 있으므로, 행정청이 침해적 행정처분을 하면서 당사자에게 위와 같은 사전통지를 하거나 의견제출의 기회를 주지 아니하였다면 사전통지를 하지 않거나 의견제출의 기회를 주지 아니하여도 되는 예외적인 경우에 해당하지 아니하는 한 그 처분은 위법하여 취소를 면할 수 없다(대법원 2000. 11. 14. 선고 99두5870 판결, 대법원 2004. 5. 28. 선고 2004두1254 판결, 대법원 2007. 9. 21. 선고 2006두20631 판결 등 참조).

2) 판단

피고는 이 사건 안내 이전에 원고에게 행정절차법 제21조 제1항에서 정한 사전통

지를 하지 않았고, 원고에게 의견제출의 기회를 부여하지도 않았으므로 이 사건 사례관리 연계결정은 행정절차법 제21조 및 제22조를 위반한 것으로서 위법하다고 봄이 상당하다.

피고는 원고에게 이 사건 사례관리 연계결정에 앞서 원고에게 사전통지를 하거나 의견제출의 기회를 부여하는 경우 원고가 제2 피해아동에게 2차 가해를 하거나, 진술변경을 강요할 우려가 있어 위 절차를 이행하지 않았다고 주장하나, 이 사건 처분의 경위와 피고가 제출한 증거들만으로는 위와 같은 사실을 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없으므로 피고의 위와 같은 주장은 이유 없다.

나. 처분의 근거와 이유제시 의무 위반 여부

1) 관련 법리

행정절차법 제23조 제1항은 행정청이 처분을 하는 때에는 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하도록 규정하고 있고, 이는 행정청의 자의적 결정을 배제하고 당사자로 하여금 행정구제절차에서 적절히 대처할 수 있도록 하는 데 그 취지가 있다. 따라서 처분서에 기재된 내용과 관계 법령 및 당해 처분에 이르기까지 전체적인 과정 등을 종합적으로 고려하여, 처분 당시 당사자가 어떠한 근거와 이유로 처분이 이루어진 것인지를 충분히 알 수 있어서 그에 불복하여 행정구제절차로 나아가는 데에 별다른 지장이 없었던 것으로 인정되는 경우에는 처분서에 처분의 근거와 이유가 구체적으로 명시되어 있지 않았다고 하더라도 그로 말미암아 그 처분이 위법한 것으로 된다고 할 수는 없다(대법원 2013. 11. 14. 선고 2011두18571 판결 등 참조).

2) 판단

앞서 든 증거들 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 아래와 같은 사실 및 사

정들을 종합하면, 원고가 이 사건 안내서 기재 내용만으로 제2 피해아동에 대하여 어떠한 경위로 이 사건 사례관리 연계결정을 받았는지를 알 수 있었다고 볼 수 없으므로, 이 사건 사례관리 연계결정은 행정절차법 제23조 제1항을 위반한 것으로서 위법하다고 봄이 상당하다.

① 이 사건 안내에 명시된 '2024. 8. 7.에 접수된 원고와 관련된 아동학대 의심신고 건'은 원고의 제1 피해아동에 대한 아동학대 의심신고로, 위 문구를 근거로 원고가 제2 피해아동에 대한 아동학대와 관련하여 위 결정이 이루어졌다고 인식하였다고 보기는 어렵다.

② 제2 피해아동은 원고를 피신고자로 하는 울산광역시 ○구청의 아동학대 조사과정에서 처음으로 원고의 정서적 아동학대와 관련된 사실을 진술한 것으로 보이는데, 위 조사과정에서 제2 피해아동보다 원고에 대한 조사가 먼저 이루어져 원고가 제2 피해아동의 진술과 관련된 조사를 받을 수 없었고, 위 조사 과정에서 원고가 한 진술은 제1 피해아동에 대한 아동학대와 관련된 진술이었다.

③ 원고가 '피해아동들의 모친이 제2 피해아동을 학대하였다'고 신고하여 진행된 조사 과정에서 원고가 제2 피해아동의 진술 내용을 인지할 수 있었던 것으로 보이기는 하나, 위 조사 과정에서 원고는 '관계인'으로 조사 받은 점에 비추어 볼 때 원고가 제2 피해아동에 대한 학대로 인한 사례관리 연계결정을 받을 것을 예상하기는 어려웠을 것으로 보인다.

다. 소결

이 사건 사례관리 연계결정에는 앞서 본 절차상 하자가 있어 위법하므로, 위 결정은 처분사유의 존재 여부 등에 관하여 더 나아가 살펴 볼 필요 없이 취소되어야 한다.

6. 결론

그렇다면 원고의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 송재윤

 판사 이충원

 판사 전정우

관계 법령

■ 아동복지법

제22조 (아동학대의 예방과 방지 의무)

③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 피해아동의 발견 및 보호 등을 위하여 다음 각 호의 업무를 수행하여야 한다.

1. 아동학대 신고접수, 현장조사 및 응급보호
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 아동학대 관련 업무

제23조 (아동학대의 예방 및 방지)

② 법 제22조제3항제3호에서 "대통령령으로 정하는 아동학대 관련 업무"란 다음 각 호의 업무를 말한다.

1. 신체적·정서적 학대 등 아동학대 사례의 판단

제22조의4(피해아동보호계획의 수립 등)

① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 피해아동에 대한 조사를 한 후 다음 각 호의 사항이 포함된 피해아동보호계획(이하 "보호계획"이라 한다)을 수립하고 그 계획을 아동보호전문기관의 장에게 통보하여야 한다.

1. 피해아동에 대한 제15조제1항에 따른 보호조치 여부
2. 아동학대행위에 대한 고발 여부 등 아동학대행위에 대한 개입 방향 및 절차
3. 피해아동 및 그 가족에 대한 지원 여부
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

④ 제1항에 따라 보호계획을 통보받은 아동보호전문기관의 장은 아동학대 재발 가능성 등 위험도를 고려하여 피해아동 및 그 가족, 아동학대행위자를 대상으로 치료·교육·상담 프로그램 등이 포함된 피해아동사례관리계획(이하 "사례관리계획"이라 한다)을 수립하여 시행하여야 한다.

⑤ 아동보호전문기관의 장은 사례관리계획에 따라 서비스를 제공한 후 그 결과를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 보고하여야 한다.

제29조의2(아동학대행위자에 대한 상담·교육 등의 제공)

① 시·도지사, 시장·군수·구청장, 보장원의 장 또는 아동보호전문기관의 장은 아동학대행위자에 대하여 상담·교육 및 심리적 치료 등 필요한 지원을 제공하여야 하며, 이 경우 아동학대행위자는 상담·교육 및 심리적 치료 등에 성실히 참여하여야 한다.

② 제1항에 따른 상담·교육 및 심리적 치료 등에 참여할 수 없는 정당한 사유가 있는 아동학

대행위자는 그 사유가 해소되는 즉시 이에 참여하여야 한다.

제75조(과태료)

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

- 1 의 5. 제29조의2를 위반하여 정당한 사유 없이 상담·교육·심리적 치료 등에 참여하지 아니한 아동학대행위자

■ 아동복지법 시행령

제25조의2 (피해아동보호계획의 수립 등)

② 법 제22조의4제1항제4호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 신체적·정서적 학대 등 아동학대 사례의 판단 내용 및 근거
 2. 피해아동, 그 가족 및 아동학대행위자에 대한 상담, 교육 및 의료적·심리적 치료 등 지역사회 복지서비스의 연계에 관한 사항
 3. 피해아동에 대한 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 따른 보호조치 등에 관한 사항
- ③ 아동보호전문기관의 장은 피해아동 사례관리를 위하여 필요한 경우 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 제1항에 따라 통보받은 보호계획의 변경을 요청할 수 있다.