

아동의 안전한 성장을 위한 지역 기반 아동보호정책의 방향과 과제



Challenges and Future Directions for a Community-based Child Protection System

류정희 | 한국보건사회연구원 부연구위원

아동보호 종합지원체계 구축은 문재인 정부의 국정과제로 채택되었으며, 학대아동, 요보호아동 지원을 위한 중앙 및 지방의 컨트롤 타워 구축, 공공성 강화를 주요 내용으로 하고 있다. 2000년 아동복지법을 전면 개정하고 2001년 아동보호전문기관을 도입하면서 구축된 우리나라의 아동보호체계는 공공성 부족, 체계 간 분절성 심화 등 공적 아동보호체계로서의 한계가 크게 존재했으며 제도 개선의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 본고는 현행 아동보호체계의 개편과 관련한 쟁점 사항을 신고·처벌 기반의 아동보호체계의 한계를 중심으로 검토하고, 지역을 기반으로 하는 예방적 아동보호체계의 구축 필요성을 제기한다. 이를 위해서는 아동안전과 가족보호라는 아동보호의 두 가지 목표를 지역 중심으로 통합할 필요가 있으며, 이러한 원칙을 구체적으로 실현하기 위해 학대피해아동 및 가족을 대상으로 하는 신고·처벌 기반의 기존 아동보호체계와 잠재적인 학대위기사동 및 가족을 대상으로 하는 가족지원체계로 구성되는 이원적 아동보호체계의 구축 필요성을 제시하고 있다.

1. 들어가며

‘미래 세대 투자를 통한 저출산 극복’을 위한 아동보호 종합지원체계 구축은 문재인 정부의 국정과제로 채택되었으며, 구체적으로 학대아동, 입양아동, 요보호아동 지원을 위한 중앙과 지

방의 컨트롤 타워 구축 및 아동보호체계의 공공성 강화를 주요 내용으로 제시하고 있다. 2000년 아동복지법의 전면 개정과 2001년 아동보호전문기관 도입을 통해 우리나라는 공적 아동보호체계를 구축해 왔으며 2018년 현재 전국에 61개 지역아동보호전문기관과 61개 쉼터가 설치되

었다. 또한 최근 몇 년간 아동학대 사건이 급증함에 따라 아동학대 예방 및 대응을 위한 공적인 법제도의 보완이 이루어져 왔다. 2014년 「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정, 2015년 「아동복지법」의 일부 개정 등을 통해 아동학대에 대한 처벌이 강화되고 신고의무자제도가 확대됨으로써 신고 및 처벌을 기반으로 하는 아동학대 체계가 작동할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 특히, 현장 조사 시 경찰 동행 의무, 아동에 대한 응급조치 및 임시조치, 법원의 아동보호명령 절차 등을 명시하고 경찰과 검찰 및 법원의 역할을 한층 강화함으로써 아동학대에 대한 국가의 공적 개입을 강화하는 방향으로 개선되어 왔다고 평가된다.

이와 같은 아동보호 관련 법제의 개선과 함께 공적 아동보호제도가 제대로 작동하기 위해서는 분절적이고 파편적으로 작동하고 있는 현행 아동보호체계의 통합과 연계가 필수적이다. 민간에 위탁된 형태로 공적 아동보호체계가 도입된 이후, 현행 아동보호체계(child protection system)는 국가의 아동보호 책무성 부재에 따른 치명적 결과로서 아동보호체계의 분절성 심화라는 문제점과 한계가 지속적으로 제기되어 왔다. 본고에서는 현행 아동보호체계의 개편과 관련하여 첫째, 우리나라 공적 아동보호체계의 현재적 상황을 점검하고 신고·처벌 기반 아동보호체계의 의의와 한계, 신고·처벌 기반의 아동보호체계가 가진 잔여적, 사후 대응적 접근의 한계를 살펴보기로 한다. 둘째, 이러한 신고·처벌 기반의 아동보호체계를 개선하기 위해서는 보다 보편적이

고 예방적인 아동보호체계의 구축이 필요하며 보호 대상 아동의 확대 및 아동안전과 가족지원이라는 아동보호의 두 가지 원칙을 동시에 구현할 수 있는 이원적인(dual) 아동보호체계의 도입이 시급함을 제시하고 있다. 이를 위해 먼저 신고·처벌 기반의 아동보호체계로 특징지어지는 영미식 아동보호체계가 1990년대 이후 아동안전 및 가족지원을 동시에 구현하는 아동보호체계로의 개혁을 시도하게 된 배경을 검토한다. 이러한 맥락에서 아동안전 강화를 위한 신고·처벌 위주의 법제도를 강화해 왔던 우리나라 아동보호체계의 한계와 가족지원 병행의 필요성을 제시하고자 한다. 결론적으로, 아동안전과 가족보호라는 아동보호의 두 가지 목표를 실현하기 위해서는 아동과 가족이 생활하는 지역공동체를 중심으로 분절된 현행 아동보호체계의 통합이 이루어져야 하며, 이원적인 아동보호체계를 핵심으로 하는 개편 모형에 대한 검토가 필요하다. 이원적인 아동보호체계는 학대피해아동 및 가족을 대상으로 하는 신고·처벌 중심의 기존 아동보호체계(traditional child protective system)와 잠재적인 학대위기사동 및 가족을 대상으로 하는 가족지원체계(differential response system)로 구성될 수 있다.

2. 아동학대 사건의 증가와 아동보호체계의 공공성 강화

2001년부터 2016년까지 추계아동인구의 지

속적인 감소에도 불구하고 학대피해아동 발견율¹⁾은 큰 폭으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 아동보호전문기관이 발표한 2016년 한 해 동안의 아동학대 의심 사례 신고 건수²⁾는 2만 5878건으로 전년도에 비해 큰 폭의 증가세(55%)를 보였다. 이 중 아동학대로 최종 판정된 사례가 1만 8700건으로 나타나, 전년도 대비 아동학대 피해

아동 발견율은 1.6배의 증가 폭을 기록했다. 학대피해아동 신고율의 경우 처음으로 집계되었던 2001년 4133건 대비 7.2배 이상의 증가 폭을 보이고 있다. 이는 1975년 이후 지난 30여 년 동안 8배 이상의 신고율 증가를 보였던 미국보다 훨씬 높은 수치라 할 수 있다.

그림 1. 추계아동인구 및 피해아동 발견율(2001~2016)

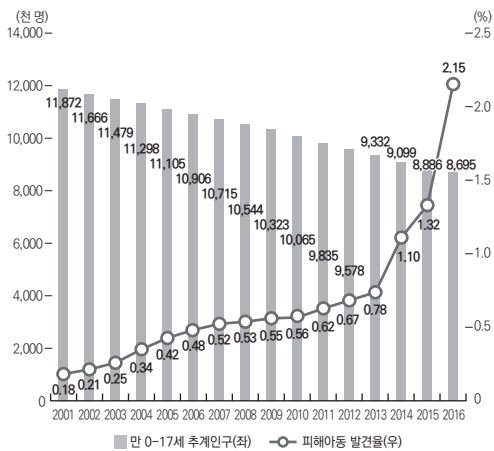
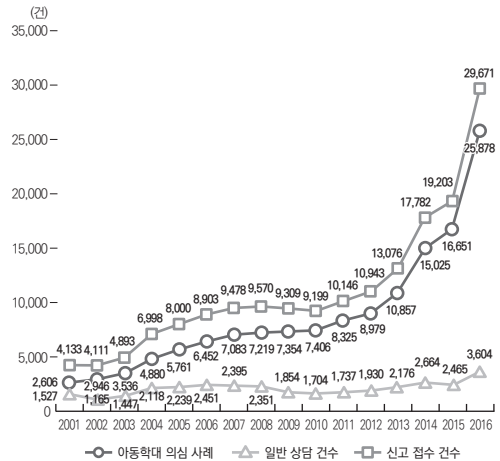


그림 2. 연도별 신고 접수 건수(2001~2016)



자료: 1) 보건복지부, 중앙아동보호전문기관, (2001~2016). 전국아동학대현황보고서.

2) 보건복지부, 한국보건사회연구원, (2017). 통계로 보는 사회보장 2017. p. 96.

주: 통계청에서 집계한 2016년 「연령별(시도) 추계아동인구」 자료를 기준으로 아동인구 1000명당 아동학대로 판정된 피해아동 수를 산출한 결과임.

- 1) 아동학대 발생률은 크게 세 가지 방식에 의해 추정되는데 아동보호전문기관(child protection agencies)에 신고된 아동학대 신고율(annual rates of reported child maltreatment), 최종적으로 아동학대로 판정된 비율(rates of substantiated maltreatment), 그리고 부모 또는 아동의 자기 보고에 기초한 아동학대 발생률이 그것이다.
- 2) 아동학대 의심 사례는 신고 접수 당시 아동학대로 의심되어 현장 조사가 필요하다고 판단되는 사례 가운데 응급 아동학대 의심 사례를 제외한 모든 사례이며 신고 접수를 받은 후 72시간 이내에 현장 조사를 실시해야 한다고 판단되는 사례를 의미함. 신고 접수 사례 중 일반 상담 사례(아동학대 의심 사례로 보기 어려운 사례와 성인이 아닌 자에 의해 발생한 사례, 아동학대가 의심되지만 정보 부족으로 현장 조사를 할 수 없는 사례)와 동일 신고 사례(최초 신고 접수되어 진행되고 있는 사례가 동일한 학대 피해 의심 내용이 다른 신고자들에 의해 신고되는 사례)를 제외한 사례(보건복지부, 중앙아동보호전문기관, 2017).

이처럼 증가하고 있는 아동학대 사건 발생률은 아동학대를 범죄로 규정하고 가해자에 대한 처벌을 대폭 강화함으로써 아동학대가 더 이상 가정 내의 훈육이 아니라는 우리 사회의 인식 변화의 결과로 해석될 수 있다. 2013년 울주 아동학대 사망 사건 이후 최근 몇 년간 발생했던 비극적인 아동학대 사건을 계기로 아동학대 예방을 위한 법제도 개선이 이루어졌다. 2014년 「아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정, 2015년 아동복지법의 일부 개정 등으로 아동학대에 대한 처벌이 강화되고 신고의무자제도가 확대되었으며, 이를 통해 신고 및 처벌을 기반으로 한 아동학대체계가 작동할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 현장 조사 시 경찰 동행 의무, 아동에 대한 응급조치 및 임시조치, 법원의 아동보호명령 절차 등을 포함함으로써 경찰과 검찰 및 법원의 역할이 한층 강화되는 등 아동학대에 대한 국가의 사회적 개입을 강화하는 방향으로 개선되어 왔다.

2014년 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」이 시행됨으로써 가장 주목할 만한 변화는 아동학대 사건 조사 및 처리 과정에 경찰 및 사법기관 개입이 가능해졌다는 점이다. 이는 신고 및 조사를 기반으로 하는 아동보호체계의 필수적인 요건인 공공성 강화 측면에서의 진전이라고 평가된다. 아동학대처벌법 시행 이후 경찰과 아동보호전문기관 상담원의 현장 조사 동행 건수는 큰 폭(273.8%)으로 증가한 것으로 나타났다. 2016년 현재 경찰의 단독 현장 조사 또는 동행의 경찰 출동 사례는 42%로, 아동보호전문기관

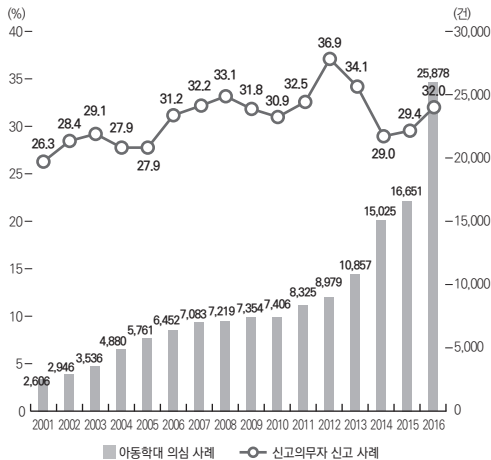
과 경찰 간 공조체계가 형성됨으로써 피해아동 보호조치 등 아동학대에 대한 국가의 공적 개입이 강화되고 있음을 알 수 있다. 그러나 상담원의 현장 조사 사례는 전체의 56.6%(3만 210건)로 여전히 가장 높은 분포를 보이고 있으며, 경찰과 아동보호전문기관의 조사 공조 과정에서 빈번하게 발생하고 있는 갈등과 어려움은 아동보호업무에서의 기관 간 협조 및 조정의 필요성을 제기하고 있다.

신고의무자제도(Mandatory Reporting) 강화는 신고 및 조사를 기초로 하는 아동보호체계의 또 하나의 중요한 작동 기제로 간주된다. 아동학대 신고의무자의 직업 특성상 학대의 조기 발견이 용이하고 신고의무자의 신고 사례는 아동학대 사례 판단율이 높기 때문에 신고 발견에 있어서 신고의무자제도의 활용 가능성이 적극 고려되고 있다. 이러한 이유로 신고의무자제도는 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 일본 등 신고·조사 기반의 아동보호체계를 채택하고 있는 국가를 중심으로 채택되어 왔으며, 우리나라에서는 2000년 아동복지법 개정으로 법적 근거가 마련되었다(김수정, 이재연, 2011). 2016년 기준, 우리나라 아동보호전문기관에 신고된 아동학대 의심 사례 가운데 32%(8288건)가 신고의무자에 의해 신고된 사례로, 2001년(686건)에 비해 12배 이상 증가한 것으로 나타났다. 이와 같은 우리나라의 신고의무자 신고율은 미국의 58%, 일본의 68%, 호주의 73.3%에 비해 현저히 낮다. 2015년부터 의료인 직군에 대한 아동학대 신고 교육 및 강사 양성 사업의 추진, 신고 직군의 확대 등

을 통해 신고의무자의 신고율을 높이기 위한 노력이 이루어져 왔다. 그러나 신고의무자제도에 대한 외국의 선행연구는 신고의무자제도의 효과성에 대해 일치되지 않은 결론을 보여 주고 있다 (Melton, 2005; Mathews, 2014). 학대 유형에

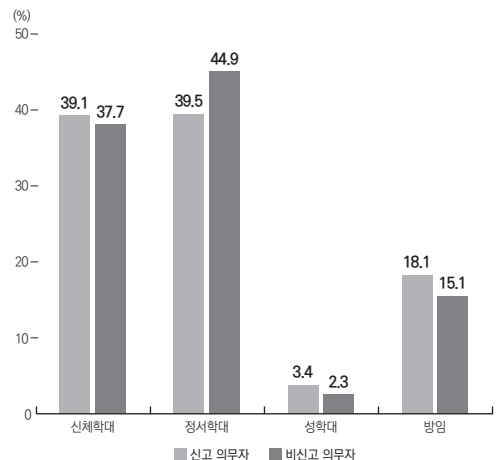
따라 신고의무자제도의 효과성은 다르게 나타나는데, 가시적으로 증거를 제시할 수 있는 심각한 학대·방임 사례, 가정폭력 발견에 효과적인 반면 성학대, 정서적 학대의 경우 효과성이 상대적으로 낮았다.

그림 3. 아동학대 의심 사례 중 신고의무자 신고 사례



자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2001-2016). 전국아동학대현황 보고서.

그림 4. 신고의무 여부에 따른 아동학대 사례 유형



자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2017). 2016 전국아동학대현황 보고서. p.176.

신고의무자제도 강화를 통한 신고 및 처벌 중심 아동보호체계의 한계는 최근의 아동학대 유형별 특징인 정서적 학대 증가 현상을 통해서도 확인된다. 세부 유형별 아동학대 발생률을 살펴 보면 정서적 학대의 지속적인 증가가 특징적이다. 중복학대를 분류했을 때 2001년 5.4%에 불과했던 정서학대는 2016년 19.2%로 급격하게

증가했으며, 중복학대를 미분류했을 때 2016년 기준 중복학대는 43.1%로 가장 높은 분포를 보여 주었다(보건복지부, 중앙아동보호전문기관, 2017). 정서학대의 유형적 특성은 학대의 비가시성(invisibility)과 만성적 성격(chronicity)에 있으며, 신체학대, 성학대, 유기에 비해 학대에 대한 사회적 인식 및 합의가 불명확하기 때문에

그림 5. 세부 유형별 아동학대 발생률(2001~2016)

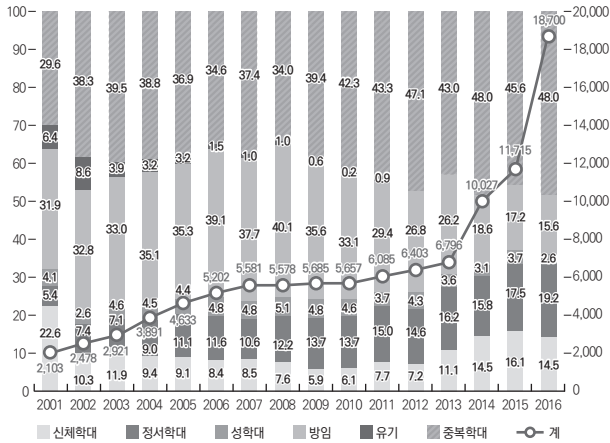
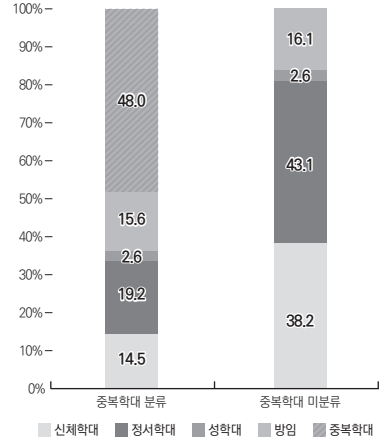


그림 6. 중복학대 분류에 따른 세부 유형별 아동학대 발생률 비교(2016)



자료: 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2001~2016). 전국아동학대현황보고서.

신고의무자의 신고 기준 역시 모호할 수 밖에 없다.³⁾ 실제로 2016년 신고의무 여부에 따른 아동학대 사례 유형 분석 결과 신체학대, 성학대, 방임의 경우 신고의무자가 비신고의무자에 비해 높은 학대 발견율을 보인 반면 정서학대 유형에서 신고의무자가 비신고의무자보다 5.4%포인트 더 낮게 나타난 것은 이러한 정서적 학대의 특수성에 기인한다고 해석할 수 있다.

3. 신고·처벌 기반 아동보호체계의 한계

우리나라와 같이 신고 및 처벌이 주요한 기제로 작동하는 아동보호체계가 제대로 기능하기 위해서는 아동학대 사건 발굴에서의 신고의무, 조사에서의 공권력 개입이 필수적이며 최근의 법제 제·개정 과정은 이와 같은 3차적 아동학대 대응체계의 강화 과정으로 평가된다. 그러나 1차적, 2차적 아동학대 예방체계의 보완 및 병행이 전제되지 않는 3차적 대응체계의 강화는 그 한계

3) 2014년과 2016년 내려졌던 정서적 학대행위의 처벌에 대한 아동복지법 규정의 합헌 결정은 정서적 학대 정의의 모호성을 보여 주는 예이다. 아동복지법 제3조 제7항의 “아동의 건강 또는 복지를 해지거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적, 정신적, 성적 폭력이나 가혹행위를 하는 것”이라는 정서적 학대 정의의 추상성 및 불명확성으로 인해 헌법소원이 제기되었으며, 헌법재판소는 정서적 학대를 “아동이 사물을 느끼고 생각해 판단하는 마음의 자세나 태도가 정상적으로 유지되고 성장하는 것을 저해하거나 현저한 위험을 초래할 수 있는 행위, 아동의 신체에 손상을 주거나 유기 또는 방임하는 것과 같은 정도의 행위”라고 설명하고 정서학대행위 처벌에 대한 아동복지법 규정의 합헌 결정을 내렸다. 그러나 여전히 해석의 추상성 및 임의성은 이슈화될 수 있다.

가 매우 명확하다. 이와 관련한 현행 아동보호대응체계의 문제점을 아동보호에 대한 보편주의적 접근을 기초로 하여 사전 예방적·가족지지적 기능의 부족이라는 측면에서 살펴보기로 하겠다.

1) 아동보호의 잔여주의적 접근

아동보호는 아동과 부모(가족), 지역사회, 국가 간의 일정한 방식의 관계성을 담고 있으며, 법적, 사회적, 문화적 맥락에 따른 상대성을 보인다. 예컨대 스웨덴, 독일 등 서구 유럽에서 아동보호는 모든 종류의 사회적 폭력과 위협을 포괄하는 부적절한 발달 환경으로부터 아동을 보호하기 위한 사회적 체계를 의미하며, 아동보호에 대해 예방을 중심으로 하는 보편주의적 접근을 취하고 있다. 반면, 미국, 캐나다 등 영미권 국가에서 아동보호(child protection)는 협의의 개념으로 아동의 다양한 위기를 ‘학대 및

방임’으로 한정하고 학대로부터 아동을 보호하는 전문적이며 제도적인 서비스를 의미한다. 영미권과 같이 아동보호에 대한 협의의 접근 방식을 취하고 있는 우리나라의 아동보호체계 대상은 ‘보호대상아동’으로 한정된다. 아동복지법 제3조에 따라 보호대상아동은 사회적 보호를 받고 있는 아동으로 부모로부터 이탈된 요보호아동(Looked-after children)과 학대피해아동(abused children)으로 구성되는데, 최근 들어 다수의 요보호아동은 아동학대로 인해 발생하는 것으로 나타난다. 2016년 기준 전체 요보호아동(4592명) 중 33.5%가 학대로 인해 발생했으며, 부모 빈곤·실직, 부모 질병, 부모 이혼, 부모 사망 등의 부모 및 가정의 위기를 모두 포함하면 68.4%의 아동이 학대, 빈곤·질병으로 인한 가족 위기, 부모의 이혼에 따른 가족해체의 위기에 노출되어 있음을 확인할 수 있다.

표 1. 발생 원인별 요보호아동 현황(2008~2016)

구분	기아	미혼 모·부	미아	비행, 가출, 부랑	학대	부모 빈곤, 실직	부모 사망	부모 질병	부모 이혼 등	총계
2016	5.7%	18.6%	0.2%	6.8%	33.5%	6.3%	6.2%	2.7%	19.7%	4,592
2015	7.1%	20.7%	0.6%	8.0%	24.3%	6.2%	6.7%	2.7%	23.8%	4,503
2014	5.6%	24.5%	0.3%	10.2%	22.1%	6.2%	9.0%	1.3%	20.8%	4,994
2013	4.7%	25.5%	0.3%	8.5%	18.6%	5.6%	9.1%	2.2%	25.5%	6,020
2012	3.4%	28.7%	0.7%	10.2%	16.2%	6.5%	7.7%	2.4%	24.2%	6,926
2011	2.9%	33.6%	1.1%	9.9%	15.0%	5.6%	7.2%	2.1%	22.7%	7,483
2010	2.2%	32.6%	2.4%	9.0%	12.1%	6.8%	9.0%	2.4%	23.5%	8,590
2009	2.5%	34.0%	0.4%	7.8%	11.6%	7.9%	8.5%	2.5%	24.8%	9,028
2008	2.2%	25.3%	1.6%	7.6%	9.6%	11.2%	7.9%	3.0%	31.7%	9,284

자료: 보건복지부, (2008~2016), 요보호 아동 현황보고.

2) 사후 대응적 아동보호체계

이러한 아동보호 대상에 대한 잔여주의적·선별주의적 접근은 그대로 아동보호체계의 사후 대응적 한계로 이어진다. 현행 아동보호체계는 사회적 보호의 필요성이 명확한 요보호아동과 학대피해아동만을 대상으로 발생한 사건에 대한 사후적 대응 중심의 제한적 아동보호서비스를 제공하는 데 그치고 있다. [그림 8]에 나타난 바처럼, 아동보호전문기관에 학대 의심으로 신고되거나 지자체의 아동복지담당 공무원에게 ‘요보호’로 신고되는 고위험군의 아동에 대해서만 제한적으로 작동하고 있는 아동보호의 사후 대응적 한계는 현행 아동보호체계의 분절성에 의해 더욱 심화되고 있다. 아동보호업무는 공급자 중심으로 구성되어 왔으며 대상 특성별로 분리된 게이트웨이와 분절화된 시스템이 제각각 작동함으로써 사후 대응적 아동보호업무는 아동 발달 단계에 연동된 서비스의 연속성 및 서비스 제공의 일관성을 확보하고 있지 않다. 예컨대 지자체의 요보호아동 보호업무의 경우 아동복지공무원 1인의 조사 및 판단에 따라 아동에 대한 조치가 이루어지는 경우가 대다수이며 아동보호업무의 전문성, 체계성은 낮은 수준이다. 또한 아동담당공무원의 잦은 인사이동으로 인하여 업무의 일관성 및 연속성을 담보하지 못하고 있다. 이를 보완할 수 있는 최소한의 제도적 장치로서 지

자체 단위 아동복지심의위원회의 구성은 조사에 참여한 231개의 광역·기초자치단체지자체의 36.4%에 그치는 수준이며, 그 기능과 역할이 실질적으로 수행되지 못하고 있다(아동인권포럼, 2016).⁴⁾

3) 가족지원적 아동보호의 한계

아동학대 예방 및 대응정책의 핵심은 아동의 주된 생활 및 발달 공간인 가정에 대한 지원과 보호를 통한 가족보존 및 가족지원정책에 두어져야 한다. 가족 중심의 아동보호는 아동학대의 사전예방 및 사후 대응으로 구성되는 아동보호정책의 전 영역에서 구체화되어 실현될 필요가 있다. 빈곤 및 가족의 위기에 직면한 아동과 가족의 문제를 해결하기 위해서는 그들의 욕구에 맞는 아동·가족보호서비스를 제공함으로써 가족지원을 강화해야 한다. 현재 학대피해아동을 위한 가족지원서비스 제공의 한계와 문제점은 다음과 같다.

첫째, 아동보호정책이 포괄하는 보호대상아동은 학대피해아동과 요보호아동으로 한정되어 왔으며, 아동 원가정의 기능을 건강하게 회복하고 강화하는 원가정 지원보다는 이를 대신하는 대리양육서비스 제공에 초점을 두고 추진되어 왔다. 그 결과 우리나라 대리양육보호의 평균 보호 기간은 매우 긴 편이며, 원가정 복귀율(family

4) 전국 231개 지자체를 대상으로 이루어진 한국아동복지심의위원회 실태분석보고서에 따르면, 아동복지심의위원회가 구성되었음에도 2015년 기준 한 차례도 소집되지 않은 지자체가 40.5%로 나타났으며, 연 1회만 소집되었다고 응답한 지자체가 다수를 차지하였다. 아동복지심의위원회에서 논의된 주제는 아동급식지원에 관한 사항이 가장 많았고, 아동정책계획의 수립과 지원에 관한 사항, 아동보호와 관련된 이슈는 아동복지시설 입소나 퇴소에 관한 사항에 한정되었다(아동인권포럼, 2016).

reunification)은 매우 낮은 수준이다. 일시대리 보호 유형별로 평균 보호 기간을 살펴보면, 아동양육시설의 경우 평균 보호 기간이 11.2년으로 가장 높았으며 가정위탁 4.7년, 공동생활가정 3.4년 순으로 나타났다(노혜련, 2017). 따라서 일시대리보호 서비스는 원가정 복귀를 목적으로 하고 있음에도 불구하고 우리나라에서는 영구보호와 같은 기능을 하고 있다(박세경 등, 2014).

둘째, 학대피해아동에 대한 아동보호서비스에서도 역시 가족 중심의 지원은 매우 취약한 것으로 나타났다. 2016년 아동학대 사례 초기 조치 결과를 보면, 피해아동의 원가정보호는 1만 8700건 중 77.9%, 분리보호는 21.9%로 나타났다. 이처럼 높은 원가정 보호율에도 불구하고 적절한 가족지원 및 강화서비스는 병행되지 않고 있다는 점이 문제점으로 지적된다. 아동보호서비스는 피해아동, 학대행위자, 피해아동의 가족을 대상으로 한 서비스로 구분되며, 모든 서비스에서 1.5~2.9% 수준에 머무르는 것으로 나타났다(보건복지부, 중앙아동보호전문기관, 2017).

마지막으로, 잠재적 학대위기아동을 위한 사전 예방적 가족지원서비스는 거의 이루어지지 않고 있다. 대다수의 아동보호 현장 및 학계 전문가들은 아동학대 특례법의 제정 등 처벌 강화에 주력하는 아동학대 대응 정책의 한계로 상대적으로 경미한 사례나 잠재적 학대위기 가족에 대한 예방적·지지적 서비스 제공 부재를 지적하고 있다(류정희 등, 2016). 잠재적 위기아동에 대한 가족 중심의 보호는 사전적이고 예방적인 보호

와 맥을 같이한다. 보호대상아동 발생 요인 중 빈곤, 부모 이혼, 부모 질병, 미혼모·부 등은 적극적인 사전 예방적 아동보호정책을 통해 예방이 가능한 위험요인이라고 할 수 있다. 따라서 아동과 가족이 분리되기 이전에 보다 적극적인 위기 아동 및 가족에 대한 지원 및 보호서비스를 제공하는 원가족지원에 입각한 적극적이고 선제적인 아동보호정책으로의 전환이 필요하다.

4. 이원적 아동보호체계 도입의 필요성

이상에서 살펴본 바와 같이 신고·처벌 기반의 아동보호체계를 개선하기 위해서는 보다 보편적이고 예방적인 아동보호체계 구축이 필요하며 보호대상아동의 확대 및 아동안전과 가족지원이라는 아동보호의 두 가지 원칙을 동시에 구현할 수 있는 이원적인(dual) 아동보호체계의 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 신고·처벌 기반의 아동보호체제로 특징지어지는 영미식 아동보호체계가 1990년대 이후 아동안전 및 가족지원을 동시에 지원하는 아동보호체제로 개혁을 시도하게 되었던 배경을 검토하고, 이러한 맥락에서 아동안전 강화를 위한 신고·처벌 위주의 법제도를 강화해 왔던 우리나라 아동보호체계의 개편을 위한 시사점을 살펴보고자 한다.

가. 해외의 이원적 아동보호체계 도입 배경

아동보호에 대한 자유주의적 접근(Liberal approach to child protection)으로 특징지어지는 미국, 영국, 일본의 신고 및 조사 중심의 아동보호체계는 아동안전보호(child safety, child protection)와 가족보존과 지지(family preservation and support)로 이루어진 아동보호의 두 축 사이에서 양극단을 오가는 진자운동(pendulum swing)을 거듭해 왔다(The New York Times, 1996). 미국의 경우, 1974년 아동학대 예방법(CAPTA: Child Abuse Prevention and Treatment Act of 1974)을 제정, 시행함으로써 현행 미국 아동보호체계의 기초를 마련하였다. 잔여주의적 복지정책의 전통이 아동보호체계에도 그대로 반영되어 아동의 안전보호에 우선적인 가치를 두고 신고와 조사를 통해 아동을 위험한 부모 및 가족 환경으로부터 분리하는 방식의 문제 중심적 사후 개입에 중점을 두고 아동보호정책이 추진되었으나 급격히 증가하는 아동학대 발생 건수를 줄이기엔 역부족이었다. 1980년 입양지원과 아동복지법(Adoption Assistance and Child Welfare Act of 1980)을 제정하고 (원)가족보존 및 가족지지 중심으로 아동보호정책의 전환이 이루어졌다. 그러나 제한된 기간 동안의 원가족보존 및 지지서비스를 제공하는 것만으로는 다양한 가족의 경제적, 심리적, 사회적 문제를 해결하고 학대 발생을 줄이기에 역부족이라는 비판에 직면하게 되었다. 이에 1997년 입양과 안전한 가족법(Adoption

and Safe Families Act of 1997)을 제정하고 아동의 안전과 건강을 우선순위에 두고 아동보호에 다시 중점을 두는 정책으로 전환하게 된다(Krugman, 1999). 이처럼 아동보호와 가족보존의 두 마리 토끼를 번갈아 쫓는 미국 아동보호정책의 변화 과정 속에서 1990년 후반 이후, 미국의 많은 주에서 대안적인 아동보호체계를 도입하고 개혁을 시도하게 된다. 대안적(Alternative Response)인 아동보호체계는 기존의 전통적인 방식의 아동보호체계(CPS: Child Protection Systems)만으로는 아동학대의 효과적인 예방이 불가능하다는 문제의식에서 지역공동체를 기반으로 저위험도(low-risk)의 학대위기아동 및 가족을 보호, 지원하는 다른 방식의 차등적 대응 방식(Differential Response)을 결합함으로써 이원적 체계(Dual system)를 구축하는 것을 핵심으로 한다.

유사한 문제의식은 1990년대 초반 영국에서도 제기되어 고위험도의 아동 발견 및 개입에 중점을 두던 아동보호의 패러다임을 전면적으로 전환하였다. 모든 아동은 인생의 어떤 지점에서 발달위기에 직면할 수 있고 국가의 보호와 지원을 필요로 할 수 있다는 전제하에 ‘모든 아동’을 포함하는 보편적인 예방 중심의 체계로 전환하기 위해 아동안전보장체계(Child Safe Guarding System)를 도입하였다. 아동안전보장체계는 아동 가족에 대한 지지를 통해 아동의 안전과 복지를 향상하는 것을 목표로 한다는 점에서 미국에서 확대되었던 이원적인 아동보호체계보다 한 단계 나아간 보편주의적 체계라 할 수 있

다. 2008년 피터(Peter)⁵⁾의 비극적인 죽음을 계기로 고위험아동을 중심으로 한 아동안전에 우선권을 두는 전통적인 아동보호체제로 다시 중점이 이동하였으며, 2010년 보수-자민연정 집권 이후 공공 부문 예산 및 아동복지 예산의 삭감에 따라 아동보호체계의 1차적, 2차적 예방서비스의 대폭적 축소가 이루어졌다(Parson, 2011).

2000년 이후 일본에서 이루어진 아동보호정책의 개혁은 신고 중심의 고위험아동을 대상으로 한 아동학대예방체계의 효과성에 대한 미국, 영국과 동일한 문제의식을 배경으로 하고 있다. 1990년대 이후 20여 년간 지속된 일본 경제의 저성장 결과, 일본은 심각한 아동빈곤, 가족해체를 경험하였고 아동학대 사건의 급증, 특히 아동학대 사망 아동 수의 증가가 심각한 사회적 문제로 등장하게 되었다. 이에 대한 정책적 대응으로 일본 정부는 2000년 아동학대 방지법을 제정하였으며 2004년 아동복지법 및 아동학대방지법을 개정함으로써 아동학대 예방을 위한 법적, 제도적 개혁을 추진해 왔다. 이러한 과정에서 기초지자체인 시정촌(市町村)의 역할이 아동학대 예방의 기초 단위로 명확하게 정립되었고 지역의 요보호아동에 대한 조기 발견과 적절한 보호를 위한 요보호아동대책지방협의회 설치의 의무화되었다. 2000년대 이전 일본의 아동보호는 신고와 처벌에 기초한 아동보호체제로 운영되어 왔

으며 광역지자체인 도도부현(都道府県)에 설치된 아동상담소가 아동학대 사례의 조사·신고·판단·조치에 이르는 전 과정을 전담해 왔다. 그러나 만성적인 생활불안정과 빈곤의 문제에 직면한 취약가정에서 급증하고 있는 아동학대 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 신고·처벌에 앞서 지역사회를 중심으로 위기아동과 가족을 찾아내고 지원하는 것이 우선되어야 한다는 사회적 문제의식이 확대됨에 따라 일본의 아동보호체제는 지역사회를 중심으로 하는 예방적 가정지원체제로 전환하게 되었다. 이에 기초지자체에 학대아동 보호전담기구(예: 아동가정양육지원센터, 지자체별 명칭은 다양함)를 설치함으로써 위기 수준에 따라 맞춤형(tailor made) 보호를 제공하는 이원적인 아동보호체계를 확보하게 되었다(류정희, 2016).

나. 시사점-지역을 기반으로 하는 통합적인 아동보호체계

우리와 같은 신고·처벌 중심의 아동보호체계를 도입하고 개혁해 왔던 해외의 사례를 통해 아동보호의 궁극적인 목표를 실현하기 위해서는 아동의 안전보장과 가족에 대한 지지와 보호라는, 때로 상충하고 대립하기도 하는 두 가지 가치를 실현할 수 있는 통합적인 아동보호시스템의 구축이 필수적임을 확인할 수 있다. 여기에서는

5) 2008년 11월, 생후 17개월 된 피터(Peter)가 엄마와 새아버지의 학대에 의해 척추와 갈비뼈가 부러진 채 사망한 사건으로, 피터의 사망 이전에 보건사회돌봄서비스 담당자는 60번 이상 피터의 가족과 만났고, 의사는 척추가 부러진 아이를 학대피해로 진단하지 못했고, 48시간 만에 아이는 사망했다. 이를 통해 영국 아동보호체계의 문제점에 대한 사회적 비판이 거세게 제기되었고 심각한 학대 사건에 대한 철저한 조사 및 처벌의 중요성이 강조되었다.

통합적 아동보호체계의 핵심 예방과 보호(대응)의 통합, 지역을 기초로 한 분절된 전달체계의 통합으로 나누어 통합적 아동보호체계의 방향성을 제시하고자 한다.

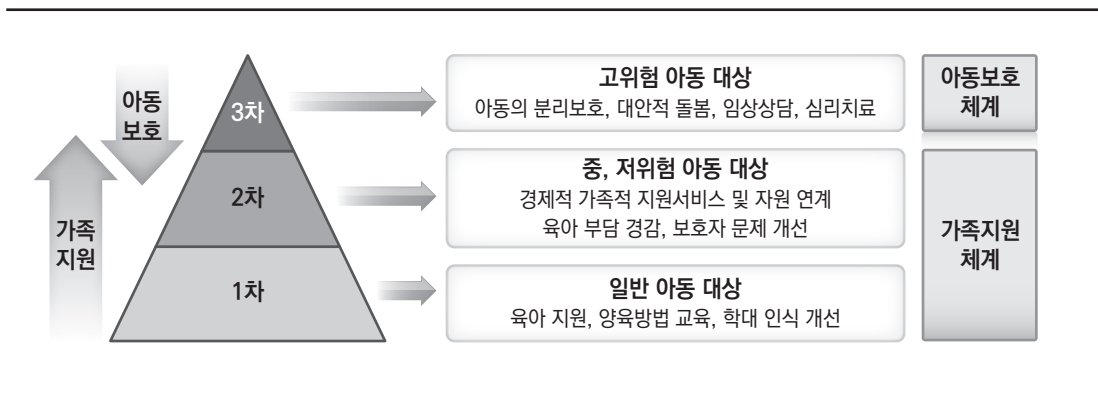
1) 예방과 보호(대응)의 이원적인 체계(dual child protective system)

통합적인 아동보호체계는 1) 학대피해아동 및 가족을 대상으로 하는 신고·처벌 중심의 기존의 아동보호체계(traditional child protective system)와 2) 잠재적인 학대위기아동 및 가족을 대상으로 하는 가족지원체제로 구성되는 이원적인 아동보호체제로 구성되어야 한다. 가족 지원에 강조점을 두고 있는 차등적 대응시스템(Differential Response System)은 아동을 위험도에 따라 구분하고 차등적인 서비스를 제공하는 것을 핵심으로 한다.

통합적인 보호체계는 현행 아동보호체계의 사

각지대에 놓인 아동들에게 보다 적극적이고 보편주의적인 아동보호 및 지원서비스를 제공하는 것을 목적으로 해야 한다. 이를 위해서는 아동보호체계의 대상을 학대피해아동 및 요보호아동으로 제한하지 않고 잠재적인 아동학대 위험에 노출된 모든 아동을 대상으로 생애발달단계에 따른 연속적인 아동보호서비스를 제공할 수 있는 체계가 필요하다. 학대피해아동 및 요보호아동 등 고위험군 아동을 대상으로 3차적인 아동보호 체계가 제대로 작동하기 위해서는 저위험군 아동을 대상으로 하는 1, 2차적 예방체계의 구축이 전제되어야 한다. 따라서 아동학대 고위험군과 저위험군을 분리하여 고위험군 아동 및 가족에 대해서는 아동보호전문기관의 적극적인 개입을 통해 대응하는 반면, 저위험군 아동에 대해서는 가족에 대한 지원 및 강화(Strengthening and Supporting Families)를 통한 예방적 개입을 강화하는 차등적 접근이 필요하다.

그림 7. 아동학대 중증도에 따른 아동보호의 연속성



차등적 대응체계는 아동학대에 대한 대응에 있어서 조사 및 처벌에 기초한 전통적인 방식의 아동보호체계의 한계를 극복하고 아동학대를 사전적으로 예방하기 위해서는 높은 가족 스트레스와 정서적·경제적 스트레스에 직면한 저위험도의 취약가족에 대한 가족 중심적 접근과 지원이 핵심적임을 강조한다. 이러한 가족 중심의 지원서비스는 다양한 위기에 직면한 가족에 대한 강점 중심의 사정과 자발적 참여를 기초로 한다. 실제로 미국에서 확대되어 온 차등적 대응시스템에서 제공되는 서비스는 전통적인 조사 및 처벌 중심의 아동보호체계에서 제공되는 서비스와 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 차등적 대응체계에서는 음식이나 의복, 구직 도움, 상담 등 가족에 대한 실질적인 물질, 경제적, 심리적 지원 서비스가 높은 비중을 차지하고 있다(이봉주 등, 2016). 차등적 대응체계는 아동보호는 아동이 속한 취약한 가족에 대한 다양한 경제적·물질적 지원 정책과 병행되어 추진되어야 함을 시사하고 있다.

부모의 빈곤, 실직 등에 대한 대안은 부모의 양육 포기에 따른 일시대리보호가 아니라 경제적인 이유로 인해 아동이 아동보호체계로 유입되는 것을 예방할 수 있는 사회적 보호망이 되어야 한다. 아동을 가족 내에서 보호하기 위해서 국민 기초생활보장제도와 고용보험, 18세 미만 아동이 있는 가정을 지원하는 소득보장정책을 토대로 하여 다양한 아동 및 가족강화서비스를 통한 다차원적 지원이 필요하다.

2) 지역을 근거로 하는 아동보호체계의 통합

이원적인 통합아동보호체계가 제대로 작동하기 위해서는 아동과 가족이 생활하는 지역공동체를 기반으로 하는 것이 중요하다. 특히 일본의 아동보호체계 개혁 사례는 신고와 처벌에 기초한 아동보호체계의 예방적 기능을 보완하기 위해서는 지역공동체를 중심으로 잠재적 위가족에 대한 지원 강화가 필수적임을 시사하고 있다. 기초지자체에 아동보호업무를 수행하는 전

표 2. 차등적 대응체계와 전통적 아동보호체계의 제공 서비스 비교

차등적 대응 접근		기존의 조사 중심 접근	
제공되는 서비스	%	제공되는 서비스	%
음식이나 의복	16.6	상담	6.4
구직 도움	15.5	가정 폭력 서비스	4.1
상담	13.6	부모 교육	3.2
자동차 수리 혹은 교통수단 제공	9.4	정신 건강 서비스를 받도록 도움	3.1
집기류, 가구 혹은 집수리	8.1	음식이나 의복	3.0
각종 교육 프로그램 수강	7.1	의료 혹은 치과 치료	3.0

자료: 이봉주 등. (2015). p. 44.

담공무원을 확충하고 아동가정양육지원센터를 설치함으로써⁶⁾ 지역공동체의 가장 기초적인 단 위에서 아동보호 및 복지자원의 기획 조정 역할을 하는 컨트롤 타워가 작동하기 시작했다. 실제로 2002년 일본에서 도입되어 전국적으로 확대된 ‘광장(Plaza)사업’은 지역사회를 기반으로 한 사회적 돌봄체계 강화를 통해 동시에 예방적인 아동보호 기능을 수행하고 있는 모범적인 사례라고 할 수 있다. 지역에 고립되었던, 빈곤과 실업, 양육 스트레스에 직면한 위기의 부모들과 학대 및 방임의 위기에 노출된 아동들이 지역의 광장(Plaza)⁷⁾으로 나오기 시작했다. 지역의 아동보호체계는 그들에게 경제적, 심리적, 사회적 지원을 지속적으로 제공함으로써 학대 및 방임이 심화되기 전에 예방할 수 있게 되었다. 광장사업은 ‘지역 속으로 찾아가는 보호’를 지향하고 육아의 어려움과 양육 스트레스를 경험하는 지역사회의 모든 부모에게 열린 육아지원의 공간을 제공해 왔다. 부모들이 경험하는 생활의 어려움, 육아로 인한 고립감과 불안을 지역의 육아살롱이나 광장에서 자유롭게 공유하고 교류하는 과정에서 아동학대 및 방임위기의 사전 발굴 및 예방의 효과성이 높은 것으로 평가되고 있다.

원가정보호서비스(in-home services) 및 가족재결합서비스(family reunification services) 등을 통한 학대 예방 및 보호서비스를 효과적으

로 제공하기 위해서는 지역을 기초로 하는 통합적 아동보호체계의 구축이 아동보호체계 개편 방향의 핵심이 되어야 한다. 이를 위해서는 지역 사회 아동보호·복지자원의 네트워크 구축이 필수적인 전제조건이 된다. 그러나 앞서의 논의에서 살펴본 바처럼 현행 아동보호체계의 구조적 분절성은 심각하며, 지자체 시·군·구 차원의 통합적인 컨트롤 타워를 설치하고 지역사회 아동복지자원 연계의 핵심적인 조정자 역할을 수행해 나가야 할 것이다. 분절된 아동보호체계의 통합 방안은 다음과 같이 구체화될 수 있다.

통합적 아동보호체계는 기존에 기초지자체와 아동보호전문기관으로 나누어졌던 게이트웨이를 시·군·구의 아동·가족복지전담팀(혹은 센터)으로 일원화하여 신고 상담 및 조사를 수행한다. 전담팀의 조사와 사정(assessment), 판정이 이루어지면 아동을 위기 수준에 따라 아동보호체계와 가족지원체계로 나누어 아동보호 및 지원 서비스를 제공한다. 첫째, 아동보호체계는 학대로 판정된 학대피해아동을 대상으로 하며 심리상담 등 학대피해자 보호서비스와 학대행위자에 대한 치료서비스 등을 제공한다. 필요시 사법 절차가 개입될 수 있으며 기본적으로는 아동보호전문기관-아동의 원가정 또는 일시대안양육체계(가정위탁, 공동생활가정, 양육시설) 간의 긴밀한 협력과 연계를 기초로 한다. 둘째, 가족지원체계

6) 일본 도쿄도 세타가야구의 경우, 기초지자체의 아동가정지원센터 인력은 정규직 아동복지전담공무원과 비상근직 전문가 8명으로 구성되며, 이 중 6명이 아동학대, 가정폭력, 위기가정 부모양육지원 등의 업무를 전담하고 있다.

7) 아동의 시설보호에 대한 문제의식이 확대되면서 시설의 소규모화가 본격화되고 다수의 요보호아동들이 그룹홈에 의해 보호받게 되었다. 이에 따라 유희시설의 문제가 나타났으며, 이를 요코하마시에서 광장으로 만들어 지역사회 주민이 육아, 돌봄을 공유할 수 있는 공간으로 활용하면서 광장사업이 전국화되었다.

는 학대로 판정되지 않았으나 잠재적인 학대위기에 노출된 빈곤층, 해체위기의 가정, 장애 등의 취약한 가구 특성을 가진 아동과 가족을 대상으로 읍·면·동의 사례관리팀, 시·군·구의 아동통합 사례관리를 담당하고 있는 드림스타트, 중위험도 이상의 가족위기사례를 전담하고 있는 희망복지지원단의 협력을 주축으로 지역사회의 다양한 공공·민간 서비스제공기관(보육·교육기관, 정신보건센터 등의 보건시설, 지역아동센터 등의 돌봄시설 등)과의 연계를 통해 가족지원 및 아동

지원서비스를 제공한다. 아동의 위기에 따라 아동보호체계와 가족지원체계 간의 연계 협의 및 아동의 조치 조정이 가능하고, 아동의 사정, 조치 판단 및 서비스의 종결, 사후 관리와 관련한 모든 주요한 결정은 시·군·구의 아동(가족)보호 전담팀(센터)이 컨트롤 타워로서 기능하며, 지역의 아동복지전문가, 실무자 등으로 구성된 아동복지심의위원회를 통한 논의 구조를 상시화시켜야 한다.

그림 8. 현행 아동보호체계의 흐름도

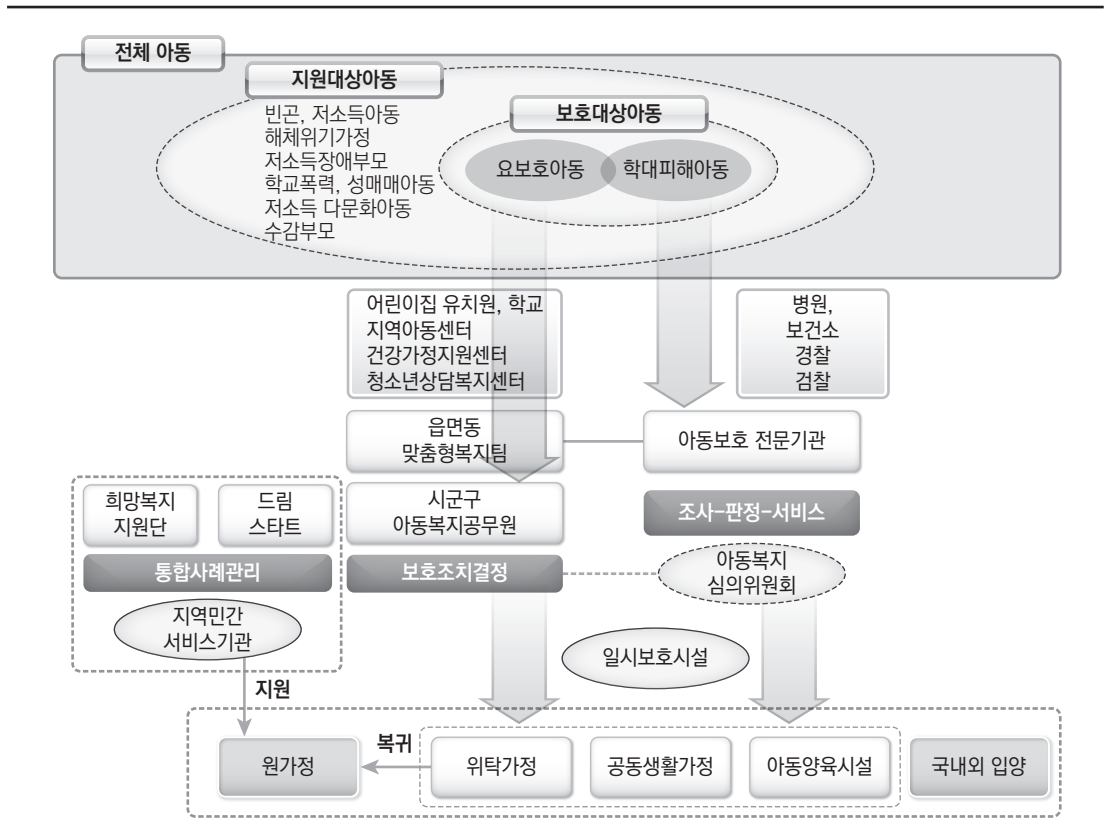
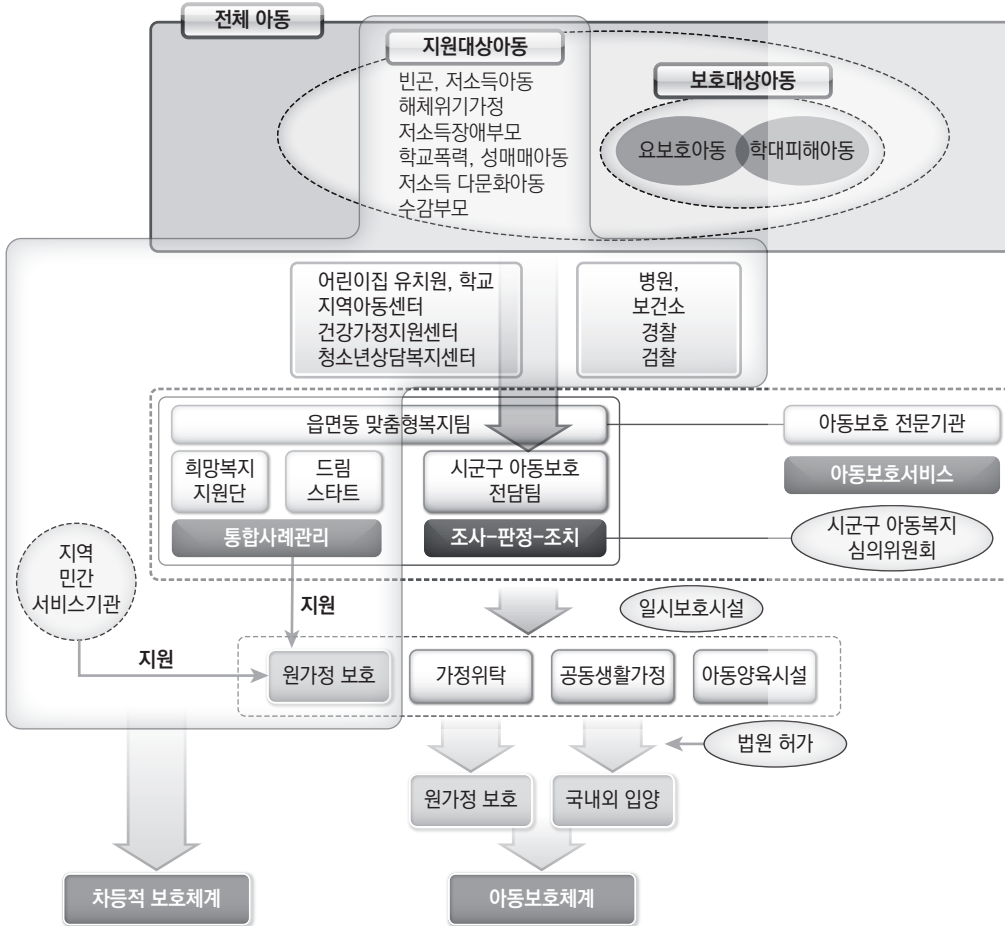


그림 9. 개편 아동보호체계의 흐름도(안)



5. 나가며

본고는 현 정부의 국정과제로 채택된 ‘아동보호 종합지원체계의 구축’을 위해 종합적 지원체계의 지원 대상과 체계 구축의 기본 원칙과 방향을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 첫째, 신고·

처벌을 기초로 작동하는 우리나라 아동보호체계의 국가 책임성 강화의 과정을 개괄하고 그 핵심은 아동보호의 국가 개입을 뒷받침하는 법제도의 개편을 통한 신고 및 처벌 기제의 개선에 두어졌음에 주목하였다. 둘째, 이와 같은 신고·처벌 기반의 아동보호체계는 본질적으로 아동보호 대

상에 대한 선별에 기초한 잔여주의적 아동보호의 근원적 한계를 가질 수밖에 없음을 제기하였다. 이러한 잔여주의적 특성으로 인해 고위험군(학대피해아동과 요보호아동) 아동의 문제 발생 이후 아동안전 중심의 사후 대응적 보호서비스 제공에 그 보호 기능이 제한되어졌다는 문제점을 가지고 있다. 특히, 중앙의 총괄조정관리의 기능을 하는 공공성을 확보한 컨트롤 타워의 부재와 공급자 중심으로 형성된 보호체계의 각 부문 간 분절성 문제는 아동의 안전보장과 원가족보호의 두 가지 목표 중 어느 하나도 제대로 실현하지 못하는 결과로 이어졌다. 궁극적인 아동안전의 보장은 아동 삶과 성장의 주요 공간인 가족과 부모에 대한 지원과 보호를 통해 가능하지만 아동 가족에 대한 물리적, 경제적, 심리적 지원체계는 미비한 수준에 머물러 있다는 점에서 현행 아동보호체계는 개편을 필요로 한다.

따라서 현행 아동보호체계의 통합은 아동보호에 대한 보다 보편주의적 접근에 기초하여 아동 보호와 가족지원, 사전 예방과 사후 대응의 기능을 통합적으로 수행할 수 있는 이원적 아동보호체계로 구축되어야 한다. 이원적인 아동보호체계의 핵심은 서비스 제공의 이원화라고 할 수 있으며, 고위험군의 아동 및 가족에 대해서는 집중적인 아동보호서비스의 제공, 필요시 아동의 분리과 학대행위자에 대한 체계적인 수사과 강력한 처벌을, 저위험군의 아동 및 가족에 대해서는 지역공동체의 다양한 공공·민간 아동복지자원의 연계를 통한 지속적이고 종합적인 서비스 제공으로 구분할 수 있다. 이러한 맥락에서 이원적인

아동보호체계는 아동과 가족이 생활하는 지역사회를 기초로 할 때만 구축될 수 있음은 분명하다.

결론적으로, 현행 아동보호체계 개편의 기본적인 방향은 ‘지역을 토대로’ ‘통합적인’ 아동보호체계를 구축하는 것에 두어져야 한다. 지방분권화에 대한 사회적 논의가 본격화되고 있는 현시점에서 지역을 중심으로 한 통합적 아동보호체계의 개편 논의는 간단치 않은 작업이다. 2005년 아동복지사업 지방이양 이후 심화되어 온 아동복지자원의 지역적 편차와 불균형에 대한 실증적 분석과 진단을 통해 지역의 특성을 반영하는 통합적 아동보호체계 모형을 구체화할 필요가 있다. 이러한 논의에는 지역사회 아동복지 불균형 해소를 위한 중앙정부와 지방자치단체(지방정부)의 역할, 지역에서의 아동보호서비스를 담당하고 있는 공공과 민간의 연계 방안 등 핵심적 이슈가 포함되어야 한다. 이러한 검토를 통해 근거 기반의 아동복지제도 및 전달체계 개편은 구체화될 수 있을 것이며, 정책실행과 개혁의 실효성을 담보할 수 있을 것이다. ■

참고문헌

- 김수정, 이재연. (2011) 아동 보호를 위한 외국
의 아동학대 신고제도 연구. 아동과 권리,
15(1), 21-43.
- 류정희, 이주연, 송아영, 이근영, 이미진. (2016).
생애주기별 학대 폭력에 대한 통합적 접
근과 정책대응. 한국보건사회연구원.

- 류정희. (2016). 지역공동체를 기초로 하는 일본의 아동보호체계. 공공정책, 132. 한국자치학회.
- 박세경, 강혜규, 류정희, 이주연 등. (2014). 아동보호체계 진단 및 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2001-2016). 전국아동학대현황보고서.
- 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2017). 2016 전국아동학대현황보고서.
- 보건복지부. (2008-2016). 요보호 아동 현황보고.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2017). 통계로 보는 사회보장 2017.
- 아동인권포럼. (2016). 한국 아동복지심의위원회 실태 분석.
- 여유진, 김미곤, 류정희, 정은희, 강지원 등. (2017). 아동의 빈곤예방을 위한 정책연구. 보건복지부.
- 이봉주, 김기현, 안재진, 장희선, 오준호. (2015). 아동학대 예방 및 보호를 위한 아동보호체계의 개선방안 연구: 아동보호전문기관의 기능과 역할을 중심으로. 굿네이버스, 한국아동복지학회.
- Mathews. (2014). Mandatory Reporting Laws and Identification of Child Abuse and Neglect-Consideration of Differential Maltreatment Types, and a Cross-Jurisdictional Analysis of Child Sexual Abuse Reports. Social Sciences, 3(3), 460-482.
- Melton. (2005). Mandated reporting- a policy without reason. Child Abuse and Neglect, 29, 9-18.
- Parton. (2011). Child Protection and Safeguarding in England. British Journal of Social Work, 41, 854-875.
- Richard Krugman. (1999). The Politics. Child Abuse and Neglect, 23, 963.
- The New York Times. (1996. 1. 12.). The Pendulum of Policies on Child Abuse.