

노인학대 관련 정책 개발을 위한 일 고찰

미국의 노인학대 관련법과 서비스 정책을 중심으로

우국희 *

현재 가정폭력에 대한 사회적 관심의 증대에도 불구하고 노인학대에 대해서는 아직 관심이 부족하다. 우리나라에서 노인학대는 주로 형법과 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 법률에서 사후 개입적 차원에서 다루고 있을 뿐 사회적 서비스의 영역에서는 거의 접근되고 있지 못하다. 이에 반해, 일찍부터 노인학대에 대한 사회 제도를 발달시켜 온 미국에서는 노인학대를 노인법에 포함시킴으로써 형법적 차원에서 사회적 서비스의 영역으로 발전시켜 나가고 있다. 본 연구의 목적은 우리나라 기존의 법과 제도로서는 노인학대 문제를 다루는 데 한계가 있다는 인식하에 노인학대를 다루는 법안이나 그에 기반된 프로그램은 어떤 형태로 마련되어야 하는지를 파악하고자 하였다. 이 연구목적을 달성하기 위해 서구, 특히 미국에서 이루어지고 있는 노인학대에 관련된 제도와 프로그램들을 검토하였으며, 이를 통해 우리 실정에 적절한 노인학대 정책 방향을 모색해 보았다. 본 연구 결과는, 노인학대의 경우 아동학대나 아내학대와는 달리 신체적 학대가 일반적이지 않기 때문에 그리고 기해자가 오히려 그 상황의 피해자인 경우가 많기 때문에 사후 치료적 개입, 처벌적 방법보다는 교육, 원조와 보호를 통한 사전 예방적 차원에서 접근될 필요성이 있음을 보여준다.

* 서울기독교대학교 사회복지학과 조교수.

1. 문제 제기

우리나라의 경우, 최근 아동학대, 아내학대에 대한 사회적 개입의 기반이 마련된 데 반해, 노인학대에 대한 관심은 현재까지 매우 미약하다. 그러나 최근 한국 노인의 전화 상담 내용 중 12.4%가 학대에 대한 상담이었으며(서윤, 2000: 28), 6대 대도시 노인복지회관 이용노인을 중심으로 조사한 연구의 전체 이용노인의 8.2%가 학대를 당한 경험이 있다는(조애저·김승권·김유경, 1999) 사실은 우리사회도 더이상 노인학대로부터 자유로울 수 없음을 말해 준다.

서구에서는 가정폭력에 대한 연구의 초점이 아동학대, 배우자학대에서 이제는 노인학대로 옮겨가고 있다. 과거 가정폭력의 일반적 범주에는 아동학대와 배우자학대만이 포함되었으나, 최근에는 노인학대를 또 하나의 범주로서 포함시키는 경향을 보인다(Kingston & Penhale, ed., 1995; Kemp, 1998; Hampton, ed., 1999). 영국은 1980년대 들어 의회에 의해 노인학대 조사가 지시된 바 있으며(Holt, 1993: 34), 일본은 1999년 후생국(Ministry of Health and Welfare)에서 전국적 차원에서의 노인학대에 대한 조사를 지원하였다(Tatara, 1999). 노인학대의 심각성을 일찍부터 파악해 온 미국에서는 이미 1980년대 후반에 미노인법(Older Americans Law)에 노인학대 관련 조항을 삽입하거나 노인학대 관련 특별법을 제정하는 등 사회적인 차원에서의 예방, 치료, 피해자 보호를 위한 다양한 노력들을 행하였다. 이에 반해, 우리나라의 경우 노인학대는 가정폭력방지법과 전통적인 형법 차원에서 사후 처벌 중심으로 이루어질 뿐 사전 예방이나 교육적 차원에서의 노력은 전무한 실정이다. 최근 아동학대가 가정폭력방지법과는 별도로 2000년 개정된 아동복지법에 아동학대 관련 조항이 포함되어 있음을 볼 때 다른 학대 유형에 비해 노인학대에 대한 제도적 기반은 매우 미약하다고 할 수 있다.

여기서 우리는 다음과 같은 질문을 제기해 볼 수 있다. 오늘날 노인학대가 노인을 위한 실천과 정책에 있어 의미 있는 개념이라면 기존의 법과 제도로써 이 문제를 다룰 수 있는가? 기존의 법과 프로그램을 적용할 때 제한점이 있다면 노인학대를 다루는 법안이나 그에 기반된 프로그램은 어떤 형태로 마련되어야 하는가? 이러한 질문에 답하기 위한 기초 연구로서 본 연구는 서구에서 이루어지고 있는 노인학대에 관련된 제도와 프로그램들을 검토함으로써 우리 실정에 적절한 노인학대 정책 방향을 모색하는 데

그 목적이 있다. 본고에서는 주로 미국의 예를 살펴볼 것인데, 그 이유는 노인학대와 방임에 관한 사회정책 수립에 가장 먼저 관심을 기울인 국가가 미국이기 때문이다. 미국은 노인학대 및 유기에 관련된 사회정책을 1970년대 후반부터 마련하기 시작하여, 지금은 정책, 실천분야, 대중교육 등에서 상당한 진전을 보이고 있으므로 본 연구에서는 미국에서의 노인학대 관련 법령 및 프로그램을 중심으로 살펴봄으로써 우리나라에 노인학대 법안 마련에 적용할 수 있는 시사점을 발견하고자 한다.

2. 미국의 노인학대 정의 및 관련 제도

1) 노인학대의 정의 및 범위

어떤 제도나 정책이 수립되기 위해서는 먼저 그 대상에 대한 개념 규정 작업이 선행되어야 한다. 왜냐하면 개념 정의는 실태 파악뿐만 아니라 정책 수립 및 적절한 서비스 마련에 있어 중요한 전제 조건이기 때문이다.

미국의 경우, 노인학대에 대한 연방정부 차원의 유일한 정의는 1991년에 제정된 노인법(*Older Americans Act*) 제 144절에서 찾아볼 수 있는데, 이 법에는 노인학대를 학대, 착취, 방임이라는 세 가지 형태로 구분하고 있다. 학대(*abuse*)는 고의적으로 손상을 가하는 행위, 부당한 감금, 협박, 신체적 상해나 고통, 정신적 불안을 야기하는 잔인한 처벌, 혹은 노인에게 필요한 재화나 서비스를 보호자가 의도적으로 박탈하는 행위 등을 의미하며, 착취(*exploitation*)는 보호자가 금전적 혹은 사적인 이익이나 영리, 또는 다른 이득을 위해 노인의 자원을 불법적 혹은 부적절하게 사용하는 것을 뜻하고, 방임(*neglect*)은 신체적인 상해, 정신적 고통, 정신질환을 방지하는 데 필요한 재화나 서비스를 본인이 스스로에게 제공하지 못하거나, 보호자가 그같은 재화나 서비스를 제공하지 않는 것을 의미한다(www.gwjapan.com/ncea/basic/index.html). 이러한 연방정부의 정의를 통해 볼 때, 학대는 주로 신체적 학대, 정서적 학대를 언급할 때 사용되며, 착취는 재정적 학대를, 방임은 자기방임과 타인에 의한 방임을 모두 포함하는 개념으로 이해되고 있음을 알 수 있다.

그러나 이 정의는 단지 하나의 지침으로서 제공될 뿐 모든 주 정부에 의해 동일하게

받아들여지고 있지 않다. 왜냐하면 노인학대에 대한 국가적 관심이 일기 전인 1970년대 초 성인보호서비스법(*Adult Protective Service Law*)을 통해 각 주 정부는 나름대로 노인학대에 대한 자체의 정의를 마련해 놓고 있었기 때문이다. 따라서 현재 노인학대 개념은 연방정부법에 근거하기보다는 주 정부의 성인보호서비스법에 의해 규정된다고 할 수 있다. 일례로, 일리노인 주에서는 신체적 학대, 성적 학대, 정서적 학대, 구속 수동적 방임, 박탈, 재정적 착취로서 노인학대를 규정하고 있으며(Neal et al., 1996: 502), 뉴욕 주에서는 신체적 학대, 정서적 학대, 재정적 학대, 방임, 자기방임으로 규정하고 있는(www.ci.nyc.ny.us/hum/dtta/html) 등, 주마다 학대를 구분하는 유형이 다양하다.

미국에서 노인학대의 정의와 유형에 대한 합의가 부족한 이유는 연방정부 차원이 아닌 주정부별로 노인학대에 개입한 이유도 있지만, 다른 한편, 노인학대가 학문적 관심에서 비롯되지 않고 사후에 보고된 사례들을 중심으로 규정되었기 때문이기도 하다. 노인학대 케이스가 의료계에서 처음 보고될 때는 신체적 학대, 물리적 폭력에 국한되다가, 점차 사회복지분야에서 노인학대에 관심을 갖기 시작하자 정서적, 심리적 학대 개념이 포함되기 시작하였다. 비록 신체적 폭행에 비해 이러한 학대행동이 측정, 발견되기 힘들다 할지라도, 그 이후의 연구결과들에서 이러한 유형의 노인학대가 신체적 학대보다 광범위하게 나타나는 것이 보고되고 있으며, 가장 최근에는 다른 형태의 행동들, 즉 재정적 착취, 성폭행 등도 노인학대 개념에 포함될 수 있음이 인식되기 시작하였다(Ogg & Munn-Giddings, 1993:391). 이렇듯, 확인된 사례 중심으로 노인학대가 규정됨에 따라 점점 그 개념 자체의 경계를 규정짓기가 어려워지고 있는 것이 사실이다. 이러한 문제로 인해 최근 미국립노화자원센터(NARCEA)는 기존에 확인된 노인학대 유형들을 모두 총망라하여 신체적 학대, 성적 학대, 정서적 혹은 심리적 학대, 방임, 재정적 혹은 물질적 착취, 자기방임 등 6가지 형태를 제시하면서 이 6가지 범주에 들지 않는 그 외 다른 형태의 학대는 일곱 번째 유형에 포함시키도록 하면서(Tatara, 1993: 39) 새로운 학대 유형의 발견 가능성을 열어 두고 있다.

2) 노인학대 관련 제도적 장치

노인학대와 관련하여 연방정부는 광범위한 기준과 범주만을 제공할 뿐 실제적인 운

영과 서비스 제공은 주 정부에 위임되어 있고, 경우에 따라서는 주 정부산하 지방정부에 의해 자율적으로 운영되기 때문에 주별로, 지방별로 법률과 프로그램의 내용이 상이하게 나타난다(윤혜미, 2000: 92). 그러나 대부분의 주에서는 노인학대와 관련하여 여러 법률을 하나 또는 그 이상 통합하여 시행하고 있는 형태를 취하고 있다. 대표적인 관련법과 프로그램을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 노인학대에 대한 연방정부차원에서의 대응

전통적으로 지방자치체의 성격이 강한 미국은 연방정부 차원에서보다는 주 정부 차원에서 먼저 노인학대에 관여하였는데 연방정부 차원에서의 인식은 1970년대 후반에 들어서야 시작되었다(Biggs, Phillipson, & Kongstor, 1995: 48). 1978년 여자와 어린이 외에 노인들 또한 그들의 가정에서 학대당하고 있다는 사실을 보여준 Steinmez의 논문이 중요한 계기가 되어 1980년 하원의원인 Pepper와 Oakar에 의해 <성인학대 방지, 확인, 치료에 관한 법률>이라는 입법안이 의회에 상정되었다. 이 법안의 두 가지 주요 골자는 노인학대 문제를 다루는 국가기관을 설립해야 한다는 것과 의무신고제를 도입해야 한다는 것이었다(Tatara, 1995: 839). 그러나 민간 부문의 역할이 상대적으로 강한 미국은 오랫동안 사회복지를 주로 주 정부나 지방정부의 영역으로 간주했기 때문에 가정폭력과 같은 가정 내 문제에 연방정부가 관여하는 것을 주저해 왔는데, 이러한 경향은 재정난이 심화된 1990년대 들어 더욱 강화되었다. 사회서비스 제공에 연방정부의 역할을 축소하고 주 정부의 권한을 대폭 강화시키기 위한 움직임은 가족의 욕구와 문화적 가치에 맞는 서비스를 제공하기 위해서는 연방차원보다는 지리적으로 근접한 지방정부 차원에서의 접근이 보다 효과적이라는 인식과 연결되었다(Downs et al., 2000: 13).

이러한 당시 상황은 연방정부 차원에서의 노인학대법 제정 자체를 어렵게 하였다. 두 의원은 새로운 연방 노인학대법을 제정하려는 전략을 수정해 기존의 노인법(*Older Americans Act*) 안에 노인학대 관련 사항을 포함시키기 위한 노력을 전개하여, 그 결과 1987년, 1991년 두 차례 개정시에 노인학대 관련 조항이 포함되었다. 1987년 노인법 개정에서는 노인학대 관련 욕구조사와 노인학대예방활동을 주 정부산하 지역노인기관(*Area Agencies on Aging*)에서 수행하도록 하였다. 그러나 이러한 활동을 수행하는데 필요한 재정적 지원 조항이 포함되어 있지 않아 이 법안의 실효성은 기대에 미치지

못하였다. 이러한 문제점을 보완하여 1991년에 노인학대와 관련된 Title VII, Chapter 3이 추가되었다. 이는 주 정부의 노인대상 프로그램에 대한 보조금 지급관련 조항으로, 지역적 수준에서 포괄적인 노인학대방지 프로그램을 제공하는 데 필요한 자금을 연방정부가 지원할 수 있도록 하는 법적 근거를 제공하였다(Tatara, 1996; Frolik & Kaplan, 1995). 이 법에 근거해 연방정부는 매년 평균 4,500만 불을 노인학대 실태조사, 노인학대 관련 대중교육과 이웃리치, 서비스 조정, 정보관리체계 확립, 전문가 훈련, 그리고 노인학대신고 접수 및 조사활동에 지원했으며(Neale et al, 1996: 502), 시설 내에서의 노인학대 예방을 위한 옴부즈맨 프로그램에도 동일한 재정적 지원을 해 줄 수 있게 되었다.

개정된 연방정부의 노인법(*Older Americans Act*)은 비록 강제성은 없지만 노인학대에 관한 포괄적인 정의를 제공하였고, 단순한 법안 마련에서 나아가 노인학대 예방, 교육 및 서비스 제공 등 구체적인 프로그램 실행에 필요한 예산 지원조항을 포함시켰다는 점에서 노인학대 방지를 위한 정부의 적극적인 의지를 보여주는 것이었다. 그러나 아동학대 및 가정폭력에 대한 연방법이 지지적 서비스 제공에서 나아가 희생자에 대한 보호서비스(*protective services*)와 쉼터에 대한 지원을 제공하고 있는 데 반해, 노인법은 계동활동, 교육, 조사, 정보 제공 등 예방적 차원에 관련해서만 지원할 뿐, 사후 보호서비스나 노인을 위한 쉼터에 대해서는 예산지원을 포함하고 있지 않음으로써 제한적인 지원만을 허용하고 있음을 알 수 있다.

(2) 성인보호서비스법(*Adult Protective Services Law*)

1970년대 초 당시 4개 주(Nebraska, Carolina, South Carolina, Virginia)에서 성인보호서비스법(*Adult Protective Service Law*)을 제정하였는데(Tatara, 1995: 839), 현재에는 거의 대부분의 주에서 성인보호서비스법을 시행하고 있다. 이 법률에 따라 모든 주 정부는 자체의 노인학대신고 및 조사, 피해자를 돕기 위한 사회서비스 제공체계를 구축해두고 있다.

성인보호서비스의 자격 기준은 8개 주에서는 자격연령 기준을 60세 혹은 65세 이상으로 구체화시키고 있으나, 그 외 나머지 주에서는 60세에 도달하지 않았더라도 자기 자신을 보호할 수 없는 장애 혹은 무능력한 성인 또한 이 법의 적용을 받을 수 있도록 하고 있다(Griffin, 1999: 275). 그리고 일부 주에서는 지역사회 내에 거주하는 사람에

대해서만, 즉 가정 내 학대관련자에게만 적용하는 반면, 다른 주에서는 장기보호시설에 거주하는 사람들에 대한 학대에도 이 법을 적용함으로써 성인보호서비스법이 가정 내 학대와 시설학대를 모두 다루고 있는 경우도 있다.

성인보호서비스법의 핵심은 신고제에 있다고 할 수 있다. 신고제는 노인학대 케이스의 발견을 용이하게 하여 학대에 대한 조사와 사회적 개입을 적극적으로 수행할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있다. 현재 자발적인 신고제를 두고 있는 8개 주를 제외한 모든 주 정부에서 의무신고제를 규정하고 있다. 의무신고제를 시행하고 있는 주에서도 특정 전문가에게만 이를 적용하는 주가 있는 반면, 모든 사람에게 의무신고를 적용하고 있는 주도 있다(Goodrich, 1997: 72~73). 의무적인 신고가 적용되는 전문가들은 대개 보건, 사회복지서비스관련 전문가(의사, 간호사, 심리전문가, 사회복지사 등)를 의미하지만, 그 외 목사, 변호사, 기타 전문직 사람들이 포함되기도 한다. 몇몇 주에서는 학대를 알고도 신고하지 않는 사람을 기소할 수 있는 범조항을 담고 있기도 하다. 의무신고제를 행하고 있는 42개 주 중 30개 주에서는 신고의무를 게을리 한 경우에 대해 최소 벌금에서 최고 6개월간의 구속 혹은 면허정지 등을 가능하게 해 놓고 있다. 그러나 실제로 불이행자에 대한 벌칙은 거의 부과되지 않고 있는 실정이다(Griffin, 1999: 275).

신고를 접수하고 조사할 수 있는 권한이 부여된 기관으로는 주 정부산하의 성인보호서비스기관(APS) 혹은 인간서비스기관(Human Service Agency), 지방 정부의 성인보호서비스기관 혹은 사회복지 기관, 지방 경찰국, 군 보안관 사무소 등 법 집행기관 등이 있다. 이 중에서 가장 대표적인 기관은 성인보호서비스기관으로 신고된 노인학대 케이스를 조사하고 가해자와 희생자에게 치료와 보호서비스를 제공할 주요한 책임을 담당하고 있는 공적기관이다. 이들 성인보호서비스기관의 교육 및 행정 관할권은 주 당국에 놓여 있다. 초기조사가 끝나고 노인이 원조를 요청한다면, 대부분의 주 정부는 다양한 서비스를 제공하는 것을 허용한다. 대개 서비스는 사례관리를 통해 보건, 사회, 심리, 의료, 법률 서비스가 함께 제공된다. 성인보호서비스 기관에서의 주된 개입 형태는 Lat. & Kosberg(1979)의 조사에서 학대 케이스의 46%가 공공기관에 수용 보호되고, 28%가 사회적 지지서비스를 제공받은 것으로 나타난 것처럼, 학대가 실제로 확실하다고 인식되는 경우에 한해 피해노인에 대해서는 주로 보호서비스가, 가해자에 대해서는 법적 개입 혹은 부양에 따른 부담감 감소를 위한 서비스나 지원연결이 이루어지고 있다(김태현·한은주, 1997: 67).

이렇듯, 미국에서 성인보호서비스 프로그램은 구조와 행정 면에서도 상이할 뿐만 아니라 자격기준, 학대의 규정, 신고의무 등 다양한 영역에서 주 정부마다 상당한 변이를 보이고 있지만, 전체적으로 신고-조사-가해자와 피해자에 대한 다양한 서비스 지원이라는 기본적인 출발점은 같다고 하겠다.

(3) 장기보호 옴부즈맨 프로그램(The Long-Term Care Ombudsman Program)

성인보호서비스법이 지역사회 내에 거주하는 개인만을 포괄하는 일부 주에서는 시설 내에서의 노인학대를 다루기 위한 별도의 옴부즈맨 프로그램을 두고 있다. 1960년대 이후 시설에서의 부적절한 보호에 대한 보고가 끊임없이 제기되자, 1971년 닉슨 대통령은 연방정부의 재정적 지원하에 요양원의 질에 대한 조사를 각 주정부에 지시했다. 조사 결과를 토대로 1975년 노인법 개정시 옴부즈맨 프로그램에 연방정부가 지원할 수 있도록 하는 조항을 포함시켰으며, 1978년에는 옴부즈맨 서비스를 모든 주의 의무로 규정했다. 그후 거의 모든 주에서는 미노인법 307조(a)(12)에 근거하여 시설의 불만사항을 조사하고 해결하기 위한 장기적 보호 옴부즈맨 프로그램을 실시하고 있다(Paton, Huber & Netting, 1994: 99).

노인법에 의거해 연방정부의 지원을 받아 주정부가 의무적으로 실시하고 있는 이 프로그램은 시설에서의 노인학대에 대응하는 유일한 부분이라고 할 수 있다. 미 노인청(Administration on Aging) 관할하에 주 정부 차원에서 자체적으로 이루어지기 때문에 조직 구조나 접근, 직원 구성, 신고 체계 등에서 매우 다양함을 보인다. 이 프로그램의 핵심인물은 옴부즈맨이다. 미국에서는 1998년 현재 900명 이상의 유급 직원과 7,000여 명의 자원봉사자들이 옴부즈맨으로서 활동하고 있다. 이들은 문제가 발생할 시에만 시설에 들어가는 것이 아니라 정기적으로 시설을 방문함으로써 사전예방의 효과도 갖는다(www.aoa.dhhs.gov/factsheets/ombudsman).

옴부즈맨들은 입소자들에게 서비스를 제공받는 방법에 대해 알려주며, 그들의 의견을 정부기관에 대변해 주는 것 등을 수행하지만, 무엇보다 가장 중요한 임무 중의 하나는 입소자들의 불만 사항을 확인, 조사하는 것이다. 옴부즈맨들은 시설 내에서의 불만사항을 조사하는 과정에서 학대상황을 발견할 가능성이 많은데, 대체로 옴부즈맨들이 조사하는 영역으로 미노인청(AoA)은 입소자 보호, 행정, 입소자 권리, 건물/위생/세탁, 시설과 관련되지 않은 기타 다른 불만 사항, 식사/영양, 재정, 약 처방서비

스, 의사서비스와 같이 크게 9가지 영역으로 나누어 신고체제를 규정하고 있으나, 모든 주에서 이를 그대로 따르고 있지 않아 시설에서의 학대와 관련하여 국가 수준에서의 표준화된 신고체제는 마련되어 있지 않다고 할 수 있다(Paton, Huber & Netting 1994: 106). 이렇듯, 이 프로그램은 성인보호서비스프로그램과는 별개의 노인학대 신고, 조사, 사후처리 메커니즘을 갖고 있어 미국에서는 시설 내에서의 학대와 가정폭력에 대한 접근이 상이함을 잘 말해준다.

(4) 형법 및 가정폭력방지법(Domestic violence Law)

대부분의 노인학대는 범죄행위로 인정되고, 다양한 법률에 의해 이미 금지되고 있다. 주 정부마다 노인학대를 바라보는 관점이 다르지만, 대체로 신체적, 성적, 재정적 학대는 모든 주에서 범죄로 인정하고 있다. 그리고 정서적 학대나 유기는 주로 가해자의 행동유형이나 피해 결과에 따라 형사 기소여부가 결정된다. 대부분의 모든 주들은 전통적인 형법 외에 가정폭력방지법을 마련해 두고 있다. 그러나 가정폭력방지법이 모든 희생 노인에게 이용될 수 있는 것은 아니다(Frolik & Kaplan, 1995). 이 법은 노인학대의 특정 경우에만 적절한 해결안을 제공해 줄 수 있다. 일부 주 정부에서 이 법의 보호를 받기 위해서는 노인이 다른 사람이 아닌 배우자로부터 학대를 당해야 한다. 즉, 친구, 자녀, 손자녀, 다른 친척, 혹은 친척이 아닌 사람과 함께 거주하는 노인은 이 법의 적용을 받을 수 없다. 게다가 이 법의 보호를 받으려면 이혼이나 별거 소송을 제기해야 할 것이 일차적으로 요구된다. 예를 들어, 별거나 이혼을 요구하거나, 고소를 한다든가 하는 확실한 대응을 요구하는데, 이는 일반적으로 노인학대의 경우에는 적절하지도, 가능하지도 않는 경우가 많다(Griffin, 1999:277). 노인학대의 경우 학대자가 대개 일차적 수발자인 경우가 많음을 고려할 때 가해 가족원의 구속, 이혼과 같은 해결책은 오히려 상황 자체를 악화시킬 수 있다.

(5) 보호법(Guardianship & Conservatorship Statutes)

모든 노인은 아동과 달리 법적으로 자기의 삶을 결정할 능력이 있다고 전제된다. 이러한 전제하에서는 자기 자신을 돌볼 능력이 결여된 노인이 보호를 거부하는 경우엔 어떤 사회적 개입도 정당화될 수 없다. 비자발적 보호서비스(*involuntary protective services*)의 일종이라고도 할 수 있는 보호제도는 원래 자기 자신을 돌볼 능력이 없는

사람들에 대해서는 사회가 그들을 돌볼 의무가 있다는 신념에서 출발하며, 약자를 위한 사회의 강제 개입을 정당화한다(Schimer & Aretzberger, 1999: 20). 따라서 이 법의 적용을 받는 사람은 대개 질병이나 장애의 결과로 정신적, 신체적 손상을 입어 자기결정 능력이 제한되어 있거나, 도움이 필요함에도 불구하고 도움 자체를 거부하는 노인의 경우가 많으며, 노인학대 유형 중 자기방임의 경우에 적절한 보완책이 될 수 있다.

보호자는 법관이 임명하며, 피보호인을 지원하기 위해 그들 자신의 돈을 사용할 필요가 없다는 점을 제외하고는 부모가 그들 자녀에 대해 갖는 책임과 권리, 의무, 권한을 피보호인에 대해 똑같이 갖는다. 보호자는 일반적으로 두 가지 형태가 있다. 먼저 Guardian은 신체적 혹은 정신적 장애로 인해 자기 자신을 돌볼 수 없는 사람을 위한 신변보호와 보건관련 보호를 결정하는 사람을 의미하며, Conservator는 주로 재정적인 일에 관련된 결정을 내리는 사람으로서 피보호자의 재산을 보호하고, 투자하고 활용하는 일을 담당한다. 보호자에게는 상당한 권한이 주어지는데, 전자는 어디에서 살고, 누구와 만나며, 어떤 치료를 받을 것인지 등 피보호자의 삶에 모든 영역에 관여할 수 있으며, 후자는 피보호자가 그 자신의 재산을 팔거나 투자하는 데 그의 동의를 받아야 할 정도로 전 재산에 대한 통제권을 갖는다(www.202.guardianship.htm).

이 제도는 개인의 자율성을 침해할 소지가 다분히 있기 때문에 가능한 한 질병, 장애, 손상, 결손 등으로 인해 자신의 일을 관리할 수 없는 능력이 분명하게 입증되는 경우에만 추구되며, 능력의 제한, 결여에 대한 분명한 기준을 설정해 두는 것이 중요하다(Griffin, 1999: 277). 그러나 무능력에 대한 기준이 주 정부마다 명확하게 규정되어 있지 않으며, 단지 몇 가지 기준만이 인정되고 있는 실정이다. 가장 일반적으로 인정되고 있는 기준은 손상이 있어야 한다는 것이다. 일부 주 정부는 손상을 정신적인 것으로 구체화한 반면, 다른 주 정부는 정신적 손상이나 신체적 손상 모두를 인정한다. 둘째는 손상이 질병이나 장애의 결과여야 한다는 것이며, 세 번째는 손상이 기능적/행동상의 결손을 가져와야 된다는 것이다(Schimer & Aretzberger, 1999: 22).

(6) 미국 노인학대 관련 사회적 제도의 특징

노인학대와 관련된 다양한 제도들을 검토한 결과, 미국에서는 형법 차원에서의 개입보다 사회적 서비스 차원에서의 개입의 여지를 보다 다양하게 개발해 두고 있음을

알 수 있다. 전통적인 형법은 노인학대 문제와 관련하여 그 효과성이 입증되지 않고 있는데, 먼저 학대에 대한 입증 요구가 더더욱 그 효과성을 제한시킨다. 기소가 성공하기 위해서는 희생자의 증언이 필수적으로 요구되나 고통이나 질환으로 인한 정신적 손상을 경험하는 노인의 경우, 사건 자체를 이해하지도, 기억하지도 못하기 십상이다 (Griffin, 1999: 276). 그리고 학대당한 노인들이 법에 의존하기를 꺼리는 이유의 대부분은 가해자가 그들을 돌보는 가족성원이기 때문이다. 학대당한 사람들은 가해자가 구속되어 그들의 지원처를 잃게 되고, 시설로 입소되지 않을까 두려워한다. 마지막으로, 학대와 같은 문제는 신속하게 개입되어야 함에도 고소와 최종 판결 간의 기간이 길어질 가능성이 내재되어 있으며, 이는 희생자의 두려움을 증폭시킨다. 이러한 여러 이유로 오늘날 미국에서는 형법 체계만으로 노인학대를 효과적으로 다룰 수 없다는 인식이 확산되어 있다.

그리고 미국은 크게 가정폭력, 시설학대, 노인의 자기방임에 대한 상이한 사회적 개입을 전제로 하고 있는데, 특히 연방법인 미노인법에 기초하여 이루어지고 있는 성인보호서비스 프로그램과 음부즈맨 프로그램이 가장 대표적이지 특징적이다. 성인보호서비스 프로그램이 많은 경우 가정폭력으로서의 노인학대를 다루고 있다면, 음부즈맨 프로그램은 시설에서의 노인학대 문제에 대응할 수 있는 대표적인 형태라 할 수 있지만 신고-조사-개입이 상이한 메커니즘을 통해 이루어지도록 함으로써 노인학대를 시설학대와 가정 내에서의 학대로 분명히 구분하고 있다. 그리고 노인의 자기방임은 대부분이 성인보호서비스 프로그램을 통해 개입이 이루어지지만, 이러한 경우도 노인이 자발적으로 동의하는 경우에 한해서이다. 노인은 아동과 달리 자기결정권이 있는 성인이기 때문에 서비스 자체를 거부하는 경우 강제 개입이 정당화될 수 없다. 그러나 서비스 거부가 노인의 정신적, 신체적 손상으로 인한 것이 입증되는 경우에 한해서는 강제적 개입이 가능하도록 하고 있는데, 그것은 보호자 제도를 통해 이루어지고 있다.

이렇듯, 다양한 사회적 서비스 프로그램의 여지를 보여주고 있음에도 실제 이루어지고 있는 접근은 가정폭력에만 초점을 두고 있는 경향이 강하다. 성인보호서비스 프로그램은 미노인법과 사회보조금교부금법에 의거해 지원을 국가적 지원을 받고 있지만, 음부즈맨 프로그램의 경우 미노인법에 의해서만 지원되고 있을 뿐이다. 사회서비스교부금법(이전의 Title XX)은 광범위하게 규정된 목적과 부합하는 서비스에 대한 지

원과 관련되며, 성인보호서비스는 다음의 두 가지 목적에 일치되는 경우에 한해 정부 보조금을 제공받는다. 즉 스스로를 돌볼 수 없는 아동이나 성인의 유기, 학대, 착취를 예방·치료하는 것, 부적절한 시설보호를 예방하거나 줄이는 목적과 관련되는 서비스에 대해 지원을 하도록 되어 있다. 1986년 성인보호서비스에 대한 보조금 내역을 보면, 사회서비스교부금이 전체 지출의 45%를 지원했으며, 39%가 주 정부 보조금, 13%가 군(county) 보조금, 4%가 노인법에 근거한 보조금, 기타의 순으로 나타났다(Austin, 1995: 93). 이를 통해 볼 때, 성인보호서비스는 노인법보다는 사회서비스교부금법에 보다 많이 의존하고 있음을 알 수 있다. 사회보조금교부금법은 부적절한 시설입소를 가능한 한 제한하는 방향에서 이루어지는 개입에 대해서만 지원을 해주기 때문에 옴부즈맨 프로그램은 제외가 되며, 따라서 상당한 예산이 성인보호서비스 프로그램을 중심으로 제공되고 있음으로 인해 시설에서의 학대에 대한 국가적 관심은 가정 내 학대에 비해 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

3. 한국의 노인학대 대책 마련을 위한 선결과제

1) '노인학대'라는 용어의 적절성에 대한 검토

노인학대 관련법안의 마련을 위해서는 먼저 학대(abuse)라는 용어의 사회문화적 적절성에 대한 검토가 전제되어야 한다. 최근 노인의 경우 아동학대와 달리 학대(abuse)라는 용어가 부적절하며, 학대(abuse)보다는 부당한 대우(maltreatment, mistreatment)라는 다른 용어를 사용하는 것이 적절하다는 논의가 있다(Johnson, 1986; Kemp, 1998). 우리가 일반적으로 노인학대라고 할 때는 아동학대나 배우자학대의 경우처럼 신체적, 성적 폭행을 빈번히 떠올리게 된다. 그러나 실제로 보고된 노인학대의 경우 많은 비율이 의도적인 경우보다는 부양인의 과부담, 높은 수준의 스트레스로 인한, 혹은 노인의 욕구를 정확히 파악하지 못해 부적절하게 다룬 비교의적인 경우가 많은 것으로 나타났다. 일례로, 이영숙(1997)은 비록 고부관계에 국한되기는 하지만 신체적 학대는 일반적인 현상이기보다는 특수한 사건임을 발견했으며, 김한곤(1998)의 연구에서도 가장 우려되는 노인학대를 방임, 언어적 학대 순으로 지적하면서 신체적 학대는 다른

학대유형과 비교했을 때 상대적으로 낮게 인식되었다. 따라서 미노인법의 학대, 착취, 방임을 놓고 볼 때 신체적, 정서적 학대를 주로 언급하는 ‘학대’라는 용어는 ‘방임’이 대부분인 현실을 정확히 대표하기에 부적절한 개념이라고 할 수 있다.

우리의 문화적 측면을 고려하더라도 학대라는 용어는 부적절할 수 있다. 노인학대를 가정폭력의 한 유형으로 인식할 때, 학대는 대체로 노인의 자녀에 의해 일어나기 쉽다. 자녀를 자신의 한 부분으로 인식하는 대부분의 부모들은 그들 자녀에 의해 학대 당한다는 사실을 수치스럽게 여겨 학대를 당하더라도 이를 인정하지 않으려는 경향이 있다. 은폐된 현상을 보다 잘 드러내고 사회적 개입을 용이하게 하기 위해서는 많은 사람들이 갖는 거부감과 부정적 인식을 줄일 수 있는 용어를 선정하는 것이 중요하다. 이러한 의미에서 다양한 형태의 노인학대를 정확하게 반영할 수 있으면서도 문화적으로 쉽게 수용하고 인정할 수 있는 용어를 선정하고 이에 대한 사회적 합의가 도출될 필요가 있을 것이다.

2) 노인학대의 유형 및 범위의 규정 문제

한국에서 노인학대에 관련된 법이나 제도는 별도로 존재하지 않고 다만 <가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법>에서 가정폭력의 한 영역으로 노인학대와 관련된 내용을 포함하고 있다(조애저·김승권·김유경, 1999: 135). 이 법에 의하면, 노인학대는 가족구성원의 범위를 일반적으로 가족원으로 생각하는 사람(배우자, 자기 또는 배우자와 직계 존비속 관계에 있던 자, 계부모와 자의 관계에 있었던 자)뿐만 아니라 동거하는 친족 관계에 있는 자(동법 제 2조 2항)를 포함함으로써 비교적 가족원을 넓게 규정하고 있지만, 전반적으로 가족, 친족원에 의한 학대만을 다루고 있음을 알 수 있다. 반면 미국에서는 가족원에 의한 학대뿐만 아니라 자기 자신에 의한 방임과 가족 이외의 다른 사람에 의한 학대 또한 학대의 유형으로 포함시키고 있는데, 이러한 경우 노인학대는 가정폭력방지법과 같은 형법만으로는 다루어질 수 없다.

그런데 문제는 노인의 자기방임¹⁾이 학대의 한 유형으로 포함될 수 있는가라는 점

1) 자기방임은 개인적, 사회적 자원의 고갈로 인해 노인이 자신을 돌볼 수 없는 것을 의미한다. 미국 노년보호서비스 협회에서 채택하고 있는 정의를 보면, 자기방임(*self-neglect*)은 신체, 정신적 손상 및 능력이 감소되어 필수적인 자기보호 과업, 예를 들어 음식, 옷, 주거, 의료보호제공, 신체

이다. 자기방임이 학대의 한 유형으로 포함될 수 없다는 입장은 학대란 관계(*relationship*) 속에서 일어나는 상호작용의 결과, 즉 학대는 가해자와 피해자라는 이인 관계에서 이루어지는 상호작용이라는 점을 전제한다. 이러한 전제에 따를 때 자기방임은 가해자가 별도로 없으며, 노인 자신이 학대자이자 피해자이기 때문에 엄밀한 의미에서 학대에 포함시킬 수 없게 된다. 자기방임을 노인학대 유형에 포함시킬 수 없다는 또 다른 입장은 자기방임이란 가정폭력의 문제가 아닌 노인의 욕구를 충족시켜 주지 못한 사회의 실패이기 때문에 노인학대에 포함시킬 수 없다고 주장한다(Wolf & Pillemer, 1989: 18). 이렇듯, 일각에서는 엄밀한 의미에서 노인의 자기방임은 노인학대의 한 유형으로 포함되어서는 안 되며, 따라서 자기방임의 형태를 제외하는 것이 노인학대의 개념을 보다 명확하게 할 수 있다고 주장한다.

그러나 최근 미국의 일반적 추세는 자기방임을 노인학대의 한 유형으로 인정하는 것이다. 연방 미 노인법에서도 노인방임을 정신적, 신체적 건강을 유지하는 데 필요한 서비스나 재화를 자기 자신에게 제공해주지 못하는 것뿐만 아니라 보호자가 노인에게 그러한 서비스나 재화를 제공해 주지 않는 것을 모두 언급함으로써 방임이라는 개념 속에 자기방임과 타인에 의한 방임을 모두 포함하고 있다(Tatara, 1991: 834). 그 배경은 노인학대 관련 조사들이 주로 성인보호서비스를 제공받는 케이스들을 중심으로 이루어진 데서 찾아볼 수 있다. 성인보호서비스는 노인학대 관련 법안이 마련되기 이전부터 주 정부 차원에서 시행되어 오고 있었는데, 초창기의 취지는 학대당하는 노인보다는 혼자 힘으로 살아갈 수 없는 고립된 노인들에 대한 관심과 보호를 제공하고자 하는 데 있었다. 따라서 성인보호서비스 대상자의 대부분은 가족과 고립되어 혼자 사는 노인들이었다. 성인보호서비스 대상자를 중심으로 조사항은 곧 자기 자신을 제대로 돌볼 수 없는 이러한 많은 노인들의 문제가 함께 거론될 수밖에 없었고, 이로 인해 미국에서는 노인의 자기방임이 자연스레 노인학대의 한 유형으로 포함되게 된 것이다. 자기방임의 형태에 대해서는 성인보호서비스 제도나 보호자 제도 등을 통해 사회적 지원을 제공하고 있다.

그런데 우리의 경우, <가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법>에서 제시되고 있는

건강, 정신건강, 정서적 복리, 일반적 안전을 유지하는 데 필요한 상품이나 서비스 획득, 재정관리 등을 혼자서 수행하지 못하는 것을 의미하고 있다(Longres, 1995: 71~72).

학대의 유형은 신체적, 정신적, 재산상 피해를 주는 학대 행동(동법 제2조 1항)에 제한되고 있으며, 최근 시도된 대부분의 노인학대 조사들에서도 자기방임은 다루고 있지 않다. 한동희(1996)는 언어적 학대, 신체적 학대, 정서적/심리적 학대, 재정적 학대로, 이영숙(1997)은 정서적 학대, 언어적 공격, 신체적 학대로, 김한근(1998)은 육체적 학대, 언어적 학대, 경제적 착취, 방치로, 조애저 외(1999)는 신체적 학대, 언어/심리적 학대, 경제적 착취, 방임으로, 서윤(2000)은 정서적 학대, 언어적 학대, 신체적 학대, 재정적 학대, 방임으로 구분하였다. 이렇듯, 우리의 경우 노인학대의 유형이 신체적 학대, 정서적 학대, 경제적 착취, 방임이라는 네 가지의 유형에 국한되어 있으며 자기방임은 거의 포함되어 있지 않다.

학대와 같은 개념은 문화적 산물인 관계로 서구의 개념을 그대로 따를 필요는 없지만 문제의 다양성과 문제에 대한 사회적 인식을 정확히 포착하기 위해서는 처음부터 노인학대의 범위 자체를 제한하지 않는 것이 바람직할 수 있다. 노인학대를 자녀나 배우자에 의한 가정폭력의 한 형태로만 국한시킬 때 자기방임이나 가족원이 아닌 다른 사람으로부터의 학대를 다루기가 어렵게 된다. 오늘날 자녀 동거 노인보다 독거노인 혹은 부부중심 노인가구 수가 급속도로 증가하고 있으며, 이들 노인들은 고령으로 기능 장애를 경험할 때 자녀에게 의존하기가 여의치 않아 자기방임을 초래하기 쉽다. 그리고 요양원을 포함하여 단기, 주간보호시설, 그룹홈, 유료양로시설 등 다양한 재가 시설 이용노인이 증가하고 있는 현실을 고려할 때, 노인학대가 가정폭력을 넘어 보다 넓은 노인문제의 관점에서 다루어질 필요가 있음을 시사해준다. 노인학대의 범위를 어디까지 볼 것인가는 사회정책적으로 중요한 고려사항으로서, 특히 자기방임이 노인학대의 한 유형으로 포함될 경우 노인학대는 노인복지법에서 주로 다루어지면서 형법이나 가정폭력방지법 등은 보완적인 차원에서 언급되는 것이 바람직할 것이다.

3) 신고제 도입과 관련된 문제

미국에서 노인학대에 대한 사회적 논의가 활발하게 일어나게 된 계기를 마련한 것은 의무신고제의 도입이다. 노인학대가 사회적 문제임을 확신할 수 있으려면 이 문제에 대한 실태조사가 선행되어야 하는데, 의무신고제는 이러한 실태조사를 가능케 하는 핵심요건이라고 할 수 있다. 신고제 도입의 원래 목적 또한 노인학대를 외부로 드

러내 관련 전문가들이 학대실태 조사 및 개입을 보다 적극적으로 수행할 수 있도록 하는 데 있었다.

사회적으로 바람직하지 않은 행동은 쉽게 파악되지 않는 경향이 있다. 특히 피해 당사자가 노인이나 아동인 경우 자기신고율이 낮기 때문에 의무신고제와 같은 다른 전략이 모색될 수밖에 없다. 미국에서는 이러한 신고제의 도입으로 노인학대를 확인하고 조사할 수 있는 기반이 마련됨으로써 다른 나라에 비해 일찍 사회적 대응책을 마련할 수 있었다. 신고의무를 갖는 사람은 노인과 접촉할 가능성이 많은 전문가, 지역인사 등 다양하게 구성되어 있는데, 신고가 많이 이루어질수록 노인학대에 대한 조사가 이루어질 가능성을 높인다.

우리나라에서도 1998년 시행된 <가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법>에 의무신고조항이 포함되어 있다. 즉, 노인학대 발견시 누구든지 신고할 수 있다고 하면서(동법 제4조 1항) 다만 치료를 담당하는 의료인 및 의료기관의 장(동법 제4조 2항)과, 노인복지시설 종사자와 장에 대해서만 신고를 의무화해 두고 있다(동법 제4조 3항). 이에 반해 최근 개정된 아동복지법에서는 아동학대와 관련하여 아동관련 시설의 장과 종사자, 의료인뿐만 아니라 교사, 사회복지사에게까지 신고의무를 확대해두고 있음(제26조)과 비교할 때, 노인학대의 경우 신고의무가 적용되는 대상이 아직 너무 제한되어 있음을 알 수 있다. 그리고 신고를 게을리 하였을 경우에 해당되는 별도의 처벌규정이 명문화되어 있지 않아 강제규정이라기보다는 아직은 권고사항에 머문다고 볼 수 있다.

신고제를 일찍부터 도입한 미국에서도 이 제도가 완전히 정착되고 있지 않은데, 일례로 의무신고제임에도 실제로 전문가들의 신고율이 매우 낮아(Fulmer & O'Mally, 1990) 학대 사례를 발견하는 데 비효과적이라는 비판이 있다. 그 이유를 검토함은 앞으로 시행착오를 줄이고 우리사회에 보다 적절한 노인학대 개입전략을 마련하는 데 중요한 기여를 할 것이다.

신고제가 제대로 정착되지 못한 이유로는 한 연구에서 드러났듯이 많은 전문가들이 의무신고법의 존재 여부를 모르고 있었다는 점(Moskowitz, 1998: 3), 신고자에 대한 보호책 미비, 즉 법정에 출두해야 하는 문제, 학대자로 몰린 가해자의 분노, 학대를 입증해야 하는 부담감 등이 신고를 주저하게 했다. 신체적, 재정적 학대와 달리, 심리적 학대나 방임과 같은 경우는 입증하기가 매우 어렵다. 특히 성적인 학대 같은 경우는 노인들이 그러한 피해를 받을 수 있다는 사실을 인지하지 못하는 사람들에게는 전혀

관심의 대상이 되지 않는다(Wolf, 1996: 87). 그리고 신고를 하지 않았을 때의 법적 대응이 미약하다는 사실을 들 수 있는데, 의무신고제를 도입하고 있는 많은 주에서는 신고를 게을리 할 경우 형사처벌을 받도록 규정하고 있으나 법적 기소가 실제로 이루어진 경우는 거의 없었다(Moskowitz, 1998: 6). 왜냐하면 이 경우에도 신고하지 않은 고의성을 입증해야 하는 어려움이 존재하기 때문이다. 이 외에도, 사회서비스적 접근은 사법체계의 개입과 상이하며, 상이한 전문직의 역할에 대한 이해가 부족하다는 점이 장애 요인이 될 수 있다. 일반적으로 사회서비스체계는 학대나 유기, 약취에 대해 원조나 보호와 같은 접근책을 취하는 반면, 사법체계는 처벌적인 성격을 강하게 갖고 있다. 그 결과로서, 사회사업가들은 누군가를 구속하고, 가족이 해체될 수 있으며, 희생자에게 있어서는 최상의 이익이 되지 않을 수도 있는 그러한 체계에 케이스를 의뢰하고 싶어하지 않는 경향이 있으며, 경찰과 같은 사법체계는 사회사업가에게 학대나 유기 케이스를 의뢰 혹은 보고하지 않는다는 것이다(Reulbach & Tewksbury, 1994: 11).

현행 우리나라 법 체계하에서는 신고자에 대하여 불이익을 주어서는 안되며 신분이 보호되어야 한다는 차원에서만 명시되어 있는데(가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제 4조 4항), 신고제가 앞으로 보다 제대로 정착되어 노인학대를 조기에 발견, 예방하는 데 기여할 수 있기 위해서는 신고자 보호에 덧붙여 다음과 같은 내용이 전제되어야 한다. 즉, 신고의 목적이 가해자에 대한 처벌에 있다기보다는 가해자, 피해자 모두에게 가장 적절한 사회적 서비스를 제공해 주는 데 있음을 강조하고, 신고하지 않았을 때의 처벌 강화보다는 노인학대와 신고제에 대한 사전교육 및 홍보에 주력하며, 그리고 전문가 집단간의 상호신뢰 및 협조체제 구축 또한 사전에 마련되는 것이 중요하다고 하겠다.

4) 종합적인 지지서비스체제 구축

현행 가정폭력방지법으로는 사회적 개입으로 피해자 보호-가해자 처벌, 격리의 형태만 존재한다. 그렇지만 피해 노인과 가해자의 격리보호는 단기적으로는 위협으로부터 노인을 구할 수 있지만, 장기적으로는 가족의 해체를 초래해 더 큰 사회적 비용을 야기할 수 있다. 즉 노인과 그들 가족에 대한 지지적 서비스가 부재한 현실에서 강제적 보호조치는 불필요한 시설화를 초래하며, 노인과 부양자 간의 영구적인 분리를 초

래한다는 것이다. 현재 아동학대 영역에서도 아동들을 가정에서 분리하기보다는 가족을 보존시키는 방향으로 정책이 전환되고 있으며, 학대발생 후의 치료에만 국한되던 사회적 노력을 학대를 예방하는 차원으로 확대, 전환해야 한다는 논의가 증대되고 있는데(이양희, 1997), 이는 노인학대 문제에 대한 개입에도 중요한 시사점을 제공한다.

많은 경우 노인학대의 가해자는 노인과 직접적이고도 장기적인 관계에 있는 사람이거나 자기방임의 경우처럼 노인 자신인 경우가 많은 점을 고려할 때, 피해자 격리보호-가해자 처벌과 같은 개입은 극히 극단적인 일부분의 노인학대에 적용될 수 있을 뿐이다. 또한 노인학대의 일반적 유형은 신체적 학대보다는 정서적/심리적 학대인 관계로 피해자 보호/가해자 처벌식의 개입이 효과적이지는 미지수이다. 처벌-격리보호와 같은 대응책은 문제를 더욱 은폐시킬 뿐만 아니라, 그 원인을 부양자 부담감과 같은 사회구조적인 차원보다는 성격결함이나 알코올중독 등과 같은 가해자나 피해자 개인의 결함으로 돌릴 가능성을 높인다. 따라서 보호-격리에 초점을 두기보다는 노인의 전체적인 삶의 질을 향상시키는 데 관심의 초점이 모아져야 할 것이다. 이러한 인식에 기반해 최근에는 사례관리가 노인학대 영역에서도 점점 그 비중이 높아지고 있다. 미국의 성인보호서비스 프로그램은 접수된 신고에 대한 조사가 이루어지고 난 뒤에는 간호사, 사회사업가, 재활치료사, 가정봉사원, 자원봉사자 등이 팀을 이루어 케이스 워크, 가정봉사원서비스, 가정보건봉사서비스, 교통편 제공, 법률조언, 영양 공급, 기타 다양한 서비스를 제공하고 배정하는 형태로 이루어지고 있다(Neale et al., 1996).

피해자나 가족들을 도울 수 있는 적절한 자원이나 프로그램이 사전에 충분히 개발되어 있지 않다면, 노인학대에 대한 사회적 개입의 전제 조건인 의무신고제는 무용지물이 될 가능성이 높다. 지지적 서비스가 충분히 개발되어 있지 않은 상태에서 신고제가 도입된다면 불필요한 시설화를 초래하던가 아니면 노인을 보호자로부터 격리시키는, 노인이 원하지 않는 결과를 가져올 가능성이 높은 것이다. 앞으로, 노인학대에 대한 사회적 관심이 증대하면 의무신고제가 더욱 확대적용될 가능성이 높아진다고 할 수 있는데, 가해자, 피해자는 물론 신고자에게까지 학대신고가 모든 사람들에게 처벌적인 대응이 아닌 보호적인 반응을 유도한다는 확신을 심어줄 때에만, 즉 관련된 모든 사람들의 삶의 질을 향상시키는 데 도움이 되는 체계로 인정될 때에만 의무신고제가 성공할 수 있을 듯하다. 이와 관련하여 랭글레이(Langley)는 보다 융통성 있는 다양한 서비스 개발 및 보호자 대상 프로그램 개발이 노인학대의 가장 적절한 개입 방법임을

제한한 바 있다(Williamson, 1997: 17).

이를 위해서는 노인학대 문제를 다양한 노인복지의 연속선상에서 배치하는 것이 바람직하다. 일례로, 부양자의 과부담으로 인해 학대, 유기된 노인들의 경우 피해자보다는 보호자를 원조하고 지지하기 위한 다양한 지지서비스 등을 제공하고, 혼자 살아가는 신체적 정신적 질환 노인이 스스로를 방치하는 경우에는 해당 노인에 대한 다양한 재가서비스를 제공하며, 부양자의 만성적 학대를 당하는 노인의 경우는 노인보다는 가해자 치료에 초점을 맞춰질 필요가 있다. 그리고 부양 가족이 아닌 다른 사람 특히 노인들이 입소되어 있는 시설에서의 학대는 옴부즈맨 프로그램과 직원교육 및 직원에 대한 다양한 지지서비스 등이 제공되는, 서비스의 종합적, 연속적 체계구축이 바람직할 것이다(Kingston & Penhale, 1995: 201). 따라서, 노인학대를 노인문제라는 전체적인 틀 내에서 바라봄으로써, 노인학대와 관련하여 새로운 법을 제정하거나 노인학대만을 위한 특별한 서비스를 개발하기보다는 노인복지법 안에서 다양한 보건, 사회적 서비스와 지지 자원을 증대시키는 것이 노인학대를 예방, 감소시키는 데 보다 효과적으로 기여할 수 있을 것이다.

4. 나가는 말

우리나라의 경우 노인학대에 대응할 수 있는 법은 존속상해, 존속유기, 존속학대 등을 다루는 형법과 1998년부터 시행되고 있는 <가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법> 정도만이 존재할 뿐이다. 주로 처벌 중심의 사후 개입만이 존재하며, 학대 상황에 적용할 수 있는 다양한 예방적, 지지적 서비스를 지원하고 개발하는 방향에서의 법적 정비체제는 매우 부족하다고 볼 수 있다. 이에 반해, 미국에서는 노인학대의 경우 형사법적 접근에 한계가 있다는 인식으로 인해 사회서비스적 접근이 보다 다양하게 개발되고 있으며, 이같은 추세는 1990년대 노인학대가 미국노인법에 포함됨으로써 더욱 강하게 지지되고 있다. 학대와 유기를 형사법적 영역으로 국한짓기보다는 노인과 가해자 모두 사회적 원조를 필요로 하는 대상으로 접근하는 사회복지서비스의 영역으로 수용되고 있는 것이다.

이는 우리나라에서도 시사하는 바가 크다. 최근 한국보건사회연구원의 한 연구 결

과에 따르면, 학대를 경험한 피해노인들이 노인학대 예방을 위한 정책적 방향을 건의한 내용을 보면 가해자 처벌 관련법 제정을 지적한 노인은 전체의 2.6%에 불과했으며, 나머지는 노인을 대상으로 하는 보호 및 이용시설의 확충, 경제적 원조, 교육 및 계몽 등, 예방이나 지지서비스 개발을 보다 선호하는 경향을 나타냈다(조애저·김승권·김유경, 1999: 160). 이러한 결과는 노인학대와 같은 문제에 대한 사회복지계의 보다 큰 관심을 주문하는 것으로서, 노인학대를 별개의 제도를 두어 다루기보다는 노인복지법이라는 큰 틀 아래 노인문제의 연속선상에 위치짓는 것이 보다 적절함을 보여 준다. 즉 노인학대는 노인문제의 한 특정 부분으로 간주하여 노인학대만을 다루는 특별 프로그램이나 서비스를 개발하기보다는 노인을 위한 보건, 사회적 서비스를 포함하는 종합적인 지지체계를 증대시키는 방향의 사회적 개입이 결과적으로 노인학대를 예방, 감소시킬 수 있음을 말해준다. 그런데 이에 못지 않게 중요한 것은 법안이나 제도 채택은 그것이 실행될 수 있는 재정적 자원이 구체적으로 명시되지 않는다면 무용지물에 불과하기 때문에, 노인학대에 대한 제도 마련에서 나아가 재정적 지원체계를 명확히 하는 데도 동시에 노력을 기울여야 할 것이다.

• 참 고 문 헌 •

- 김태현·한은주. 1997. “노인학대 측정과 개입을 위한 문헌적 고찰,” 《한국노년학》, 17(1), pp. 51~73.
- 김한근. 1998. “노인학대의 인지도와 노인학대 실태에 관한 연구,” 《'98 한국노년학회 춘계학술대회 자료집》, pp. 93~103.
- 서 윤. 2000. “노인학대에 대한 사회복지사의 인지와 목격실태에 관한 연구,” 《노인복지연구》, 7, pp. 27~71.
- 윤혜미. 2000. “미국의 복지개혁과 공공부문 사회복지사의 역할의 변화,” 《2000년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집》, pp. 89~112.
- 이양희. 1997. 《각국의 아동학대 관련법과 정책》 토론문, pp. 76~78.
- 이영숙. 1997. “고부관계에서 발생한 노인학대에 관한 연구,” 《대한가정학회지》, 35(2), pp. 359~371.
- 조애지·김승권·김유경. 1999. 《노부모 학대실태에 관한 사례연구》. 한국보건사회연구원.
- 한동희. 1996. “노인학대에 관한 연구,” 대구효성가톨릭대학교 박사학위논문.

노인복지법

아동복지법

가정폭력범죄 처벌 등에 관한 특례법

- Austin, C. 1995. “Adult protective services,” *Encyclopedia of Social Work* (19th), NASW Press, pp. 89~94.
- Biggs, S., Phillipson, C. & Kingston, P. 1995. *Elder abuse in perspective*, Open University Press.
- Downs, S. W. et al. 2000. *Child welfare and family services* (6th), Allyn and Bacon.
- Frolik, L. A. & Kaplan, R. L. 1995. *Elder law in a nutshell*, West Publishing co.
- Goodrich, C. S. 1997. “Results of a national survey of state protective services programs: Assessing risk and defining victim outcomes,” *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 9(1), pp. 69~86.
- Griffin, L. W. 1999. “Understanding elder abuse,” in Hampton, R. L. *Family violence* (2nd), Sage Publications.
- Hampton, R. L. (ed). 1999. *Family violence* (2nd), SAGE Publications.
- Holt, M. G. 1993. “Elder abuse in Britain: Meeting the challenge in the 1990s,” *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 5(1).

- Johnson, T. 1986. "Critical issues in the definition of elder mistreatment," in *Elder abuse: Conflict in the family*, edited by Pillemer, K. & Wolf, R. Auburn House Publishing Company.
- Kemp, A. 1998. *Abuse in the family: An introduction*, Brooks/Cole Publishing Company.
- Kingston, P. & Penhale, B. (eds.). 1995. *Family violence and the caring professions*, Macmillan Press.
- Longres, J. F. 1995. "Self-neglect among the elderly," *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 7(1). pp.69~86.
- Moskowitz, S. 1998. "Private enforcement of criminal mandatory reporting laws," *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 9(3). pp.1~21.
- Neal, V. et al. 1996. "The Illinois elder abuse system: Program description and administrative findings," *The Gerontologist*, 36(4). pp.502~511.
- Paton, R. N., Huber, R. & Netting, F. E. 1994. "The long-term care ombudsman program and complaints of abuse and neglect: What have we learned?" *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 6(1). pp.97~115.
- Reulbach, D. M. & Tewksbury, J. 1994. "Collaboration between protective services and law enforcement: The Massachusetts model," *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 6(2). pp.9~21.
- Schimer, M. R. & Anetzberger, G. J. 1999. "Examining the gray zones in guardianship and involuntary protective services laws," *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 10(3/4). pp.19~38.
- Tatara, T. 1993. "Understanding the nature and scope of domestic elder abuse with the use of state aggregate data: Summaries of the key findings of a national survey of state APS and aging agencies," *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 5(4). pp.35~57.
- _____. 1995. "Elder Abuse," *Encyclopedia of Social Work* (19th), NASW Press. pp.834~841.
- _____. 1999. "Elder abuse in USA and Japan: A background paper," 《21C 고령화 사회의 정책과 쟁점》, 1999년 세계노인의 해 기념 부산국제컨퍼런스 자료집. pp.65~82.
- Williamson, A. 1997. *Elder abuse reporting: the attitudes and views of health care professionals*, UMI. California State University.
- Wolf, R. S. 1986. "Elder abuse and family violence: testimony presented before the U.S. senate special committee on aging," *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 8(1). pp.81~96.
- Wolf, R. S. & Pillemer, K. A. 1989. *Helping elderly victims*, Columbia University Press.

A Study of Developing the Policies Addressing the Elder Abuse Focus on the Laws and Programs Addressing Elder Abuse in the United States.

Woo, Kug-Hee

(assistant professor, Seoul Christian University)

Recently, child abuse is mentioned in revised Child Welfare Law, on the other hand, elder abuse is not yet recognized as a social problem and little addressed in the field of social service. Like this, elder abuse has gotten less public and professional attention than other areas within the family abuse field. Despite the lack of attention to elder abuse, the number of elder abuse reports and incidents is likely to increase in the future.

Based on the recognition that current effort and approach to elder abuse is not appropriate, this study attempted to briefly review laws and programs addressing elder abuse in the United States which have shaped in other countries. In the United States where various laws and programs that address elder abuse exist, there are increasing arguments that addressing elder abuse in the area of social service rather than in the criminal justice systems is more desirable. Because the most common form of elder abuse is not physical abuse but neglect including self-neglect. Self-neglect and neglect caused by caregivers' burden can not be addressed through criminal justice systems appropriately.

From these experiences of the United States, the implications for policy, programs, and practice aimed at intervening elder abuse were discussed.