

충남 노인학대 실태분석 및 개선방안

이 충 한

전북대학교 교수, chunghan2@hanmail.net

김 혜 경

백석대학교 교수, khyei@bu.ac.kr

정 미 선

충남노인보호전문기관 과장, cn1389@empas.com

이 연구는 충청남도의 노인학대 현황과 예방 및 보호 제도를 분석하여 지역에 맞는 노인학대 예방 및 보호 제도 개선과 정책적 시사점을 도출하고자 함

CONTENTS

1. 노인학대의 개념 및 연구동향
2. 우리나라 노인학대 현황 및 제도
3. 충남 노인학대 현황 및 제도
4. 업계 종사자 및 전문가 인터뷰 분석
5. 정책 제언

요약

- ◀ 우리나라의 노인학대 예방 및 보호 서비스는 전국 32개의 노인보호전문기관을 통해 수행되고 있음. 그러나 전국적으로 표준화되어 있는 중앙 정부 중심의 정책과 서비스는 지역의 현실을 담아내는데 한계가 있음.
 - 현대의 노인학대는 개인의 문제를 넘어 지역의 경제 사회 문화적 상황의 역기능적 결과이며, 지역특성을 반영한 차별화된 정책과 서비스 개발이 중요함.
- ◀ 충남도는 노인자살율이 전국 최고 수준이며 농어촌의 초고령화가 급속히 진행되면서 고독사, 방임학대, 자살 등 사회적 일탈현상이 증가하고 잠재적 노인학대 위험이 높은 지역임. 또한 충남 내에서도 지역별 노인학대양상과 개입방식의 차이가 남.
- ◀ 충남도의 노인학대 신고율은 전국에서 최상위권이며 전반적으로 학대개입 서비스 질도 향상되고 있는 것으로 나타남. 하지만 충남도의 학대관련 조례 및 규칙의 불충분, 인식개선 홍보 및 교육체계 미흡, 전담기관 및 인력 부족이 주요 문제로 나타남.
- ◀ 이에 충남형 학대예방 및 보호 기본정책 수립을 위한 데이터구축 및 기초연구 제도화, 조례 및 규칙의 제·개정, 솔루션 위원회(Solution Committee)를 통한 전담기관 기능강화, 교육활동가 양성 및 효율적 교육을 위한 민관 교육 거버넌스 구축, 노인학대 인식개선 및 홍보활성화를 위한 네트워킹 전략, 빈곤위기노인을 위한 지역주거보호시설 및 노인보호전문기관 설치 등을 충남도의 역점 정책으로 제안함.

01

노인학대의 개념 및 연구동향

1. 노인학대의 개념

- 노인학대는 학대(Abuse), 방임(Neglect), 착취(Exploitation), 유기(Abandonment), 부당한 대우(mistreatment), 부적절한 보호(inadequate care) 등의 개념을 포괄하고 있음
 - 실제로 노인학대 개념이 노인구타에서부터 부적절한 대우와 홀대, 자기방임에 이르는 간접적이고 소극적인 일탈행위까지 포괄하는 개념으로 확대됨에 따라 노인학대에 대한 사회적 관심이 증가하고 노인학대 예방을 위한 적극적 정책개발에 기여하였다고 평가됨.
 - 우리나라는 노인복지법 제1조 2항 제4호에 노인학대를 신체적, 정서적, 성적, 경제적 학대, 유기, 방임 등 6가지 유형으로 규정하고 있음.
- 노인학대의 개념적 모호성과 불명확성은 노인학대가 사회문화적 환경의 변화에 따라 변화하는 상대성을 갖는 사회적 구성물이기 때문이며, 또한 노인 당사자가 아닌 전문가 집단이 노인학대를 규정하기 때문이라고 주장함.
 - 이에 당사자인 노인에 의한 학대 규정과 그들의 목소리를 경청해야 하며, 노인학대에 대한 편견을 버리고 포괄적 시각을 갖도록 노력해야 함.

2. 노인학대 선행 연구 및 연구동향

- 노인학대 현황과 관련된 연구에 따르면 노인학대 유형과 내적 양상의 다양성이 증가하고 있음.
 - 노노학대(노인이 된 자녀와 배우자가 고령의 부모를 학대하는 행위) 증가, 학대가정의 빈곤화, 가해자 특성의 다양화, 자기방임형 학대 유형의 급증, 노인학대 전문기관에 대한 노인당사자와 일반인들의 인식수준이 여전히 낮음.

- 노인학대 예방 제도 및 서비스에 관한 연구들은 법과 규정의 개정을 요구하고 있으며, 특히 자유권으로서의 자기결정권문제, 가해자 처벌과 피해자 보호의 충돌로 인한 서비스 현장의 딜레마를 호소하고 있으며 노인학대예방 특별법 제정을 주장함.
- 노인학대는 피해노인과 가해자, 학대가족 내의 갈등의 역사성, 반복성, 은폐성을 갖고 자기강화하여 노인의 인권과 생존권 나아가 지역사회의 안전을 위협하는 복합적인 가족폭력의 일환임
 - 노인학대는 2008년 장기요양보험제도 시행으로 사적공간의 일탈에서 공적공간으로까지 확대되었으며, 독거노인 수의 증가와 가족해체 심화로 개인과 가족, 지역사회의 돌봄기능이 붕괴되면서 자기방임을 비롯한 복합적인 학대유형과 양상으로 분화하면서 체계적인 예방과 개입정책이 절실히 요구됨,

02

우리나라 노인학대 현황 및 제도

- 우리나라의 노인학대 관련법은 노인복지법, 형법, 노인장기요양보험법, 가정폭력에 관한 법률, 성폭력 관련 법률 등이 있음. 대부분의 법에서 노인학대 관련 조항 들은 임의 조항이나 선언적 명시에 그치는 경우가 많아 제개정이 요구되고 있음. 궁극적으로 노인학대특례법 제정의 당위성에 대한 요구가 높음
- 우리나라의 노인학대 전담조직은 중앙 1개소와 각 지역에 31개소의 노인보호전문기관과 전국 16개소의 학대피해노인 전용쉼터임. 중앙노인보호전문기관의 지침에 따라 지역기관의 사업과 업무는 전국에 표준화되어 있음. 중앙기관은 보건복지부가 지역기관은 광역자치단체가 비영리기관에게 위탁운영하고 있음.
- 노인보호전문기관과 쉼터 이외에 각 지방자치단체의 행정조직과 읍면동사무소, 129콜센터, 119, 의료기관, 112 경차, 법률기관, 노인복지시설, 복지관 및 기타 지역 민간조직과 단체들이 협력하여 서비스를 제공함. 최근 지역사회 중심방문형 서비스조직들과의 긴밀한 네트워크를 통한 통합사례관리시스템은 유용한 연계조직임.
- 우리나라의 노인학대 신고접수는 지속적으로 증가하고 있고 노인학대에 대한 당사자와 사회의 인식이 향상되고 있으며, 신고의무자 규정 강화 등의 조치와 전담기관의 꾸준한 활동의 결과라고 평가됨.
 - 여성, 무배우, 빈곤, 독거노인들은 학대 취약집단이며, 질병, 치매, 중독 등의 정신적 신체적 의존성은 학대취약성과 정적인 관계임.
 - 피학대자의 약 77%가 중복학대 경험자이며, 정서적 학대, 자기방임, 노노학대가 증가추세임
 - 시설학대는 감소추세이며, 학대상담개선, 가해자 격리나 처벌로 인한 종결사례가 증가함

- 기관 간의 협력을 통한 개입사례가 증가하여 서비스의 질적 향상이 있으나, 자기결정권과의 충돌로 인한 서비스딜레마 사례 또한 증가함.
- 우리나라의 노인학대 예방제도 및 서비스 고찰 결과 다음과 같은 과제와 개선사항이 도출됨.
 - 전담기관들의 긍정적 활동에도 불구하고 기관의 수와 인력이 절대 부족하여 시설의 확충이 시급함.
 - 빈곤 재가노인, 여성노인, 자기방임형 독거노인 등 학대 취약집단에 대한 지역사회 중심의 예방적 케어 플랜을 구축할 필요가 있음
 - 자기결정권과 같은 자유권에 대한 재해석과 적용문제, 지역자원 및 유관기관들 간의 적극적인 협력체계 구축, 전담인력의 전문적 역량이 노인학대 예방 및 개선에 가장 직접적이고 강력한 요인임이 입증됨에 따라 이에 대한 정책적 개선방안을 마련해야 함

03

충남의 노인학대 현황 및 제도

- 충남도는 도농복합적 특성이 강하며 농어촌지역의 초고령화가 급속히 진행되면서 지역 사회 안전망이 붕괴되고 있음. 충남도의 노인자살율은 전국 최고 수준이며, 고독사, 방임학대 등의 사회적 일탈현상이 증가하면서 잠재적 노인학대의 위험이 높은 지역임.
- 특히 충남도는 지역에 따라 노인인구 비율, 특성과 경제 사회 문화적 특성과 인프라 수준에 차이가 큼. 이에 초고령 지역인 남부내륙지역과 상대적으로 젊은 도시지역인 북서부 지역 간에 학대 양상 및 개입과 서비스 방식에 차이가 존재함.
 - 북서부지역은 일반사례 비율이 높고 남부내륙지역은 자기방임 및 고질적 방임사례가 상대적으로 높음. 한편 남부내륙지역은 시설노인학대의 비율이 높은 것으로 나타남. 이에 지역에 따라 차별화된 학대예방 전략을 개발할 필요가 큼.
- 충남도의 노인학대 신고율은 전국비교 최상위권으로 나타났음. 이는 지역 소재 노인보호전문기관의 적극적 활동에 기인한 것으로 평가됨.
 - 학대예방정책 실시 초기부터 지역을 대표하는 충남노인보호전문기관과 후발주자인 남부노인보호전문기관의 활동에 대한 평가는 정량적 실적에 의한 단순비교보다 각각의 기관 특성과 상황에 맞는 합리적 평가와 더불어 효율적 운영을 위한 차별적 지원방안을 모색할 필요가 있음.
- 충남도의 노인학대예방 서비스는 질적인 면에서 긍정적 변화를 보이고 있음.
 - 과거에 비하여 위기개입사례 증가, 학대행위자 처벌조치 수행 등 적극적 문제해결을 통한 종결사례가 증가하고, 기관연계와 협력을 통한 개입, 통합사례관리를 적용한 중재 사례가 증가함.

- 충남도의 노인학대 예방을 위한 법과 제도 수준은 전국 수준에서 보면 다소 미흡한 수준임. 노인관련 조례의 다양성과 수가 제한적이고 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례도 15개 시·군 중 3곳에 불과하였으며, 천편일률적인 내용과 임의조항 위주임.
 - 최근 충남인권조례 폐지문제로 인하여 노인학대를 인권 중심으로 다루려는 충남도의 의지는 다소 동력이 약해졌음. 그럼에도 불구하고 인권 관점의 노인학대 예방정책은 지속적으로 추진되어야 함.
 - 한편 고독사, 자살, 독거노인 문제 등 현안에 관한 도와 시군의 조례들이 제정되고 있는바, 이와 같은 조례에 근거하여 추진되는 정책들은 노인학대 예방정책과 긴밀히 연계하여 다면적 서비스체계를 구축하는 기회로 삼을 수 있음.

- 노인보호전문기관의 역할에 비하여 기관의 법적, 행정적 권한이 제한적이어서 실질적 기능을 수행하기에 한계가 있음. 학대사건을 발굴하고 상담, 개입하는 부분은 노인보호전문기관의 역할이지만 학대피해노인에 대한 현실적인 지원의 대부분이 해당 지자체의 자원을 이용해야 하거나 행정적 처리를 통해서 이루어짐.
 - 시군 행정과 전담부서, 유관기관들과의 유기적 연계가 전담기관의 성공적 업무수행에 매우 중요하나 실제 시군의 전담부서와 담당자의 잦은 교체는 업무의 전문성과 지속성을 떨어뜨리고 학대전담기관의 일선 종사자들 소진과 정체감 혼란 원인이 됨.

04

업계 종사자 및 전문가 인터뷰 분석

- 업계 종사자 및 전문가들은 모두 실천현장에서 충돌하는 현행법과 제도의 문제를 지적하고 현실적인 개선, 지역특성에 맞는 조례와 규칙의 제·개정과 행정지원, 나아가 노인학대특례법 제정을 강조함.
 - 자기결정권 문제와 윤리적 딜레마, 선언적 임의 조항 수준의 조례와 규칙, 처벌 규정이 모호하거나 결여된 현행법과 제도, 법적 책임과 권한이 불분명한 기관과 행정 간의 역할과 기능, 지역 현장과 괴리된 중앙의 매뉴얼과 지침으로 인한 서비스 및 사업집행 상의 한계 등을 지적함.
- 노인학대 인식 및 예방교육과 관련하여 교육대상자들의 교육욕구 결여, 교육대상 선정상의 어려움으로 인하여 공급자 중심의 소극적 교육을 수행하는 문제점을 지적함.
 - 전담인력의 업무가중, 다중역할, 교육 및 홍보 전문성 부족, 현장 접근성을 어렵게 하는 교통망과 지리적 특성, 피교육자의 눈높이에 맞는 교육 콘텐츠 부족 등을 교육서비스 제공의 장애요인으로 지적함.
 - 잠재적 학대 행위자로서의 중장년기 일반인, 초·중고 학생 대상 집체교육 활성화를 위하여 관련 행정기관 및 조례 제정을 통해 노인학대 법정 의무교육 추진, 전문교육을 제공하는 외부 전문교육기관과의 교육 거버넌스 구축 등을 제안함.
- 유관기관과의 협력관계는 업무성과와 가장 직결되는 요인임. 행정과의 협조는 비교적 원활한 편이나, 행정체계 내에서 노인학대 업무 부서들 간의 모호한 역할과 책임성 여부로 인한 갈등, 보건과 복지영역의 부처 간 칸막이는 여전히 풀어야 할 과제임
- 기관의 대외적 지위보장 및 법적 권한을 보장해주고 전담인력의 역량강화를 위한 공적 지원 제도와 옴부즈맨이나 인권지킴이단 등의 보충적 제도 마련을 강조함.
 - 노인호전문기관 종사자들은 직무상 안전보장과 적정보수, 업무능력 강화를 위한 공적보장 수준도 열악

할 뿐 아니라, 법적 권한이 미약하고 피해노인들에게 제공할 수 있는 자원이 빈약하여 학대사례 발굴 이후 사후관리에 한계가 있으며, 외력에 의한 불공정상황에서 위축 소진됨.

- 원가족 회복이 어려운 취약 피학대 노인들을 위한 지역중심의 무료 주거보호시설과 단기보호시설이 확충되어야 하며, 나아가 충청남도 내 노인보호전문기관을 추가설치하기 위한 도 차원의 노력이 요구된다고 강조함.
 - 현재 충남에 한 곳 뿐인 쉼터와 무료양로시설로는 지역의 빈곤 재가 학대노인들의 안전과 보호를 담보할 수 없음. 이에 단기보호시설이나 무료양로시설 확충에 대한 정책적 결단이 요구됨.
 - 현재 경기, 경북, 경남, 전남 등은 광역시와 광역자치단체 차원의 기관을 포함 3-4곳의 노인보호전문기관이 설치되어 있으며, 강원도는 3개의 기관이 있음. 반면 충남은 세종특별자치시에도 전담기관이 없고 도에 2개의 기관만 있어 전담기관의 추가 설립이 요구됨.

05 정책 제언

- 충남 노인학대 실태분석 및 개선방안을 위해 다음과 같은 정책을 제언함
- ‘충남형 노인학대 예방 및 보호 기본정책 수립’을 위한 기초연구의 제도화와 정책개발
 - 충남도의 특성에 맞는 노인학대예방 및 보호정책 수립을 위한 정기적인 기초연구를 제도화
 - 충남도내 각종 사회조사 등과 연계하여 노인학대 현황 및 인프라 관련 빅데이터 구축 및 충남형 정책개발에 적합한 평가지표 개발
 - 노인복지 정책, 인권 및 교육 정책 관계획수립 시 노인학대를 포함한 포괄적 정책 수립
- 충남의 실정을 반영한 차별적 법과 제도의 제개정
 - 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례 제정촉구
 - 명시적 임의조항을 의무조항으로 개정하여 법적 구속력을 갖추게 하고 활동기반을 보장해 줌
 - 일반인 및 각급 학교 학생들을 대상으로 한 노인학대 예방교육의 법정 의무교육 추진
 - 학대행위자 처벌 강화 및 가해자 대상의 상담, 치료, 재활 서비스 제공을 촉진하는 제도 및 재정지원방안 모색 : 지역복지바우처, 지역사회서비스 바우처 등의 제도활용 방안탐색
 - 시설학대신고 및 처벌과정의 공정성과 합리적 절차를 확보할 수 있는 보충적 제도 강화 : 옴부즈맨제도의 활성화 정착, 시설학대심사의 합리적 기준 마련
- 지역중심의 민관 솔루션 위원회 설치를 통한 전담기관의 기능강화
 - 민간 전담기관과 행정, 행정 내 각 부처 간의 원활한 소통과 합리적인 의사결정구조를 마련
 - 민간기관 전담인력의 법적 행정적 권한과 공공성에 대한 지원

- **민관 교육 거버넌스 구축을 통한 노인 학대예방 교육활동가 양성과 학대예방교육 활성화**
 - 인권교육, 주민자치교육, 마을공동체교육, 기타 다양한 시민교육 조직 및 기관과 협업체계를 구축하여 학대예방교육을 위한 전문 활동가 양성과정 개설방안 모색하고 기존 교육에 노인학대 교육을 연계 확대
 - 양질의 지역 맞춤형 교육 콘텐츠 개발을 위한 민관 TF 구성

- **노인학대 인식개선 및 홍보활성화를 위한 공공행정망 강화와 네트워킹 전략**
 - 홈페이지에 노인학대 사이트 구축, 미디어 매체 활용한 홍보강화
 - 노인학대 예방의 날, 어버이날, 각종 시민 교육활동 및 과정에 노인학대 예방을 강조하는 내용 접목 노력 및 행정지원 강화

- **빈곤 위기노인을 위한 지역별 거점 지역주거보호시설 확충 및 노인보호전문기관 추가 설치**
 - 원가족 회복이 어려운 지역 빈곤피학대노인들에 대한 지역중심의 안전한 주거보호시설로서의 단기보호 시설이나 무료양로시설을 설치해야 함
 - 서남부지역에 노인보호전문기관의 추가설치를 위한 국비확보 노력
 - 현행 지역노인보호전문기관의 기능보완 및 중간지원조직 역할로의 전환 모색

- **충남 지역의 차별화된 사업개발 및 노인학대업무의 질적 향상을 위해 관련 조례에 의거하여 특별사업비 및 인건비 책정의 유연성, 전담인력 교육기회 확대 및 합리적 보상 시스템 마련**

이 충 한 전북대학교 교수,
chungghan2@hanmail.net, 063-270-3239

김 혜 경 백석대학교 교수,
khyei@bu.ac.kr

정 미 선 충남노인보호전문기관 과장,
cn1389@empas.com

* 본 글은 충남연구원 2017년도 전략과제 “충남 노인학대 현황 및 사례분석 : 인권관점과 자기결정권의 실천적 적용”을 수정, 재구성한 것임

- 권금주. 2015. “노인학대 신고의무제도의 발전방안연구”, 『사회복지실천과 연구』 12권(1), 39-64.
- 권용신. 2015. “노인학대예방을 위한 민관협력체계 구축방안-신고의무제도를 중심으로”, 『한국 노인복지학회 2015 춘계학술대회 발표논문집』 81-98.
- 김동하 · 강세린 · 이윤경 · 차예원 · 유승현 · 김홍수. 2016. “한국 지역사회 거주 노인학대 연구의 체계적 고찰”, 『한국노년학』 36권(4), 1003-1024.
- 문용필 · 이준영. 2016. “노인요양시설 내 노인학대예방정책에 관한 비교연구 : 유럽 4개국가를 중심으로”, 『사회복지정책』 44권(2), 261-294.
- 보건복지부 · 중앙노인보호전문기관. 2017. 노인학대 현황보고서 가이드북
- 오혜경. 2016. “사회복지실천에서 자기결정권과 자기결정권의 제한”, 『인간연구』, 11호, 94-105.
- 이미진 · 김혜련. 2016. “노인학대 유형별 노인 및 학대행위자 특성비교: 노인보호전문기관의 노인학대사례분석”, 『노인복지연구』, 71권(3), 123- 139.
- 이윤경. 2017. “복지서비스현장에서의 학대 현황 및 개선방안”, 『보건복지포럼』(2017.5), 60-69.
- 정경희. 2017. “노인학대 현황 및 정책과제”. 『보건복지포럼』(2017.5), 39-49.