

전문위원 검토보고서

충청북도 노인학대 예방 및 보호 조례안



정책복지위원회 수석전문위원

충청북도 노인학대 예방 및 보호 조례안

검 토 보 고 서

1. 발 의 자 : 박상돈 의원 등 6인

2. 발의일자 및 회부일자

- 발의일자 : 2020년 4월 13일
- 회부일자 : 2020년 4월 14일

3. 제안이유

- 초고령사회의 진입을 목전에 두고, 노인인구의 지속적인 증가와 함께 노인학대 문제 또한 심각한 사회적 문제로 대두되고 있음.
※ 65세 이상 노인인구비율(2020.1.): 전국 15.6%, 충북 17.2%(17개 시·도 중 7위)
- 이에 노인학대 예방 및 보호에 대한 종합적 관리를 통해, 충청북도에 거주하는 노인의 건강하고 편안한 노후생활을 보장하고자 조례를 제정함.

4. 주요내용

- 가. 노인학대 예방과 보호를 위한 도지사와 도민의 책무 (안 제3조)
- 나. 노인학대 예방 및 보호 추진 계획 수립·시행 사항 (안 제4조)
- 다. 학대피해노인의 의사결정 지원 관련 사항 (안 제5조)
- 라. 학대피해노인 전용쉼터의 위탁·운영 (안 제6조)
- 마. 노인인권교육, 노인학대 예방 및 보호 관련 모니터링에 대한 사항 (안 제7조~제8조)
- 바. 효율적인 노인학대 예방치료 및 노인보호 지원을 위한 관계기관 간의 협력체계 구축 사항 (안 제9조)

5. 검토의견 (수석전문위원 이강근)

가. 제출배경

○ 본 조례안은 초고령사회의 진입을 앞두고, 노인학대행위가 증가함에 따라 노인학대를 예방하고 학대피해노인을 보호하고자 제안된 안으로 노인학대예방과 학대피해노인의 보호를 위한 도지사 등의 책무, 추진계획의 수립·시행, 학대피해노인의 의사결정(성년후견제도)지원 등의 사항을 규정하고 있음.

- ‘2018 노인학대 현황보고서(보건복지부)’에 따르면, 전국적으로 노인학대 신고접수 건수는 증가추세를 보이고 있고, 학대사례의 경우 2017년 4,622건에서 2018년 5,188건으로 12.2%p 증가하였음.

<전국 연도별 노인학대 신고접수 건수>

※ 자료: 2018 노인학대 현황보고서, 보건복지부, p.173

(단위: 건)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년
일반사례 ¹⁾	8,087	7,729	8,687	10,294
학대사례 ²⁾	3,818	4,280	4,622	5,188
합 계	11,905	12,009	13,309	15,482

1) 일반사례: 신고접수된 사례 중 단순 정보제공이나 기관 안내 등의 문의로 학대의 심사례로 보기 어려운 사례와 신고접수 시 노인학대가 의심되었으나 사실관계 확인 및 현장조사 등을 통하여 노인학대 및 학대위험요인이 드러나지 않은 사례

2) 학대사례: 신고접수 시 노인학대가 의심되어 현장조사를 실시한 후 사례판정 결과 학대사례(응급, 비응급, 잠재적 사례)로 판정된 사례

- 충북의 경우도, 보험세 속에서 소폭의 등락을 보이고 있으며, 특히 학대사례의 경우 2018년 139건에서 2019년 175건으로 25.9%p 증가하였음.

<충북 연도별 노인학대 신고접수 건수>

(단위: 건)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
일반사례	517	395	484	480	589
학대사례	167	194	165	139	175
합 계	684	589	649	619	764

나. 주요내용 검토

- 안 제2조제2항의 “노인학대”에 대한 정의는 「노인복지법」(이하 “법”이라 함) 제1조의2제4호에 따른 것임. 또한 같은 조제1항의 “노인”에 대한 정의는 법 제1조의2제5호에서 ‘노인학대관련범죄¹⁾’에 대하여 노인연령을 65세 이상으로 규정하고 있고, 충청북도 내 노인 보호전문기관에서도 도에 거주하는 65세 이상을 대상으로 업무(노인학대 신고접수·현장출동방문조사 및 피해노인 보호조치 등)를 수행하고 있는 바, 노인에 대한 정의는 타당하다고 판단됨.
- 안 제3조제1항과 제2항은 법 제4조제1항에 따른 지방자치단체의 노인 보건 및 복지증진의 책임 및 시책 강구에 대한 의무와 그 밖의 노인학대 관련 조항들의 취지에 따라 노인학대 예방 및 보호를 위한 도지사의 책무를 규정하고 있으며, 제3항은 도민의 책무를 규정하고 있음.
- 안 제4조는 노인학대 예방 및 보호 추진 계획을 매년 수립·시행하도록 규정하고 있고, 계획 수립·시행을 위해 필요한 경우 시·군, 공공기관, 그 밖의 법인 또는 단체 등에 협조를 요청할 수 있도록 규정함.
- 안 제5조는 학대피해노인의 의사결정 지원에 관한 사항을 규정한 것임.
 - 성년후견제는 질병·장애·노령 등의 사유로 의사결정능력이 결여 또는 부족한 사람들의 본인 의사 및 자율에 따른 자기결정권을 존중하기 위한 제도로, 고령사회에 대응하고, 치매노인, 정신장애인 등의 복지 관점에서 개별상황에 맞게 이용할 수 있도록 도입됨²⁾.

1) “노인학대관련범죄”란 65세 이상 노인에 대한 상해·폭행, 감금, 협박, 강간, 주거·신체 수색, 강요, 공갈, 재물손괴등 「형법」에서 정의하고 있는 범죄를 말함. (「노인복지법」 제1조의2제5호)

2) 이충은, “2019노인복지제도로서 성년후견제도에 관한 연구”, 법학연구 19(2), 한국법학회, 2019.

‘이충은(2019)은 본 논고에서 노인학대에 대한 대응책으로서의 성년후견제를 강조하면서, 성년후견제의 인식개선과 신뢰도를 높일 수 있는 방안 마련의 필요성과 학대피해노인들에게 성년후견제를 적용할 수 있는 구체적 방안으로 「노인복지법」 제39조의6제2항의 노인학대 신고의무자에 성년후견인을 포함시킬 것을 주장함.’ pp. 316-317.

- 특히 노인학대 문제 해결에 있어 성년후견제도는 학대피해노인을 보호하고 존엄과 행복을 증진시키는 중요한 요소임에도 불구하고 경제적 상황이 어렵거나 가족 또는 친족이 없는 등의 상황으로 인해 자력으로 성년후견개시 심판청구를 하거나 후견인을 이용하는 것에 어려움을 겪는 분들이 있음.

※ 「민법」 제9조에서는 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무 처리 능력이 지속적으로 결여된 사람에 대하여 본인, 배우자, 4촌 이내의 친족, 미성년후견인, 미성년후견감독인, 한정후견인, 한정후견감독인, 특정후견인, 특정후견감독인, 검사 또는 지방자치단체의 장의 청구에 의하여 성년후견개시의 심판을 하도록 규정하고 있음.

- 따라서, 안 제 5조의 학대피해노인에 대한 의사결정 지원(성년후견 등의 이용)은 노인학대 예방 및 노인 인권증진과 권익옹호 측면에서 필요하다고 판단됨.

- 안 제6조(학대피해노인 전용쉼터의 위탁·운영)는 법 제39조의19제3항 및 같은 법 시행령 제24조제1항제6호에 따라 쉼터의 노인보호전문기관 위탁과 위탁·운영에 필요한 비용 지원에 대해 규정한 것임.

「노인복지법」 제39조의19(학대피해노인 전용쉼터의 설치) ③ 국가와 지방자치단체는 쉼터의 운영업무를 제39조의5제1항 및 제2항에 따른 노인보호전문기관에 위탁할 수 있다. 이 경우 국가와 지방자치단체는 위탁에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

「노인복지법 시행령」 제24조(비용의 보조) ①법 제47조의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 그 설치·운영에 소요되는 비용을 보조할 수 있는 노인복지시설은 다음 각 호와 같다.

6. 법 제39조의19제1항에 따른 학대피해노인 전용쉼터

- 안 제7조는 법 제6조의3 및 「노인장기요양보험법」 제35조의3에 따른 노인인권교육 및 노인학대예방·신고의무 교육이 원활히 실시될 수 있도록 교육의무 대상자에 대한 안내, 법 제39조의16에 따른 노인학대 행위자에 대한 상담·교육 및 심리적 치료를 위한 노인보호전문기관과의 협력과 교육 수행에 필요한 도 차원의 행정적·재정적 지원을 규정함.

- 현재 「노인복지법」에 따라 경로당 및 노인교실을 제외한 노인복지 시설 및 재가장기요양기관의 설치·운영 종사자의 인권교육은 의무적으로 실시되고 있는 바, 교육 의무 대상자가 적시에 교육을 받을 수 있도록 안내하는 것과 이를 위한 지원은 타당함.
- 안 제8조는 노인학대 예방 및 보호 관련 정책 등의 모니터링에 대한 사항을 규정한 것으로,
- 이는 학대피해 노인의 사후관리 및 노인학대 사례 재발방지를 위해 필요한 조치로 타당함.
 - 국가인권위원회에서도 서울, 부산, 광주, 대구, 대전 지역을 대상으로 2009년부터 노인인권 모니터링단을 한시적으로 구성·운영해왔고, 광주 시에서도 노인 인권지킴이단을 운영 중이며, 인천시에서도 노인복지시설을 찾아가 인권실태를 점검하는 노인인권 모니터링단(100명)을 운영하고 있는 등 타 지방자치단체에서 모니터링단을 운영하고 있음.
 - 이에 노인학대 문제를 충북도민 모두가 공동체적 관점 하에 관심을 갖고 예방과 보호가 이루어 질 수 있도록 본 조례를 근거로 지역 실정에 맞는 모니터링단 구성·운영에 만전을 기해야 할 것임.
- 안 제9조는 노인학대 예방·치료·보호 등 행위의 체계성과 효율성을 위해 노인보호전문기관 등 관련기관 간의 협력체계 구축을 규정함.
- 특히 협력체계 구축은 안 제8조에 따른 모니터링 결과에 따라 학대피해노인에게 적절한 서비스를 제공하기 위해서도 필요한 조치임.

다. 종합 검토의견

- 노인학대는 과거와 달리 노인 인권 및 권익보호 차원의 중요한 사회 문제로 대두되고 있고 노인인구의 증가 및 노인학대 증가 추이에 비추어 볼 때, 본 조례의 제정은 시의성(時宜性)이 있다고 판단됨.

- 본 조례안은 충청북도에 거주하는 65세 이상 노인의 학대 예방 및 보호를 위한 지원 근거를 마련하기 위한 것으로 상위법령에 저촉되거나 다른 법령과의 충돌은 없으며 조례안 예고를 거치는 등 절차상으로도 문제가 없음.

참고**충청북도 노인학대예방 및 보호 관련 자료****1. 충청북도 관련 시설 설치현황****가. 노인보호전문기관 (2개소)**

구 분	충청북도노인보호전문기관	충청북도북부노인보호전문기관
소재지	청주시	충주시
최초설치	2004. 8. 24	2008. 10. 1
종사자	10명 (남 2/ 여 8)	8명 (남 2/ 여 6)
지원액	419,340천원(국비50%, 도비50%)	335,472천원(국비50%, 도비50%)
관 할	· 중남부권 6개 시군 (청주, 증평, 진천, 보은, 옥천, 영동)	· 북부권 5개 시군 (충주, 제천, 괴산, 음성, 단양)
운영법인	사회복지법인 천주교청주교구사회복지회	

나. 학대피해노인전용쉼터 (1개소)

구 분	충청북도학대피해노인전용쉼터
소재지	충주시
최초설치	2011. 3. 2.
종사자	4명 (여 4)
입소정원	9명
지원액	188,236천원(국비50%, 도비 50%)
운영법인	사회복지법인 천주교청주교구사회복지회

○ 학대피해노인전용쉼터 입소자 및 이용자 현황

(단위 : 명)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
입소자	44	30	29	17	26
이용자	46	87	79	5	34
합 계	90	117	108	22	60

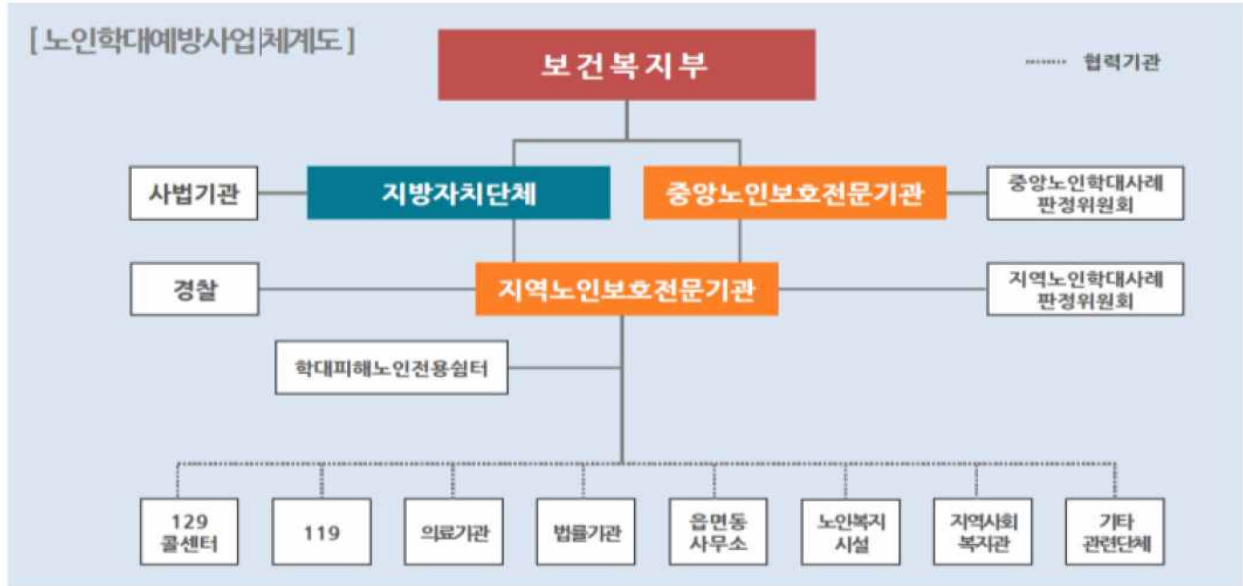
※ 입소자 : 숙식과 함께 치유프로그램 및 상담서비스 등을 제공받는 대상

이용자 : 단기 치유프로그램 및 상담서비스 등을 이용하는 대상

2. 노인학대 예방사업 체계 및 시·도 역할

※자료: 보건복지부, '2019년 노인보건복지 사업안내(2권)', p.216~217.

1) 노인학대 예방사업 체계도



2) 노인학대 예방사업 시·도 역할

○ 지역노인보호전문기관 관리

- 현장점검

- 시·도지사는 관할 노인보호전문기관 운영 관련 반기별 현장점검을 실시하고 그 결과를 보건복지부로 제출

※ 주요점검사항: 인사 및 조직관리, 회계처리, 사례관리, 사업계획 대비 추진상황 등

- 지도감독 및 설치 지원

- 시·도 지정 지역노인보호전문기관 및 학대피해노인 전용쉼터에 대한 업무지도 및 감독
- 지역노인보호전문기관 위탁기관 지정 및 분관설치 지원

○ 생활시설 학대 발생시설 자료 취합 등 관리(시·군·구→광역시·도→보건복지부)

○ 기타 노인학대 예방 등 지도·감독

- 노인복지시설 등에서의 노인학대예방을 위한 지도·감독
- 격리보호가 필요하여 「노인복지법 시행규칙」 제29조의14제2호에 따라 보호 조치를 의뢰 받은 피해노인에 대한 행정적인 조치 등
- 학대피해노인의 보호 및 지원을 위한 지역사회 내 보호체계 구축
- 노인학대예방과 노인보호전문기관 활동에 관한 홍보와 지원
- 연 1회 이상 사회복지전담공무원에 대한 신고의무자 교육

○ 노인학대 신고의무자로서 노인보호전문기관과 노인학대사례 개입을 위한 협력체계 구축