

노인복지법과 입법평가*

- 노인복지법상의 노인학대예방사업 관련 조항을 중심으로 -

박 수 경**

Contents

- I. 노인복지법상의 노인학대예방사업 조항의 입법평가 이유
 - II. 노인복지법의 노인학대예방사업 조항의 개관
 - III. 입법평가의 전제와 절차
 - IV. 입법평가의 방법
 - V. 입법평가의 적용
 - VI. 평가결과 및 대안제시
-

* 이 논문은 2018년 5월 25일에 개최된 한국법제연구원과 한국사회보장법학회의 “2018 입법평가 연합학술회의”에서 발표한 논문을 보완·수정한 것임을 밝혀 둔다.

** 와세다대학교 국제관계학박사(일본노동정책전공)

I. 노인복지법상의 노인학대예방사업 조항의 입법평가 이유

2017년도 우리나라의 고령화율은 13.8%로, 2060년에는 40.1%가 될 것으로 예상되고 있다. 또한 노인의 기대여명은 남성 83.2세, 여성 87.4세로 나타나고 있다. 향후의 고령화에 대비하여 노인에게 대한 다양한 노인복지정책이 요구되고 있는 상황이다.¹⁾

2004년 노인복지법에 노인학대 관련 조항이 처음으로 개정되고 나서부터 약 14년의 시간이 흘렀다. 종래에 노인부모에 대한 부양의 책임은 주로 가족에게 있었지만 점점 사회로 확대되어 돌봄의 사회화가 이루어졌다. 가족 내에서 이루어진 학대는 은폐되고 외부로 드러나는 것이 쉽지 않고, 설령 학대가 발견된다고 해도 학대자는 그러한 학대 사실을 쉽게 인정하지 않는 경향을 보인다. 하지만 돌봄의 사회화가 이루어져 노인복지의 다양한 서비스 니즈가 발생하였고, 이에 따라 외부 돌봄자의 역할이 증대되어 가족 내에서 이루어지고 있는 돌봄에 외부자의 역할이 개입될 수 있게 되었다. 따라서 가족 내에서 노인학대가 발생한 경우, 제3자의 돌봄자 또는 외부자에 의해 목격될 수 있게 된 것이다. 이러한 노인학대예방을 위한 복지서비스의 법적 기반이 2004년의 노인복지법 개정으로 마련되어 많은 진전을 보이고 있다.

1981년에 노인복지법이 제정된 이후, 여러 차례에 걸쳐 법률의 개정이 있었다. 노인복지법의 대상자는 명시적으로는 노인 전체를 대상으로 하지만, 실제로는 돌봄 및 보호를 필요로 하는 노인이 주요한 대상이다. 노인복지법에서의 노인복지사업의 내용은 1990년대의 신자유주의적 정책의 영향으로 복지예산축소, 시설복지축소, 복지주체의 민영화 등이 이루어지긴 했으나, 1980년대~1990년대에 이루어진 법개정은 노인복지사업을 정비해나가는 과정에서 중요한 역할을 했으며 경로연금 지급 및 노인일자리 창출 등 노인의 경제적 보장과 관련된 내용이 두드러진다.

1) 통계청, 「고령자 통계 보도자료」, 2017, 2면.

반면, 2000년대 개정의 특징은 크게 두 가지로 볼 수 있는데, 2004년 노인학대 예방사업에 관한 조항이 신설되었고, 2008년 노인장기요양보험법 시행을 앞두고 노인장기요양보험제도 도입에 대비하여 노인복지시설의 정비, 요양보호사 자격제의 시행 등의 내용이 정비되기 시작했다. 이렇게 2004년의 개정에서 노인학대 예방사업과 관련된 조항이 추가된 이후, 그 이후의 노인복지법 개정 동향에서 보면 매 개정마다 노인학대와 관련된 사항이 크게 개정되는 것을 볼 수 있다. 그 만큼 노인복지법의 노인복지사업 중, 노인학대의 예방과 관련된 사업은 노인복지법에서 중요한 비중을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

하지만, 노인복지법에 노인학대 관련 조항이 개정된 이래, 기존의 연구동향을 살펴보면, 노년학, 사회(노인)복지학 등에서 노인학대의 요인과 특성 등에 관한 연구는 지속적으로 이루어져 왔다. 법학적인 관점에서는 노인학대를 한 자에 대한 처벌을 어떻게 규율해 나갈 것인가에 대한 논의는 노인복지법에 노인학대 조항이 개정된 이후 비교적 초기에 이루어졌고,²⁾ 최근에는 노인학대범죄처벌에 관한 특례법안에 대한 논의³⁾가 이루어지고 있는 정도이다. 따라서 사회보장법의 관점에서 노인복지법상의 노인학대와 관련된 연구는 전문하다고 할 수 있을 정도로 찾아보기가 힘들다.

노인복지법은 노인의 기본적인 생활을 보장하고 이와 관련된 최저 한도의 노인복지서비스를 제공하는 것이 기본 목적으로, 특히 장기요양보험법이나 국민연금법 등의 적용이 어려운 노인층에 대한 적용과 보호가 두텁다. 그렇다 보니, 노인복지법이 제정된 이후, 노인들의 최저한도의 생활을 보장하는 생존권을 충족시키는데 중점이 놓여 있었기에, 그 동안 노인의 인권 및 권리를 보장하는 노인복지서비스 정책은 다소 우선순위에서 밀려있었다고 볼 수 있다.

그러므로, 가장 기본적인 것은 왜 노인학대와 관련된 조항이 노인복지법에

2) 이건호, "고령화 사회에서의 노인의 범죄피해와 노인학대", 『한국의료법학회지』, 제16권 제1호, 한국의료법학회, 2008a, 1-35면; 이건호, "고령화사회에서 노인학대에 대한 형사법적 대처", 『경찰법연구』, 통권 8호, 한국경찰법학회, 2008b, 239-269면.

3) 강동욱, "노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(안)상 노인학대범죄사건의 처리절차에 대한 검토와 그 개선방안", 『홍익법학』, 제16권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2015a, 29-52면; 강동욱, "노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(안)상 노인학대범죄의 처벌에 대한 검토와 개선방안", 『법과 정책연구』, 제15집 제2호, 한국법정책학회, 2015b, 473-495면.

포함되어 개정되게 되었는지를 분석해 보아야 할 필요가 있고, 노인복지 더 나아가서는 사회보장의 기본 이념과 역할에 비추어 보아 노인학대 관련 조항이 노인 복지법에 추가된 것이 가지는 의미를 고찰해 볼 필요가 있다. 이러한 연구목적을 실현하기 위하여, 2004년 이후 노인복지법상의 노인학대예방사업과 관련된 조항이 현재까지 수차례의 개정을 거치는 동안, 동법의 적용사항과 현실의 상황개선 등을 중심으로 노인복지법의 입법 목적을 달성해왔는지 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 노인복지법의 노인학대예방사업 조항의 개관

1. 노인복지법의 재개정 연혁

(1) 노인복지법의 제정 배경

1960년대 이후 정부주도의 산업화와 도시화로 인하여, 사회와 가족 내에서의 노인의 지위의 하락으로 인하여 가족부양의식과 노인복지제도의 필요성을 인식하게 되었다. 그 이후 1970년대에 국민연금법 시행에 대한 논의도 일부 있었지만 세계적인 석유위기로 인한 경제위기로 인하여 사회적 합의가 이루어지지 못하였다. 이러한 상황 속에서 노인부양의식은 변화하기 시작하였고, 노인에 대한 사회 안전망 확보를 위한 제도마련의 필요성이 대두하게 되었다. 이러한 상황 속에서 1980년 제5공화국이 출범하면서 국정지표의 하나로서 '복지사회 건설'이 내세워졌고, 이러한 정치적 이념 속에서 1981년 6월 5일 노인복지법이 제정·공포되게 되었다.⁴⁾⁵⁾⁶⁾

4) 박석돈/박순미/이경희, 「노인복지론」, 양성원, 2016; 양옥남/김혜경/박화옥/정순돌, 「노인복지론」, 공동체, 2016.

5) 1980년의 고령화율은 3.8%, 노인복지법이 제정되었던 1981년의 고령화율은 3.9%로 고령화사회에 진입했던 시기는 아니다. 참고로, 우리나라가 전체 인구에서 65세 이상의 인구가 차지하는 비율의 7%를 넘게 되어 처음으로 고령화사회가 된 해는 2000년(7.2%)이었다. 앞서 언급했지만 2017년은 13.8%, 2018년 현재는 14.3%로 고령사회에 진입했다고 볼 수 있다(통계청, "장래인구추계"(1980-2018년 설정 검색)).

6) 하지만 노인복지법이 제정된 당시는 국민연금법이 제정되기 전이고, 국민건강보험법의 전신인 의료보험제도 상시 100명 이상 근로자를 사용하는 사업장에만 적용되고 있었기에 사회보험제도가 정상적으로 작동하기 이전이었다(전광석/박지순/김복기, 「사회보장법(제5판)」, 신조사, 2018.

(2) 노인복지법의 제·개정 연혁⁷⁾

1981년 노인복지법이 제정된 후, 가족에 대한 가치관의 변화 그리고 신자유주의의 흐름 속에서 사회변화가 다양하게 발생하였고, 이에 따라 노인의 새로운 복지서비스에 대한 욕구도 다양화되었다. 이러한 변화의 사회적 니즈에 부응하기 위하여 법률이 개정이 지속적으로 이루어졌다.

1989년 개정에서는 노인복지대책위원회가 설치, 재가노인을 위한 가정봉사원 사업의 실시, 국가 또는 지방자치단체가 65세 이상의 노인에게 노령수당지급, 노인복지시설의 다양화(실비양로시설, 유료노인요양시설, 노인복지주택이 추가), 노인여가시설의 분류(경로당, 노인교실 및 노인휴양소), 노인생업지원 등이 추가 및 신설되었다(1989년 12월 30일 시행).

1993년 12월 개정에서는 사회복지법인이 아닌 개인도 사·도지사의 허가를 받은 유료노인복지시설의 설치 및 운영 가능하도록 하였다. 재가복지사업 종류의 명시(가정봉사원과 견사업, 주간보호사업, 단기보호사업으로 명시) 및 법적 근거 규정이 마련, 행정처분의 상대방 또는 대리인에게 의견진술의 기회 부여하는 청문절차 규정되었다(1994년 6월 28일 시행).

1997년 8월 전부개정(노인복지법 전면개정)에는 인구고령화에 따른 치매 등 노인질환에 대한 연구·관리사업 및 노인재활요양사업을 국가 또는 지방자치단체가 실시하고 노인전문요양시설·유료노인전문요양시설 및 노인전문병원을 설치할 수 있도록 했다. 연금적용대상에서 제외되는 65세 이상 노인 중 경제적 어려움이 있는 노인에게 국가가 경로연금을 지급하는 소득지원, 노인의 사회참여 및 취업 활성화를 위한 노인지역봉사가관, 노인취업알선기관의 법적 근거 규정, 재가노인복지시설은 단독주택 또는 공동주택에도 설치가능하게 되었다(1998년 5월 23일 시행).

1999년 2월 일부개정에서는 노인복지시설에 대한 규제가 완화되고 경로연금제도의 운영상의 미비점에 대한 개선 및 보완이 이루어졌다. 경로연금수급권자는

250면).

7) 이하의 내용은 법제처 국가법령정보센터의 "노인복지법" 제정·개정이유를 참조하여 재구성함.

경로연금 지급대상자 선정을 위한 소득기준과 재산기준에 충족해야 하며, 생활보호대상자인 경우, 국민연금 등 공적연금을 수급하고 있더라도 경로연금을 수급할 수 있도록 하였다. 노인전문병원은 의료법상 요양병원으로 하였고, 노인복지시설에 대한 규제가 완화(유료양로시설, 유료노인복지주택, 유료노인요양시설, 유료노인전문요양시설의 비용수납 신고제를 폐지)되었다(1999년 2월 8일 시행).

2004년 1월의 일부개정령으로 국가와 지방자치단체가 노인학대를 예방하고 수시로 노인학대를 신고를 받을 수 있도록 긴급전화를 설치하도록 하고, 국가와 지방자치단체가 노인학대의 예방, 발견, 보호 등을 전담하는 노인보호전문기관을 설치하였다. 또한 직무상 노인학대를 알게 된 자는 노인보호전문기관 및 수사기관에 노인학대발견 신고를 의무화하였고, 노인보호전문기관의 직원 및 사법경찰관은 현장출동 등 응급조치가 필요하다고 인정할 때에는 관계공무원 등이 조사할 수 있도록 규정하였다(2004년 7월 30일 시행).

2005년 7월 일부개정령에서 급격한 고령화로 노인부양비 부담이 커지자 노인일자리 문제가 급부상하여 노인일자리전담기구 설치에 관한 규정이 신설되었다(2005년 10월 14일 시행). 2007년 1월 일부개정령에서는 9월 21일을 치매극복의 날로 정하고, 노인학대문제의 심각성에 대한 국민인식을 높이기 위해 노인학대정의규정에 정서적 폭력을 추가하고자 하였다(2007년 7월 4일 시행).

2008년 8월 일부개정령에서는 노인장기요양보험제도 도입에 대비하기 위하여 노인복지시설의 유형을 개편하였다. 노인복지시설의 종류를 서비스 내용으로 구분하고 노인일자리 지원기관을 노인복지시설로 추가하였고, 60세 미만의 자에게는 노인복지주택을 분양 임대하는 것 등을 금지하고 이를 위반한 경우 벌칙을 부과할 수 있도록 하는 제도상의 미비점 개선·보완하였다. 또한 실종노인에 대한 신고의무 등을 도입하였다(2008년 8월 4일 시행). 2010년 1월 일부개정령에서는 요양보호사 자격시험제도 도입하여 자격시험 도입에 따른 결격사유와 자격취소 사유에 관한 규정을 마련하였다. 이에 더불어 요양보호사 교육기관 운영제도를 신고제에서 사·도지사에게 의한 지정제로 변경하였다(2010년 4월 26일 시행).

2011년 3월 일부개정령에서는 노인복지주택의 분양·양도·임대의 대상을 입소자격 기준인 60세 이상의 자로 명확히 하고 이를 위반하는 경우에는 처벌규정을

마련하여 노인복지주택과 관련된 제도를 보완하였다(2011년 3월 30일 시행). 또한 같은 해 4월 일부개정에서는 노인일자리전담기관을 노인인력개발기관, 노인일자리지원기관, 노인취업알선기관으로 규정하는 개정이 이루어졌다(2011년 10월 8일 시행).

2011년 6월 노인전문병원을 의료법상 요양병원으로 일원화하고 노인휴양소를 폐지하였다. 또한, 노인학대신고 의무자 범위 확대하고, 신고의무자의 신분보호를 강화하기 위해 신고인의 신분보호 및 신원노출 금지의무를 위반하는 자에게 형벌을 부과, 노인학대 신고를 받고 현장에 출동한 자의 현장조사를 거부 및 업무를 방해한 자에게 과태료를 부과하는 등의 노인학대사태에 대한 관련법규를 강화하였다(2011년 12월 8일 시행).

2012년 2월 일부개정에서 경로당의 활성화를 도모하기 위하여 경로당에 대한 양곡구입비 및 냉난방 비용을 보조, 전기요금 등의 공과금 감면을 할 수 있도록 했다(2012년 12월 1일 시행). 2012년 10월 일부개정에서는 노인학대 신고의무자가 직무수행 중 노인학대를 알게 된 경우, 신고의무를 위반하는 경우 이를 처벌하는 규정을 마련하였고, 노인학대 신고의무자 교육과정에 노인학대예방 및 신고의무와 관련된 내용이 포함되게 되었다(2013년 4월 23일 시행).

2013년 6월 노인일자리기관을 노인복지시설의 한 규정으로 규정하였다. 일자리를 제공하는 노인일자리지원기관은 사회복지사업을 수행하고 있으므로 노인복지시설의 한 종류로 규정하여 사회복지시설로 인정받을 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 또한 치매질환자를 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」에서 규율함에 따라 법률 간 상충문제를 해소하기 위하여 이 법에서 치매로 인한 실종부분을 삭제하였다(2013년 12월 5일 시행).

2015년 1월 일부개정에서 노인복지주택의 입소자격이 있는 노인이 부양책임 을 지고 있는 미성년 자녀·손자녀도 노인복지주택에 함께 입소하여 생활할 수 있도록 노인복지주택 입소자의 범위를 확대하고, 노인복지주택 중 분양형을 폐지하여 노인복지주택을 임대형으로만 설치·운영하도록 하되 기존에 설치된 노인복지주택에 대해서는 분양형을 그대로 유지하도록 경과조치를 두었다. 또한 노인학대현장 출동 시 노인보호전문기관과 수사기관 상호 간에 동행협조를 요청할

수 있는 근거규정을 신설하고 현장 출동자에게 현장출입 및 관계인에 대한 조사 질문권을 부여하여 노인학대신고에 대한 효과적인 대응이 이루어지도록 하였다. 그리고 노인대상 건강진단 및 보건교육에 성별 다빈도 질환이 반영되도록 하고, 지역봉사지도원의 업무로 노인 대상의 교통안전 및 교통사고예방 교육을 할 수 있도록 하여 노인의 특성에 맞는 충실한 교육이 실시될 수 있도록 개정하였다(2015년 7월 29일 시행).

2015년 12월 일부개정에서 노인학대관련범죄 전력자의 취업제한 등 노인학대 관련 규제 및 처벌을 강화하고, 노인복지시설이 휴지·폐지하거나 사업정지·폐지 명령을 받는 경우 이로 인한 서비스의 중단으로 이용자들의 불편이 있으므로, 노인복지시설 휴지·폐지 또는 사업정지·폐지의 경우 이용자 권익보호조치를 하도록 의무화하였다(2016년 12월 30일 시행).

2016년 12월 일부개정에서는 노인학대행위 유형에 정서적 학대행위가 포함되고, 노인에 대한 금지행위 객체가 되는 노인연령기준이 없어 처벌이 불명확해지는 문제가 있었는데 노인의 연령기준을 65세로 명시하였다. 또한 현재 일정범위 직군 종사자에 대한 노인학대신고의무 조항에도 노인연령 기준을 명시하였다. 한편, 현행법상 벌칙조항의 벌금액을 국회사무처 예규 및 국민권익위원회 권고안에서 제시하는 징역형 대비 적정 벌금액의 일반기준인 '징역형 1년당 벌금형 1천만원'의 비율에 따라 벌금형의 금액을 조정하였다(2017년 6월 3일 시행).

2017년 3월 노인학대행위자에게 노인학대관련 심리치료 등의 권고가 있는 경우 이를 성실히 이행하도록 하고, 학대피해노인 전용쉼터의 설치 및 업무 위탁에 필요한 비용 지원의 근거를 마련하였다(2017년 9월 15일 시행). 2017년 10월 노인학대를 예방하고 노인 인권을 제고할 수 있도록 대통령령으로 정하는 노인복지시설의 설치·운영자 및 종사자, 이용자에 대하여 인권교육을 실시하도록 하고, 국가 또는 지방자치단체의 독거노인 지원 사업과 노인성 질환에 대한 의료지원 사업에 대하여 비용을 지원할 수 있도록 근거를 명시하였다. 또한 노인복지주택 입소자격자가 부양하는 가족의 주거안정을 위하여 입소자격자 사망 등의 경우 보건복지부령으로 정하는 기간 내에서 퇴소하도록 하는 등 현행제도 운영상 나타난 일부 미비점을 개선 및 보완하였다(2018년 4월 25일 시행).

2018년 3월 일부개정에서 노인의 일자리 보급을 확대하기 위하여 국가, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관은 소관 공공시설에 청소, 주차관리 및 매포 등의 사업을 위탁하는 경우에는 65세 이상 노인을 100분의 20 이상 채용한 사업체를 우대할 수 있도록 하였다. 또한 관련 민원의 투명하고 신속한 처리와 일선 행정기관의 적극행정을 유도하기 위하여, 노인주거복지시설·노인의료복지시설·노인여가복지시설·재가노인복지시설 설치의 신고·변경신고 및 폐지·휴지 신고가 수리가 필요한 신고임을 명시하였다. 그리고 노인학대행위를 발견할 개연성이 높은 국민건강보험공단의 요양직 직원 등을 노인학대신고의무자로 추가하였다(2018년 3월 13일 시행).

2. 노인복지법의 체계 및 주요내용

노인이 갖는 신체 및 건강상의 특성을 감안하면 최소한의 소득보장과 보건 및 의료서비스, 요양서비스의 3자가 유기적으로 보장되어야 하며, 이에 더불어 노인의 사회참여를 현실화할 수 있는 조치가 확보될 때 노인복지의 근간이 마련된다.⁸⁾

노인복지법상의 주요한 노인복지사업으로는, 노인의 사회참여, 노인일자리창출, 지역봉사원, 생업지도, 경로우대, 건강진단, 독거노인지원, 상담·입소 등의 조치, 노인재활요양사업, 노인학대예방, 노인학대에 대한 금지, 실종노인에 대한 신고의무 등의 사업을 실시하고 있다. 따라서 노인복지법은 이러한 내용을 바탕으로 총 7장으로 구성되어 있다.

제1장	총칙(제1조~제8조)
제2장	삭제
제3장	보건·복지조치(제23조~제30조)
제4장	노인복지시설의 설치·운영(제31조~제44조)
제5장	비용(제45조~제49조)

8) 전광석/박지순/김복기, 전게서, 250면.

제6장 보칙(제50조~제55조)
제7장 벌칙(제55조의2~제62조)
부칙

제1장 총칙에서는 노인복지법의 목적, 정의, 기본이념, 가족제도의 유지·발전, 보건복지증진 책임, 노인실태조사, 노인의 날, 홍보영상의 제작·배포·송출 등, 인 권교육, 노인복지상담원, 노인전용주거시설 등의 내용이 정의되어 있다. 제2장은 과거 경로연금과 관련된 조항이었는데, 기초노령연금이 도입되면서 현재는 전면 삭제되어 있다.⁹⁾

제3장은 보건·복지조치에 대하여 규정하고 있다. 이러한 보건·복지조치와 관 련된 사항으로 노인의 사회참여(제23조), 노인일자리 전담기관의 설치·운영(제23 조의2), 지역봉사지도원(제24조), 생업지원(제25조), 경로우대(제26조), 건강진단 (제27조), 홀로 사는 노인에 대한 지원(제27조의2), 독거노인종합지원센터(제27 조의3), 노인성 질환에 대한 의료지원(제27조의4), 상담·입소 등의 조치(제28조), 노인재활요양사업(제30조) 등의 노인복지사업이 포함되어 있다.

제4장에서는 노인복지시설의 설치·운영에 대하여 정의하고 있다. 노인복지시 설의 종류(제31조), 사회복지사업법에 따른 신고와의 관계(제31조의2), 노인주거 복지시설(제32조), 노인주거복지시설의 설치(제33조), 노인복지주택의 입소자격 (제33조의2), 노인의료복지시설 및 설치(제34조, 제35조), 노인여가복지시설 및 설치(제36조, 제37조), 경로당에 대한 보조 등(제37조의2, 제37조의3), 재가노인 복지시설 및 설치(제38조, 제39조), 요양보호사의 직무·자격증의 교부(제39조의 2), 요양보호사교육기관의 지정(제39조의3), 긴급전화의 설치(제39조의4), 노인 보호전문기관의 설치(제39조의5), 노인학대 신고의무와 절차(제39조의6), 응급조 치의무(제39조의7), 보조인의 선임(제39조의 8), 금지행위(제39조의9), 실종노인 에 관한 신고의무(제39조의10), 조사(제39조의11), 비밀누설금지(제39조의12), 요양보호사의 결격사유(제39조의13), 요양보호사 자격의 취소(제39조의14), 노 인학대 등의 통보(제39조의15), 노인학대행위자에 대한 상담·교육 등의 권고(제

9) 2015년 이후 기초노령연금은 기초연금제도로 전환되어 별도의 기초연금법으로 시행되고 있다.

39조의16), 노인관련기관의 취업제한(제39조의17), 위반사실의 공표(제39조의18), 학대피해노인 전용쉼터의 설치(제39조의19), 노인학대의 사후관리(제39조의20) 등이 규정되어 있다.

제5장은 보건·복지시설의 운영주체와 이용자에 대한 비용을 규정하고 있으며(제45조~제49조), 제6장은 보칙으로 이의신청(제50조), 노인복지명예지도원(제51조), 권한의 위임·위탁(제52조), 건축법에 대한 특례(제55조) 등이 정의되어 있다. 마지막 제7장에는 법조항을 위반한 경우에 부과되는 벌칙과 과태료, 가중처벌, 양벌규정 등이 규정되어 있다.

3. 노인복지법상의 노인학대관련 조항

노인복지법에서 노인학대를 제도적으로 방지하고 학대받는 노인을 보호할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 신설된 법안 내용은, 용어의 정의(제1조의2), 노인복지시설(노인보호전문보호기관)의 종류(제31조제5호), 긴급전화의 설치(제39조의4), 노인보호전문기관의 설치(제39조의5), 노인학대 신고의무와 절차 규정(제39조의6), 응급조치의 의무(제39조의7), 보조인의 선임(제39조의8), 금지행위 및 벌칙(제39조의9, 제7장), 비밀누설의 금지 및 벌칙(제39조의12, 제57조) 등이다.¹⁰⁾

[표 1] 노인복지법상의 노인학대관련 조항

제1장 총칙	제1조의2제4호제5호	노인학대의 정의, 노인학대관련범죄의 정의
	제6조제4항	노인의 날 등(노인학대예방의 날)
	제6조의2	홍보영상의 제작·배포·송출
제4장	제39조의4	긴급전화의 설치 등

10) 2005년에 제정된 저출산·고령화기본법에서도 국가와 지방자치단체의 책무로서 노인을 보호하고 안전보장과 취약계층 노인의 보호를 명시하고 있다.

저출산·고령화기본법 제13조(생활환경과 안전보장) 노후생활에 필요한 기능과 설비를 갖춘 주거와 이용시설을 마련하고 노인이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 환경을 조성하는 등 쾌적한 노후생활환경을 조성하고 재해와 범죄 등 각종 위험으로부터 노인을 보호하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

노인복지 시설의 설치· 운영	제39조의5	노인보호전문기관의 설치 등
	제39조의6	노인학대 신고의무와 절차 등
	제39조의7	응급조치의무 등
	제39조의8	보조인의 선임 등
	제39조의9	금지행위
	제39조의11	조사 등
	제39조의12	비밀누설의 금지
	제39조의14제2호	요양보호사 자격의 취소
	제39조의15	노인학대 등의 통보
	제39조의16	노인학대행위자에 대한 상담·교육 등의 권고
	제39조의17	노인관련기관의 취업제한 등
	제39조의18	위반사실의 공표
	제39조의19	학대피해노인 전용쉼터의 설치
제39조의20	노인학대의 사후관리 등	
제7장 벌칙	제55조의2부터 제55조의4까지	벌칙
	제61조의2	과태료

(1) 노인학대의 개념

노인복지법은 노인학대를 노인에게 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 학대 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것으로 정의하고 있으며, 노인학대관련 범죄란 보호자에 의한 65세 이상 노인에게 대하여 행해지는 노인학대의 죄로 정의한다(제1조의2). 또한 65세 이상의 사람에게 대하여 노인의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위(신체적 학대), 성적 수치심을 주는 성폭행·성희롱 등의 행위(성적 학대), 자신의 보호·감독을 받는 노인을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위(유기 및 방임), 노인에게 구걸하게 하거나 노인을 이용하여 구걸하는 행위 및 노인을 위하여 중여 또는 급여된 금품을 목적 외의 용도로 사용하는 행위(경제적 학대), 폭언,

협박, 위협 등으로 노인의 정신건강에 해를 끼치는 행위(정서적 학대)를 해서는 안 된다고 규정하고 있다(제39조의9).

(2) 노인학대의 신고 및 대응

국가 및 지방자치단체는 노인학대를 예방하고 수시로 신고를 받을 수 있도록 긴급전화를 설치해야 한다(제39조의4). 따라서 누구든지 노인학대를 알게 된 때에는 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고를 할 수 있는데, 15개의 직업군을 규정하여 직무상 65세 이상의 노인에 대한 학대를 알게 된 때에는 즉시 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고해야 한다(제39조의6). 또한 신고의무자가 소속된 기관장은 소속된 노인학대 신고의무자에게 노인학대예방 및 신고의무에 관한 교육을 실시하고 그 결과를 보건복지부 장관에게 제출해야 한다(제30조의6제5항).

노인학대 신고를 접수한 노인보호전문기관의 직원이나 사법경찰관리는 노인학대의 현장에 출동해야 한다. 이 경우 노인보호전문기관의 장이나 수사기관의 장은 서로 동행하여 줄 것을 요청할 수 있고, 그 요청을 받은 때에는 정당한 사유가 없으면 소속 직원이나 사법경찰관리를 현장에 동행해야 하는 사항을 규정하고 있다(제39조의7). 또한 학대받은 노인의 법정대리인, 직계친족, 형제자매, 노인보호전문기관의 상담원 또는 변호사는 노인학대사건 심리에 있어서 보조인이 될 수 있다(제39조의8).

그리고 제39조의11에 따라 관계공무원 또는 노인복지상담원이 노인학대 금지행위를 위반할 우려가 있는 장소에 출입하여 노인 또는 관계인에 대하여 필요한 조사 및 질문을 할 수 있는 내용이 규정되어 있다. 또한 학대노인의 보호와 관련된 업무에 종사했거나 종사하는 자는 그 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 안 된다(제39조의12). 사법경찰관리는 노인 사망 및 상해사건, 가정폭력사건 등에 관하여 노인학대가 있었다고 의심할 만한 사유가 있는 때에는 노인보호전문기관에 그 사실을 통보해야 하며, 이러한 통보를 받은 노인보호전문기관은 피해노인 보호조치 등 필요한 조치를 해야 한다(제39조의15).

(3) 노인보호전문기관 및 학대피해전용노인의 전용쉼터의 설치

제39조의5제1항에 따라, 국가는 지역간 연계체계를 구축하고 노인학대를 예방하기 위하여 중앙노인보호전문기관을 설치 및 운영해야 한다. 중앙노인보호전문기관의 업무는 노인인권보호 관련 정책제안, 노인인권보호를 위한 연구 및 프로그램의 개발, 노인학대 예방의 홍보, 교육자료의 제작 및 보급, 노인보호전문사업 관련 실적 취합, 관리 및 대외자료 제공, 지역노인보호전문기관의 관리 및 업무지원, 지역노인보호전문기관 상담원의 심화교육, 노인학대 분쟁사례 조정을 위한 중앙노인학대사례판정위원회 운영 등을 수행한다.

또한 학대받은 노인의 발견·보호·치료 등을 신속히 처리하고 노인학대를 예방하기 위하여 지역노인보호전문기관을 설치할 수 있다(제39조의5제2항). 지역노인보호전문기관의 업무는 노인학대 신고전화의 운영 및 사례접수, 노인학대의 심사례에 대한 현장조사, 피해노인 및 노인학대자에 대한 상담, 피해노인가족 관련자와 관련 기관에 대한 상담, 상담 및 서비스제공에 따른 기록과 보관, 일반인을 대상으로 한 노인학대 예방교육, 노인학대행위자를 대상으로 한 재발방지교육, 노인학대사례 판정을 위한 지역노인학대사례판정위원회 운영 및 자체사례회의 운영 등을 수행한다.

또한 국가와 지방자치단체는 학대피해노인을 일정기간 보호하고 심신 치유 프로그램을 제공하기 위하여 학대피해노인 전용쉼터(쉼터)를 설치 및 운영할 수 있다(제39조의19). 이 쉼터의 업무는 학대피해노인의 보호와 숙식제공 등의 쉼터 생활 지원, 학대피해노인의 심리적 안정을 위한 전문심리상담 등 치유프로그램 제공, 학대피해노인에게 학대로 인한 신체적, 정신적 치료를 위한 기본적인 의료비 지원, 학대 재발 방지와 원가정 회복을 위하여 노인학대행위자 등에게 전문상담서비스 제공 등이다(제39조의19제2항).

(4) 학대피해노인에 대한 지원

학대피해노인에 대한 지원은 상기의 노인보호전문기관 및 전용쉼터의 이용과 관련된 사항 외에, 노인보호전문기관의 장은 노인학대가 종료된 후에도 가정방문, 시설방문, 전화상담 등을 통하여 노인학대의 재발 여부를 확인해야 하며, 노인학대가 종료된 후에도 노인학대 재발방지를 위하여 상담, 교육 및 의료적·심리적 치료 등의 지원을 받을 수 있다(제39조의20).

(5) 학대자에 대한 지원

노인보호전문기관의 장은 노인학대행위자에 대하여 상담·교육 및 심리적 치료 등 필요한 지원을 받을 것을 권고할 수 있고, 노인학대행위자는 노인보호전문기관의 장이 제1항에 따른 상담·교육 및 심리적 치료 등을 권고하는 경우에는 이에 협조하여 상담·교육 및 심리적 치료 등을 성실히 받아야 한다(제39조의16).

(6) 학대자에 대한 제제

노인학대관련범죄전력자는 집행종료 등이 확정된 후 10년까지 동안은 노인관련기관 및 시설에 취업할 수 없다(제39조의17). 또한 제39조의9의 노인학대 금지행위에 따른 처벌을 받은 법인 등이 운영하는 시설에 대하여 그 위반행위, 처벌내용, 해당 법인 또는 시설의 명칭, 대표자 성명, 시설장 성명 및 그 밖에 다른 시설과의 구별에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항을 공표할 수 있다(제39조의18).

(7) 벌칙

제39조의9제1호의 행위를 한 자(신체적 학대 중 상해를 입힌 경우는)는 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처한다(제55조의2). 또한 제39조의9의 금지행위 중 신체적 학대(폭행), 성적 학대, 방임, 경제적 학대, 정서적 학대를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다(제55조의3제1항제2호). 이 중, 제39조의9의 금지행위의 제5호(경제적 학대)에 해당하는 행위를 한 자는 3년

이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(제55조의4).

한편, 노인학대신고를 접수한 노인보호전문기관의 직원이나 사법경찰관리의 업무수행중인 직원에 대하여 폭행 또는 협박하거나 위계 또는 위력으로써 그 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다(제55조의3제1항제1호). 또한 단체 또는 다중의 위력을 보이거나 위험한 물건을 휴대하고, 폭행 또는 협박, 위계 또는 위력으로 업무를 방해한 죄를 범하여 노인보호전문기관의 직원을 상해에 이르게 한 때에는 3년 이하의 유기징역에 처한다. 사망에 이르게 한 때에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다(제55조의3제3항).

그리고, 제39조의6제2항(노인학대의 신고의무)을 위반하여 노인학대를 신고하지 않은 자는 500만원의 과태료에 처한다(제61조의2제1항제2호). 그리고 제39조의6제3항(신고인의 신분보장)에 따른 신고인의 신분보호 및 신원노출 금지의무를 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제57조제4호). 제39조의12를 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 누설한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제57조제5호).

[표 2] 우리나라 노인복지법상의 노인학대예방사업 관련 조항

목적	노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 함(제1조)
정의	<ul style="list-style-type: none"> - “노인학대”라 함은 노인에 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것을 말한다(제1조의2제4호). - “노인학대관련범죄”란, 보호자에 의한 65세 이상 노인에 대하여 노인학대의 죄를 말한다(제1조의2제5호). - 65세 이상의 노인에 대하여 신체적 학대, 성적 학대, 유기 및 방임, 경제적 학대, 정서적 학대 등을 해서는 안된다(제39조의9).
국가 및 지방공공단체의 책무	<ul style="list-style-type: none"> - 노인학대에 대한 인식을 높이고 관심을 유도하기 위하여 매년 6월 15일을 노인학대예방의 날로 지정하고, 노인학대예방의 날의 취지에 맞는 행사와 홍보를 실시함(제6조제4항). - 국가는 노인학대를 예방하고 수시로 신고를 받을 수 있도록 긴급전화를 설치함(제39조의 4). - 국가는 지역 간의 연계체계를 구축하고 노인학대를 예방하기 위하여 중앙노인보호전문기관 및 지역노인보호전문기관을 설치·운영해야 한다(제39조의5). - 국가는 응급조치업무와 관련하여 필요한 조치 협조 요청받은 경우, 정당한 사유가 없으면 적극 협조해야 한다(제39조의7제7호). - 국가는 학대피해노인을 일정기간 보호하고 심신 치유 프로그램을 제공하기 위하여 학대피해노인 전용쉼터를 설치·운영할 수 있다(제39조의19).

<p>학대피해노인에 대한 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 노인보호전문기관(제39조의5) 1. 노인학대 신고전화의 운영 및 사례접수 2. 노인학대 의심사례에 대한 현장조사 3. 피해노인 및 노인학대자에 대한 상담 4. 피해노인가족 관련자와 관련 기관에 대한 상담 등 - 노인보호센터(제39조의19) 1. 학대피해노인의 보호와 숙식제공 등의 쉼터생활 지원 2. 학대피해노인의 심리적 안정을 위한 전문심리상담 등 치유프로그램 제공 3. 학대피해노인에게 학대로 인한 신체적, 정신적 치료를 위한 기본적인 의료비 지원 4. 학대 재발 방지와 원가정 회복을 위하여 노인학대행위자 등에게 전문상담서비스 제공 등 - 학대받은 노인의 법정대리인, 직계친족, 형제자매, 노인보호전문기관의 상담원 또는 변호사는 노인학대사건 심리에 있어서 보조인이 될 수 있다(제39조의8). - 노인학대가 종료된 후에도 노인보호전문기관의 장은 노인학대 재발여부를 확인해야 하고, 노인학대 재발 방지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우, 피해노인 및 보호자를 포함한 피해노인의 가족에게 상담, 교육 및 의료적·심리적 치료 등의 지원을 해야 한다. 또한 상기의 지원을 하기 위하여 관계 기관·법인·단체·시설에 협조를 요청할 수 있다(제39조의20).
<p>노인학대자에 대한 지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 노인보호전문기관장은 노인학대행위자에 대하여 상담·교육 및 심리적 치료 등 필요한 지원을 받을 것을 권고할 수 있고, 노인학대행위자는 노인보호전문기관의 장이 제1항에 따른 상담·교육 및 심리적 치료 등을 권고하는 경우에는 이에 협조하여 상담·교육 및 심리적 치료 등을 성실히 받아야 한다(제39조의16).
<p>노인학대자에 대한 제재</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 노인학대관련 범죄전력자는 그 확정된 때부터 형 또는 치료감호의 전부 또는 일부의 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 10년까지의 기간동안 노인관련 기관에 취업 또는 노무를 제공할 수 없다(제39조의17). - 제39조의9(금지행위)를 위반하여 제55조의2부터 제55조의4까지의 규정에 따른 처벌을 받은 경우에는 요양보호사 자격을 취소할 수 있다(제39조의14제1항제2호).
<p>노인학대의 발견 및 신고</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 노인학대를 알게 된 때에는 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고할 수 있다. 또한 직무상 노인학대를 알게 된 때에는 즉시 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고해야 한다(제39조의6). - 사법경찰관리는 노인 사망 및 상해사건, 가정폭력사건 등에 관한 직무를 행하는 노인학대가 있었다고 의심할 만한 사유가 있는 때에는 노인보호전문기관에 그 사실을 통보해야 하고, 노인학대의 통보를 받은 노인보호전문기관은 피해노인 보호조치 등을 해야 한다(제39조의15)
<p>대응조치</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 노인학대신고를 접수한 노인보호전문기관의 직원이나 사법경찰관리는 노인학대 현장에 출동해야 하고, 노인보호전문기관장이나 수사기관장은 서로 동행해 줄 것을 요청할 수 있다. 또한 관계인에게 조사 및 질문을 할 수 있고, 노인학대행위자로부터 분리된 곳에서 조사 등의 필요조치를 할 수 있다. 그리고 학대받은 노인을 학대행위자로부터 분리하거나 치료가 필요하다고 인정할 때에는 노인보호전문기관 또는 의료기관에 인도할 수 있다(제39조의7). - 관계공무원 또는 노인복지상담원으로 하여금 제39조의9의 금지행위를 위반할 우려가 있는 장소에 출입하여 노인 또는 관계인에 대하여 필요한 조사를 하진 질문하게 할 수 있다(제39조의11). - 제39조의9의 금지행위로 제60조에 따른 처벌을 받은 법인 등의 시설에 대하여 그 위반행위, 처벌내용, 해당 법인 또는 시설의 명칭, 대표자 성명, 시설장 성명 및 그 밖에 다른 시설과의 구별에 필요한 사항 등을 공표할 수 있다(제39조의18).

별칙	<ul style="list-style-type: none"> - 제39조의9제1호(상해에 한한다)의 행위를 한 자는 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처한다(제55조의2). - 노인학대신고를 접수한 노인보호전문기관의 직원이나 사법경찰관리의 업무수행인 직원에 대하여 폭행 또는 협박하거나 위계 또는 위력으로써 그 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다(제55조의3제1항제1호). - 제39조의9의 금지행위(제1호(폭행에 한정한다)부터 제4호까지 또는 같은 조 제6호에 해당하는 행위)를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다(제55조의3제1항제2호). - 단체 또는 다중의 위력을 보이거나 위험한 물건을 휴대하고 제1항제1호의 죄를 범하여 노인보호전문기관의 직원을 상해에 이르게 한 때에는 3년 이하의 유기징역에 처한다. 사망에 이르게 한 때에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다(제55조의3제3항). - 제39조의9의 금지행위 제5호(경제적 학대)에 해당하는 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(제55조의4). - 제39조의6제3항(신고인의 신분보장)에 따른 신고인의 신분 보호 및 신원 노출 금지 의무를 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제57조제4호). - 제39조의12를 위반하여 직무상 알게 된 비밀을 누설한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(제57조제5호). - 제39조의6제2항(노인학대의 신고의무)을 위반하여 노인학대를 신고하지 않은 자는 500만원의 과태료에 처한다(제61조의2제1항제2호).
----	--

4. 기타 관련법과의 연계성

노인학대와 관련해서는 본고에서 고찰하고 있는 노인복지법 외에, 가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 형법 등에서 노인학대 처벌에 관한 규정이 명시되어 있다.

(1) 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법

1997년에 제정된 '가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법'과 '가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률'에 따라, 가정폭력범죄에 대한 사법권의 개입이 가능하게 되었다. 현재 노인학대와 관련된 법률로는 연관성이 높다고 볼 수 있다.

노인학대가 가정구성원에 의해, 가정구성원 사이의 신체적, 정신적 또는 재산상의 피해를 수반하는 가정폭력(제2조제1호)이 이루어진 경우, 가정폭력범죄의 처벌

등에 관한 특례법상의 가정폭력범죄에 해당되고 이 법이 적용된다(제2조제3호). 여기에서 가정구성원은 배우자(사실혼 포함), 자기 또는 배우자의 직계존비속관계, 계부모와 자녀의 관계 또는 적모와 서자의 관계, 동거친족 등이다(제2조제2호)

다른 법률과의 관계에서 가정폭력범죄에 대해서는 이 법을 우선하여 적용하는 것으로 되어 있다(제3조). 따라서 노인학대가 가정구성원에 의해 이루어져 가정폭력범죄에 해당될 경우에는 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법이 우선 적용되게 된다.

(2) 형법

형법에서는 학대행위자에 대한 형사처벌에 관하여 규정하고 있다고 볼 수 있다. 형법에서는 부모 등의 존속을 살해 또는 상해하는 죄에 대해서는 일반 살인죄나 상해죄 등에 비하여 가중처벌을 하고 있다(제250조 살인, 존속살해, 제257조 상해, 존속상해, 제258조 중상해, 존속중상해, 제260조 폭행, 존속폭행).

노인학대에 관한 신체적 위해행위뿐만 아니라, 유기와 학대의 죄도 형법으로 처벌된다(제271조 유기, 존속유기, 제273조 학대, 존속학대, 제275조 유기 등 처사상). 이에 더불어 노인을 체포 및 감금하는 학대행위도 처벌되고(제276조~제281조), 노인을 협박하는 협박죄도 성립된다(제283조 협박, 존속협박).

또한 명예훼손(제307조) 또는 모욕죄(제311조)로도 노인학대행위가 처벌가능하며, 학대가정에서 노인의 주거 등에 무단으로 침입한 경우에는 주거침입죄(제319조), 그리고 노인의 신체 및 주거 등을 무단으로 수색한 경우에는 주거·신체수색죄(제321조)가 적용된다.

그리고 노인에게 경제적 착취 등의 과정에서 폭행 또는 협박으로 권리행사를 방해하는 경우에는 강요죄(제324조), 노인의 재물을 횡령 또는 배임하는 경우에는 횡령죄 및 배임죄(제355조), 노인의 재물 등을 손괴 또는 은닉하는 경우에는 재물손괴죄(제366조)로 형사처벌을 받을 수 있다.

한편, 노인에 대한 성적인 학대의 경우에는 형법이 아니라 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법이 적용되어 가중처벌 된다.

Ⅲ. 입법평가의 전제와 절차

박영도에 따르면, “입법평가제도는 전체 공공분야에서 효율성, 생산성 및 질을 개선하기 위한 전략을 하나로서 법규범의 효율성과 효과성의 증대를 목표로 입법의 일반적인 질적 개선과 범최적화를 추구하기 위한 수단”으로 보고 있다.¹¹⁾

입법평가는 입법절차에 따라, 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가¹²⁾로 구분되는데, 본 논문은 법적 효력이 발생한 몇 년 후의 효과에 대하여 평가를 하는 사후적 입법평가 방법을 택한다. 사후적 입법평가는 현행법 규정에 대하여 사후심사를 하는 것으로, 방법론적으로는 법률의 사후검증, 법률의 관리이다. 이러한 사후적 입법평가를 통하여 법령의 시행상태, 예를 들면 입법목적의 달성 여부, 수용성 정도 등의 시행상태를 확인할 수 있고, 필요한 경우에는 법령의 개정의 필요성을 제시할 수 있다.¹³⁾

본 논문의 사후적 입법평가의 방법론으로, 첫째 규범적 분석을 통하여 노인복지법의 노인학대조항의 제·개정 과정과 주요내용을 검토한다. 둘째, 중앙노인보호전문기관이 매년 발행하고 있는 노인학대관련 발생현황 등을 분석하고, 현재 발생하고 있는 노인학대 실태 및 특징을 검토한다. 셋째, 비교법적 분석에서 일본의 고령자학대방지법의 내용을 정의, 국가·지자체의 책무, 학대피해자에 대한 지원, 학대자에 대한 지원 및 제재, 대응체제, 벌칙 등으로 나누어 분석한다. 이러한 분석을 통하여 넷째, 법률 제정을 통해 입법자가 달성하고자 했던 목표를 명확히 하여 법률이 시행된 후의 구체적인 현실과 비교 및 평가를 한다. 마지막으로, 이러한 분석 결과를 토대로 노인복지법에서의 노인학대조항과 관련된 입법내용 및 개편방안 등의 필요성을 제시한다.

그동안 사회보장법적 관점에서 노인복지법상의 노인학대관련 연구와 입법평

11) 박영도, “입법평가제도의 전망과 발전방향”, 「입법평가연구」, 제2호, 한국법제연구원, 2010, 11면.

12) 박영도, 전제논문; 김수용, “입법평가의 개념과 제도화 방안”, 「입법평가연구」, 창간호, 한국법제연구원, 2009; 홍준형/최은진/김난영, “입법평가법제화방안에 관한 연구”, 법제처, 2006.

13) 박영도, 전제논문, 13면, 28면.

가를 시도한 선행연구들의 축적이 활발하지 않았다. 따라서 본 논문에서는 노인 학대와 관련된 조항들을 일정한 기준으로 세분화하여 평가를 시도하기 보다는, 2004년 노인복지법 개정으로 노인학대조항이 신설된 이후 현재까지의 전체적인 내용과 개정의 흐름에 따른 입법목적의 달성도 등을 종합적으로 살펴보고 평가를 하는데 의의를 둔다. 따라서 이하 본 논문에서는 노인복지법상의 노인학대에 방사업과 관련된 조항에 대한 입법평가의 기준으로서, 입법의 목적이 잘 달성되고 있는지, 법률 시행 후의 구체적인 현실과 비교 및 평가를 한다. 따라서 법률의 목표가 잘 달성되었는지 평가하기 위하여, 노인학대의 현황과 추이, 특성을 고찰한다. 통계에서 드러난 노인학대의 현황과 특성을 파악함으로써 동법의 규율대상이 누구에게 맞추어져 있는지 확인할 수 있으며, 또한 노인학대 및 신고의 증감 등의 분석함으로써 노인학대관련 조항이 각 법개정의 목적에 부합하여 추이하고 있는지 법의 효과성을 평가할 수 있다. 이에 본 논문에서는 사후적 입법평가의 기준으로는 입법집행에 관련된 부분(시행과정이 효율적인가 적절한가)과 입법성과 부분(법의 효과성, 효율성, 부수적인 영향, 윤리적 측면)으로 세분화하여 사후입법평가를 도모한다([표 3] 참조).

[표 3] 사후입법 평가 기준

입법 집행	시행과정의 효율성	- 일정계획에 맞추어 법 집행이 추진되고 있는가? - 투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가?
	시행과정의 적절성	- 시행과정에서 행정여건·상황 변화를 적절히 포착하여 대응하고 있는가? - 시행과정에서 국민 및 이해당사자 등에게 제대로 알리고 있는가? - 시행과정에서 관련기관·정책과 연계 협조체제를 구축하여 운영하고 있는가?
입법 성과	효과성	- 입법 목적이 달성되었는가?
	효율성	- 입법시행에 드는 비용이 입법 목표가 가져오는 편익을 상회하는가? - 시행되고 있는 입법이 입법목표를 달성하기 위한 여러 대안 중 비용이 최소인가?
	부수적 영향	- 입법의 시행으로 대상인구나 대상 사회상황에 개선효과가 있었는가? 있었다면 어느 정도인가?
	윤리적 측면	- 입법의 윤리적 측면이 다른 평가기준을 압도할 정도로 중요한가? - 입법의 윤리적 측면이 국가가 개입하여 보호할 만큼 가치가 있는가?

출처: 홍준형·최은진·김난영, "입법평가법제화방안에 관한 연구", 법제처, 2006, 15면 재인용.

홍준형 등의 연구에서는 사후입법평가 기준을 상기 [표 3]과 같이 제시하고 있다.¹⁴⁾ 본 연구에서는 홍준형 등의 연구의 평가기준의 항목을 빌려와 입법평가를 시도하고자 한다. 2004년 노인복지법상에 노인학대금지조항이 신설된 이후, 지금까지 노인복지법상의 노인학대예방사업에 대한 입법평가가 이루어지지 않았기에, 규범론적 분석을 통하여 종합적인 관점에서 그 입법집행의 과정과 입법의 성과를 구분하여 입법평가를 시도할 필요가 있다고 생각하기 때문이다.

이러한 종합적인 관점에서 접근하기 위해서는 구체적으로는 법 집행과정의 효율성(노인학대의 실태와 현상이 적절히 법집행의 과정에 반영되어 있는지 또는 정합성을 가지는지)과 적절성(운영기관의 역할의 중요성 및 인프라의 적절성)의 세부 기준에 따라 입법평가를 시도한다. 또한 입법집행의 결과를 보여주는 입법성과의 세부 기준으로는 효과성(실태와 현상의 추이와 비교분석을 통한 노인학대예방이라는 개정 목적의 달성여부 및 법규범의 적용여부 분석), 효율성(운영기관의 집행비용 및 경제적 비용), 부수적 영향(법 집행으로 인한 부작용 또는 이차적으로 법이 사회에 미치는 영향), 윤리적 측면(노인과 학대라는 사회에서 보호가 필요한 사항에 대한 윤리적 가치분석) 등의 기준을 설정하여 종합적인 관점에서 서서 노인학대예방사업에 대한 입법평가를 한다.

IV. 입법평가의 방법

1. 노인학대 통계로 본 노인학대의 실태¹⁵⁾

아래 [표 4]와 같이, 2016년 전국 29개의 지역노인보호전문기관을 통해 신고된 신고건수는 12,009건이다. 그 중 일반사례는 7,729건(64.4%), 학대사례는 4,280건(35.6%)이다. 전체사례 중 일반사례의 비중이 매년 높아지고 있는 것이 특징이다. 하기 표에서 알 수 있듯이, 노인보호전문기관의 연도별 노인학대 전체

14) 홍준형/최은진/김난영, 전계논문, 15면.

15) 본절에서 언급되는 통계수치는 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017의 관련 내용을 참조함.

의 신고건수는 꾸준히 증가추세를 보이고 있는데, 이는 노인보호전문기관이 처음 시작한 2005년부터 지속적으로 지역노인보호전문기관을 증설했고, 중앙·지역노인보호전문기관의 지속적인 홍보활동과 예방교육 등으로 신고 건수가 증가한 것으로 보인다.¹⁶⁾

[표 4] 연도별 신고접수 건수(2005년~2016년) (단위: 건, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
일반 사례	1,511	1,722	2,418	2,885	3,485	4,435	5,162	5,916	6,642	7,037	8,087	7,729
	42.6	43.1	51.1	54.9	56.6	59.1	60.0	63.3	65.4	66.6	67.9	64.4
증감	-	14.0	40.4	19.3	20.8	27.3	16.4	14.6	12.3	5.9	14.9	-4.4
학대 사례	2,038	2,274	2,312	2,369	2,674	3,068	3,441	3,424	3,520	3,532	3,818	4,280
	57.4	56.9	48.9	45.1	43.4	40.1	40.0	36.7	34.6	33.4	32.1	35.6
증감	-	11.6	1.7	2.5	12.9	14.7	12.2	-0.5	2.8	0.3	8.1	12.1
전체 사례	3,549	3,996	4,730	5,254	6,159	7,503	8,603	9,340	10,162	10,569	11,905	12,009
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
증감	-	12.6	18.4	11.1	17.2	21.8	14.7	8.6	8.8	4.0	12.6	0.9

출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 191면.

주1: 학대사례란, 신고접수시 노인학대가 의심되어 현장조사를 실시한 후 사례관정 결과 학대사례(응급, 비응급, 잠재적 사례)로 판정된 사례를 의미함.

주2: 일반사례란, 신고접수된 사례 중 단순 정보제공이나 기관 안내 등의 문의로 학대의심사례로 보기 어려운 사례와 신고접수 시 노인학대가 의심되었으나, 사실관계 확인 및 현장조사 등을 통하여 노인학대 및 학대위험요인이 드러나지 않는 경우에 해당됨.

하기 [표 5]에서 알 수 있듯이, 연도별 상담횟수는 매년 증가하고 있다. 신고건수의 경우 일반신고건수가 약 64.4%로 높은 비율을 보이고 있는데(상기 [표 4] 참조), 상담의 경우 학대상담의 비율이 일반상담보다 높은 비율을 나타낸다. 일반신고건수의 경우 1~2회 정도의 상담이 이루어지는 반면에 학대상담의 경우 학대 사례의 문제해결을 위한 심층적인 상담이 이루어지고 학대피해노인과 그

16) 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전계보고서, 191면.

가족에게 집중적인 상담이 제공되어 학대상담 횟수가 일반상담 횟수보다 많은 비중을 차지하기 때문이다.¹⁷⁾ 2016년 한해 전체 상담 건수는 7.7% 증가하였으며 학대상담은 82,468건으로 전체 상담 중 83.4%를 차지하고 있다.

[표 5] 연도별 전체 상담횟수 (단위: 건, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
일반 사례	2,732	3,006	3,988	5,485	6,934	8,099	9,383	10,378	11,177	10,860	13,462	16,464
	16.5	13.6	12.7	13.4	12.9	14.4	14.0	13.7	14.1	13.1	14.7	16.6
증감	-	10.0	32.7	37.5	26.4	16.8	15.9	10.6	7.7	-2.8	24.0	22.3
학대 사례	13,836	19,092	27,492	35,467	46,855	47,988	57,849	65,294	68,280	71,889	78,368	82,468
	83.5	86.4	87.3	86.6	87.1	85.6	86.0	86.3	85.9	86.9	85.3	83.4
증감	-	38.0	44.0	29.0	32.1	2.4	20.5	12.9	4.6	5.3	9.0	5.2
전체 사례	16,568	22,098	31,480	40,952	53,789	56,087	67,232	75,672	79,457	82,749	91,830	98,932
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
증감	-	33.4	42.5	30.1	31.3	4.3	19.9	12.6	5.0	4.1	11.0	7.7

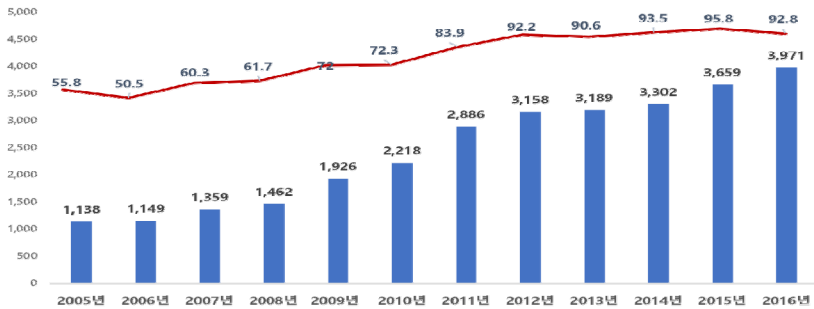
출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 197면.

현장조사의 현황은 아래 [표 6]과 같다. 현장조사는 신고접수 된 학대의심사례의 학대여부를 판단하기 위해 학대피해노인 및 학대행위자로 신고된 자를 조사하기 위한 최초의 방문을 의미한다. 2005년 55.8%(1,138건)에서 2016년 92.8%(3,971건)로 큰 폭으로 증가하였다. 이는 학대의심사례의 경우 부득이한 경우를 제외하고는 현장조사 실시를 원칙으로 하는 등, 현장조사에 대한 중요성을 강화하였기 때문이며,¹⁸⁾ 최근 5년간 노인보호전문기관의 현장조사 실시 비율은 90% 이상이다.

17) 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전계보고서, 197면.

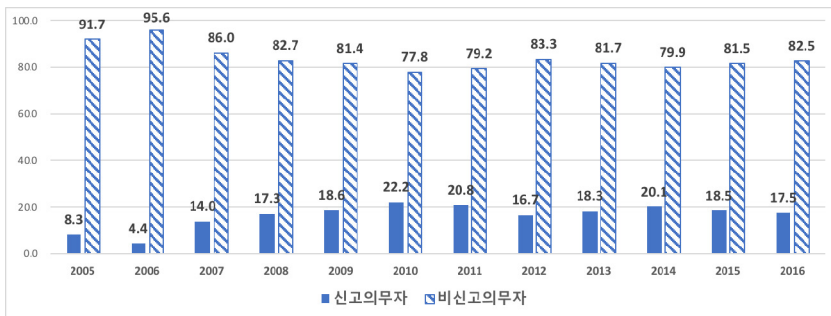
18) 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전계보고서, 200면.

[표 6] 연도별 현장조사 현황 (단위: %)



출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 200면.

[표 7] 연도별 신고자 유형별 신고 비율 (단위: 건, %)



출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 196면.

신고의무자 및 비신고의무자의 유형별 신고비율을 보면 [표 7]과 같다. 2005년부터 초반에는 신고의무자의 직군이 많지 않았기에, 비신고의무자의 비율이 압도적으로 높았는데, 노인복지법의 개정에 따라 신고의무자의 직군이 추가되고 있어 신고의무자로부터의 신고의 비율은 증가추세이다. 하지만, 여전히 비신고의무자로부터의 신고비율이 높은 상황이다. 2016년의 경우, 비신고의무자의 신고는 82.5%, 신고의무자의 신고는 17.5%에 불과하다.¹⁹⁾

19) 2016년의 경우, 비신고의무자 유형을 보면 학대피해노인 본인(13.6%), 학대행위자 본인(0.1%), 친족(11.7%), 타인(5.5), 관련기관(51.6%) 등이다. 반면, 신고의무자의 유형은, 의료인(3.6%), 노인

[표 8] 연도별 학대발생장소 (단위: 건, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
가정	1,893	2,008	2,060	2,132	2,358	2,625	2,921	2,909	2,925	2,983	3,276	3,799
내	92.9	88.3	89.1	90.0	88.2	85.6	84.9	85.0	83.1	84.5	85.8	88.8
생활	46	33	58	55	55	127	196	216	251	246	206	238
시설	2.3	1.5	2.5	2.3	2.1	4.1	5.7	6.3	7.1	7.0	5.4	5.6
이용	5	3	5	9	16	22	24	35	42	44	57	16
시설	0.2	0.1	0.2	0.4	0.6	0.7	0.7	1.0	1.2	1.2	1.5	0.4
병원	36	38	59	61	66	88	65	83	107	100	88	24
	1.8	1.7	2.6	2.6	2.5	2.9	1.9	2.4	3.0	2.8	2.3	0.6
공공	10	34	70	82	83	87	92	86	86	74	80	94
시설	0.5	1.5	3.0	3.5	3.1	2.8	2.7	2.5	2.4	2.1	2.1	2.2
기타	48	158	60	30	96	119	143	95	109	85	111	109
	2.4	6.9	2.6	1.3	3.6	3.9	4.2	2.8	3.1	2.4	2.9	2.5
계	2,038	2,274	2,312	2,369	2,674	3,068	3,441	3,424	3,520	3,532	3,818	4,280
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

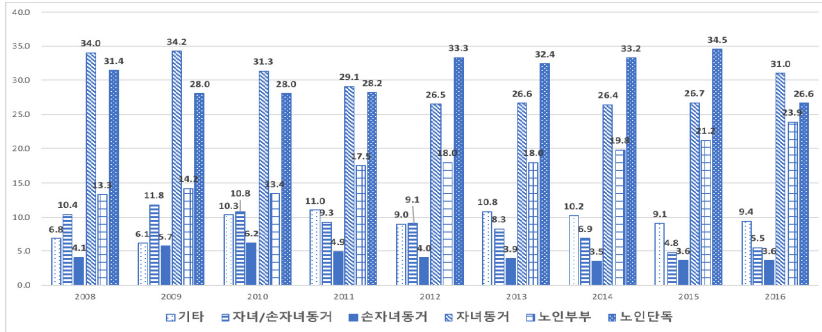
출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 199면.

[표 8]과 같이, 연도별 학대발생장소를 보면, 가정 내 학대의 경우가 2016년 3,799건(88.%)로 압도적으로 높다. 생활시설의 경우 2016년 238건(5.6%)인데, 2008년 7월 노인장기요양법 시행 이후 시점부터 매년 증감의 변동은 있으나 증가를 보이고 있다.

노인학대피해자 가구형태를 살펴보면(아래 [표 9] 참조), 자녀동거가구, 노인 단독가구, 노인부부가구가 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 특징적인 현상은 노인부부가구가 꾸준한 증가를 보이고 있으며, 노인단독가구도 증감은 보이지만 높은 비중을 차지한다. 2016년의 경우, 자녀동거가구와 노인부부가구가 각각 31.0%, 23.9%로 전년대비 증가하였고(각각 26.7%, 21.2%), 노인부부가구는 전년대비 34.5%에서 26.6%로 감소하였다.

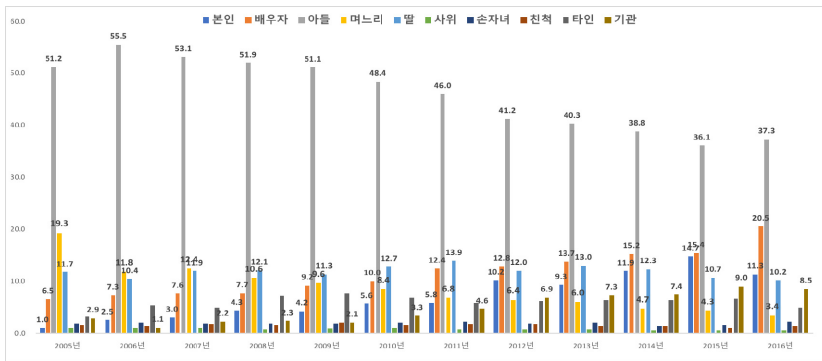
복지시설관련종사자(22.4%), 장애인복지시설(장애노인)관련종사자(0.3%), 가정폭력관련종사자(10.5%), 사회복지전담공무원(50.9%), 사회복지관, 부랑인 및 노숙인 보호시설관련 종사자(5.9%), 구급대의 대원(0.4%), 재가장기요양기관종사자(6.0%), 건강가정지원센터종사자(0.1%)이다(보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전계보고서, 19-20면).

[표 9] 연도별 학대피해노인 가구형태 (단위: %)



출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 202면.

[표 10] 연도별 학대행위자와 학대피해노인과의 관계 (단위: %)



출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 205면.

다음으로 학대행위자와 학대피해노인의 관계를 살펴보면, [표 10]과 같다. 특징적인 것은 학대행위자는 아들이 압도적으로 높은 비율을 차지하고 있지만, 2005년 이후부터 감소추세를 보인다. 학대행위자로서 며느리는 2005년에는 높은 비율을 보였는데 감소를 보이고 있다. 반면, 학대행위자로서 배우자가 눈에 띄는 증가를 보이며, 또한 과거와 달리 본인에 의한 학대(자기방임)도 증가하였다. 또한 기관에서의 학대도 2010년 이후 증가를 보이고 있다. 이러한 학대행위자의 변화는 가족구성원의 변화와도 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. 2016년

의 경우, 학대자기 아들인 경우 37.3%, 배우자 20.5%, 본인 11.3%, 딸 10.2%, 기관 8.5%, 며느리 3.4%의 순이다.

다음 [표 11]과 같이, 2016년도에 전국 노인보호전문기관에 신고·접수된 사례 중 학대사례로 판정된 4,280건 중 남녀 성별비율을 보면 남성노인이 1,187건(27.7%), 여성노인은 3,093건(72.3%)이다. 여성 노인이 학대피해가 되는 경우가 남성노인보다 2.5배 이상 높다는 것을 알 수 있다.

[표 11] 65세 인구 수 대비 학대피해노인 성별 분포 (2016년) (단위: 명, %)

	65세 이상 인구수	비율	학대피해노인 수	비율
남 성	2,956,784	42.3	1,187	27.7
여 성	4,038,868	57.7	3,093	72.3
계	6,995,652	100.0	4,280	100.0

출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 57면
 주: 65세 이상 인구 수: 행정자치부 2016년 주민등록 인구통계.

그리고 [표 12]에서 알 수 있듯이, 연도별 학대피해노인의 연령대를 보면 큰 변화가 없는 듯 보이나 60대 이하의 비율은 감소추이를 보이고 있는 반면에, 70대 이상 연령대에서는 소폭 이지만 증가하고 있다. 2014년 이후 두 번째로 높은 비율을 차지하는 연령대가 '70~74세'에서 '80~84세'로 변화한 것은 학대피해노인의 고령화를 의미한다고 볼 수 있다.²⁰⁾

[표 12] 연도별 학대피해노인 연령대 (단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
59세 이하	1.6	2.2	0.8	1.0	0.7	0.6	0.2	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1
60-64세	5.6	7.4	5.5	5.3	5.6	5.0	6.2	5.5	5.4	5.4	5.3	5.0
65-69세	17.7	12.7	13.6	12.7	12.2	12.8	13.1	12.9	13.1	12.8	13.7	13.8
70-74세	20.5	25.2	23.7	21.6	21.5	22.2	21.9	21.2	20.7	18.5	20.2	19.9
75-79세	20.4	19.9	20.9	22.0	23.3	21.5	23.4	22.1	21.4	24.0	22.7	22.9

20) 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전계보고서, 2017년.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
80-84세	19.1	16.8	19.8	18.4	20.3	19.5	18.0	20.5	20.2	20.3	20.2	20.6
85-89세	9.0	10.5	10.1	12.4	11.7	12.4	11.8	11.7	11.9	11.9	11.9	11.7
90-94세	5.0	4.3	4.3	4.6	3.4	4.8	3.9	4.8	5.5	5.4	4.3	4.8
95-99세	1.0	0.7	1.3	1.6	1.0	1.2	1.3	0.9	1.2	1.3	1.5	1.2
100세 이상	0.1	0.2	0.0	0.4	0.1	0.1	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1
계	2,038	2,274	2,312	2,369	2,674	3,068	3,441	3,424	3,520	3,532	3,818	4,280

출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 207면.

또한, 연도별 학대행위자의 연령대 현황을 살펴보면(아래 [표 13] 참조). 40~50대의 중장년층의 학대행위자가 지속적으로 높은 비중을 차지하고 있는데, 2016년 47.5%이다. 중년기의 성인자녀가 주요한 학대행위자임을 알 수 있다. 반면 60대 이상의 학대행위자는 43.7%으로, 앞서 가족형태의 변화에서 노인부부가구가 증가하고 있는 상황에 비추어보면, 노(老)-노(老) 학대가 증가하고 있음을 알 수 있다.²¹⁾

[표 13] 연도별 학대행위자 연령대 (단위: %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
10-19세	0.3	0.7	0.4	1.0	0.6	0.9	0.8	0.9	0.8	0.3	0.4	0.7
20-29세	1.9	2.6	2.9	2.1	2.1	1.6	1.6	1.8	1.9	1.6	1.1	1.6
30-39세	13.5	15.8	13.7	12.9	12.6	12.9	11.3	9.2	7.7	9.0	8.8	6.4
40-49세	31.8	31.3	32.3	30.8	30.8	29.4	28.2	25.8	25.5	23.5	20.6	22.4
50-59세	23.5	23.2	27.2	28.6	28.7	27.7	27.6	28.3	29.9	25.3	27.4	25.1
60-69세	8.5	10.7	11.5	12.9	12.8	13.2	13.8	13.7	14.5	15.5	14.7	14.8
70세 이상	4.4	5.5	9.0	10.9	12.2	14.0	16.4	20.4	19.8	24.8	27.0	28.9
파악안됨	16.0	10.2	3.0	0.8	0.2	0.3	0.3	-	-	-	-	-
계	2,418	2,508	2,636	2,730	3,019	3,478	3,866	3,854	4,013	3,876	4,224	4,637

출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 209면.

21) 노-노 학대유형자의 유형을 조금 더 구체적으로 살펴보면, 피해자 본인(25.8%), 배우자(45.7%), 아들(10.7%), 며느리(1.2%), 딸(2.4%), 사위(0.3%), 친척(1.7%), 타인(6.6%), 기관(5.6%)이다(보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전계보고서, 169면).

[표 14]에서 알 수 있듯이, 매년 노인학대신고 건수의 증가하고 있기에, 학대유형의 건수도 함께 상승하고 있다. 매년 신체적 학대 및 정서적 학대는 항상 높은 수준으로 증가 및 추이하고 있는데, 방임과 경제적 학대는 감소추세이다. 두드러진 특징 중 한 가지는 자기방임의 유형이 매년 증가를 보이다 소폭 변화하고 있기는 하나, 지속적인 상승세를 보인다. 2016년의 경우, 정서적 학대가 40.1%, 신체적학대가 31.3%, 방임 11.4%, 자기방임 7.7%, 경제적 학대 7.2%, 유기 1.0%의 순이다.

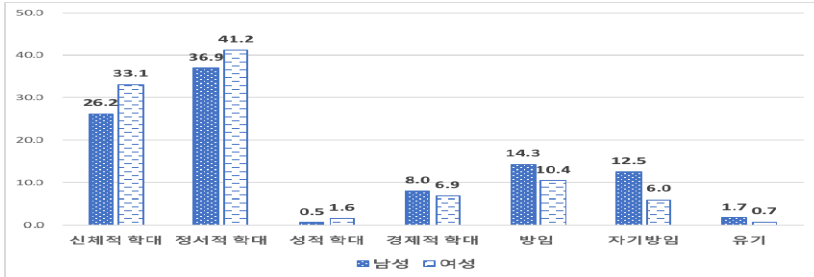
[표 14] 연도별 학대유형건수 (단위: 건, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
신체적 학대	665 19.1	768 20.9	739 19.4	874 22.4	1,127 24.6	1,304 25.7	1,419 24.6	1,326 23.8	1,430 24.5	1,426 24.7	1,591 25.9	2,132 31.3
정서적 학대	1,499 43.1	1,557 42.4	1,577 41.4	1,561 40.1	1,853 40.4	1,981 39.0	2,307 40.0	2,134 38.3	2,235 38.3	2,169 37.6	2,330 37.9	2,730 40.1
성적 학대	18 0.5	15 0.4	12 0.3	20 0.5	37 0.8	39 0.8	72 1.3	63 1.1	90 1.5	131 2.3	102 1.7	91 1.3
경제적 학대	425 12.2	415 11.3	422 11.1	446 11.4	554 12.1	574 11.3	607 10.5	540 9.7	526 9.0	521 9.0	542 8.8	491 7.2
방임	816 23.4	816 22.2	941 24.7	839 21.5	806 17.6	891 17.6	1,038 18.0	1,042 18.7	1,087 18.6	984 17.0	919 14.9	778 11.4
자기방임	36 1.0	61 1.7	80 2.1	117 3.0	129 2.8	196 3.9	236 4.1	394 7.1	375 6.4	463 8.0	622 10.1	523 7.7
유기	22 0.6	43 1.2	34 0.9	40 1.0	82 1.8	91 1.8	86 1.5	71 1.3	89 1.5	78 1.4	48 0.8	66 1.0
계	3,481 100.0	3,675 100.0	3,805 100.0	3,897 100.0	4,588 100.0	5,076 100.0	5,765 100.0	5,570 100.0	5,832 100.0	5,772 100.0	6,154 100.0	6,811 100.0

출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 211면.

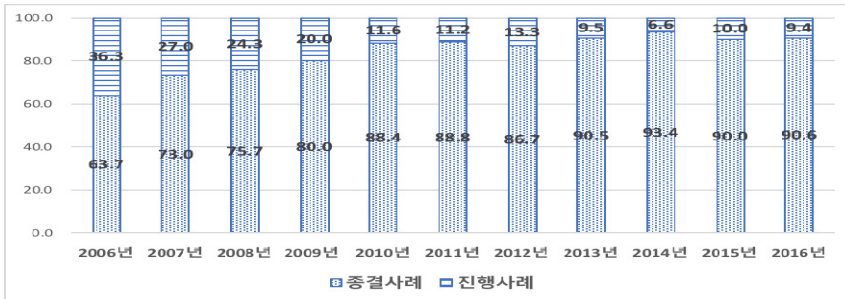
다음으로 학대피해노인 성별에 대한 노인학대 유형을 살펴보면([표 15] 참조), 정서적 학대가 남성 36.9%와 여성 41.2%로 가장 높았으며, 공통적으로 정서적 학대, 신체적 학대, 방임, 자기방임의 순으로 학대 비율이 높게 나타났다. 전체적으로 여성노인이 학대의 피해가 되기 쉬운데, 경제적 학대 및 방임, 자기방임의 경우에는 남성노인이 학대피해자로 나타난다.

[표 15] 학대피해노인 성별 노인학대 유형 (2016년)



출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 61면.

[표 16] 연도별 종결사례 현황



출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 2017, 216면.

한편, [표 16]과 같이 연도별 종결사례의 비율을 보면, 2012년 이후 약 90.2%의 종결 사례 평균율을 중심으로 소폭 감소와 증가를 반복하고 있다. 2016년에는 종결사례가 90.6%, 진행사례가 9.4%이다(진행 중인 사례는 2016년 말에 접수된 사례이거나 사례관리 기간이 장기로 진행되어 다음 해로 이월된 사례 등이다).²²⁾

22) 사례를 종결하는 경우로는 학대행위가 소멸된 경우, 학대위험요인 제거로 학대 재발 가능성이 희박하다고 평가되는 경우, 학대피해노인의 개입거부나 학대피해노인의 소재지 불명 및 연락이 두절된 경우, 학대피해노인 및 학대행위자 사망, 불가피한 상황에 의하여 강제 종결되는 경우, 학대피해노인 스스로 자기보호능력, 위기해결능력이 생겼을 경우, 학대피해노인이 타 지역으로 이사를 간 경우(타 지역노인보호전문기관 의뢰), 제공서비스의 제한에 의해 종결되는 경우(지지 자원 거부, 내담자의 무리한 요구), 학대행위자가 자신의 학대행위를 인정하고, 반성하며 학대재발이 없을 것이라는 합리적인 근거가 있는 경우, 학대행위자가 구속·기소되었을 때나 잠적할 경우 등이다(보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전계보고서, 48면).

2. 비교법적 관점: 일본의 “고령자학대방지법”²⁴⁾

일본은 기존의 민법, 노인복지법, 개호보험법 등에서 일부 노인학대와 관련된 조항이 있었는데, 2005년 11월에 ‘고령자 학대방지, 고령자 부양자에 대한 지원 방안에 관한 법률(高齢者虐待の防止, 高齢者の養護者に対する支援等に関する法律)(이하 “고령자학대방지법”이라고 함)을 제정 및 시행하여 본격적으로 가정 내 또는 시설 내에서 돌봄을 받고 있는 노인에 대한 학대에 대처를 하고 있다.²⁵⁾²⁶⁾

일본의 고령자학대방지법은 고령자학대방지를 위한 일반규정을 규정한 후,

-
- 23) 2016년도의 학대 종결사유로는, 사망(2.5%), 학대피해노인 분리(17.0%), 학대행위자 분리(9.2%), 상황개선(48.0%), 서비스제한(9.3%), 개입거부(11.8%), 의뢰(2.1%)이다(보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전개보고서, 52면).
 - 24) 高齢者虐待の防止 `高齢者の養護者に対する支援等に関する法律
(http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=417AC1000000124&generCode=1 2018.4.15. 접속).
 - 25) 참고로 일본의 노인복지와 관련된 법체계를 보면, 기본적인 법률은 1963년에 제정된 노인복지법이다. 노인복지법의 주요한 목적은 고령자에 대하여 심신의 건강의 유지 및 생활의 안정을 위해서 필요한 조치를 강구하고 이로서 고령자의 복지를 도모하는 것으로 규정하고 있다(제1조). 이러한 목적을 달성하기 위한 고령자복지시책으로는 재택복지대책으로서 (1) 홈ヘル프사업, (2) 쇼트스테이사업, (3) 데이서비스사업, (4) 소규모 다기능형 거택개호사업, (5) 인지증 고령자 그룹홈 사업, (6) 개호예방사업 등의 지역지원사업, (7) 재택개호지원센터운영사업, (8) 생활지원 하우스운영사업, (9) 실버하우징, (10) 노인일상생활활용구급여 등 사업, (11) 고령자종합상담센터 등이 있다. 시설복지대책으로는 (1) 특별요양노인홈, (2) 요양노인홈, (3) 경비노인홈, (4) 케어하우스, (5) 노인복지센터, (6) 노인쉼터, (7) 노인휴양홈 등의 정비 및 운영이다. 기타 노인클럽의 원조, 교양강좌의 실시 등의 삶의 보람과 관련된 대책과, 사회참가활동의 지원사업 등이 있다. 이러한 시책의 대상이 되는 ‘고령자’를 65세 이상의 자라고 보는데, 그 중에는 60세 이상의 자를 대상으로 한 시책도 있다. 노인복지법 이외의 고령자복지와 관련된 법률로는 고령사회대책기본법(1995년), 개호보험법(1997년), 고령자학대방지법(2005년) 등이 있다.
 - 26) 일본에서의 노인학대 관련 실태를 살펴보면 다음과 같다. 일본의 2016년도 고령자학대의 판단 및 상담통보건수를 보면, 개호시설종사자에 의한 학대판단 건수는 452건, 상담-통보건수는 1,723건이며, 양호자에 의한 학대판단 건수는 16,384건, 상담-통보건수는 27,940건이다. 일본도 우리와 마찬가지로, 개호시설종사자와 양호자에 의한 학대판단 건수 및 상담-통보건수는 계속 증가중이다(예: 개호시설종사자의 학대판단 건수(2006년 54건, 2016년 452건), 상담-통보건수(2006년 273건, 2016년 1,723건), 양호자에 의한 학대판단 건수(2006년 12,569건, 2016년 18,390건), 상담-통보건수(2006년 18,390건, 2016년 27,940건)). 또한 고령자학대를 유형별로 살펴보면, 개호시설종사자에 의해 이루어진 학대유형은 신체적 학대 65.5%, 심리적 학대 27.5%, 돌봄 등의 포기 27.0%, 경제적 학대 9.1%, 성적 학대 2.8%의 순이다. 양호자에 의해 이루어진 학대유형은 신체적 학대 67.9%, 심리적 학대 41.3%, 돌봄 등 포기 19.6%, 경제적 학대 18.1%, 성적 학대 0.6%의 순이다. 또한 피해대자의 입장에서 본 학대자와의 관계를 보면, 아들 40.5%, 남편 21.5%, 딸 17.0%, 아내 5.8%, 자녀의 배우자(며느리) 4.0%, 손자 3.9%, 형제자매 2.2%, 사위 1.5%의 순이다(厚生労働省, 「平成28年度「高齢者虐待の防止 `高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」に基づく対応状況等に関する調査結果」, 2017).

가정 내에서 생활하는 노인에 대한 양호자(가족돌봄자) 등에 의한 학대와 시설·돌봄서비스를 받는 노인에 대한 돌봄시설종사자 등에 의한 학대를 구별하여 규정하고 있는 점이 특징이다.

제1장	총칙(제1조~제5조)
제2장	양호자에 의한 고령자학대의 방지, 양호자에 대한 지원 등(제6조~제19조)
제3장	양개호시설종사자 등에 의한 고령자학대의 방지 등(제20조~제25조)
제4장	잡칙(제26조~제28조)
제5장	벌칙(제29조, 제30조)
	부칙

일본의 고령자학대방지법의 목적은 제1조에 정의되어 있다. 노인의 존엄유지를 위한 학대방지가 중요하다는 점에 비추어 학대를 받은 노인에 대한 보호의 조치와 함께, 양호자의 부담경감을 도모하는 것 등의 양호자에 대한 지원의 조치나 행정 등의 책무 등을 규정하고, 고령자의 권리이익의 옹호에 이바지하는 것이다(제1조).

동법에서 고령자, 양호자, 고령자학대, 양호자에 의한 고령자 학대, 양개호시설종사자 등에 의한 고령자학대 등의 용어의 정의를 하고 있다. 동법에서 고령자란, 65세 이상의 자를 말한다(제2조).²⁷⁾ 그리고 ‘양호자(養護者)란, 고령자를 현재 양호하는 자로, 양개호시설종사자 등 이외의 자를 말하고(제2조제2항), ‘고령자학대’란 양호자에 의한 고령자학대 및 양개호시설종사자 등에 의한 고령자 학대

27) 그리고 동법에서는 고령자를 65세 이상의 자로 정의하고 있는데, 65세 미만의 장애인들에 대한 적용규정을 마련하고 있다. 이는 장애인학대방지법이 2012년 10월부터 시행되게 됨에 따라, 동법은 ‘장애인’에 대한 학대를 대상으로 하여, ‘장애인’을 장애인기본법 제2조제1호에서 규정하는 ‘장애인’로 규정했다. 장애인 중에서는 65세 미만의 자로, 개호보험의 적용을 받고(제2호 피보험자), 양개호시설에 입소 또는 양개호시설을 이용, 양개호사업의 서비스 제공을 받고 있는 장애자가 존재하는데, 그러한 장애인에 대하여 양개호시설종사자에 의한 학대가 발생한 경우, 동법으로 대응하는 것이 적당하다는 점에서 ‘고령자’로 간주하고 고령자학대방지법에서 대응하는 것으로 규정한 것이다.

로 정의한다(제2조제3항). 그리고 '양호자에 의한 고령자 학대란' 양호자가 양호하는 고령자에 대하여 행하는 행위로, 제2조제4항제1호 가. 신체적 학대, 나. 돌봄의 포기·방임, 다. 심리적 학대, 라. 성적학대, 제2호에서 경제적 학대를 규정하고 있다(제2조제4항).

또한 제2조제5항에서는 '양개호시설종사 등에 의한 고령자 학대'가 해당되는 행위에 대하여 정의를 하고 있다. 학대의 양태에 대해서는 양호자에 의한 학대와 양개호시설종사자 등에 의한 학대가 범문상 일단 구분은 되어 있는데, 그 내용은 거의 공통된다. 다만, 양호자에 의한 학대 부분에 규정되어 있지 않은 '고령자를 양호해야 하는 직무상의 의무를 현저하게 소홀히 하는 것'을 추가하고 있다. '양개호시설종사자 등에 의한 고령자학대'란, ① '양개호시설'의 업무에 종사하는 자로, 해당 양개호시설에 입소하거나 해당 양개호시설을 이용하는 고령자에 대하여 학대가 이루어진 경우, ② '양개호사업'의 업무에 종사하는 자에 의하여 해당 양개호사업에 관계되는 서비스 제공을 받는 고령자에게 학대가 이루어진 경우로 나뉜다.

제3조에서는 국가 및 지방공공단체 등의 책무를 규정하고 있다. 고령자 학대를 방지하는 것, 학대가 발생한 때에 적절하게 보호와 지원을 하는 것은 행정의 공적 책임이라는 점을 규정한다. 국가나 지방자치단체는 '고령자학대의 방지, 고령자 학대를 당한 고령자의 신속하고 적절한 보호 및 적절한 양호자에 대한 지원을 하기 위하여' 민간단체를 포함하여 관련기관의 연계강화, 민간단체의 지원 등의 체제정비를 하는 책무가 있다고 규정한다(제3조). 또한 국가나 지방공공단체는 학대의 방지나 학대를 당한 고령자의 보호, 그리고 양호자에 대한 지원이 모두 전문적 지식에 근거로 하여 이루어지도록 인재확보 및 자질향상을 위한 직원연수 등 필요한 조치를 강구해야 한다고 규정한다(제3조제2항). 반면, 제4조에서는 국민의 책무를 규정하고 있는데, 고령자학대의 방지, 양호자에 대한 지원 등의 중요성에 관한 이해를 심화시키고, 고령자학대의 방지나 양호자 지원을 위한 국가 및 지방공공단체의 시책에 협력하도록 노력해야 하는 것을 정하고 있다(제4조). 또한 학대의 조기발견을 위하여 양개호시설, 병원, 보건소, 기타 고령자의 복지에 업무상 관계가 있는 단체 및 양개호시설종사자 등, 의사, 보건사,

변호사 등 고령자복지에 직무상 관계가 있는 자가 학대를 조기에 발견하는 노력의무가 규정되어 있다(제5장).

동법 제2장에서는 재택 고령자에 대한 학대 대응이 주를 이루고 있다. 제6조에는 시정촌은 양호자에 의한 고령자학대의 방지 및 양호자에 의한 고령자학대를 당한 고령자의 보호를 위하여 고령자 및 양호자에 대하여 상담, 지도 및 조언을 한다(제6조). 또한 양호자에 의한 고령자학대에 관계되는 통보 등도 규정되어 있는데, 학대를 당했다고 생각되는 고령자를 발견한 자에게, 시정촌으로의 통보의무 및 통보노력의무과 부과되어 있다(제7조제1항 및 제2항). 또한 통보자의 보호 규정도 있는데, 동법 제7조제3항에서는 형법 제134조의 비밀누설죄나 비밀유지의무규정(지방공무원법 제34조 등)은 상기의 통보를 방해하는 것으로 해석해서는 안 된다고 규정하고 있다(제7조제3항). 또한 제8조에서는 통보 및 신고를 받은 시정촌 직원에게 통보 및 신고에 관계되는 사항으로, 통보자나 신고자를 특정할 수 있는 사항의 누설금지규정을 마련했다(제8조).

제9조에서는 통보 등을 받은 경우의 조치를 규정하고 있는데, 시정촌은 사실확인조치, 대응에 대한 협의를 해야 하고(제9조제1항), 조치 및 일시보호, 심판청구 등을 할 수 있다(제9조제2항). 또한 학대를 당한 고령자에게 거실(있을 곳)을 확보해야 하는 조치를 강구해야 하고(제10조), 시정촌은 양호자에 의한 고령자학대로 인하여 고령자의 생명 또는 신체에 중대한 위험이 발생하고 있을 우려가 있다고 인정될 때에는 시정촌장은 지역포괄지원센터의 직원, 기타 고령자 복지에 관계되는 사무에 종사하는 직원 등으로 하여금 고령자의 주소 및 거소에 찾아가 조사 및 질문시킬 수 있다(제11조). 그리고 시정촌장은 출입검사 또는 질문을 할 때에 필요가 있으면 경찰서장에게 협력을 요구할 수 있다(제12조). 또한 양호자로부터 학대를 당한 고령자에 대하여 양호자로부터 고령자를 분리보호하기 위하여 노인복지법상의 '부득이한 사유에 의한 조치'가 취해진 경우, 양호자에 대하여 해당 고령자와의 면회를 제한할 수 있다(제13조). 학대당하고 있는 고령자의 보호와 함께 양호자에 대한 상담, 지도 및 조언, 기타 필요한 조치를 강구하는 내용을 규정한다(제14조).

그리고 시정촌은 전문적으로 종사하는 직원의 확보하는 것(제15조)과 학대대

응에 적절하게 실시하기 위해서 고령자의 돌봄시설과의 연계협력 체제를 정비하는 것이 필요하다(제16조). 또한 시정촌이 제16조에서 열거하는 연계협력단체 등의 적당하다고 인정되는 기관에 노인학대에 관계되는 사무의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있다(제17조). 그리고 도도부현은 제2장에서 시정촌이 행하는 실시에 관하여 시정촌 상호간의 연락조정과 시정촌에 대한 정보제공 등의 원조를 하고 또한 필요한 때에는 조언할 수 있다(제18조).

제3장에서는 돌봄시설 등을 이용하는 고령자에 대한 학대대응이 규정되어 있다. 제20조에서는 양개호시설의 설치자 또는 양개호사업을 행하는 자에 대하여, 양개호시설종사자 등의 연수의 실시, 해당 양개호시설에 입소, 기타 양개호시설을 이용하거나 관련 서비스 제공을 받는 고령자 및 가족으로부터의 고충처리체제의 정비, 기타 양개호시설종사자 등에 의한 고령자학대 방지 등의 조치를 취하는 것을 요구하고 있다(제20조). 이하 제21조에서 제23조까지는 양개호시설종사자 등에 의한 고령자 학대에 관계되는 통보 등이 규정되어 있다(통보의무, 통보 노력의무, 보고의무, 비밀유지의무 등). 이에 대하여 시정촌 및 도도부현이 통보를 받은 경우 취해야 하는 대응이 제24조에 규정되어 있는데, 학대의 통보 및 신고 내지 보고에 대한 시정촌장 또는 도도부현지사의 조치로서, 학대의 방지와 해당 고령자보호를 위한 요개호시설의 업무·요개호시설의 적정운영의 확보로, 노인복지법 또는 개호보험법에서 정해진 권한을 적절하게 행사하는 것이 규정되어 있다(제24조). 또한 도도부현 지사는 매년도, 학대의 상황·강구된 조치와 시행규칙 제3조에서 학대가 있던 양개호시설 등의 종류, 학대를 한 양개호시설종사자 등의 직종 등을 공표를 할 수 있다(제25조).

이하 제4장(잡칙)과 제5장(벌칙)에서는, 국가는 정기적으로 고령자 학대의 전국적 실태조사를 하고 그 결과를 바탕으로 고령자학대에 대한 적절한 대응책을 조사연구하고 각 시정촌에 대응책을 반영시킬 책무가 있다(제26조). 또한 양호자나 친족, 양개호시설종사자 등 이외의 제3자에 의한 재산상의 부당거래 피해에 대하여 시정촌은 직접 상담을 하고 이와 동시에 관계기관을 소개하거나 또는 협력연계관련기관에 대한 상담이나 소개의 실시를 위탁할 수 있고(제27조제1항), 이러한 재산상의 부당거래피해에 대해서는 시정촌장이 적절하게 노인복지

법 제32조에 근거로 하는 성년후견의 신청을 하거나 심판청구를 할 수 있다(제28항). 이와 관련하여 제28조에서 성년후견제도의 이용촉진을 규정하고 있다(제28조). 또한 벌칙으로서, 고령자학대응협력자 등 비밀누설(제17조제2항)에 위반한 자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금이 규정되어 있고(제29조), 정당한 이유없이 제11조제1항의 규정에 따른 출입검사를 거부하거나 기피, 또는 질문에 대한 답변을 하지 않거나 허위의 답변을 하고, 혹은 고령자에게 답변을 시키지 않거나 허위의 답변을 시킨 자에 대하여 30만엔 이하의 벌금에 처하는 내용이 규정되어 있다(제30조).

[표 17] 일본의 고령자학대방지법 주요 내용

목적	고령자의 존엄유지를 위한 학대방지의 중요성에 비추어 보아, 고령자학대 방지에 관한 국가 등의 책무, 고령자학대를 당하는 고령자에 대한 보호를 위한 조치, 양호자의 부담의 경감을 도모하는 등의 양호자에 대한 양호자에 의한 고령자학대의 방지에 이바지하는 지원을 위한 조치 등을 정함으로써, 고령자학대의 방지, 양호자에 대한 지원 등에 관한 시책을 촉진하고 이로써 고령자의 권리의익의 옹호에 이바지하는 것을 목적으로 함(제1조)
정의	<ul style="list-style-type: none"> - '고령자': 65세 이상의 자 (제2조제1항) - '양호자': 고령자를 현재 양호하는 자로 양개호시설종사자 이외의 자(제2조제2항) - '고령자학대': 양호자에 의한 고령자학대 및 양개호시설종사자 등에 의한 고령자학대 (제2조제3항) - '양호자에 의한 고령자학대': 신체적 학대, 돌봄의 포기·방임, 심리적 학대, 성적 학대, 경제적 학대(제2조제4항) - '양개호시설종사자 등': '양개호시설'의 업무에 종사하는 자 및 '양개호사업'의 업무에 종사하는 자(제2조제5항) - '양개호시설종사자 등에 의한 고령자학대': 신체적 학대, 돌봄의 포기·방임, 심리적 학대, 성적 학대, 경제적 학대(제2조제5항)
국가 및 지방공공단체의 책무	<ul style="list-style-type: none"> - 고령자학대의 방지, 고령자학대를 당한 고령자의 신속하고 적절한 보호 및 적절한 양호자에 한 지원을 행하기 위하여, 민간단체를 포함한 관계기관의 연계강화, 민간단체의 지원 등의 체제정비(제3조제1항) - 학대의 방지나 학대를 당한 고령자의 보호, 양호자에 대한 지원이 모두 전문적 지식에 근거로 하여 이루어지도록 인체확보 및 자결향상을 위한 직원 연수 등 필요한 조치 강구(제3조제2항) - 학대에 대한 통보의무나 인권침해사건에 관계되는 구제제도 등에 대한 홍보 및 청구 등을 주지시키기 위한 개발활동(제3조제3항) - 시정촌은 고령자의 안전 확인, 기타 사실 확인을 위한 조치를 강구해야 하고, 이와 함께 노인개호지원센터나 지역포괄지원센터, 기타 관계기관, 민간단체(이를 총칭하여 '고령자학대대응협력자')와 대응에 대하여 협의해야 함(제9조제1항) - 시정촌은 전문직원의 확보의 책무가 있음(제15조) - 시정촌은 양호자에 의한 고령자학대의 방지, 양호자에 의한 고령자학대를 당한 고령자의 보호 및 양호자에 대한 지원을 적절하게 실시하기 위하여,

	<p>노인개호지원센터, 지역포괄지원센터, 관계기관 등과의 연계협력체제를 정비해야 함(제16조)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도도부현은 시정촌이 행하는 조치의 실시에 관하여 시정촌 상호간의 연락 조정, 시정촌에 대한 정보 제공, 기타 필요한 원조를 행하고, 시정촌이 행하는 조치의 적절한 실시를 확보하기 위해서 필요가 있을 때에는 필요한 조연을 행함(제19조) - 국가 및 지방공공단체는 고령자학대의 방지 및 고령자학대를 당한 고령자의 보호와 재산상의 부담거래로 인하여 고령자의 피해의 방지 및 구제를 도모하기 위하여, 성년후견제도의 이용촉진을 한다(제28조).
학대피해고령자에 대한 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 시정촌은 양호자에 의한 고령자학대의 방지 및 양호자에 의한 고령자학대를 당한 고령자의 보호를 위해 고령자 및 양호자에 대하여 상담, 지도 및 조연의 책무(제6조) - 시정촌은 양호자에 의해 학대당한 고령자에 대한 입소 등의 조치로서 있을 곳(시설 등의 증설 및 인원수 확대 등)을 확보하기 위한 조치를 강구(제10조)
양호자에 대한 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 시정촌은 양호자의 부담의 경감을 위해, 양호자에 의한 상담, 지도 및 조연, 기타 필요한 조치를 강구(제14조) - 양호자의 심신의 상태에 비추어 보아 양호의 부담을 경감을 도모하기 위해 긴급한 필요가 있다고 인정되는 경우에는 고령자가 단기간 요양을 받기 위해 필요한 거실을 확보하기 위한 조치 강구(제14조의2)
고령자학대의 발견 및 통보(신고)	<ul style="list-style-type: none"> - 양개호시설, 병원, 보건소, 기타 고령자 복지에 업무상 관계가 있는 단체(민간단체 포함) 및 양개호시설종사자 등, 의사, 보건사, 변호사, 기타 고령자복지에 직무상 관련이 있는 자는 학대의 조기에 발견하는 노력의무 규정과, 이러한 자는 국가 및 지방공공단체가 강구하는 고령자학대 방지를 위한 계발활동 및 고령자 학대를 당한 고령자의 보호를 위한 시책을 노력해야 함(제5조) - 양호자에 의한 고령자학대를 당했다고 생각되는 고령자를 발견한 자는 신속하게 시정촌에 통보해야 함(제7조) - 양개호시설종사자 등에 의한 학대를 발견한 경우에는 신속하게 시정촌에 통보해야 함(제21조)
대응조치	<ul style="list-style-type: none"> - 시정촌은 고령자에 대한 학대의 신고를 받은 때에는 신속하게 해당 고령자의 안전의 확보, 기타 해당 통보 또는 신고에 관계되는 사실의 확인을 위해 조치를 강구하고, 동시에 고령자학대대응협력자와 대응을 협의함(제9조) - 시정촌은 통보나 신고에 따라 고령자를 양호자로부터 분리하여 보호할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 성년후견 등 개시의 심판청구를 함(제9조 제2항) - 시정촌은 학대로 인하여 고령자의 생명 또는 신체에 중대한 위험이 발생하고 있을 우려가 있다고 판단될 때에는 지역포괄센터의 직원 등으로 하여금 고령자의 주거지에 출입하여 조사 및 질문시킬 수 있음(제11조) - 시정촌장은 출입조사의 직무집행시 필요하다고 인정할 때에는 해당 고령자의 주소지를 관할 경찰서장에게 원조를 요구할 수 있음(제12조) - 양호자에 의한 고령자학대를 당한 고령자에 대하여, 고령자 학대를 한 양호자에 대하여 해당 고령자와의 면회를 제한할 수 있음(제13조) - 도도부현지사는 매년도 양개호시설종사자 등에 의한 고령자학대의 상황, 양개호시설종사자 등에 의한 고령자 학대가 있는 경우에 취한 조치, 기타 후생노동성령에서 정하는 사항을 공표(제25조)
벌칙	<ul style="list-style-type: none"> - 고령자학대대응협력자 등의 비밀누설 등에 대하여 1년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금(제29조) - 양호자에 의한 학대에 대한 출입검사 또는 질문을 정당한 이유없이 거부한 것 등에 대하여, 30만엔 이하의 벌금(제30조)

V. 입법평가의 적용

1. 효과성

평가기준은 노인복지법의 목적과 노인학대예상사업 관련 조항의 개정 목적의 정합성에서 살펴볼 수 있다. 먼저 노인복지법의 목적은 노인의 인권의 보호라는 관점에서 있으며, 노인학대를 예방하기 위한 목적으로 노인복지법상에 노인학대예방사업 관련 조항을 추가한 이후의 노인학대 관련 실태와 추이를 고찰하면서 입법목적을 달성하고 있는지 고찰한다.

앞에서 언급한 노인학대관련 통계에서 2004년 법개정 후 2005년부터 2016년 도까지의 노인학대의 신고건수(일반사례+학대사례)를 보면, 3,549건에서 12,009건으로 약 3배정도 늘어났다. 이에 더불어 노인학대관련 상담건수를 보면, 2005년의 16,568건에서 2016년 98,932건으로 급증한 것을 확인할 수 있다.

이는 본법이 노인학대관련 조항에서 법개정을 통하여 중앙 및 지역노인보호전문기관 신설 및 단계적으로 증설하였고,²⁸⁾ 이러한 노인보호전문기관의 노인학대예방과 관련된 교육과 홍보의 영향, 그리고 노인학대의 신고의무자를 법개정으로 지속적으로 추가²⁹⁾하여 노인학대를 적극적으로 발견할 수 있도록 한 것이, 상기의 통계와 같이 신고학대 건수의 증가로 확인되었다. 따라서 노인복지법의 효과성이 확인되었다고 긍정적으로 평가된다.³⁰⁾

28) 2005년 전국 16개 광역시도에 17개소에서 시작하여, 2018년 현재 중앙노인보호전문기관 1개소, 지역노인보호전문기관 31개소, 학대피해노인전용쉼터 18개소로 증설 운영되고 있다.

29) 노인학대 신고의무를 가진 자로, 의료인 및 의료기관장, 노인복지시설종사자 및 상담원, 장애인복지시설(장애인) 종사자, 가정폭력관련 상담소 및 보호시설의 종사자, 사회복지전담공무원 및 사회복지관·부랑인 및 노숙인시설의 장 및 종사자, 장기요양기관 및 재가장기요양기관의 장 및 종사자, 119구급대 구급대원, 건강가정지원센터의 장 및 종사자, 다문화가족지원센터의 장 및 종사자, 성폭력상담소 및 성폭력피해자보호시설의 장 및 종사자, 응급구조사, 국민건강보험공단 소속 요양직 직원, 지역보건의료기관의 장 및 종사자, 노인복지시설 설치 및 관리업무 담당 공무원 등의 직군이 포함되어 있다(노인복지법 제39조의6).

30) 「2016년 보건복지백서」에 따르면, 노인학대의 신고증가에 대하여 사회보장위원회 노인학대방지종합대책(2014년)에 따른 사업수행과 노인학대 신고의무자 직군확대 등의 노인복지법 개정, 2016년 노인복지생활시설 약 5천개소를 대상으로 시행한 종사자·입소자의 인권 실태 파악과 시설현황 조사 등을 통해 노인학대 인식개선과 신고활성화 등에 기인한 것으로 평가하고 있다

하지만, 실제 발생한 노인학대의 건수(유형별 학대건수의 합계)는 2005년의 3,481건에서 2016년 6,811건으로, 법개정 이후 실질적으로 노인학대가 감소로 이어지고 있지는 않다는 현실을 지적해야 한다. 실제 노인복지법의 노인학대관련 내용을 살펴보면, 노인학대를 한 학대자에 대한 처벌규정을 강화하는 방향으로 개정되고 있다. 이렇게 처벌규정이 강화되었다고 하여 노인학대가 줄었는가라고 하면, 반드시 그렇지 않다는 것을 확인할 수 있다. 예를 들면, 노인학대의 종결사유 중, 학대행위자를 형사처벌하여 종결된 건수는 2016년도에 51건으로 전체(3,877건)의 1.3%를 차지하고 있다.³¹⁾ 또한 노인학대 신고건수가 늘어났다고 하여 노인복지법 노인학대 조항의 목적이 달성되었다고 평가할 수 있지만, 한편으로는 병산의 일각처럼 수면하에 있던 노인학대의 케이스가 드러나거나 또는 노인학대가 실제로 증가하고 있다는 의미도 되므로, 노인학대 조항의 입법 목적인 노인학대의 예방한다는 관점에서는 본법이 완벽하게 작용하고 있다고는 보기 어려운 면도 있다.

왜냐하면, 실질적으로 본법에서 규정하고 있는 노인학대 예방과 관련된 사항으로는 노인시설종사자들에 대한 노인인권교육의 실시(제39조의6) 및 노인학대의 전력이 있는 자의 취업제한(제39조의17) 등에 그치고 있어, 예방과 관련된 사전예방의 내용보다는 학대자에 대한 처벌 및 발생한 노인학대 케이스에 대한 사후대처로 되어 있기 때문이다.

또한 앞에서 살펴본 일본의 고령자학대방지법의 경우도 우리와 같은 처벌규정 중심이 아니라, 사전예방이 중심이라는 것을 법의 목적에서 명확히 하고 있다.³²⁾ 고령자학대방지법의 취지는 학대자를 처벌하는 것을 목적으로 하는 것이 아니라, 학대를 방지하고 양호자가 학대를 하지 않도록 지원하는 것에 있다. 예를 들면, 양호자의 돌봄에 대한 부담을 경감시키기 위한 조치 등이 마련되어

(보건복지부, 「2016년 보건복지백서」, 보건복지부, 2017a, 361면).

31) 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전개보고서, 52면.

32) 일본에서 고령자에게 학대행위를 한 자에 대해서는 일반 범죄와 동등하게 형법으로 처벌된다. 특히, 신체적 학대를 한 자는 폭행죄·상해죄로, 심리적 학대를 한 자는 협박죄·모욕죄, 경제적 학대를 한 자는 횡령죄·배임죄·사기죄가 된다. 한편, 방임(노인을 무시 및 경시한 경우)의 경우에는, 보호자유기책임자 유기죄로 3개월 이상 5년 미만의 징역에 처해지고, 방임으로 고령자가 사망한 때에는 상해치사죄·유기치사죄·살인죄 등으로 일반 범죄와 동등하게 형법으로 처벌된다.

있다(고령자학대방지법 제14조). 잠재적으로 가정 내 돌봄 등의 부담이 노인에 대한 학대로 이어질 수 있는 것을 상정하여, 양호자의 돌봄에 대한 경감을 위하여 단기돌봄시설 등을 이용할 수 있는 예방적 조치를 마련하는 규정이 있다.

우리나라도 관련 통계에서 알 수 있듯이, 실제 노인학대가 발생하는 장소는 가정이 압도적으로 높다(88.8%). 2016년도의 경우, 아들 1729명(37.3%), 배우자 952명(20.5%), 본인 522명(11.3%), 딸 475명(10.2%), 노인복지시설 등 종사자 392명(8.5%) 등으로,³³⁾ 가족 즉, 가족 내 주요한 돌봄자가 학대자라는 것을 알 수 있다. 따라서 일본의 고령자학대방지법과 같이 돌봄에 대한 부담이 잠재적으로 노인학대로 이어질 수 있는 것을 사전에 차단하고자 하는 노력을 법적으로 규정하고 있는 점에서 차이점을 찾을 수 있다. 반면 우리나라의 경우, 노인복지법에는 일본과 같은 돌봄자에 대한 지원 등으로 노인학대를 사전적으로 예방하고자 하는 조항은 전무하고, 단지 노인보호전문기관장이 노인학대행위자에 대하여 상담·교육 및 심리적 치료를 권고하는 것(제39조의16)만이 2017년도 개정으로 규정되어 있는데, 이 역시 사후적 대처라고 볼 수 있다.³⁴⁾

노인학대를 범죄의 한 형태로서 발생률을 줄이고자 할 경우, 강력한 처벌규정은 그 효력을 잘 발휘할 수 있을지도 모른다. 하지만 노인복지법상에서 노인학대 예방을 하나의 복지사업으로 하여 규정한 이유를 고려할 때, 학대자에 대한 처벌도 중요하지만, 노인들의 권리강화와 인권옹호라는 관점에 중점이 놓여 있어야 한다. 하지만 이러한 관점에서 노인복지법상의 노인학대관련 조항을 고려할 경우, 현재와 같은 노인학대에 대한 사후적 대처보다는 사전적 예방이 더욱 필요하다고 보아야 하므로, 따라서 본법의 노인학대 조항이 노인복지법의 입법 목적을 100%로 달성했다고는 할 수 없을지도 모른다.

33) 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전개보고서, 82면.

34) 제39조의16 (노인학대행위자에 대한 상담·교육 등의 권고) ① 노인보호전문기관의 장은 노인학대행위자에 대하여 상담·교육 및 심리적 치료 등 필요한 지원을 받을 것을 권고할 수 있다.
② 노인학대행위자는 노인보호전문기관의 장이 제1항에 따른 상담·교육 및 심리적 치료 등을 권고하는 경우에는 이에 협조하여 상담·교육 및 심리적 치료 등을 성실히 받아야 한다.

2. 효율성 기준

2004년 노인복지법 개정에 따라 노인학대예방사업이 법적 기반으로 정비됨에 따라, 노인보호전문기관은 2004년에 전국 16개 광역시·도에 17개소가 지정되고, 2006년 5월에 중앙노인보호전문기관이 개관하게 되었다. 따라서, 노인학대예방사업의 개정에 따라 노인보호전문기관의 설치 및 운영을 위한 집행비용이 새롭게 발생하게 되었다. 입법 시행에 따른 비용은 집행비용으로 입법이 의도하는 것이 현실에서 실현되도록 하기 위해 행정부가 하는 작용에 수반되는 비용을 의미한다.³⁵⁾

노인복지법의 경우, 노인복지법에 따라 설치된 노인보호전문기관은 노인학대 상담 등의 전문적인 서비스 제공, 노인학대를 예방하기 위한 교육 및 홍보 등을 주요한 업무로 하고 있는데, 구체적으로는 노인학대 신고접수, 현장조사, 응급보호조치 및 상담서비스 제공, 상담사례 기록·보존, 학대피해노인과 가족에 대한 지원, 노인학대 예방교육 및 홍보, 지역사회 자원개발 및 연계협력, 자문위원회 및 노인학대사례관정위원회 등의 업무를 실시하고 있다. 또한 2011년부터는 학대피해노인 전용컴퓨터를 설치하여, 학대를 받은 피해노인을 일시적으로 보호하는 업무를 하고 있으며, 현재 전국에 18개소가 운영중이다. 이러한 운용을 위해서 투입된 예산과 인력이 모두 집행비용으로 볼 수 있다.³⁶⁾

이러한 집행비용은, 2005년 초기에는 새로운 기관 설립을 위한 집행비용이 많이 투입되어 초기에는 효율성이 낮았다. 하지만 노인보호전문기관에서의 노인

35) 홍준형/최은진/김난영, 전거서, 55면.

36) 실제로 노인복지부의 2018년도 예산은 약 63조 1554억원으로 확정되었다. 이 중 노인부분의 예산은 108,614억원이 투입될 예정이다. 이 중, 노인보호전문기관에 대한 예산은 전년도 73억원에서 3억엔(4.1%) 증가한 76억원으로 책정되었다. 2018년도 예산의 주요 내역은 중앙노인보호전문기관 운영지원은 10억원(2017년도 10억원), 지역노인보호전문기관 운영지원은 50억원(2017년도 48억원)이다. 특히 지역노인보호전문기관은 올 하반기에 2개소가 추가로 설치될 예정이다. 또한 학대피해노인전용컴퓨터 운영지원이 15억원(전년도 15억원)이다. 이는 다른 노인복지사업의 예산에 비교하면 노인학대관련 사업에는 비교적 저액의 예산이 투입되고 있다는 것을 확인할 수 있다(예: 기초연금지급사업: 9조 1,229억원, 노인일자리 및 사회활동지원사업: 6,350억원, 노인장기요양보험사업: 8,058억원, 노인돌봄서비스사업: 987억원, 노인단체 지원사업: 423억원, 노인요양시설 확충: 859억원, 양로시설 운영지원사업: 345억원)(보건복지부, 「2018년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요」, 보건복지부, 2018, 73-78면).

학대예방사업을 위한 업무의 노력과 결실은 2005년에 본격적으로 중앙 및 지방 노인보호전문기관이 개소되고, 2011년에 학대피해노인 전용쉼터가 개소되어 노인학대예방사업과 보호사업을 실시한 이래, 장기적으로는 노인학대의 예방 및 감소와 노인학대에 대한 사회적 인식개선으로 이어지고 있다. 따라서 시간이 지날수록 집행비용이 낮아지고 노인복지법은 장기적으로 효율적으로 작동할 것으로 평가할 수 있다.

3. 시행과정의 효율성 및 적절성

(1) 시행과정의 효율성

2004년 노인학대가 증가하고 있는 사태를 반영하여 노인복지법에 노인학대예방사업관련 조항이 반영된 이후, 2010년 이후 지속적으로 노인복지법에서 관련 조항이 개정되어 실태를 반영하고 있다.

첫째로, 2004년 법개정시, 의료인, 노인복지시설의 장 또는 종사자가 직무상 노인학대를 알게 된 때에는 노인보호전문기관 또는 수사기관에 의무적으로 신고하도록 법 제39조의6을 신설한 이후, 노인학대 신고의무자의 직군이 지속적으로 확대되고 있다(2011년 개정에서 장기요양기관 및 재가장기요양기관장 및 종사자, 소방서 구급대원, 건강가정지원센터장 및 종사자, 2015년 개정에서 의료기관장, 방문요양서비스 등의 종사자, 다문화가족지원센터장 및 종사자, 성폭력피해상담소 및 성폭력피해자보호시설장 및 종사자, 응급구조사 및 의료기사, 2018년 3월 개정에서 국민건강보험공단의 요양직 직원이 추가됨). 이에 더불어 신고의무자들이 노인학대를 발견한 후 신고의무를 불이행한 경우에 대한 제재규정과 예방교육과정도 개정되어, 관련 분야 종사자들에 대하여 노인학대의 심각성과 노인학대의 분별가능성을 더욱 높이고 있다.

둘째, 노인에 대한 금지행위 조항에 정서적 학대행위를 추가하였다(2016년 개정(2017년 6월 3일 시행). 그동안은 노인학대행위 유형 중에서 정서적 학대행위가 가장 높은 비중을 차지하고 있음에도 불구하고, 현행법상 노인에 대한 금지

행위 규정에는 정서적 학대행위가 포함되어 있지 않았다. 실제로 앞의 통계를 보면, 2016년 현재, 신체적 학대 31.3%, 정서적 학대 40.1%, 성적 학대 1.3%, 경제적 학대 7.2%, 방임 11.4%, 자기방임 7.7%, 유기 1.0%로, 정서적 학대가 가장 높은 학대의 형태라는 것을 알 수 있다. 따라서 노인복지법상에 노인학대의 행위의 금지규정에 정서적 학대행위를 추가함으로써 법적인 금지행위가 되었다.

셋째, 노인에 대한 금지행위의 객체가 되는 노인의 연령기준을 65세 이상으로 명시되었다(2016년 개정, 2017년 6월 3일 시행)(제39조의6제2항 각 호 외의 부분, 제39조의9). 노인복지법의 노인복지사업 중, 생업지원사업, 경로우대, 건강진단, 노인주거복지시설 및 재가노인복지시설로의 상담·입소 등의 연령이 65세 이상인 자로 되어 있었지만, 여기에 노인학대 금지행위의 대상이 되는 노인도 65세 이상인 자로 규정되었다. 그동안 노인에 대한 금지행위의 객체가 되는 노인연령 기준이 없어 이에 대한 처벌이 불명확해지는 문제가 있었는데, 노인의 연령기준을 65세 이상으로 명시되어 있어 노인연령기준을 명확히 하였다.

이러한 개정은 관련 연구 및 실태조사 등에서 지속적으로 지적되어 오던 사항이었는데,³⁷⁾ 실태와 현상을 반영하기 위하여 적절히 법개정이 이루어지고 있는 점에서 입법목적을 실현하기 위한 효율성을 긍정적으로 평가할 수 있다.

(2) 시행과정의 적절성

노인학대예방을 위한 입법을 집행하는 역할을 완수하는 노인보호전문기관의 적절성에 대하여 살펴본다. 노인보호전문기관은 2004년 노인복지법이 개정됨에 따라 법적 기반을 마련하고, 노인의 인권보호와 노인학대 예방을 위해 노력해오고 있다. 다른 선진국에 비해 노인학대 문제에 대한 사회적 인식과 법적·제도적 발달이 늦긴 하였지만, 지난 10년 동안 노인보호전문기관의 활동으로 노인학대에 대한 전반적인 인식이 제고되었고 노인보호전문기관의 질적 성장을 거듭하였다.³⁸⁾

37) 김윤미, "노인학대의 법률적 의미와 정책에 관한 일 고찰", 고려대학원 사회복지학과 석사학위논문, 2009; 김경호, "노인복지법상 노인학대 신고의무제의 주요쟁점 고찰", 「법과 정책연구」, 제8집 제2호, 한국법정책학회, 2008; 강동욱/문영희, "노인복지법상 노인학대에 관한 규정의 검토와 개선방안", 「법학논총」, 제32집 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2015.

38) 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전계보고서, 3면.

노인복지법 제39조의5에 따라 중앙노인보호전문기관은 노인인권보호 관련 정책제안, 노인인권보호를 위한 연구 및 프로그램의 개발, 노인학대 예방의 홍보, 교육자료의 제작 및 보급, 노인보호전문사업 관련 실적 취합, 관리 및 대외자료 제공, 지역노인보호전문기관의 관리 및 업무지원, 지역노인보호전문기관 상담원의 심화교육, 관련 기관 협력체계의 구축 및 교류, 노인학대 분쟁사례 조정을 위한 중앙노인학대사례관정위원회 운영 등의 업무를 담당한다. 또한 지역노인보호전문기관은 각 사도에 설치되고, 노인학대 신고전화의 운영 및 사례접수, 노인학대 의심사례에 대한 현장조사, 피해노인 및 노인학대자에 대한 상담, 피해노인가족 관련자와 관련 기관에 대한 상담, 상담 및 서비스제공에 따른 기록과 보관, 일반인을 대상으로 한 노인학대 예방교육, 노인학대행위자를 대상으로 한 재발방지 교육, 노인학대사례 관정을 위한 지역노인학대사례관정위원회 운영 및 자체사례회의 운영 등의 업무를 수행한다.

이렇게 노인학대예방사업을 수행하기 위한 중앙과 지역노인보호전문기관의 역할은 막중하다는 것을 알 수 있다. 하지만, 실제 노인보호전문기관에 대한 재정 및 인력에 대한 지원이 많이 부족하다. 앞에서 언급이 있었듯이, 2018년도 중앙노인보호전문기관과 전국노인보호전문기관에 대한 예산은 총 60억원이다. 이 금액은 다른 노인복지사업에 투입되는 예산 중 가장 저액이다. 또한, 노인보호전문기관의 설치기준과 운영 및 상담원의 자격과 배치기준을 보면,³⁹⁾ 노인보호전문기관의 장 1명 외에, 상근근무자는 6명 이상으로 규정되어 있는데, 실제 중앙노인보호전문기관을 보면 관장, 부장, 과장, 팀장 각 1명과 사회복지사 6명

39) 노인보호전문기관의 설치기준과 운영 및 상담원의 자격과 배치기준(영 제20조의4 관련)

가. 배치기준

- 1) 노인보호전문기관의 장: 1명을 두되, 노인보호전문기관을 다른 노인복지시설에 병설하여 운영하는 경우에는 노인복지시설의 장을 겸직할 수 있다.
- 2) 상담원: 상근하는 사람으로 6명 이상

나. 자격기준

- 1) 노인보호전문기관의 장: 다음의 어느 하나에 해당하는 사람 가) 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사 나) 7급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로서 국가 또는 지방자치단체에서 사회복지사업에 관한 행정업무에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 다) 「의료법」에 따른 의료인 라) 「정신보건법」에 따른 정신보건전문요원
- 2) 상담원: 1)가)부터 라)까지의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 보건복지부장관이 정하는 노인학대 예방교육을 수료한 사람

으로 총 10명이 상근하는 것으로 되어 있다.⁴⁰⁾ 또한 전국노인보호전문기관이 현재 중앙노인보호전문기관 1개소, 지역노인보호전문기관 31개소, 학대피해노인전용쉼터 18개소가 운영중인데, 노인학대 신고접수 건수가 매년 증가하고 있는 상황 속에서(2006년 3,996건에서 2016년 12,009건), 한정된 자원, 인력, 시설 자원을 활용하여 노인학대예방사업을 운영하고 노인들의 복지서비스 욕구를 충족시키기에는 부족함이 있어, 시행과정의 적절성이 높다고는 다소 보기 어렵다.

따라서 우리나라는 노인보호전문기관이 노인학대와 관련된 업무를 전담하고 있기에, 노인보호전문기관에게 주어진 막중한 역할과 임무가 지역사회의 노인들의 복지서비스 욕구를 충족시키기 위해서는 노인보호전문기관의 수적인 증가와 양적 및 질적인 전문인력의 증원, 안정적인 재정의 확보가 이루어져야 한다.⁴¹⁾

반면, 일본의 경우에는, 각 지방자치단체에서 마련하고 있는 “고령자학대대응매뉴얼” 등에서 알 수 있듯이 지자체와 지역사회에서의 노인학대방지를 위한 역할을 강조 및 완수하고 있다.⁴²⁾ 고령자학대방지법 제16조에서 규정하고 있듯이, 고령자학대대응협력자와의 연계협력 체제를 정비해야 하는데, 시정촌은 양호자에 의한 고령자학대의 방지, 양호자에 의한 고령자학대를 받은 고령자의 보호 및 양호자에 대한 지원을 적절하게 실시하기 위하여, 일본의 노인복지법에서 규정하는 노인개호지원센터, 개호보험법의 규정에 따라 설치된 지역포괄지원센터, 기타 관계기관, 민간단체 등과의 연계협력 체제를 정비해야 한다고 되어 있다.

40) 중앙노인보호전문기관 홈페이지의 직원현황 참조, <http://noinboho.or.kr/index.html> (2018.5.10. 접속).

41) 2016년 현재, 전국 29개 노인보호전문기관의 203명의 상담원의 업무량을 살펴보면(각 기관의 기관장은 상담원 수에서 제외) 다음과 같다(단위: 건, 명, %).

구분	전체 상담원 업무량	상담원 1인당 업무량
상담원 수	203	1
신고접수 건수	12,009	59.2
상담횟수	98,932	487.3
현장조사 횟수	4,247	20.9
방문상담 횟수	26,429	130.2
학대피해노인 제공서비스	117,201	27.4
학대행위자 제공서비스	20,983	4.5

출처: 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전계보고서, 187면.

42) 도쿄도의 “고령자학대대응매뉴얼”(東京都高齢者虐待対応マニュアル) http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kourei/ninchi/taio_manual.html (2018.05.01. 접속).

일본은 노인의 생활에서 가장 밀접한 지자체가 주도권을 잡고 구축할 필요가 있다는 것으로서, 행정과 지역의 관계기관과의 연계강화를 도모하여 노인학대의 방지와 사전예방에 힘쓰고 있다. 예를 들어, 도쿄도의 경우, 고령자학대방지 네트워크를 이용하여, 살고 있는 지역에서의 지역의 민생위원과 지역조직(자치회 및 NPO, 복지 및 돌봄분야 서비스사업자, 자원봉사) 등이 조기발견 및 보호 네트워크를 형성하고, 노인학대가 상담 및 통보된 경우, 보건의료복지서비스 개입 네트워크가 작동하고, 이를 통하여 대응방안이 강구된다(돌봄시설의 이용, 돌봄 시설 등으로의 입소). 지속적인 모니터링과 관련 서비스·제도·기관과의 연계를 통하여 한층 더 전문적인 대응이 요구되는 경우 관계전문기관 개입 지원 네트워크가 작동하여 경찰, 변호사, 의료기관, 가정법원 등의 개입이 이루어지도록 하는 구조를 취하고 있다.⁴³⁾

이를 보았을 때, 우리나라는 중앙 및 지역노인보호전문기관에서 노인학대 방지 및 대처를 위한 중추적인 역할을 완수해오고 있지만, 상기 기관에 대한 인적 및 물적 인프라가 충분히 확대되지 못한 채 지속적인 고령화와 노인학대가 증대된다면, 인적인프라에 대한 과부화로 인하여 노인학대의 조기발견 및 예방을 하는 것보다 결국은 사후처리 및 대처로 이어질 수밖에 없다. 그렇다면, 기관의 목적과 실효성은 달성될 수 없을 것이다.

43) 일본은 시정촌을 중심으로 하여 노인학대와 관련하여 주체적인 역할을 담당하는 것으로 규정되어 있다. 이 때 개호보험법 제115조의45에서, 시정촌에 대하여 “지역지원사업(포괄적 지원사업)”의 일환으로서 ‘노인에 대한 학대방지 및 조기발견을 위한 사업과, 그 외 노인의 권리 옹호를 위해 필요한 원조사업’을 의무화하고 있다. 이에 시정촌은 “지역포괄센터”를 통하여 노인학대에 대한 사무를 일부 또는 전부를 위탁할 수 있도록 하였고, 각 지역포괄지원센터가 그 지역에서 노인학대 대응을 위한 핵심기관으로 자리 잡고 있다. 이 지역포괄지원센터라는 것은 시정촌 내의 시청·동사무소 등에서의 담당부서가 직접 담당을 할 수도 있고, 또는 사회복지법인 등의 법인에 위탁가능하나, 이 때 그 역할이 구분된다. 예를 들어 지역포괄지원센터를 직영형으로 시정촌이 직접 운영할 경우에는 성년후견신청, 거실확보, 출입조사, 경찰원조요청, 면회제한 등 행정직원을 이용할 수 있는 내용을 주로 수행을 하고, 즉, 직권으로 할 수 있는 업무를 수행하는 반면, 법인에 위탁하는 경우에는 시정촌의 사무 중 일부, 예를 들면 상담지원 및 조연, 통보·신고접수, 안전확인·사실확인을 위한 조치, 양호자부담경감을 위한 조치 등을 취한다.

4. 윤리적 측면의 고려

노인복지법 제2조제1항에서 규정하고 있듯이, 노인은 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 기여하여 온 자로서 존경받으며 건전하고 안정된 생활을 보장받아야 한다. 우리사회에서 노인들은 공경하는 것은 법률적 의무로 되어 있지는 않지만, 효의 사상에서 도덕적 관념과 도덕적 의무로서 웃어른을 공경하는 것이 사회미덕으로 자리 잡았다.

특히 사회보장기본법에서 규정하고 있듯이, 누구나 사회보장을 받을 권리를 가지며(제9조), 또한 각자의 생애주기에 맞게 보편적으로 충족되어야 하는 기본 욕구와 사회위험에 의해 발생하는 특수욕구를 고려하여 사회보장을 받아야 한다. 노인은 다른 연령층과 비교하여 사회적 자본이 적은 사회적 약자로서 그에 맞는 사회보장이 제공되어야 하는데, 이것이 확대의 문제와 이어졌을 시에는 노인의 인권과 생존권의 침해로 이어지는 중대한 권리침해의 문제이다. 따라서 노인에 대한 확대의 문제는 사전에 예방을 하는 관점이 중요하므로, 노인복지서비스의 관점에서 접근하는 것이 중요하다.

따라서 노인학대로부터 노인의 인권과 생존권의 보호는 헌법에서도 보장된 권리로 윤리적 배려가 우선되어야 하는 사항이다. 헌법에서 보장하고 있는 인간다운 생활을 할 권리를 바탕으로, 심신의 가령으로 인하여 사회적 약자인 노인에 대한 학대 행위를 금지하고 노인을 보호해야 하는 것은 윤리적으로도 보아 노인의 인권보호라는 관점에서 동법의 목적과도 합치된다고 생각된다. 노인학대의 문제는 개인의 문제가 아니라 사회의 문제로 인식되어야 하고, 따라서 입법의 윤리적 측면에서 보아 국가 및 지자체가 적극적으로 노인학대를 예방하고 노인학대가 발생했을 때 적극적으로 개입하여 대처해야 할 만큼 가치가 있다.

5. 부수적 영향

노인에 대한 학대를 근절하고 예방하기 위해서는 사회적인 관심이 절실하고, 이 문제는 개인의 문제로 치부하기보다 사회문제로 인식하는 사고전환이 필요하

다. 노인복지법상에서 노인학대예방사업이 실시되게 됨에 따라, 노인학대에 대한 사회적인 인식개선이 증대되고 있다. 특히 동법은 2015년 12월의 개정(2016년 12월 30일 시행)으로 노인학대에 대한 인식제고를 위해 매년 6월 15일을 노인학대예방의 날로 지정하여, 노인학대관련 홍보영상을 제작, 배포, 송출할 수 있게 되었다(제6조제4항, 제6조의2). 이와 관련된 다양한 사회적 캠페인이 실시되어 노인학대문제의 심각성에 대한 사회적 관심의 환기를 도모하고 있다.⁴⁴⁾

또한 지역 노인보호전문기관에서 노인학대예방교육사업을 실시하는데, 이는 노인복지시설 종사자들 및 신고의무자들이 반드시 직무교육 또는 보수교육 등으로 반드시 수강해야 하는 것 교육 외에도, 일반 시민들을 대상으로 노인학대예방교육을 실시하는 것도 가능하게 되었다(제39조의5제2항). 따라서 노인복지법상 노인학대예방사업이 실시되어, 지역사회 내에서 노인학대 문제를 인식하고 신고, 관리 등이 가능하게 되어, 노인들의 안전한 생활이 보장될 수 있도록 지역사회가 노력하고 있다.

이러한 사항 역시 노인복지법상의 노인학대예방사업의 목적과 합치되는 부수적 영향의 효과로 평가될 수 있다.

VI. 평가결과 및 대안제시

노인학대의 예방과 대책을 규정하는 조항(노인학대예방사업)이 2004년에 신설된 이후, 수차례 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 사회의 변화에 연동하여 노인복지 니즈의 다양화라는 관점에서 이러한 개정은 긍정적으로 평가할 수 있다.

하지만, 노인문제 해결에 대한 국가의 관심 및 노력이 상대적으로 여성과 아동 문제에 비해 부족하여 노인학대의 예방과 대책을 노인복지법상에 규정하고 있음에도 불구하고 그러한 대책이 사실상 미흡하다고 지적된다.⁴⁵⁾ 또한 노인학대에

44) 그동안 UN에서 제정한 6월 15일 '세계 노인학대 인식의 날'로 운영되어 왔는데, 노인복지법상에 '노인학대 예방의 날'을 규정하여, 노인학대 예방 및 조기발견에 대한 국민적 관심을 높이기 위해 법정 기념일이 되었다(보건복지부, 「노인학대 예방을 위한 한 걸음, 함께 웃는 큰 걸음 보도자료」, 2017b, 1면).

45) 강동욱, 전계논문, 2015a, 29면.

대한 현행법의 규정이 미흡하여 노인학대를 예방하고 학대피해노인을 보호하기에는 실효성을 기대하기 어렵다는 지적도 있다.⁴⁶⁾ 실태를 보아도, 노인학대와 관련된 다양한 대책이 이루어지고 있음에도 불구하고, 관련 통계자료에 의하면 여전히 노인학대는 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 이유로는 노인학대에 대한 현행법규의 미비와 관련 법규 및 제도와의 연계의 불충분 등을 지적할 수 있을 것이다. 이러한 문제를 해결하고 법적 효과를 도모하기 위해서는 ‘노인학대와 관련된 단일법의 제정’ 또는 ‘보완의 여지가 필요한 내용을 현행법에서 개정’이라는 선택지를 고려해 볼 수 있을 것이다.

먼저, 노인학대와 관련된 단일법의 제정과 관련하여, 그동안 일각에서는 노인학대와 관련된 단일 법률을 제정의 필요성이 제기되었다.⁴⁷⁾ 특히, 노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법이 지금까지 2차례 국회에 발의되었는데, 19대에는 임기만료로 폐기되었고, 20대 국회에서는 현재 계류중인 상태이다.⁴⁸⁾ 가장 최근에 발의된 법안은 박명재 의원 대표발의로서, “노인학대범죄가 급증하고 범죄의 정도가 심각해짐에 따라 현행의 현장조사나 수사의 실효성 확보곤란, 피해자 보호의 미흡, 처벌 강화를 통한 노인학대 범죄 근절의 필요성이 제기되고 있다. 따라서 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법과 같은 취지로 실효성 있는 노인학대 범죄 조사·수사, 피해노인 보호, 처벌 강화 등 노인학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례를 정함으로써 학대범죄로부터 노인을 보호하고 노인학대 범죄를 근절하려고 하는 것”을 제안이유로 들어 발의안을 제출하였는데, 법제사법위원회에서 검토중인 상태이다.⁴⁹⁾⁵⁰⁾

46) 강동욱, 전계논문, 2015a 및 2015b.

47) 강동욱, 전계논문, 2015a 및 2015b.

48) 노인학대관련 국회 발의안

의안명	의안번호	대표발의자	제안 일자	의결결과 및 심사진행상태
노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법안	1914797	박명재의원 등 13인	20150420	임기만료폐기
노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법안	2000209	박명재의원 등 10인	20160614	소관위접수

출처: 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>, 2017.05.15. 접속)

49) 이 발의안의 주요내용은 다음과 같다(박명재의원 대표발의안, 「노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법안」, 2016).

하지만 우리나라에서 제기되고 있는 단일법의 제정은 법률명에서도 알 수 있듯이, 사후대처 그 중에서도 처벌을 법 목적의 중심에 두고 있다. 일본은 이미 앞에서 살펴본 것처럼 노인학대와 관련된 단일법을 가지고 있는데, “고령자학대 방지법”이라는 법률명에서 드러나 있듯이 노인학대의 사전예방에 더욱 중점을 두고 있으며, 양호자에 의한 고령자학대의 방지, 양호자에 대한 지원, 돌봄시설 종사자 등에 의한 고령자학대의 방지 등을 주요한 내용하여 노인학대의 조기발견과 예방을 목적으로 하고 있다. 즉, 일본의 고령자학대방지법은 노인의 권리침해를 예방하거나 또는 제거하고, 재발을 방지하고, 또한 빼앗긴 권리를 회복하기 위한 최선의 대응이 취해지는 것을 목적으로 하고 있는 것이다. 그렇기 때문에, 학대가 인간으로서의 노인의 존엄을 현저하게 침해하는 것이라는 것을 확인한 후, 노인학대 방지에서는 학대받은 노인도, 학대를 한 양호자도, 모두 지원의 대상으로 삼고 있다. 따라서 고령자학대방지법은 노인학대 방지를 위해서 최저한도에서 필요한 대응책 등을 규정하고 있는 것으로, 종래부터 일본에서 대응되

가. 이 법은 노인학대사건 발생시 피해노인의 보호와 학대행위자의 처벌 및 보호처분 등에 관한 사항을 규정함으로써 학대로부터 노인을 보호하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

나. 사망·상해를 발생하게 한 노인학대행위자와 노인학대범죄 상습범에 대하여 가중처벌함(안 제4조부터 제6조까지).

다. 의료기관, 노인복지시설 등에서 노인관련 업무를 수행하는 사람이 직무상 노인학대를 알게 된 경우에는 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고할 의무를 부과하고, 이를 위반한 사람에 대해서는 과태료를 부과함(안 제8조 및 제46조제1항제2호).

라. 노인학대신고를 접수한 사법경찰관이나 노인보호전문기관의 직원은 지체 없이 노인학대의 현장에 출동하여 현장을 조사하고, 응급조치, 긴급임시조치 등 피해노인에 대한 보호조치를 취하도록 함(안 제9조부터 제11조까지).

마. 판사는 노인학대행위자에 대하여 임시적인 격리나 치료·상담에 필요한 경우 2개월 이내의 범위에서 임시조치를 결정할 수 있고, 보다 장기의 격리나 치료·상담이 필요한 경우 1년 이내의 범위에서 보호처분을 결정할 수 있음(안 제17조, 제31조 및 제32조).

바. 임시조치·보호조치의 위반 범죄, 피해자에 대한 폭행·협박을 이용한 합의 강요 범죄, 노인학대사건의 조사나 응급조치·임시조치·보호조치의 업무방해 범죄, 노인학대범죄 비밀엄수의 의무 위반 범죄에 대하여 형사처벌함(안 제42조부터 제45조까지).

- 50) 이 발의안과 관련하여 법제사법위원회의 검토보고안으로는, “학대피해의 주체별(아동, 장애인, 노인, 여성)로 법률을 제정하는 것이 바람직한지, 따로 제정하는 경우 「형법」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「노인복지법」 등과 중복과 혼란 문제는 어떻게 해소할 것인지 등에 대하여 의문이 제기될 수 있고, 노인과 아동은 경제적·신체적 능력에서 차이가 있고, 노인학대와 아동학대는 발생 원인에 차이가 있음에도 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」과 동일한 내용과 체계로 규정하는 것은 타당하지 아니할 수 있으므로, 이 법안의 제정 여부에 대해서는 신중한 입법정책적 검토가 필요하다고 판단된다”고 언급하고 있다(남궁석, “노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법안 검토보고”, 법제사법위원회, 2016, 4면).

어 오고 있던 노인학대의 대응책과 모순되지 않고 정합성을 가지는 것으로 되어 있다.

따라서 만약 노인학대와 관련된 단일법의 제정이 더욱 구체화되고 실현화되는 상황이 온다면, 노인학대의 사전예방 또는 사후대처의 관점, 혹은 이를 모두 아우르는 관점에서 어떠한 법률의 제정이 더욱 실효성을 높여줄 것인지에 대한 진지한 고민이 필요하게 될 것이다.

한편으로, 현행의 법체계를 유지하면서 개선이 필요한 사항에 대해서는 보완해 나가는 방향으로 법률을 발전시켜 나가는 방법도 고려할 수 있다. 현행 노인복지법의 노인학대와 관련된 조항의 문제는 관련 조항의 규율내용과 유기성이 다소 명확하지 않는 등의 문제가 존재하고, 노인복지법의 목적에 부합하기 위해서도, 관련 조항을 부분적으로 개정하여 실효성을 제고해나가는 것도 가능하다.⁵¹⁾ 장기적으로는 노인학대관련 정책의 방향성을 전환해야 할 필요가 있다. 예를 들면, 현재의 노인복지법에서 규정하고 있는 노인복지사업의 경우, 사전예방보다는 사후처리 및 사후대응이 중심으로 되어 있다. 또한 노인학대의 예방을 목적으로 하고 있지만, 실질적으로 예방과 관련된 내용은 일부에 불과하고 그 내용 역시 애매하고 빈약하다. 노인학대의 사전에 발견하여 대처해 나가기 위해서는 이러한 노인에 대한 돌봄과 복지사업을 지역사회가 함께 담당하고 이행할 수 있는 구조로 방향이 전환될 필요가 있을 것이다.

[표 18] 입법평가기준과 노인복지법상의 노인학대 관련 조항에 대한 적용

	평가기준	세부항목	입법평가 결과
입법 집행	시행과정의 효율성	노인학대 통계 등에서 드러난 현상을 적절히 법집행에 반영	상
	시행과정의 적절성	노인보호전문기관의 역할의 중요성, 인적·물리적 인프라의 적절성	중상

51) 현행의 노인복지법은 지금까지의 개정을 거치면서 기존에 노인복지법상에 있던 노인복지사업의 내용이 개별법 성립 및 제정됨에 따라 일부조항이 삭제되었고, 또한 새로운 내용이 추가됨에 따라 서비스영역별 유기성을 찾기 힘들 정도로 법조항이 산재해 있어 체계가 혼란스럽게 구성되어 있다. 따라서 노인복지의 근간을 이루는 기본법으로서의 위상을 유지하기 위하여, 관련 서비스영역별로 법조항을 정비하도록 노력하고 또한 노인복지와 관련된 개별법과의 유기성을 더욱 강건히 하는 방향으로 향후 개정을 도모할 필요가 있을 것이다.

	평가기준	세부항목	입법평가 결과
입법 성과	효과성	노인학대예방이라는 입법목표 달성	중상
		노인학대신고 건수의 증가	상
	효율성	노인보호전문기관 및 전용컴퓨터의 집행비용과 경제적 비용	효율적
	부수적 영향	노인학대 예방 날의 제정, 사회적으로 노인학대를 문제의식화하고 인식개선에 제고	상
윤리적 측면	노인학대 방지와 예방을 위해 국가개입의 필요성	상	

따라서 노인복지법상의 노인학대예방사업과 관련된 조항의 입법평가의 결과를 요약하면, 상기 [표 18]과 같다. 시행과정의 효율성과 관련하여 노인학대 통계 등에서 드러난 현상을 적절히 법집행에 반영하고 있다고 평가된다. 다만, 노인보호전문기관이 완수하는 역할의 중요성에 비추어 보면, 인적·물리적 인프라가 부족한 것으로 판단되어 시행과정의 적절성에서는 다소 미흡한 부분이 있다. 입법 성과와 관련하여, 현행 노인복지법상의 노인학대관련 조항은 대부분이 사후대처의 방안이 규정되어 있어 노인학대예방이라는 입법목표를 충분히 달성하고 있다고는 하기 어려운 면이 있다. 하지만, 신고의무자 직군의 확대와 사회적으로 노인학대에 대한 인식이 고조됨에 따라 노인학대신고 건수 등이 증가하고 있는데, 이는 노인복지법상의 노인학대관련 조항의 입법 목적과 합치되고 있다고 평가할 수 있다. 또한 노인보호전문기관과 노인학대피해노인 전용컴퓨터 등의 운용을 위해 초기의 설치비용은 발생했지만, 현재 및 중장기적인 역할완수 등을 고려할 때 경제적 효율성이 있다고 판단된다. 그 외에도, 노인복지법상에 노인학대 예방의 날을 제정함으로써 사회적으로 노인학대 문제를 의식화하고 인식개선에 제고하고 있다고 평가된다. 또한 노인의 인권보장과 생존권 보장이라는 관점에서 노인학대를 방지하고 예방하기 위해서 정부 및 지자체가 나서서 문제해결을 위해 개입해야 하는 당위성이 존재한다고 평가할 수 있다.

따라서 상기의 입법평가에서 드러났던 개선이 필요한 사항은 다음과 같다.

첫째, 향후 노인복지법상의 노인학대예방사업은 현재의 사후대처의 방안에서 사전예방을 중심으로 하는 방안을 강구하여 규정될 필요성이 필요하다. 현재 우리나라의 노인복지법상으로는 특히 가족돌봄자 및 학대자에 대한 지원책은 부족하고 제재규정이 두드러진다.⁵²⁾

예를 들면, 학대자에 대해서는 학대예방교육을 들을 것을 권고하는 내용과 노인학대의 사후관리 방안으로서 피해노인 및 보호자를 포함한 피해노인 가족에게 상담, 교육 및 의료적·심리적 치료 등을 지원하는 내용이 전부이다. 반면, 일본의 고령자학대방지법과 같은 양호자들에 대한 지원책이 규정되어 있어, 사전에 노인돌봄 등에서 오는 부담을 줄여 그러한 돌봄의 부담이 노인학대로 이어지는 것을 사전에 차단하고자 하는 내용이 규정되어 있다(고령자학대방지법 제14조). 따라서 돌봄자 및 학대자에 대한 지원과 관련된 내용들을 마련하고 노인학대를 사전방지 및 예방할 수 있는 사항 등을 더욱 구체화하여 개정할 필요가 있을 것이다.

둘째, 중앙 및 지역노인보호전문기관의 인적, 물적 인프라의 확충이 필요하다. 이를 바탕으로 지역사회 네트워크와의 연계를 더욱 강화할 필요가 있다. 지역사회의 네트워크를 통하여 노인학대를 조기에 발견하고 신속한 대응이 가능해질 수 있을 것이다.

우리 정부는 제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020)에 따라 2020년까지 지역노인보호 전문기관 10개소(29개소→39개소), 학대피해노인 전용쉼터 5개소(16개소→21개소)를 증설하는 계획을 수립하였다. 이를 근거로 2017년에는 지역노인보호전문기관 4개소와 학대피해노인 전용쉼터 2개소를 증설할 예정이나, 현재로서는 각 1개소로만 계획되어 있어 노인학대 예방을 위한 총괄적 사업 실행에는 여전히 어려움이 있을 것으로 보인다고 지적한다.⁵²⁾

따라서 앞으로는 노인보호전문기관의 역할과 기능에 대하여 재검토를 해볼 필요가 있을 것이다. 중앙과 지역노인보호전문기관을 중심으로 하여 각 지역사회의 유관기관들과의 네트워크와 협력을 강화하여 노인학대를 방지하고 예방할 수 있는 기관의 저변을 넓히는 방안을 강구하여 장기적으로 지역네트워크를 강

52) 현행법을 보았을 때, 학대금지행위를 한 경우, 학대행위자에 대해서는 일괄적으로 형사벌을 부과하고 있고 그 처벌의 수위가 강화되는 방향으로 개정되고 있다. 하지만 노인학대를 예방하고 대처하는 방향으로 생각해볼 수 있는 것은, 현행과 같이 노인학대에 대하여 제재벌을 강화하는 방향이 아니라, 노인학대의 유형에 따라서는 학대자를 처벌하고 피해자를 지원하는 것도 필요하다. 또한 처벌보다는 행태교정적인 지원을 통하여 학대의 문제에 대한 해결을 도모해 나가고자 하는 방향성도 고민할 필요가 있을 것이다.

53) 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전계보고서, 236면.

화하는 방안으로 체질을 개선해 나가는 것도 필요할 것이다. 특히 지역노인보호 전문기관과 지역복지행정조직과의 협력이 가장 중요하게 될 것이다.

또한, 지역사회에서 노인학대를 더욱 경계하고 알아차리고 사전에 예방을 할 수 있는 사회의 역할이 더욱 중요하다. 특히, 예를 들어, 상기 실태에서 알 수 있듯이 자기방임에 의한 학대가 늘어나고 있다([도표 14] 참조). 학대피해노인의 가구형태를 보면, 노인단독세대가 높은 비중을 차지하고 있다([도표 9] 참조). 즉 독거노인이 홀로 생활을 하면서 자신을 돌보지 않는 방임이 학대로 이어지고 있는 것인데, 이러한 독거노인의 자기방임에 대한 예방 및 보호방안이 앞으로 마련되어야 할 필요성이 증대될 것이다. 이러한 경우, 현재에는 노인학대의 사건을 발굴하는 것이 신고로 파악되다 보니, 사전발견 등이 힘들다. 만약 지역네트워크 및 지역사회에서의 역할이 더욱 강화될 경우, 이러한 자기방임과 같은 노인학대의 사례는 사전에 발견이 가능하고 조기에 개입하여 해결하는 것도 가능할 수 있을 것이다.

셋째, 신고의무자직군의 지속적인 확대에 더불어 이들에 대한 노인학대 예방교육 등을 더욱 철저히 하여 노인학대의 조기발견으로 이어질 수 있도록 할 필요가 있다. 노인복지법의 개정을 통하여 신고의무자의 직군이 계속 확대되고 있다. 하지만 상기 통계를 살펴보면, 실질적으로 신고의무자에 의한 신고건수는 그리 높은 비중을 차지하고 있지 않다([표 7] 참조). 현재는 신고자 유형별 신고비율을 보면, 신고의무자에 의한 신고(17.5%)보다 비신고의무자에 의한 신고가 압도적으로 높다(82.5%). 이는 신고의무자 직군의 확대에 따라 2005년의 8.3%에 비하여 현재에는 그 비율이 증가한 수치이기는 하지만, 여전히 노인학대는 비신고자 의무자에 의한 신고가 높은 상황이다.

과거에는 신고의무자가 노인의 학대사실을 알게 되었을 때 즉시 신고해야 하는 규정은 있었다. 하지만 신고의무자의 신원노출의 두려움 등으로 신고를 꺼리거나, 미신고의 경우 처벌조항이 없어 법적 실효성이 약할 수 있었는데, 이는 법개정을 통하여 처벌조항이 마련되어 법적 효력을 높이고 있다. 노인복지법 개정을 통하여 신고의무자 직군이 지속적으로 확대되고 있기에, 노인학대 신고의무자협의회와의 긴밀한 연계가 필요하며,⁵⁴⁾ 이에 더불어 신고의무자 및 일반

에 대한 노인학대예방교육이 더욱 강화될 필요가 있을 것이다. 신고의무자들은 법 제39조의 6과 시행규칙 제29조의 16에 따라, 노인학대예방 및 신고의무와 관련된 교육을 수강해야 하는데,⁵⁴⁾ 신고의무자의 인식개선을 위한 사전 예방교육이 현재에는 1시간 이상이면 되는 것으로 되어 있다. 이러한 노인학대예방교육은 정기적이고 지속적인 교육이 가능하도록 더욱 확대 실시할 필요가 있을 것이다.

넷째, 노인학대가 가족 내에서 이루어지고 있지만, 시설에서의 학대도 증가하고 있다([표 8] 참조). 이는 장기요양보험법 등의 시행으로 노인돌봄이 가정 내에서 뿐만 아니라 노인복지시설 등에서의 돌봄도 활성화되고 있는 상황을 고려할 때, 앞으로 시설종사자들에 의한 학대가 더욱 증가할 가능성이 있다.

일본의 경우에는 이미 1990년대부터 재택돌봄뿐만 아니라 시설돌봄에서 돌봄종사자들에 의한 노인학대문제가 인식되기 시작하여 관련 연구가 활발히 이루어져 왔다.⁵⁵⁾ 이러한 연구의 성과가 결국 고령자학대방지법을 제정할 시에 반영되게 되었고, 따라서 일본의 고령자학대방지법 안에는 돌봄시설종사자에 노인학대방지과 관련된 사항이 독립된 장(제3장)으로 구별하여 규정하고 있을 만큼, 돌봄 시설에서의 돌봄종사자에 의한 노인학대 문제를 심각하게 받아들이고 있다.

따라서 우리 노인복지법에서도 시설종사자들에 대한 노인학대를 예방하기 위해서는 향후 시설종사자의 노인학대 예방교육을 더욱 철저히 하는 방향으로 관련 내용이 개정될 필요가 있다. 또한 이 부분은 장기요양보험법과의 연계성을 유지하면서 장기적으로는 돌봄근로자들에 대한 고용환경 개선, 처우개선, 안정

54) 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전개보고서, 235면.

55) **노인복지법 시행규칙**

제29조의16 (노인학대 신고의무자에 대한 교육 내용 등) ① 법 제39조의6제4항에 따른 노인학대 예방 및 신고의무와 관련된 교육(이하 “노인학대 예방 교육”이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 노인학대 예방 및 신고의무에 관한 법령
2. 노인학대 발견 시 신고 요령
3. 피해노인 보호 절차

② 노인학대 예방 교육은 1시간 이상이어야 한다.

③ 노인학대 예방 교육은 집합 교육 또는 인터넷 강의 등을 활용하여 할 수 있다.

56) 日本弁護士連合会高齢者・障害者の権利に関する委員会編, 「高齢者虐待防止法活用ハンドブック(第2版)」, 民事法研究会, 2014, 1-3頁.

적 및 전문적인 인력확보가 이루어져 노인돌봄에 대한 부담이 학대로 이어지지 않는 감시망을 지금부터라도 정비해 나갈 필요가 있을 것이다.

다섯째, 노인복지법상에서는 노인학대 사건이 종결된 후, 원가족에게 돌아가는 것을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 다시 노인학대가 완벽하게 제거되지 못하면 노인학대의 악순환으로 이어질 수 있는 우려가 있다. 실제로 노인학대의 재학대⁵⁷⁾ 건수는 2016년 전체 학대사례 4,280건 중 5.8%에 해당되는 249건이다.⁵⁸⁾

노인복지법은 학대피해노인을 노인쉼터 등에서의 일시적인 보호를 한 후, 원가정으로 복귀를 위해 노력하고 있다. 피해노인쉼터 등에서의 보호기간은 최대 4개월간으로, 학대재발로 인하여 재입소한 경우를 포함하여 연간 총 입소기간을 6개월 이내로 하는 것으로 되어 있다(노인복지법 시행규칙 제29조24제3항).⁵⁹⁾ 반면, 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법의 경우에는 가해자로부터 최대 2년까지 격리 및 접근금지로 보호할 수 있다.⁶⁰⁾ 따라서 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법에 명시된 사항을 참조하여, 노인복지법상의 학대피해노인의 보호기간을 연장하여, 노인학대의 재학대의 가능성을 차단시켜 나가는 노력도 필요할 것이다.

이상과 같이, 본 논문은 노인복지법상의 노인학대금지예방사업과 관련된 내

57) 신고접수되어 종결되었던 사례 중 다시 학대가 발생하여 신고된 사례를 의미한다.

58) 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 전계보고서, 117면.

59) **노인복지법 시행규칙**

제29조의24(쉼터의 입소 대상 등) ③ 법 제39조의19 제5항에 따른 쉼터의 입소기간은 4개월 이내로 한다. 다만, 제2항에 따라 재입소한 경우를 포함하여 연간 총 입소기간은 6개월 이내로 한다.

60) **가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법**

제55조의2(피해자보호명령 등) ① 관사는 피해자의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 피해자 또는 그 법정대리인의 청구에 따라 결정으로 가정폭력행위자에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해자보호명령을 할 수 있다.

1. 피해자 또는 가정구성원의 주거 또는 점유하는 방실로부터의 퇴거 등 격리

2. 피해자 또는 가정구성원의 주거, 직장 등에서 100미터 이내의 접근금지 등,

제55조의3(피해자보호명령의 기간) ① 제55조의2제1항 각 호의 피해자보호명령의 기간은 6개월을 초과할 수 없다. 다만, 피해자의 보호를 위하여 그 기간의 연장이 필요하다고 인정하는 경우에는 직권이나 피해자 또는 그 법정대리인의 청구에 따른 결정으로 2개월 단위로 연장할 수 있다.

② 제1항 및 제55조의2제3항에 따라 피해자보호명령의 기간을 연장하거나 그 종류를 변경하는 경우 종전의 처분기간을 합산하여 2년을 초과할 수 없다.

용을 중심으로 입법평가를 시도하였다. 현행 노인복지법상의 노인학대관련 조항들을 살펴보았을 때 그 권리의 주체가 되는 노인에 대한 지원 등에 대한 내용보다는, 일견하면 실질적으로 법의 적용이 미치는 대상자가 학대행위자, 돌봄자, 시설운영자 등으로서, 관련 규정사항이 그들에 대한 준수 의무 등으로 구성되어 있는 것처럼도 보인다. 결국은 실질적 주체인 법의 적용이 일차적으로 미쳐야 하는 대상인 노인의 인권보호와 관련된 내용보다는, 그 주체의 주변을 구성하고 있는 대상자에 대한 규제를 통한 이차적인 권리보호방안으로 접근하고 있는 것으로 보여, 이 노인복지법상의 노인학대관련 조항이 노인의 인권보호라는 관점을 약화시키고 있는 것으로도 생각된다. 따라서 궁극적으로는 노인의 인권보호라는 관점에서 노인학대예방사업을 접근했을 때에, 노인의 기본권을 신장할 수 있는 방안, 즉 자기결정권을 발휘할 수 있는 내용도 함께 정비될 필요가 있을 것이다.

마지막으로, 고령화가 지속적으로 심화될 것이 전망되는 우리사회에서 노인의 기본적인 인권을 옹호하고 노인복지수급권을 더욱 향상시키기 위해서, 노인복지법이 완수하고 있는 역할은 앞으로 더욱 증대될 것으로 기대된다. 그러므로, 사회보장의 사각지대에 있는 노인들도 노인복지서비스를 이용할 수 있도록 정부 및 지자체, 그리고 지역에서의 노인복지에 관한 감시 기능이 적극적으로 이루어져야 한다. 이를 통하여 실질적인 노인복지서비스의 필요성이 더욱 발굴되어야 하고, 적극적인 법률의 제개정을 통하여 법으로 보장하는 복지서비스가 현실에서 실현되도록 노력해야 한다. 이 때, 노인복지법은 의무규정보다는 강행규정으로 적극적으로 개정되어 노인의 노인복지수급권이 보장될 수 있도록, 긍정적이고 미래지향적인 노인복지법의 향후가 기대된다. 이러한 노인복지법의 목적을 실현하기 위해서는 노인복지법만의 기능이 중요한 것이 아니라, 노인복지와 관련된 관련 법규, 예를 들면 국민연금법, 기초연금법, 노인장기요양보험법 등과의 정합성과 고려하여, 균형있는 노인복지법의 역할이 실현되고 완수되기를 기대하는 바이다.

참고문헌

【국내문헌】

- 강동욱, “노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(안)상 노인학대범죄사건의 처리 절차에 대한 검토와 그 개선방안”, 「홍익법학」, 제16권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2015a, pp.29-52.
- 강동욱, “노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(안)상 노인학대범죄의 처벌에 대한 검토와 개선방안”, 「법과 정책연구」, 제15집 제2호, 한국법정책학회, 2015b, pp.473-495.
- 강동욱/문영희, “노인복지법상 노인학대에 관한 규정의 검토와 개선방안”, 「법학논총」, 제32집 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2015, pp.23-49.
- 김경호, “노인복지법상 노인학대 신고의무제의 주요쟁점 고찰”, 「법과 정책연구」, 제8집 제2호, 한국법정책학회, 2008, pp.651-669.
- 김수용, “입법평가의 개념과 제도화 방안”. 「입법평가연구」, 창간호, 한국법제연구원, 2009.
- 김윤미, “노인학대의 법률적 의미와 정책에 관한 일 고찰”, 고려대학원 사회 복지학과 석사학위논문, 2009.
- 남궁석, “노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법안 검토보고”, 법제사범위원회, 2016.
- 박석돈/박순미/이경희, 「노인복지론」, 양성원, 2016.
- 박영도, “입법평가제도의 전망과 발전방향”, 「입법평가연구」, 제2호, 한국법제연구원, 2010.
- 박명재의원 대표발의안, 「노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법안」, 2016.
- 보건복지부, 「2018년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요」, 보건복지부, 2018.
- 보건복지부, 「2016년 보건복지백서」, 보건복지부, 2017a.
- 보건복지부, 「노인학대 예방을 위한 한 걸음, 함께 웃는 큰 걸음 보도자료」, 2017b.
- 보건복지부/중앙노인보호전문기관, 「2016년 노인학대현황보고서」, 중앙노인보호전문기관, 2017.

- 양옥남/김혜경/박화옥/정순들, 「노인복지론」, 공동체, 2016.
- 이건호, “노인학대 피해의 대처 및 예방을 위한 전략에 대한 고찰”, 「경찰법 연구」, 제9권 제2호, 한국경찰법학회, 2011, pp.221-248.
- 이건호, “고령화 사회에서의 노인의 범죄피해와 노인학대”, 「한국의료법학회지」, 제16권 제1호, 한국의료법학회, 2008a, pp.1-35.
- 이건호, “고령화사회에서 노인학대에 대한 형사법적 대처”, 「경찰법연구」, 통권 8호, 한국경찰법학회, 2008b, pp.239-269.
- 전광석/박지순/김복기, 「사회보장법(제5판)」, 신조사, 2018.
- 통계청, 「고령자 통계 보도자료」, 2017.
- 홍준형/최은진/김난영, “입법평가법제화방안에 관한 연구”, 법제처, 2006.

【일본문헌】

- 日本弁護士連合会高齢者・障害者の権利に関する委員会編, 「高齢者虐待防止法活用ハンドブック(第2版)」, 民事法研究会, 2014.
- 厚生労働省, 「平成28年度「高齢者虐待の防止」高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」に基づく対応状況等に関する調査結果」, 2017.

【참조사이트】

- 법제처 국가법령정보센터: <http://www.law.go.kr/>
- 의안정보시스템: <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>
- 중앙노인보호전문기관: <http://noinboho.or.kr/index.html>
- 통계청 장래인구추계: <http://kostat.go.kr/wnsearch/search.jsp>
- 高齢者虐待の防止 高齢者の養護者に対する支援等に関する法律:
http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=417AC1000000124&openerCode=1
- 東京都高齢者虐待対応マニュアル:
http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kourei/ninchi/taio_manual.html

국문초록

본 연구는 노인복지법상의 노인학대예방사업과 관련된 조항을 중심으로 입법 평가를 시도한다. 2004년 노인복지법의 개정으로 노인학대예방사업에 관한 조항이 신설되었고, 그 이후 동법의 개정 동향을 살펴보면 매 개정마다 노인학대와 관련된 사항이 크게 개정되는 것을 볼 수 있다. 하지만, 지금까지의 연구동향을 살펴보면 법학, 특히 사회보장법적 관점에서 노인복지법상의 노인학대와 관련된 연구는 전무하다고 할 수 있다. 따라서 본고는 노인학대관련 조항이 노인복지법에 추가된 것이 가지는 의미를 고찰할 때, 바로 노인들의 인권과 권리를 옹호하기 위함에 있다고 본다. 이에 2004년 이후 노인학대관련 조항이 수차례의 개정을 거치는 동안, 노인복지법의 입법 목적을 달성하고 현실을 적절히 반영하고 있는지를 고찰한다.

이러한 연구목적을 실현하기 위하여, 본고는 첫째, 규범적 분석을 통하여 노인복지법의 현재까지의 법제 운용 현황을 검토한다. 둘째, 중앙노인보호전문기관이 발행하고 노인학대관련 발생현황을 분석하고 노인학대 실태를 검토한다. 셋째, 비교법적 분석에서 일본의 고령자학대방지법과 비교분석을 한다. 넷째, 법률 제정을 통해 입법자가 달성하고자 했던 목표를 명확히 하여 법률이 시행된 후의 구체적인 현실과 비교 및 평가를 한다. 마지막으로, 이러한 분석 결과를 토대로 노인복지법에서의 노인학대금지 조항과 관련된 입법내용 및 개편방안 등의 필요성을 제시한다.

노인학대예방은 노인복지사업에서 수행해야 하는 복지사업의 일환임에도 불구하고, 실제로 노인학대는 증가하고 있는 현실이다. 또한 노인학대에 대한 처벌 규정을 강화하고 노인학대에 관한 사후적 대처라는 방향으로 동법의 개정이 이루어져 온 탓에, 노인의 권리강화와 인권옹호라는 관점에서 노인학대의 사전적 예방기능은 부족하다고 평가할 수 있다. 따라서 이러한 관점에서 노인학대예방사업이 노인복지법의 입법목적을 완벽하게 달성했다고 보기 어려우며, 향후 제도적 보완이 필요하다. 이를 위하여, 첫째, 실질적인 노인학대를 사전예방을 중심으로 하는 방안 강구가 필요하다. 둘째, 지역네트워크의 강화를 통한 노인보호

전문기관의 역할의 재검토 및 인적, 물적 인프라의 확충이 필요하다. 셋째, 신고 의무자 직군의 지속적인 확대와 노인학대예방교육의 정기적이고 지속적인 확대 실시가 이루어져야 한다. 넷째, 돌봄시설에서의 학대증가에 대하여, 돌봄근로자에 대한 고용환경 및 처우개선 등을 통한 안정적이고 전문적인 인력확보를 정비해나가야 한다. 다섯째, 노인의 재학대의 악순환을 사전에 차단하기 위하여 학대 피해노인의 보호기간의 연장이 고려될 필요가 있다.

주제어

노인복지법, 입법평가, 노인학대, 노인학대금지, 노인의 인권보장

Abstract

Evaluation of the Legislation of the Welfare of Older Persons Act:
A Focus on the Articles Regarding Elder Abuse Prevention Services

Park, Soo Kyung*

The aim of this paper is to evaluate the articles in the Welfare of Older Persons Act that pertain to elder abuse prevention services. The articles for protecting and preventing the elderly from abuse or maltreatment were added to the Welfare of Older Persons Act in 2004. The contents of this law relating specifically to elder abuse have been actively revised since 2010. However, the accumulated amount of research from the perspective of jurisprudence, more specifically social security law, is still sparse. Therefore, the emphasis of this paper is on protecting the rights of the elderly, from the point of view of examining the reasons why the articles pertaining to elder abuse were added to in the Welfare of Older Persons Act in the first place. Hence, in this paper I will look carefully into the original purpose of this law and how it reflects the current situation, which comprises the various revisions of the law since 2004.

To realize the purpose of this research, I first examine the current status of the Welfare of Older Persons Act through normative analysis. Second, I analyze the statistics in relation to the actual characteristics of the instances of elder abuse that have been publicized by institutions specializing in protecting older persons. Third, from the viewpoint of comparative law, I analyze the section of the Japanese Act for the Prevention of Elder Abuse titled, "Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters." Fourth, I compare and analyze the original purpose of the legislation and the current situation since the enforcement and revision of the law. Finally, based on the aforementioned analysis, I recommend requiring the

* PhD, Waseda University (Majored in Japanese Labor Policy)

revision to fulfill the original purpose of the law.

Though elder abuse prevention services constitute one of the elderly welfare services provided by the Welfare of Older Persons Act, occurrences of elder abuse have been increasing and the law's effects fall short of its legislative goal. In addition, as this law has focused on after-the-fact punitive measures by strengthening criminal punishments, preventative approaches have been lacking in terms of strengthening and protecting the rights of the elderly. In light of these facts, we cannot say that the Welfare of Older Persons Act has ideally accomplished its objective, and the law needs to be improved.

To this end, first, it is essential to take substantive precautionary measures to protect the elderly from the abuse. Second, by reinforcing local networks for supporting the elderly, the role of institutions specializing in protecting older persons should be reexamined, and their human and material resources and infrastructure should be improved. Third, occupational clusters should be established that have close relationships with the elderly in order to offer them welfare services, and that have the obligation to report elder abuse when they identify possible occurrences. The preventive education on elder abuse should be provided with these clusters on a regular basis. Fourth, to lessen the further possibility of elder abuse in nursing homes or elder care facilities, working conditions and treatment of the paid care workers should be improved, in order to create a safe and professional workforce. Finally, to prevent the vicious circle of repeated elder abuse, the length of the protection period for elder abuse victims in shelters should be extended.

Key Words

Welfare of Older Persons Act, evaluation of legislation, elder abuse, prevention of elder abuse, obligations for reporting elder abuse, protection of the rights of the elderly