

● 제290회 ●

서울특별시의회(임시회)

제9차 보건복지위원회

**서울특별시 노인학대 예방 및 학대피해노인
지원에 관한 조례안
검 토 보 고 서**

2019. 12. 17.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【 봉양순 의원 대표발의 】

의안번호 1105

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- (1) 제안자 : 봉양순 의원(발의 의원 25명)
- (2) 제안일 : 2019. 10. 16.
- (3) 회부일 : 2019. 10. 22.

2. 제안이유 및 주요내용

(1) 제안이유

- 우리사회가 고령사회로 진입함에 따라 노인 단독가구는 지속적으로 증가하고 있으나, 가족기능은 약화되는 등 노인돌봄과 관련한 문제는 계속하여 늘어나고 있음.
- 노인인구의 지속적인 증가와 더불어 노인학대 문제 또한 심각해지는 등 사회적 문제로 우려되는 바,
- 노인의 건강하고 편안한 노후생활을 보장하기 위하여 노인학대 예방에 대한 종합적으로 관리하기 위해 조례를 제정하고자 함.

(2) 주요내용

- 노인학대 목적 및 정의 규정(안 제1조·제2조)
- 노인학대 예방과 보호를 위하여 시장과 시민의 책무를 규정함(안 제3조)
- 노인학대 예방 및 학대피해노인지원에 대한 다른 조례와의 경합 시 우선 적용 사항(안 제4조)
- 노인학대 예방 및 학대피해노인 지원에 관한 시행계획을 규정.
(안 제5조~제6조)
- 노인학대 및 노인인권과 관련한 실태조사에 관한 사항(안 제7조)
- 학대피해노인에 대한 의사결정 지원 활성화를 위한 관련사항 및 노인학대 예방 및 보호를 위한 필요 예산 지원을 위한 근거를 마련함.(안 제8조~제9조)
- 노인인권교육 및 노인학대 예방, 신고의무에 대한 사항과 모니터링에 대한 정책, 운영에 관한 사항(안 제10조~제11조)
- 효율적인 노인학대 예방·치료 및 노인보호지원을 위한 관계기관 간의 협력체계 구축 사항(안 제12조)

3. 참고사항

- (1) 관련 법령 : 「노인복지법」, 「노인복지법 시행령」
- (2) 예산 조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조
- (3) 기 타 : 신·구조문대비표

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지

- 제정안은 노인학대행위가 증가함에 따라 노인학대를 예방하고 학대피해노인을 보호하고자 제안된 안으로 노인학대예방과 학대피해노인의 보호를 위한 시장의 책무, 시행계획의 수립, 실태조사, 학대피해노인의 의사결정(성년후견제도)지원 등의 사항을 규정하고 있음.

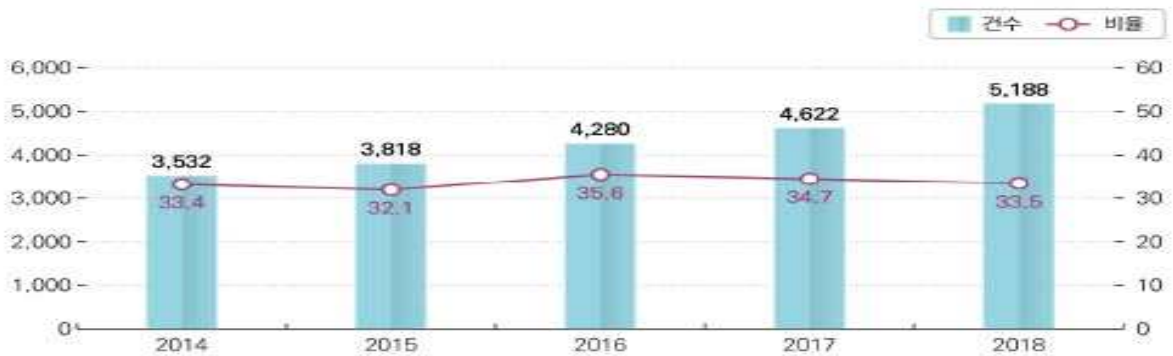
2 주요사항 검토

□ 목적 및 정의규정(안 제1조·안 제2조)

- 「노인복지법」(이하 ‘법’) 제1조의2제4호는 노인학대를 함은 노인에게 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임하는 것을 말한다고 하고 있음.
- 학대사례 신고접수 건수(전국)를 살펴보면, 2014년 학대의심사례 10,569건 중 학대사례는 3,532건에서 2018년 학대의심사례는 15,482건 중 학대판정된 사례는 5,188건으로 노인학대는 지속적인 증가하고 있는 상황으로 노인학대를 예방하고 학대피해노인의 보호를 목적으로 하는 제정안의 입법취지는 타당하다고 할 수 있음.

(단위: 건, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
학대사례	3,532	3,818	4,280	4,622	5,188
	33.4	32.1	35.6	34.7	33.5
증감률	-	8.1	12.1	8.0	12.2



자료: 보건복지부, '2018 노인학대 현황보고서 가이드북', p.18.

※ 학대사례는 신고접수 시 노인학대가 의심되어 현장조사 실시 후 사례 판정 결과 학대사례(응급, 비응급, 잠재적 사례)라 판단한 경우임.

- 다만, 법에서 노인의 연령적인 정의는 부재한 상황으로 법 제1조의2 제5호는 ‘노인학대관련범죄¹⁾’에 대하여 노인연령을 65세 이상으로 하고 있음. 다만, 이는 「형법」과 관련한 사항으로 노인연령의 규정과는 다름.
- 노인학대관련범죄가 65세 이상을 대상으로 한 범죄로 규정하고 있는 것과는 달리 노인보호전문기관에서는 그 대상노인의 연령을 60세 이상으로 하여 업무(노인학대 신고접수·현장출동·방문조사 및 피해노인 보호조치 등)를 수행하고 있음.
- 또한, 제정안은 정의조항인 제2조에서 “이 조례에서 사용하는

1) “노인학대범죄”란 「형법」 제2편제25장 상해와 폭행의 죄 중 제257조(상해, 존속상해), 제258조(중상해, 존속중상해)등과 같은 형법에서 정의하고 있는 범죄를 지칭함.

용어의 뜻은 「노인복지법」(이하 “법”이라 한다)에서 정하는 바에 따른다.”고 하여 별도로 정의한 바가 없어 입법체계와 조문 구성에의 타당성과 관련한 논의가 필요하다고 볼 수 있음.

□ 노인학대 예방과 보호을 위한 시장과 시민의 책무규정(안 제3조)

- 제정안 제3조제1항과 제2항은 법 제4조제1항에서 따라 노인학대 예방과 보호를 위하여 시장의 책무를 규정하고 있으며, 제3항은 시민의 책무를 규정하고 있음.
- 제정안 제3조제1항과 제2항의 경우는 법 제4조제1항 “국가와 지방자치단체는 노인의 보건 및 복지증진의 책임이 있으며, 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다.”를 광의로 해석한 것으로 보이며 제정안 제3조제3항의 경우는 법 제1조의2제5호의 각 목과 관련한 것으로 보임.

□ 노인학대 예방 및 학대피해노인지원에 대한 우선 적용(안 제4조)

- 제정안은 노인학대에 대한 특별법적 성격이 있으므로 기존에 시행 중인 「서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례」와의 사업 수행 시 충돌 또는 혼선이 없도록 본 제정안을 우선 적용하도록 하는 조항이 필요하다고 판단됨.

□ 노인학대 예방 및 학대피해노인지원에 관한 시행계획(안 제5조)

- 제정안 제5조는 노인학대 예방 및 학대피해노인 지원에 관한 계획을 매년 수립하도록 하고 있음. 시행계획은 학대피해노인의 의사결정지원의 관한 사항과 관련기관 간 협력체계 구축에 관한 사항을 규정할 수 있도록 하고 있음.
- 시장이 시행계획을 수립하는 경우 「서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례」 제5조 및 제6조에 따른 고령친화도시 기본계획과 연도별 시행계획과 연동하도록 해야 한다고 하고 있는데, 제정안이 제4조에서 특별법적 성격을 규정한바 이에 대한 논의가 필요한 것으로 사료됨.

□ 노인학대 및 노인인권 관련 실태조사(안 제7조)

- 제정안 제7조는 노인학대실태조사를 하도록하고 있음. 그러나 기존에 있는 「서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례」 제25조에 따라 실시하는 노인실태조사로 대체하는 것은 제대로 된 노인학대 및 노인인권 관련 실태조사가 이루어질지에 대한 우려가 존재함.
 - 노인학대 실태조사를 「서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례」 따른 노인실태조사에 포함하여 실시하는 것은 예산·인력적 측면에서 효율적이기는 하나,
 - 이 경우 노인학대 실태조사가 노인실태조사의 한 영역으로 조사되는 등 충실한 서울시 노인학대실태조사가 이루어지지 않을 뿐 아니라

노인학대 실태 파악에 필요한 일정 조사항목에 대한 충실한 조사가 이루어지지 않을 수 있다는 우려가 있음.

- 노인학대 및 노인인권에 관한 조사는 단독으로 실시하는 것이 바람직하다고 여겨짐.
- 안 제7조는 노인학대 및 노인인권에 관련된 서울시 고령자 실태 조사를 실시한다는 점에서 필요하다고 판단되나 제정안 제7조제3항에서 시장이 따로 정하게 한 바 목적하는 내용이 이루어질 수 있도록 조항을 수정할 필요가 있다고 할 것임.

□ 학대피해노인에 대한 의사결정 지원 및 노인학대 예방 및 보호를 위한 필요 예산 지원(안 제8조·제9조)

- 노인복지분야에서 인간의 자율성을 바탕으로 한 자기결정권 강화를 위해 성년후견제도가 대두되고 있음.
- 성년후견제는 질병·장애·노령 등의 사유로 의사결정능력이 결여 또는 부족한 사람들을 위한 제도로 발달장애인, 정신질환자, 치매·고령노인 등이 주요한 수요자가 되며, 이러한 사람들 중에는 경제적 상황이 어렵거나 가족 또는 친족이 없는 등의 상황으로 인해 자력으로 성년후견개시 심판청구를 하거나 후견인을 이용하는 것이 어려운 경우가 있음²⁾.
- 특히 노인학대 문제를 해결하는데 있어서 성년후견제도는 학대피해노인을 보호하고 남은 삶을 자신 스스로 안전하고 행복하게 살아갈 수 있도록 학대피해노인에 대한 성년후견제도의 중요성이 강조되고

2) 제철웅, 2015, '학대피해 노인의 관리보호와 지원 등을 위한 특별법을 제언하며', 한국성년후견(3), 성년후견학회, 141-178.

있음³⁾.

- 따라서 제정안 제8조의 학대피해노인에 대한 의사결정 지원을 위한 대안으로서 성년후견서비스 이용 등의 지원은 노인학대를 예방하고, 노인의 인권증진과 권익옹호를 위한 자기결정권 측면에서 필요하다고 사료됨.
- 제정안 제9조제2항의 예산의 범위 내에서 노인보호전문기관 종사자에게 ‘위험근무수당 등 특수업무수당’ 지원으로 특정하기 보다는 노인보호전문기관 및 학대피해노인전용쉼터 운영에 필요한 예산 지원이 더 적절하다 사료됨.
 - 그러나 법 제39조의19제3항은 “국가와 지방자치단체는 쉼터의 운영업무를 제39조의5제1항 및 제2항에 따른 노인보호전문기관에 위탁할 수 있다. 이 경우 국가와 지방자치단체는 위탁에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.”고 하고 있으며, 제4항은 “제3항에 따른 쉼터 운영의 위탁과 위탁비용 지원에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.” 고하여 조례의 제정범위를 상회하는 것으로 보임.

□ 노인인권교육 및 모니터링단 운영 지원(안 제10조·제11조, 제12조 등)

- 안 제10조는 「노인복지법」 제6조의3 및 「노인장기요양보험법」 제35조의3에 따른 노인인권교육의무자에 대한 안내를 할 수 있도록 하고 있음.
- 인구고령화로 인해 노인인구의 증가 및 노인복지시설에 입소하는

3) 신권철 2015, “노인 돌봄과 학대의 법적 쟁점과 과제”, 저스티스 통권 제146-1호, 45-69쪽.

노인 또한 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 바,

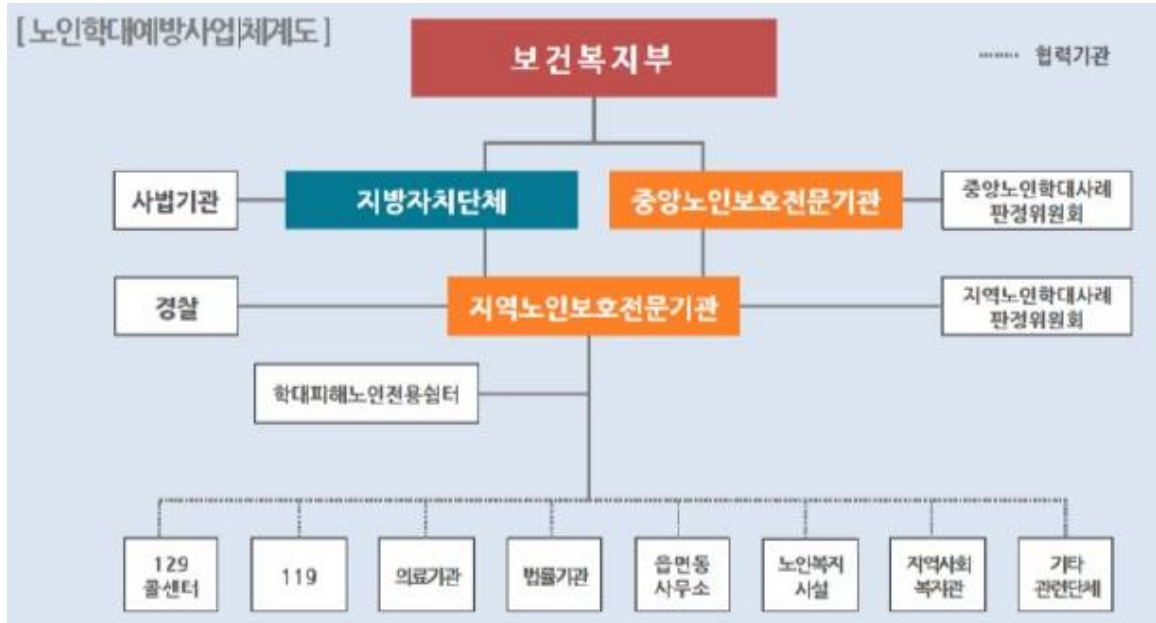
- 현재 「노인복지법」 제31조와 제36조제1항제3호 및 제3호에 따라 경로당 및 노인교실을 제외한 노인복지시설 및 재가장기요양기관의 설치·운영자와 종사자의 인권교육은 의무적으로 실시되고 있음.
 - 노인학대의 예방과 학대피해노인의 보호를 위하여 노인인권교육의 무자가 적시에 인권교육을 받을 수 있도록 안내를 할 수 있도록 하는 안은 타당하다고 할 수 있음.
-
- 제정안 11조는 학대노인에 대한 사후관리 등 노인학대 재발 방지를 위해 노인인권 모니터링을 할 수 있도록 하고 있음.
 - 학대피해노인의 안전 확보 및 재발 방지 등을 위해 ‘찾동’ 등을 통한 가정 방문 시 노인학대의 사전 예방 및 학대 피해노인의 사후 관리 등 노인학대 모니터링을 추진할 필요성이 있다고 사료됨.
 - 또한 노인학대의 발생원인과 사후적 모니터링 결과에 따라 학대피해노인에게 적절한 서비스가 이루어지도록 유관 전문기관과 연계를 강화할 필요가 있음. 이에 제정안 제12조에서 관계기관 간 협력체계를 구축하도록 하고 있음.

3 종합 의견

- 노인학대는 과거에는 개인적인 가정 내 문제로 보았으나 현재는 노인 인권 및 권익보호와 관련된 중요한 사회문제로 인식되고 있음.
- 제정안은 노인 학대에 대한 체계적이며, 전문적이고 종합적인 지원과 예방을 위한 지원 체계와 근거를 만드는 안으로 노인학대가 증가하는 추세에 따라 시의성이 있다고 할 것임.
- 다만, 법에서 노인학대예방과 학대노인피해 지원에 대하여 위임한 사항이 서울특별시에게 없는 점은 조례 제정이 타당한가에 대하여 의문을 가지게 할 수 있으나 「지방자치법」 제9조제2항제2호라 목에서 “노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진노인학대 예방 등의 사무”를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있는 점과
- “「지방자치법」 제23조 및 제24조에 따르면 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다고 규정하고 있는바, 지방자치단체의 규칙은 법령·조례에서 위임한 사항에 대하여 당연히 규정할 수 있지만, 위임이 없더라도 법령·조례의 집행에 필요한 사항에 대하여 규정할 수 있고, 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무인 경우 자치사무·단체위임사무·기관위임사무 여부를 구분하지 아니하고 상위법령이 나당해 지방자치단체의 조례 또는 상급지방자치단체의 조례나 규칙을 위반하지 아니하는 범위 내에서 규칙을 제정할 수 있다고 할 것

입니다(법제처 2011. 5. 20. 회신 11-0022 의견제시 사례).”를 참고하여 넓게 해석해 볼 때, 노인학대의 예방과 학대피해노인에 대한 지원이 노인의 복지증진을 위한 사무(지방자치법 제9조제2항제2호라 목)로 판단할 수 있는 바 이에 대한 논의가 필요하다고 할 것임.

○ 노인학대예방사업체계도



자료: 보건복지부, '2019년 노인보건복지 사업안내 II', p.216.

○ 서울시 노인보호전문기관·학대피해노인전용쉼터 현황

□ 노인보호전문기관 3개소

구분	노인보호전문기관		
	남부	북부	서부
운영체	(재)침주교까리따스 수녀회유지재단	(사)참누리	(사)오병이어 복지재단
소재지	서초구	강북구	은평구
운영인력	9명 (기관장1, 상담원8)	9명 (기관장1, 상담원8)	8명 (기관장1, 상담원7)
관할구역	강남지역(강남, 송파, 강동, 서초, 용산, 영등포, 동작, 금천, 관악)9개구	강북지역(강북, 도봉, 노원, 성북, 동대문, 중랑, 성동, 광진) 8개구	서부지역(은평, 서대문, 종로, 중, 마포, 양천, 구로, 강서) 8개구
개소년월	2004. 12.	2011. 7.	2018. 12.
예산	410,572천원	410,572천원	364,132천원
주요업무	<ul style="list-style-type: none"> • 상담전화(1577-1389)를 통한 어르신 학대 문제 상담 및 가해행위 신고접수 • 학대받는 어르신 발견 시 학대사례 관여하여 상황에 따라 의료기관 치료의뢰 또는 일시보호시설에 입소 의뢰하여 사건 마무리 및 사후관리 • 어르신 학대 예방 및 방지를 위한 홍보 및 교육 실시 • 지역사회 관련기관과 협력체계 구축 		

□ 학대피해노인전용쉼터 1개소

구분	학대피해노인전용쉼터
운영체	북부노인전문기관
소재지	도봉구
운영인력	6명(기관장1,상담원 2, 요양보호사3) ※ 북부노보 기관장, 상담원1명 등 2명 겸직 (인건비 지급 인원은 상담원 1, 요양보호사 3)
관할구역	서울시 전지역
개소년월	2017. 11.
입소정원	5명
예산	185,408천원
주요업무	<ul style="list-style-type: none"> • 학대피해어르신의 보호와 숙식제공 등의 쉼터생활 지원 • 심리적 안정을 위한 전문심리상담 등 치유프로그램 제공 • 신체적·정신적 치료를 위한 기본적인 의료비 지원 등

참고 2 노인학대신고 건수 및 지원사업

○ 노인학대 신고접수 건수(서울지역)

(단위: 명, 건)

시도	기관별	2016년			2017년			2018년		
		총인구수	65세이상 총인구수	신고접수 건수	총인구수	65세이상 총인구수	신고접수 건수	총인구수	65세이상 총인구수	신고접수 건수
서울	총계	51,696,216	6,995,652	12,009	51,778,544	7,356,106	13,309	51,826,059	7,650,408	15,482
	서울	9,930,616	1,295,899	1,117	9,857,426	1,359,901	1,470	9,765,623	1,410,297	1,618
	남부	6,088,276	744,544	565	5,688,866	739,566	690	5,995,644	814,592	689
	북부	3,842,340	551,355	552	4,168,560	620,335	780	3,769,979	595,705	929

자료: 국가통계포털 통계항목 재구성(2019.10.8.검색)

□ 소요예산

• 예산집행 기준

- **분담비율** : 국비 50%, 사비 50%(운영비 : 국비50%, 사비50%, 종사자 처우개선비 및 복지포인트 : 사비 100%)
- **인건비** : 보건복지부 사회복지시설 종사자 인건비 지급기준 준용(붙임1)
 - 노인보호전문기관: 이용시설 기준 / 학대피해노인전용쉼터: 생활시설 기준
 - ※ 연금·사회보험부담금 등은 개별법에서 정한 요율 적용 ※ 처우개선비는 직원들의 급여로만 사용
- **운영비 및 사업비** : 인건비를 제외한 운영예산에 대해서는 예산범위 내에서 편성·집행
 - ※ 사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙에 따라 집행