

2015-07 책임연구보고서

노인학대에 대응한 경찰과 노인보호전문기관의 협력체계 개선연구

유 지 응

POLICE
SCIENCE
INSTITUTE

치안정책연구소
POLICE SCIENCE INSTITUTE

목 차

제1장 서론	1
제1절 문제의식	1
제2절 연구내용과 연구방법	3
제2장 이론적 논의	5
제1절 노인학대의 개념	5
제2절 노인학대와 피해자 특성	8
제3절 선행연구 검토	10
제3장 노인학대 피해 실태 분석	12
제1절 노인실태조사 결과 분석	13
제2절 노인학대 피해 신고사례 분석	19
1. 노인학대 피해 신고건수	19
2. 노인학대 피해 유형	21
3. 노인학대 피해 가구형태	23
4. 학대 피해 노인 생활수준	24
제3절 시사점	25
제4장 미국의 노인학대 대응 협력체계	26
제1절 노인학대 대응 경찰의 역할	26
제2절 성인보호서비스(APS) 기관의 역할	29
제3절 미국 경찰과 지역 전문기관의 협력관계	32

제5장 노인학대 대응 주체 역할과 협력관계	35
제1절 노인학대 대응 법적 근거	35
제2절 노인학대 대응 주체	37
제3절 처리단계별 경찰과 노인보호전문기관의 역할과 협력관계	40
1. 노인학대 신고접수	40
2. 노인학대 현장조사	43
3. 노인학대 사례 판정	46
4. 법률서비스 제공	48
제4절 소결	50
제6장 제언	53
1. 지역 노인보호전문기관 확충	53
2. 노인학대 현장 응급조치 협력	54
3. 노인학대 의심사례 연계협력	56
4. 신고의무제도 활성화를 위한 연계자 역할	56
5. 노인학대 관련 매뉴얼 제작 및 교육과정	57
6. 노인문제 대응 지역사회 다분야협력팀 구성	58
7. 노인 안전보호 활동 지속 추진	59
제7장 결론	61
참고문헌	63

표 목 차

<표 1> 노인학대 유형에 따른 정의	8
<표 2> 조사시기별 노인 학대 피해 경험률	14
<표 3> 지역단위별 노인 학대 피해 경험	16
<표 4> 성별 노인 학대 피해 경험	16
<표 5> 가구형태별 노인 학대 피해 경험	17
<표 6> 결혼, 연가구소득별 노인학대 피해 경험	18
<표 7> 연도별 노인학대 신고건수 및 판정결과	20
<표 8> 연도별 노인학대 피해 유형 구성비	21
<표 9> 연도별 노인학대 피해 가구형태 구성비	23
<표 10> 연도별 노인학대 피해 노인 생활수준별 구성비	24
<표 11> 노인학대 신고자 유형	42
<표 12> 연도별 사례판정 현황	47
<표 13> 연도별 종결사례 대비 학대행위자 형사처벌 건수	48

그 림 목 차

<그림 1> 노인학대 예방사업 협력체계	39
-----------------------------	----

제1장 서론

제1절 문제의식

노인 학대가 사회문제로 등장한 것은 비교적 근래의 일이다. 1980년대에 들어서 미국에서는 인구 노령화와 더불어 노인학대가 증가할 수 있다는 우려가 제기되었다. 노인 인구가 증가하게 되면 자녀 세대의 부양 부담이 늘어나게 되고, 그 부담은 노인학대로 이어질 수 있다는 것이다. 우려는 곧 현실이 되었다.

우리나라에서 노인학대가 사회문제로 등장하기 시작한 시기는 1990년대 초반이다. 그 이후 학계의 여러 전공분야에서 이 주제를 다루기 시작했고, 2000년대에 들어서는 정부에서도 노인학대 문제의 심각성을 인식하고 노인복지법 개정을 통해 공적 노인보호체계를 갖추기에 이른다.

공적 노인보호체계의 핵심은 노인학대 주무기관으로서 노인보호전문기관을 통해 학대 피해노인들을 보호하는 것이다. 이에 따라 노인보호전문기관은 상담, 의료, 보호 서비스 등 학대 가해자와 피해자 보호를 위한 서비스를 제공해 오고 있지만, 추정되는 노인학대 피해 규모에 비하면 일부만이 관련 서비스를 제공받고 있을 뿐이다. 다수의 학대 피해노인은 피해사실이 외부에 감춰진 채 지속적이고 반복적인 학대 피해에 놓여 있는 것으로 추정된다. 2014년도에 보건복지부에서 주관한 노인실태조사에 의하면, 조사 대상 65세 이상 노인의 9.9%가 학대 피해경험을 갖고 있다는 응답을 나타냈다. 학대 유형별로 신체적 폭력 피해는 0.2%, 방임은 1.5%에 이른다. 2014년 현재 65세 이상 주민등록인구수로 추정해보면, 65만 여 명의 노인들이 이러저러한 학대 피해를 당하고 있고, 1만

명 이상이 신체적 폭력 피해를 당하고 있고, 10만 명가량은 방임 상태에 놓여 있는 것으로 추정된다. 그러나 지난 2014년 한 해 동안 노인보호전문기관을 통해 신고 접수된 학대 의심사례는 1만여 건에 불과하고 그 가운데 학대사례로 인정된 사례는 3천 5백 여 건이다. 추정되는 노인학대 피해 규모에 비하면 극히 일부의 피해만이 관련기관을 통해 관리되고 있는 것이다. 다수의 노인학대 피해가 감춰진 상태로 지속되는 동안, 피해 노인의 상황과 삶의 질은 악화된다. 노인 학대피해는 노인의 높은 자살률과 무관하지 않을 것으로 예상된다.

노인학대 피해는 그 피해사실이 외부에 알려지고 주무기관의 개입이 이뤄지는 경우에도 처리과정상의 문제들을 안고 있다. 노인복지법에 따라 주무기관인 노인보호전문기관이 운영되고 있지만, 관할지역의 규모에 비해 부족한 인력, 조사과정에 필요한 권한과 물리력의 한계 등은 지속적으로 제기되어 온 문제이다. 이러한 문제들은 노인학대 피해 신고에 대한 응급조치가 필요한 상황에도 제 때 응급조치를 취하기 어렵게 하거나 학대가해자의 방해로 제대로 응급조치가 이뤄지지 못하는 상황을 낳는다.

노인학대 피해에 대한 처리과정은 여러 관련기관의 협력을 요구한다. 가해자에 대한 형사처벌이 필요한 사안도 있지만, 가해자와 피해자에 대한 상담 서비스, 의료기관이 개입한 치료서비스, 시설보호서비스 등 관련기관간의 협력시스템을 요구한다. 노인학대는 주무기관으로 지정된 전문기관의 개입만으로 해결하기 어렵다. 지역사회 관련기관과 전문가들의 협력이 절대적으로 필요한 문제이다.

이 연구는 노인학대 피해 처리과정에서 경찰과 노인보호전문기관의 유기적 협력관계가 필요하다는 문제의식에서 두 기관간의 협력체계 개선을 위한 구체적 방안을 모색하고 있다.

제2절 연구내용과 연구방법

이 연구의 주요 연구주제는 다음과 같다.

- 1) 최근 우리나라 노인학대 피해 실태와 피해자의 일반적 특성은 어떠한가? 그 특성이 경찰의 노인학대 예방 활동과 관련하여 주는 시사점은 무엇인가?
- 2) 미국의 노인학대 대응체계상 경찰과 성인보호서비스(APS)간의 협력체계의 특징은 어떠한가? 그것이 국내 경찰과 노인보호전문기관간의 협력체계에 주는 시사점은 무엇인가?
- 3) 노인학대 처리과정에서 경찰과 노인보호전문기관간의 협력관계의 문제점이 있는가? 어떠한 개선책이 필요한가?

첫 번째 연구주제와 관련한 논의는 최근 노인실태조사에 포함된 노인학대 피해경험률 조사 결과와 노인보호전문기관에서 자체적으로 접수한 학대 사례자료에 대한 2차 분석을 통해 노인학대 피해의 일반적 특성을 찾고 경찰의 대응방안의 시사점을 찾고자 한다.

두 번째 연구주제와 관련해서는 우리나라보다 먼저 노인학대에 대한 문제의식을 갖고 대응해 온 미국에서 경찰과 노인학대 전문기관인 성인보호서비스(APS)가 어떠한 협력관계를 갖고 있는지를 살핌으로써 그 협력관계에서 국내 경찰이 얻을 수 있는 시사점을 찾고자 한다.

세 번째 연구주제와 관련해서는 노인학대 처리과정별로 노인보호전문기관과 경찰의 협력관계에서 제기되는 문제점과 그 개선대책을 찾고자 한다.

이러한 논의를 위한 연구방법으로서 이 연구에서는 문헌연구, 통계자료 2차 분석을 통해 진행되었다. 노인실태조사에 포함된 노인학대 피해

경험률 조사결과와 노인보호전문기관 자체 통계자료에 대한 2차 분석을 통해 노인학대 피해의 일반적 특성을 비교분석하였다. 노인학대와 관련된 이론적 논의와 노인학대에 대응한 미국 경찰과 성인보호서비스(APS)의 역할과 협력관계를 논의하기 위해서 문헌조사 방법을 택하였다.

제2장 이론적 논의

제1절 노인학대의 개념

노인학대는 그 개념을 정의하기가 어려운 사회현상이다. 개념 정의의 어려움은 노인학대 현상의 특성에서 찾을 수 있다. 첫째로 노인학대는 관찰하기가 쉽지 않은 행위이다. 노인학대는 대개 행위가 발생한 다음에 피해자의 진술을 통해서 파악된다. 직접 관찰할 수 없는 행위를 정의한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 둘째로 노인학대에 포함될 수 있는 행위들이 너무 많다. 신체적 폭력, 경제적 착취, 성적 폭력, 방임 등 서로 그 성격이 다른 행위들이 노인학대의 하위유형을 이루고 있다. 이러한 하위 유형들을 모두 포괄하는 개념을 정의하기는 쉽지 않다. 셋째는 문화별로 특정한 행위에 대한 수용의 정도가 다르다. 어떤 사회에서는 일탈행위로 간주되는 행위들이 어떤 사회에서는 용인된다.¹⁾ 노인학대 개념정의 문제는 노인학대 측정도구 개발에 장애요인이 된다.²⁾

노인학대의 개념은 그 행위유형의 다양성과 사회문화적 차이 등에 기인하여 나라마다 학자마다 다르게 정의되고 있지만, 대체로 노인학대의 개념은 학대의 여러 하위유형들을 포괄하는 형태로 정의되고 있다. 그

1) Kosberg 등(2003)은 노인학대 정의와 관련하여 서구화된 편견(Westernized biases)이 존재하며 문화에 따라 노인학대의 개념정의는 다양하다고 지적한다. 특히 노르웨이에서는 가족갈등을 노인학대에 포함시키며, 홍콩에서는 노인유기(elder dumping), 그리고 인도에서는 '머느리에 의한 불경행위(disrespect)'를 포함시키며, 효의식이 강한 극동지역에서는 노인을 시설에 입소시키는 것도 노인학대로 보는 경우가 있다.(Kosberg et al., Study of Elder Abuse within Diverse Cultures, *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 15(3), 2003, pp. 71-89).

2) G. Bennett and P. Kingston, *Elder Abuse: Concepts, Theories and Interventions*, London: Chapman and Hall, 1993, p.10.

학대의 하위유형들에는 신체적 학대, 경제적 착취, 정서적 학대 혹은 심리적 학대, 성적 학대, 유기와 방임, 자기방임 등이 포함된다. Block과 Sinnott(1979)는 정서적 학대, 물질적 학대, 의료적 학대를 노인학대의 하위유형으로 포함시켰고, Douglas 등(1980)은 수동적 방치, 능동적 방치, 언어적 학대, 정서적 학대, 신체적 학대 등으로 구분하였다. Lau와 Kosberg(1979)는 정서적 학대, 물질적 학대, 의료적 학대에 권리 침해와 자기학대를 포함시켰다.³⁾ 이렇듯 학자들에 따라서 학대의 하위유형 즉, 학대의 범위에 차이가 있는데, 초기 연구자들의 연구에서 일반적으로 포함되는 학대의 하위유형은 신체적 학대, 정서적(정신적) 학대⁴⁾, 경제적 착취⁵⁾, 방임 등이다. 근래에는 여기에 성적 학대와 자기 방임이 포함되고 있다.

노인학대의 정의와 관련하여 주목되는 변화가 있다. 첫째는, 초기의 노인학대 개념정의는 노인에게 위해 또는 고통을 초래하는 행위에 국한되었던 데 비해, 최근에는 노인의 생활, 복지, 권리가 제대로 보장되지 못하거나 적절하지 못한 행위로까지 확대되는 경향이며, 둘째는 초기의 노인학대 개념은 주로 가족 구성원이나 부양자에 의한 부적절한 행위들을 포함하고 있었던 데 비해, 최근에는 노인복지시설 종사자, 심지어는 노인 자신에 의한 부적절한 행위까지 포함하고 있다는 것이다. 이러한 경향에 따라서 노인학대의 개념은 초기의 정의에 비해서 더욱 확대되고 있다.

노인학대의 개념 정의가 쉽지 않은 상황에서 주목을 끄는 것은 법률적 정의이다. 법률상의 규정은 그 사회의 사회적 통념을 반영한다. 노인학

3) 김태현·함은주, 노인학대 측정과 개입을 위한 문헌적 고찰, 한국노년학, 17(1), 1997, 53쪽.

4) 정신적(정서적) 학대는 보통 정서적 고통 또는 상처를 유발시키는 의도 또는 행동으로 정의된다. 여기에는 위협이나 모욕 등의 습관적 언어적 공격, 어른에게 모욕을 주거나 어린아이 다루듯 하는 것을 포함한다.

5) 경제적 착취에는 어떤 재정적 사안을 강제로 처리하게 하거나 피해 노인의 뜻을 바꾸도록 위협하거나 법적 절차를 통해 위협하는 것 등을 포함한다.

대에 대한 우리나라의 법률상의 정의는 지난 2004년 제정된 노인복지법에 규정되어 있다. 노인복지법 제1조2항에서 “노인학대라 함은 노인에 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것을 말한다”고 규정하고 있다.⁶⁾ 이 정의는 노인학대의 유형을 열거함으로써 노인학대의 범위를 정한 것이다. 이 조항에서 정의하고 있는 노인학대의 개념에는 신체적 폭력, 정서적 폭력, 성적 폭력, 경제적 착취, 유기, 방임 등 6가지 유형의 노인학대 유형을 포함한다. 한편, 동법 제39조의 9에서는 5가지 노인학대 하위유형에 대해서 금지조항을 두고 이를 어길 경우에는 벌금형을 부과하도록 명시하고 있다. 여기에는 신체적 폭력, 성적 폭력, 유기, 방임, 경제적 착취 등이 포함된다. 이 두 조항을 비교하면, 노인복지법상 정서적 폭력은 노인학대의 범위에 포함시키고는 있으나 금지조항에는 포함시키지 않고 있다. 이 연구는 범법행위로서의 노인학대에 대한 경찰의 대응책에 관한 논의로서, 이 연구에서 사용하는 노인학대의 개념은 법률상의 노인학대의 개념을 따르고 있다.

6) 이 조항은 2004년 신설 당시 신체적·정신적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것을 말한다고 규정되었으나, 2007년 동법 개정에는 ‘정서적 폭력’이 학대의 하위유형으로 포함되었다.

〈표 1〉 노인학대 유형에 따른 정의

유형	정의
신체적 학대	물리적 힘 또는 도구를 이용하여 노인에게 신체적 혹은 정신적 손상, 고통, 장애 등을 유발시키는 행위
정서적 학대	비난, 모욕, 위협 등의 언어 및 비언어적 행위를 통하여 노인에게 정서적 고통을 유발하는 행위
성적 학대	성적 수치심 유발행위 및 성폭력(성희롱, 성추행, 강간) 등의 노인의 의사에 반하여 강제적으로 행하는 모든 성적 행위
경제적 학대(착취)	노인의 의사에 반하여 노인으로부터 재산 또는 권리를 빼앗는 경제적 착취, 노인 재산에 관한 법률 권리 위반 등 경제적 권리와 관련된 의사결정에서 통제하는 행위
방임	부양의무자로서의 책임이나 의무를 의도적으로 거부, 불이행 혹은 포기하여 노인의 의식주 및 의료를 적절하게 제공하지 않는 행위
유기	보호자 또는 부양의무자가 노인을 버리는 행위

출처: 보건복지부

제2절 노인학대와 피해자 특성

범죄행위로서 노인학대가 갖는 특성은 그 피해 사실이 잘 드러나지 않는다는 데 있다. 노인학대 피해경험 조사를 통해 파악되는 피해자의 규모는 막대하지만 그 피해사실은 거의 외부에 알려지지 않는다. 이러한 현상은 국외에서도 마찬가지이고, 일반적으로 노인학대 피해 신고율은 아동학대보다 더욱 낮다.

Kosberg(1988)는 노인학대 피해의 신고율이 낮은 이유를 노인학대의 특성과 관련지우고 있다.⁷⁾ 첫째, 가족 구성원에게 가정은 신성불가침의

영역으로 간주되고 외부인이 가정의 일에 간섭하는 것을 인정하지 않는 경향이 있다. 따라서 가족구성원은 가정 안에서 일어난 노인학대를 외부에 알릴 가능성이 낮다.

둘째, 노인학대는 사적인 공간에서 발생하는 것이어서 외부인이 발견하기 어렵다. 인구밀도가 낮은 지역에서는 더욱 발견하기 어렵다. 노인은 활동반경이 좁고 혼자 사는 경우도 많아서 외부에 노출될 가능성은 더욱 낮다.

셋째, 노인들은 자신의 가족이 자신을 학대하였다는 사실을 감추려는 경향이 있다. 노인들은 학대피해를 가정사로 여기고 신고 후에 예상되는 가해자의 보복을 두려워할 가능성이 있다. 피해 사실이 외부에 알려지는 것을 수치로 여길 수 있고, 가해자인 가족에게 주어질 법적 제재가 부담이 될 수 있다. 혹은 신고 이후의 상황이 더욱 나빠질 것을 예상하고 침묵하고 있을 수 있다. 더러는 학대가 벌어진 상황을 자신의 탓으로 돌리고 죄의식을 갖고 있어서 외부에 알리지 않을 수 있다.

그밖에도 노인복지와 관련된 업무 종사자들이 적극적으로 학대 피해 가능성을 의심하고 탐지하지 않을 때나 신고의무제도 하에서 의무를 부여받고 있는 관련 업무 종사자들이 가해자들의 법적 대응을 우려하여 신고를 기피하는 데 따른 결과이다.

여러 연구결과들은 노인학대 피해 가능성이 높은 집단의 일반적 특성에 관해 보고하고 있다. 성별로는 여성이 남성보다 학대 피해를 당한 가능성이 높고,⁸⁾ 연령대별로는 나이가 많을수록 학대 피해 가능성이 높은 것으로 알려지고 있다. 여성의 생존수명이 더욱 길고 나이가 많아짐에

7) Kosberg, Preventing Elder Abuse: Identification of High Risk Factors Prior to Placement Decisions”, *The Gerontologist*, 28(1), 1988, p. 44.

8) 김미혜, “노인학대의 이해와 해결을 위한 첫걸음”, 가리따스방배종합사회복지관, 노인학대세미나 자료집: 노인학대 실태 및 방향성 모색, 2001, 3-12면; 한은주·김태현, “노인학대의 원인에 관한 생태학적 연구,” *한국노년학*, 20(2), 2000, 71-89면.

따라 신체적 정신적 손상의 가능성이 높고 적응력도 떨어지기 때문이다.⁹⁾ 다른 사람에게 자신의 부양을 의존하고 있는 경우나 신체적으로나 정신적으로 손상이 있는 정도가 학대와 관련이 있는 것으로 알려지고 있다. 이것은 노인에게는 의존성을 높이고 부양자에게는 부담감을 가중시키는 요인이 되기 때문이다.¹⁰⁾ 사회적으로 고립되어 있는 노인은 학대 피해 가능성이 높은 것으로 알려지고 있다. 이웃이나 친구, 친척들로부터 도움을 받기가 더 어렵기 때문이다.¹¹⁾ 교육수준, 결혼상태 및 거주형태와 관련해서는 교육수준이 낮을수록, 배우자 없이 자녀와 동거하는 경우 학대 경험율이 더욱 높다는 연구결과가 있다.¹²⁾

제3절 선행연구 검토

노인학대와 관련한 주제는 사회학, 범죄학, 노년학, 심리학, 사회복지학, 법학 등의 다양한 분야에서 꾸준히 연구되어 왔다. 노인학대의 실태와 원인, 특성, 측정도구 등 다양한 주제들에 대한 연구가 진행되어 온 가운데, 노인학대에서의 경찰의 역할과 노인 학대 대응 시스템에서 관련 기관간의 유기적 협력 필요성에 관한 논의를 담고 있는 몇 편의 연구들이 있다.

이보영, 박현식(2010)의 연구¹³⁾에서는 노인학대에 대한 현행법상 처리절차와 현황분석을 통해 노인학대의 형사정책적 대응방안을 모색하고

9) 한동희, 노인학대에 관한 연구, 대구효성가톨릭대학교대학원 박사학위논문, 1996.

10) 윤진, 폭력 없는 가족- 아내구타와 노부모학대를 중심으로, 여성연구, 44(가을호), 1994, 107-122

11) 이건중·전영실, 노인의 범죄 및 범죄피해에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995.

12) 여미옥, “노인학대에 영향을 미치는 요인에 관한 연구:지역비교중심”, 서울여자대학교 사회사업학과 석사학위논문, 2003; 이성희·한은주, “부양자의 노인학대 경험과 관련요인”, 한국노년학, 18(1), 1998; 한은주, 노인학대에 관한 생태학적 연구, 성신여자대학교 박사학위논문, 2000.

13) 이보영, 박현식, 노인학대의 형사정책적 대응, 법학연구, 제40집, 2010,

있는 연구인데, 노인학대 예방을 위해서 노인보호전문기관 외에도 형사 사법기관, 행정기관, 관련 전문기관의 유기적이고 통합적인 개입 필요성을 제기하고 있다. 또한 이 연구에서는 노인들이 자신들의 권리 확보와 피해 구제에 대하여 정확한 판단을 내릴 수 있도록 담보해 줄 수 있는 제도적 장치의 필요성을 강조하고 있다.

유지웅(2011)의 연구¹⁴⁾는 노인학대에 대한 전문기관의 개입과 보호서비스가 제대로 이뤄지기 위해서는 노인학대 피해의 조기 발견과 피해 신고율 제고 노력이 필요하다는 문제의식에서 신고의무제도 개선의 방향과 경찰의 역할을 논의하고 있다.

박영수·조용섭(2014)의 연구¹⁵⁾는 서울지역에서 발생한 노인학대 사례를 중심으로 노인학대 실태와 특징을 살피는 가운데, 노인학대 대응시스템의 문제를 살피고, 그 대안으로서 ‘노인학대 방지법’의 제정을 제안하고 있다.

또한 김신열(2010)의 연구¹⁶⁾는 노인학대에 대한 효과적 개입을 위해서 노인보호전문기관만의 사례관리방식에서 벗어나 지역사회 유관기관들이 서로 연계한 통합적 관리시스템 모형을 제안하고 있다.

이 연구는 선행 연구에서 제기한 노인학대 대응시스템의 문제와 관련기관의 연계협력의 필요성에 대한 문제의식의 연장선에 있으면서도, 구체적으로 경찰과 노인보호전문기관의 협력체계에서 제기되는 문제들을 찾고, 외국의 협력사례에서 시사점을 얻어 노인학대에 대응한 경찰과 노인보호전문기관의 바람직한 협력관계를 모색한다.

14) 유지웅, 노인학대 조기발견대책과 경찰의 역할, 치안정책연구, 25권 1호, 2011.

15) 박영수·조용섭, 노인학대의 실태분석과 대응방안에 관한 연구, 한국경찰연구, 13권 3호, 2014.

16) 김신열, 우리나라 노인학대 현황과 학대개입을 위한 통합서비스 제공 필요성: 노인보호전문기관의 연계서비스를 중심으로, 사회과학연구, 34권 2호, 2010.

제3장 노인학대 피해 실태 분석

노인학대 피해경험에 관한 조사결과는 나라마다 연구자마다 다르기 마련이지만, 그 편차는 큰 편이다. 노인인구의 극히 일부만이 학대를 경험하고 있다는 보고에서부터 전체 노인의 2/3 이상이 학대를 경험하고 있다는 보고도 있다.¹⁷⁾

한국 노인들은 다른 나라 노인들과 비교해서 학대를 자각하는 비율이 낮은 편으로 보고되고 있다.¹⁸⁾ 미국에 거주하는 한국 노인들과 백인 및 흑인 노인들을 비교한 연구에 따르면, 한국 노인들은 미국 노인들보다 여러 가지 상황에서 학대에 대한 인식이 낮은 편이고, 학대를 경험할 때, 미국과 흑인 노인들은 대체로 도움을 요청하는 반면, 한국 노인들은 도움을 요청하는 경우가 상대적으로 낮았다고 보고하고 있다.¹⁹⁾

나라마다 문화의 차이가 있어서 노인학대에 대한 자각과 대응방식에 차이가 있을 것이다. 우리나라의 전통적 가치와 문화적 배경은 학대 피해노인들이 자신의 피해사실을 드러내는 데 장애요인으로 작용한다. 노인들은 자신이 가족으로부터 학대를 받고 있다는 사실을 수치로 여기기

17) 미국 일리노이 지역에 거주하는 3,700명 이상의 노인을 대상으로 조사한 연구에서는 노인들의 49%가 재정적인 착취, 36%가 정서적 학대, 2%가 성적 학대를 경험했다고 지각했으며, 사회복지사에게 상황 판단을 맡겼을 때에는 그 비율은 더욱 높아져서 재정적 착취가 66%, 정서적 학대가 77%, 보호의무 태만이 66%, 성적 학대가 21% 등으로 나타나기도 했다(A. Neale, M. Hwalek, C. Goodrich & K. Quinn, The Illinois elder abuse system: Program description and administrative findings, *The Gerontologist*, 36, 1996, pp. 502-511)

18) 박진희·윤가현, 고령화사회와 노인학대, *한국노년학연구*, 10, 2001, 118면.

19) A. Moon & O. Williams, Perceptions of elder abuse and help-seeking patterns among African-American, Caucasian-American, and Korean-American elderly Women, *The Gerontologist*, 33, 1993, pp. 386-395.

때문에 피해 사실을 드러내는 데 더욱 소극적일 것이라는 예상이 가능하다.

이 장에서는 노인실태조사에 포함된 노인학대 피해경험률 조사결과와 노인보호전문기관에 신고접수된 사례 분석을 중심으로 우리나라 노인학대 피해 발생 실태와 일반적 특성을 분석하고 시사점을 찾는다.

제1절 노인실태조사 결과 분석

지난 2007년 노인복지법이 일부 개정되면서 노인실태조사 실시가 법제화되었다. 당시 개정된 노인복지법에서는 제5조(노인실태조사)를 신설하고 노인의 보건 및 복지에 관한 조사를 3년마다 실시하고 그 결과를 공표할 것을 명시하였다. 이에 따라 2008년, 2011년에 이어 2014년 세 번째로 노인실태조사가 이뤄졌다.²⁰⁾

이 조사는 노인의 보건 및 복지에 관한 가장 큰 규모의 조사라는 점에서 주목할 만한데, 이 조사에 포함된 노인학대 경험을 조사는 국내 노인학대 실태를 보여준다. 이 조사는 3년 단위로 조사가 이뤄짐으로써 노인학대 실태의 변화 추이 분석을 가능하게 한다는 점에서도 노인학대 실태에 관한 한 매우 의미 있는 조사이다.

노인학대 발생추이를 보여주는 다른 지표로서 노인보호전문기관에서 집계하고 있는 노인학대 신고건수 통계가 있지만, 노인학대의 특성상 피해 신고율이 매우 낮다는 점, 관련기관의 홍보활동, 수사기관의 집중 단속 등 신고율 변화에 영향을 미치는 외적 변수들이 통제되고 있지 못하

20) 노인실태조사는 2007년 법제화되기 이전부터 실시되어 온 1994년, 1998년, 2004년의 '전국노인생활실태 및 복지욕구조사'의 후속조사이다. 이 조사는 노인의 다각적 생활현황과 욕구를 파악하고 노인 특성의 변화추이를 예측함으로써 현재의 노인정책 및 향후 다가올 고령사회에 대응할 수 있는 정책개발을 위한 기초자료를 제공하는 것을 목표로 삼고 있다.

다는 점에서 노인학대 발생 실태를 보여주는 지표로서는 한계를 갖는다. 반면에 노인실태조사에 포함된 노인학대 경험률 조사는 피해자의 익명성이 보장되는 설문조사일 뿐만 아니라, 신고건수 통계가 안고 있는 외적 변수들의 영향을 받지 않는다는 점에서 노인학대 발생 실태를 파악할 수 있는 가장 의미 있는 통계로 평가된다.

<표 2> 조사시기별 노인 학대 피해 경험률

(단위: %)

특성	학대 경험률	학대유형별 경험률				
		신체적 학대	정서적 학대	경제적 학대	방임 (돌봄)	방임 (생활비)
2014년	9.9	0.2	7.3	0.3	1.5	2.8
2011년	12.7	0.5	9.4	1.5	1.4	2.5

출처: 보건복지부, 2014 노인실태조사, 236쪽. 재구성.

2014년도 노인실태조사에 포함된 노인 학대경험 조사에서는 조사대상자 65세 이상 노인 10,279명을 대상으로 학대유형별 피해 경험율을 조사하였다. 이 조사에서는 조사대상자가 고령의 노인인 점을 고려하여 학대 유형을 서술형으로 제시하였는데, 신체적 학대라는 표현 대신에 ‘타인으로부터의 신체적 고통’으로 서술하여 제시한 것이 그 예이다. 특별히 이 조사에서는 방임에 해당하는 학대 유형을 ‘가족이나 보호자가 돌보아 주지 않음’과 ‘가족이나 보호자가 찾아오지 않거나 생활비를 주지 않음’으로 구분하여 제시하였다.

노인 학대 피해 경험조사의 핵심은 피해경험률에 있다. 2014년도 노인실태조사는 조사대상자(10,279명)의 9.9%가 노인 학대 피해 경험이 있다고 보고하고 있다. 우리나라 65세 이상 노인인구 10명 가운데 1명

정도는 노인 학대 피해를 당하고 있다는 것이다. 2014년 현재 65세 이상 주민등록인구수는 약 652만명으로 추산되는데, 그 9.9% 수준인 65만 여 명이 학대 피해를 당하고 있는 셈이다.

2011년 노인실태조사에서 65세 이상 노인의 학대 피해 경험이 12.7%였던 것과 비교하면, 3년 사이 학대 피해경험률 수치는 2.8%p 낮아졌다. 2011년 당시 65세 이상 주민등록인구수의 12.7%는 72만 여 명으로서 3년 동안 노인 학대 피해 규모는 다소 낮아졌다는 점에서 긍정적 변화이다.

2014년 노인실태조사에서 노인학대 유형별로 피해경험률을 조사한 결과에 의하면, 가장 피해경험률이 높은 학대 유형은 ‘타인의 말과 행동’으로 감정의 상처를 입은 ‘정서적 학대’로서 7.3%를 나타냈다. 그 다음으로는 ‘가족이나 보호자가 찾아오지 않거나 생활비를 주지 않음’(2.8%)과 ‘가족이나 보호자가 돌보아 주지 않음’(1.5%), 즉 방임이 4.3%에 달했고, ‘타인으로부터 금전적 피해’를 입은 경제적 학대가 0.3%, ‘타인으로부터 신체적 고통’을 입은 신체적 학대가 0.2%를 나타냈다.

2011년과 2014년 노인실태조사에서 노인학대 유형별 피해경험률과 비교하면, 정서적 학대는 9.4%에서 7.3%로 1.9%p 감소, 경제적 학대는 1.5%에서 0.3%로 1.2%p 감소, 신체적 학대는 0.5%에서 0.2%로 0.3%p 감소를 보였으나, 방임의 경우는 3.9%에서 4.3%로 0.4%p 증가를 나타냈다. 두 조사 시기 사이에 정서적 학대, 경제적 학대, 신체적 학대 피해경험률은 모두 감소했으나, 방임은 오히려 증가한 것이다. 학대 유형별로 방임이 증가하고 있다는 사실은 최근 노인 학대 피해의 특징을 이룬다고 할 수 있는데, 이는 노인 단독가구의 증가 추세를 배경으로 사회적 고립과 경제적 빈곤의 위기에 처한 노인가구의 현실을 반영한다.

〈표 3〉 지역단위별 노인 학대 피해 경험

특성		학대 경험율	학대유형별 경험률				
			신체적 학대	정서적 학대	경제적 학대	방임 (돌봄)	방임 (생활비)
지역	동부	10.8	0.1	7.9	0.4	1.7	3.1
	읍면부	6.9	0.2	5.4	0.1	0.9	1.7

출처 : 보건복지부, 2014 노인실태조사, 236쪽. 재구성.

지역단위별로 동부와 읍면부를 구분해 보면, 동부(대도시 및 중소도시 지역)가 10.8%, 읍면부(농촌지역)가 6.9%로서 대도시 및 중소도시지역에서 더욱 높은 학대 피해경험률을 나타낸다. 학대 유형별로 살펴보면, 정서적 학대, 금전적 학대, 방임 등의 유형에서 동부(대도시 및 중소도시 지역)의 피해경험률이 높은 반면, 신체적 학대의 경우에는 읍면부(농촌 지역)에서 더욱 높게 나타난다.

〈표 4〉 성별 노인 학대 피해 경험

특성		학대 경험율	학대유형별 경험률				
			신체적 학대	정서적 학대	경제적 학대	방임 (돌봄)	방임 (생활비)
성	남자	8.9	0.1	6.7	0.3	1.1	2.3
	여자	10.6	0.2	7.7	0.4	1.8	3.1

출처 : 보건복지부, 2014 노인실태조사, 236쪽. 재구성.

2014년 노인실태조사에서 성별 노인 학대 피해 경험은 여성(10.6%)이 남성(8.9%)에 비해서 1.5%p 높게 나타났다. 학대 유형별로 볼 때에

도 모든 학대유형에서 여성 노인은 남성에 비해서 학대 피해를 더 많이 경험하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5> 가구형태별 노인 학대 피해 경험

특성	학대 경험률	학대유형별 경험률					
		신체적 학대	정서적 학대	경제적 학대	방임 (돌봄)	방임 (생활비)	
가구 형태	노인독거	15.3	0.2	9.9	0.7	3.6	6.1
	노인부부	6.9	0.1	5.2	0.2	0.7	1.7
	자녀동거	9.8	0.1	8.3	0.2	1.0	1.4

출처 : 보건복지부, 2014 노인실태조사, 236쪽. 재구성.

2014년 노인실태조사에서 노인 학대 피해 경험을 가구형태별로 조사한 바에 의하면, 노인 독거가구 15.3%, 자녀 동거 가구 9.8%, 노인 부부 가구 6.9% 순이다. 노인 독거가구의 학대 피해경험률은 자녀 동거가구, 노인부부 가구와 비교해서 높게 나타나는데, 학대 유형별로는 방임, 즉 가족이나 보호자로부터의 돌봄이나 경제적 지원을 받지 못하는 학대 피해를 경험할 위험성이 상대적으로 높다. 방임 피해의 경우, 노인 독거가구 피해경험률은 9.7%인데 비해서, 노인부부가구는 2.1%, 자녀동거가구는 2.4% 수준이다.

〈표 6〉 결혼, 연가구소득별 노인학대 피해 경험

특성		학대 경험율	학대유형별 경험률				
			신체적 학대	정서적 학대	경제적 학대	방임 (돌봄)	방임 (생활비)
결혼 상태	유배우자	7.5	0.1	6.1	0.2	0.7	1.4
	무배우자	13.8	0.2	9.2	0.6	2.9	5.0
연 가구 소득	제1오분위	15.7	0.2	9.3	0.6	3.7	7.5
	제2오분위	10.4	0.3	7.4	0.3	1.6	3.0
	제3오분위	8.7	0.1	6.9	0.3	1.3	1.7
	제4오분위	7.2	0.2	6.1	0.3	0.4	0.9
	제5오분위	7.5	0.1	6.9	0.1	0.6	0.8

출처 : 보건복지부, 2014 노인실태조사, 236쪽. 재구성.

주1) 가구소득은 제1오분위 754만원 이하, 제2오분위 754만원 초과~1,208만원 이하, 제3오분위 1,208만원 초과~1,946만원 이하, 제4오분위 1,946만원 초과~3,426만원 이하, 제5오분위 3,426만원 초과로 구분되었다.

배우자 유무에 따라 학대 피해 경험을 살펴보면, 배우자가 없는 노인의 학대 피해 경험률이 13.8%로 배우자가 있는 노인(7.5%)보다 월등히 높다. 학대 유형별로 볼 때, 배우자가 없는 노인은 방임 유형의 학대 피해 위험이 높다. 배우자가 없는 노인의 방임 학대 피해 경험률(7.9%)은 배우자가 있는 노인의 방임 학대 피해 경험률(2.1%)의 네 배에 가깝다.

노인 가구 소득별로 살펴보면, 연 소득수준이 낮은 노인의 학대 피해 경험률이 더욱 높다. 연 소득수준이 가장 낮은 제1오분위가 15.7%로서 평균을 크게 웃도는 반면, 연 소득수준이 높은 제4오분위, 제5오분위에서는 학대 피해 경험률도 7%대로 상대적으로 낮은 수치를 나타낸다. 연 소득수준이 낮은 제1오분위와 제2오분위에 속하는 노인들의 학대 피해

유형은 특별히 방임에서 높게 나타나고 있다는 점은 주목할 만하다.

제2절 노인학대 피해 신고사례 분석

노인학대 발생 규모와 그 추이는 노인학대 사건 신고자료를 통해서도 파악될 수 있다. 노인학대 피해 경험률 조사가 표본조사를 통하여 모집단 국내 노인들의 학대 피해 경험을 파악하는 것이라면, 노인학대 신고자료 분석은 관련 기관에 신고 접수된 사례 분석을 통하여 노인학대 실태와 추이를 파악하는 방식이다. 이 절에서는 노인보호전문기관에서 집계하고 있는 신고사례 분석을 통하여 노인학대 발생 추이를 살핀다.

1. 노인학대 피해 신고건수

노인복지법 제39조의6(노인학대 신고의무와 절차 등)에서는 누구든지 노인학대를 알게 된 때에는 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고할 수 있고, 특정 직종에 종사하는 자들에게는 직무상 노인학대를 알게 된 때에는 즉시 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고하여야 한다고 규정하고 있다. 이 규정에 따라 경찰과 노인보호전문기관에서 노인학대 신고를 접수할 수 있는데, 경찰에서 접수한 노인학대 사례는 노인학대 전문기관인 노인보호전문기관으로 이관되어 관리된다. 따라서 노인학대 신고 사례는 노인보호전문기관에서 종합적으로 집계된다.

〈표 7〉 연도별 노인학대 신고건수 및 판정결과

(단위: 건, %)

구분	노인학대 신고건수	학대 사례		일반 사례	
		건수	%	건수	%
2010	7,503	3,068	40.1	4,435	59.1
2011	8,603	3,441	40.0	5,162	60.0
2012	9,340	3,424	36.7	5,916	63.3
2013	10,162	3,520	34.6	6,642	65.4
2014	10,569	3,532	33.4	7,037	66.6

출처: 보건복지부, 2014 노인학대현황보고서, 9쪽, 재구성

〈표 7〉은 지난 5년 동안 노인보호전문기관을 통해 집계된 각 연도별 노인학대 신고건수와 학대사례²¹⁾ 및 일반사례²²⁾ 건수 추이를 나타낸 것이다. 지난 5년 동안 노인학대 신고건수는 지속적으로 증가하고 있다. 지난 2010년 7,503건이던 노인학대 신고건수는 2014년에는 10,569건으로 증가했다. 신고사례는 일정한 절차를 거쳐 학대사례와 일반사례로 판정되는데, 노인학대 판정비율은 감소추세이고 일반사례 판정비율은 증가추세이다.

노인학대 신고건수 증가 추세가 실제 노인학대 발생 규모 추이를 반영하는 것은 아니다. 노인학대 신고건수의 증가는 실제 노인학대 발생 추이보다는 노인보호전문기관의 규모와 활동의 확대 추이를 보여준다고 할 수 있다. 전술한 바와 같이 국내 노인학대 발생 규모는 표본조사를 통한 전국적 규모의 실태조사를 통해서 더욱 사실에 근접한 결과를 얻을 수 있다. 가해자와 피해자가 서로 가족관계를 이루고 있는 노인학대 범죄의

21) 학대사례는 신고접수시 노인학대가 의심되어 현장조사가 이뤄진 후 이어진 사례판정에서 학대사례(응급, 비응급, 잠재적 사례)로 판정된 사례임.

22) 일반사례는 신고접수된 사례 중 단순한 정보 제공을 요구하는 사례 등 학대의심이 없었던 사례와 신고 접수 당시에는 노인 학대가 의심되었으나 현장조사들을 통하여 노인 학대 및 학대 위험요인이 드러나지 않은 사례임.

특성으로 드러나지 않는 학대 피해가 훨씬 클 가능성이 높다. 노인실태 조사에서 드러난 바와 같이 학대 피해 노인 규모는 65만 여명에 이를 것으로 추산되고 있는 것과 비교하면, 신고되지 않은 사례는 대다수를 차지하고 있어서 신고된 사례만으로 전체를 가늠하기는 어렵다. 더구나 다수의 신고사례는 노인보호전문기관의 활발한 교육과 홍보활동, 자체적인 사례 발굴의 결과이다. 즉, 노인학대 신고 건수의 증가 원인은 노인 보호전문기관의 기관증설('05년 17개 ->'14년 27개)과 활동의 확대에 따른 결과라고 할 수 있다.

그러나 노인 학대사례의 피해유형, 성별, 가구형태별, 생활수준별 학대 피해 경험 등은 2014년 노인실태조사에서 이뤄진 노인학대 피해 경험 조사결과와 그 맥락을 같이 한다.

2. 노인학대 피해 유형

<표 8> 연도별 노인학대 피해 유형 구성비

(단위: %)

학대 유형	2010	2011	2012	2013	2014
신체적 학대	25.7	24.6	23.8	24.5	24.7
정서적 학대	39.0	40.0	38.3	38.3	37.6
성적 학대	0.8	1.3	1.1	1.5	2.3
경제적 학대	11.3	10.5	9.7	9.0	9.0
방임	17.6	18.0	18.7	18.6	17.0
자기 방임	3.9	4.1	7.1	6.4	8.0
유기	1.8	1.5	1.3	1.5	1.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 보건복지부, 2014 노인학대보고서, 19쪽 재구성.

<표8>은 노인보호전문기관에 신고된 사례 중에서 학대사례로 판정을 받은 사례의 학대 피해 유형별 구성비를 조사한 것이다. 2014년도 노인 학대 사례 중 구성비가 높은 순으로 학대 유형을 나열하면, 정서적 학대(37.6%), 신체적 학대(24.7%), 방임과 자기 방임(25.0%), 경제적 학대(9.0%), 성적 학대(2.3%), 유기(1.4%) 순이다. 2014년도 노인실태조사에 포함된 노인 학대 피해경험률 조사에서 학대 피해경험률이 높은 학대 유형이 정서적 학대, 방임, 경제적 학대, 신체적 학대 순이었던 것과 비교해 보면, 노인보호전문기관에 신고된 학대 사례에서는 신체적 학대 사례의 비중이 매우 높다. 노인보호전문기관에 신고된 학대 사례 중에서 신체적 학대 사례가 상대적으로 높은 비중을 차지하는 이유는 일반적으로 신체적 학대의 경우 다른 학대 유형과 비교해서 식별가능성이 높고 신체적 학대를 대표적 학대 유형으로 인식하거나 신체적 학대가 수반되는 사례를 더욱 심각하게 여기는 경향에 따른 결과로 해석된다. 노인보호전문기관에 신고된 학대사례는 식별가능성이 높고 학대 판단이 용이하며 일반적으로 심각하게 여기는 학대사례가 신고될 가능성이 높은 것이다. 노인보호전문기관에 신고된 학대사례가 우리나라 노인 학대 피해유형을 대표하는 것은 아니라는 점을 고려해야 한다. 노인보호전문기관에서 집계한 연도별 노인학대 피해유형 비율은 각 피해유형의 추이변화에서 의미를 찾을 수 있다. 노인실태조사에 포함된 노인학대 피해경험률 조사가 두 차례에 불과해서 각 피해유형별 추이변화를 파악하는 데 어려움이 있는데, 노인보호전문기관의 집계자료는 각 피해유형별 구성비 추이를 통해서 노인 학대유형의 변화 추이를 파악하는 데 유리하다. 연도별 노인학대 피해 비율 추이에서 주목할 만한 점은 성적 학대와 자기방임의 비중이 높아지는 추세이다.

3. 노인학대 피해 가구형태

<표 9> 연도별 노인학대 피해 가구형태 구성비 (단위: %)

피해자 가구형태	2010	2011	2012	2013	2014
노인단독	28.0	28.2	33.3	32.4	33.2
노인부부	13.4	17.5	18.0	18.0	19.8
자녀동거	31.3	29.1	26.5	26.6	26.4
손자녀동거	6.2	4.9	4.0	3.9	3.5
자녀 손자녀동거	10.8	9.3	9.1	8.3	6.9
기타	10.3	11.0	9.0	10.8	10.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 보건복지부, 2014 노인학대보고서, 19쪽 재구성.

2014년도 노인보호기관에 신고된 학대사례 중 학대 피해 가구형태 구성비는 노인 단독가구가 33.2%로 가장 높고, 그 다음으로는 자녀 동거 가구(26.4%), 노인 부부가구(19.8%) 순이다. 이는 2014년 노인실태조사에 포함된 가구형태별 노인 학대 피해경험에서도 나타난 바이다. 주목할 만한 부분은 노인이 홀로 사는 노인 단독가구와 노인 부부만 함께 사는 노인 부부가구의 연도별 구성비가 지속적으로 높아지고 있다는 점이다. 노인이 홀로 사는 노인 단독가구와 노인 부부만 함께 사는 노인 부부가구에서의 학대 피해 비중이 갈수록 높아지고 있다는 것을 의미한다. 노인 단독가구는 구성비에서도 가장 높은 비중을 차지할 뿐만 아니라, 연도별 구성비 추이에서도 점차 높아지고 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 노인 단독가구는 노인 학대 피해 위험이 가장 높다는 점에서 경찰과 노인보호전문기관의 노인학대 예방활동이 집중되어야 할 가구형태라고 할 수 있다.

4. 학대 피해 노인 생활수준

<표 10> 연도별 노인학대 피해 노인 생활수준별 구성비

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
무소득	20.0	22.1	30.5	29.8	29.5
수급자	22.1	20.9	22.0	22.1	21.5
저소득	19.3	20.1	16.6	15.4	15.4
일반	37.6	35.7	30.3	31.7	32.9
고소득	0.9	1.2	0.6	1.1	0.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 보건복지부, 2014 노인학대보고서, 19쪽 재구성.

학대 피해노인의 생활수준은 소득수준을 가리키는데, 피해노인의 주택 소유형태, 자산규모, 수입규모, 지출규모 등을 통해 파악한 것이다. 2014년도 노인보호전문기관에 신고된 학대사례 가운데 피해노인의 생활수준별 구성비를 살펴보면, 절대빈곤층으로 분류될 수 있는 무소득, 수급자 노인이 51.0%를 차지한다. 거기에다가 지난 5년 동안 무소득자의 구성비는 점차 높아지는 경향을 나타낸다. 노인의 경제적 빈곤은 학대 피해와 상관성이 높다고 할 수 있는데, 이는 전술한 2014년 노인실태조사에 포함된 연가구소득별 노인학대 피해경험률에서도 확인되고 있다. 이 조사에서는 노인의 소득수준이 낮을수록 학대피해 경험률이 높은 경향을 나타냈다. 노인층의 경제적 빈곤은 학대 피해 위험을 높이는 요인이 되고 있다. 이러한 점을 고려할 때 경찰과 노인보호전문기관의 노인학대예방활동은 빈곤층으로 분류될 수 있는 노인들을 대상으로 한 맞춤형 대응이 필요할 것이다.

제3절 시사점

2014년 노인실태조사에 포함된 노인 학대 경험 조사결과는 최근 노인 학대 피해 경험률이 지난 3년 전과 비교해서 2.8%p 감소함으로써 노인 학대 피해자 규모도 다소 낮아지는 긍정적인 변화를 나타내고 있다.

그러나 이 조사결과는 3년 전과 비교하여 학대 유형별로 신체적 학대, 정서적 학대, 경제적 학대 유형은 감소하였으나, 방임 유형의 학대는 증가하고 있다는 것을 보여주고 있는데, 방임 유형의 학대는 가구형태별로 노인 독거가구, 결혼 상태별로는 배우자가 없는 노인, 가구소득별로는 소득수준이 가장 낮은 분위에 속한 노인들에게서 크게 높게 나타난다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 곧 소득이 낮은 빈곤층의 독거노인들에게서 방임 유형의 학대 피해 위험이 높다는 것을 의미한다.

노인보호전문기관에 신고된 학대사례 분석에서도 가구형태별로는 ‘노인 단독가구’, 생활수준별로는 절대적 빈곤층으로 분류되는 무소득과 수급자 노인들에게서 노인들의 학대피해가 높다는 것을 보여주고 있다.

최근 경찰에서는 사회적 약자를 보호하기 위한 활동으로서 노인안전종합치안대책을 수립하고 지역사회 경찰활동을 통해 독거노인 보호를 위한 다양한 활동을 전개해 오고 있는데, 이러한 활동은 사회적 약자를 보호하는 활동으로서의 의미뿐만 아니라, 노인 학대 피해를 사전에 예방하는 지역사회 경찰활동으로도 의미 있는 활동이라고 평가할 수 있을 것이다.

최근 노인학대 실태는 유형별로 방임에 의한 학대 피해가 증가하고 있는데, 방임에 의한 학대 피해를 예방하기 위한 경찰활동이 강화될 필요가 있을 것이다. 노인가구 특성별로 소득수준이 낮고 단독가구 형태를 취하고 있는 노인가구, 즉 경제적 빈곤과 사회적 고립 등 노인학대 피해 위험요인에 노출되어 있는 지역사회의 독거노인을 대상으로 한 지역사회 경찰활동을 더욱 강화할 필요성이 있음을 시사해 주고 있다.

제4장 미국의 노인학대 대응 협력체계

미국에서도 1970년대 이전에는 아동학대나 가정폭력의 문제에 비해 노인학대에 대한 관심은 그리 높지 않았다. 노인학대는 아동학대, 아내학대에 비해서 뒤늦게 주목을 받았다. 그러던 것이 1974년 사회보장법이 통과되면서 성인보호에 대한 국가의 책임과 권한이 생겨났고, 1980년대에는 비로소 노인학대 문제에 주목하게 된다. 1980년대 후반에는 주나 지방 정부가 학대당한 노인에게 성인보호서비스(Adult Protective Services, 이하 APS)를 제공하거나 법적으로 개입하고 있다.

미국에서 노인학대 신고를 접수하고 조사할 수 있는 권한이 부여된 대표적 기관은 경찰, 주 정부 및 지방 정부 산하의 성인보호서비스 기관이다. 이 장에서는 노인학대에 대한 미국 경찰과 노인학대 전문기관의 상호 역할과 협력관계를 살피고 그 시사점을 모색한다.

제1절 노인학대 대응 경찰의 역할

미국에서 경찰은 노인학대 신고 접수를 받는 대표적 기관 가운데 하나이다. 노인학대를 경험하거나 목격하였을 때, 피해 신고는 크게 세 가지 통로로 이뤄지는데, 경찰과 성인보호서비스 기관, 장기보호 ombudsman 프로그램이 그것이다. 노인학대 피해가 경찰에 신고되는 경우는 대개 범죄 피해나 위급상황과 관련된다. 국립노인학대센터(National Center on Elder Abuse:NCEA)²³⁾에서는 피해자가 범죄피해나 위급상황에 있을 때

23) 미국의 국립노인학대센터(NCEA)는 국가규모의 노인학대 실태 연구보고서를 제작 배포하고, 전문가, 서비스 제공자, 개인과 가족에게 노인학대 예방에 관한 정보를 제공하며, 교육

에는 응급전화 911을 통해 경찰에 신고하고, 일반 커뮤니티 생활에서 자신이나 다른 사람이 학대 또는 방임 피해를 당하는 경우에는 성인보호 서비스(APS)를 통해 신고하며, 시설(장기요양시설 등)에서 학대나 방임 피해를 당하는 경우에는 장기 보호 옴부즈맨 프로그램을 통해 신고하도록 홍보하고 있다.²⁴⁾

미국 경찰은 노인학대 신고 접수 외에도 조사와 보고의 책임을 지고 있다. 학대 사례를 처음 접수받은 경찰관은 다른 경찰관 혹은 책임자의 도움을 받거나 다른 조사 요원 혹은 성인보호서비스(APS) 직원과 같은 외부 기관 전문가의 도움을 받아 심층조사를 행할 수 있고, 조사를 마친 후에 경찰관은 해당 사례에 범죄사건이 될 만한 사안이 있는지, 보호조치를 위한 필요가 있는지, 즉각적으로 가해자를 체포해야 하는지 등을 판단해야 한다. 또 아무런 범죄행위가 저질러지지 않았지만, 해당 노인이 학대의 위험 가운데 놓여 있고 다른 서비스가 필요할 때, 어떻게 조치해야 할지를 판단해야 하고, 사례조사와 더불어 증거, 증인 진술, 관련 정보를 포함한 공식 조사보고서를 작성한다.

일반적으로 노인학대와 관련해서 경찰을 포함한 법 집행자(보안관, 검사, 법원 등)들의 역할은 가해자의 책임을 묻는 행위들이다. 노인학대 예방위원회(National Committee for the Prevention of Elder Abuse)²⁵⁾는 노인학대 예방에 있어서 법 집행자들의 역할은 1) 가해자를 체포하고 심문하고 감금하는 조치, 2) 가해자에게 금지명령을 부과하여 피해자의 안전을 보장하는 조치, 3) 다른 전문가들이 학대와 관련한 조사와 개입

과 훈련, 기술적 지원을 제공하고 있다.

24) http://www.ncea.aoa.gov/Stop_Abuse/Get_Help/Report/index.aspx

25) 노인학대 예방위원회(NCPEA)는 장애를 가진 성인이나 노인을 대상으로 학대와 방임 예방 활동을 벌이는 대표적 비영리 기관이다. 연구자, 실천가, 교육자, 옹호자 연합한 단체로, 노인학대 예방 및 학대 가능성을 중재하고, 노인 학대 및 방임에 대한 연구를 지원하며, 학대와 방임의 문제를 가진 노인들을 교육하거나 서비스를 제공하는 일을 하고 있다(김고은·박성애·곽인철, 경남의 노인학대 예방방안, 경남발전연구원, 2012, 15쪽)

을 수행하는 것을 지원하는 조치, 4) 가해자의 행동에 대한 감독 등 적극적인 법 집행 활동으로 특징지우고 있다. 다른 한편에서 노인학대 예방위원회(NCPEA)는 노인학대와 관련하여 법 집행자들이 1) 여러 전문 분야에서 참여한 전문가 집단의 일원으로서 노인학대에 관한 이슈를 다루는 포럼에 참여하거나, 2) 노인학대 피해자들이 형사사법시스템에 쉽게 접근할 수 있도록 지원하는 정책 프로그램 홍보활동을 수행하는 데에서 법 집행자들의 역할을 찾고 있다.

노인학대를 예방하기 위한 지역사회 경찰활동으로서 가정을 방문하여 노인학대 여부를 체크하는 적극적인 경찰활동이 이뤄지기도 한다. 가정 방문 프로그램은 노인 학대 예방활동과 더불어 노인 학대 사후 대응 활동을 포함한다. 노인학대 예방활동은 경찰관이 노인의 가정을 방문해서 위험에 처한 노인들을 조기 발견하고 사회적 고립을 피하게 해 준다. 노인학대 사후 대응 활동은 노인학대를 전문적으로 다루는 경찰관이 피해 노인을 방문하는 활동이다. 한 예로서 시카고에서는 노인학대 예방활동 차원에서 일차 방문이 이뤄진 후 2주 안에 노인보호 관련부서 경찰관이 피해 노인 가정을 재방문하여 상황의 진행을 살피게 한다. 이러한 사후 대응활동은 노인 피해자가 차후 어떤 보호 조치가 필요한 상황에 처할 때, 경찰의 도움을 요청할 가능성을 높일 뿐만 아니라 경찰에 대한 우호적인 이미지를 갖게 한다. 어떤 경찰서에서는 전화를 이용해서 추가적인 노인보호서비스를 제공하기도 한다. 미국 버지니아주 노퍽시 보안관 부서의 예를 들면, CARE(Check and Respond Everyday) 프로그램을 개발했는데, 컴퓨터 프로그램을 이용해서 하루에 몇 번씩 독거노인(혹은 고립된 노인)을 체크한다. 만약 아무도 전화에 응대하지 않으면, 경찰관이 해당 노인의 가정을 직접 방문한다.²⁶⁾

26) Brian K. Payne, Physical and Emotional Abuse of the Elderly, Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series Guide No. 71, 2013, p.29.

미국의 경찰은 전문 간병인의 범죄경력 조회를 지원하기도 한다. 미국에서는 취약한 성인을 학대한 전력이 있는 가해자를 확인하는 방법으로 범죄경력증명서, 학대자 등록대장 등을 활용할 수 있는데, 간병인을 고용하는 사람은 미국 대부분의 주에서 경찰로부터 해당 간병인의 범죄경력증명서를 받을 수 있다. 미국의 다수 주에서는 노인학대 범죄자의 명단을 갖고 있다. 관인 요양시설에서는 간병인을 고용하기 전에 학대범죄자 등록대장을 참고해야 한다.²⁷⁾

제2절 성인보호서비스(APS) 기관의 역할

노인학대 신고 접수 및 조사를 담당하는 대표적인 기관은 성인보호서비스(APS)기관이다. 성인보호서비스 활동의 근거는 각 주의 성인보호서비스법(Adult Protective Service Law)에 근거하고 있는데, 미국에서는 이미 1970년대 초부터 각 주 나름대로 이 법에 노인학대 유형과 개념을 규정하고 각 주 정부 차원에서 노인학대에 대응해 왔다. 오늘날 성인보호서비스법은 미국의 거의 대부분의 주에서 시행되고 있는데, 각 주마다 자격기준, 노인학대 규정, 신고의무 여부 등에서 다소 차이를 보이지만, 각 주에서는 이 법에 근거하여 자체적으로 노인학대신고 접수 및 조사, 가해자 및 피해자 지원 서비스를 제공하고 있다.²⁸⁾

미 연방법과 주 법에서 규정하고 있는 성인보호서비스의 임무와 역할은 한마디로 말해서 위기에 처한 성인(즉 정신적 혹은 신체적 장애를 가진 성인들)을 위한 문지기(Gate Keeper)가 되는 것이다. 구체적으로 성

27) Brian K. Payne, Physical and Emotional Abuse of the Elderly, Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series Guide No. 71, 2013, p.31.

28) 성인보호서비스 대상 자격으로서 몇몇 주에서는 60세 혹은 65세 이상의 연령기준을 제시하고 있기도 하나, 나머지 주들에서는 60세에 이르지 않았더라도 자기를 스스로 보호할 수 없는 장애를 갖고 있거나 무능력한 성인도 보호대상으로 삼고 있다(우국희, 노인학대 관련 정책 개발을 위한 일 고찰, 한국사회복지학, 44권 3호, 2001, 214쪽).

인보호서비스 기관이 맡고 있는 역할은 첫째로, 노인학대 사례 신고 접수이다. 이와 관련하여 성인보호서비스 프로그램에는 24시간 핫라인, 전화 상담원, 긴급 서비스, 통역 서비스 등을 갖추고 있다. 두 번째는 학대 사례에 대한 행동 평가(conduct assesment)이다. 각주마다 차이가 있지만, 어떤 주에서 성인보호서비스는 24시간 이내에 사례 평가를 착수해야 한다. 평가는 피해자가 위험을 인지하고 자신을 위해서 대처할 능력이 어느 정도 있는지를 판단하려는 것이다. 세 번째는 학대를 중단시키고 향후 학대 위험을 제거하기 위한 복지 서비스를 제공하는 것이다. 노인이 동의하는 조건에서 집수리 서비스나 집으로 음식을 배달해 주는 서비스, 재정을 관리해 주는 서비스, 상담 서비스 등이 제공된다. 이와 관련하여 모든 성인보호서비스 상담원들은 엄격한 비밀 유지 원칙을 요구 받는다.

노인학대 예방위원회(NCPEA)에서 홈페이지를 통해 성인보호서비스를 소개하고 있는 바에 따르면, 대부분의 지역사회에서 노인학대와 방임 사례의 조사 책임 주체는 성인보호서비스 직원이다. 이들은 학대 피해자와의 첫 대면부터 의뢰인의 위험 수준과 적절한 개입방법에 관한 중요한 결정을 내린다. 구체적으로 이들이 하는 일은 1) 의뢰인의 위기 및 위험 수준을 평가하고, 2) 피해자의 안전과 재산을 보호하기 위한 즉각적인 조치를 취하며, 3) 학대 피해를 입증할 증거와 증언을 수집하고, 4) 의뢰인들의 학대피해 위험과 취약성을 감소시키기 위해서 의뢰인에게 어떠한 서비스가 필요한지를 평가하며, 5) 피해자에게 필요한 의료, 법률, 재정, 복지 서비스를 제공하는 것이다.²⁹⁾

성인보호서비스의 개입절차는 다음과 같다. 지역 성인보호서비스(APS)기관에 학대와 방임 혹은 착취 등의 신고가 접수되면, 전문가들은 성인보호서비스에 대한 법적 요건을 충족하는지 심사한다. 신고된 사례

29) <http://www.preventelderabuse.org/elderabuse/professionals/aps.html>

가 학대와 방임, 착취에 해당하는 경우 성인보호서비스 직원(주로 사회복지사)은 도움이 필요한 노인을 직접 만나 조사를 벌이고, 노인의 안전이나 욕구 등을 사정한 후 어떤 서비스가 필요한지를 결정한다.

성인보호서비스에서 사회복지사의 개입은 아동학대의 경우와 달리 피해 노인의 의사에 반하여 피해노인을 가정에서 분리할 수 있는 권한은 없다. 학대 피해를 입은 아동과는 달리, 노인의 경우에는 자기결정권이 인정된다. 따라서 피해 노인이 성인보호서비스직원의 개입을 거절하면 직원의 개입은 이뤄질 수 없다. 이렇듯 성인보호서비스 직원의 서비스 제공은 제한적이지만, 피해 노인이 도움을 요청할 경우에 제공할 수 있는 다양한 서비스를 보유하고 있다.³⁰⁾ 정신건강 사정서비스(Mental Health Assessment), 상담(Counselling), 법률지원, 가사지원 서비스, 가해자 프로그램(Service for Abusers), 비자발적 서비스(Involuntary Service)³¹⁾, 게이트키퍼 프로그램(Gate Keeper Program), 자기방임 방지 프로그램(Stopping Neglect and Self-neglect), 학대피해 증거 지원 서비스(Victim Witness Assistance Service) 등이 그것이다.³²⁾

요컨대, 성인보호서비스 기관은 신고된 노인학대 사례를 조사하고 가해자와 피해자에게 치료 및 보호서비스를 제공할 책임을 지고 있다. 성인보호서비스 기관은 학대 사례 조사를 마친 피해자가 도움을 요청하는 경우, 보건, 사회, 심리, 의료, 법률서비스를 제공한다. 성인보호서비스 기관을 통해 피해자 노인에게 주어지는 가장 흔한 개입형태는 시설이용이고, 가해자에게는 부양에 따른 부담감 감소를 위한 서비스나 자원 연결을 위한 지원이 이뤄지고 있다.³³⁾

30) 이연호, 선진국 노인학대 지원제도 및 프로그램 비교연구- 미국, 캐나다, 영국, 일본을 중심으로, 노인복지연구, 14권, 한국노인복지학회, 2001, 176쪽.

31) 노인이 자신을 위한 합리적 결정을 내릴 수 없다고 판단되는 경우, 대리인 혹은 후견인 직무를 수행할 법적 절차를 진행한다.

32) 이연호, 앞의 논문, 2001, 177쪽.

33) 김태현·한은주, 노인학대 측정과 개입을 위한 문헌적 고찰, 한국노년학, 17권 1호, 1997, 67쪽.

한편, 미국에서는 1960년대 이후 시설에서의 부적절한 보호에 대한 보고가 이어지면서 1970년대 이후에는 거의 모든 주에서 시설에서의 노인학대를 조사하고 해결하기 위한 장기 보호 옴부즈맨 프로그램을 실시하고 있다. 미국의 주 정부는 연방정부의 지원을 받아 의무적으로 이 프로그램을 시행하고 있다.

제3절 미국 경찰과 지역 전문기관의 협력관계

미국의 경찰관이 노인학대에 대응하여 협력해야 할 대표적 대상은 성인보호서비스기관과 장기 보호 옴부즈맨 프로그램이다. 전술한 바와 같이, 이 세 주체는 각각 노인학대 신고를 접수하는 기관들이다. 여러 주에서는 이들 기관들이 합동하여 학대사례 조사를 수행하거나, 개별적으로 조사를 하더라도 그 사례를 다른 기관에 보고해 줄 것을 요구하고 있다.

미 연방법과 각주의 성인보호서비스법은 성인보호서비스 기관 직원이 학대 피해자 행동평가(conduct assessment)를 진행하는 과정에서 특별히 위협적인 상황에서 인터뷰를 수행해야 할 때에는 경찰관의 지원을 요구할 수 있도록 규정하고 있고, 어떤 주에서는 경찰과 다른 서비스 기관 직원이 합동조사를 하도록 규정하고 있다.

미국에서는 노인학대의 문제가 어느 한 기관이나 분야만으로는 성공적인 개입이 이뤄질 수 없다는 인식이 형성되어 있다. 실제로 대부분의 노인학대 사례는 여러 가지 학대유형이 중복되어 나타나는 경우가 많고 사회복지, 법률, 의료, 심리, 형사사법 등 다분야의 개입을 요구한다. 이에 따라 미국에서는 1980년대부터 다분야 협력팀(multidisciplinary teams:MDTs)을 통해 노인학대 문제에 접근해 오고 있는데, 최근에는 재정적 학대 전문가팀, 노인 사망 규명팀, 노인학대 포렌식 센터 등으로

확대되는 추세이다. 전통적인 다분야 협력팀은 여러 학대 유형이 중첩된 사례에 주목하고 있는데, 여기에는 노인학대를 조사하는 공공기관들이 포함되어 있다. 즉, 성인학대서비스, 장기보호 옴부즈맨, 경찰, 비영리 노인복지기관, 시의회의 대표자들이 모여서 정기적으로 노인학대 사례를 검토하고 각 사례에서 제기되는 구조적 문제들을 처리한다.³⁴⁾

미국사회에서 노인학대에 대응하는 방식의 특징은 경찰, 성인보호서비스, 장기보호 옴부즈맨, 지방의회, 노인복지기관 등 노인학대 사례 조사 주체, 관할 당국, 관련 기관들의 협력관계가 활성화되어 있다는 데 있다. 이 협력관계는 노인학대 신고를 접수하고 조사하는 주체들뿐만 아니라, 노인학대 이슈와 관련된 여러 전문가들이 참여하는 보다 포괄적인 성격을 띤다.

노인학대 문제에 대한 연계협력 필요성을 반영한 한 예로서 지역사회에 노인학대 센터를 확대해 오고 있는 것을 들 수 있다. 이러한 센터는 노인 범죄과학 수사 센터와 노인 저스티스 센터 등 두 가지 유형이 있는데, 노인 범죄과학수사(포렌식)센터에는 의료 전문가, 사회복지 전문가, 형사사법 전문가들이 모여 가능한 노인 학대를 조사하고, 노인학대에 대한 적절한 개입방법을 모색한다. 미국에서는 지난 2003년에 캘리포니아 오렌지 카운티에 처음으로 노인 범죄과학수사 센터가 세워졌다. 그것은 노인학대 피해자에게 원스탑 서비스를 제공하려는 것이었다. 그 이후 다른 지역에도 노인 범죄과학수사 센터들이 생겨나고 있다. 노인 사법센터(justice center)는 특별히 형사사법절차에 초점을 두고 있다. 2000년대 초에 플로리다의 팜비치 카운티에 노인사법센터가 세워졌는데, 그 지역사회 내에서 노인, 판사, 법률서비스, 사회복지 시스템간의 연계협력을 제고하기 위한 것이었다.³⁵⁾

34) http://www.ncea.aoa.gov/Stop_Abuse/Teams/index.aspx

35) Brian K. Payne, Physical and Emotional Abuse of the Elderly, Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series Guide No. 71, 2013, p.31.

노인학대와 관련한 미국의 다양한 제도들도 형사사법적 차원에서의 개입보다는 사회적 복지 서비스 차원에서의 개입에 초점을 두고 있다. 미국에서는 노인학대와 관련해서는 형사 사법적 개입의 효과는 제한적이라는 인식이 지배적이다.³⁶⁾ 이러한 인식은 노인학대 문제에 대응하여 다양한 관련 주체들의 협력과 공동대응을 모색하는 배경이 되고 있다.

36) 우국희, 앞의 논문, 219쪽.

제5장 노인학대 대응 주체 역할과 협력관계

제1절 노인학대 대응 법적 근거

우리나라에서 노인학대 예방과 대책을 위한 법률 규정이 마련된 것은 지난 2004년 1월 노인복지법 개정을 통해서이다. 본래 1981년 노인복지법이 제정된 동기는 노인인구의 증가에 따른 빈곤의 문제 해결을 위한 법적 근거를 마련하기 위한 것이었다.³⁷⁾ 이후 몇 차례 개정을 거치다가 2004년 1월 개정(법률 제7152호)을 통해서 노인학대에 관한 규정을 포함하기 시작했다. 당시 노인복지법의 개정의 이유는 노인학대 방지와 피학대 노인 보호를 위하여 긴급전화 및 노인보호전문기관을 설치하도록 하고, 노인학대에 대한 신고의무와 조치사항을 규정함으로써 피학대 노인 보호를 위한 제도적 장치를 강화하려는 것이었다. 노인학대의 특성상 피해노인을 조기발견하기 어려운 점을 고려하여 이미 미국과 캐나다 등의 국가에서 시행되고 있던 노인학대 신고의무제를 도입하고, 노인학대 신고접수, 조사 및 평가, 사후 관리 업무를 관장할 전문기관을 설립하는 것을 주요 내용으로 한 것이다.

노인복지법은 이후에도 2011년 6월 개정(법률 제10785호)을 통해 신고의무자의 범위를 확대하는 한편, 노인학대 행위와 관련이 있는 자가 노인학대 현장에 출동한 자의 현장조사를 방해하지 못하도록 금지하였

37) 노인복지법 제1조는 “노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료 요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다.

고, 2012년 10월 개정(법률 제11513호)을 통해서는 의료인, 노인복지시설 종사자, 노인복지상담원 등의 신고의무를 강화하였으며, 2015년 1월 개정(법률 제13102호)을 통해서는 노인학대현장 출동 시 노인보호전문기관과 수사기관 상호 간에 동행협조를 요청할 수 있는 근거규정을 신설하고 현장출동자에게 현장출입 및 관계인에 대한 조사·질문권을 부여하였다.

노인학대와 관련하여 지난 3차에 걸쳐 이뤄진 노인복지법 개정은 크게 보면 신고의무제와 노인보호전문기관 종사자의 권한 강화로 요약할 수 있다. 그것은 노인학대 피해 신고율이 개선되지 않고 노인학대 주무기관 종사자의 현장대응력이 부족하다는 그 동안의 문제의식을 제도에 반영하여 신고의무자 범위를 확대하고 처벌조항을 강화하여 피학대 노인 조기발견과 신고율을 높이고 노인학대 주무기관 종사자의 현장대응력을 제고시키기 위한 여러 보완책들을 마련해 온 것이다.

노인복지법에는 노인학대 행위에 대한 금지와 처벌이 명시되어 있다. 이 법에서 금지하고 있는 학대 행위에는 신체 폭행이나 상해, 성폭행이나 성희롱, 유기와 방임, 구걸 강요, 경제적 착취(제39조의9) 등이다. 구체적으로 노인에게 상해를 입힌 자는 7년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제55조의2), 노인에게 폭행을 가한 자 또는 성폭행이나 성희롱, 유기와 방임, 구걸 강요 행위를 한 자에게는 5년 이하의 징역 또는 1500만원 이하의 벌금(제55조의3), 경제적 착취 행위를 한 자는 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금(제55조의4)에 처하도록 규정하고 있다. 노인복지법에서 금지하는 노인학대 행위가 형법이나 가정폭력특례법에도 저촉되는 경우에는 더욱 형이 무거운 법으로 처벌된다. 노인복지법상 노인학대 행위에 대한 금지와 처벌 규정이 있기는 하지만, 사실상이 법에 의해 처벌되는 경우는 거의 없다. 노인복지법의 제정 목적이 노인의 보건복지증진에 있다는 점도 처벌의 근거 법령이 되지 못하는 이유

이다. 그렇다고 노인학대 행위가 형법에 의거해서 처벌되는 사례도 극히 드물다. 형법에 저촉되는 학대행위의 경우에도 피해자의 의사에 반하여 처벌하지 못한다는 원칙에 따라 반의사불벌죄가 적용되는 까닭이다. 이렇게 볼 때, 노인학대 행위는 비록 노인복지법상 금지와 처벌 규정이 있는 범죄행위이지만, 동 법에 의거하여 처벌되는 사례가 거의 없다는 점에서 동 법의 처벌규정은 유명무실하다고 할 수 있다. 따라서 노인학대 행위는 형법과 가정폭력특별법의 규제를 받는 범죄로서의 노인학대행위와 노인복지법의 규제를 받는 노인학대 행위로 구분할 수 있다. 전자는 경찰의 수사활동이 뒤따르는 범죄행위이고 후자는 노인보호전문기관에 의해 사회복지 서비스가 뒤따르는 비범죄행위이다. 미국과 영국에서도 노인학대 신고단계에서부터 경찰에 신고해야 할 범죄로서의 노인학대 행위와 범죄에 해당되지 않는 일반적 노인학대 행위로 구분하여 대응하고 있다.

제2절 노인학대 대응 주체

2004년 개정된 노인복지법은 노인학대의 예방·보호 등 노인학대 처리 과정을 전담하는 노인보호전문기관의 설치를 규정하고 있다. 동법은 중앙노인보호전문기관과 지역노인보호전문기관으로 구분하여 업무를 부여하고 있는데, 지난 2011년 개정된 노인복지법에 따르면, 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 업무를 맡고, 전국 광역시·도에 소재한 지역 노인보호전문기관은 노인학대 신고전화의 운영 및 사례접수, 노

인학대 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 교육을 말도록 규정하고 있다. 즉, 중앙노인보호전문기관은 노인보호전문기관 운영에 필요한 총괄적인 관리·지원 및 조정 업무를 담당하고, 지방 노인보호전문기관에서는 노인학대 예방사업, 사례 관리, 상담 업무 등과 관련한 실질적인 업무를 담당하도록 규정하고 있다. 현재 전국적으로는 1개의 중앙노인보호전문기관과 전국 16개 광역시 도에 27개의 노인보호전문기관이 설치 운영되고 있다.

노인복지법상 노인학대 업무 담당기관과 주요 업무 처리절차를 규정한 제39조의5(노인보호전문기관의설치등), 제39조의6(노인학대신고의무와 절차등), 제39조의7(응급조치의무등)의 규정을 통해 볼 때, 노인학대 예방과 관련한 주요 업무 담당기관은 노인보호전문기관이고, 경찰 등 관련 기관은 협력대상 기관에 속한다.

<그림1>은 노인학대 주무부처인 보건복지부의 노인학대예방사업 협력체계를 보여주는데, 경찰은 노인학대 예방사업상 주무기관인 노인보호전문기관과 협력관계에 있는 주요 기관이다.

<그림 1> 노인학대 예방사업 협력체계



출처: 보건복지부, 노인보호전문기관 업무수행지침 2013, 17쪽.

경찰은 노인보호전문기관의 협력체계상 구축된 여러 협력기관, 즉 119, 의료기관, 법률기관, 동읍면사무소, 노인복지시설, 지역사회복지관 등과 구별되는 위상을 가지고 있는 중요 협력기관이다.

보건복지부의 노인학대 예방사업 협력체계에서 경찰이 갖는 협력기관으로서의 위상은 노인학대 행위가 그 자체로도 노인복지법상 처벌조항을 갖는 금지행위로서 범죄로 간주되고 있을 뿐만 아니라, 신체적 학대, 성적 학대, 유기와 방임, 경제적 학대 등 노인학대의 주요 유형은 형법과 가정폭력특례법에도 저촉될 개연성이 있는 범죄유형이라는 점에서 설명될 수 있다. 노인학대는 범죄의 특수성, 즉 가해자와 피해자가 가족구성원일 가능성이 높은 데가 피해자가 가해자의 부모인 사례가 다수를 이루는 특성에 따라 실제로 형사절차로 진행되는 경우는 드물지만, 경찰의 개입이 요구되는 위법행위이고, 경찰은 노인학대 예방과 처리절차상 어떤 협력기관들과도 다른 차원에서 긴밀한 협력이 요구되는 기관이다.

제3절 처리단계별 경찰과 노인보호전문기관의 역할과 협력관계

1. 노인학대 신고접수

노인복지법 제39조의6(노인학대 신고의무와절차등)에 따르면, 노인학대를 인지한 자는 누구든지 노인보호전문기관이나 수사기관에 신고할 수 있고, 특별히 신고의무를 부여받은 직종 종사자는 즉시 노인보호전문기관이나 수사기관에 신고해야 한다고 규정하고 있다. 지역 노인보호전문기관에 부여된 업무에 “노인학대 신고전화의 운영 및 사례접수”(제39조의5)가 명시되어 있는 바대로 노인학대 신고접수가 노인보호전문기관의 기본 업무인 것은 당연한 것이고, 수사기관인 경찰도 신고접수 대상기관에 포함된다.

노인학대 피해 신고접수 기관에 노인보호전문기관과 수사기관이 함께 포함되어 있는 것은 노인학대 행위에 형사사법기관이 개입해 처리해야 할 범죄행위와 가해자, 그리고 노인보호전문기관의 개입을 통해 보호해야 할 가정과 피해자가 공존하고 있다는 것을 보여준다.

제4장에서 논의한 바와 같이, 미국에서도 노인학대 사건은 911을 통해 경찰에 접수되는 경우와 성인보호서비스 기관, 장기보호 옴부즈맨을 통해 접수되는 경우로 나뉘는데, 경찰을 통해 노인학대가 접수되는 경우는 그것이 범죄와 연관되어 있거나 피해자가 위급한 상황에 놓인 경우이다. 노인학대는 그것이 범죄행위에 해당하는지 여부의 판단을 요구하는 폭력의 유형들인 까닭이다.

노인보호전문기관에서 신고 접수 절차를 갖는 것은 신고 접수된 사례가 노인학대에 해당하는지 여부, 응급성 정도, 현재 학대 피해노인의 안

전 및 학대의 지속성 여부를 파악하기 위한 기초정보 수집의 과정이다.³⁸⁾ 노인보호전문기관에서는 신고 접수 절차를 통해 해당 사례가 학대의심사례인지 일반사례인지를 판정하여 현장조사 여부를 결정한다.

노인보호전문기관에서는 신고접수 단계에서 노인학대 사례 스크리닝 점검표를 활용한다. 그것은 신고접수 과정에서 얻은 정보를 통해 신속하게 노인학대 유무 및 심각성을 파악하여 현장조사의 여부 또는 시급성을 판단하는 객관적 지표로 활용하려는 것이다.³⁹⁾ 신고 접수 사례는 스크리닝 점검표 지표 점수에 따라 응급, 비응급, 잠재적, 일반적으로 구분된다. 응급으로 판단된 사례의 경우⁴⁰⁾, 노인의 안전을 위하여 12시간 이내에 현장조사를 실시해야 한다. 「노인보호전문기관 업무수행지침」에서는 응급 학대의심사례로 판단되지만 신고 접수를 받은 노인보호전문기관에서 12시간 이내에 현장조사가 어려운 경우에는 112 또는 119에 의뢰하여 우선 지원을 요청한 후, 즉시 현장조사를 실시하도록 명시하고 있다. 후술하겠지만, 지역 노인보호전문기관이 담당하는 지역이 광범위해서 어떤 지역에서는 응급 학대의심사례를 접수한 후 12시간 이내에 현장에 도착하지 못하는 경우가 발생하는데, 그러한 경우 지역경찰의 지원과 협력은 필수적이라고 할 수 있다.

경찰에 신고된 노인학대 사례는 노인보호전문기관을 통해 신고접수된 사례에 비해서 학대 피해의 정도가 더욱 심각할 가능성이 높다. 경찰에 신고된 노인학대 사례는 형법과 가정폭력특례법에 따라 형사절차가 요구되는 사례와 노인보호전문기관으로의 연계하여 치료와 상담, 보호가 이

38) 보건복지부, 2015년도 노인보호전문기관 업무수행지침, 2015, 35쪽.

39) 보건복지부, 위의 책, 37쪽.

40) 응급 학대의심사례는 신고접수 당시 응급한 노인학대 상황으로 의심되는 사례이다. 예컨대 신고 당시 신체적 폭력 혹은 성적 폭력이 진행되고 있는 경우, 학대로 인해 생명이 위협하다고 판단되어 긴급한 치료 및 조치가 요구되는 경우, 노인이 유기되어 긴급한 보호조치가 필요한 경우, 학대행위자가 동거상태이고 그 행동이 예측 불가능한 경우 등을 들 수 있다. (보건복지부, 2015년도 노인보호전문기관 업무수행지침, 40쪽)

뤄져야 할 사례로 구분될 수 있다. 그러나 현실적으로 노인학대 범죄의 특성상, 즉 가해자와 피해자가 가족구성원의 관계이고 더구나 피해자가 부모일 가능성이 높은 노인학대의 경우 형사절차가 진행되는 사례는 매우 드물다. 피해자의 의사에 반하여 형사처벌할 수 없는 반의사불벌 원칙에 따라 노인학대 사례는 노인보호전문기관으로 연계할 사건으로 분류되거나 훈방조치될 가능성이 있다.

<표 11> 노인학대 신고자 유형

(단위: 명, %)

신고 의무자	비신고의무자						계
	학대피해노 인 본인	학대행위 자 본인	친족	타인	관련기관	소계	
709	777	10	519	300	1,217	2,823	3,532건
20.1	22.0	0.3	14.7	8.5	34.5	79.9	100.0(%)

출처: 보건복지부, 2014 노인학대 현황보고서, 48쪽.

실제로 경찰에서 노인보호전문기관으로 연계하는 노인학대 사례 건수가 집계되고 있지는 않지만, 지난 2014년 노인보호전문기관을 통해 신고 접수된 노인학대 사례 3,532건 가운데 관련기관의 신고로 접수된 사례가 1,217건(34.5%)이다. 관련기관에는 어르신지킴이단, 경찰관, 사회복지시설종사자, 기타 관련기관종사자들이 해당된다.⁴¹⁾ 연도별로 지난 2005년 관련기관의 신고 사례 구성비는 10.3%이던 것이 2010년에는 20.8% 2014년에는 34.5%로 지속적으로 증가하고 있다.⁴²⁾ 이러한 수치로 볼 때, 경찰에서 노인보호전문기관으로 연계하는 노인학대 사례는 적지 않을 것으로 추정해 볼 수 있다.

41) 보건복지부, 2014 노인학대 현황보고서, 2015, 48쪽.

42) 보건복지부, 위의 책, 13쪽.

그러나 노인보호전문기관 관련자들은 경찰에 신고된 노인학대 사례 가운데 일부는 자체적으로 훈방 조치되어 노인보호전문기관으로부터의 전문적인 사정평가와 치료, 보호서비스를 받지 못하는 사례들이 있다고 지적한다. 이러한 문제제기는 노인학대 신고접수 단계에서 경찰과 노인보호전문기관간의 긴밀한 협력관계의 필요성을 제기하고 있다.

2. 노인학대 현장조사

노인학대 처리과정상 경찰과 노인보호전문기관간의 협력관계가 가장 강조되는 때는 노인학대 현장조사⁴³⁾와 응급조치가 이뤄지는 단계이다.

지난 2004년 개정된 노인복지법 제39조의7(응급조치의의무등)에서는 “노인학대신고를 접수한 노인보호전문기관의 직원이나 사법경찰관리는 지체 없이 노인학대의 현장에 출동하여야”하며, “현장에 출동한 자는 학대받은 노인을 노인학대행위자로부터 분리하거나 치료가 필요하다고 인정할 때에는 노인보호전문기관 또는 의료기관에 인도하여야 한다.”고 응급조치의 의무를 규정했다. 이 조항은 노인학대 신고를 접수한 노인보호전문기관과 사법경찰관에게 각각 현장 출동 의무와 응급조치 의무를 부여한 것이다. 그러나 당시 노인보호전문기관 종사자들에게는 현장조사 시 응급조치를 수행할 만한 권한과 물리력이 확보되지 않은 상황이었고, 그 보완책으로서 당시(2004년) 보건복지부의 노인학대예방센터 업무수행지침에 따르면, 노인보호전문기관 상담원은 신고된 사례가 응급 사례로 판단시에는 12시간 이내에 현장조사를 행하는데, 가능한 경찰관의 동행하도록 ‘협조’토록 하며, 응급한 사안으로 판단되는데 12시간 이내에

43) 노인보호전문기관 업무상 현장조사란 신고접수된 노인학대 의심사례의 학대여부를 판단하기 위하여 학대피해노인 및 학대행위자로 신고된 자를 조사하기 위하여 현장을 최초 방문하는 것을 말한다(보건복지부, 2015년도 노인보호전문기관 업무수행지침, 50쪽.)

현장조사가 어려운 경우에는 사례의 위급성을 파악할 수 있도록 관할 경찰서 경찰관이나 시군구 위기가정 SOS 상담소 상담원 및 읍면동 사무소의 사회복지전담 공무원의 협조를 구하도록 규정했다. 당시 노인학대 현장에서 노인보호전문기관과 경찰관의 협력관계는 노인보호전문기관의 협조 요청에 따라서 이뤄졌던 것이다. 따라서 노인학대 현장조사 단계에서의 노인보호전문기관과 경찰의 협력관계는 해당 지역의 노인보호전문기관과 경찰관서의 업무협약 여부나 친밀도, 경찰관서의 노인학대에 대한 이해도 등에 따라 다르게 나타났다고 할 수 있다. 노인보호전문기관 종사자들에 대한 면접조사에서는 수도권 지역에서 두 기관간의 협력관계가 비교적 원활했던 반면, 지방에서는 그 협력관계가 소원했다는 지적이다. 두 기관간의 협력관계는 두 기관간의 지역별로 상호 업무협약 존재여부, 경찰관서의 노인학대에 대한 이해도, 노인보호전문기관의 인력 상황 등에 영향을 받았을 것으로 예상해 볼 수 있다.

노인학대 신고 접수 후 현장조사 과정에서 노인보호전문기관 직원의 현장통제 능력에 관한 문제제기는 지속되었는데, 지난 2011년 6월 노인복지법 개정을 통해 제39조의7(응급조치의무등)에 “누구든지 정당한 사유없이 노인학대 현장에 출동한 자에 대하여 현장조사를 거부하거나 업무를 방해해서는 아니된다”는 조항을 신설함으로써 노인보호전문기관 직원의 현장대응력을 제고시키고자 하였다.⁴⁴⁾

더 나아가서 2015년 1월 개정된 노인복지법에서는 노인학대 현장조사 시의 응급조치의무와 관련한 새로운 조항들이 신설되었다. 새로 신설된 조항들은 노인보호전문기관 직원과 경찰의 협력관계를 강화하고 피해자 보호를 위한 조치들을 강화하는 내용을 담고 있다.

먼저 제1항에는 “노인보호전문기관의 장이나 수사기관의 장은 서로

44) 노인복지법 제61조의2제3항은 현장조사를 거부하거나 업무를 방해하는 자(제39조의7제6항)에 대해 200만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 규정하고 있다.

동행하여 줄 것을 요청할 수 있고, 그 요청을 받은 때에는 정당한 사유가 없으면 소속 직원이나 사법경찰관리를 현장에 동행하도록 하여야 한다”는 후단이 신설되었다. 노인학대 신고를 접수한 노인보호전문기관 직원이나 경찰의 기관장은 노인학대 현장조사시 서로 협력을 요청할 수 있고 정당한 사유가 없는 한 협력에 응해야 한다고 규정하여 두 기관간의 협력관계를 강제한 것이다. 일방의 요청에 의해 임의적으로 이뤄지던 두 기관의 협력관계는 두 기관간의 협력관계를 강제하는 규정의 신설로 새로운 국면에 접어들었다.

더불어 제39조의7에 신설된 제2항은 노인보호전문기관 직원과 경찰관에게 “피해자 보호를 위하여 신고된 현장에 출입하여 관계인에 대하여 조사를 하거나 질문을 할 수 있다. 이 경우 노인보호전문기관 직원은 피해노인의 보호를 위한 범위에서만 조사 또는 질문을 할 수 있다”고 제한하고 있다. 이 조항은 ‘신고된 현장’은 노인학대의 발생공간을 모두 포함한 것으로서 각종 노인 관련 시설을 포함한다. 노인보호전문기관과 경찰관에게 시설에서 발생하는 노인학대에 대한 조사권을 부여한 것이다. 단지, 노인보호전문기관 직원의 경우에는 조사 질문권의 범위를 피해자 보호를 위한 범위로 제한하였다.

노인보호전문기관에서 경찰의 동행이 요구되는 상황은 학대행위자가 폭행, 협박, 물리적 저항 등으로 상담원의 업무수행을 방해하거나 학대 피해 노인에게 학대행위를 그치지 않아 경찰의 물리력이 요구되는 경우이다. 「노인보호전문기관 업무수행지침」에서는 “가능한 한 경찰관 혹은 관련 행정기관 담당자와 동행”할 것을 요구하고 있다.⁴⁵⁾

2014년 한 해 동안 노인보호전문기관에 신고된 사례 중 현장조사가 실시된 사례는 전체 3,532건 중 3,299건으로 현장조사 비율은 93.4%이다. 최근 몇 년간의 현장조사 비율을 비교해 보면, 2011년 83.9%,

45) 보건복지부, 2015년도 노인보호전문기관 업무수행지침, 52쪽.

2012년 92.2%, 2013년 90.6%, 2014년 93.4%로 현장조사 비율이 상승하는 추세이다. 신고된 학대사례 중에서 현장조사가 이뤄지지 못한 경우는 학대행위자로부터의 완강한 거부 등 방해요인에 기인한다. 노인보호전문기관에서는 학대 사례의 경우 피해노인과 학대행위자로부터의 현장거부 의사가 있더라도 현장조사를 미 실시하는 경우가 없도록 하겠다는 원칙이다.⁴⁶⁾ 향후 현장조사 단계에서 노인보호전문기관으로부터의 경찰관의 동행협조 요청은 증가할 것으로 예상해 볼 수 있다.

3. 노인학대 사례 판정

노인보호전문기관에서는 현장조사 실시 후에는 신고 접수 당시 파악된 정보와 현장조사를 통해 수집된 정보를 바탕으로 학대여부를 판정하고, 심각성 정도, 응급성 여부를 결정하여 향후 사례개입방법을 결정한다. 이를 사례판정이라고 하는데, 상황의 위급성 정도, 학대 피해노인의 상황 등 학대의 심각성 및 응급성 여부에 따라 응급사례, 비응급사례, 잠재사례, 일반사례로 분류된다.

응급사례는 노인학대가 현재 발생하고 있거나, 학대로 인해 즉각적인 의료조치가 필요하거나, 학대행위자로부터 피해노인의 즉각적인 격리가 필요하거나, 노인의 생명 혹은 안전이 매우 위험하다고 판단하는 경우이다. 비응급사례는 노인학대가 발생했으나 피해노인의 안전이 확보된 경우, 노인의 신체적, 정신적, 경제적 학대 피해가 경미한 경우에 해당하고, 잠재적 사례는 현재 학대가 발생하고 있지 않으나 가족간의 의사소통의 부재 등 학대 위험요인이 잠재해 있다고 판단하는 경우이다. 일반 사례는 신고접수시에는 노인학대가 의심되었으나, 사실관계 확인 및 현

46) 보건복지부, 2014 노인학대 현황 보고서, 67쪽.

장조사 등을 통해 노인학대 및 학대위험요인이 발견되지 않은 경우이다.

<표 12> 연도별 사례판정 현황

(단위: 건, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
응급	240	283	291	258	184
	7.8	8.2	8.5	7.3	5.2
비응급	2,045	2,192	2,294	2,288	2,211
	66.7	63.7	67.0	65.0	62.6
잠재	783	966	839	974	1,137
	25.5	28.1	24.5	27.7	32.2
계	3,068	3,441	3,424	2,520	3,532
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처 : 보건복지부, 2014 노인학대 현황 보고서, 18쪽.

지난 2014년 노인보호전문기관에 신고 접수된 학대사태에 대한 판정 결과 총 3,532건 중에서 응급사태는 184건(5.2%)이었고, 비응급사태는 2,211건(62.6%), 잠재적 사례는 1,137건(32.2%)로 나타났다.⁴⁷⁾ 지난 5년 동안 노인보호전문기관에 신고된 학대사태 가운데 응급사태 판정은 200건 내외이고 전체 학대사태에서 차지하는 비중은 감소하는 추세이다.

사례판정은 기관 내에서 자체사례회의를 개최하여 결정하는데, 자체적으로 판정이 어려운 경우나 자체판정결과에 대해서 학대행위자 또는 가족으로부터 이의제기가 있는 경우에는 사례판정위원회를 통해 이뤄지는데, 경찰관이 사례판정위원회 판정위원으로 참여할 수 있다.⁴⁸⁾

47) 보건복지부, 2014 노인학대현황보고서, 71쪽.

48) 보건복지부, 2015년도 노인보호전문기관 업무수행지침, 62쪽.

4. 법률서비스 제공

노인보호전문기관은 신고된 학대사태에 대한 사례판정 이후 학대상황과 학대 위험요인을 제거하기 위해 필요한 서비스를 제공한다. 노인보호전문기관에서 제공 가능한 서비스로는 상담서비스, 복지서비스, 의료서비스, 시설보호서비스 외에 법률서비스가 있다. 법률서비스에는 법률지원연계망을 통해 법률상담 서비스를 제공하거나 법률소송을 지원할 수 있다. 특별히 학대피해 노인이 학대행위자에 대한 형사처벌을 요구하는 경우에는 경찰관의 수사전담이 요구된다. 즉 이 단계에서 경찰관의 역할은 학대사태가 고소 고발의 법적 조치를 수반하는 경우에 있다. 노인학대 사례가 법적 조치를 수반하는 경우, 노인보호전문기관 상담원은 학대받은 노인의 법정대리인, 직계친족, 형제자매, 변호사와 더불어 노인학대사건의 심리에 있어서 보조인이 될 수 있다. 다만 변호사 아닌 경우에는 법원의 허가를 받아야 한다(노인복지법 제39조의8제1항).

노인학대 사례에 대한 법적 조치는 형사적 방법으로 고소 고발하는 방법과 민사적 방법으로 소송을 제기하는 방법으로 구분된다. 형사적 방법으로 고소 고발하는 경우 형법의 적용을 받게 되는 형사사건, 가정폭력범죄의 가정보호사건, 노인학대사건으로 처리될 수 있다.

<표 13> 연도별 종결사례 대비 학대행위자 형사처벌 건수

(단위: 건, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014
형사처벌	건	7	25	20	32	37
	%	0.3	0.8	0.7	1.0	1.1
종결사례		2,711	3,056	2,970	3,187	3,298

출처 : 보건복지부, 2014 노인학대 현황 보고서, 35쪽.

노인학대의 유형은 각각 형법에 저촉될 가능성이 있지만, 형사사건으로 처리되는 경우는 드물다. 위 <표 13>은 지난 5년 동안 노인보호전문기관에 신고된 학대사례 가운데 종결사례 대비 형사처벌 건수와 비율을 집계한 것이다. 형사처벌 건수와 비율이 증가하는 추세이지만, 전체 종결사례에서 차지하는 비율은 1% 남짓에 불과하다.

노인학대 유형이 형사처벌되는 사례가 드문 것은 노인학대 범죄의 특성에 기인한다. 노인학대의 가해자와 피해자는 대부분 가족구성원이고, 피해 노인은 가해자의 부모일 가능성이 높다.⁴⁹⁾ 더구나 학대 피해노인은 경제적으로 저소득층이거나 빈곤층이 다수를 이루고 있어서⁵⁰⁾ 피해자인 노인은 가족구성원인 가해자의 피부양자일 가능성이 높다. 거기에다가 보복에 대한 두려움도 있다. 이러한 노인학대 특성에 비춰볼 때, 가해자에 대한 형사처벌을 요구하는 것은 곧 피해 노인이 자신의 부양자를 잃게 되는 것일 수 있다. 피해노인이 자신의 학대 피해를 형사사건으로 처리하는 것은 바로 자신의 (손)자녀이자 부양자를 전과자로 만드는 것이거나, 경제적 손실을 입히는 것이거나, 자신의 부양권을 포기해야 하는 상황을 초래하는 복잡한 선택이다. 이러한 상황에서 대부분의 피해자 노인은 자신의 학대피해를 형사사건으로 처리하기를 초기부터 거절하거나 중도에 포기한다. 노인학대의 대표적 형태인 신체적 폭력은 형법상 존속폭행죄(제260조 3항)에 해당하는데, 존속폭행죄, 존속협박죄 등은 형법상 반의사불벌죄(反意思不罰罪)로 규정되어 있다.⁵¹⁾ 즉 노인학대 피해가 형사사건이 된 경우 피해노인이 가해자 처벌을 원하지 않으면, 공소는

49) 2014년 노인보호전문기관에 신고된 학대사례 3,876건 중 가해자가 피해자 본인 경우(즉 자기방입)는 463건(11.9%), 배우자 588건(15.2%), 아들 1,504건(38.8%), 며느리 184건(4.7%), 딸 476건(12.3%), 사위 18건(0.5%), 손자녀 56건(1.4%), 친척 56건(1.4%), 타인 246건(6.3%), 기관 285건(7.4%) 등이다(보건복지부, 2014 노인학대 현황 보고서, 22쪽).

50) 이 보고서 제3장 제2절 4. 학대피해노인의 생활수준 참조.

51) 반의사불벌죄는 피해자의 의사와 관계없이 공소제기를 할 수는 있지만, 그 후 피해자가 처벌을 원하지 않는다는 의사를 표시하거나, 처벌의 의사표시를 철회한 경우에는 공소기각의 판결을 선고하여야 한다(형사소송법 제327조 제6호).

기각된다. 법원도 판결에 피해자인 부모의 의사를 반영하지 않을 수 없다. 형량도 같은 수준의 범죄에 비해 현저히 낮다. 지난 2월 울산지법은 '무식해 대화가 안된다'며 69세 노모를 폭행한 혐의로 기소된 이모씨(35)에게 징역 1년에 집행유예 2년을 선고했다. 피해자인 어머니가 선처를 요구한 까닭이다.

따라서 노인학대 유형에 대한 법적 조치는 드물지만 형사처벌보다는 민사 소송의 형태를 띠기 쉽다. 특히 노인학대가 경제적 착취의 형태를 띠는 경우 민사소송을 통해 종결되는 사례들이 있다.

제4절 소결

노인학대는 형법과 가정폭력특례법에 저촉될 수 있는 범죄행위로서 형사사법기관의 주도적 개입 아래 형사처벌이 필요한 사안이면서, 피해자(혹은 가해자)에 대한 상담과 치료, 보호 등 사회복지적 차원의 지원을 통해 학대 피해를 막고 재발하지 않도록 관리해 나가야 할 문제이다. 전자의 경우에 경찰은 수사기관으로서의 역할을 수행하지만 노인학대의 특성상 기소단계로 진행되는 사례는 많지 않다. 따라서 노인학대는 형사처벌보다는 피해자(혹은 가해자) 회복을 위한 사회복지적 차원의 접근을 통해서 그 해결책이 강구되고 있다. 전자의 경우에는 물론이거니와 후자의 경우에도 경찰은 노인학대 예방사업상 중요한 위치에 있다. 이 장에서 경찰과 노인보호전문기관과의 협력에 관한 논의는 후자의 노인학대 예방사업상의 처리과정에 관한 것이다. 전술한 바와 같이, 노인학대 예방사업상 주무기관은 노인보호전문기관이고 경찰을 비롯한 의료기관, 사회복지기관, 노인보호시설 등은 협력기관의 위상을 갖는다. 협력기관 중에서도 경찰은 그 업무의 특성상 중요한 협력자이다.

경찰은 노인보호전문기관이 주무기관이 되어 진행되는 노인학대 처리

과정 즉, 신고접수, 현장조사, 사례판정, 서비스 지원 단계에 이르기까지 각 단계에서 경찰 본연의 업무 및 역할과 관련하여 노인보호전문기관의 중요한 협력기관이 되고 있다.

경찰의 협력자적 역할은 노인학대 신고접수 및 현장조사 단계에서 강조된다. 경찰은 112 신고전화나 지구대를 통해 노인학대 피해사례를 접수할 수 있다. 혹은 경찰의 지역사회 경찰활동 과정에서 사회적 약자 보호와 노인안전 관련 활동 과정에서 노인학대 의심사례들을 발견할 가능성도 있다. 노인학대 범죄와 관련해서 수사가 진행된 후에도 노인보호전문기관의 전문적 사례 개입이 요구되는 사안도 있을 수 있다. 즉, 경찰은 그 업무 특성상 노인보호전문기관의 사례 개입이 필요한 학대의심 사례를 접할 가능성이 높다. 또한 경찰의 협력자적 역할은 현장조사 단계에서도 부각된다. 응급조치와 경찰의 물리력이 필요한 상황이다. 현장조사 단계에서 노인보호전문기관 직원과 동행하여 학대 가해자를 통제해야 할 상황뿐만 아니라, 노인보호전문기관의 직원이 지리적 한계로 현장에 도착하는 것이 지연되는 상황에서 응급조치를 취해야 할 경우도 발생한다. 이 과정에서 노인보호전문기관과 경찰의 협력관계는 노인학대 사안의 처리과정에서 중요하다.

단계별로 두 기관간의 협력적 관계는 지역과 사안에 따라 차이를 나타내는 것으로 보인다. 현장에서는 수도권지역에서 상호 협력적 관계가 더욱 잘 이뤄지고 있다고 보고하고 있다. 수도권 지역의 경우 노인보호전문기관의 관할범위가 지방보다 넓지 않다는 점과 노인학대에 대한 이해와 인식이 상대적으로 높다는 점이 상호 협력관계에 긍정적인 영향을 끼쳤을 것으로 예상해 볼 수 있다.

지역 노인보호전문기관 인프라는 경찰기관뿐만 아니라 지역 유관기관과의 협력관계에 중요한 변수이다. 지역 노인보호전문기관의 광범위한 관할영역은 지역 내 유관기관간의 협력 문제에 근본적인 원인을 제공한

다고 할 수 있다. 지역 노인보호전문기관의 관할 영역이 지나치게 넓은 데서 여러 가지 협력관계의 문제들이 생겨난다.

노인보호전문기관과 경찰, 더 나아가서 지역 사회 유관기관들의 협력 관계에 영향을 미치는 다른 요인은 노인학대에 대한 이해와 인식의 정도이다. 노인학대를 다반사인 가정문제로 여기는 사회환경에서는 노인학대를 신고하고 전문기관의 개입을 통해 해결하려는 노력도 부족하기 마련이다. 따라서 노인학대 관련 연구자들은 노인학대에 대한 이해와 인식을 높이는 것을 노인학대 주요 예방대책으로 삼는다.

노인보호전문기관 인프라의 문제와 노인학대에 대한 인식의 문제는 노인학대 예방사업상 관련 기관들간의 협력적 관계를 저해하는 대표적 저해요인이다.

제6장 제언

노인학대 예방사업상 노인보호전문기관과 경찰은 상호협력적 관계에 있다. 이 제언에서는 경찰의 치안정책과 관련하여 경찰이 노인보호전문기관의 노인학대 사안 처리와 관련하여 원활하게 협력할 수 있는 방안, 더 나아가서는 노인학대 예방을 위한 경찰의 역할을 중심으로 제언한다.

1. 지역 노인보호전문기관 확충

지난 2004년 노인복지법 개정을 통해 노인보호전문기관이 노인학대 주무기관으로 지정된 이후 노인보호전문기관의 위상과 권한을 높이는 몇 차례의 노인복지법 개정이 이뤄졌다. 학대 행위자가 노인보호전문기관 직원의 현장조사를 방해하지 못하도록 하고, 경찰의 동행협조를 받을 수 있도록 하였으며, 노인학대와 관련하여 조사 질문권을 부여한 것이 그것이다. 법률개정을 통해서 노인보호전문기관 직원의 현장조사 권한은 증대되었지만, 여전히 1개 지역 노인보호전문기관의 관할범위가 너무 넓다는 문제가 있다.⁵²⁾ 이러한 물리적 여건은 응급한 노인학대 신고가 접수되었으나 제 때 현장에 출동하여 응급조치를 취할 수 없는 상황을 야기할 뿐만 아니라, 지역노인보호전문기관의 관할지역이 광범위하다보니 지

52) 전국적으로 총 27개의 지역노인보호전문기관이 설치되어 있는데, 시·도당 1.6개소로서 아동보호전문기관(시·도당 3.1개소)의 절반 수준이다. 보건복지부는 노인보호전문기관 연차별 확충 계획(13년 24개소 -> 14년 27개소 -> 15년 29개소)을 밝히고 있지만, 시설 확충계획은 더디게 진행되고 있어서 현재 27개소의 노인보호전문기관에서 노인학대 응급사례 발생에 대응하기에는 여전히 역부족일 것으로 예상된다.

역의 관련 기관들의 접근성의 문제가 생긴다. 또한 지역에서는 단기보호 시설 등 유관기관과 노인보호전문기관 사이에 피학대 노인에 대한 개입 과정과 사후관리에 관한 정보들이 공유되지 못하고 있다는 문제도 제기된다.⁵³⁾

노인보호전문기관 관할 구역의 방대함, 인력 부족, 지역 유관기관의 접근성 문제 등은 지역 내에서 노인보호전문기관이 노인학대에 대응한 컨트 타워로서의 역할 수행을 저해하는 근본적인 요인이 되고, 이러한 상황은 유관기관들간의 정보 공유의 문제 등 지역내 유관기관들간의 원활한 협력관계를 어렵게 하는 배경이 된다.

주무부처에서는 노인보호전문기관이 현장조사 과정에서 충분한 권한을 갖도록 법률을 개정하는 노력과 더불어 지역노인보호전문기관의 확충과 인력 충원의 문제 해결을 위한 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다.

2. 노인학대 현장 응급조치 협력

노인학대 처리과정에서 요구되는 노인보호전문기관과 경찰의 협력 필요성은 현장조사 과정에서 제기된다. 지난 2004년 노인복지법이 개정된 이후 노인보호전문기관의 주도하에 학대피해 현장조사가 이뤄져 왔는데, 전문가들은 노인학대 현장조사시 학대행위자에 대한 통제를 포함하여 응급조치가 제대로 이뤄지지 못하는 원인으로서 노인보호전문기관 직원의 권한과 물리력의 한계를 지적하고⁵⁴⁾ 그 해결을 위해 경찰의 현장조사 동행 협조 필요성을 제기해 왔다. 이에 지난 2011년 6월 노인복지법 개

53) 권용신, 노인학대 예방을 위한 민관 협력체계 구축방안, 한국노인복지학회 2015년 춘계학술대회 자료집, 90쪽.

54) 지난 2012년 2월에는 한 노인보호전문기관 사회복지사가 노인학대 가해자와 상담 중 학대 가해자가 휘두른 칼에 등과 손목을 찔리는 사건이 발생했다.

정(법률 제10785호)을 통해서도 노인학대 행위와 관련이 있는 자가 노인학대 현장에 출동한 자의 현장조사를 방해하지 못하도록 금지하였고, 2015년 1월 노인복지법 개정(제13102호)에서는 노인학대현장 출동 시 노인보호전문기관과 수사기관 상호 간에 동행협조를 요청할 수 있는 근거규정을 신설하였다.

법률 개정에 발맞추어 경찰청에서는 지난 2015년 10월 노인안전종합치안대책을 마련하고 “노인보호전문기관과 노인학대 현장 동행을 확행”하여 노인학대 현장에 적극적으로 대응할 것을 밝혔다. 이로써 노인학대 현장조사 단계에서의 노인보호전문기관과 경찰의 상호동행의 문제는 해결되었다고 할 수 있다. 그런데 경찰의 물리력이 요구되는 상황은 현장조사 단계뿐만 아니라 노인학대 신고접수 단계에서도 발생할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, 노인학대 주무기관인 지역 노인보호전문기관의 관할범위가 광범위함에 따라 노인학대 응급사례로 분류되는 신고가 접수되었는데도 학대발생지와 노인보호전문기관 소재지가 지역적으로 서로 멀리 떨어져서 12시간 이내에 노인보호전문기관 직원을 현장에 도착시킬 수 없는 경우가 발생한다. 지리적 거리의 한계로 노인보호전문기관에서 노인학대 응급조치를 제때 수행하지 못할 상황에서는 경찰관 단독으로 응급조치를 수행할 수 있도록 협력하는 것을 고려할 수 있다.⁵⁵⁾ 즉 경찰관의 협력이 현장조사 동행협조에 제한되지 않도록 협력의 범위를 포괄적으로 규정하는 것이다. 현장동행이 필요한 상황뿐만 아니라 응급상황임에도 불구하고 노인보호전문기관 직원이 응급조치를 취할 수 없는 상황을 포괄하여 협력하도록 규정해 주는 것이 바람직할 것이다.

55) 실제로 노인보호전문기관에서 지난 한 해 신고 접수사례 가운데 응급사례로 분류한 사례는 184건에 불과하고 그 가운데 경찰의 응급조치를 위한 출동이 요구되는 사안은 더욱 적을 것이다.

3. 노인학대 의심사례 연계협력

경찰은 직무수행상 노인학대 사례를 발견할 수 있고, 112신고전화나 지구대를 통해 노인학대 피해사례를 접수할 수 있으며, 경찰의 사회적 약자 보호와 노인안전과 관련한 지역사회 경찰활동 과정에서 노인학대 의심사례들을 발견할 가능성도 있다. 경찰에서 신고를 접수하여 인지하고 있거나 직무수행상 발견한 학대 의심사례는 노인학대 예방 주무기관인 노인보호전문기관으로 적극적으로 연계되어 전문가에 의한 사례평가와 사후조치 서비스를 받을 수 있도록 조치하는 것이 바람직하다. 경찰청에서 최근 「노인안전종합치안대책」을 통해서 “보호가 필요한 피해노인은 노인보호전문기관 또는 의료기관에 즉시 인도”하도록 명시하고 있다.

구체적으로 매뉴얼을 통해 학대피해 노인 발견가능 상황(즉, 노인학대 신고접수, 경찰의 독거노인 보호활동이나 노인안전 관련 지역사회 경찰활동 과정 중 발견한 의심사례, 경찰 단독으로 수행하는 응급조치 과정에서 발견한 의심사례, 노인학대 수사과정에서 발견한 학대피해 의심사례)을 적시하고 노인보호전문기관에 적극적으로 연계하도록 규정하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

4. 신고의무제도 활성화를 위한 연계자 역할

노인학대는 그 특성상 피해신고율이 매우 낮은 범죄유형이다. 이러한 특성을 고려하여 일찍이 미국, 캐나다 등의 국가에서는 노인학대 신고의무제를 도입해 시행하고 있고, 우리나라도 지난 2004년 노인복지법 개정을 통해 신고의무제도(Mandatory Reporting)를 시행하고 있다. 그러나 신고의무제를 시행하고 있음에도 불구하고, 여전히 신고의무자들은

자신이 신고의무자인 것을 인지하고 있지 못하거나 인지하고 있더라도 의무규정을 준수하지 않는 사례들이 많은 것이 현실이다. 이러한 상황은 미국 등 일찍이 신고의무제도를 시행하고 있는 국가들에서도 마찬가지이다. 신고의무제도가 노인학대의 낮은 신고율 문제를 해결하기 위한 대표적인 대책임에도 불구하고 활성화되지 못하고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 신고의무제도의 효과성을 고려한다면, 신고의무제도를 활성화하기 위한 보완책이 요구된다. 주무기관인 보건복지부에서는 신고의무제도 활성화를 위한 적극적인 교육 홍보활동이 필요할 것이고 관련기관의 협력도 뒤따라야 할 것이다. 협력기관으로서 경찰은 미국의 사례에서처럼 지역사회 경찰활동으로서 지역 내 노인요양기관, 의료기관, 노인복지기관 등 노인안전과 관련한 지역사회 기관 전문가들과 더불어 지역사회 협의체를 구성하고 참여할 수 있으며, 신고의무자를 대상으로 신고의무를 인지시키는 활동에 참여할 수 있을 것이다. 그 방안으로서 가정폭력전담경찰관의 인력을 확대하여 가정폭력전담경찰관이 지역사회에서 노인학대를 포함한 가정폭력 사안에 대한 지역사회 협의체를 구성하거나 참여하고 그 협의체 안에서 지역사회 자원의 협조를 이끌어내는 연계자적 역할을 감당하게 하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

5. 노인학대 관련 매뉴얼 제작 및 교육과정

가정폭력의 한 형태인 노인학대는 가정폭력과 마찬가지로 개인의 가정사로 취급될 소지가 있다. 가정 내에서 해결해야 할 문제로만 이해되거나 경찰의 적극적인 형사적 개입이 사태를 악화시킬 수 있다는 우려에서 개입 자체를 소홀히 할 수 있다. 노인학대 피해는 조기에 발견되어야 하고 관련기관의 적절한 개입이 이뤄져야 한다. 그것은 노인복지적 차원에서 상담과 치료와 보호 절차를 요구하고, 학대 행위자로부터의 분리,

학대 행위자에 대한 치료와 상담 등 필요한 조치를 포함한다. 노인학대에 대한 개입은 형사적 방법 외에도 치료와 보호를 통한 복지적 접근이 가능하다.

노인학대에 대한 적절한 개입이 이뤄지기 위해서는 무엇보다도 노인학대와 관련된 지역사회 유관기관 종사자들의 노인학대에 대한 이해가 필요하다. 이 보고서의 목적상 경찰의 경우에 한정하면, 노인학대를 접할 기회가 있는 지역 경찰이 이용할 수 있는 노인학대 매뉴얼을 제작하는 방법이 가능할 것이다. 노인학대 이해를 위한 별도의 교육과정을 마련하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 교육과정에는 노인학대에 대한 이해, 노인학대 조기 발견 방법, 신고의무제, 노인요양시설 등 시설에서의 노인학대에 대한 이해, 노인학대와 관련 네트워크 상의 여러 기관과의 협력방법, 노인학대 피해자를 대하는 방법 등을 포함할 수 있을 것이다.

6. 노인문제 대응 지역사회 다분야협력팀 구성

노인학대 피해가 발생하는 배경에는 다양한 요인들이 작용한다. 노인학대는 가족구성원(대개는 부모와 자식)간의 극단적인 갈등의 형태로서, 그 갈등에 작용한 다양한 원인만큼 다양한 개입을 요구한다. 사회복지적 개입뿐만 아니라, 법률, 의료, 심리, 형사사법적 개입 등 다분야의 종합적인 개입이 요구되는 문제이다. 미국에서는 1980년대부터 다분야 협력팀(multidisciplinary teams:MDTs)을 통해 노인학대 문제에 접근하고 있는데, 그 기본적인 형태는 노인학대와 관련된 공공기관, 즉 성인학대 서비스, 장기보호 옴부즈맨, 경찰, 비영리 노인복지기관, 시의회의 대표자들이 모여서 정기적으로 노인학대 사례를 검토하고 각 사례에서 제기되는 구조적 문제들을 처리하는 형태이다. 노인학대에 관련된 다분야의

전문가들이 팀을 이루어 가장 효과적이고 바람직한 해결책을 찾아나갈 수 있다. 우리나라에서도 지역단위에서 노인보호전문기관을 비롯해서 경찰, 법조인, 의료인, 노인복지 요양시설 종사자들이 한 팀을 이루어 지역 사회의 노인 문제를 풀어나가는 다분야협력팀 구성을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 여기에서는 노인학대 문제뿐만 아니라, 노인 사기 등 범죄 피해, 노인자살예방 등 노인문제들을 지역사회내 전문가들이 모여 해결책을 모색해 나갈 수 있을 것이다.

7. 노인 안전보호 활동 지속 추진

노인학대 피해를 감소시키기 위한 바람직한 대책은 학대행위자에 대한 처벌을 강화하여 학대를 억제하는 방향보다는 교육과 원조, 보호를 통한 학대를 사전에 예방하는 방법이다.

노인학대의 경우 가해자는 정신병력이 있는 경우가 종종 있고 아동학대나 아내학대와 달리 신체적 학대가 일반적이지 않다. 더구나 가해자가 학대의 상황에서 피해자인 경우도 많다.⁵⁶⁾ 학대행위자에 대한 처벌을 강화하는 것이 노인학대 문제에 대한 최선의 해결책은 아니다.

일반적으로 노인학대와 관련하여 사회에서 경찰에 기대하는 역할은 학대 발생 이후의 조치와 처리과정에서 찾고 있고, 그 역할은 경찰의 전통적 역할, 곧 법 집행과 질서유지 활동, 수사활동과 관련된 것들이다.⁵⁷⁾ 그러나 노인학대 피해 대책에서 경찰에 거는 기대는 법 집행자로서의 역할뿐만 아니라, 노인학대 예방자로서의 역할에 더욱 큰 기대가 있다고

56) 우국희, 앞의 논문, 2001, 209-231쪽.

57) 최근 개정된 노인복지법(2015.1)과 보건복지부의 노인보호종합대책(2014.11), 박명규 의원 등이 발의한 노인학대 특별법안 등에서 경찰에 요구하는 역할들은 즉 현장조사시 동행, 가해자와 피해자의 분리, 피해자 응급조치와 긴급입시조치 등은 물리력을 행사하는 법 집행자의 역할을 요구한다.

할 수 있다. 지난해 경찰이 발표한 「노인안전종합치안대책」을 위시하여 사회적 약자 보호 차원에서 독거노인 보호 활동과 일부 지방청 단위에서 특화된 안부확인서비스 등은 노인학대를 조기에 발견할 수 있고 예방할 수 있는 치안서비스이다. 전술한 노인학대 실태조사 결과에서도 나타나듯이 노인학대 피해는 무의탁 독거노인, 빈곤층 노인에게서 위험요인이 더욱 높게 나타난다. 사회적 약자인 노인의 안전을 지키기 위한 경찰의 관심과 노력은 곧 노인학대 예방을 위한 적극적 활동으로도 평가될 수 있을 것이다. 사회적 약자 보호와 노인 안전을 위한 경찰의 치안대책은 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

제7장 결론

노인학대는 노령화 사회가 동반하는 어두운 그림자이다. 전통사회에서 연장자들에게 부여되어 온 사회적 권위는 자녀세대의 부양부담이라는 경제논리에 위협을 받고 있다. 고령화 추세 속에서 노인 인구는 늘어나는데, 노인들의 안전은 보장을 받지 못한다. 이러한 추세는 우리나라보다 먼저 노인학대의 문제를 직면한 미국에서도 마찬가지인 듯하다. 미국과 영국 등의 국가에서 노인학대에 대한 대응은 아동학대와는 사뭇 다르다. 노인은 아동과 마찬가지로 가정으로부터의 보호가 필요하지만, 자기결정권을 가진 주체로 인식된다. 노인학대에 대한 대응은 형사처벌보다는 치료와 상담, 보호, 복지지원에 비중이 있다. 그럼에도 불구하고 노인학대가 범죄와 관련이 있다고 의심되는 경우 경찰의 적극적인 개입이 뒤따른다. 이들 국가에서 노인학대의 문제는 경찰을 포함하여 지역사회내의 다양한 관련 주체들이 참여한 협의체에서 협력적 관계를 통해 해결된다.

노인학대의 문제는 단지 형사처벌을 강화하는 것으로는 해결의 한계가 있다. 노인학대가 형법에 저촉되는 경우에도 형사절차를 밟는 경우는 드물다. 노인학대의 특성상 가해자와 피해자는 자식과 부모일 가능성이 높고, 대다수의 피해자는 가해자의 부양을 받고 있는 경제적 의존관계에 놓여 있기 때문이다. 형사처벌을 통한 문제해결을 모색하기 전에 피해노인이 가해자로부터 분리되어도 생활이 가능할 수 있도록 시설보호와 복지지원 체계를 갖춰야 할 것이지만, 그렇다 하더라도 노인학대 사안에서 가해자에 대한 형사처벌이 바람직한 해결책이 될 것인지는 여전히 논란이 될 것이다. 가해자와 피해자의 구분이 모호한 것도 그 한 이유이다. 가해자 자녀는 한 때 피해자 노인의 가정폭력 피해자인 사례들이 있다.

가해자는 초범인 경우가 많고 정신병력을 가진 경우도 적지 않아서 가해자가 한때 피해자였을 가능성을 높인다. 노인학대 사안에서 가해자와 피해자는 모두 상담과 치료의 대상일 수 있다. 따라서 노인학대에 대한 대응은 해당 가정에서 가해자와 피해자에 대한 치유와 상담, 그리고 학대 원인을 제거하는 것이 최선이 될 수 있다. 이러한 점에서 볼 때, 노인보호전문기관을 통한 학대 사례 진단과 평가, 피해자와 가해자에 대한 보호 및 치료 조치는 현 시점에서 최선의 대책이 될 것이다.

그러한 점에서 노인학대를 예방하고 필요한 적절한 조치가 효과적으로 이뤄지기 위해서는 노인보호전문기관을 주무기관으로 한 노인학대 대응체계가 원활하게 작동해야 하며, 이를 위해서는 관련 유관기관들간의 적극적인 협력관계가 뒤따라야 한다. 이 보고서에서 경찰과 노인보호전문기관간의 협력관계에 주목한 이유이다. 지난 2015년 1월 노인복지법 개정을 통해 노인보호전문기관과 경찰의 상호 협력관계는 새로운 국면을 맞고 있다. 법률에 의해서 노인학대 현장조사시 상호 동행의 의무가 규정되었고 경찰청의 노인안전종합치안대책을 통해서 경찰의 의지도 적극적으로 표명되었다. 공적 노인보호체계상 중요한 협력주체인 노인보호전문기관과 경찰의 연계협력을 기대할 수 있을 것이다.

경찰에서는 일찍이 사회적 약자 보호차원에서 노인안전과 관련한 대책을 수립해 시행해 오고 있으며 지역청 단위에서는 지역 특성에 맞는 특화된 노인안전대책을 추진해 오고 있다. 지역 순찰활동으로 독거노인 가구를 방문하거나 지역내 노인시설을 통하여 범죄피해를 예방하고 노인의 안전을 지키기 위한 다양한 경찰활동을 펼쳐오고 있다. 사회적 약자 보호를 위한 지역사회 경찰활동은 노인학대 피해를 방지하는 적극적인 예방활동으로도 평가될 수 있을 것이다. 사회적 약자 보호와 노인 안전을 위한 경찰의 치안대책은 지속적으로 추진되어야 할 것이다. <끝>

참고문헌

- 권용신, 노인학대 예방을 위한 민관 협력체계 구축방안, 한국노인복지학회 2015년 춘계학술대회 자료집, 2105.
- 김고은·박성애·곽인철, 경남의 노인학대 예방방안, 경남발전연구원, 2012.
- 김미혜, “노인학대의 이해와 해결을 위한 첫걸음”, 까리따스방배종합사회복지관, 노인학대세미나 자료집: 노인학대 실태 및 방향성 모색, 2001.
- 김신열, 우리나라 노인학대 현황과 학대개입을 위한 통합서비스 제공 필요성:노인보호전문기관의 연계서비스를 중심으로, 사회과학연구, 34권 2호, 2010.
- 김태현·한은주, 노인학대 측정과 개입을 위한 문헌적 고찰, 한국노년학, 17권 1호, 1997.
- 박영수·조용섭, 노인학대의 실태분석과 대응방안에 관한 연구, 한국경찰연구, 13권 3호, 2014.
- 박진희·윤가현, 고령화사회와 노인학대, 한국노년학연구, 10, 2001.
- 보건복지부, 2013년도 노인보호전문기관 업무수행지침, 2013.
- 보건복지부, 2014 노인학대 현황 보고서,
- 보건복지부, 2015년도 노인보호전문기관 업무수행지침, 2015.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 2011년도 노인실태조사, 2012.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 2014년도 노인실태조사, 2015.
- 여미옥, “노인학대에 영향을 미치는 요인에 관한 연구:지역비교중심”, 서울여자대학교 사회사업학과 석사학위논문, 2003.

- 우국희, 노인학대 관련 정책 개발을 위한 일 고찰, 한국사회복지학, 44권 3호, 2001.
- 원시연, 노인학대예방사업의 운영실태와 개선과제, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2014.
- 유지웅, 노인학대 조기발견대책과 경찰의 역할, 치안정책연구, 25권 1호, 2011.
- 윤진, 폭력 없는 가족- 아내구타와 노부모학대를 중심으로, 여성연구, 44(가을호), 1994.
- 이건종·전영실, 노인의 범죄 및 범죄피해에 관한 연구, 형사정책연구원, 1995.
- 이건호, 고령화 사회에서의 노인의 범죄피해와 노인학대, 한국의료법학회지, 제16권 제2호, 2008.
- 이보영, 박현식, 노인학대의 형사정책적 대응, 법학연구, 제40집, 2010.
- 이성희·한은주, 부양자의 노인학대 경험과 관련요인, 한국노년학, 제18권 1호, 1998.
- 이연호, 선진국 노인학대 지원제도 및 프로그램 비교연구- 미국, 캐나다, 영국, 일본을 중심으로, 노인복지연구, 14권, 한국노인복지학회, 2001.
- 정경희, 국제적 관점에서 본 한국의 노인학대 실태 및 정책적 대응, 보건복지포럼, 제200권, 한국보건사회연구원, 2013.
- 한동희, 노인학대에 관한 연구, 대구효성가톨릭대학교대학원 박사학위논문, 1996.
- 한은주, 노인학대에 관한 생태학적 연구, 성신여자대학교 박사학위논문, 2000.

한은주·김태현, “노인학대의 원인에 관한 생태학적 연구,” 한국노년학, 제20권 2호, 2000.

「노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정을 위한 정책 세미나 자료집, 국회입법조사처, 2015.

경찰청, 「노인안전종합치안대책」(2015.10)

보건복지부, 「노인학대방지 종합대책」(2014.10)

A. Moon & O. Williams, Perceptions of elder abuse and help-seeking patterns among African-American, Caucasian- American, and Korean-American elderly Women, *The Gerontologist*, 33, 1993.

A. Neale, M. Hwalek, C. Goodrich & K. Quinn, The Illinois elder abuse system: Program description and administrative findings, *The Gerontologist*, 36, 1996.

Brian K. Payne, Physical and Emotional Abuse of the Elderly, Problem-Oriented Guides for Police Problem-Specific Guides Series Guide No. 71, 2013.

G. Bennett and P. Kingston, *Elder Abuse: Concepts, Theories and Interventions*, London: Chapman and Hall, 1993.

Kosberg et al., Study of Elder Abuse within Diverse Cultures, *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 15(3), 2003.

Kosberg, Preventing Elder Abuse: Identification of High Risk Factors Prior to Placement Decisions”, *The Gerontologist*, 28(1), 1988.

http://www.ncea.aoa.gov/Stop_Abuse/Get_Help/Report/index.aspx

<http://www.preventelderabuse.org/elderabuse/professionals/aps.html>

http://www.ncea.aoa.gov/Stop_Abuse/Teams/index.aspx

책임연구보고서 2015-07

노인학대에 대응한 경찰과 노인보호전문기관의 협력체계 개선연구

2016년 9월 발행

발행인 : 치안정책연구소장

발행처 : **치안정책연구소**

충남 아산시 신창면 황산길 100-50

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.