

국제적 관점에서 본 한국의 노인학대 실태 및 정책적 대응

Review of the Current Policies and Policy Agenda Regarding Elder Abuse

정경희 한국보건사회연구원 선임연구위원

2011년도 노인실태조사에 의하면 노인의 12.7%가 노인학대를 경험하고 있지만 실제 노인보호전문기관에 신고되어 정책적 개입이 이루어지는 노인학대는 일부에 불과하다. 이에 노인학대에 대한 정책적 대응의 지향성 정립과 구체적인 정책을 수립·수행함에 출발점으로 삼을 수 있는 국제적인 준거점과 우수사례를 살펴보고 그에 기초하여 우리나라의 노인학대 관련 정책적 대응 현황을 평가한 후 정책과제를 제안하고 있다. 노인학대의 근절을 위해서는 노인학대에 대한 학교교육의 강화, 잠재적 노인학대 대상자와 잠재적 학대 행위자에 대한 개입서비스, 노인의 사회적 위상 제고 및 부양부담 완화, 노인학대에 대한 지속적인 조사와 연구의 필요성을, 노인학대관련 적절한 보호서비스를 제공하기 위해서는 서비스 인프라의 강화 및 유관기관과의 협조체계 구축, 전문인력 확보를 통한 서비스의 질 제고, 시설학대에 대한 대응체계 구축 등이 필요함을 제시하고 있다.

2011년도 노인실태조사에 의하면 노인의 12.7%가 노인학대를 경험하고 있다¹⁾. 이를 2013년도 노인인구에 적용해보면 약 78만명에 달하는 노인이 노인학대를 경험하고 있음을 의미한다. 이러한 맥락에서 노인학대에 대한 적절한 정책적 대응이 노인의 인권보호와 노인의 삶의 질 향상에 필수적이라는 판단 하에 정부는 정책적 대응을 해오고 있다. 이에 본고에서는 노인학대에 대한 정책적 대응의 지향성과 구체적인 정책을 수립·수행함에 출발점으로 삼을 수 있는 국제적인 준거점과 우수사례를 살펴보고 그에 기초하여 우리나라의 노인학대 관련 정

책적 대응 현황을 평가해보고 향후의 정책적 과제를 도출하고자 한다.

1. 노인학대 관련 국제적 논의와 정책제안

1) 국제기구

(1) 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획

노인학대는 인구고령화에 대응하기 위해 세

1) 정경희·오영희·이윤경 외(2012), 2011년도 노인실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원.

계적으로 공유해야 할 정책들과 과제를 제시하기 위해 UN이 2002년에 발표한 ‘고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(Madrid International Plan of Action on Ageing: 이하 MIPAA)’의 18개 과제중 하나이다. 「유기, 학대와 폭력으로부터의 보호」라는 과제를 통하여 ‘노인에 대한 모든 형태의 유기, 학대 및 폭력 근절’과 ‘노인학대 대응을 위한 지원서비스 신설’이라는 2개의 권고행동 하에 12개의 세부행동을 제안하고 있다. 첫번째 권고행동인 ‘노인에 대한 모든 형태의 유기, 학대 및 폭력 근절’ 하에 다음과 같은 7개 세부행동이 포함되어 있다: 1) 노인학대와 노인학대의 다양한 특성 및 원인에 대해 언론이나 인식교양 캠페인을 활용하여 전문가의 인식제고와 대중교육을 실시하며, 2) 여성건강과 안녕에 해로운 과부의식(Rites)을 철폐하고, 3) 노인학대 근절 법률의 제정 및 법률적 노력을 강화하며, 4) 노인과 관련한 해로운 전통적 관습을 철폐하고, 5) 지역사회 사업 개발 등 노인학대에 대응함에 있어 민간단체 포함한 시민사회와 정부사이의 협력을 장려하고, 6) 유기, 학대, 폭력(특히 긴급 상황 하)에 대한 대중의 경각심을 높이고 여성 노인을 보호함으로써 위협을 최소화하며, 7) 남녀노인에 관한 모든 형태의 폭력 원인, 성격, 정도 심각성, 결과에 관한 많은 조사연구를 장려하여 그 결과를 널리 전파함으로써 노인학대에 대한 모든 형태의 유기, 학대 및 폭력을 근절하도록 한다.

두 번째 권고행동인 ‘노인학대 대응을 위한 지원서비스 신설’과 관련해서는 다음과 같은 5개 세부행동이 제안되고 있다: 1) 학대 피해자를 위한 서비스 및 재활제도를 도입하고, 2) 의심되

는 노인학대를 보고하도록 일반 대중 뿐 아니라 전문가들도 장려하며, 3) 의료 및 사회서비스 전문가들이 학대로 고통 받는 노인들에게 어떠한 보호와 지원이 제공될 수 있는가를 알리도록 장려하며, 4) 보호전문직 훈련에 있어서 노인학대 대처방법을 포함하도록 하고, 5) 노인들에게 소비자 사기에 대한 교육 안내 프로그램 도입함으로써 노인학대 대응을 위한 지원시설 서비스를 신설해가도록 한다.

(2) 유럽지역의 정책적 제안과 대응 현황

유럽국가들은 ‘마드리드 국제행동계획’의 제안을 기반으로 하되 좀더 구체화된 노인학대에 대한 구체적인 정책적 준거틀이 필요하다는 판단 하에 2011년에 ‘European Report on Preventing Elder Maltreatment’ 와 ‘The European Reference Framework Online for the Prevention of Elder Abuse and Neglect’를 발간하여 노인학대 관련 우수사례를 소개하고 정책적 제언을 제시하고 있는데 주요 내용은 <표 1>과 <표 2>와 같다.

무엇보다 먼저 노인학대에 효과적으로 대처하기 위한 제언을 다음과 같은 점검사항으로 정리하여 제시하고 있다.

한편, 노인학대를 예방하기 위하여 실시되어야 할 프로그램으로, 전 국민을 대상으로 한 보편적 접근과 잠재적 학대 대상자와 행위자를 대상으로한 선별적 접근, 실제 학대 대상자와 행위자를 대상으로한 대상특화 접근 등으로 분류하고 각 프로그램의 노인학대예방에 갖는 효과에 대한 연구결과를 정리하고 있다. 학교의 세

표 1. 노인학대에 대한 효과적인 대처를 위한 권고사항과 점검항목

권고사항	점검항목
1. 노인학대를 정치적 아젠다로 설정하고 국가차원에서 다루도록 한다	국가의 정치적 아젠다로 노인학대를 논의하기 시작한다.
	노화와 노인에 대한 긍정적 비전을 제시한다.
	노인학대 현황 및 위험요인과 보호요인에 대한 지식을 수집한다.
	입법에 있어서의 법적 프레임워크의 적절성을 평가한다.
	노인학대 대응에 필요한 재원을 확보한다.
	노인학대에 특별히 취약한 노인집단에게 특별한 관심을 둔다.
	관련 과정에 노인(또는 대표단체)의 참여를 보장한다.
2. 일반인들에게 정보를 제공한다	노인학대의 보고와 등록체계 구축 방법과 과정에 대한 합의를 도출한다.
	'노인학대를 묵고해서는 안된다' 와 '타인에 대한 공적인 보호' 메시지를 전달하는 일반인 인식제고 캠페인을 실시한다.
	노인을 정보제공 과정에 참여하도록 한다.
	국가, 지방정부 차원에서 정부와 비정부 조직, 전문가 등 다양한 행위자간의 조정노력을 한다. 조기발견과 적절한 지지집단과의 연계를 제공할 수 있도록 충분한 전문가를 확보한다.
3. 위험집단에게 예방 서비스를 제공한다	노인의 독자성과 참여를 제고한다.
	사회적 고립을 제거하기 위한 방안을 모색한다.
	노인학대에 대한 침묵을 깨고 타부를 제거할 수 있는 표적화된 캠페인을 실시한다.
	노인학대와 관련된 법안의 내용을 널리 전파한다.
	보호의 질과 노인학대 인식과 관련된 구체적인 수단과 기준 등을 개발한다.
	직업교육과 직원교육과정에 적용할 수 있는 노인학대 예방에 관한 특화된 모듈을 개발한다.
	최소한의 기술, 행동, 윤리를 갖춘 전문 보호자를 양성한다. 자원봉사자와 가족수발자에 대한 적절한 지원을 제공한다.
4. 노인학대를 발견한다	전문가가 노인학대를 조기발견하고 노인학대의 징조를 인지할 수 있는 기술을 증진시킨다.
	전문가들에게 양질의 보호와 관련된 수단과 기준 등에 대하여 정보를 제공하며, 그러한 수단과 기준이 시행되지 않을 때는 어떻게 대응해야 할지를 알려준다.
	시설과 가정에서의 노인학대를 인지하기 위한 적절한 과정과 기준에 대하여 정보를 제공한다.
	내밀한 인터뷰를 위하여 표적집단의 주요 인물을 활용하는 방법을 모색한다.
	노인학대 보고와 등록을 촉진할 수 있는 적절한 인프라를 구축한다. 자원봉사자와 가족수발자에게 정보를 제공하고 지원하기 위한 적절한 인프라를 구축한다.
5. 적절한 개입을 한다	개입방법에 대한 결정을 돕기 위한 적절한 분석과 평가도구를 확보한다.
	개입하는데 필요한 적절한 법적 구조를 확보한다.
	노인학대 보고를 위한 인프라를 구축한다.
	적절한 수단과 기준 등을 확보한다.
	개입에 참여하는 전문가의 기술을 증대한다. 개입에 참여하는 당사자간의 조율과 협조를 증진한다.

〈표 1〉 계속

권고사항	점검항목
6. 노인학대 사례를 지원한다	학대 피해자와 고발자에게 적절한 보호를 제공한다.
	가족수발자에게 적절한 지원을 제공한다.
	적절한 기소, 제재, 또는 행위자에 대한 지원을 제공한다.
	구조 조직간의 포괄적인 연계를 확보한다.
	노인학대의 보고와 등록 방법을 조직화한다.
7. 노인학대의 사후관리와 재발방지를 실시한다	개인과 구조적 차원에서의 적절한 모니터링을 실시한다.
	전문가의 모니터링 기술을 증진시킨다.
	과정과 기준을 검토함으로써 준수상태를 모니터링한다.
	피해자와 신고자에 대한 체계화된 보호를 보장한다.
	자원봉사자와 가족수발자에 대한 체계화된 보호를 보장한다.
	위반자에 대한 체계화된 보호를 보장한다.
	위험요인을 제거하기 위한 가족이나 주거환경의 변화를 보장한다.
시설 내에서의 독자성을 보장한다.	

자료: European(2011). *The European Reference Framework Online for the Prevention of Elder Abuse and Neglect*.

대간 이해 프로그램, 노인관련 종사자 대상 긍정적인 태도 증진 프로그램, 비공식 수발자 지원 프로그램은 분명한 효과가 있으나, 다수의 프로그램의 효과에 대해서는 관련 연구가 없다고 보고하고 있다.

2) 노인학대 관련 NGO 활동

(1) INPEA(The International Network for the Prevention of Elder Abuse)²⁾

INPEA는 미국 메사추세츠주에 기반을 둔 노인학대와 관련한 대표적 NGO이다. 1997년에 설립되었고 UN의 공식 자문기관으로 활동하고

있다. 따라서 관련 각종 UN회의에 적극적으로 참석하고 있으며 IAGG(International Association of Gerontology and Geriatrics)나 IFA(International Federation on Aeging)에 적극적으로 참여하여 별도의 세미나를 주최하고 있다. INPEA의 주요 활동내용은 노인이 권리보호를 위한 옹호활동, 교육과 연구사업이다. 회원국으로 있는 단체나 국가로부터 노인학대 및 노인인권 관련 자료를 수집하여 결과를 발표하고 있다. 가장 대표적인 INPEA의 활동은 세계노인인식의 날 행사이다. 2006년 1회를 시작으로 하여 2013년 현재 8회를 맞고 있는 본 행사는 노인학대에 대한 전지구적인 관심을 제고하기 위한 행사로 보라색을 상징색으로 하여 다양한 행사를 개최하고 있다.

2) <http://www.inpea.net>에 게재된 내용에 기초하여 있음.

표 2. 노인학대 예방을 위한 접근 방법

차원	프로그램		효과
보편적 접근	공공 캠페인		관련 연구 없음
	전문가 인식제고 및 교육		복합적, 불분명한 효과
	학교의 세대간 이해 프로그램		긍정적 효과(노인에 대한 긍정적인 태도 증대)
선별적 접근	잠재적 학대 대상자를 위한 개입 노력	스크리닝	관련 연구 없음
		노인교육 캠페인	관련 연구 없음
	잠재적 학대 행위자를 대상으로 한 개입 노력	수발자 교육 프로그램	관련 연구 없음
		노인관련 종사자 대상 긍정적인 태도 증진 프로그램	긍정적 효과(노인에 대한 긍정적인 태도 증대)
	비공식 수발자 지원 프로그램	긍정적 효과(수발자의 수발부담, 스트레스, 우울증 경감)	
대상 특화 접근	학대 피해자 대상 프로그램	성인보호서비스	관련 연구 없음
		법, 심리, 교육적인 지원	복합적, 불분명한 효과
		헬프라인	관련 연구 없음
		응급 쉼터	관련 연구 없음
	학대 행위자 대상 프로그램	학대행위자를 위한 심리 프로그램	효과가 나타나고 있음(학대 행위자가보고의 저하)
		신체적 숙박 저하 프로그램	복합적, 불분명한 효과
기타	조직차원의 개입: 공유할 수 있는 가이드라인 개발 등		관련 연구 없음
	다목적 프로그램		관련 연구 없음

자료: WHO regional office for Europe, *The European Reference Framework Online for the Prevention of Elder Abuse and Neglect*.

슬로건은 “나의 세계, 당신의 세계, 우리의 세계... 노인학대가 없는 사회(My World... Your World... Our World... Free of Elder Abuse)”이다. 세계노인인식의 날은 2013년 현재 8회를 맞고 있다³⁾.

(2) Canadian Network for the Prevention of Elder Abuse(CNPEA)⁴⁾

CNPEA는 캐나다 노인의 학대 예방을 사명으로 1998년 설립된 NGO 단체로 2000년부터는 다국이 함께하는 협력 단체로 성장했다. CNPEA는 소통과 협력을 통해 노인을 향한 부당한 처우에 대한 인지력을 높여 캐나다의 모든 노인이 학대, 방임, 착취로부터 자유로운 노년

3) 8회 행사는 2013년 6월 23~27일에 서울에서 개최되는 20회 세계 노년학대회(World Congress of Gerontology and Geriatrics)에 맞추어 6월 23일 서울에서 개최될 예정임.

4) <http://www.cnpea.ca>에 게재된 내용에 기초하여 있음.

을 향유할 수 있게 함을 사명으로 한다. CNPEA는 다섯 가지 구체적인 목적을 가지고 활동한다. 우선, 노인학대의 쟁점, 자원, 그리고 함의에 대한 캐나다 사회의 인식과 이해를 높이고자 한다. 둘째, 노인학대, 방임, 착취에 대한 연구를 자극하도록 노인 학대를 어떻게 알 수 있는지 일반인들을 교육하도록 돕는다. 노인학대 근절을 옹호하는 개인 및 사회적 역량을 증진하기 위한 도구와 접근법을 개발하는데 협력한다. 노년기 학대와 방임을 설명하는 접근방법 개발을 위한 지역, 지방, 국가, 그리고 국제적 네트워크 구축을 지원한다. 그리고 공공정책의 검토와 감시를 촉진한다. CNPEA는 네트워크 활동을 수행하는데 인종, 문화, 종교, 언어, 능력, 성적 기호에서 캐나다 노인의 다양성을 존중하고 노인의 독창성에 민감할 수 있도록 노력했다.

CNPEA의 활동은 정보공유와 네트워크 형성에 초점을 두고 있다. 정보공유와 관련해서는 2007년 Public Health Agency of Canada의 지원을 받아 'Out Look 2007 Project'를 수행했다. 이 프로젝트는 '캐나다 지역사회 거주 노인의 학대, 방임 예방을 위한 가능성 있는 접근방안'에 대한 스냅 샷을 제공하려는 목적으로 이루어졌다. 또한 같은 해에 Public Health Agency of Canada의 위탁을 받아 'Draft Frame Work for National Strategy for the Prevention of Abuse and Neglect of Older Adults in Canada' 프로젝트를 완성했다. 이 프로젝트를 통해, 노인 학대 및 방임과 관련해 쟁점화 되어야 하는 주요 문제와 이슈, 각 주제 및 기관별 역할정립 등을 포함한 국가적 전략을 구체화하는 일련의 아이디어들을 담아낼 수 있었다.

네트워크 형성과 관련해서는 노인이 안전한 지역사회에서 독립적으로 생활하고, 착취, 방임, 학대로부터 자유롭게 살아가며, 필요한 경우 효과적이고 적극적인 지원을 받을 수 있고, 노인들에게 영향을 미치는 부정의를 포함한 사회적 쟁점을 적절히 표현할 수 있는 권리를 갖고 있다는 것을 선언하고, 이를 지지하는 활동들을 전개한다. 알버타의 'Alberta Addressing Elder Abuse'의 집단행동전략, The Manitoba의 Elder Abuse Strategy, Nova Scotia의 Elder Abuse Strategy인 '인식과 예방을 위해', 그리고 Ontario의 Strategy to Combat Elder Abuse 등 네트워크 활동의 일환으로 CNPEA와 협력관계를 형성하고 있는 다양한 지역 네트워크 단체들이 지역별로 노인 학대 및 방임에 대한 전략들을 발전시켰다.

2. 우리나라의 노인학대관련 정책적 대응 현황

1) 노인학대 현황

노인들은 학대에 대한 적극적인 대응을 하고 있지 못하다. 노인학대를 경험하게 된다면 노인 보호전문기관·경찰·주민센터 등에 신고한다고 응답한 노인은 40.7%이며, 참는다 36.3%, 가족이나 이웃에게 적극적인 도움을 요청하겠다는 22.5%, 기타 0.6%순으로 응답하고 있다. 또한 노인중 노인학대 보호전문기관의 존재를 알고 있는 노인이 22.7%에 불과하다⁵⁾는 점도 고려해 볼 때 노인보호전문기관에 신고된 노인학대는

실제 발생하고 있는 노인학대의 일부에 불과할 것임을 짐작해볼 수 있다.

이러한 상황에도 불구하고 노인학대보호전문기관에 신고되는 노인학대 사례는 매년 증가하고 있어, 최근 평균증가율이 10.6%에 달하고 있다. 2011년 현재 3,441건수가 접수되었으며, 이중 여성노인이 68.8%를 차지하고 있다. 신고 접수자 특성별로 보면 피해노인 본인에 의한 신고가 27.7%로 가장 높고 다음이 관련기관에 의한 것으로 21.4%, 다음이 신고의무자에 의한 신고와 친족에 의한 신고가 각각 20.8%를 차지하고 있다.

2) 한국의 노인학대 대응 정책 현황

MIPAA가 노인학대와 관련하여 제시한 첫 번째 권고행동인 ‘노인에 대한 모든 형태의 유기, 학대 및 폭력 근절’과 관련한 정책현황은 다음과 같이 정리될 수 있다. 무엇보다 먼저 2004년에 노인복지법에 노인학대예방사업의 법적 근거를 마련하고 노인학대의 예방, 조기발견 및 사후관리 등의 서비스를 제공하는 노인보호전문기관이 국가사업으로 확립되었다. 또한 노인

학대 신고·상담을 위한 전화(1577-1389)를 운영하고 있어 노인학대의 보고와 등록을 촉진할 수 있는 인프라가 마련되어 있다. 한편, 노인학대에 대한 사회적 관심을 제고하기 위하여 2008년부터 노인학대예방 홍보대사를 위촉하고 Silver Smile이라는 공익브랜드를 런칭한 바 있다.

두 번째 권고행동인 ‘노인학대 대응을 위한 지원서비스 신설’과 관련해서는 지방노인보호전문기관이 그 중심이 되고 있다. 2004년 전국에 17개소 지정되었던 지방노인보호전문기관이 2013년 현재 24개로 확대되었으며, 2006년에는 이러한 지방노인보호전문기관을 지원하는 중앙노인보호기관이 개관하여 활동 중이다. 노인보호전문기관을 통하여 제공되는 서비스는 피해노인에 대하여 상담서비스 및 복지서비스, 법률서비스, 의료서비스, 보호서비스와 정보제공서비스 등이다. 더불어 학대 행위자를 대상으로 한 서비스도 제공되고 있다(표 4 참조).

또한 그 필요성이 계속 제기되어 왔던 학대피해노인 전용쉼터가 2011년에 설치되기 시작하여 현재 16개소 운영되고 있다. 학대피해노인 전용쉼터에는 2012년 10월 현재 383명이 입소

표 3. 노인학대 신고 현황

구분	신고의무자	비신고의무자					계
		피해노인 본인	학대행위자 본인	친족	타인	관련기관	
신고건수	716	954	11	716	306	738	3,441
구성비(%)	20.8	27.7	0.3	20.8	8.9	21.4	100.0

자료: 보건복지부·중앙노인보호전문기관(2012. 6). 2011 노인학대 현황보고서.

5) 정경희·오영희·이윤경 외(2012). 2011년도 노인실태조사, 보건복지부·한국보건사회연구원.

표 4. 노인보호전문기관의 서비스 제공 현황

(단위: %)

구분		피해노인 서비스제공		학대행위자 서비스제공	
		횟수	비율	횟수	비율
상담서비스	학대피해노인/학대행위자 개별상담	17,917	26.4	5,506	45.3
	학대피해노인/학대행위자 집단상담	217	0.3	50	0.4
	가족상담	8,574	12.6	954	7.8
	관련자상담	18,496	27.2	1,534	12.6
	심리 및 기타검사	61	0.1	12	0.1
	소계	45,265	66.6	8,056	66.2
복지서비스	국민기초수급권 연결	90	0.1	20	0.2
	긴급복지지원 연결	26	0.0	3	0.2
	가족지원서비스 연결	168	0.2	37	0.3
	재가서비스 연결	109	0.2	15	0.1
	사회복지서비스 연결	1,111	1.6	76	0.6
	기타자원 연결	576	0.8	99	0.8
	후원연결	42	0.1	-	-
	직접 후원	528	0.8	-	-
소계	2,650	3.8	250	2.2	
법률서비스	법률상담연결	169	0.3	28	0.2
	법률소송지원	5	0.0	0	0
	학대행위자 고소·고발	22	0.0	-	-
	소계	196	0.3	28	0.2
의료서비스	연계(이송)	128	0.2	40	0.3
	연계(의료기관 서비스제공)	344	0.5	80	0.6
	연계(방문간호)	23	0.0	11	0.1
	지원(이송 및 동행)	455	0.7	65	0.5
	지원(의료비 지급)	171	0.3	9	0.1
	소계	1,121	1.7	205	1.6
보호서비스	지킴이연결	1,265	1.9	-	-
	시설보호	106	0.2	-	-
	일시보호	485	0.7	-	-
	소계	1,856	2.8	-	-
정보제공서비스	정보제공	13,848	20.4	2,671	22.0
	재학대에방교육	2,996	4.4	945	7.8
	소계	16,844	24.8	3,616	29.8
계		67,932	100.0	12,155	100.0

자료: 보건복지부·중앙노인보호전문기관(2012. 6). 2011 노인학대 현황보고서.

하였고 프로그램을 이용하는 사람은 867명에 달하고 있다.

정책 성과로는 학대행위자의 태도 변화와 같은 바람직한 이유로 종결된 사례가 증가하고 있으며 현장 조사율이 매년 증가하여 2008년의 61.7%에서 2011년 83.9%로 변화하였다. 또한 노인학대 예방교육 실적도 2008년의 2,964회에서 2011년 3,739회로 증가하였다. 또한 의료서비스 제공강화를 위하여 공공병원 관할 지방의료원 등 공공병원과의 협력체계를 구축하였다⁶⁾.

3. 노인학대 대응정책에 대한 평가와 과제

우리나라의 노인학대에 대한 대응에 대한 전문가들의 종합적인 평가를 살펴보면 <표 5>와 같다. 노인학대에 대한 정책적 성과에 대하여 전문가들은 5점 만점에 2.7점과 2.6점으로 중간 정도로 평가하고 있어 높은 점수를 받고 있지는

않지만 『노년기까지의 건강과 안녕증진』 방향 하의 8개 권고행동의 평균인 2.4에 비하여 약간 높은 수준이다. 중요성 점수도 각각 4.7과 4.5점으로 평균인 4.4점보다 높아 전문가들이 노인학대에 대한 정책적 대응이 중요한 것으로 판단하고 있다.

이렇게 사회적 중요성이 인식되고 있는 노인학대에 대한 정책적 대응이 좀 더 긍정적인 평가를 받기 위해서는 어떠한 노력이 필요할 것인가를 정리해보면 다음과 같다. MIPAA가 제시한 첫번째 권고행동인 ‘노인에 대한 모든 형태의 유기, 학대 및 폭력 근절’과 관련해서는 노인학대의 정치적 아젠다화와 법적 기반 마련이라는 정책성과가 있었다. 보건복지부가 2009년 전국적인 노인학대 실태조사를 실시하고 이를 기반으로 하여 2010년 ‘노인학대 예방 및 대응 강화 방안’을 마련하여 노인학대 종합계획을 발표하였고, 저출산고령사회기본계획에 노인학대관련 내용이 포함되는 등 노인학대가 정치적 아젠다로 설정되고 국가차원에서 다루지고

표 5. 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA)의 『노년기까지의 건강과 안녕증진』 관련 권고행동 이행실태 및 중요성에 대한 전문가 의견

권고행동	이행 및 중요성 절대평가	
	이행실태(1~5점)	중요성(1~5점)
노인에 대한 모든 형태의 유기, 학대 및 폭력 근절	2.7	4.7
노인학대 대응을 위한 지원서비스 신설	2.6	4.5
『노년기까지의 건강과 안녕증진』 관련 권고행동 전체 평균	(2.4)	(4.4)

주: 전문가 90명의 응답에 기초한 결과임.
 자료: 정경희 외(2012). 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA) 이행실태 및 평가, 한국보건사회연구원.

6) 중앙노인보호전문기관 홈페이지 <http://www.noinboho>에 게재된 내용과 보건복지부·중앙노인보호전문기관(2012) 민·관 협력 체계 활성화 방안 워크숍 자료집에 기초하여 정리하였음.

있다 하겠다. 또한 노인복지법에 노인학대 관련 법적 근거가 마련되어 있을 뿐만 아니라 효행장려및지원에관한법률, 가정폭력의처벌등에관한특례법, 정신보건법, 경찰관집무집행법, 긴급지원사업안내 등에도 노인학대에 개입할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있어, 노인학대에 체계적으로 대응할 수 있는 법적 구조가 마련되어 있음을 확인할 수 있다.

한편, 노인학대에 대한 사회적 인식 제고와 관련해서는, 노인학대예방 홍보대사 위촉과 Silver Smile이라는 공익브랜드의 런칭 등의 노력을 통하여 일반 시민을 대상으로 한 인식제고 노력은 적극적으로 이루어지고 있다. 반면, 학교를 기반으로 한 교육이 체계적으로 실시되고 있지 않아 향후 구체적인 관심과 프로그램 운영이 요구된다.

또한 학대 피해자나 행위자를 대상으로 한 프로그램의 개발과 수행에 비하여 상대적으로 잠재적 학대 대상자를 위한 개입 노력과 잠재적 학대 행위자를 대상으로 한 개입 노력과 같은 선별적 접근은 부족한 것으로 판단된다. 더불어 노인의 사회적 고립의 제거, 노인의 독자성과 참여 제고 등이 사회적 아젠다로 구축되지 못하고 있으며, 관련 전문가 양성도 아직 부족한 상태라는 점도 한계점으로 지적될 수 있다. 노인학대 발생의 근원이 되고 있는 노인의 낮은 사회적 위상과 높은 부양부담을 완화하기 위한 정책적 관심 또한 요구된다.

더불어 향후 전국적인 노인학대 발생 현황에 대한 정기적인 파악, 각종 정책적 개입효과에 대한 연구 등이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 우리보다 먼저 노인학대에 대한 관심을 가

져온 유럽지역에서 조차 정책적 개입효과에 대한 연구가 부족한 실정임을 감안해본다면 우리의 경우 좀 더 적극적인 정책적 지원이 이루어져야만 노인학대에 관한 체계적이고 지속적인 연구가 가능할 것이다.

두 번째 권고행동인 '노인학대 대응을 위한 지원서비스 신설'과 관련해서는 무엇보다 먼저 서비스 인프라의 강화가 필요하다. 현재 중앙노인보호전문기관과 24개의 지방노인보호전문기관이 노인학대사례 신고접수, 학대피해자 보호 및 사후관리를 담당하고 있다. 그러나 이러한 지방노인보호전문기관의 수는 실제로 발생하고 있는 노인학대의 규모에 비하면 매우 부족한 것이다. 현재 노인보호전문기관에 접수되는 사례는 2009년 현재 2,674건으로 실제 발생하고 있는 노인학대의 일부분에 불과하다. 따라서 노인보호전문기관의 증설이 절실하다. 현재 경기도에 3개, 서울, 부산, 강원도, 충북, 전남, 경북 등에 2개소가 설치되어 있고 그 외에는 1개소만 설치되어 있어 노인의 규모와 지역적 분포를 감안한 지속적인 노인보호전문기관의 증설이 요구된다.

또한 발생하고 있는 노인학대에 대응하기에는 노인보호전문기관만으로는 절대적으로 부족한 상황이기 때문에 이를 극복할 수 있는 유관기관과의 협조체계 구축 작업이 중요하다. 이러한 협조체계 구축의 출발점으로서 기초자치단체 단위에서의 거점기관을 지정하는 것도 한 방안이 될 것이다. 거점기관은 노인학대 인식 및 신고 접수를 통한 잠재적 사례 접수의 활성화, 초기정보 수집 및 지방노인보호전문기관에 사례 이관, 종결된 학대사례에 대한 상시 모니

터링, 노인보호전문기관 홍보 등의 역할을 수행하도록 한다. 거점기관으로는 현재 281개소인 노인복지관을 우선적으로 거점기관으로 지정하며, 노인복지관이 없는 지자체의 경우 사회복지관 등을 지정하는 것도 한 방안이 될 것이다. 또한, 경찰청 및 소방서, 정신보건센터, 알콜상담센터 등과의 연계를 강화함으로써 맞춤형 서비스의 제공이 가능해질 것이다. 이외에도 부녀회 등 지역밀착형 주체의 역할 강화, 대한노인회와 함께 하는 노인학대 관심 제고 프로그램 실시 등을 통하여 다양한 주체의 참여를 독려하여야 할 것이다.

한편, 노인학대 피해노인에 대한 개입과 보호에 있어 중추적인 역할을 하고 있는 노인보호전문기관의 전문성을 제고하여 보호서비스의 질을 제고할 필요가 있다. 서비스의 질을 제고하기 위해서는 복합적이고 만성적인 학대피해노인의 상황에 대하여 적절히 대응할 수 있는 전문 인력의 확보가 필요하다. 현재는 노인보호전문기관 직원수가 10명 미만이며 처우수준이 열악하고 상담으로 인한 소진 등으로 인하여 노인보호전문기관 상담원의 이직률이 매우 높아 2012년 6월말 현재 20.8%에 달하고 있다⁷⁾. 따

라서 인력에 대한 처우개선과 더불어 사회복지사 외에 심리학, 정신간호학, 작업치료 등 다양한 직원의 채용이 요구된다.

특히 노인학대의 사후관리와 재발방지와 관련해서는 좀 더 적극적인 노력이 요구된다. 현재는 쉼터를 제공하기 시작한지 초기단계로 좀 더 적극적으로 가족이나 주거환경의 변화를 통하여 위험요인을 제거할 수 있는 조치가 강구되어야 할 것이다.

이 외에도 노인학대 신고율을 제고하기 위한 조치가 필요한데, 최근 개정된 노인복지법에 신고의무가 있는 의료인·노인복지시설 종사자·노인복지상담원 등이 직무중 노인 학대 시설을 알고도 신고하지 않으면 최대 300만원의 과태료를 물도록 하고 있기 때문에 신고의무자에 의한 신고율이 올라갈 것으로 기대된다. 더불어 지역사회 거주 노인의 학대 뿐만 아니라 시설학대에 대한 체계적인 정책적 개입이 요구된다. 이를 위해서는 노인장기요양시설에서 노인학대를 예방하고 조기발견하기 위하여 시설 내에서의 노인의 독자성을 보장할 수 있는 구체적인 방안이 요구된다. 보건복지

7) 보건복지부·중안노인보호전문기관(2012). 민·관 협력체계 활성화 방안 워크숍 자료집