

시설학대 개입의 특성 및 한계

진정수*

[목 차]

- | | |
|------------------------|------------------------------|
| I. 서론 | 2. 노인학대 방지 대책 방안 |
| II. 본론 | 3. 노인복지법 개정 법률의 내용 및 유사법률 비교 |
| 1. 노인보호전문기관의 설립배경 및 역할 | III. 결론 |

[요 약]

노인장기요양보험제도가 시행된 이후 노인생활시설 수의 급격한 증가, 노인인권 에 대한 사회적 인식의 변화 등을 통해 시설 내 노인인권에 대한 부분도 관심이 높아지기 시작하였다. 특히 시설에서는 보호와 안전을 이유로 입소한 노인들에 대한 학대가 빈번히 발생하고 있다. 하지만 현재 노인복지법과 노인장기요양보험법에서는 노인복지시설 생활노인에 대한 학대행위를 금지하는 매우 소극적 인권보호 이념을 규정하고 있다. 따라서 노인복지법 과 노인복지정책에서 보다 적극적 노인인권보호 이념을 수립하고 이를 뒷받침할 수 있는 세부적인 노인인권보호 정책을 개발하여 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다.

주제어: 노인학대, 노인복지법, 노인보호

* 충청남도노인보호전문기관 관장

I. 서론

현재 우리나라 사회 전반에 걸친 사회적 변화의 필요성은 급속한 노인인구의 증가로 인해 그 변화의 속도와 방법, 종류가 다양해 질 수밖에 없는 현실적 기로에 서 있다. 다양한 복지 분야 중에서 노인복지, 특히 노인학대 문제는 노령인구의 증가와도 연관되어 있지만 사회·문화적, 정책적 제도 등에 의해서도 영향을 받는다. 과거 노인인권에 대한 사회적 인식 저하, 노인생활시설의 규모와 시설 수가 미비한 점 등이 현실이었으나, 노인장기요양보험제도가 시행된 이후 노인생활시설 수의 급격한 증가, 노인인권에 대한 사회적 인식의 변화 등을 통해 시설 내 노인인권에 대한 부분도 관심이 높아지기 시작하였다. 그 중 노인장기요양보험제도는 노인복지정책 중에서 노인의 삶과 사회적 파급효과 등이 큰 제도로서 노인복지의 한 영역을 담당하고 있다.

처음 제도가 시작될 때부터 정부는 요양서비스의 공급을 전적으로 시장에 맡겨 영리를 목적으로 하는 서비스 제공기관들이 과잉 공급되었고 그 결과 서비스 제공기관들의 과다경쟁으로 이어져 불법, 편법 운영 및 노인 유치 경쟁이 난무하게 되었다. 이로 인해 서비스 제공기관의 운영의 어려움과 서비스를 이용하는 노인과 종사자들의 인권문제도 심각해지게 되었다. 이와 같은 문제와 더불어 편안한 노후를 보내고자 입소하는 시설임에도 불구하고 노인의 인권보호문제와 노인학대의 문제가 지속적으로 보고되고 있다.

II. 본론

전국노인보호전문기관에 신고접수 된 생활시설의 학대 추이를 살펴보면 2015년 전체 학대사례 3,818건 중 206건(5.4%)으로 2011년 196건(5.7%)과 비교해 5.1% 증가한 수치로 나타났다. 특히 2008년 7월 노인장기요양보험법이 시행된 이후 노인요양시설의 증가가 이루어졌으며 2010년에는 생활시설 학대발생건수가 2배정도 증가하였음을 알 수 있다.

〈표 1〉 연도별 생활시설 학대 현황

(단위: 건, %)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
생활시설	46	33	58	55	55	127	196	216	251	246	206
	2.3	1.5	2.5	2.3	2.1	4.1	5.7	6.3	7.1	7.0	5.4
학대사례	2,038	2,274	2,312	2,369	2,674	3,068	3,441	3,424	3,520	3,532	3,818



[그림 1] 생활시설 학대발생 추이

다행히도 2015년도에는 시설종사자 대상의 노인학대 예방교육이 활성화 되었고, 교육·홍보 콘텐츠 개발 및 배포, 학대예방 모니터링 실시 등 시설 내 학대예방 강화를 위한 지속적인 노력이 전국적으로 실시되어 다소 낮아진 것으로 추정되지만 노인생활시설에서 학대발생은 시설 내부에서 발생하는 만큼 가정 내 노인학대 사례와 마찬가지로 잠재되어 있는 사례가 다수일 것으로 추측된다.

특히 노인요양시설은 노인장기요양보험제도에 의한 1~5등급의 중증 어르신들이 입소하기 때문에 어르신 스스로의 자기결정권이나 의사표시가 원활히 진행되지 못하고 학대나 학대와 유사한 사례가 발생하였더라도 자신을 보호하거나 벗어날 수 있는 여력이 전무하기 때문에 신고를 하거나 이의를 제기하기에는 큰 어려움이 있는 것이 현실이다. 2015년 노인학대현황보고서에 따르면 생활시설 학대피해노인의 81.6%가 치매를 앓고 있다는 통계가 이를 증명한다. 따라서 노

인보호전문기관의 입장에서는 시설학대가 실제로 발생하였다 하더라도 즉각적인 개입하기에는 한계가 따른다.

추가적으로 시설 내 노인학대 발생 시 노인보호전문기관 개입 이전의 한계점은 은폐성과 관련된 부분이다. 노인장기요양보험제도 시행 이후 노인학대 사례가 시설의 생존 자체를 위협하는 핵심요소로 등장함에 따라 노인생활시설에서는 학대 사례를 이전보다 더욱 은폐할 수밖에 없는 상황으로 내몰리게 되었으며, 노인보호전문기관 등의 외부 개입에 대해 폐쇄적 태도를 취하는 경향이 강해지고 있다. 따라서 아무리 노인보호전문기관이 시설학대 예방과 개입을 위한 노력을 기울인다고 할지라도 학대사례의 발견 자체가 어려워짐으로써 외부로 공개되지 않는 노인생활시설 학대사례에 대한 개입은 불가능하다. 실 예로 종사자에 의한 학대가 발생하고 시설에서 인지하고 있다하더라도 행정처분이나 처벌과 관련하여 시설의 존폐위기가 생기기 때문에 시설장이나 관리자가 묵인하고 자체 해결하려는 경우가 생길 수밖에 없었다. 노인생활시설 종사자는 노인학대 신고의무 자임에도 불구하고 시설에 피해가 가는 경우, 학대를 받지 않은 다른 노인에게 피해가 가는 경우, 종사자 본인의 직장을 잃게 되는 경우가 생길 수도 있는 등의 이유로 인해 그 은폐성이 심화되는 것으로 파악된다.

이러한 은폐성의 한계를 뛰어넘어 노인보호전문기관에 개입이 진행된다면 신고·접수 → 현장조사 → 사례판정 → 지자체 보고 및 조치 → 평가와 사후관리 순으로 사례가 진행되는데 실제 현장에서는 한계점과 딜레마에 빠지게 된다.

1. 노인학대에 대한 종사자 인식부족

노인보호전문기관에서는 생활시설노인학대판정지표(2014)를 기반으로 하여 노인복지시설 인권보호 및 안전관리지침(2015), 노인복지시설인권매뉴얼(2009, 2013) 등에서 제시한 노인인권보호를 위한 지침과 시설평가매뉴얼(2013) 등을 참고하여 학대여부를 판정하고 있다. 하지만 시설 종사자의 경우 노인학대에 해당되는 사안인지, 무엇이 노인학대인지 조차 인지하지 못하는 경우가 다수 발생하였다. 이는 시설 자체 노인학대예방교육의 문제와 연관이 있다. 노인복지시설 인권보호 및 안전관리지침(2015)에 따르면 각 시설은 학대예방을 위하여 종사자

와 생활노인들에게 인권교육자료를 보급하고, 노인인권 및 학대와 관련된 외부 강사 초빙(노인보호전문기관)등의 교육을 최소 분기 1회 이상 정기적으로 실시하여야 한다고 되어 있다. 다수의 노인생활시설은 정기적으로 노인학대예방교육을 실시하고 잘 진행이 되고 있는 것으로 파악되지만 일부 시설에서는 자체적으로 교육을 함으로써 학대에 대한 인지나 경각심을 주는 교육이 아니라 조희시간을 통해 전달되는 경우가 많다. 시설관리자 조차도 노인학대의 유형이나 학대발생 시 대응방법 등에 대해 인지하지 못하고 있는 경우가 많아 실제 노인학대가 발생하더라도 이에 대한 즉각적인 조치가 어렵다.

노인보호전문기관에서 실시하는 노인학대예방교육의 경우 학대유형 별 시설학대에 대한 실 사례를 적용한 교육이 가능하고 노인학대의 심각성과 신고의무자로서의 역할 및 신고제도 등에 대한 교육을 진행하고 있어 노인인권 의식향상에 도움이 되고 있다. 그러나 전국 노인생활시설 5,373개소(2016. 보건복지부 기준)에 대해 30개의 노인보호전문기관에서 모든 교육을 진행하기에는 현실적으로 불가능하므로 시설의 입장과 노인보호전문기관의 입장을 반영한 보다 전문적이고 다양한 교육매뉴얼이 구축되어야 할 것이다. 이와 더불어 노인보호전문기관이나 인권위원회 등 인권관련 전문기관에서 양성된 전문가에 의한 노인학대예방교육을 필수로 매년 이수할 수 있도록 제도적 개선이 요구된다.

2. 신체구속에 대한 법적근거 필요

노인생활시설에서 입소한 노인에 대해 지나친 신체구속을 하고 있다는 사례가 발생한다. 보호자가 면회를 갔는데 아무런 동의나 설명 없이 부모님이 묶여 있어 노인학대로 신고하게 되는 경우가 대다수 이다. 물론 시설입소 초기에 신체구속에 대한 보호자 동의서 작성이 이루어지고 있으며 신체구속지침 등이 시설별로 마련되어 있다. 신체구속과 관련하여 노인복지시설 인권보호 및 안전관리지침에서는 생활노인 또는 종사자의 생명이나 신체에 위험을 초래할 가능성이 현저히 높거나 대체할 간호수발방법이 없거나 증상완화를 목적으로 불가피하게 일시적인 신체 제한을 하는 경우 등을 제외하고는 노인의 의사에 반하는 신체적 제한을 해서는 안된다고 규정하고 있다. 그러나 법적 구속력이 없는 사항이

다. 노인보호전문기관 시설학대판정지표에서도 억제대로 노인의 신체를 구속하거나 억제대 외의 도구를 이용하여 노인의 몸을 묶거나 구속하는 행위를 신체적 학대로 판정하고 있다.

〈표 2〉 노인복지 생활시설 학대판정지표 중 신체적 학대 일부

세부지표	대표적 행위
억제대로 노인의 신체를 구속 한다.	<input checked="" type="checkbox"/> 생명 유지 또는 치료 목적 외에 억제대(벨트, 조끼, 장갑 등)를 사용한다. <input checked="" type="checkbox"/> 보호자에게 사전 동의와 사후 정황보고 또는 본인 동의 없이 억제대를 사용한다. <input checked="" type="checkbox"/> 전신 억제대를 사용한다. <input checked="" type="checkbox"/> 장시간 억제대를 사용한다.
억제대 외의 도구를 이용하여 노인의 몸을 묶거나 구속한다.	<input checked="" type="checkbox"/> 억제대가 아닌 도구(끈, 천, 수갑, 테이프 등)로 몸 또는 몸의 일부를 구속한다. <input checked="" type="checkbox"/> 억제대가 아닌 도구로 침대, 기둥 등에 묶는다. <input checked="" type="checkbox"/> 침대 난간 높이를 높게 하거나 철책을 설치하여 침대 밖으로 나오지 못하게 한다.

따라서 우선적으로 신체구속이 이루어지지 않는 것이 가장 좋겠지만 필수 불가결한 사항에 대해 노인학대를 담당하고 있는 노인보호전문기관의 입장과 어르신을 모시고 있는 노인생활시설, 전문가, 국민 등의 전반적인 합의를 통해 의견을 조율하고 명문화된 법적 근거가 마련되어야 한다.

3. CCTV와 인권

어린이집 아동학대 문제가 심각해져 보건복지부는 2015년 영유아보육법 시행규칙을 일부 개정하여 어린이집에 CCTV설치를 의무화 한 상황이다. 노인생활시설의 CCTV는 현재 의무화가 아니다. 시설학대 발생 시 현장조사의 가장 중요한 부분은 증거자료의 확보인 상황에서 시설학대로 판정하게 되면 법적인 조치와 연관되어 사실 진위여부가 관건이 되기도 한다. 역으로 노인학대 진위여부에 대해 노인보호전문기관이 소송에 휘말릴 수도 있는 상황이 발생한다. 한편, 노인생활시설은 입소자가 모두 성인이기 때문에 CCTV설치에 따른 사생활 침해 논란이 있을 수 있고 영상이 유출되면 심각한 인권침해가 발생할 우려가 있다. 노인

인권과 관련하여 하나의 쟁점으로서의 접근이 필요한 상황이다.

4. 노인복지시설 인권 보호 및 안전관리지침의 법제화

노인보호전문기관의 역할은 노인복지생활시설의 학대 발생 시 개입하는 부분도 중요하지만 미연에 학대가 발생하지 않도록 예방하는 것이 우선시 되어야 할 것이다. 그러나 노인보호전문기관의 자체 노력만으로는 한계가 있다. 따라서 노인복지시설 인권보호 및 안전관리지침을 준용할 수 있도록 법제화 하는 노력이 필요하다.

위 지침에서는 ● 시설이 노인학대에 대한 명확한 기준을 설정하여 시설운영규정에 학대행위에 대한 예방과 해결을 위한 규정을 명문화하고 이에 대해 철저한 교육과 지도감독을 실시해 나가야 한다. ● 시설은 시설 내에 노인학대에 해당하는 구체적 행위를 공시하여 노인과 종사자 모두가 학대에 대해 정확한 이해를 갖출 수 있게 하여야 한다. 등의 여러 부분에서 시설 자체 내 노인학대예방 차원에서의 접근을 하도록 하고 있으나 이러한 지침을 준수하는 기관은 많지 않을 것으로 예측된다.

이러한 노인복지시설의 인권보호 및 학대예방을 위한 미온적 태도와 노력은 결국 인권침해와 학대사례의 발생 증가로 이어질 가능성이 높으므로 법적 테두리 안에서 필수적으로 지침을 수행할 수 있도록 강화 하여야 할 것이다.

Ⅲ. 결론

결론적으로 노인복지법과 정책에서 노인복지시설 생활노인의 적극적 인권보호 이념의 수립 및 구체적인 정책 개발과 법적 보완이 필요하다.

현재 노인복지법과 노인장기요양보험법에서는 노인복지시설 생활노인에 대한 학대행위를 금지하는 매우 소극적 인권보호 이념을 규정하고 있다. 이와 같이 노인복지 관련법의 소극적 노인인권보호 조항으로 노인복지시설에서는 학대문제를 인권이라는 큰 틀에서 다루지 못하고 극단적 인권침해 행위에 해당하는 학

대를 예방 또는 해결하는 데만 치중하고 있다. 이러한 노인학대를 중심으로 한 소극적노인 인권보호 정책이 지속될 경우 노인복지시설과 노인보호전문기관에서는 노인학대 문제의 사후처리에만 치중할 가능성이 높다. 따라서 노인복지법과 노인복지정책에서 보다 적극적 노인인권보호 이념을 수립하고 이를 뒷받침할 수 있는 세부적인 노인인권보호 정책을 개발하여 적극적으로 추진해 나가야 하며, 노인학대 문제는 노인인권이라는 보다 큰 틀에서 다루어져야 한다.

투고일: 2018. 1. 10. 심사일: 2018. 1. 17. 게재확정일: 2018. 1. 29.

■ 참고 문헌 ■

- 보건복지부(2015). 『노인복지시설 인권보호 및 안전관리 지침』 pp. 11-22.
- 중앙노인보호전문기관(2016). 『2015 노인학대 현황보고서』 pp. 172-181.
- 중앙노인보호전문기관(2015). 『노인보호전문기관 업무수행지침』 pp. 87-92.
- 충청남도노인보호전문기관(2015) 『2015년 시설학대실태조사 보고서』
- 중앙노인보호전문기관(2014). 『노인생활시설 학대판정 지표』

[Abstract]

The Characteristic and Limitation of the Intervention in Elder Abuse in Facilities

Jin, Jung-soo

Chungchung South Elder Protection Agency

After the implementation of the longterm-care policy, facilities for elderly has increased and perceptions of human rights for the elderly has also increased. But elder abuse still occurs frequently in facilities for the elderly for the reason of safety and protection. The current older person welfare law and longterm-care law state that it is prohibited to the abusive behavior in the facilities. But it is necessary to build more active protection regulation and develop more detailed policy for old persons' human rights.

■ Keywords: longterm-care policy, older person welfare law, elder abuse in facilities