

# 복지이슈 FOCUS

현장공감 경기복지재단

제13호  
2021-13

2021. 11.

## 다가오는 초고령사회, 노인보호정책의 현주소 : 경기도 노인보호전문기관을 중심으로

유병선 연구위원(bsyoo@ggwf.or.kr)

### 목차

- I. 다가오는 초고령사회, 증가하는 노인학대
- II. 우리나라 노인보호의 현주소
- III. 노인보호전문기관의 사회서비스원 위탁 후 변화
- IV. 100세 시대 노인보호정책의 방향



경기복지재단  
GYEONGGI WELFARE FOUNDATION

■ 연구진

연구책임 | 유병선 경기복지재단 연구위원

■ 복지이슈 FOCUS는 빠른 복지환경 변화에 대응하고, 주요현안 및 이슈를 발굴하기 위하여 복지 이슈를 진단하고, 정책을 제안하기 위해 작성된 자료입니다.

■ 본 보고서는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있으며, 본 보고서의 내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

Tel : 031-267-9394 Fax : 031-898-5935 E-mail : bsyoo@ggwf.or.kr

## ■ 노인인구 급증과 함께 노인학대도 증가하고 있으나, 이에 대한 정책은 급증하는 노인 학대에 적절히 대처하지 못하고 있음

- 노인 학대는 매년 급증하고 있음. 2004년 대비 2020년 노인학대 발생건수는 3배나 급증함. 노인학대의 개입은 노인복지법에 근거하여 노인보호전문기관에서 수행하고 있으나 이곳 종사자들의 근로조건과 환경은 10년 전과 거의 변화가 없어 급증하는 노인 학대에 적절히 대응하지 못하고 있음

## ■ 경기도는 노인보호정책의 공공성을 확보하기 위해 경기도사회서비스원에서 관내 지역노인보호전문기관을 일괄 위탁하여 운영하고 있음

- 경기도는 관내 5개 지역노인보호전문기관이 있으며, 이들 기관이 31개 시군을 권역으로 나누어 노인 학대 예방 및 개입 업무를 수행하고 있음
- 경기도사회서비스원 일괄위탁 후, 이전의 사회복지법인에서 운영할 때보다 사람들에게 노인보호전문기관이라는 공공기관으로 인지되는 변화가 있었음
- 경기도차원에서 부족한 인건비에 대한 보전, 직원들의 고용보장과 생활임금 적용 등 전반적인 근로자의 근로환경이 개선되었음. 또한, 기관간 업무 협조가 용이해지면서 업무의 질과 서비스 질이 향상됨

## ■ 100세 시대 노인보호정책을 수립 방향

- 급증하는 노인학대에 대응하기 위해서는 공공성확보가 중요하고, 지방자치단체의 노력이 중요함. 하지만, 지방자치단체의 노력에는 한계가 존재하므로 정부차원에서 전국 노인보호사업에 대한 정상화가 필요함
- 또한, 법률적으로 현재 노인 학대 개입에 부족한 부분에 대한 법률 개정 및 노인보호전문기관의 전문성 확보를 위한 노인보호전문기관에 대한 지침의 변화가 필요
- 경기도 차원에서 경기도사회서비스원에서 직원역량 강화를 위한 노력과 함께 종사자에 대한 적절한 인사이동 등 보상시스템을 마련해야 함. 또한 노인 학대 유관기관 네트워크 구성·노인 학대 인식 개선 홍보·종사자 교육 등을 수행할 필요가 있음

## 01 다가오는 초고령사회, 증가하는 노인학대

### ■ 초고령사회, 노인보호는 제대로 되고 있는가?

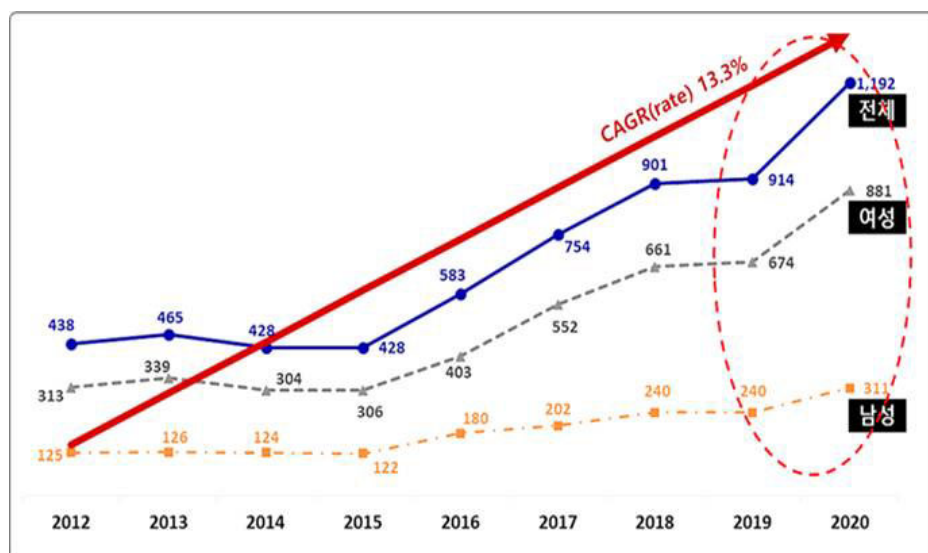
- 2025년에 우리 사회는 초고령사회로 진입하며, 2030년에는 4명중 한명이 65세 노인이 되는 사회를 맞이하게 됨
  - 2017년 하반기 전체인구 중 노인인구의 비율은 14%를 넘으면서 고령사회에 진입했으며, 우리나라는 불과 3년 뒤인 2025년에는 초고령사회로 진입이 예상됨
    - 전체 인구에서 65세 이상의 비율을 고령화율이라고 하는데, 전체인구에 65세이상 인구의 비율이 7%이상이면 고령화 사회, 14%이상이면 고령사회, 20%이상이면 초고령사회라 함
  - 우리나라의 평균수명은 1970년대는 62.3세였으나, 2000년에는 76.0세, 2010년에는 80.2세로 급격히 증가하고 있으며, 100세 시대를 예측하고 있는 상황임
- 초고령사회로 진입을 눈앞에 두고 있으나, 노인정책은 평균수명 60세 시대에 만들어진 정책에서 크게 벗어나지 못하고 있음
  - 현재 우리나라 노인인구를 위한 정책은 노인의 4고(苦)를 중심으로 빈곤, 고독고, 무위고, 병고 4가지를 중점으로 추진되고 있음
    - 노인빈곤을 위한 기초생활보장 및 기초연금제도, 고독고를 예방하기 위한 노인사회참여 정책, 무위고를 해결하기 위한 노인일자리 지원정책, 병고를 치료하기 위한 의료정책(장기요양보험제도 포함) 등을 운영하고 있음
  - 평균수명 100세 시대는 60세 은퇴하고 몇 년간 노후를 즐기며 생을 마감하던 시대가 아님.
    - 이제는 청장년기 30년간 일을 한 후에 60세에 은퇴를 하고 30년간 노후를 보내야 하는 것이 현실임. 하지만 우리나라 노인정책은 과거 평균수명 60세인 시기에 만들어진 정책의 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있어 평균수명 100세 시대를 대비하지 못하고 있음
- 특히, 노인인구의 급증과 함께 노인학대는 지속적으로 증가하고 있어 노인보호정책의 현황을 고찰할 필요가 있음
  - 노인정책의 다양한 문제 중에 본 연구는 노인보호정책의 하나인 노인 학대 문제에 초점을 두고자 함. 그 이유는 노인인구의 증가와 함께 노인 학대가 급속히 증가하고 있기 때문임
  - 통계가 집계되기 시작된 2004년에는 2,038건이었던 노인학대 발생건수는 2020년에는 6,258건으로 불과 16년 사이에 3배 이상 급증함(중앙노인보호전문기관 홈페이지)

- 노인학대란 노인의 가족 또는 타인이 노인에게 신체적 · 언어적 · 정서적 · 성적 · 경제적으로 고통이나 장애를 주는 행위 또는 노인에게 필요한 최소한의 적절한 보호조치 제공하지 않는 방임이나 유기 및 자기방임 (「노인복지법」(제1조의2 제4호)을 의미함)

## ■ 경기도 노인보호정책의 공공성 확보 시도

- 경기도는 전국에서 노인학대가 가장 많이 발생하는 지역이며, 최근 10년간 노인 학대 연평균 증가율이 13.3%로 나타남
  - 최근 10년간 경기도의 노인학대 현황을 분석한 결과, 경기도 노인학대는 2012년부터 2020년까지 연평균 증가율이 13.3%로 매우 가파르게 증가하고 있는 것으로 나타남

〈그림 1〉 경기도 노인 학대 발생 추이(2012~2020)



- 2020년에는 노인학대가 판정된 건수가 1,192건이나 발생되어 2019년에 발생한 914건에 비해 278건이나 증가한 것으로 나타났음(경기도노인보호전문기관, 2021)
  - 특히, 작년 한해동안 노인학대가 급증한 것은 고령화와 코로나19의 영향이 큰 것으로 보임
  - 첫째, 고령화에 따른 노인생활시설이 급증하면서 시설내 학대가 급증한 것이 통계로 나타나고 있음. 시설학대 증가의 원인으로는 시설증가와 함께 코로나19가 장기화되면서 외부인 면회 등이 제한되면서 시설 종사자들의 학대 민감성이 저하된 것이 원인으로 지목되고 있음
  - 둘째, 가정내 학대 역시 증가되었는데, 이는 좁은 가정내 공간에서 오랜 시간 같이 생활하면서 노인돌봄자의 스트레스 증가 등이 학대로 연결된 것으로 보임(유병선·장백산, 2021)

- 경기도는 노인학대가 증가함에 따라 노인학대 대응도 공공성이 확보되어야 한다는 문제인식하에 그동안 민간 사회복지법인이 수탁하던 경기도 관내 노인보호전문기관을 공공기관인 경기도사회서비스원에서 일괄 수탁하여 운영하고 있음
  - 2018년 12월에 경기복지재단에서 경기도내 노인보호전문기관에 대한 수탁운영을 시작으로 하여 2019년 12월에 경기도 공공센터협의회를 구성함
  - 2020년 4월에는 경기도사회서비스원으로 운영주체를 변경하여 경기도 관내 노인보호전문기관을 일괄적으로 수탁운영
- 본 연구는 우리나라 노인보호정책의 현주소를 분석하고, 경기도 노인보호전문기관의 사회서비스원 일괄 위탁후 변화된 운영 실태를 분석하여 향후 노인보호정책의 개선 방안을 제시하고자 함
- 연구 방법은 경기도내 노인보호전문기관 종사자 대상으로 FGI 실시
  - 경기도내 노인보호전문기관을 현장방문하여 총 4회에 걸쳐 FGI를 실시함. 경기북서부 노인보호전문기관은 개소한지가 얼마 되지 않아 현장조사에는 포함하지 않았음

## II 우리나라 노인보호의 현주소

### ■ 우리나라 노인학대 발생 현황

- 우리나라 노인학대 발생 현황
  - 2020년 한 해 동안 전국 지역노인보호전문기관을 통해 신고 접수된 건수 16,973건에 대해 현장조사와 상담진행을 통하여 확인된 학대사례는 6,259건임
  - 2020년 노인학대는 전년 대비 5.6% 증가(16,071건 → 16,973건) 하였음
    - 일반사례는 10,714건(63.1%)으로 전년 대비 1.1% 감소(10,828건 → 10,714건)
    - 학대사례는 6,259건(36.9%)으로 전년 대비 19.4% 증가(5,243건 → 6,259건)
    - 학대사례 6,259건 중 신고 건수가 가장 높은 지역은 경기도 1,192건(19.0%), 서울특별시 676건(10.8%), 경상북도 509건(8.1%)의 순으로 나타남

- 2020년 전체 신고접수 건수 16,973건에 대한 전체 상담횟수는 182,849회임
  - 학대상담 횟수는 150,846회, 한 사례당 평균 상담 횟수는 24.1회임. 일반상담 횟수는 32,003회, 한 사례당 평균 상담 횟수는 3.0회임
- 2020년은 노인학대 상담 횟수는 전년대비 30.3% 증가함(140,354회 → 182,849회)
  - 학대상담 횟수의 경우 전년 대비 36.9% 증가함(110,226회 → 150,846회). 일반상담 횟수의 경우 전년 대비 6.2% 증가함(30,128회 → 32,003회)

〈표 1〉 노인 학대 신고접수 건수 및 사례 비율(단위: 건, %)

구분	2016		2017		2018		2019		2020	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
학대상례	4,280	35.6	4,622	34.7	5,188	33.5	5,243	32.6	6,259	36.9
일반사례	7,729	64.4	8,687	65.3	10,294	66.5	10,828	67.4	10,714	63.1
전체	12,009	100.0	13,309	100.0	15,482	100.0	16,071	100.0	16,973	100.0

자료 : 유병선 외(2021)

○ 노인학대는 가족에 의해서 발생하는 경우가 가장 많음

- 노인학대 발생장소는 가정 내 학대가 88.0%로 압도적인 비중을 차지했으며, 노인요양 시설 등 생활시설내 학대가 증가하는 추세로 나타나고 있음
- 학대 행위자는 아들이 34.2%, 배우자가 31.7%, 기관이 13.0%, 딸이 8.8% 순으로 나타나고 있음

■ 우리나라 노인학대 예방 및 개입 : 노인보호전문기관

○ 노인학대 대응서비스는 2004년 노인복지법에 노인학대예방사업이 명시되면서 법적 근거가 마련됨

- 노인복지법에 노인학대예방사업이 법적으로 명시되면서 노인학대 개입업무를 국가가 실시하게 되었으며, 노인 학대 예방 및 개입을 위한 전담기구로 노인보호전문기관을 설치 운영하고 있음
- 노인보호전문기관을 광역지자체에 1개씩 설치하여 운영하다가 지역적 접근성의 확보 및 긴급대응을 위해 각 광역자치단체 단위로 확대되었음
- 2021년 11월 기준으로 1개의 중앙노인보호전문기관과 전국에 35개의 지역노인보호전문기관이 노인 학대 예방 및 개입업무를 수행하고 있음. 또한 전국에 학대노인전용센터는 19개가 있음

## ○ 노인학대 발생시 직접 개입하는 전달체계 : 노인보호전문기관

- 노인복지법에 근거한 노인보호전문기관의 주요업무는 노인인권보호사업과 노인학대예방 사업으로 정하고 있음. 또한, 노인인식개선교육(경로효친교육 등 포함), 노인자살예방교육, 시설내 노인권리 보호 및 기타 노인의 권익보호를 명시하고 있음
- 노인학대 문제에 직접 대응하는 기관인 지역노인보호전문기관은 노인학대 신고전화의 운영, 노인학대 사례접수, 노인학대 의심사례에 대한 현장조사 등의 업무를 하고 있음

〈표 2〉 노인보호전문기관 업무

핵심 업무	세부업무
학대폭력 대응	신고상담, 학대조사(개인), 학대조사(집단), 응급조치, 사례 판정, 사례지원, 사후관리
학대폭력 예방	학대예방교육, 학대예방홍보, 학대예방 지역네트워크
기타 행정	보고행정, 관리행정, 기관운영

자료 : 박세경 외(2020)

## ○ 노인학대 상담업무

- 노인보호전문기관의 가장 큰 업무는 노인학대 상담서비스로 일반상담과 학대상담으로 구분됨
- 일반상담은 단순 정보제공 등의 일반사례에 대한 상담으로 보통 정보제공과 함께 상담이 종료됨
- 학대상담의 경우 신고접수 시 노인학대가 의심되어 현장조사를 실시한 후 사례판정 결과 학대사례로 판단한 사례에 대한 상담을 의미하며, 접수→진행→현장조사→종결→사후관리 순으로 진행됨
  - 접수상담은 신고접수 시의 초기 상담을 의미함
  - 진행상담은 사례개입을 위해 진행되는 모든 상담을 의미하여, 학대피해노인 및 가족상담, 학대행위자 상담, 관련자 및 주변인 상담, 현장조사 및 방문 상담 등을 말함
  - 현장조사 시 필요에 따라 경찰관서에 동행 요청 및 학대피해노인, 그 보호자 또는 노인 학대 행위자에 대한 신분조회를 할 경우에는 신분조회 요청서를 작성하여 관계 행정기관의 장에게 요청
  - 종결상담은 학대피해노인의 위험요인 제거 및 학대행위자 분리 등 학대피해노인의 안전이 확보되어 종결 앞두고 실시한 상담을 말함. 사례 종결여부는 종결지표를 통해 결정되며, 이는 객관성을 확보하기 위한 것으로 종결 이전에 확인하는 점검리스트의 기능을 함
  - 사후관리는 종결된 사례에 대해 학대피해노인이 안전한지 학대 재발 가능성은 없는지에 대해 일정 기간 정기적으로 관리하는 것으로 전화 및 방문 상담 등을 말함



## ○ 노인학대 현장조사 및 사정

- 노인학대로 접수된 사례에 대해 현장조사 및 사정이 이루어짐. 수립된 목표와 제공된 서비스에 대한 적절성 검토가 이루어지며 학대사례개입의 효과성을 평가하고 평가결과에 따라 사례의 지속여부 및 종결여부 판단.
- 응급학대의심사례는 신고접수 당시 응급한 노인 학대 상황으로 의심되며, 노인의 안전을 위하여 12시간 이내에 현장조사를 실시해야 한다고 판단되는 사례임
- 학대의심사례는 신고접수 당시 노인학대로 의심되어 현장조사가 필요하다고 판단되는 사례 가운데, 응급 학대의심사례를 제외한 모든 사례이며, 신고접수를 받은 후 72시간 이내에 현장조사를 실시함
- 학대사례는 신고접수 시 노인학대가 의심되어 현장조사를 실시한 후 사례판정 결과 학대사례(응급, 비응급, 잠재적 사례)로 판정된 사례를 의미함
  - 응급 사례는 노인학대가 현재 발생하고 있거나, 학대로 인해 즉각적인 의료조치가 필요한 경우에 해당됨. 또한 학대행위자로부터 즉시 격리가 요구되며, 노인의 생명 혹은 안전이 매우 위험하다고 판단되는 경우 등을 말함
  - 비응급 사례는 노인학대가 발생하였으나, 학대피해노인의 안전이 확보되어 응급이 아닌 경우, 노인의 신체적, 정신적, 경제적 피해가 경미한 경우에 해당됨
  - 잠재적 사례는 학대가 발생하고 있지 않으나 노인부양, 노인과 가족 간의 의사소통기술 부족이나 갈등 등 학대위험요인이 있다고 판단되는 경우에 해당됨
- 일반사례는 신고 접수된 사례 중 단순 정보제공이나 기관 안내 등의 문의로 학대의심 사례로 보기 어려운 사례와 신고접수 시 노인학대가 의심되었으나 사실관계 확인 및 현장조사 등을 통하여 노인 학대 및 학대위험요인이 드러나지 않는 사례를 의미함

## ○ 노인학대 사례종결

- 사례를 종결하는 경우는 학대행위가 소멸된 경우에 해당됨
  - 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 지역노인보호전문 기관 의뢰), 제공 서비스의 제한에 의해 종결되는 경우(지지자원 거부, 내담자의 무리한 요구), 학대행위자가 자신의 학대행위를 인정하고, 반성하며 학대 재발이 없을 것이라는 합리적인 근거가 있는 경우, 학대행위자가 구속·기소되었을 때나 잠적할 경우 등 임(보건복지부·노인보호전문기관, 2021)

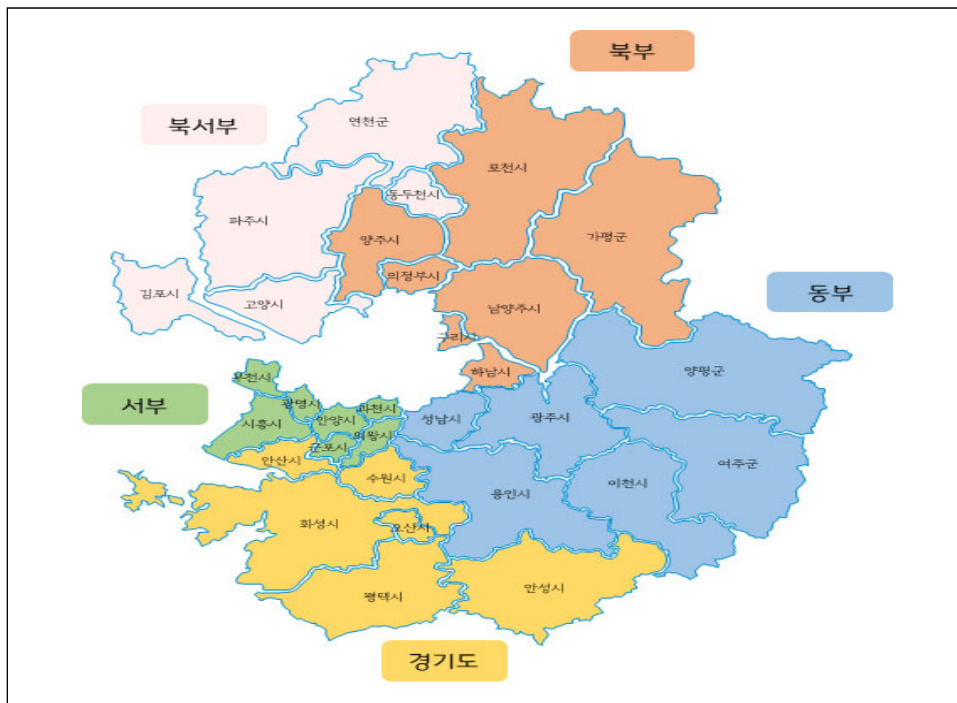
## Ⅳ 노인보호전문기관의 사회서비스원 위탁 후 변화

### ■ 경기도내 노인보호전문기관 현황

#### ○ 경기도내 노인보호전문기관 개요

- 경기도는 5개의 지역노인보호전문기관이 경기도 31개 시군을 권역으로 나누어 노인학대 관련 업무를 수행하고 있음
- 경기도노인보호전문기관은 수원시에 위치하여 수원, 안산, 화성, 오산, 평택, 안성 관할
- 경기동부노인보호전문기관은 성남시에 위치하여 성남, 광주, 용인, 이천, 여주, 양평 관할
- 경기북부노인보호전문기관은 의정부시에 위치하여 의정부, 양주, 구리, 하남, 남양주, 가평, 포천 관할
- 경기서부노인보호전문기관은 부천시에 위치하여 부천, 군포, 의왕, 과천, 안양, 광명, 시흥 관할
- 경기북서부노인보호전문기관은 고양시에 위치하여 고양, 김포, 파주, 연천, 동두천 관할

〈그림 2〉 경기도내 노인보호전문기관 관할 지역



자료: 경기도노인보호전문기관 내부자료(2021)

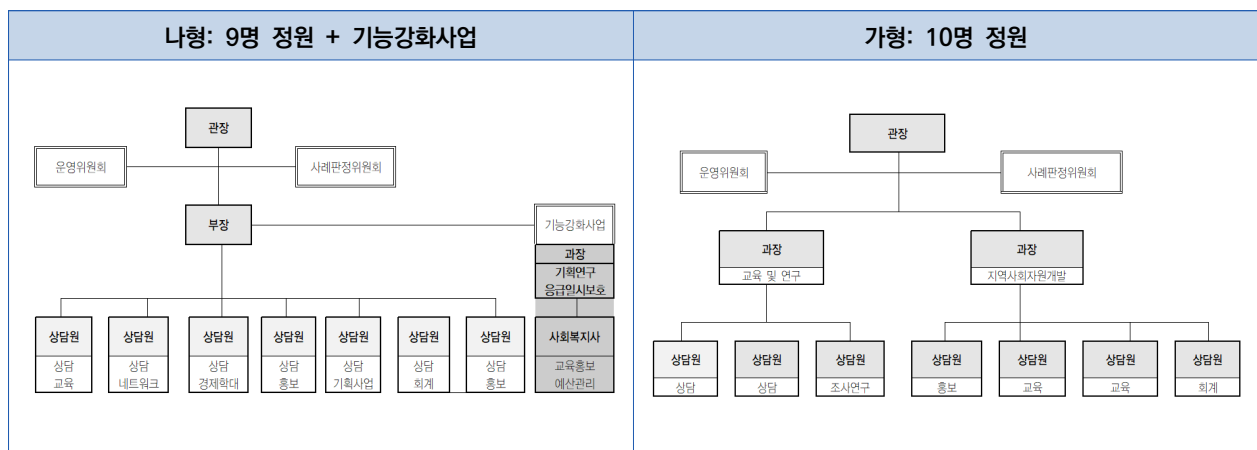
#### ○ 경기도사회서비스원의 일괄 위탁

- 경기도내 노인보호전문기관은 권역별로 개별 법인에서 운영하다가 2019년 경기복지재단이 수탁운영, 2020년 모두 경기도 사회서비스원에서 수탁운영하고 있음

○ 경기도내 노인보호전문기관 조직 구조

- 인력 정원 현황: 경기도내 노인보호전문기관은 노인보호전문기관 가형 10명, 나형 9명으로 각 기관별로 정원은 충족하고 있음
- 조직 구성 : 경기도내 노인보호전문기관의 조직구성은 관장을 중심으로 운영위원회, 사례관리위원회가 설치되어 있는 구성은 5기관 동일하지만 경기도노인보호전문기관은 기능강화사업으로 광역기능의 사업을 다른 기관과 다르게 수행하고 있음
- 노인보호전문기관의 각 기관은 관장, 과장, 팀장 그리고 상담원으로 구성됨

〈그림 3〉 경기도 노인보호전문기관 조직 구성 : 가형/나형



■ 경기도사회서비스원 일괄위탁 후 변화

○ 이전의 민간 사회복지법인에서 운영할 때보다 일반사람들에게 노인보호전문기관이 공공기관으로 인지되는 변화가 있었음

- 면접조사 결과, 종사자들은 사회복지서비스원에서 위탁하기 전에는 대부분 지역의 민간사회복지법인에서 위탁하여 운영하던 형태였음. 아동보호전문기관의 경우는 세이브더칠드런, 굿네이버스와 같은 대형 사회복지법인에서 운영하는 경우가 많아 사람들의 인지도가 높으나, 노인보호전문기관은 대부분 지역을 기반으로 하는 사회복지법인에서 운영해 왔기 때문에 일반 사람들의 노인보호전문기관에 대한 인지도가 낮았었음
- 하지만, 경기도사회서비스원이라는 공공조직에서 위탁을 하게 되면서 노인보호전문기관에 대한 인지도와 위상이 높아진 것으로 평가되었음

- 가장 큰 변화 중에 하나는 매년 부족하던 인건비를 경기도사회서비스원 예산으로 보전한 부분임
  - 노인보호전문기관은 국도비로 5:5매칭되는 사업으로 교부예산이 10년째 똑같기 때문에 직원들의 호봉 등을 책정할 수 없는 금액으로 교부되는 상황임. 때문에 대부분의 노인보호전문기관의 기관장은 겸직형태로 급여를 받지 않고, 선임 직원들은 본인들의 실제 호봉보다 낮추어 임금을 받는 식으로 운영될 수밖에 없는 구조임
  - 하지만 경기도내 노인보호전문기관의 경우, 부족한 인건비를 경기도사회서비스원 예산(2021년 기준 약 5억원. 관내 노인보호전문기관이 5개임을 감안하면, 1개 기관당 1억 원 정도 경기도 예산에서 보전되었다고 볼 수 있음)으로 보전받아 왜곡된 인건비 지급 문제가 정상화되었다고 볼 수 있음
  - 한편, 인건비 부족분 보전에 대해서는 다른 노인관련 기관(경기도노인상담센터 등)과 같이 경기도 복지정책과 예산이 아닌 노인복지과의 예산으로 책정되는 것이 바람직하다는 의견도 나타남
- 직원들의 고용보장과 생활임금 적용 등 전반적인 근로자의 근로환경이 개선되었음
  - 직원들의 고용승계가 모두 이루어졌으며, 직원들 모두 생활임금을 적용받으면서 근로환경이 개선된 것으로 나타남
  - 다만, 민간법인의 경우 법인차원에서 지원되었던 직원들에 대한 수당 등이 경기도사회서비스원에서는 지급되지 않아 임금이 감소되는 경우도 나타나, 24시간 대기하는 업무를 해야 하는 노인보호전문기관의 특성에 맞는 수당 책정 등의 노력이 필요해 보임
- 공통의 업무에 대한 기관간 업무 협조가 용이해져 업무의 질과 서비스질의 향상이 이루어짐
  - 각각의 지역 사회복지법인에서 운영할 때는 각각 진행되었던 업무(노인학대 예방·홍보, 교육 등)를 경기도노인보호전문기관이 중심이 되어 업무를 연계하고 있었음
  - 경기도노인보호전문기관은 수원에 위치하여 경기도 남부지역(수원, 안산, 안성, 오산, 평택, 화성, 총 6개 시군)의 노인 학대 응급개입 업무 수행하는 기관으로 2021년에 경기도에서 기능강화사업으로 별도의 예산을 지원받아 경기도 관내 노인보호전문기관을 지원하는 역할을 하고 있음
  - 직원들의 역량강화교육, 업무서류양식의 통일, 노인학대 홍보사업 등을 기관간 업무 분

담과 협조로 진행하고 있었음. 또한, 행정업무의 표준화 및 서비스제공의 수준이 향상된 것으로 평가되고 있었음

- 공공기관으로 편입은 되었으나, 기관 운영방식은 사회복지사업법에 의한 방식으로 운영되고 있음. 또한, 현재는 민간위탁에서 공공위탁으로의 변화과정을 겪고 있는 것으로 보임
  - 위탁기관 자체는 경기도의 출자출연기관으로 공공성이 확보되었으나, 노인보호전문기관이라는 하는 기관 자체가 갖고 있는 역할은 사회복지사업법에 규정되어 있는 민간조직임
  - 또한, 일부 업무에서는 공공의 절차를 준수하는 것이 민간사회복지법인에서 위탁할 때보다 경직되는 불편함도 있는 것으로 나타남. 하지만, 이에 대해서는 변화과정이라는 판단을 내리고 있었음
  - 중요한 것은 공공조직에서 운영을 하더라도 민간법인에서 운영할 때의 창의적이고 융통성 있는 노인학대 개입업무가 가능해야 함을 강조하고 있었음

## ■ 도차원에서 해결할 수 없는 과제들

- 낮은 급여, 경직된 인사시스템 등으로 인한 노인보호전문기관의 전문성 확보 문제
  - 노인보호전문기관의 높은 이직률로 전문성 있는 경력자 확보 및 사회복지사 외의 전문인력 확보 등에 있어서의 근본적인 문제가 해결되지 못하고 있음
  - 현재 노인보호전문기관 종사자들은 학대개입이라는 매우 위험하고 긴급한 상황에서 근무를 해야 하는 조건이고, 또한 급여도 중앙정부에서 내려오는 교부예산이 10년째 동결되었기 때문에 사회복지시설 중에서도 경력자들의 이직이 매우 많은 시설 중의 하나임
  - 하지만, 노인보호전문기관의 전문성과 서비스 질 향상을 위해서는 노인보호전문기관에서 근무한 경험이 많은 경력자들의 근무가 매우 중요함. 이러한 문제의식에서 경기도에서 부족한 인건비를 보전하고 있으나, 이에 대한 정부차원에서 해결방안을 제시해야 함
  - 또한, 경기도사회서비스원으로서의 일괄 위탁을 계획할 때에는 경기도 관내 지역노인보호전문기관 간의 직원에 대한 순환보직을 통해 인사교류 등을 계획하였으나, 현재 법률체제 하에서는 각각의 지역노인보호전문기관이 독립채산제로 운영되기 때문에 이 또한 불가능한 것으로 나타나고 있음
  - 또 다른 측면에서 노인보호전문기관이 대부분 사회복지사만으로는 운영의 한계가 있어

간호인력, 상주 변호사, 임상심리사 등의 전문 인력확보가 필요함. 아동보호전문기관의 경우, 심리지원측면에서 임상심리사가 반드시 상주하도록 하고 있으며 이에 대한 별도의 예산도 지원되고 있음

- 기관장의 상근이 가능해지면서 기관운영이 원활해졌으나, 2년 계약직이라는 문제는 해결되어야 할 과제
  - 기존에는 부족한 인건비 때문에 대부분의 기관에서 기관장은 다른 시설을 운영하면서 비상근으로 겸직 형태로 운영되었으나, 인건비 부족분이 해결되면서 기관장이 상근하는 시스템으로 변화되었고, 상근하기 때문에 조직운영과 관리가 원활해진 것으로 나타남
  - 다만, 기관장은 2년 계약직 신분이기 때문에 오랜 기관 노인보호전문기관에서 일한 경력이 있는 기관장이 2년만 기관장 업무를 수행한다는 것은 노인학대 개입의 서비스 질 저하가 우려되는 측면이 있는 것으로 나타남

## ■ 도차원에서 개선이 필요한 과제들

- 노인보호전문기관 종사자의 역할 및 역량 그리고 기관운영차원에서 직급편제 등이 불가능하기 때문에 조직운영의 어려움이 있음
  - 공공조직에서 위탁운영을 하기 때문에 규정대로 지역노인보호전문기관의 조직구조를 편제할 수밖에 없음. 경기도 관내 5개 노인보호전문기관은 관장, 과장 1~2인, 상담원 6~8인 구조임
  - 민간법인에서 위탁할 때에는 조직운영상 필요한 경우 개인의 역량에 따라 그 외의 직급도 편제가 가능했으나, 공공조직으로 이러한 부분에서 업무의 경직성이 발생한 것으로 나타남
  - 노인보호전문기관의 가장 중요한 업무는 노인학대개입이라는 매우 긴급하고 위험한 상황에서 서비스를 제공하는 업무임. 따라서 노인보호전문기관에서의 슈퍼비전은 매우 중요하고 이를 지원할 수 있는 조직구조가 되어야 하나, 이 부분이 부족한 것으로 나타남
- 경기도 차원에서 노인학대 유관기관과의 네트워크를 지원
  - 노인학대 개입업무는 학대가 발생하는 현장에 경찰과의 동행, 병원 응급 입원, 가해자의 분리를 위한 응급 쉼터 제공, 피해자 및 가해자에 대한 심리치료서비스, 분리를 원하는 피해자의 자립지원을 위한 서비스(주거, 일자리 등) 마련, 재학대 방지를 위한 모

- 티터링 등 다양한 서비스를 제공해야 하는 업무임
- 따라서 이러한 일련의 과정은 노인보호전문기관이 단독으로 할 수 없으며, 다양한 유관 기관과의 협조와 역할 분담이 매우 중요함
- 이러한 부분에 대해 도차원에서 관내 유관기관과 협회와의 적극적인 업무협약 및 관련 사업 예산지원을 통해 노인 학대개입에 대한 종합서비스가 유기적으로 제공되도록 노력할 필요가 있음

## IV 100세 시대 노인보호정책의 방향

### ■ 경기도사회서비스원으로 일괄위탁이라는 공공성 확보의 성과와 제한점

- 경기도 차원에서 사회서비스원으로 공공성 확보의 성과
  - 사회서비스원으로서의 일괄위탁을 통한 공공조직으로서의 인지도 향상되어 공적인 업무를 수행하는 기관으로 인지되고 있다는 점이 가장 큰 성과라고 할 수 있음
  - 또한, 근로자의 고용안정성 확보, 부족한 인건비 보전 등 종사자의 근로여건을 개선한 것과 일괄위탁 전에는 지역노인보호전문기관이 각각 수행하던 업무 중에 공통 업무의 표준화 및 서비스 질의 상향 표준화 등은 성과로 평가됨
- 노인보호전문기관 사업이 갖는 구조적인 한계는 여전히 존재
  - 노인보호전문기관이 진행하는 사업은 노인복지법에 의거하여 중앙정부의 예산(국도비 매칭 5:5)으로 운영되기 때문에 기본적인 인력 구조, 사업비 구조, 학대개입 업무는 현 제도와 법적 테두리에서 이루어 질 수 밖에 없는 한계는 여전히 존재하고 있음

### ■ 중앙정부에 정책 제안

- 전국 지역노인보호전문기관의 인건비 및 사업비의 정상화 제안
  - 현재 경기도에서 자체적으로 지역노인보호전문기관의 부족한 인건비를 보전하고 있으나, 이는 지방자치단체의 재정여력 등에 따라서 달라지는 문제가 있음
  - 실제로 서울시나 경기도와 같이 재정적인 여력이 있는 광역자치체에서는 사회복지시설

종사자에 대한 임금 보전을 실시하고 있으나, 재정여력이 없는 광역지자체에서는 이러한 문제를 전혀 해결하지 못하고 있는 상황임

- 궁극적으로는 정부차원에서 노인학대 개입업무에 종사하는 노인보호전문기관 종사자에 대한 인건비 및 사업비를 정상화하도록 적극적으로 개입할 필요가 있음
- 노인보호전문기관이 1개 기관당 년 4~5억의 예산과 약 10명의 인원으로 운영되고 있다는 점을 고려하면 해당 예산 금액으로는 다른 사업비를 사용할 수 없는 구조임. 노인보호 예산의 한계는 부실한 노인학대 예방과 학대피해 노인보호사업으로 이어질 가능성이 있음

### ○ 노인학대 개입의 법률 개정 제안

- 아동학대의 경우, 아동학대특별법으로 실제로 학대 가해자가 조사를 거부할 경우, 처벌을 하도록 강제하고 있음. 하지만, 노인보호는 노인복지법에 의한 조사가 명시되어 있어 실제 학대발생 현장에서 가해자가 조사를 거부할 경우 이에 대해 강제적으로 조사할 권한이 없는 문제점이 있음
- 따라서 노인보호전문기관의 조사거부에 대한 실효성 있는 대응책 마련될 수 있도록 법률을 개정할 것을 적극 제안함

## ■ 경기도 차원에서의 노력

### ○ 노인보호전문기관 종사자 역량 강화 개선 노력 필요

- 현장조사 등의 학대 대응에 특화된 업무라는 점에서 노인보호전문기관 종사자의 전문성 강화는 필수적이라고 할 수 있음
- 오랜 근무를 통한 업무의 연계성 유지와 선임자의 슈퍼비전이 가능하기 위해서는 경기도사회서비스원 차원에서 노인보호서비스 종사자 대상 교육·훈련 및 슈퍼비전 체계를 강화할 필요가 있음

### ○ 노인보호전문기관 종사자에 대한 적절한 인사이동 등 보상시스템 마련 필요

- 승진기회, 인사이동, 힐링 등 다양한 방안의 적절한 보상시스템이 마련되어야 할 것임
- 민간 사회복지시설에 위탁 운영하는 경우, 법인 차원에서 노인복지관으로 인사이동을 하다가 장애인생활시설로 인사이동을 하는 경우도 가능함. 하지만, 경기도내 노인보호전문기관은 사회복지서비스원에서 일괄위탁하였으나, 각각의 노인보호전문기관이 독립채산



제로 운영되기 때문에 기관간 인사이동이 불가능한 것으로 나타남. 민간사회복지법인과 경기도사회서비스원의 이러한 차이가 발생한 근본적인 이유와 법률적인 검토가 필요함

- 노인보호전문기관이 노인학대라는 매우 전문적이면서 응급한 문제를 다루는 점을 감안한다면 이 부분은 반드시 해결되어야 할 문제임

#### ○ 노인학대 개입 업무의 경기도 내 네트워크 구성 등 경기도 광역단위의 업무기능이 필요

- 노인학대 개입 유관 기관과의 네트워크 구성, 노인학대 인식개선 홍보, 종사자 교육 활동을 지역 노인보호전문기관에서 수행하기 보다는 광역단위에서 업무수행과 지원이 효율적으로 보임
- 현재 경기도 자체적으로 기능강화사업 예산으로 2명의 인건비를 지원하여 광역기능을 수행하고 있으나, 예산과 인력이 보강되어 광역기능을 수행하도록 할 필요가 있음
- 경기도아동보호전문기관의 경우, 내년도 2022년부터는 경기도와 복지부에서 광역기관의 필요성을 인지하여서 허브기관(경기거점아동보호전문기관)으로 추진할 계획이고, 국도비 5:5로 해서 광역기능만을 경기도아동보호전문기관에서 수행할 예정임

## 참고문헌

강춘수(2018), “우리나라 노인학대의 실태와 대응체계에 관한 연구”, 가천대학교 일반대학원 박사학위논문.

박세경·이정은·김유휘·이하나·최선영·서윤경·김지연·이세원·제철웅(2020). 『사회복지 보호(Protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구』. 한국보건사회연구원 연구보고서.

법제처(2021). (<https://www.moleg.go.kr/>). 2021년 10월 09일 검색.

보건복지부·중앙노인보호전문기관(2021). 『2020년 노인학대 현황보고서』.

유병선(2015). 『경기도 노인학대 실태 분석 및 대응 방안 연구』. 경기복지재단.

유병선·박봉길·조추용·박효진·엄제선·최유정(2021). 『경기도내 노인보호전문기관 발전 방안 연구』. 경기도사회서비스원 수탁연구보고서.

유병선·장백산(2021). 『코로나19 감염병 상황에서 노인학대 대응 이대로 좋은가?』. 경기복지재단복지동향보고서.

중앙노인보호전문기관(2021). (<http://www.noinboho.or.kr>). 2021년 10월 09일 검색.

경기복지재단 복지이슈 FOCUS 2021-13

**다가오는 초고령사회, 노인보호정책의 현주소  
: 경기도 노인보호전문기관을 중심으로**

---

발행일 2021년 11월

발행인 진석범

발행처 경기복지재단

경기도 수원시 장안구 경수대로 1150(파장동 179) ☎ 16207

Tel. 1577-4312 Fax. 031-898-5937

Homepage. ggwf.gg.go.kr

현장공감  
복지재단

