



## 【검토보고서】

2018.10.11.(목)  
제298회 임시회

# 양주시 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례안



**양주시의회**  
Yangju City Council

【전문위원 김영현】



# 양주시 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례안

## 검 토 보 고

### 1. 제안경과

- 제안자 : 정덕영 의원 대표발의
- 제출일 : 2018년 9월 3일

### 2. 제안이유

- 급격한 산업화와 도시화의 영향으로 핵가족화가 급속하게 진행되고 의료기술의 발달 등으로 평균수명이 연장되어 노인이 차지하는 인구비율이 점차 높아지고 있음.
- 또한, 장기간 경기침체로 인하여 부모부양의 부담이 증가하여 홀로사는 노인이 많아지면서 경제적·육체적으로 자유롭지 못한 노인을 학대하는 경향이 늘어나 노인학대가 사회문제로 대두하고 있음.
- 노인학대 예방과 보호를 적극적으로 추진함으로써 노인의 권익을 증진시키고 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하기 위하여 필요한 규정을 마련하려는 것임.

### 3. 주요내용

- 시장은 노인학대 예방 및 노인의 보호를 위하여 시행계획을 3년마다 수립하여 시행 하도록 함.(안 제4조)
- 시장은 노인학대 예방과 보호를 위한 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 노인 보호전문기관, 노인자살예방센터, 노인상담소, 정신보건센터, 노인복지시설, 의료기관, 사법경찰, 법률기관 등 관련기관과 상시적인 협력체계를 구축하도록 함(안 제6조)
- 시장은 노인학대 예방 및 보호사업을 수행하는 기관 및 시설에 대한 예산 지원 근거를 마련함.(안 제7조)
- 노인학대 예방과 보호에 관한 사항의 심의 및 시장의 자문에 응하기 위한 양주시 노인보호위원회의 설치·운영에 관한 사항(안 제9조 ~ 제13조)
- 학대노인 보호를 위한 학대피해노인쉼터의 설치 및 운영에 관한 사항(안 제14조)

## 5. 검토의견

### 가. 조례 개요

- 본 조례안은 의료기술의 발달과 핵가족화에 따른 노인인구 증가로 경제적 여건 등의 문제로 노인학대가 사회문제로 대두됨에 따라 노인학대 예방과 보호를 적극적으로 추진하는데 필요한 규정을 마련하기 위해 제정하려는 사항임.

### [조례의 구성]

구 분	내 용	세부내용
제1조	목적	조례제정 목적
제2조	시장의 책무	노인보호 시책추진을 위한 시장의 책무를 규정
제3조	시민의 책무	노인보호를 위한 시민의 책무를 규정
제4조	종합계획 수립 등	노인보호 종합계획을 3년마다 수립하도록 함
제5조	연도별 시행계획의 수립·시행	종합계획에 의거 연차별 시행계획을 수립하도록 함
제6조	관계기관과 협력체계 구축	노인보호기관 및 경찰서 등 상시 협력체계 구축
제7조	비용의 보조	예산지원 근거 마련
제8조	위원회의 설치 및 기능	양주시 노인보호위원회 설치 근거
제9조	위원회의 구성	위원회의 구성 기준
제10조	위원장의 직무	위원장의 역할 규정
제11조	위원의 임기	2년, 한차례 연임 가능
제12조	회의 운영	위원회의 회의 운영 기준
제13조	자료의 제출 요구 등	위원회의 권한 등
제14조	학대피해노인 쉼터 운영	학대피해노인 쉼터 설치·운영할 수 있음
제15조	비밀준수 의무	노인피해 담당 종사자의 비밀준수 의무
제16조	시행규칙	조례에 필요한 사항은 규칙으로 정함
부칙	시행일	이 조례는 공포한 날부터 시행한다

## [관련 법령]

### [노인복지법]

**제39조의5(노인보호전문기관의 설치 등)** ① 국가는 지역 간의 연계체계를 구축하고 노인학대를 예방하기 위하여 다음 각 호의 업무를 담당하는 중앙노인보호전문기관을 설치·운영하여야 한다.

② 학대받는 노인의 발견·보호·치료 등을 신속히 처리하고 노인학대를 예방하기 위하여 다음 각 호의 업무를 담당하는 지역노인보호전문기관을 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 둔다

⇒ 국가와 광역지자체의 노인보호전문기관의 설치의무 부여

**제39조의6(노인학대 신고의무와 절차 등)** ① 누구든지 노인학대를 알게 된 때에는 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고할 수 있다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그 직무상 65세 이상의 사람에 대한 노인학대를 알게 된 때에는 즉시 노인보호전문기관 또는 수사기관에 신고하여야 한다.

**제39조의9(금지행위)** 누구든지 65세 이상의 사람(이하 이 조에서 “노인”이라 한다)에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 노인의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위
2. 노인에게 성적 수치심을 주는 성폭행·성희롱 등의 행위
3. 자신의 보호·감독을 받는 노인을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위
4. 노인에게 구걸을 하게 하거나 노인을 이용하여 구걸하는 행위
5. 노인을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적외의 용도에 사용하는 행위
6. 폭언, 협박, 위협 등으로 노인의 정신건강에 해를 끼치는 정서적 학대행위

⇒ 노인학대 금지 조문 및 학대행위자 신고의무

## 나. 노인학대 예방 정책 개요

- 「노인복지법」의 지속적인 개정을 통해 노인학대 관련 범죄자의 취업제한 등 관련 처벌을 강화하고, 사법기관의 노인학대 관련 수사 시 이를 노인전문보호기관에 통보하도록 의무화 하는 등 노인학대 예방방지를 위한 법적, 제도적 장치를 강화하고 있음.
- 국가에서는 「노인복지법」 제39조 5에 따라 중앙노인보호전문기관을 설치·운영해야 하며, 시·도에서는 지역노인보호전문기관을 두어야 하도록 규정되어 있음.
- 우리시의 관할 노인보호전문기관은 의정부시에 위치한 ‘경기북부노인보호전문기관’으로 가평, 고양, 구리, 남양주, 동두천, 양주, 연천, 의정부, 파주, 포천 등 경기북부 10개 시군을 담당하고 있으며, 그 기능은 다음과 같음
  - 노인학대의 예방 및 방지를 위한 홍보,
  - 학대받은 노인의 발견·상담·보호
  - 의료기관에 치료의뢰 및 노인복지시설입소의뢰
  - 노인학대행위자, 노인학대행위자로 신고된 자 및 그 가정 또는 업무·고용 등의 관계로 사실상 노인을 보호·감독하는 기관이나 시설 등에 대한 조사
  - 노인학대행위자에 대한 상담 및 교육
  - 그 밖에 학대받은 노인의 보호를 위하여 필요한 사항

### [경기도내 노인보호전문기관]

시설명	위치	주관	종사자	비고
경기남부노인보호전문기관	성남시	경기도	9	
경기서부노인보호전문기관	부천시		8	
경기북부노인보호전문기관	의정부시		9	

- 기초단체에 설치근거가 있는 학대노인보호시설은 ‘학대피해노인 전용쉼터’로 시·도지정 보호시설이 전문적인 상담·심리치료 프로그램 운영의 한계에 따라 노인전문보호기관의 입소를 위한 일시적인 대기 및 긴급히 보호를 요하는 노인의 임시 거처시설로의 역할을 하며,
- 시흥시, 양평군, 오산시, 의정부시 4개 시군이 조례로 쉼터의 설치근거를 마련하고 있음

## 다. 주요 내용

### 1) 종합계획 등 관련계획의 수립 및 시행(안 제4조 ~ 제5조)

**제4조(종합계획 수립 등)** ① 시장은 노인학대 예방 및 보호 사업의 원활한 추진을 위하여 3년마다 노인보호 종합계획을 (이하 “종합계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따른 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되도록 하여야 한다.

1. 노인학대 예방 및 보호 사업의 기본방향과 정책추진목표에 관한 사항
2. 노인학대 예방 및 보호를 위한 교육 및 홍보
3. 노인학대 예방 및 보호 사업을 위한 재원의 조달방법
4. 노인보호시설의 설치 및 운영 위탁에 관한 사항
5. 노인학대 예방 및 보호를 위한 관련 기관과의 협력체계 구축에 관한 사항
6. 노인보호 관련시설의 운영 및 평가에 관한 사항
7. 그 밖에 노인학대 예방 및 보호에 관하여 필요한 사항

③ 시장은 종합계획 수립·시행을 위하여 필요한 경우에는 관련기관 또는 법인·단체 등에 협조를 요청할 수 있다.

**제5조(연도별 시행계획의 수립·시행)** 시장은 제4조에 따른 노인보호 종합계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

- 노인 보호 정책 추진을 위한 종합계획(3년), 연차별 시행계획(매년)을 수립

### 2) 관계기관 간 협력체계 구축(안 제6조)

**제6조(관계기관 간 협력체계 구축)** 시장은 노인학대 예방과 보호를 위한 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 노인보호전문기관, 노인자살예방센터, 노인상담소, 정신보건센터, 노인복지시설, 의료기관, 사법경찰, 법률기관 등 관련기관과 상시적인 협력체계를 구축할 수 있다.

- 학대노인의 가해자 고발 및 피해자의 관련시설 입소 등 관계기관과의 협력을 통한 효율적인 정책 추진

### 3) 예산 지원 근거 마련 (안 제7조)

**제7조(비용의 보조)** 시장은 노인학대 예방과 학대받는 노인의 보호를 위하여 필요한 예산을 관련 기관 또는 시설에 지원할 수 있다.

- 노인 보호 시설 및 관련기관에 대한 예산 지원의 근거 마련

### 4) 위원회의 구성 및 운영(안 제8조 ~ 제13조)

**제8조(위원회의 설치 및 기능)** 노인학대 예방과 보호에 관한 사항의 심의 및 시장의 자문에 응하기 위하여 양주시 노인보호위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치·운영 한다.

1. 노인학대 예방 및 노인보호의 기본방향과 정책에 관한 사항
2. 노인학대 예방 및 보호 관련기관과 협력체계 구축에 관한 사항
3. 노인보호와 관련기관의 운영위탁에 관한 사항
4. 그 밖에 노인학대 예방 및 보호와 관련하여 시장이 회의에 부치는 사항

**제9조(위원회의 구성)** ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 9명 이내의 위원으로 구성한다.

- ② 위원장은 부시장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ③ 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구성하되, 당연직 위원은 해당업무담당국장과 과장으로 하고, 위촉직 위원은 다음 각 호의 사람 중 시장이 위촉한다.

1. 노인복지 관련기관·시설의 장
2. 노인복지 관련 단체 대표
3. 양주시의회에서 추천하는 양주시의회 의원
4. 노인학대 예방 및 보호와 관련하여 전문지식과 경험이 풍부한 사람
5. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사람

④ 위원회의 사무처리를 위하여 간사를 두되, 간사는 노인보호업무담당 주사로 한다.

**제10조(위원장의 직무)** ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

**제11조(위원의 임기)** 당연직이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.



다만, 위원 중 공무원이 아닌 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임 위원의 남은 기간으로 하며, 공무원인 위원은 그 직에서 재직하는 기간으로 한다.

**제12조(회의운영)** ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.

② 위원장이 회의를 소집할 때에는 회의 일시, 장소 및 심의사항을 회의 개최 5일전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 부득이한 사유가 있을 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

**제13조(자료의 제출요구 등)** ① 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 및 관련공무원에게 자료제출 및 설명을 요청할 수 있다.

② 관계기관 및 관련공무원은 위원회의 요구에 대하여 정당한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.

- 노인보호 정책 전반에 대한 심의, 자문의 역할 수행을 위한 위원회의 구성 기준 및 기능, 회의운영에 관한 사항을 규정

## 5) 학대피해 노인 쉼터 운영 (안 제14조)

**제14조(학대피해노인 쉼터 운영)** 시장은 학대피해노인 쉼터를 설치·운영할 수 있다.

- 노인전문보호기관 입소대기 및 긴급히 보호가 필요한 학대노인의 임시거처 마련을 위한 노인복지시설의 학대노인쉼터의 설치·운영할 수 있도록 규정하였음
- 2017년 법령의 개정을 통해 학대피해노인쉼터의 개념을 규정한 것은 보건복지부에서 기존 일시보호를 위해 이용중인 시·도 지정 노인보호시설이 전문적인상담·심리치료프로그램 운영의 한계에 따라 전국적인 학대노인 보호를 위한 쉼터지정을 독려하기 위한 것으로 판단됨.
- 최초발의시 학대피해노인쉼터의 지정운영에 관하여 규정하였으나, 입법예고 및 부서의견조회 시 제시된 의견에 대한

관련법령 검토결과 「노인복지법」 제39조의19 에 따라 시장은 노인학대피해쉼터를 설치 운영할수 있으나, 「노인복지법 시행령」 제20조의14에서 지정의 권한은 시도지사에게 있어 의견을 반영하였음.

조 례 안(최초발의)	수 정 안
<p><b>제14조(학대피해노인 쉼터 운영)</b> ① 시장은 노인복지시설 중에서 학대피해노인 쉼터를 지정하여 운영할 수 있다.</p> <p>② 학대피해노인 쉼터로 지정된 노인복지시설은 학대피해노인이 입소한 경우 노인보호전문기관에 지체 없이 이를 통보하여야 하며, 노인보호전문기관으로부터 입소의뢰 요청을 받을 경우에는 신속히 입소되도록 조치하여야 한다.</p>	<p><b>제14조(학대피해노인 쉼터 운영)</b> 시장은 학대피해노인 쉼터를 설치·운영할 수 있다.</p>

## [부서의견]

### 검토결과 (조문 대비표)

자치법규안 (검토요구안)	검토안	검토사유 (의견)
<p><b>제14조(학대피해노인 쉼터 운영)</b> ①시장은 노인복지시설 중에서 학대피해노인 쉼터를 <b>지정하여</b> 운영할 수 있다.</p> <p>②학대피해노인 쉼터로 <b>지정된 노인복지시설</b>은 학대피해노인이 입소한 경우 노인보호전문기관에 지체 없이 이를 통보하여야 하며, 노인보호전문기관으로부터 입소의뢰 요청을 받을 경우에는 신속히 입소되도록 조치하여야 한다.</p>	<p><b>제14조(학대피해노인 쉼터 운영)</b> 시장은 <b>학대피해노인 쉼터를 설치·운영할 수 있다.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노인복지법 제39조의19(학대피해노인 전용쉼터의 설치)에 따라 지방자치단체가 쉼터 설치·운영은 가능하나</li> <li>· 노인복지법 시행령 제20조의14(학대피해노인 전용쉼터 운영 업무의 위탁) 및 노인복지법 시행규칙 제29조의22(학대피해 노인 전용쉼터 위탁의 지정절차)에 의거 <b>지정권자는 “시·도지사”</b>이며,</li> <li>· 이 때, <b>지역노인보호전문기관</b>의 신청을 받아 지정하도록 함.</li> <li>· 경기도 담당부서 의견 : 지정권자는 시·도지사로 현재 2개소 지정·운영중이며 시장이 지정하는 것은 법에 맞지 않음</li> </ul>

## [노인복지법]

제39조의19(학대피해노인 전용쉼터의 설치) ① 국가와 지방자치단체는 노인학대로 인하여 피해를 입은 노인(이하 이 조에서 “학대피해노인”이라 한다)을 일정기간 보호하고 심신 치유 프로그램을 제공하기 위하여 학대피해노인 전용쉼터(이하 “쉼터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 쉼터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 학대피해노인의 보호와 숙식제공 등의 쉼터생활 지원
2. 학대피해노인의 심리적 안정을 위한 전문심리상담 등 치유프로그램 제공
3. 학대피해노인에게 학대로 인한 신체적, 정신적 치료를 위한 기본적인 의료비 지원
4. 학대 재발 방지와 원가정 회복을 위하여 노인학대행위자 등에게 전문상담서비스 제공
5. 그 밖에 쉼터에 입소하거나 쉼터를 이용하는 학대피해노인을 위하여 보건복지부령으로 정하는 사항

③ 국가와 지방자치단체는 쉼터의 운영업무를 제39조의5제1항 및 제2항에 따른 노인보호전문기관에 위탁할 수 있다. 이 경우 국가와 지방자치단체는 위탁에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

④ 제3항에 따른 쉼터 운영의 위탁과 위탁비용 지원에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 쉼터의 설치기준·운영 및 인력에 관한 사항과 쉼터의 입소·이용 대상, 기간 및 절차 등에 관한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

## [노인복지법 시행령]

제20조의14(학대피해노인 전용쉼터 운영업무를 위탁) ① 시·도지사는 법 제39조의19제3항 전단에 따라 학대피해노인 전용쉼터의 운영업무를 위탁하려면 지역노인보호전문기관의 신청을 받아 위탁받을 기관을 지정하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 해당 지역의 노인인구, 해당 지역노인보호전문기관의 업무수행능력 등을 고려하여야 한다.

② 시·도지사는 제1항에 따라 학대피해노인 전용쉼터의 운영업무를 위탁한 경우에는 위탁받은 기관의 명칭, 소재지, 위탁 업무의 내용 등을 고시하여야 한다.

③ 제1항에 따라 운영업무를 위탁받은 지역노인보호전문기관은 위탁받은 사항 중 보건복지부령으로 정하는 사항을 변경하려면 시·도지사에게 그 변경을 신청하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 운영업무를 위탁에 필요한 세부사항은 보건복지부령으로 정한다.

## 라. 종합 의견

- 최근 급속하게 진행되는 고령화와 노인에 대한 가족부양의식 약화로 노인 학대 사례가 증가하고 있는 반면, 이를 사회문제로 인식하기보다는 가족간의 문제로 보는 특징이 있어 노출되지 않은 노인학대사례는 훨씬 더 많을 것으로 추정하고 있음.

⇒ 연도별 노인학대 신고사례 건수(보건복지부)

(단위: 건, %)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
전체사례	10,162	10,569	11,905	12,009	13,309
증감률		4.0	12.6	0.9	10.8

⇒ 연도별 학대 건수 사례(보건복지부)

(단위: 건, %)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017
전체사례	3,520	3,532	3,818	4,280	4,622
증감률		0.3	8.1	12.1	8.0

- 실제노인보호전문기관에 접수된 노인학대신고현황을 보면 매년 그 건수가 증가하고 있으며, 특히 아들과 딸, 배우자 등 친족으로부터 학대받는 경우가 많아지는 등 문제의 심각성이 대두됨에 따라 노인학대의 예방과보호, 교육에 대한 노력과 더불어 피해자에 대한 사회안전망구축이 필요하다고 볼 때 이를 입법취지로하는 조례제정의 필요성이 인정된다고 할 것임.

### [경기도내 관련 조례 제정 현황(17개 시군 제정)]

연 번	시군명	조례명	제정일	세부내용
1	가평군	노인 보호에 관한 조례	2014.12.31	쉼터운영, 위원회설치, 예산지원
2	고양시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2017.12.26	계획수립, 위원회설치, 예산지원
3	광명시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2011.08.09	계획수립, 위원회설치, 예산지원
4	구리시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2017.09.26	계획수립, 예산지원

5	김포시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2008.12.26	계획수립, 위원회설치, 예산지원
6	남양주시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2016.07.28	계획수립, 위원회설치, 예산지원
7	부천시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2011.11.14	계획수립, 위원회설치, 예산지원
8	수원시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2017.09.27	계획수립, 위원회설치, 예산지원
9	시흥시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2017.07.27	계획수립, 컴퓨터지정, 예산지원
10	안산시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2016.01.01	계획수립, 위원회설치, 예산지원
11	안양시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2015.06.24	계획수립, 위원회설치, 예산지원
12	양평군	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2011.10.21	계획수립 위원회설치 예산지원 컴퓨터운영
13	여주시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2016.12.20	계획수립, 위원회설치, 예산지원
14	오산시	노인 보호에 관한 조례	2012.05.15	계획수립 위원회설치 예산지원 컴퓨터운영
15	용인시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2018.05.14	계획수립, 위원회설치, 예산지원
16	의정부시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2017.11.15	계획수립 위원회설치 예산지원 컴퓨터운영
17	하남시	노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	2011.10.18	계획수립, 위원회설치, 예산지원

#### [양주시 노인 인구(2017년도말 기준)]

구분	노인인구수 (명)	전체인구수 (명)	전체인구 대비 노인비율(%)	독거노인수 (명)	노인인구대비 독거노인 비율(%)
계	28,763	211,323	13.61	6,808	23.6