

장기요양보호노인에 대한 한국과 일본의 권리옹호시스템 연구

모 선 희
(공주대학교)

이 서 영*
(서울사이버대학교)

최 은 희
(충남여성정책개발원)

우리나라에서 2008년 장기요양보험제도가 도입된 이후 장기요양보호를 필요로 하는 노인에 대한 적절한 수준의 서비스 제공, 서비스의 질 향상, 이용자의 권리옹호 등에 대한 관심은 학계와 노인복지시설 현장에서 중요하게 인식되고 있지만 아직 제도적 장치의 정비는 미흡한 실정이다. 이에 본 연구에서는 다양한 권리옹호 영역 중 공적 권리옹호에 초점을 맞추어 한국과 일본의 공적 권리옹호시스템 현황을 제도적 측면과 운영 측면으로 구분하여, 제도적 측면에서는 장기요양보호 관련법 및 관련 시책을 중심으로 주요 제도와 기능 및 역할을 살펴보고, 운영 측면에서는 주체별 활동 내용을 중점적으로 비교분석하였다. 장기요양보호를 필요로 하는 노인들의 권리옹호를 위한 법 및 제도를 마련하고 다양한 주체별 권리옹호시스템을 정비해가고 있는 일본의 사례는 우리에게 주는 시사점이 크다. 일본의 노인권리옹호시스템은 다양한 주체별로 상당수의 메뉴가 정비되어 있으며, 개호보험제도 시행 이전부터 일부 선진적인 지방자치단체를 중심으로 다양한 형태의 권리옹호노력과 민간을 중심으로 한 다양한 형태의 읍무즈맨 활동이 전개되었다는 특징을 갖는다. 이러한 점을 감안해보면 우리나라에서도 다양한 주체에 의한 권리옹호활동이 모색될 것으로 예측된다. 또한 단기성의 사업적 활동이 아니라 장기요양보호를 필요로 하는 노인의 욕구수준에 맞는 다양한 수준의 중층적이면서도 지속적인 권리옹호시스템 마련이 요구된다. 이러한 분석들은 앞으로 우리나라의 장기요양보호 노인을 위한 권리옹호시스템 구축을 모색하는 기초자료를 제공하고 있다.

주요용어: 장기요양보호노인, 권리옹호, 권리옹호시스템

본 논문은 2010년 제58회 일본사회복지학회에서 발표(2010. 10. 12)된 내용을 수정·보완한 것임.

* 교신저자: 이서영, 서울사이버대학교(seoyoung@iscu.ac.kr)

■ 투고일: 2011.1.28 ■ 수정일: 2011.3.7 ■ 게재확정일: 2011.3.21

I. 서론

1. 연구배경 및 연구목적

인권에 대한 국제적 관심은 1948년 유엔의 ‘세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)’으로 높아지기 시작했고 우리나라에서는 1990년 이후에 인권에 대한 논의가 본격화되면서 1998년 국가인권위원회가 발족되어 국가인권정책기본계획이 수립되었다. 현 이명박 정부에서는 빈곤층과 비정규직 등 노인취약계층 뿐 아니라 아동·청소년, 여성, 노인의 인권과 사회복지시설 생활인의 인권 분야를 주요 현안에 포함하고 있으나 아직도 사회권 분야의 인권은 우리의 경제규모에 비해 국제인권기준과 상당한 격차가 있는 것으로 평가되고 있다(박경서, 2009).

노인인권과 관련된 연구들(김미혜, 1999; 권중돈, 2006; 모선희 외, 2004; 서혜경, 2001)에서 정의하는 노인의 권리는, 권리의 주체로서의 노인, 자신의 존존능력을 존중받고 그것을 활용하는 노인, 노인의 가치와 존엄의 주체로서의 노인(허은실, 2010)으로 정리할 수 있다.

한편, 노인의 권리옹호를 위한 활동은 노인 스스로가 자신의 권리를 주장하지 못하는 경우에 필요하다. 특히, 인간은 태어나면서부터 생명, 자유, 평등 등에 대한 기본적 권리를 가지고 있으므로, 시설에 거주하는 노인의 경우도 그들의 존엄, 신념, 욕구와 사생활을 존중받으며 자신의 건강보호와 삶의 질을 결정하는 권리도 존중받을 수 있어야 하는데, 특히, 이들은 지역사회로부터 지리적·사회적으로 격리되어 사회일반의 관심이 차단되거나, 일상생활에서 누군가의 도움이 필요한 상태임에도 불구하고 학대나 방임에 노출되기 쉽기 때문이다(부산복지개발원, 2008).

우리나라에서 노인의 인권 및 권리를 옹호하기 위한 노력은 2000년 사회복지시설평가에서 노인요양시설 평가항목에 노인권리보호에 관련된 평가항목이 포함된 것을 시작으로 볼 수 있다. 이후, 2002년에는 노인요양시설의 인권에 대한 실태조사가 이루어졌고, 2004년에는 노인복지법 개정으로 노인학대 관련 조항이 신설되고, 긴급전화 및 노인보호전문기관이 설치되었으며, 2006년에는 “노인복지시설의 인권보호 및 안전관리지침”이 마련되는 등 2000년 이후에 노인복지시설에서 생활하는 장기요양보호를 필요로 하는 노인에 대한 권리옹호대책이 조금씩 정비되고 있다.

사회복지영역에서 권리옹호(advocacy)는 사회복지서비스를 필요로 하는 대상자를 위해 변호·지지·주장하는 활동을 지칭하는 것으로, 미국의 사회복지백과사전(NASW, 1995)에 따르면, 사회정의의 보장과 유지를 위해 개인·그룹·지역의 이익을 위해 일련의 행위를 직접 대변·옹호·지지·장려하는 활동을 의미하며, 권리옹호의 유형과 방법은 매우 다양하다(高山, 1999에서 재인용).

권리옹호의 유형은 일반적으로 직접적 옹호와 간접적 옹호 유형으로 구분할 수 있으며, 행위주체에 따라 사회복지서비스 이용자 자신, 전문가, 자원봉사자나 가족 등 여러 가지 형태로 나타날 수 있는데, 자기옹호를 직접적 권리옹호 유형이라 한다면, 전문가나 자원봉사자에 의해 이루어지는 옹호는 간접적 권리옹호 유형이라고 할 수 있다.

영국의 장애인권리옹호기관(The National Association for Mental Health)에서는 권리옹호의 유형을, 자기옹호(Self advocacy), 시민 권리옹호(Civil advocacy), 법적 권리옹호(Legal advocacy), 공적 권리옹호(Public advocacy)로 구분하고 있는데, 첫째, 자기옹호는 사회복지서비스 이용자 스스로 자신의 권리를 주장하고 자기의 요구와 관심을 표명하며 스스로의 능력에 맞게 시민으로서의 의무를 다하려는 것을 의미한다. 둘째, 시민 권리옹호는 훈련된 자원봉사자나 스텝에 의해 행해지는 원조활동과 프로그램으로 사회복지 급여나 서비스를 이용할 수 있도록 원조하는 활동을 가리킨다. 셋째, 법적 권리옹호는 법적 관여가 필요한 경우 변호사나 법적훈련을 받은 자가 이용자의 권리행사나 보호를 하기 위해 행하는 다양한 수단 및 활동을 의미한다. 마지막으로 공적 권리옹호는 복지서비스의 질을 담보하고 감사 등을 통하여 통제하는 구조를 확립하는 등을 의미하는 것으로, 공적권리옹호는 행정감사를 추진하고 공개하거나, 옴부즈맨제도 등을 활용하여 이용자나 시민의 고충을 수용하여 정책에 반영해 가는 것을 포함한다(이명현, 2004에서 재인용).

권리옹호는 제도적인 접근과 더불어 서비스 대상자에 대한 의사표시의 지원·대변을 위한 제도까지 포함하는데 이러한 권리옹호를 위한 시스템은 크게 서비스 대상자 보호 시스템과 예방적 권리옹호시스템으로 구분할 수 있으며 각각의 시스템의 특징은 다음과 같다. 첫째, 시설이용자의 보호를 위한 권리옹호시스템으로는 서비스 품질 평가제도 및 행정감사제도가 있다. 서비스 품질 평가제도는 노인이 양질의 서비스를 받을 수 있도록 제3자가 개입하여 복지서비스 제공자와 이용자 사이에 발생할 수 있는 권력관계의 불균형을 시정하고 서비스 대상자의 프라이버시를 배려하면서도 서비스의 적절한 제공 및

이용을 촉구하는 제도이다. 한편, 행정감사제도는 행정기관에 의한 업무·재무 등의 상황을 조사하고 그 결과에 따라 지도·명령 등의 과정으로 감시·감독할 수 있어 간접적으로 서비스 대상자의 권리옹호에 도움이 될 수 있다. 둘째, 예방적 권리옹호시스템은 서비스 이용 노인의 자기결정 지원을 위한 것으로 성년후견제도 및 서비스 이용지원제도가 있다. 성년후견제도는 노인의 자기결정은 최대한 존중하되 본인의 판단으로 불행을 초래하는 사태를 막기 위한 법적 장치이며, 서비스 이용지원제도는 성년후견제도와 유사한데 판단능력이 불충분한 노인에 대하여 계약에 기초하여 일상적인 금전관리나 복지서비스 이용을 지원하는 제도로 일본에서 시행되고 있다(이은영, 2001).

또한, 권리옹호는 실천으로서의 권리옹호와 시스템으로서의 권리옹호로 구분할 수 있는데, 권리옹호시스템은 권리옹호의 법적 위치에 따라 법제상의 권한 부여, 공적기관 및 민간단체에 의한 권리옹호, 법에 근거하지 않는 자발적인 개인 및 단체에 의한 권리옹호로 구별할 수 있다(河野·盧蘭淑, 2003). 법의 근거에 의하지 않는 권리옹호시스템으로는 당사자에 의한 활동조직, 동료에 의한 활동, 일반시민의 활동, 전문가에 의한 활동 등이 포함된다. 특히, 공적기관에 의한 권리옹호는 기초적이고 필수적인데, 일본에서는 이러한 공적 권리옹호시스템으로 판단능력이 불충분한 성년자를 위한 성년후견제도(민법 7조, 20조)와, 복지서비스원조사업(사회복지법 80조, 87조), 고충이 발생한 경우 사후해결을 도모하는 고충해결시스템(개호보험법 23조, 사회복지법 82조, 83조) 등이 정비되어 있다.

한편, 고령화를 우리나라보다 먼저 경험한 다른 선진국에서는 장기요양보호를 필요로 하는 노인들을 위한 장기요양보호체계 구축과 동시에, 이용자의 권리보장과 서비스의 질을 향상시키도록 하는 시스템 구축에 역점을 두고 있다. 이러한 경향은 요양서비스를 이용하는 이용자 및 가족의 소득 및 교육수준이 높아지는 것과 비례하여 질 높은 서비스에 대한 욕구가 점차 커지고 있기 때문이며(오석준, 2004), 복지서비스의 이용방식이 행정기관의 재량에 의한 처분에서 본인의 선택에 의한 계약으로 전환됨에 따라 판단능력이 부족한 사람들이 적절한 서비스를 이용할 수 있도록 본인의 의사를 존중하고 지원해야 할 필요성이 더 강조되는 것(河野·盧蘭淑, 2003)과 관련이 있다.

선진국의 장기요양보호노인을 위한 권리옹호시스템을 살펴보면, 먼저 미국에서는 시설에서 생활하는 장기요양보호를 필요로 하는 노인의 권리옹호를 위해 장기요양보호음부즈맨(long-term care ombudsman)프로그램이 운영되고 있다. 이 프로그램은 1960년

대 노인서비스 공급 부문에 영리 목적의 기업이 참여하게 되면서, 당시의 노인시설의 열악한 환경, 이용자의 학대, 이용자의 금전관리에 있어서의 부정 등이 사회문제가 되는 가운데 요양시설 거주자의 불평·불만을 해소하기 위한 수단으로 시작되었으며(福祉オンブズマン研究会, 2000), 1978년 노인복지법 개정으로 옴부즈맨프로그램에 대한 법적 근거가 마련되었고, 이후 미국 전역에 확대되어 연방정부와 주정부의 법적인 지원 하에 모든 주에서 실시되고 있고, 2008년에는 총 572개의 지역옴부즈맨기관에서 9,000여명의 자원봉사옴부즈맨과 1,300여명의 유급옴부즈맨이 활동하고 있다(http://www.aoa.gov/AoARoot/AoA_Programs/index.aspx). 그러나 실제로 운영은 주에 따라 다양하며, 노인복지법에 근거하여 설치된 국립 장기요양보호 옴부즈맨자원센터(National Long Term Care Ombudsman Resource Center)는 옴부즈맨과 관련된 단체를 연계하는 주요한 역할을 담당하고 있다(강지현·모선희, 2003).

한편, 유럽에서는 2040~50년에 65세 이상의 노인인구가 77%(5,800만명) 증가하고, 전체 인구 가운데 80세 이상 후기고령자 인구가 가장 빨리 증가하는 등 급속한 초고령화가 예상되는 가운데 장기요양서비스에 대한 수요 충족과 서비스의 질을 높이는 것을 정책 우선 과제로 삼고 있다. 특히, 영국에서는 대인사회서비스에 대한 불복 및 고충은 보건성(DH)이 책임을 지도록 하고 있지만, 초기의 이의신청은 지방수준에서 해결하고 문제해결이 어려운 것은 광역, 혹은 국가수준에서 처리하도록 하는 중층적 구조로 되어 있다. 1991년 사회서비스감사부(SSI)를 의무적으로 설치하도록 하였으며, 불복 이의신청 및 절차의 감시, 조사, 훈련, 정보관리 등을 전문적으로 담당하도록 하고 있다. 영국의 SSI는 재택생활자 및 시설생활자에게 제공되는 서비스에 대한 불복 및 고충에 대응하고 있고, 사회서비스국(SSD)에서는 이용에 제약이 있는 너싱홈 등의 입소시설에서도 조사 및 조연을 하도록 하는 권한이 부여되어 있으며, 이에 따라 모든 입소시설에서는 매년 2회 시설 감사를 받도록 하고, 모든 입소시설이 독자적으로 불복 이의신청 절차시스템을 갖추도록 권고하고 있다. 영국에서는 장기요양서비스의 질 확보노력이 주로 행정규제에 의해 이루어졌으나 1997년 이후 사회복지개혁을 통해 서비스 제공자 간의 경쟁, 서비스 질 제고, 성과관리 등의 시장경제적 요소들을 도입하기 시작하였고, 시설의 업적평가지표(Performance Indicators) 마련, 보호기준법(Care standards Act) 제정, 대인사회서비스훈련기구(Training Organization for Personal Social Services, SCIE), 국가보호기준위원회(National Care Standards Commission, NCSC) 등 기구 설치를

통해 요양서비스의 수준을 향상시키는 노력을 계속하면서 장기요양서비스를 이용하는 노인의 권리옹호에 힘쓰고 있다(Sorenson, 2007).

이와 같이 선진국에는 사회복지서비스이용자의 권리옹호를 위해 복지영역에서 다양한 형태로 이용자들의 권리옹호를 위한 법적, 제도적 장치가 마련되어 있지만, 아직 우리나라에서는 이러한 권리옹호시스템 구축을 위한 제도 및 정책 분야에서 구체적인 기반정비가 충분하게 이루어지고 있지 않다. 저출산·고령사회에 대비하기 위한 국가정책의 일환으로 2008년 장기요양보험제도가 도입된 이후 장기요양보호를 필요로 하는 노인에 대한 적절한 수준의 서비스 제공, 서비스의 질 향상, 이용자의 권리옹호 등에 대한 관심은 학계와 노인복지시설 현장에서 중요하게 인식되고 있지만 아직 제도적 장치가 미흡한 실정으로, 이들의 인권을 보장하고 삶의 질 향상을 도모할 수 있는 권리옹호시스템 구축이 필요한 시점으로 볼 수 있다.

이러한 문제인식을 가지고 본 연구에서는 앞에서 논의된 영국의 장애인권리옹호기관에서 구분하고 있는 권리옹호의 유형 중에서도 행정감사를 추진하고 공개하거나, 옴부즈맨제도 등을 활용하여 이용자나 시민의 고충을 수용하여 정책에 반영해 가는 것을 포함하는 공적 권리옹호시스템에 초점을 두고, 권리옹호의 법적 위치에 따른 다양한 수준의 한국과 일본의 장기요양보호를 필요로 하는 노인에 대한 공적 권리옹호시스템을 비교·검토함으로써, 앞으로 우리나라의 장기요양보호노인을 위한 공적 권리옹호시스템 구축에 시사하는 바를 도출하고자 한다.

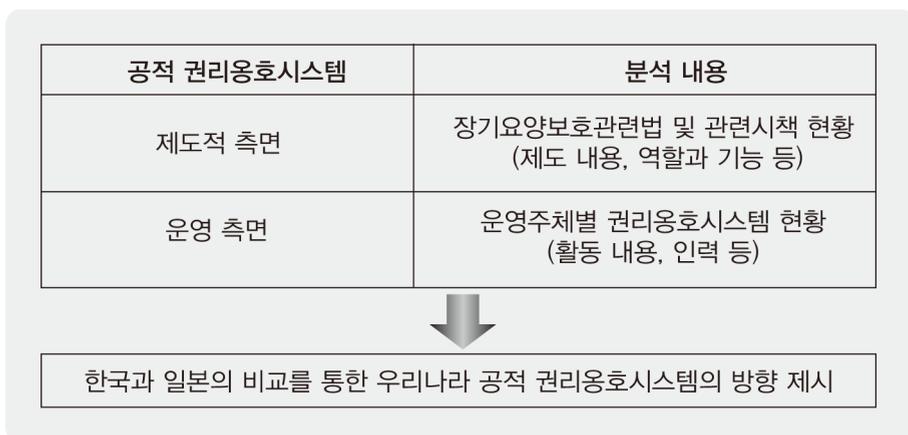
2. 분석 틀 및 연구방법

본 연구에서는 다양한 권리옹호 영역 중 공적 권리옹호에 초점을 맞추어 한국과 일본의 공적 권리옹호시스템 현황을 제도적 측면과 운영 측면으로 나누어 비교분석하고, 각각의 제도적 측면과 운영 측면의 시스템이 가진 문제점 등을 고찰함으로써 향후 우리나라에서 장기요양보호를 필요로 하는 노인의 권리옹호를 위한 공적 권리옹호시스템 구축에 시사점을 모색하고자 한다.

본 연구의 분석틀은 [그림 1]과 같다. 본 연구의 범위는 우리나라와 일본의 장기요양보호를 필요로 하는 노인에 대한 공적 권리옹호로 제한하여 공적 권리옹호시스템의 제도적 측면과 운영 측면으로 구분하여 분석한다. 제도적 측면에서는 장기요양보호관련법

및 관련 시책을 중심으로 주요 제도와 기능 및 역할을 살펴보고, 운영 측면에서는 제공 주체별로 권리옹호활동이 어떻게 운영되는지를 활동 내용, 인력 등의 측면에서 분석하고자 한다.

그림 1. 연구 분석의 틀



한국과 일본의 공적 권리옹호시스템 비교분석을 위한 연구방법으로는 주로 문헌연구가 활용되었다. 문헌연구로는 한국과 일본의 장기요양보호노인의 권리옹호에 관련된 선행연구를 리뷰하고, 공적 권리옹호 제공주체별 제도와 운영체계 파악을 위해 관련 기관의 보고서, 관련 문서 및 통계자료, 인터넷을 통한 조사를 중점적으로 실시하였으며, 일부 현황파악이 어려운 경우 관련 기관의 관계자에 대한 면접조사¹⁾를 병행하였다.

1) 한국의 민간차원의 구체적 노력으로 전개되고 있는 노인당사자를 활용한 옴부즈맨프로그램의 운영 체계 및 현황을 파악하기 위해 2011년 1월 19일 관련기관의 운영책임자와 인터뷰를 실시하였다.

II. 제도적 측면의 공적 권리옹호시스템

1. 한국의 공적 권리옹호 제도

가. 장기요양보험법 내에서의 권리옹호시스템

우리나라에서 2008년에 도입되어 시행되고 있는 노인장기요양보험제도 하에서 이용노인의 권리옹호를 위한 시스템의 정비 현황은 아직 미약한 수준이다. 노인장기요양보험법(제55조)에 따르면, 장기요양인정, 장기요양등급, 장기요양급여, 부당이득, 장기요양급여비용 및 보험료 등에 관한 공단의 처분에 이의가 있는 경우에는 공단에 이의신청을 할 수 있도록 시스템이 정비되어 있다. 또한, 장기요양보험제도의 위법·부당한 처분으로부터 국민의 권리를 보호하고 행정의 적절한 운영을 위해 국민건강보험공단에 장기요양심사위원회가 설치되었으며, 이의신청 사건을 신속·공정하게 처리하고 이의신청에 대한 결정업무를 효율적으로 수행하도록 하고 있다. 노인장기요양보험법(제57조)에 따르면 공단의 심사청구결정에 불복하는 경우 행정소송법으로 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있도록 되어 있다.

노인장기요양법령 규정상 장기요양심사위원회의 위원장은 소관 상임이사가 되고 국민건강보험공단에 설치되나, 장기요양심사위원회는 서로 대립되는 신청인과 피신청인(공단)의 당사자 관계에서 벗어난 별도의 중립적이고 객관적인 비상설 심의기구이다. 위원회는 장기요양인정 및 장기요양등급, 장기요양급여, 부당이득, 장기요양급여비용, 장기요양보험료에 관한 사항에 대한 이의신청을 심의하여 의결하도록 되어 있다. 노인장기요양보험제도 하에서의 이의신청은 장기요양기관을 이용하는데 있어 불편한 내용을 신고하는 제도로 노인장기요양보험사이트의 국민마당을 통해 인터넷으로만 접수를 받는 시스템으로 운영되고 있다(<http://longtermcare.or.kr>).

이외에 노인장기요양보험제도 하에서 장기요양보호노인을 위한 권리옹호와 관련된 또 하나의 간접적인 장치로 장기요양기관에 대한 평가지표에 노인의 권리옹호와 관련된 항목을 포함시켰다. 장기요양기관에 대한 평가²⁾에서는 고충처리, 노인학대 방지, 노인

2) 장기요양기관평가지표는 노인장기요양보험법 제54조 제3항 및 시행규칙 제38조 제3항에 근거하여 제정 고시된 것이며, 관련 항목은 보건복지가족부고시(제2009-85호)에서 발췌한 것이다.

학대 신고, 노인학대 예방교육, 신체구속에 대한 지침마련, 신체구속 시 이용자 동의, 신체구속 사유 기록 등과 같은 항목을 평가하도록 함으로써 장기요양보호서비스를 이용하는 노인의 권리를 옹호하기 위해 노력을 하고 있다.

그러나 이러한 평가항목은 급여제공과정³⁾을 평가하는 단계에서 소분류 중 신체구속 및 학대의 평가요소로 신체구속 지침 비치여부, 신체구속에 대한 보호자 동의, 신체구속 사유, 노인학대 지침 비치여부, 노인보호전문기관에 대한 정보제공하고 있는지를 확인하는 명시적인 것에 불과하다. 즉, 이러한 장기요양기관에 대한 평가시스템의 확보만으로 장기요양서비스를 필요로 하는 노인에 대한 권리옹호시스템이 정비되었다고 하기에는 불충분하다고 판단된다.

나. 기타 관련 시책에서의 권리옹호시스템

이외에도, 우리나라에서는 장기요양보호노인에 대한 권리옹호활동과 관련된 것으로 국가인권위원회의 활동에 주목할 필요가 있다. 국가인권위원회의 권리옹호활동은 노인 장기요양보험법과 직접적인 관련은 없지만, 장기요양보호를 필요로 하는 노인들이 입소하게 되는 노인요양시설 거주자를 위한 권리옹호활동을 전개하고 있다는 측면에서 장기요양보호노인을 위한 권리옹호활동의 하나로 볼 수 있다. 국가인권위원회가 노인의 권리옹호활동에 노력을 기울이게 된 계기는 2000년에 실시한 노인요양시설의 인권실태조사가 실시된 이후라고 볼 수 있는데, 국가인권위원회법에 따르면, 요양시설 등에서 생활하는 시설거주자가 인권침해를 받고 있는 경우에는 2001년 제정된 국가인권위원회법에 근거하여 인권침해나 차별내용을 진정할 수 있도록 하고 있으며, 국가인권위원회에서는 인권침해나 차별행위가 믿을만한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정된 때에는 직권으로 조사를 할 수 있다. 위원회가 진정을 조사한 결과 인권침해나 차별행위가 일어났다고 판단할 때에는 피진정인, 그 소속기관의 장에게 구제조치의 이행을 명하거나, 법령, 제도, 정책, 관행의 시정 또는 개선을 명할 수 있도록 하고 있고, 조사결과 진정의 내용이 범죄행위에 해당하고 형사처벌이 필요하다고 인정된 때에는 검찰에 그 내

3) 장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시(보건복지부 고시 제2010-49호)에 의하면 장기요양기관 평가지표는 5분야의 대분류로 구성되어 있으며 이는 기관운영, 환경 및 안전, 권리 및 책임, 급여제공과정, 급여제공결과이다. 이 중 급여제공과정에 신체구속 및 학대에 대한 소분류가 있으며 이에 6개 문항이 있다.

용을 고발하거나, 피진정인 또는 인권침해에 책임이 있는 장애 대한 징계를 소속기관 등의 장애에 권고할 수 있으며, 진정을 접수한 후 조사대상 인권침해나 차별행위가 계속될 개연성이 있는 경우에는 수용장소의 변경 등 긴급구제조치를 권고할 수 있도록 하고 있다(안진, 2007).

국가인권위원회에서는 인권증진행동계획(2009~2011)의 5대 전략과제의 하나로 노인 인권증진사업을 추진하였다. 노인인권증진사업은 노인인권에 관한 이론화, 노인인권상황 실태조사 및 정책 대안 제시, 그리고 노인 당사자의 역량강화 등을 목적으로 추진되고 있는데, 이러한 활동의 일환으로 추진되고 있는 것이 ‘노인인권지킴이단⁴⁾’운영이다. ‘노인인권지킴이단’은 2009년부터 국가인권위원회에서 노인의 인권보호와 증진을 도모하고자 운영하고 있으며, 2010년에는 대도시 중심으로(서울, 인천, 경기, 부산, 광주, 대구) 100여 명이 노인장기요양보호협제도와 노인집중 취업직종에 대한 인권상황을 모니터링하고 있다. 이러한 ‘노인인권지킴이단’은 노인의 눈을 통해 젊은이의 감수성으로는 알아차리기 어려운 노인에 대한 차별과 인권 침해 사례를 발굴하고, 지역사회를 노인 친화적이고 노인이 살기 좋은 세상으로 만드는 데에 기여하도록 하는 목적으로 운영하고 있는데, 실제로 서울, 부산, 광주, 대구지역에서 5개월 동안 매주 1차례씩 지역사회의 독거노인, 치매노인, 조손가정 노인과 시설생활 노인 등을 찾아 도움을 주고, 생활 속의 노인 인권문제와 개선 방안을 발굴하고 제안하도록 하고 형태로 활동하고 있다.

이 외에도 노인장기요양보호협에서 등급외자 판정을 받은 자에게 지역사회에서 필요로 하는 다양한 형태의 돌봄서비스를 제공하기 위해 보건복지부에서는 노인돌봄종합서비스 제공 시스템을 구축하고 있다. 이러한 노인돌봄서비스에 대한 감시·감독은 시도나 시군구의 지도감독과 서비스 제공기관의 자체점검과 보건복지부의 전자바우처 클린센터(<http://www.vclean.or.kr>)를 이용해 바우처의 부당사용을 신고하는 형태로 이루어지고 있으나 이용노인의 권익보장에는 미흡한 수준이다. 또한, 노인돌봄종합서비스를 이용하

-
- 4) 노인인권지킴이는 자원봉사를 원칙으로 한 명예직으로, 각종 인권교육, 워크숍 참석 기회를 제공받고 현장 활동 시 약간의 여비(1일 2만원)를 지급하는 형태로 이루어지고 있다.
 - 5) 노인돌봄종합서비스는 노인의 건강권 보호를 위해 장기요양 등급판정에서 등급 외 A 또는 B 등급의 65세 이상 차상위계층(가구소득이 전국가구 평균 소득의 150% 이하) 노인을 대상으로 국가의 지원금과 일정의 본인부담금으로 납부하여 이용하는 사회적 서비스로, 크게 신변·활동지원서비스(식사도움, 세면도움, 체위변경, 옷 갈아입히기, 구강관리, 신체기능의 유지, 화장실 이용도움, 외출동행, 목욕보조 등)와 가사·일상생활지원서비스(취사, 생활필수품 구매, 청소, 세탁 등)로 구분된다.

는 노인의 권익보호활동도 노인장기요양보험제도의 방문요양서비스와 동일한 과정을 거쳐 이루어지는데, 다만 고충조사표의 서비스 이용확인 및 고충사항 16개 항목이 다소 상이한 것이 특징이다.

2. 일본의 공적 권리옹호 제도

가. 일본의 개호보험법 내에서의 권리옹호시스템

개호보험법 상에서 이용자의 권리옹호시스템은 크게, ① 개호지원전문원(케어매니저)의 요개호인정 등 신청 업무의 대행 및 서비스이용지원, ② 사업자 및 시설이 개별적으로 실시하는 지원(시설 내 고충처리시스템 정비 및 시설음부즈맨 설치 등), ③ 국민건강보험단체연합회의 고충처리시스템, ④ 도·도·부·현 지사의 서비스 사업자 지정 및 감독, ⑤ 시·정·촌의 조사 및 통지, 행정구제제도 등으로 구분하여 볼 수 있다(菊地, 2000). 개호보험법에서는 보험자가 행한 피보험자증 교부 청구에 관한 처분, 요개호인정에 관한 처분 등 보험급여에 관한 처분, 보험료 등 징수금에 관한 처분에 한해서 이의가 있을 경우, 개호보험심사회⁷⁾에 심사청구를 할 수 있다고 규정(개호보험법 183조)되어 있으며, 이외의 이의제기에 대해서는 일반법인 행정불복심사법에 의거하여 심사청구 또는 이의를 제기할 수 있다.

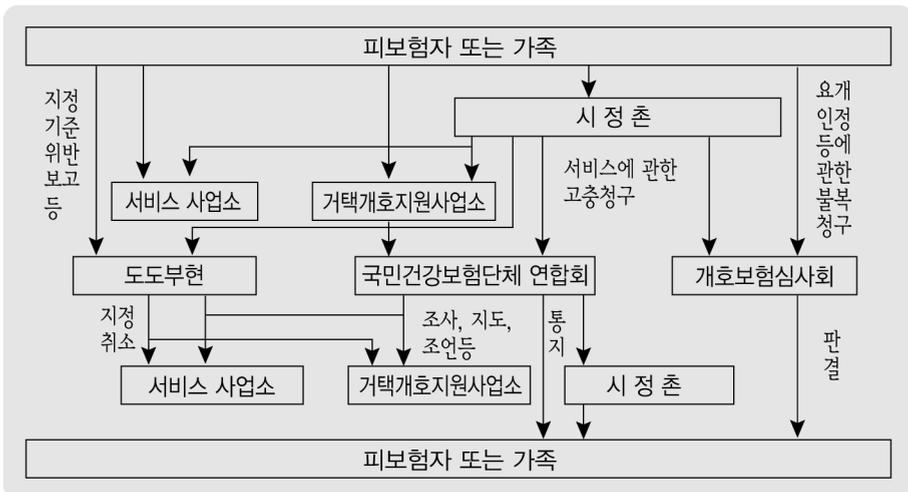
요개호자의 권리보장의 관점에 보면, 개호서비스 이용자는 본래 스스로 서비스를 선택하고, 계약한다는 의미에서 사업자와 대등한 입장에서 서비스를 이용할 수 있으나, 일반적으로 서비스를 이용체계에서 서비스 이용자가 본인의 요청이나 고충을 호소하기

-
- 6) 등급판정 이전 서비스 제공 여부, 수급자 유인행위, 욕구확인 및 계약절차 준수, 과다 서비스 이용 요구, 서비스의 충분성, 특정 서비스의 거부, 노인돌보미의 불평·불만·학대행위, 기관의 노인돌보미 교체 거부, 서비스 시간의 결재, 서비스 부실, 바우처 양도 및 허위 청구, 서비스 시간 허위 및 과다 청구, 의료기관 입원 중 청구, 영수증 발급과 서비스 시간 확인, 본인부담금 할인 및 대납, 허위 서비스 이용 대가 보상 등의 항목으로 구성된다.
 - 7) 개호보험심사회는 각 도·도·부·현에 설치되어져 있는 1심제 심사기관으로, 독립적인 제3자기관이 담당하며, 개호보험심사회의 심사청구는, 처분 통지를 받은 날의 익일부터 계산하여 60일 이내에 문서 또는 구두로 하도록 되어 있고, 심사청구에 대한 개호보험심사회의 판결은, 각하, 기각, 인용(認容) 3종류가 있다. 각하는 심사청구의 용건이 갖추지 못했을 경우, 기각은 심사청구의 이유가 되지 않을 경우, 인용은 심사청구에 정당한 이유가 있는 경우에 해당처분의 전부 또는 일부를 취소하는 형태이다.

는 쉽지 않은 현실이어서 고충처리시스템은 이용자를 보호하는 기능을 담당하고 있다. 고충처리시스템은 요게호자의 권리를 옹호하는 것은 물론, 사업자에 대해서 조사하고, 지도, 조언 등을 통해, 고충에 대한 원인 규명과 서비스의 질적 향상을 위해 사업자와 할 수 있다. 또한 외부기관으로부터 고충상황뿐만 아니라 서비스 내용이나 인력배치, 설비 등 전반적인 운영상황까지 감사받게 되므로 서비스의 질을 일정 수준이상 유지할 수 있기 때문에 장기요양보호를 필요로 하는 노인에게 유력한 권리옹호수단으로 작용할 수 있다.

일본에서 이러한 고충처리시스템에 대한 규정은 사회복지법 및 개호보험법에 제시되어 있으며, 개호보험제도와 관련된 고충처리시스템은 [그림 2]와 같이 중층화되어 있는 것이 특징이다(伊藤, 2004).

그림 2. 일본의 개호보험법 내 중층적 고충해결시스템



* 출처: 伊藤周平(2004), 改革提言介護保健一高齢者. 障碍者の権利保障にむけて, 青木書店, p197에서 발췌

그러나, 개호서비스시설의 고충처리시스템은 서비스를 제공하는 개호사업자가 고충을 접수하여 신속하게 대응할 수 있다는 장점도 있지만, 공정성의 면에 있어서는 문제도 안고 있다. 즉 이용자가 고충을 호소할 경우, 서비스 이용에 불이익을 받을 수 있다는 불안 때문에 요게호자가 개호사업자에 고충을 제대로 호소하지 못할 가능성이 높으며,

개호보험시설 운영기준의 고충처리가 의무규정이 아니라 임의규정으로 되어 있어 그 실효성을 담보할 수 없는 한계가 있다. 시·정·촌의 고충처리시스템은 이용자가 고충을 접수할 수 있는 일차적 창구로 개호서비스사업자에 대한 조사 및 지도, 조언 등을 행할 수 있다. 그러나 개호보험법 시행 이전과는 달리 시·정·촌은 직접적인 고충처리의 주체는 아니며, 서비스 제공자와 이용자 간에 해결이 곤란한 경우, 요개호자 등으로부터 고충을 접수하여, 개호사업자에 대해 조사, 지도, 조언을 행하는 제3자적인 고충처리 기관으로 역할이 바뀌고 있어 시·정·촌의 지도 및 조언은 법적 효력이 없으며, 강제력도 약하다는 한계가 있다(石渡, 2010).

이 외에도, 개호보험법에서는 제3자적 고충해결기관으로 각 광역자치단체에 설치되어 있는 국민건강보험단체연합회⁸⁾가 개호사업자가 제공하는 서비스 등의 질적 향상에 관한 조사나 개호사업자에 필요한 지도 및 조언을 행하도록 규정(개호보험법 176조 1항 2호)하고 있으나, 실제로 행할 수 있는 조치가 조사, 지도, 조언 정도여서 개호보험제도 상에서 이용자의 권리구제기관으로 어느 정도 역할을 하는지에 대해서는 명확하지 않다.

나. 기타 관련 시책에서의 권리옹호시스템

일본에서는 개호보험제도 이외에 다양한 관련법에서 노인권리옹호시스템이 마련되어 있는 것이 특징이다. 이러한 관련법제에서의 노인권리옹호시스템으로는 보건·의료·복지서비스의 이용지원, 고충해결제도의 이용지원, 재산보전·관리서비스의 제공, 거주공간의 확보, 행정절차대행 등에 관련된 것이 대상이 되며, 관련된 제도나 기관으로는 재산보전 등의 권리옹호서비스, 권리옹호상담사업, 성년후견제도에서의 후견인, 지역복지 권리옹호사업에서의 전문원에 의한 지원 등이 해당된다.

성년후견제도는 정신상의 장애로 인해 판단능력이 불충분하여 법률행위에서의 의사결정이 곤란한 자에게 판단능력을 보충해 주는 제도이다. 종래의 금치산·준금치산제도를 개개인의 판단능력 및 보호의 필요성의 정도에 따라 유연하고 탄력적인 조치를 취할

8) 국민건강보험단체연합회에 사무국을 설치하고, 국민건강보험단체연합회 직원 이외에 공정하고 중립적인 입장에서 활동할 수 있는 학식 경험자(대학교수, 변호사 등)를 중심으로 개호서비스 고충처리위원을 위촉하고, 현장조사 등을 행하는 조사원(필요 수)을 두고 있다.

수 있도록 보조·보좌·후견제도(법정후견제도)로 분류하고, 새롭게 임의후견제도를 창설하여 법정후견제도와 임의후견제도로 구성되어 있다. 법정후견제도는 현재 판단능력이 불충분한 상태에 있는 본인에 대해 주로 본인이나 가족이 신청하여 가정재판소가 적임자로 인정하는 자를 성년후견인 등으로 위임하는 제도로 성년후견인 등은 법정의 사무에 관한 법정의 권한을 부여받게 된다. 한편, 임의후견제도는 본인이 계약체결에 필요한 판단능력을 가지고 있을 때에 자기의 판단능력이 불충분한 상황에 후견사무의 내용과 후견을 하는 사람을 스스로 사전에 계약으로 결정해 두는 제도이다(新井, 2000; 磯村, 2000).

성년후견제도를 보완하는 협의의 권리옹호제도로 1999년 10월부터 후생성의 보조사업으로 시행된 지역복지권리옹호사업은(2000년 6월 ‘복지서비스이용원조사업’으로 사회복지사업에 추가로 규정됨) 도·도·부·현의 사회복지협의회가 중심이 되어 실시되고 있다. 지역복지권리옹호사업은 재가생활(일본에서는 재택생활이라는 표현을 사용)을 하고 있는 판단능력이 불충분한 지적장애인, 치매노인, 정신장애인 등을 대상으로 복지서비스의 이용을 지원하거나 일상적 금전관리서비스, 서류 등의 보관서비스 등을 제공하고 있다. 지역복지권리옹호사업은 어느 정도 계약에 필요한 의사능력을 가지고 있을 경우에 이용가능한 제도이며, 계약능력을 상실한 때에는 성년후견제도를 이용하도록 되어 있다(高山, 1999; 이서영, 2009).

성년후견제도와 지역복지권리옹호사업의 가장 큰 차이는, 지역복지권리옹호사업은 복지서비스의 이용을 지원하고, 이를 위한 일상적인 금전관리를 제공하면 욕구가 충족되는 이용자들을 대상으로 하지만, 성년후견제도는 복잡한 금전관리도 필요로 하는 이용자들도 대상으로 하고 있다는 것이다. 또한 지역복지권리옹호사업은 이용자가 스스로 결정을 할 수 있도록 지원을 하지만, 성년후견제도는 이용자가 자기결정이 어려운 경우, 본인을 대신하여 결정을 대행해 주는 제도라는 데 차이가 있다.

Ⅲ. 운영 측면의 공적 권리옹호시스템

여기에서는 한국과 일본의 공적 권리옹호시스템을 제공주체에 따라 지방자치단체, 민간차원으로 구분하여 각각의 권리옹호시스템이 어떻게 정비되어 있으며, 각 구체적인 사업의 운영체계를 분석하여 기술하도록 한다.

1. 한국의 권리옹호시스템 운영체계

가. 지방자치단체의 권리옹호시스템 운영체계

한국의 지방자치단체 수준에서의 권리옹호시스템 정비현황은 일부 지방자치단체의 노인인권 관련 조례 제정, 읍부즈맨제도 도입 등으로 초기적 대응 단계라고 할 수 있다. 소수의 지방자치단체에서 2008년 이후 노인인권 관련 조례를 제정하고 있으나 노인인권과 관련된 전반적인 영역을 다루지 않고 있으며, 노인학대나 노인보호 등에 국한되어 있는 것이 특징인데, 2009년 12월 기준으로 우리나라 광역 및 기초지방자치단체 가운데, ‘노인인권조례’라는 명칭을 가진 조례를 제정한 지자체는 없으나, ‘노인학대 예방 및 보호’ 또는 ‘노인보호’ 등의 명칭을 사용한 조례를 사용한 지자체는 14곳이다. 전국의 16개 광역지방자치단체 가운데 7개의 지자체(43.8%)가, 230개 기초지방자치단체 가운데 7개 지자체(3.0%)가 노인인권 관련 조례를 제정하고 있으나, 이러한 지방자치단체의 해당 조례에서는 노인인권과 관련된 생활의 전반적인 영역을 다루고 있지 못하다. 현재 시행하고 있는 14개 지방자치단체의 노인학대 관련 조례는 그 내용 범위가 매우 제한적이고, 주된 내용은 노인학대의 사전예방 및 사후개입에 초점이 맞추어져 있으며(김미경 외, 2010), 주로 사업비의 지원, 수당의 지급 등 예산이 소요되는 업무를 주로 다루고 있다. 그러나 대부분 강행규정이 아닌 임의 규정이며, 노인 생활의 전반적인 영역을 다루거나 장기요양보호 노인의 권익을 옹호할 수 있는 제도로는 아직 미비한 수준이며, 노인보호에 관한 조례는 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 가평군 4개 지역에서 공포하였으며, 노인 학대 예방 및 보호에 관한 조례는 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 수원시, 안산시 등에서 공포한 10개의 조례가 해당된다.

한편 일부 광역자치단체와 기초자치단체에서는 읍부즈맨 제도를 조례로 제정하여 행정감시제도의 일환으로 실시하고 있다. 조례로 제정된 읍부즈맨은 지역에 따라 주민, 시민, 구민, 군민 읍부즈맨 제도 등으로 불리고 있으며, 내용에 따라 의정, 사이버, 민원, 청렴, 복지, 의정 부분의 읍부즈맨제도로 제정되었다. 읍부즈맨 주체 및 복지 분야를 대상으로 읍부즈맨제도를 법령으로 공포한 지역을 살펴보면, 서울특별시, 안양시, 대전광역시, 대구광역시, 부천시, 영암군, 남제주군 등 7개 지방자치단체로 나타났으며, 서울특별시는 중구, 강동구 2개, 안양시 1개, 대전광역시는 대전시, 서구, 유성구 3개, 대구광역시 1개, 부천시 1개, 영암군 1개, 남제주군 1개 등 11개의 법령이 공포되었다.

읍부즈맨 운영에 관한 조례는 읍부즈맨 설치의 목적, 관할, 직무 및 권한을 제시하고, 읍부즈맨 구성, 위촉 및 해촉, 고충민원 신청·조사 및 이에 따른 통보, 시정권고 또는 의견표명, 조치결과 요구 등을 주 내용으로 하고 있다. 읍부즈맨 운영에 관한 조례의 제정 목적은 주로 불합리한 행정제도로 인한 주민의 고충민원을 처리하고 이를 개선하여 주민의 권리와 이익을 보호하고자 함이다. 조례의 내용은 주로 고충민원을 조사하고 이와 관련된 시정권고 또는 의견을 표명하며, 행정제도 개선에 관한 실태조사와 평가, 민원사항에 관한 안내 및 처리 지원이다.

이중 복지읍부즈맨을 설치한 지역은 대구광역시로 2008년 12월 「대구광역시 복지읍부즈맨 설치·운영 등에 관한 규정」 공포하였다. 대구광역시의 복지읍부즈맨은 기본적인 형식에서는 일반적 읍부즈맨 운영 조례와 유사하나, 특징으로는 읍부즈맨을 임용하는데 있어 사회복지사업법을 적용하여 이와 관련된 분야의 경력자를 지방계약직 공무원으로 채용하여 1명을 두고 있으며, 주로 복지행정에 대한 감시인 역할을 수행하도록 되어 있다는 점이다. 또한 복지읍부즈맨 1인 이외에 자문위원회 7인을 구성하여 운영에 대한 자문을 구하고 있다.

나. 민간차원의 권리옹호시스템 운영체계

한국에서 최근에 적극적으로 전개되는 민간차원의 권리옹호활동으로는 지역사회 차원에서 장기요양에 따른 불만사항을 상담해 주는 시민활동으로 우리복지시민연합이 운영하는 노인장기요양상담실(<http://wooriwelfare.org>)이 있다. 이는 장기요양서비스를 이용하는 이용자 및 가족, 서비스제공기관, 요양보호사의 권리옹호와 제도 개선 등과 관

련된 사항에 대해 상담서비스를 제공하고 제도개선 방향에 대한 의견을 제시하는 역할을 하고 있다.

이 외에 동대문노인종합복지관 부설로 개설되어 운영되고 있는 한국노인인권센터와 한국노인종합복지관협회가 사회복지공동모금회의 ‘테마기획사업’ 지원을 받아 운영하는 노인권익보호를 위한 사회적일자리 양성 및 파견사업 등이 있다. 한국노인인권센터는 2008년 2월 동대문노인종합복지관 부설로 개소되어, 지역사회에서 차별, 학대 등 다양한 위협에 노출되어 있는 노인에게 다양한 자원을 연계하여 해결방안을 모색하고, 노인 에 대한 부정적인 인식을 개선하기 위해 교육 및 홍보활동을 전개하여 노인의 권리를 찾아주는 것에 목적으로 한다(<http://cafe.naver.com/eright/>). 한국노인인권센터의 활동은 주로 상담사업(신고전화운영, 온라인 및 오프라인 상담), 교육 및 홍보사업, 지역사회연계사업(협조체계 구축, 노인인권보호지킴이 봉사단 활동 전개)을 전개하였는데, 단기간의 사업 추진결과 주로 홍보활동에 집중되어 실질적 권익침해요소 발굴 및 의견 제안을 통한 제도 개선까지는 미치지 못하고 있다.

한편, 한국노인종합복지관협회가 전개하는 노인권익보호사업⁹⁾은 사회복지공동모금회 2009년 테마기획사업으로 선정되어 한국노인종합복지관협회가 책임주체가 되어 1차년도에는 대도시를 중심으로 공모·선정 후 전국 5개 지역(서울 2개, 영남 1개, 호남 1개, 충청 1개)의 노인복지관에서 추진하고 있다. 이 사업은 노인을 위한 사회적 일자리 창출을 통한 지역사회 노인권익의 증진을 목표로 사회적 관심사인 노인의 사회참여 기회 확대를 수단으로 취약노인의 권익보호를 위한 안전망을 구축하고자 실시되고 있는 사업으로, 구체적으로는 노인권익위원을 양성하고 이들이 노인권익활동을 전개하도록 운영되었다(노인복지관협회, 2010a).

이 사업에서는 전문교육을 이수한 각 기관별 25명의 노인권익위원(Ombudsman)¹⁰⁾이 언론, 소비자, 시설, 노인학대, 노인복지서비스 5개 분야에서 각각 5인이 한 팀으로 구성되어 활동하고 있는 것이 특징이다. 구체적으로는, ① 언론분야는 대중매체에 비취

9) 한국의 민간차원의 구체적 노력으로 전개되고 있는 노인당사자를 활용한 옴부즈맨프로그램의 운영의 현황과 과제는 2011년 1월 19일 관련기관의 운영책임자와 인터뷰 내용 및 관련자료를 참고로 정리하였다.

10) 노인권익위원 양성 교육과정은 기본교육 15시간, 실습교육 10시간, 수퍼비전 5시간으로 총 30시간으로 구성되며, 노인권익위원의 활동은 월 20시간 6개월 활동 기준으로 월 20만원의 활동지원비가 지급된다.

진 노인의 이미지를 모니터링하여, 노인에 대한 왜곡된 이미지 조장이 확산되지 않도록 프로그램의 개선과 시정을 요구하며, ② 소비자 분야는 무료강연회, 관광, 경로잔치를 빙자한 제품설명회, 공공기관 사칭, 설문조사나 경품담청 등 부적절한 상술을 통해 피해를 입은 노인을 발견하여 조사하고 해결권고 등을 통하여 노인 소비자의 권익을 보호하며, ③ 시설분야는 시군구청, 주민센터 등 공공기관과 노인복지관, 사회복지관 등 노인이 자주 이용하는 노인복지시설을 중심으로 시설에 대한 접근성 및 이동 편의성을 조사하고 시정을 요구하며, ④ 노인학대 분야는 지역사회에서 신체적 학대, 정서적 학대, 성적 학대, 재정적 학대, 방임 등 학대를 당하는 노인을 발견하여 적절한 보호조치를 취하며, ⑤ 노인복지서비스 분야는 방문요양서비스와 노인돌봄종합서비스 이용노인의 서비스 불만이나 불평, 부당서비스로 인한 피해를 발견하고 해결하기 위한 권고활동이 포함된다.

이러한 노인인력을 활용한 노인권익보호사업은 노인의 자기효능감과 역량강화, 노인 차별주의, 노인권익침해에 대한 의식을 고양시키는 데에 효과가 있는 것으로 나타났으며, 잠재적 노인의 권익침해 및 고충 사례를 발견·해결하고, 노인복지서비스 기관의 서비스 질 제고를 위한 자체노력을 강화하고, 지역사회의 노인권익에 대한 의식을 고양시키는 데에 기여하는 것으로 나타났다. 그러나 5가지 영역 중에서도 노인복지서비스 영역, 노인 학대 영역에서는 지역사회 내에서 해당 사례발굴에 있어서 어려움이 있으며, 해당사업에 대한 관련기관의 이해 부족, 활동노인의 움부즈활동에 대한 인식 부족, 지역사회 관련 기관과의 역할 중복 등이 개선되어야 될 점으로 지적되었다. 노인권익위원들의 움부즈활동을 보다 원활하게 하기 위해서는 움부즈맨의 활동범위를 설정하는 가이드라인이 수립되어야 하고, 노인들의 움부즈활동에 대한 지역사회의 충분한 이해 작업이 선행되어야 하며, 지역사회 내에서 유관기관들이 긴밀한 네트워크를 구축해야 할 필요성이 지적되고 있다(노인복지관협회, 2010b).

2. 일본의 공적 권리옹호시스템 운영체계

가. 지방자치단체의 권리옹호시스템 운영체계

일본에서는 2005년 개호보험법 개정으로 보험자인 사정촌이 실시하는 지역지원사업

의 하나로서 포괄적 지원사업(지역포괄지원센터)의 필수 사업으로 권리옹호사업이 설정되었다. 권리옹호사업은 피보험자를 대상으로, 학대방지 및 조기발견을 위한 사업과 그 외 권리옹호를 위해 필요한 지원을 행하는 사업(개호보험법 115조의 38 1항 4호)이 해당되며, 개호보험법제정 당시에는 임의 사업으로 실시되었으나, 2005년 개정으로 필수 사업으로 변경되었다.

지역포괄지원센터의 노인권리옹호사업은 기본적으로 성년후견제도 등 권리옹호를 목적으로 하는 서비스나 제도를 활용하는 것을 전제로 그러한 서비스나 기관에 연계시키는 지원을 행하는 것이 주된 목적이다. 실제 지원은 지역포괄지원센터의 사회복지사가 중심적 역할을 수행하지만, 권리옹호사업이 시정촌의 책임 하에 행해지는 필수사업으로 자리매김하고 있다는 점에서는 그 의미가 크다. 특히 노인복지시설 등의 조치지원, 고령자학대 대응, 곤란한 사례 대응에 대해서 충분한 조치나 지원과, 시·정·촌과의 연계가 이루어지지 않았는데 그것이 가능하게 되었고, 무엇보다 권리옹호에 대해 시정촌의 책임을 명확하게 하고 있다는 점에서 높게 평가할 수 있다. 하지만, 권리옹호사업의 내용은, 어디까지나, 성년후견제도나 관련 기관에 연계하는 것이며, 지역포괄지원센터 자체가 조치권한이 있어, 예를 들면 권리침해를 당한 요개호자에게 직접 개입하는 것은 아니다. 게다가 지역포괄센터가 개호예방 케어플랜 작성에 분주하여, 권리옹호사업을 담당하는 인력이 부족한 것이 한계이다.

이 외에도 후생노동성의 통지에 의거하여 2001년부터 시장·군이 주체가 되어 실시하고 있는 개호상담원파견사업이 있다. 일정기간 연수를 받은 개호상담원이, 담당하는 개호사업소에 정기적 또는 수시로(대략적 1-2주에 1회 정도) 방문하여, 이용자의 이야기를 듣거나 상담, 시설의 행사참가, 서비스 파악, 시설 관리자나 종사자와 의견교환, 이용자에게 자신의 연락처 제공 등의 활동을 한다. 또한 개호사업소에 서비스 제공 등에 관한 건의 및 제안 뿐 아니라 방문개호 등을 행하는 방문서비스사업소가 파견 대상이 될 경우에는, 개호사업소외에도, 개호사업자와 이용자의 승낙을 얻은 후, 이용자의 자택을 방문하고 있다. 이 사업은 상담원을 파견하여, 이용자의 불만 또는 불안 해소와 개호서비스의 질적 향상을 도모하는 것을 목적으로 하며, 고충에 이르게 되는 사태를 미연에 방지하거나 이용자의 일상적인 불평, 불만, 의문에 대응하고 개선 방향 제시를 지향하고 있다. 그러나 개호상담원은 보수가 없는 자원봉사자로 구성되며, 상담원이 요개호자로부터 불만이나 고충 등을 들었다고 하더라도 요개호자의 권리를 보장하기 위한

조사에 대한 특별한 권한을 가지고 있지 않아 대부분의 활동내용이 이용자의 이야기를 듣는 것에 그치고 있다는 것이 문제점으로 지적되고 있다(矢原, 2009).

이 외에, 일본에서는 이미 개호보협제도나 성년후견제도 도입 이전부터, 나까노구, 세다가야구, 미따카시, 요코하마시 등의 선진적인 지방자치단체에서 조례 및 요강에 근거한 복지옴부즈제도를 실시하여 노인권리옹호를 추진하여 왔다. 이와 함께, 동경도권리옹호센터, 오오사카후견지원센터와 같이 지방자치단체가 재정을 출자하여 사회복지협의회 등의 제3자 기관이 전문상담, 재산관리 등의 운영에 관련된 사업을 전개하는 형태로 권리옹호시스템이 정비되어 있다.

나. 민간차원의 권리옹호시스템 운영체계

일본에서 대표적인 민간단체의 권리옹호시스템으로는 운영적정화위원회에 의한 고층해결시스템을 들 수 있다. 2008년 47개의 도·도·부현 운영적정화위원회에 접수된 고층은 2,554건으로 고층발생현황은 지역마다 편차가 크다. 고층해결합의체인 운영적정화위원회는 고층을 접수하고, 해결을 피하기 위한 상담, 조사, 알선 등의 활동을 전개하지만 그 이상의 강력한 권한을 가지고 있지 않은 것이 제약이며, 실제로 광역자치단체에 설치되어 있는 도·도·부현의 운영적정화위원회가 아니라 시·정·촌에서 고층해결시스템이 정비되는 것이 바람직하다(石渡, 2010).

이외에도 민간차원의 권리옹호는 가정 내 폭력, 학대, 재산권에 대한 침해 등과 관련된 활동이며 주로 노인학대방지센터, 생명의 전화, 긴급상담센터 등에서 노인의 권리옹호에 관련된 상담 및 서비스 등을 제공하고 있으며, 이와 함께 다양한 주체별 옴부즈맨 활동을 통해 권리옹호시스템이 정비되고 있다(權利擁護委員会, 2001).

옴부즈맨활동을 통한 권리옹호는 활동주체별로 당사자형, 행정형, 시설단독형, 지역네트워크형, 시민운동형으로 구분(大友·朝倉, 2002)하거나, 동종시설연계형, 행정운영형, 지역네트워크형, 행정과 민간의 협동형으로 구분(矢原, 2009)되기도 한다.

옴부즈맨활동의 각 유형별 특징을 보면, 먼저 당사자형 옴부즈맨활동은 당사자의 권리옹호, 권리회복을 대변하는 활동, 당사자의 생활력을 끌어내어 자립생활지원을 지원하는 임파워먼트를 중시하는 한편, 행정형 복지옴부즈맨은 시민들의 서비스 이용편의를 고려하여 기초자치단체(시·정·촌)에 마련되어 있다. 이 외에도 시설단독형 옴부즈맨제

도는 1995년 이후에 의식을 가진 사회복지법인의 관리자들이 중심이 되어 도입되기 시작하였는데, 이는 시설장 스스로가 시설서비스의 질을 높이기 위해 여러 가지로 어려운 상황에서도 제3자의 감시를 받아야 한다는 것을 결단하여 도입하게 되는 경우가 대부분으로 읍부즈맨 파견을 통해 이용자의 고충을 적극적으로 수렴하려고 노력하고 있다. 그러나 시설단독형 읍부즈맨활동은 이용자의 권리옹호보다는 시설장을 자문하는 성격을 가지기 때문에 직원들은 경영자의 관리로 인식할 가능성이 있고, 개별시설의 자기완결적인 노력으로 끝날 수 있다는 한계가 있다고 지적되기도 한다(大友·朝倉, 2002; 矢原, 2009; 이서영, 2009).

한편, 지역네트워크형 복지읍부즈맨과 시민운동형 읍부즈맨은 시설네트워크형을 발전시킨 형태의 읍부즈맨형태로, 시설이용자뿐 아니라 지역에서 생활하는 복지서비스이용자의 대변활동을 하고 있다는 데에 그 특징이 있다. 읍부즈맨의 활동내용이나 고충, 상담의 접수방법 등은 시설단독형 읍부즈맨활동과 같은 형태가 일반적이나, 이용자의 고충이나 상담에 대한 문제해결방법을 복수의 시설 등이 연계되어 모색하고 있다는 점에서 시설단독형 읍부즈맨활동과 차이가 있다(이서영, 2009). 이러한 지역네트워크형태의 민간단읍부즈맨으로는 개호보협시민읍부즈맨기구오사까(O-net), 쇼남복지네트워크(S-network) 등의 활동을 들 수 있다. 개호보협시민읍부즈맨기구오사까(O-net)에서는 개호서비스의 질 향상에 관심 있는 시민을 대상으로 전문적인 양성교육을 실시하여 시민읍부즈맨으로서 개호현장에 파견하는 활동을 통해 읍부즈맨활동이 고발형이 아닌 이용자와 서비스 제공자를 연결하는 것을 중시하여 서비스 질 향상에 목적을 두고 전개되고 있다. 쇼남복지네트워크(S네트워크)에서 읍부즈맨은 장애인·노인·아동의 입장에서 그들을 지원하는 활동에 중점을 두고 있으며, 이러한 일차적 목적 외에도 이들의 지역생활을 가능하도록 하기 위해서는 지역사회의 의식전환도 필수적이라는 점을 인식하고, 시민에 의한 권리옹호활동(citizen advocacy)을 육성하는 데에 중점을 두어 복지와 인권에 관한 계몽활동, 복지읍부즈맨 양성교육, 권리옹호컨설팅 등을 전개하고 있는 것이 특징이다(菊地, 2000; 이서영, 2009). ‘O-net’, ‘S네트워크’ 등과 같은 사적 영역에서 전개된 읍부즈맨활동에서 읍부즈맨의 역할은 이용자의 의사를 표출하고, 이용자의 요구를 관련기관에 전달하고 해결하도록 감시하는 역할뿐 아니라, 제도화된 다양한 권리옹호시스템을 이용할 수 있도록 지원하는 것이다. 또한 이용자는 어떤 제도적 장치를 어떤 경우에 이용할 수 있는지 잘 모르기 때문에 본인에게 적합한 상담기관의 선택이용

이 용이하지 못한 경우, 이러한 비영리민간단체가 종합상담창구로써 역할을 한다. 이러한 읍부즈맨활동 사례들은 앞으로 우리나라에서 장기요양보호를 필요로 하는 노인에 대한 공적 권리옹호시스템이 어떻게 마련되어야 하는 지를 모색하는 데에 시사하는 바가 크다.

IV. 양국의 노인권리옹호시스템의 특징 및 시사점

일본에서 개호보험제도 도입 이전에는 사회복지서비스의 이용은 조치제도 하에서의 이용자의 권리옹호는 행정처분의 성격을 가지는 처우에 대해 이의신청을 하거나 학대 등에 대한 법정구제가 주로 사후적인 대책으로 이루어졌으나, 개호보험제도가 도입되어 계약제도로 전환되는 과정에서 자기결정 및 선택 능력이 부족한 혹은 불충분한 이용자의 권리와 이익을 확보하도록 하기 위한 권리옹호시스템의 필요성이 제기되게 되었다. 이후 일본은 우리나라보다 앞서 사회복지서비스 이용자의 권리옹호를 위한 시스템을 구축하기 위해 노력하여 왔으며 현재는 이러한 권리옹호시스템이 중앙정부차원, 지방정부차원, 혹은 민간영역에서 중층적으로 정비되고 있는 과정에 있다.

일본에서도 장기요양보호를 필요로 하는 노인에 대한 권리옹호시스템은 아직 발전단계에 있다고 볼 수 있다. 개호보험제도 시행과 함께 장기요양보호를 필요로 하는 노인들의 권리옹호를 위한 어느 정도의 기반 준비는 되어왔지만, 각각의 권리옹호시스템이 어느 정도의 제약이 있고, 어느 특정 서비스에 권리옹호시스템 정비가 편향되어 있는 경향이 나타나고 있는데, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 향후 포괄적인 권리옹호시스템 구축과 노인권리옹호를 담당하는 다양한 영역의 전문가와 당사자, 서비스 제공자, 시민 등이 함께 노인권리옹호에 대한 공통인식을 가지는 것이 중요하며, 이들에 대한 권리옹호교육의 필요성이 강조되고 있다(菊地, 2000).

한편, 우리나라에서는 사회복지서비스 이용자, 특히 그 중에서도 노인들의 권리옹호를 위한 중앙정부의 노력은 1998년 국가인권위원회가 발족된 이래, 정부차원의 국가인권정책기본계획수립 및 관련법 개정이 개정되는 형태로 시작되었다. 이러한 정부의 노력을 정리해 보면, 2000년에 노인요양시설 평가항목에 노인권리보호 관련 항목이 포함된 것이 그 시발점으로 볼 수 있으며, 2002년에는 처음으로 노인요양시설에 대한 인권

실태조사가 이루어졌다. 2004년 노인복지법 개정을 통해 노인학대 방지 등을 위한 ‘긴급전화 및 노인보호전문기관’이 설치되었으며, 2006년에 ‘노인복지시설의 인권보호 및 안전관리지침’이 제정되고, 시설생활노인을 위한 권리선언 및 윤리강령이 마련되게 되었다. 현재 노인장기요양보험법 내에서의 권리옹호는 장기요양심사위원회 설치, 인터넷 접수를 통한 이의신청 해결, 장기요양기관 평가 등을 들 수 있으며, 이 외에도 국가인권위원회에서 옴부즈활동을 담당하는 인력을 양성하여 활동하고 있으며, 일부 지방자치단체에서는 노인학대 예방 및 보호 조례와 옴부즈맨조례가 제정되어 있다. 또한 민간차원의 노인권리옹호활동으로는 이용자 및 가족, 서비스제공기관, 요양보호사의 권리옹호 관련 상담과 제도 개선 등의 활동을 하는 기관이(노인장기요양상담실, 한국노인인권센터 등) 운영되고, 일부 노인복지관에서는 노인권익보호를 위한 사회적일자리 양성 및 파견사업으로 노인권익위원활동을 실시하고 있다.

이러한 활동들을 종합해보면, 우리나라에서도 최근 노인의 권리옹호에 대한 관심이 학계나 현장에서 높아지고 있으며, 국가차원의 정책 및 제도가 정비되고, 민간차원의 여러 가지 시도들이 전개되는 초기 단계로 평가된다. 실제 우리나라에서는 최근에 노인을 위한 권리옹호방안으로 옴부즈맨제도가 다양한 주체들에 의해 시도되고 있으나, 권리옹호와 관련된 다양한 기관이 유기적 연계, 협력체계를 가지고 있지 못해 옴부즈맨의 활동에 제약이 생기는 경우가 적지 않음을 알 수 있다. 실제로 이러한 권리옹호시스템이 기능하기 위해서는 권리옹호를 추진하는 기관 간의 연계 및 협력은 필수적이라고 볼 수 있다.

우리보다 앞서 개호보험제도를 도입하고 장기요양보호노인을 위한 권리옹호시스템을 정비해가고 있는 일본의 사례는 우리에게 주는 시사점이 크다. 개호보험제도 이후 이용자의 고충처리를 위해 기초자치단체인 시·정·촌과 광역자치단체 수준의 국민건강보험연합회, 도·도·부현 사회복지협의회에 설치된 운영적정화위원회가 고충해결을 담당하도록 사회복지법에 규정되고, 이 외에도 지역복지권리옹호사업, 성년후견사업, 지역포괄지원센터의 권리옹호사업, 개호상담원파견사업 등이 제도화되면서 장기요양보호를 필요로 하는 노인에 대한 공적 권리옹호시스템이 중층적으로 정비되기에 이르렀다. 이 외에도 각 지방자치단체에서는 조례 등에 근거한 복지옴부즈맨제도 혹은 민간 차원의 다양한 형태의 권리옹호 옴부즈맨제도가 시도되고 있다. 즉, 일본의 권리옹호시스템은 다양한 주체별로 상당수의 메뉴가 정비되어 있는 상황이다.

일본의 공적 권리옹호시스템이 정비된 과정을 살펴보면, 실제 장기요양보호를 필요로 하는 노인에 대한 권리옹호시스템이 체계적으로 정비되기 시작한 것은 2000년에 도입된 개호보험제도 시행에 기인한다고 볼 수 있지만, 개호보험제도 시행 이전까지 사회복지영역에서 이용자를 위한 권리옹호활동은 일부 선진적인 지방자치단체를 중심으로 하여 다양한 형태의 권리옹호노력과 민간을 중심으로 한 다양한 형태의 옴부즈맨의 활동으로 전개된 것을 알 수 있다. 이와 함께 법제 및 다양한 주체들에 의한 권리옹호시스템을 정비함과 동시에 권리옹호시스템이 적절하게 기능하도록 하기 위해 지방자치단체 수준에서 해결을 피할 수 있고 이에 행정이 관여할 수 있는 시스템을 정비해 온 것을 알 수 있다.

한편, 우리나라에서 장기요양보호를 필요로 하는 노인을 대상으로 구축되어 있는 공적 권리옹호시스템으로는 노인장기요양보험법에 근거한 이의신청시스템 정비, 간접적인 권리옹호시스템에 해당하는 장기요양기관 평가지표 마련 등이 대표적인 것으로 볼 수 있는데, 이는 일본에서 구축되어 있는 다양한 주체에 의한 중층적 공적 권리옹호시스템과 비교하면, 매우 초보적인 수준이라고 판단할 수 있으며, 일본에서는 지방자치단체가 이러한 장기요양보호노인의 권리를 옹호하기 위한 노력을 다양한 수준에서 적극적으로 정비하고 있는 반면, 우리나라에서는 일부 조례제정 등의 경우를 제외하면 지방자치단체의 노력은 매우 소극적인 활동에 그치고 있음을 알 수 있다. 이는 실제 우리나라의 노인장기요양보험제도가 일본의 개호보험제도와는 구조적인 측면에서 다른 특징을 가지고 있는 데에서 기인한다고도 볼 수 있지만, 장기요양보호노인에 대한 권리옹호시스템을 정비하는 데 있어서 지방자치단체가 어떠한 형태로 개입하는 것이 바람직한지에 대한 논의가 필요한 시기이다.

한편, 민간차원의 권리옹호노력도 우리나라와 일본에서는 큰 차이가 있다. 우리나라에서는 최근에 일부 기관들을 중심으로 장기요양보호를 필요로 하는 노인의 권리옹호를 위해 당사자 및 시민들을 활용한 옴부즈맨형태의 권리옹호활동이 일부 기관에서 시도되고 있지만, 실제 이러한 옴부즈맨형태의 권리옹호활동이 장기요양보호를 필요로 하는 노인의 권리옹호에 얼마나 기여하고 있는지를 평가하기는 용이하지 않다. 실제로 현재 시도되고 있는 노인당사자를 활용한 옴부즈맨형태의 활동은 실제 장기요양보호를 필요로 하는 노인에 대한 권익보호도 활동의 목적에 포함되기는 하지만, 활동 목적의 일부에 지나지 않으며, 현재 시행되고 있는 활동은 노인인력활용의 측면의 목적이 더 강한

것을 부정하기 어렵다는 한계를 가지고 있다. 또한, 다양한 민간기관이 읍부즈맨형태의 권리옹호활동은 시도하고 있지만, 대부분의 활동이 중복되거나 단기성 사업적인 성격으로 전개되고 있는 실정이다. 이에 반해 일본에서는 1990년대 후반 이후, 일부 지방자치단체에서 도입되었던 읍부즈맨활동이 당사자읍부즈맨, 시설단독형읍부즈맨, 지역사회연계형읍부즈맨, 시민읍부즈맨 등 매우 다양한 형태로 전개되면서, 이러한 다양한 활동이 2001년에 제도화된 개호상담원과견사업과 같은 정책의 제도에 영향을 미치는 등, 다양한 주체에 의한 권리옹호활동은 장기요양보호를 필요로 하는 노인의 권리옹호를 위해 상호보완적인 기능을 담당하고 있다.

이러한 점을 감안하여 보면, 우리나라에서도 다양한 주체에 의한 권리옹호활동이 모색될 것으로 예측할 수 있다. 최근, 노인복지관뿐 아니라 노인장기요양보호제도를 운영하는 국민건강보험공단에서도 일부 지역에서 장기요양기관의 모니터링을 위해 읍부즈맨을 활용하는 방침을 표명하는 등¹¹⁾ 다양한 기관에서 읍부즈맨활동을 통한 노인권리옹호사업의 가능성을 타진하고 있고, 일부 장기요양시설에서는 자체적으로 모니터링, 가족모임 등을 통해 노인권리옹호를 위한 활동을 모색하고 있다. 이러한 점을 감안하면, 다양한 주체에 의한 권리옹호활동을 효과적으로 연계할 수 있는 장치가 마련될 필요가 있다. 또한, 향후 우리나라의 장기요양보호를 필요로 하는 노인을 위한 공적 권리옹호시스템은 단기성 사업적 활동이 아니라 장기요양보호를 필요로 하는 노인이 권리옹호에 대한 욕구의 수준에 맞는 다양한 수준의 중층적이며 지속적인 권리옹호시스템이 마련되어야 한다.

본 연구에서는 우리나라 장기요양보호노인의 권익옹호시스템의 현주소를 점검하고 일본에서 추진되고 있는 다양한 권리옹호시스템의 현황을 살펴보았다. 이러한 분석들은 앞으로 우리나라의 장기요양보호 노인을 위한 권리옹호시스템 구축을 모색하는 데에 기초자료로 활용될 수 있으나, 본 연구는 한국과 일본의 권리옹호시스템을 비교분석하는 데에 있어 한국과 일본의 장기요양보호제도가 가지는 각각의 구조적인 차이 분석과 그에 맞는 구체적인 대안까지는 제시하지 못하고 있으며, 일본에 국한된 비교분석을 하고 있어 다른 국가의 노인권리옹호에 대한 검토가 면밀히 이루어지지 못한 한계가 있다. 따라서, 후속 연구에서는 양국의 장기요양보호체계의 구조적 특징을 분석하고 우리나라에 맞는 구체적인 대안을 제시할 수 있는 연구가 수행되어야 할 필요가 있으며, 일본

11) 충청투데이 <http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html>

의 다른 선진국가의 장기요양보호노인을 위한 권리옹호시스템을 좀 더 비교·고찰하여 우리나라에의 적용 방안, 노인권리옹호를 위한 정책 및 제도를 추진할 수 있는 법적 근거 마련, 중앙정부 뿐 아니라 지역사회 수준에 적용 가능한 모형 개발, 시범사업 등 다양한 방법들에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

모선희는 미국 Iowa State Univ.에서 사회학 석·박사학위를 받았으며, 현재 공주대학교 사회복지학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 노년학, 여성복지, 가족복지이며, 현재 고용에서의 연령 차별, 노인인권의식 등을 연구하고 있다. (E-mail: shmo@kongju.ac.kr)

이서영은 일본 동양대학교대학원에서 사회복지학 석·박사학위를 받았으며, 현재 서울사이버대학교 노인복지학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 노인복지정책 및 실천이며, 현재 노인시설 및 노인장기요양정책, 노인권리옹호 관련 연구를 진행하고 있다. (E-mail: seoyoung@iscu.ac.kr)

최은희는 공주대학교에서 사회복지학 석·박사학위를 받았으며, 현재 충남여성정책개발원 복지·다문화정책실 실장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 노인복지 및 지역복지이며, 현재 노인복지 및 다문화 관련 연구를 진행하고 있다. (E-mail: choeeh@hanmail.net)

참고문헌

- 강지현, 모선희(2003). 미국의 장기요양보호홈부즈맨프로그램. 박재간(편), *고령화사회와 노인복지의 과제*, 아시아미디어리서치, pp.507-539.
- 국가인권위원회(2008). *인권증진행동계획(2009~2011)*. 서울: 국가인권위원회.
- 권중돈(2006). *노인복지시설의 인권보호와 학대예방*. 2006년도 한국노인학대예방센터 직원연구 자료.
- 김미경 외(2010). *인권관점에서 본 분야별 조례현황과 개선방안에 관한 연구*. 광주: 국가인권위원회 광주인권사무소.
- 김미혜(1999). *노인과 인권*. 복지동향, 8, 참여연대.
- 모선희 외(2004). *경제적·사회적·문화적 권리 NAP수립을 위한 노인권 기초현황 조사*. 서울: 국가인권위원회.
- 박경서(2009). *지구촌 시대의 평화와 인권*. 서울: 나남.
- 부산복지개발원(2008). *사회복지생활시설 인권교육교재*. 부산: 부산복지개발원.
- 보건복지가족부 고시 제2009-85호.
- 보건복지부 고시 제2010-49호.
- 서혜경(2001). *노인권의 운동의 오늘과 내일*. 밝은 노후, 1, pp.25-31.
- 안진(2007). *노인인권의 발달과 현황에 관한 소고*. 인권법평론, 1, pp.109-134.
- 이명현(2004). *사회복지에서의 이용자 지원을 위한 권리옹호시스템에 대한 고찰*. 한국사회복지학, 56(2), pp.29-52.
- 이서영(2009). *일본의 권리옹호시스템에 관한 연구: 지역네트워크형 옴부즈활동의 함의*. 노인복지연구, 44, pp.303-326.
- 이은영(2001). *성년후견제도에 관한 입법제안*. 한일법학, 20, pp.19-64.
- 오석준(2004). *의료기관 평가에 관한 소고*. 대한병원협회지, 292, pp.4-6.
- 한국노인종합복지관협회(2010a). *노인권익위원교육교재*. 서울: 한국노인종합복지관협회.
- 한국노인종합복지관협회(2010b). *노인권익위원파견사업효과성 평가연구*. 서울: 한국노인종합복지관협회.
- 허은실(2010). *노인인권개념 및 학대에 관한 고찰*. 박사학위논문, 한서대학교, 충남.
- 大友信勝, 朝倉美江(2002). *福祉オンブズネット*. 一橋出版.

- 新井誠(2000). 成年後見制度の展望. 法律のひろば, 53(4), pp.37-43.
- 石渡和美(2010). 社会福祉施設における権利擁護の仕組み. 社会福祉研究, 107, 鉄道弘済会, pp. 20-28.
- 磯村保(2000). 成年後見制度の多元化. 民商法雑誌, 22(4), pp.474-493.
- 河野正輝, 盧蘭淑(2003). 介護保健と権利養護. 江源法学, 17, pp.189-218.
- 菊地馨実(2000). 介護保険制度と利用者の権利擁護. 社会保障研究, 36(2), pp.235-245.
- 権利擁護研究会(2001). ソーシャルワークと権利擁護. 中央法規.
- 高山直樹(1999). ソーシャルワークと権利擁護. ソーシャルワーク研究, 25(2), pp.18-25.
- 高山直樹 외(2002). 権利擁護. 中央法規.
- 福祉オンブズマン研究会(2000). 福祉オンブズマン. 中央法規出版.
- 矢原絵里(2009). 神奈川件における苦情解決システムの展開. 東洋英和学院大学人文社会科学論集, 27, pp.109-125.
- Sorenson, Corinna(2007). Quality Measurement and Assurance of Long-term care for older people. *Euro Observer*, 9(2), pp1-8.
- Aoa.(2011).http://www.aoa.gov/AoARoot/AoA_Programs/index.aspx에서 2011.1.31 인출.
- 노인장기요양보험(2011). <http://www.longtermcare.or.kr>에서 2011.1.31 인출.
- 법제처(2011). <http://www.moleg.go.kr>에서 2011.1.31 인출.
- 보건복지부 전자바우처 클린센터(2011). <http://www.vclean.or.kr>에서 2011.1.31 인출.
- 우리복지시민연합 노인장기요양상담실(2011). <http://wooriwelfare.org>에서 2011.1.31 인출.
- 충청투데이(2011). <http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html>에서 2011.3.11 인출.
- 한국노인인권센터카페(2011). <http://cafe.naver.com/eright>에서 2011.1.31 인출.

A Study on the Advocacy Systems in Korea and Japan for the Elderly in Need of Long-Term Care

Mo, Seon Hee
(Kongju National University)

Lee, Seo Young
(Seoul Cyber University)

Choe, Eun Hee
(Chungnam Women's Policy Development Institute)

Since the inception of the Long Term Care Insurance in 2008, issues such as providing adequate levels of long-term care services, improving the quality of the services, and promoting user advocacy have attracted considerable interests from the academia as well as practitioners in the field. However, the current policy measures are not sufficient enough to meet these objectives. The purpose of this study is to compare the systems and operations of public advocacy of the two countries for the elderly in need of long-term care. In terms of the systems, we looked into the major institutions, functions and roles of public advocacy with particular reference to the related laws and policies, and in terms of the operations, we cross-examined advocacy activities carried out by various groups in each country. Japan has well-established laws and policies with regard to public advocacy for the elderly in need of long term care, and different groups are working on building up their own advocacy systems, which has significant implications for Korea's advocacy system. In Japan, even before the inception of the long-term care insurance, various types of advocacy efforts had been undertaken by local governments, and a number of ombudsman activities had been carried out in the private sector. There are now many advocacy groups involved in a variety of advocacy programs in Japan. If Korea follows suit, there will emerge various advocacy groups engaged in a variety of advocacy activities. In this respect, Korea needs to establish an advocacy system that can meet different levels of demands from the elderly on a long-term basis rather than carry out short-term project based activities. This study provides essential data to be used in establishing an advocacy system for the elderly in need of long term care in Korea.

Keywords: Advocacy System, the Elderly in need of Long-Term Care