

# 정신장애인 권익옹호 모니터링 지표개발 연구

이 기 연 (서강대학교 공공정책대학원 교수)

## I. 서 론

### 1. 연구배경 및 필요성

중앙정신보건사업지원단(2007)은 우리나라 국민의 정신질환에 대한 편견과 정신질환에 대한 태도를 정기적으로 모니터링 하기위해 2003년부터 실태조사를 실시해오고 있다. 이중 정신질환자에 대한 수용도를 직장동료, 거주시설설치, 정신질환 유경험자의 보육행위, 정신질환유경험자와의 이웃되기 등의 질문항목의 연도별 변화추이는 다음과 같다. 즉, 직장동료나 이웃으로 받아들이겠다는 등 사회적 수용도는 점차 개선되고 있는 것으로 보이나 우리 동네에 정신장애인 거주시설설치나 정신질환유경험자의 보육행위 등, 구체적인 생활 속에서의 수용도는 2006년에 비해 오히려 감소하고 있다. 이러한 태도는 정신장애인을 위한 지역사회시설 설치나 정신장애인의 고용 등 정신장애인의 실제적인 사회참여의 수준을 높이기 위해서는 더 높은 수준의 편견이나 차별개선을 위한 전략이 필요함을 시사한다.

한편 정신장애인의 가족의 보호 및 옹호기능의 충분성은 가족의 보호부담에 전적으로 좌우되고 있다. 현재와 같은 가족의 높은 보호부담 하에서는 보호의무자에 의한 89.4%에 이르는 높은 비자의입원율(중앙정신보건사업지원단, 2007)이 나타내는 바와 같이 정신장애인의 자기결정권의 침해 및 각종서비스에서의 인권 침해적 처우라는 악순환의 고리를 끊기 어려운 상태이다. 그러나 재가정신장애인이 가족으로부터 신체적 폭력을 당한 경험은 46%, 정신장애인으로 부터 가족이 신체폭력을 당한 경험은 52%로 보고되고 있다. 반면 언어폭력의 경우는 가족으로부터가 66%, 정신장애인으로 부터가 34%로 정신장애인이 가족으로부터 2배 가까운 언어폭력을 경험하고 있다.

정신장애인의 기능에 대한 평가에 있어서, 일상생활기능 전 영역에서 지역사회재활서비스이용정신장애인보다 가족의 평가가 유의미하게 낮다( $t=10.011$ ,  $p<.001$ )(국가인권위원회, 2009). 또한 치료 및 재활서비스에 대해 정신장애인과 가족 간 욕구불일치가 있었으며, 특히 지역사회재활서비스를 이용하지 않는 집단의 가족과 정신장애인의 욕구불일치 수준이 높았다. 이는 서비스체계에 노출되지 않는 집단의 경우 정신장애인 당사자에 대한 옹호기능이 더욱 요구됨을 시사한다.

이상의 정신장애인 차별실태를 통해서 살펴본 바와 같이 정신장애인의 차별개선 및 권익옹호의 수준은 지속적인 변화를 보이고 있으나 만족할만한 수준으로 평가하기 어렵다. 특히 정신질환 고

위험군의 정신건강문제는 사회적 차별이나 배제의 결과이기도 하고 원인이 되기도 한다. 따라서 이러한 차별이나 배제를 극복하기 위한 노력은 중요한 정신보건정책 목표가 되어야 할 것이다. 이를 위한 노력은 정신장애에 대한 차별적 인식을 평가하고 개선해나기 위한 실태조사 등의 간접적 전략에서부터 적극적인 옹호를 위한 구체적인 action plan(anti-stigma program)의 수립이 필요하다.

옹호는 정신질환을 통제하고 정신건강을 확보하기 위한 수많은 노력 중 가장 중요하고 핵심적인 요소이다(WHO, 2003). 이에 국가차원의 옹호는 차별이나 억압에 대한 법적, 제도적 개선 시스템을 구축하고 있으나 서비스 제공 단위의 구체적인 옹호지침이 마련되어 있지 않아 제도와의 유리 그 실효성을 발휘하기 어려운 상태이다. 특히 정신장애인의 권익옹호는 사회적 수용도의 개선뿐만 아니라 실질적인 삶의 질적 변화를 통해 달성될 수 있다. 따라서 옹호를 위한 구체적이고 분명한 목표를 제시하고 이러한 목표가 현실적으로 달성 가능하도록 하는 실행체계를 마련해야 한다.

현재 우리나라는 옹호의 수준을 향상시키기 위해 차별이나 억압에 대한 법적, 제도적 개선이라는 또 다른 형태의 통제 시스템을 통해 다루려고 하며, 이 과정에 당사자의 적극적인 자기옹호를 지원하기 위한 체계는 전무하다. 이러한 과정에 소비자가 배제되어 있다는 것은 이러한 시스템이 제대로 작동하기 어려운 구조가 될 가능성이 높음을 시사한다. 따라서 옹호를 위한 구체적이고 분명한 목표를 제시하고 이러한 목표가 현실적으로 달성 가능하도록 하는 실행추진체계를 마련해야 한다. 이를 위한 장기적인 전략은 모니터링 시스템이라 할 수 있으며 모니터링체계의 주체가 서비스제공자나 옴브즈만에서 당사자로의 전환이 요구된다. 이는 당사자에 대한 지속적인 임파워먼트를 지원하기 위한 노력 역시 전제되어야 하며, 현재와 같이 국가인권위원회라고 하는 국가조직이 외에도 좀 더 다양한 민간 혹은 비정부기구의 옹호조직의 탄생을 지원할 필요가 있다.

그러나 현 정신보건법상에는 정신보건기관별 권익보호책임자 지정 및 의무교육실시를 규정하고 있을 뿐이며, 정신장애인 권익을 위한 단체 지원이 가능하지만 정부보조금지원은 ‘정신장애인가족협회’에 대한 지원만 이루어져왔다. 한편 당사자단체인 ‘정신장애인협회’는 정신장애인가족협회 안에서 형식적으로 운영되고 있을 뿐 예산 등 실질적 운영을 위한 지원이 거의 이루어지지 않고 있다. 이밖에 정신보건기관에서 정신장애인을 지원하기 위한 자조 그룹들은 재할프프로그램의 일환으로 운영되고 있거나, 자조그룹의 성격을 일부 유지하고 있는 조직은 운영의 독립성을 확보하기 위한 자체 운영비를 확보하지 못한 상태에서 온라인 카페 수준을 벗어나지 못하고 있는 실정으로 특히 전문성을 가진 정신장애인 권익옹호단체도 찾아보기 어려운 상황이다(국가인권위원회, 2009).

따라서 정책수립, 시설운영 및 서비스제공과정에 정신장애인 보호자뿐 아니라 당사자의 참여 보장에서부터 자조단체와 전문적인 정신장애인 권익옹호단체 설립과 운영지원에 이르기까지 다양한 형태의 권익옹호방안이 개발되고 활성화 될 수 있도록 지원하기 위한 체계적인 노력이 필요하다.

이에 본 연구에서는 문헌연구 및 정신장애인 권익옹호관련 조직에 대한 질적 조사, 실무자 및 참여자에 대한 심층 면접조사를 통해 정신장애인권익옹호를 위한 주요 성과목표의 개발 및 이를 토대로 권익옹호수준을 모니터링하기 위한 지침개발을 목적으로 한다.

## 2. 연구 내용 및 방법

### 가) 개요

본 연구는 연구의 기본 설계를 토대로 하여 관련 전문가로 구성된 자문단과 현 권익옹호관련 사업에 대한 모니터링 및 실무자들의 현장의견을 적극 반영한 추진체계를 강조한다.

특히 아직은 태동기라 할 수 있는 자조모임이나 권익옹호사업에 대한 집중적 탐색을 통한 현장성의 반영, 기존사업을 통한 주요 권익옹호 성과 혹은 그 가능성을 탐색하기 위해 시범사업의 서비스제공자와 이용자 경험에 대한 질적 내용분석을 주요 연구방법론으로 채택하며, 이에 이들의 적극적 참여가 요구된다. 따라서 기존의 유사 권익옹호사업 관련 실무자와 참여자는 연구대상이자 연구 참여자로서 연구수행체계의 중요한 한 부분을 차지했다.

### 나) 연구내용

본 연구는 정신장애인 권익옹호관련 선행연구 및 기존프로그램에 대한 검토, 이를 통해 서비스 제공기관을 중심으로 활용할 수 있는 정신장애인 권익옹호 모니터링 지표개발, 정신장애인 권익옹호 서비스를 수행하기 위한 지침개발이 주요 연구내용이며, 그 세부내용은 아래와 같다.

#### (1) 국내 정신장애인권익옹호서비스 현황조사 및 평가

국내의 기존 정신장애인권익옹호서비스 현황조사를 통해 기존사업의 구체적인 운영체계를 비롯하여 사업 수행방식 및 과정에 대한 집중적 모니터링을 통해 어떠한 성과를 거두고 있는지 탐색적 조사를 시행하며 기존사업의 주요 기능을 검토하였다.

#### (2) 정신장애인 권익옹호지표 및 적용지침 개발

문헌연구 및 기존사업에 대한 분석을 통해 발전 지향적 핵심기능의 수행을 통해 달성할 수 있는 모니터링 성과지표 개발을 통해 권익옹호사업의 성과평가기준 및 성격을 전문가 및 소비자 의견수렴, 핵심기능수행, 평가 및 지원체계간의 유기적 연결방안을 규명했다.

### 다) 연구방법

#### (1) 문헌연구

정신장애인 권익옹호관련 연구, 주요 옹호지침 관련한 기존 연구를 검토하며, 특히 해외의 정신장애인 권익옹호관련 사업의 수행체계 및 주요 서비스, 질 관리 지원방안에 대해 문헌 및 인터넷 검색을 통해 자료수집 및 분석을 수행했다.

#### (2) 기존 권익옹호사업 현황조사

권익옹호 지표 및 적용지침개발을 위한 기존의 권익옹호사업에 현장모니터링, 관련 실적 및 관련기록에 대한 내용분석을 통해 추후 모니터링체계의 방향설정을 위한 탐색적 연구를 수행했다.

#### (3) 전문가 및 참여자에 대한 초점집단 및 심층면접조사

정신장애인 권익옹호 사업을 수행해본 경험이 있는 실무자중심의 초점집단을 운영하여 권익옹호사업의 핵심기능 및 이러한 기능 수행상의 장애요인 또는 보호요인을 도출했다. 아울러 참여자에 대한 심층면접을 통해 권익옹호 모니터링 지표개발을 위한 일차자료를 생성했다.

#### (4) 연구 및 정책 자문회의 운영

연구단계별 연구자문회의를 통한 포괄적이고 종합적인 의견을 수렴하였으며, 이를 통해 정신장애인 권익옹호 모니터링사업의 확산전략개발에 활용하였다.

## II. 선행연구 검토

### 1. 권익옹호

#### 가) 권익옹호의 개념

권익(權益, rights and interests)<sup>1)</sup>은 권리와 그에 따르는 이익을 의미한다. 권익옹호는 개인의 권리 및 그에 따른 이익을 옹호한다는 사전적 의미를 가진다. 즉, 신체적, 정서적 안녕(well-being)을 포함한 인간과 신체에 영향을 주는 것에 대한 개인적 권리(Tuttle and Silva, 2007) 및 그에 따른 이익을 옹호한다는 의미이다. 특히 옹호는 법률분야에서 도입된 개념으로 클라이언트의 이익을 대변하며, 심지어 클라이언트의 입장에서 기관의 정책에 반하는 행동을 포함하는 개념이다(Mailick, 1979; Kirst Ashman, and Hull, 1999). 그러나 과거 사회복지에서는 서비스이용자를 ‘권리의 주체’보다는 ‘곤란에 빠진 사람’으로 간주하여 사회에 적응시키는 것이 주된 목적이었다. 이에 반해 권익옹호는 사회복지 이용주체의 권익의 회복과 유지를 강조하는 변화라 할 수 있다. 자기결정권의 존중이 더욱 중요시되고 있는 최근 복지 상황 속에서 권익옹호는 인권의식의 향상과 함께 사회복지의 근간을 유지하는 중요한 요소가 되고 있다. 이처럼 권익옹호 개념의 성립에는 인권개념이 기반이 되고 있는데, 이는 1948년의 세계 인권선언을 비롯한, 아동의 권리선언(1959), 정신장애인의 권리선언(1971), 장애인의 권리선언(1975), 아동의 권리에 관한 조약(1989) 등 복지에 관한 선언·조약이 사람들의 인권의식을 향상시켜 온 것도 영향이 크다(이명현, 2009). 따라서 권익을 확보하기 위해서는 옹호실천이 중요함과 동시에 옹호실천의 초점은 권리 및 권익에 기반해야 한다는 점에서 권리 혹은 권익과 옹호는 불가분의 관계에 있다. 사회복지실천과정에서의 권익옹호란 클라이언트의 사회 심리적 욕구를 확인하고 그것을 해결하기 위해서 사회복지사가 큰소리로 요구하고 행동을 취함으로써 관계자에게 영향력을 행사하는 의도적이며 계획된 활동으로서 이 방법이 아닌 다른 방법으로는 클라이언트의 요구가 해결되지 못하는 시점에서 시작되는 활동이라 할 수 있다.

#### 나) 권익옹호의 유형

Bateman(2000)은 옹호를 자기옹호, 시민권옹호, 법적옹호로 구분하고 있다. 한편 영국의 정신장애인 소비자단체인 MIND는 권익옹호의 유형 및 주요 특성은 다음과 같이 설명하고 있다(MIND, 1992).

첫째, 자기옹호(Self-Advocacy)는 클라이언트가 스스로 자신의 권리를 주장하고 자기의 요구와 관심을 표명하며 스스로의 능력에 맞게 시민으로서의 의무를 다 하려는 것에 초점을 둔다. 따라서 자기옹호를 위해 집단을 활용하거나 사회생활에의 참여를 더욱 심화시키기 위한 훈련 및 기능과 경험을 얻을 수 있도록 하는 것이 필요하다.

1) 사전적 정의에서와 같이 권익은 권리와 그에 따르는 이익을 포괄함으로써 제도적, 법적인 권리와 함께 실제적인, 생활상의 이익을 포함하는 개념으로 확장되어 있다. 옹호실천과 관련해서는 권리옹호, 권익옹호라는 용어가 혼용되고 있으나 본 연구에서는 정신장애인의 권리에 기반한, 실제적인 삶의 욕구와 이익을 다룬다는 측면에서 권익옹호라는 용어로 통일하여 사용하고자 한다.