

● 제298회 ●
서울특별시의회(정례회)
제8차 보건복지위원회

서울특별시 실종아동등의 발생예방 및 지원에
관한 조례안
검 토 보 고 서

2020. 12. 17.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 노승재 의원 발의 】

의안번호 1635

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 노승재 의원의 14명
- 나. 제안일 : 2020. 6. 30.
- 다. 회부일 : 2020. 7. 8.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 어린이, 노인, 장애인등의 실종예방과 실종자의 조기발견을 위한 지원 등에 관한 근거규정 마련을 통해 실종자 가정의 고통과 피해 등을 줄이려는 것임.

나. 주요내용

- 실종아동등의 발생예방 및 지원에 관한 계획의 수립에 관한 사항을 규정함 (안 제4조)
- 예방·지원사업의 대상등에 대한 사항을 규정함 (안 제5조).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」, 「지방자치법」, 「장애인복지법」, 「치매관리법」, 「사회복지사업법」, 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 시행령」, 「대전광역시 서구 실종아동등의 발생예방 및 지원에 관한 조례」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨).

다. 기 타 : 해당없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 조례안의 개요

- 2005년 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」이 제정되면서 실종아동등의 예방 및 조속한 발견을 위한 노력이 체계화되고, 시민들의 관심도 커졌으나, 아동등의 실종사건은 여전히 지속적으로 발생하고 있음.

<실종아동등 신고접수 및 처리현황>

(단위 : 건)

구분		2015	2016	2017	2018	2019
총계	신고접수	36,785	38,281	38,789	42,992	42,390
	미발견	8	14	18	25	186
신고당시 18세 미만 아동	신고접수	19,428	19,870	19,956	21,980	21,551
	미발견	1	5	5	10	99
지적장애인 (연령불문)	신고접수	8,311	8,542	8,525	8,881	8,360
	미발견	3	3	7	12	75
치매환자 (연령불문)	신고접수	9,046	9,869	10,308	12,131	12,479
	미발견	4	6	6	3	12

주 : 1) 신고접수건수: 실종자정보시스템에 입력된 찾는 아동등 건수

2) 미발견건수¹⁾: 통계산정시점(매년 12월 31일)에 실종자정보시스템상 미해제상태인 찾는 아동등 건수

출처 : 경찰청 실종자정보시스템

1) 경찰청에 따르면 미발견 통계는 최근사건일수록 상대적으로 많으며, 지속적인 추적/발견을 통해 '19년 미발견자도 향후 감소할 것으로 예상됨('18년 미발견자도 당해연도末에는 184건이었으나 1년여간의 추적관리를 통해 현재 25건으로 감소한 것임)

- 동 조례안은 18세 미만 아동, 지적·자폐성·정신장애인과 치매환자 등의 실종 예방 및 복귀 지원에 필요한 사항을 규정하려는 내용으로, 8개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음.
- 먼저, 조례의 목적(안 제1조)으로 실종아동등의 발생을 예방하고 조속한 발견과 복귀에 필요한 사항 규정하고,
- 시장의 책무(안 제3조), 예방·지원계획 수립(안 제5조), 사업대상과 사업의 내용(안 제5조 및 제6조), 상호협력체계 구축(안 제7조) 등에 대한 사항을 명시하고 있음.

<조례안의 조문 배열>

제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(시장의 책무) 제4조(예방·지원계획의 수립 등) 제5조(예방·지원사업의 대상)	제6조(사업의 내용) 제7조(상호협력체계의 구축) 제8조(시행규칙) 부 칙
---	---

2 주요사항 검토

□ 실종아동등의 발생예방 및 지원에 대한 조례 입법화²⁾

- 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률(이하 「실종아동법」)」은 실

2) 정부입법지원센터(<http://www.lawmaking.go.kr/>)를 통한 자치입법 지원 사례 중 법제처 의견 20-0160을 발췌·수정하여 인용하였음.

중아동등의 발생을 예방하고 조속한 발견과 복귀를 도모하고, 복귀 후 사회적응 지원을 위한 사항을 규정³⁾하고 있으며, 이를 국가의 책무로 명시하고 보건복지부장관과 경찰청장에서 관련 사무를 위임하고 있음⁴⁾.

- 법에서 국가의 사무로 규정하고 서울시나 서울시장에게 구체적인 책무를 부여하지 않은 사항에 대해 조례로 제정하는 하는 것과 관련하여, 「지방자치법」 제22조⁵⁾에 따라 지방자치단체는 법령의

3) 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 실종아동등의 발생을 예방하고 조속한 발견과 복귀를 도모하며 복귀 후의 사회 적응을 지원함으로써 실종아동등과 가정의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.

4) 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률(이하 「실종아동법」) 제3조(국가의 책무) ① 보건복지부장관은 실종아동등의 발생예방, 조속한 발견·복귀와 복귀 후 사회 적응을 위하여 다음 각 호의 사항을 시행하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 18., 2011. 8. 4.>

1. 실종아동등을 위한 정책 수립 및 시행
2. 실종아동등과 관련한 실태조사 및 연구
3. 실종아동등의 발생예방을 위한 연구·교육 및 홍보
4. 제8조에 따른 정보연계시스템 및 데이터베이스의 구축·운영
5. 실종아동등의 가족지원
6. 실종아동등의 복귀 후 사회 적응을 위한 상담 및 치료서비스 제공
7. 그 밖에 실종아동등의 보호 및 지원에 필요한 사항

② 경찰청장은 실종아동등의 조속한 발견과 복귀를 위하여 다음 각 호의 사항을 시행하여야 한다. <개정 2011. 8. 4.>

1. 실종아동등에 대한 신고체계의 구축 및 운영
2. 실종아동등의 발견을 위한 수색 및 수사
3. 제11조에 따른 유전자검사대상물의 채취
4. 그 밖에 실종아동등의 발견을 위하여 필요한 사항

③ 「아동복지법」 제10조에 따른 아동정책조정위원회는 제1항의 보건복지부장관의 책무와 제2항의 경찰청장의 책무 등 실종아동등과 관련한 국가의 책무 수행을 종합·조정한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 18., 2011. 8. 4.>

5) 「지방자치법」 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에

범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 여기서 “법령의 범위 안”이란 “법령에 위반되지 않는 범위 내”를 의미하고⁶⁾, “그 사무”란 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무를 의미하므로⁷⁾ 자치사무에 대해서는 상위 법령에 반하지 않는 범위에서 조례로 정할 수 있다 할 것임.

- 또한 「지방자치법」 제9조제2항제2호에서는 주민복지에 관한 사업(가목), 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진(라목)을 지방자치단체의 사무로 예시하고 있는 바, 실종아동등(18세 미만 아동, 지적·자폐성·정신장애인과 치매환자 등)의 발생예방 및 지원에 관한 사항은 “자치사무”로 조례에 제정할 수 있다고 볼 수 있을 것임.
- 다만 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우라면 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니라고 할 것임.⁸⁾

관한 사항이나 별칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

6) 대법원 2009. 4. 9. 선고 2007추103 판결 참조

7) 대법원 2017. 12. 5. 선고, 2016추5162 판결 참조

- 이와 관련하여 입법법률 자문을 구한 결과, 3건 모두 조례 제정이 가능하다는 의견으로 구체적인 내용은 다음과 같음

구분	입법법률자문 주요내용
1	<p>○ 상위법인 실종아동법에 위반되지 아니하고, 주민의 권리제한이나 의무부과, 벌칙 등의 조항이 없으며, 실종아동법이 이미 정하고 있는 사항을 정하고 있는 부분이 있다고 하더라도, 국가법령의 조례로 지역의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것은 용인되는 경우임</p>
2	<p>○ 해당 조례안은 실종아동법과 그 목적 및 취지를 같이 하는 것이나, 실종아동 등의 발생예방을 위한 교육 및 홍보 외에도 실종재발방지를 위한 상담 및 교육 등을 지원하는 것이라는 점에서 실종아동법과는 다른 점이 있고,</p> <p>○ 실종아동법이 의도하는 목적과 효과를 저해할 우려는 없다고 보여지며, 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 실종아동보호를 위한 적절한 조치를 취하는 것을 용인하는 취지로 보여지므로 실종아동법의 규정과 모순·저촉되는 것으로 보기는 어려움.</p>
3	<p>○ 조례안 자체가 ‘조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때(대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결)에 해당하며 법령에 위반되는 것은 아니라고 보임.</p> <p>○ 다만 해당 조례에 따라 예방지원계획 및 사업을 구체적으로 만들면서는 보건복지부장관이 정한 것과 모순되지 않도록 확인할 필요가 있음.</p>

8) 대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결 참조

□ 총칙 규정(안 제1조~제3조)

- 본 조례안은 총칙규정에서 목적(안 제1조)과 용어정의(안 제2조), 시장의 책무(안 제3조)에 대해 명시하고 있으며, 실종아동등의 발생 예방 및 지원에 필요한 기본적, 총괄적 사항을 규정하고 있음.
- 조례안에 따른 정책 대상은 ‘실종아동’이 아니라 ‘실종아동등’으로, 안 제2항제1호에서 ‘아동등’이 「실종아동법」 제2조제1호와 같이 실종 당시 18세 미만인 아동, 「장애인복지법」 제2조의 장애인 중 지적장애인, 자폐성장아인 또는 정신장애인, 「치매관리법」 제2조제2호의 치매환자를 모두 포함한다 할 것임.

안 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “아동등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 실종 당시 18세 미만인 아동

나. 「장애인복지법」 제2조의 장애인 중 지적장애인, 자폐성장아인 또는 정신장애인

다. 「치매관리법」 제2조제2호의 치매환자

2. “실종아동등”이란 약취(略取)·유인(誘引) 또는 유기(遺棄)되거나 사고를 당하거나 가출하거나 길을 잃는 등의 사유로 인하여 보호자로부터 이탈(離脫)된 아동등을 말한다.

- 이에 각각의 대상에 관한 사무를 담당하는 여성가족정책실 가족담당관, 지적장애인이나 정신장애인을 담당하는 시민건강국 보건의료정책과, 자폐성장아인을 담당하는 복지정책실 장애인정책과와 장애인 자립지원과, 치매환자를 담당하는 시민건강국 건강증진과와 치매어

르신을 담당하는 복지정책실 어르신복지과까지 3개실국 6개과가 모두 관련 부서로, 조례 시행시 합동으로 추진할 것인지, 특정 부서를 주무부서로 지정하여 추진할 것인지 등에 대한 추가적인 검토가 요망된다 할 것임.

□ 예방·지원계획의 수립 등(안 제4조)

- 조례안은 매년 실종아동등의 발생예방 및 지원에 관한 계획을 매년 수립·시행하도록 하고 있으며, 계획에는 ▲기본목표 및 추진방향, ▲예방 대책, ▲예방 교육 등 당사자 및 보호자·보호시설에 대한 지원, ▲연구 지원, ▲민관 상호협력체계 구축, ▲그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항이 포함됨.

□ 예방·지원사업 관련(안 제5조~제6조)

- 조례안은 사업의 대상을 서울시에 거주하거나 서울시 소재 보호시설에서 생활하는 실종아동등 및 그 보호자, 보호시설 등으로 정하고(안 제5조), 실종아동등의 발생예방을 위한 교육 및 홍보와 실종 재발방지를 위한 상담 및 교육 등을 실시(안 제6조)하도록 하고 있음.
- 다만 사업의 내용이 교육, 홍보, 상담 등인데 그 사업대상을 사람이 아닌 시설로 규정한 것은 적합하지 않는 바, 안 제5조제2호의 보호시설을 보호시설 이용자나 종사자로 수정하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

안 제5조(예방·지원사업의 대상) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대상에 대하여 제6조제1항에 따른 사업을 실시할 수 있다.

1. 「주민등록법」에 따라 서울특별시(이하 “시”라 한다)에 주소를 두고 실제로 거주하거나 시에 소재한 보호시설에 입소한 실종아동등 및 그 보호자

2. 보호시설

3. 그 밖에 사업의 실시가 필요하다고 시장이 인정하는 대상

□ 상호협력체계의 구축(안 제7조)

- 조례안은 실종아동등 관련 사업의 체계적인 추진을 위하여 실종아동등의 보호 지원 정책의 수행 주체인 보건복지부와 경창관서, 보호시설 등과의 상호협력체계를 구축할 수 있도록 하고 있는 바, 기관 간의 상시 협력체계를 통해 보다 원활한 사업 추진이 가능할 것으로 판단됨.

3 종합 의견

- 실종아동등의 보호 및 발생예방에 필요한 제도와 연건을 조성하기 위한 서울시차원의 정책을 수립하고 시행하고자 하는 동 조례안의 입법취지는 매우 인정된다 할 것임.
- 다만, 조례에 따른 정책 대상이 아동, 장애인, 치매노인으로 각각 상이하여 조례 집행부서 조정이 필요하며, 지원사업의 대상을 시설에서 종사자등 사람으로 변경하는 것에 대한 추가적인 검토가 요구된다 할 것임.