

● 제322회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 정신질환자 자립생활 지원에 관한 조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 1550)

2024. 2. 26.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【유만희 의원 대표 발의】

의안번호 1550

I. 조례안 개요

1. 제안경위

가. 제안자 : 유만희 의원 외 10명

나. 발의일자 : 2024년 02월 02일

다. 회부일자 : 2024년 02월 07일

2. 제안이유

- 현행 조례는 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘법’)에 따른 정신건강증진시설 중 정신의료기관(법 제19조), 국립·공립 정신병원(법 제21조), 정신요양시설(법 제22조)에서 퇴소하는 자에 대해서만 지원을 할 수 있도록 규정되어 있음. 따라서, 정신재활시설 중 생활시설 등에서 퇴소하는 자의 경우는 지원을 받지 못하고 있는 상황임.
- 이에, 퇴소자 지원대상 시설에 법 제26조에 따른 정신재활시설을 추가하고자 함.

3. 주요내용

가. 퇴소자 지원대상 정신건강증진시설에 정신재활시설을 추가로

규정함(안 제12조 각 호 외의 부분).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계서 미첨부 사유서 별첨)

다. 입법예고 : 2024. 02. 14.~ 2024. 02. 18.

II. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

1 개정안의 취지

- 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률(이하: 법)」 제3조제4호에서는 “정신건강증진시설”이란 ① 정신의료기관, ② 정신요양시설 및, ③ 정신재활시설로 정의함.

현행 「법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1.~ 3. <생략>

4. “정신건강증진시설”이란 정신의료기관, 정신요양시설 및 정신재활시설을 말한다.

5. <생략>

6. “정신요양시설”이란 제22조에 따라 설치된 시설로서 정신질환자를 입소시켜 요양 서비스를 제공하는 시설을 말한다.

7. “정신재활시설”이란 제26조에 따라 설치된 시설로서 정신질환자 또는 정신건강상 문제가 있는 사람 중 대통령령으로 정하는 사람(이하 “정신질환자등”이라 한다)의 사회적응을 위한 각종 훈련과 생활지도를 하는 시설을 말한다.

- 그러나 현행 조례 제12조에서는 정신건강증진시설 중 ① 정신의료기관(법 제19조), 국립·공립 정신병원(법 제21조), ② 정신요양시설(법 제22조)에서 퇴원 또는 퇴소하는 자(중 희망하는 자)에 대해서만 지원을 제공하는 것으로 되어 있어,

상위법에 따르면, ③ ‘정신재활시설’도 정신건강증진시설에 해당하지만, 이곳에서 퇴소하는 자의 경우 현행 조례 제12조 각호에 해당하는 지원을 받을 수 있는 근거가 없음.

현행 「서울특별시 정신질환자 자립생활 지원에 관한 조례」

제12조(시설퇴소자에 대한 지원) 시장은 법 제19조, 제21조 및 제22조에 따른 정신건강증진시설에서 퇴원 또는 퇴소하는 자 중 희망하는 자에게 다음 각 호에 서 정하는 사항을 제공하여야 한다.

1. 개인별 자립생활지원계획 수립
2. 일정기간 동안 거주할 수 있는 주거 지원
3. 자립을 위하여 필요한 정착금 지원

- 이에, 본 개정안은 현행 조례 제12조에 따른 퇴소자 지원대상 시설에 법 제26조(정신재활시설)를 추가하려는 취지로 보임.

2 주요 내용별 검토

가. 퇴소자 지원대상 정신건강증진시설에 정신재활시설을 추가로 규정함 (안 제12조 각 호 외의 부분).

- 개정안은 이 조례 제12조에 따른 퇴소자 지원대상 시설에, 법 제26조(정신재활시설)를 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
제12조(시설퇴소자에 대한 지원) 시장은 법 제19조, <u>제21조 및 제22조</u> 에 따른 정신건강증진시설에서 퇴원 또는 퇴소하는 자 중 희망하는 자에게 다음 각 호에서 정하는 사항을 제공하여야 한다. 1. ~ 3. (생 략)	제12조(시설퇴소자에 대한 지원) ----- <u>제21조, 제22조 및 제26조</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 3. (현행과 같음)

- ‘정신재활시설’은¹⁾ “정신의료기관에 입원하거나 정신요양시설에 입소하지 아니한 정신질환자등이 지역사회에서 직업활동과 사회생활을 할 수 있도록 상담·교육·취업·여가·문화·거주·사회참여 등 각종 재활활동 및 복지서비스를 제공”하기 위한 목적으로 운영되는 시설임.

1) ※ 자료 : 보건복지부(2023. 2.), 2023년 정신건강사업 안내, p164.

- 이러한 ‘정신재활시설의 구체적인 종류’를 보면, 생활시설, 공동 생활가정, 지역사회전환시설 등 입소 또는 거주할 수 있는 시설도 포함되어 있음. 따라서 이곳에서도 퇴소하는 자에게도 동일한 자립 지원이 이루어질 수 있게 하려는 입법 취지이므로 타당한 측면이 있음.

<정신재활시설의 구체적인 종류 및 사업>

종류		사업
1. 생활시설		가정에서 생활하기 어려운 정신질환자 등에게 주거, 생활지도, 교육, 직업 재활훈련 등의 서비스를 제공하며, 가정으로의 복귀, 재활, 자립 및 사회적응을 지원하는 시설
2. 재활 훈련 시설	가. 주간 재활시설	정신질환자들에게 작업·기술지도, 직업훈련, 사회적응훈련, 취업지원 등의 서비스를 제공하는 시설
	나. 공동 생활가정	완전한 독립생활은 어려우나 어느 정도 자립능력을 갖춘 정신질환자 등이 공동으로 생활하며 독립생활을 위한 자립역량을 함양하는 시설
	다. 지역사회 전환시설	지역 내 정신질환자 등에게 일시 보호 서비스 또는 단기 보호서비스를 제공하고, 퇴원했거나 퇴원계획이 있는 정신질환자 등의 안정적인 사회복귀를 위한 기능을 수행하며, 이를 위한 주거 제공, 생활훈련, 사회적응훈련 등의 서비스를 제공하는 시설
	라. 직업 재활시설	정신질환자들이 특별히 준비된 작업환경에서 직업적응, 직무기능향상 등 직업재활훈련을 받거나 직업생활을 할 수 있도록 지원하며, 일정한 기간이 지난 후 직업능력을 갖추면 고용시장에 참여할 수 있도록 지원하는 시설
	마. 아동·청소년 정신건강 지원시설	정신질환 아동·청소년을 대상으로 한 상담, 교육 및 정보제공 등을 지원하는 시설
3. 중독자재활시설		알코올 중독, 약물 중독 또는 게임 중독 등으로 인한 정신질환자 등을 치유하거나 재활을 돕는 시설
4. 생산품판매시설		정신질환자 등이 생산한 생산품을 판매하거나 유통을 대행하고, 정신질환자 등이 생산한 생산품이나 서비스에 관한 상담, 홍보, 마케팅, 판로개척, 정보제공 등을 지원하는 시설
5. 종합시설		제1호부터 제4호까지의 정신재활시설 중 2개 이상의 정신재활시설이 결합되어 정신질환자 등에게 생활지원, 주거지원, 재활훈련 등의 기능을 복합적·종합적으로 제공하는 시설

※ 자료 : 보건복지부(2023. 2.), 2023년 정신건강사업 안내, p165.

- (정신질환자 자립지원 관련 법 조항) 정신질환자의 지역사회 정착과 자립생활 지원과 관련하여 상위법에서 규정하고 있는 관련 조항은 다음과 같음.

현행 「정신건강복지법」

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① ~ ④ <생략.>

⑤ 국가와 지방자치단체는 정신질환자등의 적절한 치료 및 재활과 자립을 지원하기 위하여 정신질환자등과 그 가족에 대하여 정신건강증진사업등에 관한 정보를 제공하는 등 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제37조(지역사회 거주·치료·재활 등 통합 지원) ① 국가와 지방자치단체는 정신질환자의 지역사회 거주 및 치료를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 정신건강증진시설에서의 퇴원등이 필요한 정신질환자에 대한 지역사회 재활 지원 등 지역사회 통합 지원을 위하여 노력하여야 한다.

③ <생략.>

- 이 법에서는 국가와 지방자치단체가 정신질환자등의 지역사회 거주와 치료를 위해 필요한 시책을 강구하도록 명시하고 있으며, 정신건강증진시설에서의 퇴원 및 퇴소가 필요한 정신질환자에 대해 지역사회 재활 지원 등 통합 지원을 위한 노력을 규정하고 있음.

다만, 이 법에서 정의하는 정신건강증진시설에서의 퇴원 또는 퇴소한 정신질환자에 대한 지역사회 통합 지원이, 어느 범위에서 어떤 내용의 서비스를 어느 수준까지 필요로 하며 지원을 해야 하는지, 구체적으로 명시되어 있진 않음,

- 하지만 이 법을 기반으로 서울시가 2019년 12월 제정한²⁾ 현

2) 서울특별시 정신질환자 자립생활 지원에 관한 조례안(의안번호 1118).

- 제안이유 : 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제4조에서는 정신질환자가 지역사회에서 자립생활을 할 수 있도록 국가와 지방자치단체에 대하여 책무를 부여하고 있으나(2019년 4월 23일 신설, 2019년 10월 24일 시행) 서울시는 정신질환자가 지역사회에서 적절한 치료 및 재활, 자립을 지원할 수 있는 법적, 제도적 체계를 갖추지 못하고 있는 상황임.

이에 정신질환자가 지역사회에서 적절한 치료 및 재활을 통해 자립생활을 할 수 있도록 자립생활에 필요한 정보제공과 행정적·재정적 지원을 함으로써 정신질환자가 스스로 삶의 선택권을 가지고 결정하며 지역사회 일원으로서 자립해서 살

행 조례 제12조에서는 정신건강증진시설에서 퇴원 또는 퇴소하는 자(중 희망하는 자)에게는 ① 개인별 자립생활지원계획 수립, ② 일정기간 동안 거주할 수 있는 주거 지원, ③ 자립을 위하여 필요한 정착금 지원을 제공한다는 구체적인 지원 내용을 명시하고 있고, 이를 ‘강행규정’으로 정하였음.

- (시설퇴소자 지원현황) 이에, 본 개정안 논의에 앞서, 이 조례 제정 이후부터 현재까지 조례 제12조에 규정하고 있는 “법 제19조, 제21조 및 제22조에 따른 정신건강증진시설에서 퇴원 또는 퇴소”한 자의 규모(아래 표 ‘a’에 해당)와 이들 중 “희망”하여 지원을 받은 자의 규모(아래 표 ‘b’에 해당)를 파악하려고 시도하였으나, 관련 통계를 따로 보유하고 있지는 않았음.

<p>현행 「서울특별시 정신질환자 자립생활 지원에 관한 조례」 제12조(시설퇴소자에 대한 지원) 사항은 법 제19조, 제21조 및 제22조에 따른 정신건강증진시설에서 퇴원 또는 퇴소하는 자(‘a’) 중 희망하는 자(‘b’)에게 다음 각 호에서 정하는 사항을 제공하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 개인별 자립생활지원계획 수립2. 일정기간 동안 거주할 수 있는 주거 지원3. 자립을 위하여 필요한 정착금 지원
--

- 다만, 정신건강과로부터 제출받은 자료를 살펴보면, 이 조례 제12조에 따른 지원대상 시설에서는 연평균 약 3,110명이 퇴원 또는 퇴소함.

아갈 수 있도록 정신질환자 자립생활지원센터의 설치 및 지원, 정신질환자의 지역사회 거주 지원, 정신질환자 취업지원센터의 설치 등을 지원할 수 있도록 제한함.

출처: 서울특별시의회 보건복지위원회 접수의안 (<https://www.smc.seoul.kr/co>)

< 조례 제12조에 따른 정신건강증진시설에서의 퇴원(소)자 현황 >

(단위: 명)

연도	법 제19조, 제21조 관련	법 제22조 관련	계
	정신의료기관 (국공립정신병원 포함)	정신요양시설	
2020	3,253*	47	3,300
2021	2,905*	30	2,935

* 정신의료기관 입원환자의 재원기간 비율(%) 기준으로 추정한 퇴원환자의 수.

(2021년 산출방식 : 2021년 입원환자(2,961명) - (2021년 입원환자(2,961명) x 1년이상 재원기간 비율(1.9%) = 1년이상 재원 환자의 수(56명)) = 퇴원환자의 수(2,905명)

※ 자료: 정신건강과 제출자료 재구성

- 또한, 2021년 기준으로 이 조례 제12조 각호에 따른 지원을 받은 인원을 살펴보면, 개인별 자립생활지원 계획 수립(제1호)은 211명, 일정기간 거주할 수 있는 주거 지원(제2호)은 389명으로 나타남.

< 조례 제12조에 따른 지원 현황3) >

(단위: 명)

연도	조례 제12조 지원 관련		
	(제1호) 개인별 자립생활지원 계획 수립*	(제2호) 일정기간 동안 거주할 수 있는 주거 지원**	(제3호) 자립을 위하여 필요한 정착금 지원
2020	90	392	-
2021	211	389	-

* 정신질환자 자립생활지원센터 개인별 자립지원 실인원 + 주거지원사업 운영실적(개인별 자립지원프로그램을 포함하고 있음).

** 정신질환자 주거지원사업(자립생활주택, 지원주택) 운영실적 및 공동생활가정, 지역사회 전환시설 운영실적임.

※ 자료: 정신건강과 제출자료 재구성

- 그러나 이 조례 제12조 ‘제3호’ 시설에서 퇴소하는 정신질환자

3) ※ 단, 해당 실적의 경우, ① 실제 시설에서 퇴소한 자가 지원을 받은 경우도 포함되지만, ② 그 외 지역사회에 거주하던 정신질환자들도 포함된 수치라는 점을 감안할 필요가 있음.

들의 자립을 위한 ‘정착금’ 지원의 경우, 지금까지 관련 예산이 편성되거나 지원된 적은 없었음.

- 이와 관련, 현재 집행부서는 ‘정착금’ 지원을 위한 사전절차로서 보건복지부 사회보장제도 신설 협의⁴⁾를 ‘진행 중’이라는 입장임.

그런데 협의요청서를 보면, 정신질환자가⁵⁾ 아닌, ‘정신장애인에 대한 자립정착금 지원’에 관한 내용임.

- 따라서 사실상 이 조례 제정 이후부터, 현재까지 정신질환자에 대한 정착금 지원 관련하여 추진된 것은 없는 것으로 보임.

- (개정에 따른 집행부서의 추진계획 점검 필요성) 문제는 이 개정안을 통해 법 제26조(정신재활시설)가 지원대상 시설에 추가될 경우, 조례 제12조에 따른 시설퇴소자의 규모는 연평균 약 3,300명(2021년 기준 : 기존 조례에 따른 시설 퇴소자 2,905명, 추가시설 퇴소자 380명⁶⁾)으로 확대될 것으로 전망되고,

이에 따라, 관련 주거지원 시설(제2호) 및 정착금 지원(제3호)에 소요되는 비용도 추가로 발생할 수 있는 상황임.

- 그런데 이 조례에 ‘강행규정(“희망하는 자에게 다음 각 호에서 정하는 사항을 제공하여야 한다.”)’으로 명시된 것과는 달리, 실

4) 정신건강과 제출자료(‘탈 시설 정신장애인 자립정착금 지원’ 협의요청서)

5) ※ 정신질환자는 『정신건강복지법』에서 규정하고 있는 개념으로, 『장애인복지법』에서 규정하는 정신장애인 보다 더 넓은 개념임. 정신질환 분류 F코드 중 F20 조현병, F25 조현정동장애, F31 양극성 정동장애, F33 재발성 우울장애 등 일부 진단만이 정신장애 판정을 받을 수 있음.

6) 2021년 정신재활시설 입·퇴소자 현황은 입소자 403명, 퇴소자 380명임.

- 정신재활시설(공동생활가정, 주간재활시설, 직업재활시설, 종합시설, 지역사회전환시설, 아이존)

제는 시설퇴소자에 대한 지원이 제공되지 못하는 상황이 발생할 여지가 없는지, 이 개정안 심의 시, 재원 마련을 포함하여 ‘집행부서’의 중·장기 사업 추진계획을 면밀히 점검할 필요가 있음.

- 참고로 재정분석담당관에서도 “이 개정안 시행 시 추가 비용이 발생할 것으로 예상”되지만, “객관적 자료가 부재한 현재로서는 비용추계”가 어렵다는 의견임⁷⁾.

※ 집행기관 의견(시민건강국 정신건강과)

- 소관부서는, 정신재활시설에서 퇴소하는 대상자에게 주거지원 등의 지원근거를 제시한 사항이므로 이견 없다는 의견임.

3 종합의견

- 상위법에서는 “정신건강증진시설”을 ① 정신의료기관, ② 정신요양시설 및, ③ 정신재활시설로 정의하면서, 이러한 정신건강증진시설에서의 퇴원 및 퇴소가 필요한 정신질환자에 대해 지역 사회 통합 지원을 위한 노력을 규정하고 있음.
- 이 법을 기반으로 서울시가 2019년 12월 제정한 현행 조례 제12조에는, 정신건강증진시설에서 퇴원 또는 퇴소하는 자(중회망하는 자)에게는 ‘개인별 자립생활지원계획 수립’, ‘일정기간 동안 거주할 수 있는 주거 지원’, ‘자립을 위하여 필요한 정착금

7) 자료 : 서울특별시의회사무처 재정분석담당관(2024. 1. 31.), 서울특별시 정신질환자 자립생활 지원에 관한 조례 일부개정조례안 비용추계서 미첨부 사유서(문서번호 2024011700000004)

지원’을 제공한다는 지원 내용을 명시하고 있으며, 이를 ‘강행규정’으로 정함.

- 한편 법에 따르면, ③ ‘정신재활시설’도 정신건강증진시설에 해당하지만, 현행 조례 제12조에 따른 퇴소자 지원대상 시설에는 ‘정신재활시설’은 포함돼 있지 않아, 이곳에서 퇴소하는 자의 경우 정착금 등의 지원을 받을 수 있는 근거가 없는 상황임.
- 이에 본 개정안은 퇴소자 지원대상 정신건강증진시설에 ‘정신재활시설’을 추가로 규정하여 동일하게 자립 지원을 하려는 것인데, 입법 취지는 타당한 측면이 있음.
- 다만, 이 개정안 시행 시 확대되는 시설퇴소자의 규모 만큼, ‘주거지원 시설’ 및 ‘정착금 지원’에 소요되는 비용도 추가로 발생할 수 있는 상황이며, 특히 현재 조례에 ‘강행규정(“희망하는 자에게 다음 각 호에서 정하는 사항을 제공하여야 한다.”)’으로 명시돼 있으므로, 실제 시설퇴소자에 대한 지원이 제대로 이루어질 수 있도록 이 개정안 심의 시, 재원 마련을 포함 ‘집행부서’의 중·장기 사업 추진계획을 면밀히 점검할 필요가 있음.

문 의 처

우현재 입법조사관 (02-2180-8155)