

● 제290회 ●

서울특별시의회(정례회)

제8차 보건복지위원회

서울특별시 정신건강증진 및 정신질환자
복지서비스 지원에 관한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서

2019. 11. 29.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【이정인 의원 대표발의】

의안번호 1119

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 이정인 의원 대표발의(외 21명 발의)
- 나. 제출일자 : 2019년 10월 16일
- 다. 회부일자 : 2019년 10월 22일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

- 가. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」은 정신질환자의 탈원화와 복지서비스제공에 대한 근거가 되고 있으나 정신질환자에 대한 복지서비스는 타 복지영역에 비하여 양적인 면에서 부족한 것이 현실임.
- 나. 정신질환자에게 거주, 취업, 평생교육, 권익옹호, 위기지원 등 정신질환자가 지역사회에서 회복과 재활하며 사회에 통합되어 살아야 함에도 불구하고 그간 정신질환자에 대한 복지서비스가 미흡하여 정신질환자의 사회통합은 매우 더딘 상황임.
- 다. 특히, 정신질환을 질병과 그에 대한 치료의 관점으로만 바라봐 정신질환자의 지역사회재활을 어렵게 만드는 것이 현재의 상황으로 정신

질환자가 당사자주의에 입각한 정책을 수립할 수 있도록 정책에의 참여를 보장하고, 지역사회에서 보호받으며, 재활할 수 있도록 조례 개정이 필요한 상황임.

라. 이를 위하여 정신건강복지센터의 설치, 자치구에 대한 지원, 정신재활시설의 설치 및 운영과 보조, 지역사회 안정화 지원 등 정신질환자의 사회통합을 지원할 수 있는 근거를 신설 또는 개정하고자 제안하였음.

2. 주요내용

가. 시장으로 하여금 자·타해 위험이 있는 정신질환자에 대하여 신속대응체계를 마련하도록 함(안 제3조제4항 신설)

나. 정신질환자관련 정책에 있어 당사자의 참여를 보장함(안 제3조제5항 신설)

다. 정신질환자의 지역사회통합과 복지서비스 제공을 위하여 실태조사에 관한 사항을 규정함(안 제6조 신설)

라. 정신건강복지센터의 설치·운영에 관한 사항을 규정함(안 제9조)

마. 정신질환자가 위기상황 시 지역에서 안정화를 지원할 수 있도록 하는 안정화쉼터의 설치를 규정함(안 제13조 신설)

바. 장기입원 등의 문제를 배제하고, 폐쇄병동을 축소 등 정신질환자의 인권이 보장되는 치료환경을 위해 치료환경 개선에 관한 사항을 규정함(안 제14조 신설)

사. 정신질환자의 가족지원에 관한 사항을 규정함(안 제16조 신설)

3. 참고사항

가. 관계법규 : 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」, 「장애인복지법」

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 참조

다. 기 타 : 신·구조문 대비표 참조

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지

- 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’)은 정신질환자의 탈원화와 복지서비스 제공에 대한 근거가 되고 있으나 현실로 정신질환자에게 지역사회 주거, 평생교육, 권익옹호 위기지원 등 정신질환자의 사회통합과 회복을 위한 복지서비스가 미흡한 바 이를 위하여 정신건강복지센터의 설치 및 운영과 관련한 사항, 정신재활시설의 설치 및 운영과 보조, 지역사회 안정화 지원 등 정신질환자의 사회통합을 지원할 수 있는 근거를 신설 또는 개정하고자 제안되었음.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 개정안의 입법의도와 관련하여

- 개정안은 정신질환자의 회복과 사회통합을 돕기 위하여 정신질환자 대상의 복지정책을 마련하는 것을 주된 내용으로 하고 있음. 이는 2016년 개정된 「정신건강복지법」의 입법취지를 반영한 것으로 볼 수 있음.
- 이전의 「정신보건법」은 정신질환을 질병관점에 주안점을 두고 병원 중심으로 입원과 치료를 규정하고 있는 반면 「정신건강복지법」은 정신질환자의 사회통합과 고용 및 직업재활 지원(제34조), 평생교육지원(제35조), 문화·예술·여가·체육활동 등 지원(제36

조), 지역사회 거주·재활·치료 등 통합지원(제37조) 등에 관한 지원을 명문화 하여 정신질환자가 지역사회에서 생활할 수 있는 기반을 만들었다고 평가할 수 있음.

- 또한 개정안은 기존 장애인복지전달체계와 정신질환자에 대한 복지서비스의 차이가 발생한 바 목적조항에서 「장애인복지법」에 따라 시민의 정신건강증진을 위한 각종 사업 과 정신건강증진을 위한 사업 등을 수행할 수 있도록 함으로서 장애인복지전달체계와 정신건강복지전달체계 사이의 통합의 목적이 있는 것으로 볼 수 있음.
- 「장애인복지법」 제15조는 제2조1)에 따른 장애인 중 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」과 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 등 대통령령으로 정하는 다른 법률을 적용 받는 장애인에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 적용을 제한할 수 있다. 고 하여 장애인복지전달체계와 정신질환자를 위한 복지전달체계를 분리하고 있음.

나. 당사자의 참여 관련

- 개정안은 시장의 책무를 규정하여 정신질환자가 자·타해 위협이 있는 경우 신속하고 안전하게 조치할 수 있는 대응체계를 구축하도록 하고 있으며(안 제3조제4항), 정신건강증진 및 정신질환자를 위한 시책을 추진함에 있어 정신질환자의 참여를 보장하

1) 제2조(장애인의 정의 등) ①"장애인"이란 신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자를 말한다. ②이 법을 적용받는 장애인은 제1항에 따른 장애인 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애가 있는 자로서 대통령령으로 정하는 장애의 종류 및 기준에 해당하는 자를 말한다.

1. "신체적 장애"란 주요 외부 신체 기능의 장애, 내부기관의 장애 등을 말한다.

2. "정신적 장애"란 발달장애 또는 정신 질환으로 발생하는 장애를 말한다.

③ <생략>

여야 한다고 하여 당사자주의를 표방하고 있음(안 제3조제5항).

- 개정안 제8조제2항은 정신건강증진사업을 추진할 시 당사자 자조단체, 당사자의 가족 등과 연계할 수 있도록 하고 있으며 안 제8조제3항은 정신질환자가 정신의료기관으로부터 탈원화 할 수 있도록 하는 내용을 규정함으로써 당사자의 욕구에 기반한 당사자 정책을 수립할 수 있도록 하고 있음.

다. 정신건강복지센터의 운영 관련

- 시장이 광역정신건강복지센터(이하 ‘광역센터’)를 운영하고자 하는 경우에 안 제9조제2항은 센터의 장을 상근으로 하도록 하고 있음. 또한 안 제9조제3항은 시장으로 하여금 광역센터 종사자의 처우를 개선하고 복지 증진에의 노력을 규정하고 있으며 안 제9조제4항과 제5항은 각각 광역센터를 민간위탁 할 수 있도록 하고 있음. 또한 안 제9조제7항은 자치구 및 정신건강증진사업을 수행하는 민간단체를 보조할 수 있도록 하고 있음.
- 이 중 쟁점이 발생하는 것은 안 제9조제2항으로 정신건강복지센터장을 상근으로 규정하는 내용임. 현재 광역센터의 장은 비상근으로 근무하고 있으며 부센터장, 상임팀장의 상근관리하에 운영되고 있음.

라. 정신질환자의 사회통합을 위한 정신건강복지시설의 설치 및 운영과 관련

- 개정안 제10조는 시장이 직접 정신재활시설을 설치·운영하거나 지원할 수 있도록 하고 있음. 정신재활시설의 종류는 상위법의 유형분류에 따르고 있음.
- 개정안 제13조는 지역사회안정화 지원으로 정신질환자를 위한 응급병상, 위기안전전화, 동료지원 쉼터, 안정화 쉼터 등의 시책을 마련하도록 하고 있음.
 - 응급병상의 경우 보라매병원에서 운영하고 있으며, 동료지원 쉼터의 경우 동료의 지원을 받으며 지역사회에서 안정화를 추진하는 것으로 동료지원사업의 일환임, 안정화 쉼터의 경우 지역사회 전환시설에 설치되는 것을 원칙으로 하며 전문가에 의한 서비스가 제공되는 차이점이 존재함.

마. 탈원화관련

- 「정신건강복지법」의 주요한 목적이 탈원화와 지역사회재활이니 만큼 이를 구체적으로 뒷받침 할 수 있는 지역사회 차원의 정책이 요구된다고 할 수 있음. 또한 지방자치단체차원에서 탈원화를 위한 다양한 시책을 마련하여 제공할 필요가 있음.
- 개정안 제14조의 경우 정신질환자에 대한 치료환경을 개선하는 안으로 개정안 제14조제1항 불필요한 입원치료의 예방, 제14조제2항 외래치료를 받는 정신질환자에 대한 치료비 지원, 제14조제3항 폐쇄병동의 개방병동으로의 전환 등의 내용을 담고 있음.

- 개정안 제15조는 정신질환자의 사회통합지원을 위하여 1. 고용 촉진 및 직업재활, 2. 지역사회 거주 및 치료, 3. 동료지원가 양성, 4. 권익옹호, 5. 평생교육, 6. 문화·예술·여가·체육 활동, 7. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항의 시책을 마련하도록 하고 있으며, 개정안 제16조는 정신질환자가 지역사회에서 생활하는 것에 있어 가장 가까운 지지체계인 가족에 대한 지원 부분을 명문화하고 있음.

바. 이 외의 사항과 관련하여

- 개정안 제17조의 경우 정신질환자 자립생활단체, 자조단체나 시설, 정신질환자 가족단체 및 시설을 보호 육성하며 이들을 위한 사업비 또는 운영비의 경비를 지원할 수 있도록 하고 있음.

3 집행부서 의견

- 서울시는 다음과 같은 의견을 제시한 바 있음.

<p>○ 개정안 제9조제2항에 따른 광역정신보건센터장의 상근근무 조항</p> <ul style="list-style-type: none"> - 우리 대법원 판례에 따르면 인사권은 집행기관 고유의 권한에 해당하고 지방의회는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐, 사전에 적극적으로 개입하는 등 조례로 이를 침해할 수 없다고 판시하고 있음.(대법원 2001추57, 2000추36 등) - 또한 2015.11.27.(2015-0079)보건의료정책과에서 의뢰한 법률자문결과 해당 안은 ① 시장의 고유한 인사권의 행사를 사전에 적극적으로 개입하여 침해하거나 ② 정신건강증진센터 운영에 관한 시장의 사무집행권을 본질적으로 침해하는 것으로 법령에 위배될 가능성이 높다는 의견을 수령한 바 있음 - 지방자치법 제101조 및 제105조, 정신건강복지법 제15조의 취지, 보건복지

부 2019년 정신건강사업 안내지침에 따르면 본 조항은 시장의 고유인사권 및 사무집행권을 본질적으로 침해하는 것으로 법령에 위배된다고 사료됨
 - 따라서 센터장의 상근 근무조항은 시장의 인사권 침해부분이 있으므로 '센터의 장은 상근으로 한다'를 '센터의 장은 상근을 원칙으로 한다'로 수정 필요.

○ 개정안 제13조에 따른 동료지원쉼터, 안정화 쉼터 등 시책 마련 조항
 - 해당 동료지원쉼터, 안정화 쉼터 설치 등이 상위법인 정신건강복지법에는 규정되어 있지 않는 시설이나 정신질환자가 자타해 위험이 없는 위기상황에 처한 경우 정신질환자 동료가 일정기간 보호하면서 상담서비스 등을 지원하는 동료지원쉼터 설치의 필요하나,
 - 안정화 쉼터의 경우 동료지원쉼터와 기능이 중복됨으로 삭제함이 바람직하다고 봄

- 개정안 제9조제2항에 따른 광역센터장의 상근관련 조항은 지방자치법의 한계 등과 관련하여 논의의 여지가 있다고 할 것임.
- 쉼터기능의 중복에 관하여서는 서비스 제공의 주체가 동료지원가인가 전문가인가에 따라 달라지는 바 특정한 서비스가 특정한 상황에서 제공될 수 있도록 정신건강복지서비스 전달체계와 실행방안을 집행부가 구성하는 것이 필요하다고 할 수 있음. 따라서 해당 부분의 경우 안정화 쉼터의 기능과 관련하여 논의가 필요하다고 할 수 있음.
 - 구체적으로 안정화쉼터의 경우 현행 조례의 제9조에 명시된 일시보호 쉼터(정신재활시설 내 설치) 등과 유사한 것으로 파악할 수 있으며 동료지원쉼터의 경우 장애인 자립생활센터의 동료상담가와 유사한 역할을 하는 동료지원가에 의한 서비스를 의미함.

4 종합의견

- 정신질환자에 대한 사회적지원의 필요성, 탈원화와 사회통합이라는 「정신건강복지법」의 입법취지를 반영하고 있으며, 정신질환자들이 지역사회에서 생활할 수 있도록 하는 각종 복지서비스를 규정하는 개정의 내용은 타당하다고 할 수 있음.
- 상위법에 특별한 규정이 없다고 하더라도 조례의 내용이 법률보다 더 수익적인 경우에는 법률의 취지가 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 것이 아니고 각 지방자치단체가 그 지역의 실정에 맞도록 별도의 규율을 하는 것을 허용하는 것이라면 그 조례는 적법하고 그러하지 아니한 경우에는 그 조례는 위법하다는 우리 법의 일관적인 판례에 따라 일부 서비스에 대한 논의는 서비스 자체에 대한 논의가 되어야 할 것임.
- 또한 기존의 조례에 비하여 당사자주의의 입장이 반영되었으며 서비스의 내용도 보다 구체적으로 제시되고 있음. 일부 사업에 대하여서는 서울시가 사업에 대하여 규칙으로 정할 수 있도록 위임(제6조의 실태조사 및 제15조의 사회통합시책)하고 있어 집행부의 자율성을 보장하고 있는 상황으로 판단됨.
- 다만, 일부 조항에 대하여 서울시의 반대의견이 존재하는 바 이에 대한 논의가 필요한 상황으로 사료됨.