

● 제278회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제2차 보건복지위원회

서울특별시 후견 심판청구 및 후견활동 비용 지원에 관한  
조례안  
검 토 보 고 서

<초안>

2018. 2. 23

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【유 청 의원 발의】

의안번호 2361

### I. 조례안 개요

#### 1. 제안자 및 제안경과

가. 제안자 : 유 청 의원(찬성의원 13명)

나. 제안일 : 2018. 2. 8

다. 회부일 : 2018. 2. 12

#### 2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

○ 「민법」에 따른 성년후견제도 시행에 따라 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」에 발달장애인에 대한 성년후견제 이용지원 근거가 마련되고, 「치매관리법」에 치매환자에 대한 성년후견제 이용지원 근거가 마련되는 등 의사결정에 제약이 있는 취약계층에 대한 성년후견 지원사업이 도입되고 있음.

○ 그러나 개별 법률에 따른 성년후견제도 이용지원 대상자 외에 경제적 형편이 어려운 저소득층이나 보호자가 없는 미성년자 등의 경우에도 의사결정 능력이 충분하지 않거나 부족한 경우에는 의사결정의 대리 또는 지원이 필요하지만 그 지원 근거가 없는 실정임.

○ 이에 후견비용을 감당하기 어려운 저소득층과 미성년자 등에 대해서도 후견 심판청구 및 후견활동 비용을 지원할 수 있는 근거를 마련함으로써 의사결정 능력이 부족한 취약계층의 권익 보호에 이바지하고자 함.

## 나. 주요내용

- 1) 후견 심판청구 및 후견활동 비용 지원에 대한 시장의 책무를 규정함.(안 제3조)
- 2) 후견 비용 지원을 위한 계획 수립 및 실태조사에 관하여 규정함.(안 제4조)
- 3) 후견 비용 지원 대상에 관하여 규정함.(안 제5조)
- 4) 시장의 후견 심판청구에 관한 사항을 규정함.(안 제6조)
- 5) 성년후견이 필요한 저소득층 발굴 사업 등 후견 비용 지원과 관련하여 추진할 수 있는 사업에 관하여 규정함.(안 제7조)

## 3. 참고사항

가. 관계법령 : 「민법」

나. 예산조치 : 비용추계서(참조)

다. 기 타 : 해당사항 없음.

## II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

### 1 조례안의 제안 이유 및 주요 내용

- 발달장애인과 치매환자의 경우처럼 당사자의 의사를 결정할 능력이 충분하지 아니하거나 매우 부족하여 의사결정의 대리 또는 지원이 필요한 상황을 고려하여 성년후견제도 지원사업에 대한 법적 근거가 마련되어 있음.
- 2013년 7월 1일 민법에 따른 성년후견제도의 시행으로, 같은 해 9월부터 보건복지부의 성년후견제 이용지원 시범사업이 시작되었고, 2014년에는 발달장애인, 2018년 9월부터는 치매환자를 각각 대상으로 하는 성년후견 지원제도가 법률화되는 등 의사결정에 제약이 있는 취약계층에 대한 공공후견 지원사업이 도입·시행되고 있음.
- 특히 2018년 9월부터 실시되는 치매환자 성인후견지원제도가 정착되면, 치매환자에 대한 후견인 선임 및 활동에 대한 지원 근거를 마련함으로써 의사결정 능력이 부족한 치매환자들의 권익보호에 기여할 것으로 보임.
- 그러나 2017년 행정사무감사에서 성인후견지원제도에 대한 집행부의 이해가 부족하다는 점이 지적되었고, 후견을 필요로 하는 미성년자와 일부 취약계층을 위한 성년후견제도가 마련되어 있지 않아서 법률적 보호를 제대로 받지 못하는 사례가 있다는 지적이 있음.
- 조례안은 성년후견제도의 도입 취지를 반영하고 정착할 수 있도록 시장의 책무를 구체화하며(안 제3조), 지원계획을 수립하고(안 제4조), 후견인을 필요로

하는 시민을 위해 법적 지원을 할 수 있는 근거를 마련하고 있음.(안 제6조)

- 또한 상위법령에 따른 발달장애인과 치매환자이외에도 「국민기초생활보장법」의 수급권자 및 차상위계층과 「민법」에 의거하여 가정법원에 후견 심판을 청구하는 미성년자 또는 가정법원에서 후견개시 심판을 받은 미성년자를 위해 후견비용을 지원할 수 있도록 그 지원 대상(안 제5조) 폭넓게 규정하고 있으며, 후견제도 활성화를 위한 사업을 추진할 수 있는 근거규정(안 제7조)을 명시하였음.

## 2 성년후견제도와 관련 상위 법

- 민법상 성년후견제도는 종래의 금치산자 및 한정치산자 제도를 대체하는 새로운 무능력자 보호제도로서, 장애·질병·노령 등의 사유로 인해 본인 스스로 법률행위를 할 수 없는 경우 법원에서 후견개시 심판 절차를 통해 의사결정의 대리인을 선정하고 정신적 제약이 있는 피후견인을 지원할 수 있도록 하는 제도임<sup>1)</sup>.

1) 기존 금치산·한정치산제도는 주로 재산관리 등 경제적 문제를 지원하기 위한 제도였으며, 일단 금치산·한정치산 선고를 받으면 본인의 행위능력이 광범위하게 제한받게 되고 후견인이 업무를 제대로 수행했는지를 감독하기가 어려워 당사자의 권리를 실질적으로 보호하기가 어려웠음. 또한 가족관계등록부에 금치산·한정치산 선고가 공시되면 가족들이 사용을 꺼리는 요인이 되어 왔음. 새로운 성년후견제도는 가정법원의 권한부여에 따라 의료행위나 우편물 관리, 거주지 결정 등 신상과 관련한 지원도 가능하며, 후견인이 선임되어도 당사자가 스스로 결정하는 영역이 보장되고 신상과 관련해 스스로 할 수 있는 것은 단독으로 결정할 수 있도록 보장돼 있음. 또한 후견감독인을 두거나 가정법원에 의해 후견업무를 감독할 수 있게 됐고 후견과 관련한 별도 등기제도를 운영하기 때문에 후견인 선임여부에 대한 개인정보도 보호됨.

○ 새로 도입된 성년후견제도는 피후견인의 자기결정 영역을 인정하고 잔존 능력을 최대한 활용하여 사회복지를 추진하고자 하는 제도임.

- 후견의 유형은 크게 법원이 후견인을 결정하는 법정후견과 후견계약에 따라 본인이 후견인을 결정하는 임의후견이 있으며, 그 중 법정후견의 경우 사람의 ‘정신적 제약 정도’에 따라 청구요건과 권한의 범위, 선임의 효과 등이 달라지며 각각 성년후견, 한정후견, 특정후견으로 구분됨.

<표> 민법상 성년후견 제도 개요

내 용	성년후견	한정후견	특정후견	임의후견
개시사유	정신적 제약으로 사무처리능력의 지속적 결여	정신적 제약으로 사무처리능력의 부족	정신적 제약으로 일시적 후원 또는 특정사무 후원의 필요	정신적 제약으로 사무처리능력의 부족
후견개시 청구권자	본인, 배우자, 4촌 이내의 친족, 미성년후견(감독)인, 한정후견(감독)인, 특정후견(감독)인, 임의후견(감독)인, 검사 또는 <u>지방자치단체의 장</u>	본인, 배우자, 4촌 이내의 친족, 미성년후견(감독)인, 성년후견(감독)인, 특정후견(감독)인, 임의후견(감독)인, 검사 또는 <u>지방자치단체의 장</u>	본인, 배우자, 4촌 이내의 친족, 미성년후견인, 미성년후견감독인, 임의후견(감독)인, 검사 또는 <u>지방자치단체의 장</u>	본인, 배우자, 4촌 이내의 친족, 임의후견인, 검사 또는 <u>지방자치단체의 장</u> (※ 임의후견 개시요건인 임의후견감독인 청구권자)
후견개시 시점	성년후견개시 심판 확정 시	한정후견개시 심판 확정 시	특정후견 심판 확정 시	임의후견감독인 선임 심판 시
공시방법	법원의 등기촉탁	법원의 등기촉탁	법원의 등기촉탁	당사자의 등기신청 및 법원의 등기촉탁
본인의 행위능력	원칙적 행위능력상실자	원칙적 행위능력자	행위능력자	행위능력자
후견인의 권한	원칙적으로 포괄적인 대리권, 취소권	법원이 정한 범위 내에서 대리권, 동의권, 취소권	법원이 정한 범위 내에서 대리권	각 계약에서 정한 바에 따름

\*

- 「민법」상의 성년후견제도 실시에 맞추어 개별법률인 「치매관리법」과 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」에서 치매환자와 발달장애인이 일상생활에서 스스로 의사를 결정할 능력이 충분하지 않지만, 의사결정의 대리나 지원이 필요한 경우 또는 권리를 적절하게 대변해 줄 가족이 없는 경우 등에 대하여, 지방자치단체장 등이 직권으로 성년후견 개시의 심판을 청구할 수 있도록 명시하였음.
- 가정법원의 결정을 통해 선임되는 후견인의 지원으로 치매환자와 발달장애인으로 하여금 법률행위, 재산관리, 사회복지 서비스의 이용 등 그 밖의 기타 사회생활에 긴요한 사무를 처리할 수 있도록 하고 있음.
- 개별 법률은 민법 개정을 통해 새로 도입한 성년후견제도에 대응하여, 치매환자와 발달장애인에 대한 지방자치단체장에 의한 공공후견 지원 사업을 구체화함으로써, 그 권리보호를 강화하려는 취지를 가지고 있음.

### 3 후견제도에 관한 집행부 사업 및 법적 근거

- 조례안의 취지는 의사결정능력이 취약한 치매환자와 발달장애인(이하 ‘치매환자 등’)에 대하여 지방자치단체의 장(이하 ‘단체장’)에 의한 공공후견 지원내용을 명시적으로 신설하고 그 절차 등을 구체적으로 규정하려는 것임.
- 현행 상위법은 후견인이 필요한 성년인 치매환자 등이 자력으로 후견인을 선임하기 어려운 경우 자치단체장이 당사자 및 가족을 대신하여

가정법원에 후견심판을 청구할 수 있도록 하고 있으며, 이에 따라 선임된 후견인의 후견사무 수행에 필요한 비용의 일부를 국가와 지방자치단체가 지원할 수 있는 근거를 마련하고 있음.

- 서울시는 전국가구 평균소득 150% 이하인 치매환자 등을 대상으로 공공 후견지원 사업을 실시하고 있으며, 후견심판 청구비용 및 청구절차비용으로 1인당 50만원, 공공후견인 활동비용으로 1인당 월 10만원에서 15만원을 지원하고 있음.

**<표> 후견지원사업 비교(발달장애인 공공후견지원사업, 치매환자 공공후견지원 시범사업)**

(단위 : 천원)

구 분	최고금액	발달장애인 공공후견지원사업	치매환자 공공후견지원 시범사업
심판청구 비용	500	500	500
후견인활동 비용	1,800 (월 150)	1,800 (월 150)	1,200 (월 100)
인식 개선 사업비	90,000	90,000	-

※ 출처: 예산정책담당관 비용추계요약서

- 집행부는 후견지원사업과 관련하여 ① 성년후견제 이용지원대상 발달장애인을 위한 후견인 비용 및 후견인 양성교육과 발굴사업 ② 저소득 치매환자 공공후견인 심판청구비용 및 활동비 지원 ③ 독거어르신지원단 사업(보람일자리 사업) ④ 50플러스세대 공공후견인 양성 교육사업(보람일자리사업) ⑤ 발달장애인 공공후견 교육홍보 사업 ⑥ 서울시복지재단 ‘서울사회복지공익법센터’ 공익소송 등 지원 사업(2017년 아동 그룹홈 입소 아동 후견인 지정 절차 개선을 위한 소송 수행 등) 등을 시행하고 있음.



- 검토하건데 2017년 행정사무감사 회의록을 감안하면 집행부는 후견지원 사업을 상위법령에 근거하여 부서별로 산발적으로 시행하고 있으나, 전체적인 운영 감독을 위한 시(市) 차원의 계획 마련이 필요하다고 보임.

<표> 2017년 행정사무감사 회의록 일부 발췌

<p>2017년 11월 9일 서울시복지재단 등</p>
<p>○<b>유청 위원</b> 국민의당 노원구 출신 유청 위원입니다. --생략--</p> <p>○<b>복지정책과장 정00</b> 복지정책과장 정00입니다.</p> <p>○<b>유청 위원</b> 복지정책과장님, 발달장애인 공공후견 지원사업에 대해서 알고 계시죠? 공공후견.</p> <p>○<b>유청 위원</b> 공공후견사업에 대해서는 들어보셨어요?</p> <p>○<b>복지정책과장 정00</b> 네, 들어는 봤는데 상세히는 모르겠습니다.</p> <p>○<b>유청 위원</b> 이 제도가 어떤 제도인지 알고 계시죠?</p> <p>○<b>복지정책과장 정00</b> 상세히 이해는 아직 못 하고 있습니다.</p> <p>○<b>유청 위원</b> 못 하고 계세요? 이게 민법이 바뀌어서 발달장애인뿐만 아니라 시설에서 보호하는 어린이와 치매노인 그리고 지적장애인에 대한 공공후견인 제도가 있어요. 그런데 활용이 잘 안 되고 있어서 이 활용방안에 대해서 집행부에서 어떤 안을 가지고 계신가요?</p> <p>○<b>복지정책과장 정00</b> <u>제가 그 부분들에 대해서 지금 숙지가 안 돼 있는 상태이기 때문에요 답변드리기는 적절치 않은 것 같습니다. 제가 확인해서 별도로 보고를 드리겠습니다, 담당과장과 함께.</u></p> <p style="text-align: center;">... 중 략 ...</p> <p>○<b>유청 위원</b> 성년후견인이 어떤 사업인지 아시겠죠?</p> <p>○<b>복지정책과장 정00</b> 네, 알겠습니다. 굉장히 필요하다고 생각을 합니다.</p> <p>○<b>유청 위원</b> 그러면 적극적으로 하시고요. 보니까 성년후견 활동비는 후견을 받는 사람이 1인당 15만 원이고 최대 3명만 후견할 수 있다고 되어 있어요. -- 생략 --그래서 서울시, 복지재단, 50플러스재단 다 할 수 있는 그런 사업이기 때문에 이것을 잘 과장님께서 챙겨봐 주십사 그런 당부의 부탁을 드리겠습니다.</p> <p>○<b>복지정책과장 정환중</b> 명심하겠습니다.</p>
<p>2017년 11월 10일 복지본부, 양평센터, 관악노인종합복지관</p>
<p>○<b>유청 위원</b> --- 중략----</p> <p>(자료화면을 보며) 이건 어린 학생이에요, 8살, 12살. 할머니가 돌아가시면서 12살 손자에게 돈 800만 원 통장을 만들어줬어요. 그런데 얼굴도 모르는 아버지가</p>

와서 돈을 다 빼가버린 거예요, 돈이 있으니까. 그러면 이런 사회시설에 있는 분들 어떻게 재산권, 인권 보호해야 되냐. 본 위원이 어제 제안한 것 중에 성년후견제도가 있어요. 그것에 대해서 고민해 보셨나요?

○**복지본부장 김00** 저희들이 현재 장애인들 중에 성년후견제도를 실제로 활용해서 지금 지원을 해 주고 있고요. 우선 재단에 공익법센터를 마련해서 지원해 주고 있고 저희들이 예산으로도 일부 지원하고 있습니다. 특히 발달장애인들을 대상으로 지원을 하고 있는데…….

○**유청 위원** 발달장애인 후견인제도 잘되고 있습니다. 그런데 전체적으로 확대가 안 되고 있어요.

○**복지본부장 김00** 아동 같은 경우 아동보호시설은 여성가족정책실에서 관장을 하고 있는데 그쪽에도 그런 제도가 확산이 안 되었으면 저희들이 같이 협업을 할 수 있도록 그렇게 해 나가겠습니다.

○**유청 위원** 이것 '11년도에 민법 개정되어 있고 '13년 7월 1일부터 시행되고 있습니다. 시·도지사가 추천할 수 있어요. 이제 완전히 안정돼서 참 좋은 제도인데 남기철, 복지재단 대표께서는 준비를 하고 계시더라고요, 거기에 대해서 이미 세팅 다 해 놓으셨어요. 그러니까 본부장님이 힘 좀 실어주세요, 그 제도에.

○**복지본부장 김00** 알겠습니다. 재단에서 그런 종합적인 연구를 했으면 저희들이 정책으로 채택을 해서 적극 같이 추진하도록 하겠습니다.

○**유청 위원** 그러면 그것은 기대하겠습니다.

- 다만, 후견비용 지원대상을 명시한 안 제5조에서 「국민기초생활보장법」에 따른 수급권자 및 차상위계층을 지원 대상으로 규정하고 있으나, 후견 제도는 ① 의사결정능력이 충분하지 않거나, 부족한 경우에 ② 의사결정의 대리 또는 지원이 필요한 경우로 한정하여 인정되는 제도라는 점을 감안할 때,
  - 경제적 이유로 지원 대상이 된 수급권자 및 차상위계층을 후견지원 대상으로 간주하는 방식으로 그 대상을 포괄적으로 규정하는 방안은 보다 신중한 검토가 필요하다고 보임.

## 4 결론

- 조례안이 통과된다면 공공후견 업무에 대한 집행부의 법적 의무를 보다 명확히 하며, 공공후견 사업에 대한 지속성과 전문성을 제고할 수 있을 것으로 보임.
- 그러나 후견비용 지원 대상 일부(안 제5조제3호)에 있어서 특정한 대상으로 한정할 필요가 있다고 보이며, 조례의 특성을 고려할 때 상당한 예산이 소요될 것으로 보이는 바, 예산 편성의 한계를 고려하여 ‘예산의 범위’에서 지원할 수 있도록 집행부의 재량권을 일정 정도 수인하는 방안에 대한 추가 검토가 필요하다고 보임.
- 전체적으로 조례안은 성년제도를 도입한 「민법」의 취지를 고려하여 후견인 제도를 발전시키고 치매환자 및 발달장애인 그리고 후견이 필요한 저소득층 등 피후견인의 권익 보호에 기여할 수 있다는 측면에서 필요한 입법조치라고 판단됨.