

서울특별시 정신질환자 자립생활 지원에 관한 조례안 심사보고서

의안 번호	1118
----------	------

2019년 12월 16일
보건복지위원회

I. 심사경과

1. 제출일자 및 제출자 : 2019년 10월 16일 이정인 의원 대표발의
2. 회부일자 : 2019년 10월 22일
3. 상정일자 : 제290회 정례회 제8차 보건복지위원회
【2019년 11월 29일 상정·의결(수정 가결)】

II. 제안설명의 요지 (이정인 의원)

1. 제안이유

- 가. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」은 정신질환자의 탈원화와 복지서비스제공에 대한 근거가 되고 있음. 그러나 탈원화 이후 정신질환자들은 자립생활을 누릴 수 있는 복지시설과 서비스의 부족으로 인하여 지역사회에서 자립하지 못하고 재입원하거나 지역사회에 방치되고 있는 것이 현실임.
- 나. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제4조에

서는 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.

다. 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 살아갈 수 있도록 정신질환자 자립생활지원센터의 설치 및 지원, 정신질환자의 지역사회 거주 지원, 정신질환자 취업지원센터의 설치 등을 지원할 수 있도록 제안함.

2. 주요내용

- 가. 정신질환자 자립생활 지원사업에 관한 사항을 규정함(안 제4조)
- 나. 정신질환자 자립생활지원협의회의 설치 및 심의사항을 규정함(안 제5조)
- 다. 정신질환자 취업지원센터의 설치·운영에 관한 사항을 규정함(안 제6조)
- 라. 정신질환자를 위한 지원주택을 공급할 수 있도록 지역사회 거주지원 사항을 규정함(안 제7조)
- 마. 정신질환자 자립생활지원센터 사업에 관한 사항을 규정함(안 제8조)

바. 정신질환자 자립생활지원센터의 지원에 관한 사항을 규정함(안 제9조)

사. 자립생활교육에 관한 사항을 규정함(안 제11조)

아. 시설퇴소자에 대한 지원에 관한 사항을 규정함(안 제12조)

3. 참고사항

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

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

다. 기 타 : 해당사항 없음

Ⅲ. 검토보고의 요지 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지

- 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’)에 따라 탈원화된 정신질환자의 자립생활을 돕기 위하여 필요한 정보제공과 행정적·재정적 지원을 함으로써 정신질환자가 스스로 삶의 선택권을 가지고 결정하며 지역사회 일원으로서 자립해서 살아갈 수 있도록 지원하고자 제안되었음.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 정신질환자 자립생활의 의미

- 개정안 제2조제2호는 자립생활이란 정신질환자가 지역사회에서 비정신질환자와 동등한 권리를 보장받는 것을 말한다고 하여 자립생활이 정신질환자의 권리보장 차원에서 이루어져야 함을 명시하고 있음.
- 우리나라의 경우 지역사회주거지원 관련하여 공동생활가정 등의 지원체계를 갖추고 있으나 관련 시설의 수가 부족하고 기능분화도 제대로 이루어지지 않고 있음. 또한 여러 사람이 공동생활을 하기 때문에 집단적 보호에 따른 생활규제 등은 이용자의 스트레스를 유발하며 훈련중심의 획일화

된 서비스가 제공되고 있다는 비판이 존재하는 상황임.¹⁾

- 또한 정신질환, 정신장애인 대상 서비스 패러다임이 치료위주에서 회복위주로 변화가 강조되고 있고, 이때 회복의 의미는 당사자로 하여금 미래에 대한 희망, 의미 있는 활동에의 참여, 낙인과 차별 없이 공동체 속에서 함께 살아갈 수 있다는 신념을 갖게 되는 과정으로 이해됨.²⁾
- 따라서 정신질환자의 자립생활이란 제정안에서 정의하는 대로 정신질환자가 아닌 사람과 같은 권리를 가지며 낙인과 차별 없이 공동체 속에서 함께 살아갈 수 있는 상황을 의미한다고 할 수 있음.

나. 정신질환자 자립생활 관련 사업

- 제정안은 정신질환자의 자립생활을 위해 다음과 같은 사업을 제안하고 있음.

1) 전현주·허유정·고영훈·이재현(2018) '만성정신질환자의 자립 및 주거 서비스에 대한 요구도 조사' 정신신체의학 26(2) 145-151.

2) Resnick, S. G., Fontana, A., Lehman, A. F., and Rosenheck, R. A., 2005, "An empirical conceptualization of the recovery orientation", Schizophrenia Research, 75: 119-128. 엄재선·이성규 (2018) '정신장애인 당사자 활동에 관한 현상학적 연구' 정신보건과 사회사업 46(1) 94-118에서 재인용.

제4조(자립생활 지원사업) ① 시장은 정신질환자의 자립생활 지원을 위하여 다음 각 호에 해당하는 사업을 시행 또는 지원한다.

1. 고용촉진 및 직업재활
2. 지역사회 거주지원
3. 동료지원가 양성 등
4. 권익옹호
5. 정신질환자 자립생활단체 지원
6. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

② 시장이 제1항에 따른 사업을 지원하는 경우 정신질환자 단체 및 비영리법인을 우선하여 지원할 수 있다.

- 구체적으로 제안되고 있는 사업은 제정안 제5조에서 정신질환자 자립생활지원협의회의 설치 및 운영, 제6조에 따른 정신질환자 취업지원센터의 설치 및 운영, 제7조에 따른 지역사회 거주지원을 위한 지원주택과 자립생활주택의 지원, 제8조 및 제9조에 따른 정신질환자 자립생활지원센터의 지원, 제11조에 따른 자립생활 교육과 제12조에 따른 시설퇴소자에 대한 지원 등임.

다. 사업별 검토

가) 고용 및 주거

- 제정안 제5조에서 규정하고 있는 정신질환자 자립생활지원 협의회의 경우 정신질환자 자립생활지원시책의 기본방향에 관한 사항을 규정하는 내용을 담고 있음. 또한 제정안 제5조제2항은 자립생활지원협의회의 구성 및 운영에 관한 사항을 규칙으로 위임함으로써 집행부가 자율적으로 정책을 결정할 수 있도록 하고 있음.
- 정신질환자 취업지원센터의 설치와 운영과 관련하여 규정하고 있는 제정안 제6조는 강행규정으로 규정되어 있음. 또한 제정안 제7조는 거주지원을 명시하고 있음. 고용과 주거는 자립생활에 있어 필수적인 요소로 볼 수 있음. 그러나 정신질환자의 경우 편견과 차별, 낙인으로 인해 직업을 얻기 어려운 상황이며 이는 장애인의 취업과 관련하여서는 중앙정부단위의 공단이 설립되어 있는 것과 비교한다면 매우 미흡한 수준이라 할 수 있음. 또한 주거의 경우도 서울시가 정신질환자에게 자립생활주택이나 지원주택을 제공하기 시작한 것은 2019년이 최초임.
- 전현주 외(2018)³⁾의 연구에서도 정신질환자의 자립생활 욕구에 있어 고용과 주거의 문제가 가장 높은 수준으로 나타

3) 전현주·허유정·고영훈·이재현(2018) '만성정신질환자의 자립 및 주거 서비스에 대한 요구도 조사' 정신신체의학 26(2) 145-151.

났음. 또한 발달장애인의 자립생활에 대한 연구⁴⁾에서도 발달장애인의 자립생활에 있어 돌봄지원(활동보조, 가족지원), 주거지원, 고용지원이 중요한 요인으로 나타난 바 있음. 이러한 면을 볼 때 현재 정신질환자 자립생활지원과 관련한 연구가 장애인의 자립생활지원과 관련한 결론과 크게 차이 나지 않고 있는 것을 볼 수 있음.

- 이는 비 장애인의 자립생활과도 그 궤를 같이 한다고 볼 수 있음. 즉, 선형적으로 자립생활이라는 단어가 주는 의미가 사회구성원 전반에 걸쳐 고용과 주거의 해결이라는 것을 의미한다고 볼 수 있기 때문임.
- 그렇다면 왜 정신질환자의 자립생활이 어려운가에 대한 논의가 필요하다고 할 수 있음. 이는 정신질환자를 둘러싼 낙인과 차별 때문임. 따라서 자립생활을 정신질환자의 권리로 인정하는 것이 필요함. 이는 국가인권위원회가 장애인의 자립생활을 인권관점에서 규정하고 있는 것과 같다고 볼 수 있음. 정신질환자의 주거와 고용을 통한 자립생활의 문제는 인권의 관점에서 바라보아야 한다는 것임.
- 이러한 이유에서 정신질환자의 취업을 장려하고, 지역사회에서 거주할 수 있도록 하는 제정안 제6조와 제7조는 타당하다고 볼 수 있음. 다만, 집행부는 아래와 같은 의견을 제시한 바 있음.

4) 김성희·황주희·이민경·심석순·김동주·강민희·정희경(2013) '장애인의 자립생활 지원 방안 - 발달장애인을 중심으로 -' 서울:보건사회연구원.

○ 안 제6조제1항 ‘취업지원센터의 설치·운영’ 조항

- 취업지원센터에 대하여 상위법령에서 규정한 바는 없음
- 기속 규정이 아닌 재량 규정으로 수정하는 것이 바람직함

〈수정〉 설치·운영한다. → 설치·운영할 수 있다.

나) 자립생활지원센터에의 지원

- 자립생활지원센터의 사업을 지원하기 위하여 보조금을 지출할 수 있도록 하고 있음. 집행부는 크게 2개의 이유를 들어 해당안에 대한 수정을 요청하고 있음.

○ 안 제9조제2항제1호 ‘센터의 장’ 조항

- 제2조(정의)제1호, 정신질환자 자립생활지원 실태조사결과, 정신장애인 당사자 여부에 상관없이, 센터운영 능력을 갖춘 인재를 요구하고 있어 정신질환 당사자 욕구에 근거 수정 필요

○ 안 제2조제3호에 따른 ‘정신질환자 자립생활지원센터’ 정의

- 지방재정법 제32조2 관련, 센터 운영비 지원 근거 마련을 위해 장애인복지법 제54조를 추가하는 것이 바람직함

- 다만, 안 제2조제3호에 대한 수정의견의 경우 정신질환자가 아닌 정신장애인으로 서비스 대상을 한정할 수 있는 상황으로 이에 대한 논의가 필요한 것으로 보임.

- 다만, 안 제9조제2항제1호의 경우 정신장애인 당사자 여부와 관계 없이 센터운영 능력을 갖춘 인재를 요구한다는 것은 조사의 방법, 문항의 구성 등에 따라 달라질 수 있는 상

황으로 당사자성에 대한 논의가 필요한 것으로 사료됨.

다) 자립생활지원계획의 수립

- 제정안은 시설퇴소자에 대한 지원을 할 수 있도록 하기 위하여 제12조를 신설하였음. 원하는 사람에 대하여 지원하도록 되어 있음. 시립병원에서 적극적으로 수행해야 하는 사항으로 보임.
- 또한, 주거지원 및 정착금 지원이 있는 바 이에 대한 집행부의 예산편성 등 정신질환자의 탈원화 계획이 같이 수립되어야 할 것으로 사료됨.

3 종합의견

- 정신질환자에 대한 사회적지원의 필요성, 탈원화와 사회통합이라는 「정신건강복지법」의 입법취지를 반영하고 있으며, 지역사회에서 통합하여 살아갈 수 있도록 정신질환자의 자립을 지원할 수 있는 조례의 제안의도는 타당하다고 할 수 있음.
- 또한 법률의 위임이 없다고 하더라도 상위법의 입법취지를 훼손하지 않으며 시민에게 이익이 되는 수익적인 조례의 제정안으로 나타남.
- 다만, 일부 조항에 대하여 서울시의 수정의견이 존재하는 바 이에 대한 논의가 필요한 상황으로 사료됨.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 수정 가결

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 정신질환자 자립생활 지원에 관한 조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 1118
----------	------------

제안연월일 : 2019년 12월 16일

제안자 : 보건복지위원장

1. 수정이유

- 정의조항 중 일부 자구를 수정하여 조례를 간명하게 하고자 함.

2. 주요내용

- 제2조제3호에 장애인복지법 제54조의 근거를 추가
- 제2조제6호 중 시설을 프로그램으로 변경

3. 참고사항 : 없음.

서울특별시 정신질환자 자립생활 지원에 관한 조례안에 대한 수정안

서울특별시 정신질환자 자립생활 지원에 관한 조례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

제2조제3호 중 “법 제4조에 따라” 를 법 “제4조 및 「장애인 복지법」 제54조에 따라” 로 한다.

제2조제6호 중 “시설” 을 법 “프로그램” 로 한다.

수정안조문 대비표

원안	수정안
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. 2. <생략></p> <p>3. “정신질환자 자립생활지원 센터”란 <u>법 제4조에 따라</u> 정신질환자의 자립생활 실현을 위해 각종 서비스를 당사자 주도로 제공하고자 비영리법인·단체가 운영하는 기관을 말한다.</p> <p>4. 5.</p> <p>6. “동료지원 쉼터”란 정신질환자가 자·타해 위험이 없는 위기상황에 처한 경우 정신질환자 동료가 일정 기간 보호하면서 상담서비스 등을 지원하는 <u>시설</u>을 말한다.</p>	<p><원안과 같음></p> <p>3. “정신질환자 자립생활지원 센터”란 <u>법 제4조 및 「장애인복지법」 제54조에 따라</u> 정신질환자의 자립생활 실현을 위해 각종 서비스를 당사자 주도로 제공하고자 비영리법인·단체가 운영하는 기관을 말한다.</p> <p>(원안과 같음)</p> <p>6. “동료지원 쉼터”란 정신질환자가 자·타해 위험이 없는 위기상황에 처한 경우 정신질환자 동료가 일정 기간 보호하면서 상담서비스 등을 지원하는 <u>프로그램</u>을 말한다.</p>

서울특별시 정신질환자 자립생활 지원에 관한 조례안

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 조례는 정신질환자의 자립생활에 필요한 정보제공과 행정적·재정적 지원을 함으로써 정신질환자가 스스로 삶의 선택권을 가지고 결정하며 지역사회 일원으로서 자립해서 살아갈 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “정신질환자”란 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호에 따른 망상, 환각, 사고(思考)나 기분의 장애 등으로 인하여 독립적으로 일상생활을 영위하는 데 중대한 제약이 있는 사람을 말한다.
2. “자립생활”이란 정신질환자가 지역사회에서 비정신질환자와 동등한 권리를 보장받는 것을 말한다.
3. “정신질환자 자립생활지원센터”란 법 제4조 및 「장애인 복지법」 제54조에 따라 정신질환자의 자립생활 실현을 위해 각종 서비스를 당사자 주도로 제공하고자 비영리법인·단체가 운영하는 기관을 말한다.

4. “자립생활주택”이란 시설에서 퇴소하는 정신질환자가 지역사회에서 자립할 수 있도록 서비스 제공기관으로부터 일정기간 관련 서비스를 지원받는 주거공간을 말한다.

5. “지원주택”이란 입주자가 독립적이고 안정된 생활을 유지할 수 있도록 일상·의료·복지 서비스와 함께 공급되는 임대주택을 말한다.

6. “동료지원 쉼터”란 정신질환자가 자·타해 위험이 없는 위기상황에 처한 경우 정신질환자 동료가 일정 기간 보호하면서 상담서비스 등을 지원하는 프로그램을 말한다.

제3조(시장의 책무) 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 정신질환자의 자립생활에 관한 제도와 여건을 조성하고, 이를 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

제4조(자립생활 지원사업) ① 시장은 정신질환자의 자립생활 지원을 위하여 다음 각 호에 해당하는 사업을 시행 또는 지원한다.

1. 고용촉진 및 직업재활
2. 지역사회 거주지원
3. 동료지원가 양성 등
4. 권익옹호
5. 정신질환자 자립생활단체 지원
6. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

② 시장이 제1항에 따른 사업을 지원하는 경우 정신질환자 단체 및

비영리법인을 우선하여 지원할 수 있다.

제2장 정신질환자 자립생활지원협의회

제5조(정신질환자 자립생활지원협의회의 설치) ① 시장은 정신질환자 자립생활지원계획을 수립하고 관계 부서 간의 의견을 조정하며 그 시책의 이행을 자문하기 위하여 자립생활지원협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.

② 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 자립생활지원시책의 기본방향에 관한 사항
2. 자립생활 향상을 위한 제도개선에 관한 사항
3. 관련 부서 및 기관의 협력에 관한 사항
4. 그 밖에 자립생활지원과 관련하여 필요하다고 인정되는 사항

③ 협의회의 구성 및 운영에 관한 세부사항은 규칙으로 정한다.

제3장 자립생활지원

제6조(정신질환자 취업지원센터의 설치·운영) ① 시장은 정신질환자가 적성과 능력에 맞는 직업에 종사할 수 있도록 고용촉진 및 직업재활을 위한 정신질환자 취업지원센터(이하 “취업지원센터”라 한

다)를 설치·운영한다.

② 제1항의 시설은 다음 각 호의 사업을 하여야 한다.

1. 정신질환자의 신규일자리 발굴 및 안정적인 일자리 확충
2. 공공부문 일자리 제공을 위한 사업
3. 자립기반 마련 및 사회참여 증진을 위한 취업지원 사업
4. 직업상담, 적성검사, 직업능력 평가 등의 직업지도
5. 정신질환자 고용서비스 유관기관과의 네트워크 구축
6. 취업지원정책의 제도개선 및 정책과제 연구사업
7. 취업지원 사업을 수행하는 취업지원 전문인력 양성 및 역량강화 교육
8. 취업지원을 위한 정신재활시설 등 관계 기관 협력
9. 정신질환자 고용 우수사례 발굴·홍보
10. 그 밖에 정신질환자의 고용촉진 및 취업지원에 필요하다고 인정되는 사항

③ 제1항에 따른 취업지원센터는 비영리법인 및 민간단체에 위탁·운영할 수 있다.

④ 제3항에 따라 취업지원센터를 민간위탁하는 경우 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.

제7조(지역사회 거주 지원) ① 시장은 정신질환자가 독립적이고 안정적인 생활을 유지할 수 있도록 「서울특별시 지원주택공급 및 운영

에 관한 조례」에 따라 정신질환자를 위한 지원주택을 공급할 수 있다.

② 시장은 정신질환자가 희망하는 경우 자립생활을 경험하고 역량을 강화할 수 있도록 자립생활주택을 공급할 수 있다.

③ 시장은 저소득 정신질환자에게 전세자금 지원 및 차임 보조 등 임차자금을 지원할 수 있다.

④ 시장은 정신질환자의 독립적인 주거생활 유지를 위해 필요한 서비스를 지원할 수 있다.

제4장 정신질환자 자립생활지원센터

제8조(정신질환자 자립생활지원센터 사업) 정신질환자 자립생활지원센터는 다음 각 호의 업무를 주로 수행한다.

1. 정신질환자의 자립생활 역량강화 및 동료상담 등 동료에 의한 서비스 지원
2. 정신질환자 차별해소와 인권증진을 위한 권익옹호
3. 정신질환자의 지역사회 통합적 생활을 위한 다양한 정보제공 및 연계
4. 동료지원 교육 프로그램 개발 및 동료지원가 양성
5. 정신질환자 당사자 단체 육성 및 지원

6. 지역사회 인식개선을 위한 교육 및 홍보

7. 정신질환자의 위기상황 시 안정을 되찾기 위한 동료지원 쉼터 운영

8. 정신질환자의 일상생활을 돕는 심리·사회지원

9. 그 밖에 정신질환자 자립생활에 필요하다고 인정되는 사항

제9조(정신질환자 자립생활지원센터의 지원) ① 시장은 정신질환자 자립생활지원센터의 운영과 사업에 필요한 예산을 지원할 수 있다.

② 제1항에 따라 예산을 지원하는 경우 다음 각 호의 조건을 충족하여야 한다.

1. 정신질환자 자립생활지원센터의 장은 정신질환자 자립생활지원 또는 권익옹호 활동경력이 있는 정신질환자이어야 한다.

2. 정신질환자 자립생활지원센터의 동료지원가는 정신질환자이어야 한다.

3. 의결기구가 구성되어 있고 의결기구의 과반 이상이 정신질환자 및 그 가족으로 구성되어야 한다.

제10조(지역사회와의 관계) 정신질환자 자립생활지원센터는 정신질환자의 자립생활을 위해 지역사회 내 협력체계를 구축하도록 노력하여야 한다.

제5장 지역사회 전환

제11조(자립생활교육) 시장은 정신질환자의 인권침해예방 및 자립생활지원을 위하여 법 제19조, 제21조, 제22조 및 제26조에 따른 정신건강증진시설과 법 제15조에 따른 정신건강복지센터의 이용자, 거주자, 입원환자 및 종사자에 대하여 자립생활교육을 실시할 수 있다.

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

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

제13조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.