



제429회국회(임시회)
제8차보건복지위원회

정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈정신건강증진시설 보호사의 법적 근거 마련〉

■ 남인순의원 대표발의(의안번호 제13383호)

2025. 11.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 오 세 일

목 차

I . 개요	1
II . 검토 의견	2
1. 정신건강증진시설 보호사의 법적 근거 마련	2

I. 개요

1. 남인순의원 대표발의안(의안번호 제13383호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 남인순의원 등 11인

(2) 제 안 일 : 2025. 9. 30.

(3) 회 부 일 : 2025. 10. 1.

나. 제안이유 및 주요내용

보호사는 정신의료기관에서 입원 등을 한 정신질환자 등이 안전하게 생활할 수 있도록 지원하는 업무, 정신질환자 등의 일상생활기능 수행을 지원하는 업무 등을 하고 있음.

하지만, 보호사의 역할이 법적으로 정립되지 않은 상태임에 따라 보호사의 직무 필요성과 보호사 직무의 인권적 관련성을 고려한 보호사의 역할을 법적으로 정비하여야 할 필요성이 있음.

이에 보호사의 업무 및 등록 등에 관한 사항을 규정하여 보호사의 역할이 법적으로 정립될 수 있도록 하려는 것임(안 제17조의2 신설 및 제86조).

Ⅱ. 검토 의견

1. 정신건강증진시설 보호사의 법적 근거 마련

- 개정안은 정신건강증진시설¹⁾ 종사자인 보호사에 대한 법률상 근거를 마련하고, 등록제의 도입 및 교육 의무화를 규정하려는 것임 (안 제17조의2 신설 및 제86조).

현행	개정안
<신설>	제17조의2(보호사의 등록 등) ① 정신건강증진시설에서 정신질환자 등이 안전하게 생활할 수 있도록 지원하는 등의 업무를 하는 사람(이하 “보호사”라 한다)은 보건복지부장관에게 등록하여야 한다. ② 보호사는 보건복지부장관이 실시하는 신임교육 및 직무교육을 받아야 한다. ③ 보건복지부장관은 제2항에 따른 신임교육 및 직무교육을 국립

1) 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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

5. “정신의료기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

가. 「의료법」에 따른 정신병원

나. 「의료법」에 따른 의료기관 중 제19조제1항 후단에 따른 기준에 적합하게 설치된 의원

다. 「의료법」에 따른 병원급 의료기관에 설치된 정신건강의학과로서 제19조제1항 후단에 따른 기준에 적합한 기관

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.

제86조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. ~ 1의3. (생략)

<신설>

정신병원, 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 또는 대통령령으로 정하는 전문기관에 위탁할 수 있다.

④ 보건복지부장관은 보호사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다.

1. 제18조 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우

2. 제2항에 따른 교육을 받지 않았거나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제2항에 따른 교육을 받은 경우

⑤ 그 밖에 보호사 업무의 범위, 신입교육 및 직무교육의 내용에 관한 사항은 대통령령으로 정하고, 보호사 등록 방법·절차, 신입교육 및 직무교육의 방법·절차, 위탁 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제86조(벌칙) -----

.
1. ~ 1의3. (현행과 같음)
1의4. 제17조의2제1항을 위반하여 등록하지 아니하고 보호사의 업무를 한 사람

1의4. (생략)	1의5. (현행 제1호의4와 같음)
2. ~ 11. (생략)	2. ~ 11. (현행과 같음)

□ 보호사는 「자격기본법」에 따른 국가자격이나 민간자격²⁾에 해당하지 않고, 정신건강증진시설 중 주로 정신의료기관에서 종사하고 있는 것으로 파악되며, 정신질환자에 대하여 생활 지원³⁾이나 치료활동 지원⁴⁾·자해 행위 저지 및 병실 청소 등 다양한 역할을 수행함.

□ 2024년말 기준 폐쇄병상⁵⁾을 보유하고 있는 전체 병원 391개소 중에서 보호사가 종사하고 있는 곳은 353개소(90.2%)이고,

<폐쇄병상 보유 병·의원 보호사 종사 현황>

(2024.12.31. 기준, 단위: 개소)

구분	계	상급종합	종합병원	정신병원	요양병원	한방병원	병원	의원
보호사 보유기관(A)	353 (90.2%)	28 (68.3%)	37 (77.1%)	250 (96.5%)	-	1 (100.0%)	18 (78.3%)	19 (100.0%)
보호사 미보유기관(B)	38 (9.7%)	13 (31.7%)	11 (22.9%)	9 (3.5%)	-	-	5 (21.7%)	-
계 (A+B)	391 (100%)	41 (100%)	48 (100%)	259 (100%)	-	1 (100%)	23 (100%)	19 (100%)

* 출처: 보건복지부, 2024년 하반기 정신의료기관 현황조사표

2) 보호사는 국가자격이나 민간자격으로서의 종사자가 아님.
「자격기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “자격”이란 직무수행에 필요한 지식·기술·소양 등의 습득정도가 일정한 기준과 절차에 따라 평가 또는 인정된 것을 말한다.
4. “국가자격”이란 법령에 따라 국가가 신설하여 관리·운영하는 자격을 말한다.
5. “민간자격”이란 국가 외의 자가 신설하여 관리·운영하는 자격을 말한다.

3) 정신질환자에 대한 통제와 통솔, 산책 인솔 등

4) 정신질환자에 대한 격리·강박의 보조, 투약 보조 등

5) 정신질환자의 자유로운 출입이 제한된 병상을 말함.

보호사로 종사하는 사람 중 간호조무사 자격을 소지하는 비율은 전체 3,441명 중에서 842명(24.5%)임.

<보호사 중 간호조무사 자격소지자 현황>

(2024.12.31. 기준, 단위: 명)

구분	계	상급종합	종합병원	정신병원	요양병원	한방병원	병원	의원
간호조무사 자격소지 보호사 수(A)	842 (24.5%)	18 (12.4%)	62 (27.9%)	640 (23.5%)	-	-	28 (19.9%)	94 (47.5%)
간호조무사 미자격소지 보호사 수(B)	2,599 (75.5%)	127 (87.6%)	160 (72.1%)	2,086 (76.5%)	-	9 (100%)	113 (80.1%)	104 (52.5%)
계 (A+B)	3,441 (100%)	145 (100%)	222 (100%)	2,726 (100%)	-	9 (100%)	141 (100%)	198 (100%)

* 출처: 보건복지부, 2024년 하반기 정신의료기관 현황조사표

□ 참고로, 정신의료기관 의료인 등 종사자의 수와 자격에 대하여는 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제 19조제1항 후단에 따라 동 법 시행규칙 [별표 4]⁶⁾에서 정신건강의학과 전문의, 간호사, 정신건강전문요원, 보안 전담인력으로 규정하고 있고, 보호사는 이에 포함되어 있지 않음.

6) 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

제19조(정신의료기관의 개설·운영 등) ① 정신의료기관의 개설은 「의료법」에 따른다. 이 경우 「의료법」 제36조에도 불구하고 정신의료기관의 시설·장비의 기준과 의료인 등 종사자의 수·자격에 관하여 필요한 사항은 정신의료기관의 규모 등을 고려하여 보건복지부령으로 따로 정한다.

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 시행규칙」

제11조(정신의료기관의 시설기준 등)

② 법 제19조제1항 후단에 따른 정신의료기관 종사자의 수 및 자격기준은 별표 4와 같다.

<정신의료기관 종사자의 수 및 자격기준>

구분	정신병원	병원급 이상의 의료기관에 설치된 정신건강의학과	정신과의원
정신건강 의학과 전문의	입원환자 60명당 1명을 두되, 그 끝수에는 1명을 추가한다. 이 경우 정신건강의학과전공의는 정신건강의학과전문의 0.5명으로 본다.		1명을 두되, 정신건강의학과 전공의는 정신건강의학과 전문의 0.5명으로 본다.
간호사	입원환자 13명당 1명을 두되, 그 끝수에는 1명을 추가한다. 이 경우 간호사 정원의 2분의 1의 범위 안에서 간호사를 간호조무사로 대체할 수 있다.		정신병원과 같음. 다만, 입원환자가 5명 미만이거나 외래환자만을 진료하는 경우에는 간호사를 간호조무사로 대체할 수 있다.
정신건강 전문요원	입원환자 100명당 1명을 두되, 그 끝수에는 1명을 추가한다. 이 경우 정신건강전문요원의 자격 취득을 위하여 수련 중인 자로서 수련기간이 1년을 경과한 자는 정신건강전문요원 0.5명으로 본다		
보안 전담인력	100개 이상의 병상을 갖춘 경우에는 보안 전담인력을 1명 이상 둔다.		

* 출처: 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 시행규칙」 [별표 4]

□ 안 제17조의2는 보호사를 ‘정신건강증진시설에서 정신질환자등⁷⁾이 안전하게 생활할 수 있도록 지원하는 등의 업무를 하는 사람’으로 정의하면서,

보건복지부장관에게 등록하도록 하고, 신임교육 및 직무교육을 받도록 의무화⁸⁾하여 교육을 받지 아니한 경우를 등록 취소사유로

7) 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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.

8) 참고로 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제70조제1항 및 동 법 시행규칙 제50조제1항에 따라 정신건강증진시설의 장과 종사자는 매년 4시간 이상 환자의 인권 및 권익 보호에 관한 사항 등에 대한 인권교육을 받아야 함.

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

하려는 것임.

이를 통하여 보호사를 법 체계 내의 직역으로서 관리하고, 교육을 통하여 전문성을 향상시킬 수 있을 것으로 보임.

- 다만, 개정안의 입법취지를 고려할 때 「장애인활동 지원에 관한 법률」에 따른 활동지원사의 입법례를 참고할 수 있을 것인데,
- 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제27조9)에 따른 활동지원사는 장애인에게 활동지원급여¹⁰⁾를 제공하는 사람으로서 활동지원인력으로서의 결격사유¹¹⁾에 해당하지 않는다면, 활동지원사교육기관에서

제70조(인권교육) ① 정신건강증진시설의 장과 종사자는 인권에 관한 교육(이하 “인권교육”이라 한다)을 받아야 한다.

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 시행규칙」

제50조(인권교육) ① 법 제70조제1항에 따른 인권에 관한 교육(이하 “인권교육”이라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따라 실시한다.

1. 인권교육 내용: 다음 각 목의 사항
 - 가. 환자의 인권 및 권익 보호에 관한 사항
 - 나. 정신건강 및 정신질환 관련 법령 및 제도에 관한 사항
 - 다. 정신건강증진 및 정신질환자 보호에 관한 국제 동향에 관한 사항
 - 라. 정신건강증진시설에서의 인권침해 사례에 관한 사항
 - 마. 가목부터 라목까지와 유사한 사항으로서 정신건강증진 및 정신질환자 보호를 위하여 보건복지부장관이 특히 필요하다고 인정하는 사항
2. 인권교육 시간: 매년 4시간 이상
3. 인권교육 방법: 대면교육 또는 정보통신망을 활용한 온라인 교육

9) 「장애인활동 지원에 관한 법률」

제27조(활동지원사) ① 제16조제1항제1호에 따른 활동보조급여를 제공하는 활동지원인력(이하 “활동지원사”라 한다)이 되려는 사람은 제28조제1항에 따른 활동지원사교육기관에서 교육과정을 수료하거나, 대통령령으로 정하는 일정 자격을 갖추어야 한다.

제16조(활동지원급여의 종류 등) ① 이 법에 따른 활동지원급여의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 활동보조: 활동지원인력인 제27조에 따른 활동지원사가 수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동, 가사활동 및 이동보조 등을 지원하는 활동지원급여
 2. 방문목욕: 활동지원인력이 목욕설비를 갖춘 장비를 이용하여 수급자의 가정 등을 방문하여 목욕을 제공하는 활동지원급여
 3. 방문간호: 활동지원인력인 간호사 등이 의사, 한의사 또는 치과의사의 지시서(이하 “방문간호지시서”라 한다)에 따라 수급자의 가정 등을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요양에 관한 상담 또는 구강위생 등을 제공하는 활동지원급여
 4. 그 밖의 활동지원급여: 야간보호 등 대통령령으로 정하는 활동지원급여
- ② 제1항에 따른 활동지원사의 교육과정, 교육내용과 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제28조(활동지원사교육기관의 지정 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 활동지원사의 양성을 위하여 보건복지부령으로 정하는 지정기준에 맞는 시설을 활동지원사교육기관(이하 “교육기관”이라 한다)으로 지정하여야 한다.

10) 「장애인활동 지원에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “활동지원급여”란 수급자에게 제공되는 제16조제1항에 따른 활동보조, 방문목욕, 방문간호 등의 서비스를 말한다.

교육과정을 수료하거나 같은 법의 대통령령¹²⁾으로 정하는 일정 자격을 갖추으로써 활동지원사가 될 수 있음.

그 밖에 별도의 등록 절차는 없고, 활동보조를 제공하는 활동지원기관의 시설 및 인력 기준에 따르면, 활동지원사가 소속된 활동지원기관이 소재하는 시·군·구 또는 그 인접 시·군·구에 거주할 것과 활동지원기관의 장과의 근로계약이 체결되어 있을 것 등의 요건을 준수하여야 함¹³⁾.

11) 「장애인활동 지원에 관한 법률」

제29조(활동지원인력의 결격 사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 활동지원인력이 될 수 없다.

1. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제1호에 따른 정신질환자. 다만, 전문의가 활동지원인력으로서 적합하다고 인정하는 사람은 제외한다.
2. 마약·대마 또는 향정신성의약품 중독자
3. 피성년후견인·피한정후견인
4. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제되지 아니한 사람
- 4의2. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람
5. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제3조부터 제10조까지 및 제15조(같은 법 제3조부터 제9조까지의 미수범으로 한정한다)에 규정된 죄로 금고 이상의 형을 선고받은 사람
6. 제30조제1항제2호에 해당하여 활동지원인력의 자격이 취소된 날부터 1년이 지나지 아니한 사람
7. 제30조제1항제3호부터 제5호까지에 해당하여 활동지원인력의 자격이 취소된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람

12) 「장애인활동 지원에 관한 법률 시행령」

제20조(활동지원사의 자격) 법 제27조제1항에서 “대통령령으로 정하는 일정 자격”이란 다음 각 호의 어느 하나의 자격을 말한다.

1. 「노인복지법」 제39조의2에 따른 요양보호사
2. 「사회복지사업법」 제11조에 따른 사회복지사
3. 「간호법」 제4조에 따른 간호사
4. 「간호법」 제6조에 따른 간호조무사

13) 「장애인활동 지원에 관한 법률 시행규칙」 [별표 1의2]

활동지원기관의 시설 및 인력 기준(제17조 관련)

1. 활동보조를 제공하는 활동지원기관의 시설 및 인력 기준

나. 인력기준

- 3) 인력의 운영기준

다) 활동지원사

- (1) 활동지원기관이 소재하는 시·군·구 또는 그 인접 시·군·구에 거주할 것
- (2) 활동지원기관의 장과 근로계약이 체결되어 있을 것
- (3) 주 1회 이상 사무실에 출근하여 관리책임자로부터 교육과 업무 지시를 받고 수급자의 상태 변화, 급여 제공 시간·내용, 특이사항 등을 보고할 것. 다만, 활동지원사가 섬, 외딴곳 등 사무실에서 멀리 떨어진 지역에 거주하면서 그 지역에서 활동지원급여를 수행하는 경우 등 부득이한 경우에는 주 1회 이상 출근하지 않을 수 있다.

- 안 부칙 제1조는 시행일을 2026년 1월 1일로 정하고 있는데,
본칙에서 보호사 업무의 범위, 신임교육 및 직무교육의 내용에 관한 사항은 대통령령으로 정하고, 보호사 등록 방법·절차, 신임교육 및 직무교육의 방법·절차, 위탁 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하도록 위임하고 있으므로, 이에 대한 준비 기간이 필요함을 고려하여 정할 필요가 있음.
- 한편 안 부칙 제2조는 보호사 등록에 관한 경과조치로서, 이 법 시행 당시 보호사의 업무를 하고 있는 사람은 안 제17조의2제1항의 개정규정에 따라 등록한 것으로 보고 이 법 시행 이후 6개월 이내에 보호사로 등록하도록 하고 있는데,
6개월 이내의 기간 동안 등록을 하지 않는 경우 그 기간이 경과한 날부터 기존의 등록한 것으로 간주하는 효력은 상실됨을 명확히 할 필요가 있음¹⁴⁾.

14) 예컨대, 개정안의 부칙 제2조의 내용을 부칙 제2조제1항으로 규정하고, 제2항을 ‘제1항 단서에 따른 기간 내에 다시 등록하지 않으면 그 기간이 경과한 날부터 해당 등록은 효력을 상실한다.’로 신설하도록 수정할 수 있을 것임.

부칙 제2조

제2조(보호사 등록에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 정신건강증진시설에서 보호사의 업무를 하고 있는 사람은 제17조의2제1항의 개정규정에 따라 등록한 것으로 본다. 다만, 이 법 시행 후 6개월 이내에 제17조의2제1항의 개정규정에 따라 보호사로 등록하여야 한다.

< 개정안에 대한 관계 부처 및 관련 기관 의견 >

부처 및 기관명	개정안에 대한 의견
보건복지부	○정신의료기관 종사자의 자질 향상 및 관리 강화의 필요성에는 공감하나, ①현행법령 및 ②입법사례(의료법상 보안인력)를 참고하여 해당 종사자의 업무의 범위, 배치기준, 교육의무 등을 시행규칙 [별표 4] '정신의료기관 종사자의 수 및 자격기준'에 규정하고 관련 지침을 마련하는 것으로 수정수용함. ① (정신건강복지법령) 정신의료기관에 두는 종사자 기준은 법 제19조제1항에 따라 시행규칙 [별표 4]에 규정 ② (보안인력*사례) 의료법 시행규칙 제39조의6에 배치기준, 별도지침에 자격요건 및 교육의무 등을 규정 (* 별도 자격증 없으며, 의료인 및 환자 안전을 위한 업무종사) ○필요시, 법률에 정신질환자 등이 안전하게 생활할 수 있도록 지원하는 등의 업무를 하는 종사자에 대한 근거 마련
대한신경정신의학회	○보호사의 법적 근거 마련 및 관리 강화는 정신질환자를 위한 것일 수도 있으나, 환자의 안전은 자격이 엄격하게 관리되는 간호사와 간호조무사가 담당하고 있으며, 새로운 직군의 규정에 대하여는 신중한 검토가 필요함.
대한병원협회	○법제화 시, 보호사의 법적 업무범위와 책임한계가 명확하지 않으면 직역 간 갈등 및 법적 책임 소재가 불분명해지는 문제 발생할 것임. ○업무범위 및 신임·직무교육 의무가 신설될 경우, 정신의료기관의 재정부담 증가와 인력 수급의 불안정 문제가 발생할 우려가 있어 관련 단체와 논의가 선행되어야 하며, 수가 현실화도 필요함. ○따라서, 구체적인 정책 지원 없이 제도가 시행 시 현장의 혼란과 인력난 심화 등 부작용이 발생할 수 있으므로 신중한 검토 필요하며, 환자의 안전·인권 보호를 위한 보호사의 교육 강화가 필요하다면, 현행 인권교육의 교육 충실성을 높이고 정부차원의 교육 지원방안을 강화하는 방향으로 운영이 필요함.
대한정신의료기관협회	○정신병원 인력 기준은 같은법 시행규칙 [별표4] '정신의료기관 종사자의 수 및 자격기준'에서 정하고 있어, 보호사만 법률에 명시하는 것은 법리에 맞지 않음. ○정신병원 입원환자 특성상 보호사가 필요하며, 법제화 시 보호사 수에 따른 수가 보상 필요함. * 정신병동 근무자의 약 34%가 보호사(협회 자체 조사 결과 인용)

부처 및 기관명	개정안에 대한 의견
정신간호사회	○보호사 교육(연1회 이상)은 정신간호사회에 맡겨야 함(현재 보호사는 대부분 간호부 소속으로, 간호사에게 교육 및 지도를 받음), 교육·관리를 위한 복지부의 예산지원 필요함. ○벌칙 부과는 보호사 개인이 아니라, 해당 보호사를 고용한 기관장에게 내려져야 할 것임.
한국정신요양시설협회	○정신요양시설에는 생활복지사 또는 생활지도원이 입소자의 일상생활 지원 및 재활업무를 수행 중임. 따라서 개정안 적용 범위에 정신요양시설 포함 시, 기존 종사자와의 법적 지위 및 직무 범위에 대한 우려가 있으므로, 정신요양시설은 적용 제외가 필요함.
한국정신재활시설협회	○대통령령에 업무를 규정할 때, 기존종사자(간호사, 정신건강전문요원, 사회복지사, 임상심리사 등)와의 역할이 중복되지 않도록 명확한 기준 마련 필요함.
한국정신장애인연합회	○보호사에 대한 체계적 인력 양성 및 관리 필요함.
경기도	○개정안은 긍정적 측면도 있으나, 보호사의 구체적인 업무 기준 및 실무적인 가이드 라인의 정비가 필요함.

문 의 처

02)6788-5498