



제418회국회(정기회)
제9차 보건복지위원회

정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈격리 등 신체적 제한 고지 의무 등〉

■ 서미화의원 대표발의(의안번호 제2686호)

2024. 11.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 연 광 석

목 차

I . 개요	1
II . 검토의견	3
1. 개정안의 내용	3
2. 검토의견	4

I. 개요

1. 서미화의원 대표발의안(의안번호 제2686호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 서미화의원 등 14인
- (2) 제 안 일 : 2024. 8. 9.
- (3) 회 부 일 : 2024. 8. 12.

나. 제안이유 및 주요내용

최근 언론보도에 따르면 지난 5월 부천 정신병원에서 입원한 지 17일 만에 격리·강박으로 사망한 사건, 2023년 11월 인천 정신병원에서 다인실에 격리·강박된 당사자가 다른 환자의 폭행으로 사망한 사건, 2022년 1월 춘천 정신병원에서 총 251시간 50분 격리·강박으로 사망한 사건 등 전국 각지 정신의료기관에서 격리·강박으로 환자 사망 사건이 잇달아 발생한 사실이 밝혀짐.

국가인권위원회의 실태조사에 따르면 과도하고 빈번하게 격리·강박이 이루어졌다고 응답한 비율은 24.9%로 나타났고, 주된 격리·강박의 이유가 처벌을 목적으로 시행됐다고 응답한 비율은 30.7%로 나타났음. 한편, 지침에 따라 격리 및 강박의 이유를 고지·설명한 비율은 30.9%로 조사되어 통제의 목적으로 환자를 격리하고, 신체를 강박하는 행위가 관행적으로 발생하고 있는 실정임.

대한민국의 유엔 「장애인권리협약」 제2·3차 병합 국가보고서에 관한 최종견해에서 “지적 및 심리사회적 장애인을 대상으로 가정 내, 정신병원, 병원, 교도소 및 교육서비스에서 격리, 신체적, 화학적 및 기계적인 강박과 기타 학대가 발생하고 있는 점을 여전히 우려한다”는 입장을 밝혔지만, 국내 정신의료기관 내 격리·강박은 치료적 목적이 아닌 행동 제한 목적으로 시행되고, 실태조사와 관리·감독도 제대로 이루어지지 않아 격리·강박으로 인한 사망 사건이 지속적으로 발생한다는 지적이 제기됨.

이에 정신의료기관에서 정신질환자에 행하는 격리·강박에 대한 실태를 관계공무원에게 제출토록 하고, 격리 등 신체적 제한을 하는 경우 신체적 제한 사유와 해제 조건에 대해 정신질환자 등과 그 보호의무자에게 고지의무를 신설함과 동시에 신체적 제한 외의 방법을 우선 적용 및 관련 규정을 어길 시 그 책임과 처벌을 강화함으로써 격리·강박으로 인해 침해될 우려가 있는 정신질환자의 인권을 두텁게 보호하고자 함(안 제6조제5항·제75조제3항부터 제5항까지 신설 및 제86조).

Ⅱ. 검토의견

1. 개정안의 내용

- 개정안은 정신건강증진시설의 장의 의무로서 정신질환자 등에 대한 격리 등 신체적 제한에 관한 실태를 관계 공무원에게 제출하도록 하고, 정신의료기관등의 장이 정신질환자에 대하여 격리하거나 묶는 등의 신체적 제한을 하는 경우 그 사유와 해제 조건을 정신질환자 등과 보호의무자에게 알리도록 하려는 것임(안 제6조제5항 · 제75조제3항부터 제5항까지 신설 및 제86조).

현행	개정안
제6조(정신건강증진시설의 장의 의무) ① ~ ④ (생략) <u><신설></u>	제6조(정신건강증진시설의 장의 의무) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ <u>정신건강증진시설의 장은 제6조에 따른 보고·검사 시 정신질환자 등에 대한 격리 등 신체적 제한에 관한 실태를 파악하여 관계 공무원에게 제출하여야 한다.</u>
⑤ (생략) 제75조(격리 등 제한의 금지) ① · ② (생략) <u><신설></u>	⑥ (현행 제5항과 같음) 제75조(격리 등 제한의 금지) ① · ② (현행과 같음) ③ <u>제2항에 따라 격리 등 신체적 제한을 하는 경우 신체적 제한 사유와 해제 조건에 대해 제6조</u>

<신 설> <신 설> 제86조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 9. (생략) 10. 제75조제1항을 위반하여 정신건강의학과전문의의 지시에 따르지 아니하고 신체적 제한을 한 자 11. (생략)	에 따라 정신질환자 등과 그 보호의무자에게 알려야 한다. ④ 정신건강증진시설의 장은 제2항에 따라 신체적 제한을 하는 경우에도 신체적 제한 외의 방법을 우선 적용하여야 한다. ⑤ 제4항에 따른 신체적 제한 외의 구체적인 방법에 대해서는 보건복지부령으로 정한다. 제86조(벌칙) ----- ----- ----- -----. 1. ~ 9. (현행과 같음) 10. 제75조를----- ----- ----- 11. (현행과 같음)
---	--

2. 검토 의견

가. 격리 등 신체적 제한 통지 의무 등

- ☐ 개정안은 정신질환자에 대한 격리와 강박같은 신체적 제한은 현행법에 따라 치료 또는 보호의 목적으로 정신건강의학과전문의의 지시에 따라 다른 방법으로는 자·타해의 위험을 피할 수 없는 예외

적인 상황에서만 허용되어야 함¹⁾에도 불구하고 이에 대한 관리·감독이 제대로 이루어지지 않고 있는 점을 개선하기 위하여 정신건강증진시설의 설치·운영에 대한 보고·검사의 항목으로서 신체적 제한이 포함되도록 명확히 하고, 신체적 제한 조치를 할 때 정신질환자와 보호의무자에게 고지하게 하는 조치를 마련하려는 것임.

□ 먼저, 정신건강증진시설의 설치·운영에 대한 보고·검사의 항목으로서 신체적 제한을 추가하는 것에 대하여 살펴보면, 현행법 제66조²⁾는 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 정신건강증진시설의 설치·운영자의 소관 업무에 관하여 연 1회 이상 그 업무에 관하여 보고 또는 관계 서류의 제출을 명하거나, 관계 공무원으로 하여금 해당 시설의 장부·서류 또는 그 밖의 운영상황을 검사하도록 규정하고 있는데, 개정안에 따르면 그 보고·검사의 대상으로서 정신질환자들에 대한 격리 등 신체적 제한에 관한 실태 현황 자료도 추가됨.

이를 통하여 각 정신의료기관등에서 신체적 제한의 빈도 및 특정 신체적 제한이 적법하게 이루어졌는지 등을 사후적으로 확인할 수

1) 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

제75조(격리 등 제한의 금지) ① 정신의료기관등의 장은 입원등을 한 사람에 대하여 치료 또는 보호의 목적으로 정신건강의학과전문의의 지시에 따라 하는 경우가 아니면 격리시키거나 묶는 등의 신체적 제한을 할 수 없다.

② 정신의료기관등의 장은 치료 또는 보호의 목적으로 정신건강의학과전문의의 지시에 따라 입원등을 한 사람을 격리시키거나 묶는 등의 신체적 제한을 하는 경우에도 자신이나 다른 사람을 위험에 이르게 할 가능성이 뚜렷하게 높고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 뚜렷하게 곤란하다고 판단되는 경우에만 제1항에 따른 신체적 제한을 할 수 있다. 이 경우 격리는 해당 시설 안에서 하여야 한다.

2) 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

제66조(보고·검사 등) ① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 정신건강증진시설의 설치·운영자의 소관 업무에 관하여 지도·감독을 하거나 보건소로 하여금 지도·감독을 하도록 하여야 하며, 연 1회 이상 그 업무에 관하여 보고 또는 관계 서류의 제출을 명하거나, 관계 공무원으로 하여금 해당 시설의 장부·서류 또는 그 밖의 운영상황을 검사하게 하여야 한다.

있으므로, 정신의료기관등의 장이 평소 정신질환자들에게 시행하는 신체적 제한에 있어서 더 신중하고 적법성 있게 하는 일반예방적 효과를 기대할 수 있을 것으로 보임.

□ 다만, 향후 법안 심사과정에서 다음의 세부적 사항들에 대하여 추가적으로 검토할 수 있을 것임.

- 개정안이 달성하려고 하는 취지는 구체적이고 특정적인 업무에 관한 것이므로, 조문의 체계상 현행법 제1장 총칙 제6조(정신건강증진시설의 장의 의무)에서 규정하는 것보다는 제66조(보고·검사 등) 또는 제75조(격리 등 제한의 금지)에 규정하는 방안을 검토할 수 있을 것임.
- 또한, 보고 의무를 이행하지 않으면 과태료에 처할 수 있으므로 수범자의 규범준수력을 높이고 자의적인 제재가 이루어지지 않도록 관계 공무원에게 제출해야 하는 실태 자료가 무엇인지에 대하여 보건복지부령에 구체적으로 규정하도록 위임할 필요가 있어 보임.
- 현행법 제75조(격리 등 제한의 금지)제1항과 제2항에서는 격리 또는 강박을 하는 주체를 ‘정신의료기관등³⁾의 장’으로 규정하고

3) 현행법에서 ‘정신의료기관등’은 정신의료기관 또는 정신요양시설을 가리킴.

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

제40조(보호의무자의 의무) ① 보호의무자는 보호하고 있는 정신질환자가 적절한 치료 및 영양과 사회적응 훈련을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.

② 보호의무자는 보호하고 있는 정신질환자가 정신의료기관 또는 정신요양시설(이하 “정신의료기관등”이라 한다)에 입원등을 할 필요가 있는 경우에는 정신질환자 본인의 의사를 최대한 존중하여야 하며, 정신건강 의학과전문의가 정신의료기관등에서 정신질환자의 퇴원등이 가능하다고 진단할 경우에는 퇴원등에 적극 협조하여야 한다.

있지만, 개정안에서는 실태 제출 의무 주체에 대하여 그 범위가 더 넓은 ‘정신건강증진시설⁴⁾의 장’으로 하여 정신의료기관등이 아닌 정신재활시설도 격리·강박을 할 수 있는 것으로 해석될 수 있으므로 표현을 일치시킬 필요가 있음.

□ 다음으로 신체적 제한 조치를 할 때 정신질환자 등과 보호의무자에게 고지하게 하는 의무에 관하여 살펴보면,

이는 알 권리를 강화하는 조치로서, 현행법 제30조에 보존기록의 열람권⁵⁾이 있지만 이것은 신체적 제한이 있는 이후에 이미 이루어진 조치의 적절성을 확인하는 수단인 반면, 개정안에서의 고지 의무는 당사자의 요구 여부를 묻지 않고 신체적 제한을 하는 경우에는 그 사유와 해제 조건에 대하여 그 고지 의무가 직접 발생한

4) 「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.

5) 「정신건강복지법」

제30조(기록보존) ① 정신건강증진시설의 장은 다음 각 호의 사항에 관한 기록을 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 진료기록부 등에 작성·보존하여야 한다.

8. 제75조에 따른 격리시키거나 묶는 등의 신체적 제한의 사유 및 내용

② 정신건강증진시설의 장은 입원등을 한 사람이 제1항에 따른 기록의 열람·사본발급 등 그 내용확인을 요구하면 그 요구에 따라야 한다.

③ 정신건강증진시설의 장은 「의료법」 제21조에도 불구하고 보호의무자가 입원등을 한 사람의 동의서와 보호의무자임을 확인할 수 있는 서류를 제출하고 제1항에 따른 기록의 열람·사본발급 등 그 내용확인을 요구하면 그 요구에 따라야 한다. 다만, 입원등을 한 사람이 사망하거나 의사능력이 미흡하여 보호의무자가 입원등을 한 사람의 동의를 받을 수 없는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 서류로 그 동의서를 갈음할 수 있다.

④ 정신건강증진시설의 장은 제3항에도 불구하고 입원등을 한 사람에게 해가 되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 제3항에 따른 보호의무자의 요구에 따르지 아니할 수 있다.

다는 측면에서 조치를 취하는 기관의 신중한 검토를 유도하고, 특히 보호의무자를 통한 이의제기 등을 보장함으로써 조치의 중단 등을 이끌어낼 수 있는 등 보다 강한 권리보장이 될 수 있을 것으로 보임.

□ 다만, 고지 의무와 관련하여 향후 법안 심사과정에서 다음의 사항들을 명확히 할 필요가 있어 보임.

- 첫째, 개정안의 규정만으로는 해당 고지 의무가 격리 등 신체적 제한을 하기 전에 이행되어야 하는지, 조치 후 즉시 발생하는 것인지 모호하므로 이를 명확히 할 필요가 있고,
- 둘째, 개정안에 따라 고지 의무를 다하지 않을 경우 벌칙에 처할 수 있음을 고려할 때, 고지가 어떤 방식으로 전달되어야 하는지에 대한 최소한의 내용이 법률에서 마련되는 것이 바람직해 보이며, 급박한 정신응급상황 등을 고려하여 예외적인 상황⁶⁾을 위한 조항을 두는 것이 타당한지에 대하여도 결정이 필요해 보임.
- 셋째, 개정안 제75조제3항은 고지를 받는 대상자로서 ‘정신질환자 등과 그 보호의무자’로 정하고 있으나, 현행법에서는 ‘정신질환자 또는 정신건강상 문제가 있는 사람 중 대통령령으로 정하는 사람’을 ‘정신질환자등⁷⁾’으로 약칭하고 있으므로 띄어쓰기에 대

6) 예컨대 보호의무자의 연락처를 몰라서 상당한 시간이 흐른 후에야 고지가 현실적으로 가능한 상황 등을 상정할 수 있을 것임.

7) 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

한 자구의 수정이 필요해 보임.

□ 한편, 제75조제4항의 신체적 제한 외의 방법이 신체적 제한보다 우선 적용되어야 한다는 원칙에 대하여는 이미 현행법 제75조제2항8)에서 언급하고 있으므로 중복되는 측면이 있음.

□ 또한, 벌칙의 적용에 있어서 개정안은, 신설되는 고지 의무 위반자에 대하여 현행법 제75조제1항을 위반하여 정신건강의학과전문 의의 지시에 따르지 아니하고 임의로 신체적 제한을 한 자와 같은 형량으로 처벌하려는 의도로 보이나,

적법한 절차를 거치지 아니하고 정신질환자에게 신체적 제한을 강행한 경우와 적법한 신체적 제한에 대하여 그 고지 의무를 다하지 못한 경우의 비난가능성을 동등한 것으로 판단할 수 있는지에 대하여 추가적인 검토가 필요하며, 현행법에서 다른 주요 통지 의무를 위반한 경우에는 과태료로서 규제하는 점을 참고할 필요가 있어 보임.

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) 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

제75조(격리 등 제한의 금지)

② 정신의료기관등의 장은 치료 또는 보호의 목적으로 정신건강의학과전문 의의 지시에 따라 입원등을 한 사람을 격리시키거나 묶는 등의 신체적 제한을 하는 경우에도 자신이나 다른 사람을 위험에 이르게 할 가능성이 뚜렷하게 높고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 뚜렷하게 곤란하다고 판단되는 경우에만 제1항에 따른 신체적 제한을 할 수 있다. 이 경우 격리는 해당 시설 안에서 하여야 한다.

< 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」에서 과태료 부과 사항 >

제89조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 <u>100만원 이하의 과태료</u>를 부과한다. 1. 제6조제1항을 위반하여 권리 및 권리행사방법을 알리지 아니하거나 권리행사에 필요한 서류를 정신건강증진시설에 갖추어 두지 아니한 자 1의2. 제6조제2항을 위반하여 정신건강복지센터의 기능·역할 및 이용 절차 등을 알리지 아니하거나 정신보건수첩 등의 서류를 정신건강증진시설에 갖추어 두지 아니한 자 2. 제24조에 따른 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고를 한 자 3. 제28조에 따른 신고를 하지 아니하거나 거짓으로 신고를 한 자 4. 제42조제3항을 위반하여 <u>퇴원등 거부사유 및 퇴원등 심사를 청구할 수 있음을 통지하지 아니한 자</u> 5. 제43조제8항을 위반하여 <u>입원등 또는 입원등 기간 연장의 사실 및 사유를 통지하지 아니한 자</u> 6. 제43조제10항을 위반하여 <u>퇴원등 거부 사실 및 사유나 퇴원등 심사를 청구할 수 있다는 사실 및 그 청구절차를 통지하지 아니한 자</u> 7. 제48조제2항 후단을 위반하여 <u>입원적합성심사위원회의 조사에 협조하지 아니한 자</u> 8. 제63조제1항을 위반하여 <u>임시 퇴원등 사실을 통보하지 아니한 자</u> 9. 제66조제1항 및 제2항을 위반하여 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고를 한 자, 관계 서류를 제출하지 아니하거나 거짓 서류를 제출한 자 또는 관계 공무원이나 정신건강심의위원회 위원의 검사·심사를 거부·방해 또는 기피한 자 10. 제69조제1항을 위반하여 교육, 고용, 시설이용의 기회를 제한 또는 박탈하거나 그 밖의 불공평한 대우를 한 자 ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

□ 보건복지부는 정신질환자의 신체적 제한 조치의 실태를 파악하고 불법적인 신체적 제한 조치가 일어나지 않도록 하려는 개정안의 취지에 공감하지만, 신체적 제한보다 우선 적용되어야 할 신체적 제한 조치 외의 방법이 무엇인지 구체화할 필요가 있고, 고지 의무를 위반했을 때 벌칙으로 규제하는 것이 타당한지에 대하여 면밀히 검토할 필요가 있다는 입장임.

< 개정안에 대한 관계 기관 의견 >

부처명	개정안에 대한 의견
국립정신건강센터	○공무원에게 제출해야하는 신체적 제한에 관한 실태의 범위에 대하여 명확화할 필요가 있음. ○응급 정신질환자, 긴급한 상황 및 취약시간대에는 고지 의무 이행이 쉽지 않음. ○개정안이 신체적 제한조치의 시행 전에 고지하도록 할 의도라면, 한정된 인력을 고려할 때 그것은 해당 환자나 다른 환자 또는 직원의 안전 측면에서는 위험도가 훨씬 커지는 것을 의미함. ○신체적 제한은 자·타해의 위험이 극도로 높아진, 아주 제한적 상황에서 이루어지므로 보충성의 원칙을 굳이 법률에 유보할 필요 없으며, 위반 시 벌칙까지 부과하는 것은 지나치다고 보임.
대한신경정신의학회	○개정안의 취지대로라면 고지 의무 이행에 관한 행정적 업무가 과다해질 것으로 예상되며, 이에 대한 국가적 지원이 병행되어야 함. ○개정안의 취지는 보건복지부의 격리강박지침을 잘 준수함으로써 달성할 수 있고, 관련 인력 및 보완시설의 지원이 절실함. ○고지 의무 위반을 벌칙으로 제재하는 것은 과도한 형벌권의 행사로 보이며, 환자의 수용에 부정적 영향을 미칠 것임.
대한정신의료기관협회	○신체적 제한은 치료의 연장에서 보아야 하며, 이를 감금이나 구속과 같이 여기게 된다면, 의료진의 환자 치료에 부정적 영향을 끼칠 것임. ○고지의무는 사후 고지로서 이해해야 하며, 사후 고지조차 어려운 경우는 환자에게의 고지를 보호의무자에 대한 고지로 갈음할 수 있도록 해야 함. ○신체적 제한 이전 다른 방법이 우선해야 한다는 주장은 원칙적으로 옳으나, 예컨대 통상 강박은 더 큰 위해를 막기 위하여 긴급하게 결정하여 취하는 조치임을 고려하여야 함.
대한간호사협회	○정신질환자가 인지기능이 떨어져 있는 경우에는 당사자에게 신체적 제한 고지는 의미가 없으며, 신체적 제한 조치가 시행될 때마다 보호의무자에게 실시간으로 고지하는 것은 사실상 불가능함. ○안정화 기법을 포함한 언어적 중재, 안정실(calm room) 등의 적용이 신체적 제한보다 우선된다면 바람직하겠으나, 열악한 간호인력 현실을 고려할 때 기대하기 어려움.

대한작업치료사협회 정신건강작업치료사회	○개정안에 대하여 수용의견이며, 가이드라인으로서 단계적 프로 토콜을 마련하길 추천함(ex. 안정실-격리-강박)
충청남도	○최초 입원 시에 격리강박 동의서를 받을 때, 격리강박할 수 있 는 사유를 설명하고 있으며, 실시간으로 격리강박에 대하여 고 지하는 것은 비효율적임. ○현행도 약물이나 주사제를 통한 방법을 격리강박과 같은 신체 적 제한보다 우선하여 적용하고 있고, 어떤 특정한 경우에만 신체적 강박을 허용할 수 있도록 법률에서 명시화하고 위반 시 벌칙으로 규제하려는 것은 과잉 처벌임.
한국정신재활시설협회	○격리, 강박과 같은 신체적 제한은 정신건강증진시설(정신의료 기관, 정신요양시설, 정신재활시설) 중에서 정신재활시설과는 무관한 내용이므로 수정 필요

문 의 처
02)6788-5498