

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

제 목 정신장애인 자격·면허 취득 제한 제도 개선 권고

주 문

국가인권위원회는 정신장애인 자격·면허 취득 제한 제도의 개선을 위하여 아래와 같이 권고한다.

1. 국무총리에게, 현행 27개 법률에 존재하는 정신장애인 자격·면허 취득 제한관련 결격조항이 폐지 또는 완화될 수 있도록 법령정비를 위한 범정부적 대책을 마련하여 시행하기 바란다.
2. 보건복지부장관에게, 2018. 4. 25. 시행되는 「사회복지사업법」에 포함된 정신장애인 사회복지사 자격취득관련 결격조항을 폐지하도록 개정하기 바란다.

이 유

I. 권고의 배경

현행 다수 법률은 일정한 자격이나 면허 취득에 있어 ‘미성년자, 피후견인, 대한민국 국민이 아닌 자, 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자, 일정한 형사처벌을 받은 자 등’과 함께, 정신장애¹⁾ 관련 사유(심신상실자, 심신박약자, 정신질환자 등)’를 결격사유의 하나로 규정하고 있다.

정신질환을 자격 취득 등의 결격사유로 하고 있는 법률들의 입법취지는 업무수행능력의 부족이나 위험성에 근거한 것이다. 그런데 정신질환 여부를 판명하는 정신과 전문의의 주관적 판단이 고정된 법적 지위나 엄격한 절차를 거친 법원의 선고 등과 동일 시 되는 것이 타당한 것인가 하는 근본적 의문에서부터, 정신질환 여부에 대한 판단이 과연 업무수행능력의 불충분이나 위험성을 객관적으로 검증할 수 있는 절차에 따른 것인가에 대한 우려의 목소리 또한 지속적으로 제기되어 오고 있다. 또한 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라 한다)이 사회적 편견과 차별 예방이라는 취지 하에 정신질환자를 ‘독립적으로 일상생활을 영위하는 데 중대한 제약이 있는’ 중증 질환자로 규정하여 그 범위를 축소하기는 하였지만, 다양한 정신질환의 경중을 법률로 정의하지 못한 채 정신질환자를 중증 질환자와 동일시함으로써 정신질환의 사회적 인식을 더욱 악화시킬 수 있다는 비판적 시각도 존재한다.

아울러 보건복지부는 정신장애인의 자격·면허 취득 등에 있어서 불합리한 배제가 발생하지 않도록 관련 법률들의 개정을 추진하겠다는 의사를 밝히기도 하였으나, 구체적인 자격제한의 폐지 또는 완화라는 해결책이 도출되

1) 「장애인복지법」에 따르면, 정신적 장애인 발달장애 또는 정신질환으로 발생하는 장애를 포괄하는 개념이다. 본 결정문에서 언급하는 각 법률은 정신질환자를 중심으로 규정되어 있지만, 여기에서는 사회보장적 개념과 의학적 개념을 포괄하는 ‘정신장애’ 및 ‘정신장애인’으로 통칭하여 표기하되, 자격제한을 명시한 구체적 법률의 언급에 있어서는 ‘정신질환’ 및 ‘정신질환자’로 표기하였다.

기도 전에, 오히려 2018. 4. 25. 시행되는 보건복지부 소관 「사회복지사업법」(법률 제14923호, 2017.10.24., 일부개정)의 경우에는 사회복지사 자격의 결격사유로 ‘정신질환’이 새롭게 추가되는 상황이 발생하였다.

이에 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 정신장애인에 대한 자격 제한 제도 전반의 정비와 개선방안을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」, 「국가인권위원회법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라 한다), 유엔 「장애인의 권리에 관한 협약」 등을 판단기준으로 하고, 「정신질환자의 보호와 정신보건의료 향상을 위한 UN 협약, MI 원칙」(The UN Resolution for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health, MI Principles) (1991) 4, 6, 19. 을 참고기준으로 삼았다.

III. 정신장애인 자격제한 현황과 외국 사례

1. 정신질환자 자격제한 법률의 현황

보건복지부 연구보고서 『정신질환 차별개선을 위한 법·제도 개선방안 연구』(박형욱 외, 2012), 『정신질환자 개인정보 및 비밀보호를 위한 법제도 개선방안』(2015) 등에 의하면, 현행 법령의 정신질환자 자격 제한 조항은 절대적 결격조항과 상대적 결격조항(적극적, 소극적)으로 구분할 수 있다.

절대적 결격조항은 정신장애인에 대해 일률적으로 자격이나 면허의 취득을 절대적으로 제한하고 있다. 「모자보건법」(산후조리원 설치 운영) 등 6개 법률이 이에 해당한다.

상대적 결격조항은 원칙적으로 정신장애인을 결격사유로 규정하고 있지만 정신과 의사의 진단 등으로 업무의 수행에 지장이 없다고 인정되는 경우에는 예외적으로 허용할 수 있도록 하는 경우(상대적·적극적 제한)와 정신장애인 중에서 의사의 진단 등으로 위험성이 인정될 때만 결격사유로 인정하는 경우(상대적·소극적 제한)로 구분된다. 전자는 「공중위생관리법」(이용사, 미용사, 위생사) 등 17개 법률, 후자는 「도로교통법」(운전면허) 등 4개 법률이 해당된다. (<별지> 관련 법령 현황 참조)

2018. 4. 25. 시행되는 「사회복지사업법」은 위 유형 중 원칙적 금지, 예외적 허용을 하는 상대적·적극적 자격제한 유형으로, 원칙적으로 제한하되 정신과 전문의의 적합판정이 있는 경우에 한해 예외적으로 자격취득을 허용한다고 규정하고 있다.

2. 외국의 정신장애인 자격제한 현황

미국은 정신장애인에 대한 고용차별을 금지하는 연방법인 「재활법」(Rehabilitation Act, 1976)과 「미국장애인법」(Americans Disabilities Act, 1990)이 있으면서도, 정신장애인의 자격제한은 각 주의 주 법률로써 독립적으로 규제하고 있다. 그러나 오직 정신질환 여부만을 근거로 자격을 제한하는 것이 아니라 신체적, 정신적 질환에 상관없이 자격증에서 허용하는 업무를 이행하기에 적합한지 여부를 판단하여 자격을 제한하고 있으며, 자격제

한이라는 권리침해에 대해서는 이의절차 및 구제절차를 매우 상세하게 규정하고 있다.

유럽 역시 미국과 마찬가지로 취업에 있어 장애로 인한 차별금지를 강조하는데, 유럽연합의 「고용과 직업에 있어 평등처우를 위한 일반적 체계구성의 지침」(Establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, 2000년)이 유럽연합 내 각 국 고용차별금지의 바탕이 되고 있다. 위 지침은 장애 등을 이유로 한 고용 및 직업차별을 금지할 목적으로 만들어진 것이다. 다만 특정한 직업적 행위의 특성상 본질적이고 결정적인 직업자격을 구성하는 경우 발생하는 차별적 처우는 그 목적이 합법적이고 조건이 적정하다면 차별로 보지 않는 규정을 둘 수 있도록 허용하고 있다.

일본은 1999년 8월 내각부 장애인시책추진본부에서 ‘장애인에 관한 결격조항의 재검토에 대하여’를 정부 방침으로 공표하면서 결격조항 개선을 중요한 개선과제로 제시하였다. 이에 따라 2000년 전후로 63개 결격조항 법률에 대한 개정 작업이 이뤄졌는데, 첫째 필요성이 적은 것에 대해서는 결격조항 폐지, 둘째 필요성이 인정되는 경우 ① 대상을 엄밀히 규정하도록 개정하거나, ② 절대적 결격조항에서 상대적 결격조항으로 개정하고, ③ 장애인이라는 표현을 피하고 장애인을 특정하지 않는 규정으로 개정하며, ④ 그 밖에 자격이나 면허 등의 회복에 관하여 명확히 규정하는 것으로 정비가 이뤄졌다. 이 과정에서 정신질환으로 인한 자격제한 규정 역시 폐지되거나 상대적인 결격사유로 완화되었다.

IV. 판단

1. ‘정신질환’을 이유로 한 결격사유 규정에 대하여

「헌법」 제11조 제1항은 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 제15조는 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다고 규정하고 있다. 아울러 우리나라가 2009. 1. 10. 비준한 유엔 「장애인권리협약」 제2조는 장애로 인한 차별이란 정치, 경제, 사회, 문화, 민간 또는 다른 분야에서 장애를 이유로 한 구별, 배제 또는 제한, 합리적 편의제공 거부를 포함한 모든 형태의 차별이라고 규정하고, 제27조는 당사국은 장애인에게 자유롭게 선택한 직업을 통해 삶을 영위할 수 있는 기회를 부여할 의무를 부담하고, 이에 대응하여 장애인은 국가에 대해 그러한 기회를 실현시킬 것을 요구할 수 있는 권리를 가진다고 규정하고 있다.

정신질환을 결격사유로 하고 있는 법률들 대다수는, 공중의 위생, 보건 등 공공의 안전과 관련되어 있거나, 보육, 돌봄 등 특별한 보호가치가 있는 분야에 집중되어 있는 것으로 확인된다. 이는 공공의 안전 등 사회공동체의 가치보호를 위해 관련 업종의 진입에 있어 엄격한 직무수행능력을 검증토록 하고 내재적인 위험가능성을 제거하려는 절차적 노력의 일환이라 할 것이어서, 법률에 자격 및 면허취득의 결격사유를 규정하고 있는 자체를 문제 있는 것으로 보기는 어렵다.

하지만 직업선택의 전제조건이 되는 자격 및 면허취득의 제한은 직업선택의 자유라는 기본권의 중대한 제약에 해당하므로, 자격제한의 요건을 규정함에 있어서는 엄격한 비례의 원칙이 적용되어야 할 것이다. 정신건강복지법은 ‘정신질환자’의 정의를 ‘망상, 환각, 사고(思考)나 기분의 장애 등

으로 인하여 독립적으로 일상생활을 영위하는 데 중대한 제약이 있는 사람’으로 규정하고 있고, 정신질환을 결격사유로 하고 있는 법률들 대부분은 이 정의규정을 적용함으로써 정신질환을 직업자격 심사에 있어 잠재적 위험성과 무능력을 내포하고 있는 것으로 전제하고 있다.

그런데 해당 법률들은 정신건강복지법상의 정신질환자라는 정의규정만을 적용하고 있을 뿐, 정신질환이 있음을 증명하는 절차적 방법에 대해서는 전혀 규정하고 있지 않아서 치료의 경과나 상황의 변화 등과는 무관하게 정신질환이라는 병력을 이유로 한 차별이 행해질 우려가 매우 높은 것으로 판단된다. 또한 다른 질환과 비교해 볼 때도, 수많은 의학적 질환 중 정신질환만이 업무상 무능력과 잠재적 위험성을 내포하고 있다고 볼 수 있는지에 대해서는 그 구체적인 근거를 찾기 어렵다. 정신질환과 범죄율 간 상관관계가 근거 없음을 주장하는 연구결과 등은 별론으로 하더라도, 정신질환 역시 다른 신체질환과 마찬가지로 치료 가능한 질환의 한 종류로 정신건강복지법 제3조에 따른 ‘정신질환자’는 질환의 치료과정에 있는 상태를 나타내는 것에 불과하고, 업무적합성과 위험성 여부의 판단은 다른 질환들과 마찬가지로 그 경중과 치료경과에 따라서 달라져야 함에도 정신질환 자체를 절대적 결격조항으로 두는 것은 현저히 합리성을 잃은 조치로 판단된다.

상대적·적극적 결격조항의 경우에도 예외적인 자격획득의 기회가 부여되었다고 하더라도, 정신장애인의 원칙적 배제를 기본으로 하고 있다는 점에서 절대적 결격조항과 유사하게 정신질환 자체를 치료의 과정이 아닌 고정적 지위로 파악하고 있는 것으로 보인다. 더욱이 정신질환에 대한 편견이 강한 사회적 분위기를 감안해 보면 예외적 구제의 기회를 얻는 것은 쉽지 않을 것으로 예상된다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 현행 다수의 법률들이 자격 및 면허 취득의 결격사유를 규정함에 있어 정신건강복지법의 정신질환자 정의를 법적 지위에 준하는 형태로 사용하는 방식을 탈피하여 ‘신체적, 정신적 어려움으로 인하여 직무를 수행하는데 지장이 있는 자’ 등 객관적인 상태를 규정하는 방식으로 개정되어야 하고, 판단의 기준과 절차 역시 개별심사규정으로 명시할 필요가 있다.

아울러 결격사유로 지정된 이후의 구체절차 역시 구체적으로 보장되어야 한다. 정신질환의 판정이 피후견인 등과 같은 공권적 판정절차나 별도의 등록절차를 거친 것이 아님에도 불구하고 현행 법률상 자격 및 면허 취득에 있어서의 효과는 법원의 재판절차를 통한 선고와 다르지 않다. 의학전문성을 대체할 다른 대안이 뚜렷하지 않다는 점에서 정신건강의학과 전문의의 정신질환 판정을 배제할 수는 없겠지만, 다른 사법적 절차에 비교해서 주관적 성격이 강하고 시기와 정도에 따라서도 얼마든지 그 결과가 달라질 수 있다는 점에서 일정한 소명이나 청문절차 등 구체절차가 구체적으로 명시되어야 할 것이다.

2. 사회복지사 자격제한 규정 신설에 대하여

2018. 4. 25. 시행되는 「사회복지사업법」은 사회복지사 자격취득의 결격사유로 기존에 없던 ‘정신질환’을 새롭게 추가하였다. 이로 인해 정신장애인 단체 등의 반발집회 및 관련 토론회의 개최가 잇달았는데, 이는 그간 정신장애인의 사회통합과 재활치료를 위해 사회복지사 자격의 취득이 적극 권장되어 왔던 연혁적 특성과 무관하지 않다. 실제로 정신질환 투병과정을 거쳐 병세가 호전되거나 완치된 사람들 중 사회복지사를 꿈꾸며 대학진학을

준비하고 있거나 평생교육원, 학점은행, 사이버대학 등을 통하여 사회복지사가 되려고 준비하고 있는 사례가 다수 확인되기도 하였다.

비록 이 조항이 상대적·적극적 결격조항으로 정신장애인의 사회복지사 자격증 취득이 완전히 배제된 것은 아니라고 하더라도, 앞에서 살펴본 바와 같이 구체적인 직업능력의 검증이나 심사절차 없이 정신장애인이라는 이유만으로 원칙적 배제대상으로 규정하는 것은 정신질환에 대한 편견 때문이라고 볼 여지가 많다. 더욱이 「사회복지사업법」 개정 이전에 보건복지부가 정신건강복지법 전면 개정 에 따라 소관 법령의 자격제도에서 정신장애인을 차별하는 불합리한 규정에 대한 정비를 추진하고 있었다는 점에서 이번 「사회복지사업법」의 개정은 더욱 납득하기 어렵다.

3. 소결

앞서 밝힌 바와 같이 다수의 법률들이 정신질환을 자격 및 면허취득의 결격사유로 규정하고 있는 이유는 특정 직업군에서 정신장애인이 가질 수 있는 내재적인 위험 가능성에 기인한다. 그러나 현대사회에서 정신질환이 보편화되고 그 종류가 다양해짐에 따라 정신건강 관리의 중요성 역시 높아지고 있음에도, 정신질환을 적극적으로 치료해야 하는 질병으로 보지 않는 사회적 편견에 편승해서 법률로써 사회복지 및 통합의 기회를 원천적으로 차단하는 것은 헌법상 비례의 원칙에 반하는 불합리한 조치로 판단된다.

이러한 조치가 시정되지 않고 지속된다면 결국 정신건강의학과 치료가 필요한 많은 사람들이 치료를 기피하게 될 것이고, 이는 국민정신보건의 측면에서 큰 악영향을 초래하게 될 것은 자명하다. 정신질환의 위험성은 정신질환 그 자체나 과거 병력의 유무에 있는 것이 아니라, 적절한 시기에 적절한

한 치료를 받지 못하는 데 있으며, 이와 같은 정신질환에 대한 폐쇄적인 시각과 편견이야말로 오히려 정신질환 치료에 대한 거부감을 증가시켜 우리 사회를 위협할 수 있게 된다는 점을 관계 당국이 인식할 필요가 있다.

따라서 「헌법」 및 유엔 「장애인권리협약」 등 국제인권규범과 상충되며 정신건강복지법의 입법취지에도 반하는, 다수 법률에서의 정신장애인 자격 제한 제도는 폐지 또는 완화하는 방향으로 전면 개정되어야 한다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2018. 4. 12.

위 원 장 이 성 호

위 원 이 경 숙

위 원 정 상 환

위 원 최 혜 리

<별지>

정신질환자 자격제한 관련 법령 현황

구분	결격조항	소관부처
절대적· 결격조항	모자보건법 제15조의2 제2호[산후조리원의 설치와 운영]	보건복지부
	수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률 제30조의3 제2호[수상구조사]	해양경찰청
	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 제46조 제3호[수렵면허]	환경부
	영유아보육법 제16조 제2호[어린이집 설치 운영]	보건복지부
	아이돌봄지원법 제6조 [아이돌보미]	여성가족부
	주세법 제19조 제4항[주류제조관리사]	기획재정부
상대적· 적극적 결격조항	공중위생관리법 제6조 제2항 제2호 및 제6조의2 제7항 제1호 [이용사 및 미용사, 위생사]	보건복지부
	국민영양관리법 제16조 제1항[영양사]	보건복지부
	노인복지법 제39조의13 제1호[요양보호사]	보건복지부
	말산업육성법 제13조 제1항 제2호[말조련사, 장제사, 재활승마지도사]	농림축산식품부
	수산생물질병관리법 제37조의3 제1호[수산질병관리사]	해양수산부
	수의사법 제5조 제1호[수의사]	농림축산식품부
	식품위생법 제54조 제1호[조리사]	식품의약품 안전처
	실험동물에 관한 법률 제25조 제1호[동물실험시설 운영, 관리, 실험동물공급]	식품의약품 안전처
	약사법 제5조 제1항[약사]	보건복지부
	응급의료에 관한 법률 제37조 제1호[응급구조사]	보건복지부
	의료법 제8조 제1호[의료인]	보건복지부
	장사등에 관한 법률 제29조의4 제2호[장례지도사]	보건복지부
	장애인복지법 제74조 제1항 제1호[의지·보조기기사, 언어재활 사 및 장애인재활상담사 국가시험의 응시]	보건복지부
	장애인활동지원에 관한 법률 제29조 제1호[활동지원인력]	보건복지부
	축산법 제12조 제2항 제2호[가축수정사]	농림축산식품부
	화장품법 제3조 제2항 제1호[화장품제조판매업]	식품의약품 안전처
	의료기사 등에 관한 법률 제5조[의료기사]	보건복지부
상대적· 소극적 결격조항	건설기계관리법 제27조[건설기계조종사면허]	국토교통부
	도로교통법 제82조 및 동시행령 제42조 제1항[운전면허]	경찰청
	수상레저안전법 제5조 제1항 제2호[수상레저조종면허]	해양경찰청
	철도안전법 제11조[철도차량운전면허]	국토교통부