

발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률과 지방자치단체 유사조례 간의 연계성과 자치성에 관한 연구

전 지 혜* · 이 세 희**

요약

본 연구는 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률과 이를 모범으로 하는 지방자치단체의 유사 조례간 연계성(일치성) 및 자치성(차별성)을 분석하였다. 2017년 10월 기준으로 조회된 전국 63개의 지자체 조례와 발달장애인법을 분석 대상으로 하여 모법의 조항별 내용을 기준으로 조례와의 일치성을 분석하였고 자치성은 조례의 내용적 측면에서 모법과 다른 사례가 있는지 행정적 측면에서 이행 의지를 보다 강조한 사례가 있는지 내용분석으로 시행하였다. 분석 결과 첫째, 모법의 조례 반영률은 조항별로 다르게 나타났는데, 복지 지원을 강조하는 측면에서 일치율이 높았고 발달장애인의 권리 보장은 조례상 반영률이 낮았다. 이는 발달장애인을 보호적 관점에서 보는 법적 제도적 특징을 보이는 증거로 볼 수 있다. 향후에는 발달장애인 당사자의 의사결정에 대한 존중이나 권리보장에 관한 내용이 조례에 적극적으로 포함될 수 있도록 하는 정책 방안이 필요하다. 둘째, 조례 반영률이 0%인 조항도 있었는데, 해당 지역에서 타법에 의해 보장될 수도 있기에 지역 내 관련 제도의 부재를 의미하지는 않으나 제도적 사각지대의 가능성이 있다. 향후에는 발달장애인 관련 지역 내 여타 법제도와와의 상보성에 관한 검토가 이루어져 제도적 사각지대에 발달장애인이 놓이지 않도록 해야 할 것이다. 셋째, 지역의 자치성이 내용적 측면 및 실질적 이행을 돕는 행정적 측면에서 검토되었다. 단체장의 책무를 강조하거나 실태조사를 강조하거나 복지위원회 운영을 명시하거나 모법상에 없는 내용을 추가적으로 조례에서 담아내고 있기도 했다. 향후 조례제정을 고려하는 지자체는 이와 같은 사례를 참고하여 지방자치의 특성을 살린 지역 밀착적인 실현가능한 조례를 제정할 필요가 있다.

주요어: 발달장애인, 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률, 지방자치단체 조례

* 인천대학교 사회복지학과 조교수, 사회과학연구원 연구위원

** 인천광역시장애인종합복지관 팀장, 가톨릭대학교 사회복지학과 박사과정

1. 서론

2000년대 이후 한국사회에서는 장애인의 자립생활과 자기결정권의 증진 등이 강조되면서 장애인 복지정책의 논의의 축이 인권 패러다임으로 변화되었다. 이 변화와 함께 장애인 중에서도 가장 억압된 집단이자 스스로의 목소리를 내기 힘든 이들로 알려진 발달장애인도 권리보장의 목소리를 낼 수 있었다. 특히 발달장애인 부모와 당사자 단체를 중심으로 성인 발달장애인을 위한 권리보장의 요구가 높았고, 그 결실로 2014년에 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률(이하 발달장애인법)이 국회에서 제정되었다. 또한 지방자치단체들은 발달장애인법 제정을 전후로 하여 유사조례를 제정하였다. 발달장애인법 제정보다 1년 정도 앞서서 서울시 영등포구에서 ‘발달장애인 지원에 관한 조례’를 제정한 것을 시작으로 2014년에는 서울시 구로구와 노원구에서 조례를 제정하였으며 2015년에는 제주와 광주 등의 광역자치단체를 비롯하여 전국적으로 발달장애인 지원 또는 권리보장에 관한 조례 제정이 다수 이루어졌다. 이후 2017년 10월 기준으로 광역지자체의 조례 14개, 기초지자체의 조례 49개로 총 63개의 발달장애인법 유사조례가 제정되었다.

발달장애인에 대한 사회적 지원과 권리보장이 중요성이 사회적 책무로서 인정되고, 조례로 다수 입안되고 있는 현실은 고무적이다. 조례 제정을 통해 지역사회 내에서의 발달장애인에 대한 지원의 내용과 방향을 지자체별로 정하고 있다는 점은 발달장애인법의 지역 내 실질적 집행을 가능하게 하는 지역별 특성을 반영한 법적 근간이자 복지 실천의 근거가 되기에 더욱 의미 있다. 본래 조례는 국회와 행정부의 법률 제정을 선도하기도 하고, 현존하는 법률을 지역에 맞추어 실질적으로 집행할 수 있도록 지원하기도 한다(이수정, 2017). 이러한 특성 때문에 조례는 법률에 앞서서 제정되기도 하고, 법률과의 수직적 법체계에 있어서 상위법의 내용을 따르는 동시에 법률에 포함되지 않은 내용으로 구성할 수 있는 자율성도 보장된다(안효섭, 2014; 조성규, 2016). 즉, 상위법을 따르는 조례의 특성을 고려하면 조례는 중앙과 지방을 연결하는 역할을 담당하면서 중앙에서 정한 내용을 포괄해내는 기능을 해야 한다. 한편, 법률 선도 기능과 실질적 지방자치를 가능하게 하는 법적 특성을 고려하면, 조례는 법률에 없어도 제정 가능하고, 지역색을 고유하게 담아낼 수 있기에 중앙의 법률에서 정한 내용과는 차별화된 자치성이 강조된다고도 볼 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체의 연계와 협력 그리고 지역고유의 사업이나 정책이 모두 강조되는 지방자치의 시대에, 조례는 ‘연계성’과 ‘자치성’을 아우르는 지방자치의 특징적인 산물로 판단된다.

우리나라는 1995년 이후 본격적으로 지방자치시대를 열었다. 이는 지역의 특성에 맞는 정책을 개발하고 집행하며, 지역의 문제를 지역민들이 주축이 되어 해결할 수 있도록 풀뿌리 민주주의를 실천

하고자 하는 의미를 지닌다. 중앙과 지방간의 정책 방향을 둘러싼 갈등이 있기도 하고, 지자체간 정책의 형평성이 문제로 논의되기도 하지만, 중앙의 획일화된 정책적 통제에서 벗어나서 지방의 자율성과 다양성을 반영한 정책을 시행한다는 점과 지방자치성의 역량을 강화하고 주민참여를 증진하고, 지역의 문제를 발굴하여 지역 특성에 맞게 정책을 실행한다는 점에서 지방자치제는 긍정적으로 평가된다(육동일, 2017). 2005년 참여정부는 지방분권을 강조하면서 사회복지예산을 지방정부로 상당부분 이양하였으며, 특히 지방정부에 이양된 사회복지분야별 예산구성비 중에서 장애인복지와 노인복지를 위한 국고보조사업 예산이 대폭 지방정부로 이양되었다. 때문에 장애인복지 실천을 위한 지방정부의 책무는 실질적인 복지사업 및 지원으로 예산을 할당해야 하는 책무까지 강조되고 있다. 이에 따라 지역에 거주하는 발달장애인에 대한 지원의 책무도 중앙정부와 함께 지방자치단체가 지고 있으며, 지방자치단체는 발달장애인이 사회에서 활동하고 참여할 수 있도록 법제화뿐만 아니라 실질적 인권보장 및 복지지원 사업을 시행해야 하는 과업을 지닌다. 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(명칭은 지역에 따라 다름)도 그 과업을 이행하는 것으로 이해할 수 있다. 전국의 모든 기초자치단체가 발달장애인 관련 조례를 제정하지는 않았으나, 2017년 기준으로 17개 광역 단체 중에서 14곳과 226곳 기초자치단체중에서 49곳이 조례를 제정하게 되었고 더욱 늘어날 전망이다.

그러나 발달장애인 권리보장과 관련한 지방 조례를 연구한 논문은 거의 없다. 중앙정부의 장애인 복지 철학의 기초가 최근에 와서야 인권과 자립지원중심으로 재편되면서 지방정부도 이를 반영하여 조례를 제정하는 등 법적 변화의 속도가 빠르기에 연구 성과가 적을 수도 있을 것이다. 그러나 그 변화의 궤적에 비하여, 중앙과 지방간의 복지부담 논의와 재정적 갈등에 관한 연구는 어느 정도 이루어졌는데(예, 남찬섭, 2016; 이찬진, 2016; 김형용, 2015; 박병현 외, 2015; 임성일, 2015), 입법적 내용을 분석하여 지역간 차별성과 중앙과 지방의 연계성을 살핀 연구는 거의 없다. 지방자치단체는 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권을 지니는데, 중앙과 지방의 복지분권 논의가 누리과정예산을 둘러싼 쟁점으로 부각되면서 지방자치와 지방분권의 담론에서 자치재정권적 영역에서만 논의와 연구가 주로 수행되었고, 자치행정 측면 또는 자치입법 측면의 논의와 연구는 상대적으로 적게 수행된 듯하다.

사실, 자치입법권인 조례제정을 통해서 이루어지는 정책결정은 주민생활에 미치는 영향이 매우 크다(오세민 외, 2014). 발달장애인에 초점을 둔 조례연구는 드물지만 선행연구의 폭을 넓혀 살펴보면, 자치입법과 관련된 연구가 일부 수행되었음을 알 수 있다. 장애인을 포함한 사회적 약자의 인권 조례에 관한 연구(조소영, 2009; 정영선, 2011a; 홍성수, 2012), 혹은 아동 청소년, 다문화와 같은 사회적 취약층의 권리보장을 다룬 조례연구(최돈민, 2012; 조성규, 2013; 김광병, 2013, 오세민 외, 2014; 최형찬, 2014; 조금주, 2016)가 있다. 또한 마을만들기나 독서공동체 사업이 지방특성화 사업

으로 인식되면서 확대된 지자체의 관련 조례연구(김홍렬, 2010; 신창훈, 김선직, 2013; 홍은성, 장우권, 2015)가 수행되었다. 장애인 인권과 관련된 조례 연구로는 박윤근과 한은영(2014)의 연구뿐인데, 이 연구도 장애인의 인권에 대한 지방자치단체의 조례가 대두된 배경이나 장애인 인권의 개념 비교 및 지자체간의 조례 내용의 구성과 특성을 비교하는데 초점을 두었고, 발달장애인에 대한 내용을 다루고 있지는 않으며, 중앙과 지방간의 연계성이나 차별성이라는 조례의 기능에 특성을 중점으로 논의하지는 않았다.

중앙차원에서 발달장애인법이 마련되고 이행된지 2년이 지나는 현 시점에서 지속적으로 발달장애인법 관련 지자체 조례가 입법 예고되고 있다. 이 시점에서 발달장애인법 유사 조례가 각 지역에서 특성에 맞게 발달장애인의 권리보장을 충분히 할 수 있도록 명시되어 있는지, 법체계상 상위법인 발달장애인법의 내용을 충분히 포괄하고 있는지 살펴보는 것은 매우 중요하다. 이에 본 연구에서는 발달장애인법과 지방자치단체의 조례가 얼마나 연계성(일치성)을 지니고 있는지, 얼마나 지방자치단체의 조례가 지역적 특성을 담아내는 자치성(차별성)을 보이는지 분석하고자 한다. 발달장애인법의 내용적 특성에 기초하여, 각 지방자치단체에서 제정한 유사 조례 63개를 분석하여 발달장애인법과 공통된 사항과 차별점을 살펴볼 것이다. 구체적으로는 발달장애인법을 기준으로 지방자치단체에서 제정한 조례가 얼마나 제도적 방향성을 목적상 일치시키고 있는지, 법적 내용과 관련해서는 얼마나 상위법의 내용을 포괄하고 있는지를 알아봄으로써 발달장애인법(모법)과 지자체의 조례 사이의 연계성을 분석하고자 한다. 또한 지방의 특성을 반영한 조례의 실질적 이행 노력을 얼마나 담아내고 있는지 조례간의 차별성을 드러냄으로써 지방 조례의 자치성을 분석할 것이다. 이러한 분석 결과를 토대로 향후 지자체의 발달장애인 권리보장 및 지원을 위한 조례의 발전방향을 살펴보고자 한다.

2. 이론적 배경 및 선행연구

1) 지방자치단체의 조례 입법과 의미

우리나라에서 조례의 법적근거는 헌법과 지방자치법에 있다(박윤영, 2017). 헌법 제 117조 1항에서는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 명시하였고, 지방자치법 22조 1항에서는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과

에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 명시하였다. 즉, 조례는 지방자치단체가 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 지역의 특성을 고려하여 제정하는 지방자치법규인 것이다(김광병, 2013). 이는 지방자치단체가 지방자치에 필요한 법규를 스스로 조례로 정립할 수 있고 그 하위 법인 규칙 등에 관한 입법 기능을 할 수 있는 자치입법권을 지니고 있음을 보여준다. 여기서 주목할 점은 “법령의 범위 안에서”라는 조례의 입법한계이다. 이는 하위법이 상위법을 거스를 수 없다는 수직적 법체계이자, 조례 역시 법률을 따라야 함을 의미한다(이수정, 2017). 하지만 조례가 규율하고자 하는 사항을 규율하는 법령과 조례의 내용이 상이하다는 사실만으로 조례가 법령에 위반될 수는 없다(송종원, 2012). 조례의 법률 위배 여부는 규정의 목적과 내용과 효과를 비교하여 모순이나 저촉이 있는가를 살펴보고 구체적으로 결정해야 한다. 또한 급변하는 사회현상을 법률보다는 조례가 더 민감하게 반응하며 선도적으로 다룰 수 있기 때문에 실제로 국법미비를 빌미로 조례제정을 막을 수 없다는 대법원 판결도 나온바 있다(대법원 1992. 6.23. 선고 92추 17 결정). 즉, 헌법상에서 정한 기본권을 보장하고자 하는 내용이라면 법률이 없어도 조례제정은 가능한 것이다. 조례는 ‘법령의 범위 안에서’ 제정 가능하며 그 내용이나 효력이 법령의 범위를 넘어설 수 없고, 조례 제정의 근거에 있어서도 법률의 위임이 필요한 것이지만, 법률공백상태를 메우거나 헌법상 기본권 보장의 측면에서 지방자치단체가 내용·목적·범위 등에서 보다 자유롭게 정할 수 있는 것이다. 조례의 기능도 이러한 자율성을 잘 드러낸다. 조례는 지역에서 밀착적으로 살아있는 법으로서 일상생활 가운데 지역주민들을 지배하고 있는 불완전하고 미성숙한 행위규범을 완전하고 성숙한 제정법으로 이끄는 입법적 기능을 지니며, 이를 통해 법률을 보완하는 기능도 가지고 있다(이수정, 2017; 김병록, 2009). 지방의회의 조례는 지방자치행정의 기준, 주민생활의 보호, 지역경제의 발전방안, 주민복지 등에 대하여 입법을 하게 하는 바 법률의 공백을 시정하고 국가의 정책전환을 재촉함으로써 법령을 보완한다(김태진, 김덕진, 2001). 그 외에도 조례는 일상생활에 밀착된 제정법의 원동력으로서 입법을 통하여 현실에 적합한 조정기능을 가지며, 살기 좋은 지역사회를 만들기 위한 유용한 규범으로서 기능한다(이수정, 2017).

이러한 조례입법의 의미와 기능은 법률과 조례의 관계에 관한 선행연구에서 보다 구체적으로 드러나 있다. 자치입법과 법률과의 관계를 바라보는 시각은 법치주의의 관점에서 볼 수 있는데, 법률에 저촉되는 자치입법의 자율성 또는 자치성의 한도를 얼마나 허용할 것인가의 문제로 다루어졌다. 지방자치단체장을 선거로 선출하기 시작한 1991년 이후 실질적 지방자치가 가능하도록 지역 고유의 특성과 다양성을 담아내는 지역에 기반한 조례 제정이 활성화 되었다. 법령의 내용이 지역 특수성을 고려하지 못하고 획일적으로 규정되어 있다면 오히려 주민의 인권과 복지를 제한할 수 있기에

조례의 독립적 지위와 자치성이 보장될 필요가 강조되었고(하혜영, 이정진, 2011) 이는 조례의 자치성을 의미한다. 그러나 조례의 자율규율로서의 자치성과 국가에서 정하는 의회입법 및 행정입법과의 관계 정립은 중요하면서도 결코 간단하지 않다(최승원, 양승미, 2008). 하위법은 상위법을 거스를 수 없다는 법률우위원칙이 있고, 지역 행정권 발동의 원칙은 법률에 근거를 두고 있어야 한다는 법률유보(法律留保)원칙도 조례 제정에 있어서 영향을 미치고 있기 때문에 지역 자치성을 발휘한 조례제정이 쉽지 않은 것이다. 특히 조세나 벌칙규정 등 권리제한이나 의무부과에 관한 규율은 지역적 특수성이 반영되기 더욱 어렵다. 예를 들면 쓰레기를 거리에 버리는 행위에 자방의 조례에서 벌금 1000만원과 같은 형량을 부과할 수는 없는 것이다. 이는 법치주의에 따르는 일정한 제약으로 설명된다. 자치입법이 지역의 자치성과 특수성을 반영할 수 있고 법률이 다루지 못하는 문제(법률공백상태를 의미)를 조례를 통해 다루거나 법률을 선도하는 기능까지 할 수 있도록 하였으나(최현재, 2016; 김광병, 2013), 자치입법권의 구현에 있어서는 자치권을 무제한적으로 또는 자의적으로 행할 수는 없는 것이다. 결국, 자치입법은 법률과 합리적인 비례관계에 있어야 하는 것이다(최승원, 양승미, 2008). 일정정도 전국적 통일성을 지녀야 하며, 한편으로는 지역고유의 특성을 반영한 규율로서 존재할 필요도 있는 것이다. 법치주의의 근거 하에서 법률우위의 원칙, 법률유보의 원칙을 고려하면 자치입법인 조례는 법률과 상당한 일치성을 보여야 할 것이다. 한편, 지역특수성을 고려하거나 법률 조정 및 선도의 기능, 지역주민 참여의 기능 등을 강조하면 조례는 지역마다 구별되는 차별성을 지녀야 하는 것이다.

같은 맥락에서 발달장애인 지원에 관한 조례 제정의 흐름도 이해할 수 있다. 국회에서 제정한 발달장애인법(2014)에 앞서서 서울시 영등포구의 발달장애인 지원에 관한 조례(2013)가 먼저 제정되었다. 이는 법률공백상태에서 자치성을 발휘하여 지방자치단체에서 새로운 법규정을 창조한 것으로 볼 수 있다. 인권과 관련된 지역 조례는 지방자치제와 함께 활성화되었고 가속화될 전망이라고 하였는데(정영선, 2011b), 발달장애인 관련 조례가 이를 잘 증명하고 있는 듯하다. 이에 본 논문에서는 조례와 법률간의 연계성과 자치성에 주목하고자 한다. 특히 최근에 다수의 조례로 입안되고 있는 발달장애인 권리보장 또는 지원에 관한 사항을 다루고자 하며, 법률인 발달장애인법과 얼마나 일치성을 보이는지를 알아보고자 하며, 이를 완전한 중첩관계보다는 좀 더 유연하고 포괄적으로 분석하고자 법조항의 의미상 일치성을 중심으로 분석하였고, ‘일치성’이라는 용어보다는 ‘연계성’이라는 완화된 표현을 사용하였다. 한편 자치성은 지역간 조례들의 차별성을 드러내는 용어로 개념화하였고, 본 논문에서는 발달장애인법을 모법으로 하고 지역 조례가 모법에 비하여 얼마나 차별성을 지니는가를 살피고자 하였다.

2) 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 및 지자체 유사 조례의 제정 배경 및 특징

발달장애인법 제정은 2005년부터 계속된 한국지적장애인복지협회를 중심으로 가칭 ‘지적장애인 등의 권리보장 및 지원에 관한 법률’을 제정하고자 했던 노력에서 시작했다(송진선, 2017). 2007년 한국지적장애인복지협회, 한국장애인부모회, 한국여성장애인연합, 장애우권익문제연구소는 (가칭) 지적장애인지원특별제정 추진연대를 제안 및 구성하여 「지적장애인등의 권리보장 및 지원에 관한 법률」 안을 마련하였고, 2008년 지적장애인복지협회, 한국장애인부모회, 전국장애인부모연대 소속 관계자 및 부모들이 미국 발달장애인 복지제도 체험 및 연수를 실시하여 포럼을 개최하기도 하였다(김홍선, 2015). 이후 2012년 ‘발달장애인법제정추진연대(발제련)’가 결정되었고 2013년 국정과제로 ‘발달장애인법제정’이 선정되었으나 보건복지부와 발제련의 의견차이로 진척이 되지 않자, 발제련은 천막농성 및 국회의원의 동의를 받아 보건복지부에 다시 법안발의를 요청하게 되었다. 2014년 발제련과 보건복지부와의 9회에 걸친 협의와, 국회천막농성, 발달장애인 및 발달장애인 부모가 삭발을 강행하는 등의 과정을 통해 2014년 4월 국회 보건복지위원회는 김정록과 김명연 의원안의 병합심사를 통해 최종법률안을 마련하게 되었다(김홍선, 2015).

이렇게 발달장애인 당사자들과 그 가족들을 포함하여 많은 사람들의 노력과 염원을 담아 제정된 발달장애인법은 정상화(normalization), 사회통합(social interaction), 평등(equality), 자기결정권(self-determination) 등의 원칙들을 충실히 담아내는 등 권리보장의 내용들을 담고 있다는 점에서 그 동안 제정된 여타의 장애인 관련법령에 비하여 진일보한 규범으로 평가된다(송진선, 2017). 발달장애인의 권리보장과 서비스보장을 동시에 추구함으로써 발달장애인이 현실적으로 침해받는 인권을 보호하고, 동시에 인간다운 생활보장을 위한 서비스 급부를 지원할 수 있도록 하는 내용을 담고 있는 것이다. 구성을 살펴보면, 발달장애인법은 총 7장 44조 및 부칙으로 구성되어 있는데, 발달장애인의 권리 보장(제8조 ~ 제17조)과 복지욕구를 담아낸 복지지원 및 서비스(제18조 ~ 제29조)에 관한 조항이 주요 내용이며, 이러한 내용이 효과적으로 보장될 수 있도록 발달장애인 지원센터(제33조 ~ 제38조)를 설치 운영할 것을 명시하고 있다. 즉 기존의 복지지원제도들과 달리 권리보장을 강조하고, 구체적 전달체계인 발달장애인 지원센터의 설치까지 정하고 있어서 실행력이 높은 법률로 평가할 수 있을 것이다.

이와 유사하게 지방에서 자치입법권을 통해 제정되고 있는 법은 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례이다. 조례명은 지역에 따라 상이하나, 조례명에 발달장애인을 명시하고 있고 권리보장이 나 지원을 강조한 것이 특징이다. 발달장애인법 제정에 앞서서 2013년에 영등포구의 조례를 시작으

로 2014년에 2곳, 2015년에 8곳, 2016년에 44곳, 2017년에 8곳에서 발달장애인 지원 또는 권리보장에 관한 조례가 제정되어, 2017년 10월 기준으로 광역지자체의 조례 14개와 기초지자체의 조례 49개로 총 63개의 발달장애인법 유사조례가 제정되었다.

법률은 총칙과 본칙, 벌칙, 보칙, 부칙으로 구성되어 있는데, 조례에서는 총칙과 본칙을 구분하지 않는 경우가 다수이다. 그러나 조례도 법의 목적과 용어정의, 책무, 본칙의 내용 순으로 구성되어 있어서 법률조항 구성의 순서는 법률과 일치한다. 발달장애인법은 총칙, 권리의 보장, 복지지원 및 서비스, 발달장애인 가족 및 보호자 지원, 발달장애인 지원센터, 보칙·벌칙으로 구분되어 있으며, 유관 조례도 같은 순으로 구성되어 있기에 발달장애인법과 지자체 조례간의 유사성과 차별성 분석이 가능하다.

3. 연구 방법

본 연구는 첫째, 발달장애인법과 지방자치단체 조례의 연계성은 어떠한가? 둘째, 발달장애인 권리보장 및 지원을 위한 조례의 자치성은 어떠한가? 라는 두 가지 연구문제를 풀어나가는 방식으로 진행되었다. 발달장애인법과 조례의 연계성은 법의 제도적 방향성(목적의 일치성과 내용적 일치성)을 중심으로 분석되었으며, 조례의 자치성은 조례의 실질적 이행 노력이 조례에 어떻게 다르게 제시되어 있는지를 분석하여 차별성을 중심으로 분석되었다.

1) 분석대상

분석대상은 2017년 10월 기준으로 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>) 및 지자체의 홈페이지에서 발달장애인 지원 또는 권리보장을 명시한 조례를 대상으로 선정하였다. 광역지자체의 조례 14개, 기초지자체의 조례 49개로 총 63개 조례를 모두 분석대상으로 삼았다. 또한 발달장애인법도 기준이 되는 모범으로 분석대상에 포함하였다.

2) 분석방법

63개 지자체의 발달장애인 지원조례가 목적과 내용적 측면에서 얼마나 발달장애인법과 일치하는가를 분석하고, 지자체의 실질적 이행을 위한 노력이 조례상에 어떻게 차별적으로 명시되어 있는가를

분석하였다. 이를 위한 본 연구에서의 분석 순서는 총 3단계였다. 첫째, 발달장애인법 특성과 내용을 분석하여 조례와 비교하기 위한 내용 분석의 기준 틀을 정하였다. 기준틀은 발달장애인법의 조항명과 해당 내용으로서 그 구성은 다음 <표1>와 같으며, 법체계상의 관계성에 기반하여 조례와 법률간의 일치성을 연구하기 위한 장치로 활용하였다.

<표1> 발달장애인지원법 구성

장	제목	조항	내용
제1장	총칙	제1조~제7조	목적
			정의
			발달장애인의 권리
			국가와 지방자치단체의 책무
			국민의 책무
			실태조사
			다른 법률과의 관계
제2장	권리의 보장	제8조~제17조	자기결정권의 보장
			성년후견제 이용지원
			의사소통 지원
			자조단체의 결정 등
			형사, 사법 절차상 권리보장
			발달장애인에 대한 전담조사제
			발달장애인 대상 범죄방지
			신고의무
			현장조사
			보호조치 등
제3장	복지지원 및 서비스	제18조~제29조	복지서비스의 신청
			개인별계획의 수립
			발달장애인과 복지서비스 제공기관 등의 연계
			계좌의 관리
			계좌관리의 점검 등
			조기진단 및 개입
			재활 및 발달지원
			고용 및 직업훈련 지원
			평생교육 지원
			문화, 예술, 여가, 체육 활동 등 지원
			소득보장
			거주시설, 주간활동, 돌봄지원

장	제목	조항	내용
제4장	발달장애인 가족 및 보호자 지원	제30조~제32조	보호자에 대한 정보제공과 교육
			보호자에 대한 상담지원
			휴식지원 등
제5장	발달장애인지원센터 등	제33조~제38조	발달장애인지원센터
			발달장애인지원센터 임무
			관계기관의 협조
			발달장애인지원정보시스템의 구축 및 운영
			서비스의 제공 등
서비스제공기관의 변경지정 등			

둘째, 마련된 분석틀을 기준으로 63개 지자체 조례들의 조항의 내용과 표현을 분석하여 기준안인 발달장애인법과의 목적 및 내용적 일치성을 분석하였다. 이러한 발달장애인법(모법)과 지자체간 조례의 내용적 특성을 분석하는 연구방식은 박윤근·한은영(2014), 박주영(2016), 오세민 외(2014)의 연구에서 실시했던 조례의 내용분석 방식을 적용하였다. 그러나 기존 연구 방식에서는 모법과 개별 조례간의 포함관계만을 살펴보기 위한 내용 분석이 진행되었다면, 본 연구에서는 모법의 해당조항이 몇 개 조례에 반영되었는지 비율로 계산하여 연계성(일치성)을 분석하였다. 즉, 발달장애인법의 각 조항별 내용이 지자체 63개 각 조례에 포함되어 있는지를 판단하여, 63개 조례 중 해당 내용을 포함한 조례의 비율로 모법과 조례간 일치성의 현황을 분석하였다. 2인의 연구자의 자의적 합의에 의한 판단이라는 한계가 있으나, 조례의 하위 세부항목이라도 해당 내용이 포함되어 있으면 발달장애인법의 해당 조항을 포함한 것으로 분석하여 가능한 포함관계를 인정하는 쪽으로 기준을 잡아서, 모법의 내용 중 불포함된 부분이 무엇인지 명료하게 나타내고자 하였다. 또한 목적과 내용적 방향성의 일치정도를 분석하고자 하였기에 보칙과 벌칙은 분석에서 제외하였다.

셋째, 모법과 조례간, 조례와 조례간의 비교를 통해 조례의 자치성(차별점)을 분석하였다. 조례의 차별성은 수치화에 무리가 따르기에 조항별 특징을 사례 분석하는 방식으로 수행되었다. 63개 조례 중에서 발달장애인법에 명시되지 않은 내용이 지역 조례에 추가된 사례가 있는지, 또한 조례간에 차별화된 내용적 특성이 있는지를 조례의 내용적 측면에서 차별적 특성으로 분석하였으며, 조례의 이행지를 강하게 나타낸 사례가 있는지, 실질적 행정지원을 통한 이행력을 높이고자 했는지를 조례의 행정적 측면에서의 차별적 특성으로 분석하였다.

4. 연구 결과

1) 발달장애인법과 지방자치단체 조례의 목적 일치성

발달장애인법과 지방자치단체 조례의 목적이 어느 정도 일치하는지 알아보기 위해 발달장애인법의 목적을 중요이념별로 구분하여 지방자치단체 조례와의 일치여부를 알아보았다. 발달장애인법에서는 “발달장애인의 의사를 최대한 존중하여 그들의 생애주기에 따른 특성 및 복지 욕구에 적합한 지원과 권리옹호 등이 체계적이고 효과적으로 제공될 수 있도록 필요한 사항을 규정함으로써 발달장애인의 사회참여를 촉진하고, 권리를 보호하며, 인간다운 삶을 영위하는데 이바지함을 목적으로 한다(1장1조).” 라고 법의 목적을 명시하고 있다. 한편, 지자체의 조례를 보면 발달장애인법의 목적을 그대로 명시한 사례는 없었으나, 발달장애인에 대한 중요 이슈인 권리보장, 자립지원, 인권보호 등을 목적으로 제시하여 지역 실정에 맞는 별도의 목표를 설정하고자 한 점을 발견할 수 있었다.

다음 <표2>는 발달장애인법의 목적에 명시된 주요개념이 지자체 조례에 반영된 지역의 수와 비율, 그리고 지역명을 나타낸 표이다. 발달장애인법의 목적과 지방자치단체 조례의 목적을 중요이념별로 구분하여 분석하였다. 지방자치단체의 목적에 발달장애인법의 이루고자 하는 중요이념 중 가장 많이 제시하는 것은 ‘인간다운 삶’에 관한 것으로 92%(58곳)의 지역 조례가 반영하고 있었고, ‘사회참여 촉진’을 55%(35곳)의 지역조례가 반영하였으며, ‘권리보호’에 관한 것도 46%(29곳)의 지자체 조례에 반영되었다. 한편 ‘발달장애인의 생애주기에 특성 및 복지욕구에 적합한 지원’을 하는 것이 조례의 목적에 포함된 곳은 ‘광주광역시’ 뿐이었다. 또한 발달장애인법의 중요이념인 ‘발달장애인의 의사를 최대한 존중’하는 것을 목적에 포함한 지자체는 없었다. 발달장애인의 의사결정권 보장과 권익옹호에 관한 사회적 논의와 합의가 부족한 현실을 잘 드러내는 부분이라고 하겠다.

<표2> 발달장애인법(모법)에 명시된 목표의 지자체 조례의 반영률

발달장애인법의 주요 목표이념	반영비율 (지자체 수)	해당 이념을 명시한 조례 지역
의사존중·권리옹호	0	없음
생애주기반영	3% (1곳)	광주광역시
복지욕구에 적합한 지원	3% (1곳)	광주광역시

발달장애인법의 주요 목표이념	반영비율 (지자체 수)	해당 이념을 명시한 조례 지역
권리보호	46% (29곳)	광양,부산(광역시,금정구),강원(광역시,화천),인천(광역시,부평,동구,남구,남동구),대전,서울(광역시,금천,중랑,성북,마포,동작,강서,강동,광진,은평,성동구),세종,경기(구리),경남(거창,양산),전북,대구(광역시,북구)
사회참여촉진	55% (35곳)	광양,여수,인천(광역시,서구,동구,남구,남동,부평구),대전(서구),광주(서구,남구,북구),서울(광역시,금천,중랑,성북,마포,동작,강서,강동,광진,은평,성동구),세종,경기(구리),경남(거창,양산),전북,대구(광역시,북구),부산(광역시,금정),강원(광역시,화천),대전
인간다운 삶	92% (58곳)	광양,여수,인천(광역시,부평,서구,동구,남구,남동구),대전(서구,동구),광주(서구,남구,북구,동구),서울(광역시,금천,중랑,성북,마포,동작,강서,강동,광진,은평,성동,구로,서대문,동대문,영등포,강남,중구),세종,경남(거창,양산,거제),전북,대구(광역시,북구),경기(광역시,성남,김포,고양시,구리,안양,용인시),부산(광역시,금정구),강원(광역시,화천),대전,제주,충남(광역시,아산),울산(동구,중구,울주군,남구,북구)

그 외에 지자체의 특성으로 해석할 수 있는 부분이 있었다. 발달장애인법의 목적에는 명시되어 있지 않았지만 조례에서는 명시한 목표 이념인데, 모법의 이행과 더불어 조례로서 지역 내 발달장애인의 권리옹호를 위한 지자체의 노력과 의지가 나타난 부분이라고 하겠다. 모법과의 일치율을 분석한 것이 아니기에 비율 분석은 하지 않았고, 몇 지자체가 해당개념을 조례의 목적에 명시하였는지 살펴 보았다. 장애와 관련하여 중요한 이슈인 ‘자립지원(43곳), 권리보장(36곳), 권리증진(23곳), 인권보호(2곳), 종합서비스 제공 및 그에 관한 규정(21곳), 및 지원조례를 실제적으로 이행하기 위한 ‘행정적, 재정적 지원(3곳)’ 순서로 보다 구체적인 목적을 명시하고 있었다. 특히 자립지원을 63개지역중 43개 지역에서 조례상 목적으로 명시하고 있어서, 대부분의 지자체가 발달장애인의 자립지원을 중요시하고 있음을 알 수 있었다.

〈표3〉 발달장애인법의 목적에는 없으나 조례상 명시된 목표 이념

자립지원	43곳	인천(광역시,동구,남동구),경기(광역시,성남,김포,고양,안양,구리,용인시),경남(거제),제주,충남(광역시,아산),서울(금천,중랑,성북,마포,동작,강서,광진,은평,성동구,서대문,동대문,영등포,강남,중구),세종,경남(거창,양산),전북,대구(광역시,북구),대전(동구),광주(동구),울산(동구,중구,울주군,남구,북구),강원(화천)
권리보장	36곳	인천(광역시,부평,동구,남구,남동구),광주,서울(금천,중랑,성북,마포,동작,강서,강동,광진,은평,성동구),세종,경기(광역시,성남,김포,고양시,구리,용인시),경남(거창,양산),전북,대구(광역시,북구),부산(광역시,금정),강원(광역시,화천),대전,제주,충남(광역시,아산)
권리증진	23곳	경기(경기(광역시,성남,김포,고양시,안양,용인시),경남(거제),제주,충남(광역시,아산),서울(구로,서대문,동대문,영등포,강남,중구),대전(동구),광주(동구),울산(동구,중구,울주군,남구,북구)

종합서비스제공	21곳	강원(화천),제주,아산,인천(서구),대전(서구,동구),광주(서구,남구,북구,동구),서울(구로,서대문,동대문,영등포,강남,중구),울산(동구,중구,울주군,남구,북구)
행정적·재정적지원	3곳	강원(화천),제주,아산
인권보호	2곳	경기(안양시),경남(거제)

2) 발달장애인법과 지방자치단체 조례의 내용 일치성

(1) 총칙

발달장애인법의 총칙에 있는 내용이 지자체 조례에 반영된 정도를 분석한 결과는 다음 <표4>와 같다. 표의 왼쪽 항목은 모법인 발달장애인법에 명시된 조항명이며, 각 조항의 내용이 63개 지자체 조례에 반영된 여부를 비율로 표현하였고 해당 조례의 지자체 지역명을 명시하였다. 분석결과 용어의 정의는 63개 조례에 전부 포함되어 있었다. 지방자치단체장의 책무도 지자체 조례의 97%가 포함하였다. 이에 반하여 국민의 책무(22%), 실태조사(13%), 타법과의 관계(48%)에서는 상대적으로 낮은 반영률을 나타냈다.

<표4> 발달장애인법 총칙의 지자체 조례 반영정도

발달장애인법 조항명	반영비율	해당 조례 지역
제2조(정의)	100%	63개 지역조례 전부포함
제3조(발달장애인의 권리)	0%	
제4조(국가와 지방자치단체의 책무)	97% (61곳)	'경남,대전(광역시)'을 제외한 61개 지역조례 전부 포함
제5조(국민의 책무)	22% (14곳)	강원도,경기(구리시),경남(양산시),부산(광역시,금정),서울(광진구,중랑구),대구(북구),세종시,광양시,인천(남구,부평구),제주
제6조(실태조사)	13% (8곳)	경북,광주,대구(북구),부산(금정),충남,서울,인천(부평구),제주
제7조(다른 법률과의 관계)	48% (30곳)	경기(광역시,고양,성남,구리시),경북,경남(광역시,양산시),광주(북구),대구,부산,서울(광역시,강남,노원,성동,마포,동작,강서,광진,은평,구로,중랑,강동,성북,중구),세종시,전북,인천(광역시,동구,서구),제주

총칙의 내용적 특성으로 주목할 부분이 있었다. ‘발달장애인의 권리’의 조례반영률이 0%라는 점이다. 발달장애인법에서 ‘발달장애인의 권리’는 3조에 별도로 명시된 주요 내용으로 “제3조(발달장

애인의 권리) ① 발달장애인은 원칙적으로 자신의 신체와 재산에 관한 사항에 대하여 스스로 판단하고 결정할 권리를 가진다. ② 발달장애인은 자신에게 법률적·사실적인 영향을 미치는 사안에 대하여 스스로 이해하여 자신의 자유로운 의사를 표현할 수 있도록 필요한 도움을 받을 권리가 있다. ③ 발달장애인은 자신과 관련된 정책의 결정과정에서 자기의 견해와 의사를 표현할 권리가 있다.”라고 명시되어 있다. 핵심적인 내용임에도 불구하고, 지방자치단체에서 ‘발달장애인의 권리’를 조항명으로 별도로 명시한 조례는 없었다.

또한 이와 관련하여 의미있게 살펴볼 부분이 있다. 조항의 내용을 분석한 것은 아니지만, 63개의 조례 중 30곳은 조례명 자체에 ‘발달장애인의 권리보장’ 혹은 ‘권리보호’라고 표현했는데¹⁾, 조례 내용에 ‘권리보장’ 조항을 두지는 않았다는 점이다. 나머지 33곳은 조례명 자체에도 ‘발달장애인의 권리’라는 문구를 사용하지 않았으며, 내용에도 언급되지 않았다. 이는 조례 제정시에 발달장애인 권리보장에 대한 개념적 정의가 명확하지 않아서 나타난 현상으로 해석된다.

(2) 권리의 보장

발달장애인법의 2장 권리보장이 조례에 반영된 비율은 전반적으로 타 장에 비교하여 낮게 나타났다. 세부 조항별로 반영률을 살펴보면 편차가 있는데, 자조단체의 결성은 51% 반영률을 보였고, 보호조치가 27%, 의사소통지원이 21%, 성년후견제이용지원이 24%, 발달장애인 대상 범죄방지가 24%로 나타났다. 한편, ‘형사사법 절차상 권리보장, 발달장애인 전담조사제, 신고의무’와 관련해서는 지방자치단체조례 반영률이 0%로 언급된 조례가 없었다²⁾.

성년후견제이용지원과 의사소통지원은 발달장애인 권리보장의 주요내용임에도 불구하고 조례에 포함된 수준이 각각 24%, 21%로 나타난 점은 조례가 발달장애인 권리보장의 내용을 충분히 담아내지 못하고 있는 증거라고 하겠다. 특히 지자체 조례의 성년후견제 이용지원은 발달장애인지원 계획 혹은 발달장애인 지원사업 조항에 따로 규정하기 보다는 발달장애인지원센터 조항에서 하는 업무 중 하나로 명시되어 있는 경우가 더 많았다. 현재 보건복지부에서는 발달장애인의 재산관리와 신상보호를 위하여 ‘발달장애인 공공후견인 지원사업’을 전국적으로 실시하고 있다. 따라서 발달장

1) 조례명에 ‘권리보장’을 명시한 지역은 30곳으로, 강원(광역,화천),경기(구리,용인시),경북,양산시,광주(광역시,남구),대구,부산(광역시,금정구),서울(강서,강동,광진,마포,성동,은평,중랑구,중구),세종시,전북,울산(남구),충남,인천(광역시,남동구),제주가 해당된다.

2) 일치도가 0%인 것은 발달장애인법에 의거하여 이행할 사항으로 판단하고 조례에서는 제외하는 것으로 이해된다. 현재, 경찰서에서는 발달장애인과 관련하여 담당 경찰관을 지정하거나, 경찰에게 관련교육을 실시하는 등 발달장애인의 권리보장을 위한 노력을 하고 있으며, 신고의무의 경우에도 확대와 관련해서는 지방자치단체에서 신고의무를 이행하고 있어 모법(발달장애인지원법 15조)에 근거한 이행을 하고 있다고 판단된다.

애인지원조례가 아니더라도 발달장애인의 권리를 보호하기 위하여 성년후견제도와 관련된 서비스를 장애인이 이용할 수 있다. 마찬가지로 의사소통지원도 역시 중앙정부를 통해 다양한 영역에서 발달장애인의 의사소통 혹은 정보에 대한 접근성을 높이기 위한 노력을 하는 가운데 경찰, 행정기관 등에서 의사소통관련 사업이 이루어지고 있다. 즉 중앙정부의 행정적 조치와 지자체 조례와의 관계에 있어서의 상보적 역할 수행에 대한 면밀한 관찰이 필요하며 조례의 기능과 향후 보완사항에 대한 논의시 미반영된 모법의 내용을 이행하는 체계가 있는지 확인하여 서비스 사각지대가 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

〈표5〉 발달장애인법 ‘2장 권리의 보장’의 지자체 조례 반영정도

	발달장애인법 조항	반영비율	해당 조례 지역
1	성년후견제 이용지원	24% (15곳)	강원, 경기(광역, 고양), 경북, 양산, 광주, 대구, 부산(광역시, 금정), 서울, 충남, 전북, 전남(광양시), 인천, 제주
2	의사소통지원	21% (13곳)	경기(광역시, 김포, 고양, 성남시), 경북, 대구, 대전, 부산(광역시, 금정), 충남, 서울(은평구), 전북, 인천
3	자조단체의 결성	51% (32곳)	강원, 경기(광역시, 용인, 김포, 구리, 고양, 성남시), 경북, 경남(양산시), 광주(광역시, 서구), 대구(광역시, 북구), 부산(광역시, 금정구), 서울(광역시, 강동, 동작, 마포, 은평, 중랑구), 충남, 전북, 전남(광양시), 울산(울주군, 남구, 동구), 인천(광역시, 남구, 남동, 부평구), 제주
4	형사사법 절차상 권리보장	0%	
5	발달장애인 전담조사제	0%	
6	발달장애인 대상 범죄방지	24% (15곳)	경기(광역시, 고양, 구리시), 경북, 경남(광역시, 양산시), 부산(금정구), 서울(광역시, 광진구, 은평구, 중랑구), 전남(광양시), 충남, 울산(남구), 제주
7	신고의무	0%	
8	현장조사	16% (10곳)	강원도, 경기(광역시, 고양), 경북, 대구, 부산, 서울, 전북, 인천, 제주
9	보호조치	27% (17곳)	강원, 경기(광역시, 김포, 고양, 성남시), 경북, 경남(양산시), 서울, 광주, 대구, 부산(광역시, 금정구), 충남, 전북, 전남(광양시), 인천, 제주

(3) 복지지원 및 서비스

발달장애인법의 3장 복지지원 및 서비스 항목의 63개 지자체 조례에의 반영률은 타 장에 비하여 상대적으로 높게 나타났다. 특히 ‘고용 및 직업훈련 지원’ 조항의 조례 반영률은 87%로 발달장애인법의 내용 중에서 지방자치단체 조례에 가장 많이 포함된 조항이었다. 다음으로 ‘재활 및 발달지원’이

86%, ‘문화예술 여가체육활동지원’이 78%, ‘평생교육지원’이 75%, ‘거주시설·주간활동·돌봄지원’이 44%, ‘조기진단 및 개입’이 32%, ‘개인별지원계획의 수립’이 21%, 마지막으로 ‘소득보장’이 6% 조례 반영률을 나타냈다. 한편 ‘복지서비스의 신청’, ‘계좌관리 및 점검’을 포함한 조례는 없었다.

고용, 평생교육지원, 문화예술여가활동지원, 주간활동 돌봄은 모두 70%이상의 높은 반영률을 보였는데, 기존에 지자체에서 하던 복지사업의 내용이기 때문에 부담없이 조례에 반영된 것으로 보인다. 한편, 소득보장, 개인별 지원계획 수립(복지기관 연계), 조기 진단 및 개입은 상대적으로 반영률이 낮게 나타났는데, 신규로 이행해야 하거나, 예산이 반영되어야 하는 등 집행의 어려움이 있기에 반영률이 낮게 나타난 것으로 보인다. 향후 실질 이행을 위한 조례반영이 필요하다.

‘복지서비스 신청’과 ‘계좌관리 및 점검’은 반영률이 0%였다. 발달장애인법에서 ‘복지서비스 신청’은 발달장애인의 서비스와 관련하여 스스로 신청하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 스스로 신청하는 것이 어려울 경우 보호자가, 그리고 보호자가 신청을 하지 않은 경우 ‘사회복지전담공무원’이 발달장애인의 동의를 받아 복지서비스를 직권으로 신청할 수 있도록 되어 있다(발달장애인법 제 18조 3호). 조례에 명시될 경우 지자체 장의 책임이 높고 일선 공무원의 부담이 가중될 수 있는 항목인데, 실제 발달장애인의 특성상 관련 서비스에 대한 정보가 부족하거나 서비스를 신청하는 방법을 모르는 경우가 발생할 수 있기 때문에 위 조항에 대한 중요성을 강조할 필요가 있어 보인다.

‘계좌관리 및 점검’의 경우 이미 발달장애인이면서 기초생활수급권자는 주민자치센터에서 계좌관리를 하고 있기 때문에³⁾ 중복되어 조례상에서는 따로 언급을 하지 않은 것으로 보인다. 그러나 국민기초생활보장법 수급권자가 아닌 발달장애인이 경제적 착취 혹은 학대를 당하는 경우⁴⁾가 종종 있기 때문에, 발달장애인이 자신의 재산을 지킬 권리, 관리할 권리에 대해 민감하게 생각하고, 이에 대하여 지방자치단체 조례에서 금전관리 지원과 같은 관련된 조항을 추가하는 것을 논의할 필요가 있다.

3) 의사능력이 미약한 정신장애인·치매노인 등이 스스로 급여를 관리·사용할 능력이 없다고 판단되는 경우에는 제 3자를 급여관리자로 지정하여 급여를 대신 관리하도록 할 수 있으며, 타인에 의한 수급권 침해를 사전 예방하기 위해 반기별로 확인·점검 실시(2017 국민기초생활보장법 안내, 261페이지, 보건복지부)

4) 지적장애 아들 2명, 쇠사슬로 묶어 놓은 뒤 외출한 부모...이웃신고로 적발(세계일보, 2017.4.13.), 매달 11만원 주며 지적장애인 15년간 노동착취...공장주 구속(연합뉴스, 2017. 10. 31). 두 사례의 가정은 비수급자 가정으로 사각지대에 처한 발달장애인의 현실을 보여준다.

〈표6〉 발달장애인법 ‘3장 복지지원 및 서비스’의 지자체 조례 반영정도

	발달장애인법 조항	반영비율	해당 조례 지역
1	복지서비스의 신청	0%	
2	개인별지원 계획의 수립 (발달장애인과 복지서비스 제공기관 등의 연계)	21% (13곳)	강원,경기(광역,고양),경북,광주,대구,부산,서울,전북,충남,인천,제주
3	계좌관리 및 점검	0%	
4	조기진단 및 개입	32% (20곳)	구리시,경북,광주,대전,대구,부산(광역시,금정구),서울(광역시,중랑,광진,금천,마포,성동,은평구),전북,경남,울산(남구),인천(광역시,남구),제주
5	재활 및 발달지원	86% (54곳)	강원,경기(광역시,용인,김포,구리,안양,성남시),경북,경남(광역시,거제,거창,양산시),광주(광역시,서구,남구,동구),대구(광역시,북구),대전(광역시,동구,서구),부산(광역시,금정구),서울(광역시,성동구,금천구,동대문구,성북구,마포구,동작구,강서구,광진구,영등포구,은평구,구로구,서대문,중랑구,강동구,관악구),세종,충남,전북,울산(중구,울주군,북구,남구,동구),인천(광역시,남구,남동구,서구,부평구),제주
6	고용 및 직업훈련 지원	87% (55곳)	경기(광역시,용인,김포,구리,안양,성남시),경북,경남(광역시,거제,거창,양산시),광주(서구,남구,북구,동구),대구(광역시,북구),대전(광역시,동구,서구),부산(광역시,금정구),서울(광역시,성동구,금천구,동대문구,성북구,마포구,동작구,강서구,광진구,영등포구,은평구,구로구,서대문,중랑구,강동구,관악구),세종,충남,전북,울산(중구,울주군,북구,남구,동구),전남(광양,여수시),인천(광역시,남구,남동구,서구,동구,부평구),제주
7	평생교육지원	75% (47곳)	강원,경기(광역시,김포,고양,구리,성남,용인시),경남(광역시,양산시),경북,광주(광역시,서구,남구,북구,동구),대구(광역시,북구),대전(서구),부산(광역시,금정구),서울(광역시,중구,강남구,노원구,성동구,금천구,성북구,마포구,동작구,광진구,은평구,중랑구,강동구),세종,울산(울주군,동구),인천(광역시,남구,남동구,동구,서구,부평구),전남(광양,여수),전북,제주,충남
8	문화예술여가체육활동 지원	78% (49곳)	강원,경기(광역시,김포,고양,구리,성남,용인시),경남(광역시,거제시,거창군),경북,광주(서구,남구,북구,동구),대구(광역시,북구),대전(동구,서구),부산(광역시,금정구),서울(광역시,금천,마포,동작,강서,광진,영등포,은평,구로,서대문,중랑,강동,관악구),세종,울산(울주군,동구,중구,남구,북구),인천(광역시,남구,남동,동구,서구,부평구),전북,충남,제주
9	소득보장	6% (4곳)	대전, 경상북도, 부산(금정구), 울산(남구)
10	거주시설 주간활동 돌봄지원	44% (28곳)	강원,경기(광역시,김포,구리,용인시),경북,광주(광역시,서구),대구(광역시,북구),부산(광역시,금정),대전,서울(광역시,마포구,동작구,은평구,중랑구,강동구),울산(남구,동구,울주군),인천(광역시,남동,부평구,남구),전북,충남

(4) 제4장 발달장애인 가족 및 보호자 지원

발달장애인 가족 및 보호자 지원항목은 보호자에 대한 정보제공 및 교육상담지원과 휴식지원의 내용으로 구성된다. 항목별로 보면 ‘보호자에 대한 정보제공과 교육, 상담지원’이 59%, 발달장애인 가족의 휴식지원이 54% 수준으로 지자체 조례에 반영되어 있었다. 해당 조항을 포함하고 있는 지방자치단체의 조례를 보면 본 내용을 별도 조항으로 구성하고 있지 않고, ‘발달장애인 지원을 위한 기본계획의 수립 및 시행’ 조항의 하위 내용에 있거나 ‘발달장애인 지원사업’ 조항에 포함되어 있었다. 이러한 구체적 복지지원에 관한 내용이 조례에 명시되는 것을 볼 때 조례를 통한 발달장애인 가족지원에 지자체의 노력이 어느 정도인지 알 수 있었다. 현재 사회서비스로 ‘발달장애인 부모상담지원사업’, ‘가족휴식지원사업’을 실시중에 있고, 이미 발달장애인법(제32조 휴식지원 등)에 의하여 사회복지기관 및 장애인부모회 등 관련단체에서 ‘보호자 휴식지원 사업’등을 진행하고 있다. 때문에 해당 내용이 미포함된 조례의 지역에서는 향후 조례 개정의 필요를 덜 인지할 수 있으나, 제도 사각지대가 없도록 지역 특성에 맞는 상보적 복지전달체계를 마련할 필요가 있다.

〈표7〉 발달장애인법 ‘4장 발달장애인 가족 및 보호자 지원’의 지자체 조례 반영정도

	발달장애인법 조항	반영비율	해당 조례 지역
1	보호자에 대한 정보제공과 교육	59% (37곳)	강원(광역,화천),경기(광역,김포,고양,구리,성남,용인시),경북,경남(광역,양산),광주(광역,서구),대구(광역,북구),대전(서구),부산(광역,금정구),서울(광역,노원구,성동구,금천구,마포구,동작구,광진구,은평구,중랑구,강동구),울산(동구,울주군,남구),인천(광역,부평구,남구,남동구),전북,충남
2	보호자에 대한 상담지원		
3	발달장애인 가족의 휴식지원 등	54% (34곳)	강원,경기(광역,성남,구리,김포,고양시),경남(광역,거창,양산),경북,광주(광역,서구),대구(광역,북구),대전,부산(광역,금정구),서울(광역,마포구,동작구,은평구,중랑구,강동구),울산(동구,울주군,남구),인천(광역,남구,남동,부평구),전남(광양시),전북,제주,충남

(5) 제5장 발달장애인지원센터 등

발달장애인지원센터에 관한 조항은 63개 조례중에서 24곳에만 조례가 명시되어 있었고, 38%의 반영률을 보였다. 발달장애인지원센터에 관하여 발달장애인법상에서는 아래 표에 나타났듯이 6가지 항목의 내용을 포함하고 있었는데, 지자체의 조례에는 6가지 항목이 모두 포함된 경우도 있었으나, 일부 내용만 있는 곳도 있었다.

〈표8〉 발달장애인법 ‘5장 발달장애인 지원센터 등’의 지자체 조례 반영정도

	발달장애인법 조항	반영비율	해당 조례 지역
1	발달장애인지원센터	38% (24곳)	강원, 경기(광역, 성남, 김포, 고양시), 경북, 경남(광역, 양산시), 광주, 대구, 부산(광역시, 금정구), 서울(광역시, 동작구, 중랑구, 관악구), 세종, 충남, 전북, 전남(광양시), 인천(광역시, 남구, 부평구), 제주
2	발달장애인지원센터의 임무		
3	관계기관의 협조		
4	발달장애인지원정보시스템의 구축 및 운영		
5	서비스의 제공 등		
6	서비스제공기관의 변경지정 등		

2015년에 발달장애인법이 제정되면서 발달장애인지원센터 설치가 의무화되었고, 2017년 현재 총 17곳에 설치완료 되었으며, 발달장애인 개별지원계획, 후견감독, 권리구제 지원등 권익옹호업무를 수행하고 있다⁵⁾. 사실, 발달장애인지원센터는 이미 발달장애인법에 의거하여 설치해야하기 때문에 조례에 명시하지 않거나, 조례가 없는 경우라도 지자체에 설치될 수 있다. 아래 표는 발달장애인지원센터 17곳의 현황과 조례상 ‘발달장애인지원센터’ 포함 여부를 보여준다. 전라남도, 대전광역시, 충청북도등은 발달장애인 지원조례가 없는 상태에서 센터만 설치·운영되고 있다.

〈표9〉 발달장애인지원센터 설치지역과 조례포함 여부

연번	지역	지원센터설치여부	조례상의명시여부	연번	지역	지원센터설치여부	조례상의명시여부
1	강원도	○	○	10	세종특별자치시	○	○
2	경기도	○	○	11	인천광역시	○	○
3	경상남도	○	○	12	울산광역시	○	○
4	경상북도	○	○	13	전라남도	○	×

5) 조례상 발달장애인지원센터 업무는 다음과 같다.

- ① 발달장애인에 대한 개인별 지원계획의 수립 지원
 - ② 발달장애인을 위한 복지지원 정보의 제공 및 연계
 - ③ 발달장애인 및 그 가족에 대한 상담 지원
 - ④ 발달장애인 가족 및 관련 서비스 종사자에 대한 교육지원
 - ⑤ 발달장애인에게 서비스를 제공하는 기관에 대한 정보의 축적 및 관리
 - ⑥ 발달장애 조기 발견과 발달장애인에 대한 인식개선을 위한 지역사회 홍보
 - ⑦ 법 제2조제2호라목에 따른 보호자에 대한 감독
 - ⑧ 법 제9조에 따라 선임된 후견인에 대한 감독지원 및 후견업무의 지원
 - ⑨ 법 제16조 및 제17조에 따른 현장조사 및 보호조치 등 발달장애인의 권리구제 지원
- 그 외에 군구지원센터 지원, 지방자치단체장이 필요하다고 인정하는 사항 등이 있다.

연번	지역	지원센터설치여부	조례상의명시여부	연번	지역	지원센터설치여부	조례상의명시여부
5	광주광역시	○	○	14	전라북도	○	○
6	대구광역시	○	○	15	제주특별자치도	○	○
7	대전광역시	○	×	16	충청남도	○	○
8	부산광역시	○	○	17	충청북도	○	×
9	서울특별시	○	○				

3) 발달장애인 지원 또는 권리보장 조례의 자치성(차별성)⁶⁾

본 장은 지자체 조례의 자치성을 살펴본 부분으로서, 63개 조례들을 비교분석하여 조례간 차별성을 분석하였다. 조례의 차별성은 수치화에 무리가 따르기에 사례중심으로 살펴보았으며, 차별성은 ‘조례의 내용적 측면에서 조례간의 차별적 특성’을 드러내는 사례와 ‘행정적 측면에서 이행 의지를 강조한 사례’로 구분되었다.

(1) 내용적 측면에서 조례간의 차별적 특성

지역간 조례의 차별성은 주민의 의견수렴을 강조하거나 지방자치 단체장의 특정 역할을 부과하거나 기타 추가지원사업을 조례에 명시한 사례를 통해서 조례의 사업내용적인 측면에서 차별적 특성이 나타났다. 첫째, 의견수렴을 강조한 서울과 충청남도 지자체의 조례가 특징적으로 나타났다. 발달장애인법에서 발달장애인이 정책 결정과정에서 자신의 견해와 의사를 표현하도록 한 것을 서울특별시 조례에서는 지역실정에 맞게 ‘발달장애인 지원기본계획을 수립하고, 추진하고자 할 때 발달장애인과 그 가족 및 보호자의 의견을 수렴하도록’ 하였다. 또한 발달장애인에게 적합한 의사소통 방식을 제공하고 정당한 편의를 제공하여 발달장애인이 자신들에 대한 지역의 계획을 이해하고, 추진방법을 함께 고민하며, 그들의 언어로 표현할 수 있도록 지원하도록 하였다. 충청남도 조례의 경우에는 발달장애인 계획을 수립, 혹은 변경할 경우 사전에 홈페이지에 공고를 하고, 발달장애인 단체, 관계자, 전문가 등 의견을 수렴할 수 있도록 하여, 당사자 및 도민의 의견수렴을 촉진하고자 하였다. 두 사례 모두, 발달장애인법을 지역과 당사자에게 맞게 구체적이며 실제적으로 적용한 사례이며, 의견수렴을 강조하였다.

6) 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률이 모법의 명칭이며, 조례의 명칭은 지역에 따라 다양하고 지원만을 명시하거나 권리보장만을 명시하고 있어 ‘발달장애인 지원 또는 권리보장 조례’라고 표기하였다. 지자체별 실질 조례명 전체 정보는 본 논문의 부록에 있다.

〈표10〉 의견수렴을 강조한 사례

지자체 조례명	해당 조례 내용
서울특별시 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례	제6조의2(발달장애인 등에 대한 의견수렴) 시장은 제6조에 따른 기본계획을 수립하고 제7조에 따른 지원 사업을 추진하고자 할 때 발달장애인과 그 가족 및 보호자의 의견을 수렴하여야 하며, 이 경우 발달장애인에게 적합한 의사소통의 방식으로 의견진술의 기회가 충분히 제공되어야 한다.
충청남도 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례	제5조(발달장애인 지원 기본계획의 수립) ① 도지사는 발달장애인의 권리보장과 자립지원을 위하여 제9조에 따른 충청남도 발달장애인 지원위원회 심의를 거쳐 충청남도 발달장애인 지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.(중략) ③ 도지사는 기본계획을 수립하거나 변경하고자 할 경우에는 사전에 도 홈페이지 등에 공고 절차를 거쳐 발달장애인 단체, 관계자, 전문가 등을 비롯한 도민의 의견을 수렴할 수 있다.

둘째, 지방자치단체장에게 특정 역할을 부과하는 차별적 특성을 지닌 사례도 있다. 울산광역시 남구의 ‘발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례’ 제9조는 발달장애인법 제14조를 지역에서 실천하기 위한 방법으로 구청장에게 ‘발달장애인의 동향을 수시로 파악하여 범죄로부터 보호’하는 역할을 부여하였다. 이는 지방자치단체장이 발달장애인을 범죄로부터 보호하는 것에 대한 강한 의지를 나타낸 것으로 볼 수 있으며, 또한 발달장애인의 동향을 수시로 파악하도록 하여, 울산남구청장이 발달장애인법 제14조의 2항 경찰청장, 해양경찰청장, 제주특별자치도지사의 역할을 하도록 하였다. 범죄사건예방활동의 중요성을 강조하고, 자치단체장의 역할로 명시한 점이 자율적 조례제정의 기능을 활용한 것으로 보인다.

〈표11〉 지방자치단체장에게 특정 역할을 부과한 사례

지자체 조례명	해당 조례 내용
울산광역시 남구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례	제9조(돌봄지원 확대 및 범죄 사전예방활동) ① 구청장은 주간활동지원 및 보호자 등 가족들을 위한 돌봄지원의 확대와 보호자들에 정 보제공, 심리상담, 전문교육, 휴식을 위한 프로그램을 지원하여야 한다 ② 구청장은 발달장애인의 동향을 수시로 파악하여 범죄 등으로부터 사전에 보호하여야 한다.

셋째 발달장애인법 상의 조항으로는 존재하지 않으나, 개별 지자체 조례에서 강조하고 싶은 내용을 자율적으로 추가 명시한 경우가 있었다. 울산 울주군 발달장애인조례는 장애인복지법의 내용을 준용하여 ‘발달장애인의 자립’을 지원할 것을 별도조항으로 명시하였다. 자립을 지원한다는 내용은

발달장애인법에도 있지만, 울산 울주군의 조례에서는 ‘제7조(자립지원서비스의 제공)’을 다음 표의 내용과 같이 분명하게 명시하고 있다. 부산광역시 금정구의 조례를 보면 <추가지원사업>이라 하여 발달장애인법에는 없으나, 실제 발달장애인의 사회참여를 위하여 필요하다고 판단되는 사업을 제시하였는데, 활동보조지원서비스, 발달재활서비스를 추가적으로 제공하고자 하였으며, 그 외 발달장애인의 특성과 요구를 고려하여 추가사업을 실시 할 수 있도록 하였다. 또한 ‘광주광역시 발달장애인지원조례’에는 ‘제17조(전환서비스 지원)’이 있는데, 발달장애인의 성인기를 준비하는 과정에서 꼭 필요한 서비스인 ‘전환서비스’를 지원조례에 명시하여 발달장애인의 삶의 질을 향상하고자 한 점에서 긍정적인 것으로 평가할 수 있겠다. 이러한 모범상에 없는 추가지원사업에 관한 조항은 발달장애인지원법을 보완하는 역할을 한다.

<표12> 추가사업을 별도조항으로 조례에 명시한 사례

지자체 조례명	해당 조례 내용
울산 울주군 발달장애인 지원에 관한 조례	<p>제7조(자립지원서비스의 제공) 군수는 발달장애인에 대한 복지사업을 추진함에 있어 장애인복지법 제35조에 따라 재활 및 자립지원 서비스를 제공하는 등 정책을 강구하여야 한다.</p>
부산광역시 금정구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례	<p>제20조(추가 지원 사업) ① 구청장은 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제18조의 규정에도 불구하고 발달장애인의 사회활동 참여 및 삶의 질 향상을 위하여 활동지원서비스에 대한 추가시간을 별도로 책정하여 지원 할 수 있다. ② 구청장은 「장애인동복지지원법」 제21조의 규정에도 불구하고 발달장애인의 인지, 의사소통, 적응행동, 감각·운동 등의 기능향상 및 행동발달을 지원하기 위하여 발달재활서비스를 추가 제공할 수 있다. ③ 구청장은 「장애인복지법」 등 관련 법률의 규정에도 불구하고 발달장애인의 특성과 요구를 고려하여 추가 사업을 실시할 수 있다.</p>
광주광역시 발달장애인 권리 보장 및 지원 조례	<p>제17조(전환서비스 지원) ① 시장은 발달장애인의 특성과 요구에 맞는 거주시설 입소 지원 및 지역사회 자립생활을 위한 개별적 전환서비스의 체계적 연계와 관리를 통해 발달장애인 삶의 질 향상을 도모할 수 있다. ② 시장은 장애인 거주시설 등에 입소부터 퇴소, 지역사회 정착까지 지원하는 통합적(ONE-STOP) 서비스 지원 체계 구축을 위하여 다음 각 호의 업무를 수행하는 발달장애인전환지원센터를 설치·운영할 수 있다. 1. 발달장애인전환서비스지원센터 모델 개발 2. 발달장애인 자립 생활가정 운영 3. 발달장애인 욕구에 부응하는 전환 계획 수립 및 연계, 지원 등의 체계 구축 4. 발달장애인 거주 및 이용 시설 데이터베이스 구축 관리 5. 그 밖에 발달 장애인의 전환지원을 위해 필요한 업무</p>

(2) 행정적 측면에서 이행 의지를 강조한 사례

행정적 측면에서의 지역조례간 실질 이행을 위한 차별적 특성을 분석한 결과, 실태조사를 강조한 사례, 자치단체장의 책임을 매우 강조한 사례, 복지위원회 운영을 실제적으로 명시하고 수당규정도 둔 사례를 통해서 실질적 조례 이행 의지를 담아낸 것으로 분석되었다.

첫째, 실태조사를 명시하여 이행의지를 강하게 나타낸 조례가 있었다. 실태조사는 지역에 맞는 발달장애인 권리보장 및 지원에 대한 계획을 별도로 세우고, 예산집행을 하는 등 구체적인 이행에 직결되는 조항이기 때문이다. 이러한 실태조사가 명시된 방식은 지역마다 차이가 있었는데, ① 발달장애인지원기본계획으로서 ‘발달장애인과 가족 등에 대한 실태조사’를 포함시킨 사례(충남, 경북, 제주, 대구 북구, 인천 부평구), ② 교육·홍보·연구사업의 일환으로 실태조사를 하는 사례(부산 금정구), ③ 실태조사에 대한 별도 조항을 둔 사례(광주) 등 다양한 형태를 보이고 있었다.

〈표13〉 ‘실태조사’ 명시사례

유형	조례명과 항목
발달장애인 기본계획하에 포함된 경우	충청남도 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례 제5조(발달장애인 지원 기본계획의 수립) ① 도지사는 발달장애인의 권리보장과 자립지원을 위하여 제9조에 따른 충청남도 발달장애인 지원 위원회 심의를 거쳐 충청남도 발달장애인 지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다. (중략) 9호 발달장애인과 그 가족에 대한 정기적인 실태조사 계획 , 상담 및 정보제공에 관한 사항
	제주특별자치도 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례 제5조(기본계획의 수립) ① 도지사는 발달장애인의 권리보장과 자립지원을 위하여 제주특별자치도 발달장애인 복지향상 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. (중략) ⑤ 조례 제5조제2항에 따른 실태조사는 발달장애인을 지원하기 위하여 충분한 수준에서 이루어져야 한다.
	대구광역시 북구 발달장애인 지원에 관한 조례 인천광역시 부평구 발달장애인 지원에 관한 조례 제5조(기본계획의 수립) ① 구청장은 발달장애인의 인권보호와 자립지원을 위하여 구 발달장애인에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. (중략) ④ 구청장은 발달장애인의 실태파악과 복지정책 수립을 위한 기초자료로 활용하기 위하여 3년마다 발달장애인과 그 가족에 대한 실태조사를 실시하여야 한다. ⑤ 실태조사는 성별, 연령 등을 종합적으로 고려하여 실시하도록 한다.

유형	조례명과 항목
교육·홍보·연구 지원 사업에 포함된 경우	부산광역시 금정구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례
	제19조(교육·홍보·연구 지원 사업) ① 구청장은 발달장애인 관련 기관 및 단체와 협력하여 학생, 일반 구민 등을 대상으로 발달장애인에 대한 인식 개선을 위한 교육 및 홍보사업을 실시 할 수 있다. ② 구청장은 이 조례에서 정한 사항의 체계적인 집행을 위하여 예산의 범위내에서 별도의 연구 사업 또는 실태조사 등을 실시 할 수 있다
실태조사 별도조항을 둔 경우	광주광역시 발달장애인 권리 보장 및 지원 조례
	제4조(실태조사) 시장은 발달장애인의 실태 파악과 복지정책 수립을 위한 기초자료로 활용하기 위하여 다음 각 호를 포함한 실태 조사를 3년마다 실시하여야 한다 1. 발달장애인의 특성에 관한 사항 2. 발달장애인 및 그 가족에 대한 보육 및 교육, 고용, 의료, 문화, 예술, 여가, 체육, 복지 지원 및 이용 등의 현황에 관한 사항 3. 그 밖에 발달장애인 및 그 가족의 복지 향상에 필요한 사항

충남, 경북, 제주, 대구(북구), 인천(부평)은 발달장애인과 가족에 대한 실태조사를 ‘발달장애인 기본계획’에 포함시키고 실태조사를 할 것을 명시하였다. 그러나 충남, 경북, 제주의 경우 ‘발달장애인 기본계획’만 5년을 주기로 한다고 되어있을 뿐 실태조사 주기나 구체적인 항목을 제시하고 있지 않고 있다. 반면, 대구광역시 북구와 인천광역시 부평구의 경우 위의 지역들과 마찬가지로 ‘발달장애인 기본계획’은 5년마다 수립하되, 발달장애인과 가족에 대한 실태조사는 3년마다 하는 것으로, 그리고 성별, 연령을 고려하도록 하는 지침까지 제시하여 실태조사에 대한 이행의지를 보여주고 있다. 실제, 인천광역시 부평구는 실태조사 결과에 기반한 ‘발달장애인 지원에 관한 기본계획(2018 ~ 2022)’까지 수립된 것이 온라인을 통해 공개되고 있었다. 한편, 실태조사를 교육 및 홍보, 연구지원 사업으로 포함시킨 사례가 있었다. 부산광역시 금정구가 이에 해당하는데, ‘연구사업 또는 실태조사 등을 실시할 수 있다’고 명시하여, 조사를 연구차원으로 해석한 특징을 보인다. 또한 임의조항으로 표현하여 실태조사가 실제 진행되기 위해서는 지자체의 추가적 의지를 요구하는 특징도 보인다. 이와 달리 실태조사를 가장 분명하게 별도조항으로 명시한 사례도 있었다. 광주광역시가 이에 해당하는데, 63개의 지방자치조례 중 유일하게 ‘실태조사를 조항으로 제시하였으며, 조사시기와 조사항목을 구체적으로 명시하고 있었다. 실태조사는 총칙의 조항 중에서 가장 실제적 이행과 직결되는 조항이라고 볼 수 있으며 따라서, 향후 지자체 조례 제정 및 개정을 고려하는 지자체는 위의 사례를 고려할 필요가 있다.

둘째, 자치단체장의 책임을 매우 강조하는 규정을 통해서 조례의 실질 이행의지를 강조한 사례가 있었다. 각 발달장애인 지원조례는 발달장애인법을 지역실정에 맞추어 발달장애인에게 서비스하기

위한 규정인데, 이행의지가 표현방식에 따라 조례마다 다르게 강조되고 있었다. 아래의 <표14>에서는 울산 남구와 광주광역시 조례가 모법인 발달장애인법에 비해 얼마나 지자체장의 책임을 강조하고 있는지 잘 보여준다. 울산광역시 남구의 발달장애인 지원조례는 제11조 ‘조기진단 및 개입’에서 ‘구청장은 발달장애인에 대한 조기진단, 치료지원을 위한 수립, 적극적인 지원을 할 수 있도록 최선을 다해야 한다’고 함으로써 발달장애인법 제23조 ‘국가와 지방자치단체가 발달장애인의 조기 발견을 위한 도구개발, 정보제공 등 정책을 적극적으로 강구해야한다’는 내용을 강조하는 한편, 지자체 장이 최선의 노력을 기울이도록 하였다. 한편, 광주광역시 발달장애인조례 제21조에 중증발달장애인 등에 대한 지원에서 ‘중증발달장애인에게 소득보장, 거주시설, 주간활동, 돌봄지원이 우선적으로 지원될 수 있도록 대책을 강구하여야 한다’고 하였는데, 이는 발달장애인법 시행규칙 제19조 ‘국가와 지방자치단체는 중증의 발달장애인에게 소득보장, 거주시설, 주간활동, 돌봄지원이 우선적으로 지원될 수 있도록 대책을 마련할 수 있다’를 바꾸어 표현한 사례이다. 모법에는 임의조항인 ‘~할 수 있다’를 지원조례에서는 강제조항으로 ‘~하여야 한다’고 바꾸어 표현하여 모법에 비해 지방자치단체장이 위 사항을 의무적으로 이행하도록 하였다.

<표14> 지방자치단체장의 책임을 강조한 사례

	발달장애인법	지방자치단체조례
조기진단 및 치료지원	제23조(조기진단 및 개입) 국가와 지방자치단체는 발달장애인의 장애를 조기에 발견하기 위하여 검사도구의 개발, 영유아를 둔 부모에 대한 정보제공 및 홍보 등 필요한 정책을 적극적으로 강구해야 한다.	울산 남구 발달장애인 조례 제11조(조기진단 및 치료지원) 구청장은 발달장애인에 대한 조기진단과 치료지원을 위한 시책을 수립, 적극적인 지원을 할 수 있도록 최선을 다해야 한다.
중증장애인 지원	발달장애인법 시행규칙 제19조(중증장애인 지원) 법28조 및 법29조에 따라 국가와 지방자치단체는 발달장애인의 소득보장, 거주시설, 주간활동, 돌봄 지원이 중증의 발달장애인에게 우선적으로 지원될 수 있도록 대책을 마련할 수 있다.	광주광역시 발달장애인 조례 제21조(중증 발달장애인 등에 대한 지원) 시장은 법28,29조에 따른 발달장애인의 소득보장, 거주시설, 주간활동, 돌봄지원이 중증의 발달장애인에게 우선적으로 지원될 수 있도록 대책을 강구하여야 한다.

셋째, ‘발달장애인법’에는 없으나, 지방자치단체 조례에서는 14곳⁷⁾에서 ‘발달장애인지원위원회(복지위원회)’를 설치하여 발달장애인과 가족의 복지향상을 위해 필요한 사항을 심의하도록 하는 식

7) 경기도(광역,김포,고양,성남시), 경북, 경남, 광주(광역시,동구), 부산, 서울(광진구,동작구,성북구), 인천(남구), 충청남도

으로 행정적 차원에서 실질적 이행의지를 드러낸 사례도 있었다. 그런데 이중 경기도, 김포시, 고양시, 성남시, 광주광역시, 충청남도 6곳은 ‘발달장애인지원위원회(복지위원회)’를 위한 ‘수당’을 ‘~ 지급할 수 있다’고 명시하였고, 다른 8곳은 ‘수당’에 대한 조항이 없었다. 조례를 적극적으로 이행할 의지가 있는 행정기관은 적극적으로 ‘복지위원회’를 구성하고 수당을 지급하는 등의 노력을 할 것으로 판단된다.

〈표15〉 복지위원회를 명시한 경기도 조례의 예시

장명/조항명	해당 조례 내용
제3장 발달장애인지원위원회	<p>제8조(기능) 위원회는 다음 각 호의 사항에 대하여 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 발달장애인지원 기본계획 및 시행계획 2. 제17조에 따른 복지지원에 관한 사항 3. 그 밖에 발달장애인의 지원과 관련하여 위원장이 회의에 부치는 사항 <p>9조(구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 11명 이상 15명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> ② 위원장은 장애인복지업무 담당국장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다. ③ 당연직 위원은 장애인복지업무 담당국장, 담당과장으로 하고, 위촉직 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도지사가 위촉한다. 다만, 위촉직 위원 중 제2호에 해당하는 사람이 3분의 1 이상이 되어야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 경기도의회의원 2. 발달장애인 당사자, 발달장애인의 친권자, 법령에 의한 후견인 또는 발달장애인 관련 단체에서 추천하는 사람 3. 발달장애와 관련하여 전문지식과 경험이 풍부한 사람 4. 그 밖에 도지사가 위원으로 위촉함이 적당하다고 인정하는 사람
제14조(수당과 여비)	<p>원회의 회의에 참석한 공무원이 아닌 위원에 대하여는 「경기도위원회실비변상조례」에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비 등을 지급할 수 있다.</p>

5. 결론 및 논의

2016년 발달장애인법이 시행된 이후 2017년 10월 기준으로 발달장애인을 조례명에 명시한 지자체 조례가 총 63곳에서 제정되었다. 법시행 이후 2년이 되지 않은 시기에 63곳에서 발빠르게 ‘발달장애인법’을 지역의 실정에 맞게 실천하고자 한 것이다. 조례를 통해 발달장애인이 지역에서 권리를 보장받으며 살 수 있도록 신속하게 대처한 것은 고무적이라 할 수 있다. 또한, 여타 지자체들도 현재 입법예고를 하는 등 향후 유사 조례는 더 늘어날 전망이다. 이러한 시점에서 본 연구는 발달장애인법을 모범으로 한 지자체의 조례가 제도적 방향성의 측면에서 목적과 내용이 어느 정도 일치하는지를

분석하여 모법과 조례의 연계성을 분석하였다. 또한 모법과 조례간 및 지역별 조례간 차별성도 분석하여 지역실정에 맞도록 제정한다는 입법권적 조례의 자치성을 알아보았다. 연구결과와 관련하여 다음 몇 가지 논의점을 제안하고, 이를 통해 향후 지자체 유사조례 제정 및 후속연구를 위한 제언을 하고자 한다.

연구결과 우선적으로 드러난 것은 첫째, 지방자치단체 조례는 ‘발달장애인법’의 주요내용을 포함하고 있었다는 점이다. 발달장애인법의 내용에 따라 조항별 일치도를 살펴본 결과 0% 일치율을 보인 조항도 있었으나, 산술적 포함률의 평균은 36%로 나타났다. 조사결과 제1장 총칙은 54%, 제2장 권리의 보장은 16%, 제3장 복지지원 및 서비스는 37%, 제4장 발달장애인 가족 및 보호자 지원은 51%, 제5장 발달장애인지원센터 등은 38%로 나타났다. 즉 지방자치단체의 조례는 발달장애인법의 내용을 36% 수준으로 포함·일치시키고 있는 것으로 나타났다. 이는 모법과 조례간 일치율을 보여주는 산술적 지표로서 내용의 충분성이나 반영의 수준 및 실질적인 법률간 연계의 정도를 보여준다고 해석하는 데에는 무리가 있다고 판단된다. 그러나, 급격하게 늘어나는 지자체의 유사 조례들과 모법의 방향적·내용적 일치도를 보여줌으로써 현재 중앙과 지방간의 법률상 연계성을 이해해 보고자 하였으며, 이러한 점이 연구의 결과이자 의의라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 사실 숫자 그대로만 본다면 모법과 조례간의 연계성(일치율)이 높은 편은 아니다. 심지어 모법의 내용이 조례에 전혀 명시되지 않은 부분도 있었다. 모법의 제2장 4조 형사사법절차상 권리보장과, 5장의 발달장애인전담조사제도 0% 반영률을 나타냈다. 모법 3장 3조의 계좌관리 및 점검도 조례에 반영된 곳은 없었다. 하지만, 반영률이 낮거나 0%라고 하더라도 이 조례가 과연 부족하거나 나쁜 조례라고 판단할 수는 없을 것이다. 조례는 상위법을 따라야 하기에 어느 정도 일치성을 갖추어야 하지만, 해당 지자체의 상황에 따라서 발달장애인 권리에 관한 내용은 인권조례에 포함되었을 수도 있고, 모법인 발달장애인 법이 이미 자치단체 내에서 영향력이 있는 사업으로 실시되는 등 굳이 해당지역의 조례에서 포함시키지 않아도 되는 것으로 이해했을 수도 있기 때문이다. 즉, 조례와 법률의 관계를 보았을 때 법률의 모든 내용이 조례에 포함될 필요는 없기에, 일부 조례에서는 모법의 일부 내용이 누락되기도 하고 더 강화되기도 하는 것은 자연스러운 현상으로 이해할 수 있다. 조례가 법률의 공백을 메우기도 하고, 기존에 이행되는 법률을 보완하는 기능을 하고 있음을 감안하면, 조례에서 모법의 반영률이 낮다고 하더라도, 문제가 되지 않는 것이다. 다만, 모법의 조례상의 반영률은 얼마나 해당지자체에서 해당 법을 이행하고자 하는지와 모법의 취지를 잘 살리고자 하였는지를 단편적으로 보여주는 증거 정도로 이해할 수 있다.

셋째, 지방자치단체 조례는 발달장애인법의 제도적 방향에 맞게 ‘지역에서의 발달장애인 권리보

장 및 인간다운 삶을 목적으로 하고 있으나, 분석결과 발달장애인을 여전히 ‘서비스의 대상’ 혹은 ‘보호받고, 지원을 받아야 하는 대상’으로 인식하는 경향이 나타났다. 발달장애인법은 발달장애인의 권리, 자기결정 등을 명확하게 제시하며 자신에 대한 서비스계획이나 실천과정에서 당사자의 의견을 표현하도록 되어 있는데, 이와 달리 지방자치단체 조례에서는 이러한 내용이 거의 포함되지 않았다. 한편, 발달장애인법의 목적에서는 의사존중과 권리옹호를 담고 있으나 조례의 목적에서는 이를 명시한 곳이 하나도 없었고, 모법의 1장 3조인 발달장애인 권리조항도 조례상에 별도 조항으로 명시된 지역은 없었다. 심지어 63개 조례 중 명칭에 권리보장을 명시한 곳은 30곳이었는데 내용에 권리 보장 조항은 없었으며, 나머지 33곳은 조례명칭과 내용 모두에 권리보장 보다는 자립지원과 복지서비스에 관한 내용을 주로 담았다. 이는 지역에서 조례 제정시 발달장애인 권리보장에 대한 논의와 합의의 수준이 미약했음을 보여준다. 동시에 지역에서 발달장애인의 복지를 위한 구체적 실천으로서의 권리보장 또는 권리보호를 어떻게 할 것인지 보다, 어떤 서비스를 어떻게 제공할 것인지에 더 관심을 가지고 있음을 보여준다고 하겠다. 의사소통지원, 성년후견지원은 21%, 24% 반영률인데 비해 재활지원(86%), 고용지원(87%), 평생교육(75%), 문화예술지원(78%)의 상대적으로 조례상 반영률이 높은 것이 그 증거이다. 그동안 발달장애인지원법은 발달장애인의 권리보장을 강조한 측면에서 기존의 사회복지 법과의 차별성이 강조되었고 선진적인 법으로 평가받았다. 그럼에도 불구하고 지역 조례의 발달장애인에 대한 관점 및 내용상 특성은 권리보장을 충분히 담아내지 못한 듯하다. 향후 조례 제정시에는 발달장애인법의 권리보장에 관한 내용도 지자체에서 충분히 고려되고 담아낼 수 있어야 할 것이다.

넷째, 발달장애인법과 조례간 또는 조례들간의 차별성도 잘 드러났다. 주민의 의견수렴을 강조하거나 지방자치 단체장에게 특정 역할을 부과하거나 기타 추가지원사업을 조례에 명시한 사례들이 있었는데, 조례의 사업내용적인 측면에서의 모법과 지역 조례간 차별적 특성이 드러났다고 할 수 있다. 서울특별시의 경우 당사자와 가족의 의견진술을 강조한 의견수렴 조항을 별도로 두었으며, 울산 남구는 지자체장에게 발달장애인의 동향 파악의 의무를 범죄 예방 측면에서 강조하기도 하였고, 광주광역시에서는 자립생활을 위하여 발달장애인 전환서비스 지원조항을 별도로 두기도 하였다. 모두 모법에서는 다루어지지 않은 내용이고 해당 지자체의 조례제정시 관심 영역과 합의의 정도에 따라 다르게 제정된 듯하다. 이러한 내용적 차별점은 모법을 보완하는 기능도 하고 지역에서 강조하고 싶은 자율적 자치성의 입법자치권을 지자체에서 실현한 부분으로도 해석된다.

다섯째, 실태조사를 강조한 사례, 자치단체장의 책임을 매우 강조한 사례, 복지위원회 운영을 실제적으로 명시하고 수당규정도 둔 사례를 통해서 조례의 행정적 측면에서의 지역조례간 실질 이행

을 위한 차별적 특성을 알 수 있었다. 제정된 조례가 사장되지 않고 지역에서 잘 적용되고 운영되는 것은 중요한데, 행정적 차원에서 절차상 실태조사를 한다거나 엄격한 책무에 대한 표현을 강조하거나 운영위원회의 설치와 수당까지 명시한 조례는 보다 이행의지가 강한 조례라고 해석된다. 광주광역시 조례는 실태조사도 별도 조항으로 두고 있고, 단체장의 책임도 강조하고 복지 위원회의 설치와 수당지급까지 모두 포함하고 있어서 행정적 측면에서 이행의지가 가장 잘 드러난 조례라고 평가된다. 향후 조례제정을 고려하는 경우 광주광역시의 실질적 이행을 위한 조항들을 참고할 수 있을 것이다.

여섯째, 향후 중앙의 법률과 지방 조례와 그 밖의 연관된 타법들과 사회복지 전달체계간 상보성에 대한 검토를 하고 제도적 사각지대를 파악할 필요가 있다. 예를 들면 발달장애인지원센터의 경우 24곳에서 발달장애인지원센터 설치에 대한 조문이 있었는데, 실제 발달장애인지원센터가 설치된 곳은 17곳이었으며, 17곳 중 14곳만 관련된 조례가 있을 뿐, 3곳은 조례와 상관없이 발달장애인지원센터를 설치한 것으로 나타났다. 물론 법률로 운영 가능하기 때문에 조례를 제정하고, 조항에 맞추어 발달장애인지원센터를 설치해야하는 것은 아니지만, 법과 조례와 행정이 맞추어 가는 것이 아니라 개별 필요성에 맞추어 제정이 되고, 해석이 되고, 지켜지는 것은 아닌지 의문이 든다. 또한 조례상에는 센터에 관한 내용이 있는데 해당 지역에는 센터가 없는 사문화된 조례도 있음을 보여준다. 이를 볼 때, 법률적으로만 존재하는 조례라면 앞으로 센터설립 의지만 있다고 해석해야 하는지 그 제정 사유가 궁금하다. 또한 조례가 없는 곳은 모범으로 대신하여 발달장애인지원에 대한 부분을 실천하고 있는 것인지, 조례를 제정한 곳은 모니터링을 하고 있는지도 알 수 없다. 장애인 정책은 그 전달체계가 유난히 복잡하고 발달장애인은 숨겨져 있는 경우가 많다. 때문에 중복된 복지도 가능하고 사각지대 발생도 용이하다. 조례의 모범 반영률이 0%라고 할지라도 타법이나 중앙차원의 사업을 통해서 관련 영역이 해당 지역에서 보장된다면 좋겠지만, 제도적 실질적 사각지대의 존재 가능성은 얼마든지 있다. 때문에 중앙의 법률과 지자체의 발달장애인 조례와 해당 지자체의 유사한 여타 조례(인권조례, 장애인 자립생활지원 조례 등) 및 중앙 차원에서 제공하는 사업들간의 상호보완성에 대한 검토가 필요하다. 해당 지역에 맞는 상보적 유기적 제도운영을 통해 제도적 사각지대가 없도록 해야 할 것이다.

일곱째, 향후 조례와 서비스 전달체계가 함께 움직여야 하며 사회복지사가 옹호자로 기능하길 기대한다. 무엇보다 발달장애인 권리보장을 위해 사회복지사들의 옹호 역할에 대한 개념적 논의의 합의가 필요하며, 향후 조례 제정시 사회복지사들도 함께 참여하여 지역사회 복지서비스와 조례가 함께 방향을 모색해야 할 것이다. 특히 발달장애인법 제24조 3항 국가와 지방자치단체는 발달장애

인의 특성과 요구에 맞는 체계적이고 효율적인 의료지원을 위하여 발달장애인 거점병원을 지정할 수 있다와 같이 ‘~할 수 있다’ 라고 되어 있는 경우에는 거의 조례에서 다루지 않게 되는 경우가 많았다. 아직 국가적으로 시행되지 않았고, 예산 및 운영 면에서 지역에서도 이행하기 어려운 점이 있기 때문일 것이다. 그러나 발달장애인에게 필요한 내용이라면 조례에서 보다 강력한 이행의지를 담아내어 실천되고 법률을 선도하길 바란다. 이러한 역할을 지역의 사회복지사들이 옹호자로서 발달장애인 당사자와 함께할 수 있기를 기대한다.

여덟째, 후속연구를 위한 제언을 하고자 한다. 본 연구는 발달장애인법과 조례간 연계성과 차별성을 살펴보았다. 연계성이 낮다고 문제가 되지는 않으나, 향후 연구에서는 유사 조례 및 타법들과의 상보성에 대한 분석이 연계성과 함께 분석되어 제도적 사각지대가 어느 지점에서 발생가능한지 지역별로 분석해 보면 좋겠다. 또한 본 연구에서 지역별 차별성을 살펴보았는데 이는 지역의 긍정적 자치성으로 이해되기도 하지만 조례 제정 당시 주도적인 인물의 성격이나 지역의 색이 달랐기 때문일 수도 있다. 후속연구에서는 조례의 차별성이 왜 나타나는지 이유를 분석하거나, 조례제정 주체에 따라서 내용이나 특성, 전개과정이 다른지도 알아본다면 향후 조례 제정시 유용한 참고자료가 될 것이다.

마지막으로 연구방법과 관련하여 의의와 한계점을 논하고자 한다. 본 연구는 발달장애인법(모법)과 조례들간의 연계성과 차별성을 살펴 조례 연구의 한 방법을 제시하였다. 지방자치 시대에 지역간 복지의 격차가 나타나고 있고 복지 분권은 주요 정치적 이슈가 되기도 한다. 이 시점에서 본 연구는 단순히 모법과 조례의 내용분석을 하는 차원이 아니라 자치성과 연계성을 논의한 점이 특징이고 의의이며 향후 다른 지자체 조례 연구시 참고할 수 있을 것이다. 그러나 본 연구는 또한 한계점이 있다. 모법의 조항 내용이 조례에 하위 내용에라도 있으면 포함관계로 인정하였는데 다소 주관적 판단을 했을 수도 있고, 계속 조례가 현 시점에도 제정되고 있어서 현재 시점에는 본 연구의 데이터가 맞지 않을 수도 있다. 또한 이미 앞선 논의했듯이 조례가 모법을 반영하지 않았다고 하여도 지자체의 상황에 따라 다른 조례가 있거나 이미 사업으로 실시되고 있는 경우도 있기 때문에, 연구결과로 제시한 일치도만으로는 지자체의 상황을 분석하기에는 한계가 있다. 하지만 모법과 조례의 일치성을 보는 것도 중앙의 법제와 지방의 조례간의 상보성을 보여줄 수 있기에 일정정도 연구 의의가 있다고 할 수 있다. 그 외의 연구방법상의 한계도 있을 것이나 탐색적 수준에서의 급격히 늘어나는 발달장애인 조례 연구의 한 사례로 이해해 볼 수 있을 것이다. 후속연구자들은 한 단계 나아가서 좀 더 법적, 사회복지학적 측면에서 보다 면밀한 과학적인 연구방법을 적용할 것을 기대한다.

■ 참고문헌 □

- 김기룡, 김삼섭, 나경은(2016). 한국, 미국 및 일본 발달장애인법 비교 : 장애인 정책의 핵심 개념에 기반한 비교 분석. 발달장애연구. 20(2). 129-174.
- 김광병(2012). 지역사회복지 규범으로서 사회복지조례 입법평가에 관한 연구-서울특별시 25개 자치구의 자주조례를 중심으로. 고려대학교 대학원 사회복지학과 박사학위 논문.
- 김광병(2013). 인천시 기초자치단체의 사회복지조례 분석. 인천학 연구 19. 7-48.
- 김병록(2009). 조례제정권의 문제점과 개선방향. 토지공법연구. 43(2). 437-459
- 김승연(2014). 조례과정을 통해서 본 서울시 복지현황. 복지이슈 Today.
- 김태진, 김덕진(2001). 지역사회복지 활성화를 위한 사회복지관련 조례 정비방안, 사회복지개발연구. 7(4). 629-650.
- 김형용(2015). 지방분권과 복지국가 (비관과 대안을 위한 사회복지학회) ; 사회서비스 분권화를 어떻게 볼 것인가?: 분권화의 조건과 과제. 한국사회보장학회 정기학술대회. 2015(2). 233-254.
- 김홍렬(2010). 작은도서관 설치와 지원을 위한 조례의 내용분석에 관한 연구. 한국도서관정보학회지. 41(4). 191-209.
- 김홍선(2015) 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제정과정의 정책네트워크 분석. 단국대학교 특수교육대학원 석사학위논문.
- 권주석(2016). 「발달장애인 권리 보장 및 지원에 관한 법률」에 대한 장애학생 부모의 수용태도 및 인식분석. 발달장애연구. 20(3). 23-42.
- 남찬섭(2016). 지방자치와 복지국가 간의 관계와 복지분권에의 함의. 한국사회정책. 23(4). 3-33
- 박병현, 박상미, 최은미, 고재수(2015). 노무현 정부의 사회복지 재정분권: 옳은 정책이었는데 아니면 잘못된 정책이었는데?. 사회복지정책. 42(3). 347-376.
- 박윤근, 한은영(2014). 전국 지방자치단체 장애인 인권조례 분석. 한국장애인복지학. 26. 27-53.
- 박윤영(2017). 전국 광역자치단체 영구임대주택 관련 조례에 관한 연구-입주자의 권리성을 중심으로. 한국지역사회복지학 60. 125-163.
- 박주영(2016). 장애인생산물 우선구매제도 활성화를 위한 지방자치단체 조례분석. 한국컨텐츠학회지. 16(5). 732-745.
- 송종원(2012). 처분적 조례와 집행적 조례. 법학논총. 25(1). 9-35.
- 송진성(2017). 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」에 대한 비판적 검토. 사회보장법연구. 6(1). 181-209.
- 신창훈, 김선직(2013). 한국과 일본의 마을만들기 관련조례 분석연구. 지역사회논문집. 38(1). 한국지역사회발전학회. 3-11.
- 신화경, 조인숙, 지예진(2017). 마을만들기 활성화 관점에서 본 서울시 마을만들기 조례 특성에 관한 연구. 한국주거학회논문집. 28(3). 23-33.

- 안효섭(2014). 조례제정의 법체계적 허용범위. *法和政策*. 20(2). 239-263.
- 오세민, 박정훈, 홍성휘(2014). 기초자치단체의 다문화가족지원 조례 제정현황과 내용에 관한 분석: 경기도 내 시, 군을 중심으로. *다문화와 평화*. 8(1). 74-103.
- 육동일(2017). 한국지방자치의 성과평가와 발전과제에 관한 실증적 연구. *韓國地方自治學會報*. 29(1). 29-55.
- 이수정(2017). *사회복지법제론*. 서울: 학지사
- 이찬진(2016). 2017년도 보건복지 예산안 분석. *월간복지동향*. 217. 28-35
- 임성일(2015). 사회복지제정의 중앙, 지방간 재정관계 재정립. *한국사회보장학회 정기학술발표논문집*. 2015. 137-161
- 정관영(2013). 법령과 조례의 관계: 주민을 위한 복지조례를 기다리며, *복지이슈 Today*.
- 정영선(2011a). 장애 차별 및 장애인 권리구제 제도 개선 방향에 대한 소고. *法學研究*. 22(1). 131-180.
- _____ (2011b). 인권조례 제정 동향과 향후 과제. *법학논총*. 18(2). 157-189
- 조금주(2016). 학생인권조례 분석 및 학생인권 조사 개발 방향. *청소년학 연구*. 23(2). 299-320.
- 조성규(2013). 조례제정권의 관점에서 본 학생인권조례의 법적 쟁점. *행정법연구*. 35. 57-86.
- _____ (2016). 조례와 법률의 관계. *국가법연구*. 12(1). 1-26
- 조소영(2009). 인권조례 제정을 위한 제언-부산광역시의 소수자·사회적 약자 관련 조례를 중심으로- 부산 대학교 법학연구 50(1). 1-26.
- 최돈민(2012). 학생인권조례의 제정을 둘러싼 쟁점에 대한 비판적 논의. *교육종합연구*. 10(4). 335-357.
- 최승원, 양승미(2008). 국가입법과 자치입법과의 관계. *행정법연구*. 22. 267-295
- 최현재(2016). 지방자치단체 정보화 조례 비교연구-17개 시·도를 중심으로. *한국지역정보화학회지*. 19(2). 59-78
- 최형찬(2014). 학생인권의 담론 분석-학생인권조례를 중심으로. *教育 法學 研究*. 26(2). 237-253.
- 하혜영, 이정진 (2011). 지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구-경기도의회 조례안 내용 분석을 중심으로. *정책분석평가학회보*. 21(4). 227-250.
- 허채원(2017). 장애인부모와 전문가의 발달장애인지원법 인식과 실효성 연구. 대구대학교 대학원 재활과 학과 직업재활전공 박사학위 논문.
- 홍은성, 장우권(2015). 자치단체의 독서진흥조례 내용분석. *情報管理學會誌*. 32(4). 107-135.
- 국가법령정보센터 <http://www.moleg.go.kr/main.html>
- 부평구 복지포털사이트 https://www.icbp.go.kr/open_content/welfare/
- “지적장애 아들 2명, 쇠사슬로 묶어 놓은 뒤 외출한 부모...이웃신고로 적발.”
<http://www.segye.com/newsView/20170413002681>. (2017. 04. 13)
- “매달 11만원 주며 지적장애인 15년간 노동착취...공장주 구속(종합)”
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/10/31/0200000000AKR20171031024751051,HTML?input=1195m>, (2017. 10. 31)

◀ Abstract ▶

A Study on the Correspondence and the Autonomy between the Act on the Guarantee of Rights of and Support for Persons with Developmental Disabilities and the Similar Ordinances of the Local Governments

Jihye Jeon* · Sehee Lee**

This study analyzed the relationship between the act on the guarantee of rights of and support for persons with developmental disabilities(Act for PWDD) and the similar ordinance of the local governments based on this law and focused on the correspondence(the rate of reflection) and the autonomy(differentiation). As of October 2017, 63 local government regulations and Act for PWDD were analyzed in this study. The results of the analysis are as follows: First, the rate of reflection in the ordinance of Act for PWDD was different according to the clause. In the aspect of emphasizing welfare support, the agreement between local ordinance and rate was high. While the Act for PWDD emphasized the rights of persons with developmental disabilities, there was little information about their right in the ordinance of local governments. This is evidence that current ordinance is based on the protective point of view for people with developmental disabilities. In the future, policy measures will be needed to ensure that respect for decision-making by persons with developmental disabilities and rights guarantees are included in the bylaws. Second, there is a provision that the rate of ordinance reflection is 0%, which may be guaranteed by other laws in the area, so it does not mean the absence of related system in the region, but there is possibility of institutional blind spot. In the future, consideration should be given to the complementarity of other legal systems in the area with developmental disabilities, so that persons with developmental disabilities should not be placed in institutional blind spots. Third, the autonomy(differentiation) of local ordinance

* Assistant Professor, Department of Social Welfare, Incheon National University(ikwvjh@inu.ac.kr)

** Doctoral Student, Department of Social Welfare, Catholic University of Korea(lshe5@nate.com)

was examined from the contents aspect and the administrative aspect to help practical implementation. The differentiation between the ordinances vary. Emphasizing the responsibilities of the head of the organization, emphasizing the fact-finding survey, setting up the welfare committee, or adding local needs were included to the ordinance. Local governments considering the enactment of ordinances in the future should refer to these cases and establish enactable local ordinances that take advantage of the characteristics of local autonomy.

Key Words: persons with developmental disabilities, act on the guarantee of rights of and support for persons with developmental disabilities, ordinance of local governments

부록. 발달장애인 조례제정 현황(2017년 10월 기준)

지역	조례명	지역	조례명
강원	강원도 발달장애인 권리보장 및 지원 조례(2016)	서울	금천구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2017)
강원	화천군 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)	서울	노원구 발달장애인 지원에 관한 조례(2014)
경기	경기도 발달장애인 지원 조례(2016)	서울	동대문구 발달장애인 지원에 관한 조례(2015)
경기	김포시 발달장애인 지원 조례(2016)	서울	동작구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)
경기	고양시 발달장애인 지원 조례(2016)	서울	마포구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)
경기	안양시 발달장애인 지원에 관한 조례(2015)	서울	서대문구 발달장애인 지원에 관한 조례(2015)
경기	구리시 발달장애인 권리 보장 및 평생교육 지원에 관한 조례(2016)	서울	성동구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2017)
경기	성남시 발달장애인 지원 조례(2017)	서울	성북구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)
경기	용인시 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2017)	서울	강동구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)
경북	경상북도 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)	서울	영등포구 발달장애인 지원에 관한 조례(2013)
경남	경상남도 발달장애인 지원 조례(2016)	서울	은평구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2017)
경남	거제시 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)	서울	중구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)
경남	거창군 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)	서울	중랑구 발달장애인 권리 보장 및 지원에 관한 조례(2016)
경남	양산시 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)	세종	세종특별자치시 발달장애인 권리보장 및 지원 조례(2016)
광주	남구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)	울산	남구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)
광주	동구 발달장애인 지원에 관한 조례(2015)	울산	북구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)
광주	발달장애인 권리 보장 및 지원 조례(2015)	울산	울주군 발달장애인 지원에 관한 조례(2017)
광주	북구 발달장애인 지원에 관한 조례(2015)	울산	중구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)
광주	서구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)	울산	동구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)
대구	대구광역시 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)	인천	인천광역시 발달장애인 권리보장 및 지원 조례(2016)
대구	북구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)	인천	남구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)

지역	조례명	지역	조례명
대전	대전광역시 발달장애인 권리보장 및 지원 조례(2016)	인천	남동구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)
대전	대전광역시 동구 발달장애인 지원 조례(2016)	인천	동구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)
대전	서구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)	인천	부평구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)
부산	부산광역시 발달장애인 권리보장 및 지원 조례(2016)	인천	서구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)
부산	금정구 발달장애인 권리보장 및 지원 조례(2017)	전북	전라북도 발달장애인 권리보장 및 지원 조례(2016)
서울	서울특별시 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)	전남	여수시 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)
서울	강남구 발달장애인 지원에 관한 조례(2016)	전남	광양시 발달장애인 권리 보호 및 지원에 관한 조례(2016)
서울	강서구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)	제주	제주특별자치도 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2015)
서울	관악구 발달장애인 지원에 관한 조례(2015)	충남	충청남도 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2017)
서울	광진구 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2016)	충남	아산시 발달 및 정신 장애인 지원에 관한 조례(2016)
서울	구로구 발달장애인 지원에 관한 조례(2014)		