

서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2249호
2. 발 의 자 : 김동욱 의원
3. 발의일자 : 2017. 11. 9.
4. 회부일자 : 2017. 11. 10.

II. 제안이유

- 서울특별시의 학생자살은 2011년 이후 격년주기로 증감을 반복하고 있고 자살의 원인도 가정문제, 우울증, 학업문제 등 다양하게 나타나고 있으나 현재 운영되고 있는 Wee 프로젝트 사업만으로는 이러한 문제를 해결하는데 한계가 있음.

따라서 자살위험이 있는 학생을 지원할 수 있는 체계를 마련하고, 학생 발달단계에 따른 맞춤형 자살예방 정책을 수립·시행하도록 제도화함으로써 학생의 건전한 성장과 생명존중문화 조성에 기여하고자 함.

III. 주요내용

1. 교육감의 책무를 규정함(안 제3조).
2. 학생자살 예방교육에 관한 사항을 규정함(안 제4조).
3. 학생 자살예방교육 등에 관한 정책의 수립·시행의 효율적 지원을 한

- 생명존중위원회 구성에 관한 사항을 규정함(안 제5조).
4. 실태조사에 관한 사항을 규정함(안 제6조).
 5. 자살학생·자살미수학생 및 이들의 가족 등에 대한 지원 사항을 규정함(안 제9조).
 6. 학생 자살예방 및 보호업무와 관련하여 비밀준수 의무를 규정함(안 제11조).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」 및 같은 법 시행령
2. 예산조치 : 해당 없음(비용추계 미첨부 사유서 참조).
3. 기 타 : 해당사항 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2017년 11월 9일 김동욱 의원에 의해 의안번호 제 2249호로 발의되어 2017년 11월 10일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 학생들의 자살예방에 대한 계획의 수립과 실태조사, 그리고 자살학생과 자살미수학생 및 가족에 대한 지원 등에 관한 사항을 규정함으로써 학생들이 건전하게 성장할 수 있도록 기여하고자 발의된 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 우리나라의 자살률은 최근 10년간 OECD 국가 중 가장 높을 뿐만 아니라 그 증가율 역시 세계최고 수준입니다. 더욱이 지난 10년간 10대 청소년의 사망원인 중 자살이 계속해서 1위¹⁾를 차지할 정도로 청소년 자살 문제는 심각한 수준이라 할 것입니다.
- 이와 같은 상황에서 정부는 효과적인 자살예방정책을 추진하기 위해 2012년 제정된 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」(이하 ‘자살예방법’)을 기반으로 적극적인 보건정책을 추진하고 있으며, 교육부 역시 학생자살 예방대책 시행계획을 수립하여 학생 자살률 감축을 위해 노력하고 있습니다²⁾.

1) 통계청, ‘2017 청소년 통계’, 20쪽. 2015년 9~24세 청소년의 사망원인은 ‘고의적 자해(자살)’이 가장 많고, 다음은 ‘운수사고’, ‘악성신생물(암)’ 순으로 나타남.

2) 교육부, “2017년 학생자살예방대책 시행계획”, 6대 중점 추진과제, 23개 세부추진과제 추진
1. 생명존중 및 자살예방 교육 강화, 2. 자살 징후 조기발견 시스템 구축, 4. 전문기관 연계·치유 지원

- 한편 서울시교육청에서도 ‘2017년 학생자살 예방대책’을 수립하여 교과목과 창의적 체험활동 등을 통해 연간 4시간 이상, 분기별 1회 이상의 교육을 실시하고 있으며, 교원의 경우 연간 4시간 이상 교원연수에 참여하여 생명존중(자살예방)교육을 이수하도록 하고 있습니다.

더욱이 서울시교육청은 위기관리위원회를 설치하여 자살 위기 상황에 대처할 수 있는 시스템을 구축하고, Wee센터와 Wee클래스를 운영하여 자살 관심군에 대한 상담 및 관리를 전담하도록 하였습니다. 그리고 이 밖에도 자살시도 학생에 대한 치료비 지원 및 유관기관과 연계한 예방 활동 등 다양한 정책들을 전개해 나가고 있습니다.

- 그러나 이와 같은 제도적·정책적 방안들이 시행되고 있음에도 불구하고 2016년 학생자살은 전년대비 약 16%가 증가³⁾하는 모습을 보였으며, 서울의 경우에도 매년 학생 자살이 20명에 달하는 등 심각한 수준에 이르고 있습니다.

- 이처럼 학생 자살률 증가는 생명을 경시하는 사회환경적 요인을 바탕으로 가정내 불화와 학업에 대한 스트레스가 주된 원인일 것으로 생각되는바, 학생 자살을 예방하고 생명존중문화를 조성하기 위해서는 보다 적극적인 지원 방안의 마련과 더불어 생명존중에 대한 체계적인 교육이 필요할 것으로 생각합니다.

- 따라서 동 조례안은 학생자살 예방을 위한 계획의 수립과 예방교육의 실시, 그리고 자살학생 및 그의 가족 등에 대한 지원 등 제도적 기반을 체계적으로 마련함으로써 학생들의 자살예방 및 생명존중문화를 조성하는 것으로 취지면에서 바람직한 것으로 판단됩니다.

시스템 구축, 4. 교원 전문성 제고 및 학교 관리역량 강화, 5. 범국민적 생명존중 문화 조성, 6. 과학적 자살예방정책 수립을 위한 근거기반 접근

3) 학생(10만명당)자살자(명) : 2015년 93명(1.5명)→2016년 108명(1.8명), 교육부 2017년 학생자살예방대책 시행계획 내용 참조.

[표-1] 최근 3년간 서울시내 학생 자살 현황

(2017.12.기준)

구 분	2015	2016	2017	계
초	0	1	1	2
중	3	4	4	11
고	8	16	14	38
계	11	21	19	51

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성에 대한 검토

- 동 조례안은 총 12개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제 3조까지는 조례안의 목적, 정의, 교육감의 책무 등을 규정하고 있고, 안 제4조부터 제8조까지는 학생자살예방을 위한 기본계획의 수립 및 자살예방교육을 위한 관련 사항 등을 규정하고, 안 제9조부터 안 제 12조까지는 가족 등에 대한 예산 지원 등을 규정하고 있습니다.
- 동 조례안은 전체적인 구성이나 조문 체계가 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있다는 점에서 조례 구성면에서 별도의 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

2) 가족 등에 대한 지원에 관한 의견(안 제9조)

- 동 조례안 제9조는 학교장에게 자살학생과 자살미수학생, 그리고 이들의 가족 등에게 적절한 지원을 할 수 있도록 규정(안 제1항)하고, 학생 자살예방 대책이 이들의 생활에 평온을 해하지 않도록 배려해야 한다(안 제2항)고 규정하고 있습니다.
- 자살은 자살자뿐만 아니라 가족 전체에게 미치는 정신적·육체적 영향이 상당하여 이에 대한 대책이 필요하다는 점에서⁴⁾, 국회에서는

지난 2017년 2월 8일 「자살예방법」 제4조를 개정하여 국가 및 지방자치단체로 하여금 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족을 보호하기 위한 방안을 마련하도록 의무화하였습니다.⁵⁾

또한 동 조례안과 유사 조례인 「서울특별시 자살예방 및 생명존중 문화 조성을 위한 조례」에서도 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족에 대한 지원이 가능하도록 규정(제13조⁶⁾)하고 있는바, 안 제9조제1항은 상위법률 및 유사조례의 내용을 반영한 것으로 법적 통일성을 확보한다는 측면에서 별도 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

○ 다만 동 조례안의 지원주체가 학교장으로 규정되어 있어 자살학생 및 그 가족 등에 대한 행·재정적 지원이 제한적 수준에 그칠 가능성이 있으므로 서울시교육청은 동 규정을 시행함에 있어 교육청 차원의 체계적인 지원 시스템이 마련되어야 할 필요가 있을 것으로 생각됩니다.

○ 끝으로 동 조례안의 그 밖에 조문들은 상위법령 등에 위배되는 사항이 없고, 서울시교육청도 동 조례안에 대해 ‘의견 없음’을 의견으로 제출

4) 세계보건기구에 의하면 한 사람이 자살로 사망했을 때 영향을 받는 사람은 최소 5명에서 10명으로 추정됨. 따라서 2015년 기준 우리나라 자살 사망자수가 13,513명임을 감안할때 약8만명에서 10만명이 자살에 따른 영향을 받을 것으로 추정됨. 일반적으로 이들의 자살 위험은 일반인 대비 8.3배 수준으로 보고되어 이에 대한 대책이 필요함. ‘자살유가족 지원체계 확립을 위한 기초연구’, 2016년 보건복지부 연구용역 보고서, 13쪽 인용.

5) 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ② 국가 및 지방자치단체는 자살의 사전예방, 자살 발생 위기에 대한 대응 및 자살이 발생한 후 또는 자살이 미수에 그친 후 사후대응의 각 단계에 따른 정책을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족을 보호하기 위한 방안을 포함하여야 한다.

6) 제13조(자살시도자 및 자살자의 가족 등에 대한 지원) ① 시장은 자살시도자 또는 자살자의 가족 등에 미치는 영향이 완화되도록 본인과 가족 등에 대하여 다음 각 호의 지원을 실시할 수 있다.

1. 자살시도자 및 자살자의 가족에 대한 단기 입원 및 입소 치유 프로그램
2. 자살시도자 및 자살자의 가족에 대한 정서지원프로그램
3. 자살시도자 및 자살자의 가족에 대한 치료지원

4. 그 밖에 자살시도자 및 자살자의 가족의 치유를 위해 필요하다고 판단되는 프로그램

② 시장은 제1항의 프로그램을 구축하는 경우 시에서 운영하는 의료기관, 자살예방센터 및 자살예방관련 기관을 통하여 필요한 프로그램을 개발, 구축하도록 하여야 하고 이에 필요한 예산을 지원하여야 한다.

③ 시는 프로그램을 지원함에 있어서 자살자·자살시도자 및 그 가족 등의 명예 및 생활의 평온을 부당하게 침해하는 일이 없도록 하여야 한다.

한 바 있어(학생생활교육과-22912, 2017.12.07) 조례 제정에 별도의 문제는 없을 것으로 판단됩니다.

- 이상으로 「서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

관계 법령

자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률

[시행 2017.8.9.] [법률 제14561호, 2017.2.8., 일부개정]

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 자살의 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 자(이하 "자살위험자"라 한다)를 위험으로부터 적극 구조하기 위하여 필요한 정책을 수립하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 자살의 사전예방, 자살 발생 위기에 대한 대응 및 자살이 발생한 후 또는 자살이 미수에 그친 후 사후대응의 각 단계에 따른 정책을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족을 보호하기 위한 방안을 포함하여야 한다.

제11조(자살실태조사) ① 국가 및 지방자치단체는 자살실태를 파악하고, 자살예방을 위한 서비스의 욕구와 수요를 파악하기 위하여 5년마다 자살실태조사를 실시하고 그 결과를 발표하여야 한다.

② 제1항에 따른 자살실태조사를 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(자살예방 상담·교육) ① 다음 각 호에 해당하는 기관·단체 및 시설의 장은 자살방지 및 생명존중문화 조성을 위하여 자살예방 상담·교육을 실시할 수 있도록 노력하여야 한다.

1. 국가기관, 지방자치단체 및 대통령령으로 정하는 공공기관
2. 「노인복지법」에 따른 노인복지시설
3. 「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설
4. 그 밖에 자살예방 상담·교육이 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 기관이나 단체

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 자살예방 상담·교육에 필요한 프로그램을 개발·보급하고, 자살예방 상담·교육에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 해당 기관·단체 및 시설에 지원할 수 있다.

③ 제1항에 따른 자살예방 상담·교육, 방법 및 내용과 제2항에 따른 프로그램의 개발·보급 및 지원 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제20조(자살시도자 등에 대한 지원) 국가 및 지방자치단체는 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족 등에 미치는 심각한 심리적 영향이 완화되도록 자살시도자 등에게 심리상담, 상담치료를 지원할 수 있다.

제21조(명예 및 생활의 평온에 대한 배려) 국가 및 지방자치단체는 자살예방대책을 실시함에 있어서 자살자·자살시도자 및 이들의 가족 등의 명예 및 생활의 평온을 부당하게 침해하는 일이 없도록 하여야 한다.

제24조(비밀누설의 금지) 이 법에 따라 자살예방 직무를 수행하였던 자 또는 수행하고 있는 자는 직무 수행과 관련하여 알게 된 타인의 비밀을 누설하거나 발표하여서는 아니 된다.

자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 시행령

[시행 2017.5.30.] [대통령령 제28074호, 2017.5.29., 타법개정]

제7조(자살예방 상담·교육 실시기관) ① 법 제17조제1항제1호에서 "대통령령으로 정하는 공공기관"이란 다음 각 호의 기관을 말한다.

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항에 따른 공공기관
2. 「지방공기업법」 제49조제1항 및 제76조제1항 따라 설립된 지방공사 및 지방공단

② 법 제17조제1항제4호에서 "대통령령으로 정하는 기관이나 단체"란 다음 각 호의 기관이나 단체를 말한다.

1. 상시근로자가 30명 이상인 사업장
2. 「의료법」 제3조제2항제3호에 따른 병원급 의료기관
3. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교
4. 그 밖에 자살예방 상담·교육이 필요하다고 인정하여 보건복지부장관이나 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 정하는 기관이나 단체

서울특별시 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례

[시행 2018.1.14.] [서울특별시조례 제6592호, 2017.7.13., 일부개정]

제4조(시장의 책무) 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 생명존중 사상을 고취하고, 자살위험자나 자살시도자 등을 그 위험으로부터 적극 구조하기 위해 사전 예방대책에 중점을 두고 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족을 보호하기 위한 방안을 포함하여야 한다.

제13조(자살시도자 등에 대한 지원) ① 시장은 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족 등에게 미치는 영향이 완화되도록 본인과 가족 등에 대하여 다음 각 호의 지원을 실시할 수 있다. <개정 2017.7.13.>

1. 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족에 대한 단기 입원 및 입소 치유 프로그램
2. 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족에 대한 정서지원프로그램
3. 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족에 대한 치료지원
4. 그 밖에 자살시도자 및 자살자의 가족의 치유를 위해 필요하다고 판단되는 프로그램

② 시장은 제1항의 프로그램을 구축하는 경우 시에서 운영하는 의료기관, 자살예방센터 및 자살예방관련기관을 통하여 필요한 프로그램을 개발, 구축하도록 하여야 하고 이에 필요한 예산을 지원하여야 한다.

③ 시는 프로그램을 지원함에 있어서 자살자·자살시도자 및 그 가족 등의 명예 및 생활의 평온을 부당하게 침해하는 일이 없도록 하여야 한다.