

서울특별시교육청 소아·청소년 당뇨병 환자 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제1046호
2. 발 의 자 : 김호진 의원
3. 발의일자 : 2019. 10. 11.
4. 회부일자 : 2019. 10. 22.

II . 제안이유

- 2017년 국무조정실이 발표한 ‘어린이집, 학교 내 소아당뇨 어린이 보호대책(안)’에서 소아당뇨에 대한 정의를 내리고 이에 대한 시책을 제시하고 있으나, 소아·청소년 2형 당뇨병의 경우 사각지대에 놓여 적합한 지원을 받지 못하고 있는 실정임.
- 이 조례는 소아·청소년 시기 당뇨병에 대한 교육 및 치료환경 개선을 효율적으로 수행하기 위한 제도적 지원을 마련하고, 소아·청소년 당뇨병 및 환자에 관한 서울시민과 서울시 학생의 인식 개선을 위해 제정을 추진함.

III . 주요내용

1. 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 소아·청소년 당뇨병 환자의 학습권 및 건강권 보장을 위한 지원계획을 수립·시행하여야 하며, 이를 위한 실태조사를 시행할 수 있음(안 제4조~제5조).
2. 서울특별시교육청 소아·청소년 당뇨병 환자 지원위원회를 두어 지원 계획 수립·시행 및 사업추진에 관한 자문을 구할 수 있도록 함(안 제 6조).
3. 소아·청소년 당뇨병 관련 의료기구, 교육, 인슐린 제공 등 소아·청소년 당뇨병 환자의 학습권과 건강권을 보장할 수 있는 사업을 추진할 수 있도록 함(안 제7조).
4. 사업 추진에 있어 필요한 경우, 해당 사무를 위탁할 수 있으며, 이와 관련된 협력체계를 구축할 수 있도록 함(안 제8조~제9조).

IV. 참고사항

1. 관계법규 : 「보건의료기본법」, 「학교보건법」, 「영유아보육법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방재정법」, 「사회보장법」, 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 등
2. 예산조치 : 비용추계서 미첨부사유서 참조
3. 기타사항 : 없음

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2019년 10월 11일 김호진 의원에 의해 의안번호 제 1046호로 발의되어 2019년 10월 22일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 소아·청소년 당뇨병 환자 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 소아·청소년 당뇨병 환자의 학습권 및 건강권 향상에 기여하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 소아당뇨(1형 당뇨)는 몸속에서 혈당조절 호르몬인 인슐린이 분비되지 않아 혈당이 일정하게 유지되지 않는 질환으로, 소아·청소년기에 주로 발생한다고 하여 소아당뇨라고 불리며, 비만이나 노화 등으로 인해 발생하는 성인형 당뇨(2형)와는 다른 질환으로 구분되고 있습니다.

[표1] 1형 당뇨와 2형 당뇨의 비교

구분	1형 당뇨	2형 당뇨
명칭	- 인슐린 의존형 당뇨 - 소아당뇨	- 인슐린 비의존형(저항성) 당뇨 - 성인형 당뇨
발병원인	- 유전 요인을 가진 사람이 환경요인에 의해 체장 기능이 저하되어 인슐린 분비에 장애 발생 * 바이러스, 환경오염, 스트레스, 사춘기 호르몬 변화 등	- 인슐린은 정상적으로 분비되나 서구형 식 습관, 비만 등에 의해 인체 내 인슐린의 원활한 작용에 장애발생
발병시기	- 주로 10세 전후에 발병	- 주로 40대 이후에 발병
치료방법	- 주사를 통해 인슐린 투약 - 기본적인 당류 섭취량 관리	- 주로 경구약 등 섭취 - 식생활개선, 운동요법 등 실시

○ 국민건강보험공단에 따르면, 2016년을 기준으로 전국의 만 18세 이하 소아당뇨 어린이는 1,720명이며, 18세 이하 인구 10만명당 소아당뇨 어린이는 18.3명('06년 14.9명 → '16년 18.3명)으로 점차 증가하는 추세에 있습니다.

○ 소아당뇨 환자가 고혈당, 저혈당 쇼크를 방지하고 건강을 유지하기 위해 할 수 있는 유일한 방법은 하루에도 수차례 혈당을 측정하고 인슐린 주사를 맞는 것이지만,

어린이집이나 유치원, 학교에서 일과를 보내는 소아당뇨 어린이는 친구들과로부터의 따돌림을 이유로 화장실에 숨어 인슐린 주사를 맞거나, 응급상황 발생 시 학교 내 신속한 조치가 어려워 항상 불안한 학교생활을 하고 있는 실정입니다.

○ 이에 정부는 국무조정실 주관으로 “어린이집, 각급 학교 내 소아당뇨 어린이 보호대책”을¹⁾ 마련하여 소아당뇨 어린이가 어린이집과 유치원, 학교에서 안심하고 안전하게 생활할 수 있도록 적극 지원하고 있으며,

서울시교육청에서도 「학교보건법」 제15조의2에 따라²⁾ 학생건강

1) 어린이집, 각급 학교 내 소아당뇨 어린이 보호대책(국무조정실 보도자료, 2017.11.13.)

- 어린이집, 각급 학교 내 소아당뇨 어린이 재학현황 조사 및 보호인력 확충
- 어린이집, 각급 학교 내 보호활동 지원
- 편리한 혈당관리 의료기기 사용 지원 확대
- 소아당뇨 정보제공 및 인식개선

2) 학교보건법 제15조의2(응급처치 등)

- ① 학교의 장(「고등교육법」 제2조에 따른 학교는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)은 사전에 학부모의 동의와 전문의약품을 처방한 의사의 자문을 받아 제15조 제2항에 따른 보건교사 또는 순회 보건교사(이하 이 조에서 "보건교사등"이라 한다)로 하여금 제1형 당뇨병으로 인한 저혈당쇼크 또는 아나필락시스 쇼크로 인하여 생명이 위급한 학생에게 투약행위 등 응급처치를 제공하게 할 수 있다. 이 경우 보건교사등에 대하여는 「의료법」 제27조 제1항을 적용하지 아니한다.
- ② 보건교사등이 제1항에 따라 생명이 위급한 학생에게 응급처치를 제공하여 발생한 재산상 손해와 사상(死傷)에 대하여 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우 해당 보건교사등은 민사책임과 상해(傷害)에 대한 형사책임을 지지 아니하며 사망에 대한 형사책임은 감경하거나 면제할 수 있다.
- ③ 학교의 장은 질병이나 장애로 인하여 특별히 관리·보호가 필요한 학생을 위하여 보조인력을 둘 수 있다. 이 경우 보조인력의 역할, 요건 등에 관하여는 교육부령으로 정한다. [본조신설 2017. 11. 28.]

검사 시 소아당뇨 학생 재학여부 조사·관리, 투약 장소 제공, 소아당뇨 학생에 대한 인식개선 교육 등 소아당뇨 학생에 대한 지원·관리 체계를 강화하고 있습니다.

- 이런 면에서 동 조례안은 소아·청소년 당뇨병 환자의 학습권 및 건강권 보장을 위한 지원계획의 수립, 실태조사, 인식개선 교육, 관계 기관과의 협력체계 구축 등에 대한 제도적 근거를 마련했다는 측면에서 의미가 있는 것으로 사료됩니다.

나. 조례안의 구성과 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 제1조부터 제3조까지 조례안의 목적, 정의, 교육감의 책무 등 총칙 규정을, 안 제4조부터 제5조까지는 지원계획의 수립·시행 및 실태조사에 관한 사항을 규정하고 있으며, 안 제6조는 소아·청소년 당뇨병 환자 지원위원회에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

또한 안 제7조는 소아·청소년 당뇨병 관련 사업추진에 관한 사항을, 안 제8조부터 제10조까지는 사무위탁, 협력체계 구축, 통계관리에 관한 사항을 규정하는 등 총 11개의 조문으로 구성되어 있습니다.

2) 위원회의 설치·구성에 관한 의견(안 제6조)

- 안 제6조는 교육감으로 하여금 소아·청소년 당뇨병 환자의 학습권 및 건강권 보장을 위한 시책 등의 자문에 응하기 위하여 「서울특별시교육청 소아·청소년 당뇨병 환자 지원위원회」를 설치·구성 할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 이와 관련하여 서울시교육청은 기능이 유사한 “학교보건위원회”에

서 소아·청소년 당뇨병 환자의 학습권 및 건강권 보장을 위한 시책에 관한 사항을 자문할 수 있다는 이유를 들어 안 제6조제1항의 “소아·청소년 당뇨병환자 지원위원회”를 “학교보건위원회”로 수정해 줄 것을 의견으로 제출하였습니다(체육건강문화예술과-19285, 2019.12.10.).

- 이와 관련하여 「학교보건법」 제17조에서는³⁾ 학생과 교직원의 건강 보호·증진을 위한 기본계획 및 학교보건의 중요 시책을 심의하기 위하여 “학교보건위원회”를 두도록 규정하고 있으며,

같은 법 시행령 제24조에서는 “학교보건위원회”로 하여금 학생과 교직원의 건강증진에 관한 시·도의 중·장기 기본계획 등 학교보건정책에 관한 사항을 심의하도록 규정하고 있습니다.⁴⁾

- 이에 따라 서울시교육청은 “학교보건위원회”를 구성·운영하면서 소아 당뇨 학생의 지원·관리에 관한 사항이 포함된 “학교보건 기본방향(지침)”을 “학교보건위원회”의 심의를 받아 매년 수립·시행하고 있는 상황입니다.

- 이와 같이 학교보건시책에 관한 사항을 심의하기 위한 “학교보건위원회”가 이미 구성·운영되고 있다는 점에서, 별도의 위원회를 구성·운영하는 것 보다는 그 기능과 성격이 유사한 “학교보건위원회”와 통합 운영될 수 있도록 하는 것이 위원회 운영의 효율성 측면에서

3) 학교보건법 제17조(학교보건위원회)

- ① 제2조의2에 따른 기본계획 및 학교보건의 중요시책을 심의하기 위하여 교육감 소속으로 시·도학교보건위원회를 둔다.
- ② 시·도학교보건위원회는 학교의 보건에 경험이 있는 15명 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 시·도학교보건위원회의 기능·운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4) 학교보건법 시행령 제24조(보건위원회의 기능)

- ① 삭제 <2012. 8. 13.>
- ② 법 제17조 제1항에 따른 시·도학교보건위원회(이하 "보건위원회"라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
 1. 학생과 교직원의 건강증진에 관한 시·도의 중·장기 기본계획
 2. 학교보건과 관련되는 시·도의 조례 또는 교육규칙의 제정·개정안
 3. 교육감이 회의에 부치는 학교보건정책 등에 관한 사항
 4. 삭제 <2017. 2. 3.>

바람직할 것으로 사료됩니다.

- 다만, 학교보건위원회가 동 위원회를 대체하고자 할 경우에는 동 조례안에 중복되는 위원회의 기능 대체와 관련된 단서규정을 명확히 명시해야 할 것으로 생각되며,

그 운영에 있어서도 “학교보건위원회”에 소아·청소년 당뇨에 관한 전문지식을 갖춘 사람을 반드시 위원으로 위촉함으로써 위원회의 전문성을 확보하는 것이 바람직할 것입니다.

3) 사업 추진에 관한 의견(안 제7조제3호)

- 안 제7조제3호는 교육감으로 하여금 저소득층 소아·청소년 당뇨병 환자에게 인슐린 등의 제공에 관한 사항을 규정하고 있는바, 저소득층 환자에 대한 의료지원에 대해 살펴볼 필요가 있습니다.

- 「지방교육자치에 관한 법률(이하 “교육자치법”이라 한다)」에 따르면 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 사무는 교육감의 사무로 규정하고 있으며, 같은 법 제20조에서는⁵⁾ 교육감이 관장하는 교육·학예에 관한 사무를 구체적으로 명시하고 있습니다.

- 현재 저소득층 의료지원과 관련하여, 보건복지부에서는 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 저소득 국민의 의료문제(질병, 부상, 출산 등)를 국가가 보장하는 “의료급여제도”를 운영하고 있으며, 「의

5) 제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항
2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항
3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항
4. 교육규칙의 제정에 관한 사항
5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항
6. 교육과정의 운영에 관한 사항
7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항
9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항
10. 학생통학구역에 관한 사항
11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(教具)에 관한 사항
12. 재산의 취득·처분에 관한 사항
13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항
14. 기채(起債)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항
15. 기금의 설치·운용에 관한 사항
16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항
17. 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

료급여법」에 의한 의료급여 수급권자를 1종과 2종으로 구분하여⁶⁾ 지원하고 있는바,

저소득층 환자에 대한 의료지원은 「교육자치법」 제20조에서 규정한 교육감이 관장하는 사무에 해당되지 않는 것으로 사료됩니다.

- 더욱이 “인슐린 등의 제공”과 관련하여, 제1형 당뇨병은 운동과 식사관리만으로는 혈당이 조절되지 않아 반드시 인슐린 주사를 맞아야 하는 질병으로 인슐린의 과다·과소 사용은 고혈당 및 저혈당 발생으로 이어질 수 있어 적절한 용량을 사용하는 것이 무엇보다 중요하며, 인슐린 사용량은 개인마다 다르다는 점에서 반드시 의사의 진단과 처방이 필요합니다.⁷⁾
- 따라서 “인슐린 등의 제공”은 의사의 진단과 처방에 의해 이루어지는 의료 행위라는 점에서 안 제7조제3호에서 규정한 저소득 가정 소아·청소년 당뇨병 환자에 대한 교육감의 인슐린 등의 제공 사업은 “삭제”하는 것이 바람직할 것으로 사료됩니다.
- 참고로 서울시교육청은 저소득 가정 소아·청소년 지원은 보건복지부에서 전담하여 추진해야 할 사항이며, 인슐린 제공의 경우 의사의 처방전이 있어야 한다는 이유를 들어 안 제7조제3호에 대한 “삭제”의견을 제출하였습니다(체육건강문화예술과-19285, 2019.12.10.).

4) 사무위탁에 관한 의견(안 제8조)

- 안 제8조는 소아·청소년 당뇨병에 대한 인식개선 등의 사업을 효율적으로 추진하기 위해 관련 사무의 전부 또는 일부를 전문기관 및 단체 등에 위탁할 수 있도록 규정하고 있습니다.

6) 1종 수급권자: 국민기초생활보장수급자, 이재민, 의상자, 국가유공자 등 타법적용자, 등록 결핵진환자, 희귀난치성진환자, 중증질환자, 행려환자

2종 수급권자: 국민기초생활보장 대상자 중 1종 수급권자 기준에 해당되지 않는 자

7) 당뇨병 학생 지원 가이드라인(교육부, 보건복지부, 대한소아내분비학회, 2019.9)

○ 이와 관련하여 서울시교육청은 당뇨병을 포함한 학생 건강관리 등에 대한 사업은 교육청에서 주관하여 실시하고 있다는 이유를 들어 안 제8조에 대해 “삭제” 의견을 제출하였습니다(체육건강문화예술과 -19285, 2019.12.10.).

○ 「서울특별시교육감 사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조제1항에8) 따르면 교육감은 법령 및 조례 등에서 정하는 바에 따라 소관 사무에 대해 민간위탁을 할 수 있도록 규정하고 있으며,

같은 조 제2항에서는 소관 사무에 대해 민간위탁의 필요성 및 타당성을 정기적·종합적으로 판단하여 필요한 경우에만 민간위탁 하도록 규정하고 있습니다.

○ 따라서, 안 제8조는 소아·청소년 당뇨병 인식개선 등의 사업에 대한 민간위탁의 법적 근거를 규정하고 있을 뿐, 민간위탁의 실시 여부는 서울시교육청에서 그 필요성 및 타당성을 종합적으로 판단하여 결정해야 할 사항이라는 점에서 조례 제정에 별도의 문제는 없을 것으로 사료됩니다.

□ 이상으로 「서울특별시교육청 소아·청소년 당뇨병 환자 지원에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

8) 제4조(민간위탁 대상사무의 기준 등) ① 교육감은 법령 및 조례 등에서 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리사무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무에 대하여 민간위탁 할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무
4. 그 밖에 단순 행정사무로써 교육감이 필요하다고 인정하는 사무

② 교육감은 제1항 각 호에 해당되는 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성을 정기적·종합적으로 판단하여 필요한 경우에만 민간위탁을 하여야 한다.