

● 제331회 ●
서울특별시의회(정례회)
제2차 보건복지위원회

**서울특별시 자살예방 및 생명존중문화
조성을 위한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서**
(의안번호 : 2832)

2025. 6. 17.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시시장 제출】

의안번호 2832

I. 조례안 개요

1. 제출경위

가. 제 출 자 : 서울특별시시장

나. 제출일자 : 2025년 5월 26일

다. 회부일자 : 2025년 5월 29일

2. 제안이유

가. 자살예방위원회 구성·운영을 위한 명확한 근거 마련

나. 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」의 자살예방 교육 개정사항 반영으로 조례 실효성 강화

3. 주요내용

가. 자살예방위원회의 구성·운영을 위하여 관련 규정 개정(안 제9조)

나. 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」 개정사항 ‘자살 예방 교육’ 신설(안 제21조)

다. 시행일 및 자살예방위원회 존속기한 명시(안 부칙 제1조, 제2조)

라. 그 밖의 문구 정비

4. 참고사항

가. 관계법령: 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」

나. 예산조치: 협의완료(예산담당관 협조)

다. 협의사항

- (1) 법무담당관(규제심사): 규제없음
- (2) 예산담당관(비용추계): 비용추계서 미첨부사유서 제출
- (3) 감사담당관(부패영향평가): 평가제외
- (4) 양성평등담당관(성별영향평가): 개선의견 있음 (반영)
 - 개선의견: 위원회 구성 시 성별균형을 고려
 - 반영사항: 반영완료(안 제9조제2항)
- (5) 평가담당관(공공갈등진단): 갈등사항 없음
- (6) 조직담당관(위원회 신설): 적정
- (7) 그 밖에 입법안의 시행과 관계가 있는 실·본부·국
검토의견: 해당없음

라. 기타

- (1) 입법예고(2025. 2. 13. ~ 3. 5.) 결과: 의견없음
- (2) 신·구조문 대비표: 붙임

※ 작성자: 시민건강국 정신건강과 이가희(☎ 2133-7838)

II. 검토의견 (수석전문위원 임영미)

1 개정(안)의 취지

- 동 개정(안)은 현행 조례 제8조의 사무를 수행하는 ‘자살예방 위원회’의 구성 및 운영 규정을 정비하고, 이에 더해 동 위원회의 ‘존속 기한’을 개정(안) 시행 후 5년으로 명시하고자 하는 것임.
- 이에 더해, 동 개정(안)은 상위법령인 「자살예방법」 및 동법 시행령 개정 사항인 ‘지방자치단체’의 ‘자살예방교육’ ‘의무화’를 반영하고자 하는 것임.

2 개정(안)의 주요 내용별 검토

가. ‘자살예방 위원회’의 구성·운영 규정 정비 및 존속기한 명시 관련 (안 제9조 및 부칙 제2조 관련)

1) 개정(안)의 내용

- 동 개정(안)은 ‘자살 예방 정책’ 관련 전문적인 자문 및 심의를 주요 사무로 하는 ‘자살예방위원회’의 구성 및 운영 규정을 정비함과 동시에 동 위원회를 신설하고 그 존속기한을 5년으로 명시하고자 하는 것임.

현행	개정안
제9조(위원회의 구성 및 운영) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 12명 이상 15명 이하로 구성한다.	제9조(위원회의 구성 및 운영) ① 위원회는 안전이 발생하면 구성되고, 해당 안전이 심의·의결된 후 자동 해산된다.
② 위원장은 부시장이 되고, 부위원장은 시민건강국장이 된다.	② 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 20명 이내로 성별을 고려하여 구성한다.

현행	개정안
<u><신 설></u> ③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 시장이 임명 또는 위촉하되, 각 1명 이상을 포함하여야 한다. 1. 서울특별시의회에서 추천하는 시의원 2. 서울특별시 자살예방센터(이하 “자살예방센터”라 한다)의 장	③ 위원장은 행정1부시장, 부위원장은 시민건강국장이 맡으며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다. ④ ----- 당연직 및 위촉직 위원으로 구성하고, 다음 각 호에 해당하는 사람 ----- --- 위촉하되, 위촉직 위원은 제2호가목에서 사목까지의 분야별 ---. 1. 당연직 가. 행정1부시장 나. 시민건강국장 다. 안전 관련 실·국·본부장 2. 위촉직 가. 서울특별시의회에서 추천하는 시의원 나. 서울특별시 자살예방센터(이하 “자살예방센터”라 한다)의 장 다. 정신건강분야 전문가로서 생명 존중 및 자살예방과 관련하여 학식과 경험이 풍부한 사람 라. 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있고 인권분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람 마. 신문·방송·통신 등 언론분야 전문가 바. 자살예방사업을 추진하고 있

현행	개정안
	<u>는 시민단체의 대표</u> <u>사. 그 밖에 시장이 필요하다고</u> <u>인정하는 사람</u>
3. <u>정신건강분야 전문가로서 생명</u> <u>존중 및 자살예방과 관련하여 학</u> <u>식과 경험이 풍부한 자</u>	<삭 제>
4. <u>판사·검사 또는 변호사의 자격</u> <u>이 있고 인권분야에 대한 학식과</u> <u>경험이 풍부한 자</u>	<삭 제>
5. <u>신문·방송·통신 등 언론분야</u> <u>전문가</u>	<삭 제>
6. <u>자살예방사업을 추진하고 있는</u> <u>시민단체의 대표</u>	<삭 제>
7. <u>그 밖에 시장이 필요하다고 인</u> <u>정하는 자</u>	<삭 제>
<신 설>	⑤ <u>위원의 제척·기피·회피에 관</u> <u>한 사항은 「서울특별시 각종 위원</u> <u>회의 설치·운영에 관한 조례」를</u> <u>따른다.</u>
④ <u>위촉직 위원</u>의 임기는 위원회 <u>존속기한으로 한다.</u>	<삭 제>
⑤ 위원회의 사무를 처리하기 위하 여 간사와 서기를 두되, 간사는 정 신건강과장이 되고 서기는 자살예 방사업 관련 팀장이 된다.	⑧ ----- ----- ----- 말고 서기는 자살예 방팀장이 맡는다.
⑥ 위원회의 회의는 정기회와 임시 회로 구분하고 정기회는 연 2회 개	⑥ 위원회의 회의는 시장이 요구하 거나 위원장이 필요하다고 인정한

현행	개정안
최하며, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 수시로 개최할 수 있다. <신 설> ⑦ 그 밖에 위원회 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다. 조례 제5456호 부칙 제2조(자살예방위원회에 대한 존속기한) 제7조에 따른 서울특별시 자살예방위원회의 존속기한은 이 조례 시행일로부터 2년으로 하며, 기간만료 후 서울특별시정신보건심의위원회와 통합하여 운영한다. <신 설> <신 설>	때에 위원장이 소집하여 개최한다. ⑦ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑨ ----- 위원회의 -----. <삭 제> 부칙 제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다. 부칙 제2조(서울특별시 자살예방위원회의 존속기한) 서울특별시 자살예방위원회의 존속기한은 이 조례 시행일로부터 5년으로 한다.

2) 검토의견

- 서울특별시 ‘자살예방정책’ 관련 전문적인 자문 및 심의를 주요 업무로 하는 ‘서울특별시 자살예방위원회’는 2011년 1월 13일 (구) 「서울특별시 자살예방 지원 조례」가 최초로 제정되면서 설치되었음.

- 그 후 ‘동 위원회’는 2013년 3월 28일 (구) 「서울특별시 자살예방 지원 조례」가 (구) 「서울특별시 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례」(제5456호)로 전부 개정되면서,
- (구) (제5456호) 동 조례 제7조에 ‘주요 업무’가, 그리고 제8조에 는 ‘위원회의 구성 및 운영’이 그리고 부칙(제5456호) 제2조에 ‘동 위원회’의 ‘존속기한’ 과 ‘존속기한 만료 후 운영 방법’이 상세히 명시 되었음.

서울특별시 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례
[시행 2013. 3. 28.] [서울특별시조례 제5456호, 2013. 3. 28., 전부개정]
제7조(자살예방위원회의 설치) 시장은 다음 각 호에 대한 자문 및 심의를 위하여 서울특별시자살예방위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.
1. 시행계획의 수립 및 시행에 관한 사항
2. 자살예방 및 생명존중사업의 추진에 관한 사항
3. 자살예방기관의 설치 및 운영에 관한 사항
4. 그 밖에 자살예방과 관련하여 시장이 필요로 하는 사항
제8조(위원회의 구성 및 운영) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 12명 이상 15명 이하로 구성한다. (이하 “② ~ ⑦항” “생략”)
부 칙 < 제5456호, 2013.3.28. >
제2조(자살예방위원회에 대한 존속기한) 제7조에 따른 서울특별시 자살예방위원회의 존속기한 은 이 조례 시행일로부터 2년 으로 하며, 기간만료 후 서울특별시정신보건심의위원회와 통합하여 운영한다.

- 그런데, 동 위원회는 (구) (제5456호) 동 조례 부칙 제2조 상의 위원회 ‘존속 기한’ 만료 시점인 2015년 3월 말까지 ‘존속기한’ 연장 개정을 하지 않았음. 그리고 이에 따라, 동 위원회는 ‘서울특별시 정신보건심의위원회’에 통합되었음.
- 그러나, 그 후 ‘서울특별시 정신보건심의위원회’는 동 ‘자살예방위원회’가 ‘존속기한 만료’로 ‘통합’된 이래로, 조례 상 ‘자살예방위원회’의 고유 업무인 ‘자살예방정책’ ‘자문 및 심의’ 등을 수행하지 않은 것으로 확인됨.

- 즉, 2015년 3월 말 시점부터 현재 2025년 6월 시점까지 약 10년의 기간 동안 동 ‘자살예방위원회’의 ‘자살 예방 정책 자문 및 심의’ 기능은 수행되지 않았음.
- 하지만, ‘동 위원회’의 약 10년간의 운영상 공백과는 별개로 연도별 대한민국의 ‘자살 사망자 수 및 자살률’ 추이는 심각한 수준임. 또 2024년 OECD 국가별 자살 통계에서도 대한민국 자살률이 다른 국가 대비 상당히 심각한 수준임을 알 수 있음.

〈2025년 자살예방사업 안내 (보건복지부) p.170〉

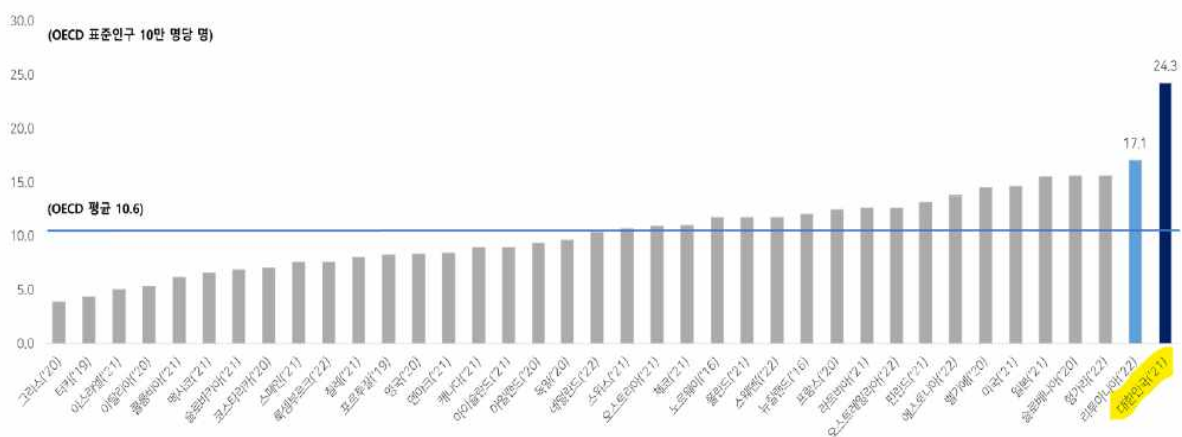
| 연도별 자살사망자 수 및 자살률 추이, 2013~2023



[출처: 통계청, 2013~2023년 사망원인통계]

구분	자살사망자 수	자살률
2013	14,427	28.5
2014	13,836	27.3
2015	13,513	26.5
2016	13,092	25.6
2017	12,463	24.3
2018	13,670	26.6
2019	13,799	26.9
2020	13,195	25.7
2021	13,352	26.0
2022	12,906	25.2
2023	13,978	27.3

| OECD 국가별 추이



* 자료: OECD, OECD Health Statistics(2024. 7. 추출)

* OECD 평균은 자료 이용이 가능한 38개 국가의 가장 최근 자료를 이용하여 계산

- 따라서, 현 시점에서라도 동 개정(안) 제9조 및 개정(안) 부칙 제2조에 따라 ‘서울특별시 자살예방위원회’를 다시 신설하여 전문적인 ‘자살 예방 정책 자문 및 심의’기능을 수행하게 하고자 하는 것은 현재 대한민국의 ‘자살 문제’의 심각성에 비추어 볼 때, 타당성이 있다고 사료됨.
- 다만, 개정(안) 제9조제4항제2호 각목에서 명시하고 있는 ‘민간 위촉직 위원’의 ‘자격요건’은 「서울시 위원회 설치 운영 지침」(24.12.)(조직담당관)(p.40) 및 「행정·심의위원회 등 운영 합리성 제고(국민권익위원회 의결, 제2023-988호)(23.12.18.) (p.15)에 비추어 볼 때, 그 요건을 조금 더 구체적이고 명확히 규정 할 필요성이 존재한다고 사료됨.

국민권익위원회 권고사항('23. 12월)

[민간위원 자격 요건 명확화]

- 법령·조례·내부 규정상 불명확한 민간위원 자격 요건을 구체화
 - 분야별 자격 취득 후 실무경력 기간 등을 적시하여 유능한 민간위원 위촉

민간위원 자격 요건(예시)

분 야	불명확 (현재)	구체화 (개선)
교육인 (교수/학계)	· 학식과 경험이 풍부한 사람	· 「고등교육법」 제2조제1호부터 제6호까지의 규정에 따른 조교수 이상으로 재직하거나 하였던 사람 · 박사학위를 취득한 후 해당 분야에서 5년 이상 근무한 경력이 있는 사람
전문가	· 변호사, 의사, 공인회계사 · 해당 분야의 전문가	· 변호사 자격을 취득한 후 5년 이상의 실무 경력이 있는 사람
단체 추천	· 시민단체의 추천을 받은 사람 · 사용자단체, 근로자단체, 소비자단체, 농업인 단체, 자영업단체가 추천하는 사람	· 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간 단체가 추천하는 5년 이상의 경력을 가진 관세·법률·재정 분야의 전문가 · 한국공인회계사회의 장이 추천하는 5년 이상의 경력을 가진 공인회계사
현장 전문가	· 해당 분야의 전문가 · 농업·농촌·농지 및 식품 관련 전문가	· 관련 전문가로서 5년 이상 실무 경력이 있는 자
현업 종사자	· 식품 등에 관한 영업에 종사하는 사람	· 5년 이상 영업에 종사한 경력이 있는 자

나. 지방자치단체의 '자살 예방 교육 의무화' 관련 (안 제21조)

1) 개정(안)의 내용

- 동 개정(안)은 상위법령인 「자살예방법」 및 동법 시행령 개정 사항인 '지방자치단체'의 '자살예방교육' '연 1회 이상 의무화'를 현행 조례에 반영하고자 하는 것임.

현행	개정안
<신설>	제21조(자살예방 교육) 시장은 법 제 17조에 따라 자살방지 및 생명존중 문화 조성을 위하여 자살예방 교육을 연 1회 이상 실시하여야 한다.

2) 검토의견

- 개정 「자살예방법」 제17조제1항제1호 및 제6항과 개정 동법 시행령 제10조의2 제2항에 따르면, '서울시'와 같은 '지방자치단체'는 '자살방지 및 생명존중문화 조성'을 위하여 '자살예방교육'을 연 1회 이상 반드시 실시하고 그 결과를 보건복지부장관 또는 주무부처의 장에게 제출하여야 함.

자살예방법 제17조 (자살 예방 상담·교육)
① 다음 각 호에 해당하는 기관·단체 및 시설의 장은 자살방지 및 생명존중문화 조성을 위하여 <u>자살예방 교육을 실시하고 그 결과를 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관 또는 주무부처의 장에게 제출하여야 한다.</u> 다만, 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 장은 자살예방 교육의 실시 결과 제출을 생략할 수 있다. <개정 2023. 7. 11.> 1. 국가기관, <u>지방자치단체</u> 및 대통령령으로 정하는 공공기관

자살예방법 제17조 (자살 예방 상담·교육)

⑥ 제1항부터 제4항까지에 따른 자살예방 상담·교육, 방법 및 내용, 자살예방 교육의 실시 횟수 및 결과 제출 절차와 제5항에 따른 프로그램의 개발·보급 및 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자살예방법 시행령 제10조의2 (자살예방 상담·교육의 내용 및 방법 등)

② 법 제17조제1항에 따른 자살예방 교육은 연 1회 이상 실시해야 한다. 다만, 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 장은 해당 학교의 교육과정과 연계·통합하여 자살예방 교육을 실시할 수 있다.

- 그런데, 동 개정(안) 제21조는 상위법 제17조 및 동 법의 위임을 받아 세부적인 교육 횟수 절차 등을 정한 ‘동법 시행령 제10조의2’ 개정 사항의 입법취지와 내용을 사실상 그대로 조례에 재 기재 한 것으로 판단됨.
- 즉, 동 개정(안) 제21조는 조례를 통해 ‘자살예방 및 생명존중문화 조성’ 관련 ‘새로운 사항’을 창설하는 것이 아니라, 상위법령 개정 사항을 조례에 다시 한번 반영 및 강조하는 ‘확인 조문’으로 판단됨.
- 따라서, 상위법령의 내용을 그대로 조례에 재기재 한다는 점에서 동 개정(안)은 「지방자치법」 제28조 본문상의 ‘법령우위의 원칙’에 어긋나지 않을 것으로 사료됨. 다만, 법제처의 아래의 의견에 따를 때, 개정의 실익 및 입법 경제성을 아울러 검토할 필요성이 있다고 사료됨.

2022년 자치법규 입안길라잡이 (법제처) (p.10)

법령에서 지방자치단체의 사무처리 등에 관한 사항을 정하고 있는 경우에도 법령에서 규정한 내용을 단순히 확인·재기재하는 내용의 자치법규를 제정하는 경우가 있으나, 이러한 자치법규는 제정할 실익이 있다고 보기 어렵고, 입법경제상 바람직하지 않다.

다. 그 외 현행 조례상의 '체계와 자구'를 정비 관련 (안 제15조 관련)

1) 개정(안)의 내용

- 동 개정(안) 제15조제2항은 현행 조례 제15조제3항에서 명시하고 있는 시장의 '자살자 및 자살시도자 등'에 대한 '명예 및 생활 평온에 대한 배려 의무'를 '프로그램'에서 '제1항에 따른 지원사무'로 확대 및 강조하고자 하는것임.

현행	개정안
제15조(자살시도자등에 대한 지원)	제15조(자살시도자등에 대한 지원)
① 시장은 <u>자살시도자 등에게 미치는 영향이 완화되도록</u> 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.	① ---- <u>자살시도자등을 위해</u> ----- ----- -----.
(이하 “생략”)	(이하 “생략”)
③ <u>시는 프로그램</u> 을 지원함에 있어서 <u>자살자·자살시도자 및 그 가족 등의 명예 및 생활의 평온을</u> 부당하게 침해하는 일이 없도록 하여야 한다.	② <u>시장은 제1항에 따라</u> ----- <u>자살자·자살시도자등</u> ----- ----- -----.

2) 검토의견

- 상위법인 「자살예방법」 제21조에 따르면, '지방자치단체'는 '자살예방대책'을 실시함에 있어 '자살 및 자살시도자와 그 가족 등의 '명예 및 생활의 평온'을 부당하게 침해하지 않아야 함. 즉, 동 법 제21조상의 '명예 및 생활의 평온에 대한 지방자치단체의 배려 의무'는 '모든 자살예방대책'을 실시할 때 준수해야 하는 '의무'임.

자살예방법 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.

- 따라서, 상위법인 「자살예방법」 제21조의 입법취지를 고려할 때, 개정(안) 제15조제2항과 같이 현행 조례 제1항 각호의 ‘프로그램’에서 ‘제1항의 지원 사무’로 확대하는 것 보다는 ‘상위법’과 같이 ‘별도의 조문’을 통해 명시하거나 삭제하는 것을 검토할 필요성이 있다고 사료됨.
- 왜냐하면, 「자살예방법」 제21조에서 명시하고 있는 ‘배려의무’는 ‘자살 시도자 등에 대한 지원’ 사업에 국한 되는 것이 아니라, ‘모든 자살예방 정책’에 있어서의 ‘일반적인 방향성’을 안내하는 조문이기 때문임.
- 아울러, 이미 「자살예방법」 제21조에 따라 동 ‘효력’이 하위법인 ‘조례’에도 미치고 있는 바 별도로 ‘조례 상’ 동 사항을 재 기재할 실질적인 입법적 실익이 ‘강조 효과’ 말고는 없기 때문임.

3 종합의견

- ‘자살예방 위원회’의 구성·운영 규정 정비 및 존속기한 명시 관련 (안 제9조 및 부칙 제2조 관련)
 - 현재 대한민국의 ‘자살 문제’의 심각성에 비추어 볼 때, 그리고 동 위원회의 기능이 약 ‘10년’ 정도 운영 공백이 있었다는 점을 고려할 때,
 - 지금 시점에서라도 동 위원회를 재신설하고 그 구성 및 운영 규정을 정비하는 것은 타당성이 있다고 사료됨. 다만, 동 위원회의 ‘민간위원 위촉’ ‘자격 요건’은 개정(안) 보다 조금 더 구체화 할 필요성이 있다고 사료됨.

- 지방자치단체의 ‘자살 예방 교육 의무화’ 관련 (안 제21조 관련)
 - 동 개정(안)은 상위법령인 「자살예방법」 및 동법 시행령 개정 사항인 ‘지방자치단체’의 ‘자살예방교육’ ‘연 1회 이상 의무화’를 현행 조례에 반영하고자 하는 것임.
 - 따라서, 상위법령의 내용을 그대로 조례에 재기재 한다는 점에서 ‘법령우위의 원칙’에 어긋나지 않을 것으로 사료됨. 다만, 단순 재기재의 개정 실익 및 입법 경제성을 검토할 필요성이 있다고 사료됨.

- 그 외 현행 조례상의 ‘체계와 자구’를 정비 관련 (안 제15조 관련)
 - 「자살예방법」 제21조의 입법취지가 ‘모든 자살 예방 정책’에 있어서의 ‘일반적 배려의무’를 명시하고 있다는 점을 고려할 때, 동 ‘배려 의무’ 조항을 ‘자살시도자 등 지원’ 조문에 한정하여 명시할 필요성에 대한 검토가 필요함. 아울러, 이 역시 상위법 단순 재기재 사항으로서 입법의 실익 및 경제성 역시 검토가 필요함.

전 문 위 원	김소은	02-2180-8144
입법조사관	신현태	02-2180-8145