

서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

의안 번호	3253
----------	------

2022년 6월 15일
교육위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2022년 5월 25일, 채인묵 의원
2. 회부일자 : 2022년 5월 27일
3. 상정일자 : 제308회 서울특별시의회 정례회 제1차 교육위원회
(2022년 6월 15일 상정, 원안가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 채인묵 의원)

1. 제안이유

- 2011년부터 우리나라 청소년의 사망원인 1위는 자살이며, 교통사고 등 안전사고로 인한 청소년 사망이 매년 줄어드는 것과 달리 오히려 증가하는 추세에 있음. 또한 ‘서울시 청소년 위기 실태조사’ (2021년 12월 발표)에 따르면, 청소년 4명 중 1명은 최근 1년간 자살 생각을 한 경험이 있다고 응답을 하여 청소년 정신건강 문제의 심각성을 드러내고 있음.
- 또한, 교육청은 학생들의 자살방지와 정신건강 관리를 위해 ‘학생정서행동 특성검사’를 실시하고 있으나 특정시기에만 검사가 실시되어(초1-4,

중1, 고1, 특수, 각종학교), 위기 청소년의 조기 발견에 한계를 보이고 있음.

- 따라서 청소년 정신건강에 대한 체계적·지속적 관리가 필요하므로 청소년이 원하는 경우 상시적으로 정신건강 검사를 받을 수 있도록 하는 등 청소년 정신건강 증진을 위한 지원의 근거를 마련하고자 함.

2. 주요내용

- 학생자살 예방계획에 정신건강 증진 지원사업을 포함토록 함(안 제4조 제2항).
- 생명존중위원회의 자문사항에 정신건강 증진 지원사업의 추진과 평가를 추가함(안 제5조제4항).
- 상시적인 정신건강 상태의 측정과 검사 등 청소년 정신건강 증진 지원사업을 실시할 수 있도록 함(안 제10조).

III. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2022년 5월 25일 채인묵 의원에 의해 의안번호 제 3253호로 발의되어 2022년 5월 27일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 자살 학생이 증가하는 상황에서 학생 정신건강 증진 사업의 제도적 근거를 마련함으로써 학생 정신건강 관리 및 자살 예방 사업이 효과적으로 추진되도록 하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

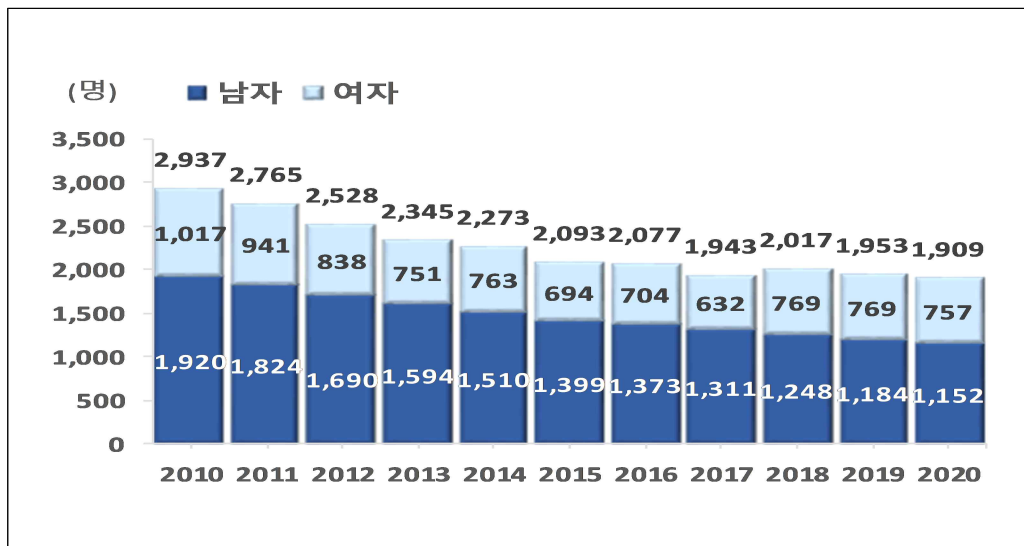
가. 조례안의 개정 취지 등에 대한 검토

- 금년 5월 여성가족부가 발표한 '2022년 청소년 통계'에 따르면 지난 2020년 청소년 사망자 수는 전년 대비 감소하였으나 청소년 자살자

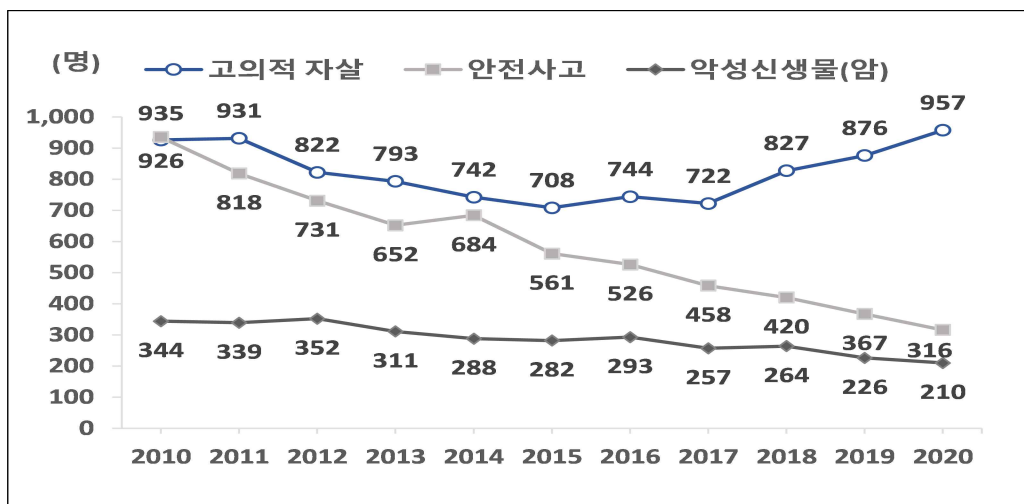
수는 증가하여 전체 청소년 사망자 수의 절반을 넘었습니다.

- 자살은 2011년부터 10년째 청소년 사망원인 1위로, 전체 청소년 사망자 수는 해당 기간 2,765명에서 1,909명으로 감소했으나 자살 비율은 33.7%에서 50.1%로 크게 높아진 것입니다.

[그림-1] 전국 청소년(9~24세) 사망자 수



[그림-2] 전국 청소년(9~24세) 사망원인



- 또한 서울시 관내 자살 학생은 2017년 19명에서 2021년 27명으로 42.1% 증가하였습니다.

[표-1] 2017년~2021년 서울 학생 자살 현황

연도 학교급 유형별	2017				2018				2019				2020				2021				합계
	초	중	고	계	초	중	고	계	초	중	고	계	초	중	고	계	초	중	고	계	
우울증	0	0	1	1	0	1	1	2	0	2	4	6	0	1	2	3	0	0	6	6	18
가정문제	0	2	3	5	0	4	5	9	1	2	4	7	0	4	4	8	1	1	3	5	34
성적문제	0	0	2	2	0	1	2	3	0	1	0	1	0	0	4	4	0	0	2	2	12
이성문제	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2	0	2	4
원인불명	0	0	1	1	1	0	5	6	0	2	5	7	0	4	2	6	0	1	6	7	27
기타	1	2	7	10	0	2	2	4	0	1	0	1	0	0	1	1	0	1	4	5	21
합 계	1	4	14	19	1	8	16	25	1	8	14	23	0	9	13	22	1	5	21	27	116

○ 이처럼 학생 정신건강 관리 및 자살 예방 사업의 실효성 있는 추진이 시급한 시점에 동 개정조례안이 학생 정신건강 증진을 위한 지원의 근거를 마련한 것은 학생 정신건강의 사각지대를 최소화하고 심리적 안전망을 구축한다는 면에서 시의적절한 입법조치라고 사료됩니다.

나. 학생자살 예방계획(안 제4조제2항제5호) 및 생명존중위원회 자문(안 제5조제2항제4호)에 대한 검토

- 안 제4조제2항제5호에서는 학생자살 예방계획에 정신건강 증진 지원사업을 포함하도록 규정하고 있습니다.
- 이와 관련하여 서울시교육청은 금년 2월 ‘2022년 학생자살예방대책(생명존중교육) 추진 계획’을 수립하면서 학생 정신건강 증진을 위한 사업을 포함하였습니다.

[표-2] 추진 계획 중 정신건강 증진 사업

□ 정신건강 지역 협의체 구축

- 교육지원청별 정신건강전문의와 연계한 정신의학적 사례토의 운영
- 지역전문기관(Wee 센터, 서울시자살예방센터, 정신건강증진센터, 청소년 상담복지센터, 병원 등)과 협력체계 구축을 통한 연계관리
- 학교보건진흥원 마음건강ONE-STOP지원센터 특화 상담 프로그램

□ 정신건강전문가 학교방문지원

- 학생정서·행동특성검사 관심군 학생 관리를 위해 전문기관 미연계 학생, 학부모 비동의 학생 등 사각지대에 있는 정신건강 위기 학생 관리·지원
- 코로나19 자가격리 및 확진 학생 소아정신과전문의 비대면(대면) 상담 지원, 학교 방문상담 지원(심층상담, 초기평가, 치료비 지원), 정신건강 고위험군 학생, 학부모 및 해당 학교 교직원 상담 및 교육, 추후 모니터링, 사후평가 등 실시(개인별 맞춤형 지원 강화)

□ 정신건강고위험군 및 자살시도학생 치료비 지원

- 위기징후 고위험군, 우울 등 위기학생 대상 치료비 지원

- 안 제4조제2항제5호는 향후 서울시교육청이 관련 사업을 보다 적극적으로 추진함으로써 정신건강 증진 사업이 내실 있게 시행될 수 있도록 그 기반을 조성하려는 것으로 바람직한 입법조치라고 생각합니다.
- 한편 안 제5조제2항제4호는 생명존중위원회의 자문 사항으로 정신건강 증진 지원사업의 추진과 평가를 포함하도록 규정하고 있는바, 이는 학생 정신건강 관리 및 자살 예방 사업의 실효성 있는 추진 측면에서 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

[표-3] 생명존중위원회 구성·운영

- 「서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례」에 따라 교육청·교육지원청·단위학교에 ‘생명존중위원회’를 구성하여 운영
- 회의: (정기) 반기별 1회, (수시) 자살, 자해 관련 위기 상황 시
- 역할: 학생 자살예방 대책 협의, 위기 상황 사전 대비, 위기 상황 시 외부 전문기관 협력 요청 등

다. 정신건강 증진 지원(안 제10조)에 대한 검토

- 안 제10조는 제1호 ~ 제4호에서 교육감이 상시적인 정신건강 상태의 측정 및 검사, 정신건강 상담 및 치료, 정신건강 관련 교육 및 홍보 등의 청소년 정신건강 증진 사업을 실시할 수 있다고 규정하고 있습니다.
- 안 제10조와 관련하여 현재 중·고등학생 10명 중 4명(38.8%)은 평상시 스트레스를 ‘대단히 많이’ 또는 ‘많이’ 느끼며, 10명 중 3명(26.8%)은 최근 1년 동안 2주 내내 일상생활을 중단할 정도로 슬프거나 절망감을 느낀 적이 있는 것으로 나타나는 등¹⁾ 청소년 정신건강 증진을 위한 교육청의 역할이 중요해지는 현 상황에서 정신건강 증진 사업의 근거를 마련한다는 측면에서 시의적절한 입법조치라고 생각합니다.
- 다만 안 제10조제1호의 ‘상시적인 정신건강 상태의 측정 및 검사’와 관련하여,

교육부에서는 학생의 성격특성과 아동·청소년기에 주의 깊게 살펴 보아야 하는 정서·발달 정도를 평가하고, 학생 개개인의 성격특성에 맞는 교육 정보를 학부모에게 제공하며, 어려움이 있는 학생의 경우 적절한 도움을 받도록 지원하는 것을 목적으로 2007년부터 매년

1) 여성가족부 '2022년 청소년 통계', 2021년 기준

‘학생정서·행동특성검사’를 실시해오고 있습니다.²⁾

- 한편 2021년에 서울시교육청이 1,320교의 초·중·고 1학년 학생을 대상으로 학생정서·행동특성검사를 실시하였고, 그 결과 관심군³⁾ 학생은 4.5%, 관심군 전문기관 연계율은 75.3%로 나타났습니다. 이는 각각 전년도 4.1%, 67.9%와 비교하여 증가한 것을 알 수 있습니다.

[표-4] 서울시교육청 2022년 학생정서·행동특성검사 대상

구분	학교 수(교)	검사대상
초	605	1, 4학년
중	394	1학년
고	322	1학년
특수	3	초 1, 4학년 중·고 1학년
계	1,324	

[표-5] 서울시교육청 2021년 학생정서·행동특성검사 결과

- 관심군 학생 4.5%, 관심군 전문기관 연계율 75.3%
- ※ 관심군 비율 증가: ('20년) 12,382명(4.41%) → ('21년) 12,117명(4.5%)
- ※ 관심군 전문기관 연계율 증가: ('20년) 8,413명(67.9%) → ('21년) 9,119명(75.3%)

- 이와 같이 일선학교에서 실시한 학생정서·행동특성검사 결과 관심군 학생 비율이 증가하고 있다는 점과 현재 자살 학생이 급격하게 증가하고 있다는 시급성에 비추어볼 때 학생 정신건강 증진 지원을 위해 안 제10조제1호의 상시적인 정신건강 상태의 측정 및 검사는 필요할 것으로 사료됩니다.

2) 학생정신건강지원센터 홈페이지

3) 정서·행동문제 총점이 기준 점수 이상으로, 학교 내 지속관리 및 전문기관(병의원·Wee센터·정신건강복지센터 등) 연계 등 2차 조치가 필요한 학생

○ 다만 이와 관련하여 서울시교육청은 ① 상시적인 정신건강의 측정 및 검사는 매우 민감한 내용으로 학부모 및 학생의 반발이 예상되고, ② 교육부에서 학생정서·행동특성검사를 현재 전국적으로 실시하고 있는 상황에서 서울시교육청의 자체 조례에 의해 상시적인 정신건강 상태 측정 검사를 하는 것은 교육부 정책에 혼선과 학교 현장의 혼란을 초래할 수 있으며, ③ 검사 결과에 대한 보안 문제 발생 우려가 있고, ④ 학교 현장의 업무 담당자에게 과중한 업무 부담이 예상된다는 이유로 안 제10조제1호의 삭제를 수정의견으로 제출하였습니다(행정관리담당관-8667, 2022. 6. 3.).

○ 그러나 ①과 관련하여, 동 조례안의 개정 취지는 상시적인 정신건강의 측정 및 검사가 모든 학생을 대상으로 학생정서·행동특성검사를 실시한다는 의미가 아니라 학생이 원하는 경우에 한하여 정신건강 검사를 받을 수 있도록 한다는 것이라는 점에서 본인의 요청에 의해 실시할 경우 학부모 및 학생의 반발은 발생하지 않을 것으로 예상되며,

②와 관련하여, 상시적인 정신건강의 측정 및 검사가 학생정서·행동특성검사만을 의미하는 것은 아니고 교육청에서도 학생정서·행동특성검사 외의 검사에 대한 필요성을 인식하고 있는바⁴⁾ 상시적인 정신건강의 측정 및 검사가 전국에서 동일 학년을 대상으로 실시되는 교육부의 학생정서·행동특성검사와 혼선을 빚을 우려는 크지 않을 것으로 사료됩니다.

그리고 ③과 관련하여 검사 결과에 대한 보안은 현재의 학생정서·행동특성검사 수준으로⁵⁾ 관리하면 될 것으로 사료되며, 개인정보

4) '2022년 학생자살예방대책(생명존중교육) 추진 계획'(서울시교육청) 2p

	분석 결과	시사점
학생정서·행동특성검사	지속적으로 자살 학생 중 정상군 학생 비율이 증가('19년 대비 15.3%p 증가)	위험군뿐만 아닌 정상군 학생에 대한 상담·검사 등 적극적 대응 필요

5) 검사 및 지속 관리 등 관련 자료(검사지, OMR카드, 관리일지, 상담일지 등)는 「개인정보 보호법」 등 관련 법령을 준용하여 개인정보관리 철저(2022 학생정서·행동특성검사 및 관리 매뉴얼, 교육부)

유출 등의 문제 발생 소지는 학생의 학적 및 성적 등 학교생활 전반에 해당되는바 상시적인 정신건강의 측정 및 검사로 인해 검사 결과에 대한 보안 문제가 야기될 가능성은 높지 않을 것으로 생각됩니다.

또한 ④와 관련하여, 학교에서 업무부담을 느낄 정도로 많은 수의 학생이 검사를 요청할 것이라고 예상하기에는 다소 무리가 있으며, 만일 많은 학생들이 검사를 요청한다면 상황의 중대성 및 시급성 차원에서 교육당국은 당연히 검사를 실시해 주는 것이 바람직하다 할 것인바,

동 조문에 대한 교육청의 삭제 의견은 타당하지 않은 것으로 사료됩니다.

IV. 질의 및 답변요지 : 생략.

V. 토론요지 : 없음.

VI. 수정안의 요지 : 해당 없음.

VII. 심사결과 : 원안 가결(재석의원 전원 찬성).

VIII. 소수의견 요지 : 없음.

IX. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례 일부개정조례안

서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제2항제5호를 제4조제2항제6호로 하고, 제4조제2항제5호를 다음과 같이 신설한다.

5. 학생 자살예방교육 및 생명존중문화 조성을 위한 정신건강 증진 지원사업 제5조제2항제4호를 제5조제2항제5호로 하고, 제5조제2항제4호를 다음과 같이 신설한다.

4. 학생 자살예방교육 및 생명존중문화 조성을 위한 정신건강 증진 지원 사업의 추진과 평가

제10조를 다음과 같이 한다.

제10조(정신건강 증진 지원) 교육감은 학생자살을 예방하고 생명존중문화를 조성하기 위해 예산의 범위에서 다음 각 호의 청소년 정신건강 증진을 위한 사업을 실시할 수 있다.

1. 상시적인 정신건강 상태의 측정 및 검사
2. 정신건강 상담 및 치료
3. 정신건강 관련 교육 및 홍보
4. 그 밖에 교육감이 청소년 정신건강 관리와 증진을 위해 필요하다고

인정하는 사항

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제4조(학생자살 예방계획 등) ① (생략)</p> <p>② 예방계획에는 다음 각 호의 내용을 포함한다.</p> <p>1. ~ 4. (생략)</p> <p style="text-align: right;"><u><신설></u></p> <p>5. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제4조(학생자살 예방계획 등) ① (현행과 같음)</p> <p>② 예방계획에는 다음 각 호의 내용을 포함한다.</p> <p>1. ~ 4. (생략)</p> <p>5. <u>학생 자살예방교육 및 생명 존중문화 조성을 위한 정신 건강 증진 지원사업</u></p> <p>6. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>③ (현행과 같음)</p>
<p>제5조(생명존중위원회의 설치) ① (생략)</p> <p>② 위원회는 다음 각 호의 사항에 대하여 교육감에게 자문한다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p style="text-align: right;"><u><신설></u></p> <p>4. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제5조(생명존중위원회의 설치) ① (현행과 같음)</p> <p>② 위원회는 다음 각 호의 사항에 대하여 교육감에게 자문한다.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. <u>학생 자살예방교육 및 생명 존중문화 조성을 위한 정신 건강 증진 지원사업의 추진과 평가</u></p> <p>5. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>③ (현행과 같음)</p>
<p><u>제10조(예산의 지원) 교육감은 자살예방 및 생명존중에 관한 교육에 필요한 비용의 전부 또</u></p>	<p><u>제10조(정신건강 증진 지원) 교육감은 학생자살을 예방하고 생명존중문화를 조성하기 위해</u></p>

는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

예산의 범위에서 다음 각 호의 청소년 정신건강 증진을 위한 사업을 실시할 수 있다.

1. 상시적인 정신건강 상태의 측정 및 검사
2. 정신건강 상담 및 치료
3. 정신건강 관련 교육 및 홍보
4. 그 밖에 교육감이 청소년 정신건강 관리와 증진을 위해 필요하다고 인정하는 사항