

● 제283회 ●

서울특별시의회(임시회)

제3차 보건복지위원회

서울특별시 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한
조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서

2018. 9. 10.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

[최기찬 의원 발의]

의안번호 103

I. 개요

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 최기찬 의원 발의
- 나. 제출일자 : 2018년 8월 16일
- 다. 회부일자 : 2018년 8월 21일

2. 제안이유

- 가. 서울시는 2010년 12월 자살 예방을 위하여 「서울특별시 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례」를 제정하였음. 2016년 한 해 서울시 자살인구는 2,261명에 달하고 있는 실정이나 자살시도자가 자살에 임박할 때 보내는 경고신호조차 인식하고 있지 못하고 있음.
- 나. 현행 조례는 자살고위험군의 적극적 조력 요청에 중점을 두고 있어 실질적 의미의 자살 예방에는 이르지 못하고 있으며 자살예방 효과가 미흡한 실정임.
- 다. 이에 조례를 일부개정하여 시민이 제3자의 자살징후를 인지할 수 있도록 교육의 권리를 보장하고, 이를 시장의 책무로 규정하여 적극적인 자살예방 및 생명존중 문화 조성에 기여하고자 함.

3. 주요내용

가. 시민이 자살예방 교육을 받을 권리를 추가함(안 제3조)

나. 시장에게 자살예방 교육을 시행할 책무를 부과함(안 제4조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」

나. 예산조치 : 비대상사유서 별첨

다. 기 타 :

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 개정안의 취지

- 동 개정조례안은 2016년 한해 서울시 자살인구가 2,261명에 달하는 실정에서 현행 조례가 자살고위험군의 도움 요청이 있는 경우로 한정하고 있는 바, 이에 더 나아가 자살위험자를 조기에 발견하여 대처하기 위한 시장의 의무와 시민의 권리를 규정하고자 제안된 안임.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 시민의 권리 확대와 관련

- 동 개정조례안은 시민이 자살위험자의 자살징후를 조기에 발견하고 이에 대한 교육받을 권리가 있다고 하여 시민의 권리를 확대하고 있음. 이때 이 교육 내용과 관련하여 자살위험자의 징후를 조기에 발견하는 것은 자살예방 Gate-Keeper로서의 역할을 의미함.

<표> 신구조문대비표

현행	개정안
제3조(시민의 권리와 의무) ①·② (생략) <신설>	제3조(시민의 권리와 의무) ①·② (현행과 같음) ③ <u>시민은 자살위험자의 자살 징후를 조기에 발견하고, 이에 대처하도록 교육받을 권리가 있다.</u>

나. 시장의 의무 확대와 관련

- 동 개정조례안은 시장으로 하여금 시민이 Gate-Keeper 로 역할 할 수 있도록 하는 교육 및 홍보 등의 의무를 부과하고 있음. 따라서 해당 안은 Gate-Keeping 사업에 시장의 의무를 규정하고 있는 것임.

<표> 신구조문대비표

현행	개정안
제4조(시장의 책무) (생략) <신설>	제4조(시장의 책무) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② <u>시장은 자살위험자의 자살징후를 조기에 발견하고, 대처하기 위한 시민 교육 및 홍보 방안을 수립·시행하여야 한다.</u>

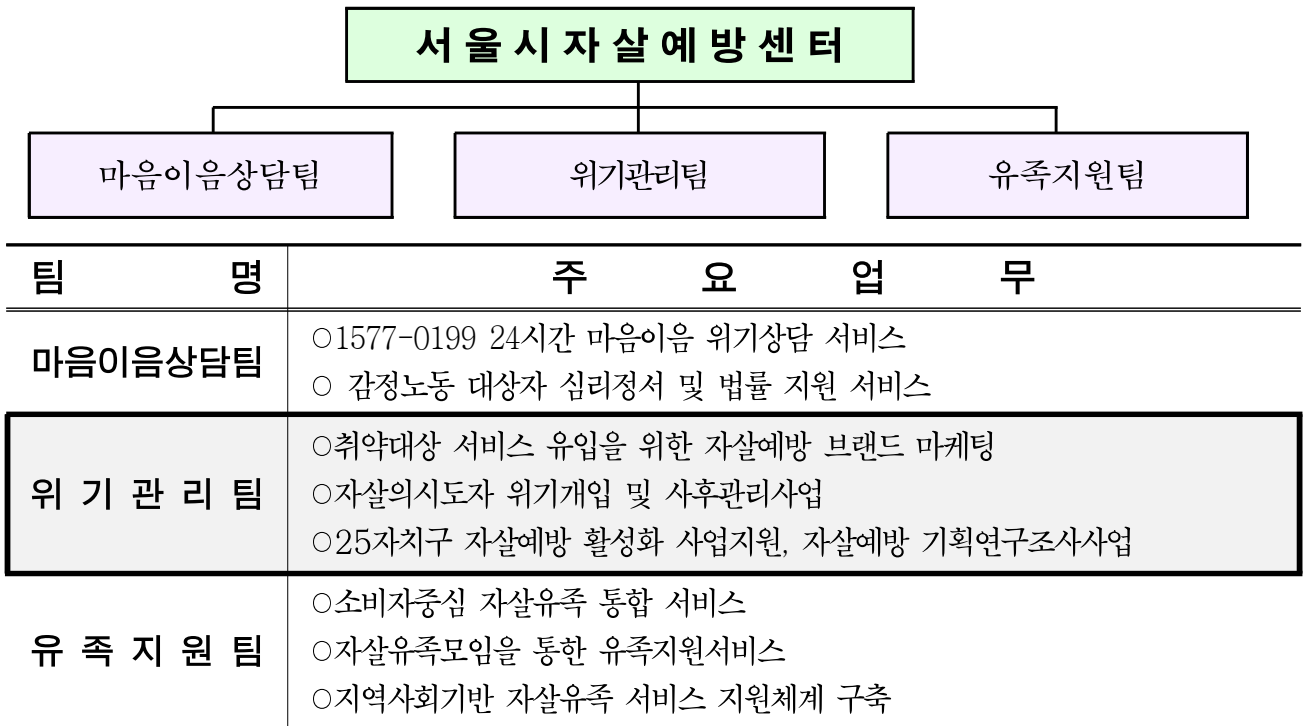
3 개정안의 정책 및 입법 검토

가. 서울시 자살예방센터 운영

- 서울시는 2016년 자살문제의 심각성을 인지하고 이에 대한 접근을 위해 기존 정신건강복지센터내 위기관리팀에서 수행하던 자살예방사업을 확대 운영하기로 결정하여 2016년 3월부터 서울시 자살예방센터를 민간위탁 방식으로 운영하고 있음(수탁자: 성공회대학교 산학협력단).
- 동 조례의 개정목적인 자살예방관련 사업은 주로 위기지원팀에서 담당하고 있는 것으로 파악할 수 있으며 주요 내용을 세부적으로 살펴보면 자살예방을 위한 Gate-Keeping 체계구축을 위해 자살징후의 조기발견 및 조기개입이 지역사회 단위에서 이루어질 수 있도록 자치구별 자살예방인력의 전문성 향상을 위한 체계적인 교육체계를 마련하는 등의 역할을 하고 있음.

<표> 서울시 자살예방센터 조직과 주요사업

□ 조 직 : 3팀



- 예산규모를 살펴보면 개소 첫해인 2016년에 14억9천3백만원으로 운영하였으며 2017년에는 16억1천7백만원, 2018년에는 16억9천2백만원의 민간위탁금을 통해 자살예방센터를 운영하고 있음.

<표> 서울시 자살예방센터 조직과 주요사업

	2016년	2017년	2018년	2019년
예산액 (민간위탁금)	1,493백만원	1,617(백만원)	1,692백만원	(예산안 편성 중)

- 서울시의 자살예방사업 예산은 자살예방센터이외에도 자치구지원, 생명문화버스 운영 등으로 집행되고 있는 바, 자살예방사업의 전체예산 규모는 다음 표와 같음.

<표> 서울시 자살예방사업

생명문화버스

- 사업대상 : 초중고등학생
- 주요내용
 - 45인승 버스 1대 리모델링 실시 후 이동형 상담실 운영
 - 교육청 협조로 학교로 찾아가 해당 학교 학생들 대상으로 자살예방 콘텐츠 관람 및 체험활동
- 사업비 : 203,000천원

자치구 자살예방 전담인력

- 자치구별 2명의 자살예방 전담인력 배치(정신전담요원 배치)
- 예산 : 70,000천원(자치구별, 25개 자치구, 인건비 지원)

- 서울시 자살예방센터는 서울시민의 자살예방을 위한 조기 발견 및 조기개입이 지역 자살예방서비스 차원에서 체계적으로 지원될 수 있도록 Gate-Keeping 체계 등의 구축을 위하여 아래와 같은 사업들을 추진하고 있음.

<표> 서울시 자살예방사업

서울시 자살예방 교육 체계 강화

추진배경

- 서울시민의 자살예방을 위한 조기 발견 및 조기개입이 지역 자살예방서비스에서 체계적으로 지원 될 수 있도록 Gate-Keeping 체계 등의 구축 필요
- 자치구 자살예방인력의 전문성 향상을 위한 체계적인 교육체계 필요

사업개요

- 추진근거 : 서울시 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례 제11조, 제12조
- 대 상 : 시민, 보건·복지직 공무원, 정신보건센터 실무자, 유관기관 등
- 내 용

- 1단계 : 자치구 자살예방지킴이 교육을 위한 강사양성교육 지원
- 2단계 : 자살예방응급요원 교육(2일/1단계교육 이수자에 한함)
- 3단계 : 동기강화상담 기반 자살예방전문가양성교육(3일)
- 자치구 자살 잠재위험군 사례관리를 위한 준사례관리자 교육 지원

삶을 일으키는 사람들” 자살예방 시민 옴부즈만 활동

추진배경

- 인터넷 및 미디어의 유해활동에 대한 감시를 통해 자살에 대한 오해와 편견에 대한 변화와 유해 매체의 차단 및 개선 필요

사업개요

- 추진근거 : 서울특별시 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례 5조
- 대 상 : 언론 기사 및 방송, 포털 사이트 및 SNS 게시물, 정부행사 등

○ 내 용

- 미디어 및 방송, 인터넷 등 유해사이트 차단·감시, 개선요구 (온라인, 오프라인)
- 자살예방 정책 및 활동 모니터링 실시(온라인, 오프라인)
- 자살예방 시민 옴부즈만 교육·옴부즈만 활동강화 워크숍
- 온라인 카페(<http://cafe.daum.net/blutouch>) 운영

나. 조례안에서 제안되는 내용과 관련

- 조례안에서 제안되는 내용은 자살예방을 위한 Gate-keeping 사업으로 판단될 수 있음. 이는 개정안 제3조에서 시민은 자살위험자의 자살 징후를 조기에 발견하고, 이에 대처하도록 교육받을 권리가 있다고 하여 전문가가 아닌 시민이 개입할 수 있는 여지를 만들어 주고 있으며, 개정안 제4조는 시장은 자살위험자의 자살징후를 조기에 발견하고, 대처하기 위한 시민 교육 및 홍보 방안을 수립·시행하여야 한다고 함으로써 시민에게 자살예방과 관련한 교육을 실시할 것을 제안하고 있음.

- 자살예방 게이트키퍼는 자살 신호를 인식하여 자살 위험에 처한 이들에게 지속적으로 관심을 가지고 전문가에게 연결해주는 사람임. 이를 위한 각종 교육·홍보 사업 등을 포괄하는 개념으로 Gate-keeping의 용어를 사용함.
- 이 역할을 수행하는 것을 Gate-Keeper 라고 부르는데 이들은 자신이 속한 지역사회에서 자살위험이 있는 사람을 조기에 발견하고 자살예방전문가에게 의뢰할 수 있는 지식, 태도 및 기술을 갖춘 사람을 의미함.
- 동 개정조례안의 제정 사유처럼 서울시 자살예방 사업 중 Gate-keeping 사업이 존재하지 않는다면 동 조례 개정사유가 명확하다 할 것임. 그러나 서울시는 지역사회기반 자살예방사업을 통해 2018년 기준으로 250회 14,994명의 교육실적을 가지고 있음.
- 자살예방센터 및 보건소 등에서 해당 교육을 진행함.

<표> 서울시 Gate Keeper 교육현황

구분	2016년	2017년	2018년
교육실적	289회/6,840명	417회/15,689명	250회/14,994명

- Gate-Keeper 교육사업의 경우 특정한 자격을 부여하기 보다는 시민의 인식과 관심을 촉구하는 내용이 주된 내용임. 사업이 진행되며 매년 실적이 증가하고 있기 때문에 이미 동 조례 개정안이 목표로 하는 바는 실행되고 있다고 판단되며 이에 따라 동 조례 개정안에 대하여 예산추계비대상 사유서에서 기(既)시행 사업이기 때문에 예산추계가 불필요하다고 밝히고 있음.

<표> 서울시의 Gate Keeper 양성 사업

<시민 교육 : 자살예방교육 및 자살예방지킴이 양성>

▶ 사업명 : 서울시 자살예방센터운영 사업 내용 중

- 자살예방센터를 통한 25개 자치구자살예방 교육(학교, 직장, 노인 등)
- 상처 입은 서울시민을 치유활동가로 양성 교육 : 98명('18년)

▶ 사업명 : 지역사회기반 자살예방사업 내용 중

- 일반시민 등 자살예방지킴이 양성 교육 : 15,000명('18년)
- 보건소 내 진료대상자 자살예방을 위한 '생명이음 청진기' 사업
- 자살수단(번개탄) 판매처 대상 위험자 발굴 및 자살예방교육

<홍보 : 생명존중문화 조성 및 자살예방 홍보>

▶ 사업명 : 서울시 자살예방센터운영 내용 중

- 자살예방센터를 통한 자살예방 시민 인식개선사업
- 자살보도 모니터링 강화, 자살예방을 위한 미디어 협조 강화
- 「생명문화버스」 운영을 통한 홍보 사업
- 종교계와 함께하는 '살사 프로젝트' 자살예방 및 생명존중문화 확산

다. 자살예방사업의 성과

- 연도별 자살율 변화를 살펴보면 2013년을 정점(25.6)으로 하여 매해 서울시와 전국 평균 모두 감소세에 있는 것으로 나타남. 서울시는 2016년 현재 23.0으로 전국 25.6보다 낮은 수준의 자살율을 보임. 이는 그간의 자살예방사업(자살예방센터 설치 이전)의 정책효과를 보여준다 할 것임.
- 이는 자살예방사업을 진행하는 것이 자살예방에 효과적이라는 실증적 근거로 사용할 수 있을 것이지만, 관련 통계자료의 부족으로 자살예방센터의 설치 이후 효과성에 대한 근거가 미흡하다는 반론이 가능하다고 하겠음.

- 동일 사업은 서울시 정신건강복지센터의 한 팀을 확대한 것으로 사업은 그 크기가 증가한 것이지 내용적인 변화가 없음.
- 따라서 자살예방센터가 수행한 자살예방사업 실적에 대한 실증적인 근거 조사와 분석을 위한 추가적인 연구가 필요하다고 사료됨.

<표> 연도별 자살율 변화

인구 10만명당 자살율(실 자살자 수)

	2012	2013	2014	2015	2016
전체	28.1 (14,160)	28.5 (14,427)	27.3 (13,836)	26.5 (13,513)	25.6 (13,092)
서울시	23.8 (2,391)	25.6 (2,560)	24.7 (2,467)	23.2 (2,301)	23.0 (2,261)

자료: 통계청, 서울시 보건의료정책과

라. 정책·입법적 검토

- 서울시 자살예방사업의 경우 일정 이상의 성과를 보이고 있다는 점에서 현행 자살예방사업의 효과성을 확인할 수 있으며, 동 조례 개정안의 취지도 궁극적으로 서울시의 자살율을 낮추고자 하는 데에 있음. 그러나 예산의 한계 등으로 인해 자살예방사업을 효과적으로 운영하기 위해서는 결과적으로 한정된 재원의 재배분이 필요하게 될 것이라고 판단됨.
- 이는 동 조례 개정안을 통해 Gate-Keeping 사업이 확대되는 경우 타 사업에 추가되는 재원이 축소되는 것을 의미함. 한정된 자원 하에서 Gate-Keeping 사업을 확대 또는 강조하는 것은 타 사업에의 예산 투입을 감소시킬 것이며 결국 타 사업의 효용수준(성과)을 감소시킨다는 것임. 즉, 타 사업과의 상호성을 고려하여 효율성을 중심으로 효율성 원칙에서 배분해야 하는데

Gate-Keeping 사업의 확대 또는 강조가 실질적으로 자살예방에 타 사업보다 효과적인지에 대한 실증적인 결과물이 제시될 필요가 있다고 할 것임.

- 서울시의 자살예방사업의 성과가 통계수치상 다소 나타나고 있다고 할 것이나, 자살예방정책의 성과가 단순히 서울시의 자살예방사업의 결과물이라고 판단하기는 어려울 수도 있음. 그렇기 때문에 더욱 Gate-Keeping 관련 사업의 확대가 서울시민의 자살예방에 어떠한 영향을 줄 것인지 연구 및 검토가 필요한 사항으로 여겨짐.
- 또한 조례안 입법체계와 관련하여 현재 서울시 자살예방사업은 모든 관련 내용을 하나의 조례 안에 체계적으로 위치시켰기 때문에, 동 조례 개정안 제3조1)에서 시민이 Gate-Keeping 관련 교육을 받을 수 있는 권리에 대하여 개정안을 제안하고 있고 제4조2)에서 시장이 교육과 홍보를 하도록 규정하고 있는데 동 조례 제5조제2항각호3)에서 이미 제시하고 있는 사항들인 바, 조문의 내용이 중복되거나 충돌할 수 있다고 보이므로, 단일법으로 구성된 동 조례의 입법적 체계성을 해칠 수 있는 우려가 존재한다 할 것임.

-
- 1) 시민은 자살위험자의 자살 징후를 조기에 발견하고, 이에 대처하도록 교육받을 권리가 있다.
 - 2) 시장은 자살위험자의 자살징후를 조기에 발견하고, 대처하기 위한 시민 교육 및 홍보 방안을 수립·시행하여야 한다.
 - 3) 제5조(자살예방시행계획의 수립 등) ① 생략 ② 시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. **생명존중문화의 조성**
 2. **자살상담매뉴얼 개발 및 보급**
 3. 성·연령·계층·자살동기를 반영한 자살예방대책
 4. 우울증 및 약물 중독관리 등 정신건강증진
 5. 정보통신 등 다양한 매체를 이용한 자살예방체계 구축
 6. **자살위험자 및 자살시도자의 발견·치료 및 사후관리**
 7. 자살자의 가족에 대한 심리상담·상담치료 및 사회경제적 지원
 8. **자살 감시체계의 구축**
 9. 자살 수단에 대한 통제
 10. **자살예방 교육 및 훈련**
 11. 자살예방에 대한 연구지원
 12. 자살예방 협력기관의 지정 및 운영 방안
 13. 그 밖에 시행계획과 관련하여 필요한 사항
 - ③ 생략 ④ 생략 ⑤ 생략

4 종합의견

- 동 조례 개정안을 통해 이루고자 하는 내용은 이미 시행중인 내용으로 동 조례 개정안이 내용적·입법기술상으로 시장의 의무를 과도하게 부여하고 있거나 하는 사항은 아님.
- 그러나 동 조례 개정을 통해 자살예방 및 생명존중문화를 구현하려는 사업의 내용 중 Gate-Keeping 사업을 강조하게 됨으로 이는 해당 사업의 자원재분배를 필요로 하게 된다고 할 것임. 서울시가 기 시행중인 사업이 자살예방에 실증적인 성과가 있는지에 대한 추가적인 분석과 연구가 있어야 하는 바, 이에 대한 객관성이 담보된 연구결과물 등은 부족한 상황임.
- 위와 같은 상황에서 조례안에서 제안하는 내용은 기존의 Gate-Keeping 사업과 중복되는 측면이 있고, 기존 사업의 효과성과 성과에 대한 분석이 부족한 상황에서 사업을 확대하는 제안은 심도 있는 심의를 통해 필요성과 불가피성 등에 대한 정책적 고려와 판단이 필요하다고 보임.
- 또한 단일법주의를 택하고 있는 현재의 자살예방 및 생명존중문화 조성 사업이 기 시행 사업들과 체계적으로 조문을 이루고 있고 동 조례 개정을 통해 하고자 하는 내용이 타 조항에 반영되어 있기 때문에 법체계성 측면을 고려한 입법기술적 검토가 요망된다고 할 것임.