

서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

의 안 번 호	2492
------------	------

2025년 4월 29일
교 육 위 원 회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2025년 3월 24일, 이효원 의원
2. 회부일자 : 2025년 4월 2일
3. 상정일자 : 제330회 서울특별시의회 임시회 제3차 교육위원회
(2025년 4월 29일 상정, 수정가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 이효원 의원)

1. 제안이유

- ‘2023년 청소년 통계’ (통계청 · 여성가족부 등)에 따르면 9~24세 청소년의 사망 원인 1위가 ‘자살’로, 인구 10만 명 당 7.8명에 달하는 것으로 나타나는 등 청소년 자살 문제가 심각한 사회문제로 제기되고 있음.
- 이에 체계적인 자살 예방 대책 추진이 필요한 실정으로 효과적인 학

생 자살 예방을 위해 학생 자살 예방 기관의 지정·운영을 구체화 및 규정하고자 함.

2. 주요내용

가. 학생 자살 예방 기관을 구체화하고 해당 기관을 지정 및 운영하도록 규정함(안 제7조)

III. 검토보고 요지(수석전문위원 : 박광선)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2025년 3월 24일 이효원 의원에 의해 의안번호 제2492호로 발의되어 2025년 4월 2일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 체계적인 자살 예방 대책 마련을 위해 학생 자살 예방 기관의 지정·운영에 관한 사항을 구체화하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 개정 취지에 대한 검토

- 질병관리청과 교육부가 공동으로 발표한 「2024년 청소년건강행태조사」¹⁾ 결과에 따르면, 중·고등학생의 약 12.7%가 지난 1년간 자살을 생각해본 경험²⁾이 있다고 응답했으며 4.8%는 실제 자살을 계획³⁾한 것으로 나타나 학생들의 정신건강 문제가 매우 우려되는 수준입니다.

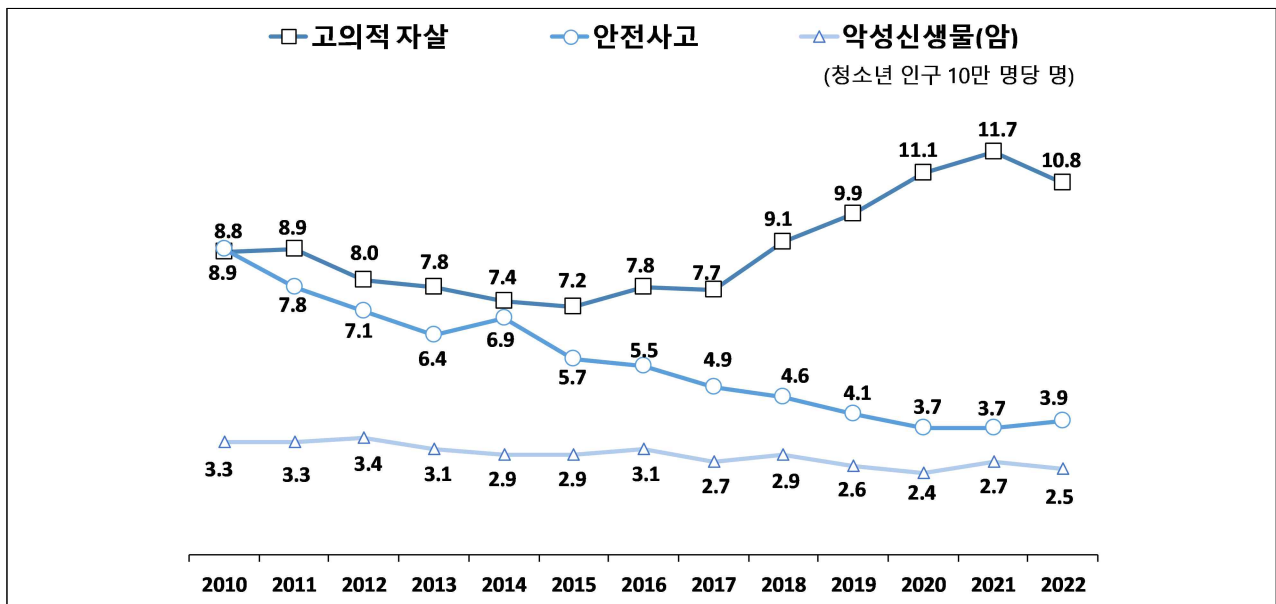
1) 교육부·질병관리청(2024. 12.), 「제20차(2024년) 청소년건강행태조사 통계」

2) 자살 생각률 : 최근 12개월 동안 심각하게 자살을 새악한 적이 있는 사람의 분율

3) 자살 계획률 : 최근 12개월 동안 자살하기 위해 구체적인 계획을 세운 적이 있는 사람의 분율

또한 여성가족부 등에서 발표한 「2024년 청소년 통계」에 따르면 9세부터 24세까지의 청소년 인구에서 자살이 2011년 이후 12년 연속 사망 원인 1위로 집계되고 있고, 서울시 관내 학생 자살 건수도 지속적으로 증가하는 추세에 있습니다.

[표-1] 청소년(9~24세) 사망원인⁴⁾



[표-2] 최근 3년간 서울시 학생 자살 현황

(단위 : 건)

연도 학교급 유형별	2022				2023				2024				합계
	초	중	고	계	초	중	고	계	초	중	고	계	
우울증	·	1	6	7	·	2	8	10	·	3	5	8	25
가정문제	·	3	3	6	·	5	1	6	2	3	1	6	18
학업·진로문제	·	2	4	6	·	1	3	4	·	2	3	5	15
이성문제	·	·	1	1	·	1	·	1	·	1	·	1	3
원인불명	·	1	7	8	1	7	5	13	2	6	12	20	41
기타	·	1	1	2	·	1	1	2	·	·	·	0	4
합 계	0	8	22	30	1	17	18	36	4	15	21	40	106

4) 여성가족부·한국청소년정책연구원(2025.5.), 「2024년 청소년 통계」

○ 이처럼 증가하는 학생 자살에 대응하기 위해 서울시교육청은 매년 ‘학생마음건강증진(자살예방) 추진 계획’을 수립하고 있으며, 이를 통해 학생들에게 마음건강에 대한 인식을 개선하고 위기학생을 조기에 발견 및 상담·치료하는 선제적 조치에서부터 위기 대응체계를 구축하는 사후 지원에 이르기까지 학생들의 정서적 안정을 위한 종합적인 시책을 추진하고 있습니다⁵⁾.

- 그러나 현재의 학생 자살예방 정책은 개별 사업 단위로 운영됨에 따라, 사업 간 연계성과 일관성이 부족하다는 구조적 한계가 있습니다. 따라서 관심군 선별 이후 전문기관 연계가 원활하지 않거나, 학교의 대응역량 편차 및 학부모의 치료 거부 등으로 인해 실질적 대응이 어려운 상황이 발생합니다.

- 더욱이 최근 학생들은 학업 스트레스, 교우 관계, 가정 문제 등 다양한 요인으로 인해 심리·정서적으로 취약한 상황임을 고려할 때, 자살 징후를 조기에 발견하고 적절히 개입할 수 있는 체계적인 사전 대응 시스템의 구축이 중요합니다.

- 따라서 관심군 학생이 위기학생으로 전환되기 이전에 안정적으로 관리하기 위해서는, 전문성과 지속 가능성을 갖춘 전담 기관의 존재가 필수적이라 할 것입니다.

○ 이에 동 개정조례안은 학생 자살예방을 전담할 수 있는 기관의 범위를 구체화하고 이를 지속적으로 운영할 수 있도록 명확한 제도적 기반을 마련하고자 하는 것으로,

위기 상황이 본격화되기 이전에 선제적으로 대응할 수 있는 체계를 강화한다는 점에서 시의적절한 입법 조치라고 판단됩니다.

5) 서울시교육청 민주시민교육과(2025.2.), ‘2025 학생 마음건강증진(자살예방) 추진 계획’

나. 개정 조문에 대한 검토

- 안 제7조는 학생자살 예방사업을 추진하기 위하여 학생 자살예방에 관한 전문인력과 능력을 갖춘 서울특별시교육청의 교육부 소관 비영리 법인 및 단체 중에서 학생자살 예방기관을 지정·운영하도록 규정하고 있습니다.
- 이는 현행 조례 제7조가 임의규정으로 지정 대상 기관에 대한 별도의 요건을 두고 있지 않음에 학생 자살예방기관의 지정·운영에 관한 사항을 의무화하고, 자살예방기관의 조건을 구체화하고 있는 것입니다.
- 먼저 동 개정조례안은 학생 자살예방기관의 지정 대상을 “자살예방에 관한 전문인력과 능력을 갖춘 서울특별시교육청의 교육부 소관 비영리법인 및 단체”로 명확히 규정하고 있습니다.
- “서울특별시교육청의 교육부 소관 비영리법인 및 단체”에 관해 살펴보면, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따라 교육부장관 소관 비영리법인 설립허가 및 취소, 비영리민간단체 등록 등의 권한은 교육감에게 위임⁶⁾되어 있습니다.

이에 따라 서울시교육청은 홈페이지를 통해 매년 비영리법인 현황을 공표하고 있고, 2025년 기준 총 325개의 비영리법인이 지정되어 있습니다. 이 중에는 자살예방 및 심리상담 관련 역할을 할 수 있는 기관⁷⁾도 포함된 것으로 파악됩니다.

6) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제22조(교육부 소관) ① 교육부장관은 다음 각 호의 사항에 관한 권한을 교육감에게 위임한다.

1. 「민법」 제32조에 따라 설립하였거나 설립하려는 교육부장관 소관의 비영리법인(교육부장관이 정하여 고시하는 비영리법인은 제외한다)의 설립허가 및 그 취소, 정관변경허가, 해산신고의 수리, 그 밖의 지도·감독에 관한 권한

13. 「비영리민간단체 지원법」 제4조에 따른 교육부장관 소관 비영리민간단체의 등록 및 변경등록 수리, 관보 게재 및 통지

7) 자살예방전국학교연합회, 한국교육심리학회, 한국상담심리학회, 한국상담학회 등

- 따라서 위와 같이 학생 자살예방기관 지정 요건을 구체화하는 것은, 교육청의 자살예방 관련 교육·상담·연계 사업을 수행할 수 있는 전문성을 확보하고 학생 자살예방 사업 추진의 실효성을 높이기 위한 적절한 조치로 판단됩니다.
- 다만 현재 교육청이 ‘학생마음건강전문가 학교방문 사업⁸⁾’에 따른 권역별 거점병원을 학생 자살예방기관으로 지정·운영하고 있으나, 현재 운영되고 있는 권역별 거점센터 등은 교육부 소관 비영리 법인이 아닙니다. 개정규정에 따르면 교육청은 요건에 맞는 별도의 기관을 지정·운영해야 할 것인바, 학교 현장에서 혼란이 발생하지 않도록 방안을 강구해야 할 것입니다.

[표-3] 2024년 학생 자살예방 관련 권역별 거점센터 지정 현황⁹⁾

권역	거점센터	해당 지역	비고(추진계획)
1권역	서울성모병원	강서양천, 남부	24년 5개소 → 25년 7개소 → 26년 9개소 → 27년 11개소 (지원청별 1곳 완료)
2권역	강남세브란스병원	강남서초, 동작관악	
3권역	은평성모병원	서부, 중부	
4권역	서울의료원	북부, 성북강북, 동부(동대문구)	
5권역	국립정신건강센터	강동송파, 성동광진, 동부(중랑구)	

※ 2025년 7권역 거점센터 지정 중

- 한편 동 개정조례안은 학생 자살예방기관을 지정·운영하는 것을 교육감의 의무로 규정하고 있습니다.
- 이와 관련, 동 조례는 제1조(목적)에서 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」에 따른 맞춤형 자살예방 정책의 수립·시행을 그 취지로 밝히고 있습니다.

그러나 법 제13조¹⁰⁾는 자살예방센터의 설치·운영에 대해 시·도

8) 대상 : 학생정서행동특성검사 결과 관심군 및 위기학생

운영 : 정신건강전문가가 학교를 방문하여 정신건강 위기학생을 대상으로 심층평가를 실시, 소아청소년정신과 전문의와 사례관리를 통해 병·의원 등 전문기관 연계 및 상담, 치료비(100만원) 지원, 학교 컨설팅 등

9) ‘시의원(박상혁의원) 요구자료 제출(736번)’ (서울시교육청 민주시민교육과-5459, 2025. 4. 8.)

지사에게 임의규정 형태로 권한을 부여하고 있을 뿐, 교육감에게 직접 의무를 부과하고 있다고 보기 어렵습니다. 또한 법에 따른 자살예방센터를 본 조례의 ‘자살예방기관’으로 보기에는 업무 범위와 역할 면에서 차이가 있는 것으로 파악됩니다.

- 조례는 법령의 범위안에서 제정이 가능하고, 의무부과에 관한 사항은 법률의 위임이 있어야 하는바(「지방자치법」 제28조제1항), 법률상 위임 없이 교육감에게 자살예방기관의 지정·운영을 의무화하는 것은 입법 권한의 한계를 벗어나 적절하지 않은 것으로 보입니다.
- 또한 기관 지정 및 운영을 위해서는 예산, 인력, 사업여건 등의 다양하고 복합적인 현실적 제약이 존재하므로, 안 제7조를 ‘지정·운영할 수 있다’는 임의규정으로 완화하는 것이 보다 유연하고 현실성 있는 정책 집행을 가능하게 하는 적절한 입법 조치라고 사료됩니다.

○ 이와 관련 서울시교육청은 자살예방업무는 전문의 및 보건계 전문인력의 전문성을 필요로 하며 서울시교육청의 교육부 소관 비영리법인 및 단체로 제한시 적합한 기관을 확보하기 어려우므로, “자살예방 관련 전문인력과 능력을 갖춘 외부 전문기관”으로 대상 범위를 확대할 것을 의견으로 제출하셨습니다(행정관리담당관-4469, 2025.4.9.).¹¹⁾

10) 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」 제13조(자살예방센터의 설치) ① 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 시·도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 자살예방센터를 설치·운영할 수 있다.

1. 자살 관련 상담
2. 자살위기 상시현장출동 및 대응
3. 자살시도자 사후관리
4. 자살자의 유족 지원 및 관리
5. 자살예방 홍보 및 교육
6. 자살예방 관련 종사인력에 대한 교육·훈련
7. 그 밖에 자살예방 및 자살자의 유족 지원을 위하여 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 업무
11) 의원발의 조례안 등에 대한 의견 제출(행정관리담당관-4469, 2025.4.9.)

- 하지만 자살예방업무를 수행할 대상기관의 범위를 너무 넓게 설정 시 개정의 실효성이 떨어질 수 있을 것으로 보입니다.

자격 기준 설정은 정책적으로 판단할 사항으로, 교육부 소관의 비영리법인 등은 학생 및 학교현장에 대한 이해도가 높은 등 장점이 있으므로 개정의 실익이 있을 것으로 사료됩니다.

Ⅳ. 질의 및 답변요지 : 없음.

Ⅴ. 토론요지 : 없음.

Ⅵ. 수정안의 요지

- “지정·운영하여야 한다”를 “지정·운영할 수 있다”로 수정함(안 제7조)

Ⅶ. 심사결과 : 수정가결(재석의원 전원 찬성).

Ⅷ. 소수의견 요지 : 없음.

Ⅸ. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 2492
----------	------------

제안연월일 : 2025년 4월 29일

제 안 자 : 교육위원장

1. 수정이유

- 상위법인 「자살예방법」이 교육감에게 학생자살예방기관을 지정·운영할 의무를 부과하고 있지 않은바, 법률의 위임 없이 교육감에게 의무를 부과하는 것은 자치입법 권한의 범위를 벗어날 우려가 있으므로 안 제7조를 임의규정으로 수정하고자 함.

2. 주요내용

- “지정·운영하여야 한다”를 “지정·운영할 수 있다”로 수정함(안 제7조).

3. 참고사항 : 없음.

서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례 일부개정조
례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제7조 중 “지정·운영하여야 한다”를 “지정·운영할 수 있다”로 한다.

서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례 일부개정조례안 수정안 대비표

현행	개정안	수정안
제7조(학생 자살예방기관 의 지정·운영) 교육 감은 학생자살 예방사 업을 체계적으로 추진 하기 위하여 학생 <u>자살 예방기관을 지정·운영 할 수 있다.</u>	제7조(학생 자살예방기관 의 지정·운영) ----- ----- ----- ---- <u>자살예방에 관한 전문인력과 능력을 갖 춘 서울특별시교육청의 교육부 소관 비영리법 인 및 단체 중에서 학 생 자살예방기관을 지 정·운영하여야 한다.</u>	제7조(학생 자살예방기관 의 지정·운영) ----- ----- ----- ---- 자살예방에 관한 전문인력과 능력을 갖 춘 서울특별시교육청의 교육부 소관 비영리법 인 및 단체 중에서 학 생 자살예방기관을 <u>지 정·운영할 수 있다.</u>

서울특별시조례 제 호

서울특별시교육청 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례 일부개정조례안

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

제7조 중 “자살예방기관을 지정·운영할 수 있다”를 “자살예방에 관한 전문인력과 능력을 갖춘 서울특별시교육청의 교육부 소관 비영리법인 및 단체 중에서 학생 자살예방기관을 지정·운영할 수 있다”로 한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신 · 구조문대비표

현행	개정안
제7조(학생 자살예방기관의 지정·운영) 교육감은 학생자살 예방사업을 체계적으로 추진하기 위하여 <u>학생 자살예방기관을 지정·운영할 수 있다.</u>	제7조(학생 자살예방기관의 지정·운영) ----- ----- <u>자살예방에 관한 전문인력과 능력을 갖춘 서울특별시교육청의 교육부 소관 비영리법인 및 단체 중에서 학생 자살예방기관을 지정·운영할 수 있다.</u>