

● 제322회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제1차 보건복지위원회

서울특별시 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한  
조례 일부개정조례안  
**검 토 보 고 서**  
(의안번호 : 1606)

2024. 2. 26.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【신복자 의원 대표발의】

의안번호 1606

### I. 조례안 개요

#### 1. 발의경위

가. 발 의 자 : 신복자 의원 외 26명

나. 발의일자 : 2024년 2월 5일

다. 회부일자 : 2024년 2월 7일

#### 2. 제안이유

가. 보건복지부 등의 조사에 따르면 자살시도자와 자살자의 유가족 등은 일반인에 비해서 자살을 시도할 가능성이 월등히 높은 것으로 나타나 이들에 대한 자살예방대책의 일환으로 '자조모임 운영'을 지원할 필요가 있다는 의견이 있음.

나. 이에 이들에 대한 지원사업의 범위에 우선 '자조모임 운영'에 관한 사항을 추가하는 한편, 자살 사망자의 유족은 아니지만, 심리적으로 가깝거나 일상생활을 함께했던 친구, 동료 등 지인까지도 자조모임이 이루어질 수 있게 지원 근거를 마련하려는 것임.

#### 3. 주요내용

가. 자살위험자와 자살시도자등의 용어의 뜻을 명확히 규정함(안 제3조)

나. 자살시도자등에 대한 지원사업의 범위에 '자조모임 운영'을 추가함(안 제15조제1항제4호).

다. 자살자의 지인에 대한 지원을 신설함 (안 제16조)

#### 4. 참고사항

가. 관계법령: 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」

나. 예산조치: 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 기 타

(1) 입법예고 ('24. 2. 14. ~ 2. 18.)

(2) 신·구조문 대비표 : 붙임

## II. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

### 1 개정(안)의 취지

- 동 개정(안)은 서울특별시장으로 하여금 자살자의 유족, 지인 및 자살시도자와 그 가족에 대해 ‘자조 모임 운영’ 지원을 할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것임. 그리고 이와 더불어 현행 조례의 입법상 미비 사항인 ‘정의 규정’을 명확히 하고자 하는 것임.

### 2 개정(안)의 주요 내용별 검토

#### 가. 자살위험자와 자살시도자 등의 ‘정의 규정’ 신설 관련 (안 제3조)

##### 1) 개정(안)의 내용

- 동 개정(안) 제3조는 현행 조례에 미비되어 있는 주요 용어에 대한 ‘정의’ 규정을 신설하여 향후 조례의 해석 및 적용 과정에서 발생할 수 있는 혼란과 분쟁을 예방하고자 하는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	<p>제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “<b>자살위험자</b>”란 자살의 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 자를 말한다.</p> <p>2. “<b>자살시도자등</b>”이란 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 유족을 말한다.</p>

## 2) 검토의견

- 조례 상의 '정의 규정'은 당해 조례의 모든 조문에 전반적으로 효력을 미치는 가장 중요한 조문 중 하나로서 조례의 해석과 적용에 있어서 가장 중요한 기준이 되는 조문임.
- 따라서, 현행 조례에 '정의 규정'이 존재하지 않는 입법 미비점을 개선하고자 발의된 동 개정(안)은 그 발의에 있어 타당성이 존재한다고 사료됨.
- 또한, 동 개정(안) '정의 규정'의 세부 내용은 동 조례를 통해 추진하고자 하는 '자살 예방 정책 및 생명 문화 조성 정책'의 '대상자'에 대한 정의를 명확히 하고자 하는 것임. 따라서 '자치법규'에서 쓰고 있는 용어 중 '개념상 중요한 용어'를 정의한 것으로 판단됨.
- 아울러 동 개정(안)에서 신설한 정의 규정은 상위법인 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」에서 규정하고 있는 정의 규정과 같은 용어로 통일하여 향후 '법령과 자치법규'를 명확하고 체계적으로 해석하고 적용하는 것이 가능할 것으로 사료됨.

### [2022년 법제처 - 자치법규 입안길라잡이] [p.90~p.91]

- **정의규정**에서는 헌법이나 「민법」·「형법」 등 기본법이나 **상위법령에서 사용하는 용어와 표현을 존중하여 같은 용어는 가능한 한 정의가 같도록 표현하는 것이 바람직하다.** 법령 상호 간의 용어를 통일시킴으로써 법규정 내용에 대한 이해와 인식을 더 쉽게 할 수 있고 법령의 집행과정에서도 더 명확하게 해석할 수 있기 때문이다.
- **정의규정**은 해당 자치법규에서 쓰고 있는 용어 중 1)**개념상 중요한 용어**이거나 2)**일반적으로 쓰는 용어의 의미와 다른 의미로 사용되는 용어**에 대하여 자치법규 자체에서 그 의미를 명확하게 함으로써, 자치법규를 해석하고 적용할 때 나타나는 의문점을 해소하고 법적 분쟁을 미리 예방함으로써 주민의 권리와 이익을 보호하기 위해 두는 것이다.

자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률	개정 (안)
<p>제2조의2 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. <b>“자살위험자”</b>란 자살의 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 자를 말한다. &lt;이하 생략&gt;</p> <p>제11조의2(심리부검) ① 국가와 지방자치단체는 효과적인 자살예방정책을 수립하고, <b>자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 유족</b>(이하 이 장에서 <b>“자살시도자등”</b>이라 한다) &lt;이하 생략&gt;</p>	<p>제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. <b>“자살위험자”</b>란 자살의 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 자를 말한다.</p> <p>2. <b>“자살시도자등”</b>이란 자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 <b>유족</b>을 말한다.</p>

나. ‘자살시도자 등’ 및 ‘자살자의 지인’에 대한 자조 모임 지원 관련 사항 (안 제15조제1항제4호 및 안 제16조)

1) 개정(안)의 내용

- 동 개정(안) 제15조제1항제4호 및 제16조는 서울특별시장으로 하여금 ‘자살시도자 등’ 및 ‘자살자의 친구 동료 등 지인’에게 ‘자조 모임 운영’ 지원을 할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것임.

현행	개정안
<p>제13조(자살시도자 등에 대한 지원)</p> <p>① 시장은 <u>자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족</u> 등에게 미치는 영향이 <u>완화되도록</u> 본인과 가족 등에 대하여 다음 각 호의 지원을 실시할 수 있다.</p> <p>1. <u>자살시도자 및 그 가족 또는 자</u></p>	<p>제15조(자살시도자등에 대한 지원)</p> <p>① ----- <u>자살시도자</u> -----</p> <p>----- <u>완화되도록</u> -----</p> <p>----- 할 수 있다.</p> <p>1. <u>단기</u> -----</p>

<p><u>살자의 가족에 대한 단기 입원 및 입소 치유 프로그램</u></p> <p>2. <u>자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족에 대한 정서지원프로그램</u></p> <p>3. <u>자살시도자 및 그 가족 또는 자살자의 가족에 대한 치료지원</u></p> <p>4. <u>그 밖에 자살시도자 및 자살자의 가족의 치유를 위해 필요하다고 판단되는 프로그램</u></p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>-----</p> <p>-----</p> <p>2. <u>정서지원프로그램</u></p> <p>3. <u>상담 및 치료</u></p> <p>4. <u>자조모임 운영</u></p> <p>5. <u>그 밖에 자살시도자등의 치유를 위해 필요하다고 판단되는 프로그램</u></p> <p>제16조(<u>자살자의 지인에 대한 지원</u>)</p> <p><u>시장은 자살자의 사망으로 인해 상당한 심리적 영향을 받은 친구, 동료 등 지인을 대상으로 자조모임 운영에 필요한 지원을 할 수 있다.</u></p>
---	--

## 2) 검토의견

- 보건복지부가 한국생명존중희망재단과 함께 2015년부터 2021년 까지 총 7년간 자살사망자 801명의 유족<sup>1)</sup> 952명을 대상으로 진행한 심리부검<sup>2)</sup> 면담 분석 결과에 따르면,

1) 동 심리부검에서 정의하고 있는 ‘자살유족’의 개념은 ‘가족 외 동거인, 연인, 동료’ 등 까지 포함한 개념으로 통상적인 유족(배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모, 또는 형제자매)의 범위 보다 넓은 개념이며, 학술적 의미의 자살생존자(suicide survivor)의 개념과 유사함.

2) 심리부검(Psychological Autopsy)은 자살 유족의 진술과 기록을 통해 자살사망자의 심리 행동 양상 및 변화를 확인하여 자살 원인을 추정·검증하는 체계적인 조사 방법으로 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」 제11조의2(심리부검)에 법적 근거를 두고 있음

- 동 심리부검에 참여한 ‘자살유족 (동거인, 연인 동료 등 포함)’ 952명 中 793명(83.3%)은 ‘우울 증상’을 경험하는 것으로 파악되었으며 이 중 580명(60.9%)는 중증도<sup>3)</sup> 이상의 우울 증상을 경험하는 것으로 나타남.
- 이에 더해 약 60%의 유족(566명)이 면담 당시 ‘자살 생각’이 있다고 답하여 실제 ‘자살유족’들이 겪고 있는 심리적 고통이 상당함을 알 수 있음.
- 한편, 동 심리부검의 대상자인 ‘자살사망자’ 총 801명 中 343명 (42.8%)이 생존 당시 ‘가족, 지인(친구, 직장동료 등)’을 자살로 잃은 경험이 있는 ‘자살 유족’인 것으로 조사 되었음.
- 따라서, 동 심리부검의 조사 결과를 종합적으로 검토할 때, “자살시도자 등” (④+⑤+②)에 대한 지원 사항을 기존의 ‘입원 및 입소지원, 정서지원, 상담 및 치료지원’ 등에 더해 ‘자조모임 운영’ 까지 조례에 명시적으로 넣어 확대한 것은 그 타당성이 존재 한다고 사료됨.
- 그리고 ‘자살시도자 등’에 대한 다양한 지원을 담고 있는 제15조와 분리하여 동 개정(안) 제16조에 ‘친구, 동료 등 지인’에 대한 ‘자조모임 지원’을 별도로 명시한 것은 ‘가족 못지 않게 고통을 겪고 있는 고인의 가까운 지인에 대한 지원의 필요성’과 ‘현실적인 행정적·재정적 자원의 한계’를 고려한 것으로 보임에 따라 그 ‘조문 구성 방식’에 타당성이 존재한다고 사료됨.

본인	가족 (민법 등 법률적 의미의 가족)	지인
① 자살사망자	② 자살사망자의 유족	③ 자살사망자의 친구, 동료 등
④ 자살 시도자	⑤ 자살 시도자의 가족	⑥ 자살 시도자의 친구, 동료 등

3) 우울증 선별도구(PHQ-9) 검사결과 총점 10점 이상인 경우

## ※ 집행기관 의견: 원안 가결

- (안 제16조) 자살자의 지인에 대한 지원으로 심리적 영향을 받는 친구, 동료 등 지인을 대상으로 자조모임 지원 근거를 제시한 사항으로 이견 없음

### 4 종합의견

- 자살위험자와 자살시도자 등의 ‘정의 규정’ 신설 관련 (안 제3조)
  - 개정(안) 제3조는 동 조례를 통해 추진하고자 하는 ‘자살 예방 정책 및 생명 문화 조성 정책’의 ‘대상자’에 대한 정의를 명확히하고자 하는 것으로,
  - 그동안 현행 조례에 ‘정의 규정’이 존재하지 않았던 입법 미비점을 개선하고자 한다는 점에서 그 타당성이 존재 한다고 사료 되며, 조례의 적용과 해석에 있어서 가장 중요한 ‘용어’를 정의했다는 점과 상위법령의 용어와 자치법규의 용어를 일치시켰다는 점에서 타당성이 존재한다고 사료됨.
- ‘자살시도자 등’ 및 ‘자살자의 지인’에 대한 자조 모임 지원 관련 사항 (안 제15조제1항제4호 및 안 제16조)
  - 동 개정(안) 제15조제1항제4호 및 제16조는 서울특별시장으로 하여금 ‘자살시도자 등’ 및 ‘자살자의 친구 동료 등 지인’에게 ‘자조 모임 운영’ 지원을 할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것임.
  - 2015년부터 2021년까지 총 7년간 보건복지부가 실시한 ‘심리부검’ 분석 결과를 살펴보면, 자살시도자뿐만 아니라 자살시도자의 가족, 자살사망자의 유족 및 지인 역시 중증도 이상의 우울증을 겪고 있으며 약 60%의 유족이 ‘자살’에 대한 생각을 했던 것으로 파악됨.

- 이에 더해, 동 심리부검 대상자인 ‘자살사망자’의 약 42.8%가 생존 당시 ‘가족, 지인 등’을 자살로 잃은 경험이 있는 것으로 조사되었음.
- 따라서, ‘자살시도자 등’에 대해 기존의 ‘입원 및 입소 지원, 정서지원, 상담 및 치료지원’ 등에 나아가 ‘자조모임 운영지원’ 까지 조례에 명시적으로 넣은 것은 그 타당성이 있다고 사료되며,
- 아울러 ‘가족 못지 않게 고통을 겪고 있는 고인의 가까운 지인’에게 시장으로 하여금 ‘자조모임지원’ 지원 할 수 있는 근거를 조례에 명시한 것 역시 타당성이 있다고 사료됨.

문 의 처
-------

신현태 입법조사관 (02-2180-8145)
--------------------------