

미국과 영국의 공공영역 자살예방 주요 정책과 운영체제 연구

— 한국 자살예방정책 운영에의 함의 도출을 중심으로 —

The research of management system for the suicide prevention in the public sector of U. S. and U. K. and
its policy implication for South Korea

김서현, 임혜람¹
SH KIM SW, HR YIM SW

초 록

- **연구목적** : 본 연구는 국내 자살예방정책의 운영체제 보완 및 개선을 위해 바람직한 방향을 모색하기 위한 기초적 작업으로서, 선진 외국의 공공 자살예방 관련 주요 정책 동향 및 운영 현황을 탐색적으로 살펴보고 한국적 함의를 도출하고자 하였다.
- **연구방법** : 국내 · 외 자살예방정책 운영체제 관련 선행 연구물과 온 · 오프라인 자료를 확보하여 미국과 영국의 공공 영역 자살예방 주요 정책과 운영체제의 현황 및 주요 특징 분석을 하였고, 이를 바탕으로 한국 자살예방정책 운영체제의 개선방안에 대한 정책 제언을 하였다.
- **연구결과** : 미국은 국가적 차원의 자살예방전략(NSSP)을 위해 공공과 민간영역의 공식적 협력 기관을 조직 · 운영하고, 여러 기관들에 의해 대상별 다양하고 구체적인 자살예방서비스를 제공하고 있다. 영국은 국가자살예방전략(NSPS)의 서비스 제공 Framework을 설정하여 통합적 정책 운영을 수행하며, 서비스 전달의 통합성과 접근성을 높이는 동시에 각 권역별 맞춤형 근거 중심 전략을 실천하고 있다.
- **결론** : 우리나라 자살예방정책이 실효성을 거두기 위해서는 정책 예산 확충, 전담 인프라 구축, 공공 및 민간기관 간 네트워크 활성화, 서비스 제공 단일 창구 확보, 서비스 제공 주체별 정보격차 해소 및 서비스 표준화 작업, 자살예방 프로토콜 개선을 위한 노력 등 지속적인 다각적인 노력이 요청된다.
- **주요용어** : 자살예방, 자살예방정책, 운영체제, 미국, 영국

Abstract

- **Objective** : This study is the basic work for searching desirable direction to complement and improve the management system of national suicide prevention policy whose purpose is to find out the policy solution fit for South Korea's situation by looking through the main policy trend and current management related to the suicide prevention through exploratory analysis in advanced countries.
- **Methods** : This study has been made by exploring current situation of management system of suicide prevention policy in public sector and by understanding main characteristic in the U. S. and the U. K. By examining the data available on/off-line and previous studies in Korea and other countries related to suicide prevention policy management and current situation of service, this study has come up with recommendations to improve the policy of suicide prevention management system in Korea.
- **Results** : The U. S. government has sought to solidify cooperation between official organizations for successful management of National Strategy for Suicide Prevention(NSSP). In addition, many organizations of public and private sectors have made cooperative partnership to provide various and definite suicide prevention services. The U. K. government has taken integral suicide prevention policy across the country with National Service Framework for performing of National Suicide Prevention Strategy(NSPS), enhanced the integration and accessibility of service delivery system, and practiced policies fit for the individual region through evidence-based strategies.

1 _ 이화여자대학교 사회복지전문대학원

■ **Conclusion** : To make suicide prevention policy efficient in Korea, further steps are needed: increase of financial resources, enhancement of infrastructure, establishment of organization network, assurance of integrated service delivery, simplification of ways to contact the service equal to every class, service standardization, improvement of suicide prevention protocol and so on.

■ **Keyword** : Suicide Prevention, Suicide Prevention Policy, Management System, U. S., U. K.

I. 서론

우리나라는 지속적으로 높은 수준의 자살률 증가를 보이고 있다. 통계청(2012)의 '2011년 사망원인 통계'에 따르면 자살률은 2010년에 비해 2.2% 증가하였으며, 2011년 한해 전체 인구의 사망 원인 중 자살은 4위, 인구 10만 명당 자살사망률은 전국적으로 31.7명, 하루 평균 약 43.6명으로 나타났다. 이는 경제협력개발기구(OECD) 가입국의 자살 사망자 평균 12.9명에 비교해 볼 때 약 2.6배에 해당하는 심각한 수준으로서, OECD 회원국 중 가장 높은 수준인 것으로 분석되고 있다. 우리나라는 또한 현 시점에서 세계 최고 수준의 자살사망률을 보유하고 동시에 급격한 속도로 증가 추이를 나타내고 있다는 점도 문제이다(원시연, 2011).

이와 같이 자살이 우리나라의 심각한 사회문제로 부각됨에 따라 정부 및 서비스 수행 기관의 체계적이고 종합적인 자살예방정책의 수립 및 추진도 중요하게 간주되고 있다. 2004년 이후 정부에서는 정신보건사업 위주의 자살예방대책 5개년 계획을 통해 세부 과제를 추진하고 있으며(보건복지가족부, 2008), 2011년 3월 '자살예방과 생명존중문화 조성을 위한 법률' 제정을 통해 국가적 차원의 자살 예방 책무 및 자살예방사업 필요 사항 규정의 법적 근거를 마련하였고(보건복지부, 2011), 2012년 6월 보건복지부에서는 '정신건강 증진종합대책'을 통해 자살예방을 위한 조기개입 체계 구축을 위한 우선순위에 따른 실행 전략을 구축하고자 함을 발표한 바 있다.

UN의 경우, 1992년 자살을 공공보건학적으로 중요한 문제로 규정하고 국가적 차원의 자살예방전략을 개발할 것을 권고하였다. 또한 1993년 캐나다 캘거리 국제회의에서 자살예방을 위한 국가전략 수립과 실행을 위한 보고서와 지침서를 채택하고, 다양한 영역의 개인 및 집단의 연대와 협력을 통해 자살예방정책이 수행되어야 한다고 지적하였다. 특히 자살예방정책의 행정적 운영에 있어 지역사회 자원 통합이 효과적임을 언급하면서 정부와 비정부 기관의 통합적인 협동이나 공공·민간의 공동 공헌이 기본적으로 중요하다고 강조한 바 있다(지승희 등, 2007).

실제로 미국, 영국, 호주, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이 등 선진 외국의 경우 각 사회 및 인구 특성을 반영한 자살예방 프로그램을 수립하고 자살예방 전담기구의 설치와 운영을 통해 구체적이고 현실적인

자살예방전략을 실천하고 있다. 또한 자살예방 인프라 확보 및 서비스전달체계 구축을 바탕으로 자살예방을 위한 다양한 차원에서 개인·지역사회에 대한 개입이 전개되고 있고 민간과 정부 등 각종 기관들의 실질적인 공동참여가 이루어지고 있다.

우리나라에서도 자살문제 해결의 시급성과 중요성을 인식하여 국가적 목적 및 세부 목표를 수립하고 구체적인 자살예방 전략을 추진하고자 노력해왔다. 그러나 자살률 변화 추이 등으로 판단컨대 그간의 정부 정책 이행 성과는 여전히 미흡한 것으로 보인다(원시연, 2011; 이소정&이수형, 2009; 중앙정신보건사업지원단, 2008). 또한 정책의 범위가 개인중심 정신보건사업으로 한정되어 범정부적 차원에서의 지원책이 부족하였다는 점, 공공영역 중심의 사회적·경제적 서비스의 질적·양적 한계가 노출되었다는 점, 공공과 민간의 공조체계가 미흡하였다는 점 등의 측면도 보완 및 개선이 필요한 것으로 보인다.

자살의 원인은 정신질환뿐만 아니라 급변하는 사회적, 경제적 환경과도 상관관계가 크기 때문에 개인과 사회 변화를 위한 총체적인 지원체계가 마련되어야 한다. 자살예방정책 실현을 위한 범부처적 거버넌스의 확보, 정부 및 서비스 수행기관 간 합의 및 협력, 서비스 전달체계의 개선 및 자살예방 인프라 확대, 구체적이고 현실적인 법과 제도의 확립과 수행 등 지속가능하고 체계적이며 치밀한 공공영역의 정책수행 전략과 보완이 요청되는 것이다(중앙정신보건사업지원단, 2008).

구체적으로 제2차 자살예방종합대책(2009-2013)의 자살예방을 위한 정책 추진방향을 살펴보면 우리나라 공공영역에서는 사전 예방적·능동적 접근과 지속가능한 정책을 통해 자살률을 감소시키는 것에 주안을 두고 있음을 알 수 있다. 이의 실현을 위하여 자살예방에 대한 거버넌스, 법·제도 등 체계 확립, 지역사회 기반의 다양한 자살예방 인력 교육체계의 강화, 자살예방 서비스 제공을 위한 인프라 구축 적정화, 자살예방을 위한 연구·감시체계의 구축 등의 세부 과제의 수행을 하고자 함을 확인할 수 있다(보건복지가족부, 2008).

특히 정부는 자살예방을 위한 주요 10대 과제를 선정하여 구체적인 추진목표와 세부과제를 제시하고 있고, 자살위기관응팀, 지역 정신보건센터 및 알코올상담센터 설치 확대 등 자살예방 인프라

확보 및 인력 교육체계 강화 계획을 수립하였으며, 지역사회 기반의 다양한 자살예방 인력에 대한 교육체계도 강화하고 있다. 자살 예방법 제정을 통해 법적 토대를 마련하고, 생애주기별로 자살위험에 대한 개인·사회적 대응 역량을 강화하는 세부과제를 제시하는 등 보다 구체적으로 중점 추진목표 및 세부과제를 수립하였음을 알 수 있다.

그러나 2008년부터 범부처가 참여하고 있는 제2차 자살예방종합대책은 2004년 제1차 기본계획의 자살률 감소 달성에 실패한 후 자살사망을 감소라는 궁극적 목표를 재수립하여 추진되고 있음에도 불구하고 여전히 자살사망을 급증이라는 난제를 경험하고 있는 실정이다. 원시연(2011)에 따르면, 제2차 자살예방종합대책의 경우 다음과 같은 문제점이 지적된다. 자살예방업무매뉴얼의 존재에도 불구하고 자살예방위기관리 업무 담당 기관 및 관련 요원들 간의 긴밀하고 유기적인 공조체계 운영 시 협조적 거버넌스 구축에 현실적 문제가 상존하고 있다는 점, 보건복지부 중심 범부처 협력 운영체계가 여전히 비효율적으로 작동하고 있는 점, 자살예방사업 운용을 위한 예산과 인력의 확보와 확충도 제대로 이루어지고 있지 못한 점 등이다.

2012년 6월 현재 보건복지부는 정신건강증진종합대책 과제의 일환으로서 자살예방을 위한 조기개입 체계 구축이 필요함을 지적하고, 세부과제로서 자살 고위험군에 대한 효과적 관리 및 위기대응체계의 확립, 노인 자살예방을 위한 정신보건-복지 통합 서비스 제공, 학생 및 청소년 자살예방체계 구축 등을 계획하고 있다(보건복지부, 2012). 그러나 위와 같은 정책의 목표 및 과제의 궁극적 실현을 위해서는 무엇보다도 통합적 자살예방 서비스 제공 체계의 확립과 확보를 위한 노력이 중요하다. 특히 자살예방정책 운영체계 개선을 위해서는 무엇보다도 서비스 전달체계의 각 수준마다 고유한 전문성을 기반으로 각각의 역할 수행을 기대할 수 있는지, 기관의 개별적 기능의 연합과 연계가 지역사회 차원의 서비스 제공과 합의가 기반이 되어 운영될 수 있는지, 각 자살사례의 특징 및 인구사회학적 특성에 기반 한 연합 및 연계 형태의 서비스 제공 체계 조직인칭 등의 사항에 주안을 둘 필요가 있다(한국자살예방협회, 2008).

II. 연구방법

1. 연구목적

우리나라의 현행 자살예방정책에는 자살예방서비스 전달체계 상의 충분성, 접근성, 연속성, 통합성, 효율성, 책임성, 신속성 등의 문제가 지속적으로 지적되고 있으며, 공공과 민간 영역의 동반 관계에 기반 한 자살예방서비스 운영체계의 개선 및 개발이 요청된다. 여전히 서비스 제공과 관련된 여러 기관들이 기관 본래의 목적 수행

을 위한 전문적인 역할을 확보하지 못하고 있고, 상호 유사한 기능들이 중복적으로 제공되어 전문성에 근거한 역할경계가 모호하며, 자살예방사업 전담 예산 확보에도 어려움이 초래되고 있다. 우리나라 자살예방전략 수행의 각 단계가 유기적이고 긴밀하게 연결되고 적재적소에서 자원 투입이 가능하기 위해서는 기본적으로 외국의 성공적인 자살예방정책 운영 및 서비스 제공 체계를 탐색적으로 고찰하고 이를 바탕으로 정책적 함의를 도출하는 작업이 중요할 것으로 보인다.

그러나 정신보건 관련 국내 연구물 탐색 결과 최근의 국내외 자살 예방정책 및 운영체계에 대하여 집중적으로 논한 정책보고서나 관련 학술문헌은 부족한 것으로 나타났다. 국외 자살예방정책을 언급한 연구물들의 경우 자살시도자, 청소년, 노인 등 각 대상층과 관련한 산발적·개별적 프로그램 또는 사례 언급이 대부분이었고, 최근의 외국 공공영역의 정책 운영체계를 종합적으로 살펴보고 한국 자살예방 서비스 전달체계 개선과 발전을 위한 정책적 함의를 제공한 경우는 드문 것으로 조사되었다. 이에 따라 본 연구에서는 자살 예방사업의 선두 국가로 알려져 있는 미국과 영국을 중심으로 자살 예방정책 수행 현황 및 운영체계를 탐색적으로 살펴보고, 외국의 국가자살예방전략 관리 운영체계의 특성과 현황 분석을 통해 그것의 한국적 함의를 도출해보고자 하였다.

연구의 대상 국가인 미국과 영국은 1960년 12월 OECD 출범 원년 가입 후 현재까지 OECD국가의 정신건강 증진을 위하여 노력하고 선진 자살예방정책의 선례를 제시하고 있어 주목된다(원시연, 2011; 한국자살예방협회, 2008; 지승희 등, 2007; 전우택 등, 2004). 영국은 2002년부터 국가자살예방전략을 통해 공공영역의 시스템을 기반으로 통합적이고 체계적인 자살예방정책을 수행하고 있고, 미국은 국가자살예방전략을 위한 공공·민간영역의 다양한 집단 간 긴밀한 협조체계를 구축해 나가고 있다. 최근 미 연방정부는 공식 문서를 통해 미국의 자살예방정책의 전략이 영국의 국가적 전략에서 상당 부분 기인하였음을 밝히고 있어(DHHS, 2012), 두 국가 간 자살예방정책 운영에는 상호 영향 및 보완적 요소가 존재함도 알 수 있다. 양국의 선진적 자살예방정책 운영체계의 현황을 파악하고 주요 특징을 동시에 고찰하는 것은 향후 국내 자살예방정책 운영 발전 도모 및 학술 연구 기초자료로서의 활용에 의미가 있을 것으로 판단된다.

2. 연구방법

본 연구는 외국의 선진 자살예방정책의 특성 및 운영체계의 현황을 검토하여 한국적 함의를 도출하고자 하였다. 영국과 미국의 국가적 차원의 자살예방 주요 정책과 운영현황을 탐색적으로 살펴보고, 우리나라의 자살예방정책 운영시 개선방안과 관련된 정책제언을 하였다. 기본적으로 각 국가별 공공기관에서 발간한 자살예방정책 관련 문서 검토, 서비스 유관 기관 온·오프라인 자료 및 자살예방정