

● 제271회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제4차 보건복지위원회

서울특별시 트라우마 치유 클리닉 민간위탁 동의안  
검 토 보 고 서

2016. 12. 2.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

# 【 서울특별시장 제출 】

의안번호 1467

## I. 동의안 개요

### 1. 제출자 및 제출경과

- 가. 제출자 : 서울특별시장
- 나. 제출일 : 2016. 10. 31.
- 다. 회부일 : 2016. 11. 3.

### 2. 제안이유 및 주요내용

#### 가. 제안이유

- 트라우마 치유 클리닉은 정신보건법 제4조 및 재난 및 안전관리 기본법 제66조, 정신보건법 제13조, 제52조에 의하여 민간위탁으로 운영하고자 하는 시설로서
- 재난 및 인권문제 피해자를 위한 공공차원에서의 전문적인 심리지원체계를 갖추어 양질의 정신보건 서비스를 제공하기 위하여 민간위탁을 추진하고자, 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조의3에 의거 서울특별시의회 동의를 받고자 함.

#### 나. 주요내용

##### ○ 시설개요

- 시설명 : 트라우마 치유 클리닉
- 시설요건 : 정신건강의학과와 재활의학과 겸비한 의료기관  
(※트라우마 피해자 대상 통합 지원 서비스 제공 가능할 것)
- 개소일 : 2016년 12월
- 이용대상 : 충격적 사건(재난 및 인권문제 피해)에 대해 직·간접 피해를 입어 통합적인 심리, 재활서비스가 필요한 서울시민

○ 주요위탁 내용

○ 위탁기간 : 3년(2016년 12월 ~ 2019년 12월)

(제8차 민간위탁운영평가위원회('16.10.7)결과 에 따라 3년  
으로 결정)

○ 위탁업무

- 트라우마 피해자를 위한 정신 및 심리치료
- 트라우마 피해자를 위한 신체적 및 재활치료 제공
- 트라우마 예방 및 치료 프로그램 개발 및 공공의료기관에 보급
- 간접 피해자 대상 트라우마 예방 활동
- 비상시 대비 서울시 심리지원단 인력풀 구성·운영, 지침서 제작
- 서울시 심리지원 전문가 양성 및 교육
- 이 외 서울시에서 추가로 트라우마 치유지원을 위한 서비스 제공이 필  
요한 경우

○ 소요예산 : 300백만원 (2016년)

○ 수탁기관 선정방법 : 신규위탁(공모)

○ 민간위탁 추진 근거

- 정신보건법 제13조(지역사회정신보건사업 등)
- 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조  
(민간위탁 사무의 기준 등)

○ 민간위탁 추진현황

- 신규위탁

○ 민간위탁 추진 필요성

- 해당 사무는 전문적인 기술을 요구하기에 직영 등의 방식으로 수행하기  
엔 효율성이 다소 떨어지는 것으로 판단하며, 급증하는 충격적 사건(재  
난,감염병,인권침해 등)의 경험으로 일상생활의 적응장애를 겪고 있는  
시민이 증가함에 따라 동서비스의 제공은 민간(정신의학과 치료)에 비  
해 낮은 가격으로 서비스를 제공할 수 있음. 또한 이런 문제를 민간의  
공급에만 맡겨두기엔 추후 사회적 비용의 발생가능성이 높아 지자체의  
적극적 개입이 요구되는 것으로 보임
- 재난심리지원이라는 유사한 성격을 가진 '재난심리지원센터'는 재난에 국  
한된 상담과 의료기관 연계 등에 제한된 서비스를 제공함으로써, 사회적

위협(충격적 사건)의 직·간접 피해자에게 통합적 심리지원서비스를 제공할 수 있는 본 사업과는 다르며, 트라우마로 유발된 정신질환(외상후 스트레스 장애 관련 불안, 우울증상 등)의 예방 및 심리지원, 일상생활 적응 및 사회복귀 증진을 위한 트라우마 치유지원이 꼭 필요하다 사료됨

### 3. 참고사항

#### 가. 관계법령

##### ○ 정신보건법 제4조

제4조(국가 등의 의무) ① 국가와 지방자치단체는 국민의 정신건강을 증진시키고, 정신질환을 예방하며, 정신질환자의 치료·재활 및 장애극복과 사회복귀촉진을 위한 연구, 조사와 지도, 상담 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제13조(지역사회정신보건사업 등) ③ 국가 및 지방자치단체는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 지역사회정신보건사업을 전문적으로 수행하게 하기 위하여 보건소 또는 국·공립정신의료기관에 정신보건센터를 설치하거나 그 사업을 대통령령이 정하는 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.

제52조(보조금 등) ③ 국가 및 지방자치단체는 제13조 제3항의 규정에 의하여 지역사회정신보건사업을 위탁하는 기관 또는 단체에게 그 사업의 수행에 필요한 비용을 보조할 수 있다.

##### ○ 재난 및 안전관리 기본법 제66조

제66조(재난지역에 대한 국고보조 등의 지원) ⑤ 국가와 지방자치단체는 재난으로 피해를 입은 사람에 대하여 심리적 안정과 사회적응을 위한 상담활동을 지원할 수 있다.

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타 : 민간위탁운영평가위원회 심의 결과 조건부적정  
(조직담당관)

## II. 검토의견 (수석전문위원 김태호)

### 1. 동의안의 개요

- 본 동의안은, ‘서울특별시 트라우마 치유 클리닉’에 관한 사무를 민간위탁으로 추진하고자, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3<sup>1)</sup> 제1항에 따라 서울시의회 동의를 받기 위하여, 시장이 제출한 것임.
- 시장이 민간위탁 하려는 사무의 구체적인 내용은 다음과 같음.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 트라우마 피해자를 위한 정신 및 심리치료</li> <li>- 트라우마 피해자를 위한 신체적 및 재활치료 제공</li> <li>- 트라우마 예방 및 치료 프로그램 개발 및 공공의료기관에 보급</li> <li>- 간접 피해자 대상 트라우마 예방 활동</li> <li>- 비상시 대비 서울시 심리지원단 인력풀 구성·운영, 지침서 등 제작</li> <li>- 서울시 심리지원 전문가 양성 및 교육</li> <li>- 이 외 서울시에서 추가로 트라우마 치유지원을 위한 서비스 제공이 필요한 경우</li> </ul>
---

- 서울특별시 트라우마 치유 클리닉이 실제로 수행하려는 세부사업과 프로그램의 내용은 아래와 같음.

세부사업	프로그램 내용
트라우마 직접 피해자를 위한 치료서비스 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정신건강의학과 및 심리지원 서비스 제공</li> <li>- 재활의학과 치료 서비스 제공</li> </ul>
트라우마 간접 피해자를 위한 예방활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마음치유 상설 프로그램 운영으로 예방활동</li> <li>- 필요시 심리지원 서비스 제공</li> </ul>
프로그램 개발 및 보급 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 트라우마 관련 프로그램 개발</li> <li>- 공공의료기관 및 유관기관에 프로그램 보급</li> <li>- 대시민 홍보 및 인식개선</li> </ul>
서울시 심리지원단 인력풀 구성 및 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시 심리지원단 인력풀 개선</li> <li>- 서울시 심리지원단 활동을 위한 지침서 제작</li> <li>- 서울시 심리지원 전문가 양성 및 교육</li> </ul>

1) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.

## 2. 서울특별시 트라우마 치유 클리닉 추진 경위

- 서울시는 2013년부터 트라우마 치유에 대한 관심을 가지고 사업을 수행할 수 있도록 준비해 왔음.
  - 2013년에 공권력에 의한 인권피해자들의 치유지원을 위한 실태조사를 실시하였으며
  - 트라우마 치유를 위한 집단상담 프로그램을 운영한 바 있고
  - 공공의료기관에 제공할 수 있도록, 공권력에 의한 인권피해자들을 위한 인권의학 교육자료를 개발 한 바 있음.
  
- 2014년과 2015년에 걸쳐 민간의 자원을 활용하여 트라우마 치유 클리닉을 운영할 계획을 가지고 있었으나 사업수행이 되지 않았으며 2016년 예산에 트라우마 치유 클리닉 민간위탁금이 예산에 반영되었으나 그 추진시점이 현재인 것은 매우 늦은 시점에서의 조치임.

## 3. 민간위탁 대상사무 여부에 대한 타당성 검토

- 트라우마 치유 클리닉이라고 함은 정신과에서 심리적외상을 가진 환자들을 대상으로 하는 정신과 진료의 내용임.
  - 따라서, 정신과 전문의 등 사업의 추진과정과 서비스의 전달과정에서 민간위탁을 하지 않는다면 적절한 서비스 제공인력을 확보하기 어려움.
  - 증상을 호소하는 환자에 대하여 진단과 개입계획은 전문가에 의하여 이루어져야 하기 때문에 민간위탁은 타당한 것으로 여겨짐.
  
- 또한, 동 사무는 정신과적 진료 이외에도 재활치료 등을 포괄하여 수행하고자 함. 시장이 위탁하고자 하는 사무의 내용을 살펴보면 “트라우마 피해자를 위한 신체적 및 재활치료 제공”이 명시되어 있어 현재 집행부가 가지고 있는 인적, 물적 자원으로 해당 서비스를 수행할 수 없음.
  - 이러한 이유로 민간의 전문지식을 활용할 수 있는 의료기관에 이를 위탁하여야 하는 바, 시립병원이나 그 외 민간 의료기관이 동 사업을 수행하는 것이 타당하다고 하겠음.

#### 4. 정책적 타당성 검토

- 본 동의안에서 트라우마라 부르는 정신적 외상은 외상후 스트레스 장애 (PTSD, Post Traumatic Stress Disorder)라는 정신병리현상으로 이어지게 될 가능성이 높음.
  - 정신 장애 진단 및 통계 편람(DSM-IV, Diagnostic and Statistical Manual of mental disorders)에 의하면 외상성 사건에 개인이나 타인의 실제적이거나 위협적인 죽음, 심각한 상해 또는 사건을 직접 경험하는 외에도 타인의 죽음, 상해, 신체건강을 위협하는 사건을 목격하여 사건에 대한 반응으로 극심한 공포, 무력감, 고통 등을 동반하는 경우도 포함하고 있음.
  - 또한, 이는 정신적 외상을 본인이 겪는 것 뿐만 아니라 타인의 모습을 보면서도 대리적으로 느끼는 감정까지 외상의 개념으로 포함하였음.
  - 세월호 참사 이후 잠수사 등이 겪는 고통은 PTSD 증상이라고 볼 수 있음. 잠수사 외에도 국민 개개인이 겪었던 고통 등은 모두 PTSD의 범주에 놓고 이야기 할 수 있음.
  
- 동 사업에서 주된 대상으로 삼는 인권피해의 경우 권위주의 정부 시절에 주로 나타난 것으로 알려져 있으나 서울시는 용산 참사 사건, 유우성 간첩조작 사건 등으로 인권 피해가 다수 나타났으며 용산 참사 사건 등은 관계자들에게 심리적 외상을 줄 만큼 막대한 것이었음. 또한 이전에도 삼풍백화점과 성수대교의 붕괴, 국가적으로는 세월호 사건까지 다수 시민이 심리적인 외상을 입을 가능성이 높은 사건이 계속하여 나타나고 있음.
  - 또한 삼례슈퍼 살인사건<sup>2)</sup>과 같이 과거에 일어난 개인에 대한 국가권력의 폭력이 몇 년 이상의 시간이 흐른 뒤에 나타나는 등 민주화되고 선진화된 국가 안에서도 국가권력의 폭력에 의한 인권피해가 나타날 가능성은 상존함. 예를 들어 인권선진국임을 자인하는 미국과 같은 나라 역시 거의 매해 경찰에 의한 인종차별과 폭행 등이 나타나고 있음.
  
- 2013년과 2015년에 진행한 서울시의 인권피해자 치유사업의 발전형으로 보이는 동 사업은 과거 권위주의 정권 시기의 인권피해자가 주된 대상이었으나 용산 참사 등 비교적 최근에도 인권피해가 나타나고 있으며 이 외에도 성

2) 발달장애인이 저지르지 않은 범죄를 경찰의 폭언과 폭행으로 인하여 허위자백하고 이후 수감되었으나 최근 재판을 통해 무죄가 선고되었음.

폭행 등 개인이 심리적인 외상을 입을 수 있는 사건은 서울 안에서 끊임없이 발생하고 있기에 트라우마 치유 센터의 설립 타당성은 존재한다 할 수 있음.

- 동 사업이 일반적인 정신과에서 나타나는 사업과 다른 점은 재활의학과와 연계된 치유 서비스를 제공하고 있다는 것인데, 이는 과거 인권피해자들의 다수가 공권력에 의한 고문 피해등으로 지금까지 그 후유증을 호소하고 있기 때문임. 또한, PTSD의 증상에 대하여 최근 연구들은 노동능력의 상실 등을 보고하고 있기 때문에<sup>3)</sup> 정신적 문제 외에도 신체적 문제에 대한 접근은 중요하다고 할 수 있으며 추후 동 사업이 가진 실험성을 고려하였을 때, 새로운 치유모델을 제안할 가능성이 높은 것으로 여겨짐.<sup>4)</sup>
- 최근 통합적 트라우마 치유법이라는 것도 존재하는 바, 해당 치료법의 특성은 몸의 변화에 초점을 두는 것으로 몸을 바꾼 뒤 사고와 정서의 변화를 이끌어내는 치유법임.<sup>5)</sup>
- 트라우마의 치료에 있어 역사적 사건 등으로 생기는 트라우마의 경우 사회가 그것을 수용하여 개인의 짐을 나누어 가질 필요성이 있음.<sup>6)</sup> 이러한 이유로 서울시가 트라우마 치유 클리닉을 운영하는 것은 역사속에서 등장한 개인과 사회 구성원이 겪는 트라우마에 대하여 서울시가 인권 피해자들과 소통하는 방식이자, 앞으로 그리고 지금도 진행 중인 서울시민의 정신적 외상에 대응하는 적절한 방식이 될 것으로 기대됨.
- 다만, 2017년 예산이 2016년의 3억원에 비하여 2억 3천만원 감액된 7천만원만이 책정되어 2017년도 사업이 표류할 가능성이 존재하는 것으로 여겨짐.
- 또한, 동 사업은 새로이 따로 외부 민간기관에 위탁하는 것 보다 시립병원의 정신과에 부설기구로 설치하는 경우 기존 인프라를 이용할 수 있어 신속한 기구설치가 가능할 것으로 보여짐.

---

3) 황서현·이흥석·이상규·이흥표·전철은·이소영·김용구 (2011) “인천 화재사건 청소년 생존자를 대상으로 한 PTSD 하위유형간 증상, 기능 및 기질성격 특성 비교연구” Anxiety and Mood 7(2) 92-100.

4) 광주의 트라우마 치유 센터에서도 고문피해자 등 후유장애가 있는 사람을 대상으로 신체치료를 병행하고 있음.

5) 한겨레신문, 2016.8.17 “트라우마 많은데 치유 노력은 없는 곳이 한국이죠” 권혜경박사 인터뷰 중 일부.

6) 상동