

● 제289회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 보건복지위원회

서울특별시 가축 살처분 등에 의한
심리적 외상 예방 및 치료 지원에 관한 조례안
검 토 보 고 서

2019. 9. 3.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【김화숙 의원 대표발의】

의안번호 811

I. 조례안 개요

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 김화숙 의원 발의(19명 찬성)

나. 제출일자 : 2019년 8월 2일

다. 회부일자 : 2019년 8월 13일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

가. 대규모 가축 전염병이 반복적으로 발생함에 따라 매년 많은 수의 가축이 살처분, 매몰, 소각되고 있으며 이 과정에서 공무원, 노동자 등이 대규모로 동원되고 있음. 특히 살처분 등에 참여한 사람들이 심리적 외상으로 인하여 자살하는 일도 연이어 발생하여 그 심각성이 대두된 바, 가축 살처분 등에 참여한 사람들의 심리적 외상을 예방하고 그 치료 지원에 관한 사항을 서울특별시 조례에 반영하는 한편 그 지원 대상을 인근 지역 주민까지 확대하여 체계적이고 효율적으로 참여자 등을 보호하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 심리적 외상 예방과 치료 지원의 대상과 내용을 규정함(안 제2조).
- 나. 심리적 외상 예방과 치료 지원에 대한 시장의 책무를 규정함(안 제3조).
- 다. 「가축전염병 예방법」 제4조에 따른 가축전염병 예방 및 관리 대책에 가축 살처분 등에 따른 심리적 외상의 예방과 치료에 대한 사항을 포함하여 수립하도록 규정함(안 제4조).
- 라. 심리적 외상의 예방교육 실시와 인도적 살처분 실시를 규정함(안 제5조).
- 마. 심리적 외상의 현황 파악, 치료대책 마련, 치료 지원, 비용부담에 관한 사항을 규정함(안 제6조).
- 바. 심리적 외상 예방과 치료 지원을 위한 협력체계 구축에 관한 사항을 규정함(안 제7조).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「가축전염병 예방법」, 「동물보호법」 등
- 나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부사유서 참조
- 다. 기 타 : 신·구조문 대비표 첨부

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 제정안의 취지

- 제정안은 가축 살처분 및 소각, 매몰에 직접 관계한 사람들에 대하여 심리적, 정신적 건강을 보전하고 치료지원을 위하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 제안한 안임.
- 최근 대규모 가축 전염병이 반복적으로 발생함에 따라 매년 많은 수의 가축이 살처분·매몰·소각되고 있으며 이 과정에서 공무원, 노동자 등이 대규모로 동원되는 상황임.
- 이때 살처분에 참여한 사람들이 심리적 외상으로 인하여 자살하는 일도 연이어 발생하는 등 심리·정신적 지원의 필요성이 대두된바 있음.

2 제정안의 주요내용 검토

- 제정안은 가축 살처분행위를 한 사람, 살처분 대상 가축의 사육자 및 그 가족, 가축살처분 발생 지역의 지역주민 등에 대하여 가축살처분으로 인해 발생하는 심리·정신적인 문제에 대한 사회적 지원을 목적으로 하고 있음.
- 이에 따라 제정안은 시장은 살처분 참여자들의 심리적 외상을 예방·치료하기 위한 시책을 수립하고, 그 추진에 필요한 행정적·재정적 지원 방안을 마련하도록 하고 있으며(안 제3조) 시장으로 하여금 가축전염병 예방 및 관리대책에 가축 살처분 등에

따른 심리적 외상의 예방과 치료에 대한 사항을 포함하여 수립하도록 의무를 부과하고 있음(안 제4조).

- 이 외의 구체적인 내용으로 살처분 참여자 등에게 심리적 외상의 발생을 예방·감소시키기 위한 예방교육의 실시(제5조제1항), 심리적 외상의 치료지원을 위하여 살처분 참여자의 심리적 외상 현황의 조사 및 대책마련(제6조제1항), 심리적 외상에 대한 지원 고지(제6조제2항) 및 비용의 지원(제6조제3항)과 이들을 실천하기 위한 정신건강복지센터 및 국가트라우마 센터, 보건소 등의 협력체계 구축(제7조)등으로 구성되어 있음.

3 상위법의 검토

가. 상위법의 검토

- 제정안의 상위법으로 볼 수 있는 「가축전염병 예방법」은 제49조의2¹⁾를 통해 국가 또는 지방자치단체가 국공립병원, 보건소

-
- 1) 제49조의2(심리적·정신적 치료) ① 국가 또는 지방자치단체는 국립·공립 병원, 보건소 또는 민간의료시설을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람의 심리적 안정과 정신적 회복을 위한 전담의료기관으로 지정할 수 있다.
1. 제20조제1항(제28조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 살처분 명령을 이행한 가축의 소유자등과 그 동거 가족 및 가축의 소유자등에게 고용된 사람과 그 동거 가족
 2. 제20조제2항 본문(제28조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따라 가축을 살처분한 가축방역관, 가축방역사 및 관계 공무원
 3. 제22조제2항에 따라 가축 사체를 소각하거나 매몰한 가축의 소유자등과 그 동거 가족, 가축의 소유자등에게 고용된 사람과 그 동거 가족, 가축방역관, 가축방역사 및 관계 공무원
 4. 그 밖에 자원봉사자 등 대통령령으로 정하는 사람
- ② 국가 또는 지방자치단체는 가축의 살처분 및 소각·매몰을 한 날부터 15일 이내에 제1항 각 호의 사람에게 심리적 안정과 정신적 회복을 위한 치료지원의 내용, 신청의 절차 및 방법, 신청기간, 지정된 전담의료기관 등에 관한 사항을 알려야 한다.
- ③ 제1항 각 호의 사람 가운데 심리적 안정과 정신적 회복을 위한 치료를 받으려는 사람은 시장·군수·구청장에게 신청하여야 한다.
- ④ 제3항에 따른 신청을 접수한 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 지정된 전담의료기관에 제3항에 따른 신청자의 심리적 안정과 정신적 회복을 위한 치료를 요청하여야 하며, 요청을 받은 전담의료기관은 치료를 하여야 한다.

또는 민간의료기관 전담기관으로 지정하고 이를 통해 가축살처분과 관계된 사람들에 대한 심리적인 지원을 할 수 있고, 정신적 치료를 제공할 수 있다고 하고 있음.

- 또한 이에 대한 비용지원과 관련하여 「가축전염병 예방법」 제 50조는²⁾ 국가나 지방자치단체가 가축살처분 및 방역활동에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지급할 수 있도록 하고 있으며, 동법 제3조³⁾는 가축전염병 예방대책의 일부로 가축살처분 참여자에 대한 치료까지를 계획에 수립하도록 하고 있음.
- 다만 「가축전염병 예방법 시행령」은 제12조의²⁴⁾에서 치료지원

-
- ⑤ 국가 또는 지방자치단체는 제4항에 따른 치료를 위한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
 - ⑥ 전담의료기관의 지정, 치료 신청의 절차 및 방법, 치료 요청의 절차 및 방법, 비용 지원의 구체적인 범위·기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 2) 제50조(비용의 지원 등) ① 국가나 지방자치단체는 제13조, 제15조제1항 및 제3항, 제17조, 제17조의3, 제19조, 제20조, 제22조제2항 및 제3항, 제23조제1항 및 제3항 또는 제25조제2항에 따라 투약, 소독, 역학조사, 이동제한, 살처분 등을 하는 데 드는 비용이나 가축의 사체 또는 물건을 소각·매몰하는 데 드는 비용 및 주민 교육·홍보 등 지방자치단체의 방역활동에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.
- ② 국가는 구제역 등 가축전염병이 확산되는 것을 막기 위하여 소요되는 비용을 대통령령으로 정하는 바에 따라 발생지역 및 미발생지역의 지방자치단체에 추가로 지원하여야 한다.
 - ③ 제15조제3항에 따라 축산관련단체가 공동으로 가축방역을 하는 경우에 그 축산관련단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 가축의 소유자등으로부터 수수료를 받을 수 있다.
- 3) 제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 농림축산식품부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 특별자치시장·시장(특별자치도의 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)은 가축전염병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 다음 각 호의 사업을 포함하는 가축전염병 예방 및 관리대책(이하 "가축전염병 예방 및 관리대책"이라 한다)을 3년마다 수립하여 시행하여야 한다.
- <생략>
- 9. 가축의 살처분 및 소각·매몰에 직접 관련한 자 등에 대한 사후관리 대책(심리적·정신적 안정을 위한 치료를 포함한다)
 - 10. 가축전염병 비상대응 매뉴얼의 개발 및 보급
 - 11. 그 밖에 가축방역시책에 관한 사항
- <생략>
- 4) 제12조의2(심리적·정신적 치료) ① 법 제49조의2제1항제4호에서 "그 밖에 자원봉사자 등 대통령령으로 정하는 사람"이란 자원봉사자 및 가축을 살처분하거나 소각·매몰한 사람으로서 법 제49조의2제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 해당하지 않는 사람을 말한다.
- ② 삭제
 - ③ 법 제49조의2제3항에 따라 치료신청을 받은 시장·군수·구청장은 서면이나 전자문서로 진료기관에 치료 요청을 하고, 치료 신청자에게 해당 진료기관을 알려주어야 한다.
 - ④ 제3항에 따라 치료 요청을 받은 진료기관은 치료 신청자에게 전문가를 배정하여 상담치료를 받을 수 있도록 하고, 상담한 전문가가 추가적인 치료가 필요하다고 판단하는 경우 치료 신청자에게 해당 진료기관을 알려주어야 한다.

신청을 받는 주체가 자치구청장에게 위임되어 있고 서울시장에게 위임되지 않은 사항임.

- 「가축전염병 예방법 시행령」 제12조의2제5항에서 치료비용의 지원의 경우 국가와 지방자치단체의 부담비가 명시되어 있는 등 기관위임사무로 판단할 수 있는 여지가 있다고 할 것임.
- 다만, 상위법에서 규정하지 않은 사항이라 하더라도 시민의 복리를 증진시킬 수 있고, 시민에게 수익적인 조례라고 한다면 법의 위임이 없더라도 지방자치단체의 조례로 제정할 수 있다 점에서 가축살처분과 관련하여 심리적외상 방지를 위한 지원을 위한 조례의 제정은 가능한 것으로 판단할 수 있는 상황이나 해당 사무가 상위법에 의하여 기관위임사무로 판단될 여지가 있는 점은 제정안의 심의에 있어 반영되어야 할 것으로 사료됨.

나. 집행부서 의견

- 제정안에 대한 집행부서의 의견은 다음과 같음. 서울시의 경우 최근 5년간 살처분 실적은 5회로 젓소3두, 오리46두, 닭29두로 나타나며 살처분 방식은 서울시 공무원이 살처분 후 전문 업체를 통해 소각처리 하였음.
- 보건복지부에서 가축 살처분 매몰 참여자, 축산농가(농장주, 동거가족, 종사자) 등에 대한 트라우마 예방교육, 상담, 검사 등을 재난심리회복지원센터, 정신건강복지센터, 국가트라우마센터를 통해 2019년 1월부터 제공하고 있음.

⑤ 법 제49조의2제5항에 따라 비용을 지원하는 치료는 전문가 상담치료와 상담한 전문가가 필요하다고 인정하는 약물치료 등 추가적인 치료로 하되, 치료에 따른 비용은 국가와 지방자치단체가 100분의 50을 각각 부담한다.

- 조례의 정의조항 중⁵⁾ 일부 조항의 해석에 있어 직접 수행하지 않은 공무원이나 종사자, 거주민 등도 지원이 가능한 것으로 오해의 소지가 있고 보건복지부 사업의 경우 살처분 및 매몰에 직접 참여하는 자 및 해당 농가의 농장주 및 종사자, 그 동거가족을 지원하고 있는 상황으로 서비스의 제공대상에 있어 간명성을 확보하는 방향이 필요하다는 의견을 제시하고 있음.

4 종합의견

- 가축살처분과 관련하여 사육자, 살처분시행자 등에 대한 심리적 지원에 대한 제정안의 입법취지와 목적을 고려해 볼 때 시민에게 수익적인 조례라는 점에서 타당성이 있다고 사료됨.
- 일부 조항에 있어 상위법에서 직접 위임하지 않은 사항 등 살처분참여자에 대한 지원은 기관위임사무로서 조례입법권 대상 여부에 대한 논의가 있을 수 있으나, 기관위임 사무라고 하더라도 반드시 전국통일적인 기준에 따를 필요가 없고 지방자치단체의 여건과 수요 등에 부합하는 경우에는 별도의 조례를 제·개정할 수 있다는 점에서 특별한 문제점은 없는 것으로 보임.

5) 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “가축 살처분 등”이란 「가축전염병 예방법」 제20조에 따른 살처분 명령에 의한 살처분, 같은 법 제22조에 따른 가축 사체의 소각·매몰을 말한다.
2. “살처분 참여자 등”이라 함은 다음 각 목의 사람을 말한다.
 - 가. 가축 살처분 등에 따라 살처분 또는 소각·매몰된 가축의 소유자 또는 관리자와 그 동거 가족 및 가축의 소유자 또는 관리자에게 고용된 사람과 그 동거 가족
 - 나. 가축 살처분 등을 수행한 공무원 및 해당 업무 종사자, 자원봉사자
 - 다. 가축 살처분 등을 업무 내용으로 하는 공무원 및 해당 업무 종사자
 - 라. 가축 살처분 등이 이루어진 지역에 거주하는 주민으로 가축 살처분 등으로 인하여 별도의 조치가 필요하다고 서울특별시장이