

서울특별시 축령정신병원 민간위탁 동의안 심사보고서

의안 번호	740
----------	-----

2012년 6월 21일
보건복지위원회

1. 심사결과

- 가. 제출일자 및 제출자 : 2012년 4월 6일, 서울특별시장
- 나. 회부일자 : 2012년 4월 10일 회부
- 다. 상정결과 : 제238회 서울특별시의회 정례회 제1차 보건복지위원회
(2012년 6월 21일 상정, 원안가결)

2. 제안설명의 요지 (제안설명자: 복지건강실장 김경호)

가. 제안이유

- 축령정신병원은 정신보건법 제8조 및 서울특별시립병원 설치 및 운영에 관한 조례 제10조에 의거
- 저소득 정신질환자 및 가족들의 삶의 질을 향상시키고자, 민간위탁 운영하고 있는 시설로서, 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조 제2항에 의거 서울특별시립축령정신병원 민간위

탁을 위한 서울특별시의회 동의를 구하고자 함.

나. 주요내용

(1) 사무개요

- 위 치 : 경기도 남양주시 수동면 외방리 174-3
- 규 모 : 대지 6,303㎡, 건물 5,260㎡(지하 1, 지상 3)
- 허가병상 : 273병상(정신과, 신경과), 입원환자 204명('12. 3월 말 현재)
- 인 력 : 70명(전문의4, 간호사23, 약사 1, 사회복지사 4, 의료기사 3, 기타 35)
- 현 수 탁 자 : 의료법인 축령복음병원
- 수지결산 : 2011년 수입 3,628백만원 / 지출 3,614백만원(시 보조금 지원없음)

(2) 민간위탁 추진현황

- '93.10.30 : 수탁운영자 지정(의료법인 축령복음병원)
- '94.12.10 : 서울특별시에 토지 6,303㎡ 기부채납
- '96.12.30 : 건물 5,260㎡ 준공
- '97. 3.20~'09.3.31 : 병원 개원하여 3차 재계약 (수탁자 : 축령복음병원)
- '09. 4. 1~'12.3.31 : 수탁자 공개모집
(사유 : 공유재산 및 물품관리법 개정으로 재계약 5년 초과)
- 2012년 축령정신병원 수탁자 공개모집 추진
 - '12. 2. 1 : 1차 수탁자 모집 결과 (단독 응모 및 부적격)
 - '12. 2 .16 : 2차 수탁자 모집 결과 (단독 응모 및 부적격)
 - 수탁 2차 적격자 심의위원 회의결과(보건정책과-6362,

2012.2.17)

- 공모결과 현 수탁자외 응모자 없어 환자에 대한 전문적 지식과 지속적 치료를 위하여 현 수탁자와 재계약 추진 불가피
- 계약기간은 행정소요, 시립병원 기능개편, 행정처분 확정시기 등 감안 2년

(3) 주요위탁 내용

- 위탁기간 : 2년(2012.7.1~2014.6.30)
- 위탁업무
 - 서울특별시 축령정신병원 운영 및 시설관리
 - 환자 재원기간 단축노력 및 퇴원환자에 대한 지역사회 재활 지원 노력 등 공공성 증대를 위한 사업
 - 입원환자 권리보장 및 환자 안전(감염 등), 정신보건 재활프로그램 운영 등 의료서비스 질 개선을 위한 사업 등
- 소요예산 : 비 예산
- 수탁기관 선정방법 : 재계약

3. 수석전문위원 검토보고 요지 (수석전문위원 김 태 호)

가. 위탁사무의 개요

- 축령정신병원은 다음과 같은 사무를 위탁수행하고 있음.
 - 시립 정신병원 운영 및 시설관리
 - 환자 재원기간 단축노력, 입원환자 권리보장 및 환자 안전(감염 등), 정신보건 재활프로그램 운영 등 의료서비스 질 개선을 위한 사업
 - 공공성 증대를 위해 퇴원환자 지역사회 재활지원노력을 위한 사업 등

- 축령정신병원이 수행하고 있는 사무는 일반 민간 정신병원에 수행하고 있는 환자의 치료 및 보호조치 외에 공공병원으로서 퇴원환자에 대한 지역사회 재활지원 노력 등의 사무도 포함됨.
 - 그러나, 원칙적으로 환자의 치료라는 병원 고유의 사무가 주를 이루고 있으며, 해당 사무가 민간위탁 대상사무인지 여부도 시립병원을 서울시가 직영할 것인가, 위탁할 것인가 라는 문제로 단순화 할 수 있음.

나. 민간위탁 대상사무 여부에 대한 법적검토

- 민간위탁의 대상으로 하기에 적합하지 않은 사무를 민간에 위탁하는 것은, 행정권의 포기과 공익성 실현의 왜곡을 야기할 수 있기 때문에 법치국가의 원리상 민간위탁 대상사무의 범위와 한계를 분명히 할 것이 요청됨.

- 그런데, 축령정신병원의 사무는 대부분 의료서비스와 관련된 대체

로 비권력적이고 전문기술적인 사무가 민간위탁의 대상이 되고 있으므로, 이에 관한 특별한 문제는 없는 것으로 보임.

다. 민간위탁 대상사무 여부에 대한 정책적 검토

- 해당 사무가 민간위탁 대상사무인지 여부를 결정하는 것은 결국 시립병원으로서 축령정신병원의 운영형태를 결정하는 문제임.
 - 시립병원의 운영형태는 크게 직영, 특수법인화, 위탁이 있을 수 있음. 즉, ‘어린이 병원’처럼 직영하거나, 또는 ‘서울의료원’처럼 특수법인화 하는 방식이 있을 수 있음. 위탁을 하는 경우에는 다시 수탁기관이 누구냐에 따라, ‘동부병원’과 같이 공공기관(특수법인)에 위탁하는 방식과 ‘보라매병원’과 같이 민간에 위탁하는 방식이 있음.
 - 학계의 연구를 참조하여 운영형태에 따른 장·단점을 살펴보면 다음과 같음. 우선 수익성 기준으로는 민간위탁방식이 직영 또는 특수법인화한 경우(지방공사 형태)보다 우수한 것으로 나타났고¹⁾, 다음 의료복지적 관점²⁾에서 직영형태가 특수법인화 한 경우(지방공사 형태)나 민간위탁한 경우보다 우수한 것으로 나타났음³⁾.
 - 의료서비스의 질적 측면에서는 민간위탁이 가장 높게, 직영형태가 가장 낮게 나타났고⁴⁾, 고객만족도는 직영인 경우가 가장 높게, 특수법인화 한 경우(지방공사 형태)가 가장 낮게 나타났음⁵⁾.
 - 종합해보면 수익성 측면에서는 위탁운영이, 공공성 측면에서는

1) 한인섭, 「지방공공병원의 조직유형별 성과분석에 관한 연구」, 1999.

2) 의료보호환자 비율을 가지고 평가했음.

3) 정윤수·허만형, 「공립병원 의료서비스의 공공성 분석」, 1999.

4) 김인·허용훈·이희태, 「지방공사 부산의료원의 경영성과 분석과 발전방향」, 1999.

5) 이상수, 「지방공공서비스의 성과평가-지방공공의료기관의 조직운영형태별 성과분석-」, 2000.

직영이 상대적으로 우월하다고 평가받고 있음.

- 현재 축령정신병원은 서울시 예산지원 없이 운영되고 있는 바, 민간위탁 대상사무로 정할 것인지 여부에서 수익성 측면이 중요하게 고려될 필요는 없다고 봄.
 - 집행부는 “만약 市 직영으로 전환할 경우 위치적인 근무여건으로 인력수급에 지장이 있으며, 근무연한 등 동일조건의 인력을 운영할 경우 인건비 부분의 지속적인 증가 등으로 인해 상당한 예산 지원이 필요함.”이라고 하나, 그러한 논거만으로는 민간위탁이 필요불가결하다는 주장을 뒷받침하기에는 한계가 있음.

- 일반적으로 공공의료서비스를 민간위탁하게 되면, 시와 수탁업체 간 책임성의 범위가 모호해질 수 있음. 해당사무의 운영에 실패했을 경우 그 책임이 어디에 있는지, 누가 책임을 져야 하는지가 모호함. 이는 위탁사무의 운영실패로 인해 발생한 피해를 시민이 입어야 된다는 측면에서 매우 심각한 문제라 할 수 있음.
 - 실제로 축령정신병원의 경우 모법인인 ‘의료법인 축령복음병원’과의 인력공동관리와 사업자등록 및 요양급여 공동청구와 관련하여 보건복지부로부터 2011년 4월 행정처분(부당청구 6억, 업무정지 132일) 통보를 받아 현재 행정소송 및 행정심판이 진행 중인 상태인 바, 이러한 법적분쟁에 있어 서울시가 어떻게 대응할 것인가에 대해서는 아무런 입장을 취할 수 없는 상황임. 오히려 집행부는 “현재 진행 중인 행정처분의 대응주체 및 종결 어려움” 때문에 민간위탁의 재위탁에 대한 시의회 동의의 필요성을 주장하고 있음.

- 물론 민간위탁에 대한 시의회 동의를 받지 못할 경우 축령정신병원을 직영체제로 전환해야 하는데, 그렇게 하기 위해서는 인력, 소요예산 확보 등 행정적, 재정적으로 예상되는 현실적인 어려움이 분명히 존재함.
 - 또한 직영체제 전환시까지 입원 및 치료중인 환자를 어떻게 보호할 것인가 하는 문제도 있음.

- 따라서, 당장은 현실적 문제를 해결하기 위하여 해당사무를 민간위탁의 형태로 두는 것이 상황논리상 어쩔 수 없다고 하더라도, 장기적 관점에서는 의료서비스의 공공성 제고, 이에 대한 시의 책임성 강화를 위해서 축령정신병원을 직영체제로 전환하도록 하는 것이 바람직하다고 봄.

4. 질의 및 답변요지 : 없 음

5. 토론 요지 : 없 음

6. 심사 결과 : 원안가결 (재석위원 전원일치)

7. 소수의견의 요지 : 없 음

8. 기타 필요한 사항 : 없 음

서울특별시 축령정신병원 민간위탁 동의안

의안 번호	740
----------	-----

제출년월일 : 2012.04.06

제 출 자 : 서울특별시장

1. 제안이유

- 축령정신병원은 정신보건법 제8조 및 서울특별시립병원 설치 및 운영에 관한 조례 제10조에 의거
- 저소득 정신질환자 및 가족들의 삶의 질을 향상시키고자 민간위탁 운영하고 있는 시설로서, 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조 제2항에 의거 서울특별시립축령정신병원 민간위탁을 위한 서울특별시 의회 동의를 구하고자 함.

2. 주요내용

가. 시설개요

- 시설명 : 서울특별시 축령정신병원
- 소재지 : 경기도 남양주시 수동면 외방리 174-3
- 규모 : 대지 6,303㎡, 건물 5,260㎡(지하 1, 지상 3)
- 허가병상 : 273병상(정신과, 신경과), 입원환자 204명('12. 3월)
- 인 력 : 70명(전문의4, 간호사23, 약사 1, 사회복지사 4, 의료기사 3, 기타 35)
- 현수탁자 : 의료법인 축령복음병원
- '11년 수지결산 : 수입 3,628백만원 / 지출 3,614백만원(시 보조금 없음)



나. 민간위탁 추진현황

- '93.10.30 : 수탁운영자 지정(의료법인 축령복음병원)
- '94.12.10 : 서울특별시에 토지 6,303 m^2 기부채납
- '96.12.30 : 건물 5,260 m^2 준공
- '97. 3.20~'09.3.31 : 병원 개원 3차 재계약 (수탁 : 축령복음병원)
- '09. 4. 1~'12.3.31 : 수탁자 공개모집
(사유 : 공유재산 및 물품관리법 개정으로 재계약 5년 초과)
- '12년 축령정신병원 수탁자 공개모집 추진
 - '12. 2. 1 : 1차 수탁자 모집 결과 (단독 응모 및 부적격)
 - '12. 2 .16 : 2차 수탁자 모집 결과 (단독 응모 및 부적격)
 - 수탁 2차 적격자 심의위원 회의결과(보건정책과-6362, 2012.2.17)
 - 공모결과 현 수탁자 외 응모자 없어 환자에 대한 전문적 지식과 지속적인 치료를 위하여 현 수탁자와 재계약 추진 불가피
 - 계약기간은 행정소요, 시립병원 기능개편, 행정처분 확정시기 등 감안 2년

다. 주요 위탁내용

- 위탁기간 : 2년(2012.7.1~2014.6.30)
- 위탁업무
 - 서울특별시 축령정신병원 운영 및 시설관리
 - 환자 재원기간 단축노력 및 퇴원환자에 대한 지역사회 재활지원 노력 등 공공성 증대를 위한 사업
 - 입원환자 권리보장 및 환자 안전(감염 등),
정신보건재활프로그램 운영 등 의료서비스 질 개선을 위한 사업 등
- 소요예산 : 비예산
- 수탁기관 선정방법 : 재계약

다. 민간위탁 추진 근거

- 정신보건법 제8조(국·공립정신병원의 설치 등)
- 서울특별시립병원 설치 및 운영에 관한 조례 제10조(관리·운영의 위탁) 제1항 및 제2항
- 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조(민간위탁 사무의 기준 등)

라. 민간위탁 추진 필요성

- 서울특별시 축령정신병원은 일체의 경비를 수탁법인 부담하에 병원 운영하고, 결산결과 발생한 이익잉여금은 병원운영에 따른 결손금의 처리 및 병원설립목적에 위한 시설투자 이외의 용도에 사용할 수 없도록 협약 후 민간 위탁하였기에 현재까지 서울시 보조금 지원 없이 운영되었음.
- 현재 서울시에는 市 직영인 은평병원(정신질환)이 있으며, 민간이 운영하는 소규모 정신분야 의료기관이 포화상태라 병상 가동률이 떨어지고 있는 추세이므로, 굳이 경기도 남양주시에 위치한 민간 위탁병원을 市 직영으로 전환할 이유가 없음.
- 만약 市 직영으로 전환할 경우 위치적인 근무여건으로 인력수급에 지장이 있으며, 근무연한 등 동일조건인 인력을 운영할 경우 인건비 부분의 지속적인 증가 등으로 인해 상당한 예산 지원이 필요함.
- 따라서, 민간의 자율적인 행정참여기회를 확대, 사무간소화로 인한 행정능률 향상 및 서울시 예산 절감 등을 위해 서울특별시 축령정신병원은 전문성을 갖춘 의료법인 등에게 민간위탁이 필요.
- 계약의 투명성을 위하여 2차 공개경쟁 모집(12.2.1/2 .16) 하였으나, 『의료법인 축령정신병원』 단독 응모 및 심의결과 부적격 처리되었으며,
- 모법인인 『의료법인 축령복음병원』 과의 인력공동관리와 사업자등록 및 요양급여 공동청구 관련 보건복지부로부터 2011년 4월 행정처분(부당청구 6억, 업무정지 132일) 통보를 받아 현재 행정소송 및 행정심판이 진행중인 상태로,
- 현 수탁자와의 수탁을 희망하는 법인이 없어 환자에 대한 지속 치료

를 위하여 현 수탁자와의 계약이 불가피하고, 진행중인 행정처분의 책임있는 대응 및 종결을 위하여 2년간 재계약하고자 함.

3. 참고사항

가. 관계법령

- 정신보건법 제8조(국·공립정신병원의 설치 등)
 - ① 보건복지부장관 또는 시·도지사는 정신병원을 설치·운영하여야 한다.
- 서울특별시립병원 설치 및 운영에 관한 조례 제10조(관리·운영의 위탁) 제1항 및 제2항
 - ① 시장은 필요한 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 병원의 관리·운영을 위탁할 수 있다.
 1. 「의료법」에 따라 설립된 의료법인
 2. 다른 법률에 따라 의학·약학 등에 관한 교육·연구와 진료를 위하여 설립된 법인
 3. 병원을 운영할 능력이 있는 비영리법인
 - ② 제1항에 따라 위탁·운영할 수 있는 병원은 다음 각 호와 같다.
 6. 서울특별시 용인정신병원
 8. 서울특별시 축령정신병원
- 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조(민간위탁 사무의 기준 등) 제1항 제3호
 - ① 법령이나 조례에 정한 시장의 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁할 수 있다.
 3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무
- 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제6조(민간위탁 사무 내용) 제5호에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.
 5. 시립병원, 보건·건강증진 시설의 운영에 관한 사무

나. 기타사항

- 서울특별시 축령정신병원 수탁자 선정계획안 (보건정책과-768, '12. 1.8)