

● 제280회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 북부병원 관리운영
민간위탁(재위탁)동의안
검 토 보 고 서

<초안>

2018. 4. 9.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시장 발의】

의안번호 2451

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장 제출
- 나. 제출일자 : 2018년 3월 20일
- 다. 회부일자 : 2018년 3월 일

2. 제안이유

- 가. 서울특별시 북부병원은 서울시의 노인보건의료를 대표하는 노인성 질환 전문 병원으로서 재활의료에 특화되어 성인 및 노인건강 향상에 기여하는 시설로, 개원 이후 현재까지 민간위탁으로 운영되고 있으며, 현 위·수탁 협약의 기간이 만료('18.10.31)됨에 따라 수탁기관을 공개모집하고자 하는 사안으로서
- 나. 재활 및 노인성질환진료 사례 경험이 풍부하고 전문성을 갖춘 기관 또는 단체를 통한 효율적인 운영을 위해 「서울특별시행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의 3에 의거 서울특별시 의회에 동의를 받고자 함

3. 주요내용

- 가. 위탁사무명 : 서울특별시 북부병원 관리운영 민간위탁
- 나. 민간위탁 추진 근거 및 필요성
 - 민간위탁 추진근거

- 지방자치법 제104조제3항(사무의 위임 등)
- 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조(민간위탁 사무의 기준)
- 서울특별시립병원 설치 및 운영에 관한 조례 제10조(관리운영의 위탁)

○ 추진 필요성

- 서울특별시 북부병원은 노인성 질환·재활 전문병원인 공공의료기관으로서 사회적 의료취약계층을 지원하여야 하는 공공성을 달성하고 동시에 병원 경영이라는 수익성을 부가적으로 추구하여야 함
- 이와 같은 사회적 요구에 효과적으로 대응하기 위하여 해당 분야 전문성과 다년간의 공공의료 기관의 성공적 운영경험이 있는 기관·단체에 위탁 운영하는 것이 타당하다고 판단됨.

다. 위탁사무 내용

- 재활 및 노인성질환, 지역사회주민에 대한 진료사업
- 노인보건의료 요원의 훈련 및 노인의학연구(임상연구 포함)
- 공공의료확충사업 등 공공의료사업
- 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사업

라. 위탁시설 개요(소재지, 규모, 지원시설, 위치도)

- 시설명 : 서울특별시 북부병원
- 소재지 : 서울특별시 중랑구 양원역로 38
- 시설규모 : 대지 7,769㎡, 건물 18,058㎡(지하2층, 지상4층)
- 지원시설 : 노인성질환 전문진료
- 개원일자 : 2006년 5월



- 종별 : 병원
- 층고 : 지하2층, 지상4층
 - 외래부 : 진료실 검사실 재활의학센터등
 - 병동부 : 입원실
- 의료정보통합시스템 : EMR, PACS, CCS

마. 민간위탁기간

○ 2018년 11월 1일 ~ 2023년 10월 31일(5년)

바. 수탁자 선정방식 : 공개모집

사. 소요예산 및 산출근거

○ 소요예산 : 총 6,944,990천원(' 18년 예산)

○ 산출근거

(단위 : 천원)

사 업 별	2017년도 예산	2018년도 예산
합 계	6,966,072	6,944,990
운영보조금	6,542,455	6,538,262
공공의료 손실보전	5,901,000	5,852,100
301네트워크	363,055	362,104
무료간병인 병실 운영	278,400	324,058
자본보조금	423,617	406,728
의료장비	116,000	227,400
건물	23,482	37,000
차량운반구	37,800	-
공기구비품	142,297	142,328
개발비	104,038	-

3. 참고사항

가. 관계법령

○ 지방자치법 제104조

제104조(사무의 위임 등) ③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

○ 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조, 제6조

제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.

3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무

제6조(민간위탁 사무내용) 제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.

5. 시립병원, 보건·건강증진 시설의 운영에 관한 사무

○ 서울특별시립병원 설치 및 운영에 관한 조례 제10조

제10조(관리·운영의 위탁) 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

② 제1항에 따라 위탁·운영할 수 있는 병원은 다음 각 호와 같다.

3. 서울특별시 북부병원

제13조(준용) 제10조부터 제12조까지의 사항 이외에 병원의 관리·운영 위탁에 관하여 필요한 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 관련된 규정을 준용한다. 다만, 병원의 위탁기간은 같은 조례 제11조제2항에도 불구하고 5년 이내로 한다.

나. 민간위탁 심의에 필요한 사항

○ 서울특별시 북부병원 관리운영 민간위탁재위탁 추진계획

(보건의료정책과-8196. ' 18.3.14)

II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 동의안의 제안 취지

- 본 동의안은 서울의료원에서 수탁하여 운영하고 있는 서울특별시 북부병원(이하 ‘북부병원’)에 대한 민간위탁(재위탁) 동의안인 바, 북부병원은 노인성 질환 전문 병원으로서 재활의료에 특화되어 있는 의료시설로, 개원(2005년 11월) 이후 현재까지 서울의료원이 운영하고 있음.
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」¹⁾(제4조의3제2항)는 민간위탁 사무를 연속하여 민간위탁하는 경우 의회의 동의를 받은 때로부터 7년이 경과한 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야 하는 바, 같은 동의안이 제238회 정례회(2012년 7월 9일 본회의 가결)에서 의결되었기 때문에 같은 조례에서 정한 바에 따라 금번 임시회에 제출되었음.

<북부병원 민간위탁 내역>

북부병원 민간위탁 기간	기간	수탁자
2005. 11. ~ 2008. 10.	3년	서울의료원
2008. 11. ~ 2010. 10	2년	서울의료원
2010. 11. ~ 2012. 10.	2년	서울의료원
2012. 11. ~ 2015. 10.	3년	서울의료원
2015. 11. ~ 2018. 10.	3년	서울의료원

1) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3 ② 민간위탁사무를 재위탁 또는 재계약시에는 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 갈음한다. 다만, 해당사무를 연속하여 민간위탁하는 경우 의회의 동의를 받은 때로부터 7년이 경과한 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야 한다.

2 민간위탁사무의 적정성 검토

가. 법률적 적정성 검토

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」(제4조제1항제3호)²⁾는 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무에 대하여 민간위탁할 수 있도록 명시하고 있음.
- 본 동의안의 대상인 북부병원은 노인성 질환 전문치료를 주된 사무로 하는 바, 전문지식이나 기술을 요하는 사무라고 판단할 수 있으므로, 같은 사무의 민간위탁에는 큰 문제점이 없다고 보임.
- * 북부병원이 행하는 사무가 노인성 질환이외에도 진료와 치료라는 의학지식을 활용하는 전반적 영역과 함께 지역사회보건활동 등을 다룬다고 보는 관점에서 민간위탁의 대상으로 되는지를 판단해야 할 것으로 사료됨.

나. 민간위탁 지속성 검토

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 의하여 법률적으로 민간위탁이 타당하다 하더라도 현행과 같은 민간위탁방식을 유지할 것인가는 본 동의안의 처리에 앞서 논의가 필요하다고 하겠음.
- 공공성은 개인의 편익보다 사회전체의 편익을 지향하는 것을 의미한다고 볼 수 있음.³⁾ 공공의료서비스는 공급자 관점에서 구분하여 직접운영방식, 간접운영방식, 위탁운영방식 등의 방식으로 운영되고 있음.

2) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무
4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

3) 배정윤(2014) 운영방식에 따른 서울시 공공의료서비스의 공공성 비교연구 서울시립대학교 석사학위논문

〈시립병원 운영방식〉

병원명	운영방식
서울의료원	간접운영(특수법인)
어린이병원	직영
은평병원	
서북병원	
보라매병원	민간위탁
동부병원	간접운영(특수법인)에의 민간위탁
북부병원	
서남병원	
장애인치과병원	민간위탁
용인정신병원	간접운영(특수법인)에의 민간위탁
백암정신병원	민간위탁
축령정신병원	
고양정신병원	

- 민간위탁기관은 민간위탁을 통해 공공의료라는 사무를 제공하고 그에 따른 부수적인 수입 등을 인건비 등으로 사용하여 공공의료 재정을 확보할 수 있는 바, 현행과 같은 간접운영방식에 따른 민간위탁은 공공병원의 재정 안전성 측면을 고려할 때 타당하고 합리적인 운영방식으로 평가할 수 있음.
- 그러나 수탁자가 사무를 수탁할 때 단기적인 경영성과를 가시적으로 보여줘야 할 경우에는 취약계층의 진료라는 본질적인 역할 외에 수익성에 주력할 수 있는 개연성을 감안한다면, 공공병원의 공공성을 일부 훼손할 수 있는 우려가 있는 바, 민간위탁방식은 양날의 검이 될 수 있다고 하겠음.
- 공공병원이 추구하는 공공성과 재정안전성에 대한 균형 있는 운영이 될 수 있도록 민간위탁방식을 활용해야 할 것으로 사료됨.

3 민간위탁 성과 검토

가. 진료실적 검토

- 북부병원이 설립 당시부터 민간위탁으로 운영되어 온 바, 그 성과를 보면 최근 3년간 환자 진료건수는 연인원 기준 2015년 9만8천명에서 2017년 10만4천명으로 6천명 증가하였음.

* 주된 증가의 원인을 보면 내과방문환자가 3만2천명에서 4만1천명으로 약 9천명 증가한 데서 기인함.

<북부병원 진료실적>

진료과	2015	2016	2017
계	98,385	99,037	104,822
내과	32,631	36,100	41,242
정신건강의학과	9,055	10,253	9,443
신경과	17,069	18,863	21,254
가정의학과	6,150	1,581	95
재활의학과	28,781	29,607	28,609
주간재활	4,699	2,633	4,179

- 그러나 가정의학과와 의 경우 2015년 6천1백명에서 2017년 95명으로 감소한 바, 이는 가정의학과 전문의를 충원하지 못하여 공석(公席)으로 두는 대신에 내과전문의가 해당 업무를 맡고 있기 때문이라고 해명하고 있음.
- 민간위탁 기관인 북부병원이 필요한 전문인력을 확충하지 못하고, 안일하게 방치한 결과라고 할 것인 바, 민간위탁의 목적인 특수한 전문지식이나 기술을 확보하여 활용하지 못했다는 판단 근거가 될 수 있음.

나. 운영상황 검토

- 북부병원 진료과 현황을 살펴보면 개원 당시 8개 진료과로 시작했으나 2012년 이후 현재는 6개 진료과로 축소운영하고 있음.(영상의학과와 마취통증의학과 및 안과 3개 진료과 폐지, 한방과 1개과 신설)
- 이러한 축소운영실태는 북부병원이 재활의학과를 특성화한 병원의 특성에서 기인한다고 볼 수 있으나, 노인성 질환 전문병원을 표방한 북부병원에서 영상의학과와 안과가 폐지된 것은 노인성 질환 전문병원이라는 사무를 충실하게 수행하고 있는지에 대한 종합적인 감사가 필요하다고 사료됨.
- * 2016년 건강보험통계연보를 살펴보면 65세 이상 노인 입원 다발생 질병 1순위가0 노년백내장으로 나타남. 또한 정형외과가 북부병원에 존재하지 않는 것도 문제라고 할 수 있는데 같은 통계에서 무릎관절증이 5위, 기타 척추병증이 6위, 요추 및 골반의 골절이 7위, 늑골, 흉골 및 흉추의 골절이 10위로 나타남. 노인 다발성 질병 1~10위까지의 질병 중 절반정도는 북부병원에서 진료와 치료를 할 수 없는 상황임.

<북부병원 진료과 변화>

구분	개원(2006)~2011.01.01	2012.02.22.~현재
	8개 진료과	6개 진료과
진료과	내과, 신경과, 정신과 재활의학과(재활치료실), 가정의학과, 안과 영상의학과, 마취통증의학과(폐지)	내과, 신경과, 정신건강의학과, 재활의학과(재활치료실) 가정의학과, 한방과(신설)

- 북부병원의 인적자원 구성을 살펴보면 북부병원의 전문의 정원이 13명인 바, 병원장을 제외하면 북부병원은 12인의 전문의를 두고 있는데, 북부병원장은 산부인과 전문의이기 때문에 북부병원의 주된 진료과 전문의로 보기 어렵다고 보임.

- 또한 북부병원의 ‘가정의학과 전문의’가 2016년 퇴사한 이후에 충원을 하지 못하여 진료과별 해당 전문의를 충원하지 못하고 있는 상황이며, 병원장이 가정의학과 내 여성클리닉을 운영하고 있으나, 집행부가 북부병원을 민간위탁하고자 하는 사무의 내용은 노인성질환의 전문진료라는 점을 볼 때 (산부인과 전문의에 의한) 여성클리닉 운영실태가 북부병원 민간위탁사무와 어떤 관련성을 갖고 있는지에 대한 검토가 필요하다고 하겠음.

다. 취약계층 진료 현황

- 노인성질환의 전문치료를 전담하는 기관인 북부병원의 환자 중 노인의 비율을 살펴보면 노인은 2015년 54.2%에서 2017년 53.6%로 소폭 하락한 것으로 나타남.
- 아래 표와 같이 의료급여 수급자 및 장애인 그리고 노인 환자 비율은 연도별 편차가 의미있게 나타나지 않고 있음.

<북부병원 취약계층 환자 비율>

구분	2015	2016	2017
의료급여 수급자	17.6	17.6	17.4
장애인	0.7	0.7	0.8
노인 (65세 이상)	54.2	54.1	53.6

라. 의료사회복지 현황(의료사회사업실 및 301네트워크)

- 북부병원은 의료사회사업실과 301네트워크 사업을 통해 의료사회복지사무를 수행하고 있음.
- 먼저 의료사회사업실을 살펴보면 정규직 사회복지사(정원 1명)가 업무를

맡고 있으며, 예산은 2015년 2천5백만원(인건비 제외)에서 2017년 1천7백만원으로 30% 감소하였음.

<북부병원 의료사회사업실 운영현황>

구분		2015	2016	2017	비고
예산(천원)		25,490	21,430	17,980	자체예산
인력	정원/현원	1/1	1/1	1/1	
	구성	사회복지사1	사회복지사1	사회복지사1	
정규직 여부		정규직1	정규직1	정규직1	
자격증 소지		의료사회복지사1	의료사회복지사1	의료사회복지사1	

- 301네트워크와 관련하여 살펴보면, 2015년 예산은 4억1천만원에서 2017년 예산은 3억6천만원으로 약11% 감소한 것으로 나타났으며,
 - 인력구성과 관련하여서도 2015년부터 2017년까지 특별한 변화 없이 운영하고 있는 바, 예산측면과 인력운영측면을 고려하면 사업의 확대가 있다고 보기는 어렵다고 사료됨.(사회복지사 정규직 2명, 비정규직 1명으로 지난 3년간 현상유지하고 있음.)

<북부병원 301네트워크 운영현황>

구분		2015	2016	2017	비고
예산		412,510	332,755	363,055	서울시 보조금
인력	정원	5	5	5	
	현원	5	5	5	
	구성	전문의1,간호사1 사회복지사3	전문의1,간호사1 사회복지사3	전문의1,간호사1 사회복지사3	
정규직 여부		정규직4/계약직1	정규직4/계약직1	정규직4/계약직1	
자격증 소지		의사(전문의)1 간호사1 의료사회복지사3	의사(전문의)1 간호사1 의료사회복지사3	의사(전문의)1 간호사1 의료사회복지사3	

- ‘발굴주의’를 표방하고 있는 301네트워크의 사업실적 중 실제 방문횟수는 연간 2017년 36회, 2016년 57회 등에 그치는 등 한 해 동안 주 1회 이상의 방문진료 및 건강상담 실적조차 확보하지 못하고 있는 실정임.(1년은 52주로 구성됨.)
 - 검토하건데 북부병원의 경우 301네트워크를 확대하기 위하여 의료사회사업실을 축소·운영하는 경향이 있는 것으로 보이는 바, 301네트워크와 의료사회사업을 통폐합하거나, 독자적인 업무분장이 이뤄지도록 전문화된 업무분장을 시행하는 등의 시정 노력이 필요하다고 사료됨.
 - 또한 북부병원이 민간위탁되어 운영되어 온 성과 중 높은 평가를 받고 있는 301네트워크 사업이 과도하게 높은 평가를 받고 있는 것은 아닌지 검토가 요망된다고 하겠음.
- * 전국 12개 국립대학병원을 대상으로 한 연구에 의하면 의료급여환자비율이 높아질수록 수익성은 악화되나 의료사회사업비의 증가는 경상이익률을 증가시키는 정(+)의 관계로 나타난바 있음.⁴⁾ 이러한 상황으로 볼 때 의료사회사업비의 증가는 공공병원의 이익을 증가시키고 취약계층의 진료라는 본래의 가치를 충족시키는 방향이 됨에도 불구하고 의료사회사업비와 301네트워크 사업비의 감소를 통해 북부병원이 공공병원으로서의 정체성이 희석되는 결과가 나타날 것으로 우려된다 할 것임.

마. 이 외의 운영성과와 관련

- 북부병원은 통상임금과 관련하여 소송이 제기되었고 현재 조정이 성립되어 조정금액을 지급해야 하는 상황으로 북부병원이 준법경영을 하지 않은 사례로 여겨지며 통상임금소송과 관련하여서도 소송비용과 지연이자의 발생 등 경영적인 측면에서 오판하여 경영한 측면이 있다고 할 것임.

4) 양중현·장동민·명성민(2014) “패널자료를 이용한 공공의료기관의 공공성과 수익성 관계 분석:의료급여환자를 중심으로” 보건사회연구 34(4) 418-440.

- 해당 소송은 현재 종료되었으나 앞으로 북부병원이 그간 미지급된 임금(약 7억 6천만원) 지급 문제가 남아있기 때문에 북부병원이 단기적으로 재정난에 처할 가능성이 있으며, 인건비 부담은 장기적으로도 경영에 악영향을 줄 수도 있다고 하겠음.

<북부병원 통상임금 관련 소송 내용>

구분	제소일자	소송내역	소송결과	후속조치
통상임금 1차 소송	'15.10.22	임금 청구	원고 전부승소	인용금액 및 소송비용 지급
통상임금 2차 소송	'17.02.22	임금 청구	조정성립	"
통상임금 3차 소송	'17.02.16	임금 청구	조정성립	"
확인소송	'17.06.12	계약만료 이의신청	조정성립	조정금액 지급

<북부병원 통상임금 관련 소송 비용>

(단위: 천원)

구분	인용금액	지연이자	소송비용	합계	비고
1차 소송	404,605	140,836	19,569	565,010	2017.12.04. 지급
2차 소송	183,392	-	6,998	190,390	2017.12.22. 지급
3차 소송	163,013	-	6,433	169,446	2017.12.22. 지급
확인소송	13,500	-	-	13,500	2018.03.09. 지급
계	764,510	140,836	33,000	938,346	

4 종합의견

- 동의안의 대상이 되는 북부병원의 사무를 고려할 때, 전문지식과 기술을 요구하는 등 민간위탁 요건에 부합한다고 할 것임.
- 그러나 적절한 진료 전문의 공석 문제, 주요 진료과(안과 등) 폐지에 따른 환자 불편 등 파급효과, 취약계층 진료 실적 담보 상태, 301네트워크 등 의료사회복지 실적에 대한 독립적·전문적 평가 실시 필요, 통상임금 소송 관련 임금 미지급분이 경영에 미치는 효과 등 현재 수탁기관의 전반적인 업무실적에 대한 엄정한 평가가 수반되어야 할 것으로 사료됨.