

서울특별시 축령정신병원 민간위탁 동의안
검 토 보 고 서

[서울특별시장 제출]

의안번호 1624

I. 동의안 개요

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장
- 나. 제출일자 : 2017년 2월 6일
- 다. 회부일자 : 2017년 2월 8일

2. 제안이유

- 가. 서울특별시 축령정신병원은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제6조 및 「서울특별시립병원 설치 및 운영에 관한 조례」 제10조에 의하여 민간위탁으로 운영 중임.
- 나. 민간위탁 재위탁 추진과 관련하여 「서울특별시행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3에 의거하여 매 4회차 재위탁(8회차)에 해당되어 서울특별시 의회의 동의를 받고자 함.

3. 주요내용

가. 시설 개요

- 시 설 명 : 서울특별시 축령정신병원
- 소 재 지 : 경기도 남양주시 수동면 외방로172번길 58
- 시설규모 : 대지 6,303㎡, 건물 5,260㎡(지하1층, 지상3층)
- 개원일자 : 1997. 3월.



나. 위탁 내용

- 위탁기간 : 3년(2017. 7. 1.~2020. 6. 30.)
- 위탁업무
 - 서울시의 정신질환자 진료 및 공공의료에 관한 사항
 - 서울시 축령정신병원 운영 및 시설물 운영·관리에 관한 사항
 - 기타 병원 운영에 관한 사항
- '17년 예산 : 4,145백만원(시비102, 자체4,043)
- 수탁기관 선정방법 : 재위탁(공개모집)

다. 그간의 민간위탁 추진현황

차수	계약기간	수탁기관	비고
1차	1997. 03. 20~2000. 03. 31	의료법인 축령복음병원	공개모집
2차	2000. 04. 01~2003. 03. 31	의료법인 축령복음병원	재계약
3차	2003. 04. 01~2006. 03. 31	의료법인 축령복음병원	재계약
4차	2006. 04. 01~2009. 03. 31	의료법인 축령복음병원	재계약
5차	2009. 04. 01~2012. 03. 31	의료법인 축령복음병원	재위탁
연장	2012. 04. 01~2012. 06. 30	의료법인 축령복음병원	2개월 연장계약
6차	2012. 07. 01~2014. 06. 30	의료법인 축령복음병원	재위탁
7차	2014. 07. 01~2017. 06. 30	의료법인 축령복음병원	재계약

라. 민간위탁(재위탁) 필요성

- 서울특별시 축령정신병원은 '97년부터 민간위탁으로 운영되어온 정신질환자를 전문적으로 진료하는 병원으로, 공공보건의료에 대한 전문지식과 경험을 축적한 민간전문기관에 위탁 운영함으로써 시민에게 양질의 의료서비스를 제공할 수 있음

3. 참고사항

가. 관계법령

- 정신보건법 제8조

제8조(국·공립정신병원의 설치 등) ① 보건복지부 장관 또는 시·도지사는 정신병원을 설치·운영하여야 한다.

- 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.
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.
8. 서울특별시 축령정신병원

- 나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음
- 다. 합 의 : 해당사항 없음
- 라. 기 타

II. 검토의견 (수석전문위원 김태호)

1 민간위탁사무에 대한 의회 심의의 필요성

- 본 동의안은 서울특별시립 축령정신병원의 민간위탁 운영에 대한 동의안으로 현 수탁기관인 의료법인 축령복음병원과의 계약이 2017년 6월30일 만료됨에 따라 공모를 통해 민간위탁 할 수 있도록 의회의 동의를 구하고자 하는 안임.
- 본 동의안은 매 4회차의 민간위탁 시에는 재계약과 공모 여부를 불문하고 의회의 동의를 얻도록 하는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 근거하여 의회의 동의가 필수적인 사항으로
- 민간위탁의 대상이 되는 축령정신병원은 1997년 개소한 이래 의료법인 축령복음병원이 20년을 운영해 온 서울시의 대표적인 정신보건의료기관 중 하나임.
 - ※ 소 재 지 : 경기도 남양주시 수동면 외방로172번길 58
 - ※ 시설규모 : 대지 6,303㎡, 건물 5,260㎡(지하1층, 지상3층)
 - ※ 개원일자 : 1997. 3월.
 - ※ 병 상 수 : 273병상(운영 273/허가 273)

2 민간위탁사무의 내용과 법적 검토

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따르면 민간위탁 사무의 기준으로 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무에 대하여 민간 위탁할 수 있다고 명시하고 있는 바, 시장이 축령정신병원을 민간위탁하여 수행하고자 하는 사무의 내용은 다음과 같음.
 - ※ 민간위탁 사무의 내용
 - 서울시의 정신질환자 진료 및 공공의료에 관한 사항
 - 서울시 축령정신병원 운영 및 시설물 운영·관리에 관한 사항
 - 기타 병원 운영에 관한 사항

- 정신질환자의 진료에 관한 사항은 「의료법」의 의료인만이 수행할 수 있고, 같은 법 제27조 제1항에서 의료인이 아니면 의료행위를 할 수 없다고 규정되어 있으므로, 축령정신병원 민간위탁사무는 의료인(의사)의 전문적 지식과 기술이 요구되는 사무임.
- 위탁은 공모방식으로 진행될 것인바, 사무의 수행에 적절한 의료법인이 수탁하여 운영할 것으로 예측함.
 - ※ 축령정신병원은 97년 설립당시 의료법인 축령복음병원이 건축부지 약 6,303㎡(1,906평)를 서울시에 기부채납하고 서울시에서는 시비(4,597백만원)를 투입 건축한 병원으로 인근 지역에는 축령복음병원 등 축령복음재단이 운영하는 병원이 존재하여 의료법인 축령복음병원 외에 타 수탁자가 나타나 수탁할 가능성은 거의 없음.
 - ※ 그럼에도 불구하고 본 동의안이 재계약이 아니라 공모에 의한 재위탁인 것은 서울시 민간위탁 관리지침에 의한 것으로 2017년 1월 1일부터 민간위탁 대상 사무가 시설형인 경우 재계약은 1회만 가능¹⁾하기 때문으로 축령정신병원은 의료법인 축령복음병원과 지난 7차 계약(2014.7.1~2017.6.30) 당시 재계약 하였으므로 서울시 민간위탁 관리지침에 의하여 공모에 의한 재위탁을 시행하여야 함.

3 정신의료기관 운영의 적절성 검토

- 「정신보건법」 제8조 제1항은 “보건복지부장관 또는 시·도지사는 정신병원을 설치·운영하여야 한다.”고 하여 시도지사가 정신병원을 설치 운영하여야 하는 의무를 부과하고 있음.
 - ※ 서울시는 은평병원, 용인정신병원, 축령정신병원, 고양정신병원, 백암정신병원의 5개소 정신병원의 운영 외에도 서울의료원 등에 정신의학과를 두고 있음.²⁾
- 시장에게 정신의료기관의 설치 및 운영의 의무가 있음. 의료서비스가 가지는 고도의 전문성 등을 감안한다 하더라도 서울시의 자체적인 행정역량으로 적절하게 제공하기 어려운 것은 아니나(직영병원운영) 효율성 제고 차원에서 민간위탁은 타당성을 가짐.
- 그러나 정신의료기관의 운영에는 인권침해 사건과 같은 민감한 측면이 있으므로 객관적이고 엄정한 지도·감독을 통해 수탁자의 적정한 운영을 집행부가 견인해 나갈 필요가 있음. 그러나 지난 수탁기간 동안 드러난 문제점들을 통해 불 때 집행부의 지도감독계획 등을 확인할 필요가 있음.

1) 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제19조(관리위탁 행정재산의 수탁 자격 및 기간) <생략> ② 행정재산의 관리위탁기간은 5년 이내로 하되, 한 번만 갱신할 수 있다. 이 경우 갱신기간은 5년 이내로 한다. <생략>

2) 「정신보건법」 제8조 제3항 보건복지부장관 또는 시·도지사는 정신병원을 설치하는 경우 그 병원이 지역적으로 균형있게 분포되도록 하여야 하며, 정신질환자에 대하여 지역사회관리가 가능하도록 하여야 한다.

가. 적법적 운영 관련

- 2014년 축령정신병원 감사결과를 토대로 살펴보면, 2014년 감사결과 다수의 문제점이 지적되었음에도 불구하고 2014, 15, 16년에 걸쳐 연 1회만 지도감독이 이루어지는 점은 문제점으로 지적할 수 있음.
- ※ 예를 들어 2015년의 지적사항이 서울시 거주자 비율의 유지 문제인데, 지도감독 이후인 2016년 서울시 거주자 비율은 46%로 2015년의 50%보다 줄어든 상황임.³⁾
- ※ 또한, 의료법인 축령복음병원에서 운영하는 자체운영 병원과 축령정신병원의 접수, 수납공간이 분리되어야 함에도 공동으로 사용하고 있어 병원 내원환자 및 보호자에게 불편을 초래하는 것 등 서울시의 공유재산으로서 활용되기 보다는 의료법인 축령복음병원의 재산처럼 활용되고 있는 것도 문제점임.

<표> 2014~2016 축령정신병원 지도감독 결과

일시	지도점검내용	지적사항 및 조치내용
2014.12.18	특정감사 및 경영감사 조치결과 확인 등	○ 조치내용 <ul style="list-style-type: none"> - 직원소유 차량에 유류비 처리지침 수립함 - 1층 병동 폐쇄문의 열쇠 교체하여 개방형으로 변경 완료함 - 의료폐기물 보관시설 설치관리 개선함 - 의료장비(뇌파검사기) 고장수리 후 사용함 - 입원환자 외부 진찰료등 선입금 개선완료함 - 비급여 수가 결정시 서울시 비급여수가심의회 심의 시행 개선
2015.5.13	협약서 이행여부, 관계법령 준수 등	○ 협약서에 의하여 서울시 거주자에 대하여 70% 비율을 유지해야 하나 이를 지키지 못하고 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 총 입원 환자 대비 서울시민 비율을 충족하기 위하여 개선 계획 수립 후 이행
2016.5.25	협약서 이행여부, 관계법령 준수 등	○ 공동사용 사무실 공간 미 분리로 시립병원 이용환자(보호자) 불편초래 <ul style="list-style-type: none"> - 자체운영 병원과 축령정신병원의 접수, 수납공간이 분리되어야 함에도 공동으로 사용하고 있어 병원 내원환자 및 보호자에게 불편을 초래함. ○ 물품구입 계약구매 부적정 <ul style="list-style-type: none"> - 개원 20주년 기념 준비 물품 구입관련 3건 총 5,844천원을 집행함에 있어 출장부패 지출액 3,300천원 중 사전내부품의 2,750천원을 하고 사후 추가 550천원을 지출품의 결재를 미이행. ○ 회계관계 증빙자료 관리 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 회계관계 서류는 회계관련 일건으로 관련 지출서류를 내부품의, 지출 증빙서류(카드매출전표)를 부서별로 분리 보관하여 일건으로 효율적으로 관리가 되지 않고 있음.

3) 2015년 50%, 2016년 46%로 줄어듦.

<표> 2014년 축령정신병원 감사결과

감사결과	처분요구 사안별 조치내용
축령정신병원 수도광열비 과다 부담	조치내용 : 개별·면적비율에 따른 수도광열비의 당병원 배부 금액과 수입비율에 따른 수도광열비의 당병원 배부 금액의 차이 금액 132,902천원을 전기오류 수정이익으로 당기영업외수익으로 반영하였음.
직원소유 차량에 유류비 지급 부적정	조치내용 : 현재 환자 이송시는 무조건 병원차량이용하고 있어 문제 없음. 병원업무처리시 개인차량 이용과 관련하여 여비교통비 처리 지침 마련
축령정신병원 개방병동 미운영	조치내용 : 개방병동에 해당하는 환자가 없어 운영을 보류한 것이지 개방병동을 폐쇄병동으로 운영하고 있었던 것은 아니었으며, 시설관리상 필요하여 폐쇄문으로 운영하였던 것은 열쇠교체를 통해 개방형으로 변경하였음.
의료폐기물 보관시설 설치관리 부적정	조치내용 : 폐기물 보관표지판 정비설치, 바다 합판+장판 철거 후 콘크리트 미장 보수 및 우레탄 방수바닥 시공
시설물 개보수시 사전승인 미이행	조치내용: 시설물 개보수시 사전승인을 이행토록 조치
뇌파검사기 장기 미사용 및 고장방치	조치내용 : 뇌파장비의 중요부분인 Pen 18개 교체 및 막힌 튜빙 뚫음.
비급여수가를 심의없이 임의 결정	조치내용: 병원 내 심의위원회 회의 거쳐 결정하여 공지 (법정비급여로 심의 없이 가능) 임의비급여 발생 시 비급여수가 심의위원회에 심의 요청키로 함.
동일한 사유의 요양급여 반복 삭감에 대한 조치소홀	조치내용: 직무교육 실시, 급여기준 및 변경 사항 에 대한 내용을 주기적으로 계획하여 직무교육 하기로 함.
입원환자에게 외부 진찰료 등 선입금 부담 예치	조치내용: 입원 시 예치금 선입하지 않고 타과진료 진행시 보호자에서 바로 청구하는 방식으로 변경, 매뉴얼 수정, 예치금 보호자 반환, 직무교육 실시
세탁물 자체 처리대상 미기재 및 처리실적 미보고	조치내용: 세탁물 처리는 '04.11.1부터 외주업체에서 처리하고 있으며 처리대상은 법정양식에 맞추어 기록보관하고 있음. 관할기관의 처리실적 보고는 보고기일인 매년 1.20일까지 보고토록 조치.
서울시립축령정신병원 감사자료 제출거부 등 수감 불량	조치내용: 감사담당관-15306 ('14.10.28)호와 관련 경고처분 받음.

나. 공공의료 수행과 서비스 질 관련

- 축령정신병원을 통해 시민의 정신보건관련 사무를 수행한 결과 2016년 의료급여 환자는 실인원 3,275명, 건강보험환자는 실인원 1,391명으로 나타났으며 의료급여 환자 연인원은 75,193명 건강보험 환자는 11,371명의 진료성과를 보이고 있으나

<표> 축령정신병원 성과

	실인원		연인원	
	의료급여	건강보험	의료급여	건강보험
2016	3,275	1,391	75,193	11,371
2015	3,018	1,133	71,970	7,771
2014	1,964	573	47,332	3,059

- 입원환자 중 서울시민의 비중은 3년간 평균 48%로 나타나 서울시민 축령정신병원에 입원하는 서울시민 비중은 그리 높지 않은 것으로 보임. 서울시가 축령정신병원을 위탁하여 운영하는 것이 서울시민수익적 행정행위인지 의구심 존재함.
※ 다만, 의료급여환자 비율이 높은 점은 장점으로 볼 수 있음.

<표 > 입원환자 중 서울시민 비율

2014년	2015년	2016년
48%	50%	46%

- 입원환자 진단명을 통해 살펴보면 조현병(schizophrenia)가 가장 많은 수를 차지하고 있으며 다음으로 알코올 의존증, 정신지체, 양극성 장애 등의 순으로 나타나 치료를 위해 적절한 보호조치가 필요한 환자들이 입원하는 것으로 파악할 수 있음.
- 서비스 질을 살펴보기 위하여 정·현원을 살펴보면 의사직은 5명 정원에 현원 4명이며, 간호사는 15명 정원에 현원 11명으로 나타나 정원에 미달하는 인원이 진료하고 있는 것으로 나타남.

<표 > 축령정신병원 정현원표(의사, 간호사)

구분	전문의			간호사		
	계	남	여	계	남	여
정원(A)	5			15		
현원(B)	4	4		11	2	9

- 현재 축령정신병원은 273병상을 허가 받고 운영중에 있는데 전문의는 4명, 간호사는 11명으로 입원환자 60명당 1인의 전문의를 두게 하는 법적 기준에 미달한 것으로 나타나며, 마찬가지로 간호사는 13인당 1인을 두게 한 법적 기준에 미달하는 것으로 나타나 축령정신병원의 업무추진실적과 서비스 질에 대한 의구심 가지게 함.
- 입원환자 중 서울시민의 비율이 낮은 점, 정원대비 현원 부족하여 적절한 서비스가 이루어지기 어려운 점 등 현재 운영과 관련하여 드러난 문제점은 축령정신병원이 서울시 외각에 위치한 관계로 지도·감독이 잘 이루어지지 않고 있었기 때문으로 추측함.
 - ※ 다만, 지리적 특성 등으로 인하여 취업자가 작은 점, 업무의 과중, 서울시민의 경우 은평병원 등 대체 선택 가능한 자원이 있는 점, 최근의 탈원화 추세 등을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.
 - ※ 그럼에도 불구하고 민간위탁 시설이 법적기준을 충족하지 않고 운영하고 있는 것과 집행부의 적절한 지도감독이 이루어지지 않고 있던 것은 문제로 받아들여짐.
- 서울시는 병원평가의 전문성을 제고하기 위하여 공공의료지원단 등을 통해 성과평가를 수행하고 있으며 추후 공공보건의료재단을 통해 성과평가를 계속하여 진행할 것으로 밝히는 바 본 동의안의 대상 사무에 대하여 집행부가 적절한 관리를 수행할 수 있는 가에 대하여 집행부의 해명 필요하다 하겠음.

4 종합의견 및 향후과제

- 민간위탁하고자 하는 사무의 내용이 단순 행정행위가 아닌 전문적인 서비스 제공인 것을 이유로 효율성 측면에서 본 사무의 민간위탁은 타당하다고 할 것이나
 - ※ 조직과 정원의 문제가 해결된다면 은평병원처럼 직영운영이 가능 할 수도 있음.
- 집행부 지도감독의 정도가 낮은 것으로 추측되는 근거들이 다수 발견되어 집행부의 책임성 있는 역할이 요구된다 할 것이며, 재위탁(공모)를 수행 할 때 이에 대한 대책마련이 요구된다 할 것임. 이에 본 동의안의 처리에 주의해야 할 것으로 사료됨.
 - ※ 낮은 서울시민 이용률 외에도 직원 정현원과 같은 문제는 지도감독이 제대로 이루어지지 않은 결과로 보임. 이러한 추세를 감안하면 전문적이고 높은 질의 서비스를 제공하기 위하여 민간위탁 하는 것은 의미가 없음. 법적 기준에 미달하는 인적 구성은 병원을 운영하며 낮은 질의 서비스를 제공할 가능성이 높고 이 결과는 환자 개인과 사회공동체 전체에 치명적인 결과로 다가올 수 있다는 점에서 집행부의 노력이 요구된다 하겠음.
 - ※ 본 동의안의 처리에 앞서 집행부의 충분한 설명이 필요할 것으로 보임.

참고자료

<표> 정신의료기관의 의료원 등 종사자의 수

종사자의 수 종사자의 자격	종사자의수
	정신병원과 병원급 이상의 의료기관에 설치된 정신과
정신과전문의	입원환자 60인당 1인을 두되, 그 단수에는 1인을 추가한다. 이 경우 정신과전공의는 이를 정신과전문의 0.5인으로 본다.
간호사	입원환자 13인당 1인을 두되, 그 단수에는 1인을 추가한다. 이 경우 간호사 정원의 2분의 1의 범위안에서 간호조무사를 간호사로 갈음할 수 있다.
전문요원	입원환자 100인당 1인을 두되, 그 단수에는 1인을 추가한다. 이 경우 전문요원의 자격취득을 위하여 수련 중인 자로서 수련기간이 1년을 경과한 자는 이를 전문요원 0.5인으로 본다

비고: 외래환자 3명, 낮병동 환자 2명은 이를 각각 입원환자 1명으로 본다.