

● 제287회 ●

서울특별시의회(정례회)

제3차 보건복지위원회

서울특별시 통합건강증진사업 지원단 운영

민간위탁 동의안

검 토 보 고 서

2019. 6. 19.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【 서울특별시장 제출 】

의안번호 719

I. 조례안 개요

1. 제출자 및 제안경과

- 가. 제출자 : 서울특별시장
- 나. 제출일 : 2019. 5. 24.
- 다. 회부일 : 2019. 5. 30.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 지역보건법 제3조(국가와 지방자치단체의 책무), 보건의료기본법 제31조(평생국민건강관리사업), 지역보건법 제30조에 의하여 민간위탁으로 운영하고 있는 「서울특별시 통합건강증진사업 지원단」에 대해
- 금번 수탁기간 만료가 도래함에 따라, 전문성과 사업성을 갖춘 능력 있는 민간단체가 선정되어 효율적으로 운영할 수 있도록 하기 위하여 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조 제2항에 의거 서울특별시의회의 동의를 얻어 민간에 위탁하고자 함

나. 주요내용

(1) 사업개요

- 위탁사무명 : 서울특별시 통합건강증진사업 지원단 운영
- 위탁기간 : 2020. 01. 01 ~ 2021. 12. 31.(2년간)
- 사업비 : 485백만원 (※ 2019년 885백만원)
- 수탁기관 선정방법 : 재위탁(공개모집)

(2) 주요 위탁내용

- 지역사회 중심의 건강증진 전문가 지원체계 구축
- 서울시 통합건강증진사업 방향 및 계획수립·보건소 기술지원
 - 지역현황을 고려한 지역사회 통합건강증진사업 방향 수립 지원
 - 지역여건 및 사업목표에 부합하는 서울시 및 보건소 계획수립 지원 및 계획서 종합검토·환류
- 지역사회 건강증진사업에 대한 모니터링 및 성과관리 기술지원
 - 서울시 사업운영 현황 점검 및 자문을 통한 사업수행 지원
 - 지역사회 통합건강증진사업 평가지원 및 결과 환류
- 지역사회 통합건강증진사업 담당인력 교육계획 및 교육·훈련
 - 서울시 보건소 서비스 제공인력 교육기획 및 운영
 - 보건소 사업내용 및 교육수요 파악
 - 교육수요에 따른 교육과정 및 교육내용 선정 등 교육 기획
 - 보건사업기획 교육, 사업수행 전략 등에 대한 자체교육 계획 수립 및 운영

- 근거기반 사업 수행을 위한 연구 및 정보제공
 - 서울시 지역현황 자료 분석 및 과학적 근거에 기반한 사업관련 자료 제공
 - 국내외 건강증진사업 우수사례 분석 제공
 - 지역 건강문제, 사업성과 진단 등 지자체 역량강화를 위한 워크숍 운영
- 서울시 중점사업 수행·지원(신체활동, 절주, 영양, 비만) 및 기타 서울시가 요청하는 통합건강증진사업 관련 업무 등

(3) 민간위탁 추진 근거 및 현황

- 민간위탁 추진근거
 - 지역보건법 제30조 및 동법시행령 제23조
 - 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한조례 제4조 제1항
- 민간위탁 추진현황

※ 건강생활실천통합서비스기술지원단 위탁 현황

- 1차 : 2010.04.16.~'10.12.31 (공개모집, 한림대학교 산학협력단)
- 2차 : 2011.03.10.~'11.12.31 (공개모집, 인제대학원대학교 산학협력단)
- 3차 : 2012.03.29.~'13.02.28 (재계약, 인제대학원대학교 산학협력단)
(2012.12.12. 서울시의회 보건복지위원회 동의)

※ 통합건강증진사업지원단으로 통합(2013년)

- 4차 : 2013.04.11.~'14.02.28 (재계약, 인제대학원대학교 산학협력단)
(2013년.12 18. 서울시의회 보건복지위원회 재위탁 보고)
- 5차 : 2014.04.15.~'17.02.28 (재계약, 인제대학원대학교 산학협력단)
(2016.6.20. 268회 서울시의회 보건복지위원회 재위탁 보고)
- 6차 : 2017.03.01.~'19.12.31 (공개모집, 이화여자대학교 산학협력단)

(4) 민간위탁 추진 필요성

- 서울시 통합건강증진사업은 서울시민을 대상으로 영양, 비만 관리 등 13개 사업영역에 대해 지속적인 관리 및 효율적 기술 지원을 통하여 서울시민 건강수명 연장 및 건강형평성 제고를 위한 사업으로,
- 표준화된 매뉴얼 수행과 전문적인 지식, 다년간의 경험이 있는 전문기관의 노하우가 필요하므로 통합적 서비스를 제공 할 수 있는 민간위탁으로 추진하는 것이 타당하다고 판단됨

다. 참고사항

(1) 관계법령

- 지역보건법 제30조(권한의 위임 등), 동법시행령 제23조(업무의 위탁 및 대행)
 - ② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이법에 따른 지역보건 의료기관의 기능 수행에 필요한 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건의료 관련기관·단체에 위탁하거나, 「의료법」 제2조에 따른 의료인에게 대행하게 할 수 있다.
- 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조(민간위탁 사무의 기준 등) 제1항 제3호
 - ① 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검

정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니
하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.

3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무

(2) 기타사항 : 해당없음

II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 동의안의 제출경위

- 본 동의안은 서울특별시 통합건강증진사업 지원단의 운영 사무를 민간위탁하고자 제출된 것으로 서울특별시 통합건강증진 지원단의 경우 그 사무명은 변경된바 있으나 아래와 같이 민간위탁되어 수행되어 온 사무임.

※ 건강생활실천통합서비스기술지원단 위탁 현황

- 1차 : 2010.04.16.~'10.12.31 (공개모집, 한림대학교 산학협력단)
- 2차 : 2011.03.10.~'11.12.31 (공개모집, 인제대학원대학교 산학협력단)
- 3차 : 2012.03.29.~'13.02.28 (재계약, 인제대학원대학교 산학협력단)
(2012.12.12. 서울시의회 보건복지위원회 동의)

※ 통합건강증진사업지원단으로 통합(2013년)

- 4차 : 2013.04.11.~'14.02.28 (재계약, 인제대학원대학교 산학협력단)
(2013년.12 18. 서울시의회 보건복지위원회 재위탁 보고)
- 5차 : 2014.04.15.~'17.02.28 (재계약, 인제대학원대학교 산학협력단)
(2016.6.20. 268회 서울시의회 보건복지위원회 재위탁 보고)
- 6차 : 2017.03.01.~'19.12.31 (공개모집, 이화여자대학교 산학협력단)

- 시장이 위탁하려는 사무의 내용은 다음과 같으며 수탁기관 선정은 재위탁(공개모집)을 통해 수탁기관을 선정하고자 하는 것임.

서울특별시 통합건강증진 지원단의 사무

- 지역사회 중심의 건강증진 전문가 지원체계 구축
- 서울시 통합건강증진사업 방향 및 계획수립·보건소 기술지원
 - 지역현황을 고려한 지역사회 통합건강증진사업 방향 수립 지원
 - 지역여건 및 사업목표에 부합하는 서울시 및 보건소 계획수립 지원 및 계획서 종합검토·환류
- 지역사회 건강증진사업에 대한 모니터링 및 성과관리 기술지원
 - 서울시 사업운영 현황 점검 및 자문을 통한 사업수행 지원
 - 지역사회 통합건강증진사업 평가지원 및 결과 환류
- 지역사회 통합건강증진사업 담당인력 교육계획 및 교육·훈련
 - 서울시 보건소 서비스 제공인력 교육기획 및 운영
 - 보건소 사업내용 및 교육수요 파악
 - 교육수요에 따른 교육과정 및 교육내용 선정 등 교육 기획
 - 보건사업기획 교육, 사업수행 전략 등에 대한 자체교육 계획 수립 및 운영
- 근거기반 사업 수행을 위한 연구 및 정보제공
 - 서울시 지역현황 자료 분석 및 과학적 근거에 기반한 사업관련 자료 제공
 - 국내외 건강증진사업 우수사례 분석 제공
 - 지역 건강문제, 사업성과 진단 등 지자체 역량강화를 위한 워크숍 운영
- 서울시 중점사업 수행·지원(신체활동, 절주, 영양, 비만) 및 기타 서울시가 요청하는 통합건강증진사업 관련 업무 등

2 민간위탁 대상사무 여부에 대한 법적 검토

- 지역사회 통합건강증진사업이란 지자체가 지역사회 주민을 대상으로 실시하는 건강생활실천 및 만성질환 예방, 취약계층 건강관리를 목적으로 하는 사업을 통합하여 지역특성 및 주민수요에 맞게 기획·추진하는 사업임.
 - 기존 획일적인 국가주도형 top-down 방식을 탈피하여 지자체의 선택권과 자율성을 제고함으로써 지역여건에 맞는 건강증진사업을 추진할 수 있도록 제도가 개선되어 현재까지 운영하고 있음.
 - 「지역보건법」에서는 지역사회통합건강증진지원단의 운영과 관련하여 명문화된 규정은 없으며, 보건복지부의 국비보조금 대상 사업으로서 복지부의 지침에 따라 사업을 운영하고 있음.
- 이러한 건강증진사업은 「지역보건법」 제30조¹⁾ 및 「지역보건법 시행령」 제23조²⁾에 따라 민간위탁하여 수행할 수 있음.

1) 「지역보건법」 제30조(권한의 위임 등) ① 이 법에 따른 보건복지부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다.

② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이 법에 따른 지역보건의료기관의 기능 수행에 필요한 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건의료 관련기관·단체에 위탁하거나, 「의료법」 제2조에 따른 의료인에게 대행하게 할 수 있다.

③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제2항에 따라 업무를 위탁한 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있고, 의료인에게 그 업무의 일부를 대행하게 한 경우에는 그 업무수행에 드는 실비(實費)를 보조할 수 있다.

2) 「지역보건법 시행령」 제23조(업무의 위탁 및 대행) ① 법 제30조제2항에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 업무를 보건의료 관련기관·단체에 위탁할 수 있다.

- 동 사무가 법으로 명확하게 무엇을 해야 하는지 규정하고 있지 않으나, 보건복지부의 국비 보조와 사업 안내에 의하여 수행되는 사업이고, 「지역보건법」에서 지방자치단체장이 수행할 수 있도록 하는 사업을 광의로 해석하면 보건복지부의 지침에 의한 사업으로 분류된다고 사료 됨.임.3)

3 민간위탁 대상사무 여부에 대한 정책적 검토

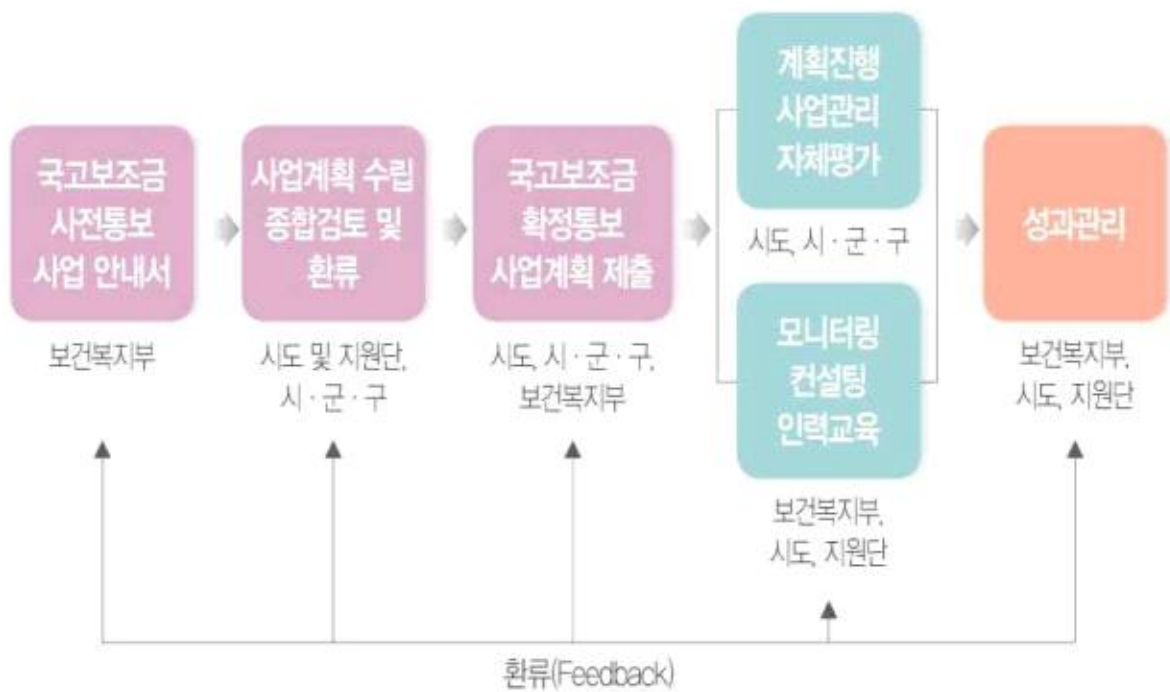
가. 사업의 내용에 대한 검토

- 통합건강증진사업 지원단의 사업 영역은 금연, 절주, 신체활동, 영양, 비만예방관리, 구강보건, 심뇌혈관질환예방관리, 한의약건강증진, 아토피·천식 예방관리, 여성어린이특화, 치매관리, 지역사회중심재활, 방문건강관리 등에 관해 자치구 보건소가 역할과 기능을 할 수 있도록 지역사회 특성과 주민의 요구가 반영된 프로그램 및 서비스 등을 기획·추진하고 있음.
- 이는 최근 커뮤니티 케어로 강조되는 지역사회 건강돌봄서비스의 방식 중 하나로 평가할 수 있으며, 보건복지부는 사업 영역 간 경계를

3) 제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 지역보건의료에 관한 조사·연구, 정보의 수집·관리·활용·보호, 인력의 양성·확보 및 고용 안정과 자질 향상 등을 위하여 노력하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 지역보건의료 업무의 효율적 추진을 위하여 기술적·재정적 지원을 하여야 한다. ③ 국가 및 지방자치단체는 지역주민의 건강 상태에 격차가 발생하지 아니하도록 필요한 방안을 마련하여야 한다.

없애고, 주민 중심으로 사업을 통합·협력하여 수행하는 것을 권장함으로써 지역사회 내 촘촘한 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있음.

- 그러나 그림에서 보듯이 서울시의 지원단은 통합건강돌봄서비스의 모니터링, 컨설팅, 인력교육 등의 역할을 하게 되며 자치구에서 시행하는 사업에 대한 성과관리 역할을 맡게 되고 실제 수행은 각 자치구의 보건소가 사업을 수행하게 됨.



- 또한 통합건강증진사업 지원단은 시도 단위에서 주민의 건강증진 향상을 위한 사업을 개발·추진, 관할지역 시·군·구와 ‘공동사업’을 개발하여 추진 할 수 있으며, 시·군·구 사업 담당인력에 대한 체계적인 교육계획을 수립하여 교육기관을 지정하고 교육사업을 관리하는 등 25개구 자치구 전체에 영향을 미칠 수 있는 조직임.

- 통합건강증진사업에서 관리하는 성과지표는 다음의 <표>와 같은데 통합건강증진사업이 의학 및 간호학적 지식보다는 보건학적 지식과 대처를 더욱 요구하는 것으로 볼 수 있음.
- 모든 지표의 관리가 아닌 지역사회 특성에 맞춘 지표 설정 및 관리를 의미함. 지표의 선정기준은 지역사회 건강현황, 주민 수요, 전년도 평가결과 등 다양한 현황자료에 근거한 핵심성과목표를 수립하고, 이에 따른 지표를 선정하는 것임.

<표> 2019년 통합건강증진사업 주요 관리 지표

건강생활 실천	만성질환 예방 · 관리
건강생활 실천 만성질환 예방 · 관리 ① 성인 남자 현재 흡연율 ② 흡연자의 금연시도율 ③ 비흡연자의 직장실내 간접흡연 노출률 ④ 월간 음주율 ⑤ 고위험 음주율 ⑥ 영양표시 독해율 ⑦ 5일 이상 아침식사 실천율 ⑧ 걷기 실천율 ⑨ 유산소 신체활동 실천율(★) ⑩ 비만유병률(★) ⑪ 모유수유 실천율 ⑫ 어제 점심식사 후 칫솔질 실천율	⑬ 혈압 인지율 ⑭ 혈당 인지율 ⑮ 1년 후 300일 이상 고혈압 투약 순응률 ⑯ 1년 후 300일 이상 당뇨 투약 순응률

- 따라서 각 자치구의 현안을 모니터링 하고 자치구에 적절한 기술적인 지원을 할 수 있는 조직이 필요함. 다만 집행부가 이에 대하여전문조직의 필요성을 느껴 해당 사무를 민간위탁하고자 하는 것으로 파악할 수 있음.

나. 세부사업 분리의 필요성

- ‘통합건강증진사업 지원단 운영’은 예산서상 세부사업명으로 명시되어 있지 않음.
 - 2019년 예산사업설명서를 보면 지역사회 통합건강증진사업 지원단 금연분과 운영에 4억원, 건강도시환경조성 사업 중 지원단 운영(통합건강증진사업지원단 내 센터) 4개소 운영에 2억원, 서울시 통합건강증진사업 운영에 2억 8천 5백만원 등으로 3개팀의 세부사업 3개가 통합되어 총 8억8천5백만원으로 구성되어 있음.
 - 동 사업의 민간위탁 성과에 대하여 책임있는 부서가 필요한 상황으로 이에 대하여 예산의 간명성을 높일 수 있도록 2020년 부터는 예산의 세부사업명으로 구분하여 작성할 필요성이 있다고 하겠음.
- 이에 동 사업의 성과를 올바르게 측정하기 위하여 민간위탁동의안을 처리하기에 앞서 예산구조에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.
 - 다음 표를 참조하면 건강생활팀 소관의 ‘지역사회 통합 건강증진’ 사업으로 민간위탁금(2억8천6백만원)이 예산에 계상되어 있으나,

집행부는 통합건강증진사업 지원단에게 민간위탁 범위를 건강정책팀 소관의 '금연도시 서울만들기 사업'과 건강환경지원팀 소관의 '건강도시환경조성 사업'을 포함하고 있음.

- 금번 민간위탁 대상 사업의 범위를 명확히 특정하여 이를 예산서 상에도 구체적으로 반영·명시해야 할 것으로 사료됨.

<표> 통합건강증진사업 지원단 민간위탁금

(단위: 천원)

부서명		세부 사업명	통계목	예산
건강 증진과	건강정책팀	금연도시 서울만들기	민간 위탁금	400,000
	건강환경지원팀	건강도시 환경조성		200,000
	건강생활팀	지역사회 통합 건강증진		285,804

4 종합 검토 의견

- 지역사회보건향상을 위한 기술의 지원, 주민참여의 요소를 생각해 볼 때 서울시의 직영체계 보다는 민간전문가가 동 사업을 수행하는 것이 타당할 수 있는 것으로 사료됨.
- 다만, 현재의 예산구조가 복잡한 점을 미루어 볼 때 동 사업 성과를 면밀히 측정하기 위하여서 동 사무 동의안 처리에 앞서 예산의 간명성을 높일 수 있는 조치가 필요한 것으로 여겨짐.