

● 제291회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 고양정신병원 민간위탁 동의안
검 토 보 고 서

2020. 3. 3.

보건복지위원회
수석전문위원

【서울특별시장 제출】

의안번호 1335

I. 제출자 및 제출경과

1. 서울특별시 고양정신병원 민간위탁 동의안

- 가. 의안번호 : 1335
- 나. 제출자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2020년 2월 5일
- 라. 회부일자 : 2020년 2월 12일

II. 제안이유

- 가. 서울특별시고양정신병원은 「서울특별시립병원 설치 및 운영에 관한 조례」 제10조에 의하여 민간위탁으로 운영 중인 시립병원으로서,
- 나. 의료법인 등의 전문성과 노하우를 활용하여 시민의 정신보건 향상과 양질의 의료서비스 제공 및 효율적인 병원운영을 위해 민간위탁을 추진하기 위하여 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제4조의3 제2항에 의거 서울특별시의회 동의를 받고자 함

Ⅲ. 주요내용

가. 위탁사무명 : 서울특별시 고양정신병원 민간위탁 동의안

나. 시설 개요

- 시설명 : 서울특별시고양정신병원
- 소재지 : 경기도 고양시 덕양구 통일로 1102번길 46
- 규 모 : 대지 5,459㎡, 건물 6,102.61㎡(지상3층 / 지하1층)
- 허가병상 : 299병상
- 준공일 : 1998.12.23.(개원일 : 1999.03.16.)



가. 위탁사무명 : 서울특별시 광역치매센터운영 민간위탁

나. 시설개요

- 소 재 지 : 서울특별시 종로구 을곡로 190 여전도회관 1층(임대)
- 시설규모 : 310.77㎡
- 현 수탁기관 : 서울대학교병원(2017.4.1.~2018.12.31.)
- 운영인력 : 총 10명(센터장 1 사무국장 1, 팀원 8)

다. 주요위탁 내용

- 위탁기간 : 5년(2020.04.09~2025.04.08)
- 위탁업무
 - 서울시의 정신질환자 진료 및 공공의료에 관한 사항
 - 병원 운영 및 시설물 운영 관리에 관한 사항
 - 기타 병원 운영에 관한 사항
- 소요예산 : 비 예산
- 수탁기관 선정방법 : 공개모집(재위탁)

라. 민간위탁 추진 근거 및 현황

- 민간위탁 추진근거
 - 서울특별시립병원 설치 및 운영에 관한 조례 제10조, 제11조 및 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제6조
- 민간위탁 추진현황
 - 1차 : 1999.02.09.~2002.02.08.(3년, 의료법인 모덕의료재단)
 - 2차 : 2002.02.09.~2005.02.08.(3년, 의료법인 모덕의료재단)
 - 3차 : 2005.02.09.~2008.02.08.(3년, 의료법인 모덕의료재단)
 - 4차 : 2008.02.09.~2011.02.08.(3년, 의료법인 모덕의료재단)
 - 5차 : 2011.02.09.~2014.04.08.(3년, 의료법인 모덕의료재단)*
 - * 2개월 위탁 기간 연장 포함
 - 6차 : 2014.04.09.~2017.04.08.(3년, 의료법인 모덕의료재단)
 - 7차 : 2017.04.09.~2020.04.08.(3년, 의료법인 모덕의료재단)

마. 민간위탁(재위탁) 필요성

- 서울특별시 고양정신병원은 병원 운영에 따른 일체의 경비는 수탁 법인이 부담하고, 결산결과 발생한 이익잉여금은 병원운영에 따른 결손금의 처리 및 병원설립 목적을 위한 시설투자 이외의 용도에 사용할 수 없도록 협약 후 민간 위탁하였기에, 현재까지 서울시 보조금 지원 없이 운영되었음.
- 서울시의 정신질환자 진료 및 공공의료를 위해 필요하고, 현재의 제7차 민간위탁 협약 기간 만료일(2020.04.08.) 도래에 따라 고양정신병원 민간위탁(재위탁) 적격자 공개모집·선정을 하고자 함.

IV. 참고사항

가. 관계법령

- 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 제21조

제21조(국립·공립 정신병원의 설치 등) ① 국가와 지방자치단체는 국립 또는 공립의 정신의료기관으로서 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.

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.

8. 서울특별시 용인정신병원

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기타사항 : 고양정신병원 민간위탁(재위탁) 추진계획 수립('19.9.)

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 동의안 제출 개요

- 본 검토보고의 대상이 되는 민간위탁 사무는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의 3)¹⁾ 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제21조²⁾ 등에 따라 서울시가 정신의료기관을 설치하고 고양정신병원을 민간의료법인에 위탁하여 운영하고자 제출한 안임.

2 동의안의 검토

가. 민간위탁 동의안의 제출 경위와 관련

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조는 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다고 하여 민간위탁할 수 있는 사무를 1. 단순 사실행위인 행정작용, 2. 능률성이 현저히 요청되는 사무, 3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무, 4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무로 규정하고 있음.

1) 제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)의 동의를 받아야 한다.

② 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.

③ 생략 ④ 생략

부칙 < 제6567호 >

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(의회동의 절차의 특례) 의회의 동의를 받지 않은 사무의 경우 제4조의3제2항 단서에도 불구하고 조례 공포 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야 한다.

2) 제21조(국립·공립 정신병원의 설치 등) ① 국가와 지방자치단체는 국립 또는 공립의 정신의료기관으로서 정신병원을 설치·운영하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체가 정신병원을 설치하는 경우 그 병원이 지역적으로 균형 있게 분포되도록 하여야 하며, 정신질환자가 지역사회 중심으로 관리되도록 하여야 한다. ③ 제1항에 따른 정신병원은 제12조제1항부터 제3항까지에 따른 정신건강증진사업을 수행하고 정신건강증진사업 인력에 대한 교육·훈련을 담당한다.

- 동 검토보고의 대상이 되는 사무는 정신의료기관의 운영이라는 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무로 판단되는 바 사무의 위탁과 관련하여 법률적용에의 하자는 없다고 할 것임.
 - 정신의료기관의 운영은 의사 외에도 간호사, 사회복지사, 정신보건사회복지사, 정신보건간호사 등 전문인력의 참여를 요구하기 때문에 전문지식이나 기술을 요하는 사무로 볼 수 있다고 하겠음.
- 집행부는 해당 동의안을 제출하며 관련한 법적 근거로 「정신보건법」 제8조를 근거로 제시하고 있으나 해당 법률은 이후 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제21조로 개정되었기 때문에 집행부가 동 사무의 법적 성질을 명확하게 이해하고 있는지에 대한 의구심 존재함.

나. 사업실적의 검토

- 집행부는 관련하여 사업실적을 제출한 바 사업실적은 다음과 같음. 먼저 진료실적과 관련하여 병상가동률은 3년간 평균 95.7%의 병상가동률을 보여 양호한 것으로 나타남.

구분	2016		2017		2018	
	연인원	비율	연인원	비율	연인원	비율
보험	29,898	29.1%	30,963	30.0%	26,316	25.4%
의료보호	76,514	71.9%	72,384	70.0%	77,439	74.6%
계	106,412	100.0%	103,347	100.0%	103,755	100.0%
병상가동률	97.5%		94.7%		95.1%	

- 그러나 이용자 만족도와 관련하여서는 만족도가 낮아지는 경향이 관측

되고 있음. 전반적으로 만족도가 하락하고 있으나 2017년과 2018년을 비교해 볼 때 큰 폭의 하락이 관찰되고 있음. 아래의 표는 고양정신병원에서 설문조사한 결과임.

설문내용		2016년	2017년	2018년
입원환경에 관한 문항	환의교환 만족	94.1	97.3	82.6
	식사제공 만족	90.2	90.9	78.2
	병실 잠자리 만족	93.6	94.2	82.2
	병실 청결도 만족	90.7	94.5	81.6
	병실 난방 만족	87.9	92.1	83.0
	병실 냉방 만족	88.9	94.5	82.6
	화장실 청결 만족	93.9	95.5	80.6
	화장실 편리 만족	90.2	96.7	82.8
입원환경에 관한 문항		91.2	94.5	81.7
입원생활에 관한 문항	개인물품 구비 만족	84.4	85.1	77.8
	개인사물함 사용 만족	88.8	85.7	78.0
	면회실 이용 만족	87.6	87.4	78.6
	외부연락 만족	85.2	88.3	80.6
입원생활에 관한 문항		86.5	86.6	78.8
병원직원 에 관한 문항	존중받고 있는 느낌	89.9	85.9	80.4
	주치의 서비스 만족	86.9	93.6	81.2
	주치의 치료 신뢰도	87.5	94.4	81.4
	간호사, 보호사 진료서비스 만족	92.6	90.4	79.8
	도움 요청 시 응답만족	90.7	88.4	78.2
병원직원 에 관한 문항		89.8	90.5	80.2

3 동의안 사무의 관리감독에 대하여

- 민간위탁에 대한 법률적, 절차적 타당성이 일부 인정된다고 할 수는 있을 것이나 민간위탁기관에 대한 관리감독의 책임은 서울시 집행부가 가지고 있다고 할 것임. 그러나 집행부는 해당 사무에 대한 관리감독 책임에 있어 적절하지 않았음.

- 집행부는 민간위탁동의안을 제출하며 민간위탁(재위탁)의 필요성이라는 내용을 통해 다음과 같은 의견을 밝히고 있음.

○ 서울특별시 고양정신병원은 병원 운영에 따른 일체의 경비는 수탁 법인이 부담하고, 결산결과 발생한 이익잉여금은 병원운영에 따른 결손금의 처리 및 병원설립 목적을 위한 시설투자 이외의 용도에 용할 수 없도록 협약 후 민간 위탁하였기에, 현재까지 서울시 보조금 지원 없이 운영되었음.

- 그러나 사무에 대한 관리감독이 적절히 이루어지지 않아 병원 회계에 심각한 손실을 끼친 일이 존재하며, 유사한 일이 반복되어 왔음. 병원 회계의 손실은 결과적으로 서울시 재산에 대한 손실이 되기 때문에 서울시는 관리감독의 책임이 있음에도 불구하고 병원회계에 손실을 끼친 것을 인지한 시점(2014년)이 지난 후에도 같은 법인과 재계약하는 등 민간위탁 사무를 걱정하게 감시했다고 보기는 어렵다고 할 것임.
- 이에 따라 해당 사무를 민간위탁 하는 경우, 수탁법인의 책임성이 강조되어야 할 것이며 책임성은 집행부의 철저한 지도감독을 통해 그 내용이 공증된다는 점에서 집행부가 해당 사무를 민간위탁하고 방치한 것은 아닌지 의구심이 있다고 할 것임.

4 종합의견

- 고양정신병원을 민간위탁하여 운영하는 것은 법률적, 제도적인 하자는 없으나 집행부가 해당 병원을 민간위탁하여 운영하는 것에 이어 행정

의 책임성이 강조되어야 할 것임.

- 적절한 지도감독이 없어 나타난 회계부정사건이나, 이용자 만족도의 급격한 하락 등은 해당 서비스를 전문성 있는 기관에 위탁하여 운영하는 것이 타당한 것인가에 대한 의구심을 가지게 한다고 할 수 있음.
- 또한 동의안의 심의와 관련하여, 동의안의 심의 시 서울시 외곽에 위치한 대형정신의료기관의 필요성에 대한 논의를 통해 해당 기관을 계속하여 운영해야 하는 것인지, 집행부의 적절한 답변이 필요하다고 할 것임.