

서울시립정신병원 운영개선 방안에 관한 연구

서울시정신보건센터

I. 서 론

공공의료기관은 일반적으로 공공성을 지닌 의료사업을 수행하는 기관으로 중앙 또는 지방자치 단체 등 정부기관이 재정을 지원하거나 의료서비스의 제공을 담당하여 사업수행을 지원하는 기관으로 정의할 수 있음.¹⁾

서울특별시에는 공공의료기관으로서 산하에 12개의 각기 다른 역할이 부여 된 시립병원을 두고 있음. 민간위탁 정신병원(용인·백암·축령·고양)은 건립된 지 10년 이상 경과하여 서울특별시 보건정책담당관에서는 누수 및 노후 된 시설물을 개·보수하여 효율적이며 쾌적하고 안전한 시설 물로 관리할 계획을 수립함.

최근 민간정신병원의 급격한 증가로 정신과 병상은 선진 외국에 비할 때 적정 수준을 확보하여 과거보다 정신과 진료의 접근성은 높아졌지만 민간기관이 정신보건서비스의 대부분을 제공하면서 정신과 서비스에 대한 표준적인 적정 진료가 확립되지 못하고 있음. 또한, 정신보건 수요가 늘어나고 정신보건의 문제가 새롭게 사회에서 제기되고 있지만 국가차원에서 체계적인 자료 수집 및 대책마련이 이루어지지 못하고 있음. 정신보건 서비스 수요와 공급, 재활서비스에 대한 평가, 정신건강 증진 등 국가적 차원에서 장기적으로 평가, 관리해야 하는 과제가 산적해 있으며, 이에 대한 전문적 연구와 장기적 계획 수립이 필요함.²⁾

이에 서울시에서는 서울시 정신보건서비스 제공의 기반이 되는 시립정신병원의 역할을 담당하기에 적절한 운영방식을 검토해보고 그 결과에 따라 운영개선방안 또는 매각방안을 마련하는 것이 필요함. 본 연구의 목적은 서울시립 정신병원의 운영형태 및 서비스 제공형태에 대한 전반적인 검토를 통해 위탁운영 정신병원의 타당성을 검토하고 운영개선방안을 마련하고자 함.

구체적인 연구 목적은 다음과 같음.

첫째, 서울특별시립병원 운영현황 및 실태를 파악함.

1) 이은혜, 『우리나라 공공병원의 역사적 변천과정 고찰』, 경희대학교, 2004

2) 이은혜, 『우리나라 공공병원의 역사적 변천과정 고찰』, 경희대학교, 2004

둘째, 위탁시립정신병원의 향후 적정 운영방식을 검토함.

셋째, 위탁운영이 적합한 경우 운영개선방안을 마련함.

넷째, 매각이 적합한 경우 구체적인 매각방안을 마련함.

II. 본 론

1. 공공병원과 공공성

공공의료기관(public hospital)은 일반적으로 공공성을 지닌 의료사업을 수행하는 기관으로 중앙 또는 지방자치 단체 등 정부기관이 재정을 지원하거나 의료서비스의 제공을 담당하여 사업수행을 지원하는 기관으로 정의할 수 있음.³⁾ 다시 말해서 정부기관이 필요한 자원을 직접 조달·투자하여 설립하고 의료서비스의 제공을 위한 사업 등을 운영하는 것임. 공공의료기관의 궁극적 목적은 민간부분에 담당시키거나 제공되기 어려운 질병예방과 전염병관리 등 국가차원에서 관리되어야 하는 의료서비스를 제공하거나, 의료의 취약계층에 대한 의료서비스의 제공의 향상을 통하여 의료공급의 형평성(equity)을 기하는 역할을 하는데 있음.⁴⁾

이와 같이 공공의료기관은 재정조달과 관리운영의 주체 그리고 설립목적과 사업내용에 있어 민간병원과의 차별성을 갖고 있으나 실제로는 주로 재정조달 및 관리운영의 주체에 의해서만 민간병원과 구별되고 있음. 우리나라에서는 사업의 목적이나 내용보다는 정부의 재정지원 및 사업의 수행 여부에 의해서 공공의료기관이 구분됨.⁵⁾ 공공병원은 우선 중앙정부나 지방자치단체 등이 병원의 재정을 조달하고 관리·운영하는 성격을 갖는다. 다시 말해서 정부기관이 필요한 자원을 직접 조달·투자하여 병원을 설립하고 의료서비스의 제공을 위한 사업 등을 운영하는 것임. 따라서, 공공병원의 설립목적이나 사업내용이 공공성을 지니고 있음. 공공병원은 일부에게만 혜택이 돌아가는 의료서비스 보다는 보다 보편적이고 필수 불가결한 의료서비스에 중점을 두어야 하며, 재정수익성 여부를 떠나 국민들의 필요에 부응하는 의료의 제공에 비중을 두어야 함.⁶⁾ 대부분의 선진국에서는 공공보건의료기관이 대다수를 차지하여 보건의료서비스의 제공이 주로 공공보건의료기관 중심으로 이루어지고 있으나, 우리나라는 민간의료기관이 전체의 85%를 차지하고 있기 때문에 공공보건의료서비스는 민간의료서비스의 보완적인 형태로 존재하고 있음. 그러함에도 공공보건의료기관이 국민 건강수준 향상에 기여한 바는 무시할 수는 없을 것이다. 특히 전염병관리, 모자보건사업, 건강증진사업은 국민건강수준 향상에 큰 기여를 하였으며, 이는 민간의료기관에서는 엄두를 낼 수 없는 사업들임.

이러한 긴요한 사업들은 수익성을 추구하는 민간병원에서는 잘 담당하지 않는 사업들임. 즉 우리나라의 공공병원은 보건관리사업이나, 민간병원이 소홀하기 쉬운 농어촌지역 주민, 경제적 취약계층 및 특수질환자, 국가의 특수임무 수행자 등에 대한 의료공급하는 역할을 감당하여

3) 새정치국민회의 정책위원회(1998), 보건의료개혁정책, p.230.

4) 임주영, 『서울특별시 시립병원의 운영실태와 개선방안에 관한 연구-능률성과 공익성을 중심으로』, 동국대학교 석사학위 논문, 1997.

5) 이은혜, 『우리나라 공공병원의 역사적 변천과정 고찰』, 경희대학교 석사학위 논문, 2004.

6) 이은혜, 『우리나라 공공병원의 역사적 변천과정 고찰』, 경희대학교 석사학위 논문, 2004.

보건의료분야의 안전망의 역할을 수행하고 있음. 최근 의약분업제도 실시과정에 의료기관 폐업 사태를 경험하면서 공공병원이 보건의료부분에서 차지하는 안전망 역할이 강조되고 있으며, 공공병원의 확대 여론이 제기되고 있음. 공공병원의 활동들이 지역사회 주민, 나아가서는 전체 국민보건 향상에 기여해온 것이 사실이지만, 아직도 많은 문제점을 내포하고 있음. 첫째, 관료조직이 갖고 있는 구조적인 문제로서 경직성, 비합리성, 비효율성 요인을 공공병원도 정부와 지방자치단체 소유 병원으로서 정부조직의 통제 속에서 합리적인 의사결정이 이루어지기 어렵고 경직된 정부조직의 예산 회계제도에서 자율적인 운영은 생각할 수 도 없음.

정부의 예산지원에 의한 공익사업에서 경제적 동기 부여는 기대할 수 없으며 효율적인 운영을 위한 리더쉽은 찾아보기 어려운 것이 현실임. 둘째, 각 공공병원들의 기능이 막연히 설정됨으로써 공공성을 확실히 담보해 내지 못하였으며, 일반 민간의료기관간의 차별성을 유도해 내지 못하였음. 셋째, 관련 부처간, 중앙정부와 지방정부간 연계체계 미흡으로 일관성 있는 정책이 추진되지 못하였고 공공병원들을 관장하는 중앙부처간에 공식적인 연결고리가 없기 때문에 공공병원들 운영에 일관성이 없음.⁷⁾

의료기관의 공공성이란 사적 이윤추구가 아닌 공공의료 제공에 경영의 최고 목표를 두는것임. 즉, 공공성을 지닌 의료사업을 수행하는 기관으로 중앙 또는 지방 자치단체 등 정부 기관이 재정을 지원하거나 의료서비스의 제공을 담당하여 사업수행을 지원하는 기관으로 정의할 수 있으므로, 공공의료기관이 공공성을 추구하는 것은 그 지역사회의 이익에 부합하기 위해서이며 지역사회에서 필요하고 장려되어야 한다면 정부차원에서 의료를 공급해 주어야 한다는 것임.⁸⁾

급격히 변화하는 의료 환경과 열악한 의료상황에 공공병원은 방만한 경영, 비효율적인 인력구조, 경직된 병원운영체제 등으로 민간병원에 비해 의료 경쟁력이 매우 떨어져 있어서, 공공병원이 존속하기 위해서는 개혁이 요구됨. 그렇지만 공공병원은 설립이념에 맞고 공공성에 부합하는 사업과 역할을 수행해야 하므로 경영효율이나 수익성을 추구하기 어렵고 경영 전문성도 민간병원에 비해 열악한 수준임을 이유로 의료공급체계에 있어서 민간병원을 보완하는 형태로 존재해 왔음.

경제성장에 따라 건강에 대한 관심과 참여도가 높아지고 국민들의 건강이 하나의 권리로 인식되는 상황에서 공공의료기관은 역설적인 도전을 받고 있다. 즉, 공공병원의 기능과 역할에 대한 회의론과 이에 따른 공공병원의 민영화 주장이 심심치 않게 논의되고 있는 것이다. 특히, 민간 의료기관이 인력 및 시설 면에서 계속적인 성장을 보임에 따라서 정신병이나, 결핵 등 특수 진료기능을 제외한 일반적인 진료는 민간부문의 능력으로 충실히 잘 수행할 수 있으므로 상대적으로 경직되어 있는 공공부문은 이러한 일반진료기능에서 손을 떼어야 한다는 주장도 나타나고 있음.⁹⁾

기존의 공공병원은 양적인 부족, 부족한 인력, 낙후된 시설과 장비, 경직되고 관료적인 운영, 저소득층 진료기관 이미지, 수익성 중심의 경영평가, 형식적인 국가보건사업 등의 문제점을 안고 있음. 그러나 최근 공공병원에 대한 인력과 시설, 장비 등에 투자가 이루어진 신설 공공병원들은 새로운 가능성에 대한 희망을 주고 있음. 이제 공공병원은 저소득층 진료를 담당하는 병원이라는 고정관념에서 벗어나 적정진료와 질병예방을 시행하는 합리적 의료공급자로서의 역할을 해야 함.¹⁰⁾

7) 이은혜, 『우리나라 공공병원의 역사적 변천과정 고찰』, 경희대학교 석사학위 논문, 2004.

8) 정미란, 『지방공사의료원 경영방식에 따른 성과 평가(간접경영방식과 민간위탁 경영방식을 중심으로)』, 성균관대학교 석사학위 논문, 2003.

9) 이은혜, 『우리나라 공공병원의 역사적 변천과정 고찰』, 경희대학교 석사학위 논문, 2004.

10) 문미영 『지방공사의료원의 경영평가에 관한 연구』, 밀양대학교 석사학위논문, 2004

