

[발제문 1]

## 서울시 공공병원 근로조건 및 의료 공공성 인식\*

김종진(한국노동사회연구소 연구위원)

### I. 문제제기

- 지난 2013년 한해 우리 사회에서 ‘진주의료원 폐업 vs. 재개원’과 ‘철도 자회사 vs. 민영화’ 문제를 둘러싼 사회공공성 문제와 ‘공공부문 비정규직 정규직 전환’을 둘러싼 인한 공공부문 고용구조 개선 문제는 노사정 및 시민사회진영 모두의 화두였다. 사실 위 두 가지 사안 모두 공공부문의 ‘공공성’과 민간부문의 ‘효율성’을 기준으로 판단의 잣대와 가치관 그리고 이해관계가 논의/결정되고 있고, 공공과 민간부문의 고용구조 여부에 따라 고용의 질에는 큰 차이가 존재한다.

#### [고용의 질 두 가지 영역과 세부 지표]

##### 1. 인권(Human Rights) 차원

- 작업장 안전 및 건강 유지, 아동노동 제한, 강제노동의 금지, 결사의 자유, 단결권, 단체교섭권, 적정임금 지급, 원주민의 권리, 교육훈련, 뇌물 금지, 내부자 고발 보호

##### 2. 작업장/종업원(workplace/employees) 차원

- 고용계약 및 고용형태, 주당 최장 근로시간, 주당 휴식시간, 교육훈련, 징계, 인원, 조정/일시해고, 성희롱/학대, 모성보호, 차별금지

- 일반적으로 고용문제에서 ‘좋은 일자리’는 노동인권으로서의 ‘좋은 일자리’ (decent job) 의미를 지칭한다.<sup>1)</sup> 국제적 기준으로는 ILO, OECD, GRI 등에서 사용되는 노동인권의 ‘고용의 질’ 지표는 인권과 작업장측면에서 구분될 수

\* 발제문은 ‘서울특별시 공공병원 근로조건 및 의료공공성 인식 실태조사’ 결과 보고서 내용을 중심으로 재구성한 것이다.

1) 인권 측면에서 노동인권은 ‘사회권’을 의미하며, 세부 내용은 건강, 교육, 기타, 노동권, 문화권, 사회보장권, 주거권, 환경권을 의미한다. 주로 좋은 일자리는 노동권, 건강권(산업안전보건)과 교육(교육훈련) 등을 의미하는 협의적 의미로 사용된다.

있다.2) 이 글에서는 서울시 산하 공공병원의 고용구조(직영, 위탁)여부에 따른 고용의 질을 노동조건을 중심으로 검토했다.

□ 서울시가 처한 조직 상황을 바라보면, 현재 서울시 산하 의료기관/병원의 ‘위탁’ (민간위탁 : 보라매병원, 장애인치과, 서남병원, 출연기관 위탁: 동부병원, 북부노인병원)과 ‘비정규직 종합대책’ (1차 및 2차)으로 정책적, 제도적 조직운영의 딜레마에 놓여 있다. 여기에서 논의의 핵심인 민간위탁(contracting-out) 그 자체가 공공성을 훼손하지 않을 수도 있지만 실제로 거의 대부분 민간위탁은 이론적/제도적 측면에서 볼 때 전문성과 효율성의 원리가 양가적으로 작동된다.

□ 2013년 상반기 기준으로 서울시 민간위탁은 342개인데 [그림2]에서도 알 수 있듯이 IMF 구제금융 시기부터 증가 추세를 보이다가 이명박, 오세훈 전임 시장 시절 대폭 증가했으며, 박원순 시장 시기에는 감소 확인되고 있다. 문제는 민간위탁기관의 노동조건이 양질의 일자리(decent job)로서 ‘좋은 일자리’를 창출하고 있지 못한 부분이 많다.

[그림1] 서울시 민간위탁 현황 추이 : 1975-2012



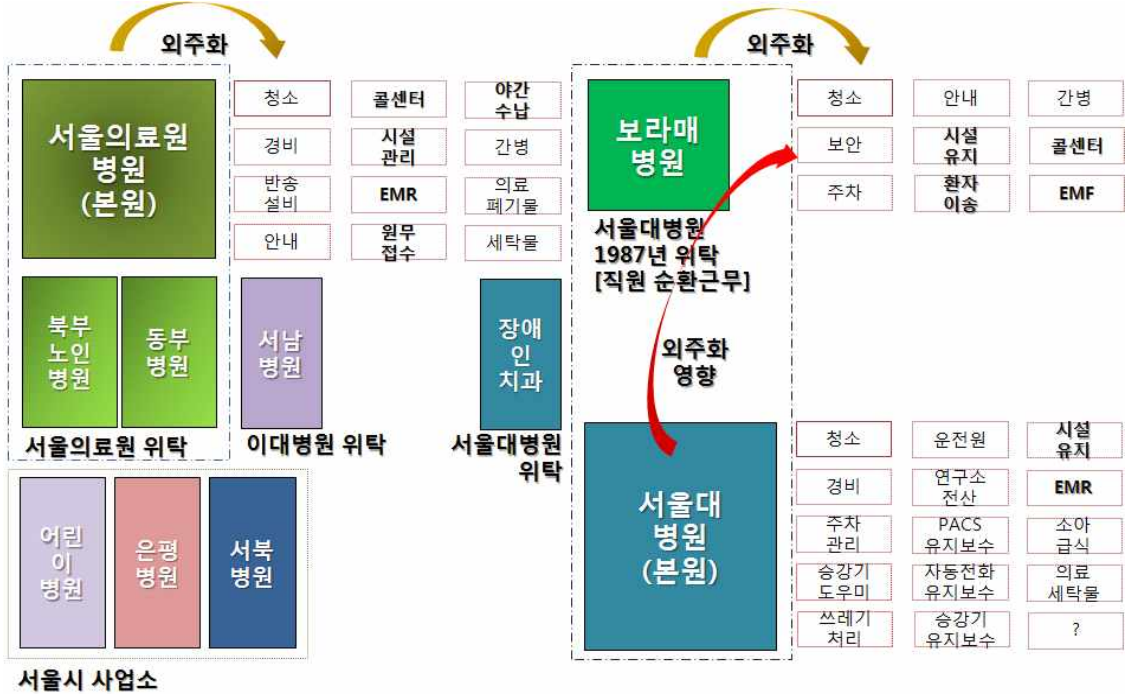
주 : 서울시 민간위탁은 2012년 6월 조사 당시 382개(1만7천명)이었으나, 서울시 조직담당 부서에서 민간위탁 중 도급용역 성격의 업무 및 기타 재조정을 통해 2013년 8월 기준으로 민간위탁은 343개(12,5398명)으로 발표

□ 서울시 자료에 따르면 2012년 기준으로 직접고용 비정규직(약 2천9백여명)에 비

2) 한국노동연구원(2007)의 고용의 질 지표는 ‘기업수준의 고용의 질’과 ‘개인적 차원의 고용의 질’ 지표로 구분하고 있다. 전자(기업수준)는 기업의 사회적 책임(CSR)측면에서 ILO, GRI3, ISO2600 등의 지표 등을 토대로 작성하였고, 더불어 기존 연구에서 사용된 지표들은 국내 통계(사업체패널조사) 활용을 고려하여 세부지표를 구성하고 있다. 후자(개인수준)는 Jencks et al.(1998), Clark(1998), Bonnet et al.(2003), 그리고 Ritter and Anker(2002) 등에서 논의된 내용을 바탕으로 세부지표를 구성하고 있다.

해 간접고용 비정규직(약 6천2백여명)이 2배 정도 많은 상태였다. 그런데 보라매 병원, 서남병원처럼 서울시 민간위탁은 2012년 6월 조사 당시 382개(1만7천명)이었으나, 서울시 조직담당 부서에서 민간위탁 중 도급용역 성격의 업무 및 기타 재조정을 통해 2013년 8월 기준으로 민간위탁은 343개(12,539명)였다.<sup>3)</sup>

[그림2] 서울시 산하 의료기관/병원 조직 운영과 고용구조 현황



□ 실제로 서울시 산하 의료기관/병원의 일부 조직이 민간위탁으로 전환/운영되면서 해당 기관의 아웃소싱(외주화)으로 인한 간접고용 비정규직의 활용이 증가되었다. 이는 위 [그림2]에서 확인될 수 있듯이, 서울시립보라매병원이 서울대병원에 위탁운영되면서 동일한 업무들이 외주화로 활용되어, 고용불안과 열악한 노동조건에 놓이게 되었다.

□ 그렇다면 첫째, 서울시 산하 주요 공공병원 종사자의 고용의 질을 판단할 수 있는 노동조건과 고용의 질은 동종 산업의 공공병원과 비교하여 어느 수준일까? 둘째, 서울시 산하 직속/사업소, 출연기관, 위탁기관 내 고용의 질 차이가 존재할까? 셋째, 서울시 산하 공공병원 종사자의 의료공공성 인식은 어떤 상황인가?

3) 서울시 민간위탁은 △예산지원형(335건: 시설 206건, 사무 129건), △수익창출형 48건[2012년 민간위탁 전체 예산은 1조 120억원]으로 구분 가능하고, 개별 수탁기관별 비정규직 비율은 약 23.9% 정도였고, 전체 종사자 중 비정규직 비율이 75%를 초과한 기관이 58개였으며, 전체 종사자 중 비정규직 비율 50%를 초과인 업체 100개(26.1%)였다.

## II. 서울시 산하 공공병원 주요 실태조사 결과<sup>4)</sup>

- 발제문의 주요 실태조사 내용은 서울시 산하 공공병원 노동조건 및 의료공공성 인식을 중심으로 아래와 같이 간략히 요약된다.

### 1. 의료기관/병원 조직형태와 고용구조에 따른 직장생활과 소속감

□ 서울시 산하 공공병원 종사자의 직장생활 만족도(56.2점)는 보건의료산업 공공병원 종사자(46.4점)에 비해 상대적으로 만족도가 높은 것으로 확인된다. 이처럼 서울시 산하 공공병원 종사자의 직장생활 만족도가 높은 이유는 직속/사업소(병원 종사자 공무원 다수)이기 때문이다. 이를 반영하듯 직속병원(60.5점)은 투출병원(52.6점)과 위탁병원(52.6점)에 비해 직장생활 만족도가 높았다. 특히 위탁병원의 직장생활 만족도가 상대적으로 낮은 이유 중 하나는 지난 몇 년 동안 업무량, 노동강도 강화 등의 부정적 환경이 변화되고 있기 때문이다.

- 설문조사 결과 서울시 산하 직속병원(55.1점)에 비해 투출병원(60.5점)과 위탁병원(56.5점)의 업무량 증가 등의 부정적 인식이 높은 것도 한 요인이다. 이를 반영하듯 이직 의향 또한 직속병원(22.1%)에 비해 투출병원(48.9%) 및 위탁병원(37.3%)이 높았고, 그 이유 중 하나는 ‘힘든 업무량’ (14%)을 꼽았다.[\* 서울시립보라매 병원, 장애인 치과병원은 전반적으로 직장생활 만족도, 소속감, 존중감, 업무환경 등이 부정적 곳에 속함]

- 이와 같은 서울시 산하 공공병원 종사자의 인식과 판단은 내부 고용관계상 직속/

4) 분석자료는 2013년 10월 ‘서울특별시 공공병원 근로조건 및 의료공공성 인식 실태조사’ 설문조사 분석 결과를 중심으로 정리한 것으로, 설문조사에 응답한 서울시 산하 공공병원 종사자(모집단 3,824명, 표본 824명, 수거율 21.5%)를 대상으로 한 것이다. 조사대상의 기본적인 표본 특성은 서울시 직속병원 44.3%(365명), 서울시 위탁병원 38.8%(320명), 서울시 투출병원 16.9%(139명) 순이다. 조사대상 표본 직종은 간호직 45.5%(375명), 의료기술직 20.1%(166명), 사무행정 16.3%(134명), 기타 15.9%(131명) 등이다(무응답 2.2%). 간호직(간호사, 간호조무사)과 비간호직으로 분류하면, 전체 응답자 806명 중 비간호직(53.5%, 431명)이 간호직(46.5%, 375명)보다 다소 많은 편이다. 전체 설문대상자를 고용형태별로 보면 85.7%(693명)가 정규직(무기 계약직 포함)이며, 14.3%(116명)가 비정규직이며, 고용형태를 재분류하면 정규직 공무원 28.3%(233명), 정규직 비공무원 44.2%(364명), 비정규직 14%(115명), 무응답 13.6%(112명) 순이다. 조사대상 종사자의 근속기간은 평균 4.9년이며, 근속기간 3년 이하가 전체 설문 대상자의 62.1%(512명)였다. 표본의 인구학적 특징은 여성이 74.5%(614명)로 남성(25%, 206명)에 비해 3배 정도 많았다.[\* 기혼 61.4%(506명), 30대 32.4%(267명)]

사업소 병원에 정규직 공무원(61.1점)이 다수를 차지하기 때문인데, 비공무원(53.8 점)이나 직접고용 비정규직(54.9점)에 비해 직장생활 만족도가 높은 것에서 확인 가능하다. 물론 의료기관/병원이라는 조직 특성상 직종별 차이가 존재하는데, 간호직의 직장생활 만족도(53.7점)는 타 직종(사무행정직 61.1점, 의료기술직 58.3점, 기타 직종 55.2점)에 비해서 상대적으로 낮았다. 특히 여성이 절대 다수인 간호직은 인력부족(73.8점)으로 인한 업무량 증가 및 노동강도 강화 등의 요인으로 직장생활에 대한 만족도가 매우 낮고, 이직 의향(33.4%)이 높아 의료서비스 질의 저하 문제가 확인된다.

- 한편 이는 서울시 산하 직속병원과 투출 및 위탁병원 종사자와의 ‘공공병원으로서의 소속감’ 과 ‘직장 존중감’ 에서도 확인 가능한데, 직속병원의 ‘소속감’ (73.3점)과 ‘존중감’ (60.6점)은 투출병원(소속감 58.7점, 존중감 50.1점)과 위탁병원(소속감 57점, 존중감 55.4점)에 비해서 높았다. 실제로 서울시 산하 정규직 공무원(소속감 69.8점, 존중감 59.4점)은 정규직 비공무원(소속감 60.9점, 존중감 55.5점)과 비정규직(소속감 68.0점, 존중감 56.8점)에 비해 소속감과 존중감에서도 높게 나타났다.
- 결국 노동의 질을 판단하기 위한 전체적인 직장생활 만족도와 조직 소속감 및 존중도는 고용구조 특성상 위탁에 비해 직영(직속/투출)으로 운영하고 있는 조직 동자가, 비정규직에 비해 정규직(공무원, 비공무원)의 고용관계를 형성하고 있는 조직 내 노동자가 상대적으로 높게 나타나고 있다. 일반적으로 조직 내 직장생활 만족도가 높고, 소속감과 존중감이 높을수록 좋은 서비스(의료, 시민)가 가능할 수 있는 점에서 이는 최근 우리 사회에서 논쟁이 되고 있는 ‘공공성’ 과 ‘민영화’ 가 단지 이윤과 효율성의 논리 이전에, 조직 내 구성원(노동자)의 고용구조가 왜 중요한지 보여주는 단초가 된다.<sup>5)</sup>

---

5) 물론 공공부문 및 공적인 조직에서 해당 조직의 효과적 운영과 서비스를 향상시키기 위한 방법은 내부 조직 운영을 통해서도 가능하다. 예를 들면 의료기관/병원의 경영방식과 운영(전문의료인력 확충), 병원의 대시민, 주민, 환자 및 보호자에 대한 가치지향과 차별성, 내부 구성원의 인사평가관리제도, 조직 내 이-사소통과 참여구조를 통한 방식으로도 가능하다.

〈표1〉 서울시 산하 공공병원 조직 만족도 및 노동과정 실태 요약(단위: 0점~100점)

		조직적 차원			노동과정 차원	
		직장생활 만족도	공공병원 소속 보람	직장 존중감	업무 부정적 변화도	감정노동 수행도
성 별	남성	59.0	68.5	60.7	53.8	66.8
	여성	55.2	63.1	55.5	57.5	76.5
직 종	간호직	53.7	60.0	55.0	57.6	80.8
	의료기술직	58.3	73.7	59.2	56.8	68.8
	사무행정	61.1	60.7	59.9	54.3	67.0
	기타	55.2	69.8	55.4	55.9	68.6
고 용	정규직 공무원	61.1	69.8	59.4	56.7	75.5
	정규직 비공무원	53.8	60.9	55.5	58.0	74.3
	비정규직	55.0	68.0	56.8	53.0	76.1
유 형	서울시 직속	60.5	73.3	60.6	55.1	72.5
	서울시 투출	52.6	58.7	50.1	60.5	73.2
	서울시 위탁	52.6	57.0	55.4	56.5	76.2
사 업 장	•어린이병원	60.2	74.8	60.6	54.0	70.4
	•서북병원	62.7	73.0	61.6	56.0	75.7
	•은평병원	57.7	71.7	59.1	55.2	70.6
	•서울의료원	52.6	58.7	50.1	60.5	73.2
	•동부병원	53.9	63.0	50.5	56.2	69.4
	•북부병원	54.2	70.6	58.2	59.4	73.2
	•보라매병원	51.3	55.9	47.1	61.5	87.5
	•서남병원	52.3	47.7	59.3	52.8	76.9
	•장애인치과	49.4	64.3	50.7	61.3	76.1
계		56.2	64.4	56.8	56.6	74.1

주 : 1) 직장생활 만족도(10개 항목), 공공병원 소속 보람(1개 항목), 직장 존중감(2개 항목)은 0점-100점 만점 기준으로 하여, 100점에 가까울수록 긍정적(+)으로 해석  
 2) 업무의 부정적 변화도(6개 항목), 감정노동 수행도(1개 항목)은 0점-100점 만점 기준으로 하여, 100점에 가까울수록 부정적(-)으로 해석

## 2. 의료기관/병원 노동조건 상태와 문제점

### 1) 노동시간

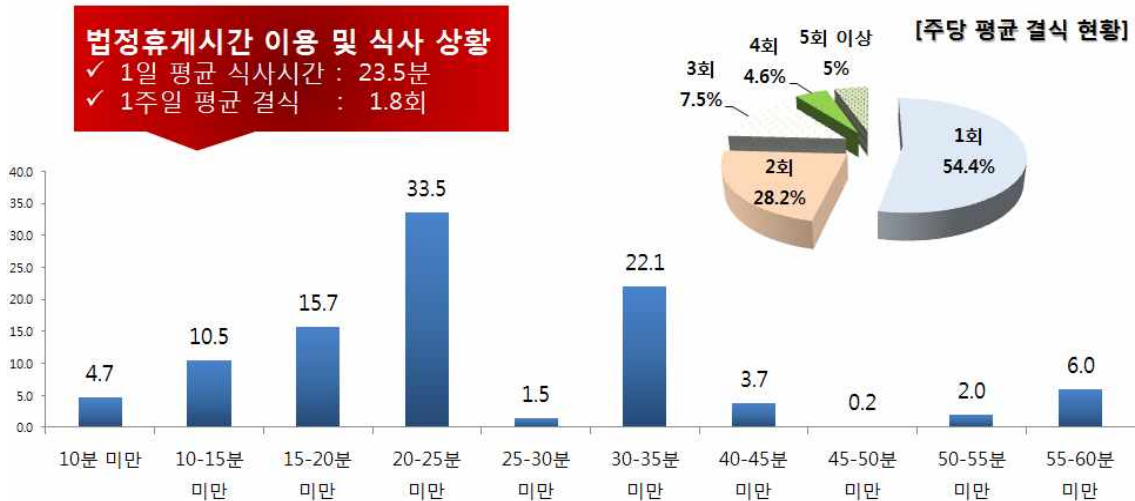
□ 서울시 산하 공공병원의 주요 노동조건은 보건의료산업 공공병원과 비슷한 수준이거나 조금 상향하는 조건이나, 여성 및 모성보호 관련 항목은 상대적으로 열악한 수준이다. 먼저 서울시 산하 공공병원 종사자의 1주일 평균 근로시간은 47.2시간(보건 공공병원 46.7시간)이며, 52시간 이상의 장시간 노동 비율이 14.7%(직속 24%, 투출 10.7%, 위탁 6.1%, 보건 공공병원 15.3%)나 되고 있다.

〈표2〉 보건의료산업 공공병원 및 서울시 산하 공공병원 주요 노동조건 비교

	노동시간 및 수면시간						휴가휴일제도			평균 근속 기간 (년)	인력 부족 (%)	연간 총액 임금 ( '12)
	근로시간			수면 시간 [야간 근무 가수면 ]	점심시간		연차 사용 비율 (%)	생리 휴가 사용 (회)	육아 휴직 사용 비율 (월)			
	1주 근로 시간	52시 간 초과 비율	인수 인계 시간 (분)		하루 평균 시간 (분)	25분 미만 비율 (%)						
서울시 공공병원	47.2	14.7	45.2	5.8 [31.5]	23.5 * 결식 (1.8회)	64.4	70	8.2 (6.4)	8.9 (8.9)	5.0	33	3,673
보건의료 공공병원	46.7	15.3	36.1	6.2 [48.8]	24.6 *결식 (1.7회)	64.0	49	53 (9.7)	16 (8.1)	9.6	35	3,981

\* 주 : 1) 서울시 공공병원 자료는 2013년 10-11월의 한국노동사회연구소(김종진) 원자료 재구성  
 2) 보건의료 공공병원 자료는 2013년 3-4월의 한국노동사회연구소(김종진) 원자료 재구성

〔그림3〕 서울시 공공병원 법정휴게시간(점심시간) 이용실태



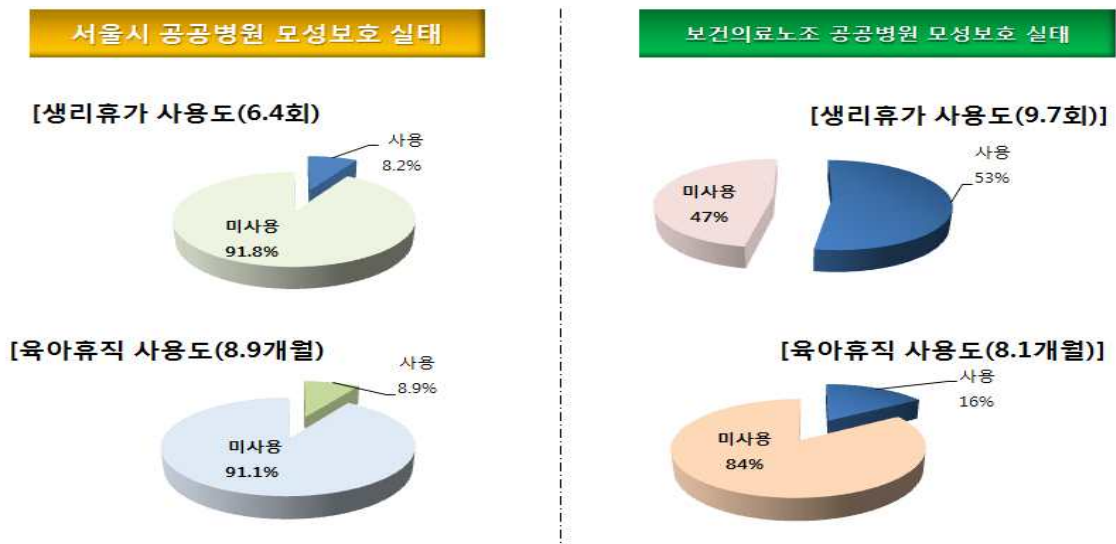
- 문제는 현재 서울시 산하 공공병원 종사자들의 장시간 노동을 수행하고 있음에도 불구하고 1주일 평균 1-2번 정도 식사(끼니)를 거르는 비율이 82.6%(1회 54.4%, 2회 28.2%)나 되는 것으로 나타났으며, 1일 평균 식사시간은 23.5분(25분 사용 비율 64%, 보건 공공병원 24.6분)에 불과 했다. 이는 각 의료기관/병원 현장에서 인력부족(33%, 보건 공공병원 35%)과 인수인계(45.2시간, 보건 공공병원 36.1시간) 인한 현상이다. 결국 인력부족으로 인한 장시간 노동이 만연되어 개별 노동자들의 건강상의 문제가 잠재되어 있을 것으로 추정된다.

- 서울시 산하 병원별 근로시간 및 식사시간 현황을 보면, 상대적으로 공무원이 많은 직속병원(1주일 근로시간 50.4시간, 1일 인수인계 43.2분, 1주일 식사시간 22.9분)이 투출병원(1주일 근로시간 47.2시간, 1일 인수인계 36.8분, 1주일 식사시간 27.9분)과 위탁병원(1주일 근로시간 43.6시간, 1일 인수인계 50.2분, 1주일 식사시간 22.2분)에 비해 근로시간이 상대적으로 긴 편이다. 하지만 위탁병원의 경우 1일 평균 인수인계 시간과 식사시간은 가장 짧은 것으로 나타났다. 결국 서울시 산하 공공병원의 실근로시간과 업무량 등을 종합적으로 고려하면 위탁병원의 노동강도가 적지 않음을 알 수 있다.

## 2) 모성보호

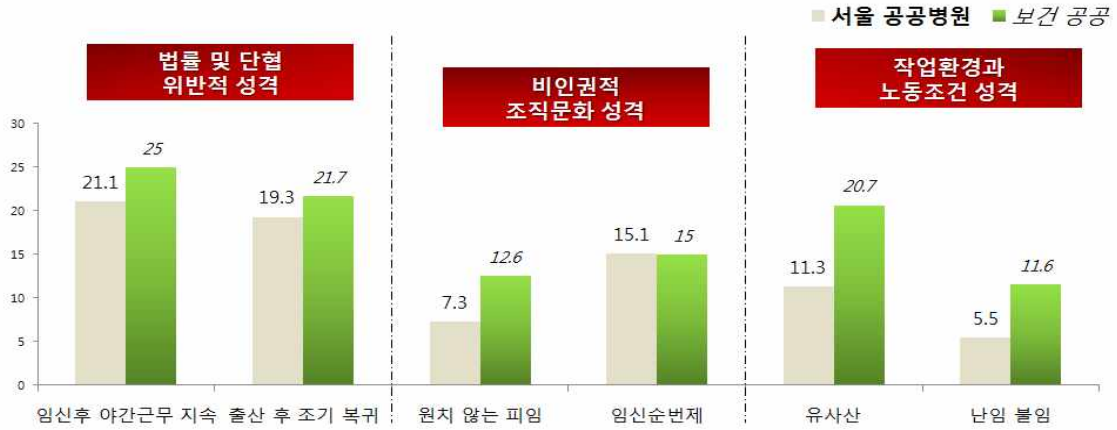
- 서울시 산하 공공병원의 모성보호 상태는 동종 유사 병원인 보건의료산업 공공병원에 비해 열악한 수준으로 나타났다. 먼저, 서울시 산하 공공병원 종사자의 생리휴가 사용 비율은 8.2%(연 평균 6.4회)로 보건의료산업 공공병원(53%, 연 평균 9.7회)에 비해 6.5배(44.8%p) 정도 적은 편이며, 실제 연 평균 사용 비율 또한 3회 정도 적은 편이다. 게다가 서울시 산하 공공병원 종사자의 육아휴직 사용 비율은 8.9%(평균 8.9개월)로 보건의료산업 공공병원(16%, 8.1개월)에 비해서도 2배(7.1%p) 정도 낮은 편이다.

[그림4] 서울시 공공병원 모성보호 실태 : 생리휴가, 육아휴직 사용도





[그림5] 서울시 공공병원 모성보호와 건강권 보호 수준(단위: %)



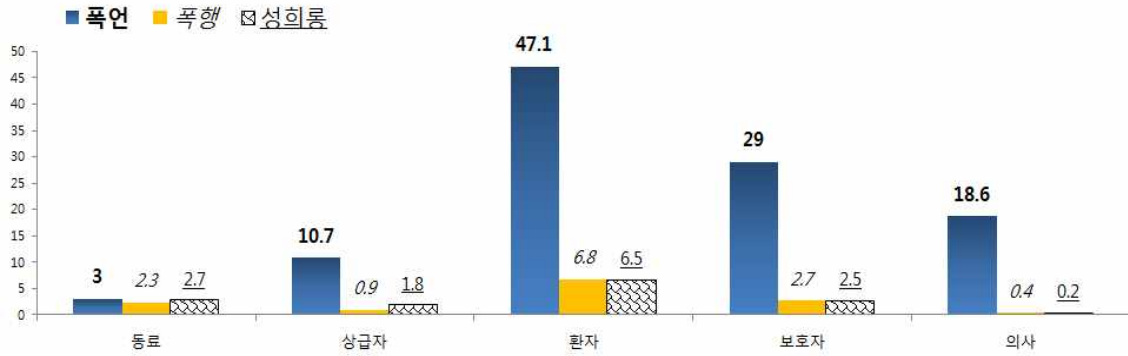
- 이와 같은 서울시 산하 공공공병원의 여성 및 모성보호 조건이 상대적으로 매우 열악한 것은 공공부문(지자체/공무원)의 남성중심적인 가부장적인 조직문화와 인사평가관리제도의 비합리성(여성 배제 및 간접차별)이 조직 내에 배태되어 있기 때문인 것으로 판단된다. 때문에 이와 같은 비인권적인 조직문화가 관행적/묵시적/위계적인 상태로 지속되다 보니, 그간 법률에 보장된 여성 및 모성보호를 요구할 수 있는 조직 내 합리적인 요구와 목소리(voice)조차 제대로 전달/수용되지 못한 측면도 한 원인으로 보인다.
- 이처럼 서울시 산하 공공병원의 모성보호 상태가 열악하다 보니 작업장에서 법률/단협 위반은 물론 비인권적이고 조직문화와 작업상태가 유지되고 있는 것이 확인된다. 예를 들면 서울시 산하 공공병원에서 법률 위반적 요인(임산부의 야간근무 지속 21.1%, 출산 후 조기 복귀 19.3%), 비인권적 조직문화 요인(원치 않는 피임 7.2%, 임신순번제 15.1%), 열악한 작업환경 요인(유사산 11.3%, 난임 불임 5.5%) 모두 확인 되고 있으며, 이와 같은 상태는 병원 소속 유형별 차이가 없다.

### 3) 노동과정 : 불쾌한 언행(폭언, 폭행, 성희롱)과 감정노동

- 우리 사회가 선진국과 마찬가지로 ‘서비스 사회화’ 로 흐름으로 산업 및 경제구조가 변화하면서 공공부문에서도 감정노동과 불쾌한 언행과 같은 노동과정상의 문제가 주요 이슈가 되고 있다. 특히 의료기관/병원 사업장 내 환자/보호자(시민)으로 부터의 폭언, 폭행, 성희롱 등은 여타의 서비스산업에 비해서도 매우 높은 수준이며, 서울시 산하 공공병원 내 가해자를 불문하고 한번이라도 불쾌한 언

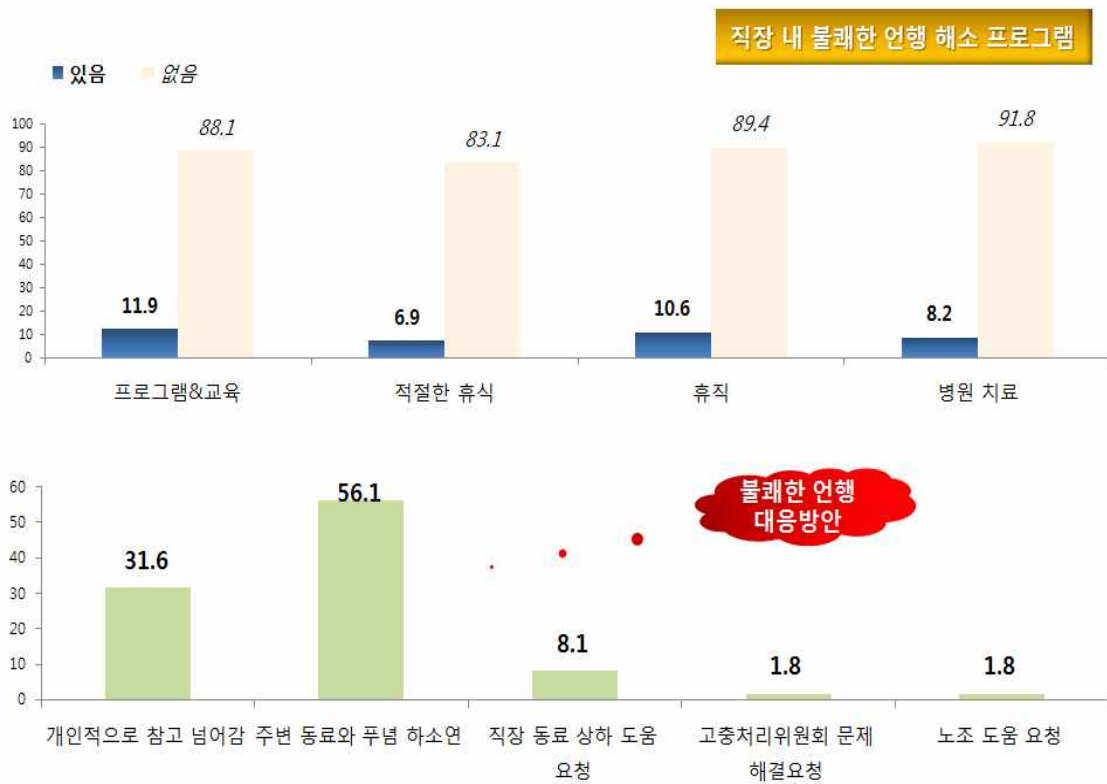
행을 경험한 비율이 54.1%나 된다(\*위탁 45.7%, 직속 36.3%, 투출 17.9%).<sup>6)</sup>

[그림6] 서울시 공공병원 불쾌한 언행 경험 정도 : 폭언, 폭행, 성희롱(단위: %)



\* 주 : 1) 보건의료 공공병원 폭언 : 환자로부터 56.6%, 보호자로부터 46.7%, 의사로부터 24.2%  
 2) 보건의료 공공병원 폭행 : 환자로부터 13.5%, 보호자로부터 3.9%, 의사로부터 0.7%  
 3) 보건의료 공공병원 성희롱 : 환자로부터 12.0%, 보호자로부터 4.2%, 의사로부터 2.5%

[그림7] 서울시 공공병원 직장 내 불쾌한 언행 경험 시 해소 및 대응방안(단위: %)



- 서울시 산하 공공병원 설문조사 결과 현재 병원에 내방한 환자로부터 폭언(47.1%)

6) 서비스산업의 감정노동 문제는 박찬임, 김종진 외(2013)의 자료를 참조할 수 있으며, 서비스산업의 감정노동 대응 및 규제방안은 김종진(2013)을 참조할 것.

이나 보호자로부터의 폭언(29%)은 물론이고 동료 의사(18.6%)로부터의 폭언을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 특히 서울시 산하 공공병원 종사자의 경우 환자로 부터의 폭행(6.8%) 및 성희롱(6.5%) 비율은 보건의료산업 공공병원의 폭행과 성희롱과 큰 차이 없이 높은 비중을 차지하고 있어, 작업장 내 개별 노동자들의 안전 문제가 심각함을 보여준다.

- 문제는 이처럼 서울시 산하 공공병원 종사자의 상당수 이상이 작업과정에서 환자/보호자로부터 폭언, 폭행, 성희롱 등 불쾌한 언행을 경험함에도 불구하고 이를 해소하는 프로그램이나 대책을 적절하게 보장받지 못하고 있다는 것이다. 그나마 약 20%가 심리 상담 프로그램(11.9%)이나 병원 치료(8.2%)를 받았으며, 18%는 휴식(6.7%)이나 휴직(10.6%)을 받을 것으로 확인된다. 그렇지 않은 거의 대부분의 종사자들이 ‘주변 동료와 푸념/하소연’ (56.1%)하거나, ‘개인적으로 참고 넘긴다’ (31.6%)고 응답했다.

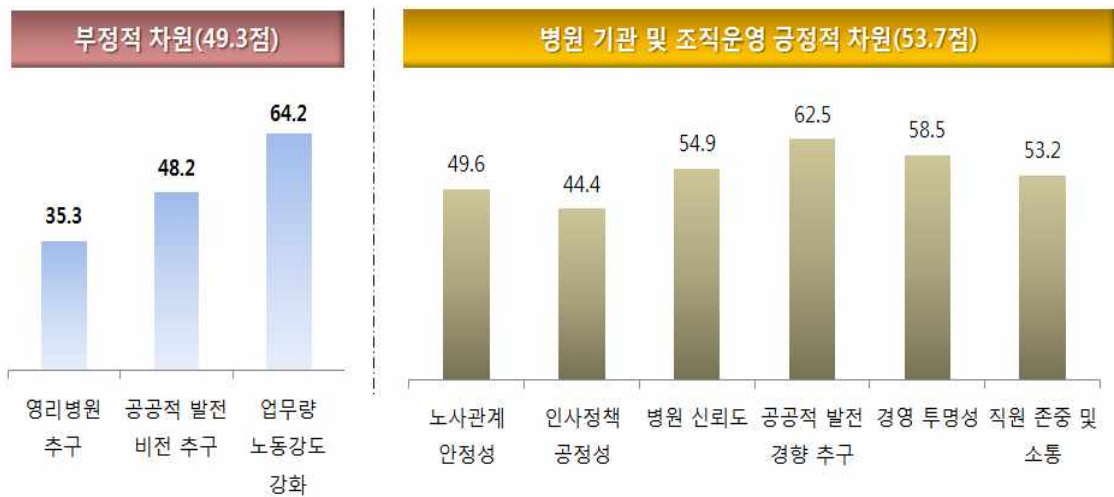
### 3. 의료기관/병원 조직운영과 의료공공성 인식

□ 서울시 산하 공공병원의 조직운영과 의료공공성에 대한 인식은 조직 내 다양한 지표를 통한 판단이 필요하다. 하지만 제한적인 조건에서 서울시 산하 공공병원 종사자의 인식과 판단의 차원에서 몇 가지 설문문항 지표로 판단(부정적 차원, 긍정적 차원)을 탐색적 차원에서 검토했다.

- 먼저, 서울시 산하 공공병원 종사자 대부분 조직 운영 차원(부정적 차원 3개 지표)에서 보면 이윤 및 영리병원 추구적인 상태로 인식하고 있지 않다(49.3점)는 의견으로 보이고 있다. 다만, 공공부문 특성상 정원 및 인력 충원의 제한(총액인건비, 총인건비)이나 다차원적인 의료 및 지방정부 정책변화로 인해 최근 몇 년간 업무량이 증가하고 노동강도가 강화되었다(64.2점)는 의견을 보이고 있다. 이와 같은 의견은 병원 조직 소속/유형별 큰 차이가 없었다.
- 반면에 서울시 산하 공공병원 종사자들은 조직 운영(긍정적 차원 6개 지표)에서 의료기관/병원 경영, 운영, 시스템, 의사소통 등의 전반적인 차원에서 긍정적으로 운영 유지되고 있다(53.7점) 의견을 보이고 있다. 물론 일부 병원 조직 운영 문제 중 인사정책의 공정성(44.4점)은 상대적으로 부정적인 의견을 갖고 있는 것으로

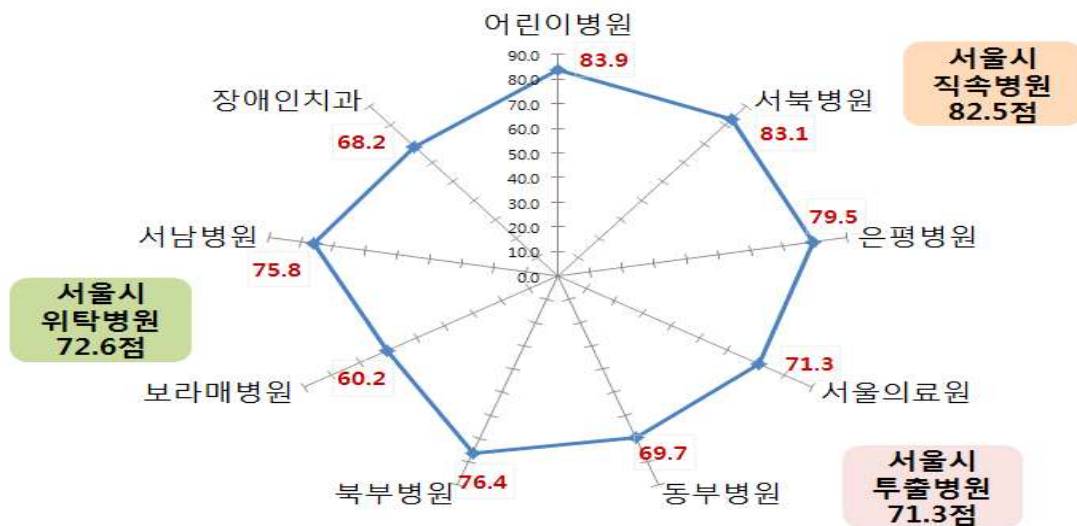
보아 공공부문의 인상평가 및 승진제도에 대한 객관적이고 투명한 의사결정과 내부 의견수렴 과정 등이 부족한 것으로 보인다. 특히 이와 같은 의견은 병원 조직 소속/유형별 차이가 확인되고 있고, 상대적으로 위탁병원의 병원 조직운영 시스템에서 부정적 의견(위탁병원 45.2점 > 투출병원 50.3점 > 직속병원 62.5점)이 매우 많았다. 주로 위탁병원 조직 운영의 인사제도(34.5점), 노사관계(38.9점), 직원 존중과 소통(45.2점), 경영투명성(48.3점) 등의 항목에서 부정적 의견이 많았다.

[그림8] 서울시 공공병원 조직운영 평가 - 부정적, 긍정적 차원 영역



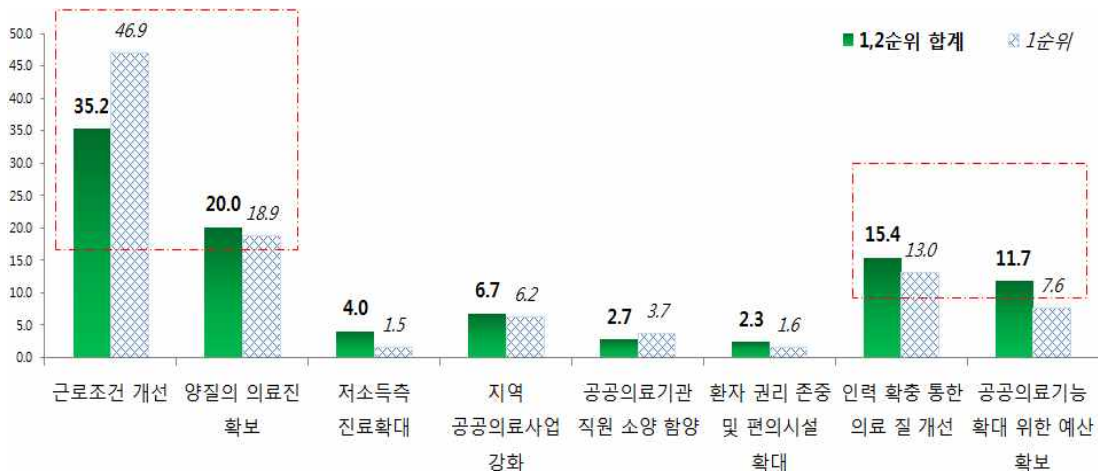
\* 주 : 의료기관 조직운영 평가는 0점 ~ 100점 기준(중간값 50점)이며, 부정적 차원 영역은 해당 문항에 100점에 가까울수록 부정적으로 해석, 긍정적 차원 영역은 100점에 가까울수록 긍정적으로 해석.

[그림9] 서울시 공공병원의 공공의료기관 역할 수행 의견도(100점 만점)



- 이와 같은 서울시 산하 의료기관/병원 구성원들의 조직 운영 및 시스템 인식과 경향을 반영하듯, 현재의 조직이 공공의료기관의 역할을 수행 여부에 대해서도 다소 차이가 확인된다. 예를 들면 서울시 직속병원의 공공의료기관 수행도(82.5 점)에 비해 투출병원(71.3점)과 위탁병원(72.6점)은 상대적으로 낮았다. 특히 시립 보라매병원(60.2점)과 장애인치과(68.2점), 동부병원(69.7점)은 타 의료기관/병원에 비해 공공의료기관 수행 의견이 적게 나타났다. 한편 현재 서울시 산하 공공병원 종사자는 공공병원으로 의료기관/병원의 역할과 과제로서 근로조건 개선(35.2%)을 제외하면, ‘양질의 의료진 확보’ (20%)와 ‘인력 확충을 통한 의료서비스 질 개선’ (15.4%), ‘공공의료기능 확대 예산 확보’ (11.7%)를 꼽고 있었다.

[그림 10] 서울시 공공병원으로서의 역할 수행 개선과제(중복응답, 단위: %)



\* 주 : 그래프 항목에 없는 문항은 답변이 1% 미만이기에 제외하였음.

### Ⅲ. 맺음말 : 정책제언 및 과제

- 발제문은 서울시 산하 공공병원 종사자의 근로조건 및 의료공공성 인식과 관련된 내용을 검토 했다. 주된 발제문 내용은 조직 형태(직속, 출연, 위탁)별 차이를 중심으로 살펴보았다. 자료의 주요 실태는 기존 보건의료산업 노동실태와 비슷한 경향을 보이는 것도 있으나, 일부 내용은 기존의 의료기관/병원 종사자의 상태와 큰 차이를 보이는 것도 확인된다. 결국 이번 실태조사 결과를 고려하면 서울시 산하 공공병원 노동환경의 주된 해결 과제 및 정책제도적인 방향은 아래와 같이 요약 가능하다.

## 과제 1. 서울시 공공병원의 의료서비스 질 개선을 위한 노동조건 개선

□ 첫째, 서울시 산하 공공병원 사업장 종사자의 ‘일과 삶의 균형’ (장시간 노동, 법정휴게시간 미사용) 및 ‘모성보호’ (육아휴직, 생리휴가 미사용) 문제와 같은 전반적인 노동조건 점검과 개선이 필요하다. 현재 주요 노동조건 문제는 개별 사업장 내 부서/팀별 인사평가 및 관리제도로 인한 직간접적인 현상이 대부분이므로 적정 인력확충 및 운영규정 제도 개선 등을 통한 개별 노동자의 건강과 의료서비스 질 개선 방안 모색이 필요하다. 특히 모범 사용자로서 여성 및 모성보호에 앞장서야 할 서울시 산하 기관에서 임산부 야간근무나 조기복귀와 같은 근로기준 위반과 같은 법률위반 문제는 강력한 제도적 보완이 필요하다. 더불어 작업장 내 비인권적 현상이 나타나고 있다는 것은 공직사회의 ‘가부장적 조직문화’에서 배태된 것이라는 점을 고려할 때 지속적인 지도 감독과 관리(모니터링)이 필요한 부분이다.

- 아래의 <표 3>, <표 4>, <표 5>는 서울시 산하 공공병원 종사자의 장시간 노동이나 휴게시간(식사)이 직장생활에 미치는 영향을 간접적으로 살펴본 것이다. 일부 내용은 각 지표별로 현격한 차이를 구분하기 어려운 내용도 있으나, 장시간 근로 및 휴게시간이 짧을수록 직장생활 만족도가 낮은 것이 확인된다. 특히 법정휴게시간(4시간 당 30분, 8시간 1시간)의 활용 여부가 직장생활 만족도에 미치는 영향이 상대적으로 직접적인 것으로 보아, 의료기관/병원 사업장 내 인력충원, 인수인계 시간 단축, 휴게시간 보장 및 시설 확충 등을 통한 건강 및 삶의 질 개선 방안 모색이 필요하다. 구체적으로 인력, 작업조건 개선을 위한 문제를 개별 사업장에 맡길 것이 아니라, 서울시 차원의 종합적인 정책 방향과 흐름 속에서 구체적인 대책이 필요하다. 이를 위해서는 서울시 산하 공공병원 노동환경개선을 위한 ‘가칭’ 노사정 및 전문가 공동개선위원회(혹은 TF) 운영 등을 통한 실효적이고 현실 가능한 방안을 단기/중장기적으로 모색될 필요가 있다.

<표3> 서울시 산하 공공병원 근로조건이 직장생활에 미치는 영향

		직장생활 만족도			
		0-25점 미만	25-50점 미만	50-75점 미만	75-100점
1주일 근로시간	52시간 미만	2.6%	28.3%	61.7%	7.3%
	52시간 이상	3.1%	26.8%	57.7%	12.4%
	계	2.7%	28.1%	61.1%	8.1%

1일 식사시간	20분 미만	5.5%	39.9%	47.7%	6.9%
	20-40분 미만	1.8%	24.5%	64.3%	9.4%
	40-60분		22.0%	67.0%	11.0%
	계	2.7%	28.7%	59.8%	8.8%

〈표4〉 서울시 산하 공공병원 근로조건이 직장생활에 미치는 영향(직군별)

			직장생활 만족도			
			0-25점 미만	25-50점 미만	50-75점 미만	75-100점
간호직	1주일 근로시간	52시간 미만	3.5%	34.4%	55.6%	6.6%
		52시간 이상	4.3%	29.8%	55.3%	10.6%
		계	3.6%	33.7%	55.6%	7.2%
	1일 식사시간	20분 미만	7.4%	47.4%	40.7%	4.4%
		20-40분 미만	1.6%	25.1%	62.6%	10.7%
		40-60분		15.4%	69.2%	15.4%
계	3.9%	33.7%	54.0%	8.4%		
비간호직	1주일 근로시간	52시간 미만	2.0%	22.4%	67.4%	8.2%
		52시간 이상	2.1%	22.9%	62.5%	12.5%
		계	2.0%	22.4%	66.8%	8.8%
	1일 식사시간	20분 미만	2.6%	23.7%	61.8%	11.8%
		20-40분 미만	2.0%	24.0%	65.9%	8.1%
		40-60분		23.1%	66.7%	10.3%
계	1.8%	23.8%	65.3%	9.3%		

〈표5〉 서울시 산하 공공병원 근로조건이 직장생활에 미치는 영향(병원 소속 유형별)

			직장생활 만족도			
			0-25점 미만	25-50점 미만	50-75점 미만	75-100점
서울시 직속병원	1주일 근로시간	52시간 미만	1.3%	16.7%	70.4%	11.6%
		52시간 이상	2.9%	22.1%	60.3%	14.7%
		계	1.7%	17.9%	68.1%	12.3%
	1일 식사시간	20분 미만		27.1%	61.2%	11.8%
		20-40분 미만	2.2%	16.3%	68.7%	12.8%
		40-60분		26.9%	46.2%	26.9%
계	1.5%	19.8%	65.1%	13.6%		
서울시 투출병원	1주일 근로시간	52시간 미만	3.8%	36.5%	51.0%	8.7%
		52시간 이상	7.7%	30.8%	53.8%	7.7%
		계	4.3%	35.9%	51.3%	8.5%
	1일 식사시간	20분 미만	8.8%	47.1%	41.2%	2.9%
		20-40분 미만	3.2%	38.7%	48.4%	9.7%
		40-60분		23.5%	67.6%	8.8%
계	3.8%	36.9%	51.5%	7.7%		
서울시 위탁병원	1주일 근로시간	52시간 미만	3.4%	36.2%	57.9%	2.6%
		52시간 이상		43.8%	50.0%	6.3%
		계	3.2%	36.7%	57.4%	2.8%
	1일 식사시간	20분 미만	9.1%	48.5%	38.4%	4.0%
20-40분 미만		0.7%	31.1%	64.2%	4.1%	

		40-60분 계	3.6%	16.1% 35.6%	83.9% 57.2%	3.6%
--	--	-------------	------	----------------	----------------	------

## 과제 2. 서울시 공공병원의 감정노동과 불쾌한 언행 개선 대책 모색

□ 서울시 산하 공공병원 종사자 실태 조사 결과에서 현재 대면서비스 특성을 반영 하듯 감정노동(emotional labour) 수행(78%)이 매우 높은 것이 확인된다. 이는 현재 의료기관/병원 노동자들 스스로 고객(환자/보호자=시민)과의 상호작용을 하면서 노동과정 상 발생할 수밖에 없는 무조건적인 요구와 불쾌한 언행(폭언, 폭행, 성희롱 등 약 54% 경험/ 위탁병원 45.7% > 직속병원 36.3% > 투출병원 17.9%)을 접할 경우에도 무조건적인 친절/감사의 미소와 웃음을 걸 표정으로 들어내어야 하기 때문이다. 이와 같이 감정노동 수행이 높은 집단은 심리상태 상 직무소진(burn-out)이나 고객으로부터의 업무상 탈진 등으로 인한 우울증을 초래할 수밖에 없다. 실제로 아래 <표 6>처럼 설문조사 결과, 감정노동 수행이 높은 집단(40% 이상 그룹)은 직장생활 만족도가 낮고, 이직 의향이 높은 것으로 확인된다.

<표6> 보건의료산업 및 서울시 산하 공공병원 감정노동이 직장생활에 미치는 영향

			3개월 이내 이직 의향		직장생활 만족도			
			있다	없다	0-25점 미만	25-50 점미만	50-75 점미만	75-100 점
보건 의료 공공 병원	감정 노동 수행	40% 미만 그룹	26.6%	73.4%	4.0%	39.4%	51.6%	5.0%
		40% 이상 그룹	53.9%	46.1%	7.1%	53.0%	38.1%	1.8%
	계	51.5%	48.5%	6.8%	51.8%	39.3%	2.1%	
서울시 공공 병원	감정 노동 수행	40% 미만 그룹	24.2%	75.8%	3.3%	14.1%	58.7%	23.9%
		40% 이상 그룹	<b>34.0%</b>	66.0%	<b>2.6%</b>	<b>29.7%</b>	60.8%	6.9%
	계	32.8%	67.2%	2.7%	27.8%	60.5%	9.0%	

- 사실 의료기관/병원 사업장 처럼 감정노동의 내면행위가 높은 집단은 조직 내 대책과 다양한 교육이나 대응 프로그램을 통해 개별 종사자의 감정노동의 부정적 현상을 대응/해소가 가능하다. 그런데 실태조사 결과 현재 서울시 산하 공공병원 조직에서는 업무교육 이외에 친절교육(CS)은 존재하나, 적절한 보호대책(치료 8.2%, 휴식 및 휴직 17.3%)이나 프로그램(20%) 적용은 매우 미약한 수준으로 나타났다. 결국 이에 이번 실태조사를 계기로 서울시 차원의 종합적인 의료기관/병



원 감정노동자 작업안전과 건강 문제와 관련된 해결방안이 종합적으로 모색되어야 한다.

- 제도적 차원에서는 감정노동에 대한 서울시(의료기관/병원) 차원의 사회적 규제와 보호 방안(조례: 예방과 관리)이 수립되어야 한다. 또한 ‘감정노동’ 논의가 구체적인 병원 사업장의 작업안전과 시설, 보호, 프로그램 문제로까지 검토될 수 있도록 구체적인 체크리스트 적용실사(시 보건복지 담당부서, 각 병원 노사 공동 진행)와 대책 마련이 필요하다. 예를 들면 서울시 차원에서 감정노동 예방(환자/보호자 주의사항 고시, 과도한 감정노동 요구 시 1회 경고 후 업무 중지 가능 유형별 검토)과 관리(감정노동 적합 건강검진 항목 적용, 해소 프로그램, 심리상담사 배치 등) 차원의 정책이 필요하다. 단기적으로 △병원 사업장 서비스 친절교육(CS) 유형별 재검토 및 규제방안 검토, △병원 종사자의 실효적인 건강검진 항목 적용 도입 및 교육 검토, △감정노동 해소 위한 실효적이고 제도화 가능한 대책 및 프로그램(EAP) 모색, 지원 정책 등을 고민할 수 있다.

**[참조] 주요 서비스업 감정노동 노사간 논의 및 체결 현황**

업종	사업장	2010	2011	2012	2013
백화점 판매직	로레알	EAP 시범운영	EAP 전면시행	감정노동휴가 신설(1일)	
면세점 판매직	부루벨				감정노동 휴가
	엘코				감정노동 휴가
호텔 리어	부산노보텔				감정휴가 신설(2일)
은행 텔러	국민은행				상담사 배치 프로그램
병원 종사자	연세의료원				상담실 상담프로그램
중앙정부 기관	국가인권위원회				통화 종료권 감정휴직제도
지방정부 서울시	다산 콜센터				업무개선 (경고와 종료)