

공공의료법제 개선 방안 연구



☞ 왕승혜
☎ 한국법제연구원 연구본부 연구위원
✉ wang@klri.re.kr

I. 연구의 배경

제중원(濟衆院)의 역사에서 기원하는 공공의료 민관협력의 유래

현대적인 공공의료서비스의 기원이라고 할 수 있는 제중원(濟衆院)의 역사를 돌아보면 우리나라의 공공의료가 민관 공동의 협치를 토대로 출발하였다는 것을 알 수 있다. 제중원은 개화기인 1885년 2월 29일 최초로 설립된 서양식 병원이며, 당초 이름은 광혜원(廣惠院)이었으나 3월 12일 제중원(濟衆院)이라 명명되었다.¹⁾ 제중원의 설립은 조선 정부의 이름과 책임으로 이루어졌으며 정부에서 파견한 관원이 제중원을 관리하는 직무를 수행하였고, 다른 한편으로 민간 선교부 의사들이 병원 운영을 맡았다. 이처럼 제중원은 병원의 관리와 운영의 측면에서 국립의원(國立醫院)이면서 동시에 민립의원(民立醫院)인 이중적인 지위에 있었다. 제중원이라는 상징적인 병원의 기원에서 유래하듯이 우리나라에서 근대적인 병원시설과 의료인을 기반으로 의료서비스의 제공이 이루어지기 시작한 때부터 국가와 민간은 협력하며 공동의 자원으로 의료의 공공성을 확보하고 국민건강권을 보장하기 위한 노력을 기울여 왔다. 근대적인 입헌주의와 국민국가가 성립한 이후 의료보장의 궁극적인 책임을 국가가 부담한다고 전제하더라도 구체적인 실천 과정에서는 국가와 민간의 협력을 통하여 건강보호와 의료보장이라는 목표를 구현하여 왔음을 확인할 수 있다.

II. 연구의 목적

의료보장과 의료형평이라는 입법 목적에 투영된 법가치

공공의료분야 제도 개선을 위하여 2017년 구성된 민·관 합동 '공공보건 의료 발전위원회'에서 공공의료발전 종합대책을 제안한 바 있다. 이 위원회에서 2018년 10월 발표한 종합대책은 지역 간 의료격차를 완화하고 감염병 등 재난과 응급상황으로부터 국민을 보호하기 위해 중앙 및 권역별 감염병 전문병원을 설립하며, 공공의료인력을 확충한다는 계획을 담고 있다. 공공보건의료 발전위원회에서 중점을 두고 있는 공공의료분야의 제도를 개선하기 위한 목표는 '보건위기대응', '의료격차의 해소', '공공의료 자원 확보'라는 정책 과제로 구체화할 수 있다.

민간의료기관이 의료서비스 전달체계에서 담당하는 역할을 고려할 때 공공부문의 부담으로 의료격차를 해소하는 방법만으로는 의료의 공공성을 확보하기 어려우며, 이러한 접근은 공공의료의 문제를 제한된 의료기관과 의료시설과 관련하여서만 부분적으로만 해결할 수 있을 뿐이다. 우리나라는 민간의료기관을 중심으로 의료서비스 전달체계가 발전해 온 역사를 가지고 있으며, 민간의료기관의 역할이 중요한 위상을 가지고 있다. 이러한 사정을 고려하여 현존하는 의료인프라를 최적으로 활용하고 공공과 민간의 협력을 통하여 의료서비스의 공공성을 높이고 공공의료법제의 개선을 위

1) 박형우·박윤재·여인석·김일순, "제중원에서의 초기의학교육(1885-1908)", 의사학 Vol.8(1), 1999; 이경록·박윤재·여인석·박형우, "광혜원의 개원과 제중원으로의 개칭과정", 연세의사학 2권4호, 1998, 478-570쪽.

한 방안을 마련하는 것이 오늘날 선도적인 수준의 의료서비스의 인력, 기술, 자원, 전달체계를 기반으로 보다 더 효과적인 해결방안을 모색하는 바람직한 방안이 될 것이다. 이를 위해서는 한편으로 보편적인 의료서비스에 접근할 수 있는 권리를 보장하고, 다른 한편으로 소득, 세대, 지역 간 격차로 인한 의료서비스 부담을 완화함으로써 의료서비스를 적절한 수준에서 이용할 수 있는 의료형평이라는 요소를 포함하는 의료의 공공성이라는 입법 목적을 재확인할 필요가 있다. 의료의 공공성에는 인권, 의료기본권 보장, 사회공공체의 존속 보장, 사회적 연대와 공존이라는 법가치가 투영되어 있다. '의료의 공공성'이라는 법가치로 압축된 입법 목적을 제도적으로 구현하기 위해서는 공공의료기관 중심의 공공의료서비스 제공 체계의 현행 법제를 재검토하고, 공공부문과 민간부문에서 의료보장과 의료형평을 확보하기 위하여 역할을 분담할 수 있는 입법적 대안을 모색할 필요가 있다. 이를 위하여 보건 의료기본법, 의료법, 공공의료법, 지역의료법, 건강보험급여제도 등 보건의료 관련 법체계를 분석하고 각 제도를 연계하여 의료의 공공성을 발전시킬 수 있는 개선방안에 대한 검토가 필요하다.

III. 연구의 범위

의료의 공공성과 공공의료의 법제도적 동형화(同型化) 요소와 맥락

공공의료는 보편적 의료서비스의 제공을 목표로 하며 다양한 쟁점을 포괄하고 있다. 공공의료는 '국민의 보편적인 의료 이용을 보장'하는 것을 목적으로 하는 활동이며, 「공공보건의료에 관한 법률」²⁾은 이에 관한 사항을 정하고 있다. 그러나 의료서비스의 영역이 공공의료와 민간의료로 구분되는 것은 아니며, 이와 같은 구분은 제공주체에 따른 구분에 해당할 뿐 의료의 공공성이라는 가치는 공공의료기관을 통하여 전달되는 의료서비스와 민간 의료기관을 통하여 전달되는 의료서비스에서 공통적으로 추구되어야 하는 동형화의 핵심적인 요소이다. 모든 의료서비스 전달에서 '공공성'이라는 가치는 의료복지의 지향점을 표상하는 궁극적인 요소이기 때문이다.

공공의료가 '보편적 의료'를 보장하기 위한 책임을 그 목적에서 명확히 설정하고 있음을 고려할 때, 최근 보건의료정책의 쟁점으로 대두되고 있는 건강보험의 보장성 강화, 차매국가책임제, 공공부문에서의 보건의료자원의 확보와 재정지원에 관한 논의들이 본 연구의 범위에 포함된다.

우리 헌법은 제36조 제3항에서 "모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다."라고 규정하고 있다. 국민보건이라는 법적 위상은 우리 헌법질서의 핵심적인 가치라고 할 수 있는 인간의 존엄과 가치를 건강생활의 영역에서도 존중하기 위한 구체적인 표현이라고 할 수 있다. 헌법을 기초로 제정된 공공의료법 관련 법령들이 어떠한 체계를 구성하고 있는지, 또한 연계 법령들이 상호 결부되어 있어서 법률을 집행하는 데 있어서 문제점이 없는지 「공공보건의료에 관한 법률」, 「보건의료기본법」, 「지역보건법」, 「농어촌 등 보

건의료를 위한 특별조치법」 등을 분석하기로 한다. 「지역보건법」은 1956년 제정된 「보건소법」에서 법제화가 시작되었으며 오랜 역사를 가지고 있는 법률이다. 「지역보건법」은 질병의 예방진료와 공중보건을 관리하는 목적을 가지는 점에서 국민보건 관리에 중점을 두며, 협의의 공공의료에는 포함되지 않는다고 볼 수 있지만, 「지역보건법」은 보건의료수요를 측정하고, 장단기 보건의료서비스의 공급대책을 마련하며, 인력, 조직, 재정 등 보건의료자원의 조달과 관리에 관한 지역보건의료계획을 수립하는 중요한 내용과 관련되며 지역보건의료 전달체계는 공공의료와 연계된다는 점에서 공공의료법제 개선방안을 검토하는 본 보고서에서 검토하기로 한다.

IV. 연구의 방향

민관협력을 기반으로 하는 공공의료 구현을 위한 법제 개선의 과제

의료취약지역의 의료접근성을 높이고 의료사각지대의 의료안정망을 강화해야 한다는 의료분야의 당면 과제는 공공의료기관 중심의 '공공보건 의료'를 개선하는 관점에서 접근하는 경우 민간의료기관을 통한 의료 인력의 양성, 의료 급여의 전달, 의료 기술의 역량을 고려할 때 한계를 가질 수밖에 없다. 공공의료기관을 통한 의료보장은 국민의 건강권을 보장하는 수단이지만 의료서비스 전달체계에서 중추를 이루는 민간의료기관의 역할과 책임에 있어서 '공공성'을 확보하기 위한 노력을 기울여야만 한다. 의료서비스의 제공 주체에 따라 의료기관의 유형을 구분하고 각 의료기관의 경계를 설정하면서 공공의료의 책임영역을 구분하는 접근은 바람직하지 않으며 의료서비스에 내재되어 있는 '공공성'이라는 법가치를 재확인하고, 의료서비스 전달체계에서 공공성을 구현하기 위한 방안을 민간부문과 공공부문에서 공동으로 모색할 필요가 있다. 국가 또는 지방자치단체가 운영하는 공공의료기관을 통하여 전달되는 의료서비스에 중점을 두고 공공의료의 문제의 하나인 보건위기대응에 효과적으로 대처하기 어려우며 의료형평성을 확보하고 의료자원을 효율적으로 분배를 확보하는 데 한계가 있다. 의료기관은 의료서비스를 전달하는 역할을 담당하는 조직으로서 의료서비스 전달체계에서 파이프라인과 같은 역할을 하는데, 공공의료의 임무를 이행하는 데 있어서 공공의료기관이 책임을 전담해야 하는 것은 아니다. 국가 또는 공공주체가 설립하여 운영하는 공공의료기관을 통하여 필수적인 의료서비스의 제공이 이루어져야 하는 영역이 존재하며 이와 같은 필수적인 의료서비스가 공급될 수 없는 상황이 초래될 위험이 있기 때문에 국가는 공공재원으로 공공의료기관을 설립하여 운영하여야 하는 당위성과 책임을 부담한다. 그러나 공공의료기관 운영을 개선하고 서비스의 질을 높이기 위해서는 민간의료기관과의 협력이 필요하다. 따라서 물적 시설을 중심으로 의료서비스 제공체계를 구분하는 공공의료법제의 현행 법체계를 넘어서서 의료의 공공성이라는 목표를 설정하고 민간과 공공이 협력을 통하여 의료서비스 수혜의 접근권을 높이고 의료서비스 이용가능성 분배에서 형평성을 확보하는 방안으로 나아가는 것이 바람직하다. 공공의료법제 개선 방안 연구는 이러한 대안을 마련하기 위하여 법제적인 개선방안을 모색하기 위한 연구를 수행하고 있다.

2) 이하 이 보고서에서는 법률의 명칭을 전체 기술할 때에는 「공공보건의료에 관한 법률」이라고 하고 약칭할 때에는 '공공보건의료법'이라고 약칭한다.