

공공보건의료체계 현황과 발전방안

*Public Health Care:
Current Status and Improvement Options*



감 신 경북대학교 예방의학교실 교수

공공보건의료부문은 시장기전보다 역할부여가 필요한 영역으로 공공보건의료부문의 기능과 역할, 인프라 구축은 정부가 각별히 다루어야 할 영역이다. 우리나라 공공보건의료의 문제점으로는 국가 공공의료체계의 위상과 목표 설정의 부재, 절대 양적 부족, 공공의료체계의 기능 및 역할 설정의 불명확과 공공성 취약, 공공보건의료제공체계의 미흡, 중소 공공병원의 낮은 질적 수준 등이 제시되고 있으므로 이를 개선하여 효율적이고 효과적인 국가보건의료체계를 구축하여야 하겠다.

1. 들어가는 말

보건의료체계란 한 국가나 사회가 그 구성원의 건강수준을 향상시키기 위한 보건의료서비스의 생산, 소비, 분배에 관련되는 요인들 간의 구조적, 기능적 체계를 총칭하는 것으로 볼 수 있다.¹⁾

보건의료체계의 목표는 국민의 건강을 확보하는 것이 최종 목표이고 이를 위하여 국민의 보건의료 요구에 대해 부응을 하여야 하며, 동시에 경제적 공정성을 확보하여야 한다. 각 나라마다 보건의료체계의 모습은 다를 수 있으나

이러한 목표를 효과적으로 달성할 수 있게 하는 체계가 바람직하다고 할 수 있다. 여러 가지 유형의 다양한 보건의료체계는 일정한 장단점을 가지고 있고, 항상 변화하여 가는 것인데, 국가의 개입정도와 관련한 변화추세의 특징으로는 근래에 들어 보건의료부분에 대한 국가의 개입이 확대되어 왔다는 것이다. 그러나 보건의료 전반에 대한 정부의 강력한 통제가 행해져 왔던 나라에서는 일부 분야에 대하여 개인의 자율과 창의성을 보장하기 위하여 경쟁의 원리에 입각한 정책이 일부 도입되고 있다.²⁾

지속 가능한 보건의료체계는 보건의료공급

1) Lassey ML, Lassey WR, Jinks MJ. Health care systems around the world. Prentice-Hall, Inc., 1997.

2) 신영수. 의료시스템. 예방의학 3판. 예방의학 편찬위원회, 계축문화사, 서울, 쪽 697~707, 2004.

체계가 국민들이 필요로 하는 보건의료서비스를 적기에 지속적으로 제공할 수 있는 상태를 말하며, 이를 위해서는 적절한 재정지원과 관리가 필요하지만 공급체계 역시 지출구조에 해당하므로 합리적으로 설계되어야 한다. 최근에 다양한 공급주체가 보건의료부문에 진입함에 따라 공공과 민간부문의 합리적 역할 분담을 강조하고 있다. 공공과 민간부문은 추구하는 가치나 운영원리가 기본적으로 다를 수 있으므로 합리적인 역할 분담이 안 될 경우 공급체계가 낭비적이 되거나 보건의료서비스 제공의 사각지대가 발생할 수 있다. 특히 공공보건의료부문은 시장기전보다 역할부여가 필요한 영역으로 공공보건의료부문의 기능과 역할, 인프라 구축은 정부가 각별히 다루어야 할 영역이다.³⁾

2. 우리나라 공공보건의료체계의 현황 및 문제점^{4) 5) 6) 7)}

그간 여러 논의에서 우리나라 공공보건의료의 현황을 바탕으로 한 문제점이 여러 차례 제기되어 왔는데, 정리하면 다음과 같다.

1) 국가 공공보건의료체계의 위상과 목표 설정의 부재

국가 보건의료체계에서의 공공보건의료체계의 구체적인 위상과 목표를 설정하지 못하고 있다. 전체 국가 보건의료체계 내에서 공공보건의료부문의 역할에 대한 논의가 충분히 이루어지지 못하였으며, 그간 많은 상황의 변화가 있었음에도 불구하고 이러한 상황의 변화에 능동적으로 대처하여 공공보건의료분야의 역할과 목표를 구체적으로 설정하지 못하였다.

2) 절대 양적 부족

OECD 기준으로 우리나라 공공부문 급성기 병원 병상 비중은 10%로 OECD 국가 중 최저 수준이다.

3) 공공의료체계의 기능 및 역할 설정의 불명확과 공공성 취약

우리나라 공공의료기관은 양적으로 부족할 뿐만 아니라, 공공의료기관들이 설립·운영의 주체가 공공이라는 점을 제외하고는 민간의료기관과 차별성이 없어 공공성이 취약한 실정으로 평가되고 있다.

공공의료기관은 민간의료기관과 달리 시장기전이 아닌 중앙정부 및 지방자치단체 등의 정책적 필요에 의해 설립되고 운영되거나 정책집행

3) 이원영. 공공보건의료의 선진화: 신영전, 김창엽 엮음. 보건의료개혁의 새로운 모색. 한울아카데미, 쪽 214~246, 2007.

4) 앞의 글

5) 김창엽, 김용익, 감신. 공공병원 확충방안 개발에 관한 연구. 보건복지부, 2004.

6) 문옥륜, 감신, 권순만, 이상이, 윤태호, 김창엽. 국립대학교 병원의 기능개편 방안에 관한 연구. 보건복지부, 2004.

7) 감신. 공공의료 발전방향 연구. 의료제도발전을 위한 정책과제 자료집 제16장. 대통령자문 의료제도발전특별위원회, 쪽 751~812, 2003.

표 1. 공공 및 민간 병원의 급성기병원 병상 비율, 2008~2009년
(단위: %)

구분	공공병원	민간병원
호주	70	30
캐나다	100	-
프랑스	66	34
독일	49	51
이탈리아	82	18
일본	26	74
한국	10	90
멕시코	65	35
스웨덴	98	2
영국	96	4

자료: OECD Survey of Health System Characteristics 2008~2009, 주요 국가 발췌

수단으로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있다. 이러한 기능부여 불명확은 국민들에게 공공병원이 민간병원과 별로 차이가 없는 것처럼 느끼게 하고 공공병원은 정체성에 있어 혼란이 있다.

4) 공공보건의료제공체계의 미흡

공공보건의료기관에 대한 관리기능이 여러 중앙부처와 각 지자체 등으로 나뉘어져 있는데, 연계체계가 미흡하고, 기초-광역-중앙 단위의 공공보건의료전달체계가 제대로 구축되어 있지 않고 있다.

5) 중소 공공병원의 낮은 질적 수준

공공성과 수익성을 동시에 요구받으면서 시설·장비 현대화와 우수인력 확보에 실패한 중소 공공병원들은 지역사회 민간병원과 대도시 대형병원과의 경쟁에서 점차 경쟁력을 상실하여 왔다.

표 2. 공공보건의료기관의 소관부처

설립형태	소관부처	의료기관
국립	보건복지부	국립의료원, 국립재활원, 국립정신병원, 국립결핵병원, 국립소록도병원
	행정안전부	국립경찰병원
	보건복지부	국립암센터
	법무부	국립감호정신병원 등
	국방부	국군수도통합병원 등
시·도립	행정안전부	시도립병원
지방의료원	보건복지부	지방의료원
공립	보건복지부	보건의료원
특수법인	보건복지부	적십자병원
	노동부	산재의료관리원
	국가보훈처	보훈병원
	교육과학기술부	국립대학교병원
	(교육)과학기술부	원자력병원
	보건복지부	국민건강보험공단 일산병원

6) 「공공보건의료에 관한 법률 전부개정법률」 추진 현황 및 문제점

보건복지부에서는 「공공보건의료에 관한 법률」 전부개정을 착수하여, 동 전부개정안이 10월 26일 국무회의를 통과하였으며, 11월 초 국회에 제출되어 논의될 예정인데⁸⁾, 전부개정법률안의 제안 이유로 “현재 공공보건의료기관만 공공보건의료를 수행하도록 하고 있으나, 민간 의료기관도 의료취약지 거점의료기관, 공공전문진료센터로 지정받으면 공공보건의료를 수행할 수 있도록 함으로써 공공보건의료체계를 개선하는 한편, 보건복지부장관은 의료서비스의 공급이 현저하게 부족한 지역을 의료취약지로 지정하고, 수익성이 낮아 공급이 원활하지 않은 전문진료 분야에는 공공전문진료센터를 지정하여 각각 재정적·행정적 지원을 할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임”으로 제시하고 있다.

공공보건의료의 개념은 ‘다수의 공중을 대상으로 하는 보건의료서비스’, ‘개인의 편익보다 사회적 편익을 지향하는 보건의료서비스’, ‘정부기관 및 인력에 의해 제공되는 보건의료서비스’ 등의 다양한 개념을 포함하고 있는데, 2000년 1월 12일 제정된 「공공보건의료에 관한 법률」에서는 「“공공보건의료”라 함은 공공보건의료기관이 국민의 건강을 보호·증진하기 위하여 행하는 모든 활동을 말한다.(제2조)로 명시하여, 국가·지방자치단체 또는 공공단체가 설

립·운영하는 공공보건의료기관에 의한 보건의료로 규정하고 있는 반면, 「공공보건의료에 관한 법률 전부개정법률안」에서는 「“공공보건의료”란 국가, 지방자치단체 및 보건의료기관이 지역·계층·분야에 관계없이 국민의 보편적인 의료 이용을 보장하고 건강을 보호·증진하는 모든 활동을 말한다”로 명시하여, 민간의료기관의 활동도 포함하고 있다.

우리 사회에서 보건의료문제는 일부 계층이 아니라 사회의 불특정 다수와 관련되어 있으며, 문제가 일회성에 그치는 것이 아니라 반복하여 나타나고 있다는 점이 분명해져, 보건의료 문제가 하나의 공중 의제(public agenda)를 성립하였다고 볼 수 있으며, 이 점에서 보건의료는 ‘어떤 사물·기관 등이 널리 일반 사회 전반에 이해관계나 영향을 미치는 성격·성질’로서의 사실적 의미의 ‘공공성’을 지니고 있다고 할 수 있고, 사실적 의미의 공공성을 띠고 있는 것으로서 사회 전체에 관한 공통의 관심사로 공감대를 갖는 객관적 가치요소를 규범적 의미의 ‘공공성’이라고 한다면, 현대 국가에 보편화된 가치로서의 건강권을 보장하는 중요한 수단으로서 보건의료는 규범적 의미의 ‘공공성’을 지니고 있고 보건의료에 공익적 가치를 부여하는 것으로 보아도 무리가 없을 것이다.

따라서 현대사회에서 보건의료는 공급주체와 상관없이 공공성을 지니고 있다고 할 수 있을 것이고, 굳이 보건의료와 공공보건의료를 구분할 필요성은 없어지는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 현실적으로는 앞에서 제시했듯이 우리

8) 보건복지부. 민간의료기관까지 공공보건의료 역할 부여한다. 보도자료, 2010년 10월 25일.

나라 보건의료는 공공성, 특히 규범적 의미의 공공성이 취약한데, 공공의료기관들도 설립·운영 주체가 공공이라는 점을 제외하고는 민간 의료기관과 차별성이 없이 공공성이 취약하여 정체성에 혼란을 겪고 있는 실정이 문제점으로 지적되고 있다.

보건의료기본법에서는 제27조에 공공·민간 보건의료기관의 역할분담 등에 대해 규정하고 있는데, 공공보건의료에 관한 법률 전부개정법률안이 의료취약지 또는 수익성이 낮은 의료를 제공하는 민간의료기관까지 공공보건의료 수행기관으로 인정하고 지원하는 내용 등을 담고 있어 별 문제가 없는 것으로 보일 수 있다. 그러나 어떤 제도든지 한번 형성되면 자기 발전과 확대재생산 경로를 만들어 내게 되는데, 공급주체가 민간의료기관이 압도적이고 공공의료기관 조차도 공공성이 취약한 우리나라 현실에서 공공보건의료에 관한 법률 전부개정안은 공공보건의료기관의 기능 강화와 공공보건의료기관 확충에 걸림돌이 될 가능성이 있다.

3. 우리나라 공공보건의료체계 개선방안^{9) 10) 11) 12)}

앞에서 살펴 본 우리나라 공공보건의료체계의 문제점을 바탕으로 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 정부의 공공보건의료체계 개선에 대한 확고한 의지

무엇보다도 우리나라 공공보건의료체계의 문제점을 개선하고 효과적인 공공보건의료체계를 구축하고자 하는 정부의 확고한 의지가 선행되어야 하겠다. 이를 바탕으로 국가 보건의료체계에서의 공공보건의료체계의 구체적인 위상과 목표를 설정하여야 하겠다.

현재의 「공공보건의료에 관한 법률」은 공공보건의료에 관한 의무와 책임에만 역점을 둔 법률로 공공보건의료기관이 제 역할을 적절히 수행하고 확충하기 위해서는 정책적·재정적 확보가 우선적으로 필요하다. 따라서 상기 법률을 현재 추진하고 있는 「공공보건의료에 관한 전부개정법률안」이 아니라 공공보건의료기관을 육성하고 확충하기 위한 가칭 「공공보건의료의 육성을 위한 법률」로 개정하는 동시에, 법률안이 실효성을 갖출 수 있도록 정책적·재정적 권한을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이며, 민간 의료기관의 보건의료 공공성을 확보하는 방안을 보건의료기본법이나 의료법 등에 규정하여야 할 것이다.

2) 공공보건의료의 양적 확충과 질적 향상

우리나라의 공공병원 병상 비중은 OECD 기준으로 10% 정도로 미미한데, 2005년도에 수행

9) 앞의 글

10) 김창엽, 김용익, 감신. 공공병원 확충방안 개발에 관한 연구. 보건복지부, 2004.

11) 이원영. 공공보건의료의 선진화: 신영진, 김창엽 역음. 보건의료개혁의 새로운 모색. 한울아카데미, 쪽 214-246, 2007.

12) 감신, 김건업, 나백주, 유원섭, 윤태호 등. 보건의료시스템 정비를 통한 건강보장체계 효율화 방안. 저출산고령사회위원회, 2006.

된 보건의료관련 전문가 조사에서 공공의료비 중이 35.0%는 되어야 할 것으로 조사되었다.¹³⁾

Hsiao(1994)는 여러 국가의 경험을 통해 공적 의료체계와 시장 중심적 의료체계 둘 다 효율의 최적점을 제공하지 못한다는 알 수 있었으며 두 체계의 조합이 대안이 될 수 있을 것으로 보인다고 하였다.

따라서 공공의료의 양적 확충이 필요한데, 현재 우리나라는 급성기병상이 공급과잉으로 평가되고 있으므로 급성기병상과 장기요양병상의 총 수요량을 파악하여 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 적절한 병상을 공급할 수 있는 중장기적인 병상공급 개편계획을 마련하여야 하겠는데, 보건의료기본법, 지역보건법 등에 보건의료자원의 관리와 관련된 조항을 포함하고 있으나 지방자치단체는 물론이고 중앙 정부조차도 병원 및 병상의 신·증설의 적합성을 판단하고 규제할 기준과 수단을 확보하지 못하고 있는 실정이므로¹⁴⁾, 병상공급 개편이 유효하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체가 병상자원을 실질적으로 관리할 수 있어야 하는 것이 선행되어야 한다.

공공병원의 양만 늘어난다고 문제가 해결되는 것은 아니다. 공공병원은 합리적 공급자로서의 기능과 역할을 하여야 하는데, 질병예방과 적정 진료가 중심이 될 것이다. 현재의 ‘고비용-저효율’의 낭비적 지출구조에서 ‘적정 비용-고효율’의 지출구조로 개편하는 이런 의료

공급형태의 개선은 고령사회를 대비해서 매우 중요한 의미를 가진다. 공공병원에 합리적 공급자로서의 기능과 역할을 부여하기 위해서는 ‘공공병원은 저소득층 진료를 담당하는 기관’이라는 관념에서 탈피하도록 우수한 인력, 장비, 시설을 확보하도록 제도적 지원 방안이 필요하다.

3) 공공의료부문의 목표와 역할 및 기능 재설정

공공의료기관들이 설립·운영주체가 공공부문이라는 점을 제외하고는 민간의료기관과 차별성이 없는 경우가 많고, 공공성이 취약한 것이 문제로 지적되고 있으므로 공공의료부문의 역할과 기능의 재설정이 필요한데, 공공보건의료의 목표에 대한 국민적인 합의를 도출하여 국가가 책임져야 할 보건의료서비스의 범위 및 내용을 결정하여야 하겠으며, 국가의 보건의료목표를 달성하는데 있어서 공공보건의료부문이 하여야 할 기능과 역할을 명확히 하여야 하겠다.

4) 공공보건의료 연계체계와 전달체계 구축

공공보건의료의 역할을 조정·관리하기 위해서는 국가중점관리 영역의 선정, 국가(중앙-지방)의 관리범위 결정, 재정부담의 범위, 평가

13) 박종연, 강임옥, 이용갑, 서남규, 신지연, 구미경, 감신. 보건의료전문가들의 우리나라 의료체계 발전방향에 대한 인식도 조사. 국민건강보험공단, 2005.

14) 도영경, 김용익, 박기동, 문옥륜. 우리나라 병상자원 정책의 집행실태 원인 - 미국, 일본 정책과의 비교를 중심으로 -. 2002년도 한국보건행정학회 후기학술대회(연제집), 쪽 177~199, 2002.

등을 결정하기 위한 전문위원회 설치와 제도적 뒷받침이 요청되고, 공공보건의료기관 운영에 관한 각 부처간 조정을 위한 기구를 두어 공공보건의료기관의 설립과 폐지, 공공보건의료기관의 조직과 기능, 공공보건의료기관에 대한 지원, 공공보건의료기관에 대한 평가, 기타 공공보건의료기관 운영과 관련하여 관계기관간의 의견 조정이 필요하다고 인정되는 사항 등을 심의하고 조정하는 것이 필요할 것이다 또한 공공보건의료기관에 대한 지도·감독권을 보건복지부로 이관을 하거나 예산지원을 통하여 감독을 하도록 하는 방안을 모색하여야 하겠다.

중앙부처의 국립병원, 광역단위의 국립대학교병원, 지역거점단위의 시·도립병원, 지방의료원, 적십자병원 등과 기초단위의 보건의료원, 보건소, 보건지소, 보건진료소를 대상으로 연계체계를 구축하여 국가-광역-기초의 각 단계에서 보건의료정책의 기획과 집행, 평가, 통합과 조정이라는 국가의 고유 기능을 복구하며, 국가보건의료정책집행의 실질적 수단을 확보하는

것이 필요할 것이다. 또한 도시지역은 기초단위에 보건소만 존재하여 공공보건의료 인프라의 부실로 건강증진목표를 달성하는데 어려움이 있으므로 도시 보건지소를 확대하여야 하겠다.

4. 맺는 말

공공보건의료부문은 시장기전보다 역할부여가 필요한 영역으로 공공보건의료부문의 기능과 역할, 인프라 구축은 정부가 각별히 다루어야 할 영역이다.

우리나라 공공보건의료의 문제점으로는 국가 공공의료체계의 위상과 목표 설정의 부재, 절대 양적 부족, 공공의료체계의 기능 및 역할 설정의 불명확과 공공성 취약, 공공보건의료제공체계의 미흡, 중소 공공병원의 낮은 질적 수준 등이 제시되고 있으므로 이를 개선하여 효율적이고 효과적인 국가보건의료체계를 구축하여야 하겠다. 보건복지