

중소병원 발전구상(I)

— 병원 전문화를 중심으로 —

1. 서론

작년 11월 8일 『의료개혁위원회』가 발족하여 국민 의료보장의 질적 향상을 위한 열띤 토의가 시작되던 즈음, 일각에서는 낙후된 우리나라의 보건 의료산업을 진흥시키기 위해서는 거시경제정책 측면에서 보건의료산업을 지원·육성해야 한다는 주장이 강력히 제기되었다. 즉, 지금까지의 보건의료 산업 관련 정책은 의료재의 공공성과 윤리성이 지나치게 강조됨으로써 국가 경제정책 수립 과정에서 소외당한 채 소극적이고 방어적인 수준에 머물러 있었다는 것이다. 사실 과거 수십년에 걸쳐 우리나라가 이룩한 산업의 고도화를 고려해 볼 때, 국내 보건의료산업의 수준은 선진국에 비해 극히 열위에 있는 것이 사실이다. 본고는 현재의 병원 산업, 그중에서도 중소병원을 ‘중소기업적’ 견지에서 해석하고 그 발전방안을 모색하고자 하는 계획의 일부로서 우선 의료재 차별화 및 병원 전문화를 중심으로 논의를 시작하고자 한다.



鄭宇鎭

한국보건사회연구원 부연구위원

2. 중소병원의 위상

가. 중소기업적 유형으로서의 중소병원

기술이 진보함에 따라 경영자원이 대량으로 소

중소병원의
국민의료상의 위상은
지역주민의
의료접근성 및
응급처치의 신속성
제고, 지역주민의
의료수요에 적절하게
부응하는 다양한
의료재의 제공,
의료전달체계의 허리
역할 수행으로
요약될 수 있다.

비되고 경영조직도 대형화되어 많은 산업분야에서 독과점이 발생하였다. 일반산업에서와 마찬가지로 병원산업의 경우도 대형 병원이 의료시장을 과점화하고 중소병원이 그 주변에 위성적으로 존재하면서 대형병원과 중소병원의 병존 문제가 발생하였다.

중소병원은 중소기업과 매우 유사한 네 가지 특성이 있는데 이들은 각각 독립적이라기 보다는 서로 복합적인 성격을 갖고 있다. 첫째, 중소병원은 가게와 경영이 미분리되어 동족적 경영 형태를 띄며 개인적 능력 및 자기자본을 기초로 하여 운영되는 사업단위라고 할 수 있다. 둘째, 중소병원은 의료기술적 조건이 대형병원보다 열위에 위치한다. 셋째, 중소병원은 경영면에서 취약할 뿐만 아니라 수가 많기 때문에 시장교섭력이 매우 약하다. 넷째, 중소병원은 대형병원의 시장잔여분을 점유하는 경향이 강하다. 이렇듯 중소병원은 중소기업과 매우 유사한 특성을 공유하고 있음에도 중소병원을 중소기업적 시각으로 접근하는 방식은 중소병원에 관한 논의에서 크게 제외되어 왔다. 주된 이유는 중소병원이 의료보험을 통한 의료수가통제 하에서 비영리적 거동을 수행하며, 국민생명에 직접적인 영향을 주는 의료 서비스를 공급한다는 점에 있다고 할 수 있다. 그러나, 이윤극대화보다는 비용극소화 관점에서 기업거동을 해석할 수 있고, 비영리적 및 영리적 구분은 자본동원 및 이윤분배방법의 차이에 불과하며, 어느 산업이나 정도의 차이는 있으나 국민생명과의 간접적인 관련이 없는 부문은 없다는 것을 감안할 때, 중소병원의 문제를 중소기업적으로 해석하는 것은 우리나라 중소병원의 문제를 풀어나가는 데 있어 새로운 시각을 제공한다고 할 수 있다.

나. 중소병원의 국가경제적 위상

중소병원의 국민의료상의 위상은 첫째, 지역주민의 의료접근성 및 응급처치의 신속성을 제고하며, 둘째, 지역주민의 의료수요에 적절하게 부응하는 의료재를 다양하게 제공하고, 셋째, 의료전달체계의 허리 역할을 수행하는 것으로 요약될 수 있다.

그러나 중소병원의 위상은 국민의료차원에서 뿐만 아니라

국가경제의 차원에서 평가되어야 하며 이에 따라 정책의 기본 방향이 설정되어야 한다. 첫째, 중소병원은 병원산업의 독과점화와 경직화를 방지·개선하고 병원산업 내부에 활력을 부여하는 역할을 담당하고 있다. 중소병원은 제한적 자유기업제도의 기반이며 또한 활력소로서 중소병원간 경쟁의 유지와 확대는 효율성 제고를 통해 경제·사회적 복지증가를 이룩할 수 있다. 과도한 자본력 집중에 의한 독과점 및 경직화의 폐해가 증대하는 상황에서 병원간 경쟁제도의 유지는 보건의료산업정책의 기본이 되어야 하는데 이러한 정책적 기조는 중소병원의 현실적 및 잠재적 능력을 진흥하고자 하는 정책의지를 통해서만 가능하다고 할 수 있다. 둘째, 중소병원은 대형병원과는 달리 개별 환자의 증상에 부응하는 차별화된 의료재를 생산·공급함으로써 소비자 후생을 증대시키는 역할을 수행한다. 다시 말해서 객관화된 품질의 의료재를 대량 생산하는 대형병원과는 달리 중소병원은 개별 소비자중심의 의료재를 생산할 수 있다. 따라서 중소병원으로 하여금 의료재를 개별 또는 소량생산하며 환자와의 유기적 관계에서 비롯되는 수요자 위주의 차별화된 의료재를 바로 인근에서 공급하도록 하는 정책방안이 요구된다. 셋째, 중소병원은 중간단계의 의료재 공급주체로서의 역할을 수행함으로써 의료시장의 효율성을 제고한다. 대형병원과 중소병원간 현격한 구조 및 규모 격차가 있는 가운데 중소병원은 중간단계의 의료재 공급주체로서의 역할을 수행해야 하지만 현재 독과점병원과 중소병원과의 시장분할경쟁이 몹시 심하여 그 역할을 충분히 담당하지 못하고 있는 실정이다. 또한 의료보험 수가체계는 전통적인 중소병원의 경영기반을 흔들며 자본집중을 가속화하고 독점화를 촉진하는 부작용을 낳고 있는 실정으로 의료시장의 효율화를 위해서 독과점적 대형병원과 중소병원간의 역할 혼란을 해결할 적극적인 대책이 요구되고 있다.

중소병원이
중간단계의 의료재
공급주체로서의
역할을 수행하기
위해서는
독과점적 대형병원과
중소병원간의 역할
혼란을 해결할
적극적인 대책이
마련되어야 한다.

3. 의료재 차별화 및 중소병원 전문화

가. 동질적 의료재 경쟁의 한계

중소병원과 대형병원이 동질적 의료재를 생산하면서 동일지

환자의 단계적 이송체계가 원활하지 않고 대형병원의 이미지효과가 현저하게 작용하고 있는 우리나라 의료시장에서 중소병원은 대형병원과의 동질적 의료재 경쟁의 한계성을 한시라도 빨리 인식하는 것이 중요하다.

역원내에 공존할 수 있는 경우가 존재한다면, 이는 산업의 장기 평균비용곡선이 접시모양일 때 그 최저비용은 같더라도 이를 달성하는 생산규모가 일정범위에 속하는 경우라고 할 수 있다. 이 경우에는 중소병원도 대형병원과 마찬가지로 적정규모를 달성하므로 경쟁상의 열위에 놓이지 않게 된다. 그러나 수요변동은 경쟁상황을 변화시킬 수 있다. 이는 생산기술이 한 산업내의 모든 병원간에 동일하다고 하더라도 수요의 변동으로 생산량이 적정점을 이탈할 때 초래되는 평균비용이 대형병원보다 중소병원에게 불리하게 작용하는 것이 일반적이기 때문이다. 때로는 중소병원이 대형병원보다 불리한 비용구조를 갖더라도 장기간 존속할 수 있는 상황이 발생할 수도 있는데 이는 대형병원의 잔여수요(residual demand)를 중소병원이 담당하거나 또는 대형병원이 중소병원을 잔존시킴으로 인한 사회적 측면의 우산효과(umbrella effect)의 결과다. 어느 경우든 대형병원이 중소병원보다 유리한 상황이라 할 수 있으므로 비록 동질적 의료재를 생산하더라도 대형병원과 중소병원의 엄밀한 의미에서의 경쟁적 공존은 어렵게 된다.

또한 그동안 다른 종류의 의료재를 생산하던 대형병원이 중소기업과 동질적 의료재를 생산하기 시작하여 횡적 시장진입을 하는 상황에서 조차도 초기 점유율이 중소병원의 평균치보다 크지 않을 때에는 비록 대규모의 이점이 없는 것으로 보이지만 이것이 대형병원에 내재하는 잉여능력을 활용한 다품종생산에 따른 공동효과 내지 범위의 경제를 실현하는 것이라면 결국 대형병원은 중소병원에 비해 우월한 시장위치를 점유하게 된다.

따라서 환자의 단계적 이송체계가 원활하지 않고 중소병원이 대형병원과의 동질적 의료재 경쟁을 계속적으로 시도하고 있으며 또한 대형병원의 이미지효과가 현저하게 작용하고 있는 우리나라 의료시장에서 중소병원은 대형병원과의 동질적 의료재 경쟁의 한계성을 한시라도 빨리 인식하는 것이 중요하다.

나. 의료재 차별화의 모색

대형병원의 대량생산적 의료재와 중소병원의 소량주문적 의

료재 내지 전문적 의료재간의 차별화가 존재할 경우는 중소병원과 대형병원의 경쟁이 비교적 약하기 때문에 중소병원의 장기존립이 가능할 수 있다. 이러한 경우는 대형병원과 중소병원이 차별적으로 공존한다기 보다는 오히려 각각 상당히 독립적인 하부시장을 점유하는 시장분할의 형태로 간주될 수 있다. 따라서 중소병원이 대형병원과의 경쟁에서 살아남을 수 있는 내적 방안은 일단 중소병원 특유의 의료재를 생산·공급하는 방법을 모색하는 것이다. 즉, 각기 특유하게 여러 개로 분할된 하부집단을 존재시켜 그들간에 이동장벽을 형성시키기 위한 방안을 강구해야 한다. 따라서 국가적인 견지에서 중소병원을 육성하기 위해서는 전문화된 특수의료재의 소량생산에 치중하는 외변집단인 중소병원을 적극적으로 선별하여 이를 집중 지원하는 정책이 필요하다고 할 수 있다.

국가적인 견지에서
중소병원을 육성하기
위해서는 전문화된
특수의료재의
소량생산에 치중하는
외변집단인
중소병원을
적극적으로 선별하여
이를 집중 지원하는
정책이 필요하다.

다. 중소병원의 전문화

한 산업에 인위적 제약없이 단기적이거나 중소기업만이 존재하는 시장에도 여러 가지 유형이 있을 수 있다. 이 중에서 제품의 속성장 시장규모가 전체적으로 작은 경우는 대기업의 일반적인 관심에서 제외될 것이나 성장시장의 경우에는 장래의 시장기회를 노려 대기업이 참여하는 것이 일반적이다. 의료재의 경우에도 이와 유사한 상황이 발생할 수 있다. 즉, 중소병원이 새로운 종류의 차별화된 의료재를 공급하는 초기에는 일시적으로 고유의 영역을 확보할 수 있다. 그러나 시장규모가 점차 확대됨에 따라 대량생산 또는 대량판매의 이점이나 제품개량능력의 우위를 점유하는 대형병원이 중소병원이 점유하고 있는 고유영역에 횡적 시장진입을 시작하게 되는데 이때 대형병원이 중소병원의 제품과 동질적인 재화를 중소병원과 같거나 낮은 가격으로 생산할 수 있는 상황이 발생한다면 중소병원의 고유영역은 소멸될 것이다. 따라서 기존의 중소병원은 보다 특수한 분야 또는 보다 차별화된 의료재로 전문화되어야 한다. 앞으로 의료수요가 다양화되어 의료재의 주문화가 유발되면 대형병원보다는 중소병원의 시장확보가 용이하게 될 것

중소병원은 자신의
고유한 의료기술을
개발·보유하고
차별화된 의료재를
중점적으로
생산·공급하여
관련시장을
창출·확보해 가는
병원의 전문화를
추구해 나가야 할
것이다.

이므로 이에 대비하여 중소기업은 자신의 고유한 의료기술을 개발·보유하고 차별화된 의료재를 중점적으로 생산·공급하여 관련시장을 창출·확보해 가는 병원의 전문화를 추구해 나가야 할 것이다.

4. 중소기업 관련 제도의 정비

가. 중소기업의 범위 확대

일반적으로 기업의 규모를 측정하는 척도에는 종업원수, 자본금, 자산 등과 같은 저장(stock)개념과 매출액, 이익금, 부가가치 등과 같은 유량(flow)개념이 있으며 각기 장단점을 갖고 있다. 우리나라의 경우 종업원수를 구분의 우선적인 기준으로 삼는 것은 종업원수가 통계상 신뢰도가 높고 통계작성상 편리하기 때문이지만 종업원수만을 고려할 경우 산업의 특수성 및 기술혁신 등을 충분히 고려하지 않게 된다. 예컨대 300인보다 1인만 많아도 대기업으로 되거나 기술혁신으로 노동투입량이 줄어 상시근로자수가 감소하더라도 대기업이 갑자기 중소기업으로 되는 경우가 발생할 수 있다. 그러므로 여러가지 지표의 장·단점을 평가하여 몇 개의 지표를 선별한 후 이를 함께 사용하는 것이 바람직한 바, 우리나라의 『중소기업기본법』 및 동시행령에서 종업원수와 아울러 자산액을 사용하는 것도 이런 취지라고 할 수 있다.

병원산업에서 중소기업의 경우는 상시근로자수를 유일한 지표로 사용하고 있어 다양한 지표 및 의료공급의 특수성을 감안하지 않고 있다. 즉, 현행 『중소기업기본법』 및 동시행령에서는 중소기업을 상시근로자 100인 이하로 단순히 규정하고 있다. 동 법에 따르면 100명상 이하 병원급 의료기관이 중소기업으로 해석되는데 1996년 현재 이에 해당하는 중소기업은 전체 병원의 약 51%, 병상의 약 41%에 불과하다. 제조업에서 상시 종업원수가 300~1,000명 이하 기업을 중소기업으로 분류하고 있으며 이는 전체 기업수의 약 99%, 생산액의 약 48%를 차지하고 있는 상황을 비교할 때 중소기업은 일반 중소기업에 비해 상대적으로

매우 열악한 범주에서 정의됨을 알 수 있다. 『중소기업기본법』이 중소기업의 보호·육성을 전제로 한 것이라면 이는 병원산업의 경우에도 공평하게 적용될 필요가 있다. 우리나라의 경우 300병상 미만의 병원이 1996년 현재 약 81%를 차지하고 있는 바, 최소한 이정도 수준이라도 중소병원으로 규정하여 지원·육성 기반을 마련하는 것이 바람직 할 것이다. 이와함께 병원규모의 절대적 크기 뿐 아니라 현재 병원산업의 여건 또는 전체 경제 내에서 대형병원과의 관계 및 국가경제적 위상을 고려하여 중소병원의 범위를 조정하는 탄력적인 방안이 모색되어야 할 것이다.

우리나라의 경우 300병상 미만의 병원이 1996년 현재 약 81%를 차지하고 있는 바, 최소한 이정도 수준이라도 중소병원으로 규정하여 지원·육성 기반을 마련하는 것이 바람직하다.

나. 중소병원 전문화를 위한 제도정비

중소병원의 고유영역이란 병원산업내의 하부시장별로 형성될 수 있으며 그것도 의료기술 및 수요의 변화에 따라 유동적으로 변한다. 따라서 중소병원이 대형병원과 직접 경쟁을 하지 않는 경우 또는 유효하게 경쟁할 수 있는 경우에는 중소병원의 고유영역을 별도로 설정하여 보호한다는 것은 별다른 의미가 없다. 더구나 대형병원이 중소병원보다 저렴한 가격조건이나 우월한 의료재의 품질 또는 새로운 상품분화를 통하여 진입하고 이 조건이 계속 유지된다면 일단 소비자의 관점에서는 손해볼 것이 없으므로 중소병원 고유영역 설정의 필요성은 소멸한다고 할 수 있다.

그러나 대형병원이 효율성등에서 우위를 갖는다 하더라도 이로 인하여 시장이 독점화되고 다수의 중소병원이 쇠퇴한다면 오히려 사회적 부담이 커질 수 있다. 더욱이 효율성의 실질적 이점없이 대형병원이 갖는 이미지효과나 불공정 경쟁행위를 통하여 대형병원이 병원산업에 진입·성장한다면, 이로 인한 사회적 손실은 가일층 커질 것이다. 또한 현재에는 중소병원의 기술기반이나 경영능력이 취약하지만 일정기간이 경과하면 독립영역을 구축할 수 있는 경우도 상존하므로 중소기업 보호 필요성이 제기된다. 이때 정부는 일종의 산업보호론적 관점에서 대형병원의 진입을 일정기간 억제하는 정책을 수립할 수

『중소기업의
사업영역 보호 및
기업간 협력증진에
관한 법률』에
중소병원 관련
조항을 추가하여
대형병원의 진입에
대하여 중소기업의
경쟁정책이나
사회정책의 취지에서
보호하는 방안을
검토할 수 있다.

있다.

이를 위해서 1961년에 중소기업 보호를 위해 제정된 『중소기업사업조정법』을 모태로 1995년에 제정된 『중소기업의 사업영역 보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률』에 중소기업 관련 조항을 추가하여 대형병원의 진입에 대하여 중소기업의 경쟁정책이나 사회정책의 취지에서 보호하는 방안을 검토할 수 있다. 현재 동 법의 의료분야 ‘중소기업 고유업종’은 보청기 제조업, 의료용 물질생성기 제조업, 자기치료기 제조업, 일회용 주사기 및 수액세트 제조업, 의료수술기구류 제조업 등 모두 제조업에 해당하는 실정으로 병원산업에 대한 구체적 내용은 전혀 포함되어 있지 않다. 따라서 중소기업 관련 조항을 추가함으로써 중소기업간 과당경쟁의 조정과 대형병원의 중소기업 분야에 대한 과도한 침투의 조정을 시도할 수 있을 것이다. 예로서, 만성퇴행성질환치료, 재활치료, 정신병환자치료, 말기환자치료 등을 ‘중소병원 고유종목’으로 지정하여 중소기업과 대형병원간의 사업조정을 수행하거나, ‘병원 전체 병상수 대비 특정 진료과목 전용 병상수’ 비율을 감안하여 특정 진료과목에 전문화하고자 하는 중소기업에 『중소기업창업지원법』에 의한 융자자금 및 기술개발자금의 우선지원 등 금융상의 지원을 수행하는 장치를 마련할 수 있다. 또한 전문병원에 세제상으로 지원하기 위해서 『조세감면규제법』상 감면대상 업종에 전문화 중소기업 포함하고, 또한 중소기업 투자준비금의 손금산입, 중소기업 투자세액공제, 창업중소기업에 대한 세제감면 등 중소기업에 준하는 중소기업 전문화 대책이 요구된다.

이와 같은 법적 조정은 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』(1980)의 기본목적인 경쟁질서 유지, 특히 경쟁촉진이라는 관점에서 보면 대형병원이라도 ‘중소병원 고유종목’의 시장 진입을 억제함은 일단 바람직하지 못하다고 할 수 있다. 그러나 독점규제법은 광의의 경쟁질서 유지를 목적으로 하는 것으로 중소기업의 보호자체보다는 경쟁촉진을 통한 국민경제 및 국민의료체계의 균형적 발전을 도모하려는 것으로 해석될 때 큰 무리는 없을 것이다.

5. 결론

급변하는 대내외적 환경 속에서 우리나라 병원산업이 발전하기 위해서는 병원산업을 바라보는 기본시각의 변화가 필요하다. 그런 점에서 중소병원 지원·육성정책은 보건복지부, 통상산업부 및 재정경제원의 긴밀한 상호협조하에 ‘중소기업적 중소병원’ 시각을 발판으로 수립되어야 하며, 중소병원의 경영자는 대형병원과의 동질적 의료재 경쟁에서 벗어나 차별화된 자체 의료재를 생산·공급하는 전문병원화 전략을 수립하여야 할 것이다.

중소병원의 경영자는 대형병원과의 동질적 의료재 경쟁에서 벗어나 차별화된 자체 의료재를 생산·공급하는 전문병원화 전략을 수립하여야 한다.

『보건복지포럼』 2월호

이 달의 초점 : 여성복지와 사회참여

여성복지의 현황과 정책방향 • 김명숙
여성의 권익향상을 위한 모자보건 정책모색 • 한영자
여성연금권 보장을 위한 연금제도 개선방안 • 김용하
여성의 가정 및 직장생활의 양립 지원정책 • 정경희

정책분석

의사인력 공급 적정화를 위한 인력관리 정책방향 • 이형주
보건지소 공중보건역사의 역할 재정립 방안 • 김응석
국민연금 각출료 산출을 위한 도시자영자 소득추정방안 • 이필도
실버산업의 발전방향 • 문현상