



저소득층을 위한 공공병원과 건강보험

이창우 연구위원

요약

■ 최근 한 공공병원 폐업을 계기로 공공병원과 관련된 논란이 가중되고 있음. 이 논란은 주로 의료공공성을 충족시키기 위한 의료전달체계에 초점이 맞추어져 있으나 공공병원의 필요성에 대해서는 우리나라의 보건 의료체계 전체를 두고 판단해야 할 것임. 우리나라의 보건의료체계는 공적건강보험을 통하여 재원을 마련하고 시장중심의 의료전달체계를 통해 의료서비스를 공급하고 있기 때문에 의료공공성을 충족시키기 위한 방안은 공적건강보험의 역할과 운영, 기능에 더욱 초점을 맞춰야 할 것임.

■ 최근 한 공공병원의 폐업 결정으로 공공병원과 관련된 논란이 가중되고 있음.

● 경상남도는 경영악화로 어려움을 겪어 온 진주의료원을 폐업하기로 최근에 결정하였지만 경남도지사, 복지부장관, 일부 국회의원 등의 찬성과 반대 의견, 그리고 「의료의 공공성」을 앞세운 일부 시민 단체들의 반발 등으로 공공병원 폐업에 대한 논란이 가중되고 있음.¹⁾

■ 보건의료체계의 관점에서 시민단체들이 주장하는 의료의 공공성은 공평한 재원과 의료전달(Health Service Delivery)을 통해 이루어짐.

● 일반적으로 보건의료체계의 주된 목표는 국민의 건강(Health), 재원의 형평성(fair financing), 기대부응(responsiveness)으로 정의되고 있음.²⁾

- 보건의료체계는 의료전달(delivery), 재원(financing), 의료자원(resource), 기능조정(stewardship) 등 네 가지 기능을 통해 상기 목표를 달성하는 체계임.

1) 뉴시스(2013. 2. 26).

2) WHO(2000).

- 시민단체들이 주장하는 의료의 공공성은 사회취약계층의 의료서비스 접근성에 중점을 둔 개념으로 WHO에서 제시하고 있는 보건의료체계의 목표인 전 국민의 건강 증진 목표와 일맥상통하는 면이 있음.
 - 의료의 공공성은 모든 국민이 건강을 당연히 누릴 수 있는 권리에서 나온 개념이지만 이를 실행하기 위한 정책은 주로 저소득층 등 취약계층에 집중되어 있음.
- 의료서비스에 대한 경제적 부담이 의료서비스 이용의 가장 큰 장애로 인식되고 있기 때문에 재원의 형평성이 저소득층이나 사회취약계층의 의료서비스에 대한 접근성을 향상시키기 위한 가장 중요한 요소임.
- 의료전달은 환자가 적시 적소에서 적절한 의사에 적합한 치료를 받는 것을 목표로 하는 것으로 재원의 형평성이 이루어져 있더라도 의료전달 체계가 이러한 목표를 달성하지 못할 때 의료서비스에 대한 접근성을 떨어뜨리는 요소가 될 수 있음.

■ 재원의 형평성을 위해서는 많은 국가에서 소득역진적인 사회보험료나 세금을 통하여 공공부문이 재원 마련을 담당하고 있으나 의료전달은 정부에 의존하는 국가와 시장에 의존하는 국가들로 나뉨.

- 재원마련과 의료전달이 모두 공공부문에서 이루어지는 국가의 경우 의료전달이 철저히 지역에 기반을 두고 설계되어 있음.
 - 환자는 지역과 대상 인구를 기반으로 설립된 1차, 2차, 3차 의료기관을 자신의 거주 지역 내에서만 의료서비스를 이용할 수 있도록 설계함으로써 진료선택권을 제한함.
 - 공공병원을 중심으로 의료전달을 하는 국가의 경우 국민의 진료선택권을 제한하는 대신 1차, 2차, 3차 의료기관 간 의료전달의 조직적 체계를 중요시함.
- 재원마련은 공공부문에서 담당하고 의료전달은 시장에 의존하는 국가의 경우, 의료이용의 지역접근성을 위해 재원마련의 기능을 하는 공공보험에서 지역별 의료서비스의 접근성과 의료의 질(Quality) 향상을 위한 기능을 담당하고 있음.
 - 의료전달이 시장에 의존하는 국가는 국민에게 진료선택권을 광범위하게 인정하고 있기 때문에 지역의료이용의 접근성이 상대적으로 낮아질 수밖에 없음.
 - 따라서 공공보험에서 지역 간 의료이용을 제한하여 지역별로 병원시장을 형성시킴.

■ 우리나라의 보건의료체계는 공적건강보험을 통해 재원을 마련하고 시장중심의 의료전달체계를 통해 의료서비스를 공급하고 있기 때문에 「의료의 공공성」을 충족시키기 위한 방안은 공적건강보험의 역할과 운영, 기능에 더욱 초점이 맞춰져야 함.

- 우리나라는 이미 시장중심으로 의료서비스의 전달체계가 발전하여 왔기 때문에 시장경쟁을 통한 의료서비스의 질 향상과 가격경쟁만이 의료서비스 수요를 끌어 들일 수 있음.
 - 시장중심의 의료전달체계와 건강보험의 당연지정제와 같이 환자의 진료선택권을 광범위하게 인정하고 있는 상황에서 환자는 경쟁력 있는 의사와 병원을 찾을 수밖에 없으며, 특히 3차 진료를 담당하는 공공병원과 민간병원은 대한민국 전체를 시장으로 보고 서로 간 경쟁할 수밖에 없는 상황임.
 - 시장경쟁에서 공공병원이 살아 남기 위해서는 여타 병원과 마찬가지로 우수한 의료 인력의 확보 등으로 의료서비스의 질을 향상시키고 비용을 줄이는 노력이 존재해야 함.
- 시장중심의 의료전달체계를 국유화하기 어렵다는 전제하에서 의료의 공공성을 달성하려 한다면 건강보험을 통한 형평성 제고가 필수적임.
 - 경제적 부담이 저소득층의 의료이용의 접근성에 장애가 된다고 판단한다면 저소득층을 위해 운영하고 있는 국민건강보험의 의료급여 보장성 확대를 위한 방안을 마련해야 할 것임.
- 의료기관의 지역적 편차로 인해 저소득층의 의료이용 접근성이 약화되고 있다고 판단한다면 건강보험을 통해 지역별 의료서비스 시장을 생성하여 지역기반의 의료전달체계를 설계하는 것도 가능할 것으로 보임.
 - 현재와 같이 환자의 진료선택권을 광범위하게 인정하면서 지역기반의 의료전달체계를 만들기는 쉽지 않으나,
 - 건강보험의 운영을 지역별로 나누고 건강보험가입자의 의료이용을 지역별로 제한하는 등 한 지역 내에서 의료서비스 시장을 형성하고 의료기관 간 경쟁을 강화시켜, 낮은 가격으로 양질의 의료서비스를 제공받을 수 있도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있음. [kiri](#)