

【 주간 이슈 】

영리의료법인의 도입과 민영건강보험시장

이창우 부연구위원

- 2009년 10월 보건복지부가 제주도에 영리의료법인의 설립을 조건부로 사실상 허용함으로써 영리의료법인의 도입이 사회적으로 큰 이슈가 되고 있음.
 - 영리의료법인의 도입은 현행 국민건강보험체계의 근간을 해치며 병원이용자의 지출을 큰 폭으로 확대시킬 것으로 인식되고 있기 때문임.
- 당연지정제를 폐지하지 않더라도 영리의료법인의 도입은 의료수요자, 의료공급자 그리고 민영건강보험시장 등 여러 의료서비스 주체들에게 영향을 줄 것으로 예상됨.
 - 당연지정제의 폐지 없는 영리의료법인의 도입은 의료수요자의 의료이용의 보편적 보장성을 해치지 않을 것이지만 의료비 부담은 가중될 것으로 예상됨.
 - 영리의료법인의 도입으로 국민건강보험 비급여 부분에서 의료공급자간의 경쟁이 심화될 수 있으며 급여부분에서 비급여부분으로의 비용전가로 인해 의료비 상승을 유발할 수 있음.
 - 민영건강보험시장의 수요 측면에서 민영건강보험을 활성화시킬 수 있는 요인이 존재하지만 공급 측면에서는 보험료에 대한 상승 요인으로 작용할 수 있음.
- 영리의료법인의 도입으로 인한 의료비 상승 압력의 통제가 영리의료법인 도입이후 가장 큰 쟁점이 될 것으로 예상되며 민영건강보험회사와 의료공급자 간의 적절한 관계정립은 의료비를 통제할 수 있는 하나의 방안이 될 수도 있음.
 - 영리의료법인 도입 시 의료기관 선택계약제 혹은 ‘제3자지불제’ 등의 방식으로 민영건강보험과 의료공급자 간의 관계를 정립할 수 있다면 의료비를 억제할 수 있는 중요한 수단을 확보할 수 있을 것으로 예상됨.

※ 본고는 보험연구원의 공식 견해와 무관한 작성자 개인의 의견입니다.

1. 검토배경

- 2009년 10월 보건복지부가 제주도에 영리의료법인의 설립을 조건부로 허용함으로써 경제자유구역 외에서 영리의료법인의 도입여부가 중요한 핵심쟁점으로 부각되고 있음.
 - 1995년 시장개방 논의와 더불어 경쟁력 강화 차원에서 영리의료법인의 도입에 대한 논의가 시작됨.
 - 2004년 경제자유구역에서 외국계 영리의료법인의 허용과 관련하여 경제자유구역 외 영리의료법인의 도입 및 외국계 의료기관과의 차별대우를 시정하는 차원에서 영리의료법인의 도입에 대한 요구가 계속 이어짐
 - 2009년 10월 1일 보건복지부가 제주도에 영리의료법인의 설립을 조건부로 허용함으로써 국내에서 처음으로 영리의료법인이 도입될 것으로 예상됨.
- 영리의료법인의 도입에 대한 많은 찬반의견이 존재하며 영리의료법인을 반대하는 입장에서는 현행 국민건강보험체계의 근간을 해치며 의료이용자의 지출을 큰 폭으로 확대시킬 것으로 인식되고 있음.
 - 영리의료법인을 반대하는 입장에서는 의료공공성의 약화와 의료비 급증을 크게 우려하고 있으며 의료소비의 양극화와 의료서비스의 질 저하를 이유로 반대하고 있음.
 - 찬성하는 입장에서는 영리의료법인의 도입이 고용창출과 수익창출로 이어져 국가 경제성장의 큰 부분을 담당할 것으로 기대하고 있음.
 - 의료가 일종의 산업으로 인식하며 시장경제를 통한 경쟁을 중시하고 있는 입장임.
- 본고는 영리의료법인에 대한 경제학적 정의를 살펴보고 영리의료법인의 도입이 의료수요자, 의료공급자 그리고 민영건강보험시장에 어떠한 영향을 주는지 다각도로 검토하고자 함.
 - 경제주체별로 영리의료법인의 도입으로 인한 영향을 살펴보고 영리의료법인의 도입으로 예상되는 의료비 증가를 통제하기 위한 수단으로 민영건강보험의 역할에 대하여 논의하고자 함.

<표1> 영리의료법인 도입에 관한 찬, 반론 비교

	찬성	유보적 찬성(절충)	반대
근거	-국가 경제성장 동력 -고용창출, 수익창출 -자본의 투자처 확보 -서비스 산업 경쟁력 확보 및 연관 산업 발전도모 -공급자의 자기결정권 제고	-의료의 상업성 제고 -서비스 경쟁력 제고 -연관산업 발전 도모 -해외 환자 유치	-의료의 공공성 약화 -의료비 급증 -의료소비 및 의료체계의 양극화 -의료서비스의 질 저하
정책의제	-영리병원도입 -민영의료보험 활성화 -의료네트워크 구축 -당연지정제 폐지	-영리병원 도입 불허/허용 -다양한 투자유인 방안 -제반 규제 완화 -당연지정제 폐지 유보	-영리병원 도입 저지 -민영의료보험 반대 -공공의료 강화 -당연지정제 유지
주장단체	-기획재정부 -병원계(일부 의료계) -재계, 금융계, 보험업계	-보건복지가족부 (일부 의료계)	-건강세상네트워크, 복지사회Society 등 시민단체들

자료: 이만우, “영리병원 도입 논의 및 정책과제”, 국회입법조사처 현안보고서 28호, 2009, p.7

2. 영리의료법인의 정의

□ 현행 법률상 영리의료법인의 존립은 불가하며 의료기관 설립 자격에 대하여 엄격한 제한을 두고 있음.

- 의료법이 정하는 법인형태로의 의료기관은 국가, 지방자치단체를 포함하여 의료법인과 비영리법인만이 설립 가능함.
- 개인의 경우 의사, 치과의사, 한의사, 조산사와 같은 의료인만이 병원을 설립할 수 있음.
- 현행 법률상 모든 의료법인은 비영리법인이며 의료기관은 의료업 외에는 원칙적으로 영리활동을 할 수 없음.

□ 경제학적으로는 병원이 추구하고자 하는 바가 이윤극대화가 아닌 경우는 모두 비영리법인으로 정의하며 비영리의료법인인 경우 극대화의 목표가 의료의 질, 의료의 양, 혹은 조직구성원의 복지라는 등의 이견이 있음¹⁾.

1) Dranove, D., "Pricing by non-profit institutions", Journal of Health Economics, 13, 1988
 Duggan, M., "Hospital market structure and the behavior of not-for-profit hospitals", Rand Journal of Economics, 33, 2002
 Glaeser, E and Schleifer, A., "Not-for-profit entrepreneurs", Journal of Public Economics, 81, 2001
 Newhouse, J.P., "Toward a theory of non-profit institutions: An Economic model of a hospital", American Economic Review, 60, 1970

□ 경제학에서 바라보는 영리의료법인과 비영리의료법인은 조직의 소유형태가 다른 것으로 해석할 수도 있는데 이는 누구의 소유냐에 따라 극대화 목표가 달라질 수 있기 때문임.

- 누가 소유하고 있는가에 따라 이익분배에 대한 권리와 누구에게 이익을 배분할 것인가가 달라지는데 이 해석을 적용할 경우 영리의료법인은 의료행위로 일어난 이익을 투자자에게 배분할 수 있는 의료기관으로 정의할 수 있음.
- 따라서 영리의료법인에 관련된 연구는 의료법인 소유형태와 관련된 연구로 의료법인의 소유형태가 의료의 서비스, 의료의 질, 의료의 가격에 미치는 영향에 관한 연구가 주를 이룸.

3. 의료수요자의 관점에서 본 영리의료법인 도입의 영향

□ 의료수요자 측면에서 영리의료법인의 도입으로 가장 우려하는 것은 의료이용의 보편성 보장의 축소와 의료비 부담이 상승하는 것임.

- 앞서 살펴보았듯이, 영리의료법인의 도입을 반대하는 입장은 주로 의료소비자의 관점에서 영리의료법인의 도입으로 예상되는 문제점을 거론하고 있음.

□ 당연지정제를 폐지하지 않은 영리의료법인의 도입과 의료이용의 보편적 보장성과는 직접적으로 관련이 있다고 볼 수 없음.

- 의료이용의 보편적 보장성 문제는 건강보험운영체계와 직결되는 문제이며 의료기관의 영리추구성은 큰 영향을 주지 않음.
 - 당연지정제를 시행하고 있는 국민건강보험운영체계에서는 의료기관이 이익을 위해 선택적으로 환자를 받아들일 수 없으므로 병원의 영리추구성이 보편적 보장성 문제로 직결되지 않음.
 - 국민건강보험의 의료수가에 의해 의료시장의 가격이 통제되고 있는 상황에서 의료기관의 영리추구성은 보편적 보장성에 큰 영향을 주지 않을 가능성이 많음.
- 의료기관의 영리추구성보다는 국민건강보험에서 정하고 있는 수가체계가 의료이용에 더 많은 제약이 될 수 있음.

□ 영리의료법인의 도입이 의료비의 상승을 부추길 가능성은 높지만 국민건강보험의 비급여부분에 국한될 가능성이 많음.

- 영리의료법인의 도입을 우려하는 측에서는 보장성 문제와 더불어 의료비 상승을 가장 큰 문제로 꼽고 있음.
- 국민건강보험이 의료시장의 가격을 통제하는 현 상황에서 영리의료법인의 도입은 의료시장의 이분화를 촉진시킬 것으로 예상됨.
 - 국민건강보험이 보장하는 급여부분에서는 가격통제가 이루어지고 있기 때문에 의료기관의 영리추구행위가 의료비에 큰 영향을 주지 않을 것임.
 - 하지만 국민건강보험이 보장하지 않는 비급여부분에서는 가격통제가 없는 시장으로 급격히 확대될 가능성이 있음.
- 영리의료법인의 도입으로 국민건강보험의 보장급여가 행해지는 의료이용의 비용이 비급여부분의 의료이용에 대한 비용으로 전가될 수 있음.
 - 비용전가의 문제는 병원의 영리추구성에 따른 문제이기 보다는 현재의 건강보험체계에서 급여부분과 비급여부분간 비용전가의 문제이긴 하지만 현행제도하에서도 보다 더 확대될 가능성이 있음.

4. 의료공급자 관점에서 본 영리의료법인 도입의 영향

□ 영리의료법인의 도입은 의료기관간 경쟁을 더욱 활성화 시킬 것으로 예상되지만 비가격부분에서 더 활성화 될 것으로 예상됨.

- 영리의료법인의 도입은 영리의료법인간이 경쟁뿐만 아니라 영리의료법인과 비영리의료법인간 경쟁을 가속화 시킬 가능성이 있음.
- 시장경쟁압력과 법적 인센티브로 인한 영리의료법인의 진입 혹은 퇴출, 비영리의료법인의 진입과 퇴출, 비영리의료법인의 영리의료법인으로의 전환, 영리의료법인의 비영리의료법인으로의 전환이 일어날 수 있음.
- 의료기관간의 경쟁은 가격경쟁보다 비가격부분에 더 많이 이루어질 가능성이 높음.
 - 소비자는 최소가격의 의료기관을 선택할 가능성이 높으며 또한 민영건강보험의 가입을 통한 비급여부분에 대한 의료이용이 보편화 될 것으로 예상됨
 - 소비자의 민영건강보험을 통한 의료이용은 비급여부분에 대한 민영건강보험시장의 확대로 이어져 민영건강보험회사의 의료기관에 대한 선택권 허가여

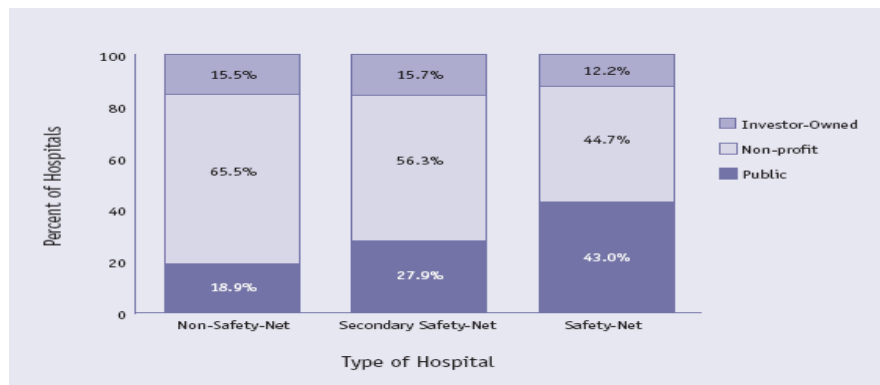
부에 따라 가격통제의 효과가 달라질 것으로 예상됨.

□ 의료기관간 경쟁이 사회 후생적으로 불필요하다는 논의가 있지만 실증적 분석의 결과는 일률적이지 않음²⁾.

- 의료기관간 경쟁이 사회적으로 불필요한가에 대한 논쟁은 의료기관의 영리추구성에 대한 합의 보다는 의료공급자의 통합이나 합병에 대한 근거와 반독점에 대한 근거를 제공함.
- 이론적으로 영리의료법인의 도입으로 인한 의료기관간 경쟁은 과도한 의료기술의 도입으로 필요 없는 경쟁을 야기할 수 있는 문제점이 있음³⁾.
- 의료 공급자는 보험회사와 체결된 계약에 따라 이익성이 있는 부문을 과잉공급하거나 이익성이 없는 서비스는 과소공급 할 유인이 발생.
- 보험회사의 측면에서는 리스크 관리가 복잡해질 가능성이 높음에 따라 리스크 관리와 보험심사가 더 중요해질 수 있음.

□ 영리의료법인의 도입으로 대다수 의료법인의 영리법인화를 우려하고 있지만 영리의료법인의 도입이 이루어진 나라에서도 여전히 비영리법인이 더 많이 존재함.

<그림1> 미국의 영리병원 점유율, 2003



자료출처: U.S. AHRQ <<http://www.ahrq.gov/data/hcup/factbk8/fbk8fig6.htm>>

- 미국의 경우 비영리병원이 영리병원보다 월등히 많이 존재하고 있음.
 - 의료보장의 성격에 상관없이 비영리병원이 영리병원보다 많은 부분을 차지하고 있음.

2) Kessler, D. P. and McClellan, M. B., "Is Hospital Competition Socially Wasteful?", The Quarterly Journal of Economics, May 2000.

3) Dranove D. et. al. "Is Hospital Competition Wasteful?", RAND Journal of Economics, 23(2), 1992

- 캐나다의 경우 98%가 공공의료기관이고 나머지 2%가 영리의료법인이며, 스위스의 경우 46%가 공공의료기관이며 비영리의료법인이 32%, 영리의료법인이 22%를 차지하고 있음⁴⁾.
- 독일의 경우 약 1/3이 영리의료법인, 1/3이 비영리의료법인이며 나머지는 공공의료기관이지만 병실 등 의료시설 면에서는 공공의료기관이 51%, 비영리의료법인이 35%를 차지하고 있음.

□ 의료의 공공성과 사회보험체계가 발달한 유럽국가에서 비영리법인과 공공의료기관이 다수를 차지하고 있는 현상에 대한 이견은 많지 않지만 시장을 중시하며 민영건강보험이 근간을 이루고 있는 미국에서 비영리법인이 왜 더 많이 존재하는가에 대한 이론적 논쟁은 계속되고 있음.

- 대표적인 논거로 소유권의 할당, 거래비용, 암묵적으로 이루어지는 보조, 명시적으로 이루어지는 보조, 의료의 공공재적 성격 등을 들고 있음.
 - 영리의료법인의 핵심적 권리가 병원을 통제할 수 있는 권리와 병원의 이윤을 배분하는 권리라면 이윤배분을 위한 권리 행사시 계약에 영향을 미치는 여러 가지 잠재적인 거래 비용이 높을 수 있음⁵⁾.
 - 비영리의료법인이 공공재적 성격이 많은 의료서비스를 충족시키기에 더 적합한 형태일 수 있음⁶⁾.
 - 비영리의료법인에 대한 세제혜택이나 기부 등 명시적으로 이루지는 보조가 많이 존재함⁷⁾.
 - 이윤이 거의 없거나 남지 않는 분야에서 비영리법인이 많이 존재할 수 있다는 논거도 있음⁸⁾.
 - 의료의 공공성으로 영리병원에게 공공적인 서비스를 요구하는 사회분위기가 존재할 수 있으며 실제 소유자와 경영자 혹은 의료진의 이윤추구 동기가 다를 수도 있음.

4) 이하 해외통계는 Sloan, F.A., "Not-For-Profit Ownership and Hospital Behavior", Handbook of Health Economics, 2000에서 재인용.

5) Hansmann H.B., "Ownership of the firm", in: P. Newman, ed., The New Palgrave Dictionary of Economics and Laws, vol 2, 1998

6) Weisbrod, B. A., The Voluntary Nonprofit Sector(D.C. Health, Lexington, MA)

7) Ibid., Hansman(1998)

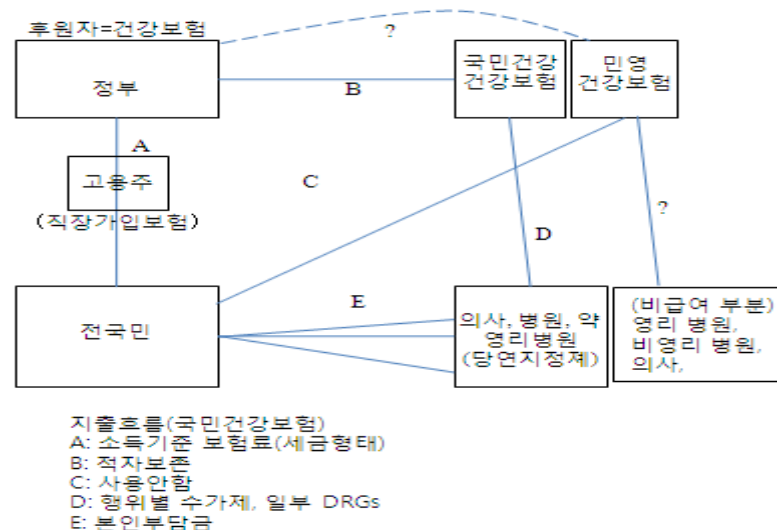
8) Lakdawalla, D., and T. Philipson, "A neoclassical theory of nonprofit production", 1998

5. 영리의료법인의 도입과 민영건강보험시장

- 현행 국민건강보험체계 하에서는 영리의료법인의 도입으로 비급여부분의 민영건강보험시장이 확대될 가능성이 있음.
 - 국민건강보험의 당연지정제를 영리의료법인에 적용한다고 하더라도 영리의료법인은 건강보험의 비급여부분으로 특화할 가능성이 많음.
 - 비급여부분에 대한 상대적 의료비 상승은 비급여부분에 대한 보험수요를 증가시킬 수 있음.
 - 따라서 수요 측면에서는 비급여부분의 보험시장이 확대될 수 있는 계기가 될 것으로 예상됨.
- 보험수요 측면에서는 비급여부분에 대한 민영건강보험시장이 확대될 수 있지만 민영건강보험의 보험공급자 측면에서는 증가한 의료비 부담의 경감을 위해 보험료 인상이 발생할 수 있음.
- 현행 국민건강보험체계 하에서 영리의료법인의 도입으로 예상되는 의료비 상승 문제를 해결하기 위해서는 ‘제3자 지불제도’나 민영건강보험회사의 병원선택계약제도 등이 병행되어야 될 것으로 예상됨.
 - <그림2>는 현행 국민건강보험체계 하에서 영리의료법인을 도입하였을 경우 예상되는 건강보험운영체계를 나타낸 것으로 비급여부분에 대한 보험시장의 활성화와 의료비 억제에 대해서는 <?>로 나타낸 민영건강보험회사와 의료기관간의 관계, 그리고 민영건강보험에 대한 정부의 규제가 중요한 역할을 할 것으로 예상됨.
 - 미국의 경우처럼 보험회사의 의료공급자에 대한 선택적 계약은 의료비를 억제시킬 수 있는 중요한 요소로 작용할 수 있음.
 - 당연지정제의 폐지가 이루어지지 않더라도 영리의료법인의 도입과 병행된 민영건강보험과 의료공급자간의 관계정립은 의료비를 억제할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있을 것임.
- 정책자의 입장에서 영리의료법인의 도입 시 예상되는 의료비통제가 주요 관심사항이 될 가능성이 많음.

- 미국, 네덜란드, 스위스 등 주요국에서 의료비를 통제하기 위한 수단으로 많이 도입되고 있는 민영건강보험회사의 경쟁형 체제를 통한 의료비 통제방법이 국민건강보험의 비급여 보험시장에서 유용할 수 있음.
- 비급여부분이 보충형 건강보험인 점을 감안한다면 현재의 건강보험 심사평가원과 같은 비급여부분에 대한 의료비 심사기구를 두는 것도 하나의 방안이 될 수 있음.

<그림2> 현행 국민건강보험체계하에서 영리병원의 도입시 예상되는 건강보험운영체계



6. 정책적 시사점

□ 현행 건강보험체계를 유지하더라도 영리의료법인의 도입은 의료수요자, 의료공급자, 그리고 민영건강보험시장에 많은 영향을 미칠 것으로 예상됨.

- 의료수요자의 측면에서 당연지정제의 유지는 의료이용의 보편적 보장성을 크게 해치지 않을 것으로 예상되지만 의료비 증가로 인한 부담은 예상됨.
- 의료공급자의 측면에서 영리의료법인의 도입은 국민건강보험의 비급여부분에 대한 경쟁을 심화 시킬 것으로 예상되며 급여부분에서 비급여부분으로 비용을 증가시킬 것으로 예상됨.
- 민영건강보험시장의 보험 수요 측면에서는 영리의료법인의 도입이 민영건강보험을 활성화 시킬 수 있을 것으로 예상되지만 보험 공급 측면에서는 보험료 상승 요인이 될 수 있음.

- 현행 건강보험체계 하에서 영리의료법인 도입으로 예상되는 문제점을 의료서비스산업 관련 주체별로 살펴본 결과 의료비 상승 압력이 가장 큰 문제점으로 나타났다으므로 이를 통제하기 위한 방안이 고려되어야 할 것임.
- 영리의료법인이 도입되더라도 민영건강보험과 의료공급자 간의 관계를 병원선택계약제 혹은 ‘제3자지불제’와 같은 방식으로 정립할 수 있다면 영리의료법인 도입으로 인한 의료비 상승을 최대한 억제할 수 있을 것이라 예상됨 KiRi.