

의료법을 위반한 보건복지부를 고발한다!

병원 영리부대사업 확대와 자회사 설립 가이드라인의 문제점과 위법성에 대한 기자설명회

일시 | 2014년 6월 16일(월) 오전 10시

장소 | 참여연대 느티나무홀

주최 | 참여연대 사회복지위원회

건강권실현을위한보건의료단체연합

민주사회를위한변호사모임 공공의료팀

프로그램

10:00 사회	변혜진 보건의료단체연합 기획실장
10:10 인사말1	이찬진 참여연대 사회복지위원회 위원장, 변호사
10:20발표1	의료법 시행규칙 개정안 및 가이드라인의 의료법 위반 내용 설명 정소홍 민주사회를위한변호사모임 공공의료팀장
10:30발표2,3	정부 의료법 시행규칙 및 자회사 설립 가이드라인의 내용과 문제점 우석균 인도주의실천의사협의회 공동대표 이상윤 보건의료단체연합 정책국장
10:50발표4	의료기관의 영리목적 자법인 허용 '가이드라인' 의 법 체계 및 내용상의 불법성 송기호 민주사회를위한변호사모임 변호사
11:00발표5	2014. 6. 10. 발표한 의료법 시행규칙 개정안과 가이드라인에 대한 보건복지부, 법제처에 대한 공개질의서 김남희 참여연대 복지노동팀장
11:10종합토론	

목차

발표1	의료법 시행규칙 개정안 및 가이드라인의 의료법 위반 내용 설명 / 정소홍	04
발표2,3	정부 의료법 시행규칙 및 자회사 설립 가이드라인의 내용과 문제점 / 우석균 , 이상윤	09
발제4	의료기관의 영리목적 자법인 허용‘가이드라인’ 의 법체계 및 내용상 의 불법성 / 송기호	19
발제5	2014. 6. 10. 발표한 의료법 시행규칙 개정안과 가이드라인에 대한 보건복지부, 법제처에 대한 공개질의서 / 김남희	25

의료법 시행규칙 개정안 및 가이드라인의 의료법 위반 내용 설명

(보건복지부 2014. 6. 10.자 보도자료 관련)

정소홍 / 민주사회를위한변호사모임 공공의료팀장

1. 의료법 시행규칙 개정안

가. 현행 부대사업관련 조항

〈의료법〉

제49조(부대사업) ① 의료법인은 그 법인이 개설하는 의료기관에서 의료업무 외에 다음의 부대사업을 할 수 있다. 이 경우 부대사업으로 얻은 수익에 관한 회계는 의료법인의 다른 회계와 구분하여 계산하여야 한다.

1. 의료인과 의료관계자 양성이나 보수교육
2. 의료나 의학에 관한 조사 연구
3. 「노인복지법」 제31조제2호에 따른 노인의료복지시설의 설치·운영
4. 「장사 등에 관한 법률」 제25조제1항에 따른 장례식장의 설치·운영
5. 「주차장법」 제19조제1항에 따른 부설주차장의 설치·운영
6. 의료업 수행에 수반되는 의료정보시스템 개발·운영사업 중 대통령령으로 정하는 사업
7. 그 밖에 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 이용업, 미용업 등 환자 또는 의료법인이 개설한 의료기관 종사자 등의 편의를 위하여 보건복지부령으로 정하는 사

업

제51조(설립 허가 취소) 보건복지부장관 또는 시·도지사는 의료법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 설립 허가를 취소할 수 있다.

5. 제49조제1항에 따른 부대사업 외의 사업을 한 때

〈의료법시행령〉

제20조(의료법인 등의 사명) 의료법인과 법 제33조제2항제4호에 따라 의료기관을 개설한 비영리법인은 의료업(법 제49조에 따라 의료법인이 하는 부대사업을 포함한다)을 할 때 공중위생에 이바지하여야 하며, 영리를 추구하여서는 아니 된다.

제22조(의료정보시스템 사업) 법 제49조제1항제6호에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 사업을 말한다.(각호 생략)

〈의료법시행규칙〉

제60조(부대사업) 법 제49조제1항제7호에서 "보건복지부령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 제과점영업, 위탁급식영업
2. 소매업 중 편의점, 슈퍼마켓, 자동판매기영업
3. 산후조리업
4. 이용업 및 미용업
5. 의료기기 임대·판매업. 다만, 의료법인이 직접 영위하는 경우는 제외한다.
6. 안경 조제·판매업
7. 은행업
8. 숙박업, 서점 등 시·도지사가 의료기관 이용의 편의를 위하여 필요하다고 공고하는 사업

나. 위임입법 원리 위반(의료법 위반)

의료법 제49조는 의료법인의 부대사업 범위를 규정하고 있는데, 의료의 공공성과

영리추구금지 규정 및 부대사업외의 사업을 한 때 설립취소사유까지 규정한 것을 보면 이는 한정적 열거규정이다. 그렇다면 부대사업의 범위는 법률에서 규율하는 것이 원칙이겠으나 전문성과 탄력성 등을 위하여 일부 부대사업 범위를 부득이 하위법령에 위임할 수 밖에 없는 사정이 있을 수 있다. 이 때 하위 법령이 규율할 수 있는 범위에 관하여 법률에서 정한 것 이상을 규율할 수 없다는 것은 굳이 설명을 요하지 않는다. 그러나 이번 의료법 시행규칙 개정안은 위임의 범위를 너무 벗어났고 결과적으로 상위법을 위반한 것임이 너무도 명백하여 위법하다고 하지 않을 수 없다.

의료법 시행규칙에 위임한 사항은 문언에 나타난 바와 같이 ① 환자 또는 의료기관 종사자들의 편의를 위한 것으로 휴게음식점 등에 준할 것 ② 그 법인이 의료기관에서 개설한 것일 것 ③ 공중위생에 이바지하고 영리를 추구하지 않을 것이라는 범위내에 있는 것이다.

그러나 이번 발표에서 위 위임한 범위내에서 규율하였다고 도저히 볼 수 없는 것을 예로 들면 여행업, 국제회의업¹⁾, 외국인환자유치, 목욕장업, 수영장업, 종합체육시설업, 건물임대업등으로 큰 규모와 시설을 요구하고 환자와 종사자의 편의와는 무관한 영리·상업사업이다. 특히 네가티브 방식의 건물임대는 사실상 병원 부동산을 이용한 무제한의 영리행위 허용이다. 단순한 예를 들어 10층짜리 병원 건물에 1층만을 의료기관으로 사용하고 나머지를 전부 임대함으로써 의료기관 본연의 기능을 못하고 부동산 임대수입이 주수익원이 되는 것을 허용하고 있는 것이다.

이는 의료법인으로 하여금 의료행위에 집중하고 제한된 범위에서만 부대사업을 할 수 있도록(결국 국민의 보건의료권이 확실하게 보장되어야 한다는 의미이다) 정한 의료법을 아예 무력화시키고 있다. 행정입법인 시행규칙으로 법률을 무력화시키는 것이 위헌·위법임은 더 이상의 설명이 필요 없다. 나아가 의료기관이 의

1) “대규모 관광 수요를 유발하는 국제회의(세미나·토론회·전시회 등을 포함)를 개최할 수 있는 시설을 설치·운영하거나 국제회의의 계획·준비·진행 등의 업무를 위탁받아 대행하는 업”(관광진흥법 제3조 제1항 4호)

료기관에게 건물임대하는 경우 의원급 의료기관으로 한정함으로써 소규모 개인병원을 차별하는 것까지 고려하면 평등권, 직업의 자유 등 다른 헌법질서마저도 무시하고 있다.

2. 가이드라인으로 자법인 설립

가. 의료법 위반

의료법은 비영리법인으로 고유목적사업이 영리추구를 금지하는 의료행위에 한정되어 있는 의료법인(의료법 제33조, 제49조, 제51조 등)이 영리사업을 하는 자법인을 둔다는 것 자체가 의료법 규정에 정면으로 배치되는 의료법 위반임은 수차례 주장해 왔다. 보건복지부 스스로도 법률 자문 결과 중에는 의료법 개정 없이 자법인 설립이 불가능하다는 견해가 있다고 하면서 이 견해를 무시하는 이유는 밝히지 않고 있다.

정부는 자법인의 남용을 가이드라인으로 견제하였다고 주장하나, 아무런 법적 근거가 없어 강제력이 없는 가이드라인으로 자법인 남용은 막을 수 없다. 예를 들어 가이드라인에 어긋난 자법인을 설립하고 허가를 거부할 경우 그 거부처분은 의무부과 또는 자유의 제한에 해당됨에도 ‘법률’이 아닌 ‘지침’에 불과한 것에 근거한 위법한 처분이 되는 것은 자명한 일로, 끊임없는 분쟁으로 인한 사회적 낭비를 예고하는 것이다.

나. 자법인에 대한 행위 등 제한은 불가능(상법과의 충돌)

정부의 자법인 행위에 대한 가이드라인을 요약하자면 자법인이 수행하는 사업은 의료법상 부대사업에 한정하고 부대사업 외 사업 수행시 시정명령, 자산매각 등을 하겠다는 것이다.

그러나 자법인이 상법상 회사로 설립되는 한, 의료법의 규율을 받는 것은 모법인일 뿐이고 자법인은 상법에서 규율한 대로 영리를 위한 모든 사업을 할 수 있다. 자법인의 행위제한을 위해서는 의료법 등 법률의 근거 없이는 불가능한 것이다.

만일 자법인이 현실화되었다고 가정하여 그 자법인이 부대사업의 다른 행위를 한다면 상법으로는 합법이고 가이드라인으로는 위법인 것이어서 상위법인 상법에 따라 무제한 영리사업을 할 수 있는 것이다.

역으로 정부 주장과 같이 상법상 회사인 자법인이 의료법상 부대사업밖에 할 수 없는 현실이 된다면 ‘법률’인 상법을 ‘지침’에 불과한 가이드라인으로 무력화시키는 법치주의 위반이 아닐 수 없다.

나아가 정부는 위와 같은 혼란 때문에 의료법인에 대한 시정명령 등은 구체화하고 있으나 자법인에 대한 시정명령 등 감사·감독은 구체화하고 있지 못하고 있을 뿐더러 자법인에 대한 감사·감독 등 불이익한 행정행위를 법률이 아닌 가이드라인으로 정한 경우 이는 당연 위헌이다.

다. 참고 - 현행법상 자법인 설립이 가능하다고 볼 경우

국회 입법조사처가 밝힌 바와 같이 현행법하에서도 자법인의 설립이 가능하다는 견해가 있다. 이 견해에 따르더라도 이번 정부발표의 가이드라인은 아무런 의미가 없다.

위 견해에 따를 경우 현행법하에서는 모든 의료법인이 자법인을 설립할 수 있어야 한다. 여기에 성실공익법인요건을 갖춘 경우에만 허용한다고 하는 것은 기존 의료법인에 대한 의무부과, 권리제한이 되어 별도의 ‘법률’이 없으면 위헌이다. 권리를 부여하는 것이라면 몰라도 의무를 부과하고 권리를 제한함에 있어서 국민의 대표성을 가진 국회의 입법(법률)으로 하여야만 헌법을 비롯한 법질서에 부합함은 상식이다.

정부 발표의 가이드라인은 성실공익법인요건, 정관변경요건, 지도·감독 요건, 시정명령 등 불이익조치요건 등 자법인의 설립·행위·통제 등 거의 모든 면에서 기존 의료법인에 대한 의무부과와 차별로 이루어지고 있다.²⁾ 이를 법률도 아니고 법률의 위임을 받은 바도 없는 행정청 독자의 가이드라인으로 규율하는 것은 위헌인 것이다. 위헌인 가이드라인을 어기는 경우 위법이라고 단정할 수도 없다. 결국 정부가 주장하는 남용방지나 견제장치는 위헌·위법일 뿐 아니라 아무런 실효성도 없다.

2) 나아가 자법인에 대한 불이익조치가 없는 등 가이드라인 자체도 허술하다. 앞서 예를 든 건물임대사업을 자법인이 의료사업을 잠탈하는 방식으로 수행했을 경우 모법인인 의료법인에게만 시정명령을 내리면 무슨 실효성이 있겠는가

정부 의료법 시행규칙 및 자회사 설립 가이드라인의 내용과 문제점

우석균 / 건강권실현 보건의료단체연합 정책위원장

이상윤 보건의료단체연합 정책국장

1. 병원 부대사업 확대를 위한 의료법 시행규칙 개정안의 내용과 문제점

정부 의료법 시행규칙 개정안은 병원 영리 부대사업에 대한 모든 규제를 완화했다. 이는 병원 부대사업의 영리행위를 금지하는 의료법의 기본 내용을 정면으로 위반하고 있다. 현 의료법은 부대사업을 6가지로 범조항으로 나열하여 엄격하게 한정하고 7번째에 “그 밖에 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 이용업, 미용업 등 환자 또는 의료법인이 개설한 의료기관 종사자 등의 편의를 위하여 보건복지부령으로 정하는 사업”이라고 규정한다.

그러나 정부가 발표한 시행규칙 입법예고 내용은 병원이 부대사업을 확대해 이를 통해 영리추구를 할 수 있도록 허용한다. 이는 의료법에 명시된 부대사업의 목적인 ‘환자나 의료기관 종사자의 편의’는 커녕, 의료비부담 증가와 병원 투기사업 조장으로 인한 병원의 안전성과 지속성에 심각한 문제를 가져오는 조치다. 국민 의료비를 급증시키고 병원의 기업화를 초래해 안정성과 지속성의 문제를 일으키는 의료법 시행규칙은 폐지되어야 한다.

1) 병원 건물임대업의 네가티브방식의 부대사업 허용

정부는 병원 부대사업으로 건물임대업을 허용했다. 임대업종에 대한 네가티브리스트 방식을 통해 앞으로 병원 안에 모든 업종 임대 가능해진다. 병원이 환자 치료를 위한 공간으로 사용되는 것이 아니라 온갖 임대업을 통해 돈을 버는데 공간이 되도록 허용한 것이다.

병원의 부대사업으로의 건물임대업 포괄적 허용은 사실상 병원이 부대사업으로 모든 사업을 할 수 있도록 하는 것이다. 이는 병원의 부대사업을 지금까지의 허가사업 열거방식에서 사실상 부대사업 전면허용에 금지사업 열거로 규제를 완전히 완화하는 것을 뜻한다. 이러한 방식으로 병원의 부대사업이 전면 허용되고 이것이 자회사까지 되면 병원이 환자를 진찰하고 치료하는 곳이 아니라 모든 사업을 하고 환자도 치료하는 곳으로 그 개념이 바뀌게 된다. 병원이 의료복합기업이 되는 것이다. 환자치료는 그 일부로서 이윤창출을 위한 것이 되어 병원의 개념 자체가 바뀐다.

병원내 공간의 문제도 심각하다. 건물임대업이 허용되면 병원 내 공간들은 모두 '임대료 수익'을 창출하는 공간으로 변질돼 그나마 환자와 병원종사자들에의 편의 시설이었던 작은 쉼터 공간들까지 사라지고 말 것이다.

게다가 건물임대업을 네가티브리스트로 대폭 허용했기 때문에 병원 자체가 부동산경기의 영향을 직접적으로 받게 된다. 부동산경기가 침체되어 있고 또 앞으로 부동산경기가 더욱 침체될 것이 예상되는 상황에서 병원의 부동산투자는 병원의 지속성과 안전성을 위협한다. 건물임대업이 부동산 경기 영향으로 적자를 보면 이 적자 때문에 병원의 진료는 축소 조정되거나 심하면 망할 수도 있다. 결국 치료의 지속성과 안전성이 담보되지 못하고 의료기관 종사자들은 하루 아침에 일자리를 잃는 일이 발생할 수 있다. 병원의 건물임대업이 환자들과 의료기관 종사자들을 위한 편의시설이 될 수 없는 이유다.

2) 의약품·의료기기 개발연구 부대사업 허용

정부가 발표한 병원 부대사업 목적 자회사에는 의약품과 의료기기 개발 연구가 포함돼 있다. 정부는 의약품 의료기기 개발 연구만 허용하고 '판매업'을 금지했다면서 치료 왜곡이나 의료비증가 요인이 되지 않는다고 주장한다. 그러나 이는 국민을 기만하는 것이다.

병원에서 의약품과 의료기기에 대한 이용과 판매는 의사의 '처방'으로 이루어진

다. 의사가 병원의 자회사로 있는 의약품과 의료기기에 대해 처방을 하면 환자는 그 의약품과 의료기기를 사용할 수밖에 없는 것이다. 그리고 이러한 의사 처방을 제한할 수 있는 조치는 없다. 처방을 제한하지 못하는 상황에서 의사가 자회사의 의약품과 의료기기를 처방한다면 ‘판매’를 제외했다는 정부의 주장은 아무런 의미가 없다.

이러한 자기 병원 의약품 및 의료기기의 자가처방은 당연히 환자들에게 의료비 추가비용을 부가시킨다. 의사들의 처방은 병원 자회사의 수익을 높이는 방향으로 진행될 것이기 때문이다. 게다가 개발 연구 중인 자회사의 의약품과 의료기기가 건강보험 적용을 받지 않을 경우, 그 의료비 증가는 매우 클 것이며 이는 환자 의료비 부담을 급증시킬 것이다.

3) 장애인보장구 등 맞춤형제조·개조·수리업

장애인 보장구 등 맞춤형제조·개조·수리업에 대한 병원 부대사업과 자회사 허용은 의료기기와 의료용품 자회사 허용과 다를 바가 없다. 장애인보장구란 일반적으로 장애인의 활동을 도와주는 기구를 말한다. 그러나 그 개념이나 범위에 대해 법령에서 구체적인 정의를 하고 있지 않다. 병원에 찾아오는 환자들은 다 어딘가 다치고 아픈 그야말로 ‘장애’를 가지고 찾아온다. 이런 환자들에게 사용되는 의료용구와 장애인 보장구는 엄격히 구분될 수 없다.

또한 병원 부대사업을 목적으로 한 자회사로 장애인 보장구업이 허용되면 장애인의 의료비 부담도 높아진다. 일정등급이상의 장애인은 건강보험에서 80퍼센트 보장되는 ‘장애인보장구’ 사용을 할 수 있으나 앞으로는 병원의 수익을 위해 보험적용이 되지 않는 보장구 처방과 사용이 많아질 것이기 때문이다. 이는 민간협동 규제개혁장관회의에서 병원에 대한 규제완화를 요구했던 보바스병원 같은 전문재활병원에게는 막대한 이익이 되는 사업이겠지만 장애인들에게는 경제적 부담을 가중시키는 결과를 초래한다.

게다가 노인과 같이 보장구가 상시적으로 필요한 환자들, 일시적 장애로 일시적 장애인 보장구가 필요한 환자들, 장애등급을 받지 못하는 장애인들은 원래 건강보험적용을 받지 못하고 있는데 이들에게 그야말로 ‘장애인 보장구’라 부르는 의료용구는 부르는 게 값이다. 따라서 병원 자회사로 보장구 사업이 허용되면 이들에 대한 보장구 장사가 극심해질 것이고 의료용구에 대한 건강보험 보장성 강화는 커녕 장애를 이용한 병원장사가 급증해 환자 의료비 부담 증가 요인이 될 것이다.

4) 식품판매업의 부대사업 허용

복지부는 시민사회단체가 환자 강매가 이루어질 수 있는 위험이 있다고 지적했던 ‘건강기능식품’은 제외시켰다고 자랑한다. 하지만 복지부는 건강기능식품은 제외시켰는지 몰라도 이보다 훨씬 큰 규모의 ‘식품판매업’을 병원 부대사업으로 허용했다. 건강기능식품은 전체 식품판매업에서 매우 작은 분야를 차지한다.

되려 건강기능식품은 그 안정성에 대해 식약처의 심사와 허가를 받아야 하지만 일반 식품에 해당되는 이른바 ‘건강식품’은 안정성과 효과성에 대한 검사나 규제가 없는 상태다. 따라서 병원의 영리부대사업에서 건강기능식품만을 제외로 한 정부 조치는 이른바 ‘건강식품’ 업자들에게 식약처 인증 절차를 받지 않도록 하는 또 하나의 규제완화를 제공한 셈이 되었다.

식품판매업이 병원 영리 부대사업이 되는 순간, 환자들에 대한 식품 판매 권유와 의사들의 끼워팔기식 처방이 늘어날 수밖에 없다. 지금도 홈쇼핑에 나와 판매하는 유산균이나 각종 비타민 등의 건강식품은 의학적 효과성이나 안정성도 입증되지 않았지만 의사들이 판매하고 있지 않은가? 이에 대한 규제를 해도 모자랄 판에 의사들의 일종의 ‘부업’을 병원 안 부대사업으로까지 안전하게 이끄는 제도가 바로 복지부의 병원 부대사업 시행규칙 개정안이다.

게다가 병원 매출과 수익에 의사임금을 연동시키는 의사성과급제와 인센티브제도는 쓸모없는 건강식품 처방으로 병원 수익을 올리는데 고용된 의사들을 활용할 것이다. 환자 치료만이 아니라 식품판매 영업으로 의사들의 성과급이 결정되지 않으리란 법이 없다.

5) 목욕장법, 수영장업, 체력단련장업 등의 종합체육시설의 부대사업 허용

복지부는 병원 부대사업에 체육시설업과 목욕장업을 추가하고 자회사로도 허용했다. 환자 및 의료종사자들의 편의 증진을 위한 것이고 실제 병원들에서 설치가능성이 많은 분야라고 주장한다. 그러나 이러한 종합체육시설의 영리부대사업 허용은 건강보험이 적용되는 각종 재활치료와 물리치료를 축소시키고 병원 자회사에서 운영하는 민간 체육시설 이용을 권유하는 조치다.

수술 후 재활이 필요한 환자들에게 의사들은 보험적용이 되지 않은 자회사가 운영하는 비싼 체력단련장을 이용하도록 처방하게 된다. 그리고 그런 체력단련장과 종합체육시설에는 자회사가 만든 재활기구들이 입점해 온갖 재활용품들을 판매할 수도 있게 된다.

입원환자들에게도 의료적 효과가 검증되지 않은 수치료나 아로마테라피 등의 고급 치료를 권유해 결국 입원환자의 의료비를 올리는 결과를 가져오게 된다.

게다가 IT기업과 병원들이 진행하고 있는 원격의료나 각종 건강관리서비스사업은 ‘건강관리’라는 이름하에 이러한 체육관련 병원 자회사의 체육시설 이용을 더욱 부추길 것이다. 결국 병원의 체육관련시설 영리 부대사업과 자회사들은 공공화되어야 할 사회체육시설의 근거마저 잡아먹는 또 하나의 민영화조치다. 비싼 비보험 수치료 등의 재활치료는 정부가 말한 환자 편의시설과는 아무런 상관없는 병원 수익 창출을 위한 것일 뿐이다.

6) 의류 등 생활용품 판매 부대사업 허용

2009년 병원협회는 침구업 허용을 강력하게 요구했었지만 당시 침구업이 환자 편의시설과 관계가 없다는 이유로 부대사업에 포함되지 않았다. 그런데 이번에 허용된 부대사업은 의류 등 생활용품 전체다. 병원이 바라는 의류 등 생활용품업이란 환자복, 입원 침대 매트리스, 침구류 등을 포함한다. 지금은 병원 입원이나 이용시 환자복과 침구류에 대한 비용이 추가 되지 않는다. 하지만 병원의 영리추구 방법으로 활용되면 ‘고급’ 매트리스, ‘고급’ 환자복 등 건강보험이 적용되지 않는 ‘선택’ 입원용 생활용품이 개발 될 것이다. 그리고 그런 고급 침구들은 건강보험에 적용되어 있는 침구들과 경쟁을 할 것이고, 병원은 자회사의 수익을 올리는 데만 신경을 쓰게 돼 건강보험이 적용되는 입원병동의 환자복과 침구류의 관리 감독은 소홀히 하게 된다. 환자들이 자회사의 침구류와 환자복 등을 울며겨자먹기로 선택하도록 유도할 수도 있다. 또한 의사 처방에 따라 또 다른 별도의 건강 의류 및 건강 가구류 등에 대한 부담을 지게 될 가능성이 매우 높다. 즉 의류 및 생활용품에서도 건강을 내세운 강매행위가 가능해질 것이다.

2. 병원 영리자회사 설립의 문제점

애초 정부는 병원 영리자회사에 대한 남용 금지를 가이드라인으로 제시하겠다고 한 바 있다. 그러나 정부가 발표한 가이드라인으로는 병원 자회사의 영업 행위를 규제할 수 없다. 가이드라인은 자회사 설립 행정 안내서일뿐 규제장치로서의 효력은 없다. 상법상 회사의 영업 행위는 법으로만 규제할 수 있는데, 가이드라인은

법이 아니기 때문이다.

정부는 가이드라인을 통해, 시행규칙으로 확대된 부대사업 중 자회사가 수행하는 사업으로 '우선' 허용하는 부대사업이 있고 '미포함' 된 부대사업이 있는 것처럼 말하고 있다. 그리고 마치 자회사가 가이드라인을 어겨 다른 사업을 수행하면 행정조치가 가능하고 의료법인에 제제가 가능한 것처럼 말하고 있다. 그러나 이는 대국민 사기다. 정부가 낸 자법인 설립 운영 가이드라인은 그야말로 병원의 자회사 설립 운영을 안내하는 가이드라인일 뿐, 이에 대한 규제나 금지 그리고 불법 시 취소에 관련된 권한이나 조항 혹은 법적 지위를 갖는 것이 아니다. 그야말로 언론과 국민을 속이는 55페이지짜리 종이 뭉텅이에 불과하다.

1) 영리자회사 설립허용조치는 사실상 영리병원 설립과 동일하다.

영리병원은 병원이 상법상 회사가 되어 투자자에게 투자를 받고 이윤을 배분할 수 있는 병원을 말한다. 그런데 정부는 이번 병원 영리자회사 허용조치를 영리병원과 무관하다고 주장한다. 그러나 비영리병원에 영리자회사를 허용하는 것은 자회사를 통해 외부 투자를 받고 이윤 배분을 할 수 있으므로 병원이 사실상 영리병원화되는 것과 동일한 의미를 지니게 된다.

2) 영리자회사 설립허용조치는 의료비 폭등을 초래한다.

보건산업진흥원은 2009년 보고서에서 개인병원의 20%가 영리병원으로 전환되면 국민의료비 부담 증가가 연 0.7조~2.2조원 증가할 것이라고 추정한 바 있다. 이는 영리병원 병상이 6.8%에 해당할 때의 의료비 증가의 추정치다. 지금 박근혜 정부가 추진하고 있는 병원 영리자회사 허용정책은 현재의 비영리법인 병원은 물론이고 법인병원으로 전환할 개인병원이나 심지어 국립대병원까지도 해당하는 것임. 따라서 2009년, 즉 5년전 의료비 추정치를 기준으로 계산하더라도 현재의 의료민영화정책을 통한 의료비증가는 천문학적 수치다.

3) 의료법인 병원에만 영향을 미치는 것이 아닌 전체병원에 영향을 미친다.

정부는 이번 조치가 의료법인 800여개의 1200여개 병원에만 한정된다고 주장하지만 이는 사실이 아니다. 우리나라 병원 모두에게 영향을 직접적으로 미친다.

대학병원에게도 직접적인 영향을 미친다. 정부는 대학병원들은 영리자회사를 운영해왔던 것처럼 이야기하지만 실제로는 대학병원들은 영리자회사를 편법적으로

만 운영해왔다. 그러나 의료법이 바뀌게 되어 의료법인에 영리자회사를 운영해두면 지금까지 편법적으로 자회사를 운영해오던 대학병원들이 합법적으로 영리자회사를 운영하게 된다. 즉 대형병원들이 합법적으로 자회사를 운영하게 된다. 이는 중소병원 중심의 의료법인 병원들 살리기라는 정부의 명분을 넘어 우리나라 대형병원의 극심한 상업화를 초래할 것이다.

또한 개인병원의 법인병원화가 촉진될 것이다. 일부 대형 개인병원들은 의료법인이 갖는 이점에도 불구하고 소유 및 상속 문제 때문에 지금까지는 개인병원으로 머물러있었다. 그런데 앞으로는 자회사를 통한 병원의 실질적 소유와 실질적 상속이 가능해지기 때문에 의료법인으로 전환하는 개인병원들이 생길 수 있다. 이렇게 되면 고도로 상업성이 높은, 무늬만 의료법인인 병원들이 비영리법인인 의료법인의 혜택을 누리면서 상업적 의료 행태를 지속하는 최악의 상황이 발생할 것이다.

4) 지역불균형이 심화되고 동네의원의 양극화와 의료체계 왜곡이 심화된다.

병원의 영리자회사 설립이 허용되면, 대형병원은 자회사 설립 및 운영을 통해 더욱 대형화되고 상업화될 것이다. 중소병원들은 외부 자본을 유치하여 영리자회사를 만들 수 있는 중소병원들만 살아남을 것이다. 이렇게 되면 지역에서 원칙에 따라 진료하며 지역사회 건강을 최우선으로 하는 건전한 중소병원들이 환자를 빼앗기게 된다. 지역의 1차 의료기관인 의원급 의료기관들도 영리 자회사를 운영하며 상업성을 띤 의료기관에 환자를 빼앗길 수밖에 없다. 의원급 의료기관 중에서는 메디텔에 입점한 의원들만 유리한 상황이 발생할텐데, 이들은 고도로 상업화된 진료를 수행할 것이 뻔하기에 지역사회 의료와 주민 건강에는 도움이 되지 않을뿐더러 피해만 간다.

이렇게 되면 지역의 의료 체계는 완전히 무너지게 되고 지역 불균형이 심화된다. 대형병원과 자회사를 가진 일부 중소병원들이 모든 환자들을 ‘끌어당기는’ 효과가 발생하여, 건강한 중소병원과 1차 의료기관이 없어지게 되기 때문이다. 무병원 지역, 의사가 부족한 지역이 현재보다 더욱 증가하게 되는 상황이 발생하게 되는 것이다.

예를 들어 보건산업진흥원의 2009년 보고서를 보면 개인병원의 20%, 즉 전체병원의 6.8%만 영리병원으로 전환되어도 지역병원 66~92개가 문을 닫을 것이라고 보고한 바 있다. 이번 조치는 그보다 훨씬 더 광범위한 영향을 미치는 조치로서 지역병원 및 의료의 붕괴 및 의료자원의 지역불균형을 더욱 심화시킬 것이다.

5) 병원이 상속가능하고 사고팔 수 있는 상품이 된다.

현재 의료법인은 해산할 경우 국가에 귀속된다. 즉 사실상 국가자산으로 간주된다. 그러나 영리자회사를 허용하면 병원은 이 자회사를 통해 사고 파는 것이 가능하며 상속도 가능해진다. 의료법인의 자산을 영리 자회사에 투자한 후, 의료법인의 자산을 ‘다운사이징(downsizing)’함으로써 의료법인 해산시 국가에 귀속할 자산을 최소화하는 방법으로 손실을 최소화하면서 의료법인 병원을 폐업할 통로가 마련된다. 영리 자회사에 투자한 지분을 타인에게 매각하거나 양도함으로써 의료법인의 실질적 지배 구조를 변화시키는 것도 가능하다. 이와 같은 방식으로 병원을 사고 파는 것이 가능해지는 것이다.

병원이 사고팔 수 있게 되는 상업적 재산이 되는 것은 실질적으로 병원경영이 더욱 영리화되는 것을 뜻한다. 상속세 혜택을 받고 의료법인을 통해 물려받은 재산이 사실상 자회사의 영업자금으로 활용되거나 이러한 제도가 자산 빼돌리기의 창구로 활용될 수도 있다.

6) 병원의 안정성과 지속성이 침해된다.

지금까지 병원은 상대적으로 안정적인 지위를 보장받아왔다. 환자를 치료하고 이에 따른 대가를 주로 건강보험을 통해 지불받아왔기 때문이다. 그러나 앞으로 병원이 외부투자를 받아들이고 또 스스로 사업을 하게 되면 병원경영은 외부투자자 인해 전혀 안정적이지 못하게 된다.

병원 자산을 투자한 자회사가 적자를 내거나 망하게 되면, 병원 자산의 막대한 손실이 발생하게 되고, 이렇게 되면 병원이 축소되거나 최악의 경우 문을 닫을 수도 있다. 이는 환자에게는 치료의 지속성과 안정성을 침해하는 것이고 병원의 노동자에게는 하루아침에 일자리를 잃게 되는 것을 뜻한다.

7) 의료복합기업으로서의 병원은 주변 상권을 침해한다.

지금까지는 병원주변에 일정한 상권이 형성되었다. 그러나 앞으로는 주변상권이 존재할 수 없게 된다. 모든 것이 병원내로 들어올 수 있기 때문이다.

이는 수많은 자영업자들이 몰락하게 되는 것을 뜻하며 병원주변공간의 정상적인 도시생태계를 파괴하게 된다.

8) 한국의 의료제도가 무너지고 건강보험제도가 무너진다.

우리나라는 국립병원이 병상수 기준 10%, 의료기관 기준 6.5%에 불과하다. 사립 병원이 90%가 넘는다. 90%의 병원들 중 반수만 영리병원화 되어도 그 의료비 인상은 감당할 수 없다.

미국의 경우 영리병원은 13%에 불과하다. 그럼에도 미국은 이 13%의 영리병원들이 다른 병원을 선도하여 의료비 인상이 일어나 결국 현재 GDP 17%에 이르는 기형적인 의료산업을 가지게 되었다. 반면 미국인들은 전국민 의료보험을 갖지 못한 유일한 선진국 국민이다. 미국의 경우 27% 정도인 공립병원이 그나마 의료체계를 유지하고 있다.

한국은 공립병원도 적고 사실상 영리병원화 되는 비중이 미국보다도 더 클 것으로 보인다. 이미 한국의 의료산업화는 지나쳐서 과잉진료가 심각한 문제가 되고 있으며 의료비인상률도 OECD 국가 중 1위이며 물가상승률의 3.5배에 달한다.

이번조치가 시행되면 전체 의료비인상은 감당할 수 없다. 건강보험재정도 견딜 수 없게 된다. 결국 이번 의료영리화조치는 한국의 의료제도를 근본적으로 바꿀 조치이고 그대로 시행되면 결국 한국의 건강보험까지 무너뜨릴 수 밖에 없다.

3. 결론

박근혜정부는 작년 12월에 내놓은 부대사업범위에서 의약품판매업과 의료기기 판매업을 빼고 건강기능식품을 뺐다고 시민사회단체와 관련협회의 주장을 수용했다고 자랑하고 있다. 그러나 이제까지 살펴본 바와 같이 의약품과 의료기기 연구개발을 부대사업확대에 넣어 의료에 미치는 부대사업의 영향을 그대로 두었다. 또 건강기능식품은 뺐지만 오히려 식품판매업 전체를 부대사업에 넣어 문제를 더욱 확대했을 뿐이다. 가장 큰 문제는 건물임대업이라는 엄청난 부대사업을 그것도 네가티브리스트 방식으로 넣었다. 결국 부대사업영역은 사실상 쇼핑몰과 부동산임대업, 호텔, 체육시설 등 모든 업종으로 확대되었다.

더욱 중요하게는 정부의 영리자회사 가이드라인이 마치 영리자회사 범위를 한정 짓는 것처럼 하고 있지만 그 영리자회사 가이드라인은 규제와 처벌의 법령적 근거가 없어 그야말로 영리자법인 안내서일 뿐 규제조항이 아니다. 결국 부대사업 전체를 영리자회사로 허용해주겠다는 것일 뿐이다.

‘환자와 의료기관 종사자의 편의’라는 명목으로 이 모든 부대사업을 확대하는

것은 병원의 성격을 의료복합기업으로 바꾸는 행위다. 따라서 현재의 의료법 취지를 정면으로 거스르는 이러한 내용은 국민건강에 역행하는 것이므로 즉각 중단되어야 한다. 또한 정부가 정히 이러한 정책을 관철하려면 최소한 의료법개정의 과정이라는 합법적 과정을 거쳐야 한다. 그러나 정부는 스스로 편법을 넘은 불법 행위를 자행하고 있다.

우리는 한국의료제도의 성격을 바꾸고 의료비를 대폭 증가시켜 건강보험재정을 위협에 빠뜨려 중장기적으로는 건강보험체계 자체를 뒤 흔들 병원 영리부대사업 범위확대와 병원 영리자회사 허용조치를 즉각 철회할 것을 요구한다.

의료기관의 영리목적 자법인 허용 '가이드라인' 의 법체계 및 내용상의 불법성

송기호 / 변호사, 민주사회를위한변호사모임

1. 보건복지부의 '가이드 라인' 3)의 요점

'가이드라인'은 상속세 및 증여세법 제 16조의 '성실공익법인'에 해당하는 의료법인에게는 지분을 30% 이상 출자한 최다 주주가 되어 일정 범위의 부대 사업 운영⁴⁾을 위한 회사를 설립할 수 있게 하고, 이 경우 비의료인이라 하더라도 위의

3) 원 명칭은 '부대사업목적 자법인 설립 운영에 관한 가이드 라인'(보건복지부 2014. 6.)

4) 보건복지부 입법예고에 의하면, 이 부대사업에는 장례식장, 주차장 외에 다음의 부대사업을 포함한다.

1. 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 제과점영업, 위탁급식영업
2. 소매업 중 편의점, 슈퍼마켓, 자동판매기영업
3. 산후조리업
4. 이용업, 미용업, 목욕장업 및 서점
5. 의료기기 임대·판매업. 다만, 의료법인이 직접 영위하는 경우는 제외한다.
6. 안경 조제·판매업
7. 숙박업, 여행업, 국제회의업 및 외국인환자유치
8. 종합체육시설업, 수영장업 및 체력단련장업
9. 장애인보장구 등의 맞춤제조·개조·수리업
10. 환자 또는 의료법인이 개설한 의료기관 종사자 등의 편의를 위한 것으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 목적으로의 건물 임대

가. 의료기관(「관광진흥법」 시행령 별표1에 따른 의료관광호텔에 의원급 의료기관을 설치하는 경우에 한한다)

부대사업 회사에 출자하여 영리 활동과 이익배당을 받을 수 있게 하겠다는 것입니다.

2. ‘가이드 라인’ 의 법체계적 불법성

가. 어떠한 법률적 근거 없이 기본권을 침해하는 가이드 라인 제정

현행 의료법이 부대사업에 대해 보건복지부 장관에게 부여한 권한은 두 가지로, 첫째 환자 등의 편의를 위한 부대사업의 범위를 ‘휴게음식점영업, 일반음식점영업, 이용업, 미용업 등’과 같은 수준에서 정하도록 하는 것과 의료기관이 의료법에서 허용한 부대사업외의 사업을 할 경우 설립허가를 취소할 수 있는 것입니다. (제 49조 제 1항 7호⁵⁾, 제 51조 제5호)

그러므로 보건복지부 장관에게는 임의로 특정한 의료인이나 의료기관에 대해서만 부대사업 회사 설립을 허용하거나 금지시킬 법률적 권한이 없습니다. (정소홍 변호사의 발제문 참조)

한국 헌법은 위와 같이 법률에 근거가 없는 기본권 침해를 금지하고 있습니다.

헌법 37조 제 2항

국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

나. 은행업

다. 의류 등 생활용품 판매업 및 식품판매업(건강기능식품 판매업은 제외한다)

라. 그 밖에 선량한 풍속을 해치거나 의료법인의 설립목적 달성을 어렵다고 보건복지부장관이 정하여 공고하는 사업을 제외한 건물 임대

5) 7호: 그 밖에 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 이용업, 미용업 등 환자 또는 의료법인이 개설한 의료기관 종사자 등의 편의를 위하여 보건복지부령으로 정하는 사업

나. 모법인 의료법령 위반

(1) 의료법이 정한 의료기관의 비영리성에 반하는 회사 설립

의료법 50조는 의료기관에 대해 민법상 재단법인의 규정을 준용하도록 하는데, 이는 의료기관의 비영리성을 규정한 것입니다. 민법은 법인을 영리법인과 비영리법인으로 나누며, 재단법인은 비영리법인에 속합니다.

이러한 비영리 의료기관이 출자를 하여 외부 투자자와 함께 영리목적 회사를 설립하여 영리 활동을 추구하는 것은 비영리 법인의 한계를 벗어난 것입니다.

(2) 의료기관을 본점의 주소로 하는 비의료업 회사의 설립

의료법 제 3조 제 1항은 "의료기관"이란 의료인이 공중(公衆) 또는 특정 다수인을 위하여 의료·조산의 업(이하 "의료업"이라 한다)을 하는 곳을 말한다고 규정하였습니다.

그리고 제 49조 제 1항은 "① 의료법인은 그 법인이 개설하는 의료기관에서 의료업무 외에 다음의 부대사업을 할 수 있다. 이 경우 부대사업으로 얻은 수익에 관한 회계는 의료법인의 다른 회계와 구분하여 계산하여야 한다."고 규정하고 있습니다.

그리고 같은 조 제 2항은 "②제1항제4호6)·제5호7) 및 제7호8)의 부대사업을 하

6) 장례식장의 설치 운영

7) 주차장의 설치 운영

6) 그 밖에 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 이용업, 미용업 등 환자 또는 의료법인이 개설한 의료기관 종사자 등의 편의를 위하여 보건복지부령으로 정하는 사업.

현행 보건복지부령 의료법 시행규칙 제60조(부대사업) 법 제49조제1항제7호에서 "보건복지부령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 휴게음식점영업, 일반음식점영업, 제과점영업, 위탁급식영업

2. 소매업 중 편의점, 슈퍼마켓, 자동판매기영업

3. 산후조리업

4. 이용업 및 미용업

5. 의료기기 임대·판매업. 다만, 의료법인이 직접 영위하는 경우는 제외한다.

6. 안경 조제·판매업

7. 은행업

8. 숙박업, 서점 등 사·도지사가 의료기관 이용의 편의를 위하여 필요하다고 공고하는 사업

려는 의료법인은 타인에게 임대 또는 위탁하여 운영할 수 있다.”고 규정하였습니다.

이 조항의 의미는 ① 부대사업을 할 수 있는 법적 주체는 의료법인⁹⁾일 것, ② 부대사업을 하는 방식은 원칙적으로 직접 운영하되, 장례식장과 주차장 및 음식점 등의 일부 부대사업¹⁰⁾을 직접 운영하지 않을 경우 타인에게 임대하거나 위탁하여 운영하는 방식으로 할 것, ③ 부대사업은 의료법인이 개설한 의료기관내 일 것, ④ 부대사업으로 인하여 얻은 수익이 있을 경우 그것은 의료법인의 회계 일 것, ⑤ 의료법인은 이 회계를 다른 회계와 구분하여 계산할 것 등입니다.

그런데 ‘가이드 라인’에 의하면, 의료인이 아닌 자가 의료 기관을 본점의 소재지로 하는, 일정 부대사업을 목적으로 하는 별도의 주식회사를 설립할 수 있게 됩니다. 즉 의료 기관 안에 의료업이 아닌 사업을 그 존재 목적으로 하는 주식회사가 소재하여 자기 조직의 존재와 활동을 공간적으로 통일하게 되며 이는 의료기관과 공간적으로 분리될 수 없습니다. 그러므로 의료법 제 3조 제 1항에서 정한 의료기관의 정의에 위반됩니다.

(3) 의료법 시행령 위반

의료법 시행령 제20조는 의료법인이 의료법 제 49조에 따라 부대사업을 할 때에 영리를 추구해서는 안된다고 규정하고 있습니다.

여기서 의료법인이 제 49조에 따라 하는 부대사업은 ‘가이드 라인’에서 허용한 자회사를 통하여 하는 부대사업도 포함됩니다.

그러므로 이 부대사업을 영리목적 자회사로 하여금 하게 하는 것은 의료법 시행령에 위반됩니다.

9) 의료법 제 33조 제 2항 3호는 의료업을 목적으로 설립된 법인을 "의료법인"으로 정의함

10) 앞의 주 2 참조

다. 공정거래법 위반

공정거래법은 부당하게 특정 사업자에게 거래 조건이나 거래 내용에 관하여 현저하게 유리 또는 불리한 취급을 하는 행위를 차별적 취급으로 규정하고 이를 금지하고 있습니다. (제 23조 제 1항 제 1호 전단)

그런데 ‘가이드 라인’에 의하면 의료법인이 자신이 개설한 의료 기관의 부대 사업을 의료법인으로부터 임대받거나 위탁받아 운영하는 것을 정관상의 목적으로 명시하여 자회사를 설립하고, 이 자회사로 하여금 부대사업을 독점하게 하는 것인데, 이는 차별적 취급에 해당합니다.

3. ‘가이드 라인’ 의 내용상의 불합리와 모순

가. 의료법인이 자회사의 사업 내용을 지배하도록 하겠다는 내용(가이드 라인 12쪽)

가이드라인은 의료법인이 자회사의 사업 내용을 사실상 지배하도록 하기 위하여 100분의 30 이상의 지분을 보유하고 최다 출자자이도록 하겠다고 하나, 설립 의료법인이 위와 같은 요건을 갖춘다고 하더라도, 그 보유 지분이 100분의 50을 초과하지 않는 한, 다른 비의료인 대주주들이 합하여 100분의 50을 넘겨 자회사를 지배할 수 있으며 의료법인은 소수 주주에 그칠 것입니다.

그러므로 자회사의 비의료인 대주주들은 자신들의 투자 이익을 극대화할 능력을 갖게 되며, 그 피해는 고스란히 병원 이용 환자들에게 전가될 것입니다.

나. 자법인에 대한 부대사업 임대 계약 또는 위탁 계약의 모순 구조

의료법인은 부대사업 수익을 더 올리기 위해서는 임대료 등의 조건에서 의료법인에게 더 유리한 임대계약이나 위탁 계약을 해야 하나, 이는 동시에 자회사의 영업 비용을 증가시켜 자회사의 영업 이익을 저하시켜 결국 의료법인의 출자자로서의 배당이익을 감소시키는 악순환 구조입니다.

이 과정에서 만일 자회사의 영업 이익을 위해 의료법인에게 불리한 임대 계약 등을 할 경우 형법상 배임죄가 성립할 수 있습니다.

다. 상속세법 및 증여세법과 무관함

가이드 라인은 상속세법 및 증여세법 제 16조의 성실공익법인에게 자회사 설립을 허용하겠다고 하나, 위 법 조항은 상속으로 인하여 발생한 상속 재산 중 상속세를 부과하지 않을 대상으로 성실공익법인 출연 재산을 규정한 것이지 의료법과 아무런 관련이 없습니다.

4. 결론

위와 같이 아무런 법적 근거도 없이 기본권을 침해하는 내용을 정하고 그 내용도 불합리한 가이드라인은 불법 모순이므로 즉각 폐기해야 합니다.

특히 가이드라인은 그 제정 논리가 자기 파괴적인데, 의료기관 운영이 어려운 상황이므로 자법인 설립 운영을 해서 수익을 창출하겠다는 내용의 보건복지부의 논리(가이드라인 p.2)는 진정 수익이 새로이 창출될 부대 사업이 눈앞에 새로 열리는 것이라면 그것을 의료기관이 현행 법령에 따라 하게 하는 것이 논리적이지만, 그 사업에 비의료인의 출자를 허용할 이유는 없는 것입니다.

2014. 6. 10. 발표한 의료법 시행규칙 개정안과 가이드라인에 대한 보건복지부, 법제처에 대한 공개질의서

김남희 / 참여연대 복지노동 팀장

1. (보건복지부에 대한 질의)

현행 의료법 제49조 제1항 제7호, 의료법 시행령 제20조에서 위임한 바에 따르면, 의료법 시행규칙 60조에서 정할 수 있는 부대사업의 범위란 ① 환자 또는 의료기관 종사자 등의 편의를 위한 것으로 휴게음식점 등에 준할 것, ② 그 법인이 의료기관에서 개설한 것일 것, ③ 공중위생에 이바지하고 영리를 추구하지 않을 것이라는 범위 내에서만 가능합니다.

2014. 6. 10. 발표한 의료법 시행규칙 개정안에서 의료법 시행규칙 제60조에 추가한 “여행업, 국제회의업, 외국인환자유치, 목욕장업, 종합체육시설업, 건물임대업”이 위 조건에 부합한다고 판단한 근거는 무엇인지 질의합니다.

2. (법제처에 대한 질의)

보건복지부가 의료법 시행규칙 제60조에 “여행업, 국제회의업, 외국인환자유치, 목욕장업, 종합체육시설업, 건물임대업”을 추가한 것이 의료법 제49조 제1항 제7호, 의료법 시행령 제20조의 위임범위를 벗어나는지 여부에 대한 법제처의 판단

과 그 근거를 질의합니다.

3. (보건복지부에 대한 질의)

보건복지부가 2014. 6. 10. 발표한 의료법 시행규칙에 따르면, 의료법인의 부대사업의 범위가 환자 및 종사자의 편의와는 무관한 영리사업으로 확장되며, 특히 건물임대업의 경우 “선량한 풍속을 해치거나 의료법인의 설립목적 달성을 어렵다고 보건복지부가 정하여 공고하는 사업”을 제외하고는 무제한적으로 가능하게 되어 병원을 부동산 개발 등을 활용할 수 있게 허용하고 있습니다.

국민의 보건의료권을 보호하고 의료를 영리, 상업화 할 수 없도록 하는 의료법을 무력화시키는 의료법 시행규칙 개정안은 위헌, 위법임이 명백하다고 판단하는바, 이에 대한 보건복지부의 해명을 요구합니다.

4. (법제처에 대한 질의)

위 3.항에서 살펴본 바와 같은 위헌, 위법인 시행규칙을 행정부가 추진하는 것에 대하여 법제처의 입장은 무엇인지 질의합니다.

5. (보건복지부에 대한 질의)

2014. 6. 10.자 발표한 “부대사업 목적 자법인 설립 운영에 관한 가이드라인”(이하 “가이드라인”)에 따르면, 의료법인의 자법인은 상법상 회사 형태로도 가능하며 영리사업을 하게 됩니다.

의료법상 비영리법인으로 고유목적사업이 영리추구를 금지하는 의료행위에 한정되어 있는 의료법인(의료법 제33조, 제49조, 제51조 등)이 영리사업을 하는 자법인을 둔다는 것은 의료법에 정면으로 위반된다는 것이 여러 전문가의 해석인바, 이에 대한 보건복지부의 입장을 질의합니다. 만약 의료법에 위반되지 않는다는 해석을 하였다면, 그 구체적인 근거와 설명을 해주시기 바랍니다.

6. (법제처에 대한 질의)

의료법상 비영리법인으로 영리추구가 금지되는 의료법인이 영리사업을 하는 자회사를 두는 것이 가능한지에 대한 법제처의 견해를 알려주시기 바랍니다.

7. (보건복지부에 대한 질의)

가이드라인에 따르면 의료법인의 자법인은 상법상 회사로 설립 가능한바, 상법의 규율을 받게 되는 회사는 그 목적사업의 범위를 제한할 아무런 법적 근거가 없습니다. 또한 가이드라인은 법적 위임없이 행정부처인 보건복지부가 발표한 행정지침이므로, 상위법인 상법을 제한할 수 없습니다. 이에 가이드라인에 따라 설립된 의료법인 자법인의 사업범위를 제한할 경우 상법에 위반되며, 헌법과 관련법에 따라 보호되는 회사의 영업자유의 원칙에도 위반된다고 판단됩니다.

의료법인 자법인이 수행가능한 사업을 “일정 범위 부대사업에 한정”된다는 보건복지부의 해석(가이드라인 p.50)은 헌법과 상법에 반하며 이를 강제할 방안도 없다는 점에서 사실과 다르다고 판단되는바, 이에 대한 보건복지부의 해명을 요구합니다.

8. (보건복지부에 대한 질의)

가이드라인은 법률의 위임없이 발표되어 이를 강제할 아무런 방법이 없으므로 가이드라인에 위반되었다고 하여 의료법인을 규제하는 것은 헌법과 형법상 죄형법정주의에도 반하여 허용될 수 없습니다. 또한 의료법인 자법인이 설립되면 자법인은 의료법인과 별개의 회사이므로 자법인의 행위가 가이드라인에 반한다고 하여 의료법인을 제재하는 것은 형법상 자기책임의 원칙에도 반합니다.

자법인과 관련하여 의료법인에 대해 시정명령 및 설립허가 취소 등 관리감독을 할 수 있다는 보건복지부의 해석(가이드라인 p.51)은 사실과 다르며 위헌, 위법적인 주장이라고 판단되는바, 이에 대한 보건복지부의 해명을 요구합니다.

9. (법제처에 대한 질의)

위 7,8번 항목에서 설명한 바와 같이, 의료법인 자법인의 사업범위를 제한하거나, 이를 위반할 경우 의료법인의 규제할 수 있다는 내용의 보건복지부 가이드라인은 위헌, 위법한 내용이라고 판단되는바, 이에 대한 법제처의 해석 및 대응방안을 문의합니다.

10. 기타 질의