

● 제293회 ●  
서울특별시의회(임시회)  
제3차 보건복지위원회

서울특별시 공공 야간·휴일 일차의료 활성화  
지원에 관한 조례안  
검 토 보 고 서

2020. 4. 27.

보건복지위원회  
수석전문위원

## 【 이정인 의원 대표 발의 】

의안번호 1425

### I. 조례안 개요

#### 1. 제안경위

가. 제안자 : 이정인 의원 대표발의(외 19명 공동발의)

나. 제출일자 : 2020년 4월 3일

다. 회부일자 : 2020년 4월 8일

### II. 제안이유 및 주요내용

#### 1. 제안이유

- 경증환자의 응급실 이용으로 인해 지역거점 대형병원에서 발생하는 응급실과밀화는 중증환자가 적절한 치료를 받지 못하도록 하는 등 우리사회 응급의료체계에서 큰 문제로 지적되어 왔음.
- 일반적으로 경증환자의 응급실 이용에 대하여 비판적인 여론이 있으나 야간이나 휴일에 접근할 수 있는 의료기관이 한정적이거나 거의 없는 상황에서 경증환자라 하더라도 응급실을 이용하고자 하는 것은 당연하다 할 수 있음.
- 주요 선진국에서는 야간진료 클리닉 운영이나 응급실의 단계 구분 등을 통해 알맞은 의료기관에서 응급진료를 받을 수 있게 하여 응급실 과밀화 문제를 해소하고 있으나 우리나라의 경우 이러한 체계는 거의 없는 상황임.

- 또한 지역사회 의료기관이 야간진료를 하고자 하더라도 환자의 부족, 낮은 응급의료수가로 인해 운영이 어려워 야간에 의원급 의료기관을 통해 응급의료나 경증환자에 대한 의료서비스가 제공되기는 어려운 현실임.
- 이러한 상황에서 서울시민이 야간이나 휴일에 안심하고 이용할 수 있는 의료기관은 결국 대형병원의 응급실로 귀결된다 할 것임. 이에 응급실과밀화 현상은 서울시민에게 중대한 건강 문제를 야기할 수 있으며, 중증환자뿐 아니라 경증환자에게도 건강상의 위험을 끼칠 수 있는 상황이라고 할 수 있음.
- 서울시는 야간이나 휴일에 진료를 하는 의료기관에 대하여 수가에 따라 보조금을 지급하는 사업을 통해 응급실과밀화를 해소하고 지역사회 일차의료를 활성화 하고자 사업을 수행하고 있으나 추진과정에서 관련 조례의 미비 등으로 인해 사업의 지속가능성이 낮아 지역사회 의원급 의료기관의 참여가 어려운 것이 현실임.
- 이에 현재 서울시가 하고 있는 야간·휴일 응급의료기관 운영 사업의 법적 기반을 마련하고 의원급 의료기관과 약국이 함께 참여하여 수가에 따라 보조금을 지급받을 수 있도록 하며, 이를 통해 시민이 야간이나 휴일에도 낮은 비용으로 의료서비스를 제공받고 경증환자의 응급실 이용을 줄이는 응급의료체계의 개선과 시민건강의 증진을 위하여 동 조례안을 제안함.

## 2. 주요내용

- 가. 정의규정을 마련하여 조례의 간명성을 높임.(안 제2조)
- 나. 야간·휴일 일차의료 활성화를 위한 시장의 책무를 규정함. (안 제3조)
- 다. 야간·휴일 일차의료기관 및 약국에 대한 행정적·재정적 지원을

할 수 있도록 함. (안 제4조)

라. 효과적인 운영을 위하여 정보망을 구축할 수 있도록 함. (안 제6조)

마. 시행계획의 적절성을 자문·심의하기 위한 위원회를 구성할 수 있도록 함. (안 제7조)

바. 보조금을 적절하게 사용할 수 있도록 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 준용하도록 함. (안 제9조)

### 3. 참고사항

가. 관계법령 : 「의료법」, 「약사법」, 「보건의료기본법」

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

### Ⅲ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

#### 1 제정안의 취지

- 제정안은 야간·휴일의 의료기관 운영 지원을 통해 응급실 과밀화를 해소하고 지역사회 내에서 경증환자 외래진료가 가능하게 함으로써 시민이 야간이나 휴일에도 낮은 비용으로 의료서비스를 제공받고 경증환자의 응급실 이용을 줄이는 응급의료체계의 개선과 시민건강의 증진을 도모하고자 제안되었음.

#### 2 주요내용 검토

##### 가. 조례안 주요 내용

- 본 조례안은 공공 야간·휴일 일차의료 활성화를 위한 조례 제정에 관한 내용으로 총 9개의 조문으로 구성되어 있음. 안 제1조부터 제4조까지는 목적, 정의, 시장의 책무 등을 규정하고 있으며, 안 제4조에서 제6조까지는 야간·휴일 일차의료 활성화를 위한 기관의 지정 및 기관의 의무, 자료의 수집·관리 등을 위한 사항을 규정하고 있음.
- 제7조와 제8조에서는 야간·휴일 일차의료 활성화 지원을 위한 위원회의 설치 및 기능 그리고 구성에 관한 사항을 규정하고 있으며, 제9조에서는 보조금 관리에 관한 사항에 대해 규정하고 있음.

## 〈표〉 조례 조문별 주요 내용

조 문 별	주요 내용
안 제1조	야간·휴일에 발생하는 일차의료의 공백을 해소하고 의료의 접근성 향상을 추진하여 시민들의 건강증진에 이바지함을 목적으로 함.
안 제2조	야간, 휴일 등을 관계법령에 따라 일차의료, 일차의료서비스 등 용어에 대하여 정의함.
안 제3조	시장에게 야간·휴일 일차의료 활성화 지원을 위하여 노력하고 행정적, 재정적 지원을 할 수 있도록 함.
안 제4조	시장에게 야간·휴일에 발생하는 일차의료의 제공을 위한 기관을 지정·운영 할 수 있도록 함.
안 제5조	지정된 의료기관의 의무를 규정함
안 제6조	시장은 공공 야간·휴일 일차의료의 운영을 위한 정보망 구축 운영할 수 있음을 규정함
안 제7조	공공 야간·휴일 일차의료 활성화 지원을 위한 자문 또는 심의를 위한 위원회를 둘 수 있음.
안 제8조	공공 야간·휴일 일차의료 활성화 지원을 위한 위원회의 구성을 규정함
안 제9조	일차의료기관 지원을 위한 보조금 관리에 관한 사항을 규정함

### 나. 정의 조항과 관련하여

- 제정안에서 공공 야간·휴일 일차의료기관이란 오후 7시부터 익일 오전6시까지의 야간시간과 토요일 및 공휴일 등의 휴일에 시민에게 보건의료서비스를 제공하기 위해 시장이 지정한 의료기관 및 약국을 말한다고 정의하고 있음.
- ‘일차의료’의 사전적 의미는 의료가 필요하거나 필요하다고 생각하는 사람이 맨 처음 의료인력과 접촉할 때 제공되는 기본적인 일반적 의료로 학술적으로 정의되고 있음.<sup>1)</sup>
- 제정안은 일차의료기관에 의원급 의료기관을 비롯하여 약국을 포함함으로써 일차의료서비스에서의 의료행위의 완결성과 진료환자들의 만족도를 높이고자 하고 있으나 제정안 제2조제5

1) 일차의료란, “건강을 위하여 가장 먼저 대하는 보건의료를 말한다. 환자의 가족과 지역사회를 잘 알고 있는 주치의가 환자-의사 관계를 지속하면서, 보건의료 자원을 모으고 알맞게 조정하여 주민에게 흔한 건강 문제들을 해결하는 분야이다. 일차의료 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 여러 분야 보건의료인들의 협력과 주민의 참여가 필요하다.”(이재호 등, 2014 “텔레이법을 이용한 일차의료 개념정의:이차출판”, 보건행정학회지 24(1):100-106)

호나목에 따른 약국은 의료기관이 아닌 보건의료기관으로 분류될 수 있음.

#### 다. 재정적 지원에 관련하여

- 동 조례 제정안 제3조는 시장으로 하여금 공공 야간·휴일 일차 의료 기관을 지정하고 보조금을 지급할 수 있다고 하여 예산의 지원근거를 마련하고 있음.
- 「보건의료기본법」 제4조제4항은 지방자치단체는 민간이 행하는 보건의료에 대하여 보건의료 시책상 필요하다고 인정하면 행정적·재정적 지원을 할 수 있다고 하여 재정지원에 대한 법률적 문제는 없다고 할 것임.
- 이는 지역사회 의료기관이 야간진료를 시행하더라도 환자의 부족, 낮은 응급의료수가로 인해 운영이 어려워 야간에 의원급 의료기관을 통한 의료서비스 제공이 어려운 현실에서 야간이나 휴일에 진료하는 의료기관 및 약국에 대해 수가에 따라 보조금을 지급할 수 있도록 하여, 사업의 지속가능성과 예측가능성을 높일 수 있을 것으로 보임.
- 아울러, 보조금의 청구 및 자료 수집 등을 위한 정보망을 구축할 수 있게 하여 의원급 의료기관과 약국이 공공 야간·휴일 의료 및 약료를 제공함에 있어 청구의 편의성 등 행정적 지원이 가능하도록 하고 있음.

## 라. 일차의료 활성화와 관련하여

- 우리나라 보건의료는 공공성과 일차의료의 부실이 문제점으로 지적되고 있음.<sup>2)</sup> 일차의료의 발달하면 불필요한 응급실 방문이나 병원입원이 감소하고 불필요한 검사를 줄임으로써, 효율적인 국민의료비 지출이 가능해짐.
- 본 제정안에서는 공공 야간·휴일 일차의료기관을 의원급 의료기관과 약국으로 규정하여 지역사회 중심으로 일차의료를 강화하고자 함.
  - 현재 서울시에서 진행 중에 있는 서울시 야간휴일 지정 진료기관 사업에서 지정된 의료기관 중 10개의 병원급 의료기관에 대해 부칙을 통해 2020년 12월까지 유지하고 이후 의원급 의료기관만을 지원할 수 있도록 함.

〈표〉 자치구별 지정기관 중 병원급 의료기관

연번	구별	의료기관명	연번	구별	의료기관명
1	성북구	성북중앙병원	6	관악구	사랑의병원
2	도봉구	도봉병원	7		서울본병원
3	은평구	은평병원	8	서초구	어린이병원
4		서북병원	9	송파구	서울병원
5	동작구	정동병원	10		강남수병원

2) 이재호(2018). OECD 통계로 본 한국 일차의료 현황과 주요 논점. HIRA, 12(4):17-32



#### 마. 사업의 성과와 관련하여

- 본 제정안과 관련하여 서울시에서는 야간·휴일 지정 진료기관 운영사업을 2012년부터 수행하고 있으며 최근 3개년의 운영 성과는 다음과 같음.

<표> 야간·휴일 지정 진료기관 운영 사업 성과

세부지표	'17년	'18년	'19년
의료기관 및 약국 지원수 (건)	737,843	840,945	716,094
지정 진료기관 (개소)	46	46	45

- 다만, 서울시의 야간·휴일 지정 진료기관 사업의 성과를 보면 일부 예산이 불용되고 있는 바, 참여 의원 수의 증가가 필요한 상황이라고 할 수 있음.
  - 동 조례 제정안을 통해 사업의 예측가능성과 지속가능성을 높이고 의원급 의료기관의 참여를 이끌어 낼 필요성이 있다고 사료됨
  - 아울러, 병원급 의료기관의 지정 제외와 지정기관들의 지정취소<sup>3)</sup> 그리고 지역(자치구)별 의료수요에 대한 면밀한 분석을 통해 의료서비스의 공백을 사전에 방지하려는 노력이 필요함.

3) 2017~2019년까지 최근 3년간 지정 취소된 기관은 총 8개 기관임.

〈표〉 야간·휴일 지정 진료기관 집행률(2017~2019)

(단위:천원,%)

구분	예산액	집행액(율)	집행잔액
2017년	2,893,320	2,573,602(90%)	319,718
2018년	2,893,320	2,555,713(88%)	337,608
2019년	2,600,000	2,337,575(90%)	262,425

- 동 조례의 제정을 통해 사업의 법적 기반이 마련되어 사업이 지속적으로 운영될 수 있는 근거가 마련될 수 있음. 또한 의원급 의료기관과 약국이 함께 참여하여 수가에 따라 보조금을 지급 받음으로써 시민이 야간이나 휴일에도 낮은 비용으로 의료서비스를 제공받을 수 있을 것으로 사료됨.

### 3 종합의견

- 제정안은 공공 야간 휴일 일차의료를 활성화하고자 제안된 안으로 응급실 과밀화로 인한 중증 응급환자의 치료 지연에 따른 환자의 불편함, 불필요한 응급의료비용을 낮추고 양질의 공공보건의료서비스를 효과적으로 제공하여 응급의료체계의 개선과 시민의 건강증진을 위한 안으로 그 타당성이 인정된다고 할 것임.
- 「보건의료기본법」 제4조제4항에 보조금 지급에 대한 근거가 있어 보조금 지급에 대하여서도 특별한 문제는 없다고 여겨짐.
- 또한 중증응급환자의 효율적인 진료를 위하여 경증환자들이 이용할 수 있는 야간, 휴일 진료시설을 지정할 수 있다고 규정하여 야간 및 휴일에 경증환자의 외래 진료를 통해 환자의 건강 보호와 응급실 과밀화 해소에 기여하는 공공 야간·휴일 일차의료 활성화를 지

원하는 동 제정안은 집행부가 기 추진하는 사업의 법적 기반과 사업추진의 안정화를 목적으로 하는 바 사업의 필요성과 그 성과를 고려한 심의가 필요하다 할 것임.