

● 제287회 ●
서울특별시의회(임시회)
제3차 보건복지위원회

서울특별시 공공 야간약국 지원에 관한 조례안
검 토 보 고 서

2019. 6. 19.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【김화숙 의원 대표발의】

의안번호 695

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 김화숙 의원 대표발의(외 17명 공동발의)
- 나. 제출일자 : 2019년 5월 24일
- 다. 회부일자 : 2019년 5월 30일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

- 가. 야간시간대나 공휴일 등 약국의 휴업에 따른 의료공백으로 경증 질환자가 응급실을 방문하는 등 응급실 과밀화가 발생하고 있으며 긴급하게 의약품이 필요한 환자들이 약사의 복약지도 없이 상비의약품을 오·남용하는 문제가 발생하고 있음.
- 나. 이에 야간시간대나 공휴일에도 의약품과 의약외품에 대한 시민, 관광객 등의 구매 편의를 제공하는 “공공 야간약국”을 지원함으로써 응급의료 수요에 대응하고 의약품의 오·남용 방지와 안전 사용에 기여하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 공공 야간약국의 지정과 자발적 참여 확대 및 지원 정책의 추진을 시장의 책무를 규정함(안 제3조)
- 나. 야간시간대 및 공휴일에 의약품 및 의약외품을 제공하기 위하여 공공 야간약국을 지정하고 지원할 수 있도록 함(안 제4조).
- 다. 공공 야간약국의 운영에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있도록 함(안 제5조).
- 라. 공공 야간약국의 운영 실태를 점검하고, 지정 목적에 맞게 운영하고 있는지 지도·감독하며, 법령 또는 보조금 교부결정 내용에 위반되는 경우에 지정의 취소 등 공공 야간약국의 관리에 관한 사항을 정함(안 제6조).
- 마. 공공 야간약국 참가자의 사기 진작과 자긍심 고취를 위해 야간약국 운영에 대한 공적이 탁월한 개인이나 법인, 기관, 단체 등에 대하여 포상할 수 있도록 함(안 제7조).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「약사법」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨)
- 다. 기 타 : 신·구조문 대비표

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 개정안의 취지

- 제정안은 시장이 공공야간약국을 지정하고 운영을 지원할 수 있도록 하는 안으로 야간시간대나 공휴일에도 의약품과 의약외품에 대한 시민, 관광객 등의 구매 편의를 제공하는 “공공 야간약국”을 지원함으로써 응급의료 수요에 대응하고 의약품의 오·남용 방지와 안전 사용을 위한 취지로 제안되었음.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 공공야간약국의 지정과 운영

- 제정안은 공공야간약국을 지정하고, 운영하는데 필요한 보조금을 지급할 수 있는 것을 주요 내용으로 하고 있음.
- 제정안은 공공야간약국이란 평일 야간시간대와 토요일 및 공휴일에 의약품과 의약외품을 시민에게 제공하기 위하여 시장이 지정한 약국을 말한다고 하고 있으며 야간시간대는 오후 9시부터 오전 6시 중 시장이 정하는 시간대를 말한다고 하여 야간시간을 지정하고 있음.
- 공공야간약국은 야간 심야시간대에 복약지도 등 전문적인 약료 서비스를 제공하여야 할 것임. 의약품과 의약외품을 제공한다는 내용은 오해의 소지가 있다고 할 것임.

- 제정안 제4조는 시장이 야간약국을 지정하여 운영할 수 있도록 하고 있으며 지정과 지원 등에 필요한 사항은 시장이 따로 정할 수 있도록 하고 있음.
- 또한 제정안 제5조는 지정된 야간약국의 운영에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다고 하여 예산의 지원근거를 마련하고 있음.

나. 이 외 제정안의 내용

- 제정안 제6조는 보조금을 받는 야간약국에 대하여 지도와 감독을 할 수 있도록 하고 있으며 보조금 교부의 취소와 환수 등의 내용을 담고 있음. 이는 보조금 관리의 해이를 막기 위한 조치로 보임.
- 제정안 제7조는 포상과 관련한 부분으로 시장이 야간약국 참가자의 사기 진작과 자긍심 고취를 위해 포상을 할 수 있다고 하고 있음.
- 「서울특별시 표창 조례」 제7조제3호는 지역사회발전, 사회질서 확립, 미풍양속 양양 및 시민화합 등에 기여한 공적이 현저한 개인 및 단체에게 표창을 할 수 있도록 하여 타 조례의 입법취지를 훼손하고 있는 것으로 보임.

가. 야간, 심야시간대 약국 운영

- 야간 심야시간대 약국의 운영 필요성에 대한 논의는 약사단체를 중심으로 발전해 왔음. 약사의 미래를 준비하는 모임(약준모)에서는 후원과 자체재원으로 공공심야약국지원사업을 펼치고 있음.¹⁾
 - 민간단체(약준모) 지원사업의 경우 자격요건 완화, 판매 시간에 대한 규정 등을 주1회 또는 주3회 정도로 완화하며 공공심야약국을 확대하고 있음.²⁾
- 약준모에서는 근무약사고용의 어려움, 1인 약사의 과도한 업무시간, 방법의 위험 등 공공심야약국 확대에의 어려운 점이 있다고 밝히며 제반 인프라구축 지원의 필요성을 밝힘.³⁾
 - 1인의 약사가 계속하여 근무하는 경우 하루 근로시간이 16시간을 상회할 수 있는 점, 근무약사의 수요대비 공급이 많지 않은 점 등은 공공심야약국 확대에 있어 걸림돌이 될 가능성이 높음.
- 17개 시도 및 기초자치단체에서 조례를 통해 야간약국사업을 수행하는 것은 다음과 같음.

1) 참고자료

약업신문 "다양한 경험 토대로 '심야상담약국' 자리잡을 것" 2018년 10월 5일
(<http://www.yakup.com/news/index.html?mode=view&cat=13&nid=222682>)

약업신문 "약준모 공공심야약국, 자격요건 완화로 활성화 불지퍼" 2018년 9월 20일
(<https://www.yakup.com/news/index.html?mode=view&nid=222353>)

약사공론 "지자체 지원 못받는 '야간약국'...약준모 月100만원씩 지원" 2017년 4월 18일

(https://www.kpanews.co.kr/article/show.asp?idx=183047&table=article&category=&search=title&keyword=야간약국&page=1&go_back=1)

2) 민간단체의 사업명임. 민간단체 사업명인 공공심야약국의 명칭을 그대로 사용함.

3) 약업신문 "송과 '365바른약국', 약준모 공공심야약국 '7호점'" 2018년 7월 27일
(<http://www.yakup.com/news/index.html?mode=view&cat=13&nid=220675>)

<표> 야간약국 조례제정 현황

순번	법령명	제정·개정 구분	법령종류	공포번호	공포일자	시행일자
1	대전광역시 공공심야약국 지원조례	제정	조례	제4832호	2016.12.30.	2016.12.30.
2	서울특별시 서초구 공공심야약국 운영 지원 조례	제정	조례	제1129호	2017.12.28.	2018.1.1.
3	인천광역시 미추홀구 공공 심야약국 운영 조례	일부 개정	조례	제1484호	2018.5.21.	2018.7.1.
4	인천광역시 연수구 공공 심야약국 운영 조례	제정	조례	제1047호	2017.11.9.	2017.11.9.
5	강원도 공공보건의료에 관한 조례	제정	조례	제3962호	2015.12.31.	2015.12.31.
6	경기도 공공보건의료에 관한 조례	제정	조례	제4841호	2015.1.14.	2015.1.14.
7	제주특별자치도 공공보건의료에 관한 조례	제정	조례	제1061호	2013.7.17.	2013.7.17.

- 그러나 실제 수행에 있어 실적은 미미한 것으로 아래와 같이 나타남. 특히 민간약국이 참여하는 것이 아니라 약사회에 대한 보조로 나타나는 점이 발견되고 있음.

<표> 야간약국 지원 현황

연번	기관명	시행 여부	운영 개소	운영시간	예산지원	비고
1	대전광역시	시행	2	22시~1시 (365일)	시간당 30,000원	약사회(민간경상보조)
2	서초구	미시행	-	22시~1시 (365일)	시간당 30,000원	2019년 본예산 미편성
3	인천 미추홀구	미시행				
4	인천 연수구	미시행				
5	강원도	미시행				비용 대비 효과성 없음

6	경기도	시행	9	22시~1시 (365일)	시간당 30,000원	시군구(자치단체경상보조)
7	제주특별자치도	시행	5	20~23시 (평일,토)	월250만원	약사회(민간경상보조) ※읍면지역 5개소 운영
8	대구광역시	시행	1	22시~6시 (365일)	시간당 25,000원	약사회(민간경상보조) ※약사회관 내 운영

- 여기서 제주도의 사례를 살펴볼 필요성이 있음. 제주도의 경우 관광객 등의 수요 등을 들어 공공야간약국을 전국 최초로 도입한 지방자치단체임. 그러나 제주도의 경우 공공야간약국 참여약국수가 감소하고 있음(12개소 -> 5개소).⁴⁾
- 충분한 수의 참여약국이 확보되지 않는다면, 자치구마다 참여약국의 수가 다르다면 자치구간 격차가 심화될 수 있음. 동 조례의 심의에 앞서 기 편성된 예산의 집행과 사업의 사전준비정도를 살펴보아야 할 것임.

나. 야간, 심야시간대 약국 운영의 지원 필요성

- 야간·심야시간대 약국 운영 필요성은 높음. 따라서 정부 등에서는 야간시간대에 운영하는 약국의 경우 동 시간대의 수가에 대하여 평일 18시~익일 09시, 토요일, 공휴일 : 30% 가산(조제기본료, 복약지도료, 조제료)해 주는 정책이 시행중에 있음.
- 추가하여 서울시는 서울시 야간휴일 응급의료기관 사업⁵⁾을 진행하고 있으며 개정안을 통해 사업이 시행되는 경우 2개의 야간·휴일 약국지

4) 제주일보 “나홀로 운영’ 읍면 약사들 손사래...심야약국 확대 요원” 2019년 1월 13일
(<http://www.jejuilbo.net/news/articleView.html?idxno=112554>)

5) 약국의 경우 조제료에 대한 추가 지원을 하고 있음.

원정책이 수립되어 시행되게 됨. 따라서 유사중복지원이라는 비판이 가능하게 됨.

- 두 사업의 차이점은 현재 진행 중인 서울시 야간휴일 응급의료기관 사업의 경우 의료기관 연계를 중심으로 구축되어 있으며 행위에 대한 수가로 지급한다는 점과 개정안을 통해 지원될 야간약국의 경우 시간당 임금을 지급하는 점이 차이점을 보인다고 할 수 있음.
- 실제 야간·휴일 약국의 운영은 약국 자체적으로 하는 경우가 많으며 시민들이 해당 정보에 쉽게 접근할 수 있음. 필요한 경우 120이나 119를 통해 정보를 알 수 있는 상황임.
- 대한약사회에서 운영하고 있는 휴일지킴이약국(<http://www.pharm114.or.kr>)이나 국립중앙의료원 중앙응급의료센터에서 운영하고 있는 E-gen(<https://www.e-gen.or.kr>)을 통하여 충분한 정보가 제공되고 있음.
- 야간·심야시간대 및 휴일 운영약국의 수는 상당수 확보⁶⁾되어 있으며 휴일지킴이 약국 등으로 인하여 약료공백이 사회문제화 되거나 한 경우는 드문 상황임. 이와는 반대로 응급실 과밀화의 경우 폭력의 원인이 되기도 하는 등의 문제가 발생하여 응급실 과밀화의 해소가 필요한 상황임.

다. 응급실과밀화의 해소 타당성

- 제정안의 발의목적 중 하나인 응급실과밀화의 해소라는 측면에서 살펴볼 필요성이 있음. 응급실과밀화는 응급실내에서 대기기간이 길거나

6) 22시 이후 영업하는 약국의 수는 150개소(e-gen 출력) 주로 22시30분이나 23시에 문을 닫는 것으로 나타남.

하는 경우 과밀화라 부르는데 실제 응급실과밀화 지수는 전국 응급의료센터 평균 52.6% 이고 실제 과밀하여 문제가 되는 상위 20개 기관은 107%로 과밀한 것으로 나타남.⁷⁾ 즉, 병상수의 부족보다는 특정 병원으로의 응급실 쏠림 현상도 문제임.

- '대국민 응급의료서비스 만족도 조사결과 보고서'⁸⁾는 응급실을 이용한 주된 이유로는 '주말, 휴일, 야간에 이용할 수 있는 의료기관이 없어서'(48.8%), '약국이나 집에서 치료할 수 없는 응급상황이 발생해서'(45.4%) 의 순으로 응급실을 방문했다고 밝히고 있음.
- 약국을 이용해서 응급실로의 경로 중 과밀화를 유발하는 경미한 증상 환자를 분류해 낼 수 있다는 것은 타당하게 여겨지지 않음. 또한 응급실 방문 후 응급실 방문 후에는 '귀가'(67.6%) 했다는 응답이 '수술 또는 입원'(32.4%)보다 많은 상황으로 약국이나 집에서 치료할 수 없는 일로 인해 응급실에 가더라도 단순귀가가 많은 것은 시민의 의료이용 행태의 문제이지 약국이 야간에 열지 않아서는 아님.
- 또한, 질병이 있는 사람에 대하여 질병을 분류하고 예를 들어 응급실에 가지 않을 정도로 증상이 경미한 것을 판단하는 것은 약사의 역할이 아니며 의료행위에 해당하는 것이기 때문에 약료 행위와 의료행위 각각의 전문영역을 두고 보건의료체계를 구성하고 있는 우리나라의 현실에서 실정법 위반의 소지가 있는 사업을 수행할 가능성이 있다고 할 것임.
- 응급실 과밀화 해소를 위해서는 현재 서울시가 운영하고 있는 야간휴일응급의료기관 운영 사업이 타당한 것으로 판단할 수 있음. 이는 야간휴일에 의원급 의료기관이 진료하는 경우 처방전

7) 서울대학교병원(2017) 응급실 과밀화 개선을 위한 응급의료체계 모델 개발 세종:보건복지부

8) 국립중앙의료원 중앙응급의료센터(2016) 20-80세 성인 5천명 대상 조사

이 있는 행위에 따라서 수가를 지급하는 것이기 때문에 응급실 이전의 환자분류에 있어 적합하다고 할 수 있음.

라. 약료서비스의 공공성 확보

- 야간·휴일에 약국을 여는 것에 인건비를 지원해 주는 것에 공공야간약국이라는 명칭이 타당한가에 대한 논의가 필요하다고 할 것임. 공공은 결국 동 사업이 공공성을 지닌다는 의미로 해석할 수 있음.
- 이는 형식적으로 공공성을 지닌다고 이야기 할 수는 있음. 관의 재원으로 사업을 수행하는 것은 관이 지닌 공공성 즉, 정부역할에 대한 문제이기 때문임. 그러나 관에 의해 수행된다고 하여 공공성을 지닌다고 평가하기엔 공공성의 실제적 구성요소를 보아야 할 것으로 생각됨.
- 예를 들어, 건강보험제도가 공공성을 지닌 제도라고 평가할 수 있을 것임. 그런데 건강보험제도를 통해 급여를 지급 받는 것은 환자인 시민만이 아니라 진료를 하는 의사에게도 돌아가게 됨. 그렇다면 재원에 사회보험료인 건강보험을 통해 수가를 받고 있는 동네의 병 의원도 모두 공공성을 지닌 것인가라는 의문이 생김. 의료는 공공성을 지녀야 한다고 하지만 실제적으로 볼 때 대부분의 의료가 공공성을 지니고 있는가라는 의문이 생길 수 있음.
- 마찬가지로 야간·휴일 시간대에 약국을 운영하는 경우 보조금을 지원하는 것이 공공성을 지닌 것인가에 대하여 공공야간약국

이라는 용어의 사용에 있어 유의해야 할 것으로 사료됨.

4 종합의견

- 제정안은 시장이 공공야간약국을 지정하고 운영을 지원할 수 있도록 제안된 안임. 제정안의 일부 내용이 오해의 소지가 존재할 수 있으며, 타 조례의 입법취지를 훼손할 수 있다는 점이 존재함.
- 제정안을 통해 이루고자 하는 정책적인 성과들에 대한 검토가 필요한 것으로 보이며, 제정안의 발의 취지를 고려한 심의가 필요한 것으로 보임.