

● 제300회 ●
서울특별시의회
제3차 보건복지위원회

서울특별시 보건의료인력 지원 조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 2323)

2021. 4. 28.

보건복지위원회
수석전문위원

【이영실 의원 대표발의】

의안번호 2323

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제출자 : 이영실 의원 발의(외 10명)
- 나. 제출일자 : 2021년 04월 02일
- 다. 회부일자 : 2021년 04월 06일

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

- 급속한 고령화 및 만성질환 중심의 질병구조 확산에 따라 보건의료서비스에 대한 수요가 급증하고 있음. 특히 최근들어 코로나19 장기화 등 예상치 못한 재난 상황에서 보건의료인력들이 현장에서 겪는 열악한 처우로 인해 의료인력 소진·이탈 현상 등이 나타나기도 하였음.
- 보건의료서비스는 보건의료생산 요소 중에서 인적자원이 차지하는 비중이 가장 높은 노동집약적인 분야임. 이러한 측면에서 지방자치단체 차원에서 보건의료인력의 원활한 확보와 근무환경 개선을 지원하는 것은 시민의 건강과도 직결되는 부분이라 할 수 있음.

- 보건의료기관에 종사하는 보건의료인력의 근무환경 개선과 처우 수준 향상 등에 필요한 사항 등을 명시함으로써 보건의료서비스의 질을 높이고, 시민들의 건강증진에 기여하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 조례의 목적과 정의를 규정함.(안 제1조 및 제2조)
- 나. 보건의료인력 수립계획에 대하여 규정함.(안 제4조)
- 다. 보건의료인력지원정책 심의위원회를 구성하고 운영하도록 함.(안 제5조)
- 라. 보건의료인력의 양성 및 근무환경 개선에 관하여 규정함.(안 제6조 및 제7조)

3. 참고사항

- 가. 관련 법령 : 「보건의료인력지원법」
- 나. 예산 조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조
- 다. 기타 : 해당사항 없음

Ⅲ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 제정안의 취지

- 본 제정안은 상위법인 「보건복지인력지원법」에서 시장의 사무로 규정한 내용을 바탕으로 서울시 보건의료인력 계획을 수립하고, 보건의료인력의 근무환경 개선과 처우수준을 향상시킴으로써 서울시민들의 건강을 증진시키고자 발의되었음.

2 제정안의 주요내용 검토

가. 「보건의료인력지원법」의 입법배경과 주요 내용

- 급속한 고령화 및 만성질환 중심의 질병구조 확산 등에 따른 보건의료서비스의 급증을 보이고 있음에도 불구하고, 보건의료인력의 열악한 근무환경 및 낮은 처우수준으로 인해 보건의료인력의 적정한 수급 관리와 보건의료기관의 근무환경 개선에 대한 필요성은 지속적으로 대두되어 왔음.
- 이에 국회에서는 2019년 4월 보건의료기관의 원활한 보건의료인력 수급을 지원하고 보건의료인력의 근무환경 개선 및 복지향상과 우수인력양성 등에 필요한 사항을 규정하는 것을 골자로 하는 「보건의료인력지원법」(이하 “법”)을 제정하였음.
- 법은 보건의료인력 종합계획의 수립, 보건의료인력의 수급관리, 보건의료인력 등의 근무환경 개선, 보건의료인력의 지원을 위한 정책기반 조성 등을 규정한 총 20조로 구성되어 있음.

나. 제정안의 필요성과 주요 내용

(1) 제정안의 필요성

- 법은 보건의료인력의 원활한 수급과 복지향상을 지원하기 위하여 지역 보건의료환경 및 특성에 적합한 시책을 수립·시행 할 것을 지방자치단체의 책무로 규정하고 있고 (법 제3조), 보건의료인력의 양성기관에 대한 실습 교육 등에 대한 지원 (법 제 10 조), 보건의료인력의 근무환경 개선(법 제 14조) 등을 시행할 수 있도록 하고 있음.
- 제정안은 법에서 규정한 지방자치단체의 책무를 중심으로 시 차원의 종합적인 보건의료인력 지원체계를 조례로 명시해 보건의료인력 지원체계를 마련하는 내용임.

(2) 총칙 (안 제1조~제3조)

- 제정안 제1조에서는 보건의료인력의 원활한 수급과 복지향상을 지원하기 위해 지역 보건의료환경 및 특성에 적합한 시책을 수립·시행하여 보건의료서비스의 질을 제고하고 시민의 건강 증진에 이바지하는 것을 목적으로 밝히고 있음.
- 제2조에서는 조례에서 사용하는 주요용어를 정의하고 있으며 법에서 규정하고 있는 보건의료인력의 범위와 같음.

<표> 보건의료인력의 범위

관련 법률	유 형
의료법	▪ 의사, 치과의사, 한의사, 간호사, 조산사, 간호조무사
의료기사 등에 관한 법률	▪ 임상병리사, 물리치료사, 방사선사, 작업치료사, 치기공사, 치위생사, 안경사, 보건의료정보관리사

관련 법률	유 형
약사법	▪ 약사, 한약사
응급의료법	▪ 응급구조사
기타	▪ 영양사(국민영양관리법) 등

자료 : 보건복지부

- 제정안 제3조는 법 제3조제2항1)에 따라 서울시 보건의료인력의 원활한 수급과 복지향상을 지원하기 위한 시장의 책무를 규정하고 있음.

(3) 보건의료인력 시행계획 수립 (안 제4조)

- 제정안 제4조는 법 제5조에 따른 보건의료인력종합계획에 따라 보건의료인력 시행계획을 수립·시행하고 이 시행계획을 지역보건의료계획에 반영하도록 하고 있음.
- 보건의료인력 종합계획의 연도별 시행계획은 법 제6조²⁾에 의해 매년 종합계획에 따라 보건복지부장관에게 제출하게 되어 있음. 그러나 이 경우 의회에의 보고절차가 부재한 상황으로 제정안 제4조제2항은 「지역보건법」에 따른 지역보건의료계획에 보건의료인력 종합계획을 반영하도록 하여 「지역보건법」 제7조제4항³⁾에 따라 의회에 보고하도록 하는 내용으로 「지역보건법」과

1) 법 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 보건의료인력의 원활한 수급과 복지 향상을 지원하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 지방자치단체는 관할지역 내 보건의료인력의 원활한 수급과 복지 향상을 지원하기 위하여 지역 보건의료환경 및 특성에 적합한 시책을 수립·시행하여야 한다.

2) 법 제6조(연도별 시행계획의 수립·시행) ① 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매년 종합계획에 따라 보건의료인력 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 다음 연도의 시행계획 및 전년도의 시행계획에 따른 추진실적을 매년 보건복지부장관에게 제출하고, 보건복지부장관은 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하여야 한다.

③ 시행계획의 수립·시행 및 추진실적의 평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 「지역보건법」 제7조제4항 특별자치시장·특별자치도지사 및 제3항에 따라 관할 시·군·구의 지역보건의료계획을 받은 시·도지사는 해당 위원회의 심의를 거쳐 시·도(특별자치시·특별자치도를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 지역보건의료계획을 수립한 후 해당 시·도의회에 보고하고 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.

법의 입법취지를 훼손하지 않는 범위에서 서울시가 서울시의회에 보고할 수 있도록 하는 내용임.

- 「지역보건법」 제7조제1항은 지역보건의료계획을 매 4년마다 수립하도록 하고 있으며 지역보건의료계획 수립시 다음 각호의 사항을 반영하도록 하고 있음.

1. 보건의료 수요의 측정
2. 지역보건의료서비스에 관한 장기·단기 공급대책
- 3. 인력·조직·재정 등 보건의료자원의 조달 및 관리**
4. 지역보건의료서비스의 제공을 위한 전달체계 구성 방안
5. 지역보건의료에 관련된 통계의 수집 및 정리

(4) 보건의료인력지원정책 심의위원회 (안 제5조)

- 제정안 제5조는 보건의료인력에 관한 주요 시책을 심의하기 위해 시장 소속의 보건의료인력 지원정책에 대한 심의위원회의 구성을 규정하고 있음.
- 심의위원회는 제정안 제4조에 따른 보건의료인력 시행계획의 심의를 수행하기 위해 민간전문가 및 공무원이 참여하는 위원회로 보건의료인력과 공무원, 민간단체, 서울시의원이 참여할 수 있도록 하고 있음.⁴⁾

4) 제정안 제5조제4항 위원은 담당 부서의 4급 이상 공무원을 당연직 위원으로, 5급 이하 공무원을 당연직 간사로 하며 다음 각 호에 해당하는 사람 중 시장이 임명 또는 위촉한다.

1. 노동자단체, 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체에서 추천하는 사람
2. 서울시에 지부나 지회를 설치한 의사회·치과의사회·한의사회·약사회·조산사회·간호사회 및 간호조무사회에서 추천하는 사람
3. 보건의료인력에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
4. 서울특별시공공보건의료재단이 추천하는 사람
5. 서울특별시의회에서 추천하는 서울시의원
6. 그 밖에 보건의료분야에 전문성이 있다고 시장이 인정하는 자

- 제정안 제5조제6항은 심의위원회의 기능을 「서울특별시 시민건강관리 기본 조례」 제9조에 따른 시민건강위원회가 대행할 수 있다고 하였음. 그러나 시민건강위원회의 역할과 구성을 보았을 때 해당 사항이 적절한지 검토할 필요가 있음.
- ※ 시민건강위원회⁵⁾는 「서울특별시 시민건강관리 조례」 제10조제1항에서 30인 이내로 구성할 수 있게 하고 있으며 동조 제3항에서 위촉위원의 자격을 규정하고 있음. 위촉위원의 자격을 보면 제3호 건강 관련 학계 및 연구기관 종사자의 경우 대학병원으로 대표되는 의료기관 종사자가 포함될 수 있으며 제4호의 건강 관련 시민단체, 지역보건의료단체 등에서 추천한 자에 대한 규정은 제정안 제5조제4항제2호 등을 포괄한다고 볼 수 있음.
- ※ 현재 시민건강위원회의 위원 중 30인 구성을 살펴보면 보건의료전문가가 다수 포함되어 있는바 분과위원회 구성을 통해 운영하는 경우 보건의료인력지원정책 심의위원회의 기능을 수행할 수 있을 것으로 사료됨.
- ※ 또한, 제정안 제5조제6항은 임의규정으로 규정되어 있어 별도의 위원회를 구성할 수도 있음.

5) 「서울특별시 시민건강관리 기본조례」 제10조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 2명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 행정1부시장과 위원 중에서 호선으로 선출된 자가 공동 위원장이 되며, 부위원장은 호선으로 한다.

③ 위원 중 서울특별시 시민건강국장은 당연직위원으로 하고 나머지위원은 다음 각 호의 자 중에서 시장이 위촉 또는 임명한다. 다만, 제2호부터 제6호까지 위촉되는 위원은 전체 위원의 3분의 2 이상이어야 한다.

1. 서울특별시 의회에서 추천하는 자
2. 시 관할 보건기관 및 의료기관을 이용하는 시민 중 위원회의 참석을 희망하는 시민으로 공개모집 절차에 의해 선정된 자
3. 건강 관련 학계 및 연구기관 종사자
4. 건강 관련 시민단체, 지역보건의료단체 등에서 추천한 자
5. 학교보건, 산업안전 보건관계자
6. 시민건강관리에 관심이 있는 서울시민
7. 시 시민건강국장

④ 시장은 위원회를 구성하면서 거주지, 성(性), 연령, 직업 등을 고려하여 각계각층의 시민참여가 보장되도록 하여야 한다. 다만, 특별히 전문성을 요하는 경우는 예외로 한다.

〈표〉 제4기 시민건강위원회 구성명단

연번	구분	주요경력	비고
1	당연직		공동위원장
2	시의원	• 서울시의회 보건복지위원회 의원	
3	시 위촉 전문가	• 00의대 00병원 교수대우	공동위원장
4	시 위촉 전문가	• 00구약사회 회장	
5	시 위촉 전문가	• 00병원 소화기내과 교수	
6	단체추천	• (사)한국정신분석학회 대표이사, 00 정신분석연구소 소장	
7	단체추천	• 한국 의료분쟁조정중재원감정 위원, 심폐소생술 국민운동 본부 사무총장	전강돌봄분과장
8	단체추천	• 대사중후군 관리지원단 팀장	
9	단체추천	• 00 공동생활가정 시설장	
10	시민공모	• 前 국민건강보험공단 본부장, 00구 요양기관 지정심사 위원회	지역보건분과장
11	시민공모	• 0000병원 임상영양연구소 소장, 제1기 시민건강위원	
12	시민공모	• 공공급식위원회 위원, 시민속의 예산위원	공공의료분과장
13	시민공모	• (주)헬스00 대표이사	
14	시민공모	• 정부혁신 국민포럼 등 각종위원회	
15	시민공모	• 00구 건강공동체 건강리더 활동, 00구 걸기클럽리더 활동	
16	시민공모	• 제3기 시민건강위원회 위원, 암환자 자조모임	
17	시민공모	• 나눔건강 생활협회 대표	
18	시민공모	• 한의계 진료모임 길벗	
19	시민공모	• 식생활교육네트워크 공동대표	
20	시민공모	• 장애인용품 제작회사 00 대표	
21	시민공모	• 서울시 먹거리시민위원회 위원, 마을발전소 사회적협동조합	
22	시민공모	• 시민 안전교육협회 이사 및 교육강사, 00구 자원봉사센터	연임
23	시민공모	• 소비자 식품위생 감시원, 서울시 의정모니터단	
24	시민공모	• 서울시 복지거버넌스 위원	
25	시민공모	• 제3기 서울시민건강 위원, 어르신 건강메니저 및 자원 활동가	연임
26	시민공모	• 00법률사무소 대표 변호사, 환자권리옹호부즈만 위원	
27	시민공모	• 0000 어린이집 원장, 생명존중교육협의회 회원	
28	시민공모	• 00구 주민건강 리더	
29	시민공모	• 00구 신체활동 리더	연임
30	당연직	• 서울시 시민건강국장	

(5) 보건의료인력의 양성 및 자질향상 (안 제6조)

- 안 제6조에서는 시장이 보건의료인력을 양성하기 위하여 보건의료인력 양성기관에 대하여 실습교육 지원, 보건의료인력의 의료기술 향상 및 역량 증진을 위한 교육·훈련을 실시할 수 있도록 규정하고 있음.
- 서울시에서는 보건의료인력(보건소장 및 보건소 신속대응반 50명) 대상으로 재난의료 현장관리중심 교육훈련프로그램(FMTP)

를 운영해 보건의료종사자의 재난의료지원에 대한 교육 등을 실시하며 보건의료인력의 역량강화를 위한 사업을 진행한 바 있음.

- 2021년도의 경우 「서울시 및 자치구 역학조사요원 역량강화 교육」을 8개월 과정으로 운영할 계획에 있음.
- 그 외에도 질병관리청에서 운영하는 「2021년 지자체 감염병대응 실무자교육(FETP-F) 및 역량강화 사업」, 「2021년 만성질환 사업기획 및 건강조사 FMTP」 등의 역량강화 사업에 국·시비 매칭의 형태로 참여인원에 대해 교육비를 지원할 예정임.

<표> 2021년 시민건강국 보건의료인력 역량강화 주요 사업 운영현황

사업명	교육주관	대상	예산
재난의료 FMTP	서울시	보건소장 및 보건소 신속대응반 50명	80,000천원 (시비 100%)
만성질환 사업기획 및 건강조사 FMTP	질병관리청	-시·도 및 보건소 내 지역사회건강조사, 심뇌혈관질환 관리 등 업무담당자 -고혈압·당뇨병등록교육센터 전문인력	29,400천원 (국비 매칭)
지자체 감염병대응 실무자교육 (FETP-F) 및 역량강화 사업	질병관리청	-시·도 및 보건소, 보건환경연구원 감염병 담당 실무자 (6-9급)	질병관리청에서 교육비 직접 지급(서울시 예산 없음)
서울시 및 자치구 역학조사요원 역량강화교육	서울시	-역학조사관 121명, 역학조사요원 200명	175,000천원 (시비100%)

- 또한 보건의료인력을 대상으로 시민건강국 외에도 인력개발과 및 개별 시립병원 교육팀 등을 통해 파편적으로 교육이 진행되고 있는 상태임.
- 이에 제정안을 통해 서울시 보건의료 관련 업무에 종사하는 인원 전반에 대해 국가사업과 조합하여 보건의료인력에 대한 교육지원 체계를 수립함으로써 서울시 보건의료인력의 역량강화를 위한 종합적이고 체계적인 지원이 가능할 것으로 사료됨.

(6) 보건의료인력등의 근무환경 개선 (안 제7조)

- 2016년 전국보건의료산업노동조합에서 실시한 조합원 설문조사에 따르면, 보건의료 종사자들은 이직을 시도하거나 고려한 사유로 ‘열악한 근무환경·노동강도’를 1순위로 꼽은 것으로 나타남.⁶⁾
- 제정안 제7조에는 시장이 보건의료인력의 노동시간 확보 및 근무환경개선을 위해 필요한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있는데, 이를 통해 보건의료 종사자들이 겪는 열악한 근무환경 및 과도한 노동강도에 대한 지원 대책을 마련할 근거가 될 수 있을 것으로 보임.

6) 이종선, 고희면, 정현주, 김호진 (2016), 전국 보건의료 노동자 노동실태 분석, 노동연구, 33, 169-197.

3 종합의견

- 2015년 메르스 사태, 2020년 코로나19 대유행 등 전염병으로 인한 국가적 재난상황에서 보건의료인력은 국민건강의 최일선을 책임지는 중요한 임무와 역할을 수행하고 있다는 것을 잘 보여주고 있음. 그러나 보건의료인력의 과도한 업무로 인한 소진과 이로 인한 이·전직 등에 따른 인력관리상의 문제도 심각한 현안으로 대두되었음.
- 보건의료산업은 환자의 안전과 생명을 다루는 분야인 만큼 전문 지식기술을 필요로 하는 분야임. 그러나 보건의료산업의 지속적인 의료인력 부족과 높은 이직률, 장시간 노동 등에 따른 높은 노동강도 등은 문제로 지적되어 왔고, 이는 의료서비스 질 저하로 이어질 수 있다는 점에서 대책 마련이 요구되어 왔음.⁷⁾
- 국회에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 「보건의료인력 지원법」을 제정한 바 있으며, 동 제정안은 「보건의료인력 지원법」의 내용을 바탕으로 서울시의 책무를 상위법의 입법취지에 맞추어 규정한다는 점에서 특별한 문제점은 없다고 할 것임.

문 의 처

도미화 입법조사관 (02-2180-8147)

7) 한국노동연구원 (2017). 의료서비스 질 제고를 위한 보건의료인력법 제정의 고용효과.