

# Report

## 의료시장 개방에 대비한 민간병원의 경쟁력 강화방안 연구



글 · 송 건 용 |  
한국병원경영연구원 연구위원

### I . 기업의료(corporate medicine)에 대한 인식 및 대안

우리나라 병원의 외국 의료시장 진출이든 외국병원의 우리나라 의료시장 진입이든, 의료시장 진·출입은 기업의료(corporate medicine)의 형태로 이루어진다. 기업의료는 주식이 거래소에 거래되는 주식회사와 거래되지 않는 기업으로 구분되는데, 주식이 거래소에 거래되는 주식회사의 경쟁력이 그렇지 않은 기업보다 클 수 있다. 특히 대외경제에 노출되지 않은 폐쇄경제 속의 우리나라 병원산업은 인프라(infrastructure)가 취약하므로 기업의료의 진입에 의하여 이에 종속되느냐 아니면 이와 같은 도전을 극복하여 도약의 기회가 되느냐는 매우 중요한 정책과제이다.

의료시장 진·출입은 기업의 단독 설립, 진출하는 국가 또는 지역 투자자와의 합작회사(joint venture), 경영계약(management contract), 라이선싱(licencing), 또는 지역 파트너십(local partnership) 등 다양한 형태로 이뤄지고 있으나 현재까지 이에 관한 우리나라 정부의 구체적 대안이 없는 실정이다.

## II. 의료시장 개방 논의에 대한 반성

의료시장 개방 논의는 1986년 우루과이라운드부터 시작되었다. 그 당시 정부는 ‘의료시장은 개방하지 않겠다’고 결정했다. 1995년 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)의 발효로 WTO/DDA 협상이 진행되었고, 우리나라 정부는 의료시장 개방의 불가피성을 천명하여 2002년 6월 30일까지 1차 양허요구안(initial request)을 황급히 작성하여 상대국에 제출했다(2004년 말까지 외국의 시장개방 양허(offer) 협상 종결 및 국내 절차 완료, 2005년 1월 1일 실시).

대한병원협회는 정부의 지시에 따라 협회 내에 WTO대책위원회를 2002년 2월에 구성하여 상업적 주체에 관한 1차 양허요구안을 작성하여 동년 6월에 정부에 제출했고, 이 안은 그대로 정부안이 되었다. 불과 4개월간의 작업을 통해 이 안이 작성된 것이다.

2003년 9월 멕시코 칸쿤에서의 제5차 WTO 각료회의의 결렬로 의료를 포함한 서비스협상의 전망은 불투명해졌다. 그러나 의료시장 개방협상은 향후에 어떤 형태이든 재개될 것으로 보인다.

2003년 말 현재까지 정부출연 국책연구기관의 의료시장 개방 논의는 여전히 탐색적 수준을 벗어나지 못하고 있다. 영리법인의 허용, 의료시장 개방이 우리나라 병원의 해외 진출 및 국내 의료시장에 줄 영향, 해외시장 개방요구와 시장개방 허용 등의 일정표에 관한 몇 가지 대안이 작성되어야 하지만, 핵심에 접근하지 못하고 있다. 의료시장 개방문제는 18년 전 우루과이라운드의 경우처럼 또 다시 수면 밑에 잠재되어 평온을 유지하고 있는 상태이다.

WTO/DDA라는 GATS에 의한 단계적 시장 자유화(progressive market liberalization)가 일정을 정하여 추진되고 있음에도, 의료시장 개방에 관하여 우루과이라운드로부터 현재까지도 구체적인 대안을 작성하지 못하고 허송세월하고 있다. 의료시장 개방문제를 이렇게 무사안일한 자세로 대처해도 되는가.

## III. 호주의 경험

호주는 시장개방에 관하여 국가 차원에서 적극적으로 대처하고 있는 나라 중 하나이다. 해외 진출은 적극적으로 지원하고, 국내 진입에는 차별적인 대책을 강구하고 있다. 이러한 대안을 강구함에 있어 상원·정부·민간이 긴밀히 협조하고 있다.

호주는 세계에 자랑할 수 있는公私혼합형(민간병원 병상 30%, 민간보험 활성화)의 의료체계를 갖고 있고, 의료체계의 공공성이 강하다. 우루과이라운드부터 의료시장 개방에 관하여 심도있는 논의를 하고 있고 대안도 작성하고 있다. 그럼에도 불구하고 GATS의 이해, GATS '틀' 내에서 미국 기업의료의 국내 진출에 관하여 많은 논의를 하고 있다.

이와 같은 논의에서, 기업의료에 대한 호주의 취약점은 잘 정의되지 않은 영역(ill defined areas)인 노인의료(aged care), nursing home, 정신병원, 재활, 임상검사 그리고 관리의료(managed care) 등 HMO와 민간의료보험이라고 지적되고 있다. 따라서 외국 기업의료의 진입이 기존의 의료체계에 줄 악영향에 대한 우려를 나타내고 있다. 특히 호주의 공공의료부문도 상업적 기반을 두고 있고 또는 상업적 공급자와 경쟁한다는 관점에서 GATS의 시장개방 대상이 되고, 보조금 지급 또한 문제가 된다고 우려하고 있다.

#### IV. 우리나라의 대책

의료시장 개방에 관하여 더 이상 무사안일하게 대처해서는 안 된다. 즉각적으로 관민이 참여하는 가칭 '의료시장개방기획단'을 국회 또는 정부에 상설기관으로 구성하여 GATS(전문 29條 및 부속문서) '틀' 내에서 시장개방 문제를 심도있게 체계적으로 검토하여 몇 개 시나리오화한 국가 시장개방일정표(national schedule)를 작성해야 한다.

호주의 경우 시장개방 요구안(request)과 양허안(offer)은 다르게 취급하고 있다. 상호주의가 아니며, 양허안에 국가 주권(규제 등)을 최대한 반영할 수 있다는 의미이다.

##### - 외국 의료시장 개방 요구안을 우선적으로 작성

- 국내 기업의료의 육성을 위한 특단의 조치를 강구하여 기업의료의 경쟁력을 강화한다. 경쟁력의 가장 중요한 요소는 투자확대이다.
- 국내 자본이든 외국자본이든 병원산업에 투자를 확대할 수 있는 조건을 조성한다. 일본의 경우처럼 의료특구(예, 공공병원의 역할이 비교적 큰 제주도: 병원 입원진료의 38% 점유, 전국 평균은 13%)를 조성하여, 세계 시장에서 경쟁력이 있는 기업(삼성, 현대 등)의 기업성과 우수한 의료인력으로 주식회사든 합작회사든 영리법인을 설립하여 시범 운영토록 한다.
- 이러한 영리법인은 대학병원이든, 경쟁력이 있는 기술을 보유한 병원의 자회사든, 별도 연

관을 갖는 독립법인이든, 이들 영리법인 병원의 설립 및 초기 육성기에 정부는 각종 규제를 완화하고 과거 경제개발 및 성장기에 경험했던 각종 특혜(염가토지 제공, 시설장비 등 정책금융 지원, 법인세 등의 일정기간 면세 및 감세 등)를 일정기간 허용하여 외국 기업의료와 경쟁할 수 있는 수준으로 경쟁력을 향상시킨다.

- 산업으로서 병원산업의 육성은 민간병원의 경쟁력 향상에서 추구되어야 한다. 의료특구 내 영리병원 또는 이들 영리병원의 경험을 토대로 신설되는 영리법인 병원을 외국시장에 단계적으로 진출시킬 국가일정표를 작성하는 한편, 경제자유지역(경제특구)에도 진출시킬 수 있는 방안을 강구해야 한다.

#### - 의료시장 양허안은 양허요구 국가일정표와 별개로 중장기계획을 세워 몇 개의 단계적 시장개방 시나리오를 작성한다.

- 우리나라 의료체계의 취약점은 호주의 경우처럼 잘 정의되지 않은 노인의료, 관리의료, 민간의료보험 이외에 비급여 등 그 영역은 너무 넓다. 공공부문과 보조금 지급, 건강보험도 GATS의 ‘틀’ 내에서 문제될 수 있다. 따라서 미국 등 외국의 기업의료에 대항하여 우리나라의 의료체계의 공공성 향상과 민간병원의 경쟁력을 확보할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.
- 우선 국내 의료체계의 체질(의료공급 및 재정)을 획기적으로 개선하여 경쟁력을 가질 수 있는 구체적 대안이 있어야 한다.
- 국가 주권을 살려 GATS가 규정하고 있는 시장접근과 내국인대우 등 규제의 완화를 위한 구체적 대안을 우리나라 의료체계의 공공성(계층 및 지역간 의료이용의 형평과 건강수준의 평등 실현)이 강화되는 시점을 고려하여 국가일정표에 의거 작성하고, 각 대안이 우리나라 의료체계에 줄 영향을 예측해야 한다.
- 외국의 기업医료가 우리나라에 침투한 후에 허둥대고 우왕좌왕한다면, 이들 기업의료에 우리나라 의료체계는 종속되지 않는다는 보장이 없다. GATS는 기업医료를 서비스협상 일괄 타결이란 방식으로 준비되지 않은 국가의 의료시장에 쉽게 진입시킬 수 있는 틀을 마련하고 있기 때문이다.

#### - ‘의료시장개방기획단’의 설치 운영

- 의료시장 개방은 불가피한 추세이다. 궁극적으로 외국의 기업医료가 국내의료시장에 진입

하여 국내 의료제공자와 경쟁할 것이다. 의료체계의 공공성을 향상 및 유지하면서 의료시장 개방의 혜택이 전국민에게 돌아가고, 병원산업이 발전하여 우리나라의 기업의료가 해외에 진출할 수 있는 획기적 방안이 강구되어야 한다.

- 이러한 방안은 국가적 차원에서 즉각적이고 지속적으로 官民의 집약된 노력에 의하여 합동으로 작성되어야 한다. 우리는 너무나 많은 시간을 허송세월했다.
- WTO/DDA의 출범은 우리에게 시간을 주지 않는다. GATS의 ‘틀’ 이 허용하는 범위 내에서 난해한 GATS의 각 조항 및 이에 관한 해석을 검토하고, 다음 사항을 심층적으로 검토하여 구체적 안을 시급히 작성할 ‘의료시장개방기획단’을 국회 또는 정부 내에 설치할 것을 제안한다.
  - ① 의료체계의 공공성 강화 방안(의료공급 및 재정 계획)
  - ② 몇 개 시나리오화한 국가 시장개방 약속일정표의 작성
  - ③ 각 시나리오의 긍정적 효과와 부정적 효과의 예측
  - ④ 양허요구 및 양허안이 국내시장에 줄 효과 분석
  - ⑤ 병원산업의 육성방안