

대구광역시달서구의회
제 268회 임시회

대구광역시달서구 여성장애인 친화병원 지정 및 지원 조례안

검 토 보 고 서



2020. 2.

복지문화위원회
전문위원

대구광역시달서구 여성장애인 친화병원 지정 및 지원 조례안

검 토 보 고 서

2020. 2. 5.

복지문화위원회

1. 검토과정

- 안 건 명: 대구광역시달서구 여성장애인 친화병원 지정 및 지원 조례안
- 제 출 자: 대구광역시 달서구청장(보건행정과장)
- 제출일자: 2020. 1. 23.
- 회부일자: 2020. 1. 23.
- 검토기간: 2020. 1. 23. ~ 2020. 2. 3.

2. 제정이유

- 여성장애인이 신체적, 심리적 불편 없이 의료서비스를 받을 수 있도록 여성장애인 친화병원의 지정 및 지원에 관한 사항을 규정하여 여성장애인의 건강증진에 기여하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 실태조사(안 제4조)
- 나. 친화병원 지정 대상(안 제5조)
- 다. 친화병원 지정 등(안 제6조)
- 라. 사업 지원(안 제7조)

4. 검토의견

- 동 의안은 「장애인복지법」 제32조에 따른 장애인 중, 여성 장애인들(안 제2조제1호)이 신체적, 심리적 불편 없이 의료서비스를 받을 수 있도록 여성장애인 ‘친화병원’을 지정한 후, 이들 (민간)병원들에게 예산을 지원할 근거를 마련하려는 목적(안 제1조)에서 집행부가 제출한 제정 조례안.
- 장애 종류와 무관하게 여성장애인 경우, 비(非)장애 여성인과 달리 의료 서비스를 원활히 받기에는 현실적 애로 있는 점을 고려할 때, 이들 장애 여성들에게 특화된 의료지원책을 마련하려는 본 조례 제정 취지(목적)에 대해서는 이견이 없음.
- 다만, 동 목적을 구현하기 위해 규정한 조문, 특히 ‘친화병원’의 성격과 지정 과정 및 이들에 대한 예산 지원 방식을 규정한 조문 내용들이 적절한지 여부에 대해서는 위원회 차원의 추가 논의는 필요하다 사료됨.

■ 조례 입안 형식(방식)상의 문제

- 안 제2조(정의)에서 ‘친화병원’의 성격을 “~병원급 의료기관 중 제6조에 따라 지정된 병원”으로 규정. 한편, 안 제6조를 보면 “~제5조에 따른 의료기관을 친화병원으로~”으로 규정.
 - 그런데 안 제5조를 보면 “친화병원은~산부인과를 대상으로 한다.”로 규정. 결국 본 조례안에서 ‘친화병원’이란 <본칙>규정인 안 제5조에 의해 ‘분만 시설을 갖춘 산부인과 병원’을 뜻하는 것으로 조문을 구성.
- 조례 입안 형식 상, 조례 <정의>규정¹⁾은 <총칙>규정으로 조례 전체에 대해 그 효력을 미침에도, 조례안은 ‘친화병원’의 성격에 대한 <정의>규정이 오히려 <본칙>규정(특히 안 제5조)에 의해 역(逆)으로 규정 되는 형식을 취함. 이는 조례 입안 형식 (입법 방식) 상 문제가 있음.

1) ‘정의’규정은 <총칙>규정의 일부로서 해당 자치법규 전체에 그 효력을 미친다. 자치법규의 특정한 조항에 대한 해석을 하는 경우에도 그 자치법규의 정의규정은 해석지침으로서 중요한 역할을 한다. 정의규정은 <총칙>규정에 두는 것이 일반적이다. 그러나 정의하려는 용어가 그 자치법규의 어느 일부분에만 사용되는 경우에는 총칙규정에 두지 않고 그 용어가 실제로 사용되는 곳에 정의조항을 둔다. <법제처 : 자치법규 입안 길라잡이>

■ 여성장애인 친화병원으로 ‘산부인과’ 만 한정해 지원하는 문제

- 이처럼 ‘친화병원’ 범위를 ‘분만시설을 갖춘 산부인과병원’으로 한정 한 후, 이들 (민간)산부인과 병원에 대해 ‘여성장애인을 위한 의료장비 및 편의 시설’의 설치비 등을 달서구청이 지원(안 제7조)토록 규정.
- 그러나 본 조례의 제정 목적(안 제1조)은 「장애인복지법」 제32조에 따른 장애인들(참고: 지체·시각·청각·지적장애’ 등 15가지)중, 여성장애인에게 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」 제4조²⁾에 따른 ‘건강보건관리 사업’, 즉 다양한 의료서비스를 제공³⁾하고자 함에 있음.
- 그러나 본 조례안은 15가지 다양한 장애 유형과 관련된 의료서비스 제공이 아닌, 특정 의료서비스(산부인과)로 지원 범위를 한정(차별)한 점. 다음으로 사람(여성장애인)에 대한 지원이 아닌, 시설(산부인과 병원: 비 장애여성도 동 시설 이용 가능)에 대한 지원으로 성격을 규정하고 있는 바, 이러한 한정(차별) 지원 방식이 **합리적인지(적절한지)**⁴⁾에 대해서는 별도의 논의가 필요.

2) 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」 제4조(국가와 지방자치단체의 책무)

② 국가와 지방자치단체는 장애인의 건강권 향상과 장애 유무, 장애 유형 및 정도, 모·부성권 보장, 성별 등의 특성에 따른 장애인과 비장애인 간 또는 장애인 간 건강수준의 격차 해소를 위하여 **장애인 건강보건관리사업**을 적극 시행하여야 한다.

3) 현재 대구광역시 「대구광역시 장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 조례」를 통해 다양한 ‘**장애인 건강보건관리사업**’을 하고 있으며(제5조), 이를 위해 「의료법」 제3조에 따른 의료기관 중 보건복지부령으로 정하는 시설·인력·장비 등의 기준을 충족하는 의료기관을 **대구광역시 장애인보건의료센터**로 지정하고 예산의 범위에서 **여성장애인의 임신과 출산 시 장애 유형에 맞는 전문 의료서비스 제공** 등 다양한 지원 사업을 하고 있음(제6조).

한편, 전라남도 경우, 금번 조례안과 유사한 <전라남도 장애인 친화병원 지원 조례>가 있으나, 특정 진료 과목 병원을 한정하지 않고 있으며, 별개로 <전라남도 여성장애인 임신·출산·양육 지원조례>를 제정한 후, 여성장애인의 임신·출산·양육과 관련된 다양한 지원 사업(제6조)을 하도록 규정 하면서, 지원 방식의 하나로 ‘산부인과’를 별도 지정해 이들에 대한 지원(제7조) 근거를 마련하고 있음.

4) 지방자치단체에서 자치법규를 입안할 때 소관 사무에 대하여 국가법령에 위배되지 않더라도 「헌법」 내지 법의 일반원칙【참고: 비례의 원칙, 평등의 원칙 등 6가지】을 준수하여야 한다. 법의 일반원칙에 위반되는 자치법규는 위헌 내지 위법한 자치법규로서 무효가 될 수 있기 때문. … ‘평등의 원칙’은 법 적용과 법 내용에 있어 **합리적인 이유가 없는 자의적인 차별을 하여서는 아니 된다**는 것으로 … 여기서 **합리적이란** **합은 차별의 목적이 헌법에 합치하는 정당한 것이어야 하고, 차별의 기준이 목적의 실현을 위해 실질적인 관계에 있어야 하며, 차별의 정도 또한 적절한 것이어야 함**을 뜻한다(헌법재판소 1996. 8. 29.)… 주민에 대한 지원 등을 정하는 급부적 조례에서는 대부분 지방자치단체의 재정상황 등을 고려하여 지원 대상을 일정한 범위의 주민으로 **한정**하게 되는데, 그 지원범위를 정하는 기준이 **합리적이란** 일정한 범위의 주민만을 지원 대상으로 한정하고 있다는 이유만으로 평등의 원칙에 위배된다고 할 수는 없을 것이다. 결국 그러한 지원에 정책적인 합리성이 있는가의 문제일 것이다 (출처: 법제처 [자치법규 입안 매뉴얼] 38-39쪽)

- 합리적 이유가 결여될 경우, 조례 제정 자체에 대해서까지 논란이 될 수 있으며, 다음으로 (산부인과 외) 타 진료과목 병원들도 같은 취지로 장애인 친화병원으로 지정한 후, 이들 병원들에게도 관련 시설 설치비를 지원하는 다양한 조례 제정 요구가 지속적으로 발생할 개연성이 있음.

■ 지방보조금으로 (민간)산부인과 병원 시설에 대한 지원 여부 문제

- 조례안에 따르면, 민간 산부인과 병원이 여성장애인을 위한 의료장비 및 편의 시설을 설치할 시, 구청장은 「대구광역시달서구 지방보조금 관리 조례」에 따라 그 사업비를 지원토록 규정(안 제7조제2항).
- 그러나 지방보조금 지급에 대한 상위법인 「지방재정법」을 보면, 법 제17조 제1항(후단 별첨)에서 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련해 “보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(제4호)” 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다고 규정
- 그렇다면, 민간 산부인과 병원에 대한 시설 설치비 보조가 “보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”에 해당되는지에 대해서는 법제처의 자치법규 의견 사례 등⁵⁾을 참고해 별도의 추가 논의가 필요.

5) 지방자치단체가 권장하는 사업인지의 여부는 보조금 지출 대상인 단체의 성격, 실제 보조금이 지출될 사업의 내용, 해당 사업이 지방 재정에 미치는 영향, 해당 사업에 대해 지방자치단체 주민이 갖는 일반적 인식 등 객관적 요소를 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것(대법원 2013. 5. 23. 선고 2012추176 판결 참조). 또한, 지방자치단체가 해당 사업을 수행하지 않는다면 상당한 비용이 소요되어 그 비용을 민간에 부담시키게 된다면 경제적 부담으로 사업이 사실상 어렵게 된다고 (대법원 2009. 12. 24. 선고, 2008추87 판결 참조), 주민들이 일상생활을 영위하는 데 있어 필수불가결한 시설을 민간에 부담시키게 된다면 경제적 부담으로 사업이 사실상 어렵게 되는 경우(청주지법 2010. 2. 4. 선고, 2009구합1285 판결 참조) 등을 위 「지방재정법」 제17조제1항제4호 소정의 ‘보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우’에 해당. (중략) 지방자치단체가 그 재정권에 기하여 확보한 재화는 구성원인 주민의 희생으로 이룩된 것이므로, 가장 효율적으로 사용하여야 함은 물론 경비지출로 인하여 얻어지는 이익이 균점되게 함으로써 어느 특정의 개인이나 단체에 재화를 공급함으로 인하여 형평을 잃는 일이 없도록 해야 하는 점(대법원 1996. 10. 25. 선고 96추107 판결 참조) 등을 고려하여 조례안 입안에 신중을 기해야 함.
(출처 : 법제처 자치법규 의견제시 사례 # 15-0099 / #15-0103 / #19-0303 등)

■ 안 제6조 ‘지역보건의료심의위원회’ 기능에 대해

- 안 제6조에 따르면, 친화병원 지정 및 지정취소 등에 관한 심의를 현행 ‘달서구 지역보건의료심의위원회’에서 하도록 규정.
- 현재 ‘달서구 지역보건의료심의위원회⁶⁾’는 상위법인 『지역보건법』에 따라 구성되었으며, 동 상위법은 보건소, 보건의료원, 보건지소 및 건강생활지원센터(이상 ‘지역보건의료기관’: 법 제2조제1호)의 설치·운영에 관한 사항과 보건의료 관련기관·단체와의 연계·협력을 통하여 **지역보건의료기관의 기능을 효과적으로 수행하는 데 필요한 사항**을 규정함으로써 지역보건 의료정책을 효율적으로 추진하여 지역주민의 건강 증진에 이바지함을 목적(법 제1조)으로 하는 바,
- 결국 동 상위법에 따라 구성된 ‘지역보건의료심의위원회’는 민간 의료기관이 아닌 ‘지역보건의료기관’의 효율적 운영을 위한 사항을 심의하는 역할을 해야 함에도, 동 위원회가 민간 의료기관인 이들 친화병원의 지정 및 지정 취소 등에 관한 사항까지도 심의토록 규정하고 있는 바, 이는 **상위법령의 범위를 벗어나 조례를 제정한 것은 아닌지 여부⁷⁾** 등에 대해서도 추가 논의를 할 필요가 있음.

6) 「대구광역시달서구 지역보건의료심의위원회 설치·운영 조례」에 따르면 위원회는 상위법 취지에 맞춰, ‘지역보건의료의 실태조사 및 지역보건의료계획의 수립·시행 및 평가’를 위해 구성(제2조) 하였으며, 주요 구성원은 1. 지역주민 대표 2. 학교보건 관계자 3. 산업안전·보건 관계자 4. 보건의료 관련 기관·단체의 임직원 5. 관계 공무원(제3조)임.

7) 현행 「지방자치법」 제22조(조례)에 따르면 “지방자치단체는 (상위) 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”

【관련 법령】

□ 의료법

제3조(의료기관) ①이 법에서 "의료기관"이란 의료인이 공중(公衆) 또는 특정 다수인을 위하여 의료·조산의 업(이하 "의료업"이라 한다)을 하는 곳을 말한다.

② 의료기관은 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 의원급 의료기관: 의사, 치과의사 또는 한의사가 주로 외래환자를 대상으로 각각 그 의료행위를 하는 의료기관으로서 그 종류는 다음 각 목과 같다.

가. 의원

나. 치과의원

다. 한의원

2. 조산원: 조산사가 조산과 임신부 및 신생아를 대상으로 보건활동과 교육·상담을 하는 의료기관을 말한다.

3. 병원급 의료기관: 의사, 치과의사 또는 한의사가 주로 입원환자를 대상으로 의료행위를 하는 의료기관으로서 그 종류는 다음 각 목과 같다.

가. 병원

나. 치과병원

다. 한방병원

라. 요양병원(「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제5호에 따른 정신의료기관 중 정신병원, 「장애인복지법」 제58조제1항제4호에 따른 의료재활시설로서 제3조의2의 요건을 갖춘 의료기관을 포함한다. 이하 같다)

마. 종합병원

□ 지방재정법

제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출 근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

1. 법률에 규정이 있는 경우

2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우

3. 용도가 지정된 기부금의 경우

4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

□ 장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 장애인의 건강권을 존중하고 보호하며 실현할 의무를 갖는다.

② 국가와 지방자치단체는 장애인의 건강권 향상과 장애 유무, 장애 유형 및 정도, 모·부성권 보장, 성별 등의 특성에 따른 장애인과 비장애인 간 또는 장애인 간 건강수준의 격차 해소를 위하여 장애인 건강보건관리사업을 적극 시행하여야 한다. <개정 2018. 12. 11.>

- ③ 국가와 지방자치단체는 장애인이 기능과 건강을 회복할 수 있도록 장애인에게 적절한 진료 및 재활의료를 제공하여야 한다.
- ④ 국가와 지방자치단체는 장애인이 저소득, 낮은 교육수준, 의료 차별, 적정하지 못한 고용·노동·주거 환경, 사회적 지지 부족 및 성별 특성 등으로 건강을 위협받는 상황을 예방하기 위하여 필요한 대책을 수립·시행하여야 한다.
- ⑤ 국가와 지방자치단체는 장애인 건강보건관리사업에 대하여 장애인과 그 가족에게 적극 홍보하여야 하며, 국민이 장애인 건강권에 대하여 올바르게 인식할 수 있도록 필요한 정책을 실시하여야 한다.

□ 대구광역시 장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 조례

제5조(장애인 건강관리사업 등) 시장은 장애인의 건강권 및 의료접근성을 보장하기 위한 다음 각 호의 사업의 수행에 대하여 예산의 범위에서 지원을 할 수 있다.

1. 법 제7조에 따른 장애인 건강검진사업
2. 법 제8조에 따른 장애인 건강관리사업
3. 법 제9조에 따른 장애인의 의료기관 등 접근 및 이용 보장 등을 위한 사업
4. 법 제13조에 따른 장애인과 그 가족에 대한 건강교육 사업
5. 법 제14조에 따른 장애인 건강권 교육 사업
6. 법 제15조제2항에 따라 지정한 장애인복지시설, 공공체육시설의 장애인 체육 프로그램 제공 사업
7. 법 제16조에 따른 장애인 건강 주치의 사업
8. 법 제17조에 따른 장애인에 대한 의료비 지원 사업
9. 그 밖에 장애인의 건강증진 및 장애인 건강보건관리를 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

제6조(장애인보건의료센터) 시장은 장애인 건강보건관리에 관한 다음 각 호의 업무를 수행하게 하기 위하여 「의료법」 제3조에 따른 의료기관(이하 "의료기관"이라 한다) 중 보건복지부령으로 정하는 시설·인력·장비 등의 기준을 충족하는 의료기관을 대구광역시 장애인보건의료센터(이하 "장애인보건의료센터"라 한다)로 지정하고 예산의 범위에서 지원을 할 수 있다.

1. 장애인에 대한 건강검진, 진료 및 재활 등의 의료서비스 제공
2. 대구광역시의 장애인 건강 보건의료 및 재활의료 사업에 대한 지원
3. 대구광역시의 장애인 관련 의료 종사자에 대한 교육·훈련
4. 여성장애인의 임신과 출산 시 장애 유형에 맞는 전문의료서비스 제공
5. 그 밖에 장애인 건강보건관리를 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업