감염병 관리와 공공의료원 정비에 관한 연구*

– 민간투자 활용 방안과 공익 확보 수단을 중심으로 –

정호경** · 황지혜***

COVID-19은 전세계적으로 광범위한 영향을 미치고 있고, 그 영향은 국가 체계 전반에 위협을 가하고 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 심각하다. COVID-19으로 인한 피해를 최소화하기 위해서는, 방역 대책과 함께 COVID-19의 연구와 치료가 동시에 이루어져야 할 것이다. COVID-19와 같은 감염병의 연구와 치료는 수익성을 추구하기 힘들기 때문에, 공공성이 중시되는 공공보건의료기관이 확충되어 있어야 가능하다. 그 중에서도 국가 중앙 병원 및 지역 거점 병원으로 기능하는 공공의료원이 확충될 필요가 있다.

(1) 그러나 한국은 다른 OECD 국가들에 비해 공공의료원 정비가 부족하여 추가적인 정비가 필요하지만, 적극적으로 공공의료원으로 정비하기에는 재정이 부족한 상황이다. 이러한 재정 문제는 공공의료원의 추가적인 정비뿐만 아니라, 기존의 공공의료원 운영에도 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 본 논문은 재정 악화로 인한 공공의료원 축소와 이에 따른 감염병 관리 기능 저하를 방지하기 위하여, 민간기업이 민간투자를 통해 공공의료원의 설립 및 운영에 참가하는 방안을 제시하였다. 한편 현재 민간투자법의 사업 방식은 모두 건설을 전제로 하기 때문에, 기존에 설립된 공공의료원 정비에는 비효율적이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여, 민간기업이 공공의료원 건설 단계를 생략하고 운영 단계에만 참여할 수 있는 사업 방식을 제시하였다. 보다 적절한 방안이 될 수 있도록 일본의 공공시설 등 운영권 제도와 비교하여 논하였다.

(2) 한편 민간기업의 참여도가 높아진다는 것은, 그동안 민간투자에서 문제되었던 공공성 저하 등의 문제들이 발생할 소지가 높아진다는 것을 의미한다. 이 문제를 해결하기 위해서는, 주무관청이 공익을 이유로 민간기업의 운영을 종료시킬 수 있는 민간투자법 제47조의 공익을 위한 처분과 같은 감독 수단을 정비함으로써 보완할 수 있다. 이 때에도 비슷한 법제를 마련하고 있는 일본의 민간투자법제와 비교를 통해 시사점을 도출하였다.

이와 같이 공공의료원 정비에 민간투자를 활용하는 방안과 공익 확보 수단을 연구하는 것은, 장기적으로 적절한 감염병 관리와 공공의료 서비스 제공을 할 수 있는 공공의료원 법제로 정비할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

주제어: 코로나 바이러스 감염증 19, 감염병, 공공의료원, 지방의료원, 민간투자법, 공익을 위한 처분

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-201900000003549).
** 제1저자, 한양대학교 법학전문대학원 교수(junghk@hanyang.ac.kr)
*** 교신저자, 한양대학교 공공안전정책센터 연구 조교수(hjihye0311@hanyang.ac.kr)

www.kci.go.kr

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 감염병 관리체계와 공공의료원의 현황
1. COVID-19의 영향
2. 감염병 관리체계의 현황
3. 감염병 관리와 공공의료원

Ⅲ. 공공의료원 관리체계의 개선 방안
1. 민간투자(PFI) 활용의 확대
2. 공공시설 등 운영권 제도(公共施設等運営権制度)의 도입
3. 공공의료원의 공익 확보 방안

Ⅳ. 결론

Ⅰ. 서론

COVID-19는 팬더믹 현상이라는 이름에 걸맞게, 전세계적으로 그 영향을 미치고 있다. 특히 사람의 생명과 신체에 심각한 피해를 입히고 있는데, 2020년 10월 19일의 존스 홉킨스 의학대학(Johns Hopkins University of Medicine)의 통계에 의하면, 39,884,616명이 코로나 바이러스에 감염되었으며, 1,112,535명이 이 질병으로 사망하였다.[1] 한국은 2020년 10월 19일 기준으로, 누적 확진자 25,275명이고, 사망자는 444명으로 추산되고 있다.[2] 뿐만 아니라 감염병 확산을 막기 위해

1) Johns Hopkins University of Medicine, http://coronavirus.jhu.edu(최종방문일: 2020년 10월 19일). 이 통계에서 누적 확진자와 사망자가 가장 많은 국가는 미국이며, 총 8,152,093명이 확진 판정을 받고, 총 219,669명의 사망자가 발생하였다. 제1차 세계대전, 베트남 전쟁, 한국 전쟁의 3개의 큰 전쟁에서 사망한 미국인이 26만 1천명인 것과 비교하면, 코로나 바이러스로 인한 피해가 심각한 것을 알 수 있다. 제1차 세계대전, 베트남 전쟁, 한국 전쟁에서의 미국인 사망자에 대한 통계 출처는 Fitzpatrick, Alex·Wolfson, Elijah, "The American Nightmare", *TIME* SEPT.21/SEPT.28, 2020, p.26.

2) 질병관리청 코로나바이러스감염증(COVID-19) 홈페이지, http://ncov.mohw.go.kr(최종방문일: 2020년

www.kci.go.kr

각국이 봉쇄 조치를 하면서, 식량 등 물자 교환이 어려워지고 그로 인해 심각한 경기 침체가 발생하는 등 국가 시스템 전반에 위협을 가하고 있다. 이제 COVID-19을 단순히 감염병이 아닌, 국가시스템 안전의 관점에서 조명해야 될 필요성에 봉착하게 되었다.[3)]

COVID-19은 감염이 확산되면 피해가 심각한 반면 현재 확실한 예방 효과를 가진 백신이 개발되지 않아 감염병을 예방하기는 어렵고, 빠른 치료를 통해 피해를 최소화시킬 필요가 있다. COVID-19의 치료는 수익성을 추구하기 어렵기 때문에 민간 병원에만 의존해서는 한계가 있다. 따라서 국가 중앙 병원 및 지역 거점 병원으로 기능하는 공공의료원을 확충할 필요가 있다. 그러나 이와 같이 감염병 관리에서 중요한 위치를 차지하는 공공의료원을 안정적으로 설립하고 운영하기 위해서는 재정 문제를 해결하는 것이 필요하다. 오늘날은 복지 사업의 확대 등으로 재정 지출은 증가하는 반면, 저출산·고령화 현상 등 여러 가지 요인으로 인해, 재정 수입은 감소하여 재정확보가 어려워지고 있다. 또한 긴급재난지원금과 같은 COVID-19 대책으로 대규모 재정이 투입되고 있어 재정 상황이 더욱 악화되고 있다. 이런 상황에서, 국가 및 지방자치단체가 단독으로 공공의료원을 설립하고 운영한다면, 재정 부족으로 공공의료원의 설립 및 운영에 악영향을 줄 수 밖에 없다. 이러한 경향이 심화되면, 2013년의 진주의료원 폐쇄와 같은 상황이 반복될 수 있기 때문에, 민간 자본의 유치를 통해 공공의료원을 설립 및 운영하여 이를 해결할 필요가 있다. 그러나 민간 기업은 본질적으로 수익성 추구가 목적이기 때문에, 공공의료원의 설립 주체가 극단적인 이윤 추구를 감독하지 않으면, 공공의료원 폐지는 반복될 것이다. 이러한 상황을 피하기 위해서는, 국가나 지방자치단체가 공익을 확보할 수 있는 수단을 마련할 필요가 있다.

따라서 본 논문은 위와 같은 동기에서, COVID-19 등의 감염병을 효과적으로 관리할 수 있도록 공공의료원의 장기적이고 안정적인 설립 및 운영 방법을 모색하기 위하여, 한국의 공공의료원 관계 법제에서 민간투자를 활용하는 방안에 대해 논하고자 한다. 또한 공공의료원의 공공성 제고를 위하여, 공익 확보 수단으로써

10월 19일).

3) 정호경 편저, 주요 국가의 감염(전염)병 관련 법령집, 법문사, 2020, ⅲ-ⅴ쪽 발간사.

www.kci.go.kr

민간투자법상의 공익을 위한 처분 제도를 논하고자 한다. 이때 민간투자 활용 방안과 공익 확보 수단에 대하여는, 한국의 민간투자법제와 유사한 일본의 민간투자법제와 비교하여 논하고자 한다.

Ⅱ. 감염병 관리체계와 공공의료원의 현황

1. COVID-19의 영향

서론에서 말한 것처럼 COVID-19는 전세계적으로 사람의 생명과 신체에 심각한 피해를 입히고 있다. 그러나 코로나 바이러스는 단순히 감염병으로써 사람의 생명과 신체를 침해하는 데 그치지 않는다. COVID-19은 국가 시스템에 미치는 영향과 파급효과 역시 막대하다. 국가 시스템에 미치는 영향과 파급효과는 크게 경제적인 영향과 사회적인 영향으로 나눌 수 있다.

경제적인 영향으로는 국내외의 경기 침체를 들 수 있다. 세계 각국이 감염병 확산을 막기 위하여, 국내의 국민의 활동을 제한하거나 해외 유입을 막기 시작하였고, 이에 동반하여 물적·인적 교류가 거의 끊기다시피 되었다. 이렇게 물자의 유통과 인적 자원의 교류가 극도로 축소됨으로써, 경제활동에도 악영향을 미치게 되었는데, 이는 곧 지표로 나타나게 되었다. 2020년 9월 16일, OECD는 세계경제 및 G20 국가를 대상으로 하는 '중간 경제전망(OECD Interim Economic Outlook)'을 발표하면서, 2020년 세계 경제 성장률을 -4.5%로 전망하였고, 한국은 -1.0%로 전망하였다.[4] 2020년 6월에 발표했던 세계 경제 성장률을 -6%로, 한국의 경제 성장률을 -1.2%로 전망했던 것에 비하여, 상향 조정되었지만, 여전히 마이너스 성장에 그쳤다.[5] 이와 같이 세계 주요 국가의 거의 대부분이 마이너스 성장률을 기록할 정도로 COVID-19이 세계 경제에 미친 영향은 심각하다. 이러한 경기 침체를

4) OECD Economic Outlook, Interim Report September 2020, http://www.oecd.org/economic-outlook(최종방문일: 2020년 10월 20일).

5) 기획재정부 보도자료, "OECD, 올해 한국 성장률 OECD 1위, G20 2위", 기획재정부, 2020년 9월 17일자, https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2269526(최종방문일: 2020년 10월 12일).

www.kci.go.kr

해결하기 위해, 한국을 비롯한 세계 각국은 공공사업의 확대로 대표되는 경기 부양책을 경제 정책의 핵심으로 하고 있다.

사회적인 영향으로는 비대면 생활양식으로의 변화를 들 수 있다. COVID-19의 확산을 막기 위해, 사회적 거리두기를 실시하기 위해 비대면 방식을 적극적으로 활용하게 되었다. 이에 따라 사람 간의 접촉을 피하기 위하여 회사는 재택근무로 전환되고 있고, 학교에서는 대면 강의보다 비대면 강의로 전환되고 있다. 이렇게 사람들의 생활양식이 대면 활동에서 비대면 활동으로 중심이 옮겨가면서, ICT 기술의 발전을 촉진시키고 언택트 시대의 도래를 앞당겼다. 이와 같이 ICT 기술 발전이 촉진되는 긍정적인 영향이 있는 반면 부정적인 영향도 존재한다. 즉, 생활공간에서 사이버 공간이 차지하는 비중이 늘어나면서 개인정보 유출, 사이버 범죄 등에 노출될 위험도 높아지게 되었다. 구체적으로는 COVID-19의 확산을 방지하기 위해 확진자 동선을 공개함으로써 발생하는 프라이버시 침해를 예로 들 수 있다.[6]

이러한 사회적·경제적 영향 하에서, COVID-19로 인한 감염병 환자의 폭증에 대응하지 못하면 국가적 차원에서의 의료체계의 붕괴 및 각 국가 간 봉쇄령으로 인한 무역중단 등의 추가적 파급효과도 생길 수 있다. 이는 한 마디로 국가적 재난이라 표현해도 과하지 않은 것으로, 이러한 상황에 대처할 수 있는 감염병 관리 체계의 중요성이 그 어느 때 보다 중요하게 부각되고 있다.

2. 감염병 관리 체계의 현황

COVID-19은 사람의 생명, 경기 침체, 식량 위기 등 파급 효과가 광범위하지만, 본 논문이 작성된 2020년 10월 현재까지는 그에 대한 백신이 없기 때문에, COVID-19의 발생 초기의 감염병 관리와 대처가 매우 중요하다. 초기 대처는 특히 국내 감염병 확산을 막는 방역과 감염병의 해외 유입을 막는 검역으로 구체화된다.[7] 방역이란 “전염병이 발생하거나 유행하는 것을 미리 막는 것”을 말하며, 검역이란 “해외에서 전염병이나 해충이 들어오는 것을 막기 위하여 공항과 항구에서

6) 권건보, “감염병 위기 대응과 정보인권”, 「공법학연구」 제21권 제3호, 한국비교공법학회, 2020, 4쪽.
7) 정호경 편저, 위의 책, 같은 쪽.

www.kci.go.kr

하는 일"을 의미한다.[8] 우리나라에서 방역은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 검역은 「검역법」을 중심으로 실행되고 있다. 현재 COVID-19으로 인한 확진자가 해외 유입보다는 국내 발생이 더 많은 상황과, 본 논문의 주제인 공공의료원에 있어서 감염병예방법이 검역법보다 밀접한 관련이 있다는 점을 고려하여, 이하에서는 감염병예방법을 중심으로 설명하고자 한다.

방역에 대하여 주로 규정하고 있는 감염병예방법에서는, 감염병 관리의 주체를 국가 및 지방자치단체(제4조 제2항)로 규정하고 있다. 그리고 관리 대상인 감염병을 위험도에 따라 제1급감염병, 제2급감염병, 제3급감염병, 제4급감염병으로 나누어 규정하고 있으며, 제1급부터 제3급까지의 감염병 중 조항에 열거되지 않은 감염병 중 갑작스러운 국내 유입 또는 유행이 예견되어 긴급한 예방관리가 필요하여 보건복지부장관이 지정하는 감염병을 포함하도록 하고 있다(제2조 제2호-제4호 각 단서). COVID-19은 이 조항에 따라 제1급감염병으로 지정되어 있다.

국가 및 지방자치단체가 실시하는 감염병 관리의 방법으로는, 감염병의 예방 및 방역대책, 감염병환자등의 진료 및 보호, 감염병에 관한 정보의 수집·분석 및 제공 등을 들 수 있다(제4조 제2항). 이 중 감염병의 국내 확산을 막기 위해 중요한 위치를 차지하는 방역 대책으로는, 실태조사(제17조), 역학 조사(제18조), 감염병 관리기관 지정(제36조), 감염병 유행에 대한 방역 조치(제47조) 등이 있다. 뿐만 아니라 「의료법」 제3조에서 규정하는 의료기관 중에서 감염병 관리기관을 지정하여 감염병 관리를 실시하도록 하고 있다(제36조 제1항). 공공의료원은 국가 및 지방자치단체가 감염병 관리 등의 공공보건의료를 실시하기 위해 설립한 병원급 의료기관으로, 감염병 관리기관 지정 대상에 해당된다.[9] 그러나 이러한 감염병 관리기관의 지정 만으로는 2015년에 메르스 대처가 한계가 있었던 점을 교훈으로 삼아, 감염병 관리의 전문성을 제고하기 위해, 2015년 12월에 제8조의2에 감염병 병원 조항을 신설하였다. 이 조항에 따르면, 국가는 감염병의 연구·예방, 환자의 진료 및 치료 등을 위한 시설인 중앙 및 권역별 감염병전문병원 또는 감염병연구병원을

8) 이준서, 감염병 예방 및 대응체계에 관한 법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2018, 53쪽.
9) 황지혜, "감염병 관리를 위한 공공의료원 법제 개선에 관한 연구- 민간의 참여 방안을 중심으로 -", 「토지공법연구」 제91집, 한국토지공법학회, 2020, 65쪽.

www.kci.go.kr

설립하거나 지정하여 운영한다(제8조의2 제1항 및 제2항). 이에 따라 현재 중앙감염병 병원으로는 국립중앙의료원이, 권역별 감염병 병원으로는 조선대학교 병원이 지정되어 있다.

감염병예방법은 2015년 메르스 사태를 계기로 2015년과 2018년에 법률을 개정하여, 감염병 병원 외에도 감염병 발생시 컨트롤 타워로 기능하는 긴급상황실의 설치 및 운영(제8조의5), 역학조사관(제60조의2) 등의 제도를 신설하였다. 이러한 제도들을 통해 체계적이고 효과적인 감염병 관리를 시도하였다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 특히 긴급상황실로 컨트롤 타워를 단일화한 점이 현재 COVID-19에 신속하게 대응할 수 있었던 요인으로 평가할 수 있다. 이 점은, 2015년 메르스 사태 당시에 중앙메르스관리대책본부, 범정부메르스대책지원본부, 민관 합동대응 태스크포스(TF), 청와대 비서실의 긴급대책반, 대통령 지시로 구성된 전문가 중심의 즉각대응팀의 다양한 기관이 존재했음에도 감염병 관리를 책임있게 통제할 컨트롤 타워가 불분명했던 점[10]과 대비된다. 반면 역학조사를 위한 전자출입명부제의 도입이나 확진자 동선 공개로 인하여 개인의 프라이버시 침해가 늘어난 점이 문제점으로 지적된다.[11] 또한 감염병 전문 병원을 지정하여 운영하도록 했음에도 불구하고, 국립중앙의료원과 조선대학교 병원만 지정되어 있어, 감염병 관리를 제고하고자 전문 병원을 지정하여 운영한다는 본래 취지에 부합하지 못한다는 점이 지적될 수 있다.[12]

3. 감염병 관리와 공공의료원

(1) 공공의료원의 역할과 중요성

이와 같이 광범위하고 심각한 피해를 미치는 COVID-19의 연구와 치료에 핵심적으로 기능하는 것이 공공의료보건기관이라고 할 수 있다. 여기서 말하는 공공보

10) 이준서, 앞의 책(2018), 44쪽.
11) 이 문제에 대한 상세한 내용은 권건보, 앞의 글(2020), 3-32쪽을 참조할 것.
12) 윤강재, "코로나바이러스감염증-19 대응을 통해 살펴본 감염병과 공공보건의료", 「보건복지 ISSUE&FOCUS」 제377호, 한국보건사회연구원, 2020, 3쪽.

www.kci.go.kr

건의료기관이란, 국가나 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공단체가 감염병 관리 등 공공보건의료의 제공을 주요한 목적으로 하여 설립·운영하는 보건의료기관을 말한다(「공공보건의료에 관한 법률」 제2조 제3호). 이러한 공공보건의료기관은 국민건강보험과 같은 공적 보험의 성격을 가지고 있어, 민간 의료기관들처럼 경제성과 수익성을 전면적으로 내세우는 것은 인정되지 않는다고 할 것이다.[13)]

경제성과 수익성보다 공공성을 내세우는 공공보건의료기관은, 코로나 바이러스로 인한 팬더믹 현상 이후로, 전세계적으로 그 중요성이 부각되기 시작하였다. 코로나 바이러스로 대표되는 감염병 치료는 수익성을 기대하기 어렵고, 수익성을 고려해야 하는 민간 의료기관만으로는 감염병 대처에 한계가 있기 때문이다. 따라서 감염병 발생을 예방하고 인명 피해를 최소화하기 위해서는 공공보건의료기관이 중요한 역할을 차지한다. 공공보건의료기관의 많은 유형들 중에서도 국가 중앙 병원 및 지역 거점 병원으로 기능하는 공공의료원이 확충되어 있어야 효과적인 감염병 관리가 가능하다고 할 수 있다.

(2) 공공의료원 관련법제와 현황

1) 관련 법제

공공의료원 관련 법제로는, 「국립중앙의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」(이하 중앙의료원법이라 한다)과 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」(이하 지방의료원법이라 한다)이 있다.

국립중앙의료원은 중앙의료원법에 의해 설립 및 운영되고 있다. 동법 제5조에 따라 국립중앙의료원은, ① 공공보건의료에 관한 임상진료지침의 개발 및 보급, ② 노인성질환의 예방 및 관리, ③ 희귀난치질환 등 국가가 특별히 관리할 필요가 있다고 인정되는 질병에 대한 관리, ④ 감염병 및 비감염병 또는 재난으로 인한 환자의 진료 등의 예방과 관리 등의 사업을 시행하고 있다. 국립중앙의료원에 대하여 보건복지부장관은 그 사업에 관한 보고를 명하거나 사업 또는 재산상황을 검사하

13) Stefan Huster/Markus Kaltenborn, Krankenhausrecht, 2012, S.4, 517; 선정원, "지방의료원에 관한 법적 검토", 「지방자치법연구」 제16권 제3호, 한국지방자치법학회, 2016, 285쪽에서 재인용.

www.kci.go.kr

여 정관 또는 규정의 변경, 그 밖에 필요한 처분을 명하는 등 감독상 필요한 조치를 할 수 있다(국립의료원법 제25조).

지방의료원의 설립 및 운영은 지방의료원법에서 규정하고 있다. 지방의료원법 제2조에 의하면, 지방의료원이란 "지역주민에 대한 의료사업을 수행할 목적으로 이 법에 따라 설립된 의료기관"을 말한다. 지방의료원의 명칭은 해당 지방의료원을 설립한 지방자치단체의 명칭에 "의료원"을 붙여 사용하고, 지방의료원법에 따른 지방의료원이 아닌 자는 해당 지방자치단체의 명칭에 의료원을 붙여서 사용할 수 없다(제3조 제1항 및 제2항). 지방의료원의 설립주체는 지방자치단체이다(지방의료원법 제4조 제1항). 이와 같이 지방자치단체에 의하여 지역주민에 대한 의료사업을 수행하는 지방의료원은, 구체적으로 ① 지역주민의 진료사업, ②「공공보건의료에 관한 법률」제2조 제2호의 공공보건의료사업, ③ 의료인·의료기사 및 지역주민의 보건교육사업, ④ 의료지식과 치료기술의 보급 등에 관한 사항, ⑤ 국가 또는 지방자치단체의 공공보건의료 시책의 수행, ⑥ 감염병에 관한 각종 사업의 지원, ⑦ 그 밖에 보건복지부장관 및 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정한 보건의료사업의 수행 및 관리의 사업을 수행한다(제7조). 동법 제23조 제1항에 의하면, 지방의료원의 업무를 지도 및 감독하는 주체는 지방자치단체의 장이다. 이 조항에서는 업무 지도 및 감독 방법으로 업무·회계 등에 관하여 필요한 사항의 보고 및 서류의 제출을 들고 있다.

2) 현황

공공의료원은, 요양병원, 적십자병원, 국립대학 병원, 보건소, 그리고 결핵 치료를 목적으로 설립된 국립마산병원과 국립목포병원을 제외한, 국가 및 지방자치단체가 설립하는 병원-종합병원급 공공보건의료기관으로 정의할 수 있다. 전국적으로 공공의료원은 국립중앙의료원, 지방의료원 37개소(지방의료원 분원 2개소 포함)를 합쳐 총 38개소가 설립 및 운영되고 있다.[14] COVID-19의 치료와 확산 방지에서 공공의료원이 중요한 역할을 하게 되면서, 그 중에서 특히 지역 거점 병원

14) 통계의 출처는 보건복지부 지역거점공공병원알리미 홈페이지, https://rhs.mohw.go.kr/Disclosure/Statistics1.do?pageNum=03&subNum=01 (최종방문일: 2020년 10월 15일).

www.kci.go.kr

으로 기능하는 지방의료원을 확충할 필요성도 높아지고 있다. 이러한 필요성을 반영하여, 서부경남의료원의 설립이 추진 중에 있다.[15] 또한 대전의료원에 대한 예비타당성조사가 진행중에 있어 11월에 설립 여부가 결정될 예정이다.[16]

2017년 OECD 통계에 따르면, 인구 1,000명당 공공의료기관 병상은 한국 1.25개, 영국 2.54개, 캐나다 2.51개, 덴마크 2.44개, 일본 3.55개, 프랑스 3.68개, 독일 3.27개, 핀란드 3.13개, 오스트리아 5.14개 등이다.[17] 다른 선진국들이 인구 1,000명당 평균 3.0개를 보유하고 있는 점에 비추어 볼 때, 한국의 공공의료기관 병상 보유 숫자는 OECD 평균의 절반에도 미치지 못하여 상대적으로 적다고 할 수 있다.[18] 특히 COVID-19과 같이 감염병이 발생하는 때에는, 일시적으로 환자가 폭증하기 때문에, 공공의료원의 추가적인 설립 등을 통하여 병상을 충분하게 확보될 필요가 있다. 뿐만 아니라, 공공의료원을 통하여 감염병이 효과적으로 관리되기 위해서는, 공공의료원의 추가적인 설립이나 기존에 설립된 공공의료원의 추가적 병상 확보뿐만 아니라, 의료 인력의 확충까지도 이루어져야 가능하다.

그러나 현재 상황에서는 이와 같이 병상 및 의료 인력 확보를 통한 공공의료원의 추가적인 확충이 원활하게 이루어지기는 쉽지 않다. 왜냐하면 국가재정과 지방자치단체의 재정이 공공의료원의 추가적인 정비를 하기에는 부족하기 때문이다. 평상시에도 재정 악화는 심각한 문제였지만, 긴급재난지원금과 같은 대규모 단위의 추가적인 재정 투입으로 인해 재정 상황이 더욱 악화되고 있기 때문이다. 따라서 현재와 같이 국가 및 지방자치단체의 재정이 부족한 상황에서 국가나 지방자치단체가 단독으로 공공의료원을 확충하는 것은 오히려 감염병 관리에 악영향을 끼칠 수 있다. 공공의료원의 설립 및 운영에 드는 재정이 부족해지면, 공공의료원 정비에 대한 재정 부담이 늘어나게 된다. 이러한 부담은 비단 신설되는 공공의료원 뿐만 아니라 기존의 공공의료원에도 영향을 미친다. 이 현상이 지속되면 진주의료원

15) "경남도, 진주의료원 대체할 '공공병원' 2026년 개원 추진", 한겨레 2020년 7월 22일자, http://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/954555.html (최종방문일: 2020년 10월 19일).
16) "코로나19 확산 속 대전의료원 설립 여부 11월 판가름", 연합뉴스 2020년 9월 21일자, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200921111900063 (최종방문일: 2020년 10월 19일).
17) OECD, "Health Care Resources: Hospital beds", https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HEALTH_REAC (최종방문일: 2020년 10월 15일).
18) 윤강재, 앞의 글(2020), 3쪽.

www.kci.go.kr

사건과 같이, 종국에는 공공의료원을 폐지하는 상황이 발생할 수 있다. 또한 공공의료원을 폐지하지 않더라도, 공공의료원 유지를 위하여, 공공성보다는 수익성에 비중을 두게 되고, 이 때 수익성을 기대하기 어려운 감염병 분야부터 가장 먼저 축소될 수밖에 없다.

따라서 이와 같이 공공의료원의 추가적인 확충의 필요성과 재정 부담이라는 딜레마를 해결하기 위해서는, 민간과의 협력을 통해 공공의료원의 확충과 정비를 실시할 필요가 있다. 그러나 이렇게 민간투자를 통한 공공의료원 정비가 필요함에도 불구하고, 중앙의료원법과 지방의료원법이 공공의료원의 조직을 중심 내용으로 규정하고 있을 뿐, 민간이 공공의료원 정비에 참여할 수 있는 절차를 직접 규정하고 있지 않아 보완이 필요하다.[19] 이러한 공공의료원 법제의 한계로 인해, 직접 공공의료원 관계법에 의해 민간과의 협력을 이끌어내는 것이 쉽지 않다. 민간과의 협력 방법은 다양한 방법이 있지만, 그 중에서 설립 및 운영에 민간의 자본을 유치하는 방법으로 민간기업을 참여시켜 재정 부담을 완화시키는 방법이 현재 상황에서 공공의료원을 정비하는 데 효과적인 방안이 될 수 있다. 이와 같이 민간의 자본을 유치하여 공공의료원과 같은 사회기반시설 정비에 활용하는 방식을 민간투자(Private Finance Initiative, PFI)라고 한다. 한국에서는 민간투자에 관하여 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 민간투자법)에서 규율하고 있다. 이하에서는 항목을 달리하여, 보다 효과적인 공공의료원 정비를 위하여 민간투자를 활용하는 것에 대하여 논의하고자 한다.

19) 공공의료원 관련 법제에서 민간의 참여가 제한적인 것은 비단 자본의 문제만은 아니다. 공공의료원 설립 단계나 운영 평가 단계에서도 민간의 참여가 거의 이루어지고 있지 않은 점 역시 문제가 된다. 이에 대한 내용은, 황지혜, 앞의 글(2020), 68-70쪽을 참조할 것.

www.kci.go.kr

Ⅲ. 공공의료원 관리체계의 개선 방안

1. 민간투자(PFI) 활용의 확대

민간투자란, 민간자본과 경영 노하우를 가지고 사회기반시설을 정비하고, 공공부문이 민간에게 공공 서비스(public service) 제공 업무를 위탁하여 실시하는 것을 말한다.[20] 민간기업이 공공의료원 운영에 참여한다는 점에서, 공공의료기관 및 공공의료보험체계를 민간기업에게 이전하는 의료 민영화와 혼동될 수 있다. 그러나 민간투자는 기능적 사화 또는 작용 사화에 속하는 반면, 의료 민영화는 실질적 사화 또는 조직 사화에 속하는 점에서 차이가 있다. 기능적 민영화 또는 작용 사화란, 행정 사무의 일부를 사인에게 위탁하거나 사인과 협동 또는 연계하여 수행하는 것을 말한다.[21] 기능적 사화에는 계약에 기초하여 행정 사무를 위탁하는 민간위탁, 민간투자 등과, 법률 또는 조례에 기초하여 행정처분을 포함한 권한 위임 등이 있다.[22] 반면 실질적 사화 또는 조직 사화란, 행정조직의 일부를 주식회사나 재단법인 등 사법상의 법인의 형태로 변경하고, 독립된 유연한 형태로 업무를 수행하게 하는 것을 말한다.[23]

한국에서 민간투자는 민간투자법에 따라 실시되고 있다. 민간투자법은 대상 시설, 사업 방식, 사업 절차, 주무관청의 감독 등을 주요 내용으로 하고 있다. 공공의료원은, 민간투자법 제2조 제1호 나목에서 공공보건의료시설에 해당하기 때문에 의료법이나 공공의료원 관계 법령과 충돌 없이, 민간투자 방식으로 정비사업을 실시할 수 있다. 이러한 민간투자법에 따른 민간투자(Private Finance Initiative, PFI) 방식을 활용하여 경기도의료원 이천병원과 경기도의료원 안성병원을 설립한 바 있다. 이 사례들은 모두 임대형 민간투자사업(BTL)으로 추진된 사례들이다. 여기서 말하는 임대형 민간투자사업(BTL)이란, 국가 또는 지방자치단체가 소유권을

20) 황지혜, "운영형 민간투자사업에 대한 비교법적 고찰-공공시설 등 운영권 제도를 중심으로", 「토지공법연구」 제77집, 한국토지공법학회, 2017, 234쪽.
21) 米丸 恒治, "行政の私化ーその諸類型と法的課題", 「ジュリスト」 2019年 6月, 有斐閣, 2019, 27頁.
22) 米丸 恒治, 上揭論文, 27頁.
23) 홍정선, 민간위탁의 법리와 행정실무, 박영사, 2015, 5쪽.

www.kci.go.kr

갖는 사회기반시설의 준공이 완료되면, 민간사업자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하여, 국가 또는 지방자치단체 등이 이 권리에 기초하여 협약에서 정한 기간 동안 민간사업자로부터 임차하여 사용·수익하는 방식을 의미한다(민간투자법 제4조 제2호). 그러나 이와 같이 공공의료원의 건설을 요구하는 사업방식만으로 정비 사업을 추진하는 것은, 전반적인 공공의료원 정비를 통한 감염병 관리를 제고하기에는 한계가 있다. 왜냐하면, 이러한 사업 방식은 공공의료원을 추가로 확충하는 경우에는 효과적이지만, 이미 설립된 공공의료원의 보수 및 개조에는 적합하지 않기 때문이다. 즉, 현재 공공의료원을 민간투자사업으로 추진하고자 한다면, 노후화된 공공의료원의 정비를 위하여 보수만 필요한 의료원 건물을 전면 철거하고 다시 건설하는 방법을 취할 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는, 공공의료원의 신축을 중심으로 운용되어 온 민간투자사업의 범위를, 이미 건설된 공공의료원의 운영사업으로 확대할 필요가 있다.[24] 뿐만 아니라 건설을 동반하는 사업방식은 막대한 건설 비용을 감당할 수 있는 대기업은 참여가 쉽지만, 이를 감당하기 어려운 중소기업은 참여가 제한적이 되어, 대기업 위주로 참여하는 편중 현상이 발생할 소지가 있다는 단점이 존재한다.[25]

따라서 위와 같은 민간사업자 유형의 편중 현상을 해결하고, 보다 신속하게 민간투자를 공공의료원 정비에 활용하기 위해서는, 민간사업자가 운영 단계부터 참여하는 운영형 민간투자사업을 도입하여 제도를 보완할 필요가 있다. 운영형 민간투자사업에 대하여 구체적으로 정의하면, 민간사업자가 사회기반시설의 신설, 증설, 개량을 수반하지 않는 기존 시설의 운영만을 담당하는 사업으로 정의할 수 있다.[26] 여기서 기존 시설은 이미 준공되어 국가 및 지방자치단체에 소유권이 귀속된 사회기반시설을 총칭하는 것을 의미하며, 재정사업으로 추진된 시설뿐만 아니라, 민간투자사업 중 사용기간의 만료, 실시협약의 중도 해지 등으로 사업이 종료된 시설도 포함한다.[27]

---

24) 이선정 외, 운영형 민간투자사업 시행을 위한 민간투자법 개편방안 연구, KDI 공공투자관리센터, 2017, 46쪽.

25) 정호경·황지혜, "국가핵심기반 정비에 대한 민간 참여에 관한 연구-네트워크 이론과 민관협력의 관점을 중심으로-", 「행정법연구」 제61호, 행정법이론실무학회, 2020, 13쪽.

26) 이선정 외, 앞의 책(2017), 49쪽.

www.kci.go.kr

운영형 민간투자사업을 법제화하여 운용하고 있는 국가로는 일본을 들 수 있으며, 공공시설 등 운영권 제도(公共施設等運営権制度)를 통해서 운영형 민간투자사업을 실시하고 있다. 이하에서는 공공시설 등 운영권 제도에 대하여 논하고자 한다.

2. 공공시설 등 운영권 제도(公共施設等運営権制度)의 도입

일본의 공공시설 등 운영권 제도(公共施設等運営権制度)는 한국의 민간투자법에 해당하는 PFI법 제16조 이하에서 규정하고 있다. 공공시설 등 운영권 제도란, 공개입찰 등의 절차를 거쳐 선정된 민간사업자에게 주무관청이 운영권을 설정하고,[28] 민간사업자가 운영권 대가를 주무관청에게 지불한 후 사회기반시설을 운영하는 사업 방식을 말한다.[29] 이 때 주무관청이 설정하는 운영권은 물권으로 간주하며, 별도의 규정이 없는 한 부동산에 관한 규정을 준용한다(PFI법 제24조). 운영권의 법적 성질이 물권이고 부동산에 관한 규정을 준용하기 때문에, 우선적 효력, 물권적 청구권, 일본 민사집행법 제43조 이하의 부동산에 대한 강제집행 절차의 준용이 가능하다.[30] 해당 사회기반시설을 공공시설 등 운영권 사업으로 시행하기 위한 요건은, PFI법 제2조 제6항의 공공시설 등 운영권 제도의 정의 조항에서 명시하고 있으며, 구체적으로는 다음의 네 가지를 들 수 있다. 첫째, 대상 시설이 공공시설일 것,[31] 둘째, 건축물 기타 공작물의 소유권을 국가 및 지방자치단체(공공시설의 관리자)가 가지고 있어야 하며, 국가 및 지방자치단체가 운영권을 설정할 것,[32] 셋째, 사업 내용이 "운영 등"에 해당할 것, 넷째, 이용요금을 징수할 수 있을

27) 이선정 외, 위의 책, 49-50면.

28) 이 때 운영권을 설정하는 행위는 특허로 본다. 六角 麻由 外 2人, 公共施設等運営権, 一般社団法人 金融財政事情研究会, 2015, 21-22頁.

29) 内藤 滋, "公共施設等運営権（コンセッション）",「ジュリスト」2019年 6月, 有斐閣, 2019, 33頁; 황지혜, "민자도로 관리 감독체계에 관한 비교법적 연구-일본의 민자도로 관리 감독체계와의 비교를 중심으로-",「법학논집」제23권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2018, 188쪽.

30) 片山 直也, "「活用(exploitation)」概念と「権能」論: PFIにおける公共施設等運営権を契機として",「法学研究」88巻1號, 慶應義塾大学法学研究会, 2015, 43頁.

31) 이 공공시설은 PFI법 제2조 제1항에 규정되어 있는 시설을 의미하며, 여기에는 공항, 수도, 하수도뿐만 아니라, 공공임대주택 등 사회기반시설 전반이 포함된다. 六角 麻由 外 2人, 前揭書(2015), 21-22頁.

32) 松田 佳久, "公共施設等運営権の法的性質と機能",『日本不動産学会誌』第30巻 第4号, 公益社団法人日本不動産学会, 東京, 2017, 74頁.

www.kci.go.kr

것이다(PFI법 제2조 제6항).

공공시설 등 운영권 제도의 가장 큰 특징은, 민간사업자가 건설 단계부터 참여하지 않고, 기존에 건설된 사회기반시설의 운영부터 참여한다는 것이다. 이러한 특징은 세 번째 요건인 "사업 내용이 "운영 등"에 해당할 것"에서 기인한다. 여기서 "운영 등"이란, 운영 및 유지관리 또는 그에 관한 기획"을 말하고, 국민에 대한 서비스 제공을 포함한다(PFI법 제2조 제6항). 따라서 건설은 운영의 범위에 포함되지 않는다.[33] 단, 유지관리라고 볼 수 있는 증축 및 개축, 대규모 수선을 포함하는 수선(修善)은 운영의 범위로 본다.[34]

이러한 공공시설 등 운영권 제도가 가지는 장점으로는 다음의 두 가지를 들 수 있다. 먼저, 민간사업자 입장에서는, 건설을 동반하지 않는 사업 방식을 채택함으로써, 초기 투자 부담을 경감시켜 중소기업 등의 참여를 활성화시킬 수 있는 점을 들 수 있다.[35] 또한 주무관청의 입장에서도, 운영권 설정 단계에서 운영권 대가를 민간사업자로부터 받기 때문에, 재정사업으로 사회기반시설을 정비할 때보다 재정 부담을 완화할 수 있다는 장점이 있다.[36]

재정 부담을 줄여 공공의료원 정비에 민간의 참여를 활성화시킬 수 있는 장점이 있는 반면, 제도 도입은 신중하게 접근할 필요가 있다. 왜냐하면 공공의료원을 소유하고 있는 국가나 지방자치단체가 민간기업을 바꿔가며 운영권을 설정하고 대가를 받아 재정 확보 수단으로 이용하거나, 민간기업이 공공의료원을 방만하게 운영한 책임을 모면하기 위해 다른 민간기업으로 사업자를 변경하고 본인은 운영에서 빠져나가는 방식으로 악용될 수 있기 때문이다.[37] 이러한 위험성은 공공시설 등 운영권 제도의 구조에서 기인한다. 공공시설 등 운영권 제도에서는, 민간기업이 본래 건설에 투자해야 할 비용을 운영권 대가로 국가 및 지방자치단체에게 지불한다.[38] 따라서 공공의료원 운영 사업에 대한 감시가 제대로 이루어지지 않은 경우,

33) 六角 麻由 外 2人, 前揭書(2015), 24頁.
34) 内閣府民間資金等活用事業推進室, 公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン, 内閣府民間資金等活用事業推進, 2020, 38頁.
35) 황지혜, 앞의 글(2017), 251쪽.
36) 松田 佳久, 前揭論文(2017), 77-78頁.
37) 실제로 공공시설 등 운영권 제도를 도입한 일본에서는 재정 확보 및 민간사업자의 책임 회피를 위해 이용된 바가 있다. 이에 대한 사례는, 六角 麻由 外 2人, 前揭書(2015), ⅰ頁을 참조할 것.

www.kci.go.kr

기존의 공공의료원 운영 사업을 중단하고 다른 민간기업으로 운영자를 변경하여 운영권 대가를 받는 등으로 주무관청과 민간기업이 각자의 책임을 회피할 수 있다. 이렇게 책임 회피를 위해 악용되는 경우, 공공의료원의 안정적인 운영을 위해 도입한 제도가 오히려 안정적인 운영을 저해할 수 있다.

이러한 위험성을 방지하기 위해서는, 민간기업이 공공의료원의 운영만 참여하는 사업 방식을 도입하면서, 주무관청의 감독수단이 동시에 정비하여 공익을 확보할 수 있는 수단에 대한 연구가 같이 이루어져야 할 것이다.

3. 공공의료원의 공익 확보 수단

민간사업자가 운영 단계부터 참여할 수 있는 운영형 민간투자사업은 민간사업자가 민간투자로 공공의료원 정비에 참여하는 기회가 많아지는 반면, 그동안 민간투자에서 발생했던 문제들도 늘어나게 된다. 민간투자에서 발생하는 문제 중에서 대표적인 것으로 공공성 저하를 들 수 있다. 즉, 그동안 국가 또는 지방자치단체가 제공했었던 때와 비교하여, 공공 서비스의 질은 낮아지고 비용은 높아지는 문제가 그것이다. 이러한 현상을 방지하기 위하여는, 공공성이 저하되지 않도록 할 공익 확보 수단이 마련될 필요가 있다. 이러한 공익 확보 수단으로는 민간투자법 제47조의 공익을 위한 처분을 들 수 있다. 이하에서는 공익을 위한 처분이 보다 적절한 공익 확보 수단이 되기 위하여, 일본 PFI법상의 공익을 위한 처분과 비교하여 논하고자 한다.

(1) 우리나라

1999년 이후 수익형 민간투자사업 방식으로 건설 및 운영되는 사회기반시설의 적자가 누적되었고, 사회기반시설의 적자를 보전해주는 최소운영수익보장 제도(MRG)로 인해 재정 누수가 심해지면서 주무관청에서는 최소운영수익보장제도를 개선하고자 하였다.[39] 그러나 민간사업자와 원활하게 협의를 통해 조정이 이루어

38) 千葉県·株式会社日本総合研究所, 平成29年度有料道路事業に関する調査委託報告書, 千葉県, 2018, 35頁.
39) 김대인, "호주의 민간투자법제와 공익보호", 「법제연구」 제58호, 한국법제연구원, 2020, 115쪽.

www.kci.go.kr

지지 않은 경우가 발생하면서, 민간투자법 제47조상의 주무관청이 공익을 이유로 민간투자사업을 해지 또는 변경하는 처분을 할 수 있는 공익을 위한 처분을 고려하게 되었다.[40] 즉, 공익을 위한 처분은, 이론적인 필요성에서 법제화된 제도라기보다는, 사회기반시설의 합리적인 관리를 위해 법제화된 제도라고 볼 수 있다.[41]

민간투자법에서 공익을 위한 처분을 할 수 있는 사유로는, ① 사회기반시설의 상황 변경이나 효율적 운영 등 공공의 이익을 위하여 필요한 경우(동조 제1항 제1호), ② 사회기반시설공사를 원활히 추진하기 위하여 필요한 경우(동조 동항 제2호), ③ 전쟁, 천재지변 또는 그 밖에 이에 준하는 사태가 발생한 경우(동조 동항 제3호)가 있다.

해당 민간투자사업이 위의 사유들 중 하나에 해당될 때에는, 법령 위반 등에 따른 처분에 대해 규정하고 있는 민간투자법 제46조의 처분을 하도록 되어 있다. 민간투자법 제46조의 처분은, 민간투자법에 따른 명령, 처분의 취소 또는 변경, 사회기반시설공사의 중지 및 변경, 시설물 또는 물건의 개축·변경·이전·제거 또는 원상회복명령 등을 들 수 있다. 이와 같이 제47조 제1항의 사유들에 해당하더라도 처분의 효과는 다양하기 때문에, 일반적인 인식과 달리 위한 처분은 사업 종료, 즉 사업시행자 지정 취소 만을 의미하지 않는다. 이점을 고려하여, 「사업시행조건 및 공익처분 업무지침」(이하 업무지침)에서도, 사업 내용을 변경하는 사업시행조건 변경(실시협약 변경)도 가능하다고 보고 있다.[42] 이 때에 사업시행자 지정 취소는 수익적 행정행위의 직권취소 또는 철회로 볼 수 있다.[43] 반면 사업시행조건 변경은 실시협약이라는 공법상 계약의 내용을 변경하는 것으로 볼 수 있고, 자격 박탈이 아닌 구체적인 계약 내용을 변경하는 것으로, 사업시행자 지정 취소와 구별된다.[44]

공익을 위한 처분이 있게 되면 처분 효과에 따라 정도의 차이는 있지만 민간사업자의 재산권에 영향을 미친다. 공익을 위한 처분과 같은 수익적 행정행위의 철회로

40) 이상훈, "민간투자사업 실시협약 해지와 공익처분의 관계- 별개설 vs. 일체설 -", 「성균관법학」 제30권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2018, 131-132쪽.
41) 박종준, "'공익을 위한 처분'에 관한 소고", 「법학연구」 제27권 제3호, 충남대학교 법학연구소, 2016, 55쪽.
42) 관계기관합동, 사업시행조건 및 공익처분 업무지침, 관계기관합동, 2016, 7쪽.
43) 박종준, 앞의 글(2016), 57-59쪽을 참조할 것.
44) 김대인, "지방자치단체 민간투자사업의 공공성확보수단에 대한 연구- 공법상 계약과 행정처분의 관계를 중심으로 -", 「지방자치법연구」 제19권 제3호, 한국지방자치법학회, 2019, 245쪽.

www.kci.go.kr

인해 당사자에게 특별한 손해가 발생한 경우에는, 당사자의 귀책사유가 존재하지 않는 한 손실보상이 이루어져야 한다.[45] 이러한 점을 반영하여 민간투자법 제47조 제2항 전단에서는, 공익을 위한 처분으로 손실을 입은 사업시행자에게 "정당한 보상"을 할 것을 규정하고 있다. 또한 동조 동항 후단에서는, 손실보상에 관하여 주무관청과 사업시행자 사이에 협의가 성립되지 아니하는 경우에는 시행령에서 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다.

실무에서는 아직까지 운영 단계에서 공익을 위한 처분이 활용되지 않고 있지만, 민간투자가 활성화되면서 향후 주무관청과 사업시행자 간의 분쟁에서 많이 활용될 것으로 예상된다.[46] 그러나 운영 단계에서의 공익을 위한 처분은, 사업이 시행되기 전의 우선협상대상자 지정 취소 단계보다, 시설이용자의 편의성이나 민간사업자의 재산에 미치는 영향이 크다. 이러한 영향에도 불구하고 처분의 구체적인 기준이 정립되지 않아 이에 대한 논의가 시급하다.[47] 다시 말해, 공공의료원 정비에 있어서, 어떤 경우를 공익을 위하여 필요한 경우라고 보아 공익을 위한 처분을 할 수 있는지에 대한 논의가 필요하다.

"공공의 이익을 위하여 필요한 경우"의 해석과 관련하여 판례는, "수요예측의 실패, 경제사정의 변동, 예산의 효율적인 활용, 다른 사회기반시설과의 조화를 통한 합리적인 운영 등을 공공의 이익에 필요한 경우"를 들고 있다.[48] 또한 업무 지침에서는 동 판례에서 열거하는 예시들을 구체적으로 해석하면서, 판결에서 언급되지 않은 "안정적인 사업구조 정립 필요성"을 추가로 제시하고 있다.[49] 이러한 안정적인 사업구조 정립의 예로, 후순위대출로 인한 사업시행법인의 자본잠식 문제 등 해당 민간투자사업의 사업구조가 불건전하여 이를 개선할 필요가 있는 경우를 들고 있다.[50]

45) 박종준, 앞의 글(2016), 66쪽.
46) 김현일, "민간투자법상 공익처분에 관한 연구", 고려대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 고려대학교 대학원 법학과, 2019, 79쪽.
47) 김현일, 위의 글, 같은 쪽.
48) 서울고등법원 2014. 8. 20. 선고 2013누23210 판결.
49) 관계기관합동, 앞의 자료(2016), 9쪽.
50) 관계기관합동, 위의 자료, 9쪽.

www.kci.go.kr

공익을 위한 처분을 하기 위한 구체적인 판단은, 헌법 제23조 제2항의 비례원칙에 따라 이루어질 필요가 있다. 왜냐하면 공익을 위한 처분으로 인해 민간사업자의 재산권이 침해될 소지가 높고 이를 보호할 필요가 있기 때문이다. 따라서 공익을 위하여 민간사업자의 기본권이 제한되는 경우에는, 비례성 심사를 통해 기본권 침해가 정당화될 수 있는지 여부를 판단해야 한다.[51] 이러한 생각에 따라, 업무 지침 역시 비례성 원칙에 따른 판단을 거칠 것을 제시하고 있다. 비례성 심사를 할 때에는, 사업별로 달성하려는 공익상 필요에 비추어 공익 처분이 효과적인지 판단하는 적합성, 필요성(최소침해의 원칙), 공익처분으로 인해 생긴 불이익보다 공익처분으로 인해 발생하는 이익이 크기 때문에 처분이 필요하다고 판단하는 상당성(협의의 비례원칙)이 판단되어야 한다고 제시하고 있다.[52] 그러나 공익을 위한 처분이 구체적인 사실에 관한 법집행으로서의 공권력 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용에 해당한다는 점에서, 처분의 의미와 내용이 명확할 필요가 있기 때문에, 명확성까지 판단할 필요가 있다.[53]

공공의료원 운영에서 공익을 위한 처분이 활용될 수 있는 경우로는, 업무 지침에서 제시하는 안정적인 사업구조 정립 필요성이 이에 해당될 것이다. 왜냐하면 공공의료원과 같은 사회기반시설의 안정적인 운영을 저해하는 큰 이유가 바로 자본 문제 등 부실한 사업구조이기 때문이다. 본래 공익을 위한 처분의 논의가 시작된 것은 최소운영수입보장제도(MRG)에서 발생하는 과도한 재정 부담을 해결하기 위함인데, 이를 고려하면 예산의 효율적인 활용도 해당될 가능성이 있다. 그러나 최소운영수입보장제도는 주로 사용자로부터 이용 요금을 받는 도로 등에서 활용되는 수익형 민간투자사업(BTO)에만 해당되는 것[54]으로, 공공의료원에서 주로 활용되는 임대형 민간투자사업(BTL)에는 해당되지 않는다. 따라서 공공의료원의 운영 문제와 관련하여, 판례 및 업무 지침에서 제시하는 처분 가능한 경우 중에서는 “예산의 효율적인 활용”보다는 “안정적인 사업구조 정립의 필요성”에 가깝다고 할 것이

51) 정남철, “행정법학의 공익론-특히 공익개념의 현안과 과제를 중심으로”, 「유럽헌법연구」 제19호, 유럽헌법학회, 2015, 423쪽.
52) 관계기관합동, 앞의 자료(2016), 10쪽.
53) 박용진 외, 앞의 책(2018), 209쪽.
54) 홍성필·윤성철, 민간투자사업분쟁관계법-BTO·BTL 이론·실무·분쟁사례-, 법과 교육, 2014, 873쪽.

www.kci.go.kr

다. 정리하면, 민간사업자에 의한 공공의료원 운영이 공공의료원에 지장을 줄 정도임에도 협의로 사업조건 조정이 되지 않을 때에는, 공익을 위하여 필요한 경우 중안정적인 사업구조 정립의 필요성이라는 사유에 의해 공익을 위한 처분이 가능하다고 할 것이다.

(2) 일본

PFI법 제29조 제1항 제2호에 의하면, 해당 시설을 "공공의 용도로 제공하거나 기타 다른 사유에 따라 공익상 불가피한 필요가 생긴 경우"(公共の用途に供することその他の理由に基づく公益上やむを得ない必要が生じたとき)에 주무관청이 운영권을 취소할 수 있다. 단, PFI법 제29조는 공공시설 등 운영권이라는 특정 사업 유형에서만 규정하고 있어, 한국의 공익을 위한 처분에 해당하는, 공익상 불가피한 필요가 발생한 때의 사업 종료는 운영권 사업에만 적용될 뿐 다른 사업 유형에는 적용되지 않는다고 보는 것이 타당하다.[55]

위의 공익적 사유에 의하여 운영권이 취소되는 경우에는, "통상 발생할 손실"(通常生ずべき損失)을 보상하도록 규정하고 있다(PFI법 제30조). 이 때 "통상 발생할 손실"에 대하여는, 일본 토지수용위원회가 재결 기준으로 삼고 있는 「토지수용법 제88조의2 세목(細目)을 정하기 위한 정령(政令)」(土地収用法第88条の2の細目を定める政令) 및 「공공용지 취득에 관한 손실보상기준 요강」(公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱)에서 정하는 영업보상 기준에 따라 보상하도록 하고 있다[운영권 가이드라인 15-3 2. (2)].[56]

이러한 PFI법상의 공익을 위한 처분은, 한국과 마찬가지로 "공익상 불가피한 필요가 생긴 경우"의 해석이 문제된다. PFI법 제29조 제1항 제2호는, 처분의 요건이 되는 "공익상 불가피한 필요가 생긴 경우"를 두 가지로 나누어 규정하고 있다. 동 조항에 의한 "공익상 불가피한 필요가 생긴 경우"는, 첫째, 사회기반시설을 공공목적으로 사용하는 공익상 불가피한 필요가 발생한 경우[57], 둘째, 기타 공익상 불

55) 황지혜, 앞의 글(2018), 189쪽.
56) 内閣府民間資金等活用事業推進室, 前掲資料(2020), 48頁.
57) 여기에 해당하는 경우로, 내각부에서는 재해가 발생하여 사회기반시설을 대피소로 제공하는 것을 예시로

www.kci.go.kr

가피한 필요가 발생한 경우이다. 이 중에서 두 번째 경우인 "기타 공익상 불가피한 필요가 생긴 경우"에 대해서는 해석이 필요하지만, 한국과 달리 공익을 위한 처분을 다룬 판례나 공익을 위한 처분에 대한 개별 지침이 없어 관계 법령에서 사용되는 유사한 표현들로부터 유추해야 할 필요가 있다. 관계 법령에서는 두 가지 형태로 PFI법상의 "공익상 불가피한 필요가 발생한 경우"와 관계되는 표현이 발견된다. 우선 한국과 동일하게 "공익상 특별한 필요가 발생한 경우"라는 문구를 쓰고 있는 도시공원법상의 규정을 들 수 있다. 그리고 PFI법과 동일하게 "공익상 불가피한 필요가 발생한 경우"라는 문구를 쓰고 있는 하수도법상의 규정을 들 수 있다. 이하에서는 먼저 한국과 동일한 표현을 쓰고 있는 도시공원법상의 규정부터 설명한다.

첫 번째 경우인, 한국과 같은 "공익상 특별한 필요가 있는 경우"(公益上特別の必要がある場合)를 규정한 조문으로 도시공원법 제16조 제1호를 들 수 있다. 도시공원법에서 규정하고 있는 "공익상 특별한 필요가 있는 경우"에 대해서는 법조문 내에서 구체적인 예시를 열거하지 않고, 「도시공원법 운용지침」(都市公園法運用指針)에서 제시하고 있다. 동 지침에 의하면, "공익상 특별한 필요가 생긴 경우"란, "해당 구역을 도시공원으로 유지하는 것보다 다른 시설로 이용하는 것이 공익상 더욱 중요하다고 인정되는 경우"라고 정의한다.[58] 여기서 '공익상 더욱 중요하다'는 판단은 토지수용법 제4조[59]에서 규정하고 있는 "특별한 필요"(特別の必要)와 같은 정도의 공익적인 필요가 있어야 한다.[60] 토지수용법 제4조에서 말하는 특별한 필요란, 당해 토지가 현재 제공되고 있는 사업에 그대로 제공됨으로써 얻을 수 있는 공익과, 그 사업과는 다른 새로운 사업에 제공됨으로써 얻을 수 있는 공익을 비교형량하여, 후자가 전자보다 얻을 수 있는 공익이 큰 것을 의미한다.[61] 이러한 토지수용법 제4조의 특별한 필요에 관한 해석을 적용하여, 도시공원법 운용지침은, "해

들고 있다. 内閣府民間資金等活用事業推進室, 公共施設等運営権制度の概要, 内閣府民間資金等活用事業推進室, 2011, 4頁.

58) 国土交通省都市局, 都市公園法運用指針(第4版), 国土交通省都市局, 2018, 33頁.

59) 토지수용법 제4조 (수용 또는 사용할 수 있는 토지 등의 제한) 이 법률 또는 다른 법률에 의하여 토지 등을 수용 또는 사용하는 것이 가능한 사업을 위해 제공되는 토지 등은, 특별한 필요가 없는 한 수용 및 사용할 수 없다.

60) 国土交通省都市局, 上揭資料, 32頁.

61) 小澤 道一, 逐條解說土地收用法(上)(第四次改訂版), ぎょうせい, 2019, 123頁.

www.kci.go.kr

당 지방자치단체에서 향후 인구가 감소하여 도시공원의 설치 목적을 달성할 수 없는 것이 예상되어, 도시공원을 유지하는 것보다 폐지하는 것이 공익상 더욱 중요하다고 판단한 경우"가 "공익상 특별한 필요가 있는 경우"라고 하고 있다.[62]

두 번째 경우인, PFI법의 "공익상 불가피한 필요가 발생한 경우"와 동일한 표현을 쓰고 있는 규정으로는 하수도법 제38조 제2항 제3호를 들 수 있다. 하수도법 제38조 제2항 제3호에서 말하는 "공익상 불가피한 필요가 발생한 경우"(公益上やむを得ない必要が生じた場合)란, "사회 일반의 이익을 보호하기 위해 불가피하게 필요한 경우"를 말하며, 기존에 설치되어 있던 하수도관을, 도로 건설 및 보수와 같은 공사를 위해 제거 또는 이전하는 경우가 여기에 해당된다.[63] 하수도법이 PFI법과 같은 "공익상 불가피한 필요가 발생한 경우"라는 표현을 쓰고 있다는 점에서, 예시로 든 도로 공사를 위한 하수도관의 제거 및 이전은, 사회 일반의 이익을 보호하기 위해 다른 대체 수단이 없이 불가피한 경우에 인정된다고 보는 것이 타당하다.[64]

위의 두 규정의 해석을 종합해보면, PFI법상의 공익을 위한 처분을 할 수 있는 경우는 다음과 같다. 첫째, 인구 감소 등의 사유로 해당 사회기반시설을 유지할 수 없는 특별한 공익적 필요가 있는 경우, 둘째, 사회 일반의 이익을 보호하기 위해 사회기반시설의 이전이 불가피하게 필요한 경우이다.

법조문에서는 "공익상 불가피한 필요가 발생한 경우"라고 하고 있으나, 「공공시설 등 운영권 및 공공시설 등 운영권 사업에 관한 가이드라인」(公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン)(이하 가이드라인이라 한다)에 의하면, 도시공원법 및 토지수용법상의 "공익상 특별한 필요가 발생한 경우"와 같은 해석을 하고 있다. 즉, "주무관청은 공익상 필요에 의해 운영권을 취소하는 경우에는, 운영권 방식으로 실시되는 사업의 공익성과 새롭게 발생한 공익상 필요를 객관적으로 평가 및 비교하여 신중하게 판단할 필요가 있다"고 하여, "특별한 필요가 있는 경우"와 마찬가지로 비례성 심사를 거쳐 처분을 할 것을 제시하고 있다.[65] 이렇

62) 国土交通省都市局, 民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針, 内閣府民間資金等活用事業推進室, 2018, 32頁.
63) 下水道法令研究会, 逐條解說下水道法(第四次改訂版), ぎょうせい, 2016, 598頁.
64) 황지혜, "한국과 일본의 민간투자사업 관리통제방안에 관한 비교법적 연구-사업종료후 관리기관 설정방안을 포함하여-", 「토지공법연구」 제87집, 한국토지공법학회, 2019, 96쪽.

www.kci.go.kr

게 법 규정은 “불가피한 경우”로 규정하면서, 가이드라인에서는 “특별한 필요가 있는 경우”로 해석하고 있는 문제에 대하여, 법 규정대로 “불가피한 경우”에만 처분을 할 수 있도록 해야 한다는 견해가 있다. 즉, 법조문이 다른 법규정들과 달리 “불가피한 필요”라고 규정하고 있기 때문에, 사회통념상 운영권이라는 물권이 취소 또는 정지되는 것이 어쩔 수 없다는 사정이 인정될 수 있는 경우에만 가능하다고 해석하는 것이 타당하다고 하는 견해이다.[66] 가이드라인의 해석과 이 견해를 비교해 보면, 법 문언대로 “불가피한 경우”에 맞춰 처분 심사를 하는 것이 타당하다고 생각된다. 왜냐하면, 법 문언 자체의 표현을 “불가피한 경우”로 특정하고 있고, 같은 표현을 쓰고 있는 하수도법의 해석에서는 “사회 일반의 이익을 보호하기 위해 불가피하게 필요한 경우”로 해석하고 있어, PFI법상의 공익을 위한 처분만을 따로 “특별한 필요가 있는 경우”에 준하는 정도로 구별할 실익이 없기 때문이다. 또한 운영권 취소라는 처분 효과가 민간사업자 재산권에 미치는 영향을 고려할 때, 법 규정대로 대체 수단이 없이 오로지 공익을 위한 처분만이 유일한 해결 수단일 때에만 처분을 할 수 있다고 해석하는 것이 타당하다고 생각된다.

(3) 소결

한국과 일본은 민간사업자의 귀책사유가 없더라도 공익적 사유로 사업을 취소 또는 조건을 변경할 수 있는 공익을 위한 처분을 규정하고 있다. 민간투자법과 PFI법의 규정은 정도의 차이는 있지만, “공익상 필요”라는 불확정 개념을 쓰고 있고, 지침 등에서 그 의미나 사례를 제시하고 있는 점도 공통점이다. 반면 한국의 공익을 위한 처분은 모든 민간투자사업 유형에 적용될 수 있지만, 일본의 공익을 위한 처분은 오로지 공공시설 등 운영권 제도에만 적용되는 차이가 있다. 또한 처분 효과 면에서, 한국은 민간투자법 제46조의 처분 효과를 준용하여 처분 취소 및 변경, 원상회복 등 다양하게 규정하고 있지만, 일본의 경우 운영권 취소 및 정지만을 규정하고 있어, 공익을 위한 처분에 근거하여 사업 조건의 변경은 인정되지 않는 차이점이 있다. 한국과 달리, 시설 이전과 사회적 상황 등으로 사유를 제한하고, 사업

65) 内閣府民間資金等活用事業推進室, 前揭資料(2020), 46頁.
66) 内藤 滋·宮崎 圭生·幸田 浩明 編著, PFIの法務と実務(第2版), 金融財政事情研究会, 2012, 282-283頁.

www.kci.go.kr

의 안정적 운영 등을 제외하는 것은, 실시협약의 법적 성질이 다르기 때문이라 볼 수 있다. 한국은 실시협약의 성질이 공법상 계약이기 때문에, 민간사업자에게 귀책사유가 없더라도 공익적 사유를 들어 공익을 위한 처분과 같이 공법적 통제가 가능하다. 반면 일본에서는 실시협약의 법적 성질이 사법상 계약이기 때문에, 민법상 계약 법리가 적용되어, 당사자 간의 의사합치가 없는 상태에서 공익적 사유로 계약을 해지하거나 계약 내용을 변경하는 공법적 통제를 받기 어렵다.[67]

이와 같이 실시협약의 법적 성질이 근본적으로 차이가 나지만, 일본의 공익을 위한 처분에서는, 한국과 비교하여 법조문에서 "불가피한 필요"라고 명시하고 있는 점을 시사점으로 들 수 있다. 물론 법조문과 가이드라인의 해석은 일치하지 않으나, "불가피한 필요"라는 점을 명문화 한 것은, 공익을 위한 처분이 최종적인 해결 수단임을 의미한다고 볼 수 있다. 이는 공익 뿐만 아니라, 공익을 위한 처분으로 재산권이 제한되는 사익을 고려한 것이라 볼 수 있다. 왜냐하면 공익을 위한 처분이 불가피한 수단이 아니고 비교형량에 의해 이루어진다면, 공익이 우선되어 민간사업자의 재산권 침해 소지가 높아질 것이기 때문이다. 이런 경우에 공익을 보호하려는 나머지 사익을 침해하게 될 것이다. 결국 민간사업자는 운영에 있어 불안정성을 느끼게 되어, 사업의 안정적인 운영과도 요원해질 가능성이 있다. 따라서 공익을 위한 처분은 협의 등 다른 절차로 사업조건 조정이 되지 않을 때 마지막으로 행사하는 수단이 되어야 할 것이다.[68] 이러한 점에서 PFI법상의 "불가피한 경우"를 명시하여 대체불가성을 인정한 점은 향후 공익을 위한 처분을 운용할 때에 있어서 처분 행사의 기준으로 참고할 수 있다.

67) 일본에서 공법상 계약 이론이 발달하지 않은 이유와 상세한 경위에 대해서는, 岸本 太樹, 行政契約の機能と限界, 有斐閣, 2018, 1-25頁을 참조할 것.
68) 同旨 김현일, 앞의 글(2019), 81쪽.

www.kci.go.kr

Ⅳ. 결론

우리나라는 다른 OECD 국가들에 비해 공공의료원 정비가 부족한 상황으로 추가적인 정비가 필요하지만, 적극적으로 공공의료원으로 정비하기에는 재정이 부족한 상황이다. 이러한 재정 문제는 공공의료원의 추가적인 정비뿐만 아니라, 기존의 공공의료원 운영에도 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 재정 악화로 인한 공공의료원 축소와 이에 따른 감염병 관리 기능 저하를 방지하기 위하여, 민간기업이 민간투자를 통해 공공의료원의 설립 및 운영에 참가하는 방안을 제시할 수 있다.

그러나 우리나라에서는 건설을 동반하는 민간투자사업 방식만 가지고 있어, 새로 설립되거나 전면 철거 후 재정비하는 공공의료원에만 활용이 가능하다. 다시 말하면, 이미 설립된 공공의료원의 운영에만 참여할 수 있는 사업 방식이 없어, 민간기업의 참여가 제한적이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는, 민간투자법에서 건설을 동반하지 않고 공공의료원의 운영만 참여할 수 있는 사업 방식을 고려할 필요가 있다. 민간사업자가 운영에만 참가하는 방식을 채택하고 있는 일본의 공공시설 등 운영권 제도를 참고하여 법제를 정비한다면 민간사업자의 활발한 참여를 유도할 수 있을 것이다.

공공의료원의 운영에 민간기업의 참여를 활성화시키는 것은 재정 문제에서 비롯되는 공공의료원 정비의 불안정성을 감소시키는 방안이 될 수 있다. 그러나 민간기업의 참여가 활발해질 경우, 그동안 민간투자에서 문제되었던 공공성 저하 등의 문제도 발생할 수 있다. 특히 일본의 공공시설 등 운영권 제도와 같이, 민간기업이 운영만 참여하는 경우 민간사업자나 주무관청이 자신들의 시설 운영 책임을 회피하기 용이한 사업 구조를 가지게 되므로, 이에 대한 대비책을 함께 정비할 필요가 있다. 가령 민간기업이 법령을 위반하지 않은 경우에도, 주무관청이 공익을 이유로 민간기업의 운영을 종료시킬 수 있는 민간투자법 제47조의 공익을 위한 처분과 같은 감독 수단을 정비함으로써 보완할 수 있을 것이다. 이 경우 일본 PFI법 제29조 제1항 제2호에서 규정하는 “공익상 불가피한 필요가 발생한 경우”를 참고하여, 공익을 위한 처분이 문제 해결의 유일한 수단일 때에만 행사할 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다. 공공의료원 설립 및 운영에 민간투자를 활용함으로써 재정부담

www.kci.go.kr

을 피하면서 동시에 공공의료원의 공공성을 확보할 수 있는 법적, 제도적 장치들을 마련함으로써, 공공의료원이 감염병 관리와 대응에 있어서 중추적 역할을 수행할 수 있는 공공의료체계가 구축되기를 바란다.

www.kci.go.kr

참고문헌

Ⅰ. 국내문헌

[단행본]

박용진 외, 공익처분의 환경적 요인 및 실행요건에 관한 연구, KDI 공공투자관리센터, 2018.
이선정 외, 운영형 민간투자사업 시행을 위한 민간투자법 개편방안 연구, KDI 공공투자관리센터, 2017.
이준서, 감염병 예방 및 대응체계에 관한 법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2018.
정호경 편저, 주요 국가의 감염(전염)병 관련 법령집, 법문사, 2020.
홍성필·윤성철, 민간투자사업분쟁관계법-BTO·BTL 이론·실무·분쟁사례-, 법과 교육, 2014.
홍정선, 민간위탁의 법리와 행정실무, 박영사, 2015.

[논문]

권건보, “감염병 위기 대응과 정보인권”, 「공법학연구」 제21권 제3호, 한국비교공법학회, 2020.
김대인, “지방자치단체 민간투자사업의 공공성확보수단에 대한 연구- 공법상 계약과 행정처분의 관계를 중심으로 -”, 「지방자치법연구」 제19권 제3호, 한국지방자치법학회, 2019.
김대인, “호주의 민간투자법제와 공익보호”, 「법제연구」 제58호, 한국법제연구원, 2020.
김현일, “민간투자법상 공익처분에 관한 연구", 고려대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 고려대학교 대학원 법학과, 2019.
박종준, “‘공익을 위한 처분’에 관한 소고”, 「법학연구」 제27권 제3호, 충남대학교 법학연구소, 2016.
선정원, “지방의료원에 관한 법적 검토”, 「지방자치법연구」 제16권 제3호, 한국지방자치법학회, 2016.
윤강재, “코로나바이러스감염증-19 대응을 통해 살펴본 감염병과 공공보건의료”, 「보건복지 ISSUE&FOCUS」 제377호, 한국보건사회연구원, 2020.
이상훈, “민간투자사업 실시협약 해지와 공익처분의 관계- 별개설 vs. 일체설 -”, 「성균관법학」 제30권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2018.
정남철, “행정법학의 공익론-특히 공익개념의 현안과 과제를 중심으로”, 「유럽헌법연구」 제19호, 유럽헌법학회, 2015.
정호경·황지혜, “국가핵심기반 정비에 대한 민간 참여에 관한 연구-네트워크 이론과 민관협력의 관점을 중심으로-”, 「행정법연구」 제61호, 행정법이론실무학회, 2020.
황지혜, “감염병 관리를 위한 공공의료원 법제 개선에 관한 연구- 민간의 참여 방안을 중심으로 -”, 「토지공법연구」 제91집, 한국토지공법학회, 서울, 2020.

www.kci.go.kr

황지혜, “민자도로 관리 감독체계에 관한 비교법적 연구-일본의 민자도로 관리 감독체계와의 비교를 중심으로-”, 「법학논집」 제23권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2018.

황지혜, “운영형 민간투자사업에 관한 비교법적 고찰- 공공시설 등 운영권 제도를 중심으로 -”, 「토지공법연구」 제77집, 한국토지공법학회, 2017.

황지혜, “한국과 일본의 민간투자사업 관리통제방안에 관한 비교법적 연구-사업종료후 관리기관 설정방안을 포함하여-”, 「토지공법연구」 제87집, 한국토지공법학회, 2019.

[기타]

서울고등법원 2014. 8. 20. 선고 2013누23210 판결.

관계기관합동, 사업시행조건 및 공익처분 업무지침, 관계기관합동, 2016.

기획재정부 보도자료, “OECD, 올해 한국 성장률 OECD 1위, G20 2위”, 기획재정부, 2020년 9월 17일자, https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2269526(최종방문일: 2020년 10월 12일).

보건복지부 지역거점공공병원알리미 홈페이지(https://rhs.mohw.go.kr/Disclosure/Statistics1.do?pageNum=03&subNum=01(최종방문일: 2020년 10월 15일).

보건복지부 홈페이지 공공의료 소개란(http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06300201&PAGE=1&topTitle=)(최종방문일: 2020년 10월 15일).

성남시의료원 홈페이지(https://www.scmc.kr/hospitalintro/Situation/)(최종방문일: 2020년 10월 19일).

질병관리청 코로나바이러스감염증(COVID-19) 홈페이지(http://ncov.mohw.go.kr)(최종방문일: 2020년 10월 19일).

“경남도, 진주의료원 대체할 ‘공공병원’ 2026년 개원 추진”, 한겨레 2020년 7월 22일자, http://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/954555.html (최종방문일: 2020년 10월 19일).

“코로나19 확산 속 대전의료원 설립 여부 11월 판가름”, 연합뉴스 2020년 9월 21일자, https://www.yna.co.kr/view/AKR20200921111900063(최종방문일: 2020년 10월 19일).

Ⅱ. 해외 문헌

[단행본]

小澤 道一, 逐條解說土地收用法(上)(第四次改訂版), ぎょうせい, 2019.

岸本 太樹, 行政契約の機能と限界, 有斐閣, 2018.

下水道法令研究会, 逐條解說下水道法(第四次改訂版), ぎょうせい, 2016.

www.kci.go.kr

千葉県·株式会社日本総合研究所, 平成29年度有料道路事業に関する調査委託報告書, 千葉県, 2018.
内藤 滋·宮崎 圭生·幸田 浩明 編著, PFIの法務と実務(第2版), 金融財政事情研究会, 2012.
角 麻由 外 2人, 公共施設等運営権, 一般社団法人 金融財政事情研究会, 2015.

[논문]

片山 直也, "「活用(exploitation)」概念と「権能」論: PFIにおける公共施設等運営権を契機として", 「法学研究」 88巻 1號, 慶應義塾大学法学研究会, 2015.
内藤 滋, "公共施設等運営権（コンセッション）", 「ジュリスト」 2019年 6月, 有斐閣, 2019.
松田 佳久, "公共施設等運営権の法的性質と機能", 「日本不動産学会誌」 第30巻 第4号, 公益社団法人日本不動産学会, 2017.
米丸 恒治, "行政の私化ーその諸類型と法的課題", 「ジュリスト」 2019年 6月, 有斐閣, 2019.

[기타]

Fitzpatrick, Alex·Wolfson, Elijah, "The American Nightmare", TIME SEPT.21/SEPT.28, 2020.
Johns Hopkins University of Medicine, http://coronavirus.jhu.edu(최종방문일: 2020년 10월 19일).
OECD, "Health Care Resources: Hospital beds" https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HEALTH_REAC(최종방문일: 2020년 10월 15일).
OECD, "OECD Economic Outlook, Interim Report September 2020, http://www.oecd.org/economic-outlook(최종방문일: 2020년 10월 20일).

国土交通省都市局, 都市公園法運用指針(第4版), 国土交通省都市局, 東京, 2018.
国土交通省都市局, 民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針, 内閣府民間資金等活用事業推進室, 2018.
内閣府民間資金等活用事業推進室, 公共施設等運営権制度の概要, 内閣府民間資金等活用事業推進室, 2011.
内閣府民間資金等活用事業推進室, 公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン, 内閣府民間資金等活用事業推進, 2020.

논문 투고일: 2020. 10. 29.
심사 완료일: 2020. 11. 19.
게재 확정일: 2020. 12. 01.

www.kci.go.kr

[Abstract]

A Study on Infectious Disease Control and Facilities & Management of Public Medical Center

- Focus on Ways of Using PFI and Securing Public Interest -

Ho Kyung Jung* · Ji Hye Hwang**

COVID-19 has a wide range of impacts worldwide, and this has brought severe problems as a threat to the overall national & international system. To reduce damages caused by COVID-19, preventive & control measures against infectious diseases and both research & cure to COVID-19 both are important. Public medical institution is regarded more important than private medical institution to research and cure for infectious disease. Because private medical institutions are not entirely for public good, they have inherent limitation for controling pandemic infectious disease. The most important thing is to expand & to improve public medical center which functions as national-central public medical institution and local-central public medical institution.

(1) Compared with OECD counturies, Korea needs additional facilities of public medical center, but financial resources of state and local government are not sufficient. This financial problem has effect on not only additional facilities of public medical center but also already existing public medical center. To solve this problem, the writer suggests that state and local government would cooperate with private sectors(private sector's capital). While present Act on Public-Private Partnership in Infrastructure in Korea(2019) has schemes which demand "construction" of public medical center, it is not efficient for already existing public medical center. To solve this problem, the writer suggests scheme in which private sector can participate in management of public medical center without "construction". To use PFI effectively, this study takes examples by the Right to Operate Public Facility(2011) in Japan.

(2) The more frequently private sector participates, the higher the tension between public interest could private interest becomes. State's Right of Termination of PFI contract for public interest by Act on Public-Private Partnership in Infrastructure in Korea(2019) article 47 can be solution. To use State's Right of Termination of PFI contract for public interest effectively, this study takes example by Japanese legal institution.

The writer's ultimate purpose is, by research of PFI & securing public interest, to make & improve legal system of public medical center in the long term.

Key Words: COVID-19, Infectious Disease, Public Medical Center, Local Medical Center, Act on Public-Private Partnership in Infrastructure in Korea(2019), State's Right of Termination of PFI Contract for Public Interest

* First Author, Professor of Law, Law School, Hanyang University

** Corresponding Author, Ph.D in Law, Assistant professor for Legal Research, The Institute for Legal Studies School of Law(Public Security Policy Center), Hanyang University

www.kci.go.kr