

영리의료법인의 유형과 지배구조에 관한 고찰

민 기*

목 차

- I. 현행 의료기관 설립 관련 법제(法制)
- II. 영리의료법인의 도입 배경과 유형
- III. 영리의료법인 지배구조의 특수성
- IV. 결론

I. 현행 의료기관 설립 관련 법제(法制)

제주도는 새로운 투자 유치를 통해 의료산업을 육성하고자 영리의료법인 제도 도입을 추진하였다. 많은 논란을 불러일으키며 추진되었던 영리의료법인 제도 도입은 지난 7월 실시된 도민 여론조사('08.7.28)에서 도입 반대(39.9%)가 찬성(38.2%) 보다 높아 추진이 중단되었다. 제주도는 도민 여론조사에서 찬성이 반대보다 많을 경우 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 「특별법」) 개정을 통해 의료법의 적용을 받고 있는 육지와 달리 “제주도지사가 지정한 특정한 지역에 한해 영리의료법인 제도”를 도입하고자 했다. 그러나 시민사회단체에서는 영리의료법인 제도가 도입될 경우 건강보험당연지정제 폐지, 민간보험 제도 도입, 의료서비스의 불평등성 심화, 의료비 증가 등이 발생할 수 있다는 이유로 영리의료법인 제도 도입을 반대하였다. 하지만 이러한 문제들은 영리의료법인 제도의 도입으로 인해 발생되기 보다는 현행 의료법체제 하에서도 충분히 발생할 수 있는 것들이다. 실제 영리의료법인 제도가 도입될 경우 영리의료법인은 어떤 유형이 될 것인지, 의료의 공공성을 확보하기 위해 영리의료법인의 지배구조는 어떻게 하여야 하는지에 대한

* 국무총리실 제주지원위사무처 국장(산업진흥관)

논의는 거의 이루어지지 않은 채 영리의료법인 도입이 중단되고 말았다. 이런 점에는 본 연구는 현행 의료법 체제하의 의료기관의 성격과 영리의료법인의 회사유형, 지배구조 등을 연구하는데 그 목적을 두고 있다.

현행 「의료법」 제33조 제2항에 따르면 의료기관을 개설할 수 있는 자는 의사, 치과 의사, 한의사, 조산사, 국가·지방자치단체, 의료법인, 공공기관, 민간 비영리법인으로 한정하고 있으며, 이 중 국가, 지방자치단체, 공공기관, 민간 비영리법인, 의료법인에 한해 법인병원을 설립할 수 있도록 규정하고 있다¹⁾. 이 규정은 정부와 비영리법인을 제외하고 의료기관을 개설할 수 있는 자를 오직 의료인으로만 한정하고 있어 비의료인이 의료기관을 설립하거나 경영에 참여할 수 없도록 하고 있다. 이와 함께 의료법 제50조는 의료법인에 대해 「민법」상의 재단법인에 관한 규정을 준용하도록 하고 있어 이익잉여금을 배분할 수 있는 영리의료법인의 설립을 원천적으로 금지하고 있다. <표 1>에 나타난 바와 같이 현행 의료법 하에 설립된 국내 병·의원은 총 55,931개이며, 2007년 10월 현재 이 중 90.6%에 해당하는 50,686개가 개인에 의해서 설립된 법인이 아닌 병원 또는 의원이고, 정부기관이 설립한 병원이 3,591개로 6.4%를 차지하고 있으며, 나머지 3.0%에 해당하는 1,654개 기관은 의료법인 및 사회복지법인에 의해 설립된 민간 비영리법인병원이다.

1) 의료법 제33조 제2항: 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 아니면 의료기관을 개설할 수 없다. 다만, 제1호의 의료인은 하나의 의료기관 만을 개설할 수 있으며, 의사는 종합병원·병원·요양병원 또는 의원을, 치과 의사는 치과병원 또는 치과의원을, 한의사는 한방병원·요양병원 또는 한의원을, 조산사는 조산원만을 개설할 수 있다.

① 의사, 치과 의사, 한의사 또는 조산사

② 국가나 지방자치단체

③ 의료업을 목적으로 설립된 법인(이하 “의료법인”이라 한다)

④ 「민법」이나 특별법에 따라 설립된 비영리법인

⑤ 「정부투자기관 관리기본법」에 따른 정부투자기관, 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원, 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단

<표 1> 설립형태별 병·의원 현황

	전체	국립	공립	근로자 기업	학교 법인	특수 법인	종교 법인	사회복 지법인	사단 법인	재단 법인	회사 법인	의료 법인	개인 병의원
총수	55,931	24	3,525	42	149	116	4	143	185	174	80	803	50,686
구성비 (%)	100.0	0.0	6.3	0.1	0.3	0.2	0.0	0.3	0.3	0.3	0.2	1.0	90.6

자료: 건강보험심사평가원(2007). 「건강보험통계」

현행 의료법에 따라 설립된 병·의원 중 설립 주체가 정부가 아닌 경우 기업의 종류를 살펴보면 개인기업과 민법상의 법인으로 구분된다.²⁾ 그러나 실제 병원이라는 용어를 사용하는 기준은 설립 주체에 의한 분류이기 보다는 의료법 제3조에 의한 시설 기준에 따른 분류이다. 개설 중인 전체 병·의원 중 90.6%는 법인이 아닌 개인기업(proprietorship)으로 자연인이 소유한 기업을 말한다. 개인기업은 법적으로는 그 소유주가 독립적인 권리와 의무의 주체로서의 법인격을 갖추고 있지 않기 때문에 병·

2) 의료법 제3조(의료기관)

- ① 이 법에서 “의료기관”이란 의료인이 공중(公衆) 또는 특정 다수인을 위하여 의료·조산의 업(이하 “의료업”이라 한다)을 하는 곳을 말한다.
- ② 의료기관의 종류는 종합병원·병원·치과병원·한방병원·요양병원·의원·치과의원·한의원 및 조산원으로 나눈다.
- ③ “종합병원”이란 의사 및 치과의사가 의료를 행하는 곳으로서, 다음 각 호의 요건을 갖추고 주로 입원환자에게 의료를 행할 목적으로 개설하는 의료기관을 말한다.
 - 1. 입원환자 100명 이상을 수용할 수 있는 시설
 - 2. 내과, 외과, 소아청소년과, 산부인과, 영상의학과, 마취통증의학과, 진단검사의학과 또는 병리과, 정신과 및 치과를 포함한 9개 이상의 진료과목. 다만, 300병상 이하인 경우에는 내과·외과·소아청소년과·산부인과 중 3개 진료과목, 영상의학과, 마취통증의학과와 진단검사의학과 또는 병리과를 포함한 7개 이상의 진료과목
 - 3. 제2호에 따른 진료과목마다 전속(專屬)하는 전문의. 다만, 300병상을 초과하는 경우에는 제2호 본문에 따른 9개 진료과목의 전문의, 300병상 이하인 경우에는 제2호 단서에 따른 7개 진료과목의 전문의
- ④ “병원”·“치과병원” 또는 “한방병원”이란 의사·치과의사 또는 한의사가 각각 의료를 행하는 곳으로서, 입원환자 30명 이상을 수용할 수 있는 시설을 갖추고 주로 입원환자에게 의료를 행할 목적으로 개설하는 의료기관을 말한다. 다만, 치과병원은 입원시설의 제한을 받지 아니한다.
- ⑤ “요양병원”이란 의사나 한의사가 의료를 행하는 곳으로서, 요양환자 30명 이상을 수용할 수 있는 시설을 갖추고 주로 장기요양이 필요한 입원환자에게 의료를 행할 목적으로 개설하는 의료기관을 말한다.
- ⑥ “의원”·“치과의원” 또는 “한의원”이란 의사·치과의사 또는 한의사가 각각 의료를 행하는 곳으로서, 진료에 지장이 없는 시설을 갖추고 주로 외래환자에게 의료를 행할 목적으로 개설하는 의료기관을 말한다.

의원 소유주의 개인 재산으로 간주된다. 실제 우리 주위에 있는 작은 가게와 같은 소규모의 기업은 개인기업의 전형적인 예이다. 단지 개인기업은 법적으로는 소유주의 개인 재산이지만 회계상으로는 그 소유주와 독립적인 존재(실체)로서의 지위를 가정하여 회계기록이 이루어진다는 점이다.³⁾ 그러나 회계상으로 소유주와 독립적인 존재로서 기업을 가정하고 있지만 이익에 대한 처분은 소유주의 재량에 의해 결정된다. 그러므로 법인이 아닌 개인기업은 병·의원 운영에서 발생하는 수익(revenues)에서 비용(expenses)을 차감한 후 발생하는 이익(profits)에 대한 처분을 자유롭게 할 수 있다. 따라서 현행 의료법에 따라 설립된 의료기관 중 90.6%는 의료기관 개설자가 이익을 처분할 수 있는 재량을 가지고 있는 영리형태의 기업이라고 할 수 있다.

개인기업과 달리 민법 제32조는 「학술·종교·자선·기예·사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단」을 비영리법인으로 규정하고 있다. 그러나 민법은 비영리에 해당하는 사업의 종류만을 규정하고 있을 뿐 비영리성의 의미에 대한 규정을 하지 않고 있다. 예를 들면 교육사업의 경우 학교법인에 의하여 수행될 수 있고, 메가스터디⁴⁾와 같은 대형 학원이 주식회사 형태로 교육서비스를 제공할 수도 있다. 현행 민법 규정에 의하면 메가스터디가 학원을 영리 목적으로 운영 하지 않고 교육서비스를 제공한다 하더라도 이 회사는 영리법인에 속한다. 반면에 학교법인이 영리 목적으로 교육서비스를 제공한다 할지라도 학교법인은 비영리법인에 속한다. 이런 관점에서 볼 때 “영리 아닌 사업을 목적으로 하는 법인은 비영리법인이다”라는 정의가 타당하지 않다는 주장이 설득력을 가진다⁵⁾

양재모(2004)는 영리법인과 비영리법인을 구분하기 위해 다음 세 가지의 기준을 제시하고 있다.⁶⁾ 첫째는 수익사업의 가능여부, 둘째는 잉여금분배금지의 원칙 유무, 셋째는 구성원의 지분 유무이다. 수익사업의 경우, 비영리법인도 사업을 운영하기 위하여 수익사업을 할 수 있다는 것에는 이론을 제기하는 경우는 거의 없다. 이런 점에서 수익사업의 가능 여부가 영리법인을 구분하는 명백한 기준이 될 수는 없다. 그렇지만 수익을 통해 나온 잉여금분배의 처분을 금지하면 비영리성이 인정된다는 견해

3) 표영인·최종윤(2006). 『회계원리』 서울: 박영사

4) 메가스터디(주)는 2000년에 설립되었으며 주요 사업은 입시 컨텐츠 제공, 학습지 출판기획, 교재 판매, 온라인 오프라인 상에서 교육서비스 제공이다. 현재 코스닥 시장에 상장되어있다.

5) 노진곤(1999). 우리나라 비영리법인의 법제에 관한 연구. 「법제연구」. 제2집. pp.64-85

6) 양재모(2004). 비영리법인 성립요건으로서 비영리성. 「법과 정책연구」. 제4집 제2호. pp405-428

가 일반적으로 인정되고 있다. 잉여금분배금지의 원칙이란 사업에 따른 잉여금을 구성원(주주)에게 분배하는 것을 금하고 당해법인의 업무에 재투입 하는 것을 말한다. 미국과 영국에서는 영리단체와 비영리단체의 구별의 핵심은 잉여금분배금지의 원칙에 있다. 또, 마지막으로 비영리법인의 판단 기준으로 제기되고 있는 것은 구성원의 지분유무이다. 비영리법인의 경우에는 지분이 인정되지 않지만 영리법인의 경우 구성원의 지분이 인정된다. 이 지분은 결산 후 이익금 분배와 회사가 청산을 할 경우 잔여재산분배문제⁷⁾의 기준이 된다.

이상의 기준으로 볼 때, 우리 현행법에서 병·의원을 개인기업으로 개설하는 경우는 수익에 대한 처분 및 잔여재산 처분을 보장하고 있어 의료기관을 개설한 의료인의 영리추구를 자유롭게 보장하고 있다. 그러나 개인기업의 병·의원과 동일한 서비스를 제공하고 있지만, 그 기업의 형태가 의료법인의 경우는 이익의 처분을 제한하는 민법을 적용하고 있어 비영리기관으로 분류되고 있다. 잉여금 처분이 제한되어 있는 현행 제도와 달리 이익금 처분이 자유롭고, 의료인으로 한정되어 있는 개설주체를 확대할 수 있는 상법상 병원이 영리의료법인제도이다. 다음 장에서는 영리의료법인을 도입하고자 하는 배경과 상법상 회사의 유형에 대해서 살펴보고자 한다.

II. 영리의료법인의 도입 배경과 유형

영리의료법인에 대한 반대는 의료서비스는 비영리성을 가져야 한다는 규범적 논리와 영리의료법인을 허용할 경우 의료비 상승, 의료 양극화, 형평성 중심의 현행 정책 변화에 대한 반감, 비의료 민간자본의 진입에 따른 의료인들의 불안감 등과 같은 현실적인 우려 등과 같은 주장이 논의의 중심에 있다. 그러나 의료시장에서 법인이 아닌 의료기관은 수익처분의 자유, 잔여재산처분의 자유, 일인(1인) 지분의 인정 등 영리성이 합법적으로 보장되고 있다. 이러한 제도가 현실적으로 보장되어 있음에도 불구하고 상법상 법인 형태의 영리의료법인 제도를 도입하고자 하는 배경을 먼저 살

7) 우리나라의 경우에는 잔여재산의 분배문제와 관련하여 법률상 및 허가지침에도 규정을 두고 있지 않고 있어 법인의 해산을 통해 사실상 잉여금을 분배하는 행위에 대하여 어떠한 규제도 할 수 없다. 그러나 일본은 공익법인의 경우 사원(社員)에 대한 잔여재산분배를 불허하고 있으며, 미국은 면세단체인 비영리단체에 대해서는 유사한 목적의 경우에만 제한적으로 잔여재산의 처분을 허용하고 있다(양재모, 2004).

펴보고자 한다.

우리나라는 2000년 총인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율이 7.2%를 초과하여 고령화 사회(aging society)로 접어든 이후, 2007년 7월 1일에는 65세 이상 고령 인구가 전체 인구의 10%를 넘어섰다. 정부는 오는 2018년에는 이 비율이 14%에 이르러 우리사회가 고령사회(aged society)로 접어들고, 2026년에는 고령인구의 비중이 전체 인구의 20%를 초과하여 초고령사회(super-aged society)에 진입할 것으로 전망하고 있다. 이와 같은 고령화는 의료서비스 수요와 규모 확대에 큰 영향을 미칠 것이다. 국민건강보험공단(2006)에 따르면 65세 이상 노인인구 비중이 5.7%였던 1999년에 비해 7.9%로 1.4배 증가했던 기간의 국민건강보험공단에서 부담하였던 급여비는 1.8배 증가한 것으로 나타났다. 이처럼 고령화 추세를 보였던 미국과 일본 등 선진국에서는 고령인구들의 의료서비스 시장이 확대되고, 의료서비스가 국제화되는 경향이 나타나고 있다. 특히, 재정 능력을 가진 고령화 인구의 증가로 보다 쾌적한 진료환경, 다양화되고 맞춤형 고급 의료서비스에 대한 수요 증가가 나타나는 것으로 조사되고 있다. 그 예로 비싼 의료비에도 불구하고 경제자유구역에 도입되는 외국계 병원을 이용하겠다는 잠재 수요층이 이용하지 않겠다는 잠재 수요층보다 두 배나 많은 것으로 조사되었다.⁸⁾

새로운 의료서비스의 증가와 달리 중소병원은 자본조달의 어려움과 경영악화로 인해 매년 10% 가량 도산하고 있으며 70% 이상이 적자상태에 직면하고 있다.⁹⁾ 한 때 개설만 하면 이익이 보장되었던 병원산업은 제조업 평균보다 낮은 취약한 재무구조와 저조한 수익성을 보이고 있다. <표 2>와 같이 병원산업은 매출액 대비 원가가 차지하는 비율이 제조업보다 약 8.4%가 높은 반면 당기 순이익 비율은 제조업보다 4.2%나 낮게 나타나고 있다. 자기자본을 총자산으로 나눈 자기자본비율도 병원산업은 제조업보다 3.4%나 낮게 나타나고 있는데, 이것은 병원산업의 자본조달 구조가 의료인의 자기자본, 누적된 이익잉여금과 차입(부채)으로만 이루어지기 때문일 것이다. 이러한 구조적인 자본조달의 제약성으로 인해 대부분의 비영리법인병원들은 대규모의 외부자본 유치가 필요한 첨단 장비도입이나 첨단의료기술 개발투자를 거의

8) 경제특구 외국병원의 이용 의사 “비싸더라도 이용할 것이다 - 63.6%, 이용하지 않을 것이다 - 31.3%, 잘 모르겠다 -5.1%”(조병희 외, 2004)

9) 테일리메디. “900개 중소병원 중 80여개 도산위기”(2005.6.10)

못하고 있는 실정이다.

<표 2> 병원산업 재무구조 비교

구 분	매출액 대비 원가 비율	자기자본비율	당기 순이익 비율
병원산업	89.0%	39.1%	2.1%
제조업평균	80.6%	42.5%	6.3%

자료: 이경호(2004). 「의료서비스산업 발전방안」, 인제대학교·국제신문사 공동심포지움

이처럼 의료산업의 경쟁력이 제조업 등과 비교하여 낮은 것은 병원 개설을 의료인 이외에는 할 수 없도록 하고 있는 의료법의 진입규제와 비영리법인의 투자수익 배분 금지 특성으로 인해 신규 자본투자 유치가 곤란하여 첨단의료기술 개발에 제약이 있기 때문이다.¹⁰⁾ 의료산업이 높은 시장지향성과 경쟁력을 갖추기 위해서는 자본조달의 다양화, 전문경영인 제도의 도입, 투자이익에 대한 배분 허용 등이 이루어져야 한다는 주장이 제기되고 있다.¹¹⁾ 실제 우리나라의 의료기술은 상당한 정도의 수준을 갖추고 있으나 의료법제의 비시장성으로 인해 다양한 의료수요에 적절히 대응하지 못하고 있다. 그 예로 의료기술이 우리보다 낮은 싱가포르, 태국 등의 영리의료법인들이 외부자본 유치를 통해 투자를 확대하여 성공적으로 외국인들에게 의료서비스를 제공하는 의료관광을 선도적으로 이끌고 있다. 태국의 Bumrungrad International은 1980년 개원 후 1989년부터 태국 증권거래소에 주식을 상장한 병원으로서 2007년 한 해 동안 약 430,000명의 외국 환자를 유치하여 치료한 의료관광의 대표적인 병원으로 알려져 있다. Bumrungrad의 2007년 당기 순이익 비율은 17.1%로 국내의 2.1%와는 비교를 할 수 없을 정도로 높은 수준이다. 이 병원의 주요 주주는 Bangkok Insurance 13.16%, Sinsuptawee Asset Management 8.66%, HSBC(Singapore) Nominees 7.10% 등이다.¹²⁾

현행 의료법이 가지고 있는 제약점을 해소하기 위해서는 의료자본의 조달 경로를

10) 의료기관 설립에 대한 진입규제와 함께 요양기관 당연지정제도에 의한 의료수가의 강제적용을 통한 가격규제도 의료산업의 경쟁력을 약화시킬 수 있는 요인이다.

11) 김주훈(2007), 서비스 부분의 선진화를 위한 정책과제. KDI.

12) www,bumrungrad.com

다양화하고 국내외의 의료수요를 국내에서 제공할 수 있도록 하기 위해서는 의료기관 설립 투자를 개방하는 형태의 법인 도입이 필요하다. 이러한 개방과 함께 의료업에서 얻어진 이익을 주주에게 배분하고, 출자한 지분을 인정해 주는 제도가 동시에 도입되어야 한다. 이와 같은 제도를 수용할 수 있는 가장 기본적인 형태로 상법상 회사를 들 수 있다. 상법상 회사라 함은 상행위 기타 영리를 목적으로 설립된 사단을 말하며 회사의 종류에는 합명회사, 합자회사, 주식회사와 유한회사가 있다(상법 제 170조). 회사의 사원은 출자지분에 관계없이 무한 책임을 지는 무한책임사원과 출자가액 범위 내에서만 책임을 지는 유한책임사원으로 나눌 수 있다. 합명회사는 무한책임사원으로 구성되는 회사이며, 주식회사와 유한회사의 사원은 유한책임사원이다. 합자회사는 무한책임사원과 유한책임사원으로 구성된다. 합명회사는 사원 전원이 회사의 채무에 대하여 무한책임을 지는 인적회사로서 그 지배구조도 물적 회사와는 많이 다르다¹³⁾. 투자자가 무한책임을 지는 구조이기 때문에 합명회사는 사원들이 전문적인 지식이나 면허를 가진 법무법인, 특허법인 등에 적합한 구조이다. 외부투자 유치 목적으로 새로운 형태의 기업구조를 모색하는 영리의료법인에게는 적합한 유형이라고 할 수 없다.

합자회사는 무한책임사원과 자본의 제공자로서 업무와 재산상태에 대한 감시권이 있을 뿐인 유한책임사원으로 구성된 회사이다. 무한책임사원은 자연인이어야 하나, 유한책임사원은 회사 기타 법인도 될 수 있다. 영리의료법인을 상법상 합자회사로 할 경우에는 의료인은 무한책임사원으로 되고, 개인이나 투자법인 혹은 일반법인 투자자들은 유한책임사원이 될 수 있다. 정관에 달리 정하지 않은 한, 각 무한책임사원

13) 인적회사는 사원과 회사 관계가 밀접하고 사원이 경영에 참여하는 회사이며, 물적회사는 자본을 기초로 하여 대내적으로 사원과 회사의 관계가 희박하고 소유와 경영이 분리된 회사이다.

<표 3> 물적회사와 인적회사의 차이점

구분	인적회사	물적회사
1. 출자	금전·노무·신용·기타 재산	금전·기타 재산
2. 최저자본금	제한없음	제한
3. 책임	직접·연대·무한	간접·유한
4. 사원의 경영참가	자기기관	제3자기관
5. 의사결정	전원일치	다수결
6. 사원지위 이전	제한	자유(정관에 의한 제한)

은 회사의 업무집행 권리와 의무를 갖는다. 지배인의 선임과 해임은 무한책임사원과 과반수의 결의로 한다. 유한책임사원은 업무집행권이 없으나 영업년도말에 있어서 재무제표 등 서류를 열람할 수 있고 회사의 업무와 재산상태를 검사할 수 있는 감시권이 있다. 합자회사는 의료인만이 의료기관을 개설하도록 하는 현행 의료법의 진입규제를 완화하고 외부투자를 유치할 수 있는 방안이 될 수 있다.

무한책임사원이 저야 하는 부담을 완화하고 외부투자를 유치하기 위한 방안으로 유한회사나 주식회사의 영리의료법인을 검토할 수 있다. 주식회사와 유한회사의 사원은 자신이 출자한 금액에 한하여 책임을 지며 회사채권자에 대하여는 아무런 책임을 지지 않는다. 주식회사와 유한회사에서는 업무집행권은 원칙적으로 이사회와 대표이사에게 있기 때문에 사원(주주)은 그의 지위에서는 회사의 업무집행 및 대표에 참여할 수 없다. 주주의 지위는 주식의 형식으로 나타나는데 주식은 정관에 다른 규정이 없는 한 원칙적으로 자유롭게 양도할 수 있다. 그러나 유한회사의 경우 사원의 총수는 50인을 초과하지 못하고(제545조제1항), 사원총회의 특별결의가 있는 때에 한하여 그 지분을 타인에게 양도할 수 있도록(상법 제556조제1항) 규정하고 있는 점들이 주식회사와 크게 다른 점 중 하나이다. 이런 특성으로 인해 대규모 자본조달을 통해 대형의료법인을 설립하고자 하는 경우에는 유한회사보다 주식회사가 유리하고, 특정진료과목에 특화된 중소 영리의료법인을 설립할 경우에는 유한회사 형태가 유용할 수 있다.

이상과 같은 상법상 회사의 유형을 기본으로 하여 대한네트워크병의원협회 박인출 회장은 “출자개방형 병원”¹⁴⁾을, 자유기업원 김정호 원장은 “투자개방형 병원”¹⁵⁾과 같이 변형된 형태의 영리의료법인 도입을 주장하고 있다¹⁶⁾. 이들이 주장하는 요지는 의료기관을 개설하는데 있어서 의사·치과의사·한의사 등 의료인이 임직원의 일정비율 이상의 인적구성 혹은 일정비율 이상의 의료인의 지분 보유를 인정하고, 나머지에 대해서는 일반투자자들이 자본투자를 할 수 있도록 개방하자는 것이다. 「개방형 의료법인」은 의료전문가가 주축이 된다는 현행 제도의 골격을 유지하면서 외부자금을 유입할 수 있는 구조를 갖추고 잉여금이 발생할 때 이를 배분할 수 있는

14) 뉴시스(2008.6.24). “영리병원 반대는 의사 독과점 유지”

15) 한국경제(2008.7.31). “투자개방형 병원이 맞다”

16) “개방형” 대신 재단법인 병원경영연구원 이용균 실장은 「영리의료법인의 도입전망과 유형」에서 “전문가법인형태” “지분 있는 의료법인형태” “간접투자형태” 등을 주장하고 있다.

기업성도 동시에 모색할 수 있는 장점이 있다. 그러나 「개방형 의료법인」도 상법상 회사의 유형을 그 골격으로 하고 있다. 다음 장에서는 회사의 지배구조와 의료의 공공성을 확보하기 위한 영리의료법인의 지배구조에 대해서 논하고자 한다.

Ⅲ. 영리의료법인 지배구조의 특수성

영리의료법인 설립의 주된 목적은 자본 조달의 다양화를 통해 경쟁력있는 의료산업을 육성하기 위함이다. 이를 위해 의료기관 개설 자격을 완화함과 동시에 투자자에게 영리성을 보장하는 잉여금 처분의 자유를 보장하는 제도를 도입하고자 했다. 진입규제가 완화되면 의료시장의 의료기관 개설자가 증가하여 혁신과 변화의 경영원리가 도입되고 병원산업 전체의 효율성이 증가될 것으로 예상하고 있다. 특히 병원운영에 있어서 전문경영인의 활용과 최신경영기법의 도입이 빨라져, 국내 병원업계의 시장지향성이 높아지고 의료서비스 산업의 전반적인 경쟁력이 높아질 것이라고 주장하고 있다.¹⁷⁾ 그러나 이러한 주장과 달리 시민사회단체에서는 의료의 공공성이 약화되고 영리의료법인이 영리추구만을 위한 의료기관이 될 것이라는 우려를 표시하고 있다.

의료서비스가 시장에서 수요와 공급에 의해 가격과 공급량이 결정되는 보통 재화라면 보이지 않는 손에 의해서 최선의 가격과 최고의 서비스가 결정될 수 있다. 시장에서 재화가 가장 효율적으로 거래되기 위해서는 서비스 공급자와 소비자들에 대한 완벽한 정보(perfect information)가 확보되어야 한다. 그러나 의료시장에서 거래되는 의료서비스를 살펴보면 의료서비스 소비자인 환자는 자신이 가진 병이나 치료의 정도에 대해 판단하기 어렵다. 예를 들면, 의류나 가전제품을 구입하기 위해 백화점 등에 갈 경우 소비자는 자신이 원하는 제품 혹은 모델 등에 대한 정보를 가지고 간다. 이러한 거래상품에 관한 특성으로 인하여 백화점 판매원이 제공하는 정보를 전적으로 신뢰하고 그가 원하는 가격에 팔고자 하는 제품을 구입하는 소비자는 거의 없다. 이와 달리 의료시장에서의 환자는 자신은 간단한 질병인 줄 알고 병원에 갔으나, 서비스 공급자인 의사는 최신 진료기를 이용하여 고가의 진단을 하고 환자가 이해할

17) 김주훈. 전계서 p397.

수 없는 질병이 있다고 할 경우 환자는 그 의사의 진단을 전적으로 신뢰하여야 한다. 이렇게 되는 이유는 의사가 가지고 있는 환자에 대한 질병의 정보를 환자가 검증할 수 없기 때문이다. 이것은 서비스 공급자와 소비자가 가진 정보의 비대칭성(information asymmetry)나 정보의 불완전성(imperfect information)에서 발생하는 것이다.¹⁸⁾ 의료시장에서 나타나는 또 다른 문제는 서비스를 팔고자 하는 공급자(의사)가 서비스 구입자(환자)의 최선의 이익을 위해 의사를 결정하는 구조이다. 그러나 실제 의료시장에서 의료서비스를 제공하는 의사는 자신의 의원이나 병원의 이익 등을 고려하며 환자에게 치료를 권하는 경우도 있다. 이런 구조 때문에 의료법인을 일반 상법상 법인처럼 만들어서 안 된다는 주장들이 제기되고 있는 것이다. 영리의료법인이 상법상 법인과 다른 구조를 가져야 된다는 주장은 기업의 시장가치 또는 주식가치의 극대화를 추구하는 일반적인 회사지배구조(corporate governance structure)의 이념으로는 의료서비스 시장에서 나타나는 시장실패 현상을 보완할 수 없다는 것을 의미하고 있다.

‘회사지배(corporate governance)’ 구조란 기업의 소유자와 경영자간의 조직적인 관계를 의미한다. 좁은 의미의 지배구조의 정의는 기업에게 자금을 제공하는 주주들이 자신들의 투자에 대한 수익을 보장받기 위하여 경영진의 자원배분에 대한 의사결정을 감독하고 지배하는 방법을 말한다.¹⁹⁾ 그러나 좀 더 넓은 의미의 지배구조는 주주, 채권자, 종업원 등 기업의 모든 이해관계자 집단 간의 명시적 또는 묵시적인 계약관계를 유지하고 운영하기 위한 체계적인 방식을 의미하는 것이라고 정의하고 있다.²⁰⁾ 이러한 의미는 기업에 있어서 주주, 종업원, 채권자, 고객, 지역사회 등 회사와 관련된 관계자의 이익이 어떻게 조정·결정되며, 의사결정과 그 실행에 대하여 어떠한 감독·감시가 행해지는 가를 말한다. 지배구조에 관한 정의에서 차이를 보이는 것은 주주의 이익 극대화를 위한 전통적인 회사의 지배기관으로서 관점이 회사의 종업원, 채권자, 고객 등으로 확대되는 추세가 반영되었기 때문이다. OECD는 “회사지배

18) 이러한 현상을 시장 실패라고 부른다. 시장실패(market failure)란 시장경제가 파레토 최적의 자원 배분을 달성하지 못하는 상태를 말한다. 시장실패를 초래하는 요인으로 ① 시장의 불완전성(독점, 과점 등 발생) ② 외부성 ③ 공공재의 존재 ④ 정보의 비대칭성 등을 들 수 있다(이준구, 2008. 미시경제학. 서울: 법문사).

19) 정광선·김영호·문형구(1999). 한국형 사외이사제도에 관한 연구. 상장사협의회. 서울.

20) 노일석(1998). 적대적 기업매수와 회사지배이론. 상사법연구 제17권(1). pp. 231-293.

란 회사의 경영자, 이사회, 주주와 기타 이해관계인들 간의 회사경영에 영향력을 행사하는 구조 또는 관계”라고 정의하고 있다.²¹⁾ 이러한 정의를 종합해 보면, 회사지배란 회사 본래의 목적인 영리활동을 가장 효율적으로 수행하면서 이해관계자들의 지위를 최대한 보호할 수 있는 구조 또는 관계라고 할 수 있다.

영리의료법인의 지배구조를 결정하는데 가장 중요한 것은 법인의 실체를 어떻게 인식하는가에 따라 지배구조의 의미는 달라질 수 있다. 영리의료법인을 일반회사와 같은 주주의 사적 재산에 불과하다는 사적자산론의 관점으로 볼 경우, 영리의료법인은 주주의 이익을 극대화하는 구조로 지배구조를 만들어야 할 것이다. 그러나 영리의료법인이 주주의 사적인 재산이 아니라 사회적 기관으로서 사회를 구성하는 다양한 구성원 간의 계약에 근거한다는 관점을 가질 경우, 영리의료법인은 의료기관 설립자인 주주뿐만 아니라 소비자인 환자의 이익도 보호하는 구조를 가져야 한다. 특히, 의료서비스가 가지고 있는 공공성이라는 특성이 반영될 수 있는 지배구조를 갖추기 위해서는 감독(감사)기관을 어떻게 구성하고, 효율적인 감독을 위하여 어떠한 권한을 감독(감사)기관에 부여할 것인가에 영리의료법인 지배구조의 초점을 맞추어야 한다.

상법상 회사의 유형 중 주식회사의 지배구조를 살펴보면, 업무집행기관은 원칙적으로 이사회와 대표이사이다(상법 제389조 제1항 및 제3항). 상법 및 정관에 의하여 이사회는 주주총회의 권한으로 규정되어 있는 사항을 제외하고는 회사의 업무집행에 관한 모든 사항에 대하여 의사결정을 할 권한을 가지고 있으며, 대표이사는 대내적으로는 주주총회와 이사회에서 결정한 사항에 대하여 업무를 집행할 권한이 있고 대외적으로는 회사의 영업에 관한 재판상·재판 외의 모든 행위에 관하여 회사를 대표할 권한이 있다.²²⁾ 또한 상법은 주식회사의 업무집행기관인 이사회와 대표이사에 대한 감독기관을 이사회(상법 제393조 제3항), 감사기관을 감사(상법 제412조 제1항) 또는 감사위원회(상법 제415조의 2)로 규정하고 있다. 업무집행기관인 이사회가 다시 업무집행기관인 대표이사에 대한 감독기관이 될 수 있도록 규정하고 있는 상법의 규정은 감독의 효과성을 담보할 수 없는 자기모순적 지배구조를 가지고 있다. 또, 이

21) OECD(2004). OECD Principles of Corporate Governance.

22) 그러나 상법(제383조 제1항 단서)은 자본의 총액이 5억원 미만인 회사는 1인 또는 2인의 이사만을 둘 수 있도록 하여 업무집행기관을 이사로 일원화하고 있어, 유한회사의 업무집행기관과 유사하게 규정하고 있다(상법 제561조).

사회내 위원회의 하나인 감사위원회로 하여금 업무집행기관인 이사회를 감사하도록 하는 것은 실효성(實效性)이 없을 뿐만 아니라 논리적 모순을 포함하고 있다. 현행 상법상 지배구조는 주주들의 이익을 극대화할 수 있는 구조일지 몰라도 주주이외의 이해관계자들에 대한 공정성, 투명성, 책임성, 사회적 책무성 등에 바탕을 둔 구조라고 말하기는 어렵다. 공정성이란 주주 간의 평등뿐만 아니라 주주와 이해관계자 간의 평등한 대우이며, 투명성이란 회계 정보를 비롯한 경영정보의 명확한 공개를 말한다. 책임성은 주주, 이사, 경영진 등에게 그 역할과 권한에 상응한 법적 책임을 물을 수 있는 지배구조를 말하며, 사회적 책무성은 사회적 환경을 반영할 수 있는 지배구조를 말한다. 이러한 점 때문에 영리의료법인에 대한 지배구조의 논의가 필요하다. 이와 같은 논의가 생략된 채, 영리의료법인을 상법상 회사, 특히 주식회사와 동일한 형태의 지배구조를 가진 것으로 간주하기 때문에 영리의료법인에 대한 우려가 시민사회단체를 중심으로 제기되었던 것이다.

영리의료법인의 지배구조를 논할 때 고려할 사항은 업무집행기관과 감독(감사)기관의 구성이다. 의료의 공공성과 의료법인의 규모와 진료과목의 범위에 따라 그에 가장 적합한 업무집행기관을 선택할 수 있도록 현행 상법의 주식회사 등의 지배구조와 다른 형태의 지배구조를 상법에 도입하여야 할 것이다. 특히, 외환위기 이후 우리나라에서는 상법의 규정과는 별도로 증권거래법 등의 개정을 통해 사외이사제도를 강제적으로 도입하여 기업의 사회적 책임과 이사회의 업무집행기관에 대한 감독기능을 강화하였다. 주식회사에 사외이사제도 등이 도입된 배경 등을 고려하여 영리의료법인의 업무집행기관의 구조, 의료소비자의 권익을 대변하고 의료서비스의 공공성이 확보될 수 있는 감독(감사)기관의 구성 등 지배구조에 대한 논의가 확대되어야 한다.

IV. 결 론

의료산업의 경우 현행법에서도 영리성이 보장된 병·의원이 존재하고, 미국 등 다른 나라에서도 영리의료법인제도를 시행하고 있는 점을 고려하여 법인에게도 영리성을 인정할 수 있도록 현행 제도의 개정을 검토해 볼 필요가 있다. 특히 우리나라의 의료기술은 선진국 수준에 도달하고 있으나 이러한 의료기술을 산업화하는데 필요한 자본조달 구조의 폐쇄성과 경영능력의 부족으로 의료관광 등을 포함한 의료산업의 발전이 싱가포르, 태국 등보다 뒤쳐져 있다. 이런 현실을 극복하기 위한 시도로써 제주도의 영리의료법인 도입은 검토해 볼만한 정책이었다.

그러나 제주도가 추진하였던 영리의료법인 도입은 의료서비스는 비영리성을 가져야 한다는 규범적 논리와 영리병원을 허용할 경우 발생할 수 있는 부작용을 중심으로 논의가 전개되었다. 영리의료법인에 대한 논의가 새로운 제도를 어떻게 도입할 것인가 보다는 의료서비스의 양극화, 건강보험당연지정제 폐지와 같은 현실적으로 발생할 수 있는 우려점이 중심이 되다 보니 새로운 제도의 틀에 대한 논의할 기회를 갖지 못했던 계기가 본 연구의 출발점이 되었다. 영리의료법인의 유형에는 현행 상법상 회사의 합자, 합명, 유한, 주식회사뿐만 아니라 의료서비스의 특수성이 고려된 다양한 유형의 회사의 형태를 검토하여 법제화하였으면 한다. 또, 영리의료법인의 지배구조는 의료산업에 새로운 투자가 유입될 수 있도록 투자자에게 유인을 제공하는 동시에 의료소비자의 권익이 보장되고 의료서비스의 공공성이 확보될 수 있도록 설계되어야 할 것이다. 본 연구는 영리의료법인의 유형과 지배구조에 대한 문제를 제기하는데 그 의미를 두고 있다. 향후 연구에서는 영리의료법인의 구체적 형태, 의료서비스와 같은 공공성을 가진 법인에게 영리성을 부여할 경우 이해관계자들이 참여할 수 있는 지배구조 모형이 제시되었으면 한다.