

● 제284회 ●

서울특별시의회(정례회)

제11차 보건복지위원회

서울특별시 공공 야간약국 운영 및 지원 조례안
검 토 보 고 서

2018. 12. 17.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

[권영희 의원 발의]

의안번호 145

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 권영희 의원 발의(찬성 31명)
- 나. 제출일자 : 2018년 9월 21일
- 다. 회부일자 : 2018년 10월 1일

2. 제안이유

- 가. 대부분의 약국이 영업을 하지 않는 야간시간대나 공휴일에는 긴급하게 의약품이 필요로 하는 환자들이 전문 약사의 도움 없이 편의점에서 상비의약품을 구입하거나, 경증질환 환자 임에도 병원 응급실을 방문하는 사례가 빈번하게 발생하고 있어 응급실 과밀화의 주된 원인이 되고 있음.
- 나. 이에 야간시간대나 공휴일에도 의약품과 의약외품에 대한 시민, 관광객 등의 구매 편의를 제공하는 “공공 야간약국”을 운영할 수 있도록 지원함으로써 의약품의 오·남용 방지와 안전 사용에 기여하고, 소비자의 의약품 접근성을 제고하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 공공 야간약국의 운영을 통해 시민 등에게 의약품 및 의약외품 구매의 편의를 제공하고, 공공 야간약국의 자발적 참여를 확대하고 지원하는 정책을 추진토록 시장의 책무를 부여함(안 제3조).

- 나. 야간시간대 및 공휴일에 의약품 및 의약외품을 제공하기 위하여 공공 야간약국을 지정·운영할 수 있도록 함(안 제4조).
- 다. 공공 야간약국에 근무하는 약사가 약사윤리기준 등을 준수토록 하고, 시장이 정하는 근무일, 근무시간 등을 준수토록 함(안 제5조).
- 라. 공공 야간약국의 운영 실태를 정기적으로 조사하고, 지정 목적에 맞게 운영하고 있는지 지도·감독하며, 운영 실태가 저조하고 지정 목적에 맞게 운영되지 않을 경우 지정을 취소하는 등 공공 야간약국의 관리에 관한 사항을 정함(안 제6조).
- 마. 공공 야간약국의 운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하고, 공보·홍보매체나 방송·언론 등을 통해 공공 야간약국을 홍보할 수 있도록 함(안 제7조).
- 바. 공공 야간약국을 효율적으로 운영하기 위해 전문성을 갖춘 기관이나 법인, 단체 등에 공공 야간약국의 운영을 위탁할 수 있도록 하고, 사업 수행에 필요한 사업비를 지원할 수 있도록 함(안 제8조).
- 사. 구청장이 직접 공공 야간약국을 지정·운영하는 경우에는 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함(안 제9조).
- 아. 공공 야간약국 참가자의 사기 진작과 자긍심 고취를 위해 야간약국 운영에 대한 공적이 탁월한 개인이나 법인, 기관, 단체 등에 대하여 포상할 수 있도록 함(안 제10조).

3. 참고사항

- 가. 관련 법령 : 「약사법」
- 나. 예산 조치 : 비용추계서 참조
- 다. 기타 사항 : 없음.

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 제안 취지

- 동 조례 제정안 제안이유에서 밝히는 바 대부분의 약국이 영업을 하지 않는 야간시간대나 공휴일에는 긴급하게 의약품이 필요로 하는 환자들이 전문 약사의 도움 없이 편의점에서 상비의약품을 구입하거나, 경증 질환 환자 임에도 병원 응급실을 방문하는 사례가 빈번하게 발생하고 있어 응급실 과밀화의 주된 원인이 되고 있기에 이에 야간시간대나 공휴일에도 의약품과 의약외품에 대한 시민, 관광객 등의 구매 편의를 제공하는 “공공 야간약국”을 운영할 수 있도록 지원함으로써 의약품의 오·남용 방지와 안전 사용에 기여하고, 소비자의 의약품 접근성을 제고하고자 발의된 안임.

2 조례안의 주요 내용 검토

가. 제정 목적과 관련

- 동 조례 제정안 제1조와 제2조는 제정목적은 밝히고 “공공 야간약국”에 대한 정의규정을 하고 있음. 제정안에 의하면 야간 및 공휴일에 약국을 운영하여 시민의 의약품 오남용을 방지하고자 제안된 것임을 알 수 있으며 제2조에서 공공야간약국은 서울시민 등(이하 “시민 등”이라 한다)에게 야간시간대 및 공휴일에 의약품을 제공하기 위하여 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)이 지정한 약국을 말한다고 하여 공공야간약국을 시장이 지정하는 것이라고 정의하고 있음.

나. 운영과 관련

- 동 조례 제정안 제4조부터 제9조까지는 공공 야간약국의 지정과 운영, 공공야간 약국의 의무, 공공 야간약국의 관리, 서울시의 재정적 지원 및 공공 야간약국에 대한 민간위탁등이 포함되어 있음.
- 제4조는 시장이 공공 야간약국을 지정하여 운영하도록 하고 있으며 이에 따라 공공 야간약국의 지정과 운영 및 지원 등에 필요한 사항을 시장이 따로 정한다고 하고 있음. 제5조에서 규정하는 의무는 「약사법」 제24조1)에 대한 준용의 내용임.
- 제6조는 공공 야간약국을 관리하는 내용으로 지도감독, 지정의 취소, 시장에의 권한 위임 등을 담고 있으며 제7조는 공공야간약국의 운영에 필요한 금전적인 지원 및 제8조는 공공야간약국을 민간위탁 하는 내용을 담고 있음.
- 제9조는 자치구에 대한 지원으로 구청장이 직접 공공야간약국을 지정하고 운영하는 경우에 예산의 범위에서 필요한 경비를 자치구에 지원할 수 있도록 하는 내용임.

3 세부사항 검토

가. 정의조항과 관련하여

- 제정안의 정의조항 중 공공 야간약국에 대한 규정은 있으나 시간대 등에 대하여서는 시장에게 위임되어 있음. 동 조례 제정안에서 심야시간에

1) 「약사법」 제24조(의무 및 준수 사항)는 조제에 대한 의무, 복약지도의 의무 및 보건복지부 장관에 의한 조제건수의 제한 등을 그 내용으로 하고 있음.

대한 규정을 정의할 필요성이 있다고 보임.

- 야간 또는 심야는 개별적인 사안에 따라 다른 시간대를 의미함. 예를 들어 「청소년 보호법」 제26조(심야시간대의 인터넷게임 제공시간 제한)의 경우 심야시간대를 오전 0시부터 오전 6시까지 규정하고 있으며 「근로기준법」에서는 야간을 오후 10시부터 오전6시로 규정하고 있는 등²⁾ 개별 법령에 따라 야간과 심야의 용어가 혼재되어 사용되고 있는 상황으로 공공 야간약국 운영시간을 조례로서 규정해야 할 필요성이 있는 것으로 여겨짐. 이에 동 조례 제정안 제2조 및 야간약국의 운영에 관한 세부사항을 시장이 결정하도록 한 동 조례 제정안 제4조에 대한 일부 수정이 요구되는 사항이라고 여겨짐.

나. 민간위탁 관련

- 「약사법」 제20조는 약사 또는 한약사가 아니면 약국을 개설할 수 없다고 하여 약사 또는 한약사가 아닌 경우 약국을 개설할 수 없게 되어 있는데 공공 야간약국이라는 명칭을 사용하고 동 사업에 대하여 민간위탁할 수 있다고 규정한 제8조 등과 관련하여 살펴볼 필요성이 있다고 할 것임.
- 위탁은 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말하며, 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 민간위탁이라고 한다는 점을 고려해 볼 때 개설권

2) 제56조(연장·야간 및 휴일 근로) ③ 사용자는 야간근로(오후 10시부터 다음 날 오전 6시 사이의 근로를 말한다)에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 근로자에게 지급하여야 한다.

한이 없는 약국의 운영과 관련하여 사무를 위탁할 수 있는지 검토가 필요한 사항으로 여겨짐.

다. 사업수행 방식

- 동 조례 제정안은 공공 야간약국을 위하여 다양한 사업수행 방식을 제시하고 있음. 제8조에서 민간위탁을 실시할 수도 있다고 한 점, 제7조에서는 보조금 형태로 사업을 운영할 수 있게 한 점, 제9조에서는 자치구에 대한 지원을 할 수 있게 하는 점 등으로 인하여 조례안이 다양한 형태의 사업을 제안하고 있는 점 등임.
- 또한 동 조례 제정안 제3조에서 서울시장에게 공공 야간약국의 지정권한을 주고 이에 대한 지원을 제정안 제7조에서 보조금으로 수행하게 하고 있으나 제9조에서 자치구청장이 지정하는 경우에도 보조금을 지원할 수 있게 하여 공공 야간약국의 지정과 지원과 관련하여 사업주체를 모호하게 하는 점이 있다고 할 수 있음.

라. 예산과 관련하여

- 서울시의회 사무처의 비용추계결과를 참고해 볼 때 1개소당 연간 약 3,285만원이 지원될 예정임(시간당 3만원, 3시간운영, 365일 운영기준).
- 동 조례 제정안에 대한 비용추계 결과³⁾는 다음과 같음.

3) 출처: 서울시의회 사무처 예산정책담당관

가. 대상

- 공공 야간약국 운영 경비

나. 전제

- 비용추계기간 이후에도 비용발생
- 공공 야간약국 운영 경비 지원은 인건비를 보조하는 것으로 가정
- 지원개소 수는 선행 운영사례(서초구:2개소)를 준용하여 자치구별 2개소씩 총 50개소로 하며, 추계기간동안 자치구 수 및 지원개소 수는 변하지 않는 것으로 가정
- 지원기준 금액은 선행 운영사례(서초구4, 경기도5)를 준용하여 야간운영 및 공휴일 구분없이 1개소당 시간당 3만원으로 3시간(22:00~01:00)을 지원하는 것으로 가정
- 공공 야간약국 운영은 위탁운영이 아닌 서울시 직접 운영으로 하되, 선행 운영사례인 서초구는 자치구 직접 운영하는 경우로 운영 경비 전부를 지원하는 것으로 가정
- 인건비 상승률 반영

다. 추계기간 : 5년

라. 방법

- 연간 공공 야간약국 운영 경비는 공공 야간약국 지원개소 수에 1개소당 지원기준 금액을 곱하여 산출
 - 공공 야간약국 지원개소 수 : 50개소(25개 자치구 x 자치구별 2개소)
 - 연간 1개소당 지원기준 금액 : 32,850천원(시간당 3만원 x 1일 3시간 x 365일)
- 비용추계 2차년도부터 인건비 상승률 3.2% 적용('19년 예산안 작성 기준)

비용추계의 결과

- 총 비용 ≙ 8,755,190천원(연평균 1,751,040천원)

(단위 : 천원)

구분 \ 연도		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계
세입	-	-	-	-	-	-	-
	소계(a)	-	-	-	-	-	-
세출	공공 야간약국 운영 경비	1,642,500	1,695,060	1,749,300	1,805,280	1,863,050	8,755,190
	소계(b)	1,642,500	1,695,060	1,749,300	1,805,280	1,863,050	8,755,190
□ 총 비용(b-a)		1,642,500	1,695,060	1,749,300	1,805,280	1,863,050	8,755,190

주 : 총비용과 연평균 비용은 천원이하 반올림

4) 서초구의 경우, 심야약국 총 2개소 22:00~01:00 운영 예정으로, 시간당 3만원씩 월 270만원, 1개소당 27,000천원(사업기간 : '19.3월~12월 / 10개월)지원예정

마. 상위법과의 관계

- 상위법으로 볼 수 있는 「약사법」에서는 공공 야간약국을 운영하는 것과 관련한 내용이 없음.
- 국회 보건복지위원회에 계류중인 약사법 일부개정법률안(의안번호: 8928, 정춘숙 의원 대표발의)는 동 조례 제정안과 유사한 입법취지를 가지고 있는 것으로 판단할 수 있음. 해당 안건은 현재 국회보건복지위원회에서 계류중임.

바. 시행사례

- 17개 시도 및 기초자치단체에서 조례를 통해 야간약국사업을 수행하는 것은 다음과 같음.

<표> 야간약국 조례제정 현황

순번	법령명	제정·개정 구분	법령 종류	공포번호	공포일자	시행일자
1	대전광역시 공공심야약국 지원조례	제정	조례	제4832호	2016.12.30.	2016.12.30.
2	서울특별시 서초구 공공심야약국 운영 지원 조례	제정	조례	제1129호	2017.12.28.	2018.1.1.
3	인천광역시 미추홀구 공공 심야약국 운영 조례	일부 개정	조례	제1484호	2018.5.21.	2018.7.1.
4	인천광역시 연수구 공공 심야약국 운영 조례	제정	조례	제1047호	2017.11.9.	2017.11.9.
5	강원도 공공보건의료에 관한 조례	제정	조례	제3962호	2015.12.31.	2015.12.31.
6	경기도 공공보건의료에 관한 조례	제정	조례	제4841호	2015.1.14.	2015.1.14.
7	제주특별자치도 공공보건의료에 관한 조례	제정	조례	제1061호	2013.7.17.	2013.7.17.

5) 경기도의 경우 심야약국 총 9개소로 22:00~01:00 운영하며, 심야약국과 공휴일 약국 모두 시간당 3만 원씩 365일 기준 지원하여 1개소당 32,850천원 지원함(2018년 기준)

- 그러나 실제 수행에 있어 실적은 미미한 것으로 아래와 같이 나타남. 특히 민간약국이 참여하는 것이 아니라 약사회에 대한 보조로 나타나는 점이 발견되고 있음.

<표> 야간약국 지원 현황

연 번	기관명	시행 여부	운영 개소	운영시간	예산지원	비고
1	대전광역시	시행	2	22시~1시 (365일)	시간당 30,000원	약사회(민간경상보조)
2	서초구	미시행	-	22시~1시 (365일)	시간당 30,000원	2019년 본예산 미편성
3	인천 미추홀구	미시행				
4	인천 연수구	미시행				
5	강원도	미시행				비용 대비 효과성 없음
6	경기도	시행	9	22시~1시 (365일)	시간당 30,000원	시군구(자치단체경상보조)
7	제주특별자치도	시행	5	20~23시 (평일,토)	월250만원	약사회(민간경상보조) ※읍면지역 5개소 운영
8	대구광역시	시행	1	22시~6시 (365일)	시간당 25,000원	약사회(민간경상보조) ※약사회관 내 운영

- 또한 동 조례의 심의와 관련하여 평일 18시~익일 09시, 토요일, 공휴일 : 30% 가산(조제기본료, 복약지도료, 조제료)를 가산해 주는 정책이 시행중에 있는 점 및 서울시 야간휴일 응급의료기관 사업 관련 하여 아래와 같은 수준의 지원이 되고 있는 점 등은 중복지원에의 문제가 있다고 평가할 수도 있음.

<표> 야간 휴일 응급의료기관 사업 관련 약국 지원내역(최근 2년간)

구 분	약 국 수 (개소)	자 치 구 수	지 원 금 액 (원)	비 고
2018년 9월	40	21	259,198,000	-월1백만원 이상 지원 약국수 : 7개소
2017년	41	24	343,040,000	-월1백만원 이상 지원 약국수 : 11개소

4 집행부서 의견

- 약국 종료 야간시간 및 공휴일에 의약품과 의약외품의 구매불편을 해소하고 의약품 안전성 문제를 개선하기 위한 조례 제정 취지는 공감하나
 - 응급실 과밀화 해소 및 야간·휴일에 발생하는 경증·비응급 질환 대응을 위하여 야간·휴일 진료기관 44개소(야간 31개소)와 약국 40개소 운영을 운여하고 있는 중이고
 - 심야시간 의약품 구매 불편 해소를 위하여 24시간 편의점의 ‘안전상비의약품판매업소’ 운영과 안전성이 확보된 13개 품목 판매 중에 있음.
 - 현재 국가차원의 공공 심야약국에 대한 논의 및 근거 법률(약사법) 마련중인 상황임.
- 조례 집행의 실효성 확보를 위하여 조례안의 선행사례 및 운영방법 등에 대한 중장기적 검토가 필요한 상황이며
 - 야간약국의 용어 정의가 없고, 선행 지방자치단체와 조례명칭 및

지정·운영방법 등의 차이가 있어 조례 집행시 혼란 우려

- 조례 제정하여 운영하는 지방자치단체의 선행사례 장점과 개선사항, 수요자(시민)와 공급자(약사)의 요구도 및 참여의지 등 조사 시행 필요함.

5 종합의견

- 동 조례 제정안과 관련하여 조례에 야간시간대에 대한 정의 등이 부재한 점, 약국의 개설권자가 아닌 시장이 사무를 민간위탁 줄 수 있게 하는 점, 사업수행방식이 지나치게 복잡한 상황을 고려하고 있는 점과 자치구에 대한 지원 등과 관련하여 자치구청장을 사업주체로 하고 있는 점과 서울시의 유사사업에 의하여 중복성에 대한 우려가 있다고 할 수 있음.
- 집행부서 의견을 참고해 본다면 조례제정의 취지에는 공감하나 사업의 효과성과 같은 부분이나 운영방법 등에서 우려를 표시하고 있으며 시민의 수요와 참여자인 약국의 확보 등이 선행되어야 한다고 밝히고 있음.
- 위와 같은 점을 고려하여 동 조례안에 대한 심의와 논의가 필요하다고 할 것임.