

## 23. 대구광역시 한의약 육성에 관한 조례안

# 심 사 보 고 서

### 1. 심사경과

- 발의일자 : 2019년 10월 2일
- 발의의원 : 김대현 · 김태원 · 박갑상 · 윤영애 · 이영애 · 이태손 ·  
홍인표 · 황순자 의원
- 회부일자 : 2019년 10월 8일
- 상정일자 : 제270회 대구광역시의회 임시회  
제1차 경제환경위원회(2019년 10월 16일), 원안가결

### 2. 제안설명 요지(제안설명자 : 김대현 의원)

#### ☐ 제안이유

- 「한의약 육성법」에 따라 한의약·한의약기술 등을 육성·지원하기 위해 필요한 사항을 규정하여 시민의 건강증진과 지역경제 발전에 기여하고자 함

#### ☐ 주요내용

- 용어의 정의(안 제2조)
- 한의약 육성·발전을 위한 시장의 책무(안 제3조)
- 한의약기술의 과학화·정보화 촉진 등(안 제4조)
- 한의약 육성의 기본방향(안 제5조)

- 한의약 육성계획의 수립·시행 등(안 제6조)
- 한의약 건강증진 및 치료사업의 추진(안 제8조)
- 사무위탁 및 재정지원(안 제9조~제11조)

### 3. 검토보고 요지(보고자 : 전문위원 하종선)

#### □ 제정취지

- 급속한 고령인구사회 진입으로 인구 1인당 의료비용이 갈수록 높아지고, 사전적 예방의학의 중요성 강조 및 대체의학 수요 증가 추세에 따라 관련시장의 규모 또한 빠르게 성장하고 있는 현실에서, 체계적인 한의약 육성 근거를 마련하여 시민의 건강 증진과 지역경제발전에 이바지하기 위해 필요한 사항을 규정 하려는 것임.

#### □ 적법성 여부

- 상위법에서 위임한 사항을 반영하고, 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위)에 따라 조례를 제정한 것으로 특별한 법률적 문제는 없는 것으로 판단됨.

#### □ 주요 검토사항

- 안 제2조(정의)는 조례에서 사용되고 있는 용어를 정의한 것으로 「한의약 육성법」 제2조의 내용을 이기한 것임.
- 안 제3조(시장의 책무)는 지역 특성을 고려한 한의약 기술 진흥 시책을 추진하도록 시장의 책무를 규정한 것으로 상위법에서 위임된 사항을 반영한 것임.

- **안 제4조(한의학기술의 과학화·정보화 촉진 등)**는 「한의학 육성법」 제4조를 이기한 것으로 서양의학에 대한 상대적 의존도가 높은 현실을 고려하여 한의학에 대한 불신을 해소하고 신뢰도를 높이기 위해 필요한 규정으로 판단됨.
- **안 제5조(한의학 육성의 기본방향)**는 한의학 육성을 위한 시책 방향에 대한 근거를 규정한 것으로 대부분 상위법의 내용을 이기한 것이나, 법령에서 존재하지 않는 새로운 사항을 제5호에 신설하였음.

<‘한의학 육성의 기본방향’에 관한 상위법과 조례안 비교>

한의학 육성법	대구광역시 한의학 육성에 관한 조례안
<b>제5조(한의학 육성의 기본방향)</b> 1. 한의학 특성의 보호 및 계승 발전 2. 한의학에 대한 발전 기반 조성 3. 한의학기술의 정보화 4. 한의학에 대한 체계적 관리 및 국제기준 규격화 5. 한약재의 안정적 생산 기반 조성 6. 한의학 관련 산업의 국제경쟁력 강화 및 국제 협력의 촉진 7. 한약시장의 지원·육성	<b>제5조(한의학 육성의 기본방향)</b> 1. 한의학 특성의 보호 및 계승 발전 2. 한의학에 대한 발전 기반 조성 3. 한의학 관련 산업의 국제경쟁력 강화 및 국제 협력의 촉진 4. 한약시장의 지원·육성 <u>5. 한의약을 활용한 건강증진 및 치료 사업</u> 6. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사업

- **안 제6조(한의학 육성계획의 수립·시행 등)**는 한의학 육성계획의 수립·시행에 관하여 상위법에서 위임한 사항을 규정한 것으로, 법령에서는 기관 또는 단체를 지정하여 지역계획을 수행 가능하도록 규정하였으나, 본 조례안에서는 한의학정책 전담 부서를 둘 수 있도록 하여 대상의 범위를 축소한 것으로 보임.

## &lt;한의약 육성계획의 수립·시행 등&gt;에 관한 상위법과 조례안 비교&gt;

한의약 육성법	대구광역시 한의약 육성에 관한 조례안
<b>제8조(한의약 육성 지역계획의 수립·시행 등)</b> ② 지방자치단체의 장은 기관 또는 단체를 지정하여 지역계획을 수행하게 할 수 있다.	<b>제6조(한의약 육성계획의 수립·시행 등)</b> ③ 계획을 수립·시행하기 위하여 한의약정책 전담부서를 둘 수 있으며, 그 구성 및 운영에 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.

- 안 제8조(한의약 건강증진 및 치료사업의 추진 등)는 한방의료와 한의약을 이용한 건강증진 및 치료사업을 장려하기 위한 시책 마련의 의무를 부과한 것으로, 상위법에는 한의약 연구·개발 사업의 추진에 대한 근거가 있으나 본 조례안에서는 한의약을 이용한 건강증진 및 치료사업에 대하여 규정하고 있음.

## &lt;한의약관련 사업추진&gt;에 관한 상위법과 조례안 비교&gt;

한의약 육성법	대구광역시 한의약 육성에 관한 조례안
<b>제10조(한의약 연구·개발 사업의 추진 등)</b> ① 국가와 지방자치단체는 한방의료와 한약을 이용한 보건의료산업기술의 연구·개발을 장려하고 한의약기술 및 한의약 관련 제품의 보건의료산업화와 국제경쟁력을 강화하기 위한 지원시책을 마련하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 한의약 연구 및 기술개발을 효율적으로 육성하기 위하여 학계, 연구기관 및 산업계 간의 공동 연구 및 협동 연구를 촉진하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 한방의료 및 한의약 관련 제품에 관한 임상시험 및 검정체제를 확립하여야 한다. ④ 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 연구·개발 등의 효율적인 추진을 위하여 필요하다고 인정하면 기관 또는 단체를 지정하여 연구·개발 등을 수행하게 할 수 있다. ⑤ 국가와 지방자치단체는 제4항에 따라 연구·개발 등을 수행하는 기관 또는 단체에 그에 사용되는 비용을 보조할 수 있다.	<b>제8조(한의약 건강증진 및 치료사업의 추진 등)</b> ① 시장은 한방의료와 한약을 이용한 건강증진 및 치료사업을 장려하기 위한 지원시책을 마련하여 추진하여야 한다. ② 시장은 한방의료와 한약을 이용한 건강증진 및 치료사업을 장려하기 위하여 학계, 연구기관 및 민간단체 간의 협력을 촉진하여야 한다. ③ 시장은 제1항에 따른 시책 개발 연구 등의 효율적인 추진을 위하여 필요한 경우 기관 또는 단체를 지정하여 연구 등을 수행하게 할 수 있다.

- 안 제9조(사무위탁)는 한의약은 전문성을 요구하는 분야로서 사업 추진 시 전문성이 있는 법인이나 단체에 사무위탁을 할 수 있도록 관련 근거를 마련한 것임.
- 안 제10조(보조금 등 지원) 및 안 제11조(기업지원)는 한의약 육성 지역계획에 관한 사업을 수행하는 기관 또는 단체에 경비지원과 관련하여 상위법령에서 위임한 사항을 규정하고, 한의약 기술관련 지역특산물 등을 생산·전시 및 판매하는 기업에 대하여 타 조례에 따라 대부료 또는 사용료 감면에 관한 근거를 마련하려는 것임.

#### □ 검토결과

- 본 제정 조례안은 전국 최고(最古)의 약령시를 보유(保維)하고 한의약 박물관, 한방의료 체험타운 등을 건립하여 한의약 육성과 시민 건강증진을 위해 노력하고 있는 대구시의 정책적 의지를 반영하고, 관련사업의 체계적 육성기반을 마련하려는 것으로 대부분 상위법의 내용을 이기하고 위임한 사항을 규정하여 조례 제정의 취지와 내용면에서 무리가 없는 것으로 판단됨.
- 다만, 일부 내용은 상위법에 근거가 없어 38) 지방자치법 제22조와 충돌하는 것으로 보일 수 있으나, 그 내용은 주민에 대한 권리제한이나 의무 부과가 아니며, 동 법의 취지는 조례가 법령의 내용과 동일하게 일률적으로 규율하도록 하는 것이 아니라 판례 등에 비추어 볼 때 법령에 위반되지 않는 범위에서 각 지방자치단체의 실정에 맞게 별도로 규율할 수 있는 것으로 해석됨.

38) 지방자치단체는 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.

- 또한, 「한의학 육성법」 제10조에서 한의학 연구·개발 사업의 추진과 관련하여 지방자치단체의 의무를 규정하고 있고, 대구 한의학이 세계적인 경쟁력을 가지기 위해서는 연구·개발 분야 활성화가 필수 요건이며, 이미 우리 사회가 4차산업 혁명시대로 진입하고 있는 만큼, 한의학 로봇, AI 등 미래선도 기술과 접목하여 발전해 나갈 수 있도록 향후 관련정책 추진에 대한 근거를 마련해야 할 것임.
- 아울러, 국내 한의학 시장의 규모는 계속 커지고 있으나 대구 약령시는 쇠퇴하고 있는 실정이며, 최근 경기 불황으로 전망이 밝은 편이 아니므로 유관 기관과의 긴밀한 협력과 한의학 산업 성장 필요 요인에 대한 철저한 연구·분석을 통하여 국제 시장에서 주도권을 잡을 수 있도록 만전을 다해야 할 것임.

#### <참고 1> 국내 한의학 산업 현황

구분	2013			2015			2017		
	업체수 (개사)	종사자수 (명)	매출액 (억원)	업체수 (개사)	종사자수 (명)	매출액 (억원)	업체수 (개사)	종사자수 (명)	매출액 (억원)
전체	29,131	98,358	80,226	29,293	106,481	82,044	29,479	108,746	94,282
인삼식품 제조업	930	4,374	9,223	914	5,131	11,203	942	4,829	13,025
한방음료제조업	217	2,951	4,841	240	3,193	4,578	246	3,350	4,849
식품추출 및 가공업	100	1,881	2,371	115	1,992	2,578	140	2,041	2,924
건강보조용 액화식품 제조업	12,109	19,335	3,981	11,613	18,912	4,551	11,232	18,758	4,521
한의학품 제조	141	2,172	3,508	157	2,537	3,917	191	2,929	4,597
완제 의약품 제조	7	6,831	5,625	7	4,659	3,351	7	4,715	4,132
한방 의료기기 제조	65	864	1,221	56	815	776	49	664	633
한방 화장품 제조	67	1,299	1,956	65	1,458	1,867	66	1,323	2,249
한방 세제 제조	17	83	55	20	81	37	16	90	43
한약국	905	1,508	1,825	923	2,029	1,297	928	1,590	1,003
한약방	1,175	1,456	373	1,099	1,459	368	972	1,535	532
한방병원	178	7,484	5,421	210	9,042	7,087	260	10,692	9,622
한의원	12,446	47,130	39,634	13,120	54,218	40,211	13,695	55,196	45,907
한방유사의료업	774	989	191	754	954	223	735	1,034	244

## &lt;참고 2&gt; 2016년 대비 2017년 국내 한의약 업황

단위 : %

구분		합계	2016년 대비 2017년 업황		
			증감	동일	나쁨
[ 전 체 ]		100.0	5.7	41.6	52.7
업종	제 조 업	100.0	4.1	17.2	78.7
	소 매 업	100.0	1.7	40.8	57.5
	보 건 업	100.0	7.6	63.1	29.2
소분류업종	인삼식품제조업	100.0	3.4	50.5	46.1
	한방음료제조업	100.0	9.0	61.7	29.4
	식품추출 및 가공업	100.0	10.2	53.9	35.8
	건강보조용 액화식품 제조업	100.0	3.8	11.6	84.6
	한 의 약 품 제 조	100.0	9.1	73.4	17.6
	완 제 의 약 품 제 조	100.0	34.3	65.7	0.0
	한 방 의 료 기 기 제 조	100.0	6.5	65.9	27.5
	한 방 화 장 품 제 조	100.0	10.6	41.7	47.7
	한 방 세 제 제 조	100.0	26.6	46.9	26.6
	한 약 국	100.0	1.7	40.9	57.4
	한 약 방	100.0	1.7	40.8	57.5
	한 방 병 원	100.0	13.1	81.9	5.0
	한 의 원	100.0	7.8	63.1	29.1
	한 방 유 사 의 료 업	100.0	3.6	55.9	40.5

## &lt;참고 3&gt; 2017년 대비 2018년 국내 한의약 업황

단위 : %

구분		합계	2017년 대비 2018년 업황		
			증감	동일	나쁨
[ 전 체 ]		100.0	5.9	33.5	60.6
업종	제 조 업	100.0	4.3	12.7	83.0
	소 매 업	100.0	2.5	12.1	85.4
	보 건 업	100.0	7.7	54.6	37.7
소분류업종	인삼식품제조업	100.0	3.4	22.5	74.1
	한방음료제조업	100.0	10.9	55.9	33.2
	식품추출 및 가공업	100.0	9.7	41.1	49.1
	건강보조용 액화식품 제조업	100.0	3.9	9.6	86.6
	한 의 약 품 제 조	100.0	13.6	54.9	31.5
	완 제 의 약 품 제 조	100.0	34.3	65.7	0.0
	한 방 의 료 기 기 제 조	100.0	15.0	27.5	57.5
	한 방 화 장 품 제 조	100.0	10.9	41.4	47.7
	한 방 세 제 제 조	100.0	46.9	26.6	26.6
	한 약 국	100.0	0.6	14.5	84.9
	한 약 방	100.0	4.3	9.8	85.9
	한 방 병 원	100.0	13.7	65.0	21.3
	한 의 원	100.0	8.0	55.0	37.0
	한 방 유 사 의 료 업	100.0	0.2	43.3	56.5

## &lt;참고 4&gt; 한의약 산업 성장 필요 요인

단위 : %

구분		합계	구분					
			고객과의 신뢰구축	정부의 지원	자체 연구 개발 강화	홍보 강화	관련법규 정비	기타
[ 전 체 ]		100.0	50.2	17.9	2.0	21.6	8.2	0.1
업종	제조업	100.0	58.0	14.1	0.9	24.5	2.6	0.0
	매업	100.0	42.4	18.5	5.3	12.4	19.7	1.7
	보건업	100.0	44.4	21.0	2.6	20.2	11.7	0.0
소분류업종	인삼식품제조업	100.0	41.0	19.9	4.4	28.7	6.0	0.0
	한방음료제조업	100.0	32.8	25.9	8.2	26.3	6.8	0.0
	식품추출 및 가공업	100.0	32.2	23.9	4.1	34.0	5.7	0.0
	건강보조용 액화식품 제조업	100.0	60.9	13.0	0.1	24.0	2.0	0.0
	한약품제조업	100.0	40.8	19.3	9.7	21.2	9.0	0.0
	완제약품제조업	100.0	34.3	14.3	17.1	34.3	0.0	0.0
	한방의료기기제조업	100.0	17.7	45.4	10.5	18.4	8.0	0.0
	한방화장품제조업	100.0	21.2	25.1	19.9	30.3	3.4	0.0
	한방세제제조업	100.0	59.4	20.3	0.0	20.3	0.0	0.0
	한약국	100.0	39.1	19.7	6.4	10.0	23.2	1.7
	한약방	100.0	45.5	17.5	4.3	14.7	16.3	1.7
	한방병원	100.0	43.3	10.4	10.5	19.0	16.2	0.5
	한의원	100.0	45.0	20.7	2.6	20.2	11.4	0.0
	한방유사의료업	100.0	33.6	30.4	0.0	21.0	15.0	0.0

※ 출처 : 한국 한의약 연구원 2018년 한의약산업 실태조사

## 4. 질의 및 답변 요지

○ 해당 없음.

## 5. 토론요지

○ 해당 없음.

## 6. 수정안 요지

○ 해당 없음.

## 7. 심사결과

○ 원안가결(출석위원 전원찬성)

## 8. 소수의견 요지

○ 해당 없음.



## 9. 기타 필요한 사항

○ 해당 없음.