

## 지방자치단체의 한방 친화 행보와 문제점

송 재 윤

고려대학교 안암병원  
산부인과 교수  
sjyuni105@gmail.com



---

〈편집자 주〉 지난 3월 7일 서울특별시의회는 전국에서 처음으로 '한의학 육성 조례'를 제정했다. 서울시장으로 하여금 한의학 육성을 위해 기술의 과학화, 정보화, 육성계획을 수립하게 하는 한편, 시민의 건강증진사업을 시행할 수 있도록 하는 내용이다. 한의계에서는 지자체 사업 시행을 위한 근거 조례가 제정됨으로써 구체적인 사업들이 추진될 것으로 보고 즉각 환영의 뜻을 밝혔다.

또한 한방난임사업도 효과성과 안전성을 전혀 입증하지 못했음에도, 수년째 시행하고 있으며 지자체 사업으로 점점 확대되고 있어 우려가 큰 상황이다.

이에 지자체의 한방 친화적인 정책과 사업에 대한 현황을 살펴보고, 국민건강과 시민의 안전을 지키기 위해 과연 어떻게 대책을 세워야 할지 고민해 볼 필요가 있다.

---

## 들어가며

최근 한방 관련 지원사업을 시행하는 지방자치단체가 늘어나고 있는 추세에서, 지난 3월 7일 서울특별시의회는 전국 최초로 ‘한의학 육성을 위한 조례’를 제정하였다. 이는 서울 시장으로 하여금 한의학 육성을 위해 기술의 과학화, 정보화, 육성계획을 수립하게 하고, 시민의 건강증진사업을 시행하도록 하는 내용이다. 한의계에서는 지자체 사업 시행을 위한 근거 조례가 제정됨에 따라 구체적인 사업들이 추진될 것으로 기대하며 환영의 뜻을 밝혔다.

한편 부산시는 2014년부터 ‘한방 난임 치료비 지원 시범사업’을 시작하였고, 이후 2016년 12월 ‘부산광역시 한방난임사업 지원에 관한 조례’를 통과 시키기도 했다. 또한 지난 6.13 지방선거를 앞두고 각 후보들이 한방 지원 사업과 관련된 공약들을 앞다투어 내세우며 공공보건 영역에 한방을 포함하겠다는 의지를 내보였던 것도, 최근 무분별한 한방 친화적 정책 시도가 심각한 사태에 이르고 있음을 시사한다. 각 지자체의 한방 친화적 정책들이 과연 국민건강과 시민의 안전을 지키기 위한 적절한 방법인지, 또한 이러한 사업들이 객관적 근거에 기반하여 적합하게 계획되고 시행되는 지 짚어볼 필요가 있다.

### ‘한방 난임 지원사업’의 현황 및 문제점

지자체 한의학 난임부부 지원사업은 시험관 아기 시술에 대한 보조치료의 형태로 2009년 대구광역시에서 시작된 이후 2016년까지 전국적으로 여러 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체가 지역 여

건을 반영하여 자발적으로 시행하고 있었다. 각 지자체마다 대한한의사협회 시도지부(분회) 또는 보건소의 주관 하에 난임 대상자에게 약제, 침, 뜸 등의 한방 치료를 3~6개월간 제공하였다. 예를 들어 2014년부터 지원 사업을 실시한 부산시의 경우, 참여 초기 3개월간의 한약 투여 및 이후의 주기적인 침구 치료를 제공한다. 그런데 한약 처방 시 난임 치료율이 높다고 알려진 단일 처방 외에도 한의원의 재량에 따라 변동처방이라는 명목으로 자유롭게 한약 치료를 수행하도록 허용하고 있다. 즉, 사업참여 한의원 선정, 대상자 선정, 치료법 적용, 치료 결과 확인 등 사업 전반에 걸쳐 표준화된 프로토콜이 없이 임의대로 사업이 수행되고 있다.

매년 한방난임사업에서 연구결과를 제시하고 있으나, 적절한 연구디자인을 적용하지 않은 채 단순 비교 수치만을 나열하고 있다. 연구결과 보고서에서 ‘한방 난임 지원사업’의 결과로 제시하며 사업의 효용성을 높이 평가하며 확대 및 국가 지원 확충의 필요성을 피력한 자연임신율(21.5-27.6%)은 국외 문헌의 원인 불명 난임 여성(한방 난임 사업 대상자와 유사)의 자연임신율(20-27%)와 유사한 정도에 그친다. 또한 그 보고서에서는 특성이 유사한 대조군에 비하여 더 우월한지 여부에 대한 비교, 대조 연구는 전혀 이루어져 있지 않다. 덧붙여 국외 문헌에 따르면 정상 임신이 가능하지만 1년 이상 난임 경험이 있는 여성을 관찰했을 때, 임신을 위한 교육만으로도 38%의 자연임신율을 보이기도 했다 (Frank-Herrmann P, et al., 2017).

부산시의사회에서는 이미 상기 사업과 관련하여 한방난임치료의 효과에 대한 과학적 검증이 필요하다고 주장한 바가 있으나 전혀 반영되지 않았다. 또한 2014, 2015년도 한방난임사업에 사용된 17가

지 처방에 사용된 63가지의 약재를 검토해보았을 때 계피, 도인, 백출, 인삼, 청피, 황금 및 황기는 임신 중 사용 시 기형을 증가시키는 약물로 보고되었으며, 임신 중 사용이 금기시 되거나 권장되지 않는 약재가 13종, 심지어는 자연유산을 증가시키는 약재는 9종으로 건강, 계피, 당귀, 반하, 백출, 숙지황, 신곡, 육계 및 의이인이 해당되었으며 나머지 47종의 약재에 대해서는 임신 중 안정성에 대한 정보가 아예 불분명한 약재들이었다. 이뿐만 아니라 한약에서 가장 많이 사용된다는 감초의 경우에는 임신 중 노출이 출생아의 IQ 감소 및 주의력 부족 행동 과다 장애(ADHD)의 증가와 연관이 있다고 보고되었다.

따라서 임신 중의 한약 복용은 그 효과가 불분명할 뿐만 아니라 최소한의 안정성 역시 보장되지 않고 있다고 하겠다.

### ‘한의학 육성을 위한 조례’의 내용 및 문제점

위에서 언급하였듯이 서울시의회는 지난 3월 7일 ‘서울특별시 한의학 육성을 위한 조례’를 가결하였다. 한의학 육성법은 한의학(韓醫藥) 육성의 기반 조성 및 한의학 기술 연구·개발의 촉진에 필요한 사항을 정함으로써 국민건강의 증진과 국가경제의 발전에 이바지함을 목적으로 입법되었다. 즉, 한의학 육성기반 조성 및 한의학 기술 연구·개발의 촉진이 이 법을 제정한 목적인 것이다.

이 조례의 기반이 된 한의학 육성법 제5조에서는 한의학 육성의 기본 방향을 다음과 같이 규정하고 있다. 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) 한약 시장의 지원·육성 등으로서 한의학 육성의 기반 조성 및 한의학 기술 연구·개발의 촉진에 중점을 두고 있다. 이 상위 법에는 실제 환자를 대상으로 한 한의약을 이용한 건강증진 및 치료 사업은 전혀 언급되어 있지 않다.

한편 서울시의회의 조례 제5조에는 위의 내용 외에도 ‘한의약을 활용한 건강증진 및 치료 사업’, ‘기타 시장이 필요하다고 판단되는 사업’의 항목이 임의로 추가되어 있다. 이는 위임 입법의 한계를 벗어난 것이다. 추가적으로 조례안 제8조 역시 한방 의료와 한약을 이용한 건강증진 사업 및 치료 사업의 추진 등을 위한 시책 마련의 의무를 부과하고 있어 상위 법의 위임 입법에 위배된다고 볼 수 있다. 이는 서울시의 조례안이 위임 입법의 한계를 벗어나서라도 현재 서울시에서 시행 중인 한의학 사업에 대한 법적 근거를 마련하기 위한 목적이라고 할 수 있다. 서울시의사회에서도 과학적, 체계적으로 입증되지 않은 방법으로 질병을 예방, 치료한다고 주장하고 검증되지 않은 한약재를 투여하는 것이 진정 건강증진인지에 대해 우려를 표했으나 역시 그 의견은 반영되지 않고 있다.

따라서 서울시는 한의학 육성 관련 사업 전반에 걸쳐 충분한 안정성 및 효과성 검증이 되는지 주의 깊게 살펴봐야 할 것이다.

### 무분별한 한방 진료, 이대로 좋은가?

한방 진료가 의학적, 과학적으로 적합한 의료행위인지에 대한 논쟁은 끊임없이 이루어지고 있다.

물론 그 찬반은 소속 집단이 의학계인지 한방계인지에 따라 극명하게 갈린다. 그러나 객관적이지 않은 근거만으로 과학에 기반하는 의료행위를 한다는 것은 도저히 이해하기 힘들다. 한방계는 지난 수년간 한약의 보협적용과 한의사의 현대 의료기기 사용 허용을 주장해왔다. 그 주장의 큰 근거로 예를 드는 것이 중국의 의료 상황이다. 중국은 중의사가 2년을 추가로 의학을 배우면 중서결합의(中西結合醫, 양한방 복수면허자)가 될 수 있으며, 중의사, 중서결합의, 그리고 의사의 면허범위가 같아서 현대 의료기기 사용에도 제한이 없다는 것이다. 그러나 그 중의사들의 의료행태를 들여다보면 과연 그것을 그대로 받아들여도 될 지 큰 의문이 든다. 단적인 예로, 한 중의병원의 중의학 응급진료방법을 살펴보면, '돌연사 치료에는 창공산을 피부에 발라 정신을 차리게 하고 환혼산을 먹인다', '풍약을 콧구멍을 통하여 인후로 흘려 넣어서 파상풍을 치료한다', '익수한 자는 갈대에 불을 붙여 연기를 죽은 자의 코와 입안으로 조금 들어가게 하면 살게 된다.' 라는 등의 터무니 없는 고대 서적의 치료법을 예로 들며 응급질환에 대한 중의학적 치료법을 설명하고 있다.

중의의 중증 응급질환의 치료 요점이 1) 병의 원인을 명확히 밝힌다, 2) 감별진단을 정확하게 하여 합리적 치료를 한다, 3) 처방의 당위성이 있어야 하고 투약은 신중해야 한다, 4) 중의가 가능하면 서의를 쓰지 않고, 중서 결합을 한다라고 기술하고 있지만, 그 어디에도 병의 원인을 명확히 밝혀 그 원인에 대한 합리적 치료를 하는 방법은 기술되어 있지 않으며 사용하는 치료법의 당위성 또한 찾기 힘들다. 이처럼 중의학 진료 자체에도 많은 면에서 모순된 것이 많음을 확인할 수 있다.

가까운 일본의 경우엔 조금 다른 상황이다. 메이

지 정부의 정책에 따라 1874년 이후로는 의학을 배운 후 의사 면허를 취득해야만 하며, 전통적 한방의는 일본에는 존재하지 않는다. 그러나 의사 면허를 취득한 의사가 한방 의학을 연구하고 진료하는 것은 허용하고 있다. 따라서 일본의 한방계의 주체는 의사라기보다는 약제사 또는 침구사이며, 한방약 국도 존재하고 있다. 물론 일본에서도 한방계의 운동에 의해 의사법 개정도 시도했었지만 부결되었던 사실이 있다. 일본에서 한방전문이란 '서양의학적인 전문의 자격을 취득하고, 다시 한방의학을 충분히 습득하여, 적합한 한방 의료를 제공할 수 있는 의사'라고 정의하고 있다. 따라서 의학을 충분히 학습하고 각 전문분야에 대한 지식을 가진 후에 한방에 대해서 추가적인 학습을 한 의사라는 것이다. 따라서 한방 치료는 기본적인 의학적 지식을 갖지 않으면 함부로 행할 수 없게 규제하고 있다. 따라서 무분별한 한방 약제 및 한방치료를 막을 수 있는 기본적인 제도가 뒷받침되고 있다고 할 수 있다.

한방계에서는 지속적으로 의사들이 이미 기득권층이고 그것을 잃지 않기 위해 반대하는 것이라고 단순한 논리를 펼치고 있지만, 그들이 주장하는 치료 및 약제가 과연 국민건강을 정말 증진시키기 위한 것인지는 깊이 재고되어야 할 것이다.

## 제 언

한 국가 또는 한 지방자치단체의 정책이 결정될 때엔, 그 근거가 객관적이면서 공공의 이익에 부합할 수 있는지에 대한 검토가 필수적인 것이다. 만약 긍정적으로 검토되어 시작된 정책이라 하더라도, 그 문제점이 발견되었을 때엔 그 정책의 지속 여부

에 대해 즉각적인 재검토가 필요하다. 위에서 밝혔듯이 한방난임사업의 효과성 평가 결과, 현재까지 한방난임시술이 임신율을 높였다는 과학적 근거를 확인할 수 없다. 이 사업은 다기관 공동 사업임에도 불구하고 대상자 선정기준이 모호하며 표준화된 프로토콜이 없어 임의 처방이 가능한 구조적 문제점 또한 간과할 수 없다. 이 사업의 과학적 근거 여부를 떠나 그동안의 사업 기간 동안 사업 효과에 대한 근거도 만들어내지 못한 상태이다.

또한 이번에 서울시의회가 통과시킨 ‘한의약 육성을 위한 조례’는 상위법의 범위를 넘어서는 규정을 포함함에도 불구하고 서울시한의사회가 지자체 사업예산을 지원 받을 수 있도록 무리하게 통과시킨 것임을 간과해서는 안 될 것이다. 안전성 및 유효성이 검증되지 않은 한방 치료에 서울시의회가 시민의 세금을 지원하는 것은 시민들의 건강과 공공

의 이익을 고려하지 않은 부적절한 행태임이 분명하다. 이는 보건복지부 차원에서 대대적인 검토가 필요하며, 사업의 문제점을 바로 알고 불필요한 사업에 세금이 낭비되는 일을 막아야 할 것이다. 비단 이번 몇 가지 사업의 시정에서 그칠 문제는 아니다. 한방의 비과학적이고 비논리적인 치료에 대한 근본적인 평가 및 제도적 규제가 뒷받침 되어야 이러한 일이 반복되지 않을 것이다. 정부와 지방자치단체가 의료계의 진심 어린 목소리를 단순 이기주의로 폄하하지 않고 적극 수용하여 국민의 건강과 안위를 위해 힘쓸 때, 불필요한 예산 낭비가 줄어들 것이고, 이를 통해 국민들의 건강 증진에 직접적인 향상으로 이어질 것이다.

마지막으로 지방자치단체의 정책입안자들은 이러한 한방 친화적 정책이 과연 진정 누구를 위한 것인지 반문해 보아야 할 것이다.