



제429회국회(정기회)
제8차보건복지위원회

의료법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈필수유지의료행위〉

■ 이수진의원 대표발의(의안번호 제13484호)

2025. 11.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 개정안의 내용	3
2. 검토의견	7
3. 관계 부처 및 관련 단체 의견	20

I. 개요

1. 제안경위

(1) 제 안 자 : 이수진의원 등 14인

(2) 제 안 일 : 2025. 10. 2.

(3) 회 부 일 : 2025. 10. 10.

2. 제안이유 및 주요내용

응급실, 중환자실, 수술실 등 국민의 생명과 직결되는 필수적인 의료행위(이하 “필수유지의료행위”)는 그 행위가 정지 또는 폐지되는 경우, 국민의 생명·건강·안전을 심각하게 위협하기 때문에 어떤 경우에도 중단없이 유지되어야 함.

이와 관련하여 「노동조합 및 노동관계조정법(이하 “노동조합법”)」에서는 업무가 정지되거나 폐지되는 경우 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전이나 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 업무를 필수유지업무로 정의하고, 필수유지업무의 정당한 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 행위는 쟁의행위로서 행할 수 없다고 규정하는 한편, 노동관계 당사자로 하여금 필수유지업무의 필요 최소한의 유지 기준 등에 관하여 필수유지업무협정을 체결하도록 하여 그에 따른 쟁의행위를 보장하여 필수유지업무의 유지·운영과 조화를 도모하고 있음. 최근 의료계에서도 전국전공의노동조합의 설립 등을 통한 노동기본권

의 신장과 노동조합법에 따른 필수유지업무에 대한 조화를 이루고자 하는 움직임이 진행되고 있음.

그런데, 의료계의 집단사직, 집단휴진 등으로 필수유지의료행위가 중단되며 국민의 생명과 건강을 위협하는 사태가 반복적으로 발생하고 있음에도 불구하고, 노동조합법상 노동조합이 아닌 의료인단체 및 의료기관단체는 단체행동과 필수유지의료행위의 유지·운영을 조화시킬 수 있는 법률적 기제가 미비하여 필수유지의료행위의 공백 사태가 재발할 수 있는 상태이므로 이에 대한 우려와 보완 입법의 필요성이 제기되고 있음.

이에 1) 응급의료, 중환자 치료, 분만, 수술 등 의료행위 중 정지·폐지되거나 방해되는 경우 환자의 생명·건강 또는 신체의 안전을 현저히 위태롭게 하거나 위태롭게 할 우려가 있는 의료행위를 필수유지의료행위로 정의하고, 2) 정당한 사유 없이 필수유지의료행위의 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 행위를 할 수 없도록 하며, 3) 보건복지부장관이 의료인단체, 의료기관단체, 환자단체 등의 의견을 수렴하여 필수유지의료행위 유지기준을 정하도록 하고, 4) 이에 따른 단체행동은 필수유지의료행위를 유지·운영하면서 이루어진 것으로 간주함으로써 의료계의 단체행동과 필수유지의료행위의 유지·운영 간 조화를 도모하고, 필수의료공백 사태의 재발을 방지하여 국민의 생명과 건강 및 안전을 실효적으로 보호하고자 함(안 제59조의2 및 제59조의3 신설 등).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 개정안의 내용

- 개정안은 필수유지의료행위를 정의하고, 누구든지 정당한 사유 없이 필수유지의료행위의 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 것을 금지하며, 의료인단체 등의 단체행동 시 필수유지의료행위를 유지하는 절차 등을 마련하려는 것임(안 제59조의2 신설 등).

현행	개정안
<신설>	제59조의2(필수유지의료행위) ① 이 법에서 “필수유지의료행위”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의료행위 중 정지·폐지되거나 방해되는 경우 환자의 생명·건강 또는 신체의 안전을 현저히 위태롭게 하거나 위태롭게 할 우려가 있는 의료행위로서 대통령령으로 정하는 의료행위를 말한다. 1. 「응급의료에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 응급의료 2. 중환자 치료·분만(신생아 간호를 포함한다)·수술·투석 3. 제1호와 제2호의 의료행위를 지원하기 위한 마취 및 진단검사(영상검사를 포함한다) ② 누구든지 정당한 사유 없이 필수유지의료행위의 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하여서는 아니 된다.

③ 보건복지부장관은 필수유지의료행위의 필요 최소한의 유지·운영 수준, 대상직무 및 필요인원 등을 정한 기준(이하 “필수유지의료행위 유지기준”이라 한다)을 마련하여 고시하여야 한다.

④ 의료인으로 구성된 단체(의료인으로 구성된 단체 간에 연합하여 조직된 단체를 포함한다. 이하 이 조에서 “의료인단체”라 한다) 및 의료기관으로 구성된 단체(의료기관으로 구성된 단체 간에 연합하여 조직된 단체를 포함한다. 이하 이 조에서 “의료기관단체”라 한다)가 집단 휴업 또는 폐업 등 단체행동(「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조제6호에 따른 쟁의행위를 제외한다. 이하 이 조에서 “단체행동”이라 한다)을 하려는 경우 필수유지의료행위 유지기준에 부합하는 근무계획을 정하여 단체행동 개시 전까지 각 소속 의료기관의 장 및 보건복지부장관에게 통보하여야 한다.

⑤ 의료인단체 및 의료기관단체가 제4항에 따른 근무계획을 이행하면서 단체행동을 한 때에는 필수유지의료행위를 유지·운영하면서 단체행동을 한 것으로 본다.

⑥ 필수유지의료행위 유지기준의 세부내용, 제4항에 따른 근무계획의 세부내용 및 근무계획 통보의 시기

<신 설>

· 방법 · 절차 등에 필요한 사항은
보건복지부령으로 정한다.

제59조의3(필수유지의료행위 운영협의
회) ① 보건복지부장관은 제59조의2
제3항에 따라 필수유지의료행위 유
지기준을 정함에 있어 환자, 의료인
등의 이해관계자 및 관계전문가의
의견을 수렴하고 관련 사항을 자문
하기 위하여 보건복지부에 필수유지
의료행위 운영협의회(이하 “협의회”
라 한다)를 둔다.

② 협의회는 위원장 1명을 포함하여
20명 이내의 위원으로 구성하되, 위
원장은 보건복지부장관으로 하고 위
원은 다음 각 호의 사람 중에서 보
건복지부장관이 위촉하거나 임명하
다.

1. 제28조에 따른 의료인단체, 「간
호법」 제18조에 따른 간호사중앙
회, 「전공의의 수련환경 개선 및
지위 향상을 위한 법률」 제2조제
1호에 따른 전공의로 구성된 전국
규모의 단체에서 추천하는 자
2. 제52조에 따른 의료기관단체에서
추천하는 자
3. 보건복지부 등에 등록된 환자단체
에서 추천하는 자
4. 노동계, 시민단체(「비영리민간단
체 지원법」 제2조에 따른 비영리
민간단체를 말한다), 소비자단체
(「소비자기본법」 제29조에 따른

제88조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u> 4. (생략) 제92조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> ② ~ ④ (생략)	<u>소비자단체를 말한다)에서 추천하는 자</u> 5. <u>보건의료정책 관련 업무를 담당하고 있는 보건복지부 소속 5급 이상의 공무원</u> 6. <u>보건의료에 관한 전문가로서 보건복지부장관이 지정하는 자</u> ③ <u>그 밖에 협의회 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</u> 제88조(벌칙) ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <u>3의2. 제59조의2제2항을 위반한 자</u> 4. (현행과 같음) 제92조(과태료) ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) <u>6. 제59조의2제4항을 위반하여 근무계획을 통보하지 아니한 자</u> ② ~ ④ (현행과 같음)
시행일: 공포 후 6개월이 경과한 날	

2. 검토의견

- 현행법 제59조는 보건복지부장관과 시·도지사에게 보건의료정책을 위하여 필요하거나 국민보건에 중대한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있으면 의료기관이나 의료인에게 필요한 지도와 명령을 할 수 있는 권한을 부여하고 있고(제1항), 보다 구체적으로 의료인이 정당한 사유 없이 진료를 중단하거나 의료기관 개설자가 집단으로 휴업하거나 폐업하여 환자 진료에 막대한 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있으면 그 의료인이나 의료기관 개설자에게 업무개시 명령을 할 수 있는 권한도 부여하고 있음(제2항). 또한 업무개시명령에 대해서는 의료인과 의료기관 개설자가 정당한 사유 없이 거부할 수 없다고 규정하고 있음(제3항).¹⁾

< 의료법 상 업무개시명령 연혁 >

- 1951년 의료법 제정 시 “의료업자에 대한 지도 명령” 규정
- 1962년 의료법 개정 시 “의료업자”를 “의료기관과 의료인”으로 구체화
- 1994년 의료법 개정 시 “의료기관에 대한 업무개시명령” 신설
- 2002년 의료법 개정 시 “의료인에 대한 업무개시명령” 추가 및 업무개시명령권자에 기존의 시·도지사 및 시장·군수·구청장 외에 보건복지부장관 추가

1) 「의료법」 제59조(지도와 명령) ① 보건복지부장관 또는 시·도지사는 보건의료정책을 위하여 필요하거나 국민보건에 중대한 위해(危害)가 발생하거나 발생할 우려가 있으면 의료기관이나 의료인에게 필요한 지도와 명령을 할 수 있다.
② 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 의료인이 정당한 사유 없이 진료를 중단하거나 의료기관 개설자가 집단으로 휴업하거나 폐업하여 환자 진료에 막대한 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있으면 그 의료인이나 의료기관 개설자에게 업무개시 명령을 할 수 있다.
③ 의료인과 의료기관 개설자는 정당한 사유 없이 제2항의 명령을 거부할 수 없다.

보건복지부장관 등의 지도나 명령을 위반한 의료기관에 대해서는 그 의료업을 1년의 범위에서 정지시키거나 개설 허가의 취소 또는 의료기관 폐쇄를 명할 수 있으며, 명령을 위반한 의료인에 대해서는 1년의 범위에서 면허자격을 정지시킬 수 있음.

또한 업무개시명령에 불응한 의료기관이나 의료인에 대해서는 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규제하고 있음. 의료인이 의료관련법령 위반으로 금고 이상의 형을 받으면 면허가 취소됨.²⁾

□ 법률에서 국가에 의료인 및 의료기관에 대한 이처럼 강력한 권한을 부여하고 있는 이유는, 의료행위는 국민의 생명과 건강 보호에 필수적이며, 의료인은 국가로부터 의료행위를 할 수 있는 독점적 면허를 부여받았기 때문이다.

2) 「의료법」

제64조(개설 허가 취소 등) ① 보건복지부장관 또는 시장·군수·구청장은 의료기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 의료업을 1년의 범위에서 정지시키거나 개설 허가의 취소 또는 의료기관 폐쇄를 명할 수 있다. 다만, 제8호에 해당하는 경우에는 의료기관 개설 허가의 취소 또는 의료기관 폐쇄를 명하여야 하며, 의료기관 폐쇄는 제33조제3항과 제35조제1항 본문에 따라 신고한 의료기관에만 명할 수 있다.

3. 제61조에 따른 관계 공무원의 직무 수행을 기피 또는 방해하거나 제59조 또는 제63조에 따른 명령을 위반한 때

제66조(자격정지 등) ① 보건복지부장관은 의료인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면(제65조제1항제2호의2에 해당하는 경우는 제외한다) 1년의 범위에서 면허자격을 정지시킬 수 있다. 이 경우 의료기술과 관련한 판단이 필요한 사항에 관하여는 관계 전문가의 의견을 들어 결정할 수 있다.

10. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 때

제88조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제19조, 제21조제2항(제40조의2제4항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제22조제3항, 제27조제3항·제4항, 제33조제4항, 제35조제1항 단서, 제38조제3항, 제47조제11항, 제59조제3항, 제64조제2항(제82조제3항에서 준용하는 경우를 포함한다), 제69조제3항을 위반한 자. 다만, 제19조, 제21조제2항(제40조의2제4항에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제69조제3항을 위반한 자에 대한 공소는 고소가 있어야 한다.

제65조(면허 취소와 재교부) ① 보건복지부장관은 의료인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 경우에는 그 면허를 취소할 수 있다. 다만, 제1호·제8호의 경우에는 면허를 취소하여야 한다.

1. 제8조 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우. 다만, 의료행위 중 「형법」 제268조의 죄를 범하여 제8조제4호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하게 된 경우에는 그러하지 아니하다.

제8조(결격사유 등) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 의료인이 될 수 없다. 다만, 간호사에 대하여는 「간호법」에서 정하는 바에 따른다.

4. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 지나지 아니한 자

5. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간이 지난 후 2년이 지나지 아니한 자

6. 금고 이상의 형의 선고유예를 받고 그 유예기간 중에 있는 자

□ 그러나 업무개시명령은 기본적으로 기본권을 제한하는 조치이므로 발동에 신중할 필요가 있음.

- 업무개시명령으로 제한되는 기본권으로는 헌법 제10조 인간의 존엄성과 행복추구권,³⁾ 헌법 제12조 신체의 자유,⁴⁾ 헌법 제15조 직업선택의 자유⁵⁾ 등이 있음.
- 일각에서는 업무개시명령이 국제노동기구(ILO) 제29호 협약 ‘강제노동금지’ 조항에 위배된다는 주장이 있으며,⁶⁾ 헌법 제33조의 단체행동권을 침해하는 위헌 소지가 있으므로 삭제해야 한다는 의견도 있음.⁷⁾

□ 실제로 1994년 업무개시명령 조항이 신설된 이래로 이를 발동한 사례는 4차례에 불과함.⁸⁾

- 다만, 헌법 제36조제3항⁹⁾ ‘국민의 보건권’에서 ‘국가가 국민의 건강을 적극적으로 보호할 의무’가 도출되며, 의료인의 경우 국가가 엄격한 면허제도를 운영하고 있고 단기간에 대체인력을 양성하기 어려워 법익침해에 대한 수인한도가 높다는 점에서, 업무개시명령으로 인한 기본권제한은 일정한 범위에서 정당성을 인정받을 수 있음.

3) 인격 존중 원칙을 바탕으로, 근로기준법 제7조와 선원법 제25조의2는 강제근로 금지조항을 명시하고 있음.

4) 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 강제노역을 받지 아니한다고 규정. 단, 병역의 경우 헌법 제39조 국방의무에 의해 정당화됨.

5) 직업선택의 자유에는 ‘직업수행의 자유’까지 포함

6) 연합뉴스, “전공의들, ILO에 개입 요청…”업무개시명령 강제노동 금지 위배”, 2024.3.13.

7) 의료정책연구원, “의료인의 단체행동권과 기본권 보장에 관한 연구”, 2024.12.

8) 의료법에 따른 업무개시명령 사례(현재까지 총 4회): 2000년 의약분업추진, 2014년 원격의료반대, 2020년 의대정원확대 및 공공의대설립 반대, 2024년 의대정원확대 반대

9) 「대한민국헌법」 제36조 ③모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

- 참고로, 헌법재판소는 2020년 전공의들의 업무개시명령에 대한 헌법소원에 대하여 업무개시명령을 받지 않은 전공의의 청구로 기본권 침해의 직접성을 인정할 수 없다며 각하 결정을 하여, 「의료법」 제59조제2항의 위헌 여부에 대한 판단은 아직 내려진 바는 없음.¹⁰⁾

□ 한편, 실제로 의사집단행동이 발생한 상황에서는 업무개시명령이 의료인의 현장 복귀에 큰 효과를 발휘하지 못하는 측면도 있음.

- 2020년 의대정원 확대 등의 의료정책에 반발하여 벌어진 집단 행동에 대응한 업무개시명령의 경우, 정부는 업무개시명령 후 집단휴진에 참여한 의사들 중 80명이 현장에 복귀하였다고 밝혔으나,¹¹⁾ 대한전공의협의회는 내부조사 결과 복귀한 전공의는 아무도 없다는 입장이었음.¹²⁾ 정부는 업무개시명령을 미이행한 전공의 등을 수사기관에 고발조치 하였다가 이후 의정 간 합의가 타결됨에 따라 이를 취하한 바 있음.
- 2024년 2월 의사 집단행동에 대해서도 정부는 근무지를 이탈한 전공의 7,813명 등에 대하여 업무개시명령 발동하였으나, 같은 해 6월까지도 전공의 복귀가 이루어지지 않자 업무개시명령을 철회 하였음.¹³⁾

□ 개정안은 현행 업무개시명령 제도가 의료인의 기본권을 제한하고 실제로 발동되더라도 필수 의료행위의 공백 사태가 발생하는 현실을

10) 2021.9.7. 2021헌마937, 2021.10.26. 2021헌아600

11) 연합뉴스, “[속보] 정부 “업무개시명령 뒤 집단휴진 참여 약 80명 현장 복귀””, 2020.8.28.

12) 의협신문, “대전협 비대위 “전공의 80명 복귀 정부 발표, 사실무근””, 2020.8.28.

13) 보건복지부 보도자료, “의료개혁 현안 관련 브리핑”, 2024.6.4.

고려하여 의료계의 단체행동과 환자의 생명·건강 간 균형을 도모하기 위한 취지에서, 의료계가 집단사직·집단휴진 등의 단체행동을 취할 경우 업무개시명령 이전 단계로서 최소한의 필수의료행위를 유지할 의무를 부과하려는 것임.

개정안의 ‘필수유지의료행위’는 현행 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노동조합법”) 및 동법 시행령¹⁴⁾에서 정의행위로서 금지하고 있는 병원사업의 필수유지업무와 유사하며, 위반 시 법정형도 필수유지업무에 대한 정의행위 금지 위반과 같음.

14) 「노동조합 및 노동관계조정법」

제71조(공익사업의 범위등) ② 이 법에서 “필수공익사업”이라 함은 제1항의 공익사업으로서 그 업무의 정지 또는 폐지가 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고 그 업무의 대체가 용이하지 아니한 다음 각호의 사업을 말한다.

1. 철도사업, 도시철도사업 및 항공운수사업
2. 수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업 및 석유공급사업
3. 병원사업 및 혈액공급사업
4. 한국은행사업
5. 통신사업

제42조의2(필수유지업무에 대한 정의행위의 제한) ① 이 법에서 “필수유지업무”라 함은 제71조제2항의 규정에 따른 필수공익사업의 업무 중 그 업무가 정지되거나 폐지되는 경우 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전이나 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 업무로서 대통령령이 정하는 업무를 말한다.

② 필수유지업무의 정당한 유지·운전을 정지·폐지 또는 방해하는 행위는 정의행위로서 이를 행할 수 없다.

제42조의3(필수유지업무협정) 노동관계 당사자는 정의행위기간 동안 필수유지업무의 정당한 유지·운전을 위하여 필수유지업무의 필요 최소한의 유지·운영 수준, 대상직무 및 필요인원 등을 정한 협정(이하 “필수유지업무협정”이라 한다)을 서면으로 체결하여야 한다. 이 경우 필수유지업무협정에는 노동관계 당사자 쌍방이 서명 또는 날인하여야 한다.

제89조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제37조제2항, 제38조제1항, 제42조제1항 또는 제42조의2제2항의 규정에 위반한 자

「노동조합 및 노동관계조정법 시행령」 [별표 1] 필수공익사업별 필수유지업무(제22조의2 관련)

7. 병원사업의 필수유지업무

가. 「응급의료에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 응급의료 업무

나. 중환자 치료·분만(신생아 간호를 포함한다)·수술·투석 업무

다. 가목과 나목의 업무수행을 지원하기 위한 마취, 진단검사(영상검사를 포함한다), 응급약제, 치료식 환자급식, 산소공급, 비상발전 및 냉난방 업무

< 노동조합법상 필수유지업무와 개정안의 필수유지의료행위 비교 >

	필수유지업무제도	필수유지의료행위제도
근거	노동조합법	의료법 개정안
필수유지 업무 또는 의료행위	- 「응급의료에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 응급의료 - 중환자 치료·분만(신생아 간호를 포함한다)·수술·투석 - 위 업무수행을 지원하기 위한 마취, 진단검사(영상검사 포함), 응급약제, 치료식 환자급식, 산소공급, 비상발전 및 냉난방 업무	- 「응급의료에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 응급의료 - 중환자 치료·분만(신생아 간호를 포함한다)·수술·투석 - 위 의료행위를 지원하기 위한 마취 및 진단검사(영상검사 포함)
주체	노동조합-사용자관계	노동조합-사용자관계 外 관계 (의료인단체가 노동조합인 경우 노동조합법 적용)
유지기준 설정	필수유지업무협정	장관 고시(이해관계자 협의체 의견수렴)
위반시 제재	3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금	3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금

□ 노동조합법령에서 병원사업을 필수공익사업 중 하나로 규정하고 응급의료 등을 필수유지업무로 규정하여 이에 대한 쟁의행위를 금지하고 있는 이유는, 이러한 업무가 정지되는 경우 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전이나 공중의 일상생활이 현저히 위태로워질 것으로 판단되기 때문이다.

헌법재판소 2011. 12. 29. 2010헌바385 등

【관시사항】

2. ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 제42조의2가 필수유지업무 종사자들의 쟁의권을 과도하게 제한하여 과잉금지원칙을 위반하고 있는지 여부(소극)
3. ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 제42조의2가 필수유지업무에 종사하는 근로자들의 쟁의권을 다른 업무에 종사하는 근로자들에 비해 합리적 이유 없이 차별하여 평등원칙을 위반하고 있는지 여부(소극)

【결정요지】

2. 필수유지업무는 그 정지나 폐지로 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전 등을 위태롭게 하는 업무로서 이에 대해 아무런 제한 없이 근로자의 쟁의행위를 허용한다면 공중의 생명이나 신체, 건강 등은 위협에 처해질 수밖에 없으므로 이를 보호하기 위해 부득이 필수유지업무에 대해서는 쟁의권 행사를 제한할 수밖에 없고, 필수유지업무제도는 쟁의행위에 대한 사전적 제한이라는 성격을 가지지만, 필수유지업무제도를 통해 보호하려는 공중의 생명이나 건강은 그 침해가 현실화된 이후에는 회복이 어렵다는 점에서 사전제한이라는 이유로 과잉금지원칙을 위반한다고 볼 수 없다.
3. 이 사건 필수유지업무는 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전이나 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 업무이므로 이에 대한 쟁의권 행사는 그 영향이 치명적일 수밖에 없다는 점에서 다른 업무 영역의 근로자보다 쟁의권 행사에 더 많은 제한을 가한다고 하더라도 그 차별의 합리성이 인정되므로 평등원칙을 위반한다고 볼 수 없다.

□ 개정안은 이러한 노동조합법이 사용자 등을 대상으로 하는 ‘쟁의 행위’에만 적용되어 쟁의행위에 해당되지 않는 의료인의 집단휴진 등에는 적용하지 못하는 한계¹⁵⁾가 있으므로, 이러한 개념을 차용하여 의료인의 집단행동도 필수유지 의료행위를 유지하도록 함으로써 의료인의 단체행동을 보장하면서도 국민의 생명과 건강을 보호할 수 있는 장치를 마련하려는 것임.

15) <의료인의 진료거부가 쟁의행위에 해당하는지 여부에 대한 보건복지부 해석>

- 「노동조합법」상 쟁의행위는 근로조건 개선을 목적으로 노동조합원의 직접·비밀·무기명 투표에 의한 과반수 찬성으로 실시하는 것을 의미함
- 노동조합은 쟁의행위를 실시하기 전 반드시 노동위원회의 조정을 거쳐야 하며(제45조), 이를 거치지 않는 경우 위법
- ⇒ 단, **노동조합이 근로조건 개선 등을 목적으로 하는 것이 아닌 정부 정책에 반대의견을 표명하기 위해 실시하는 집회 등 집단행동은 「노동조합법」상 쟁의행위에 해당하지 않음**

□ 앞서 살펴본 바와 같이, 의료인의 집단사직, 집단휴진 등의 단체 행동에 대하여 현재의 업무개시명령은 의료인의 기본권을 제한하면서도 의료인의 업무 복귀를 실질적으로 담보하지 못하는 점을 고려하면, 최소한의 필수 의료행위만이라도 유지시키기 위한 장치를 마련하려는 개정안은 타당한 측면이 있음.

□ 다만, 다음 사항을 고려할 필요가 있음.

□ 첫째, 개정안은 보건복지부장관이 고시한 필수유지의료행위 유지 기준에 부합하는 근무계획을 소속 의료기관의 장 및 보건복지부장관에게 통보하고, 해당 근무계획을 이행하면서 행하는 단체행동은 필수유지의료행위를 유지·운영하면서 단체행동을 한 것으로 봄.

이는 개정안에 의해 새롭게 부과되는 ‘필수유지의료행위 유지·운영의 정지·폐지 또는 방해 금지 의무’에 대해서는 그 위반이 아닌 것으로 면죄되는 효과가 있음. 그러나 필수유지의료행위를 유지·운영하더라도 의료인단체 또는 의료기관단체의 집단 휴업, 집단 폐업 등 노동조합법상 쟁의행위가 아닌 단체행동¹⁶⁾으로 인한 책임까지 면제되는 효과를 가져오는 것은 아님.

헌법상 단체행동권¹⁷⁾을 구체화한 노동조합법상의 쟁의행위¹⁸⁾는 파업·태업·직장폐쇄 등 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인

16) 개정안은 노동조합법상 쟁의행위에 해당하는 의료인단체 또는 의료기관단체의 단체행동에 대해서는 노동조합법을 따르도록 하여 개정안의 적용 대상에서 이미 배제하고 있음.

17) 「대한민국헌법」 제33조 ①근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

18) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

6. “쟁의행위”라 함은 파업·태업·직장폐쇄 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 말한다.

운영을 저해하는 행위로, 정의행위로 인하여 민·형사상 피해가 발생할 수 있으나, 정당한 정의행위라면 노동조합법에서 이를 보호하고 있음.¹⁹⁾

그러나 노동조합법상 정의행위가 아닌 단체행동으로 인한 민·형사상 책임은 면책되지 아니함. 그런데 개정안은 자칫 필수유지의료행위를 유지·운영한다면 의료인단체 등이 단체행동을 할 수 있는 근거 조항으로 작용할 수 있음. 특히 노동조합법상 노동조합의 정의행위도 그 목적이 근로조건의 향상을 위한 것이 아니라면 정당성을 인정받지 못하는데, 개정안의 단체행동은 그 목적에 관계 없이 허용되는 것으로 해석될 우려도 있음.

19) 「노동조합 및 노동관계조정법」

제3조(손해배상 청구의 제한) ① 사용자는 이 법에 따른 단체교섭 또는 정의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다. <개정 2025. 9. 9.>

② 사용자의 불법행위에 대하여 노동조합 또는 근로자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 사용자에게 손해를 가한 노동조합 또는 근로자는 배상할 책임이 없다. <신설 2025. 9. 9.>

③ 법원은 단체교섭, 정의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 손해배상책임을 근로자에게 인정하는 경우 손해의 배상의무자인 근로자에 대하여 다음 각 호에 따라 책임비율을 정하여야 한다. <신설 2025. 9. 9.>

1. 노동조합에서의 지위와 역할
2. 정의행위 등 참여 경위 및 정도
3. 손해 발생에 대한 관여의 정도
4. 임금 수준과 손해배상 청구금액
5. 손해의 원인과 성격

6. 그 밖에 손해의 공평한 분담을 위하여 고려할 필요가 있다고 인정되는 사항

④ 제3항에 따른 배상의무자인 노동조합과 근로자는 법원에 배상액의 감면을 청구할 수 있다. 이때 법원은 배상의무자의 경제상태, 부양의무 등 가족관계, 최저생계비 보장 및 존립 유지 등을 고려하여 각 배상의무자별로 감면 여부 및 정도를 판단하여야 한다. <신설 2025. 9. 9.>

⑤ 「신원보증법」 제6조에도 불구하고 신원보증인은 단체교섭, 정의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대해서는 배상할 책임이 없다. <신설 2025. 9. 9.>

⑥ 사용자는 노동조합의 존립을 위태롭게 하거나 운영을 방해할 목적 또는 조합원의 노동조합 활동을 방해하고 손해를 입히려는 목적으로 손해배상청구권을 행사하여서는 아니 된다. <신설 2025. 9. 9.>

[시행일: 2026. 3. 10.] 제3조

제3조의2(책임의 면제) 사용자는 단체교섭 또는 정의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인한 노동조합 또는 근로자의 손해배상 등 책임을 면제할 수 있다.

[본조신설 2025. 9. 9.]

[시행일: 2026. 3. 10.] 제3조의2

제4조(정당행위) 형법 제20조의 규정은 노동조합이 단체교섭·정의행위 기타의 행위로서 제1조의 목적을 달성하기 위하여 한 정당한 행위에 대하여 적용된다. 다만, 어떠한 경우에도 폭력이나 파괴행위는 정당한 행위로 해석되어서는 아니된다.

- 헌법상 단체행동권은 모든 국민에게 보장되는 기본권과 달리 근로자에게 보장되는 권리이므로, 근로자인 의료인이 아닌 개원의 또는 의료인단체 등은 헌법상 보장되는 단체행동권의 주체로 보기 어려운 측면이 있음.
- 또한 노동조합법에서는 쟁의행위의 기본원칙과 절차 및 제한사항 등을 규정하여 사회질서에 반하지 아니하도록 장치를 마련하고 있으나, 그 외의 단체행동에 대해서는 이를 규정하는 법령이 없음.

□ 둘째, 개정안의 필수유지의료행위와 관련된 절차는 노동조합법 상 필수유지업무의 절차와 유사하게 규정되어 있음.²⁰⁾

20) 「노동조합 및 노동관계조정법」

제42조의3(필수유지업무협정) 노동관계 당사자는 쟁의행위기간 동안 필수유지업무의 정당한 유지·운영을 위하여 필수유지업무의 필요 최소한의 유지·운영 수준, 대상직무 및 필요인원 등을 정한 협정(이하 “필수유지업무협정”이라 한다)을 서면으로 체결하여야 한다. 이 경우 필수유지업무협정에는 노동관계 당사자 쌍방이 서명 또는 날인하여야 한다.

제42조의4(필수유지업무 유지·운영 수준 등의 결정) ①노동관계 당사자 쌍방 또는 일방은 필수유지업무협정이 체결되지 아니하는 때에는 노동위원회에 필수유지업무의 필요 최소한의 유지·운영 수준, 대상직무 및 필요인원 등의 결정을 신청하여야 한다.

②제1항의 규정에 따른 신청을 받은 노동위원회는 사업 또는 사업장별 필수유지업무의 특성 및 내용 등을 고려하여 필수유지업무의 필요 최소한의 유지·운영 수준, 대상직무 및 필요인원 등을 결정할 수 있다.

③제2항의 규정에 따른 노동위원회의 결정은 제72조의 규정에 따른 특별조정위원회가 담당한다.

④제2항의 규정에 따른 노동위원회의 결정에 대한 해석 또는 이행방법에 관하여 관계당사자간에 의견이 일치하지 아니하는 경우에는 특별조정위원회의 해석에 따른다. 이 경우 특별조정위원회의 해석은 제2항의 규정에 따른 노동위원회의 결정과 동일한 효력이 있다.

⑤제2항의 규정에 따른 노동위원회의 결정에 대한 불복절차 및 효력에 관하여는 제69조와 제70조제2항의 규정을 준용한다.

제42조의5(노동위원회의 결정에 따른 쟁의행위) 제42조의4제2항의 규정에 따라 노동위원회의 결정이 있는 경우 그 결정에 따라 쟁의행위를 한 때에는 필수유지업무를 정당하게 유지·운영하면서 쟁의행위를 한 것으로 본다.

제42조의6(필수유지업무 근무 근로자의 지명) ① 노동조합은 필수유지업무협정이 체결되거나 제42조의4제2항의 규정에 따른 노동위원회의 결정이 있는 경우 사용자에게 필수유지업무에 근무하는 조합원 중 쟁의행위기간 동안 근무하여야 할 조합원을 통보하여야 하며, 사용자는 이에 따라 근로자를 지명하고 이를 노동조합과 그 근로자에게 통보하여야 한다. 다만, 노동조합이 쟁의행위 개시 전까지 이를 통보하지 아니한 경우에는 사용자가 필수유지업무에 근무하여야 할 근로자를 지명하고 이를 노동조합과 그 근로자에게 통보하여야 한다.

② 제1항에 따른 통보·지명시 노동조합과 사용자는 필수유지업무에 종사하는 근로자가 소속된 노동조합이 2개 이상인 경우에는 각 노동조합의 해당 필수유지업무에 종사하는 조합원 비율을 고려하여야 한다.

< 노동조합법과 개정안의 필수유지업무(의료행위) 관련 절차 비교 >

	노동조합법	의료법 개정안
필수업무 유지기준 설정	사용자-노동조합 간 필수유지업무협정 체결	보건복지부장관이 필수유지의료행위 유지기준 고시
유지기준 설정 과정 관련	사용자-노동조합 간 필수유지업무협정이 체결되지 아니하면 노동위원회가 당사자의 신청을 받아 결정	보건복지부장관이 필수유지의료행위 유지기준 마련 시 필수유지의료행위 운영협의회에 자문을 구할 수 있음
사전 통보	필수유지업무협정 체결 또는 노동위원회 결정이 있는 경우 노동조합은 쟁의행위 기간 동안 근무할 조합원을 사용자에게 통보, 사용자는 이에 따라(쟁의행위 개시 전까지 통보 없으면 임의로) 근로자를 지명하고 노동조합과 해당 근로자에 통보	의료인단체 또는 의료기관단체는 단체행동 개시 전 각 소속 의료기관장 및 보건복지부장관에 필수유지의료행위 유지기준에 부합하는 근무계획 통보
쟁의행위 또는 단체행동의 정당성	노동위원회의 결정에 따른 쟁의행위는 필수유지업무를 정당하게 유지·운영하면서 쟁의행위 한 것으로 봄	필수유지의료행위 근무계획을 이행하면서 행한 단체행동은 필수유지의료행위를 유지·운영하면서 단체행동을 한 것으로 봄

노동조합법에서는 필수유지업무의 정당한 유지·운영을 위하여 필수유지업무의 필요 최소한의 유지·운영 수준, 대상직무 및 필요 인원 등을 사용자와 노동조합 간 협약으로 정하도록 하면서 협약이 불성립하면 노동위원회의 결정에 따르도록 하여 개별 사업체마다 구체적인 기준이 도출되도록 규정되어 있음.

그러나 개정안 제59조의2제4항 및 제5항에서는 보건복지부장관이 고시하는 일괄적인 필수유지의료행위 유지기준에 맞추어 단체행동을 하고자 하는 의료인단체 또는 의료기관단체가 근무계획을 통보 하도록 하고 있어, 해당 근무계획이 개별 의료기관의 특성을 반영 하고 있지 못할 우려가 있으며, 통보한 근무계획이 보건복지부장관이 고시하는 유지기준에 부합하는지 확인하는 절차가 없음.

□ 셋째, 개정안은 필수유지의료행위 운영협의회를 두어 필수유지의료행위 유지기준을 정할 때 자문을 구할 수 있도록 하고 있음.

< 개정안에 따른 필수유지의료행위 운영협의회 구성 >

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. 제28조에 따른 의료인단체, 「간호법」 제18조에 따른 간호사중앙회, 「전공의의 수련환경 개선 및 지위 향상을 위한 법률」 제2조제1호에 따른 전공의로 구성된 전국 규모의 단체에서 추천하는 자2. 제52조에 따른 의료기관단체에서 추천하는 자3. 보건복지부 등에 등록된 환자단체에서 추천하는 자4. 노동계, 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다), 소비자단체(「소비자기본법」 제29조에 따른 소비자단체를 말한다)에서 추천하는 자5. 보건의료정책 관련 업무를 담당하고 있는 보건복지부 소속 5급 이상의 공무원6. 보건의료에 관한 전문가로서 보건복지부장관이 지정하는 자 |
|--|

그러나 개정안에 따르면 필수유지의료행위 운영협의회의 역할은 보건복지부장관이 필수유지의료행위 유지기준을 마련하여 고시할 때 자문을 하는 것인데, 일단 필수유지의료행위 유지기준이 마련되어 고시되면 이후로는 별도의 개정 필요성이 없는 한 별도의 역할이 부여되어 있지 아니하고, 당초 유지기준을 마련하는 과정에서도 협의회의 심의 등이 필수적 사전 절차로 되어 있지 아니함.

또한, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」²¹⁾에서 성격과 기능이 중복되는 위원회의 설치를 금지하고 있고, 각계 전문가의 의견을 청취하기 위하여 위원회를 새로 설치하는 대신 정책자문위원회를 활용할 수 있도록 규정하고 있는 점을 고려하여, 기존의 보건복지부 소속 자문위원회 중 구성이 유사한 위원회에 그 역할을 맡기거나,²²⁾ 별도의 법정 위원회 설치 없이 정책자문 위원회를 활용하는 방안도 고려할 수 있음.

□ 참고로, 제21대국회에서 개정안과 동일한 취지의 「의료법 일부 개정법률안」²³⁾이 발의되었으나, 임기만료폐기된 바 있음.

21) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」

제7조(중복 위원회의 설치 제한 등) ① 행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다.

② 행정기관의 장은 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하여야 한다.

③ 행정기관의 장은 불필요한 위원회가 설치되지 아니하도록 소관 정책에 관한 각계 전문가의 의견을 종합적으로 반영하기 위하여 위원회를 통합하여 설치·운영하도록 노력하여야 한다.

제7조의2(정책자문위원회의 설치 및 운영) ① 행정기관의 장은 소관 정책에 관한 각계 전문가의 의견을 청취·반영하기 위하여 정책자문위원회를 설치·운영할 수 있다.

② 행정기관의 장은 제7조에 따라 성격과 기능이 중복되거나 불필요한 위원회가 설치되지 아니하도록 위원회를 새로 설치하는 대신 정책자문위원회를 활용할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 정책자문위원회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

22) 「보건의료기본법」

제20조(보건의료정책심의위원회) 보건의료에 관한 주요 시책을 심의하기 위하여 보건복지부장관 소속으로 보건의료정책심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제21조(위원회의 구성) ③ 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 보건복지부장관이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 제2호에 따른 위원과 제3호에 따른 위원은 같은 수로 구성한다.

1. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관 소속 공무원

2. 보건의료 수요자를 대표하는 사람으로서 노동자단체, 소비자·환자 관련 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다) 등에서 추천하는 사람

3. 보건의료 공급자를 대표하는 사람으로서 「의료법」 제28조에 따른 의료인 단체(「간호법」 제18조에 따른 간호사중앙회를 포함한다), 「의료법」 제52조에 따른 의료기관단체, 「약사법」 제11조에 따른 약사회 등에서 추천하는 사람

4. 보건의료에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

④ 위원회의 회의를 효율적으로 운영하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두고, 위원회의 심의사항을 보다 전문적으로 검토하기 위하여 분야별로 분과위원회를 둘 수 있다.

⑤ 이 법에서 규정한 것 외에 위원회·실무위원회 및 분과위원회의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

23) 최혜영의원 대표발의, 의안번호 제2105333호

3. 관계 부처 및 관련 단체 의견

1) 보건복지부 (수정수용)

□ 국민의 생명과 건강에 직결되는 ‘필수의료’는 어떠한 경우에도 안정적으로 제공되어야 한다는 입법취지에 공감하며, 개정안에 규정된 필수유지의료행위의 범위를 확대하고, 세부내용을 보건복지부령으로 정하도록 수정할 필요가 있음.

- 응급의료, 중환자치료, 분만, 수술, 투석, 마취, 진단 등 행위 외에 정지·폐지·방해되는 경우 해당 지역 환자의 건강관리 및 의료 서비스 향유에 지장이 발생하는 의료행위를 추가할 필요가 있음.

□ 한편, 보건복지부장관의 필수유지의료행위 유지기준 마련, 단체행동 시 근무계획의 사전통보, 필수유지의료행위 운영협의회 등의 규정은 법적용의 명확성과 현장 혼란 방지를 위해 신중한 검토가 필요함.

2) 법무부 (수용)

□ 입법취지에 공감하며, 「노동조합 및 노동관계 조정법」 등 유사 입법례를 참조하여 정책적으로 결정할 사항임.

3) 대한의사협회 (반대)

□ 개정안은 헌법에 따른 의료인의 기본권을 침해하는 내용으로, 국가가 책임져야 할 필수의료제도 수립 및 운영에 대한 책임을 민간에 전가하는 것임.

- 개정안은 직업을 자유롭게 선택하고 그만둘 수 있는 ‘직업선택의 자유’, 근로계약을 체결하고 종료할 자유인 ‘근로의 자유’, 의료인의 헌법상 단결권·단체행동권, 집회의 자유, 일반적 행동자유권의 본질적 부분을 침해함.
- 개정안은 필수의료행위의 구체적인 내용을 대통령령으로 위임하고 있으나, 국민의 자유나 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 중요한 사항은 국회에서 제정한 법률로 정해야 한다는 ‘법률유보 원칙’을 위반한 것임.
- 현행 의료법은 이미 의료인이나 개설자에 대한 ‘업무개시명령’을 규정하고 있으므로, 동일한 권한을 정부에게 중복적으로 부여하여 의료인이 불이익한 처분을 중첩적으로 받게 될 우려가 있음.
- 필수유지의료행위의 원활한 수행을 위한 제도 마련은 전적으로 국가의 책임으로, 개정안은 필수의료행위의 유지의무를 민간 의료기관과 의료인에게 떠넘기는 행정편의적인 입법 시도임.
- 개정안은 ‘필수유지의료행위 운영협의회’(이하 협의회)를 통해 유지기준을 설정하도록 하고 있는데, 통상 협의회에는 일선 의료현장에서 근무하고 있는 의료인의 참여비율이 극히 낮아 의료 전문가의 목소리가 전혀 반영될 수 없음.

4) 대한치과의사협회 (반대)

- 개정안의 필수유지의료행위는 범위가 불명확하며, 치과진료는 필수유지의료에서 제외할 필요가 있음.

- 단체행동시 필수유지의료행위 유지 근무계획 통보 및 이행 의무
부과는 직업수행의 자유와 단체행동의 자율권을 과도하게 침해함.

5) 대한병원협회 (반대)

- 이미 현행 의료법에 집단행동을 제재할 수 있는 법률적 기제가 이미
마련되어 있음(의료법 제59조).
- 노동조합법상 ‘쟁의행위’ 외에 단체행동을 법적으로 인정하게 되어
오히려 의료기관 업무의 정상적 운영을 저해하고 국민건강 위협
및 보건의료현장에 더 큰 혼란을 야기할 우려가 있음.

6) 전공의 노동조합 (반대)

- 필수가 아닌 진료과는 존재하지 않음. 법적으로 인정되는 노조가
아닌 의료인단체, 의료기관단체의 ‘단체행동’의 법적 근거가 모호
하여 업무방해, 손해배상 책임 등에서 자유로울 수 없음.

7) 환자단체연합회 (찬성)

- 전공의 집단행동 등으로 의료공백 사태를 직접 경험한 환자와 국민
입장에서 의료계의 집단행동에 대한 재발 방지 대책 마련이 국회에
요구하는 최우선 입법 요구사항임.
- 해당 법안은 의사의 집단행동을 법적으로 금지하는 것이 아니라
허용하면서도, 최소한 일정 수준의 생명과 직결된 필수의료의

공백은 유지되도록 하는 입법으로 헌법상 보장된 집회의 자유를 침해하지 않음.

- 응급의료, 중환자 치료·분만(신상아 간호 포함)·수술·투석과 이러한 의료행위를 지원하기 위한 마취 및 진단검사(영상검사 포함)와 같은 필수유지의료행위의 유지·운영을 정당한 이유 없이 정지·폐지 또는 방해하지 못하도록 하는 일명, 필수의료 공백 방지를 위한 개정안에 찬성하며, 신속한 국회 통과를 통해 의정갈등으로 인한 의료공백 상태로 인해 환자와 국민이 더 이상 불안하거나 피해를 당하는 일이 없도록 해야 함.

문 의 처
02)6788-5494