

醫療保險酬價 결정에 영향을 미치는 요인에 관한 연구

김 순 양*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 연구를 위한 분석틀의 모색
- III. 醫保酬價 결정에 영향을 미치는 요인에 관한 분석
- IV. 醫保酬價 결정에 영향을 미치는 요인의 綜合的 比較
- V. 결 론

I. 서 론

醫療保險酬價(이하, 醫保酬價) 문제는 이것이 어느 수준에서 결정되느냐에 따라서 정부의 재정부담, 물가, 일반국민의 의료비부담, 의료기관의 경영수지 등에 직접적인 영향을 미치게 된다. 따라서 의보수가의 결정은 의약분업, 의료보험조합 통합 등 의 문제와 함께 의료보험정책의 가장 중요한 이슈의 하나로 간주되어 왔다.

그럼에도 불구하고, 의보수가에 대한 논의가 시발되던 76. 12월의 의료보험법 제2차개정 당시에는 의료보험 적용인구가 전체국민의 8.8% 수준에 불과한 실정에서,

* 행정학 박사, 聖心女大 강사

의료기관들의 입장에서는 이를 사활적인 정책문제로 인식하지는 않고 있었다. 이러한 상황하에서 77년의 의보수가 일반 慣行酬價의 60%선에서 정부가 단독으로 결정하였으며, 이후 80년대 중반까지도 의보수가는 관련당사자들에게 심각한 정책문제가 되지 못하는 가운데 거의 정부가 일방적으로 결정해 왔다.

그러나 80년대 중반이후 의료보험인구가 크게 확대되는 계기가 된 農漁村 및 都市地域 醫療保險의 실시를 앞두고는 상황이 크게 변하였다. 즉, 全國民醫療保險 시대의 도래와 함께 의보수가 문제는 이제 관련당사자들에게 심각한 정책문제로 대두된 것이다. 특히 의료기관을 대표하는 大韓醫學協會(이하, 醫協)의 이익투입활동은 전례없이 강경하였으며, 이에 대처하는 정부의 반응도 비장한 것이었다.

뿐만아니라, 87년이후의 정치적 격변과 민주화과정에서 의보수가 결정도 매우 복잡하고 가변적인 상황하에서 전개되게 되었다. 따라서 의보수가 결정에 영향을 미치는 요인에 관한 탐구도 정부의 일방적 의지가 관철되던 권위주의시대와는 달리, 다양한 요인들간의 동태적 상호작용과정으로 인식될 필요성이 더욱 커지게 되었다.

이러한 배경하에서 본 연구는 79년말의 정치적 격변기부터 6공화국까지의 의보수가 결정과정을 중심으로 이에 영향을 미치는 요인들을 각 시기별로 비교분석해 봄으로써, 궁극적으로는 보건의료정책 결정과정에 영향을 미치는 요인들이 정치체제의 특성과 관련하여 어떻게 상이한지를 제한적으로나마 논의해 보고자하는 것이다.

그리고 여기서 비교를 위한 시기의 구분은 단순한 공화국별 구분을 지양하고, '정치체제의 安定性 정도'라는 변수로써 정치체제를 유형화하였다.¹⁾ 따라서 본 연구에서는 비교대상 시기를 과도적이고 불안정한 정치체제에 해당하는 79년부터 81년까지의 5공화국 초반(이를 편의상 第 1期라 칭함), 87년 하반기부터 89년 상반기의 6공화국 초반(第 3期),²⁾ 안정적 정치체제에 해당하는 82년부터 87.6월까지의 5

1) 여기서 정치체제의 安定性이란 어떠한 器材에 의존하든, 정치체제가 사회세력을 잘 통제 하면서 자신의 정책의지를 잘 관철시키고 있는지의 여부와 관련되는 것이다.

2) 여기서 89년 전반기를 시기구분의 기준으로 삼은 것은 6공화국초기는 비록 새로운 정권이 탄생하였지만, 87년 하반기 이후의 사회적 격동이 지속되던 정치적으로 매우 불안정하였던 시기로 보기 때문이다. 그리고 이러한 현상은 89년 전반기의 각종 공안사건, 전교조 사건 등을 계기로 정부는 이른바 '公安政局'으로 위기를 정면돌파하는 것으로 일단은 정치체제가 비교적 안정화되었다고 보기 때문이다.

공화국의 대부분 기간(第 2期), 89년 중반이후의 6공화국 중후반기(第 4期)의 네 시기로 구분하였다.

II. 연구를 위한 분석틀의 모색

1. 政策過程의 影響要因에 관한 선행연구들

정책과정은 흔히 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 4단계로 언급되고 있는데, 이 가운데서 정책과정에 영향을 미치는 요인에 관한 지금까지의 연구는 대부분이 정책의제설정과 정책집행과정을 중심으로 전개되어 왔다.

우선 政策議題設定에 영향을 미치는 요인으로서는 주로 정책문제의 성격,³⁾ 주도 집단,⁴⁾ 정치적 상황,⁵⁾ 해결책의 존재유무, 流行性, 극적 사건과 위기 등이 언급되어 왔다. 그리고 政策執行에 영향을 미치는 요인에 관해서는 T.B.Smith는 정책결정자가 의도하는 이상화된 정책, 정책대상집단의 특성, 정책집행기구의 특성, 환경적 요인을 언급하고 있으며,⁶⁾ G.C.Edwards는 의사전달요인, 자원, 집행자의 성향, 정책집행조직의 네가지를 정책집행에 영향을 미치는 요인으로 언급하고 있다.⁷⁾

3) 정책문제의 성격과 관련해서는 문제가 구체적이고 파급범위가 광범위할수록, 장기간 지속될수록, 단순하고 이해가 용이할수록 政策議題로 채택될 가능성이 높아진다.

Roger Cobb & Charles D.Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston: Allyn and Bacon Inc., 1972, PP.96-102.

4) 주도집단과 관련해서는 주도집단의 정치적 자원, 문제해결의지, 크기 등이 정책의제화에 영향을 미치게 된다.

5) 정치적 상황과 관련해서는 정치적 분위기, 통치이념, 정치체제의 성격, 정치적 사건 등의 다양한 요인들이 정책의제의 채택에 영향을 미친다. 그리고 이 가운데서 政治的 事件은 정책의제화를 가능하게 하는 일종의 點火裝置(triggering device)로서 작용하는 경우가 많다. John W.Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown and Company, 1984, p.182.

6) Thomas B.Smith, "The Policy Implementation Process", *Policy Sciences*, June, 1973, pp.202-204.

7) George C.Edwards III, *Implementing Public Policy*, Washington: Congressional

물론, 정책결정에 영향을 미치는 요인에 관한 연구도 전혀 없었던 것은 아니다. 즉, 정책결정에 결정적인 영향을 미치는 요인을 사회경제적 환경변수라고 보는 政策決定要因論(Policy Determinants Theory)이 그것인데, 이는 그동안 정책과정연구에서 등한시되었던 경제적 환경에 대한 관심을 제고시켜줌으로써 정책연구의 범위를 크게 확장시켜 주었던 것이다. 그러나 한편으로 정책결정요인론은 계량화가 가능한 경제적 요인을 지나치게 중시하는 반면에 정치적 요인을 과소평가하며, 정치체제의 독립변수성을 무시한다는 비판이 제기되고 있다.⁸⁾ 따라서 정책결정요인론을 통해서 정책결정과정에 영향을 미치는 실질적 요인을 고찰하는 데는 한계에 직면할 수 밖에 없는 것이다.

2. 연구를 위한 분석틀의 구성

정책과정중에서도 정책결정과정은 정책목표가 설정되고 구체적인 정책수단이 선택되는 매우 중요한 단계로서, 관련당사자들의 이해관계가 첨예하게 대립할 뿐만 아니라, 다양한 요인들이 복합적으로 영향을 미치는 정치적 과정이다.

그러나 전술하였듯이 정책과정에 영향을 미치는 요인에 관한 지금까지의 연구는 주로 정책의제설정과 정책집행과정을 중심으로 전개되어 왔다. 그리고 정책결정에 영향을 미치는 요인에 관한 거의 유일한 연구성과인 政策決定要因論도 경제적 환경을 지나치게 강조한 반면, 정책결정체제 내부적 요인과 정치적 환경의 영향은 등한시하여 왔다. 그 결과 정책결정의 내적 동태성과 권력적 속성을 제대로 파악하지 못하였던 것이다.

따라서 본 연구에서는 정책결정과정을 결정체제의 内部的 要因과 외부의 環境的 要因이 동시에 영향을 미치는 입체적 과정으로 인식하고 정책결정과정에 영향을 미치는 요인에 관한 분석틀을 구성하고자 한다. 이를 위해서 본 연구에서는 정책결정에 영향을 미치는 요인들로서 내부적 요인으로는 政策決定者 요인과 政策問題 요인, 외부적 요인으로는 政策環境 요인과 政策對象者 요인의 네가지로 구분하였다.⁹⁾

Quarterly Press, 1980, pp.17-20.

8) 정정길, 정책학원론, 대명출판사, 1991, pp.80-86.

9) 이와 관련하여 정책결정의 변수로서 정책결정자, 정책구조, 정책환경의 세가지를 언급하

政策決定者(policy-maker)는 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 구분하기도 하나,¹⁰⁾ 본 연구에서는 정책결정자의 범위를 실질적으로 권위있는 정책결정을 하는 공식적 참여자에 한정하였다. 그 이유는 정책과정에 영향력을 행사하는 것을 주요 임무로 하는 비공식적 참여자의 경우는 정책대상집단의 특성이 더욱 강하기 때문이다.¹¹⁾ 政策問題(policy-problem)는 공식의제로 채택된 해결해야할 사회문제인데, 이러한 정책문제의 성격도 정책결정에 상당한 영향을 미치게 된다.

政策環境(policy-environment)은 정책결정체제와 상호작용하면서, 정책결정체제의 활동을 제약하기도하는 일체의 외부적 요인으로서, 이는 정치사회적 환경과 경제적 환경으로 대분할 수 있다.¹²⁾ 政策對象者(policy-target)는 정책으로 인해서 便益을 누리거나 費用을 부담하게 되는 집단을 의미한다. 흔히 정책대상자는 정책비용부담자와 정책수혜자로 하위유형화되기도 하나,¹³⁾ 본 연구에서는 정책대상자를 조직화된 정책대상자와 조직화되지 못한 정책대상자로 유형화하고자 한다.

다음에는 정책결정에 영향을 미치는 이러한 네가지의 요인들을 본 논문의 연구대상인 의보수가와 관련시켜서 하위변수로 재구성하고, 구체적으로 의보수가 결정에 미치는 영향경로를 살펴보면 다음과 같다.

우선 政策決定者 요인과 관련하여, 의보수가와 관련된 공식적 정책결정자는 의료보험의 주무부서인 保健社會部(이하,보사부)와 협의부서인 經濟企劃院(이하,기획원)이다.¹⁴⁾ 그리고 정책결정자 요인과 관련된 구체적인 下位變數로는 결정자들의 政策性向, 대상집단과의 관계의 특성, 결정자들간의 영향력관계 등의 변수들이 언급될

는 경우도 있다. 김수영, 정책학원론, 법지사, 1992, pp.156-157.

10) James E. Anderson, Public Policy-Making, N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1984, p.29.

11) 물론 언론,전문가등과 같이 정책대상집단이 아닌 비공식적 참여자도 있을 수 있다.

12) 유 훈, 정책학원론, 법문사, 1986, pp.113-117.

13) 박성복, 이종렬, 정책학원론, 대영문화사, 1993, p.167.

14) 여기서 경제기획원이 개입하게 되는 것은 의보수가의 결정이 공공요금 결정의 차원에서 이해되고 있으며, 궁극적으로는 물가문제의 관련이 있기 때문이다. 그리고 醫療團體들도 의보수가 결정과 관련된 각종의 정부심의기구에 공식적으로 참여하는 점에서 공식적 참여자로서의 특성도 가지고 있다. 그러나 본 연구에서는 의료단체의 경우는 근본적으로 정책대상집단의 특성이 강한 관계로 정책결정자의 부분에서는 제외하였다.

수 있겠으나,¹⁵⁾ 본 연구에서는 이를 단순화하여 결정자들간의 영향력관계를 중심으로 고찰하고자 한다. 왜냐하면 정책결과는 결정자들간의 영향력 관계의 반영이며, 결정자의 정책성향과 대상집단과의 관계는 누구의 영향력이 강한지에 따라서 정책결과에 간접적으로 영향을 미치는 것에 불과하기 때문이다.

이와 관련하여 보사부의 영향력이 커지면 의보수가 인상에 유리하게 작용할 수 있다. 왜냐하면 보사부는 원활한 정책집행을 위해서 합리적 인상요인을 수용하려는 정책성향을 갖고 있으며, 또한 의료단체의 전문성에 상당히 의존적이기 때문에 이들의 요구가 수용될 가능성이 크기 때문이다. 그러나 기획원의 영향력이 클 경우에는 의보수가 인상에 불리하게 작용하게 된다. 이는 기획원은 의보수를 공공요금결정의 차원에서 억제하려는 정책성향을 갖고 있으며,¹⁶⁾ 의보수가인상을 주장하는 의료단체와도 고객관계를 형성할 필요성이 거의 없기 때문이다.

政策問題 요인이 정책결정에 영향을 미치는 것은 정책문제가 정책결정자 또는 정책대상자에게 어느정도 심각한 영향을 미치게 되며, 파급효과는 어떠한가에 관련되어서 이다.¹⁷⁾ 우선 정책문제의 深刻性 정도와 관련하여, 의보수가 문제가 物價安定이라는 기획원의 部署目標에 미치는 영향이 심각하게 인식되면, 이는 기획원의 인상억제 의지가 강해져서 의보수가 인상에는 불리한 요인으로 작용하게 된다. 그리고 의보수가 문제가 의료보험재정의 악화를 초래할 정도로 保社部에 미치는 영향이 심각할 경우에도 의보수가 인상에는 불리한 요인으로 작용하게 된다. 다음에 政策對象者에 미치는 심각성정도과 관련하여, 의보수가 문제가 조직화된 정책대상자인 醫療團體에 미치는 영향이 심각할수록, 이는 의보수가 인상에는 유리하게 작용하게 된다.

15) 김병진 교수는 정책결정자의 기준가치로서 정치적 가치, 조직가치, 개인적 가치, 정책적 가치, 이념적 가치를 언급하고 있는 데(김병진, 정책학개론, 박영사, 1989, p.145.), 여기서 조직가치 및 개인적 가치는 주로 본 논문에서 언급하는 결정자의 정책성향과 관련되며, 정치적 가치는 정책대상집단과의 관계와 관련된다고 볼 수 있다.

16) 현행의 「물가억제 및 공정거래에 관한 법률」 제 4조는 의보수를 공공요금으로 규정하고 있다.

17) 정책문제의 특성이 정책과정에 영향을 미치는 것과 관련해서는 그동안 주로 정책의제설정과정을 중심으로 논의가 되어 왔으나, 이는 정책결정과정에도 유추적용할 수 있다고 보여진다.

왜냐하면 그만큼 의료단체의 이익투입활동이 강력해질 것이기 때문이다. 그러나 의보수가 조직화되지 못한 의료보험대상자에 미치는 영향이 심각한 경우에는 인상억제 여론을 조성하게 되어 오히려 불리한 요인으로 작용하게 될 것이다.

波及範圍는 정책문제의 결과가 어느정도 광범위하게 영향력을 미치게 되느냐하는 量的 개념으로 이해되는 데, 의료보험 적용인구가 광범위할수록 의보수가 인상에는 불리한 요인으로 작용하게 된다. 왜냐하면 인상될 경우에 의료비용부담자가 그만큼 증가하게 되며, 이는 정부의 인상억제 의지를 강화시킬 것이기 때문이다.

政策環境 요인중에서 政治社會的 環境의 내용은 다양하게 언급되고 있으나,¹⁸⁾ 본 연구에서는 통치이념, 정치적 사건, 정치사회적 분위기의 세가지 요소를 중심으로 고찰하고자 한다. 여기에서 統治理念이란 정치체제가 궁극적으로 추구하는 이념적 목표이지만, 본 연구에서는 이를 해당시기의 國政目標로 조작화하고자 한다. 통치이념으로서 社會正義와 經濟安定化를 추구할 경우에는 分配正義 및 물가억제책을 유발하게 되며, 궁극적으로 의료기관의 과잉수입 억제로 연결되기 때문에 의보수가 인상에 불리하게 작용하게 된다. 그러나 국정목표로서 政治民主化를 추구할 경우에는 의료집단의 활동범위가 확대되고, 일정수준의 집단이익 분출을 용인하는 정치사회적 분위기를 조성한다는 측면에서 의보수가 인상에 유리한 요인으로 작용할 것이다.

政治的 事件에는 選舉외에도 특징적인 정치적 사건들은 고려되어야 하며, 政治社會的 雰囲気는 주로 국민들의 정치체제 및 특정정책과 관련된 輿論을 의미하게 되는데, 실제로는 양자를 엄격하게 분리하기가 어려운 경우가 많다. 따라서 본 연구에서는 정치적 사건과 정치사회적 분위기를 동시에 언급하고자 한다. 政治的 事件 가운데서 선거, 민주화 시위, 與小野大 政局 등은 의보수가 인상에 유리하게 작용할 수 있다. 이는 이러한 요인들은 의료집단의 활동범위를 확대해주며, 로비를 강화할 수 있는 가능성을 넓혀주기 때문이다. 그러나 올림픽, 公安政局 조성은 집단이익의 자제를 요구하는 국민적 공감대를 확산시키며, 의료단체의 집단활동에 대한 정부의 강력한 대응기회를 제공한다는 측면에서 의보수가 인상에 불리하게 작용하게 된다.

18) 가령, 정책환경중에서 정치행정적 요인으로는 정치행정이념, 정치행정체제의 발전수준, 정치행정문화, 정치체제의 권력구조 등이 언급되기도 한다.

박성복, 이종렬, 전개서(1993), pp.181-195.

그리고 政治社會的 霧圍氣가 경직적이며, 經濟正義 및 이른바 '총체적 난국'을 강조하는 경우에는 의보수가 인상은 어렵게 된다. 왜냐하면 이러한 분위기는 집단이익의 억제와 집단행동에 대한 강력대응을 촉구하는 여론을 조성할 것이기 때문이다.

다음에 의보수가와 관련되는 經濟的 環境으로는 정부의 財政能力과 物價水準이 가장 중요한 변수가 될 것이다.¹⁹⁾ 현재 의료보험재정의 상당부분을 보조하고 있는 정부의 입장에서는 의보수가 인상은 장기적으로는 정부지출의 증대로 이어진다. 따라서 정부의 재정능력은 의보수가 책정에 영향을 미치게 되는 데, 재정능력이 높고 의료보험재정이 黑字인 경우에는 정부의 의료보험에 대한 국고보조가 증대할 수 있고, 의료보험급여의 증대가 용이해 진다는 점에서 의보수가 인상에는 유리한 요인으로 작용하게 된다. 다음에 物價와 관련하여, 물가수준이 낮은 경우에는 공공요금 인상유발을 억제하기 때문에 의보수가 인상에도 불리한 요인으로 작용하게 된다. 그러나 물가상승율이 높아지면, 이는 의료단체로 하여금 의보수가의 인상요구를 강화할 수 있는 명분을 제공한다는 점에서 의보수가 인상에 유리한 국면으로 작용하게 된다.

政策對象者중에서 조직화된 정책대상자는 주로 정책대상 利益集團을 의미하는데, 의보수가와 관련하여 지속적으로 관심을 표명한 조직화된 정책대상자는 의료기관의 이익을 대변하는 전문이익집단인 醫協이 대표적이다. 조직화되지 못한 정책대상자는 일반국민과 같은 개별적 정책대상자를 의미하는데, 주로 지역의료보험의 수혜자인 일반 地域住民들이 이에 해당한다. 다음에 이렇게 유형화된 정책대상자 요인과 관련하여 의보수가 책정과정에서 영향을 미치는 변수로서는 정책대상자의 문제의 심각성 인식정도, 活動方式 혹은 利益投入強度, 경쟁적 정책문제의 존재유무를 포함시킬 수 있다.²⁰⁾

우선 조직화된 정책대상자들이 의보수가를 심각한 정책문제로 인식할수록 의보수

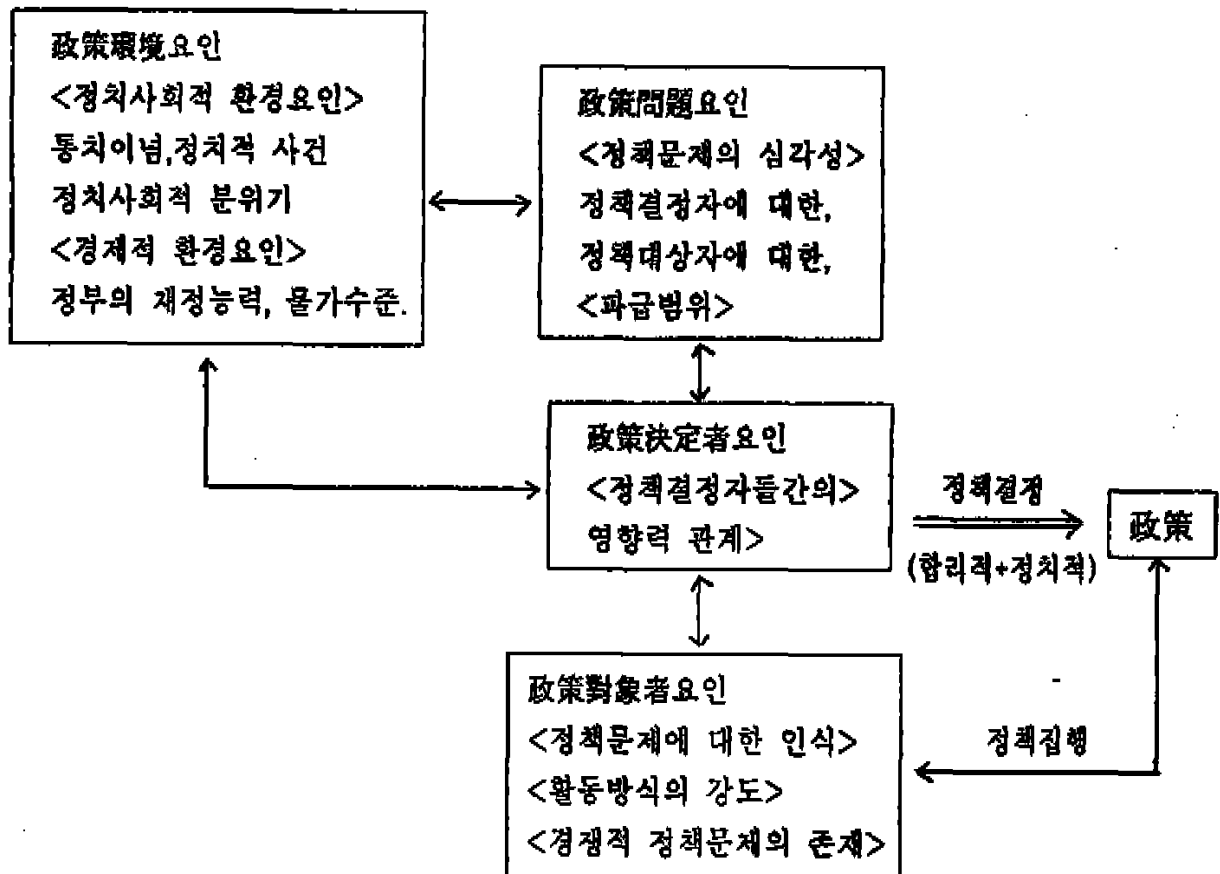
19) 경제적 변수가 정책결정에 미치는 영향을 증시하는 정책결정요인론은 주로 정부의 재정 능력, 소득수준을 중요한 영향요인으로 언급하고 있으나, 의보수가와 관련해서는 물가수준 및 물가억제 의지도 중요한 영향요인으로 볼 수 있다. 왜냐하면 현재 의보수는 공공요금의 결정차원에서 통제를 받고 있기 때문이다.

20) 이는 주로 정책집행의 성공요인 및 집행과정의 순응확보전략 등과 관련되어 언급되고 있는 것이지만, 정책결정과정 부분에서도 유추적용이 가능하다고 보여진다.

가 인상에는 유리한 요인으로 작용하게 된다. 왜냐하면 이 경우에 의료단체는 극단적인 단체행동을 할 개연성이 높아지며, 이는 인상요구 수준을 상승시키는 역할을 할 것이기 때문이다. 그러나 조직화되지 못한 정책대상자인 일반 의료보험수혜자의 경우는 의보수가를 설사 심각하게 인식하더라도 집단적 이익투입활동은 어려운 경우가 많은데, 물론 이는 의보수가 인상에는 불리한 요인이다.

다음에 의료단체의 活動方式의 강도가 높으면, 의료단체의 요구수준의 상승을 가져오며, 이는 정부에 상당한 증압감으로 작용할 수 있다는 측면에서 의보수가 인상에는 유리한 요인이 될 수 있다. 그러나 정책대상자가 경쟁적 잇슈를 동시에 가질 경우는 의보수가 인상에는 불리하게 작용하게 된다. 왜냐하면 이는 의보수가에 대한 관심을 분산시키고 궁극적으로는 이익투입의 강도를 저하시키기 때문이다.

그러면 이상에서 논의된 영향요인들을 중심으로 본 연구에서 사용될 전반적인 분석틀을 제시해 보면 다음과 같다.



(그림 2-1) 의보수가 결정에 영향을 미치는 요인에 관한 분석틀의 구성

그리고 이러한 변수들의 영향을 분석하기 위해서 본 연구에서 사용할 지표 및 측

정방법들을 구체적으로 제시해보면 다음과 같다.

<표 2-1> 각 변수들에 대한 구체적 지표

변 수	지표 및 측정방법
<정책결정자 요인> 정책결정자들간의 영향력관계*	장관의 출신배경, 부서의 특성
<정책문제 요인> 정책문제의 심각성 (정책결정자에 대한) (정책대상자에 대한) 파급범위 (양적개념)	부처이익에 미치는 영향 정책대상자의 수익과 비용부담에 미치는 영향 의료보험 적용인구 (직장, 지역)
<정책환경 요인> 정치사회적 환경 (통치이념) (정치적 사건, 정치사회적 분위기) 경제적 환경 (재정능력) (물가수준)	시기별 주요 국정목표 우호적 사건, 분위기 - 비우호적 사건, 분위기 전반적인 경제총량, 의료보험의 재정추이 소비자물가, 의료관련 물가
<정책대상자 요인> 정책문제에 대한 인식 활동방식의 강도 경쟁적 정책문제의 존재유무	의료보험수입의 비중, 적극적 - 방관적 집단행동 유무 주요 관심 이슈

* 정책결정자들간의 영향력 관계 21)

21) 정책결정자들간의 영향력 관계속에는 長官의 출신배경 뿐만아니라, 장관의 性向 및 實務者들의 역할과 전문성 등도 동시에 고려될 필요가 있다. 그러나 본 연구에서는 분석의 단순화를 위해서 정책결정자의 범위를 주로 長官으로 한정하였다. 그 이유는 한국 행정조직의 의사결정구조가 수직적이며, 법적으로 부서의 모든 권한이 장관에게 집중되어 있고 그로 발원하기 때문이다. 뿐만 아니라, 장관만이 대통령과 접촉할 수 있으며, 휘귀한 지위 상징을 가짐으로써 법적 권한을 넘어서는 카리스마적 권위마저도 부여되고 있기 때문이다. 그리고 長官만을 분석의 대상으로 하더라도, 장관의 출신배경 뿐만 아니라 장관의 性向과 專門性등도 고려될 필요는 있다. 그러나 이는 시계열 분석에 난점이 있고, 대통령과

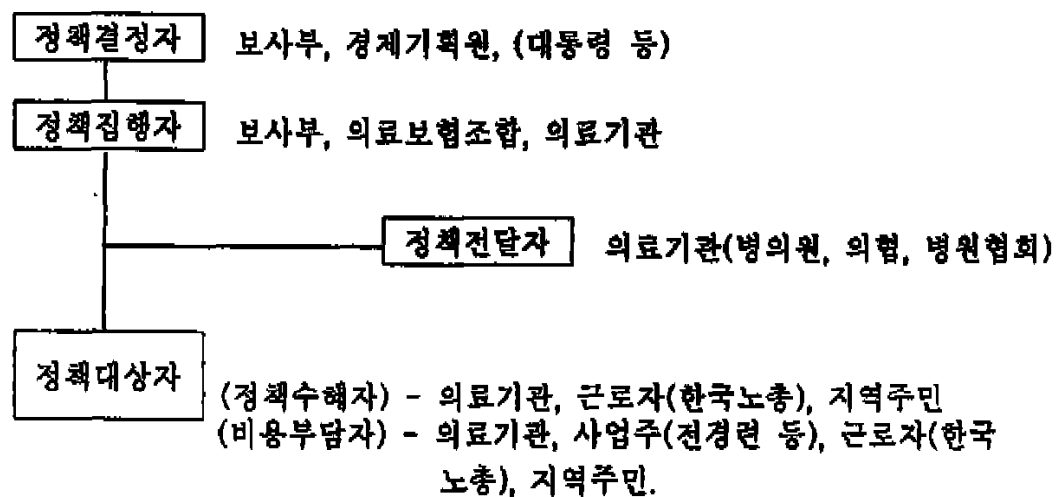
III. 醫保酬價 결정에 영향을 미치는 요인에 관한 분석

1. 政策決定者 요인

의보수가 保社部가 주체가 되어 企劃院과 협의하여, 醫療保險審議委員會(이하, 醫保審)의 심의를 거쳐서 결정하도록 되어있다.²²⁾ 물론 대부분의 주요 정책결정이 그러하듯이 여기에서도 대통령의 의지가 반영될 수 밖에 없으나, 의보수가 책정은 보사부장관의 告示事項으로 되어 있다는 점에서 대통령을 공식적인 정책결정자에 포함시키기는 어렵다. 그리고 醫協등의 정책대상집단도 醫保審의 구성에 포함되기는 하지만, 공식적인 정책결정자라고 보기에는 무리가 있다.²³⁾

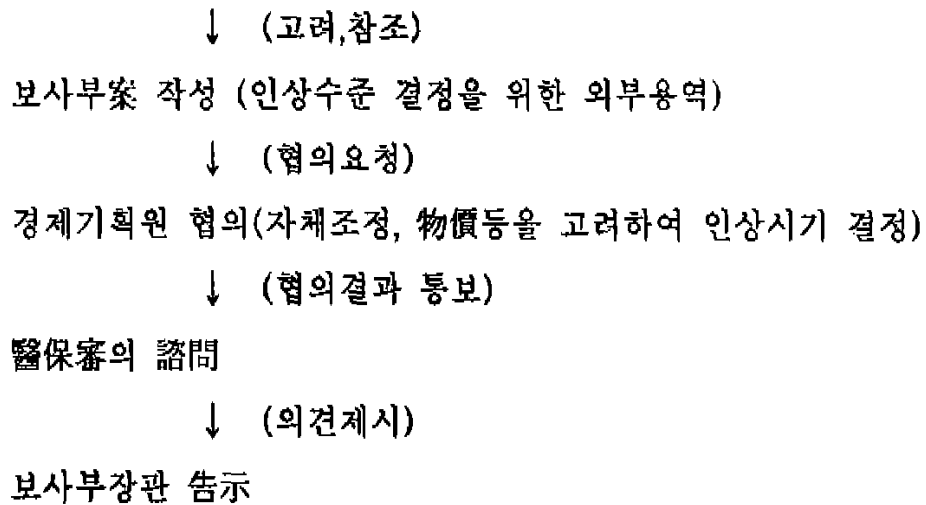
의료단체등의 酬價調整 요구(인상수준 결정을 위한 外部用役)

의 친밀성 및 대통령의 지원에 의해서 장관의 영향력이 상당부분 결정되는 한국 행정문화의 고유한 속성상, 장관의 전문성등이 영향력 관계에 큰 영향을 미치는 지도 다소 의문이 있다. 결국 장관의 출신배경이 부서간의 정책결정과정에서 결정적인 영향을 미치는 요인이 되는 것이다. 조석준, 한국행정학, 박영사, 1992, p.299, pp.457-458.
22) 의보수가의 결정 및 시행과정과 관련한 관계당사들은 다음과 같이 도식화된다.



(그림 3-1) 의보수가의 관련행위자 체계

23) 의협에서는 醫保審을 보사부의 주도로 이미 결정된 정책을 사후인가하는 기구에 불과한 것으로 보고 있는 데(의협 실무자인 A次長과의 면담), 이는 의협이 그동안 의보수가 심사 기구의 독립을 줄곧 주장해온데서도 입증된다.



(그림 3-2) 의보수가의 결정과정

그러면 구체적으로 政策決定者 요인이 의보수가 책정에 영향을 미치는 측면을 정책결정자들간의 影響力 관계를 통해서 고찰해보면, 우선 第 1期(79-81년 기간)중에서 79년과 80년은 극도의 정치적 혼란기로서 정부의 주요 결정주체가 비정상적인 경로에 형성되어 있었다. 따라서 기획원의 영향력은 크지 못했다고 볼 수 있다. 81년의 경우도 정상적인 정책결정체제는 가동되었으나, 집권초반의 과도기에 여전히 기획원의 영향력은 크지 못했다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 힘의 진공상태에서 상대적으로 보사부도 제목소리를 낼 수 있었으며, 이는 전반적으로 의보수가 인상에는 유리한 요인으로 작용할 수 있었다. 그러나 第 2期(82-87년 전반기)에 들어서면 대통령의 강력한 물가억제 의지와 경제안정을 통한 社會正義실현을 추구하던 국가목표에 편승하여 기획원의 위상이 크게 강화되었다. 이에 비해서 보사부는 대통령과 기획원의 강력한 의지앞에 의보수가에 관한한에서는 자신의 의지를 관철하기 어려운 입장에 처해 있었다. 따라서 이러한 정부내의 영향력관계는 전반적으로 의보수가 인상에는 불리한 요인으로 작용하였다. 이후 第 3期(87년 하반기부터 89년 중반)에는 사회적 분위기의 전반적인 弛緩속에서 기획원의 정부부처 장악력이 크게 저하되었을 뿐만아니라,²⁴⁾ 대형 정치적 사건들의 와중에서 경제논리보다는 政治論理가 우

24) 이 당시는 行政改革차원에서 기획원의 존폐문제까지 심각하게 고려되는 상황에서 기획원의 위상도 크게 흔들리던 시기였다.

선하는 추세였다. 따라서 이 시기는 의보수가 인상에는 유리한 여건이었다. 第 4期(89년 후반기부터 6共末)에서는 정권초기의 혼란을 어느정도 극복한 상황에서 다시 대통령의 물가인상억제 의지와 국민여론이 가미되어 기획원의 영향력이 강화될 수 있었다. 그리고 6共중반이후에는 보사부장관에 대통령의 측근이 임명되면서 보사부의 권력은 상대적으로 강화되기 시작하였다.²⁵⁾ 그런데 강력한 보사부장관의 등장은 의보수가 인상에 유리하게 작용할 수도 있었으나, 당시는 대통령의 물가억제 의지가 워낙 강한 상황에서 오히려 측근출신들은 대통령의 意中을 우선시하는 정책기조를 나타내었다. 따라서 이들은 물가와 의료보험제정에 미칠파장을 우려하여, 의보수가를 다소 낮게 책정하는 경향이 강하였다.²⁶⁾

2. 政策問題 요인

1) 정책문제의 심각성

우선, 政策決定者에 미치는 심각성 정도를 보면, 물가안정을 주된 부서목표로 하는 기획원에게는 의보수가 상당히 심각한 정책문제가 될 수 있다. 특히 最高統治權者의 物價安定 意志가 강력한 시기일수록 그 정도는 더욱 심각하였다. 따라서 대통령의 물가안정 의지가 강력하였던 第 2期와 第 4期에는 의보수가문제는 기획원에 상당한 압박요인으로 작용하였으며, 이 점에서 이는 의보수가의 인상에 불리한 요인이었다. 그러나 대통령의 주된 관심이 政權掌握 및 정치안정에 있던 第 1期와 선거와 정치민주화에 있던 第 3期에는 의보수가문제에 대한 기획원의 증압감도 다소 가

25) 이는 근본적으로 한국의 특정부서의 영향력정도는 長官이 대통령과 어떠한 관계인가에 크게 의존적이라는 것을 전제로 한다. 5공화국의 보사부장관 역임자들은 대통령의 측근이라기 보다는 陳懿鍾(진의종), 千命基, 金正禮, 李海元등의 야당출신의원 혹은 실무관료출신이었다. 6공화국에서도 초반에는 권의혁, 文太俊등의 의료전문인이 임명되었으나, 후반기에는 대통령의 경제정책수립에 강력한 영향력을 행사하던 金鍾仁과 대통령의 陸士同期인 安齋濬이 보사부장관에 임명되었다.

보사부, 보건사회백서, 1992, p.399.

26) 보건사회부, 『보건사회백서』, 1991, p.258.

버워 졌으며, 이는 의보수가 인상에 유리한 요인이었다.

그리고 의보수가와 관련하여 醫療保險財政의 건전화와 顧客集團인 의료단체와의 우호적 관계유지가 주된 관심사항인 보사부의 경우, 우선 의료보험재정과 관련하여 職場醫療保險체제였던 第 1期和 第 2期에는 의료보험재정이 상당히 건실하였다<표 3-1>. 따라서 의보수가문제는 큰 부담요인이 되지 못하였으며, 이점에서는 의보수가의 인상에 유리한 요인으로 작용할 수 있었다.

<표 3-1> 지역의료보험 실시이전의 職場醫保의 보험재정 현황

(단위 : 백만원)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
수입	71,361	113,010	181,699	242,774	308,871	373,145	443,064	544,876
지출	44,361	91,340	132,516	204,088	292,605	370,637	439,659	424,811
결산잔액	27,000	21,670	49,183	38,686	16,266	4,508	3,405	120,065
누적적립금	57,813	71,180	118,429	151,828	161,113	165,448	169,201	287,628

(자료 : 보사부, 보건사회, 1987, p.298.에서 발췌정리)

그러나 地域醫療保險의 실시에 직면한 第 3期 이후에는 의보수가문제는 보사부에 상당한 압박요인으로 작용하게 되었으며,²⁷⁾ 이는 의보수가 인상에 불리한 요인이었다. 그런데 한편으로 보사부는 의료단체와의 원활한 관계유지를 희망하고 있는 데, 이는 의보수가의 인상에 지속적으로 유리한 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

다음에 政策對象者에 미치는 심각성과 관련하여 우선 조직화된 정책대상자인 의료단체에 미치는 영향을 보면, 의료보험 적용인구가 직장근로자에 한정되었던 第 1期和 第 2期에는 의보수가 문제는 의료단체에 심각한 事案이 되지 못하였는 데,²⁸⁾

27) 보사부는 地域醫保가 실시되면 과거 示範事業의 예에서 보듯이 의료보험료의 징수가 쉽지 않을 것이며, 이는 의료보험의 재정을 악화시키고 궁극적으로는 정부보조를 증대시켜야 할 것으로 크게 우려하였다.

28) 80년의 경우 의료보험의 수혜인구는 전체국민의 24.0%에 불과하였다. 보사부, 보건사회 통계연보, 1985, p.182.

이는 이익투입의 강도를 낮추는 요인으로 작용함으로써 의보수가 인상애 불리한 요인이었다. 그러나 地域醫保의 실시를 눈앞에 둔 87년하반기와 전체국민의 90%이상 이 의료보험 적용인구가 되는 6共이후에는 의보수가 문제는 의료단체에게 심각한 영향을 미치는 정책문제로 등장하였는 데, 이는 의료단체의 활동강도를 강화시킨다는 점에서 인상애는 유리한 요인이었다.²⁹⁾ 다음애 의보수가와 관련하여 미조직화 된 정책대상자인 地域住民들은 실제로는 상당한 이해관계를 가지고 있다. 왜냐하면 의보수가가 인상되면 본인부담율이 높아지며, 궁극적으로 의료비부담이 증가하기 때문이다. 따라서 이들은 의보수가의 인상애는 적극적으로 반대해야할 입장에 있는 것이다. 그러나 이들은 의보수가와 관련하여 웅집적인 이익투입을 하지 못하는 거의 무력한 상황이었는 데, 이것이 의보수가의 인상애는 오히려 유리한 요인이 되었음은 물론이다.

2) 波及範圍

의료보험의 파급범위가 광범위하면, 정부로서는 의보수가의 인상이 국고보조의 필요성을 증대시키고, 비용을 부담하는 일반국민의 관심이 증대된다는 점에서 의보수가를 억제하고자 하는 경향이 강해질 수 밖에 없다. 이와 관련해서 第1期和 第2期에는 의료보험이 주로 직장의료보험을 위주로 운영되던 상황에서 의보수가가 미치는 파장의 범위가 양적으로 별로 크지 않았다. 따라서 이는 오히려 의보수가 인상애는 유리한 요인으로 작용할 수 있었다. 그러나 地域醫療保險시대가 개막된 第3期和 第4期에는 의보수가 문제의 파장범위가 넓었는 데, 이는 의보수가 인상애 불리한 요인이었다.

29) 의보수가와 관련된 조직화된 정책대상자의 범주에 포함시킬 수 있는 勞總, 全經聯, 經總 등의 生産者團體들은 의보수가와 관련한 활동이 전혀 없었는 데, 이들 단체의 침묵은 오히려 의보수가 인상애는 유리한 요인으로 작용하였다.

<표 3-2> 의료보험 적용인구의 변화

(단위 : 천명, %)

	1979	1982	1985	1987	1988	1989	1990	1991
적용인구	7,791	13,513	17,994	21,257	28,906	39,918	40,176	40,799
(전인구 대비)	(20.7)	(34.4)	(44.1)	(51.1)	(68.9)	(94.2)	(93.9)	(94.3)

(자료: 보사부, 보건사회백서, 1991, p.453. 보건사회통계연보, 1992,p.216에서 발췌)

3. 政策環境 요인

1) 政治的 環境

우선 統治理念의 측면에서, 第 1期의 혼란 및 과도기에는 아직 국정목표가 內在化되지 못하였다. 따라서 의보수가 인상을 제약하는 통치이념은 없었다고 볼 수 있다. 5共이 어느정도 안정을 회복하는 第 2期의 국정목표는 정치사회적으로는 正義社會의 具現이며, 경제적으로는 물가안정을 통한 經濟安定이었다. 이 가운데 정의사회의 구현은 의보수가 인상에는 불리한 요인으로 작용할 수 있다. 왜냐하면 의보수가 인상은 국민의 의료비용 부담증대와 의료기관의 수입증대를 가져오는 데, 두가지 결과 모두 사회정의의 차원에서 바람직하지 못한것으로 간주되었기 때문이다.³⁰⁾ 物價安定이라는 국가목표역시 의보수가 인상에 불리한 요인으로 작용함은 전술하였다. 이후 第 3期 중에서 87년 하반기는 궁극적으로는 5공화국에 포함되기 때문에 국정목표는 동일한 것이었다. 그러나 당시는 이러한 국정목표를 달성할 수 있는 정부의 능력과 의지가 결여된 상태였으며, 이는 의보수가 인상에는 유리한 요인이 될 수

30) 특히 의료기관의 지나친 수입증대는 여전히 醫師가 대표적인 전문 고소득층으로 인식되는 상황에서 사회정의의 차원에서 바람직하지 못한 것이었다. 물론 이에 대해서 의료기관 측은 의보수가의 인상이 의료기관의 수입증대보다는 의료장비 및 의료기술의 개선을 위한 것이며, 이는 궁극적으로 국민의 편익으로 귀착되는 것이라고 주장한다.

있었다.

6공화국의 가장 중요한 국가목표는 政治民主化였다. 그런데 이는 집단이익표출이 용인되는 것을 전제로 하는 것이며, 이점에서는 6共의 통치이념은 오히려 의보수가 인상에 우호적인 역할을 수행할 수 있었다고 보여진다.

다음에 政治的 事件 및 政治社會的 霧圍氣와 관련하여, 정치적 사건은 社會運動 理論에서 흔히 언급되는 政治的 機會構造(political opportunity)의 개념과 유사한 것으로서,³¹⁾ 사회운동의 중요한 성공요인으로 간주되고 있다. 의보수가와 관련해서도 정치적 사건은 정책대상자의 활동방식에 중요한 영향을 미치게 된다. 다음에 政治社會的 霧圍氣는 일종의 輿論으로서, 정책대상집단의 요구수준 및 활동방식과 정부의 대응방식에 큰 영향을 미친다는 점에서 의보수가 조정에도 영향을 미치게 된다.

우선 第 1期과 第 2期에는 대통령선거가 間接選舉로 치루어지는 등 권위주의적 정치체제하에서 정책대상집단의 활동에 유리한 정치적 사건이 거의 없었으며, 이 점에서 의보수가 인상은 불리한 정치적 환경이었다. 그리고 第 1期の 정치사회적 분위기는 80년 전후의 과도기에는 상당히 이완되었으나, 이후에는 硬直的이었다. 그리고 第 2期の 정치사회적 분위기도 전반적으로 경직적이었는데, 이는 정책대상집단의 단체행동을 강력하게 억제하는 요인으로 작용하였다. 더구나 물가안정정책은 나름대로 국민적 자지를 받았는데, 이 역시 의보수가의 인상은 매우 불리한 여건으로 작용하였다.

그러나 第 3期중에서 87년 하반기에는 정부의 사회집단 통제능력이 상실되고 노사분규등 대규모의 집단행동이 빈발하였는데, 이는 정책대상집단의 활동반경을 크게 확장해준다는 의미에서 의보수가 인상은 유리한 요인으로 작용하였다. 특히 大統領 直接選舉라는 대형의 정치적 사건은 정책대상집단의 요구가 정책과정에 긍정적으로 반영될 수 있는 기회를 제공하는 중요한 정치적 환경이었다. 더구나 이 기간은 그동안 억눌려왔던 사회집단의 욕구분출을 어느정도 용인하는 사회분위기가 지배하던 민주화 이행기였는데, 이는 의보수가 인상에 유리한 요인이었다.

이후 第 4期에 오면 의보수가의 인상에 유리하게 작용하는 정치적 사건과 불리하

31) Sidney Tarrow, *Struggle, Politics, and Reform: Collective Action, Social Movements, and Cycles of Protest*, Center for International Studies, Cornell Univ., 1989, pp.32-33.

게 작용하는 정치적 사건들이 혼재하였다. 우선 유리하게 작용한 정치적 사건으로는 6共 전반기의 與小野大라는 특이한 정치적 상황을 언급할 수 있다. 이는 국회의 기능향상을 가져오는 데, 국회는 근본적으로 조직화된 정책대상집단에 우호적인데다가 관련집단의 로비가 비교적 용이하여 의보수가 인상에 유리한 요인으로 작용할 수 있었다. 다음에 불리하게 작용하는 정치적 사건으로는 中間評價유보, 올림픽, 公安政局 등을 지적할 수 있다. 우선 중간평가 유보조치는 상당수의 국민을 실망시키는 정치적 사건이었다. 따라서 정부는 民心의 수습이 필요한 시점에서 국민의 의료비부담을 증가시키는 의보수가의 인상은 정부로서는 불리한 것이었다. 올림픽의 경우는 사회적 소요를 자체케하는 국민적 공감대 형성에 상당한 기여를 하였는 데, 이는 의료단체의 활동을 크게 제약하는 효과가 있다는 점에서 의보수가 인상에는 제약요인으로 작용할 수 있었다. 그리고 이른바 '公安政局'의 조성도 강력한 이익투입활동을 억제하는 측면에서 의보수가 인상에 불리한 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 또한 第 4期에는 경제적으로 '총체적 난국'에 직면하고, 정치사회적으로 지나친 집단이익의 분출에 대해서 부정적인 여론이 조성되었다. 뿐만아니라, 의료보험조합 統合一元化 논쟁을 계기로 사회단체들의 의료보험에 대한 관심이 증대하였는 데, 이 역시 이들이 궁극적으로 의보수가 인상에 반대하는 집단이라는 점에서 인상에 불리한 요인이었다.

2) 經濟的 環境

우선 정부의 財政能力은 의보수가에 직접적인 영향을 미치는 것은 아니지만, 의료보험사업에 대한 국고보조능력에 영향을 미친다는 점에서 간접적인 영향을 미칠 수 있다. 정부의 재정능력을 정확하게 추정하기 위해서는 국민의 잠재적 조세부담능력과 정부의 조세징수능력 등을 파악해야 하나, 이는 현실적으로 거의 불가능하다. 따라서 정부의 재정능력은 개략적으로 유추해볼 수 밖에 없는 데, 統合財政收支는 다소 기복이 있었음에도 불구하고,³²⁾ 70년대의 급속한 경제성장과정을 거치면서 80년대이후 전반적인 정부의 재정능력은 상당히 향상되었다고 볼 수 있다.³³⁾ 그리고

32) 80년대에 들어와서 80-86년까지는 지속적으로 중앙정부의 재정수지가 적자를 기록하였다. 한국개발연구원, 국가예산과 정책목표, 1990, p.69.

이러한 재정환경하에서 80년대에는 정부의 社會保障費 지출도 다소 증가하게 되었던 것이다.³⁴⁾ 결국, 정부의 재정능력은 第 2期이후 비교적 양호한 상황이었다고 볼 수 있으며, 이는 의료보험에 대한 국고보조능력 증대의 측면에서 의보수가 인상에는 유리한 요인이 될 수 있었다.

다음에 醫療保險財政 현황을 살펴보면, 88.1월의 農漁村地域 醫療保險 실시이전까지는 職場醫療保險을 중심으로 운영되었는데, 이는 보험료를 급료에서 원천징수하는 관계로 보험료징수율이 양호하였으며, 따라서 <표 3-3>에서 보듯이 보험재정도 상당히 건전한 黑字運營이었다.³⁵⁾ 그러나 88.1월이후 地域醫療保險이 실시되면서 의료보험의 적용인구는 크게 증가하였으나, 自律納付를 원칙으로 하는 地域醫保는 보험료징수도 원만하지 못하였으며, 累積財源이 없는 상태에서 보험재정이 어려울 수밖에 없었다. 따라서 정부는 지역의보에 대해서는 管理運營費 뿐만아니라, 保險給與費도 지원하게 되었으며, 이는 의보수가 인상에 제약요인으로 작용할 소지가 큰 것이었다.

<표 3-3> 지역의료보험에 대한 국고보조 현황

(단위: 백만원, %)

	1988	1989	1990	1991
총수입	214,495	530,219	994,017	1,514,383
국고보조	94,559 (44.1)	219,659 (41.4)	363,902 (36.6)	586,790 (38.7)

(자료 : 보사부, 보건사회통계연보, 1992, p.229에서 발췌)

* ()안은 지역의료보험 총수입중에서 국고보조가 차지하는 비율임.

33) 특히 86년 이후 3저호황에 힘입은 경상수지의 흑자전환은 정부의 총체적인 재정능력제고에 상당부분 기여를 하였다. 그리고 이와 때를 같이하여 중앙정부의 재정수지도 86년부터는 흑자로 전환되었다. 상계서, pp.69-70.

34) 상계서, P.71.

35) 특히 職場醫保 중심의 의료보험은 건강상태가 취약할 확율이 상대적으로 높은 저소득 지역주민과 불안정 소득계층을 배제하고 있는 관계로 의료보험급여의 지급액도 적을 수 있었다. 이점에서 당시 직장외보 중심의 의료보험은 적용대상을 의료수요를 많이 필요로 하는 계층을 오히려 배제한다는 비판이 많았다.

다음에 物價水準과 관련하여, 그동안 정부는 「물가억제 및 공정거래에 관한 법률」(제4조)에 의거하여 의보수가를 公共料金으로 통제해 왔다. 따라서 전반적인 물가수준과 정부의 물가억제의지는 의보수가 책정에 직접적인 영향을 미쳐왔다.

第 1期の 80년전후의 정치적 혼란기에는 높은 물가상승율을 기록하였으며, 이는 의보수가 인상을 크게 자극하였다. 그러나 第 2期에서는 物價安定을 가장 중요한 경제목표로 설정하고 강력한 물가억제정책을 실시한 결과로 물가는 상당히 안정화되었는데, 이는 의보수가 인상에 불리한 요인으로 작용하였다. 이후 第 3期에는 갑작스런 민주화추세와 함께, 노사분규가 빈발하고 賃金이 크게 인상되는 상황에서 정부의 물가억제의지와 능력은 한계를 드러내었다.³⁶⁾ 따라서 이 기간중에는 물가문제가 의보수가의 인상에 크게 제약요인이 되지 못하였던 것이다. 그러나 第 4期에는 不動産가격의 폭등으로 귀결된 물가상승이 큰 사회적 문제로 대두되었는데, 물가안정을 희구하는 국민의 유리한 여론에 편승한 정부는 다시 강력한 물가억제책을 실시하였는데,³⁷⁾ 이는 의보수가 인상에 불리한 요인이었다.³⁸⁾

이러한 상황은 의약품, 보건의료용품, 보건의료서비스를 포함하는 保健醫療부문 물가와 관련해서도 마찬가지였는데, 第 2期和 第 3期에는 의료부문물가도 매우 낮은 수준이었으며, 이는 의보수가 인상에 불리한 요인으로 작용하였다. 그러나 第 1期和 第 4期에도 보건의료부문 물가가 크게 상승하게 되었는데, 이는 의보수가의 인상에는 유리한 요인으로 작용하게 되었다.³⁹⁾

36) 그러나 第 3期에는 第 2期の 강력한 물가억제책의 여진으로 여전히 물가상승율은 높지 않은 수준이었다.

37) 6共의 부동산투기 단속을 통한 물가억제정책으로는 기업의 非업무용부동산 강제매각조치, 종합토지세 부과, 新都市 건설등이 있다.

38) 각 시기별 물가상승율을 보면, 第 1期에는 年평균 22.8%, 第 2期에는 年평균 3.6%, 第 3期에는 5.3%, 第 4期에는 年평균 8.0%의 물가상승율을 기록하였다.

39) 보건의료부문 소비자물가 상승율은 第 1期은 평균 19.9%, 第 2期은 3.5%, 第 3期은 4.2%, 第 4期은 6.0% 이었다. 그리고 의보수가 인상율은 第 1期에는 年평균 22.6%, 第 2期에는 年평균 3.4%, 第 3期에는 7.1%, 第 4期에는 6.8%의 인상율을 기록하였다.

4. 政策對象者 요인

1) 政策問題에 대한 인식

이는 정책대상집단이 정책문제를 어느정도 심각한 事案으로 인식하고 있느냐에 관한 것으로서, 정책대상집단의 활동방식과 요구수준을 크게 좌우함으로써 정책결과에도 상당한 영향을 미치게 되는 것이다. 우선 조직화된 정책대상집단인 醫療團體는 第1期和 第2期에는 의료보험 적용인구가 많지 않은 상황에서 의보수가문제는 심각한 사안이 아니었다.⁴⁰⁾ 그리고 이는 강력한 이익투입활동의 필요성을 경감시킨다는 측면에서 의보수가 인상에 불리한 요인으로 작용할 수 있었다. 그러나 第3期에는 88.1월의 농어촌지역 의료보험, 89.7월의 도시지역 의료보험의 실시로 의료보험의 적용인구가 크게 확대됨에 따라서 의보수가문제는 의료기관의 경영수지에 직접적 영향을 미치는 중요한 이슈로 등장하였다.⁴¹⁾ 그리고 이는 의료단체의 강력한 집단행동을 자극하게 되었으며, 궁극적으로는 의보수가 인상에 유리한 요인으로 작용하게 되었다.

다음에 조직화되지 못한 일반 의료보험대상자들의 의보수가에 대한 관심을 보면, 第1期和 第2期에는 의료보험이 직장의료보험을 중심으로 시행되었기 때문에 일반국민의 관심은 거의 없었다. 이후 第3期和 第4期에는 의료보험 적용인구의 획기적 확대로 일반국민들의 의보수가문제에 대한 이해관계는 상당히 커졌으나, 이들의 관심은 여전히 저조한 상황이었다. 그런데 의보수가 인상으로 손실을 보는 입장에 있는 비조직화된 정책대상자의 침묵은 의보수가 인상에는 유리한 요인으로 작용할 수 있었다.

2) 利益投入活動의 강도

40) 왜냐하면 낮은 의보수가의 적용에서 발생하는 손실을 非保險患者에 대한 높은 慣行酬價의 적용을 통해서 충분히 상쇄할 수 있었기 때문이다.

41) 의협에서 89.12월 開業醫 306명을 대상으로 자체조사한 설문자료에 따르면, 응답자의 69.2%가 지역의료보험의 시행이후에 醫院의 경영상태가 악화되었다고 응답하고 있다. 의원문제연구회, 醫協政策에 관한 開院醫의 의식조사연구, 1990, p.36.

이는 주로 조직화된 정책대상집단의 이익투입방식과 관련되는 것으로서, 일반적으로는 이익투입활동이 集合的이고 持續的일수록 대상집단의 견해가 정책결정과정
에 많이 반영될 것으로 추정된다. 특히 의보수가와 관련해서는 醫協만이 지속적인
이익투입을 하였던 데, 第 1期과 第 2期에는 의료보험의 적용대상이 많지 않은 상태
에서 의보수가 인상문제와 관련한 醫協의 활동도 소극적일 수 밖에 없었다. 그러나
第 3期과 第 4期에 들어서는 지역의료보험이 본격적으로 실시되면서, 의보수가문제
가 의료기관의 경영에 심각한 압박요인으로 등장함에 따라서 醫協의 이익투입활동
도 매우 강력하게 전개되었다.⁴²⁾ 그리고 이는 의보수가 인상에는 유리한 요인으로
작용할 수 있었다.

3) 競爭的 정책문제의 존재유무

정책대상집단이 여러가지 문제에 동시에 직면해 있을 경우에는 활동능력의 분산
을 초래하여 궁극적으로는 특정 정책문제의 관철에는 불리한 요인으로 작용하게 된
다.

의료단체와 관련하여, 第 1期에는 의료보험의 統合一元化, 第 2期에는 示範地域內
의 醫藥分業이라는 강력한 경쟁적 정책문제가 있었으며, 이는 의보수가 인상에는 불
리한 요인으로 작용하였다. 이후 第 3期중에 87년 하반기에는 의보수가문제가 거의
단일의 잇슈였다. 따라서 의료단체는 의보수가문제에 활동역량을 집중할 수 있었으
며, 이는 의보수가의 인상에 유리한 요인으로 작용하였다. 第 3期중에서 6共초반인
88년과 89년초에는 醫療保險組合의 통합합을 골자로 하는 國民醫療保險法의 제정문
제가 중심이슈였다. 그러나 89.3월 국민의료보험법이 대통령의 거부권행사로 좌절되
고, 89.7월의 도시지역 의료보험 실시를 앞두고는 다시 의보수가 문제가 단일의 중
심잇슈가 되었다.

42) 농어촌지역 의료보험실시를 눈앞에 둔 87년 하반기에 醫協은 의료보험 요양취급기관 지
정서를 반납하기로 결의하고, 서명운동을 받는등 政策자체를 거부하는 수준의 이익투입활
동을 전개하였다. 그리고 도시지역 의료보험실시 직전인 89년 5월과 6월에는 서울시의 쏠
의료기관이 大討論會 참석을 이유로 集團休診에 들어가는 전대미문의 강력한 단체행동을
전개하였다. 조선일보 87.9.30, 89.6.15일자.

第 4期에는 의약분업문제와 의료보험조합 통합문제가 內燃하고 있는 가운데, 醫療紛爭調整문제등의 경쟁적 정책문제가 등장하였는 데, 이러한 다양한 경쟁적 정책문제의 등장은 의보수가 인상에는 불리한 요인으로 작용하였다.

IV. 醫保酬價 策定에 影響을 미치는 要因의 綜合比較

의보수가 결정에 영향을 미치는 요인에 관한 시기별 비교를 위해서는 우선 그동안의 의보수가 인상을 살펴볼 필요가 있다.

우선 의보수가 문제는 76.12월의 의료보험법 제 2차개정을 계기로 주요 정책문제로 대두되었는데, 이 당시 醫協은 보사부와 공동으로 의보수가 算定작업을 하면서 의보수가는 일반관행수가 수준을 유지해야 한다는 주장을 하였다.⁴³⁾ 그러나 이러한 의협의 주장에도 불구하고, 77.6.8일 보사부는 단독으로 의보수가를 慣行酬價의 약 60%수준으로 책정하고, 지역간 차등제의 실시를 결정해 버렸다. 물론 의협은 이를 반박하는 담화문을 발표하기도 하였으나 거의 실효가 없었으며, 그 결과 최초의 의보수가 결정과정에서는 의료기관의 요구는 거의 반영되지 못했던 것이다.

이후 79-81년중에는 의보수가는 대폭적으로 인상조정되었으며, 81부터 의협측의 요구가 수용되어 의보수가의 地域別 加算제도 폐지되었다. 그러나 정치적으로 어느정도 안정을 회복한 第2期에는 강력한 물가억제정책등의 영향으로 의보수가는 거의 답보상태였다. 그리고 이 당시는 醫協도 아직 국민의 대다수가 의료보험의 적용대상이 되지 못하고 있던 상황에서, 의보수가문제는 주된 관심의 대상이 되지 못하였다.⁴⁴⁾

그러나 88.1.1일부터 실질적인 지역 강제의료보험인 農漁村醫療保險의 실시가 결정되면서, 의보수가 문제는 의료기관에게 사활적인 정책문제로 부상하게 되었다. 더구나 87.6월이후 사회전반의 민주화추세와 함께, 이익집단의 활동방식도 과거와는

43) 대한의학협회, 의협신보 (1056호, 77.6.2).

44) 80년대 전반기의 醫協의 주요관심사는 醫保酬價 문제보다는 醫藥分業과 의료보험統廢 문제였다고 볼 수 있다.

전혀 다른 양상으로 변모되었다. 특히 89.7월의 全國民醫療保險시대를 앞두고는 의협은 의료기관의 閉門이라는 前代未聞의 강력한 단체활동을 전개하기도 하였다. 따라서 이 기간중에는 의보수가의 인상율은 비교적 높은 수준이었다. 89년 중반이후에는 정부의 물가억제 의지가 강해지고, 이익집단의 지나친 집단행동에 비판여론이 조성되기 시작하면서 의보수가 인상율도 둔화되었다.

<표 4-1> 의보수가 인상율과 소비자물가 상승율의 추이비교

	소비자물가상승율	보건의료부문 소비자물가 상승율	의보수가인상율
1978	14.4	11.2	-
1979	18.2	24.5	31.9
1980	28.8	27.8	19.4
1981	21.5	16.1	16.6
1982	7.1	8.8	7.1
1983	3.4	4.2	4.0
1984	2.3	1.0	-
1985	2.4	- 0.1	3.0
1986	2.7	3.8	3.0
1987	3.0	3.5	-
1988	7.1	6.6	12.2
1989	5.7	2.6	9.0
1990	8.6	7.2	7.0
1991	9.3	6.6	8.0
1992	6.2	4.3	5.98

(자료 : 통계청, 물가년보, 1993. 보사부, 보건사회백서, 1880-1992)

* 전년대비 상승율임.

* 의료부문 소비자물가는 의약품, 보건의료용품, 보건의료서비스의 세부분을 합한 것임.

다음에는 의보수가에 영향을 미치는 변수들의 구체적 특성이 각 시기별로 어떠한 지를, 의보수가 인상에 유리 혹은 불리하게 작용하는 요인들로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

<표 4-2> 醫保酬價 책정에 영향을 미치는 변수들의 시기별 특성


	第 1 期	第 2 期	第 3 期	第 4 期
決定者요인 (영향력관계)	企劃院의 장악력이 약하다(引上에 )	강하다 	약하다 	강하다 
政策問題요인 (심각성)	企劃院에 미치는 심각성이 적다()	매우크다 	적다 	크다 
	保社部에 미치는 심각성이 적다()	적다 (유리)	크다 (불리)	크다 
(파급범위)	적다()	적다(유리)	크다 (불리)	크다 ()
政策環境요인 (정치사회적 환경)	정치이념 內在化가 안됨 ()	물가안정, 社會正義()	政治民主化 	民主化 (유리) 安定化 ()
	정치사회적 분위기의 혼란 (), 威嚴(불리)	硬直化()	選舉, 노사갈등  , 中間評價유보 올림폭 (불리)	與小野大 (유리) 公安政局, 3黨합당, 物價抑, 총재적 난국 ()
(경제적 환경)	재정능력 빈약(불리) 높은 물가인상 ()	크다 (유리) 낮다 ()	크다 () 낮다 (불리)	크다 (유리) 높다 (유리)
政策對象者 요인 (무제인식) (利益投入 強度) (경쟁적 문제)	醫接團體는 심각않다. (불리) 일반국민은 심각않다. 	심각않다 () 심각않다 (유리)	심각 () 심각않다 ()	심각 (유리) 심각않다 (유리)
	약하다 (불리)	약하다 ()	매우 강력다 	강하다 (유리)
	있다 (불리)	있다. (불리)	없다 ()	없다 (유리)



政策結果의 보수가인상율 (물가상승율 對比)	22.6%	3.42%	7.1%	6.8%
	유사수준 (22.8%)	유사수준 (3.58%)	물가보다 높다 (5.3%)	물가보다 낮다 (8.0%)

* 의보수가 인상율은 해당기간의 전년대비 의보수가 인상율의 평균치임.

() 은 해당기간의 전년대비 물가상승율의 평균치임.

*  표시는 해당시기의 의보수가 인상수준이 높았다면 인상에 유리하게 작용했던 요인들을, 인상수준이 낮았다면 인상에 불리한 영향을 미쳤던 요인을 표시한 것이다.

여기서 보면, 第 1期에 해당하는 79년부터 81년사이에는 년평균 의보수가 상승율이 22.6%에 달하였는 데, 이는 당시의 높은 물가상승율을 고려하더라도 상당히 높은 인상율이라고 볼 수 있다. 그런데 이 기간동안 이처럼 의보수가 인상율이 높았던 것은 의보수가가 77년당시에 낮게 책정되었던 것과 78년중에 인상되지 못했던 데 대한 補充의 측면이 크게 작용했겠으나, <표 4-2>에서 보는 의보수가 인상에 유리하게 작용하는 제반요인들도 복합적으로 작용했다고 보아야 할 것이다. 즉, 정치적 과도기에 물가당국인 企劃院의 정부부처 장악력이 크지 못했던 점, 정책문제의 심각성이 아직 크지 않았으며 파급범위도 적었던 점, 통치이념이 제대로 內在化되지 못했던 점, 정치사회적 혼란과 무질서, 사회적 혼란기의 높은 인플레이션, 수가인상에 부정적인 이해관계를 갖는 의료보험 대상자의 무관심 등의 요인이 복합적으로 작용하여 의보수가의 인상수준이 상당히 높았던 것이다. 특히 전반적 상황을 감안할 때, 이들 요인들 가운데서도 이 시기의 高率의 의보수가 인상에 결정적 영향을 미친 요인으로는 기획원의 정부부처 장악력 부족, 정치사회적 혼란, 높은 물가상승 추세의 세가지였다고 보여진다.

82년부터 87년 전반기까지의 第 2期에는 년평균 의보수가 인상율이 3.42%에 불과한 매우 낮은 인상추세를 보였다. 이 역시 당시의 안정적인 물가상황을 고려하더라도 상당히 낮은 수가인상율이라고 볼 수 있는 데, 여기에도 의보수가 인상에 불리하게 작용하는 제반요인들이 복합적으로 작용하였다고 보아야 할 것이다. 즉, 기획원의 정부부처 장악력 증대, 의보수가문제의 심각성 증대, 통치이념 차원의 제약, 정치사회적 분위기의 경직성, 안정적인 물가수준, 의료단체의 낮은 심각성 인식과 미약한 이익투입, 경쟁적 이슈의 존재 등의 요인이 복합적으로 작용하여 매우 낮은 의보수가 인상율을 기록한 것이다. 특히 이가운데서도 이 시기의 낮은 수가인상에는 최고통치권자의 강력한 물가억제의지를 배경으로한 기획원의 강력한 수가억제 의지와 장악력, 사회정의와 경제안정을 추구하던 통치이념상의 제약, 낮은 물가인상율 등의 요인이 의보수가 인상에 주요 제약요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

87년 하반기부터 89년 상반기까지의 第 3期에는 년평균 의보수가 인상율이 7.1%로서 같은 시기의 년평균 물가상승율 5.3%를 크게 상회하는 비교적 높은 수준의 인상율을 기록하였다. 여기에는 의보수가 인상에 유리하게 작용하는 요인들인 민주화

이행기의 기획원의 부서장악력 약화, 의보수가 문제가 정책결정자에 미치는 심각성이 비교적 적었던 점, 政治民主化라는 우호적 통치이념, 대통령 직접선거라는 우호적 정치적 사건, 정부의 재정능력의 증대, 의료단체의 심각성 인식과 강력한 이익투입활동, 경쟁적 정책문제의 不在등의 요인들이 복합적으로 작용한 것이다. 특히 이 가운데서도 기획원의 장악력 약화, 통치이념상의 정치민주화 추구, 대통령 직선이라는 정치적 사건,⁴⁵⁾ 의료단체의 심각성 인식과 강력한 이익투입활동 등이 주요 요인으로 작용하였다고 평가할 수 있을 것이다. 따라서 이 시기는 이러한 요인들로 인해서 낮은 물가상승율에도 불구하고 의보수가 비교적 높은 인상율을 기록하게 되었던 것이다.⁴⁶⁾

마지막으로 89년 하반기부터 92년까지의 第 4期에는 년평균 의보수가 인상율이 6.8 % 로서 물가인상율에 못미치는 수준이었다. 따라서 이 시기는 의보수가 인상수준이 점차 안정화되어가는 추세였다고 볼 수 있는 데, 여기에는 기획원의 경제부처 장악력 증대, 의보수가 문제의 심각성 증대, 파급범위의 확대, 安定基調로의 통치이념 수정, 公安政局이라는 정치사회적 분위기 등이 의보수가 인상에 불리한 제약요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 특히 이 가운데서도 통치권자의 물가억제의지와 이를 배경으로한 기획원의 부서 장악력, 公安政局과 '총체적 난국'으로 특징되는 정치적 환경 등이 이 시기의 의보수가 인상을 제약했던 주 요인으로 작용한 것으로 추정된다.

V. 結 論

이상에서 醫保酬價 결정에 영향을 미치는 요인들을 주로 引上에 유리하게 작용하는 요인과 불리하게 작용하는 요인을 중심으로, 정치체제의 安定性 정도를 기준으로 네개의 시기로 구분하여 고찰해 보았다. 그러면 이러한 분석을 통해서 도출된 주요

45) 특히 대통령 직접선거는 87년말의 의료단체의 강력한 단체행동과 맞물려서 88년의 의보수가 인상율이 12.2%나 이르게되는 데 결정적인 요인이었다고 볼 수 있다.

46) 물론 이 시기의 의보수가 인상에는 지역의료보험의 본격적인 실시로 인한 의료기관의 예상되는 재정손실을 보전해주고자 하는 배려도 하나의 원인이 되었다.

특징들을 결론에 갈음하여 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 전반적으로는 경제적 政策環境에 해당하는 物價水準이 의보수가 책정에 가장 직접적인 상관관계를 맺고 있는 것으로 추정되나, 이는 절대적인 것은 아니라고 볼 수 있다. 가령 88년과 89년의 경우는 의보수가 인상수준이 물가인상율을 훨씬 초과하였는 데, 여기에는 選舉, 政治的 霧圍氣등의 정치사회적 환경요인이 크게 작용하였다.

둘째, 일반적으로 安定的 政治體制일수록 의보수가 인상수준이 낮은 경향이 있다. 이는 안정적 정치체제를 구축하였던 第 2期과 第 4期の 의보수가 인상율이 비교적 낮고, 불안정한 과도기적 移行期에 해당하는 第 1期과 第 3期の 의보수가 인상율이 비교적 높았던 데서 입증된다. 그 이유는 이러한 안정적 정치체제에서는 최고통치권자의 정책의지가 安定化에 두어지는 경향이 강하며, 관련 이익집단의 집단행동에 대해서도 강력하게 대처할 수 있기 때문인데, 특히 안정적인 權威主義的 정치체제하에서 의보수가 인상은 더욱 억제되는 경향이 있다.

셋째, 정책대상집단의 이익투입활동이 의보수가 인상에 유리하게 영향을 미치는 것은 이러한 활동이 選舉등의 우호적인 정치적 환경과 결합될 때이다. 그 예가 대통령 선거직전인 87년말의 醫協의 집단적 이익투입활동에 기인하여 88년초의 의보수가 인상율이 높았던 경우이다.

넷째, 정치적 과도기에는 최고통치권자의 정책관심이 정치적 분야에 두어지기 때문에 물가억제등의 경제분야에 대한 실행의지가 다소 퇴색하는 경향이 있다. 그 결과 기획원의 장악력이 저하되며, 이는 의보수가 인상에는 오히려 유리한 요인으로 작용한다. 정치적 과도기에 해당하는 第 1期과 第 3期の 경우가 그 예이다. 그리고 과도적 정치체제 중에서도 第 3期과 같은 민주화 이행기에는 부서들간의 자율성 증대로 기획원의 통제능력이 더욱 저하된다. 특히 이러한 시기에는 정책대상집단의 단체행동에 대한 정부의 대응능력이 저하되는 데, 이 역시 의보수가 인상에는 유리한 요인으로 작용한다.

다섯째, 전반적으로 정치사회적 정책환경 요인이 의보수가 결정에 큰 영향을 미치며, 또한 결정자들간의 영향력관계에도 상당한 영향을 미친다.

여섯째, 정책대상자중에서 조직화되지 못한 일반 국민의 경우는 의보수가 결정에

거의 영향을 미치지 못하였는 데, 이는 의보수가 인상에는 오히려 유리한 요인이었다.

일곱째, 정치적 분위기는 이를 정치체제가 어떻게 이용하느냐에 따라서 의보수가 인상에 불리하게 영향을 미치는 경우가 많다. 가령 第 4期の 정부에 의한 '公安政局' 조성은 의보수가 인상에는 매우 불리한 요인으로 작용하였다.

이상에서 醫保酬價 決定에 영향을 미치는 요인들에 관하여 각 시기별로 비교분석하여 보았다. 그 결과 의보수가 결정에는 정책결정체제의 내부적 변수인 政策決定者 요인과 政策問題 요인, 외부적 변수인 政策環境 요인과 政策對象者 요인들이 복합적으로 영향을 미치는 것임을 고찰하였다. 그리고 이러한 요인들이 구체적으로 의보수가 결정에 미치는 영향은 정치체제의 특성에 크게 의존적인 것이라고 볼 수 있다.