

국회 청원제도를 통한 보건의료 입법사례 연구: 13-20대 보건복지위원회 청원을 중심으로

류창욱

가천대학교 사회과학대학 의료경영학과

Healthcare Legislation Cases in the National Assembly Petition System: Focused on Petitions to the Health and Welfare Committee of the 13th National Assembly through the 20th Assembly

Chang Ug Ryu

Department of Health Care Management, Gachon University College of Social Science, Seongnam, Korea

The right to petition is a classical right of the people in constitutional states, and in Korea, it is a statutory right in the Constitution, the National Assembly Law, the Petition Law, and the Local Autonomy Act. The healthcare community first made a successful petition to the National Assembly when it achieved the amendment of the Government Organization Act through a petition to the National Assembly for the independence of the Ministry of Health, and this achievement served as the basis for further petitions. Since then, the healthcare community has successfully achieved the enactment and amendment of related occupational laws through National Assembly petitions, such as the amendment of Article 41, Paragraph 7 of the former Medical Insurance Act (Korean Medical Association, 14th Assembly), enactment of the Dental Health Act (Korean Dental Association, 15th Assembly), and amendment of the Health Functional Foods Act (Korea Pharmaceutical Association, 16th Assembly). Its petition accomplishment rate is higher than the total petition accomplishment rate of the Health and Welfare Committee of the National Assembly. However, along with the overall decrease in the number of National Assembly petitions, the Korean Medical Association and Korea Pharmaceutical Association have not achieved any results through petitioning since the 16th Assembly (June 2000), and the Korean Hospital Association and Korean Nurses Association have not achieved any results through petitioning since the 17th Assembly (April 2004). Furthermore, no National Assembly petitions have been made at all for 5 years (2014-2018). The Korean Medical Association and Korea Pharmaceutical Association previously showed a high petition accomplishment rate through their accumulated experience with National Assembly petitions and vigorous policy assistance from doctors/pharmacists/nurses turned lawmakers. More specifically, healthcare organizations have achieved results by actively conducting organized activities with the National Assembly, as implemented by a national assembly director and employees, and in case of petitions for legislation, each group has established infrastructure for reviewing the relevant laws by appointing a legislative director, as well as a legal advisor and advisory counsel. Although the organization that has submitted the most petitions to the National Assembly is the Korean Hospital Association, the group with the highest petition success rate is the Korean Medical Association, which may be linked to the relatively high proportion of doctors who have become lawmakers. Furthermore, the fact that other healthcare organizations were highly interested in petitioning the National Assembly has had major implications for the petition activities of healthcare organizations.

Keywords: National Assembly petition system; Healthcare policies; Healthcare organization

서론

시민적 법치국가의 국민의 권리 중 가장 고전적인 권리인 청원권은(right to petition)은 전제정치시대에 국민의 권리를 수호하는데 실질적으로 중요한 역할을 하였으며 1215년 영국의 권리장전이 청원권을 보장한 이래 전통적인 국민의 권리로 보장되고 있다[1]. 그 후 청원권은 미국(연방 헌법 수정 1조)과 스위스(헌법 57조), 독일(바이마르 헌법¹⁾ 126조), 일본(헌법 16조)을 비롯한 많은 국가가 헌법에 청원권을 명시하여 가장 보편적이고 일반적인 국민의 권리로 자리잡았다[2].

Almond [3]는 청원을 비상례적(unconventional)인 정치참여형태 중의 하나로 보면서 비합법적이고 폭력적, 혁명적인 형태의 불법시위, 저항, 혁명, 게릴라, 전쟁행위 등과는 다른 합법적 행위라고 지적했으며, 20세기 들어 팽배해진 행정국가화 현상으로 아직도 정부에 비해 입법부는 부족한 정보를 가질 수밖에 없으므로 청원의 요구 내용, 건의사항 등을 통해 정책자료를 확보할 수 있으며 어느 정도 민의를 파악할 수 있다고 보았다[4].

대체로 국민의 기본권을 자유권, 청구권, 참정권으로 나눌 때, 청원권은 소극적 시각에서 보면 국민의 청원권을 보장하는 것이며 적극적 시각에서 보면 국민이 국가기관에 대하여 일정한 국가적 행위를 요구할 권리와 그에 대응하는 국가적 의무를 내용으로 하는 것이다. 따라서 청원권은 자유권과 청구권의 성격을 함께 가지고 있다고 볼 수 있다[5].

우리나라도 1948년 7월 17일 제정된 헌법 제21조에 ‘모든 국민은 국가 각 기관에 대하여 문서로써 청원을 할 권리가 있다. 청원에 대하여 국가는 심사할 의무를 진다’고 명시하고 있으며 이 조문은 현행 헌법 제26조 ①항과 ②항에 그대로 규정되어 있다. 헌법 89조의 15호는 ‘정부에 제출 또는 회부된 정부의 정책에 관계되는 청원의 심사는 국무회의의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있어 국민의 청원권에 대한 정부의 의무를 규정하고 있다.

또한 우리 헌법은 문서로 청원하도록 한 것 이외에 그 형식을 제한하고 있지 않으며, 청원권의 행사방법이나 그 절차를 구체화하고 있는 청원법도 제3자를 통하는 방식의 청원을 금지하고 있지 않다. 따라서 국민이 여러 가지 이해관계 또는 국정에 관해서 자신의 의견이나 희망을 해당 기관에 직접 진술하는 외에 그 본인을 대리하거나 중개하는 제3자를 통해 진술하더라도 이는 청원권으로 보호될 것이다”고 판시한 바 있어²⁾ 청원권은 형식에 구애받지 않은 권리임을 확인해 주

고 있다.

한편, 국민의 청원권은 이와 같은 헌법규정에 따라 일반법으로 청원법이 있고 특별법으로 국회법(123조-126조)과 지방자치법(73조-76조)에 법적 근거를 갖고 시행되고 있다. 이 같은 법체계로 볼 때 국회의 청원제도는 헌법이 보장하고 국회법의 관련 규정이 우선 적용되며 청원법의 규정은 보완적으로 적용되고 국회법상 청원처리기준과 절차를 보완하는 국회청원심사규칙이 있어 효과적인 청원처리를 위한 장치를 갖추고 있다고 보아야 할 것이다[6].

한편, 청원법 제3조(청원대상기관)는 청원을 제출할 수 있는 기관을 국가기관, 지방자치단체와 그 소속기관, 그리고 법령에 의하여 행정권한을 가지고 있거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인으로 하고 있다. 동법 제5조는 청원의 불수리사항으로 ① 감사·수사·재판·행정심판·조정·중재 등 다른 법령에 의한 조사·불복 또는 구제절차가 진행 중인 때, ② 허위의 사실로 타인으로 하여금 형사처분 또는 징계처분을 받게 하거나 국가기관 등을 중상 모략하는 사항인 때, ③ 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항인 때, ④ 청원인의 성명·주소 등이 불분명하거나 청원 내용이 불명확한 때 중 어느 하나에 해당하는 때에는 이를 수리하지 아니한다고 규정하고 있는데, 청원방법도 비교적 간편하여 청원법 제6조(청원방법)에 의하면 ① 청원은 청원인의 성명·주소를 기재하고 서명하면 된다. 그러나 국회 청원은 국회법(제123조-125조)과 ‘청원심사규칙’에 근거하며 방법은 청원인의 주소, 성명, 청원취지를 기재하는 것은 동일하나 현직 국회의원의 청원소개를 필수조건으로 요구하고 있다³⁾는 점에서 차이가 크다.

청원에 관한 Inter-Parliamentary 보고서는 “상당수의 국가가 국회 청원에 국회의원의 개입(involve)을 요구한다”고 밝히고 그 이유는 “청원제도의 의회절차가 오직 국회의원에 의해서만 시작될 수 있기 때문”이라고 지적했다[7]. 국회 청원 시 청원자는 청원요지서에 주소·성명, 청원의 요지, 소개 의원의 성명과 접수 연월일을 적어 제출하면 되는데, 국회법 제123조 ③항은 ‘재판에 간섭하거나 국가기관을 모독하는 내용의 청원은 접수가 되지 않는다’고 밝히고 있어 이를 제외한 사항은 청원의 대상이 된다. 또한 청원을 접수하였을 때에 의장은 청원요지서를 작성하여 인쇄하거나 전산망에 입력하는 방법으로 각 의원에게 배부하는 동시에 그 청원서를 소관 위원회에 회부하여 심사하게 한다(국회법 제124조). 한편, 국회 청원 건수는 16대 국회에서 765건의 청원이 있었으나 이후 해마다 줄어 10년 후인 19대 국회

1) 1919년 8월 11일에 공포된 독일 공화국의 헌법으로 독일 최초로 대통령제를 채택하였으며, 통일적 경향이 강한 연방제 국가조직과 사회민주주의에 바탕을 둔 기본적 인권에 대하여 규정하고 있다. 1933년 나치스 정권에 의하여 폐지되었으나 현대 헌법에 많은 영향을 끼쳤으며, 근대적 헌법의 전형이 되었다.

2) 현재 2005. 11. 24. 2003헌바108

3) 국회법 제123조(청원서의 제출) ① 국회에 청원을 하려는 자는 의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.

에서는 당시의 3분의 1에도 미치지 못하는 227건이었으며 20대 국회 절반을 넘긴 2018년 5월 말로 20대 국회 상반기까지 청원 건수는 144건에 불과해 2년 후 20대 국회의 임기가 만료되어도 19대 국회 청원 건수를 크게 웃돌지 못할 것으로 추정된다.

이같이 국회 청원이 감소하는 이유는 국회 청원 처리율이 절반 수준에 머물고 필수조건으로 청원소개를 맡아줄 의원을 찾기가 용이하지 않기 때문이다. 다행히 청원소개의원의 도움을 받을 수 있어도 심의과정이 길며 그나마도 청원심사소위원회에 상정도 못하고 임기만료로 폐기되는 경우가 절반에 가까워 청원인들의 국회 청원에 대한 기대치가 줄어들고 있기 때문이다.⁴⁾ 그럼에도 국회 청원이 주목을 받는 이유는 청원이 성공했을 때 다른 유관기관보다 실효성에 대한 기대가 높기 때문인 것으로 나타났다.

지금까지 청원과 관련된 연구는 비교적 많지 않는데, 그중 일부 연구에 의하면 국회에 청원한 응답자 144명 중 69.06%가 국회에 청원한 사유로 유관기관에 청원했으나 실효가 없어서라고 대답했다고 밝히고 있으며[8], 같은 내용의 질문에 77명의 응답자 중 56.6%에서 같은 대답을 얻었다고 밝힌바 있다[9].

이에 본 연구에서는 국회가 홈페이지에 공개하고 있는 제13대 국

회)부터 제20대 국회 상반기까지 국회 보건복지위원회에 접수된 청원내용 중 보건의료 관련 내용을 가려내고 여기서 대한의사협회, 대한치과의사협회, 대한한 의사협회, 대한약사회, 대한간호협회, 대한병원협회 6개 단체의 국회 청원을 분석하여 청원내용 및 특성과 청원 달성률 등을 분석하였다.

방 법

국회 홈페이지에 공개하고 있는 제13대 국회부터 제20대 상반기(2018년 5월 말)까지 30년간 국회사무처 국회민원지원센터에 제출된 전체 청원 3472건 중 국회 보건복지위원회에 접수하여 처리된 청원 364건을 내용별로 보건의료분야와 노인·여성, 장애인, 복지 등 비보건의료 관련 청원을 구분하여 보건의료 관련 청원 198건을 가려냈다. 또한 보건의료분야 청원 중 대한의사협회, 대한치과의사협회, 대한한 의사협회, 대한약사회, 대한간호협회 등 5개 단체와 병원단체인 대한병원협회(병협)의 청원내용 중 입법청원과 예산 관련 청원, 그리고 행정청원 및 기타 청원을 구분하였다.

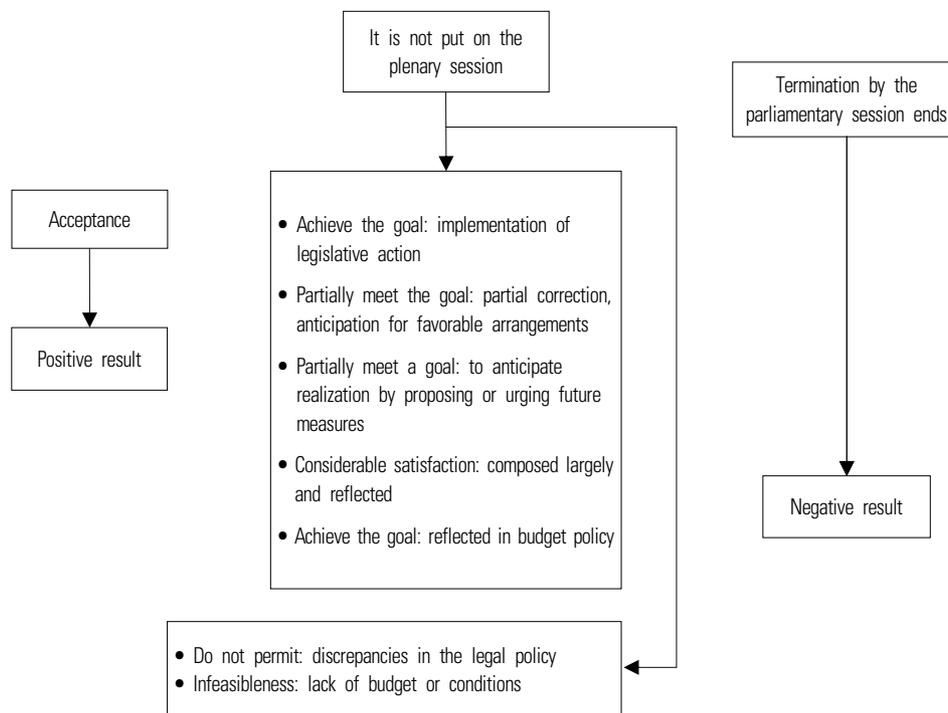


Figure 1. Classification according to result of the petition.

4) 제헌국회에서부터 제19대 국회 전반기까지 청원의 평균 처리율이 51.2%에 불과하다. 동 기간에 접수된 청원은 총 6,779건이다. 이 중 2.9%인 200건만 채택되었다.
5) 정보공개청구/청구번호: 12090003, 의정종합지원-2442(비공개결정): 국회 홈페이지에는 13대 국회부터 20대 국회 상반기까지 청원기록이 실려 있어 저자가 국회사무처에 정보공개 청구한 바, 제헌국회 이후 12대까지 국회 청원기록은 분실되어 자료를 비공개하기로 했다고 밝힘에 따라 이 논문에서도 13대 국회부터 공식적인 자료로 하였다.

이러한 청원 결과별로 '채택,' '폐기(임기만료 포함),' '철회,' '본회의 불부'로 나누어 보건의료단체의 청원을 분류하고 이 중 '본회의 불부'는 그 내용에 따라 '취지달성-입법조치 실현,' '일부반영-부분시정 선처리대,' '일부반영-향후대책 제시 또는 촉구로 실현예상,' '상당 충족-대체로 실현반영,' '취지달성-예산정책 반영' 등을 채택과 함께 '긍정적 결과'로, '폐기,' '불가-법규시책에 불일치,' '실현불가-예산사정 또는 여건결여'와 같은 경우를 '부정적 결과'로 구분하였다.⁶⁾ 다시 이들 청원을 내용별로 청원입법 등 법제 관련 사항, 예산 관련 사항, 기타 등으로 분류하였다(Figure 1).

한편, 국회 청원 시 필수조건인 청원소개위원의 역할이 매우 중요한데, 특히 회기 중 국회의원들은 상임위원회나 국정감사 준비로 매우 바빠기 때문에 청원소개를 맡아도 위원회에서 청원취지에 대한 설명을 하는 경우는 40%에 불과하고 청원설명을 생략하거나 유인물로 대체하는 경우가 60%에 달하기 때문에 보건의료현안을 잘 아는 보건의료인 출신의원이 소개하는 경우 상대적으로 청원인에게 매우 유리하다는 점에서 보건의료인 출신의원의 청원소개행태와 그 결과를 분석하였다⁹⁾. 그 결과 청원 달성 사례에서 볼 수 있듯이 보건의료단체가 청원할 때 소개위원이 보건의료인 출신일 경우, 특히 관련 단체 회원 출신의원일 경우의 청원 달성률은 의미 있는 결과를 나타냈음을 확인하였다.

주요 사례

1. 국회 청원현황

제13대 국회 이후 19대 국회까지의 총 청원 건수는 3,472건이었으며 이 중 보건복지위원회에 접수된 청원은 10.48%인 364건이었고, 이 중 보건의료와 관련된 청원은 54.40%인 198건이었다(Table 1). 대별로는 의약분업사태가 있었던 16대 국회 때 가장 청원이 많아서 국회 전체 청원은 765건 중 보건복지위원회가 가장 많은 청원이 접수되어 99건의 청원이 접수되었다.

2. 보건의료단체들의 청원실태와 청원목적 달성률

지난 18대(2008년 5월 30일) 국회부터 20대 국회 상반기가 종료된 2018년 5월 말까지 10년간 보건의료법령에 근거를 둔 주요 보건의료 5단체인 대한의사협회, 대한치과의사협회, 대한한 의사협회, 대한약사협회, 대한간호협회와 병원단체인 대한병원협회(주요 6개 보건의료단체)⁷⁾의 국회 청원은 전무하며 17대 국회에서 대한간호협회가 1건, 대한병원협회가 1건의 청원⁸⁾을 제출하였을 뿐 의사, 치과의사, 한의사, 약사 등 주요 보건의료 4단체는 국회에 청원활동을 멈춘 지 무려 14년에 이른다(Table 2).

13대 국회부터 20대 국회 상반기까지 주요 보건의료 5단체와 병원

Table 1. The state of petition from the 13th to the first half of the 20th

	Total no. of petitions	No. of petitions to the Health and Welfare Committee	Petition relating to health care	Remark
13th	503	35 (6.95)	17 (48.57)	
14th	534	63 (11.80)	33 (53.96)	Health and Social Committee (n=39), Health and Welfare Committee (n=24)
15th	595	57 (9.58)	23 (40.35)	
16th	765	99 (12.94)	68 (68.69)	
17th	432	48 (11.11)	28 (54.17)	
	272	31 (11.39)	16 (51.61)	
19th	227	16 (7.04)	6 (37.50)	
20th	144	15 (10.42)	7 (46.67)	
	(17+127)	Processed petitions (n=3)+pending petitions (n=12)		
Total	3,472	364	198	

Values are presented as number or number (%).

- 6) 국회청원심사규칙 제12조(본회의에 부의하지 아니하는 청원) ① 위원회는 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 본회의에 부의하지 아니하기로 의결한다고 명시하고 있으며, 1. 청원취지의 달성은 "국가기관의 조치 또는 이해관계자와의 타협 등으로 청원목적이 달성된 경우"를, 2. 청원취지의 실현불능은 "청원의 취지에는 이유가 있으나 예산사정 등으로 그 실현이 불가능한 경우"를, 3. 타당성의 결여는 청원의 취지가 국가시책에 어긋나는 등 타당성이 없는 경우를 말하고 있다고 명시되어 있다.
- 7) 이 논문에서는 의료법과 약사법에 근거를 두고 가장 오랫동안 국회에서 보건의료정책에 가장 활발한 이익표출을 해온 5개 단체 외에 의료기관 단체로 대한병원협회를 주요 보건의료단체로 상정하였다.
- 8) 대한간호협회 "가정간호 확대를 위한 수가 현실화(170121)," 장향숙 의원 소개, 임기만료폐기, 대한병원협회 "의료급여진료의 단계별 절차개선(170061)," 장향숙 의원 소개, 임기만료폐기, 기타 한약사회 의료기사회 등의 청원이 있었다.

Table 2. Petition submitted by health care professional organization to the Health and Welfare Committee from the 13th to the 20th

Group name	Content			
	Relating to law and institution	Budget (includes medical care fee)	Etc.	Total
Korean Medical Association	11 (92.82)	1	1	13
Korean Hospital Association	11 (78.57)	2	1	14
Korean Dental Association	2 (100.0)			2
The Association of Korean Traditional Medicine	2 (50.0)		2	4
Korean Pharmaceutical Association	7 (100.0)			7
Korean Nurses Association		1		1
Subtotal				41
Other health and medical organizations	33 (100.0)			33

Values are presented as number (%) or number.

Table 3. The state of petition by the Health and Welfare Committee from the 13th to the 20th

Variable	13th	14th	15th	16th	17th	18th	19th	20th	Total
Health care field	17	33	23	68	18	16	6	7	207
Non-health care field	18	32	34	31	20	15	10	8	157
Subtotal	35	63	57	99	48	31	16	15	364
Petition of major health care professional organizations	4	10	8	13	2	0	0	0	37

단체 등 6개 단체가 국회에 제출한 청원 41건 중 80.48%인 34건이 관련법의 제·개정 및 폐지 등 법제와 관련된 내용이며, 기타 보건의료 단체⁹⁾들의 청원 33건까지 포함하면 전체 보건의료단체 청원의 90.54%가 법규에 관한 청원이다. 특히 지난 20년간 다른 보건의료단체에 비해 청원이 가장 활발했던 대한의사협회와 대한병원협회의 국회 청원내용을 보면 의사협회의 경우 총 13건의 청원 중 92.82%에 달하는 11건이 법제 관련 사항이었으며 보건의료단체 중 14건으로 가장 많은 청원을 한 대한병원협회의 경우 총 14건의 청원 중 11건이 법제 관련 사항이었다.

3. 보건의료단체의 청원과 보건의료인 출신 국회의원의 청원소개활동

13대 이후 18대까지의 국회 보건복지위원회에 접수된 청원은 364건이었다. 이 중 보건의료분야 청원은 207건(56.87%), 비보건의료분야 청원 157건(43.13%)으로 나타나 보건복지위원회 소관 청원 중 보건의료분야의 청원이 과반수인 것으로 나타났다. 또한 보건의료분야 청원 중 37건이 주요 보건의료 6개 단체인 치의, 한의, 약사, 간호사 및 병원단체의 청원으로 나타났다(Table 3).

연도별로는 2000년 의약분업사태가 있었던 16대 국회 때 보건복지위원회가 전체 상임위원회 중 가장 많은 청원이 접수되었으며, 주요

보건의료단체의 청원도 13건으로 가장 많은 청원이 접수된 해였다. 단체별로는 13대 국회부터 20대 국회 상반기까지 20년간 국회에 가장 청원을 많이 낸 단체는 대한병원협회로 14차례 청원서를 제출했다. 다음이 대한의사협회로 13차례 청원했다. 세 번째가 대한약사회로 7차례 청원이 있었으며, 네 번째가 한의사협회로 3차례의 청원을 했다. 그리고 대한치과의사협회와 간호협회가 각각 1건의 청원을 제출했다(Table 4).

이들 단체들의 청원결과를 보면 대한의사협회가 가장 청원 달성률이 높아 61.54%가 ‘채택,’ ‘취지달성,’ ‘입법반영,’ ‘대체로 실현반영’과 같은 긍정적 결과를 끌어냈다(긍정적 결과). 부정적 결과는 ‘법규시책 불일치,’ ‘실현불가,’ ‘임기만료 폐기’ 등 청원목적 달성에 실패(부정적 결과)한 경우는 33% 수준인 4건으로 나타났으며, 나머지 1건은 철회로 드러났다. 소개의원은 13건 중 10건이 의사 출신의원이 맡아 동일 직군 출신 소개의원 비율이 가장 높았다. 다음은 대한병원협회가 총 14건의 청원 중 긍정적 결과를 얻어낸 것이 6건으로 42.8%였다. 부정적 결과는 8건인 57.15%이었다. 의사 출신이 9건, 비보건의료인 출신 국회의원이 5건에 대해 청원소개를 맡았다. 세 번째로 청원을 많이 낸 단체는 대한약사회로 7건의 청원을 제출했다. 이 중 4건인 57.14%가 긍정적 결과를 얻었다. 나머지 3건인 42.86%가 부정적 결과를 얻었다.

9) 예) 한약사협회, 학회, 의료기사협회, 간호조무사협회, 약종상협회 등 보건의료 관련 단체들

Table 4. Petition by major health care professional organizations from the 13th to the first half of the 20th

Group name	Content	13th	14th	15th	16th	17th	18th	19th	20th	Total
Korean Medical Association	Revision of laws and systems	2	3	3	3					13 (11)
	Budget (includes medical charge)				1					
	Etc.		1							
	Introduced by a non-health professional national assembly member		1		2					
Korean Hospital Association	Revision of laws and systems	1	2	2	5	1				14 (11)
	Budget (includes medical charge)			1	1					
	Etc.		1							
	Introduced by a non-health professional national assembly member			3	1	1				
Korean Dental Association	Revision of laws and systems			1	1					2 (2)
	Budget (includes medical charge)									
	Etc.									
	Introduced by a non-health professional national assembly member					1				
Association of Korean Medicine	Revision of laws and systems		1		1					4 (2)
	Budget (includes medical charge)									
	Etc.		2							
	Introduced by a non-health professional national assembly member		3		1					
Korean Pharmaceutical Association	Revision of laws and systems	1	3	1	2					7 (7)
	Budget (includes medical charge)									
	Etc.									
	Introduced by a non-health professional national assembly member		3							
Korean Nurses Association	Revision of laws and systems									1 (1)
	Budget (includes medical charge)					1				
	Etc.									
	Introduced by a non-health professional national assembly member						1			
Subtotal		10 (24.39%)								41 (34)
Other health care professional organizations	Revision of laws and systems	4	8	3	12	6			1	33 (33)
	Budget (includes medical charge)									
	Etc.									
	Introduced by a non-health professional national assembly member			4	10	2				
Total		8	21	11	26	8				74 (67)

The parentheses are the number of legislative petitions. In the case of petition number 60743 submitted by the pharmacists' association during the 16th National Assembly, the National Assembly homepage does not refer to the plenary session. However, in the same year, the petition was virtually 100% reflected in the bill by the Health and Welfare Committee.

데, 약사 출신의원이 소개한 경우가 4건이었으며 나머지 3건은 비보건의료인 출신의원이 청원소개를 맡았다. 네 번째가 한의사협회로 총 4건의 청원 중 2건은 긍정적 결과를, 나머지 2건은 부정적 결과를 얻었는데, 청원소개의원은 모두 비한의사출신이었으며, 1건이 대한의사협회와의 공동청원이었다. 다섯 번째로 대한치과의사협회가 총 2건의 청원을 제출하여 1건이 긍정적 결과를 얻었으며, 1건은 대한의사협회와 대한한의학협회의 공동청원이었다. 마지막으로 간호협회는 1건의 청원을 제출하였는데, 임기만료 폐기되어 부정적 결과를 얻었

다. 또 이들 보건의료단체의 청원처리율은 70.73%로 역대 평균 청원처리율 56%보다 유의하게 웃돌았으며[10], 보건복지위원회 전체 처리율 56.5%보다도 높았다[6].

4. 국회 청원에서 보건의료단체의 청원과 보건의료인 출신 소개의원의 영향력

보건의료인 출신의원들의 청원소개 성향을 보면 13대 국회 이후 20대 국회 상반기까지 가장 많은 의원을 배출한 의사 출신의원들이 의

Table 5. The state of petition introduced by health professional national assembly member (from the 13th to the 20th)

Occupation	13th	14th	15th	16th	17th	18th	19th	First half of the 20th	Total
Medical doctor	5/5	10/9	10/6	7/7	3/3	1/1	3/3	1/1	40/35 (87.85)
Dentist			1/1		1/1	2/1			4/3 (75.0)
Korean traditional medicine doctor	1/0					2/2			3/2 (66.67)
Pharmacist		1/1	3/1	5/3	1/1		1/1		11/7 (63.64)
Nurse				1/1					1/1 (100.0)
Total	6/5	11/10	14/8	13/11	5/5	5/4	4/4	1/1	59/48 (81.35)

Values are presented as number or number (%). The total number of petitions introduced by health professional national assembly member/the total number of petitions in the field of health care.

료분야 청원을 소개하는 경우가 87.85%를 점했다. 두 번째로 많은 의원을 배출한 약사 출신의원이 63.4%의 약정 관련 분야의 의안을 소개하였다(Table 5). 의사, 치과의사, 한의사, 약사, 간호사 출신 보건의료인 국회의원 59명이 청원소개한 의안 중 81.35%가 의약 관련 현안으로 나타났다.

격하(1948년 8월)되자 보건의료인들이 연합하여 “정부조직법상 사회부 보건국을 보건부로 독립”하도록 정부조직법을 개정해 줄 것을 청원하였다.

청원을 통하여 입법에 성공한 사례

1. ‘보건부 독립’ 청원(제한국회) [11]

1) 청원 주체

대한의학협회, 대한치과의사협회, 대한한의학협회, 대한한약종사회, 대한약제사회, 조선간호원협회, 대한약품공업협회, 대한약품도매협회, 대한국민보건후생회, 대한나병협회, 대한결핵협회, 서울치과의사회, 서울약제사회, 서울간호원회가 구성원이 되어 조직한 ‘보건후생부 독립촉진회’이다.

2) 청원내용

새 정부는 분단상황에서 안보와 빈곤문제의 해결이 최우선 과제이며, 따라서 군사력의 증강과 피폐한 경제문제의 해결을 위해서 경제와 안보에 치중한 나머지 보건의료분야는 노동과 부녀문제에 관한 사무와 함께 정부조직법 14조와 23조에 의거하여 사회부장관이 장리(掌理)한다고 규정하는 정부조직법이 제정(법률 제1호, 1948년 7월 17일 제정)됨으로써 미 군정하의 보건의료정책을 주관하던 보건후생부(보건후생부장관: 이용설)는 정부조직법상 사회부 보건국으로

3) 청원소개의원

최규옥 의원(의사 출신)

4) 결과

이 청원서는 제한국회에 진출한 의사 출신 국회의원과 치과의사 출신 국회의원이 힘을 합쳐 정부조직법개정안을 상정토록 하는 청원을 소개하고 적극 지원하여 재석의원 129명 중 찬성 67, 반대 31로 통과시키는 결실을 얻어냈다[12].¹⁰⁾ 이때 청원소개를 맡은 의사 출신의 최규옥 의원 외에도 국회 본회의에서 의사 출신의 이영준, 조영규, 홍순옥 의원 그리고 서울시치과의사회장을 지낸 윤재욱 의원이 적극적으로 지원했다.¹¹⁾

한편, 당시 국회 내 비의사 출신 의원들은 당시 정부는 6개월간 100억의 적자를 기록하는 등 국가경제가 매우 어렵다고 지적하고, 정부조직법 개정으로 보건부가 독립되면 부처 신설로 정부에 과중한 부담이 된다고 적극 반대했다[13]. 법 개정으로 보건부가 독립되고(1949. 7. 25), 이후 3년 6개월(1952. 2-1955. 2, 1960. 9-1961. 5)을 제외하고 20년간 보건부(1949-1952)와 보건사회부(1955-1969) 장관은 의사 출신들이 역임하는 계기가 되기도 하였다.

5) 특기사항

당시 대한의사협회는 국회의장단을 접촉하여 신생국가의 보건정

10) 보건부 독립청원을 두고 국회 본회의에서는 비의사 출신의 박윤원, 김광중, 박해정, 최윤교 의원 등이 우리나라는 반년 동안 100억이라는 적자를 내는 정도로 국가경제가 어려운 상황에서 새로 부처가 늘어날 경우 아직 정상적인 기능을 발휘하지 못하는 정부의 재정적 부담이 크다고 적극 반대했다. 법개정에 반대하는 의원들은 정부조직법 제정 시에도 행정간소화와 국가재정 감축을 위한 것이었다고 지적하고 3.8선으로 국토가 분단되어 있고 국내 치안도 확보되지 못한 상황에서 제정된 지 5-6개월밖에 안 되어 제대로 법 운영을 해 보지 않은 정부조직법을 개정하는 것은 문제가 있다고 적극적으로 반대했다(제한국회 제2회 35차 본회의 속기록 7-8쪽)

11) 제1회 국회 본회의 제29호 속기록 23쪽, 제1회 국회 본회의 제30호 속기록 12, 14, 18쪽, 제2회 국회 본회의 제35호 속기록 12, 14, 18쪽

책의 기틀마련이 중요함을 들어 청원에 통과될 수 있도록 건의하는 한편, 대한간호협회 임원들은 이승만 대통령의 부인 프란체스카여사를 방문하여 이 청원내용을 대통령께 전해줄 것을 건의했다. 이들은 각 단체의 인맥을 총동원하여 대한민국의 보건행정의 전담부처 독립 개설을 요청하여 국회에서 정부조직법이 통과되도록 지원했다.

2. 구강보건법 제정

1) 청원주체

대한치과의사협회가 17개 지부 치과의사 2만3천7백54명을 포함 대한치과위생사협회 등 약 4만8천 명으로부터 구강보건법 제정을 요청하는 서명을 받아 1998년 10월 1일 치과의사 출신의 황규선 의원을 소개의원으로 하여 구강보건법 제정 청원을 하였다[14].

2) 청원내용

정부 입법으로 국회를 통과한 국민건강증진법이 1995년 1월 공포되자 대한치과의사협회는 동법 시행령 및 시행규칙에 보건교육 실시 대상 사업장으로 치과병원을 추가하여 줄 것과 구강건강사업에 치아 보호식품 장려사업을 추가하고 보건복지부 장관의 법인 또는 단체의 업무위탁범위에 구강건강식품 계몽에 관한 사항을 추가할 것을 촉구했다. 또한 국민건강증진기금으로 한국인 구강보건 실태조사 등 19개 사업에 대한 계획서를 제출하는 등 정부의 구강보건사업 활성화를 크게 기대했으나 기대에 미치지 못하였다고 규정하고 구강보건정책의 입안과 지속적인 관리를 위해 구강보건법을 제정해 줄 것을 청원하였다[15].

3) 청원소개의원

황규선 의원(치과의사)

4) 결과

구강보건법 제정 청원소개를 한 지 1개월만인 1998년 10월, 청원소개의원인 황규선 의원은 치과의사협회의 청원을 반영하여 직접 구강보건법안을 발의하였는데, 그 내용 또한 상당 부분 대한치과의사협회의 청원내용을 반영하고 있다. 이 법안은 이듬해인 1999년 12월 수정가결(의안번호: 151215)되었는데, 결과적으로 대한치과의사협회 입장에서는 국민건강증진법에 반영을 요구하던 구강보건 관련 정책보다 진일보한 구강보건 단독법안을 제정하는 성과를 거둔 셈이다. 한편, 대한치과의사협회가 청원한 주요 내용은 구강질환의 예방 및

진단과 치료를 확대하여 국민의 구강질환에 효과적으로 대처하는 것으로 되어 있는데, 이 내용은 황규선 의원이 발의한 구강보건법안의 주요 골자에 대부분 그대로 담아내고 있으며 수정가결된 구강보건법에서도 이 취지가 크게 달라지지 않고 반영되었음을 알 수 있다.¹²⁾

5) 특기사항

구강보건법 제정청원부터 법안발의까지 치과의사 출신의 황규선 의원이 청원소개에 이어 법률안 제안까지 함께 맡으며 대한치과의사협회의 상호지지와 지원을 통해 법안통과를 이루어냈다.

3. 건강기능식품법 개정

1) 청원주체

대한약사회

2) 청원내용

2002년 말 현재 약 1조5천억 원 규모의 시장으로 추정되고 있는 건강기능식품시장이 대부분 방문·다단계 판매형태(65%~75% 추정)이며 나머지가 약국(13% 정도), 백화점 및 점포(약 10%~20%) 등에서 판매되고 있는 것으로 추정되고 있어 건강기능식품시장을 어느 지역이 선점하느냐가 관건이었다[16]. 16대 국회(2000년 11월)에서 김명섭 의원(한약사회장 출신)은 약국이 건강기능식품을 취급할 수 있는 최적의 장소로 부각될 수 있어 약국을 통한 건강기능식품 유통이 보편화될 것이라 약사들의 기대 속에 “건강기능식품에 관한 법률(의안번호: 160435)”을 발의[17], 통과되었다. 대한약사회는 건강기능식품에 관한 법률 제6조 제2항에 영업신고 예외사항을 대통령령으로 정하도록 하는 단서조항을 신설하여 건강기능식품의 판매와 관련하여 전문가와 비전문가의 구분 없는 유통판매방식으로 되어 있는 문제점을 해결함으로써 이미 소정의 자격과 허가 또는 신고를 통해 건강기능식품을 취급하는 약사 등 전문가의 이중규제를 면제해 줄 것, 즉 건강기능식품법에서 약국을 신고 예외업소로 명문화해 줄 것을 청원하였다.

3) 청원소개의원

김명섭 의원(대한약사회장 출신의 약사의원)

4) 결과

이 청원은 청원심사소위원회에서 이 법의 입법취지가 건강기능식품의 안전성 확보 및 건전한 유통판매를 도모하고 있음을 볼 때 영업

12) 국회 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr)

신고 예외사항을 대통령령에 위임하는 것은 포괄적 위임으로 타당하지 않다고 보고 이를 법률에서 명시적으로 규정하여야 한다는 청원심사소위원회의 의결에 따라 보건복지위원회는 ‘건강기능식품에 관한 법률중개정법률안’을 위원회안으로 제안키로 하고 이 청원은 본회의에 부의하지 아니하기로 하였다. 이에 따라 국회 보건복지위원회 대안으로 “건강기능식품에 관한 법률중개정법률안(의안번호: 163154)”이 2004년 2월 26일 제245회 국회(임시회) 제11차 본회의에서 “약사법에 의하여 개설 등록된 약국에서 건강기능식품을 판매하는 경우에는 영업의 신고 등을 면제(안 제6조 제2항 단서)”하게 되어 대한약사회의 청원취지는 달성되었다[18].¹³⁾

5) 특기사항

대한약사회장 출신의 의원이 활동하는 보건복지위원회에서 자신이 발의하여 통과된 건강기능식품에 관한 법률 중 대한약사회가 제출한 ‘약사들에게만 영업신고를 면제해 주도록 하는 개정법률안’을 제정해 줄 것을 청원하자 이를 소개하고 개정안의 제안 및 통과까지 적극적으로 활동하였다.

4. ‘구 의료보험법 41조 7항 개정

1) 청원주체

대한의사협회 · 대한병원협회

2) 청원내용

구 의료보험법 41조 7항은 의료기관이 2개월 이상 보험료를 체납한 환자를 진료해 제공할 경우 지역의료보험조합에 신청한 요양급여비용 중 체납환자가 진료한 비용을 상계하고 요양기관에 지불하는 제도이다. 1991년도 한 해 동안 보험자단체가 의료기관으로부터 이미 진료한 진료비 중 31만 6,034건에 27억 원을 환수¹⁴⁾하는 사태가 발생했다. 이에 대한의사협회와 대한병원협회는 보험료 체납자에 대해 급여제한을 규정하고 있는 구 의료보험법 제41조 제7항은 의료보험제도 취지에 어긋날 뿐만 아니라 동 법상의 수급권 보호조항 등에도 위

배되므로 동 규정을 삭제하여 줄 것을 청원하였다.

3) 청원소개의원

주양자, 김찬우, 양문희 의원(이상 의사 출신) 및 의사의원들의 적극적인 권유로 여야 영향력 있는 중진의원으로 여당 박주천 의원¹⁵⁾과 야당 이해찬 의원¹⁶⁾이 참여하였다.

4) 결과

1993년 11월 10일 국회 보건사회위원회에 회부되어 같은 달 23일 청원소위원회에 상정되자 청원소개의원은 물론 원로 의사 문창모 의원¹⁷⁾까지 참관인으로 참석, 구 의료보험법 제41조 7항의 폐해를 설명하여 청원소위원회 의원들의 공감대를 확산시켰다. 이 청원은 다음 달인 12월 13일 정부가 제출한 의료보험법개정안에 반영시키는 것을 전제로 ‘본회의불부’하기로 의결하였으나, 정부가 이듬해(1993년 9월 28일) 의료보험법개정법률안(의안번호: 140405)을 제출하면서 국회 보건사회위원회의 의결을 어기고 정부가 개정하고자 하는 조문¹⁸⁾만 손질하여 국회에 제출했다. 이에 의사 출신의원은 물론 다른 여야 보건사회위원들이 국회를 무시한 처사라고 집중적으로 질타한 끝에 국회 보건사회위원회는 1993년 12월 13일, 41조 7항과 관련, “보험료 체납으로 급여가 제한된 자가 요양기관에서 진료를 받은 경우에는 요양기관이 진료비 전액을 본인으로부터 징수할 수 있도록 하며, 요양기관이 보험급여를 한 경우에는 보험자가 부담한 보험급여비용을 대통령령이 정하는 바에 의하여 보험자가 징수하도록 함(안 41조 8항, 9항)”으로 수정하여 결의했다.

2개월 이상 보험료 체납 수진자의 관리를 의료기관에 계속 떠맡기는 일이 좌절된 보험자단체는 법 시행 1개월이 지난 시점까지 환수대상 체납자의 명단을 요양기관에 통보하면서 주소, 전화번호, 의료보험증 사본 등 최소한 첨부해야 할 부대자료조차 기재하지 않고 통보하는 등 요양기관과의 업무협조가 잘 이루어지지 않았다. 이에 제1 청원소개의원인었던 주양자 의원이 제166회 국회 제1차 보건사회위원회에서 이의 개선을 거듭 촉구하고 다른 의사 출신 국회의원이 강력하게 개선촉구하자 보험자는 마지못해 의료보험법 개정에 따른 후속

13) 국회 페이지(<http://likms.assembly.go.kr/bill/>)에 이 청원결과는 폐기로 기재되어 있으나 위원회 대안의 본회의 통과로 완벽하게 성공한 청원이다.

14) 14대 국회 보건복지부 국정감사(1992년 10월 19일) 의료보험연합회 윤성태 회장 답변내용

15) 제14(민주자유당), 15(신한국당), 16(한나라당)대 국회의원 등 3선 의원, 한나라당 사무부총장

16) 제13대, 제14대 국회의원(민주당), 15대(새정치국민회의), 제16대(열린우리당), 제17대 국회의원(대통합민주신당), 제19대 국회의원(새정치민주연합) 6선 의원

17) 역대 국회 최고령 의원으로 14대 국회에서 만 85세(1개월 8일) 때 국민당 비례대표 국회의원이 되어 14대 국회 개회 때 임시의장을 맡았다.

18) 의료보험법개정법률안(140405) 구 의료보험법의 주요 골자는 다음과 같다. 1. 시군구의 분할과 동시에 지역의료보험조합이 설립되지 아니함에 따른 문제를 해소하기 위하여 신설된 시군구의 지역의료보험조합이 신설될 때까지는 종전의 지역의료보험조합이 신설지역의 의료보험 실무를 관할할 수 있도록 함(안 17조 4항). 2. 종전에는 분만급여는 피보험자 및 피보험자의 배우자에 한하여서만 실시하였으나 앞으로는 피보험자 및 피부양자 모두에게 분만급여를 실시하도록 함(안 제31조). 3. 직장의료보험 보험료율의 범위를 보수의 3% 내지 8%로 하고 있는 것을 2% 내지 8%로 정비하여 현재 보험료율이 3%이면서도 적립금이 누적되고 있는 일부 직장의료보험보험의 경우 보험료율을 인하할 수 있는 계기를 마련함(안 51조 1항). 4. 과다 납부된 본인 일부 부담금을 반환 받을 권리에 대하여 2년의 소멸시효 적용을 받도록 하여 단기보험인 의료보험에서의 권리관계를 조속히 확정함

조치에 들어갔다.¹⁹⁾

5) 특기사항

구 의료보험법 41조 7항은 14대 국회 개원과 더불어 전국의 병의원과 의사들이 국회보건복지위원실로 우편, 팩스, 전화 등으로 문제의 조항 철폐를 요구하는 민원이 빗발침에 따라 당시 국회 보건복지위원회에서 활동하던 의사 출신, 비보건의료인 출신들은 이 조항이 독소 조항임을 인식하였다. 그리고 1992년 한 해 동안 국회 보건복지위원회 및 국정감사에서 의원들의 질타사례가 이어졌다. 그러나 당시 보건복지부 장관, 의료보험국장 등 정부의 주요 의료보험정책 관련료와 의료보험연합회 이사장은 수차례 의원들이 구 의료보험법 41조 7항의 폐지를 촉구하였음에도 의료보험료 체납자 관리의 효율성과 보험재정보호 논리를 앞세워 현행 제도를 부분적으로 손질할 수는 있어도 의료기관이 체납자를 확인하는 제도를 개선할 생각이 없음을 분명히 했다.²⁰⁾

의사 출신 청원소개의원들과 대한의사협회 및 대한병원협회 등의 료단체들은 보건복지위원회 내 비의사 동료의원들의 협조를 얻기 위해 영향력 있는 여야 중진의원들의 지역구 주민 중 의료보험료 체납으로 수급권이 정지된 세대를 조사하고 지역주민들의 민원을 해당 의원들에게 전달하는 한편, 의료계의 청원사항인 ‘보험자가 의료기관에 진료비를 환수하는 문제’를 앞에 내세우지 않고 ‘사회보장의 일한인 의료보험체제에서 수급권이 정지된 세대들이 의료사각지대로 내몰리는 문제’를 부각하여 보건복지위원회에 영향력을 가진 의원들이

고루 청원소개의원으로서 참여하여 상임위원회 내에서 폭 넓은 공감대를 확산시키는 등 전략적으로 접근했다[19].

당시 14대 국회 보건복지위원회에는 송두호, 김찬우, 주양자, 양문희, 문창모 의원 등 5명의 의사 출신의원²¹⁾이 진출해 있었는데, 이들 의원들은 상임위원회는 물론 국정감사에서 적극적으로 구 의료보험법 41조 7항의 폐지를 촉구하는 질의가 있었고 이들의 강력한 문제제기에 이어 비의사 출신의 영향력 있는 야당원이었던 이혜찬 의원과 장기욱 국회 보건복지위원장의 문제제기와 이의 시정을 촉구하는 발언²²⁾을 통해 전체 보건복지위원들에게 이 조항의 부당함을 확산시켰다.

고 찰

현행 청원법 제7조에 의해 국회 외에도 행정부, 지방자치단체 등 주무관서 또는 처분관서에 청원서를 제출할 수 있음에도 국회 청원을 선호하는 것은 국회에 청원한 사람의 과반수 이상이 유관기관에 청원하였으나 실효를 거두지 못하기 때문에 최후의 방법으로 국회에 청원을 제출하고 있어 국회는 청원인들이 최종적으로 민원의 해결을 기대하는 기관이라는 사실을 입증하고 있다.

특히 입법부는 국민의 대표기관이라는 점에서 행정사항 외에도 국정 전반에 걸친 의견이 청원의 요구대상이 되며 둘째, 국회의원 1인 이상의 소개를 반드시 받아야 하므로 다른 기관에 제출하는 청원에 비해 정치적 영향을 더 많이 받는다고 볼 수 있으며 입법부가 행정부

- 19) 제166회 국회 1차 보건사회위원회 회의록 161쪽(1993년 5월 10일)에 의하면 이날 상임위원회에서 이 법 개정을 위한 청원소개를 했던 주양자 의원은 다음과 같이 정부를 질타했다. “지난해 정기국회에서 ‘의료보험료비 2개월 체불 시 환수와 관련, 청원을 소개하여 보사부의 끈질긴 반대에도 불구하고 청원취지가 받아들여져 요양기관에 대해서 이미 제공한 진료의 대가로 받은 진료비를 환수하는 횡포는 더 이상 저지르는 일이 없도록 하는 방향으로 법이 개정되어 급년 4월 이후부터 이 법의 적용을 받게 된 바 있다. 그런데 이렇게 법이 통과되자 의료보험조합이 환수대상 체납자의 명단을 요양기관에 통보하면서 주소, 전화번호 의료보험증 사본 등 최소한 첨부해야 할 부대자료조차 기재하지 않고 통보하고 있어 보복성 보험행정이라는 비난을 받고 있다. (중략) 의료보험연합회가 제출한 자료에 의하면 93년 8월부터 94년 1월까지 전국 각 요양기관에 통보한 보험료 체납자에 대한 진료비환수 고지 통보건수는 19만8천3백3건 16억9천9백23만4천 원에 달했으나 체납사실 확인 여부는커녕 반드시 첨부해야 할 의료보험증 사본, 보험료 은행납부필 영수증사본, 환자의 주소지나 전화번호, 즉 진료비 환수대상 규모의 72.2%인 11억9천3백50만2천 원에 달하는 환수액은 요양기관이 재주껏 받든지 말든지 하라는 얘기이다. (중략) 보사부 장관의 지시도 의면하는 보험조합에 대해 연합회는 어떤 조치를 취할 것인지 그리고 보사부도 이에 대해 어떤 개선방안을 가지고 있는지 구체적으로 말씀해 주시기 바란다.”
- 20) 14대 국회 보건사회부 국정감사(92년 10월 19일) 속기록 71쪽에서 안필준 장관은 “지역의료보험의 보험료는 원칙적으로 자진납부에 의하여 징수하고 있다. 그러나 일부 피보험자가 계속해서 장기체납하면서 급여를 받는 경우에는 체납과 급여에 따른 성실한 타인에게 전가하게 될 뿐만 아니라 조합재정을 어렵게 하여 진료를 행한 요양기관에 대하여 진료비를 지불할 수 없는 상황에 이르게 될 우려가 있어 장기체납자에 대하여는 법률에 따라 부득이 급여를 제한할 수밖에 없으며 요양기관이 급여를 받을 자격이 없는 자를 진료한 경우에는 환자로부터 의료보험수가에 의하여 의료비 전액을 징수하여야 함에도 조합에 진료비를 청구하여 지불을 받는 경우에는 보험자는 이를 추후 환수하지 않을 수 없음을 양해하여 주시기 바란다”고 답변하여 현행 제도를 고수할 뜻을 밝혔다. 또한 같은 날 보건사회부 김일천 의료보험국장은 “2개월 체납문제는 지금과 같은 자진납부제도가 있는 한 고치기 어렵다. 왜냐하면 보험료를 납부하지 않아도 계속 진료를 받을 수 있다고 그러면 보험료를 계속 낼 사람이 없으리라고 생각한다”고 답변하였으며(같은 날 국회 속기록 108쪽), 윤성태 의료보험연합회장은 김찬우 위원 질의에 대한 답변에서 “의료보험법 제29조 제3항의 규정의 의한 요양급여기준1-5-가항에 ‘의료기관은 요양의 급여를 함에 있어 피보험자 등의 보험료 납부 여부 등을 의료보험증에 의하여 확인하도록 되어 있는 것’으로 의료기관은 그 의무에 대하여 협조하여야 할 것”이라고 답변함으로써 의원들의 지적을 수용할 뜻이 없음을 분명히 했다.
- 21) 5명의 의사 출신 국회의원 중 국립의료원장 출신의 주양자 의원을 제외한 문창모, 송두호, 김찬우, 양문희 의원은 현재 병의원을 개원하고 있거나 개원했던 경력을 가진 사람으로 구 의료보험법 41조 7항의 폐해를 본인들 스스로 느끼고 있었으며, 이 중 양문희 의원은 민주당 비례대표 국회의원에 당선되기 전 서울시사회장과 대한의사회 상근부회장으로 의사단체 임원으로 활동했었기 때문에 의사단체와 교감이 훨씬 용이했을 것이다.
- 22) 14대 국회 보건복지부 국정감사(1992년 10월 19일) 속기록 85-86쪽 중(의료보험료 체납자를 진료한 의료기관에 보험자가 진료비 환수하는 것과 관련) 장기욱 국회 보건사회위원회장은 “그것은 헌법위반이에요. 그것은 우리가 도와드려야 하겠네요”라고 발언하였으며, 이혜찬 의원은 “이것은 방어적인 행정수단인데 사용을 지금 공격적으로 하고 있다는 말이에요. 얘기를 꼭 들어보니까 약용을 방지하기 위한 방어적인 소극적인 행정수단인데 소극적으로 사용하는 것이 아니고 공격적으로 말하자면 다시 환수하는 데서 문제가 발생하는 것이거든요. 그러니까 이 취지를 제대로 살려 가지고 소극적으로 활용하는 쪽으로 방향을 바꾸어야 할 것 같아요”라고 발언하였다. 특히 이혜찬 의원은 이듬해 의사 출신의원들이 “의료보험법 41조 7항 삭제에 관한 청원을 할 때 의사 출신의원들과 함께 청원소개의원으로서 참여하기도 했다.

를 감시 감독할 수 있다는 견제적 위치에 있다는 점에서 행정부에 제출하는 청원과 차별화된다는 것이다[20]. 더불어 입법청원의 경우 국회의 입법기관이며 의원 한명 한명이 모두 입법기관이기 때문에 청원 소개의원으로부터 청원소개에 이어 입법까지 도움을 받을 수 있다는 것이 장점이라고 할 수 있다.

즉 의회의 행정통제기능이 주로 법률제정, 국정질문 감사, 예산결산 심의, 그리고 청원으로, 이 중 소개의원이란 중간자를 두고 있지만 국민이 직접 자신들의 권리를 행사할 수 있는 장치가 청원이다.

그러나 학계의 청원 처리율과 청원 달성률이 저조하다는 비판에도 불구하고 보건 의료단체들은 평균 청원 처리율과 달성률이 일반국민보다 비교적 높은 것은 청원처리과정에서 가장 중요한 청원소개의원들이 지역 출신의원들이 많은 비율이 높은 것과 관계가 깊은 것으로 들어났다.

이는 위의 사례들에서 보듯이 청원접수와 소개 그리고 입법으로 연결되는 과정에 지역 출신의원들이 청원소개는 물론 나아가 관련 법률 제안까지 맡고 있는가 하면(구강보건법 제정 청원의 경우) 위원회 안으로 청원입법이 이루어지는 경우에도 끝까지 소개의원이 챙기기 때문이다(건강기능식품법 개정청원의 경우). 뿐만 아니라 정부가 청원 내용을 입법에 반영하기로 국회 상임위원회와 약속하고도 정부가 개정안 제출 약속을 어기고 정부개정안에 반영하지 않았던 청원도 의사 출신 소개의원이 끝까지 집요하게 정부를 압박하여 청원취지를 달성한 경우라 하겠다(구 의료보험법 41조 7항 개정청원의 경우).

국회 청원이 소개의원이란 제도 때문에 부진하다는 지적에도 불구하고 보건 의료계, 그 중에도 특히 의료계는 역설적으로 소개의원이란 제도를 활용하여 청원목적 달성률을 높은 측면이 크다는 것은 보건 의료계의 앞으로의 대 국회활동에 시사하는 바가 크다.²³⁾

마지막으로, 만들어지는 인격으로서의 시민과 만들어지는 현실로서의 공공영역은 사회통합과 안정성의 전제조건이며, 정치공동체가 형성되고 유지되기 위해서는 사적인 개인이 시민으로서의 정체성을 습득하여야 함을 강조하고 싶다[21]. 국회는 오는 2019년 12월 전자 청원제도 도입을 준비하고 있으며, 국회 전자청원 핵심은 ‘토론을 할 수 있는 공적인 제도적 공간’이 되어야 한다는 것이다. 청와대 국민청원과 달리 단순히 민원을 쏟아내고 답변을 듣는 게 아니라 청원을 법안으로 만들어야 하기 때문이다. 공공성은 시장이 아닌 공론화의 과정을 통해 형성되기 때문에 다수의 시민들과 협력해 입법을 하는 시

민참여 입법 플랫폼으로, 제안된 입법에 대해 조항별로 토론을 진행해야 할 것이다. 공론화의 과정에서 사회의 역사적 경험을 통해서 축적된 다양한 문화적 자원을 동원하여 집단적인 자기정체성을 만들어 내며, 국가권력을 포함한 행위주체의 정당성에 대한 관심이 표출될 것이다. 정당성에 대한 관심이 집단적인 성찰의 제도화를 통해 지속적으로 유지되는 사회는 그렇지 않은 사회와 비교할 때에 차원이 다른 성숙함을 가진 사회라고 할 수 있기에 앞으로 국회 청원이 공론의 장을 형성하여 성숙한 사회를 만드는 데 일조하길 바란다.

ORCID

Chang Ug Ryu: <https://orcid.org/0000-0002-3621-5906>

REFERENCES

1. Kim CS. An introduction to constitutional law. Seoul: Pakyoungsa; 1993.
2. Yun MS, Kim BM. An introduction to constitutional law. Seoul: Bubyoulge; 1996.
3. Almond GA. Comparative politics today: a world view. Boston (MA): Little, Brown; 1974.
4. James AR. Staffing the legislature. In: Kornberg A, Musolf LD, editors. Legislatures in developmental perspective. Durham: Duke University Press; 1971.
5. Kwun YS. Constitutional law. Seoul: Bubmunsa; 2003.
6. Lee YB. A study on means to revitalize the petition system of the Korean National Assembly [master's thesis]. Seoul: Yonsei University; 1998.
7. Ploos van Armstel GJ; Association of Secretaries General of Parliaments. The right of petition. Paris: Palais-Bourbon; 1979.
8. Kim NS. A study on petition system of the Korean National Assembly and its improving measure [master's thesis]. Seoul: Dankuk University; 1885.
9. Kim JD. A study on the petition procedure and its improvement

23) 임인규 국회 전 사무차장은 ‘입법조사월보(1990년 2월) 45-46쪽’에 기고한 ‘청원 처리결과와 활용제도 및 사후확인 강화 개선방안’이란 주제의 글에서 청원심사가 끝난 후에는 청원인에게 그 결과를 통지하는데 그리고 청원심사과정에서 도출된 결과가 입법활동에 반영되는 경우가 드물다. 채택된 청원의 의안화(議案化)를 유도할 수 있도록 제도개선을 해야 한다고 지적하고 있는데, 보건 의료분야 청원을 지역 출신 국회의원이 소개할 때는 끝까지 확인하여 이행할 수 있도록 유도하고 있음이 이 연구과정에서 확인되었다. 또 소관 상임위원회의 심사과정에서 행정부의 조치약속이 있으면 대체로 청원취지의 달성을 이유로 이를 본회의에 부의치 아니하는 의결을 하는 경향이 많다. 이 경우 국회는 행정부로부터 조치사항에 대한 결과를 확인할 수 없다고 지적하고 있는데, 이 경우도 위와 같이 해당 지역 출신의원이 확인하여 청원 달성률을 높이고 있었다.

- trend in the National Assembly of the Republic of Korea [master's thesis]. Seoul: Seoul National University; 1984.
10. Ree GH. A role of national assembly: focusing on petition management. *Soc Sci Rev* 2001;18(2):17-38.
 11. The National Assembly of the Republic of Korea. Parliamentary records page 7-8: the 35th plenary session of the first National Assembly. Seoul: The National Assembly of the Republic of Korea; 1949.
 12. The Dong-A Ilbo. The passage of a petition on the independence of the Department of Health. *The Dong-A Ilbo*. 1949 Feb 20; Sect. 1.
 13. Ryu CU. The politics of healthcare in South Korea. Seoul: Bookk; 2018.
 14. Park DU. A petition for the Oral Health Act was submitted to the National Assembly. *Dailydental*. 1998 Oct 3; Sect. 4.
 15. *Dailydental*. The settlement of three years of the executive branch from 1994 to 1996. *Dailydental*. 1996 Feb 10; Sect. 17.
 16. Choi BC, Kang HS, Kwak SK, Sohn UD. Influence for pharmacy management by health functional food after the separation of prescribing and dispensing practice. *Yakhak Hoeji* 2009;53(2):45-50.
 17. Che SY. Health function food is best for pharmacies: the passage of the Health Function Food Act will boost distribution. *Korea Pharmaceutical Association News*. 2002 Feb 27; Sect. 17.
 18. Jo DH. Drug stores are excluded from the list of reported items under the Function Food Act: the petition was introduced by National Assemblyman Kim Myung-sup. *Korea Pharmaceutical Association News*. 2003 Dec 26; Sect. 3.
 19. Ju YJ. The status and role of proportional representation lawmakers. Seoul: Evergreen; 1997.
 20. Harris JP. Congressional control of administration. Washington (DC): The Brookings Institution; 1964.
 21. You HL. Modern political thought and Korean acceptance. Seoul: Bubmunsa; 2009.