

■ 정책결정자 인터뷰 기록(3)

인터뷰대상: 17-18대 국회 보건복지위원회 000 위원 보좌관 인터뷰

일자: 2011년 4월 20일

장소: 국회 의원회관 의원카페

Q) 현재 진행하고 있는 프로젝트의 주제는 '좋은 정부'다. 정부나 국회가 사람들의 수요에 제대로 반응하고 있는가, 선거 때 반응성과 일상적인 시기 이익단체 등과의 관계에서 나타나는 반응성 등을 연구한다. 정책의 구체적인 내용보다는 정책이 결정되는 과정에 관심이 있다. 000 의원님은 17대 노인장기요양보험 관련 큰 역할을 하셨다. 관련하여 질문은 크게 2가지로 구성된다. 하나는 고령화사회정책이 추진된 배경, 예컨대 관련 단체들이나 외부의 압력이 존재했는지, 정책결정을 할 때 관련되었던 네트워크-관료나 이익단체 등-은 어떤 것이었는지, 일반 정책수혜자들의 목소리를 반영할 통로는 무엇이었는지 등에 관한 문제다.

두 번째는 2006년 8월 정기요양보험 입법과정에서 집행주체를 보험공단이 아니라 시장, 군수, 구청장으로 관리운영기관을 지정하자는 것이 김춘진 의원의 제안이었다. 그리고 집행주체 설정의 문제는 당시 논쟁점 가운데 하나였다. 어떤 과정을 통해 이런 제안을 하게 되었는지 등에 관해 알고 싶다.

A) 의원님은 실무진이 알아서 정책적으로 필요하다고 판단하여 진행하고 정무적인 판단, 예컨대 어디어디로부터 민원이 있을 것이다 등의 조언을 하면 오케이 하고 받아들이는 방식으로 일을 처리한다. 17대 고령사회정책 관련 이슈는 2가지였다. 하나는 「저출산고령사회기본법」의 제정이었고 다른 하나는 「노인장기요양보험법」이었다. 후자는 당시 의원님의 공약사항이었고 공약집에도 포함되어 있었다. 물론 공약사항은 당선 후 추진된 법안내용처럼 구체적인 것은 아니었다. 선거캠페인 당시 정부가 이것을 추진한다는 것을 미리 알고 있었기 때문에 공약집에 넣은 것이다.

그래서 당선 후 국회에 들어온 다음에 장기요양보험법안을 (실무진에게) 준비시켰다. 우리 의원실이 관련 법안으로는 3번째 법안을 제출했고, 당시 관련 법안으로 정부법안도 있었다. 그런데 제가 법안준비과정이 시간이 많이 걸리는 편이다. 후발주자로 법을 내면 옵션이 줄어든다. (처음 제출하게 되면) 집행주체를 건강보험공단으로 할 수도, 시군구로 할 수도 있다. 당시 정부는 건강보험공단을 원했다. 건보라는 1만 명의 조직이 서포트를 해주면 집행하기가 편해진다. 국회 돌아가는 것을 보면 대부분 정부법안이 나오기 전에 의원법안이 먼저 나온다. 따라서 건보공단을 관리운영주체로 하는 의원법안이 (우리 의원실보다) 먼저 나왔다. 그러면 우리 의원실로는 선택이 많지 않았다.(뭔가 정부법안 및 먼저 제출된 다른 의원실의 법안과 차별화를 할 수 있는 부분이 필요했다는 의미)

법안준비과정에서 우리나라와 일본의 제도가 흡사하다는 것을 알았다. 일본은 건보다 아니라 시정촌이 직접 하고 있었다. 연금이나 교육도 마찬가지였고 자치가 활성화되어 있었다. 장기요양이라는 것이 등급을 매기고 이런 것도 있지만 독거사례 등 (현장에서 직접 파악되어야 하는) 많은 문제들이 있다. 그런데 현재는 건강보험 따로, 복지정책담당자 따로, 연금담당자 따로, (지자체의) 사회복지 점담자가 따로 (복지정책을) 집행하고 있다. 집행주체를 통일시킬 필요가 있었는데 시군구로 통일하면 종합서비스가 가능하고 (정책집행과정에서 발

생하는) 로스를 줄일 수 있다고 판단했다.

두 번째 질문에 대한 대답을 먼저 드렸다. 첫 번째 문제로 가면, 의원님 지역구는 고령화가 심각하다. 농어촌에서는 노인복지밖에 없다. 정부에서 고령사회대책을 마련하고 (저출산)고령사회기본법을 마련하고 있었는데 이를 000의원이 먼저 (정부안과 유사한) 초안을 내어버렸다. 의원님은 (선수를 빼앗긴 것에 대해) 아쉬움을 표현하셨고 이 부분에 대해서도 법안을 준비하라고 하셨던 것으로 기억한다.

000의원안이 먼저 제출되었기 때문에 99% 베껴서 내면 의미가 없다고 판단했다. 이건 실무자로서 제 원칙이다. 다양한 입법시나리오를 가지고 의원님이 최선의 안을 선택하도록 해야 하고 (베껴서 내면) 100% 병합심사될 것이 뻔했다. 그래서 위원회 문제를 건드려야겠다고 판단했다. 정부위원회를 봤는데 합의제 행정기관, 심의기관 등의 형태가 있는데 어떤 (형태의) 위원회로 갈 거냐를 결정해야 했고 위원회를 차별화시켰다. 법안심사소위에서 이 문제로 만나절을 싸웠다. (우리는) 이 위원회가 사무국을 갖추어야 한다고 주장했고 왜 사무국을 두냐고 옥신각신하다가 대통령령에 위임하는 것으로 타협을 했다.

Q) 주로 어떤 네트워크를 활용했나?

A) 고령사회기본법은 네트워크가 필요 없었다. 추상적인 용어로 되어 있었기 때문에. 하지만 노인장기요양법은 달랐다. 여러 가지 네트워크가 있었는데, 노인복지시설과 지속적인 교류가 있었고 반면 노인회는 철저하게 정부 편이었다. 또 법안 만들 때 자문위원을 구성하고 여러 차례 돌렸는데, 학계 2명, 현장 전문가 1명, 법률전문가 1명으로 구성했다. 그리고 관련 세미나나 토론회도 진행했다.

Q) 법안이 만들어질 때 지역구의 현실적인 요구가 있었나?

A) 의원님은 의사 출신이다. 결과적으로 복지로 가닥을 잡았지만 지역구의 이해관계와 상호작용을 한 것으로 볼 수 있다.

Q) 노인회는 어떠했나?

A) 정부가 뭘 추진할 때 외곽 지원세력으로 활용한다. (정부주최 행사에) 노인회는 항상 초청이 되었다. 노인회는 경로당 조직이고 텃세가 심하다. 토론회 같은데 오면 공단과 정부로부터 대접을 받는다. 노인회 인사들은 토론회 발언에서 (정부안Q) 얼른 되어야 한다는 식의 발언을 한다.

Q) 집행주체 선정의 면에서 건강보험관리공단과 지자체가 신경전을 벌였나?

A) 꼭 그렇지는 않았다. 법안 만드는 과정에서 서울시청도 가고 현장도 가보았다. 별로 관심이 없었다. 사회복지 전담공무원, 특히 읍면동사무소 공무원들은 일에 치여 있는데 인력은 늘어나지 않는다. 공무원 충정원제에 물려 있기 때문에. (그런 이유로) 이것까지 떠맡아야 하나? 그게 뭐 되겠어? 의논해봐야 소득이 있을까? 이런 분위기였다. 행정부가 강한 나라라는 것을 실감했다. 실제 의원님들은 본인 법안에 대해 소신이 없었고 잘 모르는 부분도 많다.

지자체의 요구는 전혀 없었다. 정책의 선택이라는 게 매우 재미있는 게 다른 사람과 뭔가 차별성을 가지고 싶어 하고 차별성을 추구하다보면 정책의 방향이 달라지게 된다. 의원님도 노인요양제도를 도입하겠다고 했지 내용이 뭔지는 알지 못했다. 실무를 하는 과정에서 시군구를 선택한 건 보좌관의 선택이었고 알아서 해드린 것이다.

생각했던 것은, 결국 건보라는 1면 명의 조직이 있지만 같은 대상을 놓고 비슷한 서비스를 왔다 갔다 한다. 방문간호서비스네, 보건소는 보건소대로, 복지과는 복지과대로, 건보는 건보대로, 연금은 연금대로, 다른 주체들이 동일대상을 두고 하지만 소비자 입장에서는 별로 효과가 없었다.

정부가 당초 초기대상으로 잡은 것이 10만 명 정도였는데 정부 입장에서는 제도가 안착되는 것에 대한 부담이 컸던 것 같다. 당시 정부 측에서 실무를 담당했던 국장님이 지금 실장님이 되었는데, 노인장기요양보험으로 박사논문(현재 복지부 실장, 당시 의료정책담당과 위 국장이었다)을 썼다. 당시 정책을 만들면서 후두암이 걸려 수술을 하고 건강상의 문제로 요양을 하면서 논문을 쓴 것이다.

제도를 설계하는데 많은 의견들이 있는데 정부가 뭘 하나 선택하면 그 다음부터는 다른 걸 안돌아보는 경향이 있다. 정부 입장에서는 시군구로 하려면 시군구에 복지인력 자체가 개편되어야 한다. 예를 들어 부안군의 사회복지과가 있고 전담사무소를 개편하려면 행안위의 문제가 있다. (행안위를 거치지 않고 복지부에서) 조직과 예산으로 무리 없이 안정적으로 실시하는 게 중요했다. 시군구를 집행주체로 하면 범위가 너무 커지니까 피하고 싶었을 수 있다는 생각이다. 복지부도 사실 복지서비스 전달체계에 대한 문제의식이 있었고 17대 국회 이전에 (시군구에) 복지사무소 시범사업을 진행했는데 실패했다. (왜 실패했는지 평가하고 확대할 수도 있었는데 그렇게 하지 않고) 17대에서 다시 시군구안이 나오니까 그건 말도 안된다는 판단을 했을 수 있다.

Q) 대한노인회에 대해 다시 물어보겠다. 법안 만들거나 심의할 때 찾아왔었나?

A) 대한노인회는 1번 정도 왔을까? 토론회 가거나 만날까 의원실로 찾아와서 해달라는 것은 없었다. 대한노인회 말고 전국노인회?, 나홀로 단체였는데 자꾸 찾아왔다. 법안심의 마지막 단계에서는 장애인을 넣느냐 마느냐가 쟁점이었는데 장애인 의원들이 있었기 때문이다. 복지(서비스)단체들, 복지시설의 입장에서는 (노인장기요양보험제도의 도입이) 패러다임의 전환 문제였다. 예전에는 시설에서 돈을 줬는데 지금은 건보에서 요양심사판정을 받아 개인별로 돈을 주는 것이다. (복지시설의 입장에서는) 사람을 모으지 못하면 돈을 모을 수 없는 것이다. 이런 패러다임 전환에 대해 복지시설들은 반대하는 입장이었다. 하지만 시설이나 사회복지사단체들은 조직화가 안 되어 있었다. 어떤 일이 닥칠 것이라는 것에 대한 두려움은 있었지만 의료단체처럼 변호사를 써서 법안 수정 내용을 구체적으로 제안할 역량이 안 되었다. 복지사협회나 노인복지시설연합단체들은 상근자가 없고 수정안을 들고 와야 되는데 그런 작업이 안 되었다. 보험으로 가면 안 된다, 보장방식, 조세방식으로 가야 한다고 주장했지만 (그들의 추상적인 입장은) 법안심사할 때 도움이 안 되었고 의미가 없었다. 법안심사에서는 수정안을 누가 어떻게 가져올 거냐가 중요하다.

Q) 제도 도입 후 효과는 어땠나?

A) 사실 도입된 후 예측된 결과가 나타났는지, 현장에서는 어느 정도였는지 자신 있게 말하기는 어렵다. 현장에서 보면 결국 시설 아니면 재가인데 재가서비스 인건비는 복지사무소 입장에서 보면 시설에다 간접비 비슷하게 15-20%를 주고 인건비 받아가는 방식이기 때문에 수가에 대해서는 달라진 게 없다. 실제 운용과정에서는 잘 모르겠지만 시설 간 과다경쟁으로 본인부담금을 안 받는다고 한다. 서비스담당자에게 전담시키는 것일 수 있다. 장기요양이나 재가서비스 (담당시설의) 소장은 이윤을 남겨야 한다. 그러려면 요양서비스 인력(일벌들)

이 돈을 벌어야 하는데 모집을 할 때 본인부담금을 줄여 과다출혈을 할 수 있다.

Q) 법안심사 과정에서 쟁점은 무엇이었나?

A) 쟁점은 재정방식, 장애인을 넣느냐 마느냐, 관리운영주체를 어디로 할 것인가였다. 보험방식으로 한다 해도 신규구로 할 수도 있었는데 입법부도 그렇고 공무원은 더 그렇고 무력감을 많이 느꼈다. 법안심사에서 의원님들도 법안은 냈지만 관철시킬 의지나 그런게 별로 없었다. 제가 보기엔 그런 게 많지 않다.(전반적으로) 보좌진들이 이런 것을 일일이 체크해서 만들지도 않는다. 그러다 보면 정부에 끌려 다닐 수밖에 없다. (예컨대 앞에서 말한 복지사무소 시범사업) 시범사업을 한 번 더 해보자고 할 수도 있었다. 하지만 그게 안 된다. 정부가 '이번에는 해야 됩니다' 그러면 의원님들은 일단 그걸 깔고 들어간다. 의원님들은 지역구 민원 때문에 장관님, 차관님께 요구를 해야 하는데 정부가 그런 입법을 추진할 때 절대 안 된다고 막아버리면 그런 부탁을 하기 어렵다, 그런 문제도 맞물려 있다. 법안 심사할 때에는 정부를 (국회의원들이) 봐주는 것 같지만, 국회 밖에서는 대부분 의원들이 정부에 민원성 청탁을 하는데 법안심의를 제대로 하기 어려운 조건이다.

Q) 관련부처와는 어떠했나?

A) 관련부처 협의는 했다. 파트너는 실무과장들이었고 그들이 지금은 국장이 되어 있다. 막판 쟁점을 다룰 때 000의원실 000보좌관님이랑 정부 실무과장들이랑 따로 미팅을 2차례 이상 했다. 의원실로는 000의원실, \$\$\$의원실이 주축이었다. 실제 000의원실에서는 000보좌관님이 다 했다고 보면 된다. \$\$\$의원실 \$\$\$보좌관님은 바뀌었고 17대 때는 다른 보좌관이 있다. 장애인 포함 문제는 000 의원님, 000의원님이 장애인들의 이해를 반영해서 대표했다. 사실 장애인 문제는 이 의원님들이 (강한 주장을 하지 않아도) 있는 것만으로도 압력이 되었다. 법안 심사할 때는 대부분 회의실 밖에서 정리되고 회의실 안에 들어와서는 정리된 것을 진행하기 때문에 회의록에 나타난 내용은 다 끝나고 와서 정리된 것으로 보면 된다.

Q) 긴 시간 말씀 감사하다. 인터뷰 자료는 소중히 쓰겠다.