

미국의회의 건강보험개혁안 입법과정과 그 시사점

전진영*

1. 미국정치와 건강보험 개혁

(1) 개요

2008년 미국 대통령 선거에서 버락 오바마(Barak Obama)민주당 후보는 건강보험개혁을 주요 선거공약으로 제시하였다. 이에 따라 오바마 대통령은 2009년 2월 취임 이후 백악관에 전담 사무실(Office of Health Reform)을 설치하고, 건강보험 개혁을 강력히 추진하였다.

제111대 의회에서 상·하원은 2009년 말 각각 별도의 건강보험개혁안을 통과시켰다. 오바마 대통령의 중재노력과 양원의 비공식적 협의과정을 거쳐서 2010년 3월 21일 건강보험개혁안이 마침내 의회를 통과하였다. 3월 23일 오바마 대통령이 법안에 서명함으로써 오바마 대통령은 미국의 사회보장장에 새로운 이정표를 세웠다는 평가를 받고 있다.

미국에서 건강보험개혁이 중요한 정치적 의제로 반복적으로 제기되는 이유는 미국의 고비용·저효율 의료시스템을 개혁하기 위해서는 민영보험 중심의 건강보험제도의 개혁이 필수적이기 때문이다. 또한 미국은 OECD 30개국 중에서 전 국민 대상의 의료보장시스템을 갖추고 있지 못

한 유일한 국가라는 비판을 받아왔다.

이번 의료보험 개혁안의 통과는 1965년에 노인의료보험(Medicare)과 빈민의료보험(Medicaid)이 도입된 이래로 미국의 사회보장 정책에서 가장 혁명적인 변화로 평가된다. 이하에서는 역대 정권의 건강보험 개혁을 위한 시도들을 살펴보고, 제111대 의회를 중심으로 개혁안의 입법과정을 검토하기로 한다.

(2) 건강보험 개혁 시도의 역사

미국정치에서 건강보험 개혁문제가 처음 정치적 이슈로 제기된 것은 1912년 대선에서 시어도어 루스벨트(Theodore Roosevelt) 대통령이 국민건강보험(National Health Insurance: NHI)을 대선공약으로 내세우면서부터다.

1929년 이후 대공황으로 소득격차의 심화, 실업률 상승, 의료비 상승 등을 겪으면서 시민단체는 건강보험 및 실업대책을 포함하는 정부의 지원책을 요구하였다. 프랭클린 루스벨트(Franklin Roosevelt) 대통령은 1934년에 국민건강보험을 검토하였지만, 미국의사협회(American Medical Association: AMA)의 강력한 반발로 무산되었다.

루스벨트 대통령은 2차 대전이 끝난 후 “경제적 권리장전”의 일환으로 건강보험 개혁을 추진하겠다고 발표하였다. 루스벨트 대통령 사후 집권한 트루만(Harry Truman) 대통령은 “전국적이고, 보편적이고, 포괄적이고, 사회보장의 일부로서 운영되는 ‘건강보험개혁안’을 추진하였다. 그러나 AMA를 비롯한 반대세력이 당시 확산되고 있던 사회주의에 대한 국민들의 두려움을 이용하여 ‘사회주의적 의료체계’라고 강력히 비판하면서 트루만 대통령의 시도도 좌절되었다.

1962년 케네디(John F. Kennedy) 대통령은 사회보장정책의 대상인 노인들의 병원비를 지원하는 노인의료보험(Medicare) 법안의 입법을 추진하였지만 실패하였다. 1964년 집권한 린든 존스(Lyndon B. Johnson) 대통령은 노인의료보험의 추진을 최우선적인 입법 의제로 상정하고 추진한 결과 1965년 통과된 사회보장법(the Social Security Act)에 노인의료보험(Medicare)과 빈민의료보장(Medicaid)을 포함할 수 있었다.

지미 카터(Jimmy Carter) 대통령은 대선공약으로 포괄적 국민건강보험안을 제안했지만, 집권 후에는 경기침체를 이유로 정책 후순위로 미루었다.

1992년 집권한 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 상·하 양원을 모두 민주당이 장악한 단점정부(unified government)의 유리한 상황에서 건강보장법안(the Health Security Act)의 입법을 추진하였다. 힐러리 클린턴을 단장으로 ‘건강보험 개혁을 위한 실무팀’까지 꾸려서 강력히 입법을 추진하였지만 실패하였다. 미국건강보험연합회(The Health Insurance Association of

America: HIAA)와 전국중소기업연맹(the National Federation of Independent Businesses: FIB)이 특히 건강보장법안에 강하게 반대하였다.

클린턴 대통령의 의료개혁 시도가 실패로 돌아간 이유로는 여러 가지가 논의된다. 입법추진을 위한 클린턴 행정부의 전략이 미숙했다는 점, 1,400페이지에 이를 정도로 방대한 법안의 양과 복잡한 내용으로 인해 입법이 지연되고 국민들의 지지를 이끌어내기 어려웠다는 점 등이 거론된다. 개혁안의 반대세력이 효과적으로 조직되어 민주당을 분열시킴으로써, 민주당은 초당적 지지를 획득하는데 실패한 것이다.

2. 제111대 의회의 건강보험개혁안 처리과정

(1) 관련법안 발의현황

2009년 제111대 미국의회의 개원과 함께 건강보험개혁을 내용으로 하는 법안이 수십 건 발의되었다. 이 법안들은 그 내용을 기준으로 볼 때 크게 네 유형으로 구분된다.

첫째 유형은, 연방정부가 제공하는 전국적인 건강보험 프로그램을 도입하는 것이다. 이는 개인의 보험금 지급능력과 무관하게 모든 국민이 건강보험을 갖도록 하는 제안이다. 여기에 해당되는 법안은 H.R.15, H.R.676, H.R.1200/S.703, H.R.2399 등이다.

두 번째 유형은 보험회사의 보상범위를 확대하는 것을 내용으로 하는 법안들이다. H.R.198, H.R.502, H.R.879, H.R.1495, S.1324, S.93, S.207, S.979/H.R.2360, S.988 등의 법안이 여기에 속한다.

세 번째 유형의 법안은 주 정부 차원의 개혁

을 촉구하는 내용으로, H.R. 956, S.898 등이 여기에 속한다.

네 번째 유형은 민영보험과 공공보험 중에서 선택할 수 있도록 하는 내용의 법안이다. H.R.109, H.R.193, H.R.1321, H.R.3962, H.R.3400, H.R.3438, H.R.3590, S.391등의 법안이 여기에 속한다.

(2) 개혁안의 입법과정

2009년 11월 7일 미국하원은 「the Affordable Health Care for America Act」(H.R.3962)를 의결하였다. 이 법안은 규칙위원회를 포함하여 총 8개의 상임위원회에 회부되었는데, 이 중 교육·노동위원회 및 에너지·상업위원회와 세입위원회가 이를 심사하여 본회의에 보고하였다. 이 법안은 본회의 표결에서 찬성 220, 반대 215의 근소한 차이로 통과되었다.

한편 상원은 하원이 의결한 법안을 심사하는 대신에 독자적인 상원의 개혁안을 만들었다. 상원은 2009년 12월 24일에 「The Patient Protection and Affordable Care Act」(H.R.3590)를 의결하였다. 이 법안은 하원세입위원장이었던 찰스 랭글(Charles Rangel)의원이 2009년 9월 발의한 법안이었다.

이 법안이 2009년 10월 8일 “규칙정지(suspension of the rules)” 하에서 하원을 통과할 당시의 법안명은 “Service Members Home Ownership Tax Act” 로, 그 내용은 건강보험 개혁과 전혀 무관한 것이었다. 이처럼 상원이 내용이 전혀 다른 법안(H.R.3590)에 대한 수정안의 형태로 건강보험개혁안을 만든 이유는 “재정이 소요되는 법안은 하원에서 먼저 발의되어야 한

다” 는 헌법 규정 때문이다.

상원의 법안심사과정에서 총 506개의 수정안이 제출되었고, 총 36차례의 표결이 있었을 정도로 이 법안은 논쟁적 법안이었다. 2009년 12월 24일 이 법안은 상원본회의를 통과하였다.

미국의회에서 법안이 법률로 성립되기 위해서는 상·하 양원을 동일한 내용과 조문으로 통과해야 한다. 그런데 하원을 통과한 건강보험개혁안(H.R.3962)과 상원을 통과한 개혁안(H.R.3590)은 공공보험과 민간보험의 선택체제로 전환한다는 점에서는 공통적이면서도 몇 가지 내용에서 차이가 있었다.

따라서 개혁안의 통과를 위해서는 양원의 조정과 타협이 필요하였는데, 통상 이 과정은 미국의회의 양원협의위원회(The Conference Committee)가 담당하는 것이 일반적이다. 그러나 건강보험 개혁안의 조정과정은 오바마 대통령에 의해서 주도되었다.

(3) 오바마 대통령의 적극적 중재노력

오바마 대통령은 2010년 2월 22일에 양원을 통과한 각 법안의 조문을 수정하고 통합한 건강보험개혁안을 발표하였다. 2월 25일에는 민주당 의원과 공화당 의원이 모두 참석하는 건강보험 개혁안에 대한 초당적 회의를 주최하였다.

이 회의에서 오바마 대통령은 양당의 지도부와 함께 건강보험 개혁과 관련한 허심탄회한 대화를 나누었고, 급증하는 의료비와 부당한 보험사의 관행 등에 관한 공감대를 형성하였다. 또한 양당이 의견일치를 보이는 몇몇 지점을 발견했는데, 의료보험 및 의료보장에서의 예산낭비 근절, 의료계의 문제점 개혁, 보험시장 개혁, 국

민들에게 보험선택의 폭을 확대해 주는 것 등이 그것이다. 오바마 대통령은 3월 2일 양당의 지도부에 서한을 보내서 자신이 생각하는 개혁안을 구체적으로 제시하기도 하였다.

이와 같은 일련의 과정을 거쳐서 2010년 3월 21일에 미국하원은 2009년 12월 상원을 통과한 건강보험개혁안을 원안 그대로 표결에 부쳐서 재적의원 431명 중 찬성 219표, 반대 212표로 의결하였다. 공화당 의원 178인은 전원 반대표를 던졌고, 민주당에서도 34인이 당론을 이탈하여 반대표를 던졌다.

오바마 대통령은 3월 23일 양원을 통과한 개혁안에 서명하였다. 이로써 그동안 민영보험의 비싼 의료보험료 때문에 건강보험 사각지대에 놓여 있었던 5,400만 명 가운데 불법체류자 등을 제외한 3,200만 명에 이르는 미국 국민들이 새로이 건강보험의 혜택을 받게 되었다.

건강보험 개혁의 가장 큰 의미는 건강보험이 개인의 재력에 따라 구입하는 ‘상품’에서 국민 전체가 누릴 수 있는 ‘권리’로 바뀌었다는 점이라 할 수 있다.

3. 개혁안 입법과정의 시사점

오바마 정권이 최우선적인 정책의제로 내세웠던 건강보험 개혁이 성공할 수 있었던 원인으로 는 무엇보다도 의회의 양원을 모두 민주당이 장악하고 있었다는 점을 들 수 있다. 그러나 클린턴 행정부 시기에도 민주당이 양원에서 다수당이였음에도 불구하고 건강보험개혁안의 입법에 실패한 점을 볼 때, 의회 다수당 지위는 충분조건이 아님을 알 수 있다.

이 점에서 주목받는 것이 오바마 대통령과 낸

시 펠로시(Nancy Pelosi)하원의장의 정치적 리더십이다. 오바마 대통령은 양당 지도부와의 공개회의를 통해서 민주당과 공화당이 공감대를 갖는 부분을 확인하고, 개혁안에 대한 자신의 의견을 담은 서한을 양당 지도부에 보내기도 하였다. 또한 하원표결을 앞두고는 해외순방계획까지 미루면서 반대의견을 가진 의원들을 개별적으로 설득하였다. 펠로시 하원의장 역시 강력한 입법의지를 가지고 반대의원을 설득하기 위해 노력하였다.

3표 차이로 건강보험개혁안이 가결되는 과정은 정치과정에서 “협상과 타협의 기술”이 얼마나 중요한지를 잘 보여주었다. 애초에 민주당 의원 중 낙태반대 입장을 가진 의원 7인은 법안이 통과될 경우 “연방기금이 낙태지원에 쓰인다”는 이유로 법안에 반대하였다. 이에 오바마 대통령은 행정명령을 통해서 연방기금의 낙태지원을 금지하겠다고 약속함으로써 이들의 입장을 찬성으로 전환시킬 수 있었다.

입법과정에서 원내정당간의 갈등과 대립은 불가피하다. 이 갈등과 대립을 대화와 타협을 통해서 조정하는 것이 바로 의회가 담당해야 할 정치적 기능이다. 이 점에서 미국 건강보험개혁안의 입법과정은 우리나라 국회가 제 기능을 하기 위해 배워야 할 점이 무엇인지를 잘 보여준 사례라 할 수 있다.

※ 건강보험개혁안의 구체적 내용과 쟁점에 대해서는 이슈와 논점 「건강보장의 보편적 실현, 미국의 의료개혁」이 곧 발행될 예정입니다.

「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하고자 수시로 발간되는 최신 국내외 동향 및 현안에 대한 정보 소식지입니다.

※ 본 내용의 무단 전재 및 무단 복제를 금합니다.