

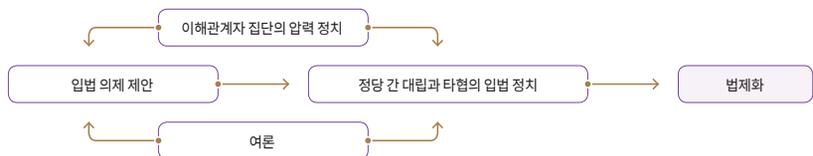
의대 정원 문제와 입법 정치¹⁾

박헌석 연구위원(거버넌스그룹장)

의대정원 증원 추진과 정치과정

- ◇ 윤석열 대통령은 “지역 필수의료로 살리고 초고령사회에 대비하기 위해 의료인력 확충과 인재 양성은 필요조건”²⁾이라며 의대 정원을 확대할 것을 제안
 - 의대 정원은 의학박업의 여파로 2006년에 3058명으로 축소된 이후 지금까지 유지됨
 - 정부는 2020년에도 공공의대 설립 등을 통해 의대 정원 증원을 추진해 왔으나 의료계의 반발로 무산
- ◇ 지역의 필수의료가 흔들리기 시작하면서 국민 여론도 의대 정원 확대 지지
 - 매일경제 여론조사 결과 응답자 71%가 의대정원 확대 찬성³⁾
 - 보건의료노조 여론조사 결과 응답자 82.7%가 의대 정원 확대 지지⁴⁾
- ◇ 대한의사협회는 의료계와 충분한 협의 없이 정부가 결정할 경우 총파업을 불사하겠다는 입장 천명⁵⁾
- ◇ 이 보고서는 정치적 환경의 변화가 의대 정원 증원을 둘러싼 입법 정치에 미치는 영향을 살펴보고 정책적 함의 및 시사점 제시
 - 우리의 목적은 의대정원 증원을 지지 혹은 비판하거나, 의대 정원과 관련된 최적의 정책을 제시하는 것이 아님
 - 과거의 사례들과 비교하며 정책결정 과정 분석의 관점에서 현재의 의대 정원 증원 논의를 살펴보고자 함
 - 현재의 의대 정원 증원 논의를 둘러싼 정치환경은 결국 실패로 끝난 2020년의 의대 정원 증원 건보다는 타협을 통해 입법에 성공한 공정경제 3법 입법 사례와 유사

[그림 1] 입법의 정치과정



1) 우리는 2022년 본원에서 발간한 연구보고서(22-23) 『공공정책 의제의 지속과 변화』에서 도출한 결론을 적용하여 현재의 의대정원 증원 논의를 분석하였음. 언론관련 법안, 공정경제 3법, 2020년 의대정원 증원과 관련된 사례연구 결과는 위의 보고서의 연구결과를 토대로 재구성하였음

2) https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202310191606480867

3) <https://www.mk.co.kr/news/it/10852100>

4) <https://www.medifonews.com/news/article.html?no=185163>

5) https://health.chosun.com/site/data/html_dir/2023/07/13/2023071302458.html

갈등적인 정책의제는 어떻게 결정되는가?

- ◇ 이해관계가 상충하는 갈등적인 의제를 입법화하기 위해서는 (1) 정책 의제를 제시, (2) 이해관계자 집단을 설득하거나, 이들의 반발에도 불구하고 여론의 지지를 통해 정책 의제 추진, (3) 원내 다수의 지지를 확보하여 입법화하는 과정을 거치게 됨
- ◇ 국회의 입법을 통해 수행되어야 하는 정책의제의 경우 원내 다수당 혹은 다수 정책 연합의 지지가 필요
 - 여당이 다수의석을 점하는 단점정부의 경우 대통령이 정책의제를 제시하고 여당의 지지를 통해 입법화
 - 여당이 소수당인 분점정부의 경우 대통령의 정책 의제에 대한 야당의 견제로 교착상태에 빠지거나 대통령이 야당과 타협하여 정책 내용을 수정하여 입법화
 - 단점정부의 경우에도 대통령의 정책의제가 여당의 폭넓은 지지를 확보하지 못하는 경우 입법화에 실패(<표 1> 참조): 문재인 대통령이 추진했던 2020년 공공의대 설립을 통한 의대 정원 증원과 언론중재법의 징벌적 손해배상 조항의 경우 여당 내부에서도 반대 의견이 확대되면서 민주당이 원내 다수 의석을 점유하고 있었지만 결국 입법화에 실패
- ◇ 이해관계자들로 구성된 압력집단의 정치사회적 파급력과 응집력이 큰 경우 정책결정 과정에 중요한 영향을 미침
 - 의대생과 전공의들의 총파업으로 2020년 의대정원 증원 실패: 코로나19의 확산 국면에서 대한의사협회와 전공의가 파업에 나서고 의대생들이 국시를 거부하자 의대교수들도 호응하는 등 응집력을 발휘하며 강력히 반발
 - 이른바 ‘언론개혁’ 법안은 사안에 따라 보수와 진보 계열 언론의 입장이 나뉘었으나 징벌적 손해배상제의 경우 정치적 성향과 무관하게 언론계 전반에서 강력하게 반대
- ◇ 2020년 의대정원 증원과 언론중재법의 경우 야당과 압력집단이 공조하여 정부의 의제에 강력하게 반대하였고, 정부의 정책을 지지하는 강력한 여론의 뒷받침이 없는 상황에서 입법 좌절됨
 - 2020년 의대정원 증원 논의에 대해서 당시 야당이 의사 단체와 공조하며 강력히 반대하였고, 언론중재법의 경우도 야당이 언론 단체의 선호를 대변하며 강력하게 반대
 - 공정경제3법⁶⁾의 경우 김종인 비대위원장 주도로 보수정당인 국민의힘 내부에서도 지지의사를 밝히면서 기업집단의 선호를 대변하던 보수 야당 내부가 분열되었고, 표결을 통해 본회의에서 통과됨
- ◇ 장기간 지속되어 온 갈등적인 정책의제들의 입법 과정 사례들을 분석한 결과, 입법 정치에 영향을 미치는 요인으로 정당간의 의석분포, 원내 다수파의 응집력, 이해관계자 집단의 파급력, 정당과 이해관계자 집단의 공조 여부 등이 중요한 고려사항임

[표 1] 입법 정치에 영향을 미치는 요인들: 사례 비교연구

구분	2020년 의대정원 증원	공정경제3법	언론중재법 (징벌적 손해배상)	2023년 의대정원 증원
원내 의석분포	단점정부	단점정부	단점정부	분점정부
다수파 응집력	낮음	높음	낮음	중간(야당 지지) ⁷⁾
압력집단 파급력	높음	높음	높음	높음
압력집단 응집력	높음	중간	높음	중간
정당-압력집단 연계	○	×	○	×
입법성공	×	○	×	?

- 6) 상법, 공정거래법, 금융그룹감독법 개정안을 묶어 공정경제3법으로 통칭하며 기업의 불투명한 의사결정 구조 개선, 대기업집단의 경제력 남용 근절 및 금융복합기업집단에 대한 감독체계 구축을 주요 내용으로 하고 있다. 2020년 12월 국회 본회의에서 통과되었다.
- 7) 원내 다수파가 여당이 아닌 야당이며 정부의 의대정원 증원안에 대해서 야당이 강력하게 반대하는 상황이 아니므로 중간으로 분류하였음

현재의 의대정원 증원 논의는 2020년의 의대정원 증원 논의와 유사한가?

- ◇ 정책의 대상은 동일하지만 국회 내의 정치상황, 압력집단의 응집력, 정당-압력집단 간의 연계 등 정치적 환경은 차이를 보임
- ◇ 원내 다수 지지여부
 - 2020년의 경우 여당이 원내 다수 의석을 점유하는 단점정부였으나 야당이 의사단체와 연계하여 강력하게 반발
 - 현재는 여당의 의석 점유율이 과반에 미치지 못하는 분점정부이지만 다수를 점유하는 야당인 민주당도 각론의 차이는 있으나 의대정원 증원이라는 방향에 찬성
 - 단점정부였던 2020년과 비교하면 분점정부라는 정치상황은 대통령의 정책의제가 입법화되는 데 장애요인으로 작용하지만, 야당 정책의 방향에 찬성하고 있다는 점에서 타협을 통해 원내 다수의 지지 확보 가능
- ◇ 이익집단의 파급력 및 응집력
 - 2020년의 경우 의사협회와 전공의 단체가 공조하여 강력히 반발하였고, 의대생들이 국시를 거부하자 의과대학 교수들도 전공의와 의대생을 지지하며 정부 정책에 반발
 - 현재 의대정원 증원 논의의 경우 개업의들을 대변하는 의사협회를 중심으로 의대정원 증원에 반발하고 있으나, 비인기 분야의 전공의 충원에 어려움을 겪고 있는 의과대학과 대형병원 등은 의대정원 증원에 찬성하는 등 의사집단의 응집력이 상대적으로 낮은 상황임
- ◇ 정당과 압력집단의 연계
 - 2020년의 경우 보수계열의 야당이 의사정원 증원에 반대하는 의료계와 공조하여 강력히 반대
 - 현재 여당은 2020년의 반대 입장에서 선회하여 의사정원 증원을 추진하고 있으며, 야당인 민주당은 의대정원 증원에 찬성하며 각론에서 공공의료 강화를 강조하는 등 여당과 이견을 보임
 - 2020년과 달리 현재는 의대정원 증원에 반대하는 의사단체의 정책선호를 대변하는 정당이 존재하지 않음
- ◇ 정치환경의 측면에서 보면 현재의 의대정원 증원 논의는 2020년 의대정원 증원 논의보다는 공정경제 3법의 사례와 유사함(<표 1>)
 - 양당의 정책선호 수렴: 공정경제 3법의 경우 여당인 민주당이 강력히 지지하는 가운데 보수 야당의 지도부도 지지하여 표결을 통해 본회의 통과
 - 압력집단의 응집력 약화: 박근혜 대통령 탄핵 이후 전경련이 무력화되었고 대한상회의 경총도 공조하지 않는 등 공정경제 3법 도입에 대한 기업 단체의 반발의 응집력이 낮은 상황이었음
 - 정당-압력집단 연계 부재: 기업단체의 선호를 대변하던 보수야당 지도부가 반대에서 찬성으로 입장을 전환하면서 압력집단과 정당 간의 공조관계가 무너짐
 - 입법정치의 관점에서 볼 때, 공정경제 3법의 사례와 유사한 정치상황을 고려하면 현재의 의대정원 증원 논의는 여야 타협을 통해 입법화될 가능성이 있음

결론

- ◇ 현재의 의대정원 증원 논의는 2020년에 추진되었던 의대정원 증원 정책의 사례와 비교할 때 정책의 대상은 유사하나 정치 환경은 큰 차이를 보임
- ◇ 입법정치의 관점에서 보면 현재의 의대정원 증원 논의는 공정경제 3법 입법과정과 유사
- ◇ 2024년 4월 국회의원 총선거를 앞두고 있는 시점에서 정부가 의대정원 증원 정책을 지속적으로 추진할 지는 불투명하나, (1) 여야의 정책선호가 큰 방향에서 수렴하고 (2) 의사단체의 반발도 상대적으로 약하며 (3) 증원에 반대하는 의사단체의 선호를 대변할 정치세력이 국회 내에서 약화되었다는 점에서 여당과 야당이 타협할 수 있는 환경이 조성되었음
- ◇ 고령화로 의료 수요가 증대되고, 필수 의료인력 공급이 위기에 처한 상황에서 다수의 시민들이 관심을 기울이는 중요한 민생 의제인 의대 정원 문제에 대해 여야 정치권이 초당적으로 논의를 전개하여 양극화된 정치권의 갈등 관리 역량을 회복하는 계기로 삼아야 함
- ◇ 보수정당이 입장을 선회하면서 의사단체와 정당 간의 연계 수준이 낮아졌고 여야의 입장이 의대정원 증원으로 모아지는 만큼 입법 과정에서 전문가이자 이해당사자인 의사단체가 소외되지 않도록 이들이 의견을 개진할 수 있는 통로도 적극적으로 확보할 필요가 있음