

의약분업과 시민 단체

I. 누구를 위한 분쟁인가

의(醫)와 약(藥)의 분쟁이 21세기 벽두를 강타했다. 과연 누구를 위한 의약분업인가? 그리고 이 양자는 꼭 분리되어야만 하는가?

지금의 사회상을 보면서 우리 국민은 어느 누구 하나 불안해하지 않은 사람이 없는 것 같다. 그도 그럴 것이 온 국민의 건강 증진과 약물 오남용 방지와, 그리고 선진국 형을 지향한 의료 형태를 정착시키겠다는 정부의 홍보와는 달리 의약분업은 시작도 하기 전부터 순탄한 길을 걷지 못 하고 있기 때문이다.

“국민의 평균 수명을 10년은 더 연장시킬 역사적인 일”이라는 보건복지부장관의 장밋빛 홍보와는 달리 이미 그것은 대 재앙에 가까운 6일간의 의료 공백을 만들어 냈고 그 일을 전후하여 병의원과 약국에서는 불안한 환자들의 ‘약 사재기’라는 또 하나의 진풍경이 벌어졌다.

무엇 때문에 이런 일이 벌어지는가? 대다수의 우리 국민들은 그 깊은 내용을 알지도 못한다. 그저 피상적으로 의사 약사간의 밥그릇 싸움, 기득권 지키기, 대통령 공약 사업 정도로만 알고 있다.

지금 벌어지고 있는 의약분업의 문제는 그리 간단한 문제가 아니다.

그것은 의료의 주축이자 진료의 담당자인 의사의 입장과 과거 반세기 동안 의료인의 역할을 대신해 왔던 약사, 그리고 정책을 이끌어 가는 정부와 보건복지부의 입장이 서로 묘한 갈등을 일으키며 대립 양상을 보이고 있기 때문이다. 한 가지 특이한 것은 극도의 전문성을 요하는 의약계의 문제에 몇몇 시민 단체가 개입하여 그 일에 주도적으로 나서겠다는 고집을 꺾지 않고 있다는 점이다.

이미 ‘총선 시민 연대’에서 보아 왔듯 지금의 시민 단체는 예사롭지가 않다. 이들은 과거에 순수한 동기로 시작했던 시민운동과는 본질을 달리 하는 듯하다. 총선 시민 연대에서 실정법을 위반해 가며 낙천, 낙선 운동의 행동 양상을 보여준 것처럼 그들은 공권력에 저항하는 시민 불복종(市民不服從: civil disobedience) 운동의 형태를 띠고 있는 것이다.

한국의 의약분업이 정말로 묘하게 꼬이고 있는 것은 바로 이 시민 단체의 적극적이고 극단적인 개입에 있는 것으로 보인다.

원래 시민 불복종 운동은 “양심에 비추어 옳지 않다고 판단되면 법률을 어겨서라도 국가와 정부의 행위에 대하여 저항한다는 것”을 특징으로 한다. 19세기 중반 미국이 멕시코와 전쟁을 치를 때 이 전쟁이 노예제도의 확장을 목표로 한 것임을 간파한 ‘소로’는 정부에 세금을 납부하는 것을 거부함으로써 시민의 저항을 표면화시켰다.

이것은 무정부주의자(無政府主義者: Anarchist)들의 영향도 있었지만 기본적으로는 미국 독립선언에 명시된 저항권을 발전시킨 것이라고 할 수 있다.

민주주의 제도 속에서 저항권을 행사할 수 있는 최후의 방법이 바로 이 시민 불복종 운동이다. 이것은 후일 러시아의 톨스토이, 인도의 간디 등에게 영향을 주어 비폭력 저항의 중심 원칙 중 하나가 되었으며 그 후에는 미국의 공민권 운동, 베트남 전쟁에 대한 반전운동 등으로 확산되어 갔다. 이들의 특징은 주로 공권력에 저항한다는 것이었다.

그러나 현재 의약분업 정착을 위한 시민 연대의 특징이자 문제점은 이상하게도 이들이 공권력과 똑같은 목소리를 내며 한가지의 목적을 위해 마구 치닫한다는 데에 있다.

이들이 총선 시민 연대에서 실정법에 저항하여 구속 수감될 각오를 무릅쓰고 깨끗한 정치를 이루어 보자고 부르짖었던 일은 알맹이야 어찌되었건 시민 불복종 운동의 형태를 띠고 있었다. 그러나 그 면면이 거의 ‘그 사람’들로 채워져 있는 의약분업 시민 연대의 행보는 그들이 정부와 보건복지부의 논리를 그대로 수용하며 지지하고 있다는 사실을 알게 된다. 전자는 ‘구속을 무릅쓰고’ 공권력에 저항한 것이지만 후자는 ‘정부의 대변인’같은 양상이다.

그러나 좀 더 자세히 보면 그들 ‘총선 시민 연대’나 ‘의약분업 시민 연대’의 목소리는 하나 같이 정부 여당의 논리라는 사실을 깨닫게 된다. 우리는 이것을 어떻게 해석해야 옳은가?

II. 대리전을 치르다

의약분업의 필요성은 이미 1960년대 초부터 거론되어 오고 있었다. 다만 병의원의 전문성과 약국의 편리함이 서로 그 합일점을 찾지 못한 채 오랜 기간 표류하고 있었을 뿐이었다.

어쩌면 이것은 진맥을 하고 탕약을 지어 주는 일을 한 사람의 의원이 도맡아서 해 왔던 동양적 관습에 젖어 있는 우리로서는 “진료는 의사에게 조제는 약사에게”라는 이분법적 개념이 어색했기 때문일 것이다. 그러므로 진찰, 처방과 조제가 이분화 되어 있는 양의의 개념에서 본다면 이것은 당연히 직능 상 분리되어야 함에도 동양적 관념으로 말미암아 쉽게 강

요할 수 있는 일이 못 되었던 것이다. 역대 정권에서도 이를 고심한 흔적을 찾아볼 수 있다.

보건복지부와 의약계도 이 문제를 해결하기 위해 여러 번 절충을 시도한 바 있었지만 역시 쉽사리 합일점에 도달하지 못하였던 것이 사실이다. 그러나 세기말인 1999년 5월 문제의 해결을 위해 중재 역할을 한 집단이 바로 시민 단체였다. 경실련, 참여 연대, 건강 연대 등의 시민 단체가 의약계의 이해 당사자를 불러서 의약분업의 역사적 합의를 보았던 것이다.

문제는 그 이후부터 더욱 복잡한 양상을 띠면서 발전해 갔다. 1999년 7월 의약분업 실행 위원회가 발족하였고 여기에서 의약분업을 위한 많은 논의가 진행되었다. 수차례에 걸친 회의가 있었지만 의약계의 의견 차이는 쉽사리 좁혀지지 않았던 것으로 보인다.

급기야 9월 의약분업 실행 위원회의 회의 도중 의사 협회의 대표가 자리를 박차고 일어나는 일이 발생하고 개정 약사법은 의료의 주체이자 이해 당사자인 의사 협회 측 대표의 불참 아래 현재의 상태로 그 모습을 나타내기 시작하였다.

동시에 정부와 보건복지부는 작년 11월 ‘의약품 실거래가 상환제’를 도입하면서 의료계의 숨통을 죄는 압박을 가했다. 실거래가 상환제란 그 때까지 병의원이 제약회사로부터 의약품을 사서 쓸 때 남기는 일종의 이익을 투명한 거래를 확보하기 위해서 없앤다는 뜻이다. 그것은 환자에게 약을 처방함으로써 병의원이 취할 수 있는 이득으로, 보험 약가의 약 30% 정도가 되는 것이었다. 즉 슈퍼에서 소비자에게 파는 100원 짜리의 빵이 슈퍼에 들어올 때는 70원에 들어온다는 이치와 같은 것이었다.

시민 단체는 진찰료, 처방료, 조제료가 다 계산되는 병의원에서 약품에까지 이득을 남기는 것은 옳지 않다고 주장했다. 맞는 말이다. 조제하면서 자연 소실되는 약간의 약품에 대한 값을 보전해 준다면 물론 보험가보다는 약간 싼값에 들어와야 하겠지만 어쨌든 그 주장은 원칙적으로는 맞는 것이다.

그러나 작년 11월 15일 전격적으로 실시한 그 제도에서 가장 큰 타격을 받은 곳은 다름 아닌 동네의 조그만 의원들이었다. 보건복지부에 관계하는 사람들조차도 약가 마진을 일시에 없애는 일이 의원의 경영을 그토록 어렵게 할 줄은 몰랐다고 털어놓을 정도였다.

실제로 병의원의 진료 수가는 운영비의 60% 정도이다. 그러므로 동네 의원들은 그 동안 환자들에게 처방해 주는 약으로부터의 이득과 일부 비 보험 진료비를 통해 그 손실분을 보전하고 있었던 것이다.

이런 복잡한 상황 아래서 의약분업의 첨예한 문제에 더욱 강력한 드라이브를 걸어 온 쪽이 바로 시민 단체이다. 각 시민 단체들은 일제히 “의료계는 의약분업에 성실한 자세로 협

력하라”며 밀어붙이기 시작했다.

이런 시민 단체의 강경한 압박은 의료계를 한층 자극하였지만 정작 정부, 보건복지부 그리고 약사회는 뒷짐만 지고 의사회와 시민 단체의 힘겨루기를 쳐다보는 양상이 되었다.

시민 단체는 여러 경로를 통하여 의사회를 질타하고 압박하였다. 시민 단체는 정부와 보건복지부 그리고 약사회를 대신해서 의료계와 싸움을 벌이는 대리전을 본격적으로 시작한 것이었다.

III. 정말 홍위병인가

이 시대의 지성인 이문열(李文烈)은 그의 시론에서 총선 시민 연대에 깊숙이 개입한 시민 단체들의 행태를 보고 60년대 중국 대륙을 폭력과 유혈로 물들게 한 홍위병(紅衛兵)을 떠올린다.

홍위병은 공산당 지도부 장악에 자신이 없어진 마오쩌둥(毛澤東)이 자신의 권력을 유지하고 강화하기 위해 밖으로부터 끌어들이려 중국에는 문화혁명(文化革命)을 일으킨 세력이었다. 물론 그 때의 중국은 피로 물들었지만 우리나라 총선 연대는 유혈 사태를 일으킨 것은 아니었다. 그럼에도 이문열은 총선 시민 연대의 격렬한 낙천 낙선 운동을 보며 홍위병을 연상해 낸 것이다. 후일 홍위병은 마오쩌둥에 의해 힘이 소실되고 제거되는 수순을 밟았다.

이것은 어떤 의미를 갖는 것이며 그는 무엇을 말하려 함일까? 이것은 또한 현 정부에서 국무총리를 지냈던 분이 위정자의 약속 파기에 부쳐 자신의 처지를 홍위병(紅衛兵)이라고 비유한 것과 똑같은 맥락으로 해석되는 것이다.

어쨌든 의약분업의 문제가 점점 더 첨예하게 대립 양상을 보이고 심각하게 진행해 가면서 의사 단체는 힘의 결집을 필요로 하게 되고 그것은 여러 차례의 장외 집회를 벌이며 강경한 투쟁으로 발전해 가게 된다.

의사회의 주장은 2000년 7월 1일부터 강행하게 되어 있는 개정 약사법은 약품의 개봉 판매를 금지한 제 39조의 예외 조항 때문에 원래의 목적인 약물의 오남용을 효과적으로 막을 수 없을 뿐 아니라, 실제로는 현재 약국에서 공공연하게 행해지는 임의 조제 및 대체 조제를 전혀 근절시킬 수 없다고 보는 것이다. 즉 약사법 39조 2항은 약사가 일반 의약품을 직접의 용기 또는 직접의 포장 상태로 한 가지 이상 판매하는 경우는 ‘혼합 판매’로 보지 않는다는 것 때문이다.

그러나 제약회사 관계자의 말에 따르면 의약분업이 본격적으로 실시되면 제약회사는 모든

약품을 PTP(손가락으로 누르면 약이 나오도록 만들어진 포장 형태)나 포일(찢으면 약이 나오게 만들어진 알루미늄 박피 포장 형태)의 형태로 생산하여 약국 판매를 본격화할 것이라고 한다. 이럴 경우 개정 약사법 39조 2항에 의해 약국은 지금과 똑같은 약품 판매의 행태를 그대로 유지할 수 있다.

이런 문제를 지적하고 실시 전에 법 개정이 이루어져야만 한다는 의사회 측의 주장은 상당 부분 설득력이 있다. 그러나 시민 단체의 입장은 작년 5월에 극적으로 합의한 의약분업의 정신을 훼손하지 않기 위하여 무조건 그대로 시행을 해야 한다는 것이다.

의사회 측에서는 작년 5월의 합의하 때 이런 부분에 대한 세부적인 논의는 없었을 뿐 아니라 당시에 대표를 맡았던 의사 회장은 그 일 이후 회원들의 불신임을 받고 물러난 상태이므로 더 이상 논란의 대상이 아니라고 한다.

시민 단체는 이른바 합의 정신을 관철하기 위해 여러 번의 대 국민 성명서를 내며 의사들을 ‘반사회적 기득권 층’으로 규정하기에 이른다.

진짜 문제는 여기에 있었던 것 같다. 시민 단체는 의약분업의 실시엔 있어 가장 중요한 것이 바로 의약분업을 통해 이해득실이 결정되기는 하나 궁극적으로 주도적인 역할을 담당해야 할 집단인 의사들을 ‘개혁의 대상’으로 삼은 것이다.

토인비는 “혁명은 쉽다. 그러나 개혁은 어렵다”라고 하였다.

그것은 기존의 체계 하에서 움직이고 있는 제도를 인위적으로 바꾸어 나간다는 것이 얼마나 어려운가를 말하고 있는 것이다.

정부는 시민 단체를 통하여 국민들의 뜻을 결집 해보려고 했던 것 같다. 아무래도 관(官)이 주도하는 것보다는 국민들이 원하는 방향을 따라가며 관이 도와주면 수월하지 않는다고 판단한 것 같다. 그러나 지금의 형국은 모든 국민을 오히려 더 불안에 떨게 만들고 말았다. 그리고 무소불위(無所不爲)의 힘이 국민의 정부에도 어떤 식으로든 존재한다는 사실을 우회적으로 설명하고 있는 것이다.

2000년