



김 용 하  
한국보건사회연구원 원장

## 2012년 보건복지정책의 변화와 전망

2011년에 이어 2012년도 ‘복지’는 최고의 話頭가 될 것으로 전망된다. 글로벌 경제위기의 여파로 경제성장률이 3%대로 전망되는 가운데 2011년도에는 50만개 이상의 일자리가 늘어났지만 2012년도에는 30만개 내외의 일자리가 증가될 것으로 예상된다. 그리고 2010년과 2011년에는 다소 둔화되었던 소득분배 악화가 2012년에는 어떻게 될지 우려가 되는 가운데 노인인구비율은 11%를 넘어서 12%에 접근하게 된다. 그나마 희망적인 것은 2009년 1.15까지 떨어졌던 합계출산율이 2010년에는 1.23, 2011년에는 1.27까지 높아지고 있다는 점이다. 또 과거 황금돼지 해에 출산율이 높았듯이 2012년 黑龍의 해인 壬辰年에는 결혼과 출산 붐이 예상된다는 점이다.

2012년에는 일자리와 복지에 중점을 둔 2012년도 나라 살림살이의 윤곽이 그려지고 있다. 2012년도 정부 총지출은 전년대비 5.3% 증가한 325.4조원으로 국가부채비율이 더 이상

높아지지 않도록 하고 있다는 점에서 전반적으로 안정과 균형을 강조한 예산구조이지만, 일자리 예산은 10.8% 증가한 10.5조원을, 복지예산은 7.2% 증가한 92.6조원으로 확대 편성하였다.

총액 측면에서 보면 복지예산 증가율 7.2%는 타 부문예산 증가보다는 상대적으로 높지만, 이명박 정부 출범 이후 가장 낮은 증가율이라는 측면에서 다소 아쉽다. 그러나 2012년 예산에서 보이고 있는 정부의 확고한 재정긴축 의지를 감안하면 이해되는 측면은 분명히 있다. 사실 2008년의 글로벌 경제위기 이후 경기침체를 막기 위한 정부지출 확대는 경기의 빠른 회복에는 큰 기여를 하였지만 금년에 들어서는 물가상승 압력으로 부메랑이 되어 돌아오고 있다. 또한 최근의 유럽재정위기의 근본원인이 누적된 정부재정 적자에 있었다는 점을 감안하면 정부의 균형재정 의지는 긍정적으로 평가할 만하다. 복지가 필요한 사람의 입장에서는 다소 불만이겠지만 세금 등과 같은 국민부담을 가능한 늘리지

않으면서 최선으로 노력한 부분에 대해서는 인정이 필요하다.

2012년 복지에산에 가장 눈에 띄는 것은 5세 누리과정의 도입이다. 그동안 유치원과 어린이 집으로 나뉘어서 이루어졌던 만5세 아동에 대한 육아서비스가 통합되고 필요한 비용 전액이 국가책임으로 전환된 것은 육아에 대한 국가책임 의지를 명백히 하였다는 점에서 매우 큰 의의가 있다. 그 외에도 영유아 및 아동을 위한 방과후 돌봄서비스, 드림스타트 사업, 입양아동 및 장애아동에 대한 양육수당, 방과후 자유수강권 등 각종 서비스가 강화되었다.

노인과 관련하여서는 국민연금과 기초노령연금과 같은 굵직한 소득보장 외에도 공공분야 노인일자리가 22만개로 늘어나고 민간취업활성화를 위한 시니어 인턴십 고령친화기업이 확대된다. 노인장기요양보험은 3등급을 늘리는 방식으로 대상자를 확대할 계획이다. 또한 장애인 분야에 있어서는 중증장애인연금 등 소득보장 외에도 금년도에 시작되었던 장애인 활동지원제도가 본격 시행된다.

한편, 부양자의무기준을 최저생계비 합의 130%에서 185%로 대폭 완화하여 그동안 부양자 기준 때문에 제대로 보호받지 못했던 가구에 대상 확대(2,192억원)가 이루어진다. 보건복지부가 금년 들어 빈곤정책제도개선기획단을 운영하는 등 그동안 공적부조제도의 개선을 위하여 다각적인 노력을 경주한 결과로서 그 의미가 크다. 이와 함께 공공복지전달체계의 개선을 위하여 복지담당 공무원을 충원하고 맞춤형사례관리를 강화하는 계획 등도 그 효과가 기대된다.

보건의료부문에서는 건강보험과 의료급여에

대한 지속적인 정부지원 확대와 함께 정신보건센터, 중증외상센터 등 그동안 취약하였던 인프라가 대폭적으로 개선되고, 필수 예방접종비용 지원 확대, 의료분쟁조정중재원 설립 등이 주목된다.

2012년도 정부 예산안은 단기적인 시각에서의 복지정책의 방향을 보여주고 있지만 우리나라의 복지제도는 이제까지의 눈부신 성과에도 불구하고 가야할 길은 아직 멀다. 2012년은 복지제도의 큰 줄기를 새롭게 재정립할 수 있는 역사적으로 중요한 시기라는 점에서 주목된다. 선진국의 재정구조를 보면, 복지부문이 정부예산의 상당부분을 점하고 있고, 복지재정 비중은 지속적으로 증가되어 왔다. 우리나라의 경우도 예외는 아니다. 현재는 OECD국가의 복지재정지출의 절반도 되지 않지만 최근의 증가추세로 볼 때, 복지재정은 향후의 정부재정에 결정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 지난 60년간 정부재정에서의 복지재정 비중의 변화추이를 보면, 초기에 미미하였으나 빠르게 그 중요도를 높여오고 있고, 미래의 재정 건전성 유지여부는 복지재정에 의하여 좌우된다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

문제는 한국의 복지제도가 지속적으로 발전하여 왔지만 아직 완성된 단계는 아니라는 점이다. 잘 갖추어진 복지제도에도 불구하고 아직도 광범한 사각지대가 존재하고, 인구 고령화와 분배구조 양극화로 복지수요가 폭발적으로 증가하고 있다는 점이다. 따라서 한국의 복지제도의 내실화와 함께 복지재정의 안정화라는 상충된 정책과제를 동시에 해결해야하는 딜레마에 빠져있다고 할 수 있다.

공공부조 제도는 과거의 생활보호제도에서 국민기초생활보장제도로 확대 발전되었으나 비수급 빈곤층이 여전히 존재하고 있는가 하면 근로빈곤층의 탈빈곤대책은 여전히 담보하고 있는 상황이다. 더욱이 생계급여 의료보험 등 복지제도의 공급자와 수요자 양측의 ‘도덕적 해이(moral hazard)’ 문제가 새로운 쟁점으로 제기되고 있다.

사회보험제도로 국민건강보험과 국민연금은 짧은 기간 동안에 괄목성장을 이루었고 산재보험과 고용보험 역시 중요한 역할을 수행하여 왔다. 상대적으로 낮은 건강보험료를 부담하면서 비교적 용이하고 높은 수준의 의료서비스를 제공하였고, 건강보험 통합과 의약분업이후에는 취약한 보장성을 개선하기 위한 노력이 이루어졌다. 국민연금제도는 2007년 큰 폭의 연금개혁으로 재정불안정의 우려는 다소 해소된 것으로 평가된다. 또한 연금수급권자가 지속적으로 증가하면서 제도의 기능 및 역할이 증대되고 있다.

그러나 사회보험제도의 위상을 높여 안정적 제도발전을 기하기 위해서는 해결해야 할 과제가 남아 있다. 먼저 고용보험과 산재보험은 정규직 근로자를 중심으로 운영되어 전국민의 재해보장과 고용보장 측면에서 한계를 보이고 있다. 특히 최근 비정규직이 증가되고 영세자영업자 계층이 상당부분이 존재하기 때문에 그 문제점은 더욱 크다. 아울러 저출산 고령화 등으로 사회보험제도의 재정안정성이 장기적 과제로 제기된다. 만약 이를 해결하지 못하면 세대간의 갈등이 증대될 뿐만 아니라 제도 안정에 큰 문제로 대두될 것이다. 더욱이 건강보험제도의 지속적인 보장성 강화 정책에도 불구하고

비급여 부문은 여전히 큰 비중을 차지하고 있고, 국민연금제도는 사각지대가 많이 존재하고 있어 노후보장에 대한 사회적 부담이 증가될 가능성이 있음도 사실이다. 공공부조와 사회보험제도에 비하여 상대적으로 늦게 확충되고 있는 사회복지서비스 영역의 복지수요도 빠르게 증가되고 있다.

건강보험제도는 지속적인 보장성 강화 정책에도 불구하고 비급여 부문이 여전히 큰 비중을 차지하고 있으므로 선진국 수준으로 보장수준을 단계적으로 높여 건강보험제도를 확립해 나가야 할 것이다. 그러나 보험재정의 안정성을 담보해야만 제도의 건전성을 가진다는 점에서 진료비 지불제도 개편, 보험약가제도의 개선 등 보건의료 시스템의 전반적인 개선이 필요한 실정이다. 또한 2008년에 도입된 노인장기요양보험제도는 치매 중풍 노인 등 스스로 살아갈 수 없는 노령계층에게 국가적으로 돌봄서비스가 제공됨으로써 환자 본인뿐만 아니라 가족의 경제적 정서적 고충을 덜어주는 데 큰 기여를 하였지만 급여지출이 빠르게 증가되고 있어 이를 적절히 제어하는 것이 정책과제가 되고 있다.

또한 선진국에 비하여 영세자영업자와 비정규직 비율이 높은 우리나라의 경우, 재해와 실업 등의 사회적 위험에 노출되어 있으나 사회보험인 산업재해보상보험과 고용보험이 제 역할을 못하고 있어 이를 해결하기 위한 적극적인 노력이 필요하다. 국민의 일상생활에 만연된 안전과 직업안정의 욕구에 대해서는 보험료 납입의 전제 없이 포괄적인 안정망을 구축하여야 할 것이다.

또한 국민연금제도는 1999년과 2007년의 두



차례의 개혁과정을 거치면서 재정안정성 측면에서 크게 강화되었지만 장기적 재정안정화를 위한 노력은 계속되어야 할 것이다. 특히 2007년의 연금개혁은 여야합의로 모범적인 제도개선에 성공하여 적립기금 고갈시점을 2047년에서 2060년으로 연장시켰지만 연금보험료의 단계적인 인상은 불가피할 전망이다. 또한 노후소득보장 사각지대를 해소하기 위한 기초노령연금 도입이 노년빈곤의 개선에 큰 기여를 하였지만 안정적인 재원조달과 국민연금과의 관계 재정립이 과제로 남아있다. 한편, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금도 1995년, 2000년, 2009년의 세 차례에 걸친 연금재정 개혁으로 재정안정성 측면에서 개선이 이루어졌지만 중장기적인 정부재정 부담요인이 상존하고 있다.

사회와 가족의 급격한 환경변화로 인하여 국민들은 서비스 유형의 다양화와 서비스 수준의 양적 확충 및 질적 향상을 기대하고 있다. 뿐만 아니라 종전의 빈곤층, 취약계층, 요보호자에게 집중된 복지서비스가 이제는 중산층 이상까지 확대할 필요성이 증대되고 있다. 특히 저출산 현상의 저지를 위한 적극적인 보육서비스 개선과 확충이 필요하다. 육아와 관련된 복지지출은 고령화를 완화시킴으로써 미래의 복지지출 부담을 완화시키는 역할을 수행하기 때문에 미래 투자적 관점에서 적극적인 노력이 필요하다.

공공부조제도가 보다 완성된 형태의 제도 정착을 위해서는 비수급 빈곤층의 욕구별 범주별 급여 도입 및 확충에 의한 사각지대의 해소, 부양의무자 기준의 적정 설정, 자활성공률 및 탈빈곤율의 증대 등 시급히 해결해야 할 과제가

남아있다. 최근 보건복지통합정보망의 구축으로 부정수급은 대폭 감소되었지만 여러 부처에 산재한 복지급여의 통합과 중복조정 등이 요구되고 있다.

마지막으로 사회보장제도의 발전과정에서 재원의 한계를 검토하지 않을 수 없다. 1990년 이후의 사회복지지출 통계에서 보듯이 사회보장지출의 급속한 증가가 이루어지고 있어 정책과제가 되고 있다. 특히, 향후 저출산 고령화 현상의 심화가 예상되는 만큼 사회보장 재원의 조달 문제가 사회보장제도의 발전과정에서 가장 큰 고려요소가 되어야 할 것이다. 사회보장은 사회보험료와 조세로 운영될 수밖에 없기 때문에 국민들이 부담의지가 반드시 전제되어야 한다. 부담에 대한 의지없이 복지확대만 요구해서는 지속가능하지 않기 때문에 적정부담과 적정급여 수준에 대한 사회적 합의도출이 무엇보다 중요하다. 복지재정 지출의 확대가 불가피하기 때문에 속도를 조절하는 것과 우선순위를 정하는 것이 필요하다.

복지발전은 경제발전과 함께 그 국가의 성숙상태를 판단하는 중요한 기제가 된다. 후발 개도국으로서의 한국이 선진국의 문턱 앞에 도달한 현시점에서 적절한 수준의 복지제도는 사회통합과 경제발전의 기반이 된다. 복지재정의 지속가능성을 유지하면서 국민생활을 위협하는 사회적 위험을 적절하게 통제하여 궁극적으로는 온 국민이 행복한 국가가 되기 위한 대승적 차원의 국민합의가 필요한 시점이다. **보건복지**