보건복지 ISSUE & FOCUS



Korea Institute for Health and Social Affairs www.kihasa.re.kr

제 302호 (2016-02) 발행일 2016. 01. 18 ISSN 2092-7117

발행인 김상호 발행처 한국보건사회연구원 (30147)세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층) TEL 044)287-8000 FAX 044)287-8052

2016년 보건복지정책의 화경변화와 정책방향



김미곤 부원장 • 선임연구위원

- 노인 및 아동 부양부담이 가장 낮은 '인구 보너스' 기간(2000-2020년)을 활용한 중장기적인 성장 모멘텀(momentum) 마련이 필요함.
- 성장패러다임을 '소득주도 성장(Income-led growth)'으로 전환하고, 재정적자 및 불평등 증가에 대비하기 위한 불평등 연계 조세체계(Inequality Indexation Tax) 도입에 대한 검토가 필요함.
- 아울러, 체계적·포괄적·예방적 사회안전망을 확충하고, 사회복지제도 간, 사회복지와 노동 시장 간의 선 순환적 연계성 제고가 필요하며 전달체계 개선을 통한 사회복지제도의 효율성 및 효과성 제고가 필요함.

1. 보건복지 환경변화

가. 인구구조의 변화 및 전망

■ 초저출산 기조의 지속

- 저출산은 선진국에서 일반적으로 나타나는 현상이지만, 한국의 경우 출산율이 급감하는 동시에 초저출산이 장 기간 지속되고 있음.
 - 2001년부터 2015년까지 합계출산율 1.3명 미만의 초저출산율이 15년 동안 지속되고 있음. 초저출산을 경험한 일본의 경우 3년('03~'05), 독일이 4년 ('92~'95) 이었음.
 - 만혼화(晚婚化)와 초산 연령의 노령화, 높은 양육비용 등을 감안하면 단기간 내에 출산율이 획기적으로 높아지기는 어려울 것으로 전망됨.

■ 기대수명의 상승

○ 한국인의 기대수명은 1970년 62.1세, 1990년 71.3 세, 2014년 82.4세로 지속적으로 증가하였고, 향후에 도 어느 정도 증가할 것으로 판단됨.

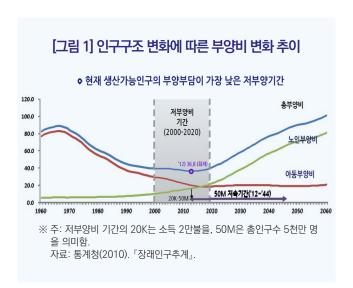
■ 인구고령화

- 우리나라는 2000년에 고령화사회(노인인구 7%)에 진 입하였고, 2017년에는 노인인구비율이 14%를 넘는 고 령사회에 진입하고, 2025년에는 20%대로 초고령사회로 들어서게 됨(통계청).
 - 2050년이 되면 우리나라의 고령화율은 38.2%로 급 증하여, 일본(39.6%) 다음으로 노인인구비율이 높 은 국가가 될 것으로 전망됨(OECD 평균 25.8%).

02 건강보험 국고지원 방식에 대한 검토

■ 생산가능인구의 감소와 노인부양비의 급등

- 2012년 생산가능인구 비중이 73.1%로 정점(생산가능 인구수는 2016년에 3,704만명으로 정점)에 달한 후 지 속적으로 감소할 것으로 전망됨.
 - 노인인구가 급증하고 상대적으로 생산가능인구가 감
 소하면서 노인부양비는 급등할 것으로 전망됨.
- 2000년에서 2020년까지의 저부양비 기간 동안, 국가 의 핵심역량을 강화하고 급속한 고령화에 대비하여 사회보장제도를 체계적으로 정비하고 준비해야, 이후 고령화된 시기에도 '지속가능한 성장'과 '국민행복'의 시대를 담보할 수 있음.



나. 경제전망

■ 경제성장률 전망

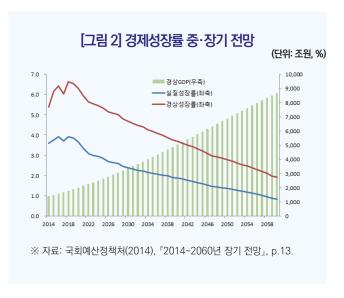
- 주요 기관들은 2016년 경제성장률을 3% 내외로 추정 하고 있으나, 국내외 여건을 감안하면 그 이하로 떨어질 가능성도 있음.
 - 수출 감소세, 내수 회복세 부진, 고용률 정체, 가계부 채 급증 등의 국내 여건으로 현재의 경제상황과 향후 전망을 낙관할 수 없는 상황
 - 중국의 성장세 둔화, 유로존의 경기회복 지체, 미국의 금리인상 등의 대외 불확실성 확대로 인한 우리경제의 성장세 둔화 가능성도 배제할 수 없음.

〈표 1〉 주요 기관의 2015년 및 2016년 경제성장률 전망치

기관	한국은행	KDI	국회예산 정책처	IMF	
2015년 추정치	2.8%	2.6%	2.6%	2.7%	
2016년 전망치	3.2%	3.0%	3.0%	3.2%	

※ 자료: 각 기관의 2015년 연말 기준 발표치

- 중장기 잠재성장률 전망은 저출산·고령화, 제조업 경 쟁력 저하 등의 요인으로 하향추세를 보일 것으로 전망 되고 있음.
 - 국회예산정책처의 보고서(2014)에 따르면, 한국의 경제성장률은 2020년대 2%대에서 2030년 후반에 는 1%대로 진입할 것으로 추정됨.



■ 가계부채 및 국가부채 전망

- 가계부채 문제는 민간소비에 국한되지 않고 국가경제 전체의 가장 큰 위험요인 중 하나로 평가됨(국회예산정 책처, 2015.9).
 - 2015년 2분기 현재 가계부채는 민간 사채 등을 제 외하고도 1,133조원을 넘어섰고, 2015년 말에는 약 1,200조원에 이를 것으로 추정됨.
- 국가채무도 2000년대 들어 지속적으로 증가하고 있어 서, 2000년 111.2조원(GDP대비 17.5%)에서 2018 년까지 지속적으로 증가될 것으로 추계됨.

보건·복지 ISSUE & FOCUS 제 302호

(표 2) 국가채무 추이

(단위: 조원, %)

구 분	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2018
국가채무	111.2	247.9	392.2	489.8	527	570.1	691.6
(GDP대비, %)	17.5	27	31	34.3	35.1	35.7	36.3
중앙정부	100.9	238.8	373.8	464	499.5	544.6	669.5
지방정부 순채무	10.2	9.2	18.4	25.7	27.4	25.5	22.2
적자성 채무	42	100.8	193.3	253.1	282.7	314.2	400.2
금융성 채무	69.1	147.1	199	236.7	244.3	255.9	291.4

[※] 주: 2014년 이후는 '14-18 국가채무관리계획의 전망 수치이며, 지방정부 순채무는 전체 채무 중 중앙정부에 대한 채무를 제외한 것임. 자료: 기획재정부, e-나라 지표(2014.11.09. 다운로드)

■ 가계소비 전망

- 가계부채 누증과 주거비 부담 확대 등은 소비심리 회복 과 내수 진작에 구조적 걸림돌로 작용할 것으로 우려됨 (한국은행 2015.7).
 - 저금리에도 불구하고 가계부채 누증으로 인한 원금 상환부담 증가가 소비여력에 제약이 되고 있으며, 은 행권 주택담보대출에서 비거치식 분할상환대출의 비 중은 2010년 6.4%에서 2014년 26.5%로 상승함.
- 전세가격 급등과 월세 전환율 증가로 인해 소비성 향이 높은 임차가구의 주거비 부담도 가중될 것임.
 2015년 5월 기준 월세비중은 약 43%에 이르고 있으며, 낮은 이자율, 집값의 상대적 안정세, 인구구조등을 감안하면 향후 전세의 월세 전환이 지속적으로 이루어질 것으로 판단됨.



O4 건강보험 국고지원 방식에 대한 검토

다. 노동시장 전망

■ 최근 노동시장 지표

○ 2010년 61.0%이던 경제활동 참가율은 2014년 62.4%로 1.4%p 상승하였고, 고용률은 2010년 58.7%에서 2014년 60.2%로 증가하였음.

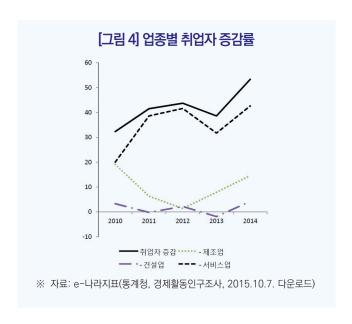
〈표 3〉 주요 노동관련 지표 추이

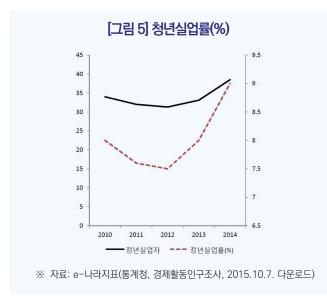
(단위: 천명, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
15세이상인구	40,590	41,052	41,582	42,096	42,513
(증기율)	1.2	1.1	1.3	1.2	1.0
(증감수)	498	462	530	514	417
경제활동인구	24,748	25,099	25,501	25,873	26,536
(증기율)	1.5	1.4	1.6	1.5	2.6
(증감수)	354	351	402	372	663
취업자	23,829	24,244	24,681	25,066	25,599
(증기율)	1.4	1.7	1.8	1.6	2.1
(증감수)	323	415	437	385	533
실업자	920	855	820	807	937
비경제활동인구	15,841	15,953	16,081	16,223	15,977
(증기율)	0.9	0.7	0.8	0.9	-1.5
(증감수)	143	112	128	142	-246
경제활동참가율	61.0	61.1	61.3	61.5	62.4
실업률	3.7	3.4	3.2	3.1	3.5
고용률	58.7	59.1	59.4	59.5	60.2

※ 자료: www.kosis.kr(2015.10.7. 다운로드)

○ 최근 3년 동안 청년실업률이 크게 증가하여 2012년 7.5%이던 청년실업률이 2015년 9.2%로 급등하였음.





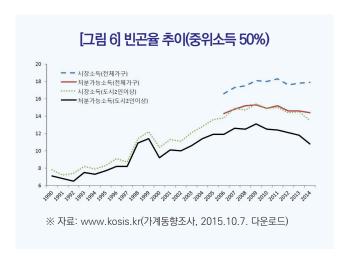
보건·복지 ISSUE & FOCUS 제 302호

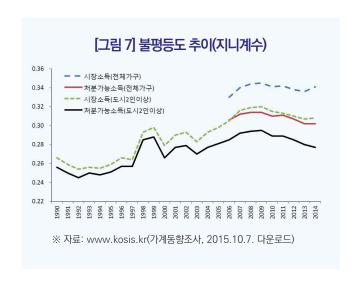
■ 고용 전망

- 국회예산정책처(2015.9) 등에 의하면, 2016년 경기회 복세가 예상보다 빠르지 않고 대외여건의 뚜렷한 개선 을 기대하기 어려운 환경에서 제조업의 견실한 고용증 가세가 유지되기는 어렵지만, 서비스업 취업자수 증가 세는 소폭 확대될 것으로 예상됨.
 - 특히, 정부의 청년과 여성에 대한 적극적인 노동시장정 책 영향 등으로 2016년에는 전체 경제활동참가율과 취 업률이 상승하고, 실업률은 소폭 하락할 것으로 전망됨.
- 그러나 일자리 부족 현상은 당분간 지속될 것으로 전망됨.
 - 인구구조, 고용률, 잠재성장률, 1% 경제성장 시 창출되는 일자리 수 등을 감안한 단순 추계에서는 2020년 전에 일자리 수요공급이 거의 균형을 이룰 것으로 나타나고 있지만, 그동안 누적된 과잉 노동력 등을 감안하면, 2020년 중반 정도에 일자리 부족현상이 해소될 것으로 추계됨.
 - 따라서 2020년 중반까지는 소위 '88만원'세대로 표현되는 청년층의 급격한 실업률 증가 문제는 해결되기 어려움.

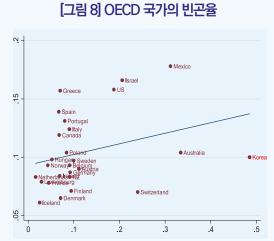
라. 빈곤 및 불평등 실태와 전망

- 빈곤과 불평등도 추이
 - 중위소득 50% 기준 빈곤율은 외환위기 이후 추세적 증 가세를 유지하고 있음.
 - 다만 2인 이상 도시가구의 빈곤율은 2010년을 전후로 증가세를 멈추고, 최근에는 감소세를 보이고 있음. 반 면, 전체가구의 빈곤율은 높은 수준에서 정체되고 있음.
 - 불평등도를 나타내는 지니계수 역시 빈곤율 추이와 유 사한 형태를 보임.
 - 2010년 전후로 감소세로 돌아선 듯 보이지만, 2014년 다시 소폭 증가함.



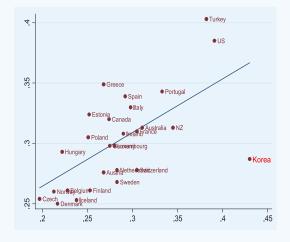


- OECD 국가들과의 빈곤 및 분배지표 비교
- 근로연령인구의 빈곤과 불평등도는 낮은 수준이나, 노인의 빈곤율과 불평등도는 OECD 국가 중 예외적으로 높은 수준임.



※ 자료: stats.oecd.org(2015.7.15. 다운로드)(빈곤율 기준연도는 2011 또는 2012년임)

[그림 9] OECD 국가의 불평등도



※ 자료: stats.oecd.org(2015.7.15. 다운로드)

건강보험 국고지원 방식에 대한 검토

■ 빈곤 및 불평등 전망

- 빈곤 및 불평등 증가는 노동소득분배율의 감소, 고용 없는 성장, 비정규직 및 저임금 근로자의 증가, 인구고령화, 낙수효과(trickle down effect)가 없는 경제체계, 낮은 복지수준 등의 거시적인 요인과 건강의 악화, 낮은 교육수준, 빈곤문화 등 다양한 미시적인 요인이 중첩적으로 작용함.
- 복지라는 측면에 한정할 경우, 공적이전소득, 즉 재분배 (복지정책)가 잘 이루어질 경우 가처분소득 기준 빈곤 및 불평등은 완화될 수 있음.
 - 우리나라 총 사회복지지출 수준은 OECD 평균 대비 절반 이하이고, 그 결과 조세 및 공적이전소득의 빈곤율 개선효과는 약 14.1%(2012년)로 나타나 OECD 주요 국가들의 평균적인 빈곤율 개선효과(약 59.9%)보다 매우 낮은 수준임.

〈표 4〉OECD 국가의 빈곤율 개선 효과

(단위: %)

	(년위: '							
구분	시장소득 빈곤율(A)	가처분소득 빈곤율(B)	빈곤 개선율 ((A-B)/A*100)					
한국	16.3	14.0	14.1					
스웨덴	26.7	5.3	80.15					
프랑스	30.7	7.1	76.87					
영국	26.3	8.3	68.44					
독일	33.6	11	67.26					
캐나다	24.5	11.7	52.24					
호주	32.7	12.4	62.08					
일본	26.9	14.9	44.61					
미국	26.3	17.1	34.98					
OECD평균	26.4	10.6	59.85					

※ 주: 중위 50%기준, mid-2000년, 한국은 2012년 기준자료: 외국: OECD 홈페이지(http://stats.oecd.org/index.aspx).한국: 임완섭외, 2012년 빈곤통계연보를 바탕으로 계산

조세 및 공적이전소득의 불평등 개선효과도 빈곤율 개선효과와 마찬가지로 우리나라는 매우 낮은 수준임.
 우리나라의 경우 조세 및 공적이전소득의 불평등 개선효과는 약 8.8%이나, OECD 평균은 약 31.1%임.

〈표 5〉 공적이전소득의 불평등 개선효과

(단위: %)

			(セカ・/0)	
구분	시장 지니(A)	가처분 지니 (B)	개선율 ((A-B)/A*100)	
한국	0.329	0.300	8.81	
스웨덴	0.43	0.23	46.51	
프랑스	0.48	0.28	41.67	
영국	0.46	0.34	26.09	
독일	0.51	0.3	41.18	
캐나다	0.44	0.32	27.27	
호주	0.48	0.3	37.50	
일본	0.44	0.32	27.27	
미국	0.48	0.38	20.83	
OECD평균	0.45	0.31	31.11	

※ 주: 외국 mid-2000, 한국 2012년 기준

자료: 외국:OECD 홈페이지 (http://stats.oecd.org/index.aspx). 한국: 임완섭 외, 2012년 빈곤통계연보를 바탕으로 계산

- 이러한 맥락에서 보면, 우리나라의 빈곤과 불평등 전망에 대해 섣부른 판단을 하기는 어려우나,
 - 여성과 고령자를 중심으로 취업률이 다소 상승하고 있다는 점에서 이들이 포함된 가구의 생활수준 향상 과 빈곤율 감소를 기대할 수 있음.
 - 무엇보다도, 기존 사회복지제도의 성숙과 새로운 사회복지정책의 재분배효과로 인해 빈곤과 불평등이 개선될 수 있을 것으로 전망됨. 특히 국민연금의 성숙과 기초연금의 실시로 인해 현재 매우 높은 수준의 노인빈곤율과 빈곤 갭이 단기간 내에 소폭 감소할 것으로 기대됨.
 - 그러나 경기전망이 밝지 않고, 노동시장의 불안정성이 상존한다는 측면에서 단기간 내에 빈곤과 불평등이 개 선되리라는 낙관적 기대만을 할 수는 없는 상황임.

마. 복지재정 전망

■ 복지재정 국제비교

- 2015년 현재 우리나라는 국민부담률과 복지지출 수준이 OECD 평균보다 낮은 저부담-저복지 유형(C형)의 국가에 속함.
 - 우리나라의 2014년 공공사회복지지출은 GDP 대비 10.4%로, OECD 평균(21.6%)의 48.1% 수준임.

보건·복지 ISSUE & FOCUS 제 302호

■ 공적 사회지출 전망

○ 급격한 인구고령화, 공적연금 등 제도의 성숙으로 인한 자연 증가, 기초연금·장기요양보험·무상보육과 양육수당

등 새롭게 도입된 제도 등을 감안할 때, 공적 사회지출은 지속적으로 증가하여 2060년에는 GDP 대비 29.0%에 이를 것으로 전망됨.

〈표 6〉 주요 OECD 국가의 공적 사회지출 수준 및 한국의 장기 추계

(단위: GDP 대비%)

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2009	2014	2030	2040	250	2060
스웨덴	27.1	29.5	30.2	32.0	28.4	29.8	28.1	-	-	-	-
덴마크	24.8	23.2	25.1	28.9	26.4	30.2	30.1	-	-	-	-
프랑스	20.8	26.0	25.1	29.3	28.6	32.1	31.9	-	-	-	-
독일	22.1	22.5	21.7	26.6	26.6	27.8	25.8	-	-	-	-
영국	16.5	19.4	16.7	19.9	18.6	24.1	21.7	-	-	-	-
미국	13.2	13.2	13.6	15.5	14.5	19.2	19.2	-	-	-	-
일본	10.3	11.1	11.1	14.1	16.3	22.2	-	-	-	-	-
한국	_	-	2.8	3.2	4.8	9.6	10.4	17.9	22.6	26.6	29.0
OECD 평균	15.5	17.2	17.6	19.5	18.9	22.1	21.6	_	-	-	-

※ 자료: 사회보장위원회(재정추계소위원회)(2014.1, p.5); 2014년 자료는 stats.oecd.org.

2. 보건복지 환경변화의 영향 및 시사점

■ 인구구조 변화의 영향 및 시사점

- 저출산은 학령인구 감소, 병역자원 감소, 노동력 감소로 이어지고 노인부양비를 증가시킴.
- 고령화는 노인의료비 및 연금급여 증가로 이어지므로 사회보장비 증가를 유발시키고, 소비감소와 내수위축으로이어져 경제성장 둔화를 야기함.
- 2000-2020년까지의 노인 및 아동 부양부담이 가장 낮은 '인구 보너스' 기간을 활용한 중장기적인 성장 모멘텀 (momentum) 마련이 필요함.
- 노인인구 증기와 만성질환 급증은 국민의료비 지출 증기와 서비스 공급의 고비용 구조를 고착화시키는 요인으로 작용함.

■ 경제여건 변화의 영향 및 시사점

○ 중·장기적 잠재경제성장률 하락은 신규 고용률 저하로 이어져 가계소득에 부정적 영향을 미침. 그리고 국가채무와 복지지출의 지속적 증가는 세입구조 변화의 필요성을 제기하고 있음

- 2015년 말 기준 약 1,200조원에 이를 것으로 추정되는 가계부채는 국가경제의 위험요소이고, 인구고령화, 전세의 월세전환 등과 맞물려 소비절벽을 야기할 수 있음. 이는 다시 내수위축과 성장률 둔화로 이어질 수 있음.
- 따라서 이윤주도 성장(Profit-led growth)과 부채중심 성장기조에 대한 냉철한 검토가 필요함.

■ 노동시장 변화의 영향 및 시사점

- 외국과 비교한 우리나라 노동시장은 저임금근로자 비율, 비정규직 근로자 비율, 자영업자 비율이 상대적으로 높은 특징을 보이고 있음. 이는 사회통합을 저해할 뿐만 아니 라 가계의 불안정성을 야기함.
- '88만원 세대'로 표현되는 청년층의 급격한 실업율 증가는 희망의 상실을 초래하고, 국민행복을 저해하게 될 것임.
- 노동이 本(본)이라면 복지는 末(말)에 해당되므로 노동시장 의 구조 개선으로 복지 부담을 줄이는 정책 개발이 필요함.

- 빈곤·불평등 변화의 영향 및 시사점
 - 우리나라의 경우 1993년을 기점으로 성장이 분배를 개선하는 낙수효과가 사라졌음. 노인세대의 상대빈곤율은 높고, 분배상태는 OECD 국가 중 예외적으로 나쁨.
 - 분배상태가 높아질 경우 사회이동을 저해하고(Wilkinson & Pikett; 2009, Corak; 2013), 건강사회 문제를 증가시 킴(Wilkinson & Pikett; 2009). 또한 중산층 감소로 이어져 질 수 있으며, 이는 사회건강성을 저해하게 될 것임.
 - 따라서 빈곤·불평등 증가 원인에 대한 면밀한 검토가 필요함.

- 중산층 붕괴 방지를 위한 사회보험 보완 및 긴급지원
 제도 확충
- 빈곤층의 최저소득 보장을 위한 기초보장(국민기초생활보장제도, 기초연금, 장애연금 등) 보강
- 인구 특성별(근로계층, 노인, 아동 등) 체계적이고 포괄적 인 사회복지 시스템 구축
 - 근로계층에 대해서는 생계보장과 일자리 연계를 강화하고, 노인에 대해서 생계보장, 의료, 사회서비스를 강화하는 한편, 건강한 노인에게는 노인 적합 일자리 제공, 아동에 대해서는 보육, 교육, 사회서비스 강화

3. 보건복지 정책방향

- 소득주도 성장과 불평등 연계 조세체계 검토 필요
 - 노동시장의 이중성과 분절화에 대한 치유 없이 복지지출 에만 의존하는 것은 '사후약방문'이 될 수 있으며 막대한 재정문제에 봉착하게 됨.
 - 따라서 정책기조를 현재의 '이윤주도 성장(Profit-led growth)'에서 '소득주도 성장(Income-led growth)'으로 전환을 검토할 필요가 있음. 이를 위하여 최저임금 인상 등 연대주의적 임금정책 등을 검토할 필요가 있음.
 - 아울러 로버트 실러(Robert Shiller)가 제안한 불평등이 악화되면 자동적으로 누진성이 높아지는 불평등 연계 조세(Inequality Indexation Tax) 검토가 필요함.
 - 불평등 연계 조세가 도입되면, 기업은 노동소득분배율 이 감소하여 불평등이 증가할 경우 세율이 올라가므로 임금인상 등 예방적 조치를 시행할 가능성이 높음.
 - 반대로 불평등이 악화된 상태에서 세율 등의 조치를 취할 경우 부자들이 저항은 더욱 증가할 수 있으므로, 불평등 연계 조세체계와 성장 친화적 정책 간에 정치 적 교환이 가능함.
- 체계적 · 포괄적 · 예방적 사회복지시스템 구축 및 사회 안전망 확충
 - 소득계층별 대응 전략 마련

- 사회복지제도 간, 사회복지와 노동시장 간의 선 순환적 연계성 제고
 - 사회서비스 확충이 안정적인 사회적 일자리 창출로 이어 질 수 있는 기제 확보
 - 주민지원센터(동사무소)와 고용안정센터의 연계성 강화로 근로빈곤층의 탈빈곤 촉진
 - 근로장려세제(EITC)를 확대하고 사회보험료 대납제도와 연계함으로써 사회보험 사각지대 완화
- 전달체계 개선을 통한 사회복지제도의 효율성 및 효과성 제고
 - 전달체계 개선을 통한 예산 효율성 및 복지 체감도 증진
 - 기초보장제도 모니터링 제도 확충을 통한 부정 · 과잉 급여 축소
- 고령사회에 적합한 지속가능한 보건의료체계 구축
 - 만성질환 급증에 대비한 사전 예방적 건강관리와 비용-효과적 서비스 공급체계 구축
 - 환자중심 보건의료 서비스 공급과 서비스 질 향상을 유도 하기 위한 제도적 메커니즘 확충
 - 노인건강 관리를 위한 포괄적 서비스 공급과 아급성 (Sub-acute)질환 관리체계 확충
 - 호스피스, 완화의료, 웰 다잉(well-dying)등을 위한 서비스 개발

집필자 김미곤 (부원장 • 선임연구위원) **문의** 044-287-8203