

『새 정부』의 사회·복지정책 기본방향

1. 기본시각

다가오는 21세기에 우리가 추구하여야 할 한국사회의 모습은 안정된 국민생활이 보장되고 『삶의 질』이 풍요로운 생산적이고 성숙한 사회이다. 안정된 국민생활이라는 것은 『더불어 잘 산다』는 것이며, 생산적이고 성숙한 사회란 국민 모두가 자립·자조·자활함으로써 능동적으로 사회에 참여하고 교육과 재훈련의 기회를 통하여 지적자산이 축적되어 삶의 질이 확대 재생산되는 건강한 사회를 의미한다. 이에 따라 국가발전전략의 우선순위로 지속적인 성장과 함께 『삶의 질』 향상에도 균형되게 두어 『함께(복지) 나아가는(성장) 공동체』를 이룩해야 할 것이다.

우리는 지난 한 세대간 괄목할만한 경제 성장을 이룩하였으나, 그 부작용으로 외형



한국보건사회연구원장

적인 최고·최다만을 중시하는 그릇된 『양의 가치관』이 형성되었다. 그 결과 외형적 성장에 비해 환경·교통·사회안전 등 삶의 질을 제고하려는 노력이 미흡하였고, 국제비교상 교육·의료·사회간접자본 및 개인서비스 등 국내서비스 부문의 상대적 낙후를 초래하였다.

『삶의 질』의 현 위치를 경제·교육·보건·문화부문의 지표로 평가할 때 1995년 현재 한국은 세계 174개국 중 29

위이나, 환경·산재 등을 고려한 삶의 질 수준은 더욱 낮다. 특히 국민보건(59위), 경제활동참여(57위), 여성의 고용(59위) 및 여성의 고등교육 취학률(99위)이 상대적으로 낙후되어 있으며, 국제비교상 GNP 대비 사회복지부문의 재정지출비율은 국제평균의 1/3 수준에도 미치지 못하고 있다. 또한 재해율(조사대상 46개국 중 3위), 교통사고발생률

(조사대상 100개국 중 7위), 대기 오염(아황산가스 농도 일본의 약 5배) 등 측면에서도 우리 삶의 질의 국제적 위상은 낮은 것으로 평가된다.

우리 경제가 성숙단계로 접어들면서는 발전 요인을 투입요소의 양으로서 한정하는 『기계론적 발전메커니즘』에서 탈피해야 한다. 즉, 향후 우리 경제·사회발전의 원동력은 지속적인 성장을 위한 통상적 생산요소의 투입은 물론, 발전의 흡수능력을 규정하는 정신적 요인과 성장을 발전으로 구현하기 위한 제도적 요인, 그리고 이 세 가지 요인이 개별 경제주체의 행위로 나타날 때의 문화적 ‘상호작용’(Synergy Effect)에 있다. 즉 아무리 어려운 여건 속에서도 건전한 국민의식과 가치의 함양, 그리고 사회적 효율과 형평의 증진을 위한 투명한 법·제도·관행의 구축을 통해 운용의 묘를 살려 새로운 경제·사회발전의 구도로 삼아야 할 것이다.

따라서 삶의 질 향상을 위해서는 국민 1인당 소득 등 경제규모 면에서의 양적성장이라는 필요조건과 함께 충분조건인 보건·복지·환경·문화 등 다양한 부문에서의 질적 측면이 향상되어야 한다. 전반적인 삶의 질 선진화가 전제되지 않는 양 위주의 경제성장은 큰 의미를 가질 수 없기 때문이다. 주지하는 바와 같이 『사회개

발 세계정상회담』(1995년 3월, 덴마크 코펜하겐)에서 제기된 ‘인간안보’(Human Security)의 개념도 인간다운 삶의 질 확보의 필요성을 역설하고 있으며, 이를 계기로 선·후진국을 막론하고 세계 각국은 국민의 삶의 질 향상에 정책목표의 우선순위를 두고 있는 것이다.

본고에서는 정부의 역할을 중심으로 『함께(복지) 나아가는(성장) 공동체』의 한 ‘축’으로서 『새 정부』가 추진해야 할 사회·복지정책의 기본방향을 제시하기로 한다.

2. 사회·복지분야의 기본정책방향

향후 한국사회는 다양한 복지요구의 증가와 함께 수요 그 자체도 다음과 같이 차별화될 것으로 전망된다. 첫째, 복지서비스의 공급이 수요와 필요에 따라 수요자 중심 서비스체제로 전환될 것이다. 둘째, 인구의 급속한 고령화와 핵가족화의 진전 및 여성의 사회참여 확대에 따라 가족내 노인부양과 자녀양육 기능이 축소되고 이를 대체할 사회적 복지수요가 증가할 것이다. 셋째, 단기적으로는 우리 경제의 구조조정 과정에서 대량실업의 발생이 예견되는 바, 사회취약계층의 생계·의료보호 수요가 급증할 전망이다. 넷째, 남북한 통일을 전제로 할 때 남·북 양 지역의 삶의 질을 구성하는 부문

●
●
●

건전한 국민의식과
가치의 함양,
그리고 사회적
효율과 형평의
증진을 위한
투명한
법·제도·관행의
구축을 통해
운용의 묘를 살려
새로운
경제·사회발전의
구도로 삼아야

●
●
●

간 차이를 조정하는 과정에서 복지수요가 증가할 것으로 예상된다.

따라서 향후의 사회·복지정책 추진방향을 모색함에 있어서는 양질의 보건·복지 서비스에 대한 국민욕구의 증대, 인구의 고령화, 구조조정기 경제·사회 여건 등 대내외 환경변화를 충분히 고려해야 할 것이다. 또한 개방된 사회에서는 과거와 같은 정부의 보호와 통제에 의한 성장정책이 더 이상 효과적이지 못하며, 인간의 창의와 자율, 그리고 경쟁을 통한 경제·사회 전반의 효율 극대화를 필요로 한다는 점도 고려되어야 할 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 21세기 『삶의 질』 향상과 풍요롭고 생산적인 사회의 실현을 위한 새로운 국가발전의 『패러다임』은 국가경쟁력의 강화는 물론 『함께(복지)나아가는(성장) 공동체』의 성취에 두어야 한다. 그리고 이러한 정신이 경제·사회 국정지표에 뚜렷하게 반영될 수 있도록 국가발전의 추진 주체도 정부에서 민간으로, 국가자원배분의 우선순위는 성장과 함께 균형 있는 삶의 질 향상을 위한 투자에 두어져야 할 것이다.

21세기 우리 나라가 추구해야 할 사회·복지정책의 기본방향을 제시해 보면 다음과 같다. 첫째, 급속하게 진행되고 있는 인구고령화 및 핵가족화에 따라 가족부양 기능이 축소될 것이므로 이에 대한 정책 대응 방안이 마련되어야 한다. 둘째, 지방자치제도의 성숙에 따라 다양한 지역복지정책의 개발이 요구된다. 셋째, 노령화의 진전, 질병구조의 변화, 식·의약품 및 보건의료서비스 시장의 개방 등 국민 보건 의료관련 생활여건의 변화에 부응하는 보

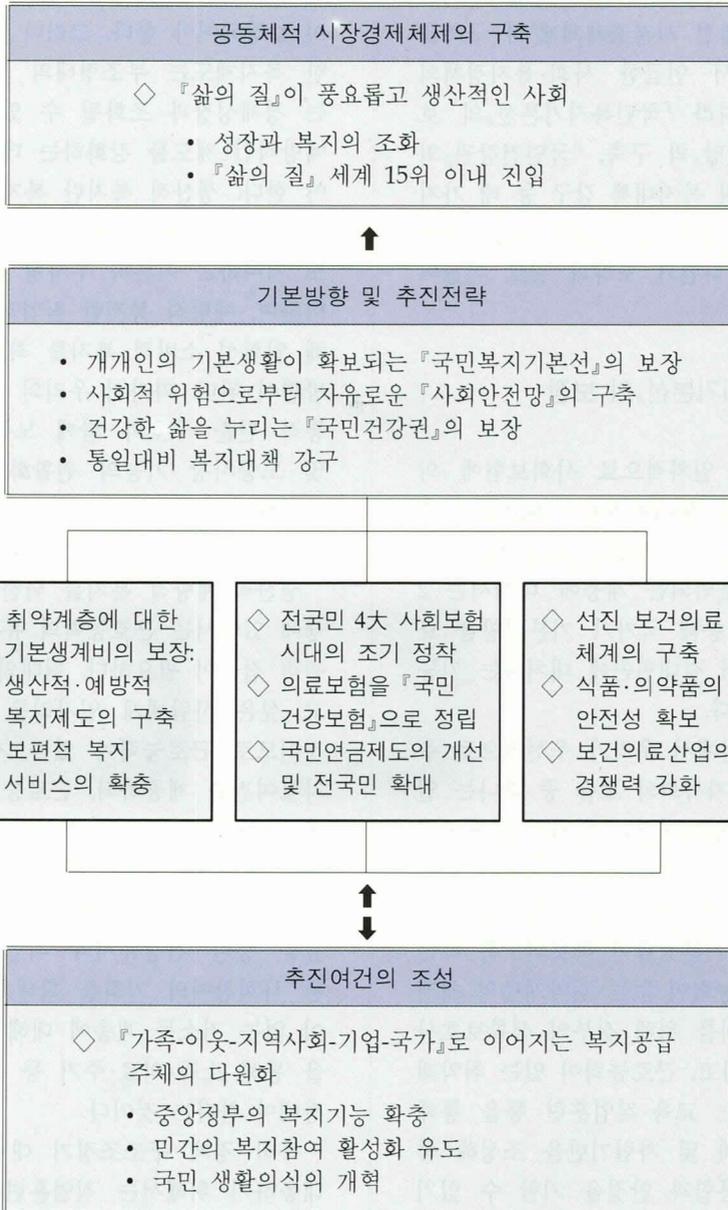
건의료서비스 제도의 선진화가 필요하다. 넷째, 통일 이후에 당면할 남북 편차의 극복과 동질성 회복을 위한 복지재원의 확보 방안 및 통일에 대비한 복지제도의 사전준비가 이루어져야 한다.

한편 저성장·긴축재정 및 고물가·고실업 등 경제 구조조정기 사회·복지정책의 효율성을 극대화하기 위해서는 사회정책과 고용정책을 연계시킴으로써 사회복지비용의 효율 극대화와 생산성 향상을 동시에 추구해야 할 것이다. 첫째, 우리 경제 구조조정기의 복지정책기조는 비효율성의 제거 및 생산성 향상에 두어야 한다. 둘째, 구조조정으로 ‘빈곤의 악순환 고리’(Vicious Circle)에 빠질 우려가 큰 근로능력이 없는 취약계층에 대한 복지정책은 더욱 강화되어야 한다. 셋째, 근로능력이 있는 취약계층에 대하여는 생산적·예방적 복지 및 『복지 DIY(Do-It-Yourself)』 정책을 지향해야 한다.

따라서 『새 정부』의 사회·복지정책은 다음 도표가 제시하고 있는 기본 틀에 따라 『공동체적 시장경제체제』의 구축을 목표로 추진되어야 한다. 이를 위한 국민의식이 『양의 가치관』에서 『질의 가치관』으로 변화해야 함은 물론, 복지정책기조도 ‘수혜적 복지’(welfare)와 더불어 ‘생산적 복지’(workfare)를 지향하여야 할 것이다.

그리고 궁극적으로 『공동체적 시장경제체제』를 통한 안정된 국민생활의 보장과 삶의 질이 풍요로운 생산적이고 성숙한 사회의 건설은 국민 모두의 노력으로 가능한 것이기 때문에, 정부의 역할도 어떻게 국민 모두의 노력을 이끌어 내어 삶의 질을 제고할 수 있는가에 초점을 두어야 할 것이다.

정의롭고 생산적인 복지공동체 건설



3. 추진전략

더불어 잘 사는 선진한국 건설의 기반이 될 '공동체적 시장경제체제'의 구축을 위해서는 앞서 언급한 사회·복지정책의 기본방향에 따라 『국민복지기본선』의 보장, 『사회안전망』의 구축, 『국민건강권』의 보장, 통일대비 복지대책 강구 등 네 가지를 기본 추진전략으로 삼아 갈등구조의 우리 사회를 화합과 도약의 길로 이끌어나가야 한다.

가. 『국민복지기본선』의 보장

복지제도는 일차적으로 사회보험에 의한 '사회안전망'(Social Safety Net)을 구축하여 기초적인 국민생활을 보장하고, 1차 안전망에서 소외되는 계층에 대해서는 2차 안전망을 통해 국가가 기본생활을 보장해 줌으로써 절대빈곤에 대처하는 기능을 하여야 한다.

이러한 관점에서 우리가 우선적으로 추구해야 할 복지사회의 모습 중 하나는 일하고 싶은 사람들에게는 일자리를 제공하고, 일할 능력이 없거나 자활능력이 없는 취약계층에 대해서는 국가가 도움을 줌으로써 개인의 기본생활이 확보되도록 하는 것이다. 근로능력이 없는 취약계층의 최저생활수준 유지를 위해 정부의 생활보호사업을 내실화하고, 근로능력이 있는 취약계층에 대해서는 교육·직업훈련 등을 통해 근로동기 부여 및 자립기반을 조성해 줌으로써 사회통합과 안정을 기할 수 있기 때문이다.

생산적·예방적 복지제도의 구축

취약계층에 대해서는 국가의 책임 하에 경제·사회발전에 상응하는 국민복지기본선이 보장되어야 한다. 그러나 취약계층에 대한 복지제도는 부조형태의 생계지원 보다는 경제성장과 조화될 수 있도록 생산적·예방적인 제도를 강화하는 데 중점을 두어야 한다. 생산적 복지란 복지의 증진이 삶의 질을 제고하는 동시에 경제의 활성화에도 기여하는 이른바 투자형 복지정책을 의미하며, 예방적 복지란 직업재교육 등을 통해 일회성 소비적 복지를 최소화하기 위한 방안이 된다. 따라서 우리의 복지제도는 전통적 단순 구호와 함께 노동력의 재생산 및 노동시장 기능의 원활화 등 시장경제 활성화에 도움이 되는 부문에 대한 투자가 필요한 것이다.

생산적·예방적 복지를 위한 실제 정책집행에 있어서는 근로능력의 유·무에 따른 이원적 접근이 필요하다. 최대의 복지는 일하고 싶은 사람에게 일자리를 제공해 주는 것이므로 근로능력이 있는 자에 대해서는 자활여건을 제공하되, 근로능력이 없는 자에 대해서는 국가의 책임하에 최저생활수준을 보장해야 한다. 즉, 건강하고 일할 능력이 있는 저소득 계층에 대해 건강검진 등을 통한 건강유지와 취업·자원봉사활동 등 사회참여의 기회를 확대하고, 근로능력이 없는 저소득 계층에 대해서는 국가지원을 통해 소득·의료·주거 등 기초생활을 보장해야 한다는 것이다.

특히 경제 구조조정기 대량실업 사태에 대응하기 위해서는 직업훈련의 내실화 및 취업알선 체계의 강화 등 낙오된 복지 수

체계층을 다시 생산영역으로 끌어들이는 자립지원정책의 강화에 중점을 두어야 한다.

보편적 복지서비스의 확충

한편 상대적 빈곤과 같은 분배의 불균등 문제는 여성·장애인·고령자의 사회참여 기회 확대와 교육기회의 균등, 아동복지의 내실화, 그리고 공정한 경쟁기반의 조성 등 보편적 복지서비스의 확충에 의해 개선될 수 있다.

이를 위해 첫째, 삶의 기본단위인 가정의 안정과 건강을 회복·유지·보장하기 위한 가족·지역사회연계의 복지서비스가 강화되어야 한다. 국가가 최소한의 기본생활보장은 책임지되, 그 이상의 부분에 대해서는 민간의 복지참여를 유도함으로써 중산층을 포함한 일반가정을 지원하는 보편적인 재가복지서비스가 제공되도록 하여야 한다는 것이다.

둘째, 여성의 삶의 질 향상을 위한 방안으로써 공공부문이 적극적으로 여성인력을 활용하는 정책이 강구되어야 하며, 이러한 여성인력 정책의 효과가 민간부문에 파급되도록 유도하여야 한다. 이와 함께 여성의 사회참여 확대의 전제조건으로써 전통적으로 여성에 의해 전담되던 자녀양육 및 교육, 노부모봉양의 역할을 가족 내에서 분담할 수 있도록 지원하고 사회적으로는 보육시설의 확

●
●
●
*사회보험에 의한
'사회안전망'을
구축하여 기초적인
국민생활을
보장하고, 1차
안전망에서
소외되는 계층에
대해서는 국가가
기본생활을 보장해
주어야*

충, 직장가정이 양립할 수 있는 탄력시간근무제 및 재택근무제와 같은 제도적 장치가 마련되어야 한다.

셋째, 고령화 사회에 대비하여 노인복지 기능이 확충되어야 한다. 노인복지와 관련하여 우리나라는 이제 고령화 사회가 도래하는 시점에 있기 때문에 선진국의 경험을 통해 시행착오를 최소화할 수 있으며 한국적 문화에 적합한 고령화 대책을 새로이 정립할 수 있는 유리한 기회를 가지고 있다. 따라서 3세대 가정에 대한 유인의 부여와 개인의 노후준비에 대한 세제·금융상 지원 등 노인부양 부담의 복지제도에 대한 의존을 줄여 나가는 것이 바람직할 것이다. 그리고 노인의 건강권 확보를 위한 사업과 고령자에 대한 고용시장의 구조적 전환이 모색되어야 한다. 특히 고령자 취업기회의 확대는 복지적 차원에서뿐만 아니라 근로의욕을 고취하고 노동시장의 인력구조를 개선하는 차원에서 적극 추진하여야 할 필요가 있다.

넷째, 인구의 고령화에 따른 만성질환의 증가 및 산업재해·교통사고 등으로 증가추세에 있는 장애인에 대해서는 단순 생계보조보다는 직업재활의 강화 등 사회참여의 기회가 확대되어야 한다. 장애인의 사회참여 확대는 이들의 사회적 좌절감을 최소화시킬 수 있는 좋은 방법일 뿐만 아니라 공

공부조의 형태보다 비용효과적일 수 있기 때문이다. 이를 위해 우선 장애인 직업훈련시설과 직장이나 공공장소에서 이들이 일반인들과 생활할 수 있는 장애인 편의시설이 확충되어야 할 것이다. 그리고 장애인 의무고용비율을 공공부문부터 달성하도록 하여 민간부문의 장애인 고용확대를 유도하여야 하며, 장애인 생계보조수당의 현실화와 수급대상 장애인 범위의 확대도 점진적으로 추진하여야 한다.

나. 『사회안전망』의 구축

질병·장애·노령·실업 등 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 사회안전망이 구축되어야 한다. 이를 위해 의료·연금·산재·고용보험 등 4대 사회보험의 조기 정착과, 질병위험으로부터의 보호뿐만 아니라 사전적 질병 예방 및 나아가 건강을 관리하는 포괄적인 『국민건강보험제도』의 정립, 그리고 노인·장애인·유족의 기본적인 소득보장을 위한 『국민연금제도』의 조속한 전국민 적용 확대가 필요하다.

전국민 4대 사회보험 시대의 조기정착

사회보험제도가 국민생활의 안정이라는 본연의 기능을 충실히 이행하기 위해서는 전국민에게 균등한 수혜의 기회가 제공될 수 있어야 하고, 가급적 수혜자 부담 원칙에 따라 관리·운용되어야 하며, 기존 제도간의 연계문제도 조정·해결되어야 할 것이다. 특히 우리 나라의 경우 1998년 중도시지역 자영자를 대상으로 국민연금제도가 확대 적용되게 됨에 따라 전국민 사회보험시대의 조기정착이 원활히 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

4대 사회보험시대의 조기정착과 병행하여 사회보험 관리운영체계의 수급자 중심 개편과 관리 효율성 제고 및 『1인1사회보험카드제도』의 도입이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 중·장기적으로 사회보험제도 관리운영체계의 개편이 필요하며, 모든 국민이 질병·장애·실업 등 사회적 위험에 대처하기 위한 종합적인 행정관리 서비스를 한 장소에서 제공받도록 하는 『One-stop Service』시스템이 구축되어야 한다.

의료보험을 『국민건강보험』으로 정립

소득수준의 향상, 인구의 고령화, 만성질환 비중의 증대, 의·과학 기술의 발전 등 보건·의료부문의 환경 변화에 따라 국민들이 안심하고 질병 발생에 대처하고 건강의 질을 향상시키기 위해서는 현행 치료중심의 의료보험제도를 예방·건강관리를 포함하는 포괄적인 『국민건강보험』으로 기능을 재정립해야 할 필요가 있다. 그리고 이에 따른 재정증가는 부담 능력에 따라 적정하게 배분될 수 있는 정책방안을 강구하여야 하며, 특히 노인·장애인·빈곤층에 대한 의료혜택의 부여와 의료기회의 확충이 고려되어야 한다.

이를 위해 먼저 질병의 진단·치료·재활 및 예방을 포함한 ‘기본적이고 필수적인’ 의료에 대한 공적보험의 급여를 충실히 하여 국민의 의료접근성을 제고하여야 할 것이다. 그러나 현행 의료보험의 낮은 수가체계는 의료공급자의 재정수지 악화요인으로 작용하여 진료의 왜곡현상을 초래하고 있어 의료보험수가를 단계적으로 현실화하고, 수가의 진료항목간 불균형 문제도 해소되어야 한다. 즉, 『적정보험료·적정급여』의 의

료보험제도를 정립하되 공적보험의 영역을 벗어나는 고급 및 부가서비스(상급병실료차액, 간병인 등)는 민간보험으로 보충할 수 있는 길을 열어줄 필요가 있다.

또한 『국민건강보험』으로 재정립시 관리운영의 효율화를 달성하기 위해서는 관리운영 규모의 광역화를 통한 의료보험의 점진적 통합을 추진하는 것이 바람직하며, 이 경우 보험료부과체계의 마련, 조직개편, 적립금 처리방안 등에 대한 신중한 검토가 전제되어야 할 것이다.

국민연금제도의 개선 및 전국민 확대

국민연금제도는 우리 나라 사회보장의 중추적인 역할을 담당하는 제도로써 국민의 노후생활 안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 실시되고 있다. 1998년 중에는 도시지역 자영자(890만명)를 대상으로 국민연금제도가 확대 적용될 것으로 명실공히 『전국민연금시대』가 열리게 된다. 그러나 국민연금제도는 우리 경제의 저성장 시대로의 진입, 인구의 고령화에 따른 노인부양비율의 증가 등 1988년 도입 당시의 여건과는 다른 새로운 변화에 직면하고 있다. 따라서 『전국민연금시대』의 개막과 더불어 향후 경제·사회적 여건 변화에 대한 신축적인 대응과 국민연금제도의 관리효율성 제고를

질병·장애·노령·실업 등 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하기 위한 사회안전망이 구축되어야

위한 준비가 철저히 이루어져야 할 것이다.

첫째, 현행 국민연금제도는 국민의 적정보험료 부담과 적정급여 수준 확립에 따른 선진국의 연금 개혁 동향 등을 정책의 기본방향으로 하여 제도적 보완 및 개선이 이루어져야 한다.

둘째, 전국민연금시대에 대비한 장기적인 연금재정의 건실성, 연금기금운용의 투명성, 국민계층간 형평성 확보 노력이 지속적으로 이루어져야 한다.

셋째, 산업구조조정 및 통일 등 경제·사회적 변화에 신축적으로 대응하기 위하여 현행 국민연금 급여구조의 개선방안이 면밀히 검토되어야 한다.

다. 『국민건강권』의 보장

점차 다양화되고 있는 국민의 건강욕구를 충족시키기 위하여 질병예방 및 건강증진, 생활여건의 개선을 위한 제도적 기반을 확충해야 한다. 국민의 편의증대를 위한 의료제도의 도입, 식품·의약품의 안전성 확보 방안 강구, 의료시장 개방에 대비한 보건·의료산업의 국제경쟁력 제고 등을 이러한 필요에 부합하는 기본 추진전략으로 제시할 수 있다.

선진 보건의료체계의 구축

보건의료체계의 선진화를 위해서는 첫째, 의료기관의 전문화·다

각화 등 능동적인 경영전략을 통해 소비자 중심의 서비스 제공을 위한 보건의료 공급체계를 구축하여야 한다. 가정간호사업과 같은 재가의료서비스제도의 확충을 통한 '의료공급자가 소비자에게 다가가는' 의료공급체계의 구축, 진료예약제도 및 야간외래진료제도와 같은 의료기관 이용의 편의성 확립, 그리고 말기환자센터와 같은 전문분야별 특수의료기관의 육성 등 새로운 의료수요에 대해서도 효과적으로 대응할 필요가 있다.

둘째, 보건의료공급의 형평성 및 효율성이라는 양대 가치를 조화롭게 추구하여야 한다. 이를 위해 노인의료·요양시설, 장애인의료·재활시설 및 정신의료·요양시설 등 취약계층을 위한 보건의료체계를 확충하여 의료이용의 형평성을 제고하여야 하며, 일차의료의 강화를 통해 보건의료공급의 효율성 제고 및 국민의료비 절감을 도모해야 한다.

셋째, 보건의료자원이 효율적으로 활용될 수 있도록 의료전달체계를 강화해야 한다. 이 경우 의료기관간 환자에 대한 의료정보의 교환이 반드시 이루어져야 하며, 현재 민간병원과 기능상 차이가 없는 공공병원의 적정 역할이 재정립되어야 할 것이다. 즉, 민간부문은 일반진료에, 공공부문은 취약계층을 위한 일반의료는 물론 민간부문이 기피하는 분야의 의료서비스와 보건교육 등 예방적·포괄적 보건의료서비스의 공급에 주력하며, 특히 공공부문은 응급의료·난치성질환 등 특수분야의 의료서비스 공급 및 연구기능을 확대해 나가야 한다.

넷째, 의료기관 상호간 수직적·수평적

협업관계의 강화를 통해 의료서비스 제공의 효율화를 도모해야 하며, '고도기술·정보화사회'에 대비하여 보건의료부문의 정보화 및 보건의료과학기술의 개발을 촉진해야 한다. 그리고 이러한 여건을 조성하기 위해서는 무엇보다도 원격진료, 응급의료, 외래진료예약 등을 위한 정보망의 확충과 보건의료기술개발을 위한 『산·학·연 협동연구 체계』의 구축이 필요하다.

식품·의약품의 안전성 확보

식품·의약품 위해요소가 지속적으로 증가하고 있어 안전성이 확보된 양질의 식품 및 의약품에 대한 국민욕구가 고조되고 있으나 이에 대한 대응방안이 미흡한 실정에 있다. 따라서 국민보건의 안전성을 확보하기 위해서는 국민이 안심하고 식품·의약품을 사용할 수 있도록 생산·유통·판매·소비의 전 단계에 걸친 『종합적 안전관리체계』를 구축하여야 한다.

첫째, 생산에서 판매단계까지 발생할 수 있는 식품·의약품의 위해요소를 파악하여 이를 중점관리하는 방안을 마련하고, 의약품관련 관리 및 규격기준을 선진국 수준으로 보완·정비하여야 한다.

둘째, 수입개방화에 따라 세균에 감염된 식품의 유입 가능성이 높아지고 있으므로 수입식품 검사 전문인력·시설·장비를 확충해야 한다. 이를 위해 식품의약품청-검역소-관련업체 연계의 『수입식품관리 전산망』(1998년 중 개통예정)을 적극 활용하여 이미 수입된 식품에 대한 정보를 수집·축적하고 유통경로를 추적 가능하도록 하며, 수입식품의 현지 검사업무도 강화해야 한다.

셋째, 부정 식품·의약품으로부터 소비자

를 보호하기 위하여 ‘식품회수제’(recall)를 활성화하고, 『제조물책임법』을 제정하는 등 시판후 사후관리체제를 강화해야 한다.

넷째, 의약품의 오·남용을 방지하고 국민에게 적정요금을 제공할 수 있는 의약분업제도의 조기 정착이 필요하다. 의사가 의약을 조제하고 약사가 의사의 처방없이 임의로 의약을 조제하는 사례를 근절시키기 위해서는 처방과 조제의 전문성 및 책임성이 보장되어야 하기 때문이다.

보건의료산업의 경쟁력 강화

1995년부터 의료서비스분야의 외국인 투자가 허용됨에 따라 의료시장이 더욱 개방될 것으로 향후 수년 내에 외국의 의료기관들이 특수클리닉(암·성형 등 분야)이나 전문병원(노인병원 등)과 같이 성장성과 수익성이 높은 분야 및 의료보험 비급여 부문을 중심으로 국내진입을 본격화 할 것으로 예상된다. 또한 제약산업과 의료용구산업 등은 21세기 지식집약형 고부가가치산업이나 우리나라는 기술수준이 매우 낮아 원료의약품 및 고가의료장비의 대부분을 수입하고 있는 실정에 있다. 이에 따라 보건의료기관의 경쟁력 강화 및 서비스 개선을 통한 의료의 질적 수준 향상과 보건의료산업의 경쟁력 강화를 위한 정부의 투자·지원대책의 필요성이 제기되고 있

●
●
●

*점차 다양화되고
있는 국민의
건강욕구를
충족시키기 위하여
질병예방 및
건강증진,
생활여건의 개선을
위한 제도적
기반을 확충해야*

●
●
●

다. 이러한 보건의료부문의 구조조정이 밖으로는 의료시장 개방에 대응하고 안으로는 국민복지의 선진화를 도모하는 근본적인 해결책이 될 것이기 때문이다.

이와 관련하여 먼저 의료시장의 개방에 대해서는 그 긍정적·부정적 파급효과를 명확히 인식하여 대응책을 모색할 필요가 있다. 의료시장 개방의 긍정적 효과로는 소비자의 선택범위가 넓어지고 경쟁의 강화로 의료서비스 공급의 효율성이 증대될 수도 있으며, 선진의료 기술 및 경영기법의 확산이 기대된다는 점을 들 수 있다. 그러나 외국의료기관이 대도시 지역을 중심으로 진입하여 고급의료나 의료보험 비급여 부문에 편중될 경우 의료의 상업화와 의료자원의 지역간 불균형이 심화될 수 있다는 문제점이 있다. 또한 인력채용 등으로 의료인력의 수급에 차질이 생기고 수익감소로 경쟁력이 취약한 농어촌 지역 중·소병원의 도산 가능성이 증대되는 등 국내의료기관의 경영악화가 우려되는 점도 부정적 파급효과로 하나로 지적될 수 있다.

한편 보건의료 과학기술의 진흥과 의약품 및 의료기기 산업의 발전을 위해서는 관련 당사자의 자구노력과 함께 이를 뒷받침할 정부의 제도적·재정적 지원이 필요하다. 관련 기업은 제약산업 및 의료용구산업의 경쟁력 강화를 위

한 연구개발투자를 지속적으로 확대 추진하여야 하며, 정부는 비교우위가 가능한 특정분야의 연구개발 여건이 성숙한 기관을 선정하여 이를 집중 지원함으로써 연구의 특성화를 도모해야 한다. 해외시장진입이 상대적으로 용이한 분야에 대해 우선적으로 연구단계부터 상품화단계까지 지속적으로 지원하는 『개발기술의 고부가가치 상품화 방안』을 강구하는 것도 좋은 방법이다. 이와 함께 정부는 의약품 유통상의 불필요한 규제를 철폐하여 물류비용을 절감하는 등 제약산업의 국제경쟁력 제고를 위한 다양한 지원방안을 적극적으로 모색·추진하여야 한다.

라. 통일대비 복지대책 강구

통일과정과 통일이후에 당면하게 될 각종 경제·사회적 문제와 남·북 양지역의 삶의 질을 구성하는 부문간 격차를 완화해 나가는 과정에서 발생할 사회·복지수요의 증가에 대한 준비가 필요하다. 그리고 이 경우 통일한국의 보건의료·사회복지 제도 및 자원의 양적·질적 격차완화를 위한 구체적인 방안은 남·북 양지역의 경제·사회구조 변화에 부합하는 점진적·단계적인 통합을 염두에 두고 추진하는 것이 바람직하다. 남북한이 실질적인 경제·사회제도의 통합을 이루어 내기 위해서는 남한정부의 재정적 부담을 최소화하면서 북한지역의 고용창출 기능과 시장경제화를 촉진시켜야 할 필요성이 제기되기 때문이다.

먼저 통일 직후 북한지역 주민에 대한 생활보호대책과 관련해서는 장기적 측면에서의 삶의 질 향상 문제보다는 단기적

측면의 실업인구에 대한 생활보장과 적극적인 노동시장정책, 빈곤구제정책 등 기본 생활보호에 정책의 우선순위가 놓여져야 한다. 사회보장체계를 새로이 구성하는 작업은 북한지역 개별 기업 및 근로자의 사회보험기여금 부담능력이 어느 정도 가능한 수준에서 실행할 수 있기 때문이다. 더욱이 남한지역 주민들과의 형평성 문제, 북한지역내 관련정보 체계화에 소요되는 시간적인 문제, 행정인력 확보 문제, 단기적인 예산제약 문제, 북한지역 주민들의 자본주의적 경제활동 원리에 대한 이해부족 문제 등의 측면에서 볼 때도 중·장기적인 목표 하에서 신중하게 접근하여야 할 필요가 있다. 통일후 북한지역 주민의 기본생활보호를 위한 정책의 기본추진방향은 다음과 같다.

첫째, 통일이 가시화되는 시점에서는 식량공급·기초의약품지원·방역사업·난민대책 등 『긴급구호대책』을 통해 북한지역 주민들의 ‘기초적인 생존권 보장’에 역점을 두어야 한다. 이 경우 북한지역 주민에 대한 긴급구호조치는 선별적인 지원을 지양하고 포괄적인 테두리 내에서 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 본격적인 통일추진단계에서는 북한지역 경제의 체제전환으로 예상되는 실업자와 빈곤계층에 대한 『생활보호대책』이 준비되어야 한다. 그러나 북한지역 주민들에 대한 생활보호대책은 ‘재정적인 지원’ 자체로 끝나서는 안되며, 궁극적으로는 직업의 제공을 통한 ‘생산적 복지제도’(workfare)의 확립을 통해 북한지역의 ‘노동력 보호’에 역점을 두어야 할 것이다. 일시적인 재정지원보다는 일자리를 제공하는 것이 궁극적

인 생활보호 대책이라는 데에는 재론의 여지가 없기 때문이다. 특히 통일 직후 북한지역 주민의 기본생활보호 단계에서 생산적 복지제도의 기틀을 마련하는 것은 본격적인 사회보장체계 내에서의 비용증가 요인을 사전에 감소시킨다는 중요한 의미를 가지기 때문이다.

셋째, 남한의 대북 재정지원능력을 유지하면서 궁극적으로는 남한 중심의 『사회보장제도 통합계획』이 준비되어야 한다. 이 경우 남북한 경제·사회제도의 완전한 통합은 북한지역 경제의 자생력 기반 확충을 전제로 하는 것이기 때문에 북한지역의 개별 기업 및 근로자들의 사회보험기여금 분담능력이 갖추어질 때까지 ‘사회보장제도의 한시적 분리운영’이 바람직하다.

그러나 남한 주도의 경제·사회제도 통합과정은 남한 내부의 사회적 평등과 형평의 제고를 기반으로 가능한 것이므로 통일 이전 남한사회의 사회보장제도 확충과 기본생활수요의 보장 등 제도개선 노력이 지속되어야 할 것이다. 또한 통일 직후 북한지역 주민들의 기본생활보호를 위해서는 최저생계수준의 설정, 수혜대상 계층의 파악, 보조금 지급방식 및 이를 원활히 수행하기 위한 행정전달체계의 구축 등에 대한 사전적 준비가 이루어져야 할 것이다.

●
●
●

날로 증대되고
다양화되는 국민의
복지욕구에
적극적으로
대응하기 위해서는
『가족-이웃-지역사
회-기업-국가』로
이어지는 한국적
복지공급주체의
다원화 방안이
모색되어야

●
●
●

4. 추진여건의 조성

복지에 대한 욕구가 높아진다고 해서 우리의 토양과 문화를 무시하고 선진국의 방식만을 모방할 수는 없다. 날로 증대되고 다양화되는 국민의 복지욕구에 적극적으로 대응하기 위해서는 『가족-이웃-지역사회-기업-국가』로 이어지는 한국적 복지공급주체의 다원화 방안이 모색되어야 한다. 그리고 이를 위해서는 중앙정부의 복지기능 확충과 지방자치단체의 역할제고, 그리고 민간의 복지참여 활성화 유도 등 복지공동체의 실현을 위한 정책추진 여건이 조성되어야 한다. 이와 함께 고비용구조의 상·혼례, 과도한 음식물 쓰레기 배출 등 낭비적 소비문화를 개선하여 건전한 국민생활을 정착시켜 나가기 위한 국민생활 의식개혁이 필요하다.

중앙정부의 복지기능 확충과 지방자치단체의 역할 제고

급속히 변화하는 민간부문과 세계시장의 흐름에 따라 세계 각국의 글로벌게임에서 경쟁력을 갖추고 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 정부가 신축적이고 역동적으로 개혁하여 『대국민 고객만족 행정체계』로 역할을 재정립하고 재정기능의 구조적 변화도 모색되어야 할 것이다. 이밖에 새롭게 요청되는 정부의 역할로서는

장래의 생산성 향상의 기반이 되는 사회간접자본의 확충, 정보인프라의 구축 및 정보산업 인재의 육성, 국민복지의 증진, 맑은 물의 공급 및 환경개선, 생활안전의 확보, 문화복지의 기반조성 등 경쟁력 강화와 삶의 질 향상에 관련된 부문이 해당된다.

그러나 1997년 현재 우리 나라 GNP대비 광의의 사회복지예산(보건복지, 사회개발, 사회보장관련 기금지출 포함)은 3.58%로 독일(24.4%), 미국(14.8%), 일본(11.1%) 등 선진국은 물론 비슷한 소득수준에 있는 다른 국가들과의 비교에서도 크게 낮은 수준에 있다. 따라서 국민의 『삶의 질』 향상과 취약계층에 대한 사회적 보호의 강화 등 복지정책의 추진여건을 조성하기 위해서는 우선 이를 보완할 수 있는 『중·장기 재원조달계획』을 수립해야 한다. 그러나 국민복지의 궁극적 기반은 안정 속에서의 지속적 성장을 바탕으로 하기 때문에 비인플레이적 투자재원의 확보가 복지 지출 확대의 전제조건이 되어야 한다.

이를 위해 첫째, 정부의 새로운 복지수요에 대한 재원의 확보는 세율의 인상, 신세의 도입 등 증세조치보다는 정부지출의 부문별 우선순위 조정을 통해 복지투자를 확대할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 즉, 민간으로 이양되는 부문의 예산과 조직은 감축하고 새로운 수요가 요청되는 부문의 예산과 조직은 확대시켜 나가면서 기존의 재정지출 및 제도와 조직의 비용효과성을 제고시켜 나가야 할 것이다. 또한 지하경제의 근절과 과세대상의 확대 등 조세제도의 공평성을 제고하고 조세행정의 합리화를 통해 세수기반을 최대한

확충하여야 할 것이다.

둘째, 재정지출의 부담이 작은 복지업무를 지방자치단체로 이양하고 이들에게 국고보조금 사용에 있어서의 포괄성을 부여함으로써 지방자치단체 복지에산집행의 융통성을 높여 줄 필요가 있다. 그러나 지역자체의 다양한 수요에 대응한다는 측면에서는 지방자치단체가 효율적이지만, 지방의 자율화는 삶의 질의 지역간 불균형을 초래할 우려가 있다. 따라서 중앙정부는 재정지원과 행정업무의 현행 기조를 유지하면서 지방자치단체의 재정능력과 발전정도에 따라 단계적으로 기능 및 재원을 이양해 나가야 할 것이다. 단순 집행적 성격의 업무를 일차적으로 이양하되 광역자치단체로의 이양을 우선적으로 고려하는 것도 한 가지 방법이다. 또한 기획업무로서 지역의 특수성이 강한 업무를 단체위임사무로 재분배하는 등 융통성 있는 『대지역 주민서비스』를 지역별로 개발·수행할 수 있도록 하여야 한다.

민간의 복지참여 활성화 유도

지금까지 우리 나라의 사회·복지정책은 주로 공공성을 강조하여 정부나 비영리단체에 의존해 왔다. 이에 따라 사회·복지부문의 활동이 경기나 정부현안에 의해 많은 영향을 받아 국민들에게 안정적 복지서비스를 제공할 수 있는 기반을 갖추지 못한 것으로 평가할 수 있다. 따라서 복지서비스의 안정적인 공급과 함께 『더불어 사는 사회』를 구축하기 위하여 정부뿐만 아니라 ‘비정부민간조직’(NGO)의 적극적인 복지참여 유인제도를 강화해야 한다. 즉, 복지에 대한 정부의 역할은 재정적 개입에 의한 해

결 노력의 틀에서 벗어나 정책적 개입에 의해 해결하려는 노력이 병행·강화되어야 할 것이다. 정부가 민간의 복지참여 활성화를 유도하기 위해서는 첫째, 사회복지 분야에 대한 기업 기부금의 면세 범위를 상향 조정하는 등 복지경쟁환경을 적극적으로 조성하여야 한다. 둘째, 기업의 복지투자에 대한 편의를 제공하고 기업이 직접 운영할 수 있는 복지사업 프로그램을 지속적으로 개발·보급하는 등 유료복지사업에 대한 기업의 참여여건을 개선해야 한다. 셋째, 공동모금제도의 활성화를 통해 민간이 스스로 하는 민간복지운동 기반을 조성해야 한다. 넷째, 자원봉사보험제도, 자원봉사저축제도의 도입 등 국민의 자원봉사활동에 대한 체계적·제도적 지원이 필요하다.

국민 생활의식의 개혁

우리 나라 혼례비용이 정부예산의 43% 수준(1996년 기준, 연간 25조 3천억원)에 이르고 있으며, 음식물쓰레기로 인한 낭비가 연간 8조원에 이르고 있어 국민들의 과소비 문화를 개혁하여 합리적인 소비생활을 유도해야 할 필요가 있다. 첫째, 가정의례의 고비용 구조를 개선하기 위해서는 사회지도층의 솔선수범에 의한 『범국민생활개혁운동』의 전개를 통해 무분별한 하객·조객의 초청 금지 및

경조사비 안 받기 운동을 확산시켜 나가야 한다. 둘째, 장묘제도의 개선을 위해 공설 납골시설의 설치를 확산시키고 우리 실정에 맞는 묘지 면적 및 사용기간의 제한을 검토할 필요가 있다. 셋째, 낭비적 음식문화의 개선을 위해 『좋은 식단』 실천업소에 대해서는 소득세 감면이나 쓰레기봉투 구입비 지원을 검토하고, 음식물쓰레기 과다배출 업소에 대해서는 쓰레기 처리비용의 부담을 강화하는 등 시장유인적 기능에 의한 해결방법을 강구하는 것이 바람직하다.

5. 21세기 우리 나라 복지사회의 모습

21세기를 맞이하여 우리 사회는 변화의 시점에 와있다. 대부분의 사회·복지제도가 정착되어 갈 향후의 수년간은 우리의 『삶의 질』을 선진국 수준으로 제고하는 데 있어 매우 중요한 시기가 될 것이다. 따라서 통일에 대한 준비와 함께 급변하는 경제·사회적 여건에 효율적으로 대응하기 위한 사회·복지정책의 위상 재정립이 각별히 요구된다 하겠다.

먼저 21세기의 환경변화를 삶의 질과 관련하여 전망하면 다음과 같다. 첫째, 정보화의 급속한 확산과 진행은 전세계를 지구촌화함으로써 세계 각국은 자국민의 『삶의 질』 향상을 위한 본격적인 글로벌

●
●
●
●

분배개선·복지
제도의 성숙화와
같은 사회안전망
강화와 함께
보건향상·환경
개선·문화 선진화
등을 추구하면서
경제성장도 이룰
수 있는 『win-win』
전략을
국가장기발전의
새로운
『패러다임』으로
구축하여야

●
●
●

게임에 주력할 것으로 인적자본의 축적과 질적 개선이 중요한 정책과제가 될 것이다. 둘째, 생산성에 대한 새로운 접근으로서 산출의 '양'보다는 '질'이 더욱 중요한 가치로 인정받을 것이다. 셋째, 인구구조의 급속한 고령화와 핵가족화는 부양책임을 가족에서 사회로 더욱 전가시킬 것이며, 지방자치시대가 성숙됨에 따라 지역의 특수성이 반영된 다양한 복지욕구가 표출될 것이다. 넷째, 미래사회는 개인적인 삶의 질이 중시되며 국가발전정도는 국민의 삶의 질로서 평가될 것이다. 다섯째, 남북한 통일을 전제로 할 때 양측의 삶의 질을 구성하는 부문간의 차이를 조정하는 과정에서 복지수요가 증가될 것이다.

따라서 우리 나라는 분배개선·복지제도의 성숙화와 같은 사회안전망 강화와 함께 보건향상·환경개선·문화선진화 등을 추구하면서 경제성장도 이룰 수 있는 『win-win』 전략을 국가장기발전의 새로운 『패러다임』으로 구축하여야 한다. 그리고 이를 위해서는 양적 성장중심의 부분균형적인 발전전략으로부터 삶의 질을 전반적으로 향상시키는 일반균형적인 발전전략으로 정책적인 전환을 이룩하여야 한다. 즉, 과거 누적된 『양의 가치관』으로부터 『질의 가치관』으로 새로운 국민의식의 함양이 요구되며, 각 경제주체별로 공직윤리(봉사), 기업윤리(청부), 근로윤리(근면), 소비윤리(검약)를 정립함으로써 『공동체적 시장경제질서』를 확립해 나가야 한다.

21세기 우리 나라 복지사회의 모습은 『삶의 질』이 2000년대 초반 세계 15위 이

내에 진입하여 복지선진국과 어깨를 나란히 하는 것이다. 즉, 21세기 우리 국민은 누구나 질병·장애·고령화 등 생활의 불안요인으로부터 해방되는 가운데 기본적인 안전이 보장되면서도 『삶의 질』이 풍요롭고 생산적인 사회를 향유할 수 있을 것이다. 우리 사회·복지정책의 기초를 국민 건강유지, 안정된 소득보장, 사회안전망 구축에 두고 모두가 풍요롭게 안심하고 생활할 수 있는 여건조성에 힘쓸 경우 다음과 같은 사회가 실현될 것이다.

- 첫째, 경제성장의 결과가 국민의 전반적인 『삶의 질』에 반영되는 사회
- 둘째, 계층간 갈등을 해소하고 화합·도약하는 사회
- 셋째, 모든 국민이 사회적 위협으로부터 자유로운 사회
- 넷째, 국민의 의료이용 편의증진과 식품·의약품의 안전성 확보 등 건강한 삶을 누리는 사회

한편 21세기 우리 경제·사회에 있어 통일이 지속적인 발전 가능성을 결정하는 주요 변수가 될 전망이다. 통일한국은 규모의 경제에 따르는 이득과 분단비용의 절감 등 새로운 발전가능성을 갖게 됨으로써 장기적으로는 민족경제·사회발전의 새로운 원동력이 될 것이다. 그러나 남북한의 상이한 정치·경제·사회 구조를 통합하여 인류의 보편적 가치인 자유·인권·행복이 보장되는 『민주통일한국』을 건설하는 과정에서 우리 국민은 많은 변혁과 부작용을 극복해야 한다. 복지