



2020년 보건복지정책의 전망과 과제

조흥식 | 한국보건사회연구원 원장

작년 기해년은 3·1운동 100주년이다 대한민국 임시정부 수립 100돌이었다. 올해 2020년 경자년은 대한민국 국호가 정해진 지 101년을 맞이하는 해이자 안중근 거사 110주년이 되는 해이다.

지난 대한민국 100년의 세월을 뒤돌아보면 일제강점기 35년의 치욕스러운 역사와 함께 해방을 맞이했지만, 당시 국민소득은 형편없었다. 우리나라 1인당 국민소득 통계는 1897년 대한제국 때부터 나왔다고 하는데, 1897년 1인당 국민소득은 7달러였다고 한다. 대한민국 정부가 1948년 수립된 후 최초 국민소득 추계 사업은 1951년부터 시작되었는데, 한국은행이 발간한 최초의 국민소득 추계 자료에 의하면 한국전쟁을 겪은 후유증으로 1953년 1인당 국민총생산(GNP)은 67달

러(1975년 기준)에 불과했다. 당시 세계에서 에티오피아 다음으로 가난한 2위 빈곤 국가였다. 이후 1983년에 1인당 GNP 1만 달러를 달성하고, 1989년에 2만 달러를 달성하였지만, 외환금융 위기(IMF)의 어려움 탓에 성장은 주춤하였다. 하지만 2006년에 2만 달러대를 회복하였고, 드디어 12년 만인 2018년에 1인당 국민총소득(GNI) 3만 달러 시대를 열었다. 이처럼 한국은 압축경제성장을 통해 단기간에 절대빈곤을 해결하였고, 생활수준도 높아져 왔다.

그렇다면 실제 서민들의 삶도 그만큼 풍요로워진 것일까? 소득 3만 달러 도달 시점에 선진국들이 달성한 복지·노동 등 실질적인 '삶의 질' 수준과 비교하면 여전히 갈 길이 멀다는 게 중론이다. 2017년 5월 문재인 정부가 들어선 후 소득

주도성장정책을 시행하면서 저소득층의 소득은 어느 정도 나아지고 있지만, 일자리 창출의 여력은 아직 체감하기가 쉽지 않아 민생은 여전히 팍팍하다.

최근 우리 경제는 대내외 수요가 위축되면서 수출과 투자를 중심으로 낮은 성장세를 보이고 있다. 올해 경제성장률은 2.3% 내외 수준이 될 것으로 한국개발원(KDI)은 전망하고 있다. 소비자물가는 수요가 일부 개선되었으나, 기대인플레이션이 하락하는 가운데 정부의 복지정책도 확대되면서 0%대 중반의 낮은 상승세를 지속할 것이며, 실업률은 완만한 경제성장세 확대와 정부 일자리정책 등의 영향으로 2019년보다 낮은 3.5% 내외를 기록할 것으로 예상하고 있다.

한편 현재 선진국에서는 거대 기업의 부가가치가 크게 늘어났지만, 구글·아마존과 같은 거대 기업의 시장점유율이 커진 것이 기업이 만들어 낸 부가가치에서 노동자의 보수가 차지하는 비중을 나타내는 노동소득분배율을 하락시키는 주요 요인으로 주목하고 있다. 그럼에도 향후 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 빅데이터 기술이 더 발전할수록 지식자본 투자가 증가하고, 노동소득분배율은 하락할 수 있지만, 동시에 생산성이 향상되기 때문에 노동소득은 증가할 것으로 예상된다. 그래서 혁신이 필요하다. 이와 함께 공정경제, 포용복지를 포괄하는 혁신적 포용국가의 핵심인 포용성장이 이루어져야 빈부의 차이와 소득 불평등 문제를 해결할 수 있을 것이다.

2020년 보건복지정책의 전망

보건복지정책의 성공 여부는 인류 역사에서 결코 완전히 해결할 수 없는 빈곤 문제와 질병 문제를 해결하고자 하는 국가와 사회 구성원 전체의 의지와 실천에 달려 있다. 이러한 의지와 실천의 구체적인 정책이 사회보장정책인데, 이는 사회보험과 공공부조로 이루어지는 소득보장정책, 돌봄 및 사회복지서비스와 보건의료정책을 주축으로 하는 사회서비스정책으로 구성된다. 이러한 사회보장정책에 직접적으로 영향을 주는 정책으로는 다양한 것들이 있겠지만, 여기서는 급격한 저출산·고령화의 영향으로 나타나는 인구정책, 그리고 세칭 4차 산업혁명으로 불리는 과학기술의 발달에 의한 보건복지 정보통계정책 등을 들 수 있다.

이제부터 이러한 소득보장정책, 사회서비스정책, 보건의료정책, 인구정책, 보건복지 정보통계정책 등을 중심으로 2020년 올해 보건복지정책에 대해 간략히 전망하고자 한다.

첫째, 소득보장정책에 대한 전망을 해 보면 2020년 예산안에는 ‘포용국가 기반 공고화를 위한 사회·고용·교육 분야 안전망 보강’과 ‘노인·청년·영세 자영업자 등 취약계층 자립·혁신 지원’이 포함되어 있다. 그러나 2019년의 정책 기획에서 가장 우선시되었던 일자리, 양극화, 저출산, 저성장 등 당면한 문제 해결을 위한 확장 재정정책이 ‘혁신성장 가속화 및 경제 활력 제고에

최우선 투자'를 위한 정책으로 우선순위가 바뀌에 따라 작년에 비해 올해 소득보장정책의 비중은 다소 약해질 것으로 보인다. 올해 예산에서 보건·복지·노동 부문 중 일자리와 공공부조를 제외하고는 증가폭이 9.6%로 전체 예산 증가율과 비슷한 수준에 그쳐 복지 영역에 대한 정부 책임의 강조는 결코 높지 않다.

그리고 2016년 대비 2017년 빈곤율은 더 이상 악화되지 않았지만, 5분위 배율은 같은 기간 악화되었다. 또한 헌법재판소는 작년 12월 27일 기초생활수급 노인에게 준 기초연금을 생계급여를 통해 공제하는 이른바 '줬다 뺀 기초연금'이 헌법에 어긋나지 않는다고 판결하였다. 즉 헌법재판소는 기초연금 등 이전소득을 기초생활수급액 산정 기준이 되는 실제 소득에 포함시키는 국민기초생활보장법 시행령 5조 1항 4호 등이 위헌이라며 낸 헌법소원 사건에 대해 전원 일치 의견으로 합헌 판단한 것이다. 그 결과 노인 세대 중 가장 가난한 기초생활수급 노인에게는 기초연금을 줬다 뺀 형식으로 시행되어 결과적으로 올해 약 40만 명의 수급 노인이 여전히 기초연금의 혜택을 못 받게 되었다. 따라서 올해 2020년 소득보장정책은 생계급여 대상을 확대하면서 기초연금과 장애인연금의 급여 인상을 중심으로 추진될 것으로 전망된다. 일자리 확충을 중심으로 한 일자리정책도 지속될 것이다.

둘째, 사회서비스정책에 대한 전망을 해 보면 2020년에도 작년에 이어 보건복지부가 지역사

회 돌봄(커뮤니티케어) 선도 사업, 사회서비스원의 시범사업 등을 시행하면서 사람 우선의 지역 사회 중심 사회서비스정책 패러다임을 실질적으로 구현해 나갈 것으로 예상된다. 특히 작년 2월에 발표된 제2차 사회보장 기본계획에 따르면 향후 사회서비스정책의 기본 방향은 서비스 이용 과정에서의 보장성 강화와 공공성 확대, 그리고 지역사회 중심의 사회서비스 공급 기반 구축이라는 커다란 틀 안에서 이루어질 것으로 전망된다. 지난 10여 년간 돌봄서비스 바우처 사업과 같은 개별 프로그램 중심의 사회서비스정책에서 벗어나 올해는 사회서비스의 보장성과 공공성 강화, 포괄성과 통합성의 향상을 가능하게 하고 새로운 지역사회 특성에 맞는 지역 맞춤형 사회서비스정책을 많이 시행할 것으로 전망된다.

아울러 올해는 전국적으로 3년마다 실시하는 사회서비스 대상 실태조사인 노인 실태조사, 장애인 실태조사를 실시하는 해이다. 따라서 사회서비스 이용 과정에서의 보장성 강화와 공공성 확대, 그리고 지역사회 중심의 사회서비스를 제공하는 데 목적을 두고 좀 더 구체적인 현황 파악과 문제 진단이 이루어져 노인과 장애인을 위해 국민이 체감할 수 있는 정교한 사회서비스정책이 도출될 것으로 예상된다.

셋째, 보건의료정책에 대한 전망을 해 보면 작년까지 보건의료정책의 방향은 문재인 케어를 핵심으로 지출에 근거하여 수입을 결정하는 방식으로 이루어져 왔다. 그러나 올해는 이 대신에 보건

의료의 '지속가능성'을 강조하면서 수입에 근거하여 지출을 결정하는 방식으로 전환되는 한 해가 될 것으로 예상된다. 우리나라의 국내총생산(GDP) 대비 경상의료비 비율은 2009년에는 경제협력개발기구(OECD) 평균 대비 69.3% 수준에 불과하였지만, 2018년에는 92.0%까지 증가하였다. 만약 현재와 같은 의료비 증가 추이가 지속될 경우 2~3년 안에 우리나라의 GDP 대비 경상의료비 수준은 OECD 평균을 넘어설 것으로 전망되기 때문이다. 이를 위하여 2020년에는 보장성 강화 정책인 문재인 케어에 대한 중간 평가, 건강보험료 부과체계 적정성 평가, 그리고 공공보건의료종합계획·감염병종합계획·응급의료종합계획 등에 대한 평가, 커뮤니티케어 대책 등이 추진될 예정이다.

넷째, 인구정책에 대한 전망을 해 보면 올해도 작년과 이어 재작년 2018년 12월에 저출산·고령사회위원회가 발표한 '저출산·고령사회 정책 로드맵'의 구현을 위한 정책 추진과 함께 장기적으로 4차 저출산·고령사회 기본계획 이후를 준비할 것으로 보인다. 즉 정부는 출산 장려 중심의 인구정책을 폐기하고, 인구구조 변화에 대한 적응 중심의 '국민의 삶의 질'이 중심이 되는 인구정책으로 전환할 것으로 전망된다. 그러나 한국사회가 직면한 인구학적 상황은 저출산 상황에 대한 '적응' 조치들만을 통해 대응하기 쉽지 않다는 점에서 근본적 원인에 해당하는 심각한 저출산 현상을 완화하는 구체적인 정책도 시행될 것

으로 전망된다.

다섯째, 보건복지 정보통계정책에 대한 전망을 해 보면 정보통계 영역은 정부 정책 중에서도 기반적이며 지원적인 특성을 지니고 있기 때문에 2020년은 국가 바이오 빅데이터 구축 사업, 의료 데이터 중심 병원, 보건의료 빅데이터 시범사업, 전자의무기록 인증 제도, 한국보건의료정보원 운영 등 보건의료 데이터를 수집하고 연계하여 활용하기 위한 기반을 다지는 한 해가 될 것으로 전망된다. 포용복지체계 구축 지원을 담당할 사회보장정보시스템의 차세대 시스템 개발도 본격적으로 추진하게 될 것이다. 또한 보건복지부 차원의 총 47종 승인 통계 중 33종의 승인 통계가 공표될 예정이다.

2020년 보건복지정책의 과제

2020년 보건복지정책의 과제를 소득보장정책, 사회서비스정책, 보건의료정책, 인구정책, 보건복지 정보통계정책 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

첫째, 정부가 소득보장정책의 방향을 보다 분명하게 제시해야 하며, 소득보장제도들 간, 그리고 소득보장제도와 사회서비스 지원 간의 정책에 대한 관계를 염두에 둔 종합 설계를 구체적으로 짜야 한다. 공공부조 중심의 제도적 보완으로 이미 추진된 아동수당 도입과 기초연금, 장애인연금 급여의 일부 인상 외에도 여러 다른 소득보장,

사회서비스 프로그램과의 연계성을 제고해야 한다. 그리고 빈곤 노인, 가난한 청년, 낡은 세대로서 50대 성인 등 시급한 저소득층의 기본 생활을 보장하기 위해 특단의 조치를 취해야 한다. 이들 중 1인 가구이면서 노인 가구가 가장 많은 비중을 점유하고 있는 소득 하위 계층인 1, 2분위에 속한 가구에 대해서는 부양의무자 기준을 서둘러 풀어 줘야 한다. 아울러 정책 패키지 관점에서 계층별 기대 효과를 정교하게 분석해 볼 필요가 있으며, 가계지출 부담을 완화시켜야 한다. 과도한 주거비 부담 경감과 완화를 위한 전월세 계약 기간 조정 및 상한 제도를 빠른 시간 내에 도입해야 한다.

둘째, 다양한 대인관계의 욕구를 충족시킴으로써 여러 사회문제를 예방하게 하는 사회서비스 보장을 강화해야 한다. 사회서비스는 인적서비스로서 전문적인 여성 일자리 확충이 동반된다는 강점이 있다. OECD 보건복지 종사자 비율 증가(2000~2015년)에서 한국의 증가율은 3위로 높다. 하지만 OECD 35개국 평균(10.5%)에 비해 낮은 수준인 6.8% 수준에 머물러 있어 고용 대책 차원에서도 이에 대한 특단의 정책에 관심을 가져야 한다. 그리고 사회서비스정책을 통해 국민의 체감도를 높이기 위해서는 중앙집권화 과정에서 생긴 획일성, 경직성을 극복하고 지역 주민의 접근성과 욕구에 기반한 분권화된 사회서비스정책을 수립하여야 한다. 복지혼합의 다양화를 통한 사회서비스 수급의 효용은 극대화해야 한다.

특히 아동, 노인, 장애인, 여성 등 대상별, 부문별, 부처별 사업 추진과 사회서비스 전달체계 구상에서 드러나는 분절적 정책 추진을 지양하고, 협력적 추진 체계 형성에 중점을 두는 사회서비스정책의 포괄적 접근이 필요하다.

셋째, 문재인 케어의 지속성을 위해서는 기존의 지출 효율화를 위한 재정 절감 방식의 재정관리정책 대신 꼭 필요한 분야의 투자는 확대하되 불필요한 재정은 절감하는 스마트 지출(smart spending) 관점의 방식을 추진해야 한다. 이 방식은 단순히 재정을 절감하는 목적이 아닌, 불필요한 지출 낭비가 발생하는 지점을 인식하고 이를 효율적으로 개선하는 지출 효율화 방법을 목표로 하고 있기 때문이다. 따라서 이 관점에서 의료 이용 행태를 고려하지 않은 기존 양적 확대 중심의 보장성 강화 정책을 탈피하여 꼭 필요한 분야의 보장은 확대하되 불필요한 분야는 개선하는 방향으로 보건의료정책을 추진해야 한다. 특히 낙후 지역 건강권 보장을 위해 의료인력 및 의료장비 확충과 지원을 강화해 나가야 한다.

넷째, 국민이 체감할 수 있는 인구정책을 시행하기 위해서는 출산 지원을 비롯한 인구정책과 함께 고령자의 삶의 질 향상을 위해 정교한 정책 프로그램을 만들어야 한다. 가족, 보육, 교육, 노동시장, 주택, 조세와 같은 경제·사회정책이 지향하는 명시적 목표가 저출산 현상을 완화하고자 하는 잠재적 목표와 서로 잘 연계되도록 해야 한다. 아울러 교육, 행정을 비롯한 사회 영역에서본

아니라 풀뿌리 지역사회에서의 인구구조 변화에 잘 대처하기 위한 지역 인구정책을 균형적으로 실행해 나가야 한다. 이를 실현하기 위해서는 정부, 사회와 종교, 그리고 국민 개개인의 다양한 주체 간 역할과 미션을 정부가 분명하게 제시해야 한다.

다섯째, 보건의료 정보통계정책은 다수의 민간 기관이 관여되어 있고, 산업 측면에도 많은 영향을 끼치므로 이들과의 지속적인 협의와 조정 속에서 정부의 공공성 입장을 확고히 해야 한다. 특히 한국보건의료정보원 설립은 기존 사회보장정보원과 함께 보건복지 전 영역을 아우르는 정보의 원천 기구가 되어야 한다. 그리고 정보시스템은 행정 담당자들의 업무 효율성 제고뿐 아니라 직접 국민이 체감할 수 있는 서비스 제공이라는 측면에서 볼 때 시스템 개발 시 사용자 참여가 매우 중요하므로 사용자가 항상 참여하고 모니터링할 수 있는 채널 확보가 필요하다. 또한 좋은 통계 산출을 위하여 다양한 통계 수집 주체 간, 국가 통계와 지역 통계 간, 정책 수립·이행·평가 간 종합적인 체계 안에서 바라보는 시각이 필요하다. 이들 기반 마련을 위한 보건복지 통계관리 거버넌스의 정립이 요구된다.

마지막으로, 보건복지정책을 제대로 시행하기 위해서는 필연적으로 재원이 수반되어야 한다. 이를 위해서는 적극적으로 불로소득에 대한 중과세 제도를 구축해야 하며, 누진소득체계를 강화하고, 부동산에 대한 보유세 강화를 통해 재원을 마

련해야 한다. 이 외에 중장기적으로 사회보장 재원 활용의 목적세 형태로 현재의 부가가치세를 조정해야 한다. ㉞