

# 보건복지 부문 주요 정책 현안과 대응방안

*Health and Welfare Policy Issues and Measures*



이상영 한국보건사회연구원 연구위원

일자리 창출, 서민생활 안정, 미래 성장동력 확충이라는 정책목표를 달성하기 위해 예방을 중심으로 한 국민 건강보호망 확립, 보건 의료서비스 산업 발전을 위한 제도적 지원 확대, 사회안전망 확충과 지속가능성 확보, 아동·청소년 등 취약계층에 대한 지원 확대, 저출산·고령사회에 대응한 사회·제도적 환경 개선, 복지재정 및 인프라 확충 등을 추진해야 한다.

## 1. 들어가는 말

남유럽 경제위기 여파와 미국과 중국의 경기 둔화 전망에도 불구하고 지금까지 저금리 기조를 유지하던 한국은행이 2010년 7월 9일 기준 금리를 연 2.0%에서 2.25%로 0.25% 포인트 인상하기로 결정한 것은 출구전략의 출발을 예고하는 것이자 거시경제의 회복에 대한 자신감의 표현으로 보아도 무방할 것 같다. 그러나 이러한 거시경제 개선이 서민경제의 회복으로 이어지는 데는 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다. 특히 2010년 6월 기준 청년실업률이 8.3%에 이르는 등 여전히 '좋은 일자리'가 부족하며, 서민들의 생활여건도 크게 개선되지 않고 있다.

이러한 여건을 고려할 때 앞으로의 보건복지

정책의 방향은 일자리 창출과 서민생활 안정에 우선순위를 두어야 한다. 일자리 창출과 서민생활 안정은 여러 정책영역에 걸쳐 종합적으로 추진되어야 할 과제이지만 특히 보건복지 부문에서의 정책적 역할이 중요하다. 보건의료 서비스 부문은 10억원을 투자할 때의 고용유발계수가 19.5명으로서 전체 산업 평균 16.9명을 상회하고 있으며, 복지서비스 부문도 고용유발 효과가 매우 큰 분야이다. 따라서 보건복지 부문에서의 서비스 확대는 일자리 창출이라는 일차적인 정책효과와 함께 서민생활의 안정 효과를 복합적으로 실현하는 데 크게 기여할 수 있다.

이와 함께 해외환자 유치 활성화 등 보건의료 서비스 산업에 대한 투자 확대를 통해 녹색성장 기반과 미래성장 동력 확충을 도모할 필요가 있다.

## 2. 향후 보건복지정책의 기본방향

일자리 창출, 서민생활 안정, 미래 성장동력 확충이라는 정책목표를 추구함에 있어서 보건복지정책이 지향해야 할 기본방향은 첫째, 비용-효과적인 새로운 보건복지 서비스 영역의 발굴이 필요하며, 이러한 서비스 공급이 시장순응적인 공급체계 하에서 스스로 성장해 가도록 제도적 환경을 조성해야 한다. 현재 정부에서 추진하고 있는 건강관리서비스가 그 예이다. 이러한 서비스 공급의 확대는 일자리 창출, 소비자 선택권의 확대, 서비스의 질 향상 등 여러 측면에서 긍정적 효과를 가져 올 것으로 기대되며, 정부 재정에만 의존한 서비스 공급 증대 및 일자리 창출이라는 한계를 벗어 날 수 있는 전략이기도 하다.

둘째, 복지 급여의 확대를 도모하면서도 국가 재정 및 사회보험 등의 지속가능성을 확보하기 위한 적극적인 검토가 필요하다. 그리스 등에서의 재정위기를 계기로 프랑스 등 유럽 국가들이 연금 개혁 등에 적극 나서고 있다. 이들 국가와 우리나라의 사회적 배경과 복지 현실이 서로 다르기 때문에 현시점에서 유럽의 상황이 우리나라에도 그대로 적용된다고 할 수는 없지만, 인구의 고령화가 급속히 진행되고 있는 사회적 여건을 고려할 때 제도의 외형과 급여에 대한 확대 일변도의 접근만으로는 중장기적인 재정 안정성을 보장하기 어렵다. 국민기초생활보장 제도 및 건강보험 급여 지출 증대의 구조적 요인에 대해 면밀한 검토를 통해 비효율적 요인을 제거하기 위한 노력이 필요하다.

셋째, 보건복지 부문에서의 지출이 생활의 안정과 건강보호에 기여함은 물론 산업적 연관 효과를 가지면서 미래의 성장동력의 하나로 작용할 수 있는 기전을 마련해야 한다. 다만, 보건 의료 서비스 부문은 성장잠재력 및 고용창출 효과가 큰 분야이기는 하지만 산업적 시각과 보건의료서비스의 공공성에 대한 고려가 적절히 조화를 이루어야 한다. 그러나 의료의 산업화와 공공성에 대한 상반된 의견이 첨예하게 대립되고 있는 현재로서는 단기간에 국민적 공감대와 합의를 도출하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 이러한 문제에서 벗어나 있는 정책영역을 발굴할 필요가 있으며, 그 대표적인 사례가 해외환자 유치이다. 현재 우리나라 보건의료서비스는 품질 및 가격 면에서 세계적인 경쟁력을 갖추고 있는 만큼 환자유치 활성화를 위한 인프라의 확충과 제도 개선이 뒷받침되어야 한다.

넷째, 저소득계층의 자활·자립을 촉진할 수 있는 실질적인 제도적 장치가 보강되어야 한다. 기초생활보장 수급자의 약 20% 이상이 근로능력이 있는 계층이지만 자활에 적극 나서기 보다는 수급자에 안주하려는 경향이 뚜렷하다. 근로유인 동기를 강화할 수 있는 대책이 강화되어야 하며, 다른 한편으로는 근로빈곤층에 지원도 강화되어 되어야 한다.

### 3. 주요 보건복지정책 현안과 대응 방안

#### 1) 예방을 중심으로 한 국민 건강보호망 확립

인구고령화에 따른 만성질환의 증가 등과 함께 예방중심의 보건의료서비스 공급체계 확충이 누누이 강조되어 왔으나 그 성과는 기대에 미치지 못하고 있다. 이러한 현상의 가장 근본적인 원인의 하나는 건강한 생활습관 실천을 유도하기 위한 정책영역이 매우 광범위하고 행태의 변화를 이끌어 낼 수 있는 효과적 대안 마련이 미흡했기 때문이다. 이러한 문제 해결을 위해서는 보건·의료적 측면 뿐 아니라 사회·행태적 측면을 고려한 다양한 전략의 개발이 필요하다. 예로서, 건강검진 대상자의 수검률이 낮은 요인을 보건의료적인 측면에서만 찾을 수는 없다는 점에서 대상자들의 사회·경제적 특성 등을 충분히 고려한 대책이 마련되어야 한다.

이와 함께 학교보건, 산업보건, 환경 보건 등과 관련한 정부 부처간의 유기적인 협조가 무엇보다 중요하다. 아울러 유치원, 학교, 군대, 직장, 지역사회 등으로 이어지는 생애 과정에서 개인의 건강관리가 연속적으로 이루어지도록 하기 위한 관리체계가 마련되어야 한다. 그동안 평생건강관리체계 구축이라는 정책목표가 제시된 적이 있으나, 생애주기별 특성에 맞는 서비스 공급이라는 분절적 접근의 한계를 가지고 있었다. 이러한 한계를 극복하고 생애주기가 진행되는 과정을 추적하여 연속적으로 서비스를 제공하는 관리체계가 필요하다. 최근 “국민건강증진종합계획 2020”이 수립되는 과정에 있

는데, 이러한 측면들이 계획안에 충분히 반영될 필요가 있다.

국민건강 보호를 위한 또 다른 중요한 정책적 요소는 응급의료체계의 확충이다. 응급의료체계의 선진화를 위해서는 응급의료 자원의 확충 등 지금까지 많은 대책이 수립되어 왔다. 이에 따라 취약지역 응급의료기관 확충, 119 구급차량 및 헬기 등 이송수단 보강, 응급의료인력 양성 지원 등 다양한 대책이 시행되어 왔다. 그러나 이와 함께 병원 도착 이후의 응급환자 관리를 근본적으로 개선하기 위한 보다 적극적인 대책이 마련되어야 한다. 응급실에 도착한 이후에 해당분야 전문 의료인력의 응급진료를 받기 위해 장시간을 소요하거나 타 의료기관으로 전원해야 하는 사례가 많이 발생하고 있다. 응급의료 수가인상 등을 통해 응급실 운영 환경을 개선하기 위한 지원도 시급하다.

한편, 매일 섭취해야하는 식품의 안전 문제는 국민의 건강보호를 위해 가장 우선적으로 해결되어야 할 과제이다. 이를 위해서는 HACCP 적용대상 확대, 관리 대상 유해 물질 기준 강화, 위해 식품 회수율 제고 등의 정책적 노력이 보다 적극적으로 강구되어야 한다.

#### 2) 보건의료서비스 산업 발전을 위한 제도적 지원 확대

해외환자 유치를 위한 정부의 다양한 지원에도 불구하고 아직도 전문 통역사 등 인프라가 미흡하다. 보다 근본적으로는 국가 차원에서 주요 대상국의 보건의료 시스템과 국민들의 의료 수요, 의료비 지출, 의료시장의 특성 등을 분석

하여 틈새를 찾아내고 이를 집중적으로 공략하기 위한 적극적 전략이 마련되어야 한다. 아울러 국내에서 진료를 받은 외국 환자의 후속진료를 위해 현지의 의료기관과 서비스를 연계하는 방안이 마련되어야 한다. 또한 현지에서의 전원 센터 개념에서 한걸음 나아가 현지 의료기관과의 광범위한 네트워크 구축을 통해 해외 현지 의료기관에서 진료가 어려운 환자를 국내에 의뢰하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

한편, 영리법인의 의료기관 설립·운영 허용 문제는 한국적 현실에서 영리법인 허용시 미래에 발생하게 될 의료환경 변화, 의료비 지출, 국민의 의료접근성 등을 종합적으로 전망하여 판단해야 할 문제로서 단계적으로 결론을 내리기 어렵다. 다만, 일본 가나가와 현의 ‘구조개혁 특구’의 사례와 같이, 영리법인 병원을 경제자유구역 등 일부 제한된 지역에서 시범·운영하고 그 성과를 기초로 논의를 진행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

### 3) 사회안전망 확충과 지속가능성 확보

국민기초생활보장 제도가 빈곤층을 충분히 보호하지 못하고 있는 상황인 만큼 그 대상과 급여를 확대해 나가야 하는 것은 어쩔 수 없는 일일지 모른다. 그러나 기초생활보장 수급자권자의 자격을 얻으려는 유인이 강하게 작용하는 현행 제도 하에서는 앞으로의 급여 확대가 국가적 재정 부담을 가증시킬 가능성이 있다. 예로서, 의료비 부담이 큰 비수급자가 의료비 부담 경감을 위해 수급권을 얻으려는 동기가 강하게 존재하는 한 제도 운영의 효율성을 기하는 데는

한계가 있다. 이러한 문제에 대응하기 위해서는 의료, 주거, 교육 등 욕구별로 상이한 수급기준선을 설정하여 운영하는 체계로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 기초노령연금과 관련하여서는 10년 후의 연금지급액이 약 10조원에 이를 것으로 전망되는 현 상황에서 이를 보편적 기초연금 또는 선별적 공공부조로 재구조화 해야 한다는 주장이 대립되고 있다. 이는 장기적인 관점에서 제도의 지속가능성, 국민연금 가입자와의 형평성, 사각지대 해소 등의 차원을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 사안이다.

건강보험의 지속가능성 제고를 위해서는 보험료 부과기반을 확대하고, 피부양자 조건 강화, 보험료 인상 등을 통해 수입을 증대시키는 한편, 상급병원 환자 집중 완화, 약제비 절감, 진료비 지불제도 개편 등을 통해 지출을 통제할 필요가 있다.

### 4) 아동·청소년 등 취약계층에 대한 지원 확대

최근 커다란 사회문제로 대두되고 있는 아동·청소년에 대한 성폭력과 성추행을 예방하기 위해서는 신고율 제고, 아동·청소년에 대한 성범죄예방 교육 강화, 가해자에 대한 처벌 강화, 지역사회 방과후 아동보호체계 마련, 음란물 유통 규제 강화 등의 대책이 적극적으로 강구되어야 한다.

한편, 장애인의 소득보장과 관련하여 장애인 연금이 도입되었으나 앞으로 지급 대상 확대, 지급액 인상, 장애 평가 시스템의 개선 등이 뒤

따라야 한다. 장애인 장기요양보장제도와 관련하여서는 현행 장애인 활동보조 서비스를 확대하여 시행하는 방안과 노인장기요양보험제도에 장애인을 포함하는 방안이 검토되고 있으나 추후의 시범사업 결과를 고려하여 결정할 필요가 있다.

다문화 가정은 우리 사회에서 새로이 형성된 취약계층으로, 한국적 취득 지원을 위한 제도 개선, 국제결혼 희망 내국인에 대한 교육 실시, 결혼 이민자의 취업 지원, 어학 훈련 지원의 체계화, 의료기관 이용시의 통역 지원 등 다양한 지원을 통해 안정적인 생활 기반을 조성할 수 있도록 해야 한다.

### 5) 저출산·고령사회에 대응한 사회·제도적 환경 개선

저출산·고령사회에 대응하기 위한 종합 대책으로 제1차 저출산고령사회기본계획이 추진되었으며, 현재 제2차 계획을 수립하는 단계에 있다. 제1차 계획에서 매우 다양한 대책들이 강구되었는데, 이에 대한 정책효과와 투입비용을 객관적으로 평가할 필요가 있다. 이러한 평가결과를 제2차 계획에 반영하는 전략이 필요하며, 각계의 다양한 의견을 반영하되 특히 출산 연령층 국민들의 의견을 충분히 반영하기 위한 기전의 마련도 필요하다. 또한 유배우 출산율은 최근 몇 년간 별다른 변화가 없으나 합계출산율은 하락하고 있다는 점을 고려하면 초혼 연령의 상승에 따른 영향도 충분히 인지할 필요가 있다. 특히 여성들의 대학진학률과 사회활동 참여율이 높아지면서 결혼을 늦추는 현상이 뚜렷이 관

찰되고 있다는 점에서, 정부가 조기 결혼을 유도하는 데는 한계가 있지만 결혼 후에는 자녀를 조기에 출산하도록 유도하기 위한 미혼남여 대상의 홍보·교육도 필요하다.

자녀 출산 및 양육 환경 개선을 위해서는 보육 서비스 확대와 양육비용 부담 경감, 일-가정 양립 지원 등에 우선권을 두어야 할 것이며, 특히 1세 미만 영아에 대한 보육 시설을 도심지역을 중심으로 대폭 확충할 필요가 있다.

### 6) 복지재정 및 인프라 확충

지난 10년간 우리나라의 복지에산 증가율은 15.7%로서 일반예산 증가율보다 1.8배 정도이며, 2010년 복지에산은 약 81조원에 이르고 있다. 이러한 복지 지출 중에서 약 89%가 법정지출로서 복지제도의 확충과 함께 앞으로 지속적인 증가가 예상된다. 앞으로 복지 재정의 운용 방향은 중복적인 지출이나 누수를 방지함으로써 지출의 효율성을 제고하고, 사업의 성과에 연동하여 재원을 배분하는 성과주의 예산제도를 확립하는 데 두어야 할 것이다. 또한 중앙정부 및 지방자치단체간의 합리적 재원분담을 위해 지방자치단체에 대한 차등 보조율 적용 개선, 국고보조금 및 분권교부세 개선 등이 추진되어야 한다.

한편, 사회복지통합관리망의 구축과 함께 전달체계 운영의 효율성이 크게 제고될 것으로 기대된다. 앞으로 시스템의 안정과 적응도 제고를 위한 노력이 필요하며, 지속적인 모니터링과 시스템 고도화 노력이 필요하다.

## 4. 결론

보건복지 부문은 그 특성상 정책목표나 정책 방향에 있어 갑작스러운 변화보다는 지속적이고 안정적인 정책기조를 유지함으로써 정책의 예측가능성 등을 확보해야 한다. 그러나 시대적 상황에 따라 정책과제의 우선순위나 추진전략의 개편은 필요에 따라 언제라도 수반되어야 한다. 이러한 맥락 하에서 최근의 경제적 상황을 고려할 때 일자리 창출과, 서민생활의 안정, 미

래 성장동력의 확충에 가장 우선적인 정책 목표를 둘 필요가 있으며, 이를 달성하기 위한 다양한 정책대안이 모색되어야 한다. 특히 보건복지 서비스 확대를 통해 서민생활의 안정을 지원하면서도 일자리 창출과 성장에 기여할 수 있는 방향으로 정책이 추진될 필요가 있다. 이와 함께 서민생활 안정을 위해 복지 수준의 향상과 복지 재정의 확충을 도모하면서도 서비스 공급의 효율성을 높일 수 있는 제도의 개편이 필요하다. 