

# 보건의료 발전 방향과 정책과제

조 재 국/ 한국보건사회연구원 보건산업팀장

## 1. 우리나라의 보건의료 현황 및 문제점

1. 건강수준은 꾸준히 향상되었으나 선진제국에 비하면 아직도 상대적으로 낮은 상태

• 우리 국민의 건강수준은 소득의 증가, '89년 전국민 의료보험 실시, 보건의료 자원의 양적·질적 확충에 따라 꾸준히 향상되었으나 OECD 국가들에 비해 건강수준이 상대적으로 낮은 실정임.

	'60(한국)	한국	OECD 평균
평균수명	52.4	74.4('97)	77.0('97) <sup>1)</sup>
영아사망률 (1,000명당)	61.0	7.7('96)	5.5('96) <sup>2)</sup>

주: 1) 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 독일, 멕시코, 뉴질랜드, 포르투갈, 스페인, 영국('96), 미국 등 11국 평균  
2) 멕시코, 터키, 헝가리, 폴란드 제외된 경우

2. 국민의 보건의료 욕구에 대한 수용 대책 미흡

• 노령화 사회, 만성퇴행성질환 증가 등 인구·질병구조의 변화에 따른 보건의료 서비스 수요에 대응할 자원·조직이 부족하고 체계 미흡  
• 모자보건, 학교·산업보건, 노인요양 등 예방 및 건강증진 차원에서 연령주기별 건강 연속선상(건강 증진, 예방, 치료, 재활)의 포괄적 평생건강관리체계 미비  
• 증가하는 각종 사고에 신속하게 대처, 귀중한 생명을 구할 응급의료체계와 식품으로 인한 위해요인 차단체계 미흡

3. 국민의료체계의 비효율성

• 보건의료부분의 환경은 변화하고 있으나 아직도 치료 위주의 공급체계 및 보

상체계를 유지하고 있어 비효율적임

• 보건의료체계는 시설간, 전문인력간의 적정한 기능 분화가 이루어지지 못함에 따른 문제 내재

-환자들의 대형병원 집중(중소병원 환자 수 감소 현상)

-의사와 약사간 전문적 기능과 역할의 혼재

• 의료인력 시설의 공급량은 꾸준히 증가하고 있으나 분포의 불균형

	농 촌	도 시
의료인력분포	7.9%	92.1%
병 상 분 포	9.2%	90.8%

-계층간·지역간 건강수준의 불균형 존재 : 질병이환율, 활동제한일수 등 건강지표에서 저소득 계층과 고소득 계층간 약 2배 차이

• 1차 의료 및 공공의료의 역할과 기능 정립 미흡

-1차 의료의 경우 보건소의 진료기능을 제외하면 거의 대부분 민간의료에 의존하고 있으며, 1차 의료에 종사하는 인력도 크게 부족함.

-의료기관의 수, 병상수를 기준으로 할 경우 공공의료 부문은 대략 9% 및 15% 수준에 불과함.

4. 보건의료분야의 정부 예산 배정 미약

• 2000년 보건복지부 소관 세입세출예산(일반회계 및 특별회계 포함)은 4조 7,818억원 규모로 1999년 대비 7.6% 증가하였으나 정부 전체 세입세출예산의 3.4%에 불과하며 일반회계예산 기준으로 5.2%를 차지함.

• 의료보장예산을 제외할 경우 3%에도 미치지 못하며 보건의료사업예산의 비중은 최근 들어 오히려 조금씩 감소하고 있음.

(단위: %)

구 분	1998	1999	2000
보건복지부 일반회계 세출예산	4.12	4.86	5.22
의료보장 예산을 제외한 보건복지 예산	1.92	2.47	2.46
보건의료부문 예산 비중	0.30	0.28	0.27

5. 저부담-저수가-저급여 상태의 의료 보험체계와 의료보험재정의 악화

• 급여범위 제한에 따른 본인부담이 높아 의료비의 가계부담이 가중함.

-최근 비급여를 포함한 본인부담은 평균 52%(입원 47%, 외래 70%)로 추정됨.

-의료이용량의 증가 등으로 국민의료비가 상승하고 있으며 국민의료비 중 의료보험부문의 비중은 29.3%로써 의료보험제도의 역할이 미흡함 (민간부문 53.8%, 정부부문 11.8% : 1998년 추정)

• 낮은 보험수가와 불합리한 수가체계는 서비스의 질 저하, 의료이용 및 공급의 왜곡 심화로 의료자원의 낭비를 초래하고 있음. 또한 의학발전과 의료수준 향상에 저해요소로 작용함.

-저수가로 인한 수입손실 보전을 위한 중복·과잉진료 현상이 나타나며 수익성이 낮은 급여 항목을 기피하고 수익성이 높은 비급여 항목을 선호하고 있음.

## II. 환경변화 전망

1. 의과학 및 정보통신기술의 발전, 국제교류의 증대, 가족형태·생활양식의 다양화, 민주주의와 시장경제의 발전에 따라 우리사회가 정보화, 민주화, 개방화, 다양화된 사회로 변화
  - 생명공학(Biotechnology) 등을 이용한 의학과 의료기술의 혁신
    - 난치병 및 노화기전의 해명 등으로 항암제, 노인성질환 치료제에서 괄목할 만한 발전 기대
    - 유전공학을 이용한 치료방법 발전 및 진단·치료장비 첨단화 전망
  - 디지털 기술을 기반으로 한 인터넷(정보화 사회)시대의 가속화와 함께 이러한 정보통신·과학기술의 발달에 기초한 지식기반사회의 도래
  - 인구·경제·사회구조의 변화와 더불어 건강위해요소와 질병구조가 달라져 새로운 보건의료문제가 다양하게 대두될 것임
    - 불건전한 습관 및 생활양식, 사고 및 중독, 정신이상과 환경오염, 자연재해 등이 사망과 이환의 주요요인이 될 것임
    - 뇌혈관질환, 암, 고혈압, 당뇨병 등 만성퇴행성질환 비중이 증가
    - 병원균의 변종출현, 약품내성에 따른 기존 전염병의 존속, AIDS 등 신종 전염병의 확산 등 감염성 질환관리 문제도 상존할 것임.
    - 노인인구 및 만성퇴행성 질환의 증가에 따른 가정간호, 치매요양 병원, 낮병원, 호스피스, 장기이식 및 인공장기의 투입, 건강상담 등 새로운 보건의료요구가 다양함.

	2000년	2022년
인구노령화(65세 이상비율)	7.1%	14.3%

-사회구조 및 생활환경의 복잡성, 생활양식의 다양화에 따른 제재, 사고, 식중독, 발작 등 응급의료서비스 욕

구가 증가할 것임.

- 입원치료에 대한 필요성이 낮아지며, 입원에서 외래, 외래에서 가정으로 의료서비스의 장이 변화될 전망
  - 통합의료보험의 본격 실시 및 진료비 전문심사기관의 출범, 새로운 수가체계의 도입 등 의료보장체계의 전면적 개편 도래
  - 또한 그 동안 의료인력과 시설의 공급이 증가함에 따라 경쟁이 확대되고, 의료서비스의 고급화 및 의료 이용률의 증대에 따른 국민의료비 부담의 계속된 증가가 예상되고 따라서 보험재정 안정화가 최대의 문제점으로 부각될 전망
2. 보건의료정책의 형평성 및 효율성에 대한 욕구와 정책결정·집행 과정의 참여욕구가 증가하고 보건의료정책 영역이 개인의 생활습관과 환경에까지 확대할 전망
  - 보건복지행정의 민주화, 보건의료시장의 활성화, 민간참여 확대, 일선기관의 사업강화 등으로
    - 수요자 중심의 문화적 다원적 보건의료행정, 사업체계가 형성될 것임(소비자의 권리의식이 강화)
    - 의료시장은 환자의 수요나 취향에 따라 소비자 주도로 변화전망

## III. 발전방향 및 중점 정책과제

- ▶ 보건의료 공급체계, 법·제도, 정보·통계 체계 등 보건의료 발전기반을 조성하여 전반적인 보건의료체계 및 제도의 선진화
- ▶ 수요자 중심의 보건의료공급체계를 구축하고 보건의료자원을 확충
- ▶ 평생건강관리체계를 구축하여 건강위해요소의 증가를 억제
- ▶ 보건의료산업의 경쟁력을 제고하여 보건의료산업 선진화
- ▶ 기본원칙으로서 국민의 이익 최우선, 의료공급자 등에 대한 정당한 보상, 각종 정책이나 개혁의 충격 최소화

1. 보건의료분야 적정 예산 확보
  - 의료보장 부문을 포함하여 적정 수준의 보건의료분야 예산이 확대되어야 하며, 이에 대한 재원조달 방안이 강구되어야 함.

### 2. 의료전달체계 확립

- 집단개원, 개방형병원제 및 주치의 제도 도입을 통하여 1차 의료기관의 기능을 강화하고, 2차 진료기관을 전문병원화 및 요양병원화 하여 중간단계 의료기관을 확충하며, 3차 진료기관은 고유 기능인 연구, 교육기능을 강화하고 현재와 같은 진료 중심의 경영은 억제함.
- 이를 통해 국민들의 의료이용에 편의를 도모하는 한편 의료기관에 대한 세제 및 금융지원 등과 더불어 의료기관의 균형적 발전을 촉진하며, 의료자원을 효율적으로 활용하고 국민의료비를 절감함.

### 3. 공공의료와 민간의료의 역할 분담

- 지금까지 공공의료의 역할을 민간부문이 제공하지 못하는 의료서비스의 제공하는 것으로 한정해 왔으나 보다 적극적인 역할의 강조가 필요함.

### 4. 취약계층에 대한 보건의료지원 강화

- 노인, 장애인, 회귀·난치성 질환자 등에 대한 보건의료지원을 강화하여 질병과 장애에 따르는 신체적·경제적 부담을 경감시킴으로써 취약계층의 기본적인 건강권 보장을 위한 노력이 필요함.

### 5. 적정 의사인력 확보 : 1차 의료담당 전문인력 및 전체 의사인력

- 1차 의료의 강화를 위해서는 단과 전문의 수를 감축하고 1차 의료 의사 수를 증가해야하며 전체 의사인력의 경우 의료수요, 경제상황 및 외국과의 비교 등을 통하여 적절한 수준이 결정되어야 함.

### 6. 의사인력의 질적 수준 유지

- 최근 설립된 소규모 외과대학은 필요

한 시설과 인력을 확보하지 못하여 교육의 질이 심각한 문제로 대두되고 있으며 전공의의 수련과정에 있어서도 전반적인 질 향상 및 관리방안이 강구되어야 함.

### 7. 의료서비스 수준의 제고 및 질 관리

• 양질의 의료서비스를 제공하고 질 관리를 위해서는 의료기관의 신입제도 도입, 의료기관 평가전담 기구 설립 및 평가방법 개선, 새로운 의료기술 인정체계를 구축하여야 할 것임.

### 8. 건강보험제도 개선

• 보험수가수준의 현실화, 보험수가구조의 개편, 보험급여범위 개편, 진료비 심사 개선, 적정 자원 조달방안, 의료보호제도 개선 등을 통하여 근본적인 건강보험체계를 개선하여야 함.

# 의료보험 정책과 의료 경영

권 순 만 / 서울대학교 보건대학원 보건정책관리학과 교수

## I. 머리말

의약분업을 계기로 시작된 의사파업으로 우리나라 보건의료제도 및 의료보험정책의 문제점에 대한 관심이 높아지고 이에 대한 논의 역시 증가하고 있다. 우리나라는 의료보험에 도입된 후 아주 짧은 기간에 전국민의료보험을 달성하였지만 급여의 수준이 제한적이어서 환자들의 본인부담액이 크고, 현실에서도 볼 수 있듯이 국민의 의료보장이란 측면에서 많은 한계를 가지고 있다. 소비자뿐 아니라 공급자 역시 수가통제, 진료비 심사 등에 관해 큰 불만을 가지고 있다. 공급자인 의사는 의권확립을 요구하고 있고, 소비자의 권리에 대한 논의는 이미 실증된 지 오래이며, 정책요구에 비해 의료기관의 경영효율화에 대한 관심은 상대적으로 적은 실정이다.

우리나라 의료제도의 후진성은 세계보건기구(WHO)가 건강의 수준과 그 분포, 소비자 만족의 수준과 그 분포 그리고 의료비용 부담의 형평성이라는 기준을 중심으로 각국의 보건의료제도를 평

가한 보고서에서 우리나라의 순위가 191개 국가 중 58위로 나타난 것에서도 쉽게 드러난다. 하지만 일각에서 주장하듯이 보건의료에 대한 투자나 지출의 확대가 곧 의료의 선진화로 이어지는 것은 아니다. 국민일인당 의료비 지출이 가장 높은 미국이 37위로 평가된 것이나, 우리나라 역시 의료비지출의 수준은 31위이지만 전체적 순위는 58위에 그친 것을 보면 잘 알 수 있다.

따라서 재정적 투자 외에도 보건의료자원을 효율적으로 그리고 형평적으로 활용하는 보건의료정책과 함께 보건의료산업의 경영성과 제고가 뒷받침되어야 할 것이다. 본 논문에서는 우리나라 의료보험 정책 중 가급적 치과치료와 관련이 있는 부문을 중심으로 그 의미와 발전 방향을 논의하고, 보건의료 전반적인 그리고 치과치료 부문과 직접적인 관련이 있는 경영의 이슈들을 함께 논의하고자 한다.

## II. 의료보험 정책의 방향

### 1. 의사 파업과 의료보험 재정

의약분업 관련한 의사들의 장기간에 걸친 파업은 우리 사회에 많은 영향을 주었다. 이는 삶의 질에 가장 직접적이고 중대한 영향을 미치는 건강문제와 관련한 정부정책의 중요성을 일반 국민들에게 상기시키는 계기가 된 것 역시 사실이다. 의사 파업으로 인하여 정부는 의료공급자에 대한 경제적 보상을 증가시킬 가능성이 높지만 그만큼 의료보험재정과 정부의 재정 압박은 커질 것이다. 정부의 재정 지원을 증가시키는 것 역시 보건의료가 아닌 다른 분야(예, 교육, 국방, 경제 등)에 대한 정부재정의 상대적 감소가 수반되지 않는 한 이는 결국 조세의 증가를 통해서만 가능하므로 보험료의 인상과 다를 바 없다.

간접세의 비중이 높아서 조세의 소득 재분배효과가 낮은 우리나라의 현실을 고려하면, 조세의 증가를 통해 의료보험 재원을 조달하는 방법과 의료보험료의 증가를 통한 방법 중 형평성이 큰 방법을 선택하는 것이 큰 관건이 될 것이다. 또 의료에 대한 국민의 관심이 증대됨에 따라 보험료 인상에 대한 관심 역시 높