

## 사회투자정책의 방향 및 주요과제

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

**정 형 선**

연세대 교수



# 사회투자정책의 방향 및 주요과제

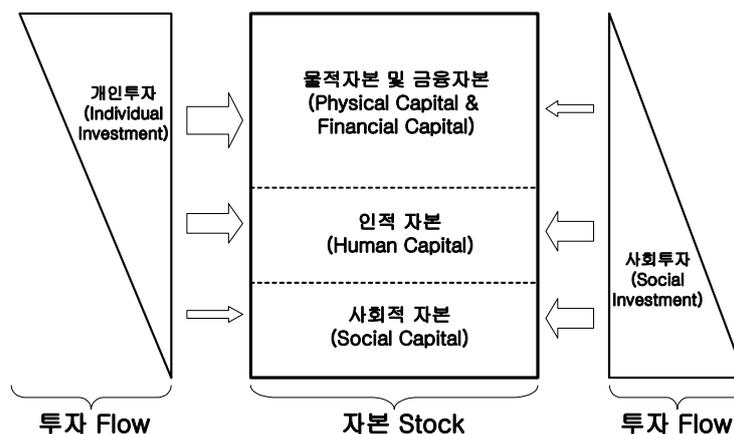
정형선 (연세대 보건행정학과 교수)

## I. 사회투자정책의 방향

### 1. 사회투자정책의 개념

- 사회투자정책은 "사회가 인적 자본(human capital)과 사회적 자본(social capital)에 대한 투자에 주력함으로써 국민 개개인이 시장에서 발생하는 다양한 위험(risks)에 스스로 대처하여 사회적 배제에 처하지 않고 궁극적으로는 경제적 참여를 통해 삶의 질 향상을 기할 수 있는 능력을 배양하게 하는 정책"을 의미
  - 사회정책의 주안점이 개개인의 내재적 능력인 '인적 자본'을 형성하는데 두어짐
  - 사회안전망으로서의 기초적인 생계 보장은 국가의 궁극적 책임이기도 하지만 사회통합, 사회협력, 네트워크의 형성으로 '사회적 자본'의 스톡을 유지, 증진시키는 효과를 가짐

### 사회투자과 국가자본



- 사회투자정책의 이상을 실현하기 위해서는 고용정책·교육정책·복지정책이 통합적으로 진행되어 시너지효과를 창출하도록 해야 함
  - ⇒ 본고에서는 이러한 전제하에 복지정책 분야를 중심으로 논의함

### <핵심 용어의 정의>

‘사회투자(social investment)’에 대한 정의가 분명히 내려진 문헌은 찾기 힘들고 대부분 ‘사회투자국가(social investment state)’의 기본구성요소(key features)가 나열되거나 사회투자와 관련 있는 주제가 열거되고 전략이 거론되는 정도에 그침 하지만, 논의의 대상 내지 핵심용어에 대한 공통의 개념 설정이 없이 막연한 상태에서 그에 관한 논의를 계속해 나가는 것은 비효율적이고 혼란을 가중시키게 됨. 사회투자국가에 관해서 논의하려면 ‘사회투자’에 대한 개념 정의를 하고 이를 발전시키려는 노력이 있어야 함 이를 통해 ‘사회투자정책’, ‘사회투자국가’ 등의 개념 규정도 가능하게 될 것임.

### 사회투자란?

본고는 사회투자를 “미래에 발생할 유형 또는 무형의 산출(output)을 높이기 위해, 사회차원에서 이루어지는, 인적 자본(human capital) 및 사회적 자본(social capital)에 대한 현재의 지출”로 정의함. 이러한 정의를 구성하는 요소(building blocks)를 살펴보면 다음과 같음.

첫째, 사회‘투자’는 회수(returns)를 전제로 함. 회수에는 경제적 회수는 물론이고 비경제적 회수도 포함됨. 예를 들어, 전통적 복지제도가 추구해온 ‘사회통합’이라는 산출물은 비경제적 회수에 해당하지만 웬만한 경제적 회수를 넘어서는 가치 높은 회수가 될 것임. 따라서 사회투자는 교육과 같은 ‘인적자본(human capital)’에 대한 투자 그리고 사회통합, 사회협력, 네트워크강화와 같은 ‘사회적 자본(social capital)’에 대한 투자를 주 대상으로 함.

둘째, ‘사회’투자는 사회 차원의 투자에 한정됨. 시장경제의 내재적 원리에 따라 사회차원의 개입 없이 이루어지는 투자는 개인투자(individual investment)에 해당됨. 주로 시장실패가 있고 외부효과(externality)를 창출하는 곳에 사회 차원의 지출 내지 투자가 이루어지는 것이 보통임. 공공부문 즉, 광의의 일반정부(general government)에 의해 투자가 이루어지는 것이 보통이지만, 기업 등 민간부문의 투자도 그것이 ‘사회적 목적(social goal)’을 가지고 시장기전을 벗어나 이루어지는 경우는 사회투자에 포함될 수 있음. 이 경우 ‘사회적 목적’ 여부에 대한 판단은 국민계정(SNA93)에서 ‘social health insurance’나 ‘social security fund’를 분류할 때 사용되는 ‘social’의 기준이 참고가 될 수도 있다. 즉, ‘사회차원의’ 투자는 ‘사회에 의한’ 투자와 대동소이한 개념이나 반드시 일치하지는 않음.

### 사회투자국가란?

위의 사회투자에 대한 정의를 기반으로 하여 본고에서는 사회투자국가를 “전통적 복지국가에 대한 신자유주의의 비판을 극복하여, 경제개발이 사회개발의 기반이 된다는 점을 인정하면서도, 사회통합이 없이는 경제개발이 지속될 수 없으며 경제개발의 궁극적인 목표는 국민의 복지라는 점을 동시에 인지하고 복지지출의 사회투자적 측면에 중점을 두는 국가”로 정의함.

## 2. 사회투자정책의 목표

- 실질적인 기회의 평등을 보장하여 사회적 이동성(social mobility) 제고
  - 소득의 재분배보다는 기회의 재분배에 비중을 둠(Lister, 2003)
    - 적어도 근로가능인구에 대해서는 전통적인 소득보장정책을 넘어서 경제사회적 환경변화에 대응할 수 있도록 생애주기별 직업능력의 배양(empowering)에 초점
  - 분절적으로 시도되었던 기존의 경제정책과 사회정책을 인적 자본에 대한 투자를 중심으로 하여 통일적으로 재편성
    - 취약계층(사회적 배제계층)에 대한 인적자원 개발에 주력 : 이들의 능력을 배양시켜 다시 노동시장으로 재진입시킴
    - 지식기반경제하에서는 고숙련노동자에 대한 수요는 늘어나는 반면 단순노동자에 대한 수요는 감소하므로 지식배양을 주요 목표로 함

### <기회의 평등에 대한 강조점>

**신자유주의 관점** : 사회적 배제에 대한 고려보다는 정부의 최소 개입을 주로 강조하는 업적주의 (meritocracy)

**사회투자적 관점** : 기회와 역량의 분배와 재분배에 관심을 유지함. 높은 불평등, 낮은 임금, 빈약한 일자리, 일시적 빈곤은 그 자체로는 결정적인 문제가 아니며, 오히려 개인이 이런 상황에서 빠져나올 수 없거나 반사회적·배재적 분위기가 확산되는 것이 더 큰 문제라고 봄 (Jensen & Saint-Martin, 2003)

- 모든 시민의 경제활동 참여를 활성화(activation)
  - 시장으로부터 소외된 계층에 대한 보호(protection)보다 모든 시민이 시장에서의 경제활동에 참여하도록 독려함을 강조
  - 노동시장의 유연화를 추구하면서도 개개인의 고용안전성을 높이는 방식으로 완전고용 추구(유연안정성 Flexicurity)
  - 근로를 통해 생활수준의 향상을 도모하고 동시에 사회의 생산력 극대화

- 복지(사회)정책의 효율성 및 지속가능성 제고를 통해 책임있는 복지 지향
  - 사회복지의 낭비와 의존성을 야기하지 않고, 고용과 경제발전을 증진시킬 수 있도록 복지수급자에게 권리에 상응하는 자기 노력이 병행되도록 함
  - 사회복지지출이 비생산적이고 경제에 부담을 주는 상충적 관계로 인식하는 것에서 벗어나 사회정책의 생산적 기능 내지 경제성장과 사회개발의 상호 보완적 관계를 인식

### 3. 사회투자정책의 추진원칙

- (지원방식) 직접적 소득재분배 → 기회의 재분배
  - 소득재분배를 통한 직접적인 안전제공 대신 사회투자를 통한 시장참여 역량 배양
  - '미래의 설계 역량'에 초점을 맞추고, 개인 인생 전반에 걸친 인지적·정서적·신체적 지원 확대
- (개입시기) 사후대응적 접근 → 사전예방적 접근
  - 발생한 문제에 사후적으로 대응하는 방식에서 벗어나 미래의 도전·위기를 예측하여 사전적·예방적으로 개입
- (지원대상) 저소득층 위주의 잔여적 복지 → 보편적 서비스 및 복지지출간 균형
  - 사회복지지출 구성에서 근로능력있는 인구(특히 저소득 아동·근로계층)를 대상으로 한 지출을 높임
  - 고령화, 노동시장 유연화, 세계화 등 경제·사회적 환경변화에 따른 위험계층의 확대에 대응
- (지출우선순위) 욕구중심 → 고용 및 산업 연관(유발) 효과를 고려하여 정책의 지속가능성 제고
  - 사회복지지출 확대에 있어 경제활동 참여라는 역동성을 강화하는 방향 고려

- 경제전체에 도움이 되는 결과를 창출하는 프로그램 중시 : 개인은 소득 활동을 통해 경제발전에 기여하고 세금을 내는 자긍심 확보
- 생산체제와 복지체제의 제도적 보완성 고려(기업의 생산전략 변화에 부합하는 사회보장제도를 수립하여 기업의 경쟁력 강화에 효율적으로 기여)
  - ※ 덴마크의 유연안정성 모델(golden triangle) : 고용관계에서 높은 유연성, 완비된 사회안전망 체계, 노동시장의 활성화, 학습복지를 통해 경제성장과 고용안정 그리고 인적자본의 고도화라는 일석삼조의 효과를 나타냄

□ (복지공급주체) 개인과 국가의 상호책임

- 공공부문 · 시장 · 제3섹터 · 개인의 역할분담
- 스스로의 노력을 통해 경제적으로 자립할 수 있도록 국가와 개인이 함께 노력

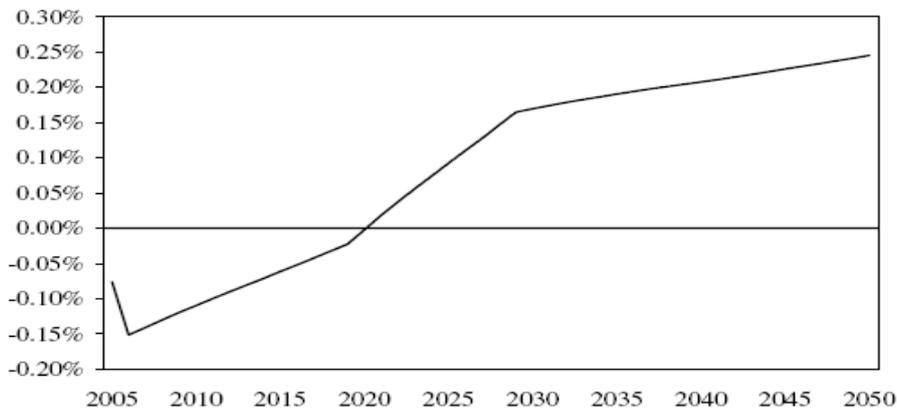
#### 4. 우리나라 사회투자정책 추진시 고려사항

- 근로능력이 없는 계층에 대한 기초적인 소득보장을 강화 내지 내실화해야 한다는 전제 하에서의 논의
  - 우리나라 사회보장의 제도발전 단계가 아직 복지국가의 단계를 거친 서구와 다른 점을 고려하여, 기초보장 내실화 및 전달체계의 공공성을 확보해가면서 사회투자정책의 이상을 실현하는 유연성 필요
  - 인적자본에 대한 투자적 성격이 강한 현금급여체계는 보강 발전 필요
    - 빈곤 · 질병 등 전통적인 위험과 시대변화에 따른 새로운 사회적 위험을 구별하여 대응하는 유연하면서도 적극적인 보호시스템 구축 필요
    - 기존의 사회안전망도 사회투자적 관점에서 여타 정책과의 유기적 연계와 일관성 있는 추진이 가능하도록 재설계

□ 우리의 전략적 우선순위

- 우리나라의 정치문화적 환경 빈약한 사회적 인프라, 공공재정 확충의 현실적 제약 등 감안할 때 사회투자적 성격이 강하고 국민적 과급효과 큰 핵심과제를 중심으로 추진하는 것이 바람직
  - ① 아동투자 우선 : 아동에게 직접적으로 제공되는 서비스나 아동이 있는 가정
  - ② 근로빈곤층 우선 : 근로능력이 있는 중저소득층에 대해 집중 지원
- 아동의 경우, 아동기 및 청소년기를 어떻게 보내느냐에 따라 개인의 생애 경로가 크게 달라질 수 있으므로, 아동의 조기개입이 중요하여 선진국에서도 미래 성장동력에 대한 사회투자는 빈곤아동 퇴치전략으로 수렴
  - 아동투자를 국가 정책 아젠다의 핵심으로 배치하여 재정투입을 할 경우 초기비용의 부담은 발생하나 궁극적으로 경제성장의 원동력으로 작용하며 아동투자를 통한 미래 범죄 예방이 개인과 사회에 미치는 절감효과가 있는 것으로 나타남(Lynch, 2005)

< 아동 조기투자가 GDP에 미치는 영향 >



자료 : Lynch, R. *Exceptional Returns : Economic, fiscal and social benefits of investment in early childhood development*, Economic Policy Institute, 2005.

- 우리나라의 빈곤문제의 특성은 근로빈곤층을 중심으로 빈곤 진입과 빈곤 탈출이 매우ダイナミック하게 발생하고 있다는 점 (한국보건사회연구원, 2007, 근간)
- 빈곤을 일시적 또는 반복적으로 경험하는 가구의 비중이 매우 높음: 최근 3년간('03~'05) 1분기이상 빈곤을 경험한 가구의 비율은 약 35.1%인 반면, 3년 내내 계속 빈곤 상태에 있던 가구의 규모는 4.1%에 불과
- 이러한 일시적 또는 반복빈곤층 대부분은 근로빈곤층인 바, 빈곤문제 해결에 있어 근로빈곤층을 대상으로 하는 정책에 많은 자원이 투입되어야 함을 시사
- 근로빈곤층에 대해서는 소득보장정책만이 아니고 고용창출 잠재력이 큰 산업부문을 중심으로 한 전략적인 인적자본개발과 일자리창출 지원사업이 동시에 필요

## II. 우리나라 사회투자정책의 주요 과제

### 1. 소득보장제도의 재편

#### □ 여건진단

- 소득보장정책은 사회투자의 핵심적 영역
  - 가구별로 인적자본 투자와 미래 투자에 필요한 최소한의 자원 확보가 필요함
  - 현행 공적소득보장체계는 기초생활보장제도와 국민연금제도를 중심으로 구축되어 있으나, 빈곤을 반복하는 중저소득층에 대해서는 실질적인 지원시스템 부재
- 우리나라는 IMF 이후 노동시장 유연화로 소득양극화가 심화되고 이는 특히 아동의 빈곤으로 이어짐
  - 아동의 빈곤은 신체적·사회문화적·심리적 박탈을 가져올 뿐 아니라, 교육 기회의 감소, 성인이 된 후의 생산성 저하 내지 실업 전략으로 빈곤의 악순환을 초래
  - 우리나라뿐만 아니라 선진국의 경우에도 경제력과 소득의 증가에도 불구하고 아동의 빈곤율은 점차 증가하는 추세

< 주요국의 아동빈곤율 >

(단위 : %)

구 분	미국	영국	일본	독일	우리나라	프랑스	스웨덴	덴마크
아동빈곤율 (상대빈곤율)	21.9	15.4	14.3	10.2	8.9	7.5	4.2	2.4

주 : 중위소득 50%이하로 추정. 단, 한국의 경우 중위소득 40%이하 추정결과임  
자료 : UNICEF, 2005. 우리나라 아동빈곤율의 이속 외(2006) 참고.

- 최근 EITC 도입 등 저소득층 근로유인이 강화되고 있으나, 아직 미흡
  - 현재 국민기초생활보장제도가 통합급여체제로 구성
  - 소득보장제도와 고용서비스간 연계도 부족하여 실질적 직업능력향상 곤란
  - 저소득층은 신용제한으로 자발적 빈곤탈출 노력에 한계 노정
    - ※ 민간 신용정보사의 신용등급 분류에 따르면, 제도권 금융기관을 이용하기 어려운 8~10등급의 저신용자가 560만명 수준에 이룸(재경부, 2006)
    - ※ 신나는조합, 사회연대은행, 아름다운기금, 창원지역 사회복지은행 등 총 4개의 대안금융기관에서 448건에 대해 저리로 자금을 지원

## □ 정책방향

- 빈곤발생 가능성을 사전에 차단하고 빈곤이 생애전체로 확산되는 것을 방지하고, 빈곤진입과 탈출이 반복되는 반복빈곤층을 정책의 목표대상으로 함
  - 빈곤층 및 저소득층이 자산을 형성할 수 있도록 지원하여 빈곤 예방과 빈곤탈출을 용이하게 함
  - 일방적인 지원이 아니라 자신의 노력을 통해 경제적으로 자립할 수 있도록 국가와 민간분야에서 함께 지원
  - 저소득층에 대한 제도적 근로인센티브와 적극적 고용서비스 강화

## □ 정책프로그램 제언

- 자산형성 및 신용지원 확대
  - 복지부가 금년부터 추진하기로 한 자산형성지원사업을 확대할 필요
    - 아동발달지원계좌(CDA : Child Development Account)는 현재 시설아동 등 요보호시설아동으로 국한되어 있으나 중장기적으로는 전 아동으로 확대되어야 함
      - ※ 우리나라보다 먼저 이러한 제도를 시행하는 영국·미국·캐나다·싱가포르에서는 보편적인 서비스로 아동전반을 대상을 추진하고 있음

- 저소득근로계층(working poor)에 대해서도 포괄적 자산형성지원(IDA) 사업을 확대적용하는 것이 바람직
- 저소득층 무보증 소액신용대출자금(Microcredit) 확대
  - 저소득층을 대상으로 하는 각종 대출제도를 마이크로크레딧으로 통합 운영하여 저소득층에게 실질적인 지원이 되도록 제도 개편
  - 이 경우, 장기간에 걸쳐 소득에 비례하여 융자금을 상환하는 소득연계용 자상환방식(income-contingent loan)을 적용하여 부담능력에 따른 상환 방식을 제도화
- 저소득층을 대상으로 실질적이고 안정적인 금융서비스를 전달할 수 있는 운영 주체로서 공공성이 담보된 대안금융기관(microfinance institution)을 적극적으로 활성화
  - ※ 미국에서는 지역개발금융기관(CDFI :Community Development Financial Institutions)으로 지정된 금융기관이 지역금융에 있어 일정 역할을 담당하고 있고, 이러한 CDFI기금에 의해 공적지원을 받아 낙후지역 금융서비스 수요 등에 대응하고 있어, 앞으로 우리나라의 발전방안을 도출하는 과정에서 시사점이 있을 것으로 판단됨
- 노인·장애인 가구에 대해서는 역자산형성(Reverse Asset Building) 사업을 활성화
  - 노인계층은 일정 금액 이하의 주택자산을 담보로 국가에서 대출금형태의 급여를 받고 계속 주거하면서 총급여(대출)액이 자산가치를 넘으면 공적 부조 대상에 포함하는 방안 강구
  - 장애인 자녀를 둔 부모의 사후 불안 요인 해소를 위해 성년후견제도와 연계한 재산공적신탁제도를 도입하는 방안도 검토
- 저소득층에 대한 제도적 근로인센티브와 적극적 고용서비스 강화
  - 국민기초생활보장제도를 만성적 빈곤층을 대상으로 하는 둔감한 운영 체계를 '빈곤진입과 탈출이 반복되는 반복빈곤층을 고려한 유연한 지원 체계'로 전환할 필요

- 통합급여체제에서 개별 급여체제로 전환 : 생계·의료·주거·교육 등 욕구에 따라 선정기준 및 급여수준을 달리하는 개별급여체제를 도입하되, 급여별로 단계적으로 시행
- EITC 적용범위 확대
  - '08년 EITC 도입시부터 일반노동시장의 기초수급자를 일반 지급대상(18세 미만 아동 2인이상 가구)과 같은 조건에서 포함하도록 함
- 고용불안 저소득층에 대한 고용지원서비스 접근 기회 확대
  - 근로능력있는 기초수급자중 임시직 고용 등 조건부과제외자(약 17만명)에 대해 노동부 직업훈련프로그램 등을 통해 적극적인 인적자원 개발 지원
  - 노인수발 등 가정형편상 조건부과가 제외된 기초수급자(약 6만명)에 대해서는 가사·간병 등 사회서비스를 지원하여 소득활동에 참여토록 유도
- 개인별 직접 지원을 넘어서 빈곤계층이 밀집한 지역사회 환경을 개선하는 방식 추진 필요성 검토
  - ※ 외국 예 : 미국 「지역재투자법(Community Reinvestment Act)」에 기초하여 금융기관이 저소득층에게 차별없는 금융서비스 등을 제공하여 지역개발 유도, 이탈리아 지역정책도 빈곤지역에 대한 종합개발 등

## 2. 사회학습망(social learning net) 구축

### □ 여건 진단

- 지식기반경제에서 지식 결여, 기술부족은 소득 양극화의 주요 원인
  - 특히 서비스산업 구조조정 결과로 퇴출가능성이 높은 영세자영업자·비정규직에 대한 정책은 여전히 미흡
- 저소득 가구의 아동과 청소년에게 학습여건을 개선해주는 복지서비스는 '사회적 수익률(social rate of return)'이 매우 높은 인적자본 투자임 (신정완, 2006)

- 특히, 인적 자본에 대한 투자의 잠재수익을 극대화하기 위해서는 출생후 3년간이 가장 중요한 시기임이 밝혀짐

※ 유전적 발달장애아 출현율은 신생아의 1~2%에 불과하지만, 10세 아동 중 학습장애·정서장애 등의 문제로 특수교육이 필요한 비율은 최고 17%임

- 반면, 현재의 아동정책은 범주화·파편화된 사후 위기대처 중심의 소극적 아동정책으로 빈곤과 사회적 배제의 세대간 전이 현상을 차단하는데 매우 제한적이며, 보육정책에만 지출이 집중됨

## □ 정책방향

- 사회학습망(social learning net) 차원에서 생애주기 연속적인 학습망 구축
  - ※ 사회학습망이란 사회구성원 모두가 평생의 삶의 주기 중 중층적으로 촘촘하게 구축된 그물망적인 학습체계에 걸릴 수 있도록 하는 제도적 장치(강순희·박정섭·장원섭, 2003: 20)
- 생애 공정한 출발 보장(Equal Start)을 위해 지원대상 아동을 보편화하고, 인지-신체-정서-관계형성 등으로 지원범주를 포괄화
- 고용-교육-복지정책간 연계를 고려하여 사회서비스 아이템 발굴

## □ 정책프로그램 제언

- 아동기 학습능력 제고를 위해서는 인지적 능력 뿐만 아니라 정서·사회성·신체 발달의 조화를 촉진시키는 포괄적인 접근이 필요
- 최근 가족배경이 인적자본의 형성에 미치는 영향력은 오히려 증대되고 있어 빈곤과 불평등의 세대간 전이 현상 심화되는 실정
  - ※ 빈곤에 따른 학습 결핍, 부적절한 교육여건 등으로 인한 교육소의 계층이 증가하고 있으며, 이로 인한 정보격차(digital divide)와 학습격차(learning divide)는 빈곤세습의 주요 요인으로 작용함
- 아동 양육의 1차적 책임을 갖는 부모와 가정, 이들의 생활거점인 지역 사회에 대한 포괄적·통합적 접근의 중요성이 부각

- 기본적인 인지능력을 도와주는 학습서비스, 문제행동아동을 위한 정서적 지지서비스, 아동비만예방·관리 등 건강관리, 가족기능이 약한 가정에 대한 경제적·정서적 지지 서비스 등 종합적 접근이 필요

○ 영세자영자/비정규직에 대한 교육·훈련프로그램

- 생산성 저하와 과잉경쟁으로 노동시장에서 퇴출되거나 한계계층화할 가능성이 높은 영세자영자, 비정규직 근로자에 대한 직업훈련서비스 강화

※ 영세자영자 비중이 선진국에 비해 지나치게 높은 추이

: 우리나라(27%, '05), 호주(13.4%, '03), 일본(10.8%, '03), 미국(7.1%, '03)

- 노인수발보험제도, 사회서비스 확충 등으로 향후 고용흡수력이 높아지는 사회서비스 일자리에 적합한 취업·창업지원 프로그램 개발·운영

- 가사간병 교육센터 등 보건복지분야 사회서비스 관련 교육훈련 기관을 직업훈련시설로 전문화

- 사회복지시설 등에 근무하는 조건으로 대학 학자금을 지원하는 근로장학생제도 도입 검토

※ 사회서비스에 대한 IO모형분석결과(Input-Output analysis), 상대적으로 고용 유발계수, 부가가치 유발계수, 생산유발계수가 높은 것으로 나타나(산업연구원, 2007, 미발표), 사회서비스 분야 공급인력 육성이 매우 중요

○ 장애인·노인에 대한 교육·훈련프로그램

- 직업적 장애판정기준에 따라 경제활동이 가능한 장애인에 대해서는 교육·훈련 과정을 통해 직업 재활 및 경제활동에 참여할 수 있게 함

- 노인인력 고용가능성(Employability)을 높이기 위한 평생학습 체계를 구축하고 고령인구의 지속적인 경제활동을 저해하는 장벽을 제거함 (Experience is a national asset)

- 국민연금 급여체계를 장기 근로가 가능한 시스템으로 전환하는 방안 검토 (점진적 퇴직제도, 자율연금수급제도, 연금포인트제도 도입 검토 등)

- 정년제도 연장 등 '2+5전략'의 이행에 있어 기업의 협조를 어떻게 끌어낼지 등 구체적인 실행방안을 정치하게 고민해야 함

### 3. 사회서비스 확대

#### □ 여건 진단

○ 인적자본의 생산성 향상 및 경제활동 참여를 주요내용으로 하는 사회 투자정책이 성공적으로 실현되기 위해서는 사회서비스 확충이 필수적으로 요구

○ 저출산·고령화 등 인구구조의 변화, 여성경제활동 참가율의 증가 등 새로운 사회적 위험의 증가로 사회서비스 수요가 급증한 반면,

- 사회서비스 공급은 여전히 부족하고 가족 등 비공식 부분에 의존하는 실정
- 이는 사회서비스에 대한 공공투자의 미흡과 다양한 서비스 욕구를 충족 시켜줄 수 있는 정상적인 시장기제 미형성에 기인

※ '06년 보건복지예산(%) : 보건복지서비스 9, 기초생계급여 28, 의료급여 27, 건강보험 34

○ 사회서비스의 미성숙은 여성·중고령 계층의 부양부담 증가 및 경제활동 참여 제약으로 개인의 삶의 질을 떨어뜨리고, 국가적인 고용창출 잠재력 기반을 저하시켜 경제활력을 훼손하는 결과 초래

○ 최근 고용과 성장률이 점차 둔화되고, 특히 제조업 분야의 고용창출력 감소로 '고용없는 성장'이 가속화되면서 사회서비스 분야의 고용창출 잠재력에 대한 관심 증가

※ 과거 15년간 제조업에서는 67만개 일자리(연 4만개)가 감소한 반면, 서비스 산업에서는 약 640만개의 일자리(연 42만개) 증가

- 최근 정부는 사회서비스에 대한 공공투자를 획기적으로 높였으나, 기반 인프라 미흡 및 시행경험 부족이 성공적 제도시행에 제약요인으로 작용할 우려

#### □ 정책방향

○ 국민들의 수요에 부응하는 다양하고 질 높은 사회서비스 확충

- 사회서비스 시장을 단계적으로 확충해 나가기 위해 궁극적으로 평균소득 이하 가구의 약 10%에 해당하는 100만명 가량을 공공재정에 의한 사회 서비스 대상으로 포괄 추진

○ 사회서비스 시장 형성 촉진

- 수요자에 대한 바우처 지원방식을 도입으로 소비자 선택권을 보장하고 공급자간 경쟁촉진을 통해 서비스 질 수준 확보
- 사회서비스 전문기업, 사회서비스 CEO 육성 등 산업화 전략으로 비교우위 확보

○ 공정하고 질높은 사회서비스 시장 형성 촉진

- 사회서비스 제공 인력의 전문성 제고를 위한 교육훈련을 강화하고 전국 단위의 서비스의 질관리체계를 구축

□ 정책프로그램 제언

○ 지역주도형 사회서비스 개발체계 구축

- 기존의 공급자 방식에서 벗어나 지역사회가 지역특성과 주민욕구를 반영하여 실제로 필요한 서비스를 주체적으로 개발할 수 있도록 보장
- 중앙은 지자체와 사업별로 성과계약을 체결하고 지속적인 모니터링을 통해 사업의 효과성 담보

○ 소비자 구매력 보전을 통한 유효수요 촉발

- 사회서비스 공급자에 대한 재정지원 방식에서 벗어나 소비자에 대한 서비스 이용권(바우처) 지원방식 사업을 도입
- 단 바우처 제공 대상을 서민층까지 확대하고 일부 본인부담을 통해 도덕적 해이 방지 및 시장활성화 도모

○ 사회서비스 품질관리체계 구축

- 사회서비스에 대한 국가품질 기준을 설정하고, 모니터링, 평가체계를 마련하여 서비스의 질적 수준 확보

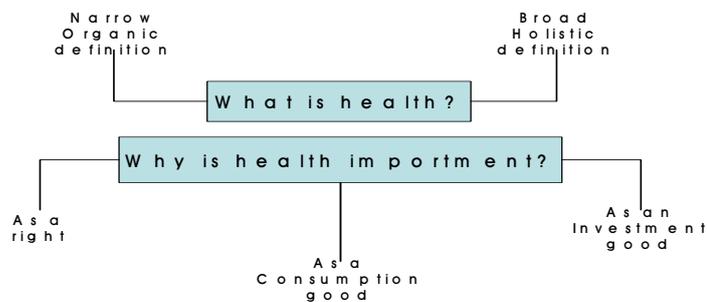
○ 사회서비스 활성화를 위한 법령 마련

- 사회서비스 보편화, 시장화를 도모하고 공급자의 전문성 확보와 성과에 기반한 차별화된 지원을 위해서는 별도의 법체계 필요
- 이를 위해 가칭 '사회서비스 투자·진흥에 관한 법률' 제정 필요

#### 4. 국민건강투자 확대

##### ‘투자재’로서의 건강(health as an investment good)

- 건강투자는 ‘인적자본(human capital)’ 형성의 기초를 이룸.
  - 건강한 신체와 정신은 그 자체가 ‘인간의 권리’로 보장해주어야 할 대상이지만, 이와 동시에 ‘생산성 증대’의 기반이 되어 사회발전의 원동력이 됨: 신체적, 정신적 건강의 확보 없이는 생산성과 효율성을 높일 수 없음
  - 건강에 대한 지출은 인적자본 형성을 위한 가장 건전한 투자
- health는 개인이나 사회의 상태를 지칭하는 것
  - 신체 일정 기관의 상태
  - 몸 전체로서의 기능
  - 신체적, 정신적, 사회적 안녕 (WHO 정의)



출처: A. Green (1992)

- health에 대한 관점(견해)에 따라 공공 개입의 유형이 달라짐
  - ① 권리로서의 health (as a right)
    - WHO의 health에 대한 정의와 밀접한 관련
    - 동일한 건강수준을 달성하는 것은 어렵지만 의료에의 접근성은 형평성 있게(equity issue)
    - 의료제도의 1차적 목표(primary goal)와 관련
  - ② 소비재로서의 health (as a consumption good)
    - 국가의 역할은 의료의 질(adequate quality of health care)을 확보하는 것
  - ③ 투자재로서의 health (as an investment good)
    - 의료제도의 2차적 목표(secondary goal)와 관련
    - 의료 분야에 대한 자원배분을 확보하기 위한 목적으로 이러한 관점이 주장되기도 함
    - 개발 연대의 개도국 정부가 생산 부문을 강조하면서 주장하기도 함

## □ 여건 진단

- 현재의 불건전한 건강행태가 지속되면 전반적인 국민 건강수준은 악화 (복지부 국민건강투자전략, '07. 1. 10)
  - 청소년은 만성적인 운동부족·수면부족과 불균형적 영양섭취 : “체격은 크나 체력은 약한 미래세대”
  - 직장인은 흡연, 음주 등과 함께 과도한 스트레스와 운동부족 : “운동부족과 스트레스에 시달리는 직장인”
  - 노인 대부분이 만성질환을 가지고 있으나, 운동·건강검진·치료 등 건강 관리는 소홀 : “병들고 일할 수 없는 노인집단”
- 특히 정신건강 수준은 매우 심각하고 지속적으로 악화되고 있으며 이는 경제적으로도 막대한 비용을 초래함
  - 우리나라에서는 2005년 한 해 동안 1만 2천명(하루 평균 33명)이 자살하여 10년 전의 두 배가 넘게 상승했고 OECD국가들 가운데 가장 높은 자살률을 보임
  - 정신장애는 의료 및 사회서비스 비용, 실직, 생산성의 감소, 가족과 수발자에 미치는 영향과 범죄수준과 공공안전수준 그리고 조기사망의 부정적 영향 등에 더하여 낙인이나 차별 또는 개인이나 가족의 기회의 손실 등과 같은 막대한 사회적 비용 초래(WHO, 2001)
    - ※ 2006년 우리나라 의료급여 중 정신과진료비 5,400억원
    - ※ 우리나라에서 알코올문제로 인한 질병의 사회경제적 비용은 약 2조8천억원으로 추산

## □ 정책방향

- 국민의 건강을 유지, 향상시키는 정책이 결국은 국가의 생산성 증대와 경제력 향상을 위한 인적 자본 그리고 사회의 통합과 안정을 통한 사회적 자본에 연결됨 (소비재로서의 건강 ⇒ 투자재로서의 건강)
  - 개인의 입장에서 건강은 그 자체가 복리(wellbeing)임은 물론이고, 빈곤으로부터의 탈피와 경제력 향상의 기본이 되어 가장 건전하고 효과적인 투자가 됨 (선빈곤 후질병 ⇒ 선질병 후빈곤)

- 지출구조도 사후대응적 방식에서 사전예방적 방식으로 전환하며 ‘자기 주도형 건강관리’가 가능하도록 생애주기별 건강관리를 추구
  - 신체적, 정신적 건강문제의 발생을 미연에 방지하기 위하여 사전적·예방적 대응을 생애 전주기를 통해 제공
- 건강증진 사업에 대한 예산 및 인력 투입의 성과 평가가 가능한 거버넌스구축
  - 보건소지출 및 건강증진지출의 흐름을 일목요연하게 확보할 수 있는 건강 증진계정 등의 근거(evidence) 확보 (OECD, 2000; 정형선, 2006)

#### □ 정책프로그램 제안

- 보건복지부 국민건강투자전략(2007.1.10)에 대한 평가
  - 저출산고령화 추세와 만성질환 중심의 환경에 맞게 보건의료정책의 기본 패러다임을 전환하기 위한 방향성을 제시
  - 인적자본에 대한 건강투자 확대를 위한 구체적인 실천과제를 제시함으로써 실천력을 높임
  - 다만, 심각한 수준에 있는 우리 국민의 정신건강 황폐화에 대한 문제의식과 대책은 아직 미흡한 단계임
- 영유아 및 아동에 대한 건강투자
  - 임신, 출산, 영유아기까지의 필수의료서비스(산전진찰, 초음파, 기형검사, 필수예방접종 등)를 건강보험의 급여 대상으로 하고 각종 본인부담을 경감 (복지부, 2007)
  - 학습장애, 주의력결핍증후군(ADHD), 틱장애 등 정서·행동문제를 경험하는 아동을 조기 발견하여 적절한 치료 서비스 지원 (Voucher 지급방안 등 검토 필요)
    - ※ 우리나라 초등생 4명중 1명이 정서 또는 행동문제를 경험(한양대, '06년)하고, ADHD로 치료받은 환자는 '02년에서 '05년 사이 3년간 3배 증가(심평원)

○ 청장년 및 근로계층에 대한 건강투자

- 중소기업 밀집 공단을 중심으로 「지역산업보건센터」의 기능을 대폭 확대하여 산업보건(노동부), 건강증진(복지부), 보육지원(여성부), 생활운동 지원(문화관광부) 등 통합적 서비스를 제공 (복지부, 2007)
- 공공의료기관 및 보건소, 민간 병원과 연계하여 고혈압·당뇨·뇌졸중·심근경색 등의 등록관리체계를 갖추고 응급상담, 교육 지원
- 건강검진을 보강하여 40세 생애전환기에 건강위험평가, 생활습관개선을 위한 처방이 가능하게 함
- 청소년들의 학업부담으로 인한 정신적 스트레스 증가, 학교폭력 및 각종 물질 오·남용 등 유해환경 증가에 대처할 학교사회복지프로그램을 실시하고, 일반 산업체 근로자를 대상으로 정신건강 검진을 위한 교육, 상담 등의 서비스 제공
- 자살예방, 중독 및 정서·행동문제 등에 대한 정신건강검진을 단계적으로 도입하고, 문제가 확인된 청소년은 맞춤형 정신보건서비스 제공
- 학교사회복지프로그램이 실시 중인 학교와 연계하여 정신건강서비스를 제공할 수 있는 전문인력 파견
- 직장내 정신건강상담실 설치·운영하고, 영세 사업장에 대해서는 Voucher 지급을 통한 전문인력 파견

○ 노인에 대한 건강투자

- 노인 건강증진허브보건소를 확대하고, 복지관 등과 연계하여 무료급식과 함께 영양지원사업을 병행하며, 66세 생애전환기 맞춤형 건강진단 서비스로서 노인성 질환 선별검사를 추가하고, 시력·청력검사, 일상생활 수행능력 등을 평가
- 기초수급자, 독거노인 등 취약계층에게 맞춤형 방문보건 서비스를 제공하고 심근경색, 뇌졸중 환자 가정간호 서비스를 무상 제공

## 5. 보건의료분야 지식기반 산업의 고부가가치화

### □ 여건진단

- 고령사회의 대두 및 IT·BT 기술의 발전으로 생명·건강산업은 미래의 핵심 선도산업으로 부각됨
  - 인구 고령화 및 장애인구 증가에 따른 보조공학 분야와 첨단보건의료기술 분야에 대한 수요가 팽창하고 있으나 국내 보조공학 관련 R&D에 대한 투자는 미미한 수준 ('06년 국내 예산은 8.6억원으로 미국 복지기기 연구개발 예산1억 달러의 약 1/100 수준)
- 생명·건강산업은 '사회투자'를 필요로 하는 분야임
  - 생명·건강산업의 발전을 위해서는 장기간에 걸친 전문인력의 축적(인적자본)과 생명윤리를 축으로 하는 사회적 신뢰구조 확보(사회적 자본)가 필요
  - 개인의 투자에 맡겨 놓아서는 과소투자가 이루어지는 대표적인 시장실패 영역으로 사회적 개입이 요구됨

### □ 정책방향

- 보건의료분야 R&D 확대로 경쟁력 있는 기술개발, 경쟁력 있는 기업을 창출
- 보건의료정보화 및 생명윤리 안전인프라 축진을 통한 신뢰기반 구축

### □ 정책프로그램 제언

- 첨단보건의료기술분야에 대한 R&D투자 확대
  - BT·IT·NT 기술 등 보건의료 융합 신기술 관련분야에 대한 R&D 투자 확대
  - 한방치료기술 및 한약의 임상연구 및 시험을 통하여 한방의료를 과학화 산업화

- 고령친화형산업 및 장애인친화형산업의 발굴·육성
  - 노인수발보험제도로 복지용구 대여·판매사업이 확대될 전망이다 바, 관련 제품들의 표준규격 마련, 코드화 사업, 우수제품(사업자) 품질인증마크제 등 시급
  - 장애인 보장구 산업의 활성화 : 보장구 표준화 및 공적 리스제도 도입방안 등 강구
  - 유니버설 디자인 산업 발굴·육성 : 장애인과 노인 등이 편하게 사용할 수 있는 디자인산업 발굴·육성하여 장애를 뛰어넘는 제품설계 확산 및 환경 조성
  
- 보건의료정보산업 육성기반을 구축하고 국제기준에 맞는 생명윤리 안전인프라로서 기관생명윤리심의위원회(IRB)의 운영을 활성화함

## <참고 문헌>

- 강순희·박성재·장원섭 (2003), 「사회학습망 구축방안」, 한국노동연구원
- 노대명의 (2007), 「빈곤의 동태적 특성 연구(2003~2005년)」, 한국보건사회연구원(근간)
- 김홍종의 (2005), 「전 세계적 양극화 추세와 해외 주요국의 대응」, 대외경제정책연구원
- 김홍종의 (2006), 「사회경제정책의 조화와 합의의 도출: 주요 선진국의 경험과 정책시사점」, 대외경제정책연구원
- 국민경제자문회의 (2006), 「사회지출과 경제성장의 관계 - 사회지출 확대가능성 검토」
- 문진영·이승은 (2006), 「사회복지분야 국가전략의 국제 비교 및 한국에 대한 함의」, 국무조정실 정책연구(근간)
- 이태수 (2006), 「양극화 극복을 위한 국가전략 수립에 대한 연구」, 국무조정실 정책연구(근간)
- 정부민간 합동작업단 (2006), 「함께 가는 희망한국 VISION 2030」.
- 정형선 (2006), 「보건계정체계(SHA)에 따른 건강증진사업의 재원 기능 및 공급자 분류체계 구성」, 연세대학교의료복지연구소건강증진사업지원단
- Coleman, James S. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital" American Journal of Sociology Volume 94 Supplement S95-S120.
- Esping-Andersen, Gosta (2002a), A Child-Centred Social Investment Strategy, in Esping-Andersen, Gosta, et.al, Why We need a New Welfare State, Oxford University Press
- Green, A. (1992), An Introduction to Health Planning in Developing Countries, Oxford University Press.
- Jenson, Jane., Denis Saint-Martin (2003), New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State, Canadian Journal of Sociology, 28(1).
- Lister, Ruth (2003), Investing in the Citizen-Workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New labour, Social Policy and Administration, 37(5).pp427-433
- Lister, Ruth (2004), The Third Way's Social Investment State, Jane Lewis and Rebecca Surender eds., Welfare State Change: Towards a Third Way? Oxford University Press.
- Midgley, James (1999), Growth, Redistribution, and welfare: Toward Social Investment, Social Service Review, March 1999
- OECD (2000), A System of Health Accounts, OECD
- OECD (2004), Social Expenditure database(SOCX) 1980-2001
- OECD (2005), How Active Social Policy Can benefit Us All, OECD
- OECD (2006), Source OECD Social Expenditures Database Retrieved 21.11.2006, <http://lysander.sourceoecd.org/vl=4687573/cl=11/nw=1/rpsv/ij/oecdstats/1608117x/v135n1/s1/p1>
- Perkins, Daniel., Lucy Nelms and Paul Smyth (2004), Beyond neo-liberalism: the social investment state?, Social Policy Working Paper No. 3, Brotherhood of St Laurence and Center for Public Policy (University of Melbourne) 2004.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Taylor-gooby, P. (2006). Social Welfare and Social Investment: Innovations in the Welfare State. Mimeo.