

인적자본과 불평등, 그리고 사회복지서비스

이 봉 주(서울대학교 사회복지학과)

1. 서론: 문제제기

사회복지가 추구하는 대표적인 가치는 평등이다. 평등의 반대말은 불평등이니, 사회복지가 궁극적으로 추구하는 것은 광범위한 의미에서 불평등을 줄이는 것이라 할 수 있다. 하지만, 구체적으로 들어가면 어느 정도까지 불평등을 줄여야 하는 것인지, 어떤 방법으로 불평등을 줄여나갈 것인지에 대해서는 다양한 견해가 있고 그에 따른 논란 또한 많은 것이 사실이다. 불평등과 사회정의에 관하여 많은 학자들이 벌여온 논쟁을 본 발제문에서 다시 재언하지는 않자 한다. 다만, 사회정의적 차원에서나 사회통합을 위해서도 너무 많은 불평등은 바람직하지 않다는 공감대가 현대 시민사회의 중요한 구성 요소임은 틀림이 없다고 본다. 하지만, 지나친 평등 또한 궁극적으로는 사회 전체의 복지의 총량을 줄여 오히려 사회구성원들의 복지수준을 낮출 수 있다. 즉, 시장에서의 차등적 보상이 개인들의 근로의욕을 고취시키고 투자를 유도하고, 혁신을 장려하여 전체 복지 총량을 키우는 원동력이 될 수 있는 것이다. 그런 면에서 보면 지나친 평등도 오히려 사회 구성원 전체의 복지를 저해하는 요인일 수 있다. 반면에, 지나친 불평등은 성장에도 문제가 될 수 있다. 실제로는 과도한 소득불평등은 오히려 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다(Persson & Tabellini, 1994; Benabou, 1996).

그렇다면, 해답은 불평등의 부정적 영향과 긍정적 영향 사이에서 어떻게 적절한 균형을 찾는가에 달려있다. 물론 그러한 적절한 균형점은 시대와 사회에 따라 다르게 나타나고 실증적으로 규명하기도 쉽지는 않다. 하지만, 너무 적은 불평등이나 너무 많은 불평등은 모두 사회적으로 바람직하지 않은 것만은 틀림이 없다. 그렇다면 한국사회의 현실은 어떠한가? 외환위기 이후의 한국사회는 불평등이 정도 이상으로 심화되고 있다는 의식이 팽배하다. 비록 다소 정치적인 의도의 영향으로 과대 포장된 감은 있으나 최근 사회적 화두로 떠오른 양극화의 문제도 궁극적으로는 불평등의 심화에 대한 우려에서 비롯되고 있다. 실증적인 자료를 살펴보면 그러한 현상을 보다 구체적으로 파악할 수 있다. 소득불평등 지표인 지니계수는 1990년대 중반에 33.5이었던 것이 2000년에는 38.6으로 파악되어 소득불평등이 외환위기 이후 심화되고 있음을 보여주고 있으며, 절대적인 수준에서도 한국은 OECD 국가들 중 가장 소득불평등이 높

은 나라 중에 하나이다(김교성, 2005). 이러한 불평등의 심화는 2000년대에 들어와서도 개선될 조짐을 보이지 않고 있다. 2004년 6월의 통계청 발표에 따르면 2004년 1분기 도시 근로자 가구의 소득 격차는 2001년 1분기 이후 가장 크게 벌어진 것으로 나타났다(이혜영, 2006). 1990년대 이후의 빈곤 추이의 분석에서, 구인회(2004)는 절대빈곤율의 경우 1996년에 3.8%에서 2000년에는 약 두 배 수준인 7.9%로 증가하였고 그러한 증가에는 소득불평등이 악화된 것이 주요 원인이었음을 밝히고 있다. 이러한 실증 연구들을 종합해 보면 1990년대 말부터 현재에 이르기까지 소득불평등의 정도는 심화되고 있고, 우리 사회의 경제 양극화 경향에 따라 그러한 추세는 앞으로도 더욱 심화될 전망이다.

그런데 여기서 한 가지 흥미로운 사실은 한국 복지체계의 발달 단계 측면에서 보면 외환위기 이후는 한국의 복지체계가 급속히 확산된 시기로 파악된다는 점이다 우선 이 시기에 사회복지지출 규모는 사회보험의 발전과 국민기초생활보장제도의 도입으로 요약되는 공공부조의 정비를 통한 소득보장제도의 발전으로 급격히 증가하게 된다(홍경준, 2005). 그렇다면, 소득보장제도가 확대된 시기에도 소득불평등의 정도는 오히려 악화되는 현상을 보였다는 다소 역설적인 결론이 가능하다. 물론, 소득보장제도가 확대되지 않았다면 소득불평등의 정도는 더욱 악화되었을 것이다. 하지만, 소득보장제도의 확대에도 불구하고 소득불평등의 정도가 증가하였다는 사실은 소득보장제도의 확대와 정비만으로는 사회복지의 궁극적인 가치인 보다 평등한 사회를 구축하는 것을 기대할 수는 없다는 것을 시사한다

이러한 소득불평등의 문제를 해소하는 방법에 대하여 그간 사회복지학계에서는 다양한 차원에서 논의가 이루어져왔다. 가령 예를 들면, 홍경준(2005)은 사회보험과 공적부조의 개혁만으로는 심화되는 소득불평등의 문제를 해결할 수 없고 노동시장에의 개입을 통한 대응방안이 필요하다는 점에서 사회복지서비스 영역의 확대를 통한 '괜찮은 일자리' 창출을 해결 방안으로 제시하고 있다. 하지만, '괜찮은 일자리' 창출의 접근법의 논의에서도 일자리의 공급에만 초점을 맞추었지 '괜찮은 일자리'를 차지할 수 있는 개인의 능력을 어떻게 하면 개발시킬 수 있는가에 대한 논의는 없다. 즉, 그간 사회복지학계의 소득불평등에 관한 논의를 살펴보면 주로 시장 외적인 개입 기제에 초점을 맞추었지 시장 내에서의 소득불평등에 가장 직접적인 영향을 미칠 수 있는 인적자본의 형성과 사회복지의 역할에 관한 논의는 거의 주목받지 못하였음을 알 수 있다. 그 이유는 아마도 연구자가 짐작하기로는 인적자본에 관한 논의 자체가 시장을 통한 자원의 배분을 상정하고 있어 자칫 인적자본에 관한 논의가 '기회의 평등'에만 초점을 맞춘 소극적인 평등 지향책으로 귀결될 수 있다는 우려에서 때문이 아니었는가 싶다. 학문 영역 면에서도 인적자본에 관한 논의는 주로 경제학이나 교육학 쪽에서 이루어져왔고 사회복지에서는 인적자본이 불평등하게 형성된 결과를 상정하고 어떻게 사후대처적으로 인적자본의 불평등으로 초래된 소득불평등의 결과를 보다 평등하게 할 것인가에 초점을 맞추어 왔다. 실례로 '기회의 평등'에 초점을 맞춘 인적자본 개발 전략은 다른 나라에서도 실패한 전략으로 소개되고 있고

‘기회의 평등’을 강조하는 것은 사회복지의 기본가치를 약화시킬 수 있다고 설명되고 있기도 하다(송근원·김태성, 1995).

하지만 인적자본의 개발을 통한 시장에서의 ‘기회의 평등’을 추구하는 것이 과연 소극적인 불평등 완화책으로만 규정될 수 있을까에 대해서는 논의가 필요하다. 사회복지의 오랜 전통 중 하나는 개입을 통한 인간의 변화를 추구하여 궁극적으로 클라이언트의 복지를 증진시키고 사회적 기능을 향상시키는데 있다. Hasenfeld(1983)는 사회복지서비스의 기능을 인간처리(people-processing), 인간유지(people-sustaining), 인간변화(people-changing)로 구분하여 제시하고 인간변화 기능을 클라이언트의 복리와 사회적 기능을 향상시키기 위하여 그들의 신체적, 심리적, 사회적 특성을 직접적으로 바꾸는 것으로 규정하고 있다. 즉, 인간유지 기능이 소득보장제도 등을 통하여 클라이언트의 복리나 사회적 기능이 약화되는 것을 막는 소극적인 사회복지서비스의 기능이라면, 인간변화 기능은 적극적으로 클라이언트의 사회적 기능이 향상될 수 있도록 ‘인간의 변화’를 모색하는 기능이다. 그런 면에서 살펴보면 사회복지서비스를 통한 취약계층의 인적자본의 개발은 소극적인 돌봄의 차원의 인간유지 기능을 넘어서 보다 적극적인 불평등을 완화하기 위한 전략으로 고려되어야 한다.

이러한 문제제기에 바탕을 둔 이 글은 인적자본의 개발과 사회복지서비스의 역할에 대하여 살펴보는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 이 글의 순서는 다음과 같다. 다음 장인 2장에서는 인적자본과 불평등의 관계에 관하여 살펴본다. 3장에서는 인적자본에 대한 심층적인 이해를 위하여 인적자본의 구성요소에 대하여 살펴본다. 4장에서는 인적자본의 개발을 위한 사회복지서비스의 유형과 기능을 살펴본다. 결론에 해당하는 5장에서는 위의 이러한 논의가 한국 사회복지서비스의 발전 방향에 주는 함의를 살펴보고자 한다.

2. 인적자본과 불평등의 문제

1960년대에 Becker(1962)와 Schultz(1961) 등의 경제학자들에 의하여 주창되기 시작한 인적자본이론은 인적자본이 실물자본과 같은 성질을 가지는 자본이라는 전제 하에 인적자본도 실물자본과 같이 투자에 의해서 축적이 가능하다는 이론이다(박기성·송병호, 2002). 이때 인적자본에 대한 대표적인 투자방법은 교육과 훈련이다 즉, 교육과 훈련을 통한 인적자본에의 투자는 개인의 생산성을 향상시켜 소득증대를 가져온다 결국 인적자본을 증진시키기 위하여 투입되는 자원은 소비가 아니라 미래의 생산성을 향상시키기 위한 경제적 투자이다 그러한 투자에 의하여 형성된 인적자본은 소득에 영향을 미쳐 낮은 수준의 투자는 낮은 인적자본 수준을 낳게 되고, 이는 다시 낮은 소득으로 귀결되게 된다. 반대로 높은 수준의 투자는 인적자본

을 증가시키고, 이는 다시 높은 소득을 낳게 된다. 여기에서 만약 인적자본에 대한 투자가 전적으로 개인의 선택의 문제라고 한다면 인적자본이 낮은 집단의 인적자본을 증대시키기 위한 사회적 개입의 근거는 희박할 수 있다. 즉, 인적자본에 투자하는 집단은 미래의 높은 수익률을 위하여 현재의 소비를 줄여 투자하는 것이고, 인적자본에 투자하지 않는 집단은 미래에 대한 투자 대신 현재의 소비를 즐기게 되어 현재와 미래의 시차만 있을 뿐 누리게 되는 평생소득은 같게 되기 때문이다.

여기서 문제가 되는 것은 인적자본에 대한 투자는 특히 어린 시기에의 투자는, 주로 가정이 담당하게 된다는 점이다. 경제학 이론에 따르면 인적자본에 대한 투자가 불평등하게 이루어지는 이유를 여신한계(credit constraints) 개념으로 설명할 수 있다. 이상적인 조건 하에서는 모든 가정의 아동들은 투자의 한계수익율(marginal return)이 할인율(discount rate)과 같아 질 때까지 교육 자원에 투자를 하게 되고 모든 가정은 동일한 조건의 여신능력을 가지고 있으며 투자에 대한 할인율도 같게 된다. 하지만 교육과 훈련에 대한 투자는 이상적인 세계에서 이루어지는 것은 아니다. 즉, 빈곤한 가정은 여신에 한계가 있어서 부유한 가정에 비하여 높은 이자율을 지불하여야 하기 때문이다. 즉, 미래에 대한 투자비용이 높아져 투자를 줄이게 되어 빈곤한 가정의 아동들은 상대적으로 낮은 수준의 인적자본을 형성하게 된다는 것이다(Ellwood & Kane, 2000).

인적자본의 불평등한 형성은 가족적 혹은 환경적 요인으로도 설명될 수 있다(Cameron & Heckman, 2001). 부유한 부모를 둔 아동들은 그렇지 않은 아동들보다 보다 좋은 질의 초·중·고등학교를 선택할 수 있다. 부모의 교육에 대한 높은 관심과 미래에 대한 기대감은 아동의 교육에 대한 흥미와 미래에 대한 기대감을 형성시키게 된다. 교육수준이 높은 부모는 아동의 학습을 보다 잘 지도하고 도와줄 수 있게 되어 아동의 공부에 대한 관심을 높이게 된다. 즉, 이렇게 태어나서부터 청소년기까지 영향을 미치는 가족적인 환경은 축적되어 아동의 능력을 결정하게 되는 것이다.

인적자본의 불평등한 형성이 빈곤한 가정의 여신한계로 말미암은 투자의 감소 때문인지 혹은 가족배경의 영향 때문인지는 앞으로 더 실증적 연구를 통하여 밝혀질 분야이나 한국에서도 가족의 사회경제적 배경이 인적자본에 영향을 미치는 증거는 최근의 실증 연구에서 나타나고 있다. 한국노동패널 자료를 이용한 연구에서 방하남·김기남(2002)은 한국 사회에서도 고등교육으로의 이행에 계층 간 차이가 있어 계층 간 인적자본 형성에 불평등이 존재하고 있음을 보고하고 있다. 즉, 부의 교육수준이 높을수록, 부모의 직업지위가 높을수록, 가구소득이 높을수록 대학진학 확률이 일반적으로 높은 것으로 나타났다. 한국 사회의 세대간 지위획득 과정을 연구한 또 다른 연구에서는 부친의 학력이 본인의 직업적 지위에 영향을 미치며 그러한 가족배경의 영향이 직접적으로 본인의 지위획득에 영향을 미치기보다는 본인의 학력을 매

개로 해서 이루어짐을 보여주고 있다(방하남·김기남, 2002). 즉, 가족배경이 학력으로 대표되는 인적자본의 형성에 영향을 미치고, 그러한 인적자본이 개인의 직업적 지위획득에 영향을 미치는 것으로 나타나 인적자본의 형성 정도가 개인의 사회적 지위획득에 중요한 매개요소임을 밝히고 있다.

그렇다면, 가족배경이 인적자본의 형성에 미치는 영향은 우리사회에서 감소하고 있는가? 증가하고 있는가? 이 질문에 대한 답은 저소득층의 인적자본의 개발을 통한 소득불평등의 완화를 추구하는 사회복지적 대책의 필요성을 이해하는데 중요하다. 우리사회에서는 지난 반세기 동안 급속한 경제발전과 교육시스템의 확장이 있어왔다. 만약, 그러한 경제발전과 교육시스템의 확대가 가족배경이 인적자본 형성에 미치는 영향을 감소시키고 있다면 저소득층을 대상으로 한 인적자본 개발의 전략이 따로 고안될 필요 없이 지속적인 경제발전과 교육시스템의 확장이 불평등을 완화시키는 결과를 가져올 수 있을 것이다. 그러나 만약 가족배경의 영향이 감소되고 있지 않거나 오히려 늘어나고 있다면, 경제발전과 교육시스템의 확장이 인적자본 형성의 불평등을 자동적으로 완화시킬 수 있다고 기대할 수는 없어 소득불평등 완화 전략으로 저소득층을 대상으로 한 집중적인 인적자본 개발 전략의 중요성이 커진다 할 수 있다.

그런 면에서 국내의 연구들은 대체적으로 가족배경이 인적자본 형성에 미치는 영향이 우리사회에서 지속되거나 오히려 증가하고 있다고 보고하고 있다. 방하남·김기현(2003)은 한국노동패널자료의 연령코호트 분석을 통하여 교육성취에 있어서 계층간 불평등의 정도가 지난 반세기 동안 감소하지 않고 있음을 보여주고 있다. 또한, 진학경로로 측정된 질적 불평등의 경우는 계층간 불평등의 정도가 오히려 심화되고 있음을 밝혀냈다. 장상수(2000)의 연구에서도 지속적인 교육팽창이 학력성취의 계층간 불평등을 완화시키지는 못하고 있음을 밝히고 있다. 비록 상당히 제한적인 연구대상을 통한 결과이기는 하지만 김광역과 그의 동료들(2004)의 연구는 부모의 학력과 직업에 따른 서울대학교 입학률 격차가 최근에 확대되는 양상을 보이고 있음을 보여주고 있다. 일례로 아버지 학력이 대졸인 경우 아버지 학력이 고졸일 때 보다 입학률은 1985년 2.4배 높았으나, 1990년에는 3.3배, 그리고 2000년에는 3.9배로 격차가 확대되었다.

최근에 증가하는 소득불평등 현상과 사회경제적 가족배경이 인적자본 형성에 미치는 영향이 오히려 증대하고 있다는 실증연구들의 결과를 종합해보면 우리사회에서도 불평등의 세대간 전이 현상이 심화되고 있고 그러한 현상에는 인적자본 형성에서의 불평등이 중요한 요소로 작용하고 있음을 알 수 있다. 즉, 사회경제적으로 열악한 처지에 있는 가정의 아동들은 그렇지 않은 아동들이 이를 수 있는 경제적 지위를 획득할 수 있는 평등한 기회를 구조적으로 제공받지 못하고 있으며, 그러한 현상은 적극적인 개입이 없이는 더욱 심화될 것임을 알 수 있다. 이러한 불평등한 인적자본의 형성으로 야기되는 소득불평등의 문제, 특히 세대간 불평등 전이의 문제는, 소극적인 소득보장서비스의 확대만으로는 해결될 수 없으며 저소득층을 대상으로 한

집중적인 인적자본 개발을 통한 기회의 평등을 제고하는 방법을 통하여 해결이 모색되어야 한다.

3. 인적자본의 구성 요소

앞 장에서는 인적자본과 불평등의 문제를 살펴보았다. 그럼, 인적자본은 구체적으로 무엇을 말하는가? 종래의 많은 연구들은 인적자본을 주로 학업능력, 학력 등의 인지적 능력으로만 파악하는 경향이 있었다. 그런 이유로 인적자본 형성에 관한 연구 자체도 주로 경제학 혹은 교육학 쪽에서 행하여져 왔다. 인적자본이 주로 인지적 능력으로 파악됨으로써 인적자본의 개발을 위한 정책방안도 주로 인지적 능력을 제고하기 위한 좁은 의미의 교육의 확대로 인식되곤 하였다. 하지만, 이론적 차원에서나 경험적 차원에서 보면 인지적 능력만이 아니라 비인지적 능력도 인적자본임이 틀림없다. 경험적인 차원에서 보면, 아마도 어느 누구나 주위에서 똑똑하나 남과 잘 어울리지 못한다거나 성실하지 못하여 '실패'한 사람들을 꼽으라면 쉽게 몇 명을 꼽을 수 있을 것이다. 이론적 차원에서도 비인지적 능력은 생산성에 영향을 주는 인적자본의 한 요소이다. 인적자본 이론의 창시자라 할 수 있는 Becker는 학업년수 뿐이 아니라 컴퓨터 훈련 교육, 의료비 지출, 시간 엄수와 성실성의 중요성에 관한 강의 등도 개인의 건강을 증진시키고 소득을 증가시키는데 도움이 된다는 의미에서는 하나의 자본이라고 설명하고 있다 (Becker, 1993). Weiss 같은 경우는 학력이 높다는 것 자체가 인지적 능력의 증거가 아니라 오히려 인내심이나 목표감과 같이 학업을 끝까지 수행할 수 있는 '인성'의 증거라고까지 설명하고 있다 (Weiss, 1995). 즉, 인적자본의 개념은 인지적 능력만이 아니라 정서적, 사회적 능력까지를 포함하는 광의의 개념으로 이해되어야 한다는 것이다.

최근의 실증연구들도 그러한 비인지적 능력이 생산성에 미치는 영향을 밝혀내는데 초점을 두어왔다. Duncan과 Dunifon(1998)은 인지적 능력을 통제한 상태에서도 행동적 특성이나 동기심의 정도가 임금수준과 밀접한 관계가 있음을 밝혀냈다. Persico, Postlewaite와 Silverman(2004)은 청소년기에 사회적 활동에의 참여와 자아존중감 수준이 성인기의 임금수준과 정적인 상관관계가 있음을 보고하고 있다. 즉, 청소년들이 사회적 활동에 활발히 참여하는 경험을 통하여 중요한 사회적 기술을 습득하게 되고, 그러한 기술들이 노동시장에서의 성공을 이끄는 중요한 요소라는 것이다. 또 다른 연구들에서는 공격성이나 자아존중감이 임금수준과 관련이 있음을 보고하고 있다. Osborne(2000)은 공격성 있는 행동양식이 1 표준편차 증가하면 임금은 약 8% 정도 감소하는 경향이 있음을 발견하였다. Murnane과 그의 동료들(1997)은 자아존중감이 1 표준편차 높아지면 임금도 약 3% 증가하는 것을 발견하였다.

프로그램의 효과성 측면에서 보면 미국의 대표적인 조기 보육/교육 프로그램인 Perry Preschool Program과 청소년 대상의 Big Brother/Big Sister Program도 결국은 비인지적 능력의 형성을 증진하여 경제적인 성공에 중요하게 작용하고 있음이 밝혀졌다(Heckman, 2000; Carneiro & Heckman, 2003). 즉, 이러한 프로그램들에의 참여가 테스트 성적으로 측정된 인지적 능력을 높이는 데는 별로 효과가 없었지만 궁극적으로는 높은 임금수준과 낮은 범죄율에 영향을 미친다는 실증 분석 결과에 착안하여, 그러한 프로그램들에의 참여가 인지적 능력의 향상을 통해서가 아니라 비인지적 능력의 향상을 통해서 생산성에 영향을 주고 있다는 것을 밝혀낸 것이다. 미국의 검정고시 격인 GED(General Educational Development)의 효과를 연구한 Heckman과 Rubinstein(2001)에 따르면, 테스트 성적을 통제된 후에도 학교를 중퇴하고 GED을 취득한 사람들이 고등학교를 졸업한 사람들과 비교하여 낮은 수준의 임금을 받고 있고, 오히려 GED을 취득한 사람들과 학교를 중퇴하고 GED를 취득하지 않은 사람들은 비슷한 임금수준을 보이고 있는 것으로 드러났다. 즉, 학교를 중퇴한 사람들은 그들과 비슷한 인지적 능력을 가지고 있으나 중퇴하지 않고 학교에 남아 졸업한 사람들에 비하여 비인지적 능력, 즉 인내심이나 긍정적 사고 등이 낮아 결국 GED 취득 여부에 상관없이 임금수준이 낮다는 점을 밝혀낸 것이다. 이러한 기존 연구들의 결과를 종합적으로 분석한 Bowels, Gintis와 Osborne(2001)은 학교 교육이 미래의 생산성에 미치는 영향의 상당 부분은 인지적 능력의 제고와는 상관없는 다른 측면에서의 인적자본 형성을 지원하는 학교 교육의 기능에 있다고 결론짓고 있다. Heckman(2001)의 경우도 인적자본을 규정함에 있어 인지적 능력으로만 협소하게 규정하는 경향은 직장, 학교, 그리고 가정에서 개발될 수 있는 다양한 형태의 비인지적 능력의 경제적 가치를 과소평가하게 할 수 있다고 주장하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 인적자본은 단순한 인지적 능력뿐만 아니라 행동적, 정서적, 사회적 능력을 포함한 광의의 개념으로 파악되어야 한다. 이러한 사실은 인적자본 개발의 전략에서도 인지적 능력의 제고를 목표로 하는 교육(협의의 의미)뿐만 아니라 행동적, 정서적, 사회적 능력의 향상을 목표로 하는 ‘인간변화’ 서비스 전략이 고려되어야 함을 시사한다. 바로 이러한 점이 사회복지서비스와 인적자본 개발 전략의 접점을 제공하는 지점이다.

4. 사회복지서비스와 인적자본 개발

이상에서의 논의를 통하여 한국사회에서도 소득불평등의 문제 특히 소득불평등의 세대간 전이 문제를 해결하기 위하여서는 단순한 소득보장서비스의 확대나 사회적 일자리 창출과 같은 공급에 초점을 둔 개입을 넘어 저소득계층의 인적자본을 증진시켜 노동시장에서 성공할 수

있는 공평한 기회를 주는 적극적인 수요 측면의 개입이 필요함을 밝혔다 또한, 그러한 인적자본을 협의의 인지적 능력뿐이 아니라 비인지적 능력을 포함하는 개념으로 정의하여 행동적, 정서적, 사회적 능력의 제고를 지원하는 사회복지서비스 개입이 인적자본 개발 정책에서 담당할 수 있는 역할의 가능성을 제시하였다. 이곳에서는 구체적으로 어떤 서비스 유형이 인적자본 개발을 통한 생산성 향상에 유효한가를 살펴보고자 한다

구체적인 고찰에 들어가기 전에 몇 가지 양해를 구하고자 한다. 첫째는 이 글에서는 인적자본개발 전략에 있어서 사회복지서비스의 역할에 중점을 두고자 하여 학교를 통한 교육서비스의 인적자본 개발 역할, 특히 인지적 능력 제고에 있어서의 역할에 대한 고찰은 이 글의 범위를 넘는다고 판단하여 제외하였음을 밝혀둔다. 둘째는 이 글에서의 고찰은 외국의 사례, 특히 미국의 사례를 이용하고 있다는 점이다. 이 점에 대해서는 그럴 수밖에 없었던 이유에 대하여 몇 가지 부연 설명이 필요하다. 그 첫 번째 이유는 아직 국내에서는 인적자본 개발 지원을 목적으로 하는 프로그램의 종류가 다양하지 않고 그 규모나 내용 면에서 효과를 기대할 수 있는 정도에 이르는 경우가 많지 않기 때문이다. 둘째는 그러한 프로그램들의 인적자본 형성에 미치는 영향을 연구하는 연구방법에 관한 사항인데, 프로그램 효과성에 대한 고찰에서는 다른 영향 요인들을 가장 과학적으로 통제할 수 있는 실험설계에 의한 연구들이 필수적인데 아직 국내에서는 그런 연구들이 활성화되어 있지 않기 때문이다 또한 프로그램이 인적자본 형성에 미치는 영향을 살펴보기 위해서는 많은 경우에 장기적인 안목이 필요하여 종단적 연구가 필요하게 되는데 아직 국내에는 그런 연구를 찾아 볼 수 없다는 것도 하나의 이유이다

아래에서는 위에서 제시한 몇 가지 제한점 하에서 사회복지서비스 유형이 인적자본 형성에 미치는 영향을 크게 학령전, 청소년기, 그리고 성인기의 연령대별로 나누어 살펴보고자 한다.

(1) 학령전 초기 개입 프로그램

아마도 미국에서의 학령전 초기 개입 프로그램으로 가장 영향력 있는 연구결과를 도출한 프로그램은 미시간 주의 입시랜티(Ypsilanti)에서 연방정부에 의하여 실시된 페리 학령전 프로그램(Perry Preschool Program)일 것이다. 페리 프로그램의 목적은 저소득 흑인 지역 아동들의 교육성과를 증진시키기 위한 것이었다 프로그램 내용은 일년에 8개월 동안 시행되는 반일 반학령전 교실과 일주일 1회, 90분간 실시되는 가정방문을 포함하였다. 학생 대 교사 비율은 6 대 1로 편성되었고, 프로그램의 모든 교사들은 아동발달 관련 석사학위 소지자들이었다 프로그램 대상 아동은 저소득 지역의 3세와 4세 사이의 아동들로 IQ가 평균보다 1 표준편차 낮은 아동이되 정신지체나 신체적 장애가 없는 경우로 한정되었다 페리 프로그램은 실험설계 방식으로 평가되었는데, 58명의 아동들이 프로그램을 받는 실험집단에 배정되었고, 65명의 아동들은 프로그램을 받지 않는 통제집단에 배정되었다. 평가는 1962년부터 1965년까지 페리 프로그

램에 입학한 학생들을 상대로 진행되었다. 실험설계 방식으로 이루어졌다는 장점 외에도, 페리 프로그램의 경우는 평가가 연구 샘플을 장기간 추적 조사하였고, 연구 샘플의 유실율도 낮았다는데 있다.

페리 프로그램 평가의 주요 결과들을 살펴보면, 프로그램은 참여 아동들의 IQ 점수를 높이는 데는 일시적인 효과만을 보였지만 학업능력 테스트 점수, 교육성취, 취업, 사회적 성취 등의 측면에서는 지속적인 효과가 있었던 것으로 나타났다(Barnett, 1992). 예를 들면, 통제집단의 49%만이 고등학교를 졸업한 반면 실험집단의 67%가 고등학교를 졸업하였다. 또한 실험집단의 18%만이 후에 공적부조를 받게 되었으나, 통제집단의 경우는 32%가 공적부조에 의존하게 되었다. 프로그램 참여자들은 또한 높은 소득수준과 낮은 비행율을 보였다. 이러한 결과에 근거한 프로그램의 비용효과성은 상당히 큰 것으로 나타났다. 27세까지의 결과를 근거로 본 비용편익성은 \$1 당 약 \$5.7의 사회적 이익을 산출한 것으로 밝혀졌다(Barnett, 1996). 그러한 효과를 프로그램 참여자들의 여생 동안 예측해보면 비용편익성은 \$1 당 \$8.7로 높아지는 것으로 나타났다. 물론, 이러한 연구결과를 한국적 상황에 직접적으로 대입하는 데는 약간의 주의가 필요하다. 그 이유는 페리 프로그램의 비용편익의 상당 부분, 약 65%가 프로그램 참가자들의 범죄율이 낮아진데 따른 사회적 비용의 절감 효과로 밝혀졌기 때문이다(Schweinhart, Barnes, & Weikart, 1993). 한국과 비교하여 미국의 범죄율이 높은 것을 감안하면 같은 크기의 범죄율 감소를 통한 비용편익을 한국에서 기대하는 것은 무리이다. 하지만, 범죄율 감소로 인한 이익을 제외하고도 비용편익이 0 보다 크다는 사실은 고무적임이 틀림없다(Barnett, 1996).

페리 프로그램의 비용편익 분석 결과가 전체 학령전 프로그램의 효과성을 대표한다고 보기에는 무리가 있는 것이 사실이다. 우선, 페리 프로그램은 미국 내에서도 저소득층 아동들을 대상으로 한 다른 학령전 프로그램들에 비하면 상당히 자원이 집중적으로 많이 투입된 프로그램이다. 또한, 평가 결과가 지역적으로 한정된 적은 샘플에 기반하고 있다는 사실도 그 효과성을 일반화하기 어렵게 만드는 이유 중의 하나이다. 하지만, 다른 저소득층 대상 학령전 프로그램들의 평가가 페리 프로그램과 같은 수준의 효과를 내지는 못하는 경우에도 효과의 방향성에 있어서는 비슷한 결과를 보이고 있다는 사실은 집중적인 학령전 프로그램의 인적자본 개발에 있어서의 유용성을 재확인하는데 도움이 된다. 가령 예를 들면, Carolina Abecedarian Program 같은 경우도 0세에서 5세까지 기관 중심의 집중적인 보육서비스와 학령전 교육을 저소득층 아동들을 대상으로 제공하였다. 그 결과를 살펴보면 페리 프로그램과 매우 흡사함을 알 수 있다. 프로그램에 참여한 아동들을 21세까지 추적 조사한 결과, 프로그램 참여 집단의 35%가 4년제 대학에 재학한 경험이 있었으나, 통제집단의 경우는 4년제 대학재학율이 14%에 그치는 것으로 나타났다(Ramey et al., 1988). 그 외 미국의 대표적인 저소득층 학령전 프로그램들의 인적자본 개발 효과를 비용편익 관점에서 살펴본 Heckman과 그의 동료들(Heckman

et al., 1997)의 연구도 그러한 프로그램들이 학업년수의 증가, 소득의 증가, 그리고 비행율의 감소에 유효한 영향을 미치고 있음을 밝히고 있다.

위에서 살펴본 작은 규모의 집중적인 학령전 프로그램의 효과성에 비하여 미국의 보다 보편적인 학령전 프로그램인 헤드스타트의 효과성은 조금 덜 분명하게 나타나는 것으로 알려져 있다. 하지만, 이러한 해석에는 주의가 필요하다. 왜냐하면, 초창기의 헤드스타트 프로그램 평가는 대상 아동들의 인지적 능력 제고에 미치는 영향 만에 초점을 두었기 때문이다. 예를 들면, Currie와 Thomas(1995)의 연구는 헤드스타트가 참여 아동들의 테스트 성적을 일시적으로 높이는 데는 효과가 있었으나, 그러한 단기적 효과는 참여 아동들이 헤드스타트 프로그램을 떠난 후에는 거의 바로 없어진다고 보고하였다. 이러한 초창기 연구들의 결과가 헤드스타트 프로그램은 별로 효과가 없는 프로그램이라는 판단을 초래한 것은 사실이다. 실제로, 국내에서도 그러한 연구결과들에 기반을 두고 헤드스타트 프로그램이 실패한 프로그램으로 소개되고 있기도 하다(송근원·김태성, 1995). 하지만, 헤드스타트의 효과성에 관한 최근의 연구는 상당한 수준의 장기적 효과를 보고하고 있다. Graces, Thomas, 와 Currie(2002)는 헤드스타트 프로그램이 고등학교 졸업율, 대학입학율, 소득, 비행 등의 측면에서 장기적인 효과가 있음을 보여주고 있다. 특히, 효과의 크기가 가장 높았던 집단은 어머니가 고등학교 교육을 받지 못한 경우로 저소득층 아동 중에도 열악한 처지에 있는 집단인 것으로 나타났다. 그러한 집단의 경우는 헤드스타트에의 참여가 고등학교 졸업율을 28% 높이고, 대학입학율을 27% 높이며, 소득의 경우는 100% 증가시키는 효과가 있음이 밝혀졌다.

학령전 조기 개입 프로그램들의 효과성은 비인지적 역량의 제고 부분에서 가장 큰 것으로 나타난다. 헤드스타트 평가에서 보인 것처럼 테스트 성적으로 측정된 인지적 능력의 향상은 단기에 그쳤으나, 학령전 조기 개입 프로그램들의 장기적 평가에서는 프로그램 참여가 학교와 노동시장에서의 성공에 큰 영향을 미치고 있음이 밝혀졌다. 즉, 이러한 학령전 조기 개입 프로그램들은 저소득층 아동들의 인적자본, 특히 사회적 혹은 심리적 역량에 기반을 둔 비인지적 영역의 인적자본을 향상시키는데 효과가 있으며 그러한 효과는 높은 생산성으로 연결된다는 것이다. 페리 프로그램의 평가와 그 외의 저소득층을 대상으로 한 성공적인 학령전 조기 개입 프로그램의 효과성 고찰이 주는 또 하나의 교훈은 사회적 기술이나 동기심과 같은 비인지적 역량이 인지적 역량(IQ와 같은)을 변화시키는 것보다 쉽다는 사실이다(Heckman, 2000). 앞 장에서 살펴본 바와 같이 인적자본을 규정하는 종래의 시각은 인지적 능력에만 초점을 맞춰왔다. 그런 이유로, 개입을 통하여 비교적 바꾸기 힘든 인지적 역량에 한정된 지금까지의 그러한 시각이 학령전 조기 개입 프로그램이 인적자본을 형성시키는데 효과적이지 않다는 평가를 불러왔다. 하지만, 페리 프로그램을 포함한 학령전 조기 개입 프로그램들의 평가는 그러한 프로그램들이 비행율을 낮추고 사회적 역량을 강화시키는 등의 경로를 통하여 저소득층 아동들의 주류사회로의 통합에 큰 효과가 있음을 보여주고 있다. 즉, 이러한 서비스 유형들이 비인지적

영역의 인적자본 개발에 주요한 전략이 될 수 있으며, 바로 그러한 인적자본의 향상을 통하여 불평등의 세습화 고리를 끊어줄 수 있는 가능성을 시사하고 있다

(2) 청소년기 프로그램

위에서 살펴본 바와 같이 학령전 프로그램들과 같은 조기 개입 프로그램이 인적자본 개발에 상당히 효과적이라면, 청소년기의 개입의 효과성은 어떠한가? 청소년기에 개입을 통하여 어린 시절에 방치된 결과를 치유할 수 있는가? 어린 시기에 개입을 통한 인지적 역량의 변화가 상대적으로 어렵다면, 청소년기에 개입을 통한 인지능력의 변화는 더욱 어려울 수밖에 없다 IQ 점수로 통해본 인지능력의 연령대별 변화 추이를 보면 8세 정도에 IQ 점수는 거의 고착화 되고 그 후에는 별로 변화하지 않는 것을 알 수 있다(Heckman, 2000). 그렇다면, 학령전 프로그램의 효과성 고찰에서 살펴본 바와 같이, 청소년기 개입의 효과성도 비인지적 영역의 인적자본 개발 부분에서 더 클 것이라는 것을 유추해 볼 수 있다

최근의 연구 결과를 살펴보면, 청소년기의 프로그램들 중 멘토링 프로그램이 그런 면에서 상당히 효과적임을 알 수 있다. 미국의 멘토링 프로그램 중 대표적인 것이 Big Brothers/Big Sisters Program(이하 BB/BS)이다. BB/BS 프로그램은 한부모 가정의 청소년에게 성인 친구를 제공한다는 목적으로 성인 자원봉사자를 연결시켜주는 프로그램이다 프로그램을 살펴보면, 특정한 문제를 해결한다든지 혹은 교육적 성과를 추구한다든지 하는 구체적인 기능이 멘토에게 부여되기 보다는 일반적인 지원 역할이 멘토에게 부여될 뿐이다 Tierney와 Grossman(1995)는 그들의 실험설계 평가연구에서 BB/BS 프로그램이 마약 혹은 음주 문제, 학교 폭력 등의 문제를 감소시키는 효과가 있음을 보고하고 있다 또한, 프로그램에 참여한 청소년들의 학교 성적이 향상되고 학교생활에 자신감을 가지게 되고 그들의 부모와 긍정적인 관계를 보이는 것으로 나타났다.

또 다른 멘토링 프로그램 유형으로 Philadelphia Futures Sponsor-A-Scholar(이하 SAS) 프로그램을 들 수 있다. SAS 프로그램의 주요 목적은 필라델피아 지역 공립 고등학교 학생들의 대학 진학을 돕는데 있다 이 프로그램을 통하여 고등학교 재학 기간과 졸업 후 일년간 지속적인 멘토가 제공되고, 학습지원이 이루어지며 대입지원 과정에서 행정적 및 재정적 지원이 이루어진다. 여기서 연결되는 멘토들은 대리 부모로써의 역할을 수행하며 성공적인 역할모델로 기능하게 된다. 구체적으로는 학생들의 성취를 모니터링하고 격려와 지원을 제공하게 된다 Johnson(1996)은 이 프로그램의 평가를 통하여 프로그램이 고등학교 2-3학년의 학교성적을 통계적으로 유의미한 수준까지 향상시켰다고 보고하고 있다 또한, 고등학교 졸업 후 1년 사이의 대학진학율을 약 22% 높이는 효과가 있었음을 보여주고 있다

이러한 연구결과들을 종합해보면, 저소득층 청소년들을 대상으로 한 개입 프로그램들이 그들의 학습능력과 학교 졸업 후 취업과 소득에 긍정적인 효과가 있음을 알 수 있다 즉, 이러한 청소년기의 서비스 유형들이 학령전 프로그램 유형과 같이 비인지적 영역의 인적자본 개발에 주요한 전략이 될 수 있음을 보여주고 있다. 하지만, 여기서 한 가지 주목하여야 할 사항은 이러한 청소년기의 개입의 효과성은 어린 시기에의 개입 즉 학령전 초기 개입 프로그램보다는 떨어진다는 사실이다(Heckman & Lochner, 2000). 이러한 사실은 어린 시기에 벌써 굳어진 인적자본의 토대(비인지적 영역을 포함한)는 시간이 지난 청소년기에는 개입을 통하여 바꾸기가 상대적으로 힘들다는 것을 보여준다.

(3) 성인기 직업훈련 프로그램

성인기 직업훈련 프로그램으로 고등학교를 중퇴하거나 초기 성인기(20세 전후)에 비행 등의 문제로 노동시장에의 정상적인 진입이 어려운 실업 청년들을 대상으로 한 인적자본 개발 프로그램 유형들의 살펴보고자 한다. 미국에서 그러한 청년 실업자들을 대상으로 한 연방정부 프로그램 중 가장 잘 알려진 두 프로그램은 최근에 종료된 Job Training Partnership Act(JTPA)와 JTPA 후속으로 실시되고 있는 Job Corps 프로그램이다. JTPA 프로그램은 취업에 필요한 교육, 훈련을 제공하는 프로그램으로 교실에서의 교육, 직업훈련, 정부보조금이 지원되는 취업, 취업알선 서비스 등을 제공하였다. 지금까지 행하여진 JTPA 프로그램의 평가는 대체적으로 이 프로그램이 거의 효과가 없었던 것을 보여주고 있다(Heckman et al., 2000). 즉, 교실 수업을 통한 교육은 어느 정도 효과가 있었으나 다른 서비스 유형들은 대체적으로 거의 효과가 없었던 것으로 드러났다.

JTPA 프로그램의 효과성이 의문시되면서, 훨씬 강도가 높은 프로그램으로 시행되고 있는 것이 Job Corps 프로그램이다. 프로그램의 강도는 여러 가지로 살펴볼 수 있지만 우선 비용 측면에서 보면 프로그램 참여자 일인당 연간 비용이 약 \$20,000으로 나타나 일인당 프로그램 비용이 약 \$4,000이었던 JTPA에 비하면 상당히 집중적인 프로그램임을 알 수 있다. Job Corps 프로그램은 16세에서 24세까지 고등학교 중퇴자를 대상으로 연간 약 60,000명이 참여하고 있다. 프로그램 내용을 살펴보면 약 90% 정도의 프로그램 참여자들은 전국에 설립되어 있는 116개소의 직업훈련소에 보내지며 그 곳에서 약 8개월 동안 교육, 직업훈련, 상담, 건강 교육, 취업지원 서비스 등을 집중적으로 제공받게 된다. 이러한 강도 높은 직업훈련 프로그램인 Job Corps는 일단 JTPA보다는 성공적인 것으로 보인다(Burghardt & Schochet, 2001). 하지만, 이러한 결과를 재해석한 최근의 연구는 Job Corps의 효과성에 의문을 표하고 있다.¹⁾ 즉, Job Corps의 결과를 보다 자세히 들여다보면 16-17세 백인 청소년 참여자들을 제외하고는 소득이나 취업 측면에서 다른 참여자에게서는 거의 효과가 없었음이 밝혀졌다 4년 동안의 평가

1) 보다 자세한 내용은 Heckman & Lochner(2000)을 참조하라.

기간 동안 프로그램의 편익은 일인당 \$624에 불과한 것으로 나타났고, 그마저 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 밝혀졌다.

성인기 직업훈련 프로그램, 특히 공공부문에서의 직업훈련 프로그램에 대한 효과성의 평가를 보면 대체로 그 효과성이 미미한 것으로 관련 연구는 밝히고 있다. 일례로, 미국과 유럽의 공공 직업훈련 프로그램들의 효과성을 총괄적으로 살펴본 결과 대부분의 프로그램들의 효과성은 아주 미미한 것으로 보고되었다(Heckman, LaLonde, & Smith, 1999). 이상의 결과를 종합해 보면, 성인을 대상으로 한 공공 교육훈련 프로그램은 어린 시기에 개입을 기회를 놓쳐 발생한 저소득층 취약계층의 인적자본의 격차를 줄이기에는 역부족이라는 사실을 알 수 있다.

5. 한국의 사회복지서비스의 발전 방향에 주는 함의

이 글의 결론에 해당하는 이 장에서는 이상의 논의가 한국의 사회복지서비스 발전 방향에 주는 함의를 고찰해보고자 한다.

우선, 첫 번째 함의는 이제 한국의 사회복지서비스 분야도 소극적인 돌봄의 차원 즉 인간유지형 사회복지서비스에서 보다 적극적인 인적자본의 증진을 목적으로 하는 서비스 유형의 개발과 보급에 주목할 때이다. 특히, 현재 한국사회에서 불평등한 인적자본의 형성으로 야기되는 소득불평등 문제의 심각성과 그러한 소득불평등의 세대간 전이 현상이 심화되고 있다는 점을 고려하면, 소극적인 소득보장서비스를 넘어 저소득층을 대상으로 한 집중적인 인적자본 증진 전략이 필요하다. 이러한 전략의 주요 부분을 인적자본 증진에 주목적 둔 서비스 분야가 담당하여야 한다. 흔히, 지금까지의 인식은 인적자본을 인지적 능력 개발에 초점을 두고 교육서비스에 그 역할을 한정시켰으나 최근의 연구결과들은 그러한 인적자본에서 비인지적 영역의 능력, 즉 사회정서적 능력이나 태도 등이 더욱 중요한 것으로 드러난 것에 비추어 보면 사회복지서비스를 통한 비인지적 영역에서의 개입이 인적자본의 증진 전략으로 중요함을 알 수 있다. 또한, 개입을 통한 변화 가능성을 살펴볼 때 인지적 영역보다는 비인지적 영역이 상대적으로 용이하다는 사실도 사회복지적 접근의 서비스가 인적자본 개발을 통한 소득불평등의 감소라는 사회적 목표를 달성하는데 담당할 역할을 재확인시켜준다.

한국의 사회복지체계의 현황을 살펴보면 다른 분야에 비해서도 사회 서비스 분야가 가장 정체되어 있다. 이러한 현상은 다른 OECD 국가들과 비교해보면 확연히 들어나는데 사회 서비스가 보편화된 북구의 스웨덴이나 노르웨이는 말할 것도 없고 체코나 이태리와 비교해도 열악한 형편이다. 이태리의 경우 1998년의 GDP 대비 사회 서비스 지출의 비중은 0.47%로 한국

보다 약 1.8배 가량 많으며, 2000년의 사회 서비스 부문의 종사자 비중도 1.4배로 높은 편이다(홍경준, 2005). 이러한 사실을 통해보면, 우리나라의 복지국가 발전 단계에서 앞으로 사회 서비스의 확대는 필연적이라 보인다. 그렇다면, 어떤 분야의 발전이 보다 강조되어야 하는가? 소득불평등의 세대간 전이 현상을 완화시키기 위한 인적자본 증진을 목표로 하는 사회복지서비스의 확대가 무엇보다 필요하다고 생각된다. 또한, 그러한 사회복지서비스 확대의 필요성으로 '일자리 창출'과 같은 부수적인 목표를 강조할 것이 아니라, 오히려 그러한 서비스 유형이 인적자본 개발에서 담당할 수 있는 역할을 강조하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그 이유는 흔히 사회복지의 확대 주장은 '성장 혹은 배분' 식의 이분법적 구도로 채색되어 정치적 함의를 이끌기가 어려우나, 저소득층의 인적자본의 개발을 지원하여 그들로 하여금 노동시장에서 보다 나은 결과를 얻을 수 있도록 한다는 전략에는 좌우 모두로부터 비교적 광범위한 지지를 받을 수 있기 때문이다.

둘째, 위에서 살펴본 대로 인적자본 개발 복지서비스의 개발과 확대는 한국 사회복지서비스 분야의 중요한 과제이다. 여기서는 그러한 과제를 성취하기 위한 구체적인 전략을 우선순위의 설정이라는 측면에서 고려해보고자 한다. 제한된 자원 하에서, 모든 분야에서의 인적자본 개발 복지서비스의 확대를 기대한다는 것은 무리이다. 그렇다면, 전략적으로 우선순위를 설정해본다면 어느 분야부터 추진하는 것이 바람직할 것인가? 그 해답은 인적자본에 대한 투자회수율이 가장 높은 분야가 우선적인 확대의 대상이 되어야 한다는 것이다. 그럼, 어떤 분야인가? 인적자본 투자 전략의 다양한 모델들을 실증적으로 연구한 Heckman과 Lochner의 연구는 그러한 질문에 직접적인 답을 주고 있다. Heckman과 Lochner(2000)는 연령대별 인적자본 투자 전략의 효과성을 비교하며, 어린 시기, 특히 학령전기의 조기 개입 프로그램이 가장 효과적이라고 밝히고 있다. 그 이론적 근거로는 첫째, 어린 시기에의 인적자본에 대한 투자는 수익을 얻을 수 있는 기간이 어린 시기에 시작하였기 때문에 가장 길어 전체 수익률이 높으며, 둘째, 능력은 능력을 낳게 된다는 평범한 진리에 따라 어린 시기에 보강해준 인적자본은 그 것을 바탕으로 계속적으로 인적자본을 축적할 수 있는 능력이 자생적으로 생겨 인적자본 축적에의 시너지 효과가 기대된다는 것이다. 최근의 아동발달 연구에서도 생애주기의 각 단계마다 그 단계에서 형성되어야 할 능력이 다르며, 각기 다른 능력 마다 가장 원활히 발달할 수 있는 단계가 있음을 강조하고 있다(Shonkoff & Phillips, 2000). 즉, 주요 능력이 형성되어야 할 단계를 놓치게 되면 그 후에 개입을 통하여 능력을 제고시키는 것은 힘들며 그러한 개입에는 더욱 많은 비용이 든다는 것이다. 이러한 점을 살펴볼 때, 인적자본 개발 전략에서 가장 우선적으로 고려되어야 하는 분야는 어린 시기, 특히 학령전기의 조기 개입 프로그램 유형이다.

이러한 고려가 한국의 사회복지서비스에 주는 함의는 무엇인가? 현재 한국의 저소득층 아동들에 대한 서비스 내용을 살펴보면 대부분이 사후대처적인 인간유지형의 서비스로 구성되어 있는 것을 알 수 있다(이봉주, 2004). 보다 적극적이고 예방적인 의미에서의 저소득층 아동들

에 대한 인적자본 개발 서비스의 개발과 확대가 시급히 요청된다 현재 경기도, 서울, 강원도 등의 12개 마을에서 시범사업 형태로 진행되고 있는 위스타트 마을 만들기 사업은 0세에서 12세까지의 저소득층 아동을 대상으로 집중적인 사례관리, 건강 지원, 보육과 교육 지원을 통합적으로 지원하는 그러한 인적자본 개발 서비스의 한 형태이다(이봉주·양수·김명순, 2006). 이제 시도된 지 약 2년이 경과하여 아직 장기적 성과를 논할 수는 없지만 적어도 이런 유형의 서비스 개발과 시도가 보다 활발히 이루어질 필요가 있다

이상의 논의가 한국 사회복지서비스의 발전 방향에 주는 세 번째 함의는 인적자본 개발형의 사회복지서비스에는 서비스를 제공할 전문적인 인적자원의 투입이 성공적인 서비스를 담보하는 가장 중요한 요소라는 점이다. 즉, Hasenfeld(1983)가 제시한 인간변화형 서비스는 사회복지서비스 유형 중에서도 가장 기술적으로 어렵고 복잡한 서비스 유형이며 그 정의 상 인적자원 집중형(human resource intensive) 서비스라는 점이다. 그런 면에서 볼 때, 인적자본 개발 서비스 유형은 서비스를 전달할 인력자원이 적정하게 투입될 때에만 그 성과를 기대할 수 있다. 그러나 현재 한국의 사회복지서비스 영역에서는 인적자원에 대한 투자에 인색하다 이것이 소위 이야기하는 ‘빌딩 짓기’ 식의 하드웨어에 치중하는 복지서비스 유형이다 즉, 정부의 예산 지원에서도 ‘아동복지관’이나 ‘노인복지관’ 건물을 설립하는 비용은 그래도 상대적으로 지원을 받기가 쉬우나, 그 건물 안에서 일할 인력을 확보하는 데는 예산편성에 미온적인 형편이다 흔히 건물 건축비는 일회성 지출로 끝나나 인력편성 예산은 매년 지원하게 되는 재정적 부담이 있어 꺼린다는 식의 복지서비스에의 낙후된 접근 방법 하에서는 인적자본 개발과 같은 서비스의 확립은 요원할 수밖에 없다. 프로그램 예산에서 인건비는 몇 %를 상회할 수 없다는가 하는 식의 일률적인 규정 또한 인적자본 개발 서비스와 같은 인적자원 집중적인 서비스의 개발을 가로막는 요소이다. 인식의 전환이 필요하다. 사회복지서비스, 특히 인간변화형 서비스는 사람이 사람을 상대로 변화를 추구하는 서비스이다. 인적자본 개발 서비스의 개발과 확대에는 그를 담당할 인적자원의 투입과 유지가 무엇보다 중요하다

마지막으로 이상의 논의가 한국 사회복지서비스 발전에 주는 함의는 서비스에 대한 엄밀하고도 과학적인 평가의 확대가 필요하다는 것이다. 프로그램의 당위성을 심정적 호소나 자애심에 호소하는 방식으로는 사회복지서비스의 지평을 넓혀나가는데 한계가 있으며 벌써 그 한계에 도달하였는지도 모른다 즉, 제한된 사회적 자원을 할당 받기 위해서는, 사회복지서비스가 그 궁극적인 목적을 달성하는데 얼마나 효과적이었는가가 구체적이고 실증적으로 밝혀질 필요가 있다. 이 글에서 프로그램의 효과성을 보기 위해서 오직 실험적 설계에 근거한 미국의 연구결과들을 살펴본 까닭은 엄밀한 의미에서의 프로그램의 순효과는 실험적 설계와 같은 엄밀한 과학적 방법이 사용된 평가에서만 밝혀낼 수 있기 때문이다. 과연 한국형 인적자본 개발 프로그램이 인적자본 형성에 미치는 영향은 어떠한지 또 만약 효과가 있다면 비용효과적인지 등에 대한 해답은 체계적이고 과학적인 평가에 의해서만 구해질 수 있다 또, 그러한 연구결과

들이 축적될 때에만, 사회복지서비스의 확대 필요성이 보다 구체적이고 현실성 있게 주장될 수 있다. 이러한 서비스 효과성에 대한 평가는 연구자 혼자 힘으로만 이루어질 수는 없다. 실험 설계에 기반한 평가와 같은 '잘된' 평가는 비용도 많이 들고 시간도 많이 걸린다. 그러한 비용과 시간을 부담하기 위해서는 평가의 필요성에 대한 공감대의 확산이 필요하다. 서비스 제공자도 그러한 엄밀한 평가의 필요성에 대한 인식이 있어야 하고, 특히 연구비를 제공하는 정부나 재단 등도 그러한 과학적인 평가의 필요성을 인식하고 평가에 대한 투자를 늘려야 한다. 종래의 산출물 위주의 평가체계에서 결과에 중점을 둔, 그리고 프로그램과 프로그램 결과 사이의 인과관계를 검증할 수 있는(즉, 실험 설계 방식에 기반을 둔) 평가의 확대가 필요하다.

참고문헌

- 김광익 · 김대일 · 서이종 · 이창용. 2004. 『입시제도의 변화: 누가 서울대학교에 들어오는가?』 서울대학교 사회과학연구원.
- 김교성. 2005. “국제비교를 통한 한국의 국가복지 수준에 대한 진단.” 『2005년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집』 .
- 박기성 · 송병호. 2002. “한국 근로자의 인적자본 형성에 관한 연구.” 『한국경제의 분석』 8(2): 39-75.
- 방하남 · 김기남. 2003. “한국사회의 교육계층화: 연령코호트간 변화와 학력단계별 차이.” 『한국사회학』 37(4): 31-65.
- 방하남 · 김기남. 2002. “기회와 불평등: 고등교육 기회에 있어서 사회계층간 불평등의 분석.” 『한국사회학』 36(4): 193-222.
- 방하남 · 김기남. 2001. “변화와 세습: 한국 사회의 세대간 지위세습 및 성취구조.” 『한국사회학』 35(3): 1-30.
- 송근원 · 김태성. 1995. 『사회복지정책론』 . 나남출판.
- 이봉주. 2004. “참여정부의 아동 및 가족복지서비스 정책의 현황과 과제.” 『사회복지』 163: 37-47.
- 이봉주 · 양수 · 김명순. 2006. 『경기도 We Start 마을만들기 사업추진 길잡이』 . 서울대학교 사회복지연구소.
- 이혜영. 2006. “교육복지법 제정의 필요성과 과제.” 『교육복지법 제정을 위한 공청회 자료집』 . 한국교육개발원.
- 장상수. 2000. “교육 기회의 불평등: 가족 배경이 학력 성취에 미친 영향.” 『한국사회학』 34(3): 671-708.
- 홍경준. 2005. “한국복지체제의 전환을 위한 현실진단과 과제.” 『2005년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집』 .
- Barnett. W.S. 1996. Lives in the balance: age-27 benefit-cost analysis of the High/Scope Perry Preschool Program. High/Scope Education Research Foundation Monograph no. 11. Ypsilanti, Mich.:High Scope Press.

- Barnett, W.S. 1992. Benefits of compensatory preschool education. *Journal of Human Resources*. 27(2): 279-312.
- Becker, G.S. 1993. *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Becker, G.S. 1962. Investment in human capital: a theoretical analysis. *Journal of Political Economy*. 70: 8-49.
- Benabou, R. 1996. Inequality and growth. In *NBER macroeconomics annaul 1996*, Ben S. Bernake and Julie Rotenberg, eds. Cambridge: MIT Press.
- Bowles, S., H. Gintis, and M. Osborne. 2001. The determinants of earnings: a behavioral approach. *Journal of Economic Literature*. 39(4): 1137-1176.
- Burghardt, J., and P. Schochet. 2001. *National Job Corps study: impacts by center characteristics*. Executive Summary. Princeton: Mathematica Policy Research.
- Carneiro, P., and J. Heckman. 2003. Human capital policy. In Heckman, J. and Krueger, A., eds. *Inequality in America: what role for human policy?* Massachusetts: MIT Press.
- Currie, J. and D. Thomas. 1995. Does Head Start make a difference? *American Economic Review*. 85(3):341-364.
- Duncan, G.J., and R. Dunifon. 1998. 'Soft-skills' and long-run labor market success. *Research in Labor Economics*. 17 : 123-149.
- Ellwood, D., and T. Kane. 2000. Who is getting a college education?: family background and the growing gaps in enrollment. In *Securing the future: investing in children from birth to college*, Sheldon Danziger and Jane Waldfogel, eds. New York: Russell Sage.
- Graces, E., D. Thomas, and J. Currie. 2002. Longer-term effects of Head Start. *American Economic Review*. 92(4): 999-1012.
- Heckman, J.J. 2001. Micro data, heterogeneity, and the evaluation of public policy: nobel Lecture. *Journal of Political Economy*. 109(4): 673-748.
- Heckman, J.J. 2000. Policies to foster human capital. *Research in Economics*. 54(1): 3-56.
- Heckman, J.J. and L. Lochner. 2000. Rethinking myths about education and training:

- understanding the sources of skill formation in a modern economy. In *Securing the future: investing in children from birth to college*, Sheldon Danziger and Jane Waldfogel, eds. New York: Russell Sage.
- Heckman, J.J., and L. Lochner, J. Smith, and C. Taber. 1997. The effects of government policy on human capital investment and wage inequality. *Chicago Policy Review*. 1(2): 1-40.
- Heckman, J.J., and N. Hohmann, M. Khoo, and J. Smith. 2000. Substitution and dropout bias in social experiments: a study of an influential social experiment. *Quarterly Journal of Economics*. 115(2): 651-694.
- Heckman, J.J., and R. LaLonde, and J. Smith. 1999. The economics and macroeconomics of active labor market programs. in *Handbook of labor economics*, vol. 3A, O. Ashenfelter and D. Card, eds. Amsterdam: Elsevier.
- Heckman, J.J., and Y. Rubinstein. 2001. The importance of noncognitive skills: lessons from the GED testing program. *American Economic Review*. 91(2): 145-149.
- Hasenfeld, Y. 1983. *Human service organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Johnson, A. 1996. *An evaluation of the long-term impacts of the Sponsor-a-Scholar Program on student performance*. Princeton: Mathematica Policy Research.
- Murnane, R., J. Willett, J. Braatz, and Y. Duhaldeborde. 1997. Does the self-esteem of high-school-aged males predict labor market success a decade later? evidence from the NLSY. Manuscript. Harvard University of Graduate School of Education.
- Osborne, M. 2000. *The power of personality: labor market rewards and the transmission of earnings*. Ph.D. diss. Department of Economics, University of Massachusetts.
- Persico, N., A. Postlewaite, and D. Siverman. 2004. The effects of adolescent experience on labor market outcomes: the case of height. *Journal of Political Economy*. 112(5): 1019-1053.
- Persson, T., and G. Tabellini. 1994. Is inequality harmful for growth? *American Economic Review*. 84(2): 600-621.
- Ramey, C., D. Bryant, F. Campbell, J. Sparling, and B. Wasik. 1988. Early intervention for high-risk children: the Carolina Early Intervention Program. In *14 Ounces of prevention: a case-book for practitioners*, R. Price, E. Cowen, R. Lorion, and J.

Ramos-McKay, eds. Washington, D.C.: American Psychological Association.

Schultz, T.W. Investment in human capital. *American Economic Review*.

Schweinhart, L. H. Barnes, and D. Weikart. 1993. Significant benefits: the High-Scope Perry Pre-school Study through age 27. Ypsilanti, Mich:High Scope Press.

Shonkoff, J., and D. Phillips, eds. 2000. From neurons to neighborhoods: the science of early childhood development. Washington, D.C.: National Academy Press.

Tierny, J. and J. Grossman. 1995. Making a difference: an impact study of Big Brothers/Big Sisters. Philadelphia: Public/Private Venture.

Weiss, A. 1995. Human capital vs. signaling explanations of wages. *Journal of Economic Perspectives*. 9(4): 133-154.