

정책현안자료 2006-05

- 참여정부 마지막 1년을 준비하는 -

# 보건복지정책 추진방향

2006. 7.

최병호

이상영 김승권 신영석

정경희 신현웅 김대철

한국보건사회연구원

# 목 차

I. 복지정책의 거시적 전략의 방향 .....	1
II. 잔여임기 동안 전략적으로 추진할 핵심과제 .....	3
1. 노후소득보장체계의 고도화 .....	3
2. 국민의 건강안전망 강화 .....	9
3. 사회서비스 확충의 기반구축 .....	14
4. 고령사회에 대비한 실천적 대응전략 마련 .....	20
5. Young BK 사업 (한국형 Head Start) .....	26

## I. 복지정책의 거시적 전략의 방향

□ 참여정부의 마지막 1년반은 출범 당시의 공약을 충실히 추진하는 데에 역량을 집결해야 함.

- 출범 당시의 공약에 대한 평가에 대비하고, 「참여정부의 5년 성적표」를 의식해야 함.
- 따라서 집권기간의 30%에 해당하는 18개월간의 추진전략과 로드맵을 충실히 이행하여 유종의 미를 거두어야 함.

### 參考) 참여정부의 보건복지 공약

#### ‘따뜻한 대한민국’

중산층과 서민이 ‘살기 좋은 대한민국’을 만들 것입니다. 노무현 시대는 빈부격차를 해소하고 국민의 70%가 중산층이 되는 더불어 잘 사는 시대입니다. 여성의 사회진출을 돕기 위해 보육료의 50%를 정부가 지원할 것입니다. 노인일자리 50만개 공급, 치매·중풍 노인을 위한 요양시설의 획기적 확충 등 노인이 존경받는 사회가 됩니다.

#### <주요 정책 공약>

- 1) 창업지원, 직업재교육, 재취업 생활비지원으로 40~50대의 고용불안해소
- 2) 복지사각지대 해소
- 3) 예방접종 무상실시 확대, 임산부·영유아 무료건강진단
- 4) 5대 암, 만성질환의 국가 평생건강관리체계 확립
- 5) 진료비 상한선 도입으로 고액진료의 국민부담 경감
- 6) 4대 사회보험 재정기반 확충과 제도개선
- 7) 만5세아동 무상교육·보육 실시, 유아보육료의 50% 지원, 방과후 보육 확대
- 8) 실업계, 농어촌 고등학교 무상교육 실시
- 9) 여성일자리 50만개 창출, 여성 경제활동참가율 60%로 제고
- 10) 고령자일자리 50만개 창출, 고령사회대책기본법 제정
- 11) 연금수급자, 일정 소득·재산 보유자 제외한 노인에게 경노연금 지급
- 12) 치매·중풍노인을 위한 요양·보호시설 확대 등 노인건강보장 대책 추진

- 현시점에서는 공약 실현을 위한 가시적 성과에 집착하기 보다는 그동안 추진해왔던 사업의 내실화를 통한 성과 산출에 역량을 투입해야 함.
  - 더불어 새로운 사업의 추진은 임기내에 획기적인 성과를 얻기 보다는 기반 구축에 중점을 두어야 함.
- 전반적인 복지정책의 추진전략은 국정 전반의 거시적 전략 속에서 알맞은 위치를 정립해나가야 함.
  - 지금까지 추진해오던 복지정책의 전략적 문제점에 대한 전면적인 재검토가 필요함.
- 국정의 기조를 “개방과 성장, 경쟁력 강화를 통한 국가발전을 도모하면서 튼튼한 사회안전망을 구축”하는 ‘양날개론’으로 이해한다면, 복지정책의 거시적 전략을 다음과 같이 제시함.

#### **첫째, 복지의 인프라 구축에 중점**

- 복지전달체계 및 행정시스템의 기반 조성과 효율성을 제고
- 재원조달 시스템의 효과성 제고와 재편

#### **둘째, 복지제도의 완결성 제고를 위한 내실화 노력**

- 복지제도내·복지제도간 완결성 부족으로 인한 사각지대와 낭비를 해소

#### **셋째, 사회보장재정의 효율적 관리를 위한 ‘사회보장기금’ 운영**

- 사회보장기금은 여러 부처에 흩어져 있는 사회보장성 예산 및 기금(4대 사회보험, 기초보장 및 사회서비스, 보건, 건강증진, 노동, 보육, 교육 등)을 통합 관리하는 기금
- 사회보장기금은 사회적 위기에 대처하여 상황에 따른 신속적인 사회안전망 운영을 가능하도록 함
- 사회보장기금 재원은 기존 재원, 조세감면완화를 통한 추가재원, 세출구조조정을 통한 재원, 사회보장제 신설을 통한 새로운 재원으로 조성

#### **넷째, 사회투자자의 효과성을 담보할 수 있는 평가시스템 마련**

- 사회재정투자의 효과성 제고를 위한 평가·모니터링 시스템을 구축

## Ⅱ. 잔여임기 동안 전략적으로 추진할 핵심과제

### 1. 노후소득보장체계의 고도화(Upgrade)

- 상당수의 노인들이 노후소득보장의 사각지대에 노출된 가운데, 향후 예상되는 고령사회에 대처하기 위한 효과적인 노후소득보장체계 구축방향에 대한 국민적 공감대 형성이 수월하지 않은 상황
  - 특히, 최근 국민연금법 수정안('06.6)이 제시되었음에도 불구하고 여전히 구체적인 제도개선방향에 대한 팽팽한 의견대립으로 진전이 없는 상태임.
- 따라서 제시된 연금법 수정안이 국회에서 통과될 수 있도록 연금개혁 필요성과 방향에 대한 국민적 공감대를 형성할 수 있는 방안이 제시되어야 함.
  - 공적연금 관련전문가와 이해관계자로 구성된 가칭 『공적연금포럼』을 통해 연금개혁방안에 대한 사회적 합의를 도출하고 이를 발전시켜 전체 노후소득보장체계 구축을 위한 논의체로 발족·운영
  - 또한 이해관계자들이 추천하는 국내연금전문가와 해외연금전문가로 구성된 탈정치적인 ‘연금개혁위원회’를 운영하고, 개혁방안을 사회적으로 수용하도록 함.
- 이런 국민적 공감대 노력과 함께 제시된 수정안을 보완할 수 있는 방안이 제시되어야 함.
  - 최저소득보장제도로써 ‘기초노령연금’의 기능을 확고히 정립함.
  - 연금 사각지대 해소 및 성실한 제도 가입 유인장치를 보완
  - 국민연금을 보완하는 기업의 퇴직연금보험의 정착 유도, 개인연금 활성화(비과세), 역모기지 혹은 자산유동화 연금 등 다양한 지원대책 추진
  - 특수직역연금은 가입자들의 저항을 최소화할 수 있는 단계적인 재정안정화 방안 마련

## 가. 현실 진단

- 실질적인 다층소득보장체계의 구축 미흡으로 인해 상당수의 노인들이 노후소득보장의 사각지대에 노출되어 있는 실정
  - 2005년 현재 65세 이상 노인인구 중 공공부조, 국민연금 및 특수직역연금의 공적소득보장 수혜비율이 30.7%로 낮은 편임.
  - 실제로 노인기초보장 수급가구와 생활실태는 유사하나 여러 가지 까다로운 수급조건으로 공공부조혜택을 받지 못하는 복지수요 잠재층은 노인인구의 49.3%로 추정함.
  - 실업 및 생계곤란 등으로 국민연금 지역가입자의 상당수가 납부예외자로 관리되어 장래의 추가적인 사각지대 발생이 불가피함.
  
- 향후 예상되는 고령사회에 대처하기 위한 효과적인 노후소득보장체계 구축방향에 대한 국민적 공감대 형성이 수월하지 않은 상황임.
  - 특히 국민연금법 개정안이 국회에 2003년 제출된 지 구체적인 제도개선 방향에 대한 팽팽한 의견대립으로 아직까지 여·야간 합의를 보지 못하고 있음.
  - 이런 가운데, 정부는 국민연금 급여수준을 장기적으로 40%로 하향조정하고 사각지대를 해소하기 위해 기초노령연금을 도입하는 연금법 수정안('06. 6)을 제시함.
  - 그러나 일부 이해관계자들은 국민연금의 급여수준을 40%로 대폭 인하함으로써 적절한 노후소득보장이라는 공적연금의 취지를 크게 훼손시킨다면서 이번 수정안에 대해 반대 입장을 표명함.
  - 한편 국민연금 개혁논의가 지지부진한 가운데, 국민연금보다 재정불안정이 심각한 공무원연금 등 특수직역연금의 개혁이 제기됨에 따라 연금 개혁논점의 폭이 확대되고 있는 상황임.

## 나. 추진방향

- 제시된 연금법 수정안이 국회에서 통과될 수 있도록 연금개혁 필요성과 방향에 대한 국민적 공감대를 형성할 수 있는 방안을 제공해야 함.
  - 국민연금 급여수준을 장기적으로 40%로 인하하는 수정안('06.6)의 기본취지를 국민들에게 충분히 설명할 수 있는 기회를 마련
  - 바람직한 연금제도 개선을 포함한 향후 노후소득보장체계 구축방안에 대한 정치적 이해관계를 배제한 뒤, 국가의 장래를 걱정하는 진정한 논의의 장을 마련하는 방안 제시
  
- 현행 국민연금법 개정안 통과에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있는 사각지대 해소에 대해서는,
  - 가급적 많은 가입자들이 성실히 보험료를 납부할 수 있도록 사회 인프라를 정비함과 동시에 가입기간을 늘려주는 제반 보완장치 마련
  - 국민연금제도 자체에 대한 참여기회를 부여받지 못한 현 노령층의 사각지대에 대해서는 이번 수정안('06.6)의 기초노령연금을 통해 해소되, 그 적용대상과 급여수준에 대해서 구체적으로 논의 필요
  - 급여수준을 40%로 인하함으로써 발생하는 급여의 적절성 문제를 보완할 수 있는 사적연금 활성화 방안 및 기타 노후소득원 확보장치 마련
    - 현재 시행 중인 퇴직연금과 개인연금의 활성화 방안을 마련함으로써 사적 소득보장제도 확충 필요
    - 주택보유를 선호하는 특유의 국민성, 특히 50대 이상 중고령층의 주택보유 비중이 높은 점을 감안하여 역모기지 연금을 포함한 자산 유동화 연금의 도입을 적극적으로 추진

## 다. 추진전략

### □ 현재 제시된 연금법 수정안('06.6) 통과를 위한 추가방안 모색

- 연금개혁문제를 정쟁의 대상에서 배제한 뒤, 이해관계자들의 진지한 고민의 결과로 연금개혁을 성공한 국가의 경험을 살려 연금논의를 탈정치화할 수 있는 방안

- 공적연금 관련전문가와 이해관계자로 구성된 가칭 『공적연금 포럼』 과 같은 토론의 장을 마련함으로써 공적연금제도의 개혁방향 모색 및 사회적 합의도출에 기여할 수 있는 기회를 모색  
→ 이런 포럼을 발전시켜 전체 노후소득보장체계 구축을 위한 논의체로 발족·운영
- 또한 우리나라 국민연금제도와 외국의 개혁동향에 정통한 외국 연금전문가와 국내 연금전문가와의 연구 컨소시엄을 구성하여 바람직한 개혁안 마련 → 이해관계자와의 공청회 및 국제기구가 참가하는 국제회의 등을 통해 연금개혁안을 검증  
→ 이러한 과정을 통해 연금개혁방향에 관한 사회적 합의를 도출함으로써 탈정치화 추구(오스트리아 개혁 성공사례 참조)

※ 오스트리아 정부는 독일의 연금전문가인 Rürup에게 오스트리아 연금제도의 평가를 요청하고, 이같은 외부평가에 기초하여 정부, 가입자 대표 등 이해관계자들의 참여 하에 연금개혁 방향에 관한 토론회를 개최하였음. 기존의 재정방식은 그대로 유지하되 공적연금제도를 보완할 사적인 제도의 활성화가 필요하다는 공감대를 형성함으로써 1996년 개혁을 단행

- 국민연금 급여와 무각출연금인 기초노령연금과의 형평성 확보방안
  - 국민연금이 성숙단계에 진입하기 이전까지는 기초노령연금의 급여수준을 국민연금의 평균 수급액 추세에 맞추어 점진적으로 상향 조정하되, 형평성 확보차원에서 국민연금 급여액보다는 적게 지급



- 기초노령연금과 기초생활보장급여와의 역할 재정립 방안
  - 기초생활급여의 보충성 원리에 의해 최저생계비에 부족한 급여를 산정할 때 기초노령연금액을 포함시킬지의 유무 등 기초노령연금의 수급대상과 수급기준에 대한 정확한 분석 필요
- 납부예외, 적용제외 등과 같은 제도 내적인 사각지대 문제를 해결하기 위해 추가적인 가입기간 확대방안 모색
  - 출산 크레딧 제도 도입, 성실한 지역가입자에 대한 보험료 보조 등 자발적인 제도가입에 따른 인센티브 방안 강구
- 국민연금과의 형평성 문제가 제기되고 있는 특수직역연금의 개혁 방안을 강구
  - 공무원 등 특수직종가입자의 반발을 고려하여 지금까지의 취득권은 인정하되, 최종보수월액 3년인 급여산정기준을 국민연금과 동일하게 평균생애소득기준으로 변경하는 등의 간접적인 재정안정화 조치 강구

#### □ 자산유동화 연금 도입

- 보유 자산(주택 혹은 부동산)을 유동화시켜 연금형태로 지급함으로써 부족한 노후소득원을 보충
- 그러나 장기적으로 인구고령화에 따른 실물자산 수요 감소로 인한 자산가치 하락 우려로 주택을 담보로 한 자산유동화 연금에 대한 금융권의 미온적 태도 등으로 빠른 시일 내에 정착되기는 어려울 전망
- 기초노령연금 수급기준의 경계선상에 있는 재산(주택)을 소유한 차상위 계층 노인 사이의 형평성 문제를 보완할 수 있는 추가적인 방안 모색 필요

□ 사적 소득보장제도 확충을 위한 방안

- 40% 소득대체율의 수정안이 제시된 현 상황에서는, 국민연금, 퇴직연금, 개인연금으로 이루어지는 각각의 제도가 유기적으로 돌아갈 수 있도록 노동부, 재경부와의 연계 및 협조체계 구축 필요
  - 퇴직연금 및 개인연금의 장기적인 활성화 방안을 마련함으로써 국민연금의 급여하락분을 보완할 수 있다는 것을 국민들에게 확산시킬 필요가 있음.
- 퇴직연금제도 조기 정착 방안
  - 제도의 조기 정착을 위해 공공기관 퇴직연금 전환 확대 및 신규사업장에 대한 퇴직연금 의무화 등을 통해 지속적인 확산 노력이 필요
- 개인연금 활성화를 위한 제반 인프라 구축
  - 과감한 세제지원방안을 검토하고 중장기적으로 금융소득 과세와 연계하여 연금소득 세제정비 추진
  - 장기 국공채 상품, 물가연동상품 개발 등 자산운용수단의 다양화를 통한 노후소득용 투자수단 확대

## 2. 국민의 건강안전망 강화

- 국민의 건강안전망 확보를 위한 최우선 과제는 질병 치료비의 환자부담을 획기적으로 경감하는 것임.
  - 비급여 포함 환자부담에 상한을 두도록 함(서민층의 국공립의료 이용시)
  - 생계형 보험료체납세대의 의료보장을 위한 Buffer기금(의료보장기금) 신설
  - 건강취약계층의 건강보장(방문간호, 가정간호, 상담, 개호, 알선 등)을 위해 사회복지사 - 간호사 - 자원봉사자 등을 연계한 서비스 강화
- 미래 고령사회에 대비한 효율적인 건강보장 시스템은 질병예방과 건강증진에 대한 집중 투자임.
  - 수요자 욕구에 부응하는 맞춤형 서비스 개발과 지속적 건강관리(follow-up care) 체계 구축이 관건
  - 질병예방을 위한 건강검진사업은 사업영역 및 대상자 확대에 앞서 기존의 건강검진사업의 체계화·효율화가 급선무
  - 헬스리터러시(health literacy) 증대와 건강관리를 위한 개인의 능력 배양(capacity building) 기회 확대

### 가. 현실 진단

- 3대(암, 뇌혈관계, 심혈관계) 중증질환에 대한 본인부담 인하, MRI, 식대 등 급여범위 확대, 본인부담 보상제 및 상한제 도입 등 지속적인 보장성 강화가 이루어지고 있음.
  - 그러나 비급여가 광범위한 중증질환의 경우 질환 이환시 생계유지에 어려움을 겪는 세대 다수 발생
  - 특히 생계형 보험료 체납세대에 대한 보호 방안 및 저소득 취약계층에 대한 의료비 경감 방안 미흡

□ 만성질환의 폭발적 증가 전망

- 급속한 인구 고령화, 높은 만성질환 이환율 등에 따라 향후 고령 사회의 진입과 함께 만성질환 “대란” 발생 가능성 상존
  - 노인인구의 증가, 사회환경적 위험요인의 증가, 개인의 건강지식 부족, 편의위주의 생활양식 확산 등이 주된 요인으로 작용

□ 지속적 건강관리체계 미흡

- “고령사회”, “만성병 사회”에서의 국가적 보건의료체계는 질병의 예방과 개별적 “지속관리”(follow-up care)가 핵심
- 그러나 현행 보건의료 서비스 공급체계 하에서는 개별 국민에 대한 생애단계별 연속적 건강관리가 미흡

□ 서비스의 선택에 대한 국가의 정책적 개입과 지원 미흡

- 생애주기별 필수서비스의 선택이 건강에 대한 지식이 부족한 개인의 판단과 책임에 맡겨진 상태
- 국민의 건강권 보호 강화를 위해서는 이러한 책임을 국가가 담당하여 지속적 건강관리를 서비스공급체계를 구축할 필요

□ 조직적인 건강검진체계 구축 미흡

- 국가 건강검진으로서 영유아검진, 학교건강검진, 근로자검진, 건강보험검진, 국가암조기검진, 노인검진 등이 실시되고 있으나 이용자 중심의 체계적인 관리 미흡
- 검진결과가 분산 관리되어 이용자의 생애주기에 따른 지속적인 관리가 이루어지지 못하는 실정

□ 신뢰성 있는 건강정보에 대한 접근 기회 부족

- 공식적인 체계인 교육기관 및 보건의료기관을 통한 건강정보 제공 미흡(우리나라 학생의 18%만이 학교로부터 건강정보 습득)

## 나. 추진방향

- 국민건강안전망 확보를 위해 환자의 질병치료비 부담을 획기적으로 경감하는 정책을 최우선적으로 추진함.
  - 환자부담의 경감에 따른 과잉이용의 부작용을 최소화하는 장치를 동시에 마련
- 고령사회에 대비한 건강관리체계를 구축
  - 만성질환 관리는 예방이 가장 비용-효과적이며, 예방→치료→재활의 서비스가 연속적으로 이루어질 때 효율성 극대화
  - 이를 위해 공공보건의료기관을 중심으로 다양한 서비스 공급주체 간 정보공유 및 서비스 연계체계 구축
- “헬스 리터러시”(Health Literacy) 증진을 위한 프로그램 확충
  - “건강사회”의 구현을 위해서는 건강에 대한 국민의 관심과 지식, 건강행위 실천 의지가 기본적인 전제조건
  - 이를 위해 “건강한 선택”이 “쉬운 선택”이 될 수 있는 개인의 능력 배양(capacity building)과 제도적 환경 조성이 필수적: “Make the healthy choice easy choice”

## 다. 추진전략

- 비급여 포함 본인부담 의료비를 소득수준에 따라 차등화
  - 현행 보험료 부과등급을 소득 Proxy로 사용하여 비급여 포함 본인부담 보상제 및 상한제 재설계
    - 보험료 기준 하위 20%(차상위 계층) 이하의 계층에 대해 적용
    - 나머지 계층은 현행제도를 유지하되 점진적 급여범위 확대를 통하여 보장성 강화

- 비급여 부분에 대한 수가 기준이 정비되어 있지 않기 때문에 국공립 요양기관(국립의료원, 지방공사 의료원 등) 이용시에만 적용
  - 국공립 요양기관의 경우에도 비급여항목의 수가를 표준화하는 조치가 선행되어야 함

□ 생계형 보험료 체납세대 보호를 위한 Buffer 기금(의료보장 완충기금) 신설

- 보험료 체납세대는 생계형과 비생계형 체납세대를 구분하여 생계형에 대해 Buffer 기금 적용
  - 보험료 및 본인부담 의료비를 대불하여 주되 일정기간 후 생계유지 곤란 여부를 판단하여 의료급여 수급권자로 전환하거나 대불금 환수

□ 사회복지사, 보건소 간호사, 자원봉사자 등을 연계하여 Target 계층(차상위 계층 이하)에 대한 대민 서비스(방문 간호, 가정 간호, 상담, 개호, 알선 등) 강화

- 지방자치단체별 Target 계층을 설정하여 사회복지사 등이 주기적으로 간호, 상담, 알선 등을 할 수 있도록 제도 정비

□ 지속적 건강관리 체계 구축

- 개인의 질병예방·건강증진·질병이환·치료·재활 등의 "건강이력"(health profile) 정보를 해당지역의 보건소 및 공공의료기관 등에서 집중 관리
- 공공보건의료기관에서 관리하던 만성질환자가 거주지역을 이전할 경우 이주지역 보건기관으로 관련 정보를 이관하여 서비스가 연속될 수 있는 체계 마련
- 의료서비스 이용 등의 정보를 통합 관리하기 위해서 민간의료기관의 참여가 필수적이므로 이들의 적극적인 참여를 유도할 수 있

는 제도적 장치 개발과 장기적으로 주치의제도와 연계

- 지역보건의료기관 간 정보교환 및 만성질환자 서비스연계 등을 위한 정보 네트워크 구축
- 이는 다양한 서비스 공급주체들(공공보건의료기관, 민간의료기관, 주치의, 질병예방 및 건강증진 관련 기관 등) 서비스 수요자의 적극적 참여에 의한 “참여형 건강관리체계”로서의 의의

□ 예방적 건강관리를 위한 건강검진의 연계체계 구축

- 다양한 건강검진사업을 연계 운영할 수 있는 법적 근거(가칭 「건강검진기본법」)와 건강검진체계를 통합적으로 관리·조정하기 위한 조직(가칭 “국가건강검진위원회”) 확충
- 영유아기부터 노년기까지의 체계적인 건강검진 서비스 제공과 검진결과 관리를 위한 건강검진 종합정보시스템 구축

□ 건강위해 환경 신고제 도입

- 지역단위로 건강위해 환경을 감시하는 모니터 요원을 선정 운영하고, 신고된 환경에 대한 건강영향 평가 실시 및 시정

□ “헬스존”(Health Zone) 설치·운영

- 건강체험 학습장인 “헬스존”을 설치하여 건강에 대한 지식, 관리 방법 등에 대한 체험학습의 기회 보급
- 시범보건소에 “헬스존”을 설치하고, 학교, 주민센터 등에서 교육의 장으로 활용하도록 연계 운영

□ 건강정보 접근도 향상을 위한 인프라 확충

- 온라인과 오프라인을 통합한 가칭 「보건교육홍보센터」 설치
  - 보건교육 프로그램 및 자료의 기획·개발·가공·보급과 보건소·학교·의료기관 등에서의 보건교육홍보 활성화 전략 개발·추진

### 3. 사회서비스 확충의 기반구축

- 사회서비스(Social Services)는 문제의 예방적, 치료적 접근이 가능함과 동시에 생산적 측면의 접근으로서 복지국가의 가치실현에 가장 부합되는 영역으로 판단
  - ‘삶의 질’ 분야에서의 낮은 재정지출과 사회서비스에 대한 정책부재는 빈곤층 확산과 중산층 붕괴로 비화되어 사회불안정 및 사회갈등이 조장될 우려
- 위험, 질병, 빈곤의 덩어로부터 벗어날 수 있도록 사회서비스 수준을 증대시켜야 함
  - 사회서비스 공급체계의 효율화 및 공급주체의 전문성 강화 필요
- 전체 국민을 대상으로 보편적 사회서비스 확충 필요
  - ‘사회보호서비스’를 최우선으로 한 사회서비스를 확충하며, 특히 노인 및 장애인 등 사회적 취약계층을 우선으로 하고 점차 전체 국민을 대상으로 확대
  - 여성, 장애인, 노인을 대상으로 한 적극적 노동정책을 추진하여 고용증대 및 소득안정화
  - 지역별 주거수요를 예측하고 임대주택공급을 체계적으로 추진하여 전체 국민의 주거안정화를 도모하고 안정된 삶을 보장
  - 교육에서의 차별을 해소하기 위한 학교교육 및 사회교육에서의 사회서비스 강화
  - 노동집약적 속성을 가지고 있는 사회서비스의 효율성 증대를 위한 전담기구를 설치
  - 사회서비스의 재정은 중앙정부, 지방자치단체, 보험, 민간재원 등의 혼합된 방식으로 조달



가. 현실 진단

- 사회서비스(Social Services)는 문제의 예방적, 치료적 접근이 가능함과 동시에 생산적 측면의 접근으로서 복지국가의 가치실현에 가장 부합되는 영역으로 판단
  - 사회서비스는 사회의 지속성을 강화하고, 전체 국민이 안정적인 삶을 영위하게 하는 사회적 지원임.
  - 사회서비스가 확충된 국가는 중산층의 규모가 매우 크고, 조세저항이 낮으며, 국민의 삶의 질이 높음.
- 그런데 우리나라의 GDP 대비 사회지출의 비중은 사회서비스 0.3%로 매우 낮은 실정이며, 보건서비스 3.2%를 포함한 광의의 사회서비스도 3.5%에 불과
  - 이와는 대조적으로, 광의의 사회서비스는 OECD 평균 7.5%, 스웨덴 13.2%, 일본 7.6% 등으로 높음.
    - 더군다나 사회서비스가 보건분야에 편중되어 있어 협의의 사회서비스는 OECD 평균의 약 1/6로 낮음.
  - 결과적으로 사회보험의 미성숙과 함께 사회서비스 마저도 낮은 수준에 머무르고 있음.

〈표 1〉 OECD 국가의 GDP 대비 사회지출 구성비(2001년)

(단위: %)

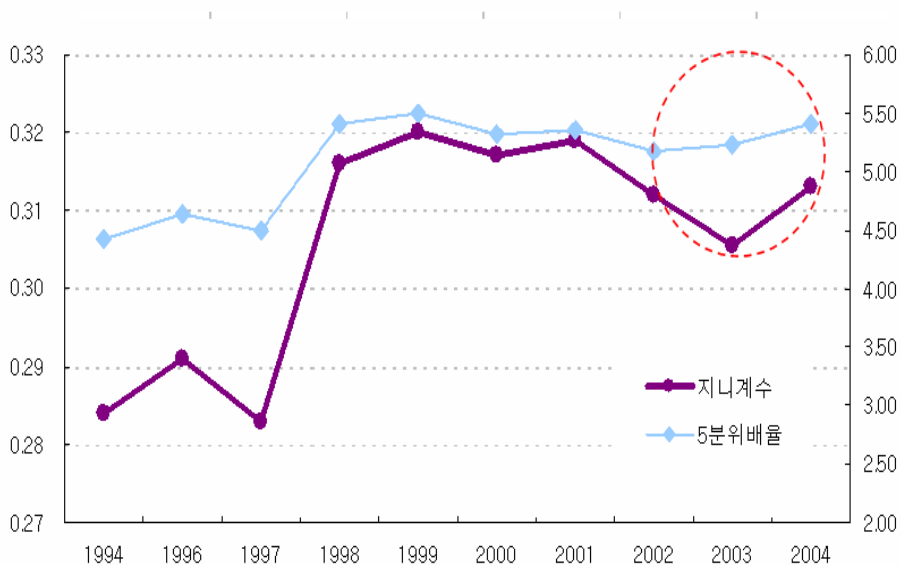
국 가	공공 사회지출	정책영역			
		연금 (노인층)	소득지원 (근로연령층)	광의 사회서비스	
				보건	협의 사회서비스
한국	6.1	1.3	1.0	3.2	0.3
OECD 평균	20.9	8.0	4.8	5.8	1.7
스웨덴	28.9	7.4	7.0	7.4	5.8
프랑스	28.5	11.9	6.0	7.2	2.0
독일	27.4	11.2	4.5	8.0	2.6
영국	21.8	8.3	5.9	6.1	1.2
미국	14.8	6.1	1.8	6.2	0.5
일본	16.9	7.6	1.5	6.3	1.3

자료: OECD(2004), *Social Expenditure data base*, 1980-2001.

□ 이와 같이 ‘삶의 질’ 분야에서의 낮은 재정지출과 사회서비스에 대한 정책부재는 빈곤층 확산과 중산층 붕괴로 비화되어 사회불안정 및 사회갈등이 조장될 우려있음.

- 근래의 양극화 심화는 중산층이 취약계층으로 이동하는 중산층 붕괴로 이어져 국가발전의 장애요인으로 부각될 것으로 전망됨.

[그림] 소득분배의 추이(지니계수와 소득5분위 배율)



자료: 통계청, 도시가계조사자료

## 나. 추진방향

□ 사회환경 변화를 지속적으로 전망하여 사회서비스 필요분야 및 서비스 유형을 정확하게 예측

- 탈산업화, 고용없는 성장, 노동시장 변화(유연화 및 실업), 저출산·고령사회, 가족해체 및 가족기능 약화, 개인주의적 가치관 만연, 여성경제활동 증대 등을 적극 감안한 서비스 수요 파악

□ 사회서비스의 적극적이고 광범위한 확충

- 위험, 질병, 빈곤의 덫(trap)으로부터 벗어날 수 있도록 사회적 지원 강화
- 일자리를 창출하고 안정된 삶을 보장할 수 있는 사회서비스의 확충으로 고용창출을 도모하여 소득증대 및 안정된 생활 가능
  - 안정된 일자리 및 수익형 사회적 일자리 확충

※ 사회서비스에는 보건의료, 일자리, 사회보호(영유아, 노인, 장애인 등에 대한 보살핌), 주거, 교육 등의 서비스 포함

※ OECD는 교육, 보건, 인구 및 생식보건, 식수공급 및 공중위생(water supply and sanitation) 등을 사회서비스 개념에 포함

□ 사회서비스 공급체계의 효율화 및 공급주체의 전문성 강화

- 사회서비스 전달체계 효율성 강화
- 서비스 공급자의 자질향상을 위한 교육훈련 체계 구축

다. 추진전략

□ 전체 국민을 대상으로 ‘사회보호서비스’를 최우선으로 한 보편적 사회서비스 확충

- 노인 및 장애인 등 사회적 취약계층을 위한 사회보호서비스와 보육서비스 및 아동복지서비스를 최우선 과제로 설정
- 시설복지서비스보다는 재가복지서비스에 초점을 둬으로써 ‘사회와 가정’이 사회서비스 제공에 함께 동참토록 유도

□ 적극적 노동시장 정책의 추진으로 고용증대 도모

- 여성, 장애인, 노인을 대상으로 한 적극적 노동정책을 추진하여 직업안정과 소득보장을 동시에 달성(수익형 및 사회적 일자리)
- 특히, 이들을 대상으로 무료 직업교육·훈련을 강화하고, 취업연계를 극대화

※ 더군다나 사회서비스의 확충으로 사회적 일자리의 창출이 증대되어 고용창출의 선순환이 가능

□ 주거서비스의 확충으로 전체 국민의 주거안정화를 도모하고 안정된 삶을 보장

- 지역별 인구분포 및 저소득계층의 규모를 적극 감안하여 주거수요를 예측하고 임대주택공급을 체계적으로 추진함으로써 하여 주거서비스의 실효성 증대

- 모기지제도의 문제점을 개선하여 활성화함으로써 단기간의 과도한 ‘주거부담’을 경감

※ 모기지제도와 역모기지제도를 연계함으로써 ‘내집 마련’의 어려움을 완화시킴과 동시에 노후소득원이 될 수 있도록 정책추진

□ 교육에서의 차별을 해소하기 위한 학교교육 및 사회교육에서의 사회서비스 강화

- 전체 저소득층에 대하여 중학교 졸업까지 무료 교육서비스를 제공(단계별 확대)

- 방과후 교실과 지역아동센터 사업을 강화하여 사교육비를 경감토록 하며, 특히 저소득층에게는 무료 제공

※ 교육서비스는 빈곤 등 사회적 취약계층으로부터 벗어날 수 있는 기능을 수행하고 있으며, 대부분 선진국에서 공적서비스로 제공됨

□ 노동집약적 속성을 가지고 있는 사회서비스의 효율성 증대로 재정부담을 최소화하고, 효과를 극대화

- 전달체계의 효율화를 위하여 사회서비스 추진점검을 담당하는 전담기구 설치

• (가칭) ‘사회서비스 추진위원회’ 설치, 운영하고 정기적으로 평가하여 효율성 증대

- 사회서비스 공급주체의 양질화를 위한 교육훈련 강화
  - 사회서비스의 담당 부처별 서비스 공급자를 위한 교육훈련 실시
- ※ 많은 사람이 사회서비스 분야에 종사할 경우 생산성이 감소되고, 경제성장 둔화로 귀결될 가능성이 높다는 지적이 있음(Iversen, 2001)

□ 사회서비스의 재정은 중앙정부, 지방자치단체, 보험, 민간재원 등의 혼합된 방식으로 조달

- 중앙정부와 지방자치단체에서의 적정수준의 재정부담
- ※ 지자체의 재정자립도를 감안한 재정부담으로 지자체의 부담을 최소화하여 사회서비스의 확충계획에 차질이 없도록 조치
- 건강보험, 노인장기요양보험 등 사회보험제도의 적극적 활용
- BTO(건설·양도 후 운영), BOT(건설·운영 후 양도), BOO(건설·소유 운영), BLT(건설·리스후 양도), ROT(시설 정비 후 운영권 위탁), ROO(시설 정비 후 소유권 인정) 등 다양한 민간자원 동원방식을 사업에 알맞게 도입
- 복지기금, 기업기부금, 개인기부금 등의 활성화
- ※ 기부활성화 문화조성을 위한 민간단체의 역할을 강화하기 위하여 공적지원 체계를 구축

#### 4. 고령사회에 대비한 실천적 대응전략 마련

- 고령화 진행 정도에 있어 지역별 편차가 매우 커 지역특화된 특단의 해결방안 모색이 요구됨
  - 초고령사회에 진입한 지자체를 대상으로 한 고령친화적 지역사회건설 정책 추진
    - 중앙정부의 특단의 지원을 기반으로 지자체의 적극적·자율적 참여 유도
    - 재정자립도 및 노인인구비율과 연동한 재정적 지원
    - 공공부문의 정책집행 기능 강화 및 서비스 제공인력의 전문성 제고
    - 지역적 특수성을 반영할 수 있는 사회보장제도 및 조세제도 등 개선
  - 생산가능인구 유입을 통한 지역사회의 지속가능성 제고

##### 가. 현실 진단

- 현재 우리사회는 고령화 사회(노인인구 비율 9.5%)로, 국가적인 차원에서는 2018년에 고령사회, 2026년에는 초고령사회에 도달할 것으로 전망되고 있음.
  - 이러한 고령화속도는 유래없이 빠른 ‘압축적’인 것으로
    - 저출산·고령사회기본법의 제정, 저출산·고령사회위원회의 출범 및 저출산·고령사회기본계획의 마련 등 국가적인 차원에서 제도적 기반 마련에 총력을 기울여 왔음.
- 한편, 고령화 진행 정도에 있어 지역별 편차가 매우 커, 아직 비고령사회 지자체가 47개인 반면, 이미 고령사회에 접어든 지자체가 37개, 노인인구 비율이 20% 이상인 초고령사회 지자체가 63개에 달하고 있음.
  - 이 중 14개군은 노인인구 비율이 30%를 넘는 ‘수퍼고령’사회임.

- 인구고령화에 있어서 우리사회는 ‘과거’, ‘현재’와 ‘미래’가 혼재하여 있는 상태임.

〈표 2〉 지자체의 고령화수준 분포

	비고령 사회 (7% 미만)	고령화 사회 (7~14%)	고령사회 (14~20%)	초고령사회 (20% 이상)	계
전국 시군구수	47개	87개	37개	63(14)개	234개
평균 재정자립도	44.7%	35.6%	19.7%	12.8%(11.1%)	28.7%
평균 경로연금수급비율	10.1%	12.6%	21.8%	27.9%(27.9%)	17.7%
재가시설확충율	0.98%	1.06%	0.77%	0.87%(0.69%)	0.95%

주: 괄호안의 수자는 노인인구의 비율이 30%를 넘는 ‘슈퍼고령사회’의 경우임.

자료: 통계청, 2005년도 인구센서스, 2006.

lofin.mogaha.go.kr(재정경제부), 지자체별 재정자립도

복지부 내부자료, 2005년도 우수지자체선정자료(노인사업 분야), 2005.

□ 이러한 지역은 더 이상 고령사회에 대한 일반적인 접근만으로는 해결하기 어려운 ‘지역특화’된 특단의 해결방안 모색을 요구하고 있음.

- 우리나라 전체적으로는 생산가능인구 7.6명이 1명의 노인을 부양해야 하는 것에 비하여 슈퍼고령지역은 생산가능인구 1.8명이 1명의 노인을 부양해야 하는 실정임.

- 또한 슈퍼고령사회의 재정자립도가 11.1%로써 자체적으로 고령친화적 사회를 구축할 수 있는 여력이 없는 상태임.

- 이러한 고도의 인구고령화는 지자체의 지속가능성을 위협하고 있으며, 더불어 거주노인의 삶의 질의 저하를 가져오고 있어 거주지가 삶의 질을 결정하는 지역적 불평등을 야기하고 있음.

- 타지역에 비하여 고령노인의 비율도 높고, 독거노인의 비율도 높은 등 복지수요는 높으나, 복지서비스를 제공할 수 있는 인프라 구축은 미흡하여 ‘미충족 수요’가 존재

□ 현재의 초고령사회는 우리사회가 12년 이후 경험하게 될 사회의 모습을 미리 볼 수 있는 ‘쇼케이스’적인 측면과 더불어

- 우리사회의 성장동력 유지와 지역의 균형발전을 위해서는, ‘당장’ 극복하여야 할 당면과제이기도 함.

#### 나. 추진방향

- 이미 초고령사회에 진입한 지자체에 대한 국가적인 차원의 집중적인 지원책 마련
- 중앙정부와 지방정부의 적절한 역할 분담방안 모색
  - 재정적 및 제도적 기반 마련에 있어 중앙정부의 집중적인 지원
    - 지방정부의 자구력이 적극적으로 이루어질 수 있는 중앙정부의 정책적 개입방안 모색
- 고령친화적 환경 조성으로 노인이 살기 좋은 지역사회를 만드는 노력과 동시에 지역사회의 성장동력이 유지될 수 있는 방안 모색

〈표 3〉 지역개발제도의 유형별 비교

구분	기존 지역개발제도	지역특구제도	고령친화적 지역사회건설(가칭)
목적	국가경제활성화	지방경제 활성화	국가 및 지방의 성장동력 유지 및 노인의 삶의 질 향상
법적 근거	각 개별 지원법	지역특구에대한규제특례법 (04.3.22공포 9.23시행)	지원법 재정
추진주체	중앙정부중심	지방정부중심	중앙과 지방정부의 적절한 역할분담
사업성패책임	주로 중앙정부	지방정부	중앙과 지방정부 공동책임
재정지원	있음	없음	있음
규제인허가	관련 기관으로부터 별도 인허가	one-stop 일괄처리	one-stop 일괄처리
사례	개별행정부에서 실시: 국가산업단지, 관광특 구, 경제자유구역 등	지역특화발전특화기획단 실시: 지역특구	



## 다. 추진전략

### □ 살기좋은 지역사회 건설의 맥락 속에서 ‘고령친화적 지역사회건설’ (가칭)정책의 형태 추진

- 기존의 지역특구는 지자체가 핵심주체가 되며, 지역발전을 저해하는 규제들을 완화하는 것을 핵심으로 하고 있어 적절하지 못함.
- 따라서 중앙정부의 특단의 지원을 기반으로 한 지자체의 적극적·자율적 참여 유도가 핵심이 되어야 할 것이며,
  - 이를 위해서는 법적 근거 마련이 요구되며, 법안에 포함되어야 한 내용은 다음과 같음.

### □ 다각적인 수퍼고령사회 지자체에 대한 재정적 지원 방안

- 재정자립도 및 노인인구비율과 연동한 분권교부세 배분방안 모색
- 지역적 특성을 반영한 특화사업 수행시 특별지원
  - 이동거리 등의 문제로 활성화되지 못하고 있는 재가노인복지사업의 활성화
  - 상대적으로 기반이 마련되어 있는 공공의료기반(보건(지)소)의 적극적 활용방안 모색
  - 지자체가 구체적인 실천방안을 제시할 때 중앙정부로부터의 재정적인 우선 지원

### □ 공공부문의 정책집행 기능 강화 및 서비스 제공인력의 전문성 제고 방안

- 일관된 인력배치에서 벗어나 노인복지가 차지하는 비중을 반영한 담당 인력 배치를 통하여 초고령지역의 집행기능 강화
- 전문성을 가진 직원의 확보를 통하여 각 서비스 기관의 사업계획 능력 제고

- 이를 위하여 필요한 추가 예산 지원 또는 경력산정상 추가점수 부여 등의 방안 모색
- 지역적 특수성을 반영할 수 있도록 사회보장제도 및 조세제도 등 개별제도 개선의 필요성 강조
- 초고령 지역에 예견되는 전체 인구의 축소를 감안한 행정구역 개편과 산업구조개편에 관한 논의를 진행하여 생산가능인구 유입
  - 일자리를 제공할 수 있는 기업유치를 위한 각종 규제 완화
  - 살기좋은 생활환경 조성사업에 참여하는 기업에 대한 인센티브 제공 근거 마련
- 이를 위하여, 관련부처와 관련 연구기관이 참여하는 ‘고령친화적 지역사회건설 기획단’(가칭)을 구성하여
  - 현재 수퍼고령 지역을 고령친화적인 지역으로 만들기 위한 구체적인 정책방안을 모색함과 동시에,
  - 미래의 우리사회의 고령사회 및 초고령사회 진입시 구체적인 정책방안 마련에 대한 시사점 도출
    - 고령사회 및 초고령사회 진입의 우리의 산업구조는 현 수퍼고령지역의 산업구조와는 매우 다르며,
    - ‘미래’의 노인들은 현재의 수퍼고령지역 노인과는 다른 특성(교육수준, 노후생활 준비, 문화생활 영유 패턴 등)을 갖는다는 점을 적극 고려
- 수퍼고령사회 지자체에 대한 적극적 지원이 초래할 수 있는 부정적 결과를 억제할 수 있는 기제와 효율적 지원구조 마련
  - 한번 지정으로 계속 지원을 받는 것이 아니라 단계별 평가를 통하여 지원여부가 결정되도록 단계별 평가의 개념 도입
    - 인구구조, 산업구조, 복지서비스 등에 대한 다각적인 평가가 요구됨.

- ※ ‘고령친화적 지역사회건설’ 대상지역 지정과 그에 따른 지원이 타 지역으로부터의 고령층의 유입과 비고령층의 유입억제와 같은 인위적으로 왜곡된 인구구조를 초래할 가능성도 존재
- ※ ‘고령친화적 지역사회건설’사업의 대상으로 지정되지 못한 유사 수준의 고령화율을 보이는 지역사회의 불만과 지역사회간의 갈등 가능성 존재
- 초고령사회로 신규 진입하는 지자체에 대한 추가적인 지정도 요구될 것이므로, ‘고령친화적 지역사회건설’사업의 목표와 종결시점을 명시할 필요가 있음.

## 5. Young BK 사업 (한국형 Head Start)

- 모든 사회에서 아동은 미래성장 동력으로서 이들의 건강한 성장발달은 그 사회의 장래희망으로 간주됨.
  - 한국사회에서도 빈곤가정의 아동에 대한 지원을 정책의 우선순위에 두고 있으나 여전히 많은 아동이 빈곤 속에 머물고 있어 건강한 성장발달에 장애요인이 되고 있음.
  - 세계에서 가장 심각한 수준의 저출산 사회임에도 불구하고 ‘태어난 아이’를 제대로 양육하지 못하는 사회체계를 가지고 있다는 비판
- 빈곤아동 및 요보호아동에 대한 국가정책을 강화하여 아동이 건강하게 성장발달할 수 있도록 보호체계의 강화 필요성 대두
  - 가정과 사회가 아동의 건강한 성장발달에 함께 참여
- 한국형 Head Start 사업으로서 ‘Young BK 사업’ 실시
  - 취학전(5세 이하)의 빈곤아동, 보호를 필요로 하는 아동, 사회보호프로그램 참여아동 등 대상
  - 복지, 보육 및 교육, 보건, 사회보호 등 포괄적 사회서비스의 무료제공
  - 재정부담은 중앙정부와 지자체가 분담하며, 중장기적으로 ‘Young BK 기금’ 조성
  - 지역별로 ‘Young BK 추진위원회’를 구성하며, 지역특성에 따라 사회복지기관, 공공교육기관, 공공보건기관 중 지역특성에 알맞도록 운영주체를 공개 선정하여 위탁운영

### 가. 현실 진단

- 모든 사회에서 아동은 미래성장 동력으로서 이들의 건강한 성장발달은 그 사회의 장래희망으로 간주됨.
  - 이러한 측면에서 대부분의 선진국 사회에서는 아동에 대한 지원을 정책의 최우선과제로 설정하고 있거나 양육책임을 사회가 전

적으로 부담하고 있음.

- 특히, 빈곤아동과 빈곤가정에 대한 지원은 복지적 측면에서 광범위하고 지속적으로 추진되어 아동권리를 최대한으로 보장하기 위하여 최선을 다하고 있음.

□ 한국사회에서도 빈곤가정의 아동에 대한 지원을 정책의 우선순위에 두고 있으나 여전히 많은 아동이 빈곤 속에 머물고 있어 건강한 성장발달에 장애요인이 되고 있음.

- 이혼, 사별 등으로 인한 가족해체의 증대는 빈곤아동, 버려진 아동, 무관심 아동 등 보호를 필요로 하는 아동을 증대시키고 있음.
  - 보육원 거주아동의 약 2/3 이상이 부 또는 모가 생존하고 있다는 현실은 부모의 아동양육에 대한 책임의식이 낮고, 아동양육가정을 위한 사회적 지원이 부족함을 단적으로 보여주는 결과임.
- 따라서 세계에서 가장 심각한 수준의 저출산 사회임에도 불구하고 ‘태어난 아이’를 제대로 양육하지 못하는 사회체계를 가지고 있다는 비판이 있음.
  - 보호를 받지 못하고 방치된 아동, 해외입양아동, 버려지는 아동, 피학대아동 등이 많이 존재하고 있음은 한국 사회발전의 불투명성을 단적으로 보여주는 것임.

#### 나. 추진방향

□ 빈곤아동 및 요보호아동에 대한 국가정책을 강화하여 미래성장 동력으로서의 건강하게 성장발달할 수 있도록 아동보호체계를 강화

- 빈곤아동, 보호를 필요로 하는 아동, 사회보호프로그램 참여아동 등을 핵심대상으로 함.

- 복지, 교육, 보건, 사회보호 등 포괄적 사회서비스를 제공

※ 미국의 Head Start 프로그램은 약 40년 동안 추진된 정부차원의 빈곤퇴치 프로그램으로 지역사회에 기반을 두고 광범위하게 추진

□ 중앙정부, 지방자치단체, 민간단체, 부모가 연계하여 프로그램을 추진토록 함으로써 ‘가정과 사회’가 함께 노력하는 자세를 보임.

- 중앙정부와 지방자치단체는 재정을 부담

- 민간단체와 부모는 프로그램에 적극적으로 참여토록 노력

#### 다. 추진전략

□ Young BK 사업 대상

- 취학전(5세 이하)의 빈곤아동, 보호를 필요로 하는 아동, 사회보호 프로그램 참여아동 등을 사업의 핵심대상으로 함.

• 기초수급 및 차상위계층의 빈곤아동

• 도시근로가구 월평균 소득 이하 가정의 장애아동, 국제결혼가정 아동, 입양아동, 가정위탁아동, 조손가정 아동, 미혼모 가정 아동

□ 서비스 내용

- 복지, 보육 및 교육, 보건, 사회보호 등 포괄적 사회서비스의 무료 제공

• 경제적 서비스, 보건의료서비스, 보호서비스 등

• 양육기술을 제공하고 양육으로 인한 스트레스를 해소하기 위한 프로그램도 함께 제공

※ 부모의 양육기술 부족과 양육 스트레스는 아동양육의 포기와 아동학대를 유발하는 요인이 되고 있다는 연구결과가 제시됨.

□ 프로그램 추진방법

- 재정부담은 중앙정부 50%, 광역자치단체 25%, 기초자치단체 25%
  - 중장기적으로 (가칭) ‘Young BK 기금’을 조성하여 사업추진
- 지역별로 (가칭) ‘Young BK 추진위원회’를 구성하며, 지역특성에 따라 사회복지기관, 공공교육기관, 공공보건기관 중 지역특성에 알맞도록 운영주체를 공개 선정하여 위탁운영
- 사업의 평가를 매년 실시하고, 결과를 반영(feedback)함으로써 효율성 극대화