

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 기초를 “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 『공적연금포럼』 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 덫으로부터 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: %)

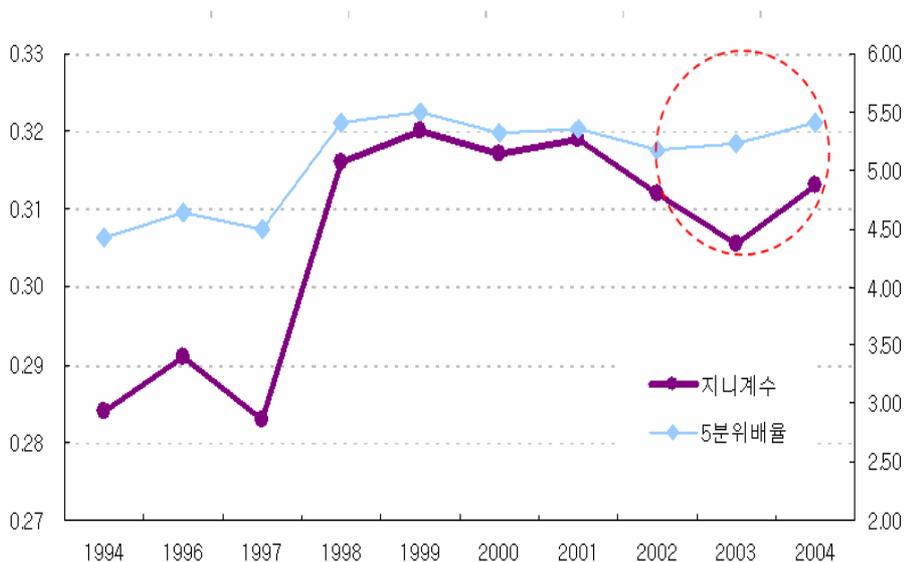
| 국 가 | 공공 사회지출 | 정책영역 | | | |
|---------|------------|-------------|-----------------|----------|----------|
| | | 연금 (노인층) | 소득지원 (근로연령층) | 광의 사회서비스 | |
| | | | | 보건 | 협의 사회서비스 |
| 한국 | 6.1 | 1.3 | 1.0 | 3.2 | 0.3 |
| OECD 평균 | 20.9 | 8.0 | 4.8 | 5.8 | 1.7 |
| 스웨덴 | 28.9 | 7.4 | 7.0 | 7.4 | 5.8 |
| 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 비율)



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