



돌봄서비스까지 ‘시장화’ , 이대로 괜찮은가?

2014.12.1 | 최정은_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

OECD 국가들이 추진하는 돌봄서비스의 ‘시장화’ 는 ‘서비스 공급자간 경쟁과 소비자 선택권 강화’ 에 있지만, 한계가 명확하다. 영국에서는 복지재정을 축소하면서 정작 필요한 사람들이 이용하지 못하게 막고 있다. 미국에서는 공급자들의 가격경쟁이 치열해지면서 돌봄노동자의 임금을 낮춰 결국 질 좋은 돌봄을 제공하지 못하는 문제를 낳고 있고, 스웨덴에서도 평가가 낮다. 돌봄서비스의 시장실패를 보여주는 사례들이다.

돌봄서비스의 ‘시장화’ 와 OECD 주요국의 변화들

돌봄서비스의 ‘시장화’ 는 다양하게 해석되면서 ‘민영화’ 나 ‘상업화’ 로도 불리고 있다. 여러 개념들 중에서도 시장화된 돌봄서비스가 한 마디로 ‘서비스 공급자간 경쟁과 소비자의 선택권 확대’ 를 불러왔다는 데에는 이견이 없는 듯하다. 즉, 돌봄서비스의 공급자 유형이 공공, 비영리, 민간, 영리 등 다원화되고, 정부의 재정지원도 공급자 지원에서 바우처 등을 통한 이용자 지원으로 변화되고, 공급자의 경쟁이 치열해지면서 이용자 선택권도 강화되는 게 돌봄서비스 ‘시장화’ 의 핵심이다.

Gabrielle Meagher and Marta Szebehely(2013) 연구¹⁾에서는 돌봄서비스 시장에서 민간 행위자의 포함 여부와 시장 관행 여부에 따라서 ‘시장화’ 를 정의하고 있다. 돌봄서비스의 비시장 관행에서는 민간행위자를 포함할 경우는 경쟁 없이 위탁하거나, 공공부문이 직접 공급하는 방식이었다. 반면 시장 관행에서는 경쟁 기재를 도입해 위탁의 경우에도 공급자간 경쟁을 높여 소비자의 선택권을 넓힌다는 소위 ‘소비자 선택모델’ 을 도입하고, 공적부문으로 민간행위자의 진입을 허용하는 것으로 설명한다.

1) Gabrielle Meagher and Marta Szebehely, "Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences", stockholm university, 2013.



표 1. 돌봄서비스 시장화 개념

	민간 행위자 포함	민간 행위자 불포함
시장 관행/경쟁	경쟁으로 위탁 소비자 선택모델	공적 부문으로 민간 행위자 유입 허용
비시장 관행	경쟁 없이 위탁	'전통적' 인 공적 부문의 공급

출처: Gabrielle Meagher and Marta Szebehely(2013).

예전에는 민간 행위자로는 비영리기관 등이 다수였다면, 현재는 영리기관이 주를 이루고 있다. 이러한 영리 민간 행위자가 확대되면서 서비스의 질적 수준, 소비자의 선택권, 가격경쟁력 등에 끼칠 부정적인 영향에도 주목하고 있다.

외국에서 돌봄서비스 영역의 시장화 전략이 대두된 배경에는 크게 세 가지다. 첫째는 국가 재정의 효율성을 위해서다. 둘째는 시장화를 통해 공급주체들 간의 경쟁으로 서비스의 질적 향상에 대한 기대다. 셋째는 소비자의 선택권 확대를 위해서다. 그러나 현실에서 그 목적들이 제대로 달성되고 있는가에 대해서는 회의적이며 복지국가의 유형별로 보더라도 시장화의 정도나 결과 등에서 큰 차이가 존재한다. 북유럽 노르딕 국가들에서 1990년대 이후 사회서비스이 시장화를 전략적으로 확대하고 있으나 그 속도가 더딘 반면, 영국이나 미국은 그 흐름이 빠르게 진전되면서 그에 따른 부작용도 크게 나타나고 있다. 이에 대해서는 뒤에 나오는 구체적인 사례를 통해 알아보겠다.

돌봄서비스의 시장화 전략은 OECD 주요 국가들 전반에서 진행되고 있다. 돌봄서비스의 공급 방식 역시 민간기관의 진입규제를 완화하는 정책으로 발전하고 있다. 이는 이용자 선택을 보증하려는 취지라고는 하나, 사실상 민간 중심의 인프라 확대 전략 그 이상이 되고 있지 못하다.

돌봄의 시장화는 OECD 국가별로 조금씩 다르게 나타난다. 국가별로 이용자 선택, 제공기관 간의 경쟁, 서비스 시장화, 민영화 등으로 표현되기도 한다. 돌봄서비스 공급주체의 다원화가 어떤 방식으로 어느 정도 진행되고 있는가에 따라 재정방식이나 공급주체의 성격, 서비스 품질관리 방식에도 영향을 주고 있다.

OECD 주요국의 돌봄서비스를 분석한 연구를 보면,²⁾ 각 정부의 재정지원방식이 보조금이나 서비스 구매계약, 위탁계약 등과 같이 제공기관에 직접 하거나, 바우처나 서비스

2) OECD 대한민국 정책센터·성공회대사회복지연구소, “사회서비스 재정지원방식과 공급주체의 성격 및 품질관리기제에 대한 국가 간 비교 연구-성인 재가돌봄서비스를 중심으로 1, 2”, 2013.



요금 지불을 통한 이용자 지원 방식으로 변화하고 있다. 돌봄서비스의 공급주체의 구성이 정부주도 모형에서 영리부문주도 모형까지 다양하나, 대체로 공공부문의 역할이 감소하고 민간 주도의 민영화에다 상업화 추세까지 진행되고 있다. 이 같은 공급주체의 변화로 민영화의 효과가 큰 쟁점으로 부상하고 있다. 나라별로 돌봄서비스에 대한 재정 지원방식과 공급주체의 변화로 품질관리에도 영향을 주고 있다. 이 분야에 영리기관이 급증하면서 나라마다 최소 품질 보증 수단을 마련하려고 하나, 공적 기관이 직접 공급하지 않고 이용자에게 지원할 경우 질적 수준을 담보하기 어려운 문제가 커지고 있다 (표 참조).

결과적으로 OECD 주요국의 돌봄서비스 공급주체가 다원화되면서 국가가 직접 서비스를 제공하는 역할은 축소되고, 대신 민간이 서비스 제공의 주체가 되고 있으나 대인서비스의 질 관리가 취약하고, 취약한 이용자에게는 더 위험한 문제를 확인할 수 있다.

표 2. OECD 국가들의 돌봄서비스 재정지원방식, 공급주체의 성격, 품질관리기제 변화 비교

재정지원방식의 변화	공급주체의 구성과 성격 변화	정부의 품질관리기제의 변화
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제공기관 직접지원: 보조금, 서비스 구매계약, 위탁계약 ○ 이용자 지원: 바우처 방식, 서비스 요금 지불방식 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부주도 모형, 비영리부문주도 모형, 민관파트너십 모형, 영리부문주도 모형, 비공식부문 모형 ○ 공급자 주체는 정부, 비영리기관, 영리기업, 비공식부문 ○ 공급주체로서 공공부문의 역할 감소하고 민간부문 주도의 민영화 추세. 전통적으로 민간 비영리가 민영화의 주체였다면 최근 20년간 민간 영리부문이 공급주체로 상업화 진행 ○ 쟁점: 민영화가 사회서비스 관리의 행정비용을 줄이고 성과를 높이는가? 대인 서비스의 속성상 표준화 어려워, 경쟁 통해 품질향상 안 돼 ○ 민영화 자체가 쟁점, 상업화 대응정책 부심 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스 제공기관 내부-성과관리체계 ○ 외부로부터 품질평가체계 <ul style="list-style-type: none"> -목적은 서비스의 최소기준, 준수검증, 품질수준을 알려 이용자 선택지원 -서비스를 직접공급하거나 위탁할 시 직접 개입 통해 일정 수준의 품질 확보 가능하나, 이용자에게 재정 할당 시 품질 통제가 상대적으로 어려움 -민간영리조직 참여 확대는 이용자 선택권 강화 수단이나, 취약한 이용자에게 위험 -영리기관이 증가하면서 최소품질 보증 수단 강화 경향으로 나타나

출처: OECD 대한민국 정책센터 · 성공회대사회복지연구소(2013).



구체적인 외국 사례

가. 미국

미국의 노인요양서비스는 영리기관이 주도하고 있는 대표적인 돌봄서비스의 시장화 사례³⁾이다. 2010년 미국에는 140만명의 주민들이 이용하는 1만5600여개의 요양시설이 있고, 지난 수년간 이의 상당수를 영리기관이 소유하는 형태로 발전하였다. 2010년 요양시설의 소유형태를 보면 68%가 영리기관, 26%가 비영리기관, 6%만이 정부가 운영하고 있어 영리기관이 독보적인 위치를 점하고 있다.

요양시설의 소유형태에 따른 책임성 그리고 이에 대한 불투명성은 정부기관이 평가하고 규제한다고 말하나, 실질적으로 나타나는 돌봄서비스의 질적 수준이나 관리는 열악한 수준임을 확인할 수 있다.

미국은 국가의 관리된 시장 개념을 도입해 규제와 관리를 통한 질적 개선을 시도하기도 했다. 1970년대부터 요양서비스에 대한 질적인 문제가 제기되어 질 관리를 위한 법안이 법제화되고, 서비스 표준화도 이루어졌다. 그러나 2010년 현재 전체 요양시설의 94%가 연방정부의 표준 기준을 충족시키지 못하고 있으며, 이러한 결함은 15만여 건으로 보고된다.

전체적으로 요양시설의 43%가 만족스러운 감염통제가 되지 못하고 있고, 43%가 사고 예방에 안전한 환경으로 부족하며, 30%가 돌봄서비스의 질적 표준에 불충분하고, 28%가 포괄적인 돌봄 계획을 세우지 못하고 있다. 게다가 23%가 불필요한 약물투여를 하고 있으며, 20%가 건물관리나 욕창예방에 불충분한 것으로 조사된다.

이러한 문제가 드러나면서 미국은 계속 더 강력한 규제 장치로 질적인 수준을 관리하려고 하나, 이 수단이 얼마나 돌봄서비스의 향상에 도움이 될지에 대해서는 의구심이 높다.

질 낮은 미국 요양시설의 문제에는 돌봄 인력의 열악한 환경이 결정적인 원인으로 지적되고 있다. 돌봄인력에 대한 정부의 허술한 관리도 문제이지만, 이 인력의 상당수는 겨우 2주정도의 훈련을 받고 돌봄을 제공하게 된다. 그렇다고 연방정부는 인건비가 오르는 문제로 돌봄인력에 대한 명확한 기준을 세우지 못하는 실정이다.

돌봄인력은 병원종사자와 비교해서도 낮은 임금에다 잦은 이직률로 인해 전문성을 끌어

3) Charlene Harrington, "understanding the relationship of nursing home ownership and quality in the United States", stockholm university, 2013.

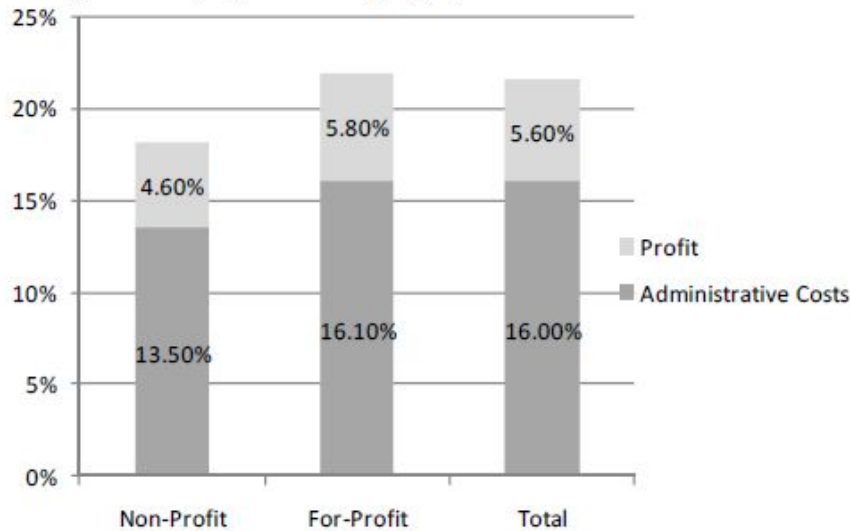


올리지 못하고 있다. 미국정부는 요양시설 비용의 63%(메디케어, 메디케이드, 다른 정부자원)를 감당하고 있다. 그러나 실질적인 인력의 전문성이나 치료 시간에 대한 기준은 정하지 못하면서 인력의 전문성은 계속 낮아지고, 시설의 질적 결함은 계속 늘어나는 등 악순환을 겪고 있다.

미국의 캘리포니아주를 보면, 요양시설의 소유형태에 따라 행정비용과 수익에서 차이를 보인다. 2007년에서 2010년까지 캘리포니아주 요양시설의 행정비용은 전체 요양시설 예산비율에 견줘 3%로 약간 오른 반면, 요양시설의 수익은 전체 예산의 80%까지 급증했다. 전체 요양시설의 54%가 행정비용과 수익이 20%를 웃도는 것으로 나타났다. 아래 그림을 보면 영리기관에서 행정비용과 수익 수준이 비영리기관에 비해 높다. 이렇듯 돌봄인력이나 적정 서비스 가격에 대해 정부가 규제하거나 관리하지 못하면서 인력을 줄이고, 수익을 올리는 운영 형태로 가고 있다. 특히 이러한 경향성은 영리기관에서 뚜렷하게 나타난다(그림1 참조).

그림 1. 캘리포니아주 요양시설의 공급주체별 행정비용과 수익 비교(2010년)

Figure 3. California nursing home administration and profit as a percent of revenue, by ownership type, 2010



출처: Charlene Harrington(2013).

나. 영국

영국은 고령화와 재정난으로 노인 돌봄에 대한 재정지출을 줄이면서 돌봄서비스의 수요를 충족시키지 못하고 있다.⁴⁾ 성인 돌봄에 대한 영국 정부의 공적 자원 비중이 점차 감

4) National Audit Office, "adult social care in England: overview", 2014.



소하는 추세이고, 대부분의 돌봄이나 지원은 가족, 친구, 이웃들의 통한 비공식 돌봄에 의존하고 있다. 영국 지방정부는 보편적이고 예방적 차원에서 돌봄서비스를 제공하고 있으나, 필요한 수요만큼 제공되지 못하는 미흡한 수준이다.

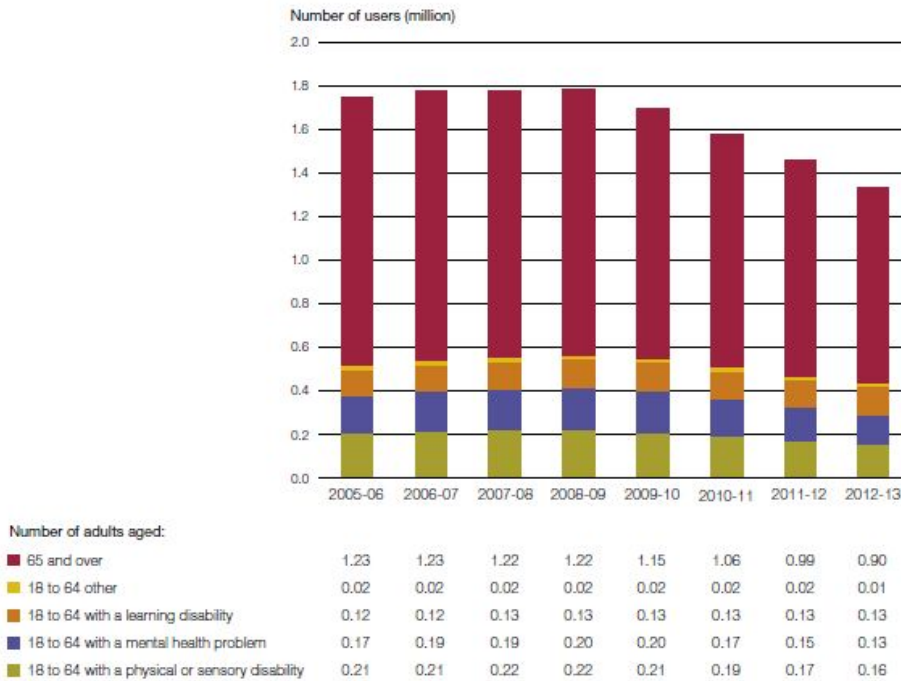
영국 지방정부가 성인 돌봄에 쓰는 총비용은 2010~11년과 2012~13년 사이에 실제로 8%를 줄였고, 이 추세는 계속 이어지고 있다. 돌봄에 대한 정부의 재정 축소는 돌봄서비스 이용자들의 감소로 이어졌다. 2005~2006년에 180만명에 달하던 이용자들이 2012~2013년에 140만명 미만으로 줄어들었다. 이로 인해 돌봄 대상 범위가 65세 이상 노인과 지적장애인에게 집중되면서 필요 수요를 채우지 못하는 한계를 드러내고 있다(그림2 참조).

그림 2 영국 지방정부의 성인돌봄서비스 비교(연령과 년도별)

Figure 4

Adults receiving local authority social care services, 2005-06 to 2012-13

The number of adults receiving state-funded care fell from around 1.8 million in 2008-09 to around 1.3 million in 2012-13



Source: National Audit Office analysis of Health and Social Care Information Centre data, RAP 2005-06 to 2012-13

출처: National Audit Office(2014).

돌봄 수요는 증가하나 반대로 지방정부의 재정지원은 줄면서 무급의 비공식 돌봄자 수가 런던을 제외한 전 지역에서 급증하고 있으며, 민간공급자들도 경쟁적으로 돌봄서비스 시장에 진입하는 형국이다. 이 때문에 사회적 돌봄 시장은 민간 공급자들에게는 매우 경쟁적이다. 이들의 다수가 영세한 공급자들이며, 10개의 대형 공급자가 전체 시장



의 15~20%를 점유하는 식이다. 2013년 조사를 보면, 8000여개가 재가시설로 등록되었으나, 한 시설 당 이용자는 3700여명에서 1만4000여명으로 매우 다양하다.

표 3. 영국 돌봄서비스 관리 기준들

국가 기준들		구체적인 내용
1	존중, 돌봄방식 결정 지원을 받고, 매 단계마다 설명을 들을 수 있음	-가능하면 독립적으로 지낼 수 있는 자원과 기회를 받을 수 있음 -어떤 검사, 돌봄, 치료나 자원이 이뤄지기 전에 사전 동의를 구해야
2	자신이 원하는 돌봄, 치료 지원을 받을 수 있음	-자신의 식성에 맞는 음식과 음료를 먹을 수 있음 -한 명이나 한 가지 이상의 돌봄서비스는 연계 가능 -자신의 문화적 배경 언어, 젠더, 장애, 나이, 종교나 신앙 등을 보장
3	안전하게 지낼 수 있어야 함	-안전하게 보호받고, 돌봄 인력은 환자를 존중해야 -약은 안전하게 보관 -안전한 곳에서 돌봄 -감염에 안전한 깨끗한 환경에서 돌봄
4	인력은 해당 일에 전문성을 갖춰야 함	-돌봄인력은 건강과 복지 요구에 부합하는 지식, 기술, 경험을 갖춰야 -환자의 안전과 요구를 맞추기 위한 충분한 인력 보유 -인력의 전문성을 높일 기회가 보장되어야
5	서비스 점검	-개인의 안전을 보장할 수 있는 서비스의 질을 모니터링 -개인기록 등은 정확해야 하고, 신중하게 보관되어야 -불만을 말할 수 있고, 불만사항은 잘 듣고 반영해야

출처: <http://www.cqc.org.uk>

민간 공급자들이 많다보니, 가격 경쟁 역시 치열하다. 사정이 이렇다보니, 성인 돌봄서비스를 제공하는 공급자의 절반 정도가 재정적 어려움에 직면해 있다고 한다. 노인 재가서비스시장에서 지방정부가 개인이 돌봄서비스를 구매하는 비용보다 더 다 낮게 지불하는 경우도 있다. 이는 개인부담자보다 질 높은 서비스를 받은 경우도 있고, 지방정부가 같은 서비스를 대량 구매하면서 할인혜택을 입어 가격이 낮아졌을 수도 있다. 또 일부 공급자는 지방정부로부터 보조금을 받아 낮은 가격으로 제공하는 대신 개인구매자에게 비싸게 받는 전략을 구사하기도 한다. 이처럼 지방정부가 공급자들 간 가격경쟁을 부추기는 측면도 있으나, 이러한 피해는 다시 개인 이용자들에게 전가되는 문제를 야기하고 있다.

영국 돌봄서비스에 대한 질적인 만족도에서 이용자와 실질적으로 돌봄 노동자들 간 온도차가 있다. 이용자의 90%는 돌봄서비스에 만족하고, 이들의 64%는 매우 만족하고 있으나, 돌봄노동자의 만족도는 이보다 낮으며, 매우 만족한다는 비율도 36%로 이용자의 만족도에 견줘 절반 수준을 보인다.



영국은 CQC(the care quality commission)를 통해 적정 수준의 돌봄서비스 기준들을 정하고(표20 참조) 관리하고 있다. 2010년과 2013년 조사결과에 따르면, 돌봄서비스 공급자 72%는 돌봄의 표준에 부합했다고 하나, 27%(3241곳)는 개선이 필요한 것으로 나타났고, 1%는 심각한 결함을 보이고 있었다. 아직까지 모든 공급자의 질적 수준을 평가할만한 하나의 잣대를 마련하지는 못한 실정이다.

다. 스웨덴

노르딕 국가들에서는 국가 주도의 돌봄서비스가 보편적인데다, 국가나 공적부문이 이를 담당해야 시민의 권리나 공유재로 보장받을 수 있다는 인식도 널리 퍼져있다. 그러나 돌봄서비스가 시장화 전략으로 돌봄서비스를 공급할 때도 이 같이 보장받을 수 있을지에 대해서는 논란이 일고 있다.⁵⁾ 스웨덴은 노인돌봄서비스에서 민간시장이 차지하는 비중이 노르딕 국가들 중에서도 높은 편에 속한다. 스웨덴은 1990년대 초에 지방정부가 스웨덴의 노인돌봄서비스 영역에 경쟁방식을 도입해 위탁을 시작하면서 민간의 참여가 많아지기 시작했다. 지방정부가 노인돌봄을 최종적으로 책임지고 있으며, 지방정부가 구매하는 돌봄서비스가 전체 노인돌봄서비스 총예산의 15% 정도로 150억 크로나다. 이 비용 중 87%를 민간 영리기업이 공급하고, 비영리 기관이나 재단은 10%, 기타 공공기관이 3%를 담당해, 영리기업을 통한 돌봄서비스 공급은 계속 증가세이다.

지금은 시설 돌봄의 86%는 영리기업이 운영하고, 이의 절반은 두 개의 대기업이 제공하고 있다. 이처럼 인수와 합병을 통해 규모를 키운 기업이 돌봄시장을 독점하는 구조다. 2009년에 LOV법(the act on system of choice in the public sector)이 도입된 이래로 소비자 선택 모델이 들어왔고, 2011년 이래로 민간기업이 500여개로 증가했다. 그러나 소규모 기업이 큰 기업보다는 고객 유치에 취약하면서 재정적으로 어려움을 겪는다. 스웨덴에서 노인돌봄 분야에서 비영리 기관의 입지는 낮은 편이다. 비영리 영역 종사자는 1만1000명으로 이는 전체 종사자의 3%에 불과하다(표 4 참조).

스웨덴은 민간 영리기업을 통해 노인돌봄서비스를 확장하면서 경쟁과 민간 기관들의 진입으로 노인돌봄서비스의 가격을 낮추고 질적 수준을 높일 것으로 기대했다. 그러나 최근 스웨덴의 보건복지청의 평가를 보면, 2000년대에 노인돌봄의 공급 경쟁이 서비스의 가격을 낮추지 못했다고 결론내리고 있다.

5) Gabrielle Meagher and Marta Szebehely(2013); Sara Erlandsson, Palle Storm, Anneli Stranz, Marta Szebehely and Gun-Britt Trydegard, "Marketising trends in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation", stockholm university, 2013.



표 4. 스웨덴 지방정부의 다양한 돌봄 구매 현황(2011)(단위: 백만 크로나, %)

	민간 영리기업	비영리 기관이나 재단	기타 공공 공급 (지방정부, 지역 등)	전체
백만 크로나	13,091	1,557	443	15,091
총 거래된 돌봄서비스 대비 비중	87%	10%	3%	100%

출처: Gabrielle Meagher and Marta Szebehely(2013); Sara Erlandsson, Palle Strom, Anneli Stranz, Marta Szebehely and Gun-Britt Trydegard(2013)

스웨덴 재가서비스의 공급 주체별로 질적 수준을 평가한 대목이 있다. 사용자 입장에서 공급 주체별로 유의미한 결과를 내지는 못한다고 말한다. 질적 수준을 평가하는 구조나 과정 측면에서 살펴보면, 공공과 영리의 가장 큰 차이는 돌봄노동자의 근로조건이 크다. 영리기관보다는 공공기관에서 시간제 고용보다는 전일제 고용을 더 많이 하고, 더 많은 훈련을 뒤 전문성을 높이고 있음을 확인하게 된다(표 5 참조).

표 5. 스웨덴 재가서비스 공급 주체별 차이(2011)

	공공	비영리	영리
구조적 질			
시간제 고용	15	26	33
공식 훈련	75	74	66
매니저당 고용	30	21	16
과정적 질			
돌봄계획수립 참여	70	88	92
돌봄계획	40	49	63

출처: Gabrielle Meagher and Marta Szebehely(2013); Sara Erlandsson, Palle Strom, Anneli Stranz, Marta Szebehely and Gun-Britt Trydegard(2013).

돌봄서비스 시장실패의 문제

위의 사례에서 보듯이, 미국이나 영국에서 돌봄서비스의 시장화는 빠르게 진행되고 있다. 노르딕의 대표적인 스웨덴에서도 이 전략은 추진되고 있다. 그러나 애초 돌봄서비스의 시장화가 목표한 '소비자 선택권 강화' 는 찾아볼 수가 없었다. 영국에서는 복지재정의 효율화를 내세우며 사실상 복지예산을 축소하면서 정작 필요한 사람들이 이용하기 어려운 정책으로 전락하고 있다. 미국에서는 공급자들의 경쟁을 통한 효율화를 목표하고 있으나, 가격경쟁이 심해지면서 영세한 공급자들이 비용을 줄이고 이윤을 높이는



방향에서 돌봄서비스를 운영하다보니, 돌봄노동자의 임금은 낮아지고 결국 질 좋은 돌봄은 제공되지 못하는 문제를 낳고 있다.

표 6. 영국과 독일의 노인장기요양서비스 시장화와 부정적 결과 비교


구분	주요내용	영국	독일
보장성	<ul style="list-style-type: none"> 민간의 시장 참여를 촉진시키기 위한 정책 서비스 이용자의 욕구 충족을 판단하기 위한 장기요양서비스의 보장성 중심으로 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 국가 중심 서비스 역할을 대폭 축소, 비영리기관과 영리기관으로 역할 강화. 지방정부는 민간의 시장참여 독려 위해 '특별전환보조금' 지급 결과적으로 민간세력 참여 활성화와 제공주체의 다변화를 이뤘으면서 서비스 인프라 확충. 그러나 시장화를 추진하면서 동시에 장기요양서비스에 대한 강력한 예산통제와 비용감축 시행하면서 오히려 보장성 축소되거나 일부만 확대 결국 노인의 서비스 접근을 통한 이용 제한, 욕구충족 어려워져 서비스 이용 자격조건을 계속 높여 재가서비스 이용 가구수가 94년 538,900가구에서 2008년 338,500가구로 40% 감소. 경증노인 서비스 배제. 잉글랜드에만 약 150만명 노인이 장기요양서비스 이용 못함 	<ul style="list-style-type: none"> 1995년 장기요양보험제 도입하면서 시장화 적극 추진. 특히 민간 영리기관 참여와 경쟁 유도 시장화를 통해 영리기관의 비중은 60%, 비영리기관은 38%로 다변화. 비용 증가를 우려해 공공기관의 서비스 제공은 2%로 제한. 민간에 책임 전가 지원급여액의 상한액 설정하면서 강력한 비용통제 정책 결국 예산의 보수적 지원이나 효율적 운영을 강조하면서 서비스 보장성 측면 악화
선택권	<ul style="list-style-type: none"> 이용자의 선택권 강화하는 정책 시장화를 통한 선택권 개선 여부 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 시장화로 전문가주의에서 소비자주의로 바뀌면서 선택권 확대. 이용자 선택권을 극대화시킨 건 현금급여 결정적 현금급여 확대로 노인들의 객관적인 선택권을 강화했으나, 시장화의 고질적 문제인 '정보의 비대칭성' 존재. 시장에 대한 정보수집 활용 능력 한계 	<ul style="list-style-type: none"> 1995년 장기요양보험을 도입하면서 영국보다 현금급여 먼저 활성화. 그러나 현금급여액은 현물서비스 절반 수준 정보비대칭성 문제를 독일은 상담이나 케어매니지먼트 부재로 큰 문제. 최근 장기요양서비스지원센터 신설한 다지만 실효성 의문 독일노인들은 공식서비스 선택할 기회조차 부족
서비스 질	<ul style="list-style-type: none"> 시장에서 제공되는 서비스의 질 관리 위한 규제 정책 이용자들을 위한 서비스 질 개선 여부 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 사회서비스 규제 장치로, 공식화된 서비스 질의 표준. 감독체계, 계약템플릿이 대표적 일찍이 규제와 감독 정책을 발전시켜 독립 감독기구인 CSCO설립, 최근 CQC로 통합 그러나 서비스 질은 여전히 문제. 최근 CQC(2011) 이용자 돌봄과 복지서비스 관련 조사결과 재가서비스 기관들의 약 27%가 질 평가 필수기준 미충족. 특히 중증노인과 치매노인 위한 간호인력있는 요양시설 49%가 필수기준 미충족 민간 공급자들의 비용 감축 경쟁 치열. 대형기관의 독점화 경향 뚜렷. 노인들의 20%가 상위 10개의 대형 민간기관이 운영. 인수합병으로 접근성 떨어져 	<ul style="list-style-type: none"> 각 지방의 장기요양금고가 제공기관들과 계약해 관리 그러나 최근까지 부정적 평가. 서비스의 반응성이 떨어지고 유연하게 제공하지 못해 공식서비스를 가피하는 구축효과(crowding out)마저 나타나 서비스 제공기관들의 담합과 사기, 비효율성 등 도덕적 해이, 기관들의 비용감축 경쟁이 치열해지면서 서비스 제공인력과 관련한 문제 속출. 서비스 제공인력의 근무 여건 악화와 임금삭감 재가서비스 인력 중 파트타임 근무자가 1995년 54.2%→2009년 73.2%로 급증. 이중 22.5%의 인력은 기준 이하의 사회보장 상태에서 근무. 외국인노동자에게 더 낮은 임금 지불하는 화색 경제도 확대

출처: 전용호(2012).



노인돌봄서비스를 시장화한 대표적인 영국과 독일을 분석한 연구⁶⁾ 결과에서 이의 문제점을 찾을 수 있다. 영국은 유럽에서 대표적으로 시장화를 도입한 나라로, 민간 영리부문의 역할을 강조하고 강력한 제도로 규제하려고 한다. 독일은 가족 실패의 경우에만 국가가 보충적으로 개입하는 나라로, 가족이나 비영리기관이 공급의 핵심이며 규제와 감독체계는 느슨한 편으로 평가된다.

이 두 나라가 역사적 과정을 통해 시장화 추진과정을 보장성, 선택권, 서비스의 질적인 측면에서 고찰한 결과를 보면 이와 같다. ① 시장화로 민간주체가 다변화되면서 시장규모가 확대되었으나, 예산을 보수적으로 운영하면서 이용자의 자격조건이 높아지고 보장성이 축소되어, 이용자 욕구 충족이 안된다. ② 현금급여 확대로 선택여건은 개선되었으나, 정보와 지원체계 미비로 실질적인 선택권 행사가 제약 되고 있다. ③ 서비스 질은 일부 개선되었으나 비용감축과 경쟁의 심화, 독점화, 규제의 미비, 서비스 인력 근무여건 악화 등 고질적 문제를 양산하고 있다. ④ 더불어 선별주의, 접근성 장애, 불법인력 사용 등 서비스 질과 관련된 여러 문제를 야기하고 있다(상세 내용은 표 6 참조).

이처럼, 돌봄서비스의 시장화 전략이 내세우는 ‘소비자 선택모델’의 한계는 분명하다. 돌봄서비스의 대상이 아동, 장애인, 노인 등 취약인구이다 보니, 이용자들이 서비스 공급기관에 대한 정보를 잘 알기 어려울뿐더러, 정보를 구하기도 쉽지 않아 소비자의 선택권에 제약이 뒤따른다. 게다가 시장을 통해 돌봄서비스를 공급하는 기관에 대한 질적 수준을 평가하고 관리하는 공적 체계가 불분명한 것도 소비자의 선택권을 제약하는 부분이 되고 있다. 이 같은 소비자 선택모델은 ‘비용 절감과 수익 추구 → 공급자간 경쟁 치열 → 영세한 공급자 양산 → 돌봄노동자 근로조건 열악 → 질 낮은 서비스 제공 → 이용자 불만 → 이용 축소’ 라는 악순환을 이어가고 있다. 

* 참고로 이 글은 2014년 서울특별시 사회적경제지원센터 연구지원사업으로 진행한 『지역의 사회적 경제 돌봄서비스 활성화를 위한 기초연구』를 기반으로 작성되었습니다.

6) 전용호, “영국과 독일의 노인 장기요양서비스의 시장화와 그 결과: 이용자 관점에서의 평가를 중심으로”, 한국노인복지학회 춘계학술대회, 2012.



2014년 새사연의 ‘이슈진단’ 목록

2014년 11월 28일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
세계경제	1/15	지뢰밭 속 순항?	정태인
한국경제①	1/16	스스로 지뢰밭을 만들고 있는 박근혜 정부	정태인
한국경제②	1/17	747에서 474로 갈아탄 근해노믹스	여경훈
복지①	1/20	박근혜 정부식 보건의로, 민영화 폭탄	이은경
돌봄	1/21	진정한 ‘국가 책임 보육’ 이 되려면	최정은
주거	1/24	주택시장 죽이기에 골몰하는 정부, 어찌 하오리까	강세진
노동	1/28	사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들	김수현
복지②	1/29	노인, 대학생, 취약계층 복지 정책 실종	이은경
노동	4/14	청년일자리정책, 새 방향에 답 있다.	김수현,강세진,최정은
노동	4/17	청년들이 원하는 ‘좋은 일자리’ 는 무엇인가?	김수현,강세진,최정은
노동	4/21	서울 청년일자리정책 새 방향 제안	김수현,강세진,최정은
주거	5/12	노인복지의 주요 이슈, 주거	강세진
경제	5/19	피케티의 “21세기 자본”, 그리고 한국 경제 ①	정태인
정치	5/22	민주주의의 수호자는 누구인가	이은경
경제	5/26	피케티의 “21세기 자본”, 그리고 한국 경제 ②	정태인
노동	6/2	노동자를 위한 나라는 없다	이은경
경제	6/5	도시가계의 지출구조 진단 ①	강세진
경제	6/16	도시가계의 지출구조 진단 ②	강세진
복지	6/17	박근혜 2기 개각, 복지축소와 민영화의 신호탄?	이은경
경제	6/19	대기업 지원정책으로 전략한 중소기업 적합업종제도	이상호
의료	6/23	박근혜 정부의 독주에 브레이크를	이은경
의료	6/26	이제 그런 핑계 대지마	이은경
복지	7/10	돌봄서비스의 현주소와 발전방향 제언	최정은
노동	7/14	여성 노동시장에 대한 질적 개선 정책도 추진되어야	김수현
경제	7/29	소득 불평등 지표 개선, 앞으로도 계속 될까?	김수현
사회적경제	8/4	해외협동조합실패사례(1) : 사업이 번창해도 실패한다	이수연
사회적경제	8/5	해외협동조합실패사례(2) : 치열한 시장경쟁에서 살아남지 못하다	이수연
사회적경제	8/8	해외협동조합실패사례(3): 무리한 확장과 무관심이 발목을 잡다	이수연
경제	8/22	여전히 심각한 빈곤문제, 더욱 악화된 중고령층 빈곤	김수현
주거	8/25	마을계획 : 주민들의 일상적 사고와 활동의 순환과정	강세진
경제	9/2	MB정부보다 더 강화된 풀뿌리 관광육성정책 파괴	정란수
보건복지	9/5	보건복지부의 답변은 틀렸다	이은경
보건복지	9/11	9시 등교, 과학적 근거로 접근해보자	이은경
고용	9/12	2014년 8월 노동시장 분석	김수현
의료	9/15	민영화를 민영화로 돌려막는 박근혜 정부	이은경
주거	9/16	주택구매 수요계층 전환기, 값이 떨어져야 시장이 살아난다	강세진

증자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



주거	9/22	80년대 이후 주택가격추세 분석	강세진
사회적경제	9/25	지역화폐의 이해와 유형 분석	이수연
보건복지	9/26	표류하는 공무원 연금	이은경
노동	9/30	증가추세의 사회복지서비스 일자리, 질적 측면 제고해야	김수현
사회적경제	10/10	유럽의 여섯 가지 지역화폐 실험 소개	이수연
복지	10/14	건강보험 부과체계 논쟁, 소득·자산 의미 없다	이은경
노동	10/16	2014년 9월 노동시장 분석	김수현
주거	10/20	주택의 사회적·경제적 속성, 그리고 사회주택	강세진
복지	10/21	공무원 연금 개악, 대대적 복지 축소로 이어질 것	이은경
정치일반	10/30	제19대 국회 입법활동현황 : 국회의원들의 '실적주의' 그림자	이상동
주거	11/3	매점된 주택의 비극 <끝없는 전세가 상승>	강세진
주거	11/5	사회주택과 사회적 경제주체 활성화	강세진
노동	11/13	월간 노동시장 모니터 : 2014년 10월 노동시장 분석	김수현
사회적경제	11/17	지역화폐와 지역경제 발전	이수연
돌봄	11/21	불행한 방과 후, 외국은 무엇이 다른가?	최정은
돌봄	12/1	돌봄서비스까지 '시장화' , 이대로 괜찮은가?	최정은

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께해주세요.