민간위탁 사회서비스 사업의 가격 결정 정책에 관한 연구

2016. 12.

박노욱 · 원종학 · 오영민 · 강희우 · 서문희

KIPF 한국조세재정연구원

서 언

삶의 질을 높이고 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는 서비스를 제공하는 것이 정부의 중요한 역할 중의 하나로 자리매김하고 있다. 우리나라도 이러한 국제적 흐름과 무관하지 않게 국가가 제공하는 사회서비스의 확대가 다양한 영역에서 이루어지고 있다. 가장 최근에는 보편적 성격이 강화된 보육 서비스의 확대가 이루어졌으며, 그 이외에도 장기요양서비스, 종합적 취업지원서비스, 직업능력훈련서비스 등을 국가가 다양한 방법으로 제공하고 있다. 뿐만 아니라 바우처방식을 통해 새로운 사회서비스를 지자체에서 개발하여 지역사회에 제공할 수 있도록 하는 적극적인 시도도 이루어지고 있다.

장기요양서비스, 보육서비스, 취업지원서비스 등의 대표적 서비스 외에도 노인 돌봄종합서비스, 장애인 활동지원사업, 산모/신생아 건강관리지원사업, 가사간병 방문지원서비스 사업, 발달재활서비스, 언어발달지원사업, 발달장애인부모 상담서비스 등 다양한 서비스가 제공되고 있다. 이러한 사회서비스가 사회 구성원에게 사회적 보호를 제공한다는 취지와 더불어 최근에는 고용창출의 원천으로 인식되고 있기도 하다. 특히 고용 없는 성장이라는 문제에 직면해서, 사회서비스 영역이 사람이 직접 서비스를 제공하는 성격을 가지고 있음으로 인해, 중요한 고용의 원천이 될 수 있는 비즈니스 영역으로도 주목을 받고 있다.

한편으로는 재정 여건의 악화에 따라 사회서비스의 재정적 유지 가능성에 대한 쟁점도 부각되고 있다. 특히 서비스 분야의 생산성 향상이 제조업보다 어렵다는 Baumol 효과를 고려할 때, 사회서비스를 정부의 주요 기능으로 확대하는 복지국가의 재정적 유지 가능성 문제는 복지국가의 내재적인 문제라고 볼 수 있다. 효율적이기 어려운 정부가 효율적이기 어려운 사회서비스 분야의 서비스를 맡음으로 인해 발생하는 비효율성과 비용의 지속적 증가에 대해 어떻게 대처할 것인지가 중요한 문제이다. 복지국가의 길을 우리나라

보다 먼저 경험한 서구 국가의 경우, 새로운 기술과 공공부문의 경영 개혁을 통해 복지국가의 지속 가능성을 확보하려는 노력이 진행중이고 또한 가까운 미래에 완성되어야 할 정부개혁의 어젠더로 논의되고 있다. 여기에 더해, 고령화와 저성장 국면에 처한 경제적 여건에서 유지 가능한 복지국가는 어떤 형태가 되어야 할 것인지에 대한 논의의 필요성이 더욱 커지고 있다. 우리나라는 서구 복지국가 수준으로 사회서비스가 확대되지는 않았지만, 복지국가의 확대 단계에서, 사전적으로 바람직한 형태의 복지체제를 개발해 나갈 필요성이 있다. 이런 문제인식에서 본다면, 정부가 제공하는 사회서비스의 효율성과 효과성을 높이기 위한 전반적인 연구가 절실히 필요하다.

지금까지의 연구는 사회서비스의 제공방식과 사회서비스 제공에 소요되는 총량에 대해 별도로 초점이 주어져 왔다. 대부분의 사회서비스가 민간조직을 통해 이루어지는 것을 고려할 때, 사회서비스 제공에 따른 금전적 대가 제공이 어떤 방식으로 이루어지고 있으며, 이로 인해 어떠한 문제가 발생하고 있는지를 검토하는 연구가 필요하다. 왜냐하면, 서비스 제공에 대한 가격체계가 서비스 제공 및 수혜자의 행태에 영향을 미치는 일차적인 요인이기 때문이다. 본 연구에서는 민간에 위탁된 사회서비스의 가격정책과 관련된 쟁점을 중심으로 사회서비스의 현황을 분석한다.

본 연구는 민간위탁 사회서비스의 가격정책이 영향을 미칠 수 있는 주요 쟁점을 제시하고, 주요 사회서비스 영역인 보육, 장기요양, 취업지원, 직업능력개발훈련 등의 4가지 사회서비스를 사례로 비교 분석하여, 정책적 함의를 도출하였다. 가격정책과 관련된 주요 쟁점은, 사회서비스 관련 정부 지원의 재정적 유지 가능성, 서비스의 질 유지, 서비스 제공기관들의 건전한 생태계 유지, 서비스 수혜의 남용 억제 등이다. 서비스 수요자는 서비스 및 서비스 공급기관에 대한 선택권을 가지고 양질의 서비스를 받고자 하며, 서비스 공급자는 양질의 서비스 제공과 서비스 혁신을 위한 유인 제공이 가능한 가격정책을 요구하고 있다. 가격정책이 이러한 수요자와 공급자 간의 필요 충족을 위해, 무엇이 어떻게 개선되어야 할지를 모색하는 것이 본 연구의 주된 목적이다.

본 연구는 재정사업의 성과관리 및 평가의 총괄 연구지원기관의 역할을

수행하고 있는 재정성과평가센터 연구진을 주축으로 외부 전문가와의 협업으로 수행되었다. 연구의 기획, 주요 쟁점 및 정책적 시사점 도출과 취업지원 서비스 사례연구는 박노욱 선임연구위원이 담당하였으며, 보육서비스 사례 연구는 오영민 부연구위원과 보육진흥원의 서문희 원장이 수행되었다. 장기요양 서비스 사례 연구는 강희우 부연구위원이 수행하고, 직업능력개발 서비스 사례 연구는 원종학 선임연구위원이 담당하였다. 본 연구를 진행한 연구진들은 연구 과정 및 출판과정에서 도움을 준 재정성과평가센터 연구원 및 연구행정 담당자들에게 감사의 뜻을 전한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인 의견이며, 한국조세재정연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀 둔다.

2016년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수

요약 및 정책적 시사점

복지국가의 주요 특성 가운데 하나로 국가의 사회서비스 제공을 꼽을 수 있다. 본 연구에서는 보편적 복지국가의 형태로 발전해 나가는 과정에서, 사회서비스를 국가가 제공할 경우, 가격정책의 역할과 쟁점 그리고 정책적 시사점을 도출해 내고자 하였다. 전통적 국가의 기능은 공공재의 공급에 있지만, 사회서비스는 비경합성과 비배제성이라는 공공재의 특성을 거의 가지고 있지 않다. 사회적 위험에 대해 정부가 보호장치와 보호서비스를 제공해야 한다는 관점에서의 서비스 제공이라는 성격이 더욱 강하다. 사회적 위험을 보다 광범위하게 해석하고, 보호 기능을 개인에 대한 돌봄이라는 영역으로까지 확대한 것이 복지국가 체제라고 볼 수 있다.

사회서비스 기능을 정부가 담당하는 체제인 복지국가는 그 자체로 여러 가지 정책 과제를 안고 있다. 비효율적인 국가가 비효율성이 높은 사회서비스를 제공한다는 점에서, 비효율이 양산되고 재정적으로 유지 가능하지 않을 위험이 상당하다는 것이다. 최근에는 유지 가능한 복지국가 체제의 수립을, 새로운 국가 형태를 만들어내는 하나의 혁명의 과정으로 보는 견해도 나타나고 있다. 특히 새로운 기술의 발달과 정부의 경영기능의 혁신을 통해 유지 가능한 복지국가 체제를 만들어낼 수도 있다는 희망이 담긴 노력이 나타나고 있다. 본 연구에서는 이러한 문제인식을 바탕으로 사회서비스의 특성과 사회서비스 관련 쟁점을 분석하면서, 이러한 쟁점들을 해결하기 위한 가격정책은 어떤 형태를 가져야 하는지에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

사회서비스의 특성은 서비스의 접근성과 선택권의 상대적 중요도, 서비스 품질의 관찰 가능성, 민간부문의 공급 능력, 이용자의 서비스 선택 능력, 서비스 수요 강도의 차별성 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 본 연구에서 살펴본 보육, 장기요양, 직업능력개발, 취업지원 서비스를 비교해 보면 다음과 같다. 보육과 장기요양 서비스는 서비스 자체의 특성이라기보다는 사회적

합의에 의해, 보편적 접근성이 더욱 강조되는 형태의 사회서비스가 되었다. 직업능력개발도 바우처의 도입을 통해 실직자나 재직자의 접근성이 강화되었으며, 취업지원서비스도 고용과 복지의 연계라는 관점에서 취약계층의 접근성이 강화되었다. 사회서비스를 정부가 담당하면서 전반적으로 접근성이 강화되는 추세가 나타나고 있음을 볼 수 있다.

보편적 접근성이 강화될수록, 재정적 유지 가능성이 정책적 쟁점으로 부각되고, 서비스 가격은 원가 중심의 통제 방식으로 책정되는 경향이 있다. 다만 원가 조사 방법론과 어느 정도의 마크업(markup)을 허용할 것인지에 대해서는 신중한 접근법이 요구된다. 서비스 제공기관마다 효율성이 다를 수 있고, 지역마다 비용이 다를 수 있으므로, 원가 산정의 기준에 대한 명확한 설정과 합의 도출이 필요하다. 현재 장기요양서비스는 매년 장기요양기관들의 재무상태를 가능한 한 최대로 조사하여 경영상황을 파악하고, 이를 바탕으로 매년 수가 인상률 결정에 활용한다. 문제는 회계기준이 존재함에도 불구하고, 장기요양기관들이 제대로 재무정보를 관리하고 있지 못한 상황에서 전수 조사를 추구한다는 점이다. 대표적인 벤치마킹 기관을 선정하여, 원가 조사 및 경영상황 파악을 실시하는 것이 바람직하다고 판단된다. 장기요양서비스 기관들의 효율성 제고를 위한 벤치마킹 사례를 제시한다는 점에서도, 주요 지역별 벤치마킹 기관을 대상으로 심층적 원가 및 경영상황 조사를 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

보편적 접근성이 중요한 정책목표가 될수록, 재정적 유지 가능성 확보를 위해, 재원조달의 문제와 더불어 가격 통제가 심해지는 상충관계가 발생하는 경향이 있다. 재정적 유지 가능성과 서비스 품질 제고 및 혁신을 위해서는, 가능하면 보편적 접근성보다는 선별적 접근성이 정책 목표가 되는 것이 바람직하다. 보편적 접근성이 사회적 합의에 의해 불가피하다면, 획일적인 통제보다는 벤치마킹이 될 수 있는 기관을 설정하여 모니터링하고 벤치마킹 기관의 효율성을 기준으로 가격을 책정하는 것이 바람직하다. 보편적 접근성이 강조되는 서비스 영역일수록, 가격 통제가 심해지면서, 서비스 품질의 문제가 발생할 개연성이 높다는 현상에 유의할 필요가 있다. 본 보고서에서 조사한 보육과 장기요양이 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

서비스 품질의 측정 가능성 측면에서는 보육과 장기요양의 난이도가 높으며, 직업능력개발과 취업지원사업의 경우 비교적 난이도가 낮다고 볼 수 있다. 서비스 품질의 측정 난이도가 낮을수록, 명시적인 성과계약에 기반한 민간위탁이 이루어질 수 있다. 직업능력개발훈련과 취업지원서비스의 경우가 이에 해당된다. 반면에 보육과 장기요양 서비스의 경우, 구체적인 성과에 기반한 사업관리가 어렵다. 보육과 장기요양의 경우 인증과 평가 방식을 통해 품질을 확보하고자 하는 노력을 하고 있다. 그러나 인증과 평가는 투입과 과정에 대한 내용을 기반으로 이루어지고 있으며, 투입과 과정의 적정성에 대한 평가도 쉽지는 않다는 한계가 있다. 실제 영유아와 장기요양 서비스가 필요한 환자들이 서비스의 결과로 인해, 행동 발달이나 건강상태가 어떻게 개선되고 있는지에 대한 정보 생산이 어렵기도 하고 생산되지 않기 때문에, 가격정책을 통해 유인을 제공하기가 용이하지 않다. 다만, 정보기술의 발달로, 보육과 장기요양 서비스에 있어서도 서비스 제공의 적정성에 대한 모니터링을 더욱 효과적으로 할 수 있는 방법이 개발될 가능성이 있다. 서비스 제공의 주요 투입 요소에 대한 모니터링과 서비스 제공 과정에 대한 모니터링이 데이터 기반으로 이루어지게 될 수 있으며, 실제 수혜자들의 발달 및 건강상태에 대한 측정과 모니터링도 데이터 기반으로 될 수 있다. 이러한 데이터 기반의 관리기법은 다양한 분야에서 확산되고 있다. 교육, 의료, 국방 분야 등에서 이러한 노력이 전개되고 있다. 사회서비스에서도 데이터 기반의 관리기법의 개발과 확산을 위한 투자가 이루어질 필요성이 있다. 데이터 기반의 관리기법이 개발되면, 가격정책을 활용한 유인 제공과 혁신 공간 제공이 용이할 수 있다.

민간부문의 서비스 공급능력을 살펴보자. 정부의 보편적 서비스 추구에 따른 재정지출 확대로, 단기간에 민간서비스 공급자의 급속한 확대가 이루어졌다는 점에서, 보육, 장기요양, 취업지원, 직업능력개발훈련의 네 가지 서비스가 공통점을 가지고 있다. 이 과정에서 서비스 품질 저하와 영세기관의 난립이라는 부작용이 발생하였다. 특히 장기요양서비스 기관에서 이러한 문제가 두드러졌으며, 민간 보육시설에서도 유사한 문제가 발생하였다. 다만, 보육서비스의 경우, 양질의 서비스에 대한 대기수요가 존재한다. 정부가 제

공하는 가격수준에서 양질의 서비스 제공이 용이하지 않기 때문에 특정 형태의 정부 지원이 있는 국공립 형태의 보육서비스에 대한 초과수요가 존재한다고 볼 수 있다. 정부가 서비스 제공기관에 대해 인증을 하고 있지만, 서비스 품질 자체에 대한 만족도는 높지 않다고 볼 수 있다. 정부가 보편적 서비스를 지향하여 재정지출을 확대하면, 이에 대응하여 서비스 제공기관들은 확대되지만, 양질의 서비스가 자동으로 확보되는 것은 아님을 알 수 있다. 정부에 의한 일정 서비스 제공 요건에 대한 인증과 적절한 가격구조가 결합이 되어야만 양질의 서비스 공급도 확대될 수 있다. 본 연구에서 살펴본 네 가지 영역의 사회서비스에서는 양질의 서비스 확대라는 문제를 아직 제대로 해결하지 못한 것으로 보인다.

이용자의 서비스 선택 능력을 살펴보면, 서비스 수혜자의 특성에 의해 보육과 장기요양 서비스의 이용자 선택능력은 제한적이라고 볼 수 있다. 수혜자가 의사 표시를 분명히 할 수 없기 때문에 학부모나 부양자가 대신하여 의사결정을 하는 경우가 많다. 그리고 시장에 다수의 공급자가 존재하긴 하지만, 접근성이 중요하기 때문에 선택 대상기관이 제한될 수밖에 없다는 문제도 있다. 반면에 직업능력개발훈련과 취업지원서비스의 경우에는, 비교적 접근성보다는 선택권이 중요하고, 다수의 공급자가 존재하고, 수혜자가 서비스 품질에 대한 의견을 가지고 선택권을 행사할 수 있다. 다만, 정부가 제공하는 가격수준에 의해, 시장이 형성되기 때문에, 양질의 서비스에 대해 자부담 증가를 통해 수요의 차별성을 표시할 수 없다면, 수요자의 선택권은 제한적일 수 있다. 다시 말해, 완전히 정부의 규제를 벗어난 사적 서비스를 소비할 수 있는 계층이 아니라면, 정부의 가격정책에 의해 선택할 수 있는 서비스수준의 제약을 받을 수밖에 없다.

마지막으로 서비스 수요 강도의 차별성 정도에 따라 살펴보자. 보육과 장기요양은 수요 강도의 차별성이 강하게 존재한다. 보편적 수요가 있으면서도 서비스의 종류나 품질 차별화에 대한 수요가 강하게 존재한다. 반면에 직업능력개발사업이나 취업지원서비스는 선별적 속성이 강하면서도 수요의 차별성은 강하지 않은 측면이 있다. 우리나라에서는 아직까지는 개인의 정보나 네트워크에 의해 취업을 하는 경우가 더 많기 때문에, 정부가 제공하

는 직업능력개발사업이나 취업지원사업에의 의존도가 높지는 않은 측면이 있기 때문이다. 이러한 상황에도 불구하고 역설적으로 수요의 강도의 차별성을 이용자가 표현할 수 있는 공간은, 보육과 장기요양 서비스가 더욱 작다. 직업능력개발훈련의 경우, 자부담의 확대를 통해 보다 양질의 서비스를 제공하는 기관을 선택할 수 있지만, 보육과 장기요양 서비스의 경우는 정부가 제공하는 재정 지원의 영향을 받는 시장을 완전히 벗어나지 않는다면, 이러한 선택권이 제한적이다. 보육의 경우는 정부가 서비스 내용에 대해 통제를 하고 있고, 장기요양의 경우도 서비스 내용과 종류에 대한 통제가 작동하고 있다. 정부의 재정 지원을 바탕으로 이러한 서비스를 소비하고자 한다면, 이용자도 서비스 내용에 대한 선호의 차별성을 표현할 공간이 줄어드는 것이다. 수요자가 자부담의 확대를 통해 무제한적으로 차별화된 서비스를 받지는 못하도록 정부가 규제를 하고 있다. 이는 보편적 접근성을 유지하기 위해서 불가피한 측면이 있다. 서비스 제공기관들이 정부의 재정 지원은 주어진 것으로 보고, 필수적이지는 않은 부가적 서비스를 양산하는 현상을 억제하려는 정책 의도가 작동하고 있다.

이상의 네 가지 사례 조사 분석을 바탕으로, 민간위탁 사회서비스의 가격정책과 관련된 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 민간위탁 사회서비스를 도입할 때, 가능한 한 선별적이고 점진적으로 도입하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 포괄적인 사회서비스를 제공한 이후에 사업의 범위와 수혜수준을 축소하는 것은 거의 불가능하기 때문이다. 보육서비스가 대표적인 사례이다. 보편적 무상보육에서 맞춤형 보육으로의 전환을 시도하는 과정에서, 서비스 공급자와 수혜자의 반발로 인해, 결국 원래 의도했던 재정 절감이나 선별적 서비스 제공이라는 목적 달성이 어려워지고 있다. 복지국가의 역설 중의 하나가, 정부가 사회서비스를 확대해 나가지만 동시에 국민의 불만족도 증가한다는 것이다. 그러므로 사회서비스의 확대 과정에서, 국민의 기대수준 관리가 중요하며, 가능하면 선별적이면서도 효과성이 높은 양질의 서비스를 제공하도록 하는 것이 중요하다. 재정여력의 제한으로 인해, 수혜 범위는 확대하고 서비스의 품질이 확보되지 않을 경우, 국민의 불만족이 더욱 커지고 정부에 큰 부담으로 작용하게 된다.

민간위탁 사회서비스의 가격정책은 정부가 제공하고자 하는 사회서비스의 범위 및 품질수준과 재원조달방안 및 규모에 의해 영향을 받는다. 특히 정부가 지원해야 하는 재정규모를 결정할 경우, 재정적 여건과 더불어 국민에게 제공하고자 하는 서비스의 범위 및 수준에 대한 결정을 명시적으로 하는 것이 필요하다. 재정규모와 수혜의 범위가 결정되면, 그에 따라 정부가 서비스 제공기관이나 수혜자에게 지급하는 가격(수가)가 정해진다. 이상적으로는 국민이 만족할 수 있는 수준의 서비스를 목표로 하고, 가격수준을 결정하고, 이에 소요되는 재정소요를 추정하고, 수혜 대상이나 서비스 내용의 범위를 설정하는 것이 필요하다. 서비스 질이 확보되지 않는 서비스의 제공은 부작용만 초래할 위험이 크다는 점을 유의해야 한다.

둘째, 보편적 접근성이 중요한 사회서비스의 가격정책 수립에 있어서는, 재정적 유지 가능성 문제 해결을 위한 재원조달방안의 수립과 가격수준 자체의 설정 원칙에 대한 합의가 중요하다. 보편적 접근성을 확보하기 위해서는, 재정소요가 클 수밖에 없는데, 적절한 재원이 확보되지 못한 상태에서 보편적 서비스를 제공하게 되면, 가격수준이 낮아지고 양질의 서비스 제공을 위한 시장 여건을 마련하지 못하게 된다. 심한 경우에는 양질의 서비스 제공기관들이 시장에서 구축되는 현상이 발생할 수도 있다. 주어진 가격수준에서, 시장에서 생존하기 위해서는 효율성을 높이거나 편법으로 서비스 질을 낮추는 방법밖에 없기 때문이다. 서비스수준과 연계된 재원조달방안을 몇 가지 시나리오로 제시하고, 사회적 합의를 도출하여 정책을 추진해야 할 것이다. 우리나라에서는 지금까지 가격수준과 서비스수준 사이의 연계와 재원조달방안에 대한 구체적인 논의가 미약한 가운데, 보편적 서비스 제공이라는 선언적 목표를 우선으로 하여 정책이 추진되었다. 이로 인해, 낮은 수준의 가격과 서비스 질에 대한 논란이 계속 발생하고 있다.

셋째, 정부의 민간위탁 계약 및 사업관리 역량의 강화가 필요하다. 정책목표와 환경 변화에 따라, 계약 및 사업관리방식의 변화가 지속적으로 필요하다. 이를 위해서는 정부가 행정기능을 넘어서서 경영(management)을 할 수 있는 전문성을 보유하여야 한다. 가격정책의 수립은 경영기능의 중요한 요소이다. 의사결정 조직과 실제 사업관리 조직 간의 괴리와 경영기능의 작

동을 위한 조직 운영이 미흡하다 보니, 능동적인 접근법보다는 현상 유지를 기본으로 현안 대응을 위한 업무가 주로 이루어지고 있다. 개별 사회서비스의 가격정책을 포함한 계약 및 사업관리를 능동적으로 수행할 수 있는 중앙조직의 명확화와 역량 강화가 필수적이다. 장기요양서비스는 매년 수가 조정을 위한 서비스 기관들의 재무현황 및 원가 조사를 실시하고 위원회를 통하여 의사결정을 한다. 보육서비스의 경우는, 표준 보육비를 비정기적으로 도출하여 제공하고, 이를 바탕으로 보건복지부가 안을 마련하고, 이후 일반회계 의사결정 과정을 따르게 된다. 현재의 의사결정체계는 현상 유지를 기본으로 하여, 물가인상률 정도를 반영하고 있다. 제도 도입 시의 구도가, 환경과 정책목표의 변화에도 불구하고 그대로 유지되는 경향이 있다. 특히 시장의 상황을 모니터링하면서 수요자와 공급자의 전략적 행동에 대응하기 위한 방안 마련과 기술발전에 따른 계약구조와 사업관리방식의 개선 등의 변화를 능동적으로 추진할 전문성과 독립성이 있는 중앙 조직의 기능이 필요하다.

넷째, 사회서비스 시장의 초기 단계가 지나면, 사회서비스의 혁신과 성장을 유도하기 위해 최대한 결과 중심의 성과관리에 기반한 사업관리를 추구하여야 한다. 민간위탁 사회서비스 제공 초기에는 민간의 역량 발달을 돕기 위해, 구체적인 지침이나 규제가 필요할 수 있지만, 일정 시점이 지나면, 서비스 혁신의 공간을 허용하는 체제로의 전환이 필요하다. 결과 중심의 성과계약의 도입을 포함한 결과 중심의 유인체계 도입으로, 민간 사업수행 기관들이 자율적으로 서비스 내용과 제공방식을 혁신할 수 있는 공간을 마련해 주는 것이 중요하다. 이 과정에서 비용 절감과 서비스의 질 개선이 동시에 달성될 수 있도록 모니터링하는 기능은 정부가 수행해야 할 것이다. 복지국가의 유지 가능성을 위협하는 가장 큰 요인은, 경직적이고 비효율적인 정부의 작동 원리가 대인(對人)서비스가 특징인 사회서비스 영역의 전통적 비효율성과 결합하는 것이다. 사회서비스의 제공 기능을 민간에 위탁한 이후에도, 정부의 규정 중심의 보수적 사업관리방식이 그대로 작동한다면, 새로운 기술과 사업관리기법을 활용한 사회서비스의 혁신이 일어날 수 없다. 사회서비스를 제공하기 위한 민간시장이 발달하지 못한 초기에는 구체적인 정부

의 가이드라인과 규제가 필요하지만, 일정 시점이 지난 후에는 민간서비스 전달기관의 자율성이 최대한 발휘될 수 있도록, 블랙박스 방식의 결과중심의 관리체제로 전환해야 한다. 현재 우리나라의 사회서비스는 대체적으로 서비스 절차와 내용에 대한 세밀한 규제가 작동하고 있다. 과거의 취업지원 서비스인 희망리본사업의 중요한 교훈은, 블랙박스 접근법이 민간 서비스 전달기관에 강한 동기 부여를 하고 서비스 혁신을 가능하게 했다는 것이다. 희망리본 사업이 사업의 중복 문제로 인해, 고용노동부로 이관되어 과거의 접근법이 유지되지 못하게 되었지만, 우리나라의 민간위탁 사회서비스 사례 중에서는 서비스 혁신의 공간을 가장 많이 제공한 사례였다고 볼 수 있다.

CONTENTS

목 차

Ⅰ. 연구의 배경과 목적 ····· 23

Ⅱ. 민간위탁 사회서비스 가격정책 관련 쟁점 ····· 27

1. 사회서비스의 유형 ····· 30
2. 민간위탁 사회서비스 가격정책 관련 쟁점 ····· 39

Ⅲ. 보육서비스 가격 결정 정책 ····· 47

1. 가격정책 현황 ····· 47
   가. 가격수준과 차별화 ····· 47
   나. 가격 결정 및 조정방식 ····· 56
2. 우리나라 보육서비스 비용 및 가격관련 쟁점과 문제점 ····· 59
   가. 재정적 유지 가능성 ····· 59
   나. 가격규제의 정당성과 서비스 혁신 ····· 60
   다. 서비스 품질수준 ····· 61
   라. 가격규제로 인한 전략적 행동과 초과공급 및 초과수요 ····· 62
   마. 가격수준의 적정성의 문제 ····· 64
3. 주요국의 보육서비스 가격정책 관련 현황 ····· 67
   가. 일본 ····· 67
   나. 미국 ····· 68
   다. 스웨덴 ····· 70
4. 정책제언 ····· 71
   가. 재정적 유지 가능성을 위한 맞춤형 지원 ····· 71
   나. 가격 차별화를 통한 서비스 품질 제고 ····· 73
   다. 공공 및 기관 어린이집 확대 ····· 74
   라. 서비스 품질 강화와 정보공개 ····· 75

CONTENTS

Ⅳ. 노인장기요양보험제도의 가격정책 ····· 77

1. 노인장기요양보험제도의 도입 배경 및 연혁 ····· 77

가. 제도 도입 배경 ····· 77

나. 제도 연혁 ····· 79

2. 노인장기요양보험제도의 현황 ····· 80

가. 제도 개요 ····· 80

나. 가격정책 현황 ····· 84

다. 주요 쟁점별 분석 ····· 90

3. 개선방안 ····· 97

가. 적극적 수요 반영 구조 마련 및 서비스 혁신 공간 마련 ····· 97

나. 서비스 품질 개선 ····· 98

Ⅴ. 직업능력개발사업 가격정책 ····· 100

1. 직업능력개발사업 도입 배경과 연혁 ····· 100

가. 제도 도입 배경 ····· 100

나. 제도 연혁 ····· 101

2. 직업능력개발지원사업 현황 ····· 104

가. 직업능력개발지원사업 개요 ····· 104

나. 직업능력개발지원사업의 현황 ····· 109

다. 제도별 가격정책 ····· 111

3. 일반기능과 기업특수기능 ····· 114

가. 선행연구 및 해외사례 ····· 127

나. 주요 쟁점 ····· 131

4. 직업능력개발지원사업 주요 쟁점별 분석 ····· 133

가. 재정현황 및 유지 가능성 ····· 133

나. 민간위탁 서비스 품질 ····· 135

다. 과수요 ····· 139

Ⅵ. 취업지원 서비스 가격정책 ····· 140
1. 취업지원사업의 배경과 현황 ····· 140
2. 가격정책 현황 ····· 142
가. 희망리본사업 ····· 144
나. 고용센터의 민간위탁사업(취업성공패키지사업 중심) ····· 152
3. 가격정책 관련 쟁점 ····· 160
가. 재정적 유지 가능성 ····· 164
나. 서비스 품질 확보 ····· 165
다. 서비스 혁신 공간 ····· 165
라. 과수요 억제 ····· 166
마. 공급자의 전략적 행동 ····· 167
4. 정책 제언 ····· 167
가. 공공조직의 행정 및 계약관리 역량 강화 ····· 167
나. 민간 서비스 전달기관의 전략적 행동 억제를 위한 가격구조 도입 ····· 170
다. 서비스 혁신 공간의 강화 ····· 171

Ⅶ. 요약 및 정책적 시사점 ····· 173
1. 요약 ····· 173
2. 정책적 시사점 ····· 177

참고문헌 ····· 181

[부록] 직종별 훈련비용 기준단가(「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」 제12조 제1항 관련) ····· 187

CONTENTS

표목차

〈표 Ⅱ-1〉 사회서비스 유형 ····· 38
〈표 Ⅱ-2〉 사회서비스별 주요 쟁점 ····· 44

〈표 Ⅲ-1〉 영아 보육비용 구성: 2016 ····· 48
〈표 Ⅲ-2〉 민간 · 가정어린이집 보육료 상한액: 2013 ····· 48
〈표 Ⅲ-3〉 시 · 도별 기타 비용 수납 한도액 사례: 2016 ····· 49
〈표 Ⅲ-4〉 보육료·유아학비 지원 금액(2016년 상반기 기준) ····· 49
〈표 Ⅲ-5〉 원아 1인당 교육비와 부모 부담금: 2014 ····· 50
〈표 Ⅲ-6〉 연구 사례 비교 ····· 53
〈표 Ⅲ-7〉 유치원 교육비 산출 기준 사례 ····· 55
〈표 Ⅲ-8〉 지방보육정책위원회 구성 기준 ····· 57
〈표 Ⅲ-9〉 맞춤형 보육지원체계 ····· 64
〈표 Ⅲ-10〉 주요국의 보육가격정책 현황 비교 ····· 71

〈표 Ⅳ-1〉 OECD 주요 국가의 장기요양서비스 체계 ····· 78
〈표 Ⅳ-2〉 노인장기요양보험제도의 수급자 등급판정기준 ····· 82
〈표 Ⅳ-3〉 장기요양급여의 종류 및 내용 ····· 83
〈표 Ⅳ-4〉 재가급여 월 한도액 ····· 85
〈표 Ⅳ-5〉 방문요양 급여비용 ····· 85
〈표 Ⅳ-6〉 방문요양 및 방문간호급여 원거리 교통 급여 ····· 86
〈표 Ⅳ-7〉 방문목욕 급여비용 ····· 87
〈표 Ⅳ-8〉 방문간호 급여비용 ····· 87
〈표 Ⅳ-9〉 주야간보호 급여비용 ····· 87
〈표 Ⅳ-10〉 주야간보호급여 이동서비스 비용 ····· 89

〈표 Ⅳ-11〉 단기보호 급여비용 ····· 89
〈표 Ⅳ-12〉 노인장기요양보험료율 ····· 90
〈표 Ⅳ-13〉 연도별 노인장기요양보험 재정현황 ····· 91
〈표 Ⅳ-14〉 노인장기요양보험 신청 및 인정 현황 ····· 92
〈표 Ⅳ-15〉 장기요양인정자 등급별 · 자격별 현황 ····· 92
〈표 Ⅳ-16〉 장기요양급여 이용 실적과 공단부담금 ····· 93
〈표 Ⅳ-17〉 노인장기요양보험 급여별 공단부담금 ····· 93
〈표 Ⅳ-18〉 연도별 장기요양기관과 정원 수의 변화 ····· 95

〈표 Ⅴ-1〉 고용노동부 재정 구분 ····· 110
〈표 Ⅴ-2〉 국가직무능력 분류체계 ····· 117
〈표 Ⅴ-3〉 국가직무능력 직무수준별 개념 ····· 118
〈표 Ⅴ-4〉 직종별 훈련비용 기준단가 일부 발췌 ····· 122
〈표 Ⅴ-5〉 사업주 규모별 위탁훈련과정(집체) 훈련비 지원율 ····· 122
〈표 Ⅴ-6〉 직종평균취업률에 따른 훈련비 차등지원 기준 ····· 124
〈표 Ⅴ-7〉 단독기업형 비용지원 ····· 126
〈표 Ⅴ-8〉 공동훈련센터형 비용지원 ····· 127
〈표 Ⅴ-9〉 2015년 청년일자리지원사업 유형별 예산 현황 ····· 134
〈표 Ⅴ-10〉 2015년 청년일자리지원사업 유형별 예산과목 세부내역 ····· 134
〈표 Ⅴ-11〉 고용보험료율 추이 ····· 135
〈표 Ⅴ-12〉 심사평가사업 통합 내용 ····· 136
〈표 Ⅴ-13〉 직업능력사업 심사평가원 역할 범위 ····· 137
〈표 Ⅴ-14〉 평가절차 ····· 139

〈표 Ⅵ-1〉 일자리 사업 현황 ····· 140
〈표 Ⅵ-2〉 희망리본사업 추진 연혁 ····· 144

CONTENTS

〈표 Ⅵ-3〉 대상자 지원서비스 내용 예시 ····· 145
〈표 Ⅵ-4〉 맞춤형 사례관리 서비스 제공 예시 ····· 146
〈표 Ⅵ-5〉 최소서비스 수행요건 ····· 146
〈표 Ⅵ-6〉 연도별 수행기관의 서비스 제공 현황 ····· 147
〈표 Ⅵ-7〉 희망리본사업 지원금액 ····· 147
〈표 Ⅵ-8〉 연도별 사업비 1인당 지원액 ····· 148
〈표 Ⅵ-9〉 지역 자활센터 원가계산 결과 ····· 151
〈표 Ⅵ-10〉 탈수급 시 장단기 효과 ····· 151
〈표 Ⅵ-11〉 고용센터 수 ····· 152
〈표 Ⅵ-12〉 고용센터의 인력구성 현황 ····· 153
〈표 Ⅵ-13〉 고용센터 민간위탁사업 변천 ····· 153
〈표 Ⅵ-14〉 2011년 및 2014년 민간위탁사업 위탁기관 수 ····· 156
〈표 Ⅵ-15〉 민간위탁기관 선정 절차 ····· 157
〈표 Ⅵ-16〉 취업성공패키지 유형별 대상조건 ····· 158
〈표 Ⅵ-17〉 취업 유지 시 지원금 ····· 159
〈표 Ⅵ-18〉 민간위탁비용 지급단가 ····· 160

그림목차

[그림 Ⅱ-1] 사회서비스 제공에 있어서 주요 의사결정 영역 ····· 29

[그림 Ⅳ-1] 노인장기요양보험제도 관리운영 체계 ····· 81
[그림 Ⅳ-2] OECD(2011): 장기요양서비스 시스템에서 가장 중요한 정책 목적에 관한 회원국 설문조사(2009~2010) 결과 ····· 90

[그림 Ⅴ-1] 직업능력개발 사업체계 ····· 106
[그림 Ⅴ-2] 직업능력개발훈련 실시현황(1998~2015) ····· 110
[그림 Ⅴ-3] 직업능력개발사업 재정사업 비율 ····· 111
[그림 Ⅴ-4] 훈련비용의 부담 ····· 114
[그림 Ⅴ-5] 직업포털(HDR-Net) 훈련과정 정보 검색 화면 ····· 123
[그림 Ⅴ-6] 영국 도제훈련 표준 기준 예시 ····· 130

[그림 Ⅵ-1] 지역 자활센터 원가계산 결과 ····· 150

Ⅰ. 연구의 배경과 목적

본 연구에서는 민간에 위탁하는 형태로 제공되는 사회서비스의 가격 결정 정책에 관해 현황 분석과 진단을 수행하고자 한다. 삶의 질을 높이고 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는 서비스를 제공하는 것이 정부의 중요한 역할 가운데 하나로 자리매김하고 있다. 우리나라도 이러한 국제적 흐름과 무관하지 않게 국가가 제공하는 사회서비스의 확대가 다양한 영역에서 이루어지고 있다. 가장 최근에는 보편적 성격이 강화된 보육서비스의 확대가 이루어졌으며, 그 이외에도 장기요양서비스, 종합적 취업지원서비스, 직업능력 훈련서비스 등을 국가가 다양한 방법으로 제공하고 있으며, 바우처 방식을 통해 새로운 사회서비스를 지자체에서 개발해서 지역사회에 제공할 수 있도록 하는 적극적인 시도도 이루어지고 있다.

이러한 사회서비스는 두 가지 특징을 가지고 있다. 개인에게 제공하는 구체적인 대인(對人)서비스라는 특징이고, 개인이 대처하기 힘든 사회적 위험의 범위를 확대하여 정부가 돕는다는 것이다. 이러한 특징을 강조하는 이유는, 소득보조 형태의 전통적 복지서비스와는 다르게 돌봄 서비스(care service)를 제공한다는 것과 급격한 기술발전, 개방경제화, 고령화 등에 따른 새로운 사회경제 환경에서 발생하는 사회적 위험에 대처하는 서비스를 제공한다는 것 때문이다.

우리나라의 보건복지부 사회서비스 전자바우처 홈페이지에서는, 사회서비스를 "일반적인 의미에서 개인 또는 사회 전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공되는 서비스를 말하며 공공행정(일반행정, 환경, 안전), 사회복지(보육, 아동, 장애인, 노인보호), 보건의료(간병, 간호), 교육(방화후 활동, 특수교육), 문화(도서관, 박물과, 미술관 등 문화시설 운영)을 포괄하는 개념"(www.socialservice.or.kr[1])으로 정의하고 있다. 이러한 정의는

우리나라의 「사회적기업육성법」에서 규정된 서비스와 사회복지서비스 성격의 사업을 포괄하는 개념과 유사하다. 「사회적기업육성법」에서는 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그밖에 이에 준하는 서비스로 대통령령이 정하는 분야의 서비스로 정의하고 있다.

반면 가장 좁은 의미에서의 사회서비스는 복지서비스와 동일시되기도 한다(Britannica 사전, global.britannica.com). 취약계층에 대해 제공하는 서비스를 의미하며, 사회복지 영역은 빈곤, 장애, 질병, 영유아 및 청소년, 노인의 복지와 관련되어 있다.

장기요양서비스, 보육서비스, 취업지원서비스 등의 대표적 서비스 외에도 노인 돌봄종합서비스, 장애인 활동지원사업, 산모/신생아 건강관리지원사업, 가사간병 방문지원서비스사업, 발달재활서비스, 언어발달지원사업, 발달장애인부모 상담서비스 등 다양한 서비스가 제공되고 있다. 이러한 사회서비스가 사회 구성원에게 사회적 보호를 제공한다는 취지와 더불어 최근에는 고용창출의 원천으로 인식되고 있기도 하다. 특히 고용 없는 성장이라는 문제에 직면해서, 사회서비스 영역이 사람이 직접 서비스를 제공하는 성격을 가지고 있음으로 인해, 중요한 고용의 원천이 될 수 있는 비즈니스 영역으로도 주목을 받고 있다.

한편으로는 재정 여건의 악화에 따라 사회서비스의 재정적 유지 가능성에 대한 쟁점도 부각되고 있다. 특히 서비스 분야의 생산성 향상이 제조업보다 어렵다는 Baumol 효과를 고려할 때, 사회서비스를 정부의 주요 기능으로 확대하는 복지국가의 재정적 유지 가능성 문제는 복지국가의 내재적인 문제라고 볼 수 있다. 효율적이기 어려운 정부가 효율적이기 어려운 사회서비스 분야의 서비스를 맡음으로 인해 발생하는 비효율성과 비용의 지속적 증가에 대해 어떻게 대처할 것인지가 중요한 문제이다. 복지국가의 길을 우리나라보다 먼저 경험한 서구 국가의 경우, 새로운 기술과 공공부문의 경영 개혁을 통해 복지국가의 지속 가능성을 확보하려는 노력이 현재 진행 중이고 또

1) 보건복지부 사회서비스 전자바우처 홈페이지
www.socialservice.or.kr/user/htmlEditor/view.do?p_sn=1(접속일: 2016. 7. 23).

한 가까운 미래에 완성되어야 할 정부 개혁의 어젠더로 논의되고 있다. 여기에 더해, 고령화와 저성장 국면에 처한 경제적 여건에서 유지 가능한 복지국가는 어떤 형태가 되어야 할 것인지에 대한 논의의 필요성이 더욱 커지고 있다. 우리나라는 서구 복지국가 수준으로 사회서비스가 확대되지는 않았지만, 복지국가의 확대 단계에서 사전적으로 바람직한 형태의 복지체제를 개발해 나갈 필요성이 있다. 이런 문제 인식에서 본다면, 정부가 제공하는 사회서비스의 효율성과 효과성을 높이기 위한 전반적인 연구가 절실히 필요하다.

지금까지의 연구는 사회서비스의 제공방식과 사회서비스 제공에 소요되는 총량에 대해 별도로 초점이 주어져 왔다. 대부분의 사회서비스가 민간조직을 통해 이루어지는 것을 고려할 때, 사회서비스 제공에 따른 금전적 대가 제공이 어떤 방식으로 이루어지고 있으며, 이로 인해 어떠한 문제가 발생하고 있는지를 검토하는 연구가 필요하다. 왜냐하면, 서비스 제공에 대한 가격체계가 서비스 제공 및 수혜자의 행태에 영향을 미치는 일차적인 요인이기 때문이다. 본 연구에서는 민간에 위탁된 사회서비스의 가격정책과 관련된 쟁점을 중심으로 사회서비스의 현황을 분석한다. 우리나라의 기존 연구에서는 사회서비스의 범위, 재원조달방안, 서비스 제공방식, 서비스의 질 유지 문제 등에 대해 논의가 되었지만, 민간에 위탁된 사회서비스의 가격수준, 가격결정방식, 가격구조 등에 대해서는 본격적인 논의를 찾기 어렵다. 개별 사회서비스 영역별로는 서비스가격 설정 시, 원가 분석, 가용 재원을 고려한 가격 책정, 수요에 따른 가격 차별화 가능성, 서비스 제공기관에 대한 품질 개선 유인 제공 문제 등에 대해 일부 연구가 수행되었지만, 사회서비스 자체를 대상으로 다양한 서비스 영역을 아우르는 가격정책이라는 관점에서의 연구는 찾기 어렵다.

본 연구는 민간위탁 사회서비스의 가격정책에 영향을 미칠 수 있는 주요 쟁점을 제시하고, 주요 사회서비스 영역인 보육, 장기요양, 취업지원, 직업능력개발훈련 등의 4가지 사회서비스를 사례로 비교 분석하여, 정책적 함의를 도출하고자 한다. 가격정책과 관련된 주요 쟁점은, 사회서비스 관련 정부 지

원의 재정적 유지 가능성, 서비스의 질 유지, 서비스 제공기관들의 건전한 생태계 유지, 서비스 수혜의 남용 억제 등이다. 서비스 수요자는 서비스 및 서비스 공급기관에 대한 선택권을 가지고 양질의 서비스를 받고자 하며, 서비스 공급자는 양질의 서비스 제공과 서비스 혁신을 위한 유인 제공이 가능한 가격정책을 요구하고 있다. 가격정책이 이러한 수요자와 공급자의 필요 충족을 위해, 어떻게 개선되어야 할지를 모색하는 것이 본 연구의 주된 목적이다.

본 연구는 민간위탁 사회서비스의 가격정책 관련 쟁점들을 논의하고, 주요 사회서비스 영역인 보육, 장기요양, 직업능력개발훈련, 취업지원 서비스의 가격정책 현황과 분석을 통해 개선 방향을 논의하고, 마지막으로 상이한 성격의 사회서비스 유형별로 제시할 수 있는 가격정책 수립 가이드라인을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 민간위탁 사회서비스 가격정책 관련 쟁점

특정 서비스를 정부가 제공하는 것이 정당화되는 것은 해당 서비스가 공공재인 경우이다. 특정 서비스가 공공재의 특징을 가질 경우, 시장실패가 발생하기 때문에 정부가 제공하는 것이 바람직하다는 논리이다. 공공재의 특징인 소비의 비배제성(non-excludability)과 비경합성(non-rivalry)이 있는 재화의 공급은 시장실패로 인해 정부가 공급해야 한다는 것이, 공공재에 관한 경제학의 기본 이론이다. 특정 재화나 서비스의 소비에 있어서, 대가를 지불한 개인 이외의 다른 사람의 소비를 배제할 수 없는 경우를 비배제성이라고 하며, 대가를 지불하지 않고 소비하려고 하는 무임승차(free rider)의 문제가 발생하게 된다. 특정 재화나 서비스의 소비에 있어서, 특정 개인의 소비로 인해 다른 사람의 소비가 제약을 받지 않는 경우를 비경합성이라고 한다. 이 두 가지 특성이 있는 재화나 서비스의 공급을 시장에 맡겨두면 과소공급이 발생하게 된다. 사회적 편익이 공급비용보다 크기 때문에, 사적인 기업이나 개인은 사회적으로 바람직한 수준보다 과소공급하게 된다.

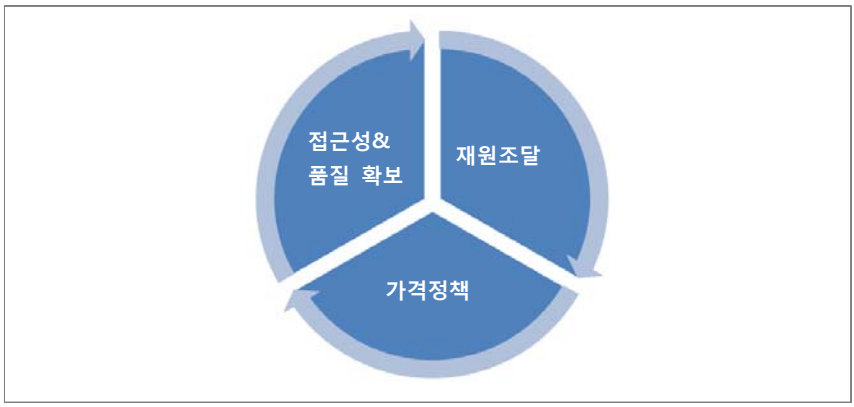
현실에서는 두 가지 조건을 다 만족하는 순수 공공재가 많지는 않다. 국방, 등대, 가로등, 수해방지 시스템, 경찰 서비스, 공영방송 등이 전통적으로 순수 공공재의 대표적인 사례로 꼽히고 있다. 현실에서는 공공재의 두 가지 요건을 충족시키는 순수 공공재의 사례는 많지 않으며, 최근에는 기술의 발달과 가치의 변화로 인해 공공재와 사적 재화의 경계가 점점 불분명해지고 있다. 예를 들어, 서비스 자체는 비경합적이지만, 서비스 공급자가 암호화를 통해 대가를 지불하지 않은 개인의 소비를 막을 수 있게 되었다. 정보기술의 발달로 사적인 재화로 여겨지던 정보가 많은 부분 공공재화되어서, 무상으로 제약조건 없이 제공되게 되었다. 이러한 사례가 보여주듯이 비배제성과 비경합성이라는 기준으로 공공재를 정의하거나, 정부의 개입 필요성을

논의하기가 점점 어려워지고 있다.

사회서비스는 기본적으로 비경합성이나 비배제성이 작동하지 않는 영역이다. 의료, 교육, 취업지원 서비스, 보육 등의 사회서비스는 대가를 지불한 소비자와 지불하지 않은 소비자 간의 소비의 배제성이 작동한다. 또한 사회서비스는 소비의 경합성이 작동한다. 정부가 서비스를 제공할 경우, 제한된 재원이 특정 대상, 지역, 또는 서비스에 투자되는 것이기 때문에, 수혜를 받지 못하는 대상이나 지역이 발생하게 된다. 그리고 정부가 제공하는 기본 서비스 외에 사적으로 기꺼이 더욱 많은 대가를 지불하고 높은 질의 서비스를 제공받고자 하는 민간시장도 존재한다. 이렇게 볼 때, 사회서비스를 정부가 제공하는 것은 공공재이기 때문이 아니라, 사회적 안전장치의 제공이라는 확대된 국가의 기능, 즉 복지국가라는 개념에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

사회서비스의 사적 재화의 성격으로 인해, 국가에서 제공하는 사회서비스는 민간을 통해 수행되는 경우가 많으며, 제공 수준도 재정여건과 사회적 요구에 비추어 적정 수준을 정하여 제공된다. 특히 민간조직을 통해 사회서비스를 제공할 경우, 정부가 수행하는 일은 재원의 조달, 서비스 가격체계 결정, 서비스의 접근성 및 질 확보 등이다. 재원 조달, 가격정책, 그리고 서비스 접근성 및 질 확보가 상호배타적인 영역이라기보다는 서로 밀접하게 연계되어 있다. 가용한 재원의 규모가 가격수준과 서비스 제공 범위에 영향을 미치고 나아가 서비스의 접근성과 서비스의 질에도 영향을 미친다. 역으로 사회적으로 원하는 서비스의 접근성과 질 수준을 고려하여 재원조달방식과 규모가 영향을 받기도 한다. 가격정책은 그 자체가 독자적인 요소라기보다는 서비스의 접근성과 질을 확보하고 동시에 주어진 재원 내에서 효율적으로 서비스가 제공되도록 하기 위한 장치로서의 역할을 담당한다. 다시 말해 재정의 유지 가능성과 서비스의 접근성과 질 확보라는 정책 목표를 달성하기 위한 수단의 하나로서 가격정책이 수립된다는 것이다.

[그림 II-1] 사회서비스 제공에 있어서 주요 의사결정 영역



자료: 저자 작성

민간위탁 사회서비스의 가격정책은 다음과 같은 요소로 구성된다. 절대적인 서비스 가격수준과 수요나 서비스 품질/난이도에 따른 가격 차별화 정도이다. 가격정책과 연계된 정책 영역은, 서비스 제공에 대한 행정규제의 구체성과 강도이다. 가격정책을 통해 서비스의 접근성과 품질을 확보하는 것이 효율성으로 볼 때, 가장 이상적인 방법이지만, 사회서비스의 특성이나 가격정책 자체의 한계로 인해 추가적인 규제가 운영되는 경우가 있다. 가격정책의 주요 요소들은 사회서비스의 특성(서비스 품질 정보 가용성, 서비스 품질 차별 가능성, 서비스의 보편성 정도 등), 서비스 공급기관의 경쟁체제 정도, 서비스에 대한 수요의 특성(가격 및 소득 탄력성), 서비스 남용 가능성, 서비스 제공의 정책목표, 재원조달방식 등에 의해 크게 영향을 받는다. 그러므로 주요 네 분야의 사회서비스별로 가격정책의 쟁점과 현황을 분석함으로써, 사회서비스의 특성에 따른 보다 일반화된 가격정책 방향을 도출하고자 한다.

절대적인 서비스 가격수준은 해당 사회서비스 재정의 유지 가능성과 서비스 공급자 시장 생태계, 그리고 서비스 품질에도 영향을 미친다. 수요에 따른 가격 차별화 정도는 서비스의 남용 정도와 재정지출의 효율성에 영향을 미친다. 서비스 품질/난이도에 따른 가격 차별화 정도는, 서비스 제공기관의

품질 제고와 서비스 혁신에 대한 인센티브에 영향을 미친다. 그리고 서비스 제공에 대한 행정규제 강도는 서비스의 최소 품질 유지에 기여할 수는 있으나, 지나칠 경우 서비스 혁신의 공간을 축소하는 부작용이 있을 수 있다.

본 장에서는 사회서비스의 유형을 살펴보고, 사회서비스 유형별 가격정책 관련 쟁점을 개관하고자 한다.

1. 사회서비스의 유형

민간위탁 사회서비스 유형은 ① 서비스 자체의 특성 ② 민간서비스 공급자의 특성 ③ 수요자의 특성 그리고 ④ 정책목표에 따라 달라질 수 있다. 보편적 접근성이 중요한지, 수요자의 선택권이 중요한지를 결정하는 것이 정책목표 설정의 중요한 과제이다. 접근성 대 선택권의 쟁점은 사회서비스 자체의 특성도 있지만, 해당 사회서비스에 대한 특정 국가의 정치·사회·경제적 합의가 중요하다.

첫째, 접근권이 중요한 서비스일수록 정부가 직접 제공하는 경향이 강하며, 서비스 공급자에게 직접 재정 지원이 이루어지는 경향이 있다. 반면에 서비스에 대한 수요자의 선택권이 중요한 경우, 민간위탁방식으로 서비스가 제공되며 서비스 이용자에게 재정 지원이 이루어지는 경향이 강하다. 다시 말해, 접근권이 중요한 서비스일수록 정부 개입의 정도가 더욱 강해지는 경향이 있다.

접근권의 강화가 중요한 서비스 유형은 아래와 같이 꼽을 수 있다. 먼저, 법적 의무로서 정부가 직접 제공할 필요가 있는 서비스로서, 아동이나 장애인 대상의 일부 사회서비스가 있을 수 있다. 둘째는, 시장에서 제공되는 서비스가 미약한 서비스이다. 약물중독이나 알코올 중독 치료 서비스, 문제행동 치료 서비스 등을 들 수 있다. 세 번째로, 서비스 시장의 미발달로 인해 민간 서비스 제공자가 독점적 위치를 점하고 있을 경우, 접근성 제고를 위해 공공부문이 직접 서비스를 제공하는 역할을 추가로 할 수 있다. 이 경우에는 민간부문의 시장이 발달할 때까지 한시적으로 정부가 개입하여 직접 서비스를 제공할 수도 있다. 마지막으로 국민이 지속적인 정부의 직접 서비

스 제공을 선호하는 서비스가 있을 수도 있다. 이러한 유형은 서비스 자체의 속성뿐 아니라 사회적 합의가 서비스 제공방식에 크게 영향을 미치는 경우이다.

서비스의 선택권과 접근성 기준은, 서비스 자체의 특성과 사회적 합의에 따라 선별적 서비스와 필수 서비스로 구분할 수도 있다. 심각한 위기에 처한 취약계층에 제공되는 서비스와 서비스 향유를 국민의 보편적 권리로 간주하는 서비스의 경우, 접근성이 중요해지는 경향이 있다. 취약계층에 대한 긴급 의료서비스는 접근성이 중요할 수 있으며, 통상적인 의료서비스의 경우도 우리나라와 같이 보편적 국민건강보험을 통해 제공되는 경우는 접근성이 중요하다. 보육서비스의 경우는, 서비스의 속성 자체만으로 보면 선택권이 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라와 같이 보편적 보육서비스를 국가가 제공하는 체제로 전환하게 되면 접근성이 중요한 새로운 요소로 부각하게 된다.

둘째, 서비스 자체의 특성의 하나는 서비스 결과에 대한 정보의 가용성 정도이다. 서비스의 품질은 궁극적으로는 서비스를 통하여 해결하고자 하는 문제의 해결 정도에 의해 판단할 수 있다. 만약 서비스의 품질에 대한 정보가 쉽게 가용하다면, 가격정책 결정 시에 품질과 연계된 가격구조를 수립할 수 있다. 가격구조를 통해 서비스 혁신을 통한 품질 제고를 유도할 수 있다는 것이다. 그리고 서비스 수혜자의 입장에서도 품질의 차이 식별이 용이하다면, 수혜자의 선택권 행사를 통해 품질 제고의 압력을 행사할 수 있다. 반면에 서비스 품질의 측정이 어려울 경우, 가격구조를 통한 품질 제고가 작동하기 어려워지고, 다른 행정적 장치를 통해 일정 수준의 품질을 유지하고자 하는 노력을 하게 된다.

최근에는 빅데이터나 인공지능 관련 기술의 발달로 인해 측정이 곤란하다고 판단되었던 영역의 산출이나 효과성 측정이 가능해지고 있다. 사회서비스가 개인의 사회경제적 필요를 해소하는 목적을 가지고 있으므로, 다양한 행정 데이터 또는 개인의 소득 및 소비와 관련된 데이터를 결합하여 수혜자의 변화를 추정하게 되면, 서비스 수혜 결과를 상당부분 측정할 수 있게 된

다. 사회서비스로 인한 결과의 측정 가능성이 높아지고 있으므로, 가격정책을 통한 품질 제고의 가능성이 높아지고 있다고 볼 수 있다.

예를 들어, 취업지원과 관련된 서비스의 결과에 대해서는 상당히 표준화된 성과지표들이 존재한다. 그러나 현실에서는 취업지원서비스에 대한 성과지표가 체계적으로 적용되고 있지 못하다. 그 이유는 수혜자를 추적해서 취업 상태 관련 정보를 시계열로 생산하는 작업에 적지 않은 비용이 발생하기 때문이다. 그러나 고용보험 및 건강보험 관련 데이터를 활용하면 취업 상태와 급여수준을 파악할 수 있다. 별도의 추가 비용 없이 존재하는 행정 데이터를 체계적으로 활용하면 되는 것이다.

셋째, 다른 사회서비스 유형의 분류 기준은 민간부문의 서비스 제공 능력이다. 특정 사회서비스를 제공할 수 있는 민간서비스 공급자가 다수 존재해서 시장이 형성될 수 있는지에 따라 사회서비스의 민간위탁 여부와 민간위탁의 형태가 결정된다. 만약 경쟁적 시장이 작동하고 있다면, 민간위탁이 추진될 수 있는 여건이 형성된 것이며, 가격정책도 시장을 통하여 결정되도록 유연하게 수립할 수 있다. 반면에, 특정 사회서비스의 민간 공급자가 존재하되 거의 독점적 형태의 공급자라면, 민간위탁방식 자체도 조심스럽게 선택해야 한다. 정부의 직접 서비스 제공 기능도 축소는 하되 유지하면서, 병렬적으로 민간 서비스 공급자를 활용하는 것이 바람직할 것이다. 가격 설정도 민간 사업자와의 협상을 통해 이루어져야 할 것이며, 서비스 제공 원가 정보와 사업 추진상의 위험요소를 고려하여 적정 가격수준과 가격구조를 결정해야 할 것이다.

넷째, 사회서비스 유형의 구분 기준은, 서비스 이용자의 특성이다. 서비스 이용자가 선택 능력이 있기 위해서는, 위에서 언급한 경쟁적 시장구조의 존재도 중요하고, 서비스 사용자가 서비스 질에 대한 판단 능력이 있든지, 서비스 질에 대한 정보의 획득이 용이해야 한다. 다시 말해 서비스 이용자가 서비스 선택 능력이 없다면, 민간위탁 자체의 효과성이 미약할 개연성이 높으며, 오히려 부작용이 더 클 수도 있다. 특히 영유아나 노인과 같이 의사표현이 어려운 대상에게 서비스가 제공되며, 서비스 제공의 결과 측정이 어려

운 경우, 서비스의 선택권이 제한된다. 이 경우에는 정부의 정보 제공 역할이 더욱 커진다고 볼 수 있다.

마지막으로 사회서비스 유형 구분 기준은 서비스에 대한 수요 강도의 차별성이 존재하는지이다. 만약 서비스에 대한 수요의 강도가 수요자에 따라 다르다면, 서비스 제공 시 수요자 부담 부분을 도입하여 재정의 효율성을 제고하고 서비스 소비의 남용을 억제할 수 있다. 특히 서비스의 보편적 접근성보다 수요자의 선택권이 중요하고, 수요 강도의 차별성이 존재한다면, 일률적인 가격에 정부 서비스를 제공하기보다는 수요의 강도를 반영하여 차별화된 가격구조를 적용하는 것이 효율적이다.

위에서 논의한 바에 따르면, 사회서비스 유형을 서비스 접근성 대 선택권의 중요성, 서비스 품질의 관찰 및 측정 용이성, 민간 서비스 공급자 시장 존재 여부, 서비스 이용자의 공급자 선택 능력, 서비스 수요 강도의 차별성 존재 여부 등을 기준으로 분류 가능하다. 이러한 서비스 유형의 구분은, 서비스 제공의 민간위탁 여부와 민간위탁 시 계약방식이나 구조에 영향을 미칠 수 있는 요인들이다.

본 연구에서 살펴볼 사회서비스들을 위에서 논의한 기준에 따라 분류해 보자. 먼저 서비스의 보편적 접근성 여부를 살펴보자. 보육서비스의 경우, 현재 우리나라에서는 2013년 새로운 정부의 등장과 더불어, 선별적 서비스에서 접근성이 중요한 보편적 서비스로 전환됐다. 다시 말해, 모든 영유아에 대해 보육서비스를 정부가 재정적으로 지원하는 정책으로 바뀌었다. 보육서비스 자체의 속성에 의해서 보편적 서비스로 자리매김했다기보다는, 사회·경제·정치적 환경의 변화와 여론의 변화에 의해 서비스에 대한 인식이 바뀌었다고 볼 수 있다. 그러나 서비스 공급시장의 여건과 재원 조달문제를 충분히 고려하지 않고, 보편적 보육서비스로 전환함에 따라, 부작용이 속출하여, 2016년부터는 정부가 맞춤형 보육서비스로의 전환을 추진하면서, 서비스에 대한 정부의 재정 지원을 수요자의 특성을 반영해서 차별화하려는 시도를 하고 있다. 이러한 유동적인 상황은 특정 사회서비스의 보편성을 결정하는 요인이 서비스 자체의 특성도 있지만, 사회경제적 환경의 변화에 따

른 사회적 합의의 변화도 있음을 보여준다. 서비스 자체의 속성으로 보면, 부모의 입장에서 선택권이 중요한 측면도 있다.

장기요양서비스의 경우, 우리나라는 일종의 사회보험의 성격을 가지고 있다. 의무적으로 장기요양보험료를 납부하고, 장기요양 수요가 발생할 경우 서비스를 받는 형태로 제도화되어 있다. 서비스를 받기 위해서는, 등급 판정이 있어야 하므로 선별적 서비스의 기능이 강하다고 볼 수 있다. 다만, 장기요양 수요가 발생하면 서비스를 받을 권리가 발생하므로, 보편성이 강화된 서비스로 볼 수 있다. 그러나 서비스 자체의 속성으로 보면 보편적 접근성보다는 선택권이 더 중요하다고 볼 수 있다.

직업능력개발훈련의 경우, 보편적 접근성보다는 선택권이 중요하다고 볼 수 있다. 고용보험 가입자의 경우, 실업 발생이나 재직자 중에서도 일정 조건이 부합할 경우 소액의 자부담으로 직업능력개발훈련을 받을 수 있다. 장기요양과 같이 일정 요건이 부합하면 사회보험 성격의 수혜를 하게 되므로, 접근성이 강화된 서비스로 볼 수 있다. 본 연구에서는 국가가 운영하는 특정 전략적 직종의 직능훈련프로그램이 아니라, 실직자나 일정 요건의 충족되는 재직자에게 제공되는 직능훈련에 초점을 둔다.

취업지원서비스의 경우도, 실업이 발생하였을 경우 저소득층의 경우 정부가 제공하는 취업지원서비스를 받을 수 있다. 조건부 기초생활수급자의 경우, 자활사업에 참여하는 것은 의무이고, 취업지원서비스에 참여하는 것은 선택적이다. 차상위나 차차상위계층에서도 취업지원서비스를 신청해서 받을 수도 있다. 그러나 기본적으로 직업능력개발 훈련과 취업지원서비스는 수요자가 신청해서 받는 서비스이며, 보편적으로 서비스의 수요가 발생하고 있지는 않다.

서비스 품질의 관찰 가능성을 기준으로 분류해 보자. 보육과 장기요양서비스의 경우, 직접적 소비자가 영유아와 노인이므로, 서비스의 질에 대한 일차적 판단이 어려운 한계가 있다. 보육의 경우, 서비스의 질에 대한 판단을 누가 해야 하는지에 대해서도 논란의 여지가 있다. 영유아 교육 전문가들은 학부모의 판단에 전적으로 의존하는 것은 피하고, 영유아 교육 전문가들의

판단이 중요하다고 주장한다. 이상적으로는 영유아 발달 상황을 관찰하여, 보육서비스의 질을 판단하는 것이 필요하다. 우리나라의 영유아 교육 전문가들도 이런 접근법에 대해 찬성하지만, 아직까지 서비스 제공기관의 서비스 질을 평가할 정도로 방법론이 정립되어 있지 않다는 주장을 하고 있다. 최근에 이 분야에 대한 정책 연구가 진행 중이므로, 실제 현장에서 적용 가능한 방안이 도출되기를 기대한다. 장기요양서비스의 경우에도 요양환자들의 상태 변화를 기준으로 평가하는 것이 가장 적절하지만, 이 분야에 대한 합의가 없는 것으로 보인다.

보육서비스는 결과 중심의 지표를 중심으로 서비스 제공기관의 성과를 평가하지 못하고, 투입과 과정에 대한 지표를 구성하여 기관에 대한 인증을 하고 있다. 장기요양서비스의 경우에도 투입과 서비스 내용에 대한 규제를 통하여 서비스의 질을 확보하기 위한 노력을 하고 있다. 추가적으로 서비스 수혜자나 수혜자의 부모나 부양자의 만족도 조사를 통하여 서비스 품질을 모니터링할 수도 있다.

직업능력개발과 취업지원서비스의 경우, 개인의 경험만에 의존해서는 서비스의 품질을 객관적으로 파악하기 어려우며, 취업률, 취업유지율, 취업자의 임금수준 등의 객관적 정보가 추가로 생산되어야만, 서비스 제공기관의 품질 판단이 가능하다. 보육이나 장기요양 서비스와 비교해 볼 때, 상대적으로 표준화된 지표들에 근거해서 기관의 성과를 평가할 수 있다. 다만, 직업능력개발사업의 경우, 취업지원사업보다는 사업의 성과가 보다 장기에 걸쳐 나타나는 측면이 있다. 우리나라에서도 이런 표준화된 지표들에 의해 평가해야 한다는 인식이 공유되어 있으나, 실제로는 이러한 지표들을 체계적으로 생산하고 환류하는 방식이 제대로 작동하고 있지 않다.

이상에서 살펴본 바와 같이 사회서비스의 품질은 개인의 경험에만 의존해서는 판단이 어려운 측면이 있다. 직접 수혜자가 의사 표시가 어려운 경우도 있으며, 성과정보가 체계적으로 수집되고 분석되어야 하는 측면도 있기 때문이다. 정부가 사회서비스를 제공하는 체제가 되면, 서비스 제공기관의 품질에 대한 정보를 정부가 제공할 필요가 증가한다.

민간서비스 공급자 시장의 존재 여부와 관련하여서, 보육서비스를 제공하는 다수의 공급자가 시장에 존재하며 어느 정도 경쟁적 시장 여건이 조성되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 무상보육이 갑자기 추진되었기 때문에, 지역에 따라서는 수요에 비해 공급자가 부족한 상황이 발생하고 있다. 이는 시간이 경과함에 따라 어느 정도 해소될 것으로 보인다. 그러나 서비스 기관이 받을 수 있는 보육 관련 재정 지원 수준과 구조에 따라, 보육서비스 시장의 발달 정도가 달라질 수 있다.

장기요양서비스는 기본적으로 민간시장이 형성되어 있는데, 보육과 유사하게 장기요양보험의 도입과 더불어 갑자기 시장이 팽창한 경우이다. 과도기적으로 요양기관의 부족 문제와 서비스 품질의 문제가 발생하였으며, 양질의 서비스 제공기관의 부족 문제는 여전히 문제가 되고 있다. 요양기관의 수효가 작다는 문제가 아니라, 요양기관의 양질의 서비스 확보가 문제가 되고 있다.

직업능력개발훈련의 경우, 민간 서비스 제공자들이 다양하게 존재하고 있다. 특히 내일배움카드라는 바우처를 활용해서 실업자나 재직자가 직업능력개발훈련을 받을 수 있도록 함에 따라, 민간 서비스 제공자들이 급격히 증가하였다. 다만 민간 서비스 제공자들의 영세성에 대해서는 논란이 있다. 취업지원서비스의 경우는, 지역별로 취업지원서비스를 제공하는 기관들이 지정되어 있다. 고용센터와 같이 공공조직에서 취업지원서비스를 제공하기도 하고, 지자체의 취업지원 관련 조직도 존재하고, 민간위탁의 경우 지역별로 지정된 민간기관들이 취업지원서비스를 제공하고 있다. 그 이외에도 용역인력 파견 관련 사업자들이 취업지원 관련 서비스를 제공하고 있다.

이용자의 선택 능력을 시장에서의 다수의 공급자 존재와 서비스 제공기관의 서비스 품질 판단 가능이라는 기준으로 보고, 사회서비스 유형을 구분해 보자. 보육서비스의 경우, 일부 양질의 서비스 제공기관에 대한 정보는 시장에서 공유되어 있는 것으로 보인다. 왜냐하면, 일부 양질의 유치원이나 어린이집에 대한 대기수요가 있기 때문이다. 반면 다수의 어린이집의 서비스 품질에 대해서 개인이 판단하기는 어려우며, 의견을 표현하기 어려운 어린이

가 직접적 소비자라는 한계도 존재한다. 그리고 개인들이 선호하는 양질의 유치원이나 어린이집의 공급은 제한적이므로, 실질적 소비자의 선택권은 제한적인 상황이라고 볼 수 있다.

장기요양서비스의 경우, 다양한 형태의 다수의 서비스 제공기관이 존재한다. 그러나 일부 대형시설을 제외하고는 대부분이 영세한 규모의 서비스 제공기관이고, 이들 서비스의 직접 소비자인 노인들이 의견을 표현하기 어려운 경우가 많으므로, 개인이 서비스의 품질에 대한 판단을 하기 어렵다. 그리고 다수의 서비스 공급자가 존재하지만, 접근성에 의해 선택이 결정되는 경우가 많으므로 실질적 선택권은 제한적이라고 판단된다.

직업능력개발훈련의 경우, 일반 직능기관 서비스의 품질을 개인이 판단하기는 어렵지만, 시장에서 어느 정도의 평판이 존재하고, 접근성에 의한 제약이 비교적 작으므로, 수요자의 선택권이 존재한다고 볼 수 있다. 정부가 제공하는 취업지원서비스의 경우는, 지역별로 서비스 제공기관이 지정되어 있으므로, 실질적 선택권은 제한적이라고 볼 수 있다. 공공 취업지원서비스기관은 고용센터인데, 고용센터는 도시지역에 집중되어 있으며 군 지역에서의 접근성은 떨어지고 있다.

서비스 수요 강도의 차별성의 존재 기준으로 보자. 보육이나 장기요양 서비스의 경우, 수요의 강도 차별성이 강하게 존재한다. 다시 말해, 경제적 여력이 있다면, 양질의 서비스에 대해 추가적인 지불을 할 의사가 강하게 존재한다. 특히 보육의 경우, 학부모의 입장에서는 수요의 강도 차이가 상당히 크다고 볼 수 있다. 반면 직업능력개발과 취업지원서비스에 대해서는 소비자가 차별화된 서비스에 대한 수요 강도의 편차가 보육이나 장기요양에 비해서는 크지 않다고 판단된다. 다시 말해 차별화된 서비스에 대한 추가 지불 의사가 크지 않다는 것이다. 직업능력개발훈련의 경우, 자부담을 통해 보다 양질의 서비스를 받을 수 있도록 제도적으로 공간은 열어 두었다. 취업지원서비스의 경우, 공공에서 제공하는 서비스 자체에 대해 실질적 수요가 강하지는 않다고 판단된다. 서비스의 질이 문제일 수도 있지만, 아직까지는 통상적인 실업의 경우는, 대부분 개인적인 정보와 네트워크를 활용해서 취

업을 하는 경우가 훨씬 많다고 판단된다. 다만 취약계층의 경우는 공공 취업지원서비스가 의미가 있지만, 취약계층은 자부담을 하면서 취업지원서비스를 받을 의사는 없는 것으로 관찰되고 있다.

〈표 II-1〉 사회서비스 유형

	보육	장기요양	직업능력개발	취업지원
서비스의 접근성 vs 선택권	정책: 접근성 〉 선택권 서비스 특성: 선택권 〉 접근성	정책: 접근성 〉 선택권 서비스 특성: 선택권 〉 접근성	선택권 〉 접근성	취약계층: 접근성 〉 선택권 일반 수요자: 선택권 〉 접근성
서비스 품질 관찰 가능성	전문가 평가로 결과 중심 평가 가능, 우리나라에서는 투입/과정 중심의 평가	전문가 평가로 결과 중심 평가 가능. 우리나라에서는 투입과 과정 중심의 규제	표준화된 지표는 존재. 체계적 활용 미흡	표준화된 지표는 존재. 체계적 활용 미흡
민간부문 공급능력	민간시장 존재, 지역별 편차 및 품질문제 존재. 양질의 보육시설에 대한 대기수요	민간시장 존재 공급 자체는 충분하지만, 품질의 질 문제 존재	경쟁적 민간시장 존재	민간시장 존재
이용자의 선택능력	부모가 선택권 행사 추가부담 없이는 실질적 선택권 제한	성인 자녀가 선택권 행사 서비스 제공기관 간의 품질 차별화 미약. 접근성에 따라 선택하는 경향, 추가 개인 부담 없이는 실질적 선택권은 제한적	내일배움카드 이용시, 이용자의 선택권 존재. 수혜자의 필요에 대한 심사 강화 추진	지역별로 서비스 제공기관이 지정되어 있음으로 인해, 선택권 제한
서비스 수요 강도의 차별성	수요 강도 차별성 강함	수요 강도 차별성 존재	수요 강도 차별성 작음	수요 강도 차별성 미약

자료: 저자 작성

2. 민간위탁 사회서비스 가격정책 관련 쟁점

일반적인 가격은 크게 다음의 세 가지 요소를 고려하여 결정된다. 생산비용, 소비자의 수요, 그리고 경쟁자의 가격이다. 생산품이나 서비스의 특성과 시장 상황에 따라 어떤 요소를 근거로 가격을 결정할지가 정해진다. 통상적인 공산품이나 소비재는 생산비용에 근거해서 일정 이윤을 확보하는 방식으로 가격을 결정한다. 소비자의 수요에 근거한 가격 결정을 하는 경우는 주로 병원이나 여행서비스에서 찾아볼 수 있다. 경쟁자의 가격에 근거한 가격 결정을 하는 경우는 주로 과점시장 구조에서 경쟁자 간에 유사한 가격을 책정하는 상황에서 찾아볼 수 있다. 현실에서는 이러한 세 가지 요소를 종합적으로 고려하여 가격을 결정하는 것이 비즈니스의 성공을 위해 필요하다.

사회서비스를 정부가 제공하는 상황에서는 서비스 제공을 통한 이윤을 극대화하는 것이 목적은 아니다. 따라서 사회서비스를 제공하고자 하는 대상의 비용부담 능력과 사회서비스 제공에 정부 재정이 투입될 경우, 재정의 유지 가능성이 중요한 의사결정 기준이 된다. 이에 추가하여 정부가 직접 사회서비스를 제공하기보다는 대부분의 사회서비스가 민간기관을 통해 전달되므로, 서비스 제공자의 유인체계도 고려해야 한다. 그리고 서비스 수요자의 유인체계도 고려해야 한다. 복지국가의 비효율성을 극복하기 위해서는 서비스 전달기관과 서비스 수요자의 기회주의적 행동을 통한 서비스 남용을 억제하고 서비스의 품질의 제고가 이루어지는 것이 중요하며, 가격정책이 이러한 정책목표를 달성을 위해 적정하게 작동하고 있는지를 검토하는 것이 중요하다.

본 연구에서는 다음과 같은, 민간위탁 사회서비스 가격정책의 주요 쟁점에 대해 분석한다. 서비스 가격수준 결정요인, 수요에 따른 가격 차별화 정책 존재 여부/서비스 질의 가격 반영 여부, 서비스 공급시장의 경쟁 존재 여부, 서비스의 과다 소비 가능성, 그리고 서비스 공급자들의 전략적 행동 가능성이다. 이러한 정책 변수와 정책 환경들이, 재정의 유지 가능성, 서비스의 질 확보, 그리고 서비스 남용 등의 문제에 대처하는 방안 수립 시에 고려되어야 한다. 사회서비스의 유형에 따라, 위의 세 가지 문제에 대처하기

위한 방안이 다를 수 있다. 특히 가격정책을 적극적으로 활용할 수 있는지의 여부에 차이가 있을 것이다. 가급적이면 규제보다는 가격정책을 통해 바람직한 상황을 유도하는 것이 중요하다는 관점에서, 우선적으로 가격정책의 활용 가능성을 검토하고, 적절한 가격정책의 수립 방향에 대해 논의하는 것이 본 연구의 주요 목적이다.

서비스 가격수준 자체의 적정성은 두 가지 요소를 고려해야 한다. 재원조달방식에 따라 달라질 수는 있지만, 재정의 유지 가능성이 가격수준의 상한을 결정하는 데 고려되어야 한다. 동시에 서비스 제공 원가수준과 적정 이윤수준이 가격의 하한을 결정하는 데에 고려되어야 한다. 양질의 서비스를 제공하며 서비스의 혁신이 발생하는 생태계 형성을 위해서 적정 수준의 보상이 이루어지는 것이 중요하다. 서비스 가격 결정을 위해, 원가 정보의 파악방식과 원가 정보의 활용방식도 다양할 수 있으므로, 이에 대한 논의도 중요하다. 지나치게 원가 중심의 가격정책을 추진하게 되면, 서비스 제공자의 서비스 혁신의 공간을 축소시킬 위험이 있으므로, 주요 활동에 대한 원가를 파악하여 가격 설정에 반영하되, 지나치게 세분화된 원가를 기준으로 가격을 설정하는 것은 바람직하지 않다. 그뿐 아니라, 원가에 추가하여 마크업을 결정하는 의사결정체계도 중요하다. 다양한 관계자를 대변하는 대표성이 있되, 재정적 문제와 서비스 생태계의 문제를 동시에 고려할 수 있는 전문가의 의견 반영도 중요하다.

수요에 따른 가격 차별화 정책과 서비스 질의 가격 반영 여부는, 수요의 강도를 반영하여 다양한 서비스를 제공할 수 있게 하고, 이에 대한 보상이 이루어지도록 하는 여건을 마련할 것인가와 관련이 있다. 사회서비스의 특성에 따라서는 이러한 서비스 질과 내용의 차별화를 허용하기 어려운 경우도 있을 수 있다. 우리나라 보육서비스의 경우, 정책적으로 차별화된 서비스의 제공을 억제하고 있다. 다만, 별도의 서비스를 제공하는 민간시장은 활성화되어 있다. 장기요양서비스도 차별화된 서비스가 존재하지만, 정부의 재정 지원으로 제공되는 서비스는 차별화가 없다고 볼 수 있다. 직업능력개발훈련의 경우도, 기본적으로는 훈련의 종류에 따라 단일화된 서비스를 제공

받지만, 내일배움카드의 경우는 수요자가 원한다면 자부담의 증가를 통해 차별화된 서비스를 선택할 수 있다. 다만 취업지원서비스의 경우는, 사업 수행기관의 성과에 연계된 성과계약이 제공되고 있다. 수요자의 입장에서는 차별화된 가격을 지불하지 않지만, 서비스 수행기관의 입장에서는 성과에 따라 차별화된 지원을 받는 것이다. 그러므로 차별화된 서비스에 대한 보상의 가능성이 존재한다고 볼 수 있다.

서비스 공급시장의 경쟁은, 네 가지 사회서비스에서 모두 존재한다고 볼 수 있다. 다만 실질적 경쟁 정도는 각각 상황이 다르다. 특히 가격 차별화를 통한 경쟁이 불가능하다면, 품질의 차별화를 통해 경쟁이 이루어져야 한다. 다만 품질에 따른 가격 차별화가 불가능하다면, 주어진 시장 점유율의 확대 가능성이 있을 때에만 서비스 품질 경쟁이 발생할 것이다. 보육시장의 경우, 양질의 서비스를 제공하는 기관에 대해서는 이미 대기수요가 존재하고, 지역에 따라 수요와 공급 상황의 편차가 있다. 대도시의 경우, 수요가 더욱 많으므로, 품질 경쟁이 제대로 이루어지지 않을 가능성이 크고, 오히려 품질 저하를 통한 이윤창출이라는 부작용이 발생할 수도 있다. 장기요양서비스의 경우도, 다수의 공급자가 존재하는 상황이지만, 품질 경쟁이 발생하고 있는지에 대해서는 의문이 있다. 보육과 장기요양서비스는 접근성이 중요한데 시장이 지역별로 분절화되는 경향이 있으므로, 지역별로 서비스 공급 시장의 경쟁의 정도가 다를 수 있다.

직업능력개발훈련의 경우는 시장 경쟁이 존재한다고 볼 수 있다. 다만, 가격 차별이 존재하기는 어려운 제도적 여건을 가지고 있기 때문에, 서비스 품질의 개선이 어려울 개연성이 크다. 자부담의 증가를 통해, 보다 양질의 서비스를 받을 여지가 열려 있기는 하지만, 실제 자부담을 증가시키면서까지 훈련서비스를 받는 경우가 발생하고 있는지에 대해서는 의문이 있다. 실직자와 재직자에게 광범위한 직업능력개발훈련 기회를 제공하기 위해, 내일배움카드제가 도입되면서, 시장의 규모는 팽창했지만, 정부 지원단가가 낮음으로 인해, 오히려 양질의 훈련기관은 축소되고, 단가에 맞추어 서비스를 제공하는 다수의 영세한 훈련기관들이 팽창하였다는 비판이 존재한다. 취업지

원서비스의 경우, 2016년부터는 사업대상자에게 선택권을 부여하여, 서비스 시장에서의 경쟁이 발생할 가능성이 있다. 그 이전에는 사업대상자가 서비스 제공기관을 선택할 수가 없었기 때문에, 수요자를 통한 서비스 경쟁은 없고, 지역별 사업수행기관 선정 과정에서 취업률 중심의 성과를 바탕으로 경쟁이 발생할 여지가 있었다.

서비스 과다 소비 가능성의 경우, 보육과 장기요양의 현 가격정책구조로는 서비스 과다 소비의 개연성이 상당히 크다. 그 결과로 규제를 통한 통제장치가 작동하고 있지만, 보육서비스의 경우 여전히 문제가 발생하고 있다. 보편적 보육서비스를 도입함에 따라 과도한 서비스 수요가 발생하였다. 특히 0세에서 2세 영아의 경우 가정에서의 보육이 더욱 효과적임에도 불구하고, 기관에 영아를 위탁하는 수요를 창출하고, 전업 부모의 경우에도 굳이 기관에 영유아를 맡기는 가수요를 창출하였다. 그 결과, 실제 수요의 강도가 강한 수요자가 보육서비스를 제대로 받지 못하는 부작용이 발생하였다. 2016년도부터는 맞춤형 보육으로 체제 전환을 시도하고 있지만, 기존의 보편적 보육체제하의 수혜자들의 심한 반대에 따라, 맞춤형 보육의 원래 목적인 과다 수요 억제와 비용 절감 목표 달성이 불투명하다. 직업능력개발훈련의 경우도, 서비스 과다 소비가 발생하고 있다. 일정 요건만 충족하면 직능서비스를 활용할 수 있으므로, 취업목적에 부합하지 않는 개인 취미 목적에도 직능서비스를 활용할 수 있기 때문이다. 이에 대한 대응책으로 고용센터의 심사기능을 강화하였지만, 업무 과다에 시달리고 있는 고용센터가 실효성 있게 심사기능을 수행할 수 있을지에 대해서는 의문이 있다. 취업지원서비스의 경우, 과다 수요보다는 과소 수요가 문제가 되고 있다. 다수의 실업자들은 개인적인 정보와 네트워크를 통해 구직활동과 취업을 하고 있으며, 공공서비스라고 할 수 있는 고용센터의 취업지원서비스와 민간위탁 서비스의 대상자 발굴에 어려움을 겪고 있다.

서비스 공급자의 전략적 행동의 가능성은 모든 서비스에 존재한다고 볼 수 있다. 주어진 규제와 가격체제하에서, 서비스 제공기관의 이익을 극대화하기 위해 다양한 전략적 행동을 할 수 있다. 대표적인 전략적 행동의 가능

성은, 서비스 대상자 선정 과정에서의 왜곡, 서비스 대상자에 따라 서비스 제공 내용의 차별화, 그리고 보이지 않는 서비스 품질의 저하 등이 있다. 개별 사회서비스마다 구체적인 전략적 행위의 내용은 다를 수 있으므로, 자세한 논의는 개별 서비스 논의 과정에서 다루고자 한다.

본 연구에서는 가격정책 관련 주요 쟁점을 논하고, 민간위탁 사회서비스 관련 정책과제를 가격정책으로 대응하는 방안과 그에 따른 한계를 진단하고 대안을 모색하고자 한다. 본 연구는 개별 사회서비스 자체의 구체적인 개선방안 도출보다는, 민간위탁 사회서비스의 가격정책과 관련된 일반적인 원칙을 도출하는 데에 초점을 두고 있다. 네 가지 사회서비스를 비교 분석하는 과정에서 개별 서비스의 가격정책 관련 개선방안도 도출되겠지만, 궁극적으로 민간위탁 사회서비스에 적용되어야 하는 일반적인 원칙 도출이 본 연구의 목적이다.

〈표 II-2〉 사회서비스별 주요 쟁점

	주요 이슈	보육	장기요양	직업능력개발	취업지원
가격 정책 현황	가격수준	사전에 작성된 표준비용에 맞추어 설정되어 있으며 임대료, 교수의 질, 보육시간을 고려하지 않고 일률적으로 산정되어 실제 소요비용보다 낮게 책정	장기요양급여 수가 결정을 위해, 요양기관들의 재무상태 조사를 실시하고 있지만, 인상률 방향을 정하는 수준으로만 활용되고 있으며, 최대한 인상률을 억제하는 상황임	NCS 훈련기준단가: 시장에서의 공급가격을 조사하여 직종별로 결정 내일배움카드도 시장가격 반영 노력	일부 사업은 서비스 제공원가를 파악하여 서비스 제공 대가를 결정하였음. 서비스 제공기관들 간의 경쟁이 존재하는 것으로 볼 때, 가격수준이 낮지는 않다고 판단됨
	가격 차별화	보육서비스의 경우 정부가 전액 보육비용을 지원하여 지원범위 내에서 상한 설정, 유치원 교육비는 가격제한 없으나 물가상승률 이내 가격인상 규제, 특별교육에 대한 제한 존재	일부 장기요양급여 비용산정에서 등급 간 차별화가 이루어지고 있지 않고 있음	– 국가운영기관의 자체훈련과 민간 위탁 사이에 훈련비 차이 있음 – 내일배움제카드: 서비스 제공기관의 취업률 등을 고려하여 자부담 비중에 차등	- 성과에 따라 취업자나 서비스 제공기관에 제공하는 유인은 존재함. - 희망리본의 경우, 목표치 가속모형을 통해 서비스 제공의 난이도를 가격에 반영하였음. - 취업성공패키지 II에서는, 임금수준을 고려한 추가성과급 지급
	가격 조정 방식	보육지원료 단가는 표준비용을 참고하여 정부가 예산범위 내에서 결정하며 각 시도 보육정책위원회는 민간 어린이집의 보육료 상한선을 결정	장기요양보험료율, 특별현금급여, 재가 및 시설급여 비용 등을 심의하기 위하여 보건복지부 소속으로 장기요양위원회를 두고 있음	– NCS 훈련기준단가: 시장가격을 반영하여 정규적으로 조정 – 취업률을 반영하여 자부담 비율 조정	서비스 제공원가와 시장여건의 변화를 고려하여 주기적으로 가격수준을 결정하는 체제는 아님. 부처의 사업담당 조직이 결정

〈표 II-2〉의 계속

	주요 이슈	보육	장기요양	직업능력개발	취업지원
가격 정책 주요 쟁점	재정적 유지가능성	누리공통과정 도입으로 인한 무상보육의 확대로 보육관련 재정지출이 확대되었으며 증가한 재정지출로 인해 초과수요가 발생하여 재정부담 지속, 늘어난 재정부담의 주체에 대해 중앙과 지방정부의 갈등	노인인구와 등급 인정자 수의 빠른 증가로 인해 재정상황이 악화되고 있음	– 훈련비의 대부분은 고용보험기금. 고용보험의 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 요율이 변하지 않다고 있다는 점, 실업자 및 재직자 훈련인원이 급격히 변하는 경우가 거의 없어 재정의 유지 가능성을 위협할 정도는 아님	일반예산과 고용보험기금으로 사업이 추진되므로 재정적 유지가능성이 문제로 부각되지는 않고 있음. 다만, 의무적 취업지원 대상 범위가 확대될 경우, 재정적 부담이 증가할 가능성은 있음
	서비스 품질 확보	정부의 가격상한제로 인하여 추가서비스비용을 학부모에게 전가하는 경우가 있으며 민간 어린이집의 경우 보육시간, 보육프로그램, 보육교사의 질이 낮은 편임	장기요양급여 비용 산정방법을 자세히 규정함으로써 최소한의 품질은 보장할 수 있으나, 품질 개선의 유인을 제공하지 못하고 있음	– 민간 서비스기관에 대한 인증을 매년 실시(직업능력심사평가원)	서비스의 품질은 성과에 대한 유인 제공으로 견인하고 있음. 서비스 제공기관 공모 시에 일정 심사 과정은 있으나, 인증 절차는 없음.
	서비스혁신공간	가격규제로 인하여 서비스 혁신과 추가서비스 개발에 대한 유인이 약한 편임	장기요양기관은 비용산정 방법에 의해 새로운 서비스를 창출할 유인을 갖지 못하고 있음. 수급자도 장기요양인정서에 기재되지 않은 서비스에 대해 본인이 전액 부담해야 하기 때문에 새로운 수요를 창출하지 못하고 있음	– 현재는 취업이나 전직을 원하는 사람에 대한 직업훈련이 중심이나, 향후 저소득층에 대한 직업훈련으로 확대하는 복지와 연계한 사업의 확대를 예상할 수 있음 – 자부담이 존재하여, 서비스 혁신의 공간은 원칙적으로 존재하지만, 강한 시장수요가 존재하지는 않음	희망리본사업의 경우, 블랙박스 접근법을 채택하여 서비스 제공기관에 서비스 내용의 결정에 재량권 부여. 반면에, 취업성공패키지사업의 경우, 상세한 서비스 제공 지침을 제공하고 준수를 요구함에 따라, 서비스 제공자의 재량권이 제한적임.

〈표 II-2〉의 계속

	주요 이슈	보육	장기요양	직업능력개발	취업지원
	초과수요 억제	무상보육으로 전업주부들의 보육서비스 초과수요가 발생하였으며 초과수요 억제를 위한 맞춤형 보육제도를 시행	기초수급자의 경우 본인부담금을 면제해 줌으로써 요양급여 과다청구의 문제점이 지적받고 있음	– 내일배움카드제의 도입에 따른 과수요 존재. 자부담 비율 조정과 적격성 심사를 통해, 초과수요를 억제하고자 함	취업지원사업에 대한 초과수요는 존재하고 있다고 보기 어려움. 정부에서 사업에의 참여를 독려하는 상황임.
	공급자의 전략적 행동 억제	늘어난 초과수요에 대응하여 민간 어린이집의 공급이 늘어났으며 어린이집은 조직화되어 공급자의 전략적 행동을 억제할 수단이 부족함 . 무상보육 체제로 인해, 서비스 제공기관과 학부모 사이의 담합 가능성 존재 고정된 수가 체제하에서, 서비스 원가 절감을 위해 서비스 질 저하 유인 존재	요양사의 과다공급에 따른 저임금 문제 존재 고정된 수가 체제하에서, 서비스 원가 절감을 위해 서비스 질 저하 유인 존재	– 내일배움카드제의 경우, 서비스 제공기관과 서비스 수요자 간의 담합 가능성 존재	공급자의 전략적 행동은 creaming과 parking으로 나타날 수 있음. 희망리본의 경우 대상사 선정 방식과 계약구조를 통해 전략적 행동의 억제를 하고 있으나, 취업성공패키지의 경우 명시적 대처 장치가 설정되어 있지 않음. 다만, 최근에 수요자가 선택권을 가지는 구조를 취업성공패키지 Ⅱ는 도입
	기타	가격수준의 적정성: 표준비용으로 책정된 보육서비스의 가격이 다소 획일적으로 설정되어 실제 어린이집에서 소요되는 다양한 비용을 반영하고 있지 않음			취약계층 대상의 의무적 취업지원서비스는 공공조직인 고용센터가 담당하고, 청장년층 취업지원은 민간위탁 형태로 서비스 전달기구 이원화. 공공조직과 민간 서비스 전달기관 사이의 역할분담에 대한 쟁점 존재

자료: 저자 작성

Ⅲ. 보육서비스 가격 결정 정책

1. 가격정책 현황

가. 가격수준과 차별화

1) 어린이집 보육서비스

현재 보육료는 아동 연령과 시설 유형에 따라 결정되는 구조이다. 국공립 등 인건비 지원 어린이집 보육료는 중앙정부가 결정하는 정부 지원단가가 곧 보육료 상한선이다. 중앙정부에서는 과거 대체로 기존의 보육지원단가에 물가상승률을 적용하여 지원단가를 산출해 왔고, 2004년 이후 표준보육단가를 산출하고 이에 근거하여 예산의 범위 내에서 지원단가를 결정하고자 노력하여 왔다. 정부가 표준단가를 정하고 상한선을 정하여 모든 어린이집에 보육료를 일괄적으로 지원하기 때문에 어린이집별로 서비스의 품질에 따른 가격 차별화는 발생하지 않는다.

시·도지사의 민간과 가정어린이집 보육료에 대한 수납한도액 결정은 지역 여건 및 어린이집 유형을 고려하여 이루어진다. 한편, 영아 보육료 상한선은 정부 지원단가로 통일되어 있는데, 이는 민간과 가정어린이집에 대한 0~2세 영아 보육료에서 기본보육료가 지원되기 때문이다(〈표 Ⅲ-1〉 참조). 다만, 유아에 대해서는 가정어린이집과 민간 어린이집 간의 단가 차이가 지역에 따라 상이하다. 2016년도 민간 및 가정어린이집의 보육료 수납한도액은 〈표 Ⅲ-2〉에서 확인할 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 영아 보육비용 구성: 2016

(단위: 천원)

구분	2016 상반기			2016 하반기 종일제			2016 하반기 맞춤형		
	0세	1세	2세	0세	1세	2세	0세	1세	2세
기본보조	383	185	121	395	191	125	395	191	125
보육료	418	368	304	430	378	313	344	302	250
긴급보육바우처 한도	–	–	–	–	–	–	60	60	60
표준보육비용	801	553	425	825	569	438	799	553	435

주: 2005년은 영아반 아동별 지원임.

자료: 보건복지부(2016), 『보육사업안내』, 보건복지부(2016), 『맞춤형 보육 안내』를 참조하여 재구성하였음

〈표 Ⅲ-2〉 민간·가정어린이집 보육료 상한액: 2013

(단위: 천원)

	민간 어린이집		가정어린이집	
	만3세	만4 · 5세	만3세	만4 · 5세
서울	292	292	278	278
경기	293	296	271	296
부산	283	283	268	268
인천	291	291	277	277
대구	279	285	263	273
울산	283	299	267	280
강원	275	287	257	277
경남	275	291	258	283
경북	270	275	253	260
충남	281	291	268	283
충북	271	278	253	272
전남	267	279	250	269
전북	281	281	268	268
제주	261	280	253	268
세종	272	276	259	258
대전	282	283	266	277
광주	270	286	256	275

자료: 각 시 · 도 및 시 · 도 보육정보센터 웹 사이트에서 저자가 산출.

어린이집은 보육료 외에 필요경비를 추가로 수납하는데, 필요경비에는 입학준비금 · 특별활동비 · 현장학습비 · 차량운행비 · 행사비 · 급식비 · 특성화

비 등이 포함된다. 〈표 Ⅲ-3〉에 시·도별 사례가 제시되어 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 시·도별 기타 비용 수납 한도액 사례: 2016

(단위: 천원)

구분	입학준비금	특별활동비	차량운행비	현장학습비	행사비	아침·저녁 급식비	특성화 비용
충남	9만원	월 9만원	월 3만원	연 16만원	연 7만원	식 1,000원	월 3만원
부산	10만원	월 7, 8만원 설립유형별 차등	월 2만원	분기 5만원	분기 21,000원	식 2,000원	–
경북	10만원	월 7만원	월 2만원	연 16만원	연 6만원	월 2만원	월 1만원

자료: 각 시·도 및 시·도 보육정보센터 웹 사이트에서 저자가 산출.

보육에 소요되는 비용 지원은 시설보조금과 부모보조금으로 지원한다. 국공립, 법인 어린이집에는 인건비를 지원하고(원장 및 영아 80%, 유아 30%) 보육료는 별도로 전액 지원한다. 민간과 가정어린이집에는 영아에 대해서는 기본보조금을 지원하고 부모보육료는 별도로 전액 지원하며, 유아는 기본보조금 없이 부모보육료만 전액 지원한다. 정부 지원단가 중 부모보육료는 시설유형별 차이 없이 동일하다.

〈표 Ⅲ-4〉 보육료·유아학비 지원 금액(2016년 상반기 기준)

(단위: 원)

<table>
<tr><th rowspan="2">나이</th><th colspan="3">보육비</th><th rowspan="2">유아학비</th></tr>
<tr><th>부모보육료 (종일)</th><th>민간시설 기본보육료</th><th>국공립, 법인 인건비 지원</th></tr>
<tr><td>만0세</td><td>418,000</td><td>383,000</td><td rowspan="3">원장 80%, 교사 80%</td><td>–</td></tr>
<tr><td>만1세</td><td>368,000</td><td>185,000</td><td>–</td></tr>
<tr><td>만2세</td><td>304,000</td><td>121,000</td><td>–</td></tr>
<tr><td>만3세</td><td>220,000</td><td>–</td><td rowspan="3">원장 80%, 교사 30%
방과후과정비 4만원 내외</td><td rowspan="3">교육비: 국공립 6만원,
사립 2만2천원
방과후과정비: 국공립 5만원,
사립 7만원</td></tr>
<tr><td>만4세</td><td>220,000</td><td>–</td></tr>
<tr><td>만5세</td><td>220,000</td><td>–</td></tr>
</table>

주: 지원 기준 비율은 부모 부담보육료 기준임.

자료: 각 시·도 및 시·도 보육정보센터 웹 사이트에서 저자가 산출.

7만원의 종일반비는 누리과정 지원금에 추가되는데, 어린이집은 종일반비의 일부를 교사 수당으로 지급한다. 나머지에 대해서는 아동 1인당으로 환산한 운영비,[2] 교재교구비와 보조교사 채용에 활용한다. 누리과정 일반반의 경우 3개, 장애아반의 경우 9개 이상이면 보조교사를 1명 이상 채용하도록 되어 있다.

2) 유치원 교육비

유치원 교육비는 규제하고 있지 않으므로 정보공시 내용이나 사례분석을 통하여 부분적으로 파악하고 있다. 교육부가 유치원 정보공시 사이트(http://e-childschoolinfo. mest.go.kr/) 2014년 8월 정기 정보공시 자료를 분석하여 발표한 바에 의하면 원아 1인당 교육비 총액(국·공립 교직원 인건비 포함)은 국·공립유치원 평균 66만 900원, 사립유치원 평균 53만 6,400원으로 사립유치원과 비교할 때, 국·공립유치원에 평균적으로 12만 4,500원 정도 많은 투자가 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 학부모 부담금 평균은 국·공립유치원이 8,300원, 사립유치원은 19만 5,100원으로 나타났다. 교육과정 교육비는 국·공립은 평균 4만 1,000원, 사립은 15만 3,600원이고, 방과후과정 교육비는 국·공립은 평균 4,200원, 사립은 4만 1,500원으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-5〉 원아 1인당 교육비와 부모 부담금: 2014

(단위: 원)

구분	입학·졸업+교육과정(①)	교직원인건비 및 처우개선비 (②)	방과후과정(③)	합계 (①+②+③)
교육비				
국공립	182,384	345,521	133,041	660,910
사립	387,960	28,428	119,979	536,367
학부모 부담금				
국공립	4,115	–	4,199	8,314
사립	153,590	–	41,488	195,078

주: 원아 1인당 교육비의 경향을 보기 위해 최빈치 사용, 3세, 4세, 5세 이상 등 3개 연령 평균치 활용
자료: 교육부, 보도자료 「유치원 2014년 8월 정기 정보공시, 유치원 교육비 현황 공개」, 2014 8. 29일자

2) 누리과정 교사 수당 30만원을 우선 배정하고 나머지를 아동별 지원금으로 사용함. 따라서 아동별 지원금은 4만~5만원으로 지자체마다 다소 차이가 있음.

3) 비용 결정방법

그간 보육료와 유치원 교육비 산정은 연구 형태로 산정되었다. 따라서 연구자마다 선정 기준이나 사용하는 자료 등은 각기 다르다. 연구자 및 '표준'의 기준에 따라 산출 결과는 상이할 수 있다. 각 항목별 산출 기준은 법 기준 등 규범적 접근과 실제 지출을 기준으로 하는 현상적 접근법이 있으며 이 두 가지 접근법을 연구자가 선택적으로 활용하는 경향이었다.

그러나 기본 방식은 일관성 있게 유지되어 왔고, 그 방식은 보육료와 유치원 교육비 산출방식이 서로 상이하다. 각각 산정 기준을 설정하고 이어서 각 항목별로 연령별 1인당 표준보육비용을 산정하여 합산하는 방식은 공통적이다. 보육료와 교육비 산정의 기본적인 차이는 보육료는 연령별로 교사 1인당 아동 수 기준이 있으므로 전체 규모와 반을 기준으로 규모별, 연령별로 각각 다른 보육료를 산정하는 반면에 유치원 교육비는 각 항목별로 전체 유치원의 교육비를 산정하여 이를 유치원 아동 전체 수로 나누어 아동 1인당으로 환산하여 합산하는 방식이다.

가) 어린이집 보육서비스 – 표준보육비용

2000년대 들어, 민간 개인 및 가정 어린이집 보육료의 지방정부 고시 상한선과 정부 지원 단가 간 격차가 확대되면서 부모의 부담 수준 및 아동 간 형평성 문제가 대두되었다. 이에 따라 표준보육비용 산출의 필요성이 제기되었다. 이에 2004년부터 3회에 걸쳐 정부 지원으로 표준보육비용 산출 연구가 추진되었다. 2004년 한국조세연구원(박기백 · 김현숙 · 김우철 · 김형준 · 손녕민, 2005) 연구가 규범적 접근에 충실하였다면 2008년 연구(김현숙 · 서병선, 2008)는 '표준'을 어린이집 운영과 관련된 현실적 비용, 보육법령 및 시행령 등 법적 · 사회적 기준을 충족하는 비용, 사회가 명시적 혹은 암묵적으로 동의하는 일정 서비스수준을 제공하는 데 필요한 비용의 세 가지로 정의하고 현상적 접근법을 상당 부분 채택하였다. 2013년 연구(서문희 외, 2013))는 규범적 접근을 기본으로 하고 부분적으로 현상을 반영하여 비용을 산출하였다. 2008년 및 2013년 연구는 다소 차이가 있으나 기본 골격

은 동일하다. 2013년 표준보육비용 산정 과정을 서술하면 다음과 같다.

표준보육비용은 일반적으로 어린이집이 「사회사업법」상 사회복지시설의 일종으로서 제반 법적 기준을 충족함을 전제로 사회적으로 동의되는 일정 수준의 보육서비스를 제공하는 데 필요한 비용으로 정의할 수 있다. 이와 같은 정의에 따라 비용에 포함되는 항목을 재무회계규칙 관 · 항 · 목을 반영하여 인건비 · 관리운영비 · 급간식재료비 · 교재교구비 · 시설비로 설정하였다. 그리고 각 항목별로 연령별 또는 모든 연령에 공통 적용될 수 있는 아동 1인당 비용을 산정하고 이에 대해 합산하였다. 교사 인건비와 교재교구비, 급간식비는 아동 연령에 따라 다른 기준을 적용하였고, 시설관리비, 설치비 및 원장 인건비 등 일부 인건비는 전체 아동에게 동일하게 적용하였다.

표준보육비용 산정에 있어, 교사 1인당 아동 비율의 차이를 아동 연령에 반영하였고, 어린이집 규모는 20 · 50 · 77 · 97 · 124 · 142 · 169인으로 구분하여 구성하였다. 어린이집 정원 규모는 신규 규정이 적용되는 시점을 기준으로 그 "미만" 기준 적용의 최대치에 집중된다. 예를 들어, 가정어린이집 기준은 20인 이하, 취사부 배치 적용 기준인 40인 이상, 놀이터 적용 기준인 50인 이상, 취사부 추가 배치 기준인 80인 이상, 간호사와 영양사 배치기준인 100인 이상 등인데, 정원은 "미만" 기준 적용의 최대치인 20 · 39 · 49 · 79 · 99인에서 집중되는 경향이 있다. 그러나 이와 같은 어린이집 반 구성을 표준으로 간주하기에는 어려움이 있으며, 연령 혼합반의 구성도 허용하고 있으나 적절치 않다(서문희 외, 2013, p. 133). 이에 그동안 어린이집 반 편성 기준으로 예시되었고[3], 또한 선행연구 등에서 활용되어 온 규모에 따른 표준 반 구성을 적용하였다.

표준보육비용 산정에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목이 인건비인데, 배치는 「영유아보육법」에서 규정한 기준을 적용하였다. 급여 기준에 대해서는 2012년 전국보육실태조사 결과를 활용하여, 전국 보육교직원 급여수준을 반영하였으며, 경력은 복수안에 반영하였다. 그리고 모든 교직원 급여에 대해

3) 어린이집 인가 시 반 배정 기준으로 사용하던 어린이집 반 편성 및 운영 기준 예시 모형으로 50인, 77인, 97인, 124인, 142인을 제시함(「보육사업안내」, 각 연도 참조)

운영자가 지불하는 사회보험 부담금과 퇴직금을 포함하였다. 급간식비는 보육아동의 연령과 에너지 권장수준을 반영하여 산정하였다. 그리고 일반 식단과 유기농 식단을 복수안으로 적용하였다.

〈표 Ⅲ-6〉 연구 사례 비교

구분	서문희 외(2013)	김현숙·서병선(2008)
인건비	– 원장(4호봉), 교사(1호봉) 기준 적용 – 교사: 연령별 아동대 교사비율 기준 적용 – 20인 이하: 교사 겸직 원장 – 취사부: 40인 이상 1인 – 영양사: 100인 이상 5개소 공동 1인 – 간호사: 100인 이상 1인 – 시간외 수당 7만원 정액 반영	– 원장(13호봉), 교사(6호봉) 기준 적용 – 교사: 연령별 아동대 교사비율 적용 – 20인 이하: 교사 겸직 원장 – 취사부: 40인 이상 1인 – 영양사: 100인 이상 5개소 공동 1인 – 간호사: 100인 이상 5개소 공동 1인
급간식비	– 0세아 월령별 3단계, 1~2세, 3~5세 구분 – 1일 단가: 급식 1회, 간식 2회(토요일 1회) – 월 25일 단가 산정	– 0세, 1~3세, 4~5세 구분 – 1일 단가: 급식 1회, 간식 2회(토요일 1회) – 월 25일 단가 산정
교재 교구비	– 표준보육과정, 누리과정 반영 – 교재교구 3개 업체 가격 참조 산출 – 어린이집 70개소 대상 교재교구 현황 조사 반영	– 삼성어린이집 교재교구 배치기준 참조하여 산정
관리 운영비	– 여비, 수용비·수수료 및 공공요금, 연료비와 회의비로 구성함. – 어린이집 43,000개소 재무회계(CIS) 자료분석 결과 적용	– 어린이집 113개소 조사 결과 반영
시설비	– 건축비 내구연한 30년, 국공립어린이집 건축비 지원단가 – 놀이터설치비: 아동 100명 기준 단가 적용(50평 4천만~5천만원) – 시설유지비: 내외부벽과 바닥, 급배수시설 관리비 반영	– 설치비: 1㎡당 최대 106만원, 최소 76만원, 내구연한 30년 – 시설유지비: 수선유지비 반영 – 놀이터설치비: 1인당 2.5㎡

자료: 김현숙·서병선(2008), 『보육료 지원체계 개편방안 연구』, 여성가족부
서문희·양미선 외(2013), 『표준보육료 산출연구』, 보건복지부 육아정책연구소

교재교구비는 3~5세 누리과정, 영아 표준보육과정을 반영하여 작성한 교재교구 목록을 기준으로 어린이집 조사를 실시하여 실제 일정 비율 이상 배치된 목록을 기준으로 주요 3개 교재교구 판매업체의 가격 중 중간가격으로

산정하였다. 관리운영비는 재무회계 자료를 활용하여 각 어린이집의 실제 관리운영비 지출수준을 고려하여 산정하였다(서문희 외, 2013, p. 167). 시설 설치비 중 건물 건축비에 대해서는 국공립어린이집 및 공공건물 건축단가를 복수로 적용하였고, 놀이터 설치비도 복수안으로 제시하였다. 설비비에 대해서는 재무회계 보고자료를 활용하였으며, 시설유지관리비는 선행연구 결과에 따라 별도로 산정하였다(서문희 외, 2013, p. 168).

나) 유치원 교육비-표준유아교육비

2013년 개정된 「유아교육법」은 표준유아교육비의 의미와 범위를 규정하고 있다. 이에 근거하면 표준유아교육비는 유아 1명에게 공통의 교육보육과정(공통과정)을 제공하는 데 드는 비용이고, 그 비용의 범위는 공통과정 운영에 드는 인건비 및 물건비, 공통과정 운영에 직접 필요한 시설설비를 위한 경비, 그 밖에 공통과정에 직접 사용되는 경비이다.

표준보육비용의 경우와 같이, 표준유아교육비도 연구자에 따라 '표준'의 의미를 어떠한 기준으로 고려하는가에 따라 상이한 산출결과가 도출될 수 있다. 대부분 「유아교육법」의 정의에 근거하면서 유치원에서 교육보육과정(공통과정)인 누리과정 운영 과정에서 일정 수준 이상의 질과 내용을 보장하는 데 필요한 비용으로 정의하고 있으며, 그 비용에는 현실적 비용도 고려된다. 유치원 누리과정은 5시간 정도의 교육시간이다.

즉, 표준유아교육비의 산출비용은 어떠한 범위에서 구성요소를 설정하는지 여부 및 어떠한 기준조건에서 각 구성요소를 제시하는가에 따라 상이하게 나타난다. 표준유아교육비의 산출에 있어서 이상적 표준유아교육비 산출모형을 따를 수도 있고, 실제 유치원에서 소요되는 비용에 기초할 수도 있으며, 표준유아교육비 구성 항목별로 이상적 표준유아교육비 산출 모형과 실제 현실 모형을 선별적으로 적용하는 방식이 제시된다. 실제 비용이 아닌 이상적 모형에 따라 비용을 산출하는 경우, 설립유형 · 학급 규모 · 교사 인건비 등에 대한 투입비용을 제시에 있어 표준이 될 수 있는 기준이 산정된다(〈표 Ⅲ-7〉 참조).

〈표 Ⅲ-7〉 유치원 교육비 산출 기준 사례

연구자	요소	산출과정		비고
우명숙 외 (2012)	표준 인건비	교사	공·사립 교사의 평균 호봉 기초, 단 사립도 공립의 유치원 교사 급여 기준, 교원 수는 유치원의 표준교원 수	표준교원 수 원장(원감), 3~4학급: 1명 5~10학급: 2명 교사: 학급당 1명
		행정직	평균호봉 적용, 인원 수는 표준직원 수 기준	표준직원 수 3~4학급: 1명 5~10학급: 2명
	표준 교육 활동 경비	– 경비지출단위별, 교구비, 설비비, 재료비를 각각 산출 후 합계하여 총비용 산출 – 최종 교구 설비기준에 근거하여 학교, 학급, 학생 단위의 교구비와 산출 – 경비지출단위별 교과활동 산출, 표준 유치원 모형에 근거하여 학교규모별 교과활동경비 산출		표준 모형 – 학급규모: 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10학급 – 연령&정원 3세 15명, 4세 20명, 5세 20명
	표준 공통 운영 경비	– 공통운영경비 구성 사업 분류 후 공사립 표준모형에 의거하여 소요경비 산출 – 학교회계(교비회계) 자료의 사업 재분류 – 4개 영역별(비정규직인건비, 공공요금, 기본적 경비, 학생복리비), 세부 내역별 공통운영경비 산출		– 설립별, 규모별 학생 수, 교직원 수, 기관규모에 따라 표준모형 설정

자료: 우명숙 · 박은혜 · 김지하 · 김현철 · 김중환 · 김지만 · 이정식 · 김상희(2012), 『유치원 표준유아교육비 산정 연구』, 교육과학기술부
김은설 · 김정숙 · 이동하(2014), 『2014 표준육아교육비 산출 연구』, 육아정책연구소, p. 25를 재인용

항목별로 보면, 표준인건비는 개별 유치원이 표준이 되는 교육 조건이 갖춰진 상태에서 교육과정(누리과정)에서 제시하고 있는 모든 교육활동을 정상적으로 수행하기 위해 필요한 교원과 직원의 인건비를 의미한다. 공립 및 사립 유치원 전체 교원에 대한 총기본급을 산정하고 이를 총교원 수로 나누는 방법을 사용한다. 2014년 연구(김은설 외, 2014)의 경우 공립유치원의 평균호봉은 24호봉, 사립유치원의 평균호봉은 14호봉을 적용하였고, 제수당, 맞춤형복지비, 법정부담금 등이 포함되었다.

다음으로 표준교육활동경비는 표준 교육조건을 갖춘 개별 유치원이 교육과정(누리과정)에 명시된 모든 교육활동의 정상적 수행에 필요한 교구 설비 및 재료를 구입하고 유지 관리하는 데 따른 필요한 경비를 의미한다. 표준교육활동경비는 교구설비비와 재료비로 구성된다. 교구비는 경비지출 단위

를 고려하여 산출되는데, 그 단위는 학교, 학급, 학생이다. 그리고 각 단위별로 산정된 교구비를 합산하여 각 연령별로 산출된다. 재료비는 3~5세 누리과정에 활용되는 일회성 또는 사용연한이 1년 미만 물품으로, 3~5세 누리과정 지도서에 기초하여 연간 교육과정 전개에 필요한 재료의 소요물량을 분석하여 산정된다. 설비비는 각 설비별 단가, 지원기준, 소요연한 등을 고려하여 산출한다.

표준공통운영비는 유치원 유지 및 관리에 소요되는 경비로, 유치원 고유의 목적 활동에 대해 간접적으로 지원하는 데 활용된다. (비정규)인건비, 공공요금, 기본적 경비, 학생복리비로 구성된다. 인건비는 비정규직 학습보조와 행정보조의 인건비로 구성된다. 공공요금, 기본적 경비, 학생복리비는 공사립 유치원에 따라 상이하므로 설립유형에 따라 각각 산출한다. 이러한 비용은 학교 단위로는 규모가 증가함에 따라 증가하지만 학급 및 학생 단위로는 규모가 증가하면 감소하는 양상을 보인다.

표준유아교육비는 표준인건비, 표준교육활동경비, 표준공통운영비를 합산한 총표준유아교육비를 산출하고, 이를 토대로 아동 1인당 비용을 산출하여 합산하는 방식이다.

나. 가격 결정 및 조정방식

1) 어린이집 보육서비스

우리나라는 무상보육 원칙하에 정부가 보육료를 결정하여 모든 어린이집에 지원하기 때문에 서비스별로 가격 차별화는 발생하지 않는다. 인건비 지원 어린이집 영아보육료인 정부 지원단가는 주무부처인 보건복지부가 안을 마련하여 기획재정부에 제출하고 이후 일반회계 예산 결정 절차를 따라서 관계부처 협의 및 국회 의결 과정을 거쳐서 결정된다. 보건복지부눈 표준보육비용을 참고하여 물가상승률을 고려하여 예산의 범위에서 안을 마련하며, 결정 과정에서 어린이집 관련 단체가 적극 활동한다.

민간 가정 어린이집 보육료 상한선은 시도 지사가 각 시도 보육정책위원

회의 결정을 거쳐 고시한다. 보육료 이외에 어린이집 필요경비 역시 매년 지방정부가 보육정책위원회를 거쳐 상한선을 결정, 고시하고 있다. 서울시와 경기도는 시군구에 위임하고 있고 이외 시도는 시도에서 결정 고시한다. 시도의 위임을 받은 시군구에서는 시군구 보육정책위원회를 개최하여 필요경비 상한선을 고시한다.

보육료 상한선을 결정하는 지방보육정책위원회 위원은 보호자 및 공익 대표자, 보육전문가, 관계공무원, 어린이집 원장, 보육교사 중에서 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 위촉·임명하는데 중앙정부가 「보육사업안내」에서 위원의 구성 비율을 제시하고 있다(〈표 Ⅲ-8〉 참조). 지방보육정책위원회는 지방자치단체가 여건에 맞게 합리적으로 판단하되, 단체 추천 또는 공개모집 등의 방법으로 공정하게 구성하도록 되어 있다. 공익 대표자는 소비자·시민·법조인·경제인·의료인·언론인단체 등의 종사자로서 사회복지 및 보육에 대한 공익을 대표할 수 있는 자로, 현재 어린이집 및 다른 사회복지시설을 운영하는 등 특정 집단의 이익을 대변할 가능성이 있는 경우 제외된다.

시·도지사가 정하지 않은 비용 항목을 어린이집 원장이 보호자에게 수납할 경우에는 「영유아보육법」 제38조 위반사항에 해당된다.

〈표 Ⅲ-8〉 지방보육정책위원회 구성 기준

산출과정	비고
보호자 대표 및 공익을 대표하는 자	전체 위원의 100분의 45 이상
보육전문가	전체 위원의 100분의 20 이하
관계공무원	전체 위원의 100분의 15 이하
어린이집 원장	전체 위원의 100분의 10 이하
보육교사 대표	전체 위원의 100분의 10 이하

자료 보건복지부(2016), 『보육사업안내』

2) 유치원 교육비

유치원 교육비는 1997년 이후 가격이 자율화되어 있었으나, 2015년에 「유

아교육법」 개정으로 정부가 물가상승률 이하로 인상하여야 한다는 인상률 상한제를 채택하였다. 2015년 9월 1일 시행된 「유아교육법」[4]에 따르면 유치원 원비 인상은 직전 3개 연도 평균소비자 물가상승률을 초과하지 않는 범위에서 해야 한다. 누리과정 도입으로 만 3세부터 5세까지의 유아학비 지원금이 증가했으나 사립유치원의 무분별한 유치원 원비 인상으로 인하여 유아교육에 대한 학부모 부담이 가중되고 있다는 판단에서 「유아교육법」 제25조, 제28조 및 제39조를 개정하여 유치원 설립 · 경영자가 징수하는 교육비용과 납부금 등을 유치원 원비로 규정하고, 유치원 원비 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하지 아니하도록 하고, 이를 위반한 경우에는 보조금 반환, 유아모집 정지 등의 행정적 · 재정적 제재조치를 할 수 있도록 하였다. 그러나 단서조항을 두어서 국가 및 지방자치단체가 부담하는 비용과 표준유아교육비를 고려하여 필요한 경우에 중앙 및 시도 유아교육위원회의 심의를 거쳐 직전 3개 연도 평균소비자 물가상승률을 초과하여 유치원 원비를 받을 수 있도록 하였다

그간의 경과를 간략히 보면 다음과 같다. 1986년 어린이 교육기회 균등 차원에서 유치원비를 완전 자율화하였다가 1990년(2학기) 시 · 도교육위원회 신고제, 시 · 도교육위원회/학부모/유치원 관계자 등 3자 합의에 의한 인상률 정책 등의 제도적 장치로 납입금의 인상 폭 규제의 법적 근거(행정명령)를 마련하였다. 이는 높은 사립유치원비가 물가상승의 한 요인으로 지목되어, 정부의 물가정책에 부응하고자 납입금 책정제도 개선과 함께 납입금 인하책을 강구한 것이다. 그러나 1997년 교육규제 완화 차원에서 기존의 납입금 인상폭 규제의 법적 근거인 행정명령을 폐지하였다. 정부가 사립유치원의 운영비를 전혀 지원하지 못하는 상황에서 납입금의 인상 폭을 일률적으로 제한하는 것은 형평에 맞지 않을 뿐 아니라 사립유치원의 경영난을 해소하기 위해서는 납입금 자율화가 불가피하다고 판단하였다. 1997년 납입금 자율화 이전에는 각 시 · 도별로 교육감이 유치원비의 인상을 전년 대비 20%선 이내에서 시 · 도 교육감이 교육청 관리 · 감독 기제를 통하여 강력하

4) 시행 2015.9.1. 법률 제13226호, 2015.3.27., 일부개정

게 권고하는 수준이었고, 1997년 납입금 자율화 도입 이후 몇 년간은 급속하게 교육비를 인상하는 경향이었고 이후 교육청에서 전년 대비 물가상승률, 임금인상률을 고려하여 책정하되 과도하게 인상하지 않도록 권고하여 대부분 시·도에서 5~10%선을 유지하도록 하였다. 수도권 지역은 평균 5% 수준에서 인상하는 경향이었다. 각 시·도 사립유치원연합회에서 담합을 하지는 않으나, 원아모집에 주는 영향을 고려하여 너무 많이 또는 너무 적게 인상하지 않도록 비공식적인 합의가 이루어지고 있었다. 누리과정 이전 원아모집이 잘 되지 않던 시기에는 인상보다는 오히려 동결하거나 너무 낮추어 덤핑을 하는 유치원을 견제하는 경우도 있었다.

누리과정 도입 후 만 3~5세에 대한 학비 지원은 증가하였으나 사립유치원비 인상으로 학부모의 교육비 절감 체감도는 미흡하므로, 과다한 유치원비 징수에 따른 문제점 개선 및 원비 안정화를 위하여 「유아교육법」을 개정하였다.

2. 우리나라 보육서비스 비용 및 가격관련 쟁점과 문제점

가. 재정적 유지 가능성

우리나라 보육서비스 가격정책과 관련된 문제는 재정의 유지 가능성 이다. 전술한 바와 같이 국고의 보육재정은 2000년대 초 3천억원 규모에 불과하였으나 전 계층에 대한 무상보육을 기초로 하는 누리과정이 실시됨으로써 2014년 현재 14조 8,600억원 규모에 이르고 있다. 따라서 보육관련 예산이 GDP 대비 1%를 넘고 있다. 문제는 이러한 재정 지원의 확대가 재정의 유지 가능성 측면에서 바람직하지 않다는 데 있다. 특히 누리과정에 의한 보육예산은 중앙정부와 지방정부 사이에 재정부담의 주체를 놓고 심각한 갈등을 일으키고 있다.

2012년 누리과정은 만 3~5세로 대상이 확대되었는데, 대상이 확대되자 예산의 부담이 증가하면서 갈등이 발생하였다. 또한 지난해 지방재정법 시행령이 개정되면서 교육재정교부금 안에서 각 교육청은 누리과정 예산을 의

무적으로 편성하도록 하였다. 이에 시도 교육감들은 대통령의 공약으로 확대된 누리과정의 예산부담을 가뜩이나 부족한 지방교육청 예산에서 지원하는 것에 반대하고 누리과정 예산을 편성하지 않았다. 반면, 정부는 학생 수가 감소하는 현실에서 줄어든 지출수요의 잉여금을 보육재정으로 활용해야 하기 때문에 교육재정교부금에 의한 누리과정 예산편성이 타당하다고 주장한다.

무상보육 시행으로 인하여 전업주부들까지도 자녀를 어린이집에 보내어 초과수요가 발생하였고 이러한 초과수요에 대응하여 많은 민간 어린이집이 생기면서 재정의 증가속도는 더 빨라진 측면이 있다. 중앙정부와 지방정부 간 갈등은 이렇게 보육관련 예산이 급격히 증가한 것에 반하여 재정부담의 주체에 대한 명확한 논의가 부족한 데 원인이 있다. 따라서 무상보육에 따른 재정의 유지 가능성을 높이기 위해서는 급격히 증가하는 재정수요를 합리적으로 조절하고 재정의 조달방법과 부담수준에 대한 정밀한 분석을 통하여 재정 부담주체에 대한 합리적인 기준을 마련할 필요가 있다.

나. 가격규제의 정당성과 서비스 혁신

우리나라 보육서비스는 시장에서의 공급과 수요에 의해 보육시설별로 가격이 결정되는 구조가 아니다. 정부는 무상보육 원칙하에서 보육시설과 학부모에게 전액 보육료를 지원하고 있다. 정부는 표준비용을 계산한 후 보육료가 표준비용을 넘지 않도록 보육료 상한제를 두고 있다. 유치원비의 경우 기본적으로 자율적으로 결정되지만 유치원에 일정 부분 재정 지원을 하고 있기 때문에 과도하게 상승하지 않도록 규제하고 있다.

정부의 이러한 보육료 가격규제에 대하여 상이한 견해가 있다. 우선, 보육료 자율화를 주장하는 측에서는 보육료 자율화가 전반적인 서비스의 혁신을 가져와 보육서비스의 질적 수준 제고에 기여할 것이라고 주장한다. 가격의 상한제가 없어지고 경쟁이 활성화되면 낮은 비용으로 좋은 품질을 제공하는 업체가 생존하게 된다. 어린이집은 서비스 혁신에 대한 강한 인센티브를 갖게 된다. 특히 서비스 혁신으로 이용자가 확대되면, 민간 보육시장이

활성화될 것으로 본다. 영리성이 보장되는 보육사업에 대규모 자본이 유입되어 시장이 확대됨으로써 일자리를 창출하고, 또한 이로 경쟁력 확보로 외국 보육기관의 유입 등 대외적 개방에 대비하는 측면이 있다는 것이다.

반면 자율화 논리에 대하여 반대하는 견해가 있다. 가격 자율화를 통해 높은 서비스 품질을 갖춘 공급자가 증가하고 이런 서비스를 이용하기 위한 수요가 창출될 것이라는 논리가 작동되는 지역은 수요자의 구매력이 뒷받침되는 지역으로 한정될 것이라는 주장이다. 이 견해는 가격 차별화로 인해 보편적 공공서비스에 차별이 발생하고 이는 사회계층 간 불평등을 심화시킬 것이라고 주장한다. 또한 공립 보육시설이 충분히 확충되지 못한 현실에서 영세한 민간 보육시설의 퇴출은 저소득층의 보육기회를 줄이는 부작용이 나타날 수 있다고 주장한다.

다. 서비스 품질수준

서비스 가격수준과 품질 간에는 상관성이 있다. 일반적으로 가격규제는 서비스 공급의 다양성을 제약하여 서비스 품질을 낮춘다고 알려져 있다. 현재 가격규제를 강하게 받고 있는 어린이집과 규제의 강도가 약한 유치원의 가격과 교사 전문성 등에서 나타나는 품질의 차이가 이를 반영한다고 할 수 있다. 실제로, 민간 보육시설의 경우 위에서 전술한 것처럼 고정된 보육서비스 가격이 현실 운영비를 반영하지 못하여 학부모에게 일부 비용을 전가시키고, 서비스의 제공범위와 질을 줄이는 부작용[5]이 나타나고 있다. 그러나 가격규제와 품질 간의 관련성에 대해서는 논란이 있다.

먼저, 보육료가 자율화되면 일부 중산층 이상 지역에서는 고품질을 추구하면서 보육료를 올려 받을 것이다. 서울 강남 3구와 같은 부유한 지역에서 보육 공급이 제한적인 이유가 보육료 규제 때문이라고 볼 수 있다. 보육가격이 자율화되면 자본이 유입되어 공급이 늘어나고, 보다 높은 수준의 서비

5) 공립어린이집과는 달리 민간 어린이집의 경우 맞벌이 가구에 12시간의 종일보육서비스를 거부하는 경우가 많으며 교사의 대우와 근무환경이 열악하여 영유아 폭행사건이 종종 일어나고 있다.

스를 희망하는 일부 계층의 경우에는 높은 비용으로 질 높은 서비스를 받을 수 있다. 현재도 유치원 이외에도 놀이학교나 영어학원 등이 있기 때문에 제도권 밖이지만 차별화된 교육을 희망하는 부모들의 이러한 욕구를 충족시키고 있다. 시장 기능이 정상적으로 작동한다면 다른 지역의 경우도 보육시설 간의 경쟁으로 서비스의 품질은 올라가고 가격은 떨어질 수도 있다.

하지만, 보육료 자율화를 반대하는 견해는 오히려 강남 3구와 같은 부유지역을 제외한 다른 일반 지역들은 어린이집 간의 출혈 경쟁으로 보육료가 하향 자율화하여 서비스의 질을 낮출 가능성도 있다고 주장한다. 2016년 현재 보육시설의 초과공급과 출산율 감소로 어린이집이 감소하는 추세이기 때문이다. 특히, 보육료 가격규제 완화와 관련하여 우려되는 점은 보육서비스의 초과공급 구조 속에서 인상된 가격이 모두 품질 제고에 쓰일지 담보하기 어렵다는 점이다. 게다가, 고가격의 보육서비스 내용이 특별활동 중심으로 흐를 가능성이 있어서 아동 발달 관점에서 바람직하지 않은 결과를 낳을 수 있다. 현재도 어린이집과 유치원 이용부모 간의 소득격차가 유의미한 차이를 보이고 있다. 소득 등 사회계층 간의 격차가 영유아 교육기회에서도 적용하는 것이 공정한 출발이라는 관점에서 올바른지에 대해서도 다른 의견이 있다.

라. 가격규제로 인한 전략적 행동과 초과공급 및 초과수요

가격규제는 시장에 의한 자율적인 가격결정 기제를 약화시켜 서비스의 과다 및 과소공급이 발생시킨다. 특히, 우리나라의 경우 보육료에 대한 직접적인 가격규제를 시행하고 있는 보육서비스에서 문제가 나타나고 있다. 최근 논란이 되고 있는 맞춤형 보육제는 가격규제로 발생한 초과수요를 해결하기 위해 도입된 측면이 있다.

1) 공급자 측면에서 초과공급

우리나라에서 보육서비스에 대한 가격규제는 일반적인 현상과는 달리 공급자의 증가로 나타났다. 가격규제가 심하지 않은 유치원 서비스의 경우 과

다공급의 문제는 발생하지 않았다. 일반적으로 가격규제는 가격결정의 자율성이 약화되어 공급이 줄어드는 효과를 발생시킨다. 그러나 우리나라에서는 가격규제에도 불구하고 소규모 자본의 유입에 따른 과다공급이 일어났다. 이는 공립어린이집이 부족한 현실에서 영유아 무상보육으로 인하여 학부모들의 초과수요가 발생했고 이러한 수요에 대응하여 많은 소규모 가정어린이집이 정부의 지원을 받기 위해 생겨났기 때문이었다. 이와 같은 현상은 영아 무상보육으로 인한 2012년, 2013년에 가정어린이집이 3,900여 개소가 증가하는 것을 경험한 바 있다. 다만, 가격지원에 따른 공급 증가에도 불구하고 출산아동 수 감소에 의한 자연적인 수요 감소로 2015년부터 민간 어린이집의 폐원이 늘어나고 있는 추세이다.

2) 수요자 측면에서 초과수요

가격규제는 초과수요의 요인이 된다. 지난 10여 년간 어린이집 이용 아동수는 가파르게 증가한 반면에 유치원 원아 수는 누리과정 도입 이전 수년간 53만~54만명 수준을 지속적으로 유지하였기 때문이다. 그 이유는 이용 가격 차이로 파악된다. 보육료는 가격규제에 묶인 반면에 유치원 원비는 자율적 또는 부분적으로만 규제되었기 때문에 수요에 직접적으로 영향을 미친 것으로 이해된다. 예를 들어 보육서비스의 경우 정부가 전액 부담하고 있기 때문에 전업주부도 아이를 보육시설에 맡기는 과다수요가 발생하였다. 반면에 유치원 원비는 정부가 비용을 일정 부분만을 지원하기 때문에 부모가 추가로 납부하여야 하는 유치원 원비가 수요 증가를 억제하는 역할을 한다.

정부는 무상보육서비스에 따른 가격규제로 발생한 초과수요를 줄이고 재정을 절감하기 위하여 2016년 전업주부 영유아의 종일반 수강을 제한하는 맞춤형 보육제를 〈표 Ⅲ-9〉와 같이 시행하였다. 맞춤형 보육제는 전업주부의 어린이집 이용시간을 제한하고 그만큼 보육료 지원을 삭감하여 재정을 절약하는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 기존 가격정책으로 과다공급된 어린이집들은 제도 변경이 어린이집 수익 감소로 이어지고 이는 가뜩이나 출산아 감소로 인해 어려움을 겪고 있는 어린이집의 경영상황을 더욱더 악화

시킬 것이라고 주장하며 반대하고 있다. 정부는 기본보육료가 6% 인상되었고 시범사업 결과 종일반 신청 비율이 80% 이상이었기 때문에 기존 어린이집의 보육료 수익 감소는 없을 것이라고 주장한다. 맞춤형 보육지원체계가 초과수요를 줄여[6] 재정 절감에 기여할[7] 수 있을지에 대하여 추가적인 경과를 지켜볼 필요가 있다.

〈표 Ⅲ-9〉 맞춤형 보육지원체계

어린이집에 다닐 경우	영유아 보육료 지원	종일반	맞벌이가정, 3자녀 이상 가정	12시간 (7:30~19:30) 0세 기준 82.5만원/월
		맞춤반	종일반 이외가정, 긴급시 추가 바우처 지원	6시간(9시~15시) 0세 기준 66만원/월
어린이집에 다니지 않을 경우	가정양육수당		가정양육아동, 등록장애아동	연령에 따라 10~20만원/월

자료: 국회입법조사처(2016), 『이슈와 논점』, p. 2

마. 가격수준의 적정성 문제

가격규제의 정당성과 서비스의 공급과 수요의 과다 과소 문제 외에도 가격규제로 정부에 의해서 정해진 가격수준이 적정한지에 대한 논란이 있다. 본고에서는 보육료와 유치원 원비의 가격 적정성에 대한 쟁점을 살펴본다.

1) 어린이집 보육료

어린이집 보육료 가격은 표준보육비용이 기준이 되어 왔다. 우선은 정부가 정부 지원단가의 기준으로 삼았던 50인 규모 어린이집 표준보육비용을 기준으로 적정 수준 여부를 살펴볼 수 있다 이를 기준으로 보면 영아보육료는 거의 표준보육비용에 가까운 수준이다. 유아보육료도 그 자체는 표준보

6) 제도 시행 후 종일반에 등록하기 위하여 전업주부의 위장 편법 취업사례가 증가하고 있다.

7) 실제 제도 시행 후 정부의 예상과는 달리 종일반 신청비율이 80%보다 낮은 73%에 불과하여 36개월 미만의 2자녀 가구도 종일반 대상에 포함시키고 감액된 맞춤반의 기본보육료와 부모보육료 중 기본보육료를 종일반과 동일하게 지원하는 것으로 제도를 다시 수정하였다. 따라서, 기본보육료 인상, 종일반 자격요건 완화, 기본보육료 차등지원 폐지로 정부는 제도 시행 전보다 재정 지원규모가 늘어나게 되었다.

육비용에 미치지 못하는 수준이지만 지방교육재정교부금으로 지원하는 방과후보육 비용 7만원 중 교사 수당을 제외한 평균 4만 5천원 정도가 추가로 지원되므로 이를 합하면 표준보육비용 수준에 근접하고 있다고 볼 수 있다. 서울시의 민간 어린이집 유아보육료 상한이 29만 2천원이고 방과후 수당을 합하면 35만원 이상이 된다. 규모의 경제가 있을 것이지만 이를 고려하지 않는다. 또한 이용시간에 대한 고려도 없다. 영아의 경우에 이용시간과 상관없이 종일제 자격 여부만으로 종일제 보육료를 적용하는 점도 합리적이지 않다.

한편 현장에서는 정부 지원으로 산정된 표준보육비용이 낮거나 획일적으로 설정되었다는 비판이 있다. 표준보육비용 산정에서 제기되는 몇 가지 문제는 다음과 같다. 첫째, 보육서비스수준이다. 보육인력의 배치와 인력 처우가 가장 큰 비중을 차지하는 요인이고, 급간식 및 교재교구 등 각종 활동과 관련 물품의 수준도 서비스의 질을 결정한다. 대부분의 보육비용 산정 연구들이 복수안으로 현실적인 안과 이상적 안을 제시한다. 어린이집도 수준이 매우 다양하기 때문에 눈높이를 어디에다 맞추어야 할지가 과제다. 보육교사 급여를 최소 호봉으로 산정한 것도 적절해보이지는 않는다. 급·간식비의 경우에는 표준식단을 유지하는 것이 적절한 것으로 보이지만 유기농 식단에 대해서도 일부 고려해야 한다. 보육비용 산정 시 현상적으로 접근하는 경우에 재무회계 보고 자료가 유용한 기준이 되는데, 현상을 그대로 반영할 수밖에 없다는 한계도 있다.

둘째, 정부 사업 기준 표준보육비용 산정에 포함되는 항목과 실제 어린이집 운영상 어린이집 재무회계규칙 세출 관항목과의 차이이다. 업무추진비, 교사 수당 등은 실제로 어린이집에서 지출되고 있으나 표준보육비용 산정 시에 포함되고 있지 않은 항목이다. 셋째, 설치비 투자에 대한 기회비용 미포함 및 그 수준에 대한 문제이다. 민간 개인어린이집은 개인이 투자한 부분이 있으나 그 기회비용은 표준보육비용 산정 시 고려하지 않는다. 또한 어린이집 인가 시에는 자기자본 이외에 타인자본도 인정하는데, 이 역시 반영하지는 않는다. 그러나 실제 세출에서는 임대료나 설치비·융자금·이자

납입은 인정하기 때문에 적용에 일관성이 없다. 넷째, 이용시간의 차이를 보육료에 반영하지 못하고 있고, 산정된 표준보육비용과 허용된 이용시간 간에는 격차가 있다. 비용 산정은 근로자 기준 8시간을 적용하였으나 이용 허용 시간은 12시간까지이다.

2) 유치원 원비

유치원 원비는 1997년 이후 수년간 가격이 자율화되어 있어서 개별 유치원을 중심으로 결정되었고, 2015년 9월 이후 무상교육과 유보통합이 논의되면서 보육료 가격규제와 같이 일정 부분 제약이 필요하다는 논의에 따라 물가상승률 이상의 상승을 인정하지 않는 상승률 상한제를 채택하였다. 따라서 원비는 일정 정도는 수요와 공급에 의하여 자율적으로 가격이 형성된 측면이 있다고 볼 수 있다.

연구에서 산출한 표준교육비와 실제 지출을 비교하여도 거의 차이가 없으므로 원비는 적정한 수준에서 유지된다고 할 수 있다. 2014년도 연구에서 산정된 2014년도 기준 표준교육비 수준이 공립 57만 4,700원, 사립이 53만 400원 수준이었고 교육부가 발표한 2014년 8월 기준 공시자료 분석 원비결과는 각각 66만원, 53만원 수준이었으므로 전술한 것처럼 표준교육비 산정 시 유치원의 실제 세출 현상을 반영한 측면이 강하다.

한 가지 지적할 점은 누리과정 도입 지원 이전에는 공급 대비 수요가 충족되지 않았다는 점이다. 그 이유는 가격이 수요자의 구매력을 넘었기 때문으로 볼 수 있다. 누리과정 도입 이후 수요가 증가하여 공급이 부족한 현상을 보이는 것은 지원에 의한 부모의 구매력 향상에 의한 것이다. 또한 유치원 원비는 5시간 정도의 교육과정에 대한 원비이다. 어린이집 비용이 12시간 이용 비용인 데 비하여 유치원 원비는 5시간 정도의 비용으로 방과후 과정 비용은 별도로 추가된다. 또한 원비에는 중식 등 급·간식 비용이 제외되어 있다. 산정된 표준교육비의 활용 정도는 표준보육료에 비하여 낮은 편이지만 산정과정에서 서비스수준과 설치비 투자 관련 문제는 표준보육비용과 동일하다.

3. 주요국의 보육서비스 가격정책 관련 현황

완전한 무상보육서비스를 실시하여 정부에 의하여 보육서비스의 가격이 결정되는 우리나라와 달리 주요국의 보육서비스의 가격은 보육시설의 형태와 지원프로그램에 따라 다양하다. 본 장에서는 보육서비스에서 차별적인 특징을 가지고 있는 일본, 미국, 스웨덴의 사례를 통하여 보육서비스의 현황, 재정 지원방법, 가격정책에 대하여 살펴보고 정책적 시사점을 얻고자 한다.

가. 일본

일본의 보육정책은 저출산 극복을 위한 국가적 계획하에 추진되었다. 1994년 인구 증가를 위해 보육정책을 포함한 종합적인 대책으로 엔젤플랜이 수립되었다. 그 후 1999년에는 많은 보육소를 설립하는 데 중점을 둔 신엔젤플랜이 발표되어 보육서비스의 양적 확대를 추구하였다. 일본의 보육서비스의 특징은 '공공/민간 혼합형'으로 우리나라와 같이 공공과 민간부문이 혼합되어 서비스를 제공하는 형태이다.

일본의 보육시설 현황[8]을 살펴보면 인가 보육시설과 인가외 보육시설로 구분된다. 인가 보육시설은 지방정부와 사회복지법인에 의해 설치되어 운영되며 인가외 보육시설은 직장내 보육시설, 베이비호텔 등이 존재한다. 2010년 기준으로 인가 보육시설에 약 208만명이 등록되어 있고, 인가외 보육시설에서는 18만명의 아동들을 보육한다. 일본의 보육서비스의 대다수를 차지하는 인가 보육시설은 공영 보육시설이 47.8%, 민간 보육시설이 52.5%로서 공공과 민간의 보육서비스 제공 규모가 유사하다(서문희 · 양미선 · 송신영, 2011, p. 20). 다만 공영 보육시설의 수는 꾸준히 감소하고 있는데 이는 공영 보육시설의 품질이 낮아 민간 보육시설로 수요가 몰리기 때문이다. 우리나라와는 달리 민간 보육시설에서 연장보육이 가능하고 학부모의 만족도도 더 높기 때문이다. 다만, 민간 보육시설의 품질이 높은 것은 보육료가 차등적으로 지원되고 있어 민간시설이 서비스의 질을 차별화할 수 있기 때문이다.

8) 서문희 · 양미선 · 송신영(2011)

일본의 경우 보육료에 대한 재정 지원정책은 차등보육료에 기반하고 있다. 일본은 전 가정을 소득에 따라 8계층으로 구분하고 최하위 소득계층에는 보육료를 받지 않고 있다. 소득이 올라갈수록 학부모가 부담하는 보육료는 상승하여 가장 소득이 높은 최상위 소득계층은 최하위 소득계층보다 10배 높은 보육료를 내고 있다. 다만 지방자치단체별로 보육료를 지원하는 재정규모가 다르기 때문에 부모의 보육료 부담은 지역별로 상이하다. 비인정 보육시설의 경우 원칙적으로 국가가 재정 지원 의무가 없기 때문에 정부로부터 부분적으로 지원을 받는 데 그치고 있다.

일본의 보육료 가격정책의 경우 인가시설과 비인가시설에 따라 차이가 있다. 보육가격은 정부가 산출하는 표준보육단가에 의해 결정된다. 표준보육단가는 보육시설의 크기별로 총인건비와 관리비를 합산하여 결정된다. 정부는 이를 기초로 보육시설 운영비를 산출하고 전술한 바와 같이 그 비용을 부모로부터 소득에 따라 차등적으로 수납하게 하고 그 차액을 정부가 지원하고 있다. 원칙적으로 보육가격의 절반은 국가가 부담하고 나머지 절반을 부모가 부담하며 국가 부담액 중 반반씩을 중앙정부와 지방정부가 나누어 부담하고 있다. 비인가시설의 경우 수익자 원칙에 근거하여 대부분의 비용을 부모가 부담하여 정부로부터의 특별한 가격규제는 없다.

나. 미국

미국의 경우 일본과는 달리 기본적으로 보육서비스의 제공이 시장에 의해 공급되는 '민간주도 공급형'의 특징을 가지고 있다. 보육서비스의 공적 책임은 취약계층에 대한 지원에 머무르고 있다. 보육서비스의 제공은 민간에서 이루어지고 있지만 민간시설이라 하더라도 대부분은 경우 공익법인 형태의 비영리기관에서 보육서비스가 제공되고 있다. 보육시설의 경우 비영리기관이 65%, 영리기관이 약 35%를 차지하고 있다(서문희 · 양미선 · 송신영, 2011, p. 30). 비영리기관은 공립부설, 종교기관, 비영리 목적의 개인과 법인에 의해 보육서비스가 제공되고 있으며 영리기관은 영리 목적의 개인과 법인이 보육서비스를 공급한다.

보육서비스에 대한 정부 지원은 주로 취약계층에 집중되어 있으며 ① 보육 프로그램 운영 ② 보육료 재정 지원 ③ 세제지원의 형태로 이루어진다(손원익 외, 2013). 저소득층을 위한 보육프로그램 운영은 Head start program에 의해 운영된다. 이 프로그램은 저소득층 아동에게 보육, 영양, 복지, 의료 등 포괄적인 사회서비스를 제공하는데, 보육서비스의 경우 빈곤층 아동을 대상으로 3~6시간 정도의 보육프로그램을 제공한다. 2009년 기준으로 650개의 프로그램이 있으며 약 90만명의 아동들이 프로그램의 혜택을 받았다(서문희 · 양미선 · 송신영, 2011).

보육료 재정 지원은 아동보육발달기금(CCDG: Child Care and Development Grant)을 통한 포괄보조금 형태로 지원된다. 아동보육발달기금은 가구 평균소득 85% 이하의 가구에 보육료를 지원하고 있으며 지원방식과 규모는 주마다 상이하다. 지원방식은 현금 직접지원, 바우처 제공, 서비스 매입계약 등 개별 주마다 상이한 방식을 적용하고 있다. 대부분의 기금은 보육시설을 이용한 가구에 바우처 형태로 제공되고 베이비시터나 친인척에 의해 양육을 한 경우 직접 현금이 제공된다. 미국의 경우 재정 지원과 함께 보육이용에 대한 세제 지원을 병행하고 있다. 세제 지원은 세액감면과 소득공제 형식으로 이루어진다. 직장이 있는 양육 모는 최대 연 6천달러까지 세액감면을 받을 수 있다. 또한 14세 미만의 아동에 대해서 연소득 5천달러까지 공제해주고있다(OECD, 2000).

미국의 보육료 가격정책은 시장기제에 자율적으로 결정되는 것을 특징으로 한다. 보육서비스 공급기관이 결정한 보육료에 대한 특별한 가격규제는 존재하지 않는다. 미국에서는 가격 차이에 의해 발생한 보육서비스 불평등의 문제가 제기되고 있다. 저소득층이 정부로부터 재정 지원을 받는다 하더라도 우수한 서비스를 제공하는 고가의 보육시설에 자녀를 보낼 여력이 없기 때문이다. 일반적으로 학교 부설의 공공 보육시설은 낮은 보육료를 책정하고 있으며 비영리 종교시설, 영리시설로 갈수록 보육료가 비싸고 고소득층은 고가의 보육비용을 부담하며 양질의 보육서비스 제공시설을 이용하고 있다.

다. 스웨덴

스웨덴은 전 소득계층에 공보육 서비스를 제공하는 국가로서 '보편적 공공보육형'을 특징으로 하고 있다. 보육서비스는 「교육법」에 근거하여 0~5세의 모든 아이들은 프리스쿨 프로그램(Preschool Program)에 의하여 보육서비스를 제공받고 있다(손원익 외, 2013). 기본적으로 모든 유아들은 국가에 의해 운영되는 프리스쿨센터(Preschool Center)에서 전일서비스를 제공받고 있으며 그 외에, 개방형 프리스쿨 서비스 및 레저타임센터를 이용하고 있다. 사립 보육시설은 소수이며 대부분 비영리기관으로서 주로 부모협동보육시설과 직장보육시설로 구분된다. 80%의 이상의 유아들이 공공 보육시설을 이용하고 있고 사립 시설은 대도시 지역에 주로 분포되어 있다. 보육서비스에 대한 정부 재정 지원은 이원화되어 있다. 보육기관에는 시설보조금을 지급하고 부모에게는 아동보육 바우처(Childcare voucher system)를 제공하여 보육료를 지원한다. 스웨덴 정부는 부모의 시설선택권을 확대하고 재정을 절감하기 위하여 바우처제도를 채택하였다. 영유아 부모는 보육시설을 선택한 후 보육서비스 공급자와 이용시간을 계약한다. 부모가 계약서를 정부에 제출하여 바우처를 받은 후 서비스 공급자에게 제출하면 바우처를 근거로 정부는 공급자에게 보조금을 지급한다.

스웨덴 보육서비스 가격정책은 부모비용 상한제(Maxatasa)를 특징으로 하고 있다. 각 기관은 정부 지원금과 부모의 보육료로 보육료를 정하는데 부모의 부담이 과도하게 발생하지 않도록 가격규제를 받는다. 비용상한제는 부모의 과도한 보육료 부담을 완화하기 위해 도입된 제도로 가구 평균소득의 3%를 보육료 상한선으로 설정하고 있다(최성은 외, 2015, pp. 78~79). 비용상한제하에서 부모가 부담하는 비용은 보육비용의 15% 정도이며 나머지는 정부가 부담한다. 부모비용 상한제는 모든 공립 및 사립 보육시설에 동일하게 적용되고 있다. 스웨덴에서 보육시설들은 이렇게 책정된 보육료를 가지고 직원급여에 75%, 시설비용에 14%, 나머지를 운영경비로 사용한다(서문희 · 양미선 · 송신영, 2011, p. 71).

〈표 Ⅲ-10〉 주요국의 보육가격정책 현황 비교

	일본	미국	스웨덴
서비스 특징	공공/민간 혼합형	민간주도 공급형	보편적 공공보육형
서비스 형태	인가 및 비인가 보육시설로 구분되며 인가 보육시설은 공공 및 민간 보육시설로 구성	취약계층을 위한 소수의 공보육과 다수의 시장화된 민간 보육서비스로 구성	다수의 공립 보육프로그램과 소수의 사립 보육서비스로 구성
재정 지원 방법	인가시설의 경우 표준보육단가를 기초로 가구소득에 따라 보육료 차등지원	저소득층지원을 위한 보육프로그램운영, 재정 지원 프로그램 및 세제지원	보육기관 시설보조금 지원과 이용자 보육 바우처 (childcare vouch)로 지원
가격 정책	인가시설의 경우 국가지원에 따라 가격이 정해져 있으나 비인가시설은 수익자부담원칙에 의해 자율결정	저소득층을 위해 보조금이 지원되고 있으나 서비스 이용가격은 시장에 의해 자율적으로 결정	보육비용 상한제를 도입하여 부모부담이 가계소득의 3%를 넘지 않도록 제한

자료: 저자 작성

4. 정책제언

이상에서 우리나라 보육서비스와 가격정책과 관련된 현황과 쟁점을 살펴보았다. 저출산 문제를 해결하기 위해 보육 관련 예산이 대폭 증가하였음에도 불구하고 경직된 가격정책으로 인하여 서비스의 품질이 낮고 육아부담 경감을 통한 저출산 극복이라는 당초의 정책목표를 달성하는 데 실패하고 있다. 본고에서는 우리나라 보육서비스 가격정책을 둘러싼 문제점을 개선하기 위한 정책대안으로 ① 재정적 유지 가능성을 위한 맞춤형 지원 ② 가격 차별화를 통한 서비스 품질 제고 ③ 공공 보육서비스 강화 ④ 서비스 품질 관리와 성과정보 공개를 제시하고자 한다.

가. 재정적 유지 가능성을 위한 맞춤형 지원

전술한 바와 같이 누리공통교육 과정의 무상보육으로 인하여 높은 재정

부담을 초래하는 보육서비스의 초과수요와 초과공급이 발생하였다. 늘어난 재정부담 때문에 실질적으로 수혜자의 만족도가 높은 시간제 보육서비스나 아이돌보미 서비스, 공공어린이 집 확충에 드는 재원조달에 어려움이 있으며 재정부담 주체에 관한 논란으로 중앙정부와 지방정부 간의 갈등만 커지고 있는 실정이다. 정부는 재정 부담을 줄이고 초과수요를 억제하기 위하여 전업주부 영유아의 전일제 수강을 제한하는 맞춤형 보육제와 같은 정책을 시행하였다. 그러나 기존 어린이집과 전업주부들의 반발로 제도 개혁이 실제 재정 절감으로 이어지는 데 실패하였다. 이는 정부서비스의 수혜범위를 줄여 재정의 효율성을 높이는 것이 얼마나 어려운 과제인지를 보여주는 예이다.

그러나, 이러한 어려운 과제에도 불구하고 재정의 유지 가능성을 위해서는 수혜자의 소득과 특성별로 재정 지원을 차등화할 필요가 있다. 일본의 경우 가정의 소득수준에 따라 보육료를 차별적으로 지원하고 있다. 우리의 경우도 소득분위에 따라 보육료를 차등적으로 지원하여 재정을 절감하는 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 재정적으로 여유가 있는 고소득층에까지 정부예산을 투입하여 보육료를 지원할 정당성이나 필요성이 떨어지기 때문이다. 또한 맞춤형 보육제와 같이 전업주부 자녀의 경우 어린이집 이용을 제한하거나 보육료 지원 수준을 합리적으로 조정할 필요가 있다. 다만, 최근 맞춤형 보육제에서 보듯이 수혜자 특성에 따른 재정 지원 차별화는 시장에서 큰 반대에 부딪힐 확률이 높다. 현실적인 대안으로 전업주부에 대한 보육서비스를 제한하는 것과 동시에 전업육아 가정에 직접적인 육아보조금을 지급하거나 다양한 영유아 대상 민간프로그램을 이용할 수 있는 바우처 등을 지급하여 개혁에 따른 반대를 줄일 필요가 있다.

중앙과 지방정부 간 재정 부담에 대한 갈등은 차등 지원으로 보육서비스에 대한 재정 지원 규모가 합리적으로 조절되면 갈등의 소지가 줄어들 확률이 높아진다. 줄어든 갈등에도 불구하고 보육료의 지원이 지자체에 높은 재정 부담을 초래하는 경우 지자체별 재정여건을 고려하여 보육예산에 대한 부담을 차등적으로 지게 하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

나. 가격 차별화를 통한 서비스 품질 제고

가격 상한제로 인한 보육료를 학부모에게 전가하는 것을 방지하고 차별화된 서비스를 제공할 수 있도록 동기를 부여하기 위해 보육료에 대한 가격 상한규제를 완화할 필요가 있다. 가격 상한규제는 공급자와 수요자의 모두의 불만을 초래하고 있다. 공급자의 경우 표준비용에 시설임대료, 차별화된 식재료, 보육교사의 숙련도, 보육시간 등이 반영되지 않아 서비스의 질을 높이는 데 비용 제약을 받고 있으며 추가 서비스에 대한 부담을 학부모에게 전가시키는 경우가 많이 발생하고 있다. 수요자인 학부모 측에서도 서비스의 품질이 높은 공립 어린이집은 공급이 제한되어 있기 때문에 서비스의 품질이 낮은 민간 어린이집을 이용하고 있다. 따라서, 표준비용 외에 추가서비스를 제공하는 어린이집에 대해서는 가격 인상을 허용하여 서비스 차별화에 따른 학부모의 선택권을 넓혀야 한다. 보육서비스와 달리 유치원의 경우 가격제한이 어느 정도 완화되었기 때문에 다양한 종류의 유치원 교육서비스를 부모가 선택할 수 있도록 하는 것을 참고할 필요가 있다. 예를 들어 우리나라의 경우 맞벌이 가정을 위한 조간 및 야간 보육서비스를 저렴한 가격에 유료화 하면 학부모의 이용이 높아질 것으로 보인다.

장기적으로 추가 서비스를 위한 가격 인상이 허용되고 학부모의 선택권이 넓어지면 어린이집 간 서비스 혁신에 대한 경쟁이 촉진되어 보다 저렴한 비용으로 양질의 서비스를 제공하는 어린이집이 공급될 가능성이 있다. 다만, 단기적으로는 가격 상승에 따른 보육서비스 초과공급과 이로 인한 과잉 출혈경쟁이 발생하여 도산하는 어린이집이 발생할 수 있다. 또한 민간 어린이집 간 합의로 인상된 가격에도 불구하고 서비스의 질은 그대로이거나 오히려 줄어들 가능성도 상존한다. 이런 경우 가격 자율화에도 불구하고 학부모의 보육서비스 선택권이 축소되거나 보육서비스의 질이 떨어질 가능성 있다. 특히, 어린이집 간의 가격 차별화로 저소득층이 양질의 보육서비스를 받을 기회가 줄어들 수 있다.

따라서 이러한 부작용을 막기 위해 한시적으로 과도한 추가서비스 인상률을 물가인상률 수준에서 제한하고 어린이집 간의 합의로 인한 가격 답합에

대한 조사와 규제를 강화해야 한다. 또한 어린이집 간의 경쟁으로 인하여 저소득층이 양질의 보육서비스 접근이 제한되는 것을 막기 위해 저소득층에 대한 정부 보육료 지원을 확대할 필요가 있다. 저소득층에 대한 추가 지원은 전술한 바와 같이 보육료 지원을 소득계층별로 차등화할 경우 고소득층의 보육료 지원을 중단하거나 삭감하여 확보된 예산으로 저소득층의 보육지원비를 늘리는 방법을 검토할 수 있다. 늘어난 보육료를 통하여 저소득층 영유아의 경우도 일정 수준 이상의 어린이집과 유치원에 다닐 수 있기 때문이다. 다만, 저소득층 학부모에 대한 직접지원의 경우 보육료를 생활비로 사용할 가능성이 높기 때문에 보육기관에 대한 지원이나 바우처를 통한 간접지원이 형태가 바람직하다.

다. 공공 및 기관 어린이집 확대

가격의 자율화와 더불어 고려할 정책수단은 공공 및 기관 어린이집의 점진적 확대이다. 외국의 경우 공공 어린이집의 서비스의 질이 낮아 학부모의 선호가 낮지만 우리나라의 경우 서비스 시간, 교사의 질과 근무형태, 커리큘럼의 안정성 등으로 학부모의 선호도가 높다. 문제는 국공립 어린이집의 비율이 6.2% 수준에 불과하여 높은 선호에도 불구하고 공급이 매우 제한적이라는 것이다. 이는, 공영 보육시설이 전체 보육시설의 47.8%를 차지하는 일본이나, 'Preschool program'을 통해 보편적 보육시스템을 구축한 스웨덴과 다른 점이다. 기관 어린이집의 경우도 직장을 통한 보육서비스를 제공하여 만족도가 높지만 전체의 보육서비스의 3.3%에 불과한 실정이다.

공공 및 기관 어린이집을 확대하기 위해서는 예산 확보가 시급한 과제이다. 우선적으로 보육료에 대한 소득 및 특성별 차등 지원으로 확보한 예산으로 국공립 어린이집을 추가로 신설해야 한다. 공공 어린이집 확충을 통하여 가격 자율화로 줄어든 민간 어린이집 수요를 흡수할 필요가 있다. 특히 저소득층의 경우, 민간 어린이집의 가격이 인상되면 서비스 품질이 낮은 영세 민간기관에 의존할 수밖에 없기 때문이 확대된 공공 어린이집을 통해 저소득층의 수요를 흡수할 필요가 있다. 다만, 이 경우 선호도가 높아 무작위

추첨을 통해 공공 어린이집을 배정하는 현 시스템을 개선하여 저소득층에 일정 부분 쿼터를 할당할 필요가 있다.

기관 어린이집의 추가 확보를 위해서는 규제보다는 재정 지원 형태가 바람직하다. 현재도 여성근로자가 300인 이상이고 상시근로자가 500인 이상의 기관에 대해 직장어린이집 설치를 의무화하고 이를 위반할 경우 강제이행금을 부과[9]하고 있지만 직장어린이집 설치에 따른 비용이 벌금보다 높기 때문에 이를 지키지 않은 기업들이 많다. 따라서 규제를 통한 제재보다는 기관 어린이집을 신설하는 기관에 추가 세제감면 혜택을 부여하거나, 기관에 대한 보조금 지원을 통하여 대상기관들이 자발적으로 어린이집을 설치하도록 유도할 필요가 있다.

라. 서비스 품질 강화와 정보공개

가격을 자율화하고 공공 및 기관 어린이집을 확대하더라도 서비스 품질 제고에는 여러 가지 어려움이 있다. 민간 어린이집의 경우 보육료의 정부 지원으로 조직화되고 있기 때문에 가격 차별화에 따른 자발적인 서비스 경쟁보다는 가격통제를 통해 서비스 비용 인상만을 추구할 가능성이 있다. 따라서 가격 자율화에 따른 서비스 품질 제고를 위해 현재의 평가인증제도를 강화하고 보육교사의 역량을 높일 필요가 있다. 현재, 정부는 한국보육진흥원을 통하여 전체 어린이집의 4만 1,221개소의 79.9%인 3만 2,918개소에 대해 인증을 실시하였으며 평가인증기관을 전체 어린이집으로 확대할 예정이다. 그러나 어린이집 인증 예산은 114억원 수준에 불과하여 인증제도가 형식적으로 운영되고 있는 측면이 있다.

가격 자율화를 통하여 서비스가 추가되고 이러한 서비스에 대해 비용이 부과된다면 이에 대한 가격 적정성과 품질수준을 인증제도를 통해 면밀히 점검하고 평가할 필요가 있다. 평가와 더불어 중요한 것은 보육교사의 역량을 높이는 일이다. 현재 보육교사의 경우 열악한 처우와 더불어 보육서비스

9) 직장어린이집 설치대상이면서 어린이집을 설치하지 않은 기관에 대해 연 2회의 이행강제금을 부과하고 있으며 이를 위반 시 1회당 1억원의 벌금이 부과된다.

의 질을 높일 수 있는 전문적인 교육을 거의 받지 못하고 있다. 따라서 보육교사에 대한 교육프로그램을 확대하여 보육교사의 전문성을 높이고 서비스의 품질을 제고할 필요가 있다. 평가인증제도를 강화하고 보육교사의 전문성을 높이는 교육훈련을 강화하기 위해서는 예산의 추가 지원이 필요하다.

마지막으로 확대된 평가인증제도의 결과를 학부모에게 공개할 필요가 있다. 현재 어린이집 인증평가는 두 가지 형태의 평가지표로 평가되고 있으며 기본지표 평가는 총점 및 영역별 점수가 공개되지만 점수가 상향 인플레되어 변별력이 낮다. 반면 심화지표 평가는 인증 통과 여부만 공개되어 어린이집 간 품질 구별이 불가능하다. 따라서 모든 어린이집 인증평가정보를 공개하는 보육 통합정보 시스템을 구축하여 기관 개요, 가격수준, 서비스 품질, 교사의 질 등 다양한 정보를 평가인증을 통해 점검하고 이를 국민에게 상세히 공개할 필요가 있다.

Ⅳ. 노인장기요양보험제도의 가격정책

본 장에서는 노인장기요양보험제도에서 급여비용, 본인부담금 등이 어떻게 책정되고 있으며, 이러한 가격이 재정의 유지 가능성, 장기요양기관의 서비스수준 결정 등 공급행위, 그리고 장기요양급여 수급자의 수급 행태에 미치는 영향을 분석한다. 이러한 분석을 위해서 이 절에서는 먼저 노인장기요양보험제도의 현황과 연혁을 살펴보기로 한다.

1. 노인장기요양보험제도의 도입 배경 및 연혁

가. 제도 도입 배경

장기요양서비스란 일상생활(Activities of daily living: ADL)을 영위하는 데 장기간 동안 도움이 필요한 사람들에게 제공하는 서비스를 뜻한다. 특정 질환의 치료를 요하는 의료서비스와는 달리 장기요양서비스는 고령화, 만성질환, 노인성질환, 중증장애 등으로 인해 일상생활을 혼자서 수행할 수 없는 사람들에게 제공하는 서비스이기 때문에 장기요양서비스의 주요 대상은 노인과 장애인이며, OECD의 대다수 회원국에서 주로 65세 이상의 노인 인구가 이 서비스를 이용하고 있다(OECD, 2011).

노인 인구가 장기요양서비스의 주요 대상인 이유로 먼저 빠른 고령화 속도와 핵가족화 등 가족 구성원의 변화를 들 수 있다. 전 세계적으로 65세 이상의 노인 인구가 빠르게 증가하고 있지만, 핵가족화로 인해 전통적으로 이들을 부양했던 가족들과 함께 생활하지 않는 경우가 늘어나고 있다. 그리고 여성의 사회참여 진출 확대로 인해 기존에 가족의 책임으로 여겨왔던 노인 인구의 부양문제가 점차 사회문제로 대두되고 있다.

이러한 인구구조와 사회구조의 변화에 따라 장기요양서비스에 대한 수요

는 많은 국가에서 공통적으로 증가하고 있으나, 이를 제공하는 방식은 국가마다 차이가 있다. 아래 〈표 Ⅳ-1〉은 OECD 주요 국가의 장기요양서비스 체계를 정리한 내용이다.

〈표 Ⅳ-1〉 OECD 주요 국가의 장기요양서비스 체계

국가	서비스 유형	제도 명칭	재원	급여형태	자격 기준	자기 부담
영국	재가 · 시설	NHS	일반세	현물(시설 및 자택에서의 장기요양)	전 연령 (보편적)	무료
	재가 · 시설	Social Services	일반세	현물	전 연령 (자산조사)	지불능력에 따라서 규정 요금 부담
	재가 (현금 급여)	Social Security Benefits	일반세	현금	전 연령 (자산조사)	지불능력에 따라서 규정 요금 부담
독일	재가	Social Long-term Care Insurance	보험료	현물 및 현금	전 연령 (보편적)	부담없음. 단, 추가 서비스 및 사회보험대상이 아닌 서비스는 유상
	시설	Social Long-term Care Insurance	보험료	현물급여	전 연령 (보편적)	식비 및 거주비는 보험비용에서 제외. 법정액을 상회하는 서비스료는 자기부담 (자산조사를 통하여 사회부조대상자가 될 수 있음)
프랑스	재가 · 시설	APA	일반세	현물급여	60세 이상	수입에 따라서 청구되는 부담액 지불
	재가	사회부조	일반세	현물급여	저소득 고령자	
스웨덴	재가 · 시설	Public Long-term Care (의료보험을 재원)	일반세	현물	전 연령 (보편적)	지방자치단체가 규정한 일정 비용 부담
일본	재가 · 시설	Long-term Care Insurance	보험료 · 일반세	현물급여	65세 이상/ 40~64세 (특정질환자)	자기부담 10%. 식비와 거주비는 보험료 제외
한국	재가 · 시설	Long-term Care Insurance	보험료 · 일반세	현물 및 현금	65세 이상/ 65세 미만 (특정 질병자)	자기 부담 (재가 15%, 시설 20%), 식비 및 거주비는 보험료 제외

자료: 공적노인장기요양보장추진기획단(2004); 최은영 외 3인 (2005) 및 增田雅暢(2014)을 재구성한 정재욱 (2015) p. 96 〈표 3-1〉 재인용

이에 따르면 영국, 프랑스, 스웨덴 등에서는 조세를 통해 장기요양서비스의 재원을 확보하고 있으며, 독일, 일본 그리고 우리나라는 보험료를 장기요양서비스 재원의 한 축으로 이용하고 있다. 정재욱(2015)에 따르면 조세를 재원으로 활용하는 국가는 사회부조방식을 채택하고 전 국민을 대상자로 하는 경향이 높으며, 반대로 보험료를 재원으로 활용하는 국가 대부분은 사회보험방식을 이용하고 있으며, 전 국민을 대상자로 하거나 65세 이상 노인 인구를 주 대상으로 하고 있다.

나. 제도 연혁

우리나라는 2001년 처음으로 노인요양보장제도의 도입을 제시한 이래 3차례 시범사업을 거쳐 2008년 7월부터 사회보험방식을 통해 노인 인구를 대상으로 장기요양서비스를 제공하기 시작했다. 노인장기요양보험제도 도입 당시에는 노인층 인구의 비중이 크지 않았으나, 빠른 고령화 속도를 감안해 선제적으로 장기요양보험제도를 도입했다고 할 수 있다. 노인장기요양보험의 보험자는 국민건강보험공단이지만 장기요양보험료와 건강보험료를 각각의 독립회계로 관리하도록 규정하고 있다. 그리고 정재욱(2015)에 따르면 노인장기요양보험제도 도입 이전에도 「노인복지법」에 근거해 노인 인구를 대상으로 장기요양서비스를 제공하고 있었으나, 그 대상은 저소득층 등 특정 계층에 국한되어 있었다. 하지만 노인장기요양보험제도의 도입 이후 모든 노인 인구를 대상으로 건강 상태와 수급자의 의지에 따라 서비스를 제공할 수 있게 되었고, 보편성이 강화되었다고 평가할 수 있다.

비교적 역사가 길지 않은 노인장기요양보험제도는 도입 초기에 수급자의 등급이 3단계로 이루어졌으나 2014년 7월부터 노인성 치매환자를 대상자로 포함하는 5단계 체계로 개편되었다. 그 외 제도 내 변화는 급여비용, 월 한도액 인상 등 비교적 크지 않은 제도 개편이 있었다.

2. 노인장기요양보험제도의 현황

가. 제도 개요

1) 노인장기요양보험제도의 목적과 관리운영체계

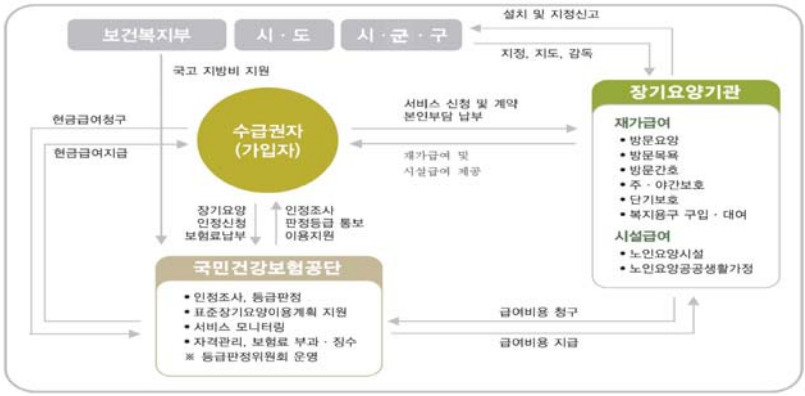
「노인장기요양보험법」 제1조에 따르면 노인장기요양보험제도는 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등을 대상으로 노후의 건강 증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어주는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 보건복지부는 노인장기요양보험사업을 관장하는 기관으로서 5년마다 장기요양기본계획을 수립해 시행하고 있으며, 국민건강보험공단(이하 공단)은 보험자로서 본 제도의 관리와 운영을 담당하고 있다.[10] 장기요양기관은 「노인복지법」과 「노인장기요양보험법」에 따라 필요한 시설과 인력을 갖춰 지방자치단체로부터 지정을 받아야 한다. 장기요양기관은 수급자와 계약을 체결해 장기요양급여를 제공하고 그 비용은 공단에 청구해 지급받는다. 이때 공단은 장기요양기관의 장기요양 급여평가 결과에 따라 급여비용을 가산 또는 감액할 수 있다.

한편 보건복지부는 장기요양보험료율, 특별현금급여, 재가 및 시설급여비용 등을 심의하기 위하여 보건복지부 소속으로 장기요양위원회를 두고 있으며, 지방자치단체는 장기요양요원의 권리를 보호하기 위하여 장기요양요원지원센터를 설치 및 운영할 수 있다. 그리고 공단은 장기요양인정 및 장기요양등급 판정을 위해 공단 소속으로 등급판정위원회를 특별자치시, 특별자치도, 시·군·구 단위로 두고 있다.

아래 [그림 Ⅳ-1]은 장기요양보험제도의 관리운영 체계를 정리한 것이다.

10) 노인장기요양보험제도에서 국민건강보험공단의 자세한 업무는 「노인장기요양보험법」 제48조에 나와 있다.

[그림 Ⅳ-1] 노인장기요양보험제도 관리운영 체계



자료: 『2015 노인장기요양보험통계연보』, 국민건강보험공단, 2016, p. xxxvi

2) 장기요양급여 신청 및 제공

장기요양보험제도를 통해 장기요양급여를 받기 위해서는 먼저 장기요양인정을 신청해 공단으로부터 일정 등급 이상의 판정을 받아야 한다. 장기요양인정을 신청하기 위해서는 기본적으로 65세 이상이거나 65세 미만이라면 노인성 질병을 가진 자여만 하고, 장기요양보험 가입자, 가입자의 피부양자 또는 의료급여 수급자 자격을 지니고 있어야 한다.[11] 이들이 신청서와 의사소견서를 첨부해 장기요양인정을 신청하면 공단은 신청인의 심신상태 등을 조사한 후 장기요양등급판정위원회에서 신청서, 의사소견서, 조사결과서를 검토한다. 검토 결과 신청인이 6개월 이상 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정된 경우 장기요양급여를 받을 수 있으며, 일상생활에서 타인의 도움이 필요한 정도에 따라 장기요양등급을 정해 그에 맞는 급여를 제공한다. 장기요양등급은 제도 초기에 세 개의 등급으로 구성되어 있었고, 장기요양인정을 받기 위한 최소 장기요양인정 점수는 55점이었다. 그런데 50~54점을 받은 신청자들의 민원이 많아 2012년 7월 처음으로 3등급 인정 점수의

11) 장기요양보험가입자는 기본적으로 국민건강보험의 가입자이다(「노인장기요양보험법」 제7조 제3항).

하한을 하향 조정했고, 2014년 7월부터 경증의 치매환자에게도 장기요양급여를 제공하고 수급자 간 심신기능 상태의 차이가 큰 3등급을 세분화하기 위해 기존의 3등급에서 5등급 체계로 개편하였다. 자세한 등급판정 기준은 아래 표와 같다.

〈표 Ⅳ-2〉 노인장기요양보험제도의 수급자 등급판정기준

등급	판정기준			
	2008년 7월 ~2012년 6월	2012년 7월 ~2013년 6월	2013년 7월 ~2014년 6월	2014년 7월~
1등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 전적으로 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 95점 이상인 자			
2등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 상당 부분 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 75점 이상 95점 미만인 자			
3등급	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 부분적으로 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 55점 이상 75점 미만인 자	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 부분적으로 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 53점 이상 75점 미만인 자	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 부분적으로 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 51점 이상 75점 미만인 자	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 부분적으로 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 60점 이상 75점 미만인 자
4등급	–	–	–	심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 일정 부분 다른 사람의 도움이 필요한 자로서 장기요양인정 점수가 51점 이상 60점 미만인 자
5등급	–	–	–	치매(노인성 질병에 해당하는 치매로 한정)환자로서 장기요양인정 점수가 45점 이상 51점 미만인 자

자료: 「노인장기요양보험법 시행령」 제7조

장기요양급여는 크게 장기요양요원이 수급자의 가정에 방문하여 제공하는 재가급여, 수급자가 노인의료복지시설 등에 입소해 제공받는 시설급여, 그리고 특별현금급여로 구분할 수 있으며, 이 중 재가급여를 우선 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다. 아래 표는 장기요양급여의 내용을 정리한 것이다.

〈표 Ⅳ-3〉 장기요양급여의 종류 및 내용

종류		내용
재가급여	방문요양	장기요양요원이 수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동 및 가사활동을 지원하는 장기요양급여
	방문목욕	장기요양요원이 목욕설비를 갖춘 장비를 이용하여 수급자의 가정 등을 방문하여 목욕을 제공하는 장기요양급여
	방문간호	장기요양요원인 간호사 등이 의사, 한의사 또는 치과의사의 지시서에 따라 수급자의 가정 등을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요양에 관한 상담 또는 구강위생 등을 제공하는 장기요양급여
	주 · 야간보호	수급자를 하루 중 일정한 시간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지 · 향상을 위한 교육 · 훈련 등을 제공하는 장기요양급여
	단기보호	수급자를 보건복지부령으로 정하는 범위 안에서 일정 기간 동안 장기요양기관에 보호하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지 · 향상을 위한 교육 · 훈련 등을 제공하는 장기요양급여
	기타재가급여	수급자의 일상생활 · 신체활동 지원에 필요한 용구를 제공하거나 가정을 방문하여 재활에 관한 지원 등을 제공하는 장기요양급여로서 대통령령으로 정하는 것
시설급여		장기요양기관이 운영하는 노인의료복지시설 등에 장기간 동안 입소하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지 · 향상을 위한 교육 · 훈련 등을 제공하는 장기요양급여
특별현금 급여	가족요양비	장기요양기관의 이용이 어렵거나 특정 사유로 가족 등으로부터 방문요양에 따른 상당한 장기요양급여를 받을 때 수급자에게 제공하는 현금지원

주: 『2015 장기요양통계연보』에 따르면 특별현금급여 중 특례요양비와 요양병원간병비는 법에 명시되어 있으나 현재 시행되고 있지 않음.

자료: 「노인장기요양보험법」 제23조 및 제24조

장기요양등급이 1등급 또는 2등급인 수급자는 재가급여 또는 시설급여를 이용할 수 있으며, 3등급부터 5등급인 수급자는 재가급여만을 이용할 수 있다.[12)]

장기요양인정 신청 후 장기요양등급을 받은 자는 장기요양인정서와 표준장기요양이용계획서를 제공받고, 이를 근거로 장기요양기관을 선택해 계약을 체결한 뒤 장기요양급여를 받는다. 장기요양기관은 그 비용을 공단에 청

12) 3등급부터 5등급에 해당하는 자 중 가족으로부터 수발이 곤란하거나, 주거환경이 열악하거나, 심신 상태가 재가급여를 이용할 수 없을 정도로 좋지 않은 경우 시설급여를 이용할 수 있다.

구하고, 공단은 그 중 공단부담금을 기관에 제공한다. 장기요양급여의 비용과 관련한 사항은 다음 소절에서 자세하게 다룬다.

3) 장기요양기관

장기요양기관은 운영하기 위해서는「노인장기요양보험법 시행규칙」제23조에 따라 필요한 시설 및 인력을 갖춘 후 광역단체장 또는 기초단체장의 지정을 받아야 한다. 반면 재가급여를 제공하기 위해 설립된 재가장기요양기관의 경우「노인장기요양보험법」제32조에 따라 시행규칙에서 규정한 시설 및 인력 등을 갖춘 후 광역단체장 또는 기초단체장에게 이를 신고함으로써 장기요양기관 지정을 인정받을 수 있다.

「노인장기요양보험법 시행규칙」과「노인복지법 시행규칙」에는 장기요양기관으로 지정받거나 재가장기요양기관을 설치하기 위한 시설 및 인력 기준이 자세하게 규정하고 있으며「노인장기요양보험법 시행령」제11조에는 장기요양급여별로 필요한 장기요양요원의 자격을 구체적으로 명시하고 있다.

대부분 개인이 운영하는 것으로 영리사업자(for-profit)에 해당한다.[13]

나. 가격정책 현황

1) 장기요양급여 비용

장기요양인정을 받은 자는 장기요양기관과 계약을 통해 장기요양급여를 제공받고, 장기요양기관은 그 비용을 공단에 청구한다. 공단은 이 중 본인부담금을 제외한 나머지 공단부담금을 기관에 지불하는데, 본인부담금은「노인장기요양보험법」제40조에 따라 재가급여의 경우 장기요양급여비용의 15%, 시설급여의 경우 20%로 규정되어 있다. 단,「노인장기요양보험법」에 명시되지 않은 장기요양급여, 장기요양등급 부여 시 제공받은 장기요양인정서의 내용과 다른 장기요양급여, 그리고 월 한도액을 초과한 장기요양급여

13) 선우덕 외(2014)

에 대해서는 본인이 100% 부담해야 한다. 한편 「국민기초생활보장법」에 따른 의료급여 수급자(이하 기초수급자)는 본인부담금을 면제받고 있으며, 「국민기초생활보장법」을 제외한 「재해구호법」, 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 등에 의한 의료급여 수급자(이하 기타의료급여 수급자)와 건강보험 차상위 계층 등은 본인부담금의 50%를 감경받고 있다.

재가 및 시설급여의 월 한도액은 장기요양등급에 따라 조금씩 다르게 책정하고 있다. 아래 〈표 Ⅳ-4〉는 복지용구 제공을 제외한 재가급여의 월 한도액의 변천 과정을 정리한 것이다.

시설급여의 월 한도액은 등급별로 정한 1인당 급여비용에 월간 일수를 곱하여 산정한다. 등급별 1인당 시설급여 비용은 〈표 Ⅳ-5〉와 같다.

재가급여의 종류별 급여비용은 〈표 Ⅳ-6〉부터 정리되어 있다.

〈표 Ⅳ-4〉 재가급여 월 한도액

(단위: 원)

적용기간		2008.7.1. ~ 2008.12.31	2009.1.1. ~ 2011.12.31	2012.1.1. ~ 2014.6.30	2014.7.1. ~ 2015.12.31	2016.1.1. ~
등급	1등급	1,097,000	1,140,600	1,140,600	1,185,300	1,196,900
	2등급	879,000	971,200	1,003,700	1,044,300	1,054,300
	3등급	76,000	814,700	878,900	964,800	981,100
	4등급		–	–	903,800	921,700
	5등급		–	–	766,600	784,100

자료: 「장기요양급여비용 등에 관한 고시」, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」, 보건복지부

〈표 Ⅳ-5〉 방문요양 급여비용

(단위: 원)

적용기간		2008.7.1 ~ 2011.12.31	2012.1.1 ~ 2012.12.31	2013.1.1 ~ 2014.6.30	2014.7.1. ~
분류번호	분류	금액			
가-1	30분 이상	10,680	10,740	11,110	11,390
가-2	60분 이상	16,120	16,350	17,060	17,490

〈표 Ⅳ-5〉의 계속

적용기간		2008.7.1 ~ 2011.12.31	2012.1.1 ~ 2012.12.31	2013.1.1 ~ 2014.6.30	2014.7.1. ~
가-3	90분 이상	21,360	21,830	22,880	23,450
가-4	120분 이상	26,700	27,500	28,890	29,610
가-5	150분 이상	30,200	31,110	32,830	33,650
가-6	180분 이상	33,500	34,240	36,290	37,200
가-7	210분 이상	36,600	37,110	39,480	40,470
가-8	240분 이상	39,500	39,740	42,440	43,500

자료: 「장기요양급여비용 등에 관한 고시」, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」, 보건복지부

〈표 Ⅳ-6〉 방문요양 및 방문간호급여 원거리 교통 급여

(단위: 원)

적용기간		2011.1.1. ~ 2014.6.30	2014.7.1.~
분류번호	거리	금액	
거-1	5km 이상 10km 미만	3,000	3,400
거-2	10km 이상 15km 미만	4,500	5,100
거-3	15km 이상 20km 미만	6,000	6,800
거-4	20km 이상 25km 미만	7,500	8,500
거-5	25km 이상 30km 미만	9,000	10,200
거-6	30km 이상 35km 미만	10,500	11,900
거-7	35km 이상	12,000	13,600

자료: 「장기요양급여비용 등에 관한 고시」, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」, 보건복지부

〈표 Ⅳ-7〉 방문목욕 급여비용

(단위: 원)

		2009.1.1. ~ 2011.6.30	2011.7.1. ~ 2012.12.31	2013.1.1. ~
분류번호	분류	금액		
나-1	방문목욕 차량을 이용한 경우 (차량내 목욕)	71,290	71,290	72,540
나-2	방문목욕 차량을 이용한 경우 (가정내 목욕)		64,160	65,410
나-3	방문목욕 차량을 이용하지 아니한 경우	39,590	39,590	40,840

자료: 「장기요양급여비용 등에 관한 고시」, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」, 보건복지부

〈표 Ⅳ-8〉 방문간호 급여비용

(단위: 원)

적용기간		2008.7.1 ~ 2008.12.31	2009.1.1. ~ 2011.12.31	2012.1.1. ~ 2012.12.31	2013.1.1. 2015.12.31~	2016.1.1. ~
분류 번호	분류	금액				
다-1	30분 미만	27,360	28,700	29,220	31,760	32,630
다-2	30분 이상 ~ 60분 미만	35,310	36,650	37,310	39,850	40,940
다-3	60분 이상	43,260	44,600	45,400	47,940	49,250

자료: 「장기요양급여비용 등에 관한 고시」, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」, 보건복지부

〈표 Ⅳ-9〉 주야간보호 급여비용

(단위: 원)

적용기간			2008.7.1~ 2008.12.31	2009.1.1~ 2010.12.31	2011.1.1~ 2012.12.31	2013.1.1~ 2014.6.30	2014.7.1~ 2015.12.31	2016.1.1~
분류 번호	분류		금액					
라-1	3시간 이상 ~ 6시간 미만	장기요양 1등급	24,350	24,960	24,440	24,710	25,990	26,700
		장기요양 2등급	22,180	22,740	22,600	22,870	24,060	24,720
		장기요양 3등급	18,680	19,140	20,840	21,110	22,210	22,820
		장기요양 4등급	–	–	–	–	21,200	21,780
		장기요양 5등급	–	–	–	–	20,190	20,740

〈표 Ⅳ-9〉의 계속

적용기간			2008.7.1~ 2008.12.31	2009.1.1~ 2010.12.31	2011.1.1~ 2012.12.31	2013.1.1~ 2014.6.30	2014.7.1~ 2015.12.31	2016.1.1~
라-2	6시간 이상 ~ 8시간 미만	장기요양 1등급	32,460	33,280	32,580	33,120	34,840	35,790
		장기요양 2등급	29,580	30,320	30,140	30,680	32,280	33,160
		장기요양 3등급	24,910	25,520	27,790	28,330	29,800	30,610
		장기요양 4등급	–	–	–	–	28,780	29,570
		장기요양 5등급	–	–	–	–	27,760	28,520
라-3	8시간 이상 ~ 10 시간 미만	장기요양 1등급	40,580	41,600	40,730	41,440	43,350	44,530
		장기요양 2등급	36,970	37,900	37,670	38,380	40,150	41,250
		장기요양 3등급	31,140	31,900	34,730	35,440	37,070	38,080
		장기요양 4등급	–	–	–	–	36,060	37,040
		장기요양 5등급	–	–	–	–	35,030	35,990
라-4	10 시간 이상 ~ 12 시간 미만	장기요양 1등급	44,640	45,760	44,800	45,690	47,750	49,050
		장기요양 2등급	40,670	41,690	41,440	42,330	44,230	45,440
		장기요양 3등급	34,250	35,090	38,210	39,100	40,860	41,980
		장기요양 4등급	–	–	–	–	39,840	40,930
		장기요양 5등급	–	–	–	–	38,820	39,880
라-5	12 시간 이상	장기요양 1등급	48,700	49,920	48,880	49,950	51,200	52,600
		장기요양 2등급	44,360	45,480	45,210	46,280	47,440	48,730
		장기요양 3등급	37,370	38,280	41,680	42,750	43,820	45,020
		장기요양 4등급	–	–	–	–	42,810	43,980
		장기요양 5등급	–	–	–	–	41,790	43,930

자료: 「장기요양급여비용 등에 관한 고시」, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」, 보건복지부

〈표 Ⅳ-10〉 주야간보호급여 이동서비스 비용

(단위: 원)

적용기간		2013.1.1. ~
분류번호	분류	금액
러-1	5km 미만	2,200
러-2	5km 이상 ~ 10km 미만	4,000
러-3	10km 이상 ~ 20km 미만	6,600
러-4	20km 이상	10,000

자료: 「장기요양급여비용 등에 관한 고시」, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」, 보건복지부

〈표 Ⅳ-11〉 단기보호 급여비용

(단위: 원)

시행일		2008.7.1. ~ 2008.12.31	2009.1.1. ~ 2010.12.31	2011.1.1. ~ 2012.12.31	2013.1.1. ~ 2014.6.30.	2014.7.1. ~
분류번호	분류	금액				
마-1	장기요양 1등급	42,490	43,300	42,770	43,590	44,900
마-2	장기요양 2등급	38,860	39,600	39,560	40,380	41,590
마-3	장기요양 3등급	35,230	35,900	36,470	37,290	38,410
마-4	장기요양 4등급	–	–	–	–	37,390
마-5	장기요양 5등급	–	–	–	–	36,380

자료: 「장기요양급여비용 등에 관한 고시」, 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」, 보건복지부

2) 장기요양보험료율

한편 공단은 장기요양보험료를 건강보험료와 통합하여 징수한다. 장기요양보험료는 건강보험료에 장기요양위원회의 심의를 거쳐 정한 장기요양보험료율을 곱해서 산정하고 있다. 지역가입자의 경우 세대 단위로 100% 본인이 부담하고 있으며, 직장가입자의 경우 가입자와 사용자가 50%씩 부담하고 있다. 〈표 Ⅳ-12〉는 장기요양보험제도 도입 이후 장기요양보험료율을 정리한 것이다.

〈표 Ⅳ-12〉 노인장기요양보험료율

(단위: %)

시행일	2008년 7월	2009년 1월	2010년 1월
장기요양보험료율	4.05	4.78	6.55

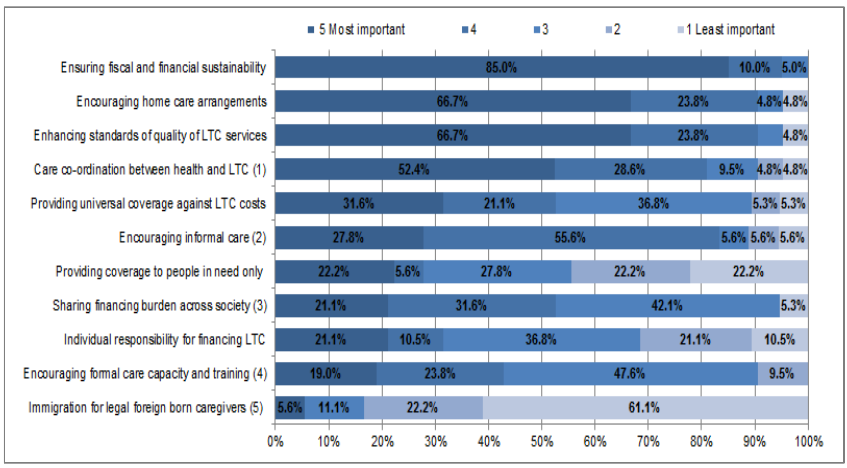
자료: 「노인장기요양보험법 시행령」 제4조

다. 주요 쟁점별 분석

1) 재정 유지 가능성

OECD(2011)에 따르면 2009년과 2010년에 회원국을 상대로 실시한 장기요양서비스 시스템에 관한 설문조사에서 가장 중요한 장기요양서비스 정책 목적은 재정 유지 가능성을 확보하는 것으로 나타났다.

[그림 Ⅳ-2] OECD(2011): 장기요양서비스 시스템에서 가장 중요한 정책 목적에 관한 회원국 설문조사(2009~2010) 결과



자료: OECD(2011) p. 39 Figure 1.1

이와 같이 많은 국가에서 장기요양시스템의 재정 유지 가능성을 정책의 우선순위로 고려하고 있지만, 우리나라 노인장기요양보험제도의 재정 상황은 점차 악화되고 있다. 우리나라의 연도별 장기요양 재정현황은 〈표 Ⅳ-13〉에

나와 있다. 주목할 만한 점은 수익에 대한 비용의 비중을 나타내는 총수지율이 빠르게 100에 가까워지고 있으며 당기 차액이 점차 줄어들고 있다는 점이다. 이는 노인장기요양보험 재정 상황이 점차 악화되고 있음을 의미하며 이 추세는 계속 진행될 것으로 예상된다.

〈표 Ⅳ-13〉 연도별 노인장기요양보험 재정현황

(단위: 천원, %)

		2012	2013	2014	2015
수익	계(A)	3,561,672,883	3,831,212,265	4,148,579,839	4,388,391,899
	보험료(A1)	2,369,669,274	2,542,097,685	2,704,720,549	2,883,322,196
	국고지원금(A2)	415,243,000	459,058,000	503,301,000	516,596,000
	의료급여부담금(A3)	701,778,005	743,938,636	802,459,447	884,886,798
	- 국가부담금	29,250,315	35,068,334	36,248,247	35,588,217
	- 지방자치단체 부담금	672,527,690	708,870,302	766,211,200	849,298,581
	기타	74,982,604	86,117,944	138,098,843	103,586,905
비용	계(B)	2,937,321,848	3,317,961,158	3,849,660,317	4,313,950,244
	보험급여비(B1)	2,732,832,824	3,099,533,550	3,598,415,607	4,036,195,047
	- 재가급여비	1,329,687,078	1,493,254,561	1,702,269,315	1,968,502,205
	- 시설급여비	1,396,220,453	1,598,158,349	1,886,698,185	2,057,396,588
	- 가족요양비	983,680	1,026,503	1,154,327	1,244,840
	- 의사소견서 발급비용	5,748,117	6,904,112	8,088,445	8,806,265
	- 방문간호 지시서발급비용	193,496	190,025	205,335	245,149
	관리운영비	166,255,556	178,158,578	197,666,535	200,241,507
	기타	38,233,468	40,269,030	53,578,175	77,513,690
총수지율(B/A)		82	87	93	98
보험료대급여비율 (B1/(A1+A2+A3))		78	83	90	94
당기차액(A-B)		624,351,035	513,251,107	298,919,522	74,441,655

자료: 『2015 노인장기요양보험통계연보』, 국민건강보험공단, 2016, p. 614 〈제 Ⅴ-1표〉를 저자가 재구성

이렇게 재정상황이 악화되는 주요 원인은 빠른 고령화 속도에 있다. 『2015 노인장기요양보험통계연보』에 따르면 2015년 말 기준 장기요양보험 누적 신청자는 약 79만명이며, 이 중 약 47만명이 장기요양등급을 제공받았다. 인정자 숫자의 증가속도가 65세 이상 노인 인구의 증가속도보다 빨라 노인 인구 대비 인정률이 상승하고 있는 추세이다.

〈표 Ⅳ-14〉 노인장기요양보험 신청 및 인정 현황

(단위: 명, %)

	2011	2012	2013	2014	2015
노인인구 (65세 이상)	5,644,758	5,921,977	6,192,762	6,462,740	6,719,244
신청자	617,081	643,409	685,852	736,879	789,024
판정자 (등급내+등급외)	478,446	495,445	535,328	585,386	630,757
인정자 (판정 대비 인정률)	324,412 (67.8)	341,788 (69.0)	378,493 (70.7)	424,572 (72.5)	467,752 (74.2)
노인인구 대비 인정률	5.7	5.8	6.1	6.6	7.0

주: 등급외 판정자는 장기요양인정점수가 51점 미만인 자를 의미함.

자료: 『2015 노인장기요양보험통계연보』, 국민건강보험공단, 2016, p. xlix

인정자 중 등급별로는 3등급이 가장 많고 자격별로는 본인부담금을 감경받지 않는 일반수급자가 가장 많다. 그리고 기초수급자와 본인부담금을 감경받는 기타의료급여 수급자가 빠르게 증가하고 있다.

〈표 Ⅳ-15〉 장기요양인정자 등급별 · 자격별 현황

(단위: 명)

	2012	2013	2014	2015					
	계	계	계	계	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급
인정자계	341,788	378,493	424,572	467,752	37,921	71,260	176,336	162,763	19,472
일반	249,963	250,117	278,938	303,355	25,023	46,293	114,805	103,260	13,974
경감	30,113	62,690	74,207	84,446	6,516	13,594	32,694	28,624	3,018
의료급여	4,302	4,592	5,190	5,675	422	803	2,139	2,074	237
기초수급	57,410	61,094	66,237	74,276	5,960	10,570	26,698	28,805	2,243

자료: 『2015 노인장기요양보험통계연보』, 국민건강보험공단, 2016, p. xlv

또한 장기요양급여 수급자와 급여제공일수는 꾸준히 증가하고 있으며, 공단부담률도 조금씩 증가하고 있는 추세이다.

〈표 Ⅳ-16〉 장기요양급여 이용 실적과 공단부담금

	2011	2012	2013	2014	2015
급여이용수급자(명)	360,073	369,587	399,591	433,779	475,382
급여제공일수(만일)	7,938	8,034	8,585	9,223	10,084
급여비(억원)	29,691	31,256	35,234	39,849	45,226
공단부담금(억원)	25,882	27,177	30,830	34,981	39,816
공단부담률(%)	87.2	86.9	87.5	87.8	88.0
급여이용수급자 1인당 월평균 급여비(원)	944,916	956,986	996,714	1,024,520	1,057,425
급여이용수급자 1인당 월평균 공단부담금(원)	823,727	832,132	872,106	899,361	930,917

자료: 『2015 노인장기요양보험통계연보』, 국민건강보험공단, 2016, p. xlvi

장기요양급여 종류별 이용 실적은 아래 표와 같다. 공단부담금을 기준으로 보았을 때 재가급여 중에는 방문요양이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 시설급여 중에는 노인요양시설의 비중이 가장 크다. 재가급여 중 주야간보호의 비중이 빠르게 증가하고 있는 추세이다.

〈표 Ⅳ-17〉 노인장기요양보험 급여별 공단부담금

(단위: 억원, %)

	2013		2014		2015	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
장기요양 공단부담금 계	30,830	–	34,981	–	39,816	–
재가급여	14,864	100	16,748	100	19,376	100
– 방문요양	11,736	79	13,119	78.3	14,809	76.4
– 방문목욕	736	4.9	711	4.2	723	3.7
– 방문간호	73	0.5	75	0.5	89	0.5
– 주야간보호	1,279	8.6	1,745	10.4	2,563	13.2
– 단기보호	150	1	163	1	154	0.8

〈표 Ⅳ-17〉의 계속

	2013		2014		2015	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
– 복지용구	891	6	934	5.6	1,037	5.4
시설급여	15,966	100	18,234	100	20,441	100
– 노인요양시설(현행법)	12,626	79.1	15,839	86.9	17,892	87.5
– 노인요양시설(구법)	225	1.4	–	–	–	–
– 노인전문요양시설(구법)	811	5.1	–	–	–	–
– 노인요양공동생활가정	2,057	12.9	2,394	13.1	2,548	12.5
– 노인요양시설(단기보호전환)	246	1.5	–	–	–	–

자료: 『2015 노인장기요양보험통계연보』, 국민건강보험공단, 2016, p. xlviii

2) 서비스 품질 확보

현재 장기요양급여 비용의 산정방법에 따르면 최소한의 서비스 품질은 확보할 수 있으나 급여 제공자가 품질 개선의 유인을 가지기는 힘들 것으로 보인다. 그 이유는 장기요양급여 비용 산정방식이 지나치게 세분화되어 있기 때문이다. 방문요양급여 비용의 산정방법을 예로 살펴보면 다음과 같다. 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」 제18조에 따르면 1회 방문당 방문요양 급여비용은 앞서 〈표 Ⅳ-17〉에서 소개한 바와 같다. 또한 동 고시 제19조에 따르면 1회 방문당 방문요양 급여비용뿐만 아니라 방문횟수와 방문시간에 따라 급여비용을 어떻게 산정해야 하는지 자세하게 규정되어 있다. 예를 들어 '가-1'부터 '가-6'까지의 급여비용은 1일 3회까지 산정할 수 있으며, 이 경우 방문간격은 2시간 이상이어야 하고 방문간격이 2시간 미만인 경우 급여제공시간을 합산하여 1회로 할 것을 명시하고 있다. 또한 1회 방문당 급여제공시간이 270분을 넘는 경우 급여비용 산정방법도 자세하게 기술하고 있다.

그 외의 장기요양급여에 관해서도 급여비용 산정방법을 자세하게 규정하고 있기 때문에 장기요양급여 제공자는 공단으로부터 급여비용을 지급받기 위해 이를 충실히 따라야 할 유인이 존재한다. 하지만 규정에 명시되지 않

은 급여에 대해서는 품질 개선의 유인이 없다고 할 수 있다. 예를 들어 방문목욕 급여의 경우 방문차량 이용 여부, 차량내 목욕 또는 가정내 목욕 여부에 따라 급여비용이 다르게 산정되고 있지만, 수급자의 요양등급은 고려하고 있지 않다. 하지만 석재은 외(2009)에 따르면 수급자의 요양등급에 따라 방문목욕 급여의 제공 난이도는 상당한 차이를 보이고 있다. 따라서 방문목욕 급여의 제공자는 요양등급별로 다른 서비스를 제공하고자 하는 유인을 갖기 힘들다.

아무리 법령에서 급여의 내용과 비용에 관해 자세히 규정한다고 하더라도 모든 가능성을 고려할 수는 없다. 따라서 현재 급여비용 산정방법에 관한 규정은 최소한의 품질을 보장할 수는 있을지는 몰라도 규정에 명시되지 않은 품질을 개선하고자 하는 유인은 제공하지 못하고 있다.

3) 서비스 혁신 공간

노인장기요양보험제도 도입 이후에 장기요양기관과 전문인력의 숫자는 크게 늘어났다. 이는 제도의 안정적 정착을 위해 도입 초기에 장기요양기관의 설립을 권장한 결과로 알려져 있다.

〈표 Ⅳ-18〉 연도별 장기요양기관과 정원 수의 변화

(단위: 개, 명)

	기관	정원
2011	14,918	147,082
2012	15,056	155,611
2013	15,704	167,915
2014	16,543	184,050
2015	18,002	201,443

자료: 『2015 노인장기요양보험통계연보』, 국민건강보험공단, 2016.

이와 같이 장기요양서비스에 대한 수요와 공급은 규모가 커지고 있으나, 서비스 질적 수준의 개선을 통해 새로운 산업을 창출할 수 있는 여건이 마

련되어 있다고 보기에는 어렵다. 앞서 지적하였듯이, 현재 장기요양급여 비용 산정방식은 지나치게 세분화되어 있어 새로운 형태의 서비스를 제공할 유인이 없다. 또한, 규정에 의해 수급자가 장기요양인정서에 기재된 장기요양급여와 다른 급여를 받은 경우 100% 본인이 부담해야 하기 때문에 새로운 수요가 창출되는 것을 기대하기도 어려운 현실이다.

4) 과수요 억제

장기요양급여에 대한 수요를 결정짓는 가장 중요한 요인은 심신의 건강상태이다(Norton, 2000). 따라서 우리나라 장기요양보험의 재정추계에 관한 기존 연구도 주로 노인 인구의 변화와 건강상태 등에 대한 예측치를 주로 이용하여 수요를 추정했다. 하지만 정완교(2009)의 연구에 따르면 장기요양급여의 수요분석에서 소득을 통제한 이후에도 기초생활수급자의 급여 이용 확률이 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다. 기초생활수급자가 무상으로 장기요양급여를 이용할 수 있다는 점을 상기했을 때 이는 장기요양등급 인정자들에게 장기요양급여의 가격이 유의미한 영향을 미친다는 것을 뜻한다.

장기요양급여를 이용하려는 자가 그 비용에 반응한다는 것은 과다수요나 현재 급여 품질에 대한 불만족의 가능성이 존재함을 시사한다. 현재 급여 품질에 비해 가격이 낮다고 인식한다면 급여를 필요 이상으로 신청해 재정상황을 악화시킬 수도 있고 정작 급여를 필요로 하는 사람에게 공급이 미치지 못할 수 있다. 반대로 현재 가격에 비해 품질이 지나치게 낮다고 생각하는 사람은 비용을 더 지불하고서라도 높은 품질의 급여를 제공받기 원하겠지만, 현재 규정상 이는 불가능하기 때문에 사회적으로 비효율적인 결과를 낳게 된다.

5) 공급자의 전략적 행동

석재은 외(2009)에 따르면 과잉공급된 장기요양기관에 의해 과다경쟁이 발생하고 있어 장기요양기관은 여러 가지 전략적 행동을 통해 수급자를 유

치하고 있다. 예를 들어, 수급자로부터 본인부담금을 받지 않는 대신 장기요양급여를 적게 제공하거나 대상자 확보가 중요하다 보니 전문인력이 수급자와 함께 기관을 자주 옮기도록 유도하는 기현상도 발생하고 있다.

3. 개선방안

가. 적극적 수요 반영 구조 마련 및 서비스 혁신 공간 마련

현재 장기요양급여 수급자에 대해 월 한도액을 설정해 놓고 있으며, 이 설정액보다 많이 서비스를 제공받는 경우 수급자가 100% 비용을 부담하도록 하고 있다. 또한 장기요양인정서에 기재된 내용과 다른 서비스를 제공받는 경우도 본인이 모두 부담하도록 하고 있다. 이로 인해 대부분의 수급자는 규정에 명시된 장기요양급여만을 이용할 수 있으며, 장기요양기관 또한 새로운 서비스를 제공할 유인을 갖고 있지 않다.

예를 들어, 석재은 외(2009)에 따르면 방문요양의 경우 4시간 이상 사용량이 증가하고 있으며, 정서 지원에 대한 수요도 큰 것으로 나타나고 있다. 하지만 이에 대한 급여비용 규정이 경직적이어서 수급자는 새로운 수요를 요구할 수 있는 창구가 없으며, 공급자 또한 비용부담을 해결하지 못한 상태에서 새로운 서비스를 제공하는 것이 불가능한 상황이다. 따라서 앞서 언급하였듯이, 수요와 공급 양 측면에서 새로운 서비스를 창출하지 못하고 있어 산업으로서의 장기요양서비스 시장을 확장시키지 못하는 부작용으로 이어지고 있다.

이와 같은 맥락에서 최근 관련 전문가들이 제기하고 있는 방문재활서비스 포함 방안도 검토할 필요가 있다. 노인장기요양보험의 재정 상황이 악화되고 있는 상황에서, 방문재활서비스는 적은 비용을 통해 선제적으로 수급자의 건강 상태 및 일상생활 능력의 감소를 방지할 수 있는 기능이 있다.

물론 새로운 서비스를 창출하기 위한 가격 산정방식 개정에는 신중한 검토가 필요하다. 위에서 언급한 4시간 이상의 방문요양 사용을 허용하는 규정 개정의 경우 공급자에게 급여제공 시간만 늘려 비용을 청구하는 도덕적

해이의 유인을 제공할 수 있다. 또한 특별한 품질 개선 없이 새로운 서비스를 제공해 비용을 과다청구할 수 있는 여지도 발생할 수 있다.

따라서 적극적으로 장기요양급여에 대한 수요를 반영하기 위해서는 새로운 장기요양급여를 수용할 수 있는 가격 결정체계를 마련하되, 새로운 급여 내용을 반영할 때에 장기요양위원회에서 철저한 검증 과정을 거치는 과정이 필요하다. 한편 공급자가 새로운 서비스를 제공하더라도 수급자의 본인부담금 상한이 존재하는 이상 이에 대한 수요가 충분히 반영되지 않을 수 있다. 그러므로 수급자 입장에서도 도덕적 해이를 억제할 수 있는 수준에서 새로운 장기요양급여에 대한 수요를 촉진할 수 있도록 본인부담금 규정을 개선해야 한다.

나. 서비스 품질 개선

장기요양급여의 품질 개선을 위해 먼저 등급별로 급여비용을 적절히 세분화할 필요성이 있다. 같은 내용의 급여를 제공하더라도 수급자의 건강 상태 등에 따라 급여 제공자가 체감하는 비용은 다를 수밖에 없음에도 불구하고 일부 급여의 비용은 등급별 차별화가 이루어지지 않고 있다. 그 결과 신체활동이 어려운 수급자에게 상대적으로 낮은 품질의 급여가 제공될 여지가 있다. 따라서 이미 규정된 급여의 경우 등급별 차별화 등 급여 제공자가 체감하는 비용을 충분히 반영할 수 있는 가격체계를 마련함으로써 서비스 품질을 개선시켜야 한다.

한편 법령에 규정되지 않은 새로운 서비스 공급을 통해 장기요양급여의 품질을 개선하기 위해서는 새로운 급여 내용을 충분히 반영할 수 있는 가격 산정방식을 구축해야 한다. 현재 장기요양급여 비용산정방식은 지나치게 세부적인 사항까지 규정하고 있어 최소한의 품질은 보장할 수 있으나, 역으로 규정보다 나은 품질의 장기요양급여를 제공할 유인이 감소하는 효과를 낳고 있다. 따라서 이미 법령에서 정의된 급여의 경우 실제 비용을 반영할 수 있는 세분화 작업이 필요한 동시에, 새로운 급여의 내용을 반영할 수 있는 가격 결정체계가 필요하다.

그리고 장기요양서비스의 특성상 기본적인 서비스 품질을 유지하기 위해서는 인력 관리가 필수적이다. 최근 급여비용의 인상률이 충분하지 않아 숙련된 인력이 이탈하고 있다는 보도가 이어지고 있는데, 서비스 품질을 확보하기 위해서는 장기요양급여 시장 종사자의 처우 개선이 반드시 필요하다.[14]

14) 「벼랑끝 노인장기요양보험제도 개선 시급」, 『서울신문』, 2016. 10. 20. (http://www.seoulilbo.com/news/articleView.html?idxno=154404, 접속일: 2016. 11. 3).

Ⅴ. 직업능력개발사업 가격정책

이 장에서는 직업능력개발사업의 예를 들어 사회서비스의 가격 결정에 관해 구체적으로 살펴보기로 한다. 이를 위해 우선 현재 우리나라에서 시행되고 있는 직업능력개발사업의 현황에 대해 살펴보고, 이 가운데 민간에 위탁하여 교육을 실시하고 있는 경우 가격을 어떻게 설정하고 있는지를 살펴보기로 한다. 가격결정의 기제를 살펴본 다음에는 현재의 가격 설정이 시장의 수급 상황을 적절하게 반영한 것인지, 즉 효율적으로 작용하고 있는 지를 분석한 다음, 보다 효율적인 운용을 위해서는 가격 결정구조를 어떠한 방향으로 개선해야 하는지에 대한 대안을 제시하기로 한다.

1. 직업능력개발사업 도입 배경과 연혁

가. 제도 도입 배경

현재 우리나라의 노동시장에서 가장 큰 문제로 지적되고 있는 것은 실업, 그 가운데서도 청년층 실업문제일 것이다. 노동시장에서 실업이 발생하는 이유로는 여러 가지를 들 수 있으나, 경제학적 입장에서 본다면 노동력의 수요와 공급이 일치하지 않기 때문이다.

그러나 한 마디로 노동의 수급이 일치하지 않는다고 하더라도 그 발생 원인이나 내용은 여러 종류이다. 그 가운데서도 가장 대표적인 것은 기능의 불일치와 정보의 불일치에 의한 수급 불일치라고 할 수 있다. 즉, 내가 원하는 직장에 가려고 해도 그 직장에서 원하는 기능(skill)이 없다면 그 직장에 갈 수가 없으며, 설령 나에게 맞는 직장이 있다고 하더라도 정보의 부족으로 그 직장이 어디에 있는지를 모른다면 취업을 할 수가 없어 노동시장에서는 여전히 실업문제가 발생할 수 있다.

실업이란 일을 할 능력과 의사가 있음에도 불구하고 일을 하지 못하고 있는 상태이므로 개인이 해결해야 할 개인적인 문제이기는 하다. 그러나 실업 상태에 있는 사람이 일정 수준을 넘어서서 사회적으로 문제가 되고 있다는 사실은 개인의 노력만으로는 해결하지 못하는 문제가 있다는 것이며, 따라서 개인에게만 해결을 맡겨둘 수는 없으며 정부가 개입하여 해결을 도모하는 것이 효율성 측면이나 형평성 측면에서 타당하다고 판단된다.

이러한 의미에서 현재의 주어진 상황을 고려할 때, 정부가 노동시장에 개입하는 것은 적절하다고 여겨진다. 그러나 문제는 어느 정도 수준까지 정부가 나서서 개입해야 하는가이다. 이미 시장에서도 기능의 불일치나 정보의 불일치를 해소하기 위한 여러 장치들이 시장의 원리에 따라 작동을 하고 있는 가운데, 정부가 누구에게, 어떤 방법으로, 어느 정도 수준까지 개입하는 것이 적절한지는 나라마다 다를 것이며 또한 주어진 상황에 따라 다를 것으로 보인다.

이하에서는 주로 2000년 이후 우리나라에서 시행되고 있는 기능의 불일치를 해소하기 위한 노력인 '직업능력개발사업'을 대상으로 그 내용과 현황, 적절성과 효과성 등을 중심으로 검토하여, 사업의 효율성 제고를 위한 개선방안을 모색하기로 한다. 직업능력개발사업을 대상으로 하는 이유는 실업대책으로 실시하고 있는 사업유형 가운데 직업훈련이 가장 핵심을 이루는 사업이기 때문이다.[15)]

나. 제도 연혁

직업능력개발이 본격적으로 논의된 것은 1962년 경제개발계획 이후이다. 당시는 경제개발계획을 추진하며 산업화 발전을 위해 필요한 산업기술인력

15) 정부가 시행하는 청년일자리 지원사업은 실업소득 유지 및 지원, 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원 등 6가지 사업유형으로 나눌 수 있는데, 그 가운데 소극적 노동정책인 실업소득 유지 및 지원은 유형을 제외한 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원 등 5가지 유형이 적극적 노동정책에 해당한다. 2015년 기준으로 집행규모가 가장 큰 사업유형은 직업훈련으로 전체 청년일자리 예산의 약 38% 정도를 차지하고 있다. 그 다음으로는 창업지원, 직접일자리, 고용장려금, 고용서비스 사업유형 순이다(원종학, 2016, p. 17).

이 필요했고, 이 인력을 체계적으로 육성하는 것이 하나의 과제였다. 인력 육성을 위한 적극적인 노동정책의 필요성이 지속적으로 제기되었고, 그 결과 1967년 1월 16일, 「직업훈련법」이 제정되었다. 이후 1970년대에는 공공직업훈련원인 중앙직업훈련원이 설치됨과 동시에 순차적으로 각 지역별로도 직업훈련원이 설립되었다.

그러나 급속하게 진행된 산업화는 더 기능을 갖춘 더 많은 인력을 필요로 하였으므로 산업계에서는 언제나 인력이 필요한 초과수요 상태였다. 이러한 상시적 초과수요 상태를 해결하기 위해 1974년 「직업훈련에 관한 특별법」을 제정하여 일정 규모 이상의 기업은 직업훈련을 의무적으로 실시하도록 하였다. 현재와 같은 직업훈련에 대한 제도적인 틀이 잡힌 것은 1976년에 제정된 「직업훈련기본법」에 의해서이다. 이후로 몇 차례 수정을 거듭하면서 1995년 고용보험제도의 도입으로 1,000인 이상 사업장은 사업장 내 직업훈련을 실시하거나 분담금을 납부하는 형태로 운영되고 있다.

직업훈련을 담당하는 기관의 변천을 살펴보면, 1981년 12월 31일에 「한국직업훈련관리공단법」이 제정되면서 1982년 '한국직업훈련관리공단'이 출범하였으며, 이로 인해 한국직업훈련을 관리하는 중앙 관리국 개념이 생기게 되었다. 이 '한국직업훈련관리공단'은 1991년에 '한국산업인력관리공단'으로 명칭을 변경하고 1998년에 다시 '한국산업인력공단'으로 이름을 바꾸었다. 현재는 한국산업인력공단이 직업훈련에 대한 전반적인 관리 업무를 담당하고 있다.

산업화 이후 기능인력에 대한 수요에 비해 부족한 공급을 충족시키기 위한 방법으로 행해졌던 직업훈련의 개념이 크게 변화한 것은 1997년의 외환위기 이후이다. 외환위기를 겪으면서 실업자가 급증하자 정부는 1998년 그동안 재직자 혹은 실업자를 위한 훈련시설을 확대하면서 대대적인 제도 개편을 하게 된다. 같은 해 3월에 「자격기본법」, 「한국직업능력개발원법」, 「직업교육훈련촉진법」을 제정하고, 동년 12월에 「근로자직업훈련촉진법」을 제정하였다. 이 법은 1999년부터 시행되었으며 이 후「근로자능력 개발법」으로 명칭을 변경했고 현재 「근로자직업능력 개발법」으로 지속되고 있다.

직업훈련을 담당하는 교육기관 가운데 사업장이나 민간위탁이 아니라 국가에서 담당하는 훈련기관으로는 '한국기술교육대학교'와 '한국폴리텍대학'이 있다.

'한국기술교육대학교'는 1992년에 설립되었다. 고용노동부 산하 기타공공기관으로 지정되어 있으며, 본교인 1캠퍼스가 충남 천안에 있으며 천안의 다른 지역에 2캠퍼스, 경기도 광주에 3캠퍼스가 있다. 학부는 보통 기계공학부, 메카트로닉스공학부, 산업경영학부, 전기전자통신공학부, 컴퓨터공학부, 에너지신소재화학공학부로 기술과 관련 있는 6개 학부가 있으며 이 외에도 건축공학, 디자인공학과 등 2개의 학과가 존재한다. 정원은 약 4,500명 정도이다.

'한국기술교육대학교'에는 일-학습병행제도인 IPP(Industry Professional Practice)제도가 존재하는데 이것은 교과과정의 일부를 산업체 현장에서 이수하도록 하는 프로그램으로 기업연계형 장기현장실습제도이다. 보통 정규 IPP 과정은 국내 기업체나 관공서와 연계하여 실습을 하며 3학년 6개월과 4학년 4개월 동안 이수하여 총 1년간 현장실습을 체험한다.

'한국기술교육대학교'가 정규 대학이라면 '한국폴리텍대학'은 전문대학이다. 1967년 「직업훈련법」이 제정되면서 '중앙직업훈련원'이 설립되었고 이는 '기능대학'으로 명칭이 변경되었다가 현재 '한국폴리텍대학'으로 유지되고 있다. 한국폴리텍대학은 로마자 Ⅰ부터 Ⅷ까지 총 8개 대학이 존재한다. 각 대학은 3~5개의 캠퍼스로 구성되어 있으며, 전국적으로 총 34개의 캠퍼스가 있다. 이 중에서 22개 캠퍼스는 산업학사 학위 과정을 운영하고 있으며 12개 캠퍼스는 직업능력 개발과정(기능사 과정)을 운영하고 있다. 연간 모집인원 약 7,700여명 정도로 학위과정 외에 기능사 과정이나 취약계층을 위한 실업자 훈련프로그램 등이 있다.

2. 직업능력개발지원사업 현황

가. 직업능력개발지원사업 개요

1) 직업능력개발지원사업의 정의

직업능력개발훈련이란 근로자에게 직업에 필요한 직무수행능력을 습득·향상시키기 위하여 실시하는 훈련이며, 직업능력개발사업이란 이러한 직업능력개발훈련, 직업능력개발훈련 과정 및 매체의 개발 및 직업능력개발에 관한 조사, 연구 등을 하는 사업을 말한다(「근로자직업능력 개발법」 제2조). 앞 절에서 설명한 바와 같이 노동시장의 수급을 조절하기 위해 실시되었던 만큼 본래 직업능력개발훈련을 실시하는 주체는 중앙정부 또는 지방자치단체지만 전문성, 경제 효율성 등을 고려하여 민간업체가 위탁계약 체결을 통해 직업능력개발훈련을 할 수 있으며(「근로자직업능력 개발법」 제16조), 이를 직업능력 민간위탁사업이라 한다. 직업능력 민간위탁사업의 개념은 정부나 지방자치단체가 위탁받은 민간훈련기관에 직접 지원하거나 근로자나 실업자를 통해 지원하는 방식 모두를 포괄한다.

2) 직업능력개발지원사업의 유형

직업능력개발지원사업은 지원대상에 따라 크게 재직자(근로자)를 대상으로 하는 훈련과 실업자를 대상으로 하는 훈련으로 구분할 수 있다. 재직자(근로자) 대상의 사업은 근로자 훈련을 실시하는 기업에 지원하는 사업주 지원사업과 근로자 내일배움카드제 사업과 같이 국가에서 직접적으로 근로자를 보조하는 사업이 있다. 또한 실업자를 대상으로 하는 구체적인 지원사업은 실업자를 직접적으로 지원하는 내일배움카드제, 한국폴리텍대학이나 한국기술대학교처럼 공공훈련을 통한 지원이 있다.

재직자(근로자) 훈련에 해당하는 사업주 지원, 근로자 내일배움카드제와, 실업자 훈련에 해당하는 실업자 내일배움카드제와 공공훈련, 총 4가지 사업유형에 가운데 공공훈련을 통한 지원을 제외한 3가지에서는 민간위탁이 가

능하다. 사업주 직업훈련지원은 사업주가 원할 경우 혹은 중소기업과 같이 자체적으로 직업훈련프로그램을 운영할 수 없는 경우에 민간위탁을 통해 훈련이 이루어지도록 하고 있다. 또한 근로자·실업자 내일배움카드제도 국가에서 인정한 민간 교육기관을 통해 훈련이 이루어진다. 이렇듯 재직자(근로자) 훈련에서 민간위탁은 흔하게 볼 수 있는 형태이다.

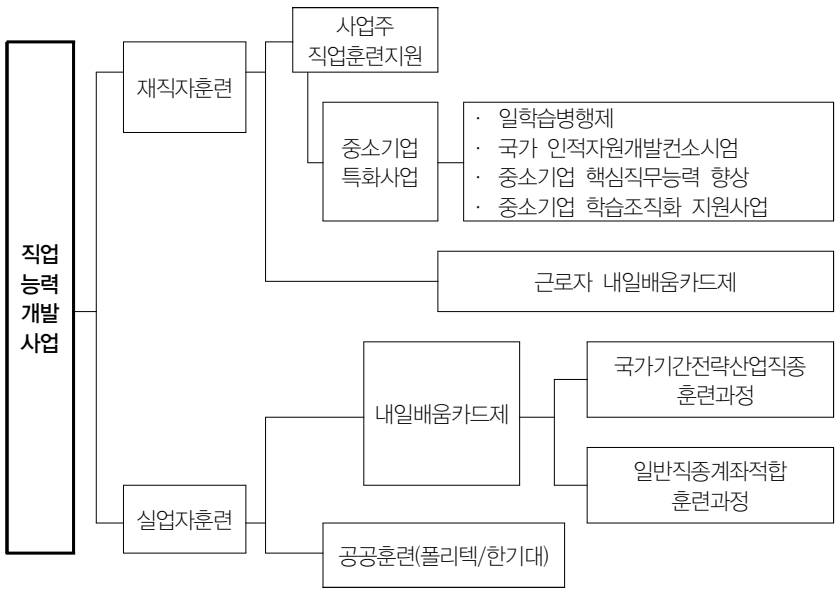
사업주에 대한 지원사업은 주로 사업주가 근로자를 대상으로 직업훈련을 실시하는 경우에 지원하는 사업이다. 소속근로자, 채용 예정자 등을 대상으로 고용노동부장관의 인정을 받은 직업훈련을 실시하는 고용보험가입 사업주가 지원대상이 된다. 훈련주체에 따라 사업주가 자체적으로 하는 자체훈련과 외부기관에 위탁하여 훈련하는 위탁훈련이 존재한다. 또한 훈련 방법에 따라 근무장소와 독립된 곳에서 진행되는 집체훈련, 근무장소에서 이루어지는 현장훈련, 인터넷원격훈련 등으로 분류된다. 대개 기업에 훈련비를 지급하는 방식으로 이루어지며 훈련비 외에도 직업능력개발훈련시설이나 장비자금을 대부해주기도 하고 근로자가 유급휴가를 받으며 훈련을 받을 수 있도록 지원한다.

근로자와 실업자에게 공통적으로 지원되는 사업인 내일배움카드제(구 직업능력개발계좌제)는 근로자 혹은 실업자가 스스로 직업능력개발을 하도록 지원하는 제도이다. 구직자의 경우, 1인당 200만원(5년간 300만원) 한도 내에서 사용가능한 카드를 발급하여 제도 혜택자가 직접 훈련기관을 선택하고 그에 따른 훈련을 받을 수 있게 한다. 근로자는 중소기업 근로자, 기간제·단시간·파견·일용근로자, 이직 예정 근로자(6개월 이내), 45세 이상 대규모기업 근로자, 육아휴직자 등이 해당하며 훈련상담을 통해 계좌를 등록할 수 있다.

실업자를 대상으로 하는 내일배움카드제는 고용센터의 상담을 거쳐 필요한 훈련 직종을 선정하여 직업능력개발계좌를 발급하는 것으로, 실업자 일반 지원뿐 아니라 취업성공패키지 1,2 유형으로 지원하여 선발되어도 내일배움카드제를 이용할 수 있다. 취업성공패키지 유형으로 신청하여 선정된 경우는 1년간 300만원이다.

정부는 이 과정에서 정보제공 및 상담을 통해 제도 혜택 대상자가 적절한 산업현장으로 배치될 수 있도록 도와 효율적인 직업훈련을 통한 산업 현장에서의 수요·공급 일치를 목적으로 하고 있다. 내일배움카드제는 직업훈련 정보망(HRD-net)에서 전반적으로 관리하여 카드 신청 및 발급 업무, 훈련정보와 훈련참여 이력 정보 등을 제공한다. 실업자들만을 위한 훈련지원으로는 고용노동부 산하의 대학교인 한국기술교육대학교와 기능자를 양성하는 한국폴리텍대학 등을 통한 지원이 있다.

[그림 Ⅴ-1] 직업능력개발 사업체계



자료: 고용노동부(2016. 7), 『직업능력개발사업현황』, p. 3

가) 사업주 지원

사업주 직업능력개발훈련은 사업주가 소속 근로자, 채용예정자 등의 직무수행능력을 향상시키기 위한 훈련을 실시할 때, 이에 소요되는 비용을 일부 지원해 주는 제도이다. 사업주 직업능력개발훈련 사업은 고용보험기금으로 충당하며 우선지원대상기업의 유무, 상시근로자 수 등에 따라 지원 비용이

달라진다. 사업주 직업능력개발훈련은 사업주의 신청에 의해 기업에서 지원하는 훈련과 일-학습병행제, 국가 인적개발컨소시엄 등 중소기업을 대상으로 하는 훈련이 있다. 훈련주체에 따라 크게 두 가지로 분류되는데, 첫 번째는 사업주가 기업 자체적으로 훈련 계획을 수립하여 진행하는 과정이고, 두 번째는 사업주가 직접 훈련을 하는 것이 아니라 외부 훈련기관에 위탁하여 실시하는 훈련이다.[16]

사업주가 자체적으로 훈련을 실시하는 경우는 직접 훈련계획을 수립하고 훈련을 실시하며 훈련생 관리 등을 도맡아 해야 한다. 위탁훈련을 실시하는 경우에는 훈련계획 수립이나 훈련 실시는 위탁된 훈련기관에서 한다.

나) 일-학습병행제

사업주 직업능력개발훈련 중 일-학습병행제란, 산업계 주도로 기업 현장에서 현장교사가 국가직무능력표준(NCS) 기반의 교육훈련프로그램과 현장훈련교재에 따라 일을 함과 동시에 공동훈련센터 등에서 이론교육 후 산업계 평가를 통해 자격 또는 학위를 부여하는 교육훈련제도이다. 일-학습병행제는 기존 학교의 교과중심 직업교육훈련이 현장에서의 실효성이 크지 않은 점을 고려하여 독일과 스위스식의 도제제도를 참고하여 현장 심의 교육훈련을 통해 능력 중심의 사회를 구현하려는 목적으로 만들어졌다.

일-학습병행제는 자격연계형과 대학연계형으로 구분할 수 있다. 자격연계형 병행제도란, 산업계 주도로 진행되며 주로 국가직무능력표준(NCS)을 기반으로 훈련 과정을 통해 자격증을 취득하는 제도이다. 대학연계형 병행제도는 일을 하면서 동시에 학위를 취득할 수 있게 하는 제도이다.

일-학습병행제 지원대상은 상시근로자 수 50인(공동훈련센터형 20인) 이상인 발전 가능성이 있는 기업이며 무엇보다도 기업 대표의 인력양성 의지가 높은 기업이 우선 대상이다. 참여기업의 교육훈련 프로그램 개발, 학습도구 지원 컨설팅, 전담인력 양성교육 등 인프라를 구축하는 비용과 훈련비 등을 지원한다.

16) 한국산업인력공단(2016), p. 3

참여기업의 규모에 따라 단독기업형으로 지원할 것인지, 공동훈련센터형으로 지원할 것인지 나누어진다. 단독기업형은 주로 교육훈련을 직접 운영할 역량이 충분한 기업을 대상으로 하여 직장 내 훈련(OJT)과 직장 외 훈련(Off-JT)에 대해 지원하는 형태이다. 반면 공동훈련센터형은 교육훈련을 직접 운영할 역량이 부족한 소규모 기업을 대상으로 하며, 공동훈련센터를 통해 지원하는 형태이다.

다) 내일배움카드

내일배움카드제란, 구직자에게 일정한 금액을 지원하여 그 범위 이내에서 직업능력개발훈련에 참여하도록 독려하고 훈련이력 등을 개인별로 통합·관리하는 제도를 말한다.[17] 「근로자직업능력개발법 시행령」 제16조에서는 고용노동부장관은 내일배움카드 발급을 신청한 구직자가 직업능력개발훈련이 필요하다고 판단되는 경우에 계좌를 발급할 수 있도록 규정하고 있다. 내일배움카드제의 목적은 훈련생별 수준과 상황에 맞는 맞춤식 훈련이 가능하도록 함으로써 좀 더 실효성 있는 직업훈련을 제공하려는 것이다.

내일배움카드의 초창기 명칭은 직업능력개발계좌제로, 직업능력개발계좌제는 2008년 9월 대구(경산시 포함) 및 광주 지역에서 시범 실시되었다. 정부는 2009년 3월에 시범사업을 전국적으로 확대하였고, 2011년이 되어서 본격적으로 직업능력개발계좌제를 실시했다. 지금의 내일배움카드제로 명칭이 바뀐 것은 2011년 7월이다. 내일배움카드제의 이름을 바꾸면서 근로자능력개발카드제와 근로자 수강지원금 일부를 내일배움카드제로 통합하였다.

내일배움카드를 발급받기 위해서는 먼저 계좌 발급 허가를 받아야 한다. 카드 발급을 희망하는 구직자는 관할 고용지원센터를 방문하여 신청하고, 발급에 필요한 서류를 제출하면 훈련상담을 거쳐 내일배움카드를 발급받을 수 있다. 보통 1인당 200만원까지 훈련비를 지원받을 수 있으며 유효기간 내에서(발급일로부터 1년 이내) 업종에 따라 총훈련비의 50~100%를 지원받는다. 수강신청을 원하는 경우, '직업훈련정보망(HRD-net)'을 통해 훈련과정

17) 직업훈련포털(HRD-Net)(http://www.hrd.go.kr 접속일: 2016. 10. 5).

에 대한 정보 및 지원 금액을 확인하고 수강을 원하는 해당 기관에 방문하여 접수한 후 훈련에 참여할 수 있다.

나. 직업능력개발지원사업의 현황

직업능력개발훈련이 새로 시작된 1998년부터 2015년까지의 실시현황을 나타낸 것이 [그림 Ⅴ-2]이다. [그림 Ⅴ-2]에서 우선, 지난 약 20년간 사업주 및 재직자를 위한 지원사업이 매우 큰 폭으로 상승하고 있음을 알 수 있다. 실업자 및 취약계층에 대한 훈련은 경제위기 직후인 1998~1999년과 일정한 데 비해, 사업주 및 재직자 훈련은 1998년 이후에도 계속 증가하여 2009년에는 7천억원을 초과하였으며, 이후 약간 줄어들기는 하였으나 2015년에도 6천억원 규모를 유지하고 있다.

직업훈련 참여인원은 사업주 및 재직자 훈련인 경우에는 1998년 68만 3천명에서 2005년 265만 7천명, 2015년 320만 5천명으로 1998년에 비해 2005년에 직업훈련 참여인원이 약 4.7배 증가하였다. 예산은 1998년, 사업주 및 재직자 훈련에 비해 실업자 및 취약계층 훈련의 예산이 더 많았다. 이는 1997년 외환위기로 인한 경제상황 악화로 실업자가 크게 늘어난 사회적 상황과 연관이 있다. 2000년대 초반을 지나 2015년에 사업주 및 재직자 훈련의 예산이 실업자 및 취약계층 훈련에 비하여 압도적으로 많다. 사업주 및 재직자 훈련의 2015년 예산은 6,610억원, 실업자 및 취약계층 훈련의 예산은 2,242억원이다.

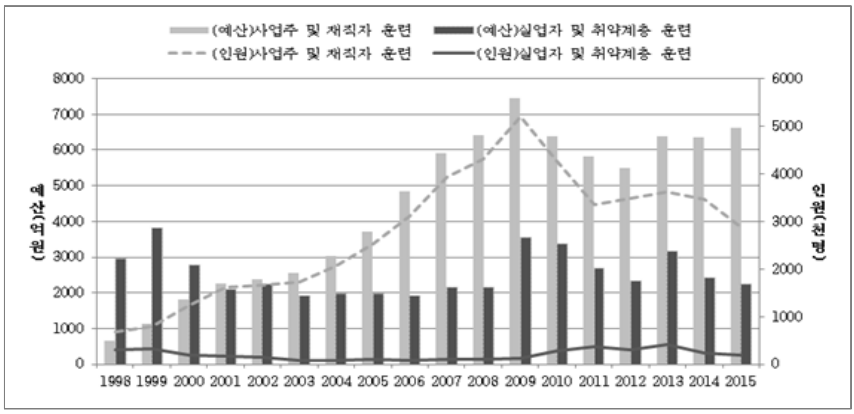
내일배움카드제에 참여하는 훈련기관은 2011년 기준으로 직업능력개발훈련시설 580개, 직업능력개발훈련법인 34개, 학원 1,560개로 민간위탁으로 이루어지는 학원의 비율이 다른 두 기관에 비하여 월등히 높은 것을 알 수 있다.[18)]

일-학습병행제는 2013년, 51개 기업을 대상으로 한 시범사업으로 시작하였으며 2014년에 2,079개 기업, 2015년에 5,764개의 기업이 참여하는 등 참가

18) 고용노동부(2011), 『내일배움카드제 훈련시장의 현황분석 및 개선방안 도출』, p. 220 〈표 7-6. 훈련실시 기관 유형별 현황〉 참조.

기업 수가 급격히 증가하고 있다. 재학생을 대상으로 한 일-학습병행제는 2015년 기준으로 9개교의 496명, 전문대(유니테크) 16개 사업단의 480여 명, 4년제 대학 14개 대학의 1,728명이 참여한 시범운영으로 이루어졌다.

[그림 V-2] 직업능력개발훈련 실시현황(1998~2015)



자료: 고용노동통계(http://laborstat.moel.go.kr/) 중 '직업능력개발훈련 실시현황'(접속일: 2016. 10. 15).

2014년 고용노동부 결산검사보고서에 의하면, 고용노동부의 재정사업 관련 총지출은 연간 약 14조 5천억원 정도이며 이 중 예산이 2조원, 기금이 약 12조 5천억원 정도이다. 기금 가운데는 고용보험기금이 연간 약 7조원으로 총지출의 절반가량을 차지하고 있다.

〈표 V-1〉 고용노동부 재정 구분

(단위: 억원)

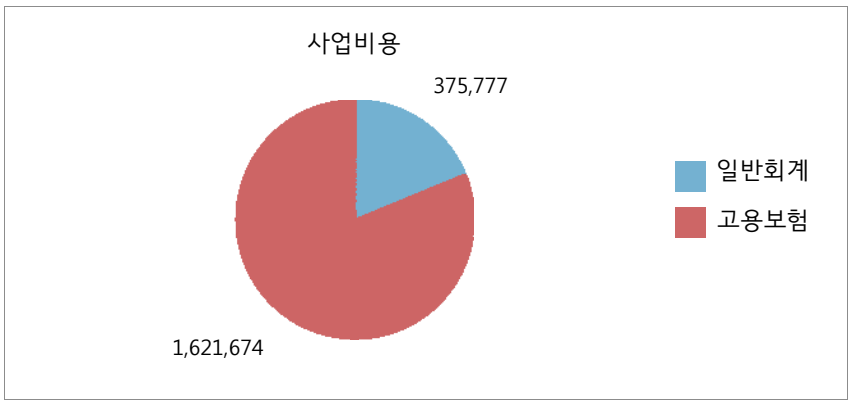
구분		금액
A+B	재정사업관련 총지출	144,503
A	예산 총지출	20,241
	예산 중 직업능력개발	3,200
B	기금 총지출	124,262
	고용보험기금	70,549

자료: 「2014 회계연도 결산검사보고서」, 감사원

2015년 확정 예산안을 기준으로 예산을 보다 구체적으로 살펴보면 일반회계에서 지원하는 직업능력개발 지원사업은 실업자능력개발지원, 취업사관학교, 폴리텍대학 운영 지원, 한국기술교육대학교 운영 지원, 한국산업인력공단 운영 지원 등의 사업이 있으며 연간 예산 약 2조원 중에서 3,758억원 정도(일반회계의 약 18%)가 투입되고 있다. 고용보험기금은 연간 약 7조원 중에서 사업주 직업훈련 지원, 전직실업자 능력개발 지원, 근로자 능력 지원 등 24개 사업에 관해 연간 약 1조 6천억원 정도(고용보험기금의 약 23%)가 직업능력개발 지원사업으로 쓰이고 있다.

[그림 Ⅴ-3] 직업능력개발사업 재정사업 비율

(단위: 백만원)



자료: 「2014회계연도 결산검사보고서」를 바탕으로 저자 작성

다. 제도별 가격정책

[그림 Ⅴ-1]에서 제시된 바와 같이, 직업능력개발 지원사업은 범위가 매우 다양하지만 정부가 제공하는 직업능력개발 서비스의 민간위탁 가격의 적정성을 살펴보기 위해서 대표적인 두 정책인 내일배움카드제와 일-학습병행제를 중심으로 범위를 한정한다. 내일배움카드제는 근로자, 실직자 등 구직자들을 위한 지원방식이며, 일-학습병행제는 사업주에 대한 지원방식으로 정부의 지원방식과 지원대상이 다르다. 따라서 정부의 민간위탁 비용의 적

정성을 알아봄과 동시에 구직자에 대한 지원과 사업주에 대한 지원방식의 차이점도 비교할 수 있을 것이다.

현재 우리나라에서 국가가 실시하고 있는 직업훈련의 내용 및 가격체계의 기본을 제공하고 있는 것이 국가직무능력표준(National Competency Standards; NCS)이므로, 직업훈련의 가격체계에 관한 내용 및 훈련비 결정 방법 등을 살펴보기로 한다. 이에 앞서 우선 훈련이 필요한 경우 훈련비용을 누가 부담하는가에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1) 기능의 종류와 훈련비용 부담

학교를 졸업하고 취업활동을 하는 경우를 생각해보기로 하자. 취업을 원하는 사람은 취업을 하고자 하는 기업이 요구하는 수준의 지식이나 기능을 갖추어야 한다. 취업에 필요한 지식이나 기능을 습득하는 데 드는 비용은 입사 전이라면 당연히 취업을 원하는 개인이 부담을 한다. 예를 들면, 최근 취업을 하고자 하는 사람들 사이에 '스펙'이라는 말이 유행하고 있는데, 스펙을 쌓기 위한 비용은 개인이 부담하고 있는 것을 생각하면 입사 전 인적자본을 제고하기 위한 투자는 개인이 자신의 비용을 하는 것이 일반적이다.

그런데 입사한 뒤에도, 기업은 더 많은 생산을 위해서, 개인은 더 많은 보수를 위해서 훈련이 필요하다. 그런데 개인이 업무시간 외에 개별적으로 자신의 인적자본 향상을 위해 투자하는 것은 자신의 비용으로 하지만, 문제는 업무시간에 훈련이 실시되는 경우, 훈련에 대한 비용을 누가 부담할 것인가를 결정하는 것은 간단하지가 않다.

취업을 한 상태에서 시간을 들여 훈련을 실시하는 것은 기업의 입장에서는 생산에 투입되어야 할 자원이 생산에 투입되지 않은 결과를 초래하므로 비용이 발생하는 것이어서 훈련에 대한 투자를 하지 않을 것이다. 개인의 입장에서도 생산을 통해 자신이 얻을 수 있는 수입(보수)이 줄어들기 때문에, 즉 비용이 발생하므로 훈련을 받으려 하지 않을 것이다. 기업이나 개인 모두 훈련비용을 부담하지 않으려고 한다면 자연히 취업 후에는, 직장 내에서는 훈련을 하려고 하는 유인(incentive)이 발생하지 않을 것이다. 그러나

실제로는 수많은 직장 내 교육훈련이 실시되고 있는데 이는 교육훈련을 통해 생산성이 증대될 경우, 기업이나 개인 모두 증대된 생산성에 따라 더 많은 수입을 얻을 것으로 기대하기 때문이다.

기업의 입장에서 보면, 자신들이 비용을 들여 훈련을 실시하면 종업원들의 기능이 향상될 것이고 향상된 기능으로 더 많은 생산을 하면 수익의 증대를 기대할 수 있으므로 기꺼이 훈련비용을 지불할 것이다. 문제는 비용을 들여 기능이 높아진 종업원이 다른 곳으로 전직을 하는 경우이다. 교육훈련을 받은 종업원이 전직을 하면 그 기업은 투자비용을 회수할 수 없게 된다. 따라서 종업원이 교육훈련을 받고 전직할 가능성이 높은 경우 기업은 교육훈련에 투자를 하지 않으려 할 것이며, 즉 교육훈련비용을 부담하려 하지 않을 것이다. 반대로, 교육을 받은 후에도 전직하지 않는다고 한다면 기꺼이 교육에 관한 모든 비용을 부담하려 할 것이다.

개인의 입장에서 보면, 훈련을 받아 생산성이 향상되면 자신의 인적자본의 가치가 올라가는 것이므로, 좀 더 나은 보수를 받을 수 있게 되고 따라서 설령 비용이 든다고 하더라도, 향상된 보수가 훈련비용보다 클 경우는 기꺼이 훈련을 받으려고 할 것이다. 그런데 비용을 들여 훈련을 받았는데 훈련을 통해 습득한 기능이 어느 특정 기업, 즉 현재 자기가 속한 기업에만 한정된다고 한다면 자신의 생산성에 부합하는 정도의 보수를 받지 못할 가능성이 발생한다. 즉 자신이 비용을 부담하여 훈련을 받았음에도 불구하고 다른 기업이 자신을 평가할 때는 훈련을 받기 이전과 동일한 수준으로 평가할 것이고, 훈련을 받은 기업은 그 사실을 알고 자신의 생산성보다 낮은 임금을 제시할 것이므로 비용을 부담하면서까지 훈련을 받으려 하지 않을 것이다.

교육훈련을 받은 종업원이 이직이나 전직을 할 가능성은 어느 정도이며, 그 경우 교육훈련비는 누가 얼마만큼 부담할 것인가? 기업에서 실시되는 교육훈련과 훈련비용, 나아가 여기서 파생되는 임금 프로파일의 형태에 대해서는 베커(G. Becker)가 인적자원론에서 훈련을 통해 얻게 되는 기능을 일반기능(general skill)과 기업특수기능(firm specific skill)으로 분류하여 설명

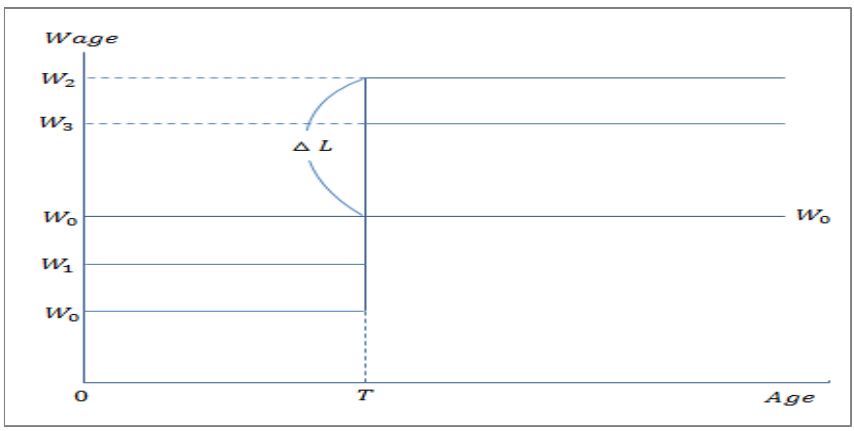
하였다. 이하에서는 베커의 논의에 따라 기능의 종류에 따라 훈련비용의 부담이 어떻게 결정되는지를 살펴보기로 한다.[19]

3. 일반기능과 기업특수기능

베커(G.Becker)는 개인이 익히는 기능을 일반기능과 기업특수기능으로 분류하였다. 일반기능이란 각 개인이 근무하는 기업이나 직장이 어디가 되었건 통용되는 기능을 말하며, 기업특수기능이란 습득한 기능이 어떤 특정 기업에서만 통용되는 기능을 말한다.

일반기능의 대표적인 예로는 읽기, 쓰기, 셈하기, 외국어 능력 등을 들 수 있다. 일반기능은 이를 습득할 경우 모든 기업에서 사용될 수 있는 능력이므로 이를 습득하는 훈련비용을 어느 특정 기업이, 설령 자신들이 필요하다고 하더라도, 부담하고자 하는 인센티브는 거의 없으며 있다고 하더라도 매우 적다. 그런데 기업이 필요에 의해 일반기능을 기업 내에서 실시해야만 하는 경우가 발생했다고 하자. 아울러 개인의 임금은 그의 생산성에 의해 결정된다고 가정하자.

[그림 V-4] 훈련비용의 부담



자료: 저자 작성

19) G. Becker(1993), pp. 30~51

먼저 훈련을 실시하기 전의 종업원의 임금을 W_0라고 하자. 만약 이 종업원이 교육훈련을 받지 않는다면 그의 생산성은 변함이 없을 것이고 이 경우 임금은 계속하여 W_0를 유지하게 된다. 그런데 교육훈련을 해야 할 상황이 발생하였고, 이 훈련이 순수한 일반기능을 양성하는 훈련이라고 하자. 교육은 업무의 일정 시간을 할애하여 이루어진다고 하자. 교육기간은 T이며 교육 후의 생산성은 ΔL만큼 상승한다고 하자. 교육훈련 후 임금은 향상된 생산성을 반영하여 W_2수준으로 상승한다.

교육을 받는 동안은 종업원이 그동안 자신이 해오던 일을 하지 못하므로 기업의 입장에서 본다면 종업원이 생산하는 생산량이 줄어들 것이고, 따라서 그만큼 임금을 줄이려고 할 것이다. 왜냐하면, 현재 실시하고 있는 훈련이 설령 자신들의 필요에 의해서 하는 것이라 하더라도 순수한 형태의 일반기능이므로 이를 습득한 후 근로자의 임금은 상승할 것이며, 아울러 회사를 떠나 다른 곳에 취업을 하더라도 향상된 생산성에 따른 편익을 전부 훈련을 받은 종업원이 받을 것이므로 기업은 교육훈련 후의 임금 상승과 전직 가능성으로 인해 훈련비용을 종업원에게 전가하려 할 것이기 때문이다.

종업원 입장에서도 훈련비용을 기꺼이 부담하려 할 것이다. 왜냐하면, 훈련이 마치고 나면 그의 생산성이 상승하여 훈련 이후의 임금은 W_2수준으로 향상될 것이며, 이 향상된 수준은 그가 은퇴할 때까지 유지될 것이기 때문에 훈련비를 자신이 부담하는 것을 받아들일 것이다. 이때 훈련비는 실제로 부담하는 수도 있으나 근무를 하면서 교육훈련을 받은 것이므로 임금을 자신의 현재의 생산성보다 낮은 상태인 W_0를 받는 것으로 부담할 수 있다. 일반기능의 교육이 실시되면 임금곡선은 W_0-W_2가 우상향하는 형태를 취하게 된다.

이번에 기업특수기능(firm specific skill)에 대한 훈련을 실시하는 경우에 대해 살펴보기로 하자. 기업특수기능은 어느 특정한 기업에 한하여 유용한, 생산성을 인정받는 기능을 말한다. 그러나 순수한 형태의 기업특수기능은 현실적으로는 거의 발견하기 어려우며 실제로는 개인이 속한 기업의 문화나 기술 특성 등을 반영한 형태로 순수한 형태는 아니라 일정비율이 존재한다

고 할 수 있다.

기업특수기능에 대한 훈련을 실시할 경우 기업이나 종업원이나 비용적인 측면에서는 일반기능에 비해 서로 양보하는 형태를 취하게 된다. 즉 훈련에 드는 비용 전부를 기업이나 개인이 다 부담하는 것이 아니라 양자가 서로 나누어 부담하며, 훈련의 결과 증대되는 생산성 및 그에 따른 임금 증대도 일반훈련에 비해서는 적게 된다. [그림 Ⅴ-4]에서 설명하면 개인이 부담하는 훈련비용은 W_0보다 적은 W_1이 될 것이며, 임금은 W_2보다 낮은 W_3이 된다. 임금곡선은 W_1 - W_3가 우상향하는 형태를 취하게 된다.

1) 국가직무능력표준 (NCS)을 기반으로 한 가격 설정

국가직무능력표준이란, 산업현장에서 직무를 수행하기 위해 요구되는 지식, 기술, 태도 등의 내용을 국가가 산업부문별 · 수준별로 체계화한 것을 의미한다.[20] 국가직무능력표준을 도입하게 된 계기는 직업교육과 실제 산업현장에서의 직무수행능력 간의 괴리가 존재함에 따라 인력자원개발을 보다 효율적으로 달성하기 위해서다.

국가직무능력표준이 제정되기까지의 관련 제도 변천을 보면, 우선 1999년에 국무조정실 자격제도에 대한 규제개혁 과제의 일환으로 '국가직업능력표준의 조기개발 · 보급' 이 처음 제시되었다. 이후 2002년에 고용노동부와 한국산업인력공단 주관으로 '국가직업능력표준(NOS: National Occupational Standards)', 교육부와 한국직업능력개발원 주관으로 '국가직무능력표준(KSS: Korea Skills Standards)'이 각각 개발되었다.

직무능력 표준화에 대한 요구는 지속적으로 커지고 있는 데 반해, 표준에 대한 정의가 이원화되어 혼란이 가중됨에 따라 2010년 5월, 국가정책조정회의에서 이원화되어 있던 표준 체계를 '국가직무능력표준(NCS)'으로 일원화하였다. 2013년, '능력중심 사회를 위한 여건 조성'이 핵심 국정과제로 확정되면서 본격적으로 국가직무능력표준이 개발되기 시작했으며 총 887개의 직

20) 국가직무능력표준 홈페이지(http://www.ncs.go.kr/ncs/page.do?sk=P1A1_PG01_001 접속일: 2016. 10. 5).

무를 대상으로 국가직무능력표준 설정을 완료하였다.

국가직무능력표준은 24개의 대분류, 80개의 중분류, 238개의 소분류, 887개의 세분류로 구성되며 각 대분류에 따른 중·소·세분류의 개수는 다음의 표와 같다.

〈표 Ⅴ-2〉 국가직무능력 분류체계

(단위: 개)

대분류	중분류	소분류	세분류
01. 사업관리	1	2	5
02. 경영 · 회계 · 사무	4	11	27
03. 금융 · 보험	2	9	35
04. 교육 · 자연 · 사회과학	3	5	13
05. 법률 · 경찰 · 소방 · 교도 · 국방	2	4	15
06. 보건 · 의료	2	7	34
07. 사회복지 · 종교	3	6	16
08. 문화 · 예술 · 디자인 · 방송	3	9	63
09. 운전 · 운송	4	7	26
10. 영업판매	3	7	17
11. 경비 · 청소	2	3	6
12. 이용 · 숙박 · 여행 · 오락 · 스포츠	4	12	42
13. 음식서비스	1	3	9
14. 건설	8	26	109
15. 기계	10	29	115
16. 재료	2	7	34
17. 화학	4	11	32
18 섬유 · 의복	2	7	23
19. 전기 · 전자	3	24	72
20. 정보통신	3	11	58
21. 식품가공	2	4	20
22. 인쇄 · 목재 · 가구 · 공예	2	4	23
23. 환경 · 에너지 · 안전	6	18	49
24. 농림어업	4	12	44
계	80	238	887

자료: 국가직무능력표준 홈페이지(http://www.ncs.go.kr 접속일: 2016. 10. 5).

국가직무능력표준의 큰 특징으로는 각각의 분류에 더하여 분류별로 수준체계가 존재한다는 것이다. 수준체계는 산업현장에서 직무의 수준을 체계화한 것으로 '산업현장-교육훈련-자격' 연계, 평생학습능력 성취단계 제시, 자격의 수준체계 구성에서 활용한다. 가장 기초적인 1수준은 구체적인 지시와 철저한 감독하에서 단순·반복적인 과업을 수행하는 수준이며, 최고수준인 8수준은 해당 분야의 지식을 활용하여 새로운 이론을 창조할 수 있는 수준을 뜻한다. 능력단위[21]를 기반으로 정해진 수준은 각 수준별로 지식, 역량, 경력의 기준이 존재한다.

〈표 Ⅴ-3〉 국가직무능력 직무수준별 개념

수준	개 념
8수준	해당 분야에 대한 최고도의 이론 및 지식을 활용하여 새로운 이론을 창조할 수 있고, 최고도의 숙련으로 광범위한 기술적 작업을 수행할 수 있으며 조직 및 업무 전반에 대한 권한과 책임이 부여된 수준
7수준	해당 분야의 전문화된 이론 및 지식을 활용하여, 고도의 숙련으로 광범위한 작업을 수행할 수 있으며 타인의 결과에 대하여 의무와 책임이 필요한 수준
6수준	독립적인 권한 내에서 해당 분야의 이론 및 지식을 자유롭게 활용하고, 일반적인 숙련으로 다양한 과업을 수행하고, 타인에게 해당 분야의 지식 및 노하우를 전달할 수 있는 수준
5수준	포괄적인 권한 내에서 해당 분야의 이론 및 지식을 사용하여 매우 복잡하고 비일상적인 과업을 수행하고, 타인에게 해당 분야의 지식을 전달할 수 있는 수준
4수준	일반적인 권한 내에서 해당 분야의 이론 및 지식을 제한적으로 사용하여 복잡하고 다양한 과업을 수행하는 수준
3수준	제한된 권한 내에서 해당 분야의 기초이론 및 일반지식을 사용하여 다소 복잡한 과업을 수행하는 수준
2수준	일반적인 지시 및 감독하에 해당 분야의 일반지식을 사용하여 절차화되고 일상적인 과업을 수행하는 수준
1수준	구체적인 지시 및 철저한 감독하에 문자이해, 계산능력 등 기초적인 일반지식을 사용하여 단순하고 반복적인 과업을 수행하는 수준

자료: 국가직무능력표준 홈페이지 http://www.ncs.go.kr/ncs/page.do?sk=P1A1_PG01_003 (접속일: 2016. 10. 5).

21) 능력단위: 능력단위는 NCS의 세분류를 구성하는 기본단위로, 능력단위를 설정하기 위해서는 1) 한 사람이 수행 가능해야 하며 2) 명확한 성과물을 측정할 수 있어야 하고 3) 교육훈련 및 평가가 가능해야 하며 4) 일정한 기능을 해야 하고 5) 수행하는 직무가 독립적이어야 한다는 원칙 아래서 설정된다.

앞에서 설명한 바와 같이 직업능력개발지원사업의 훈련비를 객관적으로 측정하고 지급하기 위해 정부는 국가직무능력표준을 기반으로 직업훈련지원가격을 설정하므로, 국가직무능력표준에 의한 기본가격이 어떻게 설정되는지를 살펴보는 것은 우리나라의 직업능력개발사업의 훈련비용이 어떻게 결정되는가를 이해하는 데 가장 중요한 사항이다.

국가직무표준능력에 따른 교육훈련비의 기준단가가 결정되는 과정을 보면, 한국산업인력공단 이사장이 고용노동부 장관에게 3년마다 훈련비용 실태를 조사하여 조정방안을 제출하고, 고용노동부장관이 이 조정방안을 참고하여 매년 직종별 훈련단가 기준을 고시하여 결정된다. 현재 고용노동부 장관이 최종적으로 결정하는 훈련단가 기준의 결정기준에 대해서는 공표된 자료가 없어 확인할 수 없다. 그러나 산업인력공단이 제출하는 조정방안에 대해서는 이를 어떻게 구하는지에 관한 최영섭(2015)의 연구가 있어 이를 참고로 하여 어떤 요소들이 고려되는지를 살펴보면 다음과 같다.[22)]

최영섭(2015)은 국가직무표준능력기반 훈련비 지원 기준 마련을 위해서는 훈련공급비용과 정부 지원의 필요성, 우선순위에 대한 고려가 필요하다고 설명하고, 훈련공급비용을 계산하기 위해 훈련비 지원체계에 포함되는 항목으로서 훈련 수준과 훈련 직종을 선정하였다. 선정 이유에 대해서는 훈련수준은 향후 훈련의 수준이 명시적으로 고려된다는 점, 훈련 직종은 현재 우리나라의 정부 지원금 체계에서 직종이 명시적으로 고려되고 있기 때문이라고 밝히고 있다.[23)]

구체적인 과정은 우선, 2015년도 정부 지원을 받은 3,405개 훈련기관의 2만 6,911개 과정과 정부 지원을 받지 못한 2,301개 훈련기관의 6,700개 과정에 대해 수강료, 직접훈련비, 훈련과정 특성, 훈련공급 특성, 훈련수요 특성 등을 조사한 다음 이 자료를 기초로 하여 전국기준단가를 회귀방정식을 이용하여 추정하였다. 전국기준단가 설정 시 고려한 사항은 훈련 공급의 독점성, 훈련 수요자 지불의사, 훈련시간, 그리고 정부의 지원 여부이다. 이렇게 구

22) 이하 NCS 기반 교육훈련비 기준단가 계산 과정은 최영섭(2015)의 내용을 참고로 하여 작성하였다.

23) 최영섭(2015), p. 232

해진 전국기준단가를 바탕으로 훈련 수준별로 조정계수를 작성하는데, 훈련 수준 2수준 이상에 대해서는 5%의 할증률을 설정하는 것을 원칙으로 하되 높은 수준의 훈련 공급을 장려하기 위해 4수준 이상에 대해서는 10%의 할증률을 고려할 수 있다는 것을 제언하고 있다.[24] 훈련 수준에 대한 고려 외에도 지역 및 직종에 따른 훈련비의 차이를 고려하여 직종별 훈련단가를 산정하였다.

한국산업인력공단이 최영섭(2015)의 연구를 얼마만큼 반영하여 최종안을 작성하였는지, 한국산업인력공단의 안에 대해 고용노동부가 최종적으로 결정을 할 때 어느 정도의 조정을 어떻게 하였는지는 구체적으로 확인할 수는 없으나, 최영섭(2015)의 연구에서 판단할 때 국가직무표준능력에 따른 교육훈련비의 기준단가는 현재 시장에서 이루어지고 있는 훈련비에 대한 광범위한 조사와 이를 근거로 고려할 수 있는 많은 요인을 고려하여 이루어지고 있다고 해도 무방할 것으로 보인다. 국가직무표준능력에 따른 교육훈련비의 소분류별 구체적인 직종별 훈련단가는 〈부록 1〉에 제시하였다. 이후에는 본 연구에서 중점적으로 살펴볼 사업주 지원제도, 근로자·실업자 내일배움카드제, 일-학습병행제에서 국가직무능력표준을 가지고 지원가격을 어떻게 설정하는지에 대해 알아본다.

2) 사업주 직업능력개발훈련비용 지원

사업주 직업능력개발훈련비용의 지원은 고용노동부 고시 「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」를 통해 공지한다. 지원금액은 집체훈련인지, 인터넷 또는 스마트훈련인지에 따라 달라지며 지원금을 받기 위해서는 출석률 또는 진도율을 80% 이상 수료해야 하는 수료기준이 있다.[25]

훈련비 지원금은 이렇게 국가직무능력표준 직종별 기준단가 혹은 고용노동부 장관이 별도로 공고한 심사를 거쳐 책정된 정부지원 승인단가에 훈

24) 최영섭(2015), pp. 234~236

25) 사업주 직업능력개발훈련 지원규정에 대해서는 법제처 국가법령정보센터에서 확인할 수 있다.

련시간 및 훈련 수료인원을 곱하여 얻은 금액에 사업규모별 지원율[26]을 곱한 금액이다(「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」, 제12조의 2항).

지원금 = (직종별 기준단가 × 조정계수 × 훈련시간 × 훈련 인원) × 사업규모별 지원율

직종별 기준단가는 「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」에서 별도로 공지하고 있는데 사업주가 자체적으로 훈련할 경우와 위탁훈련을 할 경우, 직종별 훈련비용 기준단가는 다르다. 예를 들어 사회복지 중 보육직종일 경우 자체훈련을 실시하면 기준단가는 2,453원이나 위탁훈련을 하는 경우 기준단가는 6,102원이다. 또한 경영직무의 경영기획 직종에 대해 훈련을 받을 경우, 사업주 자체훈련 기준단가는 2,492원이고 위탁훈련의 기준단가는 7,404원이다.

「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」에서 자체훈련과 위탁훈련의 기준단가가 다른 것은 단가 결정의 바탕이 다르기 때문이다. 구체적으로 설명하면, 자체훈련 기준단가는 기존의 직종별 훈련단가를 기준으로 작성되고 위탁훈련 단가는 NCS를 기준으로 작성된다. 2014년 이전에는 각 훈련별로 단가가 달라 위탁훈련도 사업자 위탁훈련과 실업자 훈련 등이 각각 따로 시행되었다. 그러나 2014년 NCS를 개발함에 따라 사업자 위탁훈련과 실업자 훈련이 NCS를 기준으로 통합되었다. 자체훈련 단가도 3년 후에 위탁훈련 기준단가처럼 NCS가 기준이 되는 단가로 통합될 예정이다. 따라서 머지않아 직업훈련에 관한 기준단가는 모두 NCS로 통합되어 운영될 예정이다.

NCS에 의한 구체적인 단가의 결정방식은 「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」 제26조에 명시되어 있다. 이에 따르면, 공단 이사장이 3년마다 훈련비용 실태를 조사하여 방안을 만들고 이를 고용노동부 장관에게 보고하여 고용노동부 장관이 이를 조정 · 고시하는 것이다.

---

26) 상시근로자 수 기준으로 우선지원대상기업인 경우, 50인 미만은 100%, 50인 이상은 90%이며 우선지원대상기업이 아닌 경우는 1,000인 미만은 60%, 1,000인 이상은 40%로 한다(「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」, 고용노동부 고시 제2015-114호 〈별표 4〉 내용).

〈표 Ⅴ-4〉 직종별 훈련비용 기준단가 일부 발췌
(사업주 직업능력개발훈련 지원규정 별표 2)

(단위: 원)

국가직무능력표준(NCS) 직종			자체훈련 기준단가	위탁훈련 기준단가
대분류	중분류	소분류		
01. 사업관리	01. 사업관리	01. 프로젝트관리	2,492	5,579
02. 경영 · 회계 · 사무	01. 기획사무	01. 경영기획	2,492	7,404
		02. 홍보 · 광고	2,492	7,080
		03. 마케팅	2,465	6,684
	02. 총무 · 인사	01. 총무	2,492	6,982
		02. 인사 · 조직	2,428	8,508
		03. 일반사무	2,316	5,579
	03. 재무 · 회계	01. 재무	2,492	6,956
		02. 회계	2,492	6,419
	04. 생산 · 품질관리	01. 생산관리	2,471	6,010
		02. 품질관리	2,471	7,161
		03. 유통관리	2,465	6,313

자료: 「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」 별표 2 중 일부

사업규모별 혹은 사업장의 성격에 따라 훈련비 지원율이 달라지는데 사업주 지원의 규모별 위탁훈련과정 훈련비 지원율은 우선지원대상기업의 경우, 50인 미만인 사업장은 100% 지원이 되며 50인 이상인 사업장은 90% 지원이 이루어진다. 우선지원대상기업이 아닌 일반기업의 경우는 1,000인을 기준으로 1,000인 미만 기업이 60%, 1,000인 이상 기업이 40% 훈련비 지원을 받게 된다.

〈표 Ⅴ-5〉 사업주 규모별 위탁훈련과정(집체) 훈련비 지원율

(단위: %)

상시근로자 수	우선지원대상기업		1,000인 미만 (우선지원대상기업 제외)	1,000인 이상
	50인 미만	50인 이상		
지원율	100	90	60	40

자료: 「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」 별표 4

3) 내일배움카드제 비용 지원

직업능력개발계좌제도인 내일배움카드제의 훈련비 또한 국가직무능력(NCS)을 기준으로 훈련기관의 규모, 장비, 업종에 따라 산정된다. 훈련기관별로 소재지, 훈련기간, 모집정원과 더불어 NCS직무 분류번호를 볼 수 있으며 훈련비는 이 NCS 분류기준표의 기준가격에 근거하여 계상된다.

내일배움카드제를 이용하는 해당자는 직업포털(HDR-Net)을 통해 각 지원사업에 해당하는 훈련기관을 검색할 수 있다. 내일배움카드제 지원액은 일반적으로 1년에 한하여 200만원이며, 이 한도 내에서는 자유롭게 지원을 받아 훈련프로그램을 이용할 수 있다. 직업포털 사이트에서 검색한 훈련기관을 선택하여 유형과 계좌상태를 입력하면 자동으로 자비부담액을 계산해준다. 그 비용은 각 훈련기관의 소재지, 직무 종류, 기간, 정원 등에 따라 다르다([그림 Ⅴ-5] 참조).

[그림 Ⅴ-5] 직업포털(HDR-Net) 훈련과정 정보 검색 화면

출처: 직업훈련포털 (http://www.hrd.go.kr) 접속일: 2016. 10. 5.

「실업자등 직업능력개발훈련 실시규정」에 따르면 직종별 평균 취업률에 따라 훈련비가 차등지원된다. 따라서 직종별로 지원비율이 다르며 식·음료와 같은 취업률이 낮은 직종은 최소 50%, 기술과 관련된 취업률이 높은 직종에서는 최대 100%까지 지원이 이루어진다. 직종별 취업률은 전전년도 1월 1일부터 12월 31일까지 종료된 과정에 참여하여 수료한 인원 중 취업인원의 비율을 고려하여 계산한다(수료 전 취업한 인원 제외).

〈표 Ⅴ-6〉 직종평균취업률에 따른 훈련비 차등지원 기준

(단위: %)

유형 \ 취업률 주)		70% 이상	50% 이상 70% 미만	35% 이상 50% 미만	35% 미만
개인별 특성	일반실업자	80	70	60	50
	취업성공패키지 Ⅱ유형참여	90	85	80	70
	취업성공패키지 Ⅰ유형참여	100			

자료: 「실업자등 직업능력개발훈련 실시규정」 별표

내일배움제카드와 관련하여 논란이 되고 있는 것은 자부담 문제이다. 실업자가 실업상태를 벗어나기 위해 훈련을 하는 경우, 직종에 따라서는 한 달에 15만~30만원 정도의 자부담을 부담해야 하는 경우가 발생할 수가 있다. 소득이 없는 실업자에게 매달 15만~30만원 정도는 큰 부담이 될 수 있다. 특히 실업자들이 편중되는 직업훈련과정인 외국어 과정, 제과제빵, 바리스타, 미용, 전산회계 등은 자부담 비중이 높아 내일배움카드제 도입 이후 오히려 수강생이 줄어드는 현상도 발생하고 있다.[27] 이러한 문제를 해결하기 위해 취업이 될 경우 자부담의 5%를 환급해주는 제도를 실시하고 있으나, 환급의 효과는 그리 크지 않아 내일배움카드제의 재취업률이 매년 줄어들고 있는 것으로 보고되고 있다.[28]

27) 『제민일보』(a), 「내일배움카드 부작용 해소 대책 부채」, http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=299128(접속일: 2016. 10. 22)

자부담으로 인해 실제로 훈련을 받고 싶어도 받지 못하는 경우도 있으나, 근로자배움카드는 저소득자의 소득을 지원하는 위한 복지사업이 아니라, 실업자가 훈련을 통해 새로운 일자리를 찾는 것을 지원하는 것이 목적이므로 자부담을 없앨 경우 사업의 운영이 본연의 취지에 부합하지 않을 수 있다는 문제점이 있다. 실제로 외국어 과정, 제과제빵, 바리스타 과정 등은 재취업을 하겠다는 사람보다는 취미활동을 위한 과정으로 내일배움카드제를 이용하는 사람이 많아 이를 방지하기 위한 조치로 자부담을 증가시키고 있다.

기능에 따른 훈련비용 부담에 대한 논의에서 설명한 바와 같이, 익히고자 하는 기능이 일반기능에 가까울수록 그 기능을 익히고자 하는 사람이 비용을 부담하는 것은 경제학적 관점에서 지극히 타당한 것이며, 따라서 취업률을 기준으로 자부담을 결정하는 현재의 체계도 경제적으로 타당성이 있는 것으로 여겨진다.[29]

4) 일 - 학습병행제

일 - 학습병행제 프로그램 개발에 대한 비용지원은 상시근로자 1,000인 미만의 기업만 해당한다. 1,000인 이상 기업인 경우는 현장훈련, 현장외훈련비용만 지급한다. 현장훈련비용 산정은 다음과 같다.

현장훈련비용 = 직종별 단가 × 조정계수 × 인원 × 시간

직종별 단가는 NCS 표준단가를 사용하며, 조정계수는 기업의 규모에 따라 차등지원되므로 상시근로자 수를 기준으로 조정계수를 산정한다. 대부분의 경우에 상시근로자가 1,000인 미만인 기업은 조정계수로 2를 사용하고 1,000인 이상인 기업은 조정계수로 3을 사용한다. 또한 1,000인 미만인 기업

28) 『제민일보』(b), 「실업자 내일을 막는 내일 배움카드제」, http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=328012(접속일: 2016. 10. 22)

29) 단, 현재의 자부담 비율이 적정한 수준인가에 대해서는 현 체계에서의 수강생의 선호, 취업률, 국정의 우선순위 등을 고려한 면밀한 검토가 필요하다.

의 경우는 학습근로지원금, 기업현장교사 수당, HRD 담당자 수당 등 부가적으로 지원하는 항목들이 존재한다.

일 - 학습병행제도 단독으로 일 - 학습병행제 프로그램을 지원하는 기업과, 몇몇 중소기업 등이 모여 지정된 공동훈련센터에서 프로그램을 진행하는 경우와의 지원비용이 다르게 책정된다. 자세한 비용지원 내용은 다음의 표와 같다.

〈표 Ⅴ-7〉 단독기업형 비용지원

	상시근로자 1,000인 미만 기업		상시근로자 1,000인 이상 기업	비고
프로그램 개발	1개: 700만원 2개: 890만원 3개: 1,060만원		지원 안함	개발기간: 2개월내외 연간훈련: 300~1,000시간
학습도구지원, 컨설팅	300만원		지원 안함	
현장훈련비용	직종별단가x조정계수(3)x인원x시간		직종별단가x조정계수(2)x인원x시간	
현장외훈련 비용	기업자체	직종별단가x조정계수(3)x인원x시간	직종별단가x조정계수(2)x인원x시간	기업에 지급
	외부위탁	(직종별단가×조정계수×인원×시간)의 5배까지 실비 수준을 심사하여 지원하되, 3배까지 정산없이 지원		
학습근로 지원금	최대 월 40만원		지원 안함	
기업현장교사 수당	연간 400만~1,600만원		지원 안함	
HDR담당자	연간 300만원		지원 안함	
전담인력양성	100만원 내외		100만원 내외	
숙식비	1일 평균 5시간 이상인 Off-JT 경우, 훈련비 외의 식비는 1일 3,300원까지, 숙식비는 11,040원까지 지원			월 276,00원 한도

자료: 한국산업인력공단 홈페이지(http://hrdkorea.or.kr 접속일: 2016. 10. 5).

〈표 Ⅴ-8〉 공동훈련센터형 비용지원

	상시근로자 1,000인 미만 기업		상시근로자 1,000인 이상 기업	비고
프로그램 개발	1개: 700만원 2개: 890만원 3개: 1,060만원		지원 안함	개발기간: 2개월내외 연간훈련: 300~1,000시간
학습도구지원, 컨설팅	300만원		지원 안함	
현장훈련비용	직종별단가x조정계수(3)x인원x시간		직종별단가x조정계수(2)x인원x시간	
현장외훈련비용	기업자체	직종별단가x조정계수(3)x인원x시간	직종별단가x조정계수(2)x인원x시간	기업에 지급
	외부위탁	(직종별단가×조정계수×인원×시간)의 5배까지 실비 수준을 심사하여 지원하되, 3배까지 정산없이 지원		
학습근로지원금	최대 월 40만원		지원 안함	
기업현장교사수당	연간 400만~1,600만원		지원 안함	
HDR담당자	연간 300만원		지원 안함	
전담인력양성	100만원 내외		100만원 내외	
숙식비	1일 평균 5시간 이상인 Off-JT 경우, 훈련비 외의 식비는 1일 3,300원까지, 숙식비는 11,040원까지 지원			월 276,00원 한도

출처: 한국산업인력공단 홈페이지(http://hrdkorea.or.kr 접속일: 2016. 10. 5).

가. 선행연구 및 해외사례

1) 선행연구

거래비용 관점에서 민간위탁 비용결정모형을 연구한 이근주(2010)에 의하면, 민간위탁이 이루어질 때, 생산비용, 탐색 및 협상비용, 기회주의적 행동비용이 발생한다고 보고 이러한 비용을 고려했을 때 민간위탁이 효율적인 대안이 될 수 있는 경우를 연구하였다. 분석결과에 의하면, 정부가 직접 하는 것보다 민간위탁을 선택하는 것이 항상 효율적인 것은 아니며 거래비용을 발생시키는 업무의 복잡성, 경합성, 자본의 특정성에 대한 전반적인 고려를 바탕으로 비교·분석해야 한다고 주장한다.

유길상(2010)은 직업훈련의 민간위탁사업이 성공하기 위한 조건을 이론적으로 분석하였다. 유길상은 ① 민간위탁 직업훈련이 효과적인 인센티브 메커니즘을 구축할 수 있고 ② 정보 메커니즘을 구축할 수 있고 ③ 통제 메커니즘을 구축할 수 있는가를 기준으로 한국의 민간위탁사업을 분석하였다. 분석 결과 현재의 민간위탁 직업훈련은 성공조건을 대부분 충족시키지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히 인센티브 메커니즘보다 정보, 통제 메커니즘이 부족한 것으로 나타나, 민간위탁 직업훈련이 본연의 기능을 적절히 수행하기 위해서는 정보나 통제 메커니즘의 구축이 필요하다고 주장하고 있다.

직업능력개발사업 전반에 대한 효율성을 분석한 연구로 김주섭 외(2004)의 연구가 있다. 김주섭 외(2004)는 직업능력개발사업 중에 사업주 지원제도, 실업자 지원제도의 효율성을 평가하였는데 사업주 지원제도는 크게 증가하고 있지만 근로자의 특성을 반영한 사업 제공에는 한계가 있으며 그 수혜자가 대부분 대기업이라는 한계를 발견하였다. 그러나 고용보험을 통한 훈련비 지원은 기업의 훈련투자를 촉진하는 결과가 나왔다고 주장했다. 또한 실업자 재취업훈련의 경우는 학력별로 훈련참가율 격차가 심하고 고졸 미만의 참여자들이 감소하고 있는 한계점이 있다고 지적하였다.

직업능력개발지원 중 사업주 직업능력개발 지원사업의 효과를 살펴본 연구도 있다. 강창희 · 유경준(2009)은 '기업체 직업훈련 실태조사'와 '한국신용평가'의 자료를 회귀단절모형을 사용하여 사업주 직업능력개발 지원사업이 기업의 훈련투자 결정에 어떠한 영향을 미치고 있는지 실증적으로 분석하였다. 분석 결과 기업의 직업훈련 여부, 기업의 직업훈련 실시 근로자 비율, 근로자 1인당 총훈련비용 및 기업의 매출에 유의한 영향을 주고 있다는 결론을 도출하였다.

권혜영(2016)은 '2012 대졸자 직업이동경로조사'자료를 사용하여 대졸 청년층의 내일배움카드제 참여율과 그 성과에 대해 분석했다. 분석 결과 대졸 청년층의 내일배움카드제 참여 경험은 취업에 양(+)의 효과를 미치며 정규직 취업 가능성을 향상시켰으나, 월평균 임금에는 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다.

직업능력개발훈련의 합리적인 비용 책정을 위해 국가직무능력표준 개발의 활성화 방안을 연구한 김주섭(2014)의 연구도 있다. 김주섭(2014)은 국가직무능력표준의 개념을 설명하고 현황을 제시하며 기업에서 국가직무능력표준을 어떻게 사용할 수 있는지에 대한 방안을 제시하였다.

국가직무능력표준을 기반으로 한 기업의 훈련비 지원체계에 대한 최영섭(2015)의 선행연구도 있다. 최영섭(2015)의 연구에서는 국가직무능력표준을 기반으로 한 훈련비 지원체계를 도출하기 위해 외국의 훈련비체계 사례를 중점적으로 검토하였고 수강료 실태를 조사한 것을 바탕으로 1인당 시간당 수강료를 분석했다. 이에 따라 훈련 수준과 훈련 직종을 바탕으로 전국 기준단가를 사용하는 방법과 훈련 수준별로 조정계수표를 작성하는 방법, 지역별 · 직종별 조정계수표를 사용하는 안 등을 제안했다.

2) 해외사례

가) 미국

미국에도 한국과 비슷한 일 - 학습 병행제, 내일배움제와 같은 지원사업이 존재한다.[30] 도제훈련(Apprenticeship USA)이라는 프로그램은 우리나라의 일 - 학습병행제와 유사한 것으로 견습근로자는 숙련된 직업의 이론을 배우고 실제를 경험할 수 있으며 이 프로그램은 공동 고용주나 노동단체, 개인의 고용주 및 고용주협회가 후원하는 것으로 이루어진다. 이때 정부는 견습생들의 복지를 보호하고 도제프로그램의 품질을 관리하며 고용주에게 교육 커뮤니티를 제공하는 업무 등을 수행한다.

미국 노동부의 성인교육프로그램(Adult training programs)은 1998년 시작된 「인력투자법(WIA: Workforce Investment Act)」이 시행되며 시작되었다. 그 내용은 원스톱 커리어센터를 통해 근로자에게 노동시장 정보를 제공하고 상담 및 직업 계획을 도와주며 교육서비스를 제공하는 것이다. 그 중 교육서비스는 '개인훈련계좌'(individual training account)를 제공하는 것인데 이

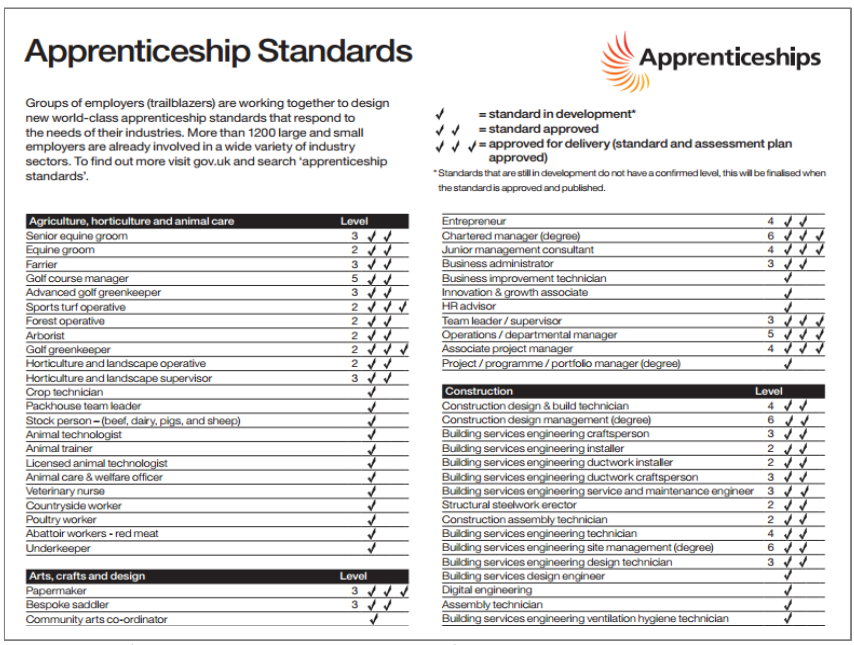
30) 미국 노동부 홈페이지(https://www.dol.gov 접속일: 2016. 10. 5).

는 우리나라의 내일배움카드제와 비슷하다. 개인훈련계좌는 훈련을 받는 수요자 중심으로 훈련을 선택할 수 있게 하면서 원스톱센터를 통해 상담 진행 및 정보를 얻을 수 있다. 연방정부에서는 기본 계획을 세우고 사업의 운영이나 관리는 주정부에서 실행한다.

나) 영국

영국의 직업훈련은 기술자금 지원지관(SFA: Skills Funding Agency)부처에서 담당한다. 영국도 미국의 Apprenticeship USA 프로그램과 같은 도제훈련이 존재한다. 도제훈련은 농업, 예술, 교육, 관광, 비즈니스 등 170개 이상의 산업의 다양한 분야로 나누어지며 1,500여 개의 일자리 종류가 존재한다. 수준에 따라 훈련생이 기업에서 약 1~4년간 일을 하면서 배울 수 있게 된다. 사업주는 정부로부터 근로자별 자금을 얻을 수 있고 또한 정부와 기업의 납품 계약을 맺을 수도 있다.

[그림 V-6] 영국 도제훈련 표준 기준 예시



Apprenticeship Standards

Apprenticeships

Groups of employers (trailblazers) are working together to design new world-class apprenticeship standards that respond to the needs of their industries. More than 1200 large and small employers are already involved in a wide variety of industry sectors. To find out more visit gov.uk and search 'apprenticeship standards'.

√ = standard in development*
√ √ = standard approved
√ √ √ = approved for delivery (standard and assessment plan approved)

* Standards that are still in development do not have a confirmed level, this will be finalised when the standard is approved and published.

Agriculture, horticulture and animal care	Level	
Senior equine groom	3	√ √
Equine groom	2	√ √
Farrier	3	√ √
Golf course manager	5	√ √
Advanced golf greenkeeper	3	√ √
Sports turf operative	2	√ √ √
Forest operative	2	√ √
Arborist	2	√ √
Golf greenkeeper	2	√ √ √
Horticulture and landscape operative	2	√ √
Horticulture and landscape supervisor	3	√ √
Crop technician		√
Packhouse team leader		√
Stock person – (beef, dairy, pigs, and sheep)		√
Animal technologist		√
Animal trainer		√
Licensed animal technologist		√
Animal care & welfare officer		√
Veterinary nurse		√
Countryside worker		√
Poultry worker		√
Abattoir workers - red meat		√
Underkeeper		√

Arts, crafts and design	Level	
Papermaker	3	√ √ √
Bespoke saddler	3	√ √
Community arts co-ordinator		√

Entrepreneur	4	√ √
Chartered manager (degree)	6	√ √ √
Junior management consultant	4	√ √ √
Business administrator	3	√ √
Business improvement technician		√
Innovation & growth associate		√
HR advisor		√
Team leader / supervisor	3	√ √ √
Operations / departmental manager	5	√ √ √
Associate project manager	4	√ √ √
Project / programme / portfolio manager (degree)		√

Construction	Level	
Construction design & build technician	4	√ √
Construction design management (degree)	6	√ √
Building services engineering craftsperson	3	√ √
Building services engineering installer	2	√ √
Building services engineering ductwork installer	2	√ √
Building services engineering ductwork craftsperson	3	√ √
Building services engineering service and maintenance engineer	3	√ √
Structural steelwork erector	2	√ √
Construction assembly technician	2	√ √
Building services engineering technician	4	√ √
Building services engineering site management (degree)	6	√ √
Building services engineering design technician	3	√ √
Building services design engineer		√
Digital engineering		√
Assembly technician		√
Building services engineering ventilation hygiene technician		√

자료 : Gov.uk (https://www.gov.uk 접속일: 2016. 10. 5).

SFA에서 진행하는 사업은 일반 자금 규칙에 따라 지원을 한다. 영국의 직업훈련 지원비를 책정하는 방식은 SFA기관의 「Funding Rates and Formula 2016 to 2017」에서 규정하고 있다. 책자에 따르면 지원기금은 목표비율(rate)에 취약계수(disadvantage uplift)와 지역비용계수를 곱하여 산정한다.

지원금액(Funding) = 목표비율(rate) × 취약계수(disadvantage uplift) × 지역비용계수(area cost uplift)

학습 목표에 대한 목표비율은 가중치를 반영하지 않고 사용한다. 취약자에 대한 혜택을 반영하기 위해 기본적인 목표비율에 취약계수를 곱해준다. 이 취약계수는 'Index of Multiple Deprivation'에 나타나 있다. 지역비용계수는 지역 간의 물가를 고려하여 넣는 계수이며 'Uplift Factors and Postcode Files'를 참조하여 정한다. 취약계수를 고려하고 있는 것에서 알 수 있듯이, 영국에서의 훈련에 대한 지원은 단순한 고용만을 위한 것이라기보다는 고용과 복지를 연계하는 형태의 사업(program)이 일반화되고 있다는 것을 보여준다고 하겠다.

나. 주요 쟁점

직업능력개발 지원서비스를 민간에 위탁하는 것은 무엇보다도 비용의 효율성과 훈련의 효율성을 도모할 수 있기 때문이다. 훈련비용에 관한 이론적 설명에서 소개한 바와 같이 직업능력개발은 원칙적으로 필요로 하는 개인의 비용으로 실시하는 것이 가장 효율적이다. 그러나 실업자가 증대하고, 취업하였다고 하더라도 불완전 고용 내지는 기능과 일자리가 완전히 일치하지 않은 경우가 많아진다면 전체적으로 생산성이 저하되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 정부가 훈련비의 일부 내지는 전부를 부담하면서 기능의 불일치에 의한 실업 내지는 불완전 고용을 해소할 경우 투자한 비용에 비해 사회적 효용이 더 커질 수 있으므로, 이러한 훈련을 실시하는 경제적 합리성은 존재한다.[31]

또한 실업자 내지는 불완전 고용상태에 있는 재직자들이 어떤 훈련을 필요로 하는지를 사전적으로 파악하는 것은 불가능하다. 따라서 이들의 수요를 미리 예측하여 정부가 필요로 하는 직업능력개발 지원서비스를 행정기관을 통해 실시하는 것은 가능하지도 않을 뿐더러, 설령 가능하다고 하더라도 효율적이지 못하다. 따라서 직업능력개발 지원서비스를 민간에 위탁하는 것은 훈련의 다양성을 고려할 때 지극히 당연한 귀결이다. 단, 정부가 판단하여 국가정책상 필요하다고 여기는 기능에 대해서는 이를 사전적으로 지정하고, 정부가 직접 교육훈련을 실시하는 것이 효율적일 수 있다. 물론 이러한 경우에도 민간으로 위탁을 하는 것이 효율적인 경우가 있을 수 있으며, 이 경우는 정부가 필요로 하였기 때문에 훈련비용을 부담하는 것이 비효율적이라고 할 수 없다.

실제로 현재 실시되고 있는 직업능력개발 지원서비스 가운데는 한국기술대학이나 폴리텍대학과 같이 국가가 직접 교육훈련을 실시하거나 직업훈련서비스기관을 운영하는 경우도 있으며, 취업성공패키지와 같이 훈련비용 전액을 부담하는 경우도 있다.

재정이 투입되는 사업은 효과적이며 효율적으로 사용되어야 하나 이를 사전적은 물론이거니와 사후적으로 검증을 하기는 쉽지 않다. 재정 집행의 효과성 및 효율성에 대한 검증이 쉽지 않다는 것은 그만큼 과대공급이 될 가능성이 있으나, 직업능력개발사업의 경우 무상으로 실시되는 훈련사업은, 정부가 필요로 하는 직종에 한정된다는 점, 사업자 훈련의 경우 사업자들이 고용보험을 지불하고 있으므로 실질적으로 비용을 부담하고 있다는 점, 그리고 일반 수요자가 원하는 훈련의 경우 자기 부담이 있어 무작정 무한대로 훈련을 받을 수 없는 형태로 되어 있다. 따라서 현재 시행되고 있는 직업능력개발사업이 재정에 압박을 줄 정도는 아니며, 현재의 구조를 유지한다면 앞으로도 재정을 압박할 정도로 사업이 확장되지는 않을 것으로 보인다.

직업능력개발의 민간위탁과 관련하여 문제점으로 지적할 만한 것은 서비

31) 원종학 · 김종면 · 김형준(2005), 『실업의 원인과 재정에 미치는 효과』는 청년실업에 대한 재정의 투자가 청년층의 실업을 줄이고 그것이 결과적으로 재정에도 도움이 될 수 있다는 것을 이론적 · 실증적으로 분석하였다.

스의 품질관리라고 할 수 있다. 예컨대 사업주 지원의 경우 사업주 지원 수는 늘어났지만 그 성과는 오히려 떨어졌다는 분석이 있으며, 내일배움카드제에서 민간학원이 걸러지지 않아 교육의 질이 낮은 학원이 진입하고 있다는 지적이 있다. 그러나 정부가 지정하는 훈련사업의 경우 한국산업인력공단과 같은 공익기관에서의 검증을 통해서 인증하고 있으며, 내일배움카드의 경우도 고용센터 등에서 인증을 하고 있으므로 완전하다고는 할 수 없으나 자격이 없는 공급자가 시장에 난입하는 것을 거르고 있다고 판단된다.

직업능력개발서비스의 민간위탁과 관련하여 쟁점이 될 수 있는 것은 직업능력개발서비스를 정부나 공공단체가 직접 수행할 경우와 민간에 위탁할 경우에 훈련비에 차이가 있는데 양자의 차이를 어느 정도로 할 것인가 하는 점과 자부담이 있다고는 하나 그럼에도 불구하고 불필요한 교육훈련에 대한 수요 증가, 훈련기관에 대한 인증이 시장에서 왜곡을 초래할 가능성 등을 지적할 수 있다.

4. 직업능력개발지원사업 주요 쟁점별 분석

가. 재정현황 및 유지 가능성

정부가 시행하는 청년 일자리지원사업의 종류는 크게 실업소득 유지 및 지원, 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원 등 6가지 유형으로 나눌 수 있다. 이 가운데 실업소득 유지 및 지원을 제외한 5개 사업을 적극적 노동시장정책이라 부르는데, 적극적 노동시장 정책의 2015년 기준 예산을 살펴본 것이 〈표 Ⅴ-9〉다.[32]

〈표 Ⅴ-9〉에서 확인할 수 있듯이, 집행규모가 가장 큰 사업유형은 전체 예산 1조 6,905억원의 약 33%에 해당하는 5,626억원의 직업훈련이며, 그 뒤를 잇는 것이 창업지원이며, 그다음으로는 직접일자리, 고용장려금, 고용서비스 사업유형이다.

32) 사업유형별 예산에 관한 이 부분은 원종학(2016, pp. 16~19)의 내용을 요약·재정리한 것이다.

〈표 Ⅴ-9〉 2015년 청년일자리지원사업 유형별 예산 현황

(단위:억원)

대상	사업유형	예산액	집행액
청년	1. 직접일자리	3,172	3,088
	2. 직업훈련	7,831	5,626
	3. 고용서비스	1,742	1,425
	4. 고용장려금	1,977	1,815
	5. 창업지원	4,953	4,951
합 계		19,675	16,905

자료: 원종학(2016), p. 17

각 사업유형을 예산과목으로 세분화하여 살펴보면(〈표 Ⅴ-10〉), 모든 사업유형에서 이전지출(민간이전, 자치단체이전, 출연금 등)의 비중이 높게 나타나고 있으나 특히 직접일자리와 직업훈련 유형에서 이전지출의 비율이 높게 나타나고 있다.

〈표 Ⅴ-10〉 2015년 청년일자리지원사업 유형별 예산과목 세부내역

(단위: 억원, 명)

지출목명		청년일자리지원사업 유형					계
		직접 일자리	직업훈련	고용 서비스	고용 장려금	창업지원	
이전지출	보전금	0	1	8	–	–	9
	민간이전	1,109	3,510	710	1,590	1,023	7,942
	자치단체이전	677	2	29	–	80	787
	해외이전	16	0	–	–	–	16
	출연금	1,192	1,866	336	66	1,808	5,268
	소계(A)	2,994	5,379	1,083	1,656	2,911	14,023
	비중(A/C)	96.9%	95.6%	76.0%	91.2%	58.8%	82.9%
기타지출	인건비	29	1	3	–	–	33
	물건비	65	194	338	159	20	776
	자산취득	1	52	1	–	2,020	2,074
	소계(B)	95	247	342	159	2,040	2,882
합계(C=A+B)		3,088	5,626	1,425	1,815	4,951	16,905
인원		56,230	127,820	31,797	36,754	7,843	260,444
인당 지원액(원)		5,492,339	4,401,612	4,480,712	4,938,555	63,122,168	6,490,840

자료: 원종학(2016), p. 7

[그림 Ⅴ-3]에 제시된 바와 같이 직업훈련비용의 80% 이상은 고용보험기금을 재원으로 한다. 따라서 직업훈련을 위한 재원이 충분한지, 앞으로 현재와 같은 지원체계를 유지할 때도 유지 가능한지의 여부는 고용보험기금의 재원을 살펴보면 확인할 수 있다. 현재 고용보험기금은 실업급여, 고용안정사업 및 직업능력개발사업으로 구성되어 있으며 각 사업의 보험요율의 변화는 〈표 Ⅴ-11〉과 같다.

〈표 Ⅴ-11〉 고용보험료율 추이

(단위: %)

	1995.7.1	1999.1.1	2003.1.1	2005.1.1	2006.1.1	2011.4.1	2016.10
실업급여	0.6	1.0	0.9	0.9	0.9	1.1	1.3
고용안정사업[1]	0.2	0.3	0.15	0.15	0.25~0.85	0.25~0.85	0.25~0.85
직업능력개발사업[1]	0.1~0.5	0.1~0.7	0.1~0.7	0.1~0.7			

주: 1) 보험료율 차등기준 변경: 1995.4.6 제정시 3분류(150인/중소기업), 1997.5.8 개정시 3분류(중소기업→우선지원대상기업), 1998.7.1 개정시 4분류(150인/우선지원대상기업/1000인), 1999.7.1 개정시 4분류(국책사업 추가), 2005.12.30 개정시 고용안정사업에도 동일한 보험료율 차등기준 적용

자료: 원종학(2012); 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령」 제12조 참고

〈표 Ⅴ-11〉에서 확인할 수 있듯이 실업급여 보험료율은 실업률(수급자수) 상황을 반영하여 변동하고 있다. 그러나 직업능력개발사업의 요율은 2006년 인상된 이후 10여 년이 지난 2016년까지도 같은 요율을 유지하고 있는 것에서 알 수 있듯이 현재의 요율로도 재원을 충분히 조달하고 있다고 여겨지며, 앞으로도 상당한 이유가 발생하지 않는 한 직업능력개발사업의 재정 안정성이 위협을 받는 경우는 적을 것으로 보인다.

나. 민간위탁 서비스 품질

2015년 이전까지 직업능력개발사업 민간위탁자의 서비스 품질에 대해서는 한국직업능력개발원, 한국산업인력공단, 한국기술대학교 등의 기관에서 서비스를 실시하는 민간위탁자를 인증하는 형태로 품질 관리를 하였으나, 각각 흩어져 있는 직업능력개발훈련 사업을 체계적으로 관리하기 위해 2015년

4월부터 '한국기술교육대학교 직업능력심사평가원'으로 일원화하여 운영하기 시작했다. 〈표 Ⅴ-12〉는 심사평가 체계의 변화를 요약하여 제시한 것이다.

〈표 Ⅴ-12〉 심사평가사업 통합 내용

<table>
<tr><th colspan="3">2015년 4월 이전 심사평가 체계</th><th></th><th colspan="2">2015년 4월 이후 심사평가 체계</th></tr>
<tr><td colspan="2">훈련기관
인증평가</td><td>한국직업능력개발원</td><td rowspan="4">→</td><td rowspan="4">한국기술
교육대학교</td><td rowspan="4">직업능력심사평가원
– 훈련기관 인증평가
– 집체훈련과정 심사
– 원격훈련과정 심사
– 중앙부처 훈련사업 평가
– (신규) 훈련성과 평가
– (신규) 부정훈련 관리</td></tr>
<tr><td rowspan="2">훈련과정
심사</td><td>집체</td><td>한국산업인력공단</td></tr>
<tr><td>원격</td><td>한국기술교육대학교</td></tr>
<tr><td colspan="2">중앙부처
직업능력개발
사업평가</td><td>한국직업능력개발원</td></tr>
</table>

자료: 직업능력심사평가원 홈페이지(http://www.ksqa.or.kr, 접속일: 2016. 10. 24).

직업능력심사평가원이 수행하고 있는 사업내용에 대해 구체적으로 정리한 것이 〈표 Ⅴ-13〉이다. 직업능력개발사업은 크게 실업자 훈련, 사업주 훈련, 재직자 훈련으로 나눌 수 있으며, 훈련에 대한 평가는 과정에 대한 평가, 훈련기관 인증평가, 훈련성과평가, 그리고 부정훈련 관리로 나눌 수 있다. 이 가운데 심사평가원은 훈련기관 인증평가, 훈련성과평가, 부정훈련 관리를 전적으로 담당하며, 훈련과정 가운데서도 사업주 훈련의 국가 인적자원개발컨소시엄의 집체훈련, 기업대학, 일-학습병행제의 집체훈련을 제외하고는 전부 담당하고 있다.

위에서 알 수 있듯이 직업능력개발사업에 관한 거의 대부분을 직업능력심사평가원이 관리하고 있는데, 여기에 더하여 직업능력심사평가원은 NCS를 기반으로 하는 교육훈련을 관리하고 있다. NCS를 기반으로 하는 교육훈련을 관리한다는 것은 서비스 품질과 관련하여 시장가격을 반영하는 적정한 가격을 설정하고, 통합적으로 운영하려는 것이다.

〈표 Ⅴ-13〉 직업능력사업 심사평가원 역할 범위

직업능력개발 사업 구분		훈련과정 심사		훈련기관 인증평가	훈련성과 평가	부정훈련 관리
		집체훈련	원격훈련			
실업자 훈련	일반직종 계좌적합	심사평가원	심사평가원	심사평가원	심사평가원	심사평가원
	국가기관 전략직종		–	심사평가원		
사업주 훈련	사업주훈련	심사평가원	심사평가원	심사평가원		
	국가인적자원 개발컨소시엄	인력공단	심사평가원			
	중소기업핵심 직무능력향상 훈련	심사평가원	심사평가원	심사평가원		
	기업대학	인력공단	심사평가원	–		
	일학습병행제	인력공단	–	–		
재직자 훈련	근로자직업능력개발훈련	심사평가원	심사평가원	심사평가원		

자료: 직업능력심사평가원 홈페이지(http://www.ksqa.or.kr, 접속일: 2016. 10. 24).

훈련기관에 대한 인증평가는 「근로자직업능력개발법」 제53조에 따라 실시된다.

제53조(직업능력개발훈련시설 등에 대한 평가) ① 고용노동부장관은 직업능력개발훈련의 질적 수준을 높이기 위하여 다음 각 호에 해당하는 자에 대하여 훈련실시 능력, 훈련성과 등 대통령령으로 정하는 사항에 대한 평가를 실시할 수 있다(「근로자직업능력개발법」).

평가기관은 다음 연도 평가실시계획서를 수립하기 위해서 평가 대상기관과 선정기준, 평가추진 일정, 평가기준, 평가 수행에 드는 예산 추계, 인력팀 구성 현황 등의 사항을 매년도 10월 31일까지 고용노동부장관에게 보고하여야 한다(「직업능력개발훈련기관 평가에 관한 규정」 제5조).

한국기술교육대학교 직업능력심사평가원은 전년도 1월 1일부터 12월 31일까지 인증평가 대상 훈련을 실시한 집체훈련기관 및 원격훈련기관을 평가하며 신규기관은 현장심사를 한다.

심사의 단계는 〈표 Ⅴ-14〉와 같다. 1월 초에 인증평가 계획을 공고하고 설명회를 통해 인증평가 신청 및 서류접수를 한다. 3월부터 7월까지는 현장평가를 실시하며 이때 현장평가의 일정은 방문 2주 전까지 안내를 하는 것이 원칙이다. 이후 인증평가 결과를 온라인을 통해 통보하며 이의신청 접수를 받고 이의가 없을 경우 인증평가 결과를 9월 말에 HRD-Net을 통해 게시한다.

집체훈련심사가 이루어지는 과정은 신규 기관일 경우에 현장 심사, 내용 적합성 심사, 훈련비 심사 등으로 이루어진다.

내용 적합성 심사는 NCS 훈련기준에 따라 훈련과정이 적합한지, NCS가 적용되지 않는 훈련은 심사위원회에서 심사하도록 한다. 심사위원이 구성되는 평가위원의 자격요건은 개인 혹은 친인척이 직업능력개발 훈련시설과 관련이 없어야 하는 교육·훈련 경력, 혹은 해당 분야의 5년 이상인 박사학위 소지자, 혹은 전문분야에서 3년 이상 실무 경험이 있는 석사학위자 등으로 구성된다.

훈련비 심사는 NCS 직종별 지원기준단가를 기준으로 훈련비가 적절하게 계상되어 있는지 또한 신청한 훈련비가 실비 예산비목 및 산정 기준과 맞는지 심사하는 것을 의미한다.

직업능력심사평가원의 설립으로 인해 이전에 각각 흩어져있던 평가체계를 일괄적으로 모아 효율적인 관리가 가능해질 수 있는 토대가 마련되었다. 또한 수요자 입장인 인증기관에서도 통일적인 원칙에 따라 운영할 수 있게 되어 수용성을 제고할 수 있게 되었다. 단, 기관을 심사하는 평가기준이나 평가과정 등이 어떠한지 등에 대해서는 투명하게 운영되어야 할 필요가 있다. 객관적이고 전문적인 평가체계를 유지할 수 있을 때 민간위탁 서비스의 품질 유지가 가능해질 것이다.

〈표 Ⅴ-14〉 평가절차

구분	주요 내용	추진 일정
1. 인증평가 계획 공고	2016 인증평가 일정 및 기준 공고	1월 초
2. 인증평가 설명회	주요 권역별 인증평가 설명회 실시	1월 중순
3. 인증평가 신청 및 서류 접수	인증평가 온라인 신청 접수 및 자체평가보고서 제출	2월 초
4. 기관 건전성평가 결과 통보	기관 건전성 부적합 판정 기관 인증유예 통보	3월 초
5. 현장평가 실시	기관 건전성 부적한 판정 기관 인증유예 통보	3월 초~7월 중순
6. 인증평가 결과 통보	인증평가결과 온라인통보	8월 말
7. 이의신청 접수 심의	인증평가 결과 발표일로부터 7일 이내 이의신청 접수 이의신청 심의 및 결과 통보	8월 말~9월 말
8. 인증평가 결과 공개	HRD-Net 인증평가 결과 게시	9월 말

자료: 직업능력심사평가원 홈페이지(http://www.ksqa.or.kr, 접속일: 2016. 10. 24).

다. 과수요

내일배움카드제와 같은 직업능력훈련의 민간위탁 과정에서 일어날 수 있는 문제 중 하나는 과수요의 문제이다. 내일배움카드제의 특징이 수요자가 직접 훈련을 선택할 수 있는 것인데, 이러한 특징 때문에 불필요한 수요를 창출하게 되는 경우가 있다. 재직자의 근로자 내일배움카드제의 경우는 일을 하면서 수강을 받기 때문에 문제가 되지 않으나, 실업자들이 내일배움카드제를 이용하여 교양 성격의 프로그램을 수강하는 경우가 늘었다. 2014년 회계연도 감사원 결산분석 보고서에 의하면 내일배움카드제로 인해 음식서비스 등의 취업률이 낮은 훈련프로그램의 수강이 증가하였고, 특정 직종으로 수강생이 몰리는 경향이 강해졌다는 지적이 있다. 이러한 과수요를 방지하기 위해 특정 직종에 대해 자부담 비율을 높이는 등의 조정을 하고 있지만 아직 충분한 대책이 되었다고 볼 수는 없다.

Ⅵ. 취업지원 서비스 가격정책

1. 취업지원사업의 배경과 현황

우리나라의 재정 지원 일자리 사업에 대한 재정지출은 2016년 현재 15조 7,796억원에 이르고 있다. 일자리사업은 실업소득 유지, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 직접일자리 등의 유형의 사업을 25개 부처에서 198개의 사업을 추진하고 있다.

〈표 Ⅵ-1〉 일자리 사업 현황

(단위: 억원, 만명)

	2012	2013	2014	2015	2016	주요사업
실업소득 유지 및 지원	38,612	41,566	43,500	46,832	57,478	구직급여(5조 1,228억원), 실업크레딧(666억원)
직업훈련	13,250	13,933	15,817	17,899	19,716	일학습병행운영지원(1,089억원), 국가인적자원개발컨소시엄(2,733억원)
고용서비스	4,110	5,084	5,906	6,102	6,904	취업성공패키지지원(3,136억원), 해외취업지원(410억원)
고용장려금	13,615	17,340	20,845	25,961	28,208	모성보호육아지원(9,297억원), 중소기업청년인턴제(1,941억원)
창업지원	4,394	5,062	5,570	18,339	19,148	창업기업자금(1조 4,500억원), 재도약지원자금(1,000억원)
직접일자리 (지원인원)	25,069 (56.4)	29,234 (64.6)	28,448 (66.1)	24,634 (65)	26,342 (69.9)	자활사업(3,273억원), 노인일자리운영(3,571억원)
합 계	99,050	112,220	120,087	139,766	157,796	

주: 예산 기준

자료: http://stat.nabo.go.kr/fn03-112.jsp(접속일: 2016. 12. 20).

2014년 기준으로 다른 OECD 회원국과 비교하면, 직접 일자리 창출사업에 대한 지출 비중이 GDP 대비 0.22%로서 OECD 평균인 0.07%에 비하면 큰 비중을 차지하고 있다. 반면에, 고용지원서비스에 대한 지출은 우리나라가 GDP 대비 0.03% 수준으로서, OECD 평균인 0.13%보다 낮은 수준이다. 그리고 직업능력개발 훈련에 대한 지출도 0.08%로서 OECD 평균인 0.14%에 비해 낮은 수준이다.[33)]

본 연구에서 사례로 다루고자 하는 취업지원서비스는 단순한 취업연계나 특정 직능훈련사업이 아니라, 개인별 사례 관리에 기초한 종합적인 서비스이다. 1990년대 후반의 아시아 외환위기와 2000년대 후반의 국제금융위기를 겪으면서 취약계층뿐 아니라 중장년, 여성, 청년 등 다양한 계층에 대한 취업지원 및 직업능력개발훈련서비스의 중요성이 부각되면서 정부의 지출이 증가하고 있다. 그리고 지출의 증가뿐 아니라 서비스의 내용도 변화하고 있다. 2000년대 후반부터 개인 사례 관리에 기초한 종합적인 취업지원서비스가 새로운 사업방식으로 본격적으로 등장하였다.

보건복지부의 희망리본사업(2016년 고용노동부 이관)과 고용노동부의 취업성공패키지사업이 대표적 사례이다. 희망리본사업은 전적으로 영리/비영리 민간기관에 서비스를 위탁하였다. 고용센터와 같은 서비스 전달 창구를 별도로 가지고 있지 않은 보건복지부는 기존의 자활센터의 한계를 벗어나기 위해, 공모방식으로 영리나 비영리에 관계 없이 민간서비스 제공기관에 사업을 개방하였고, 명시적 성과계약을 도입하였다.

고용노동부는 고용센터에서 직접 서비스를 제공하는 경우와 민간에 위탁하는 경우로 나누어 서비스를 제공하였다. 사업 초기에는 고용센터와 민간서비스 제공기관 간의 역할 분담이 분명하지 않았으나, 2016년부터는 취업성공패키지 I, II로 사업을 나누고 개별 사업별로 서비스 대상자와 서비스 제공기관을 명시적으로 분리하는 방식으로 개편하였다. 취업성공패키지 II 사업이 민간위탁 사업으로서 청년과 중장년층 대상의 서비스를 제공하는 역할을 담당하고 있다. 취약계층은 고용센터에서 담당하고, 보다 일반적인 대

33) OECD Stat의 Labor 부문 데이터 인용(http://stats.oecd.org, 접속일: 2016. 7. 25).

상의 취업지원서비스는 민간위탁을 하는 방식으로 역할 분담이 이루어졌다고 볼 수 있다.

2000년대 후반부터 도입된 희망리본사업과 취업성공패키지사업의 공통점은 사례 관리 중심의 종합취업지원서비스를 지향한다는 것이다. 단순히 취업정보를 제공하고 취업처를 알선하는 서비스에서 한 걸음 더 나아가 개인에 대한 진단을 기초로 다양한 필요를 충족시키는 사례관리 중심의 취업지원서비스를 도입하였다. 그리고 이와 더불어 공공기관뿐 아니라 영리와 비영리를 포함한 민간 서비스전달기관들을 적극 활용하는 방향으로 제도의 운영이 이루어지고 있다. 본 연구에서는 개인사례 관리에 기초한 취업지원서비스를 지향하는 두 사업의 민간위탁방식을 비교 분석하여, 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

취업지원서비스는 사업의 결과를 비교적 용이하게 측정할 수 있다는 특징을 가지고 있다. 취업률, 취업유지율, 취업 임금수준 등으로 사업의 결과를 측정할 수 있다. 이러한 특성으로 인해 성과와 연계된 유인이 제공되고 있으며, 동시에 이러한 유인체계의 디자인 및 운영이 중요한 정책적 쟁점으로 논의된다. 본 연구에서는 취업지원서비스 제공에 대한 대가로서 정부가 어떤 방식으로 대가를 지불하고 있는지의 현황을 분석하고 쟁점 및 정책과제를 논한다.

2. 가격정책 현황

민간위탁 취업지원서비스의 가격정책 현황 분석을 위해, 개인사례 관리에 기반한 취업지원서비스의 대표적인 사례인 보건복지부의 희망리본사업과 고용노동부의 취업성공패키지사업을 비교 분석하고자 한다. 2016년부터 희망리본사업의 예산이 고용노동부로 이관되어 사업추진방식의 변화가 예상되지만, 본 연구에서는 보건복지부 소관이었을 때 추진된 희망리본사업의 가격정책과 취업성공패키지의 가격정책 비교분석을 통해, 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 사례관리에 기반한 취업지원서비스라는 동일한 사업목표를 가진 사업이지만, 사업 참여자에 대한 인센티브와 사업 수행기관과의 계약방

식이 상이하여, 본 연구의 목적에 부합한 사례를 제공한다.

특히 희망리본사업의 경우, 명실상부한 성과계약을 민간 서비스 제공자와 체결하고, 최소 서비스 기준만을 제시한 계약 내용을 바탕으로 취업지원 서비스가 이루어졌다. 이는 우리나라 사회서비스 제공방식에 있어서 대단히 파격적인 시도라고 볼 수 있다. 왜냐하면 형식적인 성과계약이 아니라 실제 취업률과 취업유지율 등의 성과지표의 달성도에 연동된 성과계약으로서, 실제 서비스 1인당 제공되는 기본급 비중보다 성과급의 비중이 훨씬 크기 때문이다. 그리고 서비스 내용도 최소의 서비스 기준은 있지만, 서비스 제공자에게 서비스 내용의 자율성을 부여하여 민간 서비스 제공기관의 창의성과 전문성을 활용하고자 하였다.

반면 고용노동부의 취업성공패키지의 경우, 사업 참여자에 대한 실비 지원과 취업 시 제공되는 소정의 축하금이 있었지만, 초기에는 사업 수행기관에 성과에 연동된 계약을 체결하는 형태가 아니었다. 사업 초기에는 취업성공패키지 예산의 급증에 따라, 고용센터의 역량 초과분 사업을 민간사업자에게 위탁하는 형태였다. 다시 말해, 민간사업자의 전문성과 인센티브를 활용하여 성과를 제고한다는 정책목표가 명시적이지 않았다는 것이다. 그러나 시간이 지나면서 2016년 현재는 명시적인 성과계약 구조를 가지고 있다. 그러나 희망리본에 비해서는 성과에 연동된 인센티브가 큰 구조가 아니며, 서비스의 내용도 상당히 구체적인 지침으로 제공되고 있어서, 민간 서비스 제공자의 재량적 서비스 공간이 상당히 제한적이다.

본 연구에서는 희망리본과 취업성공패키지 사업에서 민간 서비스 제공자에게 제공하는 계약구조와 계약관리 현황을 비교 분석하여, 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 두 사례의 비교는, 서비스의 활동과 결과 관찰이 비교적 용이한 사회서비스의 민간위탁의 효과성을 최대화하기 위한 가격정책이 무엇인지를 살펴보는 데에 유용한 정보를 제공할 것으로 기대된다.

가. 희망리본사업

1) 개요

2000년부터 「기초생활보장법」의 도입과 더불어 도입된 자활사업의 한계를 극복하려는 시도로서, 희망리본사업이 2009년부터 시범사업으로 추진되었다. 기초생활보장제도에 의해 저소득계층에 소득보조가 이루어짐과 동시에 자활근로에 참여하도록 의무화하는 제도 개혁이 이루어졌다. 단순한 소득보조가 아니라 소득보조와 더불어 자활사업 참여 의무화가 이루어진 것이다. 생산적 복지(Workfare)의 개념이 우리나라에도 도입된 것이라고 볼 수 있다. 그러나 자활사업에 대한 비판은 지속적으로 제기되어 왔다. 내부적으로는 민간이 주도했던 자활사업이 정부의 지원과 더불어 오히려 활기를 잃고 정부 의존적인 사업으로 바뀌었다는 비판이 있었다. 외부에서는 자활사업 참여자들이 실제 자활사업의 참여를 통해 경제적 자립을 이루고 있는지에 대한 비판이 지속되었다.

이러한 비판에 대응하여 자활사업을 명실상부한 생산적 복지를 지향하는 사업으로 바꾸기 위한 모델을 탐색하는 의미에서 2009년 '성과관리형 자활시범사업(희망리본 프로젝트)'이 실시되었다. 그리고 시범사업의 성과가 양호하여 2013년에는 전국적 사업으로 확대 실시되었다. 희망리본사업은 민간위탁사업에 명시적인 성과계약을 도입한 최초의 사례로 볼 수 있으므로, 본 연구의 목적에 부합한 사례로 판단된다.

〈표 Ⅵ-2〉 희망리본사업 추진 연혁

(단위: 명, 개)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
지역	경기 부산	경기, 부산, 인천, 전북	경기, 부산, 인천, 전북, 강원, 광주, 대구	경기, 부산, 인천, 전북, 강원, 광주, 대구	전국 확대	전국 확대
참여인원	2,000	3,200	4,000	4,000	11,000	12,000
수행기관	2	4	7	7	18	18

자료: 중앙자활센터(2015), 「희망리본사업」을 참조하여 저자가 재정리

희망리본사업은 근로능력이 있는 수급자를 주된 대상으로 하되, 차상위계층 가운데에서도 희망자를 수용하여 추진되었다. 그리고 사업 수행기관을 공모를 통하여 선정하고, 수행기관을 비영리기관으로 한정하지 않고 영리기관에도 개방하였다. 그리고 취업률, 취업유지율 그리고 탈수급률에 연동된 성과계약을 서비스 제공 민간기관과 체결하였다.

서비스 내용과 관련된 특징은, 기본적인 기준만 서비스 제공기관에 제시하고 그 이외의 서비스는 사업 수행기관이 재량권을 가지고 제공하도록 하였다는 것이다. 일종의 블랙박스(black box) 접근법을 택하였다고 볼 수 있다. 희망리본사업은 개인 사례 관리를 중심으로 복지-고용 연계 서비스의 제공에 초점이 있다.

서비스 제공기관이 기본적으로 제공해야 되는 서비스의 내용은 다음과 같다. 서비스 단계는 기초상담, 취업 준비, 취업 알선의 순서로 제공된다. 서비스 제공기관은 지방자치단체가 참여자를 위탁한 이후 2주일 이내로 대면상담을 통해, 사업 참여자의 목표, 욕구 및 장애요인을 파악하여야 한다. 이러한 기초상담 후 2주 이내에 사업 참여자의 필요에 부합하는 서비스 제공계획을 수립하여야 하며, 서비스 제공 계획에는 복지-고용 연계, 취업준비교육 그리고 실무경험 등과 관련된 내용이 반드시 포함되어야 한다고 명시하고 있다. 개인별 서비스 계획의 적절한 추진을 위해 출결 관리를 하도록 하였다. 사후관리는 취(창)업 후 6개월까지는 이루어지도록 명시하고 있다.

〈표 Ⅵ-3〉 대상자 지원서비스 내용 예시

1개월째	3개월 이내	4~5개월	6개월 이내	7~12개월
기초상담	자립여건 조성	자립능력 강화	일자리 지원	사후관리
개인별 계획수립, 서비스 사정 · 계획	사회서비스 연계, 사정 계획	자활의지 고취, 면접 교육, 구인처 알선	맞춤취업 알선, 면접 교육, 구인처 알선	직업적응 상담, 근로유지기간 확인 등

자료: 중앙자활센터(2015),「희망리본사업」p. 11

〈표 Ⅵ-4〉 맞춤형 사례관리 서비스 제공 예시

의뢰	진단 및 개입	경제활동 이전 지원	경제활도 지원	평가
(대상사) 시 · 군 · 구 의뢰	①진단 ②서비스 계획 수립 ③서비스 계약 ④개입	①교육 및 훈련 ②상담 ③검사 및 측정 ④Network 연결 ⑤서비스 · 정보제공	①취업 전 프로그램 ②취업 ③평가 · 모니터링 ④사후관리	(대상자) 서비스종료 (자활인프라) 성과급 지급, 재계약 혹은 계약 종료

자료: 중앙자활센터(2015), 「희망리본사업」 p. 12

〈표 Ⅵ-5〉는 희망리본사업에서 사업 수행기관에 요구하는 최소 서비스 수행요건을 보여주고 있다. 관점에 따라서는 이러한 최소 서비스 요건도 지나치게 상세하다고 볼 수 있으나, 종합적인 사례관리 중심의 서비스가 최초로 시도된 사업이라는 점에서 볼 때, 사업 초기에는 정부가 기본적인 가이드라인을 제시할 필요성이 어느 정도는 인정된다고 볼 수도 있다. 다만, 서비스 제공 시장이 성숙함에 따라 서비스 제공 내용이나 과정에 대한 통제는 완화하고 결과 중심의 성과계약 내용에 강화에 초점을 두는 형태로 개선해 나갈 필요성은 있다.

〈표 Ⅵ-5〉 최소서비스 수행요건

활동		활동 방법	활동 발생주기	최소 기준의 예	추정 소요시간	계
초기조사		1:1	첫 1개월 이내	1회	2시간	20시간
검사 및 측정			첫 3개월 이내	1회	1시간	
상담	심층상담		첫 3개월 이내	4회 – 60분 이상 대면 상담: 1회 인정 – 100분 이상 대면 상담: 2회 인정	4시간 (1시간×4회)	
	단순상담/사후관리		12개월	10회 – 60분 이상 대면 상담: 1회 인정 – 동행 면접: 1회 인정 – 30분 이상 대면 전화상담: 1회 인정	5시간 (30분×10회)	
정보제공			12개월	24회 – 이메일, 문자, 전화 등 사용 – 단순정보 제공 – 서비스 연계 활동 횟수 – 네트워크 연결 활동 횟수	8시간 (20분×24회)	
교육 및 훈련 / 집단상담		집단 활동	12개월	6회	12시간 (2시간×6회)	12시간

자료: 중앙자활센터(2015), 「희망리본사업」, p. 12

〈표 Ⅵ-6〉 연도별 수행기관의 서비스 제공 현황

(단위: 건, 명, 회)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
제공 건수	872	9,250	18,881	25,647	49,418	66,026
전체 참여자	2,000	3,199	4,131	4,087	10,222	12,310
제공 횟수	0.4	2.9	4.6	6.3	4.8	5.4

주: 제공횟수는 전체 참여자 대비 사회서비스 제공 횟수를 의미.

자료: 중앙자활센터(2015), 「희망리본사업」, p. 43

2) 희망리본사업의 서비스 가격 산정방식

희망리본 사업은 사업 수행기관의 취업률 중심의 성과에 연계된 성과계약을 제공하였다. 1인당 서비스비용을 산정하여 기본적인 고정비를 지급하고, 취업률, 취업유지율 탈수급률 달성도에 따라 성과급을 기관에 지원하는 방식을 채택하였다(〈표 Ⅵ-7〉 참조).

〈표 Ⅵ-7〉 희망리본사업 지원금액

구분	선급금	성과급		목표초과 인센티브
		1차 지급	2차 지급	
지원액 비율 예시	40%	(취창업시) 30%	(6개월 이상 지속시) 30%	재정 절감효과의 일정률
	(기준) 서비스 대상자 개인단위			수행기관 총량기준

자료: 중앙자활센터(2015), 「희망리본사업」, p. 63

이러한 계약구조는 시범사업의 진행에 따라, 실제 성과창출 수준과 사업수행기관의 전략적 행동 발생 등을 고려하여 변화해 나갔다. 첫 번째 변화는, 취업률에 연계된 성과급의 비중을 줄이고, 취업유지에 연계된 성과급의 비중을 높였다는 것이다. 그리고 동시에 취업유지 판단의 기준을 6개월 이상이라는 단일 기준에서, 2~6개월 사이에 매월 기준으로 변경하였다. 처음 두 해의 취업률 기준의 성과가 기대 이상으로 창출되었기 때문에, 2011년부터는 취업률보다는 취업유지율에 연계된 성과급의 비중을 높였다. 동시에 취업유지율이 지나치게 단일 시점인 6개월 기준으로 집중되는 문제를 해소

하기 위해, 6개월 이전이라도 월별로 성과가 창출되면 인정해주는 구조로 바꾸었다.

두 번째 변화는, 선급금으로 지급되는 고정급의 비중을 줄이고 사업참여자에게 지급되는 실비를 높이는 것이었다. 시범사업 4년간의 성과를 볼 때, 사업 수행기관이 거두는 수익이 충분하다고 판단되었기 때문에, 고정급을 축소하였다. 세 번째의 변화는, 취업률과 취업유지율과 연계된 성과급을 사업참여자의 취업난이도와 연계시키는 변화이다. 취업지원서비스의 성과계약과 관련된 가장 큰 문제는 서비스 전달기관들의 전략적 행동이다. 중요한 전략적 행동요인은 취업난이도와 관련이 있다. 취업난이도가 낮은 대상을 선택하거나 취업난이도가 낮은 대상에게 서비스를 집중하는 전략적 행동을 통해 성과를 높이는 것이다. 시범사업 기간 동안에는 집중적으로 모니터링과 평가가 이루어졌기 때문에, 이러한 전략적 행동이 가시화되지는 않았지만,[34] 본 사업화에는 이러한 전략적 행동에 대한 대응방안 마련이 필요하다고 판단되었다. 그 결과로 2013년부터는 목표치 가속모델(target accelerator model)이라는 방식을 도입하여, 취업률이나 취업유지율 수준에 따라 다른 성과급을 지급하게 된다.

〈표 Ⅵ-8〉 연도별 사업비 1인당 지원액

(단위: 만원)

구분	기본급	취창업	취업 유지					탈수급
		1개월	2개월	3개월	4개월	5개월	6개월	6개월 초과
2009년	150(실비 60)	85	85					110
2010년	150(실비 60)	85	85					110
2011년	150(실비 60)	55	25	25	25	25	25	100
2012년	150(실비 60)	55	25	25	25	25	25	100
2013년	120(실비 100)	0~70	30~120					70
2014년	103(실비 100)	0~70	30~120					70

자료: 중앙자활센터(2015), 「희망리본사업」을 참조하여 저자가 재정리

34) 시범사업의 모니터링과 평가 결과보고서(박노욱 외, 2010; 박노욱 외, 2011; 박노욱 외, 2012)에 따르면, 시범사업 기간 동안에 뚜렷한 전략적 행동이 발견되지는 않았다.

사업 수행기관의 전략적 행위에 대응하기 위해, 취업난이도를 반영한 성과급 구조가 필요하다. 한 가지 방법은 사업 참여자의 취업난이도 자체를 측정하여, 취업난이도에 따라 성과급을 다르게 지급하는 것이다. 이를 위해서는 사업참여자의 취업난이도를 측정하는 것, 다시 말해 프로파일링이 필요하다. 사업 참여자의 취업난이도 측정에는 시간이 소요되고 투자가 요구된다. 우리나라의 자활역량 평가의 경험이나, 다른 국가의 경험을 살펴보면, 단기간에 의미 있는 프로파일링하는 것이 용이하지 않다. 그 결과로 처음에는 정교한 프로파일링을 시도했다가, 시행착오를 겪으면서 프로파일링 구조를 단순화하는 사례도 발견되고 있다. 외국의 경우는 사업 참여 대상자의 특성이 인종이나 학력 등의 측면에서 이질성이 크지만, 우리나라의 사업 참여 대상자는 외부적인 특성으로는 이질성이 작기 때문에, 단순히 외부에 드러나는 특성만으로 프로파일링하는 것이 더욱 용이하지 않다.

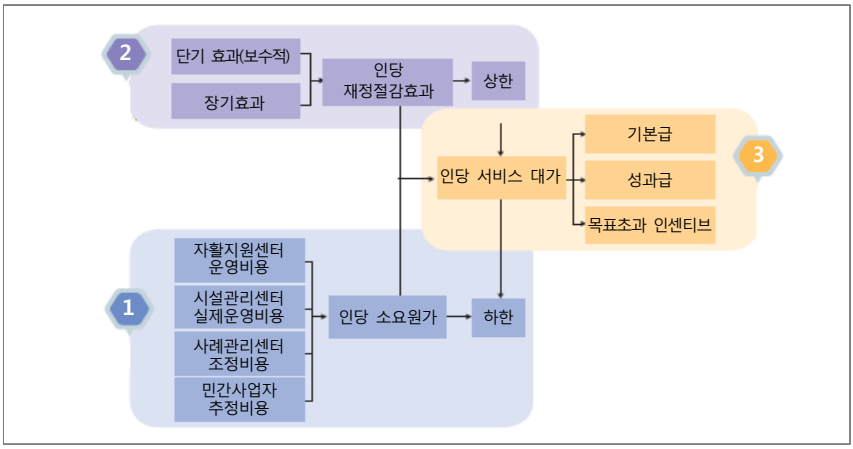
특히 우리나라에서 시행된 자활역량 평가에 대한 비판을 고려할 때, 프로파일링을 위한 역량이 부족한 상황이라고 판단된다. 이러한 현실적인 한계를 감안하여, 프로파일링이라는 별도의 과정 없이 취업난이도를 성과에 반영하는 대안으로서 목표치 가속모델을 도입하였다. 목표치 가속모델은 취업률이나 취업유지율의 달성 정도에 따라 다른 크기의 성과급을 지급하는 방식이다. 일찍 취업이 되는 사업 참여자일수록 취업난이도가 낮다는 가정 하에 수립된 성과계약 방식이다.

성과계약의 도입을 위해서는 성과급의 구조뿐 아니라, 가격의 적정 수준을 판단하는 작업이 필요하다. 이를 위해 희망리본사업의 경우, 기존 자활센터의 비용정보를 활용하여 적정 사업비를 추정하였다. 그리고 희망리본사업이 성과를 창출하여 탈수급을 통한 재정 절감효과를 창출함에 따른 재정 절감효과를 고려하여 서비스 단가를 도출하도록 하였다. 사업 참여자들에게 제공하는 취업지원서비스에 대한 가격 산출을 위해 ① 원가계산 → ② 재정 절감효과 계산 → ③ 서비스 단가 산출의 순으로 추정이 이루어진 것이다.

다시 말해, 제공서비스 원가 계산을 바탕으로 서비스의 하한가를 도출하고, 사업의 성과창출에 따른 재정 절감효과 계산을 바탕으로 서비스의 상한

가를 설정하였다. 마지막으로 이러한 하한가와 상한가를 기준으로 하여, 서비스 1인당 단가를 도출하였으며, 더불어 기본급 및 성과급 구조를 도출하였다.

[그림 Ⅵ-1] 지역 자활센터 원가계산 결과



자료: 중앙자활센터(2015), 「희망리본사업」, p. 64

먼저, 기존 자활센터의 사업 참여자 1인당 서비스 비용을, 활동별 기준 원가분석(ABC : Activity-based Costing system)을 방법을 사용하여 추정하였다.

▣ 활동원가계산 단계

1. 활동분석으로 활동분류와 원가동인의 결정
2. 활동원가와 원가동인량의 집계
3. 활동원가 배부율을 계산하여 활동원가를 원가대상에 배부

▣ 활동 (Activity)
- 조직의 운영에 필요한 세부적인 업무 프로세스
- 활동의 수행 주체: 소속직원, 설비 등

▣ 활동분석
- 해당 활동의 담당자나 관리자와의 면담, 관찰, 설문조사 등 여러 가지 방법으로 조직 내의 세부 활동과 그에 대한 원가동인을 파악하는 것
- (예) 연구개발활동, 설계활동, 자재관리활동, 인사관리활동, 제조활동, 품질관리활동, 판매 및 마케팅 활동, 고객 서비스 활동, 시설관리활동 등

▣ 원가동인 (Cost Driver)
- 원가발생을 초래하는 원가발생요인의 의미
- 활동원가를 발생시킨 활동의 수준을 측정하는 계량지표
- 활동기준원가계산에서 활동원가의 배부기준이 됨

▣ 활동원가 배부율 계산

활동원가배부율(원가동인 단위당 원가) = 총활동원가 / 총원가동인량

예) 연구개발 활동원가 = 100만원 / 4 가지 = 25백만원/가지

자료: 갈렙ABC(2008), 「자활분야 사회서비스 원가분석 및 성과지표 개발」 참조하여 저자 재작성

다음으로 희망리본사업이 창출할 수 있는 재정 절감효과를 계산하여, 민간서비스기관에 지급할 수 있는 상한액으로 활용하였다. 사업 참여자들이 사업 참여 후에, 탈수급하였을 경우의 장단기적 재정 절감효과를 계산하여 총재정 절감액을 추정하였다.

〈표 Ⅵ-9〉 지역 자활센터 원가계산 결과

구분	종합
참여자 수	165명을 기준으로 판단
직원 1인당 참여자 수	33명
참여자 1인당 서비스 단가	134만원

자료: 중앙자활센터(2015), 「희망리본사업」, p. 64

〈표 Ⅵ-10〉 탈수급 시 장단기 효과

(단위: 만원)

구분		금액	설명
단기 효과	탈수급 효과	1,090	· 수급자 연간 현금급여액
	취업 효과	843	· 취업으로 탈수급되지 않을 경우 생계급여 및 주거급여 절감액 (평균소득액과 현금급여기준선 중 적은 금액) – (기타소득인정금액)
정기 효과	탈수습 효과	3,841	· 기대수급기간 6.5년과 재수급률 79%를 적용한 금액
	취업 효과	2,622	· 평균 취업유지기간(3.7년)동안 수급할 금액의 현재가치 (PV: Present Value), 이자율은 별도 적용

자료: 중앙자활센터(2015), 「희망리본사업」, p. 65

마지막으로 이렇게 도출된 하한가와 상한가의 범위 내에서, 1인당 서비스 단가를 결정하였다.

나. 고용센터의 민간위탁사업(취업성공패키지사업 중심)

1) 고용센터

고용노동부는 고용센터를 실업급여를 포함한 행정 업무 수행뿐만 아니라 공공 취업지원서비스의 중심축으로 활용하고 있으며, 2016년 1월 현재 94개의 고용센터가 설치되어 운영 중이다. 그러나 2000년대 후반 이후, 취업성공패키지로 대표되는 종합적 취업지원서비스의 급격한 증가로 인해, 민간위탁사업이 급격히 증가하고 있다. 2011년 기준으로, 취업성공패키지 사업 경우, 243개의 민간위탁 기관이 존재한다.

〈표 Ⅵ-11〉 고용센터 수

(단위: 개)

연도	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	현재
센터수	126	168	156	155	118	112	85	84	82	81	89	81	82	83	86	94

자료: 고용노동부 내부자료(2016)를 참고하여 저자 정리

2014년 7월 기준 고용센터 전체의 정원은 4,790명이며, 공무원과 무기계약직을 합친 인원은 4,299명(정원 충원율 89.7%)이다. 공무원의 비중이 60% 이상으로서, 실업급여 관련 행정기능을 수행하면서, 추가적으로 상담과 취업지원서비스를 제공하고 있다. 그러므로 행정기능과 취업지원서비스 기능이 혼재되어 있으므로, 취업지원서비스가 정보 제공이나 일차적 상담 이상으로 전문적으로 이루어지기 어려울 가능성이 있다. 왜냐하면, 공공조직에서는 전형적인 공무원의 업무인 행정기능이 우선되고, 실업자에 대한 대인 서비스는 이차적 업무가 될 개연성이 높기 때문이다. 실업행정과 취업지원서비스 제공 기능 간의 기능 분리와 각 기능의 특성에 부합하는 인력 운용과 유인 제공이 필요하다고 판단된다.

〈표 Ⅵ-12〉 고용센터의 인력구성 현황

(단위: 명)

	취업지원(A)		취업성공패키지(B)		취업관련분야 센터인원(A+B)		센터총인원	
센터분류	공무원	비공무원	공무원	비공무원	공무원	비공무원	공무원	비공무원
고용센터	573	201.5	257.5	993	830.5	1,194.5	2,320.5	1,813
출장센터	5	7	2	16	7	23	30	25
총인원	578	208.5	259.5	1,009	837.5	1,217.5	2,350.5	1,838

자료: 고용노동부 내부자료(2016) 저자 정리

아래 〈표 Ⅵ-13〉 은 고용센터의 민간위탁사업의 변천사를 보여주고 있다. 2006년부터 시간이 지나면서 점점 다양한 취업지원 사업들이 민간위탁으로 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 고용문제가 국가적 정책과제가 되면서 취업지원 서비스 프로그램이 증가하면서 발생한 현상이라고 판단된다.

〈표 Ⅵ-13〉 고용센터 민간위탁사업 변천

(단위: 개)

연도	개수	사업명		수행처
2006	–	민간위탁 시범사업(여성가장, 장애인, 고령자, 장기구직자)		노동부
2007	4	여성 고용지원센터		노동부
		노숙인 고용지원센터		
		건설근로자 취업알선 민간위탁		
		집단상담 프로그램 및 취업알선 민간위탁		
2008	6	여성 고용지원센터		노동부
		노숙인 고용지원센터		
		건설근로자 고용지원센터		
		산업단지 고용지원센터		
		집단상담 프로그램 인소싱		
		취약계층 취업알선 및 집단상담 운영 위탁		
2009	27	청년고용 민간위탁사업	중소기업 청년인턴제사업	노동부
			청년층 뉴스타트 프로젝트	
			대학취업지원 확충사업	
			저소득층 취업패키지 지원	
			단기복무장병 취업캠프	

〈표 Ⅵ-13〉의 계속

연도	개수	사업명			수행처
2009	27	취업지원 민간위탁사업	이마트 내 여성 고용지원센터		
			노숙인 고용지원센터		
			건설근로자 고용지원센터		
			산업단지 고용지원센터		
			직업훈련수료자 고용지원센터		
		전직지원 장려금			
		노사공동 재취업센터			
		집단상담 프로그램 인소싱			
		취약계층 취업알선 및 집단상담 운영 위탁			
		고령자인재은행			
		중견전문인력 고용지원센터			
		채용박람회			
		제대군인 취업센터			보훈처
		전직지원센터			국방부
		자활취업지원사업			보건복지부
		경기 청년 뉴딜	지역형		경기도
			대학맞춤형		
			기업수요형		
		경기 여성 뉴딜			
		경기 재취업 프로그램			
		여성새로일하기센터			여성부 공동사업
2010	14	청년고용 민간위탁사업	중소기업 청년인턴제사업		노동부
			청년층 뉴스타트 프로젝트		
			저소득층 취업패키지 지원		
			단기복무장병 취업캠프		
		취업지원 민간위탁사업	여성 취업지원사업		
			노숙인 취업지원사업		
			건설인력 취업지원사업		
			산업단지 취업지원사업		
			결혼이민자 취업지원사업		
		구직자 스트레스 관리 프로그램(EAP)			
		취약계층 취업알선 및 집단상담 프로그램		인소싱	
				아웃소싱	
		고령자인재은행			
		중견전문인력 고용지원센터			
		여성새로일하기센터			여성부

〈표 Ⅵ-13〉의 계속

연도	개수	사업명		수행처
2011	16	취업성공패키지		노동부
		전직지원사업		
		취약계층 취업지원사업	노숙인 취업지원사업	
			건설인력 취업지원사업	
			산업단지 취업지원사업	
			결혼이민자 취업지원사업	
			간병·파출 취업지원사업	
		유휴간호사재취업사업		
		대학청년고용센터		
		심리안정지원 프로그램		
		집단상담프로그램 인소싱		
		우량중소기업 일자리발굴사업		
		고령자인재은행		
		중견전문인력 고용지원센터		
		테마·채용 박람회		
		여성새로일하기센터		여성부
2016	12	취업성공패키지	저소득층지원(고용센터)	노동부
			청장년층지원(민간위탁)	노동부
		취약계층 취업지원 사업	노숙인 취업지원사업	
			결혼이민자 취업지원사업	
			건설인력 취업지원사업	
			심리안정지원 프로그램	
			집단상담 프로그램	
			채용박람회	
			경력단절여성 취업지원 사업	노동부, 여성부
		건설일용근로자 기능향상 지원 (건설공제회 재위탁)		노동부
		청년내일찾기 패키지		
		청년취업진로 및 일 경험 지원 사업	대학창조일자리센터	
			대학청년고용센터	

주: 2011년도 고용노동부 내부 자료, 2016년도 저자 갱신

〈표 Ⅵ-14〉 2011년 및 2014년 민간위탁사업 위탁기관 수

(단위: 개)

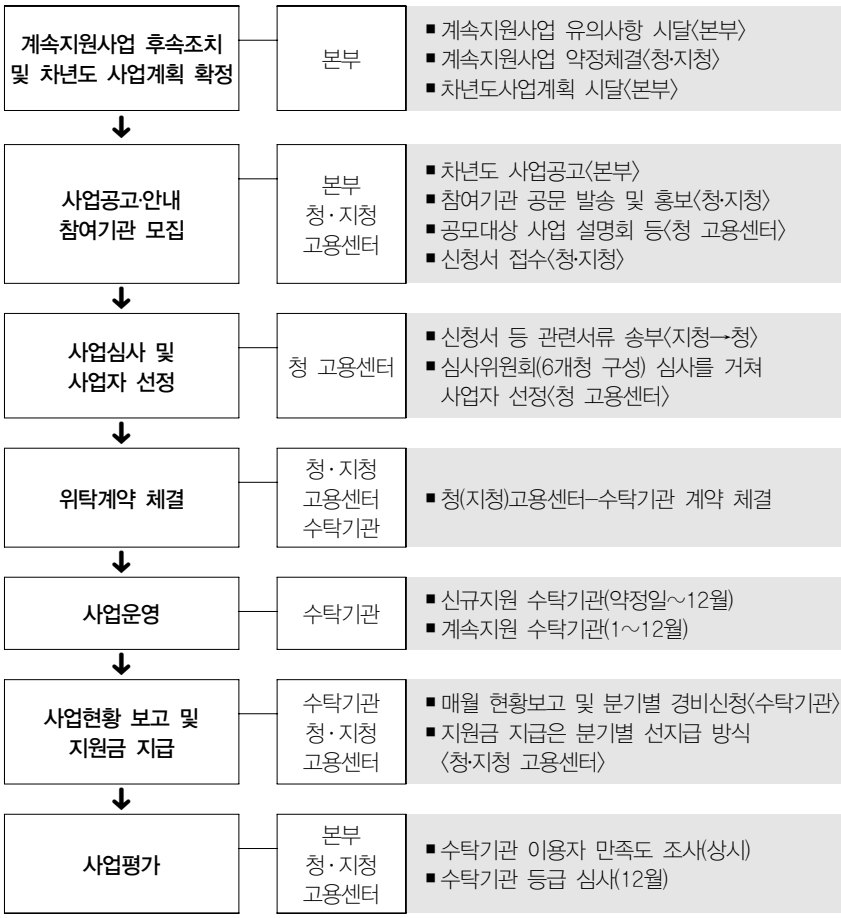
사업명	서울청		중부청		부산청		대구청		광주청		대전청		제주		합계	
	'11	'14	'11	'14	'11	'14	'11	'14	'11	'14	'11	'14	'11	'14	'11	'14
취업성공패키지	53	59	54	76	38	41	40	33	32	34	26	24	0	4	243	271
전직지원사업	2	–	2	–	2	–	2	–	2	–	2	–	0	–	12	–
고령자인재은행	7	11	9	8	9	10	7	8	7	9	3	5	2	2	44	53
중장년일자리 희망센터 (구 중견전문인력 고용지원센터)	4	5	0	3	1	3	0	0	1	3	0	3	0	0	6	17
취약계층취업 지원사업	10	8	12	8	7	3	7	4	5	4	2	3	0	0	43	31
심리안정지원 프로그램	7	7	14	16	8	9	4	6	4	6	4	5	0	0	41	49
집단상담프로그램	10	9	6	16	8	8	3	7	3	6	8	6	0	0	38	52
채용박람회	–	2	–	6	–	3	–	5	–	6	–	2	–	0	–	24
대학청년고용센터	5	9	10	11	6	10	9	8	5	3	9	11	0	0	44	52
취업지원관	–	16	–	27	–	14	–	14	–	10	–	17	–	3	–	101
청년강소기업체험 프로그램	–	25	–	27	–	20	–	25	–	19	–	16	–	0	–	132
유휴간호사 재취업	1	0	2	2	1	2	1	0	0	1	3	2	0	0	8	7
합계	100	151	109	200	80	123	73	110	59	102	57	94	2	9	479	789

자료: 유길상 외(2012), 「공공고용서비스 강화를 위한 고용센터 발전방안」, p. 94 인용 및 저자 갱신.

고용센터의 취업지원과 소속의 취업지원팀에서 민간위탁기관의 관리를 담당하고 있다. 하향식으로 사업물량을 배정하고, 사업수행기간과 사업추진 방식, 고용서비스 개발, 성과지표 설정, 인센티브 제공 방식 등을 결정하여 사업을 위탁하고 있다.

공공 고용서비스기관과 민간 고용서비스기관의 기능이 명확히 정립되지 않은 상태에서 민간위탁을 통한 질 낮은 서비스를 정부가 구입하고 있다는 비판도 있지만, 고용센터와 민간 서비스 제공자 중에 누가 우월한 성과를 창출하는지에 대한 객관적 분석은 아직 없다. 취업성공패키지 사업 초기에는, 민간 서비스 제공기관의 성과가 고용센터보다 저조하다는 비판이 있었지만, 이러한 현상은 취업 난이도가 높은 대상자를 민간 서비스 제공기관에게 위탁하는 고용센터의 전략적 행동으로 인한 부분이 크다. 2016년 현재는 명시적으로 민간위탁사업과 고용센터 직접 사업을 구분하여 운영함으로써 이러한 크리밍(creaming)의 문제를 해소하였다고 판단된다.

〈표 Ⅵ-15〉 민간위탁기관 선정 절차



① (신청서류) 해당 사업 수탁희망기관은 공모신청서를 관할 지방고용노동청 또는 지청 고용센터로 제출

② (심사위원회 구성) 지역 실정에 적합한 사업자 선정을 위하여 해당 지방고용노동청별로 심사위원회 구성

– 심사위원회는 청 고용센터 소장, 지역 유관기관(지방자치단체 등) 공무원, 민간 전문가 등 7~9인으로 구성(위원장은 청 고용센터 소장)

③ (선정) 해당 지방고용노동청은 사업계획서 등을 제출받아 결격사유 해당 여부 등을 검토한 후 심사위원회에 상정

– 위탁기관 선정위원회는 지역 노동시장 상황 등을 반영하여 취업자 수 등의 목표를 정하고, 그 이상으로 목표를 설정한 경우 위탁기관으로 선정

– 해당 지방고용노동청은 사업자 선정기준의 사업계획의 타당성, 사업수행능력, 고용센터와의 사업연계 등을 기준으로 하되 구체적인 심사기준은 심사위원회의 심의를 거쳐 확정 · 시행

④ (위탁계약 체결)청 · 지청 고용센터는 수탁사업자 선정 후 1주일 이내에 위탁약정 체결

– 해당 청 · 지청 고용센터는 변경내용이 타당하다고 인정되면 수탁사업자와 변경된 위탁약정 체결

자료: 고용노동부 내부자료(2012), 유길상 외(2012), 「공공고용서비스 강화를 위한 고용센터 발전방안」, p.95에서 재인용

2) 취업성공패키지 사업의 가격정책

본 연구의 분석 대상인 취업성공패키지 사업을 살펴보자. 취업성공페키지는 저소득층(취업성공패키지), 위기청소년 등(청년뉴스타트), 고령자(고령자뉴스타트)의 세 가지 사업을 "취업성공패키지사업"으로 통합하여 운영하면서 생겨났다. 2016년에는 취업성공패키지 Ⅰ유형(저소득층), Ⅱ유형(청장년층), 청년내일찾기 패키지로 분화하였다.

사업의 유형 및 대상조건은 아래 표와 같다.

〈표 Ⅵ-16〉 취업성공패키지 유형별 대상조건

분류	대상조건
취업성공패키지 Ⅰ유형 (저소득층)	18~64세 이하의 생계급여수급자, 차차상위(기준 중위소득 60%) 이하 저소득층 구직자, 노숙인 등 비주택거주자, 북한이탈주민, 신용회복지원자, 결혼이민자, 위기청소년, 니트족, 여성가장, 국가유공자, 영세자영업자 및 특수형태근로 종사자, 건설일용직, 장애인, FTA 피해 실직자, 맞춤특기병, 미혼모/한부모
취업성공패키지 Ⅱ유형 (청장년층)	1. 청년층(만18~34세 이하) – 고졸 이하 비진학 청년 – 재학생(고교 대학 대학원) – 대졸 이상 미취업자 – 영세자영업자(연간매출액 8천만원 이상 1억 5천만원 미만인 사업자) – 고용촉진특별구역 및 고용재난지역 등 이직자 – 맞춤특기병(17~24세) 2. 중장년층(만35~64세 이하) – 기준중위소득 100% 이하의 가구원으로서 다음 중 하나의 요건 충족 ①실업급여 수급중 또는 수급졸료 이후 미취업 ②고용보험 가입이력은 있으나 수급요건을 충족하지 못한 미취업자 ③고용보험 가입이력이 없는 자 – 영세자영업자 중 연간매출액 8천만원 이상 1억 5천만원 미만 – 고용촉진특별구역 및 고용재난지역 등 이직자

자료: 고용노동부(2015), 「2016년 취업성공패키지 업무메뉴얼」, pp. 53~64 자료를 참고하여 저자 작성.

취업성공패키지 Ⅰ유형은 고용센터에서 담당하고 Ⅱ유형은 민간위탁기관이 전담하는 형태로 운영하고 있다.

서비스는 다음과 같은 4단계로 이루어지고 있다. 제1단계: 진단·의욕증

진 · 경로설정 → 제2단계: 직업능력·직장적응력 증진 → 제3단계: 집중 취업알선 → 제4단계: 사후관리로 진행된다.

앞에서 논의한 희망리본사업과는 달리, 각 단계별 사업참여자에게 참여수당이 지급된다. 참여수당으로서, 제1단계 진단 · 의욕증진 · 경로설정 과정 수료 시 실비를 지급한다. 패키지 I 에서는 최대 25만원이 지급 가능하고 패키지Ⅱ에서는 최대 20만원이 지급 가능하다. 훈련참여지원수당으로서, 2단계 직업능력 · 직장적응력 증진에 참여하면, 참여기간 중 최대 6개월간 월 최대 40만원이 지원된다. 이에 추가하여 훈련비가 별도로 지원되며, 최대 200만~300만원 지원이 가능하다. 패키지 I에서는 자부담이 면제되고, 패키지 II에서는 10~30%의 자부담이 있다. 3단계 서비스인 집중취업알선 프로그램에 참여하여 취업에 성공하면, 최대 100만원이 참여자 본인 계좌에 직접 지급된다. 다만 취업 유지를 유도하기 위해 아래 표와 같이 기간별로 차등 지급된다.

〈표 Ⅵ-17〉 취업 유지 시 지원금

근속기간	1개월	3개월	6개월
지급시기	2개월째	4개월째	7개월째
취업	20만원	30만원	50만원

자료: 고용노동부, 「2016년 취업성공패키지 업무메뉴얼」 자료를 참고하여 저자 작성.

사업 수행기관에 제공되는 위탁사업비는 '기본금'과 '취업 인센티브'로 분류하여 지급된다. 기본금은 1인당 40만원으로 1단계 서비스를 제공하고 IAP를 수립한 경우 기본금을 확정 지급한다. 단, IAP 수립 후 2개월(월력 기준) 이내에 중도 탈락하거나 약정해지로 인해 IAP 수립 후 2개월 이내에 서비스가 중단된 경우 위탁인원 1인당 기본금 20만원을 반환 조치하게 된다. 집단상담프로그램(단기 제외) 운영 시, 기본금 10만원이 추가 지급된다.

양질의 일자리에 취업과 취업유지를 유도하기 위해, 서비스 수행기관에 제공되는 나은 일자리 인센티브는 30만원 지급, 근속인센티브는 취업 소요기간에 따라 차등지급된다.

〈표 Ⅵ-18〉 민간위탁비용 지급단가

(단위: 만원)

구분	계	기본금	취업인센티브			
			소계	나은 일자리 인센티브	근속인센티브	
					3개월	6개월
초기상담일 기준 6개월 이내 취업	140	40	100	30	30	40
12월 이내 취업	120	40	80	30	20	30
15월 이내 취업	100	40	60	30	10	20

자료: 고용노동부(2015), 「2016 취업성공패키지 업무메뉴얼」, p. 274

서비스 대상자 모집은 위탁기관이 후보자를 모집하여 고용센터를 통해 적격 여부를 확인하는 과정을 거칠 수도 있고, 고용센터에서 모집하여 민간기관에 서비스 제공을 의뢰할 수도 있다. 민간위탁기관은 직업소개사업자와 직업정보제공사업자이다.

3. 가격정책 관련 쟁점

본 절에서는 취업지원서비스를 수행하는 민간 서비스제공자와의 계약 관리를 위해 고려되어야 할 주요 쟁점을 간략히 배경 정보로 제시하고,[35] 본 연구에서 논의하고자 하는 민간위탁 사회서비스의 비교 분석을 위한 쟁점별로 상세히 논한다.

- ○ 서비스 수행기관의 전략적 행동(Creaming & Parking) 억제 방안 마련
- ○ 정부와 사업 수행기관 간의 적정 위험 분담 방안
- ○ 서비스 공급 시장에서의 유효경쟁 유지 방안
- ○ 계약 및 사업관리를 위한 중앙 공공조직의 역량 확보 문제

첫 번째 쟁점은 서비스 수행기관의 전략적 행동 억제 방안 마련이 필요하다는 것이다. 취업지원서비스에 성과계약이 도입되면 대표적으로 나타날 수

35) 여기에서 제시된 쟁점은 박노욱 외(2010; 2011; 2012)에서 지속적으로 논의된 쟁점들이다.

있는 전략적 행동은 취업난이도가 낮은 대상을 서비스 대상으로 선정(creaming)하거나, 취업이 용이한 대상에게 서비스를 집중하고 난이도가 높은 대상에게는 최소한의 서비스만 제공(parking)하는 것이다. 다시 말해, 취업지원서비스에 성과계약을 도입하게 되면 취약계층에 대한 서비스가 소홀히 될 가능성이 존재한다는 것이다.

이러한 서비스 제공기관의 전략적 행동 억제를 위해서는 대표적으로 두 가지 방안이 있을 수 있다. 가장 즉각적인 대응방안은 계약구조에 취업난이도를 측정하여 반영하는 것이다. 다만, 사업 참여자의 취업난이도 측정을 제대로 할 수 없을 경우는, 희망리본사업에서 채택한 목표치 가속모형과 같은 대안을 검토할 수도 있다.

또 다른 방법은 서비스 전달기관의 전략적 행동을 모니터링하고, 차기 계약 과정에 반영하는 것이다. 다시 말해, 지나친 전략적 행동을 했을 경우, 차기 계약에서 배제될 위험이 증가하게 하는 것이다. 이 방안은, 차기 재계약 가능성은 포기하고 행해지는 단기적 전략적 행동은 억제하기 어려울 수 있다는 한계가 있다. 이런 대표적인 두 가지 방법 이외에도 다양한 방안이 존재한다. 박노욱 외(2012)에서 제시된 주요 대응 방안을 아래에 인용하였다.

두 번째로, 정부와 민간서비스 전달기관간의 위험분담 관련 이슈를 고려해야 한다. 취업지원사업에 있어서 주된 위험 요소는, 특정 지역의 취업 여건과 서비스 제공 인원의 불확실성으로 볼 수 있다. 경기변동에 따라 취업여건의 변동이 있을 수 있으며, 이는 취업난이도와 서비스 참여인원에 영향을 미칠 것이다. 서비스 제공 인원의 변화는 서비스 제공기관의 수입에 직접적인 영향을 미칠 것이다.

이러한 위험 요소를 계약에 두 가지 방식으로 담을 수 있다. 위험 요소의 변화 정도에 따라, 성과계약의 조건이 변하도록 성과계약에 사전적으로 담는 경우와 사후적인 재협상이 가능하다는 내용을 계약에 담는 경우가 있다. 외국 사례를 보면, 실업률이 일정 범위를 벗어날 경우에 대한 조건을 계약에 담는 경우가 있다.

〈참조〉 전략적 행동의 유형과 대응 방안

전략적 행동	대응방안	현황 및 개선 방향
Creaming (사업대상자 선정 과정에서의 전략적 행동)	사업대상자 선정을 별도의 독립적 조직에서 수행	- 현행 시범사업에서는 지자체에서 사업대상자를 선정하므로, 크리밍 발생 여지가 작다고 판단됨. 단, 지자체의 이해관계가 사업의 성공과 연계되어 있을 경우, 크리밍이 발생할 가능성이 존재함. - 지자체에서 다른 사업의 대상자들도 병렬적으로 선정하는 역할을 수행하고 있으므로, 행정적 복잡성과 혼선 문제를 해결할 필요 있음.
Parking(서비스 제공에 있어서의 전략적 행동) *만약 취약계층의 취업 자체가 경제여건상 용이하지 않다면, 사업수행자가 전략적으로라도 서비스를 제공하여 취업률을 제고하는 것이 바람직할 수도 있음. parking 현상이 지나치게 심해지는 것은 문제이지만, 어느 정도의 parking 현상이 존재하는 것을 원천적으로 방지하는 것은 불가능함	프로파일링 요소를 성과계약에 도입	- 현행 시범사업에서는 프로파일링 요소가 없음. 시범사업 기간 동안의 데이터를 활용하여, 본 사업 초기에는 간단한 프로파일링 요소를 성과계약에 도입하는 방안 검토 필요. 관건은, 프로파일링을 수행할 독립성과 전문성을 가진 기관의 확보에 있음.
	취업률 수준에 따라 상이한 크기의 성과급 지급(target accelerator model)	- 영국에서 2006년부터 일부 전문가들이 주장해 왔음. 프로파일링과 같은 복잡한 장치를 개발하지 않아도 된다는 장점이 있음. 다만, 명시적으로 사업자들에게 취업이 용이한 계층부터 서비스하도록 유도해야 하는 문제가 있음
	사후적으로 조정하는 성과계약	- 실제 서비스량, 노동시장 상황과 성과를 사후적으로 판단하여, 보상해주는 방식. 현실에서는 아직 활용된 적은 없음. 다만, 사전적으로는 크기와 기준이 정해지지 않은 사후적 보너스를 지급하는 방식은 활용되기도 함
	만족도 조사 결과의 활용	- 만족도 조사가 지속적으로 이루어지고 있지는 않음. 1차년도 만족도 조사결과가 시사하는 바는, 제대로 된 만족도 조사가 이루어지지 않으면, 의미 있는 정보가 생산되지 않을 가능성이 높다는 것임 - 조사 대상의 대표성 확보 및 실질적 설문조사가 이루어지기 위해서는 적지 않은 노력과 투자가 필요함
	최소 서비스 기준 설정	- 현행 성과계약에서 최소 서비스기준이 설정되어 있음. 그러나 실질적인 서비스가 전략적으로 특정 집단에 집중되는 현상을, 양적인 최소 서비스 기준만으로 억제하기는 용이하지 않음
	인증제도의 활용	- 서비스의 질과 성과에 따라 사업자에게 인증을 부여하는 제도 운영 - 인증제도는 사업 수행자의 평판에 영향을 미칠 수 있으며, 차기 계약에 활용할 수도 있음 - 호주에서는 star rating제도를 3차 계약기간의 사업에 적용하였음. 일정 평가수준(3.5/5)를 만족할 경우, 차기 계약을 자동적으로 승인

자료: 박노욱 외 5인(2012) p. 115에서 인용

세 번째로, 서비스 제공기관 간의 유효경쟁 유지는 사업의 효과성 유지를 위해 필수적인 요건이다. 실질적으로 지역별로 독점적인 서비스 제공기관이 존재한다면, 정부 입장에서는 서비스 제공기관의 수익성 확보 압력에 굴복하기 쉽다. 취업지원서비스의 효과적 수행을 위해서는, 지역의 고용주와의 네트워크가 중요하기 때문에, 해당 지역에 대한 지식이 성과 창출에 큰 영향을 미친다. 이러한 지역 상황에 대한 지식의 축적은, 다른 사업자가 시장에 진입하는 것을 용이하지 않게 할 가능성이 크다. 만약 유효경쟁이 존재하지 않는다면, 정부가 서비스 제공기관과의 협상에서 불리하게 되는 문제가 발생한다. 외국의 경험을 보면, 동일지역의 서비스 제공기관 재계약률이 상당히 높으며, 시간이 지나면서 소수의 경쟁력 있는 기관만이 생존하여 사업 수행기관의 수효도 감소하는 경향이 있다.

서비스 제공기관 간의 경쟁이 존재하는 여건 마련이 중요하다. 희망리본사업이나 자활사업의 경우, 서비스 제공 권역별로 1개의 서비스 전달기관을 선정하였으므로, 실질적으로는 서비스 제공기관이 해당 지역에서 독점적 지위를 가질 개연성이 높다. 다만, 재계약의 불확실성이 존재하고, 차기 계약 시 다른 서비스 제공기관이 참여할 가능성이 존재한다면, 실질적으로는 경쟁이 존재하는 시장(contestable market)이 형성될 수 있다.

마지막으로 중요한 쟁점은, 민간위탁 취업지원사업의 성공적 운영을 위해서는 정부의 기능이 계약관리자로 전환되고 역량이 강화되어야 한다. 민간위탁계약의 디자인 및 관리, 서비스 수혜대상자 판정 및 모니터링 등을 수행할 수 있는 역량이 필요하다. 민간위탁 계약구조는 한번 정하면 끝나는 것이 아니라, 사업 환경과 정책목표의 변화에 대응하여 지속적으로 관리되어야 한다. 다시 말해, 민간위탁사업의 경우, 계약 관리를 지속적으로 할 수 있는 역량이 필요하다는 것이다.

사업 대상자 관리 및 발굴도 정부의 필수 기능이다. 서비스 수혜 대상자의 특성을 파악하여 필요한 유형의 서비스 제공기관으로 배정하고 사업 참여자의 사업 참여 활동과 사후 변화 등을 모니터링하는 기능도 필요하다. 사업 참여자의 선정과 배정을 민간기관이 담당할 수도 있으나, 많은 국가에

서는 공공의 역할로 보고 있다. 사업 참여자의 전략적 선택(Creaming)의 문제를 원천적으로 해소하기 위해서도 정부가 해당 역할을 담당할 필요가 있다.

가. 재정적 유지 가능성

취업지원서비스의 경우, 재정적 유지가능성 자체는 쟁점은 아니라고 볼 수 있다. 본 연구에서 논의된 희망리본사업과 취업성공패키지는 기본적으로는 일반예산사업이고, 취업성공패키지사업에 참여하는 참여자에게 제공되는 일부 유인 관련 지출은 고용보험기금에서 충당된다. 예산 여건이나 사업 여건에 따라, 예산 규모는 신축적으로 조정 가능하므로 재정적 유지 가능성 자체는 쟁점은 아니다. 다만 투입 대비 효과성에 대한 논의는 있을 수 있다. 사업의 효과성 자체를 높이는 노력은 당연히 요구되는 상황이라고 볼 수 있다. 종합적인 취업지원서비스가 필요하다는 정책적 합의가 있기 때문에, 이 영역의 사업에 대한 투자는 확대되는 추세이며, 투자 확대를 뒷받침할 수 있는 효과성 창출이 필요한 영역이라고 판단된다.

다만, 종합적 취업지원서비스 제공에 대한 가격수준이 적절한지에 대한 검토는 필요하다. 희망리본사업의 경우, 시범사업 초기에 서비스 제공기관에 제공된 서비스 제공 대가를, 나중에는 축소하였다. 그 배경에는 사업의 지속에 따른 고정비의 감소 여건과 시장에서의 서비스 제공자들의 경쟁의 활성화가 깔려있다. 희망리본사업의 경우, 시범사업기간 동안 한국조세재정연구원의 평가와 중앙자활센터의 모니터링 기능이 결합되어, 가격을 포함한 계약구조를 개선해 나갈 수 있었다. 취업지원서비스의 가격 결정과정에서 효율성과 효과성을 고려한 의사결정이 주기적으로 이루어지도록 하는 의사결정 과정의 제도화가 필요하다. 취업자 1인당 비용과 취업유지 1인당 비용 등의 효율성 지표를 개발하여 모니터링 하여 사업의 비용대비 효과성을 관리할 필요가 있다.

나. 서비스 품질 확보

종합적 취업지원서비스인 희망리본사업과 취업성공패키지사업의 서비스 품질의 확보는 가격정책을 통해 유인을 제공하는 방향으로 이루어지고 있다. 취업성공패키지사업에서는 사업 참여자에 대한 유인이 깔리고, 서비스 제공기관에도 일정 유인이 제공되고 있다. 희망리본사업에서는 서비스 제공기관에 제공하는 성과급을 통해 서비스의 품질을 확보하고 있다. 희망리본사업의 경우, 기존 자활사업의 운영방식을 개선하고자 하는 시도로서 명시적인 성과계약을 체결하는 방식을 도입하였다. 규제나 감독보다는 가격정책을 통해 서비스의 품질이 확보되도록 하는 장치를 마련한 것이다. 취업지원서비스의 성과가 비교적 측정이 용이하다는 특성 때문에, 가격구조를 통한 서비스 품질의 확보가 용이한 측면이 있다고 판단된다.

취업성공패키지사업의 경우, 사업 참여자에게 유인을 제공하고 서비스 제공기관에는 성과에 따른 유인을 제공하지 않는 구조였으나, 최근에는 사업수행기관에도 일정 유인을 제공하는 체제로 변화되었다. 여기서 검토가 필요한 사항은, 사업 참여자에게 유인을 제공할 필요가 있느냐는 것이다. 사업참여자들이 구직활동에 전념하도록 하고, 구직에의 유인을 강화하기 위해, 실비 지원과 취업 성공에 따른 유인을 제공하고 있다. 실비 지원은 복지 차원에서 정당화될 수 있는 부분이 있으나, 취업성공에 따른 유인 제공이 정당한지에 대해서는 의문이 있다. 특히 일회성의 유인을 제공하는 것이 오히려 사업 수혜자들의 왜곡된 행동을 유발할 위험이 있다. 일회성의 유인을 획득하기 위해, 유지가능한 수준보다 낮은 수준의 일자리를 수용할 가능성이 있다. 유인 획득의 기준이 되는 취업과 취업유지만 할 유인이 존재한다. 취업 자체가 사업수혜자들에게 주어지는 유인이 되지 않고, 추가로 일회성 유인을 제공할 필요가 있는지 검토가 필요하다.

다. 서비스 혁신 공간

취업지원서비스에 있어서 혁신 공간은, 서비스 내용의 혁신 가능성에 있

다. 가장 이상적으로 혁신 공간을 제공하는 방식은, 서비스 제공의 성과에 대해 경제적 유인을 제공하고 서비스 제공방식이나 내용에 대해서는 최대한 서비스 제공기관에 자율성을 부여하는 것이다. 소위 말하는 블랙박스 접근법이다. 취업서비스를 민간에 위탁한 국가들의 경우, 대부분의 국가에서 블랙박스 접근법을 선택하였다. 서비스의 내용을 구체적으로 명시하여 간섭하지 않고, 서비스 제공기관들의 전문성을 활용하여 성과를 창출하도록 하였다. 미국과 호주에서는 취업지원 서비스 전문기관들이 영리기업으로 발전하여, 국제적으로 서비스를 확대해 나가고 있다. 취업지원 서비스라는 사회서비스를 통해 고용과 수익을 창출하는 비즈니스가 만들어진 것이다. 다만 블랙박스 접근법의 문제는 서비스 혁신의 내용이 다른 기관과 공유되지 않고, 해당 민간 서비스제공기관의 전유물이 된다는 것이다. 특히 영리기업이 취업지원서비스를 제공할 경우, 국가가 기업의 노하우를 공유하도록 강제할 수 없다.

희망리본사업은 이러한 블랙박스 접근법을 취하였고, 사업 수행기관들의 만족도는 상당히 높았으며 일부 기관은 지역 비영리기관에서 전국적 비영리기관으로 성장하고자 하는 의욕을 보이기도 했다. 반면에 취업성공패키지사업은 서비스 제공 내용을 표준매뉴얼화해서 사업 수행기관들이 따르도록 하였다. 서비스 제공기관들의 반응은, 취업성공패키지사업에서는 사업 내용에 있어서 기관의 전문성을 발휘할 공간이 거의 없다는 것이었다. 취업지원 서비스 영역은 비교적 결과를 통한 성과관리가 가능하므로, 굳이 서비스 내용 자체에 대해 지나치게 세분화된 규제를 가하는 것은 적절하지 않다고 판단된다. 서비스 혁신의 공간을 제공하는 블랙박스 접근법을 최대한 취하는 것이 민간위탁의 성과를 제고하는 방안이라고 판단된다. 서비스 혁신의 공간과 유인을 제공하여 취업지원서비스를 공공서비스 영역에서 진일보하여, 비즈니스 영역으로 활성화시킬 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다.

라. 과수요 억제

취업지원서비스의 경우 과수요의 문제는 없다고 판단된다. 오히려 취업지

원프로그램에 참여를 정부가 권장하고 강제하고 있는 상황이다. 복지혜택에 안주하는 것을 막기 위해 취업지원서비스에 의무적으로 참여하도록 하는 노력이 이루어지고 있다. 과수요의 가능성이 낮은 이유는 취업지원서비스를 받게 되면 취업에의 압력이 강하게 부과되기 때문이다. 직능서비스와 다르게 취업지원서비스는 취업과의 연계에 초점을 더 강하게 두고 있기 때문에, 사업 참여자가 과다하게 서비스를 수요할 유인이 거의 없다.

마. 공급자의 전략적 행동

취업지원서비스를 민간에 위탁했을 경우, 가장 큰 쟁점 중의 하나가 서비스 공급자의 전략적 행동이다. 취업난이도가 사람마다 다르기 때문에, 서비스 제공자의 입장에서는 취업난이도가 낮은 대상을 선택하거나 서비스를 집중함으로써 성과를 보다 용이하게 창출할 수 있기 때문이다. 서비스 참여자의 전략적 선택(Creaming)과 전략적 서비스 제공(Parking)이라고 불리는 현상이다.

희망리본사업의 경우, 사업 대상자의 선정을 정부가 수행하고, 목표치 가속모형을 통해 취업 난이도를 성과급에 반영함으로써 이 문제를 해소하고자 하였다. 반면에 취업성공패키지사업의 경우, 취업난이도를 반영하여 사업 수행기관에 유인을 제공하는 체제는 마련되어 있지 않다. 사업 대상자를 민간기관들이 모집하는 과정에서 선택할 여지가 있기 때문에 서비스 참여자의 전략적 선택(Creaming)의 문제의 발생 위험이 있고, 특정 대상에게 서비스를 집중하는 전략적 서비스 제공(Parking)의 문제 발생 소지도 있다고 판단된다. 취업성공패키지사업에서도 서비스 제공기관의 유인체계 문제를 제대로 분석하고 대응하는 체제를 마련할 필요가 있다.

4. 정책 제언

가. 공공조직의 행정 및 계약관리 역량 강화

공공조직으로서 취업지원서비스를 제공하는 기관은 고용센터와 지자체의

다양한 일자리센터이다. 고용노동부는 고용센터를 근간으로 취업지원 서비스를 제공해 왔으나, 취업성공패키지사업의 급격한 팽창으로 인해 사업의 일부를 민간위탁하는 형태로 사업을 확대했다. 초창기에는 취업난이도가 높은 사업 대상자를 민간에 위탁하고, 고용센터는 취업난이도가 낮은 대상자에게 서비스를 제공하는 전략적 행동을 한다는 비판이 있었다. 이러한 비판에 대응하여, 취약계층 대상자의 일정 비율을 고용센터가 의무적으로 담당하는 체제로 개편하였다. 2016년부터는 취약계층 서비스인 취업성공패키지 I을 고용센터가 담당하고, 이를 제외한 청장년 대상 사업인 취업성공패키지 II사업은 민간에 위탁하는 형태로 역할을 분담하고 있다.

2016년에 수행된 정부일자리사업에 대한 심층평가 내용 중에는 고용센터의 업무 과부하와 고용센터의 행정기관화 경향에 대한 문제 지적이 있다. 내부조직 인력운용 측면에서 볼 때도, 취업전문 상담사의 직급 문제로 인한 사기 저하로 인해 제대로 된 서비스를 제공할 유인이 미약하다는 비판도 있다. 다시 말해, 근본적으로 공무원 조직인 고용센터에서 실업급여 관련 행정과 취업지원 서비스를 동시에 수행할 역량과 유인체계를 갖추고 있지 않다는 것이다.

취업지원사업은 사업의 성과에 대한 지표도 기존 연구에서 표준화되어 있으며, 민간에서 수행하는 모형이 다양한 국가에서 시행되고 있다. 공적 성격이 강한 조직과 민간조직 간의 성과의 비교우위에 대해서는 논란이 존재하지만, 서비스 전달의 효과적 수행을 위한 조직의 특성을 갖춘 조직이 성과창출에서 우위를 보일 수밖에 없다. 취업지원서비스는 영리 비즈니스 모델화되고 있는 대표적인 사회서비스 분야이다. 그 이유는 성과 측정이 비교적 용이하고, 사례 관리 중심의 고객 지향적 서비스가 성과창출의 핵심요소이기 때문이다.

정부는 취업지원서비스와 관련된 기본적인 정보를 생산하고, 민간 사업 수행기관과의 계약 디자인 및 관리, 그리고 사업의 성과 모니터링 및 평가 기능을 전담하는 것이 적절하다고 판단된다. 현재의 고용센터의 내부 거버넌스 구조나 인력운용방식은, 서비스 내용의 혁신과 고객 중심의 서비스를

만들어내기 위한 여건이 아니다. 그리고 실업급여 행정업무 처리에 대부분의 시간을 소비할 수밖에 없는 업무 부담의 문제도 안고 있다.

민간 기관에만 서비스 전달을 의존할 경우의 위험 요소도 존재한다. 취업지원서비스의 경우, 지역적 네트워크가 중요하기 때문에 시간의 경과에 따라서 자연스럽게 독점 또는 과점 현상이 발생하기 쉽기 때문에, 어떻게 경쟁적 환경을 조성할 것인지가 중요한 쟁점이다. 이러한 위험에 대처하기 위해서, 비영리나 공공성이 강한 서비스 전달기관을 일정 부분 유지하는 것도 필요한 전략일 수 있다. 그러나 서비스 전달에 초점을 둔 공공조직을 수립하여 이러한 역할을 수행하도록 해야 할 것이다. 현재와 같이 행정과 서비스 전달이 혼재된 고용센터의 구조에서는, 행정기능이 서비스 전달기능을 압도하는 현상이 발생하는 것을 피하기 어렵기 때문이다.

2016년부터 고용센터 및 민간위탁기관 종사자의 역량 강화를 위해 교육프로그램을 도입하였다. 이러한 노력도 의미는 있으나, 우려되는 바는 구체적인 매뉴얼을 정부가 제시하고 구체적인 교육 내용까지 제공하는 형태의 공공서비스 형태로 취업지원서비스를 제공하는 것이 바람직한지에 대해 재검토가 필요하다. 사례관리 중심의 취업지원서비스는, 명문화될 수 있는 부분도 있지만, 서비스 전달기관만의 노하우를 축적해서 차별화된 서비스를 제공할 수 있는 여지가 상당히 있다. 정부나 공공기관이 제공하는 표준화된 업무지침과 교육 내용을 통해 민간위탁기관의 서비스까지 관리하는 것이 타당한 것인지에 대한 검토가 필요하다. 오히려 결과 중심의 성과관리만 하고, 실질적인 서비스 내용의 개발과 혁신은 민간기관에 일임하는 것이 중장기적으로 바람직할 수 있다.

민간위탁사업관리 자체도 고용센터의 입장에서는 추가적인 부담이고, 계약관리와 성과모니터링 및 평가에는 새로운 전문성이 요구된다. 고용센터가 수행하는 행정기능에, 사례관리 중심의 종합적 취업지원서비스와 민간위탁사업관리기관의 관리기능까지 부가되고 있는 상황이므로, 고용센터의 역량과 역할에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 공공조직으로서의 핵심업무인 행정과 계약관리, 성과모니터링과 평가업무를 전담하고, 서비스 내용의 개발

과 혁신은 민간위탁 계약기관들이 담당하는 구조를 만드는 것이 효과적이고 지속가능한 방안이라고 판단된다.

나. 민간 서비스 전달기관의 전략적 행동 억제를 위한 가격구조 도입

민간 기관에 취업지원서비스를 위탁할 경우, 대표적으로 발생하는 문제는 서비스 전달기관의 전략적 행위이다. 취업지원서비스의 경우, 사업의 성과를 취업률, 취업유지율, 임금수준 등으로 측정이 가능하므로, 명시적인 성과계약 형태로 유인을 제공하는 경우가 많다. 우리나라에서는 희망리본사업이 명시적 성과계약으로 출발하였고, 취업성공패키지사업도 현재는 명시적 성과계약구조를 도입하였다.

서비스 전달기관의 전략적 행위의 대표적인 형태는 크리밍(creaming)과 파킹(parking)이라는 행동이다. 크리밍은 서비스 수혜 대상자 선정과정에서 성과창출이 용이한 대상자를 중심으로 선정하는 것이다. 파킹은 서비스 수혜자 중에서 취업난이도가 낮은 사람들에게 서비스를 집중하고, 그렇지 않은 대상에게는 최소한의 서비스만 제공하는 것이다. 크리밍의 문제는 서비스 대상자 선정권을 정부가 가지고, 대상자를 수행기관에 배정하는 방식을 취하면 해결된다. 희망리본사업의 경우는 지자체가 사업대상자를 발굴하여 배정하는 형식을 취했으므로, 크리밍의 문제가 의미 있게 관찰되지는 않았다. 그러나 현재의 취업성공패키지사업의 민간위탁사업에서는 사업 대상자 모집을 민간사업자들이 수행할 수 있으며, 모집률에 대한 인센티브도 있다. 다시 말해, 크리밍을 할 수 있는 여지가 존재한다. 현실에서는 사업대상자 모집에 어려움이 있다고 보고되고 있으며, 이런 애로사항으로 인해 모집률에 대한 인센티브를 부여하고 있는 형편이다. 사실은 예산규모 자체가 수요에 비해 과다한 것은 아닌지에 대한 검토가 필요하다. 사업 수혜 대상자가 부족할 경우라면, 사업 수행기관의 입장에서는 크리밍을 하기보다는 가능한 대상자를 모두 모집하려는 인센티브가 작동할 것이므로, 크리밍 문제는 미약할 수 있다. 시장여건에 따라 크리밍의 발생 정도가 변하므로, 이에 대한 모니터링이 필요하다.

파킹은 성과계약에 취업난이도가 반영되지 않으면, 발생할 개연성이 높다. 취업난이도를 성과계약에 반영하기 위해서는 사업대상자의 취업난이도에 대한 프로파일링이 이루어지고, 이러한 프로파일링에 기반하여 성과계약이 이루어져야 한다. 그러나 우리나라에서는 아직 성과계약에 반영할 정도의 신뢰성 있는 프로파일링이 존재하지 않는다. 희망리본사업에서는 이러한 취약성을 인식하여, 목표치 가속모델을 통해 취업난이도를 성과계약에 간접적으로 반영하고자 하였다. 취업성공패키지사업에서는 임금수준이 높은 직장에의 취업에 대한 추가적인 성과급은 존재하지만, 취업난이도 자체를 성과계약에 반영하고 있지 못하다. 그러므로 파킹 현상이 발생할 개연성이 높다. 희망리본사업과 유사하게 목표치 가속모델의 도입을 검토할 필요가 있으며, 파킹 현상 발생 여부에 대한 모니터링도 이루어져야 할 것이다.

민간위탁 관리기관의 중요한 기능은 이러한 전략적 행위의 발생 여부와 정도를 모니터링하고, 사업관리방식과 계약구조를 바꾸어 나가는 것이다. 단순 행정기능으로서 계약관리와 사업관리를 수행해서는 안 된다는 것이다. 전문성을 가진 인력과 조직이 민간위탁사업의 관리를 수행하고, 사업관리와 계약구조의 변화를 지속적으로 추진해 나가야 한다.

다. 서비스 혁신 공간의 강화

취업지원서비스는 대표적으로 민간이 비즈니스화할 수 있는 사회서비스이다. 서비스의 성과의 측정 용이성과 서비스 방식의 혁신 가능성 때문이다. 다시 말해 결과중심의 성과계약구조를 제시하고, 사업 수행기관들에 서비스 혁신을 위한 공간을 허용하면, 하나의 비즈니스로 발전할 수 있는 영역이라는 것이다. 실제 미국과 호주에서는 취업지원서비스 제공기관들이 글로벌 영리기업으로 발전하였다.

우리나라는 현재 혼재된 시그널이 존재한다. 보건복지부가 추진했던 희망리본사업은 취업지원서비스의 비즈니스화를 추구하여, 영리기업도 적극적으로 참여하도록 유도하고 블랙박스식 사업관리를 추진하였다. 고용센터와 같은 직속 기관이 없었기 때문에, 블랙박스식 접근법을 취한 점도 있지만, 서

비스 내용에 대해서는 최소 기준만 제시하고, 자세한 내용은 민간기관들이 자체적으로 매뉴얼을 개발하여 사업을 수행하도록 하였다. 반면에 취업성공패키지사업은 상당히 구체적으로 서비스 제공 일정 및 내용에 대한 지침을 제공하고 있다. 두 사업을 동시에 수행한 모 기관 관계자의 인터뷰에 따르면, 사업 수행기관의 입장에서는 희망리본사업이 서비스 혁신 공간을 상대적으로 많이 제공하였다고 한다. 취업성공패키지사업에서는 수행기관만의 노하우나 전문성을 발휘할 공간은 작고, 주어진 지침에 따른 서비스 제공이 우선이었다고 한다. 서비스의 품질을 확보하기 위해, 민간시장이 미성숙한 단계에서는, 구체적인 기준과 지침이 주어지는 것이 필요한 측면이 있으나, 중장기적으로는 민간 서비스 전달기관들이 자체적으로 서비스 내용을 혁신하고 경쟁하여 경쟁력 있는 서비스기관으로 성장하도록 하는 것이 필요하다.

현재의 취업성공패키지사업의 지침이 유연성 있게 적용될 수 있도록, 지침은 가이드라인의 역할만 수행하고, 사업의 결과를 중심으로 수행기관에 인센티브가 주어지는 사업관리방식으로 개선될 필요가 있다. 서비스 내용과 구체적인 일정이 명시된 사업 수행지침의 준수에 초점을 둔 사업 수행이 이루어지게 되면, 수행기관은 민간이지만 실질적인 서비스 내용은 공공조직과 다르지 않을 위험이 있다. 민간의 자율성과 전문성을 활용하여 서비스 혁신을 유도한다는 민간위탁의 목적이 제대로 달성되지 않을 위험이 존재한다. 현재의 취업성공패키지의 디자인은, 공공조직인 고용센터가 예산규모에 대응하는 사업대상자를 소화할 수 없기 때문에 민간위탁을 시작한 배경이 상당 부분 그대로 유지되고 있다고 판단된다. 비록 취업성과에 연계된 성과급 구조를 도입하였지만, 서비스 내용과 일정을 상세한 지침으로 규정하고 있다. 규정 중심의 사업 수행방식을 민간에도 적용하기보다는, 보다 과감하게 블랙박스 접근법을 취할 필요가 있다.

Ⅶ. 요약 및 정책적 시사점

1. 요약

복지국가의 주요 특성으로서, 국가의 사회서비스 제공을 꼽을 수 있다. 본 연구에서는 보편적 복지국가의 형태로 발전해 나가는 과정에서, 사회서비스를 국가가 제공할 경우, 가격정책의 역할과 쟁점 그리고 정책적 시사점을 도출해 내고자 하였다. 전통적으로 국가의 기능은 공공재의 공급에 있지만, 사회서비스는 비경합성과 비배제성이라는 공공공재의 특성을 거의 가지고 있지 않다. 사회적 위험에 대해 정부가 보호장치와 보호서비스를 제공해야 한다는 관점에서의 서비스 제공이라는 성격이 더욱 강하다. 사회적 위험을 보다 광범위하게 해석하고, 보호기능을 개인에 대한 돌봄이라는 영역으로까지 확대한 것이 복지국가 체제라고 볼 수 있다.

사회서비스 기능을 정부가 담당하는 체제인 복지국가는 그 자체로 여러 가지 정책과제를 안고 있다. 비효율적인 국가가 비효율성이 높은 사회서비스를 제공한다는 점에서, 비효율이 양산되고 재정적으로 유지 가능하지 않을 위험이 높다는 것이다. 최근에는 유지 가능한 복지국가 체제의 수립을, 새로운 국가형태를 만들어내는 하나의 혁명 과정으로 보는 견해도 나타나고 있다. 특히 새로운 기술의 발달과 정부의 경영기능 혁신을 통해 유지 가능한 복지국가 체제를 만들어낼 수도 있다는 희망을 담은 노력이 나타나고 있다. 본 연구에서는 이러한 문제인식을 바탕으로 사회서비스의 특성과 사회서비스 관련 쟁점을 분석하면서, 이러한 쟁점들을 해결하기 위한 가격정책은 어떤 형태를 가져야 하는지에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

사회서비스의 특성은 서비스의 접근성과 선택권의 상대적 중요도, 서비스 품질의 관찰 가능성, 민간부문의 공급 능력, 이용자의 서비스 선택 능력, 서

비스 수요 강도의 차별성 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

본 연구에서 살펴본 보육, 장기요양, 직업능력개발, 취업지원 서비스를 비교해 보면 다음과 같다. 보육과 장기요양 서비스는 서비스 자체의 특성이라기보다는 사회적 합의에 의해, 보편적 접근성이 더욱 강조되는 형태의 사회서비스가 되었다. 직업능력개발도 바우처의 도입을 통해 실직자나 재직자의 접근성이 강화되었으며, 취업지원서비스도 고용과 복지의 연계라는 관점에서 취약계층의 접근성이 강화되었다. 사회서비스를 정부가 담당하면서 전반적으로 접근성이 강화되는 추세가 나타나고 있음을 볼 수 있다. 보편적 접근성이 강화될수록, 재정적 유지 가능성이 정책적 쟁점으로 부각되고, 서비스 가격은 원가 중심의 통제방식으로 책정되는 경향이 있다. 다만 원가조사 방법론과 어느 정도의 마크업(markup)을 허용할 것인지에 대해서는 신중한 접근법이 요구된다. 서비스 제공기관마다 효율성이 다를 수 있고, 지역마다 비용이 다를 수 있으므로, 원가 산정의 기준에 대한 명확한 설정과 합의 도출이 필요하다.

현재 장기요양서비스는 매년 장기요양기관들의 재무상태를 가능한 한 최대로 조사하여 경영상황을 파악하고, 이를 바탕으로 매년 수가 인상률 결정에 활용하고 있다. 문제는 회계기준이 존재함에도 불구하고, 장기요양기관들이 제대로 재무정보를 관리하고 있지 못한 상황에서 전수조사를 추구한다는 점이다. 대표적인 벤치마킹 기관을 선정하여, 원가조사 및 경영상황 파악을 실시하는 것이 바람직하다고 판단된다. 장기요양서비스기관들의 효율성 제고를 위한 벤치마킹 사례를 제시한다는 점에서도, 주요 지역별 벤치마킹 기관을 대상으로 심층적 원가 및 경영상황 조사를 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 보편적 접근성이 중요한 정책목표가 될수록, 재정적 유지 가능성 확보를 위해, 재원조달의 문제와 더불어 가격통제가 심해지는 상충관계가 발생하는 경향이 있다. 재정적 유지 가능성과 서비스 품질 제고 및 혁신을 위해서는, 가능하면 보편적 접근성보다는 선별적 접근성이 정책목표가 되는 것이 바람직하다. 보편적 접근성이 사회적 합의에 의해 불가피하다면, 획일적인 통제보다는 벤치마킹이 될 수 있는 기관을 설정하여 모니터링하고 벤

치마킹기관의 효율성을 기준으로 가격을 책정하는 것이 바람직하다. 보편적 접근성이 강조되는 서비스 영역일수록, 가격통제가 심해지면서, 서비스 품질의 문제가 발생할 개연성이 높다는 현상에 유의할 필요가 있다. 본 보고서에서 조사한 보육과 장기요양이 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

서비스 품질의 측정 가능성 측면에서는 보육과 장기요양의 난이도가 높으며, 직업능력개발과 취업지원사업의 경우 비교적 난이도가 낮다고 볼 수 있다. 서비스 품질의 측정 난이도가 낮을수록, 명시적인 성과계약에 기반한 민간위탁이 이루어질 수 있다. 직업능력개발훈련과 취업지원서비스의 경우가 이에 해당된다. 반면에 보육과 장기요양 서비스의 경우, 구체적인 성과에 기반한 사업관리가 어렵다. 보육과 장기요양의 경우 인증과 평가방식을 통해 품질을 확보하려는 노력을 하고 있다. 그러나 인증과 평가는 투입과 과정에 대한 내용을 기반으로 이루어지고 있으며, 투입과 과정의 적정성에 대한 평가도 쉽지는 않다는 한계가 있다. 실제 영유아와 장기요양 서비스가 필요한 환자들이 서비스의 결과로 인해, 행동발달이나 건강상태가 어떻게 개선되고 있는지에 대한 정보 생산이 어렵기도 하고 또한 생산되고 있지 않기 때문에, 가격정책을 통해 유인을 제공하기가 용이하지 않다. 다만, 정보기술의 발달로, 보육과 장기요양 서비스에 있어서도 서비스 제공의 적정성에 대한 모니터링을 더욱 효과적으로 할 수 있는 방법이 개발될 가능성이 있다. 서비스 제공의 주요 투입 요소에 대한 모니터링과 서비스 제공 과정에 대한 모니터링이 데이터 기반으로 이루어지게 될 수 있으며, 실제 수혜자들의 발달 및 건강상태에 대한 측정과 모니터링도 데이터 기반으로 될 수 있다. 이러한 데이터 기반의 관리기법은 다양한 분야에서 확산되고 있다. 교육, 의료, 국방 분야 등에서 이러한 노력이 전개되고 있다. 사회서비스에서도 데이터 기반의 관리기법의 개발과 확산을 위한 투자가 이루어질 필요성이 있다. 데이터 기반의 관리기법이 개발되면, 가격정책을 활용한 유인 제공과 혁신공간 제공이 용이할 수 있다.

민간부문의 서비스 공급능력을 살펴보자. 정부의 보편적 서비스 추구에 따른 재정지출 확대로, 단기간에 민간서비스 공급자의 급속한 확대가 이루

어졌다는 점에서, 네 가지 서비스가 공통점을 가지고 있다. 이 과정에서 서비스 품질 저하와 영세기관의 난립이라는 부작용이 발생하였다. 특히 장기요양서비스기관에서 이러한 문제가 두드러졌으며, 민간 보육시설에서도 유사한 문제가 발생하였다. 다만, 보육서비스의 경우, 양질의 서비스에 대한 대기수요가 존재한다. 정부가 제공하는 가격수준에서 양질의 서비스 제공이 용이하지 않기 때문에 특정 형태의 정부 지원이 있는 국공립 형태의 보육서비스에 대한 초과수요가 존재한다고 볼 수 있다. 정부가 서비스 제공기관에 대해 인증을 하고 있지만, 서비스 품질 자체에 대한 만족도는 높지 않다고 볼 수 있다. 정부가 보편적 서비스를 지향하여 재정지출을 확대하면, 이에 대응하여 서비스 제공기관들은 늘어나지만, 양질의 서비스가 자동으로 확보되는 것은 아님을 볼 수 있다. 정부에 의한 일정 서비스 제공 요건에 대한 인증과 적절한 가격구조가 결합이 되어야만 양질의 서비스 공급도 확대될 수 있다. 본 연구에서 살펴본 네 가지 영역의 사회서비스에서는 양질의 서비스 확대라는 문제를 아직 제대로 해결하고 있지는 못하다.

이용자의 서비스 선택 능력을 살펴보면, 서비스 수혜자의 특성에 의해 보육과 장기요양 서비스의 이용자 선택능력은 제한적이라고 볼 수 있다. 수혜자가 의사표시를 분명히 할 수 없기 때문에 학부모나 부양자가 대신하여 의사결정을 하는 경우가 많다. 그리고 시장에 다수의 공급자가 존재하긴 하지만, 접근성이 중요하기 때문에 선택 대상기관 자체가 제한될 수밖에 없다는 문제도 있다. 반면에 직업능력개발훈련과 취업지원서비스의 경우에는, 비교적 접근성보다는 선택권이 중요하고, 다수의 공급자가 존재하고, 수혜자가 서비스 품질에 대한 의견을 가지고 선택권을 행사할 수 있다. 다만, 정부가 제공하는 가격수준에 의해, 시장이 형성되기 때문에, 양질의 서비스에 대해 자부담 증가를 통해 수요의 차별성을 표시할 수 없다면, 수요자의 선택권은 제한적일 수 있다. 다시 말해, 완전히 정부의 규제를 벗어난 사적 서비스를 소비할 수 있는 계층이 아니라면, 정부의 가격정책에 의해 선택할 수 있는 서비스수준의 제약을 받을 수밖에 없다.

마지막으로 서비스 수요 강도의 차별성 정도에 따라 살펴보자. 보육과 장

기요양 서비스는 수요 강도의 차별성이 강하게 존재한다. 보편적 수요가 있으면서도 서비스의 종류나 품질 차별화에 대한 수요가 강하게 존재한다. 반면에 직업능력개발훈련이나 취업지원서비스는 선별적 속성이 강하면서도 수요의 차별성은 강하지 않은 측면이 있다. 우리나라에서는 아직까지 개인의 정보나 네트워크에 의해 취업을 하는 경우가 더 많기 때문에, 정부가 제공하는 직업능력개발훈련이나 취업지원서비스에의 의존도가 높지는 않은 측면이 있기 때문이다. 이러한 상황에도 불구하고 역설적으로 수요의 강도의 차별성을 이용자가 표현할 수 있는 공간은, 보육과 장기요양 서비스가 더욱 작다. 직업능력개발훈련의 경우, 자부담의 확대를 통해 보다 양질의 서비스를 제공하는 기관을 선택할 수 있지만, 보육과 장기요양의 경우는 정부가 제공하는 재정 지원의 영향을 받는 시장을 완전히 벗어나지 않는다면, 이러한 선택권이 제한적이다. 보육의 경우는 정부가 서비스 내용에 대해 통제를 하고 있고, 장기요양의 경우도 서비스 내용과 종류에 대한 통제가 작동하고 있다. 정부의 재정 지원을 바탕으로 이러한 서비스를 소비하고자 한다면, 이용자도 서비스 내용에 대한 선호의 차별성을 표현할 공간이 줄어드는 것이다. 수요자가 자부담의 확대를 통해 무제한적으로 차별화된 서비스를 받지는 못하도록 정부가 규제하고 있다. 이는 보편적 접근성을 유지하기 위해서 불가피한 측면이 있다. 서비스 제공기관들이 정부의 재정 지원은 주어진 것으로 보고, 필수적이지는 않은 부가적 서비스를 양산하는 현상을 억제하려는 정책의도가 작동하고 있다.

2. 정책적 시사점

이상의 네 가지 사례조사 분석을 바탕으로, 민간위탁 사회서비스의 가격정책과 관련된 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 민간위탁 사회서비스를 도입할 때, 가능한 한 선별적이고 점진적으로 도입하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 포괄적인 사회서비스를 제공한 이후에 사업의 범위와 수혜수준을 축소하는 것은 거의 불가능하기 때문이다. 보육서비스가 대표적인 사례이다. 보편적 무상보육에서 맞춤형 보육으로의 전환을 시도하는 과정에서, 서

비스 공급자와 수혜자의 반발로 인해, 결국 원래 의도했던 재정 절감이나 선별적 서비스 제공이라는 목적 달성이 어려워지고 있다. 복지국가의 역설 중의 하나가, 정부가 사회서비스를 확대해 나가지만 동시에 국민의 불만족도 증가한다는 것이다. 그러므로 사회서비스의 확대 과정에서, 국민의 기대수준 관리가 중요하며, 가능하면 선별적이면서도 효과성이 높은 양질의 서비스를 제공하도록 하는 것이 중요하다. 재정여력의 제한으로 인해, 수혜범위는 확대되고 서비스의 품질이 확보되지 않을 경우, 국민의 불만족이 더욱 커지고 정부에 큰 부담으로 작용하게 된다.

민간위탁 사회서비스의 가격정책은 정부가 제공하고자 하는 사회서비스의 범위 및 품질 수준과 재원조달 방안 및 규모에 의해 영향을 받는다. 특히 정부가 지원해야 하는 재정규모 결정 시, 재정적 여건과 더불어 국민에게 제공하고자 하는 서비스의 범위 및 수준에 대한 결정을 명시적으로 하는 것이 필요하다. 재정규모와 수혜의 범위가 결정되면, 그에 따라 정부가 서비스 제공기관이나 수혜자에게 지급하는 가격(수가)가 정해진다. 이상적으로는 국민이 만족할 수 있는 수준의 서비스를 목표로 하고, 가격수준을 결정하고, 이에 소요되는 재정소요를 추정하고, 수혜 대상이나 서비스 내용의 범위를 설정하는 것이 필요하다. 서비스 질이 확보되지 않는 서비스의 제공은 역작용만 초래할 위험이 크다는 점을 유의해야 한다.

둘째, 보편적 접근성이 중요한 사회서비스의 가격정책 수립에 있어서는, 재정적 유지 가능성 문제 해결을 위한 재원조달방안의 수립과 가격수준 자체의 설정 원칙에 대한 합의가 중요하다. 보편적 접근성을 확보하기 위해서는, 재정소요가 클 수밖에 없는데, 적절한 재원이 확보되지 못한 상태에서 보편적 서비스를 제공하게 되면, 가격수준이 낮아지고 양질의 서비스 제공을 위한 시장 여건을 마련하지 못하게 된다. 심한 경우에는 양질의 서비스 제공기관이 시장에서 구축되는 현상이 발생할 수도 있다. 주어진 가격수준에서, 시장에서 생존하기 위해서는 효율성을 높이거나 편법으로 서비스 질을 낮추는 방법밖에 없기 때문이다. 서비스수준과 연계된 재원조달방안을 몇 가지 시나리오로 제시하고, 사회적 합의를 도출하여 정책을 추진해야 할

것이다. 우리나라에서의 지금까지의 논의는 가격수준과 서비스수준 사이의 연계와 재원조달방안에 대한 구체적인 논의가 미약한 가운데, 보편적 서비스 제공이라는 선언적 목표를 우선으로 하여 정책이 추진되었다. 이로 인해, 낮은 수준의 가격과 서비스 질에 대한 논란이 계속 발생하고 있다.

셋째, 정부의 민간위탁 계약 및 사업관리 역량의 강화가 필요하다. 정책목표와 환경 변화에 따라, 계약 및 사업 관리 방식의 변화가 지속적으로 필요하다. 이를 위해서는 정부가 행정기능을 넘어서서 경영(management)을 할 수 있는 전문성을 보유하여야 한다. 가격정책의 수립은 경영기능의 중요한 요소이다. 의사결정 조직과 실제 사업관리 조직 간의 괴리와 경영기능의 작동을 위한 조직 운영이 미흡하다 보니, 능동적인 접근법보다는 현상 유지를 기본으로 현안 대응을 위한 업무가 주로 이루어지고 있다. 개별 사회서비스의 가격정책을 포함한 계약 및 사업관리를 능동적으로 수행할 수 있는 중앙조직의 명확화와 역량 강화가 필수적이다. 장기요양서비스는 매년 수가 조정을 위한 서비스기관들의 재무현황 및 원가 조사를 실시하고 해당 위원회를 통하여 의사결정을 한다. 보육서비스의 경우는, 표준보육비를 비정기적으로 도출하여 제공하고, 이를 바탕으로 보건복지부가 안을 마련하고, 이후 일반회계 의사결정 과정을 따르게 된다. 현재의 의사결정체계는 현상 유지를 기본으로 하여, 물가인상률 정도를 반영하고 있다. 제도 도입 시의 구도가, 환경과 정책목표의 변화에도 불구하고 그대로 유지되는 경향이 있다. 특히 시장의 상황을 모니터링하면서 수요자와 공급자의 전략적 행동에 대응하기 위한 방안 마련과 기술발전에 따른 계약구조와 사업관리방식의 개선 등의 변화를 능동적으로 추진할 전문성과 독립성이 있는 중앙조직의 기능이 필요하다.

넷째, 사회서비스 시장의 초기 단계가 지나면, 사회서비스의 혁신과 성장을 유도하기 위해 최대한 결과 중심의 성과관리에 기반한 사업관리를 추구하여야 한다. 민간위탁 사회서비스 제공 초기에는 민간의 역량 발달을 돕기 위해, 구체적인 지침이나 규제가 필요할 수 있지만, 일정 시점이 지나면, 서비스 혁신의 공간을 허용하는 체제로의 전환이 필요하다. 결과 중심의 성과

계약의 도입을 포함한 결과 중심의 유인체계 도입으로, 민간 사업 수행기관들이 자율적으로 서비스 내용과 제공방식을 혁신할 수 있는 공간을 마련해 주는 것이 중요하다. 이 과정에서 비용 절감과 서비스의 질 개선이 동시에 달성될 수 있도록 모니터링하는 기능은 정부가 수행해야 할 것이다. 복지국가의 유지 가능성을 위협하는 가장 큰 위협은, 경직적이고 비효율적인 정부의 작동원리가 대인 서비스가 특징인 사회서비스 영역의 전통적 비효율성과 결합하는 것이다. 사회서비스의 제공 기능을 민간에 위탁한 이후에도, 정부의 규정 중심의 보수적인 사업관리방식이 그대로 작동한다면, 새로운 기술과 사업관리기법을 활용한 사회서비스의 혁신이 일어날 수 없다. 사회서비스를 제공하기 위한 민간시장이 발달하지 못한 초기에는 구체적인 정부의 가이드라인과 규제가 필요하지만, 일정 시점이 지난 후에는 민간 서비스 전달기관의 자율성이 최대한 발휘될 수 있도록, 블랙박스 방식의 결과 중심의 관리체제로 전환하도록 해야 한다.

현재 우리나라의 사회서비스는 대체적으로 서비스 절차와 내용에 대한 세밀한 규제가 작동하고 있다. 과거의 취업지원서비스인 희망리본사업의 중요한 교훈은, 블랙박스 접근법이 민간 서비스 전달기관에 강한 동기 부여를 하고 서비스 혁신을 가능하게 한다는 것이다. 희망리본사업이 사업의 중복 문제로 인해, 고용노동부로 이관되어 과거의 접근법이 유지되지 못하게 되었지만, 우리나라의 민간위탁 사회서비스 사례 중에서는 가장 서비스 혁신의 공간을 많이 제공하는 사례였다고 볼 수 있다.

참고문헌

갈렙ABC, 『자활분야 사회서비스 원가분석 및 성과지표개발』, 2008.

강창희·유경준, 「고용보험의 사업주 직업능력개발 지원사업이 기업의 훈련투자결정에 미치는 영향」, 『한국경영학회 통합학술발표논문집』, 한국경영학회, 2009, pp. 1~33.

고용노동부, 『직업능력개발사업현황』, 2015, 2016.

_____, 「2016년 취업성공패키지 업무메뉴얼」, 2016.

_____, 『내일배움카드제 훈련시장의 현황분석 및 개선방안 도출』, 2011.

_____, 「2014 회계연도 결산검사보고서」, 2014.

_____, 『직업능력개발사업현황』, 2016.

교육부, 『유아교육 지원 2013년 결산 및 2014년 예산 현황』, 내부자료, 2014.

_____, 『교육통계연보』, 각 연도.

교육부 보도자료, 「유치원 2014년 8월 정기 정보공시, 유치원 교육비 현황 공개」, 2014 8. 29.

국민건강보험공단, 『노인장기요양보험통계연보』, 2016.

국회입법조사처, 「맞춤형 보육시행에 따른 문제점 및 개선방향」, 이슈와 논점, 2016.

권미경·김문정, 『2012 유아교육정책의 성과와 과제』, 육아정책연구소, 2012.

권혜영, 「대졸 청년층의 내일배움카드제 참여경험과 노동시장 성과」, 『한국사회정책』, 한국사회정책학회, 23(1), 2016, pp. 151~178.

김은설·김정숙·이동하, 『2014 표준육아교육비 산출 연구』, 육아정책연구소, 2014, p. 25.

김주섭 외, 『직업능력개발사업 효율성 평가 분석』, 정책연구 2004-13, 한국노동연구원, 2004.

김주섭, 「국가직무능력표준 활용 활성화 방안」, 정책과제 제13-155, 한국노동연구원, 2014.
김현숙·서병선, 『보육료 지원체계 개편방안 연구』, 여성가족부, 2008.
김호원 · 오성욱 · 백광호 · 김형래, 『공공 고용서비스기관 업무현황 비교분석』, 한국고용정보원, 2015.
박기백 · 김현숙 · 김우철 · 김형준 · 손녕민, 『표준교육·교육단가 및 적정부담 수준에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
박노욱·노대명·류만희·서광국·임소영·한경진, 『희망리본 시범사업 성과평가 및 본 사업 추진방안』, 한국조세재정연구원·보건복지부, 2012.
박노욱·성명재·서광국, 『희망리본프로젝트 3차년도 모니터링 및 사업개선 방안 연구』, 한국조세재정연구원·보건복지부, 2011.
박노욱·송헌재·전병힐·서광국, 『2차년도 성과관리형 자활사업 모니터링 및 성과평가 연구』, 한국조세연구원 · 보건복지부, 2010.
백광호 외, 『2014년 고용서비스 민간위탁사업 성과평가 운영』, 2014.
보건복지부, 『보육통계』, 각 연도.
_____, 『보육사업안내』, 2016.
_____, 『맞춤형 보육 안내』, 2016.
서문희 · 양미선 · 박진아 외, 『표준보육비용 산정 연구』, 보건복지부 · 육아정책연구소, 2013.
서문희·양미선 · 송신영, 『우리나라의 보육실태와 외국사례-공립보육시설, 보육비용지원, 양육수당을 중심으로』, 기획재정부. 2011.
선우덕 외, 「노인장기요양서비스의 질 관리체계 개선방안」, 한국보건사회연구원, 2014.
손원익·최성은·박태규 · 이한준 · 김진, 『사회서비스 공급모형과 재정효율성』, 한국조세재정연구원, 2013.
여성가족부, 『2016년 아이돌봄 지원사업 안내』, 2016.
_____, 『여성가족부 예산 및 기금운용계획』, 각 연도.
우명숙 · 박은혜 · 김지하 · 김현철 · 김중환 · 김지만 · 이정식 · 김상희, 『유치원

표준유아교육비 산정 연구』, 교육과학기술부, 2012.
원종학, 「청년일자리사업 전달체계 유형화 및 효율성 개선 방안」, 국민공감 세미나, 한국조세재정연구원, 2016.
원종학·최준욱, 「고용보험 실업급여 재정관리 합리화 방안」, 한국조세연구원, 2012.
원종학·김종면·김형준, 『실업의 원인과 재정에 미치는 장기효과』, 한국조세연구원, 2005.
유길상, 「직업훈련 민간위탁 성공조건: 직업훈련 민간위탁사업에 대한 평가와 개선방향을 중심으로」, 『노동정책연구』, 제10권 제4호, 한국노동연구원, 2010, pp. 39~64.
유길상 외, 「공공고용서비스 강화를 위한 고용센터 발전방안」, 고용노동부, 2012.
육아정책연구소, 『2012~2013 유아교육 연차보고서』, 2013.
정완교, 「장기요양서비스 수요의 결정요인」, 한국개발연구원, 2009.
정재욱, 『고령시대와 노인장기요양보험제도 - 한국·일본·독일을 중심으로』, 대영문화사, 2015.
중앙자활센터, 『희망리본사업』, 2015.
최성은·양미선·장명림, 『유치원, 어린이집 가격규제(원비 합리화)제도 개선방안에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2015.
최영섭, 『NSC기반 기업능력개발 훈련비 지원체계 조사 연구』, 한국직업능력개발원, 2015.
한국건강가정진흥원, 『아이돌봄지원사업 결과보고서』, 각 연도.
한국보육진흥원, 『평가인증 관련 통계』, 내부자료.
한국산업인력공단, 「사업주 직업능력개발훈련 메뉴얼」, 한국산업인력공단, 2016.

Becker, Gary S., *Human Capital – A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, third edition,* The University of Chicago Press, 1993.

OECD, Help Wanted?; Providing and Paying for long-term care, 2011.
OECD, OECD country note: Early childhood education and care policy in the United States of America. Paris: Author, 2000.
SFA, *Apprenticeship Standards, Skills Funding Agency*, 2016.
SFA, *Funding Rates and Formula 2015 to 2017 Version 2*, Skills Funding Agency, 2016.

〈웹사이트〉

- 각 시·도 및 시·도 보육정보센터 웹 사이트
  ◦ 강원도 육아종합지원센터, http://ulsan.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 경기육아종합지원센터, http://gyeonggi.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 경상남도 육아종합지원센터, http://gyeongnam.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 경상북도 육아종합지원센터, http://gyeongbuk.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 광주광역시 육아종합지원센터, http://gwangju.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 대구광역시 육아종합지원센터, http://daegu.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 대전광역시 육아종합지원센터, http://daejeon.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 부산광역시 육아종합지원센터, http://busan.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 서울특별시 보육포털서비스, http://iseoul.seoul.go.kr/portal/mainCall.do
  ◦ 세종특별자치시 육아종합지원센터, http://sejong.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 울산광역시 육아종합지원센터, http://ulsan.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 인천광역시 육아종합지원센터, http://incheon.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 전라남도 육아종합지원센터, http://jeonnam.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 전라북도 육아종합지원센터, http://jeonbuk.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 제주특별자치도 육아종합지원센터, http://jeju.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 충청남도 육아종합지원센터, http://chungnam.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
  ◦ 충청북도 육아종합지원센터, http://chungbuk.childcare.go.kr/ccef/main.jsp
- 고용노동통계, http://laborstat.moel.go.kr(접속일: 2016. 10. 5).
- 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령

- 국가직무능력표준 홈페이지, http://www.ncs.go.kr(접속일: 2016. 10. 5).
- 국회재정통계, http://Stat.nabo.go.kr/fn03-112.jsp(접속일: 2016. 12. 20).
- 근로자직업능력 개발법
- 노인장기요양보험료
- 노인장기요양보험법 시행령
- 미국 노동부 홈페이지, https://www.dol.gov(접속일: 2016. 10. 5).
- 법제처, http://www.moleg.go.kr(접속일: 2016. 10.5)
- 보건복지부 사회서비스 전자바우처 홈페이지, www.socialservice.or.kr/user/htmlEditor/view.do?p_sn=1(접속일: 2015. 9. 7).
- 브리태니커 사전, global.britannica.com(접속일: 2015. 9. 7).
- 사업주 직업능력개발훈련 지원규정(고용노동부 고시)
- 실업자 등 직업능력개발훈련 실시규정(고용노동부 고시)
- 영국 정부 통합 사이트, https://www.gov.uk(접속일: 2016. 10. 5).
- 유아교육법
- 일·학습병행제 운영 및 평가규정(고용노동부 고시)
- 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시(보건복지부 고시)
- 장기요양급여비용 등에 관한 고시(보건복지부 고시)]
- 직업능력심사평가원 홈페이지, http://www.ksqa.or.kr(접속일:2016. 10. 24).
- 직업훈련포털(HRD-Net), http://www.hrd.go.kr(접속일: 2016. 10. 5).
- 한국산업인력공단 홈페이지, http://hrdkorea.or.kr(접속일: 2016. 10. 5).
- OECD Statistics, http://stats.oecd.org(접속일: 2016. 7. 8)
- 『서울신문』, 「벼랑끝 노인장기요양보험제도 개선 시급」, 2016. 10. 20, http://www.seoulilbo.com/news/articleView.html?idxno=154404(접속일: 2016. 11. 3).
- 『제민일보』(a), 「내일배움카드 부작용 해소 대책 부채」, 2012. 11. 25, http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=299128(접속일: 2016. 10. 22).

-『제민일보』(b), 「실업자 내일을 막는 내일 배움카드제」, 2014. 2. 26 http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=328012(접속일: 2016. 10. 22).

부 록

〈부표 1〉 직종별 훈련비용 기준단가(「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」 제12조 제1항 관련)

(단위: 원)

국가직무능력표준(NCS) 직종			기준단가
대분류	중분류	소분류	
01. 사업관리	01. 사업관리	01. 프로젝트관리	2,492
02. 경영 · 회계 · 사무	01. 기획사무	01. 경영기획	2,492
		02. 홍보 · 광고	2,492
		03. 마케팅	2,465
	02. 총무 · 인사	01. 총무	2,492
		02. 인사 · 조직	2,428
		03. 일반사무	2,316
	03. 재무 · 회계	01. 재무	2,492
		02. 회계	2,492
	4. 생산 · 품질관리	01. 생산관리	2,471
		02. 품질관리	2,471
		03. 유통관리	2,465
03. 금융 · 보험	01. 금융	01. 금융영업	2,423
		02. 금융상품개발	2,545
		03. 신용분석	2,545
		04. 자산운용	2,545
		05. 금융영업지원	2,423
		06. 증권 · 외환	2,423
	02. 보험	01. 보험상품개발	2,545
		02. 보험영업 · 계약	2,545
		03. 손해사정	2,545

〈부표 1〉의 계속

국가직무능력표준(NCS) 직종			기준단가
대분류	중분류	소분류	
04. 교육 · 자연 · 사회 과학	01. 학교교육	01. 학교교육	2,453
	02. 평생교육	01. 평생교육	2,453
		02. 평생교육운영	2,316
	03. 직업교육	01. 직업교육	2,453
		02. 이러닝	2,453
05. 법률 · 경찰 · 소방 · 교도 · 국방	01. 법률	01. 법무	2,316
		02. 지식재산관리	2,316
	02. 소방방재	01. 소방	2,402
		02. 방재	2,402
06. 보건 · 의료	01. 보건	01. 의료기술지원	2,373
		02. 보건지원	2,373
		03. 약무	2,202
	02. 의료	01. 임상의학	2,202
		02. 간호	2,373
		03. 기초의학	2,207
		04. 임상지원	2,207
07. 사회복지 · 종교	01. 사회복지	01. 사회복지정책	2,453
		02. 사회복지서비스	2,453
		03. 직업상담서비스	2,453
		04. 보육	2,453
		05. 청소년지도	2,453
08. 문화 · 예술 · 디자인 · 방송	01. 문화 · 예술	01. 문화예술경영	2,453
		02. 실용예술	2,453
		03. 공연예술	2,453
		04. 문화재관리	2,585
	02. 디자인	01. 디자인	2,662

〈부표 1〉의 계속

국가직무능력표준(NCS) 직종			기준단가
대분류	중분류	소분류	
	03. 문화콘텐츠	01. 문화콘텐츠기획	2,325
		02. 문화콘텐츠제작	2,722
		03. 문화콘텐츠유통 · 서비스	2,325
		04. 영상제작	2,325
09. 운전 · 운송	01. 자동차운전 · 운송	01. 자동차운전 · 운송	2,573
	02. 철도운전 · 운송	01. 철도운전운영	2,558
		02. 철도시설유지보수	2,580
	03. 선박운전 · 운송	01. 선박운항	2,573
		02. 검수 · 검량	2,316
	04. 항공운전 · 운송	01. 항공기조종운송	2,573
		02. 항공운항	2,573
10. 영업판매	01. 영업	01. 일반 · 해외영업	2,453
	02. 부동산	01. 부동산컨설팅	2,453
		02. 부동산관리	2,453
		03. 부동산중개	2,453
		04. 감정평가	2,453
	03. 판매	01. e-비지니스	2,465
		02. 일반판매	2,465
11. 경비 · 청소	01. 경비	01. 경비 · 경호	2,402
	02. 청소 · 세탁	01. 청소	2,453
		02. 세탁	2,453
12. 이용 · 숙박 · 여행 · 오락 · 스포츠	01. 이 · 미용	01. 이 · 미용서비스	2,453
	02. 결혼 · 장례	01. 결혼서비스	2,453
		02. 장례서비스	2,453
	03. 관광 · 레저	01. 여행서비스	2,453
		02. 숙박서비스	2,453
		03. 컨벤션	2,453
		04. 관광레저서비스	2,453

〈부표 1〉의 계속

국가직무능력표준(NCS) 직종			기준단가
대분류	중분류	소분류	
	04. 스포츠	01. 스포츠용품	2,453
		02. 스포츠시설	2,453
		03. 스포츠경기 · 지도	2,453
		04. 스포츠마케팅	2,465
		05. 레크리에이션	2,453
13. 음식서비스	01. 식음료조리 · 서비스	01. 음식조리	2,704
		02. 식음료서비스	2,704
14. 건설	01. 건설공사관리	01. 건설시공전관리	2,585
		02. 건설시공관리	2,661
		03. 건설시공후관리	2,585
	02. 토목	01. 토목설계 · 감리	2,580
		02. 토목시공	2,580
		03. 측량 · 지리정보개발	2,580
	03. 건축	01. 건축설계 · 감리	2,585
		02. 건축시공	2,585
		03. 건축설비설계 · 시공	2,585
	04. 산업환경설비	01. 산업 · 환경설비설계 · 감리	2,571
		02. 산업 · 환경설비시공	2,558
	05. 조경	01. 조경	2,538
	06. 도시 · 교통	01. 국토 · 도시계획	2,538
		02. 교통계획 · 설계	2,538
	07. 건설기계운전 · 정비	01. 토공기계운전	2,573
		02. 기초공건설기계운전	2,573
		03. 콘크리트공기계운전	2,573
		04. 적재기계운전	2,573
		05. 양중기계운전	2,573
		06. 건설기계정비	2,559

〈부표 1〉의 계속

국가직무능력표준(NCS) 직종			기준단가
대분류	중분류	소분류	
	08. 해양자원	01. 해양환경조사	2,661
		02. 해양환경관리	2,661
		03. 해양플랜트설치 · 운용	2,661
		04. 해양자원개발 · 관리	2,661
15. 기계	01. 기계설계	01. 설계기획	2,694
		02. 기계설계	2,694
	02. 기계가공	01. 절삭가공	3,388
		02. 특수가공	3,388
		03. 금형	3,388
	03. 기계조립 · 관리	01. 기계조립	3,388
		02. 기계생산관리	3,388
	04. 기계품질관리	01. 기계품질관리	3,388
	05. 기계장치설치	01. 기계장비설치 · 정비	2,787
		02. 냉동공조설비	2,895
	06. 자동차제조	01. 자동차설계	2,905
		02. 자동차제작	2,905
		03. 자동차정비	2,559
		04. 자동차정비관리	2,559
	07. 철도차량제작	01. 철도차량설계 · 제작	2,694
		02. 철도차량유지보수	2,559
	08. 조선	01. 선박설계	3,008
		02. 선체건조	3,008
		03. 선체의장생산	3,008
		04. 선박품질관리	3,008
		05. 선박생산관리	3,008
		06. 시운전	3,008
		07. 선박정비	3,008

〈부표 1〉의 계속

국가직무능력표준(NCS) 직종			기준단가
대분류	중분류	소분류	
	09. 항공기제작	01. 항공기설계	2,941
		02. 항공기제작	2,941
		03. 항공기정비	2,559
		04. 항공장비관리	2,941
16. 재료	01. 금속재료	01. 금속엔지니어링	2,655
		02. 금속재료제조	2,655
		03. 금속가공	2,655
		04. 표면처리	2,642
		05. 용접	2,895
	02. 요업재료	01. 파인세라믹제조	2,552
		02. 전통세라믹제조	2,552
17. 화학	01. 화학물질 · 화학공정 관리	01. 화학물질관리	2,775
		02. 화학공정관리	2,775
	02. 석유 · 기초화학물제조	01. 석유 · 천연가스제조	2,775
		02. 기초유기화학물제조	2,775
		03. 기초무기화학물제조	2,775
	03. 정밀화학제품제조	01. 생리활성화제품제조	2,775
		02. 기능성정밀화학제품제조	2,775
		03. 바이오의약품제조	2,552
		04. 바이오화학제품제조	2,775
	04. 플라스틱제품제조	01. 플라스틱제품제조	2,552
18. 섬유 · 의복	01. 섬유제조	01. 섬유생산	2,381
		02. 섬유가공	2,381
		03. 섬유생산관리	2,471
	02. 패션	01. 패션제품기획	2,597
		02. 패션제품생산	2,507
		03. 패션제품유통	2,465
		04. 신발개발 · 생산	2,352

〈부표 1〉의 계속

국가직무능력표준(NCS) 직종			기준단가
대분류	중분류	소분류	
19. 전기 · 전자	01. 전기	01. 발전설비설계	2,571
		02. 발전설비운영	2,571
		03. 송배전설비	2,571
		04. 지능형전력망설비	2,558
		05. 전기기기제작	2,555
		06. 전기설비설계 · 감리	2,558
		07. 전기공사	2,573
		08. 전기자동제어	2,558
		09. 전기철도	2,559
		10. 철도신호제어	2,558
	02. 전자기기일반	01. 전자제품개발기획 · 생산	2,559
		02. 전자부품기획 · 생산	2,414
		03. 전자제품고객지원	2,414
	03. 전자기기개발	01. 가전기기개발	2,559
		02. 산업용전자기기개발	2,559
		03. 정보통신기기개발	2,559
		04. 전자응용기기개발	2,559
		05. 전자부품개발	2,414
		06. 반도체개발	2,559
		07. 디스플레이개발	2,414
		08. 로봇개발	2,414
		09. 의료장비제조	2,414
20. 정보통신	01. 정보기술	01. 정보기술전략 · 계획	2,757
		02. 정보기술개발	2,773
		03. 정보기술운영	2,722
		04. 정보기술관리	2,722
		05. 정보기술영업	2,722

〈부표 1〉의 계속

국가직무능력표준(NCS) 직종			기준단가
대분류	중분류	소분류	
	02. 통신기술	01. 유선통신구축	2,740
		02. 무선통신구축(이동통신포함)	2,740
		03. 통신서비스	2,740
	03. 방송기술	01. 방송제작기술	2,557
		02. 방송플랫폼기술	2,740
		03. 방송서비스	2,740
21. 식품가공	01. 식품가공	01. 식품가공	2,449
		02. 식품저장	2,449
		03. 식품유통	2,465
	02. 제과 · 제빵	01. 제과 · 제빵	2,704
22. 인쇄 · 목재 · 가구 · 공예	01. 인쇄 · 출판	01. 출판	2,743
		02. 인쇄	2,743
	02. 공예	01. 공예	2,541
		02. 귀금속 · 보석	2,685
23. 환경 · 에너지 · 안전	01. 산업환경	01. 수질관리	2,661
		02. 대기관리	2,661
		03. 폐기물관리	2,661
		04. 소음진동관리	2,661
		05. 토양관리	2,661
	02. 환경보건	01. 환경보건관리	2,661
	03. 자연환경	01. 생태복원 · 관리	2,661
	04. 환경서비스	01. 환경경영	2,661
		02. 환경평가	2,661
	05. 에너지 · 자원	01. 광산조사 · 탐사	2,598
		02. 광물 · 석유자원개발 · 생산	2,598
		03. 광산환경관리	2,598
		04. 광산보안	2,598
		05. 신재생에너지생산	2,571

〈부표 1〉의 계속

국가직무능력표준(NCS) 직종			기준단가
대분류	중분류	소분류	
24. 농림어업	06. 산업안전	01. 산업안전관리	2,656
		02. 산업보건관리	2,402
		03. 비파괴검사	2,585
	01. 농업	01. 작물재배	2,440
		02. 종자생산 · 유통	2,440
		03. 농촌개발	2,453
	02. 축산	01. 축산자원개발	2,440
		02. 사육관리	2,440
	03. 임업	01. 산림자원조성	2,564
		02. 산림관리	2,564
		03. 임산물생산 · 가공	2,564
	04. 수산	01. 어업	2,453
		02. 양식	2,453
		03. 수산자원관리	2,453
		04. 어촌개발	2,453

자료: 「사업주 직업능력개발훈련 지원규정」

국문요약

민간위탁 사회서비스 사업의 가격 결정 정책에 관한 연구

박노욱 · 원종학 · 오영민 · 강희우 · 서문희

본 연구에서는 민간에 위탁하는 형태로 제공되는 사회서비스의 가격 결정 정책에 관한 현황 분석과 진단을 수행하였다. 본 연구는 민간위탁 사회서비스의 가격정책이 영향을 미칠 수 있는 주요 쟁점을 제시하고, 주요 사회서비스 영역인 보육, 장기요양, 취업지원, 직업능력개발훈련 등의 4가지 사회서비스를 사례로 비교 분석하여, 정책적 함의를 도출하였다. 논의된 주요 쟁점은, 사회서비스 관련 정부 지원의 재정적 유지 가능성, 서비스의 질 유지, 서비스 제공기관들의 건전한 생태계 유지, 서비스 수혜의 남용 억제 등이다. 본 연구에서는 이러한 쟁점별 진단을 통해, 정책적 개선방안을 제시하였다.

Study on the Pricing Policy of Social Service Provision by Public-Private Partnership

No Wook Park · Jong-Hak Weon
Youngmin Oh · Heewoo Kang · Suhmoon Hee

This report studies the pricing policy of social service provision by private service providers. It discusses pricing policy issues of social service provision and conducts 4 case studies on child care, long-term care, job training service and job assistance service. It also develops policy suggestions to improve fiscal sustainability, service quality, room for service innovation and strategic behaviors of service providers and consumers.

저자약력

박노욱

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Michigan 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 소장

원종학

연세대학교 경제학과 졸업
일본 一橋대학교 경제학 석 · 박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원/성과관리팀장

오영민

연세대학교 행정학과 졸업
미국 Florida State University 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원/평가제도팀장

강희우

서강대학교 수학 · 경제학 복수 전공
미국 University of Wisconsin_Madison 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

서문희

고려대학교 신문방송학과 졸업
고려대학교 신문방송학과 박사과정 수료
현, 한국보육진흥원 원장

연구보고서 16-13

민간위탁 사회서비스 사업의 가격 결정 정책에 관한 연구

발 행 2016년 12월 30일
저 자 박노욱 · 원종학 · 오영민 · 강희우 · 서문희
발 행 인 박형수
발 행 처 한국조세재정연구원
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 336
전 화 (044)414-2114(代)
홈 페 이 지 www.kipf.re.kr
등 록 1993. 7. 15. 제2014-24호
정 가 10,000원
조판 및 인쇄 일지사
I S B N 978-89-8191-850-7 93320

ⓒ 한국조세재정연구원 2016 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.