

발 간 등 록 번 호

11-1352000-001130-01



■ 정책보고서 2013-84

## 사회서비스 발전 전략

박세경 · 신수민 · 이정은 · 김은정 · 안상훈 · 장원봉



보건복지부  
MINISTRY OF HEALTH & WELFARE

KIHASA

한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

**【책임연구자】**

박세경 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요저서】**

사회서비스 수요공급실태조사

한국보건사회연구원, 2013(공저)

유망사회서비스 수요 실태조사 연구

한국보건사회연구원, 2011(공저)

**【공동연구진】**

신수민 한국보건사회연구원 연구원

이정은 한국보건사회연구원 연구원

김은정 계명대학교 사회복지학과 교수

안상훈 서울대학교 사회복지학과 교수

장원봉 사회투자지원재단 이사

개정 사회보장기본법은 사회서비스 개념을 포괄적으로 규정함으로써 기존 사회복지 서비스의 공급 과정에서 나타나는 잔여주의적, 선별적 접근 원칙이 확장된 보편적 인구사회학적 접근을 강조한다. 그러나 우리의 현실은 사회서비스 영역이 표방하는 정책적 지향에 조응하지 못하는 기존 제도 수행 방식의 잔재가 여전히 지배적으로 작동하고 있고, 이는 정책성과의 가시적 체득을 지체시키는 주요 원인으로 파악된다. 기존 사회복지 공급체계 전반을 아우르는 동시에, 전달체계 측면에서의 서비스 통합을 위한 정책적 구상과 실험적 시도, 그리고 다양한 노력들이 경주되고 있다지만 여러 가지 이론적, 실질적 한계들에 부딪히면서 그 실효성을 기대하기도 쉽지 않은 구도이다.

다른 유사서비스 영역과 비교하더라도 사회서비스 분야는 사회적으로 작동되는 인서비스적(human services) 특성으로 다원화된 참여자 특성을 갖는다. 즉, 공공/민간 영역 전반을 아우르는 서비스 공급주체들 뿐만 아니라 중앙과 지방정부, 그리고 비영리/영리 단체 및 종교단체, 각종 이해집단, 그리고 소비자/이용자/수혜자 집단 등이 복잡하게 얽혀있다. 이에 따라 현재와 같은 사회서비스 공급 체계는 기존 소득보장정책이 가졌던 현금급여 전달방식과는 뚜렷하게 차별화되는 정책 관심과 작동기제를 필요로 한다.

이에 대안적 사회적 경제 모델을 비롯하여 지방자치단체의 정책 추진 재량을 확대하는 등의 최근 이슈는 사회서비스 확충 당위성 논의의 한 축을 형성하고 있으며, 이로써 다기화된 사회서비스 제도 간의 정합성을 제고할 수 있을 것이다. 또 다른 한 축에서는 서비스의 통합적 재설계를 통한 공급체계의 재편 논의도 사회적인 설득력을 얻어가고 있다. 사회서비스 영역별 산업적, 제도적 차원에서의 산발적 기획력과 파편화된 정책 추진 역량을 결집해내는 것은 정책성과 개선의 핵심 요소로 간주되기 때문이다. 아울러 정책 경로를 통한 사회서비스의 확충과 이를 뒷받침하는 의사결정을 실현시킬 수 있는 근간이 될 수 있다.

지난 7년여 간 논의된 사회서비스 정책 추진과정에 대한 성과와 한계를 진단하고, 이를 바탕으로 사회서비스 정책 추진의 미래를 도모하기 위한 주요 과제들을 제시한 정책네트워킹의 성과물로 가늠할 수 있다. 사회서비스 공급량의 전략적 확충과 서비스

품질의 제고 이외에도 고용창출과 일자리의 안정성 담보, 공급구조의 고도화 및 산업적 성장 가능성의 판단 등 정책추진의 내실화를 도모할 수 있도록 유관 정책이나 관련 제도의 설계·기획 및 조정·관리 기능을 체계적으로 점검하고 제도 간, 영역 간 통찰이 필요한 시기에, 이러한 계기를 제공하는 것을 본 연구의 목적으로 하였다.

본 연구는 박세경 연구위원의 책임 하에 한국보건사회연구원의 신수민 연구원과 이정은 연구원이 참여하였고, 외부 연구진으로 김은정 계명대학교 교수, 안상훈 서울대학교 교수, 장원봉 사회투자지원재단 이사가 참여하여 작성하였다. 연구의 수행과정에 실시된 총 5차례 진행된 「사회서비스발전포럼」에서 관련 주제의 발제와 토론을 통해 정책 아젠다의 발굴은 물론, 심층적 논의와 정책설계의 대안 마련에 강력한 파트너가 되어준 보건복지부 사회서비스 정책과의 공무원분들과 관계자분들, 그리고 외부 전문가분들에게 감사의 뜻을 전한다.

2013년 12월

한국보건사회연구원장

**최 병 호**

# 목 차

요 약 .....	1
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>11</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	13
제2절 연구의 주요 내용 .....	15
<b>제2장 사회서비스 정책 비전과 과제 .....</b>	<b>17</b>
제1절 한국형 복지국가론: 맞춤형 고용·복지 .....	19
제2절 고용률 제고를 위한 사회서비스 정책 .....	38
<b>제3장 사회서비스 확충을 위한 민관 협력 방안: 사회적기업을 중심으로 .....</b>	<b>47</b>
제1절 사회적 경제와 사회서비스 .....	49
제2절 유럽의 사회서비스 체제 변화의 양상: 복지혼합(welfare mix) .....	52
제3절 돌봄서비스 영역의 일자리 창출 인센티브 구조로서의 사회적기업 .....	61
제4절 돌봄 사회적기업의 인센티브 구조 전략구성과 지원정책의 방향 .....	72
<b>제4장 유망 사회서비스 확충 전략 .....</b>	<b>85</b>
제1절 정신건강증진서비스 .....	87
제2절 생활체육서비스 .....	96
제3절 건강관리서비스 .....	107
제4절 아동 돌봄서비스 .....	115
제5절 성인 돌봄서비스 .....	122
제6절 노후재무설계서비스 .....	129
제7절 문화서비스 .....	136

---

<b>제5장 사회서비스 일자리 질 개선의 과제 .....</b>	<b>145</b>
제1절 사회서비스 일자리의 질적 수준 .....	147
제2절 처우개선 일환으로서 돌봄서비스 제공기준 표준화 방안 .....	164
제3절 사회서비스부문 인력 수요 전망 .....	173
제4절 사회서비스 일자리 질 개선의 우선 검토과제 .....	188
 <b>제6장 사회서비스 공급체계의 통합적 재설계 .....</b>	<b>195</b>
제1절 사회서비스 공급체계의 현황과 문제점 .....	199
제2절 사회서비스 통합적 재설계를 위한 분석모형 .....	205
제3절 한국 사회서비스 공급체계 평가 .....	219
제4절 사회서비스 통합적 공급체계의 방향과 정책과제 .....	222
 <b>참고문헌 .....</b>	<b>229</b>

## 표 목차

〈표 2-1- 1〉 박근혜정부의 고용복지전략의 패러다임 .....	37
〈표 2-2- 1〉 대상별 고용률 현황 및 목표 .....	38
〈표 2-2- 2〉 주요 산업 부문별 일자리 창출 목표 .....	39
〈표 2-2- 3〉 근로능력 및 복지욕구에 따른 그룹맞춤형 창조경제의 구분틀 .....	41
〈표 2-2- 4〉 다양한 사회적 창조경제의 형태 .....	42
〈표 3-2- 1〉 사회서비스 영역의 복지혼합 현황 .....	55
〈표 3-3- 1〉 업종별 유급근로자 현황 .....	64
〈표 3-3- 2〉 돌봄서비스 사업현황(2010년 사회서비스 전자바우처 사업기준) .....	65
〈표 3-3- 3〉 남양주지역 돌봄 사회적기업의 사명 및 목적 .....	71
〈표 4-1- 1〉 인구 10만 명 당 정신보건 인력현황: OECD 국가간 비교 .....	89
〈표 4-2- 1〉 생활체육 동호인 현황 .....	98
〈표 4-2- 2〉 국가 간 생활체육참여율 비교 .....	99
〈표 4-2- 3〉 생활체육참여율(주 2회 이상) 연도별 비교 .....	100
〈표 4-2- 4〉 생활체육 참여 촉진 선행조건 .....	100
〈표 4-2- 5〉 생활체육을 통해 과학적인 체력관리를 받는 비율 .....	101
〈표 4-2- 6〉 체력관리는 받지 못하는 이유 .....	102
〈표 4-2- 7〉 체육진흥 재원의 구성 .....	103
〈표 4-4- 1〉 아동의 발달단계별 사회서비스 유형 .....	117
〈표 4-4- 2〉 아동 관련서비스 제공 현황 및 문제점 .....	119
〈표 4-4- 3〉 유망 아동 사회서비스 예시 .....	121
〈표 4-5- 1〉 성인 돌봄서비스 기본 유형 .....	122
〈표 4-5- 2〉 보건복지부 노인돌봄사업 내용 .....	123
〈표 4-5- 3〉 보건복지부 지역사회서비스투자사업 내용 .....	123
〈표 4-5- 4〉 주요 직업군 종사자 변화 추이 .....	125
〈표 4-5- 5〉 성인 돌봄서비스 인력수요 전망 결과 .....	127
〈표 4-6- 1〉 국내 기관별 노후재무설계서비스 제공 현황 .....	131
〈표 4-7- 1〉 소득계층별 문화예술 관람 현황(2012년) .....	138
〈표 4-7- 2〉 복권기금 문화나눔사업 내용 .....	139
〈표 4-7- 3〉 문화기반시설 현황(2012년 기준) .....	140
〈표 4-7- 4〉 문화예술교육의 수혜자 수 .....	140

〈표 5-1- 1〉 사회서비스업 추이 .....	148
〈표 5-1- 2〉 보육교사 및 유사직종별 고용구조(세분류별) 비교 .....	151
〈표 5-2- 1〉 4대 돌봄서비스 표준화 필요영역 .....	166
〈표 5-2- 2〉 4대 돌봄서비스 표준화 내용 및 목표 .....	167
〈표 5-2- 3〉 4대 돌봄서비스 서비스 표준화의 원칙 .....	168
〈표 5-2- 4〉 표준서비스(안)의 유형별 구분 .....	171
〈표 5-2- 5〉 표준서비스(안)의 기능별 구분 예시 .....	171
〈표 5-3- 1〉 사회서비스의 고용현황 .....	175
〈표 5-3- 2〉 사회서비스 주요 직업별 취업자 수 .....	176
〈표 5-3- 3〉 사회서비스 산업의 인력수요 구조 .....	177
〈표 5-3- 4〉 사회서비스 대분류별 인력수요 구조 .....	178
〈표 5-3- 5〉 사회서비스업 고용변동 추이 .....	179
〈표 5-3- 6〉 사회서비스 고용변동 현황 .....	180
〈표 5-3- 7〉 사회서비스 직업별 고용변동 현황 .....	181
〈표 5-3- 8〉 사회서비스 부문 인력수요 전망결과 .....	183
〈표 5-3- 9〉 보건복지 분야 인력수요 전망결과 .....	183
〈표 5-3-10〉 보건복지 분야 세부부문 인력수요 전망결과 .....	185
〈표 5-3-11〉 교육지원서비스업 인력수요 전망결과 .....	185
〈표 5-3-12〉 문화체육지원 서비스업 인력수요 전망결과 .....	186
〈표 5-3-13〉 사회참여지원서비스 인력수요 전망결과 .....	186
〈표 5-3-14〉 사회서비스업 인력수요 전망결과 .....	187
〈표 6-1- 1〉 사회서비스 대상자선정 기준의 예 .....	201
〈표 6-1- 2〉 부문별 사회서비스 영역의 현금 vs 서비스 급여 비중 (2011년 기준) .....	201
〈표 6-2- 1〉 시기별 사회복지관의 운영주체 구분 .....	215
〈표 6-2- 2〉 바우처사업 예탁 및 이용 현황 .....	218
〈표 6-4- 1〉 현금-이전 서비스와 휴먼서비스 속성에 부합되는 공급체계 특징 비교 .....	224



## 그림 목차

[그림 2-1- 1] 2011년 기준 한국 고용현황 .....	19
[그림 2-1- 2] 우리나라의 경제성장률 및 취업자수 변화 추이 .....	20
[그림 2-1- 3] 1인당 GDP와 고용률과의 관계 (% , US달러) .....	21
[그림 2-1- 4] 시대별, 복지국가 유형별 GDP 대비 사회지출 비율 비교 .....	26
[그림 2-1- 5] 시대별, 복지국가 유형별 국민부담률의 비교 .....	27
[그림 2-1- 6] 시대별, 복지국가 유형별 경제성장률의 비교 .....	28
[그림 2-1- 7] 시대별, 복지국가 유형별 실업률의 비교 .....	28
[그림 2-1- 8] 시대별, 복지국가 유형별 고용률의 비교 .....	29
[그림 2-1- 9] 시대별, 복지국가 유형별 여성고용률의 비교 .....	29
[그림 2-1-10] 복지국가 유형별 사회지출 구성의 장기 평균 비교: 사회서비스 지출 vs 현금급여 .....	31
[그림 2-1-11] 복지국가 유형별 사회지출 구성의 최근 비교: 사회서비스 지출 vs 현금급여 .....	31
[그림 2-1-12] 로그실질GDP(좌로부터 총, 현금, 서비스지출) .....	33
[그림 2-1-13] 실질GDP성장률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출) .....	33
[그림 2-1-14] 실업률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출) .....	34
[그림 2-1-15] 고용률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출) .....	35
[그림 2-1-16] 여성고용률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출) .....	35
[그림 2-1-17] 총사회지출과 지니계수 .....	36
[그림 3-2- 1] 유럽 4개국의 복지혼합(노인돌봄영역을 중심으로) .....	56
[그림 3-3- 1] 업종별 평균 유급근로자 수 .....	63
[그림 3-3- 2] 돌봄 분야 평균 임금수준: 성별 차이 .....	67
[그림 3-3- 3] 돌봄 분야 평균 임금수준: 고용형태별 차이 .....	67
[그림 3-3- 4] 사회서비스 전자바우처 사업단의 사회보험가입률 .....	68
[그림 3-3- 5] 주요 사회서비스 업종별 의사결정 구조 .....	69
[그림 3-3- 6] 돌봄 분야 총사업비 구성 .....	72
[그림 3-4- 1] 사회적기업의 지원정책에 대한 만족도-경기지역 .....	77
[그림 3-4- 2] 한국의 사회서비스체제 변화전망 .....	79
[그림 3-4- 3] 업종별 원가 항목별 구성 비중 .....	80
[그림 4-1- 1] 정신건강증진서비스의 역사적 전개과정 .....	88
[그림 4-1- 2] 한국 정신보건서비스 공급기관의 자원 조달 및 관리 체계 .....	91
[그림 4-1- 3] 정신보건증진서비스 관련 재원확보 방안 .....	93

[그림 4-1- 4] 정신건강증진서비스 영역의 탐색적 고찰: 생애주기 맞춤형 .....	94
[그림 4-2- 1] 소득수준별 생활체육 비참여율 수준 .....	101
[그림 4-2- 2] 공동체 기반 자립형 체력관리 시스템 .....	105
[그림 4-3- 1] 건강관리서비스 범주 및 세부 범위 .....	108
[그림 4-3- 2] 건강관리서비스 모형 .....	109
[그림 4-3- 3] 건강관리서비스 - Medical Fitness 흐름도 .....	110
[그림 4-3- 4] 건강보험공단 건강증진센터 흐름도 .....	111
[그림 4-3- 5] u-Health 흐름도 .....	111
[그림 4-3- 6] u-Health를 통한 데이터 예시 .....	112
[그림 4-7- 1] 문화서비스의 이해 .....	137
[그림 4-7- 2] 문화서비스 제공 관련 기관 .....	141
[그림 4-7- 3] 문화향유지원사업의 단계별 구조화 .....	143
[그림 4-7- 4] 문화서비스 전달체계 기본 구상(안) .....	144
[그림 5-1- 1] 여성 사회서비스업 및 고용비중 추이 .....	148
[그림 5-2- 1] 돌봄서비스 제공흐름도 .....	172
[그림 5-3- 1] 사회서비스 고용변동 추이(단위: 천 명) .....	179
[그림 5-3- 2] 보건복지부문 인력수요 추이 및 전망 .....	184
[그림 6-1- 1] 보건복지 분야 예산의 주요 영역별 비중 추이 .....	200
[그림 6-1- 2] 욕구 분절화 방식의 제도/관료제적 사회서비스 공급 모형 .....	202
[그림 6-2- 1] 시장 방식의 서비스 공급 .....	205
[그림 6-2- 2] 사회적 공급 방식 I .....	206
[그림 6-2- 3] 사회적 공급 방식 II .....	207
[그림 6-2- 4] 1세대 사회서비스 공급체계 .....	211
[그림 6-2- 5] 2세대 사회서비스 공급 체계 .....	213
[그림 6-2- 6] 3세대 바우처 사회서비스 공급체계 .....	216
[그림 6-3- 1] 한국 사회서비스 공급체계의 통합 모형 .....	219
[그림 6-4- 1] 사회서비스 공급체계의 역할자 간 거리 관계 .....	223

### □ 연구의 배경 및 목적

- 삶의 질 향상과 관련된 난제 해결을 위해 사회보장이나 사회안전망 전달 과정에서 복지제도 논의의 서비스화, 즉 사회서비스 논의가 빠르게 확산되고 있음.
- 사회서비스는 보건복지부의 사회서비스 전자바우처사업에 국한되거나, 경계가 모호하고 불분명한 서비스 영역이 아닌, 명실 공히 개정 사회보장기본법의 법정 규정을 받는 광범위한 서비스 포괄 영역을 갖고 있음.
  - 사회보장기본법에서 사회서비스는 국가나 지방자치단체, 민간의 도움이 필요한 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통해 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원 하는 제도로 규정됨.
- 사회서비스 정책의 발전 전략은 기존 고유 정책 영역인 복지서비스와 보건의료서비스 부문뿐만 아니라 고용, 주거, 문화, 환경 등을 아우르는 전달체계의 개혁과 서비스 보장을 담보할 수 있는 역할 조정과 권한의 강화 등과 같은 실천 전략의 논의까지 필요로 함.
- 보건복지부의 전통적 업무 영역과 상이한 제 분야에서의 직간접적 개입과 역할의 조화가 요구되며, 이러한 개입과정이 정책적, 제도적 수준은 물론 실천 현장에서의 미시적 수준까지 세심하게 포용할 수 있는 정책적 통찰력이 마련되어야 함.
- 이를 위해 정부와 학계, 실천 현장 간의 정책 네트워크를 가동하여 사회서비스 부문 주요 정책영역에 대한 논의를 전개함으로써 사회서비스 정책이 추구하고 있는 정책 비전에 보다 전략적으로 다가서기 위해 주제별 접근을 시도하였음.

□ 연구의 주요 내용

- 첫째, 사회서비스 발전 전략의 방향성과 고용률 70%의 국정 전략을 조율하기 위해 맞춤형 고용-복지 연계의 제도적 기제로서 사회서비스 정책의 가치를 공유하고, 사회서비스 전략의 한국적 함의를 모색함.
- 둘째, 효율적인 사회서비스 확충을 위한 일 방안으로서 민관협력 방안을 검토함.
  - 특히 돌봄서비스의 활성화를 위해 복지혼합(welfare mix) 논의 구도 하에서 사회적 기업의 역할과 전망을 진단하고, 돌봄서비스 부문 고용창출을 위한 인센티브 구조를 확인
- 셋째, 사회서비스의 산업적 가능성, 시장 발전 가능성을 타진하고 지속가능성을 검토하기 위해 학계전문가 뿐만 아니라 현장 전문가 등이 참여하여 정신건강증진서비스, 생활체육서비스, 아동 돌봄서비스, 성인 돌봄서비스, 노후재무설계서비스, 문화서비스, 건강관리서비스 등 유망사회서비스 유형별 특성과 서비스 제공 실태, 그리고 서비스 확충에 요구되는 정책 현안 등을 점검함.
- 넷째, 사회서비스 일자리 창출에 천착하면서 야기된 일자리의 안정성과 질(quality)에 대한 우려와 고민에 대한 대안으로 일자리의 품질 개선을 위한 정책과제를 제시함.
  - 주요 서비스 영역별 인력 수요 전망, 돌봄서비스 제공기준의 표준화 방안 제시
- 다섯째, 본 연구의 결론을 갈음하여 사회서비스 공급체계의 통합적 재설계 방안으로서 현 사회서비스 공급 판도의 현황과 문제점을 진단하고, 이를 바탕으로 향후 통합적 공급체계 구축을 위한 방향성과 정책과제를 도출 및 제시함.

□ 한국형 복지국가론: 맞춤형 고용-복지

- 복지에 동일한 크기의 재원을 투입하더라도 그 경제적·사회적 효과는 매우 다르게 나타날 수 있음.
  - 가장 기본적인 차원에서는 현금 위주로 복지혜택을 주는 전략보다는 사회서비스를 강화하여 구조적 균형을 확보하는 전략이 더 우월하다는 점이 확인

- 앞으로의 복지국가 확대과정에서는 기존의 현금급여 관성을 넘어서서 사회 서비스를 강화하는 생활보장전략을 통해 경제와 복지를 견고하게 결합하고 한국 복지국가의 장기적 지속가능성을 높여야 할 것

○ 생산과 복지 결합될 수 있는 혹은 결합되어야 하는 이유는 다음과 같음.

- 첫째, 사회서비스는 전통적으로 여성이 가정에서 담당하던 일들을 국가 혹은 사회가 대신 맡아주는 것을 의미함으로써 이를 통해 교육받은 여성의 사회진출을 용이하게 하여 고용률을 증대시키는 데 기여할 것으로 예상됨. 즉, 복지가 생산에 기여하는 선순환의 첫째 고리로 작동하게 될 것임.
- 둘째, 노동시장에서의 문제를 해결하기 위한 활성화(activation) 정책과 관련, 취약계층을 위한 관련 프로그램의 경우 노동시장적 접근에 더해 다양한 복지의 상호결합적 접근이 요긴하다는 점을 강조함.
- 셋째, 자칫 복지가 줄 수 있는 해악으로서 빈곤의 함정과 같은 근로동기 침해를 막기 위해서임.

#### □ 고용률 제고를 위한 사회서비스 정책

○ 상대적으로 취·창업능력이 떨어지는 노동시장 약자그룹을 위한 대안적 사회경제의 필요성이 증대함에 따라, 최근 화두가 되고 있는 창조경제의 의미를 사회적 대안경제로 확장하고 각종 사회문제 해결에 과학기술, ICT 등을 접목한 다양한 융복합 정책을 포함할 필요성이 대두되고 있음.

○ 사회적 창조경제는 ‘민간의 자발적 조직에 의해 수행되는 공적 목적의 경제행위 일체’를 의미함.

- 첫째, 목표로서 이윤보다 구성원·지역사회의 이익 우선 추구, 둘째, 공공으로부터의 독립적 운영, 셋째, 민주적 의사결정, 넷째, 소득 배분에 있어 자본보다 인간·노동을 우선 고려한다는 점 등임.

○ 사회적 창조경제 조직의 자생력 제고 기반 확충을 위한 지속가능한 생태계 조성방안은 다음과 같음.

- 사회적 창조경제 조직과 사회서비스 사업 간의 연계를 강화함으로써 사회

#### 4 사회서비스 발전 전략

적 창조경제 조직이 제공할 수 있는 사회서비스 사업을 발굴하고, 사회적 창조경제 조직의 사회서비스 사업 참여를 확대해야 함.

- 정부의 공공 판로지원 등을 통한 간접지원의 강화가 이루어져야 함.
- 사회적 창조경제 조직이 제공하는 서비스제품의 품질 평가체계를 마련해야 함.
- 책임성 강화의 차원에서 사회적 창조경제 조직의 자정기능 활성화가 필요함.

#### □ 사회서비스 확충을 위한 민관협력 방안

##### ○ 돌봄서비스 영역의 일자리 창출 인센티브 구조로서 사회적 기업의 특성

- 돌봄 서비스 제공에 있어서 지역사회의 시민참여를 통한 공동생산의 매개체로서 작동하고 있으며, 새로운 돌봄 서비스의 개발 및 제공을 통해서 새로운 일자리 창출의 영역을 확대해 나갈 수 있음.
- 일자리의 질 관리를 위한 인센티브 구조로서 사회적 기업의 운영상의 특성은 종사자들의 의사결정에의 참여라고 할 수 있음. 돌봄 영역이 대인서비스를 기반으로 이루어지고 있다는 점에서, 일자리의 질은 직접적인 서비스의 질에 영향을 미치게 됨.
- 지속가능한 경쟁력의 인센티브 구조로서 돌봄 영역의 사회적 기업은 지역 사회에서 믿을 수 있는 돌봄 서비스를 제공한다는 궁극적인 목적으로 가지고 있어야 함. 사회적 기업이 지닌 자원의 복합적인 구성은 이들 조직들이 지속가능한 경쟁력을 유지할 수 있도록 하는 가장 강력한 인센티브 구조임.

##### ○ 돌봄 사회적 기업 인센티브 구조 활성화를 위한 지원정책의 방향

- 돌봄 서비스의 확대와 건강한 서비스 공급자의 양성을 위한 명확한 정책목표를 위한 공동생산의 파트너로서 돌봄 사회적 기업을 인정하는 정책적 고려가 필요함.
- 돌봄 업종의 특성이 반영된, 사회적 기업에 적합한 지원정책의 수립이 요구됨.
  - 전문 인력의 인건비 및 사회 보험료의 지원은 수익률이 낮은 돌봄 영역을 중심으로 일정한 재정목표에 이를 때까지 지속될 필요가 있음.
  - 건강한 서비스 공급자들이 형성될 수 있도록 적절한 공공계약의 기준을 마

련할 필요가 있음

- 돌봄 분야의 업종별·지역별 네트워크 운영을 위한 코디네이터 인건비와 사업비 등의 지원이 마련될 필요가 있음.
- 지역사회의 다양한 시민집단들이 사회적 기업에 참여할 수 있도록 하는 다양한 유인정책이 지방정부 차원에서 고려될 필요가 있음.

#### □ 유망 사회서비스 확충전략

##### ○ 정신건강증진 서비스 확충의 쟁점과 과제

- 첫째, 중증정신장애인 정신보건서비스 보완 및 정신건강증진서비스 실시해야함. 현행 중증정신장애인 정신건강서비스의 문제점을 보완하면서 정신건강증진서비스에 대한 인식개선과 인프라 구축이 필요함.
  - 지역사회정신건강센터의 기능강화와 주거시설이나 복귀시설과 같은 지역사회서비스 인프라 확충 및 관련 전문인력 양성, 입원 및 의료서비스의 안정적 재원인 의료보험이나 의료급여처럼 지역사회정신보건 서비스를 위한 안정적 재원 마련 등
- 둘째, 정신건강 증진서비스 우선순위 설정임. 정신건강 증진서비스의 우선순위나 내용에 있어서는 구체성이 부족한 실정이므로 정신건강 증진서비스의 우선순위 및 영역을 선정하여 생애주기 맞춤형 서비스를 실시하는 것이 필요함.
  - 생애주기 맞춤형 서비스를 고려한 접근이 유용
- 셋째, 환경조성 및 운영 영역으로서 현재의 문제중심모델 위주의 정신보건법에서 벗어나 관련부서 및 관련재원에 대한 통합적 운영체계를 위해 관련된 정부부처 및 부서간 통합적 운영체계 형성이 필요함.

##### ○ 생활체육서비스 확충의 쟁점과 과제

- 생활체육은 즐기는 차원의 단순한 소비가 아니라 국가의 미래를 위한 투자라는 인식 아래 정부가 단순한 공급자의 역할에서 벗어나 적극적인 서비스 관리의 주체로의 역할 전환이 필요함.

- 사회적 소외집단에 이르기까지 모든 사람에게 균등한 배분이 필요
- 대부분의 선진국에서는 보건과 체육이 협력적으로 국민의 체력향상을 위한 정책수립을 위해 노력하고 있으나, 국내에서는 각자 별도의 정책을 수립·시행하고 있으므로 보건복지부와 문화체육관광부의 협력이 필요함.

○ 건강관리서비스 확충의 쟁점과 과제

- 건강관리 표준 모델 확립을 위해, 건강관리서비스 제공기관에 대한 설립 기준을 명시하고, 시설의 인력·설비 및 장비 기준과 관리방안과 지침에 대해 명확히 해야 함.
- 건강관리서비스에 대한 바우처 제공에 대한 전달체계를 명확하게 해야 할 필요가 있음.

○ 아동 사회서비스 확충의 쟁점과 과제

- 사회투자적인 측면에서 아동 사회서비스가 가장 효과적인 분야임에도 불구하고 보육서비스를 제외하면 아동 사회서비스는 아직도 상당히 미발달된 분야임.
- 아동 사회서비스의 확대는 장기적인 관점에서 인적자본에의 투자를 통한 지속가능한 복지체계의 필수 요소라는 확고한 정책적 의지가 필요하며, 보호서비스와 발달지원 서비스의 적절한 비중 조절을 위해서는 발달지원 서비스의 개발과 확대가 우선시 되어야 함.
- 더불어 일자리 창출이라는 공급 측면의 필요성보다는 아동의 보호와 발달 지원이라는 수요 측면의 서비스 필요성이 더욱 강조될 필요가 있음.

○ 성인 돌봄서비스 확충의 쟁점과 과제

- 돌봄서비스를 내실 있게 전달하기 위해서는 서비스 공급인력을 위한 다양하고 체계적 교육실시 및 교육시간 연장이 필요함.
- 더불어 주야간보호 서비스 등 이용시설 위주의 돌봄서비스 확대 보급을 시행해야 함.
- 지역사회 복지기관과 프로그램 연계 및 정보를 공유, 프로그램 개발 및



특수 보장용구와 교육용구(장비, 시설) 보급으로 산업 연관 효과를 기대

- 지방정부를 중심으로 지역사회의 역할 강화를 위해서 지방정부 및 공공기관의 직접 고용 돌봄인력 확보가 선행되어야 할 것임.

#### ○ 노후설계서비스 확충의 쟁점과 과제

- 서비스 전담기관의 설립 필요성 및 재원 마련 방안 마련
- 양질의 서비스제공자 선발 및 적정인력 운용 방안 마련
- 서비스 제공수준의 지속적 유지를 위한 교육 방안 마련
- 서비스 사각지대 해소를 위한 서비스대상 선정 방안 마련
- 서비스 수혜자 확대를 위한 지속적인 홍보 방안 마련

#### ○ 문화서비스 확충의 쟁점과 과제

- 생애주기별 맞춤형 문화 및 여가생활의 향유와 지원의 측면에서 영유아, 초·중고등학생 문화예술교육 및 체험 프로그램 확대, 청년 및 직장인 대상 문화여가활동 지원, 노년층 대상 어르신문화프로그램을 지원해야 함.
- 문화서비스 사업실행체계의 구축을 통해 문화서비스 행정전달체계와 사업실행체계와의 연계가 필요함.
- 문화서비스 전문(매개)인력의 확충 역시 중요한 쟁점임.

### □ 사회서비스 일자리 질 개선의 과제

#### ○ 보육서비스 일자리 관련 개선 과제

- 보육서비스 질을 담보하기 위한 품질관리와 정보 공개를 강화하고는 있지만 품질 관리에 보육교사 근로조건에 관한 내용은 거의 없으며, 품질 향상과 평가 인증 제도는 보육교사들의 시간외수당 없는 초과 근로로 지탱되고 있음.
- 보육교사들을 보육서비스 생산과 전달에서 중요한 위치를 점하는 동등한 파트너로 인정하는 보육서비스 전달체계를 구축하는 것이 시급함.

#### ○ 돌봄서비스 제공기준 표준화 방안

- 돌봄서비스의 여성노동자를 중심으로 돌봄노동의 공급이 강조됨으로 인해 현재 돌봄노동 부문은 여성 경제활동참가율이 증가하고 있으나 돌봄서비스 공급이 양적으로 팽창되고 있음에도 돌봄서비스업에 종사하는 노동자의 처우와 권익이 무시되고 있는 경우가 발견됨.
- 돌봄노동자의 역할이 가사지원만으로 이루어지지 않으며 돌보미를 인격적으로 대우 받을 수 있는 준전문가로서 인식되어야 한다는 의견들이 제시됨.
- 정부 차원에서 서비스 이용자 교육을 강화하거나, 서비스 내용과 돌봄노동자에 대한 이해를 도울 수 있는 강제성 있는 절차 마련과 이용자의 부정적 언행에 대한 서비스 이용 시 불이익 등과 같은 현실적인 개선책이 이루어져야 할 것임. 또한 제공기관 차원에서는 돌보미 업무의 성질과 근로제공의 특수성을 고려한 적절한 임금수준과 함께 안정적인 고용 보장 마련이 필요함.

#### ○ 사회서비스부문 인력 수요 전망

- 돌봄서비스 혹은 돌봄서비스와 관련성이 높은 분야에서 인력수요 증가가 뚜렷하게 확인되며, 이러한 결과는 돌봄서비스의 수요증대에 기인한 것으로 판단됨.
- 그러나 이 부문에서 높은 수준에서의 숙련수요가 많이 필요한 것은 아닌 것으로 보임. 돌봄서비스 분야에서 주로 증가하는 직업은 간병인이거나 보육교사로 확인되고 있지만 치료사는 인력규모가 적은 것으로 확인됨. 반면 비교적 숙련수준이 높을 것으로 판단되는 보건, 교육, 상담 분야는 상대적으로 인력수요 증가가 낮음.
- 결국 사회서비스의 인력수요의 변동과 전망결과를 보면 현 수준에서 높은 숙련수준 보다는 비교적 낮은 숙련수준에서 많은 인력수요가 추가로 발생할 가능성이 높은 것으로 나타남.
- 높은 숙련수준의 인력을 양성하고 일자리를 제공하기 위해 비교적 고품질의 사회서비스 수요에 관한 서비스를 확충하려는 정책적 노력이 필요함.

#### ○ 사회서비스 일자리 질 개선의 우선 검토과제

- 사회서비스 일자리에 대한 수요량과 공급량의 균형적 관리

- 사회서비스 종사자의 공익 마인드 제고
- 급여체계의 개선
- 사회서비스 인력의 전문성 확보
- 사회서비스분야의 자격과 교육·훈련체계의 정비
- 사회적 경제 체제와의 적극적 연대
- 돌봄서비스 제공 기준의 표준화 추진 및 법적 근거 확보

#### □ 사회서비스 공급체계의 통합적 재설계 방향 및 정책 과제

##### ○ 산업-제도적 방식 일변도의 제어와 대안적 방향

- 특정 사회서비스 공급에 대해 공급체계의 모형 선택에 따른 자유도가 확장 되는 것이, 곧 사회서비스 공급체계의 정합성을 높여 사회서비스의 사회적 효과성과 책임성에 기여할 수 있는 것임.
- 산업-제도화 방식의 사회서비스 생산은 공급체계의 역할자들 간 거리를 멀 어지게 만드는 경향이 발생함.
  - 거리가 멀어질수록 역할자 부문 간 거래비용과 관리비용은 증가하고, 효 과적인 욕구 충족의 가능성은 희박
  - 공식적인 계약과 거래 비용이 증가하고, 그에 파생된 관계적 비용이 증가 할수록, 사회적 신뢰를 기반으로 하는 사회적 자본은 감소하는 부정적인 측면도 증대
- 모형 선택의 자유도는 현재와 같은 중앙정부 지배의 관료제적 경화 구조 하 에서는 어려움. 적절한 구조가 정부 방식을 통해서, 정부 방식에서도 지방 정부 주도방식 혹은 중앙-지방정부간 분담방식, 거버넌스 방식 등을 통해 다양하게 모색되고, 확보될 수 있어야 함.

##### ○ 사회서비스의 휴먼서비스적 특성과 참여적 기제 강화

- 사회서비스가 빈곤 문제와의 연관성이 멀어질수록, 사회서비스의 본질적 특성도 휴먼서비스(human service)적 성향이 강화됨. 이에 따라 휴먼서비 스적 생산 방식과 그에 효과적인 공급 체제와의 정합성이 중요함.

- 휴먼서비스 속성과의 정합성을 고려하자면, 사회서비스 공급체계가 거버넌스적 지향을 보일 필요가 있음.
- 공공(중앙, 지방 정부) 부문 간, 공공과 민간(서비스 생산자) 부문 간에 국한되는 것이 아닌 소비자 부문의 서비스에 대한 적극적 참여를 강화하는 기제도 중요하게 다루어져야 함.

○ 관계지향적 속성과 지역사회-기반 강화

- 사회서비스는 사람들 간의 관계를 형성할 지역사회의 장을 공통적으로 필요로 하므로 지역사회-기반(community-based) 서비스로 분류하는 경향이 있음.
- 현재와 같은 맹목적 유사시장화 지향의 환원주의적 개별 욕구 단위의 공급 방식이 기존 지역사회-기반 역량마저 약화시킬 위험 소지는 제거되어야 함.
- 일차적으로 재정공급자와 규제자로서의 정부 역할자 부문의 성격 변화가 요구됨. 사회서비스의 관계지향적 속성과 지역사회-기반의 성격을 감안한다면, 향후 적절한 수준의 포괄보조금 방식의 규제 형태를 사회서비스에 부과할 필요가 있음.

○ 통합적 사회서비스 공급체계를 위한 정책 과제

- 통합적으로 사회서비스 공급체계를 다루기 위해서는 사회서비스 정책의 틀에 대한 전면 재검토를 통해, 다기화와 정합성을 진단할 필요가 있음.
- 특히 지역의 재량 확대를 위한 정책적 방안을 구축하고, 실행할 필요성이 핵심적인 방향으로 꼽힘. 추가적으로 대안적 사회경제 모델을 사회서비스 생산 과정에 포함시키거나, 서비스 생산과 소비자의 당사자화를 유도하는 것 등 궁극적으로는 휴먼서비스로서의 사회서비스 목적에 부합하는 사회정책의 구축 노력이 필요함.



# 제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 주요 내용



## 제1절 연구의 배경 및 목적

대체로 한 사회의 사회복지 변화 과정은 사회경제적 여건과 정치적 지배 이념은 물론 이거니와 사회구성원 개개인의 가치관이나 태도 등으로부터 직간접적 영향을 받는다는 사실을 복지국가의 경험을 통해 확인할 수 있다. 따라서 사회적·경제적 여건이 변화하고, 관련 제도의 성숙 단계에 따라 취약계층 대상의 잔여적 복지서비스 전달체계에서 서비스 제공 범위, 급여방식, 대상자 선정 등의 변화가 불가피해지고, 복지에 대한 국민들의 권리 의식도 확대되기 마련이다.

최근의 사회복지서비스에 초점을 두고 있는 일련의 논의들을 살펴보면, 기존 소득보장 중심의 복지체제가 인간다운 최저 생활 보장 차원에서의 접근이라면 삶의 질 향상과 관련된 난제를 해결하기 위한 사회보장이나 사회안전망 전달 과정에서의 복지제도 논의의 서비스화, 즉 사회복지서비스 논의가 빠르게 확산되고 있다는 점에 대해서는 크게 반론의 여지가 없어 보인다. 특히, 우리나라와 같이 기존 복지서비스 공급량이 제한적이었거나, 서비스 관련 제도의 성숙 정도가 공공부조나 사회보험제도와 비교하여 상대적으로 미흡한 경우, 이러한 서비스화의 논의는 더욱 가속도를 붙여 전개되는 양상으로 보인다. 실제, 선진국의 복지개혁 과정에서도 사회복지서비스의 확대·강화 전략이 가시적으로 드러나고 있으며, 유럽 경제위기 시 사회복지서비스 부문에 대한 재정투자는 사회적 불평등의 완화 및 빈곤문제 개선의 실증적 효과가 입증되면서 이러한 판단이 더욱 뒷받침되고 있다.

더욱이 최근에는 사회경제적 양극화의 심화, 저출산고령화 등을 비롯한 신사회적 위험(new social risks)이 국민 개개인의 일상생활에까지 지배적 영향을 주고 있다. 대내외 여건의 변화를 감안할 때, 뚜렷한 이변이 없다면 기존 사회보험이나 공공부조 등 전통적 복지제도의 사각지대를 메워주는 사회복지서비스에 대한 국민적 욕구 및 표출되어지는 수요는 더욱 부각될 것으로 예상된다. 따라서 2000년대 중반 이후 본격화된 사회복지서비스 정책 추진을 통해 달성한 성과와 한계에 대한 정확한 진단을 바탕으로 사회

서비스 정책 추진의 오늘과 내일을 도모할 수 있어야 한다. 서비스 공급량의 전략적 확충과 서비스 품질의 제고 이외에도 고용창출과 일자리의 안정성 담보, 공급구조의 고도화, 산업적 성장 가능성의 판단 등 유관 정책사업 목표의 달성 과정에서 정책추진의 내실화를 도모할 수 있도록 유관 정책이나 관련 제도의 설계·기획 및 조정·관리 기능을 체계적으로 점검하고 제도간, 영역간 통찰이 필요한 시기라 할 수 있겠다. 그리고 이러한 계기를 제공하는 것을 본 연구의 목적으로 하였다.

보건복지부 소관 주요 사회서비스 사업의 대부분은 사회서비스 전자바우처라는 새로운 서비스 전달 기제를 도입함으로써 제도 도입 초기에는 사업 유형과 정책관리 방식에 대한 우려가 상당히 높았다. 전통적인 공급자 지원방식을 통한 잔여적 사회복지서비스와 구별되는 사회서비스 전자바우처 사업은 그간 정부에 의해 일방적으로 공급되어 왔던 복지서비스 영역에서 이용자의 서비스 제공자(제공기관)에 대한 선택권을 보장함으로써 서비스 제공기관 간의 경쟁을 유도하여 기존 공급자 위주의 공급구도를 소비자·이용자 중심으로 변화하는 계기를 마련하기도 했다. 이 과정에서 행정비용의 절약이나 행정 효율성의 제고, 예산 집행의 투명성 향상, 부정수급 축소 등 사회복지부문의 행정학적 성과는 가시화되고 있으나, 경제적 성과는 물론, 서비스 공급을 통한 국민 후생의 향상 등 실질적인 성과의 가시화나 사회서비스 개발 및 이의 지속가능성에 대해서는 회의적인 의견이 없지 않은 것도 사실이다.

한국사회에서 이어지고 있는 복지국가 논쟁 가운데 보편적 복지와 맞춤형 복지-고용의 연계 논의는 실천전략 수준의 그 어느 때보다 구체적인 논의를 진행하고 있지만, 사회서비스 부문에서는 여전히 주무부처의 혼선, 실천 전략의 혼재, 서비스 내용의 중복 등 각종 혼돈과 우려가 끊이지 않는 실정이다. 하지만 사회서비스는 이제 더 이상 보건복지부의 사회서비스 전자바우처사업에 국한되거나 경계가 모호하고 불분명한 서비스 영역이 아니라, 명실 공히 개정 사회보장기본법의 법정 규정을 받는 광범위한 서비스 포괄 영역을 갖는다. 동 법에서 사회서비스는 국가나 지방자치단체, 민간의 도움이 필요한 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통해 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도로 규정하고 있다.

따라서 이제 사회서비스 정책의 발전 전략은 전자바우처사업 수행의 성과에 안착해 서는 안 된다. 평생 사회안전망을 구축해야 하는 보건복지부의 입장에서 사회서비스 정



책은 기존 고유 정책 영역인 복지서비스와 보건의료서비스 부문뿐만 아니라 고용, 주거, 문화, 환경 등을 아우르는 전달체계의 개혁과 서비스 보장을 담보할 수 있는 역할 조정, 권한 강화 등과 같은 실천 전략의 논의까지 필요로 한다. 즉, 보건복지부의 전통적 업무 영역과 상이한 제 분야에서의 직간접적 개입과 역할의 조화가 요구되며, 이러한 개입과정이 정책적, 제도적 수준은 물론 실천 현장에서의 미시적 수준까지 세심하게 포용할 수 있는 정책적 통찰력이 마련되어야 한다. 이를 위해 정부와 학계, 실천 현장 간의 정책 네트워크를 가동하여 사회서비스 부문 주요 정책영역에 대한 논의를 전개함으로써 사회서비스 정책이 추구하고 있는 정책 비전에 보다 전략적으로 다가서기 위해 주제별 접근을 시도하였다. 주요 논의 주제를 다음 연구내용에 제시하였다.

## 제2절 연구의 주요 내용

첫째, 사회서비스 발전 전략의 방향성과 고용률 70%의 국정 전략을 조율하기 위해 맞춤형 고용-복지 연계의 제도적 기제로서 사회서비스 정책의 가치를 공유하고, 사회서비스 전략의 한국적 함의를 찾아보도록 한다. 이를 통해 고용률 제고를 위한 사회서비스 정책을 사회적 창조 경제의 자생력 제고 기반 확충을 위한 지속가능한 생태계 안에서 살펴보았다.

둘째, 효율적인 사회서비스 확충을 위한 일 방안으로서 민관협력 방안을 검토하였다. 특히 돌봄서비스의 활성화를 위해 복지혼합(welfare mix)의 논의 구도 하에서 사회적기업의 역할과 전망을 진단하고, 돌봄서비스 부문 고용창출을 위한 인센티브 구조를 면밀히 확인하였다.

셋째, 사회서비스의 산업적, 시장 발전 가능성을 타진하고 지속가능성을 검토해 보기 위해 학계전문가 뿐만 아니라 현장 전문가가 참여하여 정신건강증진서비스, 생활체육서비스, 아동 돌봄서비스, 성인 돌봄서비스, 노후재무설계서비스, 문화서비스, 건강관리서비스 등 유망사회서비스의 유형별 특성과 서비스 제공 실태, 그리고 서비스 확충에 요구되는 정책 현안 등을 점검해 보았다.

넷째, 사회서비스 일자리 창출에 천착하면서 야기된 일자리의 안정성과 질(quality)에 대한 우려와 고민에 대한 대안으로서 일자리의 품질 개선을 위한 정책과제를 제시

하였다. 주요 서비스 영역별 인력 수요 전망도 함께 제시하였으며, 돌봄서비스 영역의 제공기준 표준화 방안을 제시하였다.

다섯째, 본 연구의 결론을 갈음하여 사회서비스 공급체계의 통합적 재설계 방안을 제시하였다. 현 사회서비스 공급 판도의 현황과 문제점을 진단하고, 이를 바탕으로 향후 통합적 공급체계 구축을 위한 방향성과 정책과제를 도출·제시하였다.



## 제2장 사회서비스 정책 비전과 과제

제1절 한국형 복지국가론: 맞춤형 고용·복지

제2절 고용률 제고를 위한 사회서비스 정책



# 2

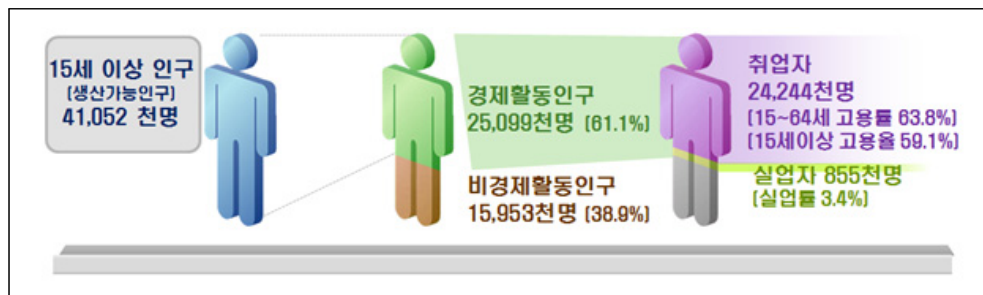
## 사회서비스 정책 비전과 과제<sup>1)</sup> <<

### 제1절 한국형 복지국가론: 맞춤형 고용·복지

#### 1. 고용률 70% 전략의 의미

고용률은 15세 이상 생산가능인구 중 취업자가 차지하는 비율을 의미하며, OECD 등 국제기구에서 전체 노동시장 규모를 이해하는 고용지표로 활용하고 있다. 그런데, 지난 10년 간 우리나라의 고용률은 OECD 평균(64.8%)보다 낮은 수준에 머물러 있고, 특히 청년 및 여성 고용률의 부진 정도가 심해서 남부유럽국가(PIGS, 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 스페인)와 거의 비슷한 수준이다.<sup>2)</sup>

[그림 2-1-1] 2011년 기준 한국 고용현황



이러한 OECD 대비 낮은 우리나라의 고용률은 다양한 사회문제를 야기하고 있는데, 구체적으로 다음과 같다. 첫째, 청년층 비경제활동인구가 늘어나고, 특히 '쉬었음'과 취업준비자가 지속 증가하면서 체감 고용상황이 크게 악화되는 원인이 되고 있다. 둘째, 높은 수준의 여성교육 투자에도 불구하고 육아 부담, 유리천장, 장시간 근로관행으로

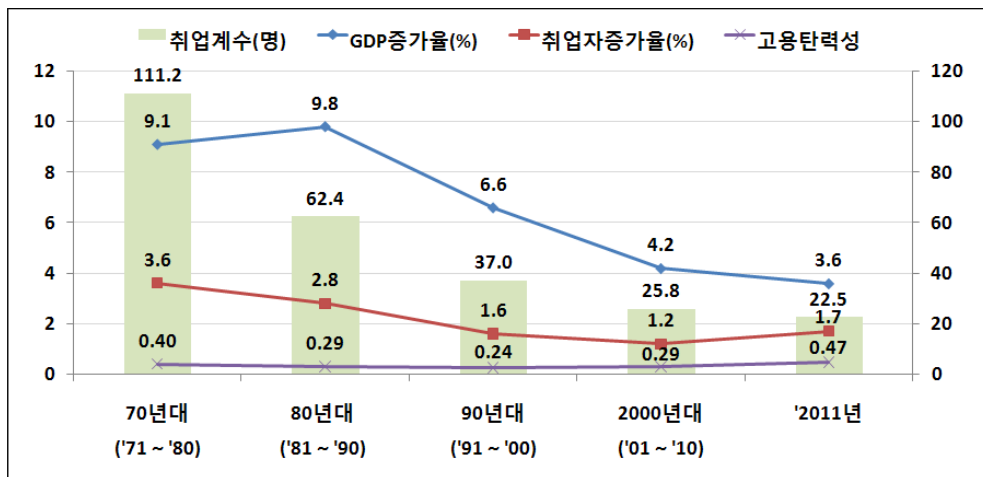
1) 본 장은 보건복지부가 주관, 한국보건사회연구원·한국보건복지정보개발원이 주최하는 제1차 사회서비스발전포럼(2013.5.31.)에서 서울대학교 안상훈 교수가 발표한 자료를 직접 수정·보완하여 집필하였음.

2) OECD 평균 청년(15-24세) 고용률은 39.5%임에 반해 우리나라는 23.1%, OECD 평균 여성 고용률은 56.75%인데 반해 우리나라는 53.1%에 그치고 있음.

고용단절 심화의 현상을 보이고 있다. 셋째, 고령화 추세 속에 장년층(베이비부머 세대)의 비자발적 조기 퇴직과 불안정 일자리로의 재취업이 일상화되면서 중산층 감소의 주요 원인이 되고 있다.

그렇다면, 이처럼 우리나라의 고용률이 장기간 정체되어 있는 원인은 무엇인가? 첫째, 무엇보다 한국 경제의 고용창출력이 저하되었음을 간과해서는 안 될 것이다. 한국 경제는 과거 30여년 이상의 고도 성장기를 지나왔지만 현재로서는 더 이상의 과거와 같은 경제성장은 기대하기 어렵게 되었고, 고용탄력성 또한 지속적으로 하락하고 있는 것이 현실이다. 특히, 제조업을 대신해 고용창출의 원천이 되어야 할 서비스업과 중소기업은 낮은 생산성과 저조한 경쟁력을 보이면서 기대만큼 양질의 일자리를 창출해내지 못하고 있다. 2007년 기준, 우리나라의 서비스업 노동생산성이 OECD 평균의 63% 수준에 불과하다는 실증 자료가 이러한 현실을 반증하고 있다.

[그림 2-1-2] 우리나라의 경제성장률 및 취업자수 변화 추이



자료: 통계청, 한국은행

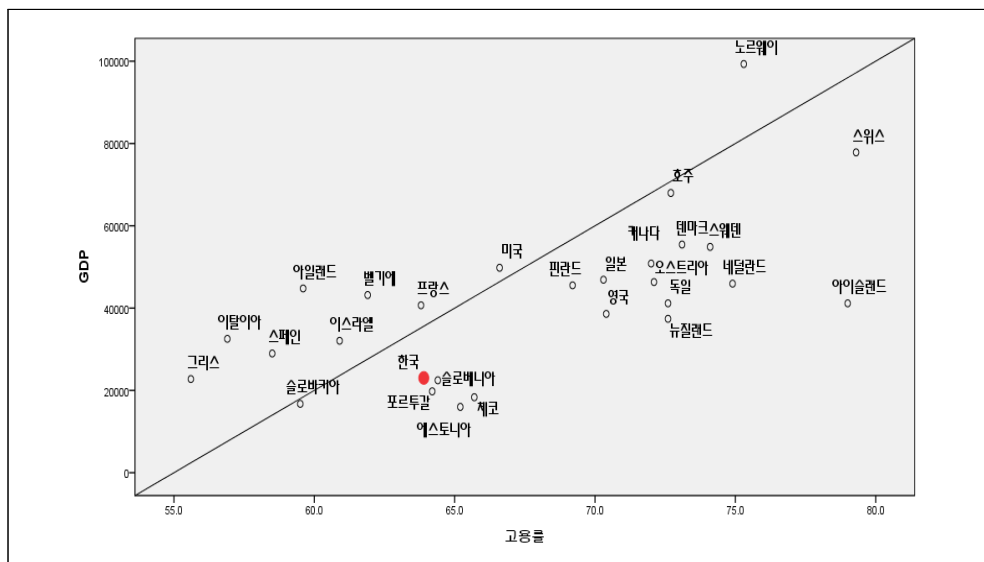
둘째, 기존의 남성 중심 장시간 근로 관행이 여성들의 경제활동 참여를 저해하는 측면이 있음을 생각해야 할 것이다. 즉, 장시간 근로가 당연한 관행으로 굳어져 있는 한국의 노동현상은 여성들이 일과 가정을 양립시키는 것을 거의 불가능하게 만들거나, 설사 양립 가능하다 하더라도 필연적으로 생산성 저하와 높은 산업재해를 초래할 수밖에 없는 구조적 문제점을 안고 있다. 이의 당연한 결과로, 여성들이 노동시장으로부터

배제되는, 소위 노동소의 현상이 나타날 수밖에 없는 것이다.

마지막으로, 최근 이루어지고 있는 사회안전망 확충 작업에도 불구하고 여전히 취약 계층에 대한 맞춤형 고용-복지서비스가 부족한 상황을 고려해야 한다. 이러한 상황은 고용률 제고를 위해 반드시 달성되어야 할 정책목표인 “일을 통한 빈곤 탈출” 역시 매우 어렵게 만들고 있다. 근로능력 있는 기초수급자 중 적극적 노동시장 프로그램(취업 성공패키지 및 성과중심 자활사업)에 참여하는 비중(2011년)이 4.5% 정도에 불과하다는 사실은, 맞춤형 고용복지서비스를 통한 고용률 제고가 쉽게 달성될 수 있는 정책목표가 아님을 잘 보여 주고 있다.

고용률 70% 달성이라는 정책 목표는 국가경제의 지속성장 및 중산층 70% 복원의 핵심 요소라 할 수 있다. 경제 성장은 자본과 노동 투여의 증가를 통해 얻어지는데, 고용 증가가 경제 신성장의 견인차 역할을 할 수 있다는 것은 이러한 관점에서 당연하다 할 것이다. 특히, 이는 GDP 3만불 이상의 경제 규모를 가진 국가들의 평균고용률('09년)이 72.0%에 달한다는 사실로부터 여실히 증명되고 있다. 이처럼 중요한 정책목표인 2017년 고용률 70%를 달성하기 위해서는 2012년 말 대비 매해 238만명의 취업자 수 증가, 즉 5.8%p의 고용률 증가를 매년 달성해야 가능하다는 계산이 나온다.

[그림 2-1-3] 1인당 GDP와 고용률과의 관계 (% , US달러)



그렇다면, 우리는 이러한 고용률 증가를 위한 동력을 어디에서 얻어야 할 것인가? 국가경영의 관점에서 보자면 ‘생산적’인 복지전략을 구현해야 한다는 것은 너무도 당연한 이야기이다.<sup>3)</sup> 노동계급운동을 복지국가 발달의 원인 조건으로 강조하고 있는 시민주의 복지국가 발달론 마저도, 충분한 경제성장 혹은 자원수준의 창출을 필요조건으로 전제하고 있다(O'Connor and Olsen, 1998). 일찍이 Esping-Andersen(1990, 1999)이 우리에게 세 가지 복지체제에 관한 화두를 던졌을 때에도, 생산적 체제유지에 관한 메시지가 그가 던진 화두의 중요한 부분이었다. 그럼에도 불구하고, 적어도 우리나라 사회정책학계에서는 ‘분배정치’에 보다 몰입한 나머지, 복지와 생산이 조응하는 방식에 관해서는 별다른 관심을 기울이지 못했다. 현대 복지국가가 시장경제에 기반하고 있다는 점, 그리고 어떤 분배론자도 복지발전을 위한 성장의 필요성을 인정할 수밖에 없을 것이라는 사실에서 출발하여 생산과 복지가 어떤 관계에 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

‘복지국가가 경제적으로 혹은 정치적으로 지속가능한가’라는 문제는 최근 비교사회정책학 분야에서 다시 주목받고 있는 문제이지만 결코 새로운 주제는 아니다. 복지국가 위기논쟁에서 신좌파와 신우파의 학자들이 복지국가가 지속될 수 없는 것이라고 주장하기 시작한 이래, 복지국가의 경제적 지속가능성에 관한 논의는 이미 하나의 고전적 주제가 되었다(Pierson, 1991). 물론 복지국가 체제론의 다양한 이론적·경험적 연구들이 결정론적 위기론, 즉 모든 복지국가에 관한 사형선고가 타당하지 않다는 점을 속속 밝혀왔고, 그에 따라 더 이상 모든 복지국가가 지속가능하지 못할 것이라는 학술적 신념은 폐기되어 가는 추세이다. 사실 어떤 나라도 복지 지출을 0%에서 묶는다는 것은 불가능하다. 관건은 과연 어떤 종류의 복지국가가 위기에서 상대적으로 강건한가, 혹은 어떤 요소들이 복지국가의 지속성을 담보하는가로 요약된다.

복지국가가 경제적으로 지속가능한 존재인가에 대한 학술적 질문은 복지국가의 정책들이 비생산적인가 생산적인가, 혹은 어떤 프로그램들이 더욱 생산적일 것인가로 나뉠 수 있다. 복지국가의 정책프로그램은 크게 소득보장을 직접적으로 해결하는 현금급여 프로그램과 기타 다양한 복지욕구에 관한 서비스 프로그램으로 대별된다. 사회서비스의 제공은 기본적인 욕구에 대한 시장적 소비의 비용을 절감함으로써 실질 가처분소

3) 이하의 내용은 안상훈의 기존 연구들 중에서 본 보고서의 맥락에 맞추어 발췌 정리하고 자료를 보완하는 방식으로 구성하였음.



득을 증가시키는 효과를 갖는다. 수요자의 측면에서는 현금이전의 제공과 기능적 등가물이다. 하지만 기존의 여러 연구들에서 시사하고 있는 바와 같이 두 종류의 프로그램 중에서 어떤 것을 우선하는가에 따라 경제적 효과는 달라질 수 있다 (Huber and Stephens, 2001; Esping-Andersen et al., 2002; 안상훈, 2005; 백승호, 2005; 홍경준, 2005).

복지국가가 경제성장에 어떠한 영향을 지니는가에 대해서는 이미 경제학의 다양한 연구들이 존재한다. 공급측면에 주목하는 경제학(supply-side economics)이 제기한, 유인체계(incentive system) 왜곡 현상을 필두로 한 부정론은 잘 알려져 있다. 하지만 지속가능성의 요소 추출과는 상관이 없다. 그러므로 여기서는 긍정론에 집중하여 살펴보기로 한다.

Keynes(1973) 이후 가장 잘 알려진 긍정적 측면은 복지급여를 통해 유효수요가 창출되고 이것이 경제성장으로 이어진다는 논리이다. 유효수요와 관련된 현금급여와 사회서비스의 차이는 별로 크지 않을 것으로 예상된다. 소득이 일정할 경우, 사회서비스를 통해 욕구가 해결되는 것도 가처분소득이 증가하는 효과를 갖기 때문이다. 현금급여가 유효수요 창출을 통한 생산적 기여를 하는 것이 거의 전부인데 반해, 공공이 통합적으로 관리<sup>4)</sup>하는 사회서비스는 인적자본 양성과 고용창출에 대한 보다 직접적인 효과와 관련되기 때문에 생산에 기여하는 바가 더욱 클 것이라 예상된다 (Esping-Andersen et al. 2002; 안상훈 2002). 이를 좀 더 자세히 살펴보자.

첫째, 현금급여와 비교할 때 사회서비스는 일자리 창출효과가 보다 직접적이다 (김혜원·안상훈·조영훈, 2005). 사회서비스는 사람에 의해서만 전달될 수 있는 무형의 급여이다. 사회서비스가 늘어나면 자동적으로 일자리가 창출되는 효과가 나타나며, 다른 한편으로는 사회서비스 자체가 노동공급 총량을 늘이는데 기여하는 이중의 효과를 지닌다. 예컨대, 보육제도를 강화하면 아동양육 때문에 집안에 묶여있는 교육받은 여성들의 경제활동참가율을 높이게 되고 그와 동시에 여성들이 취업할 새로운 노동시장을 만들어 낸다. 다른 예로, 노인이나 장애인, 실업자 등 노동시장약자집단에 대한 고용보장서비스는 노동의 숙련화와 재숙련화에 기여한다. 이를 통해 생애취업기간을 연장시켜 노동공급의 총량을 증가시키고 그와 동시에 이들 집단에 대한 사회서비스 노동시장

4) 이는 모든 서비스가 공공에 의해 직접 생산되고 전달되어야 하는 것이 아니라 민간과 다양한 방식으로 결합되어 관리될 수 있음을 의미함.

을 활성화하게 된다. 노동공급의 증가와 새로이 창출되는 사회서비스의 일자리 창출은 한 사회의 생산증가에 직접 기여하게 된다.

둘째, 사회서비스의 발달은 인적자본을 고양시킨다(안상훈, 2005). 예컨대 공보육 서비스를 통해 초기에 사회 내 아동들의 인적자본 개발을 시행하면 장기적으로 그 사회의 생산성이 증진될 수 있다. 교육, 고용, 보건의료에 관한 사회서비스들도 이와 유사한 방식으로 성장친화적 속성을 갖고 있다. 특히 모든 선진국가의 경제가 지식기반 사회화된 세계화시대에, 사회정책의 인적자본투자가 지니는 성장기여적 성격은 더욱 강고하다고 할 수 있다.

셋째, 공공사회서비스는 규모의 경제(economies of scale)를 창출한다(김홍중·오영범·신정완, 2006). 적어도 한국적 현실을 보면, 보육, 양로, 의료 등 사회서비스가 개별 시설별로 소규모화하는 경향이 크다. 이러한 점을 극복하여 동일한 비용으로 높은 질의 사회서비스를 제공하기 위해서는 공공의 역할이 중요하다. 예컨대 체인화 등을 통해 불필요한 중복투자를 피하고 규모의 경제를 담보하는 공공사회서비스 전략을 구사한다면 규모의 경제를 창출하여 서비스구매의 총비용을 감소시키고 다른 소비를 진작시키는데 사용될 수 있을 것이다.

넷째, 사회서비스는 예방적 가치재의 선택을 촉진한다(김홍중·오영범·신정완, 2006). 부정적인 비용지출이 예상될 경우 예방적인 성격을 지닌 가치재를 선택하면 궁극적으로 비용이 적게 든다. 하지만 시장에서는 예방적인 가치재의 선택이 잘 이루어지지 않는 경향이 있다. 경제주체들이 미래가치를 현재가치로 환산할 때 적용하는 주관적 할인율이 높아 근시안적 의사결정을 하기 때문이다. 빈곤층 아동교육에 대한 선제적 투자, 예방접종, 건강검진 등 예방보건의료에 대한 소비 진작은 공공부문에서 이러한 가치재를 관리해야만 바람직한 방향으로 이루어질 수 있다.<sup>5)</sup> 공공부문에 의해 통합적으로 관리되는 다양한 예방적 사회서비스가 종국적으로 생산적일 수 있음을 알 수 있다.

다섯째, 적절한 현금급여와 함께 제공되는 적극적 노동시장정책과 같은 사회서비스는 산업구조조정을 촉진한다(안상훈, 2005). 사회서비스 중에서 적극적 노동시장정책

5) 국제비교를 보면 사회서비스지출과 치안지출은 반비례하는 경향이 발견됨. 사회정책 일반, 특히 사회서비스를 통한 건전한 사회구성원의 양성은 인적자본 육성의 측면에서 뿐만 아니라 일탈적 인간형의 최소화를 위한 예방적 기능을 수행한다고 해석할 수도 있기 때문이며, 초기에 일탈예방비용을 아낄 경우, 추후 치안 유지비용을 증가시키게 되는 것임.

이나 고용서비스는 노동수급을 적절히 조정함으로써 산업구조조정을 촉진하고 성장에 이바지할 수 있다. 구조적 실업자에 대한 소득보장과 서비스보장이 함께 이루어질 경우, 산업구조조정에서 반드시 나타나게 되는 정리해고와 그에 따른 사회적 갈등비용을 줄이는 효과도 기대된다. 실제로 북유럽과 같이 적극적 고용보장서비스를 필두로 한 사회정책의 안전망을完비한 나라일수록 노사분규의 강도와 횟수가 작게 나타나며, 다른 나라보다 선제적인 산업구조조정을 이루는 경향이 나타난다. 적시에 이루어지는 산업구조조정은 당연히 생산적인 성격을 지닌다.

이론적인 차원에서 사회서비스가 현금서비스보다 생산에 기여하는 측면이 클 것이라는 예상은 다음과 같은 가설로 정리될 수 있다: ‘총사회지출에서 사회서비스 지출이 차지하는 부분이 클수록 경제적인 성과는 커질 것이다.’

## 2. 사회서비스 강화 유형론

복지국가의 유형 분류는 분석 대상 시기와 유형 분류의 기준이 되는 주요 변수에 따라 조금씩 차이를 보일 수 있으나<sup>6)</sup>, 큰 틀에서는 북유럽형(사민주의형), 영미형(자유주의형), 대륙유럽형(보수주의형)의 분류가 유지되는 양상을 보인다. 이 글에서는 남상호·최병호(2011)의 분류를 따라 북유럽형 국가(덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴), 영미형 국가(호주, 아일랜드, 일본, 뉴질랜드, 영국, 미국), 대륙유럽형 국가(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 스위스)로 나누어 각 유형별 거시적 성과를 살피고, 이를 한국과 비교하고자 한다.

아래 [그림 2-1-4]와 [그림 2-1-5]를 보면 사회지출수준과 국민부담수준이 대략적으로나마 연동되어 있음을 알 수 있다. 이런 점에서 제시된 국가들은 적어도 복지와 부담이 균형을 이루어 재정적으로 장기적으로 지속가능한 모형이라고 할 수 있다. 보다

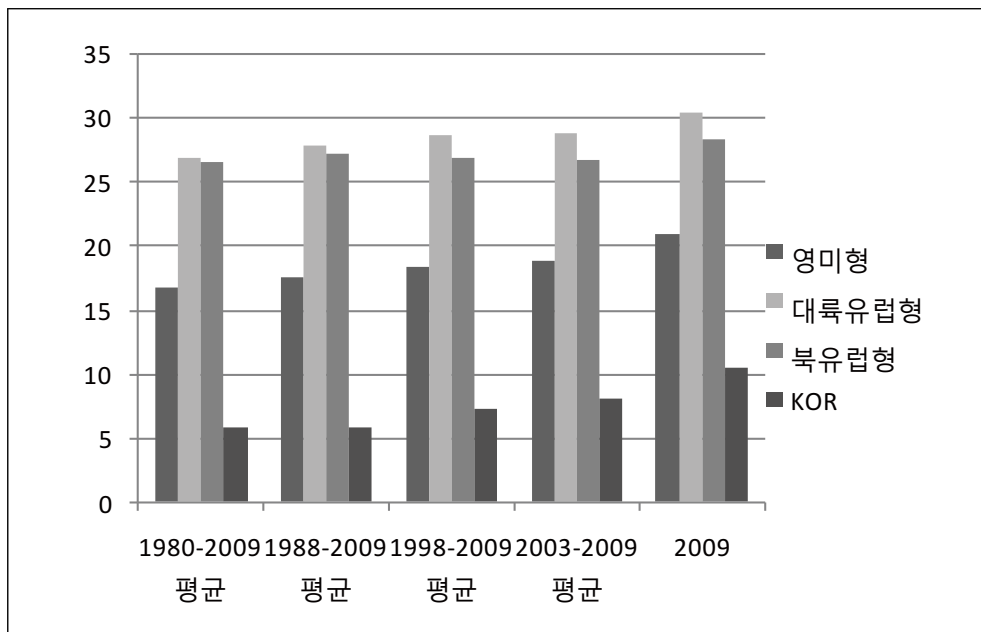
6) 예를 들어, 백승호·안상훈(2007)에서는 복지국가 지출구조를 이용하여 복지국가 유형을 재분류하였는데, 그 결과 Esping-Andersen(1990)의 유형론에서 사회민주주의 복지체제로 구분되었던 핀란드, 자유주의 복지체제로 분류되었던 영국, 스위스가 동일한 유형 군집으로 묶이는 결과가 나타나기도 하였음. 이는 Esping-Andersen(1990)의 복지체제 유형론이 제도 자료에 기초하면서 문화적·정치적 관점을 강조하는데 비해, 백승호·안상훈(2007)의 연구는 실제 정책집행과 관련된 지출구조를 중심으로 유형화를 시도하였기 때문이다(백승호·안상훈, 2007: 356). 안상훈(2007)에서도 현금이전지출과 사회서비스지출 비중에 따라 군집분석을 시행한 결과, 전통적인 분류와는 달리 자유주의의 영국과 사민주주의의 핀란드가 사회보험형으로 묶이고, 독일은 사회서비스통합형으로 북유럽국가들과 묶이기는 예외적인 경우가 나타나기도 하였음(안상훈, 2007: 138).

시피, 스웨덴과 같은 북유럽 사회서비스통합형이나 프랑스 같은 대륙유럽의 사회보험형은 사회지출이 크고, 미국과 같은 영미국가의 공공부조형은 상대적으로 지출수준이 낮다.

만약 모든 복지국가가 생산에 대해 침해효과를 지닌다고 하면, 사회지출 수준이 높고 국민부담이 큰 유형의 나라들은 공공부조형과 같은 나라들에 비해 경제적 성과가 낮아야 한다. 즉, 미국에 비해 스웨덴이나 독일 같은 나라들은 사회지출을 거의 두 배 가까이 하고 있는데, 이들의 성장률은 낮아야 하고 실업률은 높아야 침해효과 가설이 입증될 것이다. 이러한 논의는 ‘유럽병’ 혹은 ‘복지병’이라는 용어로 우리에게 자못 친숙한 내용이다.

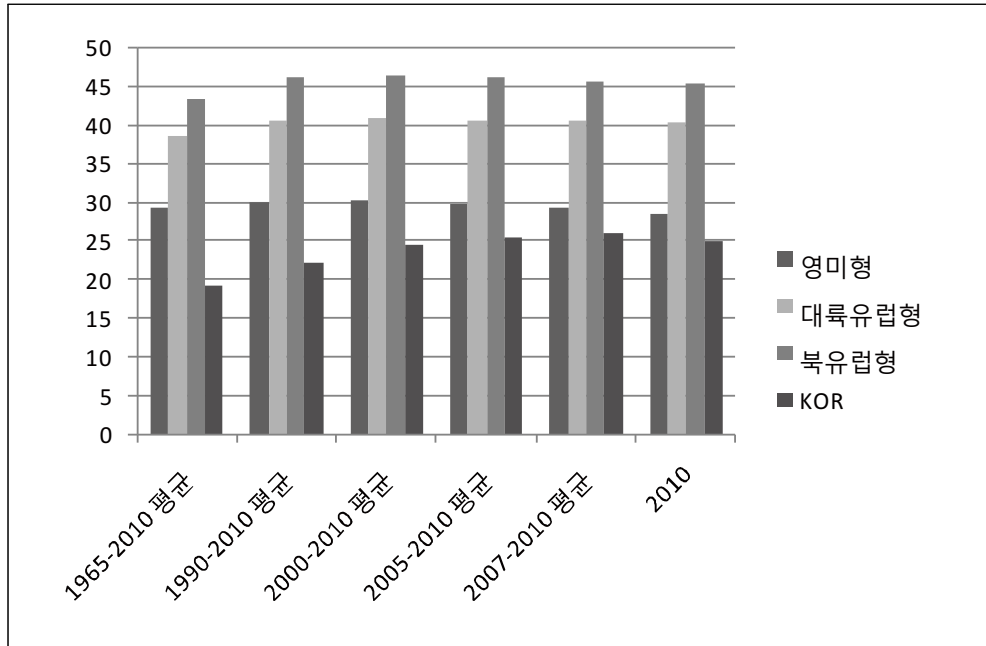
[그림 2-1-4] 시대별, 복지국가 유형별 GDP 대비 사회지출 비율 비교

(단위: %)



자료: OECD, SOCX database.

[그림 2-1-5] 시대별, 복지국가 유형별 국민부담률의 비교

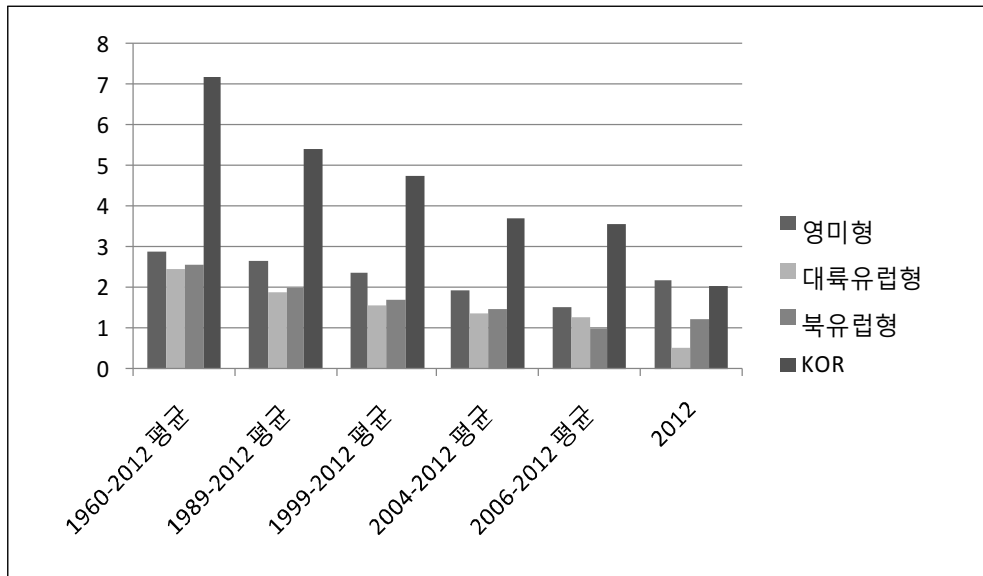


자료: OECD, Tax stat.

아래에서는 성장률, 실업률, 고용률 등으로 대표되는 경제적 성과의 유형별 차이를 비교해보자. 단, 비교에 포함된 나라들이 서구 선진국들이기 때문에 성장률 지표의 경우 한국과 같은 나라와 비교해서 낮을 수밖에 없음을 고려해야 한다. 먼저 경제성장률을 보면, 가장 장기적인 평균성과에서 영미형이 가장 앞서고 유럽형들이 조금 뒤처지는 것으로 나타난다. 하지만 성과의 차이가 대략 0.5%의 차이에 불과하며, 최근으로 와서는 오히려 유럽형들에 뒤지기도 하는 것으로 나타나고 있다([그림 2-1-6] 참조).

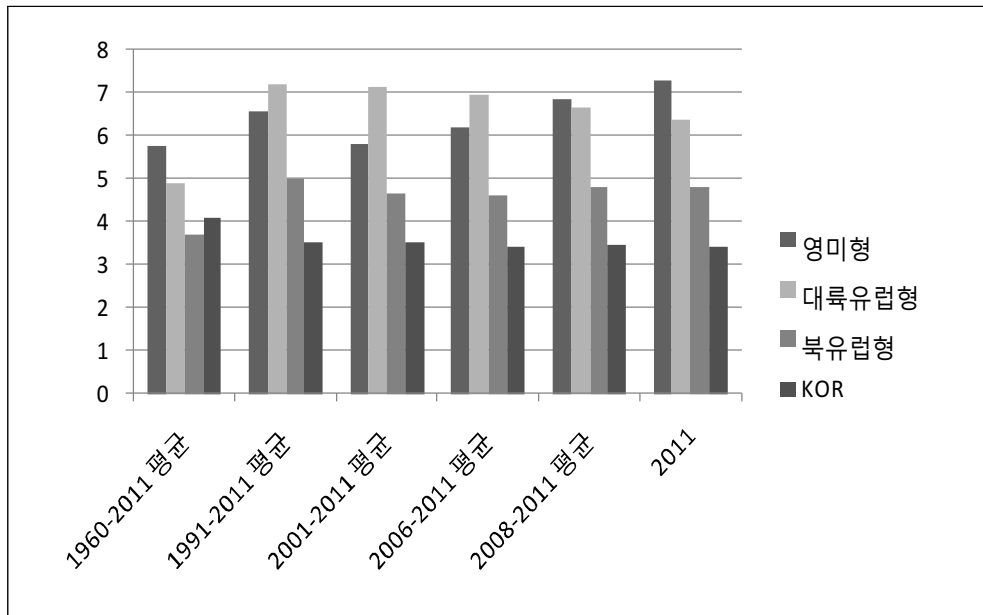
실업률의 경우, 가장 장기평균 성과에서 영미형이 가장 높고 유럽형들이 다소 낮게 (약 1%정도) 나타나고 있다. 어떤 기간을 보느냐에 따라 성과가 바뀌고 있지만 대체로 최근으로 오면서 영미형의 실업률이 더 높아지고 있기도 하다. 유럽형 중에서는 예컨대 스웨덴 같은 나라가 외환위기를 겪었던 1990년대 초를 제외하고는 대체로 북유럽형에서 실업률이 낮은 것으로 나타난다([그림 2-1-7] 참조).

[그림 2-1-6] 시대별, 복지국가 유형별 경제성장률의 비교



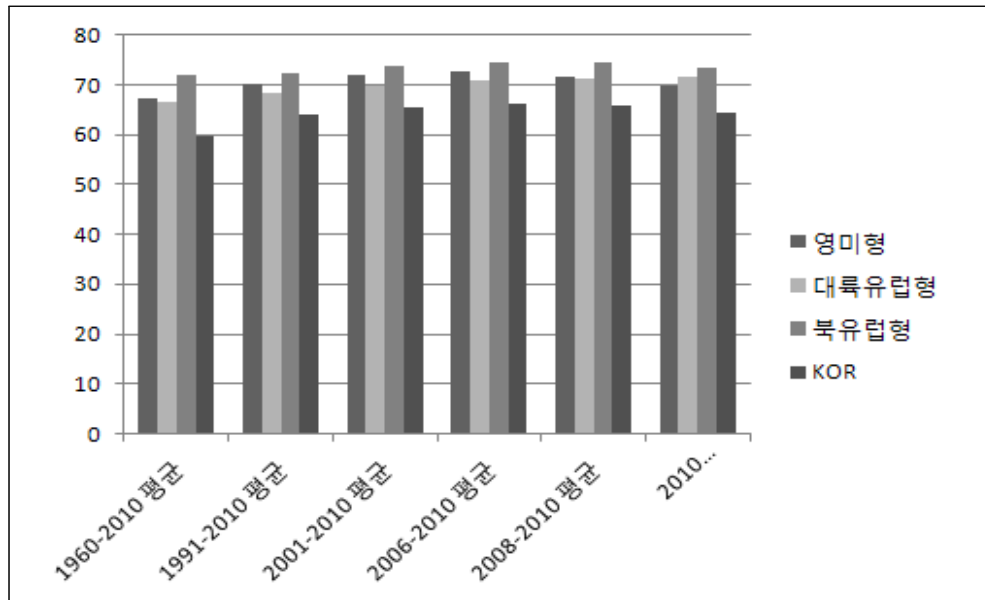
자료: OECD, General Statistics (Real GDP growth)

[그림 2-1-7] 시대별, 복지국가 유형별 실업률의 비교



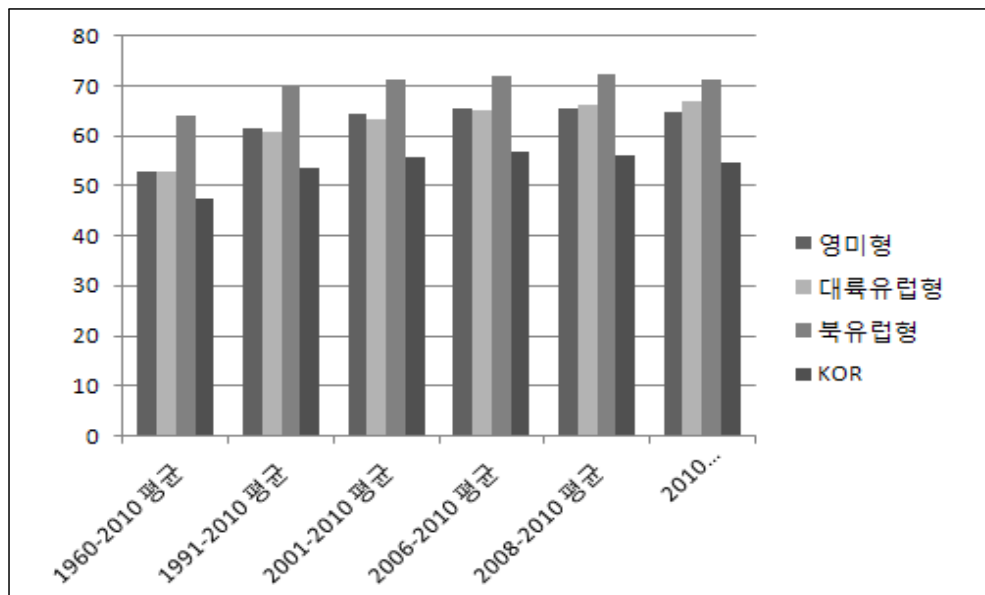
자료: OECD Employment and Labour Market Statistics(Unemployment Rate as % of Civilian Labour Force)

[그림 2-1-8] 시대별, 복지국가 유형별 고용률의 비교



자료: OECD Employment and Labour market statistics

[그림 2-1-9] 시대별, 복지국가 유형별 여성고용률의 비교



자료: OECD Employment and Labour market statistics

고용률에 있어서는 북유럽형이 모든 경우에 가장 높게 나타나고 있으며, 대륙유럽형과 영미형은 시기에 따라 엇치락뒤치락하는 형국이다. 여성고용률의 경향도 동일하며, 북유럽의 성과가 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 기존의 복지국가 비교연구들에서 밝히고 있는 것처럼 복지국가가 사회서비스분야의 고용주로서 기능하고 있기 때문이라 여겨지며, 특히 사회서비스 일자리의 핵심인 돌봄 일자리 분야에서 북유럽 복지국가가 역할을 하고 있음이 관찰된다(그림 2-1-8] 및 [그림 2-1-9] 참조).

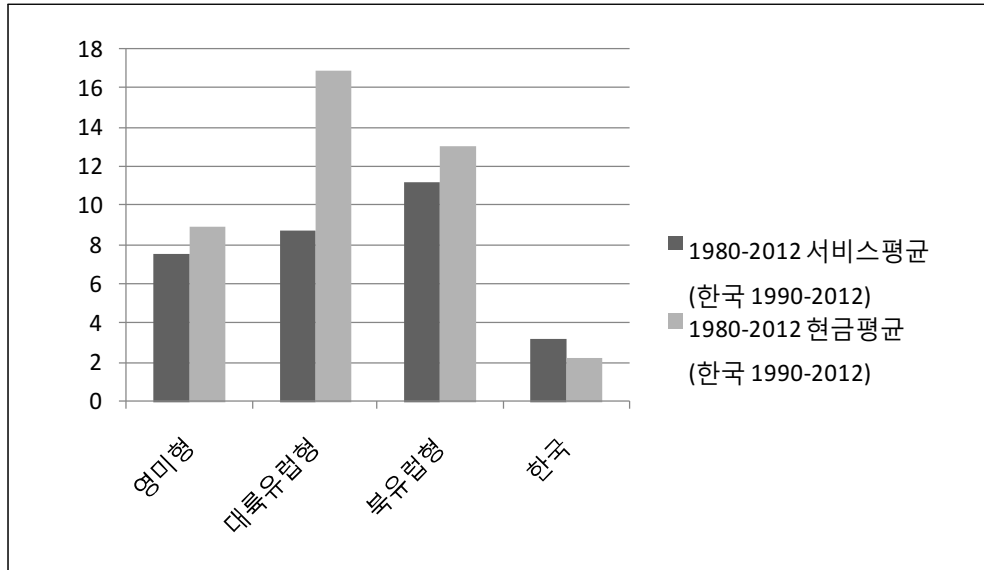
흥미로운 사실은 복지지출을 적게 하는 영미 공공부조형의 성장률이 높기는 하되, 북유럽형의 성장률도 만만치 않다는 사실이다. 이는 복지에 돈을 많이 쓰더라도 반드시 성장률이 낮아지는 것은 아니라는 결정적인 증거가 된다. 실업률을 비교해보더라도 마찬가지로 함의를 얻을 수 있다. 고용률의 경우를 보면, 전반적으로 일자리가 부족해지는 경제적·산업적 변화 속에서 사회서비스형 복지국가가 하나의 대안으로 부상할 수 있음을 보여준다. 이러한 결과를 통해 알 수 있는 것은, 사회지출 ‘총량’이 아닌 ‘다른 무엇인가’가 경제적 성과, 특히 실업률이나 고용률 같은 일자리 성과에서 의미 있는 차이를 가져온다는 것이다. 그 차이는 바로 위에서 제안한 것처럼 사회서비스와 현금의 상대적 구성에 기인한다고 여겨진다.

아래 [그림 2-1-10]과 [그림 2-1-11]을 보면 덴마크, 스웨덴 같은 북유럽이나 미국과 같은 영미형 나라들을 사회서비스와 현금의 비중이 균형을 이루고 있는데 반해, 독일이나 프랑스 같은 대륙유럽의 나라들은 현금의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 요컨대, 경제성과와 관련된 대표적 지표들을 주마간산적으로 비교하는 것만으로 결론을 내릴 수는 없지만, 복지지출을 키울 경우에는 사회서비스를 균형적으로 강화하는 전략에서 경제적 성과가 좋을 가능성이 크다고 할 수 있다.

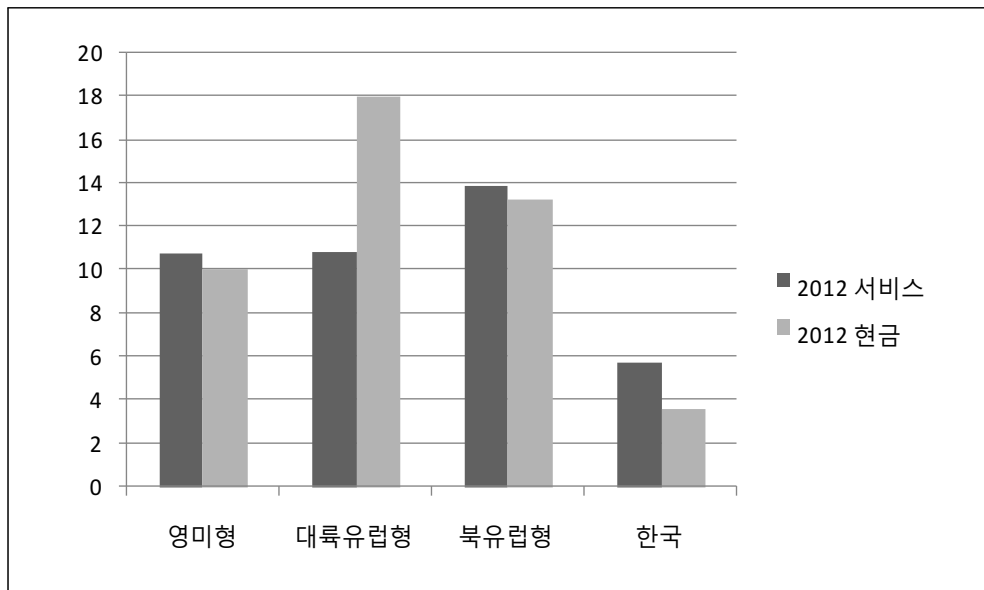
결론적으로 볼 때, 영미형과 같이 사회지출을 낮은 수준으로 묶을 경우 복지국가를 등한시할 경우 경제성과가 크게 좋지 못하면서 사회적 성과만 낮게 될 우려가 있음도 기억해야 할 것이다. 동시에 사회지출 수준이 엇비슷하게 큰 경우에도 북유럽과 같이 사회서비스를 강화하는 경우에 다면적으로 긍정적인 성과가 도출된다는 것도 특기할 만하다.



[그림 2-1-10] 복지국가 유형별 사회지출 구성의 장기 평균 비교: 사회서비스 지출 vs 현금급여



[그림 2-1-11] 복지국가 유형별 사회지출 구성의 최근 비교: 사회서비스 지출 vs 현금급여



### 3. 현금복지와 서비스복지

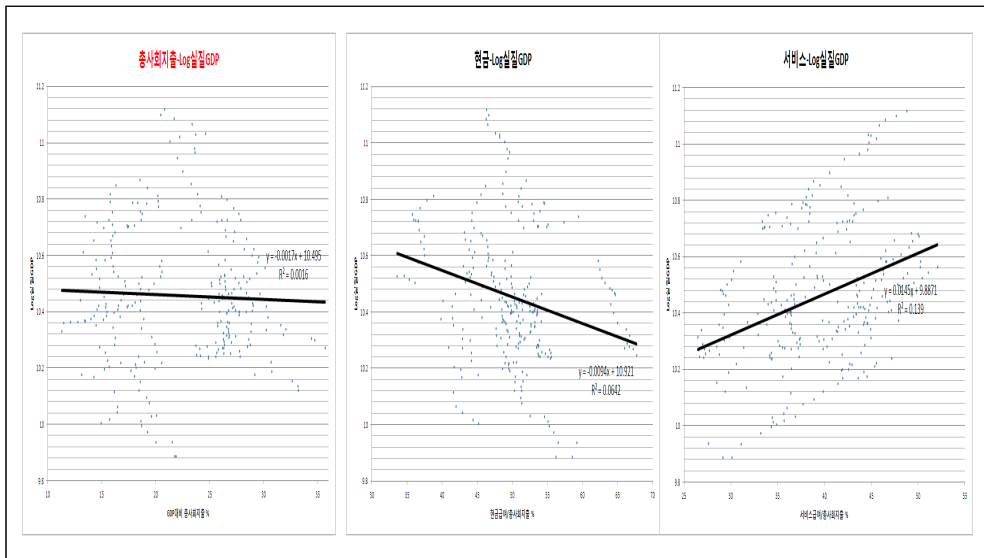
다음에서는 사회서비스 강화전략의 경제적 효과에 관한 실증분석을 다음과 같이 시도하고자 한다. 먼저, 변수의 출처는 OECD SOCX 및 OECD STAT이고, 대상 국가는 한국을 제외한 OECD 주요 선진국 15개국으로 유형화 분석과 동일하다. 분석에 포함된 기간은 1990년부터 2007년까지의 18년이다. 총사회지출 대비 서비스급여 비율, 총사회지출 대비 현금급여 비율, GDP 대비 총사회지출 비율을 독립변수로 하여 종속변수(Log실질GDP, 실질GDP성장률, 실업률, 총고용률, 여성고용률, 세후지니계수)에 대한 각각의 산점도와 회귀선 그래프를 다음과 같이 제시하였다.<sup>7)</sup>

먼저, 로그실질GDP와 사회지출간의 관계를 보면, 총사회지출과 현금지출은 부적인 관계를 보이고 있다. 이 결과는 이에 비해, 사회서비스지출은 정적인 관계를 보임을 알 수 있다. 기존 연구들의 다수설과 일치한다. 복지국가와 경제성장의 관계를 규명하려는 경험적 연구들은 대체로 양자 간에 음의 상관관계가 존재한다는 점을 확인한다(Weede, 1991; Nordström, 1992; Hansson and Henrekson, 1994; Persson and Tabellini, 1994). 안상훈(2002)에 의하면, 서구복지국가 12개국에 관한 1960년대에서 1980년대까지의 30년 자료에 대한 결합회귀분석(pooled cross-sectional time series analysis)을 실시한 결과, '실질성장률 =  $3.654 - 0.072 \times \text{GDP 대비 복지 지출비율}$ ( $R^2=.039$ , 계수값은 모두 유의수준 0.05이하에서 유의미)'의 관계가 추정된다고 한다. 이러한 경험적 확인은 시장지상주의적 논자들이 복지국가를 공격하는 논거로 자주 사용된다. 안상훈(2007)의 다른 연구에서는 성장률이 아닌 1인당 GDP를 종속변수로 여기서의 실업률 모형과 마찬가지로의 분석을 하였는데, 그 결과는 실업률 모형에 대한 분석결과와 거의 유사하게 나타났다.

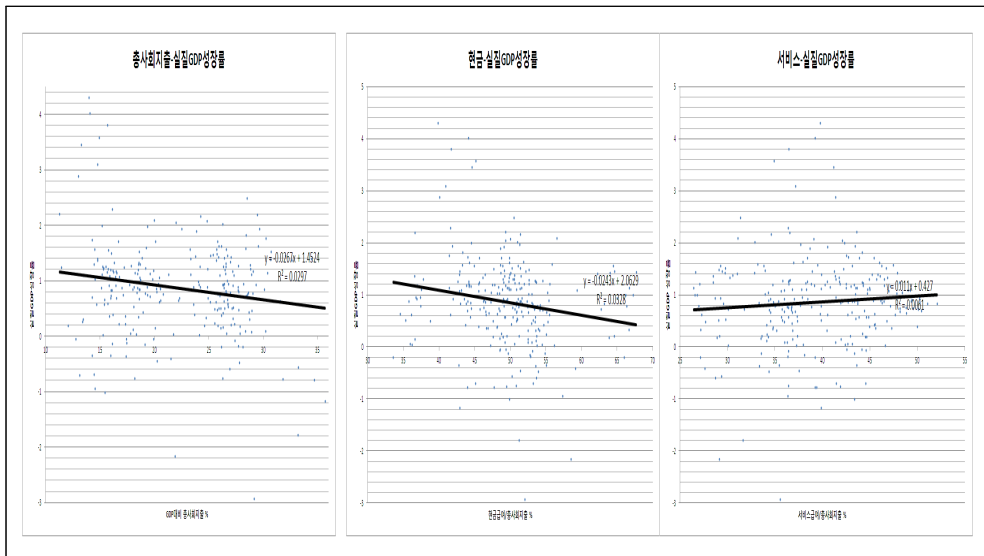
하지만, GDP 대비 서비스지출의 크기가 클수록 로그실질GDP는 커지는 것으로 나타나고 있으며, 이는 본 연구에서 제안하였던 여러 가설들이 지지됨을 보여주는 결과이다. 이러한 결과는 실질GDP 성장률에 있어서도 매우 유사하게 나타나고 있다.

7) 물론 아래의 분석은 기초적인 수준에서의 단순 상관관계를 보여주며, 시계열 횡단 결합자료의 특성을 고려한 보다 정지한 분석이 있어야 할 것임. 아울러 결합회귀분석은 현재 진행 중인 필자의 다른 연구에서 시도하고 있으며, 여기서의 결과와 방향성은 거의 동일하게 나타나고 있음.

[그림 2-1-12] 로그실질GDP(좌로부터 총, 현금, 서비스지출)

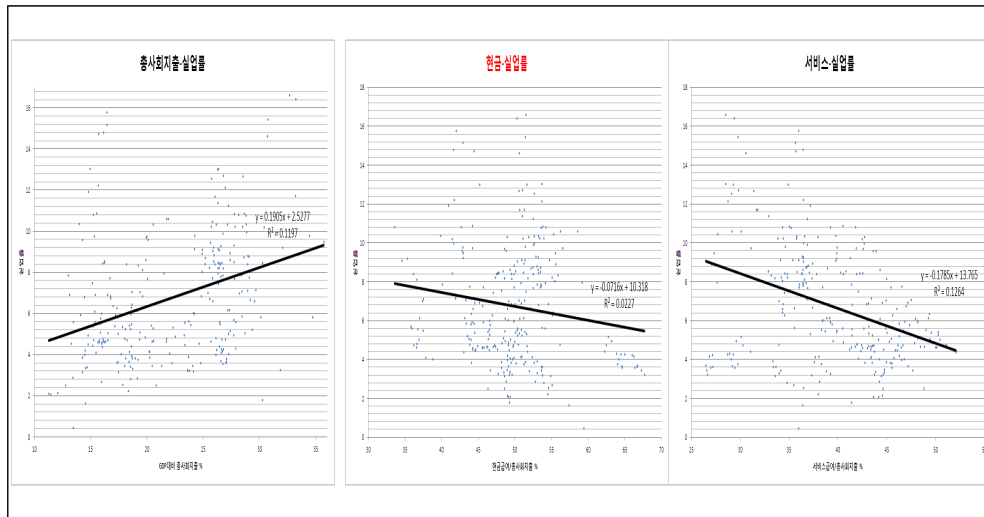


[그림 2-1-13] 실질GDP성장률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출)



그렇다면, 실업률이나 고용률과 관련해서는 어떤 관계가 보이는지 살펴보자. 총사회지출이 늘면 실업률이 늘어나는 것으로 나타나, 복지지출이 늘면 근로동기가 침해된다는 가설의 방향으로 결과하고 있다. 하지만 현금이나 서비스의 경우 반대 방향으로 관계가 나타나고 있다.<sup>8)</sup>

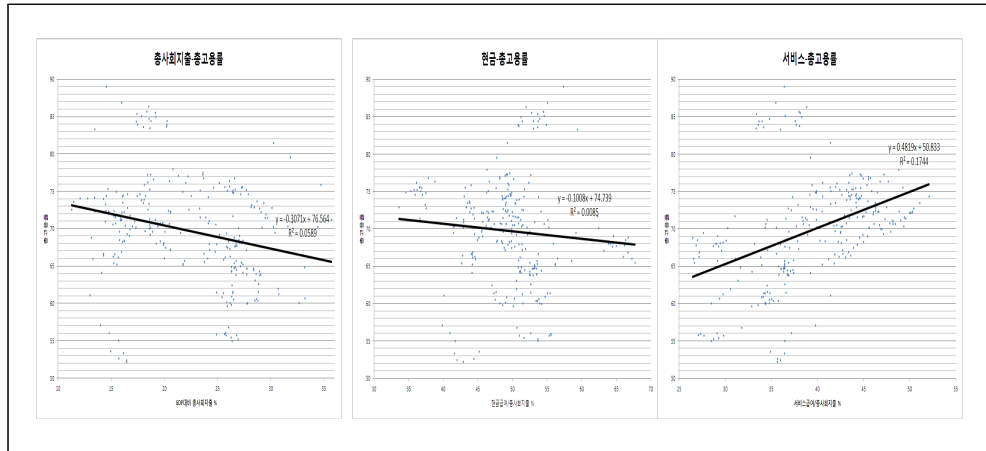
[그림 2-1-14] 실업률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출)



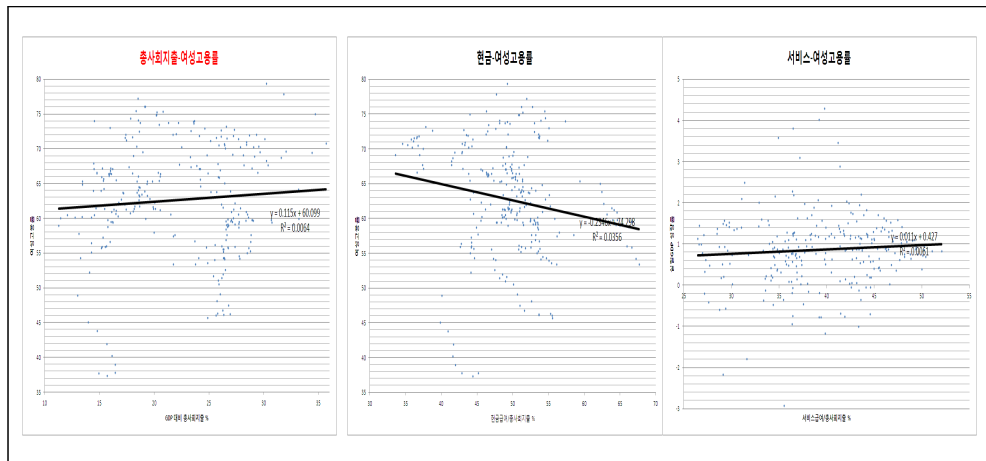
고용률에 있어서는 본 연구에서 제안한 사회서비스 강화전략의 우월성이 드러나고 있다. 여성고용률의 경우에는 사회서비스지출 뿐만 아니라 총사회지출도 정적인 관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 기본적으로 복지국가가 여성고용의 고용주역할을 하고 있다는 기존 연구와 일치하는 결과이다. 덧붙여, 현금복지에 정도된 나라들이 주로 보수주의체제로 불리는 대륙유럽형이라는 사실을 보면 왜 현금지출만 유독 음의 관계를 보이는지 이해가 되는 대목이다.

8) 단, 현금의 경우 설명력이 지나치게 낮아 크게 의미가 없다고 할 수 있음.

[그림 2-1-15] 고용률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출)

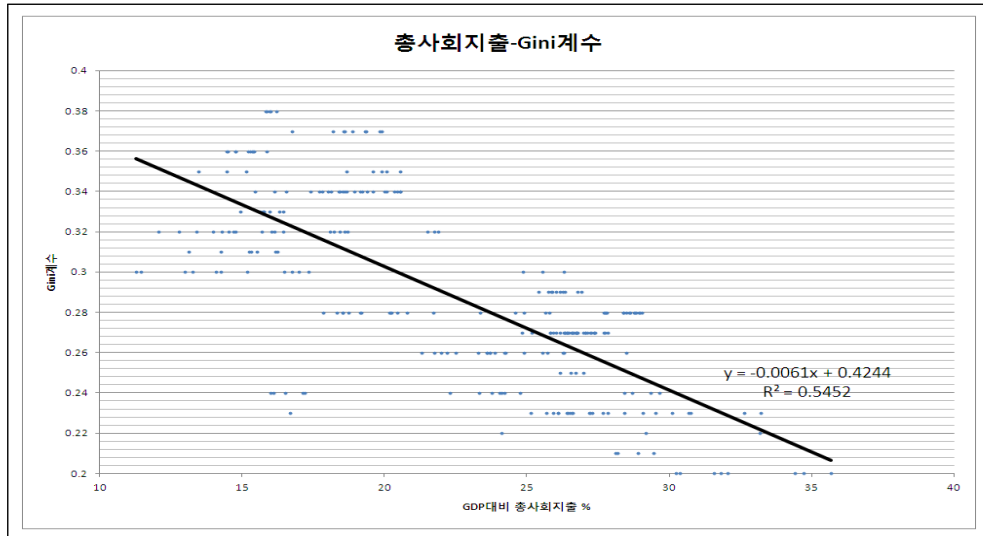


[그림 2-1-16] 여성고용률(좌로부터 총, 현금, 서비스지출)



마지막으로 복지지출이 클수록 불평등이 완화된다는 앞선 유형분석의 결과가 여기서도 다시금 확인되고 있다. 요컨대, 복지국가의 구성을 사회서비스를 중심으로 할 경우 위에서 살펴 본 거의 모든 주요 경제성과 지표들을 향상시키는 것으로 나타나고 있다. 특히 현금의 경우 정반대의 결과를 보이는 것과 대조적인데, 적어도 본 분석에 포함된 경제성과지표들과 관련해서는 사회서비스형 복지국가가 고용친화적, 성장친화적이라는 본 연구의 기본 가설이 타당한 것이라는 결론을 내릴 수 있을 것이다.

[그림 2-1-17] 총사회지출과 지니계수



#### 4. 사회서비스전략의 한국적 함의

지금까지 우리는 본 연구에서 제안한 사회서비스 강화전략이 새로운 한국형 복지국가의 기본방향이 되어야 하는 까닭을 살펴보았다. 앞선 분석에서 살펴본 것처럼 복지에 동일한 크기의 재원을 투입하더라도 그 경제적·사회적 효과는 매우 다르게 나타날 수 있다. 가장 기본적인 차원에서는 현금 위주로 복지혜택을 주는 전략보다는 사회서비스를 강화하여 구조적 균형을 확보하는 전략이 더 우월하다는 점이 확인된다. 이렇게 보면, 앞으로의 복지국가 확대과정에서는 기존의 현금급여 관성을 넘어서서 사회서비스를 강화하는 생활보장전략을 통해 경제와 복지를 견고하게 결합하고 한국 복지국가의 장기적 지속가능성을 높여야 할 것이다. 요컨대, 추후 한국 복지국가의 발전전략에서 우선시 하여야 할 것은 사회서비스를 중심으로 한 복지국가 구조 개혁이라 할 수 있고, 생산과 복지 결합될 수 있는 혹은 결합되어야 하는 이유들을 다시 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 사회서비스는 전통적으로 여성이 가정에서 담당하던 일들을 국가 혹은 사회가 대신 떠맡아주는 것을 의미하는데, 이를 통해 교육받은 여성의 사회진출을 용이하게 해줌으로써 여성 고용률을 증대시키는데 기여할 것으로 예상된다. 교육받은 여성이 노

동시장에 차별 없이 참여하게 될 경우, 사회전체의 생산성은 그 만큼 제고될 것이며 이는 직접적으로 복지가 생산에 기여하는 선순환의 첫째 고리로 작동하게 될 것이다.

둘째, 노동시장에서의 문제를 해결하기 위한 활성화(activation) 정책과 관련해서도 특히 취약계층을 위한 관련 프로그램의 경우 노동시장적 접근에 더해 다양한 복지의 상호결합적 접근이 요긴하다는 점을 강조해야 한다. 특히 근로빈곤층의 경우 다양한 문제와 결부된 경우가 적지 않은데, 예컨대 적절한 현금급여와 더불어 가족생활을 위한 다양한 부가적 사회복지서비스, 약물남용상담, 건강서비스, 자녀교육서비스 등이 있어야 직업훈련이나 근로시간 확보 등이 용이해질 수 있기 때문이다.

셋째, 복지와 노동이 결합되어야 하는 이유로는 자칫 복지가 줄 수 있는 해악으로서 빈곤의 함정과 같은 근로동기 침해를 막기 위해서이다. 예컨대 공공부조나 사각지대 해소방책과 근로장려세제를 결합하는 경우, 일을 하는 것이 복지급여를 삭감시키는 것이 아니라 일정부분 증대시키게 되어 근로의욕을 증진시킬 수 있게 된다. 보육서비스의 내용을 양육수당과 같이 전업주부에게 낭비적으로 제공되는 부분을 줄이고, 보육시설 이용에서 맞벌이 부부 혹은 일하는 여성에게 유리한 방향으로 재조직할 경우, 여성 고용 제고에 보탬이 될 수도 있을 것이다.

위에서 논의한 내용을 중심으로, 지난 정부와 차별되는 박근혜정부의 고용복지전략의 패러다임을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 2-1-1〉 박근혜정부의 고용복지전략의 패러다임

	기존 정부	새 정부
정책접근	성장률 중심 국정운영	고용률 중심 국정 운영 사회서비스강화전략으로 성장-고용-복지 선순환
노동 시장 구조	남성 가장 중심, 장시간 근로 연공급 임금 및 경직적 근로시간 제도 시장경제 위주의 자활전략	여성친화적 일자리 확충, 양성평등 실현 및 일자리 나누기, 임금 및 근로시간 유연화 사회적 창조경제(PPP; 소셜벤처)
고용복지 프로그램	부처간 칸막이 만연, 공급자 중심의 단편적·백화점식 고용복지 프로그램 고용복지 서비스 인프라 부족 학령기 이후 평생직업능력개발 투자 부족 : 저숙련으로 고용불안, 양극화	부처간 협업·연계 강화, 수요자 중심의 고용·복지 연계 패키지형 서비스 선진국 수준의 고용복지서비스 인프라 구축으로 개인별 맞춤형 취업 지원 및 더 나은 일자리 이동 생애단계별 복지제공으로 고용에 도움이 되는 연계 체계 구축

## 제2절 고용률 제고를 위한 사회서비스 정책

### 1. 고용률 제고의 핵심, 사회서비스

고용률 제고를 위한 복지정책을 추진함에 있어서, 모든 근로 가능한 대상에게 동일한 목표를 설정하기보다는 청년·여성·장년 등 핵심 대상별로 그간의 추이 및 해외 선진국 사례들을 고려하여 목표 고용률을 설정하는, 대상별 목표 설정 전략을 선택할 필요가 있다. 이러한 대상별 목표를 설정함에 있어서는 우리와 산업구조가 유사한 독일 등 OECD 주요 국가들의 고용구조, 고령화 등 인구구조 변화, 문화 및 사회복지 분야 투자 등에 대한 고려가 선행되어야 할 것이다.

〈표 2-2-1〉 대상별 고용률 현황 및 목표

(단위: 천명, %)

		2012년		2017년 목표			
		취업자 수	고용률	취업자 수	(증감)	고용률	(증감)
전체(15~64세)		22,897	64.2	25,278	(2,381)	70.0	(5.8)
성별	남성	13,388	74.9	14,114	(726)	78.1	(3.2)
	여성	9,511	53.5	11,164	(1,653)	61.9	(8.4)
연령	청년(15~29세)	3,843	40.4	4,330	(487)	47.7	(7.3)
	중년(30~54세)	15,508	75.6	15,960	(452)	81.0	(5.4)
	장년(55~64세)	3,547	63.1	4,988	(1,441)	67.8	(4.8)

현재 추산으로는 2017년까지 고용률 70%를 달성하기 위해서는 취업자 2,381천명(연평균 476천명)의 증가가 필요한 상황이며, 특히 〈표 2-2-1〉에서 확인할 수 있는 것처럼 청년과 여성이 핵심 계층이라고 여겨진다. 산업별로 보면, 핵심 산업 분야에서 새로운 일자리를 167만개 만들어내야 할 것으로 추산되는데, 이는 전체 증가분의 70%에 달한다. 〈표 2-2-2〉에서 확인할 수 있는 것처럼 보건·복지를 필두로 한 사회서비스 고용분야가 800천명으로 가장 많은 기여를 해야 하는 것으로 추정되고 있다.



〈표 2-2-2〉 주요 산업 부문별 일자리 창출 목표

	2012년 현재	2017년 목표	증감△
전 산업	22,897	25,278	2,381
소계	7,923	9,595	1,673
제조업	4,009	4,209	200
출판, 영상, 방송통신	695	907	212
전문, 과학 및 기술	1,011	1,347	337
공공행정, 국방	869	993	124
보건업 및 사회복지	1,339	2,139	800

## 2. ‘사회적 창조경제’ 분야의 활성화

상대적으로 취·창업능력이 떨어지는 노동시장 약자그룹을 위한 대안적 사회경제의 필요성이 증대함에 따라, 최근 화두가 되고 있는 창조경제의 의미를 사회적 대안경제로 확장하고 각종 사회문제 해결에 과학기술, ICT 등을 접목한 다양한 융복합 정책을 포함할 필요성이 대두되고 있다. 즉, 따뜻한 과학기술, 따뜻한 문화의 이름 아래 ICT, BT, 공연예술 등의 콘텐츠와 결합된 협동조합, 사회적기업 등 사회적 벤처가 새로운 사회적 경제의 중핵으로 성장할 수 있는 가능성을 고려해야 하는 시점인 것이다.

여기에 더해, 사회적 창조경제는 지역공동체 복원, 민간의 문제해결 능력 활용 등을 통해 전면적 ‘시장화(marketization)’로 상징되는 신자유주의적 자본주의 3.0으로부터 공사역할분담 방식의 ‘민영화(privatization)’로 상징되는 적응적 자본주의, 즉 자본주의 4.0으로의 이행을 촉진하는 역할을 한다는 점에서도 그 의의가 크다 할 것이다.

사회적 창조경제는 ‘민간의 자발적 조직에 의해 수행되는 공적 목적의 경제행위 일체’를 말한다. 대체로 공유되는 특징으로는 네 가지를 꼽을 수 있는데, 첫째, 목표로서 이윤보다 구성원·지역사회의 이익 우선 추구, 둘째, 공공으로부터의 독립적 운영, 셋째, 민주적 의사결정, 넷째, 소득 배분에 있어 자본보다 인간·노동을 우선 고려한다는 점 등이 그것이다.

주요 선진국들도 복지수요 증대와 재정압박, 지역경제 쇠퇴, 고용환경 등 사회문제 해결에 사회적 창조경제를 적극 활용하고 있다는 점은 현 시점, 사회서비스 강화를 통해 고용률을 제고하려는 우리에게 큰 의미가 있다고 여겨진다. 영국의 캐머런 총리가 주창하였던 ‘큰 사회(Big Society)’ 프로젝트(‘10년)는 시민단체를 통한 사회서비스 제공 및 사회적기업 육성이 핵심이었다. 미국에서도 기업의 사회적책임 활동을 존중하는 문화를 기초로 자선과 기부를 통해 사회적기업을 성장시키고 있으며, 이를 통해 관련 비영리단체가 1백 만개 이상 활동 중이라고 한다. 일본의 경우에도, 지역 재생을 중심으로 비영리단체(NPO)와 주민, 지방정부, 대학 등 다양한 주체가 협력하여 사회적기업이나 협동조합을 활성화하는 방식으로 새로운 종류의 경제활동을 양산 중이다. 특히, 우리나라의 경우 여러 부처에서 산발적으로 추진해 온 사회적 경제 관련 프로그램들을 창조경제의 틀 안에서 발전적으로 융합할 경우, 정책 대상별 맞춤형의 ‘사회적 창조경제’ 부문의 활성화 및 사회적 창조경제를 통한 고용률 70%, 중산층 70% 달성 동력 확보 등을 크게 기대할 수 있을 것이다.

현재 우리나라의 사업 추진 현황을 보면, 여러 기관에서 사회서비스를 제공하고 있으나 부처 간 연계 부족, 공급자 위주의 서비스 제공 등으로 이용자들이 혼란스러워할 뿐만 아니라 전반적인 만족도도 높지 않은 것을 알 수 있다.<sup>9)</sup> 즉, 유사한 사업임에도 부처별로 별도의 지원 대상에 대해 각기 다른 지원제도를 운영하고 있으며, 전달체계별 연계운영이 미흡함으로 말미암아 우선구매·우선위탁 등 다양한 지원제도에도 불구하고 사업 자체의 자생력을 확보하지 못해 취약계층에게 지속가능한 일자리보다 단기적 일자리를 제공하는데 그치게 되고, 고용불안과 재정낭비를 초래하는 역기능이 나타나고 있는 것이다.

사회서비스의 지속적 확대에 대응하여 기존 사회적 경제 영역의 주요 정책을 평가하고 ‘사회적 창조경제’의 개념 하에 노동시장 취약그룹별 프로그램의 중복조정을 통한 효율화 및 누락 분야에 대한 확대 방안 검토가 절실히 필요한 시점이라 할 것이다.

9) 사회적기업(고용부), 자활기업(복지부), 마을기업(행안부), 농어촌공동체회사(농림부), 협동조합(기재부) 등

〈표 2-2-3〉 근로능력 및 복지욕구에 따른 그룹맞춤형 창조경제의 구분틀

구분	근로능력		경제조직의 예
시장적 창조경제	A1그룹	일반적 근로능력	대기업, 벤처기업, 중소기업 등
	A2그룹	일반적 근로능력 "+ $\alpha$ "	"시장경제형" 협동조합, 농어촌공동체회사, 마을기업 등
사회적 창조경제	B1그룹	PES통한 취창업 가능	"한시적 지원"을 받는 사회적기업, 사회적 협동조합, 사회적 농어촌공동체회사 등
	B2그룹	시장형 자립불가	"장기적 지원"을 받는 사회적기업, 자활기업 등

〈표 2-2-3〉에서 볼 수 있듯이, 현재 제기되는 가장 큰 문제점은 산재된 사회적 창조경제 추진주체간의 연계가 매우 부족하다는 점이다. 개별적으로 추진되는 사업들이 매우 유사하나 정작 사업 간의 연계가 부족하여 지역사회 분절화 가능성까지 제기되고 있는 실정이다. 또한 다양한 유사 사업으로 인해 일부에서 재정 지원 사업 쇼핑, 회전문 현상이 발생하고, 일부 사업의 경우 경영지원기관을 별도로 운영(사회적기업·마을기업·협동조합은 권역별 통합지원기관, 자활기업은 자활센터, 농어촌공동체회사는 농어촌공사에서 지원)하는 데서 오는 중복 투자 현상이 심각한 지경이다.

한편 이러한 직접지원과 관련해서 투자 중복이 문제되고 있는 것과는 대조적으로, 사회적 창조경제 조직이 제공하는 제품과 사회서비스의 판로지원, 투자를 위한 자금조달 지원 등 간접지원정책은 매우 미흡한 실정이다. 특히, 사회적기업·자활기업과 관련하여 이루어지는 무분별한 직접 인건비 지원은, 취약계층에 대한 일자리 제공이라는 사업의 본래적 취지에도 불구하고 자생력을 약화시킬 우려가 심각하게 제기되고 있다.

〈표 2-2-4〉 다양한 사회적 창조경제의 형태

	사회적기업	마을기업	농어촌 공동체회사	사회적 협동조합	자활기업
소관 부처	고용노동부	행정안전부	농림수산식품부	기획재정부	보건복지부
정의	취약계층에게 사회 서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역 주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업 활동을 하는 기업	지역공동체의 각종 특화자원을 활용하여 주민주도의 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을단위의 기업		협동조합 중 지역 주민의 권익, 복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 않는 협동조합	국민기초생활수급자가 1/3 이상으로 구성된 기업
근거 법령	사회적기업 육성법	행정안전부 지침	농어업인 삶의 질 향상 특별법	협동조합 기본법	국민기초생활 보 장법
시작 연도	2007년	2010년(시범사업)	2011년	2012년	2003년
지원 내용	인건비 및 사회보 험료, 경영컨설 팅, 법인세·소득 세 50% 감면	시설비, 경영컨설 팅 등 최대 2년, 기업당 8,000만원	제품개발비, 경영 컨설팅 등 기업 당 5,000만원	별도 지원제도 없음 (사회적기업 인증 후 동 지원제도 활용)	인건비 지원 (기초생활수급자 최 대 1년) 초기 사업자금 융자
개수	774개 19천여명 종사 *예비사회적기업 1,852개	781개	720개	-	1,342개 9천여명 종사
예산 (‘13년)	국비 1,605억원 지방비 320억원	국비 105억원 지방 100억원	15억원	직접지원예산 없음	별도 항목 없음
중간 관리 조직	사회적기업 진흥원, 권역별 통합지원기관	권역별 통합지원 기관	농어촌공사	사회적기업 진흥원, 권역별 통합지원기관	중앙 및 광역 자 활센터

또한, 사회적 경제 조직들과 관련해서 사회서비스·제품의 품질에 대한 평가 시스템이 미흡하다는 문제점이 제기되고 있다. 이러한 평가 시스템의 부재는 무엇보다 양질의 사회서비스·제품 공급을 어렵게 하고, 또한 각 추진 부처의 기업 수 늘리기에 치중된 실적 중심주의와 맞물려 사회적 창조경제 조직이 물량 위주로 운영되는 현상을 야기하게 되었다. 이는 결과적으로 사회적 경제 조직이 제공하는 사회서비스·제품 품질을 열악하게 만들어, 궁극적으로는 사회적 경제의 자생력 제고에 큰 걸림돌로 작용하고 있는 실정이다. 다행히도, 사회적기업의 경우 ‘2012년부터 “인건비 지원 종료 후 3년간 기업 생존률” 등 자생력을 평가지표에 포함하기 시작하였으나, 조직의 자생력을 근본적으로 제고하는 데는 아직 크게 못 미친다 할 것이다.

사회적 경제 조직과 관련되어 제기되는 또 다른 문제점으로는, 지원전략이 취약계층에게 직접 안정적 일자리를 제공하는데 치중되어 있고 노동통합형 사회적 창조경제 조직의 발달이 거의 이루어지지 않고 있다는 점이다. 즉, 취약계층의 근로자가 장기적 관점에서 일반 노동시장으로 통합될 수 있도록 촉진하는 사회적 창조경제 조직이 거의 전무하다시피 한 실정이다. 외국의 경우에는, 사회적 경제의 육성 과정에서 일반 노동시장과의 연계성이 중점적 정책 사항으로 다루어져 왔는데, 영국의 ILM조직(Intermediate Labor Market Organization), 프랑스의 재통합기업(integration enterprise) 등이 바로 취업취약계층이 일반 노동시장에서 일자리를 얻도록 지원하는 대표적 조직이라고 할 수 있다.

마지막으로, 우리의 기존 사회적 경제 조직들은 지금까지 성장단계별 발전모델을 제시하는 데 있어서 매우 미흡했다는 점이 지적되고 있다. 자활기업, 마을기업, 협동조합, 사회적기업 등 사회적 창조경제 조직 상호간의 명확한 발전단계 모델이 제시되지 않음으로 말미암아 단계별 상향이동을 통한 자생력 제고 효과가 매우 미흡하다는 것이다. 예를 들면, 자활기업 종사 기초수급자의 경우 대부분 탈수급을 원하지 않아 근로자 자신의 상향이동과 자활기업의 수익성 제고에 악영향을 미치는 현상이 대표적인 구조적 문제점으로 지적되고 있는데, 이는 직업능력향상, 구직상담, 취업연계 등의 고용서비스와의 연계가 매우 미흡한 점, 자활기업 근로시 받는 임금과 정부의 현금급여 기준 선과의 차액을 정부가 지급(보충급여)함으로써 오히려 열심히 근로할 유인을 박탈한다는 점 등 발전단계 전략의 부재에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

다음으로, 사회적 창조경제 조직의 자생력 제고 기반 확충을 위한 지속가능한 생태계 조성방안을 살펴보도록 하자.

첫째로, 사회적 창조경제 조직과 사회서비스 사업 간의 연계를 강화함으로써 사회적 창조경제 조직이 제공할 수 있는 사회서비스 사업을 발굴하고, 사회적 창조경제 조직의 사회서비스 사업 참여를 확대해야 한다. 이와 관련하여, 정부는 2011년 노인돌봄 서비스 등 26개 재정지원 일자리 사업에 사회적기업의 참여를 허용·촉진한 바 있다. 앞으로도 사회서비스 사업에의 참여를 더욱 활성화시키기 위해, 사회적 창조경제 조직과 사회서비스 사업 관련 전문가들로 구성된 풀(pool)을 구성하여 사회서비스 사업 분석 및 사회적 창조경제 조직의 진입 가능 대상 사업 발굴하고, 관련 규정 개정을 통한 사회적 창조경제 조직의 해당 사업 진입 근거를 마련하는 작업이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

둘째로, 정부의 공공 판로지원 등을 통한 간접지원의 강화가 이루어져야 한다. 공공 기관 구매목표 비율제, 사회책임조달제<sup>10)</sup> 도입 등 사회적 창조경제 조직의 판로지원 강화를 통해 사회적 창조경제 조직의 자생력을 확보할 것이 요청된다 할 것이다. 또한, 인건비 지원 종료 후에는 향후 사업계획에 기초한 금융지원을 사회적 창조경제 조직이 활용할 수 있도록 지원수단 간의 연계성을 강화하는 간접지원의 방안 역시 좀 더 활성화되어야 할 것이다.<sup>11)</sup>

셋째로, 사회적 창조경제 조직이 제공하는 서비스·제품의 품질 평가체계를 마련해야 한다. 재정지원과 각종 우선구매 등의 혜택을 받은 사회적 창조경제 조직이 그에 합당한 가치나 사회적 성과<sup>12)</sup>를 생산하고 있는지 나타낼 수 있는 지표를 개발하고, 조달·금융 등의 영역에 이러한 지표의 활용을 확산시킴으로써 자생력의 제고를 기할 수 있다는 것이다.

10) 사회책임조달제(EU 2010): 기존 조달원칙에 고용기회, 양질 일자리, 사회권노동권 준수, 사회통합, 기회 균등, 접근성, 공정무역, 기업의 사회적 책임 등 사회적 고려사항을 하나 이상 고려하는 조달 운용 제도임. 일례로, 런던올림픽('12년)에서는 1천4백만명의 식자재 구매에 '윤리기준'을 적용, 바나나, 차, 커피 및 초콜릿 조달은 공정무역을 통한 물품만 허용하여 사회적기업의 대거 참여를 유도했다. 특히 사회적기업 GLL은 수영장 등 스포츠시설의 10년 운영권을 획득하기도 하였음.

11) 영국은 사회적기업을 위한 전국 규모의 기금을, 미국은 지역 중심의 기금을 각각 마련하고 있음.

12) 이러한 사회적 성과를 나타낼 수 있는 지표로서 취업자수, 지역주민 고용, 임금 등 근로조건, 지역 재투자, 사회공헌도, 국민인지도 등 사회적 창조경제 조직 유형별·업종별로 최적화된 평가체계를 개발해야 할 것임.

넷째, 책임성 강화의 차원에서 사회적 창조경제 조직의 자정기능 활성화가 강력히 요청된다. 이를 위해 사회적기업 활성화 네트워크<sup>13)</sup>를 통한 윤리강령 제정, 윤리교육 실시 및 자율규제 분위기를 조성·확산하는 작업이 매우 필요하다. 또한, 사업보고서 모니터링을 강화하고, 기존 경영공시에 사회적 성과를 보완하여 자율공시를 권고하되, 일정규모 이상의 조직은 단순 권고가 아닌 법적 의무로 명시하는 방안을 추진할 필요가 있다.

다음으로는 사업진입 규제 완화를 통한 사회적 창조경제 조직의 활성화에도 신경을 써야할 것이다. 사회적기업의 다양화 추구 차원에서, ‘사회적 목적 실현 판단기준’의 확대·보완을 추진하고 다양한 분야에서 사회적기업을 육성해야 한다. 즉, 기존에 취약 계층 고용 및 사회서비스 제공이라는 목표에 국한되어 있던 사회적기업의 양태를 벗어나서 노동시장 통합, 사회혁신, 사회적기업 지원, 국제사회 공헌 등 좀 더 다양한 목표를 지향하는 사회적기업들이 나타날 수 있도록 판단기준을 다양화할 필요가 있다.

또한, 기존의 사회적기업 인증제를 등록제도 등으로 전환하여, 좀 더 많은 사회적 창조경제 조직들이 사회적기업으로 진입할 수 있도록 촉진하는 방안이 검토되어야 한다. 사회적기업이 가지고 있는 공공성을 담보해 줄 수 있는 사회적 목적 추구, 이윤배분 제한, 민주적 의사결정 구조 등의 중요한 사항만 인증요건으로 제시하고, 나머지 사항은 등록사항으로 전환하는 방안을 구체적 실천론으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

추가로, 현재 법률이 상정하고 있는 법인격 외에 추가로 새로운 법인 제도를 신설할 필요가 있다. 즉, 기존 영리·비영리의 이분법적으로 구분되어 있는 법인격 외에 혼합형 법인격을 신설하여 사회적 창조경제 조직 설립노력을 간소화시켜 주는 정책이 요구된다. 일례로 영국에서는 공동체이익회사법을 통해, 영리활동이 가능하나 배당·급여에 일정한 제한을 받고 공동체 이익을 추구할 의무 등이 있는 혼합형의 법인 제도를 운영하고 있다.

마지막으로, 다양한 노동시장통합형 사회적 창조경제 조직 육성도 필요할 것이다. 노동시장통합형 사회적 창조경제 조직의 육성은, 장애인과 노인 등 노동시장 취약계층이 우선적으로 사회서비스형 노동시장에 지속적으로 참여하는 것을 장려하는 데서 시작되어야 한다. 특히, 사회서비스 위탁 등을 통해 장기적 정부지원이 가능한 사회적 창

13) 시민단체·종교계·재계 등 민간영역과 중앙부처(고용부·행안부) 등 정부에서 참여하는 형태로서, 28명으로 구성되어 있으며 전국 조직 구성 및 지역 시민사회자치단체 등으로 시도별 조직을 별도로 구성하고 있음.

조경제 부문에서 개인의 자립기반을 키우거나 자원봉사형 취업이 가능하도록 제도를 개선해 나갈 필요가 있다.

또한, 취업취약계층이 일반 노동시장 재통합에 성공할 수 있도록 사회적 경제 조직이 노동시장 재통합 서비스를 제공하는 것을 장려해야 한다. 구체적으로, 사회적 창조경제 조직이 재통합 서비스(reintegration service)를 제공하는 경우 정부에서 추가적인 가격을 지불하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 이러한 재통합 서비스 가격은 성과연동형으로 설계하여 취약계층이 일반기업에서 일자리를 얻어 6개월 이상 취업을 유지할 경우에 한하여 성공보수를 지급하는 방식이 적절할 것으로 생각된다.

거시적 차원에서, 노동시장통합형 사회적 창조경제 조직은 취약계층에 대한 고용지원서비스 정책과 결합하여 시너지 효과를 가질 수 있도록 적극적 노동시장정책과 결합하여 설계될 것이 요청된다. 영국의 경우, ILM 조직은 영국의 대표적 고용지원 프로그램인 뉴딜 프로그램과 밀접한 관련 있는데, 실제로 ILM 조직은 일자리 옵션에 수반되는 인건비 지원금과 훈련 지원금을 활용하여 취약계층의 노동시장 재통합을 지원하는 사업을 펼치고 있다.





## 제3장 사회서비스 확충을 위한 민관 협력 방안: 사회적기업을 중심으로

제1절 사회적 경제와 사회서비스

제2절 유럽의 사회서비스 체제 변화의 양상: 복지혼합(welfare mix)

제3절 돌봄서비스 영역의 일자리 창출 인센티브 구조로서의 사회적기업

제4절 돌봄 사회적기업의 인센티브 구조 전략구성과 지원정책의 방향



# 3

## 사회서비스 확충을 위한 민관 협력 방안: 《 사회적기업을 중심으로<sup>14)</sup>》

### 제1절 사회적 경제와 사회서비스

#### 1. 사회서비스 영역에서 사회적기업의 등장<sup>15)</sup>

사회서비스는 사회구성원들의 대표적인 집합소비(collective consumption) 영역이다. 사회서비스를 협의의 사회적 돌봄으로 이해한다면, 그것은 돌봄을 필요로 하는 누군가를 위해 실질적으로 무엇인가를 하는 그리고 그들 스스로의 해결이 아닌 사회적 관심이 필요한 능동적이고 규범적인 영역이라는 의미를 함축하고 있다(Martin, 1984). 최근 고령화로 인한 인구학적 변화와 여성의 경제활동 증가, 가족구성원의 변화, 그리고 소득증가 등으로 인한 사회서비스 수요의 증가는 더욱더 이에 대한 사회적 대응의 노력을 요구하고 있다. 물론 새로운 유효노동력 창출의 산업구조 재편이라는 경제적 목적에 의해서도 이러한 필요가 강화되고 있다.

지난 10여 년 동안 유럽을 중심으로 새롭게 대두되는 사회적기업(social enterprise)은 사회서비스의 필요에 대한 사회적 대응의 전략으로서 상당한 관심의 대상이 되어왔다. 물론 사회서비스 영역에서 사회적기업의 역할은 각국의 정치적, 문화적 그리고 역사적 맥락에 따라서 상이하게 나타나고 있어서 유럽 차원에서 동일한 양상을 기대하기 어렵다. 하지만 복지국가의 위기 속에서, 유럽국가들 사이에서 수렴되어 가고 있는 복지혼합(welfare mix) 체계의 변화가 각국의 사회적기업들에게 제기하고 있는 기회와 도전은 이들이 공동으로 대응해야 하는 과제가 되고 있다. 실제로 복지후퇴라고 의심받고 있는 복지혼합의 체제변화 속에서 수반되는 사회서비스의 민영화가 역설적이게도 사회적기업에게는 주요한 기회가 되고 있다는 점은 이들에게 또한 도전이

14) 본 장은 보건복지부가 주관, 한국보건사회연구원·한국보건복지정보개발원이 주최하는 제2차 사회서비스발전포럼(2013.6.28.)에서 사회투자재단 장원봉 이사가 발표한 자료를 직접 수정·보완하여 집필하였음.

15) 본 장에서 언급되고 있는 사회적기업은 정부의 '사회적기업육성법'에 의거한 인증 사회적기업만을 의미하지 않으며, 사회적 목적을 가진 경제활동 조직으로서의 일반적인 성격을 공유하고 있는 협동조합, 비영리민간단체, 자활공동체, 사회적기업 등을 포함하고 있음.

되고 있기도 하다.

유럽에서 사회적기업은 그 대륙에서 오랜 역사를 가지고 있는 사회적 경제(social economy)의 전통 속에서 제기되었다. 최근 유럽을 중심으로 공유되고 있는 사회적 경제의 의미는 ‘사회적 목적을 가진 경제활동’으로 이해되고 있다. 하지만 역사적으로 사회적 경제의 이론적·실천적 궤적을 따라가다 보면, 그것은 사회에 대한 경제의 장악에 대한 반박에 기초하고 있다. 19세기의 사회적 경제가 자본주의의 산업화와 시장 경제로의 이전으로 인한 사회적 위험에 대처하는 노동자들의 집합적 대응전략이었다면, 20세기 후반의 사회적 경제는 세계 경제의 변화 속에서 자본주의 축적체계의 위기 과정에서 야기되는 실업과 복지후퇴에 대처하는 시민사회의 집합적 대응전략이었다고 이해할 수 있다.

따라서 최근의 사회적 경제는 자신들의 사회적 필요를 만족시키기 위해서 가격신호에 의해서 움직이는 소비자로서 시장에 등장하고, 공권력에 자신의 권력을 위임한 유권자로서 정치에 등장하는 소극적인 시민의 주체적인 등장을 의미한다(장원봉 2007). 즉 전통적으로 사회적 필요를 만족시키기 위한 자원의 배분의 역할을 하였던 국가와 시장에 대해서 새로운 자원배분의 조절자로서 시민집단의 등장을 사회적 경제는 제기하고 있는 것이다. 이러한 사회적 경제의 이해 속에서 사회적기업은 이를 위한 시민집단의 주체적인 등장을 위한 매개체인 것이다. 물론 사회적기업에 대한 이해는 다양하게 나타나고 있는데, 1990년대 초반부터 미국에서는 사회적기업이 주로 사회적 목적을 위해 수행되어지는 시장지향적인 경제활동을 포괄하는 개념으로 사용되고 있다. 좀 더 일반적으로는 민간의 기부금이나 정부와 재단의 보조금을 청구하는데 어려움을 겪고 있는 비영리조직들의 재정적 어려움을 해결하기 위한 혁신적 접근으로 사회적기업을 이해하고 있다. 유럽에서는 1991년에 이탈리아에서 협동조합운동과 밀접하게 연계되어 있는 ‘사회적 협동조합(social co-operatives)’이 법률적 인정을 받게 되면서 유럽의 연구자들 사이에서 사회적기업에 대한 관심이 본격적으로 제기되기 시작하였다.

1996년에 유럽의 연구자들은 사회적기업의 등장(L'Emergence de l'Entreprise Sociale)을 연구하기 위한 EMES 네트워크를 형성하기로 결정하고, 4년여의 연구과정을 거쳐서 2001년에 그들의 연구결과를 단행본으로 출판하게 된다(Carol & Jacques, 2001).<sup>16)</sup> 이 책에서 사회적기업은 시민집단에 의해서 주도되는, 지역사회를 이롭게 하는 명확한 목적을 가진 조직들로서 정의되고 있다(Jacques & Marthe,

2006). 사회적기업에 대한 좀 더 명확한 정의를 위해서 이들은 경제적 영역과 사회적 영역의 기준을 제안하고 있다. 먼저 경제적 영역에서의 기준은 ① 재화의 생산 혹은 서비스의 제공을 위한 지속적인 활동, ② 높은 수준의 자율성, ③ 상당한 수준의 경제적 위험, ④ 최소한의 유급노동 등이며, 사회적 영역의 기준으로는 ⑤ 지역사회를 이롭게 한다는 명확한 사회적 목적, ⑥ 시민집단들에 의해서 주도되는 사업의 추진, ⑦ 자본소유에 기초하지 않는 민주적 의사결정권한, ⑧ 다양한 이해관계자들의 참여적 특성, ⑨ 제한된 이윤분배의 원칙 등을 제시하고 있다(Jacques, 2001).

이들 사회적기업의 다양한 사회적 목적을 위한 활동들은 유럽 각국의 정부로 하여금 주요한 정책적 고려의 대상이 되어 왔으며, 유럽연합 차원에서도 유럽복지국가가 직면한 다양한 사회적 위기에 대한 대응의 전략으로서 정책적 지원을 추진하고 있다.

따라서 본 연구는 유럽 국가들의 사회적기업들이 사회서비스 영역에서 맞고 있는 기회와 도전을 살펴봄으로써 이 영역에서 사회적기업의 발전과제를 고찰해보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 사회적기업의 역할을 잘 특징짓고 있는 사회서비스 체제 유형을 정부주도모델, 조합주의모델, 제3섹터주도모델 그리고 시장주도모델 등으로 구분하고 각각의 모델을 대표하는 스웨덴, 독일, 이탈리아, 그리고 영국의 상황을 검토하도록 한다. 이 작업은 최근 사회적 관심의 대상이 되고 있는 사회적기업이 향후 사회서비스 영역에서 어떠한 역할을 할 것인가 하는 방향을 모색하는데 중요한 논의가 될 것으로 본다.

16) EMES의 명칭은 'L'EMergence de l'Entreprise Sociale'의 첫 대문자들을 조합해서 만들어졌음.

## 제2절 유럽의 사회서비스 체제 변화의 양상: 복지혼합(welfare mix)

사회서비스는 대인사회서비스(personal social services), 복지서비스(welfare services), 사회사업서비스(social work service) 혹은 사회적 돌봄(social care) 등과 같은 용어들과 혼용되고 있다. 하지만 일반적으로 광의의 사회서비스는 주택, 보건, 교육, 사회보장, 고용, 여가 그리고 대인사회서비스 등을 모두 포함하는 의미로 사용되기도 하고, 협의로 사회적 돌봄 서비스(social care service) 영역을 의미하기도 한다. 본 연구에서는 협의의 사회서비스로서 사회적 돌봄 서비스를 중심으로, 그러한 사회적 필요 속에서 사회적기업의 역할을 고찰하고자 한다.

공식적으로 제공되고 있는 사회적 돌봄 서비스는 시설보호(residential care), 주간보호(day care), 재가보호(domiciliary care) 그리고 현장방문(fieldwork) 등의 네 가지 유형으로 이루어진다(Martin, 1984). 본질적으로 사회서비스는 취약한 이용자들을 포괄하는 경향이 있으며, 높은 노동집약성과 비표준적 특징 그리고 사후에 그것의 질을 확인할 수 있는 경험재(experience goods)라는 특징을 가진다. 또한 그것의 특성상 지역적 혹은 관계적 성격을 가진다는 점에서 근접서비스(proximity services)<sup>17)</sup>로서 이해될 수 있다. 즉, 서비스가 이루어지는 지역적인 공간적 근접성과 서비스 제공자(provider)와 이용자(user)간의 밀접한 관계적 친밀성을 특징으로 하고 있다.

우선 사회적 돌봄이 필요한 취약한 이용자들을 포괄하고 있다는 점에서 사회적 연대성이 요구되고 있으며, 이를 뒷받침하는 공공재(public goods)로서의 사회서비스에 대한 보편성의 문제를 제기하게 된다. 또한 절대적으로 제한된 시간 속에서 직접적인 대인서비스를 통해서 제공된다는 점에서, 이 영역의 높은 노동집약성과 비표준적 특징은 노동 강도를 높이거나 신기술을 도입함으로써 노동생산성을 증대하는데 있어서도 제한적이다. 즉 노동생산성 향상을 통한 초과이윤을 획득하기 어려운 사업영역이라는 것이다. 한편 표준화된 기준에 의해서 제작되는 재화(goods)처럼 눈으로 미리 확인할 수 있는 것이 아니라, 사후에 확인이 가능한 관계적 활동을 통한 용역(service)라는 점에서 서비스의 이용자, 구매자 그리고 제공자 등의 이해관계자들(stakeholders) 사이

17) 근접서비스(proximity services)라는 용어는 1980년대 말에 엠브와 라빌(Eme and Laville, 1988)에 의해서 지역공간에서 확장되고 있는 새로운 서비스들을 규정하기 위해서 처음 제기된 이후로, 유럽의 프랑어권 지역을 중심으로 급속하게 정책적 담론으로 흡수되었음.

의 정보 비대칭의 문제가 제기된다. 따라서 어떻게 이러한 이해관계자들 사이의 정보 비대칭의 문제를 회피하고 신뢰 관계를 형성할 것인가 하는 문제는 이 영역에서 무엇보다도 중요하게 된다(Jean-Louis & Nyssens, 2000).

## 1. 유럽의 사회서비스 체제 변화 양상

전통적으로 현금 이전을 통한 복지제도의 설계에 집중되어 있던 유럽의 복지국가 모델은 점진적이기는 하지만 사회서비스에 대한 투자를 늘려왔다. 물론 사회서비스 영역에 대한 정부의 지속적인 재정 지출을 통해서 이 영역에 대한 상당한 수준의 공적 서비스를 확보해온 스웨덴과 덴마크의 경우도 있지만, 대부분의 유럽 국가들은 사회서비스에 대한 완만한 성장을 보여 왔다. 하지만 복지국가 전반에 걸쳐서 제기되어왔던 재정 위기와 경제의 세계화로 인한 국제경쟁력의 강화는 정부 재정지출의 자율성을 제약하였다. 특히 1970년대 이후 급속한 산업구조의 변화는 대량의 실업을 야기하였으며, 노령인구의 증가와 출산율의 저하로 인한 인구학적 변화, 그리고 가족해체와 여성경제활동의 증가는 전통적인 가족기능을 어렵게 하였다. 한편으로 이에 적절히 대응하지 못하였던 공공사회복지서비스에 대한 대중적 신뢰와 지지의 철회는 전반적인 이에 대한 개혁을 요구하게 되었다.

이러한 개혁의 방향은 한편에서는 증대되고 있는 사회서비스 필요에 대한 충족과 또 한편에서는 재정적 부담을 줄이는 사회서비스체제의 구축이었으며, 그것은 구체적으로 사회서비스의 탈중앙화, 탈규제화 그리고 민영화 등으로 나타났다. 개인의 책임을 강화하는 방식 속에서 강화되어온 민영화의 방향은 급속하게 복지혼합 체제를 변화시켰다. 유럽에서 취해진 사회서비스 공급체계에 대한 민영화 조치의 일반적인 방향은 ① 동일한 사회서비스에 대한 민간제공의 증가와 더불어 수반된 공적 프로그램들의 감소, ② 공적 혹은 준공적 기관들로부터 민간기관으로의 일정한 서비스 소유권의 이전, ③ 민간서비스에 대한 공적자금조달을 포함하는 정책의 발전, ④ 정부독점에 의해서 지배되었던 기존 영역으로 민간서비스기관들의 진입을 허용하는 탈규제화 등으로 특징 지워진다(Ascoli & Ranci, 2002). 물론 엄격한 의미에서 복지 서비스의 공급에 대한 책임을 정부로부터 민간부문으로 이전하거나 서로 공유한다는 측면에서 본다면 이 같은 복지혼합의 급속한 변화는 복지에 대한 민영화(privatization)를 위한 시도임에

틀림없다. 하지만 아스폴리와 란치에 의하면, 복지정책의 영역에서 민영화는 절대적인 복지지출의 감소를 의미하는 것은 아니며, 복지지출의 감소는 공공기관을 민간부분으로 이전하거나 정부 프로그램을 감소한다든지 혹은 특정한 복지에 대한 정부책임을 철회하는 경우에 속한다(Ascoli & Ranci, 2002). 또한 이들은 민영화의 경향을 수요중심의 민영화(demand-driven privatization)와 공급중심의 민영화(supply-driven privatization)로 구분하여 설명하고 있다.

먼저 수요중심의 민영화모델은 영국이나 미국의 자유주의적인 국가의 전통에서 주로 나타나고 있는데, 사회서비스에 대한 민간수요에 대응하기 위해서 순수한 시장의 성장을 촉진하고자 한다. 따라서 시장을 통한 서비스의 효율적인 배분을 추구하며 상품권의 도입과 민간서비스 구입에 대한 세금공제특혜 등의 조치들을 통해서 사회서비스 시장을 활성화하고자 한다. 한편, 주로 서유럽 복지국가들에서 나타나고 있는 공급중심의 민영화모델은 정부가 대부분의 재정적 책임을 유지하며 사회서비스 전달의 주요한 기능을 민영화함으로써, 정부로부터 민간공급자로의 자금이전과정을 통해서 공급자간 경쟁메커니즘을 도입하고자 한다. 이를 위해 정부는 서비스 계약체결의 범위를 확장하고, 공공프로그램에 의한 자금 조달을 통해서 민간공급자들의 성장을 지원한다. 특히 공공의 이익을 위해 서비스를 제공하는 비영리조직들에 대한 세금혜택의 특권과 서비스 계약체결을 위한 입찰제의 추진 그리고 혁신적인 복지정책 프로그램 생성을 위한 민관 파트너십의 강화 등이 추구된다.

따라서 유럽국가들 사이에 드러나고 있는 사회서비스체제의 변화는 단순히 탈중앙화, 탈규제화 그리고 민영화로 인한 복지국가의 후퇴라고 단정하기 어려운, 좀 더 복합적인 양상을 보이고 있다. 오히려 사회서비스 영역에서 지속적으로 증가해온 정부지출과 서비스 계약문화의 발전으로 인한 중앙정부의 규제력 강화 그리고 비영리조직의 사회서비스 조달을 촉진하는 보호된 시장의 형성 등은 최근의 사회서비스체제의 변화에 대한 단선적인 이해를 가능하지 않게 한다. 실제 이 같은 복합적인 상황은 유럽국가들 사이에서 다소 상이한 양상으로 나타나고 있다. 이렇듯 사회서비스 영역의 복합적인 조건들 속에서 각국의 사회적기업들은 새로운 기회를 맡기도 하고 새로운 도전에 직면하기도 한다.



## 2. 복지혼합(welfare mix) 속에서 사회적기업의 역할과 전망

현실적으로 사회서비스 영역에서 그것의 공급자로서 정부, 제3섹터 그리고 영리기업들은 소비자들에 의해서 자유롭게 선택되어지는 것은 아니다. 이러한 선택은 각국의 사회서비스체제의 특성에 의해서 일차적으로 규정받게 된다. 물론 이러한 사회서비스체제의 특성은 각국의 역사적, 정치적 그리고 문화적 맥락에 의해서 영향을 받는다. 따라서 사회서비스 영역에서 사회적기업의 역할 또한 이러한 상황에 의해서 한정지어진다. <표 3-2-1>은 각국의 서비스 영역에서 나타나고 있는 복지혼합의 상황이다.

<표 3-2-1> 사회서비스 영역의 복지혼합 현황

구분		공공부문	제3섹터	민간영리부문
스웨덴 <sup>1)</sup> (정부주도모델)	병원 침상	92.1	7.9	-
	노인요양시설 <sup>5)</sup>	96.9	3.1	-
	보육시설(주간보호) <sup>6)</sup>	92.0(80)	7.6(15)	0.3(5)
제3섹터의 자금조달		70.0	10.0	20.0(시장)
독일 <sup>2)</sup> (조합주의모델)	병원 침상	55.0	38.0	7.0
	노인요양시설	18.0	62.0	20.0
	보육시설(주간보호)	59.0	41.0	-
제3섹터의 자금조달		65.0	5.0	30.0(시장)
영국 <sup>3)</sup> (자유주의모델)	노인요양시설	40.0	14.0	46.0
	보육(주간보호)	18.0	33.0	49.0
	제3섹터의 자금조달	39.0	31.0	30.0(시장)
이탈리아 <sup>4)</sup> (제3섹터주도모델)	노인/장애인 재가보호	19	81	-
	사회서비스 제공	15.4	84.6	-
	제3섹터의 자금조달	57.0	0.7	36.0(시장)

주: 1) 1998년 기준

2) 1998년 기준

3) 1990년 기준

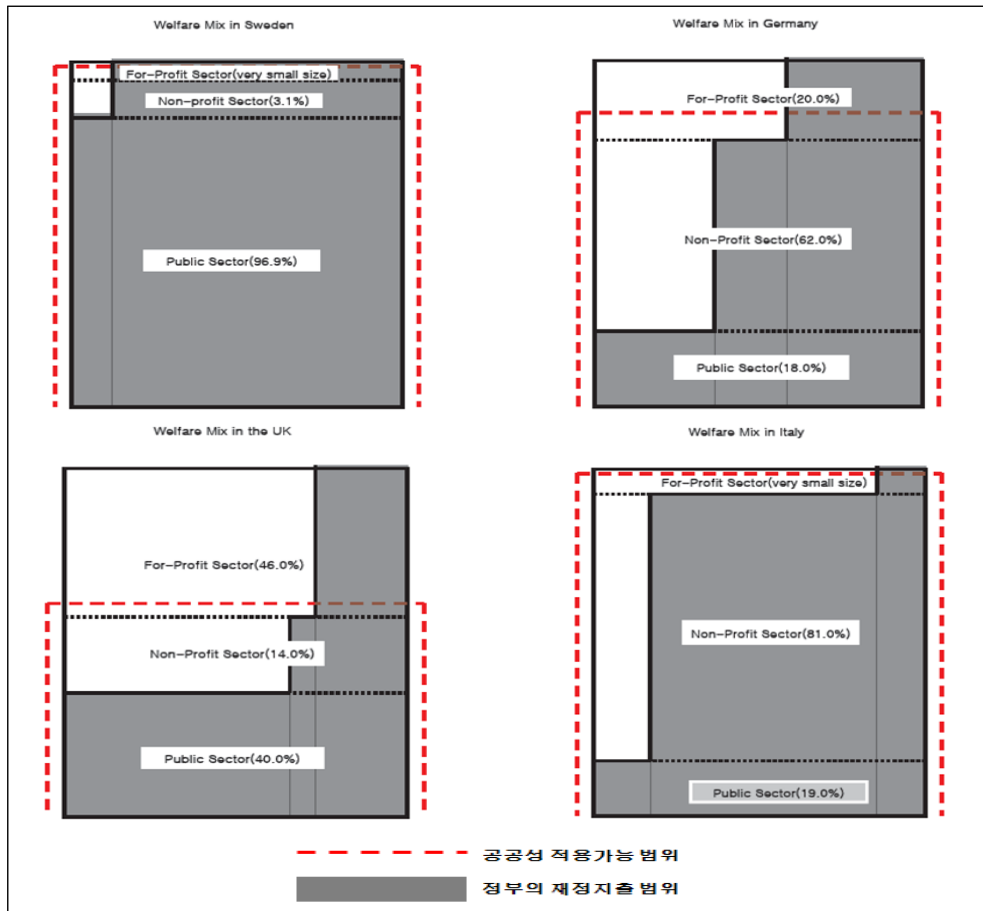
4) 1993년 기준

5) 노인요양서비스의 민간서비스 의존비를 점차 증가하여서 2001년 현재, 7.8%(재가보호), 12.4%(시설보호),

6) 괄호안의 수치는 2007년 기준

자료: 장원봉(2006) Johan Vamstad와의 인터뷰.

[그림 3-2-1] 유럽 4개국의 복지혼합(노인돌봄영역을 중심으로)



먼저 정부주도모델의 스웨덴에서 사회적기업은 경제연합체(economic association), 비영리연합체(non-profit association), 합자회사(joint-stock corporations) 그리고 재단(foundation) 등의 형태로 존재한다(Austrian Institute for SME Research, 2007c). 이들이 수행하는 사회서비스 영역의 역할비중은 상당히 낮은 수준이다. 하지만 1990년대 이후, 사회서비스에 대한 책임이 지방자치단체에 이양되면서 급속하게 추진된 민영화는 지역의 많은 소비자 혹은 노동자협동조합들을 위한 기회가 확대되는 계기로 작용하였다. 이들 사회적기업들은 기존에 자신들이 활발하게 활동하였던 보육 서비스 영역에서뿐만 아니라 노인요양서비스 영역에서도 새로운 사회서비스 제공자로서 등장하고 있다.

1980년대부터 설립되기 시작한 지역협동조합 개발센터(LKU, Lokala Kooperative Utvecklingscentrum, Local Co-operative Development Centre)는 전국의 25개 지역에서 이들 협동조합들의 발전을 지원해왔다. 스웨덴의 주택공급의 60% 가량을 담당하고 있는 주택협동조합은 노인요양시설의 영역으로 사업을 확대하고 있다. 하지만 보수당의 지향을 가지고 있던가, 서비스 인력을 구하기 어렵거나 혹은 높은 인구밀집을 보이는 지방자치단체에서 급격한 시장경쟁이 촉진되었다. 따라서 정부의 높은 자금조달에도 불구하고 많은 사회적기업들이 시장경쟁 속에서 살아남아야 하는 과제가 제기되고 있다. 특히 소규모 서비스제공 조직일수록 그 속에서 어려움을 겪고 있다.

조합주의모델의 독일에서 사회적기업은 연합체, 재단 그리고 유한책임회사로 존재한다(Austrian Institute for SME Research, 2007a). 이들은 사회서비스 영역에서 역사적으로 주요한 역할을 해왔다. 특히 가톨릭교회와 프로테스탄트교회에 연계되어 있던 DCV(Deutscher Caritasverband)와 DW(Diakonisches Werk)는 오랜 동안 사회서비스 영역에서 중심적인 역할을 해온 커다란 복지연합체(welfare association)들이었다. 1960년대 기독교민주당 정부에 의해서 제도화된 보충성의 원칙(subsidiarity)에 의해서 이들의 활동은 사회보험과 공공예산에 의해서 지속적인 자금조달이 이루어졌다. 따라서 사회서비스 영역에서 이들의 지위는 법률적으로 특권적인 것이었다. 하지만 1970년대부터 이들은 지역의 지지자들과의 결속을 잃어 가면서 결국은 거대한 관료집단으로 퇴행해갔다.

이에 대한 비판은 신사회운동들과 밀접하게 연계된 자조그룹들(self-help groups)과 지역단체들에 의해서 이루어졌다. 이들은 공동생산자(co-producer)로서 지역주민들의 참여와 역할분담을 통해서 사회서비스 영역과 미시적 민주주의 형태를 혼합하기 시작하였다. 1980년대부터 추진된 공공부문의 개혁 속에서 사회서비스에 대한 공적자금조달은 직접적인 보조금 제공에서 서비스 제공에 대한 계약으로 이전해갔다. 이러한 계약문화의 정착은 특정사업에 대한 공공입찰(public tenders)의 방식을 선호하게 되었으며, 사회서비스 시장의 형성을 통해서 시장경쟁이 강조되었다.

자유주의모델의 영국에서 사회적기업은 보증유한회사(Companies Limited by Guarantee, CLG), I&PS(Industrial and Provident Societies), 협동조합, 개발트러스트(Development Trusts), 사회적 회사(Social Firms), 자선조직의 상업활동, 지역사회기업(Community Businesses), 지역사회이익회사(Community Interest

Company, CIC) 등으로 다양한 형태를 취하고 있다(Austrian Institute for SME Research, 2007c). 1970년대부터 추진된 자유주의적 정책들은 사회서비스 영역에서의 공공지출을 억제해왔으며, 시장을 중심으로 이를 해결하고자 하였다.

따라서 이 영역에서 사회적기업의 비중은 민간영리부문보다 낮다. 물론 제3섹터의 자금조달 또한 시장부문의 비중이 높다. 하지만 자원활동 부문과 자선단체의 오랜 활동의 전통은 지속적으로 지역사회의 필요에 대해서 대응해왔다. 특히 오랜 협동조합운동의 전통은 사회적기업의 발전을 위한 주요한 토대가 되고 있다. 사회서비스 영역에서 사회적기업의 활동들이 보여주고 있는 특징은 활발한 컨소시엄 조직을 통해서 소규모 조직들 간의 협력과 규모의 경제를 추구하고 있다는 것이다(SEL, 2003). 또한 사회서비스 영역에서 다양한 이해관계자들의 참여를 조직함으로써, 폭넓은 사회적 결속을 통한 경제활동을 추구하고 있는 복합이해관계자모델(multi-stakeholder model) 사회적기업의 설립 노력은 주목해 볼만 하다.

제3섹터주도모델에 해당되는 이탈리아에서 사회적기업은 조합체(Co-partnership), 합자회사(Limited Partnership), 주식회사(Stock Company), 유한회사(Limited Company), 협동조합, 합자주식회사(Limited Share Partnership), 공제조합(Mutual-aid Association) 등의 법적 형태를 취하고 있다(Austrian Institute for SME Research, 2007d). 물론 사회적 협동조합은 법률 381/1991에 의해서 별도의 법률적인 인정을 받고 있는 대표적인 사회적기업의 형태이다. 최근 2006년도에 법률 155/2006은 사회적기업에 대한 좀 더 포괄적인 법적 인정을 규정하고 있는데, 이 법에서 사회적기업은 공동이익과 비영리에 기초해서 사회적으로 유용한 재화와 서비스의 생산을 위한 기업적 활동을 수행하는 민간조직으로서 포괄적으로 이해된다(Fici, Antonio, 2006).

이탈리아에서 사회적기업은 대부분의 공적 사회서비스를 제공하는 주체이다. 이는 사회서비스에 대한 일차적인 책임을 가족에게 지우는 정책적 전통과 종교기관과 정부와의 오랜 협력적 관계에 기초하고 있다. 하지만 1980년대 이후에 다양한 신사회운동 조직들과 새로운 자원봉사조직들에 의해서 사회적 연대 협동조합들(Social Solidarity Co-operatives)이 운영되어왔다. 실제로 상당한 수의 사회적기업들이 1980년대 이후에 설립된 조직들이었다. 지난 20여 년간의 사회적 협동조합의 경험은 각 지역마다 사회적 협동조합들의 연합조직들이 건설될 수 있도록 하였으며, 이는 정부로 하여금 사회적기업과 사회서비스에 관한 정책결정과정을 공유하도록 영향을 미치고 있다. 한

편 상당수의 사회적 협동조합이 노동자를 비롯해서 자원봉사자나 이용자들 혹은 지원 조직들에 대한 의사결정구조의 참여를 보장하고 있는 복합이해관계자모형을 취하고 있는 것도 상당히 주목할 만 일이다. 사회서비스 영역에서 복합이해관계자모형을 취하고 있는 사회적기업의 지도자들과의 인터뷰를 통해서 확인할 수 있었던 것은 그러한 모델이 무척 성공적일 수 있으며, 사회적기업의 장기적인 발전과 지속적인 유지를 위해서 매우 유용한 방식이라는 점이었다.

### 3. 사회서비스 영역에서 사회적기업의 기회와 도전

복지국가의 위기상황에 직면하고 있는 유럽 국가들의 사이에서, 사회서비스와 사회 보장체제의 미래를 형성하는 데 있어서 시민사회의 참여에 대한 깊은 관심이 모아지고 있다. 보편적 이익(General Interest)의 성격을 지닌 사회서비스의 발전을 위한 시민 사회와의 협력의 필요성이 증대되고 있는 것이다. 특히 시민사회의 참여를 통해서 이용자와 제공자의 관점을 모두 포괄할 수 있는 사회서비스체제의 구축이 요구되고 있다고 볼 수 있다. 이를 반영하듯 유럽 각국에서 사회서비스 영역에서 사회적기업의 필요성에 대한 일정한 인정과 합의가 이루어지고 있다. 특히 유럽연합 차원에서 유럽 사회 기금(European Social Fund) 등과 같은 사회적기업에 대한 재정지원 프로그램들은 각국의 사회적기업들이 생성되고 발전하는 데 중요한 토대가 되고 있다. 또한 사회적기업에 대한 각종 지원조직의 설립은 이들의 활동이 좀 더 효율적이고 지속가능하도록 하는데 기여하고 있다. 무엇보다도 사회서비스의 필요에 대한 지속적인 증대와 효율적인 사회서비스체제의 구축이라는 사회적 요구는 각국 정부로 하여금 사회적기업의 가능성을 인정하도록 하고 있는 것이다.

사회적기업은 민간영리기업이나 공공조직보다 좀 더 효과적으로 사회서비스를 제공할 수 있는 우월한 내부의 인센티브 구조를 가지고 있다. 우선 사회적 목적에 우선하는 이윤분배 제한의 원리는 사회적기업을 통해 제공되는 사회서비스가 그것의 제공자와 이용자 간에 야기되는 정보의 비대칭 문제로 인한 시장실패와 계약실패의 문제로부터 일정하게 벗어날 수 있도록 한다. 정보의 비대칭으로 인해 이윤을 누릴 수 있는 서비스 제공자의 이익을 이윤배분의 제한이라는 원칙을 가진 사회적기업은 상당부분 차단할 수 있기 때문이다. 물론 이것이 효율적인 조직의 통제권을 실현하기 위한 민주적 운영

원리보다 우월한 인센티브 구조라고 말할 수 없다. 지역사회의 필요에 기초한 명확한 사회적 목적은 서비스 제공자, 이용자 그리고 재정지원자 사이의 새로운 관계설정을 요구하며, 서로간의 경제적 보상을 넘어서 개방적이고 민주적인 통제권을 공유하게 된다 (Bacchiega & Borzaga, 2003). 이는 사회적기업으로 하여금 지역사회의 사회서비스 욕구에 밀접하게 대응하도록 함으로서 관료조직의 비효율을 극복할 수 있도록 한다.

하지만 현재의 복지혼합체계 속에서 형성되고 있는 사회서비스 체제는 불가피하게 그것의 민영화를 수반하게 되며, 이는 상당수의 사회적기업에게 기회가 되기도 하지만 그것의 정치적·경제적 상황에 따라서 도전이 되기도 한다. 무엇보다도 민영화에 따른 시장경쟁의 심화는 사회적기업으로 하여금 그것이 추구하는 사회적 목적과 경제적 목적의 균형을 유지하기 어렵게 하고 있다. 시장화를 통한 민영화는 정부의 재정지출 제약 속에서 취약계층의 구매력 상실과 급속한 민간영리조직들의 진입을 허용하게 되며, 이들과의 시장경쟁을 사회적기업은 피할 수 없게 된다. 시장화의 영향 속에서 사회서비스의 양극화는 촉진될 수 있다. 특히 대인서비스라는 사회서비스의 특성상, 노동생산성의 향상을 통해서 이윤을 극대화할 수 있는 여지가 적다는 점은 자금여력이 충분한 민간영리조직들로 하여금 차별화된 서비스 시장을 형성하도록 할 것이며, 그렇지 못한 경우에 노동조건을 희생시키면서 초과이윤을 얻으려는 시장전략이 예상된다. 이런 사회서비스 시장경쟁 속에서 사회적기업이 어떻게 생존할 수 있을 것인지 그리고 어떻게 민간영리기업으로의 퇴행을 회피할 수 있을 것인가 하는 중요한 도전에 직면하고 있는 것이다.

특히 계약문화의 확산은 가능한 구체적인 서비스의 내용과 통제 과정을 강제함으로써 사회적기업의 자율적인 운영과 다양한 욕구에 기초한 서비스의 유연성을 훼손하게 될 것이다. 따라서 사회적기업의 전문적 관리와 효과적인 경영에 대한 필요를 더욱 증폭시키게 된다. 이는 사회적 목적을 실현하기 위한 내부의 인센티브 구조를 위태롭게 하는 것으로 작용할 수 있다. 또한 보다 규모 있는 서비스 공급여력을 가진 집단에게 우호적일 수밖에 없는 계약문화 속에서 소규모의 사회적기업은 매력적인 서비스 공급자로 보이지 않을 것이다. 더욱이 지역사회에서 정치적 영향력이 있는 서비스 제공자들과 정부와의 기회주의적 공모와 정실주의를 사회적기업이 극복하기란 어려울지 모른다. 따라서 이러한 도전에 직면한 사회적기업이 어떠한 전략을 가질 것인가 하는 고민은 그것이 지닌 다양한 이상적 가치를 주장하는 것보다 더욱 중요할 것이다.

### 제3절 돌봄서비스 영역의 일자리 창출 인센티브 구조로서의 사회적기업

#### 1. 사회적기업이 가진 인센티브 구조의 이념형

돌봄 영역 일자리창출의 인센티브 구조로서 사회적기업이 가지는 특성은 세 가지로 설명될 수 있을 것이다. 첫째, 사회적기업이 돌봄 영역에서 주요한 일자리 창출의 수단으로 고려될 수 있는 인센티브 구조는 무엇인가 하는 점이다. 둘째, 사회적기업이 돌봄 영역에서 창출되는 고용의 질을 관리함으로써 양질의 일자리를 유지할 수 있는 인센티브 구조는 어떻게 형성되고 있는가 하는 점이며, 마지막으로 사회적기업이 돌봄 영역에서 지속적인 일자리를 유지할 수 있는 경쟁력의 인센티브 구조는 무엇인가 하는 것이다.

#### 가. 일자리 창출을 위한 인센티브 구조

사회적기업이 가진 사회적 목적 자체가 노동시장에서 취약한 계층을 위한 일자리 창출이다. 특히 노동생산성을 높임으로써 상대적인 초과이윤을 획득하기가 어려운 돌봄 영역의 특성상, 고용 확대를 억제해야 할 유인 또한 존재하지 않는다. 따라서 노동집약적인 업종 특성상, 다른 업종에 비해서 고용 규모도 크다는 것이 일반적인 업종에 대한 이해이다. 또한 사회적기업은 지역사회에서 새로운 돌봄 서비스 수요에 대응하고자 한다. 앞에서도 지적한 바와 같이 돌봄 서비스 제공에 있어서 지역사회의 시민참여를 통한 공동생산의 매개체로서 작동하고 있는 사회적기업은 새로운 돌봄 서비스의 개발 및 제공을 통해서 새로운 일자리 창출의 영역을 확대해 나갈 수 있다.

#### 나. 일자리의 질 관리를 위한 인센티브 구조

사회적기업의 운영상의 특성은 종사자들의 의사결정에의 참여라고 할 수 있다. 따라서 종사자들 스스로 자신들의 처우를 위해서 조직의 의사결정과정에서 영향력을 행사할 수 있는 권한을 가지고 있게 된다. 또한 사회적기업에 따라 종사자들이 기업의 소유 구조에 참여하게 함으로써 이윤분배과정을 통해서 이윤을 공유하는 경우도 있다. 이런

게 공유되는 이윤분배과정은 실질적인 종사자들의 일자리 질에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 돌봄 영역이 대인서비스를 기반으로 이루어지고 있다는 점에서, 일자리의 질은 직접적인 서비스의 질에 영향을 미치게 된다. 서비스의 질에 대한 낮은 이용자의 만족도는 일자리의 지속가능성을 위협하는 요인으로 작용하기 때문에 일자리 질의 양보는 쉽지 않게 된다.

#### 다. 지속가능한 경쟁력의 인센티브 구조

돌봄 영역의 사회적기업은 지역사회에서 믿을 수 있는 돌봄 서비스를 제공한다는 궁극적인 목적으로 가지고 있어야 한다. 사회적기업의 존재가치는 국가나 시장에서 충족되지 못하는 돌봄 서비스 욕구에 대응한다는 것에 있다는 점은, 이들 조직이 지속적으로 지역사회에서 돌봄 서비스의 질 관리를 소홀히 하지 못하게 한다. 특히 다양한 이해관계자들의 참여를 특성으로 하는 사회적기업의 운영원리는 서비스 이용자 혹은 구매자들의 참여를 보장하도록 한다. 이는 돌봄 서비스의 설계 및 제공과정에서 직접적인 이해당사자인 이용자들의 참여를 가능하도록 함으로써, 실질적이고 효과적인 서비스의 설계와 제공이 이루어지도록 한다.

무엇보다 사회적기업이 지닌 자원의 복합적인 구성은 이들 조직들이 지속가능한 경쟁력을 유지할 수 있도록 하는 가장 강력한 인센티브 구조가 아닐 수 없다. 국가와의 공공계약과 시장판매 그리고 기부금 혹은 자원봉사 노동의 기여 등의 복합적인 자원의 구성은 사회적기업으로 하여금 보조금 혹은 시장판매의 배타적인 자원 의존성을 지닌 비영리단체 혹은 영리업체들보다 사회적 목적을 훼손하지 않고 지속가능성 조직운영을 가능하도록 한다.

## 2. 사회적기업의 인센티브 구조의 작동 현실

### 가. 일자리 창출을 위한 인센티브 구조의 현실

심층면접을 통해서 만나본 돌봄 사회적기업의 경우, 일자리 창출에 대한 욕구는 매우 강한 것으로 나타났다. 특히 대부분의 조직들에서 설립당시보다 상당한 수의 고용

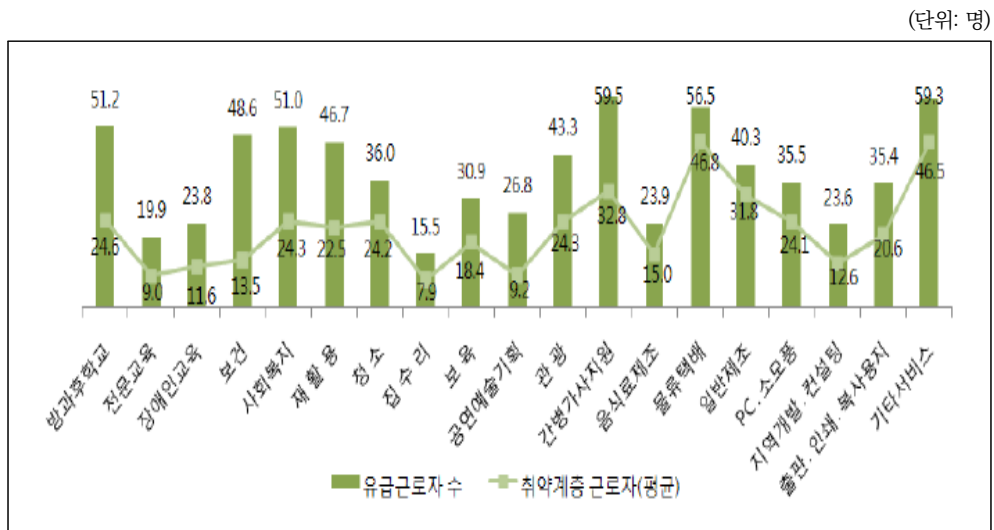


증대가 이루어졌다.

“2008년 3월 자활공동체 인증시에는 직원이 33명, 5월에는 45명 정도였는데, 지금은 직원이 96명이니 고용이 많이 확대되었다고 볼 수 있다.”(충북지역 돌봄 사회적기업 대표)

아래 [그림 3-3-1]은 노동부 인증 사회적기업들의 업종별 평균 유급근로자 현황이다. 돌봄 분야의 사회적기업들이 다른 업종들에 비해서 많은 유급근로자를 고용하고 있는 것으로 나타났다. 한편 노동부 인증 사회적기업의 업종별 유급근로자 현황을 살펴보면, 돌봄 분야의 유급근로자수는 2009년 말 현재, 3,781명으로 전체 8,329명 중에 33.9%에 이른다. 한편 취약계층 근로자수는 2,072명으로 전체 6,467명 중에 32.0%에 이르고 있어서, 다른 업종에 비해 고용규모가 크다는 것을 알 수 있다(표 3-3-1 참조).

[그림 3-3-1] 업종별 평균 유급근로자 수



주: 2009년 말 기준.

자료: 박선화(2010) 사회적기업 3주년 성과분석, 고용노동부

〈표 3-3-1〉 업종별 유급근로자 현황

(단위: 명)

구분		유급근로자수	취약계층 근로자수
교육	방과후학교	256	123
	전문교육	179	81
	장애인교육	143	58
보건		486	135
사회복지		357	170
환경	재활용	1,215	585
	청소	899	605
	집수리	93	55
보육		587	349
문화예술 관광운동	공연예술기획	322	110
	관광	173	97
간병가사지원		2,795	1,542
기타	음식료제조	1,194	752
	물류택배	339	281
	일반제조	1,249	954
	PC/소모품	284	193
	지역개발/컨설팅	165	88
	출판/인쇄/복사용지	177	103
	기타서비스	237	186
총계		11,150	6,467
돌봄 소계		3,781	2,072
돌봄 비중		33.9%	32.0%

주: 2009년 말 기준

자료: 광선화(2010) 사회적기업 3주년 성과분석, 고용노동부

한편, 사회적기업이 지역사회에 다양한 돌봄 서비스 수요에 대응해왔다는 점도 확인할 수 있었다. 2010년 현재, 사회서비스 전자바우처 사업현황을 살펴보면 노인돌봄, 가사간병, 산모신생아 도우미, 장애아활동보조 등의 4대 바우처사업은 주로 2000년도 이후에 지역자활센터 혹은 비영리민간단체 등의 자활근로사업 및 공공근로사업으로부터 시작된 사업들이 제도화된 사례들이다.

〈표 3-3-2〉 돌봄서비스 사업현황(2010년 사회서비스 전자바우처 사업기준)

구분		노인돌봄	가사간병	산모신생아 도우미	장애아 활동보조
목적		노인가사, 활동지원	가사 및 간병지원	산후조리 및 건강관리	일상생활 및 활동지원
시작년도		'07.4	'08.9	'08.2	'07.5
추진주체		지역자활센터/ 비영리민간단체	지역자활센터/ 비영리민간단체	지역자활센터/비영 리민간단체	지역자활센터/비영 리민간단체
법적근거		사회복지사업법 제33조7 2항	복권·복권기금법 제23조 3항3조	저출산고령사회기본 법 제10조/32조	장애인복지법 제6조/53조/55조
수혜 대상	인원	26,740명	8,400명	55,763명	30,000명
	대상 요건	장기요양등급외 A,B등급 -전국가구평균 소득150%이하	기초생활수급자, 차상위계층 중증장애인(1-3급), 중증질환자, 소년소녀가정, 조손가정, 한부모가정 등	전국가구평균소득 50%이하	1급 장애인 (만6세이상, 만64세미만)
	지원 수준	월27시간 월36시간	월27시간 월36시간	-2주(12일)기준 -3주(18일):쌍생아 산모 -4주(24일):3태아 이상/중증장애인	월40-180시간 (신체·정신적 기능상태에 따라 6단계 구분)
제공 인력	인원	4,327명	5,117명	3,976명	18,518명
	자격 기준	요양보호사2급 (이론40시간, 실기실습40시간, 현장실습40시간이 상)	요양보호사2급 (이론40시간, 실기실습40시간, 현장실습40시간이 상)	교육과정 이수자 (신규:기본과정40시 간, 심화과정40시간/ 경력자:경력자과정4 0시간)	교육과정 이수자 (신규:기본교육 40시간/유사경력자: 돌봄사업참여경력1 년3, 60시간이상
	교육 훈련	요양보호사 보수교육 외 별도교육없음	간병사양성과정 이론,실기40시간 보수/전문과정	심화 또는 경력자 과정	신규: 기본교육 40시간 보수: 분기1회 이상 유사경력자교육: 기본교육20시간
제공기관수		505개소	303개소	197개소	453개소

자료: 박세경 외(2009) 사회서비스인력 선진화 방안연구

## 나. 일자리의 질 관리를 위한 인센티브 구조의 현실

심층면접을 통해서 접한 사회적기업들은 종사자들의 일자리 질에도 상당한 관심을 가지고 있었다. 대부분의 사회적기업 종사자들은 4대 사회보험에 가입되어 있었다.

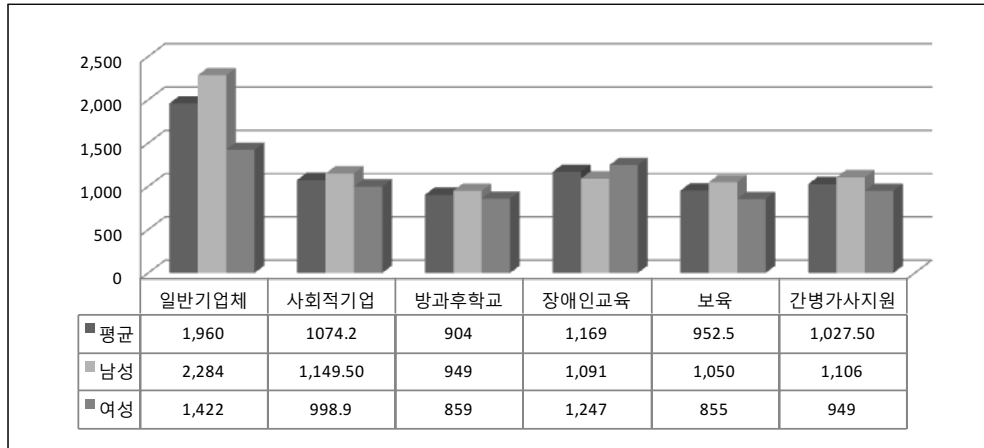
“2008년 이후 정부의 수가가 향상되지 않아 근로자의 임금은 거의 최저임금 수준이다. 시급 5,920원 수당, 교통비 합치면 시급이 7천원이상이며, 연금을 들어 퇴직금도 보장해주고 있다. 장애인 활동보조의 경우 시간당 수가가 8천원으로 매우 저급이고 노인은 그보다 나은 9천원 수준인데 박리다매 방식으로 운영을 할 수 밖에 없는 상황이다. 그 가운데에서도 일자리 질의 향상을 위해 계속 노력하고 있다. 최근에는 관리비를 줄이고 수익률 감소에도 불구하고 현장직의 시급을 100원 인상하였다. 또한 3년 이상 매주 30시간 근로한 종사자를 대상으로 장기근속수당을 도입하였다.”(충북지역 돌봄 사회적기업 대표)

“95%인건비니깐, 거의 수당까지 다 치면 8,000원정도 되요. 저희는 많이 드리는 거죠. 년·월차를 안 쓰면 돈으로 수당도 드리죠. 퇴직연금보험 가입도 해드리고 있어요.”(남양주지역 돌봄 사회적기업 지점장)

하지만 일반기업체 평균 임금과 비교하면, 상당히 낮은 임금수준임을 알 수 있다. 특히 일반기업체 남성 평균 임금에 비하면 현저히 낮은 임금수준을 보이고 있었다. 반면에 일반기업체 여성의 평균 임금과의 차이는 현저히 줄어들고 있는 것을 알 수 있으며, 일반기업체 비정규직 평균임금 수준에 비해서도 그렇게 낮은 임금수준은 아닌 것을 알 수 있다. 물론 그렇다고 하더라도 돌봄 분야의 일자리가 임금수준에 있어서 높지 않은 것은 분명하며, 이 분야의 사회적기업들이 아무리 종사자들의 임금수준에 관심을 가지고 있더라도 제도적으로 형성되는 서비스 수가수준의 조정 없이는 임금수준을 높이는 데 근본적인 한계를 가지고 있다고 할 수 있다.

[그림 3-3-2] 돌봄 분야 평균 임금수준: 성별 차이

(단위: 명)

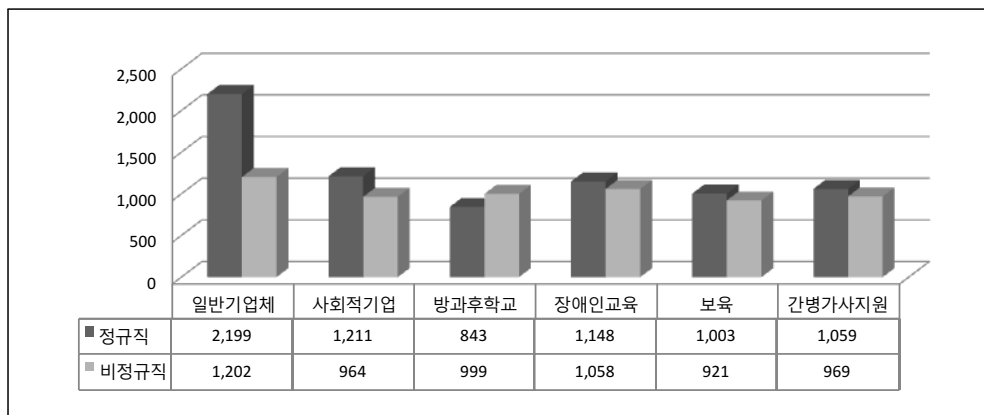


주: 2009년 말 기준

자료: 확산화(2010) 사회적기업 3주년 성과분석, 고용노동부

[그림 3-3-3] 돌봄 분야 평균 임금수준: 고용형태별 차이

(단위: 명)

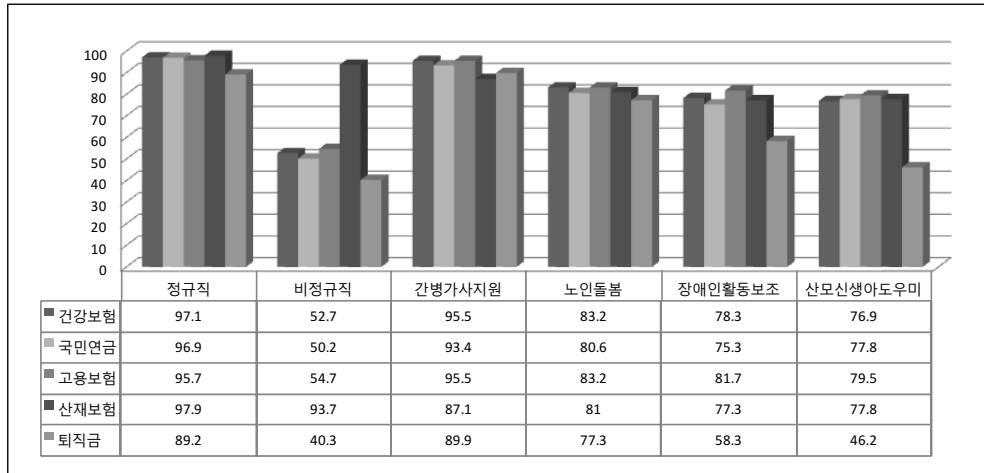


주: 2009년 말 기준

자료: 확산화(2010) 사회적기업 3주년 성과분석, 고용노동부

반면에, 지역사회활센터와 비영리민간단체에게 보호된 시장이 형성되어 있는 사회서비스 바우처 사업 참여기관들의 사회보험 가입률은 일반기업체의 정규직에 비해 다소 낮은 수준이지만, 비정규직에 비하면 현저히 높은 수준임을 확인할 수 있다. 또한 퇴직금 지급과 관련하여서도 일반기업체의 비정규직에 비하여 높은 수준을 보이고 있었다.

[그림 3-3-4] 사회서비스 전자바우처 사업단의 사회보험가입률



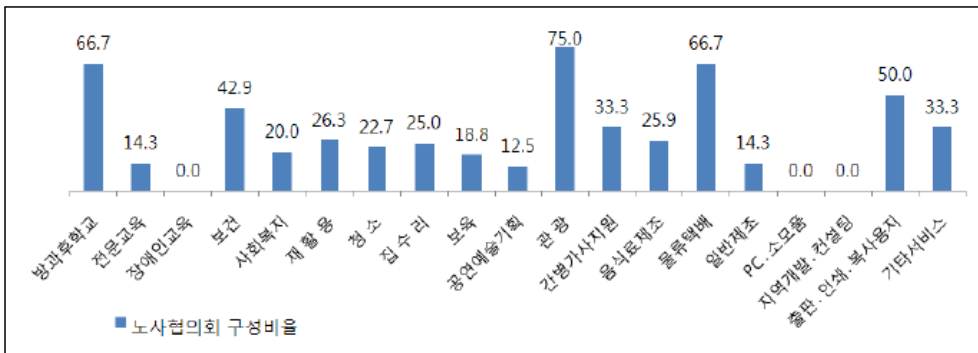
자료: 박세경 외(2009) 사회서비스인력 선진화 방안연구, '2010년 고용형태별 근로실태조사', 고용노동부,

다음의 [그림 3-3-5]는 사회적기업의 업종별 의사결정 구조 현황을 보여주고 있다. 많은 수의 사회적기업에서 사원총회 및 노사협의회 구조를 통해서 종사자들의 의사결정 참여를 보장하고 있는 것으로 나타났다. 물론 의사결정구조에 참여하고 있는 것으로 종사자들의 영향력을 평가할 수 없다. 상당히 많은 사회적기업들이 이사회 및 운영위원회를 형식적으로 운영하고 있기 때문이다. 따라서 아래의 표를 통해서 명확하게 종사자들이 가진 의사결정과정의 영향력을 평가하기는 어렵다고 할 수 있다.

[그림 3-3-5] 주요 사회서비스 업종별 의사결정 구조

(단위: 개소)

		응답 표본수	(사원) 총회	주주 총회	이사회	노사 협의회	(운영) 위원회	기타 (위원회)
교육	방과후학교	3	1	1	2	2	2	0
	전문교육	7	3	3	7	1	4	0
	장애인교육	2	1	0	1	0	2	0
	소 계	12	5	4	10	3	8	0
보건		7	5	0	6	3	3	2
사회복지		5	0	0	4	1	2	0
환경	재활용	19	8	8	14	5	4	2
	청소	22	7	7	18	5	6	2
	집수리	4	1	3	3	1	0	1
	소 계	45	16	18	37	11	10	5
보육		16	3	1	7	3	12	2
문화예 술관광 운동	공연예술기획	8	5	1	6	1	2	1
	관광	4	2	0	4	3	1	0
	소 계	12	7	1	10	4	3	1
간병가사지원		39	18	7	29	13	17	5
기타	음식료제조	27	12	6	15	7	13	3
	물류택배	3	2	1	2	2	1	0
	일반제조	21	4	3	15	3	10	0
	PC·소모품	5	3	1	4	0	0	1
	지역개발·컨설팅	5	1	1	4	0	1	0
	출판인쇄·복사용지	4	2	1	2	2	3	1
	기타서비스	3	2	1	2	1	1	0
	소 계	107	26	14	42	15	29	5
계		204	80	45	145	53	84	20



자료: 박선화(2010) 사회적기업 3주년 성과분석, 고용노동부

하지만 심층면접을 통해서 만나본 사회적기업들은 종사자들의 소유참여를 독려함으로써 실질적인 이윤배분의 참여와 의사결정 권한을 부여하고자 하고 있었다.

“우리 사회적기업은 종사자들을 우리사주 방식으로 소유에 참여하게 함으로써 주인의식을 높이고, 수익이 발생하면 일부는 상여금으로 지급하고 나머지는 직원 출자액에 비례하여 배당한다.”(충북지역 돌봄 사회적기업 대표)

“2010년부터 종사자들을 협동조합 조합원으로 조직하고 있다. 조합원 모임을 별도로 구성하여 조직의 운영에 대한 의견을 나누고 실질적인 의사결정을 하고 있다. 물론 출자를 하도록 하여 좀 더 실질적인 소유참여와 의사결정 권한을 부여하고자 한다. 아직까지 모든 종사자들이 조합원에 가입하고 있는 것은 아니지만, 조합원으로 가입한 종사자들은 아무래도 기업 운영에 대해서 다른 종사자들에 비해서 많은 관심을 가지고 있다. 이것이 조합원이 되어서 기업운영에 관심으로 갖는 것인지, 기업운영에 관심이 많은 분들이 조합원이 가입한 것인지는 잘 모르겠다.”(남양주지역 돌봄 사회적기업 지점장)

#### 다. 지속가능한 경쟁력의 인센티브 구조의 현실

심층면접을 통해서 만난 사회적기업은 자기 조직의 사명과 가치 그리고 목적과 활동을 정리한 사회적 회계 작업 결과를 통해서도 지속가능한 사회적기업의 경쟁력을 위한 인센티브 구조를 보여주고 있었다. 이 조직의 사명은 “믿을 수 있는 돌봄 서비스의 개발 및 제공을 위한 일하는 공동체의 실현”을 명확히 하고 있었다.

또한 조직의 가치 언명을 통해서 요양사의 책임과 권리 그리고 서비스 제공의 원칙을 분명하게 명시하고 있었다. 이 같은 사명과 가치를 기반으로 조직은 세 가지의 목적을 설정하고 있었다. 첫째, 이용자들에 믿을 수 있는 돌봄 서비스를 제공한다는 것이다. 둘째, 일하는 사람들의 일하는 공동체를 실현한다는 것이다. 마지막으로 지역의 노동취약계층을 위한 일자리를 창출한다는 것이었다. 이들 목적을 위해서 구체적인 세부 활동을 상정하고 있다. 이러한 활동을 통해서 조직의 목적을 달성함으로써 종사자, 이용자, 그리고 다양한 지역사회 구성원들로 하여금 조직의 존재가치를 입증해감으로써 조직의 지속가능성을 유지하고자 하고 있었다.



〈표 3-3-3〉 남양주시 지역 돌봄 사회적기업의 사명 및 목적

사명	믿을 수 있는 돌봄 서비스의 개발 및 제공을 위한 일하는 공동체를 실현한다.
가치	1. 전문성과 책임감은 존중받는 요양사의 기본이다. 2. 요양사가 행복해야 이용자를 행복하게 할 수 있다. 3. 좋은 서비스는 이용자에 대한 관심으로부터 시작된다.
목적	활동
서비스 이용자에게 믿을 수 있는 돌봄 서비스를 제공한다.	1. 정기적인 모니터링과 만족도 조사를 통한 품질관리
	2. 요양보호사들에 대한 지속적인 교육으로 양질의 서비스 제공
	3. 서비스 이용자와의 간담회를 통한 소통 및 관계형성
	4. 신규 돌봄 서비스의 개발
일하는 사람들의 일하는 공동체의 실현	1. 문화, 여가 활동 지원
	2. 복지서비스 대한 정보제공과 자원연계
	3. 직원들 삶의 활력소를 위한 단합대회 진행
	4. 협동조합에 대한 교육
	5. 출자에 의한 경영참여
지역 내 노동취약계층의 일자리 창출	1. 신규 고용시 노동취약계층 우선고용
	2. 맞춤형 일자리의 제공

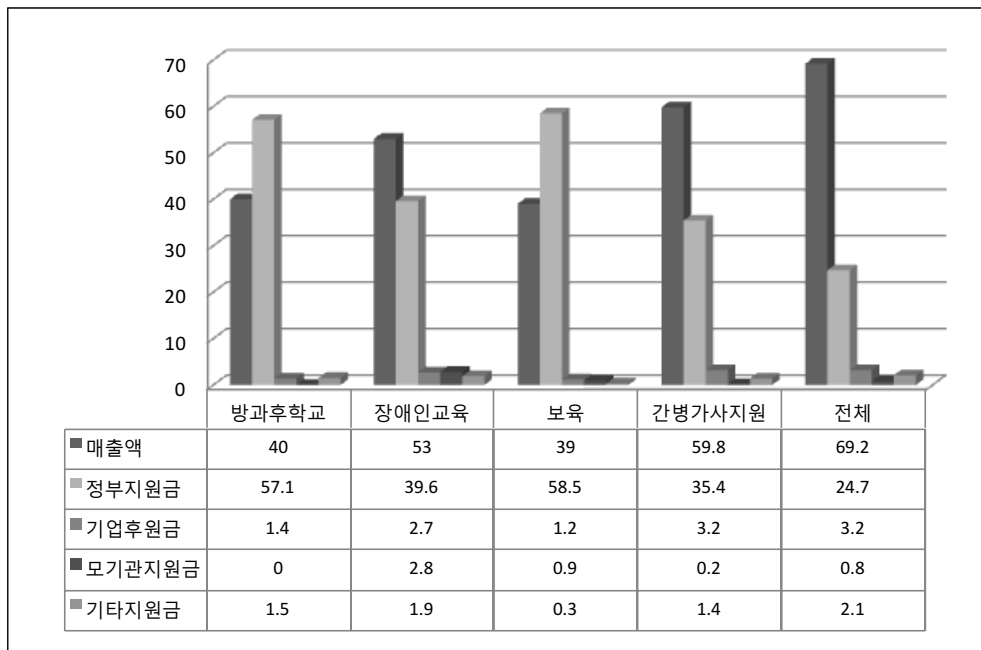
대부분의 사회적기업들의 재정분포는 정부와의 공공계약과 시장판매의 혼합구조를 가지고 있다. 우선 노인장기요양사업과 사회서비스 바우처 사업에 참여함으로써 서비스 수가와 이용자의 자부담 비용에 의해서 서비스를 제공하고 있다. 물론 서비스의 내용마다 이 같은 자원의 복합구조는 상이하게 나타나고 있으나, 사회적기업의 전체 평균 정부지원금 비중에 비해서는 현저히 높은 수준의 정부지원금 비중을 보이고 있다. 어느 영역에서는 상당한 수준의 자원을 공공자원에 의존하고 있었으며, 영역에 따라서는 서비스의 제공이 시장판매를 통해서 상당부분이 이루어지고 있었다.

하지만 주목해야 할 점은 기업 혹은 개인의 기부금이나 자원봉사 노동의 기여수준이 매우 낮다는 점이다. 기업 지원금과 기타 지원금의 경우는 사회적기업 전체 평균보다도 낮은 수준을 보이고 있다. 이는 향후 돌봄 사회적기업들이 고려해야 할 점이다. 물론 이탈리아에서 사회서비스를 제공하는 것을 주요한 목적으로 설정하고 있는 A타입 사회적 협동조합의 경우, 초기 상당한 수의 조직들이 자원봉사자 조직에서 기원하고

있었기 때문에 많은 자원봉사자들이 노동기여를 이들 조직들에게 하고 있었다. 하지만 점차 이들 자원봉사노동들을 유급노동으로 대체되기 시작하였다. 그래서 오히려 사회적 협동조합의 제도화를 통해서 사회적기업이 동원할 수 있는 사회적 자본의 양이 축소되는 경향을 보이기도 하였다. 따라서 한국의 돌봄 사회적기업들도 사회적 자본을 지속적으로 동원할 수 있는 방안을 고려해나가야 할 과제를 가지고 있다고 할 수 있다.

[그림 3-3-6] 돌봄 분야 총사업비 구성

(단위: %)



자료: 객선회(2010) 사회적기업 3주년 성과분석, 고용노동부

## 제4절 돌봄 사회적기업의 인센티브 구조 전략구성과 지원정책의 방향

### 1. 돌봄 사회적기업의 전략구성

돌봄 사회적기업의 인센티브 구조의 전략구성을 고려함에 있어서, 사회적기업의 핵심적 운영원리를 이해하는 것이 필요하다. 사회적기업의 핵심적인 운영원리는 사회적

목적, 사회적 소유, 그리고 사회적 자본 등으로 말할 수 있다. 이 세 가지 운영원리는 상호배타적이기 보다는 보완적인 관계에 있다. 그것의 내용들이 어떻게 돌봄 사회적기업들이 여성 일자리창출을 위한 인센티브 구조로 작동할 수 있도록 구성될 수 있는지 살펴보도록 하겠다.

#### 가. 사회적 목적: 복합적인 목적(multiple goals)

원칙적으로 사회적기업은 국가와 시장에 의해서 충족되지 못하는 사회적 필요를 해결한다는 사회적 목적에 기초해서 생성된다는 내부의 인센티브 구조를 가지고 있다. 따라서 사회적기업은 구체적인 지역사회의 문제해결에 지향되어 있어야 하며, 그것의 존재 가치는 그러한 사회적 목적을 토대로 지역사회에서 입증되어야 한다. 만약 사회적기업이 지역사회에서 분명한 자기 존재가치를 지역사회의 여러 구성원들에게 동의 받지 못한다면, 사회적기업의 지속가능성을 기대하기 어렵게 된다.

돌봄 사회적기업의 경우, 지역사회에서 충족되지 못하는 다양한 돌봄 분야의 서비스를 발굴하고 제공해왔다. 또한 기존에 비공식부문에 의존하였던 돌봄 노동을 공식화시키는 활동을 통해서 돌봄 종사자들의 근로조건 개선과 공동체 형성에 기여해왔다. 뿐만 아니라 지역사회 돌봄에 관한 지역의 관심을 이끌어내면서, 이용자들의 돌봄 서비스 접근성을 높이고 서비스의 질적 개선을 도모함으로써, 돌봄 서비스의 공공성 강화를 통한 보편적 복지확대에 기여하기도 하였다. 이 같은 돌봄 사회적기업들이 추구하는 복합적인 목적은 그것의 존재기반이 되고 있음은 분명하다. 따라서 돌봄 사회적기업들은 돌봄 서비스에 대한 지역사회 욕구를 충족하는데 있어서 다양하게 제기되고 있는 문제들을 해결하고자 하는, 분명한 사회적 목적을 통해 지역사회의 구성원들에게 지지받을 수 있어야 한다.

#### 나. 사회적 소유: 복합 이해관계자(multi-stakeholders)

사회적기업이 추구하는 다양한 사회적 목적은 지역사회의 다양한 이해관계자들의 참여를 통해서 실현가능하다. 만약 사회적기업이 이들 이해관계자들과의 관계를 소홀하게 다루게 되면, 사회적기업이 추구하는 사회적 목적은 달성하기 어렵게 된다. 전통

적으로 기업의 소유구조는 기업의 통제권한과 잔여수익 수취권한의 주체와 관련한다. 사회적기업이 특정한 집단의 배타적인 이익을 추구하고자 하는 조직이라면 특정한 집단에게 기업의 통제권한과 잔여수익이 넘어가게 될 것이다.

하지만 사회적기업은 법률적으로 다양한 이해관계자들의 참여를 보장하고 있다. 이는 사회적기업의 다양한 사회적 목적을 추구하는 데 있어서 그 이해를 같이 하는 집단들의 참여를 보장하기 위한 장치인데, 사회적기업은 이를 통해서 다양한 이해관계자들이 사회적기업의 운영에 참여할 수 있도록 한다. 이 같은 사회적기업의 소유 구조가 가지는 인센티브 구조는 돌봄 사회적기업들에게도 중요하게 고려되어야 한다.

돌봄 사회적기업의 사회적 목적 중에서 가장 중요하게 고려되고 있는 것이 돌봄 서비스의 질과 돌봄 노동의 근로조건과 관련한 내용들이다. 일반적으로 저렴한 비용으로 좋은 서비스를 받고자 하는 이용자의 욕구와 높은 급여와 좋은 근로환경 속에서 수월한 근로활동을 하고자 하는 종사자들의 욕구 사이에는 상당한 격차가 존재한다. 하지만 대인서비스에 기초한 돌봄 분야에서 돌봄 서비스와 노동의 질은 상호 간에 밀접한 관계를 갖게 된다. 돌봄 종사자들의 낙후된 근로조건은 곧바로 돌봄 서비스의 질을 떨어뜨리는 됴므로써, 돌봄 이용자들의 이해와도 배치되는 결과를 낳게 된다.

따라서 영리업체에 비해서 이윤압박을 덜 받고 있는 사회적기업들에서 일하고 있는 돌봄 종사자들은 상대적으로 나은 근로조건 속에서 일하게 될 것이며, 결과적으로 돌봄 서비스의 질 또한 다른 영리 업체보다 높은 수준을 유지할 수 있게 될 것이다. 뿐만 아니라 이사회나 운영위원회 혹은 서비스 만족도 조사 등을 통해서 사회적기업에 작간접적으로 참여하게 되는 돌봄 이용자들의 이해는 돌봄 서비스의 전달과정에서 제공자와 이용자의 공동생산의 메커니즘을 구축하게 될 가능성을 열게 된다. 따라서 이해관계자들 사이의 이해조정과 내부관리 문제를 상당히 효과적으로 대처할 수 있게 된다.

물론 사회적기업의 복합 이해관계자들에 의한 사회적 소유가 갖는 효과성은 참여한 다양한 이해관계자들에게 적절하게 평가되어야 한다. 이런 점에서 이탈리아와 영국의 복합이해관계자모형을 채택하고 있는 사회적기업들의 성공적인 운영은 커다란 교훈이 되고 있다. 이들은 사회적기업에 참여하고 있는 다양한 이해관계자들의 지속적인 참여와 헌신을 유지하기 위하여 그들의 활동이 만들어내는 사회적·환경적·경제적인 성과를 사회적 회계(social accounting)를 통해서 측정·관리하고 있다. 이탈리아는 2006년도 에 시행된 사회적기업법(법률 제155호)의 제10조를 통해서 사회적기업은

매년 일반적인 재정보고서 외에 사회적 가치를 평가하는 ‘사회적 회계 보고서’의 제출을 규정하고 있다.

## 다. 사회적 자본: 복합자원(multiple resources)

사회적 자본은 개인들 혹은 집단들 간의 존재하는 상호신뢰를 통해서 다양한 가치를 생성할 수 있다는 믿음 속에서 언급되고 있다. 실제로 사회적기업들은 사회적 목적에 기초한 다양한 이해관계자들의 공동생산을 통해서 운영되고 있다. 따라서 사회적기업의 공동생산 메커니즘은 다양한 가치를 생성할 수 있는 기반이 되고 있으며, 특히 재정 조달의 방식을 복합적으로 구성함으로써 자신들의 지속가능성을 높이게 된다.

현재 돌봄 분야 사회적기업들의 재원분포를 보면, 전체 사업비 중 매출액이 차지하는 비율이 69.2%, 정부지원금 24.7%, 기업후원금 3.2%, 모기관지원금 0.8%, 기타후원금 2.1% 등으로 나타나고 있다. 물론 자원봉사나 기부문화가 정착되어 있지 못한 한국적 상황 속에서 자원봉사자들의 참여나 기부금 비중이 낮은 문제는 해결되어야 할 점이지만, 공공부문과 시장부문 그리고 시민부문에서 다양한 자원을 연계하고 있다. 돌봄 분야의 공동생산 메커니즘으로서 사회적기업 전략이 성공적으로 작동하고 있다는 증거는 그것의 운영을 위한 재원이 어떻게 복합적으로 구성되어 있는가에 달려있을 것이다.

## 2. 돌봄 사회적기업 인센티브 구조 활성화를 위한 지원정책의 방향

### 가. 사회적기업에 대한 지원정책의 평가

경기도의 사회적기업가들과 전문가를 대상으로 사회적기업에 대한 지원정책에 대한 만족도 조사를 한 성공회대학교 사회적기업연구센터(2010)의 연구결과는 많은 시사점을 제공해주고 있다. 사회적기업 지원정책별로 지원을 받은 사회적기업가의 종합만족도를 살펴보면, 일자리 지원(72.8점)과 전문인력 지원(72.2점)에 대한 만족도가 가장 높은 것으로 나타났으며, 시설비 지원(68.5점)과 사회적기업 아카데미 지원(68.5점), 조세 및 사회보험료 지원(66.3점), 공공구매 우선구매(64.3점) 순으로 만족도가 높았

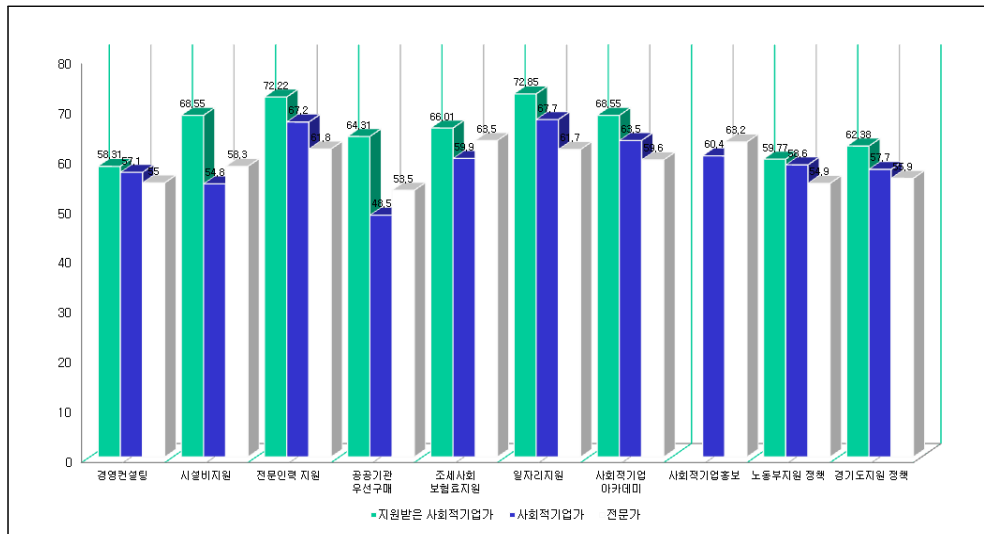
다. 이들의 만족도 수준은 모든 영역에서 전체 응답 사회적기업가들과 전문가들보다 높은 것으로 나타났다.

사회적기업의 지원정책의 방향을 사회적기업에 대한 직접적인 지원과 간접적인 지원으로 구분할 수 있다면, 전자는 전문인력 지원, 일자리 지원, 시설비 지원, 사회보험료 지원 등이 해당될 것이며, 후자는 경영컨설팅 지원, 조세지원, 사회적기업 아카데미 등의 인력양성지원 등이 해당될 것이다.

각 정책에 대한 사회적기업가들의 만족도 조사결과는 직접적인 지원에 대한 만족도가 간접적인 지원보다 높은 것으로 나타났다. 그 중에서도 일자리지원과 전문인력지원 등의 인건비 지원에 대한 만족도가 가장 높은 것으로 나타났다. 반면에 사회적기업에 대한 간접적인 지원정책에 대한 만족도는 대체적으로 낮은 것으로 나타났는데, 특히 경영컨설팅에 대한 만족도는 지원을 받은 경험이 있는 사회적기업가들의 응답에서 가장 낮은 만족도 수준을 보여주고 있었다. 또한 사회적기업에 대한 공급과 수요를 확장할 수 있는 시설비지원과 공공기관우선구매에 대한 만족도 수준 역시 매우 낮은 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 사회적기업에 대한 현행 지원정책의 방향이 사회적기업에 대한 직접적인 지원에 집중되어 있으며, 사회적기업이 활성화될 수 있는 환경에 대한 지원정책이 제대로 추진되지 못하고 있음을 말해주고 있다고 할 수 있다. 이는 사회적기업에 대한 지원정책이 여전히 사회적기업의 설립을 토대로 한 공급중심의 정책추진이 이루어지고 있음을 의미하며, 사회적기업의 사회적 수요를 넓힐 수 있는 지원정책이 제대로 추진되고 있지 못함을 보여주는 것이라고 판단된다.

최근 사회적기업에 대한 육성지원의 업무가 지방정부에게 위임되고 있어서, 사회적기업이 발전할 수 있는 환경을 제공하는 중요한 역할이 지방정부에게 요구되고 있다. 향후 사회적기업에 대한 지원정책의 방향은 결국 어떻게 사회적기업이 지역사회의 필요를 혁신적으로 해결하면서 활성화 될 수 있도록 이들의 역량강화와 환경조성을 추진할 것인가에 집중되어져야 할 것이다.

[그림 3-4-1] 사회적기업의 지원정책에 대한 만족도-경기지역



자료: 이영환 외(2010), 경기도 사회적기업 육성방안에 관한 연구, 경기복지재단

## 나. 사회적기업에 대한 지원정책의 방향

사회복지체계의 기반이 잘 구축되어 있는 유럽의 돌봄 사회적기업들에 비해서, 그렇지 못한 한국적 상황은 이 분야의 사회적기업들이 건강한 돌봄 서비스 공급자로 성장하는 데 많은 어려움이 따르게 한다. 사회서비스체계 구축에 대한 사회적 합의가 이루어지지 못한 상황은 정부의 사회서비스 시장화 정책으로 인해 사회적기업들에게 더욱 혼란스런 환경을 제공하게 될 것이 예상된다. 따라서 돌봄 서비스 영역에서 사회적기업으로 하여금 어떠한 역할을 기대할 수 있을 것인가는 한국에서 사회서비스체계 형성의 전망과 밀접한 관련을 갖게 된다.

만약 제한된 예산 속에서 서비스 상품권(voucher)을 통한 수요창출 전략을 중심으로 사회서비스 시장을 확대하려는 정부 정책방향은 지속된다면, 제한적인 돌봄 시장에서 형성된 공급자간의 경쟁을 더욱 치열해질 것으로 예상된다. 이런 상황 속에서 별다른 재정적 기반을 가지고 있지 못한 돌봄 분야의 사회적기업들은 영리업체 뿐만 아니라 비영리기관과의 치열한 시장경쟁에 놓이게 된다. 이러한 공급자간의 경쟁은 시장수요를 만족시키는 유인으로 작용하기 보다는 제한적인 재정조달 경로로 인해 서비스

의 질을 담보하기 어렵게 될 가능성이 높다. 이 같은 상황에서 사회적기업도 자유롭지 않을 것이며, 사회적기업의 지닌 다양한 인센티브 구조가 전혀 작동하지 못하게 할 수 있다. 특히 사회서비스 영역의 사회적기업들이 자신의 인센티브 구조를 적절하게 활용할 수 있도록 하는 나름의 지원정책이 존재하지 않은 상황에서, 사회적기업 또한 돌봄 시장의 하나의 공급자로만 등장하게 될 가능성이 높을 것으로 보인다. 따라서 돌봄 분야의 사회적기업들이 돌봄 분야의 건강한 서비스 공급자로 성장할 수 있도록 하는 적절한 지원정책이 마련될 필요가 있다.

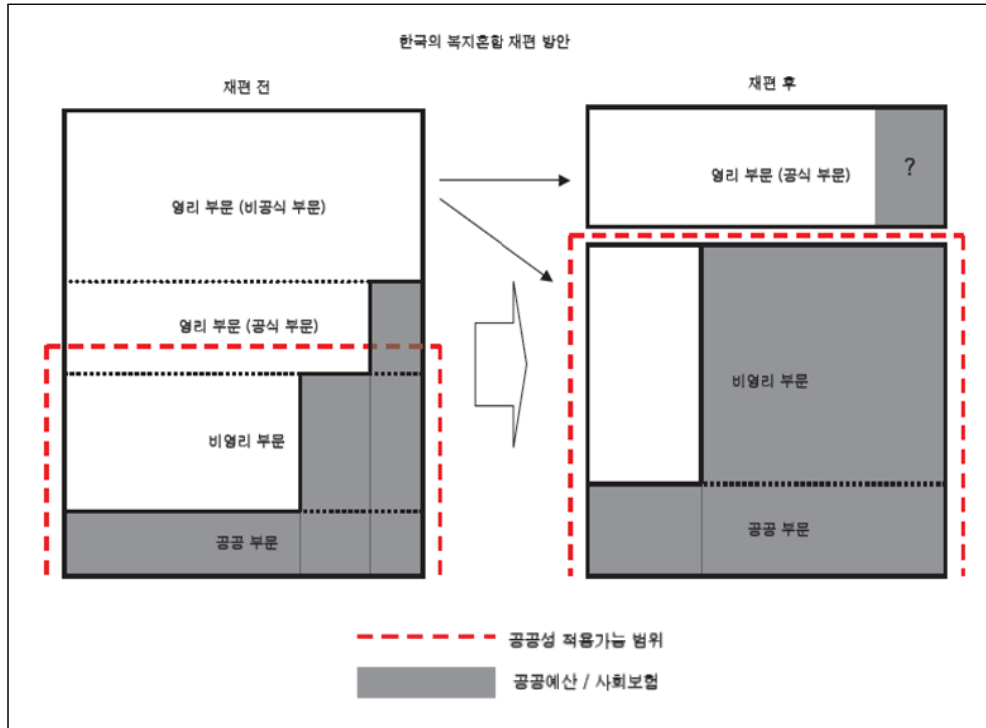
#### 1) 돌봄 서비스의 확대 및 공공성 강화를 위한 정책목표의 설정

사회적기업에 대한 지원정책 수립에 있어서 가장 중요한 것은 사회적기업의 기여에 대한 정책당국의 분명한 인정과 정책목표의 수립에 있다. 그런 점에서 돌봄 분야의 사회적기업에 대한 정책목표는 표적화 되어 있지 못한 상황이다. 단지 고용창출의 방안으로만 고려되고 있어서, 정작 돌봄 분야와 관련된 보건복지부나 여성가족부의 돌봄 사회적기업에 대한 정책적 관심은 그다지 높지 않은 상황이다. 따라서 돌봄 사회적기업이 한국의 사회서비스체계 구축과정에서 어떠한 역할을 하도록 할 것인가에 대한 정책적 목표수립이 무엇보다 요구되고 있는 상황이다. 그렇지 않을 경우, 돌봄 사회적기업이 한국사회에서 사회서비스체계 구축을 위한 주요한 공동생산의 전략으로서 자신의 인센티브를 작동시키는데 한계가 있을 것으로 보인다. 본 연구에서는 사회적기업을 통해서 효과적인 사회서비스체계 구축을 위한 정부, 시장, 시민사회의 공동생산의 메커니즘을 정착하고, 돌봄 서비스의 확대와 공공성 강화를 위한 건강한 서비스 공급자를 양성한다는 분명한 정책목표를 수립할 필요가 있음을 제안한다.

현재, 정부는 돌봄 서비스 육성을 위한 시장화에 두고 있다. 하지만 방과후 학교, 장애인교육, 보육, 간병가지원 등의 영역에서 원가 구성 비율을 보면, 인건비를 포함한 일반관리비와 인건비 비중을 살펴보면 돌봄 서비스 시장화 속에서 이들 사회적기업들의 인센티브 구조가 긍정적으로 작용할 수 있을 것인가에 대한 의문이 들게 된다.



[그림 3-4-2] 한국의 사회서비스체제 변화전망



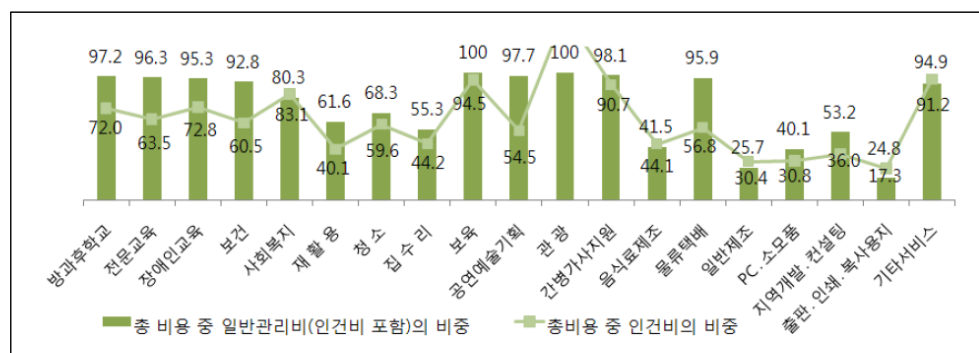
자료: 장원봉(2009). 재인용

돌봄 서비스의 시장화는 전체 원가 중 인건비를 포함한 일반관리비와 인건비 비중이 상당히 높은 것을 알 수 있으며, 특히 보육과 간병가사지원의 인건비 비중은 90%이상을 넘어서고 있다. 이 같이 전체 원가 중 높은 인건비 비중을 보이고 있는 돌봄 서비스 분야의 사회적기업들은 낮은 이윤 획득 가능성 속에서 돌봄 서비스 시장에서 경쟁력을 갖기 어려운 환경을 맞고 있다. 돌봄 서비스 시장에서 돌봄 사회적기업들이 시장 경쟁력을 가지려면, 결국 영리를 목적으로 하는 일반기업들과 유사한 경영전략을 선택할 수밖에 없는 가능성이 존재한다. 그럴 경우에 여성의 일자리창출을 위한 돌봄 사회적기업들이 갖는 인센티브 구조가 제대로 작동하지 못하게 된다.

[그림 3-4-3] 업종별 원가 항목별 구성 비중

(단위: %)

		원가 구성비율			주요비용 비율	
		매출원가	일반관리비 (인건비포함)	계	인건비	교육훈련비
교육	방과후학교	2.8	97.2	100.0	72.0	0.0
	전문교육	3.7	96.3	100.0	63.5	0.9
	장애인교육	4.7	95.3	100.0	72.8	2.8
	소 계	3.8	96.2	100.0	69.0	1.1
보 건		7.2	92.8	100.0	60.5	0.6
사회복지		19.7	80.3	100.0	83.1	0.0
환경	재 활 용	38.4	61.6	100.0	40.1	0.3
	청 소	31.7	68.3	100.0	59.6	0.6
	집 수 리	44.7	55.3	100.0	44.2	0.5
	소 계	37.8	62.2	100.0	45.0	0.4
보 육		0.0	100.0	100.0	94.5	0.8
문화예 술·관광 운동	공연예술기획	2.3	97.7	100.0	54.5	2.0
	관 광	0.0	100.0	100.0	-	2.2
	소 계	2.2	97.8	100.0	67.2	1.7
간병가사지원		1.9	98.1	100.0	90.7	0.6
기타	음식료제조	58.5	41.5	100.0	44.1	0.3
	물류택배	4.1	95.9	100.0	56.8	0.0
	일반제조	74.3	25.7	100.0	30.4	0.2
	PC·소모품	59.9	40.1	100.0	30.8	0.0
	지역개발·컨설팅	46.8	53.2	100.0	36.0	2.2
	출판·인쇄·복사용지	82.7	17.3	100.0	24.8	0.0
	기타서비스	8.8	91.2	100.0	94.9	0.0
	소 계	61.9	38.1	100.0	37.0	0.3
계		37.6	62.4	100.0	52.9	0.4



자료: 박선희(2010) 사회적기업 3주년 성과분석, 고용노동부

물론 이윤을 목적으로 하지 않는 사회적기업의 특성상, 인건비 수준을 낮추면서 이윤을 확대하려고 하는 일반 영리업체보다는 좋은 인력수급의 가능성을 높이게 되기도 한다. 그러나 돌봄 서비스의 시장화 과정에서 비영리 돌봄 서비스 제공기관들과 돌봄 사회적기업들 사이의 경쟁도 예상되고 있다. 또한 바우처 사업의 자부담 비용을 이용자들에게 부담시키지 않는 조건으로 편법적인 영업활동을 통해서 경쟁력을 가지려는 영리업체들의 기회주의적인 행태도 더욱 확대될 가능성이 높다. 따라서 돌봄 서비스의 확대와 건강한 서비스 공급자의 양성을 위한 명확한 정책목표를 위한 공동생산의 파트너로서 돌봄 사회적기업을 인정하는 정책적 고려가 필요하다.

## 2) 돌봄 분야 사회적기업에 적합한 지원정책 수립

현재 사회적기업에 대한 정부의 지원정책은 업종별 특성이 반영되어 있지 않은 상황에서, 정부에 의해 사회적기업으로 인증되면 경영지원, 인건비 및 시설비 등의 지원, 공공기관의 우선구매, 조세감면 및 사회 보험료의 지원, 연계기업에 대한 세제혜택 등의 지원을 받게 된다. 물론 이러한 지원 중에 대부분은 일정한 기간 동안에 일몰제 방식으로 이루어는 진다. 하지만 앞에서 지적한 바와 같이, 이들 정책들 중에 단기적으로 이루어지는 인건비 및 사회보험료 지원과 같은 직접적인 예산 지원 이외에는 현실에서 구체적으로 커다란 도움이 되지 않고 있다는 것이 대부분의 사회적기업 종사자들의 의견이다. 따라서 돌봄 업종의 특성이 반영된, 사회적기업에 적합한 지원정책의 수립이 요구된다.

첫째, 돌봄 업종의 대부분의 서비스 내용이 대인서비스라는 성격으로 인해서 노동 집약적이고 낮은 수익률에 기초하고 있다는 점에서, 다른 업종에 비해서 노동비용에 대한 부담이 상당히 크다는 특성을 지닌다. 따라서 전문 인력의 인건비 및 사회 보험료의 지원은 수익률이 낮은 돌봄 영역을 중심으로 지속적으로 이루어지거나 제한된 기간이 아닌 일정한 재정목표에 이를 때까지 지속될 필요가 있다. 또한 지역사회에서 새로운 서비스의 발굴이 요구되는 분야에 대해서는 신규인력에 대해서 인건비 지원이 이루어지도록 함으로써, 새로운 돌봄 서비스 개발이 수월하게 이루어지도록 지원할 필요가 있다. 둘째, 현재 사회서비스 시장화 정책방향 속에서 돌봄 시장의 난립한 업체들 사이의 경쟁이 치열해지고 있는 가운데, 돌봄 서비스의 질 관리 문제가 제기되고 있다. 따

라서 무조건 돌봄 서비스 공급자를 확대하기 보다는 건강한 서비스 공급자들이 형성될 수 있도록 적절한 공공계약의 기준을 마련할 필요가 있다. 실제로 영국에서는 최고가 치 입찰제(the Best Value)와 같은 입찰제도의 변경을 통해서 사회적기업들이 가진 인센티브 구조가 다양한 편익효과를 갖도록 하는데 기여하고 있다. 따라서 돌봄 분야의 공공 계약 과정에 입찰조건을 돌봄 사회적기업들이 갖는 다양한 인센티브 구조가 잘 작동할 있도록 고려할 필요가 있다. 무엇보다 돌봄 서비스 질 관리와 직접적인 관련이 있는 돌봄 종사자들의 근로조건이나 교육훈련 프로그램, 이용자들의 운영참여 등과 같은 조건들은 입찰과정에서 고려될 필요가 있을 것으로 보인다.

### 3) 돌봄 사회적기업의 업종별 · 지역별 네트워크 지원

높은 노동집약성과 낮은 수익률의 특성을 지닌 돌봄 분야의 사회적기업들에게 무엇보다 규모의 경제를 실현하는 것이 중요하다. 대부분의 돌봄 사회적기업들이 많은 고용인원을 채용하고 있지만, 실제로 기업운영에 요구되는 다양한 내부역량과 재정기반을 가지고 있지 못한 상황이다. 따라서 돌봄 사회적기업들의 업종별 · 지역별 네트워크의 지원을 통해서 이들 기업들이 지닌 약점들을 규모의 경제를 통해서 보완할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

먼저 점차 전문화되고 통합화 되는 서비스공급을 개별 기관이 전적으로 충족하기에는 어려움이 있다. 지역별로 돌봄 영역의 사회적기업들 사이의 협력체계의 구축을 위한 지원은 이들 기업들의 경쟁력 제고와 지역사회의 효과적인 서비스 공급체계 마련이라는 측면에서 필요하다. 이는 지역사회에서 보육 컨소시엄을 통해서 보육의 공공성 확대와 질적 향상을 도모한 영국의 보육사회적기업들의 사례에서나, 노인요양서비스 기간들의 연계서비스 체계 구축을 통해서 원스톱 서비스체계를 구축한 독일의 노인요양조합 사례에서 그 효과성이 잘 드러나고 있었다. 한국에서도 몇 지역의 재가복지기관들의 연계를 통한 지역사회 효과적 서비스체계를 구축하려던 시도가 있었으나, 대부분 정부의 정책적 고려가 부족한 상태에서 지속화되지 못하였다. 따라서 이러한 돌봄 분야의 업종별 · 지역별 네트워크 운영을 위한 코디네이터 인건비와 사업비 등의 지원이 마련될 필요가 있다.

#### 4) 다양한 자원접근성 제고를 위한 지원방안 수립

지역사회의 부족한 돌봄 서비스의 제공 및 확대를 위한 사회적 목적을 기초로 다양한 지역사회의 협력체계를 마련하고자 하는 사회적기업들이 돌봄 서비스에 대한 다양한 공동생산의 메커니즘을 지역사회에서 실현하도록 할 것으로 기대된다. 앞에서 말한 바와 같이 이 같은 공동생산의 메커니즘이 지역사회에서 잘 정착되고 있는가는 이들 기업의 자원이 어떻게 복합적으로 구성되고 있는가에 달려 있다. 하지만 현재 돌봄 사회적기업들이 접근 가능한 자원은 아주 제한적이다. 우선 정부의 지원금을 제외하면 별다른 재원을 찾기가 어렵다. 최근에 사회적기업을 위한 투자기금의 조성이 이야기되고 있기는 하지만, 지역사회에서 다양한 자원접근 가능성을 마련하는 것이 더욱 필요하다. 현재 정부의 인건비 및 시설비 지원금 이외에 필요한 시설임대는 좀 더 현실 적용 가능하도록 지방정부의 구체적인 조사와 정책계획이 이루어질 필요가 있다. 또한 사회적기업의 연계기업에 대한 세제혜택도 좀 더 포괄적으로 적용함으로써 기업과의 다양한 연계가 가능하도록 할 필요가 있다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 지역사회의 시민참여를 독려할 수 있는 유인정책이 요구된다. 현재 연계기업 이외에 사회적기업에 대한 개인 기부나 자원봉사에 대한 세제혜택은 이루어지고 있지 않다. 따라서 지역의 다양한 시민집단들이 사회적기업에 참여할 수 있도록 하는 다양한 유인정책이 지방정부 차원에서 고려될 필요가 있다.





## 제4장 유망 사회서비스 확충 전략

제1절 정신건강증진서비스

제2절 생활체육서비스

제3절 건강관리서비스

제4절 아동 돌봄서비스

제5절 성인 돌봄서비스

제6절 노후재무설계서비스

제7절 문화서비스





# 4

## 유망 사회서비스 확충 전략<sup>18)</sup> <<

### 제1절 정신건강증진서비스<sup>19)</sup>

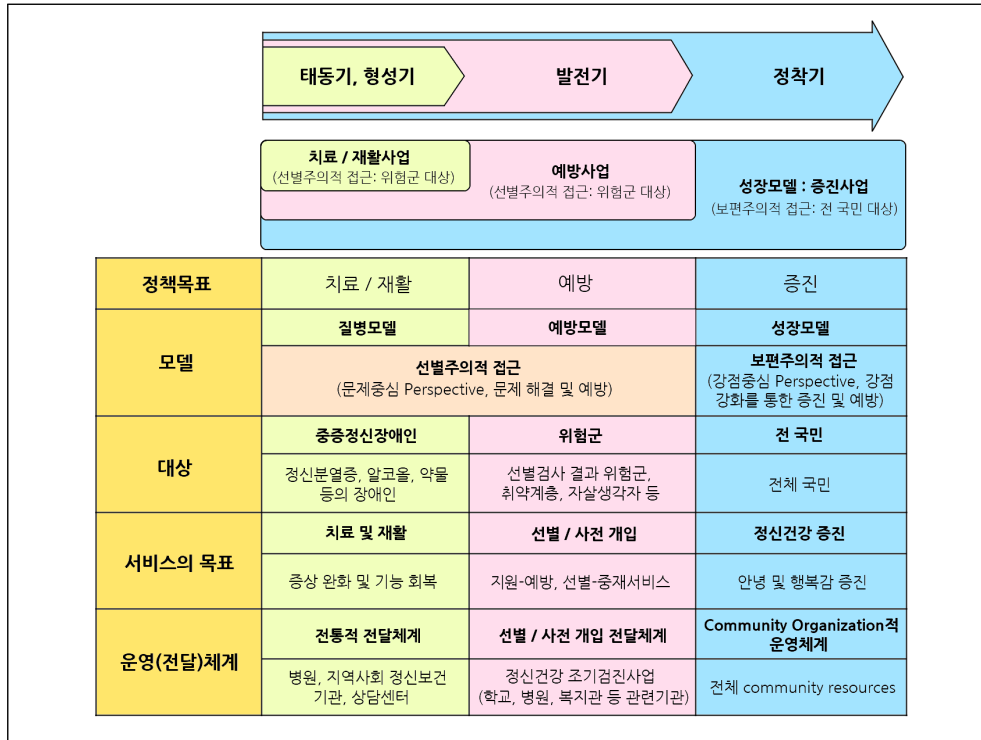
#### 1. 정신건강증진서비스의 이해

정신건강증진서비스는 다른 사회서비스와 마찬가지로 시대적 특징을 반영하여 개발, 발전하고 있는 서비스 영역이다. 동 서비스의 역사적인 전개과정은 아래 [그림 4-1-1]에서 제시된 것과 같이 질병모델 → 예방모델 → 증진모델로 정리될 수 있다. 즉, 정신건강증진서비스의 태동기 내지 형성기로 볼 수 있는 질병모델은 정신질환에 대한 사후 치료 및 재활적 개입을 강조하며, 중증정신장애인을 대상으로 한 서비스가 중심을 이루었다. 선별주의적 접근을 전제로 하여 조현증(정신분열증)의 유병율을 고려할 때 서비스 대상은 전체 인구의 약 1%로 추정된다. 이후 증진서비스의 발전기에는 여전히 문제 중심의 관점에서 선별주의적 접근을 시도하지만 예방모델의 경우, 정신질환 위험군에 대한 예방적 개입을 강조하였다. 따라서 정신질환 위험군 선별 서비스 및 예방서비스가 대표적이며, 전체 인구의 약 10~15% 규모를 서비스 대상자로 편입하였다. 이어 정착기의 성장모델은 정신질환 치료 및 예방에서 한 걸음 더 나아가 정신건강 증진에 초점을 둔다. 질병 및 예방모델 대상자 중심의 치료, 재활, 증진 서비스 뿐 아니라 정신건강 증진과 연결되는 모든 서비스가 관심의 대상이 되며 증진모델의 대상자는 전 국민이 포함된다.

18) 본 장은 보건복지부가 주관하고 한국보건사회연구원과 한국보건복지정보개발원이 주최하는 제3차 사회서비스발전포럼(2013.8.26.)에서 발표된 발표 자료를 연구진에서 요약정리하여 제시하였음.

19) 『강상경. (2013). 한국의 정신보건서비스 전개과정: 사회서비스 관점에서. 서울: 서울대학교 출판문화원』의 주요 내용을 발췌정리한 것임.

[그림 4-1-1] 정신건강증진서비스의 역사적 전개과정



자료: 강상경(2013).

## 2. 관련 서비스 제공 현황 및 문제점

1997년 정신보건법 시행 후 입원 의료서비스 위주의 정신보건서비스가 지역사회정신보건으로 전환되는 계기가 마련되었다. 현재 우리나라의 정신보건관련 법이나 제도는 아직까지 중증정신장애에 대한 치료 및 재활에 관한 것들이 중심이고 정신건강 증진서비스의 필요성에 대한 인식은 전체적으로 부족한 상황이라 판단된다. 이에 현황 및 문제점 부분에서는 질병 및 예방모델 중심으로 진행되고 있는 현재 우리나라 정신보건서비스를 중심으로 고찰하였으며, 정신보건법 시행 이후 정신보건 관련 법, 자원, 전달체계, 인력 등에 있어서 급속한 변화에 대한 현황과 문제점을 정리하였다.

## 가. 정신보건서비스 관련 현황

정신보건법에 근거하여 우리나라의 공공 정신보건서비스는 중증 정신장애인을 주요 대상으로 서비스를 제공하고 있다. 정신질환 유병률 조사에 따르면 18세 이상 65세 미만의 지역사회 거주자를 대상으로 정신분열병, 정신분열형장애, 분열정동장애 등의 정신병적 장애 유병률은 0.5%, 주요우울장애, 양극성장애 등 기분장애 유병률은 6.2%로 나타나고 있다. 한편, 이들을 대상으로 서비스 공급현황을 살펴보면, 입원·입소 서비스 제공기관이 총 1,332개소로 나타난 반면 사회복귀시설이 230개소, 정신보건센터가 163개소로 지역사회재활서비스 공급기관의 수는 총 399개소로 나타났다(2010년 12월 현재). 행정구역상의 시·군·구 중 거주시설(입소 또는 주거)이 없는 시·군·구가 전체 230개, 시·군·구 중 159개소(69.1%)에 달한다. 서비스 공급 인력의 경우, OECD 국가대비 정신보건 인력이 부족한 실정이며, 정신보건 서비스 공급인력도 치료를 위한 의료 위주의 인력 중심이라는 한계가 있다.

〈표 4-1-1〉 인구 10만 명 당 정신보건 인력현황: OECD 국가간 비교

(단위: 명)

국가명	정신과 의사	정신보건 간호사	정신보건 임상심리사	정신보건 사회복지사
호주	14.0	53.0	5.0	5.0
오스트리아	11.8	37.8	49.0	103.4
캐나다	12.0	44.0	35.0	-
덴마크	16.0	59.0	85.0	7.0
핀란드	22.0	180.0	79.0	150.0
프랑스	22.0	98.0	5.0	-
독일	11.8	52.0	51.5	477.0
그리스	15.0	3.0	14.0	56.0
아일랜드	6.8	136.0	12.7	47.7
이탈리아	9.8	32.9	3.2	6.4
일본	9.4	59.0	7.0	15.7
한국	3.5	10.1	0.8	2.6
네덜란드	9.0	99.0	28.0	176.0
뉴질랜드	6.6	74.0	28.0	-
폴란드	6.0	18.4	3.4	0.6
포르투갈	4.7	10.1	2.0	1.6
스페인	3.6	4.2	1.9	-

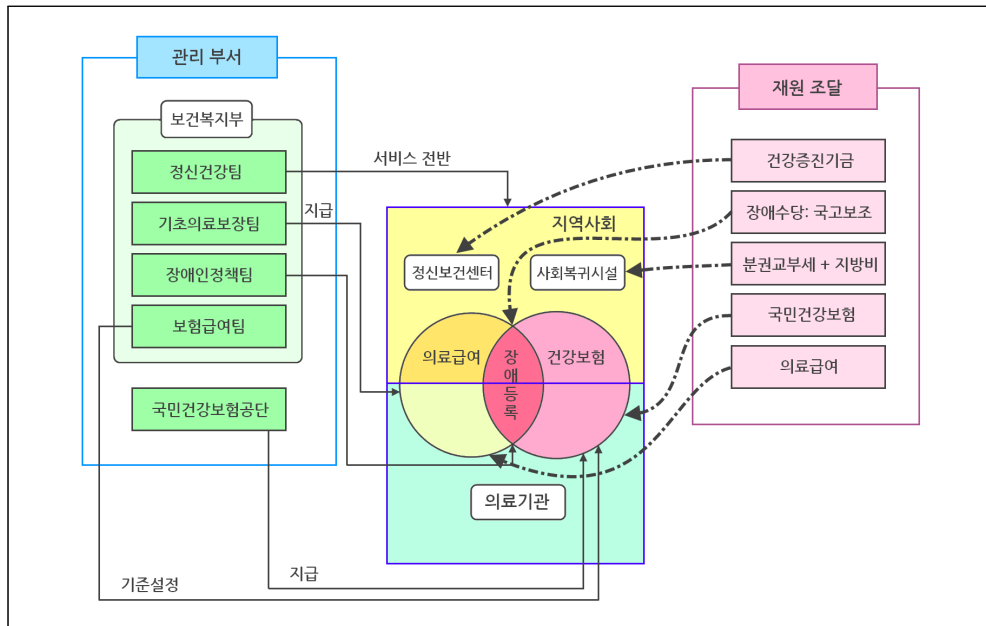
국가명	정신과 의사	정신보건 간호사	정신보건 임상심리사	정신보건 사회복지사
스웨덴	20.0	32.0	76.0	-
스위스	23.0	46.0	40.8	106.0
터키	1.0	3.0	1.0	1.0
영국	1.0	104.0	9.0	8.0
미국	13.7	6.5	31.1	35.3

출처: 보건복지부(2011a).

우리나라 정신보건서비스 공급기관에서 일하는 종사자는 정신과 의사 3,202명(전문의 2,527명, 전공의 675명), 간호사 6,361명, 간호조무사 4,119명, 사회복지사 2,915명, 임상심리사 542명으로 총 17,139명이다. 전통적 정신보건 전문 인력인 의사 및 간호사 직역의 비율이 약 80%에 달하고 있어서, 아직까지 균형 잡힌 지역사회 정신보건 서비스 공급체계에서 필요한 다양한 전문 인력들의 확충이 미흡한 상황이다. 또한 총 17,139명의 정신보건서비스 제공인력의 기관별 분포를 살펴보면 의료기관에 14,156명, 정신요양시설에 1,127명, 기타 지역사회서비스 제공기관에 1,856명이 종사하고 있어서 전체적으로 약 90%에 가까운 인력이 의료기관이나 정신요양시설에 근무하고 있는 것으로 확인할 수 있다. 이러한 인력현황 및 분포는 우리나라 정신보건서비스가 아직까지 치료 및 의료 중심으로 이루어지고 있으며, 지역사회 정신보건서비스나 증진 서비스는 상대적으로 미약하다는 점을 보여주고 있다.

정신보건 예산은 세계보건기구(WHO)가 권고하고 있는 보건예산 대비의 비율의 약 5~15% 정도의 수준이다. 하지만 최근 우리나라의 정신보건 관련 보건사업 예산 비율은 약 3%로 OECD 국가 중 하위권에 속한다(보건복지부, 2011a). 이는 우리나라가 아직까지 정신보건에 대한 인식이 충분히 성숙하였다고 판단하기 어렵고, 아울러 정신건강과 관련된 예방·치료·재활·증진을 위해서 필요한 서비스를 제공하기에는 절대적으로 예산이 부족하다는 점을 시사한다. 분절적 관리·재정체계와 관리부서 및 재원조달 방법이 다양하지만 의료서비스는 보험 및 급여로 안정적인 반면 지역사회서비스 재원은 불안정하다. 즉, 정신보건 서비스 재원 부족 및 통합적 재원체계의 부족함을 의미한다.

[그림 4-1-2] 한국 정신보건서비스 공급기관의 자원 조달 및 관리 체계



자료: 강상경(2013).

## 나. 정신보건서비스 공급의 문제점

정신보건서비스의 문제점은 첫째, 입원 및 치료위주의 문제중심모델서비스 위주라는 점이다. 정신보건서비스의 높은 입원율은 입원 위주의 재정 체계 및 관리 체계가 유지되고 있어서 정신과 입원비 비중 및 부담이 상대적으로 매우 높은 편이다. 2009년 현재 우리나라 전체 정신과 진료비는 1조 7,102억 원으로 이 중 입원진료비는 1조 1,131억 원이고 외래 정신과진료비가 5,971억 원으로 나타나 전체 정신과 진료비의 약 65% 정도가 입원비용인 것으로 파악되었다(보건복지부, 2011a). 또한 장기 입원 공급기관 및 입원서비스 위주로 분포된 인력은 장기입원 현상으로 연결될 수 있다. 2010년 현재 정신의료기관의 평균 입원 기간은 5개월 16일이고 정신요양시설의 평균 입소 기간은 9년 4개월로 조사되어 중증 정신장애인에 대한 장기입원 현상이 나타나고 있음이 확인되었다(보건복지부, 2011a). 이는 OECD 국가들 중에서 가장 높은 수치이다.

둘째, 높은 미개입률을 지적할 수 있다. 정신질환자 추정환자 수를 전 국민의 1%로 보았을 때, 우리나라 인구의 약 48만 명가량이 중증 정신장애인으로 추정된다. 그러나 2010년 말 현재, 지역사회 등록관리자(정신보건센터, 보건소, 낮병원, 사회복지시설, 알코올상담센터, 노숙인정신보건사업)는 76,874명으로 중증 정신장애인 추정 인구 대비 18.1%이며, 정신의료기관 입원자는 63,671명으로 15.0%, 정신요양시설 입소자는 11,611명으로 2.7%이다(보건복지부, 2011a). 즉 미개입 상태로 방치되어 있거나 개입이 불필요한 경우를 273,363명으로 추정해 볼 수 있으므로 미개입률이 64.2%인 것으로 나타난다.

셋째, 증진서비스에 대한 인식 및 공급 부족이다. 이는 잠재적인 사회적 위험이 증가하고 있음에도 불구하고 정신건강 증진서비스를 통한 접근에 대한 인식 부족과 생애주기 맞춤형 정신건강증진서비스에 대한 고려가 부족하다는 것을 의미한다. 특히 영유아 및 아동청소년 정신건강 접근은 현재의 예방모델 중심 접근(예, 우울증 및 자살 고위험군 선별)에서 증진모델 접근으로 전환할 필요가 있다.

### 3. 유망 사회서비스로서 정신건강 증진 서비스의 필요성과 의의

사회서비스의 역사적 전개과정은 생산 양식의 변화, 산업화나 현대화의 정도, 사회적 가치관 및 태도, 지배이념 및 원리 등의 사회적, 심리적, 경제적, 정치적 특성의 변화에 영향을 주고, 다시 이러한 변화에 영향을 받으면서 그 맥을 같이 한다. 따라서 한 국가의 생산양식이나, 산업화의 정도, 사회구조 및 국민의 가치관이 급속하게 변화하면, 사회서비스의 특징도 조정되고 바뀌어 가는 경향이 있다. 우리나라 사회서비스의 전개과정도 예외는 아니어서 역사적으로 급속한 정치·경제·사회적 변화는 사회서비스 제도의 변화를 동반하였다.

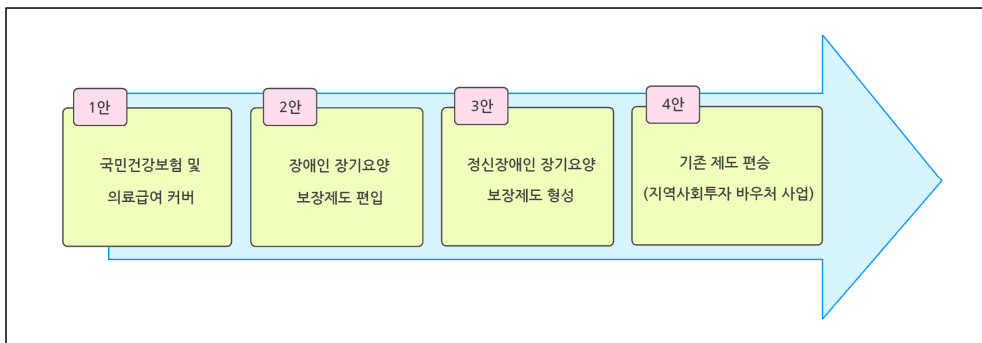
최근 한국사회가 경험하고 있는 변화의 특징은 사회적 위험요인이 특정 취약계층에 국한된 것이 아니라 위험요인들이 보편화됨에 따라 잠재적 사회적 위험 및 욕구가 있는 국민들이 급증하고 있다는 점이다. 뿐만 아니라 이념적으로도 사회서비스의 생산적 증진 역할이 강조되는 시점인 만큼 향후 정신건강서비스의 기본 방향은 전통적인 문제중심모델에서 한 걸음 더 나아가 증진모델로의 단계적 전환을 준비해야 하는 상황이다.

#### 4. 정신건강 증진 서비스 확충의 쟁점과 과제

앞서 지적한 정신장애인에 대한 문제중심모델 정신보건서비스의 불완전성을 보완하면서, 향후 정신건강 증진서비스의 인식 및 인프라를 형성하는 이중적 접근이 동시에 필요하다. 정신건강증진 서비스 확충의 쟁점과 과제는 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 중증정신장애인 정신보건서비스 보완 및 정신건강증진서비스이다. 위의 현황과 문제점에서 살펴본 중증정신장애인 정신건강서비스의 문제점을 보완하면서 정신건강증진서비스에 대한 인식개선과 인프라 구축이 필요하다는 것이다. 중증정신장애인의 정신건강서비스 문제점을 보완하기 위해서는 지역사회정신건강센터의 기능강화와 주거시설이나 복귀시설과 같은 지역사회서비스 인프라 확충 및 관련 전문인력 양성이 필요하다. 이를 위해 입원 및 의료서비스의 안정적 재원인 의료보험이나 의료급여처럼 지역사회정신보건 서비스를 위한 안정적 재원을 마련하는 것이 우선적으로 필요하다.

[그림 4-1-3] 정신보건증진서비스 관련 재원확보 방안

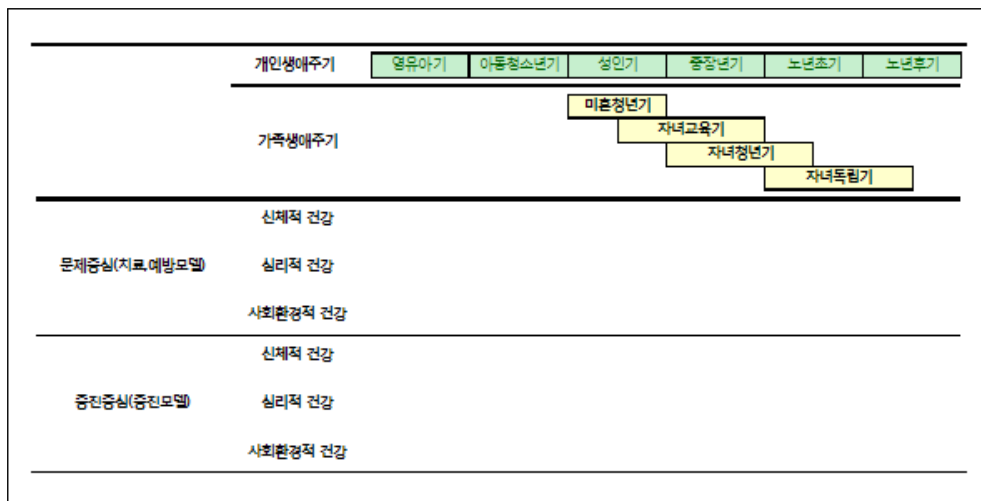


둘째, 정신건강 증진서비스의 우선순위 설정이다. 현재 정부에서 정신건강 증진서비스를 표방하여 지역사회정신보건센터를 지역사회정신건강센터로 개칭을 하는 등 증진사업에 대한 인식이 고조되고 있는 상황이다. 하지만 정신건강 증진서비스의 우선순위나 내용에 있어서는 구체성이 부족한 실정이다. 이러한 쟁점에 대한 과제로 정신건강 증진서비스의 우선순위 및 영역을 선정하여 생애주기 맞춤형 서비스를 실시하는 것을 제시할 수 있다. 증진모델적 사회서비스 우선순위 및 내용을 고찰하는 데는 [그림 4-1-4]와 같은 생애주기 맞춤형 서비스를 고려한 접근이 유용할 수 있다. 이는 정신건

강이 신체·심리·사회적 특성에 기반하고 있으므로 신체적, 심리적, 사회적 측면에 대한 다차원적 개입이 필요하며 세부내용으로 신체적 측면은 건강서비스 영역, 심리적 부분은 정신건강서비스 영역이고, 사회 환경적 부분은 환경에 대한 인지나 적응 측면의 심리적 부분과 객관적 환경 및 이와 연관된 제도적 측면과 연관된다.

요약하면, [그림 4-1-1]의 운영전달체계에서 제시한 바와 같이 증진서비스는 지역 사회조직(Community Organization)이나 지역사회동원(Community Mobilization)과 같은 다차원적 접근이 필요하지만, 본 논의에서는 심리적 측면의 정신건강증진서비스에 초점을 두었다.

[그림 4-1-4] 정신건강증진서비스 영역의 탐색적 고찰: 생애주기 맞춤형



영유아기에는 양육자 기반 정신건강 증진서비스로 부모교육이 이에 해당하며, Parenting Class, 아동발달의 이해, 등이 있다.

아동청소년기에는 학교 기반 정신건강 증진서비스로 정신건강 교육(신체건강을 위해 체육시간을 배정하는 것처럼 정신건강의 중요성 및 정신건강의 신체, 심리, 사회적 역동성에 대한 이해 증진 교육), 강점중심 정신건강 교육(우울이나 자살위험 선별 등의 문제중심의 접근에서 벗어나 본인의 심리사회적 강점이 무엇인지에 대한 이해를 도모하는 정신건강 교육), 선별과 병행하여 (또는 선별에 우선하여) 긍정적 심리사회적 강점에 대한 사정 및 이해로 DSM적인 접근(정신질환 선별접근)과 병행하여 (또는 우선



하여) VIA적인 접근(심리적 강점 사정접근)이 필요하다.

성인 및 중장년기에는 직장이나 지역사회에 기반한 정신건강 증진서비스로 EAP(Employee Assistant Program)에 정신건강증진서비스를 접목한다. 여기에는 행복증진법, 삶의 질 치료, 웰빙치료가 해당되며 이에 대한 내용은 다음과 같다. “행복 증진방법 (Fordyce, 1977)”은 좀 더 적극적으로 살아가기, 사교적 활동을 많이 하기, 의미 있는 일에 참가하기, 사랑하는 사람들과 좀 더 친밀하고 깊이 있는 관계 형성하기, 기대 수준을 적절하게 낮추기, 행복해지는 것을 우선시하기 등의 14개의 활동을 포함한다. “삶의 질 치료 (Frisch, 1998; 2006)”는 긍정심리학과 인지치료를 접목시키며 삶의 질 치료는 특정한 문제의 해결보다 인생 전반의 만족도 증진을 목표로 한다는 점에서 ‘삶의 질 코칭’이라고 하기도 한다. 삶의 질 치료는 개인의 삶을 구성하는 영역으로 목표와 가치, 자기 존중감, 건강, 사랑, 친구 관계, 자녀 관계, 부모 및 친척 관계, 직업 활동, 여가 활동, 사회 봉사, 새로운 학습, 창의성 발현, 돈과 생활 수준, 가정 환경, 주거 환경, 지역사회 등 16개의 영역을 구분한다. 삶의 질 치료에서는 전반적 삶의 만족도와 이러한 16개 하위 영역에 대한 만족도를 평가하며, 매주 1회씩 10~15회 정도 시행되는데, 치료자는 내담자로 하여금 자신이 소중하게 여기는 삶의 가치와 목표를 좀 더 분명하게 인식하도록 돕는 과정에서 전반적 삶의 만족도와 행복감을 증진한다. “웰빙치료 (Fava, Rafanelli, Cazzaro, Conti, & Grandi, 1998; Fava & Ruini, 2003)”는 인지행동 치료의 기법을 활용하여 긍정적인 사고와 행동을 증진시키고, 이를 바탕으로 환경의 통제, 타인과의 긍정적 인간관계, 자율성, 개인적 성장, 인생의 목적, 자기 수용 등의 심리적 안녕을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 웰빙치료는 매주 또는 격주로 8회에 걸쳐서 시행되는 구조화된 단기 심리치료이다.

노년기는 제도적 장치 마련에 동반한 정신건강 증진서비스이다. 현재 높은 노인 자살률은 정신건강 만의 문제라기보다는 사회변화와 급속한 인구 고령화에 따른 노인육구 증가속도에 비해 신체적, 심리적, 사회적 돌봄 제도나 경제적 지원방안에 대한 제도적 장치 간의 괴리현상에서 나타나는 것으로 이해된다. 따라서 정년 연장, 노인일자리 사업, 자원봉사활동, 등을 활성화하여 경제적 심리적 욕구를 동시에 충족시킬 수 있는 서비스를 기반으로 하고 보조적으로 정신건강증진 심리사회서비스를 제공할 필요가 있다.

셋째, 환경조성 및 운영이다. 현재의 정신보건법은 문제중심모델 위주이므로 헌법상

보장되고 있는 행복추구권을 정신보건법 및 관련법에 반영해야한다. 제도 및 운영측면에서는 관련부서 및 관련재원에 대한 통합적 운영체계를 위해 관련된 정부부처 및 부서간 통합적 운영체계 형성이 필요하다. 아울러 재원의 마련은 증진서비스에 대한 욕구가 공급자의 형성으로 연결될 수 있도록 제도와의 연계 방안 마련에 대한 검토가 충분히 선행되어야 할 것이다(예: 보험이나 급여에서 커버, 또는 노인장기요양보험이나 장애인 장기요양보장제도와 같은 독립적 자원 마련). 지역사회측면에서는 지역사회조직이나 지역사회동원과 같은 다차원적 증진서비스가 가능하도록 법적 제도적 근거 마련이 필요하다.

## 제2절 생활체육서비스<sup>20)</sup>

### 1. 생활체육서비스의 이해

최근 유럽에서는 ‘사회발전을 위한 스포츠(sport for good)’의 개념이 부각되면서 생활체육이 사회정책의 한 분야로 인식되고 있으며, 이는 청소년 문제, 사회갈등, 사회범죄, 노인문제 등 다양한 사회문제를 모색하는 일 방안으로 검토되고 있다. 생활체육은 1975년 유럽 각국의 체육부장관들이 모여 ‘모든 사람을 위한 스포츠 유럽 헌장’을 제정함으로써 사회운동과 국가정책의 일환으로 추진되었다. 우리나라는 1988년 서울 올림픽 이후 생활체육에 대한 관심을 가지기 시작하였으나 정부의 정책적 관심이 엘리트 체육에 비해 상대적으로 미약한 실정이다. 그러나 복지국가에서 생활체육은 개인의 삶의 질 향상이라는 포괄적 개념을 수용하는 추세인데, 특히 생활체육을 통해 건강증진을 도모한 국민 의료비의 절감과 사회 갈등 해소, 이에 기초한 사회적 응집성 강화 측면에 대한 관심이 매우 높다.

첫째, 건강증진을 통한 의료비 절감의 측면을 좀 더 구체적으로 살펴보면, WHO(2009)는 ‘Global Health Risks(보고서)’를 통해 신체활동 부족과 비만으로 인한 사망률이 전체 사망률의 10.3%를 차지할 만큼 신체활동의 부족은 심각한 사회문제

20) 제3차 사회서비스발전포럼(2013.8.30.)에서 논의된 국민대학교 조옥연 교수의 발표 자료를 연구진에서 요약정리하여 제시하였음.

가 될 수 있음을 지적한 바 있다. 이에 따라 영국의 경우, 복지연동 비만관리제도로 런던 웨스트민스터 자치구에서 운동을 해야 복지수당을 지급하겠다고 발표(반도체를 내장한 스마트카드로 이행 여부 자동 확인)하였으며, 스웨덴의 Physical Activity on Prescription(FaR®)는 신체활동이 부족한 사람들을 적극적으로 유인하기 위해 병원에서 환자가 운동이 필요한 경우 신체활동을 처방하였다. 미국에서도 신체 활동에 활발하게 참여하는 사람의 경우 그렇지 않은 사람에 비해 \$330달러 정도의 의료비 절감 효과가 있음을 실증적으로 분석하고, 건강비용(health care cost) 지출의 2.4%가 신체활동부족으로 인해 발생하며, 특히 비만의 경우 7%의 건강비용 지출 원인이 된다고 밝혔다(Pratt, Wang, 2000). 캐나다에서는 신체활동 부족으로 인해 건강비용의 2.5%가 발생하며, 신체활동부족으로 인해 매년 총 의료비의 6%가 증가되고 있다고 보고하였다(Katzmarzyk, & Janssen, 2004). 우리나라의 경우, 체육과학연구원(2003)의 조사 결과 생활체육참여자(267,800원)가 비참여자(556,600원)보다 의료비용을 52%(288,800원)정도 적게 지출되는 것으로 나타났고, 국내 거주 만 65세 이상 노인의 경우 생활체육에 참가하지 않은 노인이 참여노인에 비해 의료비 지출이 2.3배 높은 것으로 나타났다(김양례, 2006). 또한 국민생활체육 참여 실태조사에 따르면 국민의 75%가 체육활동으로 인한 의료비 절감 효과가 있다고 응답하였다.

### 규칙적 체육활동 참여의 경제적 효과

(서울대 스포츠과학연구소, 국민건강보험공단, 2007)

- ✓ 1인당 연평균 8만원 절감
- ✓ 연간 2조 8,000억 원의 의료비 절감 효과
- ✓ 경제활동인구 1인당 생산성 향상 효과 46만원 → 연간 11조 경제효과

둘째, 생활체육을 통한 갈등해소, 그리고 사회적 응집성 강화의 측면이다. 일반적으로 스포츠의 의미는 건강 증진이나 삶의 질 향상 등 개인적인 차원에서의 이익을 강조하는데 치중하여 왔지만 이제는 스포츠의 개인적인 가치뿐만 아니라 사회의 통합 및 발전의 측면에 대한 중요성이 지속적으로 증가하였다. 일례로 「2010 국민생활체육 참

여 실태조사」에서 생활체육 동호인 클럽 가입 이유로 62.6%가 ‘여러 사람과 어울려서 운동하는 것이 좋아서’라고 응답한 것으로 보아, 생활체육이 사회 응집성 강화에 기여하는 것으로 판단된다. 국민의 82.3%가 생활체육이 삶에 미치는 효과에 대해 긍정적으로 평가하며, 특히 국민의 88.0%가 정신 건강에 효과가 있다고 응답하였다(사교성과 변화수용력이 높아진다는 응답이 73.6점으로 가장 높음).

〈표 4-2-1〉 생활체육 동호인 현황

연도	클럽 수(개)	동호인 수(명)	인구 대비(%)
2002년	52,020	1,776,604	3.7
2004년	73,802	2,449,948	5.1
2006년	82,781	2,701,736	5.6
2008년	95,075	2,985,253	6.2
2010년	97,815	3,085,879	6.3

### 사회응집성 강화를 위한 스포츠 이용 사례

#### □ 독일

- ✓ 독일의 생활체육운동인 골든 플랜(Golden Plan)은 제 2차 세계대전 이후 사회 전체의 재건운동의 일환으로 국민의 건강회복과 인간성 회복에 초점을 두고 전개됨
- ✓ 스포츠참여 및 활동을 대중화시키기 위해 범국민 운동으로 전개한 것으로 생활체육운동의 모델이자 대표적인 성공사례

#### □ 스웨덴

- ✓ 스웨덴은 1800년대 러시아와의 전쟁에서 패한 후 국가재건의 기회로 교육과 체육을 결합하여 성공적인 결실을 맺음
- ✓ 현재 스웨덴은 전 세계에서 생활체육참여율이 가장 높고, 국민의 건강증진뿐만 아니라 사회적 화합을 증진시켜 사회응집성을 확대하기 위한 목적으로 스포츠 복지정책 추진

## 2. 생활체육서비스 제공 현황 및 문제점

### 가. 생활체육서비스 공급 현황

국내의 생활체육참여율은 과거에 비해 많이 향상되고 있으나 여전히 선진국과 비교해 저조한 수준이며(평균 67.4%), 특히 북유럽 국가인 스웨덴(94%), 핀란드(92%), 노르웨이(89%), 덴마크(82%)에 비교하여 크게 낮은 수준이다. 생활체육 참여율 국가 간 유형화 결과에 따르면 생활체육정책이 일반적인 복지국가 유형(사민주의, 조합주의, 자유주의)과 동일한 유형별 특징을 나타내고 있는 것으로 나타나 생활체육정책이 복지정책의 일환으로 추진됨을 유추할 수 있다(조옥연, 2012).

〈표 4-2-2〉 국가 간 생활체육참여율 비교

분류	국가	참여율	순위	분류	국가	참여율	순위
동아시아	한국	54.7	21	서부유럽	벨기에	72.0	9
	일본	74.5	7		프랑스	66.0	17
영연방	미국	67.5	16		네덜란드	72.0	10
	캐나다	71.0	11		오스트리아	71.0	12
	호주	82.0	4		룩셈부르크	68.0	15
	뉴질랜드	79.0	6		폴란드	51.0	22
	영국	68.0	14	동부유럽	체코	63.0	19
	스웨덴	94.0	1		헝가리	47.0	23
북부유럽	덴마크	82.0	4		슬로바키아	65.0	18
	노르웨이	89.0	3	남부유럽	그리스	33.0	26
	핀란드	93.0	2		이탈리아	45.0	24
서부유럽	아일랜드	74.0	8		스페인	58.0	20
	독일	69.0	13		포르투갈	45.0	25

주: 국가 간 비교를 위해 '100% - 생활체육 미참여 비율'의 조정된 참여율을 적용함.  
자료: 조옥연(2012).

1989년 생활체육참여율 조사 개시 이후 증가하던 생활체육참여율은 2000년대 들어 정체되고 있는 실정이다. IMF이후 2000년과 경제가 불황이었던 2008년에 각각 5.4%와 9.9% 감소한 것으로 나타났는데 이는 경기불황 시 체육활동 참여가 위축되는 경향이 있기 때문인 것으로 파악된다.

〈표 4-2-3〉 생활체육참여율(주 2회 이상) 연도별 비교

연도	1989	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2008	2010	2012
참여율	27.2	34.7	37.6	38.8	33.4	39.8	44.1	34.2	41.5	35.0

자료: 문화체육관광부 (2013).

또한 사회적 소외계층의 체육격차가 발생하게 되었는데, 사회적 소외계층의 생활체육 미참여율이 가장 높게 나타며 도시규모별로는 읍면 이하(58.6%), 성별로는 여성(58.6%), 연령별로는 70대 이상(64.8%), 성별 및 연령별로는 70대 이상 여성(68.9%), 학력별로는 초등졸 이하(60.7%), 직업별로는 농림어업(65.7%), 소득별로는 100-150만원 이하(61.6%)에서 가장 높다. 생활체육에 전혀 참여하지 않는 비율은 1994년(43.3%)을 기점으로 꾸준히 감소 추세를 보이다가, 2003년(22.5%)을 기점으로 다시 증가하여 2010년에는 45.3%를 기록하였다.

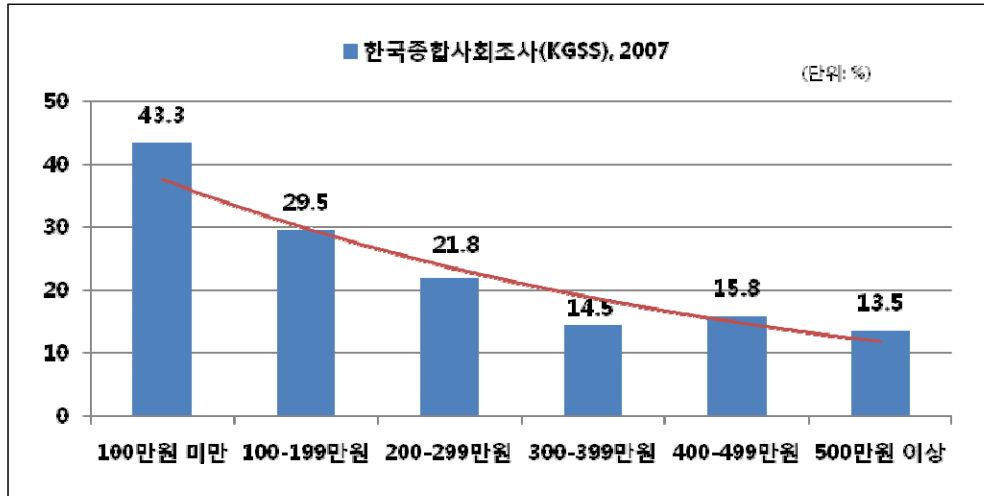
이러한 생활체육 미참여율의 증가는 빈곤율이 2000년 10.5% 에서 2010년 15.1%로 증가하고, 지니계수 또한 2000년 0.299에서 2010년 0.310으로 악화된 사실에서 유추할 수 있듯이 사회경제적 영향과도 관련이 있을 것으로 추정된다. 생활체육 참여 촉진의 선행조건으로는 시설확충(36.8%), 시설사용료 인하(28.8%), 홍보강화(10.1%), 운동기구 개선 및 보급(10.0%) 순으로 조사되었다.

〈표 4-2-4〉 생활체육 참여 촉진 선행조건

연도	시설확충	시설 사용료	운동기구 개선/보급	프로그램 개발	지도자	홍보	기타
2000년	54.0	7.1	5.8	13.0	2.7	17.4	-
2003년	59.6	6.1	3.7	12.8	1.8	15.0	0.8
2006년	50.8	6.5	4.0	13.4	3.8	15.9	5.6
2008년	44.2	13.7	8.8	13.5	4.9	14.2	-
2010년	36.8	28.8	10.0	5.1	9.0	10.1	0.2

한국종합사회조사(2007)에 따르면 소득별로 생활체육에 참여하지 않는 비율이 현저한 차이를 보이고 있다.

[그림 4-2-1] 소득수준별 생활체육 비참여율 수준



서울시 지역별 월평균 소득 자료를 바탕으로 조사한 결과, 등록체육시설(평균 454개)은 소득이 상위권에 속하는 지역인 강남구(872개), 송파구(724개), 서초구(579개)가 높게 나타났으며, 생활체육 참여 비용(평균 46,420원)도 서초구(100,520원), 강남구(78,820원), 송파구(50,990원)가 높게 나타나 생활체육의 지역별 불균형이 발견되고 있다. 2012년 기준으로 5.5%의 국민들이 과학적인 체력관리를 받는 것으로 나타나 국민들의 체력관리 향상을 위한 국가적 대책이 시급히 요구된다.

〈표 4-2-5〉 생활체육을 통해 과학적인 체력관리를 받는 비율

연도	2003	2006	2008	2010	2012
비율	6.0%	10.5%	4.5%	4.6%	5.5%

체계적인 체력관리를 실시하지 못하는 이유로는 정보 및 지식 부재(48.2%), 비용문제(29.2%), 시설 및 프로그램 부재(22.6%)로 나타나며 특히, 비용 문제가 연도별로 중요한 문제로 부각되고 있다.

〈표 4-2-6〉 체력관리는 받지 못하는 이유

연도	정보 및 지식 부재	비용 문제	시설 및 프로그램 부재
2003년	49.2	21.8	28.9
2006년	52.1	17.3	30.7
2008년	54.2	25.0	20.3
2010년	48.2	29.2	22.6
2012년	46.3	32.0	21.7

국민의 약 80%가 국민의 과학적인 체력관리를 위하여 국가나 지방자치단체가 전담 기관을 설치하고, 건강정보 및 상담, 운동처방 서비스를 제공하는 것이 필요하다고 응답했다. 즉, 맞춤형 생활체육 서비스를 통한 체력관리 부재라는 것이다.

#### 나. 생활체육 지원 사업의 한계 및 문제점

생활체육의 경우, 관련 예산이 부족하고 정책의 수혜자가 명확하게 설정되지 않아 엘리트체육과 비슷한 이벤트적인 접근을 보이고 있다. 맞춤형 생활체육이 미흡한 현실은 특히, 소외계층에 대한 생활체육참여율 제고에 한계로 작용하였다. 민간영역과 달리 정부영역에서 행해지는 생활체육은 주로 공공체육시설의 확충에 예산을 집중적으로 투입함에 따라 다양한 생활체육 욕구를 제대로 충족하지 못하고 있다.

생활체육의 선진국을 살펴보면, 중앙정부의 체육부문에 대한 지출이 1998년을 기준으로 노르웨이 1.6%, 독일 1.0%, 일본 0.6%를 차지하고 있으나, 한국은 2010년 기준으로 상대적으로 매우 낮은 0.07%(1,526억 원) 정도를 차지하고 있다. 2011년과 2012년에도 0.07%에 머무르는 등 낮은 수준이다. 지방자치단체 예산 중 분야별 체육예산의 경우, 총 2조 6,704억원 중 전문체육(27.4%), 생활체육(19.6%), 장애인체육(1.6%), 국제교류(1.4%) 순으로 나타났으며, 기타가 1조 3,338억원으로 49.9%를 차지한다.



〈표 4-2-7〉 체육진흥 재원의 구성

(단위: 억원)

연도	국고	국민체육 진흥기금	지방비	체육단체	계
2003년	1,426	1,726	1,2847	601	1,6600
2004년	1,093	1,526	1,4443	914	1,7976
2005년	1,137	1,747	1,6041	837	1,9762
2006년	1,489	2,291	1,3835	1,342	1,8957
2007년	1,812	2,367	2,0510	1,266	2,5955
2008년	2,343	2,578	2,4808	1,574	3,1303
2009년	2,135	3,860	2,5949	2,146	3,4090
2010년	1,529	5,295	2,6193	2,327	3,5344
2011년	1,559	6,568	2,5677	2,134	3,5938

생활체육참여율 제고를 위해서는 현재 생활체육의 이벤트적인 접근에서 탈피하여 맞춤형 생활체육을 지향하고 스포츠적인 측면뿐만 아니라 신체활동 촉진을 통한 의료비 절감에 대한 접근이 필요하다.

현재 실시되고 있는 생활체육 지도자 파견 사업의 경우, 일반인을 위한 생활체육 지도자 뿐만 아니라 장애인 및 노인 등 소외계층을 위한 생활체육 지원이 제대로 이루어지지 않고 있다. 공공부문의 생활체육지도자는 2006년 ‘청년전문인력 고용 지원계획’에 따라 처음으로 995명의 지도자가 배치되어, 2011년도 기준 1,450명으로 2009년부터 지속적으로 감소하는 추세다. 2006년도부터 노인의 복지증진을 위하여 어르신 전담지도자 배치 사업을 실시하여 현재 550명이 배치되어 있으며, 전국의 등록 장애인은 2011년 말 현재 2,519,241 명이며 장애인 체육지도자는 178명이 배치되어 있다.

### 3. 유망 사회서비스로서 생활체육의 필요성과 의의

#### 가. 사회서비스로서의 생활체육의 전망

첫째, 맞춤형 생활체육서비스 제공을 통한 고용창출이다. 현재 생활체육에 참여하지 않은 비율은 10대(52.0%)와 70대 이상(53.0%)에서 가장 높다. 청소년(10대)의 주 2회 이상 규칙적 신체활동 참여율의 연도별 비교결과, 1994년 50.2%, 1997년 50.9%

를 보이다가 2008년 30.5%, 2010년 34.8%로 급격히 감소하고 있다. 10대 청소년의 경우에는 장기적인 국가체력 수준을 예고한다는 점에서, 그리고 고령층의 경우에는 건강한 노후의 보장을 위한 준비라는 점에서 체육활동의 참여는 중요한 과제이다. 체육 분야의 경우 고용유발계수가 약 12.4명으로 2010년 기준 전 산업 평균 고용 유발계수 8.3명에 비해 높은 수준이다.

둘째, 체육시설 가용공간 확보를 통한 초기비용절감이다. 체육시설 가용공간 확보는 건물 옥상, 주차장 등 공영시설을 활용하여 가능하다. 건물옥상의 경우 ‘건축법’과 ‘국토위 계획 및 이용에 관한 법률’에 따라 용도지역지구내 건축이 가능하고, 공영주차장의 경우 ‘주차장법 시행령’에 따라 연면적의 30%를 ‘운동시설’ 등으로 사용할 수 있다(마포 “여리생활체육관” - 공영주차장 옥상에 실내체육관 설립). 또한 체육시설 가용공간 확보를 위해 전국의 건물이나 공영시설을 대상으로 하며 체육시설 설치 시 세금감면 혜택이나 인센티브를 부여하여 2011년 말 기준 1인당 체육시설 면적인 3.29㎡를 선진국 수준인 5.7㎡으로 향상이 필요하다(신규 체육관 건립 자체).

특히 장애인 체육, 노인체육, 체육을 이용한 어린이 돌봄 사업 등이 사회서비스의 유망분야로 판단된다. 장애인 체육의 경우, 전국의 등록 장애인은 2011년 말 현재 2,519,241명으로 장애인 생활체육 참여율은 2012년 기준 10.6%이다. 운동을 하고 있지 않은 장애인 집단을 대상으로 향후 운동할 의향이 있느냐는 질문에 긍정 응답이 31.1%(되도록 22.4% + 반드시 8.7%)로 나타나 약 60만 명의 장애인이 추가적으로 생활체육에 참여할 잠재력이 있는 것으로 추정된다. 그러나 현재 장애인 체육지도자는 178명에 불과하다. 선호하는 장애인 할인 혜택에 대해 요금의 50% 감면이 31.1%로 나타나, 5만 원 정도의 요금을 지불할 의사가 있는 것으로 추정된다. 특히 장애인의 경우 체육의 효과에 대한 인식이 일반인에 비해 큰 것으로 나타난다.

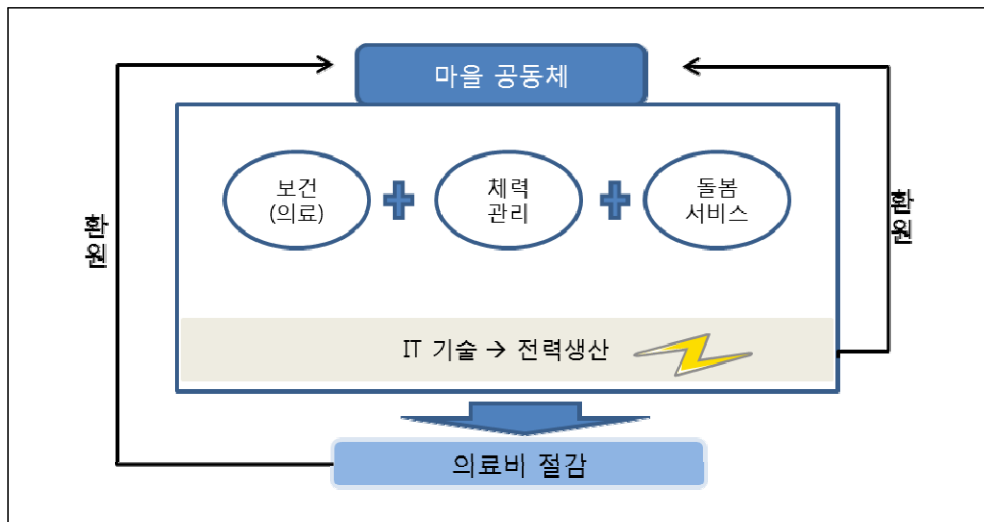
노인체육의 경우, 서울그물망복지센터(2011) 조사 결과, 65세 이상 노인인구의 46.5%가 건강문제를 가장 큰 고민거리로 여기고 있음이 확인되었다. 2012년 기준 65세 이상 노인 1인당 연간 진료비는 311만4천원으로 국민 1인당 연간 진료비 106만 8천원에 비해 2.9배 정도 높으며, 2010년 의료이용통계(국민건강보험공단)에서 시도별 1인당 진료비를 분석한 결과, 젊은 층이 많이 거주하고 있는 서울이 82만원 정도로 가장 적었고 전남, 전북, 경북처럼 노인인구가 많은 도 지역의 경우, 115~135만원으로 가장 많은 진료비 지출한 것으로 나타났다. 60~70대 노령층의 경우에는 공공체육시설

과 민간상업체육시설에 대한 접근성이 다른 연령대에 비해 낮은 편으로 나타났다.

## 나. 공동체형 체력관리: 노인대상

공동체형 체력관리의 개념은 보건, 체력관리, 돌봄 서비스를 통합적으로 제공하는 것을 의미한다. 이는 의료비 절감과 IT 기술을 접목하여 자립형 체력관리가 가능해지는 선순환 구조로 정립한 것이다. 일부 국가에서는 전력생산이 가능한 체육관을 운영하고 있으며 현재 국내에도 전력생산이 가능한 러닝머신을 개발하였으며 공동체 기능에 의한 자발적인 돌봄 서비스를 제공한다. 영국의 경우, NE IEP(The North East's Improvement and Efficiency Partnership)는 '노인들의 독립적인 생활 지원하기' 프로젝트의 일환으로 공공체육시설을 활용한 노인 돌봄 서비스를 제공하며, 기존 시설을 활용하여 약 28억 원의 직접적 이익을 거두었다. 시골 지역은 마을회관을 중심으로 도시 지역은 경로당 위주로 운영하고, 생활체육지도자 1명이 200명의 노인 관리의 경우 노인 1인당 10만원 의료비 절감 시 1인(2,000만원) 인건비 충당이 가능하다.

[그림 4-2-2] 공동체 기반 자립형 체력관리 시스템



공동체형 체력관리서비스의 가능성(사례 연구 중)을 살펴보면, 경상북도 예천의 ○○마을에서 생활체육지도자 파견 사업을 실시한 결과 사업 기간 중 병원을 가는 빈도가 줄고 주민의 호응도가 높게 나타났다. 생활체육지도자가 파견되는 날은 주민들이 마을회관에 모여, 생활체육과 사회복지 기능을 수행함으로써 농번기 때는 일반적인 사회복지사 기능을 하게 된다. 주민들은 마을 회관에서 점심식사를 하며, 참석하지 않는 사람은 연락을 해서 확인하고 자발적인 돌봄 기능을 할 수 있다. 또한 병원이 장터의 기능을 수행하고, 이는 공동체형 체력관리 시스템으로 전환할 수 있다. 스웨덴에서는 스포츠를 통한 사회응집성 강화에 많은 노력을 경주하고 있다. 특히 큰 도시보다 작은 도시나 지역일수록 생활체육참여 활성화를 위한 노력이 더욱 중요시되고 있는데 이는 소규모의 지역일수록 거의 모든 사람들이 생활체육에 참여함으로써 유대관계를 다져 나가기 때문이다.

#### 4. 생활체육서비스 확충의 쟁점과 과제

##### 가. 생활체육서비스에 대한 시각의 전환

생활체육은 즐기는 차원의 단순한 소비가 아닌 국가의 미래를 위한 투자라는 인식 아래 정부가 단순한 공급자의 역할에서 벗어나 적극적인 서비스 관리의 주체로의 역할 전환이 필요하다. 스포츠 참여 증대를 통해 확보된 국민건강지수는 의료비 절감효과와 노동생산성 향상이라는 직접적인 이익뿐만 아니라 노인문제, 청소년문제, 빈부격차 문제, 사회적 불신증대 등 다양한 사회문제를 해결할 수 있으며, 엘리트 체육 위주에서 탈피하여 체육 활동 참여와 기회가 저개발 지역이나 빈곤층, 노인층, 여성 및 장애인 등 사회적 소외집단에 이르기까지 모든 사람에게 균등한 배분이 이루어져야 한다.

미국은 1930년대 대공황을 극복하기 위한 수단으로 254개의 골프장, 318개의 스키장, 805개의 수영장, 1,720개의 체육관, 1,817개의 핸드볼장, 2,261개의 경마장, 3,026개의 경기장, 8,000개의 공원, 12,800개의 운동장을 건설하였으며, 실제로 1937년까지 뉴딜정책의 핵심기구인 공공사업관리국 예산의 10%가 생활체육시설 건설에 사용될 만큼 대공황을 극복하기 위하여 생활체육에 많은 투자를 실시하였다(체육과학연구원, 1988).

### 젊은 세대 직장인 스트레스 해소

- ✓ 젊은 세대 직장인들의 스트레스 해소법 1위가 '운동'으로 조사됨<sup>21)</sup>
- ✓ 전통적으로 직장인 스트레스 해소법은 '음주'가 제일 많았으나 젊은 세대 직장인들은 스트레스 해소법으로 운동(31%)을 가장 선호하고 있음

## 나. 보건복지부와 문화체육관광부의 협력 필요

대부분의 선진국에서는 보건과 체육이 협력적으로 국민의 체력향상을 위한 정책수립을 위해 노력하고 있으나, 국내에서는 각자 별도의 정책을 수립·시행하고 있다. 현재 학문이나 정책적인 부문에서는 보건과 체육 분야 간의 협력이 거의 미비한 실정이다. 체력관리 관련 사업의 경우 문화체육부는 국민체력센터를, 보건복지부는 국민건강증진센터를 별도로 운영하고 있으나 두 기관의 서비스제공 분야는 거의 유사하게 나타난다. 일부 지자체의 경우 보건소에 체력관리 서비스를 제공하고 있으며, 서울시의 경우 보건소에서 자체적으로 100여명 정도의 생활체육지도자가 채용되었다.

## 제3절 건강관리서비스<sup>22)</sup>

### 1. 건강관리서비스의 이해

건강관리서비스란 건강의 유지와 증진과 질병의 사전 예방 및 악화 방지 등을 목적으로 위해한 생활습관(음주, 흡연, 식생활 등)을 개선하고 건강위험요인을 차단하여 올바른 건강관리를 유도하는 상담·교육·훈련·실천 프로그램 작성(정보제공)·건강상태의 지속적인 모니터링 등 이와 관련된 부가적인 서비스를 말한다.

21) www.youngsamsung.com에서 젊은 세대 직장인 1천명을 대상으로 '직장일로 인한 스트레스를 푸는 나만의 방법' 조사

22) 제3차 사회서비스발전포럼(2013.8.30.)에서 논의된 경희대학교 최중명 교수의 발표 자료를 연구진에서 요약정리하여 제시하였음.

상담을 통해 현재의 위대한 생활습관을 개선하도록 지원하고, 동기 부여된 상담 과정에서 구체적인 개선목표를 제시, 실천 프로그램 및 일정표를 제공하며 구체적인 실천 프로그램 작성 및 영양지도·운동지도를 실시 및 전화나 메일, 문자메시지를 통해 실천 독려와 U-health device를 통해서 건강상태를 모니터링을 한다.

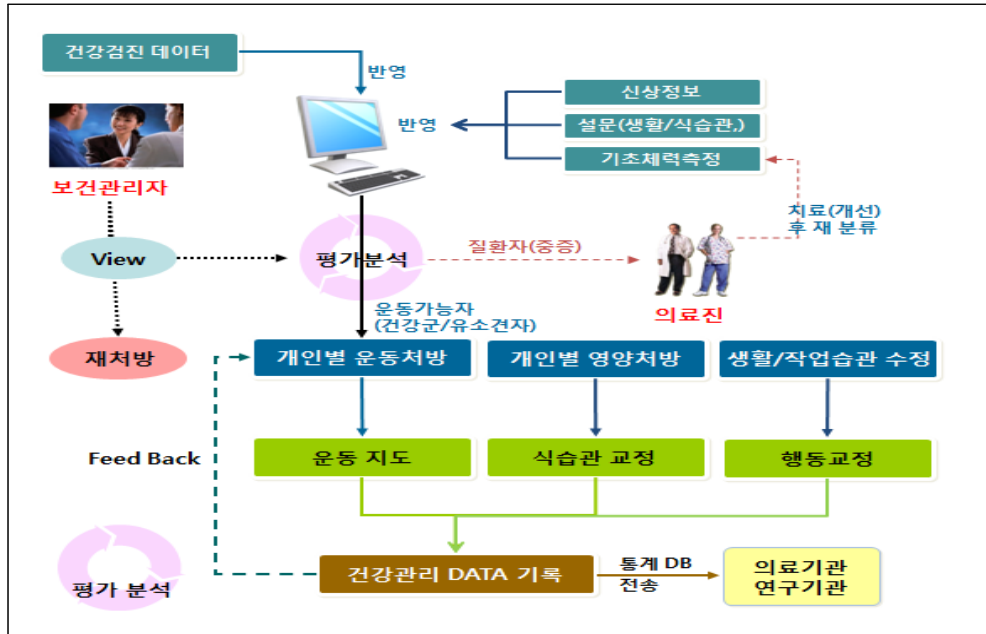
건강관리서비스에 대한 내용은 건강위험도 평가 결과 및 건강상태에 대한 상담, 생활습관 개선 등을 위한 교육, 영양·운동에 관한 지원 및 지도·훈련, 건강에 관한 정보제공, 건강상태의 지속적인 점검 및 관찰, 그 밖의 건강 유지·증진, 생활습관 개선 등을 위해 필요한 서비스를 포함한다고 볼 수 있다.

건강관리서비스의 범주 및 세부 범위에 대해서는 다음의 [그림 4-3-1]과 같이 정리할 수 있다. 건강상태(건강 측정 및 위험도 평가)를 평가하여 ① 건강군과 ② 건강주의군, 그리고 ③ 질환군으로 대상을 분류하고 이에 맞는 서비스를 제공하게 된다. 질환군은 의료적인 치료가 필요하기 때문에 제외하고, 건강군 및 건강주의군이 건강관리서비스의 영역에 포함된다고 볼 수 있다. 건강군에게는 건강 정보 및 생활습관에 대해 모니터링을 통해 상담을 제공하는 등 건강 유지 및 증진활동을 안내하는 반면, 건강주의군에게는 위험인자(흡연, 음주 등)를 모니터링하고 상담하며 생활습관을 개선할 수 있도록 교육 및 지도한다. 예시로 건강관리서비스에 대한 모형을 예시로 제시하면 [그림 4-3-2]와 같다.

[그림 4-3-1] 건강관리서비스 범주 및 세부 범위



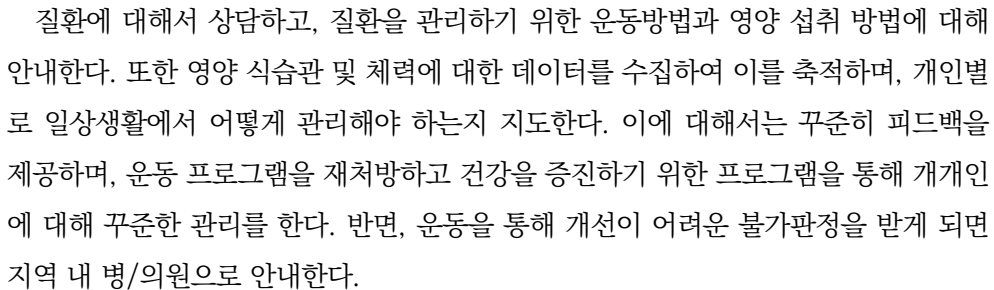
[그림 4-3-2] 건강관리서비스 모형



건강관리서비스를 제공하는 Medical Fitness와 건강보험공단의 건강증진센터, 그리고 U-health care의 과정을 보다 가시적으로 살펴보기 위해 [그림 4-3-3], [그림 4-3-4], 그리고 [그림 4-3-5]를 통해 설명하였다.

[그림 4-3-3]에서 나타내는 바와 같이, Medical Fitness의 경우 사전 의학검사를 받고, 체력측정을 통해 개인별로 운동을 처방한다. 재활이 필요한 대상자에게는 재활 운동을 지도하고, 일반적인 운동이 가능한 경우 지역 내 센터를 통해 체력 및 운동 성과를 확인하여 체력의 향상정도를 평가한다. 증진된 정도에 따라 운동에 대한 처방을 지속적으로 주고, 이러한 기록은 웹서버를 통해 데이터를 보관하게 된다.

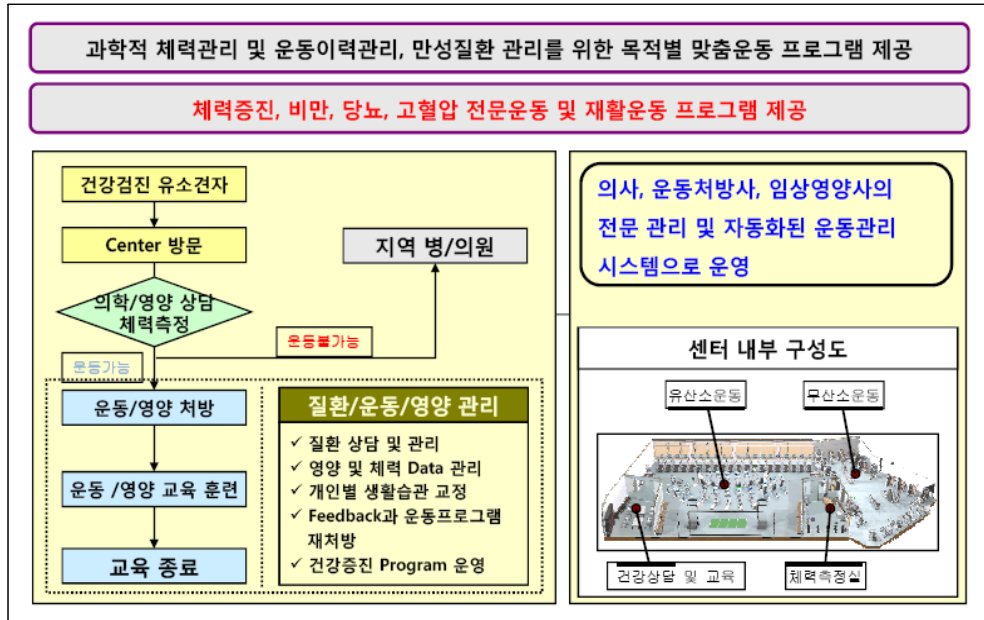
건강보험공단의 건강증진센터에서도 과학적인 체력관리 및 운동이력관리, 그리고 만성질환에 대한 관리 등 다양한 목적에 맞춰 운동 프로그램을 제공한다. 특히 체력증진, 비만, 당뇨, 고혈압 대상자에게 전문 운동과 재활 가능한 운동의 프로그램을 제공한다. 건강검진을 통해 의료인의 소견을 갖고 있는 경우, 건강증진센터에 내방하여 의학영양 상담을 받고 체력을 측정하게 된다. 운동이 가능한 대상자일 경우 운동 및 영양 처방을 내려주고, 이에 대한 교육을 시행한다.



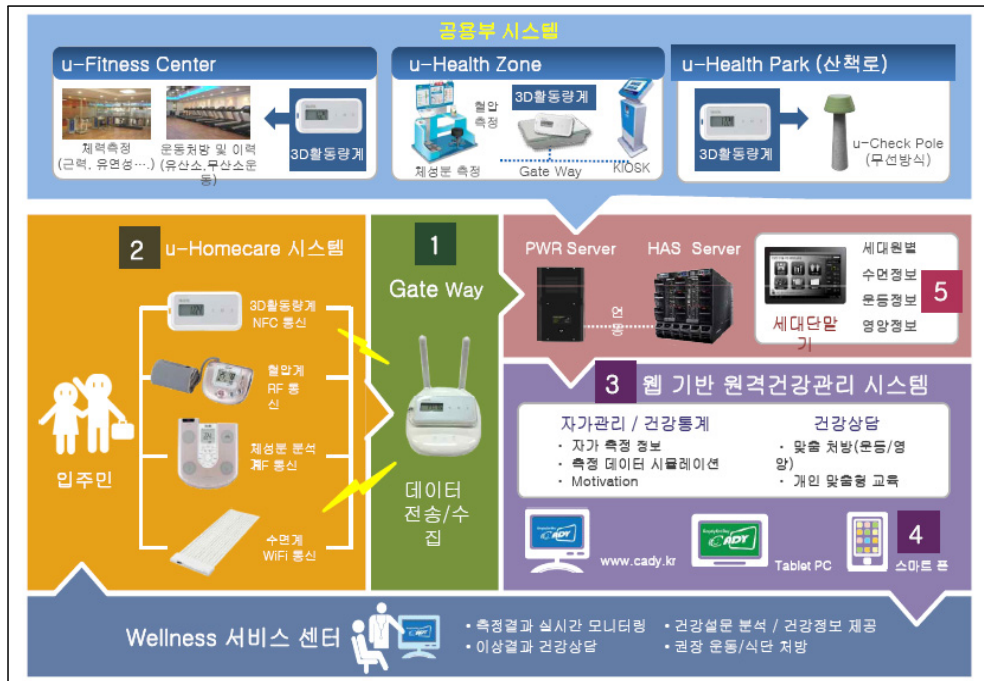
건강관리서비스 가운데 U-health의 경우 대상자의 체력을 측정하고, 운동을 처방하는 U-fitness center와 체성분 및 혈압을 측정하는 U-health Zone, 그리고 걷는 정도에 따라서 활동량이 측정되는 U-health park로 공용 시스템을 가지며, U-home-care시스템은 활동량, 혈압, 체성분, 수면 패턴 등을 가정에서 측정하고 이를 데이터로 전송하게 된다. 운동정보, 영양정보, 수면정보를 개개인별로 측정하고 이를 웹 기반의 원격건강관리 시스템을 통해 자가 관리할 수 있도록 측정된 정보를 제공하고, 정보에 기반하여 맞춤 운동 및 영양처방과 교육을 수행하여 건강을 상담한다. 이러한 일련의 과정과 데이터에 대한 내용은 [그림 4-3-5], [그림 4-3-6]에 제시하고 있다.



[그림 4-3-4] 건강보험공단 건강증진센터 흐름도



[그림 4-3-5] u-Health 흐름도



[그림 4-3-6] u-Health를 통한 데이터 예시



## 2. 건강관리서비스 관련 쟁점사항

건강관리서비스와 관련된 쟁점 사항으로는 건강 평가를 수행하는 주체, 건강관리서비스를 제공하는 기관에 대한 문제, 건강관리서비스의 기관 인력 구성에 대한 문제, 건강관리서비스 제공 절차, 건강관리서비스의 용어 및 개념, 그리고 범위, 수준에 대한 문제, 기존의 자원 활용과 사회문화적 관점에서의 문제를 언급할 수 있다.

### 1) 건강 평가의 주체

건강관리서비스를 제공할 때 건강 검진, 생활습관에 대한 평가, 건강 위험도에 대한 평가를 누가 담당하느냐에 대한 문제가 있다. 건강 평가, 상담, 지도는 의료행위로서 반드시 의료기관에서 시행되어야 하며, 건강관리서비스 기관에서는 의료기관에서 제공된 자료를 통해 서비스를 실시해야 한다.

### 2) 건강관리서비스 기관

건강관리서비스를 제공하는 기관은 의료기관 제공모델, 의료기관과 건강관리서비스

회사 간의 협업 모델, 건강관리서비스 회사 간 협업 제공모델로 분류할 수 있다. 건강관리서비스 제공기관은 의료기관 또는 의사가 설립하거나 민간기관시설이 될 수 있다.

### 3) 건강관리서비스 기관의 인력 구성

건강관리서비스를 제공하는 기관의 인력 구성은 생활습관을 평가하고 개선하기 위한 상담이 가능한 지도사와 건강 및 질환 전반에 대한 의학적 상담, 금연·금주의 동기를 강화하는 상담, 영양 및 운동에 대한 평가와 상담이 가능한 전문적인 지도가 가능한 인력이 배치되어야 한다. 또한 의사 및 간호사와 같은 의료 인력과 영양사, 운동처방사, 임상심리사, 보건교육사 등도 업무가 가능하다고 볼 수 있다. 우리나라에서도 일본의 보건사, 호주의 약물알콜 상담사, 영국의 health trainer와 같은 전문적인 지도자 양성이 필요하다.

### 4) 건강관리서비스 제공 절차

건강관리서비스 제공에 있어서 대상자에 따라 건강관리의뢰서 및 건강평가 결과서가 발급된다. 질환군에 있어서는 건강관리의뢰서가 필수사항이며, 건강관리군 및 건강군에 대해서는 건강평가 결과서를 참조하여 서비스를 제공하게 된다. 또한 건강에 대한 평가에 그치지 않고, 이에 대한 feed-back을 제공함으로써 개개인에 대한 데이터를 축적하게 된다.

### 5) 건강관리서비스 용어와 개념, 그리고 범위 수준

건강관리서비스에 대한 용어 및 정의, 개념에 대해 아직 명확하지 않은 부분들이 존재하고 있어, 이에 대한 서비스 용어 확립이 필요하다. 구체적으로 어떠한 서비스를 제공하는지 리스트를 형성하는 과정도 필요하다고 볼 수 있겠다. 현재 제공되는 보건 의료서비스와 건강관리서비스가 중복되는 부분이 많기 때문에 건강관리서비스만의 독보적인 서비스 제공 범위와 수준을 명확히 하는 작업도 선행되어야 한다. 의과학적인 근거 프로그램을 개발하고, 서비스 항목에 따른 인력의 공급 체계도 정리하여 서비스 별로 최소·대 인력의 규모를 표준화해야 할 것이다. 뿐만 아니라 서비스 항목 간에서도 상호 연계 가능한 체계를 개발해야 한다.

#### 6) 기존 자원 활용 및 기술 지원

기존의 보건 의료 기관서비스를 점검하고 이를 건강관리서비스 제공기관으로 어떻게 확대 운영할 수 있을지 방안을 모색해야 한다. 아울러 건강서비스 자원의 재조직 및 확대 발전을 위한 정책적인 지원이 어느 수준까지 가능한지 확인해야 한다.

#### 7) 기타 사회문화적 관점

건강관리서비스는 시장의 원리를 적용하기에는 아직 이용에 대한 부담이 크고, 기존의 의료 이용 체계에도 변화를 주기 때문에 기존의 의료서비스 제공기관들에게서의 반발도 예상되므로 건강관리서비스에 대한 사회적인 인식의 개선도 요구된다.

### 3. 건강관리서비스 확충의 쟁점과 과제

#### 1) 건강관리 표준 모델 확립

건강관리서비스 제공기관에 대한 설립 기준을 명시하고, 시설의 인력·설비 및 장비 기준과 관리방안과 지침에 대해 명확히 해야 한다. 또한 건강관리서비스 제공 인력의 범위와 기준을 설정하고, 인력 기준에 따른 주요 직종별 직무 영역도 중복되지 않도록 구분해야 할 것이다. 아울러 건강관리서비스 제공자에 대한 교육훈련과정을 도입하여 표준화된 매뉴얼로 건강관리서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다.

#### 2) 건강관리서비스 바우처 제공 모형 개발

건강관리서비스에 대한 바우처 제공에 대한 전달체계를 명확하게 해야 할 필요가 있다. 건강관리서비스 사업에 대한 관리 방안과 대상자 선정 기준 및 절차, 사업 기간, 서비스 내용, 그리고 서비스 가격에 대한 체계를 확립하여 건강관리서비스에 대한 바우처 제공 모형을 개발하는 과정이 필요하다.

## 제4절 아동 돌봄서비스<sup>23)</sup>

### 1. 아동 사회서비스의 이해

아동 사회서비스는 아동기의 특성을 고려하여 크게 아동보호(돌봄) 서비스와 아동 발달지원 서비스로 나누어 볼 수 있다. 이러한 구분은 생애주기 상에서 아동기가 가지는 특성으로 파악될 수 있다. 첫째, 아동기는 보호를 필요로 하는 시기라는 것이다. 아동기는 자신이 스스로 자신을 보호할 역량을 갖춘 성인기에 도달하지 않은 미성숙의 시기이기 때문에 성인으로부터 보호받아야 하는 시기로 파악해야 한다. 둘째, 아동기는 발달하는 시기이다. 아동기는 발달이 가장 활발히 일어나며 이러한 발달을 통하여 전인적인 인격체로 성장해나가기 때문에 아동기는 발달이 적절히 일어날 수 있도록 지원받아야 하는 시기이다.

21세기 후기산업사회의 특징은 아동기의 보호와 발달을 지원하는 역할이 탈가족화하여 사회화가 본격화되는 시기라는 점이다. 즉, 주로 가족이 담당하던 아동의 보호와 발달지원의 기능을 더 이상 가족 혼자 힘만으로는 충당하기 힘들게 됨에 따라 그러한 기능의 사회화가 요구된 것이다. 또한 아동의 보호와 발달지원 기능의 사회화는 아동에 대한 사회서비스의 확충으로 구체화되어 나타나기 시작한 것이다.

사회투자형 사회복지정책의 핵심은 아동의 보호와 발달지원을 목표로 하는 사회서비스의 확충으로 파악될 수 있고, 아동 사회서비스의 대상 영역은 크게 첫째, 아동보호와 둘째, 아동발달지원 영역으로 나누어 고려해 볼 수 있다.

첫째, 아동보호(아동 돌봄)영역에서는 아동 돌봄, 보호의 기능은 과거의 단순 돌봄에서 한 단계 나아가 교육과 보호의 기능을 동시에 수행할 수 있는 보육개념으로 더욱 강조되고 있다. 과거에는 저소득 여성 취업모들이 아동 돌봄서비스의 주이용 대상이었기 때문에, 아동돌봄의 개념이 부모의 돌봄이 반드시 필요한 영유아를 보호해 주는 탁아보호 개념이었다면, 최근에는 여성들의 자아실현 욕구, 양성평등 등의 사회적 가치변화로 단순보호 차원을 넘어섰으며 더불어 자녀의 전인적 발달을 지원하는 서비스에 대한 욕구가 증가하고 있다. 학령기 아동의 돌봄, 보호, 양육의 중요성이 더욱 강조되는 이유는

23) 제3차 사회서비스발전포럼(2013.8.30.)에서 논의된 서울대학교 이봉주 교수의 발표 자료를 연구진에서 요약정리하여 제시하였음.

양육자에 의한 적절한 돌봄이 부재할 경우 아동방임 등의 문제로 더욱 심각한 사회문제가 발생할 수 있기 때문이다. 최근 연구결과는 성인의 보호가 절대적으로 필요한 시기인 초등학생의 경우에도 약 55만명의 아동들이 평일 방과 후에 '나홀로 아동(평일 방과 후에 3시간 이상 혼자 혹은 형제·자매하고만 있는 아동)'으로 지내고 있음을 보여준다.

둘째, 아동발달 지원영역의 경우, 세부 영역으로 신체적 건강, 인지적 역량, 의사소통 역량(언어발달), 정서적 건강, 사회적 역량으로 구분할 수 있다. 신체적 건강 영역은 임신기에 임신부의 연령, 건강, 약물복용 및 정서적 상태까지 태아의 발달에 주요한 영향을 미친다. 급격한 신체적 성장발달 시기인 영유아기에 영양관리나 건강관리가 미흡하게 되면 향후 심각한 질병을 유발하기도 한다. 또한 영유아기의 신체적 발달은 생존과 깊은 관련이 있기 때문에 아동에게 필요한 적절한 신체적 보호나 돌봄이 없는 방임이나 아동에게 가혹한 행위를 가하는 학대는 이 시기의 아동에게 매우 치명적인 결과를 야기할 수 있으므로 더욱 중요한 사회적 이슈로 부각될 수 있다. 더불어 영유아기 이후에도 아동의 영양 및 식습관 관리, 일상생활관리, 운동관리 등은 이들의 신체적 발달에 영향을 미칠 뿐만 아니라 더 나아가 심리·정서적인 측면이나 사회성 측면까지 영향을 미칠 수 있다.

다음으로 아동의 인지발달은 영유아기에 급격히 발달하는데, 대략 2세에 이르기까지 인지능력의 발달이 가장 활발하다. 인지적 발달에 있어 아동기 초기 사회적 환경의 중요성이 강조된다. 다른 아동에 비해 인지 발달을 위한 환경적 자극과 지지가 상대적으로 부족한 아동의 경우는 인지발달이 저하될 수 있기 때문이다. 인지능력은 유동성 지능과 결정성 지능으로 구분하고 있는데, 유동성 지능은 계산, 암기 능력 등의 선천적 지능을 의미하며, 결정성 지능은 사회환경 속에서 교육, 경험, 타인과의 상호작용을 통하여 학습되는 능력을 말한다. 이 중 결정성 지능은 교육에 의해 지속적으로 증가할 수 있는 잠재성이 있는 지능이므로 아동이 처한 환경적 변화를 통해 향상시킬 수 있는 인지적 영역이라는 점에서 시사하는 바가 크다.

의사소통 역량(언어발달) 영역에서 언어발달은 인지 및 사회성 발달과 관련이 깊은 것으로 알려져 있으며, 아동의 언어능력은 양육자와의 상호작용에 의해 많은 영향을 받는다. 정서적 건강 영역에서 아동기 초기 양육자로부터 느끼게 된 거부, 고립, 위협, 무시, 부도덕성 강요 등과 같은 정서적 학대는 성인기에 낮은 자존감, 불안, 우울, 부정적 가치관 등 심리·정서적 문제를 야기할 뿐만 아니라, 학교부적응, 낮은 학업 성취, 폭

력, 범죄행동 등 다양한 행동적 문제에 까지 영향을 미치게 된다. 사회적 역량 영역에서 아동의 사회성은 영유아기 양육자와의 애착형성을 기틀로 발달한다. 영유아기에 양육자와의 애착형성은 아동기 이후 긍정적인 대인관계를 확립하는 기초 능력이 되고 아동의 사회적 역량은 자기통제 능력, 또래관계, 사회성에 영향을 미치며 낮은 사회적 역량은 비행, 반사회적 행동 등의 위험요인이 될 수 있다. 아동 사회서비스의 대상 영역에 따른 사회서비스 유형을 발달단계별로 정리하면 <표 4-4-1>과 같다.

<표 4-4-1> 아동의 발달단계별 사회서비스 유형

대상 영역 분류		발달단계별 아동 사회서비스 내용 분류	
대분류	중분류	취학전	학령기(초등)
아동발달	인지·언어	사물에 대한 호기심, 언어적 의사소통 능력의 형성, 학습에 대한 흥미(→기초학습능력), 기본인지기술 발달 스크리닝	기초학습능력의 습득, 창의성, 문제해결 능력, 학습전략 발달 지원
	신체 및 정신건강	건강한 출생, 균형잡힌 영양, 최적의 신체발달조건, 적절한 활동능력 스크리닝	균형잡힌 영양, 최적의 신체발달조건, 적절한 활동능력 발달 지원
		영유아 신체적 발달검사 장애 조기진단 및 치료(반응성 애착장애, 자폐증 등) 학대·방임 발견 및 예방	ADHD, 학습장애, 품행장애, 우울, 불안 등 학령기 아동의 행동장애에 대한 조기진단 및 개입 학대·방임 발견 및 예방
	정서·행동	사랑받는 존재로서의 안정감 형성, 긍정적 정서 발달 스크리닝	긍정적 자아인식, 자존감, 자기효능감, 낙관성 및 행복감 발달 지원
	사회성 및 진로성숙	양육자와의 안정적 애착관계 형성, 협동(또래관계), 기본생활습관의 형성(자율성과 주도성) 지원	안정적인 또래관계, 학교적응, 규칙과 질서 준수, 부모 및 성인과의 안정적인 관계 형성 지원, 진로인식(삶의 문제와 방식에 대한 인식 증진)
아동보호(돌봄)	돌봄과 보호	취학전 돌봄서비스(보육) 일시돌봄 서비스	방과후 돌봄서비스

## 2. 유망 사회서비스로서 아동 사회서비스의 필요성과 의의

사회투자국가 개념의 핵심은 아동에 대한 전폭적인 투자이다. 아동에 대한 투자의 대표적인 방법은 아동 사회서비스의 확대이며, 사회서비스를 통한 아동의 보호와 발달 지원은 인적자본에 대한 투자의 개념으로 이해되어야 한다. 아동서비스는 시장에서 가장 관심이 높은 분야라는 현실적인 이유와 함께 21세기 사회복지의 새로운 패러다임

은 아동투자를 통한 인적역량의 향상과 자립능력의 강화라는 측면에서도 사회서비스 확충방안이 우선적으로 고려될 필요가 있는 분야는 아동 분야일 것이다.

아동기에 인적자본 투자는 수익을 얻을 수 있는 기간이 매우 길어 전체 수익률이 높으며 인적역량의 결핍을 완화시켜 주는 서비스 개입의 가장 효과적인 시기는 아동기 중 상대적으로 연령이 낮은 어린 아동시기라고 할 수 있다. 어린 아동시기에 보강해 준 인적자본은 그것을 바탕으로 계속적으로 인적자본을 축적할 수 있는 능력이 자생적으로 생겨 인적자본 축적에 시너지 효과가 나타날 수 있다. 이러한 연유로 아동기에 주요 능력이 형성되어야 할 단계를 놓치게 되면 그 후 개입을 통하여 능력을 제고시키는 것이 어려우며, 그러한 개입에는 더 많은 사회적 비용이 소요될 수 있다.

### 3. 관련 서비스 제공 현황 및 문제점

〈표 4-4-2〉는 2012년 현재 실시되고 있는 아동서비스의 종류와 현황을 보여준다.<sup>24)</sup> 돌봄서비스 영역에서는 보육료 지원과 산모/신생아도우미지원사업이 대표적인 사업이다. 발달지원 서비스는 지역사회서비스 투자사업, 발달재활서비스, 언어발달지원사업, 드림스타트 사업 등을 들 수 있다. 이 중 드림스타트 사업을 제외하고는 모두 서비스이용권(바우처) 사업으로 진행되고 있다.<sup>25)</sup>

전체 이용 아동의 수가 약 196만 명, 서비스 제공 인력의 수는 23만 명, 예산 규모가 2조 7천억 원에 달하는 등 외형적으로는 아동 사회서비스의 규모는 상당히 크지만 그 내용을 들여다보면 그 외형의 대부분은 최근 급격히 확대된 보육료 지원서비스가 차지하고 있음을 알 수 있다. 보육료 지원사업은 전체 아동 사회서비스 이용 아동 수의 약 70%, 서비스 제공 인력의 약 85%, 예산의 약 87%를 차지하고 있다. 현재 아동 사회서비스는 보육을 중심으로 한 보호(돌봄) 서비스에 편중되어 있고 발달지원 서비스의 비중은 상대적으로 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다.

24) 표는 보건복지부에서 제공하고 있는 서비스만 포함하였음. 보건복지부 외에도 여성가족부, 교육부, 문화부 등의 부처에서도 아동 관련 서비스가 제공되고 있지만 그 수와 예산 규모는 제한적인 상황임.

25) 지역사회서비스 투자사업은 아동인지능력향상서비스(독서도우미 사업)와 지역개발형 바우처 사업으로 구성됨. 지역개발형 바우처 사업은 보건복지부가 제시하는 10대 유망사회서비스와 지자체에서 자체 발굴한 사업으로 이루어짐. 지역개발형 바우처 사업에는 아동 대상이 아닌 사업도 포함돼 있으나, 대부분이 아동 관련 사업임. 예를 들면 10대 유망사회서비스 중 5개 사업(아동 발달지원, 아동정서발달지원, 문제행동 아동 조기개입, 아동·청소년 심리지원, 인터넷·게임중독아동 치유)이 아동 대상 사업임.



이용 아동 1인당 연간 예산의 경우, 보육료 지원 사업(1.8백만 원)과 치료, 장애 관련 서비스인 발달재활서비스(1.8백만 원)와 언어발달지원사업(2백만 원)이 가장 높은 수준임을 알 수 있다. 이에 반해 산모/신생아도우미지원사업, 지역사회서비스 투자사업 등은 이용 아동 1인당 연 예산이 각 60만 원, 40만 원 정도이어서 대부분 상당히 저가의 서비스임을 알 수 있다. 더불어 서비스 인력 1인당 연 예산을 살펴보면, 산모/신생아도우미지원사업, 지역사회서비스 투자사업 등은 연 예산이 천만 원에도 미치지 못하고 있어, 서비스 인력의 임금수준이 상당히 낮은 편이라는 것을 간접적으로 알 수 있다.<sup>26)</sup>

〈표 4-4-2〉 아동 관련서비스 제공 현황 및 문제점

	이용자 수 (천명)	서비스 제공 인력 (천명)	2012년 예산(지급액) (백만원)	이용자 1인당 연 예산 (백만원)	서비스 인력 1인당 연 예산 (백만원)
돌봄서비스					
보육료지원	1,351	195.0	2,391,291	1.8	12.26
산모/신생아도우미지원사업	58	3.9	32,992	0.6	8.46
소 계	1,409	198.9	2,424,283	1.7	12.19
아동발달지원 서비스					
지역사회서비스 투자사업	451	24.1	174,819	0.4	7.25
발달재활서비스	45	4.5	80,292	1.8	17.84
언어발달지원사업	1	0.1	2,600	2.0	26.00
드림스타트	54	0.7	54,300	1.0	77.57
소 계	551	29.4	312,011	0.6	10.61
총 계	1,960	228	2,736,294	1.4	11.99

#### 4. 아동 사회서비스 확충의 쟁점과 과제

사회투자적인 측면에서 아동 사회서비스가 가장 효과적인 분야임에도 불구하고 보육서비스를 제외하면 아동 사회서비스는 아직도 상당히 미발달된 분야임을 알 수 있다. 그 예로 보건복지부 2012년 사회복지예산(보건 제외) 약 29조원 중 보육서비스를

26) 드림스타트 사업 서비스 인력 1인당 예산은 약 7천7백만원으로 상당히 높은 것으로 나타났지만, 이는 서비스 제공 인력의 수를 지역 사업당 최소 수준인 민간인력 4명으로 잡았기 때문이다. 실제로는 대부분의 지역이 예산 범위 내에서 민간인력을 추가로 채용하고 있으며, 연계 사업 등에 소요되는 예산의 비중이 큼. 즉, 드림스타트 서비스 인력 1인당 예산은 관련된 추가 인력과 제공되는 프로그램 예산까지를 포함한 것임.

제외한 아동 사회서비스의 비중은 1%에 불과한 실정이다.

한편, 아동은 투표권이 없기 때문에 민주주의 정치과정에서 소외되기 쉬운 집단이다. 즉, 사회서비스를 통한 아동에 대한 투자의 중요성을 강조하는 강력한 정책적 의지 없이는 현실 자원배분 과정에서 우선순위를 차지하기가 힘들다는 것을 의미한다. 아동 사회서비스가 가지는 인적자본에 대한 투자의 성격을 더욱 강화하기 위해서는 발달 영역에 따른 발달지원 서비스가 중요하나 현재는 보호(돌봄)서비스 위주의 서비스 확대가 이루어지고 있는 실정이다. 지금까지 아동 사회서비스의 확대 논리는 주로 공급 측면에서의 고용창출이 주를 이루었지만, 이러한 공급 위주의 논리는 ‘괜찮은 일자리’와는 거리가 먼 저임금, 저숙련 일자리 위주의 서비스 확대로 이어져 왔다.

위에 언급한 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 노력이 필요할 것이다. 먼저, 아동 사회서비스의 확대는 장기적인 관점에서 인적자본에의 투자를 통한 지속가능한 복지체계의 필수 요소라는 확고한 정책적 의지가 필요하며, 보호서비스와 발달지원 서비스의 적절한 비중 조절을 위해서는 발달지원 서비스의 개발과 확대가 우선시 되어야 한다(발달영역과 욕구에 따른 유망 아동 사회서비스의 유형 예시는 <표 4-4-3> 참조). 더불어 일자리 창출이라는 공급 측면의 필요성보다는 아동의 보호와 발달지원이라는 수요 측면의 서비스 필요성이 더욱 강조될 필요가 있다. 저임금, 저숙련의 일자리는 질 낮은 서비스로 귀결되고 질 낮은 서비스는 적절한 보호와 발달지원이라는 아동 사회서비스 본래의 목적을 달성하기 힘들기 때문에 보호와 발달지원에 실질적인 도움이 될 수 있는 양질의 서비스 개발과 확대가 필요하다. 이러한 양질의 아동 사회서비스 확대는 전문성 있는 인력을 필요로 하여 결국 일자리 측면에서도 ‘괜찮은 일자리’를 만드는 계기가 될 수 있다.

〈표 4-4-3〉 유망 아동 사회서비스 예시

서비스 구분	서비스 유형	아동 연령별 프로그램 단계 구성					인력수준	서비스 제공장소	서비스 간격
		영유아 (0~3세)	학령전아동 (4~취학전)	초등~저학년 (1~3학년)	초등~고학년 (4~6학년)	중학생			
전문 집단	1. 맞춤형 발달진단서비스	인지, 언어, 기질, 애착 진단	학습준비도, 인지, 언어능력, 사회성 진단	사회성 진단, 인지점사			전문가 팀 (대졸이상) (자격증소지자)	가정	일회성
	2. 진로탐색 서비스				일대일 진로탐색 집단 진로상담 직업 현장체험	집단진로상담 일대일 진로진설팅 직업체험	전문가 (자격증소지자)	기관	연 수시
지속 관리	3. 아동건강생활 관리서비스	신체 건강 정신건강 사회정서건강	신체건강 정신건강 사회정서건강	신체건강 정신건강 사회정서건강	신체건강 정신건강 사회정서건강	신체건강 정신건강 사회정서건강	전문가 팀 (자격증 소지자)	가정	주 1 회
	4. 직장여성을 위한 자녀돌봄 서비스	안전이동 놀이학습지도 건강관리	안전이동 놀이학습지도 건강관리	안전이동 놀이학습지도 건강관리	안전이동 놀이학습지도 건강관리		준전문가 (30~55세이하) (고졸이상,교육 이수자)	가정	주 1-6 회
일시 돌봄	5. 리더십캠프			데이캠프	주말캠프 단기캠프 통합테마캠프	주말캠프 단기캠프 통합테마캠프	전문가 (자격증소지자)	기관	연 수시
	6. 일시돌봄 서비스	돌봄네트워킹 기관연계	돌봄네트워킹 기관연계	돌봄네트워킹 기관연계			전문가/준전문가 (자격증소지자)	기관	수시

자료: 보건복지부·한국사회서비스연구원(2009). 유망사회서비스 수요공급 조사 - 아동분야 유망사회서비스 시장조사 중심.

## 제5절 성인 돌봄서비스<sup>27)</sup>

### 1. 성인 돌봄서비스의 이해

성인 돌봄서비스는 성인 장애인, 노인, 출산여성 등의 돌봄 욕구를 지원하는 사회서비스이다. 이는 사회적기업육성법 시행령 3조4항 ‘간병 및 가사지원 서비스’에 해당하며, 현행 법에서는 돌봄서비스 이용자를 특정하지 않고, 서비스의 핵심 내용을 명시하고 있다.

성인 돌봄서비스는 탈가족형 돌봄서비스 필요성을 인지하게 됨에 따라 이용자가 증가하고 있다. 성인 돌봄서비스 이용자(대상자)에 대한 협의의 개념은 정부의 직접적인 재정지원 대상이며, 광의로는 의료보장 적용인구 중 65세 이상, 가임여성, 장애인, 간병환자가 속한다. 인구고령화, 여성경제활동참여 증가, 경제성장, 그리고 권리의식 확대는 서비스 이용자 규모 증가로 귀결될 수 있다. 규모 면에서 성인 돌봄서비스의 주요 대상은 65세 이상 노인이며, 2013년을 기준으로 65세 이상 추계노인인구 구성비는 12.2%(약 614만명)이다. 장애인과 그 밖의 돌봄을 필요로 하는 성인들은 규모와 관계없이 이용자의 특수적 서비스 제공 대상이 된다. 돌봄의 욕구는 점차 다양화되고 있으며, 돌봄서비스가 기본적인 수발서비스 인식을 넘어 일상생활의 행복을 도와주는 서비스로 양적·질적인 분화와 발전을 이루고 있다.

〈표 4-5-1〉 성인 돌봄서비스 기본 유형

성인돌봄 대상		의미	주요 돌봄정책/사업
대상 다양	노인 돌봄	65세 이상 고령층의 건강과 일상생활을 돕는 대인서비스	노인장기요양보험 노인돌봄종합
	장애인돌봄	장애인의 건강과 일상생활을 돕는 대인서비스	장애인활동보조
	출산여성 돌봄	출산여성(신생아)의 건강과 회복을 돕는 서비스	산후조리서비스
	환자 돌봄	환자의 치료와 건강회복을 돕는 대인서비스	간병서비스
	노인, 장애인 등 기초생활보장수급자, 한부모가정, 중증환자	서비스 이용자의 건강과 일상생활을 지원하는 서비스	지역사회투자사업
	불특정		가사간병방문사업 기타서비스
일반 가구		가사활동 지원서비스(세탁, 청소, 식사준비 등)	가사서비스

27) 제3차 사회서비스발전포럼(2013.8.30.)에서 논의된 한국노동사회연구소 윤정향 연구위원의 발표 자료를 연구진에서 요약정리하여 제시하였음.

〈표 4-5-2〉 보건복지부 노인돌봄사업 내용

유형	서비스 내용
독거노인 돌봄 기본 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 만 65세 이상 요양서비스 불필요한 독거노인</li> <li>- 소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등의 수준 평가 후 보호필요가 높은 순으로 대상자 선정</li> <li>- 서비스 구성 : 가정방문, 우선 등을 통한 주기적 안전확인, 생활교육, 서비스 연계 등 예방서비스로 구성.</li> <li>- 이용자 부담 : 무료(공급자 지원 방식)</li> </ul>
독거노인 응급 안전 돌봄서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 만 65세 이상 독거노인으로 요보호 대상자</li> <li>- 서비스 구성               <ul style="list-style-type: none"> <li>·택내 시스템을 통한 24시간 안전확인 등 예방서비스</li> <li>·응급안전서비스 시스템은 온라인 IT기술과 오프라인의 독거노인돌봄비, 소방서 등을 연계하여 독거노인에 대한 상시안전 확인 및 응급상황 발생 시 구조·구급하는 시스템으로 택내 시스템, 업무시스템, 중앙시스템, 연계시스템으로 구성</li> </ul> </li> <li>- 이용자 부담 : 무료(공급자 지원 방식)</li> </ul>
독거노인 사랑잇기 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상자 : 기본서비스 예비대상자 중 서비스 제공에 동의한 독거노인</li> <li>- 서비스 구성               <ul style="list-style-type: none"> <li>·(사랑잇는 전화) 자원봉사자가 주 2회 안부전화와 말벗서비스</li> <li>·(마음잇는 봉사) 자원봉사자가 정기 방문 및 후원물품 제공</li> </ul> </li> <li>- 이용자 부담 : 무료(자원 봉사 활동)</li> </ul>
노인 돌봄 종합 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상자 : 만 65세 이상 장기요양보험 등급 외 A, B 판정노인, 전국가구 월평균 소득 150% 이하, 그 외 지자체장 인정자.</li> <li>- 서비스 : 가사·활동지원 서비스(방문서비스), 주간보호서비스</li> <li>- 이용자 부담 : 무료~48,000원(바우처 방식)</li> </ul>

자료: 보건복지부(2012), 「노인보전복지사업 안내」에서 구성, 황덕순·윤자영·윤정향 외(2012). 사회서비스 노동시장 분석 재구성, 한국노동연구원.

〈표 4-5-3〉 보건복지부 지역사회서비스투자사업 내용

유형	서비스 내용
장애인노인맞춤형 운동처방 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 만 65세 이상 노인</li> <li>- 프로그램(주 3회, 1회 90분)               <ul style="list-style-type: none"> <li>·혈액검사·건강상담 : 전체 이용자 상대로 혈액검사, 체성분 검사, 기초체력 측정. 전문의의 상담을 받아 생활 패턴과 건강상태를 체크(분기 1회)</li> <li>·유산소 운동 : 볼과 밴드를 이용한 운동 지원</li> <li>·댄스스포츠 : 댄스스포츠 및 요가 실시(필라테스)</li> </ul> </li> </ul>
돌봄 여행 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 65세 노인, 전국가구 월평균 소득 120% 이하 가정</li> <li>- 기본서비스 : 전문 돌봄인력이 동반하는 1박2일 국내여행 프로그램, 특화서비스 제공(스트레스해소프로그램, 건강관리, 안심전화서비스)</li> <li>- 부가서비스 : 당일 또는 2박3일 돌봄여행 서비스</li> </ul>
고령자 소외 예방 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 65세 노인 또는 기초노령 연금 수급자, 전국가구 월평균 소득 120% 이내</li> <li>- 프로그램(주 1회, 1회 1시간)               <ul style="list-style-type: none"> <li>·라이프 코칭 : 심리적으로 복잡한 감정을 겪을 수 있는 노년기를 감안하여 다양한 전문서비스 제공(1:1 위주)</li> <li>·재무 설계 : 급변하는 금융상황에 탄력적으로 대처하는 방법</li> </ul> </li> </ul>

자료: 보건복지부(2012), 「지역사회서비스투자사업 안내」에서 구성, 황덕순·윤자영·윤정향 외(2012). 사회서비스 노동시장 분석 재구성, 한국노동연구원.

## 2. 관련 서비스 제공 현황 및 문제점

성인 돌봄서비스 문제점 중 우선 보장 대상의 잔여적 문제를 살펴해보도록 하겠다. 노인 돌봄서비스 이용자는 2013년 65세 이상 의료보장 적용인구(614만명: 추계) 중 약 8.6% 수준(장기요양보험 인정자 35만 6천명 + 노인돌봄서비스 17만 3천명)이고, 일종의 요양인원(정확히는 요양비) 총량제로 돌봄서비스 이용규모를 관리하는 방식은 자연스럽게 자격인정 기준(요양등급 판정, 각 사업의 서비스 수급자격)의 탈락주의를 강화하여 욕구에 따른 지원 정신과 부정합함을 알 수 있다. 이는 요양등급자격제의 긍정성(욕구에 따른 차별적 보호)이 부당함과 비형평성에 관한 부정적 사례와 여론으로 퇴색해질 위험도 있다.

2013년 7월부터 장기요양 3등급의 요양인정점수 하향조정으로 23,000명(국민건강보험 보도자료, 2013. 6. 20)의 이용자 증가가 될 예정이다. 그러나 2008년 1등급 21.1%, 2등급 22.1%, 3등급 37.1%에서 2010년 1등급 8.9%, 2등급 19%, 3등급 51.8%로 상대적 비율조정에 의해 경증인구 증가를 예상할 수 있으며, 노인돌봄서비스(기본, 종합) 이용자 수는 2010년 이후 17만여 명 수준에서 정체되어 있다. 장애인 서비스 이용자의 경우, 장애인 활동지원사업 잠정대상은 약 573천명(등록장애인 1~2급) 중 2011년 현재, 55천명(9.6%)이 이용하고 있다(이시균·김종숙 외, 2012).

이러한 현실에서 민간 서비스 공급기관의 난립과 탈법행태가 나타나고 있다. 장기요양기관 중 71.3%가 재가요양기관이며, 28.7%가 시설요양기관으로 재가요양기관 중 방문요양이 전체의 58.4%에 해당한다. 서비스 유형별로는 기관 편중과 불균형이 심각하여, 서비스를 이용하지 못하는 경우도 있다(주간보호서비스, 방문목욕). 더불어 요양기관 간의 경쟁심화로(특히 개인사업자 난립) 탈법적 양상이 심각하고, 요양기관 종사자에 대한 부당한 처우가 심화되고 있다.

이와 마찬가지로 장애인활동지원 사업 수행기관에서도 상황은 크게 다르지 않으며, 인력소개업체가 중개한 인력이 제공하는 서비스는 품질의 양극화가 뚜렷하게 나타나고 있고, 서비스 공급인력(간병인)의 인권은 무법의 영역이 되었다. 돌봄서비스 공급(노동)과정의 문제 양산으로는 서비스 제공시간의 함수를 들 수 있다. 바우처사업 관리 시스템, 장기요양보험의 전자관리시스템 RFID(Radio-frequency Identification)은 노동인권과 비용부담의 노동자귀착 부당성 문제 외에도, 서비스 효과성과 효율성에 대

한 기여도 높지 않고, 서비스 이용자와 돌봄노동자가 시간활용의 비도덕적, 위법적 행위를 함으로써 상대방의 권리 침해(이용자 > 공급자)가 되고 있다. 더불어 무급 초과노동시간(돌봄노동자), 서비스 이용시간의 내용적 박탈(이용자) 현상마저 나타나는 실정이다. 돌봄서비스 이용자와 가족의 경우, 돌봄 노동자를 대하는 우리사회의 낮은 시민의식과 이중성이 고발되었고, 규정서비스 외의 추가 요구나 고용관계를 위반했을 때의 경고 조치 실효성이 거의 없으며, 돌봄의 사회적 부담에 대한 이해력이 전무하였다. 이는 일회적인 가족교육 등을 통해 개선되지 않을 것이기 때문에 근본 해결책이 필요하다. 해결책으로서 입소 시설은 적정 돌봄인력에 의한 적정 돌봄서비스의 제도화가 필요하다. 그 이유는 돌봄인력 부족 및 돌봄인력의 여성화 현상으로 장시간, 중노동, 산재 문제의 심각성, 개인이 운영하거나 20인 이하의 소규모 시설의 경우 돌봄인력의 업무분장과 업무경계가 불분명함에 따라 시설 폐쇄성이 돌봄서비스 제공 과정의 부당행위를 은폐하는 보호막 역할을 하고 있기 때문이다.

〈표 4-5-4〉 주요 직업군 종사자 변화 추이

(단위: 명)

재가 요양기관		2008	2009	2010	2011	연평균증가율
	요양보호사	96,474	308,520	420,219	432,377	(0.46)
	사회복지사	2,939	4,624	4,520	4,483	(0.11)
	간호사	1,685	2,123	1,738	1,478	-(0.03)
	간호조무사	938	1,824	1,472	1,620	(0.15)
시설 요양기관		2008	2009	2010	2011	연평균증가율
	요양보호사	17,282	25,159	34,839	39,561	(0.23)
	사회복지사	1,256	1,689	2,616	2,864	(0.23)
	간호사	1,266	1,494	1,632	1,628	(0.06)
	간호조무사	1,435	2,555	4,028	4,683	(0.34)

주: 요양보호사는 요양보호사 취득유예자수를 합한 수치임.

자료: 보건복지부, 장기요양보험 통계연보, 각 년도, 이시균·황규성·윤정향 방글, 2012. 돌봄서비스의 인력수요 전망 - 노인돌봄서비스 중심으로, 한국고용정보원.

돌봄서비스 전달체계와 자원, 비용과 관련된 문제의 경우, 이용자가 공식적인 본인 부담금이 부담스러워 원하는 서비스 이용을 하지 못하거나 공식적인 요양보험료 외에, 개인이 추가로 부담하는 비용이 적지 않다는 점 등의 문제점들이 밝혀지고 있다(이용 시설, 입소시설의 추가비용은 객관적 기준이 없고, 비공식 시간의 돌봄서비스 가격도

원칙 없는 시장가격으로 적용되고 있음). 또한 돌봄서비스 재정 몫의 지방정부 부담 증대로 생활밀착형 서비스가 정착되지 못하고 지체되고 있으며, 중앙에서 의도한 서비스 효과도 충분히 발휘되지 못하기도 한다. 장기요양보험의 재원 중 국가부담은 보험료의 20/100에 상당하는 금액과 정부재원은 중앙정부가 부담하는 가입자 지원금(공무원·교원), 지방정부가 부담하는 의료급여부담금으로 이루어져있다(전자는 30~35%, 후자는 65%~70% 수준이며, 관리운영비 전액). 대부분의 돌봄서비스가 국비와 지방비를 매칭하는 국가재정지원사업의 형태이며, 지역사회의 돌봄서비스 요구 증대는 지방정부 재정 부담으로 작용할 수 있다. 이로 인해 재정이 부족한 지자체는 사업지침의 요구수준을 충족하지 못하거나 최소화하는 사례도 발견되고 있다.

### 3. 유망사회서비스로서 성인 돌봄서비스의 필요성과 의의

유망 사회서비스로서 성인 돌봄서비스는 사후적·협의적 돌봄서비스를 넘어, 예방적·보편적 서비스로의 변화가 필요하다. 더불어 인구고령화 및 건강한 노후생활 보장을 위해, 돌봄의 가치에 대한 사회적 인식 전환과 성인 돌봄체계를 구축해야한다. 이를 위해 돌봄의 생애주기적 관점을 사회서비스 영역에서 보다 명료화해야하며, 돌봄서비스의 탈가축화와 시설의 친가정화, 돌봄서비스의 표준화, 법제화, 공공화가 필요하다.

유망사회서비스 필요성에 관한 두 가지 견해는 다음과 같다. 첫째, 일자리 창출의 선도적인 산업화이다. 성인 돌봄서비스 수요는 지속적인 증가가 예상되고, 성장산업으로서 일자리창출의 가능성도 여전히 높은 실정이다. 또한 성인돌봄 서비스 인력수요 전망 결과 향후 5년까지 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 대인서비스의 경우, 지자체와 공공기관이 직접 고용하는 정규직 일자리 창출로 집중되고 있다. 즉, 공적 일자리의 선도라는 것이다. 민간서비스 일자리는 ‘관리된 시장’ 방식으로 흡수되고 있으며, ‘관리된 일자리’가 아닌 일자리 대안에 대해서, 돌봄 관련 시민사회 단체와 돌봄 노동자 당사자조직의 부정적인 평가가 더 우세하고 있다.

성인 돌봄 서비스 중 비대인서비스에 해당하는 일반 가사지원서비스는 시장경쟁력을 갖춘 사업에 속한다. 가구형태 변화와 여성경제활동참가 등으로 가사서비스 욕구는 점증되고 있으며, 중저가로 양질의 가사지원 서비스가 보급될 수 있는 시장정비 및 환경 조성을 통해 서민의 가사서비스 활용도 제고해야 할 것이다.



〈표 4-5-5〉 성인 돌봄서비스 인력수요 전망 결과

(단위: 명, %)

구분		전망 시나리오	2011	2012	2017	2011-2017 증감	2011-2017 증가율(%)
장기요양서비스	현행 이용률 적용	저위	280,332	294,827	369,417	89,085	31.8
		중위	280,332	297,134	389,204	108,872	38.8
		고위	280,332	299,140	407,202	126,870	45.3
	이용률 상향조정	저위	280,332	307,947	403,736	123,404	44.0
		중위	280,332	310,390	425,912	145,580	51.9
		고위	280,332	312,515	446,082	165,750	59.1
	중증 기능장애노인 포괄	저위	280,332	345,124	431,117	150,785	53.8
		중위	280,332	347,797	454,037	173,705	62.0
		고위	280,332	350,138	474,970	194,638	69.4
노인돌봄종합서비스		중위	13,052	13,404	16,470	3,418	26.2
산모·신생아 도우미서비스		-	8,735	10,336	10,328	1,593	2.4
장애인 활동지원 서비스	이용률 상향조정	-	26,008	29,277	44,952	18,943	8.1

주: 요양보호사는 요양보호사 취득유예자수를 합한 수치임.

자료: 보건복지부, 장기요양보험 통계연보, 각 년도. 이시균 외(2012). 돌봄서비스의 인력수요 전망 I, II에서 재구성, 한국고용정보원.

#### 4. 성인 돌봄서비스 확충의 쟁점과 과제

성인 돌봄서비스를 비롯하여 현대사회에서 돌봄의 사회화 과정에서 보편적 서비스 확충에 필요한 사회적 지원체계의 구축 중요성에 대해 강력한 이견이 없는 듯하다. 그러나 사회서비스 확충 방식에 대한 논의는 좀 더 거시적 맥락에서 비판적 검토가 필요하며, 특히 사회서비스 부문에서의 시장화, 산업화 가능성에 대한 논의를 구체화 시킬 필요가 있다.

서구유럽의 경험을 통해 본다면, 시장화의 폐해에 대한 수습책으로, 공공성을 유지·보수·재강화, 혹은 시장영역에 대한 공적 규제의 확대(관리된 시장) 흐름, ‘소득주도 성장 모델’의 부상 등 보편적·공적 사회서비스를 새로운 사회경제 성장모델의 핵심 요소로 주목하고 있다(이상현, 2013). 아울러 다양한 돌봄서비스를 내실 있게 전달하기 위해서는 서비스 공급인력을 위한 다양하고 체계적 교육 실시 및 교육시간 연장이 필요하다. 최근 치매예방교육에 대한 수요가 높지만, 일회성 교육에 그치거나 시설장의 역량에 따라 상당한 편차가 있고, 재가시설과 입소시설에 맞는 종사자 의무교육시간(개인

교육시간, 단체교육시간)을 규정해야 하며, 분기별 최소교육시간을 제공하고 보장하도록 법제화해야 한다.

더불어 주야간보호 서비스 등 이용시설 위주의 돌봄서비스 확대 보급을 시행해야 한다. 이를 위해 통합서비스의 성격을 비교적 잘 담보하고 있는 급여로 이들 서비스는 지역사회 보건·복지 자원의 연결로 실제 서비스 제공 효과가 높을 것이다. 하지만 현재 이용률은 저조한 실정이다. 그 이유는 주야간보호서비스에 대한 정보 부족과 방문요양보다 높은 비용부담, 상대적 비선호(가사지원서비스 선호), 시설부족 때문이다. 이용시설 위주의 돌봄서비스 확대 보급을 위해 지역사회 복지기관과 프로그램 연계 및 정보를 공유(현재는 사회복지인력의 개인 역량에 크게 의존)해야 하며, 프로그램 개발 및 특수 보장용구와 교육용구(장비, 시설) 보급으로 산업 연관 효과를 기대해야 한다. 돌봄서비스 사각지대 시간대의 해소를 위해 장기요양보험제도나 바우처사업이 제공하는 공식 돌봄시간 이외의 돌봄서비스에 대한 사회적 방안 마련이 필요할 것이다.

한편, 지방정부를 중심으로 지역사회의 역할 강화를 위해서 지방정부 및 공공기관의 직접 고용 돌봄인력 확보가 선행되어야 할 것이다. 이를 바탕으로 지역사회 적합형 보건복지 성인 돌봄서비스 구축과 지역사회 노동시장 개선 및 일자리 창출을 위한 환경이 조성되어야 한다. 먼저 지역사회 돌봄인력 수급실태조사와 지역사회 돌봄서비스 수급실태조사의 상시화를 통한 격년제 조사 및 공개와 시장질서 조정 및 개선을 해야 한다. 현재 돌봄서비스의 주 노동력은 중장년여성, 향후 청년, 남성으로 까지 확대될 것이므로 지역주민 교육 확대 및 적극적 홍보를 해야 한다. 이와 마찬가지로 지자체 담당자, 공단 관계자, 근로감독관이 지역사회 돌봄노동자 권리 보호를 위한 역할분담·조정 검토가 필요하며, 지방정부, 지방의회, 민간 비영리 서비스기관 대표의 공식적·비공식적 논의테이블 구성과 연구포럼 및 실천사업을 계획해야 할 것이다.

## 제6절 노후재무설계서비스<sup>28)</sup>

### 1. 노후재무설계서비스의 이해

노후재무설계서비스란 현재의 자산 및 부채, 미래의 소득 및 소비지출 등을 반영하여 본인이 기대하는 노후의 안정적인 현금흐름을 실현해 가는 전 라이프스테이지에 걸친 지원 프로그램을 말한다. 노후재무설계서비스는 현재와 노후의 생활안정을 위해 오랜 기간 동안 자원을 관리해 나가는 과정이기 때문에 체계적인 계획 수립과 실행전략 마련이 중요하다. 노후재무설계서비스는 일시적인 재정적 어려움을 해결하거나 단기간에 많은 수익을 내기 위한 목적이 아니다. 전 연령대에 걸쳐 연속선상으로 이루어져야 하기 때문에 노후 준비를 위한 인생설계라고도 할 수 있다. 현재 우리나라는 소득정체 및 감소, 국민연금의 기금 고갈에 대한 우려감이 증대되고 있으며 자녀의 생활지원도 기대하기 어려워 노후준비에 대한 노후재무설계서비스의 필요성이 증대되고 있다. 향후 국내경제의 저성장 및 저금리 기조의 지속과 국가의 사회보장 여력 부족 등에 따라 스스로가 스스로를 책임질 필요성이 증대되고 있어 노후재무설계서비스는 절대적으로 필요할 것이다. 노후재무설계서비스의 필요성은 이하의 5가지로 정리할 수 있다.

첫째, 노후재무설계서비스는 재정적으로 안정된 삶을 영위하기 위해 필요하다. 노후재무설계를 통해 현재와 미래에 필요한 자금을 마련한다면 본인이 기대하는 삶을 살아가기 용이해 질 수 있다. 둘째, 노후재무설계서비스는 소득과 지출의 불균형을 조정하고 노후의 생활 및 소비만족을 극대화시키기 위해 필요하다. 재무설계는 저축과 투자, 대출 등의 방법을 합리적으로 활용하여 전 생애에 걸쳐 비슷한 수준의 생활만족도를 유지할 수 있도록 지원해줄 수 있다. 셋째, 노후재무설계서비스는 예기치 못한 불확실성에 대비하기 위해 필요하다. 본인 및 가족 등의 갑작스러운 실직이나 질병 등 미래의 위험에 대비할 수 있다는 것이다. 넷째, 노후재무설계서비스는 물가상승, 저금리 등의 경제 환경 변화에 대비하기 위해 필요하다. 물가 상승은 우리의 실질적인 구매력 하락을 의미하기에 저축, 투자 등의 재무설계 방법을 이용하여 화폐가치의 하락에 대비할 필요가 있다. 다섯째, 노후재무설계서비스는 인구 고령화와 불안정한 고용시장에 대비

28) 제3차 사회서비스발전포럼(2013.8.30.)에서 논의된 KB골든라이프연구센터 황원경 센터장의 발표 자료를 연구진에서 요약정리하여 제시하였음.

하기 위해서 필요하다. 노후재무설계서비스를 통해 안정된 노후생활 영위와 함께 은퇴 자금 마련이라는 재무목표를 조화롭게 달성할 수 있는 것이다.

노후재무설계 과정은 재무목표 설정, 자료수집, 재무상태 분석 및 평가, 재무설계안 작성, 실행과 점검 등 5가지 단계를 거쳐 수립된다. 제 1단계는 재무목표 설정이다. 제 1단계에서는 단기, 중기, 장기의 재무목표를 설정한다. 구체적이고 현실성 있는 목표를 설정하는 것이 중요하며, 목표의 우선순위를 결정해야 한다. 제 2단계는 자료수집 단계이다. 제 2단계에서는 재무자원(소득과 지출 자료, 자산과 부채 자료) 수집이 진행되며, 개인 및 가족과 관련한 자료(가족 사항, 직업 및 투자에 대한 태도) 수집이 이루어진다. 제 3단계는 재무상태 분석 및 평가 단계이다. 제 3단계에서는 현금흐름표와 자산상태표 분석을 통한 재무상태 파악과 재무비율을 활용한 재무상태를 평가하게 된다. 제 4단계는 재무설계안을 작성하는 단계이다. 재무목표별 필요자금을 계산(모아둔 금액 계산, 모자란 금액 계산)하고, 자금마련을 위한 계획(소득과 지출의 조정, 저축과 투자방법, 기간, 금융상품 선택 등)을 수립한다. 마지막으로 제 5단계는 실행과 점검이다. 최종적으로 재무설계안의 실행 및 정기적인 검토와 수정이 이루어진다.

## 2. 관련 서비스 제공 현황 및 문제점

### 가. 국내 노후재무설계서비스 제공 현황

국내 노후재무설계서비스 제공현황을 살펴보자. 현재 한국에서 노후재무설계서비스를 주력으로 제공하는 공공기관은 국민연금공단이 유일하다 할 수 있으며, 대부분은 민간 금융회사에서 제공한다. 서울대, 한양대, 건국대 등의 대학에서는 비재무설계서비스를 주력으로 제공하고, 노후재무설계서비스는 일부 포함되는 수준이다.

노후재무설계서비스를 주력으로 제공하는 기관의 서비스는 상담과 교육이 중심이다. 재무상태에 대한 진단과 평가가 필요한 경우에는, 자체적으로 보유한 노후재무설계시스템을 통해 진단한다. 민간 금융회사에서 제공하는 교육은 이용고객을 대상으로 하는 세미나나 강연의 형태가 가장 많으며, 그 밖에 사회공헌 차원에서 금융교육의 일환으로 진행되는 경우도 있다. 전문인력 양성의 경우, 양질의 노후재무설계서비스를 제공하기 위해 자체적으로 직원교육을 통해 전문인력을 양성한다. KB국민은행, 하나

은행, 우리은행, NH농협, 메트라이프생명은 RFG과정<sup>29)</sup>, ARPS과정<sup>30)</sup>, 자체 교육과정 등을 통해 노후재무설계전문가를 양성한다.

〈표 4-6-1〉 국내 기관별 노후재무설계서비스 제공 현황

유형	제공기관	노후재무설계서비스 제공 주력여부				비주력
		주력	진단	상담	교육	
공공	국민연금공단	●	○	○		
민간 금융 회사	KB국민은행	●	○	○		
	신한은행	●	○	○		
	우리은행	●		○	○	
	하나은행	●	○	○	○	
	NH농협	●		○	○	
	대구은행	●	○	○		
	삼성생명	●	○	○		
	대한생명	●			○	
	메트라이프생명	●		○	○	
	삼성증권	●			○	
	우리투자증권	●		○		
	미래에셋자산운용	●		○		
기타	전국투자자교육협의회	●			○	
	한국투자자교육재단	●			○	
	서울대(노화고령사회연구소)					●
	한양대(고령사회연구원)					●
	건국대(평생교육원)					●

29) FG과정: RFG(Registered Financial Gerontologist, 금융노년전문가)과정은 AIFG(American Institute of Financial Gerontology, 미국 금융노년전문가협회)에서 인증하는 과정으로 고령화와 노인, 시니어 고객에 대한 이해를 중심으로 재무설계, 노인법률제도, 노인의 심리 및 상담 등 재무적/비재무적 내용을 교육

30) ARPS과정: 한국FP협회에서 진행하는 Accredited Retirement Planning Specialist 자격을 취득하기 위한 과정으로 은퇴설계 분야에 필요한 재무적/비재무적 분야에 관해 지식과 스킬 중심의 교육

다음으로는 현재 제공되고 있는 노후재무설계서비스의 문제점을 정리하였다. 첫 번째 문제로는 서비스 소외대상이 발생한다는 점이다. 노후재무설계서비스를 제공하는 대부분의 민간 금융회사는 거래고객을 중심으로 서비스를 제공하고 있어 소득, 자산, 지역 등의 차이에 따라 서비스를 제공받지 못하는 소외계층이 발생할 수 있다. 민간 금융회사의 경우 수익성이 높은 고객(고소득자나 고자산가)을 중심으로 서비스를 제공하고 있어 상대적으로 중저소득층이나 중저자산가의 경우에는 서비스 소외대상이 될 수 있다는 것이다. 또한 영업점이 개설되어 있거나 거래고객이 많은 도시지역을 중심으로 서비스가 이루어지는 경우가 많아 지역적 편차도 나타난다. 두 번째 문제로는 서비스의 질적 편차이다. 동 서비스는 제공자의 부족, 제공자의 전문성 편차 등에 따라 서비스의 질적 편차가 크게 나타날 수 있다. 노후재무설계서비스는 인적 요인의 영향을 크게 받는데 각 기관에서는 자사내의 인력으로 서비스 제공자를 양성하는 경향이 커 전문인력의 범위가 한정적이다. 또한 각 기관은 현재 서비스 전문인력 양성의 초기단계에 있어 충분한 서비스 제공자를 확보하지 못하고 있으며, 서비스 제공자의 전문성 정도도 표준화되어 있지 않아 질적 차이가 큰 상황이다. 세 번째 문제는 금융소비자의 불신이다. 노후재무설계서비스가 민간 금융회사의 마케팅 전략의 일환으로 제공되고 있다는 점으로 인한 소비자의 불신이 크다. 민간 금융회사의 경우 노후재무설계의 결과를 바탕으로 자사의 금융상품을 권유하는 등 금융상품 판매의 수단으로 활용하는 경향도 발견된다. 이는 노후재무설계서비스에 대한 선입견으로 작용하여 서비스 내용에 대한 불신으로 확대될 가능성이 있다. 마지막으로 사후관리서비스가 미흡하다는 한계이다. 노후재무설계서비스는 서비스의 성격상 정기적, 비정기적 점검과 함께 지속적 사후관리가 필요함에도 불구하고 이에 대한 체계가 완벽히 정립되어 있지 못한 상황이다. 개인정보에 대한 공개 정도가 낮아 서비스 제공 내용에 대한 제한이 있을 수 있는 등 지속적인 사후관리에 대한 한계를 가지고 있다.

#### 나. 해외 노후재무설계서비스 제공현황

해외 노후재무설계서비스 제공 현황을 일본, 영국, 프랑스, 호주 순으로 살펴보고자 한다. 일본의 노후재무설계서비스는 노후를 준비하는 노후설계서비스와 유사한 생애설계(Life Plan), 노인의 경력개발촉진(Career Development Facilitator)을 중심으로

로 진행되고 있다. 일본은 이미 1970년에 고령화사회에 진입하였으나 이후 약 20여년간 경제 안정기와 경제 급성장기를 거치면서 노후재무설계에 대한 필요성이 강조되지 못했다. 하지만 최근 베이비붐 세대의 은퇴를 계기로 금융권에서 다양한 서비스 개발 중이다. 후생노동성 등 관련부처의 위탁으로 인생설계 조언자, 건강보람 조언자 자격제도를 만들어 민간기관에서 운영하고 있다.

영국에서는 중저소득층의 노후재무설계 지원을 위해 금융자문센터 운영, 단순금융상품 제도, 단순자문프로세스 도입 등 3단계 자산관리정책을 시행하고 있다. 금융자문센터는 금융소비자의 자산상태를 진단하고 부채관리, 자산관리와 관련된 우선순위를 제시하는 등 기초자문을 제공하는 공적 기구로서 금융회사와 달리 특정 금융상품 혹은 서비스를 추천하지 않고 민간 금융회사와 소비자를 지원하는 역할을 한다. 단순금융상품 제도는 저소득층이 비교적 쉽고 저렴하게 금융자산에 투자할 수 있도록 선정한 일련의 상품들로서 저소득층에게 메리트를 주는 상품을 모아놓은 stakeholder product<sup>31)</sup> 제도를 의미한다. 금융회사는 정부가 지정한 단순금융상품을 고객에게 추천할 때 간소화된 절차인 단순자문프로세스로 금융자문을 할 수 있다.

프랑스의 경우 정부조직(PPE)을 통해 노후설계서비스를 제공하고 있다. 노인 및 노인가정을 대상으로 노년기에 관한 정보를 제공하고 다양한 측면의 문제해결 방법을 상담하고 있다. 파리에만 총 15개에 이르는 PPE(Point Paris Emeraude)가 설치되어 있으며, 동 서비스는 직접제공 방식이 아닌 통합·연계기능을 활용하여 제공되고 있다는 특징을 가진다. 서비스 제공자는 국가자격시험인 콩쿠르(Concours)에 합격하여야 서비스 제공이 가능하도록 하고 있어 제공자의 질적측면(전문성) 관리가 가능하다.

호주에서는 정부에서 노년층을 대상으로 정보포털을 운영하고 있으며 통합서비스의 일환으로 노후설계서비스를 제공하고 있다. 고령자에게 정보를 제공하기 위한 포털(seniors.gov.au)은 노인보건부에서 운영 중이며, 센터링크(centrelink)에서는 생애주기 마다 직면하게 되는 다양한 어려움에 대응할 수 있는 정보와 서비스를 통합적으로 제공하고 있으며 여기에 노후설계서비스도 포함되어 있다.

31) 2005년 처음 도입한 제도로 개인연금, 집합투자상품, 어린이펀드 등 일부 기본상품에 대하여 stakeholder라는 라벨을 붙여 CAT(수수료, 자격, 투자요건) 등에서 혜택을 주는 제도

### 3. 유망 사회서비스로서 노후재무설계서비스의 필요성과 의의

향후 국내 경제는 고령화에 따른 저성장, 저금리가 지속될 전망으로 예측됨에 따라 장수리스크에 대응할 노후재무설계의 필요성이 증대될 전망이다. 기업의 활력 정체, 일자리 축소, 소득 감소, 소비 위축 등으로 인한 기업 및 개인고객의 자산축적, 자산 운용 여력은 지속적으로 감소될 위기에 놓여 있다. 이에 더하여 장수사회 진행에 따른 노후 생활안정 리스크가 증대되면서 여유로운 규모의 운용자산을 갖지 못한 서민층의 불안은 극대화될 가능성이 상존하는 것이다. 그러나 금융회사는 고소득자 및 고자산가에 국한된 서비스 제공에 몰두 할 전망이기에 사회 안전망으로서의 사회서비스는 지속적으로 부족한 실정이며, 금융회사는 자산운용이나 대가를 지불할 여력이 있는 중산층과 고자산가 고객을 대상으로 한 영업을 집중할 것이기 때문에 서민층의 노후설계는 도외시 될 수 있다.

**노후를 고민하는 사람들이 늘고 있다:** 만 20세 이상 성인의 1.4%가 노후를 가장 큰 고민거리로 응답한 반면, 2013년에는 7.1%가 노후를 고민하고 있어, 응답률이 5배 증가. 노후에 대한 태도변화에서도 전 연령대에서 노후에 대한 고민이 증가. 50대 이상도 예전보다 더욱 노후를 고민하게 되었고, 40대와 30대 이하 연령층에서도 노후를 걱정하는 등 노후 고민이 점차 빨라지고 있음. 특히 20~30대의 1.6%가 조금은 멀어 보이는 노후를 가장 큰 고민거리로 꼽은 것이 흥미로움(한국리서치, 2013. 8).

노후재무설계서비스 제공 방법에 대한 안은 다음과 같다. 공공적 성격의 한국재무설계지원센터(가칭)를 설립·운영하고 운영비용의 절감을 위해 일부 정규직원과 금융기관, FP협회 등에서의 파견인력을 지원 받아 무료서비스를 제공할 수 있다. 한국재무설계지원센터(가칭)는 중·서민층의 재무설계 지원 및 금융 상담을 위한 조직으로서 하우스푸어 등 가계 부채문제로 고민하는 서민층의 수요에 대응하고 운영예산의 최소화를 위해 관련기관에서 파트타이머로 직원을 파견 받아 운영하되 객관적 상담을 조건으로 내걸 필요가 있다. 영국에서 운영하는 금융자문센터(money advice center)라는 공공적기구를 벤치마킹 할 필요가 있으며, 동기관은 고객의 재산 상태를 진단하고 부채관



리, 자산관리 등과 관련된 고객의 우선순위를 제시하는 등 기초자문(generic advice)을 제공해야 한다. 더불어 금융회사와 달리 특정 금융상품 혹은 서비스를 추천하지 않음으로써 민간자문시장을 구축(crowding out)하지 않고 저소득층의 금융역량 강화를 통해 민간자문시장과 고객들을 지원하는 역할을 한다.

노후재무설계서비스를 사회서비스로 제공할 경우 일자리 창출, 객관적 설계 가능, 중·서민층 니즈해소 등을 통한 사회적 후생 증대가 전망된다. 노후재무설계서비스를 통한 기대효과는 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 일자리 창출에 효과적이다. 적정한 임금을 지급하는 구조, 즉 정부 및 금융기관의 공동출자로 사회서비스 기관을 운영한다면 새로운 일자리 창출효과가 기대되는 것이다. 이때 금융기관 퇴직자 중 사회공헌 차원에서 참가를 지원하는 인력을 활용한다면 양질의 사회서비스 제공에 대한 가능성도 증대될 수 있다. 둘째, 객관적 설계가 가능하다. 현재 금융회사에서 제공하는 재무설계 서비스는 대부분 자사 금융상품 판매를 목적으로 하고 있어 맞춤형 진단이라고 보기 어려운 현실이다. 특정금융기관에 예속되지 않은 서비스 제공자는 객관적으로 의뢰인의 재무설계를 할 수 있어 명실공히 맞춤형 금융서비스로 자리 잡을 수 있다. 셋째, 중·서민층의 니즈해소이다. 노후재무설계가 더욱 필요한 계층은 자산이 풍족하지 않고 미래가 불확실한 중·서민층임에도 불구하고 이들이 일반 금융기관을 찾기는 어려움이 있다. 부채해소 및 노후의 안정적인 현금흐름을 위해 상담이 필요한 중·서민층에게 사회서비스로 노후재무설계서비스가 제공된다면 만족도는 크게 높아질 것으로 전망된다.

#### 4. 노후설계서비스 확충의 쟁점과 과제

본고에서는 정부 및 금융기관의 공동출자를 통한 서비스 전담기관을 설립하고, 일부 정규직원과 금융기관이나 FP협회 등에서의 파견인력 지원을 통해 운영한다는 것을 전제로 하고 있으나 이를 위하여 다음과 같은 쟁점 사항이 남아있다.

첫째, 서비스 전담기관의 설립 필요성 및 재원 마련 방안이다. 노후재무설계서비스 제공을 위한 전담기관을 설치할 필요가 있는지, 만약 전담부서를 설치할 경우에는 기관의 운영주체를 민간과 정부 중 어디에서 맡을 것인지에 대한 쟁점이 있을 수 있다. 또한 동 전담기관의 설치 및 운영을 위한 재원은 정부 단독으로 마련할 것인지 혹은 유관 기관과 공동출자의 형태를 갖출 것인지에 관한 쟁점이 있을 수 있다. 둘째, 양질의

서비스제공자 선발 및 적정인력 운용 방안이다. 노후재무설계서비스는 제공하는 데 의의를 두는 것이 아닌, 양질의 서비스를 제공하는 것이 중요하다. 이에 동 서비스 제공자를 어떻게 선발할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 또한 노후재무설계서비스를 1일 또는 1주간 몇 명을 기준에 두고 서비스 제공하는 것이 적절한지, 동 서비스 제공을 위해 상담 인력은 어느 정도 수준이 적절한지 등에 대한 쟁점이 있다. 셋째, 서비스 제공 수준의 지속적 유지를 위한 교육 방안이다. 금융환경 변화와 금융권의 신상품 정보 등을 지속적으로 반영한 서비스 제공을 위해 정보 수집과 제공 프로세스 구축 방법, 서비스 제공자의 금융지식 수준을 지속적으로 유지하기 위한 교육의 시기, 방법, 주기에 관한 쟁점이 있다. 넷째, 서비스 사각지대 해소를 위한 서비스대상 선정 방안이다. 노후재무설계서비스 제공측면에서 보면 서비스 사각지대를 해소하는 것이 중요하다. 초기부터 전국적인 서비스 제공을 목표로 할 것인지, 수도권에서 시범 시행할 것인지, 서민층을 대상으로 집중적인 서비스 제공을 위해 찾아가는 서비스를 시행한다면 어떤 지역을 대상으로 어떻게 접근할 것인지에 관한 쟁점이 있다. 다섯째, 서비스 수혜자 확대를 위한 지속적인 홍보 방안이다. 노후재무설계서비스의 필요성에 대한 이해와 서비스 수혜자 확대를 위해 어떤 방법의 홍보가 가장 효과적일지에 관한 쟁점이 있다.

## 제7절 문화서비스<sup>32)</sup>

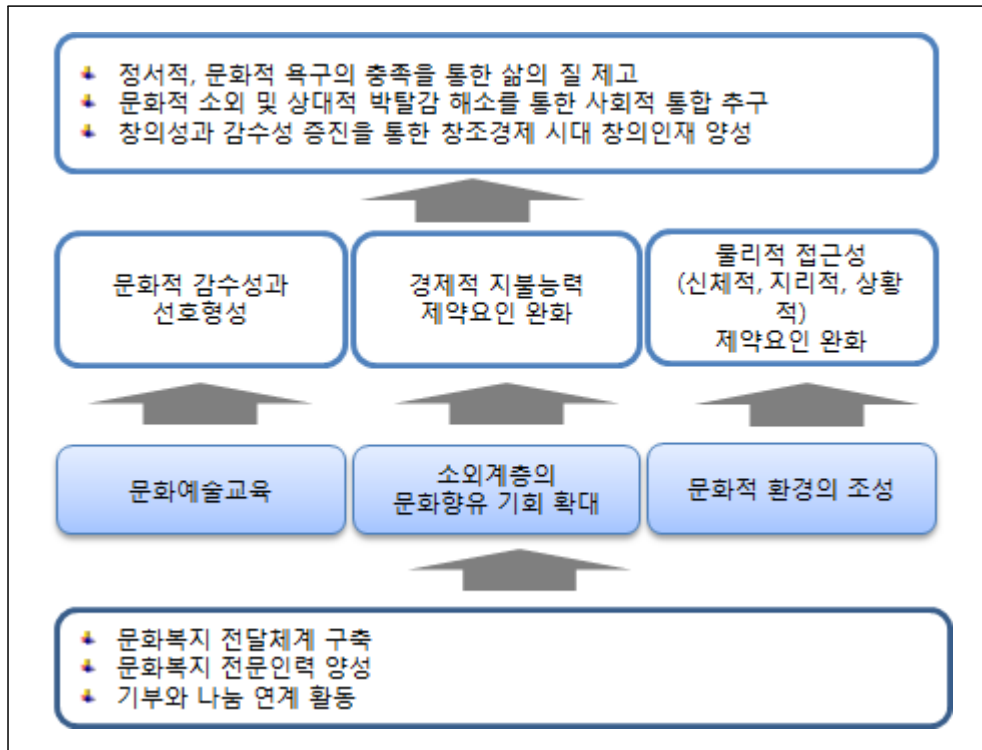
### 1. 문화서비스의 이해

문화서비스는 사회적 취약계층을 포함한 전 국민의 문화적 접근 기회를 확대하고 문화향유 및 참여를 보장함으로써 문화적 감수성과 창의성을 배양하고 궁극적으로 삶의 질 향상을 위한 서비스이다. 물질적·경제적 욕구 대 정신적·문화적 욕구에서 저소득계층, 장애인, 다문화가족, 소외지역 주민 등은 문화소외계층에 속한다. 문화서비스는 정신적 풍요, 감수성, 창의성, 여가만족도, 자아존중감, 건강, 대인적 의사소통능력, 사회적 자본을 형성할 수 있다. UN 인권선언 제27조 1항(1948)은 ‘모든 사람은 공동체의 문

32) 제3차 사회서비스발전포럼(2013.8.30.)에서 논의된 한국문화관광연구원 양혜원 책임연구원의 발표 자료를 연구진에서 요약정리하여 제시하였음.

화생활에 자유롭게 참여하고 예술을 감상하며 과학의 진보와 그 혜택을 향유할 권리를 가진다.’라는 조항으로 문화적 권리(cultural right)를 보장하고 있다.

[그림 4-7-1] 문화서비스의 이해



문화서비스는 문화예술의 외부성 및 공공재적 성격, 문화예술의 경험재적 성격이 있다. 아래의 표를 참고하면 2012년 기준 현실에서의 문화격차(cultural divide)를 살펴본 결과, 연간 문화예술행사 관람률은 69.6%, 2012년 기준 연간 문화예술행사 관람 횟수는 4.9회로 나타났다.

〈표 4-7-1〉 소득계층별 문화예술 관람 현황(2012년)

(단위: 회, %)

	빈도
소득계층(월평균 소득)별 관람횟수(회)	
국민 평균 소득	4.9
100만원 미만	1.6
100~199만원	2.4
200~299만원	4.0
300~399만원	5.1
400만원 이상	6.0
거주지역별 관람률	
전체	69.6
대도시	72.5
중소도시	73.9
읍면지역	52.7
향유분야별 관람률	
영화	64.4
전시회	10.2
서양음악	4.8
전통예술	6.5
연극	11.8
뮤지컬	11.5
무용	2.0
대중음악	13.5

자료: 문화체육관광부(2012), 2012 문화향수실태조사

## 2. 관련 서비스 제공 현황 및 문제점

복권기금 문화나눔사업은 경제적, 사회적, 지리적인 특수한 소외 여건으로 인해 문화적 향유를 누리지 못하는 소외계층이 문화예술 나눔 프로그램을 통해 문화예술을 누릴 수 있도록 함으로써 문화양극화를 줄이고 창의적 힘을 공여받아 삶의 질을 고양하는 것을 목적으로 한다. 이는 소외계층 문화향유권 확대를 위한 문화서비스를 제공하는 측면에 속한다.

〈표 4-7-2〉 복권기금 문화나눔사업 내용

사업명 (단위사업명)		주관기관	사 업 내 용
문화바우처 (2006~)		한국 문화예술 위원회	경제적 소외계층(기초생활수급권자, 차상위계층 등)에게 가구당 연간 5만원(※10~19세 청소년 1인당 5만원 추가지급)의 문화카드를 지급함으로써 공연, 전시, 영화 등의 관람료 및 도서, 음반의 구입비를 지원
공연 나눔	사랑티켓 (1991~)	한국 문화예술기관 연합회	24세 이하 아동·청소년과 65세 이상 노인에게 공연·전시 관람료 일부를 1인당 공연 7,000원, 전시 5,000원씩 연 10회까지 지원하
	소외계층 문화순회 (2004~)	한국 문화예술기관 연합회	엄선한 양질의 문화예술프로그램을 가지고 문화 인프라 시설이 부족한 소외지역과 계층을 문화예술단체가 직접 찾아가는 사업
	전통나눔 (2004~)	전통공연 예술 진흥재단	전통문화를 접하기 어려운 소외계층의 문화적 격차를 해소하기 위한 전통예술 공연 및 교육 프로그램을 제공하며, 국악 교육용 DVD를 제작 및 보급
	지방문예회관 특별프로그램 개발지원 (2004~)	한국 문화예술기관 연합회	우수공연을 선정하여 문예회관이 유치하는 공연 행사를 지역 주민들이 저렴한 비용으로 관람 할 수 있는 기회를 제공함으로써 문화 향유권 신장을 추구
문학 나눔	우수문학 도서보급 (2005~)	한국도서관 협회	분기별로 우수문학도서를 선정하여 지역아동센터, 교정시설, 작은 도서관, 병영문고에 배포함으로써 소외계층의 문학향수를 증진
전시 나눔	공공박물관· 미술관 특별전시 프로그램 지원 (2004~)	한국박물관 협회	문화소외계층의 전시 관람과 예술교육 참여 기회를 확대하기 위하여 공공 박물관 및 미술관의 활성화를 돕고 전시 및 교육·체험 프로그램을 지원
창작 나눔	장애인 창작 및 표현 활동 지원 (2010~)	한국문화예술 위원회	장애예술가 및 단체의 창작활동 지원과 장애인 문화예술 조사연구활동 및 발간 지원, 장애인 문화예술 전문 교육을 지원함으로써 장애인을 문화적 주체로 회복시켜 창조적 역량강화 및 문화양극화를 해소
	생활문화 공동체만들기 (2010~)	한국문화원 연합회	임대아파트 단지, 서민 단독주택 밀집지역, 농어촌 등에 거주하는 주민을 대상으로 자생적인 문화예술 활동 및 문화공동체 형성을 지원

소외계층을 포함한 일반국민들이 일상 속에서 문화예술을 쉽게 접할 수 있도록 문화 기반시설을 설립하여 물리적 접근성을 제고하는 동시에, 이들 문화시설에서 문화적 감수성과 창의성을 배양할 수 있도록 다양한 문화예술 프로그램을 기획, 제작, 실행하는 것을 지원하는 문화적 환경의 조성을 위한 문화시설 건립 및 운영을 해야 한다.

〈표 4-7-3〉 문화기반시설 현황(2012년 기준)

(단위: 개소)

	문화원	문화의집	문예회관	공공도서관	등록박물관	등록미술관	미디어센터
합계	229	117	209	786	694	154	30

자료: 2012 전국문화기반시설총람(문화체육관광부)

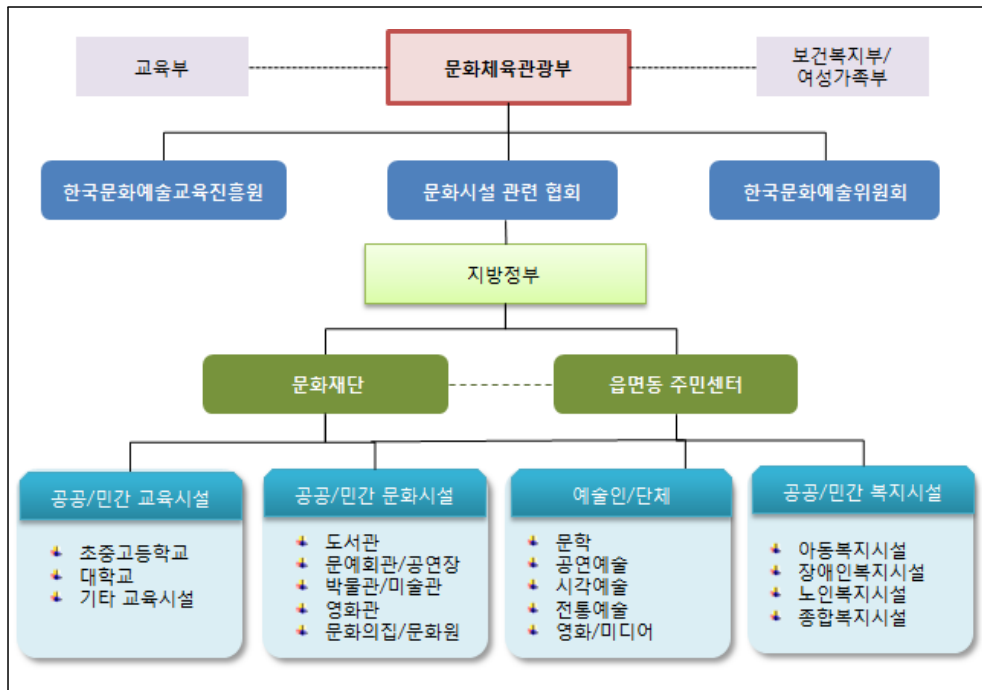
문화예술 향유기회 제공 및 향유능력 제고를 위한 문화예술교육 지원의 현황은 다음과 같다. 학교문화예술교육은 국악, 연극, 영화, 무용, 만화애니메이션, 공예, 사진, 디자인 등 8개 분야(2012년 예술강사 4,263명, 6,531개 학교 출강)이며, 사회문화예술교육은 아동, 노인, 장애인, 군, 교정시설, 소년원학교 문화예술교육지원 등이 있다.

〈표 4-7-4〉 문화예술교육의 수혜자 수

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
문화예술교육 수혜자 합계	1,204,898	1,575,292	1,801,268	1,928,479	1,981,115
학교문화예술교육 수혜자	1,182,198	1,537,310	1,741,075	1,850,568	1,903,634
예술꽃씨앗학교 수혜자	1,718	1,630	1,555	3,528	3,634
토요문화학교 수혜자	-	-	-	12,424	9,886
복지기관지원 수혜자	9,476	9,245	8,023	8,670	11,891
꿈의오케스트라 수혜자	-	-	470	426	979
범부처협력사업 수혜자	2,432	2,313	2,245	9,432	11,918
소외아동청소년돌봄형 수혜자	-	-	1,546	1,954	5,543
시민문화예술교육등 수혜자	10,792	26,424	47,909	45,005	37,264
학교예술강사	1,180,480	1,535,680	1,739,520	1,847,040	1,900,000

문화적 인프라의 격차, 콘텐츠 및 전문인력 부족, 접근성 부족(교통 등), 향유역량(경험, 이해, 지식, 선호) 부족, 정보 부족, 정책목표와 수단의 정합성 및 설계의 정교성의 문제, 문화서비스 전달체계 미흡과 복잡성은 문화서비스의 문제점이라 할 수 있다.

[그림 4-7-2] 문화서비스 제공 관련 기관



### 3. 유망 사회서비스로서 문화서비스의 필요성과 의의

유망사회서비스로서 문화서비스의 필요성과 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 국가 발전 중심에서 국민 개개인의 행복이 중시되는 사회로의 전환이다. 경제 성장의 결과 우리나라의 경제규모는 커지고 국력이 높아진 반면, 국민 개개인의 삶의 질은 경시되고 국민의 행복 수준은 낮은 수준이다. 무역규모 1조 달러에 국민소득은 2만 달러 수준을 이루었으나, 우리나라는 OECD 34개 국가 중 자살률 1위이며 행복지수(BLI)는 24위(2011년)에 불과한 실정이다. 그렇기 때문에 국가 발전 모델에서 개개인의 삶의 질을 중시하는 사회로의 전환과 함께 산업화, 민주화의 성공을 이어 ‘문화용

성'의 새로운 시대 개척이 필요하다.

둘째, 생애주기별로 문화여가서비스와 매개전문 인력이 확충되어야 한다. 의학기술의 발전과 생활환경의 개선으로 기대수명이 연장됨에 따라 고령화가 급속도로 진행되고 연장된 노년기를 즐겁고 건강하게 보낼 수 있게 하기 위해 영유아기부터 아동, 청소년, 청년, 중장년, 노년까지 각 생애주기를 고려한 여가문화정책의 필요성이 대두되어야 한다. 또한 생애주기별 문화여가서비스를 효과적으로 제공하기 위해 문화예술에 대한 이해와 정보가 부족한 국민들에게 적절한 정보와 교육 프로그램을 제공하고 지역의 주요 행위자들과 네트워킹을 수행하며, 프로그램의 기획과 집행, 사업협력을 이끌어내는 '전문매개인력'의 필요성이 확대되어야 한다.

셋째, 신뢰와 상생의 공동체 회복을 위한 문화예술의 사회적 역할이 강화되어야 할 것이다. 문화예술이 단순히 미학적 아름다움이나 감수성 제고라는 기능만을 수행하는 것이 아니라 개인의 발전과 잠재능력, 자존감을 고취시키고 공동체를 변화시키며 범죄, 건강, 사회통합에 긍정적 효과를 미친다는 인식이 확산되고 있으며, 이러한 문화예술의 사회적·경제적 효과를 검증하는 연구들도 증가하고 있다. 사람 사이의 마음을 여는 통로로서 문화예술은 타인과의 소통과 신뢰, 나눔과 배려 등 공동체의 가치를 배우고 키우는 과정이며, 문화예술은 타인과의 협동 및 소통 능력 향상, 타인에 대한 포용력 증가, 개인의 사회적 네트워크 형성 등 사회적 자본의 형성에 기여하는 역할을 할 수 있다.

넷째, 생활문화예술에 대한 요구 증대와 문화민주주의 전략으로서의 전환에 대한 필요성이 강조되고 있다. 국민이 단순한 문화예술의 관람자로서의 역할에서 벗어나 일상에서 문화예술을 통해 자신을 표현하고 직접 문화예술 창작 활동에 참여함으로써 정서적 안정과 자존감, 사회적 자본을 형성하고 지역 주민이 문화예술의 주체로서는 생활예술에 대한 관심이 증대하고 있는 것이다. 기존의 문화예술 향유 지원정책은 고급예술을 보다 많은 이들이 누릴 수 있도록 하는 데 초점을 둔 문화의 민주화(democratization of culture) 전략에 입각한다. 하지만 스마트폰과 SNS 이용자가 급격하게 증가함에 따라 일반국민 또한 문화예술의 창작자 및 향유자(Prosumer)로서 창작활동을 수행하는 현 시점에서 이들의 문화예술에 대한 욕구를 충족시키고 창작활동을 통해 스스로를 찾아나갈 수 있도록 돕는 문화민주주의(cultural democracy) 전략으로 전환이 필요하다.



#### 4. 문화서비스 확충의 쟁점과 과제

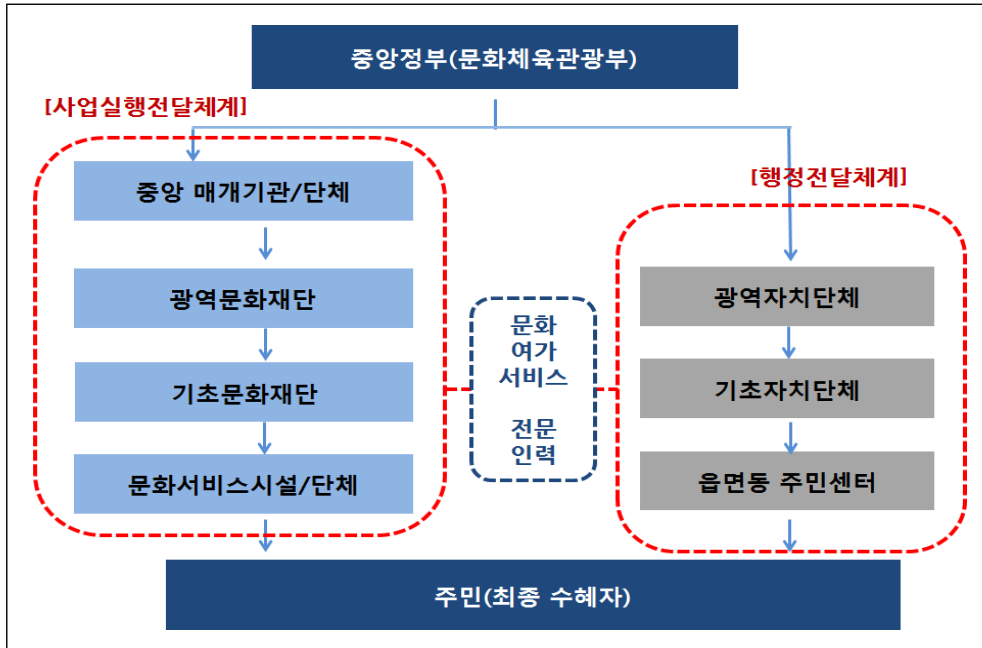
문화서비스 확충을 위한 쟁점과 과제는 다음과 같다. 첫째, 생애주기별 맞춤형 문화 및 여가생활의 향유와 지원의 측면에서 영유아, 초·중고등학생 문화예술교육 및 체험 프로그램 확대, 청년 및 직장인 대상 문화여가활동 지원, 노년층 대상 어르신문화프로그램을 지원해야 한다. 더불어 복합문화커뮤니티센터 및 동아리 활성화를 통한 생활문화예술도 확장해야 할 것이다.

[그림 4-7-3] 문화향유지원사업의 단계별 구조화



둘째, 문화서비스를 전문적으로 전달할 수 있는 전달체계 구축에 대한 필요성을 지적할 수 있다. 현재 문화서비스의 행정전달체계는 미비한 실정이며, 문화서비스 사업실행체계의 구축을 통해 문화서비스 행정전달체계와 사업실행체계와의 연계가 필요하다.

[그림 4-7-4] 문화서비스 전달체계 기본 구상(안)



셋째, 특히 중요한 쟁점으로 문화서비스 전문(매개)인력 확충에 대한 필요성을 강조하고자 한다. 문화서비스 전문(매개)인력은 사서, 학예사 등(도서관, 박물관, 미술관 등 기획, 자료수집 및 관리, 프로그램 개발, 연구 등), 문화예술교육사(문화예술교육 관련 교원 외에 국공립 교육시설 등에서 문화예술교육에 관한 기획, 진행, 분석, 평가 및 교수 등의 업무를 수행하는 문화예술교육 전문인력), 시범사업 중인 문화복지 전문인력(문화복지 분야의 전문성과 역량을 갖추고 문화복지서비스 기획, 제공 및 전달 등의 업무를 수행하는 자, 문화서비스 기획 및 제공, 문화복지 수요/자원조사 및 분석, 문화복지정보 제공 및 관리, 문화자원봉사 활성화, 문화바우처 사업 실행 등) 등이 포함된다.



## 제5장 사회서비스 일자리 질 개선의 과제

제1절 사회서비스 일자리의 질적 수준

제2절 처우개선 일환으로서 돌봄서비스 제공기준 표준화 방안

제3절 사회서비스부문 인력 수요 전망

제4절 사회서비스 일자리 질 개선의 우선 검토과제



# 5

## 사회서비스 일자리 질 개선의 과제<sup>33)</sup> 《

### 제1절 사회서비스 일자리의 질적 수준<sup>34)</sup>

우리나라에서 사회서비스업은 지속적으로 성장하고 있는 분야이다. <표 5-1-1>에서 확인할 수 있듯이 2004년 전체 취업자의 12.9% 수준에서 2012년 상반기 16.7%로 지속적으로 증가하고 있다. 특히 사회서비스업에서 여성이 차지하고 있는 비중은 2004년 56.3%에서 2012년 상반기 64.6%로 증가해 여성들의 사회서비스업의 집중도가 높아지고 있다. 여성 취업자에서 사회서비스업이 차지하는 비중도 커졌는데, 2004년 17.5%에서 2012년 상반기 25.8%로 증가해 전체 여성취업자의 1/4에 달하는 수준으로 증가하고 있다.

사회서비스업의 괄목할 만한 성장은 보육과 요양, 저소득층 대상 바우처사업과 같이 특정 인구집단을 대상으로 한 돌봄서비스를 제공하는 재정지원 사업의 제도적 정착이 큰 원동력이 되었다. 그러나 이러한 재정지원 사업은 취약계층을 대상으로 한 일자리 제공과 서비스 제공이라는 정책적 의의에도 불구하고, 사회서비스 분야에서 저임금 불안정 노동을 구조화하고 있다는 비판을 받아왔다. 본 글에서는 보육 분야를 중심으로 사회서비스 일자리 질의 실태를 살펴보고 개선 과제를 논의하기로 한다. 우리나라의 사회서비스가 바우처 제공을 통해 공급되고 있는 만큼 보육 분야 일자리 질의 실태와 개선 과제는 요양이나 여타 바우처 사업에서의 일자리 질의 개선 과제에 공통되는 시사점을 던질 것이다.

33) 본 장은 보건복지부가 주관, 한국보건사회연구원·한국보건복지정보개발원이 주최하는 제4차 사회서비스발전 포럼(2013.10.16.)에서 발표된 자료를 연구진에서 요약정리하여 제시하였음.

34) 윤자영(2012a), '보육서비스 전달체계 개편방안', 우리 삶을 바꾸는 사회서비스 전달체계 개편방안-아동과 노인을 중심으로 토론회(2012.08.20.), 중소기업중앙회 중연회실, 한국여성단체연합 윤자영(2012b), '사회서비스 산업 노동시장 분석: 아동 보육', 사회서비스 산업 노동시장 분석, 한국노동연구원을 바탕으로 작성되었음을 밝혀둠.

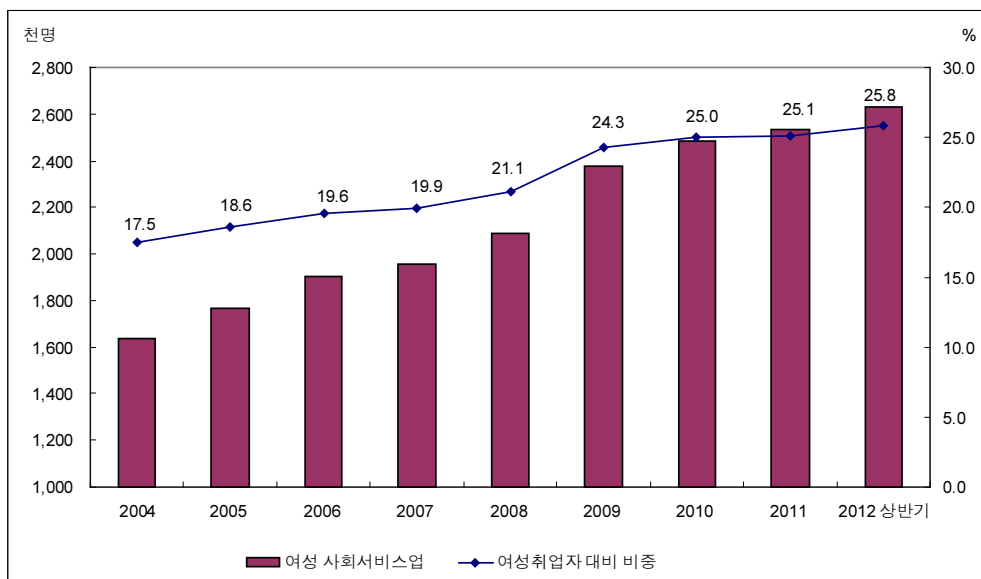
〈표 5-1-1〉 사회서비스업 추이

(단위: 천명, %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전체 사회서비스업	2,903	3,034	3,184	3,277	3,466	3,861	3,912	3,948
사회서비스업 취업자 대비 비중	12.9	13.3	13.8	14.0	14.7	16.4	16.4	16.3
여성 사회서비스업	1,635	1,768	1,903	1,958	2,087	2,377	2,482	2,531
사회서비스업 대비 여성의 비중	56.3	58.3	59.8	59.7	60.2	61.6	63.4	64.1
여성취업자 대비 사회서비스 비중	17.5	18.6	19.6	19.9	21.1	24.3	25.0	25.1

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각년도, 정성미(2012)에서 재인용

〔그림 5-1-1〕 여성 사회서비스업 및 고용비중 추이



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각년도, 정성미(2012)에서 재인용

## 1. 보육서비스 일자리의 특성과 한계

우리나라에서 보육서비스의 확대와 그로 인한 노동시장의 형성과 구조 변화는 중앙 정부와 지방정부의 국가계획, 특히 보육예산과 수혜자의 확대가 중심이 되어 왔다. 보육정책은 보육료 부담 완화와 서비스 확대에 집중되었고, 바우처 이용자 중심의 담론

은 보육서비스 공급자 간의 공정한 경쟁 환경을 조성하고 이용자의 선택권을 강화하면 보육서비스의 안정적 공급과 질을 제고할 수 있다는 전제에 기초하고 있다. 그러나 바우처 기반 민간 공급자 중심의 보육정책은 서비스 수혜자와 보육교사 모두 행복하고 건강하게 성장하고 일할 수 있는 노동환경을 제공하고 있지 못하고 있는 것이 현실이다.

2001년에 영유아보육법 제정 이후 첫 국가 계획인 ‘보육사업 중장기 종합발전계획’이 발표된 이후, 보육인력의 전문성 및 처우개선은 줄곧 중요한 과제로 제시되어 왔다. 그러나 처우개선비 이외에 보육교사들의 자격과 전문성을 관리하거나 자격·전문성과 연동시켜 임금 체계를 개선하려는 적극적 노력은 전무한 가운데, 보육의 공공성 제고를 위하여 민간 시설에 대한 지원 강화에 초점을 두면서 민간 부문이 90% 이상 시장을 점유하는 형태로 양적 팽창을 지속하고 있다. 한편 보육서비스를 이용하는 아동의 측면에서 살펴보면, 2010년 12월 현재 국공립어린이집 이용 아동이 약 13만 7천여 명 정도로 전체 보육아동의 10.8%이고, 법인 및 법인 외 어린이집 이용 아동이 약 17만 명으로 13.9%인 데 비하여, 개인이 설치 운영하는 시설 이용은 민간과 개인 합해서 전체 보육아동의 74.5%를 차지하고 있다. 2005년 기본보조금 도입 이후 가정어린이집을 이용하는 아동의 증가가 두드러지게 나타나고 있으며, 소규모 가정어린이집이 대량으로 인가되었다(윤자영, 2012).

보육서비스 제공을 민간 시장에 맡김으로써 가정어린이집 같은 영세기관 난립 및 이들 간의 경쟁, 불안정 저임금일자리 시장이 고착화되고 있다. 보육서비스 수혜자 확대 중심의 보육정책이 보육교사들의 노동 강도를 강화시키고 있으며, 이용자가 시설을 선택할 수 있는 권리가 아니라 비용절감과 수익 극대화를 위해 시설이 이용자를 선택할 수 있는 선택권만을 강화하고 있는 실정이다(황덕순·윤자영 외, 2013). 이러한 보육노동환경에서 일자리의 질은 임금, 근로시간, 근로계약, 노동 강도, 경력 인정과 직업적 미래 등에서 열악한 상황이다.

## 가. 보육 인력의 비전문성

보육교사 인력의 비전문화, 고령화 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 보육 일은 ‘젊은 사람들이 하기 힘든 일’로서 일종의 3D 업종으로 인식되고 있다. 보육 직종은 20대 청년 여성들의 첫 일자리로서 뿐만 아니라, 40대 이상 기혼 중장년 여성들의 재취업 일

자리로 자리 잡고 있다. 수요 측도 구인난으로 인해 자격과 경력을 보기보다는 연령, 결혼 지위, 종교 등을 다루기 쉬운지, 장시간 일할 수 있는지, 바로 일을 시작할 수 있는지 여부를 채용에서 중요하게 고려하고 있다. 학력과 경력은 채용에서 그다지 중요한 요소가 아닐뿐더러, 경력 교사는 오히려 채용에서 불이익을 겪게 된다. 보육교사 고용시 3호봉 이상 경력교사 채용을 꺼려하고 초임교사를 중심으로 채용하고 있다. 장시간 근로를 회피하려는 보육교사와 인건비를 절감하려는 원장 간의 상호 이익이 맞아떨어진 시간제 일자리의 증가는 40대 이상 기혼 중장년 여성의 유입을 용이하게 만들고 있다. 보육자격증 취득 경로의 다양화, 단기 자격코스의 무분별한 개방 등은 보육 직종을 아무나 할 수 있는 비전문직으로 인식되게 만드는 데 기여하고 있다.

## 나. 최저 임금 수준의 급여

보육교사의 급여는 해당 담당부처 또는 기관에 따라 고용형태, 급여형태 및 액수 등이 천차만별이다. 정부미지원시설인 민간 시설에서는 시설장의 재정형편에 따라 재량에 따른 임금 협상 및 결정을 하도록 하고 있어 교사들의 경력과 무관하게 임금이 결정되고 있다. 처우개선비나 인건비 지원이 시설장에게 직접 지급되고 있기 때문에 정책적으로 책정되어 있는 임금보다 원장과 교사의 협상 - 근로시간과 급여의 교환 - 으로 낮은 수준의 임금이 지급되는 경우도 있다. 직종별 월평균급여를 살펴보면, <표 5-1-2>에서 볼 수 있듯이 평균학력이 유사함에도 불구하고 사회복지사 169만원, 유치원교사 153만원, 보육교사는 119만원으로 보육교사에 대한 처우가 상대적으로 매우 낮다. 그 이유 중 하나는 보육교사의 경우 학력, 경력에 따른 호봉산정이 적정하게 이루어지지 않고 있기 때문이다. 보육교사의 급여체계는 4년제 대학, 2년제 대학, 보육교사교육원(1년 과정)에 상관없이 초임 1호봉으로 동일하게 시작하고 있다.

급여 지급 과정도 투명성이 담보되고 있지 못했다. 보육사업 안내는 급여명세서를 발부하도록 명문화하고 있지만 실제로 급여명세서를 받고 있는 교사는 별로 없다. 급여명세서에 자세한 항목이 나와 있다 하더라도 투명하게 공개하지 않을뿐더러, 이중으로 급여명세서를 작성하는 곳도 있다.

민간가정 어린이집의 보육교사들의 급여가 원장과 의 자율 협상에 의해 결정됨에도 불구하고 천편일률적으로 저임금이 구조화되는 이유는, 시설장들 간의 담합에 의해 임



금수준이 정해져 있고, 구직하는 보육교사는 이 임금수준을 받아들일 수밖에 없기 때문이다. 시설장들이 담합한 임금수준에서 벗어나 조금이라도 높은 수준의 급여를 지급하고자 하는 시설장 개인의 결정은 용납될 수 없는 것으로 여겨진다(윤자영, 2012).

아동 연령과 수를 기초로 한 현행 이용자 바우처 방식의 비용 지원 구조에서는 경력-호봉의 연계에 의한 급여체계가 불가능한 것도 문제로 지적되고 있다. 아동 연령에 따라 기본보육료와 보육비용을 정한 표준보육비용에 의거한 비용 지원은 교사들의 경력에 따른 인건비 차이와 상승분을 고려하지 않고 있다. 따라서 보육교사의 근속연한에 따른 인건비 상승을 개별 어린이집 차원에서 소화할 수 있는 구조가 아니다. 교사들은 보육교사 자격증의 공급 과잉으로 임금협상력이 약할 수밖에 없고, 바우처라는 재정지원의 비용 산정 방식을 잘 알고 있는 보육교사의 입장에서라도 경력을 반영한 급여 인상을 적극적으로 협상하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 국공립이나 민간 시설이나 모두 보육종사자들은 경력이 높을수록 경력과 연계한 임금 요구는커녕 고용 유지조차 어려운 현실이다.

〈표 5-1-2〉 보육교사 및 유사직종별 고용구조(세분류별) 비교

세분류	종사자 수 (천명)	전체종사자				임금근로자
		평균 학력 (년)	평균 연령 (세)	여성 비율 (%)	평균 근속 연수 (년)	월평균소득 (만원) <sup>35)</sup>
전체 합계	638.1	12.3	43.7	81.8	8.4	202.8
사회복지사	48.7	15.4	34.7	70.8	4.5	169.3
상담 전문가 및 청소년 지도사	17.3	15.6	38.2	81.3	3.3	153.1
직업상담사 및 취업 알선원	23.0	14.1	45.2	31.6	4.7	196.9
보육교사	218.8	14.4	35.2	98.6	2.9	119.7
육아 도우미	111.8	9.3	54.8	97.8	2.8	72.2
기타 사회복지관련 종사원	18.3	14.8	43.0	64.2	5.0	156.4
유치원교사	61.7	14.9	29.8	99.0	3.5	153.8

자료: 워크넷(<http://www.work.go.kr/jobMap/jobMapData.do?pageType=byData>)의 『지역별고용조사』(2013.05.16일 인터넷 search), 안현미(2013)에서 재인용

35) 월평균소득은 임금근로소득자 552.5천명을 대상으로 계산한 것임.

#### 다. 불안정하고 전근대적인 고용관계

보육 종사자들의 불안정한 고용관계는 보육서비스의 질을 떨어뜨리는 주된 요인 가운데 하나이다. 2012년 전국보육실태조사에 따르면 근로계약서 작성여부에 대한 질문에 반드시 작성하는 경우가 98.7%였으며, 임금, 근로시간, 근로조건 기재 여부에 대해서는 모두 기재하는 경우가 94.5%로 매우 높게 나타났다(보건복지부, 2012). 그러나 안현미(2013)의 실태조사에 따르면 평가인증을 받기 위해 작성하는 근로계약서가 존재하기는 하나, 근로시간 미기입, 대표자가 근로자의 동의 없이 계약서 수정, 시간외근로에 대한 합의 없는 기재, 급여명세서 미제공, 근로계약서 부적절 조항 기재 등의 문제가 있다.

1년 단위의 근로계약이 문서상이든 구두이든 상시화되고 있는 문제점도 파악되었다. 매년 12월에 대표와의 면담을 통해 다음 해 계속 근로여부가 결정된다. 즉 근로계약을 작성하고 있지만 1년 단위의 계약직인 경우가 대부분이어서 근로계약서 작성여부가 고용안정과 불안정을 가늠하는 지표가 되지 못하고 있는 것이다. 보육교사 인력을 구하기 어려운 상황에서 보육교사가 그만두고 싶어 하지 않는 이상 보통 계약은 갱신되지만, 호봉이 높거나 목소리가 큰 교사는 일방적으로 해고 통지를 받기도 한다. 부실 급간식 문제, 아동학대 문제, 보조금 허위 청구 등의 비리와 부정은 보육교사가 가장 정확히 알고 있는 경우가 많지만 이러한 문제에 대해 문제를 제기하거나 외부로 발설을 했을 경우, 보육교사는 해고의 위협에 놓일 뿐 아니라 채용 기피 대상 블랙리스트에 오르게 된다.

시설장들 사이에 존재하는 채용 기피 블랙리스트는 보육교사들의 구직에 상당한 영향력을 행사하고 있다. 대구 달성구 보육교사 블랙리스트 사건으로 인해 블랙리스트의 존재가 확인되면서 사회서비스 분야 고용관계의 전근대성이 확인되었다(제갈현숙, 2013). 시설장뿐만이 아니라 해당 지자체의 보육담당 공무원도 채용 기피 보육교사, 즉 문제를 일으키는 보육교사 명단을 공유하고 있다. 이렇게 보육시설을 관리·감독해야 할 관과 시설장과의 유착 관계가 공고한 현실에서 보육교사들은 보육시설 내에서 이루어지는 부정이나 비리에 대해 시정을 요구하거나 고발하고 근로조건을 개선하기 위한 조직화 동기와 의욕을 상실하고 있다(윤자영, 2012).

## 라. 장시간 근로와 노동 강도

보육교사의 평균 근무시간은 10~11시간으로 운영시간과 근로시간이 크게 차이가 나지 않고 있다. 영유아를 보육하는 시간 이외에 수업준비, 환경구성, 부모상담, 홈페이지 관리, 보육일지 작성, 계획안 작성 및 각종 공문서 작업을 병행하며 과도한 업무로 인한 시간외 근무를 지속하고 있다. 2011년 7월 이후 근로기준법상 40시간 근로시간의 영향으로 보육교사들의 근로시간은 과거보다 짧아졌다. 물론 아직까지도 저임에 초과근로수당도 주지 않고 평가인증 등 업무를 위해 야근을 하는 보육교사들이 상당수 존재한다. 그러나 일부 시설에서는 주 40시간 근로시간을 준수하면서 보육시설 운영시간에 따라 불가피하게 발생하는 초과근로에 대해 초과수당을 지급하지 않기 위하여 교사들이 시차출근제를 통해 출퇴근 교대 당직을 실시하고 있다. 그 결과 절대적인 근로시간은 감소했으나 해야 할 업무(일지 쓰거나 교안 준비 등)가 줄지 않은 상황에서 노동 강도가 강화되는 것으로 나타나고 있으며, 대다수의 교사가 퇴근하고 난 5시 이후에는 당직교사만이 아동을 돌보고 있는 상황이다. 혹은 늦은 오후 보육(3~4시 이후까지)이 필요한 아동의 입소를 회피하거나 거부함으로써 영유아보육법에 의한 운영시간과 근로기준법에 의한 근로시간의 괴리를 맞벌이 가구 아동의 피해로 메꾸고 있는 현실이다.

형식적으로 휴게시간 지침이 있지만 보육업무의 특성상 이를 지키는 것이 가능하지 않다. 근로기준법에 휴가시간을 포함, 9시간 근로가 이루어지도록하고 있고, 영유아보육법상 휴게시간을 포함하도록 되어 있지만 점심시간도 보육의 연장으로 휴게시간을 갖기 어렵다. 그리고 아동의 낮잠시간을 휴게시간으로 지정하기도 하지만 보육일지 등의 밀린 행정일을 하기 때문에 결국 일의 연장이 되기 일쑤다. 근로기준법상에 보장된 '휴게'의 권리가 근무 공간을 떠나서 자유의사에 따라 시간을 활용할 수 있는 것이라고 볼 때 보육교사들은 권리를 보장받거나 주장하기가 쉽지 않다.

보육교사들은 장시간 노동과 업무의 과중으로 소진된 상태를 개선하거나 질병을 치료하기 위해 휴가를 사용할 수가 없다. 근로기준법상 연월차 휴가는 노동자의 필요와 의사에 따라 자유롭게 사용할 수 있도록 되어 있으나, 공휴일과 여름휴가 등을 연차휴가로 사용한 것으로 처리하는 사례가 많다. 주 40시간 근무제 시행 이후 토요일을 월차로 취급하는 어린이집도 있다. 따라서 보육교사들은 직무스트레스로 몸이 아파도 월차

를 낼 수가 없어 병원에도 제대로 가지 못한다. 보조교사나 대체교사가 없는 상황에서 교사가 한 명 빠질 경우 자신이 맡은 반 아이를 다른 교사가 떠안아야 하기 때문에 월차 제도가 있다 하더라도 실제 사용은 불가능하다. 원장이 교사를 겸임해서 교사 수가 적은 가정어린이집의 경우 이러한 문제가 더 심각하게 나타나고 있다.

소규모 가정 어린이집의 경우 원장이 교사를 겸임하는 곳에서 원장은 차량, 주방 업무 등으로 아동을 실제로 돌볼 수 없기 때문에 교사의 노동 강도는 더욱 세다. 선진국 OECD 평균 교사 대 아동 비율인 1:6.2명에 비해 한국은 적정기준일 경우 1:4.0명으로 우수한 수준이나, 최대허용기준일 경우, 1세 최대 7명, 2세 최대 9명까지 구성할 수 있어 평균 1:6.3명으로 OECD 기준을 초과할 뿐 아니라, 원장이 보육교사를 겸임할 수 있도록 하고 있는 가정어린이집의 경우 실질적인 교사 대 아동비율은 상당히 높다.

#### 마. 무상보육정책과 근로조건

바우처 공급을 통한 무상보육정책 하에서는 소비자 선택권조차 제대로 행사되고 있지 못하다. 무상보육정책이 잠재적 보육서비스 수요층을 확대하는 과정에서 서비스 공급이 수요를 따라가지 못하거나, 역으로 최근 양육수당의 대상 범위 확대로 서비스 공급이 과잉되는 상황이 발생하고 있다. 정치적 이해관계와 결정, 재정 기반의 취약함으로 인한 불확실성으로 인해 수요와 공급의 미스매치 현상은 정도의 차이를 갖고 상존할 수밖에 없다. 수혜 대상자 확대 기조 속에서는 수요가 공급을 초과하는 현상이 벌어질 것이고, 지자체는 어린이집 시설 인가를 대폭 늘릴 수밖에 없다. 수요가 빚발치는 상황에서는 인가 조건을 간신히 충족한 어린이집 시설이 시장에 들어올 가능성이 높아지는 것은 자명한 일이다. 이러한 상황에서는 부모의 선택권 행사의 폭은 좁아질 수밖에 없다.

부모가 시설을 선택하는 것이 아니라 시설이 부모를 선택하는 현상도 나타났는데, 이는 대기자가 많아졌기 때문이다. 보육시설의 정원을 채우지 못해 시설 운영을 걱정하던 과거와는 달리 유효 수요를 뒷받침하는 보육재정 확대로 인해 대기자가 많아져 시설이 부모를 선택할 수 있는 여지가 많아진 것이다. 또한 대기자의 급증으로 부모가 원에 잘 맞추는 경향, 예를 들어 시설이 제공하는 방식과 수준의 서비스를 불만 없이 수용하는 양태가 나타나기도 했다. 잘 못 맞춰서 나가라는 요구를 받았을 때 다른 곳

으로 가기가 힘들어졌기 때문이다. 이용자 선택권을 향유할 수 있다는 것은 부모가 보육시설의 선택과 이동을 자유롭게 할 수 있는 것을 전제로 한다. 공급이 수요를 초과한다면 시설보다 입소를 원하는 대기 아동 수가 적으니 충분한 정보를 갖고 합리적으로 판단하는 부모라면 제약 조건 하에서 가장 좋은 서비스를 제공하는 시설을 선택할 수 있어야 한다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 예를 들어 맞벌이가구는 애초에 선택권을 행사하는 데 한계가 있다. 바로 옆에 다른 질 좋은 보육시설이 새로 생기거나 기존 시설에 자리가 생겼다 하더라도 아이의 적응 문제 등을 고려하면 쉽게 이동할 수 없다. 현재 이용하고 있는 시설의 서비스가 최선이 아니라 차선이라 할지라도 부모의 일자리가 노동시간의 유연성이 없을 때 새로운 곳으로 이동하기란 쉽지 않다. 역설적이게도 질 좋은 보육서비스를 가장 필요로 하는 맞벌이 가구의 서비스 선택권은 제한적이다.

보육바우처 제공 급증으로 인해 이용자 수요가 공급을 초과하는 상황은 보육교사들의 근로조건에 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있다. 일시적 수요 급증으로 시설이 허용된 초과 아동 수를 채워 아동을 수용함으로써 교사들의 노동 강도가 세진 것이다. 일이 힘들어지니까 이직도 더 잦아졌는데, 공급시설이 늘어나는 만큼 일시적으로 보육교사를 구하는 어린이집도 증가해 처우와 근로조건이 안 좋은 곳에 있을 유인이 감소했기 때문이다.

일시적 보육 수요 증가로 인한 교사 인력난은 교사들의 협상력에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있다. 그러나 앞서서도 밝혔듯이 공급자 담합과 자격증 소지자의 과잉 공급은 보육 교사의 개인적 협상력을 제한할 것이다. 또한 보육 수요의 확대 정책이 인력의 수급에 대한 중장기적 계획을 동반하지 않는다면 보육교사의 근로조건은 계속 악화될 수밖에 없는 듯하다. 최근 양육수당의 확대로 인해 보육 수요가 공급에 못 미치자 아동을 유치하고자 하는 시설 간 경쟁이 심화되고 있고, 일정 수준의 아동을 확보하지 못한 시설에서 교사 해고가 빈번이 이루어지고 있으며, 아동의 유치를 위해 보육 교사에게 무한 서비스를 제공하도록 강요하고 있어 교사들의 스트레스와 노동강도가 심해지고 있다.

## 2. 보육 일자리 질 개선 과제

현재의 보육교사 양성 체계와 채용 관행은 경력 교사 양성과 활동을 저해하고 있다. 보육자격증 취득 경로가 다양화되면서 단기 자격코스가 무분별하게 개방되어 보육 직

종을 아무나 할 수 있는 비전문직으로 인식되게 하는 데 기여하고 있다. 임금 체계와 결정 구조의 비합리성으로 인해 경력 교사가 채용되지 못하는 현실이다. 전문성을 향상하고 경험을 공유하고 점검할 수 있는 보수 교육이 부실하게 이루어지고 있다.

#### 【개선과제】

- ① 보육시설이 보육교사 1급 교사를 일정 비율 의무적으로 채용하도록 명시
- ② 보육교사 3급 폐지 내지는 3급의 교육내용과 자격 요건을 더욱 강화하여 사회서비스 최소 자격 기준을 제도적으로 상향시킬 필요가 있음.
- ③ 보수교육이 원활하게 이루어질 수 있도록 대체교사풀을 마련하고 시설장을 경유하지 않고도 대체인력을 직접적으로 지원받을 수 있도록 전달체계 마련. 보육교사 역량강화를 위한 교육프로그램 개발(인권교육, 노동권보장을 위한 교육 등) 및 교육을 보수교육으로 인정하는 방안

낮은 임금수준은 보육교사들의 직종에 대한 미래의 전망과 자긍심을 저해하고 있으며, 현재의 임금 체계는 정당한 임금 지급뿐만 아니라 경력 교사 채용을 방해하고 있다. 보육 일에 대한 문화적 저평가, 보육교사 자격증 소지자의 과잉 공급, 시설장과 보육교사들 간의 자율적 임금결정 구조, 시설장들 간의 임금 담합 등 여러 요인들로 인해 보육교사 임금은 최저임금을 겨우 상회하는 수준에 머물고 있다. 처우 개선을 위해 지자체가 지급하는 처우개선비는 지자체별로 시설 유형별로 급여형태 및 액수, 시간외수당, 중식비의 처우에서 격차가 매우 심하게 나타나고 있다.

#### 【개선과제】

- ① 학력과 경력의 차이를 반영하여 기관의 형태와 관계없이 같은 임금을 적용받을 수 있도록 호봉체계 재정립
- ② 국공립어린이집 뿐만 아니라 기본보육료를 지원받는 민간과 가정어린이집도 호봉표에 따라 임금 지급하도록 규정 명문화
- ③ 교사의 자격과 경력을 반영하지 않고 아동의 연령과 수에 근거한 보육료 지원액 결정 구조 개선할 필요가 있음. 학력과 경력이 인정될 수 있는 영유아보육법의 인건비 지급 기준 개선. 근로시간(8시간)과 운영시간(12시간)을 고려한 인건비 재산정 필요.
- ④ 급여지급 과정의 투명성 제고할 수 있는 인건비 지원 체계 모색
- ⑤ 어린이집 운영비와 인건비 등을 총보조금 중 인건비는 교사에게 직접 계좌입금, 운영비만 어린이집에 지원하는 등 분리하여 지원하는 보육재정체계를 도입하여 어린이집 인건비 관련 부정행위 감소, 보육재정건전성 확보, 경력 교사 채용 장려하여야 함.

보육교사들의 근로조건을 열악하게 만드는 것 가운데 하나는 장시간 근로와 노동시간의 유연성을 현실화시킬 수 있는 대체교사 부족이다. 보육교사들의 근로시간은 1일 8시간으로 규정되어 있지만 점심시간 역시 일반 근로자와 동일하게 휴게시간으로 인정되고 있다. 주 40시간 근무제 도입 이후 교대 당직제 시행을 통해 보육교사들의 근로시간은 전반적으로 짧아졌지만, 이는 현재 보육 수요자(아동)의 과반수가 일찍(3~4시) 하원하기 때문에 가능한 체제이다. 교사 2교대제 시행으로 교사의 노동 부담을 경감하고 아동에게 안전한 보육을 제공할 필요가 있다. 파트타임 교사 활용은 비용절감과 일·생활 균형을 위한 시설장과 일부 교사의 이해관계가 맞아떨어진 전략이다. 지금과 같이 파트타임 교사를 채용하고 급여를 다시 시설장에게 반납하는 불필요하고 부적절한 보육 예산 누수를 고려한다면, 유효수요에 대한 정확하고 철저한 검증과 교사 2교대제를 도입하여 보육 예산을 효율적으로 사용할 수 있도록 하는 것이 더 바람직한 정책 방향이 될 것이다. 유효 수요에 따른 이용 시간의 다양화(예를 들어 전일제/반일제 이용)가 보육교사의 시간제 근로를 전제로 해서는 안 된다. 현재 보육교사들의 업무 부담은 상당하기 때문에, 전일제교사를 기본으로 하는 2교대제 도입을 통해 전일제/반일제 아동의 실수요에 대응해야 할 것이다.

대부분의 보육교사들은 1년 단위의 근로계약에 일방적인 해고 위험을 안고 있다. 시설장과 보육교사 간에 분명한 고용관계가 형성되어 있음에도 불구하고 고용관계에 따른 관련 노동법과 규율을 준수하고 있지 않거나 회피하기 위한 비합리적 근로계약 강요하고 있다. 국공립 확충이나 공공형/서울형 등 공공성을 담보한 시설 유형은 보육서비스의 품질을 높이기 위한 시도를 하고 있지만, 보육교사들의 처우개선비 지급을 제외하고는 고용관계에 있어 민간이나 가정어린이집과 별다른 차별성을 보이지 못하고 있다. 국공립 시설도 대부분 민간위탁 방식으로 운영되고 있어 고용관계에 있어서 민간과 크게 다르지 않다. 보육교사들의 고용안정을 제고하고 내부 고발을 이유로 부당한 해고에서 보호할 수 있도록 고용관계를 안정시킬 필요가 있다.

## 【개선과제】

- ① 표준근로계약서 작성 및 소지 의무화
- ② 시설장 자격 강화와 보육교사 양성 과정에 영유아보육법과 함께 관련 노동법에 대한 교육을 포함
- ③ 근로계약 형성을 보육통합시스템에 임면보고하는 동시에 지자체 담당자가 근로계약서를 확인함으로써 관리

보육교사들의 인력관리와 고용관계를 구축할 수 있는 새로운 전달체계 구축이 필요하다. 이 전달체계는 보육교사의 자격과 처우, 보육시설에 대한 품질관리, 시설의 회계 투명성, 부모의 서비스 선택권 보장 등을 포함하는 것이어야 한다. 미취학 아동대상 돌봄서비스는 현재 중앙과 지방의 보육예산 지원으로 서비스를 공급하고 있는 국공립과 민간 보육시설, 아이돌보미 사업을 시행하고 있는 건강가정지원센터, 보육진흥원, 보육정보센터, 지자체가 기능과 역할을 나누어 수행하고 있다. 중앙보육정보센터는 어린이집 운영, 보육정보 제공, 육아정보 제공, 인력뱅크 사업 등을 주관하고 있다. 어린이집 평가 인증과 보육교직원의 자격증 교부를 통한 자격 관리와 보수 교육은 한국보육진흥원에서 중앙보육정보센터로부터 위탁을 맡아 수행하고 있다. 보육 서비스 공급기관에 대한 실질적인 지도·감독은 지자체가 수행하고 있으나 정기적인 지도·감독은 형식적인 차원에 머무르고 있다. 부실이나 부정이 보고되는 시설에 대한 감사나 행정조치도 철저한 수준에서 이루어지지 못하고 있는 실정인데, 지역 지자체와 시설들 간의 유착 관계나 행정 편의로 인해 보육서비스 질이나 보육종사자 인력 관리에 대한 지도·감독은 사각지대에 놓여 있다. 공급기관과 인력에 대한 관리감독에 대해 통합적인 모니터링과 평가, 감독체계를 구축하여 실질적인 서비스에 대한 질 관리가 필요하나 이를 일상적이면서 효과적으로 통합하여 수행할 수 있는 조건을 갖춘 기관은 현재 없다. 즉 미취학 아동돌봄 서비스 공급체계의 공공성을 높여 보육서비스 근로자와 수요자가 모두 만족할 수 있는 방식으로 서비스가 적절하게 구성되고 관리될 수 있는 조직적 통합이 필요하다는 것이다.

보육 일자리의 질을 둘러싼 문제점들을 개선할 수 있는 보육서비스 전달체제로 생각할 수 있는 첫 번째 방안은 보육시설의 국공립화이다. 민간·가정 어린이집을 점차 국공립화하여 규모의 경제를 최대한 활용하면서 공적 책임성을 강화하는 것이 필요하다.



국공립화는 국가나 지자체가 보육교사들을 직접 고용하여 운영하는 방식이나 민간 위탁을 통해서 가능하다. 그러나 현재와 같이 지자체 관리·감독이 미약한 민간 위탁은 국공립 시설이 민간 시설에 대해 상대적으로 근로자의 처우개선과 서비스의 질 향상에서 우위를 점할 수 있는 장점들을 살리지 못하는 결과를 가져올 것이다. 민간 위탁을 할 경우에도 서비스의 품질 기준뿐만 아니라 보육교사에 대한 일정 수준의 근로조건 유지를 조건으로 위탁 계약을 체결하도록 해야 할 것이다.

보육서비스 근로자의 고용형태가 다변화되고 있는 현실, 보육서비스 수요의 예측 불가능성, 인력수급의 어려움, 보육종사자의 근로조건의 열악함, 시설 운영의 불투명함, 부모의 이용권/선택권 보장 문제 등을 고려할 때 영유아 아동을 대상으로 한 보육서비스에 대한 체계적이고 통합적인 전달체계를 확립할 필요가 있다. 민간 중심의 서비스 전달은 인력의 고용불안과 처우 문제를 발생시키고 있으며, 보육서비스 전달의 주된 인력인 보육교사를 보육시설의 거버넌스에서 배제시킴으로써 보육서비스의 질을 낮추고 있다. 새로운 보육서비스 전달체계는 보육서비스를 직접적으로 공급할 수 있고, 더불어 종사자 급여와 처우, 경력관리에 대한 관리·감독, 보육 종사자의 전문성 향상, 실질적인 서비스 질에 대한 관리, 재정-공급-관리-규제를 둘러싸고 유기적이고 효과적으로 그리고 대등한 관계에서 유관기관과 협력할 수 있어야 한다. 이를 위해 『보육지원센터(가칭)』와 같은 전담기구를 마련할 필요가 있다. 공공 보육서비스의 직접적인 공급과 더불어 서비스 질의 핵심인 종사자 급여와 처우, 경력 관리에 대한 관리·감독, 보육 종사자 전문성 향상, 실질적인 서비스 질에 대한 관리, 보육 수요 관리 등 재정-공급-관리-규제를 둘러싸고 유기적이고 효과적으로 그리고 대등한 관계에서 유관 기관과 협력할 수 있는 기구를 설치하는 것이 보육서비스 전달체계의 개편 방안의 핵심이다.

『보육지원센터(가칭)』는 지역 사회의 시설과 인력에 대한 정보를 제공하여 공급자와 이용자를 연결시키는 허브 역할을 유기적으로 수행할 수 있도록 광역과 기초 단위에 설립한다. 광역 단위에 설치하는 보육지원센터는 시군구 단위의 지자체 및 지역사회 이익집단, 특히 보육서비스 제공자들과 발생하는 문제에 있어서 힘의 균형을 유지하고 상호 견제를 효과적으로 담보할 수 있는 역할을 맡는다. 비대한 이익집단이 되고 있는 보육서비스 제공자들에 대항해서 효과적으로 서비스의 품질을 관리하기 위해서는 보다 상위에 놓인 조직이 필요하기 때문이다. 이와 더불어 기초 단위에 보육지원센터를 설치하는 이유는 보육서비스를 이용하는 부모들의 센터에 대한 접근성을 높여 단순한

재정 지원의 수혜자로서 소극적 이용자 의식을 넘어서서 보다 적극적으로 보육서비스 전달체계의 한 일원으로서 보육서비스의 공공성을 제고하는 책임감 있는 이용자가 되도록 하고자 함이다.

일상적으로 보육지원사업을 담당할 『기초보육지원센터』가 수행하는 역할을 간단히 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 보육종사인력 등록, 자격관리, 이력관리, 둘째 시설 인력 고용, 파견 및 관리, 셋째 시설 품질 모니터링 및 고충처리, 넷째 인력 보수교육 및 교육, 넷째 이용자 보육시설 입소 신청 및 정보 제공, 다섯째, 광역보육지원센터는 시설 조사·심사와 보육지원에 관한 정책 개발을 담당한다. 시설 신청 및 인가, 평가인증, 행정조치 업무는 보육지원센터가 아닌 별개의 독립된 기관에서 담당한다.

현재 보육시설 이용은 부모의 시설에 대한 개별적인 정보 취합과 접근에 기반하고 있다. 부모는 시설에 자리가 있는지 확인하고 시설장과의 면담을 거쳐 입소를 결정한다. 그러나 이 과정에서 부모의 시설 선택권이 실질적으로 확보되지 못하고 있는데, 역으로 시설이 특정 조건의 아동을 선택하는 경우가 종종 있다. 아동이 늦게까지 남아 있는 맞벌이 가정의 아동이라든가 장애 등 기타 시설이 선호하지 않는 조건의 아동에 대해서는 입소를 거부하고 있는 시설도 종종 있다. 즉 아동의 시설보육 접근의 형평성이 훼손되고 있는 것이다. 이에 기초보육지원센터는 지역의 시설에 대한 정보를 확보하고 부모는 센터에 어린이집 입소 신청을 하도록 한다. 즉 이용자의 보육서비스 이용 경로를 센터로 일원화하여 보육서비스 제공의 효율성을 제고한다. 센터는 각 시설의 품질에 대한 정보, 특히 교사의 자격과 경력에 대한 정보를 제공함으로써 부모의 선택권 실현에서 장애가 되는 정보의 비대칭성 문제를 최소화하고자 노력한다. 부모는 선호하는 거주지 혹은 직장과의 거리 등 입지 조건 범위 내에서 최소 3개의 시설을 소개 받고 그 가운데 적합한 곳을 선택할 수 있다. 보육서비스를 이용하면서 이용자로서 직면하는 문제, 불만과 고충 등은 『광역보육지원센터』에 사례를 접수한다. 광역보육지원센터는 접수된 사례를 조사 및 심사하여 보육서비스 질을 높이기 위해 이용자 측이 제기하는 문제를 개선하고 조정하는 역할을 담당한다. 이러한 방식은 시설이 자신의 선호에 맞게 부모를 선택하는 문제를 극복하여 부모의 선택권을 실질적으로 강화할 수 있다. 또한 센터는 개별 시설에서 실질적으로 보육서비스를 제공받고 있는 아동에 대해 관리를 함으로써 허위 입소 아동에 대한 보육료 지원으로 인한 예산 누수를 방지할 수 있다.

시설 신청을 보육지원센터를 통해서 함으로써 보육교사가 돌볼 수 있는 조건의 아동

을 수용하고 아동에게 적절한 특화된 서비스(예를 들어 장애아 전담 보육시설)를 연결 시키면 보육교사의 일자리 질도 개선될 것이다. 현재 시설은 아동의 입소를 거부할 수 없도록 되어 있어, 건강상태가 좋지 못한 아동을 돌보게 되는 보육교사의 노동 강도와 건강에 심각한 위해가 되고 있다.

지역사회 서비스 공급기관에 대한 관리감독과 함께 민간 공급기관에 대한 견제역할을 실질적으로 할 수 있는 방법으로 보육지원센터가 보육종사자 인력을 관리할 수 있도록 한다. 보육지원센터는 보육종사자 인력풀을 구성하여 인력을 등록, 관리, 교육한다. 인력풀은 보육교사(정규보육교사, 대체교사, 비담임교사, 가정파견교사), 아이돌보미, 기타인력(간호사, 영양사, 취사부 및 조리사 등)을 포함한다. 센터는 등록된 보육근로자에 대한 자격 검증 및 관리 체계를 가지고 있어 아동 학대 등의 전력이 있는 보육종사자에 대한 정보를 관리하고 공개한다. 또한 센터는 등록된 인력에 대한 재교육과 전문성 강화를 위한 노력을 통해 센터에 등록된 인력에 대한 신뢰를 구축할 수 있다. 민간시설장은 이 인력풀의 인력에 대한 면접, 선발 및 해고 등에 관한 임면권을 부여받아 어떤 근로자와 함께 일할 것인가를 결정할 수 있다. 즉 센터에 등록된 보육인력을 면접하여 시설마다 고유한 동료 교사들과의 관계, 보육 철학 및 시설의 문화 등을 고려하여 선발한다.

고용된 인력과 근로계약은 센터가 체결하며 종사자는 센터로부터 직접 급여를 지급받는다. 따라서 인건비를 제외한 나머지 보육시설 운영비는 지자체가 직접 시설에게 지급한다. 센터에 등록하지 않은 보육종사자를 시설이 고용할 경우 보육재정이 지원하는 인건지 지원을 받을 수 없도록 한다. 센터는 정부가 정한 임금가이드라인에 바탕을 둔 경력-임금체계를 적용하기 때문에 시설장과 교사 간 개별적인 임금 협상의 부작용을 제거할 수 있다. 또한 현재 개별 시설에서 인건비 삭감을 목적으로 호봉을 재조정하여 보육인력이 자신의 경력에 상응하는 보상을 받지 못하는 문제를 방지할 수 있다.

시설장은 보육종사자와 직접적인 고용관계를 맺지는 않지만 인력에 대한 평가권을 부여받아 시설 운영에서 효과적으로 인력을 통제하도록 한다. 또한 시설장은 고용과 해고에 대한 자율성을 일정 정도 갖는다. 그러나 해고 시 평가에 근거한 해고 사유를 광역돌봄지원센터에 제출하고 센터는 이의 정당성을 사정한 후 최종 해고 결정을 내린다. 기초보육지원센터는 시설장의 해고 권한이 남용되거나 이직율이 높은 시설에 대해 특별 관리·감독을 실시한 후 해고가 빈번한 시설의 보육서비스 품질에 관하여 보육진

흥원에 평가모니터링 결과를 보고한다.

또한 센터는 인력의 자격과 경력 및 보수 교육 관리 기능을 가진다. 센터는 보육교사 자격증을 교부하고 보육인력 등록을 하며 지속적이고 체계적인 자격 관리를 실시한다. 보육교사 자격증 소지자의 과잉 공급되지 않도록 임용고시에 준한 시험제를 도입하여 보육교사 자격 요건을 더욱 강화한다. 또한 체계적이고 정당하게 근로기준법에 준하게 이들의 경력을 관리, 보증하는 역할을 담당한다.

센터는 직접적으로 보육 서비스를 제공할 수 있는데, 도시지역에는 위기 및 취약 계층에 대한 보육서비스를 제공하기 위해 센터에서 보육 시설을 직접 운영한다. 또한 농어촌 지역이나 수요가 있는 개별 가정에 보육종사자를 파견할 수 있다. 예를 들어 문제가 발생하여 운영이 중단되어 보육서비스 제공 중단이 불가피한 시설에 대해서 문제가 해결될 때까지 센터에서 일시 보육을 제공할 수 있다. 혹은 센터에서 보육인력을 고용하여 문제가 발생한 시설에서 서비스를 대리하여 제공할 수도 있을 것이다. 이러한 체계는 서비스 제공 중단의 우려로 서비스 품질과 운영을 둘러싼 많은 문제들을 묵인하거나 가볍게 행정조치하고 넘어가지 못하도록 할 것이다. 현재 보육정보센터가 하고 있는 대체교사 파견 업무를 위한 종사자 직접 고용은 보육종사자들이 열망하는 복지 가운데 하나인 연월차 사용을 장려할 수 있을 것이다.

시설에 대한 인가와 품질 관리는 지자체와 한국보육진흥원, 보육지원센터 간의 역할 분담을 통해 유기적이고 실질적으로 이루어질 필요가 있다. 어린이집 신청 및 인가는 종전대로 지자체에서 담당하는데 지자체 산하의 보육정책위원회에서는 시설 신청 어린이집에 대한 인가를 결정한다. 지자체 산하에 시설장, 보육교사, 부모, 기타 지자체 대표 등으로 형평성 있게 구성된 보육정책위원회를 설치 운영하여 인가 여부를 결정한다. 또한 어린이집 인가를 시행할 때 지역의 국공립과 민간 시설의 비중에서 적절한 균형을 고려해야 한다. 인가받은 어린이집이 일정 수준의 보육서비스 품질을 제공하고 있다는 평가 인증은 한국보육진흥원이 담당한다. 어린이집 안전, 위생, 회계 등을 감독하는 일상적이고 지속적인 어린이집모니터링 기능은 기초돌봄지원센터에서 담당한다. 기초돌봄지원센터가 실시한 평가모니터링 결과보고는 한국보육진흥원에서 취합하여 평가 인증 및 재인증에 반영한다. 한국보육진흥원은 시설의 보육종사자의 자격과 근속 기간을 품질 인증 항목에 포함시켜 보육서비스 품질 관리를 강화할 필요가 있다.

이러한 품질에 대한 평가 결과는 일정 품질의 보육서비스를 제공하는 데 실패한 시

설을 실질적으로 퇴출시킬 수 있도록 해야 한다. 한국보육진흥원에서 실시하는 평가인증 결과는 퇴출 결정에 객관적인 근거로 사용될 것이다. 한국보육진흥원은 특정 시설이 인증이나 재인증을 무사히 통과했는지 여부를 광역보육지원센터에 통보한다. 광역보육지원센터는 이 시설에 대한 조사와 실사를 거쳐 시설운영과 보육서비스 품질에 대한 최종 판단을 한 후 이 결과를 지자체에 통보하여 행정 조치를 요구한다. 지자체는 광역보육지원센터에서 전달받은 어린이집 평가인증 결과와 행정 조치 요구를 보육정책위원회에서 최종 심사하여 징계·퇴출에 관한 행정 조치를 내리고 징계·퇴출된 시설에 대한 보육료 지원을 중단한다.

### 3. 덧붙이는 말

시장을 통한 경쟁과 조정을 과신하는 보육정책의 방향 아래 각 지방자치단체는 국공립보육시설 확충을 포기하고 재원 제공과 사후 질 관리로 한정짓는 정책을 합리적인 대안인 것으로 홍보하고 추진해 왔다. 민간 시설에 국공립보육시설에 준하는 인건비와 운영비 지원을 하더라도, 개인이 시설을 소유하고 운영하는 민간 보육시설은 보육서비스의 공공성과 예산의 효율적 사용에서 명확한 한계가 있다.

보육정책이 보육 수혜자 확대와 이용자 만족에 초점을 맞추면서 보육교사의 근로조건과 처우는 보육정책에서 거의 제외되었다. 보육서비스 질을 담보하기 위한 품질관리와 정보 공개를 강화하고는 있지만 품질 관리에 보육교사 근로조건에 관한 내용은 거의 없으며, 품질 향상과 평가 인증 제도는 보육교사들의 시간외수당 없는 초과 근로로 지탱되고 있다. 보육교사들의 목소리와 이해를 대변하고 고충을 처리할 수 있는 조직이나 기구가 효과적으로 활동할 수 없는 반면, 보육서비스 공급자들의 조직은 이윤 확대를 위해 정책결정 과정에 적극 개입하고 있는 현실이다. 경력 교사는 보육 일을 평생직장으로 지속할 수 없고, 낮은 처우에도 불구하고 남아 있는 교사들의 노동 강도는 강화시키는 제도적 허점이 존재하는 한, 부모의 시설 선택권과 안전한 보육도 담보되지 못할 것이다. 보육교사들을 보육서비스 생산과 전달에서 중요한 위치를 점하는 동등한 파트너로 인정하는 보육서비스 전달체계를 구축하는 것이 시급하다.

## 제2절 처우개선 일환으로서 돌봄서비스 제공기준 표준화 방안

저출산·고령화, 여성의 경제활동 참여 증가 등 사회 경제적 급속한 변화는 돌봄서비스의 양적 성장에 기여하였으나, 제공기관 및 제공인력의 전문성과 서비스의 질적 내실화는 부족한 실정이다. 서비스 내용 및 제공기준에 대한 명확한 기준이 미비하여 제공기관별 제공인력별 서비스 내용에 대한 차이가 나타남으로 인해 높아지는 수요자의 요구에 부응하고 서비스의 품질향상을 위한 대안 마련이 필요하다.

본문에서는 사업별 서비스 이용자별 특성에 근거한 표준화된 서비스 제공기준을 마련하여 서비스의 다양화 및 질적 향상을 도모하고자 한다. 이를 통해 제공기관별, 제공인력별, 지역별 서비스 내용 및 품질 격차를 해소하고 이용자의 특성과 욕구를 고려한 전문화된 서비스 내용 및 기준 마련을 통해 고객 만족도를 제고하고 제공인력의 전문성을 확보하고자 한다.

Wolf(1986: 84)와 Leininger(1981a)는 돌봄(care)은 현재 특정 개인의 상태나 생활방법을 개선할 필요가 있는 개인을 대상으로 지지하거나 촉진하는 행위(assistive, supportive, facilitative acts)라고 정의하였고, Daly(2002)는 자신을 스스로 돌볼 수 없는 병자, 노인, 어린이를 대상으로 돌보는 행위라고 정의하고 있다. 한편 북유럽 중심으로 사회적 돌봄서비스(social care service)란 용어가 확대되고 있는데, 이때의 사회적 돌봄서비스는 국가가 책임을 지고 돌봄노동을 가족의 구성원인 여성이 제공하는 것에서 사회가 주체가 된다는 것을 의미한다. 또한 이러한 서비스에 대하여 이용자에 대한 조언, 지지, 격려, 경제적 자문, 가족법관련 상담 등 정서적인 내용과 아동보육, 노인과 장애인의 치료, 경제적 지원 등의 현물서비스와 현금제공 등이 포함된다.

돌봄서비스의 사회적 일자리 사업은 취약계층과 중장년층 여성에게 취업 기회를 제공하고 돌봄이 필요한 수요자에게 서비스를 제공할 수 있는 사회경제적 기반을 마련했다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 돌봄서비스 공급이 양적으로 팽창되는 가운데, 돌봄서비스업에 종사하는 노동자의 처우와 권익이 무시되고 있는 반면, 서비스 수요자들의 서비스 품질에 대한 불만의 목소리 역시 함께 높아지고 있다.

돌봄서비스 노동자들이 경험하고 있는 열악한 근로조건과 처우는 비단 우리나라만의 얘기는 아니며, 자격증 제도를 도입하여 돌봄서비스 인력의 수요와 공급을 제도화하고 있는 영국이나 노인들에게 개호서비스를 제공하고 있는 일본 모두 돌봄서비스 노

동자들이 잦은 이직과 저임금에 따른 불안정 고용, 서비스 불만의 목소리가 높다.

돌봄서비스의 제도별 유형은 각국의 도입 상황에 따라 달리 구분이 가능하나, 여기에서는 보건복지부가 주도하여 공급하고 있는 돌봄서비스 즉, 노인돌봄서비스, 가사간병 방문서비스, 장애인활동보조 지원사업, 산모·신생아도우미 지원사업으로 분류하였다.

노인돌봄서비스는 노인에 대한 생활실태 및 복지욕구 파악, 정기적인 안전확인, 보건·복지서비스 연계 및 조정, 생활교육, 가사활동지원, 주간보호 등의 맞춤형 복지서비스를 제공하기 위한 사업으로서 기본서비스와 종합서비스로 구분할 수 있다. 가사간병 방문서비스 사업의 목적은 신체적, 정신적 이유로 원활한 일상생활과 사회활동이 어려운 저소득 취약계층에 대하여 신체수발, 가사지원, 일상생활지원, 간병지원 등이다. 즉 목욕, 대소변, 옷 갈아입히기, 세면, 식사보조, 쇼핑, 청소, 식사 준비, 양육 보조, 외출, 대화, 생활상담, 체위변경, 간단한 재활운동 보조 등의 서비스를 제공한다. 장애인활동보조 지원사업은 연령 만 6세이상에서 65만 미만인 장애인복지법상 등록 1급 장애인으로서 소득기준과 무관하게 신청가능하며, 신청자격이 있는 자로 장애등급 심사 결과 장애 1급으로 판정 받고 '인정조사표'에 의한 조사결과 220점 이상인 자를 서비스 대상으로 한다. 산모·신생아도우미지원사업의 목적은 출산가정에 산모·신생아도우미를 통한 가정방문 서비스를 지원하여 산모 및 신생아 건강관리 및 출산가정의 경제적 부담을 완화하기 위한 서비스이다.

## 1. 4대 돌봄서비스 표준화 원칙과 내용

표준화(Standardization)의 범위와 내용은 달성하고자 하는 목표에 따라 상이할 수 있으나, 그 핵심은 '공통된 기준을 마련하고 합의한 원칙대로 적용함으로써 운영 및 관리의 효율성을 향상함'을 의미한다고 할 수 있다. 사업들을 특성을 바탕으로 4개 사업들에서 공통적인 부분과 예외적 부문(사업의 특성이 강조되는 부문)을 구분해 보면 다음과 같다.

〈표 5-2-1〉 4대 돌봄서비스 표준화 필요영역

	구분		표준화	
			공통성 도출	예외성(사업특성)인정
표준화 필요 영역 도출	대상자(이용자)			●
	절차 (이용 및 관리)	제공절차(제공기관)	●	
		이용절차(이용자)	●	
	서비스 내용	가사지원 서비스	●	
		신체활동지원 서비스		●
		사회활동지원 서비스		●
		정서지원 서비스	●	
	서비스 명칭		●	
	제공인력	자격요건		●
		세부서비스 제공 순서		●

사업 검토를 통해 살펴보면 4대 돌봄서비스 제공표준의 마련을 위해서는 공통성을 도출하여 표준화작업을 거쳐 각 사업에 공통적으로 적용할 요소와 사업의 특성(예외성)을 인정하여 적용원칙을 설정할 영역으로 구분할 수 있다. 제공기관에서 사업을 제공하는 절차와 관리 절차, 서비스 이용자가 서비스를 이용할 때의 규정된 절차(ex. 신청, 상담, 이용, 평가 등으로 절차를 명명하여 규정), 4대 서비스에서 공통으로 제공하고 있는 서비스, 서비스별 정의되고 있는 유사 서비스의 명칭, 제공인력의 자격요건(자격요건에 따른 교육과정 포함), 제공인력이 이용자에게 제공하는 서비스의 구성(사업별) 등은 공통적인 기준을 마련하여 적용하는 것이 보다 효율적인 사업운동을 위해 필요하다. 이에 대상자(이용자)의 자격기준, 사업별 특성 서비스, 제공인력이 갖고 있는 경험과 노하우를 펼칠 수 있는 세부 서비스의 제공 순서 등은 사업별 혹은 제공인력별 특성을 고려하여 예외적 적용이 필요한 영역들로 분류하고 있다.

표준화의 필요영역은 앞서 검토한 내용을 토대로 다음 〈표 5-2-2〉와 같이 설정해 볼 수 있을 것이다. 이를 통한 표준화의 목표는 4대 돌봄 사업에서의 “공통 적용”과 “예외 사항 도출을 통해 사업별로 적용”으로 나누어 살펴보았다.



〈표 5-2-2〉 4대 돌봄서비스 표준화 내용 및 목표

구분	표준화 내용		표준화를 통한 목표
서비스 구성 영역	서비스명칭	유사하게 사용되는 서비스 명칭 통일	공통사용
	공통서비스	공통서비스 도출	공통사용
		공통서비스 중 제외된 서비스 조정	사업별 예외사항 도출
	특성서비스	서비스별 특성 서비스 도출	추가(유료)서비스 도출
서비스 제공 영역	제공기관	서비스별 관리절차 표준화(공통절차)	공통사용
	이용자	서비스 이용내용 표준화	이용범위 도출
	제공인력	서비스별 제공내용 표준화	업무량 관리
		서비스별 제공절차 표준화	시간관리 효율화
	기타	장비 및 물품 이용 및 활용 원칙 표준화(공통)	이용-제공자간 합의도출

서비스 내용에서 공통적으로 적용될 수 있는 서비스(ex. 가사지원서비스)를 제외하고 사업별로 특성화된 서비스는 각 사업에서 “추가적인 서비스”로 정의하여 적용기준 및 단가산정(추가비용 산정) 등을 검토할 수 있는 항목으로 설정한다.

표준화의 원칙은 상황을 고려하여 여러 가지 원칙이 제시될 수 있으나 본 연구에서는 4대 사업의 세부 요소들을 최대한 포함하는 일종의 합집합 개념의 표준화 원칙을 “최대기준 설정 원칙”으로, 각 사업에서 모두 해당하는 일종의 교집합 개념의 표준화 원칙을 “최소기준 설정 원칙”으로 정의하고 영역별 표준화 원칙을 구분하여 제시하였다. 서비스 명칭의 경우, 유사한 서비스 내용임에도 불구하고 각 사업에서 대동소이하게 사용되고 있으므로 이에 대한 표준화 방안 마련시 모든 사업의 명칭들을 모두 참고하여 가장 빈도가 높은 서비스 명칭 혹은 가장 일반적으로 사용되고 있는 서비스의 명칭 등으로 통합 조정하는 방식을 취할 필요가 있을 것이다. 공통서비스의 도출의 경우에도 4대 사업에서 사용되고 있는 서비스들을 모두 포함하여 이 중 가장 기본이 되는 서비스를 도출하는 방식으로의 표준화를 제시하였다.

〈표 5-2-3〉 4대 돌봄서비스 서비스 표준화의 원칙

구분	표준화 내용		목표	표준화 원칙
서비스 구성 영역	서비스명칭	유사하게 사용되는 서비스 명칭 통일	공통사용	최대기준
	공통서비스	공통서비스 도출	공통사용	최대기준
		공통서비스 중 제외된 서비스 조정	예외사항 도출	최소기준
	특성서비스	서비스별 특성 서비스 도출	추가(유료)서비스 도출	최소기준
서비스 제공 영역	제공기관	서비스별 관리절차 표준화(공통절차)	공통사용	최대기준
	이용자	서비스 이용절차 표준화	예외사항 도출	최소기준
	제공인력	서비스별 제공내용 표준화	예외사항 도출	최소기준
		서비스별 제공절차 표준화		
	기타	장비 및 물품 이용 및 활용 원칙 표준화(공통)	공통사용	최대기준

특성 서비스의 경우에는 유료서비스(추가적 서비스)의 도출이라는 취지에 따라 사업별로 최소화 할 될 수 있는 부분을 탐색하는 것이 필요하므로 사업별 특성에 따라 필수 불가결한 서비스를 도출하고, 공통서비스 중 제외된 서비스의 조정(즉, 예외사항 도출)에 있어서도 최소한의 기준마련과 이에 대한 최소기준 설정 원칙을 제시하였다.

## 2. 돌봄서비스 제공기준 해외사례

우리나라 사회서비스(돌봄)의 제공 기준을 마련하는 과정에서 일본의 사례로 시사 가능한 서비스 내용은 바로 방문개호서비스라고 볼 수 있다. 일본은 개호보험제도를 시행하면서 개호보험법령에 기반한 관련 서비스 제공을 위한 운영기준을 마련하고, 이에 근거하여 적절한 서비스를 제공할 수 있도록 유도하고 있다.

방문개호서비스는 개호보험제도 이전부터 ‘가정봉사원제도’라는 명칭 하에 시행되어져왔으나, 개호보험제도 이후 ‘방문개호서비스’라는 이름으로 변경하였고 더욱 그 대상자를 확대하였다. 그러나 서비스의 내용은 ‘가정봉사원제도’에 근거하고 있다고 볼 수 있다. 일본의 가정봉사원제도는 1956년 나가노현 우에다시(長野県上田市)에서 처음 시작했고, 1989년 ‘고령자보건복지추진10개년계획(골드플랜)’을 수립·시행하면서 재가복지 활성화를 위해 홈헬프서비스를 강화하게 되었으며, 1999년 ‘골드플랜21’에서는 가정봉사원을 35만 명까지 확대하였다.

2000년에 개호보험제도가 시행되면서 ‘가정봉사원’이란 명칭이 ‘방문개호원’으로 불리게 되었고, 공급주체도 특정비영리활동법인(NPO) 및 민간영리기업 등으로 다양화되어 서비스 공급은 이용자와 사업자간의 직접계약으로서 민법상의 계약제도로 이행되었다. 방문개호서비스의 전문성 향상과 서비스 질 확보를 위해 개호보험법령에서는 방문개호서비스를 제공하는 사업자의 운영기준을 규정하고 있으며, 이에 근거하여 보험자인 시정촌은 년 1회 정도 지도감독을 시행하고 있다. 개호보험법령상에서 제시하고 있는 규정에는 대상자당 종사자 적정배치 인력 및 관리자 기준과 함께 운영과 관련한 설비, 구체적인 운영기준 등을 세부적으로 설명하고 있다. 특히, 운영에 관한 기준과 관련해서는 서비스 제공 상의 궁극적인 방향성, 서비스 제공절차, 서비스 제공 계획 수립방안, 관련 기관과의 연계내용, 관리자 및 서비스 제공책임자의 책무 등의 내용을 구체적으로 제시하고 있다.

영국의 사회적 돌봄서비스를 살펴보면, 사회서비스를 통한 돌봄노동의 공급은 ‘유사시장(quasi-market) 방식에 의한 서비스의 공급과 관리’라고 할 수 있다. 즉 사회서비스에서 단순한 시장 방식의 접근은 서비스 질이 저하되는 위험에 직면할 가능성을 내포하고 있다. 이러한 위험을 견제하기 위해 영국의 돌봄서비스는 섬세하고 엄격한 서비스 질 관리체계를 구축하고 있다. 영국의 경우 사회적 돌봄서비스가 내용이나 이용대상, 그리고 전문성 등에서 영역별로 차이가 있지만 주로 일상에 대한 지원서비스를 그 내용으로 하기 때문에 요구되는 자질이나 태도 등에서 공통점이 있다고 보고, 돌봄서비스 제공인력의 자격과 훈련을 담당하는 독립적 기구를 운영하고 있다. NHSCCA에 포함되는 주요 서비스 분야는 노인, 약자, 장애인, 빈곤자 등을 위한 주거 서비스, 장애인을 위한 보호 및 고용지원 서비스, 정신병원 퇴원자를 위한 보호서비스, 노인을 위한 복지서비스, 그리고 자녀를 양육하고 있는 성인을 위한 서비스 등으로 이루어진다.

영국 돌봄영역의 자격제도는 자격증 관리를 통해 일자리 진입장벽을 만드는 것이 아니라 현재 일하고 있는 인력의 능력을 인증하는 형태로 수행되고 있다. 따라서 자격 획득은 대부분 현재 현업에 종사하는 인력들을 통해 이루어진다. 사업체에 취업할 경우, 주요 돌봄노동자(care worker) 직종의 경우 채용 조건은 범죄 기록을 조회하고, 필수적인 자격증 없이, 사전 교육을 이수하면 근로할 수 있다. 이러한 자격과정은 돌봄 노동의 질(quality) 확보라는 측면뿐만 아니라 과거 돌봄서비스와 관련하여 제도를 정비하는 데 가장 큰 어려움인 시장에 대한 규모 파악과 수요 및 공급을 예측하는 데 성공

적인 도움을 주었다는 점에서도 큰 의미를 지닌다. 영국은 훈련제도를 정비하고 자격을 통해 인력양성체계를 관리함으로써 돌봄시장의 규모에 따른 수요와 공급을 예측하고자 했으며 동시에 성공적인 정책이었다는 것이 영국의 돌봄서비스를 연구하는 전문가들의 일반적인 견해이다. 이러한 측면에서 영국 돌봄영역의 자격제도는 추후 한국 돌봄서비스의 정책방향에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

돌봄서비스 사업 현황 및 문제점을 파악하기 위해 서울, 부산, 담양, 대전, 경기, 경북 지역에서 총 10개 기관의 서비스 담당자 및 센터장 20명을 대상으로 FGI 회의 진행한 결과, 서비스 제공 범주의 현황 및 문제점으로 서비스 대상에 대한 범주의 필요성, 서비스 제공 시간에 대한 범주의 필요성, 서비스 제공 공간에 대한 범주의 필요성, 추가 비용에 대한 서비스 범주의 필요성, 정서지원 서비스 범주에 대한 범위의 모호성을 제시하였다. 서비스 제공인력 처우에 대한 현황 및 문제점으로는 서비스 제공인력에 대한 이용자의 태도, 취약한 근로 조건, 노동환경 위험성에 대한 보장, 경력차이에 따른 임금차별의 필요성 등의 의견들을 제시하였다. 서비스 사업별 제공 현황 및 문제점으로는 장애인 서비스 제공 특성 부문의 경우, 장애인 이용자의 서비스 욕구 미반영, 서비스 제공시간으로 인정받지 못하는 이동시간과 대기시간, 이동보조 서비스 영역에서의 기준 마련 필요성, 모호한 서비스 분류와 역할의 불분명 등의 의견들이 제시되었다. 산모신생아 서비스 제공 특성 부문에서는 추가요금 청구의 어려움, 산모 이외 관계인의 지나친 서비스 관여에 대한 의견이 제시되었다. 노인돌봄서비스 부문에서는 부족한 서비스 시간이 제시되었으며, 가사간병서비스 부문에서는 간병서비스가 제외된 가사간병서비스 이용 대상자 분리의 필요성 등의 의견들이 제시되었다.

### 3. 돌봄서비스 제공기준 표준화(안)

돌봄서비스 개념이 포괄적으로 사용됨에 따라 서비스의 범주와 내용이 불명확한 경우가 많기 때문에 이용자나 제공자 상호 간의 서비스 제공계약에 의해 서비스가 제공되는 것이 보통이다. 그러나 이로 인해 서비스 제공자는 이용자가 원하는 거의 모든 범위의 서비스를 제공하고 있는 실정이다. 돌봄서비스 내에서 행해지는 모든 경우의 세부 서비스들을 총 망라하여 대분류-중분류-세부분류로 구분하고, 단위 서비스별로 조정하였다. 가사지원-신체활동지원-사회활동지원-정서지원으로 4대 영역으로 나누고

대분류와 중분류의 단위서비스 그리고 세부서비스로 구분하여 조정하였다.

〈표 5-2-4〉 표준서비스(안)의 유형별 구분

서비스 유형	정의	예시
공통 서비스	전체 돌봄서비스에서 나타나며 이용자에게 공통적·기본적으로 제공되어야 할 서비스	개인위생관리 청소 및 주변정돈 등
집중 서비스	사업별 공통서비스 항목에서 보다 심도깊은 서비스 내용을 이용자가 요구할 때, 제공할 수 있는 서비스	
추가 서비스	기본 서비스 외에 돌봄과 관련하여 추가적으로 필요하다고 판단되는 서비스(서비스 비용은 유료 및 추가부담 원칙)	

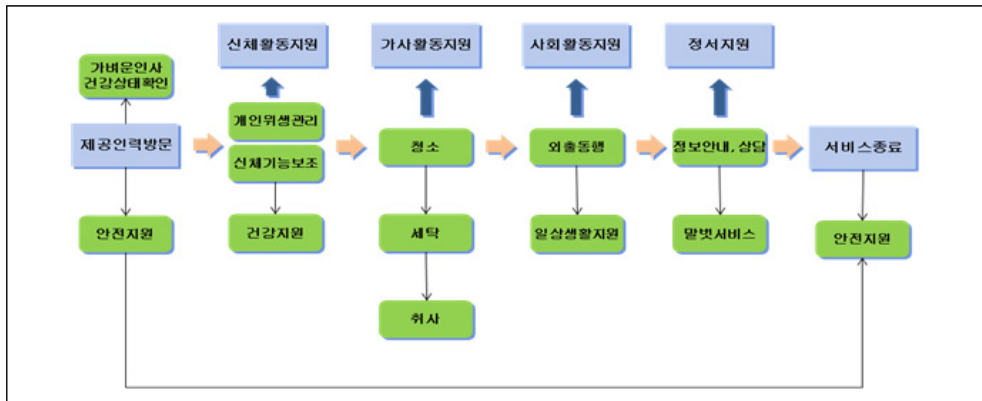
또한 돌봄서비스를 필수적인 사항인지 추가적인 사항인지에 따라 기본서비스와 추가서비스로 구성하여 설정하여 서비스로 구성하였다. 기본서비스는 돌봄과 관련하여 이용자에게 보편적이고 기본적으로 제공되어야 할 서비스를 의미하며, 추가서비스는 이용자 욕구에 따른 추가적으로 요청되는 돌봄서비스로 가사서비스, 신체활동 및 사회활동지원서비스에서 추가적으로 요구되는 서비스를 의미하며 향후 유료서비스로 전환이 가능한 서비스를 의미한다.

〈표 5-2-5〉 표준서비스(안)의 기능별 구분 예시

단위서비스		돌봄 공통서비스	사업별 집중서비스	추가 서비스
대분류	중분류			
가사활동 지원	청소 및 주변정돈	●		✓
	세탁	●		✓
	취사	●		✓
	장보기	●		✓
신체활동 지원	개인위생관리	●	○	
	신체기능의 유지 및 증진		○	✓
	식사도움(장애시)	●	○	
	이동도움	●	○	
	감염예방(신체/환경)		○	
	복약돕기		○	
	응급상황 대응	●	○	
	안전관리	●		✓
일상생활 지원	외출동행	●	○	
	기타 일상생활	●		✓
정서지지	의사소통		○	✓
기타	양육보조		○	✓

또한 돌봄서비스를 기능별로 구분할 수 있는데 가사간병 서비스를 예시로 기능별 서비스의 영역을 공통서비스와 가사간병서비스사업에서 서비스 내용을 각각 구분하여 표준화할 수 있다. 따라서 각 사업별 돌봄서비스 제공의 전체적이고 공통적인 돌봄서비스 제공흐름도를 [그림 5-2-1]과 같이 제시할 수 있다.

[그림 5-2-1] 돌봄서비스 제공흐름도



#### 4. 돌봄서비스 제공기준 법령화 방안

돌봄서비스는 현재 노인, 장애인, 아동, 환자, 산모 등을 대상으로 다양한 형태와 법적 근거에 따라 제공되고 있어 「돌봄 공통서비스 기준」을 설정할 경우 이 기준을 법체 계상 어디에 둘 것인가에 대해서는 일률적으로 언급하기 어렵다. 돌봄서비스 제공기준의 표준화를 위한 법령화 방안을 위해 사회서비스 관련 법률 및 서비스 제공기준에 관한 법령화 작업을 진행하였다. 이를 위해 노인장기요양보험법, 국가직무능력표준, 서비스 평가기준 용역안, 사회서비스품질 및 성과관리체계 용역 등을 참조하여 사회서비스관련 법규들을 살펴보고 돌봄서비스 표준화된 제공기준에 대한 입법화와 관련하여서는 3가지로 구별하여 종합적으로 검토하였다.

우선 보건복지부 소관 법령에 대해 복지부장관의 지침에 의해 일괄하여 공통기준을 제시하고, 공통기준 이외에 사업특성에 맞게 기준을 구체화하는 방안(제 1안)과 보건복지부 소관의 개별법률에 근거 규정을 두고 이를 다른 법률에도 적용하는 방안(제 2안), 그리고 보건복지부 소관 법령 중 기본법상에 돌봄 공통서비스 기준에 관한 법적

근거를 제시한 후, 구체적인 사항은 개별 법령에서 제시하도록 하는 방안 등을 종합적으로 검토하였다(제 3안).

돌봄서비스의 여성노동자를 중심으로 돌봄노동의 공급이 강조됨으로 인해 현재 돌봄노동 부문에서는 여성의 경제활동참가율이 증가하고 있다. 여성 친화적인 고용 기회의 증가는 취약계층과 중장년층 여성에게 취업 기회를 제공하고 돌봄이 필요한 수요자에게 서비스를 제공할 수 있는 사회경제적 기반을 마련했다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 제공기관 담당자와의 FGI 결과, 돌봄서비스 공급이 양적으로 팽창되고 있음에도 불구하고 돌봄서비스업에 종사하는 노동자의 처우와 권익이 무시되고 있다는 일관된 주장들을 제시한다. 특히 계약범위를 넘어선 서비스에 대한 요구, 돌보미를 파출부나 가사도우미로 취급하는 등의 비인격적 대우와 더 나아가 욕설이나 성희롱과 같은 인격침해, 부당한 인력교체 요구, 가사일의 추가, 업무규정 위반 등이 빈발하게 요구되어지는 것으로 나타났다. 이에 대해 제공기관 담당자들은 돌봄노동자의 역할이 가사지원만으로 이루어지지 않으며 돌보미를 인격적으로 대우 받을 수 있는 준전문가로서 인식이 필요하다는 의견들이 제시되었다.

따라서 정부 차원에서 서비스 이용자 교육을 강화하거나, 서비스 내용과 돌봄노동자에 대한 이해를 도울 수 있는 강제성 있는 절차 마련 및 이용자의 부정적 언행에 대한 서비스 이용 상의 불이익 등과 같은 현실적인 개선책이 이루어져야 할 것이다. 또한 제공기관 차원에서는 돌보미 업무의 성질과 근로제공의 특수성을 고려한 적절한 임금수준과 함께 안정적인 고용 보장 마련이 필요하다.

### 제3절 사회서비스부문 인력 수요 전망

#### 1. 인력 수요 전망

사회서비스 부문의 지속적인 성장은 사회복지의 확충뿐 아니라 일자리 창출을 기대할 수 있게 한다. 유사 소득수준에서 OECD 주요 국가들의 사회서비스 부문의 고용변동 추이를 살펴보면, 사회서비스 분야에서 새로운 일자리를 창출할 잠재력은 상당히 높은 것으로 나타났다. 그러나 우리나라 사회서비스의 수준은 여전히 낮다. 예컨대 OECD 국가의 GDP 대비 사회서비스지출은 평균 25%수준이지만 우리나라는 OECD

평균의 약 1/3 수준에 불과하다. 그러나 향후 사회적 요구의 증대로 인한 사회복지 기반 확충, 사회서비스 일자리 증대를 위한 정부의 사회서비스 분야에 대한 정책개입과 재정지출이 확대될 것으로 전망된다. 사회서비스는 주로 정부 재정에 의존하는 일자리라는 특성이 있기 때문에 사회서비스 분야의 재정지출의 확대는 일자리 창출로 이어질 것으로 기대된다.

사회서비스 산업에 대한 육성 및 종합적인 인력양성 정책을 수립하기 위해서는 인력수급 구조 및 인력수급 전망에 대한 분석이 필요하다. 그러나 현행 사회서비스 산업은 교육, 보건, 복지, 문화, 행정 등으로 산재된 상태로 분류되어 있어 인력수급 분석 및 전망에 한계가 있다. 이에 따라 보건복지부는 2013년 말 ‘사회서비스산업의 특수분류(안)’ 제정을 추진 중에 있다. 본고에서 사회서비스 인력수요 전망은 이 특수분류를 기준으로 하였다.

우리나라에서 사회서비스는 사회보장기본법상 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화 환경 등의 분야에서 상담, 재활, 돌봄, 정보제공, 관련시설의 이용, 역량개발, 사회 참여 지원 등을 통하여 국민 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도(사회보장기본법 제3조 제4호)를 의미한다. 각 나라마다 사회서비스에 대한 범주의 설정이 다양한데, 북유럽은 사회복지서비스를 협의적인 산업범위를 설정하고 있으며, 미국이나 일본도 사회복지서비스를 중심으로 범위를 설정하고 있다. 이에 비해 우리나라는 사회서비스 범주가 광의의 수준에서 설정되어 있다.

보건복지부 차원에서 제정될 계획인 사회서비스 특수분류에서는 사회보장기본법상 사회서비스산업에 속하는 사업으로, 한국표준산업분류(KSIC, 9차)에 맞춰 대분류 7개, 중분류 17개, 소분류 39개로 분류하고 있다. 또한 돌봄, 상담·재활 등 사회서비스의 제공 유형별로 구성하고 있으며, 다양한 분야의 사회서비스를 제공하는 사업체를 종합 사회서비스업으로 분류한다. 추가적으로 직업분류 차원에서 사회서비스 고용규모를 추정하기 위해서 사회서비스 직업분류를 자체적으로 수행하였다. 사회서비스 특수분류에 의거하여 2011년 현재 전국사업체조사상 사회서비스의 고용규모는 276만 4천 명으로 전체 취업자의 15.3%로 추산된다. 가장 비중이 높은 부문은 ‘교육 및 역량개발 관련 사회서비스업’으로 고용규모가 101만 명(5.6%)으로 나타났는데, 초·중·고등 교육기간 종사자가 89% 이상을 차지하기 때문이다. 다음으로 비중이 높은 부문은 ‘돌봄서비스업’으로 78만 3천 명(4.3%)로 나타났다. ‘돌봄서비스업’의 고용규모에는 병



원(861) 중 요양병원 인력만을 포함하여 추정하였다. 요양병원 인력은 건강보험 통계를 이용하여 병원 인력 중 요양병원 비중을 구한 후 이 비중을 전국사업체조사상 추산된 병원 인력에 곱하여 추정하였다.<sup>36)</sup> 다음으로 상담, 재활서비스업의 고용규모는 2011년 기준으로 6만 8천 명으로 추정되었다. 이 분야에서도 건강보험 통계자료를 사용하여 병의원 인력 중 신경과, 재활의학과, 정신건강의학과, 직업환경의학과에 종사하는 인력 비중을 구한 후 이 분야 고용규모를 추정하였다.<sup>37)</sup>

건강지원 서비스업은 60만 8천 명으로 추산되어 전체 인력 중 3.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 건강지원 서비스업의 인력은 앞서 추산된 요양병원 인력과 상담·재활 서비스 의료업 인력을 제외하고 추정하였다. 종합사회서비스업에 종사하는 인력은 15만 명, 문화·체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업은 14만 1천 명, 사회참여 지원 서비스업은 43만 6천 명으로 추정되었다. 지역고용조사 자료를 이용하여 직업분류에 의거한 사회서비스 고용규모는 2012년에 190만 5천 명으로 추정되며, 전체 취업자의 7.6%로 나타났다. 돌봄서비스 분야에서 가장 높은 비중이 높은 직업은 보육교사로 23만 5천 명, 간병인은 18만 8천 명, 육아도우미는 16만 6천 명, 간호조무사는 13만 명으로 추정되었다. 전문직에서 사회복지사는 5만 8천 명으로 추정되었고, 임상심리사 및 기타 치료사는 1만 9천 명으로 나타났다.

〈표 5-3-1〉 사회서비스의 고용현황

(단위: 천 명, %)

대분류	종업원 수	비중
종합사회서비스업	150	0.83
돌봄서비스업	783	4.33
상담, 재활서비스업	68	0.38
건강지원 서비스업	608	3.36
교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	1,007	5.57
문화·체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업	141	0.78
사회 참여 지원 서비스업	436	2.41
사회서비스업	2,764	15.28
전체	18,093	100.00

주: 대분류별로 중복이 허용된 통계 수치임.  
자료: 전국사업체조사(2011)

36) 건강보험 통계자료에 따르면 전체 병원 인력 중 요양병원의 비중은 2011년 12.6%임.

37) 건강보험 통계자료에 따르면 병원 인력 중 상담·재활서비스 의료업(신경과, 재활의학과, 정신건강의학과, 직업환경의학과)에 해당하는 비중은 2011년에 6.6%로 추산되었음.

〈표 5-3-2〉 사회서비스 주요 직업별 취업자 수

(단위: 천 명, %)

구분	취업자 수	비중
교육 관리자	34	1.8
보건의료관련 관리자	2	0.1
사회복지관련 관리자	14	0.7
전문의사	55	2.9
일반의사	5	0.2
한의사	13	0.7
약사 및 한약사	37	2.0
간호사	186	9.7
영양사	29	1.5
물리 및 작업치료사	34	1.8
임상심리사 및 기타치료사	19	1.0
간호조무사	131	6.9
사회복지사	58	3.1
보육교사	235	12.3
직업상담사 및 취업알선원	26	1.4
상담전문가 및 청소년지도사	21	1.1
대학교수	12	0.6
대학시간강사	67	3.5
중고등학교교사	46	2.4
초등학교교사	206	10.8
특수교육교사	149	7.8
유치원교사	11	0.6
간병인	188	9.9
기타의료·복지관련서비스 종사원	63	3.3
가사도우미	98	5.2
육아도우미	167	8.7
사회서비스 직업	1,905	100.0

자료: 지역고용조사(2012)

보건분야에서 간호사가 18만 6천 명으로 추정되었고, 의사는 약 5만 9천 명으로 추정되었다. 보건분야 인력이 행정통계와 큰 차이를 보이는 것은 직업분류상의 차이, 행정통계의 중복성에 의한 것으로 판단된다.

교육분야에서 초등교사가 20만 6천 명, 특수교육교사 14만 9천 명으로 추산되었다. 한편 중고등학교 교사는 4만 6천 명, 대학교수는 1만 2천 명, 대학강사는 6만 7천 명

으로 나타났다.

전체적으로 사회서비스 분야에서 전문가 및 준전문가 직업군에 속하는 인력규모는 138만 9천 명으로 추정되었다. 숙련수준이 높은 이들 직군에 의사, 교수, 교사, 치료사 등 고숙련 직업이 포함되어 있다. 서비스 직군에 속한 인력규모는 25만 여명, 단순 노동직에 속한 인력규모는 26만 여명으로 추정된다.

## 2. 사회서비스 부문의 인력 수요 구조 및 고용변동 추이

전국사업체조사에 의거한 2011년 기준 사회서비스의 인력수요는 276만 4천 명으로 추산되었는데, 이 중 여성 비중이 64.9%로 180만 명으로 나타났다. 이는 전체 취업자 중 여성 비중이나 사회서비스 산업을 제외한 기타 서비스 산업의 취업자 중 여성 비중 보다 높은 것이다. 사회서비스 취업자 중 상용직 비중은 전체 취업자나 기타 서비스 산업 보다 높게 나타났다. 더불어 임시일용직 비중도 사회서비스 산업이 전체 취업자나 기타 서비스업에 비해 다소 높았다.

〈표 5-3-3〉 사회서비스 산업의 인력수요 구조

(단위: 천 명, %)

구분	전체		사회서비스		기타 서비스 산업	
	종사자 수	비율	종사자 수	비율	종사자 수	비율
전체 종사자 수	18,093	100.0	2,765	100.0	9,782	100.0
남성	10,609	58.6	970	35.1	5,520	56.4
여성	7,484	41.4	1,795	64.9	4,262	43.6
상용직	11,345	62.7	2,167	78.4	5,175	52.9
임시일용직	2,297	12.7	364	13.2	1,113	11.4
자영업주	2,884	15.9	147	5.3	2,229	22.8
무급가족종사자	738	4.1	13	0.5	599	6.1
무급종사자	829	4.6	74	2.7	666	6.8

주: 기타서비스산업은 서비스산업 중 사회서비스를 제외한 부문  
자료: 전국사업체조사(2011)

사회서비스 산업 중 돌봄서비스업, 상담·재활서비스업, 건강지원 서비스업, 교육 및 역량개발 관련 서비스업에서 여성 비중이 높았으나 문화·체육 관련시설 이용지원 사회

서비스업이나 사회참여지원 서비스업은 남성 비중이 높게 나타났다. 사회서비스 산업 중 돌봄서비스업, 상담·재활서비스업, 건강지원 서비스업, 교육 및 역량개발 관련 서비스업에서 상용직 비중이 높게 나타났으며, 문화·체육 관련시설 이용지원 사회서비스업이나 사회참여지원 서비스업에서 임시일용직 비중이 상대적으로 높았다.

〈표 5-3-4〉 사회서비스 대분류별 인력수요 구조

(단위: %)

구분	성별		고용상태별	
	남성	여성	상용직	임시일용직
대분류 1	33.0	67.0	69.1	19.8
대분류 2	30.5	69.5	81.1	12.0
대분류 3	27.9	72.1	86.0	3.8
대분류 4	27.7	72.3	86.8	4.2
대분류 5	39.4	60.6	82.0	14.6
대분류 6	59.9	40.1	48.5	20.2
대분류 7	52.3	47.7	69.8	22.9

주: 1) 사회서비스 산업분류는 특수분류(안)에 의거해 분류함

2) 대분류 1은 '종합 사회서비스업', 대분류 2는 '돌봄서비스업', 대분류 3은 '상담·재활서비스업', 대분류 4는 '건강지원 서비스업', 대분류 5는 '교육 및 역량개발 관련 서비스업', 대분류 6은 '문화·체육·관련시설 이용지원 사회서비스업', 대분류 7은 '사회참여지원 서비스업'임.

자료: 전국사업체조사(2011)

다음으로 「전국사업체조사」에 의거한 사회서비스 분야의 고용변동 추이를 보면, 사회서비스 산업에 종사하는 인력은 2007년에 212만 5천 명에서 2011년에 276만 5천 명으로 4년간 64만 명이 증가하였고 연 6.8%씩 증가한 것으로 나타났다. 전체 취업자에서 차지하는 비중도 2007년에 13.7%에서 2011년에는 15.5%로 1.8%p 높아졌다. 이러한 사회서비스의 고용증가율은 전국 취업자의 고용증가율에 비해 월등히 높게 나타나 사회서비스가 고용증가를 주도하는 분야로 확인된다.

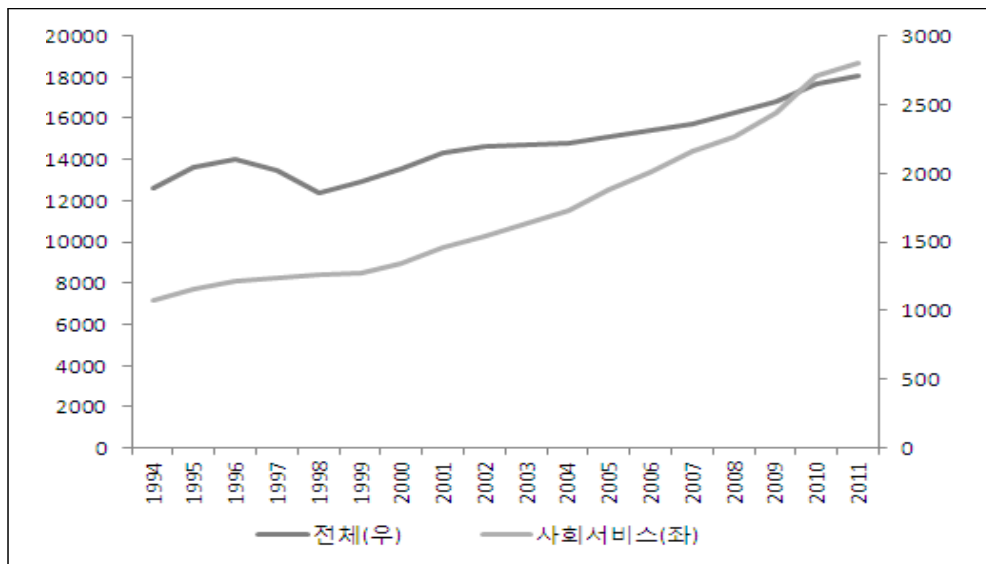
〈표 5-3-5〉 사회서비스업 고용변동 추이

(단위: 천 명, %)

구분	전체 취업자	사회서비스	전체 취업자 대비 사회서비스 비중
2007년	15,728	2,125	13.7
2008년	16,288	2,232	13.9
2009년	16,818	2,408	14.5
2010년	17,647	2,672	15.3
2011년	18,093	2,765	15.5
2007-2011년 증감	2,365	640	1.8
2007-2011년 증가율	3.6	6.8	3.1

자료: 전국사업체조사(2011)

〔그림 5-3-1〕 사회서비스 고용변동 추이(단위: 천 명)



주: 시계열 연계를 위해 일부 세세분류산업(스포츠교육기관 85611, 그 외 기타 스포츠 서비스업 91199)을 포함한 결과임.

자료: 전국사업체조사

사회서비스 산업 중 가장 높은 증가 추세를 보인 산업은 돌봄서비스업이나 종합사회 서비스업으로 나타났으며, 사회참여 지원서비스업도 높은 증가세를 보였다. 또한 보건 분야에 해당하는 건강지원 서비스업도 비교적 높은 증가추세를 보였다. 반면 교육 및 역량개발 관련 서비스업은 고용규모는 크지만 비교적 안정적인 증가추세를 확인할 수 있다. 돌봄서비스업은 2009년에 60만 4천 명에서 2011년에 78만 3천 명으로 29.6%

증가하였고, 전체 취업자에서 차지하는 비중도 같은 기간 동안 4.0%에서 4.3%로 높아졌다. 건강지원 서비스업은 2009년에 54만 8천 명에서 2011년에 60만 8천 명으로 늘어났으며, 상담·재활 서비스업은 이 기간 동안 5만 8천 명에서 6만 8천 명으로 증가하였다. 교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업은 2009년에 93만 5천 명에서 2011년에 100만 7천 명으로 늘었으나 그 비중은 변화가 없었다.

〈표 5-3-6〉 사회서비스 고용변동 현황

(단위: 천 명, %)

구분	2009		2010		2011		2009 -2011
	취업자 수	비중	취업자 수	비중	취업자 수	비중	증가율
종합사회서비스업	116	0.69	139	0.79	150	0.83	28.9
돌봄서비스업	604	3.59	734	4.16	783	4.33	29.6
상담, 재활서비스업	58	0.34	64	0.36	68	0.38	17.8
건강지원 서비스업	548	3.26	580	3.29	608	3.36	11.0
교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	935	5.56	995	5.64	1,007	5.57	7.8
문화체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업	130	0.77	136	0.77	141	0.78	8.4
사회 참여 지원 서비스업	343	2.04	422	2.39	436	2.41	27.0
사회서비스업	2,408	14.32	2,672	15.14	2,764	15.28	14.8
전체	16,818	100.00	17,647	100.00	18,093	100.00	7.6

자료: 전국사업체조사(2007-2011)

〈표 5-3-7〉은 사회서비스 부문의 직업별 고용변동을 보여준다. 2008년에서 2012년 기간 동안 고용증가율이 가장 높은 직업은 전형적인 돌봄노동에 종사하고 있는 간병인으로서 191% 증가하여 12만 3천 명이 증가한 것으로 나타났다. 또한 보육교사 역시 이 기간 동안 103% 증가하여 11만 9천 명이 증가하였다. 간호조무사, 사회복지사의 경우에도 비교적 높은 증가율을 보였다. 상담 및 재활서비스 부문에 해당하는 물리 및 작업치료사, 임상심리사 및 기타치료사의 증가율도 각각 46%, 87%로 높았고, 직업상담사 및 취업알선원, 상담전문가 및 청소년 지도사도 증가율이 높았다. 그러나 상담 및 재활서비스 부문의 직업의 고용규모는 크지 않았다. 보건부문이나 교육지원 부문은 일부 직업을 제외하면 고용증가율이 상당히 낮거나 오히려 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 5-3-7〉 사회서비스 직업별 고용변동 현황

(단위: 천 명, %)

구분	2008	2012	2008-2012	
			증감	증가율
교육관리자	41	34	-7	-16
보건의료관련관리자	3	2	0	-16
사회복지관련관리자	10	14	4	44
전문의사	56	55	-1	-3
일반의사	4	5	0	6
한의사	9	13	4	47
약사 및 한약사	38	37	0	-1
간호사	188	186	-2	-1
영양사	26	29	3	11
물리 및 작업치료사	23	34	11	46
임상심리사 및 기타치료사	10	19	9	87
간호조무사	92	131	39	43
사회복지사	43	58	15	34
보육교사	116	235	119	103
직업상담사 및 취업알선원	17	26	9	55
상담전문가 및 청소년지도사	13	21	7	53
대학교수	15	12	-3	-22
대학시간강사	82	67	-15	-18
중_고등학교교사	33	46	13	39
초등학교교사	238	206	-31	-13
특수교육교사	177	149	-28	-16
유치원교사	8	11	3	30
간병인	65	188	123	191
기타의료_복지관련서비스종사원	34	63	29	84
가사도우미	108	98	-10	-9
육아도우미	148	167	18	12
사회서비스 직업	1,597	1,905	308	19
전체	23,847	25,003	1,156	5

자료: 지역고용조사(2008-2012)

### 3. 사회서비스 인력수요 전망결과

사회서비스 산업의 고용규모와 시계열 추이를 파악할 수 있는 자료는 전국사업체조사, 지역고용조사 자료 등이 있다. 통계청의 전국사업체조사는 대표성 있는 시계열 자

료를 장기간 보여줄 수 있는 자료이다. 보건복지부의 사회서비스 특수분류(안)에 의거하면 거의 모든 산업이 5자리 수준에서 1994년 이후의 시계열자료를 구성할 수 있다. 지역고용조사는 2008년에서 2012년까지의 자료를 사용할 수 있는데, 산업 3자리, 직업 4자리 수준에서 시계열 자료를 확보 할 수 있다. 이 자료를 활용하면, 성별, 학력별, 직업별 인력수요 전망을 수행할 수 있다(본 글에서는 각론별 인력수요 전망결과를 포함하지 않음). 그 밖에 사회서비스 산업의 성장 전망을 위해서 한국은행의 국민계정 통계를 활용하였고, 보건복지수요의 변화를 반영하기 위해서 보건복지예산규모 통계를 활용하였다.

사회서비스 산업의 인력수요 전망방법은 보건복지 부문(종합사회서비스업, 돌봄서비스업, 상담·재활서비스업, 건강지원 서비스업), 교육 및 역량개발 관련 사회서비스업, 문화·체육 관련 시설 이용의 지원서비스업, 사회참여 지원 서비스업으로 구분하여 전망한 후 이를 통합하여 사회서비스 전체의 인력수요를 전망한다. 주된 전망 방법은 VAR(Vector Autoregression Mode 혹은 VECM(Vector Error Correction Model) 전망 모형을 이용한다. 계량예측모형으로 다중회귀분석, 연립방정식, ARMAX 모형(Autoregressive Moving Average with Exogeneous Variables) 등이 사용되어 왔다. 그러나 이들 모형들은 변수들의 내생성 문제를 고려하지 않거나 동태적 측면을 무시하기도 하며, 예측력에 한계가 지적되고 있다. 변수간의 내생성과 동태성을 고려하면서 예측력을 높이는 모형으로 VAR 모형과 VEC 모형이 제시된다. 대부분의 전망모형에 인력수준, 실질부가가치를 포함하고 있으며, 보건복지부부문은 보건복지예산을 포함하였다.

사회서비스 부문 전체의 인력수요는 2011년 276만 4천 명에서 2013년에 301만 7천 명, 2017년에 376만 7천 명 수준까지 늘어날 것으로 전망된다. 2013년에서 2017년 기간 동안 사회서비스 부문의 인력은 75만 명이 늘어나고 연평균 5.7%의 높은 증가 추세를 보일 것으로 전망된다. 사회서비스 인력이 전체 취업자 중 차지하는 비중은 2011년에 11.4%에서 2013년에 12.1%, 2017년에 14.4%로 2013년에서 2017년 기간 동안 2.3%p 커질 것으로 예측된다(여기서 전체 취업자는 경제활동인구 자료를 기준으로 전망한 결과임).

한편 사회서비스 부문의 인력수요의 증가가 전체 취업자 수 증가를 주도할 것으로 판단된다. 2013년에서 2017년 기간 동안 전체 취업자 증가는 연평균 1.1%씩 증가하는 반면 사회서비스 인력은 연 5.7%씩 증가할 것이다. 이 기간 동안 전체 취업자 수는



113만 7천 명이 증가할 것으로 전망된 반면 사회서비스 인력은 75만 명 증가할 것으로 예측되어 전체 취업자 수 증가의 66% 이상을 차지할 것으로 나타난다.

〈표 5-3-8〉 사회서비스 부문 인력수요 전망결과

(단위: 천 명, %)

구분	2011	2013	2017	2013-2017년 증감	2013-2017년 연평균 증가율
전체 취업자 수	24,244	25,004	26,140	1,137	1.1
사회서비스 인력	2,764	3,017	3,767	750	5.7
사회서비스 비중	11.4	12.1	14.4	2.3	

자료: 경제활동인구조사, 전국사업체조사

사회서비스 부문에서 돌봄서비스의 사회적 확충, 보건의료 서비스 분야의 지속적 성장이 전체 사회서비스의 인력수요를 크게 증가시키는 것으로 설명된다. 사회서비스 중 큰 비중을 차지하는 보건복지 분야의 인력수요 전망 결과를 살펴보면, 2011년 161만 2천 명에서 2017년에 255만 3천 명으로 크게 증가할 것으로 전망된다. 보건복지 분야의 인력수요는 2013년에서 2017년 기간 동안 연평균 7.9%씩 증가할 것으로 예상되며, 이 기간 동안 67만 2천 명의 인력수요가 추가로 발생할 것으로 예상된다. 보건복지 분야의 높은 인력수요 증가율이 예상됨에 따라 사회서비스에서 차지하는 비중도 2011년에 58.3%에서 2017년에 67.8%로 크게 높아질 것으로 보인다.

〈표 5-3-9〉 보건복지 분야 인력수요 전망결과

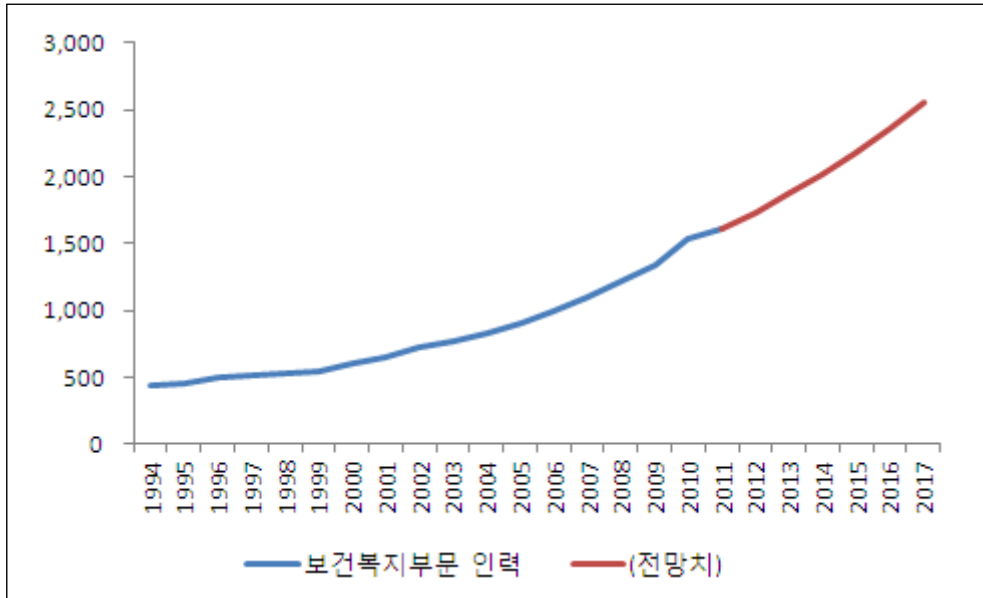
(단위: 천 명, %)

구분	2011	2013	2017	2013-2017년 증감	2013-2017년 연평균 증가율
사회서비스 전체	2,765	3,017	3,767	750	5.7
보건복지 분야	1,612	1,881	2,553	672	7.9
보건복지분야 비중	58.3	62.3	67.8	5.4	

주: 보건복지분야는 사회서비스 특수분류상 종합서비스업, 돌봄서비스업, 상담재활서비스업, 건강지원서비스를 의미함.  
자료: 전국사업체조사

보건복지부문 인력수요 추이를 보면, 최근들어 더욱 가파른 인력수요 증가추세를 보이고 있음을 확인할 수 있으며, 보건복지예산과 이 분야 실질 부가가치 추이를 반영한 전망결과는 이러한 증가추세가 당분간 지속될 것으로 기대된다.

[그림 5-3-2] 보건복지부문 인력수요 추이 및 전망



자료: 전국사업체조사

보건복지분야의 급격한 인력수요 증가전망은 주로 종합사회서비스업, 돌봄서비스업이 주도할 것으로 예상되며, 건강지원서비스는 상대적으로 낮은 인력수요 증가추세를 보이고 있지만 전체 취업자 증가추이 보다는 높을 것으로 전망된다. 보건복지분야 중 돌봄서비스는 2013년에 78만 3천 명에서 2017년에 147만 8천 명 수준으로 인력수요가 연평균 11.1%씩 증가하여 이 기간 동안 50만 9천 명이 늘어날 것으로 예측된다. 돌봄서비스와 관련성이 높은 종합서비스업도 이 기간 동안 연평균 16.7%씩 증가하고 인력수요도 18만 4천 명이 늘어나는 것으로 전망된다. 한편 건강지원서비스는 2013년에 60만 8천 명에서 2017년에 74만 1천 명으로 7만 5천 명이 늘어날 것으로 전망된다. 상담재활서비스업은 2013년에 7만 1천 명에서 2017년에 8만 8천 명으로 이 기간 동안 1만 7천 명이 늘어날 것으로 보인다.

〈표 5-3-10〉 보건복지 분야 세부부문 인력수요 전망결과

(단위: 천 명, %)

구분	2011	2013	2017	2013-2017년 증감	2013-2017년 연평균 증가율
보건복지 분야	1,612	1,881	2,553	672	7.9
종합사회서비스	150	215	399	184	16.7
돌봄서비스	783	969	1,478	509	11.1
상담재활서비스	68	71	88	17	5.4
건강지원서비스	608	666	741	75	2.7

주: 1) 보건복지분야의 세부부문은 중복이 허용되어 세부부문의 총합은 보건복지분야 전체와 일치하지 않음.

2) 돌봄서비스업은 요양병원, 상담재활서비스업은 정신·재활상담이 포함되며, 건강지원에서는 이들 부문이 제외됨  
자료: 전국사업체조사

교육지원서비스업의 인력수요는 사회서비스 부문 중 가장 낮은 수준의 인력수요 증가추세를 보일 것으로 전망된다. 2011년 100만 7천 명에서 2017년에 103만 5천 명으로 5만 6천 명의 인력수요가 추가로 발생하며, 이 기간 동안 연평균 1.4%씩 증가할 것이다. 교육지원서비스업은 주로 정규교육기관에 종사하는 인력으로서 학생 수의 증감에 민감하게 반응하기에 이 부문 추가인력수요는 크지 않을 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-3-11〉 교육지원서비스업 인력수요 전망결과

(단위: 천 명, %)

구분	2011	2013	2017	2013-2017년 증감	2013-2017년 연평균 증가율
사회서비스 전체	2,765	3,017	3,767	750	5.7
교육지원서비스	1,007	979	1,035	56	1.4
비중	36.4	32.4	27.5	-5.0	

자료: 전국사업체조사

문화체육지원 서비스업의 인력수요 전망결과를 보면 2011년에 14만 1천 명에서 2013년 15만 1천 명, 2017년에 17만 2천 명으로 늘어날 것으로 보이며, 2013년에서 2017년 기간 동안 추가적으로 2만 1천 명의 인력수요가 발생할 것으로 전망된다.

〈표 5-3-12〉 문화체육지원 서비스업 인력수요 전망결과

(단위: 천 명, %)

구분	2011	2013	2017	2013-2017년 증감	2013-2017년 연평균 증가율
사회서비스 전체	2,764	3,017	3,767	750	5.7
문화체육지원서비스	141	151	172	21	3.3
비중	5.1	5.0	4.6	-0.4	

주: 문화체육지원 서비스업은 문화체육시설 이용에 관한 부문임.  
자료: 전국사업체조사

사회참여지원서비스의 인력수요 전망결과를 보면 2011년에 43만 6천 명에서 2013년 48만 9천 명, 2017년에 65만 3천 명으로 늘어날 것으로 보이며, 2013년에서 2017년 기간 동안 연평균 7.5%씩 인력수요가 증가하는 것으로 전망된다. 2013년에서 2017년 기간 동안 사회참여지원서비스 인력은 추가로 16만 5천 명이 필요할 것으로 나타난다.

〈표 5-3-13〉 사회참여지원서비스 인력수요 전망결과

(단위: 천 명, %)

구분	2011	2013	2017	2013-2017년 증감	2013-2017년 연평균 증가율
사회서비스 전체	2,764	3,017	3,767	750	5.7
사회참여지원서비스	436	489	653	165	7.5
비중	15.8	16.2	17.3	1.1	

주: 사회참여지원서비스는 사회봉사참여, 돌봄서비스 인력공급업 등이 포함됨.  
자료: 전국사업체조사

〈표 5-3-14〉 사회서비스업 인력수요 전망결과

(단위: 천 명, %)

구분	2011	2013	2017	2013-2017 년 증감	2013-2017 년 연평균 증가율
종합사회서비스업	150	215	399	184	16.7
돌봄서비스업	783	969	1,478	509	11.1
상담,재활서비스업	68	71	88	17	5.4
건강지원 서비스업	608	666	741	75	2.7
교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	1,007	979	1,035	56	1.4
문화체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업	141	151	172	21	3.3
사회 참여 지원 서비스업	436	489	653	165	7.5
사회서비스업	2,764	3,017	3,767	750	5.7
전체	24,244	25,004	26,140	1,137	1.1

주: 사회서비스 인력수요의 전망결과는 중복을 허용한 것임.

자료: 경제활동인구조사, 전국사업체조사

본 분석은 사회서비스업의 인력수급 전망에 초점을 맞추어 전망한 것이다. 이를 위해 인력수요는 거시시계열 모형(VAR 혹은 VEC 모형)을 이용하여 전체 인력수급 전망을 수행하였다. 사회서비스업 분류체계는 현재 진행 중인 산업분류(안)를 기준으로 인력수요를 전망하였다. 사회서비스 부문은 2013년에서 2017년 기간 동안 75만 명의 추가적인 인력수요가 발생할 것으로 전망되어 전체 취업자의 인력수요 증가의 약 2/3을 차지할 것으로 추정된다. 이러한 전망결과로 사회서비스 부문의 일자리 창출력을 확인할 수 있다. 특히 사회서비스의 핵심영역이라고 할 수 있는 돌봄서비스업에서 이 기간 동안 약 51만 명의 추가적인 인력수요가 창출할 것으로 나타난다. 반면 교육이나 보건부문인 건강지원 서비스업이나 교육지원 서비스업의 인력수요 증가는 상대적으로 낮게 전망된다.

사회서비스 부문의 산업, 직업별 고용변동 추세와 각 부문별 인력수요 전망결과를 보면 돌봄서비스 혹은 돌봄서비스와 관련성이 높은 분야에서 인력수요 증가가 뚜렷하게 확인된다. 이러한 결과는 돌봄서비스의 수요증대에 기인한 것으로 판단된다. 그러나 이 부문에서 높은 수준에서의 숙련수요가 많이 필요한 것은 아닌 것으로 보인다. 돌봄서비스 분야에서 주로 증가하는 직업은 간병인이거나 보육교사로 확인되고 있지만 치료사는 인력규모가 아직은 작은 것으로 확인된다. 반면 비교적 숙련수준이 높을 것으로 판단되는 보건, 교육, 상담 분야는 상대적으로 인력수요 증가가 낮았다.

결국 사회서비스의 인력수요의 변동과 전망결과를 보면 현 수준에서 높은 숙련수준 보다는 비교적 낮은 숙련수준에서 많은 인력수요가 추가로 발생할 가능성이 높은 것으로 나타난다. 이러한 결과로 높은 숙련수준의 인력을 양성하고 일자리를 제공하기 위해 비교적 고품질의 사회서비스 수요에 관한 서비스를 확충하려는 정책적 노력이 필요해 보인다.

## 제4절 사회서비스 일자리 질 개선의 우선 검토과제

### 1. 사회서비스 일자리에 대한 수요량과 공급량의 균형적 관리

사회서비스에는 다양한 분야의 서비스영역이 존재할 뿐만 아니라 소규모 시설 중심의 제공자에 의해 사업이 수행되고 있다. 사회서비스부문에서 일자리 수급과 관련해서 발생하는 문제는 근본적인 전달체계 재편을 통하지 않고는 해결되기 어렵다. 개별적인 서비스의 내용을 살펴보고 그 특성에 따라 종사자의 처우 개선을 논의해야 수급의 균형점을 맞출 수 있다. 우리나라 사회서비스의 태동은 외환위기 당시 일자리 창출의 수단으로 ‘사회적기업육성법’ 태두리 안에서 발생했다. 제정 당시 수요자의 만족도와 일자의 질에 대한 고려는 없어 수요와 공급에 대한 고민이 없었다. 시간이 어느 정도 흐른 현재 시점에서 일자리 질을 논의해야 하는 시기가 도래했고, 장기적으로 사회서비스가 제도적으로 정착하기 위해서 필요한 과정이다.

보육서비스를 살펴보면 보육교사의 학력이 국공립은 4년제 비율이 높지만, 가정은 고졸이 30%로 높은 비율을 차지하므로 질이 학력의 영향을 받는다고 본다면 좋은 질이라 할 수 없다. 이용자인 부모가 이러한 정보를 알고, 다른 곳을 선택할 수 있다면 어린이집에서 고졸출신의 보육교사로만 운영하지 않을 것이다. 이용자인 부모는 교사의 학력과 근로시간을 알 수 없고, 제도상으로 12시간 무상보육을 제공하기에 서비스 수요는 많을 수밖에 없다. 그리고 복지부 사업지침에 의해 정원 충족률이 어느 정도 되면 신규진입을 못하도록 하기 때문에 이용자들의 선택권이 제약되어 있는 실정이다. 따라서 이용자들에게 힘을 실어주어 정보를 알고 선택할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

대부분의 어린이집 원장들은 생계형 창업주이다. 법상으로는 민간의 개인사업자들

에게 위탁한 형태이지만 재무회계상으로 사회복지회계를 준용하고 있다. 시설에서 발생한 수익을 원장 개인에게 부여하지 못하지만 실질적으로 가져가고 있다. 전반적인 구조에서 보육, 장기요양, 간병인 등 개별사업의 세부적인 운영실태를 점검하기 위해서 예산과 인적자원을 활용할 필요가 있다.

## 2. 사회서비스 종사자의 공익 마인드 제고

현장의 돌봄노동자들은 대부분 중고령 여성으로 장기간 경력단절의 비숙련 근로자 혹은 생애 첫 번째 근로자의 범주에 포함된다. 평균연령은 55세이고 실질적 가구주로 일반 노동시장에서 선택할 수 있는 직업이 없어서 단기간에 자격을 득하고 일할 수 있어 온 경우가 대부분이다. 이러한 특성으로 인해 돌봄노동자들의 자존감은 낮은 수준일 수밖에 없다.

우선 돌봄노동자들의 자존감을 높이는 것이 중요하다. 또한 제공기관 운영자의 인식에 따라 일자리 처우가 좌우되므로 노동가치와 투자가치에 대한 보상을 원하는 운영자들의 인식을 바꿔줄 필요가 있다. 돌봄사회서비스업에 대한 비영리적 사고와 가치를 가진 운영자들이 주도하여 공익으로 운영하도록 해야 한다. 제공인력들 스스로 근로자라는 인식이 없으므로 이들의 권리 의식을 제고하는 것이 필요하다.

돌봄서비스 전달체계 개선과 관련하여 보육서비스 공급자에 대한 질관리 방안의 하나로 영국의 ‘돌봄 고용주 실천강령(Code of Practice for Employers of Social Care Workers)’과 같은 제도 도입이 필요하다. 이 강령에는 돌봄 종사자 고용주들이 지켜야 할 실천강령의 구체적인 내용으로 다음과 같은 사항을 요구하고 있다. 첫째, 돌봄서비스 고용주는 인력채용 시에 돌봄종사자들의 적합한 지식과 기술이 있는지 확인하고 이에 맞는 적절한 등록절차를 거쳐야 한다. 둘째, 돌봄종사자의 비밀보장(confidentiality), 기록유지, 서비스 이용자로부터의 선물이나 현금수수와 관련된 실천강령(Code of Practice for Social Care Workers)을 준수시키기 위하여 문서화된 정책과 절차를 마련하고 수시로 모니터 해야 한다. 셋째, 돌봄종사자에게 기술과 지식을 향상시킬 수 있도록 훈련기회를 제공해야 한다. 넷째, 돌봄 직무 외에 발생할 수 있는 위험, 차별, 학대행위들로부터 보호하고, 또한 이러한 문제들이 발생시 이를 보고할 수 있도록 명문화된 정책과 절차들을 마련해야 한다. 다섯째, 실천강령은 돌봄종사

자, 이용자, 기타 돌봄인력에게 충분히 인식되어야 한다. 강령이 준수되는지 여부는 사회보호조사위원회(Commission for Social Care Inspection)가 담당하고 있으며 위원회는 사회서비스 전달을 전반적으로 감독하고 평가하는 책임을 진다. 동 위원회는 국가최소수준에 맞추어서 모든 돌봄서비스 기관들을 조사하고 사회서비스에 대한 현황 점검 결과는 ‘사회보호 현황(The state of social care)’이라는 형태로 발간한다. 그러나 이 같은 노력에도 불구하고 영국에서 돌봄서비스 인력의 열악한 고용조건 문제는 지속적으로 제기되고 있고, 낮은 대우와 자격조건 부족 등의 이슈도 여전히 문제로 인식되고 있다. 이것은 이 분야에서 필요한 적정수준의 인력양성과 고용, 이에 기반한 합리적인 서비스 전달체계의 구축이 쉽지 않은 과제라는 것을 의미하는 것으로 이해된다.

### 3. 급여체계의 개선

보육교사는 사회복지사, 유치원교사에 비해 급여가 낮으며, 보육교사의 급여체제는 4년제 대학, 2년제 대학, 보육교사교육원(1년 과정)에 상관없이 모두 똑같은 초임 1호 봉으로 동일하게 업무를 시작하고 있다. 이러한 급여체제가 통용되고 있다는 것은 단기 자격코스가 무분별하게 개방되어 보육직종을 아무나 할 수 있는 비전문직으로 인식하고 있는 것에 기인된다. 보육교사가 국가자격임에도 불구하고 동 자격의 취득이 교육과정 이수로 취득할 수 있도록 하여 자격의 취득이 수월하여 많은 자격취득자를 양산하고 있어 낮은 임금을 유지하는 데 기여하고 있다. 보육교사 자격취득의 관점에서 볼 때 4년제, 2년제, 단기 자격코스 간 차별화가 필요하지 않은 상황으로 판단되어 이들 간 임금의 차이도 없다는 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 현재 정부가 추진하고 있는 국가직무능력표준(NCS)에 기반하여 보육교사 양성을 위한 기존 교육훈련제도 및 자격제도를 노동시장 요구관점에서 검토하여 학교 교육과정 및 자격제도 등을 개편하는 것이 필요하다. 이 과정을 통해서 보육교사의 현장 직무수행능력 수준과 내용관점에서 자격증 제도와 학교 교육과정을 연계를 체계화하는 작업을 추진하는 것이 적정하다.



#### 4. 사회서비스 인력의 전문성 확보

향후 사회서비스 분야는 안전, 건강, 복지 등에 대한 관심의 증대와 삶의 질 향상에 대한 개인의 요구 증대로 일자리가 증가할 것으로 예상된다. 특징적인 것은 개인의 질 높은 사회서비스에 대한 요구 증대는 강화될 것이며, 이는 사회서비스 관련 직업들의 더 높은 전문성을 요구될 것이란 점이다. 그러나 사회서비스 노동시장 구조를 살펴보면, 사회복지서비스 등에서는 전문직보다는 저숙련 단순직에서 주로 일자리가 창출되고 있고, 이로 인해 고용의 질 역시 낮은 수준을 보였다. 저숙련 단순직 중심으로 인력 유입이 지속된다면 향후 개인의 질 높은 사회서비스 요구와 괴리되는 결과를 가져오고, 이는 다시 사회서비스의 성장 가능성을 저해하는 악순환에 빠질 가능성이 높다. 점진적으로 높아지는 사회적 혹은 개인의 요구에 대응하여 사회서비스에서의 일자리 창출을 도모하기 위해서는 사회서비스 관련 직업들을 전문화하기 위한 노력이 필요하다. 이러한 노력 중 하나가 사회서비스분야의 자격체제와 교육훈련체제를 재정비하고, 전문화가 요구되는 사회서비스 관련 직업의 자격과 교육훈련을 개편하여 직업의 전문성을 확보하는 것이다.

사회서비스와 관련된 직업에서의 전문성 확보는 질 높은 서비스를 제공한다는 점과 함께 고용의 질에도 긍정적 영향을 주어 양질의 인력의 유입을 촉진할 것으로 기대된다. 예를 들어 보육교사의 직무수행능력의 수준, 근로조건과 처우, 서비스의 질 등은 상호 밀접한 관련성이 있음에 착안하는 것이 필요하다. 그러나 ‘보육교사’, ‘요양보호사’에서 경험했듯이 직업의 전문성 확보보다는 대량 생산적 자격 중심으로 자격을 개편할 경우, 오히려 자격의 실효성은 낮아진다는 것이 과거의 경험이다. 실제로 보육교사와 요양보호사의 경우 교육훈련이수 및 자격 취득 후 취업함에도 불구하고, 월평균 임금이 각각 130만원, 94만원에 불과한 것으로 나타나 사회서비스 외 직업(199만원)에 비해서도 낮다(2008년 산업·직업별 고용구조조사).

#### 5. 사회서비스분야의 자격과 교육훈련체계의 정비

영국은 돌봄 서비스 고용 현대화 전략에 기반하여 돌봄서비스 인력의 자질 향상 및 서비스 품질제고를 위해 국가 직업교육훈련 및 고용전략을 추진하였다. 체계적인 교육

훈련을 시행하기 위해서 서비스분야 국가직무능력표준을 마련하였으며 이것은 국가직업자격제도와 연계하여 관리·운영되도록 하고 있다. 영국은 국가직업자격제도를 통하여 돌봄서비스 인력고용에 있어 적용되고 있는 제각각의 기존 자격기준 및 교육훈련 프로그램을 대체할 계획을 수립하여 추진하였음을 참고할 필요가 있다. 반면 프랑스에서는 사회서비스 직업의 양성화 정책을 통해 사회적 직업으로 인정받지 못한 채 비공식적 영역에서 활동하고 있었던 직업에 대한 양성화 정책시행을 통해 정부가 해당 직업을 인정하는 정책을 추진하였다. 예를 들어 공인보육사를 고용할 경우, 이에 대한 보육비의 일정 부분을 정부가 지원해 주는 제도도입을 통해서 서비스공급자와 사용자가 서로 만족할 수 있는 상황을 마련하였다. 이를 바탕으로 이들 직업에 대한 교육 및 훈련체계의 강화를 통해서 사회적 인지도를 제고하기 위한 정책을 추진하였다.

사회서비스 분야에서 자격증의 개편은 더 높은 사회서비스 질에 대한 요구에 대응하고, 사회서비스에서 양질의 일자리가 창출될 수 있는 방향에서 이루어져야 할 것이다. 이는 성장 가능성이 높은 사회서비스 분야에 자격을 통한 양질의 일자리를 창출하고, 양질의 인력이 유입되어 사회서비스 분야의 성장을 촉진하는 선순환 구조를 마련하는데 기여하는 자격 개편을 의미하는 것이다. 이를 위해서는 현 정부가 추진하고 있는 ‘국가직무능력표준제도(NCS: National Competency Standards)’에 기반하여 교육훈련과 자격제도에 대한 사회서비스 시장의 요구를 파악함으로써 동 분야의 교육훈련 및 자격제도 등을 개선하는 작업을 시작함에 의해서 출발할 수 있을 것이다.

## 6. 사회적 경제 체제와의 적극적 연대

현 정부의 ‘고용률 70%’ 목표를 달성하는 것보다 사회서비스 질 제고와 종사자 행복감도 동반하여 우리나라 복지국가의 수준을 향상시키는 방향을 모색해야 한다. 기존의 시장형 기업방식으로만 풀려고 할 것이 아니라 사회적 경제 분야에서 방법을 모색하여 고용주를 사회적으로 가치를 매기는 리더로 대체하고 사회적기업, 자활기업과 같은 소셜벤처 분야의 특성을 활용한다면 다른 방식으로 풀 수 있을 것이다.

사회서비스는 사람과 사람이 일대일로 대응하는 서비스로 제공인력에 대한 자격관리, 처우개선이 중요하지만 공급자 측면을 고려할 필요가 있다. 외국의 경우 비영리단체들이 사회적 연대성, 책임의식이 힘을 발휘하는 것을 볼 수 있다. 품질 관리를 위해

규제를 하거나 제도를 만드는 것보다 리더의 역할이 클 수 있으며, 시장중심적인 생각에서 벗어나서 제공기관을 다양화하여 기존의 사회복지시설들도 진입하고 정부기관도 들어와서 리드해주는 역할을 하는 것도 질을 높일 수 있다. 생산성을 높이기 위해서는 역량 있는 기업인들의 신규창업을 촉진하고 경쟁을 확대하는 방법이 있다. 영세한 사회서비스 제공기관들이 규모의 경제를 달성하도록 만들고 노동의 질 문제에 대해서는 서비스의 전문화가 필요하다.

## 7. 돌봄서비스 제공 기준의 표준화 추진 및 법적 근거 확보

현재 사업관리 측면에서 돌봄서비스의 범위는 명확하지 않고, 종사자의 처우를 고려하여 서비스의 범주에 대해 검토하는 것은 필요하다. 돌봄서비스는 개별적인 욕구와 상황이 달라서 서비스가 제공되는 상황에서 문제가 나타날 수밖에 없다. 서비스에 대한 공통된 기준을 마련하여 이에 대한 관리와 운영을 효율화하는 것이 서비스 제공기준 표준화라고 하겠다. 표준화에 있어서 공통적인 것은 이용자와 제공자간의 합의를 통해 도출하고 개별적인 것은 특성에 맞게 하도록 한다.

서비스 표준안을 이용자와 제공자간 계약내용에 포함시키는 것은 적절하나 이것만으로도 법적 규범인지, 지침인지, 강제성을 가진 법규인지 위상을 명확히 할 필요가 있다. 제공기준을 누구에게 부과할 것인지 사용자인지 제공자인지 부과대상과 징벌내용을 명확화할 필요가 있다. 예를 들면 간병인, 가사도우미는 제공기관에서 관리하고 있는데 제공기준을 통해 규범을 부과하는 것이 바람직하다. 업종에 따라 서비스표준안의 내용과 부과하는 방식도 서비스특성에 따라 차별화가 요구된다. 가사도우미의 경우 이미 시장화되어 있기 때문에 오히려 시장을 억제할 수도 있는 부분이 있어 확일적으로 적용할 경우 가사서비스 등에서는 서비스 제공자 간 경쟁을 억누르게 될 가능성이 존재한다. 또한 돌봄서비스 제공기준 표준화방안의 법제화 방향에서 제시하고 있듯이 돌봄서비스 관련 법체계의 일률적 적용과 관련하여 1안(사회보장기본법 하위법령)으로 제시하고 있는 기본법의 기본계획 수립과 연관을 갖도록 하는 방법이 실천력을 담보할 수 있다. 주기적으로 마련되고 추진되어야 하는 사회서비스 기본계획 수립 시 개별법에서 추진하여야 하는 구체사항을 돌봄 공통서비스 기준에 근거하여 제시함이 바람직하다. 이는 일관성 있는 돌봄서비스 기준을 타법의 시행 시에도 준행할 수 있도록 할 수 있을 것이다.





## 제6장 사회서비스 공급체계의 통합적 재설계

제1절 사회서비스 공급체계의 현황과 문제점

제2절 사회서비스 통합적 재설계를 위한 분석모형

제3절 한국 사회서비스 공급체계 평가

제4절 사회서비스 통합적 공급체계의 방향과 정책과제



# 6

## 사회서비스 공급체계의 << 통합적 재설계(38)>>

최근 사회서비스의 공급이 확대되는 등의 일련의 환경 변화와 함께, 공급 체계상에서의 문제가 동시에 확인되고 있다. 2000년대 중반 이후 한국의 사회서비스 공급은 이전의 사회복지서비스 전달체계와는 성격을 달리하는 측면이 많다. 사회서비스 공급 과정에서 나타나는 주요 문제 가운데 하나는 과거 사회복지서비스 제공 시절의 선별적인 빈곤 인구 중심의 접근은 물론, 저출산·고령화와 같은 보편적인 인구사회학적인 욕구 집단을 포괄하고 있다는 점이다. 그로 인해 사회복지서비스와 사회서비스 간 개념상의 혼선과 함께, 이를 다루는 사회서비스 정책 전반에서도 이에 적절히 대응하지 못하는 혼선이 초래된 것이다.

지난 2011년 개정된 「사회보장기본법」에서는 ‘사회서비스’가 ‘사회복지서비스’를 포괄하고 있으나, 현실적으로는 여전히 사회서비스를 빈곤 문제가 주요 의제가 되는 서비스 정책 틀의 잔재가 여전히 존재하고 있다. 현실적으로는 기존의 사회복지서비스와 소위 ‘(전자)바우처’ 서비스로 불리는 사회서비스가 마치 별개의 목적과 성과 기준, 공급 방식 등으로 나뉘어져 작동되고 있으며, 이들 간의 통합은 더욱더 어려워지고 있다. 이러한 문제들은 특히 공급체계 상에서의 혼선과 난맥으로 나타나기 쉬운데, 이것이 사회서비스 공급을 통해 의도하는 국가사회 전체적인 목적을 효과적으로 구현되지 않게 만드는 이유가 되고 있다.

현재까지도 사회(복지)서비스와 공공사회복지 전달체계의 ‘통합’을 위한 제반 정책적 구상과 시도들이 행해져오고 있지만, 대부분이 분명한 이론적 한계를 전제로 시도되는 것이어서 그 실효성을 기대하기 어렵다. 지난 정부의 ‘희망복지지원단’이나 현 정부의 ‘맞춤형 복지(가칭)’ 추진이 모두 사회서비스를 수요자 관점에서의 통합적 공급에 초점을 두는 것으로 주장되어오고 있다. 그럼에도 불구하고 그것이 수사적인 형태를 벗어나지 못하는 것은 구체적인 정책 실행 방안들이 논리적 한계를 전제로 하고 있기

38) 본 장은 보건복지부가 주관, 한국보건사회연구원·한국보건복지정보개발원이 주최하는 제5차 사회서비스발전 포럼(2013.11.22.)에서 경성대학교 김영웅 교수와 계명대학교 김은정 교수가 발표한 자료를 계명대 김은정 교수의 수정·보완을 통해 집필, 제시하였음.

때문이다.

기존의 정책적 시도들이 가지는 대표적인 한계는 사회서비스 공급의 본원적 특성을 적절히 감안하지 못한다는 것이다. 사회서비스는 사회적으로 공급되는 휴먼서비스(human service)이다(김영중, 2013b). 이는 시장이나 국가에 의해 공급된다는 것과 다르고, 현금급여와 명백히 차별되는 공급 특성을 가지는 서비스라는 뜻이다. 그럼에도 현재까지의 사회서비스 통합에 대한 논의들은 대개 기존의 사회복지 전달체계(주로, 현금급여를 전달하기 위한 행정적인 전달체계, 공공부조 전달체계)를 어떻게 변화시키거나 확장시킬 것 인지에서 벗어나지 못하고 있다. 그로 인해, 현재와 같은 사회서비스 전달체계의 개선 노력들은 공공 체계의 비대화를 초래함에도 불구하고, 그 정합성과 효과성은 오히려 떨어지는 결과를 초래하기 쉽다. 수돗물(현금급여)을 전달하기 위한 상수도관에 돌맹이(서비스)를 전달할 수 없음에도, 상수도관을 계속해서 늘리는 노력을 하고 있는 것과 같다.

사회서비스는 사회적으로 작동된다는 점에서 다원화된 참여자 특성(공공/민간 서비스 생산자들, 중앙/지자체, 비영리/영리/종교단체/이해집단, 소비자/이용자/수혜자/수급자)과 함께, 인간들 간의 관계에 이루어지며 정형화되기 어려운 개별적인 성과를 필요로 한다는 휴먼서비스적 특성을 가진다. 이러한 서비스들이 현재 저출산·고령화, 취약계층의 돌봄이나 노동통합, 사회적 포섭(inclusion) 등의 사회적 목적에 주된 전략으로 채택되고 있는 것이다.

이런 특성을 가진 사회서비스의 공급은 현금급여와는 명백히 차별적인 정책적 관심과 작동기제에 대한 이해를 필요로 한다. 저소득의 문제에 집중하는 사회복지 정책의 경우에는 정책적 결정 - 사회적 자원 할당에 대한 정치적인 과정과 합의, 현금자원의 이전 방식과 조건 등에 대한 결정 - 이 곧 정책의 성과로 귀결될 수 있다. 이런 경우에는 대개 공급체계의 과부하(선별 작업을 담당해야 하는 일선 사회복지직 공무원들의 업무 과중) 등과 같은 문제가 전달체계의 주요 이슈로 대두된다.

그러나 사회서비스는 사회서비스 공급의 대상 확대나 새로운 사회서비스 유형의 공급 결정이 곧 정책의 성과가 되지 않는다. 그것보다는 사회적인 휴먼서비스 공급이 제대로 작동되게 하기 위한 일종의 '경영학적' 사고와 관심이 보다 중요하게 된다. 이제껏 사회서비스가 확대되는 과정에서도 이러한 사회서비스 공급에서의 경영학적 혹은 행정학적 문제가 중심적인 의제로 상정된 바가 없다. 심지어는 사회서비스 공급으로



인한 사회적 목적 달성의 효과성조차 적절히 파악해보려는 시도가 없었다. 단지, 일자리 창출의 성과 지표만이 사회서비스 공급으로 인한 사회적 편익(benefits)을 추산하는데 쓰여 질 따름이었다.

현재 한국의 사회서비스 공급은 전면적인 재평가를 필요로 한다. 부분적인 땀질 방식으로 그 때마다의 문제를 처방하는 수준에서는, 사회서비스 공급 체계를 더욱 누더기화 하는 데 기여하기 쉽다. 사회서비스에 대한 전면적인 평가와 개편을 시도하기 위해서는, 혹은 비록 부분적이지만 그나마 정합성 있는 개선 방안을 마련하기 위해서라도, 사회서비스 공급체계에 대한 전체적인 현을 파악과 함께 작동 기제에 대한 총체적인 분석/평가의 틀이 필요하다. 이에 따라 본 장에서는 사회서비스 공급의 본질적 특성을 감안하고, 그에 따른 공급 체계의 특성을 파악해서, 통합적 공급을 위해 요구되는 정책적 노력의 방향에 대한 대안을 제시해보려 한다. 이를 위해 한국의 사회서비스 공급체계에 대한 분석/평가의 틀을 논의해 보고자 한다.

## 제1절 사회서비스 공급체계의 현황과 문제점

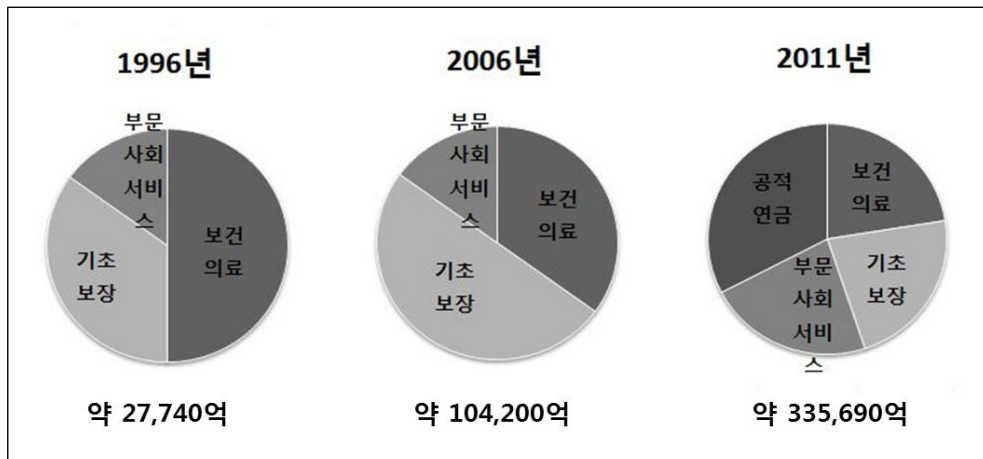
한국의 사회보장 비용에 대한 추세를 살펴보면, 2000년대 중반 이후 현재까지 사회서비스 부문만이 약진해왔으며, 현재는 공공부조의 비중과 맞먹는 구성까지 보이고 있다. 2000년대 이후 노인, 아동, 장애인, 여성과 가족 등에 대한 사회서비스 예산은 매년 큰 폭으로 증가해 2011년 현재 보건복지분야 총예산에서 사회서비스 부문이 차지하는 비중이 기초생활보장 부문이나 보건의료 부문과 유사해졌다.

주로 생활시설이나 이용시설만을 중심으로 제공되던 서비스의 종류도 다양해져 돌봄 및 일상생활지원 서비스가 개발되었으며 방문형 재택서비스도 크게 확대되었다. 노인장기요양서비스나 장애인활동지원서비스, 보육서비스 등이 보편적 방식으로 제공되기 시작하면서 정책 급여대상자 수도 크게 증가하였다. 최근 사회보장기본법의 개정으로 사회서비스의 내용과 기능, 대상 등의 범위가 넓어져 향후 사회서비스는 지속적으로 확대될 것으로 예상된다(김은정, 2012).

## 1. 2000년대 이후 사회서비스 확대

다음 [그림 6-1-1]에서 제시하고 있는 바와 같이, 정부의 보건복지 예산에서 사회 서비스 부문이 차지하는 비중의 확대가 나타나고 있다. 2011년 현재 약 22%로 보건의료분야나 기초생활보장부문과 거의 유사한 수준까지 증가했다(보건복지부, 2011).

[그림 6-1-1] 보건복지 분야 예산의 주요 영역별 비중 추이



주: 1) 총금액은 보건복지분야의 일반회계예산과 각종특별회계 및 기금 합  
 2) 2006년 금액에는 보육서비스 예산 미포함(여성부 이관)  
 자료: 보건복지부(2011, 2012a); 이재원 외(2007); 김은정(2012)

중앙정부의 사회서비스 예산을 부문별로 나누면, 크게 노인 약 37,300억, 보육 및 저출산 약 25,600억, 아동장애인 약 10,500억원에 해당한다. 여기에는 현금급여와 후면서비스 급여가 섞여 있으므로, 이를 분리해서 순수한 사회서비스 부문의 공급 규모를 보자면 <표 6-1-1>와 같다. 기타 2005년 이후 지방이양사업 중 노인, 장애인, 아동복지서비스에 지원된 분권교부액 약 15,322억(2011년)<sup>39)</sup>, 보건복지 분야 외 교육, 고용, 문화 등의 사회서비스 예산으로 2011년 현재 6개 타부처 30여개 사업에 국비기준으로 약 19,560억의 예산<sup>40)</sup> 등을 모두 합치면, 중앙부처의 사회서비스 예산 규모는

39) 2010년 현재 지방자치단체의 총 사회복지예산은 약 265,000억이며 이는 지방자치단체 총 예산의 약 19%에 달한다(보건복지부, 2010).

40) 여성가족부의 아이돌보미, 청소년역량강화지원, 다문화가족지원, 교육과학기술부의 방과후학교수강료지원, 유아학비지원, 고용노동부의 사회적기업 육성, 취업성공패키지 지원, 문화체육관광부의 문화여행스�포츠

대략 72,030억에 달한다(김은정, 2012). 사회서비스의 정책 대상 선정은 <표 6-1-2>와 같이, 선별성과 보편성이 혼재하는 것으로 평가되고 있다. 이는 곧 사회서비스가 빈곤 문제에 대한 대응 정책으로서와 저출산·고령화 등에 대한 돌봄 위기에 대한 대응 정책으로서의 성격이 혼재되어 있음을 나타내는 것이다.

<표 6-1-1> 사회서비스 대상자선정 기준의 예

대상자 선정 기준		서비스 종류	대표적 서비스 예시
소득기준 적용	최저생계비 기준 (대체로 120~150%까지) <sup>1)</sup>	대부분의 생활시설서비스 /지역사회이용시설서비스	한부모가족시설입소, 지역아동센터서비스, 방문보건서비스, 드림스타드, 여행문화스포츠 바우처 서비스 등
	전국가구 월평균소득 기준 (대체로 100~150%까지) <sup>2)</sup>	대부분의 바우처 방식 사회서비스(2007년 이후 제공)	산모신생아도우미서비스, 장애아동 재활치료서비스, 아이돌보미서비스, 지역개발형 바우처서비스, 노인돌봄종합서비스 등
소득기준 적용 안 함		노인요양서비스, 보육서비스 장애인활동지원서비스 등	

주: 1) 2011년 3인기준: 120%는 1,407,000원, 150%는 1,760,000원

2) 2011년 3인기준: 100%는 3,646,000원, 150%는 5,469,000원

자료: 보건복지부(2012)에서 재구성: 김은정(2012)

<표 6-1-2> 부문별 사회서비스 영역의 현금 vs 서비스 급여 비중 (2011년 기준)

부문별 사회서비스	서비스 급여	현금 급여	총액	서비스 비중
노인	9,000억 (장기요양서비스 등)	28,300억 (기초노령연금)	37,300억	약24%
보육 및 저출산	24,700억 (보육서비스지원 등)	900억 (시설미이용아동수당)	25,600억	약96%
아동장애인	5,870억 (지역아동센터지원 등)	4,630억 (장애수당, 기초장애연금)	10,500억	약56%
합계	39,570억	33,830억	73,400억	약54%

자료: 보건복지부(2011-2012a)에서 재구성: 김은정(2012)

바우처, 국가보훈처의 보훈돌봄지원, 농림부의 취약농가인력지원 등이 대표적인 사업임(복지정보통합 관리추진단, 2011).

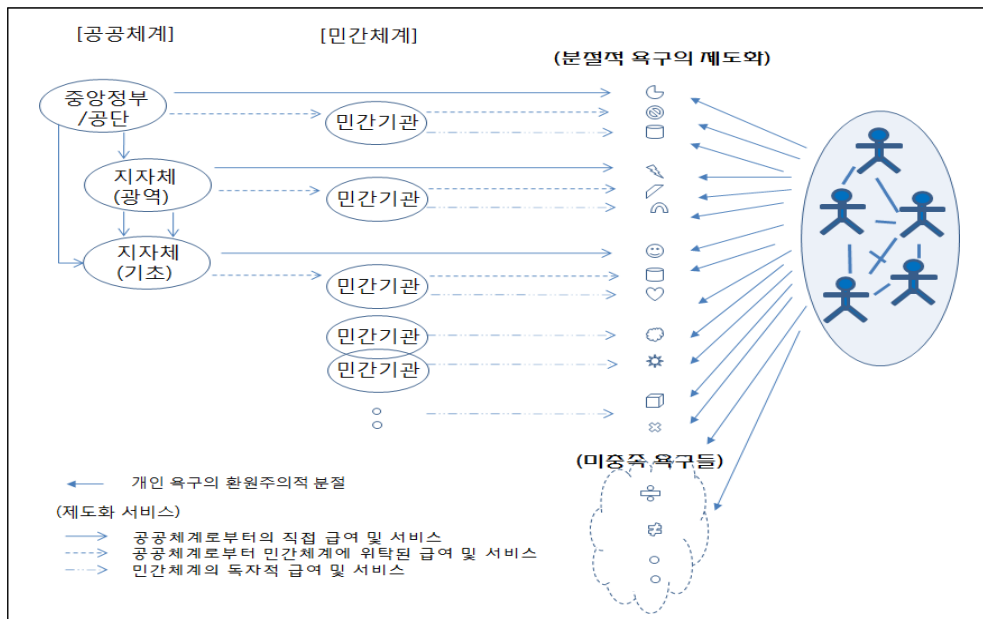
문제는 이와 같은 사회서비스에 대한 투자 확대라는 결과만으로 신사회 위험의 문제들이 감소할지를 담보할 수 있겠는지에 대한 의문이다. 사회적 재원의 투입 확대가 곧 사회문제의 감소로 귀결될 수 있는 경우는 대개 ‘현금이전’과 관련된 사회복지 정책들에서 비롯된 것이다. 이것이 신사회 문제의 해결을 의도하는 사회서비스 정책에서는 적절히 작동하지 않을 가능성은 분명히 존재한다.

## 2. 현행 사회서비스 정책의 문제 - 제도주의/관료제적 공급 방식의 한계

현재 한국의 제도주의적 사회복지 공급 체계는 [그림 6-1-2]에서 보여주는 바와 같은 다음의 특성을 띠고 있다(김영종, 2012a).

- 욕구의 환원주의(reductionism) 방식의 대응 특성
- 분절적 욕구에 대한 관료제적 분업 방식의 서비스 구조화
- 공식적 제도화 일변도의 하향식 서비스 기획과 생산 방식의 확대
- 개인별 서비스 단위의 생산으로 고착

[그림 6-1-2] 욕구 분절화 방식의 제도/관료제적 사회서비스 공급 모형



[그림 6-1-2]에서와 같이 한국 사회서비스 공급의 구조와 과정은 분업에 의거한 분절적 관료제적 위계 체계의 특성을 띠고 있다. 중앙정부로부터 공단이나 지방사무소 등을 통해 직접 수요자에게 전달되는 라인, 광역이나 기초지자체를 거치는 전달 라인, 이들 가운데서도 민간 공급자에게 위탁으로 전달되는 라인, 민간이 다양한 차원으로 직접 전달체계를 형성하는 라인 등으로 다선(多線)적 구성을 나타낸다.

2011년 9월 총리실 TF 팀에서, 지방정부나 민간 차원에서 출발하는 라인을 제외하고 중앙정부의 부처 및 부서들에서 출발한 것으로 파악한 프로그램은 13개 중앙부처에 의한 292개 프로그램이었다. 이 가운데 지자체를 경유하는 경로의 프로그램은 180개 61%, 특별행정기관 경유가 37개 13%, 기타 26% 등으로 나타났다. 그나마 위와 같은 전달체계의 라인은 재정 공급의 선으로 파악되기에 단순하게 여겨질 수도 있다. 공급된 재정이 현장에 도달되기 전에 사업화되는 단계에서는 전체적 규모가 파악되기 힘들 정도로 분절되는 경향도 나타난다. 2010년 서울시 복지재단의 한 연구조사에서는 약 500여개 가량의 분절되어 전달되는 사업의 종류가 파악된 바 있으며, 2007년에 실시된 부산 지역의 사회복지서비스 총량 조사에서는 민간 서비스 기관 전수 403개소 중 70%인 284개가 응답한 가운데 총 11,515개의 프로그램이 독립적으로 시행되는 것으로 보고되었다(김영중, 2012a).

공공 부문이나 민간 부문 모두에서, 현재의 사회복지 공급체계는 관료제적 행정체계의 기본 특성을 전제로 하고 있다. 이것은 사회문제(대개는 개별 인간에게 귀속된 문제)를 범주화(분업화의 목적)하고, 세분화된 문제 각각을 중심으로 그것을 수행할 조직체계를 결정하고, 예산 할당 과정을 거쳐 하향식 행정 과정을 거친다. 관료제적 조직은 사전 목표를 설정하고, 그것을 실행할 사전 규칙에 의해 움직인다. 이러한 관료제적 조직 방식이 사회복지 공급에서는 대규모 사회 자원을 강제 동원하고, 이를 통해 대규모 사회 문제를 안정적으로 해결해 나가는 데는 도움이 되어왔었다. 특히, 기계적 산업사회의 복지 문제를 해결하는 데 필요한 현금 급여의 확보와 배분을 위해서는 나름대로의 효율성을 가져왔었으며, 현재에도 그러한 문제 양상의 복지공급에서는 이러한 체계의 필요성은 인정되고 있다. 문제는 '이러한 관료제적 조직체계가 새로운 사회적 위험에 대응하는 방식으로 적합한 가'라는 점에 있다(김영중, 2012a).

구사회적 위험을 중심으로 구축되어 왔던 기존의 사회복지 제도적 접근에서는 정책적 과정이 핵심이다. 자원의 재분배에 대한 정치경제적 의사결정 자체가 곧 정책의 성

과인 것과 마찬가지로 간주되었다. 제반 사회보험료율의 책정이나 급여율의 결정, 공공 부조에서의 수급자격 기준과 급여액 수준 등에 대한 정책적 결정이 대표적으로 그러한 것이다. 이러한 정책적 대응이 주를 이루는 제도적 과정에서는 정책 결정 그 자체가 중요한 관심사이자 핵심적인 노력을 투입해야 할 부분이다. 그러한 정책의 실행 성과는 개인들에 대한 급여 지급의 완료로서 대개 평가된다. 현금 급여 방식의 특성상 그로 인해 어떠한 사회적 영향(impact), 예를 들어, 개인들의 삶의 질 제고 혹은 사회통합의 증진을 보았는지, 는 대개 ‘상당한 연구’를 필요로 하는 이차적 관심 정도로 치부되기 쉽다.

사회서비스는 사회적으로 제공되는 휴먼서비스이다. 사회서비스에 대한 국가 재정의 투자 확대 혹은 재원 이전이 곧 그러한 사회서비스가 의도했던 목적을 반드시 달성하는 것과는 무관할 수 있다. 사회서비스 정책은 ‘사람들의 행동이나 의식 변화’ 목적을 의도적으로 갖추는 것으로, 이러한 목적은 개인들에 대한 재원 이전의 완료만으로 달성될 수 없다. 사람들에게 대한 재원 이전만으로 출산률이 증가한다거나 고령화와 그로 인한 사회적 문제들이 해결된다는 보장이 없는 것이다. 이 점에서 사회서비스 정책은 기존의 현금급여 정책의 방식과 차별성을 띠고, 그로 인해 단순히 재원분배에 관한 정치적인 의사결정만으로 성과를 다루기 어려운 영역으로 들어간다.

여기서는 서비스 공급에 대한 결정보다는 ‘생산의 과정’이 성과를 보다 직접적으로 좌우할 수 있게 된다. ‘무엇을 얼마나(what)’보다는 ‘어떻게 할 것인지(how)’가 보다 중요한 이슈가 된다. 현재 한국에서 사회서비스는 대부분 공식적 조직 과정을 통해 제도주의적 방식으로 구조되고 전달되는 방식을 취한다. 중앙정부의 재정 확보와 지원, 표적집단 선정을 거쳐서 지방정부가 이를 시행하고, 실천을 위한 사업자로서 민간 조직들을 활용하는 방식을 따르고 있다. 이러한 하향식 제도주의로서의 사회서비스 생산 과정이 가지는 문제에 대해서는 여태껏 논의가 적절히 이루어지지 않고 있다. 양적 지표로서의 사회서비스 생산의 투자 확대만을 중요시해왔던 경향 때문이었다.

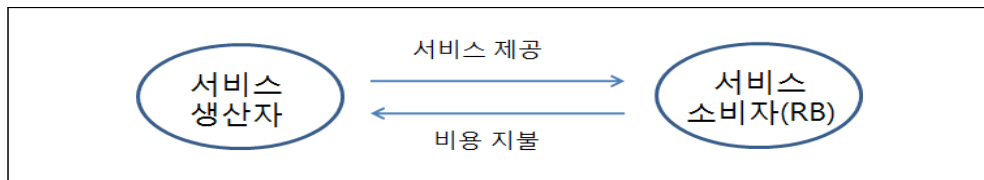
## 제2절 사회서비스 통합적 재설계를 위한 분석모형

사회서비스 공급의 통합적 재설계를 위해서는 공급 체계에 대한 분석 모형이 먼저 구축될 필요가 있다. 이러한 분석 모형을 통해 대안적 방향 제시에 대한 합리적인 탐색도 가능할 수 있다. 이러한 분석 모형은 단지 체계의 요소들을 확인하는 것에 그치지 않고, 체계 요소들 간의 관계, 작동 원리와 정향성 등이 포함된 것이어야 한다. 분석 모형에는 기본적으로 사회서비스의 본원적 특성들에 따른 구조와, 한국 사회에서의 공급 체계의 역사적 경로가 고려되어야 한다.

### 1. 사회서비스의 공급 방식

사회서비스는 사회적 방식으로 공급되는 휴먼서비스다. 사회적 방식이란 정부나 시장 방식과는 구분된다. 일차적으로는 비시장적 방식을 말하지만, 정부 방식만을 말하는 것이 아니라, 비영리나 포괄적 의미의 공공 방식을 포괄하는 것이다. [그림 6-2-1]은 시장 방식의 서비스 생산과 소비를 나타낸다(김영중, 2012b).

[그림 6-2-1] 시장 방식의 서비스 공급



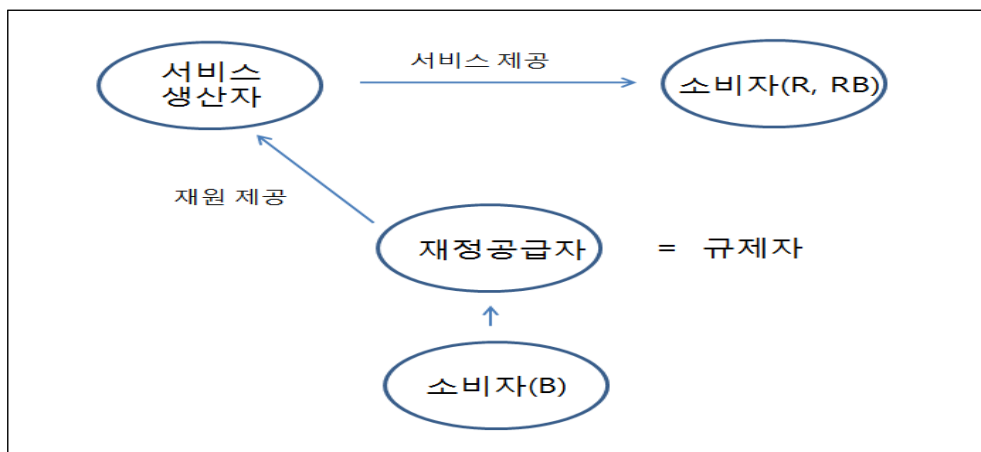
여기서는 서비스 생산자가 있고, 소비자가 있다. 소비자는 두 가지 성격을 가지고 있는데, 소비자(R)은 수급자(Recipient)로서 서비스를 직접 제공받는 사람이다. 소비자(B)는 수혜자(Beneficiary)로서 누군가 서비스를 제공받아 소비를 함으로써, 즉 수급자가 있으므로 인해 혜택을 받는 사람이다. 소비자(RB)는 수급자와 수혜자가 한 개인에게 동시에 발생하는 경우를 나타낸다. 시장 방식에서는 대개 소비자(RB)로서 간주된다. 서비스생산자에 의해 제공되는 서비스를 받고(R), 그로 인해 혜택을 입는 것(B)이 대개 통합된 한 개인에게서 발생한다. 그러므로 그 통합된 소비자(RB)가 서비스 생산

자에게 비용을 온전히 지불한다.

이러한 고전적인 시장 방식의 서비스 공급에서 벗어나는 경우를 포괄적으로 사회적 공급 방식이라 할 수 있다. [그림 6-2-1]에서 서비스 생산자가 영리인가, 비영리인가를 기준으로 시장 방식인지 아닌지를 구분하려는 경우도 있다. 그러나 그것은 시장 방식과 사회적 방식을 구분하는 일차적인 준거로 삼을 수는 없다. 그것은 생산 조직의 방식이 영리, 비영리 목적인지를 구분하는 것이다. 비영리도 영리 생산자 조직들과 마찬가지로 시장 활동을 수행할 수 있다는 점에서, 그것은 시장 방식과 비시장 방식으로서의 사회적 방식을 가름하는 일차적 준거로 볼 수는 없다.

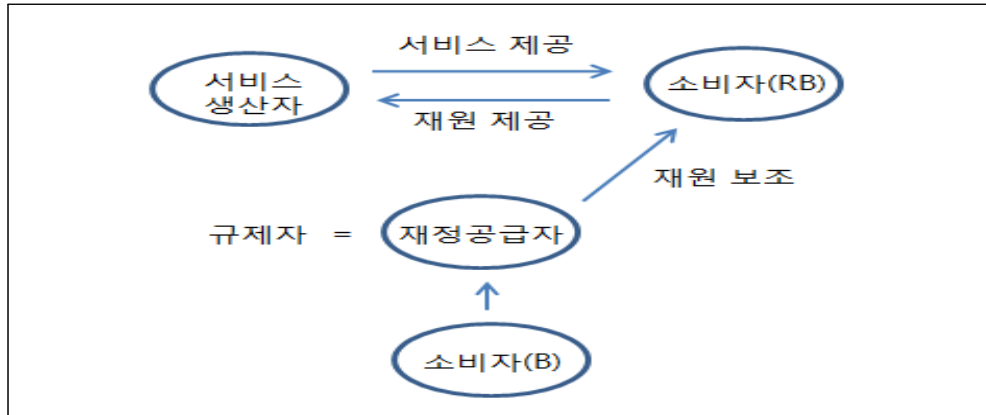
비시장 혹은 사회적 방식을 가름하는 일차적 조건은 소비자 부문의 성격 분리다. 사회적 방식에서는 어떤 형태로든 소비자(B)가 소비자(R) 혹은 소비자(RB)와는 별도로 존재한다. 즉, 서비스를 직접 소비 혹은 수급 받지 않지만, 그럼에도 서비스가 소비됨으로 인해 간접적으로 혜택을 보는 사람들(B)가 존재한다는 것이다. 소비자 부문을 이처럼 구분해서 보아야 하는 이유는, 사회서비스 공급체계에서 이들 분리된 수요자 개념들이 기대하는 서비스의 목적이나 행동 양식이 현저하게 상이할 수 있기 때문이다. 때로 이들은 외형적으로 동일한 서비스에 대해 극단적으로 대립되는 기대 목적과 가치 양상들을 공급체계 내에서 가질 수 있다. 현재와 같은 다차원의 지향을 가진 사회서비스 공급체계를 논의하기 위해서는, 소비자 부문의 분리는 필수적이다. [그림 6-2-2]와 [그림 6-2-3]은 대표적인 사회적 방식의 서비스 공급 유형을 나타낸다(김영중, 2012b).

[그림 6-2-2] 사회적 공급 방식 I





[그림 6-2-3] 사회적 공급 방식 II



[그림 6-2-2]는 우리나라에서 전형적인 사회복지서비스 공급 방식으로 활용했던 것이다. 보조금 방식으로 정부가 서비스 생산자인 사회복지법인 등의 조직에 재원을 제공하고, 정부의 의도를 대행하는 민간 비영리 사회복지 조직들이 소비자(R) 혹은 대개 ‘대상자’로 불리는 사람들에게 서비스를 제공하는 방식이다. 여기에서 소비자(B)는 정부 방식이면 국민이나 주민, 민간 후원 방식이면 기부/후원자가 된다. 이들은 물리적으로 혹은 정서적으로 사회서비스가 수급되는 과정을 통해 혜택을 얻는다. 예를 들어, 양노원에서 노인(R, RB)이 서비스를 받음으로 인해 나머지 가족(B)이 일할 수 있거나 돌봄 부담을 덜 수 있는 혜택을 받는다. 혹은 국민들은 그러한 시스템이 작동함에 의해 사회적 안전망을 기대할 수 있는 혜택을 받는다.

[그림 6-2-3] 역시 전형적인 사회적 공급 방식을 나타내는데, 이 형태는 바우처 방식으로 흔히 불린다. 여기서도 일차적으로 소비자(B)의 분리가 있고, 그로 인해 소비자(B)의 혜택에 대한 자원 부담이 있고, 이를 대행하는 역할을 하는 재정공급자(정부, 모금재단 등)가 있다. 다만 전형적인 보조금 방식과 다른 점이 자원 보조의 방향이 서비스 생산자에게 가지 않고, 소비자(RB)에게 간다는 것이다. 바우처 방식에서는 대개 완전한 소비자(R), 즉 혜택은 전혀 느끼지 않으면서 서비스를 받기만 하는 경우, 예를 들어, 교도서비스의 재소자로서의 수급자와 같은 경우는 해당되지 않는 것으로 간주한다. 그런 경우는 대개 보조금 방식으로 작동되는 경우가 많다.

이와 같은 사회적 공급 방식들이 대규모적인 단위, 예를 들어 국가적 단위로 작동되

는 과정에서 제도적 체계의 속성이 강하게 나타나게 된다. 체계의 각 부문들은 각기 독자적인 제도적 가치나 규칙들로 작동하게 되고, 점차 체계가 커지고 제도화되면서 부문들 간의 관계 맥락 역시 제도적 규칙들에 의존하게 된다. 여기에는 복지혼합(welfare mix)이 진행되면서는 특히 서비스 생산자 부문의 다원화가 진행되는데, 영리 조직들이 서비스 생산자 부문에 진입하는 등이다. 민간 영리, 비영리(사회복지법인, 사단법인, 학교법인, 사회단체, 사회적 협동조합, 사회적기업 등), 공단, 정부조직 등으로 복잡다양한 유형의 조직과 조직군들로 서비스 생산자 부문이 형성된다. 재정공급자 역시 정부 부문의 분화(정부 부처들의 산별적 서비스 공급 확대, 중앙과 지자체 사업들의 분화 등)와 민간 재정지원 기구의 성장(공동모금회, 공익재단, 기업재단, 기타 등) 등으로 복잡해진다.

이와 같은 재정공급자 부문과 서비스 생산자 부문의 산별적 분화 확대가 궁극적으로는 사회서비스 공급체계에서 다선화(多線化) 현상을 초래한다. 사회적 공급 방식의 유형들에서는 대개 규제자의 역할이 강조될 수밖에 없는 이유도 여기에 있다. 서비스의 내용, 가격, 품질 등이 사회적 공급 방식에서는 시장 방식과는 달리 작동될 수밖에 없으며, 그것이 대개 다양한 형식의 규제(regulation) 형태로 나타날 수밖에 없다. 그래서 ‘사회서비스는 규제의 산업’이 되는 것이다. 그러한 규제의 이유도 결국은 소비자(B)의 선호와 요구, 그것이 정치적 과정을 매개하는 기제(국회, 지방의회, 운영위원회 등)와 행정조직(정부 부처, 지방정부, 담당기구) 등에 의해 해석되는 바에 따르는 것이다.

## 2. 사회서비스의 휴먼 서비스로서의 특성 요소

이러한 공급체계의 구조로는 ‘사회적으로 제공되는 휴먼서비스(human service)’의 사회서비스 생산의 특성과 정합성 측면에서 어긋나는 부분들이 증가하게 된다. 대인적 사회서비스는 휴먼서비스(human service) 속성을 띤다. 사물이나 제도, 법 등과 같은 사회적 산물(artifacts)을 대상으로 하지 않고, 인간의 속성이나 조건 변화를 직접 서비스 대상으로 삼는 것이다. 휴먼서비스의 특성은 다음과 같이 4가지 측면으로 요약해 볼 수 있다(Austin, 1988; 김영종, 2013b)

첫째, 개별성(individuality)이다. 개개 인간은 모두 차별화되고 개별화된 형태의 욕구 구성을 가지고 있음을 의미한다. 그러므로 사전에 표준화시켜놓은 서비스 공급

방식은 한계가 있고, 개별화된 서비스 대응이 가능한 공급 방식이 중요하다.

둘째, 전일성(holism)이다. 인간 욕구의 중합성을 의미한다. 개인은 개별 욕구나 문제들로 쪼개어서 이해되지 않는다. 비록 서비스를 구조화하는 과정에서는 그러한 욕구나 문제들이 쪼개어지지만, 서비스가 제공되는 현장에서는 산개된 서비스들을 묶어서 접근하는 통합적 서비스 공급이 필요하다.

셋째, 가변성(variability)이다. 인간 욕구의 비고착성으로, 욕구 변화 과정의 전개(展開)를 중요시한다. 특정한 정책이나 서비스의 개입은 그로 인해 문제의 변화를 초래하게 되므로, 그에 부합되는 전개를 따라갈 수 있는 탄력적인 서비스 대응이 필요함을 의미한다.

넷째, 공동생산(co-production)이다. 인간 상태의 변화를 의도하는 휴먼서비스가 효과적(목적 달성)이 되기 위해서는, 서비스의 대상자인 사람이 서비스 과정에 적극 참여해서 공급자와의 긴밀한 상호작용이 가능해져야 함을 의미한다.

휴먼서비스가 효과적으로 생산, 작동되기 위해서는 이 같은 휴먼서비스의 속성이 적절히 구현될 수 있는 수행체계의 양상이 요구된다. 이것이 사회복지 부문에서는 서비스 변용의 문제와 수행체계의 개편 노력으로 반영되어야 할 필요가 있다. 기존의 사회복지 수행체계를 유지해 왔던 방식이 관료제적 체계를 근간으로 하고 있었다면, 향후 휴먼서비스적 관점에서 사회문제 해결을 위해서는 현재의 관료제적 구조를 어떻게 ‘변용’해야 할 것인지가 관건이 된다.

대표적으로 가족을 지원하는 다양한 형태의 서비스가 보건복지부와 여성가족부로 주관부처가 나누어진 형태로 제공되면서, 통합적으로 제공되어야만 하는 가족지원서비스에서 불필요한 분절이 발생하고 있다. 예를 들어 보육서비스와 이 서비스의 사각지대를 메우는 아이돌보미사업이 두 개의 부처에서 각기 다른 방식으로 설계되고 분리된 예산구조 하에서 지원되고 있어서 연결되지 않는 두 개의 서비스 방식에 이용자가 맞추어야만 한다. 보육서비스와 아이돌보미 서비스는 각기 다른 법률에 따라 정책이 집행되고 있으며, 전달체계의 형태나 공급지원의 방식 등도 완전히 상이하다. 보육서비스는 원하는 보육기관을 선택해서 이용할 수 있는 반면 아이돌보미서비스의 경우 정해진 서비스 제공기관을 통해서 특정한 돌보미를 이용해야만 한다. 따라서 둘 이상의 자녀가 있는 부모가 두 자녀의 돌봄을 지원받고자 하는 경우, 연령별, 돌봄 지원 조건별로 분리된 서비스 지원체제로 인해 두 자녀를 각기 다른 기관이나 서비스 제공인력

에게 맡길 수밖에 없다. 유사한 대상에게 제공되는 유사한 기능의 서비스가 부처별로 분절화 되어 있어 이용자들이 이를 통합적으로 이용하지 못하는 경우는, 이상에서 제시한 복지부와 여성부의 아동 돌봄서비스 예외에도 많다. 고용지원서비스나 장애인지원서비스, 아동청소년역량강화서비스 등이 복지부, 고용부, 여성부, 교육부, 문화부 등 여러 부처를 통해 제공되면서 서로 연계, 통합되지 못하고 낱알의 사업으로 제공되고 있다(김은정, 2012).

사회서비스 공급 방식의 변용이 적절히 이루어지지 못해서 나타나는 문제들은 다음과 같은 측면에서 더욱 심각해질 것으로 예상된다. 첫째는 정책 공급의 확대가 이루어질수록, 욕구는 파편화되고 사회서비스 생산은 산별화된다. 결과적으로 인간의 개별화되고 전일적 휴먼서비스 욕구 충족을 오히려 저해하는 것이다. 둘째, 개인별 급여 방식의 확대에 의해, 인간관계(human relation)를 필요로 하는 휴먼서비스 욕구나 ‘장(場)’ 생성을 억제하는 부정적 효과. 심하게는 ‘community 해체’의 효과까지도 경험할 수 있다. 기존의 공동체 역할이 개인별 공식적 서비스의 도입으로 인해 해체되는 현상을 의미한다. 셋째, 사회자본(social capital)의 근간이 되는 상호의존과 신뢰의 확산에 도움을 주지 못하고, 사회통합적 차원에서도 걸림돌로 작용할 가능성이 존재한다. 만약, 복지공급에서 개인별 선별 제공 방식이 나타나면, 제로섬(zero-sum) 효과에 대한 인식으로 계층간 자원 배분을 둘러싼 갈등이 초래될 가능성도 있다. 넷째, 제도적 잠금 효과(lock-in)도 발생 가능하다. 공급자, 생산자, 이용자 모두에서 역할자간 제도적 잠금의 견고함이 발생하게 된다. 특히, 이러한 측면의 한국의 사회복지 공급체계를 이해하는데 중요 열쇠가 되어왔다.

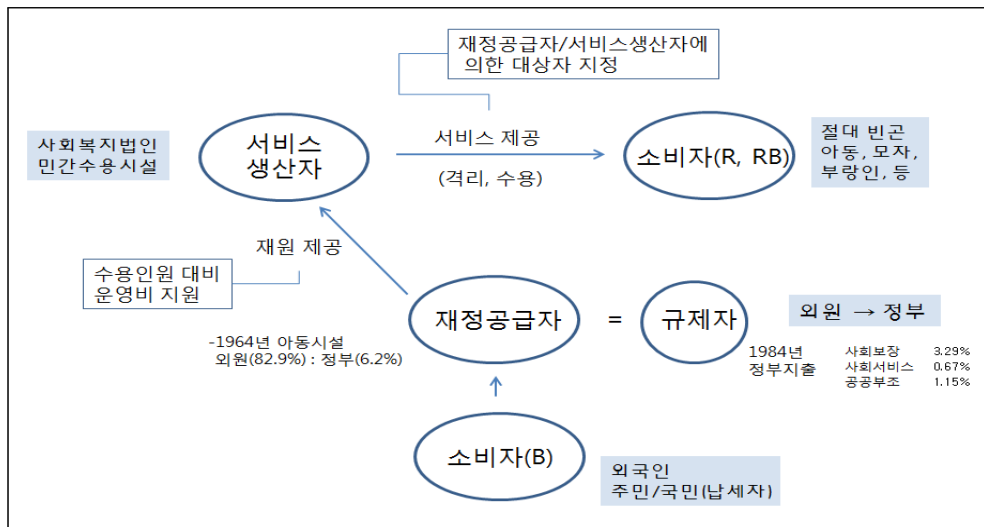
### 3. 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로 모형

한국의 근대적 사회서비스는 1950년 한국전쟁으로 인한 대규모 구호욕구에 대한 대응에서 비롯되었다. 그 이후 2010년대 현재까지 사회서비스는 공급 대상과 방식 등을 포함한 공급체계에서 단계적인 변화를 겪어왔다. 이제까지의 한국 사회서비스의 공급체계는 시기적으로 크게 3단계로 구분된다(김영중, 2012b).

## 1) 1세대(1950~1970년대) 사회서비스 : 생활시설 원조 방식

이 시기(1950~70년대)는 대규모 전쟁 이재민에 대한 막대한 구호 욕구 등장했던 때이다. 국가에 의한 제반 사회적 서비스들의 공급은 거의 부재했다. 전쟁 직후의 무능한 정부에서부터 60-70년대 개발독재의 권위주의 정부에 의해 ‘선성장 후분배’ 이데올로기가 지배적이었기 때문이다. 결식 아동, 부랑인, 전쟁미망인, 모자가정 등이 주요 사회서비스 대상이었으며, 이 시기 1세대 사회서비스의 핵심인 생활시설 운영에 필요한 재원은 외국원조에 의존했었다.

[그림 6-2-4] 1세대 사회서비스 공급체계



이 시기에 절대빈곤으로 인한 구호 대상, 혹은 사회적 격리 대상자들을 수용하려는 목적의 집단생활 유형의 사회서비스가 등장했다. 아동, 노인, 여성, 장애인, 모자가정 등의 취약인구 가운데서 절대 빈곤과 격리 수용의 필요성이라는 판단 기준에 따라 서비스 대상자 선별이 행해졌다. 한국전쟁 직후 대규모로 유입된 외원 재정은 민간 서비스 생산자를 원조하는 방식을 선호했다. 그 결과 민간이 운영하는 ‘고아원’, ‘모자원’ 등과 같은 민간 사회서비스 공급시설들이 일종의 외원 확보를 위한 시장 형태로 설치되었다. 이후 사회보험 제도의 성립과 공적부조에 대한 정부 역할이 확대되기 이전까지는, 한국의 사회보장 제도의 주축은 이 같은 민간 사업자에 의한 사회서비스 공급이

주로 감당했다.

1세대 방식의 사회서비스는, 민간이 투자해서 보유하는 자산과 시설(사회복지법인)을 활용해서, 지역사회-외부(외원, 정부)로부터 후원 자원을 동원하여, 서비스생산자가 대상자를 찾아내서 격리수용을 위주로 하는 생활서비스를 제공하는 것이었다. 이러한 1세대 방식의 사회서비스 공급은 1970년대 말 가까이 기본 형태를 크게 흐트리지 않고 계속된다. 비록 아동상당보호 서비스 등과 같은 비수용시설 서비스 등도 일부 등장했지만, 공급 규모 측면 등에서 주된 사회서비스 공급 방식을 형성할 정도는 아니었다. 재정공급자의 역할은 1970년대말 정도까지도 외원단체가 주가 되었으며, 그로 인해 공급체계의 규제자 역할 상당 부분을 외원기관이 수행했다고 여겨지는 정황이 있다(김영중, 2003).

초기 생활시설 사회서비스 기관에서의 사회사업가 역할과 전문직 기준조차도 외원단체의 요구에 의해 만들어졌던 것으로 여겨진다. 외원기관단체들의 연합회인 KAVA가 제2보사부로 분리될 정도였다고 보고된다(최원규, 1996). 정부는 1970년대에 들어서서야 「사회복지사업법」(1970년 제정)을 통해 형식적인 규제자로서의 활동을 강화하기 시작한다. 이처럼 1세대 사회서비스 공급 방식이 외원 규제자에 의해 민간 시설화의 유도로 이어진 것이, 향후 현재까지도 이어지는 한국 사회서비스 공급체계의 민간 서비스생산자 주도 형태의 역사적 경로에 대한 원형을 형성하게 되었다(김영중, 2003).

## 2) 2세대(1980 - 2000년대 중반) 사회서비스 : 이용서비스 원조 방식.

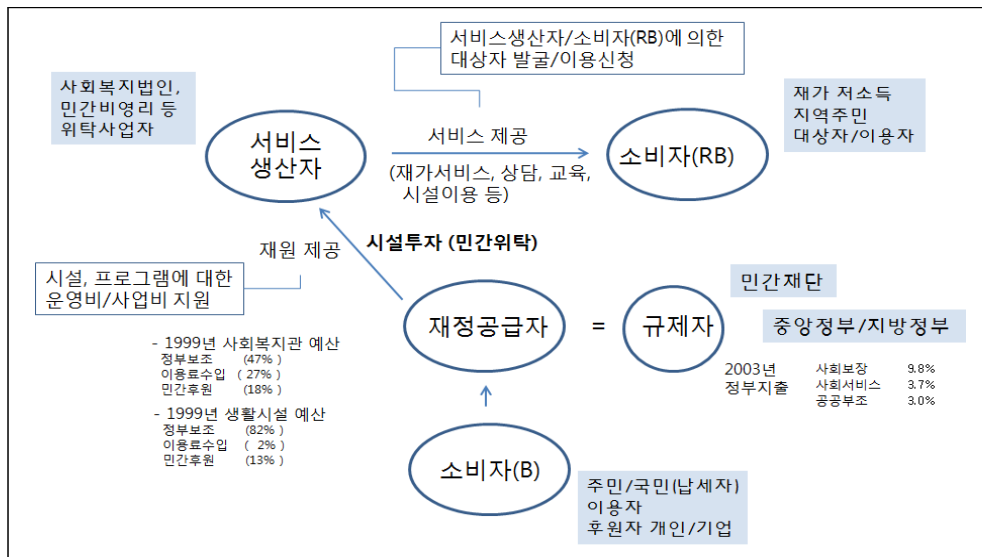
1980년대 민주화를 통한 복지욕구의 분출을 경험하면서, 공공부조 제도의 확충과 더불어 저소득층에 대한 사회서비스 필요성이 제기된다. 복지 대상자에 대한 사회적 인식이 '거지' 계층에서 일반 저소득층 계층으로까지 확대된다. 단순 의식주 문제를 넘어서는 사회복지적 욕구가 이 때 등장한다.

이 시기는 민주주의에 대한 슬로건과 함께 분배에 대한 정치 이념과 세력화가 형성되던 때이다. 경제성장으로 인한 복지투자 재원도 가능해진 시기이기도 하다. 그럼에도 이미 선진제국의 신자유주의 이념인 세계화, 작은정부론의 영향 하에 들어있어 정부 주도의 사회정책 공급체계의 구축은 어려운 상황이었다. 선진제국의 1970년대말 이후 탈복지국가 경향에 따른 대안 모형이 이미 존재하고 있었다. 정부 중심의 사회적

비스 공급(서비스생산자 부문까지 포함) 모형보다는, 민영화, 시장화, 서비스구매계약, 바우처 방식 등이 사회서비스 공급 모형의 현실적 대안으로 등장했고, 실행되고 있었다. 이런 경우 1세대 사회서비스 방식이 선행 경로로서의 영향을 추가하게 된다.

이 시기를 1세대 사회서비스와 차별되는 2세대로 구분할 수 있는 이유는, 사회서비스의 주 내용물이 바뀌기 때문이다. 실제로는 기존 1세대 사회서비스에 추가해서 새로운 유형의 서비스가 보태어지는 형태이지만, 공급의 비중이 1세대 수용 서비스보다 새롭게 공급되는 이용시설 서비스의 비중이 더 커지게 되므로, 이를 2세대로 구분해 보는 것이 타당하다. [그림 6-2-5]와 같다. 2세대 사회서비스, 즉 1980~2000년대 중반까지에 중점 확대된 사회서비스는 재가 서비스 형태로서, 의식주 제공, 상담, 교육, 자활, 케어 등의 이용서비스에 초점을 둔다.

[그림 6-2-5] 2세대 사회서비스 공급 체계



대상 인구 측면에서도 최소한의 의식주 해결이 불가능한 절대빈곤층이나 사회적 격리를 필요로 하는 부랑인 중심에서부터, 2세대 사회서비스는 지역사회에 거주하는(적어도 거주하는 스스로 확보하고 있는) 일반 저소득층 인구로까지 확대된다. 이 시기에 확대된 대표적 사회서비스 제공시설인 ‘지역사회복지관’의 명칭에서 나타나는 ‘지역사회’란 지역공동체의 의미보다, ‘재가(在家)’ 의미에 가깝다. 2세대 사회서비스는 물론

빈곤의 초점을 버리지 않았으나, 1세대에 비해 대상 인구의 인구사회학적 욕구에 초점을 둔 전문적 휴먼서비스의 성격을 상대적으로 강화하기 시작했다. 그럼에도 주된 내용은 기초생활 지원의 성격을 크게 벗어나지 못했다. 종합사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관, 각종 상담서비스 시설 등의 이용서비스가 주를 이루었다. 그 결과 2세대 사회서비스의 소비자부터는 ‘이용자’ 개념이 결부되지만, 여전히 서비스공급자에 의해 이용 자격이 부여되는 ‘대상자’의 범주를 크게 벗어나지는 못했다.

2세대 사회서비스 공급의 방식도 큰 틀에서는 원조모형에 속하지만, 조치-보조가 아닌 위탁운영 지원 형태가 지배적이었다. 공급체계 역시 큰 틀에서는 원조모형의 구조와 관계 성격을 띤다. 다만, 위탁운영 원조 방식에서는 재정공급자와 규제자의 역할이 강화되게 된다. 정부 부문에 의한 재정공급이 확대되면서 책임성 확보와 규제의 필요성도 증가했다. 1997년 「(신)사회복지사업법」개정으로 1세대, 2세대 정부지원 시설에 대한 평가가 의무화된다. 규제자로서의 역할 확대가 동시에 나타난 것이다. 2세대에 들어와서는 프로그램 위탁형 원조 방식도 함께 나타나게 되었는데, 이를 중심으로 1990년대 후반에 들어서는 사회서비스 공급체계에서 민간 부문 재정공급자(사회복지공동모금회, 기업재단 등)의 참여도 확대되기 시작했다.

2세대 재가 이용서비스는 <표 6-2-1>와 같이, 정부가 재정 투자한 시설을 민간 부문에 위탁해서 운영하는 방식이 주가 되었다. 위탁운영 방식 내에서도 시설 위탁과 프로그램 위탁 방식에 따른 체계적 특성이 달리 나타나겠지만, 대개의 경우는 이들 두 가지 형태의 위탁 방식이 한 서비스 시설에 대해 동시에 이루어지는 것이 대부분이었다(예를 들어, 한 종합사회복지관에 대해 시설 위탁과 운영비 지원 + 특정 프로그램 운영비 지원).

그러므로 재정공급자인 소비자 B(납세자)와 규제자를 겸하는 정부 부문, 서비스생산자인 민간 시설, 대상자로서 발굴되는 소비자(RB) 등의 체계 모형의 구성 관계는 1세대 사회서비스의 원조 모형과 큰 차이가 없게 여겨질 수 있다. 그러나 2세대의 공급체계 작동기제에서는 재정공급자로서 서비스생산자와의 교환관계에서 정부 부문의 파워가 월등하게 증가하게 되는 차이가 나타난다. 기본 서비스생산의 설비(토지, 건물, 운영비)를 재정공급자 부문이 소유하는 2세대 방식과, 기본 설비가 민간이 보유한 상태에서 이를 사용하는 1세대 방식은, 특히 서비스생산자에 대한 재정공급자의 파워관계에서 큰 차이를 나게 한다. 2세대 사회서비스 방식으로 들어오면서, 서비스생산자에 대한 정부 부문의 선택권과 함께 통제력도 강화되게 된다.



〈표 6-2-1〉 시기별 사회복지관의 운영주체 구분

계		공공		민간					
		지방자치단체		사회복지법인		비영리법인		학교법인	
2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990
425	176	30	10	311	152	60	8	13	6
100%	100%	3%	6%	73%	86%	14%	3%	6%	6%

자료: 보건복지부, 보건복지통계연보 (2010) 등.

2세대 방식의 사회서비스에 대한 민간 서비스생산 위탁자로는 1세대 서비스에서 구축한 인프라와 복지 분야의 제도적 견고성을 보유하게 된 사회복지법인이 대거 참여하게 되었다. 그 결과, 비록 공급체계의 모형은 달라졌지만 서비스생산자 부문에서 새로운 가치와 지식에 기반한 변화가 수행되지 못하는 원인으로 작용하기도 했다. 이러한 현상은 2세대 사회서비스에 대거 등장한 전문직으로서의 사회복지사가 교육에 대한 욕구를 강력하게 갖게 되는 계기가 되었으며, 사회복지시설 내에서도 전문직 서비스제공자(사회복지사 등)와 시설운영자(사회복지법인 등) 간 갈등으로 표출되기도 했다. 이는 이 시기 1세대 방식과 2세대 방식의 사회서비스 개념의 충돌로 인한 것으로 여겨진다.

### 3) 3세대(200년대 중반 이후 ~ ) 사회서비스 : 바우처 방식

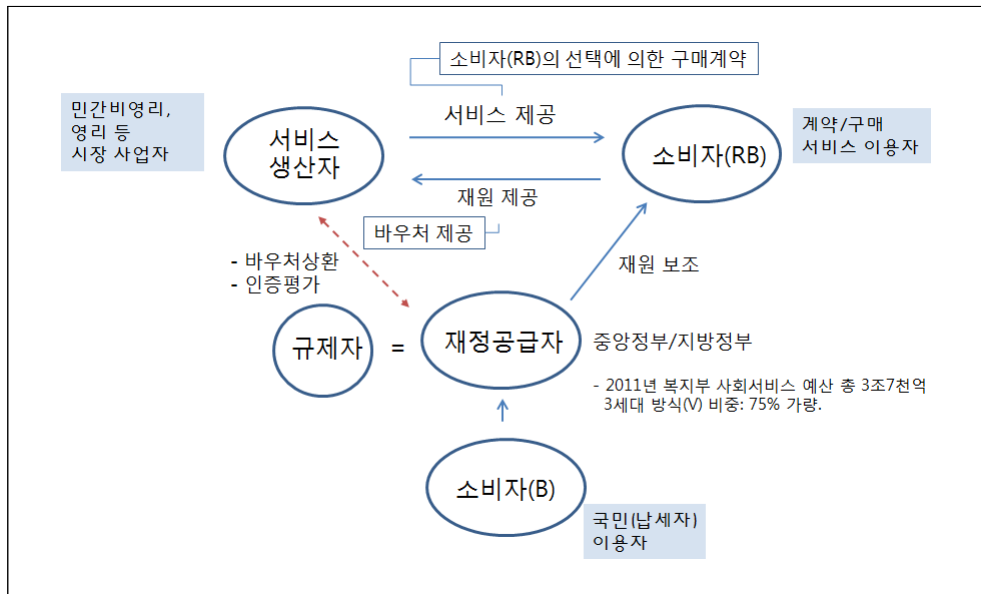
이 시기는 저출산·고령화, 사회적 배제 등의 신사회적 위험이 부각되는 때이다. 경제성장과 고용의 이완(decoupling)과 같은 신경제 체제의 딜레마에 대응하기 위해 정부주도의 고용 창출이 현안으로 등장한다. 동시에 신자유주의와 정치적 보수주의의 득세하고, 정부의 기존 개입 역할을 줄이는 모형을 선호하는 때이다. 그로 인해 사회보험이나 공적부조의 확대보다는 사회서비스 확대 공급이 신사회 위험의 해소와 고용 확대에 유효한 전략으로 수용된다. 사회복지 부문에서 기존 제도적 개혁보다 ‘비상구’ 전략으로서의 사회서비스 확대를 도모하게 된다는 평가도 있다(송호근, 2011).

이념적 환경에서는 ‘신공공관리론’의 득세한다. 사회복지 부문에도 성과관리, governance, POSC, 바우처 등의 모형이 정부 부문으로부터 확산된다. 일본은 「사회복지사업법」에서 2000년 「사회복지법」으로 개정하면서, 이용자 중심주의로 대전환하였다. 보육, 개호서비스 분야에서의 공급 방식과 체계에 대한 혁신을 시도한다. 이러한 경험들이 다면적으로 한국 사회에 이 시기에 유입되어 영향을 준다. 1세대 사회서비스

와 2세대 사회서비스 공급 방식의 누적된 경로가 잔존한 상태에서 새로운 방식의 필요성이 등장한다.

[그림 6-2-6]에서 보여지는 바와 같이, 3세대 사회서비스는 명목적으로 보편적 휴먼서비스를 지향하며, 공급 방식으로는 바우처 모형(V)을 채택했다. 명목상으로는 보육, 케어, 일상생활지원, 다문화가족지원 등의 서비스는 일반(보편) 인구에 대한 인구사회학적 욕구를 대상으로 하는 것이다. 1, 2세대 사회서비스에서까지 주된 정체성으로 삼았던 ‘빈곤’ 문제의 대상자 개념이, 3세대 사회서비스에 들어와서는 비록 현실적으로는 선별적 대상을 핵심 정책의 범주에 두고 있지만, 적어도 명목적으로는 탈피하게 된다. 3세대 사회서비스가 저출산·고령화 등의 인구사회학적 문제해결에 목적을 두고 있기 때문이다. 이러한 사회서비스 개념에서는 소비자 개념이 ‘대상자’에서 ‘이용자’ 중심으로 분명하게 바뀌게 된다. 대상자 개념에서는 생산자가 소비자를 선택하고, 이용자는 소비자가 서비스 생산자를 선택한다는 차이가 있다. 선택권을 공급자 측에서 소비자측으로 이전해서 소비자의 권리를 강화시킨다는 바우처 방식의 논리를 따른다.

[그림 6-2-6] 3세대 바우처 사회서비스 공급체계



2000년대 중반 이후 대규모로 확대되는 3세대 방식의 사회서비스는 기존의 보육서비스에 더해, 노인장기요양, 장애인활동지원, 지역사회투자서비스 등으로 확대되어 왔다. 2011년 기준 보건복지부 내 6개 국/관에서 총 28개 사업으로 총 3조 7천억 가량의 사회서비스 관련 예산 가운데, 3세대 사회서비스에 해당되는 예산이 2조 8천억 가량으로 약 3/4의 비중을 차지한다(복지부 내부자료, 2012). 1, 2, 3 세대를 모두 합한 사회서비스의 전체 정부 예산 규모는 보건복지부 이외 사업들(2011년 기준 6개 부처 31개 사업의 2조 가량으로 추정)까지를 합치면 총 5조 7천억 가량이 되며, 이는 기초생활보장제도의 현금이전 급여의 비중을 육박하는 증가세를 보이는 것이다.

3세대 사회서비스 방식의 공급체계는 바우처 모형을 따른다. 바우처 방식의 사회서비스 공급에서는 시장 환경에서의 이용자 선택을 공급체계 효율성 확보를 위한 중심 기제로 삼는다. 2000년대 중반 이후 3세대 사회서비스 방식을 확대하기 위한 정부의 역할은 규제자 역할의 조절에서 뚜렷이 드러난다. 「사회복지사업법」 제33조에 사회복지서비스의 제공을 바우처 방식 원칙으로 규정하는 것, 2011년 제정된 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에서 특정 서비스 공급 방식(=바우처 방식)을 장려하는 규정(제4조)을 두는 것 등이 이에 해당한다.

3세대 사회서비스 공급체계의 대표적 특징 중 하나는 서비스생산자 역할에 영리 부문의 진입을 본격 허용하는 것이다.<sup>41)</sup> 바우처 방식은 시장기제의 활용을 전제로 하므로, 이론적으로 서비스 생산자는 시장 환경에 민감하게 반응하는 역할을 선호한다. 같은 이유로 영리 부문이 오히려 선호될 수 있는 구조이다. 그러므로 영리 부문의 시장 진입은 각종 규제의 철폐 등을 통해 수월해지게 만들어 지는데, 3세대 사회서비스 공급 방식에서 규제자 정부의 역할은 법적 진입 규제를 푸는 것에 초점을 두었다. 1997년과 2003년에 이루어진 「사회복지사업법」의 개정에서 영리 부문의 진입이 가능하게 되는 기본적인 규제들은 이미 철폐되었던 바 있다. 다만, 시장 방식으로 작동하는 사회서비스 공급이 확충되지 않았기 때문에, 영리 부문이 시장 진입의 기회가 지체되고 있었던 것이다. 2000년대 중반 이후의 바우처 방식의 사회서비스 확대는 그러한 영리 부문의 서비스생산자 역할에의 참여를 급격히 늘어나게 하는 규제의 효과를 발생시켰다(김영종, 2012b).

41) 이전 1997, 2003년 사회복지사업법 개정시에 사회복지서비스에 영리 부문의 참여가 가능한 제도적 규정이 이미 구비되었지만, 구매력을 갖춘 시장의 부재로 참여가 이루어지지 못해왔다.

3세대 바우처 방식의 사회서비스 공급체계에 대한 효율성의 핵심 키는 이용자로서의 소비자(RB)가 보유하고 있다. 이 부문이 서비스생산자와의 시장교환 관계에서 기능적으로 작동할 것인지가 3세대 사회서비스 공급의 성패를 좌우하는 문제가 된다. <표 6-2-2>는 바우처 사회서비스를 이용하는 인원을 정부보조와 본인부담의 비율로 본 것이다. 여기에서 정부보조에 의해 서비스를 이용하는 인원이 대부분임을 알 수 있다. 이는 곧 향후 본인부담에 의한 서비스 이용인원이 현재보다 대폭 늘어나지 않는다면, 시장 기제가 효과적으로 작동할 것이라고 기대하기는 어렵다는 것을 보여주는 것이다. 그로 인해, 현재까지는 3세대 사회서비스의 시장에 참여하는 핵심 역할자인 소비자(RB)와 서비스생산자 모두에서 원조 방식으로 이해되는 점이 크다면, 기존의 1, 2세대 방식과 실질적으로는 큰 차이를 가지기가 힘들 수도 있다. 이는 이른바 유사시장(pseudo-market) 방식의 바우처 공급 모형이 갖는 한계가 된다.

<표 6-2-2> 바우처사업 예탁 및 이용 현황

단위(억 원, 만 명)

사업명	2008년				2010년			
	예탁금	이용료 현황			예탁금	이용료 현황		
		인원	정부 보조	본인 부담		인원	정부 보조	본인 부담
계	3,210	600	2,853	104	5,861	1,301	6,698	209
노인돌봄종합	361	21	279	38	767	34	768	47
장애인활동보조	1,045	24	1,016	43	2,013	33	2,017	112
지역사회투자	1,322	489	1,147		1,539	464	1,457	
산모신생아도우미	296	45	258	23	363	67	388	50
가사간병방문	187	21	153		337	28	326	
장애아동재활치료					623	32	548	
언어발달지원사업					8	0.2	1.2	
임신출산진료비					211	643	1,192	

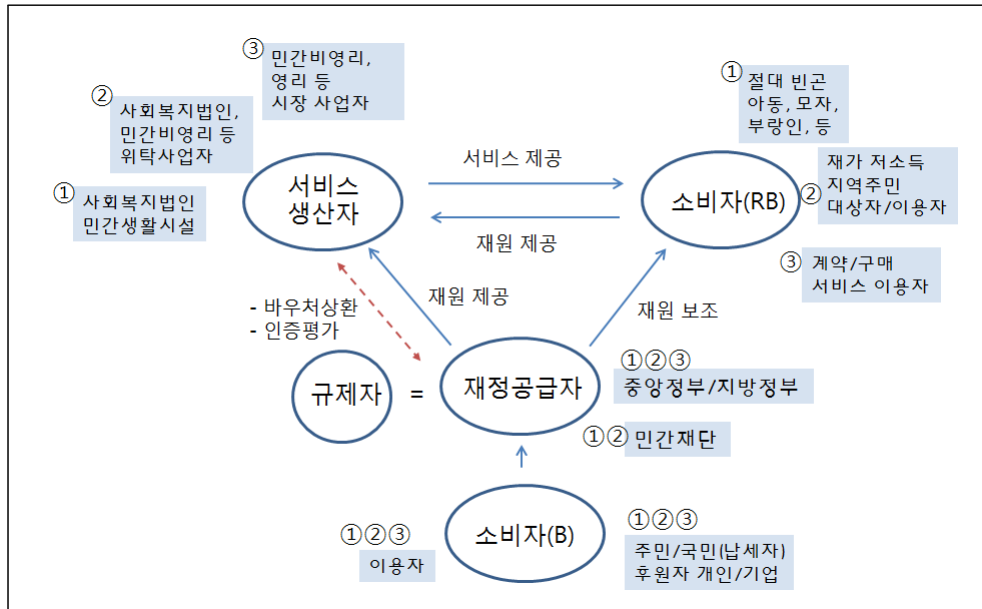
주: 지역사회서비스투자, 가사간병방문, 장애아동재활치료사업은 본인부담금을 제공기관에 직접 납부  
 자료: 사회서비스관리원 홈페이지 2012.3.

사회서비스는 공급물 자체가 표준화되기 어려운 휴먼서비스 속성을 띠는 것이다. 그래서 소비자가 ‘좋은’ 서비스생산자를 판단하기가 쉽지 않고, 서비스의 질을 외부에서 평가하기도 까다롭다. 그래서 일반 생산품의 시장 체제와는 달리, 휴먼서비스 산업에서는 규제자의 역할이 더욱 중요하고 커질 수밖에 없다. 그런데, 문제는 이러한 규제자의 역할 개입이 강화될수록 공급체계는 시장의 성격보다는 유사시장의 형태로 진행되어 갈 수밖에 없다. 이것이 유사시장 바우처 사회서비스 공급체계의 본원적인 딜레마를 형성한다(김영중, 2012b).

### 제3절 한국 사회서비스 공급체계 평가

현재 한국 사회서비스 공급체계의 가장 큰 특징은 각기 독립적으로 형성된 세대별 공급체계의 방식들이 누적되어, 적층 구조를 형성하고 있다는 것으로 이에 대한 설명은 다음 [그림 6-3-1]과 같다.

[그림 6-3-1] 한국 사회서비스 공급체계의 통합 모형



이는 2010년대 우리나라의 사회서비스 공급체계의 총괄적 현황을 부문별 역할자 모형으로 나타낸 것이다. 그림에서 나타난 ①, ②, ③은 각 세대별 역할자의 특징을 나타내는 것이다. 그림에서 보듯이, 현재 우리나라의 사회서비스 공급체계에서 재정공급자와 규제자, 소비자B의 역할 부문은 1, 2, 3 세대 방식 간 차별이 뚜렷이 발생하지 않고 있다. 세대별 서비스 간 분절이 가장 두드러지게 나타나는 역할자 부문은 서비스생산자와 소비자(RB) 관계에 있다. 이 관계는 사회서비스 정책이 실제로 생산되고, 효과성이 결정되며, 그것이 직접적으로 소비자에게 체감되는 실천 현장을 말한다.

현재 한국 사회서비스의 공급체계가 이와 같은 적층 구조를 띠고 있다는 점은 향후 사회서비스 공급체계에 대한 평가와 재설계를 위한 논의에서 중요한 준거가 된다. 사회서비스 공급체계의 통합과 개선 논의에서 무엇이 중점적으로 되어야 할지를 함의한다.

## 1. 사회서비스 공급의 산별화/파편화의 문제

사회서비스 공급체계가 세대간 단절 적층구조로 형성되어 있다는 점에서, 한국 사회서비스 공급의 산별화와 파편화의 진행은 계속적인 문제로 남게 된다. 이것은 사회서비스를 일자리 창출 정책 목적의 관점에서 성과 지표로서는 현재 큰 문제를 발생시키지 않고 있는 것으로 여겨지나, 사회서비스의 사회문제 해결 정책 목적의 관점에서는 핵심적 문제가 되는 것이다.

- 산별화 문제의 크기와 바우처 방식의 확대는 정상관관계
- 산별화를 최소화하려면, 바우처 방식을 축소하거나 바우처 발행의 현장 재량권을 확대하는 등이 유효하지만, 이를 제도적 방식으로 해결 가능한지는 의문

이와 같이 사회서비스가 빈곤을 떠난 사회정책적 문제의 해결 방안으로 장기적으로 작동하기 위해서는, 재원 공급의 키를 보유하는 소비자(B)로서의 국민, 주민, 후원자에 대해 사회서비스의 효과성(사회적 목적 달성)에 대한 책임성 제시가 필요하게 된다. 현재와 같은 사회서비스 공급체계의 산별화/파편화는 효과성과 책임성 제시에서 가장 큰 걸림돌이 되는 문제이다.

## 2. 사회서비스의 주요 특질이 간과되는 문제

사회서비스는 대인적 휴먼서비스 + 사회적 관계 서비스로 구성된다. 이는 곧 사회서비스가 휴먼서비스와 사회적 관계의 특질이 서비스 과정에서 적절히 작동되어야 비로소 효과성이 드러난다는 것을 의미한다. 현재까지 한국 사회서비스 공급체계에서는 관료제적 환원주의 분절 구조로 인해서 이것이 무시되어 왔다.

1, 2, 3 세대 사회서비스 공급방식 모두에서 이러한 주요 특질이 무시되어 왔다. 1, 2 세대는 빈곤 문제에 대한 사회 보장의 대안으로 제공되었다는 측면에서 이러한 무시가 허용되어왔던 바도 있다. 그러나 사회서비스가 선별성을 떠나 보편성을 보다 강하게 띠게 될수록, 그리고 서비스의 대상과 폭이 확대될수록 사회서비스 공급에 대한 사회적 성과 기대는 휴먼서비스와 사회적 관계의 '변화' 지표를 중심으로 구성되게 된다.

현재의 문제는 분절적인 욕구 환원주의적 방식에 입각해서 개별 욕구 단위를 세분화해서 제공하는 소위 '제도주의'적 방식이 어느 정도까지의 영역에서 작동될 수 있는지의 문제이다. 그러한 경계는 무엇에 두어야 할 것인지, 제도주의 일변도의 사회서비스 공급이 초래하는 위험성에 대해 적절히 파악할 수 있는 구조가 부재하다. 이것은 관료제적 정부 조직 방식의 중심으로 사회서비스가 기획되고, 공급되는 데 따르는 문제와 위험성과 맥락을 같이 하는 것이다.

## 3. 과도한 산업화-제도주의적 공급 방식의 문제

한국의 사회서비스 공급은 1950년대 이래도 특이한 경로를 밟아왔다. 민간 주도의 준시장적 환경 (후원/보조금 확보를 목적으로 하는 사회복지조직들과 이를 활용해왔던 국가 제도의 결합)이 사회서비스 공급에서는 현재까지도 절대적인 경로를 형성하고 있다. 여기에서 특히 3세대 바우처 사회서비스 공급 방식의 도입에 따라 이러한 준시장적 상황의 문제가 더욱 고착화되는 위험성이 높아지고 있다. 산업화를 통한 시장/제도주의적 방식은 사회서비스 정책의 사회적 효용성에 대한 가치와 함께 결부되어 적정한 수준의 영역과 대상에 대한 범주 설정에 포함되어야 하지만, 현재는 이에 대한 고려가 이루어지지 않고 있다.

그러므로 사회서비스의 확대는 곧 산업화-제도주의적 공급 방식의 확대로 저절로 연결되는 상황을 현재 한국의 사회서비스 공급체계가 창출해내고 있다. 이는 이제껏 보다 더 많은 사회적 비용을 초래하게 된다. 첫째, 사회보장에서의 사회서비스의 역할 및 영역, 한계에 대한 사회정책적 가치 문제에 휘말리게 될 가능성을 높인다. 둘째, 후면서비스의 효과성(공동생산적 특성에서 기인하는)이 발현되기 어렵게 만든다. 셋째, 사회서비스의 상당 부분이 ‘사회적 관계망’을 필요로 하며, 이를 확보하기 위한 노력이 절실한데도 불구하고, 현재와 같은 공급자-주도의 산업-제도적 공급 방식으로는 이를 구현하기 어렵다. 오히려 자연적인 사회적 관계망을 산업-제도적 사회서비스 공급이 파괴하는 경향까지도 초래한다.

## 제4절 사회서비스 통합적 공급체계의 방향과 정책과제

사회서비스 공급체계에 대한 분석 모형에 의거한 한국 사회서비스 공급체계의 분석과 평가를 바탕으로, 사회서비스 공급체계에 대한 통합적 재설계의 방향과 그에 필요한 정책적 과제를 제시하자면 다음과 같다.

### 1. 산업-제도적 방식 일변도의 제어와 대안적 방향

사회서비스 공급의 건강성은 서비스의 목적과 특성에 적합한 공급체계를 채택하는 것에서 보장된다. 사회서비스의 통합에 대한 논의가 자칫 공급체계의 획일적 통합을 의도하는 것으로 간주되지 않아야 한다. 사회서비스에 관한 정책 기획 및 결정 과정에서는 공급량과 자원 원천, 서비스의 유형별 특성 등을 고려해서 다양한 대안의 공급체계 방식들이 등가적 판단의 대상이 될 수 있도록 하는 정책 기제가 필요하다. 특정 사회서비스 공급에 대해 공급체계의 모형 선택에 따른 자유도가 확장되는 것이, 곧 사회서비스 공급체계의 정합성을 높여 사회서비스의 사회적 효과성과 책임성에 기여할 수 있다.

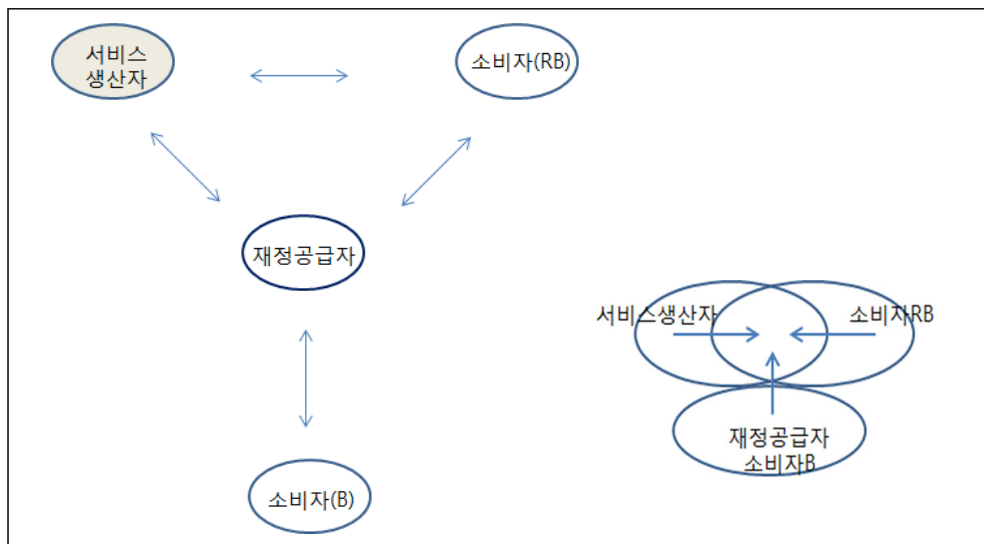
이러한 모형 선택의 자유도는 현재와 같은 중앙정부 지배의 관료제적 경화 구조 하에서는 어렵다. 적절한 구조가 정부 방식을 통해서, 정부 방식에서도 지방정부 주도방식 혹은 중앙-지방정부간 분담방식, 거버넌스 방식 등을 통해 다양하게 모색되고, 확



보될 수 있어야 한다. 이는 사회서비스의 휴먼서비스적 특성과 관계지향적 속성을 고려하는데 유리하기 때문이다.

산업-제도화 방식의 사회서비스 생산은 공급체계의 역할자들 간 거리를 멀어지게 만드는 경향이 발생한다. [그림 4-4-1]이 차이를 나타낸다. 거리가 멀어질수록 역할자 부문 간 거래비용과 관리비용은 증가하고, 효과적인 욕구 충족의 가능성은 희박해진다. 공식적인 계약과 거래 비용이 증가하고, 그에 파생되어 이러한 관계적 비용이 증가할수록, 사회적 신뢰를 기반으로 하는 사회적 자본은 감소하는 부정적인 측면도 증대시킨다(金子郁容 외, 2009).

[그림 6-4-1] 사회서비스 공급체계의 역할자 간 거리 관계



현재와 같은 산업-제도화 방식은 공식적인 일자리 확보나 거래 비용의 산정으로 인한 경제 지표(예, GDP)의 향상에는 도움을 줄 수 있으나, 그것이 의도도 했던 사회서비스 생산의 사회적 목적(예, 행복감, 휴먼서비스)에는 기여하지 못하거나, 오히려 훼손하는 결과를 초래할 수 있다. 만약, 일상 케어 중심의 휴먼서비스를 지역 단위에서 관리하는 등이 가능하게 되는 정책적 접근을 시도한다면, 공급체계에서의 역할자들 간 거리를 좁히는 것이고, 산업-제도화의 방식과 반대되는 이유로 인해 사회적 자본의 증진과 사회적 목적의 성취 가능성을 확대시킬 수 있다.

산업-제도화 방식과 반대 방향에서 대표적인 대안적 접근 유형의 예는 다음과 같다.

- 사회경제 방식. 사회적기업, 사회적 협동조합, 공동체 및 연대 방식. 공급체계의 역할자 간 분화를 축소해서 통합하는 방식
- 지역복지 방식: 현장 가까이 가는 접근을 통한 통합 방식
- 소비자 참여 방식: 참여를 통한 제도적 접근의 한계 보완

## 2. 사회서비스의 휴먼서비스적 특성과 참여적 기제 강화

사회서비스는 본질적으로 현금-이전 서비스와 구분된다. 빈곤 문제와의 연관성이 멀어질수록, 사회서비스의 본질적 특성도 휴먼서비스(human service)적 성향이 강화된다. 이에 따라 휴먼서비스적 생산 방식과 그에 효과적인 공급 체계와의 정합성이 중요할 수밖에 없다. 현금-이전과 휴먼서비스 속성에 부합되는 공급체계의 특징 비교는 <표 6-4-1>과 같다.

<표 6-4-1> 현금-이전 서비스와 휴먼서비스 속성에 부합되는 공급체계 특징 비교

(현금-이전 서비스)			(휴먼서비스)		
기계적 관료적 조직 (government)	-	표준화	개별성	-	유연적 참여적 조직 (governance)
		세분화	전일성(全一性)		
		결과의 가시성	결과의 비가시성		
		공급자 위주 생산	소비자 참여와 공동생산		

휴먼서비스 속성과의 정합성을 고려하자면, 사회서비스 공급체계가 거버넌스적 지향은 보일 필요가 있다. 이는 공공(중앙, 지방 정부) 부문 간, 공공과 민간(서비스 생산자) 부문 간에 국한되는 것이 아니다. 휴먼서비스의 소비자 참여적 속성과 효과성 특성을 고려하자면, 소비자 부문의 서비스에 대한 적극적 참여를 강화하는 기제도 중요하게 다루어져야 한다. 현재 바우처 사회서비스에서 생산자 정보제공을 통한 소비자 참여의 확대를 시도하고 있지만, 생활시설 서비스와 이용시설 서비스 등에서도 이러한 참여적 생산방식을 구현하는 기제들이 보다 확대되어야 할 필요가 있다.

### 3. 관계지향적 속성과 지역사회-기반 강화

아동 양육이나 노인 돌봄, 장애인활동지원을 비롯해서 이주민가족의 사회통합서비스 등에 이르기까지, 이들 사회서비스는 사람들 간의 관계를 형성할 지역사회의 장을 공통적으로 필요로 한다. 그래서 이들은 지역사회-기반(community-based) 서비스로 전형적으로 분류하는 경향이 있다. 대안적 사회서비스 공급체계에서는 지역사회 혹은 지역사회공동체적 접근을 어떤 형태로든 강화할 필요가 있다. 적어도 현재와 같은 맹목적 유사시장화 지향의 회원주의적 개별 욕구 단위의 공급방식이 기존 지역사회-기반 역량마저 약화시킬 위험 소지(김영종, 2013a)는 제거되어야 한다.

이를 위해서는 일차적으로 재정공급자와 규제자로서의 정부 역할자 부문의 성격 변화가 요구된다. 사회서비스에 대한 중앙정부와 지방정부 간 관계 규정의 일차적인 변화는 재정의 확보와 지원에 관한 사안이다. 사회서비스의 관계지향적 속성과 지역사회-기반의 성격을 감안한다면, 향후 적정한 수준의 포괄보조금 방식의 규제 형태를 사회서비스에 부과할 필요가 있다.

#### 1) 사회서비스 포괄보조금

사회서비스 제도적 규제의 핵심이 된다. 현행 유지되는 분권교부세의 대부분 내용이 명목적으로는 지역사회기반의 사회서비스로 구성되어 있다. 이를 사회서비스포괄보조금으로 명명하고, 사회서비스관련 중앙정부와 지방정부 간 재원이전의 주된 규제로 통합, 확대 운용하는 방식의 구조 변화가 가능하다. 사회서비스포괄보조금 방식은 중앙정부의 각 부처가 사회서비스 공급 방식을 채택하는 정책을 수립할 시(보건복지부를 포함한 모든 부처의 사회서비스 방식 정책), 중앙정부 부처의 역할은 정책 기획과 재원 확보, 성과 평가에 대한 책임을 맡고, 이를 사회서비스포괄보조금 배분에 관한 적정 공식(formula)에 근거해서 지방정부에 포괄(block)해서 이전하자는 것이다. 지방정부는 중앙정부와의 사회서비스 성과 계약에 입각해서, 사회서비스포괄보조금을 할당받아 이를 집행하고 결과에 대한 성과를 평가받는다.

물론 포괄보조금 제도만으로는 사회서비스의 지역사회-기반 특성 강화를 위한 목적이 저절로 실현된다고 보기 어렵다. 오히려 지방정부로의 기획과 실행 권한 이전이 오히려 배타적이고 낙후된 지방정부의 관료제적 조직 권한을 강화시켜 오히려 그 실행의

효과성을 떨어뜨릴 소지도 다분히 있다(김은정, 2013). 따라서 사회서비스포괄보조금 제도에는 반드시 추가적인 요소들의 확보가 필요하며, 이를 통해 복지재정 분권의 본래 목적인 지역사회-기반 강화를 통한 관계적, 유연적, 참여적 방식의 사회서비스 공급의 목적이 강화되도록 해야 할 필요가 있다.

영국의 신노동당 정부가 채택했던 LAA(Local Area Agreement) 등과 같은 전략이 중앙정부와 지방정부간 재원이전 방식이면서도, 지역사회 개발을 촉진하고 참여적 방식의 지역사회-기반 사회서비스 공급 방식을 확대시키는데 도움이 되는 정책 요소를 개입시키는 전략의 예다.

## 2) 지역복지 체계와 제도적 체계의 결합/분담

사회서비스 공급에서 중앙과 지방의 역할 분담의 방향을 결정해야 한다. 예를 들어, 사회서비스 포괄보조금에 대한 내용, 범위, 규모, 운영방식을 구체적으로 규정하는 것이 이에 해당한다. 이것은 사회서비스를 산업제도적 영역과 지역복지적 영역으로 구분하고, 이에 부합되는 사회서비스별 정합성 식별을 위한 정책적 의도에 포함시키는 것이 필요하다.

‘산업제도적 공급 영역’ vs. ‘지역복지적 공급 영역’으로 사회서비스를 분류하고, 이를 기초로 사회서비스 유형별로 공급방식의 정합성을 검토하고, 판단하는 것이 필요하다. 이를 사회서비스 다차원 분류체계 방식의 적용에 산입하는 검토도 필요하다.

지역사회 참여 방식에 대한 확대된 연구와 시범사업이 필요하다. 이를 위해 지자체의 역량 강화, 타임테이블, 거버넌스 이슈, 지역사회개발 등이 다루어질 필요가 있다. 현재 지역사회의 참여 방식에 대한 기존의 경험이나 이를 뒷받침하기 위한 이론적 기반도 적절히 확충되어 있지 않는 형편에 있다. 확대된 연구 투자와 시범 사업의 기획 등을 통해 정책 변화와 실행을 위한 토대를 확보해 나갈 필요가 있다.

사회서비스의 지역사회-기반 정책으로의 전환에서 가장 걸림돌이 되는 것은 ‘상상력’의 부재다. 기존의 환원주의/제도주의/관료주의적 접근에 가려져 있던 ‘상상력’을 복원하는 노력이 필요하다. 이것이 반드시 기존의 제도주의적 방식의 복지 공급 축소를 의미하지는 않는다. 오히려 이렇게 인식되는 것이 지역복지적 상상력을 저해하고 있는 요건이 되고 있다. 상상력 확보의 초점은 신사회적 위험에 대응하는 정책적 노력의 대안으로서 제도적 접근을 ‘보완’하거나 혹은 ‘결여의 간극 메꿈’에 있다. 이를 대척

적으로 간주하는 것이 상상력 부재로 인해 초래되는 오류다.

지역복지의 정당한 영역을 찾기 위한 노력은 일차적으로 주요 사회서비스의 정책적 목표를 재검토하는 작업을 필요로 한다. 목표와의 정합성을 검토하는 단계에서 (지역 복지)적 접근의 대안을 상상력으로 확보하는 것이다. 지역복지와 제도적 복지공급 접근과의 연결점 찾기가 필요하다. 이것이 지역복지의 대안 가능성 검토에서 필수적인 고려 사항이다. 한편으로는 그만큼 지역복지적 접근과 제도적 접근의 연결이 쉽지 않다는 것이고, 그로 인해 이 지점에 대한 고려가 지역복지의 추진을 위해 핵심적으로 중요한 부분임을 말한다(平野, 2012).

제도/관료주의적 복지공급 방식과 지역복지적 방식은 이념에서부터 실행 전략 등에 이르기까지 많은 차이를 보이고 있다. 이러한 차이에도 불구하고 사회복지 공급의 대 사회적 통합 목적을 위해 일정 부분의 접합이 반드시 필요하다. 대개는 제도/관료주의적 방식으로 확보되는 재원이 지역복지의 실행 방식으로 전환되는 과정에서 접합 지점이 발생한다. 일반적으로는 지역복지에 대한 지원 역할을 정부의 재정지원 방식으로 수행하려는 경향이 나타난다. 그럼에도 이러한 접근은 엄격한 주의를 요구한다. 비록 지원은 필요하지만 지역(공동체)을 단순 물질적 지원이나 서비스의 대상으로 삼는 ‘대상화’는 경계해야 한다. 대개 지역복지의 지원이라는 명분에서 지역복지의 해체를 초래할 위험성도 상존한다. 따라서 접합 지점에 대한 연구가 보다 활발하게 수행되어야 할 필요가 있다. ‘제도에서 지역’으로, ‘지역에서 제도’로의 방향성에 관한 이론과 적절한 경험의 확보가 필요하다는 것이다.

이를 위해서는 일본의 지역복지 지원 노력들(예, 일본 시코쿠의 고치현 사례, 지역사회에 주재하는 현청의 공무원이 지역사회조직화 사업의 보조자 혹은 매개자의 역할을 수행하도록 함) 등에 대한 다양한 선행 경험들의 검토가 필요하다. 이 과정에서 액션리서치(action research)연구 방식 등과 같은 참여적 연구 방법론 접근에 대한 정책적 강조와 지원도 필요하다.

#### 4. 통합적 사회서비스 공급체계를 위한 정책 과제

통합적으로 사회서비스 공급체계를 다루기 위해서는, 앞서 제시되었던 방향과 같이 일차적으로 사회서비스 정책의 틀에 대한 전면 재검토를 통해, 다기화와 정합성을 진

단할 필요가 있다. 여기에서는 특히 지역의 재량 확대를 위한 정책적 방안을 구축하고, 실행할 필요성이 핵심적인 방향으로 꼽힌다. 추가적으로 대안적 사회경제 모델을 사회 서비스 생산 과정에 포함시키거나, 서비스 생산과 소비자의 당사자화를 유도하는 것 등도 궁극적으로는 휴먼서비스로서의 사회서비스 목적에 부합하는 사회정책의 구축 노력이 필요하다.

이를 위해서는 지역(지자체, 지역사회)의 사회서비스 기획력 확보가 무엇보다도 요구된다. 지역에 기반 한 사회서비스 기획을 위해서는 다양한 기획모형의 개발과 보급, 교육이 중요한 정책 과제가 될 것이다. 중앙정부의 사회서비스 정책 방향 제시 역할 또한 더 강화될 필요가 있다. 지역이 충분히 지역특성을 반영하여 사회서비스 기획의 융통성을 갖기 위해서는, 중앙정부의 사회서비스 정책 방향성과 성과관리의 구체적 방식 제시가 필수불가결하다.

현재 우리나라의 사회서비스 공급에서는 공급체계의 통합적 재설계가 중요한 문제가 된다. 사회서비스 공급의 정책적 확대의 당위성 논쟁과는 별도로, 공급의 방법에 따른 사회적 효과성과 책임성의 문제가 적절히 고려될 수 있어야 한다. 그것은 사회적으로 공급되는 휴먼서비스의 특질을 적절히 감안하고, 이를 통해 우리 사회 전체의 사회 서비스 공급을 통합적으로 분석하고, 이해할 수 있는 분석/평가의 틀을 갖추는 것이다.

현재 한국 사회서비스 정책은 산업-제도적 방식의 산별적 서비스 기획과 생산에 따른 파편화를 극복해야 하는 과제를 안고 있다. 이것이 해결되지 않으면, 현재와 같은 사회서비스 정책의 확대는 오히려 지원자로서의 국민/주민인 소비자(B)를 잃게 되고, 그로 인해 오히려 사회서비스 정책에 대한 저항을 유발하기 쉽다. 이는 단순히 정책적 실패로 끝나는 것이 아니라, 이를 통해 해결하려는 신사회적 문제의 주요 수단을 약화시켜 한국 사회의 지속가능성을 위협하는 것이 된다.

사회서비스 정책이 현재와 같은 현재와 같은 혼선을 극복하기 위해서라도, 통합적 재설계의 기본적인 구도라도 갖추고 있어야 할 필요가 있다. 비록 그 추진에 대한 결정은 정치경제적 상황에 의존되겠지만, 적어도 사회서비스 정책의 중심 역할을 하는 컨트롤 타워에서는 이러한 밑그림을 명확하게 일관적으로 가지고 있어야 한다. 그것이 결국 다양한 경로로의 확산과 의사결정 과정 등을 통해 실현될 수 있게 하는 뿌리가 된다.

## 참고문헌 <<

- 곽선희(2010). 사회적기업 3주년 성과분석 연구, 고용노동부.
- 권진희·이정석·한은정·박종연(2008). 노인의 기능 저하 예방을 위한 정책 개발에 관한 연구(1) - 등급외자의 건강지원사업과의 연계 방안을 중심으로-, 국민건강보험공단.
- 권진희·한은정·박종연·임은식(2009). 노인장기요양보험 등급외자 지역보건복지서비스 연계활성화 방안, 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 국민건강보험공단(2012). 2012 노인장기요양보험통계연보.
- 김경아(2011). 장기요양 등급외 대상자의 지역보건복지서비스 연계 활성화를 위한 연구 -케어매니지먼트 구축방안을 중심으로- 인제대학교 석사학위논문.
- 김미혜 외(2006). 재가노인복지 서비스 매뉴얼. (사)한국재가노인복지협회.
- 김양례(2006). 노인의 생활체육 참가와 건강상태 및 의료비 지출의 관계.
- 김영종(2003). 한국 사회복지조직의 형성 과정에 관한 역사적 연구: 1950~70년대 부산지역을 중심으로, 한국사회복지행정학, 10, pp.31~62.
- \_\_\_\_\_(2012a). 새로운 사회정책서비스 전달체계로의 패러다임 전환을 위한 정책과제, *사회통합위원회 정책토론회 자료집*.
- \_\_\_\_\_(2012b). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점 및 개선 방향, 보건사회연구, 32(2).
- \_\_\_\_\_(2013). 韓國의 新社會 위험성에 대한 制度化 접근의 限界와 地域 福祉 대안에 관한 검토, 일본사회복지학회, 제61회 추계국제 사회복지 프로그램 개발과 평가 학술대회심포지움 기획주제 발표, 2013.9.22.
- 김은정(2012). 전환기 사회서비스 정책 동향과 과제, 2012 한국사회복지학회 추계학술대회 기획주제발표문.

- 김은정(2013). 사회복지서비스 재정의 지방화와 지역의 대응, 2013 한국사회복지행정학회 추계학술대회 기획주제발표문.
- 김혜원·안상훈·조영훈(2006). 사회복지서비스 분야 일자리창출 방안에 관한 연구, 한국노동연구원.
- 김흥중·오형범·신정완(2006). 사회경제정책의 조화와 합의의 도출: 주요 선진국의 경험과 정책적 시사점, 대외경제정책연구원.
- 남상호·최병호(2011). 국민부담과 공공사회지출의 적정수준: 복지국가 유형별 접근, 재정정책논집, 13집 1호.
- 박세경 외(2009). 사회복지서비스인력 선진화 방안연구, 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 백승호(2005). 분배조정과 생산조정의 제도적 상보성에 관한 비교사회정책연구: 소득 불평등에 미친 영향을 중심으로, 한국사회복지학, 제57호(4), 91-118.
- 백승호·안상훈(2007). 한국 복지국가의 구조와 성격에 관한 비교사회정책연구: 공공사회복지지출 분석을 중심으로, 사회복지연구, 제35호, 337-362.
- 법제처(www.moleg.go.kr). 노인장기요양법 시행규칙.
- 법제처(www.moleg.go.kr). 장애인활동 지원에 관한 법률.
- 변숙영·최동선·석재은(2010). 요양보호사 경력 개발을 위한 보수교육과정 개발 연구, 보건복지부.
- 보건복지부(2010). 4대 돌봄서비스 공통교육과정 및 교육교재 개발 연구, 보건복지부.
- \_\_\_\_\_ (2010). 요양보호사 표준교육 교재.
- \_\_\_\_\_ (2011). 장애인과 함께 하는 활동보조인 양성교육교재.
- \_\_\_\_\_ (2012). 2012년도 산모신생아도우미 휴대용 미니북.
- \_\_\_\_\_ (2013). 2013년 노인돌봄서비스 사업안내.
- \_\_\_\_\_ (2013). 장애인 활동보조지원사업 안내.
- \_\_\_\_\_ (2013). 산모·신생아도우미 교육과정 및 교재 개발 연구용역.
- \_\_\_\_\_ (2013). 돌봄서비스 공통교육과정 교육교재개발연구.
- 선우덕(2011). 경기도 노인장기요양 등급외자 관리대책 수립을 위한 연구. 한국보건사회연구원.



- 송호근(2011). 복지국가로 가는 비상구: 복지정치의 구조와 한계, 2011 추계 한국 사회정책 공동학술대회, 기초발제문.
- 안상훈(2002). 세 가지 복지자본주의에서의 생산적 복지, 그 성적표: 복지국가의 경제적 효과와 평등달성의 차이에 관한 체제론적 비교연구, 한국사회복지학, 제49호, pp.162~189.
- \_\_\_\_\_(2005). 생산과 복지의 제도적 상보성에 관한 비교연구: 선진자본주의 국가를 중심으로, 한국사회복지학, 제57호, 제2권, pp.205~230.
- \_\_\_\_\_(2007). 세계화 시대, 생산적 보완성이 높은 복지전략에 관한 비교사회정책연구: 사회서비스형 복지국가 전략의 경제적 성과를 중심으로, 사회복지연구, 제32호, pp.131~159.
- 안현미(2013). 보육교사 근로환경 vs 보육서비스 질, 근본적인 대책은 없는가? 보육교사, 서울 아이의 미래를 보다, 2013년 5월 25일 서울시청 서소문청사, 서울시여성가족재단.
- 오영희·이윤경·선우덕·유혜영·오지선(2009). 장기요양 등급외자 관리를 위한 보건복지서비스 연계 방안, 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 윤영진 외(2011). 사회서비스 정책론, 나눔의 집.
- 윤자영(2012a), 보육서비스 전달체계 개편방안, 우리 삶을 바꾸는 사회서비스 전달체계 개편방안-아동과 노인을 중심으로 토론회, 2012년 8월 20일, 중소기업중앙회 중연회실, 주최: 한국여성단체연합
- \_\_\_\_\_(2012b), 사회서비스 산업 노동시장 분석: 아동 보육, 사회서비스 산업 노동시장 분석, 한국노동연구원.
- 윤홍식(2006). 새로운 사회적 위험과 한국사회복지의 과제: 사적(가족)영역으로부터의 접근, 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 103~137.
- 이영환 외(2010). 경기도 사회적기업 발전전략 연구, 경기복지재단.
- 이재원(2011). 사회서비스 정책의 전개과정과 정책과제: 보건복지부 사회서비스 전자바우처 사업을 중심으로, 지방정부연구, 제15권(4), pp.333~359.
- 제갈현숙(2013), '비리제로! 어린이집의 투명한 운영, 어떻게 가능할까?', 보육의 공공성 강화를 위한 릴레이 토론회, 2013년 6월 26일, 국회 의원회관 제 1 세미나실, 국회의원 남윤인순, 참여연대 사회복지위원회, 한국여성단체연합, 민주노총 공공운수노조연맹.

- 장원봉(2006). 사회적 경제의 이론과 실제, 나눔의집.
- \_\_\_\_\_(2009). 한국 사회적기업의 실태와 전망, 동향과전망, 75, 박영출판사.
- \_\_\_\_\_(2010). 사회서비스 영역에서 사회적기업의 역할과 과제, 보건복지포럼, 2010.4.
- \_\_\_\_\_(2011). 복지사회의 이행전략으로서 사회적 경제의 가능성에 관한 탐색, 생협평론, 2011 가을 4호.
- 장인봉·장원봉(2009). 공동생산자로서 지방정부와 사회적기업의 파트너십 형성과 전망, 한국거버넌스학회보·한국거버넌스학회.
- 조옥연(2012). 생활체육정책 유형화 및 결정요인에 관한 비교사회정책 연구
- 체육과학연구원(1998). 선진국의 체육행정체계와 스포츠정책.
- 최원규(1996). 외국 민간 원조단체의 활동과 한국 사회사업 발전에 미친 영향, 서울대학교 박사 학위청구논문.
- 한국보건복지정보개발원(2011). 돌봄제공인력 서비스 표준화 연구. 보건복지부.
- 홍경준(2005). 한국 복지체제의 전환을 위한 현실진단과 과제, 한국사회복지학회 학술발표대회, Vol. 2005, No. 1, 19~38.
- Fici, A.(2006). *The New Italian Law on Social Enterprise*, presented at the seminar 'Emerging models of social entrepreneurship: possible paths for social enterprise development in central east and south east europe.' OECD LEED and ISSAN.
- Ascoli, U. & Ranci, C. (2002). The Context of New Social Policies in Europe, Dilemmas of the Welfare Mix: *The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Kluwer Academy/Plenum Publishers, pp.1~24.
- Austin, D.(1988). *The Political Economy of Human Service Programs*, CA: JAI Press.
- Austrian Institute for SME Research. (2007a). Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe: Country Fiche-Germany.
- Austrian Institute for SME Research. (2007b). Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe: Country Fiche-Italy.

- Austrian Institute for SME Research. (2007c). Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe: Country Fiche-Sweden.
- Austrian Institute for SME Research. (2007d). Study on Practices and Policies in the *Social Enterprise Sector in Europe*: Country Fiche-UK.
- Bacchiega, A. & Borzaga, C. (2003). The Economics of the Third Sector: Toward a More Comprehensive Approach, Helmut Anheier and Avner Ben-nér. ed. *The Study of the Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches*. Kluwer Academic/Plenum Publishers. pp. 27~48.
- Defourny, J. (2001). Introduction: from Third Sector to Social Enterprise, *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge. pp.1~28.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2006). Defining Social Enterprise, Marthe Nyssens ed. *Social Enterprise*. Routledge. pp.3~26.
- Esping-Andersen, G.(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G.(1999). *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., D. Gallie, A. Hemerijck, and J. Myles(2002). *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Hansson, P. & Henrekson, M.(1994). *A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity*, Public Choice, Vol. 81(3), pp.341~381.
- Huber, E. & Stephens, J.D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Laville, J.L. & N, Marthe. (2000). Solidarity-Based Third Sector Organizations in the 'Proximity Services' Field: A European Francophone Perspective, *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*, Vol 11, No. 1.
- Katzmarzyk, P. & Janssen, I. (2004). *The economic costs associated with physical*

*inactivity and obesity in Canada*

Keynes, M.(1973). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan.

Martin, K.(1984). *The Economics of Social Care*. MACMILLAN.

O'Connor, J. & Olsen, G.M. (eds.) (1998). *Power resources theory and the welfare state: a critical approach: essays collected in honour of Walter Korpi*, University of Toronto Press. Chapter of Introduction.

Persson, T. & Tabellini, G.(1994). Is Inequality Harmful for Growth?, *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, 600.

Pierson, C.(1991). *Beyond the Welfare State?* Cambridge: Polity Press.

Ranci, Costanzo(2002). The Mixed Economy of Social Care in Europe, Dilemmas of the Welfare Mix: *The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Kluwer Academy/Plenum Publishers, pp.25-45.

Weede, E.(1991). Functionality, rent seeking, and government as determinants of inequality, *Rationality and Society*, Vol. 3, No. 4, 423.

平野隆之(2012). 地域福祉推進の理論と方法. 有斐閣.