

연구보고서 2019-11

사회서비스 종사자의 고용 변화 연구



안수란

김유휘 · 권지성 · 박수지 · 조동훈 · 김용환 · 남재욱 · 하태정

【책임연구자】

안수란 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요 저서】

범부처 사회서비스 보장체계 구축 방안 연구: 보장성 분석을 중심으로

한국보건사회연구원, 2018(공저)

지역사회서비스 투자사업 구조조정 합리화 방안 연구

보건복지부-한국보건사회연구원, 2018(공저)

【공동연구진】

김유휘 한국보건사회연구원 부연구위원

권지성 침례신학대학교 사회복지학과 교수

박수지 국립강릉원주대학교 사회복지학과 교수

조동훈 한림대학교 경제학과 교수

김용환 청주대학교 문헌정보학과 교수

남재욱 한국직업능력개발원 부연구위원

하태정 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서 2019-11

사회서비스 종사자의 고용 변화 연구

발행일 2019년 11월

저자 안수란

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 고려씨엔피

2000년대 중반 이후 사회서비스 일자리 정책은 경제·인구·사회구조 변화에 따라 증가하는 복지 욕구에 대응하고, 고용 없는 성장 문제를 해결하기 위한 주요 정책 수단으로 자리매김하였다. 현 정부는 ‘사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충’을 국정과제로 채택하고, ‘일자리 정책 5년 로드맵’에 따라 2022년까지 양질의 일자리 34만 개 창출을 범정부 차원으로 추진하고 있다. 지난 10여 년의 사회서비스 일자리 정책이 사회서비스 산업 육성을 위한 고용량 확대에 초점을 맞췄다면, 현 정부는 사회서비스 공공성과 좋은 일자리 확충을 전면적으로 부각시켜 일자리의 질을 강조한다는 점에서 차별성을 보인다.

종사자의 처우 개선 문제는 사회서비스 일자리 정책의 핵심 영역으로 다루어져야 할 필요성이 증대되고 있다. 2019년부터 광역 단위로 설립 추진 중인 사회서비스원은 사회서비스의 품질 제고가 일자리 질 개선을 통해 이루어질 수 있다는 정부의 정책 의지를 반영한 것이라 볼 수 있다.

이 연구는 사회서비스 일자리 정책 추진과 함께 종사자 고용이 변화해 온 양상을 파악하여 양질의 사회서비스 일자리 창출에 필요한 정책 과제를 모색하기 위해 수행되었다. 돌봄 영역 종사자 중심으로 논의되었던 기존 연구와는 달리 상담, 보건의료, 문화, 체육 등 비돌봄 영역의 종사자 고용 변화를 종합적으로 진단하여 사회서비스 일자리 정책 발전 논의를 확장했다는 점에서 의미가 있다.

이 연구는 안수란 부연구위원의 책임하에 본원의 김윤희 부연구위원, 하태정 전문연구원이 참여하였다. 외부에서는 대전침례신학대학교의 권지성 교수, 강릉원주대학교의 박수지 교수, 한림대학교의 조동훈 교수, 한국직업능력개발원의 남재욱 부연구위원, 청주대학교 김용환 교수가 참

여하여 작성하였다.

연구 과정에서 유익한 자문과 조언을 주신 동국대학교 김형용 교수, 공주대학교 김혜진 교수, 원내 함영진 연구위원, 익명의 검독위원들께 감사의 뜻을 전한다. 또한 사회서비스 노동 현장의 목소리를 심도 깊게 담을 수 있도록 인터뷰에 응해 주신 사회서비스 종사자와 실무 담당자 분들께도 감사드린다. 이 연구의 내용이 사회서비스 종사자 분들의 처우 개선에 조금이라도 기여할 수 있기를 기대한다.

2019년 11월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요약	5
제1장 서 론	13
제1절 연구 배경 및 목적	15
제2절 연구 내용 및 방법	18
제2장 주요 개념 및 기존 논의 검토	23
제1절 사회서비스 종사자의 개념 및 범주	25
제2절 선행연구 고찰	32
제3절 빅데이터를 활용한 사회서비스 고용 쟁점 분석	50
제3장 사회서비스 일자리 정책 분석	67
제1절 사회서비스 일자리 정책 추진 과정	69
제2절 사회서비스 관련 재정 지원 일자리 정책 분석 및 향후 전망	78
제3절 소결	92
제4장 사회서비스 종사자 고용 변동 분석	95
제1절 분석 개요	97
제2절 분석 결과	107
제3절 소결	145

제5장 사회서비스 종사자 고용 변화에 대한 질적 연구 149

제1절 질적 연구 개요	151
제2절 돌봄 분야 고용 변화의 맥락과 패턴	161
제3절 상담 분야 고용 변화의 맥락과 패턴	195
제4절 재활 분야 고용 변화의 맥락과 패턴	212
제5절 건강 지원 분야 고용 변화의 맥락과 패턴	231
제6절 문화 분야 고용의 맥락과 패턴	244
제7절 체육 분야 고용 변화의 맥락과 패턴	263
제8절 소결	285

제6장 결론 및 정책 제언 291

제1절 주요 연구 결과 요약	293
제2절 정책 제언	299

참고문헌 311

부록 325

표 목차

〈표 2-1-1〉 사회서비스 산업의 대분류 및 포괄 범위	29
〈표 2-1-2〉 사회서비스 산업별 주요 사회서비스 종사자	31
〈표 2-2-1〉 일자리의 질 개념 체계 비교	33
〈표 2-2-2〉 선행연구 검토를 위한 일자리의 질 개념 체계와 구성 요소	34
〈표 2-2-3〉 선행연구 검토 대상 사회서비스 종사자	35
〈표 2-3-1〉 토픽모델링 결과(전체 기간)	56
〈표 2-3-2〉 토픽모델링 결과(P1)	59
〈표 2-3-3〉 토픽모델링 결과(P2)	62
〈표 2-3-4〉 토픽모델링 결과(P3)	64
〈표 3-1-1〉 사회서비스 종사자 일자리에 영향을 미친 주요 정책	70
〈표 3-2-1〉 우리나라의 재정 지원 일자리 사업 분류	80
〈표 3-2-2〉 직접일자리 창출 실적(2011, 2018년)	84
〈표 3-2-3〉 직접일자리 사업의 일자리당 예산(2011, 2018년)	85
〈표 3-2-4〉 사회서비스 관련 재정 지원 일자리 사업 영역별 예산(2011, 2018년)	87
〈표 3-2-5〉 사회서비스 관련 재정 지원 일자리 사업 영역별 예산 비율(2011, 2018년)	88
〈표 3-2-6〉 '일자리 정책 5년 로드맵'의 사회서비스 일자리 증원(1단계)	90
〈표 4-1-1〉 사회서비스산업 특수분류와 한국표준산업분류(9, 10차) 매칭	98
〈표 4-1-2〉 KSIC소분류 기준 사회서비스 산업 분류	104
〈표 4-1-3〉 고용의 질 분석 대상 사회서비스 종사자 범위	106
〈표 4-2-1〉 사회서비스 산업 사업체 수(2008, 2013, 2017년)	109
〈표 4-2-2〉 사회서비스 산업 종사자 수(2008, 2013, 2017년)	115
〈표 4-2-3〉 KSIC 10차 개정에 따른 산업별 고용량 비교	122
〈표 4-2-4〉 사회서비스 산업 사업체 및 종사자 수(2016, 2017년): KSIC 10차 적용	123
〈표 4-2-5〉 사회서비스 산업 내 직종 간 고용의 질 분포(2018년)	128
〈표 4-2-6〉 사회서비스 산업 내 직종 간 고용의 질 분포(2013년)	129
〈표 4-2-7〉 사회서비스 산업 내 직종 간 고용의 질 분포(2008년)	129

〈표 4-2-8〉 시간당 임금 최근 추세(2016, 2017, 2018년)	133
〈표 4-2-9〉 분석 자료의 인구사회학적 특성	135
〈표 4-2-10〉 명목임금 및 실질임금의 변화	138
〈표 4-2-11〉 근로시간 및 고용 형태의 변화	142
〈표 5-1-1〉 종사자 범위	152
〈표 5-1-2〉 연구 참여자 특성(종사자)	153
〈표 5-1-3〉 연구 참여자 특성(기관장, 실무 담당자)	154
〈표 5-1-4〉 면접 질문지 구성	156
〈표 6-1-1〉 질적 연구 결과 종합	297

그림 목차

〔그림 1-2-1〕 연구 흐름도	21
〔그림 2-3-1〕 사회서비스 고용 관련 신문 기사 연도별 게재 건수	51
〔그림 2-3-2〕 LDA의 개요	53
〔그림 2-3-3〕 토픽모델링 시계열 분석(전체 기간)	58
〔그림 2-3-4〕 토픽모델링 시계열 분석(P1)	60
〔그림 2-3-5〕 토픽모델링 시계열 분석(P2)	63
〔그림 2-3-6〕 토픽모델링 시계열 분석(P3)	65
〔그림 3-1-1〕 참여정부의 사회적 일자리 확충 방안(2004년)	71
〔그림 3-1-2〕 사회서비스 육성 및 선진화 방안(2010년)	74
〔그림 3-1-3〕 박근혜 정부 고용률 70% 로드맵 기본 방향	77
〔그림 4-2-1〕 연도별 사회서비스 산업 사업체 수(2007~2017년)	113
〔그림 4-2-2〕 연도별 사회서비스 산업 종사자 수(2007~2017년)	119
〔그림 4-2-3〕 직종별 평균 시간당 임금 비교(2008, 2013, 2018년)	131
〔그림 4-2-4〕 직종별 평균 주당 근로시간 비교(2008, 2013, 2018년)	131
〔그림 4-2-5〕 직종별 평균 근속 기간 비교(2008, 2013, 2018년)	132

[그림 4-2-6] 직종별 평균 상용직 비율 비교(2008, 2013, 2018년)	132
[그림 5-1-1] 사회서비스 종사자 고용 변화의 맥락-패턴 분석 틀	161
[그림 5-2-1] 돌봄 분야 고용 변화의 맥락-패턴	162
[그림 5-3-1] 상담 분야 고용 변화의 맥락-패턴	196
[그림 5-4-1] 재활 분야(작업치료) 고용 변화의 맥락-패턴	213
[그림 5-4-2] 재활 분야(물리치료) 고용 변화의 맥락-패턴	214
[그림 5-5-1] 건강 지원 분야 고용 변화의 맥락-패턴	232
[그림 5-6-1] 문화 분야 고용 변화의 맥락-패턴	245
[그림 5-7-1] 체육 분야 고용 변화의 맥락-패턴	264

부표 목차

〈부표 1〉 SSISC 기준 재정 지원 일자리 사업 분류(2011년, 2018년 비교)	325
〈부표 2〉 사회서비스 산업 사업체 수 변화(2007~2011년)	329
〈부표 3〉 사회서비스 산업 사업체 수 변화(2012~2017년)	333
〈부표 4〉 사회서비스 산업 종사자 수 변화(2007~2011년)	337
〈부표 5〉 사회서비스 산업 종사자 수 변화(2012~2017년)	341

Abstract <<

A Study of Changes in Social Service Workers' Employment

Project Head: Ahn, Suran

The purpose of this study is to examine social service workers' employment changes after the mid-2000s. Ultimately, we address several policy actions to create quality jobs in social service sector.

The study uses quantitative and qualitative research methods. Using data from the Census on Establishment (from 2007 to 2017) and the Regional Employment Survey (from 2008 to 2018), we first examine changes in the number of employment and quality of jobs in the social service industry over the last decade. We then conduct 'context-pattern analysis' to deeply understand the factors that affect social service workers' decision to work and their employment changes.

The findings reveal that employment in social service has been gradually growing, especially with dramatic increases in care, consulting and rehabilitation, health service sectors. Our context-pattern analysis finds that such change has been mainly driven by social service policies. In general, social service

Co-Researchers: Kim, Yuwhi· Kwon, Jisung· Park, Suji· Jo, Donghoon·
Kim Yonghwan· Nam, Jaewook· Ha, Taejeong

2 사회서비스 종사자의 고용 변화 연구

workers' average earnings has increased over time, but still remain around 70 percent of the all-worker average. It is notable that hourly wage has dramatically increased in 2018 for low-income workers in care, culture, and sports service sectors, which might be an effect of the minimum wage policy. However, their work hours have decreased so that the effect of minimum wage increase seems to have been limited. The share of regular workers and duration of jobs have increased in most social service sectors, implying higher job stability than before. However, the share of non-regular workers is still higher than in care, culture and sports service sectors.

The findings of this study have the following implications for social service policy. First, the government needs to redefine the concept of “quality jobs” in social services and change its policy directions toward creating more quality jobs in the public sector. Second, social protection programs and wage compensation must be strengthened for part-time workers as they are poorly protected by traditional labor laws and social policies. Even for part-time workers, wage compensation system needs to reflect worker's human capital such as job experience, qualification, and education. Third, in the sense that social services are provided in a variety of settings, a multi-layered approach is needed to improve the working conditions of social service workers. Fourth, a public organization needs to be established to systematically educate social service workers,

manage their qualification, and protect their rights.

* key word: social service worker, employment, working conditions

1. 연구 개요

정책 영역으로서의 사회서비스에 대한 논의가 본격화된 2000년대 중반부터 ‘사회서비스 일자리’는 정부의 주요 정책 의제로 다루어졌다. 우리나라 사회서비스 확대 논의가 고용 없는 성장을 타계하기 위한 일자리 창출론 관점에서 시작되었기 때문이다. 사회서비스 일자리는 국가 고용 지표가 전반적으로 악화되는 상황에도 불구하고 양적으로 확대되는 가시적 성과를 거두고 있다. 그러나 동시에 질적 측면에서 사회서비스 종사자의 근로 여건 열악성에 대한 비판도 지속되고 있다.

이 연구는 사회서비스 일자리 정책 추진과 함께 종사자 고용이 변화해 온 양상을 살펴보고 양질의 사회서비스 일자리 마련을 위한 정책 과제를 모색하기 위해 수행되었다. 이를 위해 사회서비스 업종별 노동시장의 특성과 다양성을 고려한 종사자의 근로 실태 및 고용 변화 양상을 종합적으로 진단하는 것에 중점을 두었다. 이 연구에서 다루는 사회서비스 종사자 범위는 2013년 통계청이 발표한 사회서비스산업 특수분류 체계를 적용하여 종합, 돌봄, 상담·재활, 건강 지원, 교육, 문화·체육, 사회참여 지원, 사회서비스 관련 행정의 서비스 산업 종사자를 포함한다. 이는 돌봄서비스 중심으로 종사자 고용 논의가 진행되었던 기존의 연구 범위를 확장하였다는 점에서 차별성이 있다.

연구의 핵심 내용은 실증 분석과 질적 분석으로 구성되었다. 실증 분석은 전국사업체조사(2007~2017년)와 지역별 고용조사(2008~2018년) 데이터를 활용하여 사회서비스 업종별 종사자의 고용량과 임금, 근로시간, 근속 기간, 고용 형태 등 고용의 질 변화를 시계열로 분석하였다.

질적 분석은 맥락-패턴 분석 연구 기법을 활용하였다. 질적 분석은 대인 서비스를 주로 하는 돌봄, 상담·재활, 건강 지원, 문화·체육 서비스업 종사자에 초점을 두고 이들의 고용에 미치는 영향 요인들을 거시, 지역사회, 미시, 일의 맥락에서 살펴본 후 각 맥락을 시간적으로 연결하여 고용 변화의 패턴을 분석하였다.

2. 주요 연구 결과

주요 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 전국사업체조사를 통해 사회서비스 고용 변동을 분석한 결과 2000년대 중반 이후 사회서비스 종사자 고용은 꾸준히 증가하고 있으나, 업종별 증가 양상은 정부 정책 설계의 영향에 따른 차이를 보인다. 사회서비스산업 특수분류 체계에 따른 업종별 사업체 수와 종사자 수는 2007년 후 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 돌봄, 상담·재활, 건강 지원 서비스업 사업체와 종사자 수의 증가 폭이 다른 업종에 비해 가파르다. 이는 한국의 사회서비스 정책이 돌봄 시장을 활성화하는 산업화 방향으로 추진되었기 때문으로 볼 수 있다.

지역별 고용조사 데이터 분석으로 확인된 사회서비스 고용의 질적 지표는 일관된 성과를 나타내지 않는다. 첫째, 명목임금과 실질임금, 시간당 임금이 전반적으로 상승하고 있으나, 분석 대상 사회서비스 종사자의 평균 명목임금은 전 산업 근로자의 69~71% 수준에 불과하다. 업종 및 직종별 임금 격차도 두드러진다. 2018년 기준 돌봄서비스 종사자의 월 평균 임금은 102만~117만 원으로 전문직에 속하는 간호사, 치료·재활사 및 의료기사 월 평균 임금의 절반에도 미치지 못한다. 명목임금과 근속 기간은 양(+)의 상관관계가 발견되어 임금 수준이 높은 직종의 근속 기간이 긴 편으로 나타났다.

둘째, 업종별 임금 변동은 종사자의 인구사회학적 특성에 따른 차이를 보인다. 고임금 직군인 상담·재활, 건강 지원 서비스업은 남성이 여성보다 임금 상승이 높았다. 종합, 상담·재활서비스업 등 일부 업종에서는 고령 종사자의 임금 수준이 가파르게 증가하였다. 학력별 임금 수준 변동은 업종별로 다소의 차이는 있으나 종합, 건강 지원, 문화·체육 관련 서비스업종 전문대 졸 학력의 종사자 임금 상승이 고졸 이하 혹은 대졸 이상 종사자보다 높은 것으로 나타났다.

셋째, 2018년 최저임금 인상은 저임금 직군으로 분류되는 돌봄서비스업 종사자의 시간당 임금 상승을 큰 폭으로 이끌었으며 사회서비스 직군별 시간당 임금 격차도 줄어드는 양상을 보인다. 그러나 2008~2013년 대비 2013~2018년 주당 근로시간이 돌봄, 문화·체육 서비스업 종사자 집단에서 크게 감소하여 최저임금 인상으로 인한 실질 소득 상승의 체감 효과는 낮은 것으로 보인다.

넷째, 평균 근속 기간과 상용직 비율은 대부분의 업종에서 증가하는 양상을 보여 사회서비스 종사자의 고용 안정성은 다소 높아진 것으로 해석된다. 두 가지 지표는 대부분의 사회서비스 직군에서 2008~2013년 사이 주목할 만한 긍정적 변화를 보였다. 특히 돌봄 및 보건서비스업 종사자의 평균 근속기간과 상용직 비율이 큰 폭으로 증가하는데, 이는 동 기간 영유아, 아동, 노인, 장애인을 대상으로 하는 돌봄 서비스의 확대가 국가 주도로 집중적으로 이루어졌기 때문인 것으로 추론할 수 있다. 그러나 이러한 증가에도 불구하고 돌봄, 문화·체육 서비스업 종사자의 상용직 비율은 50%에도 미치지 못한다.

맥락-패턴 분석 방법을 활용한 질적 연구 결과는 사회서비스 종사자의 고용 변화 양상을 보다 세밀하게 설명하며 실증분석 결과가 위와 같이 도출된 원인을 일부 뒷받침한다. 첫째, 사회서비스 종사자의 근로 여건 변

화는 정부의 관련 사업 예산, 법률, 지침에 직접 영향을 받는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 사회서비스 일자리가 국가가 주도적으로 재정을 투입하여 확충한 공공 서비스 영역에서 창출되는 특징을 지니기 때문이다. 장기요양서비스와 바우처로 제공되는 돌봄, 상담·재활, 건강 지원 서비스는 정부 예산에 따라 서비스 총량이 결정되기 때문에 서비스 단가 및 제공시간에 대한 규정이 관련 분야 종사자의 고용 형태와 임금 수준을 결정하는 구조가 형성되어 있다. 또 사회서비스 시장화 정책으로 제공기관 진입 기준이 완화되면서 지역 내 서비스 공급 경쟁이 심화되는 양상은 종사자의 근로시간과 임금에 영향을 미친다. 소규모 민간 영리 제공기관 난립으로 종사자가 안정적으로 일할 수 있는 기관이 줄어들고, 이용자 나눠먹기식 경쟁으로 서비스 제공자 1인당 이용자가 감소하고 있는 문제가 공통적으로 나타나는 것이다. 이는 실증 분석 결과로 도출된 근로시간 감소 패턴과도 연결되는 부분이다. 예술강사 지원사업과 생활체육지도사배치 사업으로 확대된 문화·체육 서비스업 종사자의 경우 한시적 일자리로 적합하지 않은 성격을 지님에도 불구하고 재정 지원 일자리 사업으로 분류되어 1년 단위 계약을 맺어야 하며, 낮은 시급이나 기본급을 적용받고, 각종 법정 수당의 혜택에서도 제외된다는 점이 문제로 지적되었다.

둘째, 근로기준법 개정(주 52시간 근무제), 최저임금 인상 등 최근 근로자 보호를 위한 일반 노동시장 정책은 일부 서비스 업종에 제한적 영향을 미치고 있다. 저숙련, 저임금의 시간제 근로를 하는 돌봄서비스 종사자가 직접 영향 받는 직군에 속한다. 두 가지 정책 영향에 대한 현장의 평가는 양분된다. 최저임금 인상은 돌봄 직군 중에서도 시간당 임금이 가장 낮은 요양보호사의 임금을 전반적으로 높였다는 점에서 의미가 있으나 기존의 처우 개선비, 토요일 가산수당, 경력수당이 없어져 사실상 최저임금 인상 효과를 내지 못하고 있다. 또 주 52시간 특례 제외와 휴게 시간

적용 등 돌봄서비스 종사자에 대한 근로기준법 개정은 근로시간을 감소시키는 결과를 초래하여 최저임금 인상으로 인한 임금 상승 효과를 상쇄하고 있다.

셋째, 종사자 직무 범위에 대한 불명확한 지침, 체계적 교육 훈련 체계 부재가 종사자의 근로 여건을 악화시킨다. 돌봄 종사자는 돌봄과 가사의 업무 경계가 모호하여 등록된 서비스 이외의 일을 하는 상황이 빈번하며 돌봄, 재활, 건강 지원 서비스는 통합적으로 제공되는 특성 때문에 종사자 간 업무가 중복되고 충돌하는 일이 발생한다. 생활체육지도자는 시군구 체육회의 행정 직원이 수행해야 할 업무를 지원하는 사례가 많다. 서비스 현장에서 이러한 직무 혼란은 종사자 전문성을 희석시키고, 이는 서비스 품질을 저하시키는 결과를 초래할 수밖에 없다. 전문성 향상을 위한 적절한 교육, 훈련 체계가 마련되어 있지 않다는 점도 공통의 문제로 지적된다.

넷째, 2000년대 중반 이후 사회서비스 종사자의 고용 변화는 근로자성을 획득하고 근로자의 권리를 요구하는 과정으로 나타난다. 사회서비스 종사자의 근로자성에 대한 인정은 근로 장소와 사용-종속 관계가 불분명하고 시간제 근로 비중이 높은 돌봄, 문화 등 일부 서비스 업종에서 중요한 쟁점으로 부각되고 있다.

질적 연구를 통해 파악한 사회서비스 종사자 고용은 업종과 무관하게 양적 측면의 성장은 있었다고 평가할 수 있으나 질적 측면에서 유의미한 긍정적 변화가 있었다고 단언하기는 힘들다. 생계유지를 위한 최소한의 근로시간 보장, 경력과 자격에 대한 적절한 임금 보상 체계 마련, 4대 보험 적용을 통한 근로자 보호, 경력 개발을 위한 교육 지원 강화 등은 사회서비스 종사자의 근로 여건 개선을 위해 공통으로 요구되고 있다.

동시에 양질의 일자리 마련을 위한 정책 접근은 업종별 특성을 고려하

여 이루어질 필요도 있음을 도출할 수 있었다. 이는 업종별 서비스 노동 시장을 구성하는 인적 특성과 사회서비스 종사자가 좋은 일자리를 어떻게 정의하는가에 대한 인식 차를 확인함으로써 가능하다. 예컨대 임상심리사, 예술강사와 같은 고학력 전문직 서비스 종사자는 전일제 정규직의 안정된 일자리를 원하지 않는다. 이들이 생각하는 좋은 일자리는 개인 시간을 탄력적으로 쓰면서 최소 근로시간을 확보하여 생계유지를 위한 소득을 보장받을 수 있는 자리이다. 돌봄 종사자도 시간제 근로를 선호한다는 점에서는 동일하나 근로시간의 확보와 동시에 현재 최저임금 수준의 급여가 인상되는 것도 중요하게 생각하고 있다. 돌봄서비스에 대한 사회의 인정과 인식 변화, 종사자로서의 인권 확보도 일자리의 질을 개선하는 데 중요한 요인이다.

3. 정책 제언

양질의 사회서비스 일자리 마련을 위한 정책 과제는 업종별 노동시장의 특성을 반영하여 다각도로 구상되어야 한다. 첫째, 양적 확대에 치중되었던 사회서비스 일자리 정책의 패러다임을 질적 제고를 목표로 전환하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부 주도로 추진되는 일자리 사업에서 ‘양질의’ 일자리에 대한 정의를 새롭게 내려야 한다. 현 정부에서 ‘일자리 정책 5년 로드맵’에 따라 추진하는 사회서비스 일자리 34만 개 창출도 ‘양질의’ 일자리라는 전제를 달고 있으나 고용 창출 계획 규모가 큰 일자리의 대부분은 사실상 저임금, 단기간 불안정 노동으로 분류되어 양질의 일자리로 평가하기 어렵다. 부처별, 사업별 산발적으로 흩어진 사회서비스 일자리의 정책 관리 범위와 관리 주체를 명확히 하는 작업도 병행되어야 한다.

둘째, 사회서비스 노동시장의 특성을 반영한 제도 개선이 필요하다. 민간 시장 활성화를 통해 확대된 사회서비스는 시간제 형태의 비정규직 근로자가 증가하게 하는 결과를 초래하였다. 따라서 시간제 근로자가 노동 시장에서 완전한 보호를 받을 수 있도록 사회보험 지원을 확대하고 시간제 정규직 정착을 유도하는 노력이 요구된다. 직접 서비스 제공 시간 외의 근로시간에 대한 보상은 교통비, 활동 지원비 등 실비 성격의 수당을 추가하거나 신설하여 보전해 줄 필요가 있다.

셋째, 업종 및 업무 특성을 고려한 실효성 있는 처우 개선 대책이 마련되어야 한다. 현 정부가 노동자 보호 대책으로 추진하는 최저임금 인상, 근로기준법 개정에 따른 주 52시간 근로제, 휴게 시간 부여 등은 일부 사회서비스 노동 특성에는 맞지 않아 현장과의 괴리가 크다. 이는 종사자의 근로 환경과 근무 패턴을 고려하여 근무 유형에 따른 종사자 지원 방안이 세분화할 필요가 있음을 시사한다. 근무 유형별 적정 근로시간을 보장하고 그에 따른 보상 체계를 설계하여야 한다. 더불어 힘든 육체노동을 수반하는 종사자에 대한 보상 임금 도입을 서비스 단가 인상과 병행하여 검토할 필요가 있다.

넷째, 교육, 훈련 체계 강화와 경력 보상 체계 마련으로 직업적 비전이 있는 사회서비스 일자리를 육성해야 한다. 사회서비스 품질 전담 기구를 설립하여 종사자의 자격 관리 및 경력 개발을 체계적으로 지원하고, 고숙련 노동자가 공공 영역의 사회서비스 시장에 머물러 있을 수 있도록 적절한 승급 체계를 마련해야 한다.

마지막으로 사회서비스 종사자의 권익 보호를 위한 지원 센터를 설립할 필요가 있다. 현재 광역지자체 단위로 설립하는 사회서비스원은 종사자 처우 개선을 주요 설립 목적으로 한다는 점에서 종사자 지원 센터의 역할도 함께 수행할 수 있을 것이다. 이를 위해 고충 처리, 이용자 교육,

12 사회서비스 종사자의 고용 변화 연구

정서 지원 프로그램을 운영할 수 있는 전담 인력 확보가 중요할 것이다.

*주요 용어: 사회서비스 종사자, 고용, 근로 여건

제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제1절 연구 배경 및 목적

정책 영역으로서의 사회서비스에 대한 논의가 본격화된 2000년대 중반부터 ‘사회서비스 일자리’는 정부의 주요 정책 의제로 다루어졌다. 우리나라 사회서비스 확대 논의가 일자리 창출을 위한 접근으로 시작되었기 때문이다. 2004년 ‘일자리 창출 종합 대책’(관계 부처 합동, 2004. 2. 19.)을 시작으로, 2006년 ‘일자리 창출과 사회통합을 위한 국가 고용 전략’(사람입국일자리위원회, 2006. 11.), 2010년 ‘사회서비스 육성 및 선진화 방안’(관계 부처 합동, 2010. 5. 27.), 2013년 ‘고용률 70% 로드맵’(관계 부처 합동, 2013. 6. 4.) 등 정부의 중장기 계획에서 사회서비스는 고용 없는 성장 문제를 해결하기 위한 효율적인 정책 수단으로 활용되었다. 현 정부도 2017년 수립된 ‘일자리 정책 5년 로드맵’(일자리위원회, 관계 부처 합동, 2017. 10. 18.)에 근거하여 2022년까지 양질의 사회서비스 일자리 34만 개를 창출하는 것을 국정 과제로 추진하고 있다. 이와 같은 정책 추진은 양적 측면에서 사회서비스 일자리를 단기간에 확대하는 가시적인 성과를 이뤘다. 핵심 사회서비스업으로 분류되는 보건업 및 사회복지서비스업의 취업자는 2018년 204만 6000명으로 2013년(156만 6000명) 대비 48만 명이 증가하였고, 전 산업 대비 취업자 비율도 2013년 6.2%에서 2018년 7.6%로 증가하는 추세이다(통계청, 2019).

그러나 질적 측면에서 사회서비스 일자리에 대한 학계와 정책 현장의 평가는 대체로 부정적이다. 사회서비스 정책 논의가 시작된 후, 종사자의

임금 수준, 근로시간, 사회보장, 근로 환경 등을 포괄하는 근로 여건의 열악성에 대한 비판은 계속되어 왔다. 그리고 일자리 질에 대한 비판은 정부가 추진해 온 사회서비스 발전 전략에 대한 비판과 맥을 함께한다(함선유, 권현지, 2017; 양난주, 2016). 사회서비스 확대와 고용 창출을 목표로 한 사회서비스 정책이 사회서비스 산업을 육성하는 시장화 방식을 통해 추진되면서, 종사자 고용의 질에 부정적 영향을 미쳤다는 것이다. 사회서비스 공급 수단으로 공급자가 아닌 이용자에게 재정을 지원하는 바우처 방식을 도입하고, 사회서비스 시장에 진입하는 공급자의 기준을 낮춰 다양한 공급 기관이 과열 경쟁하는 환경을 조성하면서 결과적으로 공급 기관은 영세해지고 종사자는 저임금을 받게 되는 현상을 초래했다는 것이 주된 내용이다. 특히 이러한 비판은 사회서비스 정책의 핵심 영역이라 할 수 있는 돌봄 사업과 전자바우처 사업에서 지속적으로 제기되었다(이철선, 김재준, 민동세, 정숙희, 하태정, 2015; 이주환, 윤자영, 2015). 서비스 수가 체계에 의해 임금이 결정되는 서비스 공급 방식의 전환으로 돌봄서비스 종사자들 중 상당수가 시급제로 임금을 받게 되어 소득 안정성이 떨어질 뿐 아니라 근무 연수에 따른 숙련도가 임금에 반영되지 못한다는 것이다. 2016년 기준으로 돌봄 바우처 사업 종사자의 월평균 보수는 85만 7000원에 불과하며, 수가시설 종사자의 연 보수 총액은 2028만원으로 국고보조시설 종사자의 60% 수준에 머무른다(김유경 외, 2017). 저임금화와 함께 사회서비스업의 높은 노동 강도가 종사자의 신체적·정신적 건강을 악화시키고 이직률을 높인다는 비판도 나온다(김민주, 김남숙, 2014; 윤정향, 2013). 대인서비스의 특성이 있는 사회서비스는 서비스 제공 과정에서 종사자의 인권 침해 문제 또한 심각하게 나타나는데, 시설 종사자의 신체적 위험 경험률은 27%로 높은 편이다(김유경 외, 2017).

이에 정부는 사회서비스 일자리 질 제고를 위한 정책 노력을 병행하여

왔다. 2011년 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 제정 및 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급 실태에 관한 조사 의무화, 2013년 요양보호사 처우 개선비 지급, 2017년 장기요양 종사자 장기근속 장려금 신설 등은 돌봄 영역과 사회복지시설 종사자의 처우 개선을 위한 최소한의 정책 개선 노력이 반영된 결과로 볼 수 있다. 또한 사회서비스 분야 정책 성과 지표에 사회서비스 고용 비중, 일자리 창출 개수 외에 사회복지시설 인건비 인상률을 포함하여 중앙 차원의 일자리 질 관리를 위한 시도도 한 것으로 보인다. 현 정부 들어서는 최저임금 인상, 근로기준법 개정 등에 따른 노동시간 단축 등 전 사회적 근로 여건 개선 정책에 따라 사회서비스 종사자의 처우 문제도 중요하게 다루고 있다. 특히 사회서비스원 설립을 통한 국가의 사회서비스 종사자 직접 고용 방향은 사회서비스 공공성 강화라는 국정 과제의 목적을 달성하기 위해 종사자 처우 개선이 반드시 병행되어야 하는 정책 과업임을 명시한 것으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 정책 노력에도 불구하고, 사회서비스 종사자 고용과 관련한 그간의 논의는 돌봄을 중심으로 한 전통적 사회복지 영역에 치중했다는 한계가 있다. 사회서비스 영역이 돌봄, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화 등 광범위한 산업 영역을 포함하는 범위로 확장되었음에도 불구하고, 비돌봄 영역 종사자의 고용 문제는 상대적으로 비중 있게 다루어지지 않은 것이다. 사회서비스 분야 고용 문제를 사회보장기본법에 근거한 광의의 영역으로 확장한 연구가 일부 있으나(이시균, 황규성, 박세경 2013), 이 또한 일자리의 양적 확대를 위한 인력 수급 정책 틀 안에서 다루어지고 있다. 사회서비스 일자리 정책의 성과와 한계를 평가함에 있어 양적으로는 보건·복지서비스업의 일자리 규모를 보면서 질적으로는 사회복지시설이나 돌봄 종사자 임금 문제를 주로 거론해 온 방식은 사회서비스 영역의 광범위성과 영역 간, 영역 내의 이질성을 충분히 고려하지 않은

단편적 시각을 대변하는 것으로 볼 수 있다. 이에 사회서비스 종사자 처우 개선을 위한 정부의 정책 또한 돌봄서비스 종사자 중심으로 논의되어 비돌봄 영역 서비스 종사자의 고용 취약성에 대한 관심도는 미미한 상황이다. 물론 한국의 사회서비스가 사회적 돌봄(social care)을 제도화하는 과정으로 발전해 왔다는 태생적 특성을 간과할 수는 없다. 그러나 사회서비스 일자리 정책의 내실화를 위해서는 서비스 영역의 광범위성과 다양성을 고려해 좀 더 통합적이고 세밀하게 접근할 필요가 있다.

이러한 배경에서 이 연구는 사회서비스 업종별 노동시장의 특성과 다양성을 고려하여 종사자의 근로 실태 및 고용 변화 양상을 종합적으로 진단하는 것을 목적으로 한다. 이를 바탕으로 양질의 사회서비스 일자리 창출을 위한 정책 방안을 모색하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용 및 범위

이 연구는 총 6장으로 구성되어 있다.

제1장 서론은 이 연구의 배경과 목적, 주요 연구 내용 및 방법을 개괄적으로 소개한다. 제2장에서는 사회서비스 종사자의 개념과 범위에 대한 논의를 정리하고, 선행연구의 동향을 살펴본다. 또한 뉴스 기사를 활용한 텍스트 마이닝 분석을 통하여 사회서비스 고용 관련 쟁점이 어떻게 변화하여 왔는지 살펴본다. 제3장에서는 사회서비스 일자리 정책 내용을 종합적으로 살펴보고, 정책 추진 과정의 쟁점을 정리한다. 제4장과 제5장은 사회서비스 종사자 관점에서 고용 변화 양상을 심층적으로 분석한다. 먼

저 제4장은 사회서비스 종사자의 고용 변화를 양적 측면과 질적 측면으로 나누어 동태적으로 분석한다. 분석 대상 사회서비스 종사자의 범위는 사회서비스산업 특수분류 코드(SSISC: Social Service Industrial Special Code)의 8대 대분류를 따른다. 여기에는 종합 사회서비스업, 돌봄서비스업, 상담·재활서비스업, 건강 지원 서비스업, 교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업, 문화·체육 관련 시설 이용 지원 서비스업, 사회참여 지원 서비스업, 사회서비스 관련 행정업이 포함된다. 양적 변화는 업종별 사업체 및 종사자 규모, 질적인 변화는 업종별 종사자의 임금, 근로시간, 고용 형태 등 근로 여건의 변화를 중심으로 분석한다. 제5장에서는 질적 연구를 통해 주요 사회서비스 분야 종사자의 노동 환경과 근로조건에 영향을 미치는 맥락과 패턴을 업종 및 직업별로 분석하고, 해당 업종 종사자의 일자리 질 제고를 위한 정책적 함의를 도출한다. 질적 연구에 포함하는 사회서비스 종사자는 SSISC 대분류 중, 돌봄, 상담·재활, 건강 지원, 문화·체육 등 4대 업종의 주요 종사자로 한정하였다. 업종별 질적 연구 대상자는 2000년대 중반 이후 사회서비스 일자리 사업을 기반으로 지속적인 국가 지원이 이루어지고, 국가 정책에 따른 일자리 창출 규모가 크며, 종사자 처우 개선 문제가 꾸준히 제기되는 종사자를 중심으로 선정하였다. 제6장에서는 분석 결과를 요약하고 양질의 사회서비스 일자리 마련을 위한 정책 과제를 제시한다.

2. 연구 방법

이 연구의 수행을 위해 국내외 문헌 연구, 빅데이터 분석, 실증 분석, 질적 연구, 전문가 자문회의 등의 방법을 활용하였다. 장별 연구 방법을 정리하면 다음과 같다.

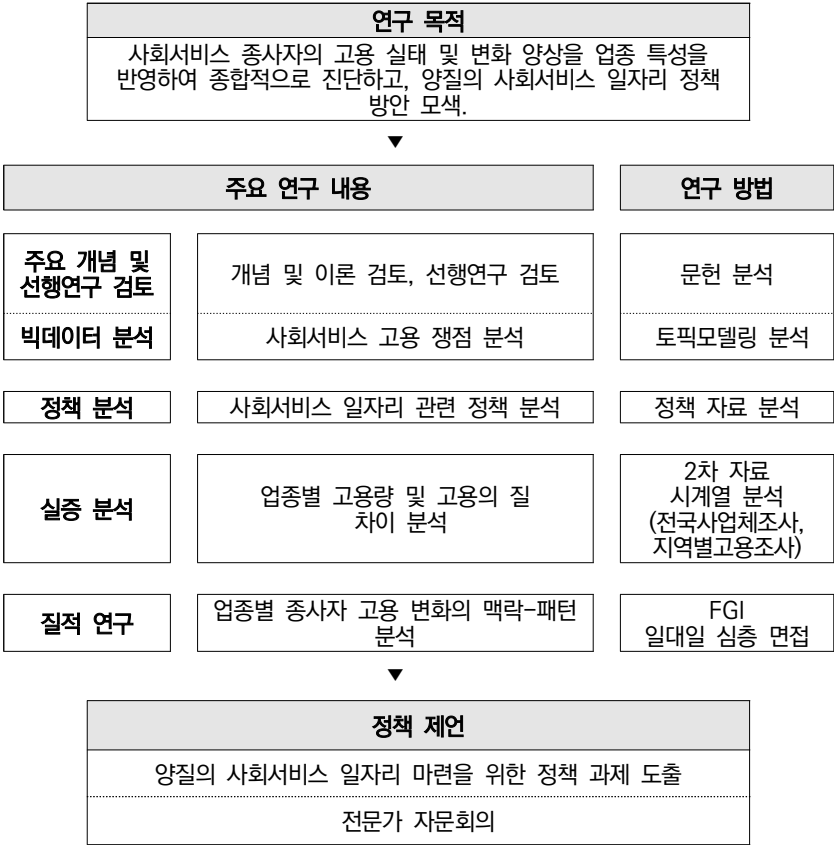
첫째, 제2장과 제3장의 이론적 논의 및 선행연구, 사회서비스 일자리 정책의 변화와 사회서비스 노동시장 정책 논의를 정리하기 위해 관련 학술 문헌 및 법령, 정책 자료를 검토했다. 또 시기별 사회서비스 고용 쟁점 분석을 위해 텍스트 마이닝 분석 기법인 토픽모델링 분석을 시도하였다.

둘째, 제4장의 사회서비스 종사자의 고용 변화 양상을 확인하기 위해 전국사업체조사(2007~2017년), 지역별고용조사(2008~2018년) 데이터를 활용한 동태적 분석을 시도하였다. 각각의 데이터가 가진 변수의 한계로 고용량은 전국사업체조사 데이터를 활용하였으며, 고용의 질은 지역별고용조사 데이터를 활용하였다. 업종별 고용량 및 고용의 질을 분석하기 위해 기술 통계, 시계열 분석을 활용하였으며, 사회서비스 정책 변화가 사회서비스 노동시장에 미친 효과를 살펴보기 위해 정권별로 시기를 나누어 고용량 및 고용의 질 차이를 분석하였다.

셋째, 제5장의 사회서비스 종사자 고용 변화 양상을 심층적으로 살펴보기 위해 질적 연구의 한 방법인 ‘맥락-패턴 분석 방법’을 활용하였다. 맥락-패턴 분석은 생태 체계 관점에서 사회서비스 관련 법률과 정책 시점을 기준으로 시간 흐름에 따른 고용 변화를 살펴볼 수 있는 질적 연구 방법으로, 이 연구에서는 종사자 고용 변화의 맥락-패턴을 업종별, 업종 내 직군별로 구분하여 그 특성을 살펴보았다. 종사자 고용의 맥락은 거시 맥락, 지역사회 맥락, 미시 맥락, 일의 맥락으로 구분하였으며, 맥락과 맥락의 시간적 연결을 통한 고용 변화의 패턴을 탐색하였다. 질적 연구는 사회서비스 기관장 및 실무 담당자, 종사자를 대상으로 하였으며 자료는 초점집단면접과 일대일 심층 면담으로 수집했다.

마지막으로 제6장의 양질의 사회서비스 일자리 마련을 위한 정책 과제 제시를 위해 전문가 자문회의를 진행하였다. [그림 1-2-1]은 이 연구의 체계, 주요 내용 및 연구 방법을 도식화한 것이다.

[그림 1-2-1] 연구 흐름도



제 2 장

주요 개념 및 기존 논의 검토

제1절 사회서비스 종사자의 개념 및 범주

제2절 선행연구 고찰

제3절 빅데이터를 활용한 사회서비스 고용 쟁점 분석

2

주요 개념 및 기존 논의 검토 <<

제1절 사회서비스 종사자의 개념 및 범주

사회서비스 종사자의 개념이나 범주를 정의하기 위해서는 우선 사회서비스의 개념을 분명히 할 필요가 있다. 사회서비스는 잘 알려져 있는 개념이지만, 다수의 사회과학적 개념과 마찬가지로 다양한 정의와 범주로 사용되기 때문이다. 예컨대 영국에서 사회서비스는 1960~70년대까지만 해도 교육, 의료, 주거 등 사회정책의 서비스 영역 전체를 가리키는 용어로 사용되었다(김보영, 2012). 이를 광의의 사회서비스 정의라고 한다면, 사회서비스를 ‘사회적 돌봄(social care)’을 가리키는 용어로 사용할 때는 최협의의 사회서비스 개념이라고 할 수 있다. 그리고 영국이나 미국에서 사용하는 ‘대인 사회서비스’ 혹은 ‘휴먼 서비스’ 개념의 사회서비스가 광의와 최협의 사이에 위치한 개념이라고 하겠다(윤영진 외, 2011).

사회서비스라는 용어 활용만큼이나 국내에서 사회서비스의 범위를 가리키는 용어도 다양하게 정의하여 사용하고 있다. 우선 「사회보장기본법」에서 사회서비스는 ‘국가·지방자치단체 및 민간 부문의 도움이 필요한 모든 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 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도’로 정의하고 있다(법 제3조의 4). 「사회적기업 육성법」은 사회서비스를 ‘교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비

스'라고 정의하고 있으며(법 제2조의 3), 대통령령으로 정하는 분야로는 '보육, 예술·관광 및 운동, 산림 보전 및 관리, 간병 및 가사 지원, 문화재 보존 또는 활용 관련, 청소 등 사업 시설 관리, 고용서비스, 기타(고용노동부 장관이 정책심의회회의 심의를 거쳐 인정하는 서비스)'를 포함하고 있다(사회적기업 육성법 시행령 제3조). 한편 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에서는 사회서비스를 「사회복지사업법」 제2조 제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조 제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스'라고 정의하고 있다(법 제2조의 1).

이와 같이 각각의 법률이 제시하는 사회서비스의 범위는 다소 차이가 있다. 예컨대 교육서비스는 사회보장기본법과 사회적기업 육성법의 정의에서는 사회서비스 범위에 포함되지만, 사회서비스 이용권법의 정의에서는 포함된다고 보기 어렵다. 반면 문화재 보존이나 사업 시설 관리와 같이 일반적으로 사회서비스의 정의에 포함되는 경우가 드문 영역을 사회적기업 육성법은 사회서비스의 범위에 포함하고 있다.

이처럼 한국에서 사회서비스의 정의가 법률에 따라 상이한 것은 사회서비스 일자리의 범위가 어디까지인지, 사회서비스 종사자의 고용 변화를 살펴보기 위해 포함해야 할 영역이 무엇인지에 대한 혼란을 일으키게 한다. 남찬섭(2012)은 이와 같은 사회서비스 영역의 정의에 대한 혼란이 정책 목적에 초점을 두고 도입한 법률들이 서로 다른 정의를 시도한 때문이라고 설명한다. 예컨대 참여정부에서는 일자리 창출을 목적으로 사회서비스를 강조하였으며, 따라서 일자리 창출의 영역을 최대한 넓게 하고자 그 범위를 넓혀 '공공서비스'에 가까운 개념으로 정의한 반면, 사회서비스 이용권법은 돌봄서비스를 중심으로 한 바우처 사업을 염두에 둔 정의를 했기에 상대적으로 그 범위가 좁게 나타났다는 것이다.

이와 같은 다양한 정의 중 사회서비스의 제공 주체, 대상, 분야, 목적, 수단을 포함하여 가장 체계적으로 정의한 것은 사회보장기본법이다. 사회보장기본법에 따르면 사회서비스의 제공 주체는 ‘국가·지방자치단체 및 민간 부문’이며, 그 대상자는 ‘도움이 필요한 모든 국민’이다. 사회서비스의 영역에는 ‘복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경’이 포함되고, 서비스 수단은 ‘상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등’이며, 그 목적은 ‘국민의 삶의 질이 향상’되는 것에 있다.

그렇다면 사회서비스 고용의 관점에서 사회서비스 산업 및 종사자의 범위는 실증적으로 어떻게 다루고 있을까? 이를 위해서는 사회서비스 통계 생산 방식을 살펴볼 필요가 있다.

일반적으로 사회서비스 고용의 비중은 한국표준산업분류(KSIC: Korean Standard Industrial Classification)의 보건업 및 사회복지서비스업(Q)을 기준으로 발표한다. 또한 국제 비교 시 사회서비스업의 취업자 비중은 국제표준산업분류(ISIC: International Standard Industrial Classification)를 기준으로 전체 취업자 대비 공공 행정, 교육서비스, 보건 및 사회복지서비스업 취업자 비중으로 발표된다.

사회서비스 수요·공급 실태 조사의 사업체 조사 결과는 KSIC를 기준으로 사회서비스업을 제공할 개연성이 높은 산업을 부차 모집단으로 설정하여, 사회서비스 산업 범위를 확장하여 발표한다(박세경 외, 2015). 부차 모집단으로 설정된 영역은 N(사업 시설 관리 및 사업 지원 서비스업) 영역 일부, P(교육서비스업) 영역 일부, Q(보건업 및 사회복지서비스업) 영역 일부, S(협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업) 영역 일부로 사회서비스 산업의 고용 실태를 좀 더 구체적으로 보여 준다는 장점이 있다.

사회서비스 고용의 변화를 가장 세밀하게 볼 수 있는 방법은 사회서비스산업 특수분류(SSISC: Social Service Industrial Special Code)를 활용하는 것이다. 보건복지부는 2013년 사회보장기본법상 사회서비스 산업에 속하는 사업을 KSIC에 연계하여 SSISC를 제정하였다. SSISC는 새로운 사회서비스 개발, 사회서비스 융·복합 등 혁신 및 수요자 중심의 사회서비스 산업 정책 수립을 위한 통계 기반 작업으로 구축되었으며(보건복지부 사회서비스사업과, 2013. 11. 26.), 이를 활용하여 정부는 사회서비스 인력 수급 전망을 발표한 바 있다(이시균, 황규성, 박세경, 2013).

〈표 2-1-1〉은 KSIC와 연계된 SSISC의 대분류 체계와 포괄 범위에 대한 정의이다. SSISC는 사회서비스 산업을 8개 대분류, 15개 중분류, 44개 소분류로 나누고 있다. 특수 분류가 의미 있는 이유는 사회보장기본법상의 사회서비스 정의를 토대로 개발되어 사회서비스의 광범위성을 반영하고 있기 때문이다. 8개 대분류에는 사회보장기본법에 명시된 복지, 보건의료, 교육 등 7대 영역 중 공공 임대 등 산업 활동이 불가능한 주거 분야를 제외한 6대 분야를 돌봄, 상담·재활 등 서비스 수단별로 구성하고, 다양한 사회서비스를 제공하는 사업체를 종합 사회서비스업, 기타 사회서비스 관련 행정을 별도로 추가하였다. 구체적으로 종합 사회서비스업, 돌봄서비스업, 상담·재활서비스업, 건강 지원 서비스업, 교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업, 문화·체육 관련 시설 이용 지원 사회서비스업, 사회참여 지원 서비스업, 사회서비스 관련 행정을 포함한다.

〈표 2-1-1〉 사회서비스 산업의 대분류 및 포괄 범위

한국표준 산업분류	사회서비스산업 특수분류	
	대분류	포괄 범위(정의)
Q, S	종합 사회서비스업	돌봄·재활·상담 등 사회서비스를 포괄적으로 제공하는 복지시설·협회 등의 산업 활동
Q, S, N	돌봄서비스업	의료 관리가 필요한 노인·장애인 요양 보호 및 단순 돌봄 대상자에 대한 가정·비거주·거주 시설 보호 산업 활동
Q, P	상담·재활서비스업	상담서비스와 재활을 위한 의료서비스 또는 발달 재활서비스를 제공하는 산업 활동
Q	건강 지원 서비스업	재활서비스 외의 의료 등 보건서비스를 제공하는 산업 활동
P	교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	공교육을 통한 유아·청소년기의 신체·사회적 발달 지원 및 평생교육·직장 교육 등을 통한 역량 개발 지원과 관련된 산업 활동
R	문화·체육 관련 시설 이용 지원 사회서비스업	문화·예술·체육 활동 관련 국공립 예술 단체, 미술관, 박물관 등 관련 단체·시설 및 문화·예술·체육 서비스와 관련된 산업 활동
N, Q, P, S, O	사회참여 지원 서비스업	피고용자를 파견하거나 중개·알선 등 고용 지원 서비스를 제공, 또는 직업재활 등을 통해 사회참여를 지원하는 산업 활동
O	사회서비스 관련 행정	보건, 교육, 문화, 환경, 노동 등 사회서비스와 사회보장 관련 관리 기능을 수행하는 기관과 관련된 산업 활동

주: N은 사업 시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업, O는 공공 행정, 국방 및 사회보장 행정, P는 교육서비스업, Q는 보건업 및 사회복지서비스업, R은 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업, S는 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업

자료: 보건복지부 사회서비스사업과. (2013. 11. 26.). 「사회서비스산업 특수분류」 제정. 보건복지부 보도자료를 참고하여 작성. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=294080&page=117에서 2019. 9. 9. 인출.

이 연구에서 다루는 사회서비스 종사자의 범위는 기본적으로 사회보장 기본법에 기초한 SSISC 분류 체계를 활용하여 광범위하게 접근하되, 대인서비스를 제공하는 종사자에게 초점을 맞춘다. 그러나 장별 연구 목적과 분석가용 자료에 따라 종사자 범위는 유연하게 적용하였으며, 구체적인 범위는 장별로 기술하였다.

〈표 2-1-2〉는 SSISC 분류 체계에 따른 사회서비스 산업별로 포함되는 주요 사회서비스 종사자 범위를 한국표준직업분류(KSCO: Korean Standard Classification of Occupations)의 소분류 및 세세분류 단위의 직업과 연계하여 정리한 것으로 어떤 직업이 각 산업에 구체적으로 포함되는지 확인할 수 있다. 두 개 이상의 업종에 해당할 수 있는 일부 직업은 주된 분야의 업종으로 구분하였다. 예를 들면 간호사, 간호조무사는 보건의료 외 돌봄 업무도 동시에 수행하고 있으나 주업인 보건의료를 기준으로 건강 지원 서비스업에 포함하였다. 이 중 사회서비스 관련 행정은 포괄 범위가 광범위하여 하나로 특정할 수 없는 다양한 직업을 포함하므로 표에 구체적으로 제시하지 않았다.

〈표 2-1-2〉 사회서비스 산업별 주요 사회서비스 종사자

사회서비스 산업 특수 분류	한국표준직업분류	
	소분류 기준	세세분류 기준
종합 사회서비스업	- 사회복지 관련 종사자	- 사회복지사
돌봄서비스업	- 사회복지 관련 종사자 - 유치원 교사 - 돌봄 및 보건서비스 종사자 - 가사 및 육아 도우미	- 보육교사 - 교사 교육 보조원 - 유치원 교사 - 보육 관련 시설 서비스 종사원 - 요양보호사 - 간병인 - 노인 및 장애인 돌봄서비스 종사원 - 산후조리 종사원 - 가사 도우미 - 육아 도우미, - 그 외 돌봄 및 보건서비스 종사원
상담·재활서비스업	- 치료·재활사 및 의료기사	- 물리치료사, 작업치료사 - 임상심리사 - 언어재활사 - 음악 및 미술치료사 - 놀이 및 행동치료사
건강 지원 서비스업	- 간호사 - 영양사 - 보건 의료 관련 종사자	- 간호사 - 보건교사 - 조산사 - 영양사 - 간호조무사
교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	- 학교 교사 - 사회복지 관련 종사자	- 특수교육 교사 - 직업상담사 - 상담 전문가 - 청소년지도사
문화·체육 관련 시설 이용 지원 사회서비스업	- 문리·기술 및 예능 강사, - 스포츠 및 레크리에이션 관련 전문가 - 여가 서비스 종사자	- 예술강사 - 스포츠 강사 및 트레이너 - 레크리에이션 전문가 - 그 외 스포츠 및 레크리에이션 관련 전문가 - 문화 관광 및 숲·자연환경 해설사
사회참여 지원 서비스업	- 사회복지 관련 종사자	- 직업상담사
사회서비스 관련 행정	-	-

자료: 통계청. (2018). 제7차 개정 한국표준직업분류. 대전: 통계청. pp. 1-11의 내용을 참고하여 작성. http://www.moel.go.kr/common/downloadFile.do?file_seq=20180400179&bbs_seq=20180400090&bbs_id=LOCAL1에서 2019. 9. 9. 인출.

제2절 선행연구 고찰

1. 개요

이 절에서는 2007년 이후로 사회서비스산업 특수분류에 따른 업종별 사회서비스 종사자의 근로 환경 및 여건을 연구한 국내 연구물들을 중심으로 국제노동기구(ILO: International Labour Organization), 유엔 유럽경제위원회(UNECE: United Nations Economic Commission for Europe), 그리고 유럽연합 통계국(Eurostat: European Statistical Office)이 제안한 일자리의 질개념을 적용하여 선행연구를 검토하였다.

일자리의 질 개념은 1999년 ILO가 ‘괜찮은 일자리(Decent work)’를 11개 차원으로 나누어 제시하면서 등장하게 되었다(통계개발원, 2011). 그 후 ILO와 UNECE 등을 중심으로 통일된 지표 체계를 마련할 필요가 대두됨에 따라 2005년 5월에 UNECE, ILO, Eurostat의 노동 통계 전문가 그룹으로 구성된 태스크포스 팀에서 ILO의 ‘괜찮은 일자리’와 UNECE의 ‘일자리의 질(Quality of work)¹⁾’을 바탕으로 7가지 차원의 개념 체계를 제안했다(통계개발원, 2011).

1) 영문으로 일자리의 질은 quality of employment 또는 quality of work로 혼용된다. ILO와 Eurostat은 quality of employment, UNECE는 quality of work로 일자리의 질을 표현한다.

〈표 2-2-1〉 일자리의 질 개념 체계 비교

ILO의 관점은 일자리 ¹⁾	UNECE의 일자리의 질 ²⁾	UNECE, ILO, Eurostat 태스크포스 팀의 일자리의 질 ³⁾
- 고용 기회 - 철폐되어야 할 노동 - 적절한 수입과 생산적 노동 - 적절한 노동시간 - 고용 안정성 - 일·가정의 양립 - 고용 평등 - 안전한 작업 환경 - 사회보장 - 사회적 대화 - 경제 사회적 맥락	- 고용 안전 및 윤리 - 근로소득 및 급부 - 근로시간 및 근로생활의 균형 - 고용의 안정성 및 사회적 보호 - 사회적 대화	- 고용의 안정성과 윤리성 - 소득과 복지 혜택 - 근로시간 및 일과 생활의 조화 - 고용 보장과 사회적 보호 - 사회적 대화 - 기술 개발 및 교육·훈련 - 직장 내 관계 및 직무 동기

주: ILO의 관점은 일자리와 UNECE의 일자리의 질 개념 체계의 하위 구성 요소에 관한 세부 사항은 통계청. (2010). 「고용분야」 2010년 정기통계품질진단 연구용역 최종결과보고서. 대전: 통계청. pp. 167-168의 [표 4.4]와 [표 4.5]를 참고하기 바람.

자료: 1) 통계청. (2010). 「고용분야」 2010년 정기통계품질진단 연구용역 최종결과보고서. 대전: 통계청. p. 167 [표 4.4] 항목 내용 발췌.

2) 통계청. (2010). 「고용분야」 2010년 정기통계품질진단 연구용역 최종결과보고서. 대전: 통계청. p. 168 [표 4.5] 항목 내용 발췌.

3) UNECE. (2013). Draft statistical framework for measuring quality of employment. 19th International Conference of Labour Statisticians, 2-11 October 2013, Conference paper.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_221642.pdf에서 2019. 9. 9. 인출. p. 12 Figure 1의 내용을 참고하여 작성.

사회복지 분야의 연구 중 국내에서 UNECE, ILO, Eurostat이 제안한 일자리의 질 개념 체계를 활용하여 수행한 연구는 김민정, 김영우, 김아래미, 김진석(2017)의 연구가 있다. 이들은 사회복지사업법에서 포괄하는 사회복지 조직의 종사자에 대한 처우의 개념을 일자리의 질 개념을 적용하여 확장시키고자 개념 체계별로 실태를 진단한 후 국내 상황에 맞게 수정된 개념 체계를 제안하였다. 이 절에서는 이들이 연구에 적용한 UNECE, ILO, Eurostat의 일자리의 질 개념 체계를 활용하여 사회복지 종사자의 근로 환경 및 여건 대한 기존의 논의들을 살펴보고자 한다.

〈표 2-2-2〉는 UNECE, ILO, Eurostat이 제안한 일자리의 질 개념 체계와 구성 요소이며, 선행연구 검토 대상인 사회서비스 종사자는 〈표 2-2-3〉과 같다.

〈표 2-2-2〉 선행연구 검토를 위한 일자리의 질 개념 체계와 구성 요소

개념 체계	구성 요소
고용의 안전성과 윤리성 (Safety and ethics of employment)	- 고용의 안전성(Safety at work) - 아동노동과 강제 노동(Child labor and forced labor) - 고용의 공정성(Fair treatment in employment)
소득과 복지 혜택 (Income and benefits from employment)	- 고용에 따른 소득(Income) - 고용에 따른 복지 혜택(Non-wage pecuniary benefits)
근로시간 및 일과 생활의 균형 (Working hours and balancing work and non-working life)	- 근로시간(Working hour) - 근로시간 조정(Working time arrangement) - 일과 생활의 균형(Balancing work and non-working life)
고용 보장과 사회적 보호 (Security of employment and social protection)	- 고용 보장(Security of employment) - 사회적 보호(Social Protection)
사회적 대화 ¹⁾ (Social dialogue)	- 사회적 대화(Social dialogue) - 노사 관계
기술 개발 및 교육·훈련 (Skills development and training)	- 기술 개발 및 교육훈련(Skills development and training)
직장 내 관계 및 직무 동기 (Workplace relationship and work motivation)	- 직장 내 인간관계(Workplace relationship) - 직무 동기(Work motivation)

- 주: 1) UNECE. (2013)는 ‘사회적 대화’에서 별도의 구성 요소를 제시하지는 않았음. ‘노사 관계’라는 구성 요소는 통계개발원(2011)의 내용을 참고하여 추가함.
- 자료: 개념 체계와 구성 요소는 다음의 자료들을 참고하여 작성함.
- 김민정, 김영우, 김아래미, 김진석. (2017). 사회복지 종사자 처우 개념의 확장: 일자리의 질을 중심으로. 한국사회복지행정학회 2017년 춘계 학술대회, 서울: 한국사회복지행정학회. 353-374. p. 360의 [그림1]의 내용을 참고하여 작성.
 - 통계개발원. (2011). (통계개발원 2010년 하반기) 연구보고서. 1. 대전: 통계개발원. p. 250의 〈표 4-4〉의 내용을 참고하여 작성.
 - UNECE. (2013). Draft statistical framework for measuring quality of employment. 19th International Conference of Labour Statisticians, 2-11 October 2013, Conference paper. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_221642.pdf에서 2019. 9. 9. 인출. pp. 11-12의 내용을 참고하여 작성.

〈표 2-2-3〉 선행연구 검토 대상 사회서비스 종사자

사회서비스산업 특수분류	선행연구 검토 대상 사회서비스 종사자	
종합 사회서비스업	- 사회복지사	
돌봄서비스업	- 보육교사 - 유치원 교사 - 아이돌보미	- 요양보호사 - 장애인활동지원사 - 산모·신생아 건강관리사
상담·재활서비스업	- 상담 전문가 • 임상심리사 • 음악·미술 놀이·행동치료사	- 재활 전문가 • 물리치료사 • 작업치료사 • 언어재활사
건강 지원 서비스업	- 방문간호사 - 보건교사	- 영양사 - 간호조무사
교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	- 특수교육 교사 - 청소년지도사	
문화·체육 관련 시설 이용 지원 사회서비스업	- 예술강사 - 스포츠 강사 - 생활체육지도자	
사회참여 지원 서비스업	- 직업상담사	
사회서비스 관련 행정	※ 검토 대상에서 제외	

2. 기존 연구에서의 사회서비스 종사자의 근로 환경 및 근로 여건에 대한 논의

가. 고용의 안전성과 윤리성

일자리의 질 개념 체계에서 고용의 안전성과 윤리성은 근로 현장에서 근로자가 입을 수 있는 상해나 사망과 같은 신체상의 안전뿐만 아니라 정신건강에 영향을 미칠 수 있는 위험 요인들을 고려한 안전성이 구성 요소가 된다(UNECE, 2015). 또 아동노동, 강제 노동과 함께 직장 내에서의 인종, 장애, 성별로 인한 차별이나 괴롭힘 등에서의 공정한 대우(fair

treatment)가 하위 구성 요소로 포함된다(UNECE, 2013).

사회서비스산업 특수분류에 따른 업종들은 주로 대인서비스(human service)의 형태로 서비스를 제공하고 있다. 이러한 사회서비스 산업의 특성을 고려하면 고용의 안전성에서 사회서비스 종사자의 신체 안전은 서비스 이용자에 의한 폭력, 즉 클라이언트 폭력으로, 정신건강에 영향을 미칠 수 있는 문제는 서비스 제공 과정에서 발생하는 감정 노동이나 소진을 중심으로 살펴볼 수 있다.

이 절의 검토 대상인 사회서비스 종사자 중에서 클라이언트 폭력에 관한 연구는 주로 사회복지사를 중심으로 전개되어 왔으며 연구 방법 측면에서 크게 두 가지로 나뉜다. 먼저 클라이언트 폭력 관련 연구 중 양적인 연구 방법을 통해 실증 분석을 시도한 연구들은 주로 클라이언트 폭력의 발생 실태를 밝혀 그 심각성을 환기하거나, 클라이언트 폭력이 종사자에게 미치는 영향을 살펴보는 방식으로 진행되었다(김제선, 유재윤, 2012; 황보람, 강정희, 유은경, 윤기혁, 이진열, 2014). 클라이언트 폭력의 영향력을 분석한 연구들은 종사자의 스트레스나 우울과 같은 정서적인 측면 뿐만 아니라 이직 의도, 직무 만족 등을 주요 결과 변수로 설정하여 그 영향력을 검증하였다(김경호, 방희명, 2010; 박미은, 2007; 신준섭, 김운배, 2009). 반면 질적 연구 방법을 활용하여 클라이언트 폭력을 연구한 기존 문헌들은 양적인 접근 방법의 한계를 지적한다. 실제 종사자가 경험한 피해 상황과 그 영향을 질적 연구를 통해 개별 사례들에 심층적으로 접근하여 그 의미를 밝힐 수 있어야 종사자의 클라이언트 폭력 피해를 방지하고 도울 실질적인 개선 방안을 마련할 수 있다는 것이다(신은혜, 정혜숙, 2018; 이재용, 이수천, 2018).

연구 방법 간에 차이는 있지만 사회복지사가 경험한 클라이언트 폭력 연구들에서 공통으로 지적하는 부분은 사회복지사의 업무 특성이다. 기

본적으로 사회복지사는 클라이언트가 겪을 수 있는 사회적 위험으로부터 그들을 보호하고, 반대로 사회를 보호하기 위해 때로는 클라이언트를 통제해야 하는 이중적인 역할과 의무가 있다(김경호, 방희명, 2010). 또한 과거와 달리 서비스 제공의 패러다임 자체가 서비스 이용자와 지역사회 중심으로 변화되면서 좀 더 개방된 환경에서 다양한 욕구가 있는 서비스 이용자를 접하게 될 개연성이 커졌다(김경호, 방희명, 2010; 문영주, 2015; 박미은, 2007). 이에 따라 사회복지사는 클라이언트 폭력이라는 위험에 노출되기 쉬운데, 예컨대 가정 폭력이나 성폭력, 아동 학대 등과 같은 사례 개입 과정에서도 폭력이 발생할 가능성이 높은 상황에 놓인 이용자들에게 서비스를 제공해야 하기 때문이다(문영주, 2015; 박미은, 신희정, 2010).

요양보호사와 방문간호사가 경험한 클라이언트 폭력에 관한 국내의 연구는 소수이기는 하지만, 사회복지사와 마찬가지로 클라이언트 폭력을 경험할 개연성이 크다는 연구 결과는 공통으로 나타난다(김희걸, 남혜경, 2017; 이인숙, 이광옥, 강희선, 박연환, 2012; 황보람, 강정희, 유은경, 윤기혁, 이진열, 2014; 황보람, 유은경, 2015). 기존의 연구들에서는 2012년의 노인장기요양보험제도의 도입과 2007년 맞춤형 방문 건강관리 사업의 추진을 통해 서비스 이용자가 증가함에 따라 서비스 제공자가 직접 이용자를 방문하여 서비스를 제공하는 사례가 대폭 늘어날 수밖에 없었던 상황을 지적하고 있다(김희걸, 남혜경, 2017; 이인숙 외, 2012; 황보람 외, 2014; 황보람, 유은경, 2015). 또한 요양보호사와 방문간호사가 제공하는 서비스를 이용하는 대상자들은 질환 등으로 인해 일상생활을 영위할 수 있는 기능이 현저히 떨어져 서비스 제공자에게 의존적일 수밖에 없고, 결국에는 장기간 대면하는 밀착된 관계를 유지하게 되는 특성(황보람, 유은경, 2015)을 보인다. 이에 따라 요양보호사와 방문간호사

역시 사회복지사와 마찬가지로 폭력을 경험할 위험이 큰 근로 환경에 놓이게 되는 것이다.

사회서비스 종사자 중 사회복지사와 요양보호사, 방문간호사를 제외한 나머지 사회서비스 종사자들을 대상으로 2007년 이후 국내에서 수행한 클라이언트 폭력에 관한 연구는 전무한 수준이다. 그러나 사회서비스 종사자의 감정 노동과 소진에 관한 연구는 다수 발견되며, 주로 종사자의 직무 스트레스나 직무 만족, 이직 의도, 조직 몰입 등에 미치는 영향을 살펴보는 방식으로 진행되었다. 실제 사회서비스 종사자 중 간호사, 물리 및 작업치료사, 스포츠 강사, 사회복지사, 유치원 교사, 보육교사는 감정 노동을 많이 수행하는 상위 30개 직업에 해당하는 것으로 분석하기도 하였다(한상근, 2013. 4. 30.). 이를 감안하면 사회서비스 종사자의 감정 노동과 소진을 연구한 기존의 연구들은 이용자를 직접 대면하여 서비스를 제공하는 사회서비스 종사자의 업무 특성에 대한 문제 인식을 상당 부분 공유하는 것으로 해석된다.

다음으로 고용의 윤리성을 살펴보자. 고용의 질 개념 체계에서 고용의 윤리성에 해당하는 하위 구성 요소 중 아동노동은 우리나라 「근로기준법」(제64조 제1호2)상 근로 가능 연령은 15세 이상이므로 적용이 가능하지 않다. 또한 UNECE(2015)가 규정하는 강제 노동의 개념은 이민자를 대상으로 하거나 인신매매 등을 통한 것이기 때문에 적용 가능하지 않다(김민정 외, 2017).

UNECE(2015)는 아동노동과 강제 노동 이외에 고용의 윤리성을 구성하는 요소로 고용의 공정성을 언급하면서 이를 측정하는 하위 지표로 성

2) 제64조(최저 연령과 취직인허증) ①15세 미만인 자(「초·중등교육법」에 따른 중학교에 재학 중인 18세 미만인 자를 포함한다)는 근로자로 사용하지 못한다. 다만 대통령령으로 정하는 기준에 따라 고용노동부 장관이 발급한 취직인허증(就職認許證)을 지닌 자는 근로자로 사용할 수 있다.<개정 2010. 6. 4.>

별 임금 격차와 같은 하위 인구 집단 간의 임금격차, 여성, 이민자, 장애인 등과 같은 소외되기 쉬운 집단의 관리직(manual occupation) 진출 비율, 직장 내 차별을 경험한 사람의 비율을 제시하였다. 이와 같은 고용의 공정성을 측정하기 위한 지표들을 다룬 기존의 연구를 살펴보면, 사회복지사 또는 사회복지 종사자를 중심으로 성별 임금격차에 관해 분석을 시도한 연구들이 소수 발견된다. 이훈희, 정상희, 황정은, 김제선(2013)의 연구에 따르면 사회복지사라는 직종 내에서는 성별 임금 격차가 여타 직종과 다르게 여성에게 유리하게 작용하고 있으며 오히려 종사자의 고용 형태, 즉 정규직 여부에 따라 임금 차별이 심화되는 것으로 확인되었다. 김환준(2016)은 특정 지역에 한정하여 사회복지 종사자의 성별 임금 격차와 그 요인을 살펴보았는데, 그의 연구에서도 사회복지 종사자들의 성별 임금 격차는 전체 임금 근로자에 비해 다소 적은 편으로 나타났다. 그러나 두 연구 모두 사회복지 조직 내에서의 유리 천장, 즉 승진의 문제와 결혼이나 자녀 양육에 따른 경력 단절, 근속 기간 등 성별에 따라 차이를 보일 수 있는 다른 요인들을 면밀히 분석하지 못한 부분에 대해 한계를 인정하고 있다.

나. 소득과 복지 혜택

근로 활동을 통해 얻게 되는 소득은 근로자의 물질적인 웰빙(material well-being)을 유지하는 데에 중요한 요인이기 때문에 근로자들이 스스로 일자리의 질을 평가하고 선택하는 데도 중요한 가치가 될 수 있다(UNECE, 2015). 소득과 마찬가지로 유급 병가나 휴가 등과 같이 근로자가 누리는 복지 혜택 역시 일자리의 질을 평가하는 데에 중요한 요소이다(UNECE, 2013).

기존의 연구들에서 사회서비스 종사자의 소득과 복지 혜택이라는 일자리의 질 차원의 논의는 주로 저임금 문제를 중심으로 전개되었다. 일자리의 질 개념 체계 전체 차원에서도 사회서비스 종사자의 소득, 즉 임금과 관련된 사항은 기존 연구들을 통해 실제로 논의가 가장 많이 이루어진 부분이기도 하다. 특히 돌봄서비스업에 속한 사회서비스 일자리는 일반적으로 학자들 사이에서 저임금 일자리로 평가되기도 한다.

선행연구들(김경희, 2009; 김형용, 2018; 송다영, 2014; 윤자영, 김경희, 최영미, 김양지영, 2011)에서는 일반적으로 임금 수준이 높아지기 위해서는 높은 생산성과 그에 따른 높은 이윤이 바탕이 되어야 하는데, 대인서비스 형태로 제공하는 사회서비스 산업의 특성상 이러한 흐름을 쉽게 적용하기 어렵다는 점을 저임금을 설명하는 요인으로 지적한다. 또한 사회서비스 이용자는 대부분 경제적으로 취약한 계층이라는 점도 사회서비스 종사자의 저임금을 초래하는 요인 중 하나가 된다(김형용, 2018). 이용자가 서비스 이용의 대가로 지불하는 비용만으로는 이윤을 창출하기 어려운 것이다. 이러한 이용자의 특성 때문에 사회서비스 비용을 정부나 지역사회가 일부 보조하는 형태로 지원하고, 더 많은 이윤을 내기 위해 서비스를 생산하는 것이 아니라 정부나 지역사회가 책정한 예산 범위 내에서 서비스를 최대로 생산해야 하는 구조가 만들어진다(김형용, 2018). 이러한 구조에서 사회서비스 종사자의 저임금 문제는 필연적일 수밖에 없다.

사회서비스 종사자의 소득, 복지 혜택과 관련된 기존의 연구들은 공통으로 저임금 문제를 지적하고는 있으나 이를 부각시키기 위해 강조하고 있는 부분이 사회서비스 종사자별로 조금씩 다르다.

예를 들어 돌봄서비스업에 속하는 사회서비스 종사자를 연구한 학자들은 해당 업종의 노동의 가치 측면의 사회적 인식을 강조한다(김경희,

2009; 송다영, 2014; 장지연, 2011). 2007년 이후 돌봄서비스업 중심의 사회서비스 일자리의 확대가 정책 과제로 지속적으로 등장하면서 전통적으로 여성들이 사적 영역에서 수행하던 돌봄 노동이 상품화되었으나 여성의 재생산 노동이라는 인식에 의해 평가절하되었고 이는 결국 돌봄 노동의 저임금화를 이끈다는 것이다.

한편 보육교사는 비슷한 직무를 수행하는 같은 돌봄서비스업 내의 유치원 교사와 비교함으로써 처우 개선의 필요성을 강조하는 방식으로 저임금 문제를 다룬다(이미정, 강란혜, 2011). 종합 사회서비스업에 속하는 사회복지사는 2011년 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 제정 이후 사회복지사 및 관련 시설 종사자의 임금과 근로 여건에 대한 실태 조사가 의무화되었다. 법 제정 이후의 연구들은 실태 파악을 통해 열악한 임금 수준과 근로 여건을 보여 주고 이에 대한 개선을 요구하는 형태로 저임금 문제를 다루고 있다(김유경 외, 2014; 김유경 외, 2017; 오민수, 황상미, 이영주, 2016; 윤민석 외, 2014; 최일섭 외, 2015).

사회복지사나 보육교사는 저임금 문제가 제기되기는 하지만 연공급(seniority based pay) 형태로 근속 연수에 따라 임금 수준이 결정되는 임금체계가 존재한다. 그러나 이들과 다르게 요양보호사나 아이돌보미, 장애인활동지원사, 산모·신생아 건강관리사 등 시급제로 임금이 정해지는 사회서비스 종사자는 최저임금이 적용되는 것 외에는 직종에 맞는 임금체계가 실질적으로 마련되어 있지 않다. 이에 따라 기존 연구들에서는 이 점을 부각하여 임금 수준의 적정성과 함께 사회서비스 종사자의 저임금 논의를 전개하기도 하였다(김형용, 2018; 이철선 외, 2015; 이철선, 남상호, 최승준, 민동세, 권소일, 2013; 함선유, 권현지, 2017).

다. 근로시간 및 일과 생활의 균형

근로시간 및 일과 생활의 균형은 근로시간과 근로시간의 유연성, 일과 생활의 균형이라는 요소로 구성된다(UNECE, 2015). 지나치게 긴 근로 시간이나 야간 근무, 주말 근무 등과 같은 비정형적인 근로시간(atypical working time), 그리고 근로시간 이외의 사적인 시간을 근로자가 적절히 영위할 수 있도록 일과 생활이 조화를 이룰 수 있는지는 근로자의 신체적·정신적 건강에 영향을 미칠 수 있다(UNECE, 2015).

사회서비스 종사자의 근로시간 및 일과 생활의 균형과 관련된 연구들은 보육교사, 사회복지사 또는 사회복지 조직 종사자와 같이 그간 초과근로와 업무 과중에 대한 문제가 많이 지적되었던 종사자들을 중심으로 진행되었다. 기존의 연구들에서는 사회서비스 종사자의 근로시간과 일-생활의 조화는 주로 사회서비스 종사자의 근로 여건을 파악하는 한 요소로서 연장근로 현황 등 그 실태를 파악하면서 보상, 즉 임금의 적절성에 대한 문제 제기도 함께 진행한다(김유경 외, 2014; 김유경 외, 2017). 또한 종사자의 초과근로시간이나 야간이나 주말의 비정형적인 근로시간 등은 종사자의 직무 만족, 직무 스트레스, 이직 의도 등에 영향을 미치는 요인으로 다루기도 하였다(김지혜, 김석준, 이준영, 이옥진, 오가영, 2011; 김충식, 2013; 김혜진, 노은영, 정세정, 유진선, 2014; 문영주, 2014; 문은하, 조정은, 장유다, 2013; 최수찬, 김상아, 이정은, 박웅섭, 2007; 최수찬, 김상아, 허영혜, 박웅섭, 2008; 한유미, 김연하, 2010).

소수이기는 하지만 사회서비스 종사자의 근로시간과 일-생활의 조화 자체에 초점을 둔 연구도 일부 발견된다. 배은경, 조성심, 신혜정, 권지성(2015)은 사회복지사들을 대상으로 그들이 경험한 시간 사용의 맥락을 질적 연구 방법을 통해 파악했다. 이들의 연구에 따르면 사회복지사에게

시간의 파이를 조절하는 기준은 리더의 스타일이나 조직의 상황과 같은 ‘조직 내의 기준’과 업무 분담, 업무 특성 등 ‘조직 내에서의 분배의 문제’, 개인의 성격과 역량과 사생활을 지키기 위한 노력과 같은 ‘스스로가 통제할 수 있는 여지’로 요약된다. 이에 따라 실천 현장과 개인의 삶이 균형을 이루기 위해서는 조직의 인력 확충과 탄력근무제 시행, 초과근로수당의 지급, 사업 수행 과정에서 이루어지는 평가와 보고 체계의 개선 등의 사항들이 대안으로 제시되기도 하였다.

라. 고용의 보장과 사회적 보호

일자리의 질 개념 체계에서 고용의 보장은 근로자가 정기적이고 공식적으로 근로계약을 체결하는지와 근무 기간, 고용상의 지위 등으로 측정할 수 있다(UNECE, 2015). 사회적 보호는 실업보험, 연금, 건강보험과 같은 사회보장제도를 통해 근로자가 보호받을 수 있는지로 판단한다(UNECE, 2015).

기존 연구들에서 사회서비스 종사자의 고용의 보장과 사회적 보호 측면의 논의는 주로 요양보호사나 아이돌보미 등과 같은 돌봄서비스업 분야의 종사자 중심으로 그들의 근로자성을 법과 제도 측면에서 확인하거나(박은정, 2011; 이윤진, 2018), 실제 사회서비스 종사자의 근로시간과 임금체계, 근로 여건 등 근로 환경에 대한 실태를 진단하여 제도 개선 방안을 제시하는 방향으로 논의를 진행했다(이철선 외, 2015; 이철선 외, 2013).

사회서비스 종사자의 고용 보장과 사회적 보호를 다룬 선행연구들의 논의의 핵심은 사회서비스 종사자의 근로자성이다. 근로기준법상 근로자로 인정되어야 법으로 보장하는 근로자의 권리를 누리고, 또 사회보장제

도를 통한 사회적 보호의 영역에 편입될 수 있기 때문이다. 근로기준법 제2조 제1호에 따르면 근로자는 ‘직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자’로 정의된다. 근로기준법의 근로자에 대한 정의와 같이 사회서비스 종사자의 근로자성에 대한 판단은 임금을 목적으로 사업장과 종속적인 관계를 맺고 근로 활동을 하고 있는지가 주요한 판단 기준이 된다(박은정, 2011). 그간 사회서비스 종사자 중 사회복지사나 보육교사, 유치원 교사 등과 같이 종사자가 근로를 제공하는 사업과 사업장, 사용자가 명확한 사회서비스 종사자의 근로자성에 대한 문제는 논란의 여지가 없었다(이윤진, 2018). 그러나 요양보호사, 아이돌보미, 장애인활동지원사, 예술강사, 산모·신생아 건강관리사 등과 같은 사회서비스 종사자는 근로시간, 임금, 근로 내용 등을 담은 근로계약은 서비스 제공 기관과 체결하지만, 이들이 계약에 따라 수행하는 노동은 서비스 이용자에게 제공된다는 대목에서 근로자성에 대한 문제가 제기될 수 있다. 이들 사회서비스 종사자의 사용자가 정확히 누구냐는 것이다. 결국 근로자성에 대한 지속적인 문제 제기는 종사자의 고용상의 지위 차원에서도 불안정성을 야기할 수밖에 없다.

마. 사회적 대화

사회적 대화는 근로자가 자신의 근로 환경에 대해 의사를 표명하고 이를 결정하는 데 참여할 수 있는지를 의미한다(통계개발원, 2011). 이에 따라 일자리의 질에서 사회적 대화의 구성 요소로는 근로자의 결사의 자유와 단체교섭권이 포함된다(UNECE, 2015).

2007년 이후 국내 연구들에서 사회서비스 종사자를 대상으로 사회적 대화의 측면에서 종사자의 결사의 자유와 단체교섭권은 종사자의 열악한

근로 환경을 개선하기 위한 방안으로 등장하지만 주요 연구 주제로 다루어진 사례는 그리 많지 않다. 앞서 살펴보았듯이 일자리의 질 개념 체계에서 소득과 복지 혜택, 고용의 보장과 사회적 보호 측면에서 취약한 시급제 종사자인 요양보호사, 장애인활동지원사, 산모·신생아 건강관리사 등은 특히 사회적 대화의 측면에서 소외될 개연성이 더 크다.

장애인활동지원사의 근로조건을 개별적 근로관계의 측면과 집단적 노사 관계의 측면에서 살펴본 연구에 따르면, 근로계약상의 사용자는 활동지원 기관이기는 하지만 근로계약의 핵심 내용인 고용 유지나 임금, 근로 내용 등의 결정 권한은 사실상 없는 상태라고 분석하고 있다(김현민, 2014). 보건복지부의 지침과 제도에 따라 장애인활동지원사의 임금과 활동 내용은 이미 결정되어 있고 활동 지원 기관은 이를 전달하는 역할을 하기 때문이다. 결국 장애인활동지원사의 실질적인 사용자는 중앙 부처인 보건복지부로 해석할 수 있다. 이에 따라 단체협약을 통해 근로조건을 향상시키고자 하는 종사자는 활동 지원 기관과 실질적인 단체교섭을 진행하기 어려운 구조가 만들어지며, 일반적인 노사 관계에서처럼 실질적으로 근로조건을 개선하기 위한 단체교섭 활동보다는 제도 개선 요구를 하는 데 그치게 되는 것이다. 이와 같은 상황은 요양보호사나 아이돌보미, 산모·신생아 건강관리사 등과 같이 제공 기관과 계약하되, 임금과 근로 내용 등이 제도를 통해 이미 규정되었으며 근로자성 인정의 이슈가 꾸준히 제기되고 있는 사회서비스 종사자에게는 비슷하게 나타나는 현상일 것이다. 일례로 예술강사의 처우와 근로조건의 제도적 문제점을 연구한 이석종(2014)도 예술강사의 실사용자에 관한 문제를 비판하고 있다. 2014년 기준으로 예술강사의 근로계약은 지역 내 운영 단체와 맺지만 예술강사 사업의 운영 지침은 한국문화예술진흥원에서 만든다. 그런데 이 운영 지침은 사실상 문화체육관광부가 마련한 제도와 사업 기준에 따라

가능하기 때문에 실사용자는 중앙 부처인 문화체육관광부라고 볼 수 있다. 바로 이 부분에서 김현민(2014)의 지적과 같이 예술강사도 실질적인 근로조건 개선을 위한 단체교섭 활동을 하기 어려울 소지가 있다.

바. 기술 개발 및 교육훈련

일자리의 질에서 기술 개발 및 교육훈련은 근로자의 기술과 직무상 요구되는 기술 간의 적합성, 그리고 근로자의 기술을 더욱 발전시킬 수 있는 교육훈련의 기회가 제공되는지로 정의된다(UNECE, 2015). 저숙련 노동자일수록 임금 수준, 고용의 기회, 고용의 안정성, 근로조건의 측면에서 어려움을 겪게 될 가능성이 높다는 점을 고려하면(Eurofound, 2013; UNECE, 2015) 근로자에게 기술 개발과 교육훈련은 중요한 요소일 수밖에 없다.

사회서비스 산업 분야에서 사회서비스 종사자의 기술 개발과 교육훈련은 보통 ‘보수교육’이라는 명칭으로 진행된다. 보수교육은 ‘인적자원의 개발 또는 직원 개발의 일환으로 실행되는 것으로, 그 직업에 종사하는 자에게 직업에 대한 새로운 정보와 지식 및 기술을 익히게 하고 직업 종사자로서의 자질을 향상시키기 위하여 실시하는 교육’이다(송미영, 이상익, 2008; 황소하, 조근식, 엄태호, 2011, p. 86의 내용 재인용).

보수교육의 정의에 비추어 볼 때 이용자에게 직접 서비스를 제공하는 사회서비스 산업의 특성상 사회서비스 종사자에게 보수교육은 서비스의 품질을 높이는 데 중요한 요소라고 볼 수 있다. 이에 따라 사회서비스 종사자의 보수교육은 기존 연구들에서 서비스 품질이나 이용자의 서비스 만족도, 종사자의 직무 만족, 조직 성과 등에 영향을 미치는 근로 환경 요인의 하나로 논의를 진행하기도 하였다(곽미정, 김영미, 2015; 김미령,

심정원, 2011; 김선희, 남희은, 박소진, 2012; 정한채, 임현승, 고대영, 강성옥, 2014). 반면 종사자 보수교육 자체에 대한 직접적인 논의, 즉 운영 성과, 교육 내용의 개발이나 개선 방안 등에 대한 논의는 그간 그리 활발하게 진행되지 않았으며 일부 직종에 한해서만 관련 연구들이 소수 확인될 뿐이다(배은경, 고정애, 김용진, 박병선, 2018; 박병식, 전오진, 2015; 안정선, 2009; 이미화, 강은진, 2016; 정선미, 오영립, 2018; 한만규, 2014; 황소하 외, 2011). 그러나 보수교육을 법적 의무 사항으로 명시한 사회복지사(사회복지사업법 제13조 제2호3)는 보수교육이 자격 유지뿐만 아니라 전문성 강화를 위한 종사자의 권리라는 측면에서의 논의까지도 진행하고 있는 것으로 확인된다(배의식, 2014). 청소년지도사나 보육교사, 아이돌보미 등도 사회복지사와 마찬가지로 법적으로는 보수교육이 명문화⁴⁾되어 있기는 하지만 앞서 언급한 바와 같이 종사자의 보수교육 자체에 대한 직접 논의는 아직 활발히 이루어지지 못하고 있다.

사. 직장 내 관계 및 직무 동기

직장 내에서 근로자가 동료나 슈퍼바이저와 맺는 인간관계는 근로자의 신체적·정신적 건강뿐만 아니라 현재의 직장을 유지하는 데에도 영향을 미칠 수 있다(UNECE, 2015). 또 주어진 일에 근로자의 재량권이 있는지, 근로자가 슈퍼바이저의 피드백을 정기적으로 받는지, 의사 결정에 참

3) 제13조(사회복지사의 채용 및 교육 등) ②보건복지부 장관은 사회복지사의 자질 향상을 위하여 필요하다고 인정하면 사회복지사에게 교육을 받도록 명할 수 있다. 다만 사회복지법인 또는 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 정기적으로 인권에 관한 내용이 포함된 보수교육(補修教育)을 받아야 한다.

4) 청소년지도사의 보수교육 의무 규정은 청소년기본법 제24조의 2(청소년지도사·청소년상담사의 보수교육), 보육교사의 보수교육 의무 규정은 영유아보육법 제23조(어린이집 원장의 보수교육), 제23조의 2(보육교사의 보수교육), 아이돌보미의 보수교육은 아이돌봄지원법 제10조(보수교육)에서 확인 가능하다.

여할 권한이 주어지는지 등은 종사자의 직무 동기에 영향을 줄 수 있는 요소들이다(UNECE, 2015).

국내에서 수행된 사회서비스 종사자의 근로 환경과 관련된 연구들은 직장 내 관계와 직무 동기의 하위 구성 요소들, 즉 조직 내에서 상사와의 관계, 동료와의 관계, 종사자의 재량권 등을 종사자의 직무 만족이나 이직 의도 등에 영향을 미치는 요인으로 보았다(김용민, 2011; 김윤균, 금상옥, 광미정, 2017; 박연희, 주미연, 박미정, 2009; 전재표, 조영경, 박영주, 2011). 실제 1990년부터 2013년 4월까지 국내에서 사회복지 관련 종사자의 직무 만족을 연구한 연구물들을 중심으로 메타 분석을 진행한 진혜민과 박병선(2013)의 연구에서도 직무의 자율성과 더불어 종사자가 속한 조직에서의 인간관계와 동료, 상사와의 관계는 직무 만족에 영향을 미치는 중요한 요인으로 다시 확인되기도 했다.

선행연구들을 통해 사회서비스 종사자의 근로 환경 차원에서 직장 내 관계 및 직무 동기 자체에 대한 일반적인 평가를 도출하기는 어렵다. 종사자 개인의 특성과 종사자가 속한 조직의 특성 또한 무시할 수 없기 때문이다. 그러나 학자들 사이에서도 사회서비스 종사자의 직장 내 관계 및 직무 동기에서 비롯되는 종사자의 직무 만족과 이직 의도 등은 종사자 개인의 문제에만 국한되지 않는다는 문제의식은 공통적으로 나타난다. 종사자에게 직접적인 영향을 미칠 수 있는 직장 내 관계와 직무 동기는 대인서비스 형태로 제공되는 사회서비스의 특성상 종사자가 이용자에게 제공하는 서비스의 연속성과 서비스의 품질 측면에서 중요한 요소일 수밖에 없다(김선희 외, 2012; 이주재, 2011; 임우현, 정성일, 채현탁, 2009).

3. 소결

이 절에서는 UNECE, ILO, Eurostat의 일자리의 질 개념 체계별로 사회서비스 종사자의 근로 환경 및 근로 여건에 관한 기존의 논의들을 살펴 보았다. 검토 결과, 직종별 실태에 대한 진단과 개선을 위한 학계 내에서의 논의의 진행 정도는 조금씩 차이가 있었지만 문제 인식 자체는 공통되는 부분이 상당히 있었다. 대인서비스 형태로 제공하는 사회서비스의 특성에 따라 고용의 안전성 측면에서 발생할 수 있는 클라이언트 폭력에 관한 문제, 저임금에 관한 문제, 사회서비스 종사자의 근로자성 인정에 관한 문제 등이 바로 그것이다.

기존의 연구들에서 사회서비스 종사자의 근로 환경 및 근로 여건에 대한 문제 인식은 공통되는 부분이 있기는 하지만, 사회서비스 산업 분야 중 돌봄서비스업 종사자에 관한 연구들을 제외하면 사회서비스 종사자의 일자리의 질을 결정할 수 있는 종사자의 근로 환경이나 여건에 대한 논의는 직종별로 분절적으로 진행되어 온 것은 사실이다. 물론 이 절에서 분류한 사회서비스 종사자는 그간 사회서비스 산업 내에 속한 종사자로 이해되기보다는 각 직종에 따라 다르게 이해되어 왔다는 점을 간과할 수 없다. 그러나 사회서비스로 정의되는 영역과 사회서비스 산업이 법적·제도적으로 정의되어 있고, 현재 ‘사회서비스 일자리 정책’이 추진되고 있으므로 전체 사회서비스 산업 종사자에 대한 종합적인 진단과 검토는 반드시 필요하다.

제3절 빅데이터를 활용한 사회서비스 고용 쟁점 분석

1. 개요

이 절에서는 사회서비스 정책 논의가 본격적으로 시작된 2000년대 중반 이후, 사회서비스 종사자 고용과 관련하여 어떠한 쟁점들이 사회적으로 이슈화되었는지 그 변화를 살펴보기 위해 뉴스 기사를 활용한 빅데이터 분석을 시도하였다.

관련 데이터 수집을 위해 2007년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지의 신문 기사를 대상으로 사회서비스 관련 키워드를 검색하였다. 데이터는 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr) 신문 기사 데이터베이스를 통해 수집했다. 빅카인즈는 한국언론진흥재단과 협약한 언론사의 신문 기사를 수집해 제공하는 국내 최대 뉴스 데이터베이스로 이 연구의 데이터 수집에는 총 54곳의 언론사 기사를 활용했다.

사회서비스 고용에 대한 분석에 초점을 맞추고 있기 때문에 수집 키워드는 사회서비스 직업 및 업종과 관련된 것으로 선정하였다. 관련 키워드는 사회서비스 산업 분류와 직종 분류 코드를 활용하여 직업 관련 21개와 업종 관련 9개를 선정하였다.⁵⁾ 그러나 직업 및 업종은 일반적인 일자리 또는 업무와도 관련되어 있기 때문에, 사회서비스 및 사회복지서비스와 관련성이 높은 기사만을 수집하기 위하여 ‘사회서비스’와 ‘사회복지서비스’를 검색 키워드에 포함하였다. 모든 키워드에 대해서 ‘(사회서비스 OR 사회복지서비스) AND (키워드)’와 같은 검색식으로 검색을 수행하였고

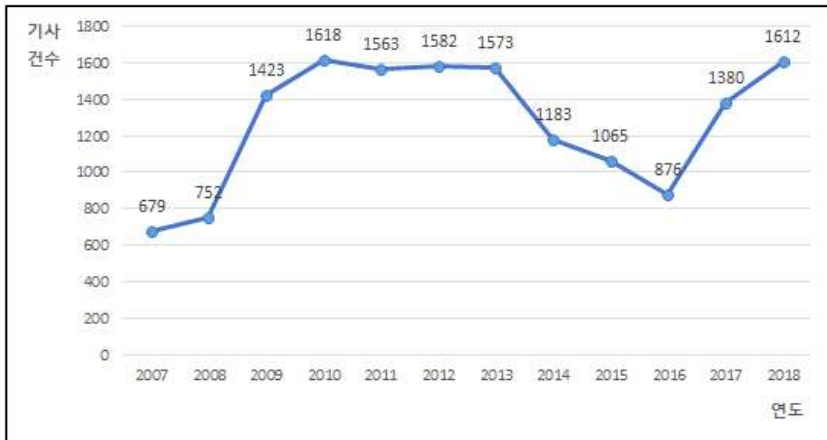
5) 직업 키워드는 사회복지사, 요양보호사, 보육교사, 아이돌보미, 유치원 교사, 미술치료사, 음악치료사, 놀이치료사, 간호조무사, 방문간호사, 산모·신생아 건강관리사, 장애인활동보조인(지원사), 물리치료사, 작업치료사, 언어재활사, 임상심리사, 청소년지도사, 예술강사, 생활체육지도자, 스포츠 강사, 직업상담사를 포함하며, 업종 키워드는 돌봄, 상담, 재활, 보건의료, 교육, 문화, 체육, 여가, 건강 증진을 포함한다.

총 2만 5152건의 데이터를 수집하였다. 그러나 수집된 데이터 간에는 중복 기사가 상당수 발견되며, 인사·전보, 수상, 발간, 부고, 신설 법인, 채용, 모집 광고 등 해당 주제와 관련 없는 불용 기사가 포함되어 있다. 이에 중복 기사와 불용 기사를 제거하였으며, 최종적으로 분석에 사용한 기사는 1만 5306건이다.

[그림 2-3-1]은 최종적으로 분석에 사용한 기사의 연도별 발행 건수를 나타낸다. 사회서비스 관련 기사량은 2008~2010년 급격히 증가하였고 이러한 추세가 이어지다가 2013~2016년에는 감소한다. 이후 2017, 2018년에 다시 급격한 증가세를 보였다.

[그림 2-3-1] 사회서비스 고용 관련 신문 기사 연도별 게재 건수

(단위: 건)



주: 빅카인즈 홈페이지에서 '사회서비스', '사회복지서비스', 30개 직업, 업종 키워드로 검색된 기사 중 최종 선정된 기사 1만 5306건을 활용하여 분석한 결과임.
 자료: 빅카인즈 홈페이지. (2019). <http://www.bigkinds.or.kr>.

그렇다면 사회서비스 고용과 관련하여 어떤 쟁점들이 시기별로 부각되었을까? 여기서는 사회서비스 정책 변화, 관련 법률의 제정 또는 개정, 정

권 교체 등과 같은 요인을 반영하여 분석 시기를 2007~2012년(P1: 노무현, 이명박 정부), 2013~2016년(P2: 박근혜 정부), 2017~2018년(P3: 문재인 정부)으로 구분한 후, 시기별 사회서비스 고용 관련 쟁점을 텍스트 마이닝 기법인 토픽모델링(Topic Modeling) 분석으로 살펴보았다.

2. 토픽모델링 분석

가. 분석 방법

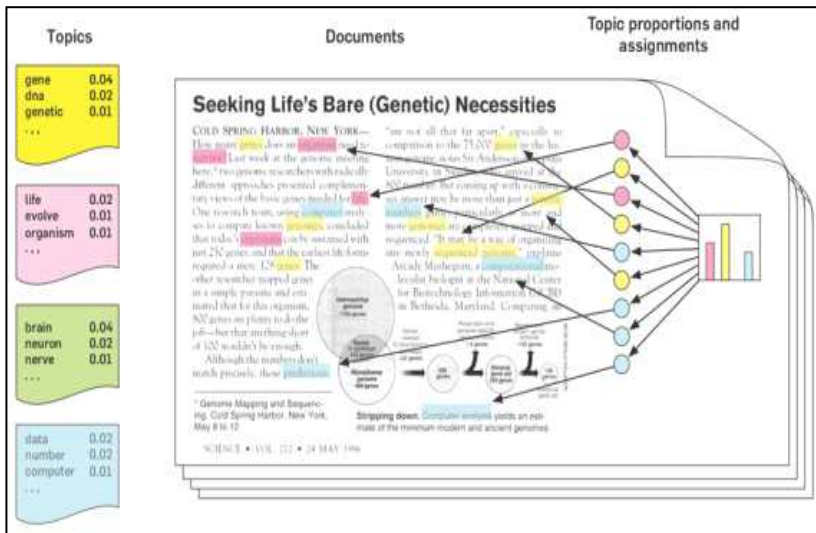
토픽모델링은 텍스트로 구성된 빅데이터를 효과적으로 이해하기 위한 다양한 수단 중에서 많은 관심을 받고 있는 분석 기법이다. 여러 연구에서 토픽모델링의 정의를 다양하게 표현하고 있다. Blei(2012)의 연구에서는 토픽모델링을 주제를 발견하기 위해 원데이터의 단어를 분석하는 통계 기법이라고 설명하고, 박자현과 송민(2012: pp. 14-15)의 연구에서는 “각 문헌을 토픽의 확률적 혼합체로 표현하고 각 토픽을 단어의 분포로 표현함으로써 문헌의 구조를 예측”하는 분석 기법이라고 정의하고 있다. 위키피디아(2019. 10. 7.)에서는 문헌 집단에 있는 추상적 주제를 발견하기 위한 통계적 모델이라고 설명하고 있다. 종합하면 토픽모델링은 분석하기 위한 텍스트 데이터 집단에서 추출할 수 있는 단어들을 이용하여 단어들의 집합으로 표현할 수 있는 추상적 개념인 주제를 추출하기 위한 통계 기법이라고 정리할 수 있다.

이 연구에서는 토픽모델링의 가장 대표적인 기법인 LDA(Latent Dirichlet Allocation)⁶⁾를 활용하여 사회서비스 고용과 관련된 시기별

6) LDA는 생성 모델로 문서가 생성되는 과정을 확률 모형으로 표현한 것이다. 즉, 문서가 작성되기 위해서는 주제가 정해져야 하고, 그 주제에 따라 어떠한 단어를 쓰는지 결정하는 과정을 표현하게 된다. 그러나 문서에서는 주제가 직접적으로 나타나지 않기 때문에

쟁점을 분석하였다. [그림 2-3-2]는 LDA의 개요를 나타낸다. 좌측의 Topics는 주제를 표현하는 단어의 집합을 나타내는 것으로, 4개의 주제 집합에 각각의 단어가 등장할 확률을 보여 준다. 가운데 Documents는 LDA의 대상이 되는 문서로, 하나의 문서에 다양한 주제에 포함되는 단어들이 등장하는 것을 나타낸다. 마지막으로 우측의 Topic proportions & assignments는 LDA의 핵심 과정을 보여 주는 것으로 확률 모형을 기반으로 모델링한 것을 나타낸다.

[그림 2-3-2] LDA의 개요



자료: Blei, D. (2012). Probabilistic topic models. Communications of the ACM, 55(4), 77-84. p. 78의 Figure 1 발췌.

문서 내에 숨어 있는(잠재되어 있는) 주제를 추론하는 것이 필요하다. LDA 기법은 수집된 문서들에서 나타나는 단어를 기반으로 토픽별 단어의 분포와 문서별 토픽의 분포를 추정해 내는 알고리즘에 해당한다. 여기서 문서의 토픽 비중과 각각의 토픽에 대한 단어 비중은 모두 Dirichlet 분포를 따르기 때문에 LDA(Latent Dirichlet Allocation)라고 불린다(Blei, D., 2012. pp. 77-84).

여기서는 텍스트 분석을 위해 LDA 기법을 적용하여 3가지 결과를 도출하였다. 먼저, 전체 문서 집단에 나타나는 주제들의 분포 결과를 추출하였다. 각각의 주제가 전체 주제에서 얼마나 큰 비중을 차지하는지를 살펴볼 수 있다. 둘째로, 전체 문서 집단에 나타나는 각각의 주제가 어떠한 단어로 구성되는지를 나타내는 것으로 주제별 단어 분포 결과를 추출하였다. 셋째로, 각각의 문서에서 주제가 어떻게 구성되는지를 나타내는 것으로 문서별 주제 분포 결과를 추출하였다. 각각의 결과를 기반으로 분석을 수행하였다.

토픽모델링은 주제의 수를 연구자가 지정하기 때문에 그 결과가 주관적이라는 비판을 받고 있다. 이에 이 연구에서는 좀 더 객관적인 토픽모델링 결과를 얻기 위해서 Topic Coherence 값을 기반으로 주제의 수를 설정하였다. Topic Coherence는 Newman, Grieser, Baldwin(2010)의 연구에서 제시된 것으로 각각의 주제 안에 속해 있는 단어들이 문서 집단 전체에서 나타나는 동시 출현 빈도를 기반으로 값을 산출하게 된다. 이 값이 커질수록 각각의 주제가 주제로서의 일관성이 있는 것으로 판단할 수 있다.

적합한 주제의 수를 판단하기 위하여 10부터 100 사이에 10개를 간격으로 Topic Coherence 값을 계산하였고, 주제의 수가 20일 때 가장 높은 Topic Coherence 값을 나타낸다는 것을 확인하였다. 이를 더 상세히 살펴보기 위해 주제의 수를 15에서 25까지 1 간격으로 Topic Coherence 값을 계산하였고, 그 결과 주제의 수가 18일 때 가장 높은 Topic Coherence 값을 나타냈다. 따라서 이 연구에서는 토픽모델링을 위한 주제를 18개로 설정하였다.

나. 주제 분석

주제 분석을 위해 데이터를 4가지로 구분하였다. 데이터의 전체를 활용한 전체 시기와 P1(노무현·이명박 정부), P2(박근혜 정부), P3(문재인 정부)이다.

여기서는 각각의 시기에 대해 주제별 단어 분포를 기반으로 문서 집단에 나타나는 주제 분석을 수행하였고, 문서별 토픽 분포를 기반으로 시기별로 나타나는 토픽의 변화를 확인하였다. 토픽모델링 기법을 통해 총 18개를 주제로 추출하였고, 각각의 주제를 나타내는 주요 단어를 기반으로 연구진이 주제명을 설정하였다. 이 과정에서 사회서비스 고용과 직간접의 관련이 없는 주제는 최종 분석에서 제외하였다. 또 주제별 단어를 바탕으로 각각의 주제가 사회서비스 업종, 고용의 양적·질적 측면으로 구분했을 때 어떤 속성이 있는지 검토하였다.

1) 전체 기간 주제 분석 결과

전체 주제 18개 중에서 7개를 제외하고 11개를 도출하였다. 도출한 주제는 지역사회서비스, 사회적기업, 일자리 정책, 자활 일자리, 거시 맥락, 아동·청소년 서비스, 정책 결정 주체, 장애인 돌봄, 아동 돌봄, 노인 돌봄, 협동조합이다. 각 주제를 구성하는 주요 단어, 전체 주제에서 각 주제가 차지하는 비율, 주제의 성격은 <표 2-3-1>에 제시하였다.

〈표 2-3-1〉 토픽모델링 결과(전체 기간)

번호	비율	주제	주요 단어	주제 성격 (업종, 양·질)
1	6.5%	거시 맥락	서비스, 우리나라, 사회서비스, 서비스업, 제조업, 선진국, 보고서, 스웨덴, 고령화	불특정 양적
3	4.2%	아동 돌봄	사회서비스, 어린이집, 종사자, 보육교사, 국공립, 보조금, 유치원, 돌봄서비스	돌봄 양적+질적
5	3.2%	노인 돌봄	요양보호사, 노동자, 다문화, 비정규직, 근로자, 사회서비스, 외국인, 일자리, 노동조합	돌봄 양적<질적
6	4.4%	장애인 돌봄	장애인, 서비스, 사회복무요원, 지역사회, 커뮤니티, 복지관, 보건의료, 복지시설	돌봄 양적
8	4.7%	정책 결정 주제	대통령, 민주당, 한나라당, 위원회, 이명박, 박근혜, 문재인, 새누리당, 일자리	불특정 -
9	9.5%	일자리 정책	일자리, 중소기업, 사회서비스, 공공부문, 대통령, 근로자, 공무원, 예산안, 취약계층, 비정규직, 최저임금, 공공기관	불특정 양적>질적
11	11.8%	지역사회서비스	지역사회서비스, 바우처, 장애인, 청소년, 프로그램, 이용자, 대상자, 취약계층, 저소득층, 건강관리, 신생아, 청년사업단	불특정 (돌봄 중심) 양적
13	9.9%	사회적기업	사회적기업, 일자리, 취약계층, 사회서비스, 고용노동부, 지역사회, 장애인, 인건비	불특정 양적>질적
15	2.6%	협동조합	협동조합, 공동체, 조합원, 기본법, 지역사회, 사회서비스 마을기업, 일자리,	불특정 -
16	4.9%	아동·청소년 서비스	프로그램, 청소년, 아이들, 어린이, 아동센터, 문화예술, 방과후, 복지관, 오케스트라, 저소득층, 컴퓨터, 초등학교, 아카데미, 체험학습	교육·문화 양적
17	6.9%	자활 일자리	일자리, 사회서비스, 지역자활센터, 사업단, 참여자, 저소득층, 지원사업, 공동체	불특정 양적

주: 1) 사회서비스와 연관성이 약해 삭제한 주제는 제시하지 않음.

2) 빅카인즈 홈페이지에서 '사회서비스', '사회복지서비스', 30개 직업, 업종 키워드로 검색된 기사 중 최종 선정된 기사 1만 5306건을 활용하여 분석한 결과임.

자료: 빅카인즈 홈페이지. (2019). <http://www.bigkinds.or.kr>.

도출된 주제를 사회서비스 업종, 고용의 양적·질적 성격에 따라 구분하면 업종 기준에서는 돌봄 분야의 주제가 주를 이루며, 업종 특성을 구분하기 어려운 주제도 다수이다. 주요 단어를 통해 판단한 주제별 쟁점의 속성을 고용의 관점에서 살펴보면, 양적 논의가 질적 논의보다 부각되었던 것으로 판단된다. 아동 돌봄, 노인 돌봄, 일자리 정책, 사회적기업 주

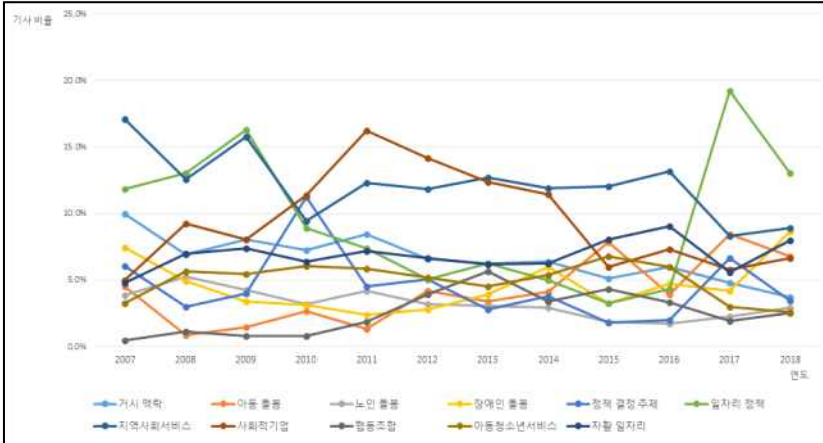
제에서 보조금, 비정규직, 최저임금, 인건비 등 일자리의 질적 측면에 대한 논의가 일부 진행된 것을 확인할 수 있다.

[그림 2-3-3]은 각 주제의 관심도를 연도별 분포를 통해 보여 준다. 주제별 관심도 변화는 대체로 해당 주제와 연관된 사회서비스 정책, 법령, 제도의 도입에 영향을 받는 것으로 보인다. 예컨대 초기 1번 거시 맥락, 5번 노인 돌봄, 6번 장애인 돌봄, 11번 지역사회서비스 관련 주제의 관심도가 높았던 것은 사회 투자 정책으로 사회서비스의 중요성이 강조되고, 사회서비스 전자바우처와 노인장기요양보험이 도입된 것에 영향을 받은 것으로 보인다. 3번 아동 돌봄, 15번 협동조합 관련 주제의 관심도 변화 추이도 2012년 협동조합 기본법 제정 및 시행, 2013년 보육서비스의 확대, 2017년 사회서비스공단(원) 발표, 2018년 커뮤니티 케어의 발표에 영향을 받은 것으로 추정할 수 있다.

8번 정책 결정 주제, 9번 일자리 정책 관련 주제는 2009, 2010년 상승하는 추세를 보이다 점차 하락하고, 2017년 급격하게 상승하였다가 2018년 다시 하락하는 형태를 보인다. 이는 정권 초기 정책 결정 주체들의 활동이 활발해지는 것과 일자리 관련 계획들이 발표된 데 따른 영향으로 보인다.

[그림 2-3-3] 토픽모델링 시계열 분석(전체 기간)

(단위: %)



주: 빅카인즈 홈페이지에서 '사회서비스', '사회복지서비스', 30개 직업, 업종 키워드로 검색된 기사 중 최종 선정된 기사 1만 5306건을 활용하여 분석한 결과임.
 자료: 빅카인즈 홈페이지. (2019). <http://www.bigkinds.or.kr>.

2) 시기별 주제 분석 결과

(1) P1(노무현·이명박 정부)

P1기는 전체 주제 18개 중에서 8개를 제외한 10개를 도출하였다. 도출된 주제는 지역사회서비스, 사회서비스 일자리 정책, 사회적기업, 일자리 정책, 문화 환경 서비스, 거시 맥락, 정책 결정 주체, 노인 돌봄, 아동 돌봄, 협동조합으로 각 주제를 구성하는 주요 단어는 <표 2-3-2>에 제시했다. P1 시기에 도출된 주제는 전체 기간과 크게 다르지 않아 주제의 성격 또한 불특정, 돌봄 업종 중심, 양적 논의로 유사하다. 일자리 정책과 사회서비스 일자리 정책이 구분되고, 대상 특성으로 장애인이 드러나지 않는다는 점이 이 시기의 차별성이라고 할 수 있다.

〈표 2-3-2〉 토픽모델링 결과(P1)

번호	비율	주제	주요 단어	주제 성격 (업종, 양·질)
3	8.8%	사회서비스 일자리 정책	일자리, 사회서비스/서비스, 취약계층, 도우미, 박람회, 장애인, 일자리사업, 사회적일자리	불특정 양적
6	4.8%	문화 환경 서비스	문화예술, 친환경, 도서관, 일자리, 농어촌, 임대주택, 에너지, 산업단지, 문화재	문화·환경 양적
7	11.8%	지역사회서비스	사회서비스, 바우처, 지역사회서비스, 장애인, 대상자, 보건복지부, 취약계층, 도우미, 저소득층, 이용자	불특정 (돌봄 중심) 양적
8	4.3%	거시 맥락	서비스업, 제조업, 사회서비스, 취업자, 경쟁력, 부가가치, 생산성	불특정 양적
9	4.2%	정책 결정 주체	민주당, 한나라당/새누리당, 위원회, 일자리, 무상급식, 대통령, 후보자, 박근혜, 국회의원, 유권자	불특정 -
10	3.8%	노인 돌봄	요양보호사, 서비스, 어르신, 노동자, 경로당, 프로그램, 독거노인, 고령화, 요양원, 요양서비스, 돌봄서비스, 돌보미	돌봄 양적+질적
12	8.4%	사회적기업	사회적기업, 일자리, 취약계층, 사회서비스, 고용노동부, 지역사회, 인건비, 컨설팅, 네트워크, 마을기업	불특정 양적)질적
14	2.8%	협동조합	협동조합, 공동체, 지역자활센터, 사업단, 저소득층, 자활센터, 조합원, 기본법	불특정 -
15	7.1%	일자리 정책	일자리, 중소기업, 근로자, 비정규직, 사회서비스, 예산안, 실업자, 취업자, 노동자, 공공부문	불특정 양적
17	3.7%	아동 돌봄	아이들, 프로그램, 청소년, 아동센터, 어린이집, 어린이, 서비스, 보육교사, 방과 후, 자격증, 초등학교, 유치원	돌봄 양적

주: 1) 사회서비스와 연관성이 약해 삭제한 주제는 제시하지 않음.

2) 빅카인즈 홈페이지에서 '사회서비스', '사회복지서비스', 30개 직업, 업종 키워드로 검색된
기사 중 최종 선정된 기사 1만 5306건을 활용하여 분석한 결과임.

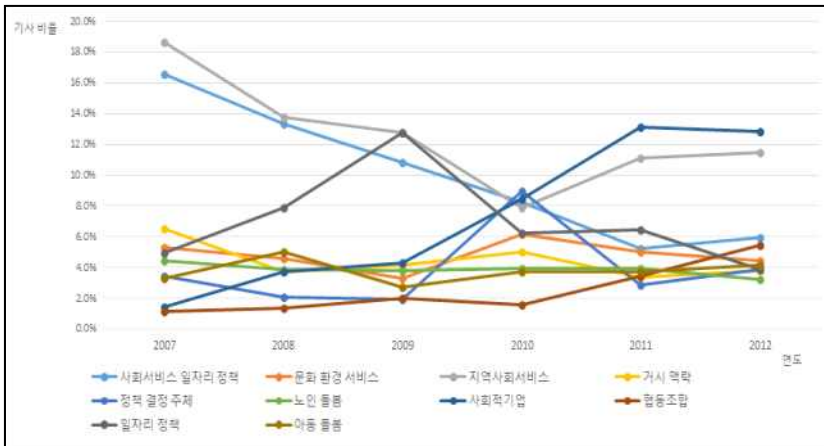
자료: 빅카인즈 홈페이지. (2019). <http://www.bigkinds.or.kr>.

[그림 2-3-4]은 P1기에 대한 주제의 연도별 변화를 보여 주고 있다.
이 시기 연도별 주제의 관심도 또한 전체 시기와 유사한 패턴을 보인다.
다만 3번 사회서비스 일자리 정책과 15번 일자리 정책이 구분됨에 따라

두 주제의 관심도가 다른 것을 확인할 수 있는데, 사회서비스 일자리 정책에 대한 관심도는 2007년 이후 점차 하락하는 패턴을 보이는 반면, 일자리 정책은 새 정권이 시작되는 2009년까지 상승하는 패턴을 보인다. 7번 지역사회서비스 관련 주제는 2007년부터 2010년까지 하락하다가 이후 상승하는 추세를 보이는데, 이는 사회서비스 이용권법 제정 및 시행에 따른 관련 이슈가 증가했기 때문으로 추론할 수 있다. 6번 문화 환경 서비스, 8번 거시 맥락, 10번 노인 돌봄, 17번 아동 돌봄 관련 주제는 이 시기에 뚜렷한 변화를 보이지 않았다.

[그림 2-3-4] 토픽모델링 시계열 분석(P1)

(단위: %)



주: 빅카인즈 홈페이지에서 '사회서비스', '사회복지서비스', 30개 직업, 업종 키워드로 검색된 기사 중 최종 선정된 기사 1만 5306건을 활용하여 분석한 결과임.
 자료: 빅카인즈 홈페이지. (2019). <http://www.bigkinds.or.kr>.

(2) P2(박근혜 정부)

P2기는 전체 주제 18개 중에서 7개를 제외한 11개를 도출하였다. 도출한 주제는 지역사회서비스, 사회적기업, 일자리 정책, 자활 일자리, 보육서비스, 아동·청소년 서비스, 협동조합, 거시 맥락, 장애인 서비스, 자격증, 문화 서비스로 각 주제를 구성하는 주요 단어는 <표 2-3-3>에 제시했다. P2기에 새롭게 도출한 주제는 자격증으로, 상담 분야 서비스 종사자의 전문성과 관련된 쟁점이 부각되었다는 점에서 다른 시기와 차별성을 보인다. 또 P1기에 아동 돌봄으로 나타난 주제가 보육서비스와 아동·청소년 서비스로 분명하게 구분되며, 협동조합, 사회서비스 일자리 정책에서 자활 일자리와 관련한 주제가 분화되는 특징을 보인다. 주제별 주요 단어를 바탕으로 고용 쟁점의 속성을 판단한다면 P1기와 마찬가지로 양적 논의가 대부분이다. 다만 자격증 주제가 나타나면서 질적 측면의 쟁점이 나타났다는 점은 의미 있는 결과로 볼 수 있다.

62 사회서비스 종사자의 고용 변화 연구

〈표 2-3-3〉 토픽모델링 결과(P2)

번호	비율	주제	주요 단어	주제 성격 (업종, 양·질)
1	5.2%	자활 일자리	지역자활센터, 사회서비스, 저소득층, 참여자, 보건복지부, 일자리사업, 취약계층, 돌봄서비스	돌봄 양적
2	4.5%	협동조합	협동조합, 공동체, 조합원, 사회서비스, 기본법, 일자리, 지역사회, 네트워크	불특정 -
3	4.2%	거시 맥락	서비스, 사회서비스, 제조업, 서비스업, 부가가치, 경쟁력, 선진국, 보고서	불특정 양적
6	4.9%	아동·청소년 서비스	프로그램, 청소년, 다문화, 아이들, 아동센터, 지역사회, 저소득층, 방과후	불특정 -
7	7.4%	일자리 정책	일자리, 근로자, 중소기업, 사회서비스, 경력단절, 취업자, 시간제, 공공기관, 취약계층, 비정규직, 최저임금, 공공부문	불특정 양적+질적
10	5.2%	보육서비스	어린이집, 사회서비스, 보육교사, 복지부, 보조금, 종사자, 국공립, 영유아, 돌봄서비스	돌봄 양적+질적
12	4.2%	장애인 서비스	장애인, 복지관, 후견인/성년후견, 프로그램, 지역사회, 지적장애, 중증장애	돌봄 양적
13	11.2%	사회적기업	사회적기업, 사회적, 일자리, 취약계층, 사회서비스, 마을기업, 고용노동부, 지역사회, 인건비, 컨설팅	불특정 양적+질적
14	12.3%	지역사회서비스	서비스/지역사회서비스, 청소년, 장애인, 바우처, 이용자, 프로그램, 대상자, 주민센터, 저소득층, 지원단	불특정 양적
15	3.4%	문화서비스	도서관, 문화예술, 오케스트라, 프로그램, 어르신, 사회복지관, 콘서트, 어린이	문화 양적
17	3.5%	자격증	자격증/민간자격증, 전문가, 진흥원, 심리치료, 온라인, 사회서비스, 한국직업능력개발원	상당 질적

주: 1) 사회서비스와 연관성이 약해 삭제한 주제는 제시하지 않음.

2) 빅카인즈 홈페이지에서 '사회서비스', '사회복지서비스', 30개 직업, 업종 키워드로 검색된 기사 중 최종 선정된 기사 1만 5306건을 활용하여 분석한 결과임.

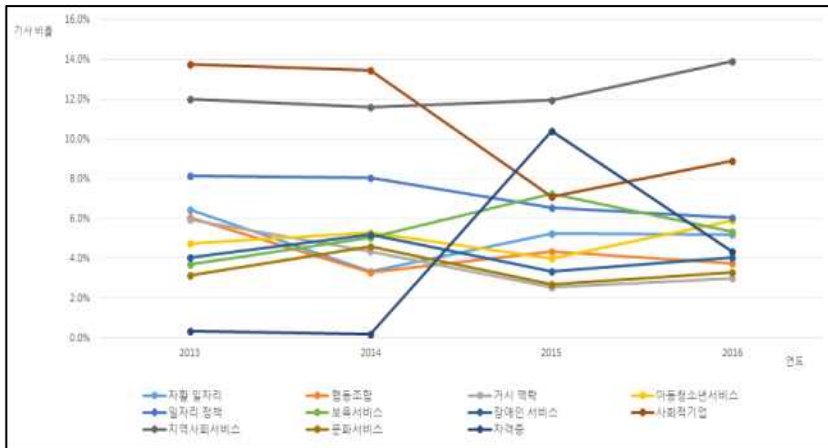
자료: 빅카인즈 홈페이지. (2019). <http://www.bigkinds.or.kr>.

[그림 2-3-5]에서는 P2기에 도출된 주제의 연도별 변화를 보여 준다. 14번 지역사회서비스 관련 주제에 대한 관심도가 지속적으로 높고, 17번 자격증 관련 주제가 2015년 갑작스럽게 많은 관심을 받는다는 것을 확인

할 수 있다. 1번 자활 일자리, 6번 아동·청소년 서비스, 12번 장애인 서비스, 15번 문화 서비스 관련 주제들은 이 시기에 뚜렷한 변화를 보이지 않았다.

[그림 2-3-5] 토픽모델링 시계열 분석(P2)

(단위: %)



주: 빅카인즈 홈페이지에서 '사회서비스', '사회복지서비스', 30개 직업, 업종 키워드로 검색된 기사 중 최종 선정된 기사 1만 5306건을 활용하여 분석한 결과임.
 자료: 빅카인즈 홈페이지. (2019). <http://www.bigkinds.or.kr>.

(3) P3(문재인 정부)

P3기는 전체 주제 18개 중에서 12개를 제외한 6개를 도출하였다. 도출한 주제는 일자리 정책, 사회적경제, 지역사회서비스, 커뮤니티 케어, 일자리위원회, 보육서비스로 각 주제를 구성하는 주요 단어는 <표 2-3-4>에 제시했다.

P3기는 다른 시기에 비해 기간이 짧아 도출한 주제가 적다. 이전 시기 까지 사회책임기업, 협동조합, 자활 일자리 등으로 구분되어 나타났던 주제

가 사회적경제라는 하나의 주제로 묶이고, 현 정부의 주요 사회서비스 정책인 커뮤니티 케어가 노인, 장애인 돌봄을 포괄하는 주제로 드러나는 특성이 보인다. 지역사회서비스는 이전 시기와 마찬가지로 관심도가 높은 주제로 나타났다. 이전 시기는 돌봄 외 문화, 교육, 상담 업종 서비스 성격을 나타내는 주제가 등장했으나, 이 시기는 돌봄 업종 주제만 명확하게 구분되는 특성을 보인다. 주제별 주요 단어를 바탕으로 고용 쟁점의 속성을 판단한다면 다른 시기와 마찬가지로 양적 논의가 주를 이루며 일자리 위원회와 일자리 정책 주제에서 비정규직, 최저임금, 장려금 등 질적 측면의 단어가 도출된 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-3-4〉 토픽모델링 결과(P3)

번호	비율	주제	주요 단어	주제 성격 (업종, 양·질)
1	10.6%	지역사회서비스	서비스, 사회서비스, 지역사회서비스, 장애인, 청소년, 이용자, 대상자, 바우처, 사각지대, 복지서비스, 프로그램, 취약계층	불특정 양적
2	5.8%	보육서비스	사회서비스, 어린이집, 국공립, 보육교사, 사회서비스원, 일자리, 종사자, 유치원,	돌봄 양적+질적
9	5.8%	일자리위원회	대통령, 일자리, 문재인, 위원회, 청와대, 노동자, 비정규직, 최저임금, 기본소득,	불특정 양적+질적
12	11.9%	일자리 정책	일자리, 공무원, 사회서비스 공공부문, 비정규직, 장애인, 최저임금, 근로자, 취약계층, 장려금, 청년일자리	불특정 양적+질적
13	11.1%	사회적경제	사회적기업, 일자리, 협동조합, 사회서비스/서비스, 취약계층, 지역사회, 공동체, 마을기업, 참여자, 생태계	불특정 -
14	8.3%	커뮤니티케어	서비스, 커뮤니티, 지역사회, 사회서비스, 복지부, 장애인, 요양보호사, 돌봄서비스, 보건의료, 간호사, 고령화, 종사자, 건강관리, 지자체	돌봄 양적

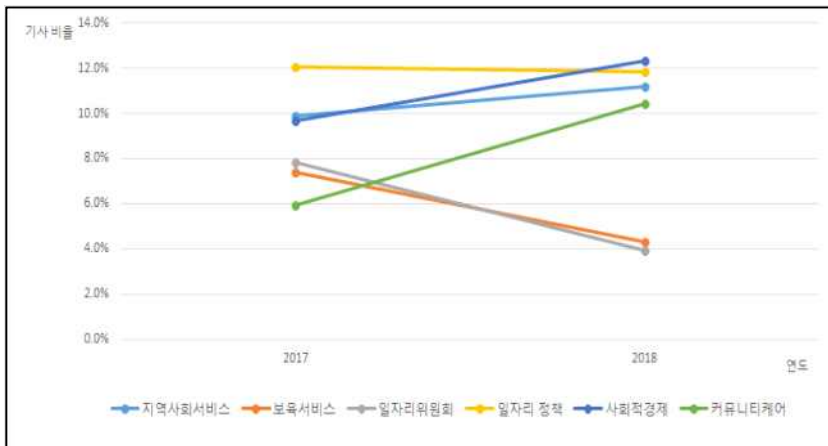
주: 1) 사회서비스와 연관성이 약해 삭제한 주제는 제시하지 않음.

2) 빅카인즈 홈페이지에서 '사회서비스', '사회복지서비스', 30개 직업, 업종 키워드로 검색된 기사 중 최종 선정된 기사 1만 5306건을 활용하여 분석한 결과임.

자료: 빅카인즈 홈페이지. (2019). <http://www.bigkinds.or.kr>.

[그림 2-3-6]에서는 P3기에 도출한 주제의 연도별 변화를 보여 준다. P3기는 2개 연도의 변화만을 보여 주기 때문에 시계열 분석이 큰 의미가 있는 것은 아니다. 도출된 주제가 사회서비스 정책, 정책 의사 결정 기구라는 점에서 각 연도에 주로 논의된 주제가 더 많은 관심을 받았다고 볼 수 있다.

[그림 2-3-6] 토픽모델링 시계열 분석(P3)



주: 빅카인즈 홈페이지에서 '사회서비스', '사회복지서비스', 30개 직업, 업종 키워드로 검색된 기사 중 최종 선정된 기사 1만 5306건을 활용하여 분석한 결과임.

자료: 빅카인즈 홈페이지. (2019). <http://www.bigkinds.or.kr>.

3. 소결

이 절에서는 텍스트 마이닝 기법을 적용하여 2007~2018년 기사에서 사회서비스 고용과 관련한 어떠한 쟁점이 시기별로 어떻게 나타나는지 분석하였다. 사회서비스 업종 및 직업과 관련된 키워드 30개를 활용하여 데이터를 수집하였으며 분석 시기를 정권에 따라 3기로 나누어 토픽모델링 분석을 하였다.

분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사회서비스 정책이 추진된 후 관련 쟁점이 시기별로 크게 달라지지 않는다. 지역사회서비스, 일자리 정책, 사회적기업·협동조합·사회적경제는 전 시기에 걸쳐 관심 빈도가 높은 주제로 도출되었다. 둘째, 시기별로 도출한 주요 용어와 주제를 사회서비스 분야(업종)에 따라 살펴보면 돌봄서비스에 초점이 맞춰져 있다. 돌봄은 아동, 노인, 장애인 대상으로 구분되어 시기별 중요도가 다르게 나타나는데 대상별 중요도는 관련 정책 및 제도의 도입 시기와 맞물려 있다. 문화, 교육, 상담서비스 관련 쟁점이 이명박, 박근혜 정부 시기에 나타나기는 하였으나 전체 시기 분석에서는 별도의 주제로 부각되지 않았다. 셋째, 관련 쟁점을 고용의 관점에서 양적·질적 측면으로 구분하면 전반적으로는 양적 성장을 의미하는 쟁점이 부각되는 특성을 보인다. 토픽 모델링 분석으로 도출한 주제와 주제별 주요 단어를 세밀히 검토하면 고용의 질과 관련된 내용은 일자리 정책 주제 안에 부분적으로 포함되어 있을 뿐이다.

이러한 분석 결과는 서론에서 문제를 제기한 바대로 그간 사회서비스 종사자 고용 관련 논의가 돌봄을 중심으로 한 일자리의 양적 확대에 초점이 맞춰져 있다는 비판적 시각을 지지하는 근거로 활용할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

제 3 장

사회서비스 일자리 정책 분석

제1절 사회서비스 일자리 정책 추진 과정

제2절 사회서비스 관련 재정 지원 일자리 정책 분석
및 향후 전망

제3절 소결

3

사회서비스 일자리 정책 분석 <<

제1절 사회서비스 일자리 정책 추진 과정

1. 사회서비스 종사자 일자리 정책 관련 분석 틀

사회서비스 종사자의 고용 환경에는 다양한 정책이 영향을 미친다. 우선 노무현 정부에서 시작해 최근까지 지속되고 있는 ‘사회서비스 일자리 정책’은 지금의 사회서비스 일자리 환경을 형성했다고 볼 수 있다. 또한 사회서비스 일자리 정책과 엄격하게 구분되는 것은 아니지만, 정권별로 제시한 주요 일자리 정책은 대개 사회서비스 영역을 주요한 정책 영역 중 하나로 포함하여 영향을 미쳤다. 여기에 사회서비스 (산업) 자체에 대한 정책은 간접으로 사회서비스 일자리에 상당한 영향을 미치게 된다. 끝으로 사회서비스 일자리의 성격이 대개 저숙련 서비스업이어서 비정규직이나 최저임금 관련 정책들도 사회서비스 일자리에 미치는 영향이 작지 않다고 하겠다.

다만 이와 같은 다양한 정책 영역을 정책별로 상세하게 살펴보는 것은 이 연구의 범위를 벗어나는 일이다. 따라서 여기에서는 노무현 정부부터 박근혜 정부까지 주요 정권별로 사회서비스 종사자 일자리에 영향을 미치는 정책들이 어떻게 변해 왔는지 대략적으로 살펴보고 기존 연구들을 바탕으로 그 영향을 개관한다.

〈표 3-1-1〉 사회서비스 종사자 일자리에 영향을 미친 주요 정책

구분	일자리 정책	사회서비스(사회적) 일자리 정책	사회서비스 정책	포괄적 노동 관련 정책
참여 정부	- 일자리 창출 종합 대책	- 사회적 일자리 확충 방안	- 사회서비스 전자바우처 도입 - 보육서비스 확대	- 비정규직 관련 정책 - 최저임금 정책 - 저임금 근로자 관련 정책
이명박 정부	- 2020 국가 고용 전략		- 노인장기요양보험 도입 - 보육서비스 확대 - 사회적기업 육성법 시행 - 사회보장기본법 개정	
		- 사회서비스 육성 및 선진화 방안		
박근혜 정부	- 고용률 70% 로드맵	- 고부가가치 사회서비스 일자리 창출 방안	- 보육서비스 확대 (2013년 전 계층 전액 지원)	
문재인 정부	- 일자리 정책 5년 로드맵	- 사회서비스원	- 사회서비스원 - 커뮤니티 케어	

자료: 사회서비스 종사자 일자리에 영향을 미친 주요 정책은 다음 자료의 내용을 참고하여 작성함.

- 1) 관계 부처 합동. (2010. 5. 27.). 사회서비스 육성 및 선진화 방안: 보건복지분야 5대 유망 서비스 중심. 서울: 관계 부처 합동.
- 2) 관계 부처 합동. (2010. 10. 12.). 「성장고용복지」의 조화를 위한 2020 국가고용전략. 서울: 관계 부처 합동.
- 3) 관계 부처 합동. (2013. 6. 4.). 고용률 70% 로드맵. 세종: 관계 부처 합동.
- 4) 관계 부처 합동. (2017. 7. 20.). 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인. 세종: 관계 부처 합동.
- 5) 대통령자문 사람입국일자리위원회. (2006). 사회서비스 일자리 창출 전략. 서울: 대통령자문 사람입국일자리위원회.
- 6) 대통령비서실 빈부격차·차별시정팀. (2004. 3.). 사회적 일자리 확충 방안. 서울: 대통령비서실 빈부격차·차별시정팀.

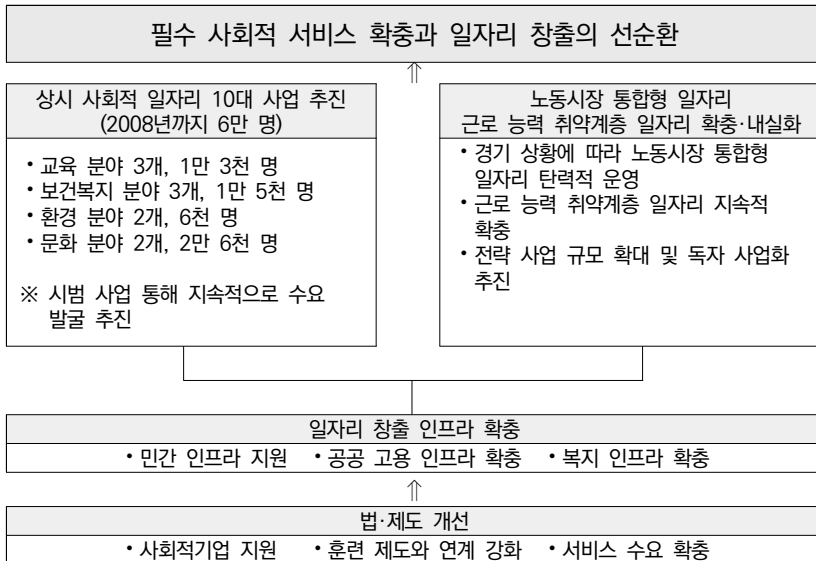
2. 정권별 사회서비스 일자리 관련 정책 변화

가. 노무현 정부(2003~2007년)

사회서비스를 일자리 창출을 위한 산업 관점에서 바라보기 시작한 것은 참여정부였다. 참여정부는 재임 기간 내내 수차례 일자리 창출 관련

정책을 제시했는데 제시하는 정책마다 사회서비스를 핵심 일자리 창출 분야로 꼽았다. 그 대표적인 사례가 2004년 3월 제시한 ‘사회적 일자리 확충 방안’(대통령비서실 빈부격차·차별시정팀, 2004. 3.)이다. 사회적 일자리 창출 방향의 핵심 목표는 ‘필수 사회적 서비스 확충과 일자리 창출의 선순환’이며, 그 핵심 사업으로 제시한 ‘상시 사회적 일자리 10대 사업 추진’은 2008년까지 교육, 보건복지, 환경, 문화 분야에서 일자리 6만 개를 창출하겠다는 목표를 제시하였다.

[그림 3-1-1] 참여정부의 사회적 일자리 확충 방안(2004년)



자료: 대통령비서실 빈부격차·차별시정팀. (2004. 3.). 사회적 일자리 확충방안. 서울: 대통령비서실 빈부격차·차별시정팀. p. 3의 그림 발췌.

참여정부에서 사회서비스 일자리 창출은 종합적 일자리 정책에서도 중요한 위치를 차지했다. 2004년 2월 ‘일자리 창출 종합 대책’(관계 부처 합동, 2004. 2. 19.)에서도 사회·복지 분야 일자리 창출 및 이를 위한 사

회서비스 산업 육성을 제시하였으며 2006년 11월 ‘일자리 창출과 사회 통합을 위한 국가 고용 전략’(사람입국일자리위원회, 2006. 11.)에서도 고용서비스 강화, 사회서비스 분야의 새로운 일자리 원천으로의 집중 육성 등을 주요한 전략으로 꼽았다. 요컨대 참여정부 내내 사회서비스 분야는 일자리 창출 핵심 영역에 들었다.

현존하는 주요 사회서비스 관련 정책의 상당수도 참여정부에서 시작되었다. 사회서비스 일자리에서 가장 중요한 비중을 차지하는 돌봄 영역만 해도 사회서비스 바우처는 2007년에 노인돌보미, 장애인 활동 보조, 지역사회서비스 혁신 사업으로 시작되었으며, 보육서비스의 보편화 과정 역시 2004년 영유아보육법을 기점으로 시작되었다. 또 노인장기요양보험의 본격적인 시행은 이명박 정부에서 이루어졌지만 법·제도의 근간이 마련된 것은 노무현 정부에서였다. 이처럼 사회서비스를 ‘보편화’의 방향으로 확대하기 시작한 것은 사회서비스 공급자와 인력을 단기에 확충해야 하는 과제로 이어졌고, 이를 위해 민간 공급자 관련 규제를 급격하게 완화한 것은 현재까지 이어지는 사회서비스 일자리의 맥락을 형성하는데 중요한 영향을 미쳤다.

포괄적 노동 관련 정책과 관련하여 참여정부 내내 핵심 이슈가 된 문제는 비정규직의 급속한 증가다. 이에 대응하고자 2006년 비정규직 보호법을 마련하고 비정규직 고용 개선 종합 계획을 제시했지만 소기의 성과를 거두었다고 평가하기는 어렵다. 경제활동 인구조사 근로 형태별 부가 조사를 기준으로 볼 때 노무현 정부에서 비정규직은 2002년에 28%이던 것이 2004년에는 37%에 이르렀으며, 후에 감소했지만 정권 마지막 해인 2008년에도 34% 수준을 보였다.⁷⁾ 이 시기 비정규직 증가는 사회서비스

7) 2002년은 김유선(2004, p.40)의 연구를 참조하였고, 2004년과 2008년은 국가통계포털 홈페이지(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7106S&conn_path=12)에서 2019. 10. 12. 인출)에서 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사의 각

일자리와 관련성이 큰데 공공서비스업, 특히 정부 부문의 공공 행정 및 사회보장 행정, 교육서비스업, 보건복지사업이 비정규직 증가를 주도했기 때문이다(김유선, 2004).

이는 사회서비스 일자리의 양적 확대에도 불구하고 그 질적 측면의 문제가 부각되는 배경이 되었다. 노무현 정부에서 사회서비스 정책이 공급 체계의 급속한 확대와 일자리의 양적 확대를 중심에 놓고 '산업화' 관점에서 추진함에 따라 사회서비스 일자리의 '질' 문제는 상대적으로 덜 중요하게 다루어졌다. 그 결과 사회서비스 일자리 정책이 나온 지 2년이 경과한 2006년에 노무현 정부 자체적인 평가에서도 사회서비스 일자리 개념의 모호성, 사회서비스 일자리 수요에 비해 부족한 공급, 낮은 생산성과 그에 따른 낮은 일자리의 질 문제가 지적되었다(대통령 자문 사람입국 일자리위원회, 2006).

나. 이명박 정부(2008~2012년)

이명박 정부는 참여정부와 달리 집권 초기 정부의 일자리 정책보다는 시장 활성화가 일자리를 만든다고 보았다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기 영향으로 취업자 감소 현상이 나타나자 위기 대응 성격의 일자리 정책을 펼치기 시작했고 경제위기의 여파에서 어느 정도 벗어난 후에도 이와 같은 흐름을 유지하였다(이재갑, 정병석, 2017).

이명박 정부에서 경제 위기 대응 성격으로 추진한 일자리 대책에는 직접일자리 창출 성격의 정책인 취약계층을 위한 사회서비스 일자리 사업과 희망 근로 프로젝트, 노인 일자리 사업 및 자활 사업 등이 포함됐으나

연도 자료를 참조하였다. 비정규직 규모는 노동부 산출 방식(기간제근로, 시간제근로, 파견근로, 용역근로, 가내근로, 호출근로, 특수고용형태 근로에 해당)을 따른다.

사회서비스 종사자의 고용 변화 관점에서는 의미가 크지 않다. 이명박 정부는 사회서비스 정책을 이와 같은 흐름보다 ‘사회서비스 산업 선진화’의 맥락에서 다루었는데, 주로 규제 완화와 경쟁력 제고를 통한 서비스 산업 발전이라는 큰 흐름 속에서 사회서비스 분야는 이전 정부와 마찬가지로 일자리를 양적으로 확대하기 위한 부문으로 제시하였다.

[그림 3-1-2] 사회서비스 육성 및 선진화 방안(2010년)

목표	시장에서 지속 가능한 유망 사회서비스 일자리 창출	
방향	규제 완화, 제도 개선 등을 통해 사회서비스 시장 형성 촉진	
정책 과제	성장 잠재력이 높은 5대 유망 사회서비스 산업 육성	사회서비스 산업 육성을 위한 인프라 확충
세부 추진 과제	▪ 간병서비스 제도화 ▪ 돌봄서비스 산업 육성 ▪ 맞춤형 보육서비스 확대 ▪ 장기요양서비스 내실화 ▪ 지역사회서비스 확충	▪ 자활 공동체 활성화 ▪ 사회서비스 인력 양성 및 품질 관리 ▪ 사회서비스 신규 자격 도입

자료: 관계 부처 합동. (2010. 5. 27.). 사회서비스 육성 및 선진화 방안: 보건복지분야 5대 유망 서비스 중심. 서울: 관계 부처 합동. p. 3의 그림 발췌.

2010년 제시된 ‘사회서비스 육성 및 선진화 방안’(관계 부처 합동, 2010. 5. 27.)은 이명박 정부의 사회서비스 정책 방향을 가장 잘 보여 준다. 이 방안에서 이명박 정부는 사회서비스 산업을 ‘일자리 창출의 블루 오션’이라고 인식하고 있으며, 사회서비스 부문의 일자리를 ‘고용 없는 성장’을 돌파할 수 있는 핵심 수단으로 제시하였다. 이를 위해 성장 잠재력이 높은 5대 유망 사회서비스 산업을 육성하기 위해 간병서비스

제도화, 돌봄서비스 산업 육성, 맞춤형 보육서비스 확대, 장기요양서비스 내실화, 지역사회서비스 확충을 제시했으며, 사회서비스 산업 육성 인프라를 확충하기 위해 자활 공동체 활성화, 사회서비스 인력 양성 및 품질 관리, 사회서비스 신규 자격 도입 등을 제시하였다. 그해 12월 제시한 ‘2020 국가 고용 전략’(관계 부처 합동, 2010. 10. 12.)에서도 사회서비스 부문을 주요하게 다루었는데 주요 내용은 전술한 사회서비스 육성 및 선진화 방안과 대동소이하다.

이명박 정부의 노동정책은 일관되게 기업에 유리한 관점에서 추진하였고 경제정책의 하위 요소로서 다루는 경향이 강하며 노동시장 유연성 증대로 단기 일자리 창출을 추구했다고 평가된다(조효래, 2013). 비록 비정규직 보호를 완화하는 내용의 법 개정 시도는 반대에 직면해 실패했지만(김원섭, 유진숙, 전세훈, 2019) 비정규직 비율은 정권 내내 약 33~35% 준을 유지했다(국가통계포털 홈페이지, 2019).

이와 같은 노동정책을 배경으로 하고 ‘산업화’와 ‘민간 공급’에 방점을 찍은 사회서비스 정책 방향은 서비스의 질과 사회서비스 일자리의 질, 양면에서 한계가 있을 수밖에 없었으며 사회서비스 투자 자체도 사회간접자본(SOC) 등 다른 분야의 투자에 비해 미진하다는 평가를 받기도 했다(이태수, 2012; 정문주, 2012). 이명박 정부 내내 사회서비스는 종전과 마찬가지로 일자리의 ‘양’에 초점이 맞춰졌고 사회서비스 영역에 대한 지출은 충분히 이루어지지 않는 가운데 현금 중심의 잔여 지출 성격으로 사회복지 지출이 이뤄지는 양상을 보였다(이재원, 2013).

다. 박근혜 정부(2013~2017년)

박근혜 정부의 일자리 정책의 핵심은 ‘고용률 70% 로드맵’(관계 부처 합동, 2013. 6. 4.)으로 집권 직후인 2013년 제시되었다. 고용률 70% 로드맵은 그 핵심 과제에 여성 고용, 서비스업 고용, 고용과 복지의 연계를 두었다는 점에서 사회서비스 일자리 정책과의 관련성이 매우 크다. 여기에는 생애 주기별 사회서비스 확충을 통해 2017년까지 일자리 25만 개를 창출하고 여성 취업률을 제고하고, 청년 고용을 위해 4대 사회서비스 분야 공공 부문에 3% 이상 청년 의무 고용을 시행하며, 이전 정부의 정책을 이어 서비스 산업을 선진화한다는 목표를 제시했다.

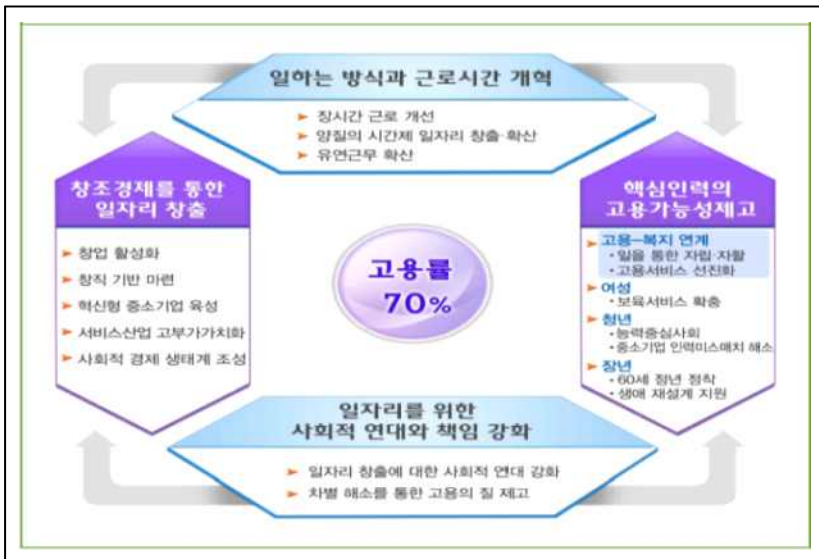
보건복지부에서는 이에 맞추어 ‘고부가가치 사회서비스 일자리 창출 방안’(보건복지부 사회서비스 일자리과, 사회서비스사업과, 2013. 7. 9.)을 발표하고, 사회서비스 분야의 시장형 일자리 창출, 정부 재정 투자 일자리에서 사회서비스 일자리의 질 제고, 사회서비스 산업 진흥 및 품질 제고 등의 방향을 제시하였다.

그러나 이와 같은 방안들은 발표 당시부터 사회서비스의 시장화·산업화의 흐름에서 벗어나지 못했다는 비판을 받았다. 이전 정부들의 사회서비스 정책과 관련하여 지속적으로 제기되어 온 사회서비스 전달체계의 재점검이나 공공의 책임 확대가 아닌, 이제까지의 정책과 동일하게 바우처 확대, 가격 규제 완화 등을 통해 사회서비스를 시장에 맡기는 방향을 유지했기 때문이다. 이 때문에 박근혜 정부의 사회서비스 정책은 표면적인 확대에도 불구하고 결과적으로는 ‘체계적 축소’로 귀결됐다는 평가도 나왔다(최미향, 2016).

박근혜 정부의 노동정책 역시 경제단체의 제언을 받아들여 규제 완화 시도가 중심이 되었다고 평가된다(이정희, 2017). 이처럼 고용의 양적 증

가를 중심으로 한 고용률 제고에서의 사회서비스 정책 접근과 규제 완화에 초점을 둔 노동정책의 결합은 이전 정부들과 마찬가지로 사회서비스 일자리의 ‘양’에 비해 ‘질’에 충분한 관심을 보이지 못하는 한계를 나타냈다.

[그림 3-1-3] 박근혜 정부 고용률 70% 로드맵 기본 방향



자료: 관계 부처 합동. (2013. 6. 4.). 고용률 70% 로드맵. 세종: 관계부처합동. p. 7의 그림 발췌.

라. 종합 및 전망

종합적으로 살펴보면 한국에서 사회서비스 정책은 처음부터 ‘산업화’와 ‘일자리 창출’을 중심으로 시작되었으며, 단기간에 인프라를 구축하기 위해 민간 부문의 투자를 확대하는 방향을 취했다. 이와 같은 정책 방향은 사회서비스의 대상자를 과거에 비해 상당 부분 보편화하고, 사회서비스 일자리와 인프라를 양적으로 확대하는 성과를 거두기도 했지만, 사회서비스 일자리의 질 및 이와 밀접하게 연계된 서비스의 질 면에서는 비판

적인 평가가 우세한 원인이 되기도 했다(양난주, 2017. 9. 1.).

문재인 정부의 사회서비스 일자리 정책은 이와 같은 기반에서 출발했기 때문에 ‘사회서비스의 질’과 함께 ‘사회서비스 일자리의 질’을 강조하고 있다. 물론 과거 정부와 마찬가지로 사회서비스를 일자리의 양적 확대가 가능한 분야로 보고 ‘공공 일자리 81만 개 확충’의 한 영역으로 보육·요양 등 사회서비스 일자리 34만 개 확보를 제시하고 있기도 하다. 그러나 동시에 보육·요양 분야를 우선으로 공공 부문의 역할을 확대하기 위해 사회서비스원 설립 등을 주요 정책 목표로 삼고 있는 것은 지난 정부들과의 차이점이다.⁸⁾ 그러나 아직까지 뚜렷한 성과가 나타나고 있는 것은 아니며 ‘구호만 요란한 것 아니냐’는 비판도 제기되고 있어 향후 진행 상황을 좀 더 지켜볼 필요가 있다(김보영, 2019. 5. 10.). 이에 관해서는 이어지는 절에서 좀 더 상세하게 분석하겠다.

제2절 사회서비스 관련 재정 지원 일자리 정책 분석 및 향후 전망

노무현 정부 이래 최근까지의 정권별 사회서비스 일자리 관련 정책을 통해 파악할 수 있었던 것은 비교적 최근에 이르기까지도 사회서비스를 통해 일자리를 양적으로 증가시키는 데 초점을 맞추어 왔으며, 그 결과 사회서비스의 질과 사회서비스 일자리의 질 개선이 잘 이루어지지 않았다는 점이다. 이 절에서는 비교적 최근인 2010년대를 중심으로 이와 같

8) 문재인 정부 100대 국정과제 중 하나인 “사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충”에는 ‘사회서비스 일자리 34만개 확충’과 ‘사회서비스 공단 설립을 통해 공공사회서비스 일자리 창출 및 사회서비스 제공인력 처우 개선’이 함께 포함되어 있어, 목표상으로는 사회서비스 일자리의 양과 질에 대한 고려가 함께 반영되어 있다(대한민국정부, 2017).

은 경향이 어느 정도 유지되고 있는지를 살펴본다. 우선 재정 지원 일자리 사업 중 사회서비스 영역의 일자리 창출 및 예산 배분이 2011년과 2018년에 어떻게 다른지를 비교함으로써 사회서비스 일자리의 질에 변화가 있었는지 살펴본다. 이후에는 현 정부에서 추진하는 사회서비스 일자리 사업을 살펴봄으로써 사회서비스 일자리의 질 개선을 위한 정책이 향후 어떻게 펼쳐질지 전망해 본다.

1. 재정 지원 일자리 사업 분석

가. 재정 지원 일자리 사업과 사회서비스 일자리

재정 지원 일자리 사업은 ‘중앙 행정기관 및 지방자치단체 또는 이들로 부터 위탁받은 각종 기관 및 단체가 취업을 지원하기 위하여 재정을 활용하여 시행하는 사업’(고용정책기본법 제13조의 2)을 말한다. 여기에는 직접일자리 창출, 직업 능력 개발 훈련, 고용서비스, 고용 장려금, 창업 지원, 실업 소득 유지 및 지원이 포함되는데, 경제협력개발기구(OECD)가 정의하는 노동시장 정책(Labor Market Program)과 거의 범위가 겹친다(이규용, 신현구, 이혜정, 2012). 이 중 ‘실업급여 및 실직자 소득 보장’과 ‘조기 퇴직’은 소극적 노동시장 정책으로 분류되며, 나머지 7가지는 적극적 노동시장 정책으로 분류된다.

〈표 3-2-1〉 우리나라의 재정 지원 일자리 사업 분류

분류	주요 내용
고용서비스	- 구직자를 고용주와 연결, 정보 제공·안내·집중적인 상담·구직 도움 등 개인 맞춤형 서비스 제공, 구직 지원 활동 등과 관련한 모든 행정
직업훈련	- 대학·훈련 기관 훈련, 사업 내 훈련, 교대제 훈련, 도제 훈련 등
일자리 배치 전환 및 나누기	- 근로시간을 조정하여 실업자 등 노동시장으로 진입하려는 신규 인력 지원(일자리 배치 전환, 나누기)
고용 장려금	- 채용 장려금, 고용 유지 장려금 (경제적 어려움으로 일자리를 상실할 위기에 있는 근로자 대상)
지원 고용 및 재활	- 장애인의 노동시장 통합을 위한 고용 및 재활 지원 사업 (지원 고용, 보조금, 재활 등)
직접일자리 창출	- 장기 실업자 또는 취업 애로 계층의 일자리를 마련해 주기 위해 추가적인 일자리를 창출하는 정책 · 공공 부문의 개입을 통해 창출된 비시장적·임시 일자리 · 노동 비용의 대부분을 공적 자금으로 부담 · 비생산적인 고용인 보호 작업장 유형의 일자리(lifetime sheltered work)는 일반 노동시장 밖에 존재하므로, 노동시장 정책 밖에 있는 사회정책으로 간주
창업 인센티브	- 대출, 시설 임대, 컨설팅 등 간접 지원 또는 직접 자금 제공 (일반적 지원은 제외)
실업급여 및 실직자 소득 보장	- 완전 실업급여, 부분 실업급여, 단기간 실업급여, 해고 보상, 파산 보상, 임금 체불에 대한 보상
조기 퇴직	- 고령 근로자의 조기 퇴직을 촉진하여 실업자 등 대상 집단의 취업을 촉진하는 정책

자료: 이해승. (2012). 재정지원 일자리사업 실태분석. 서울: 감사원 감사연구원. p. 20의 〈표 8〉 발췌.

이 중 사회서비스 일자리와 가장 직접 관련된 것은 직접일자리 창출 사업이다. 이는 사회서비스 일자리 사업의 대부분이 공공 부문의 예산 투입을 통해 직접 일자리를 만드는 성격이기 때문인데, 2018년을 기준으로 주요 직업 일자리 창출 사업을 살펴보면 지역 자율형 사회서비스 투자 사업, 사례 관리 전달체계 개선, 노인 일자리 및 사회활동 사업, 자활 사업, 장애인활동지원, 장애 아동 가족 지원, 아이돌봄서비스, 청소년 방과 후

활동 지원 등 주요한 종합·돌봄 영역의 주요 사회서비스는 물론, 생활체육지도자 활동 지원, 국민 문화 향유권 확대, 문화재 돌봄 사업과 같은 문화·체육 영역의 사회서비스도 포함하고 있다.

그 밖에 직업훈련이나 고용서비스 영역의 재정 지원 일자리 사업은 직접 사회서비스 일자리를 창출하는 것은 아니라고 할지라도 직업훈련과 고용서비스 공급 체계에서의 사회서비스 일자리 창출이나, 사회서비스 영역에서의 직업 능력 개발 및 취업 지원과 같은 간접적인 사회서비스 일자리 효과가 있을 수 있기 때문에 사회서비스 일자리 정책의 관점에서도 살펴볼 필요가 있다.

재정 지원 일자리 사업이 사회서비스 영역의 정책 전반을 포괄하는 것은 아니다. 사회서비스 일자리 정책 중에는 인프라에 대한 투자도 있고, 행정이나 연구 관련 사업도 있으며 이들은 재정 지원 일자리 사업 영역에 포함되지 않는다. 그러나 전술한 것처럼 직접일자리 사업을 중심으로 한 재정 지원 일자리 사업이 사회서비스 영역의 상당한 부분을 차지하는 것은 사실이며, 이와 같은 사업들에서 어떻게 일자리가 만들어지고 어떻게 예산이 집행되는지를 분석함으로써 사회서비스 일자리의 상당히 많은 부분을 살펴볼 수 있을 것으로 기대한다.

이 연구에서는 전술한 재정 지원 일자리 사업의 분류에 더하여 각각의 세부 사업을 그 내용에 따라 사회서비스산업 특수분류 체계(SSISC)에 따라 분류하여 분석에 활용하였다. 각 산업을 SSISC의 대분류로 분류할 때 내용상 문제가 된 것은 ‘교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업’과 ‘사회참여 지원 서비스업’의 분류였는데, 실업자·재직자·청소년 및 청년 대상의 교육훈련은 ‘교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업’으로, 그 밖의 대상자(장애인, 산재 근로자, 건설 근로자, 여성, 북한이탈주민 등)에 대한 교육훈련은 ‘사회참여 지원 서비스업’으로 분류하였다. 또한 취업성공패키지

와 같은 포괄적 고용패키지도 ‘사회참여 지원 서비스업’으로 분류하였다. 직접일자리 유형의 사업 중 다른 유형으로 분류가 가능한 사업들을 각각의 유형으로 분류하였고(예: 생활체육지도자 활동 지원은 ‘문화·체육 관련 시설 이용 지원’으로, 지역 아동센터 아동 복지 교사 파견은 ‘돌봄서비스업’으로), 이와 같은 분류가 어려운 경우(예: 새일센터 여성 인턴 지원이나 해외 산림 인턴 지원 등)는 ‘사회참여 지원 서비스업’으로 분류하였다. 또한 재정 지원 일자리 사업 중 고용 동향 조사 분석, 일터 혁신 컨설팅 지원, 방송 콘텐츠 진흥, 귀농·귀촌 활성화 지원 등 사회서비스와의 관련성이 현저히 낮은 사업이거나, 사회서비스와 관련성은 있지만 고용 장려금, 고용 유지 지원, 사업주 직업훈련 지원금, 장애인 고용 장려금, 청년내일채움공제 같은 현금 지원 사업 방식은 분석에서 제외하였다. 내일배움카드제는 대상자의 직업훈련 관련 구매력을 보장하는 사업이지만 바우처 형태라는 점에서 분류가 모호한 측면이 있다. 일단 이 연구에서는 이 사업을 ‘교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업’에 포함하였다.

사실 재정 지원 일자리 사업이 엄밀하게 하나의 사회서비스 영역으로 제한되는 것은 아니기 때문에 이와 같은 분류는 자의적인 측면이 없지 않다. 직접일자리사업의 특성상 ‘사회참여 지원 서비스업’의 비중이 지나치게 높아지는 경향도 나타났다. 여기에서는 이와 같은 한계에도 불구하고 2011년과 2018년을 비교함에 있어서 일관성이 유지되도록 하는 것에 최대한 초점을 맞추었다. SSISC에 따른 재정 지원 일자리 사업 분류표는 부록에 제시하였다.

나. 2011년과 2018년의 재정 지원 일자리 사업 비교

재정 지원 일자리 사업 중 일자리 수를 직접 제시하는 사업은 직접일자리 창출 영역이다. 또 이 영역은 사회서비스 일자리와의 직접적인 관련성도 가장 높은바, 2011년과 2018년의 사회서비스 대분류별 일자리 창출 인원을 비교하였다.

〈표 3-2-2〉는 사회서비스 대분류별 재정 지원 일자리 창출 사업의 일자리 창출 실적을 보여 준다. 전체 일자리 창출 실적은 2018년이 약 82만 명으로 2011년의 50만 명에 비해 상당한 폭으로 증가하였다. 가장 많이 증가한 부문은 인원 수로 보면 사회참여 지원 서비스업, 비율로 보면 돌봄서비스업이다. 건강 지원 서비스업과 교육 및 역량 개발 관련 서비스업의 직접일자리 창출은 2011년에는 일부 있었으나 2018년에는 없었던 점도 눈에 띈다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 영역별 일자리 창출 인원의 비중은 크게 차이 나는 정도는 아니다. 비중으로 보면 2011년과 2018년 모두 사회참여 지원 서비스업이 가장 높은 비중을 차지하고 돌봄서비스업과 종합 사회서비스업이 뒤를 잇는 정도이며 나머지 영역의 비중은 미미하다. 다만 여기에서는 직접 일자리 창출 사업 자체가 사회참여 지원 서비스업으로 분류되는 인력 파견의 비중이 높다는 점을 고려할 필요가 있다.

〈표 3-2-2〉 직접일자리 창출 실적(2011, 2018년)

(단위: 명, %p)

구분	인원			비율		
	2011년	2018년	증감	2011년	2018년	증감
종합 사회서비스업	21,276	49,607	28,331	4.26	6.07	1.81p
돌봄서비스업	44,575	119,630	75,055	8.93	14.64	5.71p
상담·재활서비스업	5,021	5,431	410	1.01	0.66	(0.34p)
건강 지원 서비스업	3,168	-	(3,168)	0.63	-	(0.63p)
교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	18,427	-	(18,427)	3.69	-	(3.69p)
문화·체육 관련 시설 이용 지원 서비스업	12,974	24,258	11,284	2.60	2.97	0.37p
사회참여 지원 서비스업	393,663	618,343	224,680	78.87	75.66	(3.21p)
합계	499,104	817,269	318,165	100.00	100.00	

자료: 고용노동부. (2019). 재정지원 일자리사업현황. 비공개. 원자료를 활용하여 재구성.

〈표 3-2-3〉은 사회서비스 대분류별 직접일자리 창출 예산을 창출 실적으로 나눈 것이다. 따라서 일자리 1개의 예산을 비교한 것이라고 하겠다. 2011년과 2018년을 단순 비교할 때는 일자리당 예산이 298만 원에서 358만 원으로 증가하여 일자리당 60만 원가량 예산이 더 투입됐음을 알 수 있다. 그러나 2011년 예산에 소비자물가지수 상승률을 적용하여 2018년 가치로 환산한 후 비교하면 격차는 29만 원으로 줄어든다. 만약 여기에 소비자물가지수 상승률이 아닌 임금 상승률을 적용하면 격차는 더 줄어들 것이다. 창출된 일자리의 성격에 따른 차이가 있기에 단순 비교에 한계가 있지만 〈표 3-2-2〉에서 살펴본 것처럼 영역별 일자리 창출 비중이 크게 변화한 것이 아니라는 점을 고려하면 일자리의 질에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되는 일자리당 투입 예산에는 지난 7년간 큰 변화가 없었다고 하겠다.⁹⁾

9) 다만 일자리당 예산을 기준으로 일자리의 질을 평가하는 것에는 한계가 있다는 점은 지적할 필요가 있다. 해당 예산이 온전히 근무 환경이나 임금에 쓰이는 것은 아니기 때문이

〈표 3-2-3〉 직접일자리 사업의 일자리당 예산(2011, 2018년)

(단위: 만 원)

구분	단순 비교			소비자 물가 보정		
	2011년	2018년	증감	2011년	2018년	증감
종합 사회서비스업	804	734	(70)	887	734	(154)
돌봄서비스업	559	838	279	617	838	221
상담·재활서비스업	1,199	1,405	206	1,322	1,405	82
건강 지원 서비스업	1,369	-	-	1,511	-	-
교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	278	-	-	307	-	-
문화·체육 관련 시설 이용 지원 서비스업	1,007	998	(9)	1,111	998	(113)
사회참여 지원 서비스업	199	200	2	219	200	(19)
합계	298	358	60	329	358	29

주: 소비자 물가 보정은 통계청 '소비자 물가지수'의 연도별 값을 적용하여, 2011년 지출 금액을 2018년 화폐가치로 환산한 것임.

자료: 고용노동부. (2019). 재정지원 일자리사업현황. 비공개. 원자료를 활용하여 재구성.

e-나라지표 홈페이지. (2019). 소비자물가지수. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1060에서 2019. 10. 29. 인출.

영역별로 살펴보면 일자리당 예산 투입이 가장 큰 영역은 상담·재활서비스업이며, 문화·체육, 돌봄, 종합, 사회참여 서비스업의 순서를 보이고 있다. 직접일자리 창출에서 가장 비중이 높은 사회참여 서비스업이 일자리당 지출액이 가장 적었다. 2011년 대비 증감을 비교하면 돌봄서비스업의 상당한 폭의 증가가 눈에 띄는 반면, 종합 서비스업, 문화·체육 관련 서비스업, 사회참여 서비스업은 오히려 줄어들었다. 돌봄서비스가 이 기간 가장 중요성이 높아진 사회서비스 영역임을 고려하면 예산 투입 증가를 통해 일자리의 질을 개선하려는 시도가 있었음을 보여 준다. 그러나 동시에 사회서비스 일자리의 '양'을 확대하려는 시도가 '질'이 낮은 일자

다. 그러나 2011~2018년에 각 유형의 사회서비스를 구성하는 사업에 근본적인 전환이 있었던 것은 아니라는 점을 고려하면 다른 조건이 동일할 때 더 많은 예산이 투입된 일자리의 질이 더 좋을 가능성이 크다고 볼 수 있는 것도 사실이다.

리를 다수 만들어 내는 결과로 나타났다는 점도 짐작할 수 있는 부분이다.

〈표 3-2-4〉와 〈표 3-2-5〉는 사회서비스 대분류별 직접일자리, 직업훈련, 고용서비스의 전체 예산과, 영역별 비중을 각각 나타낸 것이다. 총예산은 거의 대부분의 영역에서 증가했다. 액수로 보면 사회참여 지원이 가장 크게 증가했고, 돌봄서비스업과 교육 및 역량 관련 서비스업(직업훈련)이 그 뒤를 이었다. 각 영역이 총예산에서 차지하는 비중으로 비교하면 돌봄서비스업의 비중이 크게 증가한 가운데, 나머지 영역은 감소하거나 제자리걸음을 했다. 사회참여 지원 서비스업에서는 고용서비스의 비중이 늘어났는데, 이는 취업성공패키지를 비롯한 종합적인 고용서비스 패키지 관련 지출 증가에 힘입은 것이다.

〈표 3-2-4〉 사회서비스 관련 재정 지원 일자리 사업 영역별 예산(2011, 2018년)

구분	2011년				2018년				증감			
	직접 일자리	직접 훈련	고용 서비스	합계	직접 일자리	직접 훈련	고용 서비스	합계	직접 일자리	직접 훈련	고용 서비스	합계
종합 사회서비스업	171	-	5	176	364	-	-	364	193	-	(5)	188
돌봄서비스업	249	-	-	249	1,002	-	-	1,002	753	-	-	753
상담·재활서비스업	60	-	-	60	76	-	-	76	16	-	-	16
건강 지원 서비스업	43	-	-	43	-	-	-	-	(43)	-	-	(43)
교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	51	479	52	582	-	1,241	32	1,273	(51)	762	(20)	690
문화·체육 관련 시설 이용 지원 서비스업	131	-	-	131	242	1	-	243	112	1	-	112
사회참여 지원 서비스업	782	163	183	1,128	1,239	68	833	2,140	456	(94)	650	1,012
합계	1,488	641	240	2,370	2,924	1,309	865	5,098	1,435	668	625	2,728

자료: 고용노동부. (2019). 재정지원 일자리사업현황. 비공개. 원자료를 활용하여 재구성.

(단위: 십억 원)

〈표 3-2-5〉 사회서비스 관련 재정 지원 일자리 사업 영역별 예산 비율(2011, 2018년)

합계	2011년				2018년				증감			
	직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	합계	직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	합계	직접 일자리	직업 훈련	고용 서비스	합계
	(단위: %, %p)											
종합 사회서비스업	7.22	-	0.20	7.42	7.14	-	-	7.14	(0.08)	-	(0.20)	(0.28)
돌봄서비스업	10.52	-	-	10.52	19.66	-	-	19.66	9.14	-	-	9.14
상담·재활서비스업	2.54	-	-	2.54	1.50	-	-	1.50	(1.04)	-	-	(1.04)
건강 지원 서비스업	1.83	-	-	1.83	-	-	-	-	(1.83)	-	-	(1.83)
교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	2.16	20.20	2.21	24.56	-	24.34	0.63	24.96	(2.16)	4.14	(1.58)	0.40
문화·체육 관련 시설 이용 지원 서비스업	5.51	-	-	5.51	4.75	0.01	-	4.76	(0.76)	0.01	-	(0.75)
사회참여 지원 서비스업	33.02	6.86	7.73	47.61	24.30	1.34	16.34	41.98	(8.72)	(5.52)	8.61	(5.63)
합계	62.80	27.06	10.14	100.00	57.35	25.69	16.97	100.00	(5.46)	(1.37)	6.83	0.00

자료: 고용노동부, (2019). 재정지원 일자리사업현황. 비공개. 원자료를 활용하여 재구성.

종합하면 지난 7년간 사회서비스 관련 재정 지원 일자리 사업은 전반적으로 상당히 크게 증가했는데 일자리와 예산의 규모로는 사회참여 지원 서비스업이, 비중으로는 돌봄서비스업이 증가를 주도했다고 정리할 수 있다. 일자리당 예산 투입액을 봤을 때 사회참여 지원 서비스업은 매우 낮은 수준이었고, 돌봄서비스업은 상대적으로 높은 수준이었음을 고려한다면, 질 낮은 일자리와 상대적으로 질 높은 일자리가 함께 증가했다고 볼 수 있다. 이는 전술한 것처럼 한편으로 사회서비스 일자리의 질을 제고하기 위한 노력이 없었다고 할 수는 없지만, 동시에 여전히 일자리의 ‘양’을 강조한 나머지 질 낮은 일자리가 함께 증가함으로써 여전히 사회서비스 영역 일자리의 평균적인 질은 크게 개선됐다고 말하기 어려운 것으로 보인다.

2. 현 정부의 사회서비스 일자리 정책 검토

문재인 정부에서 사회서비스 일자리와 관련한 기본 정책 방향은 ‘일자리 정책 5년 로드맵’(일자리위원회, 관계 부처 합동, 2017. 10. 18.)의 ‘공공 일자리 81만 개 확충’의 한 부분으로 제시된 ‘보육·요양 등 사회서비스 일자리 34만 개’이다. 이 계획에서 정부는 1단계로 2017~2018년 보육·요양·보진 등 수요가 많고 시급한 분야에 총 10조 2000억 원을 투입하여 일자리 17만 개를 창출한다는 방향을 제시하였다. 그리고 2단계로 2019년부터는 사회서비스공단(이후 사회서비스원으로 변경) 운영 및 문화·체육·환경 등 다양한 분야에서 일자리 17만 개를 확충한다는 방향을 제시하였다.¹⁰⁾

10) 앞서 〈표 3-2-4〉에 제시한 것과 달리 사회서비스 일자리 사업은 직접일자리 창출만을 담고 있는 것은 아니기 때문에 일자리당 예산으로 일자리 질을 평가하기는 어렵다고 판단하여 이와 같은 시도를 하지는 않았다.

그러나 2년이 경과한 시점의 일자리 정책 5년 로드맵에 따른 사회서비스 일자리 정책에 대한 평가는 종전의 사회서비스 일자리 정책에 대한 평가와 크게 다르지 않다. 특히 일자리의 질과 관련하여 양질의 사회서비스 일자리에 대한 방안이 부족하고 저임금·단기간·불안정 노동을 중심으로 목표량 채우기에 급급하다는 비판이 제기되고 있다(이현주, 2019). 정부의 사회서비스 일자리 계획에서 일자리의 질 개선의 핵심 축인 사회서비스공단은 이해관계자 간의 갈등 속에서 사회서비스원으로 방향을 전환했으나 2019년 지방 사회서비스원 설립·운영 예산에는 사회서비스원 자체 조직 인력을 지역별 12명의 인건비와 시설 운영비로 14억 원가량을 잡고 있을 뿐이고 사업 내용에도 사회서비스 일자리의 질 개선을 위한 활동을 찾아보기 어려운 상황이다(남찬섭, 2018. 11. 6.). 향후 성과를 지켜볼 필요는 있겠지만 현재의 추진 상황으로는 사회서비스 일자리의 질 개선에 크게 기여할 수 있을지 의문이다.

〈표 3-2-6〉 ‘일자리 정책 5년 로드맵’의 사회서비스 일자리 증원(1단계)

구분	주요 지표	일자리 증가
보육	국공립 보육시설 확충, 보조·대체 교사 및 아이돌보미 충원	6만 4000
요양	치매 예방·관리 인력, 노인돌보미 등 확대	4만 1000
장애인	장애인 대상 돌봄·요양 등 서비스 다양화	2만 4000
공공 의료	간호·간병 통합 서비스 확대, 정신건강 증진 지원 강화 등 의료서비스 인력 충원	3만5000
환경·문화	숲 해설사, 생활체육 강사, 공공 도서관 야간 개방 인력 등 충원	6000

자료: 일자리위원회, 관계 부처 합동. (2017. 10. 18.). 일자리정책 5년 로드맵. 세종: 일자리위원회·관계 부처 합동. pp. 20-21의 내용을 연구진이 정리하여 작성.

2019년 예산에서 보건복지부는 사회서비스 일자리 사업에 1조 854억 원을 투입하여 일자리 6만 9000개를 창출하겠다는 계획을 제시하였다

(보건복지부 재정운용담당관, 2018. 8. 27.). 그러나 정부가 예산을 추가 투입한 사회서비스 일자리는 아이돌보미, 어린이집 보조 교사, 다함께돌봄센터 교사 등 월 급여 100만 원 내외의 저임금 일자리로 여전히 일자리의 ‘양’에만 치중하고 있다는 비판을 피하기 어렵다(남찬섭, 2018).

2019년 9월 정부는 ‘포용 사회 도약을 위한 사회서비스 혁신’ 안을 제시하였다(보건복지부 사회서비스일자리과, 2019. 9. 19.). 이 계획은 증가하는 사회서비스 수요에 맞추어 한편으로는 사회서비스를 확충하고, 다른 한편으로는 사회서비스의 질적 선진화를 추진하겠다는 내용을 담고 있다. 사회서비스 일자리와 관련해서는 2020년 ‘최저임금이 보장되는 양질의 사회서비스 일자리’를 9만 6000개 늘리겠다는 계획을 제시하였다.

현 정부에서 최저임금이 비교적 높은 폭으로 상향 조정되었고, 이는 저임금 일자리가 많은 사회서비스 부문에 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 평가할 수 있다. 그러나 최저임금은 임금의 ‘최저선’이라는 점을 고려하면 ‘최저임금이 보장되는 것’을 ‘양질의 일자리’의 기준으로 삼는 것은 적절하지 않다. 물론 ‘포용 사회 도약을 위한 사회서비스 혁신’ 안에서는 사회서비스 일자리를 ‘좋은 일자리’로 만들기 위한 방안도 제시했다. 사회복지시설 종사자의 인건비 인상 등 처우를 개선하여 우수한 인력을 유인하겠다는 방향이다. 그러나 이는 ‘중장기 과제’로 제시되어 있어 그 실행 과정을 지켜볼 필요가 있다.

종합하면 문재인 정부는 사회서비스원 설립이나 최근의 ‘포용 사회 도약을 위한 사회서비스 혁신’ 방안에서 제시한 것처럼 사회서비스 일자리의 ‘질’을 제고할 필요성은 인식하고 있는 것으로 보인다. 그러나 실제로는 아직까지 일자리의 ‘양’을 주요 목표로 하여 ‘양’을 채우기 위해 ‘질’을 희생하는 경향이 나타나고 있으며, 이는 지난 정부들과 크게 다르지 않은 상황이라고 하겠다.

제3절 소결

이 장에서는 사회서비스 일자리 확대의 경향이 시작된 노무현 정부에서부터 최근까지 사회서비스 일자리와 관련된 주요 정책의 변화를 살펴보고 간략하게 평가하였다. 그리고 2010년대 이후의 경향을 살펴보기 위해 재정 지원 일자리 사업 중 사회서비스 성격이 강한 사업들의 일자리 창출 성과 및 예산 투입 현황을 2011년과 2018년을 비교함으로써 분석하였고, 끝으로 현 정부의 사회서비스 정책을 살피고 간략하게 향후 방향을 전망하였다.

한국에서 사회서비스 일자리에 대한 관심은 그 시작부터 사회서비스의 ‘산업화’와 그에 수반되는 ‘일자리 창출’의 관점에서 시작되었다. 참여정부의 ‘사회적 일자리 확충 방안’(대통령비서실 빈부격차·차별시정팀, 2004. 3.)은 사회적 일자리 확충의 필요성으로 경제의 일자리 창출력 약화, 고령화의 진행과 그에 따른 고령자와 여성 등 유휴 인력 규모 증가, 여성 일자리로서의 보건복지 사회서비스업의 성격 등을 제시하고 있다. 반면에 사회서비스 일자리를 어떻게 ‘양질의’ 일자리로 만들 것인가에 대한 고민은 충분히 나타나지 않는다. 물론 질 낮은 일자리를 만들겠다는 의도가 있었다는 것은 아니다. 그러나 시장 영역에 맡겨진 사회서비스는 저임금 일자리로 귀결될 가능성이 높다는 점을 고려하면(Baumo, Bowen, 1966; Esping-Andersen, 1999), 사회서비스 일자리의 질에 대한 고민 없이 추진한 ‘산업화’와 ‘일자리 창출’은 다분히 저임금 일자리로의 귀결을 내포하고 있었다고 하겠다.

이후의 정부들에서도 역시 사회서비스를 일자리의 ‘양적인’ 창출의 통로로 봤다는 점은 다르지 않았다. 물론 최근의 정부들에서 사회서비스의 ‘질’과 함께 사회서비스 일자리의 ‘질’이 다양한 일자리 대책에서 언급되

긴 하지만, 앞서 살펴본 바와 같이 직접적인 효과를 나타냈다고 보기는 어렵다. 이는 '산업화'의 맥락에서 민간 영역에 맡긴 사회서비스 일자리의 구조적 한계를 정책적으로 개선하는 것 자체가 어렵기 때문이기도 하지만 제조업의 고용 창출 능력이 약화되는 경제적 배경 속에서 질 낮은 일자리일망정 일자리의 수를 늘려야 한다는 압력이 계속 작용한 결과이기도 하다.

현 정부의 사회서비스 일자리 정책도 적어도 현재까지는 이와 같은 큰 흐름에서 근본적으로 벗어나는 경향을 보인다고 말하기 어렵다. 사회서비스 일자리의 질 측면에서 종전의 경로에서 벗어나려는 시도로 추진된 사회서비스공단(사회서비스원) 정책이 과연 사회서비스 일자리의 질에 의미 있는 변화를 이끌지는 아직 지켜볼 부분이기는 하지만 2019년 예산을 바탕으로 조망한 바로는 낙관할 상황이 아닌 것으로 보인다.

제 4 장

사회서비스 종사자 고용 변동 분석

제1절 분석 개요

제2절 분석 결과

제3절 소결

4

사회서비스 종사자 << 고용 변동 분석

제1절 분석 개요

이 장에서는 2000년대 중반 사회서비스 정책 추진 이후 종사자 고용 변동을 양적 측면과 질적 측면으로 나누어 시계열로 살펴보았다. 고용의 양적 변동 추이는 사회서비스 업종별 사업체와 종사자의 수를 기준으로, 고용의 질적 변동 추이는 업종별 종사자의 임금 수준, 근로시간, 근속 연수, 고용 형태를 기준으로 분석하였다.

분석을 위해 종사자가 속한 산업과 직종 코드를 포함하고 있는 전국사업체조사와 지역별고용조사 데이터를 활용하였다.

먼저 한국표준산업분류(KSIC: Korean Standard Industrial Classification)의 세세분류까지 포함하는 전국사업체조사를 이용하여 사회서비스 관련 사업체 및 종사자 수의 연도별 변동 규모를 살펴보았다. 사회서비스산업 특수분류(SSISC: Social Service Industrial Special Code)는 산업 분류가 5자리 수준의 세세분류를 기준으로 작성되어 있고 이는 전국사업체조사 코드와 일치한다. 이에 전국사업체조사는 사회서비스업의 산업적 위상을 진단하기에 용이한 자료로 알려져 있다.

SSISC와 KSIC를 연계하여 사회서비스에 포함되는 산업코드를 정리하면 <표 4-1-1>과 같다. 2017년 KSIC 10차 개정이 이루어짐에 따라 9차와 10차 분류 코드를 모두 제시하였다.

(표 4-1-1) 사회복지서비스산업 특수분류와 한국표준산업분류(9, 10차) 매칭

사회서비스산업 특수분류		한국표준산업분류(9차)		한국표준산업분류(10차)		
코드	항목	9차	9차 분류	10차 변동 내용	10차	10차 분류
1. 종합 사회복지서비스업						
1-1	종합 사회복지서비스 제공업					
1-1-1	종합 사회복지서비스 제공 사회복지시설	87299	그 외 기타 비거주 복지서비스업(*)	세분	87292	종합복지관 운영업
1-1-2	종합 사회복지서비스 제공 협회 및 단체	94990	그 외 기타 협회 및 단체		94990	그 외 기타 협회 및 단체
2. 돌봄서비스업						
2-1	요양 및 돌봄서비스업					
2-1-1	노인 요양 복지시설 운영업	87111	노인 요양 복지시설 운영업(*)		87111	노인 요양 복지시설 운영업
2-1-2	요양병원 운영업	861	병원(*)	분류 신설	86105	요양병원
2-1-3	개인 간병인 및 유사 서비스업	96993	개인 간병인 및 유사 서비스업	명칭 변경	96993	개인 간병 및 유사 서비스업
2-1-4	가정 내 돌봄서비스 제공업	97000	가구 내 고용 활동		97000	가구 내 고용 활동
2-1-5	고용 암산·인력 공급을 통한 돌봄서비스 제공업	75110	고용 암산업(*)		75110	고용 암산업(*)
		75120	인력 공급업(*)	세분	75121	임시 및 일용 인력 공급업(*)
		-	-		75122	상용 인력 공급 및 인사관리 서비스업(*)
2-1-6	보육시설 운영업	87210	보육시설 운영업		87210	보육시설 운영업
2-1-7	재가장기요양기관 운영업	87299	그 외 기타 비거주 복지서비스업(*)	세분	87293	방문 복지서비스 제공업
2-2	추거 보호 서비스업					
2-2-1	노인 양로 복지시설 운영업	87112	노인 양로 복지시설 운영업		87112	노인 양로 복지시설 운영업

사회서비스산업 특수분류		한국표준산업분류(9차)		한국표준산업분류(10차)		
코드	항목	9차	9차 분류	10차 변동 내용	10차	10차 분류
2-2-2	아동·청소년 거주 복지시설 운영업	87131	아동 및 부녀자 거주 복지시설 운영업 ^(*)		87131	아동 및 부녀자 거주 복지시설 운영업 ^(*)
2-2-3	한부모·가정폭력 피해자 등 거주 복지시설 운영업	87131	아동 및 부녀자 거주 복지시설 운영업 ^(*)		87131	아동 및 부녀자 거주 복지시설 운영업 ^(*)
2-2-4	장애인 거주 복지시설 운영업	8712	심신장애인 거주 복지시설 운영업		8712	심신장애인 거주 복지시설 운영업
2-2-9	그 외 거주 복지시설 운영업	87139	그 외 기타 거주 복지시설 운영업		87139	그 외 기타 거주 복지시설 운영업
3. 상담·재활서비스업						
3-1	상담·재활서비스 의료업					
3-1-1	상담서비스 병·의원업	861	병원 ^(*)		861	병원 ^(*)
		862	의원 ^(*)		862	의원 ^(*)
3-1-2	재활서비스 병·의원업	861	병원 ^(*)		861	병원 ^(*)
		862	의원 ^(*)		862	의원 ^(*)
		86902	유사 의료업 ^(*)		86902	유사 의료업 ^(*)
3-2	상담 및 재활서비스업				-	-
3-2-1	상담서비스업	85701	교육 관련 자문 및 평가업 ^(*)		85701	교육 관련 자문 및 평가업 ^(*)
		85699	그 외 기타 분류 안 된 교육기관 ^(*)	세분, 비숙박형 교육 위주 청소년수련시설 제외	85699	그 외 기타 분류 안 된 교육기관 ^(*)
		87299	그 외 기타 비거주 복지서비스업 ^(*)	세분	87294	사회복지 상담서비스 제공업

사회서비스산업 특수분류		한국표준산업분류(9차)		한국표준산업분류(10차)		
코드	항목	9차	9차 분류	10차 변동 내용	10차	10차 분류
3-2-2	상담 외 심리치료·발달재활서비스업	85701	교육 관련 자문 및 평가업(*)		85701	교육 관련 자문 및 평가업(*)
		85699	그 외 기타 분류 안 된 교육기관(*)	세분	85699	그 외 기타 분류 안 된 교육기관(*)
		86902	유사 의료업(*)		86902	유사 의료업(*)
4. 건강 지원 서비스업						
4-1	보건의료서비스 제공 병·의원					
4-1-1	병원	861	병원(*)		861	병원(*)
4-1-2	의원	862	의원(*)		862	의원(*)
4-2	공공 보건 및 기타 보건업					
4-2-1	공중 보건 의료업	863	공중 보건 의료업		863	공중 보건 의료업
4-2-9	그 외 기타 보건업	869	기타 보건업		869	기타 보건업
5. 교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업						
5-1	교육 관련 서비스업					
5-1-1	초등교육기관	851	초등교육기관		851	초등교육기관
5-1-2	중등교육기관	852	중등교육기관		852	중등교육기관
5-1-3	고등교육기관	853	고등교육기관		853	고등교육기관
5-1-4	특수학교, 외국어학교 및 대안학교	854	특수학교, 외국어학교 및 대안학교		854	특수학교, 외국어학교 및 대안학교
5-2	역량 개발 관련 서비스업					
5-2-1	사회교육시설	85630	사회교육시설	코드 변경	85640	사회교육시설
5-2-2	직원훈련기관	85640	직원훈련기관	코드 변경	85650	직원훈련기관

사회서비스산업 특수분류		한국표준산업분류(9차)			한국표준산업분류(10차)		
코드	항목	9차	9차 분류	10차 변동 내용	10차	10차 분류	
5-2-3	그 외 분류 안 된 역량 개발 관련 서비스업	85699	그 외 기타 분류 안 된 교육기관(*)	세분	85614	청소년수련시설 운영업	
		-			85699	그 외 기타 분류 안 된 교육기관(*)	
6. 문화체육 관련 시설 이용 지원 서비스업							
6-1	문화 관련 사회서비스업						
6-1-1	도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업	902	도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업		902	도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업	
6-1-2	창작 및 예술 관련 공공서비스업	901	창작 및 예술 관련 서비스업		901	창작 및 예술 관련 서비스업	
6-2	체육 활동 관련 사회서비스업						
6-2-1	스포츠시설 이용 지원 서비스업	9113	기타 스포츠시설 운영업		9113	기타 스포츠시설 운영업	
6-2-2	체육공원 이용 지원 서비스업	91292	체육공원 및 유사 공원 운영업		91292	체육공원 및 유사 공원 운영업	
7. 사회참여 지원 서비스업							
7-1	고용 지원 서비스업						
7-1-1	인력 공급 및 고용 알선업	75110	고용 알선업(*)		75110	고용 알선업(*)	
		75120	인력 공급업(*)	세분	75121	임시 및 일용 인력 공급업(*)	
		-	-		75122	상용 인력 공급 및 인사관리 서비스업(*)	
7-1-2	직업재활서비스업	87291	직업재활원 운영업		87291	직업재활원 운영업	
7-1-3	직업훈련원	85669	기타 기술 및 직업훈련원		85669	기타 기술 및 직업훈련원	
7-2	사회봉사 등 참여 지원업						

사회서비스산업 특수분류		한국표준산업분류(9차)		한국표준산업분류(10차)		
코드	항목	9차	9차 분류	10차 변동 내용	10차	10차 분류
7-2-0	사회봉사 참여 지원업	94990	그 외 기타 협회 및 단체		94990	그 외 기타 협회 및 단체
7-3	사회참여 지원 행정					
7-3-0	노동 행정	84221	노동 행정(*)		84221	노동 행정(*)
8. 사회복지서비스 관련 행정						
8-1	사회서비스 관리 행정					
8-1-1	교육 행정	84211	교육 행정		84211	교육 행정
8-1-2	문화 및 관광 행정	84212	문화 및 관광 행정		84212	문화 및 관광 행정
8-1-3	환경 행정	84213	환경 행정		84213	환경 행정
8-1-4	보건 및 복지 행정	84214	보건 및 복지 행정		84214	보건 및 복지 행정
8-1-5	노동 행정	84221	노동 행정(*)		84221	노동 행정(*)
8-1-9	기타 사회복지서비스 관리 행정	84219	기타 사회복지서비스 관리 행정		84219	기타 사회복지서비스 관리 행정
8-2	사회보장 행정					
8-2-0	사회보장 행정	84500	사회보장 행정		84500	사회보장 행정

주: 한국표준산업 분류 분류명의 (*)표시는 사회복지서비스산업 특수분류에서 중복되는 코드이며, 색 표시는 9차와 10차 코드 변동이 있는 경우임.
 자료: 최현수, 이대영, 이희중, 주병주, 최혜진, 천미경. (2018). 사회복지서비스 일자리 통계 생산 및 정책 활용 방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구
 원, pp. 80-85 표 수정 보완하여 작성.

고용량은 기본적으로 위의 KSIC 산업코드를 활용하여 2008년부터 최신 정보를 담고 있는 2017년까지 사업체 수와 사업체에 소속된 종사자의 수를 시계열로 분석하였다. 다만 2017년 KSIC 10차 개정이 이루어지고 개정 코드가 2016년 조사 결과부터 반영됨에 따라 이후의 고용량은 개정된 코드에 따라 재분류하여 분석할 필요가 있다.

개정 코드는 종합 사회서비스업, 돌봄서비스업, 상담·재활서비스업 고용량 규모에 영향을 미칠 수 있다. 10차 개정에 따른 대표적인 변화는 돌봄서비스업에서 요양병원 운영업을 확인할 수 있는 요양병원(86105) 코드가 신설되고, 기타 비거주 복지서비스업(8729)이 직업재활원 운영업(87291), 종합복지관 운영업(87292), 방문 복지서비스 제공업(87293), 사회복지 상담서비스 제공업(87294), 그 외 기타 비거주 복지서비스업(87299)으로 세분된 것이다. 이에 따라 9차 개정 시 여러 서비스 영역에 걸쳐 일괄 적용했던 87299 코드를 종합, 돌봄, 상담 영역으로 세분하여 분류할 수 있게 되었다.

이 밖에 인력 공급업(75120)은 10차 분류에서 임시 및 일용직 인력 공급업(75121)과 상용직 인력 공급업(75122)으로 세분했다. 명칭만 유지하고 코드가 변경된 산업에는 사회교육시설(85630→85640)과 직원훈련기관(85640→85650)이 포함된다. 기타 교육기관도 청소년수련시설 운영업(85614)과 그 외 기타 분류 안 된 교육기관(85699)으로 세분했다.

이 연구에서는 첫 번째로 2008~2017년 전체 기간의 고용량을 KSIC 9차 분류 코드 기준을 적용하여 추정 결과를 살펴보았다. 이는 10년간 사회서비스 고용량을 시계열로 비교하기 위해서다. 두 번째로는 2016년과 2017년 고용량은 10차 개정에 따른 분류 코드를 적용하여 별도로 분석하였다. 이는 종합, 돌봄, 상담·재활서비스업 관련 일자리를 더 정확하게 집계할 수 있다는 점에서 반드시 필요한 작업이다.

이상의 사회서비스에 포함되는 산업 정보를 KSIC 소분류 기준에 따라 구분하면 사회서비스 종사자는 총 22개 산업에 종사하고 있다. 이들을 포괄하는 중분류 기준 산업은 사업 지원 서비스(75), 공공 행정, 국방 및 사회보장 행정(84), 교육서비스업(85), 보건업(86), 사회복지서비스업(87), 기타 개인 서비스업(96), 가구 내 고용 활동(97)이며, 일부를 포함하는 산업은 공공 행정, 국방 및 사회보장 행정(84), 교육서비스업(85), 보건 및 사회복지서비스업(86, 87)이다.

〈표 4-1-3〉 KSIC소분류 기준 사회서비스 산업 분류

KSIC 소분류	산업 분류 정의	KSIC 소분류	산업 분류 정의
751	인력 공급 및 고용 알선업	863	공중 보건 의료업
842	사회 및 산업정책 행정	869	기타 보건업
845	사회보장 행정	871	거주 복지시설 운영업
851	초등교육기관	872	비거주 복지시설 운영업
852	중등교육기관	901	창작 및 예술 관련 서비스업
853	고등교육기관	902	여가 관련 서비스업
854	특수학교, 외국인 학교 및 대안학교	911	스포츠 서비스업
856	기타 교육기관	912	기타 오락 관련 서비스업
857	교육 지원 서비스업	949	기타 협회 및 단체
861	병원	969	그 외 기타 서비스업
862	의원	970	가구 내 고용 활동

자료: 통계청. (2017). 한국표준산업분류. 대전: 통계청.

전국사업체조사는 사회서비스 종사자의 고용의 질(quality)을 나타내는 임금 수준이나 근로시간 등에 관한 정보는 담고 있지 않다. 이에 사회서비스 종사자의 고용의 질 분석은 해당 정보를 포함하는 지역별고용조

사 데이터를 활용하였다.¹¹⁾

지역별고용조사는 개인 단위로 이루어지는 조사로 근로자의 산업 및 직업 코드뿐 아니라 근로 여건과 관련된 다양한 변수를 포함하고 있다. 다만 KSIC와 달리 종사자의 산업 및 직업 분류 정보가 소분류(3자리 기준) 기준으로 제공된다는 점에서 세세분류 수준의 고용의 질 분석은 불가능한 한계가 있다.¹²⁾

이에 고용의 질 분석 대상에 포함되는 사회서비스 종사자의 범위는 SSISC 대분류 업종에 포함되는 직업 중 규모가 크고, 업종 간 표준 직업 분류가 중복되지 않는 대상으로 제한하였다. 또한 사회서비스 정책 틀 안에서 종사자로 관리되지 않는 의사 또는 교사 등 고임금 전문직은 제외하였다. 분석에 최종적으로 포함된 산업은 5가지로 ① 종합 사회서비스업(사회복지 관련 종사자) ② 돌봄서비스업(돌봄 및 보건서비스 종사자, 가사 및 육아 도우미) ③ 상담·재활서비스업(치료·재활사 및 의료기사) ④ 건강 지원 서비스업(간호사, 보건의로 종사자) ⑤ 문화·체육 관련시설 서비스업(스포츠·레크리에이션 전문가, 여가 서비스)이다. 한국표준직업분류(KSCO: Korean Standard Classification Occupations) 기준 해당 산업에 포함되는 주요 직업은 <표 4-1-3>에 제시하였다.

11) 지역별고용조사는 2006년에 시작되어 2010년까지는 매년 3분기에 연간 1회 조사로 시행되었으나, 2010년 3분기 이후에는 분기별 조사, 2012년 이후부터 현재까지는 반기별 조사로 수행되고 있다. 따라서 2008년부터 2010년까지는 연간 자료를, 2011년과 2012년에는 분기별 자료, 그리고 2012년 이후부터반기별 자료를 제공한다. 그러나 매년 10월 조사가 이루어지기 때문에 연도별 조사 주기 변동에 따른 계절성 편익은 통제할 수 있는 장점이 있다.

12) 과거 지역별고용조사는 세분류(4자리) 수준에서 직종 코드를 제공하였으나 현재는 소분류(3자리) 수준에서만 정보를 제공하고 있다.

〈표 4-1-4〉 고용의 질 분석 대상 사회서비스 종사자 범위

사회서비스산업 특수분류 (KSIC 소분류 기준)	종사자 범위(KSCO)	
	소분류 기준	세분류 기준 주요 포함 직업
종합 사회서비스업 (872, 949)	- 사회복지 관련 종사자(247)	- 사회복지사(2471) - 기타 사회복지 관련 종사원(2479)
돌봄서비스업 (871, 861, 969, 970, 751, 872)	- 돌봄 및 보건서비스 종사자(421) - 가사 및 육아도우미(951)	- 돌봄서비스 종사원(4211) - 보육 및 교사 보조 서비스 종사원(4212) - 기타 돌봄 및 보건서비스 종사원(4219) - 가사도우미(9511) - 육아도우미(9512)
상담·재활서비스업 (861, 862, 869, 856, 857, 872)	- 치료·재활사 및 의료기사(245)	- 물리 및 작업 치료사(2456) - 임상심리사(2457) - 기타 치료·재활사 및 의료기사(2459)
건강 지원 서비스업 (861, 862, 863, 869)	- 간호사(243) - 보건의료(246)	- 간호사(2430) - 간호조무사(2465) - 안마사(2466)
문화·체육 관련 시설 이용 지원 사회서비스업 (901, 902, 911, 912)	- 스포츠 및 레크리에이션 전문가(286) - 여가 서비스 종사자(432)	- 기타 스포츠 및 레크리에이션 관련 전문가(2866) - 여가 및 관광 서비스 종사원(4321)

자료: 고용의 질 분석 대상 사회서비스 종사자의 범위는 다음의 자료를 참고하여 작성함.

- 1) 통계청. (2018). 제7차 개정 한국표준직업분류. 대전: 통계청.
http://www.moel.go.kr/common/downloadFile.do?file_seq=20180400179&bbs_seq=20180400090&bbs_id=LOCAL1에서 2019. 9. 9. 인출.
- 2) 통계청. (2017). 한국표준산업분류. 대전: 통계청.

제2절 분석 결과

1. 고용량 분석 결과

가. 사회서비스 사업체 규모 변동

KSIC 9차 분류를 적용하여 2008~2017년 사회서비스 사업체 규모를 시계열로 분석한 결과는 <표 4-2-1>과 같다. 전체 연도에 대한 시계열 분석 결과는 부록에 제시하였으며, 본문에는 2008년, 2013년, 2017년 결과만 제시하여 변동 경향을 살펴본다.

2008년 기준 전국사업체조사에서 추정한 사회서비스 산업 사업체는 18만 3944개로 나타났다. 이 가운데 상담·재활서비스업에 속한 사업체가 6만 5568개(35.6%)로 가장 많으며 건강 지원 서비스업 5만 8339개(31.7%), 돌봄서비스업 4만 6546개(25.3%) 순으로 나타났다.

2013년 기준 사회서비스 산업에 속한 사업체는 24만 2508개로 2008년 대비 약 5만 8000개가 증가하였다. 2008년과 동일하게 상담·재활서비스업에 속한 사업체가 8만 1817개(33.7%)로 가장 많았으며, 돌봄서비스업 사업체 7만 8401개(32.3%), 건강 지원 서비스업 사업체 6만 6401개(27.4%) 순으로 나타났다.

2017년 기준 사회서비스 산업에 속한 사업체는 27만 6843개로 2008년 대비 약 9만 2000개, 2013년 대비 약 3만 4000개가 증가하였다. 2013년과 동일하게 상담·재활서비스업에 속한 사업체가 9만 8267개(35.5%)로 가장 많으며, 돌봄서비스업 사업체 8만 9136개(32.2%), 건강 지원 서비스업 사업체 7만 4348개(26.9%) 순으로 나타났다.

돌봄, 상담·재활, 건강 지원 서비스업에 속한 사업체 비중이 높은 이유

는 사업체가 많은 일반 병·의원(KSIC 코드 861과 862)을 포함하고 있기 때문에 해석에 주의할 필요가 있다. 병·의원을 제외하면 상담·재활서비스업 사업체는 2008년 1만 2878개에서 2017년 3만 2394개, 건강 지원 서비스업 사업체는 2008년 5649개에서 2017년 8475개로 다른 업종에 비해 관련 사업체가 많은 편은 아니다. 그러나 상담서비스업의 증가세는 전체 서비스 산업에서도 두드러지게 높은 것으로 나타나 지난 10년간 상담서비스 공급이 확대된 점을 주목할 필요는 있다.

한편 돌봄서비스업 사업체 수의 증가는 보육시설과 재가장기요양기관 수가 증가한 결과로 보인다. 2008년 이후 장기요양보험제도, 노인돌봄서비스, 가사·간병 방문 지원 사업 시행과 2009~2013년 단계적으로 추진한 보육서비스 보편화가 이를 추동했을 가능성이 있다.

〈표 4-2-1〉 사회서비스 산업 사업체 수(2008, 2013, 2017년)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수			사업체 수 변화량	
		2008년	2013년	2017년	2013~2008년	2013~2017년
1	종합 사회서비스업	14,461	25,911	36,503	+11,450	+10,592
1-1	종합 사회서비스 제공업	14,461	25,911	36,503	+11,450	+10,592
1-1-1	종합 사회서비스 제공 사회복지시설(87299)	5,775	12,310	21,606	+6,535	+9,296
1-1-2	종합 사회서비스 제공 협회 및 단체(94990)	8,686	13,601	14,897	+4,915	+1,296
2	돌봄서비스업	46,546	78,401	89,136	+31,855	+10,735
2-1	요양 및 돌봄서비스업	44,941	76,070	86,192	+31,129	+10,122
2-1-1	노인 요양 복지시설 운영업(87111)	1,464	4,108	5,618	+2,644	+1,510
2-1-2	요양병원 운영업(861)	2,090	3,135	3,629	+1,045	+494
2-1-3	개인 간병인 및 유사 서비스업(96993)	645	3,108	797	+2,463	-2,311
2-1-4	가정 내 돌봄서비스 제공업(97000)	-	-	-	-	-
2-1-5	고용·일자리·인력 공급을 통한 돌봄서비스 제공업(75110, 75120)	8,684	13,775	14,383	+5,091	+608
2-1-6	보육시설 운영업(87210)	26,283	39,634	40,159	+13,351	+525
2-1-7	재가장기요양기관 운영업(87299)	5,775	12,310	21,606	+6,535	+9,296
2-2	주거 보호 서비스업	1,605	2,331	2,944	+726	+613
2-2-1	노인 양로 복지시설 운영업(87112)	308	409	521	+101	+112
2-2-2	아동·청소년 거주 복지시설 운영업(87131)	478	695	831	+217	+136
2-2-3	한부모·가정폭력 피해자 등 거주 복지시설 운영업(87131)	478	695	831	+217	+136
2-2-4	장애인 거주 복지시설 운영업(8712)	711	1,100	1,388	+389	+288

(단위: 개)

(단위: 개)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수			사업체 수 변화량	
		2008년	2013년	2017년	2013~2008년	2013~2017년
2-2-9	그 외 거주 복지시설 운영업(87139)	108	127	204	+19	+77
3	상담·재활서비스업	65,568	81,817	98,267	+16,249	+16,450
3-1	상담·재활서비스 의료업	54,624	62,603	70,436	+7,979	+7,833
3-1-1	상담서비스 병·의원업(861, 862)	52,690	59,414	65,873	+6,724	+6,459
3-1-2	재활서비스 병·의원업(861, 862, 86902)	54,624	62,603	70,436	+7,979	+7,833
3-2	상담 및 재활서비스업	12,878	22,403	32,394	+9,525	+9,991
3-2-1	상담서비스업(85701, 85699, 87299)	10,944	19,214	27,831	+8,270	+8,617
3-2-2	상담 외 심리치료·발달재활서비스업 (85701, 85699, 86902)	7,103	10,093	10,788	+2,990	+695
4	건강 지원 서비스업	58,339	66,401	74,348	+8,062	+7,947
4-1	보건의료서비스 제공 병·의원	52,690	59,414	65,873	+6,724	+6,459
4-1-1	병원(861)	2,090	3,135	3,629	+1,045	+494
4-1-2	의원(862)	50,600	56,279	62,244	+5,679	+5,965
4-2	공공 보건 및 기타 보건업	5,649	6,987	8,475	+1,338	+1,488
4-2-1	공공 보건 의료업(863)	3,439	3,481	3,522	+42	+41
4-2-9	그 외 기타 보건업(869)	2,210	3,506	4,953	+1,296	+1,447
5	교육 및 여량 개발 관련 사회서비스업	27,984	31,904	34,503	+3,920	+2,599
5-1	교육 관련 서비스업	20,876	21,876	22,550	+1,000	+674
5-1-1	초등교육기관(851)	14,123	14,598	15,121	+475	+523

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수			사업체 수 변화량	
		2008년	2013년	2017년	2013~2008년	2013~2017년
5-1-2	중등교육기관(852)	5,319	5,570	5,647	+251	+77
5-1-3	고등교육기관(853)	1,210	1,435	1,500	+225	+65
5-1-4	특수학교, 외국인학교 및 대안학교(854)	224	273	282	+49	+9
5-2	역량 개발 관련 서비스업	7,108	10,028	10,642	+2,920	+614
5-2-1	사회교육시설(85630)	1,593	2,799	2,898	+1,206	+99
5-2-2	직업훈련기관(85640)	732	1,212	2,878	+480	+1,666
5-2-9	그 외 분류 안 된 역량 개발 관련 서비스업(85699)	4,783	6,017	4,866	+1,234	-1,151
6	문화·체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업	36,210	43,022	52,160	+6,812	+9,138
6-1	문화 관련 사회서비스업	8,729	12,107	15,370	+3,378	+3,263
6-1-1	도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업(902)	6,807	8,242	10,290	+1,435	+2,048
6-1-2	창작 및 예술 관련 공공서비스업(901)	1,922	3,865	5,080	+1,943	+1,215
6-2	체육 활동 관련 사회서비스업	27,481	30,915	36,790	+3,434	+5,875
6-2-1	스포츠시설 이용 지원 서비스업(9113)	27,372	30,773	36,640	+3,401	+5,867
6-2-2	체육공원 이용 지원 서비스업(91292)	109	142	150	+33	+8
7	사회참여 지원 서비스업	22,707	35,038	39,441	+12,331	+4,403
7-1	고용 지원 서비스업	14,021	21,437	24,544	+7,416	+3,107
7-1-1	인력 공급 및 고용 알선업(75110, 75120)	8,684	13,775	14,383	+5,091	+608
7-1-2	직업재활서비스업(87291)	561	919	1,234	+358	+315
7-1-3	직업훈련원(85659)	4,776	6,743	8,927	+1,967	+2,184

(단위: 개)

(단위: 개)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수			사업체 수 변화량	
		2008년	2013년	2017년	2013~2008년	2013~2017년
7-2	사회봉사 등 참여 자원업	8,686	13,601	14,897	+4,915	+1,296
7-2-0	사회봉사 참여 자원업(94990)	8,686	13,601	14,897	+4,915	+1,296
7-3	사회참여 지원 행정	68	67	67	-1	0
7-3-0	노동 행정(84221)	68	67	67	-1	0
8	사회서비스 관련 행정	612	576	656	-36	+80
8-1	사회서비스 관리 행정	537	498	550	-39	+52
8-1-1	교육 행정(84211)	220	219	220	-1	+1
8-1-2	문화 및 관광 행정(84212)	71	68	61	-3	-7
8-1-3	환경 행정(84213)	88	50	46	-38	-4
8-1-4	보건 및 복지 행정(84214)	45	62	107	+17	+45
8-1-5	노동 행정(84221)	68	64	67	-4	+3
8-1-9	기타 사회서비스 관리 행정(84219)	45	35	49	-10	+14
8-2	사회보장 행정	75	78	106	+3	+28
8-2-0	사회보장 행정(84500)	75	78	106	+3	+28
	합계	183,944	242,508	276,843	+58,564	+34,335

주: 1) 사회서비스 산업 항목별 합계 및 전체 합계는 중복 코드를 제외하고 산출함.

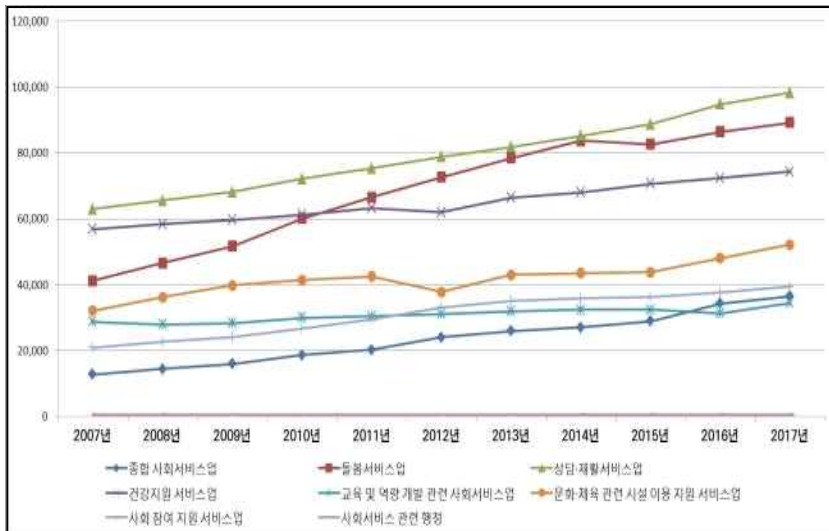
2) 이 분석 결과는 KSIC의 9자 분류 코드 기준을 적용하여 산출한 것임.

자료: 통계청(2008, 2013, 2017) 전국 사업체조사[데이터파일]. 재분석.

[그림 4-2-1]은 분석 기간인 2007~2017년 중의 연도별 사업체 수를 시계열 그래프로 나타낸 것이다(연도별 사업체 수는 부록의 <부표 2>, <부표 3> 참조). 대체로 각 사회서비스 업종에서 사업체 수가 증가하는 추세를 보이고 있으며, 특히 상담·재활서비스업의 꾸준한 증가세는 주목할 만하다. 다만 2011년과 대비해 2012년에 건강 지원 서비스업에서 사업체가 약 1300개 감소하였고 문화·체육 관련 시설 업종 사업체도 약 4600개 정도 감소하였다. 2014년 대비 2015년 돌봄서비스 사업체도 약 1000개 감소한 것으로 나타났다. 돌봄서비스 사업체 수는 보육시설 운영업이 감소했기 때문인데 저출산에 따른 영유아 감소로 인해 2013년 이후 어린이집 수가 점차 줄어드는 현상을 반영한 것으로 보인다.

[그림 4-2-1] 연도별 사회서비스 산업 사업체 수(2007~2017년)

(단위: 개)



주: 이 분석 결과는 KSIC의 9차 분류 코드 기준을 적용하여 산출한 것임.
 자료: 통계청, (각 연도). 전국사업체조사[데이터 파일]. 재분석.

나. 사회서비스 종사자 규모 변동

KSIC 9차 분류를 적용하여 2008~2017년 사회서비스 종사자 규모를 시계열로 분석한 결과는 <표 4-2-2>와 같다.

사회서비스 종사자는 2008년 225만 1256명에서 2013년에는 314만 4174명으로 89만 2918명 증가하였다. 2017년에는 376만 1381명으로 2013년 대비 61만 7207명이 증가하였다. 연도별로 다소 차이는 있으나, 연평균 약 17만 명 증가한 것으로 추정할 수 있다.

2013년과 2017년에 발생한 사회서비스 종사자 변동 규모를 산업별로 살펴보면 재가요양기관 운영을 포함하는 기타 비거주 복지서비스업(산업 세세분류 87299)에서 약 19만 명이 증가하여 증가 폭이 가장 컸으며, 다음으로는 요양병원 등을 포함하는 병·의원업(산업 소분류 861과 862)에서 약 15만 명 증가한 것으로 나타났다. 그리고 인력 공급 및 고용 알선업을 포함하는 고용 지원 서비스업(산업 세세분류 75110, 75120)에서 종사자가 약 8만 명 증가하였다.

모든 사회서비스 업종에서 종사자가 증가하였으나 2013년과 2017년 분석 기간 중 개인 간병인 서비스 업종에서 약 4만 5000명이 감소한 것은 주목할 만하다. 이는 국가 주도의 돌봄서비스가 확대됨에 따라 민간 시장에서 활동하던 종사자들이 공공 영역의 시장으로 이동하면서 나타난 현상으로 조심스럽게 해석할 수 있다.

〈표 4-2-2〉 사회복지서비스 산업 종사자 수(2008, 2013, 2017년)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수			종사자 수 변화량	
		2008년	2013년	2017년	2008~2013년	2013~2017년
1	종합 사회복지서비스업	85,546	172,394	364,201	+86,848	+191,807
1-1	종합 사회복지서비스 제공업	85,546	172,394	364,201	+86,848	+191,807
1-1-1	종합 사회복지서비스 제공 사회복지시설(87299)	59,012	132,281	318,634	+73,269	+186,353
1-1-2	종합 사회복지서비스 제공 협회 및 단체(94990)	26,534	40,113	45,567	+13,579	+5,454
2	돌봄서비스업	868,932	1,436,817	1,840,166	+575,505	+403,349
2-1	요양 및 돌봄서비스업	842,222	1,403,216	1,800,501	+560,994	+397,285
2-1-1	노인 요양 복지시설 운영업(87111)	27,523	76,263	109,619	+48,740	+33,356
2-1-2	요양병원 운영업(861)	303,659	426,788	520,456	+123,129	+93,668
2-1-3	개인 간병인 및 유사 서비스업(96993)	8,641	58,732	12,940	+50,091	-45,792
2-1-4	가정 내 돌봄서비스 제공업(97000)	-	-	-	-	-
2-1-5	고용 안전 인력 공급을 통한 돌봄서비스 제공업(75110, 75120)	281,082	435,796	514,373	+154,714	+78,577
2-1-6	보육시설 운영업(87210)	162,305	273,356	324,479	+111,051	+51,123
2-1-7	재가장기요양기관 운영업(87299)	59,012	132,281	318,634	+73,269	+186,353
2-2	주거 보호 서비스업	26,710	33,601	39,665	+6,891	+6,064
2-2-1	노인 양로 복지시설 운영업(87112)	3,600	5,580	6,800	+1,980	+1,220
2-2-2	아동·청소년 거주 복지시설 운영업(87131)	6,585	7,620	9,087	+1,035	+1,467
2-2-3	한부모·가정폭력 피해자 등 거주 복지시설 운영업(87131)	6,585	7,620	9,087	+1,035	+1,467
2-2-4	장애인 거주 복지시설 운영업(8712)	15,242	18,965	21,972	+3,723	+3,007

(단위: 명)

(단위: 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수			종사자 수 변화량	
		2008년	2013년	2017년	2008~2013년	2013~2017년
2-2-9	그 외 거주 복지시설 운영업(87139)	1,283	1,436	1,806	+153	+370
3	상당·재활서비스업	640,755	908,203	1,254,365	+267,448	+346,162
3-1	상당·재활서비스 의료업	577,582	752,126	905,074	+174,544	+152,948
3-1-1	상당서비스 병·의원업(861, 862)	573,257	741,719	888,580	+168,462	+146,861
3-1-2	재활서비스 병·의원업(861, 862, 86902)	577,582	752,126	905,074	+174,544	+152,948
3-2	상당 및 재활서비스업	67,498	166,484	365,785	+98,986	+199,301
3-2-1	상당서비스업(85701, 85699, 87299)	63,173	156,077	349,291	+92,904	+193,214
3-2-2	상당 외 심리치료·발달재활서비스업(85701, 85699, 86902)	8,486	34,203	47,151	+25,717	+12,948
4	건강 지원 서비스업	607,432	785,617	941,768	+178,185	+156,151
4-1	보건의료서비스 제공 병·의원	573,257	741,719	888,580	+168,462	+146,861
4-1-1	병원(861)	303,659	426,788	520,456	+123,129	+93,668
4-1-2	의원(862)	269,598	314,931	368,124	+45,333	+53,193
4-2	공공 보건 및 기타 보건업	34,175	43,898	53,188	+9,723	+9,290
4-2-1	공공 보건 의료업(863)	26,348	29,467	31,619	+3,119	+2,152
4-2-9	그 외 기타 보건업(869)	7,827	14,431	21,569	+6,604	+7,138
5	교육 및 여량 개발 관련 사회서비스업	836,723	1,031,325	1,092,768	+194,602	+61,443
5-1	교육 관련 서비스업	806,320	970,644	1,006,870	+164,324	+36,226
5-1-1	초등교육기관(851)	300,644	354,711	380,140	+54,067	+25,429

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수			종사자 수 변화량	
		2008년	2013년	2017년	2008~2013년	2013~2017년
5-1-2	중등교육기관(852)	298,327	338,720	333,453	+40,393	-5,267
5-1-3	고등교육기관(853)	194,206	259,609	272,875	+65,403	+13,266
5-1-4	특수학교, 외국인학교 및 대안학교(854)	13,143	17,604	20,402	+4,461	+2,798
5-2	역량 개발 관련 서비스업	30,403	60,681	85,898	+30,278	+25,217
5-2-1	사회교육시설(85630)	15,338	26,224	30,123	+10,886	+3,899
5-2-2	직업훈련기관(85640)	13,714	16,407	33,171	+2,693	+16,764
5-2-9	그 외 분류 안 된 역량 개발 관련 서비스업(85699)	1,351	18,050	22,604	+16,699	+4,554
6	문화·체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업	126,068	162,236	201,949	+36,168	+39,713
6-1	문화 관련 사회서비스업	52,585	73,033	89,768	+20,448	+16,735
6-1-1	도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업(902)	36,403	47,015	60,515	+10,612	+13,500
6-1-2	창작 및 예술 관련 공공서비스업(901)	16,182	26,018	29,253	+9,836	+3,235
6-2	체육 활동 관련 사회서비스업	73,483	89,203	112,181	+15,720	+22,978
6-2-1	스포츠시설 이용 지원 서비스업(9113)	71,220	86,534	108,857	+15,314	+22,323
6-2-2	체육공원 이용 지원 서비스업(91292)	2,263	2,669	3,324	+406	+655
7	사회참여 지원 서비스업	336,603	528,005	642,802	+191,402	+114,797
7-1	고용 지원 서비스업	310,069	487,892	597,235	+177,823	+109,343
7-1-1	인력 공급 및 고용 알선업(75110, 75120)	281,082	435,796	514,373	+154,714	+78,577
7-1-2	직업재활서비스업(87291)	7,006	24,731	48,507	+17,725	+23,776
7-1-3	직업훈련원(85659)	21,981	27,365	34,355	+5,384	+6,990

(단위: 명)

(단위: 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수			종사자 수 변화량	
		2008년	2013년	2017년	2008~2013년	2013~2017년
7-2	사회봉사 등 참여 지원업	26,534	40,113	45,567	+13,579	+5,454
7-2-0	사회봉사 참여 지원업(94990)	26,534	40,113	45,567	+13,579	+5,454
7-3	사회참여 지원 행정	18,414	22,073	23,375	3,659	1,302
7-3-0	노동 행정(84221)	18,414	22,073	23,375	3,659	1,302
8	사회서비스 관련 행정	40,937	46,605	55,210	+5,668	+8,605
8-1	사회서비스 관리 행정	38,016	42,327	46,856	+4,311	+4,529
8-1-1	교육 행정(84211)	18,414	22,073	23,375	+3,659	+1,302
8-1-2	문화 및 관광 행정(84212)	2,676	2,916	4,417	+240	+1,501
8-1-3	환경 행정(84213)	5,384	4,534	5,026	-850	+492
8-1-4	보건 및 복지 행정(84214)	4,197	6,588	6,466	+2,391	-122
8-1-5	노동 행정(84221)	5,343	3,708	4,246	-1,635	+538
8-1-9	기타 사회서비스 관리 행정(84219)	2,002	2,508	3,326	+506	+818
8-2	사회보장 행정	2,921	4,278	5,354	+1,357	+1,076
8-2-0	사회보장 행정(84500)	2,921	4,278	5,354	+1,357	+1,076
	합계	2,251,256	3,144,174	3,761,381	+892,918	+617,207

주: 1) 사회서비스 산업 항목별 합계 및 전체 합계는 중복 코드를 제외하고 산출함.

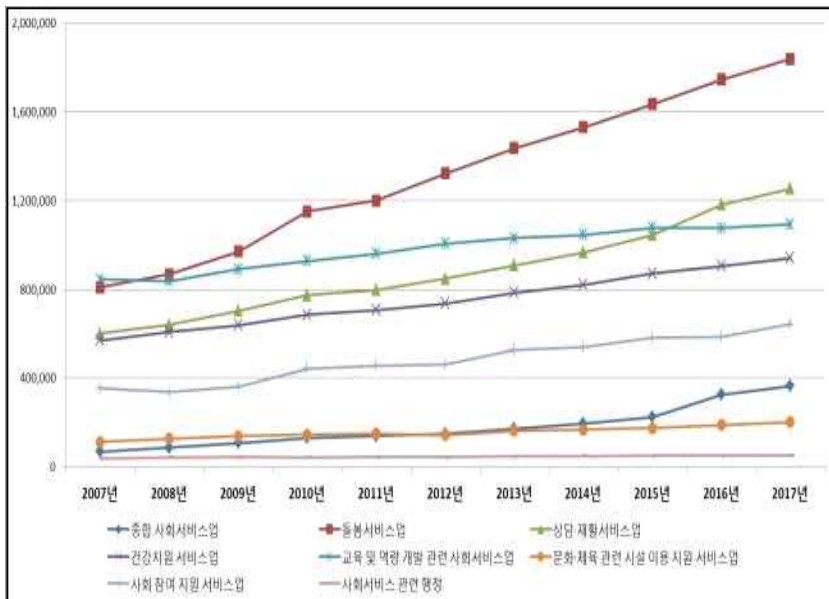
2) 이 분석 결과는 KSIC의 9차 분류 코드 기준을 적용하여 산출한 것임.

자료: 통계청(2008, 2013, 2017) 전국 사업체조사데이터파일, 재분석.

[그림 4-2-2]는 분석 기간인 2007~2017년 중 연도별 종사자 수를 시계열로 나타낸 것이다(연도별 종사자 수는 부록의 <부표 4>, <부표 5> 참조). 각 사회서비스 업종에서 종사자 수가 대체로 증가하는 추세를 보이고 있다. 다만 2007년 대비 2008년에 교육 및 역량 관련 서비스업 종사자가 약 9400명 감소하였고 사회참여 지원 서비스 업종에서도 약 1만 8000명 감소하였다. 그 후에는 거의 모든 사회서비스 산업 분야에서 종사자 수가 꾸준히 증가한다. 사업체 규모 변동과 비교하면 돌봄서비스업의 고용 규모가 크고 증가 추세도 가파르다는 점이 주목할 만하다.

[그림 4-2-6] 연도별 사회서비스 산업 종사자 수(2007~2017년)

(단위: 명)



주: 이 분석 결과는 KSIC의 9차 분류 코드 기준을 적용하여 산출한 것임.
 자료: 통계청. (각 연도). 전국사업체조사[데이터 파일]. 재분석.

다. KSIC 10차 분류에 따른 고용량 분석 결과

다음으로 KSIC 10차 분류를 적용하여 2016년과 2017년 고용량을 재추정한 결과는 <표 4-2-4>에 제시하였다. <표 4-2-3>은 10차 개정에 따른 사회서비스 산업별 고용량을 SSISC 대분류를 기준으로 9차 적용 추정결과와 비교한 것이다.¹³⁾ 코드 변동의 영향을 받은 종합, 돌봄, 상담·재활서비스업의 사업체 및 종사자 수가 감소한 것을 확인할 수 있다.

전체 사업체는 2016년 26만 4207개(9차)에서 25만 4363개(10차), 2017년 27만 6843개(9차)에서 26만 5157개(10차)로 각각 9844개, 1만 1686개 감소하였다. 전체 종사자는 2016년 360만 2257명(9차)에서 351만 7983명(10차), 2017년 376만 1381명(9차)에서 365만 6827명(10차)으로 각각 8만 4274명, 10만 4554명 감소한다.

코드 변동의 영향을 받은 종합, 돌봄, 상담·재활서비스업을 중심으로 2016년과 2017년의 변화량을 살펴보면 사업체는 종합 사회서비스업은 각각 1만 5572개, 1만 6436개, 돌봄서비스업은 각각 1만 4940개, 1만 5537개, 상담·재활서비스업은 각각 1만 8684개, 1만 9634개씩 감소한다. 종사자는 종합 사회서비스업은 각각 22만 4975명, 25만 8838명, 돌봄서비스업은 각각 51만 7228명, 53만 7866명, 상담·재활서비스업은 각각 27만 7041명, 31만 3144명씩 감소한다. 이는 그간 병·의원 및 기타 비거주 복지서비스업 분류 코드가 세분되지 않아서 과대 추정되었던 종합, 돌봄, 상담·재활서비스업 종사자 규모가 이전보다 정확해졌다는 점에서 중요한 발견이다.

다만 전체 규모로 본다면 코드 개정에 따른 변화가 사회서비스 산업의 점진적인 성장에 큰 영향을 주지는 않은 것으로 판단할 수 있다. 개정 코

13) 세세분류별 정확한 비교를 위해서는 부록의 <부표 2>~<부표 5>를 참고하라.

드를 반영하면 2016~2017년 전체 사업체 증가분은 1만 794개, 전체 종사자 증가분은 13만 8844명으로, 미반영 증가분과 비교하면 사업체는 약 2000개, 종사자는 2만 명 감소한다.

〈표 4-2-3〉 KSIC 10차 개정에 따른 산업별 고용량 비교

SSISC 대분류	사업체 수				종사자 수			
	2016년		2017년		2016년		2017년	
	9차 적용	10차 적용	9차 적용	10차 적용	9차 적용	10차 적용	9차 적용	10차 적용
종합 사회서비스업	34,372	18,800	36,503	20,067	325,830	100,855	364,201	105,363
돌봄서비스업	86,382	71,442	89,136	73,599	1,746,363	1,229,135	1,840,166	1,302,300
상당·재활서비스업	94,734	76,050	98,267	78,633	1,182,987	905,946	1,254,365	941,221
건강 지원 서비스업	72,331	72,331	74,348	74,348	905,912	905,912	941,768	941,768
교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	31,345	31,345	34,503	31,605	1,076,567	1,076,567	1,092,768	1,080,342
문화·체육 관련 시설 이용 지원 사회서비스업	48,086	48,086	52,160	52,160	189,187	189,187	201,949	201,949
사회참여 지원 서비스업	37,597	37,662	39,441	39,508	586,573	617,636	642,802	647,048
사회서비스 관련 행정	635	635	656	656	50,497	50,497	52,210	52,210
합계	264,207	254,363	276,843	265,157	3,602,257	3,517,983	3,761,381	3,656,827

자료: 통계청(2016, 2017) 전국사업체조사[데이터 파일]. 재분석.

(단위: 개, 명)

(표 4-2-4) 사회복지서비스 산업 사업체 및 종사자 수(2016, 2017년): KSIC 10차 적용

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수		종사자 수	
		2016년	2017년	2016년	2017년
1	종합 사회복지서비스업	18,800	20,067	100,855	105,363
1-1	종합 사회복지서비스 제공업	18,800	20,067	100,855	105,363
1-1-1	종합 사회복지서비스 제공 사회복지시설(87292)	4,844	5,170	57,873	59,796
1-1-2	종합 사회복지서비스 제공 협회 및 단체(94990)	13,956	14,897	42,982	45,567
2	돌봄서비스업	71,442	73,599	1,229,135	1,302,300
2-1	요양 및 돌봄서비스업	68,555	70,655	1,191,436	1,262,635
2-1-1	노인 요양 복지시설 운영업(87111)	5,388	5,618	102,735	109,619
2-1-2	요양병원 운영업(86105)	1,370	1,396	110,675	116,493
2-1-3	개인 간병인 및 유사 서비스업(96993)	815	797	12,763	12,940
2-1-4	가정 내 돌봄서비스 제공업(97000)	0	0	0	0
2-1-5	고용·양성·인력 공급을 통한 돌봄서비스 제공업(75110, 75121, 75122)	14,153	14,383	500,609	514,373
2-1-6	보육시설 운영업 (87210)	39,153	40,159	307,326	324,479
2-1-7	재가장기요양기관 운영업(87293)	7,676	8,302	157,328	184,731
2-2	주거 보호 서비스업	2,887	2,944	37,699	39,665
2-2-1	노인 양로 복지시설 운영업(87112)	503	521	6,335	6,800
2-2-2	아동·청소년 거주 복지시설 운영업(87131)	831	831	8,760	9,087
2-2-3	한부모·가정폭력 피해자 등 거주 복지시설 운영업(87131)	831	831	8,760	9,087

(단위: 개, 명)

(단위: 개, 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수		종사자 수	
		2016년	2017년	2016년	2017년
2-2-4	장애인 거주 복지시설 운영업(8712)	1,362	1,388	20,853	21,972
2-2-9	그 외 거주 복지시설 운영업(87139)	191	204	1,751	1,806
3	상당·재활서비스업	76,050	78,633	905,946	941,221
3-1	상당·재활서비스 의료업	68,429	70,436	870,470	905,074
3-1-1	상당서비스 병·의원업(861, 862)	64,149	65,873	855,304	888,580
3-1-2	재활서비스 병·의원업(861, 862, 86902)	68,429	70,436	870,470	905,074
3-2	상당 및 재활서비스업	11,901	12,760	50,642	52,641
3-2-1	상당서비스업(85701, 85699, 87294)	7,621	8,197	35,476	36,147
3-2-2	상당 외 심리치료·발달재활서비스업(85701, 85699, 86902)	9,673	10,270	37,035	38,841
4	간강 자원 서비스업	72,331	74,348	905,912	941,768
4-1	보건의료서비스 제공 병·의원	64,149	65,873	855,304	888,580
4-1-1	병원(861)	3,570	3,629	502,383	520,456
4-1-2	의원(862)	60,579	62,244	352,921	368,124
4-2	공공 보건 및 기타 보건업	8,182	8,475	50,608	53,188
4-2-1	공공 보건 의료업(863)	3,520	3,522	30,486	31,619
4-2-9	그 외 기타 보건업(869)	4,662	4,953	20,122	21,569
5	교육 및 여량 개발 관련 사회서비스업	31,345	31,605	1,076,567	1,080,342
5-1	교육 관련 서비스업	22,529	22,550	1,007,298	1,006,870
5-1-1	초등교육기관(851)	15,088	15,121	373,340	380,140

(단위: 개, 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수		종사자 수	
		2016년	2017년	2016년	2017년
5-1-2	중등교육기관(852)	5,633	5,647	336,167	333,453
5-1-3	고등교육기관(853)	1,530	1,500	277,767	272,875
5-1-4	특수학교, 외국인학교 및 대안학교(854)	278	282	20,024	20,402
5-2	역량 개발 관련 서비스업	8,816	9,055	69,269	73,472
5-2-1	사회교육시설(85640)	2,806	2,878	29,521	33,171
5-2-2	직원훈련기관(85650)	1,395	1,311	18,066	17,697
5-2-3	그 외 분류 안 된 역량 개발 관련 서비스업 (85614, 85699)	4,615	4,866	21,682	22,604
6	문화·체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업	48,086	52,160	189,187	201,949
6-1	문화 관련 사회서비스업	13,957	15,370	84,867	89,768
6-1-1	도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업 (902)	9,177	10,290	56,267	60,515
6-1-2	창작 및 예술 관련 공공서비스업(901)	4,780	5,080	28,600	29,253
6-2	체육 활동 관련 사회서비스업	34,129	36,790	104,320	112,181
6-2-1	스포츠시설 이용 지원 서비스업(9113)	33,976	36,640	100,997	108,857
6-2-2	체육공원 이용 지원 서비스업(91292)	153	150	3,323	3,324
7	사회참여 지원 서비스업	37,662	39,508	617,636	647,048
7-1	고용 지원 서비스업	23,641	24,544	570,588	597,235
7-1-1	인력 공급 및 고용 알선업(75110, 75121, 75122)	14,153	14,383	500,609	514,373
7-1-2	직업재활서비스업(87291)	1,197	1,234	38,036	48,507

(단위: 개, 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수		종사자 수	
		2016년	2017년	2016년	2017년
7-1-3	직업훈련원(85669)	8,291	8,927	31,943	34,355
7-2	사회봉사 등 참여 지원업	13,956	14,897	42,982	45,567
7-2-0	사회봉사 참여 지원업(94990)	13,956	14,897	42,982	45,567
7-3	사회참여 지원 행정	65	67	4,066	4,246
7-3-0	노동 행정(84221)	65	67	4,066	4,246
8	사회서비스 관련 행정	635	656	50,497	52,210
8-1	사회서비스 관리 행정	536	550	45,586	46,856
8-1-1	교육 행정(84211)	218	220	22,683	23,375
8-1-2	문화 및 관광 행정(84212)	58	61	3,820	4,417
8-1-3	환경 행정(84213)	46	46	5,358	5,026
8-1-4	보건 및 복지 행정(84214)	102	107	6,352	6,466
8-1-5	노동 행정(84221)	65	67	4,066	4,246
8-1-9	기타 사회서비스 관리 행정(84219)	47	49	3,307	3,326
8-2	사회보장 행정	99	106	4,911	5,354
8-2-0	사회보장 행정(84500)	99	106	4,911	5,354
	합계	254,363	265,157	3,517,983	3,656,827

주: 사회서비스 산업 항목별 합계 및 전체 합계는 중복 코드를 제외하고 산출함.
자료: 통계청(2016, 2017) 전국 사업체조사데이터 파일, 재분석.

2. 고용의 질 분석 결과

지역별고용조사를 통해서 사회서비스 산업에 종사하는 근로자들의 임금, 근로시간, 근속 기간, 고용 형태 분포 등을 포함한 고용의 질 분석을 시도하였다. 사회서비스 산업 내 직업별 고용의 질은 <표 4-2-5>, <표 4-2-6>, <표 4-2-7>에서 확인할 수 있다.

<표 4-2-5>의 2018년 분석 결과를 살펴보면 전체 분석 대상이 되는 5개 서비스 업종 종사자의 평균 명목임금 수준은 183만 원으로 지역별고용조사에 포함된 전체 근로자의 평균 임금 수준인 258만 원보다 상당히 낮은 것으로 나타났다. 이를 세부 직종별로 살펴보면 간호사와 치료·재활사가 각각 283만 원과 245만 원으로 가장 많았으며 스포츠와 레크리에이션 전문가, 사회복지 관련 종사자 순서로 나타났다. 돌봄서비스 업종에 종사하는 근로자의 임금 수준이 가장 낮게 나타났으며 이들의 평균 임금 수준은 100만 원을 조금 넘는 것으로 추정되었다. 돌봄서비스 업종 종사자의 주당 근로시간도 약 30시간으로 다른 산업과 직종 종사자의 평균 근로시간 37시간보다 매우 낮은 것으로 나타났다. 따라서 주당 근로시간을 고려한 시간당 임금 수준도 거의 최저임금 수준인 8000원 후반대를 형성하고 있다. 전반적인 근로시간도 전체 산업 평균보다 짧게 나타나고 있으며, 사회서비스 업종 내 저임금 근로자의 근로시간은 고임금 근로자보다 매우 짧은 것으로 나타났다.

근속 기간과 명목임금의 양(+)의 상관관계도 발견된다. 예를 들어 임금 수준이 상대적으로 높은 직종인 간호사 및 치료사는 근속 기간이 각각 5.9년과 4.7년으로 분석 대상 직종 가운데 가장 길었으며 저임금 근로자가 많이 속한 돌봄서비스 업종에서는 현 직장 근속 기간이 평균 약 2년으로 매우 낮게 나타났다. 그리고 간호사 및 (재활)치료사 직종에 근무하는

종사자는 대부분(90% 이상) 상용직에 종사하는 것으로 나타났으며, 이는 분석 대상 사회서비스 업종 종사자의 평균 상용직 비율 70%를 웃도는 것이다.

〈표 4-2-5〉 사회서비스 산업 내 직종 간 고용의 질 분포(2018년)

사회서비스 산업 특수분류	표준직업분류	명목 임금 (만 원)	근로 시간 (주당)	시간당 임금 (원)	실질 임금 (만 원)	근속 기간 (년)	상용직 비율 (%)
종합 사회서비스업	사회복지 관련 종사자(247)	186.9	40.0	10,949	178.9	3.5	91.0
돌봄서비스업	돌봄 및 보건서비스 종사자(421)	116.9	31.6	8,945	111.9	2.4	47.2
	가사 및 육아 도우미(951)	102.0	30.5	8,512	97.7	2.2	1.6
상담·재활 서비스업	치료·재활사 및 의료기사(245)	245.2	40.8	14,213	234.7	4.7	90.8
건강 지원 서비스업	간호사(243)	283.4	42.1	15,825	271.4	5.9	97.2
	보건의료(246)	187.9	42.6	10,380	179.9	3.6	93.0
문화·체육 관련 시설 이용 지원 사회서비스업	스포츠·레크리에이션 전문가(286)	211.7	37.8	14,335	202.7	2.4	47.8
	여가 서비스 종사자 (432)	157.3	34.7	10,226	150.6	1.7	26.0
분석 대상 서비스업 평균		183.0	37.6	11,348	175.0	3.5	70.2
전체 산업 평균		258.0	40.6	14,875	247.0	5.6	68.3

주: 실질임금은 2015년 기준 100으로 환산함. 모든 수치는 인구 가중평균 값임.
자료: 통계청. (2018). 2018년 하반기 지역별 고용조사[데이터 파일]. 재분석.

분석 대상이 되는 5개 사회서비스 업종과 8개 직종에 종사하는 근로자의 (시간당) 임금 수준과 근속 기간, 그리고 상용직 비율의 패턴은 다른 분석 대상 연도(2013, 2008)에서도 비슷하게 나타나는 것으로 보인다(〈표 4-2-6〉, 〈표 4-2-7〉 참조).

〈표 4-2-6〉 사회서비스 산업 내 직종 간 고용의 질 분포(2013년)

사회서비스 산업 특수분류	표준직업분류	명목 임금 (만 원)	근로 시간 (주당)	시간당 임금 (원)	실질 임금 (만 원)	근속 기간 (년)	상용직 비율 (%)
종합 사회서비스업	사회복지 관련 종사자(247)	148.4	41.9	8,302	151.4	2.8	88.6
돌봄서비스업	돌봄 및 보건서비스 종사자(421)	97.5	37.0	6,426	99.5	2.0	42.4
	가사 및 육아도우미(951)	83.0	36.4	5,915	84.7	2.3	2.2
상담·재활 서비스업	치료·재활사 및 의료기사(245)	214.9	43.2	11,861	219.2	4.7	93.7
건강 지원 서비스업	간호사(243)	245.3	43.3	13,375	250.1	6.0	94.5
	보건의료(246)	153.0	45.6	7,959	156.0	3.3	88.5
문화·체육 관련 시설 이용 지원 사회서비스업	스포츠·레크리에이션 전문가(286)	180.8	42.7	10,093	184.4	3.1	43.2
	여가 서비스 종사자(432)	129.6	41.3	7,414	132.2	1.4	10.9
분석 대상 서비스업 평균		151.0	41.0	8,686	154.0	3.3	63.8
전체 산업 평균		220.0	43.8	11,928	225.0	5.7	64.3

주: 실질임금은 2015년 기준 100으로 환산함. 모든 수치는 인구 가중평균 값임.
 자료: 통계청. (2013). 2013년 하반기 지역별 고용조사(데이터파일). 재분석.

〈표 4-2-7〉 사회서비스 산업 내 직종 간 고용의 질 분포(2008년)

사회서비스 산업 특수분류	표준직업분류	명목 임금 (만 원)	근로 시간 (주당)	시간당 임금 (원)	실질 임금 (만 원)	근속 기간 (년)	상용직 비율 (%)
종합 사회서비스업	사회복지 관련 종사자(247)	110.7	39.3	6,701	128.6	2.4	72.6
돌봄서비스업	돌봄 및 보건서비스 종사자(421)	87.9	42.4	5,154	102.1	1.0	22.0
	가사 및 육아도우미(951)	67.7	35.0	4,980	78.6	1.6	2.7
상담·재활 서비스업	치료·재활사 및 의료기사(245)	174.9	42.3	9,781	203.2	3.4	83.0
건강 지원 서비스업	간호사(243)	183.8	41.5	10,606	213.5	4.7	91.0
	보건의료(246)	110.3	40.3	6,498	128.2	2.5	65.3
문화·체육 관련 시설 이용 지원 사회서비스업	스포츠·레크리에이션 전문가(286)	150.7	39.3	9,356	175.1	1.7	38.2
	여가 서비스 종사자(432)	98.7	38.3	6,307	114.7	1.2	11.7
분석 대상 서비스업 평균		118.0	39.5	7,212	137.0	2.4	46.6
전체 산업 평균		171.0	42.4	9,751	199.0	4.5	53.9

주: 실질임금 2015년도 기준 100으로 환산함. 모든 수치는 인구 가중평균 값임.
 자료: 통계청. (2008). 지역별 고용조사 [데이터파일]. 재분석.

[그림 4-2-3]부터 [그림 4-2-6]까지는 2008, 2013, 2018년의 직종별 시간당 임금, 근로시간, 근속 기간, 상용직 비율의 변동 추이를 나타낸 것이다.

시간당 임금은 전 직군에서 전반적으로 상승하는 추이를 보이며 스포츠·레크리에이션 전문가, 가사 및 육아 도우미, 여가 서비스 종사자, 돌봄 및 보건서비스업 종사자는 2008~2013년과 비교해 2013~2018년에 증가세가 더 가파른 것으로 나타난다. 이에 따라 고임금 직군(간호사)과 저임금 직군(가사 및 육아 도우미)의 시간당 임금 격차는 2013년 대비 2018년에 줄어든 것으로 확인된다.

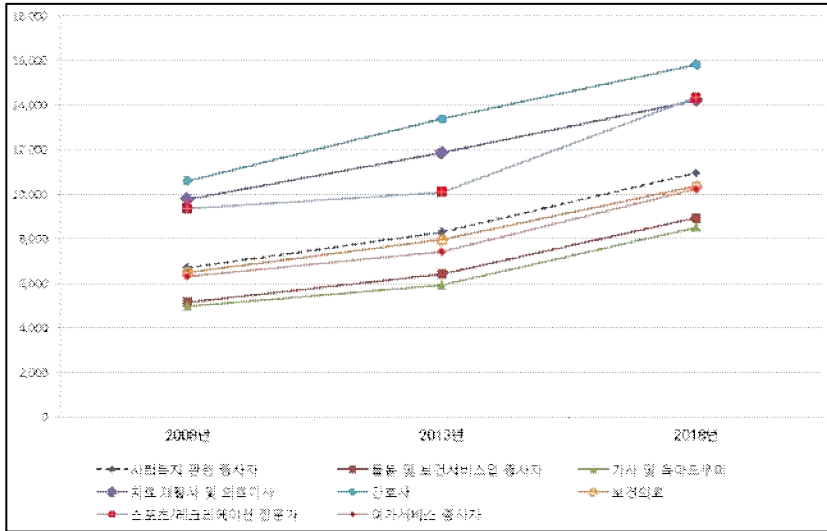
주당 근로시간은 돌봄 및 보건서비스업 종사자를 제외하면 2008~2013년에는 증가하다가 2013~2018년에는 감소하는 패턴을 보인다. 2008년에는 돌봄 및 보건서비스업 종사자의 주당 근로시간이 가장 길었으나 2018년에는 가사 및 육아 도우미 다음으로 짧게 나타나 근로시간의 감소세가 두드러진다.

평균 근속 기간은 2008년 대비 2013년에는 전 직군에서 증가하였으나 2013~2018년에는 일관되지 않은 패턴을 보인다. 간호사, 스포츠·레크리에이션 전문가 직군의 근속 기간은 2013년 대비 2018년 감소한 반면, 다른 직군 종사자의 근속 기간은 증가하였다. 특히 2018년 스포츠·레크리에이션 전문가의 근속 기간이 2013년 대비 크게 감소하여 이 직군의 노동시장 이동이 활발하게 나타난 것으로 추론할 수 있다.

마지막으로 직종별 상용직 비율을 살펴보면 보건의료, 돌봄 및 보건서비스업 종사자는 2008년 대비 2013년에, 여가 서비스업 종사자는 2013년 대비 2018년에 상용직 비율이 가파르게 증가하는 것을 확인할 수 있다.

[그림 4-2-3] 직종별 평균 시간당 임금 비교(2008, 2013, 2018년)

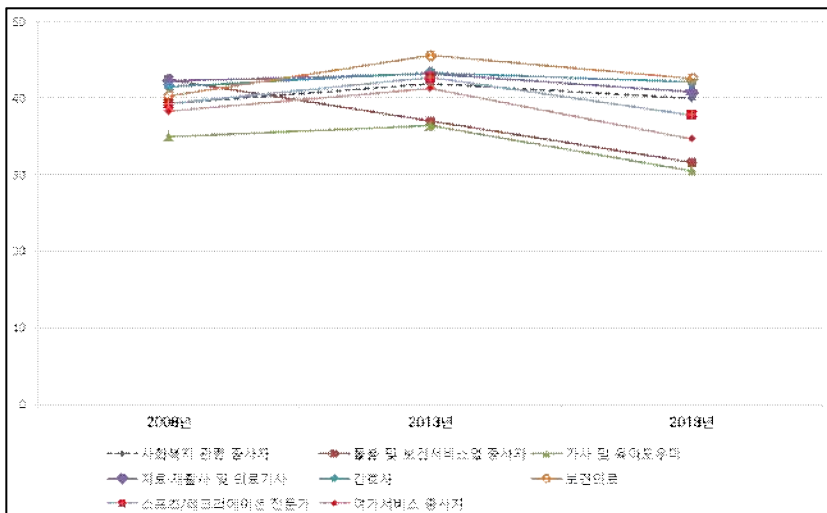
(단위: 원)



자료: 통계청. (2008, 2013, 2018). 지역별 고용조사[데이터 파일]. 재분석.

[그림 4-2-4] 직종별 평균 주당 근로시간 비교(2008, 2013, 2018년)

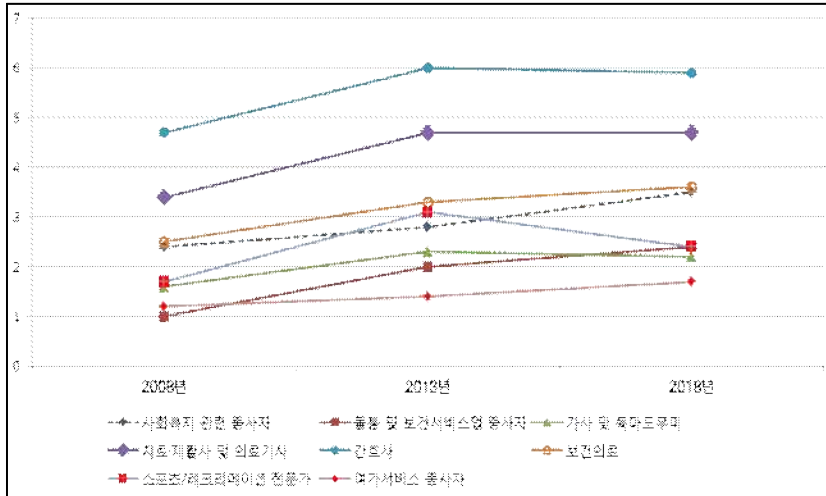
(단위: 시간)



자료: 통계청. (2008, 2013, 2018). 지역별 고용조사[데이터 파일]. 재분석.

[그림 4-2-5] 직종별 평균 근속 기간 비교(2008, 2013, 2018년)

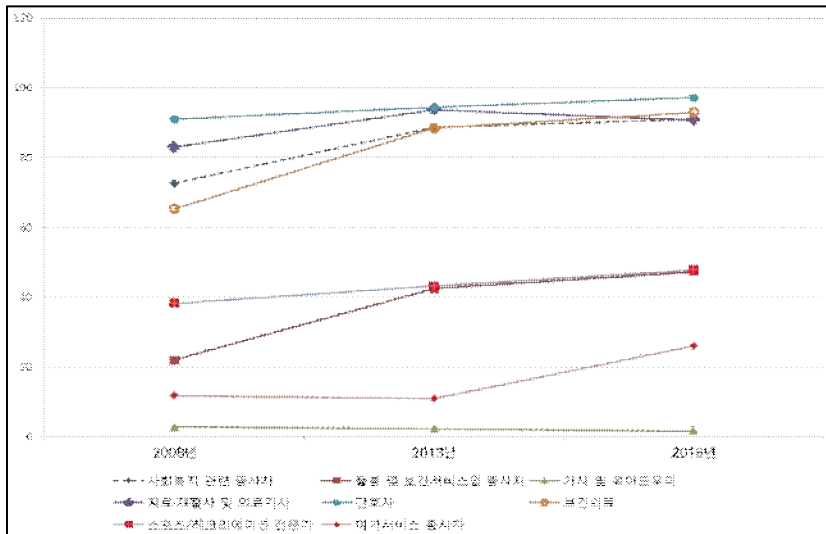
(단위: 년)



자료: 통계청. (2008, 2013, 2018). 지역별 고용조사[데이터파일]. 재분석.

[그림 4-2-6] 직종별 평균 상용직 비율 비교(2008, 2013, 2018년)

(단위: %)



자료: 통계청. (2008, 2013, 2018). 지역별 고용조사[데이터 파일]. 재분석.

〈표 4-2-8〉은 현 정부의 최저임금 인상 정책이 사회서비스 종사자의 임금 수준에 미친 영향을 살펴보기 위해 2016~2018년의 업종별 종사자의 임금 증가율을 분석한 결과이다.

전년 대비 임금 증가율은 전 서비스 직군에서 2017년보다 2018년에 높아진 것으로 나타났다. 2018년 최저임금 인상률인 16.4%에는 미치지 못하나 저임금 직군으로 분류되는 돌봄서비스업 종사자들의 시간당 임금 증가율은 13%를 웃돌아 평균 8.9%보다 높은 수준이다. 반면 간호사, 치료·재활사 및 의료기사 직군 종사자의 임금 증가율은 5% 내외로 낮은 편이다. 다만 인과관계에 대한 정치한 분석이 이루어지지 않은 관계로 업종별 상승 폭의 차를 최저임금 인상 효과로 단정하기는 어렵다.

〈표 4-2-8〉 시간당 임금 최근 추세(2016, 2017, 2018년)

(단위: 원, %)

구분		시간당 임금			전년 대비 증가율 ¹⁾	
		2016년	2017년	2018년	2017년	2018년
종합 사회서비스업	사회복지 관련 종사자(247)	9,797	10,196	10,949	4.1	7.4
돌봄 서비스업	돌봄 및 보건서비스 종사자(421)	7,167	7,885	8,945	10.0	13.4
	가사 및 육아도우미(951)	7,056	7,472	8,512	5.9	13.9
상담·재활 서비스업	치료·재활사 및 의료기사(245)	12,904	13,497	14,213	4.6	5.3
건강 지원 서비스업	간호사(243)	14,919	15,339	15,825	2.8	3.2
	보건의료(246)	8,966	9,498	10,380	5.9	9.3
문화·체육 관련 시설 이용 자원 사회서비스업	스포츠·레크리에이션 전문가(286)	12,390	12,793	14,335	3.3	12.1
	여가 서비스(432)	8,618	9,279	10,226	7.7	10.2
평균		10,077	10,558	11,494	4.8	8.9

주: 1) 전년 대비 임금 증가율=(당해 연도 임금 - 전년도 임금)/전년도 임금×100
 자료: 통계청. (2016, 2017, 2018). 하반기 지역별 고용조사[데이터 파일]. 재분석.

다음으로 분석 대상이 되는 5개 사회서비스 산업 내 종사자의 인구사회학적 특성에 따라 분석 연도별 고용의 질 변동 추이를 좀 더 세밀하게 살펴보았다.

우선 분석 자료의 인구사회학적 특성은 <표 4-2-9>와 같다. 성별 분포에 따른 특성을 2018년 기준으로 살펴보면 종합 사회서비스업, 돌봄서비스업, 건강 지원 서비스업의 여성 종사자 비율이 90%를 넘어서고 있다. 그러나 문화·체육 관련 시설 서비스업의 여성 종사자 비율은 47%로 남성보다 다소 낮은 것으로 나타났다.

연령별 종사자 분포는 산업별로 다소 상이한 패턴을 보이고 있다. 대체로 20, 30대가 차지하는 비율이 높게 나타났으나, 돌봄서비스업은 전체 종사자 가운데 50대 이상이 80%를 넘어선다. 또한 이들은 80% 이상이 고졸 이하의 저학력자로 나타났다. 대졸 이상의 고학력 종사자가 많은 산업은 종합 사회서비스(47.2%), 건강 지원 서비스(43.6%)와 상담·재활서비스(43.0%) 순이었다.

〈표 4-2-9〉 분석 자료의 인구사회학적 특성

(단위: 명, %)

구분			2008년		2013년		2018년	
			N	%	N	%	N	%
종합 사회 서비스업	전체		108,009	100.0	284,893	100.0	299,588	100.0
	성별	남성	11,191	10.4	22,994	8.1	19,351	6.5
		여성	96,818	89.6	261,899	91.9	280,237	93.5
	연령	20대	40,324	37.3	78,444	27.5	63,018	21.0
		30대	40,602	37.6	99,118	34.8	80,221	26.8
		40대	18,933	17.5	84,649	29.7	114,423	38.2
		50대	6,072	5.6	19,848	7.0	36,282	12.1
		60대 이상	2,078	1.9	2,834	1.0	5,644	1.9
	교육 수준	고졸 이하	20,351	18.8	673	0.2	40,115	13.4
		전문대 졸	43,223	40.0	41,586	14.6	117,976	39.4
		대졸 이상	44,435	41.1	242,636	85.2	141,497	47.2
돌봄 서비스업	전체		290,611	100.0	424,660	100.0	499,143	100.0
	성별	남성	9,866	3.4	16,794	4.0	24,321	4.9
		여성	280,745	96.6	407,866	96.0	474,822	95.1
	연령	20대	6,798	2.3	5,030	1.2	9,607	1.9
		30대	23,616	8.1	17,761	4.2	20,018	4.0
		40대	81,793	28.1	75,860	17.9	66,389	13.3
		50대	116,797	40.2	200,485	47.2	190,119	38.1
		60대 이상	61,607	21.2	125,524	29.6	213,010	42.7
	교육 수준	고졸 이하	266,571	91.7	184,826	43.5	414,260	83.0
		전문대 졸	13,182	4.5	196,579	46.3	38,661	7.7
		대졸 이상	10,858	3.7	43,255	10.2	46,222	9.3
상담 재활 서비스업	전체		89,587	100.0	126,495	100.0	172,989	100.0
	성별	남성	27,405	30.6	36,033	28.5	46,827	27.1
		여성	62,182	69.4	90,462	71.5	126,162	72.9
	연령	20대	50,181	56.0	64,133	50.7	85,682	49.5
		30대	29,638	33.1	38,074	30.1	50,776	29.4
		40대	7,845	8.8	18,686	14.8	26,897	15.5
		50대	1,129	1.3	5,202	4.1	7,948	4.6
		60대 이상	794	0.9	400	0.3	1,686	1.0

(단위: 명, %)

구분			2008년		2013년		2018년	
			N	%	N	%	N	%
	교육 수준	고졸 이하	5,415	6.0	100	0.1	5,711	3.3
		전문대 졸	55,595	62.1	5,688	4.5	92,957	53.7
		대졸 이상	28,577	31.9	120,707	95.4	74,321	43.0
건강 자원 서비스업	전체		264,858	100.0	359,838	100.0	432,139	100.0
	성별	남성	6,697	2.5	15,016	4.2	25,807	6.0
		여성	258,161	97.5	344,822	95.8	406,332	94.0
	연령	20대	143,203	54.1	142,617	39.6	149,365	34.6
		30대	83,070	31.4	110,632	30.7	120,313	27.8
		40대	32,947	12.4	79,486	22.1	109,201	25.3
		50대	5,543	2.1	25,634	7.1	49,122	11.4
		60대 이상	95	0.0	1,469	0.4	4,138	1.0
	교육 수준	고졸 이하	86,516	32.7	81	0.0	122,551	28.4
		전문대 졸	108,930	41.1	107,314	29.8	121,126	28.0
		대졸 이상	69,412	26.2	252,443	70.2	188,462	43.6
문화 체육 관련 시설 이용 자원 사회 서비스업	전체		157,344	100.0	111,285	100.0	111,822	100.0
	성별	남성	101,913	64.8	74,150	66.6	59,142	52.9
		여성	55,431	35.2	37,135	33.4	52,680	47.1
	연령	20대	101,168	64.3	64,795	58.2	58,101	52.0
		30대	38,759	24.6	25,343	22.8	26,651	23.8
		40대	11,684	7.4	13,156	11.8	17,999	16.1
		50대	4,849	3.1	6,203	5.6	5,465	4.9
		60대 이상	884	0.6	1,788	1.6	3,606	3.2
	교육 수준	고졸 이하	79,438	50.5	6,285	5.6	65,325	58.4
		전문대 졸	51,723	32.9	64,696	58.1	17,996	16.1
		대졸 이상	26,183	16.6	40,304	36.2	28,501	25.5

자료: 통계청. (2008, 2013, 2018). 지역별 고용조사[데이터 파일]. 재분석.

〈표 4-2-10〉은 사회서비스 산업 및 인구학적 특성에 따른 명목임금과 실질임금 증감 현황을 분석한 결과이다. 성별에 따른 산업별 임금 증가율

은 상대적으로 고임금 직종인 상담·재활서비스업과 건강 지원 서비스업의 남성 종사자가 여성보다 상대적으로 높았다. 예를 들어 상담·재활 서비스업 남성 종사자의 2013년 대비 2018년 실질임금은 34만 9000원 증가하여 여성 종사자 증가분(9만 6000원)보다 25만 4000원 높게 나타났다. 물론 2008년 대비 2013년의 여성 실질임금 증가율이 남성보다 여성이 더 높았던 사실을 감안해야 할 것이다. 또 건강 지원 서비스업과 문화·체육 관련 시설 서비스업 종사자 실질임금 증가율도 분석 기간 중 남성이 여성보다 높게 나타났다.

연령대별로 주목할 만한 임금 증가 패턴은 발견되지 않지만, 일부 업종에서 고령 종사자의 임금 수준이 가파르게 증가하는 현상이 발견된다. 60대 이상 종사자의 2013년 대비 2018년 실질임금 증가분은 종합 사회 서비스업에서 84만 3000원, 상담·재활서비스업에서 58만 원으로 나타났다. 인구 가중치를 적용한 통계이긴 하나, 원자료 표본의 크기가 작은 이유로 이에 따른 임금 변동 폭의 불확실성은 감안해야 할 것이다.

학력별 임금 수준 변동은 산업별로 다소의 차이는 있으나 전문대 졸 학력의 종사자 임금 상승률 증가가 고졸 이하 혹은 대졸 이상 종사자보다 높은 것으로 나타났다. 예를 들어 건강 지원 서비스업의 2013년 대비 2018년 실질 임금 은 전문대 졸업자가 72만 7000원으로 가장 크게 증가했으며 고졸 이하가 40만 8000원, 대졸 이상이 35만 8000원 순으로 나타났다. 종합 사회서비스업과 문화·체육 관련 서비스 업종에서도 비슷한 패턴을 보인다.

〈표 4-2-10〉 명목임금 및 실질임금의 변화

(단위: 만 원)

구분		명목임금				실질임금			
		2008년	2013년	2018년	증감값 2008~13년	2013~18년	2008년	2013년	2018년
종합 사회서비스 기업	성별								
	남성	166.2	216.8	229.3	50.6	12.4	193.1	221.2	219.5
	여성	104.2	142.5	184.0	38.3	41.5	121.2	145.3	176.1
	연령								
	20대	107.5	150.5	190.1	43.0	39.6	124.9	153.4	182.0
	30대	109.8	147.4	188.0	37.6	40.6	127.6	150.3	179.9
	40대	114.0	145.0	185.8	31.0	40.8	132.5	147.9	177.8
	50대	138.1	170.6	184.6	32.5	13.9	160.4	174.0	176.7
	60대 이상	79.3	81.4	174.7	2.1	93.4	92.1	83.0	167.3
	교육 수준								
	고졸 이하	88.4	114.6	167.1	26.2	52.5	102.7	116.9	160.0
	전문대 졸	101.7	124.2	181.7	22.5	57.5	118.2	126.7	173.9
	대졸 이상	129.7	152.7	196.9	23.0	44.2	150.7	155.7	188.4
돌봄서비스 기업	성별								
	남성	94.5	130.5	131.1	36.0	0.6	109.8	133.1	125.5
	여성	74.6	90.0	112.7	15.3	22.7	86.7	91.8	107.9
	연령								
	20대	78.9	111.8	121.3	32.9	9.5	91.7	114.0	116.2
	30대	75.2	101.4	120.9	26.3	19.5	87.3	103.5	115.8
	40대	83.6	100.1	118.1	16.5	18.0	97.1	102.1	113.0
	50대	78.5	97.7	124.3	19.2	26.6	91.2	99.6	119.0
	60대 이상	57.9	74.4	101.6	16.5	27.2	67.2	75.9	97.3

구분			명목임금				실질임금				(단위: 만 원)	
			2008년		2013년		2018년		증감률			
									2008~13년	2013~18년		
교육 수준	고졸 이하	74.7	84.1	111.6	9.4	27.5	86.7	85.8	106.8	-1.0	21.0	
		79.3	96.4	124.6	17.1	28.2	92.1	98.3	119.3	6.2	21.0	
		85.9	101.4	122.7	15.5	21.3	99.8	103.4	117.4	3.6	14.0	
	성별	남성	224.0	259.6	312.9	35.5	53.4	260.3	264.7	299.6	4.4	34.9
		여성	153.3	197.2	220.1	43.9	22.9	178.1	201.1	210.7	23.0	9.6
상담·재활 서비스업	연령	20대	153.6	176.9	209.4	23.3	32.5	178.5	180.4	200.5	2.0	20.0
		30대	190.7	227.1	269.4	36.3	42.3	221.6	231.6	257.9	10.0	26.3
		40대	240.5	284.5	275.0	44.0	-9.5	279.3	290.1	263.3	10.8	-26.8
		50대	306.8	348.4	375.9	41.6	27.5	356.4	355.3	359.9	-1.1	4.5
		60대 이상	95.9	175.5	247.6	79.6	72.1	111.4	179.0	237.0	67.6	58.0
교육 수준	고졸 이하	116.8	200.0	145.9	83.2	-54.1	135.7	204.0	139.7	68.3	-64.3	
	전문대 졸	168.3	156.5	235.5	-11.8	79.0	195.5	159.6	225.5	-35.9	65.9	
	대졸 이상	198.8	217.7	264.9	18.9	47.2	24.0	222.0	253.6	198.1	31.6	
건강 지원 서비스업	성별	남성	155.6	225.3	270.8	69.8	45.4	180.7	229.8	259.3	49.1	29.4
		여성	154.7	204.0	237.9	49.2	33.9	179.8	208.0	227.7	28.3	19.7
	연령	20대	134.5	190.4	229.8	56.0	39.4	156.2	194.2	220.0	38.0	25.8
		30대	161.7	209.5	244.3	47.9	34.8	187.8	213.7	233.9	25.9	20.2
		40대	209.5	209.4	244.1	-0.1	34.7	243.4	213.6	233.7	-29.9	20.1

(단위: 만 원)

〈표 4-2-11〉은 근로시간 및 고용 형태의 변화를 분석한 결과이다.

근로시간은 성별, 연령, 교육 수준에 따른 변화가 업종별로 일관된 패턴을 보이지 않으나, 대체로 2013년 대비 2018년의 감소 폭이 큰 것으로 나타났다. 특히 돌봄서비스업과 문화·체육 서비스업 종사자의 근로시간 감소 폭이 크게 나타났다. 이런 현상은 성별, 연령에 관계없이 일정한 패턴을 보인다. 그러나 상대적으로 높은 임금을 받는 상담·재활서비스업과 건강 지원 서비스업 종사자의 근로시간 감소 폭은 다소 낮은 것으로 나타났다.

고용 형태는 상용직 종사자의 비율 변동이 성별, 연령, 교육수준에 따라 업종별로 다소 차이가 나타나는 것을 확인할 수 있다. 2008, 2013, 2018년을 기준으로 변화 추이를 살펴보면 종합 사회서비스업의 상용직 비율은 성별, 연령, 교육 수준에 관계없이 2008년 대비 2013년의 증가 폭이 크게 나타나지만, 60대 이상 종사자는 2013년 대비 2018년의 증가 폭이 크다. 반면, 문화·체육 서비스업 종사자는 40대와 60대 이상 연령 집단을 제외하면, 2013년 대비 2018년의 상용직 비율이 증가하는 양상이 두드러진다. 돌봄서비스업은 20대, 60대 이상, 전문대 졸 이하 종사자의 상용직 비율 증가 폭이 2013년 대비 2018년에 큰 것으로 나타난다. 상담·재활서비스는 전문대 졸 종사자의 상용직 비율이 2008년 대비 2013년에 감소하다가 2013년 대비 2018년 증가하는 특징을 보인다. 마지막으로 건강 지원 서비스업은 전문대 졸 이상 종사자의 상용직 비율이 2013년 대비 2018년에 증가하는 양상을 보인다.

〈표 4-2-11〉 근로시간 및 고용 형태의 변화

구분		근로시간						고용 형태(상용직 비율)				(단위: 시간, %)	
		증감률			증감률								
		2008년	2013년	2018년	2008~13년	2013~18년	2008년	2013년	2018년	2008~13년	2013~18년		
종합 사회서비스업	성별	남성	41.9	42.0	41.8	0.1	-0.2	78.8	88.5	93.8	9.7	5.3	
		여성	39.0	41.9	39.9	2.9	-2.0	71.9	88.6	90.9	16.7	2.3	
	연령	20대	41.7	43.1	42.1	1.4	-1.0	81.4	92.2	93.8	10.8	1.6	
		30대	37.7	42.4	39.5	4.7	-2.9	70.3	90.4	88.1	20.2	-2.3	
		40대	38.6	41.3	39.8	2.7	-1.5	65.2	84.9	92.3	19.8	7.4	
		50대	38.3	40.5	39.4	2.2	-1.1	67.6	88.8	91.5	21.2	2.7	
	교육 수준	60대 이상	34.7	26.5	33.8	-8.2	7.3	32.9	34.4	74.1	1.5	39.7	
		고졸 이하 전문대 졸 대졸 이상	36.8 40.6 39.3	39.2 41.4 42.1	39.3 40.4 39.9	2.4 0.8 2.8	0.1 -1.0 -2.2	55.6 70.3 82.8	93.9 83.2 89.5	92.2 92.1 89.9	38.3 12.9 6.7	-1.8 8.9 0.4	
	성별	남성	38.6	41.1	33.4	2.5	-7.7	27.5	43.5	45.6	16.0	2.1	
		여성	37.8	36.6	31.3	-1.2	-5.3	9.3	25.1	36.6	15.7	11.5	
돌봄서비스업	연령	20대	32.3	38.7	30.8	6.4	-7.9	25.5	25.8	45.3	0.3	19.5	
		30대	34.6	37.3	32.1	2.7	-5.2	17.9	47.7	42.5	29.8	-5.2	
	연령	40대	37.7	36.7	31.4	-1.0	-5.3	14.5	39.1	50.0	24.6	10.9	
		50대	39.4	38.2	33.5	-1.2	-4.7	8.1	28.9	42.6	20.8	13.7	
	연령	60대 이상	36.8	34.4	29.6	-2.4	-4.8	2.6	9.7	27.1	7.0	17.4	

(단위: 시간, %)

구분		근로시간					고용 형태(상용직 비율)					
		2008년		2013년	2018년	증감률		2008년	2013년	2018년	증감률	
						2008~13년	2013~18년				2008~13년	2013~18년
상당 재할 서비스업	교육 수준	고졸 이하	38.0	36.3	31.3	-1.7	-5.0	8.8	17.0	35.5	8.2	18.5
		전문대 졸	33.5	37.3	32.0	3.8	-5.3	32.0	31.2	45.4	-0.8	14.1
		대졸 이상	37.9	36.3	31.6	-1.6	-4.7	10.8	38.4	43.0	27.6	4.7
	성별	남성	43.5	44.5	43.1	1.0	-1.4	92.5	95.5	96.9	3.0	1.4
		여성	41.8	42.8	40.1	1.0	-2.7	78.8	93.0	88.6	14.2	-4.4
	연령	20대	43.1	43.5	41.5	0.4	-2.0	80.3	95.7	90.6	15.4	-5.1
		30대	40.4	42.7	41.1	2.3	-1.6	85.6	90.0	94.2	4.4	4.2
		40대	46.6	43.9	38.9	-2.7	-5.0	96.1	94.1	85.7	-2.0	-8.4
		50대	46.9	43.6	40.7	-3.3	-2.9	93.5	99.4	94.9	5.8	-4.4
		60대 이상	13.0	32.7	38.6	19.7	5.9	14.1	46.5	66.8	32.4	20.3
건강 지원 서비스업	교육 수준	고졸 이하	39.9	44.0	33.9	4.1	-10.1	59.2	100.0	52.0	40.8	-48.1
		전문대 졸	43.1	40.9	41.7	-2.2	0.8	86.6	75.4	93.0	-11.2	17.6
		대졸 이상	41.3	43.4	40.4	2.1	-3.0	80.6	94.6	91.1	14.0	-3.5
	성별	남성	35.8	46.1	43.0	10.3	-3.1	75.1	88.1	93.0	13.0	4.9
		여성	41.2	44.3	42.4	3.1	-1.9	81.1	92.1	95.4	11.0	3.4
	연령	20대	41.0	44.8	42.8	3.8	-2.0	79.0	91.4	94.7	12.4	3.3
		30대	40.3	44.2	42.1	3.9	-2.1	82.2	95.3	94.7	13.1	-0.6
		40대	43.0	44.3	42.5	1.3	-1.8	82.9	88.9	95.3	6.1	6.4
		50대	43.5	43.3	41.8	-0.2	-1.5	100.0	90.0	98.4	-10.0	8.4
		60대 이상	44.7	40.3	42.0	-4.4	1.7	52.6	79.0	95.3	26.4	16.3

구분		(단위: 시간, %)							
		근로시간				고용 형태(상용직 비율)			
		증감률			2008년	2013년	2018년	증감률	
		2008년	2013년	2018년				2008~13년	2013~18년
	교육 수준	고졸 이하	41.3	52.1	43.0	68.0	93.5	32.0	-6.5
		전문대 졸	41.1	45.7	41.9	83.8	88.4	4.6	7.1
		대졸 이상	40.9	43.8	42.3	92.5	93.4	0.9	2.9
문화·체육 관련 시설 이용 지원 사회서비스 업	성별	남성	39.8	43.7	38.9	20.3	37.6	5.2	12.1
		여성	36.4	38.0	32.5	13.8	29.5	-2.3	18.0
	연령	20대	35.1	39.2	32.6	12.9	24.5	0.3	11.3
		30대	45.5	45.3	41.0	30.0	46.7	-0.2	16.8
		40대	48.2	44.5	37.4	16.1	40.3	16.3	7.9
		50대	32.1	48.0	38.7	34.3	49.5	-0.1	15.4
교육 수준	60대 이상	44.8	45.9	37.8	12.4	39.3	31.8	26.8	-7.5
	고졸 이하	40.8	45.0	34.5	11.5	3.0	22.5	-8.5	19.5
	전문대 졸	31.9	39.6	38.2	16.0	8.2	45.4	-7.8	37.2
	대졸 이상	45.2	44.8	37.6	41.9	44.0	52.2	2.1	8.2

자료: 통계청. (2008, 2013, 2018). 지역별 고용조사(데이터 파열). 재분석.

제3절 소결

이 장에서는 전국사업체조사와 지역별고용조사 데이터를 활용하여 사회서비스 산업의 고용 규모와 고용의 질 변동 실태를 분석하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전국사업체조사를 통해 사회서비스 고용 변동을 분석한 결과, 사업체와 종사자 수는 분석 기간인 2008년 이후 지속적으로 증가하는 것으로 확인되었다. 특히 사회서비스 업종 중 돌봄서비스업, 상담·재활서비스업, 건강 지원 서비스업이 차지하는 비중이 상당히 높게 나타났다. 특히 돌봄서비스업 종사자 규모의 증가는 전체 사회서비스 산업 성장을 이끄는 동력인 것으로 보인다. KSIC 10차 분류를 적용한 사회서비스 고용량 분석 결과, 2016~2017년 고용 증가분의 약 53%는 돌봄서비스업 종사자 증가에 따른 것으로 확인되었다. 전국사업체조사에서 돌봄서비스업 종사자 중 '가정 내 돌봄서비스업'(산업분류 97000)에 대한 정보를 제공하지 않는 점을 고려하면 그 규모는 더욱 클 것으로 예상된다. 돌봄서비스업 고용량의 증가는 재가요양기관 운영업의 사업체와 종사자 수의 증가가 큰 역할을 한 것으로 보이며, 이는 2007년 이후 추진된 노인, 장애인 돌봄 사업의 확대 및 보육서비스 보편화에 따른 효과로 추측된다.

둘째, 지역별고용조사를 통해 5개 주요 사회서비스 산업 종사자들의 임금, 근로시간, 근속 기간, 고용 형태를 포함한 고용의 질을 분석한 결과 사회서비스 산업별로 상승 폭의 차이는 있으나 전반적으로 명목임금과 실질임금, 시간당 임금이 상승하였다. 근속 기간으로 측정된 일자리의 안정성 또한 증가하였으며 종사자 지위도 상용직 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 고용 형태와 근속 기간은 2008~2013년의 변화가 2013~2018년의 변화보다 더 긍정적이거나, 임금 수준은 2013~2018년

변화가 더 긍정적으로 보인다. 이 시기 시간당 임금 수준의 큰 변화는 2018년 최저임금 인상률의 영향을 받은 것으로 보인다. 특히 돌봄서비스업과 같은 저임금 업종에 종사자의 시간당 임금 상승 폭이 다른 업종 종사자에 비해 높게 나타났다. 그러나 근로시간은 2008년 대비 2013년에는 다소 증가한 이후에 2018년에 다시 감소하는 추세를 보인다.

셋째, 종사자 고용의 질을 업종별로 살펴보면 돌봄서비스업 종사자의 근로 여건이 다른 서비스 업종에 비해 열악한 것을 확인할 수 있다. 임금 수준은 분석 대상 서비스업 종사자 중 가장 낮아 시간당 임금이 최저임금 수준에 머물러 있었으며, 상용직 비율도 낮은 편이라 주당 근로시간도 짧은 편이었다. 돌봄 및 보건서비스 종사자는 주당 근로시간이 꾸준히 감소하여 2018년 기준으로 30시간에 머물러 있는 것으로 나타났다.

넷째, 업종별 고용의 질은 종사자의 인구학적 특성에 따른 차이를 보인다. 임금 분포에 있어서는 성별에 따른 산업별 임금 증가율은 상대적으로 고임금 직종인 상담·재활서비스업과 건강 지원 서비스업에서 남성 종사자가 여성 종사자보다 높은 것으로 나타났다. 연령대별로 주목할 만한 임금 증가 패턴은 발견되지 않지만 종합, 상담·재활서비스업 등 일부 업종에서 고령 종사자의 임금 수준이 가파르게 증가하는 현상이 발견된다. 학력별 임금 수준 변동은 산업별로 다소의 차이는 있으나 종합, 건강 지원, 문화·체육 관련 서비스 업종 전문대 졸 학력의 종사자 임금 상승분이 고졸 이하 혹은 대졸 이상 종사자보다 높은 것으로 나타났다. 고용 형태를 기준으로 살펴보면 상용직 종사자의 비율 변동이 성별, 연령, 학력 수준에 따라 다소 차이가 나타난다.

실증 분석 결과를 토대로 이 분석의 한계점과 향후 사회서비스 산업의 실태 파악과 사회서비스 정책 수립을 위한 사항을 제언하면 다음과 같다.

첫째, 사회서비스 사업체와 종사자의 수 같은 일반 현황을 분석할 때

세세분류(5자리 수준)로 정의한 사회서비스산업 특수분류(SSISC)와 한국 표준산업분류(KSIC)를 정확히 연계하는 데에는 한계가 있었다. KSIC 10차 개정으로 9차 분류보다 사회서비스 산업 규모 추정의 정확성이 높아진 측면이 있다. 그러나 상담·재활서비스업과 같은 일부 업종에 속한 병의원업에 상담 목적이 있는지 분명하지 않기 때문에 산업 규모를 과대 추정할 수밖에 없다.

둘째, 세부 직종과 산업에 대한 고용의 질 현황을 분석할 때 사용하는 자료인 지역별고용조사의 직종과 산업 분류는 소분류(3자리 수준)라는 한계가 있다. 사회서비스 분류의 관심이 되는 직종은 최소한 세분류(4자리 수준)를 제공해야 좀 더 의미 있는 고용의 질 분석이 가능하다.

앞서 서술한 두 가지 한계점을 고려할 때, 사회서비스 산업 전반에 대한 세부 실태 조사가 필요한 시점이라고 판단된다. 만약 사회서비스 산업 전반에 대한 조사가 불가능하면 사회서비스 산업 고용에서 높은 비중을 차지하는 돌봄서비스업과 상담·재활서비스업, 건강 지원 서비스업에 국한해서라도 조사 시행을 고려해 보는 것이 사회서비스 산업 정책을 마련하는 데 큰 도움이 될 것이다.

마지막으로 이 연구는 사회서비스 고용 현황과, 이와 관련된 고용의 질 분포 현황을 개략적으로 보여 주었다. 이는 사회서비스 수요와 공급을 독립적으로 분석하지 못한 한계점이 있다. 예를 들어 돌봄서비스는 고용 규모와 실질임금 수준이 계속 증가하였으나 근로시간, 근속 기간, 고용 형태를 포함하는 고용의 질 측면에서는 다른 사회서비스 업종보다 열악하다. 이런 현상이 정부의 재정 지원 일자리 확충의 결과로 저숙련 일자리가 늘어나는 공급 측면의 증가 때문인지, 전반적인 고부가가치 돌봄서비스에 대한 수요가 충분하지 못한 때문인지에 대해서는 좀 더 면밀한 검토가 필요하다. 사회서비스는 준공공적(Quasi-Public Goods) 성격이 있

기 때문에 양질의 일자리를 제공하는 데 어느 정도 한계가 있을 것이다. 그러나 사회서비스 전반에 대한 정책을 수립하기 위해서는 시장의 특성을 고려하여 정치하고 종합적인 실태 분석이 우선적으로 이루어져야 한다.

제 5 장

사회서비스 종사자 고용 변화에 대한 질적 연구

제1절 질적 연구 개요

제2절 돌봄 분야 고용 변화의 맥락과 패턴

제3절 상담 분야 고용 변화의 맥락과 패턴

제4절 재활 분야 고용 변화의 맥락과 패턴

제5절 건강 지원 분야 고용 변화의 맥락과 패턴

제6절 문화 분야 고용 변화의 맥락과 패턴

제7절 체육 분야 고용 변화의 맥락과 패턴

제8절 소결

5

사회서비스 종사자 << 고용 변화에 대한 질적 연구

제1절 질적 연구 개요

1. 연구 목적

이 장에서는 업종별 사회서비스 종사자의 고용에 영향을 미치는 요인과 변화 양상을 종사자와 기관장 및 실무 담당자를 대상으로 한 질적 연구를 통하여 심층적으로 파악하고자 한다. 이 장의 분석은 앞 장의 실증적 접근의 한계를 보완하기 위한 것으로, 그간 추진된 사회서비스 정책이 실제 사회서비스 노동시장에서 얼마나 역동적으로 기능하는지, 사회서비스 정책 외에 종사자 고용 변화에 영향을 미치는 요인으로서는 어떤 것들이 있는지를 좀 더 구체적으로 살펴보기 위한 목적으로 수행하였다. 이를 위해 사회서비스 정책의 영향을 많이 받은 주요 업종과 직종을 선별하여 업종별, 직종별 종사자 고용 변화의 맥락과 패턴을 살펴보았다.

2. 연구 방법

가. 연구 참여자

이 연구에서 다루는 사회서비스 종사자는 넓게는 사회서비스 특수 산업 분류의 8대 대분류에 속한다. 그러나 2장에서 검토한 바와 같이 사회서비스 종사자에 포함되는 직업은 매우 광범위하여 모두를 질적 연구의 대상에 포함시키는 것은 현실적으로 불가능하다. 이에 이 연구는 질적 연

구의 대상을 2000년대 중반 이후 사회서비스 일자리 사업을 기반으로 지속적인 국가 지원이 이루어지고, 국가 정책에 따른 일자리 창출 규모가 크며 처우 개선 문제가 꾸준히 제기되고 있는 돌봄, 상담·재활, 건강 지원, 문화·체육 관련 시설 이용 지원 서비스업 등 4개 업종의 대인서비스 종사자로 한정하였다. 업종별 종사자의 직업은 <표 5-1-1>에 정리하였다.

<표 5-1-1> 종사자 범위

업종	종사자 직업
돌봄서비스업	요양보호사, 장애인활동지원사, 산모·신생아 건강관리사, 아이돌보미
상담·재활서비스업	(상담) 임상심리사, 놀이·미술·음악 치료사 (재활) 물리치료사, 작업치료사
건강 지원 서비스업	간호사, 간호조무사, 방문간호사
문화·체육 관련 시설 이용 지원 사회서비스업	(문화) 예술강사 (체육) 생활체육지도자, 스포츠지도사

질적 연구의 진행을 위해 이 연구는 업종별 종사자와 종사자를 고용하는 기관의 장을 연구에 참여하도록 했다. 종사자 고용 기관이 정부나 공공기관일 때는 기관장 대신 실무 담당자로 대신하였다. 예컨대 아이돌보미는 건강가정지원센터 담당자, 예술강사는 한국문화예술교육진흥원 및 위탁 운영 기관의 담당자, 생활체육지도자는 대한체육회 담당자가 연구에 참여했다. 종사자 외 기관장과 실무 담당자를 연구 참여자로 포함한 것은 종사자 고용이 거시 정책 및 제도의 변화, 그 변화에 따른 기관의 대응에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

연구 참여자의 선정 기준은 다음과 같다. 첫째, 종사자는 사회서비스 종사자 고용 변화의 양상을 비교하기 위해 업종별로 3인 이상을 모집하

였다. 또한 정책 변화에 따른 고용 영향을 살펴보기 위해 해당 분야 경력 이 3년 이상인 자로 하였다. 둘째, 기관장 및 실무 담당자는 기관 운영이나 해당 업무 담당 기간이 3년 이상인 자로 한정하였으나, 운영 기관 담당자는 보직 이동으로 3년 이상 근무하기 어려운 특성을 고려하여 3년 미만도 포함하였다. 노인, 장애인 돌봄 분야는 한 기관에서 돌봄, 재활, 건강지원 관련 종사자를 모두 고용하는 특성이 있기 때문에 기관장은 세 가지 업종에 대한 면접을 동시에 진행하였다. 연구자 모집은 업종별 유관 기관의 협조를 통한 의도적 표집 방법을 활용하였다. 최종적으로 종사자 31명과 기관장 및 실무 담당자 27명이 연구에 참여하였으며 참여자들의 특성은 <표 5-1-2>, <표 5-1-3>에 정리하였다.

<표 5-1-2> 연구 참여자 특성(종사자)

사례 구분	분야		성별	연령	직업	경력
1	돌봄	노인	여	50대	요양보호사	11년
2	돌봄	노인	여	50대	요양보호사	11년
3	돌봄	노인	여	60대 이상	요양보호사	8년
4	돌봄	산모·신생아	여	60대 이상	산모·신생아 건강관리사	15년
5	돌봄	산모·신생아	여	50대	산모·신생아 건강관리사	9년
6	돌봄	아동	여	60대 이상	아이돌보미	11년 4개월
7	돌봄	아동	여	50대	아이돌보미	11년
8	돌봄	아동	여	60대 이상	아이돌보미	1년 3개월
9	돌봄	장애인	남	40대	장애인활동지원사	10년
10	돌봄	장애인	여	50대	장애인활동지원사	13년
11	건강지원	-	여	50대	방문간호사	20년
12	건강지원	-	여	60대 이상	간호사	35년
13	건강지원	-	여	40대	간호조무사	5년 6개월
14	상담	-	여	30대	놀이치료사	4년
15	상담	-	여	40대	임상심리사	4년
16	상담	-	여	40대	임상심리사	4년
17	재활	-	남	30대	작업치료사(소장)	11년 4개월
18	상담	-	여	40대	미술상담사	5년 6개월
19	재활	-	여	40대	작업치료사(소장)	22년

사례 구분	분야		성별	연령	직업	경력
20	재활	-	남	30대	물리치료사	7년 6개월
21	재활	-	여	40대	물리치료사	16년
22	문화	연극	여	40대	예술강사	8년 2개월
23	문화	국악	남	40대	예술강사	13년
24	문화	미술	여	30대	예술강사	5년 6개월
25	문화	무용	여	40대	예술강사	6년
26	문화	음악	여	40대	예술강사	11년
27	체육	-	남	30대	스포츠지도사	12년
28	체육	-	남	30대	스포츠지도사	3년
29	체육	-	남	30대	스포츠지도사	4년 5개월
30	체육	-	여	40대	생활체육지도자	13년 8개월
31	체육	-	남	50대	생활체육지도자	14년 7개월

〈표 5-1-3〉 연구 참여자 특성(기관장, 실무 담당자)

사례 구분	분야		대상 구분	성별	연령
1	돌봄	노인	기관장	여	40대
2	돌봄	노인	기관장	여	50대
3	돌봄	노인	기관장	여	50대
4	돌봄	노인	기관장	남	50대
5	돌봄	노인	기관장	여	40대
6	돌봄	노인	기관장	여	50대
7	돌봄	산모·신생아	기관장	여	50대
8	돌봄	산모·신생아	기관장	여	40대
9	돌봄	산모·신생아	기관장	여	50대
10	돌봄	산모·신생아	운영 기관 담당자	여	50대
11	돌봄	아동	운영 기관 담당자	여	50대
12	돌봄	장애인	기관장	여	40대
13	돌봄	장애인	운영 기관 담당자	여	40대
14	돌봄	장애인	운영 기관 담당자	여	40대
15	돌봄	장애인	운영 기관 담당자	여	50대
16	상담	-	기관장	여	50대
17	상담	-	기관장	여	40대
18	상담	-	기관장	여	50대
19	문화	-	운영 기관 담당자	여	30대
20	문화	-	운영 기관 담당자	여	30대
21	문화	-	운영 기관 담당자	여	20대

사례 구분	분야		대상 구분	성별	연령
22	문화	-	운영 기관 담당자	여	40대
23	문화	-	운영 기관 담당자	남	40대
24	체육	-	기관장	남	40대
25	체육	-	기관장	남	30대
26	체육	-	운영 기관 담당자	남	40대
27	체육	-	운영 기관 담당자	여	40대

주: 돌봄 분야 기관장 일부는 재활, 건강 지원 서비스 종사자를 동시에 고용.

나. 자료 수집 방법

질적 분석에서 활용할 자료 수집 방법은 기관장 및 실무 담당자들을 대상으로 한 초점집단면접(FGI: Focus Group Interview)과 종사자들을 대상으로 한 개별 면접이다. FGI는 2~6명으로 구성된 사회서비스 기관장 또는 실무자 집단을 대상으로 1회, 2~3시간 내외로 진행하였다. FGI가 불가능한 기관장 및 실무 담당자들의 면접은 개별 면접으로 대체하였다. 사회서비스 종사자는 모두 일대일 개별 면접으로 진행하였으며, 각 1회, 1~2.5시간 진행하였다. 면접은 연구 참여자가 소속된 기관의 상담실 또는 기관 근처의 카페 등 폐쇄된 공간에서 진행하였다.

면접은 반구조화된 질문지를 활용하였다. 질문지는 종사자 근로 현황, 고용 변화의 맥락과 패턴, 고용의 의미, 고용의 전망 및 제안의 4가지 영역으로 구성하였다. UNECE(2013)가 제시한 일자리 질을 구성하는 7가지 개념(고용 안전성과 윤리성, 소득과 복지 혜택, 근로시간 및 일과 생활의 균형, 고용 보장과 사회적 보호, 사회적 대화, 기술 개발 및 교육훈련, 직장 내 관계 및 직무 동기)이 질문에 반영될 수 있도록 영역별로 배치하여 설계하였다.

면접은 4명의 연구자가 돌봄, 상담·재활/건강 지원, 문화, 체육 분야를 각각 담당하여 해당 업종의 종사자, 기관장 및 실무 담당자 면접을 전담

하였다. 그러나 초기 2회의 기관장 FGI에는 모든 연구자가 참여하여 질문 의도가 동일하게 전달되도록 확인하는 과정을 거쳤으며, 질문 과정에서 초래될 수 있는 쟁점을 공유하여 개별 면접 진행에 반영하였다. 이 연구는 연구자의 소속 기관 생명윤리위원회의 심의를 통과한 후 진행하였으며(IRB 승인번호 2019-49) 연구 참여자들은 면접 전 연구의 목적, 연구 결과의 활용, 연구 참여로 발생할 수 있는 윤리적 문제들에 대해 숙지하였다.

〈표 5-1-4〉 면접 질문지 구성

구성	질문 내용
I. 종사자 근로 현황	- 근무 기관 특성(기관 규모, 운영 주체, 주요 사업) - 제공 서비스 특성(서비스 종류, 서비스 이용자 특성) - 임금 및 근로조건(고용 형태, 임금, 근로시간, 복리후생, 인적자원 관리)
II. 고용 변화의 패턴과 맥락	- 현재 일을 시작한 배경 - 직업 경력 - 일, 임금, 근로조건에 영향을 미친 변화 - 변화에 따른 기관과 종사자의 대처 - 향후 계획
III. 고용의 의미	- 일의 의미 - 사회서비스를 바라보는 기관의 관점 - 기관 및 종사자들의 일에 대한 태도 - 서비스 이용자의 인식
IV. 고용 전망 및 제안	- 사회서비스 시장에 대한 전망 - 좋은 일자리에 대한 평가 및 인식 - 종사자 처우 개선을 위한 정부 정책 평가 - 법, 정책, 제도, 지침 등 처우 개선을 위한 정책 제안

다. 자료 분석 방법: 맥락-패턴 분석

이 연구에서는 권지성(2018)이 질적 연구 접근의 대안으로 개발한 ‘맥락-패턴 분석 방법’을 적용하여 자료를 분석하였다. 이 분석 방법의 특징은 다음과 같다. 첫째, 연구 현상을 본질, 사물, 의미의 층위로 구분한다. 둘째, 연구 현상은 공간 차원의 맥락과 시간 차원의 패턴으로 구성되어 있으며, 따라서 이 두 가지 차원으로 분석할 수 있다고 가정한다. 셋째, 맥락이란 생태 체계 관점과 ‘사물 따위가 서로 이어져 있는 관계나 연관’이라는 사전 정의를 토대로 한 개념으로서 탐색하고자 하는 현상의 구조 내에서 구체적인 사물과 의미를 파악하고 그 연결 고리를 발견하고자 한다. 넷째, 패턴이란 발달 관점을 적용하는 것으로서 연구하고자 하는 현상 내에서 시간 흐름에 따라 사물과 의미가 어떻게 연결되고 변화하는지 파악하는 것이다. 넷째, 이 분석 방법은 맥락과 패턴이라는 두 가지 차원과 본질-사물-의미라는 세 가지 현상의 층위를 기본 분석 틀로 유지하면서 개별 현상에 맞게 적용하고 변형해 갈 수 있다.

여기에서 사물과 의미를 간략하게 기술하면 다음과 같다. 사물이란 ‘일과 물건을 아울러 이르는 말’로서 인간이 감각기관과 지각 능력을 통해 관찰하고 경험할 수 있는 객관적 실체를 말한다. 의미란 ‘사물이나 현상의 뜻 또는 가치’로서 인간이 사물에 부여한 특정한 뜻이나 가치를 말한다(권지성, 2018). 권지성(2018)의 맥락-패턴 분석 방법에서는 사물을 육하원칙으로 기술할 수 있는 특정 사건, 일, 물건, 사람의 활동 등으로 규정하고 있으며, 의미는 연구 참여자들이 특정 현상을 경험하고 나서 그 현상에 대해 가지고 있는 기억, 의미, 그에 대한 해석과 상징 등이라고 보고 있다. 예를 들어 최저임금 인상으로 노인장기요양기관에서 일하던 요양보호사의 급여가 올랐다고 할 때, 최저임금 인상과 요양보호사의 급여

인상은 ‘사물’이라고 할 수 있으며, 그렇게 인상된 급여에 대해 ‘내가 하는 일의 가치를 사회가 인정하게 되었다고 생각하게 되었다’라고 한다면 이를 ‘의미’라고 부를 수 있다는 것이다. 여기에 더하여 ‘본질’을 현상의 또 다른 층위로 볼 수 있지만 이 연구에서는 사물과 의미 수준에서만 사회서비스 종사자 고용 변화라는 현상을 탐구하기로 하였다.

물론 근거 이론이나 현상학, 사례연구, 내러티브 탐구, 문화 기술지 등 기존의 다양한 질적 연구 접근들도 본질-사물-의미로 연결되는 층위들을 분석할 수 있고, 생태 체계 관점에서 공간 차원인 맥락, 발달 관점에서 시간 차원인 패턴을 파악하여 분석할 수 있다. 그럼에도 이 연구에서 맥락-패턴 분석 방법을 적용한 이유는 위에서 언급한 기존의 질적 연구 접근들의 한계 때문이다. 즉, 이들 연구 접근은 맥락과 패턴, 둘 중 한 가지 차원에만 초점을 맞춰 분석한 경우가 대부분이고, 공간과 시간 차원을 분석하면서 범주화 작업만 하고 하위 범주들이 세부적으로 어떻게 연결되어 있는지는 구체적으로 설명하지 않았다. 또한 사물과 의미 수준을 혼동하거나 혼합하여 제시하는 사례가 많았다. 이 때문에 어떤 일이 있었다(사물)는 것과 그것을 어떻게 생각했다(의미)는 것이 구별되지 않는다. 이와는 달리 앞서 제시한 것처럼 맥락-패턴 분석 방법은 사물과 의미를 구분하여 분석할 뿐 아니라 맥락과 패턴을 통합하여 분석하고 제시할 수 있다는 장점이 있다.

이 연구에서는 사회서비스 고용의 맥락을 생태 체계 관점에서 공간적으로 분석하고 사회서비스 관련 법률과 정책 변화 시점을 기준으로 시간 흐름에 따른 패턴을 같이 분석하려고 했기 때문에 이러한 맥락-패턴 분석 방법이 적합하다고 판단하였다. 사회서비스는 법률과 정책, 제도 등 거시 환경의 영향을 많이 받으며 업종의 특성에 따라 환경이 달라지고 개별 기관과 기관장, 종사자들의 특성과 상호작용에 따라 그 맥락이 복잡성과 다

양성을 띠다고 할 수 있다. 또한 거시 환경의 변화와 지역사회의 변화, 업종의 변화 등이 시간 흐름에 따라 연속적으로 노동 환경과 근로조건에 영향을 미칠 것으로 예측할 수 있다. 따라서 이러한 생태 체계 관점과 발달 관점을 적극적으로 반영한 연구 접근의 적용이 필수적이라고 할 수 있다.

맥락-패턴 분석 방법의 기본적인 분석 절차는 다음과 같다. 첫째, 녹음 파일과 녹취록 등의 원자료를 여러 차례 듣고, 읽고, 생각하면서 현상을 구성하는 기본적인 맥락과 패턴을 파악하고 이를 표현하는 그림을 그린다. 둘째, 개별 연구 참여자나 사례에 대한 맥락-패턴 분석을 수행한다. 이 과정에서는 원자료를 탐색하는 과정에서 드러나는 각각의 사물과 의미를 하나하나 구분하여 점으로 표시하고 서로 연관되어 있는 사물과 사물, 사물과 의미, 의미와 의미를 선으로 연결한다. 셋째, 전체 사례를 하나의 그림으로 통합하기 위한 통합 맥락-패턴 분석을 수행한다. 이 과정에서는 첫 번째 사례의 맥락-패턴을 기본 틀로 설정하고 다음 사례들을 연속적으로 적용하여 맥락과 패턴의 구조를 변형하거나 세분화하거나 침식하는 작업을 반복한다. 새로운 사례들을 추가하면서 연구하고자 하는 현상에 대한 이해가 충분히 이루어졌다고 판단할 때, 자료 수집과 기초 분석 작업을 마무리한다. 넷째, 전체 구조를 다시 검토하고 재구성하면서 연구 현상이 맥락과 패턴으로 적절하게 구성되었다고 판단할 때 모든 분석 작업을 종결하고 그 결과를 시각화한다.

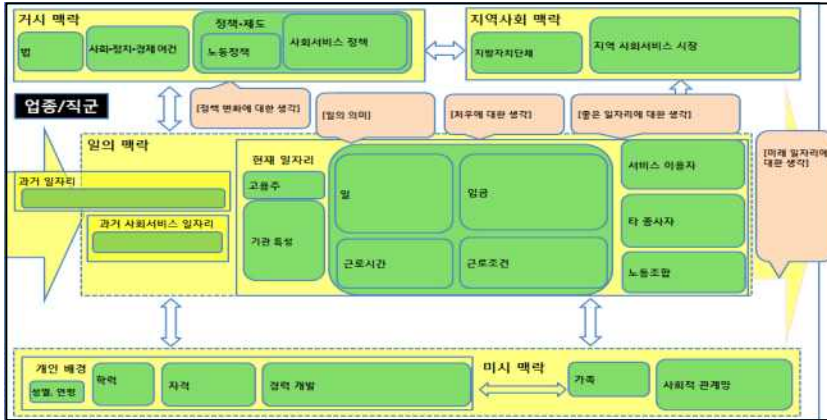
이 연구에도 이러한 분석 절차를 적용하였다. 우선 각 업종을 개별적인 연구 현상으로 규정하고 업종별 맥락-패턴을 파악하기로 하였다. 그다음에는 각 업종 내에서 종사자와 관리자들의 면접 자료를 개별적으로 맥락-패턴 분석 작업을 수행하였다. 마지막으로 첫 사례의 맥락-패턴 분석 결과를 기본 틀로 구성한 다음에 나머지 사례들을 차례로 적용하면서 맥락과 패턴의 구조와 하위 구조, 내용, 의미의 조각들을 변형해 나갔다. 마지

막 사례까지 분석한 뒤에는 다시 전체 그림을 보면서 맥락과 패턴의 구조를 재구성하였다.

다음의 제2절에서 제6절까지는 업종별, 그리고 업종 내 직업별 사회서비스 종사자 고용의 맥락과 패턴을 그림으로 도식화하고 기술하였다.

고용 변화의 맥락은 종사자 고용에 영향을 미칠 수 있는 거시 맥락, 지역사회 맥락, 미시 맥락, 일의 맥락으로 살펴보았다. 거시 맥락은 종사자 고용에 영향을 미칠 수 있는 정치·인구사회·경제적 요인과 관련 법·제도·정책을 포함한다. 지역사회 맥락은 지방자치단체, 지역사회서비스 시장, 지역의 인구사회적 특성 등 거시 맥락에서 드러나지 않는 영향 요인을 포함한다. 지역사회 맥락은 넓게 보면 거시 맥락에 포함될 수 있으나 사회서비스는 지역사회를 중심으로 제공되는 특성이 있으므로 별도로 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 미시 맥락은 종사자 개인의 배경과 가족, 관계망 등의 요인을 포함한다. 마지막으로 일의 맥락은 이전 일자리와 현재 일자리를 구분하고, 현재 시점의 일자리 특성을 설명할 수 있는 기관, 고용주, 일의 내용, 임금, 근로시간, 근로조건, 서비스 이용자, 다른 종사자 등의 하위 항목을 포함한다. 사회서비스 종사자의 고용 변화는 네 가지 맥락을 종합적으로 이해하는 과정을 통해 분석할 수 있다. 그리고 맥락과 맥락을 시간적으로 연결하는 작업을 통해 종사자 고용의 패턴을 설명할 수 있다. 이를 간략히 도식화하면 [그림 5-1-1]과 같다. 그림의 가독성을 높이기 위해 각 맥락과 맥락 내 하위 구성 요소(사물), 하위 구성 요소의 의미는 도형과 색깔로 구분하였다. 맥락은 노란색의 각진 네모(), 하위 구성 요소는 초록색의 모서리가 둥근 네모(), 하위 구성 요소의 의미는 살구색의 말풍선()으로 표시하였다.

[그림 5-1-1] 사회서비스 종사자 고용 변화의 맥락-패턴 분석 틀

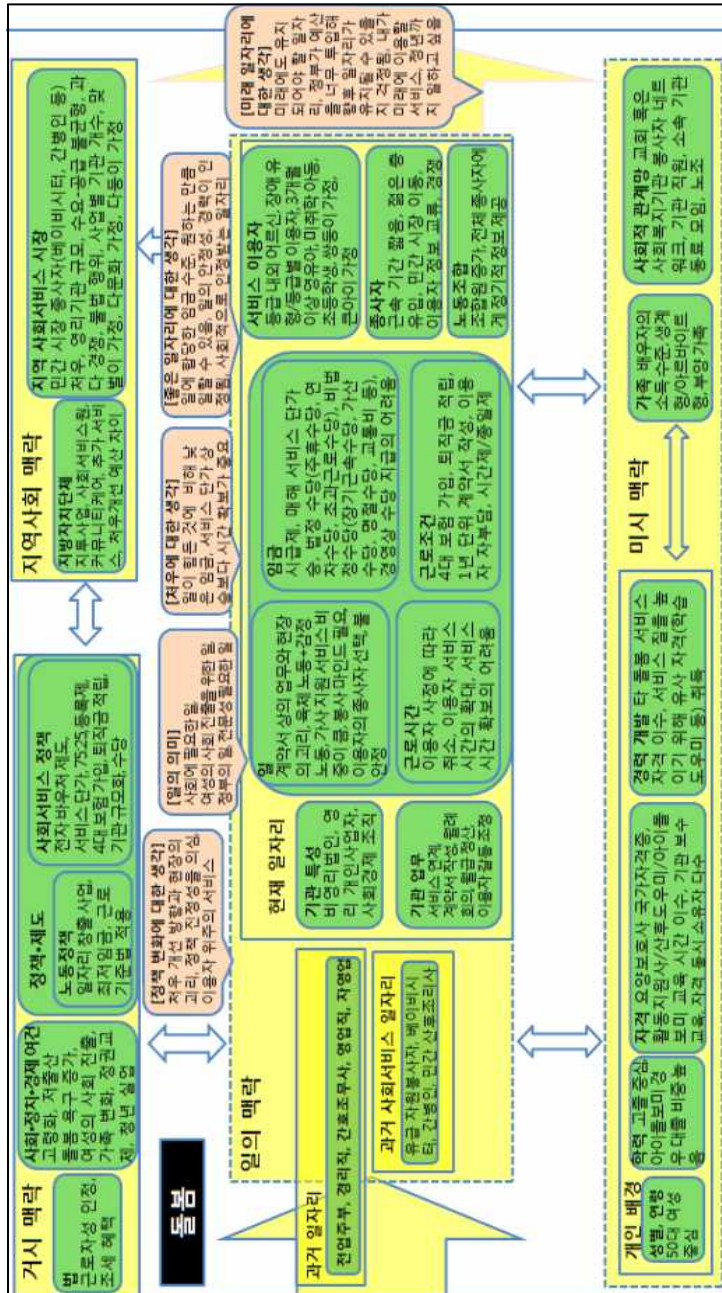


제2절 돌봄 분야 고용 변화의 맥락과 패턴

이 절에서는 돌봄 분야 종사자의 고용 변화에 직간접으로 영향을 미치는 거시 맥락, 지역사회 맥락, 일과 미시 맥락을 개관하고 종사자의 고용 변화 패턴을 알아보았다. 돌봄 분야의 사회서비스 종사자는 재가서비스를 중심으로 한국표준직업분류(7차)를 참조하여 ADL/IADL 서비스를 제공하는 노인 및 장애인 돌봄서비스 종사원, 산모·신생아 서비스를 제공하는 산후조리 종사원, 부모의 육아(영유아, 취학 전후 아동)를 지원하는 육아도우미로 구분하였다.

다음의 [그림 5-2-1]은 집단·개별 인터뷰 사례를 분석하여 돌봄 분야 종사자의 고용 변화의 맥락-패턴을 도식화한 결과이다. 집단·개별 인터뷰에는 기관 운영 담당자 14인과 서비스 종사자 10인 등 총 24인이 참여하였다.

[그림 5-2-1] 돌봄 분야 고용 변화의 맥락-패턴



1. 노인 및 장애인 돌봄서비스 종사원: 요양보호사와 장애인활동지원사를 중심으로

가. 고용 변화의 맥락

1) 거시 맥락

거시 맥락에서 돌봄 종사자의 고용 현황과 변화에 영향을 준 요인을 정부 정책 변화를 통해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인터뷰에 응한 기관 운영자들은 2007년 전자바우처 서비스 제도의 도입을 돌봄 종사자 고용 변화의 가장 큰 성과로 보았다. 현재 노인과 장애인을 대상으로 하는 재가서비스는 돌봄 정책이 제도화되기 전 노동 시장에서 음성적으로 거래되던 용역 서비스였다. 정부는 2000년대 들어 주목받은 노인 인구의 증가, 돌봄 욕구의 증가, 여성의 사회 진출 증가를 배경으로 사회서비스 정책을 추진하고 돌봄서비스를 공식화하였다.

둘째, 정부가 돌봄서비스를 제도화하는 과정에서 시장의 다양한 국면을 고려하지 못한 한계가 있다. 그 한계와 관련하여 기관 운영자들 모두는 정부 인건비 비율 지침의 비현실성을 언급하였다. 장애인활동지원 서비스 등 바우처 방식으로 운영되는 돌봄서비스는 서비스 단가의 75% 이상을 인건비로 사용해야 한다(보건복지부, 2019). 이와 관련하여 인터뷰 참여자들은 복지부가 제시한 비율이 바우처 서비스를 설계할 당시 지역사회에 존재했던 재가봉사센터의 유급 봉사자 보수를 근거로 삼았다고 보았다. 당시 재가봉사센터는 돌봄이 필요한 노인, 장애인의 자택으로 찾아가 도움을 주는 일을 하였고 자원봉사자들은 당시 시간당 약 6000원을 받았다. 정부는 이를 기준으로 바우처 서비스 단가를 설정하였고 그렇다

보니 시장과 비교하여 서비스 단가가 매우 낮게 책정되었다는 것이다. 여기서 종사자 처우를 위한 첫 단추가 잘못 끼워진 것이라고 보고 있었다. 또한 돌봄서비스 제공 기관으로 당시 재가봉사센터를 운영하는 지역사회 복지관을 기준으로 삼다 보니 임차료나 직원 임금 등을 고려한 운영비가 책정되지 못했다고 보았다. 인터뷰 참여자들은 이러한 서비스 단가 구조로는 시장에서 사실상 큰 규모의 법인만 이익을 낼 수 있다고 보았다.

셋째, 복지부가 돌봄서비스를 재가봉사센터를 모델 삼아 설계하는 과정에서 서비스 종사자의 근로자성에 대한 인식이 거의 없었다는 점을 지적하였다. 서비스 종사자의 근로자성에 대한 논쟁은 제도가 도입된 후 지속되고 있다. 2008년 노인장기요양보험제도가 시행되면서 촉발되어 지금까지 서비스 종사자의 근로자성에 대한 송사는 꾸준히 있어 왔다. 동시에 서비스 종사자의 근로자성에 입각한 처우 개선의 목소리가 이명박 정부 때부터 있어 왔고 이를 수용하여 점진적인 개선이 이루어지고 있다. 대표적인 변화로 2013년 박근혜 정부가 들어서면서 서비스 종사자의 4대 보험 가입 의무와 퇴직금 적립 지침이 제시되었다. 그리고 최근 문재인 정부 들어서는 돌봄 종사자의 근로자성에 대한 사회적 합의가 이뤄지는 분위기 속에서 서비스 종사자들의 법정 수당 권리가 보장되기 시작하였다.

넷째, 법정 수당과 관련하여 인터뷰 참여자들은 서비스 현장의 혼란스러움을 지적하고 있다. 무엇보다도 기관 운영자들은 지금의 서비스 단가로는 법정 수당을 온전히 지급하기 어려운 현실임을 토로하였다. 현재 거의 모든 기관에서 초과근무수당을 지급하지 못하고 있으며 연차수당과 주휴수당 또한 기관 사정에 따라 지급 방식을 변형하고 있다고 하였다. 또한 법정 수당을 지급하라는 지침이 있기 전에 있었던 기관의 처우 개선 수당, 경력수당 등이 없어져 오히려 서비스 종사자의 임금은 실질적으로

더 낮아졌을 수 있다고 하였다. 한편 이와 관련하여 동일한 서비스를 제공하고 있는 돌봄 종사자 간의 형평성 문제가 발생하고 있었다. 예를 들어 장기요양서비스를 제공하는 요양보호사는 2015년부터 공단에서 장기근속수당을 받고 있어 노인돌봄서비스를 제공하는 요양보호사와 차이가 난다.

2) 지역사회 맥락

지역사회 맥락에서는 돌봄 종사자의 고용 변화에 영향을 준 요인을 지자체 정책과 사회서비스 시장의 변화를 중심으로 살펴보았다. 이는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 지자체는 독거 장애인이나 최중증 장애인과 같이 24시간 돌봄이 필요한 자에게 충분한 서비스를 제공하기 위해 중앙에서 제공하는 서비스에 지자체가 시간을 추가로 제공하는 정책을 시행하고 있다. 한편 이와 관련하여 돌봄서비스 종사자 간 서비스 시간 확보의 편차가 커지고 있다. 현재 장애인활동지원사는 월 최대 400~500시간을 확보하는 것도 가능하지만 장기요양서비스나 노인돌봄서비스를 제공하는 요양보호사는 월 200시간을 확보하기도 쉽지 않다. 시급제 임금 구조에서 서비스 시간은 종사자 수입과 직결된다.

둘째, 지자체 정책을 통해 돌봄서비스 이용 시간이 확대되고 종사자가 서비스 시간을 200시간 이상 확보하는 게 가능해진 상황에서 향후 정부의 주 52시간 특례가 폐지될 예정이어서 혼란이 예상된다. 돌봄서비스는 일반적으로 이용자가 200시간 이상을 이용하더라도 여러 명의 서비스 종사자를 원하지 않는다. 그렇다 보니 장애인이 200시간 이상의 서비스를 이용하더라도 장애인활동지원사 1인에게 서비스를 받는 게 보통이다. 주

52시간 특례가 사라지면 기관은 종사자의 근로시간이 208시간(52시간×4주)을 넘으면 초과근로수당을 제공해야 하는데 이는 기관 경영에 큰 부담이 될 수밖에 없다. 그렇다 보니 기관은 자구책으로 종사자의 서비스 시간을 제한할 준비를 하고 있었고, 그렇게 되면 208시간을 초과하여 서비스를 이용하는 장애인은 원칙적으로 2인 이상의 장애인활동지원사에게 서비스를 받을 수밖에 없다.

셋째, 최근 자자체별로 추진하는 사회서비스원과 커뮤니티 케어가 서비스 현장을 변화시키고 있었다. 지자체마다 약간의 차이가 있지만 사회서비스원의 1차 목적은 서비스 종사자에게 안정적인 일자리를 제공하려는 데 있다. 그러나 기관 운영자들은 이를 기관의 위기로 인식하는 분위기였다. 사회서비스원과 경쟁하며 요양보호사를 확보해야 하는 상황이 발생할 수 있기 때문이다. 종사자들 또한 사회서비스원으로의 이직이 가능하여 다소 동요되는 분위기이다. 아울러 서비스 기관 운영자는 커뮤니티 케어를 도전으로 받아들이고 있었다. 일부 인터뷰 참여자는 앞으로 진행되는 커뮤니티 케어에서 지역 거점 기관이 되기 위해 장기요양사업과 기타 영리사업을 정리하고 있기도 하였다.

3) 미시 맥락

미시 맥락은 돌봄서비스 종사자들의 배경과 가족, 관계망 등으로 구성되었다. 종사자 배경의 하위 맥락으로는 학력, 자격, 경력 개발이 있다.

우선 성별로 보면 요양보호사와 장애인활동지원사의 대부분은 여성이었다. 상대적으로 다른 돌봄 사업에 비해 수입이 좋은 장애인활동지원사 중에는 남성이 일부 있었다. 최근 일반 식당, 편의점 등에서 아르바이트를 하다 요양보호사나 장애인활동지원사 교육과정을 이수하고 돌봄 종사

자로 일하는 20, 30대 청년이 가끔 있다고 하였다. 서비스 시간과 함께 수입이 늘어나 생계유지가 가능해지면서 근래 30, 40대 종사자도 늘어나는 추세라고 하였다. 전반적으로 요양보호사 및 장애인활동지원사의 연령대는 다양화되고 있다. 연령 분포를 보면 40대 이하가 젊은 편이고 50대가 가장 많다고 하였다. 학력 수준으로는 고졸이 많았다.

요양보호사로 일하기 위해서는 요양보호사 자격증이 필요하다. 요양보호사 자격증은 요양보호사를 양성하는 교육기관에서 총 240시간의 교육과정(이론 80시간, 실습 80시간)을 이수하고保健의료인국가시험원에서 시행하는 국가시험에 합격하면 취득할 수 있다. 요양보호사 자격증은 돌봄 사업 중 유일한 국가 자격증이다. 현장에는 요양보호사와 장애인활동지원사 자격을 모두 갖춘 종사자가 많았다. 두 사업을 동시에 운영하는 기관이 많고 인력 수급이 원활하지 않을 때 다른 사업을 지원할 수도 있기 때문이다. 한편 장애인활동지원사(옛 활동보조인)의 자격증은 현재 없다. 장애인활동지원사로 활동하기 위해서는 보건복지부 장관이 지정한 교육기관에서 총 50시간의 교육과정(이론 40시간, 실습 10시간)을 이수하면 된다. 최근 아이돌보미, 산후도우미 경력자가 장애인활동지원사 교육을 이수하는 경우가 늘어나면서 기타 돌봄 사업, 즉 아이돌보미, 산후도우미 등의 경력이 있으면 교육 시간을 줄여 주는 조건이 생겼다.

이전 경력을 살펴보면 인터뷰 참여자들은 모두 재가서비스 이외에 시설에서 일한 경력이 있다. 노인과 장애인 돌봄서비스 종사자는 자택을 방문하는 서비스 외에 주간보호시설, 요양원 등에서도 일할 수 있다. 여성은 돌봄 종사자로 일하기 전 전업주부였던 사람이 많았다. 남성 종사자는 이전 직업이 단순 사무직, 소상공인 등으로 다양하였다.

동료 커뮤니티로는 요양보호사와 장애인활동지원사 소속 기관의 동년배 서비스 종사자들끼리의 소규모 커뮤니티가 있었다. 이들은 서비스 현

장에서 받는 각종 스트레스를 소속 기관의 동년배 서비스 종사자들과 함께 해소하는 것이 필요하다고 보았다. 한 달에 한 번 이상 정기 교육 등으로 서로 만나게 되는데 이때 각자 맡고 있는 이용자에 관한 정보를 교류하기도 하고 서로 힘든 점을 토로하면서 지원하고 있었다. 그 밖에 지역 단위 혹은 전국 단위 장애인, 노인 행사를 통해 비정기적으로 다른 지역 종사자들과 교류하고 있었다.

4) 일의 맥락

일의 맥락은 일과 근로조건, 임금과 근로시간, 기관·동료·이용자와의 관계, 일자리의 의미를 중심으로 개관하였다. 각각의 영역은 장애인활동지원사와 요양보호사가 경험할 수 있는 돌봄서비스 현장(이용자 자택, 주간보호시설, 요양원)을 모두 포괄하여 살펴보았다.

우선 근무 여건과 내용을 살펴보면 다음과 같다. 재가서비스를 제공하는 요양보호사와 장애인활동지원사는 기본적으로 이용자의 자택에서 일한다. 그리고 이용자의 자택에서 일상생활을 전반적으로 지원하다 보니 일의 범위가 굉장히 넓다. 일의 범위를 계약서로 정하긴 하지만 그 내용은 현장에서 지켜지지 않으며 이용자가 상황에 따라 원하는 일이 곧 서비스의 범위가 되었다. 긍정적으로 보면 개인 맞춤형 서비스가 제공되는 것이고 부정적으로 본다면 직무에 대한 규제가 없다는 의미이다.

서비스 종사자들은 정해진 일 이외의 가사 관련 일을 하도록 지시받을 때의 스트레스가 가장 크다고 하였다. 특히 등급 외 노인돌봄서비스는 대부분의 이용자가 원하는 서비스가 가사 지원 서비스일 수밖에 없다. 장애인활동지원 서비스는 이용자가 서비스에 만족하여도 보호자(부모, 배우자 등)가 싫어하면 그만둬야 하기 때문에 집안일을 할 수밖에 없다. 또한

요양보호사와 장애인활동지원사 모두 자신이 하는 일을 육체적 노동 강도가 높을 뿐만 아니라 감정 소모도 큰 일로 인식하였다.

요양보호사 중 출퇴근 시간이 정해지길 원하는 경우, 즉 저녁 시간, 주말, 휴일에 자기만의 시간을 갖길 원하는 경우는 자택보다는 시설에서 일하기를 선호하였다. 반면 생계를 책임져야 하는 요양보호사들은 수입이 조금 더 많은 재가서비스를 선호하였다. 주간보호서비스 이용자는 장기 요양서비스, 노인돌봄서비스 이용자보다 요양 등급이 중증이어서 종사자들의 육체적 노동 강도가 더 높다. 요양원에서는 24시간 서비스를 제공하다 보니 요양보호사의 근무 형태가 다양하였다. 하루 24시간 근무하고 이틀간 휴식을 취하기도 하고 교대 근무를 하기도 한다. 요양원은 특히 주말 근무 조건에 대한 요양보호사들의 불만이 많았다. 요양보호사의 서비스는 주말에도 계속되지만 시설의 사무직원과 주방 조리원은 주말과 휴일에 쉬기 때문이다. 이용자 가족이 주로 주말과 휴일에 방문하여 일이 많지만 시설의 가용 인력은 오히려 더 적다. 요양원의 요양보호사는 주말 근무시간에 이용자 가족을 응대하는 일부터 식당의 식사 및 간식을 준비하는 일까지 모두 수행한다.

둘째, 임금 수준과 근로시간을 알아보았다. 장애인활동지원사는 처음 사업을 시작할 당시 월 급여 수준이 100만 원 정도였지만 지금은 이용자 시간이 늘어나 월 200만 원 정도 벌 수 있다고 하였다. 다른 돌봄서비스 종사자와 비교하여 장애인활동 지원 쪽에서는 일하고 싶은데 주 15시간을 못 채우는 경우는 드물다고 하였다. 그럼에도 불구하고 월수입이 200만 원을 넘기는 쉽지 않다고 하였다. 독거 이용자를 담당하여 300시간 이상 서비스를 제공하는 경우를 제외하고는 장애인활동지원사가 보통 118시간 혹은 120시간 정도의 장애인 이용자 두 명을 지원하는 경우가 보통이기 때문이다. 그리고 장애인활동지원사들은 주 52시간 특례가 없었지

고 기관이 서비스 제공을 월 208시간으로 제한하는 데에 강한 불만을 갖고 있었다. 그렇게 되면 사실상 200만 원 이상의 수입이 불가능해지기 때문이다.

한편 법정 수당의 적용과 관련해서 종사자 임금 상승의 효과는 미미한 것으로 나타났다. 연구에 참여한 장애인활동지원사의 대부분은 주휴수당과 연차수당을 급여와 합쳐서 받는다. 그리고 야간수당, 연장근로수당, 휴일근로수당이 있긴 하지만 사실상 급여를 올리는 의미가 없었다. 여차피 이용자가 사용할 수 있는 시간은 정해져 있고 그 안에서 시간을 나눠 야간, 연장근로, 휴일근무를 하면서 수당을 받고 있기 때문이다. 즉, 야간, 연장근로, 휴일근로수당은 장애인활동지원사의 월 급여를 올리는 요인이 아니라 서비스 시간을 줄이는 요인으로 작용하고 있었다.

요양보호사가 급여와 분리해서 따로 받는 수당으로는 추석 명절 때 경력에 따라 지급되는 명절수당, 장기근속수당, 복지수당이 있다. 장기근속수당은 2017년 처우 개선 수단으로 공단에서 주기 시작했지만 그 대신 이전에 있던 처우 개선비가 없어져 결과적으로 급여가 증가하지 않았다. 요양보호사가 받을 수 있는 복지수당도 등급이 높은 이용자를 대상으로 월 60시간의 서비스를 제공해야 한다는 기준이 있어 모두가 받을 수 있는 수당이 아니다.

시설에서 일하는 요양보호사는 장기요양서비스가 시작될 때 월 100만~120만 원으로 시작해서 지금은 요양원은 월 180만~200만 원, 주간보호시설은 130만~150만 원을 받는다고 한다. 재가서비스와 마찬가지로 시설서비스에서도 이용자 서비스 시간이 기관의 수입을 결정한다. 이용자가 병원을 가거나 가족 행사가 있어 외부에서 식사하면 서비스 시간에서 해당 시간이 빠진다. 시설 종사자의 수입이 월급으로 고정적이라고 하더라도 기관의 서비스 시간 변화는 장기적으로 볼 때 종사자의 수입에

영향을 미친다고 할 수 있다.

재가서비스를 제공하는 요양보호사는 시급제이다 보니 이용자 시간의 확보가 수입에 미치는 영향이 직접적이다. 요양보호사가 월 최저임금 수준의 급여 약 170만 원을 벌기 위해서는 하루 두 명에게 8시간의 서비스를 제공해야 한다. 2008년 노인장기요양보험제도가 도입되고 그동안 장기요양서비스의 회당 방문 시간은 초창기 30분에서 단계적으로 30분씩 늘어나 총 4시간까지 가능해졌다. 그러나 2017년 공단은 보험 재정을 문제 삼아 서비스 제공 시간을 회당 3시간으로 제한하였다. 이 후 점심시간을 기준으로 하여 오전, 오후 3시간씩 총 6시간 일하는 것이 일반적이게 되었다. 이에 따라 이전의 4시간씩 8시간 서비스 제공과 비교하여 통상 급여의 25%가 감소될 수 있다.

셋째, 기관과 이용자의 관계를 알아보았다. 장애인활동지원 사업의 초창기에 장애인활동지원사 대부분은 다양한 장애 유형의 장애인 2, 3명을 담당하였다고 한다. 그러나 사업이 진행되면서 현재 장애인활동지원사들은 자신이 가장 잘 지원할 수 있는 장애 유형의 이용자 1, 2명만을 지원한다. 장애인활동지원사가 서비스를 제공하는 장애 유형은 대략 시각장애인, 발달장애인, 뇌병변·지체장애인으로 구분할 수 있었다. 그리고 아동 및 청소년기의 학생 이용자와 성인 이용자를 지원하는 종사자가 구분되어 있었다.

장애인활동지원사가 서비스 이용자와 연계되는 과정은 정형화되어 있지 않았다. 그리고 기관을 통한 연계는 형식적일 뿐이라는 의견이 많았다. 기관을 통해서보다는 장애인활동지원사들끼리 교류하는 과정에서 서비스 이용자에게 대한 정보를 얻고 자신에게 맞는 케이스를 찾는 경우가 많았다. 장애인활동지원사는 기관의 역할을 인력사무소와 비슷하다고 보고 있었다. 구체적으로 월급 정산, 계약서 체결, 이용자와의 갈등 조정을 담

당한다고 보았다. 그러면서 장애인활동지원사의 일은 생각과 달리 혼자 알아서 이용자와 처리해야 하는 부분이 많아 자영업자의 일과 유사하다고 보고 있었다.

이용자와의 관계에서는 이용자 자기 부담이 중요하다는 의견이 많았다. 수급자는 서비스 자부담이 없어 300시간 이상의 서비스를 이용하더라도 비용 부담이 없는 반면 비수급자는 이용 시간이 훨씬 적은 118시간 이더라도 자부담이 최대 20만 원까지 된다. 현장에서는 수급자 여부를 떠나 자신보다 서비스를 많이 이용하는 사람이 자부담이 없는데 자신은 10만 원을 낸다는 점에서 불만을 갖는다고 하였다. 그리고 이러한 불만은 서비스 종사자에게 표출되기 일쑤고 이용자의 자부담이 많을수록 서비스 요구 사항이 많아지는 것이 일반적이라고 보았다. 장애인활동지원사 또한 이용자의 자부담 정도가 항상 신경 쓰이는 눈치다. 즉, 장애인활동지원사는 자부담이 많은 이용자에게 상대적으로 많은 부담을 느끼며 서비스를 제공하고 있었다.

그리고 장애인활동지원사는 이용자의 자부담에 민감한 만큼 이용자의 장애 정도에 대해서도 부담을 갖고 있었다. 즉, 장애 정도가 심하면 서비스 제공을 피하고 있었다. 정부는 이를 고려하여 2016년 최중증 장애인 서비스에 대한 가산수당을 도입하였지만 현장에서의 효과성은 부족해 보였다. 2019년 최중증 장애인 서비스의 가산수당은 시간당 650원에서 1000원으로 인상되었다(보건복지부, 2019). 그러나 혜택의 기준인 활동지원 점수 440점이 너무 높아 비현실적이라는 지적이다.

마지막으로 요양보호사와 장애인활동지원사 일자리에 대한 생각을 알아보았다. 인터뷰 참여자들은 이 일이 사회에 꼭 필요하다는 점과 도움이 필요한 자를 돕는 좋은 일이라고 생각했다. 그러나 좋은 일자리로 보는지에 관한 질문에는 모두 그렇지 않다고 대답했다. 장애인활동지원사나 요

양보호사의 일은 기술이 축적되기 어려운 직무이고, 경력 인정이 거의 없으며, 육체적 정신적으로 힘든 일이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 합당한 급여를 받지 못하기 때문이다. 한편 이 일을 좋은 일자리로 만들기 위해서는 정부가 처우 개선에 집중하는 것도 중요하지만 동시에 일에 대한 사회의 부정적인 인식을 적극적으로 개선하는 것이 중요하다는 점을 강조하였다. 특히 이용자로부터 자존감에 상처를 받지 않는 일터가 될 수 있도록 모두가 노력해야 한다는 의견을 밝혔다. 아울러 종사자들은 모두 건강이 허락되는 한 이 일을 계속할 것이라고 하였다.

나. 고용 변화의 패턴

종합하여 볼 때 장애인활동지원사와 요양보호사가 경험하는 고용 변화의 패턴은 모호한 정체성에서 시작하여 노동자로서의 지위를 확보해 가는 과정이라고 할 수 있다. 즉 ‘근로자성을 확보해 가는 과정’으로 요약할 수 있다. 한편 요양보호사와 장애인활동지원사는 그동안의 처우 변화에 대해 최저임금이 인상되면서 서비스 단가가 지속적으로 상승되었고 무엇보다도 이용자의 서비스 시간이 증가하면서 월수입이 점차 개선되었다고 보았다. 반면 일이 힘든 것에 비해 처우가 좋지 않으며 이용자의 사정에 따라 일자리가 불안정해질 수 있다는 점에서 개선이 필요하다고 하였다. 종사자들은 본인이 하는 일이 최저임금 일자리라고 인식하고 있었으며 본질적으로 처우가 좋아질 수 있는 일자리는 아니라고 생각한다는 점이 주목되었다. 아울러 수입이 늘어나는 것도 좋지만 이 일이 사회에 꼭 필요한 일인 만큼 사회적 인식이 좋아지길 기대하고 있었다.

2. 산후조리 종사원: 산모·신생아 건강 서비스 산후도우미를 중심으로

가. 고용 변화의 맥락

1) 거시 맥락

거시 맥락에서 서비스 종사자의 고용 변화에 영향을 주는 요인은 다음과 같이 요약할 수 있다. 앞에서 서술한 노인과 장애인 돌봄서비스 종사원과 유사한 요인은 최대한 제외하고 산후조리 종사원과 관련하여 특히 부각된 내용을 중심으로 기술하였다.

첫째, 정부의 사회서비스 정책에서 산후도우미의 서비스 단가가 다른 돌봄서비스보다 다소 높게 책정되었으며 이를 통해 좀 더 전문성 있는 돌봄서비스로 인정되었다. 그러나 사업 초창기 이를 당연하게 받아들였지만 현재 현장에서는 이와 관련하여 이견이 존재한다. 즉 산후도우미의 서비스가 상대적으로 전문 서비스라는 의견이 있는 반면 서비스 활동에서 실제로 이론이 더 필요하다거나 특별한 기술이 필요하지는 않다는 의견이 있다. 현장에서 요양보호사와 산후도우미는 동일한 기관에 소속되어 일하는 경우가 많다. 그러나 요양보호사와 달리 산후도우미는 국가 자격증 소지자가 아니다. 서비스가 힘든 정도로 보더라도 과연 산모·신생아 건강관리 서비스의 단가가 높다는 점에 동의할 수 있는지 종사자 스스로도 의구심을 표하고 있었다. 사업 초창기의 의도와 같이 산후도우미 서비스의 전문성을 인정하기 위해서는 추가적인 조치, 예컨대 국가 자격증 지급 등이 필요해 보인다. 이러한 조치를 통해 정부 서비스를 제공하는 산후도우미의 자부심을 높이고 이용자 또한 민간 서비스와 비교하여 전문성 있는 서비스를 받고 있다는 만족감을 높일 수 있을 것이다.

둘째, 최근 산후도우미를 노동자로 인정하는 분위기 속에서 근로기준법 적용과 법정 근로수당 운용에 대한 이슈가 현장에서 활발히 논의되고 있다. 산후도우미는 일단 일을 나가게 되면 2주 동안 매일 산모를 방문하게 된다. 그렇다 보니 근로기준법에 따른 법정 휴가를 쓰기가 사실상 어렵다. 즉, 공휴일, 연차 등의 휴가는 수당으로 대체될 수밖에 없다. 그러나 기관 운영자는 수당을 현재의 단가로 지급하기 어렵다고 한다. 휴게 시간 또한 현장에서 논쟁거리이다. 산모와 신생아를 집에서 돌보라는 일이다 보니 휴게 시간을 명확히 정하기 어렵다. 현장에서 기관은 자체적으로 법정 휴게 시간을 준수하기 위해 휴게 시간 없이 서비스를 제공하고 산후도우미가 30분 먼저 퇴근하는 방식을 사용하기도 하였다.

셋째, 그동안의 시급제 문제를 극복하기 위한 월급제 도입의 필요가 논의되고 있었다. 앞에서 언급한 바와 같이 산후도우미는 사실상 주 40시간 풀타임 근무가 어렵다. 산후도우미는 산모와 연계되어 기본 2주 서비스를 제공하는데 2주 서비스가 종료된 후 다음 서비스 연계까지 대기 기간이 필요하다. 산모 출산 예정일이 예상보다 늦어지면 종사자는 서비스 대기 기간이 길어지는 것을 스스로 감당할 수밖에 없다. 기관 운영자로서도 시급제에서는 법정 공휴일까지 주휴수당을 줘야 하는 등의 어려움이 있어 월급제를 원하는 분위기였다. 한편 산후도우미 개개인은 각자의 사정에 따라 생각이 달랐는데 부업으로 활동하는 경우 월급제를 반대하는 것이 일반적이었다. 이들은 주 수입원이 따로 있는 상황에서 기본 2주 서비스를 제공하고 대기 기간에 자유롭게 개인 일정을 세울 수 있다는 점을 산후도우미 일의 가장 큰 장점으로 보기 때문이다. 그러나 기관 운영자들은 부업형 종사자가 많아지는 것은 4대 보험 가입 부담 등을 초래하는 경영상의 어려움에 해당한다.

2) 지역사회 맥락

지역사회 맥락에서는 산후도우미 고용 변화에 영향을 준 요인을 지자체 정책과 사회서비스 시장의 변화를 중심으로 살펴보았다. 이는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 지역사회서비스 공급 시장의 과잉 경쟁이 종사자 고용에 영향을 주고 있었다. 산모·신생아 건강관리 서비스는 저출산 대책의 일환으로 대상자가 점차 확대되는 추세에 있으며 이에 따라 지역사회서비스 시장에서 제공 기관의 수도 증가했다(안수란 외, 2018). 그러나 출산율은 매해 감소 추세이고 결국 서비스 시장의 공급이 과잉되어 산후조리사의 근무 환경과 급여 수준이 악화되고 있다. 연구 참여자가 근무하는 A시는 비영리 기관 1개가 산모·신생아 건강관리 서비스 사업을 담당하다가 2018년 영리 기관이 5개 신설됐다. 당연히 과당경쟁이 나타났고 이용자 또한 불법행위로 규제된 돌상, 백일상, 금품 등의 제공을 공공연히 바라는 분위기가 되었다고 한다. 산후도우미로서는 원하는 만큼 일하기 어려운 여건이 되었고, 그렇다 보니 이용자를 확보하기 위해 산후도우미가 앞서서 계약서에 기재된 업무 이외의 일을 경쟁적으로 제공하는 분위기가 되었다고 한다. 상대적으로 연령이 낮은 40대 산후도우미는 수입을 늘리기 위해 서비스 시간을 많이 확보할 수 있는 영리 기관으로 이동하는 사례도 많아졌다고 한다.

둘째, 산모·신생아 건강관리 서비스 시장에는 계절적인 수요-공급 불균형 현상이 나타난다. 지역에 따라 차이가 있기는 하지만 우리나라의 산모는 선호하는 출산 시기가 있다. 일반적으로 봄철인 3, 4, 5월 출산을 선호하며 한여름인 7, 8월 출산은 꺼린다. 게다가 산모·신생아 건강관리 서비스는 장기간 제공하는 일상 서비스가 아닌 일회성 서비스에 가깝다. 기

관 운영자로서는 노인과 장애인 돌봄서비스와 같이 수요가 많은 시기에 맞춰 인력을 고용하면 비수기에 경영상의 어려움이 나타날 수밖에 없다. 그렇다 보니 극단적인 경우 일거리가 없는 시기에는 산후도우미와 계약을 종료하고 실업급여를 받도록 한 뒤 성수기에 다시 계약하는 행태가 나타난다고 한다. 산후도우미에게는 고용 지위가 위협받는 근로 여건이라고 할 수 있다.

셋째, 산모·신생아 건강관리 서비스가 다른 돌봄서비스와 달리 지역 자율형 사회서비스 투자사업(이하 지투사업)에 속해 있어 나타나는 문제점으로 서비스 단가 적용과 최저임금 적용 기간에 차이가 있다. 지역별 차이는 있으나 지투사업의 이용자는 보통 분기별로 모집한다. 11, 12월 접수하여 그해 서비스 단가를 기준으로 하여 다음 해 1, 2월까지 서비스를 이용한다. 그러나 정부의 최저임금 인상률은 1월부터 적용하므로 시간의 불일치가 생긴다. 이는 종종 기관 경영의 문제로 이어지기도 하는데 적자가 너무 크게 예상되면 기관에서 서비스 신청자에게 부득이 서비스 철회를 부탁해야 할 경우도 있다고 한다. 이럴 때 산후도우미에게는 일할 수 있는 시간 확보의 기회가 사라지는 셈이다.

3) 미시 맥락

미시 맥락은 산후도우미들의 배경과 가족, 관계망 등으로 구성하였다. 종사자 배경에서 의미 있는 하위 맥락으로는 학력 및 자격, 경력 개발이 있다.

우선 성별을 보면 여성이 다수다. 산후도우미가 되기 위해서는 보건복지부가 지정한 교육기관에서 60시간의 교육과정만 이수하면 된다. 즉, 특별한 조건이 필요하지 않아 특히 아이 양육을 마친 중장년층 여성의 참여

가 많다. 현장에는 아예 산후도우미가 여성 일자리라는 인식이 있다. 연령대를 보면 앞에서 살펴본 요양보호사나 장애인활동지원사와 유사하게 40대 이하가 젊은 층에 속하고 50대가 가장 많다. 인터뷰에 참여한 종사자들은 비영리 기관 소속으로 현재 소속 기관에는 30대부터 70대까지의 산후도우미가 활동한다고 하였다.

종사자의 학력 및 배경으로는 고졸 이하의 전업주부 비율이 높았다. 과거 직장 경력은 단순 사무직이 많았고 종종 간호조무사도 있었다. 이와 관련하여 동일한 일을 하더라도 간호조무사 출신 산후조리사는 종사자 스스로가 자부심을 갖고 이용자를 대해 이용자 또한 전문성을 인정하는 분위기가 조성된다고 하였다. 이용자를 대하는 태도가 사무직 출신 산후도우미와 다르다는 것이다. 인터뷰에 참여한 기관 운영자들은 이를 공식적인 전문성의 인정, 즉 자격증 유무에 따라 나타나는 종사자의 이용자에 대한 태도 변화로 해석하고 있었다. 현장에서 요양보호사와 산후도우미는 함께 같은 기관에서 일하는 경우가 흔하다. 동일 기관에서 유사한 돌봄서비스를 제공하고 있지만 산후조리사는 국가 자격증 소지자가 아닌 것이다. 서비스 단가도 다르다. 이는 유사한 서비스 간 국가 자격증의 유무, 그에 따른 처우의 차이(공단의 장기근속수당, 직무 교육비 지급 여부 등), 서비스 단가의 차이에 대한 실제 현장의 목소리를 고려한 정부의 합리적인 지침이 필요함을 보여 준다.

기관과의 관계를 살펴보면 가장 중요하게 언급되는 것이 월례회의였다. 종사자들은 이 시간에 다양한 정보와 다른 기관의 서비스에 대한 이야기를 듣게 된다고 하였다. 인터뷰 참여자는 최근 민간 영리 기관에서 베이비시터가 반찬을 정기적으로 해 주고 월 추가 요금 10만 원을 받는다는 이야기를 듣고 놀랐다고 한다. 자신은 늘 당연하게 해 주던 일이기 때문이다. 이러한 정보를 통해 서비스 현장 개선의 아이디어를 얻기도 하

고, 젊은 산후도우미들은 일도 많고 부수입도 많은 민간 영리 기관으로 자리를 옮기기도 한다고 하였다.

4) 일의 맥락

일의 맥락은 일과 근로조건, 임금과 근로시간, 기관·동료·이용자와의 관계, 일자리의 의미를 중심으로 개관하였다.

첫째, 일의 내용과 범위, 근로조건을 개관하면 다음과 같다. 산후도우미 일은 산모의 가정에서 보통 몸무게가 4~5kg인 신생아를 안고 일하므로 체력 소모가 많다. 그리고 다른 돌봄서비스와 마찬가지로 계약서에 쓰인 산모와 신생아에 관한 일만 하는 것이 현실적으로 불가능했으며 일의 범위가 넓고 다양하였다. 일의 범위는 서비스 대상자 이외 가족의 가사 지원 서비스를 요구하는 경우를 제외하고도 첫째아이가 있는 경우, 형제가 많은 경우, 맞벌이 부부의 경우, 쌍둥이 가정의 경우, 장애아가 있는 경우, 가족이 아파 집에 있는 경우 등 가족의 여건이 매우 다양하였다. 첫째 아이가 있는 가정과 쌍둥이 가정은 최근 서비스 단가와 처우의 조정이 어느 정도 이뤄졌지만 아직 부족하다고 지적했다. 다른 경우도 마찬가지로 서비스 단가와 처우 등의 조정이 필요해 보였다. 예를 들어 첫째 아이가 아파서 학교나 유치원을 못 가고 집에 있을 때 산모와 신생아 건강이 무방비 상태여서 이에 대한 대책이 필요하다. 부모가 쌍둥이 중 한 명만 서비스에 등록하면 아이의 안전 문제를 고려하여 필수적으로 도우미 두 명을 배치할 필요가 있었다.

둘째, 근로시간과 임금을 개관하면 다음과 같다. 사업 초창기 산후도우미들은 손이 모자랄 정도로 일이 많았다고 한다. 2017년까지만 해도 지금처럼 서비스 시간을 확보하지 못해 서비스 종사자가 일하고 싶은 만큼

일하지 못하는 경우는 거의 없었다고 한다. 그러나 2017년부터 체감할 정도로 일거리가 많이 줄었다고 한다. 이 시기는 지자체가 저출산 대책으로 산모·신생아 건강관리 서비스 대상자를 확대하기 시작하던 시기이다. 이것이 영리 업체의 서비스 시장 유입을 촉발하였고 산후조리 종사원 규모의 증가를 불러와 공급 과잉을 초래했다고 볼 수 있다. 산후도우미는 일이 연계되어 서비스 제공을 시작하면 하루 8시간, 주 40시간 일할 수 있지만 일 연계 자체가 되지 못하는 요즘은 한 달에 1, 2주 쉬는 것은 보통이 되었다고 한다.

산후도우미의 수입은 일반적으로 월 최저임금 수준인 150만~170만 원이다. 추가 수당과 관련해서 인터뷰 참여자는 수당을 받지 못하고 있었다. 근로기준법 적용에 따른 법정 수당은 연장, 야간 서비스가 제공되지 않아 산후도우미 서비스에 해당하지 않았으며, 초과근무수당, 연차수당, 주휴수당은 아직 없었다. 이전에는 그나마 처우 개선을 위해 경력에 따른 수당을 최대 10만 원까지 받았지만 이는 법정 수당에 대한 논의가 시작되면서 없어졌다. 결국 법정 수당이 적용되면서 산후도우미의 수입이 오히려 감소한 것이다. A사에서 근무하는 종사자는 그나마 최근 임금 개선에 도움이 된 변화로는 2017년 큰아이 돌봄서비스 추가 요금의 도입을 꼽았다. 산모와 신생아를 돌보다가 유치원에 갔던 큰아이가 오면 어쩔 수 없이 함께 돌봐 주게 되는데 큰아이 돌봄서비스에 대한 추가 요금이 인정되어 일의 대가를 받게 되었다는 것이다. 하지만 이 또한 서비스 이용자인 산모의 신청을 전제로 하고 자부담이 있어 한계가 있었다.

셋째, 산후도우미의 기관·동료·이용자와의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 우선 산후도우미는 서비스 이용자인 산모와의 돈독한 관계를 자랑하는 경우가 많았다. 원래 사람을 좋아하는 성격이어서 이 일을 시작했고 그래서 나타난 결과일 수도 있지만 최근 서비스 시간 확보를 위한 경쟁이

심해지면서 두드러진 현상이기도 하였다. 산모와 좋은 관계를 유지하여 첫째 아이를 돌봐 준 인연으로 둘째, 셋째 아이를 돌봐 주기도 하고 이웃 산모의 아이를 봐 줄 수 있기 때문이다. 기관의 서비스 연계는 형식적인 경우가 많다고 하였다. 산후 도우미의 기관과의 관계는 월례 회의를 통해 이뤄지고 있다. 이 시간에는 기관에서 도우미에게 지시 사항을 전달하기도 하고 서비스 이용자인 산모들의 불만 사항을 해결하기 위해 서로 논의하기도 하였다.

마지막으로 일자리에 대한 생각을 살펴보면 산모도우미는 대부분 이 일을 좋은 일자리라고 인식하지 않았다. 50대 여성층에 최적화된 일자리이고 여성의 사회 진출을 위해 산모에게 꼭 필요한 서비스임에도 불구하고 산후도우미가 좋은 일자리는 아니라는 것이다. 그 이유로는 우선 산후 조리사가 일을 원하는 만큼 할 수 없는 현실 때문이라고 하였다. 육체적으로 매우 힘든 일임에도 불구하고 급여가 상대적으로 낮다는 점에서도 그랬다. 근무 지속성이 다른 돌봄서비스에 비해 상대적으로 낮은 점도 좋은 일자리가 아니라는 점을 보여 준다고 하였다. 아울러 좋은 일자리로 개선하기 위해서는 국가 자격증 도입이 필요하다는 의견을 밝혔다. 산후 도우미의 일은 의료 보조 장비 등을 도입하여 기술적인 면에서 충분히 전문성을 높일 수 있는 서비스이다.

반면 일부 산후도우미는 이 일을 좋은 일자리라고 보았다. 일자리가 이용자의 사정에 따라 없어질 수 있어 안정적이지 못하고 힘든 일임에 비해 처우가 좋지 못하긴 하지만 사회에 꼭 필요한 일을 하면서 남을 돕고 있다는 점에서는 자부심이 있어 자신에게는 좋은 일자리라는 것이다. 그리고 인터뷰에 참여한 산후도우미는 자신의 일을 좋은 일자리라고 평가하는지를 떠나 모두 정년까지 일하기를 원하고 있었다.

나. 고용 변화의 패턴

종합하면 산모·신생아 건강관리 서비스 종사자의 고용 환경은 서비스 시장의 공급 과잉에 적응하면서 불안정한 수요에 자구책을 마련해 가는 과정으로 볼 수 있다. 이 과정에서 산후도우미가 경험한 고용 변화의 패턴은 ‘수요가 불안정한 서비스 시장에 적응하는 과정’이라고 할 수 있다.

정부는 산모·신생아 건강관리 서비스 사업을 전문 산모 신생아 건강관리사가 출산 가정을 방문하여 산후 건강 회복을 돕고 신생아 양육을 도와주는 사업으로 시작하였다. 그리고 기존 민간 시장의 산후조리 서비스와 경쟁하며 바우처 시장을 확대해 나갔다. 여성가족부의 정책은 영유아 종일 서비스를 도입하여 대상을 확대하고 저출산 대책으로 이용자를 늘리는 데 초점을 맞춰 왔다. 반면 수요의 계절적인 변화나 인구구조 변화를 고려한 정부의 정책이나 지침은 거의 없었다.

이러한 상황에서 종사자는 서비스 시간 확보의 불확실성을 개인적으로 감수하면서 적응해 왔다. 최근에는 노조를 통해 대응책을 집단적으로 만들어 가려는 모습을 보이고 있다. 아울러 지나치게 이용자 중심인 서비스 현장을 개혁할 필요가 있다는 목소리를 높이고 있다.

3. 육아도우미: 아이돌봄서비스 아이돌보미를 중심으로

가. 고용 변화의 맥락

1) 거시 맥락

거시 맥락에서 아이돌보미의 고용 여건에 영향을 준 요인은 다음과 같이 요약할 수 있다. 앞에서 서술한 노인과 장애인 돌봄서비스 종사원, 산

후도우미의 경우와 유사한 요인은 최대한 제외하고 아이 돌봄 현장에서 특히 부각된 내용을 중심으로 기술하였다.

첫째, 아이 돌봄 사업은 정부가 서비스 기관을 지정하고 서비스 기관은 여성가족부 지침에 따라 사업 내용(시급, 활동, 교육, 수당 등)을 결정하고 있다. 그래서 돌봄서비스와 달리 기관의 재량이 거의 없었다. 현재 대부분의 지역에서 건강가정지원센터 또는 다문화가족지원센터가 아이 돌봄 사업을 담당하고 있다(아이돌봄서비스 홈페이지, 2019). 그렇다 보니 서비스 단가로 기관 내 직원 임금을 충당해야 하는 경영상의 어려움이 없었다. 한편 인터뷰에 참여한 서비스 운영자와 종사자가 자신의 소속감을 모두 여성가족부에 두고 있다는 점이 주목되었다. 종사자도 기관을 통해 표준계약서를 작성하지만 실질적으로는 여성가족부와 계약을 하고 급여를 받는다고 인식했다.

둘째, 2016년 광주 아이돌보미 소송의 결과로 2018년 법원은 아이돌보미의 근로자성을 인정하고 기관에 근로기준법에 합당한 처우를 보상하라고 판결하였다. 연이어 여성가족부는 아이돌보미의 처우 개선 및 근로권 보장으로 근로기준법상의 주휴, 연차, 연장근로수당 등의 법정 수당을 지급하기로 발표하였다(여성가족부 청소년가족정책실 가족문화과, 2018. 8. 30.). 그러면서 아이돌보미의 근로자성을 인정하는 사회 분위기가 조성되고 있으며 현장에서도 처우 개선에 대한 기대가 커졌다. 그러나 2019년 6월의 항소심 결과가 2018년 1심 결과를 뒤집고 아이돌보미를 노동자로 보기 어렵다는 판결이 나와 근로자성에 관한 논쟁은 지속될 것으로 보인다(광주고법 선고 2018나23307 판결, 2019). . 인터뷰 참여자들은 근로자성의 인정을 떠나 아이돌봄서비스 현장에 근로기준법의 법정 수당이나 휴게 시간을 적용하는 것이 과연 적절한지 논의할 필요가 있다고 보았다. 실제로 종사자들이 연차, 주휴, 초과근무수당 등의 법정

수당을 원하는지에 대해서도 논의할 필요가 있어 보인다. 급여를 올려 준다는 의미 이외에 실제 수당의 의미를 아이 돌봄 현장에서 찾아보기 어렵기 때문이다. 휴게 시간을 실행할 경우도 하루 8시간 제공되는 영유아 종일 서비스에 아이돌보미를 두 번 배치해야 하는 곤란한 상황이 발생한다.

셋째, 아이돌보미 자격에 대한 논의가 계속되고 있었다. 아이돌보미가 되기 위해서는 여성가족부 장관이 정하는 기준에 적합한 교육기관에서 교육과정을 이수하여야 한다. 아이돌보미는 기관의 일정 시간 교육 후 현장에서 활동할 수 있으며 민간 자격증, 국가 자격증이 없다. 사업 초기에는 부모들이 정부 서비스를 신뢰하여 아이를 맡겼지만 최근 아이돌보미의 아동 학대 사건이 연이어 불거지면서 아이돌보미 자격에 대한 이용자들의 요구가 늘어나고 있다. 한편 아이돌보미들은 자신이 제공하는 서비스의 질을 스스로 담보하기 위해 자비를 들여 학습 돌봄 자격증을 따고 독자적인 놀이 프로그램도 준비하여 홍보하는 모습이 나타나고 있다.

2) 지역사회 맥락

지역사회 맥락에서는 아이돌보미 고용 변화에 영향을 준 요인을 지자체 정책과 사회서비스 시장의 변화를 중심으로 살펴보았다. 이는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 아이 돌봄 사업은 여성가족부가 지자체를 통해 전국의 센터를 지정하고 사업을 위탁해 관리하고 있다. 지자체는 서비스 기관을 지정하는 등 직접 관리하고 아이 돌봄 자격을 정지하거나 취소할 수 있는 권한이 있다. 인터뷰에 참여한 운영 담당자와 종사자는 건강가정다문화가족지원센터 소속이었다. 이들은 건강가정다문화가족지원센터가 사업을 진행하면 지역사회 여성 단체나 사회복지관, 혹은 지자체가 직영으로 사업을 진

행하는 것에 비해 지자체의 개입 여지가 더욱 적어진다고 하였다.

둘째, 대부분의 지자체에서 출산율이 감소하고 있지만 맞벌이 가정이 증가하고 다둥이 가족이 늘어나면서 서비스 수요가 증가하고 있다. 여성 가족부는 아이 돌봄 사업을 일자리 창출 사업으로 도입한 후 정부의 일-가정 양립 정책, 저출산 대책으로 계속해 확대하고 있다. 그리고 지자체의 보조금과 아이돌보미 채용 또한 계속 확대하고 있다. 그러나 보조금이 늘어난 만큼 아이돌보미 수를 늘리는 것에만 집중하기보다는 지역 수요를 다각도로 고려하여 서비스의 질적 향상에 투자하고 종사자 모집 기준(인원, 자격 조건 등)을 결정할 필요가 있다. 예를 들어 아이돌보미 지원자를 보면 특별한 채용 기준이 없다 보니 아이를 키워 본 경험이 있고 아이를 좋아하는 중장년의 경력 단절 여성이 많다. 그러나 현장에서는 부모가 50대 중반 이상의 아이돌보미를 원하지 않는 경우가 많다. 서비스 시간대를 보더라도 이용자인 부모와 아이돌보미의 시간이 맞지 않아 매칭이 어려운 경우가 많다.

3) 미시 맥락

미시 맥락은 아이돌봄서비스 종사자들의 배경과 가족, 관계망 등으로 구성하였다. 종사자 배경의 하위 맥락으로는 학력 및 자격, 경력 개발 등이 있다.

우선 성별을 살펴보면 이 사업은 여성 일자리 사업으로 여성이 100%이다. 연령 분포를 보면 40대 중반이 젊은 층이고 50대가 가장 많으며 60대 또한 다수였다. 정년이 없는 기관에는 70대까지 있었다.

학력을 살펴보면 고졸이 가장 많고 전문대 이상의 대학 졸업자도 상당수다. 인터뷰 참여자들은 종사자의 3분의 1가량이 전문대 이상의 대졸자

라고 보았다. 이는 다른 돌봄서비스에 비해 아이돌봄서비스 종사자의 학력 수준이 높음을 보여 준다.

과거 경력을 보면 다수가 전업주부였으며 상당수가 다른 돌봄 사업, 즉 노인장기요양서비스, 장애인활동지원 서비스, 가사·간병서비스 등을 제공한 경험이 있었다. 인터뷰 참여자들은 아이돌보미 중 민간 영리 기관 베이비시터 경험이 있는 비율이 10% 정도 될 것으로 보고 있었다.

아이돌보미의 서비스 시간 확보가 어려워지면서 자신이 할 수 있는 다른 일을 찾아 준비하는 종사자도 상당수인 것으로 보인다. 일정 시간 이상 일을 해야 예상한 수입이 생기는데 현실은 그렇지 못하다 보니 오후에 비는 시간을 활용해 요양보호사, 장애인활동지원사 등의 교육 과정에 참여하여 미래를 대비하는 것이다. 이러한 모습은 센터가 사업 초창기 다른 일을 허용하지 않다가 노조가 생기고 이에 대한 요구가 커지면서 2, 3년 전 종사자가 다른 일을 하는 것을 허용하면서 가능해졌다.

또 아이돌보미의 일에 대한 만족도는 종사자가 집안의 생계를 책임지는지에 따라 확연히 차이가 났다. 주 수입이 따로 있으면 서비스 시간 확보의 어려움은 더 이상 어려움이 아니라 직장에 매이지 않고 시간을 자유롭게 활용할 수 있는 여건이 되기 때문이다.

4) 일의 맥락

다음에는 아이돌보미의 고용에 영향을 미치는 일의 맥락을 근무 내용, 임금 및 근로시간, 기관·동료·이용자와의 관계로 구분하여 살펴보았다.

첫째, 아이돌보미의 근무 여건과 내용은 다음과 같다. 아이돌봄서비스 종사자의 표준계약서에 따르면 원칙적으로 아이와 관련된 일이 아니면 가사를 할 필요가 없다. 그러나 이 일이 이용자 자택을 방문해 제공하는

서비스이다 보니 부모가 원하는 바와 가족의 상황에 따라 일의 범위가 가족의 가사 지원 서비스까지로 넓어져 있었다. 특히 이용자의 아이돌보미 면접과 선택이 서비스 시간 확보에 결정적이다 보니 종사자는 현장에서 육아와 관련된 일 이외의 일을 스스로 찾아 해 주기까지 하였다. 또한 서비스 계약과 해지가 이용자 중심으로 이루어지기 때문에 이용자가 서비스를 갑자기 취소하거나 특별한 이유 없이 종료하는 사례도 빈번하였다. 현재 이용자가 당일 서비스를 취소하여 특별히 손해 볼 것이 없다. 페널티라고 해 봤자 서비스 한 시간 치 비용 지불이 전부다.

아울러 이 일은 부모를 상대해야 하다 보니 감정 노동 또한 종사자에게 큰 부담이 된다. 예를 들어 초산에 쌍둥이를 키우느라 집에서 혼자 힘들어하는 엄마를 토닥이고 지지해 주는 일도 육아를 함께하는 아이돌보미의 몫이다. 쌍둥이 가정은 아이돌보미의 육체노동 강도가 심해 아이 돌봄 시간을 1.5배로 인정해 주고 있다. 그러나 시간에 따라 이용자의 서비스 비용 부담도 1.5배 증가하기 때문에 부모가 쌍둥이 중 한 명만 센터에 신청하는 경우가 많다. 다른 한 명은 부모가 담당하겠다는 것이다. 이때 아이돌보미는 부모가 될 수 있도록 쌍둥이를 모두 돌보게 되는 경우가 많아 육체노동이 가중될 수밖에 없다.

그 밖의 어려운 근무 조건으로는 부모가 밤에 일을 하게 되었을 때 이용자의 자기 부담을 줄이고자 아이의 취침 시간을 자의적으로 예상하여 서비스 시간을 줄여 신청하는 경우를 들었다. 법규상 아이가 잠을 자더라도 자리를 떠나는 것은 방임과 유기에 해당한다. 부모가 올 때까지 아이 옆에서 기다릴 수밖에 없으나 서비스 시간으로 인정받지 못하는 경우가 많다고 한다. 이 경우 이용자 페널티는 서비스를 연장하는 것밖에는 없다.

한편 종사자들은 최근 부모가 집에 CCTV 등 카메라를 설치하고 출근

하는 경우가 있어 심리적으로 힘들다고 하였다. 휴대전화 앱으로 집안을 수시로 확인하고 가끔씩 음성으로 아이에게 무언가를 지시하기도 하는데 무척 신경이 쓰인다는 것이다. 최근 이용자의 카메라 설치에 아동 학대를 방지한다는 의미에서 정부가 장려하고 있다. 정부의 이러한 태도는 서비스를 제공하는 종사자의 인권을 고려하지 않는 것이다.

둘째, 아이돌보미의 임금과 근로시간에 대해 알아보았다. 시급제 구조에서 근로시간은 수입과 직결된다. 아이돌보미가 시간제로 일하게 되면 가장 많이 하게 되는 일이 아이의 어린이집 및 유치원 등하원 지원이다. 아침에 등원시키는 일은 보통 7~9시에, 하원은 오후 4~6시에 진행된다. 그리고 부모가 퇴근할 때까지 아이를 봐 주게 되면 하원을 포함하여 오후 3시부터 밤 12시까지 서비스를 제공한다. 이렇듯 이용자의 서비스 수요 시간대는 거의 유사하다. 그렇다 보니 시간제 아이돌보미는 등하원 일을 하면서 다른 시간대 서비스를 추가할 수밖에 없다. 그러나 다른 시간대 서비스가 연결되는 것은 쉽지 않은 일이라고 한다. 종일 서비스를 원한다 하더라도 매칭이 되기 위해서는 몇 달을 기다려야 하는 실정이라고 한다. 인터뷰에 참여한 종사자들도 요즘 서비스 시간 확보가 되지 않아 아침에 등원시키고 낮 시간은 커피숍에서 시간을 보낸 후 오후가 돼서야 하원시키러 가는 날이 대부분이라고 하였다.

최근 아이돌보미들이 공통으로 체감하는 것은 사업 초기와 다르게 이용자 연계가 어렵고 그렇다 보니 원하는 만큼 서비스 시간을 확보하기가 어렵다는 것이다. 정부 보조금은 계속 늘어나고 있지만 기관 또한 해마다 1, 2회씩 꼬박꼬박 아이돌보미 인원을 모집하고 있어 공급 과잉이다. 아이돌보미가 일하기 원하는 시간대가 서로 겹쳐서 일을 찾기 어렵기도 하지만 현재는 일 자체를 찾기가 어려운 실정이라고 한다. 그렇다 보니 근래 서비스 단가가 올랐어도 수입이 좋아졌다고 보기는 어렵다. 현장에서

시간제 아이돌보미의 월 급여는 대략 월 60만~80만 원이 가장 많다고 하였다. 종일제로 연계되어 하루 7시간 일하고 추가로 아침 등원 2시간을 일해야 매일 총 9시간, 주 45시간 정도 일할 수 있고, 그래야 월 150만 원 정도 벌 수 있다고 하였다.

최근 근로기준법이 적용되면서 수당이 늘어나지 않았느냐는 질문에는 그렇다고 볼 수도 있고 아닐 수도 있다고 답했다. 주 15시간 이상이 되어야 주휴수당, 연차수당을 받을 수 있어 해당하지 않는 사람이 많고, 법정수당이 생기면서 이전에 있던 토요일 가산수당, 시내 교통비, 경력수당이 없어져 오히려 수입이 줄었기 때문이다. 현장에서는 가산수당, 교통비, 경력수당이 없어져 '3중고'라며 이를 다시 지급하라고 요구하고 있었다. 휴게 시간도 현장에서 일할 수 있는 시간을 오히려 줄이는 역효과를 내고 있었다. 서비스 시간은 예전에는 30분을 초과하면 1시간으로 보았는데 2019년부터 30분 단위로 산정하게 되었다. 그렇다 보니 4시간마다 휴게 시간 30분을 빼야 하기 때문에 3시간 30분만 서비스를 이용하는 부모가 늘었다는 것이다.

셋째, 기관·동료·이용자와의 관계에 대해 살펴보았다. 아이 돌봄 사업이 시작되고 초기 5, 6년은 서비스 종사자가 센터에 방문해 활동 일지를 작성해 제출했기 때문에 사무실에서 지내는 시간이 많았으나 인터넷으로 일지를 제출하게 되면서 교류가 거의 없어졌다고 한다. 보수교육기관도 센터가 아닌 곳이 대부분이어서 센터에 갈 일이 거의 없다. 그렇다 보니 시간이 가면서 아이돌보미는 기관 내 직원들과 소원해지고 서비스를 제공하는 동료들끼리도 볼 일이 거의 없어졌다고 한다. 최근 서비스 시간 확보가 어려워지면서 종사자 간의 경쟁도 생겨서 아주 친한 2, 3명 외에는 거의 교류가 없다고 한다. 기관과의 교류도 거의 없다고 한다. 서비스 제공 과정에서 이용자와 갈등이 생기면, 예컨대 비용이나 시간으로 갈등

이 발생하면 기관을 통해 해결한다. 그러나 대부분의 갈등이 서비스 내용에 관한 것이고 서비스 내용에 관한 갈등은 종사자가 이용자와 직접 해결하는 것이 일반적이다.

한편 이용자와의 관계에서 오는 어려움으로 아이 양육 태도에 관한 것이 많다고 한다. 아이돌보미 일은 크게 영유아를 돌보는 일과 취학 전 아동을 돌보는 일, 그리고 초등학생을 돌보는 일로 나뉜다. 영유아 일은 육체적으로 힘들지만 취학 전 아동과 초등학생 일은 아이와의 소통이 힘들고 부모와의 갈등이 빚어지기 쉽다. 아이 양육과 관련된 갈등은 아이를 안전 위주로 돌보느냐, 아니면 놀이 위주로 돌보느냐의 선택에서 시작된다고 하였다. 아무래도 아이돌보미로서는 안전 위주로 아이를 돌볼 수밖에 없는데 부모의 요구는 그렇지 않기 때문이다.

마지막으로 아이돌보미 일자리에 대한 생각을 알아보았다. 아이돌보미 서비스 일이 좋은 일자리인가를 묻는 질문에 기관 운영자는 모두 아니라고 밝혔다. 아이돌보미가 정부의 일을 하고 있어 그들 나름대로 자부심도 있고 여성의 경제활동을 지원하는 사회 흐름에 동참한다는 보람도 느끼지만 지나치게 이용자 중심으로 운영되는 서비스 제공 과정에서 고용 안정성이 보장되지 않고 인격적으로도 존중받지 못하기 때문이다. 물론 일이 힘든 것에 비해 급여 수준이 낮은 것도 이유다. 아이 돌봄 사업은 일반 시장보다 훨씬 더 큰 민간 시장이 존재한다. 그렇다 보니 상대적으로 젊은 종사자나 수입을 늘릴 필요가 있는 시기의 아이돌보미는 종종 민간 서비스 기관으로 옮긴다고 한다.

일자리에 대한 질문에 서비스 종사자는 최소한 이용자와 연계만 많이 된다면 좋은 일자리가 될 수 있다고 보았다. 이전 직장 경험이 있는 종사자들은 더욱 이 일자리를 4대 보험 가입이 되고 퇴직금 적립도 되는 좋은 일자리로 보는 경향이 있었다. 그리고 부모와 아이가 선생님이라는 호칭

을 쓰기 때문에 좋은 일자리라는 인식도 있었다. 민간 베이비시터와 다르게 정부 기관에서 교육받고 신원을 보장받는 선생님이로서 일에 대한 자부심이 있다는 것이다. 아울러 직장에 매이지 않고 시간 활용이 자유로운 일자리여서 좋다는 언급도 있었다. 한편 종사자 처우와 관련해 정부가 시급을 올리는 것을 원치 않는다는 점이 주목되었다. 왜냐하면 정부가 시급을 올려 주기 위해 이용자의 자기 부담도 늘릴 것이기 때문이다. 시급이 올라가기보다는 서비스 시간 확보가 용이해져서 이전처럼 원하는 만큼 일을 하고 원하는 만큼의 수입을 얻고 싶다고 한다.

나. 고용 변화의 패턴

종합하면 아이돌보미가 경험한 고용 변화의 패턴은 ‘서비스 경쟁이 심해지는 상황에서 개인의 경쟁력을 높이는 과정’이라고 할 수 있다. 정부의 아이 돌봄 사업은 민간 서비스 시장이 크게 자리 잡고 있는 상황에서 시작되었다. 아이돌보미는 베이비시터와 달리 정부 서비스를 제공한다는 자부심이 있다. 그러나 여성가족부 일자리 창출 사업이 시장의 서비스 수요를 고려하지 않고 지속되다 보니 종사자의 서비스 경쟁이 심화되어 일을 찾기가 어렵게 되었다. 이런 상황에서 아이돌보미는 그들 나름대로의 경쟁력을 확보하기 위해 노력하는 모습을 보이고 있다. 이전에는 서비스 이용자와의 친분을 돈독히 하여 평판을 좋게 하거나 이용자가 원하는 일을 스스로 찾아 해 주는 차원이었다면 요즘은 자비를 들여 학습도우미 등의 자격을 취득하고 놀이 프로그램을 개발하여 자신의 서비스를 홍보하는 노력으로 업그레이드되었다. 아울러 최근 진행된 노동자로서의 권리 확보 과정 또한 민간 베이비시터와 비교될 수 있는 아이돌보미의 위상과 역할을 만들어 가는 과정으로 볼 수 있다. 최근 여성가족부는 아이돌보미

이력 관리 및 국가 자격 도입의 추진을 발표하였다. 이 또한 향후 아이돌보미의 전문성을 향상시켜 위상을 공고히 하는 데 도움이 될 것으로 기대한다.

4. 분석 결과의 함의

돌봄서비스 기관 운영자와 종사자의 인터뷰 내용에 근거하여 도출할 수 있는 함의는 다음과 같이 개관할 수 있다.

첫째, 정부 정책에서 돌봄서비스 시장의 기관 유형 간 형평성을 고려할 필요가 있다. 정부는 돌봄서비스를 제공하는 유사 시장을 형성하기 위해 노력하였고 현재 법인, 사회적 협동조합, 개인 사업장 등으로 공급 주체가 다양해졌다. 그러나 정부는 사업 초기 서비스 운영 지원을 위한 모델로 이미 현장에서 복지서비스를 제공하고 있던 사회복지법인을 고려하였다. 그렇다 보니 인건비와 운영비 비율의 비현실성, 기관 유형에 따른 세금 납부의 차별 등 문제가 계속 제기되고 있다. 즉, 기관 유형 간의 형평성을 고려한 정책 개선이 필요하다.

둘째, 지자체가 사회서비스원, 커뮤니티 케어를 추진할 때 현장과 더욱 소통할 필요가 있다. 최근 사회서비스원과 커뮤니티 케어에 관심이 집중되고 있다. 이러한 관심은 종사자뿐만 아니라 기관 운영자에게도 마찬가지다. 지자체마다 정도의 차가 있지만 사회서비스원의 설립 목적은 돌봄서비스 종사자에게 안정적인 일자리를 제공하는 것이다. 그러나 이러한 의도를 개인 사업자와 소규모 민간 비영리 사업자는 사업을 넘겨야 할지도 모른다는 위기로 받아들인다. 커뮤니티 케어 또한 기관 운영자에게도 전으로 받아들여지기는 마찬가지다. 정부는 지역사회의 기관과 적극적으로 소통해 정책 추진에 대한 불안을 해소하고 협업할 필요가 있다.

셋째, 돌봄서비스 현장을 고려하여 실효성 있는 처우 개선 대책을 추진할 필요가 있다. 문재인 정부 들어 최저임금 인상률이 높아지고 아울러 서비스 단가 상승 폭도 커져 종사자의 처우가 어느 정도 개선되었다. 또한 서비스 종사자의 법정 수당 수급 권리를 보장하여 임금 상승에 기여할 수 있는 기반을 마련하였다. 그러나 돌봄 현장에서는 서비스 단가 인상과 근로기준법 상 법정 수당의 적용이 종사자의 수입을 높이는 효과로 이어졌다고만 생각하지는 않았다. 서비스 종사자의 근로자성을 인정하는 분위기는 진일보했다고 할 수 있지만 최저임금 상승 폭만큼 서비스 단가가 상승하지 못했고 오히려 법정 수당이 적용되어 이전에 기관에서 지급하던 처우 개선 수당, 경력수당 등이 없어져 종사자 수입이 줄기도 했기 때문이다. 종사자들은 특히 휴게 시간, 주 52시간 특례 제외 등과 관련해 정책 결정자들이 돌봄서비스 현장을 좀 더 이해할 필요가 있다고 보았다. 그동안 이용자의 서비스 시간이 대폭 확대된 활동 지원 서비스는 주 52시간 특례 제외가 종사자의 수입을 감소시킬 수밖에 없었으며, 서비스 시간 확보가 어려운 산후도우미, 아이돌보미는 주 15시간 이상일 때만 적용되는 법정 수당의 혜택을 보기 어려운 상황이고 더구나 법정 휴게 시간의 적용은 오히려 이용자의 서비스 이용 시간을 줄이는 부정적인 결과를 초래하고 있기 때문이다. 이러한 현장의 메커니즘은 정부의 처우 개선 노력의 진정성을 의심하게 하고 돌봄서비스 종사자들에게 최저임금 수준의 수입도 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

넷째, 계약상의 업무 내용을 현장에서 준수할 수 있도록 하는 이용자 측면의 제재가 필요하였다. 돌봄서비스가 제도화되면서 개인에게 비공식으로 제공하던 용역 서비스가 공식화되었다. 그러나 현장의 일은 아직도 비공식 서비스로 공공의 개입에서 벗어나 이용자가 원하는 일을 모두 하는 실정이다. 종사자들도 서비스 계약 내용과 현장의 업무가 다른 것을

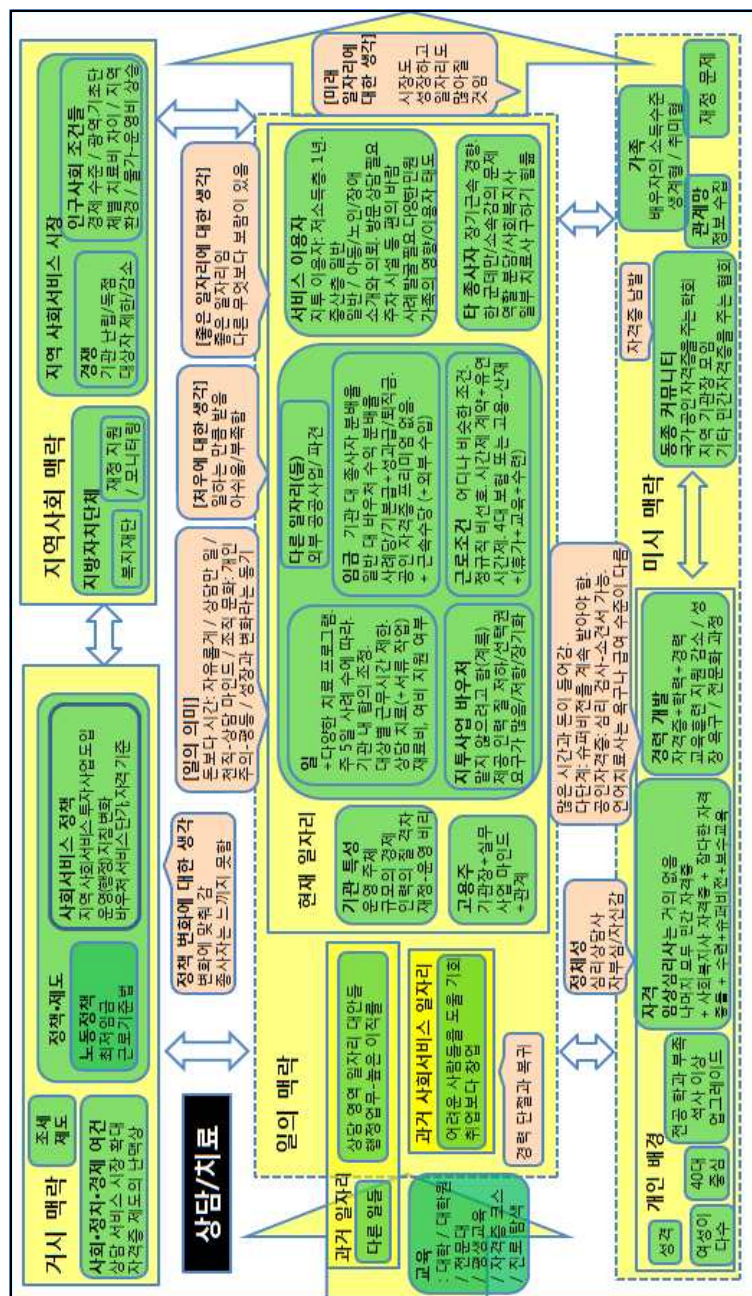
어쩔 수 없는 현실로 받아들이는 분위기다. 왜냐하면 제도가 도입된 후에도 현장의 근무 내용은 거의 변하지 않았기 때문이다. 그러면서도 종사자는 이 일을 하면서 가장 스트레스 받는 부분을 정해진 일 이외의 일을 하게 될 때라고 푸념하고 있다. 특히 요양보호사, 장애인활동지원사는 이용자가 목욕 차로 가지 않고 집에서 해 주길 원하면 목욕 차에서 2인이 해 주는 서비스를 집에서 혼자 하게 돼 부담이 될 뿐 아니라 안전상의 문제도 있었다. 산후도우미, 아이돌보미는 다둥이 가정, 혹은 첫째 아이가 있는 가정에서 등록된 아이의 업무 이외에 다른 아이의 일을 동시에 하게 되어 부담이 되고 아이들 안전에도 문제가 발생하였다. 돌봄서비스는 대부분 자택을 방문하여 제공하는 서비스로 일의 범위가 포괄적일 수밖에 없다. 그러나 노동자의 직무 범위를 명확히 하는 것은 노동권의 핵심이다. 계약상의 직무가 현장의 실질적인 업무가 될 수 있도록 적절한 이용자 제재 방안을 마련할 필요가 있다.

다섯째, 돌봄서비스 일에 대한 부정적인 인식을 다각도로 개선할 필요가 있다. 현장의 기관 운영자와 대부분의 종사자는 돌봄서비스 일을 좋은 일자리라고 생각하지 않았다. 돌봄서비스 일이 육체적, 정신적으로 힘든 일임에도 불구하고 합당한 급여를 받지 못하는 것이 첫 번째 이유일 것이다. 그러나 돌봄서비스 종사자들은 매우 현실적이어서 이 일이 최저임금 안팎의 임금을 받는 일자리라는 것을 받아들이고 있었고 처우가 개선되더라도 다른 일자리보다 월등히 향상될 것이라고 기대하지는 않았다. 그들은 돌봄서비스가 좋은 일자리가 되기 위해 가장 필요한 것은 우리 사회에 꼭 필요한 일인 만큼 자신들의 일이 얼마나 보람 있는 일인지 사회가 알아주는 것이었다. 이 일은 이용자의 몸 가꾸기, 화장실 사용, 식사하기, 주변 정리하기 등 신변잡사를 지원하는 일이어서 일 자체만으로도 종사자의 자존심을 낮출 수 있다. 그러므로 집안의 허드렛일을 마음대로 시킬

수 있는 아줌마라는 인식을 없애야 하고, 그래서 이용자로부터 최소한 자존감에 상처를 받지 않는 일터가 되도록 이용자 인식과 근무조건을 개선해야 할 것이다. 정부는 돌봄서비스 종사자의 처우 개선에 집중하는 것도 중요하지만 일에 대한 사회의 부정적 인식을 자격 기준의 재정비, 미디어를 통한 이미지 개선 등을 통해 적극적으로 바꿀 필요가 있다.

제3절 상담 분야 고용 변화의 맥락과 패턴

상담 분야 종사자들이 경험한 고용 변화의 맥락과 패턴을 살펴보면 [그림 5-3-1]과 같다. 이 절에서는 이 그림을 중심으로 상담 분야 종사자들이 경험한 고용 변화의 맥락을 먼저 살펴보고, 이후에 고용 변화의 패턴을 살펴볼 것이다.



1. 고용 변화의 맥락

가. 거시 맥락

거시 맥락은 사회·정치·경제 여건과 정책·제도의 두 가지 하위 맥락과 조세제도로 구성하였다. 또한 정책·제도는 사회서비스 정책과 노동정책으로 대별하였다. 각 하위 맥락을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 연구 참여자들은 사회·정치·경제 여건이 변화함에 따라 상담서비스 시장이 확대되고 있음을 인식하고 자격증 제도의 난맥상을 경험하였다. 상담서비스 시장의 확대는 공급자인 상담 기관과 종사자들만 늘어나는 것이 아니라 상담을 원하는 수요자가 증가하고 있고, 그것은 상담이 일반 사회 구성원들에게 일상적인 서비스로 인식되고 있음을 말해 준다.

또한 주로 민간 영역에서 전개되는 자격증 제도의 난맥상이 상담서비스 시장에 영향을 미치고 있다. 현재 상담 분야에서는 임상심리사와 청소년지도사만이 국가 공인 자격증으로 발급되고 있으며, 심리학과 상담학의 대규모 학회에서 발급하는 자격증 외에는 이름도 정확히 구별할 수 없는 수많은 학회와 협회가 '무차별적'으로 발급하는 민간 자격증들이 있다. 상담 기관 운영자와 종사자들이 경험하는 문제는 그들이 인정할 만한 기준이나 자격, 역량을 갖추지 못한 사람들이 수준을 파악하기도 힘든 자격증을 가지고 시장으로 나오고 있으며, 소비자들도 그 수준을 파악하지 못한 채 서비스를 이용할 수밖에 없다는 것이다.

둘째, 정책과 제도의 거시 맥락은 사회서비스 정책과 노동정책을 포함하고 있다. 먼저 사회서비스 정책을 살펴보면, 지역사회서비스 투자사업이 시작되고 활성화되어 온 과정을 들 수 있다. 2007년 지역사회서비스 투자사업이 전자바우처의 형태로 도입되고, 2012년 「사회서비스 이용

및 이용권 관리에 관한 법률」 제정으로 제공 기관 등록제가 도입되면서 상담서비스 시장이 확대되기 시작했다. 지역사회서비스 투자사업이 도입되기 전까지 상담서비스는 구매력이 있는 일반 서비스 시장에서 주로 공급되었다. 그러나 이 사업의 도입을 계기로 아동, 노인 대상의 정서 지원 서비스가 저소득층으로 확대되면서 상담서비스 시장이 활성화되었다. 즉, 사회서비스 관련 법률 제정과 정부의 사업 추진이 새로운 서비스 영역을 확대하는 도화선에 불을 댕긴 것이다.

또 이와 같이 제정하고 추진한 사회서비스 사업 관련 법률과 정책, 제도는 상담 기관을 운영하고 서비스를 제공하는 지침이 되며, 바우처를 통한 서비스 단가와 서비스 제공자들의 자격을 규정한다. 이들 법과 제도가 정하는 단가와 자격 기준의 변화는 현장의 구조와 기능에 큰 파문을 일으켜 왔다. 즉, 바우처 서비스의 단가가 올라가면 종사자들과 기관의 수익이 증가하고, 바우처 서비스 이용자가 늘어날수록 더 많은 수익을 위해 더 많은 종사자를 고용하게 된다. 그러나 자격증 소지자의 수가 제한된 상황이어서 아직 충분한 자격을 갖추지 못한 종사자들을 고용하는 경향도 나타나고 있다. 이 밖에도 중앙정부와 지방자치단체의 행정 지침이 수시로 바뀌는 것 또한 현장의 업무에 크고 작은 영향을 미치는 것으로 인식되었다.

셋째, 노동정책도 상담 기관의 운영과 상담서비스 제공자들의 일에 영향을 미쳤다. 기본이 되는 것은 근로기준법과 최저임금 제도이며, 이것은 상담 기관 운영의 기초 가이드라인이 되었다. 최근 최저임금이 큰 폭으로 상승하면서 상담 기관의 관리자들도 재정 운영에 어려움을 겪고 있다고 호소하였다. 그와는 달리 상담서비스 종사자들은 별다른 변화를 느끼지 못하고 있다.

나. 지역사회 맥락

지역사회 맥락에는 지방자치단체와 지역사회서비스 시장이 포함된다. 첫째, 시도와 시군구 등 지자체는 지방정부라는 공급 주체로서 상담 분야 기관과 서비스에 영향을 미친다. 공공 영역에서 상담서비스 확대를 주도하는 지역사회서비스 투자사업은 지자체가 지역 특성 및 주민 수요에 맞는 서비스를 발굴하고 기획하는 사업으로 지역의 자율성과 책임성이 강조된다. 사업별 예산 배분 및 모니터링 등의 관리가 지자체 주도로 이루어지므로 상담서비스 시장 규모도 지자체의 결정에 영향을 받을 수밖에 없다.

둘째, 지역의 사회서비스 시장은 인구사회 조건들의 영향을 받아 서로 다르게 구성되며 경쟁 상황을 조성한다. 경쟁은 해당 지역사회 내에 얼마나 많은 욕구와 수요가 존재하는가, 그리고 얼마나 많은 공급자(상담 기관과 종사자)가 존재하는가에 따라 그 수준이 달라진다. 일부 지역에서는 상담 기관이 난립하여 지나친 경쟁이 이루어지거나, 역사가 오래됐거나 규모가 큰 기관들이 시장을 독점하는 것으로 나타났다. 지역사회의 인구사회 조건들로는 경제 수준, 광역 및 기초단체별 치료비 격차, 지역 환경, 물가와 운영비 상승 등이 언급되었다. 특히 지역별로 상담서비스의 단가가 다르고, 이에 따라 종사자들에게 지급되는 급여의 총액이 달라진다.

다. 미시 맥락

미시 맥락에는 종사자의 개인 배경과 가족, 관계망, 동종 커뮤니티 등이 포함된다. 성격, 성별, 연령, 학력, 자격 등이 상담서비스 종사자들의 개인 배경을 구성하며, 경력 개발과 정체성이 상담서비스의 양과 질에 영

향을 미치는 것으로 나타났다. 연구에 참여한 상담서비스 종사자는 다수가 여성이며 40대 비율이 높다. 상담서비스 기관에서 일하는 종사자들의 학력은 대체로 석사 이상이었으며 직급을 높이거나 개업하고자 할 때 학력을 한층 더 높이려 하는 것으로 보인다. 성격은 상담가를 직업으로 선택하는 데 중요한 변수라고 인식하였다.

민간 상담서비스 시장과는 달리 국가가 주도하는 사회서비스 시장에서 국가 공인 자격증인 '임상심리사' 자격증을 가진 사람을 찾아보기는 어려우며, 많은 종사자가 민간 자격증을 가지고 상담서비스를 제공하고 있다. 특이한 것은 기관장들 중 다수가 기관을 개설하는 과정에서 사회복지사 자격증을 별도로 취득하였다는 점이다. 그리고 종사자들의 다수는 매우 다양한 자격증을 가지고 있었다. 각종 협회와 학회, 프로그램들을 통해 열 개 이상의 자격증을 취득한 이도 있었다. 또한 일정 수준 이상(임상심리사 또는 상담심리사 등)의 상담 자격증을 가진 이들은 자격을 갖춘 이로부터 수련과 슈퍼비전을 받고 있으며 매년 일정 시간 이상의 보수교육을 받고 있다.

경력 개발 차원에서 높은 수준의 자격증과 석사 이상의 학력, 많은 경력이 중요하며 장기적인 관점에서 경력 개발을 하고 있는 이들은 이러한 요소들을 체계적으로 관리하고 있다. 이러한 경력 개발은 지방자치단체나 국가 수준의 교육훈련 프로그램과 개인의 성장 욕구, 개별 직종의 전문화 과정에 따라 달라진다.

높은 수준의 자격을 갖추기 위해서는 수많은 시간과 돈이 투입되어야 한다. 심리 검사를 실시하고 소견서를 작성하여 발급하는 자격을 얻기 위해 많은 자원을 투입하여야 하고 계속 슈퍼비전을 받아야 하지만, 일단 그 자격을 얻은 뒤에는 높은 수준의 소득을 벌어들일 수 있다는 점에서 소수의 종사자들은 애써 높은 산을 오르려는 힘겨운 행군을 하고 있다.

물론 이들이 고소득만을 위해 이러한 자격을 얻으려는 것은 아니다. 안정된 일자리와 소득은 심리상담사라는 정체성을 가지고, 자신이 하는 일에 자부심과 자신감을 가지며, 지난한 성장의 과정을 거치고 나서야 얻게 되는 부산물인 것이다.

이 밖에 상담 분야 종사자들의 고용에 영향을 미치는 미시 조건으로 가족과 관계망, 동종 커뮤니티 등을 들 수 있다. 연구에 참여한 상담서비스 종사자들의 다수가 40대 여성이라는 점은 일을 하는 데 가족의 영향을 받으리라는 예측을 할 수 있게 해 준다. 임신과 출산으로 인한 경력 단절, 육아와 학습을 병행해야 하는 상황에서 시간 조정 등의 이슈와 얽히면서 일의 지속 여부가 결정된다. 가계 상황도 마찬가지로 결정적인 역할을 한다. 지역사회의 다양한 상담 기관에 대한 정보를 파악하고 판단하여 일 자리를 얻으려면 관계망의 도움이 필요하다. 이 밖에 자격 체계를 관리하고 자격증을 발급하는 학회와 협회, 심리상담사들의 공식, 비공식 모임 등이 동종 커뮤니티를 구성하면서 상담서비스 종사자의 고용에 크고 작은 영향을 미친다. 연구에 참여한 기관장들과 종사자들은 한결같이 상담 관련 자격증의 남발 현상에 문제를 제기하며 이것이 어떻게든 정리되어야 한다고 입을 모았다.

라. 일의 맥락

일의 맥락은 상담 분야라는 업종 내에서 현재 주된 일자리, 현재 다른 일자리로 나눌 수 있으며, 현재 주된 일자리의 하위 맥락에는 기관 특성, 고용주, 일 자체, 임금, 근로조건, 서비스 이용자, 다른 종사자들이 포함된다. 현재의 다른 일자리는 일부 하위 요소에서 중복되기도 하며, 동종 또는 예외적으로 다른 업종의 일들로 구성된다. 상담 분야 종사자들이 하

는 ‘일’을 중심으로 그 맥락을 살펴보면 다음과 같다.

물론 이들 상담 분야 종사자들이 수행하는 가장 중요하고 기본적인 ‘일’은 상담이다. 여기에 다양한 치료 프로그램이 포함되거나 추가된다. 업무량은 주 5일 중 사례 수에 따라 조정되며, 조정은 기관 내 합의에 따라 이루어진다. 대상에 따라 이들의 근무시간이 제한되기도 한다. 특히 아동을 대상으로 상담할 때는 주로 방과 후에 해야 하기 때문에 오후부터 저녁 시간까지로 시간대가 조정되곤 한다.

이들을 만나 대화하면서 특이하다고 느낀 점은 이들이 자신의 일에 문서 작성 업무와 시간을 포함하지 않는다는 것이다. 이들은 상담 시간만을 근무시간으로 생각하며, 상담 사례별로 수당을 받고 있다. 미술치료처럼 특별한 재료를 사용해야 하는 경우에는 기관의 재료비 지원 여부에 따라 종사자의 가처분소득이 달라질 것이다. 수당에 상담을 위해 이동하는 시간과 여비를 포함할 것인지도 간과되고 있지만 중요한 이슈라고 할 수 있다. 이전에 재가 방문 상담을 원칙으로 할 때에는 종사자들에게 여비가 지급되었다. 그러나 지금은 아동이 기관에 와서 상담해야 하고, 여러 가지 사정으로 그 아동이 직접 기관으로 올 수 없을 때는 상담자가 아동의 집에 가서 아동을 기관으로 데려온 뒤 상담해야 하는데 그 과정에 들어가는 시간과 비용도 만만치 않은 것이다.

이러한 일에 지역사회서비스 투자사업의 바우처 지원을 받는 사례에 대한 상담이 포함되어 있다. 2007년 이 사업이 시작되면서 지역사회에 많은 상담 기관이 제공 기관으로 등록하여 서비스를 확장해 왔으나, 지금은 ‘계륵’으로 여기는 곳이 많아졌다고 한다. 이 사업의 지원으로 바우처를 받는 사례의 대부분이 저소득층이며, 바우처의 단가가 낮기 때문에 기관과 종사자에게 돌아가는 수익의 규모가 크지 않고, 그 때문에 기관 운영과 종사자 급여 지급에 어려움을 겪기 때문이다. 개별 사례에서 얻는

수익이 많지 않다 보니 규모의 경제 효과를 얻을 수 있을 만큼 사례가 확보되지 않으면 이러한 어려움이 지속될 수밖에 없다.

상담 종사자들이 기관에서 받는 급여는 사례 수, 기관 대 종사자의 분배율, 일반 상담 사례와 바우처 사례의 비율에 따라 달라진다. 일부 기관은 기본급에 성과급을 추가하는 방식으로 급여를 지급하기도 하며, 소수의 기관은 퇴직금이나 장기근속수당을 지급한다고 하였다. 이러한 임금 구조에서 공인 자격증이 있거나 경력이 오래된 심리상담사들의 불만 중 하나는 자격증의 수준이나 경력이 임금에 반영되지 않는다는 점이다. 즉, 임상심리사 자격증이 있거나 경력이 오래됐더라도 별다른 급여 인센티브가 없다는 것이다. 이는 양질의 자격을 갖춘 심리상담사에 대한 사회서비스 분야 진입 장벽이라고 볼 수 있다.

근로조건과 관련하여 상담 종사자들이 공통적으로 보이는 특성 중 하나는 이들이 정규직보다는 시간제 계약과 유연 시간제를 선호한다는 점이다. 주 3일 이상 근무하면 정규직으로 채용하고, 4대 보험 또는 고용보험료와 산재보험료를 지급하는 것이 일반적이며 휴가, 교육훈련비, 수련활동비 등을 추가로 지원하는 기관도 있다.

한편 이 연구에 참여한 기관 다수가 종사자들에게 자기 기관에서만 일해 줄 것을 권유하고 있지만, 지역사회 내에서 사회서비스 바우처 이용자의 수가 줄어들고 있는 상황에서 계속 그러한 방침을 고수하기는 어려운 것으로 보인다. 상당수의 종사자들은 한 곳의 상담 기관을 기반으로 하면서도 한두 군데의 기관에서 더 많은 사례를 담당하기도 한다. 이들은 상담 전문 기관에서만 일하는 것이 아니라 사회복지기관이나 교육청 등 공공기관에서 사례를 받기도 하기 때문에 사례와 급여의 원천은 다양해질 수 있다. 기관 차원에서 직접 종사자들을 공공기관으로 파견하기도 한다. 공공기관은 상대적으로 더 높은 사례당 급여를 지급하기는 하지만 사례

수가 유동적이어서 장단점이 있다고 하였다.

이러한 일에 대해 종사자들이 부여하는 의미를 몇 가지로 정리해 볼 수 있다. ‘돈보다 시간’이 대표적이다. 정규직으로 채용되어 주 5일 전일제로 일하면서 많은 돈을 받는 것보다 돈은 적게 벌더라도 시간을 자유롭게 쓰면서 더 적은 상담 사례를 담당하기를 바라는 것이다. 이러한 의미도 실제로는 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 이들 종사자의 표현을 빌리면 생계형과 취미 아르바이트형이다. 가족의 생계를 위해 일하는 심리상담사들이 있는 반면, 굳이 돈을 벌어야 하는 것은 아니지만 자신의 경력과 여유 시간을 활용하는 차원에서 상담을 하는 이들이 있다는 것이다. 그러나 전자의 경우에도 가정과 상황에 따라 전일제로 일하지 못하는 이들이 대부분이고, 후자의 경우에는 전일제로까지 일을 하고 싶지는 않기 때문에 (취미 정도로 생각한다면) 시간제 계약직 근로를 원한다. 젊은 독신의 심리상담사들은 바로 그 젊다는 이유로, 그리고 상담 전공자들이 공유하는 ‘프리랜서 선호’ 스타일 때문에 정규직을 원하지 않는다고 하였다.

여기에 학부 수준에서 머물지 않고 석사와 박사 학위를 받아야 전문성이 높아진다고 생각하는 경향, 고등교육기관의 교육과정과 현장에서 이루어지는 수련 과정, 공인된 자격증을 얻기 위한 슈퍼비전 등 지난한 과정으로 구성된 경력 개발 체계를 구축하고 수용하는 이 업종의 체계가 일상 시간의 상당 부분을 점유하고 있다.

그러나 이러한 체계가 모든 종사자에게 해당되는 것은 아니다. 일반적인 상담 이외에 언어치료, 놀이치료, 미술치료 등 다른 자격증을 가진 종사자들에게는 다른 조건과 의미가 있다. 언어치료의 경우 언어치료사 자격증이 있는 사람은 소수에 불과하고 갈수록 수요가 증가하면서 상담 분야 종사자 중에서 프리미엄이 붙고 있다. 미술치료와 놀이치료는 해당 공

인 자격증이 없기 때문에 자격증 제도의 난맥상이 더욱 두드러진다. 이 밖에 앞서 제시한 바와 같이 상담만을 일로 생각하는 양태, 상담을 천직으로 알고 수행하게 하는 상담 마인드, 개인 차원에서뿐만 아니라 기관 차원에서도 존중되는 개인주의와 평등의 문화, 성장과 변화라는 동기는 이들이 보이는 중요한 의미라고 할 수 있다.

일에 대한 경험을 탐색하는 과정에서 드러난 바우처 체계의 부작용도 있었다. 일반 상담과 바우처 상담의 비용 분배 비율이 동일한 반면 사례의 난도는 더 높기 때문에 종사자들이 바우처 사례를 맡지 않으려고 하는 경향, 그에 연결된 제공 인력의 질 저하, 상담사를 선택할 권리의 제한, 그럼에도 바우처를 권리로 받아들여서 이것저것 상담 기관에 요구하는 내담자들의 태도 등은 상담서비스 시장의 수요와 공급에 영향을 미치고 있다.

상담서비스 이용자들은 크게 일반 사례와 바우처 사례로 구분할 수 있으며, 바우처를 지급하는 지역사회서비스 투자사업의 대상자들이 1년 단위로 상담서비스를 이용하고 있다. 이들에게 주어지는 바우처는 권리이고, 선택권이 있기 때문에 상담 기관들에 그러한 권리를 주장하기 마련이다. 이용자 특성에 따라 가정 방문 상담이 필요하다고 생각되지만 현재의 제도로는 어렵다. 특히 아동을 집까지 가서 기다렸다가 기관으로 데리고 와서 상담한 뒤 다시 데려다줘야 하는 부담이 있다. 이런 사례들은 시간도 더 들고 유류비 지원이 없기 때문에 이동에 들어가는 비용도 개인이 감당해야 한다. 성인들은 주차장과 같은 편의 시설이 기관 선택의 중요한 변수로 작용하며 계절에 따른 사례 수의 증감도 기관 운영에 영향을 미친다.

상담서비스 종사자들의 고용에 영향을 미치는 더 큰 조건은 기관 특성과 고용주인 기관장으로 볼 수 있을 것이다. 상담 기관의 운영 주체는 개

인, 법인, 협동조합 등으로 다양하다. 지역사회 내 상담서비스 시장 전체를 보면 소수의 대규모 상담 기관이 대부분의 사례를 점유하고, 다수의 소규모 기관이 나머지 몫을 조금씩 나눠 갖는 모양새다. 대규모 기관은 규모의 경제 효과를 얻으면서 안정적인 수익을 유지하고 기관을 확장하는 반면, 소규모 기관은 겨우겨우 운영비를 채우는 수준으로 사례를 확보하고 있다. 이러한 상황은 각 기관이 확보하고 있는 종사자 인력의 질과도 연결된다. 양질의 자격을 갖춘 심리상담사의 수가 제한되어 있기 때문에 오히려 대규모 기관이 제공하는 상담서비스의 질이 낮아지는 경향도 나타나고 있다. 상담 수요는 증가하지만 서비스 공급 인력은 제한되어 있기 때문에 수준이 낮은 서비스 제공자들이 점점 더 많은 사례를 담당하게 되는 것이다. 일부 기관은 수익을 내기 위해 이용자와 결탁하여 허위로 사례나 건수를 만들어 내다가 적발되기도 하였다. 이러한 상황에서 개별 기관에 속한 종사자들의 고용에 결정적인 영향을 미치는 것은 결국 고용주인 기관장이다. 대부분 상담을 직접 하기도 하는 기관장들은 자신의 사업 마인드와 종사자들과의 관계에 따라 종사자들을 서로 다른 방식으로 관리한다.

2. 고용 변화의 패턴

패턴이라는 차원에서 상담 분야 사회서비스 종사자의 고용 변화를 살펴보면 다음과 같다. 여기서는 국가와 지역사회 수준의 거시적 패턴과 기관장 관점에서 본 기관 수준의 패턴, 종사자 관점에서 본 일자리의 패턴으로 나눠서 살펴보고자 한다. 이러한 내용 중에서 앞서 살펴본 맥락과 중복되는 부분은 생략하거나 간략하게 기술하고 넘어갈 것이다.

거시 수준에서 상담 분야 사회서비스 종사자의 고용 변화를 초래한 시

점은 2007년 사회서비스 전자바우처 제도의 도입과 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제정에 따른 제공 기관 등록제 도입이라고 할 수 있다. 전자바우처 제도 도입과 법률을 기반으로 지역사회서비스 투자사업이라는 정부 정책이 본격적으로 시행되었으며, 이것이 지방정부의 주요 사업이 되었다. 또한 이 사업의 지원을 받아 서비스 선택권(전자바우처)을 갖게 된 저소득층 중심의 수요 계층이 형성되었으며, 이에 대처하여 기존에 민간 상담서비스 시장에서 서비스를 제공하던 이들이 상담 기관을 개설하거나 상담서비스의 한 축으로 바우처 사례들을 흡수하기 시작했다. 이처럼 수요와 공급이 확대되면서 상담 시장의 규모도 확대되었고 고용 창출도 이루어졌다. 대표적인 고용 창출 집단은 여러 가지 이유로 경력이 단절되고 가정에서 전업주부로 일하던 중년 여성들이라고 할 수 있다.

상담서비스 시장의 확대와 함께 이 분야에서 제공되는 상담서비스의 유형도 세분화되었다. 일반 상담과 함께 아동을 대상으로 하는 놀이치료, 미술치료, 언어치료 등이 추가되고, 민간 시장에서 일하던 상담사와 치료사들이 사회서비스 시장으로 넘어오기도 했으며, 대학의 상담 전공 학과와 졸업생들이 늘어나는 연쇄 변화가 일어난 것이다. 이 때문에 청년층의 심리상담사도 늘어났고 청년 고용도 늘어나게 된 것으로 보인다.

기관 수준에서는 기존의 상담 기관이 바우처로 사업을 확장하거나 사례 수를 늘리거나 개업하여 새로운 상담 기관을 설립한 것이 출발점이라고 할 수 있다. 그 후에 사회서비스 관련 법률의 개정과 행정 지침, 바우처 서비스 단가와 제공 자격의 변화 등이 기관의 운영 방식에 영향을 미쳤으며 노동정책의 일환이라고 할 수 있는 최저임금과 근로기준법이 종사자 처우의 기본 조건을 변화시키면서 기관 운영에도 영향을 미치고 있다. 이 밖에 조세제도의 변화, 즉 세율의 변화도 기관 수익에 직접 영향을

미치면서 상황을 복잡하게 만들었다.

그러나 이러한 변화들이 종사자 고용에 직접 영향을 미치는 것은 아니다. 종사자 고용 자체와 급여 수준은 그대로 유지하면서 기관의 운영비와 수익을 조절하는 것이 기관장들의 일반적인 대처 방식이다. 오히려 종사자 고용에 직접 영향을 미치는 것은 지역사회 맥락에서 바우처를 가진 이용자들의 증감과 상담 기관 난립으로 인한 경쟁의 심화 현상이다. 이용자의 감소는 해당 기관에 속한 종사자들의 사례 수 감소로 이어지다가 결국 고용 중단으로 끝을 맺게 되며 대규모 상담 기관을 중심으로 공급자 체계가 재편되기도 한다. 이는 일부 상담 기관이 폐쇄되거나 사업을 축소하면서 자연스럽게 고용이 줄어드는 변화로 연결된다. 소규모 상담 기관은 이러한 상황 변화에 대처하여 자구책을 마련하고 수행하고 있지만 표족한 수는 없는 것으로 보인다.

종사자 수준에서 고용 변화의 패턴을 살펴보면 다음과 같다. 상담 분야 종사자들의 경력은 대부분 대학에서부터 시작된다. 일단 4년제 대학에서 상담을 전공해야 심리상담사의 기본 조건을 갖춘다고 할 수 있다. 물론 대학원 석사 과정에서 시작할 수도 있다. 그런데 학부만으로는 부족하다는 것이 대부분의 연구 참여자들의 생각이다. 이 분야의 생리가 그렇다는 것이다. 그래서 이 분야에서 계속 일하기 위해서는 최소한 석사 학위를 받아야 하고, 슈퍼바이저 자격을 얻고 기관장이 되려면 박사 학위를 받아야 한다는 것이 암묵적인 합의처럼 여겨진다. 물론 실제로 다 그런 것은 아니다.

대학에서 상담을 전공한 뒤에는 수련하면서 경력을 쌓는 것이 전형적인 경로지만 다른 길로 갔다가 돌아올 수도 있고 결혼, 임신과 출산, 다른 사정들 때문에 오랫동안 중단될 수도 있다. 대학 졸업 뒤에 수련한다면 청년기부터 상담 전문가로서 경력을 쌓아 갈 것이고, 그렇지 않다면 청년

기 후기나 장년기에 이 분야로 돌아와서 다시 경력을 쌓아야 할 것이다. 대학 졸업만으로 상담 관련 공인 자격증을 받을 수 있는 것은 아니기 때문에 청년기에 수련해서 자격증을 받지 않았다면 석사 과정부터 다시 시작하거나 비교적 손쉽게 받을 수 있는 자격증에 도전해 볼 수 있다. 미술 치료사와 놀이치료를 그 예로 들 수 있다. 임상심리사도 석사 학위를 받은 뒤에 몇 개월 공부해서 시험에 합격하면 2급 자격증을 받을 수 있기 때문에 경력 단절 여성에게도 가능한 대안으로 여겨질 수 있다. 또 지역 사회서비스 투자사업에서는 상담 분야별로 요구하는 자격증 유형이 다르기 때문에 자신이 원하는 상담 분야를 정한 뒤에 해당 자격증을 따면 된다.

일단 이렇게 자격증을 취득한 뒤에는 해당 분야의 상담 기관에 지원하여 취업하고 사례 배정을 받은 뒤에 일을 시작하게 된다. 임상심리사는 특정한 경로를 거쳐야 1급 자격을 얻을 수 있고, 그 뒤에 다시 슈퍼바이저 자격을 얻으려면 또 다른 경력 개발 과정을 거쳐야 한다. 그러나 다른 자격증들은 상대적으로 엄격하지 않거나 시간과 노력이 덜 들어가기 때문에 부담이 크지 않은 것으로 보인다. 또한 언어치료는 대학에서 전공해야 하고, 언어재활사 시험을 거쳐야 하기 때문에 공급이 제한되어 있는 반면에, 언어치료의 수요는 증가하고 있어서 다른 상담 치료 영역들에 비해 높은 수준의 급여를 받고 안정된 지위를 유지한다고 하였다. 이런 경우 업그레이드된 자격증을 얻기 위한 노력보다는 자신의 전문성을 강화하는데 초점을 맞추게 되는 것으로 보인다.

세부 분야와는 무관하게 모든 연구 참여자들은 상담 분야 사회서비스 일자리가 좋은 일자리라고 답하였으며, 미래 일자리 전망에 대해서도 시장이 성장하고 일자리도 많아질 거라면서 긍정적으로 평가하였다. 상담 서비스를 제공하는 데 따른 급여 수준이 높지 않고 그 지위가 불안정함에

도 불구하고 이들이 긍정적인 답변을 한 것은 자유롭게 시간을 조절하면서 일할 수 있고 자신의 노력에 따라 전문성을 강화해 갈 수 있으며 성장 욕구를 충족해 갈 수 있고 사람을 변화시킬 수 있다는 보람 등에서 그 이유를 찾아볼 수 있을 것이다. 그럼에도 이들은 인건비 지원, 구체적으로는 사례당 비용 또는 바우처 비용의 인상을 위한 지원 확대를 원했다.

3. 분석 결과의 함의

지금까지 살펴본 상담 분야 사회서비스 종사자 고용 변화의 맥락과 패턴을 고려할 때 다음과 같은 함의를 얻을 수 있다.

첫째, 사회서비스 법률, 정책, 제도는 상담 분야 사회서비스에 대한 대규모의 수요를 창출하고, 서비스 제공 기관의 설립 또는 확장과 종사자들의 고용 차원에서 공급을 촉진하면서 새로운 사회서비스 시장을 형성했다.

둘째, 지역사회 수준에서는 지역사회서비스 투자사업을 통해 지원받는 바우처 이용자 수가 감소하고 그동안 상담서비스 시장의 성장에 따라 난립하게 된 상담 기관의 공급이 늘어나고 경쟁이 심화되면서 상담서비스 품질 수준의 범위가 커진 반면에 전반적으로는 품질이 저하되고 있다. 또한 규모의 경제 효과가 발생하면서 대규모 상담 기관을 중심으로 독과점 현상이 발생하기도 하였다.

셋째, 상담서비스 종사자들이 상담 시장에 진입하기 위해서는 다양한 수준과 유형의 자격증이 필요한데, 현재 국가 공인 자격증은 극소수에 불과하며 나머지는 모두 민간에서 발급하는 자격증들로서 품질 관리가 안 되고 있다. 바우처는 서비스 단가가 낮게 책정되고, 그에 따라 상담 종사자들에게 지급되는 급여가 낮으며 자격증 수준에 따른 차등 지급도 안 되

기 때문에 점차 자격 수준이 낮고 경력이 적은 종사자들로 공급이 제한되는 문제가 있다.

넷째, 상담 분야 사회서비스 종사자들의 생활 방식은 ‘개인주의, 자유로운 노동과 시간 활용’ 등의 특성을 보이며 정규직 전일제 일자리를 거부하는 경향을 보인다. 이는 이들이 정규직 전일제 일자리가 좋은 일자리라고 여기지 않는다는 것을 의미한다. 또 이들은 시간제 계약직 일자리를 얻어 일할 때 근로시간을 ‘상담’ 시간으로 제한하여 사례당 수당을 받는 계약 형태를 보인다. 이는 이들이 상담 내용을 작성하는 기록 업무를 근로시간에 포함하지 않음으로써 상대적으로 근로시간이 줄어들게 되는 방향으로 영향을 미치게 된다.

다섯째, 특정 상담 기관에서 일자리를 얻은 뒤 상담 분야 사회서비스 종사자들의 임금과 근로조건은 개별 기관과 맺은 근로계약에 따라 달라지는데 일반 사례와 바우처 사례, 사례당 기관과 종사자의 단가 분배 비율, 장기근속에 따른 비율 조정 등의 영향을 받는다. 근로기준법, 최저임금 제도, 조세제도, 행정 지침 등 거시 수준의 변화가 기관 운영에 큰 영향을 미치게 되지만, 종사자들은 이러한 변화를 실감하지 못한다. 어떤 면에서 보면 이는 상담 기관장들이 종사자들의 방패가 되어 주는 셈이지만 기관장에게는 기관 운영에 부담을 가중하는 요소들인 셈이다.

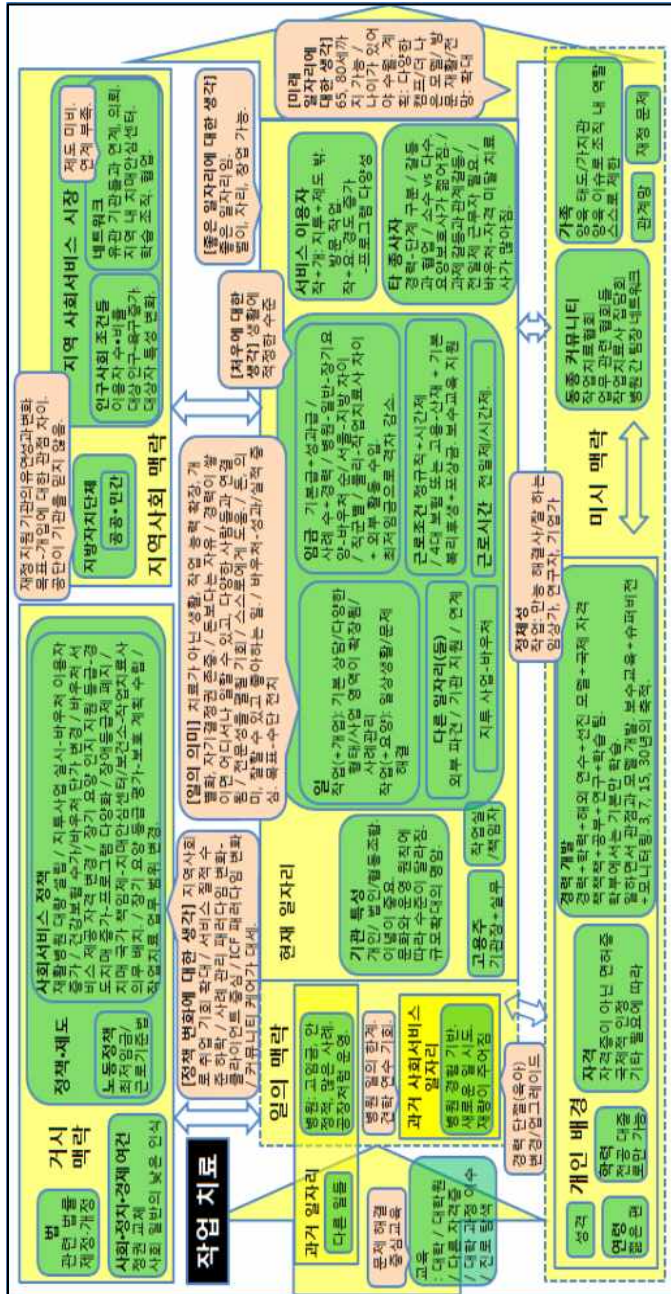
여섯째, 위에서 언급한 바와 같이 개별 상담 기관이 종사자들에게 지급하는 임금과 근로조건은 상당히 큰 차가 있는 반면에(절대적인 임금 수준이 200만 원을 넘지 못할 정도로 높지 않기 때문에 작은 차이라도 크게 보일 수 있음) 종사자들은 이러한 차이에 대한 정보가 충분하지 않으며 정보를 습득할 만한 장도 마땅히 없다. 이 때문에 많은 상담 분야 사회서비스 종사자가 ‘어디 가나 다 마찬가지’라고 생각하게 되고 더 좋은 일자리를 찾기 위한 노력을 덜 하게 된다.

일곱째, 상담서비스의 세부 유형별로 차이가 있지만 그동안 상담 분야 서비스 종사자들이 구축해 온 경력의 사다리를 올라가기 위해서는 상당히 많은 시간과 노력이 필요하다. 이는 시장 내부에서 공급을 억제하는 장애물로 작용하기도 하며 괜찮은 일자리이기는 하지만 저임금에 머물게 하거나 전문직으로서 자기 개발 노력을 덜 하게 만드는 부정적인 기제로 작용하기도 한다.

제4절 재활 분야 고용 변화의 맥락과 패턴

재활 분야 종사자들이 경험한 고용 변화의 맥락과 패턴을 살펴보면 [그림 5-4-1], [그림 5-4-2]와 같다. 재활 분야는 기관장이면서 종사자인 작업치료사 2명과 종사자인 물리치료사 2명을 만나 면접을 수행하였다. 두 직종의 이질성을 나타내기 위해 작업 치료와 물리치료 분야를 분리하여 맥락-패턴을 분석하였다.

[그림 5-4-1] 재할 분배(직업지표) 고용 변화의 맥락-패턴



[illegible]

1. 고용 변화의 맥락

여기에서는 재활 분야 사회서비스 종사자들이 경험하는 고용 변화의 맥락을 살펴보고자 한다. 연구에 참여한 2명의 작업치료사는 종사자인 동시에 기관장이며, 2명의 물리치료사는 종사자이다. 이 때문에 작업치료사들은 거시 맥락과 지역사회 맥락도 잘 알고 있는 반면에 물리치료사들은 자신의 일과 직접 관련된 하위 맥락들만 인식하고 있었다.

가. 거시 맥락

작업치료사와 물리치료사가 경험하는 고용 변화의 거시 맥락을 살펴보면 다음과 같다. 이 두 직종도 사회·정치·경제 여건과 정책·제도의 하위 맥락의 영향을 받아 왔으며 법률의 영향도 받고 있다.

작업치료사들은 사회·정치·경제 여건으로서 정권 교체와 일반 사회구성원들의 낮은 인식 수준을 들었다. 물리치료사들에 비해서 작업치료사들은 사회 일반이 자신들의 일에 대해 잘 모른다고 인식하였다.

정책·제도 하위 맥락은 다시 사회서비스 정책과 노동정책으로 구성되었다. 이 중에서 사회서비스 정책은 매우 다양한 변화가 발생한 것으로 나타났다. 재활병원 대량 설립, 건강보험 수가와 바우처 단가 변경, 신규 사업과 서비스 시작, 바우처 서비스 제공 자격 변경, 장기요양보험공단의 관리와 통제 등이 오래전부터 영향을 미쳐 왔다. 또한 현재 정부의 치매 국가 책임제 도입에 따라 치매안심센터, 작업치료사 의무 배치 등이 순차적으로 작업치료사의 고용에 영향을 미치고 있다. 치매안심센터에 작업치료사와 물리치료사를 의무 배치하도록 함으로써 일자리가 대폭 늘어난 것이다. 이렇게 늘어난 일자리 또는 기존 재활병원이나 요양병원 등에 취

업한 이후에는 최저임금이나 근로기준법 등의 영향을 받지만, 이 두 직종은 급여 수준이 낮지 않고 근로조건도 기본적으로 나쁘지 않기 때문에 큰 영향은 없는 것으로 인식하였다. 이러한 조건들도 작업치료사와 물리치료사의 고용 자체에는 영향을 미치지 않지만 임금과 근로조건, 실제 수행하는 업무, 이용자 특성 등에 영향을 미침으로써 간접으로 이들의 고용에 영향을 미친다고 할 수 있다.

이러한 답변들은 작업치료사들과 진행한 면접에서만 나왔다. 물리치료사들에게서는 관련된 답변을 듣기 힘들었다. 이는 앞서 밝힌 바와 같이 작업치료사들은 오랜 경력이 있고 기관장 역할을 함께 수행하는 반면에 물리치료사들은 종사자 지위뿐이라는 점에서 비롯되는 것으로 이해할 수 있다.

나. 지역사회 맥락

지역사회 맥락에 대한 경험도 거시 맥락과 크게 다르지 않다. 기관장 역할도 하는 작업치료사들은 지역사회 맥락을 구성하는 지방자치단체와 지역사회서비스 시장에 대해 다양한 경험을 진술했다. 지방자치단체 수준에서는 재정 지원 기관의 유연성과 변화가 필요한데 목표나 개입에 대한 관점의 차이가 존재하며 공단이 개별 기관을 잘 믿지 않는 인상을 받는다고 하였다. 이 때문에 감시, 감독, 또는 통제를 하려 든다고 인식하였다. 지역사회서비스 시장 내에서 인구사회 조건들을 보면 이용자의 수와 비율이 변하고 있고, 전반적으로 작업 치료가 필요한 대상 인구와 그들의 욕구가 증가하고 있다고 하였으며, 대상 인구의 특성도 변화하는 것으로 인식하였다. 또한 네트워크 차원에서 보면 사회서비스 관련 제도가 아직 미비하며 자격 미달자가 많고, 연계가 부족하다는 지적이 있었다. 그럼에

도 작업치료사들은 유관 기관들과 연계하면서 의뢰를 주고받고, 치매안심센터의 역할에도 기대를 걸고 있었다. 또 지역사회 내에서 일하는 작업치료사들끼리 학습 조직을 만들어 세미나를 하고 협업을 하기도 한다.

다. 미시 맥락

작업치료사들과 물리치료사들이 포함된 미시 맥락을 개인 배경, 경력 개발, 관계망을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 작업치료사는 대학에서 작업치료를 전공하면 자격을 얻을 수 있다. 작업치료사 자격증은 자격증이 아닌 국가가 공인하는 면허증으로, 국제적으로도 인정받기 때문에 외국에서도 사용할 수 있다고 하였다. 대학에서는 작업치료와 관련된 기본적인 내용을 학습하며 자신들은 작업치료사로서 일하면서 관점과 모델을 개발한다고 하였다. 경력 개발은 대학 전공과 그동안 작업치료사로서 일한 경력에 더하여 해외 연수 등을 통한 선진 모델 학습, 국제 자격을 얻기 위한 노력, 공부, 모델 개발 등을 위한 연구, 학습 팀, 보수교육, 슈퍼비전, 모니터링 등을 나열하였다. 그런데 이들이 이처럼 경력을 쌓고 새로운 시도를 할 수 있는 것은 대부분의 작업치료사들이 일하는 재활병원 등 의료 세팅이 아니기 때문인 것으로 보인다.

이들은 자신의 정체성을 작업치료사로 규정하면서 그것이 만능 해결사에 가깝다고도 했고 작업치료를 잘하는 임상가, 연구자, 기업가로서 정체성이 있다고도 하였다. 동종 커뮤니티로서 작업치료협회와 업무와 관련된 각종 협회가 있으며 가까운 작업치료사들이 종종 모이는 집담회, 병원에서 근무하는 재활 치료 팀장들의 네트워크 등이 있고, 그러한 커뮤니티들로부터 전문적인 도움을 받는다고 하였다.

물리치료사들의 배경은 다음과 같다. 이들은 대학에서 물리치료를 전

공하였으며 필요한 것은 아니지만 대학원에서 석사 학위를 받은 사람도 있다. 연구 참여자 모두 물리치료 면허증이 있으며, 노인복지관에서 일하는 물리치료사는 사회복지사 2급 자격증과 요양보호사 자격증도 있다. 이는 기관 내 승진과 미래를 위한 준비 차원으로 이해된다. 한 사람은 구립과 시립 요양기관에서 8년 동안 일해 왔으며 9년간의 물리치료 경력이 있다. 노인복지관에서 일하는 물리치료사는 이 복지관에서만 10년 동안 일하고 있다.

물리치료사들은 자신의 정체성을 ‘신체 관리를 해 줄 수 있는 사람, 더 좋아지는 방향으로 접근하는 것’, ‘어르신 건강을 지켜 주는 주 치료사’ 등으로 규정하였다. 이를 종합하면 신체를 관리해서 건강 등 신체 기능이 좋아지도록 증재하는 전문직이라고 정의할 수 있을 것이다. 물리치료사들은 물리치료사협회의 일원이며 지역 치료사 모임에 참여하고 있는 이도 있었다. 이러한 동종 커뮤니티와 관련하여 이들은 물리치료의 개혁가, 혁신가들의 정보가 공유되지 않아서 자신과 전문직이 발전하지 못한다는 생각을 하고 있다.

이러한 정체성은 작업치료사와 차이가 있다고 볼 수 있다. 이 두 전문직은 모두 의료기사법상 ‘의료기사’에 해당하며 신체적인 치료를 통해 재화를 돕는 직업이고 전공 학과의 교과과정도 상당 부분 중복되지만 실제 치료에 접근하는 관점은 상당히 다른 것으로 보인다.

이들의 고용 변화와 관련된 조건은 역시 배우자와 자녀라고 할 수 있다. 배우자와 자녀의 상황에 따라 이직할 수도 있으며 양육 이슈로 조직 내에서 지위와 역할을 제한할 수도 있다. 또한 가정 내 재정 문제가 취업이나 이직을 촉발하거나 방해할 수도 있다.

라. 일의 맥락

의료기사 등에 관한 법률(의료기사법)에서 규정하는 물리치료사의 기능은 ‘신체의 교정 및 재활을 위한 물리요법적 치료’이며, 작업치료사의 기능은 ‘신체적, 정신적 기능 장애를 회복시키기 위한 작업요법적 치료’이다. 그러나 실제로 이들이 기관에서 하는 일은 이러한 정의를 포함하면서도 다소 차이가 있다.

독립적인 센터를 개업한 작업치료사는 기본 상담 업무 외에 다양한 형태의 치료를 제공하고 있으며, 점차 사업 영역이 확장되고 있다고 하였다. 또한 사례 관리 방식으로 개별 사례에 개입한다고도 하였다. 여기에는 외부에서 의뢰받은 프로젝트나 프로그램 때문에 밖에서 일하는 경우도 포함된다. 사회복지사 자격증을 활용하여 요양기관을 개업하고, 현재 기관장 역할까지 하고 있는 다른 작업치료사는 이용을 신청하는 보호자들을 대상으로 한 상담은 기본이고, 이용 어르신들에게 일상생활의 다양한 활동을 경험하게 하고 일상적인 문제들을 해결해 주는 것을 자신의 일로 생각하고 있다. 이는 치료보다 일상생활을 정상적으로 수행하고 경험하게 한다는 데 초점을 맞추고 있는 것으로 해석된다.

물리치료사들이 하는 일은 작업치료사들과 달라 보인다. 요양병원에서 근무하는 물리치료사는 개별 사례에 대한 계획을 수립한 뒤 기구들을 사용하여 치료하고 있으며 다른 작업치료사나 물리치료사들과 팀을 이뤄 일하는데 치료사 1인당 90명 정도를 담당하고, 대략 주 180명을 치료한다고 하였다. 요양병원 이용자들은 주 2회, 30분 단위로 치료 서비스를 받는 셈이다. 연구 참여자는 물리치료사로서 자신의 자리를 잡기 위해 변화해 왔으며 다른 치료사들이 기피하는 부분에 노력을 기울여서 문제를 해결해 왔다고 하였다. 치료실 안으로만 일을 한정하면 안 된다고 생각하

기 때문에 일의 범위도 넓혀 가고 있다.

노인복지관에 있는 별도의 공간에서 근무하는 물리치료사는 건강 관련 서비스를 전반적으로 제공하고 있다. 물리치료 장비를 사용하며 어르신들에게 체력 단련을 위한 건강 보조 기구를 제공하고, 필요 시 이용 어르신의 병원 이송에 동행하거나 외부에서 건강 관련 검사, 진료 등을 받을 수 있도록 연결하여 수행한다고 하였다. 실제로 치료 행위를 한다기보다 어르신들의 건강관리를 돕는 것으로 자신의 역할을 규정하고 있다. 이를 위해 이용자와 소통하며 때로는 영양사와 함께 건강을 위한 영양 상담을 하기도 하는데 종종 이용자의 건강과 관련 없는 이야기를 듣는 일은 고역이어서 이를 감정 노동으로 느끼기도 한다. 이런 상황들을 피해 가는 요령을 터득해 왔으며 불편을 호소하는 부분들에 대한 케어도 하고 있다.

작업치료사와 물리치료사로서 이전에 했던 일들과 경력을 물어보았을 때, 이들이 수행해 온 일과 수행 방식에는 공통점이 있었다. 특히 중대형 병원일수록 더욱 그러한데, 아침에 출근하면 치료 일정을 확인하고 조정하고 나서 하루 종일 30분 간격으로 끊임없이 장비를 이용한 치료 행위를 하고 시간이 되면 퇴근하는 식이라는 것이다. 어떤 이는 이를 ‘공장’과도 같다고 하였다. 그런데 이들이 현재 개업한 센터와 요양기관, 요양병원, 노인복지관에서 하는 일들 사이에는 매우 큰 차이와 역동성이 존재한다. 즉, 구체적인 현장에 따라 일의 범위와 유형, 대상, 수행 방식 등이 크게 달라지는 것이다.

임금과 근로조건을 포함한 처우도 병원 세팅과 사회서비스 세팅 사이에 큰 차이가 존재한다. 중대형 재활병원과 비교하면 연봉 기준으로 1000만 원 이상 격차가 나고, 그 병원에서 계속 경력을 쌓아 팀장급으로 승진한다면 그 이상의 차가 난다.

급여 수준은 종합병원-일반 병원-장기요양-바우처 순이다. 또 서울과

지방 사이, 직군별로도 격차가 있으며 물리치료사와 작업치료사 사이에도 격차가 있다. 두 직종 간의 격차는 작업치료사만 다룰 수 있는 장비와 치료의 범위 때문이라고 하였다. 또한 개업한 작업치료사들은 외부 활동을 통한 추가 수입도 벌어들이고 있다. 그런데 최근 최저임금 상승으로 이러한 격차가 다소 감소하였다고 하였다.

현재 급여는 연구 참여자들의 경력과 현장, 개인 특성에 따라 차가 있지만 2400만 원에서 3600만 원 사이이며, 이는 기본급과 성과급을 포함한 것이다. 작업치료사들은 모두 개업한 상태라서 사례 수에 따라 급여가 달라지기도 하고, 아직 정원이 채워지지 않아 급여가 적은 한계가 있었다. 연구 참여자들은 모두 정규직이었으며, 4대 보험에 가입되어 있고 지원을 받고 있다. 이 밖에 기관의 규정에 따라 각종 수당을 포함한 복리후생과 포상금, 보수교육 지원 등에 차이가 있었다. 근속수당이나 장기요양 보험에서 지급하는 수당도 여기에 포함되며 재단에서 지급하는 별도의 수당이 추가될 수 있다.

이러한 임금과 근로조건 등 처우에 대한 연구 참여자들의 인식에도 차이가 있다. 개업한 작업치료사들은 기관장으로서의 지위 때문에 소득수준 자체는 다소 아쉽지만 생활에 적절한 수준이라고도 하였다. 이와는 달리 물리치료사들은 아쉬움을 더 많이 표현하였는데 요양병원의 물리치료사는 경력에 비해 임금 수준이 아쉽다고 생각하고 있으며, 노인복지관의 물리치료사는 이전에 비해 급여 가이드라인이 상향되어 좋고 호봉이 상승하면서 적절한 수준이라고 생각하지만 사회복지사들과는 달리 승진이 안 되는 점이 아쉽다고 하였다.

이러한 일의 의미를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 작업치료사들의 진술에서는 작업치료사가 국가가 공인한 면허이지만, 실제로는 다른 전문직이나 이해 당사자들과 공유해야 하는 업무라는 점에서 면허가 아닌 자격

으로 봐야 한다는 의견이 있었다. 이에 더하여 작업치료는 치료가 아닌 생활 지원이며 일상의 작업 능력을 확장하려는 것이고 개별화와 자기결정권을 존중해야 한다고 하였다. 한 작업치료사는 이 직업이 사회복지사에 뿌리를 두고 있다고 하면서, 일상생활에서 역량을 강화해 간다는 점에서 뿌리가 같다고도 하였다. 연구에 참여한 작업치료사들이 재활병원이 아닌 개업 센터와 요양기관을 선택한 것은 돈보다 자유, 제한된 공간에서 반복적인 일을 하기보다 넓은 지역사회에서 새로운 일에 도전하고 싶은 열망 때문이라고 할 수 있을 것이다. 또 한 작업치료사는 경력이 쌓이면 어디서나 일할 수 있고 다양한 사람과 연결될 수 있다는 점이 장점이라고 하였고 전문성을 펼칠 기회가 생긴다고도 하였다.

이들이 근무하는 주된 일자리에서 일과 근로조건 등에 관련된 주요 조건들로서 기관 특성, 고용주, 서비스 이용자와 다른 종사자들의 특성과 그들에 대한 경험은 기관 유형에 따라 다르다. 따라서 이를 개별적으로 살펴볼 필요가 있다.

그 전에 작업치료사와 물리치료사의 일자리 유형을 살펴보면 다음과 같다. 작업치료사들의 70% 이상은 의료기관에 근무하고 있으며, 나머지는 재활병원, 장애인복지관, 보건 기관, 공공 기관, 특수학교, 발달아동센터와 연구소, 장애인 관련 기관 및 시설 등에서 근무하고 있다((사)대한작업치료사협회 홈페이지, 2019). 물리치료사들도 병의원, 재활원, 의료원, 보건소 등 보건의료기관에서 주로 근무하고 있으며 스포츠 관련 시설, 산업체, 재활 관련 연구소, 공공 기관, 각종 사회복지 분야 시설과 특수학교 등에 취업할 수 있다(대한물리치료사협회 홈페이지, 2019).

먼저 개업한 작업치료사는 옛 동료와 마음을 합쳐 개인 자격으로 기관을 설립하였다. 동업자인 다른 작업치료사와 공동대표로 일하고 있으며, 역할 분담도 적절히 하고 있다. 자신이 개업한 것이기 때문에 조직의 문

화와 비전, 사명, 이념 등을 중요하게 생각하고 초기부터 제대로 만들어 가기 위해 노력해 왔다. 그는 기관장이면서 종사자이기 때문에 작업치료사로서 일도 하지만 기관장으로서 기관을 운영하면서 경험하는 어려움도 있다. 이 기관의 이용자들은 장애가 있는 아동과 성인들로서 지역사회서비스 투자사업의 바우처를 이용하는 소수의 이용자들도 있고 제도 밖에서 이용하려는 이들도 있다. 학교 등 외부 기관의 의뢰를 받으면 기관 밖에서 작업치료를 수행하기도 한다. 이러한 다양한 대상과 서비스 제공을 위해 최소한 한 명의 전일제 근무자가 필요하며 시간제 계약직 종사자들과 시간을 조정하여 프로그램을 운영하고 있다. 또 종사자들의 경력과 단계를 구분하여 관리하고 있다.

노인장기요양기관을 개업한 작업치료사의 경험은 이와 다르다. 이 기관의 설립 주체는 협동조합이며 기관장인 작업치료사는 월급을 받는 종사자 성격이 강하다. 이 기관도 설립된 지 몇 달 안 되었기 때문에 기관의 문화, 사명, 이념, 운영 원칙 등을 초기에 명확하게 수립하고 종사자들과 공유하기 위해 노력하고 있다. 연구 참여자인 작업치료사는 이러한 문화와 운영 원칙에 따라 기관의 수준이 크게 달라진다고 믿고 있다. 어르신들을 부르는 호칭, 치매 어르신임을 염두에 두고 하는 선한 거짓말의 폐해, 어르신들이 기관에 와서 매일 하게 되는 일상생활과 작업들, 그에 대한 자기결정권과 잔존 능력의 활용 등이 이러한 원칙에 따라 달라지고, 그것이 어르신의 삶에 영향을 미친다는 것이다. 이 기관의 서비스 이용자들은 치매 등 노인성 질병이 있는 어르신 환자들이지만 갈수록 경도 환자가 증가하고 있는데 이는 인지능력이 있는 이용자의 증가와 평균적인 인지능력의 상승을 의미한다. 이 때문에 어르신들이 하는 작업도 복잡해지고 다양해지는 방향성을 보인다고 하였다.

다른 한편으로 작업치료사들을 위주로 한 기관과는 달리 요양기관은

요양보호사가 다수를 차지할 수밖에 없기 때문에 다양한 종사자로 구성되며, 이는 종사자 고용에도 영향을 미치게 된다. 요양보호사들과 사회복지사, 다른 작업치료사의 관계에서 발생하는 갈등도 존재할 수 있기 때문에 이에 대한 대책도 미리 마련하고 있으며 이전 경력에서 경험한 나이 많은 요양보호사와 젊은 치료사들의 긴장 관계에도 대비하고 있다. 다른 한편으로는 이 작업치료사도 요양보호사들의 연령대가 낮아지고 있음을 실감하였다. 이는 최저임금 상승의 영향과 함께 요양보호사라는 직종에 대한 청년층의 인식 변화가 결합된 것으로 보고 있다. 이러한 변화는 지속될 것으로 예측하고 있으며 요양기관의 서비스에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대하고 있다.

중형 요양병원에서 근무하는 물리치료사의 경험은 사뭇 다르다. 그는 대규모 법인에서 설립한 요양병원에서 일정한 근무시간에 매일 정해지는 치료 일정에 따라 수많은 어르신을 대상으로 서비스를 제공한다. 한 기관에서 여러 명의 작업치료사와 물리치료사가 팀을 이뤄 역할을 분담하고 협조한다. 이용자는 모두 치료를 요하는 어르신들이며 여성이 다수를 차지한다. 중증 치매 환자도 있지만 인지장애 수준의 경도 환자도 있다. 작업치료사와 물리치료사들 이외에 사회복지사와 요양보호사, 간호사, 영양사 등 다양한 직종의 종사자들이 근무하고 있지만 서로 교류할 기회는 많지 않으며 각자 맡은 역할을 수행한다. 이들 종사자의 성향도 제각각인데 이용자들을 향해 ‘박애 정신’을 가진 종사자들이 있는 반면에 그렇지 않은 종사자들도 있는 것으로 보인다.

노인복지관의 물리치료실에서 근무하는 물리치료사는 완전히 다른 경험을 하고 있다. 복지관의 운영 주체는 협회가 설립한 법인이며, 노인 여가 시설로 분류되어 있다. 이 기관에서는 휴가를 장려하고, 종사자들에게 자유로운 분위기를 조성하고 있지만, 구조가 그것을 어렵게 만든다. 이

물리치료사는 회원제로 운영하는 이 기관에서 하루에 60명 정도의 70~85세 어르신들을 주로 대하고 있다. 대부분의 어르신은 일정한 루틴에 따라 물리치료 장비들을 이용하며 가끔 문의도 하고 건강에 대한 상담을 하는데 드물게는 기관 규칙이나 물리치료실의 운영에 불만을 토로하기도 한다. 대화하는 과정에서 사고 전환이 느려 싸움을 일으키는 어르신들도 있다. 이제는 요령이 생겨서 피하는 방법을 알고 있다. 복지관이기 때문에 사회복지사들이 주류를 이루지만 생활관리사가 70명에 이르는 큰 조직으로 발전했다. 그럼에도 물리치료사는 본인 한 명뿐이다.

지금까지 기술한 일의 맥락을 살펴보면 사회서비스 종사자로서 작업치료사와 물리치료사의 고용은 그들을 고용한 기관의 특성에 의존한다. 그러나 개별 기관에서 얼마나 많은 재활 분야 종사자들을 고용할 것인지는 주로 법률의 기준에 따라 정해지는 것이기 때문에 기관 재량에 의한 것은 아니다. 다만 개인이 개업한 기관들은 기관의 규모와 사회서비스의 유형, 대상, 범위 등에 따라 고용 규모가 정해지기 때문에 유연성이 있다고 말할 수 있을 것이다. 또 작업치료사들이 개업한 이들 기관은 물리치료사들이 종사하는 요양병원이나 노인복지관과 달리 임금과 근로조건도 자율적으로 조정하고 상향할 수 있는 가능성이 있다고 봐야 할 것이다. 물론 이들 기관과 사회서비스가 양적으로 성장하고 재정 규모가 일정 수준을 넘어서는 것을 전제로 한 여력과 잠재력이라고 할 수 있다.

다른 한편에서 보면 이들 작업치료사와 물리치료사들이 이들 기관의 성장과 이익에 기여할 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 예를 들어 작업치료사는 새로운 장비를 도입하여 활용함으로써 이용률을 높이고 수가 총액을 올릴 수 있으며 제도에 숨어 있는 수가를 찾아내어 공식화하고, 이를 통해 이익을 창출함으로써 기관 이익에 기여할 수 있다. 즉, 단순히 기관이 작업치료사와 물리치료사들의 고용과 근로조건에 영향을 미치는

것이 아니라 이들 재활 분야 사회서비스 종사자들이 자신의 일을 통해 기관의 성장과 발전에 기여하고, 이를 통해 다시 고용을 창출할 수 있다는 것이다.

사회서비스 종사자로서 작업치료사가 좋은 일자리인가라는 질문에 두 연구 참여자 모두 그렇다고 답변하였으며, 그 이유로 별이(소득), 자리(지위), 창업 등을 들었고 스스로에게도 도움이 된다고 하였다. 또 다른 연구 참여자는 돈도 되고 의미도 있으며, 자신이 잘할 수 있고 좋아하는 일이기 때문에 좋은 일자리라고 하였다.

물리치료사들도 좋은 일자리인가를 묻는 질문에 긍정적으로 답변하였다. 타인을 위해 좋은 일이기 때문에 좋은 일자리라고 하였으며, 좋은 일자리지만 아쉬운 부분도 존재한다는 진술도 있었다.

2. 고용 변화의 패턴

재활 분야 사회서비스 종사자들이 경험한 고용 변화의 거시적 패턴을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 작업치료사와 물리치료사는 모두 대학에서의 전공을 필수 자격의 출발점으로 보고 있기 때문에 대학의 전공 설치 패턴의 시작이라고 할 수 있다. 그런데 물리치료의 경우 처음부터 다수의 대학에 전공학과가 설치된 반면에, 작업치료는 1979년에 처음으로 대학에 전공(연세대학교 보건학과 작업치료 전공)이 개설되고, 1991년에서야 별도의 전공학과로 분리되었기 때문에 인력공급이 제한되었다. 1969년에 처음으로 국내 작업치료사 면허가 발급되었는데, 1979년 이후로 위 보건학과와 졸업생들이 면허를 획득하여 병원을 중심으로 일하기 시작하였다(오윤택, 1994). 또한 1999년부터는 다수의 대학에 작업치료 전공학과가 설치되었으며 이때 ‘재활병원의 황금기’, 즉 재활병원이 급증하면

서 작업치료사의 일자리가 대폭 늘어나게 되었다. 물리치료사들도 처음에는 의료기관에서만 근무하다가 점차 사회복지 등 다양한 분야에서 일자리가 만들어졌다. 둘째, 일자리의 다양성이 확대되면서 병원에서 지역 사회로 취업 기회가 확대되는 방향성을 보이고 있다. 셋째, 2008년부터 바우처가 제공되고 이용자가 늘어나면서 서비스의 질적 수준이 하락하였다. 넷째, 최근에는 최저임금 상승으로 요양보호사들이 젊어지고, 장기요양 인지장애 등급이 추가되면서 경도 치매 환자가 늘어났고, 이 때문에 작업치료사들이 수행하는 프로그램도 다양해졌다. 또한 사례 관리 패러다임이 변화하면서 클라이언트 중심의 운영과 개입이 증가하고 있다. 장애등급제가 폐지되고 장기요양 등급 평가에 따른 보호 계획을 수립하게 되었으며 작업치료의 업무 범위가 변경되었다. 이러한 변화들은 작업치료사들의 경험에서 드러난 것이며, 물리치료사들의 진술에서는 거시 수준의 패턴 변화를 파악하기 어려웠다.

위에서 언급한 거시 수준의 고용 변화에 대하여 작업치료사와 물리치료사들이 근무하는 기관들은 대체로 순응하는 방식으로 대처한 것으로 보인다. 현재 연구 참여자들이 근무하는 기관은 작업치료사 중심으로 개업한 치료센터와 요양기관, 요양병원, 노인복지관인데 각 현장에서 작업치료사와 물리치료사의 의무 채용 규정이 만들어지면 그 규정에 따라 이들을 채용하고 중앙정부와 노동정책, 사회서비스 법률, 정책, 제도의 세부 지침이 변화되면 임금과 근로조건 등을 그에 맞춰 온 것으로 나타났다. 최근 도입된 치매안심센터는 작업치료사 배치를 의무화함으로써 작업치료사의 일자리를 단기간에 확대하였으며 고령화와 치매 노인의 증가 등 인구사회 변화도 자연스럽게 재활 분야 사회서비스 기관의 양적 증가와 질적 개선을 추동하고 있다.

종사자 수준에서 재활 분야 사회서비스 고용에 대처해 온 패턴을 살펴

보면 다음과 같다. 연구 참여자들은 이 분야의 다른 종사자들처럼 작업치료 또는 물리치료 전공 학과를 졸업하고 국가시험을 통과한 뒤 면허를 취득하였다.

그 후의 경력은 개별적으로 상이하다. 한 작업치료사는 대학 부설 인지치료센터에서 수련을 받고 일하다가 해외 연수를 다녀온 후 작업치료를 기반으로 한 센터를 개설하여 운영해 왔다. 다른 작업치료사는 면허증 취득 후 계속 병원에서 근무하다가 작업치료협회를 통해 만난 교수, 기관장들과 뜻을 모아 협동조합을 운영 주체로 한 요양기관을 개설하게 되었다. 그는 설립자들의 이념을 토대로 운영 원리를 구축하였으며, 그 원리를 토대로 한 새로운 요양기관 모델을 만들어 가고자 한다. 이 두 작업치료사들은 기관장 지위도 있기 때문에 다른 종사자들의 고용에도 직접 관여하게 되는데 다양한 직종의 종사자들을 채용할 계획을 세우고 있다. 또한 이들은 40대 초중반의 젊은 종사자들로서 빨라도 65세, 늦으면 80세까지 일을 계속할 생각이며 그것이 가능할 거라 기대하고 있다. 그리고 작업치료는 나이가 들수록 오히려 더 수월해지는 직종이라고 하며, 다양한 캠프와 더 나은 모델을 개발하여 수행하고 싶다는 포부를 가지고 있다. 임금과 근로조건이라는 차원에서 보면 이들은 기관장이기도 하기 때문에 오히려 소득이 불안정하지만 그것에 연연하지는 않는다. 한 작업치료사는 급여가 300만 원을 넘어가면 생활 패턴을 깨트릴 수 있다며 경계하기도 했다.

요양병원에서 근무하는 물리치료사는 면허증을 취득한 후 외국으로 진출할 생각에서 대학원에 진학하고 해외 연수도 다녀왔으나 개인 사정으로 접고 일반 병원에 취업하여 근무하다가 요양병원으로 이직하였다. 요양병원에서 근무하는 패턴은 늘 일정해 출근한 뒤 치료 일정을 확인하고 조정하는 뒤 치료실 내에서 30분 단위로 물리치료 서비스를 제공한다. 중증

환자들은 병실을 돌면서 치료하기도 한다. 그는 아직 젊지만 처음부터 치료실 세팅과 장비 구입의 권한을 가지고 작업해 온 경험이 있으며, 앞으로 노인장기요양기관들을 컨설팅하고 나중에는 기관을 직접 운영할 계획이다. 또한 기관 운영을 위해서는 사회복지사 자격증이 필요하여 그 자격증을 취득하기 위한 계획도 세우고 있다.

노인복지관에서 일하는 물리치료사는 병원과 보건소에서 근무한 뒤 노인복지관으로 이직하여 10년째 근무하고 있다. 직종 간에 경력 인정이 안 되고 있다가 복지관 급여 지침 변경에 따라 급여가 조정되고 인상되었다. 그는 10년 동안 계속 동일한 공간에서 비슷한 업무를 수행하고 있다. 장기근속은 기관 내부 다른 직종 종사자들과의 협력 관계를 강화하며 직무 공유를 가능하게 하였고, 외부 기관(병원, 치과병원, 보건소 등)과의 네트워크 형성과 연계도 지속하며 확장하고 있다. 그는 당분간 이곳에서 일할 생각이지만 55~60세 이후에는 다른 일을 하고 싶어 한다.

3. 분석 결과의 함의

지금까지 분석한 결과를 근거로 재활 분야 사회서비스 종사자들의 고용 변화와 관련된 함의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 재활병원, 장기요양기관, 치매안심센터 등 치료재활서비스를 제공하는 현장들이 새롭게 등장하면서 작업치료사와 물리치료사의 일자리도 점진적으로 확대되어 왔다. 고령화와 치매 노인의 증가, 신체장애와 지적장애, 정신장애의 지속적인 증가는 재활 분야의 점진적인 성장을 예상하게 한다. 그러나 동일 직종 내에서 비교해 보면 사회서비스 영역에서 일하는 작업치료사와 물리치료사의 임금과 근로조건 수준은 상대적으로 낮은 편이며 크게 개선되지 않고 있다.

둘째, 사회서비스 분야의 현장 대부분에서 작업치료사와 물리치료사는 고용 측면에서 대체 관계에 있다. 즉, 작업치료사‘와’ 물리치료사를 일정 인원 이상 채용하도록 한 것이 아니라 작업치료사 ‘또는’ 물리치료사를 배치하도록 했기 때문에 개별 기관 상당수는 두 직종 중 한 직종으로만 고용하는 경향을 보이는 것이다. 이 두 직종은 실제 치료에 활용하는 장비도 거의 대부분 중복되고 대학의 전공 과정도 유사하기 때문에 이런 현상이 나타나는 것으로 보인다. 그러나 당사자인 종사자들의 생각은 다른 것으로 보인다. 특히 작업치료사들은 치료보다 일상생활 적응을 강조하며, 개별화된 계획과 일상생활 현장인 주거지에 방문하여 생활공간을 변경하는 것까지 자신의 업무 영역으로 포함하고 있다. 이는 동일한 현장과 기관에서도 이 두 직종의 역할 분담과 협업이 가능하고 필요하다는 점을 말해 주는 것으로 보인다.

셋째, 이 연구에 참여한 작업치료사들의 경험은 향후 개인과 팀, 사례 관리를 기반으로 한 창업의 가능성을 보여 주고 있다. 작업치료사가 혼자 또는 팀을 이뤄서 개업할 수도 있고, 물리치료사나 사회복지사, 인지치료사들과 공동으로 개업할 수도 있다. 또한 개별 사례의 가정이나 직장을 방문하여 일상생활 공간을 개조하는 방문 재활을 중심으로 한 센터의 개설도 고려해 볼 만하다. 이를 가능하게 하기 위해서는 작업치료사와 물리치료사들에게도 다양한 경험을 할 수 있게 돕는 해외 연수나 직종 내, 직종 간 학습 조직의 구성과 지원, 창의적인 프로젝트와 프로그램 개발에 대한 재정 지원 등이 필요할 것으로 판단된다.

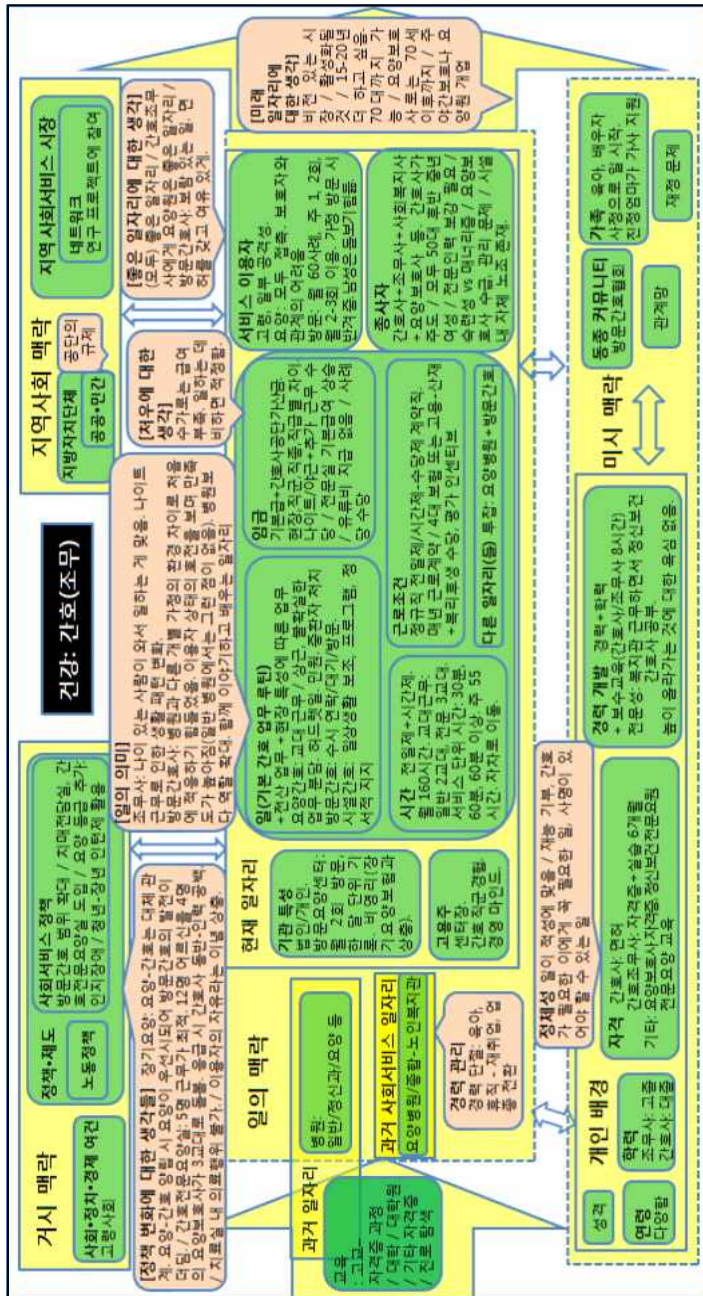
넷째, 작업치료사와 물리치료사들의 경력 개발에 대한 체계적인 관리가 필요하다. 이 연구의 참여자들은 자신이 이용자들의 몸을 다루기는 하지만 주로 장비를 활용하기 때문에 일반적인 은퇴 연령이 지난 뒤에도 계속 일할 수 있으며 하고 싶다고 하였다. 그러나 병원 등의 의료기관에서

는 동일한 재활 치료를 반복해서 제공하기 때문에 발전 가능성이 많지 않다는 한계가 있다. 안정된 일자리라는 장점이 있지만 매너리즘에 빠질 수 있다는 단점도 있는 것이다. 또한 이들이 일하는 분야의 범위도 제한되어 있고, 이 때문에 이들 직종에 대한 사회 일반의 인식 수준도 낮은 것으로 판단된다.

제5절 건강 지원 분야 고용 변화의 맥락과 패턴

건강 지원 분야에는 서로 다른 세 분야에서 1명씩, 총 3명의 종사자들이 참여하였다. 대규모 요양시설에서 근무하는 부원장급 간호사와 중간 규모 요양시설에서 근무하는 간호조무사, 요양병원에서 파트타임으로 일하면서 방문간호를 주된 일자리로 삼고 있는 간호사이다. 이들 건강 지원 분야 종사자들이 경험한 고용 변화의 맥락과 패턴을 살펴보면 [그림 5-5-1]과 같다.

[그림 5-5-1] 건강 지원 분야 고용 변화의 맥락-패턴



1. 고용 변화의 맥락

가. 거시 맥락

건강 지원 분야 종사자들에게 영향을 미치는 거시 맥락을 사회·정치·경제 여건과 정책·제도로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 사회·정치·경제 여건으로는 고령사회만 언급되었다. 고령화는 노인장기요양보험 도입의 근본적인 배경이 되었고, 향후 건강 지원 분야 사회서비스 시장의 전망을 긍정적으로 바라보게 하는 주요 요인이라고 할 수 있다. 노인 인구가 늘어나고 고령화가 심화될수록 치매 등 각종 장기요양이 필요한 인구도 늘어날 것이기 때문이다.

정책·제도 하위 맥락은 사회서비스 정책과 노동정책으로 구성할 수 있는데 연구 참여자인 건강 지원 종사자들은 노동정책의 변화는 의식하지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 이들에게는 사회서비스 정책의 변화가 크고 중요한 경험이 되는 것으로 보인다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

사회서비스 정책의 변화로서 방문간호 범위 확대, 치매전담실 도입, 간호전문요양실 도입, 요양 등급 추가, 청년-장년 인턴제 활용 등을 들 수 있다. 노인장기요양보험은 사회보험의 한 축으로 도입되었지만 요양보호사라는 새로운 업종을 만들어 냈을 뿐만 아니라 다른 전문직에게도 큰 규모의 새로운 일자리를 만들어 주었다. 간호사와 간호조무사들도 그중 하나다.

고령화와 치매 등 노인성 장기 질환의 증가, 이에 대처하는 노인장기요양보험의 도입과 확대로 이어지는 연속선상에 사회서비스 법률과 정책, 제도의 점진적인 질적 변화들이 이어지고 있다. 요양시설에 치매전담실

과 간호전문요양실이 도입되고, 요양 등급이 추가되면서 인지장애 치료가 필요한 노인 환자의 수와 비율이 증가하고 있다. 이는 요양시설 프로그램의 변화를 요구하고 있다. 또한 요양시설이 아닌 집에서 요양하기를 원하는 어르신들을 위한 방문간호 서비스도 확대되고 있다. 방문간호와 시설간호 사이의 대체 가능성과 장단점, 필요성 등을 둘러싼 논란과 긴장 관계가 있지만 지금으로서는 이용자의 요구에 따라 서비스가 제공되고 있다.

나. 지역사회 맥락

건강 지원 분야 사회서비스의 지역사회 맥락은 지방자치단체와 지역사회서비스 시장으로 나눠 살펴볼 수 있는데, 내용은 거시 맥락과 크게 다르지 않다. 요양시설은 지방자치단체보다는 건강보험공단의 규제를 받기 때문에 그것이 중요한 맥락이라고 할 수 있으며 지역사회서비스 시장에서는 개별 요양시설이 연구 프로젝트에 참여한 경험 정도가 언급되었다.

다. 미시 맥락

미시 맥락은 건강 지원 분야 사회서비스 종사자들의 개인 배경과 가족, 관계망 등으로 구성되었다. 개인 배경에서 의미가 있는 하위 맥락으로는 학력과 자격, 경력 개발 등을 들 수 있다.

학력과 자격에서는 간호사와 간호조무사(이하 조무사) 간에 차이가 있다. 간호사는 대학에서 전공학과를 졸업하고 시험을 통해 '면허증'을 발급받는다. 조무사는 고졸 학력으로도 가능하며 학원 등 일정한 교육 프로그램을 이수한 뒤 자격증을 따고 6개월간 실습해야 한다. 간호사와 조무

사는 급여나 근로조건에서도 꽤 큰 차이가 나고 실제 할 수 있는 일의 수준과 범위도 다르다. 다른 한편으로 이 연구에 참여한 간호사는 자신의 필요에 따라 정신보건 전문 간호사, 요양보호사 등 다른 영역의 자격증을 딴 사람도 있었다.

경력 개발에서는 간호사와 조무사 사이에 별다른 차이가 없었고, 다른 분야들과는 달리 전문성을 강화하기 위한 별도의 노력이 드러나지 않았다. 간호사와 조무사 모두 기본적인 학력과 경력을 토대로 하고 보수교육만을 받고 있었으며, 개인의 관심과 진로에 따라 복지관 등에서 일하면서 간호사로서 갈 수 있는 다른 분야의 자격을 얻기 위한 노력을 기울이는 정도였다. 한편 일반 종합병원에서 오랫동안 일하면 간호사로서 높은 직급에 올라갈 수 있지만, 그러한 지위나 명예보다는 자신의 삶을 살아가면서 급여는 적지만 안정적이고 여유 있게 일하기 위해 이 일을 선택했다는 진술도 들을 수 있었다.

직업 정체성을 묻는 질문에 대해서는 일이 적성에 맞음, 재능 기부라고 생각하며 간호가 필요한 이에게 꼭 필요한 일, 보람, 사명이 있어야 할 수 있는 일, 병원보다 자신의 역할이 확대되었고, 함께 이야기하면서 배우는 일자리 등의 답변이 돌아왔다.

가족은 건강 지원 분야 사회서비스 종사자들에게도 중요한 하위 맥락이다. 모두 기혼 여성이기 때문에 육아가 가장 중요한 이슈였다. 한 연구 참여자는 배우자 사정으로 일을 시작하게 되었고 이때 친정엄마가 가사 지원을 해 주었다고 하였다. 이는 가정의 재정 문제와 연결된다. 이들의 관계망은 현재의 일자리와 과거의 일자리에서 만난 동종 분야 종사자들로 구성되어 있고, 새로운 일자리를 찾을 때나 일을 하면서 도움과 정보를 주고받을 때 연락을 주고받지만, 그 범위를 넘어서는 친밀한 관계를 유지하기는 어려운 것으로 보인다.

라. 일의 맥락

건강 지원 분야 사회서비스 종사자들이 경험하는 고용 변화의 맥락을 이들이 수행하는 일을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 이들이 하는 일은 기본적인 간호의 일상 업무에 그와 관련된 추가 업무(전산 업무와 문서 업무 등), 기관의 특성과 현장 환경의 특성에 따라 달라지고 추가되는 업무들로 구성된다.

요양시설에서 일하는 간호사는 교대 근무를 하기 때문에 근무시간대에 따른 차이가 있다. 요양보호사 등 다른 직종과 같이 일을 하다 보니 업무 분담이 잘 안 되면 다른 업무나 허드렛일까지 해야 하는 경우가 있으며 민원에 대처하거나 중환자 처치를 해야 하는 크고 작은 변수도 있다. 다른 중간 규모 요양시설에서 일하는 조무사는 간호 업무는 보조하는 수준에 머물러 있다. 주로 이용자들의 일상생활을 보조하고 프로그램에 참여하며 정서적 지지를 제공하는 등의 업무가 추가된다. 일반 병원과 복지관, 정신병원에서 일한 경력이 있는 방문간호사는 간호 업무만 하고 돌아오면 되지만 환자의 요청이나 상황에 따라 다른 돌봄을 제공하기도 한다. 방문간호의 특성상 수시로 연락이 올 것에 대비해 기다려야 하고 필요에 따라 추가로 방문해야 하는 때도 있다고 하였다.

이들이 이러한 일을 수행하고 받는 임금을 살펴보면 다음과 같다. 요양시설에서 근무하는 간호사와 조무사는 모두 정규직 전일제 직장으로서 기본급에 각종 수당, 4대 보험 지원 등을 받고 있으며 실제 금액은 현장, 직군, 직종, 직급별로 다르다. 간호사는 공단에서 지급하는 가산금이 있다. 또한 야간 근무에 따른 수당이 있고, 치매전담실이나 간호전문요양실에서 근무하면 기본 급여가 높아진다. 방문간호는 사례당 수당을 받으며 유류비를 별도로 지급받지는 않는다. 수가로는 급여가 부족하다고 생각

되지만 일의 강도에 비하면 적정한 수준이라고 하였다. 방문간호사는 시간제 계약직으로 일하면서 요양병원과도 계약을 맺고 파트타임 일을 함께 하고 있다.

근로조건과 관련해서는 대규모 요양시설의 간호사는 부원장 직급이었으며, 중간 규모 요양시설 조무사는 정규직 전일제로 근무하고 있다. 근무시간은 요양시설은 2교대로, 간호전문요양실은 3교대로 운영되고 있다. 방문간호사는 매년 근로계약을 맺고 고용·산재 보험 지원을 받으며 30분, 60분, 60분 이상 등의 서비스 단위 시간에 따라 수당을 받는다. 요양병원 업무를 포함하여 주 55시간 일하고 있다.

이러한 일의 의미를 묻는 질문에 조무사는 ‘간호조무사로서는 요양원이 좋은 일자리이며, 여기에는 나이가 좀 있는 사람이 와서 일하는 게 맞는다고 생각한다’라고 하였다. 나이트 근무로 인한 생활 패턴 변화는 다소 힘든 부분이라고도 하였다. 방문간호사는 ‘병원과 다른 개별 가정의 환경 차이로 처음에 적응하기 힘들었으나 이용자 상태의 호전을 보며 만족도가 높아졌다. 일반 병원에서는 그런 점이 없다’라고 하였다. 결국은 이들도 자신이 처한 환경과 상황에 기반하여 업종 내에서 여러 가지 현장과 업무들을 경험하면서 자신에게 맞는 최적의 일자리를 찾아가는 과정에 있다고 할 수 있을 것이다.

이들이 일하는 현장의 하위 맥락을 살펴보면 다음과 같다. 첫째 기관 특성을 보면 운영 주체로서 법인과 개인이 운영하는 요양시설과 방문요양센터가 있다. 요양시설은 상근을 하기 때문에 기록 업무도 매일 해야 하지만 방문간호는 월 2회만 센터에 방문하고 한 달 단위로 기록한 자료를 제출하면 된다. 고용주들은 모두 간호사인데 ‘자신과는 다르게’ 경영마인드가 있다고 하였다.

둘째, 서비스 이용자들은 모두 고령의 환자들이다. 요양시설에서 생활

하거나 방문간호를 받는 이들이기 때문에 당연한 특성이라고 할 수 있다. 요양시설의 일부 생활인에게서 공격성이 발견된다고 하였으며, 조무사는 매일 모든 담당 생활인들과 접촉한다고 하였다. 방문간호는 월 60사례를 담당하는데 주 1, 2회 또는 월 2, 3회 방문하며 가정 방문을 할 때 대부분 반겨 준다고 하였다. 환자는 남녀 모두 포함되어 있지만 남성은 몸무게 등 때문에 돌보기 힘든 점이 애로 사항이라고 할 수 있다. 방문간호가 필요한 환자들은 가족을 만날 수 없는 경우가 많기 때문에 보호자와의 관계가 큰 문제가 되지 않지만 요양시설에서는 보호자와의 관계에 어려움을 많이 겪고 있다. 다수의 보호자들이 생활인들에게 무관심한 태도를 보이는 반면에 요양시설의 서비스에 대해서는 지나치게 큰 기대를 하고 사고가 나면 보호자가 고소하는 경우가 있어서 대처하기가 어렵다.

셋째, 다른 종사자들과 관련해서는 요양시설에 근무하는 종사자들에게 의미가 있다. 요양시설에는 간호사와 조무사, 사회복지사, 요양보호사 등 다양한 직종의 종사자가 근무하며, 이들의 수와 비율, 세력에 따라 역동성이 다르다. 이 연구의 참여자들이 근무하는 요양시설은 간호사가 기관장을 맡고 있기 때문에 간호사들이 기관 운영과 업무를 주도하고 있다. 요양보호사는 모두 50대 후반의 중년 여성으로 다른 직종과 연령이나 성향에 차이가 있어서 관리하기 어려운 면이 있다. 요양시설에서는 전문 인력의 보강이 필요하다고 절감하고 있다. 다른 한편으로는 숙련성이 필요하다는 주장과 그와는 반대로 매너리즘에 빠질 수 있다는 딜레마 이슈도 존재한다. 실제 현장에서는 요양보호사 수급과 관리 문제가 중대한 이슈다. 특히 농촌 지역에서는 요양보호사를 찾기가 어렵다. 또 요양시설 내에 노조가 존재하며, 부원장을 맡고 있는 간호사는 노조와 협상하고 조절하면서 시설을 운영한다고 하였다. 노동조합은 거시 맥락의 노동정책과 연결되어 있다고 할 수 있다.

2. 고용 변화의 패턴

건강 지원 분야의 거시 수준(국가와 지역사회의 법률, 정책, 제도, 지침)에서 일어난 변화들과 그 시간 흐름에 따른 연결 고리들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 2008년부터 노인장기요양보험제도가 시행되었다. 둘째, 그 뒤로 시설급여를 제공하는 장기요양기관과 재가급여를 제공하는 재가장기요양기관이 설립되었다. 셋째, 장기요양기관들은 요양보호사 이외에 간호사와 간호조무사들을 주요 인력으로 채용하게 되었다. 넷째, 의료기관에서 장기요양기관으로, 다시 말해 시설인 병원에서 지역사회의 요양원으로 이직하는 간호사가 증가하였으며, 열악한 재정 수준을 채우기 위한 대안으로 간호조무사의 채용도 증가하였다. 다섯째, 장기요양기관의 난립으로 건강 지원 분야 사회서비스 시장도 한동안 혼란기를 겪었으나 전반적으로 조정되는 국면에 진입하였으며, 이에 따라 간호사와 간호조무사 등 건강 지원 분야 사회서비스 종사자들의 채용도 안정되고 있다. 여섯째, 고령화의 빠른 진전에 대처하기 위한 수단으로서 중앙정부가 마련한 치매안심센터, 치매전담실, 간호전문요양실 등이 지역사회와 장기요양기관에 추가 배치되면서 건강 지원 서비스 종사자들에 대한 수요가 다시 증가하고 있다. 또한 요양 등급이 추가되면서 장기요양기관을 이용할 수 있는 대상자의 규모도 확대되고 있다. 이와 함께 방문간호를 실시하는 재가장기요양기관에 대한 수요도 증가하고 있으며, 이는 방문간호사들에 대한 수요 증가로 이어지고 있다.

개별 장기요양기관은 위에서 제시한 거시 수준의 변화를 수용하면서 다양한 방식으로 대처해 왔다. 건강 지원 분야에서 나타나는 큰 패턴은 역시 ‘규모의 경제’다. 일정 수준 이상의 규모인 장기요양기관은 정원을 채우고 물리적인 시설 규모를 더 확장하면서 더 큰 규모로 성장해 왔지만

소규모의 장기요양기관은 제 살 깎아 먹기 수준의 경쟁이 심화되면서 부침을 겪었고 그 과정에서 폐쇄되기도 하고 설립되기도 하였다.

장기요양기관으로서는 시장 상황에 적절하게 대처할 만한 전략의 대안이 많지 않은데 소규모 기관은 더욱더 그러할 수밖에 없다. 게다가 더욱 강력해지는 노동정책과 최저임금 상승 등은 기관장들에게 압박감을 주고 있다. 그럼에도 중대 규모의 장기요양기관들은 다양한 전략을 활용하여 시장에서 생존해 왔으며 새롭게 도입되는 치매전담실이나 간호전문요양실 등의 정책 지침도 능동적으로 받아들여 기관 운영에 빠르게 적용하고 있다. 이 과정에서 부작용이나 갈등을 해결하는 것은 기관장의 역량에 달려 있는 것으로 보인다.

고령화는 계속 빠른 속도로 진행되고, 치매 등 노인성 질병을 앓는 노인의 수와 비율도 증가하고 있으므로 장기요양기관을 중심으로 한 서비스의 확대와 종사자들의 고용 확대에 대해서도 장밋빛 전망이 가능하다.

또 한편으로는 최저임금이 상승하고, 장기요양기관의 급여도 증가하면서 요양보호사들의 연령이 낮아지고, 이들에 대한 처우도 나아지고 있다. 60대에서 50대로, 다시 40대 여성으로 요양보호사들이 점점 젊어지고 있다는 것이다. 요양 등급 추가에 따른 이용자들의 고기능화와 요양보호사들의 저연령화가 맞물리면서 장기요양기관의 구조와 기능, 세부 프로그램도 변화하고 있다.

종사자들이 경험한 건강 지원 분야 사회서비스 고용의 패턴을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 교육과정 측면을 살펴보면 간호사는 대학 졸업 후 면허증을 취득하고, 간호조무사는 고등학교 졸업 후 간호조무사 학원에서 교육과정을 이수하고 실습한 것으로 경력을 시작했다.

둘째, 사회서비스로 진입하기 이전에 간호사들은 요양병원, 종합사회복지관, 노인종합복지관, 정신병원 등에 근무한 경력이 있으며, 임신과

출산, 육아 등을 사유로 모두 경력이 단절된 이력도 있다. 그러나 간호사는 그 기간이 길지 않은 반면에, 간호조무사는 고등학교 졸업 후 일반 직장에 다니다가 출산 이후 오랫동안 일을 안 하다 중년이 되면서 간호조무사 자격증을 따고 사회서비스 분야로 진입하였다.

셋째, 일단 사회서비스 분야로 진입한 후에는 이들이 직접 경험한 큰 변화는 없다. 각자 장기요양기관의 정규직 종사자와 재가장기요양기관의 시간제 계약직 종사자로 근무해 왔으며 최근 치매전담실, 간호전문요양실, 요양 등급 추가, 방문간호 범위 확대 등 제도를 보완해 가기 위한 법률 개정과 지침 변화, 기관의 대처 전략과 이용자와 종사자들의 특성 변화 등을 경험해 왔다.

이들은 지금까지 경험한 이러한 크고 작은 변화들이 앞으로도 더 확대될 것으로 예상하고 기대하고 있으며 개인적으로도 15년에서 20년씩 더, 노년이 될 때까지 지금 하고 있는 일을 할 수 있고, 하고 싶다고 하였다. 스스로 통제하기 어려운 노인들의 몸을 다루는 일이기 때문에 자신들의 몸도 힘들지만 직접 몸을 쓰는 것은 요양보호사 등 다른 직종이 담당하고, 간호사와 조무사들은 건강 지원(간호) 업무를 전담할 수 있다면 나이가 큰 제약 조건이 되지는 않는다는 것이다. 한 간호사는 경력이 쌓이고 일정 연령을 넘어서게 되면 주야간보호센터나 요양원을 개업하고 싶다는 계획을 밝히기도 했다.

3. 분석 결과의 함의

지금까지 살펴본 분석 결과를 토대로 건강 지원 분야 사회서비스 종사자들의 고용과 관련된 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 2008년부터 시행된 노인장기요양보험은 기존의 요양원들을 장기요양기관으로 전환

하고 새로운 장기요양기관들이 대거 설립되도록 하였으며 요양보호사라는 새로운 직종을 만들었을 뿐만 아니라 간호사와 간호조무사 등 건강 지원 분야 종사자들의 일자리를 확대하였다. 특히 재가장기요양기관을 통해 제공하는 방문간호는 간호 인력의 일자리 대안을 마련해 주었다. 인구 고령화와 치매 등 노인성 질병의 증가 현상은 건강 지원 분야 사회서비스 고용의 지속적인 확대를 예상하게 한다.

둘째, 노인장기요양보험 시행 직후 소규모 요양기관들의 난립과 지나친 경쟁이 사회문제로까지 대두되었으나 지금은 안정 국면으로 접어드는 것으로 판단된다. 그러나 소규모 요양기관들의 난립 문제는 현재 진행형이며 지속적으로 해결해 가야 할 것이다. 특히 앞으로는 사회서비스의 품질 관리에 더 집중해야 할 것이다. 치매안심센터, 요양기관 내 치매전담실과 간호전문요양실 설치 등에 더하여 전문 인력을 교육하여 확충하고, 서비스 제공자 1인당 이용자 수의 비율도 점차 낮춰 가야 할 것이다.

셋째, 인력 자체는 많이 보강되었으나 개별 건강 지원 사회서비스 종사자들의 임금과 근로조건은 크게 개선되지 않은 것으로 보인다. 요양시설은 24시간 돌봄서비스를 제공해야 하므로 야간 근무에 대한 추가 지원 등이 필요하며, 방문간호는 사례별 수당 인상과 유류비 지급 등의 지원이 필요한 것으로 보인다.

넷째, 노인장기요양에 대한 일반 사회 구성원들의 인식과 보호자들의 태도에 대한 지역사회의 교육과 마케팅 활동이 필요하다. 특히 장기요양기관에 부모에 대한 돌봄을 위탁한 보호자들은 대부분 주기적으로 방문하지만 아예 무관심하거나 연락 또는 방문을 하지 않는 경우도 많은 것으로 나타났다. 또한 기관에서 낙상 사고 등이 발생했을 때 고소하는 사례도 종종 있는 것으로 보인다. 보호자들의 태도는 건강 지원 분야 사회서비스 종사자들의 고용에 직접 영향을 미치지 않지만 이 종사자들의 업

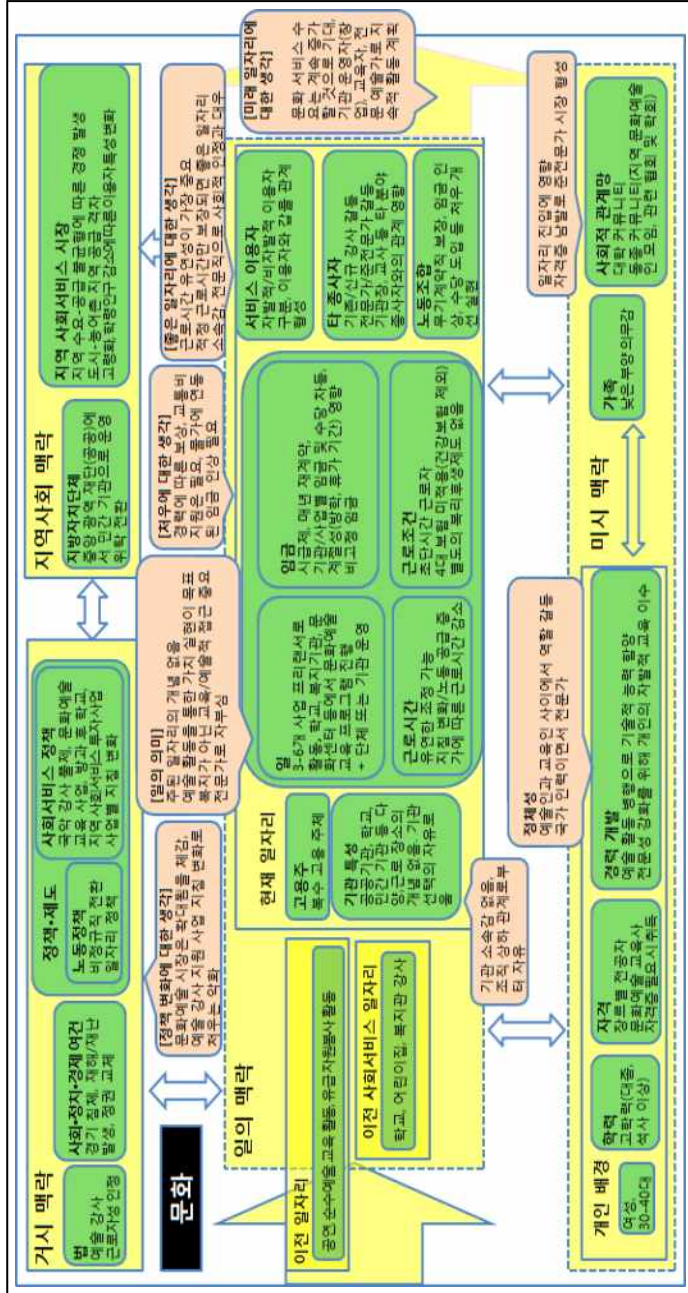
무 만족도에 영향을 미치고 업무 자체를 방해할 수도 있으며, 장기적으로는 소진과 이직을 초래하는 부정적인 요인으로 작용할 수 있다. 이런 차원에서 사회서비스 종사자들의 권익을 보호하고 소진을 예방하며 근로조건을 개선할 대책이 필요할 것으로 보인다.

다섯째, 간호사와 간호조무사 등 건강 지원 분야 사회서비스 종사자들의 전문성을 인정하고, 업무 분담을 조정하는 지침이 필요하다고 판단된다. 시설급여를 제공하는 장기요양기관과 재가급여를 제공하는 재가 장기요양기관에서 근무하는 간호사들은 모두 의사의 처방을 받아야만 의료 처치를 할 수 있게 되어 있고 주기적으로 매번 진단서와 처방을 받는 것으로 나타났다. 그런데 장기요양서비스 이용자는 특별한 일이 없는 한 장기간 같은 처치를 계속하기 때문에 이러한 절차가 효율성을 떨어뜨릴 수 있고, 그와 반대되는 측면에서 간호사의 전문성을 인정하지 않는 체계라고 할 수 있다. 일정한 수준의 경력과 교육훈련을 거친 간호 인력은 일상적인 처치를 할 수 있도록 하고 그들의 전문성 범위 내에서 응급조치도 취할 수 있도록 보장할 필요가 있을 것이다. 간호사와 조무사 사이의 전문성 차이는 이들 종사자들 스스로도 인정하고 그 경계를 넘어서려 하지 않는 것으로 보인다. 그러나 조무사들은 간호 업무의 범위가 제한되면서 요양보호사 등 다른 직종의 업무와 중복되거나 병행하게 되는 경우가 많은 것으로 보인다. 장기요양기관 체계 내에서라도 각 직종 간에 반드시 분담해야 할 부분과 공유할 수 있는 업무의 범위를 규정하고, 개별 기관은 그 범위 안에서 재량껏 직종 간 역할 분담을 할 수 있도록 유도할 필요가 있을 것이다.

제6절 문화 분야 고용의 맥락과 패턴

이 절에서는 문화 분야 서비스 종사자들이 경험한 고용 변화의 맥락과 패턴을 기술한다. 여기서 문화 서비스 종사자는 예술강사로 한정하나 음악, 무용, 연극, 미술 등의 다양한 분야의 종사자를 포함한다. [그림 5-6-1]을 중심으로 예술강사들이 경험한 고용의 맥락을 거시 맥락, 지역사회 맥락, 일의 맥락, 미시 맥락으로 구분하여 살펴본 후 맥락 간 연결성을 발견하여 고용 변화의 패턴을 분석한다.

[그림 5-6-1] 문화 분야 고용 변화의 맥락-패턴



1. 고용 변화의 맥락

가. 거시 맥락

거시 맥락에서 예술강사의 고용 변화에 영향을 미치는 요인은 제도적 법적, 정치·사회·경제적 맥락의 하위 체계로 구성할 수 있다.

첫째, 제도적 맥락은 사회서비스 관련 정책 및 제도의 도입과 변화, 일반 노동시장 정책 및 제도의 도입과 변화로 설명된다. 예술강사 및 실무 담당자들이 인식하는 문화 서비스 고용 시장의 확대는 2000년 교육과정의 재편과 예술인의 일자리 창출 측면에서 추진된 ‘국악 강사풀제’의 도입으로 가능해졌다. 국악 강사풀제는 2006년 「문화예술교육지원법」이 제정되면서 한국문화예술교육진흥원(이하 진흥원)의 설립과 함께 ‘예술강사 지원사업’으로 개칭되었고 국악에 한정되어 있던 장르를 연극, 영화, 무용, 디자인, 사진, 공예 등으로 확장해 나가면서 결과적으로 문화 서비스 노동시장도 확대되었다. 현재는 학교 문화예술 교육과 사회 문화예술 교육으로 양분되어 ‘문화예술교육사업’의 명칭으로 국가 재정 지원이 이루어지고 있다(최보연, 2017).

문화예술교육사업은 2008년부터 재정 지원 일자리 사업으로 분류되어 평가받고 있다는 점에서 고용과 관련한 다양한 쟁점이 제기되었다. 정부가 지원하는 재정 지원 일자리 사업 지침은 취약계층을 우선 선발하고 참여자의 반복 참여를 제한하는 등의 규정을 두고 있으나 연구 참여자들은 문화예술교육사업은 이 지침을 따르기 어려운 성격의 사업으로 보고 있다. 예술강사로 활동하려면 최소한 각 분야 전공자로 인정받아야 할 뿐 아니라 교육자로서의 전문성도 있어야 하기 때문에 한시적 일자리로 보기 힘들다는 것이다. 이에 예술강사의 일자리 사업 반복 참여는 사실상

허용되고 있는 상황으로, 신규 참여자의 비율이 매우 낮아 이 사업이 일자리 창출 사업으로 구분되는 것이 적합한가에 대한 비판이 내부적으로 팽배한 상태이다. 또 예술인이 안정적 소득 활동을 하기 어려운 특성이 있긴 하나 취약계층으로 분류될 수 있는가도 불분명하다고 하였다. 다만 예술강사들은 이 사업이 일자리 사업에서 제외되면 정부의 예산 지원을 받지 못하거나 사업이 폐지될 상황도 우려하고 있었다. 일자리의 양적인 측면에서 본다면 문화예술교육사업은 2006년 방과후학교, 2007년 지역 사회서비스 투자사업(지투자사업)의 도입과 함께 학교와 지역사회에서 예술강사의 활동 영역 확장에 큰 기여를 했다고 볼 수 있기 때문이다.

사회서비스 정책 외 일반 노동시장 정책이 예술강사의 고용에 영향을 미치기도 한다. 특히 현 정부에서 활발히 논의되고 있는 무기계약직의 정규직 전환은 문화예술교육사업에 참여하는 예술강사의 고용 지위 보장에 직접 영향을 주는 정책이다. 문화예술교육사업의 예술강사는 매년 한국 문화예술교육진흥원 또는 위탁을 받은 사업 운영 기관과 근로계약을 맺긴 하나 사실상 계속 근로를 하는 자가 다수로 예술강사 노동조합은 정부의 직접 고용을 통한 정규직 전환을 요구하는 상황이다.

둘째, 법적인 맥락에서 주목할 만한 것은 2009년 예술인의 근로자성이 법적으로 인정된 것이다.¹⁴⁾ 이전까지 예술강사는 예술인으로서의 정체성이 있었으나 이 판결로 근로자로서의 법적 지위를 획득하게 되었고, 근로기준법 적용 대상에 포함되었다. 이는 근로계약서 작성, 4대 보험 적용 등의 법적 보호 장치가 실행되어야 함을 의미한다. 즉, 예술강사가 처우 개선에 대한 공식적 목소리를 낼 수 있게 된 것이다. 예술강사의 근로자성

14) 예술강사는 개인 사업자 신분으로 활동하고 있었다. 2008년 한 예술강사가 진흥원이 주최한 연수 때 사고를 당해 산재보험을 신청하는 과정에서 소급된 산재보험 청구권을 중심으로 행정소송이 제기되었다. 이 행정소송에서 대법원은 예술강사의 근로자성을 인정하라는 판결(문화체육관광부, 교육과학기술부, 2013, p.2)을 내렸다(최보연, 2017, p.36의 내용 재인용).

인정은 이후 사업 지침의 변화에도 영향을 미친 것으로 보인다. 예술강사들이 가장 큰 문제로 인식하는 것은 최대 시수 규정이었다. 여기서 시수는 수업 시간의 개념인데 분야에 따라 시수당 시간이 40분, 1시간으로 다르다. 현재 예술강사는 10개월 미만의 근로계약을 맺고 있으며 학교 예술강사는 1년에 476시수, 사회 예술강사는 350시수 이상 일할 수 없게 되어 있다(한국문화예술진흥원 내부 자료, 2019). 이를 월 단위로 환산하면 월 60시간 미만의 기간제 단시간 근로자로 인정받기 때문에 건강보험을 제외한 3대 보험 적용만 가능한 상태이다. 예술강사 중 일부는 정부(진흥원)가 최대 시수를 제한하여 단시간 근로자로 일할 수밖에 없는 상황을 만들었고, 이것이 결국 예술강사의 임금 감소와 고용 불안정을 야기하고 있다고 비판하였다.

셋째, 문화서비스는 돌봄, 재활, 건강 지원 분야의 서비스처럼 긴급성을 요하는 특성이 없기 때문에 정치·사회·경제적 상황의 영향을 많이 받을 수밖에 없고, 이는 종사자 고용에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 연구 참여자들은 경기 침체기나 태풍, 지진, 메르스, 세월호 사건과 같은 재해가 발생하면 여가 활용 성격이 있는 문화 서비스가 위축되는 것을 경험하였다고 하였다. 문화예술 관련 사업 예산이 일시적으로 축소되거나 사업 자체가 폐지되어 예측하지 못한 임금 감소 및 고용 단절을 경험한다는 것이다. 정치적 영향을 받기도 하는데 박근혜 정부 시절 문화체육 활성화로 시장이 확장되는 것을 경험하였으나 정권 후반 발생한 스캔들이 예술강사의 활동에도 타격을 미쳤다고 하였다. 그러나 전반적으로는 여가를 중시하는 사회 분위기가 형성되면서 문화 서비스에 대한 요구가 증가하고 있음을 체감하고 있다.

나. 지역사회 맥락

지역사회 맥락에서 종사자들의 경험은 거시 맥락에서 제도 및 지침의 변화와 연결되어 있는 부분이 있는데 바로 서비스 전달체계의 변화이다. 문화예술교육사업의 예술강사는 당초 분야에 무관하게 진흥원과 계약했다. 그러나 2010년 이후 문화체육관광부가 지역 문화예술 교육센터를 지정하여 사업을 지역으로 이관하면서 학교 예술강사는 지역 운영 기관이, 사회 예술강사(복지기관 예술강사) 중 아동 분야는 진흥원이, 노인, 장애인 분야는 한국노인종합복지관협회와 한국장애인복지관협회가 고용 계약의 주체가 되었다. 예술강사들은 사업 운영 기관이 진흥원에서 지역으로 이관된 결정적인 이유를 2009년 예술강사 근로자성이 인정된 판결 이후 중앙의 노무 관리 부담이 높아졌기 때문인 것으로 인식했다.

학교 예술강사 활동을 10년 이상 지속해 온 연구 참여자들은 집행 주체가 중앙에서 지역 운영 기관으로 이관됨에 따른 문제점이 나타나고 있다고 인식했다. 고용 계약의 주체는 지역 운영 기관 또는 민간 위탁 기관이지만 예술강사 선발, 배치, 평가를 여전히 진흥원 주관으로 하고 있기 때문에 사실상 지역 운영 기관의 기능이 제한적일 수밖에 없다는 것이다. 지역 운영 기관의 특성이 달라지고 있다는 점도 언급하였다. 이관 작업 당시 문체부는 지역 운영 기관을 각 광역지자체에 있는 재단으로 지정하였으나 예술강사의 노무 이슈가 빈번하게 제기됨에 따라 2017년 이후 광역 재단이 사업을 포기하는 현상이 발생하였다. 이에 현재는 민간 단체나 대학을 공모 방식으로 선정해 사업을 운영하고 있다. 이렇게 지역의 민간 기관으로 운영 주체가 바뀌는 것에 대해서는 다양한 의견이 있다. 일부 예술강사는 이러한 전달체계의 변화가 강사 네트워크를 형성하는 데 부정적인 영향을 미치며, 이는 곧 서비스의 질과 연결될 수 있다고 우려하

기도 하였다. 이전에 중앙 또는 권역 단위로 사업이 운영될 때는 강사 간의 교류가 잦았고 교육 내용 공유를 통한 프로그램 개발 노력을 자체적으로 해 왔지만, 지역으로 이관되면서 이러한 모임이 거의 사라졌다고 하였다. 강사들을 위한 역량 강화 활동, 워크숍 등도 지역 운영 기관의 기획 역량에 따라 달라지기 때문에 지역 편차가 존재한다고 하였다. 반면, 예술 분야에 전문성이 있는 협회나 연합회가 운영 기관이 되면 특정 사안이 있을 때 예술강사의 관점에서 더 많이 배려하고, 강사 개인에 대한 세심한 관리를 할 수 있기 때문에 공공기관의 경직성 문제를 보완할 수도 있다고 하였다.

다른 한편으로는 지역의 사회서비스 시장 상황도 종사자 고용에 큰 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다. 문화 서비스는 지역별 서비스의 수요 공급 불균형 문제가 심각한 것으로 인식되었다. 문화예술교육사업처럼 국가 재정으로 지원되는 사업은 예술강사 지원율이 갈수록 높아지고 있기 때문에 이전보다 공급 경쟁이 심화되는 것으로 인식하고 있다. 특히 대도시에서 활동하는 예술강사는 공급 경쟁으로 거주 지역 내에서 원하는 만큼의 시수(일)를 받지 못해서 강원도나 전라도 등 원거리를 이동해서 서비스를 제공하기도 하는 것으로 나타났다.

그러나 지역의 서비스 수요 전망과 관련해서는 긍정적인 인식이 지배적이다. 연구 참여자들은 전반적으로 지역 내 문화 서비스 수요는 점차 증가하는 것을 경험하고 있다. 지역 돌봄 센터, 읍면동 행정복지센터, 지역 사회복지시설, 문화센터, 기업의 사회 공헌 활동을 통한 문화 프로그램이 점차 확대됨에 따라 예술강사가 활동할 수 있는 범위가 확대되고 있으며 이는 결과적으로 예술강사의 노동 선택권을 높이는 데 영향을 미치고 있다.

다. 미시 맥락

미시 맥락은 종사자 고용에 영향을 미치는 개인, 가족, 사회 관계망의 하위 맥락으로 구성될 수 있다.

연구에 참여한 예술강사는 20대에서 40대까지 비교적 젊은 연령대에 속했는데 이는 문화예술교육사업의 예술강사 현황 자료와도 일치한다. 2018년 기준 예술강사 연령 분포를 살펴보면 30, 40대가 70% 이상을 차지하고 있다. 성별로는 여성이 85% 이상으로, 수치만으로 본다면 이 사업이 30, 40대 여성의 일자리 창출에 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가할 수도 있을 것이다(한국문화예술교육진흥원 내부 자료, 2019). 연구 참여자들은 젊은 여성의 비율이 높은 것에 대해 예술강사라는 직업의 고용 불안정성, 낮은 임금 수준, 아동·노인 등 이용자를 직접 대면해서 프로그램을 제공해야 하는 서비스 특성 때문이라고 인식했다.

예술강사는 대학에서 해당 전공을 이수한 자로 석사 이상의 학력자가 다수였다. 모두 관련 분야 문화예술교육사 자격증이 있었으며, 교원자격증이 있는 참여자도 있었다. 이는 문화 서비스가 복지가 아닌 교육의 관점에서 제공되기 때문으로 보인다. 이러한 배경은 예술강사의 역할 정체성을 형성하는 데도 영향을 미치고 있다. 예술강사들은 스스로를 예술인 이면서 교육자로 정의하고 있었는데 두 가지 역할 중 무엇에 중점을 두는가에 따라 앞으로의 진로가 달라질 것이라고 예상했다. 예술인과 교육자 모두 전문성이 전제된 직업이기 때문에 경력 개발에 대한 관심도도 매우 높다. 예술강사로 활동하는 외의 시간에는 순수예술 활동을 병행하면서 전공 분야의 기술적 능력을 향상하거나 사비를 들여 여러 가지 교육에 참여하여 전문성을 강화하려는 노력을 기울이고 있다. 이와 관련하여 연구 참여자 중 일부는 예술강사들 중에서 전문가와 준전문가 그룹을 구분할

필요가 있다며 준전문가 그룹에 의해 문화 서비스(문화 교육)가 무분별하게 확대되는 것을 경계하기도 하였다. 예컨대 민간 협회에서 예술 분야 자격증을 한두 달 만에 취득해서 시장에 진입한 예술강사와 관련 분야 전공자로 석사 이상의 교육 과정을 밟고 시장에 진입한 예술강사의 수업은 질이 다를 수밖에 없기 때문에 두 집단에 대한 대우는 분명히 달라야 한다는 것이다.

연구 참여자들은 공통적으로 대학 과정 또는 졸업 이후 복지관에서 자원봉사 활동이나 아르바이트를 한 경험이 있는데, 이러한 경험이 예술강사로 본격적으로 활동하는 것과 활동 분야에 영향을 미친 것으로 보인다. 예컨대 장애인 복지관에서 봉사 활동을 한 연구 참여자는 장애 분야 예술강사로, 노인 복지관에서 봉사 활동을 한 연구 참여자는 노인 분야 예술강사로 활동하고 있다.

연구 참여자들에게서 공통으로 발견된 특성은 이전의 자원봉사 경험이나 소속된 단체, 협회의 네트워크가 예술강사로서 활동을 시작하는 데 영향을 미쳤다는 점이다. 현재의 일을 시작한 계기는 대학 전공의 선택이나 단체 및 협회 관계자의 권유 또는 소개로, 동종 커뮤니티의 관계망이 이 분야에서 일을 지속하는 데 상당한 영향을 미치고 있었다.

마지막으로 고용에 영향을 미치는 가족 맥락을 살펴보면 연구 참여자들은 생계유지를 위해 예술강사 일을 시작했으나 가족의 생계를 책임지는 부양의무는 없었다. 따라서 본인의 소득수준이 일에 결정적인 영향을 미치지지는 않았다. 일이 줄어들면 전문성 함양을 위해 그 시간을 자기 계발이나 순수예술 활동에 더 투자하는 방식으로 대처하고 있었다. 이는 근로자보다는 예술인으로서의 정체성이 강한 집단 특성 때문이기도 한 것으로 보인다. 연령이 높아질수록 일에 대한 선택권이 많아진다는 점도 발견되었다. 연구에 참여한 40대 예술강사들은 시장에서 입지를 다지기 위

해 초반 5~7년 정도는 되도록 많은 일을 하려고 하였으나 그 후에는 경력을 보고 다양한 기관에서 먼저 수업 요청이 오기 때문에 일을 구하는 것이 어렵지는 않다고 하였다.

라. 일의 맥락

일의 맥락은 종사자가 경험한 일자리를 이전 일자리, 현재 주된 일자리, 현재 다른 일자리(부가적 일자리)로 구분하여 그 특성을 설명할 수 있는 내용으로 기술한다.

미시 맥락에서 언급한 대로 연구에 참여한 예술강사는 모두 특정 장르의 예술 전공자로, 문화 서비스 종사자로 일하기 전에는 공연 또는 순수 예술 활동을 본업으로 삼았다. 그러나 순수예술 활동만으로는 안정적인 소득을 보장받기 어렵기 때문에 생계유지를 목적으로 문화 서비스 시장에 진입한 경우가 대부분이다.

예술강사에게서 공통으로 나타나는 특성은 주된 일자리의 개념이 없다는 것이다. 연구에 참여한 예술강사들은 최소 3개에서 최대 6개의 기관과 근로계약을 맺고 활동하고 있었으며 스스로를 ‘보따리장수’, ‘프리랜서’로 지칭하고 있었다. 근로계약을 맺는 기관은 학교, 지역사회 복지기관, 사회서비스 기관, 문화센터, 행정복지센터 등 다양하나 모두 문화예술교육사업의 예술강사로 활동한다는 공통점이 있다. 따라서 이들에게 고용주와 근로 장소는 하나로 특정되지 않는다. 특정 기관에 대한 소속감도 없고 조직의 위계 관계를 경험하지 않아도 되기 때문에 자유로움을 추구하는 예술인의 성격에 잘 맞는 일자리라고 인식했다.

굳이 주된 일자리와 다른 일자리를 구분하자면 다른 일자리는 예술강사가 이전부터 해 온 순수예술 활동이 될 수 있다. 예술강사는 대부분 해

당 장르의 단체나 협회 등에 소속되어 있어 단체에서 추진하는 예술 행사에 비정기적으로 참여하기도 하고 독자적으로 공연하기도 한다. 이 경우 지속성이 있는 안정적 소득 활동이라고 보기는 어렵기 때문에 실제로 예술강사들이 순수예술 활동에 두는 의미와 별개로 주된 일자리로 정의하기는 어렵다.

예술강사의 고용 지위는 단시간 계약직 근로자로, 매년 사업 또는 프로그램별로 근로계약을 체결하며 임금은 시급제로 지급받는다. 더 많이 일할수록 소득이 높아지기 때문에 개인의 선택에 따라 일하는 기관의 수를 유연하게 조절한다. 연구 참여자의 월 소득은 150만 원에서 500만 원으로 다양했다. 그러나 연구 참여자들은 월 소득이 계절의 영향을 많이 받아 일정하지 않기 때문에 불안감이 높다고 하였다. 문화 서비스는 주로 학교나 지역 복지기관에서 아동, 노인에게 제공하는 경우가 많기 때문에 방학, 시험 기간, 휴가 기간의 영향을 많이 받는다는 것이다. 특히 겨울방학인 1, 2월은 업계의 ‘보릿고개’로 인식되고 있었다. 문화예술교육사업은 해마다 연말에 예술강사 선정 심사가 이루어지는데 이 시기의 불안감도 매우 높다고 하였다.

예술강사들은 문화 서비스 시장을 문화예술교육사업(예술강사 지원사업), 방과 후 사업, 복지관 사업, 민간 기업 사업, 바우처 사업 등으로 구분하고 있었다. 사업별 시간당 임금 수준과 요구하는 전문성의 수준이 다르기 때문에 특정 사업에 대한 선호도가 있는 것으로 보였다. 예술강사 지원사업은 시수당 4만 3000원, 방과 후·복지관·바우처 사업은 지역별 기관별 격차는 있으나 시간당 2만 5000원에서 3만 원 수준으로 강사료가 책정되는 것으로 보인다. 연구 참여자들은 예술강사 지원사업이 시간이 아닌 시수(한 시수는 40분)로 강사료를 책정하고 해당 분야 전공자만이 진입이 가능하여 전문가로 인정받을 수 있다는 점에서 방과 후, 복지

관 사업 등의 다른 일자리에 비해 좋은 일자리로 인식하였다. 그러나 임금이 물가 수준에 맞추어 인상되지 않고 자격이나 경력과 무관하게 동일한 수준으로 지급된다는 점에서 불만이 많았다. 2013년 설립된 전국예술강사노동조합이 예술강사의 근로조건 개선을 위해 진흥원과 교섭을 시작하였으며, 그 결과로 획득한 강사비 및 수당 인상을 그나마 체감하는 수준의 처우 개선이라고 보았다. 2017년부터 예술강사 지원사업의 보수는 시수당 4만 원에서 4만 3000원으로 인상되었고(문화체육관광부 문화예술교육과, 2016. 12. 6.) 2019년부터는 학교 예술강사의 급식비가 월 7만 원 지급되고 있다고 한다. 그러나 정해진 근로 장소가 없고 이동이 많은 일의 특성상 원거리 외의 교통비 지원이 추가적으로 필요하다고 생각하고 있었다.

예술강사는 시간제 근로자로 일하고 있기 때문에 근로시간은 이들이 참여하는 프로그램 수에 따라 결정된다. 근로시간은 프로그램 진행 시간만을 포함하기 때문에 수업 준비 및 일지 작성 등에 추가로 투입하는 시간은 인정받지 못한다. 연구 참여자들은 수업 준비와 일지 작성을 위해 일주일에 최소 2시간 이상의 추가 업무를 한다고 하였다. 그러나 추가 업무량은 일의 숙련도와 예술강사 개인이 수업을 준비하는 태도에 따라 달라질 수밖에 없기 때문에 이를 근로시간으로 반드시 인정받고자 하는 것은 아니었다. 실제 예술강사 근로시간을 어디까지 인정할 것인가의 문제는 관련 사업 내용의 변화를 불러오기도 하였다. 예술강사 지원사업에서 교육 시간을 근로시간으로 인정하는 것에 대한 노무 이슈가 불거지면서 의무교육에 대한 부담이 커지자 운영 기관이 사전 교육 제도를 폐지하기도 하였다.

근로시간과 관련하여 예술강사들은 원하는 만큼 일할 수 없는 구조로 시장이 변해 가는 것에 대한 불만이 높았다. 거시 맥락에서 상술한 바와

같이 문화예술교육사업은 분야별 예술강사가 배정받을 수 있는 최대 시수가 정해져 있다. 연구 참여자들은 시간이 지나면서 배정받는 시수가 줄어들고 지역에 따라 시수를 받지 못하는 강사도 있다고 하였다. 시수의 감소는 임금 감소로 직결되기 때문에 생계유지를 위해 더 많은 시간제 일 자리를 찾아야 한다는 것을 의미한다. 실제 학교 예술강사 지원사업 현황을 보면 강사당 평균 시수는 2016년 305시수에서 2017년 273시수, 2018년 271시수로 감소했다(한국문화예술진흥원 내부 자료, 2019). 2019년부터는 예술강사 간의 시수 편차를 줄이기 위해 지역별, 분야별 기준 시수의 개념을 도입하여 배치 시에 적용하는데, 기준 시수는 지역별로 분야별(국악, 연극, 무용 등)로 배정된 총 시수에 강사 수를 나누어 $\pm 30\%$ 수준으로 최저 시수, 최대 시수 구간을 정한 것이다(한국문화예술진흥원 내부 자료, 2019). 예술강사들은 정규 배치가 운영되는 동안은 기준 시수 구간에 있으면 더 많은 시수를 받고 싶어도 신청할 수 없고 정규 배치가 끝난 후 추가 배치 운영 기간에만 신청을 할 수 있다. 가령 A 지역의 무용 분야 학교 예술강사의 기준 시수가 183~341시수라면, 지침상 최대 시수는 476시수임에도 불구하고 정규 배치 기간에는 341시수를 초과하여 신청 하지 못하는 구조이다. 이러한 변화는 예술강사 간의 시수 편차를 줄이는 데 기여할 수 있으나 연구에 참여한 예술강사들은 모두 시수가 줄어 일거리 찾기가 점점 어려워진다고 하였다.

근로시간의 감소는 기존 강사와 신규 강사 간, 분야별 강사 간의 보이지 않는 갈등을 야기하기도 한다. 전술한 바와 같이 문화예술교육사업은 재정 지원 일자리 사업으로 분류되어 있으나 반복 참여가 가능하여 일단 예술강사로 선정되면 대부분 재계약을 하는 것으로 나타났다. 특히 학교 예술강사는 사실상 기존 강사에 대한 선정 심사 기능이 매우 약화되어 있다. 3년 이상 동일 지역 및 분야에서 연속으로 활동한 강사는 심사를 생략

한다. 2018년 기준으로 학교 예술강사 중 기존 강사는 5044명이 지원하여 5039명이 선발된 반면, 신규 강사는 1375명이 지원하여 243명이 선발되었다(한국문화예술진흥원 내부 자료, 2019). 수치로 보면 기존 강사에게 유리한 사업이지만 기존 강사들은 강사 수가 늘어남에 따라 본인에게 배정되는 시수가 줄어들 수도 있다고 생각하기 때문에 신규 강사를 경계하는 경향을 보이기도 한다. 반면 신규 강사들은 이미 기존 강사들이 기득권을 형성하고 있는 시장에 진입하는 것 자체가 어려워진 상황에 대해 불만이 높다. 학교 예술강사는 선정되면 1, 2월 정규 배치와 추가 배치 기간을 거치게 되는데 정규 배치 시 상호 재배치를 희망하는 학교 및 강사의 신청을 우선 받고 배치 기준에 경력 및 사업 참여 연차가 고려되기 때문에 기존에 일하던 강사에게 유리하게 작용할 수밖에 없다. 분야별로는 국악, 연극, 무용을 제외한 비주류 분야의 시수 확대 요구가 증가되고 있다.

그러나 동시에 근로시간을 개인의 선택에 따라 자유롭게 정할 수 있는 것을 이 일자리의 가장 큰 장점으로 보고 있다. 연구 참여자는 공통적으로 시간제 근로 형태에 대한 만족도가 매우 높아 원하는 시간만큼 일할 수 있는 구조가 형성된다면 정규직으로의 전환을 원하지 않았다. 이들에게 고용 안정성은 정규직의 고용 지위가 아닌 생계유지를 위한 적정 근로시간을 보장함으로써 달성 가능한 것으로 보인다.

연구에 참여한 예술강사들은 전문가로서의 자부심이 매우 높았다. 문화예술 교육을 ‘사회서비스’로 포괄하여 지칭하는 것에 대한 거부감도 있었다. 문화 분야에서는 서비스라는 표현을 쓰지 않는데 맥도널드 햄버거 처럼 찍어 낸 상품을 단순히 제공하는 것이 아니라 예술을 통해서 한 개인의 삶을 변화시키는 데 목적이 있기 때문이다. 그러나 외부로부터 이에 대한 인정을 충분히 받지 못한다고 생각하였다. 학교, 복지관, 사회서비

스 기관의 종사자는 예술강사를 수없이 스쳐 가는 선생님 중 한 명에 불과한 것으로 인식하는 경향이 있어 이들의 전문성에 대해 무관심하거나 무시하는 태도를 보이기도 한다고 하였다.

전문가로서의 자부심은 때로 서비스의 질적 향상을 위한 정책 방향과 충돌하기도 하였다. 연구 참여자들은 문화예술교육사업의 예술강사 심사 및 평가 시스템이 제대로 기능하지 못하는 것에 대한 불만이 있었다. 예술강사의 전문성을 합리적으로 평가할 수 있는 체계가 마련되지 못했다는 것이다. 이에 사실상 학교 예술강사 평가는 평가 방식, 평가 기준, 평가위원 자질 등의 문제로 폐지된 상태이다. 그러나 연구 참여자들은 평가 제도의 폐지가 결과적으로 예술강사의 역량 강화와 서비스 질에 부정적인 영향을 미치는 것을 우려하였다. 평가 제도의 폐지로 준비되지 않은 예술강사가 시간 때우기 방식으로 수업을 진행하는 것에 대한 불만도 높았다.

한편 근로계약을 맺는 고용주가 아닌 프로그램을 받는 이용자와의 갑을 관계가 형성되어 이용자의 요구를 무조건 들어줘야 하는 상황에 놓이기도 한다. 특히 바우처 사업은 이용자의 선택권을 강조하기 때문에 이용자 확보를 위해 종사자의 권리가 무시되는 경험도 다수 있었다.

2. 고용 변화의 패턴

여기서는 상술한 거시, 지역사회, 미시, 일의 맥락 간의 관계성을 시간적으로 연결하여 연구에 참여한 예술강사 고용 변화의 패턴을 설명한다.

예술강사의 이전 일자리는 예술인으로서의 정체성을 가진 순수예술, 창작, 공연 활동에 바탕을 두고 있다고 할 수 있다. 그러나 이는 ‘사회서비스’ 일자리로 구분할 수 없는 영역으로 사회서비스 노동시장으로의 본

격적인 진입은 국가 주도의 예술강사 지원 정책이 추진되면서 가능해졌다. 국악 강사풀제로 시작한 문화예술교육사업, 지역사회서비스 투자사업, 방과후학교 사업 등이 대표적인 예이다. 예술강사의 관점에서 보면 국가 재정이 투입되는 범부처 문화 서비스 관련 정책이 예술인의 노동 활동 영역을 확장하는 결과가 되었다. 그리고 예술인들의 동종 커뮤니티 등 사회 관계망이 더 많은 예술인을 사회서비스 영역으로 진입시키는 데 영향을 미쳤다.

사회서비스 시장 진입 후 예술강사의 근로 활동은 유사한 패턴을 보이고 있다. 첫 번째 패턴은 주된 일자리 및 근로 장소의 개념이 없이 복수의 고용주와 계약하고 여러 가지 일을 하는 것이다. 예술강사들에게 일은 ‘근로’보다는 예술 활동을 통한 가치 실현의 의미가 있고 시간과 장소에 구속되는 것을 원하지 않는 특성 때문에 시급제 아르바이트 식의 일을 하는 것에 대한 저항감이 적었다. 이들이 요구하는 것은 한 직장에서 정규직의 안정적 고용 지위를 획득하는 것보다 개인의 자율적 선택에 따라 유연하게 근로하되 최소한의 생계유지를 위한 근로시간을 보장받는 것이다.

그러나 예술강사의 근로시간은 예술인의 노동시장 진입을 이끌었던 예술강사 지원사업 정책의 변화로 점차 감소하는 패턴을 보인다. 이는 2009년 예술강사의 근로자성이 법적으로 인정된 것을 계기로 촉발되었다. 예술강사가 근로자로서의 법적 지위를 보장받으면서 노무 갈등이 잦아지게 되었고, 정부는 예술강사 지원사업의 내용을 조금씩 변경하면서 노무 갈등에 대응하였다. 예산 규모가 큰 학교 예술강사 지원사업의 운영기관을 중앙에서 광역으로 이관하여 고용 주체를 변경하고 예술강사의 연간 최대 시수 제한 규정을 둔 것이다. 최대 시수 제한은 예술강사의 고용의 질과 관련한 두 가지 문제를 발생시켰다. 첫째로 월 60시간 미만 단

기간 근로자로 인정됨에 따라 4대 보험 적용 대상에서 제외됐고, 둘째로 근로시간 감소에 따른 임금 수준의 하락이다. 그러나 연구 참여자들은 임금 감소분에 대한 추가적인 근로 활동은 하지 않는 패턴을 보였다. 줄어든 근로시간을 공연이나 순수예술 활동을 통한 기술 함양에 투자하거나 전문성 강화를 위한 개별적 경력 개발 활동에 활용하고 있었다. 소득 활동을 적극적으로 할 것인가 말 것인가는 대부분 예술강사 개인이 결정한 다. 연구 참여자들은 본인이 원한다면 민간 복지관이나 문화센터에서 일을 구할 수 있을 것이라고 생각하고 있었지만 돈을 버는 것보다 전문성을 키우는 것이 더 중요하기 때문에 소신에 의해 추가로 일하지 않는 것이라고 하였다. 이를 미시 맥락과 연결하면 전문 예술인으로서의 정체성이 근로자로서의 정체성보다 강하기 때문인 것으로 해석된다.

질적인 측면에서 예술강사들이 체감할 만한 수준의 변화는 10년째 동결되었던 예술강사 시급이 2017년 3000원 인상된 것이다. 학교 예술강사는 월 급식비가 추가된 것, 사회 예술강사는 연구비가 시간당 1000원 인상된 것이 수당 면에서 큰 개선이라고 보았다. 이러한 긍정적 변화는 2013년 예술강사 노조가 설립되면서 쟁취한 것이라고 인식하고 있으나 노조가 요구하는 진흥원 직접 고용의 무기계약직 전환에 모두 동의하는 것은 아니었다. 연구 참여자 모두 만약 정규직으로 신분이 전환되고 주 52시간 근로시간이 정해진 일을 한다면 예술강사 일을 그만둘 것이라고 하였다. 즉, 예술강사들은 고용 지위와 임금의 안정적 보장보다는 시간의 자율성을 더 중요한 일자리 조건으로 인식하고 있다. 또 예술강사의 일자리가 생활(생계)을 목적으로 본다면 나쁜 일자리이지만 가치를 목적으로 본다면 좋은 일자리라고 인식하였다. 참여자 전원이 예술강사로 활동하는 것을 지속적으로 원했으며 수업을 통해 변화되는 이용자들의 모습을 보는 것이 이 일을 지속적으로 하고 싶은 이유라고 하였다.

3. 분석 결과의 함의

이 절에서는 문화 분야 종사자의 고용 변화 맥락과 패턴을 예술강사의 사례를 중심으로 살펴보았다. 질적 연구 내용을 바탕으로 다음과 같은 정책적 함의를 찾을 수 있다.

우선 양적인 측면에서 예술강사 수의 증가가 유의미하게 나타나며, 이는 정부가 재정 지원 일자리 사업 안에 문화예술교육사업(예술강사 지원 사업)을 편입시켜 고용 창출을 압축적으로 이끌었기 때문에 가능했던 것으로 판단된다. 고용취약계층으로 인식되었던 예술인을 사회서비스 노동 시장으로 유입시켜 순수예술 활동과는 구분되는 안정적 소득 활동을 보장하는 동시에 문화 서비스에 대한 국민의 보편적 욕구에 대응했다는 점에서 정부 주도의 정책 추진은 일정 부분 의미가 있다고 볼 수 있다.

하지만 고용의 양적인 성과가 질적 측면의 성장을 담보하지는 못했다는 점에서 한계를 보인다. 특히 2009년 대법원 판결로 근로자성을 인정 받은 것이 오히려 고용의 질을 하락시키는 결과를 초래했다고도 볼 수 있다. 판결 이후 사업 운영을 주관해 오던 중앙 기관(진흥원)이 지역 문화재단에 운영 관리 업무를 이관하면서 고용의 주체가 불분명해졌다. 최대 수업 시수에도 제한을 둬으로써 예술강사는 초단시간 근로자로 분류되어 시급제로 임금을 받고 있다. 근로기준법에 따라 초단시간 근로자는 4대 보험, 각종 법정 수당의 적용 제외 대상이 되기 때문에 근로자로서의 권리를 보장받지 못한다. 한 가지 긍정적으로 볼 수 있는 변화는 예술강사의 임금 수준이 10년 동안 동결되었다가 강사 노조와 진흥원의 지난한 단체교섭 결과로 2017년 소폭 인상되었다는 점이다. 그러나 이러한 임금 인상이 예술강사들의 고용의 질을 보장하지는 못한다. 연간 최대 수업 시수의 제한으로 근로시간의 감소를 경험하고 있는 예술강사들에게 소폭의

임금 인상은 줄어든 근로시간만큼의 임금 손실을 보전하지 못하는 상황이다. 이에 사실상 예술강사들이 체감하는 정책 변화에 따른 처우 개선의 수준은 매우 낮다.

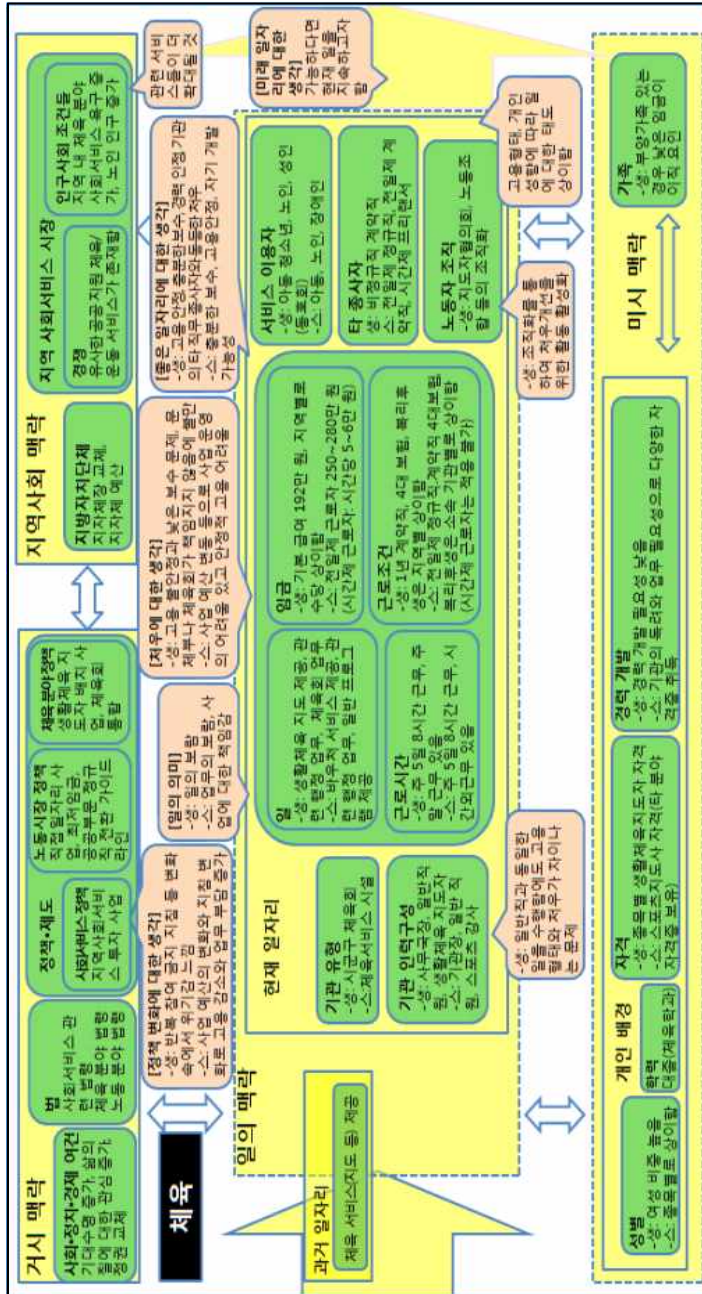
이러한 상황에도 불구하고 예술강사 고용 맥락에서 절대 간과해서는 안 되는 것은 이들이 대부분 다수의 기관과 계약하여 여러 가지 일을 동시에 한다는 점이다. 이를 고용 불안정의 문제로 접근할 수도 있지만 이러한 현상이 예술강사의 자발적 선택에 의해 나타나며 다수의 기관에서 프리랜서로 일하는 것을 선호한다는 점을 주목할 필요가 있다. 예술 활동을 통한 가치 실현과 자유로움을 추구하는 예술강사의 특성상 이들에게 좋은 일자리는 시간적 유연성을 보장받으면서 순수예술 활동을 병행할 기회를 제공하는 일자리이다. 이는 양질의 사회서비스 일자리 정책 논의에서 자발적으로 선택한 시간제 근로자에 대한 접근이 전통적 근로자와는 다른 시각에서 이루어질 필요가 있음을 시사한다.

제7절 체육 분야 고용 변화의 맥락과 패턴

체육 분야의 대표적인 사회서비스 사업은 문화체육관광부의 직접일자리 사업인 생활체육지도자 배치 사업과 지역사회서비스 투자사업의 노인, 장애인·산모, 아동 대상 운동 및 건강관리 서비스이다. 문체부 생활체육지도자 배치 사업은 국민의 생활체육 참여 증진을 위해 지역별 생활체육지도자 배치를 지원하는 사업으로, 지도자는 시군구 체육회에 배치되어 서비스를 제공한다. 생활체육지도자 배치 사업을 통하여 2017년 기준 전국 2600명의 지도자가 시군구에 배치되어 근로하고 있다(문화체육관광부, 2018. 5. 28.). 다음으로 지역사회서비스 투자사업을 통하여 노인 맞춤형 운동 서비스, 장애인·산모 등 건강취약계층 운동 서비스, (비만) 아동 건강관리 서비스와 같은 유형의 체육 분야 사회서비스를 제공하며 스포츠지도사가 서비스를 제공한다. 즉, 체육 분야 사회서비스의 대표적인 종사자는 문체부 직접일자리 사업의 생활체육지도자와 지역사회서비스 투자사업의 스포츠지도사이다.

이 절은 체육회 생활체육지도자와 지역사회서비스 투자사업의 스포츠지도사를 중심으로 체육 분야 사회서비스 종사자를 둘러싼 고용 변화의 맥락과 패턴을 살펴보았다. 이를 위해 생활체육지도자, 스포츠지도사, 생활체육지도자 배치 사업 실무자, 지역사회서비스 투자사업 체육 분야 기관장을 인터뷰하고 인터뷰 분석을 보완하기 위하여 관련 법령 및 정책 자료를 추가로 살펴보았다. 체육 분야 사회서비스 종사자들이 경험한 고용 변화의 맥락과 패턴은 [그림 5-7-1]과 같이 요약할 수 있다.

[그림 5-7-1] 체육 분야 고용 변화의 맥락-패턴



주: '생'은 생활체육지도자, '스'는 스포츠지도사를 의미함.

1. 고용 변화의 맥락

가. 거시 맥락

거시 맥락에서 체육 분야 사회서비스 고용 변화에 영향을 미치는 요인은 정치 사회적, 법적, 제도적 맥락의 하위 체계로 분류할 수 있다.

첫째, 정치 사회적 맥락은 인구사회 변화, 정권 교체 등의 요인이다. 국민소득과 기대수명 증가로 국민의 삶의 질에 대한 관심이 높아지면서 건강과 여가 관련 수요가 점차 높아지고 있다. 특히 노인 인구가 증가하면서 노인의 건강 및 운동에 대한 수요가 많아지고 복지국가 의료비 지출 차원에서도 건강 및 운동 서비스에 대한 관심이 높아지고 있다. 이와 같은 배경에서 복지 분야를 중심으로 제공하던 사회서비스가 체육 분야까지 확대되었으며 체육 분야 사회서비스의 고용이 확대되었다. 다음으로 정권 교체는 중앙정부의 복지, 체육, 고용 관련 제도에 변화를 줌으로써 광의의 체육 분야 사회서비스의 고용에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 문민정부에서 생활체육 진흥 노력을 강조하고 국민의 정부에서 국민 체육 활동 참여 기회 확대를 추진함으로써(문화체육관광부, 2013, pp. 5, 7), 체육 분야 생활체육 사업이 확대되었다. 또한 문재인 정부의 공공 부문 비정규직의 정규직화 공약은 체육 분야 사회서비스 종사자의 고용에 영향을 미쳤다.

둘째, 법적 맥락에서 사회서비스 관련 법령, 체육 분야 법령이 체육 분야 사회서비스와 종사자를 규정하고 노동 분야 법령은 종사자 고용 방식의 근거를 제공한다. 사회서비스 관련 법령으로 「사회적기업 육성법」 시행령 제3조에서 사회서비스 종류에 운동 서비스를 포함함으로써 체육 분야 사회서비스의 법적 근거를 제공한다. 「국민체육진흥법」 제2조 제6호

에서 체육지도자를 정의하고 제3조와 제8조에서 국가가 지역주민의 체육 활동을 지원하는 근거를 제시했다. 노동 분야 법령으로 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」 제3조에서 기간제 근로자 사용 기간 제한의 예외 항목으로 체육지도사 업무 종사자를 포함하였다. 이는 생활체육지도자를 계약직으로 반복 고용할 수 있는 법적 근거이다.

셋째, 제도적 맥락에서 사회서비스 관련 정책 및 제도, 노동시장 정책 및 제도, 체육 분야 제도는 체육 분야 사회서비스 고용에 직접 영향을 미친다. 중앙정부는 사회서비스 정책을 통하여 직접 체육 분야 사회서비스 고용에 영향을 주었다. 2007년 참여정부에서 지역사회서비스 혁신사업(현재 지역 사회서비스 투자 사업)을 시행하면서 비만 초등학생 대상 운동 프로그램 등을 사업에 포함하였으며, 이 사업을 통하여 스포츠지도사 고용이 사회서비스 영역으로 확대되었다. 지역사회서비스 투자사업 지침은 스포츠지도사 고용과 업무 내용 변화에 직접 영향을 미친다. 보건복지부의 기본 계획과 지침을 바탕으로 시도별 예산이 조정되고 시도별 지침이 수립되기 때문에 정부 지침에서 제공하는 수행 인력 기준, 서비스 내용, 바우처 사업 내용 등이 지역사회서비스 투자사업에 참여하는 스포츠지도사의 고용과 업무 내용에 영향을 미친다.

다음으로 노동시장 정책 및 제도는 일자리 사업으로 고용에 직접 영향을 미치거나 정책이나 지침으로 전체 노동시장에 영향을 미침으로써 체육 분야 사회서비스 종사자의 고용에 영향을 준다. 생활체육지도자 배치 사업은 2000년 일자리 창출 사업으로 등장하였다. 2019년 현재 정부의 재정 지원 일자리 사업으로 제공되며 지역 내 생활체육지도자 고용을 창출하고 고용 형태 및 임금에도 영향을 미치고 있다. 최저임금 상승이 체육 분야 민간 노동시장의 보수 수준에 반영됨으로써 생활체육지도자 고용 조건과 지역사회서비스 투자사업에 참여 중인 민간 기관 스포츠지도

사의 임금 등에 영향을 미쳤다. 한편 문재인 정부의 2017년 ‘공공 부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’은 생활체육지도자의 계약직 고용 형태 개선을 적극적으로 논의하는 배경이 되었다.

돌봄 등의 사회서비스와는 달리 체육 분야 사회서비스는 체육 분야 제도와 지침의 영향을 받는다. 문체부의 생활체육지도자 배치 사업은 종사자의 고용 조건에 직접 영향을 미친다. 대한체육회의 ‘생활체육지도자 배치 및 근무 규정’은 생활체육지도자의 업무 내용, 고용 형태, 보수 규정, 휴가 및 복리후생 등을 규정하고 있다. 생활체육지도자의 인건비는 국비와 지방비를 매칭하는 방식으로 책정하기 때문에 매년 문체부에서 ‘생활체육지도자 활동 지원 사업 지침’을 통하여 지도자 기본 급여 수준, 지도자 채용·계약·배치 관련 지침을 규정한다. 또 종사자 인터뷰에서 2016년 대한체육회와 생활체육회의 통합과 같은 제도적 변화가 체육회에 소속된 생활체육지도자의 업무 내용에 영향을 미친 것으로 조사되었다.

나. 지역사회 맥락

지역사회 맥락에는 지방자치단체, 지방 체육회, 사회서비스 시장이 포함된다. 시도와 시군구의 지방자치단체 및 체육회는 체육 분야 사회서비스 사업의 예산을 조정하고 지침을 제시하거나 사업을 관리함으로써 사회서비스 고용에 영향을 미친다. 다음으로 체육 분야 사회서비스 기관과 종사자는 지역 단위 서비스 시장이라는 공간의 영향을 받는다.

체육 분야 서비스 수요는 지역의 인구사회학적 특징의 영향을 받는데, 예를 들어 노인 인구의 증가는 노인 대상 서비스의 수요를 늘리고 지자체의 노인 관련 예산을 증대함으로써 지역사회의 체육 분야 사회서비스 사업에 영향을 미칠 수 있다. 다음으로 지역사회의 서비스 공급을 살펴보면

다양한 주체가 공공 지원 체육 분야 서비스를 제공한다. 시군구 생활체육 지도자가 제공하는 무료 생활체육 지도 서비스, 지역사회서비스 투자사업으로 지원하는 저가의 운동 및 건강 서비스가 있으며, 그 외에도 국민체육진흥공단의 체육복지서비스, 지역 보건소에서 건강관리 서비스의 일환으로 제공하는 운동 서비스, 지역 노인회의 운동 서비스, 지역 공공 생활체육시설 등이 있다. 현장에서는 복지부와 문체부의 다양한 공공 지원 운동 및 건강관리 서비스를 중첩하여 제공하고 있어 향후 이에 대한 정부 부처 차원의 조정 작업이 필요할 것으로 보인다.

생활체육지도자와 지역사회서비스 투자사업의 스포츠지도사는 서로 다른 방식으로 지방자치단체의 영향을 받는다. 먼저 생활체육지도자의 일은 지자체장 선출, 지방자치단체의 예산, 시도 및 시군구 등 지방 체육회 규정의 직접 영향을 받는다. 지방 체육회 회장은 지방자치단체장이 자동으로 겸임하고 체육회 사무국장은 회장 교체 시 함께 교체된다. 따라서 지자체장인 회장과 사무국장이 교체되면 체육회의 사업이나 업무에 변화가 생길 수 있다. 생활체육지도자가 생활체육 지도 업무 외에 지자체 체육 행사 등의 업무도 분담하는 실정이어서 사무국장이 교체되면 업무의 내용과 부담이 달라질 수 있다. 생활체육지도자의 인건비는 매칭 방식에 의하여 절반은 지자체에서 마련하고 지자체 사업 예산 상황에 따라 기본 급여 외의 수당이나 지원 수준이 상이하다. 또 대한체육회의 '생활체육지도자 배치 및 근무 규정'을 준용하여 지자체 체육회 정관에 생활체육지도자 관련 규정이 들어가기 때문에 지자체별로 생활체육지도자 배치 사업의 운영 방식이 달라질 수 있다. 따라서 생활체육지도자의 기본 급여 외 수당과 복리후생 수준, 지도자의 일은 지자체별로 차이가 있을 수 있다. 예를 들어 서울시는 자체 규정과 예산 편성을 통하여 행정 지도자를 추가로 고용할 수 있다.

다음으로 지역사회서비스 투자사업 스포츠지도사의 일은 광역지자체의 예산 조정과 지침의 영향을 직접 받는다. 시도 단위에서 지역사회서비스 투자사업의 예산을 조정하고 개별 사업별 이용자 기준, 정부 지원 및 본인 부담금, 사업 내용, 종사자 기준, 기타 행정 규정 등을 수립하기 때문에 지역사회서비스 투자사업 스포츠지도사의 고용에 직접 영향을 미친다. 인터뷰에서 지역사회서비스 투자사업의 종사자와 기관장은 개별 사업 폐지로 기관에서 사업을 종료하여 고용이 줄어든 경험을 한 것으로 나타났다. 지자체 예산 조정에서 개별 사업 예산이 감축되면서 서비스 규모가 감소하고 이것이 결과적으로 고용에 영향을 미친다. 다음으로 지침의 잦은 변화는 지역사회서비스 투자사업 스포츠지도사의 행정 업무 부담을 높일 수 있다.

다. 미시 맥락

미시 맥락에는 크게 종사자 배경과 관계망 등이 포함된다. 젠더, 학력, 자격 등이 체육 분야 사회서비스 종사자들의 특성을 이루며, 종사자 네트워크 등이 체육 분야 사회서비스 일에 영향을 미치는 맥락으로 나타났다.

대한체육회 내부 자료에 의하면 전체 생활체육지도자 중 여성이 57.3%를 차지하고 있다(대한체육회, 2018). 생활체육지도자의 기본 급여 수준이 2019년 기준 192만 원으로 낮으며(문화체육관광부, 2019, p.10) 1년씩 계약을 갱신하면서 임금에 연차가 반영되지 않고 직급 체계가 존재하지 않기 때문에 외벌이로 생계유지를 하기에는 임금이 매우 낮은 수준이다. 종사자 인터뷰에서 기혼 여성 대비 기혼 남성이 다니기에는 임금이 문제라는 인식이 있고 실제로 기혼 남성의 이직이 더 많은 것으로 나타났다.

생활체육지도자의 근속 연수는 매우 다양하지만 2000년부터 생활체육지도자 배치 사업이 시작되었기 때문에 경력 15년 이상의 지도자도 있다. 생활체육지도자는 체육학을 전공한 대졸자이며 선수 출신도 있다. 기본적으로 담당 종목의 생활체육지도자 자격을 소지하고 있으며 여러 종목의 생활체육지도자 자격을 취득한 경우도 있다. 하지만 생활체육지도자 자격은 채용을 위해 기본적으로 필요하지만 추가적인 자격 취득이나 교육 이수가 임금이나 직급에 전혀 영향을 미치지 않는 구조이기 때문에 지도자로서는 추가적인 경력 개발 필요성이 적다.

지역별 생활체육지도자들의 네트워크는 활성화되지 못하였으나 협의회 및 노동조합과 같은 종사자 네트워크가 존재한다. 예를 들어 경기도에는 생활체육지도자 협의회가 구성되어 있고 민주노총 공공연대노조에 가입되어 있어 종사자 네트워크를 통한 단체 활동이 가능하고 노동조건 개선을 이슈화할 수 있다. 이는 생활체육지도자의 고용의 질에 영향을 미치는 중요한 요인이다.

지역사회서비스 투자사업 스포츠지도사 중 인터뷰 대상자는 전일제로 일하는 30대 남성이다. 현재 일하는 기관에 소속된 다른 스포츠지도사는 전일제 혹은 시간제로 근무한다. 종목에 따라 성별과 연령 구성이 상이한데, 예를 들어 수중 운동의 시간제 스포츠지도사는 고령 여성이 많은 것으로 나타났다. 스포츠지도사는 체육학 전공의 대졸자이며 대부분 체육 분야에서 계속 종사해 왔다. 종사자와 기관장 대상 인터뷰에서 스포츠지도사의 경력 기간은 개인별로 매우 상이하였다. 기관에서 시간제로 일하는 스포츠지도사는 경력이 시간당 보수에 영향을 미친다.

종사자들은 모두 생활체육지도자 자격증을 보유하고 있으며 필요에 따라 간호조무사, 인명구조사 등의 자격을 보유한 경우도 있었다. 소속 기관의 독려나 업무상 필요에 따라 다른 종목이나 분야의 자격증을 취득하

는 경우가 있고 추가 자격증 보유가 급여 협상에 영향을 미칠 수 있다. 기관장의 관심이나 인식 수준이 종사자의 자격 취득 등의 자기 개발에 영향을 미치는 것으로 보인다.

또한 기관의 스포츠지도사들은 종사자 간 네트워크가 존재하지 않고 동일 직업군 종사자의 교류 및 정보 교환이 부족한 것으로 나타났다.

라. 일의 맥락

일의 맥락은 체육 분야 서비스와 관련된 기관 특성, 일의 내용, 임금, 근로시간, 근로조건, 기관 인력, 다른 종사자가 포함된다. 체육 분야 생활체육지도자와 지역사회서비스 투자사업 스포츠지도사들이 하는 ‘일’을 중심으로 그 맥락을 살펴보면 다음과 같다.

1) 체육회 생활체육지도자

생활체육지도자의 일의 맥락을 살펴보면 생활체육지도자는 시군구 체육회 소속으로 일하고 있다. 체육회는 지역 내 체육 행사, 우수 선수 육성, 생활체육 활성화 등의 다양한 체육 분야 사업을 수행한다. 생활체육지도자는 체육회의 생활체육 관련 업무와 체육 행사 등의 사업 업무를 모두 수행한다. 생활체육 지도는 찾아가는 서비스로 국공립 시설(유치원, 어린이집, 학교, 요양원, 경로당, 주민자치센터 등)을 대상으로 하루 3곳, 주 15곳을 방문하여 회당 40분 이상 지도 서비스를 무료로 제공한다. 생활체육 지도 사업의 이용자는 유치원부터 어르신 교실, 동호회까지 아동, 청소년, 성인, 노인 등으로 다양하게 구성되어 있으며 이용자 부담 없이 활용할 수 있는 사회서비스라는 점에 장점이 있다. 지도자는 생활체육 지

도와 관련하여 방문 대상 발굴 및 선정, 생활체육 지도, 프로그램 개발, 실적 관리 등의 행정 업무를 모두 수행한다. 또한 생활체육지도자는 체육회 행사 등의 사업을 수행하는데 이는 ‘생활체육지도자 배치 및 근무 규정’의 지도자 담당 업무에 생활체육 관련 기타 업무와 상담 및 행정 업무가 포함된 것에 근거한다. 현재 시군구 체육회 회장은 지자체장으로 지정되기 때문에 인건비의 절반을 지자체 지원으로 받는 지도자가 체육회 업무를 자연스럽게 수행하게 된다고 한다.

생활체육지도자 배치 및 근무규정에 의하면(대한체육회, 2018. 12. 20.) 지도자는 기본 1년에서 최대 2년까지 계약하도록 규정되어 있다. 지도자들은 대부분 1년 계약을 하는데 경기도에서는 2년 단위 계약을 하고 있다. 종사자가 하루 8시간 이상 일하기 때문에 겸업이 실질적으로도 불가능하다. 생활체육지도자들은 호봉제나 성과급을 적용받지 못하고 임금은 기본 급여(국비와 지방비 매칭)와 수당으로 구성된다. 기본급은 2019년 192만 원이고 시군구별로 수당(근속수당, 직책수당, 교통비, 활동여비, 출장여비, 식대, 명절수당 등)에 차이가 있으며, 모두 4대 보험을 적용받는다. 시도에 따라 최근 근속수당을 도입한 곳이 있는데, 예를 들어 5년 단위로 10만 원, 15만 원, 20만 원까지 근속수당을 지급한다. 또한 시군구 체육회에 따라 지도자들 중에서 팀장을 정하기도 하는데 급여나 권한은 일반 지도자와 동일하다. 요약하자면 지도자들은 계약직으로 고용되어 낮은 임금을 받고 근속을 충분히 보장받지 못하며 지역별 수당 지급이 상이하다.

하루 8시간, 월 160시간 근무하지만 업무로 인하여 추가 근로를 하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 특히 체육 행사로 주말에 근무하면 규정상 대체 휴일이나 수당을 주도록 되어 있으나 실질적으로는 예산이 책정되지 않아 수당을 받지 못한다. 휴가 규정은 1년 근무 후 15일 연차가 생기

고 2년에 1일씩 가산된다(대한체육회, 2018. 12. 20.).

종사자와 실무자 인터뷰에 따르면 소속 체육회에서 근무하는 종사자의 절반이 생활체육지도자였다. 체육회 일반 행정 직원들이 정규직으로 근무하는 반면 생활체육지도자는 시군구 체육회와 계약하고 대부분 1년 단위로 근무한다. 생활체육지도자들이 생활체육 지도 업무 외에 체육회 업무에 투입되고 있다는 점에서 기관 내에서 서로 유사한 업무를 수행하면서도 고용 형태와 처우가 다르다는 문제가 있다. 예를 들어 일반 직원과 생활체육지도자가 모두 주말 체육 행사에 동원되면 정규직 직원과는 달리 생활체육지도자는 시간외수당을 적용받기 어려운 경우가 있다.

생활체육지도자들은 개인의 성향에 따라 해야 할 일만 수행하는 종사자도 있고 자긍심을 가지고 적극적으로 일하는 종사자도 있다고 한다. 인터뷰에서 종사자는 국민의 건강을 유지하는 최고의 체육 활동이라고 생각하기 때문에 일에서 큰 보람을 느낀다고 답변하였다. 생활체육 지도 업무를 오랫동안 수행하고 있는 지도자들은 국민 건강을 책임지고 있다는 자부심과 지도 활동에서 느끼는 보람으로 앞으로도 이 일을 계속하고자 한다. 하지만 고용 불안정과 낮은 보수 수준으로 인하여 지도자를 좋은 일자리라고 하기는 어렵다. 체육회 생활체육지도자들은 이 사업이 다년간 지속된 사업임에도 불구하고 고용이 불안정하고 근속을 인정받지 못하며 업무 성과에 대한 성과급 등의 인센티브를 적용받지 못하기 때문에 자기 개발 욕구가 약하고 기관 내에서 장기적인 비전을 가지기 어렵다고 하였다. 생활체육지도자들은 대부분 고용 안정과 임금 체계 개선을 희망하고 있다.

2) 지역사회서비스 투자사업 스포츠지도사

지역사회서비스 투자사업 스포츠지도사의 일의 맥락을 살펴보겠다. 종사자의 소속 기관은 체육 및 운동 서비스를 제공하는 기관이며, 기관이 진행하는 지역사회서비스 투자사업의 종류에 따라 서비스 대상은 아동·청소년, 노인, 장애인이 된다. 대상자는 건강관리의 필요성과 상대적으로 저렴한 공공서비스, 기관의 접근성(차량 운영) 등을 계기로 사회서비스를 이용하며 프로그램의 효과성과 대상자 만족도는 높은 편이다. 대부분의 기관이 사회서비스 사업과 별개로 체육 서비스를 운영하고 있다. 스포츠지도사는 시설에서 서비스를 제공하거나 학교, 아동센터, 마을회관 등을 방문하여 서비스를 제공한다. 일반적으로 기관 내 지역사회서비스 투자사업 스포츠지도사들은 전일제 근로자와 시간제 프리랜서로 구분된다. 전일제 근로자는 기관 내에서 지역사회서비스 투자사업과 다른 서비스 및 행정 업무를 병행한다. 시간제 프리랜서는 지역사회서비스 투자사업 프로그램 1개 이상을 맡아 진행한다. 기관 내 일반 프로그램과 비교할 때 종사자들은 지역사회서비스 투자사업 프로그램을 제공하면서 관련 행정 업무까지 추가로 수행해야 한다.

스포츠지도사 인터뷰 대상자들은 기관에서 정규직, 기간제로 일하고 있었다. 임금은 월 250만~280만 원 수준이며 기본급, 직책수당, 시간외 근무수당, 명절수당, 혹은 선물을 받고 추가로 교육비나 차량 유지비를 제공받기도 했다. 연차에 따른 호봉제는 아니지만 재계약이나 연봉 협상에서 연차가 보수에 반영된다. 전일제 종사자의 기본급은 최저임금보다 높게 책정된다. 종사자들은 계약상으로 하루 8시간, 주 40시간 근무하며 연휴로 인한 프로그램 보강으로 주말에 근무하기도 한다. 인터뷰 종사자들은 모두 전일제 근로자로 4대 보험을 적용받고 있다. 한편 기관장 인터

뷰에 따르면 시간제 프리랜서는 하루 3시간을 근무하고 시간당 급여 5만~6만 원을 받는다. 이들은 대부분 근교 지역의 다른 기관에서 점업한다. 또 동일한 기관의 지역사회서비스 사업에 참여하는 종사자들 중에서도 개별 프로그램을 맡아서 시간제로 근무하면 관련 수당, 휴가 제도, 4대 보험, 복리후생 등을 적용받지 못한다.

지역사회서비스 투자사업 서비스 종사자에게는 교육 수강 의무가 부과되는데 업무에 유용한 교육과정이 적고 종사자가 접근하기 쉬운 지역 지원단에서 제공하는 교육의 종류에 한계가 있으며 교육 수강에 따른 보강과 이로 인한 행정 작업 등의 어려움이 있다. 기관 관행과 기관장 성향에 따라 교육 지원 수준은 상이하며 업무 관련 교육의 교육비와 교통비를 지원하기도 한다.

민간 기관에서 체육 서비스를 제공하는 전일제 및 시간제 종사자들은 기관이 지역사회서비스 투자사업에 참여하면서 사회서비스까지 제공하게 된 것이기 때문에 사회서비스 종사자로서의 인식이 높게 나타날 수 없는 구조이다. 그럼에도 불구하고 인터뷰에 참여한 종사자들은 업무에서의 보람을 중요하게 여겼다. 특히 기관이 지역사회서비스 투자사업을 시작하는 단계부터 함께 일한 종사자들은 사업에 대한 책임감과 애정 등의 감정을 강조하였다. 또한 종사자들은 이용자들이 변화하는 모습에서 보람을 느끼거나 새로운 일을 배우고 자기 개발을 할 수 있다는 점을 장점으로 보았다. 지역사회서비스 투자사업에 참여한 종사자들은 임금이 낮다는 점에서 일자리가 객관적으로 좋은 일자리가 아닌 것으로 평가하였다. 한편 기관 내 시간제 종사자는 해당 프로그램 시간만 서비스를 제공하는 방식으로 근무하기 때문에 기관에서 제공하는 사회서비스 프로그램과 유료 프로그램 간의 차이를 인식하기 어렵고 오히려 행정 절차 등이 업무 부담이 될 수 있다.

2. 고용 변화의 패턴

앞에서 제시한 여러 차원의 고용 변화의 맥락은 고용의 증가 및 감소, 고용 조건 일부, 종사자의 일 자체에 영향을 미쳤다. 다음으로 시간 흐름을 반영하여 체육 분야 사회서비스 종사자의 고용 변화 패턴을 살펴보고자 한다. 내·외부 요인의 변화와 이에 대한 기관과 종사자의 대응이 고용 변화와 어떻게 연결되는지 살펴본다.

가. 체육회 생활체육지도자

2000년 생활체육지도자 배치 사업이 시작되면서 새로운 공공 사회서비스 일자리가 창출되었다. 같은 해 국민생활체육회가 ‘생활체육지도자 배치 및 근무 규정’을 제정하여 지도자의 업무 범위, 채용 및 자격 기준, 임금 규정 및 근로조건 등을 정관으로 규정하였다. 사업 도입 초기에는 시간제 지도자와 전일제 지도자 모두 존재하였고 이들은 60만 원 수준의 임금을 받으며 지역 내 생활체육 지도 업무를 수행하였다. 2005년 정관을 개정해 지도자의 근무시간을 하루 8시간, 주 40시간으로 규정하면서(생활체육지도자 배치 및 근무 규정, 2014. 1. 27.) 지도자의 근로시간에 영향을 미쳤다. 생활체육지도자 배치 사업의 규모는 꾸준히 확대되었고 2006년에는 사업 내에서 어르신 지도자가 신설되었으며 2007년에는 생활체육지도자 배치 사업과 별개로 장애인체육회에서 주관하는 장애인 생활체육지도자 배치 사업이 신설되는 등 생활체육 영역의 사회서비스 고용은 점차 증가하였다. 하지만 생활체육지도자의 고용의 질은 크게 개선되지 못하였으며 기관이나 종사자 차원의 처우 개선 시도 또한 뚜렷하게 나타나지 않았다.

2016년 체육 분야 사업 전달체계가 통폐합되는 큰 변화가 있었다. 국민생활체육회와 대한체육회가 통합하면서 기존에 국민생활체육회가 담당하던 생활체육지도자 배치 사업이 통합 대한체육회의 사업으로 이전되었다. 그러나 통합 이후에도 지도자의 비정규직 고용 형태와 열악한 근로 조건은 변화되지 못하였고 오히려 업무가 증가하기도 하였다. 또한 생활체육지도자의 수업 기준이 하루 2회에서 3회로 변경되면서 생활체육지도자의 업무 부담이 증가하였다. 위와 같은 전달체계 통합 전후에도 소속 기관 차원에서 종사자의 고용 형태 및 처우 개선을 위한 시도는 크게 이루어지지 않았다.

이 시기에는 또 지도자들의 기간제 고용과 관련한 논의가 본격적으로 제기되었다. 동일 사업장 반복 참여 제한과 관련하여 공문이 내려오면서 지도자의 고용 형태에 대한 문제가 본격적으로 드러나기 시작하였다. 2016년 감사원은 ‘청년 고용 대책 성과 분석’에서 직접일자리 창출 사업에서 생활체육지도자의 반복 참여를 허용함으로써 신규 참여 기회를 축소하고 있음을 지적하였다(감사원, 2016). 즉, 재정지원 일자리 사업의 기준에 생활체육지도자 배치 사업의 운용 방식이 맞지 않는다는 점이 지적된 것이다. 감사원에서 반복 참여를 제한하도록 주문하자 생활체육지도자들은 이에 반발하였다. 이와 관련하여 2017년 직접일자리 사업 중앙부처-자치단체 합동 지침에서는 반복 참여를 허용할 상당한 이유가 있는 사업 명단에 생활체육지도자 활동 지원 사업을 포함시켰다(관계 부처 합동, 2016. 12., p. 19). 또한 대한체육회는 2016년 국정감사의 생활체육지도자 처우 개선 지적에 대하여 생활체육지도자 인건비 증액과 함께 이 사업이 반복 참여 허용 사업으로 지정되도록 정부에 건의하였다(대한체육회, 2017. 6. 7.). 그 후 2017년 문재인 정부의 공공 부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인이 발표되었으며 가이드라인의 직접일자리

사업 중 정규직 전환 대상 포함 가능 사업에 문체부의 생활체육지도자 활동 지원 사업과 장애인 생활체육 활성화 지원 사업이 포함되었다(관계 부처 합동, 2017. 7. 20., p. 16). 이 가이드라인은 정부 정책 차원에서 지도자의 고용 형태와 고용조건을 재고하도록 함으로써 고용 변화의 시점이 되었다.

또한 생활체육지도자의 근로조건은 규정 변화와 함께 일부 변화하였다. 2017년 '생활체육지도자 배치 및 근무 규정'이 개정되면서 공가 기준에 체육 지도자 자격 및 연수에 참여하는 경우, 체육회 주관 지도자 직무 교육에 참여하는 경우 등이 추가되었다(대한체육회, 2017. 5. 11.). 인터뷰에 의하면 2018년 생활체육지도자 평가 기준에서 사무국장이 주관적으로 평가하는 항목의 배점 기준을 줄이고 계획 대비 지도 실적을 평가하는 항목을 추가함으로써 지도자의 재계약에 사무국장의 개인적 평가가 큰 영향을 미치는 구조를 개선하였다.

내·외부 환경의 변화 속에서 생활체육지도자들은 조직화를 시도하였고 이는 종사자들의 고용에 영향을 미치기 시작하였다. 2016년 생활체육지도자의 동일 사업장 반복 근로 문제가 제기되면서 생활체육지도자들은 일을 잃을 수 있다는 위기감을 느꼈으며, 이를 계기로 지도자들의 조직화가 활성화되기 시작하였다. 2016년 경기도 생활체육지도자협의회가 발족되어 국회의원, 시의원들과 접촉하는 등의 활동을 하였다. 종사자 인터뷰에 따르면 협의회가 경기도 의회 의원들과 관계를 맺고 세미나 등을 개최한 끝에 경기도 지역은 2018년 근속수당을 도입하기 시작하였다. 하지만 지도자들은 협의회 활동만으로 종사자들의 요구를 충분히 반영할 수 없다는 점을 인식하였고 2018년 생활체육지도자들은 지역별로 민주시민총공공연대노조에 가입하기 시작하였다. 2018년 공공연대노조는 생활체육지도자 평가 체계에 대한 이의를 제기하였고 위와 같이 평가 체계 개선에

영향을 미쳤다. 또 노조는 생활체육지도자의 연차휴가가 규정상으로는 존재하나 책정된 예산이 없는 문제로 미사용 연차수당을 받지 못하는 것에 문제를 제기하였다. 2019년 상반기 공공연대노조는 생활체육지도자의 정규직 전환과 처우 개선을 촉구함으로써 고용의 질적 변화를 이끌어 내기 위한 활동에 기여하였다.

바른미래당 김수민 의원이 2019년 1월 대표 발의한 ‘생활체육진흥법 일부 개정 법률안’이 2019년 7월 문화체육관광위원회 전체회의를 통과하였으며(국회 사무처 회의록, 2019. 7. 18.), 그 내용에 생활체육지도자의 처우 개선 및 복리후생 증진 사항이 포함되어 생활체육지도자의 고용의 질 개선을 위한 법적 근거가 될 것으로 보인다. 또 문체부는 2020년 재정 지원 일자리 사업 예산안에서 생활체육지도자 고용 개선을 위한 목적으로 관련 예산을 전년대보다 높게 책정하였다. 위와 같은 맥락이 2020년 생활체육지도자 처우 개선에 영향을 미침으로써 체육 분야 사회서비스 고용의 질을 높일 것으로 예상된다.

생활체육지도자의 고용 변화 패턴에서 두드러진 부분은 종사자들이 관련 법 제도의 조건들로 인하여 2010년대 중반 고용에 대한 불안과 위기감을 경험하였으며 이에 대한 관련 기관의 조치가 충분하지 않자 위기감을 느낀 종사자들이 조직화를 시도하였으며 이를 통하여 고용 형태와 근로조건 변화의 가능성을 이끌어 냈다는 점이다.

나. 지역사회서비스 투자사업 스포츠지도사

2007년 사회서비스 전자바우처 사업으로 지역사회서비스 투자사업을 실시하였다. 지역사회서비스 투자사업의 개별 사업에 운동 서비스가 포함되었으며 다양한 체육 서비스 기관이 사회서비스 사업에 참여하면서

체육 분야 사회서비스를 통한 고용이 창출되었다. 2009년 지역사회서비스 청년사업단 지원 사업이 시행되었고 보건, 복지, 건강 분야를 대상으로 지자체 개발형 사업이 시행되면서 운동 처방 등의 체육 분야 사회서비스가 더욱 확대되었다. 즉, 2000년대 후반 정부의 사회서비스 정책이 확대됨에 따라 체육 분야의 사회서비스 고용이 증가하였다. 체육 분야 서비스 제공 기관은 사업을 다각화하려는 목적과, 기관의 인적 역량을 활용하기에 용이할 것이라는 판단 등으로 지역사회서비스 투자사업에 참여하였다. 또한 청년사업단으로 협력 사업을 개발하여 신규 제공 기관으로 사회서비스 시장에 참여하기 시작한 기관도 있다. 기존 체육 서비스 제공 기관이 인력을 확충하여 신규 사회서비스에 투입함으로써 체육 분야 사회서비스의 고용 확대가 이루어졌고, 청년사업단 등으로 신설된 기관들이 사회서비스 제공을 위한 신규 인력을 고용함으로써 고용을 창출하였다.

그 후 고용의 변화는 결정적 시점의 영향보다는 사업의 예산과 지침의 영향을 받아 소폭으로 변화해 왔다. 종사자와 기관장 대상 인터뷰에서 지역사회서비스 투자사업 스포츠지도사의 고용이 시도 지자체 단위의 사업 예산 조정에 따라 지속적으로 변동된 것으로 나타났다. 지역사회서비스 투자사업 종사자와 기관장은 해당 지역사회서비스 사업에서 개별 사업이 중단되면서 고용 감소를 경험하였다. 매년 사업의 예산 편성에 따라 종사자 수가 영향을 받을 수 있으며 지역 내 동일 서비스 제공 기관이 증가하면서 예산이 줄어 인력 감축을 경험한 경우도 있다. 개별 사업의 중단이나 예산의 삭감이 발생하였을 때 기관은 다른 사업을 통하여 수익을 보전하여 사업을 지속하거나, 이것마저 어려우면 해당 사업을 그만두거나 다른 지역으로 이동하는 방식으로 대응하였다. 개별 사업이 중단되면 기관에 소속된 종사자들은 그만두었고 프리랜서 시간제 종사자들은 다른 일거리를 찾아 이동하였다.

기관에 부여된 예산이 증가하는 때에도 다음 해 예산 변동을 예측하기 어렵기 때문에 인력 확충을 단발적으로 할 수밖에 없으며 예산이 감소하고 해당 사업의 수익 악화를 다른 사업이 메워 주지 못하면 인력을 줄일 수밖에 없다. 체육 분야 서비스 제공 기관에서 지역사회서비스 투자사업만으로 1인의 전일제 정규직 종사자의 급여를 안정적으로 제공하기는 어렵다. 현재 사업 구조와 평가 체계는 전일제 정규직보다는 시간제로 서비스를 유연하게 제공하는 인력을 고용하기가 더 쉽게 만든다. 즉, 매년 예산 변동을 고려할 때 지역사회서비스 투자사업과 관련하여 기관이 안정적인 고용을 계획할 수 없는 구조이며 사회서비스 사업으로 생겨난 일자리의 질을 담보할 수 없다.

한편 지역사회서비스 투자사업의 종사자들은 민간 영역의 서비스를 제공하고 있기 때문에 체육 분야 노동시장의 임금 상승이 사회서비스 종사자의 보수에 영향을 미친다. 종사자 인터뷰에서 최저임금 상승에 따른 보수 수준의 상승에도 불구하고 지역사회서비스 투자사업의 서비스 단가가 인상되지 않는 문제가 지적되었다. 체육 분야의 시장 임금은 지속적으로 상승하고 있기 때문에 사업의 수가와 별개로 종사자 보수 수준에 시장 임금 상승 추이를 반영해야 한다.

기관으로서는 사회서비스 사업만으로는 수익 창출이 불가능하며 오히려 행정 업무의 부담, 단말기 및 송영 차량 등의 추가 부담이 있다. 지역사회서비스 투자사업은 복지의 사각지대를 해소하고 일자리를 창출하려는 좋은 목표로 추진하는 사업이지만 안정적 고용 창출이 불가능하고 사업을 활성화하여 관련 일자리를 창출하기도 어려운 상황이다. 수익이 나지 않는 사업임에도 불구하고 기관은 지역사회 내에서 사회서비스 제공자로 기관이 이미 알려져 있다는 점에서 기관 인지도와 이미지 차원에서 사업을 유지하거나 지역사회에 대한 봉사의 의미를 강조하면서 사업을

유지하고 있다. 기관들은 향후 이용자 감소나 예산 감소 등으로 사업 전망이 어두운 상황이며 사업 유지가 어려울 수 있다고 전망한다.

다음으로 지역사회서비스 투자사업의 지킴 변화에 따라 종사자의 업무 내용과 업무량이 영향을 받는다. 예를 들어 2015년 지역사회서비스 투자사업의 결제 방식이 회당 서비스 당일 결제 방식으로 변경되면서 많은 인원을 대상으로 서비스를 제공하는 스포츠지도사의 업무량이 증가하였다. 인터뷰에서 지역사회서비스 투자사업 종사자들은 매년 사업 관련 지킴의 증가와 변동으로 혼선이 빚어지면서 행정 업무 부담이 증가했다고 응답하였다.

인터뷰에 참여한 전일제 종사자들은 사업에 대한 애정과 책임감, 업무 관계에서 인정과 보람, 사업 결과에서 느끼는 보람, 자기 개발의 가능성 등을 일자리의 장점으로 여긴다. 이들은 사업이 계속 운영될 수 있다면 이 일을 계속 수행하고자 한다. 인터뷰 대상자 중 청년층 종사자는 사업을 통하여 운동 및 건강관리 서비스 경험을 쌓고 자격증 취득과 같은 자기 개발을 할 수 있었다. 현재 지역사회서비스 투자사업의 스포츠지도사 일이 현재의 사업 구조에서는 고용 안정과 높은 임금을 제공하는 일자리는 아니다. 다만 기관과 기관장이 종사자의 교육을 지원하고 자격 취득을 독려하는 기관은 체육 분야 청년 노동자가 사업 경험을 쌓고 전문성을 높일 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

3. 분석 결과의 함의

이 절은 시군구 생활체육지도자와 지역사회서비스 투자사업 스포츠지도사에 초점을 맞춰 체육 분야 사회서비스 종사자 고용의 맥락과 패턴을 분석하였다.

체육 분야 사회서비스는 2000년대 직접일자리 사업과 사회서비스 사업의 등장으로 체육 분야와 사회서비스 영역이 중첩되면서 관련 서비스와 고용이 확대되었다. 생활체육지도자는 2000년 생활체육지도자 배치사업 도입 후 체육회에 소속된 공공서비스 제공자로서 지도자의 고용 규모가 지속적으로 확대되었다. 지역사회서비스 투자사업의 스포츠지도자는 민간 체육 서비스 제공 기관이 공공 영역의 지역사회서비스 투자사업에 참여하고 일부 청년지원단 사업과 같이 신규 제공 기관들이 추가되면서 고용 규모가 증가하였다. 즉, 체육 분야는 민간 서비스 종사자들에게 사회서비스 시장이 새로이 열리고 확장된 것이라고 할 수 있다.

하지만 다년간의 사업 운영에도 불구하고 체육 분야 사회서비스 일자리는 양질의 일자리라 할 수 없으며 고용의 질이 크게 개선되지 못하였다. 체육 분야 전문가, 기관장, 실무자, 종사자 모두 체육 분야 서비스 수요가 확대되고 사회서비스가 중요해질 것으로 예상하였다. 따라서 체육 분야 사회서비스의 안정적 제공과 서비스 질 차원에서 종사자의 고용의 질이 개선될 필요가 있다.

생활체육지도자들은 체육회에 소속되어 지역사회의 생활체육 관련 사업과 체육회의 다른 사업을 수행하고 있음에도 불구하고 1년 단위 계약직으로 낮은 보수를 적용받고 10년 넘게 근속하여도 고용이 보장되지 않고 경력을 인정받지 못하고 있다. ‘직접일자리 사업 중앙 부처-자치단체 합동 지침’에 의하면 재정 지원 일자리 사업은 ‘정부(지방자치단체 포함)가 재정 지출을 통해 취업취약계층 등의 고용 안정을 직간접으로 지원하기 위하여 추진하는 사업’을 의미하여 저소득층, 장애인, 장기 실직자 등의 취업취약계층의 고용 안정을 위해 정부가 지원하는 한시적 일자리이다(고용노동부, 2018). 하지만 생활체육지도자 지원 사업은 체육 분야 지도자 자격을 갖춘 종사자가 1년 계약으로 지역의 생활체육 사업을 담당

한다. 대한체육회 내부 자료에 의하면 2018년 배치 사업의 전체 참여자 중 계속 참여자가 5분의 4 수준이다(대한체육회, 2018). 따라서 취업취약계층을 위한 한시적 일자리라는 조건에 모두 부합하지 않는다. 이 사업은 재정 지원 일자리 사업의 공공 업무 지원형 사업으로 정부 및 공공기관의 업무를 보조하고 지원하는 사업이지만 생활체육지도자 지원 사업은 2000년부터 20년 가까이 시행되었고 실질적으로 지도자들이 지자체 생활체육 사업을 수행하는 것은 물론이고 체육회의 일반 업무를 포괄적으로 수행하고 있다. 이와 같이 생활체육지도자 사업이 재정 지원 일자리 사업에서 제외되어야 할 근거가 충분하다.

2019년 10월 현재 생활체육지도자 고용 안정과 근로조건 개선 내용이 담긴 생활체육진흥법 일부 개정 법률안이 국회 상임위를 통과하였으며 문체부는 생활체육지도자 처우 개선을 목표로 2020년 관련 예산을 확충해 편성하였다. 생활체육지도자들의 고용 안정과 처우 개선을 위한 근본조치가 필요하다. 이 사업을 직업 일자리 사업에서 제외시키며 수행 업무에 맞게 기초지자체 혹은 시군구 체육회에서 생활체육지도자들을 직접 고용하는 방식으로 전환하고 고용 형태를 1년 계약직이 아닌 안정적 고용이 가능하도록 개선할 필요가 있다. 다음으로 근무 경력을 임금에 반영하도록 임금 체계를 바꾸고 각종 수당을 보장해 줄 수 있도록 개선하여야 한다. 또한 생활체육 지도 사업의 질적 향상을 위해 지도자의 자격 수준과 업무 성과에 인센티브를 제공할 수 있도록 임금 체계를 구성할 필요가 있다.

지역사회서비스 투자사업은 지역 맞춤형 사회서비스 개발을 통한 복지 사각지대 해소, 사회서비스 시장 활성화 및 일자리 창출의 목적으로 시행되고 있다. 지역사회서비스 투자사업의 체육 분야 기관은 주로 민간 기관이며 사업 예산 변동에 따라 각 기관에서 매년 사회서비스로 고용할 수

있는 인원이 변동되기 때문에 사회서비스 종사자의 고용을 안정적으로 유지하기 어렵다. 또 체육시설의 스포츠지도사들은 직원 혹은 시간제 프리랜서로, 이들의 임금은 시장 임금 변화(최저임금 상승 등)의 영향을 받지만 사업의 서비스 단가는 고정되어 있기 때문에 사업 운영의 어려움이 있다.

체육 분야의 지역사회서비스 투자사업은 수익이 나기 어려움에도 불구하고 기관들이 홍보나 이용자와의 관계 측면에서 유지하고 있는 현실이다. 사업성이 낮은 구조에서 장기적으로 종사자에게 양질의 일자리를 제공하기 어렵다. 체육 분야 사회서비스가 사업성을 가지고 운영될 수 있도록 지역사회서비스 투자사업의 내용에 대한 재고가 필요하다. 이를 통하여 사업의 안정성을 높이는 방안이나 사업 운영이나 인적 역량 측면에서 좀 더 자격을 갖춘 민간 사업자가 사업에 참여하여 좋은 서비스를 제공할 수 있도록 하는 방안 등을 고민할 필요가 있다.

제8절 소결

이 장에서는 돌봄, 상담·재활, 건강 지원, 문화·체육의 4개 업종으로 한정하여 업종별 사회서비스 종사자 고용의 맥락과 패턴을 분석하였다. 사회서비스 관련 정책, 법, 제도를 포함하는 거시 맥락과 지역사회 맥락의 변화가 업종별 사회서비스 종사자 고용 변화에 미친 영향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정부 주도의 사회서비스 사업 추진이 업종별 사회서비스 고용 시장 확대를 견인한 것으로 보인다. 돌봄 및 건강 지원 분야는 장기요양서비스, 노인돌봄서비스, 장애인활동지원 서비스, 가사·간병 방문 지원 서

비스, 산모·신생아 건강관리 지원 서비스, 아이돌봄서비스가 대표적이며, 상담 및 재활 분야는 장기요양서비스, 발달재활서비스, 지역사회서비스 투자사업, 문화 및 체육 분야는 문화예술교육사업(예술강사 지원사업), 생활체육지도자 배치 사업 등의 도입이 해당 서비스 분야의 노동 공급 확대와 종사자의 대안적 노동 선택권 향상에 기여하였다.

둘째, 이렇게 국가 재정이 투입되는 공공 사회서비스 영역에서 창출된 일자리는 사업별 예산, 관련 법률 및 사업 지침의 변화가 종사자 근로 여건에 직접 영향을 미칠 수밖에 없다. 예컨대 정부가 유사 시장을 형성하여 바우처 형태로 서비스를 제공하면 사업별 서비스 단가 및 제공 시간에 대한 규정이 관련 분야 종사자의 고용 형태와 임금 수준을 결정하며 정부 재정 지원 직접일자리 사업으로 창출된 고용은 합동 지침에 따라 계약 기간, 고용 형태, 임금 수준이 결정된다.

그러나 지침 변화로 종사자들이 체감하는 근로 여건의 긍정적 변화는 크지 않다. 저임금의 시간제 근로자로 일하는 돌봄 분야 종사자는 지침 변경에 따른 서비스 단가 인상이 임금을 상승시킬 수 있는 요인으로 작용하였으나 지역사회 내 공급 경쟁에 따른 사례 수의 감소로 인해 근로시간이 줄어들어 사실상 소득이 낮아지는 결과를 초래하고 있다. 문화·체육 분야의 예술강사와 생활체육지도자는 한시적 일자리로 적합하지 않은 성격인데도 불구하고 재정 지원 일자리 사업으로 분류되어 1년 단위 계약을 하여야 하며 시급이나 기본급을 낮게 적용받고 각종 법정 수당의 혜택에서도 제외된다. 이는 정부의 사회서비스 일자리 정책 관리 방식을 수정할 필요가 있음을 시사한다.

셋째, 2000년대 중반 이후 사회서비스 종사자의 고용 변화는 법적으로 근로자로서의 지위를 획득하고 권리를 확보해 나가는 과정으로 나타난다는 점에 주목할 필요가 있다. 근로자성을 인정받는다는 것은 근로자에게

노동 관계 법의 보호를 제공하고 사회보험의 혜택을 보장한다는 것을 의미한다. 그러나 동시에 사용자의 보호 부담을 야기하기 때문에 종사자들에게 항상 긍정적인 영향을 미치지 않는다. 예를 들면 예술강사는 근로자성 인정 판결 이후 사업 운영 주체가 중앙에서 지방과 위탁 기관으로 이관되면서 고용 주체가 오히려 불분명해지고, 연간 최대 활동 시간(시수) 제한 규정 신설로 초단시간 근로자로 분류되면서 노동법상 보호 대상에서 배제되는 등 근로자성 인정에 따른 역효과가 나타났다.

업종별 종사자들은 노동조합을 설립하여 이전보다 조직화된 형태로 근로자로서의 법적 권리를 요구하는 상황이다. 이러한 활동이 시급 인상, 수당 신설 등의 성과로 이어지기는 하지만 그 변화는 아직 미미한 것으로 감지되고 있다.

넷째, 현 정부의 대표적 노동자 보호 정책으로 추진한 최저임금 인상과 근로기준법 개정에 따른 주 52시간 근로제 시행은 특히 돌봄서비스업 종사자의 근로 여건에 제한적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 최저임금 인상에 연동되어 서비스 단가가 인상되어 임금이 상승했으나, 근로기준법 적용에 따른 법정 수당 논의가 진행되면서 그간 지급되던 경력수당, 처우 개선비, 토요일 가산수당 등이 폐지되어 결과적으로 최저임금 인상 효과를 상쇄하는 결과를 초래한다고 지적하고 있다. 사회복지사업이 주 52시간 근로 특례 업종에서 제외되면서 휴게 시간 보장에 따른 부작용도 나타나고 있다. 돌봄서비스는 근로 장소와 휴게 장소의 구분이 명확하지 않고 서비스의 연속성이 중요하다는 특성이 있다. 이에 종사자들은 휴게 시간에도 근무를 하거나 휴게 시간 없이 근무하고 30분 일찍 퇴근하는 식의 대응을 하고 있다. 휴게 시간의 보장이 이용자의 서비스 신청 시간을 줄여 종사자의 근로시간 감소 및 임금 하락을 야기하기도 한다. 이러한 이유들로 종사자가 체감하는 임금, 근로시간 등 근로 여건은 크게 개선되

지 않았다는 평가가 지배적이다.

다섯째, 임금, 근로시간, 고용 형태를 제외한 질적 측면의 근로 여건도 긍정적으로 보기 어렵다. 특히 종사자 직무 범위에 대한 불명확한 지침 때문에 하지 않아도 되는 일을 불합리하게 요구받는 상황이 발생하고 있다. 돌봄 종사자는 돌봄과 가사의 업무 경계가 모호하여 등록된 서비스 이외의 일을 하는 상황이 빈번하며 돌봄, 재활, 건강 지원 서비스는 통합적으로 제공되는 특성 때문에 종사자 간 업무가 중복되고 충돌하는 일이 발생한다. 생활체육지도자는 시군구 체육회의 행정 직원이 수행해야 할 업무를 지원하는 사례가 많다. 서비스 현장에서 이러한 직무 혼란은 종사자 전문성을 희석시키고, 이는 서비스 품질을 저하시키는 결과를 초래할 수밖에 없다. 전문성 향상을 위한 적절한 교육, 훈련 체계가 마련되어 있지 않다는 점도 공통의 문제로 지적된다.

질적 연구를 통해 파악한 사회서비스 종사자 고용은 업종과 무관하게 양적 측면의 성장은 있었다고 평가할 수 있으나 질적 측면에서 유의미한 긍정적 변화가 있었다고 단언하기는 힘들다. 생계유지를 위한 최소한의 근로시간 보장, 경력과 자격에 대한 적절한 임금 보상 체계 마련, 4대 보험 적용을 통한 근로자 보호, 경력 개발을 위한 교육 지원 강화 등은 사회 서비스 종사자의 근로 여건 개선을 위해 공통으로 요구되는 사안이다.

연구 결과를 종합해 볼 때 양질의 일자리 마련을 위한 정책 접근은 업종별 특성을 고려하여 이루어질 필요도 있음을 도출할 수 있었다. 이는 업종별 서비스 노동시장을 구성하는 인적 특성과 사회서비스 종사자가 좋은 일자리를 어떻게 정의하는가에 대한 인식 차를 확인함으로써 가능하다. 예컨대 임상심리사, 예술강사와 같은 고학력 전문직 서비스 종사자는 전일제 정규직의 안정된 일자리를 원하지 않는다. 이들이 생각하는 좋은 일자리는 개인 시간을 탄력적으로 쓰면서 최소 근로시간을 확보하여

생계유지를 위한 소득을 보장받을 수 있는 일자리이다. 돌봄 종사자도 시간제 근로를 선호한다는 점에서는 동일하나 근로시간의 확보와 동시에 현재 최저임금 수준의 급여가 인상되는 것도 중요하게 생각하고 있다. 동시에 돌봄서비스에 대한 사회의 인정과 인식 변화, 종사자로서의 인권 확보도 일자리의 질을 개선하는 데 중요한 요인이다.

제2장의 선행연구에서 검토한 바와 같이 일자리의 질을 고용 안정성, 임금 소득과 복지 혜택, 근로시간 및 일과 생활의 균형, 고용 안정과 사회적 보호, 사회적 대화, 기술 개발 및 교육훈련, 직장 내 관계 및 직무 동기의 측면으로 나누어 판단한다면 업종별 노동시장의 특성에 따라 우선 접근해야 할 정책 의제는 달라질 필요가 있다.

제 6 장

결론 및 정책 제언

제1절 주요 연구 결과 요약

제2절 정책 제언

제1절 주요 연구 결과 요약

이 연구는 사회서비스 업종별 노동시장의 특성과 다양성을 고려하여 종사자의 근로 실태 및 고용 변화 양상을 종합적으로 진단하는 데 일차 목적을 두고 수행하였다. 이를 위해 사회서비스 정책이 본격 도입된 2000년대 중반 이후 사회서비스 일자리 정책 내용을 평가하고 종사자 관점에서 고용 변화 추이를 전국사업체조사와 지역별고용조사 데이터를 활용한 시계열 분석과 질적 연구를 통해 심층적으로 분석하였다.

동태적 관점에서 사회서비스 종사자의 고용 변화를 분석한 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 2000년대 중반 이후 사회서비스 종사자 고용은 양적으로 꾸준히 증가하고 있으나 업종별 증가 양상은 정부 정책 설계의 영향에 따라 차이를 보인다. 사회서비스산업 특수분류 체계에 따른 업종별 사업체와 종사자 수는 2007년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 돌봄과 상담·재활서비스업 사업체와 종사자 수의 증가세가 타 업종에 비해 가파르게 나타난다. 이는 3장의 정책 분석에서 제시한 바와 같이 우리나라 사회서비스 정책이 돌봄 시장을 활성화하는 산업화 방향으로 추진되었기 때문으로 해석된다. 이명박 정부에서 제시된 간병서비스 제도화, 돌봄서비스 산업 육성, 맞춤형 보육서비스 확대, 장기요양서비스 내실화, 지역사회서비스 확충을 통한 유망 사회서비스 산업 육성 방안은 돌봄과 상담·재활서비스업이 증가를 유인하는 정책적 상황을 보여 준다고 할 수 있다. 이후 박근혜 정부의 보육서비스 확충을 통한 여성 취업률

제고, 문재인 정부의 보육·요양 중심의 사회서비스 일자리 확충 계획은 돌봄서비스를 중심으로 추진된 사회서비스 일자리 정책의 일관성을 나타내는 것이라 볼 수 있다.

사회서비스 종사자들 또한 2000년대 중반 이후 다양한 영역에서 사회서비스 사업이 추진되면서 자신이 일할 수 있는 노동시장도 점진적으로 확대되어 왔음을 공통적으로 인지하고 있었다. 예컨대 돌봄 및 건강 지원 분야는 장기요양서비스, 노인돌봄서비스, 장애인활동지원 서비스, 가사·간병 방문 지원 서비스, 산모·신생아 건강관리 지원 서비스, 아이돌봄서비스, 치매 안심 센터, 상담·재활 분야는 장기요양서비스, 발달재활서비스, 지역사회서비스 투자사업, 문화·체육 분야는 문화예술교육사업(예술강사 지원사업), 생활체육지도자 배치 사업 등 재정 지원 직접일자리 사업의 도입이 해당 서비스 분야의 노동 공급 확대와 종사자의 대안적 노동선택권 향상에 기여하였다고 볼 수 있다.

둘째, 일자리의 질적 측면에서 실증적으로 확인된 사회서비스 고용 지표는 일관된 성과를 나타내지 않는다. 임금 수준이 전반적으로 점차 증가하고 있으나 2008, 2013, 2018년에 분석 대상 사회서비스 종사자의 평균 명목임금은 전 산업 근로자 평균 명목 임금의 69~71% 수준에 불과하여 이를 유의미한 개선이라고 평가하기에는 무리가 있다(〈표 4-2-5〉, 〈표 4-2-6〉, 〈표 4-2-7〉 참조). 업종별 임금 격차 또한 두드러진다. 2018년 기준 돌봄서비스 종사자의 월평균 임금은 102만~117만 원으로 전문직에 속하는 간호사, 치료·재활사 및 의료기사 월평균 임금(245만~283만 원)의 절반에도 미치지 못한다(〈표 4-2-5〉 참조). 이러한 임금 격차는 기존 연구에서 지적인 바대로 돌봄서비스 직종에 내재한 문화적 저평가와 생산성이 낮은 서비스 자체의 특성에 기인한 것이다(윤자영 외, 2011).

2018년 최저임금 인상은 저임금 직군으로 분류되는 돌봄서비스업 종사자의 시간당 임금 상승을 큰 폭으로 이끌었다는 점에서 의미가 있다고 평가된다. 다만 임금 상승의 실제 효과를 파악하기 위해서는 근로시간의 변화도 함께 확인할 필요가 있다. 사회서비스 전 직군에서 주당 근로시간은 2008년 대비 2013년 증가하다가 2013년 대비 2018년은 감소하는 패턴을 보이는데, 특히 돌봄과 문화·체육 서비스 종사자의 주당 근로시간이 급격하게 줄어드는 양상을 보인다. 2018년 기준으로 이들의 주당 근로시간은 40시간에 미치지 못하는데 돌봄서비스 종사자가 최저임금 수준의 임금을 받고 있는 현실을 고려하면 생계유지를 위한 안정적 소득을 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 즉, 근로시간의 감소를 긍정적 고용 지표로 볼 수 있을 것인가에 대한 논쟁이 있을 수 있다.

반면 평균 근속 기간과 상용직 비율은 대부분의 업종에서 증가하는 양상을 보여 사회서비스 종사자의 고용 안정성은 다소 높아진 것으로 해석된다. 두 가지 지표는 대부분의 사회서비스 직군에서 2008년부터 2013년 사이 주목할 만한 긍정적 변화를 보였다. 특히 돌봄 및 보건서비스업 종사자의 평균 근속 기간과 상용직 비율이 큰 폭으로 증가하는데, 이는 같은 기간 영유아, 아동, 노인, 장애인을 대상으로 하는 돌봄서비스의 확대가 국가 주도하에 집중적으로 이루어졌기 때문이라고 추론할 수 있다.

셋째, 질적 연구 분석 결과, 사회서비스 종사자의 근로 여건 변화는 정부의 관련 사업 예산, 법률, 지침에 직접 영향을 받는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 사회서비스 일자리가 국가 주도로 재정을 투입하여 확충한 공공서비스 영역에서 창출되는 특징이 있기 때문이다. 예를 들어 장기요양서비스와 바우처로 제공되는 돌봄, 상담·재활, 건강 지원 서비스는 정부 예산에 따라 서비스 총량이 결정되기 때문에 서비스 단가 및 제공 시간에 대한 규정이 관련 분야 종사자의 고용 형태와 임금 수준을 결정하

는 구조가 형성되어 있다. 또 사회서비스 시장화 정책으로 제공 기관 진입 기준이 완화되면서 지역 내 서비스 공급 경쟁이 심화되는 양상은 종사자의 근로시간과 임금에 영향을 미친다. 소규모 민간 영리 제공 기관의 난립으로 종사자가 안정적으로 일할 수 있는 기관이 줄어들고 이용자 나눠 먹기 식 경쟁으로 서비스 제공자 1인당 이용자가 감소하고 있는 문제가 공통적으로 나타나는 것이다. 이는 실증 분석 결과로 도출된 근로시간 감소 패턴과도 연결되는 부분이다.

예술강사 지원사업(문화예술교육사업)과 생활체육지도자 배치 사업으로 확대된 문화·체육 서비스업 종사자는 한시적 일자리로 적합하지 않은 성격인데도 불구하고 재정 지원 일자리 사업으로 분류되어 1년 단위로 계약하여야 하며 낮은 시급이나 기본급을 적용받고 각종 법정 수당의 혜택에서도 제외되는 점이 문제로 지적되었다.

넷째, 근로기준법 개정(주 52시간 근무제), 최저임금 인상 등 근로자 보호를 위한 일반 노동시장 정책은 일부 서비스 업종에 제한적 영향을 미치고 있다. 저숙련, 저임금의 시간제 근로를 하는 돌봄서비스 종사자가 직접 영향 받는 직군에 속한다. 두 가지 정책 영향에 대한 현장의 평가는 대체로 부정적이다. 최저임금 인상은 돌봄 직군 중에서도 시간당 임금이 가장 낮은 요양보호사의 임금을 전반적으로 높였다는 점에서 의미가 있으나 기존의 처우 개선비, 토요일 가산수당, 경력수당이 없어져 사실상 최저임금 인상 효과를 내지 못하고 있다. 또 주 52시간 특례 제외와 휴게 시간 적용 등 돌봄서비스 종사자에 대한 근로기준법 개정은 근로시간을 감소시키는 결과를 초래하여 최저임금 인상으로 인한 임금 상승 효과를 상쇄하고 있다.

다섯째, 2000년대 중반 이후 사회서비스 종사자의 고용 변화는 근로자성을 획득하고 근로자의 권리를 요구하는 과정으로 나타난다. 사회서비

스 종사자의 근로자성에 대한 인정은 근로 장소와 사용-종속 관계가 불분명하고 시간제 근로 비중이 높은 돌봄, 문화 등 일부 서비스 업종에서 중요한 쟁점으로 부각되고 있다. 종사자 노동조합이 설립되면서 근로자로서의 법적 권리를 이전보다 조직화된 형태로 요구하게 된 점은 시급 인상, 수당 신설 등 근로조건의 가시적 개선뿐 아니라 ‘근로’의 개념조차 없던 종사자가 제도 차원의 사회적 보호를 권리로 인식하게 되었다는 점에서 매우 중요한 변화로 언급할 수 있다.

다음의 <표 6-1-1>은 질적 연구를 통해 도출한 결과를 선행연구에서 활용한 일자리의 질 개념 체계 틀을 활용하여 종합적으로 요약해 정리한 것이다. 정리한 내용을 바탕으로 사회서비스 일자리의 질 제고를 위해 영역별로 어떤 정책 과제와 연결하여야 하는지 검토해 보았다.

<표 6-1-1> 질적 연구 결과 종합

일자리 질 개념 체계	연구 결과	정책 과제
고용의 안전성과 윤리성	(돌봄) 이용자 선택권 강화로 부당한 업무 요구, 폭력 및 폭언 등 노출	- 종사자 권리 보호를 위한 조직 설립
소득과 복지 혜택	(돌봄) 최저임금 및 서비스 단가 인상에 따른 임금 상승, 최저임금 상승에 따른 경력수당, 가산수당, 처우 개선 수당 등의 폐지로 임금 인상 체감도 낮음. 과도한 육체노동에 비해 낮은 임금 수준 (상당) 공급 경쟁 심화에 따른 사례 수 감소로 인한 임금 변동 경험 (재활, 건강 지원) 병원에서 지역사회 공급 시장으로 이동함에 따른 소득 감소, 최저임금 인상에 따른 다른 직군(돌봄 종사자)과의 임금 격차 감소 경험, 승진 체계 부재로 다른 직군과의 임금 형평성 문제 발생 (문화) 정부 재정 지원 일자리 사업 지침의 통제, 2017년 임금 인상 및 수당 신설에 따른 처우 개선 체감, 민간 서비스 시장 겸업 활동을 통한 임금 보전 (체육) 지자체별 임금 격차, 낮은 보수 수준	- 시간제 종사자를 위한 임금 체계 개선 - 바우처 사업의 임금 가이드라인 마련 - 육체노동, 경력 및 자격에 따른 적정 보상 체계 마련 - 사회서비스 일자리 사업 관리 방식 전환

일자리 질 개념 체계	연구 결과	정책 과제
	(공통) 경력 및 자격에 따른 보상 체계 미흡, 서비스 제공 시간 외 추가 근로 시간에 대한 보상 체계 부재	
근로시간 및 일과 생활의 균형	(돌봄) 공급 경쟁 심화로 이용자 및 근로시간 감소, 근로기준법 개정에 따른 주 52시간, 휴게 시간 규정이 적정 근로시간을 줄이는 역효과 경험 (상담, 문화) 정부 사업은 한정된 예산 하에서 공급 경쟁 심화로 근로시간 감소, 시간제 근로 선호 하면서 일과 생활의 균형 추구 (재활, 건강 지원) 시설 유형(거주·재가·이용)에 따른 업무량과 근로시간 격차 존재	- 근무 형태별 적정 업무량의 개념 도입
고용 보장과 사회적 보호	(돌봄) 이용자 감소에 따른 고용 불안정 경험, 주 15시간 보장이 안 되면 4대 보험 등 보호 체계에서 배제 (상담) 기관 폐업에 따른 고용 불안정 경험 (문화) 지침에 의해 초단시간 노동자로 분류, 사회적 보호 체계에서 제외, 계속 근로자임에도 불구하고 매년 재계약으로 인한 고용 지위 불안정 경험 (체육) 정부 지속 사업임에도 불구하고 1년, 2년 단위 계약에 따른 고용 지위 불안정 경험	- 초단시간 노동자 보호 체계 마련 - 정규직 시간제 일자리 정착 유도 - 재정 지원 일자리 사업 관리 체계 개선
사회적 대화	(돌봄, 문화, 체육) 노동조합을 통한 처우 개선 요구	- 사회서비스 종사자 근로자성에 대한 종합적 검토
기술 개발 및 교육 훈련	(돌봄) 시장 진입 이후 기술 개발, 교육 훈련 체계 미흡 (상담) 민간 자격증 남발로 인한 서비스 품질 저하, 경력 개발은 개인의 선택 (재활) 동일 치료 반복으로 발전 가능성 저해 (문화) 종사자 교육, 훈련, 평가 제도 약화, 제공 인력 자격 기준 완화로 무분별한 시장 진입, 역량 강화는 개인의 책임 (체육) 서비스 제공을 위한 별도의 교육 훈련 체계 미흡	- 정부 재정 지원 일자리 사업 관리 체계 개선 - 사회서비스 분야별 자격 관리 및 역량 평가 강화, 자격 승급 제도 도입
직장 내 관계 및 직무 동기	(돌봄, 재활, 건강 지원, 체육) 업무 범위 불명확성으로 인한 부당한 업무 요구 (공통) 사회적 인정, 이용자와의 관계에서 일의 의미 발견	- 서비스별 명확한 업무 지침 마련 - 사회서비스에 대한 인식 전환 교육 및 홍보

제2절 정책 제언

이 절에서는 지금까지 논의된 정책 분석, 실증 분석, 질적 연구 결과를 바탕으로 양질의 사회서비스 일자리 창출을 위한 구체적인 정책 과제를 제안하였다.

1. 사회서비스 일자리 정책의 패러다임 전환

: 양적 확충→질적 제고, 양질의 일자리에 대한 개념 재정의

한국의 사회서비스 정책은 초기부터 산업화와 일자리 창출을 중심으로 추진되어 민간 부문 투자 확대를 통해 단기간에 인프라를 구축하는 방향을 취했다. 그 결과 사회서비스 일자리와 인프라를 양적으로 확대하는 성과를 거두긴 하였으나 일자리 ‘양’을 채우기 위해 ‘질’을 희생하였다는 비판에서 자유로울 수 없다. 이제는 단순히 일자리를 ‘창출’하는 것에 그치지 않고 창출된 일자리의 질적 제고를 목표로 일자리 정책의 패러다임을 전환하여야 한다.

이를 위해 가장 먼저 필요한 것은 ‘양질의 일자리’의 정의를 새롭게 하는 것이다. 정부는 새로운 계획을 수립할 때마다 ‘양질’의 사회서비스 일자리 창출을 강조하지만 그 내용을 살펴보면 ‘양질’의 일자리에 대한 이해가 확연히 다르다는 것을 확인할 수 있다. 한 예로 현 정부에서 ‘일자리 정책 5년 로드맵’(일자리위원회, 관계 부처 합동, 2017. 10. 18.)에 따라 추진하는 사회서비스 일자리 34만 개 창출도 ‘양질의’ 일자리라는 전제를 달고 있으나 고용 창출 계획 규모가 큰 일자리의 대부분은 사실상 저임금, 단기간 불안정 노동으로 분류되어 양질의 일자리로 평가하기 어렵다. 사회서비스형 노인 일자리, 장애인 활동 보조, 아이돌보미, 산모·신생아 건강관리사가 대표적인 예이다. 현재 정부가 관리하는 사회서비스 일자

리는 정규직과 비정규직을 모두 포함하는데 비정규직은 계약 기간 10개월 이상, 주 15시간 이상 근무, 최저임금 이상의 시급제 일자리 또한 양질의 일자리로 간주하고 있다. 정부는 공공 부문에서 창출된 한시적 일자리가 민간 시장의 안정적인 일자리로 연계되기를 기대하고 있다. 그러나 사회서비스 종사자의 상당수는 재정 지원 일자리 사업으로 관리되는 사업의 지원 대상에 포함되며 예술강사 지원사업, 생활체육지도자 배치 사업 등 사업 특성에 따른 반복 참여가 예외적으로 허용되어 민간 시장으로의 이동도 활발하지 않은 상황이다.

사회서비스 일자리가 양질의 일자리로 인정받기 위해서는 임금, 근로시간, 복지 혜택, 고용 안정성, 사회적 보호, 교육·훈련 등 다양한 측면에서의 개선 노력이 필요하다. 사회서비스 일자리 대부분이 정부 주도로 만들어진다는 점에서 공공의 책임성은 더욱 강조되어야 하며, 이는 관련 법, 제도, 지침에서 인력 관리에 대한 규정을 개선하는 작업을 통해 실현 가능할 것이다.

2. 사회서비스 일자리 사업 관리 범주 명확화

‘일자리 질적 제고’로의 사회서비스 일자리 정책의 패러다임 전환과 병행하여야 할 작업은 사회서비스 일자리를 무엇으로 볼 것인지 관리 범위를 분명히 하는 것이다. 정책 영역으로 관리되는 사회서비스 일자리 사업은 일자리 사업의 성격과 사회서비스 사업의 성격이 혼재되어 있으며 어떤 기준에 따라 일자리 사업에 포함되는지 명확하지 않다. 사회서비스 일자리 사업이 이질적으로 구성된 것은 각 부처 고유 사업의 예산을 확보하기 위한 수단으로 활용되었기 때문이라는 비판을 받기도 하였다. 재정 당국이 사회서비스 일자리 사업에 포괄되는 사업에 대한 예산 배정을 쉽게

해 주었기 때문에 일자리 사업의 성격이 없는데도 불구하고 서비스 민간 위탁과 관련된 사업들을 모두 이 범주에 포함시켰다는 것이다(김혜원, 2009).

일자리 사업 관리 주체도 일원화되어 있지 않다. 고용노동부에서는 재정 지원 일자리 사업 안에 사회서비스 분야 일자리를 포함하여 관리하고 있으며 보건복지부는 사회서비스 일자리 확충 계획에 포함되는 사업의 양적 성과를 관리하고 있다. 문제는 두 부처 간 사회서비스 일자리 사업의 관리 범주가 매우 다르다는 것이다. 물론 부처별 사회서비스 일자리 사업의 관리 목적이 다르다는 점에서 사업 범주를 일원화할 수는 없으나, 사회서비스 일자리 사업을 무엇으로 볼 것인가에 대한 합의는 사업 관리의 효율화를 위해 반드시 필요하다.

재정 지원 직접일자리사업으로 관리되는 사회서비스 일자리 사업의 성격 재검토도 요구된다. 예를 들면 예술강사 지원사업, 생활체육지도자 배치 사업과 같이 전문성이 있는 인력의 지속적 참여가 권장되고 필요한 사업은 직접일자리사업으로 관리해야 할 필요성이 낮다. 이에 두 사업은 현재 반복 참여가 예외적으로 허용되는 사업으로 적용하고 있다. 그러나 직접일자리 사업 합동 지침 규정을 따라야 하므로 사업 자체적으로 종사자 처우 개선 문제에 유연하게 대응하기 어려운 구조이다. 생활체육지도자는 체육회 정규직으로 고용된 일반 행정 직원과 업무 범위가 중복되거나 유사한 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 재정 지원 직접일자리 사업의 지침에 따라 운영하고 있기 때문에 동일 대우를 받지 못하는 문제가 발생한다.

재정 지원 직접일자리 사업이 ‘장기 실직자 등 취업취약계층을 민간일 자리에 취업시킬 목적으로 한시적 일자리 및 일 경험을 제공하며 임금 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업(고용노동부, 2018)’이라는 점에서 본

래의 목적에 부합하지 않는 사업은 과감히 정리하고 별도의 사업으로 관리할 필요가 있다. 사회서비스 일자리 사업의 관리 범주를 명확히 하는 것은 일자리 정책의 성과를 정확히 평가하기 위해서도 반드시 필요한 작업이다.

3. 사회서비스 노동시장의 특성을 반영한 제도 개선

：시간제 근로자에 대한 사회적 보호 체계 강화, 추가 근로시간에 대한 보상 체계 마련

민간 시장 활성화를 통해 확대된 사회서비스는 시간제 형태의 비정규직 근로자가 증가하게 하는 결과를 초래하였다. 특히 사회서비스의 핵심 영역이라 할 수 있는 돌봄서비스 종사자, 바우처 사업 체계 안에서 서비스를 제공하는 종사자의 상당수가 시간제 근로자로 일하고 있다. 이는 실증 분석의 결과로도 확인되었다. 돌봄서비스업 종사자의 주당 근로시간이 점차 감소하여 2018년에는 약 30시간에 불과한 것이다. 한 명의 종사자가 다수의 기관과 근로계약을 맺고 일할 수 있기 때문에 계약 관계로만 판단한다면 한 기관에서 일하는 시간이 주 15시간을 초과하지 않아 초단시간 근로자로 분류될 소지가 있다. 고학력 전문직인 예술강사 또한 2008년 법원에서 근로자성이 인정된 이후 사업 지침 변화로 연간 최대로 일할 수 있는 시간이 제한되어 초단시간 근로자로 분류되고 있다.

이는 일부 노동법과 사회보장법에서 규정한 근로자로서의 보호를 받지 못한다는 것을 의미한다. 구체적으로는 「근로기준법」의 휴일과 유급휴가(제55조와 제60조), 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」의 사용 기간 제한과 고용 의제 제도(제4조), 「근로자 퇴직 급여 보장법」의 퇴직 급여 제도(제4조 1항), 산재보험을 제외한 고용보험, 국민연금, 건강

보험의 의무 가입 대상에서 제외된다. 다만 2017년 국민인권위원회가 ‘초단시간 근로자 인권 상황 개선을 위한 권고’ 조치를 내린 후 국민연금과 고용보험은 초단시간 근로자라 하더라도 근속 기간이 3개월 이상이면 적용 대상에 포함하도록 하고 있다. 그러나 초단시간 근로자의 국민연금과 고용보험 가입률은 10% 미만으로 매우 낮은 상황이다(허재준, 이인재, 권혁, 김동배, 2018).

양질의 사회서비스 일자리를 만들기 위해서는 변화하는 고용 형태에 대한 탄력 대응이 필요하다. 현 정부가 추진하는 사회서비스원을 통한 정규직 형태로의 정부 직접 고용은 그간 민간 기관에서 낮은 임금과 불안정한 고용 등 열악한 근로조건에서 활동하던 종사자의 처우 개선을 이끄는 역할을 할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 그러나 당초 계획과는 달리 서비스 분야별 이해관계자의 의견 조율 부진 등의 이유로 사회서비스원이 실질적으로 포괄하는 사회서비스의 범위가 보육, 요양으로 제한되고 직접 고용의 기능도 축소되어 설립 추진의 목적이 퇴색된 상태이다. 2019년 4월부터 4개 시도에서 시범 사업을 추진하고 있으나 예산 문제로 인한 광역지자체의 참여도 부진한 상황이다. 현재 시범 사업을 운영하는 서울, 대구, 경기, 경남에서 발표한 직접 고용 계획 종사자는 1만 1200명으로(보건복지부 사회서비스지원과, 2019. 3. 6.) 병의원을 제외한 돌봄서비스업 사업체 종사자로 한정한다 하더라도 전체의 1%에도 미치지 못한다. 이러한 상황에서 사회서비스 종사자의 처우 개선 문제를 ‘정규직’ 직접 채용을 통한 고용 안정성 보장만으로 풀어내기에는 한계가 있다. 실제 시범 사업으로 사회서비스원을 추진하고 있는 일부 지역에서는 정규직이 아닌 시간제 계약직 채용 또한 이루어지고 있는 상황으로, 사회서비스원이 종사자 처우 개선 문제에 대응하는 만병통치약이 될 수 없다는 한계를 여실히 드러내고 있다.

따라서 현재 사회서비스 노동시장의 특성을 반영하여 시간제 근로자가 노동시장에서 완전한 보호를 받을 수 있도록 지원하는 체계를 병행해야 한다. 단기적으로는 건강보험 적용 대상을 초단시간 근로자로까지 확대하는 조치가 필요하다. 이는 고용주의 노동비용 부담을 증가시켜 전체 고용량을 감소시키는 결과를 초래할 수도 있으나 고용주가 노동비용 절감 및 회피 수단으로 하나의 일자리를 불필요하게 쪼개는 편법 행위를 방지하는 긍정적 효과를 기대할 수도 있다. 고용주의 증가하는 노동비용은 현재 사회보험 사각지대 해소를 위해 추진하고 있는 보험료 지원 확대를 통해 절감하는 방안을 고려해 볼 만하다. 한 단계 더 나아가서 시간제 정규직의 정착을 유도하는 정책 노력도 필요하다. 시간제로 근무하는 사회서비스 종사자는 전일제 정규직을 원치 않는 경우도 많은데 노동시간 선택권 또한 장기적으로는 노동자의 권리로 보장할 필요가 있다.

시간제 계약직 종사자가 공통의 문제로 인식하는 것 중 또 다른 쟁점은 이용자에게 서비스를 직접 제공하는 시간만 근로시간으로 인정한다는 점이다. 근로 장소가 하나로 특정되지 않는 재가 또는 기관 방문형 서비스 종사자들은 서비스 준비와 종료 후에 추가적인 개인 시간을 투입하고 있다. 예컨대 수업 자료 준비, 이동, 서비스 일지 작성 등이 이에 포함된다. 그러나 이렇게 추가로 투입되는 시간은 근로시간으로 인정받지 못하는 실정이며 현재 책정되어 있는 시간당 임금이 추가 근로시간에 대한 금전적 보상을 반영하는 것도 아니다. 직접 서비스 제공 외의 근로시간은 개인 역량에 따른 차이가 있기 때문에 일률적으로 계량하기 어렵다는 문제가 있다. 따라서 추가 근로시간에 대한 보상은 이동에 투입되는 교통비(유류비), 서비스 준비에 드는 활동 지원비(재료비, 프로그램 내용 연구비) 등에 대한 일정 수당을 별도로 신설하여 보전해 줄 필요가 있다.

4. 업종 및 업무 특성을 고려한 실효성 있는 처우 개선 대책 마련 : 근무 유형별 접근, 적정 업무량 보장, 보상 임금론 적용 검토

업종별 서비스 현장 특성을 고려한 실효성 있는 처우 개선 대책을 제시할 필요가 있다. 현 정부가 노동자 보호 대책으로 추진하는 최저임금 인상, 근로기준법 개정에 따른 주 52시간 근로제, 휴게 시간 부여는 사회서비스 노동 현장에서 부작용에 대한 잡음이 끊이지 않는 상황이다. 특히 휴게 시간 부여는 근로기준법상 반드시 준수하여야 하나 시간 단위로 가정을 방문하여 서비스를 제공하는 돌봄 종사자의 업무 특성에는 맞지 않는 조항으로 현장의 비판이 거세다.

근로기준법상 휴게 시간은 단순한 휴식 시간이 아니라 사용자의 지휘, 감독에서 벗어나 독립적인 휴게 공간에서 자유로운 활동을 보장하는 것을 의미한다. 그러나 재가서비스와 돌봄이라는 업무의 특성이 합쳐지면 법이 요구하는 휴게 시간을 부여하는 것이 현실적으로 불가능하다. 이에 현장에서는 법을 위반하지 않기 위한 다양한 편법이 발생하고 있다. 아이돌봄서비스의 시간 쪼개기가 대표적인 예이다. 문제는 휴게 시간 부여 규정으로 이용자들의 서비스 신청 시간이 줄어들어 종사자의 서비스 제공 시간이 감소하고 이로 인한 임금 감소를 경험하지만 실질 근로시간은 줄어들지 않는다는 점이다. 이에 종사자들은 휴게 시간을 ‘공짜 노동’ 시간으로 받아들이고 있다. 근로기준법은 장시간 노동 근절을 통한 노동자 건강 보호와 작업 능력 향상을 목적으로 개정되었고, 과잉 노동이 일반화되어 있는 사회복지 노동 현장에서 법 개정이 지닌 긍정적 의미는 크다고 할 수 있다. 그러나 개선 내용이 현실적으로 반영될 수 있는 준비가 되지 않은 상황이어서 제도 추진은 정책과 현장의 갈등을 야기하고 정책의 실효도를 추락시킬 뿐이다.

이는 종사자의 근로 환경과 근무 패턴을 고려하여 근무 유형에 따른 종사자 지원 방안을 세분할 필요가 있음을 시사한다. 가령 사회복지관, 노인복지관 등 이용 시설에서 기관 방문 서비스를 제공하는 종사자, 요양원 등 거주 시설에서 서비스를 제공하는 종사자, 바우처 중심의 재가 방문 서비스를 제공하는 종사자에게 ‘적정 근로시간’은 다른 의미로 받아들여질 수 있다. 질적 연구 결과에서 확인할 수 있듯이 바우처 사업 종사자는 최근 2, 3년 동안 공급 경쟁 심화에 따른 기관별 이용자 감소로 근로시간 감소를 경험하고 있으며 좋은 일자리를 ‘원하는 만큼 일할 수 있는 곳’으로 인식하고 있다. 이들에게 필요한 것은 생계유지를 위해 법적으로 인정되는 적정 업무량을 보장하는 것이며 이는 궁극적으로 정부가 사회서비스 공급량을 통제하는 문제와 연결될 것이다.

좀 더 미래 지향적으로는 힘든 육체노동을 수반하는 돌봄 종사자에 대한 보상 임금 이론(compensating wage differentials)의 적용을 적극 검토할 필요도 있다. 보상 임금 이론은 힘들고 위험한 직무를 수행하는 근로자에게 더 높은 임금을 지급하는 것으로, 질적 연구에서 확인된 중증 장애인활동지원에 대한 가산수당이 이에 해당할 수 있다. 가산수당은 장애인활동지원사가 업무 난도가 높은 최중증 장애인을 기피하는 현상을 완화하고 서비스 연계를 활성화하기 위해 마련한 것으로, 평일, 휴일근무 여부에 따라 시간당 1000~1500원의 가산 급여를 지급한다. 그러나 돌봄 종사자의 무리한 육체노동 문제는 비단 최중증 장애인활동지원사에게만 국한되는 것이 아니다. 돌봄 노동자의 상당수가 업무 특성에 의한 근골격계 질환, 방광염, 소화불량 등의 위험에 노출되어 있는 상태다(박찬임, 이승렬, 윤자영, 신현구, 2013). 이들에게 최저임금 수준의 임금을 지급하는 것은 ‘여성’ ‘돌봄’ 노동에 대한 시장의 이중적 패널티가 작용한 결과로 볼 수 있다. 다만 현재 돌봄서비스 종사자의 임금 수준이 서비스

단가에 의해 통제되고 있다는 사실을 고려하면 보상 임금에 대한 논의는 서비스 단가 인상 논의와 병행하여 이루어져야 한다.

5. 직업으로서 비전이 있는 일자리 육성

: 교육, 훈련 체계 강화(사회서비스 품질 전담 기구 설립) 및 경력 보상 체계 마련

기술 개발(skill development)과 교육·훈련(life-long learning) 기회의 제공은 양질의 일자리를 평가하는 데 매우 중요한 지표가 되었다. 질적 연구를 통해 발견한 중요한 함의 중 하나는 사회서비스 종사자들이 일에 합당한 임금, 안정된 고용 지위 보장뿐 아니라 기술 축적의 기회와 자기 개발의 가능성이 있는 일자리를 좋은 일자리로 인식하고 있다는 것이다. 현재의 일자리가 직업으로서 비전이 있는 일자리인가는 일의 지속 여부를 결정하는 데 중요한 요인으로 작용하고 있다. 특히 전문성이 요구되는 상담, 재활, 건강 지원, 문화·체육 분야 종사자들은 경력 개발에 관심이 매우 높다. 임금과 수당이 개선되지 않음에도 불구하고 현재의 일을 지속하는 이유는 일을 통한 자아실현과 자기 성장 욕구를 중요시하기 때문인 것으로 확인되었다.

그러나 현재는 사회서비스 종사자에 대한 자격 관리 및 경력 개발 지원이 업종별로 차이가 있으며 체계적으로 이루어지지 못하는 것으로 파악된다. 민간 시장 활성화를 위해 제공 인력 자격 기준을 완화하다 보니 관련 협회 및 단체에서 관련 민간 자격증을 남발하고 있고, 이는 종사자의 전문성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 또 사회서비스 사업별 제공 인력에 대한 보수교육 규정이 지침에 마련되어 있긴 하나 교육 내용이 전문 기술 향상과 역량 강화에 큰 도움이 되지 못하는 상황이다. 이에 경력

개발을 원하는 종사자는 개인 비용과 시간을 투자하여 별도의 교육을 받고 있다. 예술강사는 교육 시간을 근로시간으로 인정할 것인가에 대한 논쟁으로 인해 이전보다 교육이 간소화되는 현상이 나타나기도 하였다.

종사자 자격과 경력에 대한 체계적인 관리는 종사자 처우 개선뿐 아니라 궁극적으로 이용자가 체감하는 서비스 질의 향상과 직결된다는 점에서 중요하다. 사회서비스 사업별 보수교육은 교육 내용을 지금보다 내실화하여야 하며, 종사자의 욕구를 반영한 다양한 프로그램을 신설할 필요가 있다. 종사자의 교육 시간은 근로시간으로 반드시 인정하여야 한다.

이를 위해서는 사회서비스 종사자의 자격 관리 및 경력 개발을 체계적으로 지원하는 전담 기구를 설립할 필요가 있다. 그간 사회서비스 제공 인력의 자격 및 교육 체계 논의는 사회서비스 품질 전담 기구 설립 논의와 함께 이루어지고 있었다. 2013년 「사회서비스 품질 관리 및 사업 지원 관리에 관한 법률」 제정을 추진하고, 사회서비스 품질관리원(가칭)의 설립을 검토했으나(박세경 외, 2016) 전담 기구의 기능과 위상에 대한 이견으로 무산되었다. 그러나 사회서비스의 양적 성장 이면에 상대적으로 관심을 적게 받았던 서비스 품질 문제가 공론화되면서 품질 관리 전담 기구의 설립에 대한 필요성은 지속적으로 제기되고 있는 상황이다. 전담 기구는 서비스 분야별·숙련 단계별 인력 양성, 자격 관리, 교육 및 평가 기능을 종합적으로 수행하여 서비스 전문성을 강화하고 종사자의 성장 가능성을 높이는 일자리를 만드는 데 기여할 수 있을 것이다.

또 자격과 경력에 대한 보상 수단으로 승급 체계가 마련될 필요도 있다. 자격과 경력에 대한 적절한 보상이 수반되지 않는다면 고숙련 노동자가 공공 영역의 사회서비스 시장에 머물러 있을 유인이 줄어들 수밖에 없고 스스로 역량을 개발할 동기도 저해한다. 이는 결국 사회서비스의 품질 저하를 초래할 것이다.

6. 사회서비스 종사자 지원 센터 설립

: 종사자 권익 보호 체계 구축, 이용자 교육 강화

종사자 권익 보호 및 처우 개선을 위한 별도의 종합 지원 조직이 설립될 필요가 있다. 우리나라 사회서비스는 바우처 도입과 함께 확대되면서 서비스 제공 과정에서 이용자 중심성과 권리 강화가 매우 강조되어 왔다. 그러나 상대적으로 종사자의 권익 보호에 대한 관심은 미미했던 것이 사실이다. 고용주가 아닌 이용자와의 갑을 관계가 형성되어 본래 업무 외의 부당한 업무를 요구받아도 거부하기 어렵고 성폭력, 언어폭력 등 각종 폭력에도 무방비로 노출되어 있는 상황이다. 종사자가 이용자에게서 부당한 대우를 받으면 제공 기관장이 그에 합당한 보호 조치를 이행해야 하지만 공급 경쟁이 심화된 상황에서 제공 기관 또한 이용자 유지 및 확보를 위해 강력하게 대처하기 어렵다. 비공식 영역에 있었던 돌봄서비스는 서비스 자체에 대한 저평가가 만연해 있어 종사자가 이용자에게서 합당한 대우와 사회적 인정을 받는 것이 처우 개선에 중요한 요인이었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 사회서비스 종사자가 안전한 환경에서 일할 수 있도록 서비스 제공 과정에서 발생하는 고충을 처리하고 감정 소모를 치유할 수 있도록 지원하는 조직이 필요하다. 서울시는 어르신 돌봄 종사자 종합 지원 센터를 설립하여 요양보호사 등 돌봄 종사자를 대상으로 고충 상담, 건강 증진, 직무 향상 교육, 취업 지원, 사회적 인식 제고 등 실질적인 역량 강화와 권익 향상을 위한 다양한 지원 프로그램을 제공하고 있는데 이러한 조직을 전국 단위로 확대할 필요가 있다.

현재 광역지자체 단위로 설립하는 사회서비스원은 종사자 처우 개선을 주요 설립 목적으로 한다는 점에서 종사자 지원 센터의 역할도 함께 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 이를 위해 고충 처리, 이용자 교육, 정서 지원 프로그램을 운영할 수 있는 전담 인력 확보가 중요할 것이다.

참고문헌 <<

- 감사원. (2016). **청년고용대책 성과분석**. 서울: 감사원.
- 고용노동부. (2018). **2019년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침**. 세종: 고용노동부.
- 고용노동부. (2019). **재정지원 일자리사업현황**. 비공개.
- 고용정책기본법. 법률 제13262호 (2015).
- 곽미정, 김영미. (2015). 수도권 노인요양시설 요양보호사의 서비스 질 영향요인 연구: 교육, 직무스트레스, 업무환경을 중심으로. **한국정책과학학회보**, 19(2), 135-166.
- 관계 부처 합동. (2004. 2. 19.). **일자리창출 종합대책**. 서울: 관계 부처 합동.
- 관계 부처 합동. (2010. 5. 27.). **사회서비스 육성 및 선진화 방안: 보건복지분야 5대 유망 서비스 중심**. 서울: 관계 부처 합동.
- 관계 부처 합동. (2010. 10. 12.). 「성장·고용·복지」의 조화를 위한 2020 국가고용전략. 서울: 관계 부처 합동.
- 관계 부처 합동. (2013. 6. 4.). **고용률 70% 로드맵**. 세종: 관계 부처 합동.
- 관계 부처 합동. (2016. 12.). **2017년도 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침**. 세종: 관계 부처 합동.
- 관계 부처 합동. (2017. 7. 20.). **공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인**. 세종: 관계 부처 합동.
- 광주고법 2019. 6. 19. 선고 2018나23307 판결
- 국가통계포털 홈페이지. (2019). **경제활동인구조사-근로형태별 부가조사-성/근로형태별 임금근로자 규모 및 비중(총괄)**. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7106S&conn_path=I2에서 2019.10.12.인출.
- 국민체육진흥법, 법률 제16225호 (2019).
- 국회사무처 회의록. (2019. 7. 18.). 제20대국회 제369회 제3차 문화체육관광위원회 회의록. <http://law.nanet.go.kr/lawservice/knowledge->

management/knowledgemanagementList.do에서 2019. 9. 25. 인출.

권지성. (2018). **사회복지 질적 연구 방법론으로서 맥락-패턴 분석 방법**. 서울: 학지사.

근로기준법, 법률 제16415호 (2019).

근로자퇴직급여 보장법, 법률 제15664호 (2018).

기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률, 법률 제15848호 (2018).

김경호, 방희명. (2010). 클라이언트 폭력이 사회복지사의 직무만족에 미치는 영향. **한국사회복지행정학**, 12(3), 40-74.

김경희. (2009). 성별화된 저임금 돌봄노동의 재생산 과정 연구: 비공식 부문의 돌봄노동을 중심으로. **아시아여성연구**, 48(2), 147-184.

김미령, 심정원. (2011). 재가시설 요양보호사의 직무스트레스와 수급자 특성에 따른 직무만족도에의 영향. **보건사회연구**, 31(4), 193-228.

김민정, 김영우, 김아래미, 김진석. (2017). 사회복지 종사자 처우 개념의 확장: 일자리의 질을 중심으로. **한국사회복지행정학회 2017년 춘계 학술대회**, 서울: 한국사회복지행정학회. 353-374.

김민주, 김남숙. (2014). 돌봄 여성 노동자의 노동특성이 이직의사에 미치는 영향. **한국가족사회복지학**, 43, 37-59.

김보영. (2012). 영국 사회서비스 담론 분석: 두 개의 축에 따른 네 가지 지형. **한국사회복지학**, 64(1), 299-324.

김보영. (2019. 5. 10.). 구호와 형식만 요란한 공공성? 문재인 정부 사회서비스 및 공공 전달체계 정책 평가. **월간 복지동향**, 247, 22-31.

김선희, 남희은, 박소진. (2012). 요양보호사의 직무만족이 서비스 질에 미치는 영향. **한국콘텐츠학회논문지**, 12(4), 282-291.

김수민 의원 등 9인 발의. (2019. 1. 17.). 생활체육진흥법 일부개정법률안.

김원섭, 유진숙, 전세훈. (2019). 이명박 정부의 노동개혁에 관한 연구. **한국사회학**, 53(1), 95-132.

김용민. (2011). 종합사회복지관 종사자의 직무만족에 관한 연구: 임파워먼트 매

- 개효과를 중심으로. **보건사회연구**, 31(2), 270-338.
- 김유선. (2004). **비정규직 규모와 실태: 통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2004.8) 결과**. 서울: 한국노동사회연구소.
- 김유경, 김미숙, 박경수, 윤덕찬, 정희선, 김가희. (2014). **사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사**. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김유경, 조성호, 박경수, 윤덕찬, 임성은, 박신아. (2017). **사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김윤균, 금상옥, 곽미정. (2017). 지역사회 노인요양시설의 활성화를 위한 요양보호사의 직무만족에 미치는 업무환경 영향요인 연구. **부동산경영**, 16, 157-190.
- 김제선, 유제운. (2012). **사회복지사의 클라이언트 폭력피해실태 및 안전방안 연구**. 서울: 한국사회복지사협회 사회복지인적자원연구소.
- 김지혜, 김석준, 이준영, 이옥진, 오가영. (2011). 서울시 요양보호사 처우개선을 위한 지원방안 연구. **의료복지전측**, 17(4), 15-23.
- 김충식. (2013). 사회복지사의 근로환경 및 처우개선에 관한 연구. **한국인간복지 실천연구**, 10, 108-128.
- 김혜원. (2009). **사회서비스 일자리 재정지원 사업 실태분석**. 서울: 노동부, 한국노동연구원.
- 김혜진, 노은영, 정세정, 유진선. (2014). 사회복지사의 감정노동 경험에 관한 현상학적 연구: 종합사회복지관을 중심으로. **한국사회복지행정학**, 16(4), 163-195.
- 김현민. (2014). 장애인활동지원서비스사업 종사자의 근로조건 결정에 관한 연구. **노동연구**, 27, 5-54.
- 김형용. (2018). 사회복지 노동과 임금: 가격결정의 문제들. **한국사회복지행정학**, 20(1), 151-179.
- 김환준. (2016). 사회복지종사자의 성별 임금격차와 그 요인: 대구광역시 사회복지기관을 중심으로. **사회복지연구**, 47(3), 139-159.

- 김희걸, 남혜경. (2017). 방문간호사가 경험하는 폭력의 특성과 예방대책. **가정 간호학회지**, 24(3), 243-254.
- 남찬섭. (2012). 개정 사회보장기본법의 사회서비스의 의미와 개념적 긴장. **한국 사회복지학**, 64(3), 79-110.
- 남찬섭. (2018. 11. 6.). 2019년도 보건복지 예산안 분석: 총론. **월간 복지동향**, 241, 5-10.
- 대통령비서실 빈부격차·차별시정팀. (2004. 3.). **사회적 일자리 확충 방안**. 서울: 대통령비서실 빈부격차·차별시정팀.
- 대통령자문 사람입국일자리위원회. (2006). **사회서비스 일자리 창출 전략**. 서울: 대통령자문 사람입국일자리위원회.
- 대한물리치료사협회 홈페이지. (2019). **물리치료사 진로 안내**. <http://www.kpta.co.kr/center/kpta/course>에서 2019. 9. 28. 인출.
- 대한민국정부. (2017). **100대 국정과제**. 서울: 대한민국정부.
- 대한체육회. (2017. 6. 7.). 2016년 국정감사 지적사항 및 조치계획. 대한체육회 내부자료.
- 대한체육회. (2017. 5. 11.). 생활체육지도자 배치 및 근무규정. 대한체육회 내부자료.
- 대한체육회. (2018. 12. 20.). 생활체육지도자 배치 및 근무규정. 대한체육회 내부자료.
- 대한체육회. (2018). 대한체육회 생활체육지도자사업 관련 내부 성과평가 자료. 비공개.
- 문영주. (2014). 사회복지사의 가족친화문화인식이 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향: 일-가정 갈등과 일-가정 확충의 매개효과를 중심으로. **인적자원 관리연구**, 21(3), 121-145.
- 문영주. (2015). 클라이언트 폭력이 사회복지사의 정서고갈에 미치는 영향: 심리적 자본과 조직 안전풍토의 조절효과를 중심으로. **사회복지연구**, 46(3), 65-94.
- 문은하, 조정은, 장유다. (2013). 지역사회복지관의 근무환경은 가족친화적인

- 가?. **한국콘텐츠학회논문지**, 14(2), 234-246.
- 문화예술교육지원법, 법률 제14630호, (2017).
- 문화체육관광부. (2013). **2012 체육백서**. 세종: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. (2014. 1. 27.). **생활체육지도자 배치 및 근무규정**. 세종: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부, 교육과학기술부. (2013). **2013년 예술강사 지원사업 예술강사 대상 교육 활동 운영 지침**. 세종: 문화체육관광부, 교육과학기술부.
- 문화체육관광부 문화예술교육과. (2016. 12. 6.). 2017 학교 예술강사 시급 3천 원 인상 확정. **문화체육관광부 보도자료**. http://www.mcst.go.kr/kor/s_notice/press/pressView.jsp?pSeq=15755에서 2019. 12. 2. 인출.
- 문화체육부. (2018. 5. 28.). 생활체육지도자 시도별 배치현황. https://www.mcst.go.kr/kor/s_policy/dept/deptList.jsp?pType=07에서 2019. 7. 5. 인출.
- 문화체육관광부. (2019). **2019년 생활체육지도자 활동지원 사업계획**. 세종: 문화체육관광부.
- 박미은. (2007). 현장 정신보건사회복지사들이 경험한 클라이언트 폭력과 관련 특성. **사회과학연구**, 23(2), 349-371.
- 박미은, 신희정. (2010). 사회복지관 사회복지사들의 서비스대상자에 의한 폭력 피해 경험. **피해자학연구**, 18(2), 285-312.
- 박병식, 전오진. (2015). 청소년지도자 교육훈련의 현업적용도 평가와 개선방안. **한국인사행정학회보**, 14(1), 155-183.
- 박세경, 김정현, 이주연, 오다은, 이정은, 김은정, . . . 양난주. (2015). **2015년 사회서비스 수요·공급 실태조사**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 박세경, 하태정, 김보영, 김용득, 김은정, 이봉주, 이인재. (2016). **사회서비스 정책 진단과 고도화 전략 연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 박연희, 주미연, 박미정. (2009). 노인복지시설 종사자의 이직의도 영향요인: 광주·전남지역 노인복지시설 중심으로. **사회복지정책**, 36(4), 241-262.
- 박은정. (2011). 돌봄노동자의 근로자성. **이화젠더법학**, 2(1), 89-113.

- 박자현, 송민. (2013). 토픽모델링을 활용한 국내 문헌정보학 연구동향 분석. **정보관리학회지**, 30(1), 7-32.
- 박찬임, 이승렬, 윤자영, 신현구. (2013). **돌봄 서비스 종사자의 산업재해 실태와 보호방안**. 서울: 한국노동연구원.
- 배은경, 고정애, 김용진, 박병선. (2018). 정신건강사회복지사 보수교육과정 개발연구: 포커스그룹 및 델파이조사를 중심으로. **정신보건과 사회사업**, 46(1), 34-63.
- 배은경, 조성심, 신혜정, 권지성. (2015). 사회복지사들이 경험한 시간사용의 맥락에 관한 질적 사례연구: 종합사회복지관을 중심으로. **한국사회복지행정학**, 17(3), 193-227.
- 배의식. (2014). 사회복지사의 전문성 향상을 위한 보수교육권 강화 방안. **사회복지법제연구**, 5, 95-113.
- 보건복지부. (2019). **2019 장애인활동지원사업안내. 제5권**. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부 사회서비스사업과. (2013. 11. 26.). 「사회서비스산업 특수분류」 제정. **보건복지부 보도자료**. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=294080&page=117에서 2019. 9. 9. 인출.
- 보건복지부 사회서비스자원과. (2019. 3. 6.). 사회서비스 공공성 강화 및 품질 향상을 위한 2019년 사회서비스원 시범사업 추진계획. **보건복지부 보도자료**. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347990에서 2019. 3. 7. 인출.
- 보건복지부 사회서비스일자리과. (2019. 9. 19.). 포용 사회 도약을 위한 사회서비스 혁신! - 개인적 수요와 사회적 수요에 적극적으로 대응, 국민의 삶의 질 향상 도모 -. **보건복지부 보도자료**. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350917에서 2019. 10. 3. 인출.
- 보건복지부 사회서비스일자리과, 사회서비스사업과. (2013. 7. 9.). 일자리 창

- 출, 사회서비스에서 찾다 - 보건복지부, 「고부가가치 사회서비스일자리 창출방안」 발표 - . **보건복지부 보도자료**. <http://www.korea.kr/comm on/download.do?fileId=183484559&tblKey=GMN>에서 2019. 8. 27. 인출.
- 보건복지부 재정운용담당관. (2018. 8. 27.). 사람 중심의 포용적 복지국가 구현 을 위한 '19년 복지부 예산 편성. **보건복지부 보도자료**. https://www.m ohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID =0403&CONT_SEQ=345848&page=1.에서 2019. 8. 27. 인출.
- 보건의료기본법, 법률 제15883호 (2018).
- 빅카인즈 홈페이지. (2019). <http://www.bigkinds.or.kr>.
- (사)대한작업치료사협회 홈페이지. (2019). **작업치료사 되는 길**. <https://www. kaot.org/start.asp>에서 2019. 9. 28. 인출.
- 사람입국일자리위원회. (2006. 11.). 일자리창출과 사회통합을 위한 국가고용전 략. 서울: 사람입국일자리위원회.
- 사회보장기본법, 법률 제15885호 (2018).
- 사회복지사업법, 법률 제16247호 (2019).
- 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률, 법률 제15445호 (2018).
- 사회적기업 육성법, 법률 제11275호 (2012).
- 사회적기업 육성법 시행령, 대통령령 제29293호 (2018).
- 송다영. (2014). 사회복지부문 돌봄 관련 일자리의 질 저하에 관한 연구. **젠더와 문화**, 7(1), 7-42.
- 송미영, 이상익. (2008). 장애인 직업재활시설 종사자들의 보수교육 현황 및 욕 구분석. **대한케어복지학**, 9, 85-116.
- 신은혜, 정혜숙. (2018). 아동보호전문기관 사회복지사의 클라이언트로부터의 폭력 경험에 관한 질적 사례연구. **한국사회복지행정학**, 20(2), 175-204.
- 신준섭, 김윤배. (2009). 지역사회복지관 사회복지사의 클라이언트 폭력 경험에 대한 연구. **한국정책과학학회보**, 13(1), 167-189.
- 아이돌봄서비스 홈페이지. (2019). **사업현황**. <http://www.idolbom.go.kr/fro>

- nt/CMM/commonGoFront.do에서 2019. 12. 2. 인출.
- 안수란, 이한나, 함영진, 하태정, 김선, 송나경, . . . 황정하. (2018). **2018년 지역자율형 사회서비스투자사업 시도 성과평가**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원
- 안정선. (2009). 사회복지기관 사회복지사의 역량분석 및 교육 방향성. **임상사회사업연구**, 6(2), 67-84.
- 양난주. (2016). 사회서비스 일자리 질에 영향을 미치는 공급조직 특성 분석. **한국사회복지행정학**, 18(4), 259-285.
- 양난주 (2017. 9. 1.). 사회서비스 산업화 전략의 예견된 실패. **월간 복지동향**, 227, 14-22.
- 여성가족부 청소년가족정책실 가족문화과. (2018. 8. 30.). 아이돌봄서비스, 질은 높이고 이용부담은 줄이고 - 『부모가 아이를 믿고 맡길 수 있는 아이돌봄서비스 제공을 위한 개선대책』 -. **여성가족부 보도자료**. http://wlb.or.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_000000000006700&fileSn=0
- 오민수, 황상미, 이영주. (2016). **경기도 사회복지시설 종사자 처우개선 연구**. 경기: 경기복지재단.
- 오윤택. (1994). 한국 작업치료의 역사. **대한작업치료학회지**, 2(1), 63-71.
- 윤민석, 김경혜, 신경희, 조관중, 서명희, 이혁준, 김은하. (2014). **서울시 사회서비스 종사자 처우개선을 위한 고용실태조사**. 서울: 서울연구원.
- 윤영진, 양기용, 이인재, 이재원, 강상경, 김용득, . . . 정광호. (2011). **사회서비스 정책론**. 서울: 나눔의집.
- 윤자영, 김경희, 최영미, 김양지영. (2011). **돌봄서비스 분야 근로조건에 관한 연구(I): 돌봄서비스 일자리 근로조건 실태와 정책과제**. 서울: 한국노동연구원.
- 윤정향. (2013). 노인돌봄 노동시장의 특징과 정책과제. **월간노동리뷰**, 3, 31-44.
- 위키피디아. (2019.10.7.). **Topic model**, <https://en.wikipedia.org/wi->

- ki/Topic_model에서 2019.10.7.인출.
- 의료기사 등에 관한 법률, 법률 제15895호 (2018).
- 이규용, 신현구, 이해정. (2012). 재정지원 일자리정책 현황과 과제. **노동리뷰**, 57-74.
- e-나라지표 홈페이지. (2019). 소비자물가지수. http://www.index.go.kr/pot-al/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1060에서 2019.10.29.인출.
- 이미정, 강란혜. (2011). 보육교사의 처우 및 근무실태 개선을 위한 고찰. **한국보육학회지**, 11(3), 27-44.
- 이미화, 강은진. (2016). 보육교사 전문성 제고를 위한 양성과정과 보수교육과정의 쟁점 및 연계성 분석 연구. **육아정책연구**, 10(2), 105-123.
- 이석중. (2014). 예술강사 처우 및 근로조건의 제도적 문제점과 개선방안. **모드니 예술**, 10, 57-67.
- 이시균, 황규성, 박세경. (2013). **사회서비스의 인력수급 전망: 고부가가치 사회 서비스 일자리를 중심으로**. 서울: 한국고용정보원.
- 이윤진. (2018). 아이돌보미의 근로자성에 대한 탐색적 연구. **사회복지정책**, 45(3), 213-238.
- 이인숙, 이광옥, 강희선, 박연환. (2012). 보건소 방문보건인력들이 경험하는 폭력실태와 폭력 후 반응 및 대처양상. **대한간호학회지**, 42(1), 66-75.
- 이재용, 이수천. (2018). 사회복지사의 클라이언트 폭력 경험 연구. **보건과복지**, 20(1), 65-89.
- 이재갑, 정병석. (2017). **기존 노동시장대책의 평가와 향후과제**. 강원: 한국노동경제학회.
- 이재원. (2013). 이명박 정부의 사회서비스 정책 및 재정 지출의 특성 분석과 향후 정책과제. **지방정부연구**, 16(4), 115-135.
- 이주재. (2011). 노인장기요양 인력의 직무 스트레스와 직무 만족이 이직 의도에 미치는 영향. **한국노년학**, 31(2), 277-290.
- 이정희. (2017). 박근혜 정부 4년, 비정규 노동 정책. **비정규노동**, 123, 39-45.

- 이주환, 윤자영. (2015). 돌봄직의 임금 불이익과 임금격차 분해. *사회복지연구*, 46(4), 33-57.
- 이철선, 김재준, 민동세, 정숙희, 하태정. (2015). **돌봄서비스 종사자 처우개선을 위한 적정수가 산정과 임금체계 심층분석**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이철선, 남상호, 최승준, 민동세, 권소일. (2013). **돌봄서비스 종사자 임금체계 표준화 방안 연구**. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이태수. (2012). 이명박 정부 4년, 한국의 복지국가 길을 잃다. 이명박 정부 4년 평가와 과제, **민주정책연구원/싱크탱크네트워크 토론회 자료집**, 173-184.
- 이현주. (2019). 문재인 정부 2년, 복지정책 평가와 정책과제. **정부2주년, 보건복지정책의 진단과 과제 토론회**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이혜승. (2012). **재정지원 일자리사업 실태분석**. 서울: 감사원 감사연구원.
- 이훈희, 정상희, 황정은, 김제선. (2013). 사회복지사의 임금결정 및 임금격차에 관한 연구: 2013 사회복지사 기초통계연감을 중심으로. **한국비영리연구**, 14(1), 3-24.
- 일자리위원회, 관계 부처 합동. (2017. 10. 18.). **일자리정책 5년 로드맵**. 세종: 일자리위원회, 관계 부처 합동.
- 임우현, 정성일, 채현탁. (2009). 노인요양시설 사회복지사의 직업적 정체성이 직무만족 및 서비스 질에 미치는 영향: 요양업무를 수행하는 사회복지사를 중심으로. **노인복지연구**, 46(1), 263-285.
- 장지연. (2011). 돌봄노동의 사회화 유형과 여성노동권. **페미니즘연구**, 11(2), 1-47.
- 전재표, 조영경, 박영주. (2011). 비영리조직의 직무특성이 직무만족도에 미치는 영향: 사회복지조직을 중심으로. **전산회계연구**, 9(2), 105-120.
- 정문주. (2012). 이명박 정권의 일자리, 비정규직 정책 비판 그리고 개선과제. **민주정책연구원/싱크탱크네트워크 토론회**: 이명박 정부 4년 평가와 과제. 서울: 민주정책연구원, 싱크탱크네트워크.

- 정선미, 오영림. (2018). 아동·청소년 정신건강사회복지사 보수교육과정을 위한 기초연구. **임상사회사업연구**, 15(1), 23-46.
- 정한채, 임현승, 고대영, 강성욱. (2014). 노인장기요양시설의 서비스 구성요인이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구. **벤처창업연구**, 9(1), 133-140.
- 조효래. (2013). 이명박 정부의 노동정책: 변화와 연속성?. **동향과 전망**, 87, 224-263.
- 진혜민, 박병선. (2013). 사회복지사의 직무만족 영향 요인에 관한 메타분석. **한국사회복지학**, 65(3), 107-130.
- 청소년기본법, 법률 제15986호 (2018).
- 최미향. (2016). 이명박 정부와 박근혜 정부의 보육정책: 양적 확대와 체계적 축소. **한국사회복지정책**, 43(4), 25-49.
- 최보연. (2017). **문화예술교육 지원정책 분석 및 개선방향**. 서울: 한국문화관광연구원.
- 최수찬, 김상아, 이정은, 박웅섭. (2007). 서울시 사회복지시설 근무 사회복지사들의 직무스트레스 수준. **대한직업환경의학회지**, 19(4), 259-267.
- 최수찬, 김상아, 허영혜, 박웅섭. (2008). 사회복지사의 근로조건이 직무스트레스에 미치는 영향. **한국농촌의학**, 33(2), 221-231.
- 최일섭, 손영은, 신경안, 김수현, 이은아, 임미경. (2015). **2015년 사회복지사 통계연감**. 세종: 보건복지부, 한국사회복지사협회.
- 통계개발원. (2011). **(통계개발원 2010년 하반기)연구보고서. I**. 대전: 통계개발원.
- 통계청. (2008). 2007년 전국사업체조사[데이터파일].
- 통계청. (2008). 지역별 고용조사 [데이터파일].
- 통계청. (2009). 2008년 전국사업체조사[데이터파일].
- 통계청. (2010). 「고용분야」 2010년 정기통계품질진단 연구용역 최종결과보고서. 대전: 통계청.
- 통계청. (2010). 2009년 전국사업체조사[데이터파일].
- 통계청. (2011). 2010년 전국사업체조사[데이터파일].

- 통계청. (2012). 2011년 전국사업체조사[데이터파일].
- 통계청. (2013). 2012년 전국사업체조사[데이터파일].
- 통계청. (2013). 2013년 하반기 지역별 고용조사[데이터 파일].
- 통계청. (2014). 2013년 전국사업체조사[데이터파일].
- 통계청. (2015). 2014년 전국사업체조사[데이터파일].
- 통계청. (2016). 2015년 전국사업체조사[데이터파일].
- 통계청. (2016). 2016년 하반기 지역별 고용조사[데이터 파일].
- 통계청. (2017). 2016년 전국사업체조사[데이터파일].
- 통계청. (2017). 2017년 하반기 지역별 고용조사[데이터 파일].
- 통계청. (2018). 2017년 전국사업체조사[데이터파일].
- 통계청. (2018). 2018년 하반기 지역별 고용조사[데이터 파일].
- 통계청. (2017). 한국표준산업분류. 대전: 통계청.
- 통계청. (2018). 2018년 하반기 지역별 고용조사[데이터 파일].
- 통계청. (2018). **제7차 개정 한국표준직업분류**. 대전: 통계청. http://www.moe.go.kr/common/downloadFile.do?file_seq=20180400179&bbs_seq=20180400090&bbs_id=LOCAL1에서 2019. 9. 9. 인출.
- 통계청. (2019). 경제활동인구조사: 산업별 취업자. http://www.kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuID=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabID=M_01_01#SelectStatsBoxDiv에서 2019.12.16. 인출
- 허재준, 이인재, 권혁, 김동배. (2018). **일자리 정책 패러다임 변화와 노동시장 제도개선 과제**. 세종: 한국노동연구원.
- 한국문화예술교육진흥원. (2019). 내부자료. 비공개
- 한만규. (2014). 초등학교 스포츠강사 보수교육 프로그램의 개선방향. **한국체육교육학회지**, 19(3), 41-53.
- 한상근. (2013. 4. 30.). 감정노동의 직업별 실태. **KRIVET Issye Brief**, 26.1-4.
- 한유미, 김연하. (2010). 보육시설의 조직건강과 보육교사의 스트레스 대처양식

- 이 조직현신에 미치는 영향. **한국영유아보육학**, 62, 79-96.
- 함선유, 권현지. (2017). 돌봄직 종사자의 저임금 기제 연구. **산업노동연구**, 23(3), 131-175.
- 황보람, 강정희, 유은경, 윤기혁, 이진열. (2014). 요양보호사가 노인요양시설에서 경험한 클라이언트 폭력의 실태와 대책: 부산지역을 중심으로. **사회과학연구**, 25(1), 187-214.
- 황보람, 유은경. (2015). 노인요양시설 요양보호사의 클라이언트 폭력경험 위험요인에 관한 연구. **사회과학연구**, 31(1), 1-28.
- 황소하, 조근식, 엄태호. (2011). 장애인 활동보조서비스 기관의 보수교육 운영성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. **사회복지정책**, 38(4), 83-111.
- Baumol, W. J. & Bowen, W. G. (1966). *Performing Arts-The Economic Dilemma: A Study of problems Common to Theater, Poera, Music and Dance*. 임상오 역(2011). **공연예술의 경제적 딜레마**, 서울: 도서출판 해남.
- Blei, D. (2012). Probabilistic topic models. *Communications of the ACM*, 55(4), 77-84.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Eurofound. (2013). *Health and well-being at work*. A report based on the fifth European Working Conditions Survey. Dublin: Eurofound.
- Newman, D., Lau, J. H., Grieser, K., & Baldwin, T. (2010). Automatic evaluation of topic coherence. In Human Language Technologies: The 2010 Annual Conference of the North American Chapter of the Association for Computational Linguistics. *Association for Computational Linguistics*, 100-108.
- UNECE. (2013). Draft statistical framework for measuring quality of employment. *19th International Conference of Labour*

Statisticians, 2-11 October 2013, Conference paper.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_221642.pdf에서 2019.9.9.
인출.

UNECE. (2015). *Handbook on Measuring Quality of Employment: A Statistical Framework*. UNITED NATIONS NEW YORK AND GENEVA, 2015. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/quality-of-employment>에서 2019.9.9. 인출.

부 록 <<

〈부표 1〉 SSISC 기준 재정 지원 일자리 사업 분류(2011년, 2018년 비교)

구분	2011년	2018년
종합 사회서비스업	【총 7개 사업】 - 지역사회서비스 투자사업 (자치단체 경상보조) - 이주여성 긴급 구호 및 상담 전화 운영 - 이주여성 보호 및 폭력 피해 예방 - 지방 건강가정지원센터 운영 지원 (보조) - 북한이탈주민 적응 센터 - 가정폭력 방지 및 피해자 지원 사업 - 성폭력 방지 및 피해자 지원 사업	【총 4개 사업 중 3개 사업 신설】 - 지역 자율형 사회서비스 투자 사업 (자치단체 경상보조) - 사회복지시설 종사자 처우 개선 - 사례 관리 전달체계 개선 - 건강 가정 및 다문화가족 지원 (방문 교육서비스 지원 사업, 다문화 가족 자녀 언어 발달 지원, 결혼 이 민자 통번역 지원 사업, 이중언어 가 족 환경 조성 사업)
돌봄 서비스업	【총 10개 사업】 - 요보호 아동 그룹홈 형태 보호 - 국가유공자 등 노후 복지 지원 (재가 복지 지원) - 노인돌봄서비스 자치단체 경상보조 - 아이돌보미 지원 사업(보조) - 방과후돌봄서비스 (아동 복지교사 운영 지원) - 청소년 동반자 프로그램 운영 지원 - 방과후학교 운영 - 청소년방과후아카데미 - 가사·간병 방문 도우미 사업 - 산모·신생아도우미 지원	【총 8개 사업 중 1개 사업 신설】 - 요보호 아동 그룹홈 운영 지원 - 국가유공자 등 노후 복지 지원 - 노인돌봄서비스 지자체 보조 - 아이돌봄서비스(아동 양육 지원) - 지역 아동센터 지원 - 청소년 사회안전망 구축 (청소년 동반자 프로그램 운영 지 원) - 청소년 방과 후 활동 지원 - 장애인활동지원
상담·재활 서비스업	【총 2개 사업】 - 장애 아동 가족 지원 (장애 아동 재활 치료) - 정신보건센터 운영	- 장애 아동 가족 지원 (발달재활서비스)
건강 지원 서비스업	【총 2개 사업】 - 보건소 방문 건강 사업 지자체 보조 - 의료급여 경상보조 (의료급여 사례 관리)	-
교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	【총 15개 사업】 - 자치단체 직업 능력 개발 지원(광 특)	【총 15개 사업 중 8개 사업 신설】 - 자치단체 직업 능력 개발 지원(제 주)

구분	2011년	2018년
	- 중소기업 훈련 지원 - 중소기업 훈련 컨소시엄 - 취업사관학교 운영 지원 - 청년 직장 체험 프로그램 - 청년취업아카데미 - 청년 취업 진로 지원 사업 - 실업자 및 근로자 능력 개발 지원 (고보기금) - 실업자 직업 능력 개발 지원(일반회계) - 글로벌 현장 학습 프로그램 운영 - 영어 회화 전문 강사 - 장애 학생 교육 지원 - 학습 보조 인턴교사 채용 지원 - 인적자원 육성 관리 - 다문화가족 언어 및 교육 지원	- 중견·중소기업 현장 훈련 지원 - 청소년 사회안전망 구축 (꿈드림취업교실-옛 고용부 취업사관학교 운영) - 청년 취업 진로 및 일 경험 지원 - 근로자 능력 개발 지원 - 실업자 능력 개발 지원 (대학 최종 학년 직업훈련) - 실업자 능력 개발 지원 (대학 최종 학년 직업훈련 외) - 직업훈련 - 신규 실업자 등 직업훈련(지특) - 국가 인적자원 개발 컨소시엄 지원 - 인문 특화 청년취업아카데미 - 일·학습 병행 운영 지원 - 전직 실업자 등 능력 개발 지원 1 (국가 기간 전략 직종 훈련) - 전직 실업자 등 능력 개발 지원 2 (대학 최종 학년 직업훈련) - 전직 실업자 등 능력 개발 지원 2 (전직 실업자 능력 개발 지원, 자치단체 보조, 운영비)
문화·체육 관련 시설 이용 지원 서비스업	【총 5개 사업】 - 생활체육지도자 활동 지원 - 초등학교 스포츠 강사 배치 지원 - 산림 서비스 증진 - 문화예술 교육 활성화 - 국민 문화 향유권 확대	【총 12개 사업 중 7개 사업 신설】 - 생활체육지도자 활동 지원 - 초등학교 스포츠 강사 배치 지원 - 산림 서비스 도우미 - 문화예술 교육 활성화 - 국민 문화 향유권 확대 - 문화관광해설사 육성 - 박물관 진흥 지원 - 장애인 체육 활성화 지원 - 전통 스토리 계승 및 활용 - 문화재 돌봄 사업 - 한국문화예술교육진흥원 지원 - 예술 인력 육성 1 (예술 인력 재교육·무대예술 전문 교육)
사회참여 지원 서비스업	【총 45개 사업】 - 고객상담센터 지원 - 아동 안전 지킴이 - 노인 일자리 지원 - 노인 일자리 지원(광특) - 사회 공헌 일자리	【총 48개 사업 중 26개 사업 신설】 - 고객상담센터 지원 - 아동 안전 지킴이 - 노인 일자리 및 사회활동 지원 (노인 일자리 및 사회활동 확대-재능 활동형)

구분	2011년	2018년
	- 장애인 일자리 지원 (시각장애인 안마사) - 보조공학기기 지원 - 표준사업장 설립 지원 - 중증 장애인 직업재활 - 장애인 취업 지원 - 장애인 직업 능력 개발 - 자활 사업 (자활 근로 사업, 성과 중심 자활 사업) - 자활 사업(지역 자활센터 운영) - 산불 방지 대책(산불전문예방진화대) - 국방취업지원센터 - 제대군인지원센터 운영 - 직업안정기관 운영 (고용서비스 인턴) - 취업성공패키지 지원 - 여성새로일하기 센터 운영 (새일여성인턴제) - 여성새로일하기센터 운영(직업훈련) - 산재 근로자 직업훈련 - 장애인 복지 일자리 - 장애인 사회활동 지원 - 장애인 고용 관리 지원 - 여성 장애인 사회참여 확대 지원 (장애인 채용 등) - 장애인 행정 도우미 - 건설 안전 지킴이 사업 - 글로벌 취업 지원 - 디딤돌 일자리 (취업성공패키지 사업 중) - 국가기간전략직종훈련 - 신규 실업자 등 직업훈련(광특) - 유휴 간호 인력 재취업 지원 - 일을 통한 빈곤 탈출 상담 지원 - 전직 실업자 취업 훈련 지원 (훈련상담원 인건비) - 중소기업 고용 구조 개선 지원 - 직업상담원 인건비 - 문화관광해설사 자원봉사 운영 - 예정 지역 주민 직업 전환 교육 - 자원봉사 코디네이터 지원 사업 - 취약 농가 인력 지원(영농 도우미) - 인력재용패키지 사업	- 노인 일자리 및 사회활동 지원 (재능 활동형 외 사업) - 노인 일자리 및 사회활동 지원 (대한노인회 취업 지원 센터 지원) - 사회 공헌 활동 지원 - 장애인 일자리 지원 - 보조공학기기 지원 - 장애인 표준사업장 지원 - 중증 장애인 직업재활 - 장애인 취업 지원 - 장애인 직업 능력 개발 - 자활 사업 - 산립 재해 일자리 - 취업 활동 지원(국방취업지원센터) - 제대 군인 사회 복귀 지원 (제대군인취업센터 운영) - 직업안정기관 운영 - 직업안정기관 운영(지특) - 취업성공패키지 지원(지특) - 여성 경제활동 촉진 지원(구 경력 단절 여성 취업 지원) (새일여성인턴) - 여성 경제활동 촉진 지원(구 경력 단절 여성 취업 지원) 2 (새일센터 지정 운영-경력 단절 여성 직업교육훈련) - 산재 근로자 재활복지 지원 (산재 근로자 직업훈련 지원) - 여성 경제활동 촉진 지원(구 경력 단절 여성 취업 지원) 3 (취업설계사 인건비, 온라인 취업상담, 취업 연계 및 사후 관리 등 3개 사업) - 산재 근로자 재활복지 지원 (사회심리재활 지원) - 산재 근로자 재활복지 지원 (산재 근로자 직장 복귀 지원) - 장애인 취업성공패키지 지원 - 업종별 재해 예방 - 재난 관리 전문 인력 양성 - 건설 근로자 기능 향상 및 취업 지원 - 경력 단절 여성 취업 지원

구분	2011년	2018년
	- 민간 취업 기관 지원 - 잡영플라자 설치 운영 - 깨끗한 학교 만들기 - 농어민 지역 실업자 직업훈련(농특)	- <u>고용서비스 모니터링</u> - <u>고용센터 인력 지원</u> - <u>중장년층 취업 지원 2</u> - <u>직업 정보 제공 및 직업 지도</u> - <u>취약계층 취업 지원</u> - <u>지역 공동체 일자리(지특)</u> (마을기업, 취약계층 공공근로사업) - <u>취업성공패키지 지원(일반) 1</u> (청년내일찾기 패키지) - <u>취업성공패키지 지원(일반) 2</u> (청년내일찾기 패키지 제외) - <u>갱생 보호 활동(직업훈련)</u> - <u>갱생 보호 활동(취업 지원비)</u> - <u>취업 지원</u> (국가유공자 공공 직업교육훈련) - <u>취업 지원(국가유공자 취업 지원)</u> - <u>북한이탈주민 교육훈련</u> - <u>북한이탈주민 지원</u> (기업체 연수 교육) - <u>자원봉사 활성화 지원(경상)</u> - <u>국제 산림 협력(해외 산림 인턴 지원)</u> - <u>고용 전산망 관리(정보화)</u> - <u>어업인 교육훈련 및 기술 지원</u>

자료: SSISC 기준 재정 지원 일자리 사업 분류는 다음의 자료를 활용하여 연구진이 직접 분류함.

- 1) 고용노동부. (2019). 재정지원 일자리사업현황. 비공개.
- 2) 보건복지부 사회서비스사업과. (2013. 11. 26.). 「사회서비스산업 특수분류」 제정. 보건복지부 보도자료. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=294080&page=117에서 2019. 9. 9. 인출.

〈부표 2〉 사회서비스 산업 사업체 수 변화(2007~2011년)

(단위: 개)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수				
		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
1	종합 사회서비스업	12,789	14,461	16,018	18,686	20,289
1-1	종합 사회서비스 제공업	12,789	14,461	16,018	18,686	20,289
1-1-1	종합 사회서비스 제공 사회복지시설(87299)	4,679	5,775	6,966	8,744	9,530
1-1-2	종합 사회서비스 제공 협회 및 단체(94990)	8,110	8,686	9,052	9,942	10,759
2	돌봄서비스업	41,221	46,546	51,688	60,076	66,485
2-1	요양 및 돌봄서비스업	39,655	44,941	50,079	58,223	64,519
2-1-1	노인 요양 복지시설 운영업(87111)	924	1,464	2,151	2,904	3,169
2-1-2	요양병원 운영업(861)	1,857	2,090	2,233	2,695	2,789
2-1-3	개인 간병인 및 유사 서비스업(96993)	381	645	1,370	1,953	2,409
2-1-4	가정 내 돌봄서비스 제공업(97000)	-	-	-	-	-
2-1-5	고용 앞선 인력 공급을 통한 돌봄서비스 제공업(75110, 75120)	8,170	8,684	9,338	10,315	11,991
2-1-6	보육시설 운영업(87210)	23,644	26,283	28,021	31,612	34,631
2-1-7	재가장기요양기관 운영업(87299)	4,679	5,775	6,966	8,744	9,530
2-2	주거 보호 서비스업	1,566	1,605	1,609	1,853	1,966
2-2-1	노인 양로 복지시설 운영업(87112)	318	308	250	310	335
2-2-2	아동·청소년 거주 복지시설 운영업(87131)	473	478	502	555	587
2-2-3	한부모·가정폭력 피해자 등 거주 복지시설 운영업(87131)	473	478	502	555	587
2-2-4	장애인 거주 복지시설 운영업(8712)	668	711	746	883	924

(단위: 개)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수				
		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
2-2-9	그 외 거주 복지시설 운영업(87139)	107	108	111	105	120
3	상담·재활서비스업	62,929	65,568	68,168	72,134	75,286
3-1	상담·재활서비스 의료업	53,115	54,624	55,890	57,504	59,482
3-1-1	상담서비스 병 의원업(861, 862)	51,385	52,690	53,878	55,204	56,957
3-1-2	재활서비스 병 의원업(861, 862, 86902)	53,115	54,624	55,890	57,504	59,482
3-2	상담 및 재활서비스업	11,544	12,878	14,290	16,930	18,329
3-2-1	상담서비스업(85701, 85699, 87299)	9,814	10,944	12,278	14,630	15,804
3-2-2	상담 외 심리치료·발달재활서비스업 (85701, 85699, 86902)	6,865	7,103	7,324	8,186	8,799
4	건강지원 서비스업	56,849	58,339	59,616	61,226	63,217
4-1	보건의료서비스 제공 병·의원	51,385	52,690	53,878	55,204	56,957
4-1-1	병원(861)	1,857	2,090	2,233	2,695	2,789
4-1-2	의원(862)	49,528	50,600	51,645	52,509	54,168
4-2	공공 보건 및 기타 보건업	5,464	5,649	5,738	6,022	6,260
4-2-1	공공 보건 의료업(863)	3,446	3,439	3,450	3,453	3,443
4-2-9	그 외 기타 보건업(869)	2,018	2,210	2,288	2,569	2,817
5	교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	28,717	27,984	28,333	29,971	30,448
5-1	교육 관련 서비스업	21,706	20,876	20,929	21,920	21,776
5-1-1	초등교육기관(851)	15,000	14,123	14,086	14,535	14,416

(단위: 개)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수				
		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
5-1-2	중등교육기관(852)	5,264	5,319	5,397	5,437	5,502
5-1-3	고등교육기관(853)	1,213	1,210	1,205	1,703	1,611
5-1-4	특수학교, 외국인학교 및 대안학교(854)	229	224	241	245	247
5-2	역량 개발 관련 서비스업	7,011	7,108	7,404	8,051	8,672
5-2-1	사회교육시설(85630)	1,484	1,593	1,714	1,793	2,063
5-2-2	직업훈련기관(85640)	723	732	806	834	896
5-2-9	그 외 분류 안 된 역량 개발 관련 서비스업(85699)	4,804	4,783	4,884	5,424	5,713
6	문화·체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업	32,137	36,210	39,801	41,383	42,531
6-1	문화 관련 사회서비스업	8,390	8,729	9,113	9,700	10,346
6-1-1	도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업(902)	6,572	6,807	7,052	7,266	7,594
6-1-2	창작 및 예술 관련 공공서비스업(901)	1,818	1,922	2,061	2,434	2,752
6-2	체육 활동 관련 사회서비스업	23,747	27,481	30,688	31,683	32,185
6-2-1	스포츠시설 이용 지원 서비스업(9113)	23,641	27,372	30,565	31,557	32,054
6-2-2	체육공원 이용 지원 서비스업(91292)	106	109	123	126	131
7	사회참여 지원 서비스업	20,978	22,707	24,162	26,618	29,544
7-1	고용 지원 서비스업	12,868	14,021	15,110	16,676	18,785
7-1-1	인력 공급 및 고용 안전업(75110, 75120)	8,170	8,684	9,338	10,315	11,991
7-1-2	직업재활서비스업(87291)	512	561	613	673	757
7-1-3	직업훈련원(85659)	4,186	4,776	5,159	5,688	6,037

(단위: 개)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수				
		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
7-2	사회봉사 등 참여 자원업	8,110	8,686	9,052	9,942	10,759
7-2-0	사회봉사 참여 자원업(94990)	8,110	8,686	9,052	9,942	10,759
7-3	사회참여 자원 행정	81	68	65	66	67
7-3-0	노동 행정(84221)	81	68	65	66	67
8	사회서비스 관련 행정	656	612	572	534	545
8-1	사회서비스 관리 행정	589	537	497	462	472
8-1-1	교육 행정(84211)	222	220	222	214	214
8-1-2	문화 및 관광 행정(84212)	83	71	57	56	57
8-1-3	환경 행정(84213)	109	88	77	40	48
8-1-4	보건 및 복지 행정(84214)	42	45	48	52	52
8-1-5	노동 행정(84221)	81	68	65	66	67
8-1-9	기타 사회서비스 관리 행정(84219)	52	45	28	34	34
8-2	사회보장 행정	67	75	75	72	73
8-2-0	사회보장 행정(84500)	67	75	75	72	73
	합계	172,592	183,944	195,041	209,560	221,076

주: 1) 사회서비스산업 항목별 합계 및 전체 합계는 중복 코드를 제외하고 산출함.

2) 이 분석 결과는 KSIC의 9자 분류 코드 기준을 적용하여 산출한 것임.

자료: 통계청(2007, 2008, 2009, 2010, 2011) 전국사업체조사데이터 파일, 재분석.

〈부표 3〉 사회서비스 산업 사업체 수 변화(2012~2017년)

(단위: 개)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수					
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
1	종합 사회서비스업	24,099	25,911	27,001	28,932	34,372	36,503
1-1	종합 사회서비스 제공업	24,099	25,911	27,001	28,932	34,372	36,503
1-1-1	종합 사회서비스 제공 사회복지시설(87299)	11,217	12,310	13,811	15,479	20,416	21,606
1-1-2	종합 사회서비스 제공 협회 및 단체(94990)	12,882	13,601	13,190	13,453	13,956	14,897
2	돌봄서비스업	72,652	78,401	83,694	82,618	86,382	89,136
2-1	요양 및 돌봄서비스업	71,648	76,070	80,996	79,764	83,495	86,192
2-1-1	노인 요양 복지시설 운영업(87111)	3,494	4,108	4,535	4,991	5,388	5,618
2-1-2	요양병원 운영업(861)	2,980	3,135	3,289	3,480	3,570	3,629
2-1-3	개인 간병인 및 유사 서비스업(96993)	2,683	3,108	3,294	3,494	815	797
2-1-4	가정 내 돌봄서비스 제공업(97000)	-	-	-	-	-	-
2-1-5	고용·알선·인력 공급을 통한 돌봄서비스 제공업(75110, 75120)	12,904	13,775	14,581	14,125	14,153	14,383
2-1-6	보육시설 운영업(87210)	38,370	39,634	41,486	38,195	39,153	40,159
2-1-7	재가장기요양기관 운영업(87299)	11,217	12,310	13,811	15,479	20,416	21,606
2-2	주거 보호 서비스업	2,133	2,331	2,698	2,854	2,887	2,944
2-2-1	노인 양로 복지시설 운영업(87112)	346	409	468	498	503	521
2-2-2	아동·청소년 거주 복지시설 운영업(87131)	658	695	805	883	831	831
2-2-3	한부모·가정폭력 피해자 등 거주 복지시설 운영업(87131)	658	695	805	883	831	831
2-2-4	장애인 거주 복지시설 운영업(8712)	996	1,100	1,257	1,297	1,362	1,388

(단위: 개)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수					
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
2-2-9	그 외 거주 복지시설 운영업(87139)	133	127	168	176	191	204
3	상담·재활서비스업	78,786	81,817	85,220	88,635	94,734	98,267
3-1	상담·재활서비스 의료업	61,054	62,603	64,124	66,070	68,429	70,436
3-1-1	상담서비스 병·의원업(861, 862)	58,132	59,414	60,550	62,267	64,149	65,873
3-1-2	재활서비스 병·의원업(861, 862, 86902)	61,054	62,603	64,124	66,070	68,429	70,436
3-2	상담 및 재활서비스업	20,654	22,403	24,670	26,368	30,585	32,394
3-2-1	상담서비스업(85701, 85699, 87299)	17,732	19,214	21,096	22,565	26,305	27,831
3-2-2	상담 외 심리치료·발달재활서비스업 (85701, 85699, 86902)	9,437	10,093	10,859	10,889	10,169	10,788
4	건강 지원 서비스업	61,906	66,401	67,981	70,669	72,331	74,348
4-1	보건의료서비스 제공 병·의원	58,132	59,414	60,550	62,267	64,149	65,873
4-1-1	병원(861)	2,980	3,135	3,289	3,480	3,570	3,629
4-1-2	의원(862)	55,152	56,279	57,261	58,787	60,579	62,244
4-2	공공 보건 및 기타 보건업	3,774	6,987	7,431	8,402	8,182	8,475
4-2-1	공공 보건 의료업(863)	3,466	3,481	3,499	4,201	3,520	3,522
4-2-9	그 외 기타 보건업(869)	308	3,506	3,932	4,201	4,662	4,953
5	교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	31,130	31,904	32,457	32,478	31,345	34,503
5-1	교육 관련 서비스업	21,835	21,876	21,928	22,367	22,529	22,550
5-1-1	초등교육기관(851)	14,546	14,598	14,684	14,899	15,088	15,121
5-1-2	중등교육기관(852)	5,529	5,570	5,570	5,601	5,633	5,647

(단위: 개)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수					
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
5-1-3	고등교육기관(853)	1,504	1,435	1,388	1,602	1,530	1,500
5-1-4	특수학교, 외국인학교 및 대안학교(854)	256	273	286	265	278	282
5-2	역량 개발 관련 서비스업	9,295	10,028	10,529	10,111	8,816	10,642
5-2-1	사회교육시설(85630)	2,468	2,799	2,926	2,712	2,806	2,898
5-2-2	직업훈련기관(85640)	1,004	1,212	1,490	1,498	1,395	2,878
5-2-9	그 외 분류 안 된 역량 개발 관련 서비스업(85699)	5,823	6,017	6,113	5,901	4,615	4,866
6	문화·체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업	37,848	43,022	43,501	43,764	48,086	52,160
6-1	문화 관련 사회서비스업	6,449	12,107	12,901	13,442	13,957	15,370
6-1-1	도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업(902)	3,047	8,242	8,391	8,700	9,177	10,290
6-1-2	창작 및 예술 관련 공공서비스업(901)	3,402	3,865	4,510	4,742	4,780	5,080
6-2	체육 활동 관련 사회서비스업	31,399	30,915	30,600	30,322	34,129	36,790
6-2-1	스포츠시설 이용 지원 서비스업(9113)	31,267	30,773	30,456	30,165	33,976	36,640
6-2-2	체육공원 이용 지원 서비스업(91292)	132	142	144	157	153	150
7	사회참여 지원 서비스업	33,165	35,038	35,845	36,305	37,597	39,441
7-1	고용 지원 서비스업	20,283	21,437	22,655	22,852	23,641	24,544
7-1-1	인력 공급 및 고용 알선업(75110, 75120)	12,904	13,775	14,581	14,125	14,153	14,383
7-1-2	직업재활서비스업(87291)	886	919	994	1,050	1,197	1,234
7-1-3	직업훈련원(85659)	6,493	6,743	7,080	7,677	8,291	8,927
7-2	사회봉사 등 참여 지원업	12,882	13,601	13,190	13,453	13,956	14,897

(단위: 개)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	사업체 수					
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
7-2-0	사회봉사 참여 자원업(94990)	12,882	13,601	13,190	13,453	13,956	14,897
7-3	사회참여 지원 행정	64	64	69	61	65	67
7-3-0	노동 행정(84221)	64	64	69	61	65	67
8	사회서비스 관련 행정	574	576	613	615	635	656
8-1	사회서비스 관리 행정	494	498	531	519	536	550
8-1-1	교육 행정(84211)	216	219	222	217	218	220
8-1-2	문화 및 관광 행정(84212)	70	68	71	56	58	61
8-1-3	환경 행정(84213)	49	50	53	46	46	46
8-1-4	보건 및 복지 행정(84214)	59	62	77	97	102	107
8-1-5	노동 행정(84221)	64	64	69	61	65	67
8-1-9	기타 사회서비스 관리 행정(84219)	36	35	39	42	47	49
8-2	사회보장 행정	80	78	82	96	99	106
8-2-0	사회보장 행정(84500)	80	78	82	96	99	106
	합계	226,134	242,508	250,967	253,147	264,207	276,843

주: 1) 사회서비스산업 항목별 합계 및 전체 합계는 중복 코드를 제외하고 산출함.

2) 이 분석 결과는 KSIC의 9차 분류 코드 기준을 적용하여 산출한 것임.

자료: 통계청(2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017) 전국사업체조사데이터 파일, 재분석.

(부표 4) 사회서비스 산업 종사자 수 변화(2007~2011년)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수				
		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
1	종합 사회서비스업	67,262	85,546	106,561	129,293	137,923
1-1	종합사회서비스 제공업	67,262	85,546	106,561	129,293	137,923
1-1-1	종합 사회서비스 제공 사회복지시설(87299)	42,697	59,012	77,597	99,181	101,121
1-1-2	종합 사회서비스 제공 협회 및 단체(94990)	24,565	26,534	28,964	30,112	36,802
2	돌봄서비스업	809,765	868,932	970,418	1,152,013	1,201,110
2-1	요양 및 돌봄서비스업	784,639	842,222	944,456	1,123,614	1,181,798
2-1-1	노인 요양 복지시설 운영업(87111)	16,433	27,523	41,510	52,689	57,567
2-1-2	요양병원 운영업(861)	276,814	303,659	322,988	360,679	374,345
2-1-3	개인 간병인 및 유사 서비스업(96993)	3,920	8,641	22,828	35,340	44,050
2-1-4	가정 내 돌봄서비스 제공업(97000)	-	-	-	-	-
2-1-5	고용 알선·인력 공급을 통한 돌봄서비스 제공업(75110, 75120)	301,850	281,082	299,647	371,661	378,970
2-1-6	보육시설 운영업(87210)	142,925	162,305	179,886	204,064	225,745
2-1-7	재가장기요양기관 운영업(87299)	42,697	59,012	77,597	99,181	101,121
2-2	주거 보호 서비스업	25,126	26,710	25,962	28,399	29,172
2-2-1	노인 양로 복지시설 운영업(87112)	3,196	3,600	2,701	3,750	3,935
2-2-2	아동·청소년 거주 복지시설 운영업(87131)	6,508	6,585	6,666	6,952	7,020
2-2-3	한부모·가정폭력 피해자 등 거주 복지시설 운영업(87131)	6,508	6,585	6,666	6,952	7,020
2-2-4	장애인 거주 복지시설 운영업(8712)	14,226	15,242	15,309	16,412	16,881

(단위: 명)

(단위: 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수				
		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
2-2-9	그 외 거주 복지시설 운영업(87139)	1,196	1,283	1,286	1,285	1,336
3	상당·재활서비스업	601,119	640,755	703,561	773,221	797,674
3-1	상당·재활서비스 의료업	542,222	577,582	608,749	654,651	675,917
3-1-1	상당서비스 병·의원업(861, 862)	538,590	573,257	603,870	648,716	669,078
3-1-2	재활서비스 병·의원업(861, 862, 86902)	542,222	577,582	608,749	654,651	675,917
3-2	상당 및 재활서비스업	62,529	67,498	99,691	124,505	128,596
3-2-1	상당서비스업(85701, 85699, 87299)	58,897	63,173	94,812	118,570	121,757
3-2-2	상당 외 심리치료·발달재활서비스업 (85701, 85699, 86902)	19,832	8,486	22,094	25,324	27,475
4	건강 지원 서비스업	569,436	607,432	639,176	685,772	706,271
4-1	보건의료서비스 제공 병·의원	538,590	573,257	603,870	648,716	669,078
4-1-1	병원(861)	276,814	303,659	322,988	360,679	374,345
4-1-2	의원(862)	261,776	269,598	280,882	288,037	294,733
4-2	공공 보건 및 기타 보건업	30,846	34,175	35,306	37,056	37,193
4-2-1	공공 보건 의료업(863)	23,822	26,348	26,804	27,954	26,985
4-2-9	그 외 기타 보건업(869)	7,024	7,827	8,502	9,102	10,208
5	교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	846,188	836,723	890,465	928,825	961,667
5-1	교육 관련 서비스업	807,311	806,320	844,568	897,468	911,366
5-1-1	초등교육기관(851)	293,544	300,644	312,132	335,247	334,661
5-1-2	중등교육기관(852)	291,519	298,327	305,498	327,042	328,485

(단위: 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수				
		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
5-1-3	고등교육기관(853)	209,795	194,206	213,489	220,220	232,424
5-1-4	특수학교, 외국인학교 및 대안학교(854)	12,453	13,143	13,449	14,959	15,796
5-2	역량 개발 관련 서비스업	38,877	30,403	45,897	31,357	50,301
5-2-1	사회교육시설(85630)	13,155	15,338	18,211	2,0490	20,424
5-2-2	직업훈련기관(85640)	11,905	13,714	13,472	13,457	13,600
5-2-9	그 외 분류 안 된 역량 개발 관련 서비스업(85699)	13,817	1,351	14,214	15,851	16,277
6	문화·체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업	111,831	126,068	137,908	143,984	149,658
6-1	문화 관련 사회서비스업	46,572	52,585	57,197	60,668	64,043
6-1-1	도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업(902)	32,962	36,403	39,547	40,749	42,188
6-1-2	창작 및 예술 관련 공공서비스업(901)	13,610	16,182	17,650	19,919	21,855
6-2	체육 활동 관련 사회서비스업	65,259	73,483	80,711	83,316	85,615
6-2-1	스포츠시설 이용 지원 서비스업(9113)	63,368	71,220	78,334	80,636	83,608
6-2-2	체육공원 이용 지원 서비스업(91292)	1,891	2,263	2,377	2,680	2,007
7	사회참여 지원 서비스업	354,913	336,603	361,316	442,726	456,066
7-1	고용 지원 서비스업	330,348	310,069	332,352	412,614	419,264
7-1-1	인력 공급 및 고용 알선업(75110, 75120)	301,850	281,082	299,647	371,661	378,970
7-1-2	직업재활서비스업(87291)	10,118	7,006	8,065	14,653	15,670
7-1-3	직업훈련원(85659)	18,380	21,981	24,640	26,300	24,624
7-2	사회봉사 등 참여 지원업	24,565	26,534	28,964	30,112	36,802

(단위: 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수				
		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
7-2-0	사회봉사 참여 지원업(94990)	24,565	26,534	28,964	30,112	36,802
7-3	사회참여 지원 행정	5,427	5,343	6,705	5,417	4,633
7-3-0	노동 행정(84221)	5,427	5,343	6,705	5,417	4,633
8	사회서비스 관련 행정	38,935	40,937	42,893	41,295	44,170
8-1	사회서비스 관리 행정	37,200	38,016	39,189	37,687	40,426
8-1-1	교육 행정(84211)	18,418	18,414	19,626	20,974	20,777
8-1-2	문화 및 관광 행정(84212)	2,425	2,676	2,480	2,316	2,912
8-1-3	환경 행정(84213)	6,147	5,384	4,520	2,742	4,074
8-1-4	보건 및 복지 행정(84214)	2,522	4,197	4,382	4,179	5,755
8-1-5	노동 행정(84221)	5,427	5,343	6,705	5,417	4,633
8-1-9	기타 사회서비스 관리 행정(84219)	2,261	2,002	1,476	2,059	2,275
8-2	사회보장 행정	1,735	2,921	3,704	3,608	3,744
8-2-0	사회보장 행정(84500)	1,735	2,921	3,704	3,608	3,744
	합계	2,158,419	2,251,256	2,427,421	2,690,194	2,786,685

주: 1) 사회서비스산업 항목별 합계 및 전체 합계는 중복 코드를 제외하고 산출함.

2) 이 분석 결과는 KSIC의 9차 분류 코드 기준을 적용하여 산출한 것임.

자료: 통계청(2007, 2008, 2009, 2010, 2011) 전국사업체조사[데이터파일], 재분석.

〈부표 5〉 사회서비스 산업 종사자 수 변화(2012~2017년)

(단위: 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수					
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
1	종합 사회서비스업	149,156	172,394	194,895	224,844	325,830	364,201
1-1	종합 사회서비스 제공업	149,156	172,394	194,895	224,844	325,830	364,201
1-1-1	종합 사회서비스 제공 사회복지시설(87299)	111,529	132,281	155,362	184,683	282,848	318,634
1-1-2	종합 사회서비스 제공 협회 및 단체(94990)	37,627	40,113	39,533	40,161	42,982	45,567
2	돌봄서비스업	1,323,327	1,436,817	1,531,773	1,636,720	1,746,363	1,840,166
2-1	요양 및 돌봄서비스업	1,293,155	1,403,216	1,495,751	1,600,279	1,708,664	1,800,501
2-1-1	노인 요양 복지시설 운영업(87111)	63,796	76,263	85,484	96,153	102,735	109,619
2-1-2	요양병원 운영업(861)	402,174	426,788	448,305	476,406	502,383	520,456
2-1-3	개인 간병인 및 유사 서비스업(96993)	49,072	58,732	67,287	70,516	12,763	12,940
2-1-4	가정 내 돌봄서비스 제공업(97000)	-	-	-	-	-	-
2-1-5	고용·알선·인력 공급을 통한 돌봄서비스 제공업(75110, 75120)	407,721	435,796	447,601	484,504	500,609	514,373
2-1-6	보육시설 운영업(87210)	258,863	273,356	291,712	288,017	307,326	324,479
2-1-7	재가장기요양기관 운영업(87299)	111,529	132,281	155,362	184,683	282,848	318,634
2-2	주거 보호 서비스업	30,172	33,601	36,022	36,441	37,699	39,665
2-2-1	노인 양로 복지시설 운영업(87112)	4,212	5,580	6,097	6,194	6,335	6,800
2-2-2	아동·청소년 거주 복지시설 운영업(87131)	7,241	7,620	8,148	8,807	8,760	9,087
2-2-3	한부모·가정폭력 피해자 등 거주 복지시설 운영업(87131)	7,241	7,620	8,148	8,807	8,760	9,087
2-2-4	장애인 거주 복지시설 운영업(8712)	17,308	18,965	20,210	19,866	20,853	21,972

(단위: 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수					
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
2-2-9	그 외 거주 복지시설 운영업(87139)	1,411	1,436	1,567	1,574	1,751	1,806
3	상담·재활서비스업	847,991	908,203	966,971	1,046,425	1,182,987	1,254,365
3-1	상담·재활서비스 의료업	714,326	752,126	785,941	834,686	870,470	905,074
3-1-1	상담서비스 병·의원업(861, 862)	705,811	741,719	774,054	821,628	855,304	888,580
3-1-2	재활서비스 병·의원업(861, 862, 86902)	714,326	752,126	785,941	834,686	870,470	905,074
3-2	상담 및 재활서비스업	142,180	166,484	192,917	224,797	327,683	365,785
3-2-1	상담서비스업(85701, 85699, 87299)	133,665	156,077	181,030	211,739	312,517	349,291
3-2-2	상담 외 심리치료·발달재활서비스업 (85701, 85699, 86902)	30,651	34,203	37,555	40,114	44,835	47,151
4	건강 지원 서비스업	736,339	785,617	820,378	870,899	905,912	941,768
4-1	보건의료서비스 제공 병·의원	705,811	741,719	774,054	821,628	855,304	888,580
4-1-1	병원(861)	402,174	426,788	448,305	476,406	502,383	520,456
4-1-2	의원(862)	303,637	314,931	325,749	345,222	352,921	368,124
4-2	공공 보건 및 기타 보건업	30,528	43,898	46,324	49,271	50,608	53,188
4-2-1	공공 보건 의료업(863)	27,018	29,467	29,711	31,012	30,486	31,619
4-2-9	그 외 기타 보건업(869)	3,510	14,431	16,613	18,259	20,122	21,569
5	교육 및 역량 개발 관련 사회서비스업	1,006,961	1,031,325	1,045,167	1,078,266	1,076,567	1,092,768
5-1	교육 관련 서비스업	951,084	970,644	981,183	1,012,779	1,007,298	1,006,870
5-1-1	초등교육기관(851)	350,359	354,711	362,969	373,424	373,340	380,140

(단위: 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수					
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
5-1-2	중등교육기관(852)	337,459	338,720	337,645	344,075	336,167	333,453
5-1-3	고등교육기관(853)	246,744	259,609	261,997	275,912	277,767	272,875
5-1-4	특수학교, 외국인학교 및 대안학교(854)	16,522	17,604	18,572	19,368	20,024	20,402
5-2	역량 개발 관련 서비스업	55,877	60,681	63,984	65,487	69,269	85,898
5-2-1	사회교육시설(85630)	22,413	26,224	28,032	27,100	29,521	30,123
5-2-2	직업훈련기관(85640)	16,329	16,407	17,645	18,977	18,066	33,171
5-2-9	그 외 분류 안 된 역량 개발 관련 서비스업(85699)	17,135	18,050	18,307	19,410	21,682	22,604
6	문화·체육 관련 시설 이용의 지원 서비스업	142,649	162,236	167,653	173,522	189,187	201,949
6-1	문화 관련 사회서비스업	55,930	73,033	77,009	80,770	84,867	89,768
6-1-1	도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업(902)	32,805	47,015	49,146	52,024	56,267	60,515
6-1-2	창작 및 예술 관련 공공서비스업(901)	23,125	26,018	27,863	28,746	28,600	29,253
6-2	체육 활동 관련 사회서비스업	86,719	89,203	90,644	92,752	104,320	112,181
6-2-1	스포츠시설 이용 지원 서비스업(9113)	84,292	86,534	88,100	89,911	100,997	108,857
6-2-2	체육공원 이용 지원 서비스업(91292)	2,427	2,669	2,544	2,841	3,323	3,324
7	사회참여 지원 서비스업	460,527	528,005	539,376	581,931	586,573	642,802
7-1	고용 지원 서비스업	453,549	487,892	499,843	541,770	570,588	597,235
7-1-1	인력 공급 및 고용 안전업(75110, 75120)	407,721	435,796	447,601	484,504	500,609	514,373
7-1-2	직업재활서비스업(87291)	20,114	24,731	24,485	27,167	38,036	48,507
7-1-3	직업훈련원(85659)	25,714	27,365	27,757	30,099	31,943	34,355

(단위: 명)

코드	항목(KSIC 분류 코드)	종사자 수					
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
7-2	사회봉사 등 참여 자원업	37,627	40,113	39,533	40,161	42,982	45,567
7-2-0	사회봉사 참여 자원업(94990)	37,627	40,113	39,533	40,161	42,982	45,567
7-3	사회참여 자원 행정	4,153	3,708	4,079	3,780	4,066	4,246
7-3-0	노동 행정(84221)	4,153	3,708	4,079	3,780	4,066	4,246
8	사회서비스 관련 행정	43,506	46,605	47,467	50,680	50,497	52,210
8-1	사회서비스 관리 행정	39,752	42,327	43,383	45,749	45,586	46,856
8-1-1	교육 행정(84211)	21,283	22,073	21,762	22,696	22,683	23,375
8-1-2	문화 및 관광 행정(84212)	3,190	2,916	3,485	3,752	3,820	4,417
8-1-3	환경 행정(84213)	3,986	4,534	5,024	5,016	5,358	5,026
8-1-4	보건 및 복지 행정(84214)	4,845	6,588	6,093	7,452	6,352	6,466
8-1-5	노동 행정(84221)	4,153	3,708	4,079	3,780	4,066	4,246
8-1-9	기타 사회서비스 관리 행정(84219)	2,295	2,508	2,940	3,053	3,307	3,326
8-2	사회보장 행정	3,754	4,278	4,084	4,931	4,911	5,354
8-2-0	사회보장 행정(84500)	3,754	4,278	4,084	4,931	4,911	5,354
	합계	2,947,579	3,144,174	3,275,156	3,451,812	3,602,257	3,761,381

주: 1) 사회서비스 산업 항목별 합계 및 전체 합계는 중복 코드를 제외하고 산출함.

2) 이 분석 결과는 KSIC의 9차 분류 코드를 적용하여 산출한 것임.

자료: 통계청(2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017) 전국사업체조사[데이터터 파일]. 재분석.

간행물 회원제 안내

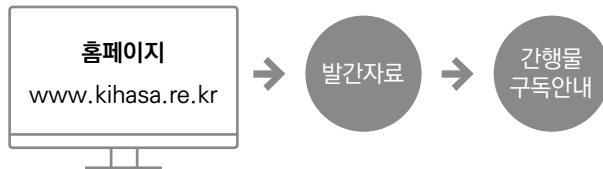
회원제에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 판매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

회원 종류

전체 간행물 회원	보건 분야 간행물 회원
120,000원	75,000원
사회 분야 간행물 회원	정기 간행물 회원
75,000원	35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지
사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |