

연구보고서 2019-46

사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안



김현경

노대명 · 송지원 · 양정승 · 엄형식 · 정성미 · 최요한

【책임연구자】

김현경 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

근로빈곤층 경제활동상태 변화와 복지정책 수요
한국보건사회연구원, 2016(공저)

시간제 일자리 확산이 소득불평등과 빈곤에 미치는 영향
한국보건사회연구원, 2015(공저)

【공동연구진】

노대명 한국보건사회연구원 선임연구위원

송지원 스톡홀름경제대학교 박사후연구원

양정승 한국직업능력개발원 연구위원

엄형식 국제협동조합연맹 전략통계담당

정성미 한국여성정책연구원 부연구위원

최요한 한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서 2019-46

사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안

발 행 일 2019년 10월

저 자 김 현 경

발 행 인 조 흥 식

발 행 처 한국보건사회연구원

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

전 화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인 쇄 처 고려씨앤피

발간사 <<

사회서비스 영역은 기술 발전, 인구구조 변화라는 사회경제적 환경의 변화에 대응해 개인의 삶의 질을 향상시키고 저성장 시대에 대안적 경제적 동력으로서 작동해야 하는 두 가지 역할이 모두 기대되는 분야다. 그간 한국의 사회서비스 정책은 수요자 중심의 사회서비스 확대와 개선보다는 일자리 창출 차원에서 접근해 왔다. 이에 대해 많은 비판을 받았던 바 이 연구는 일자리 정책으로서 사회서비스 정책의 발전 방향을 모색하되 일자리 질 개선이라는 한 가지 축을 더함으로써 사회서비스 질 개선과 일자리 확대라는 두 가지 목적을 모두 달성할 수 있는 정책적 대안을 찾고자 한다.

우리 사회는 그간 사회서비스 제공인력의 열악한 처우와 근로조건에 대해서는 큰 관심을 기울이지 않았다. 최근 돌봄종사자의 근로자성에 대한 인식의 확산과 더불어 근로조건에 대한 관심이 증대되고 있어 매우 바람직한 방향이라고 생각된다. 일자리의 질은 근로자 개인에게도 영향을 미치지만 서비스의 품질과 전체 공급 규모에도 영향을 미치기 때문이다.

이 연구는 사회서비스 품질 제고와 사회서비스 일자리 질 개선에 대한 개별적인 접근을 벗어나 사회서비스 정책과 이 분야 일자리 정책, 노동시장 정책을 통합적으로 접근하고자 한다. 한국의 현실에 적합한 구체적인 사회서비스 정책 대안을 찾는 논의의 출발점이 되기를 기대한다.

2019년 10월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	17
제1절 연구의 배경 및 목적	19
제2절 연구의 내용 및 방법	25
제2장 한국의 사회서비스 일자리	39
제1절 사회서비스 일자리 양과 질 국제 비교	41
제2절 한국 사회서비스 정책의 내용과 성과	67
제3장 공공 주도 사회서비스 공급 모형	73
제1절 스웨덴의 공공 주도 사회서비스 공급 모형	75
제2절 스웨덴의 적극적 노동시장 정책과 교육훈련 시스템	105
제4장 사회서비스 공급 모형과 사회적경제	131
제1절 사회서비스 공급 모형과 사회적경제	133
제2절 이탈리아의 사회서비스 일자리	145
제3절 소결	182
제5장 대인서비스 공식화를 통한 사회서비스 확대 방안:	
프랑스 사례를 중심으로	187
제1절 서론	189

제2절 프랑스 고용보증수표제	190
제3절 요약 및 정책적 함의	220
제6장 한국의 사회서비스 공급체계와 정책적 시사점	229
제1절 한국의 사회서비스 공급 모형	231
제2절 정책 제언	236
참고문헌	251
부 록	265

표 목차

〈표 1-1〉 국제표준산업분류와 한국표준산업분류(9차 개정)의 산업 분류	26
〈표 1-2〉 사회서비스산업 분류(소분류)	29
〈표 1-3〉 사회서비스 직업 분류(소분류)	29
〈표 1-4〉 사회서비스 공급 모형	32
〈표 2-1〉 비교 국가, 비교 변수, 비교 산업	44
〈표 2-2〉 룩셈부르크소득조사의 관련 변수	45
〈표 2-3〉 한국노동패널과 지역별 고용조사의 관련 변수	46
〈표 2-4〉 국가별 및 산업별 유기계약직 비율	47
〈표 2-5〉 국가별 및 산업별 파트타임 비율	50
〈표 2-6〉 국가별 및 산업별 공공부문 비율	52
〈표 2-7〉 국가별 및 산업별 주당 근로시간	54
〈표 2-8〉 국가별 및 산업별 시간당 임금	56
〈표 2-9〉 국가별 및 산업별 시간당 임금: 전체 산업의 값을 1로 정규화	57
〈표 2-10〉 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 유기계약직, 파트타임 비율	61
〈표 2-11〉 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 주당 근로시간과 시간당 임금 (전체 산업의 민간부문 값을 1로 정규화)	64
〈표 2-12〉 사회서비스 발달 과정: 2006~2019	70
〈표 3-1〉 스웨덴 사회보장 예산 항목과 비율	77
〈표 3-2〉 스웨덴 사회서비스 거버넌스: 각급 정부의 역할	80
〈표 3-3〉 재가돌봄서비스의 공공, 민간 비율 변화(2007~2013)	84
〈표 3-4〉 15~74세 취업자 수	88
〈표 3-5〉 스웨덴 사회서비스 분야 종사자 인원(2018년 기준)	89
〈표 3-6〉 보건의료, 사회서비스 근로 형태별 고용 인원 변화(2005~2016)	90
〈표 3-7〉 사회서비스 분야 종사자의 월평균 임금	94
〈표 3-8〉 사회복지 공무원의 근속에 따른 월임금 변화	96
〈표 3-9〉 스웨덴의 사회서비스 행위자(책임, 공급, 노조, 사용자단체)	98
〈표 3-10〉 체계적 품질관리를 위한 관리 시스템 규정 내 사회서비스 관련 내용	102
〈표 3-11〉 북유럽 국가들 간 직업교육에 대한 시장 이해관계자들의 참여 수준 비교	126

〈표 4-1〉 사회서비스 공급자로서 주요국 사회적경제의 특징 비교	140
〈표 4-2〉 사회서비스 공급 모형의 유형화 사례	141
〈표 4-3〉 유럽 3국 노인돌봄서비스 공급 모형 비교를 위한 분석틀	142
〈표 4-4〉 이탈리아의 사회서비스 공급 주체별 고용 규모(2011년)	146
〈표 4-5〉 사회적기업 유형별 조직 및 직원 수(2011)	155
〈표 4-6〉 협동조합 유형별 협동조합 수, 부가가치, 피고용인 현황	161
〈표 4-7〉 사회적협동조합 발전 추이	167
〈표 4-8〉 CGM 소속 협동조합 활동 분야	180
〈표 5-1〉 프랑스 사회서비스업 GDP 및 임금근로자 비율(2016년)	191
〈표 5-2〉 프랑스 여성의 경제활동 상태 및 합계출산율	193
〈표 5-3〉 공공사회서비스 내용(노동법으로 제정)	196
〈표 5-4〉 서비스 수혜를 받는 집단의 인증 및 권한 부여 대상 범위	197
〈표 5-5〉 고용보증수표제(CESU) 취약계층 지원	199
〈표 5-6〉 고용보증수표제(CESU) 제공 방식	200
〈표 5-7〉 서비스 제공 업체의 유형(2015년)	205
〈표 5-8〉 기업 부가가치세 면제 내용	206
〈표 5-9〉 개인서비스 제공 업체 연합	207
〈표 5-10〉 고용보증수표제 요약	209
〈표 5-11〉 제공 기관 인증신청서 항목과 내용	211
〈표 5-12〉 2004년, 2015년 직원의 사회 인구통계학적 특성	214
〈표 5-13〉 개인이 직접 고용한(가정 내 고용) 일자리 수(풀타임 기준으로 환산)	215
〈표 5-14〉 활동 유형별 서비스 시간 분포 변화(2010년, 2015년)	218
〈표 6-1〉 산업별 제3섹터·영리·정부 부문의 근로자 비율	232
〈표 6-2〉 사회서비스 공급 모형과 방향	233
〈표 6-3〉 아이돌봄지원사업(A형) 소득 유형별 정부 지원금 및 본인 부담금(2019년 기준)	238
〈표 6-4〉 4대 바우처의 연도별 시간당 단가	248
〈부표 1〉 가사근로자 고용 개선 등에 관한 법률안	265
〈부표 2〉 OECD 주요 국가의 GDP 대비 사회서비스 비율	274
〈부표 3〉 OECD 주요 국가의 임금근로자 중 사회서비스 비율	275

그림 목차

[그림 1-1] 세부 산업별 실질성장을 증가 전망	22
[그림 1-2] 2016~2030년 취업자 변화 전망	23
[그림 1-3] 주요국 사회서비스 분야 일자리 규모 추이	35
[그림 1-4] 전체 산업에서 보건 및 사회복지 산업의 고용 비율	35
[그림 2-1] GDP와 GDP 대비 보건업 및 사회복지서비스업 인력 규모 수준 관계	43
[그림 2-2] 국가별 및 산업별 유기계약직 비율	48
[그림 2-3] 국가별 및 산업별 파트타임 비율	51
[그림 2-4] 국가별 및 산업별 공공부문 비율	53
[그림 2-5] 국가별 및 산업별 주당 근로시간	55
[그림 2-6] 국가별 및 산업별 시간당 임금: 전체 산업의 값을 1로 정규화	58
[그림 2-7] 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 유기계약직 비율	62
[그림 2-8] 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 파트타임 비율	62
[그림 2-9] 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 주당 근로시간	64
[그림 2-10] 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 시간당 임금: 전체 산업의 민간부문 값을 1로 정규화	65
[그림 3-1] 기초 및 광역지방자치단체의 재정 비율	86
[그림 3-2] 기초 및 광역지방자치단체의 사회서비스 지출 비율	87
[그림 3-3] 보건사회돌봄조사국 조직도	102
[그림 3-4] 스웨덴의 직업교육 훈련 시스템	113
[그림 4-1] 경제 영역의 세 가지 시스템	139
[그림 4-2] 시설돌봄 및 공식 재가돌봄을 받는 65세 이상 인구 추이	150
[그림 4-3] 돌봄 유형별 장기요양 관련 공공지출	150
[그림 5-1] 프랑스 개인서비스 조직체계 및 네트워크	208
[그림 5-2] 고용주별 총등록 노동시간	216
[그림 5-3] 개인서비스 일자리 수: 개인 고용주와 서비스 제공 회사	216
[그림 5-4] 가사 바우처 개선 방안 개요	226

Abstract <<

Policies for Creating Decent Jobs in the Social Service Sector

Project Head: Kim, Hyeon-Kyeong

This study aims to examine policy options for creating decent jobs in the social service sector. Korea has increased jobs in social service in response to the increasing needs in care. Yet, a strong demand persists for service quality improvement, and the poor working conditions of social service workers has become a salient issue in recent years. Therefore, this study looks at ways to increase decent jobs in the social service sector, improve the quality of social services, and strengthen social safety nets.

Sweden's social service system, in terms of both financing and delivery, is a public-led model with an excellent governance for service quality management and a mechanism for matching supply and demand in the social service sector. In Italy, social-economy organizations form a healthy market for social services, while in France, the certified check for employment service (CESU: Chèque emploi service universel) forms a wide range of social services, including private services, and

Co-Researchers: No, Dae-myung · Song, Jiwon · Jung-Seung · Eum, Hyungsik · Jung ,
Sungmi · Choi, Yohan

2 사회복지서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안

formalizes informal jobs.

This study suggests as follows. First, there is a need to extend, through co-payments, the range of social services beyond vulnerable groups to the general population. Secondly, the government should strengthen its supervision on private providers and support the entering of qualified private providers. Third, the government should present a means to ensure that social service workers get at least the minimum wage and rest breaks in accordance with the Labor Standards Act.

1. 서론

사회서비스 영역은 기술 발전, 인구구조 변화라는 사회경제적 환경의 변화에 대응해 개인의 삶의 질을 향상시키고 저성장 시대에 대안적 경제적 동력으로 작동해야 한다. 그간 한국의 사회서비스 정책은 수요자 중심의 사회서비스 확대와 개선보다는 일자리 창출 정책 차원에서 접근해 왔다. 이에 대해 많은 비판을 받았던바 이 연구에서는 일자리 정책으로서 사회서비스 정책의 발전 방향을 모색하되 일자리 질 개선이라는 한 가지 축을 더함으로써 사회서비스 질 개선과 일자리 확대라는 두 가지 목적을 모두 달성할 수 있는 정책적 대안을 찾고자 한다.

이 연구는 스웨덴, 이탈리아, 프랑스 3국의 사회서비스 공급체제와 종사자의 근로조건 결정 방식을 비교하고, 한국의 그것과 비교함으로써 정책적 시사점을 찾고자 한다. 따라서 사회서비스 공급 모형을 유형화하고 크게 보건의료, 돌봄서비스(아동과 노인, 장애인)로 구분하여 한국 사회서비스 전달체제의 좌표를 짚어 보고자 한다. 그리고 3국 종사자의 공급 조직별 고용계약 방식, 근로조건 결정에 영향을 미치는 법제도적 요인을 분석하여 한국의 그것과 비교한다.

선행연구는 사회서비스가 국민들의 필수적인 욕구를 충족시키는 역할을 하기 때문에 중요한 정책이며 그렇기 때문에 공공의 역할이 중요하고, 우리나라가 사회서비스 예산과 일자리 규모를 확대해야 함을 공통적으로 강조하고 있다. 이 연구는 여기에 더해 공공과 민간이 수요와 공급을 조절하는 체제와 거버넌스 구축의 중요성에 대해 강조할 것이다. 그리고 기

존 선행연구에서 연구되지 못했던 공급 조직의 특성에 따른 고용계약 방식과 근로조건을 결정하는 방식에 대해 분석적으로 검토함으로써 사회서비스 일자리 질 개선을 위한 구체적인 정책 대안을 제안하고자 한다.

2. 한국의 사회서비스 일자리

한국의 사회서비스 일자리의 양을 사회서비스 고용 비율로 비교해 보면 경제협력개발기구(OECD) 국가들보다 낮은 편이다. 김태완 외(2019)에서 OECD 자료를 이용해 OECD 국가들의 2016년 임금근로자 중 사회서비스업 고용 비율을 단순 비교한 결과 2016년 기준 21.8%로 OECD 회원국(북유럽과 프랑스, 미국 30% 상회, 그 외 대부분의 유럽 국가들과 캐나다가 25~29%)에 비해 낮은 수준이다.

사회서비스 일자리의 질은 룩셈부르크소득조사(LIS) 자료를 이용해 보건복지업을 포함한 공공행정, 교육, 가구서비스의 시간당 임금과 유기계약직·파트타임 비율을 국제 비교했다. 그중 시간당 임금 비교 결과를 보면 스페인, 이탈리아를 제외하고 비교 대상국 모두 보건복지업이 전체 평균에 비해 전반적으로 낮은 임금수준을 보인다. 다만 비교 대상국 가운데서도 (자료가 상이하다는 한계가 있지만) 한국의 상대적 임금수준이 84%로 가장 낮게 나타나고, 그다음으로 일본과 독일이 89% 수준을 보인다. 그 외 국가들에서는 다소 격차가 있지만, 큰 폭의 차이를 보이지 않는다. 덧붙여 공공·민간 사회서비스 일자리 질을 비교한 결과에 따르면 공공부문 일자리 질이 민간부문의 질보다 다소 높긴 하지만 격차가 그리 크지 않다는 점도 확인할 수 있었다. 노동조합과 같은 노동시장제도적인 특성이 작용한 결과인지 연구가 필요하다.

한국의 사회서비스 공급 확대 정책에서 나타난 특징은 다음 몇 가지로

요약할 수 있다. 첫째, 사회서비스 수요를 진작하기보다 재정 투입에 기반한 공급 확대 정책에 주력해 왔다는 점이다. 허가나 인증방식이 아닌 민간공급자 등록제 방식으로 시장을 확대하면서 서비스 품질제고에 대한 요구가 커진 결과를 낳았다. 둘째, 사회서비스 공급 확대 정책의 기조가 일자리 양을 확대하는 데 초점을 맞추어 따라 사회서비스의 질을 개선하는 문제에 소홀했다는 점이다. 이는 사회서비스 공급자를 어떻게 육성하고 공급 과정과 성과를 어떻게 평가하고 평가 결과를 정책에 어떻게 반영할 것인지에 대한 균형 잡힌 접근이 취약했다는 의미이다. 사실 사회서비스의 질과 일자리의 질 문제는 동전의 양면과도 같다. 적절한 임금과 근로조건을 보장하는 일자리가 있어야 양질의 사회서비스를 공급할 수 있기 때문이다. 다시 말해서 사회서비스 확대 및 일자리의 양적 창출을 위한 정책이었으므로, 성과와 한계를 진단하고 양질의 일자리 창출을 통한 품질 개선 방안을 찾고자 한다.

3. 공공 주도 사회서비스 공급 모형: 스웨덴

여기에서는 공공 주도 사회서비스 공급 모형을 가지고 있는 스웨덴의 사회서비스 공급체제와 직업교육훈련 시스템에 대해서 살펴보았다.

스웨덴 사회서비스는 도움을 필요로 하는 개인 및 가족을 위한 서비스를 제공하는 데 목적이 있다. 스웨덴의 사회서비스 업무는 크게 중앙정부(Regering), 광역자치단체(Landsting), 기초자치단체(Kommun)의 세 가지 거버넌스로 구성되어 있다. 각 거버넌스마다 담당하는 분야에 차이가 있다. 중앙정부는 정책의 방향 결정, 입안, 사회서비스의 관리감독, 재정관리 등의 업무를, 광역자치단체(21개)는 보건의료를, 기초자치단체(290개)는 기본 사회서비스, 돌봄서비스 등을 담당한다. 중앙정부 보건사

회부(Ministry for Health and Social Affairs) 내 보건복지청(Socialstyrelsen)은 의료서비스와 각종 사회서비스 및 사회부조제도의 정책 수립, 가이드라인 제시 역할을 담당한다. 그리고 2013년 신설된 보건사회돌봄조사국(IVO)은 보건복지청의 가이드라인 제시에서 나아가 보다 체계적인 사회서비스 품질관리, 감독을 맡고 있다. 사회서비스를 제공하는 민간업체들의 허가를 심의하고 등록을 관리한다. 스웨덴 사회서비스의 주된 제공 주체는 290개 기초지방자치단체로 사회서비스의 재정과 운영을 책임지며, 서비스 민간 공급 업체를 직접 선정하여 서비스를 제공하는 공급자 역할을 담당한다. 스웨덴 사회서비스 제공에서 민간부문의 역할은 주로 공공의 역할을 일부 대행하는 것이다. 민간 서비스 제공자는 지자체가 위탁한 사회서비스 업무를 맡는 것이다. 이때 민간 사회서비스의 질 관리와 감독은 공공 영역(중앙정부 및 기초자치단체)이 맡아서 한다.

2018년 기준 스웨덴의 보건 및 사회복지 분야 종사자는 76만 200명으로 지속적으로 인원이 증가하고 있다(2010년 69만 6500명, 2015년 73만 6900명). 사회서비스 종사자의 성별을 살펴보면 여성 비율이 압도적으로 높다. “2011년 기준, 공공부문 내 기간제 근로자의 비율은 중앙정부는 16.3%, 지방정부(주, 시 단위)는 16.7%이고 이는 민간영역의 기간제 근로자 비율인 16%보다 약간 높게 형성되어 있다(Anxo and Ericson, 2012).”(송지원, 2017, p.78). 기초지방자치단체 내 사회복지 담당 근로자의 비중을 구체적으로 살펴보면 2000년대 이후 의료보건서비스 부문의 기간제 근로자는 점차 줄어든 반면, 기타 사회복지서비스 분야의 기간제 근로자는 증가한 것으로 나타났다. 하지만 사회복지 분야 내 기간제 근로자의 비율은 전반적으로 낮은 편이다.

사회복지 종사자들의 임금은 노동조합과 사용자단체가 체결하는 산업별 단체협약에 따라 결정된다. 스웨덴의 공공부문 조직이 지역 정부 및

공공기관 부문, 중앙정부 부문으로 분리되어 있는 만큼 각각의 노조와 사용자단체 간의 단체협약에 근거한 노동시장 관련 제도(고용조건, 임금 등)가 구성되어 있다. 사회서비스 부문의 근로조건(승진 및 급여, 보상)의 협상 과정 역시 산별 단체협약에서 만든 틀 안에서 사용자와 노동자 개인 단위로 이루어진다. 민간 사회서비스 제공자 역시 산업별 단체협약에 포함되어 민간부문 종사자의 급여 및 근로조건은 공공부문 종사자와 비슷한 수준으로 형성된다. 민간부문 내 개별 사업장의 사용자는 노동자와 개별적으로 근로조건에 대해 협상할 수 있으나, 이 조건이 기본적으로 산별 단체협약에 근거하고 있고 그 범위에 있다는 점에서 다른 사회서비스 제공자들과 격차가 없다.

다음으로 스웨덴 직업훈련 시스템과 숙련 수급 전망 및 거버넌스를 이해함으로써 사회서비스 분야 수요 공급 일치와 원활한 인력 공급을 위한 함의를 얻고자 한다.

직업교육훈련 과정 중 스웨덴의 건강돌봄대학(Healthcare College; Vård-och omsorgscollege) 사례는 참고할 만하다. 스웨덴의 산업위원회(industry council)가 산업의 고용주와 노동자 대표들 간의 협력으로 설립해 운영하고 있다. 건강돌봄대학은 지역 수준에서 건강과 돌봄산업(health and care sector)에 필요한 인력의 안정적 공급을 보장하는 것을 목표로 수립된 비영리단체(non-profit organization)이다. 전문대학 수준에서 산업의 수요와 이해를 반영하고 교육 프로그램을 개설하여 생산성 높은 사회서비스 인력을 공급함으로써 사회서비스 분야의 인력 부족 문제를 해결하고자 하는 노력을 보여 주고 있다. 그리고 스웨덴의 산업 이해관계자들은 교육 및 훈련 계획의 최종적인 결정에 참여하지는 않지만 대부분의 의사결정 과정에 참여하고 있어 인력 수요와 공급을 위한 협력체계가 잘 작동하고 있음을 확인할 수 있다.

우리나라의 경우에도 지역인적자원개발위원회가 있지만, 실제로 지역의 인력 수요를 파악할 수 있는 역량과 네트워크 구축 측면에서는 매우 부족한 실정이다. 산업별 인적자원개발위원회 또한 설립되었지만 아직 그 위상과 역할 정립이 미비하고 산업계의 인력 현황 및 수요 파악, 요구 역량 파악 등의 정보 생산 능력 측면에서는 이제 시작 단계에 불과하다. 우리나라의 경우 고용노동부를 중심으로 산업계의 수요를 파악하고 이에 대응하는 훈련공급을 할 수 있도록 다양한 정책적 시도를 하고 있다. 그러나 직업교육의 경우 산업 수요와 연계된 공급 조절의 공식적인 채널이 존재하지 않는다. 사회서비스 분야 전체의 수요와 이해를 분석하고, 산업 인력 동향과 숙련 동향, 전망 등을 파악하기 위한 거버넌스 체계를 갖출 필요가 있다.

4. 사회서비스 공급 모형과 사회적경제

사회서비스와 사회적경제의 관계에 주목하는 이유는 각국의 사회서비스 공급체계에서 사회적경제 조직들의 역할을 간과할 수 없으며, 우리나라 또한 사회서비스 공급의 확대 과정에서 사회적경제 조직을 통한 서비스 공급이 중요한 역할을 하고 있기 때문이다. 사회서비스 공급 모형에서 사회적경제 조직에 주목하는 이유는 1) 사회적경제 조직(기업)이 중시하는 도덕성, 2) 사회적경제 조직의 일자리 창출 잠재력, 3) 사회적경제 조직의 비영리적 성격에 따른 서비스 품질 제고 잠재력이라 할 수 있다.

한국에서 사회적경제 조직을 활용한 사회서비스 확대와 양질의 일자리 창출은 현재로서는 성과를 보였다고 말하기 힘들다. 사회서비스 공급자 중 비중이 작지 않은 데 반해 전체 사회서비스 지형을 대표한다고 말하기 어렵다. 서비스 품질 경쟁력이나 조직 운영의 민주성, 이로 인한 새로운 실

협의 가능성 측면에서도 영리를 목적으로 하는 민간 기업보다 우위에 서 있다는 뚜렷한 결과물을 보여 주지도 못했다. 이탈리아 사례를 통해 한국의 사회적경제 조직이 사회서비스 공급자로 성과를 보이지 못했던 이유를 찾고, 사회적경제 활성화를 통해 양질의 사회서비스 일자리 창출에 대한 정책적 함의를 얻고자 한다.

2011년 현재 이탈리아는 산업 전체 총 고용 인원에서 사회서비스 분야가 20.14%, 보건복지업이 10.2%를 차지한다. 이 중 보건복지업(Q)의 보건업에서 공공기관과 민간 기업이 각각 53%, 34%인 반면, 사회복지서비스업의 경우 비영리 민간 조직이 79%로 지배적인 역할을 하고 있다. 그리고 사회복지서비스업을 제공하는 비영리 민간 조직 고용의 73%가 사회적협동조합에서 나온다는 점이 이탈리아 사회서비스 공급 모형의 특징을 잘 보여 준다.

2005년 현재 중대규모 도시들의 사회서비스 관련 공공지출의 거의 절반을 민간 비영리 조직이 집행한다. 이 중 80%가 사회적협동조합에 의한 것이다. 사회적협동조합에 외주되는 계약 중 30%가 공공입찰 방식으로 수행되고, 70%는 지방정부와 사회적협동조합 사이의 계약 협상에 따라 이루어진다. 공공계약은 서비스가 어떻게 제공되고 비용이 지불되는가에 대한 규칙들을 수립하는 것인데, 일부 지역에서는 협동조합들이 서비스를 먼저 제안할 수 있다고 규정할 수 있다. 이에 따라 일부 또는 전부의 재정에 대해 입찰 과정 없이 사업을 수행할 수 있다.

사회적협동조합 종사자들은 2013년 기준 보건 및 사회복지 분야가 66.7%로, 고용계약별로 보면 무기계약 76.3%, 유계약·인턴 17.4%로 무기계약 비율이 매우 높아, 상대적으로 높은 고용안정성을 보여 준다.

이탈리아에서 사회서비스 확대, 양질의 사회서비스 일자리 확대를 가져온 성공적인 사회적경제 비즈니스 모델 사례를 살펴보면 1) 옥실리움

과 2) CGM(컨소시엄) 사례가 있다.

옥실리움은 보건, 사회 및 교육서비스 등 다양한 사회서비스를 제공하는 A형 사회적협동조합으로, 사회적협동조합이 상대적으로 적은 이탈리아 남부 지역에서 혁신적인 사회서비스 프로그램을 개발하고, 이를 지방정부와의 협상을 통해 지역 수준의 프로그램으로 정착시킴으로써 사업을 확장한 사례로 주목받고 있다. 옥실리움의 특징적 프로그램으로는 통합재가돌봄(Integrated Home Care) 서비스가 있다. 통합재가돌봄서비스는 재가돌봄의 장점(환자들이 일상생활을 수행하고 가족 및 이웃과의 감성적 관계를 유지하는 생활공간인 집에서 돌봄서비스를 제공한다)에 기반하여 보건 시스템에서 진단과 처방을 받는 고령자 또는 만성질환자들이 집에서 종합적인 처치와 치료를 받을 수 있도록 하는 서비스이다. 옥실리움이 제공하는 통합재가돌봄서비스 이용자들은 90~98%에 달하는 만족감을 표시하고 있다.

CGM에는 2019년 현재 701개 협동조합과 사회적기업이 가입되어 있는 58개 지역 컨소시엄들이 참여하고 있다. 이들 협동조합과 사회적기업들은 4만 2000개의 일자리를 창출하였다. CGM의 구조는 “작은 규모의 조직만이 지역사회 사람들의 실제 문제에 접근하고 다룰 수 있지만, 시스템의 문제, 구조적 및 불평등, 경제적 경향에 대응할 수 없기 때문에 지역 수준 작은 규모를 유지하면서도 전국적 규모를 가진 네트워크로 조직되어야 한다”는 아이디어에 기반하고 있다. 따라서 CGM의 전략 사업 분야들은 전국 수준에서 개발된 브랜드와 표준화된 서비스를 지역사회에 제공함으로써 지역 컨소시엄들을 지원하고, 새로운 협동조합들이 발전하는 다이내믹을 이끌어 낸다.

이탈리아 사회적협동조합들이 수행하는 역할과 비중은 한국에서 대부분 사회복지법인이 운영하는 사회복지 시설들에 상응한다. 비영리라는

특징을 감안한다면 사회복지법인도 사회적경제·제3섹터에 속하는 조직 형태라고 볼 수 있다. 이탈리아의 경험을 한국의 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 진입 실태에 적용했을 때, 사회복지법인을 실질적인 사회적경제 주체로 복원하는 것, 그렇지 못한 경우에는 지역사회에 기반한 새로운 사회적경제 주체들로 대체하는 것이 가장 바람직한 방향이라 할 수 있다. 이는 또한 낮은 일자리의 저수지가 될 수 있는 현재의 사회적경제 사회서비스 공급 주체에 대한 이해(단순 서비스 제공 인력 중심)를 재고하고, 사회복지사, 전문 인력과 서비스 제공 인력이 위계 구조가 아닌 평등하고 협력적이며 민주적 관계를 통해 새로운 사회서비스 일자리 문화와 적절한 노동조건을 갖추는 방향으로 나아갈 필요를 제기한다.

5. 대인서비스 공식화를 통한 사회서비스 확대 방안 : 프랑스 사례를 중심으로

1990년대 이후 프랑스 사회서비스 일자리는 가격 경쟁을 통한 시장화로 서비스 품질이 낮아졌다. 동시에 노동자들이 열악한 처지에 놓이게 되었으며, 사회서비스 일자리의 비공식화가 지속되었다.

이에 프랑스 정부는 민간 개인서비스 영역을 공적 영역으로 끌어들이며 서비스 품질을 개선하고 노동자에게 근로조건을 보장하는 방식을 고안하여 취약계층뿐만 아니라 일반 서비스 이용자에게도 검증된 품질의 사회서비스를 제공하며 비공식화된 일자리를 공식화하고자 하였다. 이를 위해 기존에 취약계층에게 개인서비스 지원 제도로 활용되던 고용 바우처를 활용하되 적용하는 개인서비스의 내용을 확대하여 취약계층뿐만 아니라 일반 서비스 이용자들도 활용할 수 있도록 하였다. 즉 취약계층에게는 기존 방식을 확대 적용하여 기존 방식대로 수당을 지급하고, 일

반 서비스 이용자에게는 세액공제와 같은 금융지원제도 방식으로 유인책을 제공하였다. 무엇보다 제도의 활용을 간소화하도록 서비스 청구 제도 [고용보증수표제도(CESU: Chèque emploi service universel)]를 도입하였다. 또한 서비스를 제공하는 기업에는 세금을 감면해 참여를 유도하고, 서비스 품질을 관리하였다. 그리고 기존에 비공식적으로 고용하던 가정 내 고용을 ‘등록’제를 통해 공식화하였고, 공식화된 노동자에게 사회보장을 제공하였다. 이를 통해 사회복지 영역으로 포함하지 않던 민간 개인서비스 영역인 가사활동 지원을 포함하여 현재 프랑스 사회복지서비스는 좀 더 포괄적인 영역까지 확장되고 있다고 볼 수 있다.

따라서 고용보증수표제도는 크게 다섯 가지의 기능 및 목표를 가지고 운영한다. 첫째 취약계층(노인 및 장애인)에게 사회서비스 제공 수단, 둘째 개인서비스 이용자들을 위한 지불 수단, 셋째 일·가정 양립 지원 수단을 통해 일·생활 균형 촉진, 넷째 가정 내 서비스 부문의 고용 증가 및 고용의 공식화, 다섯째 서비스 거래 기록 및 세금 정산 자료 자동처리(행정처리 간소화)를 목적으로 하였다. 무엇보다 고용보증수표제도의 주요 목적은 가정 내 일자리(home-based jobs)의 확대와 일자리의 공식화였다.

선불제와 후불제 방식의 고용보증수표제도를 이용한 개인서비스는 기본적으로 모든 가구가 사용 가능하다. 개인(대인)서비스 영역이 매우 광범위하지만 일의 내용을 노동법으로 규정하고 있으며, 서비스를 제공하는 노동자의 사회적 보호에 대하여 개인 고용주에게도 책임을 부과하고 있다. 개인적으로 고용을 하든 기관을 통하든 반드시 개인서비스 분야의 단체근로협약과 노동법을 준수해야 하고, 최저임금 이상 급여를 지급해야 하며, 근로계약서를 작성해야 한다. 이 계약에서는 ‘수행할 일의 정의’, ‘고용주와 사용자 간의 종속적 관계’, ‘양자가 합의한 임금’에 대한 동의 서약을 반드시 해야 하는 의무가 있다. 이때 개인 고용인 경우 고용

계약의 기본 형식은 고용보증수표제도(CESU) 플랫폼인 URSSAF 네트워크(www.cesu.urssaf.fr)에서 제공한다. 개인서비스 이용자의 권리를 대신해 단체근로협약을 맺는 주체는 프랑스개인고용주연맹(FEPEM)에서 진행하고, 기관을 이용할 경우 전국단체협약을 적용받는다.

고용보증수표제도를 활용한 개인서비스가 확대된 배경에는 행정 처리의 간소화와 함께 소득공제가 큰 역할을 했다. 개인서비스 이용 금액의 50%를 연간 총소득세에서 감면해 주는 액수가 상당하기 때문이다. 또한 개인서비스 제공 업체들은 정부 인증을 받을 경우 기업에 부과되는 부가가치세가 면제되는 혜택이 있다. CESU는 지속적으로 모니터링과 평가를 받게 되고, 이를 바탕으로 세금 인센티브 방식 변경, 업체 질 관리 등과 같은 실질적 내용을 변경하기도 한다.

고용보증수표제 도입 후 개인서비스 일자리가 일정 수준 증가한 이후 2010년 이후 정체 상태를 보이고 있어 최근 일자리 창출 효과가 기대에 미치지지는 못하였지만, 일자리 공식화는 어느 정도 성과를 거둔 것으로 볼 수 있다. 1996년에는 개인서비스 분야의 50% 정도가 비공식 영역으로 추정되었으나 2015년 설문조사 결과 신고하지 않은 비공식 개인서비스는 전체 개인서비스 부문의 20% 수준으로 나타나 제도 실행 이후 개인서비스 부문의 공식화가 일정 정도 이뤄진 것으로 볼 수 있다.

6. 결론

첫째, 사회서비스 수요 확대에 대응해 사회서비스 재원과 대상 다양화로 공적인 역할 확대가 요구된다. 저소득 가구와 취약계층에 대해서는 지원을 강화하고, 지불 능력이 있는 경우 공동 부담하도록 지불 방식을 다양화해야 한다. 이를 위한 기술 기반을 마련(예: 고용보증수표제)함으

로써 한국도 프랑스와 같이 사회보장제도로서의 역할 강화, 사회서비스 확대(일자리의 양적 확대), 사회서비스 일자리 공식화를 통한 사회 보호라는 다층적인 목표를 효과적으로 달성할 수 있다.

둘째, 정부 역할 확립과 민간 공급자 관리감독을 강화할 필요가 있다. 연구에서 살펴본 스웨덴, 이탈리아, 프랑스 사례 모두가 공공이 제공하는 서비스의 성격상 정부 재원의 관련 정도에 따라서 사회서비스 품질과 제공 기관에 대한 정부의 규제와 관리 기능이 있다. 하지만 한국은 각종 바우처 사업이나 노인요양서비스 등에서 정부 재정 투입 비율이 매우 높음에도 불구하고 이에 부합하는 수준의 규제 기능 및 관리감독 기능을 수행하지 못하고 있다. 중앙정부에서 서비스 품질관리와 동전의 양면과도 같은 종사자 임금체계와 노동법 적용 등 근로조건에 대한 제도적 기반을 마련해야 한다. 이에 대한 실질적인 관리가 가능할 수 있는 지자체의 역할 분담 및 제도 마련도 있어야 한다.

셋째, 사회서비스 확대를 위한 기반 마련을 위해 사회서비스 기본법 제정이 요구된다.

넷째, 한국에서는 사회적경제 조직이 서비스 공급 주체로 성장할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다. 현재의 한국 현실에서는 사회복지법인을 실질적인 사회적경제 주체로 복원하는 것이 될 수 있다. 그렇지 못한 경우에는 지역사회에 기반한 새로운 사회적경제 주체들에 의해 대체되는 방향으로 점차 진전될 수 있을 것이다.

다섯째, 욕구 기반 공급체계 확립, 원활한 수요 공급 연계를 위한 인력 수급 체계를 마련할 필요가 있다. 스웨덴의 직업훈련 시스템과 지방정부 거버넌스 및 고용센터(PES)의 역할, 고용서비스의 활발한 연계를 통해 필요한 인력 수요를 수집 및 수정하고, 공급이 필요한 곳에 교육훈련시켜 인력을 수급하는 메커니즘에서 시사점을 얻을 수 있다.

여섯째, 한국의 현실에서는 사회서비스 종사자들의 노동자성에 대한 사회적 합의를 명확히 하고 휴게시간 보장과 최저임금 준수와 같은 기본적인 노동법 적용과 이에 대한 관리감독을 강화할 필요가 있다.

일곱째, 서비스 수가 결정을 위한 민주적인 거버넌스 마련이 필요하다. 인건비, 수가, 지원금 결정에서 적절한 수가 결정을 위한 거버넌스를 마련할 필요가 있다. 그리고 시장질서를 바로잡을 수 있는 논의체계 또한 마련할 필요가 있다.

마지막으로 법에 근거한 휴게시간 적용을 위해 인력 공급을 확대하고 이를 위한 중장기적 계획을 수립할 필요가 있다. 근로시간과 휴게시간에 대한 노사와 사회 간 대화를 통해 시간 산정에 대한 공통된 원칙을 수립하고, 기관 재량이 아닌 매뉴얼에 따라 근로시간 및 휴게시간 준수, 이에 따른 적절한 수준의 임금을 지급하기 위한 논의를 시작해야 한다.

*주요 용어: 사회서비스, 공급체계, 사회적경제, 고용보증수표제

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

사회서비스는 소득보장제도와 함께 사회보장체계를 구성하는 하나의 축으로서 사회적 위험에 대비해 국민의 안정된 삶을 보장하고 삶의 질을 제고하는 역할을 할 것을 요구받는다. 저출산·고령화라는 인구구조의 변화와 함께 가족구조의 변화와 여성의 노동시장 참여 확대에 따른 사회적 돌봄 수요의 급증과 탈물질주의적 빈곤에 대응한 다양한 사회적 서비스 수요의 증가는 사회서비스의 역할 강화를 요구하고 있다.

사회서비스는 다른 한편 저성장 시대 대안적인 성장 동력으로서도 주목받고 있다. 산업화 시대를 거쳐 더 이상 제조업이 일자리를 창출하지 못하는 탈산업화 시대에 이미 일자리 확대를 이끌고 있는 것은 서비스 분야다. 저성장 시대에 사회서비스 분야 일자리 증대는 시장소득 확대로 이어지는 소득주도성장의 주요 미래 동력이 될 수 있다. 사회서비스를 구성하는 교육, 의료, 복지, 공공행정서비스의 경우 사회적 인프라로 장기적인 경제성장에 기여할 것으로 기대된다(김혜원, 안상훈, 조영훈, 2006).

이러한 신사회적 위험에 맞서 사회서비스 영역은 기술 발전, 인구구조 변화라는 사회경제적 환경의 변화에 대응해 개인의 삶의 질을 향상시키고 저성장 시대에 대안적 경제적 동력으로서 작동해야 하는 두 가지 역할이 모두 기대되고 있다. 그간 한국의 사회서비스 정책은 수요자 중심의 사회서비스 확대와 개선보다는 일자리 창출 차원에서 접근해 왔다. 이에 대해 많은 비판을 받았던바 이 연구는 일자리 정책으로서 사회서비스 정

책의 발전 방향을 모색하되 일자리 질 개선이라는 한 가지 축을 더함으로써 사회서비스 질 개선과 일자리 확대라는 두 가지 목적을 모두 달성할 수 있는 정책적 대안을 찾고자 한다.

문진영(2016)은 “한국 사회가 소득보장제도를 출발점으로 하는 전통적인 복지국가의 면모를 제대로 갖추지 못한 상태에서 21세기형 후기 산업사회로 급속하게 이행되어 새로운 사회적 위험이 분출되고 있는 현실”이라 했다. 한국에서도 저성장과 노동시장의 유연화, 기술 발전, 저출산·고령화와 가족구조의 변화로 인해 돌봄 수요가 급증하고, 일가족 양립의 어려움이 커지며, 불안정한 일자리 확대에 의한 근로 빈곤 인구 증가라는 새로운 사회적 위험에 대응하기 위해 소득보장과 더불어 사회서비스 영역 확대와 정교화를 통한 사회보장 강화의 필요성이 크게 증가했다(문진영, 2016). 하지만 고령화, 여성 사회참여 증가, 가족 기능 약화 등으로 인한 사회서비스 수요 급증에도 이에 대응하는 우리나라의 사회서비스 공급체계는 크게 미비하다(강혜규, 김보영, 김형용, 박수지, 정세정, 2010). 공급 규모가 수요를 따르지 못하기 때문에 사회서비스의 양적 확대가 요구되는 동시에, 사회보장성 강화를 위해서는 사회서비스의 질적인 확대도 요구된다.

사회서비스 일자리를 양적·질적으로 확대하는 우리의 도전은 이러한 사회서비스를 둘러싼 환경의 변화와 이에 대한 정책적 요구에 대한 응축된 대답이라고 할 수 있다. 사회서비스 일자리 확대는 급증하는 사회서비스 수요에 대응한 사회서비스 공급 확대를 의미한다. 그리고 사회서비스 일자리의 질을 제고하는 것은 곧 동전의 양면과도 같은 사회서비스 품질 개선이라는 과제와도 직결된다. 한국은 정책적으로 민간 서비스 시장 확대를 통해 사회서비스 수요 확대에 대응해 왔으나 서비스 품질 제고의 필요성이 지속적으로 제기돼 왔다. 대인서비스라는 특성상 사회서비스의

질은 서비스를 제공하는 인력에 의해 좌우되기 때문에(최은영, 2010), 사회서비스 일자리 질의 개선은 사회서비스 품질을 제고하는 데 기여할 것이다.

사회보장제도로서 사회서비스의 중요성과 수요 확대뿐 아니라 일자리 정책으로서 사회서비스 일자리의 중요성은 더욱 커지고 있다. 기술 발전으로 인해 산업구조와 일자리의 변동이 예견되고, 대규모 일자리 감소도 우려되는 가운데 대인서비스 성격을 갖는 사회서비스는 대체 가능성이 매우 낮고, 수요 증대로 인해 새로운 일자리가 창출될 가능성은 큰 까닭이다. 4차산업혁명위원회의 기술 발전에 따른 인력 수요 전망에 따르면 “경제성장에 따른 소득 향상과 인구 고령화 등으로 사회복지, 의료보건 등 사회서비스는 상대적으로 높은 수준으로 성장”하는 것으로 전망된다. 기술 발전의 산업 간 융복합화로 제조업뿐만 아니라 모든 산업 성장세를 전망했으나, 제조업 전망 성장률은 1~4%인 반면, 보건복지서비스업은 약 5% 성장하는 것으로 전망했다. 그리고 보건복지서비스업은 고령화와 소득 증가, 의료기술 발달 등에 따른 수요 확대와 대인서비스 성격으로 대체 가능성이 낮기 때문에 취업자 수의 큰 폭 증가를 전망했다(고용노동부, 2018. 3. 8.). 실제로 지난 11년간(2007~2017년) 한국 전체 취업자 증가율이 1.3%이나 보건복지업은 10.3%로 급증, 향후 10년간 취업자 증가 예상 업종 중에서도 1, 2위를 차지한다. 또한 한국의 보건복지서비스 분야 고용 비율이 다른 국가보다 낮아 일자리 창출 가능성이 높을 것으로 예상된다.

22 사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안

[그림 1-1] 세부 산업별 실질성장률 증가 전망

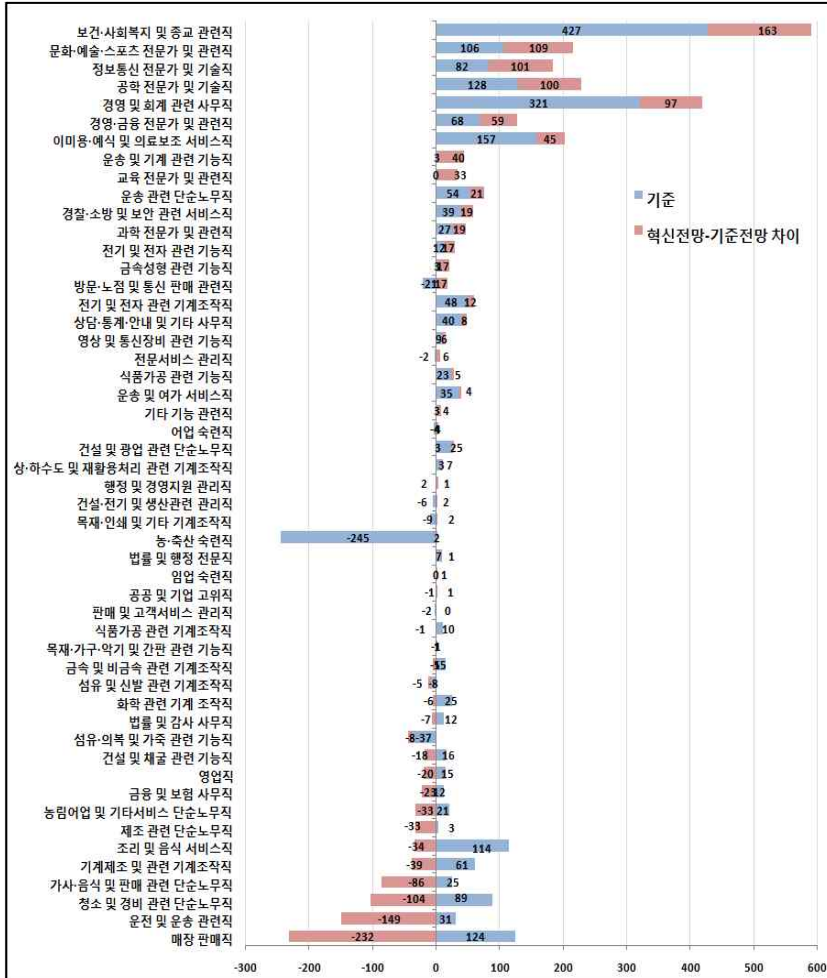
(단위: %)



주: 기준전망은 최근과 같이 성장률 둔화 지속, 혁신전망은 국내외 환경 변화에 적극적으로 대응, 경제·산업 구조 혁신을 통한 성장을 유도하는 상황을 기준으로 시나리오를 설정함.
 자료: 고용노동부(2018. 3. 8., p.48).

[그림 1-2] 2016~2030년 취업자 변화 전망

(단위: 천 명)



자료: 고용노동부(2018. 3. 8., p.39).

산업, 고용, 직업 구조에 큰 변화가 예상되는 만큼 중장기적인 관점에서 체계적인 대비가 필요하다. 중장기적 관점에서 인적자본에 대한 투자, 산업·직업 구조 변화와 새로운 고용 형태 증가에 대비한 사회안전망 확

대, 일자리 변화에 미치는 영향을 파악하고 지속적으로 정책에 반영하는 체계를 강화할 필요가 있다. 특히 사회서비스 정책을 설계할 때 이러한 환경에 대한 이해가 요구된다.

이에 더해 우리가 특히 사회서비스에 주목해야 하는 이유는 일자리 창출 여력이 클 뿐 아니라, 이러한 일자리에 참여하는 계층이 주로 중고령 저소득계층 여성이고, 기존 사회서비스 일자리가 주로 저임금 일자리이기 때문에 사회서비스 일자리의 양과 질 제고를 통해 여성 고용 활성화와 소득불평등 완화 효과를 동시에 기대할 수 있기 때문이다. 신사회적 위험과 기술 발전은 사회서비스 수요를 급증시키기도 하지만 생산 방식을 변화시켜 일자리의 양 감소, 불안정성 확대와 더불어 불평등을 심화시킬 위험도 내포하고 있다. 이 때문에 분배정책 차원에서도 사회서비스 분야 양질의 일자리 확대는 간과할 수 없는 정책 과제이다.

양질의 사회서비스 일자리 확대라는 목표는 다면적이다. 사회서비스 수요 확대와 저성장 시대 일자리의 양적 확대의 요구에 대응해 사회서비스 일자리의 양적 확대 방안에 주목하는 동시에 종사자의 근로조건과 일자리의 질적인 측면에도 주목한다. 그간 사회서비스 일자리 확대가 주로 전자를 목표로 한 까닭에 이 연구는 후자에 더욱 큰 관심을 두고 있지만, 양적 확대에 대한 균형을 유지하고자 한다.

이 연구에서는 양질의 일자리 창출에 필요한 최적의 사회서비스 공급 모형과 고용계약 방식에 대한 정책적 대안을 마련하고자 한다. 한국의 사회서비스 공급 지형과 제반 경제사회 여건, 성과 및 문제점을 점검하고, 사회서비스 분야에서 양질의 일자리가 확대되는 데 필요한 최적의 사회서비스 공급 모형이 무엇인지, 필요한 제반 제도적 환경이 무엇인지 체계적으로 연구하여 대안을 찾고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 범위: 사회서비스의 범위

연구가 대상으로 하는 사회서비스는 한국표준산업분류 9차 개정의 O(공공행정, 국방 및 사회보장 행정), P(교육서비스업), Q(보건업 및 사회복지서비스업)를 포함한다.¹⁾ 다만, 공급 모형이나 고용 방식에서 함의를 얻고 정책적 제안을 구체화하기 위해 우리나라 사회서비스 정책에서 주요 대상이 되었던 Q(보건업 및 사회복지서비스업)를 주요한 분석대상으로 한다. 다시 말해 양적 확대 추이나 각 국가의 사회서비스 역할 분담 등에 대해 논의할 때는 상대적으로 광의인 3가지 산업 분야를 모두 대상으로 삼고, 공급 조직이나 공급 주체의 특성, 종사자의 근로조건, 서비스 품질관리 등 주요 정책 방향과 관련된 내용을 분석하고 양질의 일자리 창출 방안을 찾을 때는 보건 및 사회복지업으로 범위를 좁혀서 논의하고자 한다.²⁾³⁾

다만 일반적으로 사회서비스 범주에 포함되지 않지만 T(가구 내 고용 활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동)에 포함되는 대인 및 가

1) 국제표준산업분류 Revision 3.1의 L, M, N과 Revision 4의 O, P, Q에 해당한다.

2) 관련 연구에서는 연구 목적에 따라 범위를 달리함. 김혜원 외(2006)는 사회서비스에 속하는 산업으로 공공행정, 국방, 의료서비스, 교육서비스, 사회복지서비스(한국표준산업분류 8차 개정의 N, O, P, R; 국제표준산업분류 3차 개정의 L, M, N), 강혜규 외(2010)는 '보건업 및 사회복지서비스업', 박수지 외(2013)는 협의(보건업 및 사회복지서비스업)와 광의(국제표준산업분류 4차 개정의 P, Q, R, S)의 고용 비율 모두를 비교함. 박수지 외(2013)는 우리나라 사회서비스 고용 규모를 선진국 수준으로 발전시키기 위한 일자리 창출 방안 모색을 목적으로 하는 연구임.

3) 사회서비스의 가장 넓은 범위의 정의는 사회보장기본법상의 정의로 다음과 같다. '국가·지방자치단체 및 민간부문의 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.'(사회보장기본법 제3조) (법령정보센터에서 2019. 3. 4. 인출)

26 사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안

사서비스에 대해서도 필요에 따라 검토할 예정이다. 그 이유는 사회서비스 양질의 일자리 논의의 한쪽 스펙트럼에는 가사서비스와 같은 개인서비스 일자리가 포함되며, 사회서비스와 개인서비스가 명확히 분리되지 않고 제공되기도 하는 까닭이다. 그리고 국가에 따라 명백히 공공의 역할로 규정된 서비스가 개인서비스 형태로 거래되기도 하기 때문이다. 이와 같은 대인서비스 및 가사활동 종사자는 주로 비공식 노동에 포함되어 사회보장제도의 사각지대에 놓이기 쉽기 때문에 사회정책적 영역으로 포함하기 위한 정책적 노력이 필요한 까닭이기도 하다.

〈표 1-1〉 국제표준산업분류와 한국표준산업분류(9차 개정)의 산업 분류

ISIC, Revision 3.1	ISIC, Revision 4	KSIC, Revision 9	
		English	Korean
A Agriculture, hunting and forestry	A Agriculture, forestry and fishing	A Agriculture, forestry and fishing	A 농업, 임업 및 어업
B Fishing	B Mining and quarrying	B Mining and quarrying	B 광업
C Mining and quarrying	C Manufacturing	C Manufacturing	C 제조업
D Manufacturing	D Electricity, gas, steam and air conditioning supply	D Electricity, gas, steam and water supply	D 전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업
E Electricity, gas and water supply	E Water supply; sewerage, waste management and remediation activities	E Sewerage, waste management, materials recovery and remediation activities	E 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업
F Construction	F Construction	F Construction	F 건설업

ISIC, Revision 3.1	ISIC, Revision 4	KSIC, Revision 9	
		English	Korean
G Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles, motorcycles and personal and household goods	G Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles and motorcycles	G Wholesale and retail trade	G 도매 및 소매업
H Hotels and restaurants	H Transportation and storage	H Transportation	H 운수 및 창고업
I Transport, storage and communications	I Accommodation and food service activities	I Accommodation and food service activities	I 숙박 및 음식점업
J Financial intermediation	J Information and communication	J Information and communications	J 정보통신업
K Real estate, renting and business activities	K Financial and insurance activities	K Financial and insurance activities	K 금융 및 보험업
L Public administration and defence; compulsory social security	L Real estate activities	L Real estate activities and renting and leasing	L 부동산업
M Education	M Professional, scientific and technical activities	M Professional, scientific and technical activities	M 전문, 과학 및 기술 서비스업
N Health and social work	N Administrative and support service activities	N Business facilities management and business support services	N 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업
O Other community, social and personal service activities	O Public administration and defence; compulsory social security	O Public administration and defence; compulsory social security	O 공공 행정, 국방 및 사회보장 행정

28 사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안

ISIC, Revision 3.1	ISIC, Revision 4	KSIC, Revision 9	
		English	Korean
P Activities of private households as employers and undifferentiated production activities of private households	P Education	P Education	P 교육서비스업
Q Extraterritorial organizations and bodies	Q Human health and social work activities	Q Human health and social work activities	Q 보건업 및 사회복지서비스업
	R Arts, entertainment and recreation	R Arts, sports and recreation related services	R 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업
	S Other service activities	S Membership organizations, repair and other personal services	S 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업
	T Activities of households as employers; undifferentiated goods- and services-producing activities of households for own use	T Activities of households as employers; undifferentiated goods and services producing activities of household for own use	T 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동
	U Activities of extraterritorial organizations and bodies	U Activities of extraterritorial organizations and bodies	U 국제 및 외국 기관

자료: United Nations(2002, 2008), 통계청(2008).

이를 산업 소분류로 살펴보면 <표 1-2>가 연구에서 사용하는 광의의 사회서비스이며, 음영 처리된 분야가 협의의 사회서비스로 사용되는 분야다.

〈표 1-2〉 사회서비스산업 분류(소분류)

산업 분류	KSIC	소분류
소분류	751	인력 공급 및 고용알선업
소분류	842	사회 및 산업정책 행정
소분류	845	사회보장 행정
소분류	851	초등 교육기관
소분류	852	중등 교육기관
소분류	853	고등 교육기관
소분류	854	특수학교, 외국인학교 및 대안학교
소분류	856	기타 교육기관
소분류	857	교육지원 서비스업
소분류	861	병원
소분류	862	의원
소분류	863	공중보건 의료업
소분류	869	기타 보건업
소분류	871	거주 복지시설 운영업
소분류	872	비거주 복지시설 운영업
소분류	901	창작 및 예술 관련 서비스업
소분류	902	도서관, 사적지 및 유사 여가 관련 서비스업
소분류	911	스포츠 서비스업
소분류	912	유원지 및 기타 오락 관련 서비스업
소분류	949	기타 협회 및 단체
소분류	969	그 외 기타 개인서비스업
소분류	970	가구 내 고용 활동

자료: 이시균, 황규성, 박세경(2013, p.13)의 〈표 2-5〉를 일부 재구성하여 인용.

이를 직업 분류로 접근하면 〈표 1-3〉과 같은 직업이 분석 대상에 포함된다.

〈표 1-3〉 사회서비스 직업 분류(소분류)

표준 직업 분류 코드	직업명	유형
1312	교육관리자	교육
1331	보건의료 관련 관리자	보건
1332	사회복지 관련 관리자	돌봄재활상담
2411	전문의사	보건
2412	일반의사	보건
2413	한의사	보건
2414	치과의사	보건
2420	약사 및 한약사	보건
2430	간호사	보건
2451	임상병리사	보건
2452	방사선사	보건

30 사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안

표준 직업 분류 코드	직업명	유형
2453	치과기공사	보건
2454	치과위생사	보건
2455	의지보조기 기사	보건
2456	물리 및 작업치료사	보건
2459	임상심리사 및 기타치료사	보건
2465	간호조무사	보건
2471	사회복지사	돌봄재활상담
2472	보육교사	돌봄재활상담
2473	직업상담사 및 취업알선원	돌봄재활상담
2474	상담전문가 및 청소년지도사	돌봄재활상담
2479	기타사회복지 관련 종사원	돌봄재활상담
2511	대학교수	교육
2512	대학 시간강사	교육
2521	중고등학교 교사	교육
2522	초등학교 교사	교육
2523	특수교육 교사	교육
2530	유치원 교사	교육
2541	문리 및 어학 강사	교육
2542	컴퓨터 강사	교육
2543	기술 및 기능계 강사	교육
2544	예능 강사	교육
2549	기타 문리·기술 및 예능 강사	교육
2591	장학관·연구관 및 교육 관련 전문가	교육
2592	대학 교육 조교	교육
2599	보조교사 및 기타 교사	교육
2620	정부 및 공공행정 전문가	행정
2735	행사 기획자	문화체육
2811	작가 및 관련 전문가	문화체육
2821	큐레이터 및 문화재 보존원	문화체육
2822	사서 및 기록물관리사	문화체육
2839	기타 연극·영화 및 영상 관련 종사자	문화체육
2864	스포츠 및 레크리에이션 강사	문화체육
3114	국가·지방 및 공공행정 사무원	행정
3122	인사 및 교육훈련 사무원	고용
3301	법률 관련 사무원	행정
4211	간병인	돌봄재활상담
4219	기타 의료·복지 관련 서비스 종사원	돌봄재활상담
4321	여행 및 관광통역 안내원	문화체육
4323	오락시설 서비스원	문화체육
4329	기타 여가 및 스포츠 관련 종사원	문화체육
9511	가사도우미	돌봄재활상담
9512	육아도우미	돌봄재활상담

자료: 이시균 외(2013, pp.14-15)의 <표 2-5>를 일부 재구성하여 인용.

2. 접근 방법과 연구 내용

이 연구에서는 국제 비교 연구를 통해 양질의 일자리 창출에 필요한 최적의 사회서비스 공급 모형과 고용계약 방식에 대한 정책적 대안을 마련하고자 한다.

가. 공급 모형과 고용 방식 모형화

이 연구는 스웨덴, 이탈리아, 프랑스 3국의 사회서비스 공급체제와 종사자의 근로조건 결정 방식을 비교하고, 한국의 그것과 비교함으로써 정책적 시사점을 찾고자 한다. 따라서 사회서비스 공급 모형을 유형화하고 크게 보건의료, 돌봄서비스(아동과 노인, 장애인)로 구분하여 한국 사회서비스 전달체제의 좌표를 짚어 보고자 한다. 그리고 3국 종사자의 공급조직별 고용계약 방식, 근로조건 결정에 영향을 미치는 법제도적 요인을 분석하여 한국의 그것과 비교한다. 기존의 사회서비스 공급 모형에 관한 연구는 주로 공급체제를 모형화하거나 복지국가를 유형화하는 데 머물렀다. 여기서는 유형별로 또는 유의미한 다른 분류체제를 이용해 일자의 질을 제고할 수 있는 법제도적 환경이나 전달체제에 대해 제안한다는 데에 차별성이 있다.

전달체제는 “서비스 대상자에게 도달하기까지 관련되는 조직과 사람들의 종합적 관계와 역할 분담을 담은 제도적 배열(institutional arrangement)”(양난주, 2018, p.16)이다. 따라서 정책을 급여나 서비스로 당사자에게 전달하는 데 어떤 조직이 관여하고 있는가, 또 어떤 역할과 권한을 가진 사람들이 이를 책임지고 있는지를 보여 주는 것이다(양난주, 2018). 이 과정에서 공공부문과 민간부문의 비율과 역할, 두 부문이 관계

하는 방식(계약, 관리감독 등), 그리고 공공·민간의 특성이 혼합되는 정도와 방식의 다양한 유형이 있을 수 있다.

〈표 1-4〉 사회서비스 공급 모형

		재원	
		공공(기여, 조세)	민간
공급 주체 · 사용 주체	공공	스웨덴	
	민간(비영리)	이탈리아(제3섹터), 한국(노인)	
	민간(영리)	프랑스(노인, 아동), 한국(아동)	프랑스(노인, 개인서비스), 한국(아동)

자료: 저자 작성.

이 연구에서는 〈표 1-4〉를 사회복지급여 공급 모형 논의의 출발점으로 삼고자 한다. 사회서비스 공급 모형을 가장 간단하게 나누는 모형으로 공급 주체가 공공인가 민간인가, 재원이 공공인가 민간인가의 혼합 비율에 따라 분류된다. 하지만 간략한 두 축 외에도 재원 투입 방식과 규제 방식에 따라, 종사자 고용 및 사용 주체와 근로기준 근거 규정의 서비스 유형에 따라 다양한 혼합 방식이 있다. 따라서 이 공급 모형에 한국의 주요 사회서비스를 배치하고 스웨덴, 이탈리아, 프랑스와 비교해 보고자 한다.

나. 공급 모형과 일자리의 질

양질의 사회서비스 일자리란 무엇인가, 어떤 일자리를 창출해야 하는가 판단하기 위해서는 ‘양질의 일자리’를 정의할 필요가 있다. 국제기구 및 다양한 선행연구에서 일자리의 질(quality of employment)을 결정하는 요인을 정의한 바 있다. ILO와 유엔 일자리 질(quality of work) 측

정 지표로 안전과 고용윤리, 소득 및 혜택, 근로시간과 일·가정 조화, 고용안정성 및 사회적 보호, 사회적 대화, 기술 개발 및 평생교육, 직장 내 인간관계 및 일자리의 본질적 특성을 이용했다(양난주, 2016). 한국에서 중범위 수준 고용의 질 측정 지표를 제안한 연구(방하남, 이영면, 김기현, 김한준, 이상호, 2007)에서는 고용여건, 고용안정, 임금 및 복리후생, 훈련 및 교육, 건강 및 안전, 고용평등 기회, 공정한 갈등 해결 시스템, 인권이라는 8대 요소를 제시했다. ILO(2018)는 돌봄노동자의 열악한 근로조건으로 낮은 임금, 과도한 업무, 긴 노동시간, 노동 이력 전망 없음을 제시했다. 분석적 적용 사례로 황덕순 외(2012)에서는 일자리 질은 임금과 근로조건(복리후생제도, 사회보험 가입률), 최옥금(2005)에서는 임금, 고용안정, 사회적 보호 세 가지로 정의했다.

이 연구에서는 가장 중요하게 임금수준과 고용안정성을 사용할 것이다. 사회서비스 종사자 근로조건에서 근로시간, 교육훈련, 복리후생 등은 모두 중요한 요소이다. 특히 최근에는 건강 및 안전과 인권이 중요해지고 있다. 어느 정도의 임금수준을 달성한 국가에서도 사회서비스 노동자들은 여전히 인권이나 작업장 안정, 사회적 인식 등에서 열악한 일자리임을 호소하고 있다. 하지만 이는 사회서비스 일자리가 가지는 또 다른 차원의 문제로 공통적인 도전으로 인식한다. 따라서 일자리 질에서는 가장 대표적인 두 가지 지표만을 활용하고자 한다.

다시 일자리 질에서 중요하게 보고자 하는 프레임은 사회서비스 공급 모형이다. 예를 들어 양난주(2016)는 정부의 사회서비스 정책과 직간접적으로 연관을 가지고 있는 사회서비스 부문으로 제한하여 정부의 사회서비스 공급 정책에 주는 시사점을 발견하고자 했다. ‘2015년도 사회서비스 수요·공급 실태조사’ 자료를 활용하여 공급 조직 특성(시설 유형, 종사자 규모, 소재지, 조직 특성, 설립 시기, 업종)이 일자리의 질(종사자 임

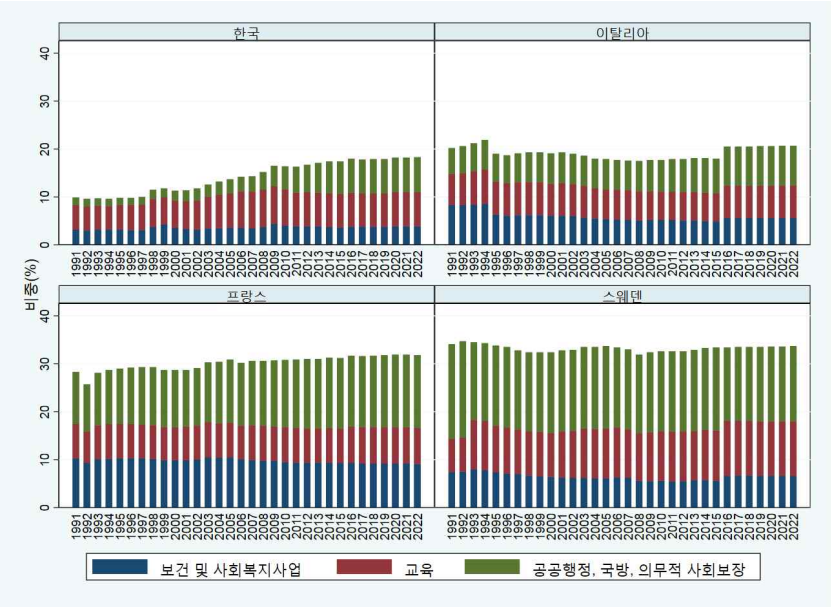
금, 복리후생급여, 교육훈련, 국민연금과 건강보험 가입률)에 미치는 영향을 분석했다. 이 가운데 이 연구의 공급 모형에 해당하는 요인은 소유권에 따른 ‘조직 특성’ 요인이다. 황덕순 외(2012)에서 조직의 소유권적 특성이 임금수준에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않았지만, 복리후생이나 사회보험 가입의 경우 비영리 사업체가 영리 사업체에 비해 통계적으로 유의하게 높다고 분석했다. 따라서 연구에서는 이와 같이 공급 주체의 역할을 중심으로 사회서비스 공급 모형을 유형화하고, 모형과 일자리의 질 관계를 분석하고자 한다.

다. 국제 비교 연구

그간 사회서비스 일자리 창출이나 서비스 품질 개선을 위한 정책적 시사점을 찾기 위해 영국, 미국, 북유럽, 대륙유럽 국가들의 사례가 수차례 연구되었던 것이 사실이다. 하지만 그간의 연구들은 주로 일자리의 양적 확대나 개별 서비스의 전달체계 개선을 위한 국제 비교가 많았다. 따라서 이 연구는 사회서비스 분야에서 양질의 일자리 창출을 위해서는 우리사회의 제반 경제사회 여건을 고려한 최적의 공급 모형과 고용계약 방식에 대한 해답을 찾기 위한 국제 비교를 시도한다는 의미가 있다.

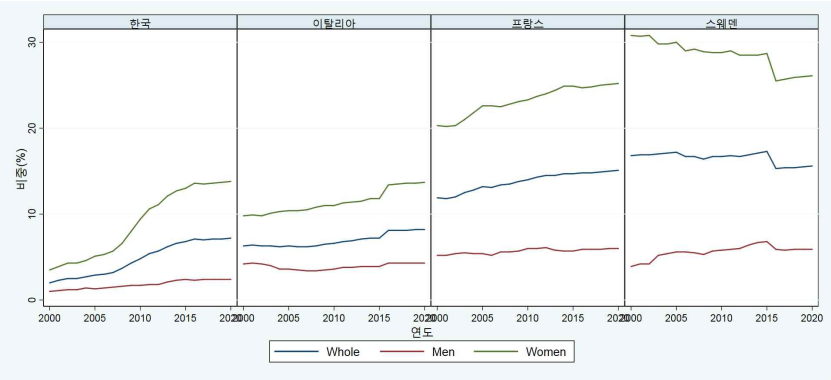
사회서비스 일자리의 양과 질 확대를 경험한 국가들의 정책 수립 배경과 논쟁점, 제도적 환경에 대한 시의성 있는 해외 사례(스웨덴, 이탈리아, 프랑스)를 연구하고, 각국의 사례를 한국의 현실과 비교하여 구체적인 정책 대안을 도출하고자 한다. 그림을 통해 해외 사례로 살펴보는 국가들의 사회서비스 분야 고용 수준을 비교해 볼 수 있다.

[그림 1-3] 주요국 사회서비스 분야 일자리 규모 추이



자료: ILOSTAT(2019. 4. 8.).

[그림 1-4] 전체 산업에서 보건 및 사회복지 산업의 고용 비율



자료: ILOSTAT(2019. 4. 8.).

3. 선행연구

기존 연구들의 주요 결과들을 살펴보면 다음과 같다. 무엇보다 기존 연구들은 국가경제의 지속 및 발전에 사회서비스산업이 가지는 중요성을 강조한다. 한편으로는 사회서비스가 앞으로의 고용 창출에서 주요한 기여를 한다는 점을 강조하였다(이철선, 박세경, 권소일, 2013). 또한 이는 정부가 책임져야 하는 필수재 성격을 가짐을 주장하였다(황수경 외, 2009).

보다 구체적으로 박수지 외(2013)는 선진국들과 비교하여 사회서비스 고용의 적정 규모를 제시하고, 1970년대 이후 미국, 영국, 일본의 사회서비스 부문 일자리 창출을 견인한 주요 사회서비스 사업 분야를 6가지로 요약, 이에 근거해 한국 사회서비스 일자리 창출을 위한 사업화 가능성을 제시하였다. 또한 박수지 외(2013)는 사회서비스 고용 창출을 위한 해외 사례 검토를 통해 1) 사회서비스 부문 재정 투입의 지속적인 확대, 2) 사회서비스산업 육성을 위한 장기적인 계획의 수립, 3) 민간 유사시장(quasi-market)의 일자리 창출, 4) 사회서비스 제공 인력의 (준)전문화를 제안했다.

또한 강혜규 외(2010)는 사회복지 부문 고용 창출을 위한 정책 여건을 조성하기 위한 근거를 만들기 위한 목적으로 한국의 사회복지 부문 고용 수준을 분석하였다. 이어 선진국 사례를 통해 사회복지 부문 일자리 창출의 지연 원인을 분석하고, 선진국 수준의 적정 고용 창출을 위한 정책 과제를 제시했다. 강혜규 외(2010)는 분석 결과 재정 투자와 여성 고용이 보건복지 분야 고용 확대의 주요 요인이라고 밝혔다. 검토한 대부분 국가의 보건복지 분야에서 아동보육과 노인 장기요양이 고용의 3분의 2 내외를 차지하는 반면, 한국은 이에 크게 미치지 못함을 보였다.

이러한 인식은 현재 국내 연구자들의 일반적인 인식으로 보인다. 이에

또 다른 연구들은 선진국들의 사회서비스산업을 구체적으로 들여다보았다. 김혜원 외(2006)는 일본과 스웨덴 사회서비스 분야 고용 현황과 일자리 창출 정책을 검토했다. 일본은 개호보험 도입과 발전으로 1990년대 이후 사회서비스 분야 고용이 빠르게 증가했으며, 사회복지사업에 영리기업의 진출을 허용하면서 일자리가 확대되었다. 스웨덴은 국가나 지방자치단체와 같은 공공부문이 전 국민을 대상으로 보편주의적인 방식의 사회서비스를 제공한다. 공공부문이 사회서비스를 독점함으로써 노동비용을 효과적·효율적으로 억제한다는 것도 서비스 국가를 유지하는 중요한 축이다. 김혜원 외(2006)는 이를 바탕으로 교육 부문은 일자리 창출 여력이 크지 않은 반면, 보육, 노인요양 등의 복지 부문과 공공행정 부문에서 일자리 창출 역량을 집중할 것을 제안했다.

또한 윤자영, 김경희, 최영미, 김양지영(2011)는 프랑스 및 이탈리아 사례들을 살펴보고 시장의 기제를 이용하여 서비스 품질을 차등화함으로써 경쟁력에 따라 일자리의 질을 제고하는 방안들을 검토하였다. 윤자영 외(2011)는 공공성 및 시장 기제가 모두 잘 작동되는 것이 중요함을 강조하였으며, 사회협동조합의 활성화 및 고부가가치 사회서비스 상품 개발 등의 필요성도 강조하였다.

선행연구는 사회서비스가 국민들의 필수적인 욕구를 충족시키는 역할을 하기 때문에 중요한 정책이며 그렇기 때문에 공공의 역할이 중요하고, 우리나라가 사회서비스 예산과 일자리 규모를 확대해야 함을 공통적으로 강조하고 있다. 이 연구는 여기에 더해 공공과 민간이 수요와 공급을 조절하는 체계와 거버넌스 구축의 중요성에 대해 강조할 것이다. 그리고 기존 선행연구에서 연구되지 못했던 공급 조직의 특성에 따른 고용계약 방식과 근로조건을 결정하는 방식에 대해 분석적으로 검토함으로써 사회서비스 일자리 질 개선을 위한 구체적인 정책 대안을 제안하고자 한다.

제 2 장

한국의 사회서비스 일자리

제1절 사회서비스 일자리 양과 질 국제 비교

제2절 한국 사회서비스 정책의 내용과 성과

2

한국의 사회서비스 일자리 <<

제1절 사회서비스 일자리 양과 질 국제 비교

2장에서는 한국의 사회서비스 일자리 현황을 국제 비교를 통해 살펴보고, 한국 사회서비스 정책의 성과를 검토하고자 한다.

1. 사회서비스 일자리 규모

우리나라 사회서비스 고용 비율은 경제협력개발기구(OECD) 국가들에 비해 낮은 편이다.

박수지 외(2013)는 ILO 및 OECD 자료를 활용하여 국민소득, 국민소득 대비 조세 비율, 여성의 경제활동 참가율, 총부양비율을 요인으로 고려하여 사회서비스 고용 적정 규모를 추계했다. 그 결과 2007년 기준 적정 규모를 111만 700명으로 추계했으며, 적정 수준 대비 약 36만 6000명이 부족한 것으로 추정했다.

김태완 외(2019)에서 OECD 자료를 이용해 OECD 국가들의 2016년 임금근로자 중 사회서비스업 고용 비율을 단순 비교한 결과 2016년 기준 21.8%로 OECD 회원국 가운데 낮은 수준이다. 북유럽 국가들과 대륙유럽 중 프랑스, 미국이 사회서비스 고용 비율이 높은 편이고(30% 상회), 그 외 대부분의 유럽 국가들과 캐나다가 25~29% 수준을 보인다. 산업별로 살펴보면 공공행정 및 사회보장(O)은 4.9%로 OECD 국가들 중 매우 낮은 수준에 머물고 있지만, 교육은 7.6%로 사회서비스 고용 비율이 높

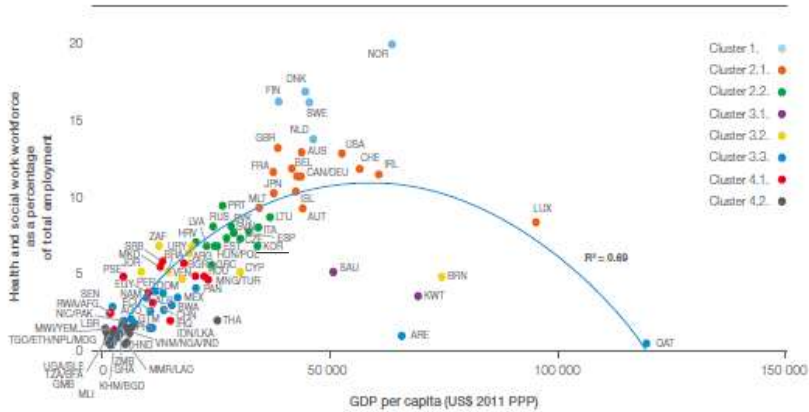
은 국가들에 비해서도 상대적으로 높은 수준인 것으로 나타났다. 또한 보건 및 사회복지업은 2016년 기준 9.0%로 헝가리, 스페인, 이탈리아 등 남부유럽 국가들보다는 높은 수준이지만, 여전히 북유럽 및 대륙유럽, 미국 및 캐나다 등에 비해 낮은 수준이다.

끝으로 ILO(2018) 연구에서도 돌봄서비스 모형을 몇 개의 모델로 유형화하고 각 특성을 알아보았는데, 한국은 [그림 2-1]에서 이탈리아, 포르투갈 등 남유럽과 같이 분류되어 있다. 그림은 1인당 GDP 대비 사회서비스 인력 규모를 도식화한 것으로 경제 수준이 높아질수록 해당 인력 규모도 증가하는 경향이 있음을 보여 준다. 한국은 남유럽과 같은 모형에서도 GDP 대비 인력 규모가 추세에 비해 여전히 낮은 것으로 나타나고 있다.

사회서비스 부문의 고용 수준은 사회서비스 수요에 기반한 적정 수준을 유지하는 것이 핵심이다. 사회서비스 일자리 규모를 결정할 때는 다양한 결정 요인을 고려해 적정 규모를 추정하는 거시적인 접근⁴⁾과 욕구별 수요를 조사하는 미시적인 접근을 병행할 필요가 있다. 그리고 이렇게 추정된 서비스 수요에 대해 대응할 수 있는 체계를 갖추는 것이 필요하다. 사회서비스는 공공서비스의 일환으로 시장보다 정부 정책에 크게 영향을 받는다. 사회서비스 수요에 대응한 정부 정책에 따라 고용 수준이나 고용 구조에 영향을 받기 때문이다. 따라서 사회서비스 수요에 대응한 인력 수요의 적정성을 파악하는 것, 그리고 이에 대응하는 공급체계를 갖추는 것이 정부 정책을 수립하는 데 중요한 요인이라 할 수 있다.

4) 사회서비스 부문에서 고용 변동에 미치는 구조적 요인은 성장효과, 인구효과, 여성 경활 참여 확대, 사회적 욕구 변화, 정부 정책 등이 있는데, 부문별로 영향을 미치는 메커니즘이나 정도는 상이하다(한국보건사회연구원 내부자료, 2019. 1. 29.).

[그림 2-1] GDP와 GDP 대비 보건업 및 사회복지서비스업 인력 규모 수준 관계



Note: For a description of the clusters, see section 4.2. and figure 4.10. See Appendix A.6 for the list of country codes.

Sources: ILO calculations based on labour force and household survey microdata and World Bank, 2018a.

자료: ILO(2018, p.175)의 Figure 4.3. 인용.

2. 사회서비스 일자리의 질

여기에서는 사회서비스 일자리의 여러 특성에 대해 우리나라와 OECD 국가들을 비교해 봄으로써 우리나라 사회서비스 일자리의 질에 대한 국가 비교적인 이해를 증진시키는 데 기여하고자 한다.

구체적으로 먼저 우리나라와 여러 OECD 국가들의 사회서비스산업의 유기계약직 비율, 파트타임 비율, 주당 근로시간, 공공부문 비율, 주당 근로시간, 시간당 임금을 비교하였다. 이를 위해 산업별로 해당 정보의 파악이 가능한 룩셈부르크소득조사를 활용하였다. 다만, 우리나라의 경우에는 룩셈부르크소득조사에서 산업별로 해당 정보의 파악이 불가능하였으므로 한국노동패널 20차 자료(2017년)와 2018년도 지역별 고용조사를 활용하여 각각 분석하였다.

다음으로는 OECD 국가들의 유기계약직 비율, 파트타임 비율, 주당 근

44 사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안

로시간, 시간당 임금이 공공부문과 민간부문 여부에 따라서 어떻게 나타나는지를 살펴보고 공공·민간부문이 일자리 질에 미치는 영향을 분석적으로 이해하고자 하였다. 우리나라의 경우 공공부문에 대한 구분이 되지 않아 제외하였다.

비교 국가들은 우리나라와 일본을 비롯하여 영미권 국가들(호주, 영국, 미국), 대륙유럽 국가들(오스트리아, 프랑스, 독일, 벨기에), 북유럽 국가들(핀란드, 스웨덴), 남유럽 국가들(그리스, 이탈리아, 스페인)이 포괄될 수 있도록 구성하였다.

산업은 국제표준산업분류 4차 및 한국표준산업분류 9차의 기준에 맞추어 ‘O - 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, P - 교육서비스업, Q - 보건업 및 사회복지서비스업, T - 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않는 자가소비 생산활동, 전체 산업’으로 구분하여 살펴보았다. 다만, 두 번째 문제를 다룰 때는 ‘보건업 및 사회복지서비스업’에 대해서만 살펴보았다. 그 이유는 이 연구의 주 관심이 해당 산업이기 때문이다.

〈표 2-1〉 비교 국가, 비교 변수, 비교 산업

항목	내용
비교 국가	영미권 - 호주(2014), 영국(2016), 미국(2016) 대륙유럽 - 오스트리아(2013), 프랑스(2010), 독일(2015), 벨기에(2000) 북유럽 - 핀란드(2013), 스웨덴(2005) 남유럽 - 그리스(2013), 이탈리아(2014), 스페인(2010) 기타 - 한국, 일본(2008)
비교 변수	유기계약직 비율, 파트타임 비율, 공공부문 비율, 주당 근로시간, 시간당 임금
비교 산업	O - 공공행정, 국방 및 사회보장 행정 P - 교육서비스업 Q - 보건업 및 사회복지서비스업 T - 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않는 자가소비 생산활동 전체 산업

주: 국가 뒤의 숫자는 자료의 조사 연도를 의미함. 비교 산업의 O, P, Q, T는 국제표준산업분류 4차 및 한국표준산업분류 9차의 약어임.

가. 자료

먼저 룩셈부르크소득조사에서의 관련 변수들은 <표 2-2>와 같다. 룩셈부르크소득조사에서 indc1과 indd1은 각각 국제표준산업분류의 Revision 3.1과 Revision 4를 나타낸다. 그리고 temp1은 유기계약직 여부, ptime1은 파트타임 여부, hours1은 주당 근로시간, gross1과 net1은 시간당 임금, public1은 공공부문 여부를 나타낸다.

다음으로 우리나라에 대한 한국노동패널과 지역별 고용조사에서 대응하는 변수들은 <표 2-3>과 같다. 다만, 우리나라의 경우 임금로자를 상용직, 임시직, 일용직으로 구분하는데, 상용직에는 1년 이상 유기계약직이 모두 포괄된다는 점이다. 그러므로 우리나라와 다른 국가들의 유기계약직 비율을 비교할 때에는 이 점을 고려해야 한다.

<표 2-2> 룩셈부르크소득조사의 관련 변수

변수명	설명
indc1	industry(17-category ISIC 3.1), main job
indd1	industry(21-category ISIC 4), main job
temp1	temporary employment(dummy), main job
ptime1	part-time employment(dummy), main job
hours1	weekly hours worked, main job
gross1	gross hourly wage, main job
net1	net hourly wage, main job
public1	public sector(dummy), main job
ppopwgt	person weight

자료: LIS 웹사이트(2019. 5. 24.)

〈표 2-3〉 한국노동패널과 지역별 고용조사의 관련 변수

변수명	설명
유기계약직 여부	한국노동패널, 지역별 고용조사: 임금근로자 중 임시직 및 일용직
파트타임 여부	한국노동패널: 시간제 여부(구체적인 근로시간의 구체적 길이에 대한 정의는 없음) 지역별 고용조사: 주당 근로시간 36시간 미만
주당 근로시간	주당 근로시간을 직접적으로 조사하는 변수 있음
시간당 임금	한국노동패널: 월 임금을 주당 근로시간*4.35로 나누어 계산 지역별 고용조사: 해당 변수 없음

자료: 한국노동패널 20차 자료(2019.3.25. 인출) 및 지역별고용조사 2018년도 자료(2019. 5. 24. 인출).

나. 사회서비스 산업별 일자리 특성 비교

1) 결과

먼저 〈표 2-4〉에는 국가별 및 산업별 유기계약직 비율이 제시되어 있다. 또한 표의 오른쪽에는 실제 표본 수를 제시함으로써 독자들이 결과의 정확성 정도를 가늠할 수 있도록 하였다. 예를 들어 ‘가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않는 자가소비 생산활동’의 표본 수가 적어 기초 분석 결과를 신뢰하기 어려울 수 있다. 이에 ‘가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않는 자가소비 생산활동’에 대해서는 표와 그래프로 대신하고 이에 대한 추가적인 논의는 하지 않도록 한다.

유기계약직 비율에서 가장 두드러지게 나타나는 것은 우리나라 전체 산업에서 유기계약직 비율이 제시된 국가들 중 가장 높다는 것이다. 무엇보다 우리나라에 대한 자료는 앞서 언급한 것과 같이 1년 이상 유기계약직이 이 비율에서 제외되어 있으므로 실제 유기계약직의 비율은 이보다 더 높다. 즉 한국노동패널에서는 임금근로자 중 1년 미만 유기계약직 비

율이 26.1%, 지역별고용조사에서는 1년 미만 유기계약직 비율이 무려 31.8%로 나타났다. 그러나 OECD(2019)에 의하면 우리나라의 유기계약직 비율은 2000년부터 지속적으로 스페인보다 낮게 나타난다. 이는 유기계약직의 경우 국가별 비교가 어려울 수 있음을 함의할 수 있다. 그러므로 제시된 유기계약직 비율의 국제 비교 결과는 신뢰성이 다소 의심된다. 국가 내에서의 산업별 비교를 통해서 함의를 얻는 것이 바람직할 것이다. 여기에서는 이에 대한 면밀한 검토는 추가적으로 수행하지 않았다.

〈표 2-4〉 국가별 및 산업별 유기계약직 비율

(단위: %, 명)

국가	유기계약직 비율(%)						표본 수(명)				
	전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구		전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구
영미권	호주										
	영국	6.8	5.1	9.6	6.0	35.5	15,606	1,048	1,804	2,542	25
	미국										
대륙유럽	오스트리아	10.4	6.5	17.2	10.3	10.1	5,097	440	491	583	11
	프랑스										
	독일	15.8	10.1	22.3	18.6	1.9	12,047	833	992	1,928	42
	벨기에	9.6	6.4	22.5	12.3	78.6	2,310	232	312	361	4
북유럽	핀란드	11.6	10.5	29.3	20.0	47.3	11,732	489	896	1,897	20
	스웨덴	11.8	11.5	15.9	13.8		10,229	439	975	2,627	0
남유럽	그리스	19.5	8.6	18.9	19.9	14.9	3,494	558	462	307	11
	이탈리아	18.2	7.5	15.9	11.7	37.0	4,985	470	489	467	121
	스페인	21.5	14.9	22.9	25.5	29.1	9,671	1,128	899	908	160
기타	한국1	26.1	14.6	26.0	23.9	93.6	5,985	331	426	590	27
	한국2	31.8	29.2	33.9	26.6	99.9	140,778	11,550	10,904	16,520	254
	일본	17.0	19.2	24.9	17.0	-	3,273	193	173	382	0

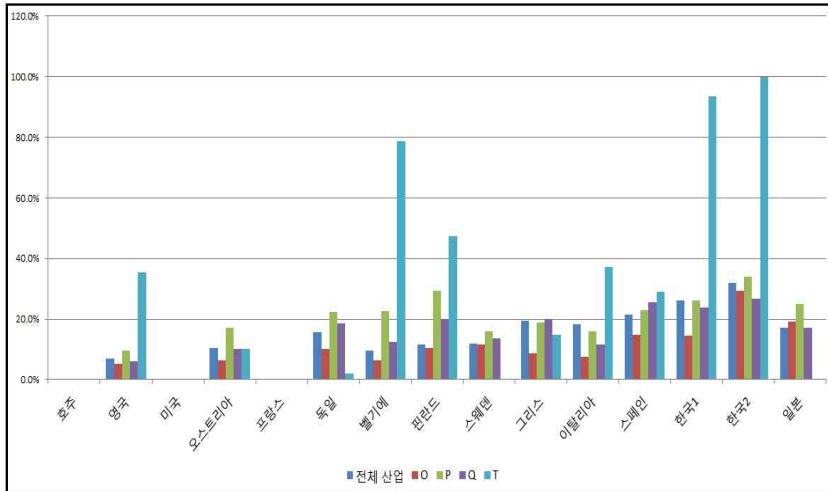
주: 한국1과 한국2는 각각 한국노동패널과 지역별 고용조사의 결과를 나타냄. 내용이 없는 국가들은 해당 변수가 조사되지 않았음을 의미함.

자료: LIS database(2019. 5. 24.), 한국노동패널 20차 자료(2019. 3. 25.), 지역별고용조사 2018년 자료(2019. 5. 24.).

각 국가 내에서의 산업별 차이들을 살펴보면 우리는 전체 산업 대비 사회서비스 산업들의 유기계약직 비율에서 국가 간에 차이가 존재함을 확인할 수 있다. 즉 우리나라와 남유럽 국가들에서는 전체 산업 대비 사회서비스의 유기계약직 비율이 더 높지 않거나 낮았으나, 대륙유럽 국가, 북유럽 국가, 일본에서는 반대 경향이 나타났다.

[그림 2-2] 국가별 및 산업별 유기계약직 비율

(단위: %)



자료: LIS database(2019. 5. 24.), 한국노동패널 20차 자료(2019. 3. 25.), 지역별고용조사 2018년 자료(2019. 5. 24.).

다음으로 <표 2-5>는 국가별 및 산업별 파트타임 비율을 보여 준다. 가장 뚜렷하게 나타나는 경향은 파트타임 고용이 상당히 일반적인 국가와 그렇지 않은 국가들이 존재한다는 것이다. 호주, 프랑스는 전체 산업에서 파트타임 비율이 무려 30% 이상으로 나타났다. 영국, 오스트리아, 독일, 일본도 20% 이상이였다.

또한 시간제 비율은 위와 같은 구분과는 다소 무관하게 ‘교육서비스업’

과 ‘보건업 및 사회복지서비스업’에서 전체 산업보다 일관되게 더 높은 경향이 나타났다. 두 산업 모두에서 시간제 비율이 전체 산업보다 높지 않은 국가는 핀란드, 그리스, 이탈리아뿐이었다. 이는 시간제의 산업별 분포가 국가별로 균질한 특성을 보이는 인구학적인 요소에 주로 영향을 받기 때문일 수 있음을 함의한다. 즉 시간제 비율이 높은 여성이 해당 산업에 더 많이 분포되어 있을 수 있다. 또한 해당 산업 자체의 전일제 근로에 대한 수요가 더 낮을 수도 있다. 따라서 시간제 근로에 대한 자발성 정도가 다르므로 시간제 비율이 높다는 것을 사회서비스 일자리 질이 나쁘다는 의미로 해석할 수는 없다. 하지만 많은 경우 개인이 근로시간을 선택하기보다는 정해진 근로시간에 일한다는 점에서 자발성은 제한적이다. 따라서 시간제 비율이 일자리 질과 반비례하는 지표로 여전히 유의미한 것으로 본다.

〈표 2-5〉 국가별 및 산업별 파트타임 비율

(단위: %, 명)

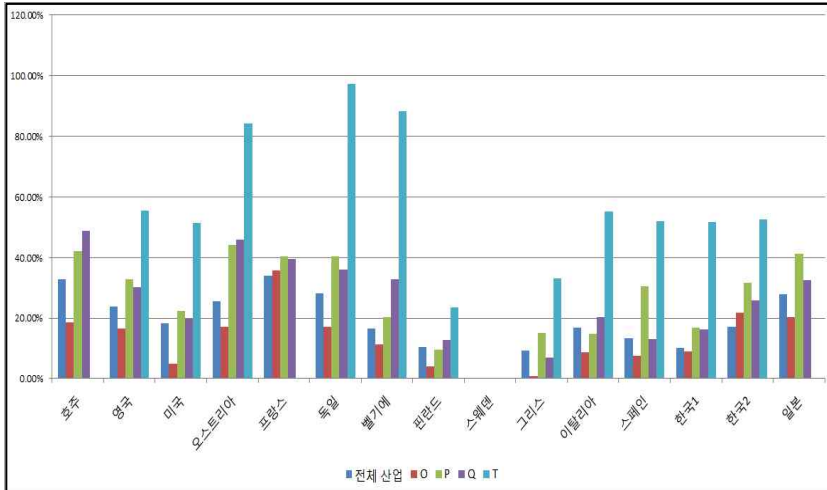
국가		시간제 비율(%)					표본 수(명)				
		전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구	전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구
영미권	호주	32.8	18.6	42.1	48.8	-	16,800	1,560	1,360	2,169	0
	영국	23.8	16.6	32.8	30.3	55.5	18,490	1,052	1,974	2,759	40
	미국	18.2	4.8	22.5	19.6	51.3	85,706	3,548	8,181	11,926	406
대륙유럽	오스트리아	25.5	17.0	44.1	45.8	84.3	5,048	425	484	566	11
	프랑스	34.0	35.8	40.4	39.4	-	1,547	237	126	144	0
	독일	28.1	17.0	40.2	36.1	97.2	13,628	976	1,118	2,097	64
	벨기에	16.6	11.3	20.4	32.8	88.2	2,800	247	333	435	11
북유럽	핀란드	10.5	4.0	9.4	12.7	23.5	11,754	489	897	1,899	20
	스웨덴										
남유럽	그리스	9.3	0.7	15.0	6.9	33.1	5,993	565	519	383	38
	이탈리아	16.9	8.5	14.7	20.2	55.2	6,254	473	499	543	128
	스페인	13.2	7.6	30.5	13.1	51.9	11,562	1,112	933	950	245
기타	한국1	10.0	8.9	16.9	16.2	51.6	5,951	331	424	587	26
	한국2	17.2	21.9	31.7	25.9	52.6	230,075	11,351	12,924	17,162	268
	일본	27.8	20.4	41.2	32.4	-	4,266	211	228	420	0

주: 한국1과 한국2는 각각 한국노동패널과 지역별 고용조사의 결과를 나타냄. 내용이 없는 국가들은 해당 변수가 조사되지 않았음을 의미함.

자료: LIS database(2019. 5. 24.), 한국노동패널 20차 자료(2019. 3. 25.), 지역별고용조사 2018년 자료(2019. 5. 24.).

[그림 2-3] 국가별 및 산업별 파트타임 비율

(단위: %)



자료: LIS database(2019. 5. 24.), 한국노동패널 20차 자료(2019. 3. 25.), 지역별고용조사 2018년 자료(2019. 5. 24.).

다음으로 <표 2-6>에는 공공부문의 비율이 제시되어 있다. 다만, 우리나라의 경우에는 해당 변수를 추출할 수 없었다. 가장 뚜렷한 경향은 제시된 모든 국가들에서 ‘공공행정, 국방 및 사회보장 행정’과 ‘교육서비스업’의 비율이 매우 높게 나타났다는 것이다. 특이한 점은 오스트리아의 경우 두 비율이 각각 59.6%, 52.8%로 매우 낮게 나타났다. 이는 분명히 오스트리아의 민영화 정책과 관련되어 있을 것으로 추론되지만, 적절한 관련 문헌을 발견하지는 못하였다. 반면 ‘보건업 및 사회복지서비스업’의 공공부문 비율은 국가별로 상당한 차이가 존재하였다. 북유럽 국가들에서 이 비율이 가장 높았다. 스웨덴은 무려 91.1%의 비율을 보여 주었다. 핀란드 역시 73.6%로 높은 비율을 보여 주었다. 그다음으로는 그리스 54.8%, 영국 49.1%, 독일 39.2% 등의 순으로 높게 나타났으며, 일본과 미국은 각각 7.1%와 8.7%로 가장 낮은 수치를 보여 주었다. 이는 사회서

비스 중 ‘보건업 및 사회복지서비스업’의 공공부문 비율은 정부의 공급 모델의 선택에 의해서 중요하게 영향을 받는다는 것을 함의한다. 따라서 이 연구에서는 정부의 사회서비스 공급 주체 선정, 공급 모델 선택에서 양질의 일자리 확대의 성과를 낼 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

〈표 2-6〉 국가별 및 산업별 공공부문 비율

(단위: %, 명)

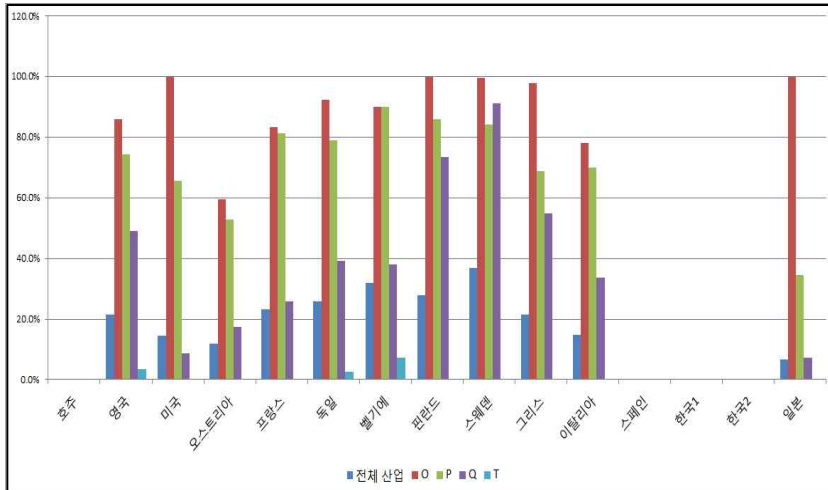
국가		공공부문 비율(%)					표본 수(명)				
		전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구	전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구
영미권	호주										
	영국	21.5	86.0	74.3	49.1	3.4	18,317	1,047	1,958	2,735	31
	미국	14.4	100.0	65.5	8.7	0.0	86,263	4,161	8,181	11,923	406
대륙유럽	오스트리아	11.9	59.6	52.8	17.3	0.0	5,102	440	492	583	11
	프랑스	23.2	83.4	81.4	25.8	-	4,733	553	426	432	0
	독일	25.9	92.4	79.1	39.2	2.6	12,749	973	1,064	1,981	63
	벨기에	31.9	89.9	89.9	37.9	7.2	2,715	244	330	431	5
북유럽	핀란드	27.9	100.0	85.8	73.6	0.0	11,754	489	897	1,899	20
	스웨덴	36.8	99.6	84.1	91.1	-	10,107	438	964	2,601	0
남유럽	그리스	21.4	97.7	68.7	54.8	0.0	5,844	555	515	375	35
	이탈리아	14.9	78.0	70.0	33.7	0.0	6,258	473	499	543	128
	스페인										
기타	한국1										
	한국2										
	일본	6.6	100.0	34.5	7.1	-	4,519	217	232	436	0

주: 한국1과 한국2는 각각 한국노동패널과 지역별 고용조사의 결과를 나타냄. 내용이 없는 국가들은 해당 변수가 조사되지 않았음을 의미함.

자료: LIS database(2019. 5. 24.).

[그림 2-4] 국가별 및 산업별 공공부문 비율

(단위: %)



자료: LIS database(2019. 5. 24.).

〈표 2-7〉은 주당 근로시간을 보여 준다. 주당 근로시간을 통해서 우리는 국가별로 근로 강도의 차이를 확인할 수 있다. 호주의 전체 산업의 주당 근로시간이 34.6시간으로 가장 낮았으며, 우리나라와 그리스가 각각 42.3~44.2시간, 42.5시간으로 가장 높게 나타났다. 우리는 주당 근로시간이 시간제 비중과 밀접한 관련을 가질 것으로 예상할 수 있다. 자료들에서 이러한 경향은 대체로 잘 나타나는 것으로 보인다. 파트타임 비중이 높은 편인 ‘교육서비스업’과 ‘보건업 및 사회복지서비스업’에서 주당 근로시간이 대체로 낮은 경향을 보인다.

주당 근로시간이 ‘교육서비스업’에서 가장 낮게 나타나는 것은 단지 산업별 업무의 특성 때문으로 이해할 수도 있을 것이다. 시간당 임금은 많은 국가들이 ‘교육서비스업’에서 가장 높게 나타난다. 이는 교육 서비스업의 특성상 보다 단기간의 집중적인 근로 형태가 다른 산업에 비하여 보다 일반화되어 있을 가능성을 함의하는 것이다.

그러므로 앞의 시간제 부분에서 논의하였듯이 이는 단지 사회서비스업에 참여하는 개인들이 유연한 근로를 더 선호함으로써 나타난 결과일 수도 있다. 이를 일자리 질의 차이로 단정 지어 받아들이는 것은 적절하지 못할 수 있다. 다만, 한국에서는 사회서비스업이 단시간 근로의 비중이 높기도 하지만, 근로시간 특례 업종에서 제외될 만큼 장시간 근로하는 경향에 노출되어 있기도 하다. 따라서 평균 근로시간보다는 근로시간 유형의 분포를 통해 법정 근로시간 근방의 표준 근로시간대에 집중되는지 단시간 및 장시간 근로로 양극화되는지 확인하는 것이 중요하다.

〈표 2-7〉 국가별 및 산업별 주당 근로시간

(단위: 시간, 명)

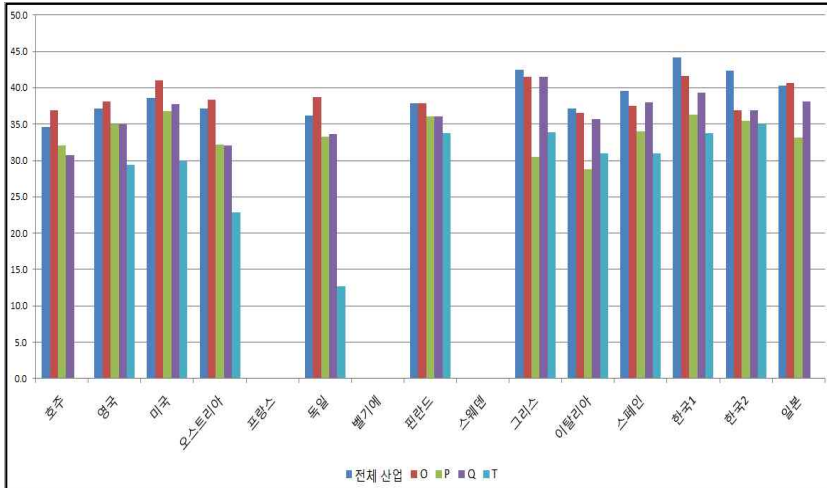
국가		주당 근로시간(시간)					표본 수(명)				
		전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구	전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구
영미권	호주	34.6	36.9	32.1	30.8	-	16,800	1,560	1,360	2,169	0
	영국	37.2	38.1	34.9	35.0	29.4	18,409	1,046	1,968	2,746	40
	미국	38.6	41.1	36.8	37.7	29.9	80,610	3,435	7,810	11,389	354
대륙유럽	오스트리아	37.2	38.3	32.2	32.1	22.9					
	프랑스						5,048	425	484	566	11
	독일	36.2	38.8	33.3	33.7	12.7					
	벨기에						13,628	976	1,118	2,097	64
북유럽	핀란드	37.9	37.8	36.1	36.0	33.8	11,754	489	897	1,899	20
	스웨덴										
남유럽	그리스	42.5	41.5	30.4	41.5	33.9	5,993	565	519	383	38
	이탈리아	37.2	36.6	28.8	35.7	30.9	6,254	473	499	543	128
	스페인	39.6	37.5	34.0	38.0	31.0	11,562	1,112	933	950	245
기타	한국1	44.2	41.6	36.3	39.3	33.8	8,329	332	536	625	27
	한국2	42.3	36.9	35.5	36.9	35.0	230,690	11,351	12,924	17,162	268
	일본	40.3	40.6	33.2	38.1	-	3,407	211	228	420	0

주: 한국1과 한국2는 각각 한국노동패널과 지역별 고용조사의 결과를 나타냄. 내용이 없는 국가들은 해당 변수가 조사되지 않았음을 의미함.

자료: LIS database(2019. 5. 24.), 한국노동패널 20차 자료(2019. 3. 25.), 지역별고용조사 2018년 자료(2019. 5. 24.).

[그림 2-5] 국가별 및 산업별 주당 근로시간

(단위: 시간)



자료: LIS database(2019. 5. 24.), 한국노동패널 20차 자료(2019. 3. 25.), 지역별고용조사 2018년 자료(2019. 5. 24.).

마지막으로 <표 2-8>과 <표 2-9>에는 시간당 임금이 나타나 있다. <표 2-8>에서는 국가별 통화 단위로 시간당 임금을 나타냈으며, <표 2-9>에서는 전체 산업의 시간당 임금을 1로 하여, 다른 산업들의 시간당 임금을 비교하였다. 스페인, 이탈리아를 제외하고 보건복지업이 전체 평균에 비해 전반적으로 낮은 임금수준을 보인다. 사실상 일자리의 질을 고려할 때 가장 우선적으로 고려되는 요소가 임금인데, 다른 일자리에 비해 임금수준은 다소 낮은 것이 일반적이다. 다만 비교 대상국 가운데서도 (자료가 상이하다는 한계가 있지만) 한국의 상대적 임금수준이 84%로 가장 낮게 나타나고, 그다음으로 일본과 독일이 89% 수준을 보인다. 그 외 국가들에서는 다소 격차가 있지만, 큰 폭의 차이를 보이지는 않는 것으로 보여 그 이유를 살펴볼 필요가 있다.

〈표 2-8〉 국가별 및 산업별 시간당 임금

(단위: National currency, 명)

국가		시간당 임금(National currency)					표본 수(명)				
		전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구	전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구
영미권	호주										
	영국	13.86	15.94	13.54	12.65	7.96	15,754	1,027	1,802	2,546	29
	미국	26.93	30.70	26.63	27.03	13.05	78,950	4,072	7,882	11,244	386
대륙유럽	오스트리아	15.01	16.39	18.45	14.35	8.05	4,970	424	475	559	11
	프랑스										
	독일	16.22	19.01	19.08	14.46	11.06	12,373	960	1,023	1,928	61
	벨기에	481.9	511.0	520.3	453.1	255.2	2,129	213	283	336	5
북유럽	핀란드	20.21	21.81	22.22	18.56	11.22	7,087	392	549	1,402	10
	스웨덴										
남유럽	그리스	6.408	7.505	9.767	6.424	4.236	3,830	561	474	314	36
	이탈리아	9.419	10.605	13.068	10.754	6.287	4,880	468	485	461	118
	스페인	10.48	12.94	14.68	12.10	6.20	9,601	1,107	891	896	219
기타	한국1	14,486	16,256	17,802	12,218	7,815	7,844	332	528	618	27
	한국2										
	일본	1,831	2,128	2,262	1,625	-	3,951	203	210	403	0

주: 한국1과 한국2는 각각 한국노동패널과 지역별 고용조사의 결과를 나타냄. 내용이 없는 국가들은 해당 변수가 조사되지 않았음을 의미함.

자료: LIS database(2019. 5. 24.), 한국노동패널 20차 자료(2019. 3. 25.).

〈표 2-9〉 국가별 및 산업별 시간당 임금: 전체 산업의 값을 1로 정규화

(단위: 배, 명)

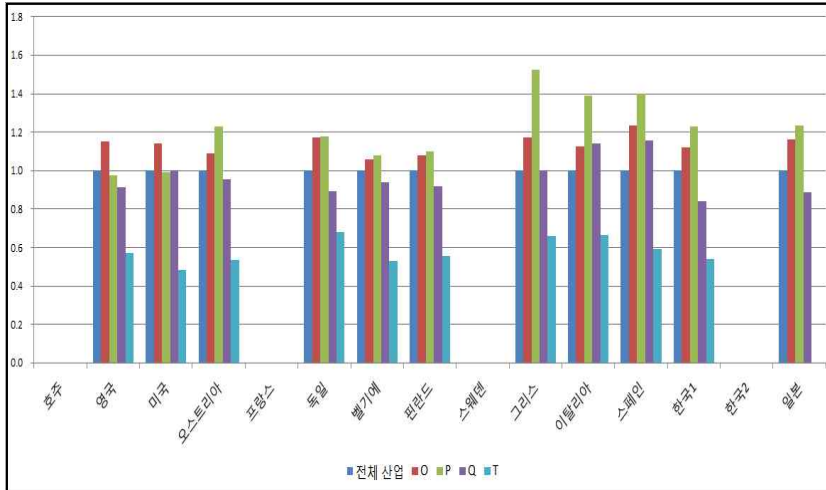
국가		시간당 임금(배)					표본 수(명)				
		전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구	전체 산업	공공 행정	교육	보건 복지	가구
영미권	호주										
	영국	1	1.15	0.98	0.91	0.57	15,754	1,027	1,802	2,546	29
	미국	1	1.14	0.99	1.00	0.48	78,950	4,072	7,882	11,244	386
대륙유럽	오스트리아	1	1.09	1.23	0.96	0.54	4,970	424	475	559	11
	프랑스										
	독일	1	1.17	1.18	0.89	0.68	12,373	960	1,023	1,928	61
	벨기에	1	1.06	1.08	0.94	0.53	2,129	213	283	336	5
북유럽	핀란드	1	1.08	1.10	0.92	0.56	7,087	392	549	1,402	10
	스웨덴										
남유럽	그리스	1	1.17	1.52	1.00	0.66	3,830	561	474	314	36
	이탈리아	1	1.13	1.39	1.14	0.67	4,880	468	485	461	118
	스페인	1	1.23	1.40	1.15	0.59	9,601	1,107	891	896	219
기타	한국1	1	1.12	1.23	0.84	0.54	7,844	332	528	618	27
	한국2										
	일본	1	1.16	1.23	0.89	-	3,951	203	210	403	0

주: 한국1과 한국2는 각각 한국노동패널과 지역별 고용조사의 결과를 나타냄. 내용이 없는 국가들은 해당 변수가 조사되지 않았음을 의미함.

자료: LIS database(2019. 5. 24.), 한국노동패널 20차 자료(2019. 3. 25.).

[그림 2-6] 국가별 및 산업별 시간당 임금: 전체 산업의 값을 1로 정규화

(단위: 배)



자료: LIS database(2019. 5. 24.), 한국노동패널 20차 자료(2019. 3. 25.).

다. ‘보건업 및 사회복지서비스업’의 공공·민간부문별 특성 비교

1) 결과

양질의 일자리 창출을 위한 고려 사항에서 가장 중요한 것은 공급 조직의 특성을 어떻게 가져갈 것인가 하는 것이다. 주로 공공·민간 위주의 공급체계 선택 또는 혼합이라고 할 수 있다. 현재 우리나라의 사회서비스 공급에서 가장 중요한 이슈는 공급체계를 공공 위주로 할 것인지 민간 위주로 할 것인가이다. 특히 문재인 정부에서는 사회서비스원을 통하여 사회서비스 공급체계의 공공성을 강화하는 정책을 추진 중이다.

그러므로 여기에서는 ‘보건업 및 사회복지서비스업’에 대하여 공공부문과 민간부문에 따라서 유기계약직 비율, 파트타임 비율, 주당 근로시

간, 시간당 임금이 국가별로 어떻게 나타나는지를 확인한다.

〈표 2-10〉은 ‘전체 산업’과 ‘보건업 및 사회복지서비스업’의 공공부문과 민간부문 유기계약직 비율이 제시되어 있다. 여기에서 가장 주목할 만한 것은 우리는 일반적으로 공공부문에서의 유기계약직 비율이 더 높을 것으로 기대할 수 있음에도 불구하고 이는 일반적인 경향이 아니고 국가별로 상당히 상이하다는 것이다.

특히 전체 산업에서 남유럽 국가들에서는 민간부문의 유기계약직 비율이 공공부문보다 높은 경향이 확인하였지만, 반대로 북유럽 국가들에서는 공공부문에서의 유기계약직 비율이 민간부문보다 크게 높았다. 유기계약직 비율이 공공부문에서 더 높은 경향은 대륙유럽 국가들 중 벨기에에서도 동일하게 나타났다.

이는 공공부문이 민간부문보다 고용 구조가 더 경직되어 있을 수 있다는 기대가 결코 일반적인 경향이 아니며, 제도에 의해서 강하게 경향을 받는 것임을 함의한다. 이 결과는 북유럽 국가들과 벨기에는 공공부문의 고용 구조를 그만큼 유연하게 운영함으로써 민간부문에 비해 결코 경직된 고용 구조를 가지고 있지 않음을 함의한다.

물론 이는 민간부문과 공공부문의 산업 및 고용 구조가 국가별로 상이하기 때문에 나타난 결과일 수도 있다. 보다 유연한 노동 구조를 가질 수 있는 산업들과 공공부문의 비중의 상관관계가 국가별로 상이할 수 있으며, 공공부문 운영의 특성 자체가 국가별로 상이할 가능성이 존재한다. 이는 분명히 공공부문과 민간부문의 고용 구조 및 유연성에 대하여 중요한 정책적 시사점을 제공할 수 있으므로 향후 이에 대해 보다 면밀한 탐색이 이루어져야 할 것이다.

‘보건업 및 사회복지서비스업’의 경우 전체 산업과 비교하여 보았을 때, 국가별로 이질적인 경향들이 나타난다는 것을 또한 관찰할 수 있다.

남유럽 국가들에서는 전체 산업의 경우와 마찬가지로 ‘보건업 및 사회복지서비스업’에서도 민간의 유기계약직 비중이 높은 경향이 존재하였다. 그러나 북유럽 국가들에서는 전체 산업에서와 달리 ‘보건업 및 사회복지서비스업’에서 민간부문과 공공부문의 유기계약직 비율이 거의 동일하게 나타났다. 일반적으로 ‘보건업 및 사회복지서비스업’의 경우 여성의 참여가 더 많다. 따라서 보다 유연한 고용 구조에 대한 수요가 더 많이 존재할 것으로 기대하는 것을 고려하므로 민간부문에서 ‘보건업 및 사회복지서비스업’의 유기계약직 비율이 더 크게 나타나는 것은 직관적인 결과로 이해할 수 있을 것이다. 다만, 공공부문에서의 유기계약직 비율은 ‘보건업 및 사회복지서비스업’이 전체 산업보다 높지 않았는데, 이는 그만큼 공공의 제도적인 구조의 영향이 북유럽 국가들에서는 산업별로 상당히 일관적임을 함의한다.

특이한 점은 우리가 일반적으로 자유주의 복지 레짐으로 이해하는 영국에서 유기계약직 비중이 민간과 공공 모두에서 가장 낮게 나타났다는 것이다. 그러나 앞서 언급하였듯이 유기계약직 비율은 국가별로 상당히 이질적인 표준에 의하여 조사되었을 수 있을 가능성이 존재하므로 이 글에서는 이에 대해서 중요한 의미를 두지 않고자 한다.

주의할 점은 표본 수에서 볼 수 있는 것 같이 ‘보건업 및 사회복지서비스업’의 관찰 수는 남유럽과 벨기에 국가들에서는 굉장히 적다. 또한 스웨덴과 핀란드에서도 ‘보건업 및 사회복지서비스업’의 민간부문 관찰 수도 매우 적다. 그러므로 이러한 논의들은 향후 이보다 훨씬 풍부한 양의 국가별 표본들을 통하여 검증된 후에야 실질적인 정책적 함의를 가질 수 있다. 그러므로 이 글은 어디까지나 전체적인 그림을 살펴보고, 이러한 그림이 맞다고 한다면 우리는 이러한 함의들을 얻을 수 있을 것이라는 정도로서만 이해되어야 할 것이다.

〈표 2-10〉에는 또한 파트타임 비중이 제시되어 있다. 여기에서는 앞의 유기계약직 비율과 관련하여 여러 중요한 점들을 발견할 수 있다. 먼저 남유럽 국가들에서는 유기계약직 비율과 파트타임 비율이 모두 민간부문에서 공공부문보다 확연히 높게 나타난다는 것이다. 유기계약직 비율과 파트타임 비율 간의 정적인 상관관계는 핀란드를 제외한 다른 국가들에서도 어느 정도 공통적으로 발견된다.

또한 영국의 경우에도 유기계약직 비율은 제시된 국가들 중 가장 낮았음에도 불구하고 파트타임 비율은 매우 높았다. 이는 영국에서 파트타임 근로가 상당히 정규화된 근로 형태로 존재함을 함의한다. 파트타임 근로의 비중은 프랑스, 독일, 오스트리아와 같은 대륙유럽 국가들에서 상당히 높게 나타났다. 이러한 점들은 파트타임 근로가 이러한 국가들에서는 일자리 질을 판단하는 주요한 변수로 활용하는 것이 어려울 수 있음을 함의한다.

〈표 2-10〉 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 유기계약직, 파트타임 비율

(단위: %)

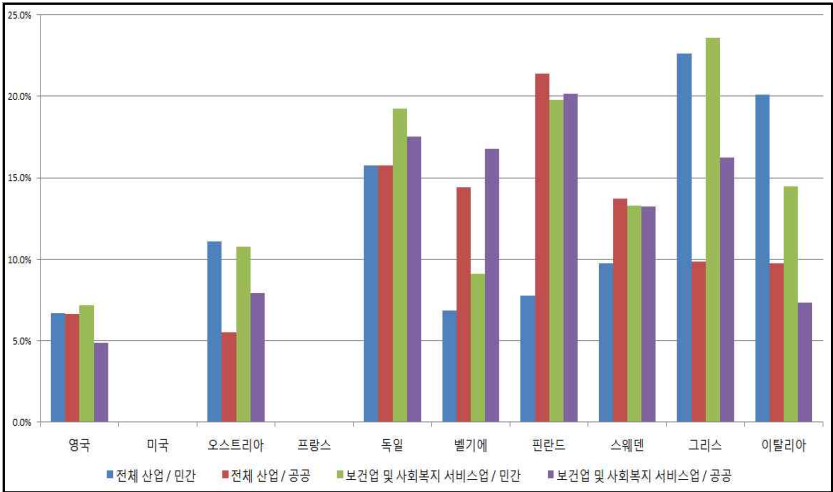
국가		유기계약직 비율(%)				파트타임 비율(%)			
		전체 산업		보건복지		전체 산업		보건복지	
		민간	공공	민간	공공	민간	공공	민간	공공
영미권	영국	6.7	6.6	7.2	4.8	22.9	26.0	33.3	25.5
	미국					18.9	13.3	20.3	11.9
대륙유럽	오스트리아	11.1	5.5	10.8	7.9	24.8	23.7	45.8	41.8
	프랑스					32.2	40.2	31.6	50.6
	독일	15.7	15.8	19.2	17.5	28.3	25.9	38.0	32.1
	벨기에	6.8	14.4	9.1	16.8	11.6	15.6	30.2	35.4
북유럽	핀란드	7.7	21.4	19.8	20.1	10.9	9.6	15.6	11.7
	스웨덴	9.7	13.7	13.3	13.2				
남유럽	그리스	22.6	9.8	23.6	16.2	10.5	2.6	10.1	3.8
	이탈리아	20.1	9.8	14.5	7.3	18.3	8.8	26.4	8.0

자료: LIS database(2019. 5. 24.).

62 사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안

[그림 2-7] 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 유기계약직 비율

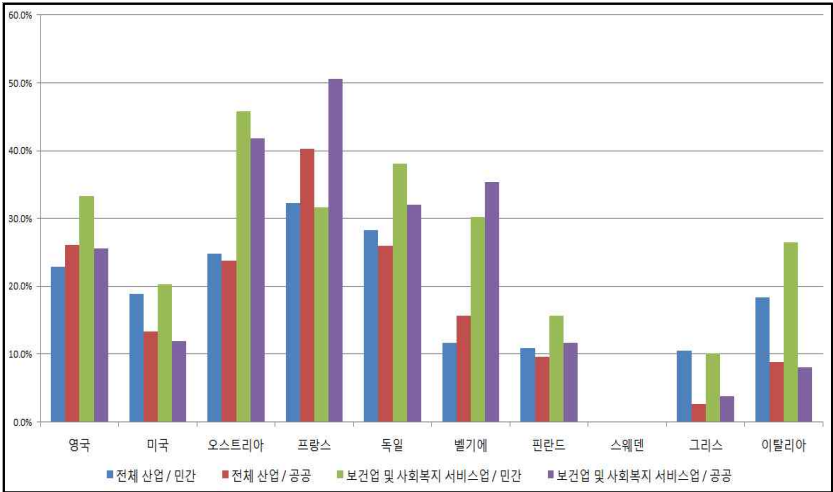
(단위: %)



자료: LIS database(2019. 5. 24.).

[그림 2-8] 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 파트타임 비율

(단위: %)



자료: LIS database(2019. 5. 24.).

다음으로 <표 2-11>에는 주당 근로시간이 제시되어 있다. 우선 우리는 파트타임 근로와 주당 근로시간이 밀접한 관계를 가질 것으로 기대할 수 있다. 그러므로 공공부문과 민간부문의 파트타임 비율과 주당 근로시간은 부적인 상관관계를 가질 것으로 예상된다. 그러나 남유럽의 경우 전체 산업에서 민간부문의 파트타임 비율이 공공부문보다 크게 높았음에도 불구하고 주당 근로시간 또한 훨씬 높게 나타났다. 이는 아마도 파트타임이 아닌 근로자들 간의 주당 근로시간을 반영하는 것일 수 있다. 그러나 그 외의 국가들에서는 주당 근로시간의 차이들이 뚜렷하게 나타나지 않았다.

‘보건업 및 사회복지서비스업’에서는 모든 국가들에서 공공부문의 주당 근로시간이 민간부문보다 높게 나타났다. 여기에서는 남유럽의 경우에도 파트타임 비중과 주당 근로시간의 부적인 관계가 나타났다(그러나 이탈리아는 주당 근로시간의 차이가 크지는 않았다). 이러한 결과들은 근로시간이 총임금을 결정하는 중요한 요인이라는 점에서 공공부문 근로자들이 민간부문 근로자들보다 좀 더 많은 임금을 받는 경향이 여러 국가들에서 공통적으로 존재할 수 있음을 함의한다. 물론 이는 개인의 일자리 수요 차이에서 발생하는 것일 수 있으므로 이를 일자리 질의 차이로 볼 수 있는지는 모호하다.

〈표 2-11〉 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 주당 근로시간과 시간당 임금(전체 산업의 민간부문 값을 1로 정규화)

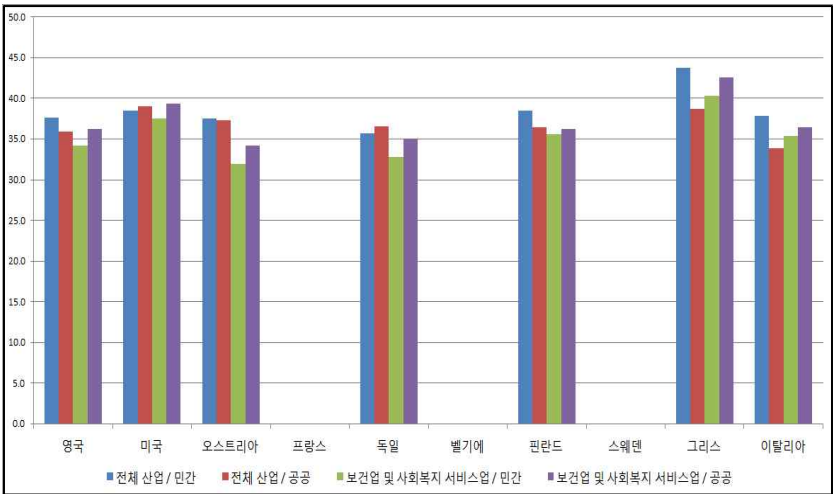
(단위: 시간, 배)

국가		주당 근로시간(시간)				시간당 임금(배)			
		전체 산업		보건복지		전체 산업		보건복지	
		민간	공공	민간	공공	민간	공공	민간	공공
영미권	영국	37.7	35.9	34.2	36.2	1	1.06	0.77	1.08
	미국	38.5	39.0	37.6	39.4	1	1.01	1.02	0.89
대륙유럽	오스트리아	37.5	37.3	31.9	34.2	1	1.31	0.97	1.12
	프랑스								
	독일	35.7	36.5	32.8	35.1	1	1.18	0.89	1.00
	벨기에					1	1.07	0.96	0.98
북유럽	핀란드	38.5	36.5	35.6	36.2	1	0.96	0.93	0.90
	스웨덴								
남유럽	그리스	43.8	38.7	40.3	42.6	1	1.47	1.08	1.19
	이탈리아	37.8	33.9	35.4	36.5	1	1.36	1.10	1.39

자료: LIS database(2019. 5. 24.).

〔그림 2-9〕 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 주당 근로시간

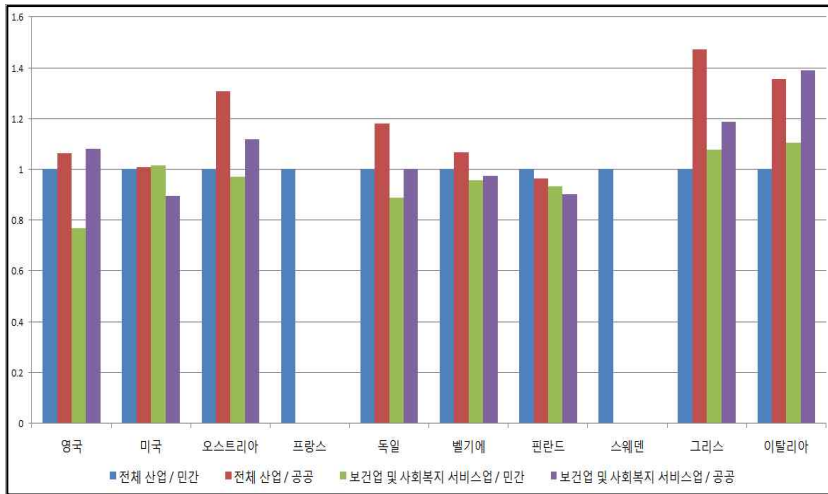
(단위: 시간)



자료: LIS database(2019. 5. 24.).

[그림 2-10] 국가별, 산업별, 공공·민간부문별 시간당 임금: 전체 산업의 민간부문 값을 1로 정규화

(단위: 배)



자료: LIS database(2019. 5. 24.).

마지막으로 <표 2-11>에는 각각 국가 통화 단위와 전체 산업의 민간부문을 1로 정규화한 시간당 임금이 제시되어 있다. <표 2-11>에서 볼 수 있듯이 앞서 언급한 공공부문의 임금 프리미엄은 남유럽 국가들에서 분명히 나타나는 것을 볼 수 있다. 이는 오스트리아와 독일에서도 나타남을 볼 수 있다. 앞서 언급한 것과 같이 북유럽 국가인 핀란드에서는 공공부문의 임금수준이 민간부문보다 낮았다.

영국은 ‘보건업 및 사회복지서비스업’의 민간부문 시간당 임금이 공공부문보다 크게 낮았고, 미국은 ‘보건업 및 사회복지 서비스업’의 민간부문 시간당 임금이 공공부문보다 크게 높았다. 영국과 미국이 일반적으로 자유주의 복지국가로 구분된다는 점에서 이러한 차이는 상당히 흥미롭다고 할 수 있다.

그러나 시간당 임금은 개인의 이질적인 특성들에 크게 영향을 받는다는 점을 고려할 때, 이러한 결과들은 단순히 기술적(descriptive)인 것에 불과하다. 이를 공공부문과 민간부문의 인과적 영향의 결과로 받아들이서는 안 된다. 하지만 국가 간의 상당히 이질적인 경향은 실제 공공부문과 민간부문으로 인한 임금률의 차이 또한 상당히 다를 수 있음을 충분히 함의한다. 이는 공공·민간부문별, 그리고 산업별 임금 격차의 구조를 이해하는 데 매우 중요한 부분이다. 향후 이에 대한 실증 연구들이 보다 체계적으로 이루어질 필요가 있다.

2) 정리

이제까지 룩셈부르크소득조사를 활용하여 국가별 및 산업별로 유기계약직 비율, 시간제 비율, 공공부문 비율, 주당 근로시간, 시간당 임금의 차이를 살펴보았다. 여기에서는 국가별 및 산업별로 다른 어떠한 인구사회학적 요인들도 통제하지 않았다. 따라서 이러한 비교는 단지 기술적인 것에 불과하다.

하지만 여기서 공공부문의 비중의 차이와 공공·민간부문 간 격차는 확인할 수 있다. 다만 스웨덴은 공공부문이 크다는 것 외에 이 자료로 많은 정보를 얻기에는 한계가 많다. 이탈리아에서는 사회서비스 일자리의 처우가 전반적으로 낮지 않고, 공공일자리가 민간보다 임금수준이 높은 것으로 나타났다.

이 소절에서는 룩셈부르크소득조사와 한국의 노동패널과 지역별고용조사를 사용해 일자리를 국제 비교함으로써, 전체 산업과 비교해 사회서비스 산업(특히 보건복지업)의 일자리가 가지는 특성을 파악하고자 하였다. 이로부터 비교하는 주요국(스웨덴, 이탈리아, 프랑스)의 특성과 일자

리 질을 결정하는 요인들에 대한 접근을 시도하였다. 각국 노동시장과 제도의 특성이 반영되어 있지만 사회서비스 일자리의 일반적인 일자리 특성을 이해할 수 있었고, 공공부문 일자리 질이 민간부문의 질보다 다소 높긴 하지만 격차가 그리 크지 않다는 점도 확인할 수 있었다. 노동조합과 같은 노동시장제도적인 특성이 반영된 결과로 보인다.

룩셈부르크소득조사가 가지는 한계로 인해 이 연구에서 필요로 하는 모든 실태를 비교하기는 어려웠다. 자료에 포함된 국가와 연도는 매우 간헐적이고, 변수에 따라서도 포함 여부가 다르기 때문이다. 따라서 스웨덴, 이탈리아, 프랑스를 비교 대상으로 삼은 근거로 활용하기에는 한계가 명확하다. 또한 한국과 다른 국가들 사이의 데이터 불일치 문제도 있다. 하지만 조사 항목과 포함된 국가가 많아 일자리 질에 대한 국제 비교에 룩셈부르크소득조사는 여전히 유효하다고 여겨지며, 한국이 데이터 불일치가 있지만 임금이 낮고 다른 산업에 비해 처우가 열악한 데 비해 비교 대상 국가들은 큰 차이를 보이지 않아 그 이유를 살펴보는 것은 이 연구의 중요한 질문이라고 생각된다.

제2절 한국 사회서비스 정책의 내용과 성과

우리나라에서 사회서비스 공급 확대가 정부 정책의 기조로 자리 잡은 것은 대략 2006년쯤이라고 할 수 있다. 당시 사람입국일자리위원회와 기획예산처, 보건복지부가 주체가 되어 사회서비스 공급을 확대함으로써 시민들의 복지 욕구를 충족시키는 동시에 저숙련 여성의 경제활동 참여를 촉진할 수 있는 반숙련(半熟練) 구직자를 위한 일자리를 창출하는 정책을 추진한 것이 계기가 되었다. 당시의 사회서비스 공급은 크게 두 가지

특징을 갖고 있었다. 하나는 2007년쯤 사회서비스 공급체계에서 바우처 방식을 도입함으로써 이용자 편익을 제고하고자 시도했다는 점이다. 물론 그것이 모두 긍정적인 효과를 거두었다고 말하기는 힘들다. 하지만 그에 앞서 기존의 공급자 중심 사회서비스 공급체계를 이용자 중심의 공급 체계로 바꾸려는 시도였다는 점에서 의의가 있다. 다른 하나는 2006년의 ‘지역사회서비스혁신사업’(CSI: Community Services Innovation)이다. 이 사업은 이후 지역 자율형 사회서비스 투자 사업으로 재편되었다. 지역 단위에서 다양한 사회서비스를 통합적으로 연계·제공하고자 했다는 점에서 그리고 지역 사회적경제 조직들의 사회서비스 공급에 참여할 여지를 두었다는 점에서 큰 의미가 있다(박세경, 2015, p. 49).

물론 2006년 이후의 사회서비스 정책 기조는 다양한 비판을 받기도 했다. 예를 들면 사회서비스의 외연을 지나치게 확대함으로써 정작 집중적 확대가 필요한 사회서비스에 대한 관심을 약화시켰다는 비판을 들 수 있다. 그리고 사회서비스 공급 확대를 지나치게 일자리 중심으로 추진함에 따라 사회서비스의 품질 문제에 효과적으로 대응하지 못했다는 비판을 들었다. 그것은 이어 설명하는 바와 같이 제한된 재정 지출에 의존하여 사회서비스를 공급했기 때문이다. 이처럼 한국에서 사회서비스 확대는 많은 문제점을 안고 있었다. 하지만 사회서비스 공급 확대 정책은 이러한 비판을 통해 차츰 서비스의 질을 제고할 수 있는 방안을 모색하는 자극을 받을 수 있었다.

한국의 사회서비스 공급 확대 정책에서 나타난 특징은 다음 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 사회서비스 수요를 진작하기보다 재정 투입에 기반한 공급 확대 정책에 주력해 왔다는 점이다. 저출산과 고령화 추세가 확산되는 상황에서 개별 가구가 지속적으로 사회서비스를 구매할 수 있는 제도적 기반을 구축하는 것이 선결 과제였다. 욕구에 따라 사회서비스

를 이용하고, 소득 능력에 따라 지불하는 시스템을 구축하는 것이다. 물론 정부는 재정 투입을 확대하면서 그것이 마중물이 되기를 희망했지만, 사실 이를 위한 근본적인 대책을 마련하지는 않았다. 기존의 공급체계를 정비하는 방식으로 대처해 왔던 것이다. 이것이 한국에서 사회서비스가 지속적으로 확대될 수 있는 기반 조성이 늦어진 이유 중 하나이다. 둘째, 사회서비스 공급 확대 정책의 기초가 일자리 양을 확대하는 데 초점을 맞추어 따라 사회서비스의 질을 개선하는 문제에 소홀했다는 점이다. 이는 일자리의 질 문제에 천착하지 못했음을 의미하는 것이다.⁵⁾ 달리 표현하면 사회서비스 공급자를 어떻게 육성하고 공급 과정과 성과를 어떻게 평가하고 평가 결과를 정책에 어떻게 반영할 것인지에 대한 균형 잡힌 접근이 취약했던 것이다. 사실 사회서비스의 질과 일자리의 질 문제는 동전의 양면과도 같다. 적절한 임금과 근로조건을 보장하는 일자리가 있어야 양질의 사회서비스를 공급할 수 있기 때문이다. 물론 이 경우에도 비용을 안정적으로 부담할 수 있는 재원 조달 체계가 뒷받침되어야 종사자 대상 교육훈련 강화나 평가체계 정비가 보다 효과적으로 이루어질 수 있다. 셋째, 각각의 독립된 사회서비스를 유기적으로 연계하는 실험에 성공하지 못했다는 점이다. 기존의 사회서비스 공급 정책은 개별 사회서비스의 양적 확대와 이를 통한 일자리 창출에 주력했다. 그렇다고 서로 밀접한 관련이 있는 사회서비스를 연계하는 실험이 없었던 것은 아니다. 과거 보건 서비스와 복지서비스의 연계, 복지서비스와 고용서비스의 연계, 그리고 최근의 커뮤니티케어(community care)가 그것이다. 하지만 이러한 실험이 큰 성과를 거두지 못했다는 점에 주목할 필요가 있다. 왜 모두 바람직하다고 말하는 사회서비스 공급 모형과 관련된 실험이 성공적인 결과

5) 사회서비스산업 육성 결과로 만들어진 보육, 장기요양, 활동보조, 지역사회서비스 분야 일자리들이 좋은 일자리가 되지 못한다는 점(양난주, 2016), 그리고 노동 시간 부족이 초래하는 저임금(이철선, 2014) 등의 문제가 지적되어 왔다..

를 얻지 못하는지 반문이 필요한 대목이다.

〈표 2-12〉 사회서비스 발달 과정: 2006~2019

구분	연도	주요 정책	관련 기관 및 사업 내용	비고
시 작	2006 년까 지	사회서비스 일자리 정책 총괄 관리·지원	대통령자문 사람입국일자리위원회 (2005. 9.~2007. 6.) 기획예산처 사회서비스 향상기획단(한시적 TF) 2006. 7.~2007. 12.)	11개 부처 10개 부처
		사회 기반과 사회 투자 정책 연구개발	대통령자문 고령화 및 미래사회위원회 (2003. 10.~2006. 8.)	보건복지 가족부
		사회서비스 전자바우처 정책 설계	보건복지부 사회서비스혁신추진단(T/F) (2006. 10.~2007. 5.)	보건복지 가족부
	2007	「사회적기업 육성법」(1월) 「시행령」(6월), 「시행규칙」 (7월) 제정	고용노동부 2007. 7. 시행 사회적기업진흥원 설립 (2010. 12.)	고용노동부
		「사회복지사업법 및 시행규칙」 개정(3월)	이용권(바우처의 제도 시행을 위한 필요 사항 규정 개정	
		「노인장기요양보험법」 제정 (4월)	공적노인요양보장추진기획단 (2003. 3.~2004. 2.) 공적노인요양보호제도실행위원회 및 실무기획단 (2004. 3.~2007. 2.)	
		전자바우처 시작·운영 - 노인 돌봄(5월) - 장애인 활동 보조(5월) - 지역사회서비스 투자(7월) 전자바우처 시작·운영 - 노인 돌봄(5월) - 장애인 활동 보조(5월) - 지역사회서비스 투자(7월)	한국노인인력개발원 사회서비스관리센터 발족 (3월) 보건복지부 지역복지서비스정책관실(5월) (재)사회서비스관리센터(2007. 12.~2011. 5.)	보건복지부
			보건사회연구원 사회서비스연구센터(7월)	보건사회 연구원
	확 대	노인장기요양보험제도 시행(8월)	보건복지부 노인정책관실	
		전자바우처 사업 확대	산모신생아도우미(2월), 가사간병(9월) 아이사랑카드(9월), 임신·출산 진료비 지원(12월)	

구분	연도	주요 정책	관련 기관 및 사업 내용	비고
		사회서비스 선도 사업	민간 정상 보조 방식의 사회서비스 벤처 육성 (2010년 CSI로 통합)	
		정책관리체계 연구개발	사회서비스 성과 및 품질 연구	사회서비스 관리센터
		정책관리체계 연구개발	(사)사회서비스연구원 설립	민간기관
	2009	정책관리체계 개편	(재)한국사회서비스관리원 명칭 변경(2009. 9.)	
확대	2009	사회서비스 청년사업단	대학 기관·시설을 사회서비스 인프라로 개방 (2011년 CSI로 통합)	
		전자바우처 사업 확대	장애아동 재활치료(2월) 장애인 장기요양제도 시범사업(6월) 서울 장애인 활동보조 추가 지원(11월)	
		사회서비스 정책 네트워크	한국사회서비스학회 창립(5월) 한국사회서비스산업협회 (6월) 국회 사회서비스 포럼 (7월)	
제도화	2010	전자바우처 사업 확대	시청각장애 부모 자녀 언어 발달 지원(8월)	
		사회서비스 품질관리 시범사업	산모신생아도우미 사업	
		지방자치단체 사회복지 업무 지원 시스템 개편	‘행복e음’ 사회복지 통합 관리망	
	2011	전자바우처 사업 관리 조직 개편	(재)한국사회서비스관리원 폐지(11월) 한국사회복지정보개발원으로 통합	
		사회서비스 법적 기반 마련	「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법」 제정(8월) 「사회서비스진흥법」(제정 추진 중)	
	2012	사회서비스 법적 기반 마련	「사회보장기본법」 개정(1월): ‘사회서비스’ 규정	
		「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법」 시행	4개 사업(노인돌봄종합서비스, 산모신생아도우미, 지역사회서비스투자사업, 가사간병방문사업) → ‘지정제’에서 ‘등록제’로 전환	

72 사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안

구분	연도	주요 정책	관련 기관 및 사업 내용	비고
	2013	사회서비스 이용권 제공 목표 설정(3월)	사회서비스 품질 제고, 이용자의 만족도 제고	
	2014	전자바우처 사업 확대	발달장애인 자녀 부모 대상 심리상담서비스 지원(1월)	
	2015	전자바우처 사업 추가	청소년 산모 임신 출산 진료비 지원(5월), 기저귀 조제분유 지원(10월), 에너지바우처(10월)	
	2017	전자바우처 사업 추가	아이 돌봄 지원(1월)	
	2019	전자바우처 사업 추가	발달장애인 주간활동 서비스(3월), 청소년 발달장애 학생 방과 후 활동 서비스(9월)	

자료: 유태균(2017)을 유태균(2018, pp.32-33)에서 재인용. 제도화 구분에서 2015년의 에너지바우처와 2017년과 2019년의 내용은 사회서비스 전자바우처 웹사이트(2019. 12. 28. 인출)의 「전자바우처 사업현황 및 성과」의 '사회서비스 전자바우처 사업 현황' 표에서 인용.

제 3 장

공공 주도 사회서비스 공급 모형

제1절 스웨덴의 공공 주도 사회서비스 공급 모형

제2절 스웨덴의 적극적 노동시장 정책과 교육훈련 시스템

3

공공 주도 사회서비스 공급 << 모형

제1절 스웨덴의 공공 주도 사회서비스 공급 모형

1. 스웨덴 사회서비스 개요

가. 사회서비스 정의

스웨덴 사회서비스는 도움을 필요로 하는 개인 및 가족을 위한 서비스를 제공하는 데 목적이 있다. 사회서비스법이나 기타 법에서 사회서비스의 정의나 범주를 명시하지 않았으나(Regeringskansliet, 2007), 일반적으로 노인, 장애인, 아동, 경제적인 어려움을 겪고 있는 가정 및 개인 등을 대상으로 한 서비스 제공을 사회서비스로 정의하고 있다(Ministry of Finance, 2008). 사회서비스를 관장하는 보건복지청(Socialstyrelsen)도 사회서비스의 대상자로 노인, 장애인, 취약한 상태에 놓인 아동, 폭력에 노출된 여성, 약물 중독자 등으로 규정하고, 이들에게 돌봄서비스, 보건의료, 경제적 지원, 정보 제공 등을 제공하는 것을 사회서비스로 본다(Socialstyrelsen, 2009). 따라서 사회서비스 및 해당 분야 종사자를 이에 기초하여 분류할 수 있다.

스웨덴의 사회서비스 및 복지 업무는 공공부문에서 주로 담당하고 있다. 이는 노르딕 모델의 대표적인 특징이다(Meeuwisse and Sward, 2007). 스웨덴의 사회보장서비스가 공공의 영역으로 자리 잡게 된 것은 1928년 사민당 당수였던 한손이 ‘국민의 가정’이라는 가치를 걸고 전 국

민의 삶을 개선하고자 적극적 국가의 역할을 내세우기 시작하면서다. 특히 1932년 사민당이 단독으로 정권을 수립하면서 사회정책 및 사회서비스의 영역이 확장되었다. 특히 1932년 이후 사회정책 및 사회서비스 분야를 총괄하는 사회부(현재 보건사회부)가 정부 부처 내 가장 중요한 부처가 되었다. 이후 장기간 사민당 집권이 이어지면서 아동, 의료, 보건, 연금, 실업보험 등의 사회복지제도가 본격적으로 갖춰지게 되었다. 1976년 우익 정부가 정권을 잡게 되면서 사회부의 역할에도 잠시 변화가 있었으나 현재까지도 정부 부처 내 보건사회부의 비중은 높은 편이다. 특히 스웨덴 10개 정부 부처 중에서 보건사회부가 여전히 가장 많은 예산을 배정받고 있다. 이를 바탕으로 보건사회부는 산하에 25개 정부 기관을 두어 사회정책 집행, 감독, 연구 등을 수행하고 있다.

나. 사회서비스 규모

스웨덴에서 사회서비스, 사회보장의 비중을 가장 잘 보여 주는 것은 정부의 예산안이다. 2018년 기준 정부 전체 예산 중 사회보장에 관련된 예산은 4개 항목인데 예산 항목 9는 건강, 의료 및 사회서비스, 예산 항목 10은 질병, 장애 등의 사회보장, 예산 항목 11은 노령연금 및 노인 삶의 질 보장, 예산 항목 12는 가정 및 아동의 경제적 보장이다(표 3-1). 전체 예산 중에 사회보장제도 운영을 위해 배정된 예산은 31.2%이고, 사회보장 지출 예산 중 가장 높은 비율을 차지하는 부분은 질병 및 장애 보장으로 사회보장 지출 예산의 32.4%를 차지한다. 그다음으로는 가정 및 아동의 경제적 안정(30.9%), 건강, 의료 및 사회보장(25.4%), 노령연금 및 노인서비스(11.3%)가 배정되어 있다. 높은 사회보장제도 예산 비율을 통해 확인할 수 있듯 스웨덴에서의 사회서비스, 사회보장의 역할은 크다.

〈표 3-1〉 스웨덴 사회보장 예산 항목과 비율

(단위: 십억 SEK)

구분	2018년 (Outcome)	2019년 (Forecast)	2020년 (Calculation)	2021년 (Calculation)	2022년 (Calculation)
1 Governance	14.6 (1.5)	15.1 (1.5)	15.1 (1.4)	15.1 (1.4)	15.3 (1.4)
2 Economy and financial administration	15.7 (1.6)	16.6 (1.6)	17.4 (1.6)	18 (1.7)	18.3 (1.7)
3 Taxes, customs and enforcement	11.4 (1.2)	11.4 (1.1)	12.1 (1.1)	12.2 (1.2)	12.4 (1.2)
4 Justice	45.9 (4.6)	49.2 (4.8)	51.7 (4.9)	54.5 (5.1)	55.5 (5.2)
5 International cooperation	1.9 (0.2)	2.3 (0.2)	2 (0.2)	2 (0.2)	2 (0.2)
6 Defence and contingency measures	53.5 (5.4)	59.8 (5.9)	64.8 (6.1)	70.5 (6.6)	76.7 (7.2)
7 International development cooperation	42.8 (4.3)	44.4 (4.4)	46 (4.4)	48.3 (4.6)	50.4 (4.7)
8 Migration	19.6 (2.0)	12.2 (1.2)	11.4 (1.1)	10.4 (1.0)	10.1 (0.9)
9 건강, 의료, 사회서비스(Health care, medical care and social services)	78.4 (7.9)	79.7 (7.8)	84.2 (8.0)	83.3 (7.9)	80.5 (7.5)
10 경제적 보장: 질병, 장애(Financial security for those with illnesses and disabilities)	99.7 (10.1)	98.1 (9.6)	95.7 (9.1)	94.3 (8.9)	93.3 (8.7)
11 경제적 보장: 노령(Financial security for the elderly)	34.8 (3.5)	34.4 (3.4)	36.5 (3.5)	35.7 (3.4)	35.6 (3.3)
12 경제적 보장: 질병, 장애(Financial security for families and children)	95.2 (9.6)	98.6 (9.7)	101.4 (9.6)	103.5 (9.8)	106 (9.9)
13 Gender equality and introduction of newly arrived immigrants	17.3 (1.8)	14 (1.4)	10.1 (1.0)	8.2 (0.8)	7.7 (0.7)
14 Labour market and working life	78.8 (8.0)	77.2 (7.6)	77.2 (7.3)	77.4 (7.3)	78.4 (7.3)
15 Financial support for students	21.1 (2.1)	22.7 (2.2)	25.5 (2.4)	26.1 (2.5)	27 (2.5)

78 사회서비스 분야 양질의 일자리 창출 방안

구분	2018년 (Outcome)	2019년 (Forecast)	2020년 (Calculation)	2021년 (Calculation)	2022년 (Calculation)
16 Education and academic research	76 (7.7)	78.7 (7.7)	83.3 (7.9)	84.9 (8.0)	85.6 (8.0)
17 Culture, the media, religious communities and leisure activities	16 (1.6)	15.8 (1.6)	16.1 (1.5)	15.6 (1.5)	15.6 (1.5)
18 Planning, housing provision, construction and consumer policy	4.6 (0.5)	2.8 (0.3)	3.7 (0.4)	4.6 (0.4)	4.3 (0.4)
19 Regional growth	3.6 (0.4)	3.6 (0.4)	3.7 (0.4)	3.7 (0.3)	3.5 (0.3)
20 General environmental protection and nature conservation	10.4 (1.1)	10.7 (1.1)	12.6 (1.2)	13 (1.2)	13 (1.2)
21 Energy	3.5 (0.4)	3.9 (0.4)	3.5 (0.3)	2.4 (0.2)	2.4 (0.2)
22 Transport and communications	56.6 (5.7)	58.5 (5.7)	61.3 (5.8)	68.2 (6.4)	69.5 (6.5)
23 Land- and water-based industries, rural areas and food	19.6 (2.0)	20.9 (2.1)	19.8 (1.9)	17.9 (1.7)	16.3 (1.5)
24 Industry and trade	7.5 (0.8)	7.3 (0.7)	7.3 (0.7)	6.9 (0.7)	6.7 (0.6)
25 General grants to local government	111.4 (11.3)	120.1 (11.8)	128.4 (12.2)	128.5 (12.1)	128.9 (12.0)
26 Interest on the Central government debt etc.	13.6 (1.4)	21.1 (2.1)	29.7 (2.8)	7.7 (0.7)	7.2 (0.7)
27 Contribution to the European Union	35 (3.5)	39.4 (3.9)	42 (4.0)	52 (4.9)	53.5 (5.0)
Reduction of appropriation balances	0 (0.0)	0 (0.0)	-7.3 (-0.7)	-4.3 (-0.4)	-3.6 (-0.3)
사회보장비 총액	308.1 (31.2)	310.8 (30.5)	317.8 (30.1)	316.8 (29.9)	315.4 (29.4)
총지출액 ²	988.5 (100.0)	1018.3 (100.0)	1055.1 (100.0)	1060.4 (100.0)	1072.2 (100.0)
Net lending by National Debt Office	2	-67	14	12	6
Cash adjustment	2	-2	0	0	0
정부 예산 총액	992.5	949.3	1069.1	1072.4	1078.2

주: The amounts may not sum to totals because of rounding.

¹ Appropriations have been assigned to the expenditure are as to which they belong in the central government budget for 2019.

² Including the item Reduction in appropriation balances.

자료: Government Offices of Sweden(2019)을 바탕으로 저자 계산.

2. 스웨덴 사회서비스의 공급체계

스웨덴의 사회서비스 업무는 크게 중앙정부(Regering), 광역자치단체(Landsting), 기초자치단체(Kommun)의 세 가지 거버넌스로 구성되어 있다. 각 거버넌스마다 담당하는 분야에 차이가 있다. 중앙정부는 정책의 방향 결정·입안, 사회서비스의 관리감독·재정관리 등의 업무를, 광역자치단체(21개)는 보건의료를, 기초자치단체(290개)는 기본 사회서비스·돌봄서비스 등을 담당한다. 따라서 해당 공공기관 내 사회복지 종사자들의 역할에도 차이가 있다.

이를 구체적으로 살펴보면 중앙정부의 보건사회부(Ministry for Health and Social Affairs) 내 보건복지청(Socialstyrelsen)은 의료서비스와 각종 사회서비스 및 사회부조제도를 담당한다. 보건복지청과 같은 중앙정부 기관들은 사회보장제도의 가이드라인을 제시하는 역할을 주로 수행하고 실질적인 제도 운영은 광역 및 기초지방자치단체에 맡기고 있다. 광역지방자치단체(Landsting: County councils)는 보건의료서비스를 주로 담당하고 총재정 지출 중 80%를 해당 서비스 제공에 사용한다. 광역자치단체가 맡은 다른 분야는 치과, 훈련 및 교육(보건 분야 전문 인력에 대한 교육 포함), 문화, 대중교통, 광역자치단체 내 기업 지원 등이다. 광역자치단체의 복지 재정은 지방세(County council tax) 및 교부금으로 운영된다. 이는 스웨덴 지방정부법(Local Government Act)에 따라 관리 및 규제된다. 기초지방자치단체(Kommune: Local municipality)는 보육, 초·중등 교육, 주거, 재택 돌봄서비스 등의 사회서비스를 제공하는 역할을 담당한다. 지방세(Municipal tax)와 교부금으로 재정을 운영하고 있다. 이 역시 스웨덴 지방정부법에 따라 관리, 규제된다. 이 밖에도 기초자치단체가 책임지는 사회서비스 제공의 범위가 넓은

데, 기초자치단체의 사회서비스 제공은 사회서비스법, 계획과 건축법(Planning and Building Act), 학교법(Schools Act)에 법적 근거를 두고 있다(Ministry of Health and Social Affairs, 2014).

〈표 3-2〉 스웨덴 사회서비스 거버넌스: 각급 정부의 역할

	중앙정부	광역자치단체	기초자치단체
필수 업무	보건사회부 내 보건복지청 -정책의 방향 결정, 입안, 사회서비스 품질관리·감독, 재정관리	보건 및 의료서비스 치과 서비스(아동 및 20세 이하 청소년 대상)	사회서비스 (돌봄서비스 - 고령자, 장애인), 보육 및 초·중등 교육, 계획과 건축, 환경과 공공보건, 쓰레기 관리, 급수, 도서관, 주거
자발적 업무		문화, 교육, 관광	문화 및 여가 도로 유지

자료: Ministry of Finance. (2005). Local Government in Sweden.

가. 사회서비스의 제도적 배경

1930년대 사민당 집권 이후 스웨덴의 사회보험과 수당, 사회부조, 사회복지서비스의 관련 제도는 지속적으로 발전해 왔다. 특히 1982년 사회서비스법⁶⁾(Socialtjänstlag (2001:453)) 시행으로 사회부조와 사회복지서비스 운영체계는 통합되었고, 그 책임을 광역 및 기초지방자치단체가 맡게 되었다. 사회서비스법(2001년, 2004년 개정)에 따르면 사회서비스(아동, 청소년, 돌봄서비스 등)는 기초지방자치단체의 책임 영역(2장 1조)이다. 지방자치단체의 사회서비스 업무는 지방자치단체 의회에서 지명한

6) 사회서비스법(1장 1절)에 따르면 스웨덴의 사회서비스는 민주주의와 사회 연대의 토대 위에 국민들의 경제, 사회적 안전을 확보하고 국민들의 평등한 삶의 조건을 촉진하며 국민들의 적극적인 사회참여를 이끌어 내는 데 목적을 두고 있다. 또한 사회서비스는 개인이 처한 사회적 상황을 고려하여 개인 및 단체가 가지고 있는 능력과 창의성을 확대하고 발전시키는 데 초점을 두고 있다. 이 밖에도 사회서비스 활동은 개인의 사생활, 자기결정권에 대한 존중에 기초한다(Socialtjänstlag, 2001).

위원회(사회복지위원회)에서 수행된다(2장 4조). 사회서비스법은 사회서비스 제공에 대한 법적 기초를 제공하는 데 의의를 찾을 수 있다. 사회서비스 제공에서 중요한 역할을 담당하는 지방자치단체 내 사회복지위원회의 업무를 규정한 3장은 사회복지위원회가 지역 내 사회서비스를 제공하는 데 핵심적 역할을 담당하고 있음을 보여 준다. 사회복지위원회의 주요 업무는 다음과 같다(3장 1조).

- 지자체 내의 생활환경에 대한 이해
- 지역사회의 계획에 참여하고 환경을 개선하는 데 다른 기관, 단체, 협회, 개인과 협력
- 지자체 내 사회서비스와 관련된 정보 제공
- 우수한 생활환경을 위해 활성화 조치를 취함
- 지원이 필요한 가족 및 개인에 대한 서비스, 정보 제공, 지원 및 관리, 재정적 지원 및 기타 지원 제공 책임

이 밖에도 3장 3조는 충분한 훈련을 받고 경험이 있는 사회복지사 혹은 노동자들이 사회복지위원회 업무를 담당하도록 해야 한다고 강조한다. 또한 사회서비스 업무를 담당하는 이들의 수준을 유지하고 높이기 위해 지속적인 직능 개발이 이어져야 함을 강조하고 있다.

한편 스웨덴의 사회서비스는 1992년 발효된 에델개혁(Ädelreform)과 1993년 장애인지원법(LSS)으로 새로운 전환기를 맞았다. 에델개혁과 장애인지원법은 노인 및 장애인의 사회서비스와 관련해 기초지방자치단체의 책임을 강화하는 데 목적을 두었다. 에델개혁 이전까지는 광역자치단체가 노인 환자를 일반 환자의 범주 속에서 관리하고 있었다. 하지만 노령 인구의 증가로 의료를 전담하는 광역자치단체가 재정적 부담을 안

게 되었다. 에텔개혁은 이를 위한 해결책으로 노인돌봄시설 및 특수노인 시설을 확충해 기초자치단체가 노인 의료 및 돌봄의 책임을 지게 하는 방안이었다. 즉 노인복지서비스의 질적 향상을 기하면서도 소요 예산을 감축할 수 있다는 발상하에 이루어진 개혁으로 평가할 수 있다.

에텔개혁 이전에는 병원 입원이 필요 없는 환자(특히 노인)들의 비율이 20% 정도였으나 에텔개혁 이후 노인들이 노인돌봄시설로 이동하게 되면서 병실에 여유가 생겼으며, 전체 환자의 입원 일수 역시 감소하게 되었다(1992년 10.1일에서 1998년 6.6일로 감소). 에텔개혁 실시 초기에는 여러 가지 문제가 있었다. 당시 기초자치단체는 노인 돌봄에 대한 경험이 부족하였기 때문에 민간 돌봄 업체에 위탁하는 경우가 종종 있었다. 이때 돌봄서비스 제공의 수준 및 질에 대한 관리가 부족하여 고령 환자 및 노인 돌봄과 관련해 여러 가지 사고가 발행하곤 했다. 하지만 이후 서비스 제공을 감시하는 가이드라인 및 기관이 생겼고, 위탁 계약에 서비스 수준 측정에 대한 내용을 담기 시작하며 관리가 잘 이루어지고 있다(Lofgren, 2002).

장애인지원법 역시 장애인시설을 확충하여 장애인의 건강 및 돌봄서비스를 기초자치단체로 이관하는 데 목적을 두었다. 두 제도로 인해 광역자치단체가 담당했던 업무가 기초자치단체로 이관하면서 5만 5000여명의 광역 단위 공무원이 기초자치체 공무원으로 전환되었다(SFI, 2011).

사회서비스 제공에서 또 하나의 의미 있는 법제도는 1992년의 신지방정부법(New Local Government Act)이다. 이 법이 통과되면서 기초자치단체는 구매자와 공급자 역할을 분리하고 민간 공급자와 계약을 체결할 수 있게 되었다. 특히 신지방정부법은 지방자치단체가 가지고 있던 서비스 공급자로서의 지위를 다른 공급 주체들과 함께 공유하게 한다는 차원에서 큰 의미가 있다. 당시에 민간업체가 서비스 공급에 참여할 수 있

다는 점에서 사회서비스의 민영화, 시장화를 도모한다는 비판도 있었으나, 서비스 공급 주체를 다양화하여 서비스의 질을 높일 수 있다는 의견도 이어졌다. 사회서비스 제공의 시장화는 2007년의 세금공제가구서비스제도(Tax-subsidized household services)와 2009년 자유로운 선택법(LOV: The Act on Freedom of Choice: Log om valfrihet)으로 인해 가속화되었다. 세금공제가구서비스제도는 개인이 민간업체로부터 돌봄서비스를 구매할 경우 50%의 세금공제 혜택을 제공하는 제도였다. 자유로운 선택법은 이용자 선택제(바우처 제도)의 내용을 포함하였다. 이용자 선택제는 서비스시장에서 직접적인 구매자가 지방정부에서 서비스 이용자로 바뀌는 재정 지원 방식의 큰 변화를 가져왔다. 2009년 자유로운 선택법 도입 이후 290개의 지방정부 중 60%가 중앙정부의 제도 검토 장려금을 신청하였고, 2010년에는 16%의 지방정부가 바우처 제도를 도입하였다(SFI, 2011).

나. 사회서비스 제공 주체(공공, 민간 역할)

스웨덴 사회서비스의 주된 제공 주체는 290개 기초지방자치단체로 기초자치단체는 사회서비스의 재정과 운영을 책임지며, 서비스 민간 공급 업체를 직접 선정하여 서비스를 제공하는 공급자의 역할을 담당한다. 스웨덴의 사회서비스 제공에서 민간부문의 역할은 주로 공공의 역할을 일부 대행하는 것이다. 민간 서비스 제공자는 지자체가 위탁한 사회서비스 업무를 맡는 것이다. 이때 민간 사회서비스의 질 관리와 감독은 공공 영역(중앙정부 및 기초자치단체)이 맡는다.

신지방정부법 도입 이후 민간업체 역시 사회서비스 제공에 참여할 수 있었으나, 실제 민간 사업자의 비율은 빠른 속도로 증가하지 않았다. 하

지만 사회서비스 내 민간 영역의 비중은 서서히 증가하고 있다. 노인 돌봄 재가서비스의 경우 2007년 공공의 비율이 87%, 민간의 비율이 13%였으나 2013년 공공 76%, 민간 24%로 변화하고 있다(표 3-3). 노인돌봄 기관(요양원) 역시 민간 영역의 비율이 서서히 높아지고 있는데, 2007년 공공의 비율이 86%였으나 2013년에는 79%로 감소했다(표 3-3). 광역자치단체 역시 민간 공급 기관에 의료서비스를 맡기는 비율이 점차 증가하고 있다. 2006~2014년 동안 민간 의료서비스 공급 기관의 수는 11%에서 15%로 증가하였고, 광역자치단체에서 민간 의료서비스 기관에 지출한 비용은 2006년 순비용 18%에서 2014년 22%로 그 비율이 늘었다(이현주 외, 2018, p. 296).

〈표 3-3〉 재가돌봄서비스의 공공, 민간 비율 변화(2007~2013)

연도	공공 재가 서비스	민간 재가 서비스
2007	87%	13%
2008	84%	16%
2009	83%	17%
2010	81%	19%
2011	80%	20%
2012	77%	23%
2013	76%	24%

자료: Socialstyrelsen(2014).

기초자치단체가 돌봄서비스 및 보육 등 사회서비스의 제공을 담당하는 동안 사회서비스의 질 저하를 방지하기 위해 중앙정부는 지방자치단체의 품질관리를 감독하는 기능을 담당한다. 이 기관은 보건복지청(Socialstyrelsen)으로 서비스 제공에 대한 가이드라인을 개발하고 서비스 질에 대한 전국적인 비교 데이터 수집을 담당하고 있다(Socialstyrelsen, 2015). 보건복지청이 지방자치단체 사회서비스의 가

이드라인을 제공하여 지역별 서비스 수준 차이와 지식 차이를 낮추는 데 주력하고 있다면 2013년 6월 1일 신설된 보건사회돌봄조사국(IVO: The Health and Social Care Inspectorate, Inspektion för var-doch omsorg)은 보다 체계적으로 사회서비스 제공의 품질관리, 감독을 맡고 있다. 보건사회돌봄조사국은 전국 6개의 지사를 두고 있으며 사회 서비스 전 분야에 종사하는 종사자들의 직업 능력을 감독하고, 문제점들을 파악하는 역할을 담당한다. 또한 사회서비스를 제공하는 민간업체들의 허가를 심의하고 등록을 관리한다.

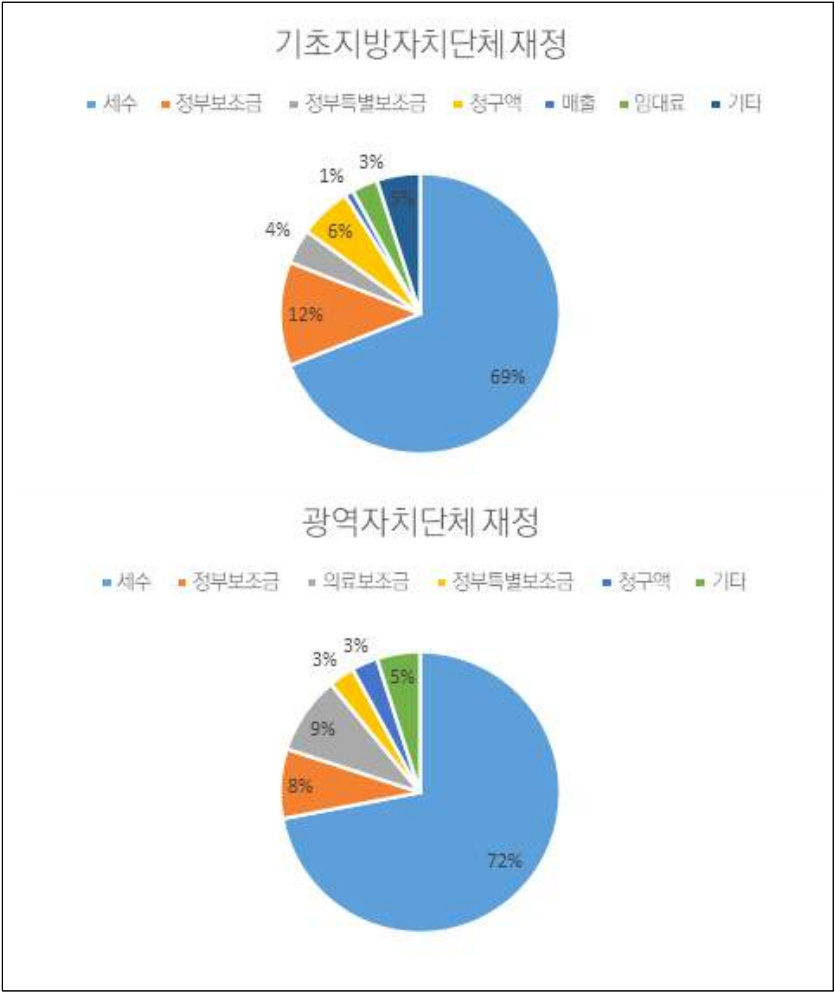
다. 사회서비스 재원 및 지출 비중

스웨덴 사회서비스의 재원은 중앙정부와 지방자치단체의 재정에서 나온다. 기초지방자치단체와 광역자치단체의 재정을 자세히 살펴보면 주로 지방세(약 70%)와 정부보조금(약 15%)으로 구성되어 있는 것을 확인할 수 있다(그림 3-1). Francesca, Ana, Jerome and Frits (2011)에 따르면 기초자치단체의 재정 중 노인돌봄서비스에 투입되는 비용은 약 95%의 세금(85%의 지방세와 10%의 중앙정부 교부금)과 3~5%의 사용자 부담금으로 이루어진다.

기초지방자치단체와 광역지방자치단체의 재정 중 사회서비스와 관련한 지출을 살펴보면 다음과 같다(그림 3-2). 기초자치단체는 돌봄서비스(31%)와 교육 분야(29%) 지출이 높았으며, 광역자치단체는 의료서비스(약 79%) 비중이 높았다. 이 중 신체질환으로 인한 진료(46%), 1차 진료(25%)가 높게 나타났다.

[그림 3-1] 기초 및 광역지방자치단체의 재정 비율

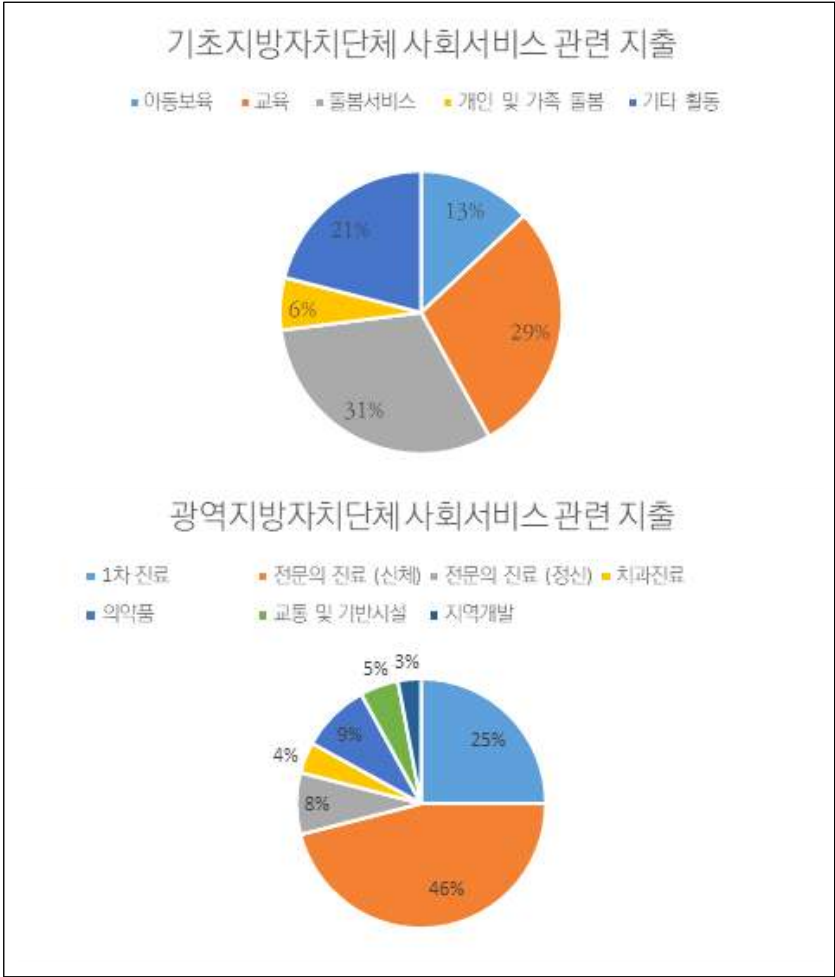
(단위: %)



자료: Standard & Poor's (2011).

[그림 3-2] 기초 및 광역지방자치단체의 사회서비스 지출 비율

(단위: %)



자료: Standard & Poor's(2011).

3. 스웨덴 사회서비스 일자리

가. 스웨덴 사회서비스 일자리 규모

1) 취업자 규모

전체 취업자 가운데 공공행정, 교육, 보건 및 사회복지업 취업자 수는 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 15~74세 취업자 수

(단위: 천 명)

		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
전체 산업	전체	4442.9	4471.0	4577.3	4609.0	4653.3	4719.1	4789.5	4869.8	4982.2	5073.3
	남성	2321.9	2357.6	2405.7	2410.3	2434.5	2468.7	2499.2	2532.5	2601.0	2655.2
	여성	2121.1	2113.4	2171.7	2198.7	2218.7	2250.4	2290.3	2337.3	2381.1	2418.1
공공 행정 (O)	전체	265.9	271.4	277.6	283.8	296.2	307.4	313.3	324.3	339.4	362.7
	남성	114.2	117.8	125.2	127.8	131.7	140.2	136.2	137.7	148.3	151.6
	여성	151.8	153.6	152.4	156.0	164.4	167.2	177.1	186.6	191.1	211.1
교육 (P)	전체	478.0	486.0	500.5	511.5	516.6	533.1	554.0	567.2	580.5	590.0
	남성	122.8	131.3	135.9	136.1	140.4	146.4	151.4	156.7	161.6	160.9
	여성	355.1	354.7	364.7	375.3	376.2	386.7	402.6	410.6	418.9	429.1
보건 및 사회 복지 (Q)	전체	696.8	696.5	716.3	713.7	713.8	732.8	736.9	747.7	763.7	760.2
	남성	121.6	125.6	128.3	131.3	136.6	146.1	147.2	150.4	159.9	161.4
	여성	575.2	570.9	588.0	582.4	577.2	586.7	589.6	597.3	603.8	598.8

자료: 스웨덴 통계청 웹사이트(2019. 8. 12., Labor Force Survey).

2018년 기준 스웨덴의 보건 및 사회복지 분야 종사자는 76만 200명으로 지속적으로 인원이 증가하고 있다(2010년 69만 6500명, 2015년 73만 6900명). 보건복지청과 사회서비스법에서 사회서비스 대상자를 규정

한 것을 바탕으로 대표적인 사회서비스 직종별 종사자를 살펴보면 <표 3-5>와 같다. 사회서비스 종사자의 성별을 살펴보면 여성의 비율이 압도적으로 높아 성별 불균형이 존재하는 것을 확인할 수 있다. 전체 종사자 인원의 4분의 3가량이 보건의료, 돌봄서비스, 교육 분야 종사자이고 전체 종사자 중 5분의 4가량이 여성이다.

<표 3-5> 스웨덴 사회서비스 분야 종사자 인원(2018년 기준)

(단위: 명)

	성별	인원(명)
유치원 교사	여성	54,600
	남성	2,300
보육 담당	여성	63,200
	남성	6,900
특수학교 교사	여성	9,400
	남성	900
사회복지사	여성	16,600
	남성	2,700
요양원 보조 간호사	여성	108,000
	남성	9,600
재가서비스	여성	43,900
	남성	14,400

자료: 스웨덴 통계청 웹사이트(2019.8.12., Labor Force Survey).

2) 사회서비스 종사자의 근로 형태

“한편 1990년대 공공부문의 민영화, 탈규제 등으로 인해 공공부문 내 기간제 근로자(시간제 근로 포함)와 파견 근로자(Agency Worker)의 비중이 급격히 늘었다. 특히 1990년부터 1995년 동안 기간제 근로자의 비율은 40%가량 증가했다. 이후 꾸준히 증가한 기간제 근로자의 비율은 2000년대 후반부터 15~17% 수준을 유지하고 있으며 2011년 기준, 공

공부문 내 기간제 근로자의 비율은 중앙정부 16.3%, 지방정부(주, 시 단위) 16.7%이고 이는 민간영역의 기간제 근로자 비율인 16%보다 약간 높게 형성되어 있다(Anxo and Ericson, 2012).”(송지원, 2017, p.78). 기초지방자치단체 내 사회복지 담당 근로자의 비중을 구체적으로 살펴보면 2000년대 이후 의료보건서비스 부문의 기간제 근로자는 점차 줄어든 반면, 기타 사회복지서비스 분야의 기간제 근로자는 증가한 것으로 나타났다. 사회복지 분야 내 기간제 근로자의 비율은 전반적으로 낮은 편이다(송지원, 2017).

〈표 3-6〉 보건의료, 사회서비스 근로 형태별 고용 인원 변화(2005~2016)

(단위: 명)

부문	근로 형태	2005년	2010년	2016년
보건서비스	기간제	47,459	42,600	35,900
	전일제	140,994	139,800	150,300
사회서비스	기간제	8,014	7,600	8,100
	전일제	30,461	34,300	44,600

자료: 스웨덴 통계청 웹사이트(2019. 8. 12., Number of employments in the county councils by activity, agreed rate of employment, sex and year); 송지원(2017, p.78, 표 1)을 일부 수정하여 재인용.

나. 사회서비스 종사자의 자격 요건

사회복지 종사자, 특히 사회복지 공무원(Socionom)이 되기 위해서는 대학교육 과정을 마쳐야 한다. 현재 대학 내 사회복지, 사회사업 교육 과정(학부 3.5년)은 현재 12개 대학에서 운영 중이다. 1980년대 이후 석사 과정도 일부 대학교에 도입되었지만, 현재 사회복지 분야에서 일하고 있는 종사자 중 7%만이 석사 학위를 갖고 있는 것으로 나타났다(Nelson, 2013). 다른 국가와 다르게 사회복지 종사자에 대한 특별한 자격 제도를

두고 있지 않은 것이 특징이다. 돌봄서비스, 간호조무사 등의 사회복지 종사자가 되기 위해서는 대학교육이 아닌 평생교육원(직업학교) 또는 고등학교 교육을 이수해도 가능하며, 별도의 자격증을 필요로 하지 않는다.

1) 사회복지 공무원(Socionom: Social Work Professional)

사회복지 공무원(Socionom: Social Work Professional)이 되기 위해서는 3.5년간의 사회복지 관련 대학교육을 이수해야 한다. 일반적으로 사회사업 및 사회복지 전공 학부 프로그램을 이수하여 심리학, 사회학, 사회복지, 정책 등의 수업을 듣고 마지막 한 학기에는 반드시 실습을 한다. 사회복지 공무원은 지방자치단체에 입사 후 구체적인 담당 분야를 결정하게 되는데, 대학에서 교육받은 자신의 특수 분야에 맞게 상담사, 행정 등의 일을 담당한다(Framtid, 2019a).

2) 간호조무사(Undersköterska)

간호조무사가 되기 위해서는 일반고등학교에서 제공하는 Vård- och omsorgsprogrammet(Treatment and care program)나 직업고등학교에서 제공하는 간호 과정 프로그램을 이수하는 것이 도움이 된다. 보건복지청(Socialstyrelsen)은 간호조무사가 갖춰야 하는 자격에 대한 가이드라인을 제공하고 있다. 대체로 고등학교(직업고등학교 포함)에서 제공하는 프로그램들은 이를 반영한다(gymnasieinfo, 2019; FrågaSYV, 2019). 스웨덴 정부는 2017년 가을 간호조무사의 자격 요건과 교육 프로그램에 대해 조사를 하였다. 2019년 4월 29일 국가적으로 통일된 간호조무사 교육 프로그램을 갖추고 2025년까지 이에 따른 자격증을 만들 것

을 제안한 보고서(SOU 2019, p. 20)를 발표하여 간호조무사의 자격 요건을 강화할 것임을 밝혔다.

3) 재가돌봄 보조인력(Vårdbiträde: Care assistant)

재가돌봄 보조인력이 되기 위해 갖춰야 하는 자격 요건은 없다. 중학교 졸업만으로도 일하는 데 문제는 없으나 대부분 고등학교를 졸업한 인력을 채용한다. 재가돌봄 인력은 일반적으로 식사, 물건 옮기기, 목욕 등의 일을 돕는다. 직업고등학교에서 재가돌봄 인력을 위해 제공하는 프로그램은 한 학기면 이수할 수 있지만, 간호조무사의 경우 세 학기 정도의 시간이 소요되어 차이가 있다(Framtid, 2019b).

4) 장애인 도우미(Personlig assistant)

장애인 도우미 역시 특별한 자격 요건이 필요하지 않다. 간호 조무 관련 프로그램을 이수하면 도움이 되지만 반드시 필요한 것은 아니다. LSS 법(9조)에 따르면 장애인 도우미는 장애인의 위생, 식사, 착의 및 탈의, 장애인이 타인과 대화를 할 수 있도록 돕는 역할을 담당한다(Framtid, 2019c).

5) 초중고교 내 특수교사(Speciallärare: Teacher for children with special needs)

초중고교 내 특수교사가 되기 위해서는 대학에서 교사 양성 프로그램을 마친 후 특수교사직을 위한 3년간의 프로그램을 추가적으로 이수해야

한다. 하지만 유치원 내 특수 아동을 위한 교사가 되기 위해서는 대학에서 부여하는 유치원 교사 자격 외 다른 자격 요건이 필요하지 않다(Skolverket, 2019).

6) 유치원 교사, 아동 돌봄 도우미, 보조교사(Barnskötare : Child Care Worker)

유치원 교사의 경우 3년반의 대학교육 과정을 통해 배출되는데 12주의 현장실습을 반드시 이수해야 자격을 획득할 수 있다(Skolverket, 2019). 유치원 보조교사, 아동보육 및 돌봄 도우미는 일반고등학교 및 직업고등학교에서 제공하는 3년의 아동 돌봄 교육 과정(Barn- och fritidsprogrammet)을 이수해야 한다. 고등학교에서 제공하는 교육 과정을 마친 후 별도로 15주의 현장실습을 하게 된다. 또한 지자체가 운영하는 성인 교육기관(평생교육원)에서 1년 동안 보조교사 교육 과정을 이수한 이들도 유치원이나 보육시설에서 보조교사로 근무할 수 있다(Framtid, 2019d; Stockholm stad, 2019).

다. 사회서비스 종사자의 임금 및 근로조건

사회복지 종사자들의 임금은 노동조합과 사용자단체가 체결하는 산업별 단체협약에 따라 결정된다. 임금을 규제하는 주요 협약 규정은 대략 2~4년마다 갱신된다(Kommunal, 2019). 이러한 단체협약이 현지 사업장에서 체결되는 개별 임금 결정의 근간이 된다. 즉 산별 단체협약은 해당 분야 종사자의 임금수준을 정하는 역할을 하며, 그 범위에서 사회복지 종사자의 능력 및 경험에 따라 개별 고용주가 임금을 다르게 책정할 수 있다.

〈표 3-7〉 사회서비스 분야 종사자의 월평균 임금

(단위: SEK, %)

	성별	월평균 임금(SEK)	전체 대비 임금수준(%)
유치원 교사	여성	30,500	94.7
	남성	28,900	80.7
보육담당	여성	23,800	73.9
	남성	22,600	63.1
특수학교 교사	여성	39,100	121.4
	남성	37,900	105.9
사회복지 공무원(행정 및 정책 담당)	여성	34,300	106.5
	남성	33,800	94.4
요양원 보조 간호사	여성	28,500	88.5
	남성	27,800	77.7
재가돌봄서비스	여성	25,000	77.6
	남성	24,600	68.7
전체 산업 노동자	여성	32,200	100.0
	남성	35,800	100.0

자료: 스웨덴 통계청 웹사이트(2019. 8. 12., Average monthly salary by occupational group).

노동조합은 단체협약에서 정한 범위에서 노동자의 임금이 형성되고 있는지, 개별 사용자가 임금을 차별적으로 책정하고 있는 것은 아닌지 여부를 지속적으로 감시한다(Akademikerförbundet SSR, 2019). 노동조합은 지역별, 기업별로 보건 및 안전 담당 대표자를 두어 근로환경에 대한 감시 및 조사를 하고 있다. 이를 바탕으로 지역 및 기업별 노조 대표자가 고용주와 함께 사회적 대화 및 협상을 할 수 있다. 일반적으로 근로환경 및 조건을 둘러싼 사회적 대화는 지역, 기업 등 전 층위에서 존재하나 산업 단위의 단체협약은 여전히 산별 노조와 사용자단체가 체결하고 있다.

스웨덴의 경우 공공부문 근로자에게 적용되는 노동법과 규정들이 민간 기업 근로자와 크게 다르지 않다(Anxo and Ericson, 2012, p. 3, 송지원, 2017, p. 79에서 재인용). 스웨덴의 노동시장은 산업별 노조와 사용

자단체 간의 단체협약을 바탕으로 형성되는데, 공공부문의 노사관계도 산별 협약에 의해 운영되고 있다. 스웨덴의 공공부문 조직이 지역 정부 및 공공기관 부문, 중앙정부 부문으로 분리되어 있는 만큼 각각의 노조와 사용자단체 간의 단체협약에 근거한 노동시장 관련 제도(고용조건, 임금 등)가 구성되어 있다(송지원, 2017). 사회서비스 부문의 근로조건(승진 및 급여, 보상)의 협상 과정 역시 산별 단체협약에서 만든 틀 안에서 사용자와 노동자 개인 단위로 이루어진다. 민간 사회서비스 제공자 역시 산업별 단체협약에 포함되어 민간부문 종사자의 급여 및 근로조건은 공공부문 종사자와 비슷한 수준으로 형성된다. 민간부문 내 개별 사업장의 사용자는 노동자와 개별적으로 근로조건에 대해 협상할 수 있으나, 이 조건이 기본적으로 산별 단체협약에 근거하고 있고 그 범위에 있다는 점에서 다른 사회서비스 제공자들과의 격차가 존재하지 않는다.

사회서비스 분야 종사자의 승진 및 급여 보상 체계는 연공서열제라기 보다는 경력과 맡은 업무에 따라 차이가 있다. 한편 3.5년 이상의 대학교육과 기타 훈련을 받은 사회복지 공무원(Socionom)의 10년, 20년 근속 후 임금 변화를 살펴보면 초봉과 20년 근속 후 임金的 차이가 크지 않은 것을 확인할 수 있다. 이는 스웨덴의 노동시장이 연공서열제로 운영되는 승진, 연봉 체계가 아닌 맡은 업무에 따라 임금이 달라지는 체계를 따르기 때문이다.

〈표 3-8〉 사회복지 공무원의 근속에 따른 월임금 변화

(단위: SEK)

	신입	10년	20년
사회복지사(행정, 정책 담당)	30,500	35,200	37,000
상담사(교육, 보건)	30,200	33,300	35,000
사회복지사(노인, 장애인)	30,200	34,000	35,000
아동 및 가족 상담사	31,200	34,000	37,000

자료: Saco Socionom 웹사이트(2019. 8. 12.).

스웨덴 사회서비스 종사자의 단체협약을 담당하고 있는 노동조합은 각 사회서비스 분야, 산업별로 다르게 구성되어 있다. 보건의료 전문직 노조(The Swedish Association of Health Professionals: Vardfbundet)는 보건의료 분야 종사자만을 대상으로 한 노조로 11만 명의 노조원을 두고 있다. 그중 9만 4600명이 간호사, 7000명이 바이오계열 연구자, 5600명이 산파인 것으로 파악되었다. 보건의료 전문직 노조는 화이트칼라 상위 노조인 TCO(the Swedish Confederation for Professional Employees)에 가입되어 있다. 공공부문 종사자 노조(SKTF: The Union for Publicly and Privately Employed Salaried Employees)는 광역, 기초지방자치단체 종사자, 학교, 교회 등에 속해 있는 노동자들을 대상으로 한 노조로 현재 16만 명 이상의 노조원을 두고 있다. 해당 노조 역시 화이트칼라 상위 노조인 TCO에 가입되어 있다. 지방자치단체 종사자 노조(The Swedish Municipal Workers' Union: Kommunal)는 현재 57만 명의 노조원을 두고 있으며 스웨덴 내 최대 노조로 알려져 있다. 아동, 돌봄서비스 등을 비롯하여 대중교통, 공공시설 관리 등 다양한 분야 종사자들의 이해를 대변하고 있는 Kommunal의 노조원 중 80%는 여성이다. 이 중 3분의 1은 돌봄서비스 분야 종사자인 것으로 나타났다. 지방자치단체에서 근무하는 종사자들의 노조 가입률은 90%에 육박하는데, 이는 전체 산업 종사자 노조 가입률 약 68%를 훨씬 상회하는 수

준이다. Kommunal은 블루칼라 상위 노조인 스웨덴노조총연맹(LO: the Swedish Trade Union Confederation)에 가입되어 있다(Eurofound, 2011). 이 밖에도 교사노조(Lärarförbundet: Swedish Teachers' Union), 사회과학 분야 전문직 노조(Akademikerförbundet SSR) 등이 사회복지 종사자들의 국가 단위 단체협약을 담당하고 있다.

사회서비스 부문 종사자의 단체협약의 또 다른 파트너인 사용자단체 역시 분야별로 나뉘어 있다. 스웨덴지방자치단체사용자협회(SALAR: The Swedish Association of Local Authorities and Regions)는 광역 및 기초자치단체의 사용자단체로 스웨덴 보건 분야 내 근로조건, 임금 등의 협상에 주로 나서고 있다. 현재 이 협회는 스웨덴 전역의 병원 및 공공 보건의료센터의 단체협약 대표자로 활동하고 있다. 기초자치단체 및 민간업체연합(PACTA: The Federation for Municipal and Private Organisations)은 민간 보건의료서비스 제공 업체의 이익을 대변하는 사용자단체로 자치단체가 민간업체와 계약하거나 단체협약을 맺을 시 사용자단체로 나서고 있다. 따라서 PACTA는 단체협약 시 SALAR와 긴밀히 협력하여 일하고 있으며, PACTA 내 업체들은 SALAR의 단체협약을 따르기도 한다. 현재 PACTA는 500여 개의 기업을 회원으로 두고 있다. 민간 돌봄서비스협회(The Association of Private Care Providers: Vardföretagen)는 민간 돌봄서비스 업체의 사용자단체로 2000개의 기업을 회원으로 두고 있다. 이 밖에도 군소 사용자단체들이 있는데, 이들은 산업별 노조와 함께 단체협약 협상에 나서곤 한다(Eurofound, 2011).

특정 사용자단체에 소속되어 있지 않은 기관 및 기업들 역시 개별적으로 노조들과 단체협약을 체결할 수 있다. 이로 인해 단체협약에 속해 있는 스웨덴 전체 산업 종사자의 비율은 91%에 달한다. Kommunal과

Vårdförbundet에 따르면 보건 돌봄 분야 종사자의 대부분(거의 100%)은 단체협약의 적용을 받는 것으로 나타났다(Eurofound, 2011).

〈표 3-9〉 스웨덴의 사회서비스 행위자(책임, 공급, 노조, 사용자단체)

서비스 분야	책임 주체	공급 주체	노조	사용자단체
보건의료	광역자치단체	공공, 민간	보건의료 전문직 노조	기초자치단체 및 민간업체 연합
보육 및 교육	기초자치단체	공공, 민간	공공부문 노조, 교사 노조	지방자치단체 사용자협회
돌봄서비스 (노인, 장애인)	기초자치단체	공공, 민간	지방자치단체 노조 등	민간 돌봄서비스 협회

주: 앞선 내용을 바탕으로 정리함.

라. 사회서비스 일자리의 질적 수준

스웨덴 내 다른 서비스 직종에 비해 사회서비스 업무는 작업량, 업무의 복잡성, 일·생활 균형의 어려움, 행정체계의 낮은 수준 등으로 인해 많은 스트레스를 야기하는 것으로 알려져 있다(Tham and Meagher, 2009). 스웨덴의 사회서비스 부문 종사자를 대상으로 한 설문조사에서 응답자들은 자신의 직업을 ‘대체로 비관적인, 덜 성공적인, 강제로 일하는 경우가 많은, 고객들과의 갈등이 잦은, 쉽지 않은, 관두고 싶은’ 일자리로 묘사했다(Jönsson, Tranquist, and Peterson., 2003). 근로환경청에서 실시한 근로환경 조사(2001~2004)에서도 사회복지사 및 상담사가 스트레스성 질환을 가장 많이 앓고 있는 직군으로 나타났다(National Work Environment Authority and Statistics Sweden, 2004). 이 밖에도 2001년의 근로환경청 보고서(National Work Environment Authority and Statistics Sweden, 2001)는 스웨덴 내 직업군 중에서 사회복지사, 상담사 직군이 정신적, 감정적 스트레스를 가장 많이 받는

직군이라고 밝혔다(응답자 중 91%가 직장에서 경험하는 스트레스를 호소). Sundell and Häggman(1999)과 Jönsson, Tranquist, and Peterson.(2003)은 스웨덴 내 직업 군 중 사회서비스 제공 직업군이 이직을 가장 원하는 직업군으로 드러났다고 밝혔다. 이처럼 스웨덴의 사회 복지 종사자들은 근로환경에 대한 만족도가 낮다(Trydegard, 2012).

비교적 최신 자료인 2016년 6월 근로환경청이 발표한 산재와 직업병 관련 통계 보고서에 따르면 2011년 이후 사회, 조직적 요인으로 인한 직업병은 77%까지 증가하였고, 2015년 보건복지청에 등록된 직업병 질환 근로자 1만 2141명 중 4174명이 이 요인으로 인한 질병을 호소한 것으로 나타났다. 특히 보건, 사회복지 부문의 근로자 중 1831명이 사회, 조직적 요인으로 인한 직업병 사례를 등록하여 가장 많은 수를 차지하는 것으로 나타났으며, 교육(734명), 공공기관(554명)이 그 뒤를 이었다(Eurofound, 2016).

Trydegard(2012)는 다수의 스웨덴 돌봄노동자들이 과중한 업무, 열악한 노동환경으로 인해 이직이나 퇴직을 고려한다고 밝혔다. 연구에 따르면 이직 및 퇴직을 원하는 비율은 각각 재가 돌봄노동자 중 42%, 기관 내 돌봄노동자 중 40%로 나타났다. Kommunal(2018, p. 8)은 노인돌봄노동자의 이직 의도에 대한 설문조사를 실시했는데, 노인돌봄노동자의 60% 정도는 같은 영역에서 3년 동안 더 근무하고 싶다고 밝혔으며, 27% 정도는 해당 영역을 떠날 것이라고 응답하였다. 이를 연령별로 살펴보면 젊은 노인돌봄노동자들의 이직 의도가 훨씬 높은 것으로 나타났다. 35세 미만의 노인돌봄노동자 중 35%가 3년 내 노인돌봄서비스 부문을 떠날 계획이라고 응답하였다(Kommunal, 2018, p. 8).

근로환경의 낮은 만족도 및 종사자의 잦은 이탈은 사회서비스 제공의 질적 수준에도 영향을 끼치기 때문에 스웨덴 정부는 사회서비스 부문 중

사자들을 비롯한 일반 노동자들의 근로환경 개선을 위해 근로환경 개선 전략(En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016-2020)을 내놓았다. 이 근로환경 개선 전략에는 ① 사망재해에 대한 무관용 원칙, ② 지속 가능한 근로환경 구축, ③ 사회심리적으로 편안한 근로환경 제공 등 세 가지 분야에 집중하고자 하는 데 목적을 두고 있다. 특히 사회심리적으로 편한 근로환경 제공은 최근 심리, 정신적 압박과 스트레스로 인해 직업병을 호소하고 있는 사회복지사들의 잦은 병가, 그리고 이직 문제를 해결하기 위한 방안으로 정부가 내놓은 전략 중 하나라고 볼 수 있다.

마. 사회복지 종사자 자격 관리와 서비스 품질관리

사회서비스를 비롯하여 전반적인 보건의료 및 돌봄서비스에 대한 품질 관리가 강조, 강화되는 추세다. 2008년부터 보건복지청(Socialstyrelsen)은 격년으로 서비스 이용자 만족도 조사를 했으며, 스웨덴지방정부연합(the Swedish Association of Local Authorities and Regions)은 공동으로 각 지방의 노인돌봄서비스에 대한 비교연감(Annual Open Comparisons & Guide for Older Persons)을 발행하고 있다. 여기에는 음식, 서비스의 지속성, 서비스 접근성, 의사의 도움 정도, 종사자의 수, 의사결정 참여 정도 등이 포함된다. 이를 바탕으로 서비스 품질에 대한 전국적인 비교가 가능하게 되었다(SFI, 2011, 조남경, 2014에서 재인용).

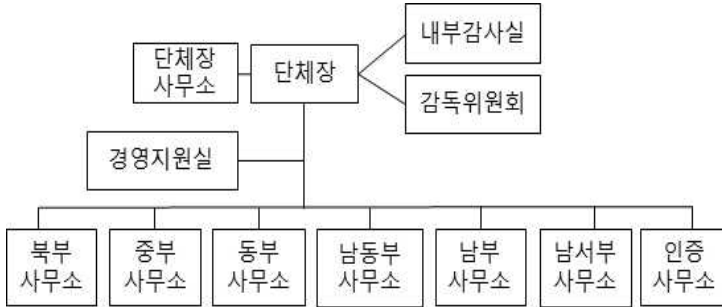
한편 스웨덴 정부는 2012년 1월 1일부터 체계적인 품질관리를 위한 관리 시스템 규정('SOSFS 2011-9')을 발표하였다. 규정 내 사회서비스 관련 내용은 <표 3-10>과 같다.

이어 스웨덴 정부는 2013년 6월 1일 보건 및 사회서비스에 대한 관리 감독 기능 강화를 위해 보건사회돌봄조사국(IVO)을 신설하였다. IVO는 보건의료서비스, 사회서비스 및 장애인서비스의 수준과 관련 종사자들의 자격 등을 감독하고 불만 사항을 처리하고 있으며, 사회서비스 및 장애인 서비스와 관련한 민간업체의 허가를 심의하고 등록을 책임지고 있다. 스웨덴 정부는 조사·감독 기구 신설을 통해 양질의 보건 및 사회돌봄서비스가 안전하게 제공되고 있는지를 점검, 분석, 감독하여 지도 기능의 강화를 도모하고 있다(조남경, 2014). IVO의 구체적인 목표는 1) 보건의료 및 사회서비스 영역에서의 결함이나 위반 행위 등에 대한 정기적 분석을 하고, 2) 결함이나 위반 행위의 재발 방지 및 제도 개선을 위한 광범위한 보고서를 생산하며, 3) 보건 및 사회돌봄서비스에 대한 자문과 지도를 제공한다는 것이다(IVO, 2019).

IVO는 현재 스톡홀름에 2개의 사무소(승인 담당, 중앙 사무소 역할)와 6개 지역(Umeå, Örebro, Stockholm, Jönköping, Göteborg, Malmö)에 지역 사무소를 두고 있다. 일반적으로 각 지역 사무소는 지역 내 사회서비스 기관들의 서비스 수준과 노동자들의 자격을 관리한다. 스톡홀름 사무소에서는 혈액과 조직 관련 업무에 대한 관리감독, 의료 기기 및 의약품 관리, 환자 진료기록 관리를 담당한다. 지역 사무소 중 하나인 외레브로(Örebro) 사무소에서는 사회서비스 케이스의 이전과 관련한 관리 및 책임을 담당하고 있다.

스톡홀름에는 승인 사무소(Permit Division)가 있는데, 승인 사무소는 사회서비스법, 보건의료서비스법, 장애인지원법에 따라 민간 서비스 제공자들의 자격을 평가하고 서비스 제공을 허가하는 일을 담당하고 있다. 보통 인증을 받아야 하는 민간 서비스 제공자들은 개인보조 담당, 재가돌봄서비스 담당 민간업체, 보건의료기관들이다(IVO, 2019).

[그림 3-3] 보건사회돌봄조사회국 조직도



자료: IVO(2019).

<표 3-10> 체계적 품질관리를 위한 관리 시스템 규정 내 사회서비스 관련 내용

제3장 (관리활동의 활용과 책임)	1절: 사회서비스 제공자는 제공 활동의 관리 시스템에 대해 책임. 관리 시스템은 제공 활동의 체계적 품질 보증과 향상을 위해 활용. 2절: 사회서비스 제공자는 관리 시스템의 도움을 받아 제공 활동을 계획, 관리, 점검, 후속 조치, 평가 및 개선. 3절: 사회서비스 제공자는 제공 활동에 포함된 임무들의 체계적이고 지속적인 개선 방안, 전체 활동을 통한 품질 유지 및 보증 방안을 구체화.
제4장 (관리 시스템의 기본 구조)	1절: 사회서비스 제공자는 제공 활동 유형과 범위에 맞게 관리 시스템을 적용. 2절, 3절: 사회서비스 제공자는 제공 활동의 품질 보증을 위해 필요한 과정들을 확정하고 제공 활동의 순서를 결정. 4절: 절차는 제공 활동이 어떻게 수행되어야 하는지에 대한 구체적 접근 방식과 조직 내 활동에 대한 책임이 어떻게 배분되어야 하는지를 명시. 5절: 사회서비스 제공자들은 제공 활동의 품질 보증을 위해 협동이 필요한 과정들을 확정. 협동이 어떻게 수행될 것인지, 다른 사회서비스 제공 활동이나 케어 제공자, 공공기관을 비롯한 기타 조직들과 어떻게 협동 가능한지 그 과정과 절차가 명시되어야 함.
제5장 (체계적 개선 활동:위험 분석)	1절: 사회서비스 제공자는 제공 활동의 품질에 결함이 발생할 만한 위험 요인이 있는지, 부정적 결과가 예측되는 요인이 있는지에 대해 지속적으로 평가. 2절: 사회서비스 제공자는 품질 보증을 위해 가능한 한 자주 자기 점검 활동을 실시. 자기 점검 활동은 예를 들면, 전국·광역 품질 데이터 결과와의 비교, 다른 제공 활동과의 결과 비교나 공개 데이터와의 비교, 이전 서비스 제공 결과와의 비교, 타깃 그룹 설문조사, 학술지나 문서자료 검토, 품질 결함을 일으킬 만한 스태프의 태도나 접근법에 대한 조사 등을 통해 이뤄짐. 3절: 사회서비스 제공자는 불만을 접수, 조사. 4절: 이용자나 이용자 가족, 사회서비스 제공자들이나 기타 협회, 조직 등의 품질에 대한 평을 조사. 5절: 사회서비스 제공자는 불만 접수 시 즉각 문서화, 조사하고 조치.

	6절: 수집된 리포트, 불만 사항, 품평은 파일링되고 분석되어 사회서비스 제공자들이 품질 결함의 패턴이나 경향을 알 수 있도록 함. 7절: 1절부터 6절까지의 활동 결과에 근거하여 품질 보증을 위해 필요한 조치가 취해져야 함. 8절: 1절부터 6절까지의 활동 결과 과정과 절차에 품질관리상의 문제가 있음이 밝혀지면 과정과 절차는 반드시 개선되어야 함.
제6장 (품질관리 활동 참여)	3절: 사회서비스 관련 인력은 서비스 품질관리 활동에 참여할 의무가 있음.
제7장 (문서화 의무)	1절: 품질관리 관련 활동은 문서화되어야 함. 사회서비스 제공자는 매년 품질 관련 리포트를 작성. 리포트에는 전년도에 품질 보증 및 개선 활동이 어떻게 이루어졌는지, 어떤 조치가 이루어졌는지, 어떤 성과가 있었는지가 명기되어야 함.

자료: 김용득 외(2013, p.24, 표 2-3)을 인용: Socialstyrelsen(2011) 참조하여 일부 수정.

4. 맺음말 및 시사점

스웨덴은 공공 주도의 사회서비스 공급체계를 바탕으로 위탁 방식을 통해 민간의 참여가 확대되고 있다. ‘노인, 장애인, 아동, 경제적으로 취약한 계층’에 대한 정부의 책임과 공공 베이스 재원 구조를 바탕으로 이들 대상에 대한 사회서비스를 제공하는 민간기관에 대한 효과성 있는 관리·감독체계를 강화하였다. 이를 통해 사회서비스의 주된 소비자들에 대한 서비스 품질관리, 종사자 자격 관리 등이 체계적으로 이루어지고 있다.

다른 한편으로 사회서비스를 제공하는 인력 차원에 대한 관심과 종사자의 근로조건 개선을 위한 법제도적 대응도 지속적으로 강화하는 추세다. 공공부문 일자리 비율이 압도적으로 높아 안정적인 일자리 유지가 가능하기도 하지만, 이보다는 사회서비스 제공 인력이 보건의료 전문직 노조, 공공부문 노조나 교사 노조, 지방자치단체 노조 등에 가입되어 거의

대부분 단체협약의 포괄 대상에 포함되기 때문에 공공과 민간 사이에 큰 차이를 보이지 않는다. 한국과의 또 하나 차이점은 사용자단체 역시 기초 자치단체 및 민간단체 연합이나 지방자치단체 사용자 협회, 민간 돌봄서비스 협회가 있어 노조의 협상 대상이 명확하다는 점이다.

다시 말해 스웨덴은 사회서비스 품질과 종사자에 대한 근로조건 개선을 동시에 추진하며, 양방향의 균형 있는 접근을 시도하고 있다. 스웨덴이 사회서비스 공급에서 주목받는 이유는 다른 북유럽 국가들과 마찬가지로 공공 주도 모델로 공공부문의 안정적이고 보수 격차도 크게 나지 않는 사회서비스 일자리를 제공한다는 점이다. 이는 조세 기반 공공 주도 모델이라는 차별성과 더불어 전통적인 산별 노조 토대 위에 노동자와 사용자 간 협상 주체가 분명하고 대표성을 갖는다는 장점을 갖기 때문에 가능하다.

하지만 서비스 비용 제공에서 공공부문이 큰 역할을 하는 것은 ‘사회서비스’라는 서비스 성격상 한국의 현재 구도에서는 큰 차이점이 아니다. 공공부문이 고용주, 사용자가 아니라는 점이 큰 차이를 만드는 것이 사실이지만, 스웨덴의 민간기관 인증 및 강력한 품질관리 방식은 사회서비스 제공 방식에서 정부의 역할과 주도성을 발휘함으로써 충분히 차용이 가능한 방식이다. 사회서비스원과 같은 정부의 직접 고용 방식이 이러한 고민에 대한 하나의 대안일 수 있다. 그러나 현재와 같이 관리되지 않는 서비스 제공 기관의 종사자 자격이나 서비스 품질에 대한 관리감독 기능을 어떻게 제도화할 것인가에 대한 고민을 구축하는 것은 우려스럽다.

제2절 스웨덴의 적극적 노동시장 정책과 교육훈련 시스템

1. 적극적 노동시장 정책 개요

스웨덴의 적극적 노동시장 정책은 산업의 구조 전환에 따라 폐쇄된 사양 산업에서 경쟁력 있는 산업으로의 노동력 이동을 이끌기 위한 것이다. 경쟁력이 취약한 산업과 기업들에서 발생하는 실직자 등 여유 인력이 신속하게 취업할 수 있도록 지원하는 정책으로 높은 실업률 문제를 해소하고 완전 고용 목표를 달성하기 위해 도입하였다. 스웨덴의 경우 공공고용서비스(PES: The Swedish Public Employment Service, AF: Arbetsförmedlingen)를 중심으로 적극적 노동시장 정책이 추진되고 있다. PES는 주요 사업 방향을 구직자와 구인 업체를 효과적으로 중개하는 것, 노동시장으로부터 멀리 격리된 취약 집단을 노동시장으로 통합하는 것, 고용률을 항구적으로 높이는 것으로 정하고 있다. 이러한 PES의 활동 성과는 높은 고용률과 낮은 장기 실업률로 평가될 수 있다. 주요 정책 자원을 투입하는 표적 집단은 청년, 신규 이주민, 장기실업자 등 노동시장 취약 집단이다(이현주 외, 2018; 조돈문, 2017; 조돈문, 2015).

PES는 공공고용서비스의 기본 서비스로 상담과 일자리 중개 기능을 제공한다. PES에 등록한 구직자들을 대상으로 구직자들의 취업 희망 직종, 직무 경험과 직무 역량, 숙련 수준을 평가하고, 이에 따라 필요한 취업 전략, 취업 준비 활동 설계 및 적절한 직업을 소개하고 있다(조돈문, 2017).

PES의 또 다른 중요 기능은 실업자에 대한 직업훈련 제공이다. 실업 상태인 구직자들을 대상으로 한 직업훈련은 오랜 전통을 가지고 있으며, 기본 방향은 교육의 필요성이 가장 큰 사람들에게 제공되어야 한다는 것이

다. 고등교육의 기회를 갖지 못한 사람들과 노동시장에서의 지위를 강화하기 위해 교육을 필요로 하는 사람들이 이에 해당한다. 직업훈련의 주된 목적은 실업 상태인 구직자들에게 기초적 혹은 보조적인 직업훈련을 제공하는 것이다. 또 다른 목적은 경제의 구조적 변화에 대응하여 직업 이동 및 지리적 이동을 촉진하여 취약계층의 노동시장 지위를 강화하는 것이라고 할 수 있다(EEPO, 2015; 조돈문, 2017).

또 다른 형태의 적극적 노동시장 정책으로는 일자리훈련생제도(job traineeship)가 있다. 이 제도는 구직자들이 새로운 영역의 직무 경험을 얻거나 기존의 직무 능력을 유지·강화할 수 있도록 생산 현장에서 직무를 직접 수행하는 기회를 제공하는 것으로, 일을 시작하기 전에 준비 단계로 이용할 수 있다. 일자리훈련생제도는 최대 6개월까지 이용 가능하다. 현장실습은 직업훈련과 함께 구직자의 역량 강화를 위해 제공되는 대표적 공급 중심 정책 프로그램인데, 직업훈련보다 더 개인 맞춤형으로 제공되고 기간이 종료되면 자격증을 수여한다. 프로그램 참여자들은 참여 기간 동안 사회보험기관으로부터 보수를 받기 때문에 사기업들도 인건비 부담 없이 인력을 활용할 수 있다는 인센티브를 갖게 된다(Skolverket, 2016; 조돈문, 2017).

한편 창업하기에 적절한 여건을 지닌 구직자에게 창업과 창업 초기 생활비용을 지원하는 창업 지원 서비스도 시행하고 있다(손혜경, 2012, 조돈문, 2017에서 재인용). 창업 지원 프로그램 참여자들은 참여 기간 동안 활동지원금 혹은 역량 개발 수당을 사회보험기금으로부터 제공받는다. 최장 6개월간 지원받을 수 있으며, 참여자가 질병에 걸리거나 공공기관으로부터 승인을 기다려야 할 경우에만 지원 기간이 연장 될 수 있다(조돈문, 2017).

한편 직업훈련과 상담, 일자리 중개 서비스 등이 노동 공급 중심의 정

책이라면 취약계층 구직자를 채용하는 고용주에게 지원금을 제공하는 것은 노동 수요 측면에서 접근하는 적극적 노동시장 정책이다. 노동력 수요 중심 정책은 일시적으로 혹은 항구적으로 정규 노동시장에 접근하는 데 어려움을 겪고 있는 노동시장 취약 집단을 주된 표적 집단으로 설정하고 있는데, 단기적 정책 효과가 높은 것으로 평가되고 있다. 기능 저하로 노동 능력이 훼손된 구직자를 지원하는 기능 저하자 고용지원금제도 (Subventionerade anställningar för personer med funktionsnedsättning)와 장기실업자와 신규 이민 정착자들의 취업을 지원하는 새 출발 일자리 제도가 대표적이다(조돈문, 2017).

기능 저하자 고용지원금 제도는 기능 저하자들의 장기 실업 탈출을 위해 설계된 정책으로 지원금 액수가 고정되어 있지 않고 노동 능력 훼손 정도에 따라 지원금 액수가 조정된다. 여타의 고용지원금 제도들에 비해 지급 기간의 길다는 특성이 있다. 이는 기능 저하자의 경우 해당 직무 수행 능력을 획득하여 다른 노동자들과 같은 수준에 도달하는 데 오랜 시간이 소요되는 현실을 반영한 것이다. 기능 저하자 고용장려금 제도 (Anställning med lönebidrag)는 대표적인 고용지원금 제도로인데, 고용주가 기능 저하로 노동 능력이 감퇴된 구직자를 고용할 경우 장려금을 지급하고 있다(조돈문, 2017).

새 출발 일자리 제도는 청년층(18~24세), 고령층(53세 이상), 장기실업자나 신규 이민 정착자들을 고용하는 고용주에게 해당 근로자에 대한 사회보장 기여금을 감면하는 제도이다. 이 제도는 스웨덴 내 실업자 중 대다수를 차지하는 청년과 고령층, 이민자의 노동시장 참여를 독려하고 장기 실업을 막고자 도입하였다(이현주 외, 2018; 조돈문, 2017).

2. 스웨덴의 직업교육 및 직업훈련

가. 후기 중등 직업교육(government-regulated VET)

스웨덴 직업교육에서 전통적으로 두드러진 특징은 학교교육 중심이라는 것이다. 이는 도제 시스템이 잘 갖추어진 국가들이 현장 중심 혹은 도제교육 중심 직업교육을 강조하는 것과 대비된다. 이에 따라 기업 및 노동조합의 참여와 역할이 상대적으로 낮은 수준이다. 이러한 학교 중심 스웨덴 직업교육은 일반 과목의 비중이 높고 노동시장에 준비된 노동자를 공급하는 것을 상대적으로 덜 중요시한다는 특징을 가지고 있다. 이는 스웨덴의 후기 중등교육 목표가 다른 국가들처럼 고등교육기관에 진학하거나 노동시장에 적합한 인재를 배출하는 것에 국한되지 않고 개인 발전과 사회생활에 대한 적극적 참여 기회의 제공을 포괄하고 있기 때문이다. 따라서 후기 중등 직업교육은 단순히 학생들을 교육하여 고등교육 단계로 진학하게 하거나 학교를 마치고 고용되어 직업 생활을 시작하도록 준비시키는 것을 넘어 적극적 노동시장 정책의 하나로 재도전 기회(second chance)를 제공하는 것을 목표로 하고 있다(Kuczer and Jeon, 2019; Olofsson and Thunqvist, 2014; Thunqvist and Hallqvist, 2014).

1964년 새로운 국가교육위원회(National Board of Education)의 설립과 연계되어 분권적 형태로 다양하게 이루어지던 직업교육이 점차 중앙 집중적으로 교육 과정이 결정되는 형태로 변화하여 후기 중등 교육 수준에서는 광범위하게 이루어진다. 특정 직업과 사업에 한정되는 수명이 짧은 기술 교육이 아니라 보다 광범위한 기초 직업 능력을 배양하는 것을 목표로 하여 직업교육을 이수한 개인의 직업 세계 적응성과 유연성을 높이는 것을 의도하였다. 즉 직업교육에서는 광범위한 직업 기초 능력

을 배우도록 하고 구체적이고 전문화된 직업교육은 직업 세계 진출 이후 필요에 따라 습득하도록 하였다. 따라서 현장 중심 훈련은 매우 제한적이었고, 주로 학교 중심 직업교육이 이루어졌다. 이러한 학교 중심의 프로그램 기반 직업교육은 1970년대와 80년대를 거치면서 팽창하여 80년대 중반에는 75%의 학생이 직업교육 과정을 선택하였다(Olofsson and Thunqvist, 2014),

그러나 1991년 시작된 개혁을 통해 권한을 지방정부로 이관하고, 통일성을 강조하는 기존의 교육에서 다양성을 강조하는 교육으로 전환하게 되었다. 또한 1992년 사립학교 개혁을 통해 보다 자유롭게 사립학교를 건립할 수 있도록 하여 2012~13년에는 전체 후기 중등학교 학생의 25%가 사립학교에 다니는 것으로 나타났다. 1991년의 개혁으로 17개의 교육 프로그램이 도입되었는데, 그중 14개는 직업교육 프로그램이었다. 학문 과정과 직업교육 과정 모두 동일한 일반 이론 과목들로 구성되어 고등교육을 위한 기초적인 자질 함양은 모든 교육 프로그램의 명시적인 목표가 되었다. 이에 따라 학문 과정과 직업교육 과정 간의 차이는 감소하였고, 직업교육과 노동시장 간의 연계성은 약화되었다. 고등교육기관 진학을 위한 자질 함양이라는 교육의 목표가 명확해짐에 따라 학생들이 배워야 할 학업량이 늘고, 후기 중등교육 이수 후 졸업 자격을 취득하지 못하거나 고등교육 진학을 위한 자격을 취득하지 못해 교육 목표를 달성하지 못하는 학생들이 증가하는 결과를 가져왔다. 또한 교육 요구 기준의 강화로 현장기반학습(work-based learning)을 제공하는 것은 더욱 어려워지는 결과를 가져왔다. 한편 사립학교 개혁은 다양한 형태의 독립학교(idenpendent school)와 협력학교(partnership school)가 설립되는 계기를 마련하였다. 그 결과 Volvo, ABB, SAAB-Scania 등의 대기업이 산업학교(industry schools)를 설립하는 등 2000년 이후 사립학교와 독립

학교가 유행하게 되었다(Olofsson and Thunqvist, 2014; Thunqvist and Hallqvist, 2014). 산업학교는 기업학교(company's school)로 불리는데, 학교의 수업시간은 다른 후기 중등교육기관과 비교하여 평균 50% 더 길다. 이론 수업과 직업교육을 병행하므로 후기 중등교육 단계에서 가장 높은 수준의 교육 프로그램으로 평가받았다. 상위권의 학생들이 주로 이러한 학교에 입학하였기 때문에 졸업 후 대부분 취업이 아닌 대학 진학을 선택하였다. 그럼에도 불구하고 해당 기업들은 자신들의 기업 문화를 배운 학생들이 대학 졸업 이후 다시 돌아올 가능성이 높다고 생각하여 긍정적으로 평가하였다. 뒤이어 5~10여 개의 기업체와 중소 규모의 지방자치단체가 연합하여 운영하는 기술학교(technical programme) 설립이 유행하게 되었다. 기업학교와 마찬가지로 사업체 현장과 긴밀하게 연결된 직업교육을 하는 특징이 있다. 산업학교처럼 여타 직업교육 프로그램과 비교하여 상대적으로 우수한 학생들이 입학하는 경향이 있었다(Herrera, 2015).

90년대 교육 개혁에 대한 이러한 문제점의 결과로 2011년 새로운 교육 개혁이 이루어지는데, 직업 교육과목에 대한 강조가 주요 내용이었다. 새로운 교육 과정은 18개의 교육 프로그램으로 그중 12개가 직업교육 프로그램인데, 직업교육 프로그램 학생들은 도제 과정(apprenticeship track)을 선택할 수 있도록 하였다. 일반적인 직업교육 프로그램과 도제 교육 프로그램은 현장기반학습 프로그램에서 차별적이다. 도제 과정으로 분류되기 위해서는 훈련 기간의 50% 이상이 현장 기반으로 이루어져야 한다. 학교와 사업장은 도제 과정 운영을 위한 지원금을 받을 수 있다. 반면 학교 기반의 기존 직업교육 프로그램은 15주(약 15%) 이상의 현장기반학습이 이루어지면 된다는 점에서 차이가 있다. 그러나 도제교육을 선택하는 학생 수는 여전히 매우 적다. 도제 과정을 이수한 후 대부분 해당

사업체에 고용되지 않는 게 현실이다. 또한 고등교육으로 진학할 수 있는 자격을 부여하는 90년대 교육 개혁의 목표를 수정하여 고등교육기관 진학을 위한 후기 중등 직업교육을 선택 사항으로 변경하여 후기 중등 직업교육을 마치더라도 고등교육기관으로 진학하는 자격이 자동적으로 부여되지 않도록 하였다. 그러나 이러한 개혁은 직업교육에 대한 학생들의 흥미를 감소시킨다는 비판을 받고 있다. 후기 중등교육 단계에서 직업교육 프로그램을 선택하는 학생들의 수는 30%가량 감소하였다. 높은 청년실업률에도 불구하고 기업들은 후기 중등교육 수준의 노동자를 채용하는데 어려움을 겪고 있다. 이에 따라 돌봄산업(nursing and healthcare) 등 일부 산업에서는 관련된 직무 경험이 부족한 청년층에 임시 고용을 통해 직무 경험 기회를 제공하는 직업 소개 프로그램(occupational introduction)을 시행하고 있다(Skolverket, 2016; Olofsson and Thunqvist, 2014; Thunqvist and Hallqvist, 2014).

한편 2011년 개혁은 산업과 노동조합의 영향력이 후기 중등 직업교육에 미치는 영향력을 높이는 것을 목표로 하였다. 이를 위해 학교의 각 프로그램에 대해 지역프로그램위원회의 설치를 의무화하고 산업과 노동조합의 대표자들이 이 위원회에 참여하도록 하였다. 국가 수준에서도 국립교육청(National Agency for Education)을 통해 산업과 노동조합의 대표들이 참여하는 직업교육위원회를 설치하여 산업계와 노동계의 영향력이 높아지도록 하였다(Olofsson and Thunqvist, 2014).

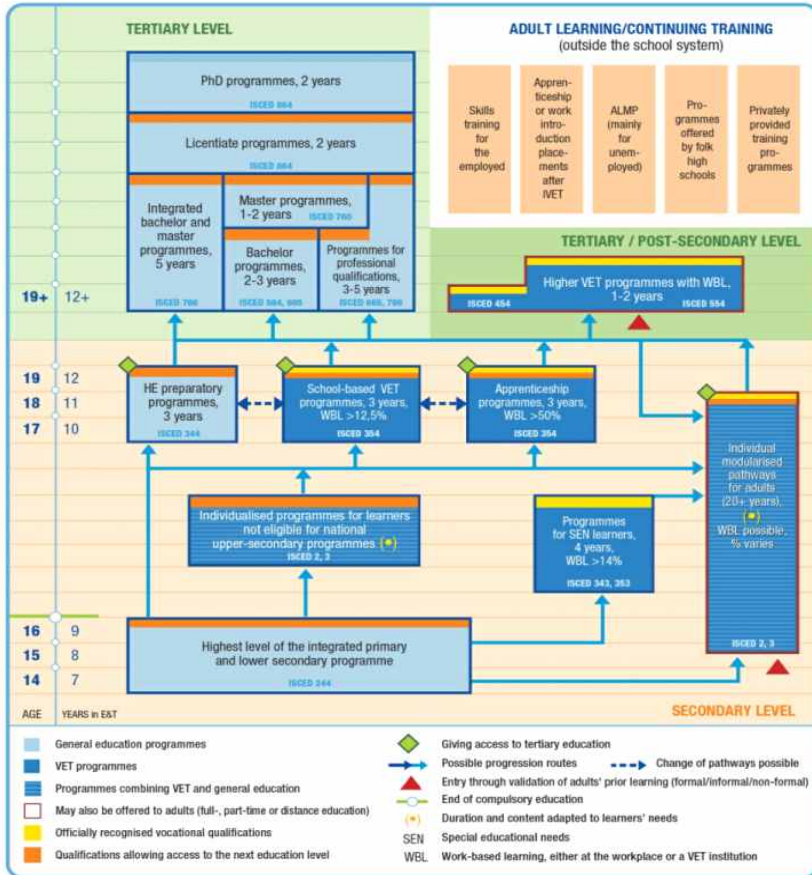
이러한 직업교육에도 불구하고 여전히 스웨덴 노동시장은 많은 청년들이 노동시장에서 요구하는 자격 요건을 갖추지 못한 숙련 불일치(skill mismatch) 문제를 안고 있다. 교육 프로그램 선택권이 학생들에게 있으므로 다양한 교육 프로그램에 대한 학생들의 수와 노동시장이 요구하는 교육 간의 직접적인 연결이 존재하지 않는다는 문제가 있다(Olofsson

and Thunqvist, 2014).

또한 프로그램의 내용에서도 산업의 요구와 고등교육에 대한 접근성을 목표로 하는 학교 중심 직업교육 사이에는 간극이 존재한다. 가령 건강과 사회적 돌봄 프로그램(Health and Social Care Program)의 경우 중앙 정부는 해당 프로그램 이수자들이 고등교육에 접근할 수 있는 역량을 갖추도록 하는 것과 이러한 교육 프로그램을 통해 돌봄노동이 현대화되고 이론적 근거를 가지고 행해지는 것을 추구하고 있다. 그러나 아동보육, 노인 돌봄, 청소 등 관련 산업 분야에서의 숙련은 온더잡(on-the-job) 훈련과 돌봄 이용자와의 일상적인 접촉, 경험을 통한 학습 등에 의존하고 특별히 학문 지향적인 직업교육을 요구하지 않는다는 특징을 가지고 있다. 따라서 이러한 프로그램을 이수한 학생들은 과잉 교육(over-qualified)을 받은 것으로 간주되지만 그렇다고 실제 업무에서 그다지 생산적이지도 않다는 문제점을 가지고 있다. 또한 교육 내용과 실제 업무에서 필요로 하는 숙련 간에 존재하는 간극 때문에 형식 교육 외에도 다양한 경로를 통하여 이러한 돌봄노동시장에 진입할 수 있다. 따라서 돌봄노동자들의 교육 특성은 상대적으로 매우 이질적이라는 특성을 보인다(Thunqvist and Hallqvist, 2014).

후기 중등 직업교육 커리큘럼은 모듈화되어 있지만, 공통적인 과목을 많이 포함하고 있어 과정을 옮기는 것이 비교적 쉽다. Komvux에서도 동일한 교육 과정을 제공하는 경우가 많아 성인이 된 이후에도 새로운 직업 교육 과정을 이수하는 것이 어렵지 않다(Olofsson and Thunqvist, 2014).

[그림 3-4] 스웨덴의 직업교육 훈련 시스템



자료: Skolverket(2016).

나. 민간 주도 직업훈련

1) 기술대학과 건강돌봄대학

스웨덴의 고등직업교육(tertiary education)은 사립훈련기관, 지방자

치단체, 대학 등 다양한 기관들에서 제공하고 있는데, 이들은 고용주 및 산업과 긴밀히 협력한다. 특히 기술대학(Technical College; Teknikcollege)과 건강돌봄대학(Healthcare College; Vård-och omsorgscollege)의 경우는 산업계의 협력으로 정부 주도가 아닌 아래로부터(bottom-up) 자발적으로 설립된 교육기관인데, 새로운 협력 모델로 평가받고 있다(Thunqvist and Hallqvist, 2014).

기술대학은 스웨덴의 산업위원회(industry council)가 산업의 고용주와 노동자 대표들 간의 협력으로 설립하여 운영하고 있다. 산업에 적합한 교육 제공을 목표로 산업의 요구에 부합하는 교육 과정을 수립하기 위해 지방정부와 교육기관, 기업들이 지역 수준에서 협력하고 있다. 따라서 교육 과정을 개발하는 데 지역의 기업들이 핵심적인 역할을 맡고 있다. 2014년 현재 150여 개의 기술대학이 설립되었다. 전국 수준의 협회(National Association)는 인증(certification) 시스템을 통해 기술대학 지역과 교육기관의 자격을 부여하는 역할을 하고 있다. 이때 고려하는 조건은 다음과 같은 것들이다(Thunqvist and Hallqvist, 2014).

- 지역 정부, 기업체, 교육기관 간의 협력을 포함한 지역 수준의 전망 및 계획
- 학교 졸업 후 노동시장 이행 경로를 포함한 하부구조(infrastructure)의 개발
- 고유의 프로파일
- 산업체와의 협력
- 품질관리(Quality Control)
- 창조적이고 학습을 자극하는 학습 환경
- 고품질의 장비와 기계장치

- 현장실습
- 팀워크 및 학생들 간의 협력
- 일을 통한 학습

기술대학을 뒤이어 돌봄 분야(care sector)에서도 건강돌봄대학을 설립하기 시작했다. 건강돌봄대학은 지역 수준에서 건강과 돌봄산업(health and care sector)에 필요한 인력의 안정적 공급을 보장하는 것을 목표로 수립된 비영리단체(non-profit organization)이다. 기술대학과 유사한 운영 구조와 인증체계를 가지고 있다. 2014년 현재 88개의 건강돌봄대학이 운영되고 있다(Thunqvist and Hallqvist, 2014). 기술대학과 건강돌봄대학은 스웨덴 고등 직업교육 체계에서 가장 큰 역할을 담당하고 있다(Skolverket, 2016).

2) 직무 소개 프로그램(job introduction program)

노동조합과 고용주 조직 간의 단체협약으로 직무 소개 프로그램이 도입되었다. 이 프로그램은 IF Metall 노동조합과 Teknikföretagen 고용주 조직 간의 2010년 단체협약으로 처음 시작되었다. 청년층에게 특별한 별도의 직업 입문 프로그램을 제공하여 산업의 세대교체를 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 프로그램에 참여하는 청년은 정규 급여의 75% 이상을 받으면서 지도와 훈련을 받게 된다. 프로그램 참여 시간의 15% 이상이 훈련으로 구성된다. 기간은 12개월 한도이고 12개월까지 연장이 가능하다(Thunqvist and Hallqvist, 2014).

이후 다양한 형태의 직무 소개 프로그램이 노동조합과 고용주 조직 간의 단체협약에 따라 도입되기 시작하였고, 2014년부터는 임금보조와 훈

련을 위한 공적자금이 조성되었다(Thunqvist and Hallqvist, 2014). 2016년 6월부터는 장기실업자와 신규 이민 정착자들도 직무 소개 프로그램에 참여할 수 있도록 개방되었다(Skolverket, 2016).

3) 성인을 위한 직업교육

성인을 위한 직업교육은 지방자치단체의 성인 교육인 Komvux, 성인을 위한 특별교육인 Särvox, 이민자를 위한 교육인 SFI가 있다. 또한 고등 직업교육과 보충적인 교육 과정 또한 필요에 따라 받을 수 있다(Government Offices of Sweden, 2013).

스웨덴 성인 교육의 원칙은 교육을 가장 필요로 하는 사람들이 교육을 받을 수 있도록 하는 것이다. 따라서 고등교육을 위한 기본적인 학습능력을 기르는 교육 기회를 가지지 못한 사람들과 노동시장에서의 지위를 강화하고자 하는 사람들이 우선적인 교육 대상이 된다(EEPO, 2015). 따라서 성인을 위한 직업교육은 개인의 필요와 요구에 근거하여 강의, 감독, 학습 가이드, 숙련 및 역량 평가 등 다양한 형태를 띤다. 개인이 능력과 상황에 맞는 개별적인 학습 계획을 세워 적합한 교육을 받을 수 있도록 하고 있다(Government Offices of Sweden, 2013).

Komvux는 숙련 수요 및 진학을 위한 요구 조건의 증가에 따른 교육 수요 증가에 부응하기 위해 1968년에 수립되었다. 교육 불평등의 증가 경향을 완화하고, 개인에게 보충적인 교육 기회를 제공하며, 노동시장에 교육받은 노동력을 공급하는 것을 목적으로 하고 있다. 기초교육과 후기 중등교육 수준의 교육 과정을 운영하고 이수 후 자격을 부여한다. 국가적으로 교육 과정을 통제하지 않기 때문에 기본적으로 교육 과정은 성인 학습자의 필요와 환경에 따라 결정된다(Skolverket, 2016; Government

Offices of Sweden, 2013).

Särvux는 학습장애(learning disabilities)를 가지고 있거나 뇌손상(brain damage)을 입은 성인들을 대상으로 하여 기초교육과 후기 중등 교육 수준의 특별 직업교육을 제공한다. Särvux에서 제공하는 교육 과정은 같은 수준의 다른 학교에서 제공하는 것과 동등한 교육을 장애 학생들이 받을 수 있도록 보장하고 있다(Government Offices of Sweden, 2013).

SFI는 이민자를 대상으로 기초적인 스웨덴어를 교육하는 기관으로 정규 학교 시스템의 하나이다. 일상생활 및 업무 환경에서 스웨덴어로 의사소통하고 문서를 작성하는 능력을 계발하는 기회를 제공하고 이후 교육 단계 진학을 위한 준비가 될 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 지방자치단체는 성인 이민자에게 SFI를 제공해야 하는 의무를 가지고 있으며, 통상적으로 이민자 등록 3개월 내에 시작된다. 개인의 역량에 따라 다양한 단계에서 과정을 시작할 수 있으며, 가장 높은 단계의 스웨덴어 교육 과정까지 마칠 수 있도록 보장받는다(Government Offices of Sweden, 2013).

성인은 또한 자격을 충족할 경우 고등 직업교육을 받을 수 있으며, 고등 직업교육은 주로 산업계와 긴밀하게 협력하여 이루어지는 특징을 가지고 있다. 따라서 프로그램은 지역 기반으로 계획되고 운영된다. 대학 및, 지방자치단체, 지역위원회, 사립교육기관 등 다양한 기관에서 고등 직업교육을 제공한다. 2009년에 설립된 스웨덴 고등직업교육 감독청(Swedish National Agency for Higher Vocational Education)에서 프로그램의 고등 직업교육 충족 여부를 판단한다. 고등 직업교육을 받는 학생들도 고등교육기관에 다니는 학생들처럼 학생수당(Student aid)을 받을 수 있다(Skolverket, 2016; Government Offices of Sweden,

2013).

또한 정규 학교교육은 아니지만 특정 주제 및 특정 직업에 대한 보충적인 교육 과정들이 다양하게 있다. 이러한 보충적인 교육의 대부분은 사립 훈련기관에 의해 이루어지고 있다. 교육비용은 개인적으로 내거나 기업 혹은 조직이 부담한다. 정부 지원이 제공되기도 한다. 2016년부터는 스웨덴자격체계(SeQF: Swedish national qualifications framework)에 가입하여 자격을 부여하는 것이 가능해졌다(Government Offices of Sweden, 2013).

이 밖에도 스웨덴은 학교 시스템 밖에서 자유롭고 자발적으로 이루어지는 비정규 교육 형태로 성인학습(Liberal adult education)의 오랜 전통을 가지고 있고, 교육 과정과 내용이 자유롭게 이루어지는 다양한 교육 기회가 존재한다. 시민고등학교(folk high school; folkhögskolor)와 성인교육연합(adult education associations; studieförbund)이 대표적인데, 이들 교육기관은 정부에서 정하는 교육 과정에 제한되지 않고 고유의 학습 과정과 조직에 의해 운영된다. 2016년 현재 150여 개의 시민고등학교(folk high school)가 운영되고 있으며, 재정은 지방자치단체의 지원이 가장 큰 부분을 차지하고 있다(Skolverket, 2016).

4) 노동자의 향상 훈련

현재 일하고 있는 노동자의 능력 향상 및 훈련과 관련된 사항들은 노동 시장 이해관계자들 간의 국가적·지역적 협약에 의해 이루어진다. 일부 지역에서는 이와 관련하여 직업위원회(vocational boards) 및 역량위원회(competence council)와 협력하기도 한다. 협약은 견습 기간, 자격 부여, 평가 등의 사항을 포함하는데, 이는 숙련에 대한 산업의 필요를 충족

시키고 개인의 고용 가능성과 역량 향상 등을 강화하기 위한 것이다.

후기 중등교육을 마치고 노동시장에 진입한 이들에 대해서 일부 산업은 직업에 필요한 자격을 부여하기에 앞서 현장실습 및 도제교육으로 이루어지는 교육 완성 기간(completing-education period; färdigutbildning)을 요구한다. 기간은 직업에 따라 다르지만 5년을 요구한 경우도 있는데, 그 기간 동안 급여는 대체로 낮은 편이다. 앞에서 소개한 직무 소개 프로그램 또한 이러한 관점에서 최급에 도입된 프로그램이다.

노동자의 직무 능력 향상을 위한 훈련비용은 기업이 전적으로 부담하기도 하고 일부만 부담하기도 하며, 근로시간 중에 이루어지기도 하고 근로시간 외에 이루어지기도 한다. 형태는 교육, 콘퍼런스, 세미나, 워크숍 등 다양한 방법으로 이루어지는데, 2012년 기준으로 70%의 노동자가 어떠한 형태로든 향상훈련(CPD: continuous professional development)에 참여한 것으로 나타났다. 공공·교육서비스 분야의 경우 80%가 CPD에 참여하였다(Skolverket, 2016).

5) 노동시장 훈련(labor market training; arbetsmarknadsutbildning)

노동시장 훈련은 구직 중인 실업자를 주요 대상으로 하는 훈련 정책이다. 1990년대 이후 노동시장 정책의 가장 중요한 핵심적인 수단으로 자리해 왔는데, 목적은 크게 다음과 같은 두 가지로 요약된다(EEPO, 2015).

첫째, 실업자에게 기초 직업훈련과 보충훈련의 기회를 제공한다. 둘째, 직업적 이동성과 지리적 이동성을 높여 경제의 구조 변화를 촉진하고 취약계층의 노동시장 지위를 강화한다.

노동시장 훈련을 책임지고 있는 스웨덴 공공고용서비스(PES, Arbetsförmedlingen, AF)는 다양한 노동시장 훈련 프로그램을 포함한 적극적 노동시장 정책의 거버넌스와 실행을 책임지고 있는 국립공공기관이다. 고용주와 사회적 이해관계자들도 훈련의 계획과 제공에 어느 정도 참여하고 있다(EEPO, 2015).

노동시장 훈련은 실질적으로 모든 직업 분야에서 대학 졸업 수준을 포함한 모든 숙련 수준의 훈련을 제공한다. 그러나 훈련 과정의 대부분은 후기 중등교육 수준에 해당한다. 사립기관도 훈련을 제공하는 것이 가능하여 훈련 기관은 공공기관인 경우도 있고 사립기관인 경우도 있다. PES 본부는 국가의 조달 시스템을 통해 훈련 기관을 중앙 집중적으로 관리한다. 그러나 훈련 참여 희망자들을 훈련 과정에 할당하고 지역 노동시장 상황에 적합한 훈련 기관을 선택하는 것은 각 지역의 PES가 담당하여 지방분권적으로 이루어진다. PES는 구직자의 자격과 고용 잠재력을 평가한 후 그에 따라 다양한 훈련 과정 중 적합한 것을 소개한다(EEPO, 2015).

노동시장 훈련은 숙련 인원이 부족한 직종을 대상으로 한 단기 훈련 과정으로 취업을 보장하지는 않으나 취업 기회를 향상시키는 것을 목적으로 한다. 노동시장 훈련을 구분하면 직업에 필요한 교육훈련을 제공하는 VET(Vocational and Educational Training)와 구직자가 VET 등의 적극적 노동시장 정책에 참여할 수 있도록 도움을 주기 위한 예비 훈련 과정(Preparatory training courses)으로 구분할 수 있다. 훈련 과정은 보통 몇 주에서 6개월까지 지속되며, 훈련 기간 동안 구직자는 실업급여에 상응하는 훈련급여(activity support)를 받는다. 훈련은 전일제(full-time)로 이루어진다(EEPO, 2015).

노동시장 훈련의 재정은 주정부의 예산으로 충당되는데, 2013년 기준으로 노동시장 훈련 지출은 공공지출의 1.1% 정도 된다. 실업급여와 훈

련급여는 3.9% 정도를 차지한다(EEPO, 2015).

한편 2008년 금융위기 이후 실업 기간이 300일 이상인 장기실업자들을 대상으로 한 적극적 노동시장 정책인 JDG(Job and Development Guarantee) 프로그램 내에서 노동시장 훈련 프로그램이 제공되는 경우가 증가하는 추세이다. JDG 프로그램과 관련 없이 독립적으로 제공되는 직업훈련 프로그램의 경우 예비훈련 과정 참여자가 상대적으로 급격히 증가하고 있다. JDG 프로그램 참여자의 비율 증가 원인을 실업급여의 경제적 유인 효과 때문으로 볼 수는 없는데, 실업 상태가 300일 이상 지속되는 경우 실업급여는 이전에 받던 실업급여의 65% 수준으로 감소한다. 이 때문에 훈련에 참가하기 위해 실업 상태로 머무를 경제적 유인이 있지는 않다. 또한 실업급여가 훈련 참여를 조건부로 하고 있지는 않기 때문에 훈련 참여는 자발적으로 이루어진다고 할 수 있다. 예비훈련 과정 참여자 중에서는 이민자들의 비율이 증가하는 추세이다(EEPO, 2015).

2019년 현재 노동시장 훈련 참여 자격은 다음과 같다(Arbetsförmedlingen, 2019).

- 25세 이상
- 25세 미만이지만 근로 능력에 장애가 있는 경우
- 18세 이상으로 일자리를 찾기가 어려운 특별한 이유가 인정되는 경우
- 청년 보장 프로그램(Youth Guarantee) 참여자
- 이민자 정착 프로그램 참여자

2015년에는 교육협약(education contract)에 대한 새로운 법령이 제정되어 후기 중등교육을 마치지 못한 20~24세 청년들의 경우 후기 중등

교육을 이수하기 위해 학교로 돌아가는 것을 권장하고 있다. 이 협약에 따라 교육을 받는 경우 일과 연계되거나 실질적인 일 경험과 결합할 수 있도록 보장하고 있다.

훈련생일자리(trainee job)제도가 이러한 교육 시스템의 하나로 2015년에 도입되었는데, 훈련생 일자리는 공공복지(public welfare)서비스 분야를 주요 대상으로 하고 있다. 일과 후기 중등교육을 결합한 형태로 제공한다. 3개월 이상 실업 상태인 20~25세 청년과 12개월 이상 장기실업자, 신규 정착 이민자들이 참여할 수 있으며 최소 25% 이상은 학업으로 구성되어야 한다.

한편 일자리훈련생제도(job traineeship)는 구직자에게 직업 세계의 실질적인 경험을 제공하고 직업 역량을 강화하기 위한 것으로, 일을 시작하기 전의 준비 단계로 이용할 수 있다. 일자리훈련생제도는 최대 6개월까지 이용 가능하다(Skolverket, 2016).

3. 스웨덴의 숙련 수급과 거버넌스

가. 스웨덴의 숙련 수급 전망

숙련 수급 전망의 경우 양적 전망에 의존하는 중장기 수급 전망과 양적 전망 및 질적 전망을 결합한 단기 수급 전망으로 구분할 수 있다. 이와 같은 역할 구분은 대부분의 OECD 국가 숙련 수급 전망 체계와 유사하다.

중장기 수급 전망의 경우 스웨덴 통계청(SCB: Statistics Sweden)이 수행한다. SCB는 통계 인구 변화, 교육, 훈련, 노동시장의 추세를 전망하고 더불어 노동시장의 중장기 수급 전망을 통해 노동시장의 숙련 불일치(mismatch)를 전망한다. SCB는 중장기 수급 전망에 대한 책임을 가지

고 있다. SCB의 숙련 수급 전망은 양적인 중장기 전망에 국한되지 않고 표본 기업에 대한 노동시장 경향 조사(labor market tendency survey)를 통해 단기 전망을 수행한다. 또한 SCB의 전망은 양적 전망뿐만 아니라 다양한 질적인 전망도 포괄하고 있다. 그러나 숙련 수급에서 SCB가 책임을 가지고 있는 것은 중장기 수급 전망이다(Peters, Meijer., van Nuland, Viertelhouzen and Sincer, 2010).

단기 수급 전망의 책임은 PES가 가지고 있다. PES는 숙련 수급을 책임지는 단위로 인력이 부족한 일자리에 인력을 공급하고 필요한 훈련을 계획하며 구직자와 매칭하는 역할을 하고 있다. 이때 SCB의 중장기 숙련 수급 전망을 참조할 뿐만 아니라 정기적인 다양한 조사 및 사업체, 노동조합, 다양한 이해 단체들과의 지속적인 접촉을 통해 수집한 단기 전망을 결합해 최종적인 훈련 계획을 수립한다. 이를 위해 PES는 산하에 산업위원회(sector councils)과 전문가 패널을 운영하고 있다(Cedefop, 2019; Peters et al., 2010).

국립경제연구소(National Institute of Economic Research; NIER; Konjunkturinstitutet)는 숙련 수급의 특정 주제에 대한 심층조사(in-depth research)를 수행한다(Peters et al., 2010).

나. 숙련 수급 거버넌스

스웨덴의 정규직업교육은 스웨덴 교육연구부(Ministry of Education and Research)가 책임을 지고 있다. 노동시장 정책으로서의 직업훈련은 PES가 담당한다.

후기 중등직업교육의 경우 정부 위원회(Government Commission)가 직업교육 프로그램의 목적과 내용에 대한 책임을 가지고 있다. 위원회

는 정책 제안 과정에서 교육 및 졸업자의 노동시장 이행 관련 통계 자료와 산업계의 대표자들을 비롯한 이해관계자들과의 논의를 통해 방향을 수립한다. 스웨덴 정부와 국립교육위원회(Sweden National Agency for Education; Skolverket)는 후기 중등교육의 목적과 가이드라인, 교육 과정 등을 결정하고 문서화한다. 학교는 다양한 직업교육 프로그램을 제공하고 학위를 부여하는 책임을 진다. 각 지역의 필요를 반영하여 실험적인 직업교육 프로그램을 운영하는 것도 가능하지만 국립교육위원회의 승인을 필요로 한다. 국립교육위원회는 고문단(advisory board)으로 국립프로그램위원회(National Programme Councils)를 산하에 운영하고 있는데, 국립프로그램위원회의 역할은 교육과 훈련이 노동시장의 수요를 반영하여 유연하고 탄력적으로 운영되도록 하는 것이다. 국립프로그램위원회는 각 직업교육 프로그램에 대응하여 12개가 설치되어 있다. 각 위원회에는 6~10명의 산업대표자들과 사회의 이해관계자들이 참여하고 있다. 위원회는 국립교육위원회와 함께 연 6회가량의 포럼을 개최한다(Skolverket, 2016).

국립고등직업교육위원회(Swedish National Agency for Higher Vocational Education; Myndigheten för yrkeshögskolan)는 고등 직업교육 프로그램에 대한 책임을 가지고 있다. 후기 중등 직업교육과 달리 교육기관이 스스로 교육의 목적과 방향, 프로그램의 내용과 교육 과정을 수립한다. 국립고등직업교육위원회는 해당 직업교육 프로그램이 고등 직업교육에 적합한지 여부를 심사하고 승인한다. 국립고등직업교육위원회는 고용주와 산업 조직들로부터 다양한 산업과 직업에서의 숙련 수급 및 숙련 부족 상황에 대한 정보를 모으고 분석하여 프로그램의 노동시장의 필요 부합 여부를 판단하고 이에 따라 고등 직업교육 프로그램을 승인한다. 2015년에는 스웨덴의 국가자격프레임워크(SeQF: Swedish

National Qualification Framework)에 따라 자격을 부여하는 교육 시스템 외부의 별도 단체가 수립되어 신청된 고등교육 프로그램이 SeQF하에서 어떤 수준에 해당하는지 여부를 판단하고 그 결과를 국립고등직업교육위원회에 보내고 있다. 국립고등교육위원회를 지원하는 별도의 단체로 PES와 사회 이해관계자들의 대표자들로 구성되는 노동시장위원회(Labor Market Council; Arbetsmarknadsråd)가 있는데, 이 위원회는 유망한 직업과 새롭게 요구되는 자격 정보, 쇠퇴하는 자격 정보 등 노동시장 정보를 정책 당국에 제공하는 역할을 하고 있다. 국가고등교육위원회는 녹색산업, 지역건설, 건강돌봄, 웰빙돌봄 등 다양한 분야 대표자들과의 네트워크를 구축하고 있다. 직업 분야의 수요를 파악하기 위해 정기적인 회의를 개최한다(Skolverket, 2016).

그러나 이러한 사회적 이해관계자들과의 협력 구조에도 불구하고 스웨덴 직업교육 훈련 시스템은 학교 중심 직업교육으로 사회적 이해관계자들의 참여 정도가 낮은 것을 특징으로 하고 있다. 2011년 교육 개혁 이후 현장 중심형 교육을 강화하고 있으나 다른 북유럽 국가들과 비교하였을 때는 여전히 시장 이해관계자들의 참여가 낮은 수준인 것으로 평가받고 있다(Kuczer and Jeon, 2019; Thunqvist and Hallqvist, 2014).

〈표 3-11〉 북유럽 국가들 간 직업교육에 대한 시장 이해관계자들의 참여 수준 비교

	교육 과정 (Curricula)		훈련 내용 (Practical training content)		훈련 기간 (Duration of practical training)		요구 역량 (Acquired Competence)		자격 (Delivered Qualification)	
	결정	자문	결정	자문	결정	자문	결정	자문	결정	자문
덴마크	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
핀란드	○	○	×	○	×	○	○	○	○	×
노르웨이	×	○	○	×	×	○	×	○	○	×
스웨덴	×	○	×	○	×	○	×	○	×	○

자료: Thunqvist and Hallqvist(2014).

한편 노동시장 훈련의 경우 PES가 책임을 가지고 있다. 스웨덴의 PES(AF)는 19세기 전환 무렵에 설립되어 오래된 전통을 가지고 있다. 전통적으로 노동시장과 관련된 각종 위원회(councils)에 사회의 다양한 이해관계자들이 참여해 왔다. PES는 68개 지역으로 분할되어 있으며, 각 지역은 각각의 지사(branch)와 사업체 및 다양한 공공기관으로 이루어진 기술위원회(skill committee)를 가지고 있다. PES의 기술위원회는 실업자 및 재직자 훈련의 공급 범위와 방향 설정에 결정에 중요한 영향력을 행사한다. PES 본부에는 조정기구(coordinating unit)가 있어 중앙과 지역 PES의 연결 기능을 수행한다. 이 조정기구는 지역의 훈련 필요에 대한 정보를 수집하여 중앙에 전달하고, 산업별 위원회(industry council)와의 긴밀한 협업을 통하여 훈련의 내용이 노동시장의 요구 사항에 부합하도록 관리한다. 중앙의 조정기구와 지역 PES 사무소 간의 회의가 1년에 한 번씩 개최되는데, 이 회의의 목적은 지역의 훈련 필요를 분석하고 노동시장 전망과 산업위원회 보고서에 근거하여 직업별 인력 부족을 확인한다. 지역 수준에서도 사회의 파트너들이 직업훈련의 선정과 내용

에 관여하도록 하는 활동을 한다. 지역사회의 파트너와 고용주들의 관여 정도는 지역 상황, 지역 PES 사무소와 지역 고용주, 노동조합 대표자들과의 관계 등에 의존한다(EEPO, 2015).

향상훈련의 경우 단체협약(collective labor agreements)에 따라 이루어지고 세부적인 사항은 개별 기업 차원의 협약에서 결정된다. 직업훈련의 경우 양성훈련(initial vocational training)보다는 향상훈련(continuing vocational training)과 관련된 위원회에 사회의 다양한 이해관계자들이 참여하고 있다(EEPO, 2015).

4. 맺음말 및 시사점

스웨덴의 직업교육 훈련 시스템은 학교 중심 직업교육이다. 사회적 이해관계자들의 참여 정도가 낮은 것을 특징으로 하고 있다. 2011년 교육 개혁 이후 현장 중심형 교육을 강화하고 있으나 다른 북유럽 국가들과 비교하였을 때는 여전히 시장 이해관계자들의 참여가 낮은 수준이라 할 수 있다. 학교 중심 교육과 사회적 이해관계자들의 낮은 참여는 스웨덴의 직업교육이 고등교육기관 진학을 위한 자격을 획득하는 것을 가장 중요한 목표의 하나로 설정하고 있기 때문이다. 고등교육기관 진학을 목표로 한 직업교육의 장점은 특정 직업에 결부된 지식을 습득하는 것이 아니라 사회 전반적으로 통용되는 지식과 숙련을 습득함으로써 급격히 변화되는 사회적 요구에 유연하게 대처할 수 있도록 하고, 직업 간 향후 직업을 바꿀 때도 처음부터 다시 배우는 것이 아니라 추가적인 직업 지식만 습득하면 준비할 수 있다는 것이다. 이러한 관점은 개인의 생애 전체를 바라보는 경력 경로 설계에서 장기적 시각에서 장점을 가진다고 할 수 있다. 단점이라면 단기적인 시장 수요의 요구에 부응하기 어렵다는 점이다. 이에

따라 실업률이 높고 동시에 인력 부족이 존재하는 시장의 수요와 공급 불일치(mismatch) 상황에서 교육 개혁에 대한 요구가 높아지는 상황이 발생할 수 있다. 이러한 교육 목표와 산업 수요의 갈등은 건강 및 돌봄 분야에서도 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 정부는 건강 및 돌봄 분야 노동자의 역량을 향상시켜 빠른 기술 변화에 대응하고 이론에 기반한 높은 수준의 건강 및 돌봄노동이 이루어지기를 바란다. 하지만 현장은 전통적인 현장기반학습이나 경험 등에 의해 숙련된 노동을 요구하는 경향이 있어 숙련 불일치 현상이 나타나고 있다. 고령층의 증가와 낮은 출산율로 향후 돌봄노동에 대한 수요 증가와 공급 부족이 예상되는 우리나라에서 양질의 돌봄서비스가 제공되도록 하기 위한 방안을 고민하는 데 이러한 장기적 훈련 목표와 단기적 공급 부족 간의 충돌을 어떻게 합리적으로 해결할 것인가도 고려해야 할 것이다.

스웨덴의 직업교육 및 직업훈련에서 산업 이해관계자들의 참여가 다른 북유럽 국가들과 비교하였을 때는 부족한 편이지만, 우리나라 상황과 비교하였을 때는 여전히 높은 참여 수준으로 볼 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 스웨덴의 산업 이해관계자들은 교육 및 훈련 계획의 최종적인 결정에 참여하지는 않지만, 대부분의 의사결정 과정에 참여하고 있다. 우리나라의 경우 지역의 인력 수요를 파악하는 기구로 ‘지역노사민정위원회’와 ‘지역 지역인적자원개발위원회’가 있다. 그러나 어떤 지역은 ‘지역노사민정협의회’가 실질적으로 지역 인력 정책을 주도하고 ‘지역인적자원개발위원회’는 일종의 산하 기구로 보조적인 역할을 수행한다. 또 다른 지역에서는 ‘지역인적자원개발위원회’가 지역의 인력 수요를 파악하는 기구로 작동하고, ‘지역노사민정위원회’가 보조적인 역할을 수행하거나 유명무실한 경우들도 있어 지역의 인력 수요를 파악하는 단일한 거버넌스가 부재한 상황이다. 또한 ‘지역인적자원위원회’의 경우 인력 수요를

파악하는 데 큰 역할을 해야 할 노동조합의 참여가 전무하다는 문제를 안고 있다. 이러한 결과 실제로 지역의 인력 수요를 파악할 수 있는 역량과 네트워크 구축 측면에서는 매우 부족한 실정이다. 산업별 인적자원개발위원회 또한 설립되었지만 아직 그 위상과 역할 정립이 미비하고 산업계의 인력 현황 및 수요 파악, 요구 역량 파악 등의 정보 생산 능력 측면에서는 이제 시작 단계에 불과하다. 산업계와 지역의 인력 수요 조사 역량을 높이고, 이를 교육훈련 계획에 반영하기 위한 공식적이고 단일한 거버넌스 구축이 필요하다. 또한 노동조합이 이러한 인력 수요 파악 단계에서 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다. 더욱이 보건의료서비스와 교육서비스와 같은 사회서비스 분야의 산업인적자원개발위원회는 아직 설립되어 있지 않아 산업 차원의 인력 수요를 파악하고 미래 수요 전망을 하는 데 양적인 정보에 의존할 수밖에 없다는 문제점을 가지고 있다. 사회서비스 분야 전체의 수요와 이해를 분석하고 산업인력 동향과 숙련 동향 및 전망 등을 파악하기 위한 거버넌스 체계를 갖출 필요가 있다. 이에 기반한 교육 및 훈련을 통해 적합한 인재를 배출하는 구조를 갖추어 생산성을 높이는 것이 고령화시대를 준비하는 하나의 대비책이 될 것이다.

스웨덴의 건강돌봄대학 사례는 전문대학 수준에서 산업의 수요와 이해를 반영하여 교육 프로그램을 개설하고 생산성 높은 사회서비스 인력을 공급함으로써 사회서비스 분야의 인력 부족 문제를 해결하고자 하는 노력을 보여 주고 있다. 우리나라의 경우에도 고용노동부를 중심으로 산업계의 수요를 파악하고 이에 대응하는 훈련 공급을 할 수 있도록 다양한 정책적 시도를 하고 있다. 그러나 직업훈련이 아닌 직업교육의 경우에는 산업 수요와 연계된 공급 조절의 공식적인 채널이 존재하지 않는다. 고등학교 단계의 직업교육과 전문대학의 교육 과정이 산업 수요에 대응할 수

있도록 고용노동부와 교육부 간의 협력이 필요하다.

마지막으로 다양한 산업 수요 정보를 통합하여 체계적으로 직업교육과 직업훈련에 반영하기 위한 방안이 있어야 한다. 현재 중장기 인력 수급 전망은 한국고용정보원에서, 직종별 인력 수요는 직종별 사업체노동력조사를 통해 통계청에서, 훈련 수요는 한국직업능력개발원과 지역 및 산업별 인적자원개발위원회의 협업으로 이루어지고 있다. 각각의 정보가 유기적으로 연계되어 통합적으로 인력 수요 및 훈련 수요를 파악할 수 있도록 하는 방안을 고민해야 한다.

제 4 장

사회서비스 공급 모형과 사회적경제

제1절 사회서비스 공급 모형과 사회적경제

제2절 이탈리아의 사회서비스 일자리

제3절 소결

4

사회서비스 공급 모형과 << 사회적경제

제1절 사회서비스 공급 모형과 사회적경제

1. 들어가며

여기서는 사회서비스 공급 모형과 사회적경제가 갖는 관계를 살펴보고자 한다. 이처럼 사회서비스와 사회적경제의 관계에 주목하는 이유는 각국의 사회서비스 공급체계에서 사회적경제 조직들의 역할을 간과할 수 없으며, 우리나라 또한 사회서비스 공급의 확대 과정에서 사회적경제 조직을 통한 서비스 공급이 중요한 역할을 하고 있기 때문이다. 그렇다면 사회서비스 공급 모형에서 사회적경제 조직에 주목하는 이유는 무엇인가. 그것은 다음 몇 가지 특징에 따른 것이라고 판단된다. 1) 사회적경제 조직(기업)이 중시하는 도덕성, 2) 사회적경제 조직의 일자리 창출 잠재력, 3) 사회적경제 조직의 비영리적 성격에 따른 서비스 품질 제고 잠재력 등이 그것이다.

위에 언급한 세 가지 특징에 대해 설명하면 아래와 같다. 먼저 사회적경제 조직은 시민들의 자발적 참여에 따른 조직이며 수익 창출과 같은 경제적 이익 달성을 최우선 목표로 설정하지 않는다는 점에서 시장의 영리기업보다 더 도덕적으로 행동할 것이라는 생각과 관련이 있다. 이는 대인 서비스에 해당되는 사회서비스 공급자가 가져야 할 덕목과도 밀접하다. 공급자 본인의 수익 창출보다 지역사회의 공동체적 가치를 실현하기 위해 노력할 것이라는 기대를 의미한다. 이어 사회적경제 조직은 일자리 측

면에서 수익 실현을 위해 노동자를 희생시키기보다 지역사회의 다양한 자원을 동원하고 고통을 분담하는 형식으로 일자리를 유지하는 특성을 갖는다는 점이다. 일반 영리기업의 경우 수익이 실현되지 않는 경우 노동자를 해고하는 방식으로 위험을 사회에 전가하는 특성이 있다면, 사회적경제 기업들은 지역 시민사회의 자원을 동원하여 부족한 재원을 충당하거나, 임금 삭감 등을 통해 일자리를 유지하는 방식을 취한다(노대명, 2009). 이는 수익 실현이 사회적경제 조직의 지상과제가 아니라는 점과 관련이 있다. 더욱이 사회적경제 조직은 경기 침체 등으로 고용이 감소하는 충격이 도래하는 경우 이를 흡수하는 역할을 하는 것으로도 잘 알려져 있다. 이는 유럽과 미국 등 많은 국가의 연구자들에 의해 확인된 사항이기도 하다(Salamon, Geller and Mengel, 2010). 끝으로 사회적경제 조직은 거버넌스 측면에서 1인 1표 방식을 취하고 있어 상대적으로 일하는 사람의 의견을 반영하기 쉽고, 조합원 등 이용자의 의견 또한 잘 반영된다는 점에서 서비스 품질을 보장할 수 있다는 것이다. 거버넌스 측면에서 투자자의 수익 실현을 지상의 목적으로 하기보다 노동자들의 임금과 근로조건을 개선하는 방향으로 의사결정이 이루어져 사회서비스 품질을 개선하기보다 용이하다는 점이다.

위에 언급한 세 가지 특징이 사회적경제 조직이 사회서비스 공급자로서 갖는 잠재적 강점이라면 다음과 같은 내용을 관심을 가지고 고민할 필요가 있다. 이것은 각국의 사회서비스 공급체계에서도 잘 나타나고 있는가, 즉 사회 기여라는 도덕적 지향, 그리고 고용 창출 잠재력과 서비스 품질 제고라는 실용적 강점이 사회서비스 공급자로서 사회적경제 조직의 참여 과정에서도 잘 나타나고 있는가. 만일 그렇지 못하다면 어떠한 이유에서 그러한 문제가 발생하는가. 향후 후속 연구를 통해 이러한 것들을 지속적으로 규명해 나가야 한다.

2. 사회서비스 공급 모형과 일자리 창출

사회서비스 분야에서 양질의 일자리를 창출하기 위해서는 그 사회의 제반 경제사회 여건을 고려한 최적의 사회서비스 공급 모형이 무엇인지 체계적으로 연구할 필요가 있다. 특히 사회적경제와의 관련성하에서 어떤 사회서비스 공급 모형이 더 양질의 일자리와 양질의 서비스를 창출하는지에 대한 연구가 필요하다.

먼저 사회서비스 부문에서 양질의 일자리가 임금과 고용 안정성 그리고 근로여건 등 제반 측면에서 어떠한 일자리를 의미하는지 명확한 이해가 필요하다. 그것은 사회서비스 부문의 일자리를 지나치게 고임금의 일자리로 구축하는 것이 어떤 결과를 초래할 것인지에 대해서도 분명하게 인식해야 한다는 것을 의미한다. 직무의 숙련도와 수요자의 지불 의사 등을 고려해야 하는 것이다. 이런 맥락에서 보면 사회서비스는 대부분의 국가에서 상대적으로 평균임금보다 높은 임금을 보장하거나, 좋은 근로여건을 보장하는 것이 아니라는 점에 주목해야 한다. 그리고 왜 이러한 방식으로 사회서비스 공급이 이루어지는지에 대해서도 명확한 이해가 필요하다. 이것이 사회서비스 부문에서 양질의 일자리에 대한 현실적인 정의가 필요하다고 말하는 이유이다.

이어 사회적경제를 어떻게 정의하고, 이들이 사회서비스 공급자로서 어떠한 강점과 단점을 갖는지 정리할 필요가 있다. 사회적경제는 각국이 그 법과 제도를 어떻게 규율하고 있는가에 따라 상이한 모습과 역할을 하게 된다는 점에 주목해야 한다. 예를 들면 미국과 영국에서는 종교단체가 자선조직(charity organisations) 형태로 사회서비스를 공급하고 있다. 이는 독일에서도 유사한 경향을 보인다. 남부유럽 국가나 프랑스에서 사회적경제 조직은 협동조합(coops)이나 공제조합(mutuals), 결사체

(associations)가 큰 비중을 차지하고 있으며, 사회서비스 공급자로서도 중요한 역할을 담당하고 있다. 그에 비해 한국에서 사회적경제 조직은 법률과 제도를 통해 자격과 지원 내용을 강력하게 규정하고 있지만, 정작 사회서비스 공급자로서는 각광받지 못하고 있다. 정부가 사회복지사업법 등의 형태로 공급자로서의 진입을 엄격하게 규제하고 있기 때문이다. 이 점에서 사실상 사회적경제 조직과 유사한 성격을 가진 사회복지서비스 공급자들이 사회적경제 조직과 다른 조직으로 인식되는 경향마저 존재한다.

끝으로 각국 사회서비스 분야 일자리의 제반 특징에 대한 분석을 통해 상대적으로 양질의 일자리를 창출하고 있는 국가가 어떤 국가이며, 이 국가들은 구체적으로 어떠한 조건을 갖춘 국가인지에 대한 분석이 필요하다. 한 걸음 더 나아가 해당 국가의 사회서비스 공급체계에서 사회적경제 조직들이 어떠한 역할을 수행하고 있는지에 대한 유형화가 필요하다. 좀 더 구체적으로 언급하면 1) 사회서비스 분야에서 임금은 정부가 규정하는 사회서비스 공급비용 단가에 의해 영향을 받게 된다. 2) 그리고 노동자 입장에서는 단체교섭을 통해 일정 수준 이상의 임금을 보장받게 된다. 여기까지는 대다수의 국가가 동일한 방식으로 사회서비스 일자리를 통제하고 있다. 차이점은 다음 조치를 통해 나타난다. 3) 사회적경제 조직을 별도의 조직으로 인정할 것인가의 문제이다. 미국처럼 일정 금액 이상의 매출을 올리는 조직을 비영리조직에서 제외하여 상법상의 세금을 부과하는 경우 사회적경제 조직에 의한 사회서비스 공급 활성화가 나타나기 힘들다. 반면에 사회적경제 조직을 별도의 기업이나 법인으로 인정하는 국가에서는 사회적경제 조직이 사회서비스 공급자로 진입하고, 영리기업과 경쟁하며 공급 비중을 확대하게 된다. 이 점에서 사회서비스와 사회적경제의 관계를 분석하기 위해서는 사회적경제 조직(기업)을 법률로 인정하

는 국가에 초점을 맞출 필요가 있다.

위의 내용을 정리하면 사회서비스 공급체계에서 사회적경제의 역할, 특히 양질의 일자리 창출에 영향을 미치는 사회적경제의 역할은 다음과 같은 연구 프레임에 따라 분석할 필요가 있다. 1) 사회서비스 공급 모형에 대한 정의, 2) 각국 사회서비스 공급 모형(유형화)과 일자리 질의 관련성 분석, 3) 사회적경제에 대한 법률과 사회서비스 공급자로서의 진입 허용 문제, 4) 우리나라 사회서비스 공급 모형과 사회적경제 조직의 역할 등을 중심에 놓고 분석해야 한다.

가. 사회서비스 공급 모형

사회서비스 공급 모형이란 다양한 관점에서의 종합적 검토가 필요하다. 하지만 지금까지의 연구들은 주로 복지 레짐이나 복지 지출, 공급자 유형에 따른 접근에 초점을 맞추어 왔다. 예를 들면 에스핑앤더슨의 복지 레짐과 사회서비스 공급체계를 연계하는 방식으로 사회서비스 공급 모형을 유형화하기도 하였다. 이는 거시적으로 복지 레짐의 특성이 사회서비스 공급 방식에 영향을 미친다는 점에서 중요한 고려 사항일 것이다. 복지 레짐을 사회서비스 공급 모형에 대한 논의와 연계시키기 위한 작업은 돌봄서비스 공급에서 가족의 역할에 대한 논의가 큰 역할을 차지하게 된다. 즉 국가와 시장 그리고 가족의 역할이 어떻게 구성되어 있는가 하는 것이다. 더불어 가족과는 다른 특성을 갖는 민간부문, 즉 제3섹터 공급자의 역할이다.

나. 사회적경제의 구성

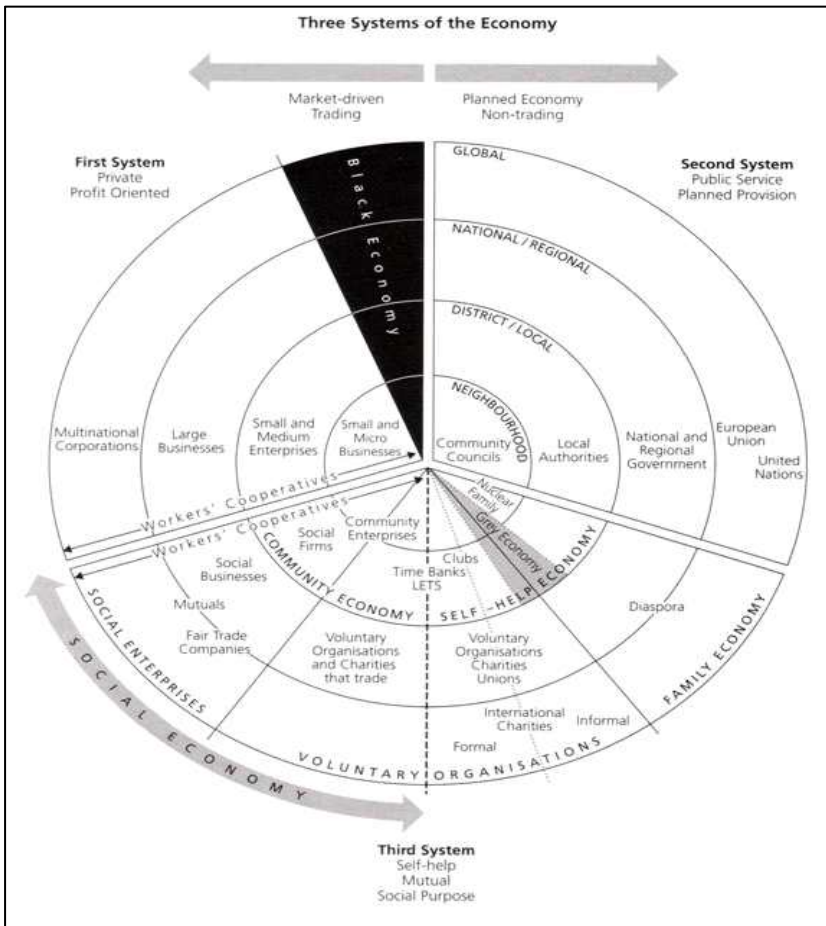
드푸르니(Jacques Defourny)는 “사회적경제를 1) 공익성, 2) 자율성, 3) 민주적 의사결정, 4) 수익배분 제한이라는 원칙을 따르는 조직들이 만들어내는 경제사회영역으로 정의”(노대명 외, 2017b, p.15)하고 있다. 구체적으로는 “협동조합, 공제조합, 결사체와 같은 전통적 사회적경제 조직과 사회적기업이나 사회적협동조합 같은 새로운 사회적경제 조직이 함께 만들어내는 경제영역을 총칭”하는 것이다(노대명 외, 2017b, p.15). 협동조합부터 사회적기업에 이르는 다양한 조직들의 발생 시점과 환경이 다르다는 점에서 그것을 아우르는 경계가 분명해 보이지 않을 수 있다. 하지만 사회적경제 조직들은 인간을 그 중심에 놓고 있다는 점에서 공통점이 있다. 구체적으로 설명하면, 수익보다는 일자리 창출과 유지를 중시하고, 조직의 이익을 넘어 사회적 가치에 주목하고, 경영 과정에서 신속한 결정을 위해 효율성에 매몰되기보다 이해관계자 모두가 참여해 1인 1표를 행사하는 민주적 의사결정을 중시한다는 공통점이 있다.⁷⁾ 더불어 사회적경제 조직은 지역의 시민사회를 기반으로 형성되고 강화된다는 특성을 갖는다. 이는 사회적경제가 지역 단위에서 시민 참여를 통해 새로운 경제와 새로운 일자리 그리고 새로운 소비를 지향하는 특성을 갖는다는 점을 말해 준다. 물론 이는 저절로 실현되는 것이 아니다(노대명, 이선우, 오단이, 김솔휘, 김민지, 2017a, p. 15).

[그림 4-1]은 사회적경제를 전체 사회 시스템 내에서 어떻게 규정해야 하는지를 잘 보여 주고 있다. 한 사회를 3개의 섹터로 구성한다면 제1섹

7) 사회적경제에 대한 개념 정의는 노대명(2007)을 참조하라. 이 글에서 사회적경제는 비영리부문과 다른 개념이며 제3섹터와는 매우 유사한 개념이라고 이해할 수 있다. 사회적경제는 협동조합을 그 조직의 하나로 포함하고 있지만, 비영리부문에서는 협동조합을 배제하고 있다는 점에서 차이가 있다. 그리고 제3섹터는 내용적으로 사회적경제와 큰 차이가 없는 것으로 판단된다.

터가 영리부문(시장)을 상징하고, 제2섹터는 공공부문(국가)을 상징하며, 제3섹터는 비영리민간부문 + 협동조합부문으로 구성된다. 국가에 따라 별도의 협동조합부문을 인정하지 않는 경우가 있다는 점에서 사회적경제는 비영리부문, 제3섹터, 제3시스템 등과 혼용되기도 한다.

[그림 4-1] 경제 영역의 세 가지 시스템



자료: Pearce(2003, p.25).

다. 각국의 사회서비스 공급 모형과 사회적경제

국가마다 고유한 사회서비스 공급 모형이 있고, 그 속에서 사회적경제의 역할을 규정하게 된다. 아래 표는 프랑스, 스웨덴, 영국, 이탈리아를 중심으로 사회서비스와 사회적경제의 관계를 나타낸 것이다. 이들 국가 사례 중 사회적경제 조직을 통한 사회서비스 공급이 활성화된 사례로는 사회서비스 공급을 담당하는 사회적협동조합에 대한 법 규정과 지원 절차를 규정하고 있는 이탈리아를 들 수 있다. 보다 구체적인 내용은 다음 절의 분석 내용을 참조할 수 있다.

〈표 4-1〉 사회서비스 공급자로서 주요국 사회적경제의 특징 비교

구분	프랑스	스웨덴	영국	이탈리아
육성 정책	- 반소외법('98): 사회적기업 도입 - 공익협동조합법('01) - 지자체의 공익협동조합의 조합원으로 참가 허용	- 지역고용창출프로그램('82) - 공동육아협동조합 육성 - 사회서비스법 개정('92)으로 민간기관에게 서비스 위탁과 바우처 제도 도입 - 협동조합발전을 위한 국가 지원법('01) - 지역경제성장청 지원 실시	- 사회서비스 제공기관 경쟁 입찰방식 도입('90) - 제3의길 정책으로 맞춤형 사회서비스 제공('97) - 민간협력과 자산이전 사업 실시	- 사회적협동조합법('91): 사회서비스 위탁 - 정부조달시장 우선권 부여 - 컨소시엄을 통한 사업하용 - 사회적협동조합 집중
기관 현황	- 사회적경제 기관 22만개('11) · 복지부분 3.3만개 · 협동조합 2.6만개 · 공제조합 7,422개 등 · 정부재정 의존도 50.8%	- 협동조합 6,497개 · 정부 재정 의존도 50.0%	- 사회적기업 28만개('13) · 근로자 고용기업 7만개 · 협동조합 5,933개 · 이윤발생률 62.5%	- 사회적협동조합 13,938개('08) · 매출액 50만유로 이상 24.1% · 정부 재정 의존도 65.9%
고용 효과	- 고용량 232만 명('11) · 복지부분 91만 명 · 협동조합 30.6만 명 · 여성비중 약 70% · 협동조합 상용직 86.2% · 영리기관 대비 임금 113% 수준	- 여성고용이 56.2% · KFO 소속 97,369명 중 복지부문 61,375명 · 19세 이하 아르바이트 임금 이 영리기업보다 높음 · 민간영역이나 공무원 대비 동일 수준	- 사회적 기업 고용량 72만 명 · 일반기업 대비 규모 대 · 여성 관리자 40.1% · 협동조합 고용 22.4만 명 · 대규모 협동조합이 고용의 98%를 담당	- 전체협동조합 고용량 115만 명 · 사회적협동조합 32만 명('08) · 여성 비중이 71.2% · 상용직 비중 76% · 연합회 단체협약에 의해 임금이 결정
중간 지원 기관	2개 유형별로 전문화 · 비영리법인형: 예) 그룹 SOS · 협동조합형: 예) CGScoop	- 정부산하 콤파니언 25개 운영 · 900여개 회원 · 128명 자체인력 보유	- 대상별 맞춤형 기관육성 · 사회적기업 담당 300여개 · 협동조합개발기구 36개 · 다양한 섹터별 기관 활동	- 일반협동조합연합회 신화에 사회적협동조합연합회 3개 · 컨소시엄 형태 연합회 CGM은 별도 운영

자료: 이철선(2014, p.4)을 인용.

라. 돌봄서비스 공급 모형과 사회적경제의 관계

이 문제와 관련해 국내에서 가장 폭넓게 인용되었던 란시(Ranci)의 돌봄서비스 공급 모형 유형화는 이 연구에서 사회서비스 공급 모형을 규정하는 데 중요한 참고 자료가 될 것이다. 란시는 돌봄서비스 공급에서 정부 지출이 차지하는 비중과 공급자 중 제3섹터(사회적경제) 조직의 비중을 기준으로 1) 보충주의 모델(독일), 2) 정부 주도 모델(프랑스), 3) 제3섹터 주도 모델(이탈리아), 4) 시장 주도 모델(영국)로 구분하고 있다.

〈표 4-2〉 사회서비스 공급 모형의 유형화 사례

		정부 재원의 비율	
		포괄적(60%이상)	제한적(60%미만)
사회보장에서 제3섹터의 역할	지배적(50%+)	보충주의 모델(독일)	제3섹터 주도 모델(이탈리아)
	보완적(50%-)	정부 주도 모델(프랑스)	시장 주도 모델(영국)

자료: Ranci(2002, p.35).

그리고 란시는 또 다른 연구에서 노인을 대상으로 하는 장기요양서비스 공급 모형을 비교하기 위해 유럽 3국(프랑스, 독일, 이탈리아)을 대상으로 하는 비교 프레임틀을 제시하기도 하였다. 여기서 제도의 이용률과 등급, 재원(조세, 사회보험, 혼합형 재원), 이용자 자부담, 지원 금액 총액, 공공평가 등의 평가 항목 유무 등을 통해 각국 복지제도의 특성을 보여주고 있다.

〈표 4-3〉 유럽 3국 노인돌봄서비스 공급 모형 비교를 위한 분석틀

	이탈리아(IA)	독일(LTC 보험)	프랑스(APA)
65세 이상 인구 사용률 (Level of usage) (% 65+)	6.3	10.9	6.6
등급화(Classification dependency Level)	N(1개 등급)	Y(3개 등급)	Y(4개 등급)
재원(Source of funding)	일반조세	기여	조세/공동 부담 (co-payments)
수요자 공동 부담 (Co-payment by beneficiaries)	N	N	Y (최대 85%)
지원금액(Amount of resources given)	정액(432유로)	현금: 200, 400, 650유로, 서비스: 375, 900, 1432유로	474, 712, 949, 1107유로
공적 책임 (Public accountability)	N	N	Y (IAP)
돌봄 제공자 지원 (Carer support)	N	Y	N

자료: Ranci(2007, p.10).

3. 한국의 사회서비스 공급체계에서 사회적경제

사회서비스 확대 정책의 공과는 여기서 언급하고자 하는 사회적경제와의 관계에서 여실히 드러나게 된다. 먼저 사회적경제 조직이 다양한 분야의 사회서비스 공급자로 성장하는 데 한계가 있었다. 한국 사회에서는 사회서비스 공급과 관련해 재정 중심의 재원 조달 방법과 영리 공급자 중심의 서비스 공급체계가 결합되어 매우 독특한 사회서비스 공급 모형이 형성되었다. 그것은 안정된 사회서비스 수요를 토대로 공급자가 증가하고, 이들이 사회서비스 시장을 형성하며 공정하게 경쟁하는 구조가 형성되지 못했음을 의미한다. 사회서비스 공급 확대에 재정이 투입되면서 지원 대상은 저소득층 및 취약계층을 주 고객으로 하게 되고, 서비스 품질개선을

위한 노력과 경쟁은 활성화되지 못했다. 영리 공급자들은 낮은 사회서비스 공급 단가로 수익을 남기기 위해 선택할 수 있는 대안이 많지 않았다. 서비스의 질을 희생하는 문제가 발생했던 것이다. 그에 따라 수익이 보장되지 않는 영역에 사회적경제 조직이 진입할 것을 요구하였다. 물론 사회적경제 조직이란 사회적 비용을 내재화하는 특성을 갖는다는 점에서 이러한 역할을 담당할 수도 있다. 하지만 한국 사회처럼 사회적경제의 전통과 경제력이 취약한 상황에서 그러한 역할을 감당하기에는 어려움이 있었다. 이것이 더 많은 사회적경제 조직들이 수익이 보장되지 않는 취약계층 대상 사회서비스 공급자로 진입하지 못하게 된 이유인 것이다. 요약하면 한국의 사회적경제 조직들이 사회서비스 공급자로 진입하기에는 지역 사회에 기반한 경제력과 자원 동원 능력이 취약하여 수익이 보장되지 않는 사회서비스 분야에서 사회적 헌신을 위해 진입하는 데 한계가 있었음을 의미한다. 참고로 사회서비스 공급자 중 사회적경제 기업 및 조직 비율은 2014년 현재 23.5%, 종사자 규모는 21.2%로 추정된다(노대명 외, 2017a, p. 80).

이어 사회적경제 조직은 사회서비스의 품질을 제고하는 일에도 큰 성과를 거두지 못했다. 이 문제와 관련해 사회적경제 조직이 사회서비스 공급자로서 다른 공급자에 비해 어떠한 점에서 비교우위를 갖는지 반문할 필요가 있다. 이와 관련해 최근의 한 연구 보고서는 다음과 같은 문제를 제기하기도 하였다. 1) 사회적경제 조직의 진입 확대가 시장의 투명화 또는 생태계의 긍정적 변화를 만들어 낼 수 있는가. 2) 사회적경제 조직은 사회서비스 공급자로서 영리 공급자에 비해 어떤 객관적이고 논증할 수 있는 비교우위를 갖는가. 3) 사회서비스 공급에서 사회적경제 조직에 우호적 조치를 취해야 하는가. 구체적으로 어떤 사회적경제 조직에 우호적 조치를 취해야 하는가, 그리고 그 논거는 무엇인가(노대명 외, 2017, p.

5). 어쩌면 비영리를 표방하는 사회적경제 조직이 대인서비스(human services)인 돌봄서비스 등을 공급하는 데 도덕적 우위에 서 있을 것이라는 생각을 냉정하게 재검토할 필요가 있다. 다양한 사회서비스의 유형별로 요구되는 전문성과 사회적경제 조직의 도덕성이 상호보완적이라는 점을 감안하면 현실에서 한국의 사회적경제 조직들이 그러한 역량을 갖추고 있는지 평가할 필요가 있다. 일부 돌봄서비스에서는 사회적경제 조직들이 객관적으로 논증할 수 있는 비교우위를 확인할 수 있을지 모른다. 하지만 다른 많은 서비스 공급에서는 그러하지 못하다.

끝으로 지역 단위에서 다양한 사회서비스를 연계하는 공급 모형을 둘러싼 실험에서 사회적경제 조직들이 비교우위를 점하지도 못했다는 점이다. 사회적경제 조직들은 지역을 중심으로 다양한 관련 조직과의 협력 네트워크를 구축하여 활동하며, 비영리 부문의 다양한 인적·물적 자원을 동원하는 특성을 보인다. 이는 상대적으로 경직된 조직 문화로 인해 서로 다른 사회서비스 간의 연계가 활성화되지 않는 정부 조직과 달리 사회적경제 조직들이 수평적·수직적으로 다양한 사회서비스를 연계할 수 있는 잠재력이 크다는 점을 말해 준다. 하지만 우리 사회에서 사회적경제 조직들은 동일한 사회서비스를 공급하는 공급자로서 연대하기보다 경쟁에 익숙해져 왔던 것도 사실이다. 더욱이 사회적경제 조직이 진입할 수 있는 사회서비스의 종류 또한 제한적이라는 점이다. 지역 단위의 사회서비스 공급을 위한 연대는 사회적경제 조직들이 다양한 전문 분야에 진입하여 역량을 입증하고, 그에 상응하는 수준으로 공급 조직을 확충할 때 가능한 것이다. 그러나 의료 분야 등 높은 전문성을 요구하는 서비스 분야에서는 사회적경제 조직들이 매우 과소 대표되고 있어 이를 매개로 작동해야 하는 지역 단위의 사회서비스 연계 모형에 참여하는 데 제약이 많았던 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 한국에서 사회적경제 조직을 활용한 사회

서비스 확대와 양질의 일자리 창출은 현재로서는 성과를 보였다고 말하기 힘들다. 다시 말해 사회서비스 공급자 중 비중이 작지 않은 데 반해 전체 사회서비스 지형을 대표한다고 말하기 어려운 것이다. 서비스 품질 경쟁력이나 조직 운영의 민주성과 이로 인한 새로운 실험의 가능성 측면에서도 영리를 목적으로 하는 민간 기업보다 우위에 서 있다는 뚜렷한 결과물을 보여 주지 못했다. 이러한 결과가 사회적경제 조직 활성화를 위한 우호적인 환경이 미흡한 까닭인지, 사회적경제 조직 자체의 경쟁력 부족 때문인지, 민주성과 도덕성에 기반한 사회적경제 조직의 장점을 발휘하지 못한 것인지, 또는 기존의 사회서비스 공급체계에서 사회적경제 조직을 담아낼 수 없는 비우호적인 환경이 지배적인 탓인지 이탈리아의 사례를 통해 비판적으로 검토해 보고, 우리의 정책적 방향을 찾아보고자 한다.

제2절 이탈리아의 사회서비스 일자리

1. 이탈리아 사회서비스 일반 맥락

가. 이탈리아 사회서비스 일자리 규모 및 특징

사회서비스 공급 방식의 변화는 지난 30여 년간 이루어진 사회서비스 일자리 규모 및 특징의 변화와 밀접하게 연관된다. 일자리 규모라는 관점에서 보면 이탈리아 사회서비스 전반은 민간(영리), 비영리 및 공공부문이 고른 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 반면 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업이라는 분야별로 세분하여 살펴보면 세 공급 주체의 비중은 각각의 분야에서 큰 차이를 보여 준다. 이탈리아 사회서비

스 분야 전반의 일자리 규모와 성격을 이해하기 위해 2011년 실시된 산업서비스총조사(Censimento dell'industria e dei servizi) 자료로부터 구성한 아래의 표를 살펴보자.

〈표 4-4〉 이탈리아의 사회서비스 공급 주체별 고용 규모(2011년)

(단위: 명, %)

	민간 기업			비영리 민간 조직		공공기관	총계
		민간 영리기업	협동조합 (사회적 협동조합 제외)		사회적 협동조합		
전체 산업	16,424,086 (80.7)	15,620,792 (76.8)	803,294 (3.9)	951,580 (4.7)	363,595 (1.8)	2,969,988 (14.6)	20,345,654 (100.0)
공공행정(O)						2,028,876 (100.0)	2,028,876 (100.0)
교육(P)	74,825 (19.7)	68,508 (18.0)	6,317 (1.7)	159,432 (42.0)	20,277 (5.3)	145,363 (38.3)	379,620 (100.0)
보건 및 사회 복지(Q)	518,940 (30.7)	501,080 (29.7)	17,860 (1.1)	439,635 (26.0)	255,832 (15.1)	730,765 (43.3)	1,689,340 (100.0)
보건	465,047 (34.4)	462,569 (34.2)	2,478 (0.2)	171,482 (12.7)	59,082 (4.4)	714,867 (52.9)	1,351,396 (100.0)
사회 복지	53,893 (15.9)	38,511 (11.4)	15,382 (4.6)	268,153 (79.3)	196,750 (58.2)	15,898 (4.7)	337,944 (100.0)

주: 민간 기업 및 공공기관의 경우 임시직 및 파견직 수치 제외. 비영리 조직은 임시직 및 파견직 포함 수치.

자료: ISTAT 웹사이트(2019. 9. 2.).

산업서비스총조사는 이탈리아 통계청(ISTAT)이 10년마다 실시한다. 2011년 조사의 경우 비영리 부문에 대한 조사를 분리하여 진행하였다. 이때 일반 협동조합은 민간 기업과 함께 조사되었으나, 사회적협동조합은 비영리 민간부문으로 간주되어 일반 협동조합과 별도로 비영리 민간

부문 조사들에 따라 조사가 이루어졌다(ISTAT 웹사이트, 2019.9.2.).

2011년 현재 이탈리아 산업 전체 총고용 인원은 2034만 5654명이며, 이 중 광의의 사회서비스 분야(국제표준산업분류 Revision 4.0에 따른 O, P, Q)는 409만 7836명이다(20.14%). 그러나 공공행정, 국방 및 사회보장 행정을 제외한 교육 서비스업과 보건업 및 사회복지 서비스업의 고용 인원은 206만 8960명으로 산업 전체 총고용 인원의 10.17%를 차지한다.

분야별로 살펴보면 교육서비스업의 경우 비영리 민간 조직과 공공기관이 각각 42%, 38.3%를 차지하고, 민간 기업은 19.7%를 차지하고 있다. 이는 공립학교와 비영리 민간 조직이 운영하는 학교들의 주요한 비중을 보여 주고 있는 것으로 보인다. 보건업 및 사회복지서비스는 세부 분야에서 의미 있는 차이를 보여 주고 있다. 보건업의 경우 공공기관과 민간 기업이 각각 52.9%, 34.41%로 압도적인 비중을 차지하고 있는 반면, 이와 대조적으로 사회복지서비스업의 경우 비영리 민간 조직이 79.35%로 지배적인 역할을 하고 있음을 보여 준다. 흥미로운 것은 사회복지서비스업을 제공하는 비영리 민간 조직 고용의 73.37%가 사회적협동조합으로부터 나온다는 점이다. 민간 기업, 공공기관 및 사회적협동조합을 제외한 비영리 민간 조직과 비교할 때도 사회적협동조합 단독으로 58.2%의 고용을 대표하고 있다.

나. 기존 이탈리아 복지 모델의 사회서비스 공급 실패

이탈리아에서는 서구 산업국가 대부분과 마찬가지로 20세기 초반부터 국가가 조세 또는 사회보험을 통하여 보편성을 강화하는 방식으로 사회복지의 주요한 부분을 담당하게 되었으며, 사회서비스를 제공하던 민간

자선단체들 대부분은 19세기 후반 복지자선기관(IPAB: Istituzioni di Assistenza e Beneficienza)이라는 공공기구로 전환되었다.

복지국가 체제가 안정된 20세기 중반까지 비슷한 경제 규모의 다른 유럽 국가들과 비교할 때, 이탈리아는 보건 및 교육을 제외한 다른 분야, 특히 사회복지서비스에서 사회서비스 공급이 저발달되어 있었다. 이는 낮은 수준의 경제발전, 사회적 지원에서 가족의 중요한 역할, 공공부문의 낮은 효율성 때문이었던 것으로 분석되었다(Borzaga and Santuari, 2000). 공공 사회지출의 규모는 다른 서구 유럽 국가들에 비해 적지 않았으나, 대부분이 연금 또는 특정 취약계층에 대한 현금 이전 형태였다.

이탈리아 복지 모델의 실패는 1970~80년대 확연하게 드러나기 시작하였다. 공급 측면을 보면 경제 위기로 인한 재정 제약, 사회복지서비스에 대한 공적·사적 공급 부족, 개별 수요가 갖는 특수성을 고려한 서비스 부재, 공공부문의 표준화⁸⁾와 관료화로 인한 경직성 및 관리 부실 등의 문제가 부각되었다. 또한 여성의 노동시장 참여로 인한 가족의 사회적 지원 역할 축소, 고령화의 증가, 탈물질주의적 빈곤(post-materialistic poverty) 또는 신빈곤(new poverty; 정신질환, 노숙인, 마약중독, 이민, 장기실업 등)⁹⁾에 관련된 새로운 수요의 증가 등의 사회변화는 전통적인 현금 이전 방식으로 다루어질 수 없는 것으로 나타났다. 더욱이 고용보험 납부와 낮은 생산력을 가진 노동자 고용 등의 방식으로 복지체제에서 역할을 하던 기업들도 오일 쇼크 이후 국제적 경쟁의 격화에 직면하게 되면서 많은 취

8) 이탈리아 복지체제는 보편적이면서도 표준화된 시스템을 구축하기 위해 오랜 노력을 기울여야 했는데, 실질적인 전 국민 건강서비스가 가능해진 것은 1978년에 이르러서였다(Ianes, 2016).

9) 생존을 위한 기본적 필요가 충족되는 상태에서 새로운 탈물질적 필요가 등장하게 되는데, 여기에는 정신심리적 질환, 술과 마약 남용, 노인과 같은 특정 사회집단의 고립 증가 등이 포함된다. 이는 산업혁명 시기의 노동자와 농민들이 처했던 절대빈곤과는 전혀 다르며, 관계적 요소들에 주요하게 영향을 미치는 사회적 조건에 기인한다(Ianes, 2016).

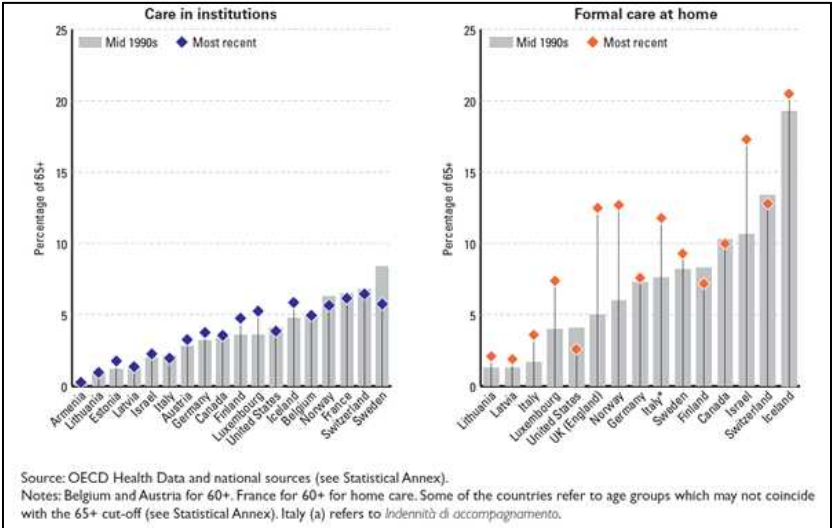
악계층 실업자들을 양산하는 결과를 낳게 되었다.¹⁰⁾

한편 복지국가의 한계에 응답할 수 있는 민간의 대안적 사회서비스 공급 주체들도 발달하지 못한 상황이었다. 비영리 민간단체들은 주요하게 옹호 기능 및 구성원들의 이해에만 초점을 맞추고 있었으며, 협동조합 역시 협동조합의 사회적 기능을 인정한 헌법에도 불구하고, 조합원의 상호 이해에 기반한 활동으로 역할을 제한하고 있었다. 결국 2차 대전 이후 본격적으로 발전해 온 이탈리아 복지체제는 이러한 새로운 상황에 적극적으로 대처할 수 없었다. 이에 대한 응답으로 이후 사회적협동조합으로 발전하게 되는 새로운 풀뿌리 조직들이 1970년대부터 등장하기 시작하였다.

사회서비스에 대한 요구 증대와 더불어 사회적협동조직으로 대표되는 사회적경제 조직의 성장과 더불어 사회서비스 일자리는 늘어났다. 돌봄을 받는 노인의 인구는 확대되었으며, 돌봄에 대한 지출도 확대되었다. 따라서 현금 이전 위주의 이탈리아 복지 모델은 전통적 의미의 복지국가 모델 중 조합주의 모델에 기반한 서유럽 방식 가깝게 이동한 것으로 평가된다. 여전히 비공식 돌봄과 현금급여의 비중이 높은 편이지만, [그림 4-2]가 보여 주듯이 1990년대와 비교하면 공식 재가돌봄의 비중이 빠르게 증가하였다. [그림 4-3]에서 이탈리아의 돌봄 관련 공공지출이 이미 유럽 평균을 훨씬 넘어서서 북유럽의 뒤를 잇고 있으며, 이 중 재가돌봄에 대한 지출 비율이 크다는 것도 이러한 변화를 확인해 준다.

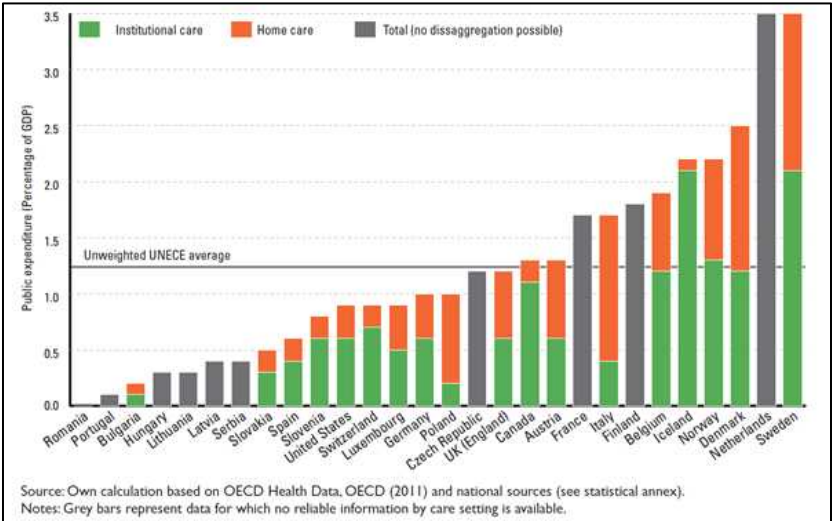
10) 종합적인 복지 시스템을 갖춘 대부분의 서구 국가들에서 실업은 그 자체로 소득 결핍이나 극심한 빈곤으로 귀결하지 않는다. 반면 실업은 개인들로 하여금 점차 경제, 사회, 정치의 실현과 발전의 과정에 대한 참여를 어렵게 함으로써 사회적 배제를 유발하는 원인이 되고 있다. 이러한 의미에서 실업은 인간의 존엄성을 훼손하고 개인의 자유를 침해하는 문제의 원인으로 지목된다(Borzaga, 1996).

[그림 4-2] 시설돌봄 및 공식 재가돌봄을 받는 65세 이상 인구 추이



자료: Rodrigues, Huber and Lamura(2012)에서 재인용.

[그림 4-3] 돌봄 유형별 장기요양 관련 공공지출



자료: Rodrigues, Huber and Lamura(2012)에서 재인용.

다. 사회서비스 공급에서 제3섹터 역할 확대

1980~90년대 이루어진 일련의 제도적 변화는 지방정부와 다양한 비영리 조직(대부분 사회적협동조합) 사이의 사회복지, 보건 및 교육서비스 공급을 위한 계약 관계를 급속도로 증가시키는 경로를 제공하였다. 이러한 제도적 변화의 맥락에는 사회적협동조합으로 이어진 풀뿌리 조직들의 등장과 성장, 독자적인 협동조합 운동으로의 발전이 자리하고 있다. 사회적협동조합을 본격적으로 살펴보기에 앞서 사회적협동조합을 포함한 제3섹터 전반이 사회서비스 분야의 발전에 관련되는 일련의 제도적 동향을 살펴보자.

기존 복지국가 체제의 한계에 대한 대안으로 아래로부터 발전해 온 시민사회 풀뿌리 조직들은 1980년대 중반 이후 일련의 제도적 변화를 통해 사회서비스 공급의 주요한 주체로 발전할 수 있게 되었다.

- 1988년 헌법재판소 판결 396호 - 복지서비스 제공은 반드시 IPAB에 의해 공적 체제를 통해 수행되어야 한다는 1890년 6972호 법에 대한 위헌 판결이 내려졌으며, 그 결과 모든 시민들은 복지서비스 제공을 위한 조직을 설립할 수 있고 해당 활동의 성격에 적절한 법적 형태를 가질 수 있게 되었다. 이 판결은 10년 가까이 의회에서 논의가 지체되고 있던 사회적협동조합 관련 법률 제정을 촉구하는 성격을 가지고 있었다.
- 1990년 142호, 241호 법 - 이 두 법을 통해 대부분의 사회복지 및 보건서비스가 지방정부의 권한으로 이전되었다. 그 결과 지방정부가 사회적협동조합을 통해 사회서비스 외주 계약을 줄 수 있는 제도적 경로가 확보되었으며, 이를 통해 사회적협동조합의 수가 급격하게

증가하게 되었다.

- 1990년 142호 법 - 지자체들로 하여금 민간단체 형태들을 인정하고 외주화 과정을 통해 사회, 복지 및 교육서비스를 포함한 지역 공공서비스 제공을 조직할 수 있도록 허용하였다.
- 1990년 241호 법 - 142호 법과 관련하여 비영리 민간단체들이 행정 절차에 참여할 수 있고, 지역 공공 조직들과 계약을 체결할 수 있도록 허용하였다.
- 1991년에는 사회서비스 민간 공급 주체를 규정하는 266호, 381호 법이 통과되었다.
- 1991년 자원활동 조직의 인정과 규제 관련 266호 법 - 구성원들이 오직 자선 목적으로 활동을 하고, 조직 내에서 자원활동이 임금노동보다 더 많은 비중을 차지한다는 내용으로 자원활동 조직을 인정하였다. 또한 자원활동 조직이 자산을 취득하고 제한적인 방식으로 상업 활동을 수행하며, 서비스 공급과 관련하여 공공기관과 계약관계를 맺을 수 있음을 허용하였다.
- 1991년 사회적협동조합 관련 381호 법 - 사회연대협동조합이라는 명칭으로 발전해 온 조직들을 사회적협동조합이라는 명칭과 세부 내용에 대한 정의를 통해 규정하였다. 또한 복지서비스의 제공과 노동통합서비스 운영을 위해 사회적협동조합들이 공공기관들과 계약적 관계를 맺을 수 있도록 허용하였다.
- 2000년 328호 법(복지정책 통합 시스템의 실현을 위한 기본법) - 이 법은 필요를 가진 개인과 가족들에게 복지, 사회 및 보건서비스 제공을 촉진하는 것을 목표로 한다. 이 법을 통해 비영리 조직과 사회적기업이 공공기관들의 파트너이자 복지정책의 주체임을 처음으로 공식 인정받았다.

- 2005년 118호 법과 2016년 106호 법은 사회적협동조합에 의해 주도되었던 사회서비스 민간 공급 주체를 확대시키기 위해 사회서비스의 범위를 확대시키고, 이를 공급할 수 있는 민간 공급 주체들을 규정하고자 하였다.
- 2005년 사회적기업 관련 118호 법(이후 2006년 관련 시행령 155호에 의해 보완) - 사회적협동조합을 포함하여 다양한 법적 지위를 가진 조직들을 사회적기업으로 인정하도록 하였으며, 관련된 재화와 서비스의 내용도 확장되었다.¹¹⁾ 새로운 법적 지위를 만든 것이 아니라 사회적협동조합을 포함한 기존 법적 지위들이 특정한 조건(민간에 속하는 법적 지위, 명백한 사회적 목적, 기업적 활동(70% 이상 수입이 사회적 유용성을 갖는 재화와 서비스의 생산 및 교환에서 발생), 이윤 배분 금지, 투명하고 개방적이며 참여적인 지배구조, 재무제표 및 사회적 활동 보고서 공개 등)을 충족하면 사회적기업으로 인정받을 수 있도록 하였다.
- 2016년 제3섹터와 사회적기업 관련 개혁 및 보편적 공익근무 규제를 정부에 위임하는 106호 법 - 제3섹터와 사회적기업 관련 제도들의 종합적 개혁을 목표로 한 법률이다. 이 개혁은 제3섹터와 사회적기업에 대한 다양한 접근을 포괄하는 기본틀을 구성하고, 이를 통해 잠재적 투자자들의 재무적 기여를 촉진시키고자 한다. 기존 비영리 민간단체는 반드시 사회적기업으로 규정될 필요는 없지만 다른 기업들만큼의 투명성과 책임성을 가져야 함을 명시하였다. 비영리 민간단체가 아닌 사회적기업의 경우 2005년 118호 법과 달리 제한적 이윤 배분을 허용하지만 그 기준은 사회적협동조합에 준하는 것으

11) 사회복지, 보건, 돌봄, 교육 및 훈련, 환경 관련, 문화유산 개발, 사회적 관광, 고등교육, 연구 및 문화서비스, 교과 외 훈련, 사회적기업 지원. 이와 대조적으로 사회적협동조합 법에서는 사회복지, 보건, 돌봄, 교육 및 훈련만을 명시하고 있다.

로 함으로써 이윤 배분을 강력하게 제약하고 있다. 또한 2006년 155호 사회적기업법 시행령에 비해 사회적기업의 활동으로 인정받을 수 있는 영역의 범위를 확장시키고(폐기물 관리, 사회적기업을 위한 서비스, 문화행사 관리, 사회주택 등을 추가) 사회적기업에서 인정받을 수 있는 (즉 사회보험료 감면 등 혜택을 받을 수 있는) 취약계층의 범위도 넓혔다. 또한 모든 사회적기업들은 사회적 활동 보고서를 매년 작성하도록 하였다. 모든 사회적협동조합들은 자동적으로 이 법에 따른 사회적기업으로 간주되며, 공공 조직과 영리기업도 사회적기업의 구성원이 될 수 있도록 허용하였다.

- 2005년 법과 2016년 법은 이미 실질적으로 기업적 활동을 하고 있는 비영리 민간단체와 재단 및 종교기관에 적절한 제도적 지위와 환경을 부여하는 것을 주요한 목적으로 하였다. 이는 사회적협동조합으로 대표되던 이탈리아 사회서비스 민간 공급 주체를 확대하여 비영리 민간단체와 재단 및 종교기관, 사회적기업의 조건을 충족하는 사회적기업을 포괄하는 광의의 제3섹터를 제도적으로 구성하고, 이에 대한 공공부문 이외의 투자자와 이용자의 진입을 촉진시킴으로써 다원적인 재정 조달의 가능성을 확장시키려는 시도로 이해할 수 있다.

이 같은 제도적 변화는 이탈리아에서 공공이익으로 간주될 수 있는 영역이 확장, 재구조화되는 과정을 보여 주고 있다. 공공이익의 영역으로 새롭게 추가된 분야는 공공부문의 주요 공급자들이었는데, 공공지출의 감소 추세에 따라 제3섹터를 통해 공급 다변화를 시도한 것으로 이해된다(European Commission, 2016). 시민사회와 공공부문의 협력을 통한 지역사회 자산의 공적 관리라는 ‘커먼스(common)’ 개념에 대한 구

체적인 사례로 특정 지역사회 주민 모두를 실질적 구성원으로 간주하면서 지역사회의 공적 기능을 수행하는 커뮤니티 협동조합 모델의 확산을 관찰할 수 있다.

이탈리아 제3섹터 및 사회적기업 논의에 포괄되는 조직 형태들은 사회적협동조합, 비영리 민간단체, 재단 및 종교기관 그리고 영리기업이다. 2011년 ISTAT가 수행한 비영리 민간 조직 센서스는 사회적협동조합, 비영리 민간단체, 재단 및 종교기관을 포괄하고 있는데, 30만 1191개 조직이 조사되었다. 보르자가 외(Borzaga, Poledrini, and Galera, 2017)는 50% 이상의 수입이 재화 생산과 서비스 제공에서 나오고, 한 명 이상의 피고용인을 가진다는 두 가지 조건을 적용하여 이중 2만 431개의 비영리 민간 조직(전체 비영리 민간 조직의 6.8%)을 사회적기업으로 간주할 수 있다고 본다.

〈표 4-5〉 사회적기업 유형별 조직 및 직원 수(2011)

	사회적협동 조합	민간단체	재단 및 종교기관	기타	영리기업 지위를 제외한 전체 사회적기업
조직 수(개)	8,491	7,883	3,324	733	20,431
직원 수(명)	303,715	69,421	148,977	23,157	545,270

자료: Borzaga et al.(2017).

다음 절에서 살펴볼 사회적협동조합을 제외한 다른 사회적기업 조직 형태들은 다음과 같다.

- 민간단체
 - 이탈리아에서 비영리 민간단체는 등록하지 않은 채 활동할 수 있

으나, 법적 지위를 갖고 계약 관계를 맺기 위해서는 등록을 해야 한다. 이탈리아 민법은 비영리 민간단체가 비경제적 목적을 추구하기 위해 구성되어야 한다고 규정한다. 구성원들에게 수익을 분배할 수 없지만, 민주적 운영을 법적으로 규정하지는 않고 있다. 그러나 1991년 266호 법의 제정 이후 자원활동 조직들도 경제활동을 할 수 있게 되었다. 이후 다른 제도적 변화를 통해 현재는 모든 비영리 민간단체가 실질적으로 경제활동을 자유롭게 수행할 수 있다.

- 비영리 민간단체는 전체 수입에서 경제활동을 통한 수입이 차지하는 비중과 실무자 고용 정도에 따라 사회적기업으로 간주되기도 하지만, 2016년 106호 법에서는 비영리 민간단체(사회적협동조합 포함)와 사회적기업을 묶어 제3섹터로 개념화한다.

• 재단 및 종교기관

- 재단은 개인이나 다른 단체에 기금을 지원하는 형태의 재단과 실제 사업을 수행하는 재단으로 구분된다. 비영리 배분 제약을 공유한다는 점에서 비영리 민간단체와 유사한 역할을 수행하면서 제3섹터 및 사회적기업으로 인식되고 있다.
- 종교 및 자선단체는 주요하게 가톨릭 교회에 속해 있다. 이들의 상당수는 사업을 수행하는 재단으로서 법적 지위를 가지고 있으며, 교육, 보건 및 사회서비스 제공 등 다양한 형태의 자선 활동을 수행한다.

• 영리기업

- 영리기업이 사회적기업으로 인정받는 것은 2005년 118호 법에 의해서였다. 이에 따르면 영리기업이 사회적기업으로 인정받기 위해서는 1) 민간이 소유, 2) 재화의 생산 또는 서비스 제공과 같

은 비즈니스 활동을 주요하게 수행, 3) 비영리 원칙으로 운영되고 지역사회의 이해를 추구한다는 목적이라는 세 가지 조건을 충족해야 한다. 이 중 세 번째 조건은 2016년 법에 따라 사회적협동조합만큼의 제한적 이익 배분이 가능한 것으로 완화되었다. 이외에도 2005년 법에 따른 사회적기업으로서의 의무(사회적 활동 보고서 작성 등)를 이행해야 한다.

- 영리기업 형태의 사회적기업은 공공기관보다는 개인이나 가구를 직접 사업 대상으로 하고 있으며, 비영리기관 사회적기업에 비해 상대적으로 적은 고용 인원을 가지고 있다(2013년 현재 영리기업 사회적기업의 평균 고용 인원은 16명인 데 비해 비영리기관 사회적기업의 평균 고용 인원은 27명).
- 사회적기업으로 인정받는 영리기업을 확인하는 방법은 2005년 118호 법에 따른 사회적기업을 확인하는 것이다. 2013년 말 현재 774개 조직이 사회적기업으로 등록되어 있다. 이 중 235개가 영리기업(231개 유한회사, 4개 주식회사)이었다. 나머지 대부분은 사회적협동조합이었다. 소수의 민간단체가 있었다(Borzaga et al., 2017).

2. 이탈리아 사회적협동조합

가. 이탈리아 협동조합 일반 개요

사회적협동조합을 이해하기 위해서는 먼저 사회적협동조합의 제도적, 정치적 맥락을 이루는 협동조합 일반을 살펴볼 필요가 있다. 원종욱 외(2012, p.35)에 의하면, “이탈리아는 유럽에서도 협동조합 부문이 가장 활성화된 나라로 평가”되며, “전체 경제의 15%를 협동조합에서 생산하고 있”고 “협동조합 수와 고용 인원이 유럽에서 가장 큰 규모”이다. 이탈리아 협동조합은 협동조합 주요 발생지(소비자협동조합 - 영국, 노동자협동조합 - 프랑스, 농업협동조합 - 덴마크, 신용협동조합 - 독일 등)와 달리 다양한 모델이 경제 분야 전반에서 조화롭게 발전하였다. 이를 통해 이는 서로 다른 협동조합들 간의 협력과 네트워크를 발전시킨 것으로 평가된다. 또한 협동조합들은 연합회들이 중심이 된 협동조합 운동으로 발전하고, 정치·노동운동과의 연계를 통해 정치적, 제도적 인정을 받아 왔다. 이는 국가 및 지방정부와 제도적 협력을 할 수 있는 역량을 갖추는 조건이 되었다. 더 나아가 20세기 상당 부분 기간 동안 협동조합 운동은 이탈리아 정치 지형에 연결되어 발전하였는데, 가령 세 개의 주요 협동조합연합회(Legacoop, Confecooperative, AGCI)는 각각 좌파, 가톨릭, 공화주의 운동과의 연계 속에서 발전해 왔다.

1) 역사

이탈리아 최초의 협동조합 운동은 19세기 중반 이후 활성화되었던 노동자들의 상호공제조합에서 시작되었다. 첫 번째 협동조합은 1853년 토

리노 지역의 상호공제조합이었던 Società operaia di Torino에서 조합원들의 소득수준에 적합한 구매력을 지키기 위한 시도로 설립된 소비자협동조합 magazzino di previdenza di Torino로 기록되어 있다(Chaves and Monzon, 2007). 이후 19세기 후반 협동조합은 북부 대도시인 제노바, 밀라노, 토리노의 장인과 노동자들을 중심으로 확산되기 시작하였다. 이후 롬바르디아, 베네토, 에밀리아로마냐 지역의 일용노동자, 소작인, 농업노동자들로 확대되었다(김성오, 1994). 1차 세계대전 이전까지 빠르게 양적, 제도적으로 성장하였으나(1902년 2000개 협동조합에서 1914년 7500개), 1920년대 이후 파시즘의 고양으로 전통적 협동조합 운동은 극심한 탄압을 당하고 주요 연합회는 해체되었으며, 파시스트 협동조합이 파시즘 체제의 일환으로 통합되었다.

2차 대전 기간 중 협동조합 운동은 레지스탕스 운동과의 연계를 통해 협동조합의 사회·경제·정치적 중요성을 인정받게 되었다. 이는 전후 채택된 공화국 헌법이 협동조합의 사회적 기능을 인정하고, 협동조합운동 발전에 대한 국가의 역할을 명시하는 것으로 반영되었다. 이는 1947년 바세비법(Basevi Law)을 통해 연대와 민주주의 및 상호성 원칙에 기반한 협동조합 운동과 협동조합 연합회의 협동조합들에 대한 지도력을 제도적으로 인정하는 방식으로 구체화되었다.

1970년대 이후 협동조합들은 현대적 기업문화의 인입(합병 및 컨소시엄, 경영에 대한 투자), 자회사를 포함하는 협동조합 그룹 형태 발전, 협동조합 성장에 우호적인 제도적 변화 등을 통해 이탈리아의 중요한 경제 부문으로 성장하였다(Federazione Trentina della Cooperazione and Scuola Nazionale Servizi Foundation, 2017).

이탈리아 협동조합은 2008년 경제 위기 기간에도 꾸준히 성장하였는데(2007년 5만 691개 협동조합 ⇒ 2011년 5만 6946개¹²⁾ 협동조합 ⇒

2015년 5만 9027개 협동조합), 이러한 경제 위기에 대한 탄력성은 사회적협동조합의 영향이 큰 것으로 나타난다. 협동조합 고용은 2007년에 비해 2015년 17.7% 증가했는데, 이는 다른 기업들이 같은 기간 6.3%의 하락을 기록한 것에 대조된다. 특히 고용 증가에서 50인 미만 규모 협동조합들의 기여가 큰 것으로 나타났다. 연구들은 협동조합의 탄력성(resilience)이 주주 투자에 대한 보상이 아닌 조합원들의 필요를 충족시키는 협동조합의 독특한 목적과 소유 구조에 기인하는 것이라고 설명하고 있다. 이윤과 자산 배분 제약과 같은 제도적 특징도 영향을 미쳤던 것으로 분석된다(Borzaga et al. 2014).

2) 현황

이탈리아 협동조합 관련 통계 자료는 여러 출처를 통해 생산되고 있으며, 각각은 조사 방식과 출처에 따라 조금씩 다른 자료를 제시하고 있다. 가장 최근 자료는 ISTAT의 비즈니스 레지스터를 기반으로 경제개발부가 관리하는 협동조합 등록부를 대조하여 자료를 생산하고 분석한 2015년 기준 자료이다(Borzaga, Calzaroni, Carini, and Lori, 2019). 이 자료에 따르면 2015년 현재 5만 9027개의 협동조합이 활동 중인데, 110만여 명을 고용하고 있다. 이는 이탈리아 기업 수의 1.3%이고, 민간부문 고용 인구의 7.1%에 해당한다. 금융 및 보험 협동조합을 제외한 협동조합들이 생산하는 부가가치는 286억 유로로 금융 및 보험 관련 기업을 제외

12) 이탈리아 협동조합 운동을 대표하는 이탈리아협동조합연맹(Allianza Cooperative Italiane)은 상공회의소(Camera di Commercio) 기업등기부 자료로부터 작성한 2015년 기준 통계 자료를 바탕으로 7만 9487개 협동조합을 보고하고 있다. Borzaga et al.,(2019) 자료는 산업분류상 농업수산업 분야를 포함하고 있지 않고, 기준 연도에 실제 활동을 하고 있는 협동조합만 고려하고 있는바 이를 통해 두 자료의 차이가 설명될 수 있는 것으로 보인다.

한 민간 기업 부문의 4%에 해당한다. 협동조합 유형별로 보면 노동자협동조합과 사회적협동조합이 협동조합 수와 고용에서 가장 중요한 비중을 차지하고 있다.

〈표 4-6〉 협동조합 유형별 협동조합 수, 부가가치, 피고용인 현황

(단위: 개, 유로, 명)

협동조합 유형	협동조합 수	부가가치 (유로)	피고용인 수	파견직 노동자 수	임시직 노동자 수
1차산업 생산자 협동조합	1,791	2,636,313,496	52,329	1,057	312
노동자협동조합	29,414	12,918,236,878	486,241	9,547	6,117
사회적협동조합	14,263	8,084,991,068	380,070	15,820	2,085
이용자협동조합	3,844	1,481,906,768	38,114	960	496
협동조합은행	321	n.a.	29,080	1,211	143
기타	5,265	1,935,112,453	50,410	2,964	507
미분류	4,129	1,556,620,468	115,104	1,446	995
합계	59,027	28,613,181,131	1,151,349	33,005	10,656

자료: ISTAT, 경제개발부 협동조합登記부. Borzaga et al.(2019)에서 재인용.

나. 사회적협동조합

1) 등장 과정

1960~70년대 이탈리아를 포함한 서구 사회의 변화에 대응하여 발흥한 신사회운동의 영향으로 시민들의 사회적 실천과 참여가 증가하였다. 이 중 가톨릭의 사회 교리가 영향력을 강화하면서 가톨릭 사회운동으로 발전하였다. 이러한 흐름은 사회적 취약계층의 권리를 옹호하는 풀뿌리 조직들을 확산시켰다. 지역에 밀착한 풀뿌리 조직들은 자원활동을 바탕으로 기존 복지체제가 제공하지 못하는 취약계층의 새로운 문제들에 대한 서비스

스를 제공하고, 사회적 배제를 겪고 있는 계층(정신장애인, 마약중독자, 노숙자 등)의 노동을 통한 사회통합을 실천에 옮기기 시작하였다.

이들 풀뿌리 조직들이 서비스 수요를 충족시키는 데 성공하면서 그 수와 규모가 증가하게 되었다. 이에 따라 보다 안정적으로 서비스를 공급하고 유급 사회복지사를 고용하기 위해 필요한 조직 형태를 갖추게 되었다. 민간단체 지위가 경제활동을 수행하는 데 많은 제약을 받는 이탈리아의 제도적 상황에서 사회복지사나 취약계층 노동자를 고용을 위한 적합한 법적 지위가 협동조합이었다. 사회적협동조합이라는 별도 유형이 없는 상황에서 주요하게 노동자협동조합 지위를 활용했던 이 조직들은 스스로를 전통적 노동자협동조합과 구분하기 위해 사회연대협동조합이라 불렀다.

초기 사회연대협동조합들은 몇 가지 주요한 경향들이 합류한 결과이다. 사회복지사 및 교육훈련가 등이 중심이 되어 사회서비스를 제공하는 노동자협동조합을 설립한 경우 자원활동가, 노동자, 이용자 등이 결합하여 새로운 유형의 사회서비스를 조합원이 아닌 수혜 대상자들에게 제공하던 풀뿌리 조직, 장애인과 비장애인 노동자들이 함께 일하는 노동자협동조합 형태의 노동 통합 조직, 그리고 수용 중심 정신병동 폐쇄 정책 이후 지역사회에서 정신장애인을 통합시키고자 하는 활동 등이 개별적으로 시작되었지만, 협동조합 운동의 지원 아래 사회연대협동조합으로 조직되었다.

새로운 협동조합들은 소유와 지배구조에서 새로운 특징을 보여 주었다. 전통적 단일 이해당사자 중심 협동조합 모델과 달리 노동자, 자원활동가, 이용자 등 이질적인 이해관계를 갖는 사람들이 소유와 지배구조에 참여하는 다중 이해당사자 모델이 실천되었다. 이들 다양한 이해당사자들은 협동조합의 공동 목적을 집합적으로 추구한다는 목표를 공유하고 있었다. 이러한 다중 이해당사자 지배구조 모델은 각기 다른 범주 조합원

들의 고유한 기여와 동시에 보다 광범위한 자원에 접근할 수 있도록 함으로써 실제 비즈니스 활동에서도 경쟁력을 가져다주는 것으로 평가되었다 (Venturi and Zandonai, 2012). 그러나 다중 이해당사자 지배구조와 같이 사회연대협동조합들이 조합원이 아닌 취약계층 노동자를 고용하거나 자원활동가들이 중요한 역할을 하는 경우 단일 이해당사자들 간 상호성의 원칙에 엄격한 전통적 협동조합 지위와 충돌하게 되었다. 이는 특히 지역마다 보다 엄격한 해석을 하는 법원 판결 등에 의해 심화되었으며, 이를 해소하기 위한 새로운 제도적 개입이 요구되었다.

새로운 협동조합들은 상호성의 원칙을 기반으로 내리는 법원과 공공기관의 불리한 해석에 맞서 헌법에 명시된 협동조합의 사회적 기능에 대한 인정이 자신들의 지역사회 이해를 위한 활동을 정당화시킨다고 주장하였다. 현장에서의 빠른 성장, 10여년의 제도화 논의와 협동조합 운동의 지원을 바탕으로 1991년 381호 법을 통해 사회적협동조합이 제도화된다.

2) 사회적협동조합 관련 제도

새로운 협동조합들의 활동과 특성을 인정하고, 지방정부 사회서비스의 새로운 협동조합들을 통한 공급을 제도화하기 위한 조치로 1991년 사회적협동조합 관련 381호 법이 제정된다. 이후 지방 수준의 조례 제정을 통해 지역 특성에 맞는 사회적협동조합 제도가 확산되었다. 이를 통하여 지방정부와 사회적협동조합 간의 협력이 증가하게 되었다. 또한 사회적협동조합의 상황을 반영한 단체협약을 통해 노동 통합 대상 노동자들에 대한 급여 및 노동시간 등에 대한 규정을 할 수 있게 되었다.

1991년 381호 법은 사회적협동조합을 정의하고 관련 활동에 대한 내용을 규정한다. 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

- 상호성의 원칙에 제약받지 않음을 확인하기 위해 사회적협동조합법은 사회적협동조합의 목적을 ‘지역사회의 공익과 시민들의 사회통합을 위해’ 활동한다고 정의한다.
- 자원활동가가 조합원이 될 수 있는데, 그 수는 전체 조합원의 50%를 넘지 못한다. 50% 제약은 자원활동가에 의해 임노동자의 노동이 구축되는 것을 방지하기 위한 것이었다.
- 조합원은 자원활동가, 노동자, 이용자, 재정 지원자, 지자체를 포함한 법인 등 다양한 이해당사자들로 구성될 수 있다.
- 협동조합 일반에 적용되는 것과 마찬가지로 배분되지 않고 협동조합 내부에 유보된 수익에 대해서는 법인세가 부과되지 않는데, 이는 협동조합 자본 증가에 도움이 된다. 일반 기업이 22%의 부가세를 부담해야 하는 데 비해 A형 사회적협동조합은 4%의 부가세를 부담할 수 있다. 사회적협동조합들은 활동에 필요한 부동산의 임대 및 거래에 관련한 계약을 체결 후 납부하는 토지세 또는 담보세의 4분의 1을 면제받는다.
- 지자체는 조달 항목의 20%를 입찰 과정 없이 B형 사회적협동조합과 체결할 수 있다. 이 조항에 대해 유럽연합이 문제제기를 하였다. 이탈리아 정부는 1996년 추가 입법을 통해 지방정부들이 특정한 조건을 충족하는 조직들에 대해서만 20만 유로 이하 규모의 계약에 우선계약이 가능하도록 규정하였고, 유럽연합은 이를 승인하였다. 2014년 개정된 190호 법에서는 B형 사회적협동조합을 위한 별도의 입찰이 최고 금액 제한 아래에서 가능함을 확인하였다. 2016년 입찰 관련 50호 법령 개정에서는 피고용인의 30% 이상을 취약계층으로 고용할 경우 20만 유로 제한을 넘어서는 계약도 가능하게 되었다(112조).

- 두 가지 유형 - 사회복지, 보건 또는 교육서비스를 제공하는 A형 사회적협동조합, 취약계층 노동자의 노동 통합을 위해 다양한 활동(농업, 제조업, 상업, 사회서비스를 제외한 서비스업 등)을 수행하는 B형 사회적협동조합을 구분하였다. B형 사회적협동조합의 경우 법에서 정하는 취약계층¹³⁾을 30% 이상 고용해야 한다. 이들에 대해서는 사회보험료 부담분이 면제된다. 취약계층 노동자는 조합원이 될 수 있다. 법에서는 A와 B형의 혼합이 허용되지 않지만, 각 지방의 조례에 의해 혼합형이 가능한 경우도 많다.
- 사회적협동조합은 수익의 최대 70%까지만 배분할 수 있으며, 자본에 대한 배당은 최대 이탈리아 체신청 국채 이자율보다 2%를 초과할 수 없다(약 4~5%). 청산 시 잔여 자산은 배분되지 않는다. 실질적으로 많은 사회적협동조합들은 정관에서 비영리 배분 또는 매우 제한적 배분을 규정하고 있다.

3) 현황

사회적협동조합은 발생 초기부터 가톨릭 운동의 영향을 많이 받았는데, 이는 주요 3대 협동조합 연합회에 가입한 사회적협동조합의 규모에서 확인할 수 있다.¹⁴⁾

13) 지체장애, 정신장애 또는 청각장애가 있는 장애인, 기존 정신병원 수용 환자, 정신질환 치료 중인 환자, 마약중독자, 알코올중독자, 가정문제를 가지고 있는 미성년자, 재소자, 외부에서의 근로활동이 허용된 재소자, 수감 대체 프로그램 선고자 등으로 규정된다. 예시된 취약계층은 노동 통합을 목적으로 하는 사회적협동조합의 노동력 중 30% 이상이어야 한다. 이들 취약계층은 기밀 유지를 위한 경우를 제외하고, 관련 당국으로부터 증명 서류를 발급받음으로써 확인되어야 한다. 이들 취약계층의 노동력은 가능한 조건이라면 협동조합의 조합원이어야 한다(원종욱 외, 2012).

14) 가톨릭 계열과 좌파 계열은 사회적협동조합 모델 등장 초기부터 다른 접근법을 가지고 발전해 왔다. 가톨릭 계열은 작은 규모의 지역 밀착형 접근을 강조하고, 작은 규모를 유지하면서 규모의 경제를 이루기 위한 컨소시엄 모델을 적극적으로 발전시켰다(딸기덩쿨

- Confecooperative(가톨릭 계열) - 6245개 협동조합, 22만 8900개 일자리, 263개 컨소시엄(2017년 현재)(Confecooperative 웹사이트, 2019. 8. 31. 인출)
- Legacoop(좌파 계열) - 2550개 사회적협동조합(1670 - A형, 880 - B형), 9만 200개 일자리, 150개 컨소시엄(Legacoop Sociali 웹사이트, 2019. 12. 31. 인출)
- AGCI(공화주의 계열) - 1271개 사회적협동조합(컨소시엄 포함), 2만 7787개 일자리(2017년 현재)(AGCI 웹사이트, 2019. 8. 31. 인출)

2010년 자료(Venturi and Zandonai, 2012)에 따르면 사회적협동조합들이 수행하는 주요 활동은 사회복지 및 보건서비스(60.6%), 노동통합 서비스(19.1%) 및 교육서비스(15.5%)로 나타난다. 이용자는 500만 명으로 그 구성은 어린이 및 청소년 22.8%, 지체 및 정신장애인 19.2%, 고령자 13.2%, 성인 및 가족 등의 순이었다. B형 사회적협동조합의 경우 주요한 활동은 청소, 녹지 및 건물 유지관리, 제조업 등이다.

아래 표에서 보여 주듯이 사회적협동조합은 1980년대 중반 이후 급속하게 성장을 해왔다. 2015년 현재 사회적협동조합은 1만 4263개로, 3만 534명의 취약계층 노동자를 포함해 39만 7975명을 고용하고 있다. 또한 2011년 기준으로 600만 명의 수혜자들에게 서비스를 제공하고 있었다.

모델). 또한 이를 통해 활동하는 지역사회에 대한 깊은 이해와 맞춤형 해법 개발을 선호하였으며, 자원활동가들의 역할을 강조하였다. 반면 좌파 계열은 전문 인력이 중심이 되고 규모가 있는 사회적협동조합 모델을 선호하여 발전시켰다. 자원활동가들의 역할과 비중이 과도해지면서 임노동자들의 일자리와 근로조건을 위협할 수 있음을 우려하여 자원활동가 조합원을 전체 조합원의 50%로 제한하는 조항을 법안에 포함시켰다. 최근에는 모든 연합회들에서 이 두 접근법이 혼합되는 경향을 보인다. 이를 통해 지역사회 기반과 효율성을 동시에 추구하고자 한다.

〈표 4-7〉 사회적협동조합 발전 추이

연도(출처)	사회적협동조합 수(개)	일자리 수(개)	자원활동가 수(명)	이용자 수(명)
1985 (ISTAT)	650			
1986				35,000
1988 (노동부)	1,242			
1990 (ISTAT)	1,800			
1994	2,000	40,000	15,000	200,000
1995 (ISTAT)	2,834			
1998	3,000	75,000	9,000	400,000
2000 (ISTAT)	5,401			
2001	5,936(A형 - 55%, B형 40%, 혼합형 및 컨소시엄 - 5%)	157,000(15,000 취약계층 포함)	23,000	
2003 (ISTAT)	6,159(A형 - 3,707, B형 1,979, 혼합형 - 249 컨소시엄 - 224)	189,134(23,587 취약계층 포함)	31,879	2,403,245
2005 (ISTAT)	7,363(A형 - 4,354 B형 - 2,419, 혼합형 - 315 컨소시엄 - 284)	244,223(30,141 취약계층 포함)	34,626	3,302,551
2011 (Unioncamere)	11,808	약 350,000(약 30,000 취약계층 포함)		약 4,500,000
2011 (ISTAT)	11,264(A형 - 60.3% B형 - 30.8%, 혼합형 - 5.4% 컨소시엄 - 3.6%)	365,006(30,534 취약계층 포함)	42,368	6,000,000
2015 (ISTAT)	14,263	397,975		

자료: 다음 자료들로부터 저자가 작성(Thomas, 2004; Borzaga, 1991; Pezzini, 2012; European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2016; Ianes, 2016).

2008년부터 2013년 사이 사회적협동조합의 수와 고용이 약 15% 증가했으며(1만 1334개 ⇒ 1만 3041개 / 33만 9763개 일자리 ⇒ 39만

79개 일자리), 생산 가치는 68억 유로에서 90억 유로로 32.4% 증가하였다. 이는 다른 협동조합들에 비해 높은 것으로, 사회적협동조합 모델이 경제 위기 기간 중 협동조합의 성장을 이끌었음을 보여 주고 있다. 이러한 경제 위기 기간 중의 성장은 특히 보건 및 사회서비스 분야와 기타 서비스 분야에서 두드러진다(생산 가치 각각 +31.6%, +35.1%). B형 협동조합이 활동하는 식품제조, 제조업, 건설 등의 분야는 상대적으로 낮지만 여전히 20% 이상의 성장세를 보여주고 있었다(EURICSE, 2015).

4) 비즈니스 모델

법 제정 이전인 1986년에는 사회연대협동조합의 재원 중 공공부문이 44%, 시장 및 다른 원천이 34.3%였으나, 법 제정 이후는 공공부문의 사회서비스 공급 외주 계약 또는 공공 조달의 방식이 주요한 재원 조달 방식이 되었다. 이러한 변화는 사회서비스 부문을 비공식 경제가 아닌 공식 경제로 이끌어 내는 동시에 사회적협동조합의 성장과 발전을 위한 결정적인 조건이었던 것으로 평가되고 있다(Picciotti and Bernardoni, 2014). 이는 또한 서비스 공급을 늘리면서도 관리하기 어렵고 변화하는 수요에 맞추려면 경직된 공공부문을 확장하지 않을 수 없다는 공공부문의 이해관계에도 부합하였던 것으로 평가된다.

2005년 현재 중대 규모 도시들의 사회서비스 관련 공공지출의 거의 절반이 민간 비영리 조직에 의해 집행된다. 이 중 80%가 사회적협동조합에 의한 것이다. 사회적협동조합에 외주되는 계약 중 30%가 공공입찰 방식으로 수행되고, 70%는 지방정부와 사회적협동조합 사이의 계약 협상에 의해 이루어진다. 공공계약은 서비스가 어떻게 제공되고 비용이 지불되는가에 대한 규칙들을 수립하는 것인데, 일부 지역에서는 협동조합들이

서비스를 먼저 제안할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 일부 또는 전부의 재정에 대한 입찰 과정 없이 사업을 수행할 수 있다.

초기에는 서비스의 질과 서비스 제공 조직의 성격이 중요한 계약 체결 조건이었으나, 점차 EU 기준의 도입 및 공공지출 축소 경향으로 인해 최저 가격에 보다 우선순위를 두는 경쟁 입찰 방식이 증가하였다. 2006년 이후 일련의 제도 개혁은 조달 과정에서 경제적 측면을 사회적·환경적 목적에 종속시키는 변화를 가져왔으나, 최저 가격 중심 입찰 관행이 이미 일반화된 상황에서 사회적협동조합들은 지속적으로 압력을 받고 있다. 또한 점차 공공부문 직접 계약에서 바우처를 통해 이용자들의 선택을 강화하는 접근이 증가하고 있다.

2011년 ISTAT 센서스에 따르면(ISTAT 웹사이트, 2019. 9. 2.) 사회적협동조합은 공공부문과의 계약이 수입의 66.9%를 차지하는데, 일반 시장에서의 수입은 28.6%이다. 보조금이나 기부에 의한 수입은 미미하다(ISTAT 웹사이트, 2019. 9. 2.). A형 사회적협동조합에서 공공기관과의 계약이 69.4%인 데 비해 B형 협동조합은 57.1%로 차이를 보여 준다.

잔도나이(Zandonai, 2002)는 사회적협동조합의 비즈니스 모델을 ‘적응형(adaptative)’과 ‘선제형(proactive)’으로 구분한다. ‘적응형’은 외부 행위자로부터 오는 자원과 외부 환경에 점진적으로 적응하는 모델로 비용 절감과 서비스 공급 확대를 목표로 하는 공공서비스의 외주화 상황으로 인해 발생한 다이내믹에 대응하는 경향을 지칭한다. 이 경우 서비스 공급 방식의 합리화와 실무진의 전문성을 강화하는 방향으로 발전하는 경향을 보여 준다. 주요 경제적 자원의 원천인 공공기관의 요구에 보다 잘 호응하는 경향이라 볼 수 있다. ‘선제형’은 주변 환경에 영향을 미치고 이를 위해 자신의 행동 전략을 수립하는 행위자로서 위치하는 모델을 말한다. 이 접근에서 사회적협동조합은 자신의 활동 영역에 영향을 미치는

정책들에 직접 개입할 수 있는 지역사회의 구성 부분으로서 스스로를 자리매김한다. 이를 통해 단순히 공공재원뿐만 아니라 기부나 자원활동 등 보다 복잡하고 다양한 경제적, 인적 자원을 동원하면서 보다 혁신적인 활동을 발전시키는 경향을 보여 준다. 이 두 모델은 엄밀히 구분되기보다는 서로 다른 경영 방식으로부터 결과하는 것이며, 한 조직 내부에 공존하면서 서로를 강화시키는 경향이 있다.

5) 주요 발전 전략으로서의 컨소시엄

지역사회에 기반한 소규모 성격을 유지하면서도 광역 수준 그리고 전국 수준 컨소시엄을 통해 필요한 수준의 규모 경제를 실현하는 것이 사회적협동조합 성장의 주요 발전 전략이었던 것으로 평가된다.

컨소시엄은 단위협동조합들이 조합원으로 참여하는 2차(광역 수준) 또는 3차(전국 수준) 협동조합을 가리킨다. 컨소시엄은 작은 규모의 협동조합을 유지하면서도 규모의 효과를 통해 외부, 특히 지방정부 등 공공기관과의 관계에서 소속 협동조합을 대변하는 역할, 소속 협동조합들에 훈련, 행정 지원, 채용개발 등 다양한 서비스를 제공하는 역할, 규모의 공공 입찰에 참가하는 플랫폼으로서의 역할, 혁신적인 활동 방식의 촉진 등 다양한 역할을 수행한다.

20세기 초반에 제도적으로 도입된 협동조합 컨소시엄 지위는 1970년대부터 사회연대협동조합을 포함하여 사회적협동조합에 의해 적극적으로 활용되었다. 공동 입찰에서 필요하지만 컨소시엄 내부에는 존재하지 않는 활동 분야를 확인하면 해당 활동을 수행하는 스핀오프 협동조합을 조직하는 방식으로 사회적협동조합의 저변을 확대시켜 왔다. 이런 방식으로 전략기획 역할의 컨소시엄과 현장 실행 역할의 지역 협동조합으로

역할 분담이 이루어져 왔다.

최근에는 컨소시엄이 공동 브랜드를 매개로 전면에 나서고 단위협동조합들이 일종의 프랜차이즈 역할을 하는 모델이 등장해 왔다. 가장 큰 규모의 전국 단위 컨소시엄은 3차 협동조합인 CGM(Consorzio Gino Mattarelli)인데, 701개 단위 협동조합을 포괄하는 68개 지역 컨소시엄들로 구성되어 있다. 또한 지역 수준 사회적협동조합 컨소시엄과 이중 협동조합 간 네트워크 방식을 바탕으로 다양한 서비스를 종합적으로 제공하는 모델이 보건 및 돌봄 분야에서 증가하고 있다. 이는 ‘시너지와 수평적 보족성의 논리 아래 이용자와 시민의 필요에 집중하고자 하는 공동의 프로젝트’를 위한 지역 수준의 네트워크로 표현된다(Pezzini, 2012).

6) 사회적협동조합 모델의 장점

이탈리아 사회적협동조합은 빠른 성장과 경제 위기에서 보여준 탄력성을 통해 그 성과를 널리 인정받고 있다. 사회적협동조합의 이러한 성과가 가능했던 요인으로 아래의 장점들이 종종 언급된다.

- 다중 이해당사자 조합원 구성과 협동조합 운동으로의 조직화, 그리고 컨소시엄을 통해 지역사회 다양한 주체들과 신뢰 네트워크를 구축할 수 있다. 이는 거래 비용을 낮추고 파트너십을 통한 상승 효과를 가능케 한다. 이를 통해 사회적협동조합은 높은 유연성과 자원의 합리적 이용이 가능해진다. 이는 동일한 재정으로 더 많은 서비스를 제공함으로써 공공기관이 보다 만족할 수 있는 서비스를 제공하는 결과를 가져왔다. 또한 지역 수준에서 다양한 자원을 동원할 수 있으며, 컨소시엄 등을 통한 사회적협동조합 간 협력체계를 바탕으로 중

합적인 서비스를 맞춤형으로 제공할 수 있었던 것으로 평가된다 (good-embodied services).

- 공공재정을 활용하지만 공공기관들로부터 전적으로 독립되어 있기 때문에 민간의 유연성과 혁신 능력을 갖추고 있다. 실제 많은 혁신적 사회서비스가 사회적협동조합들에 의해 제안되고 실험되면서 확산되어 왔다.
- 조직 내부적으로 보면 높은 수준의 노동자 조합원의 참여와 이를 통한 동기부여가 가능하다. 조직 내 수평적이고 참여적 문화는 관료화 경향을 극복할 수 있게 하였다. 또한 사회참여적 지향을 가진 전문가들이 자원활동가로 참여함으로써 높은 수준의 인적자원 역량을 갖추고 있다.
- 조직된 협동조합 운동의 지원 및 독자적인 협동조합 운동으로의 빠른 발전을 통해 국가 및 지방정부를 상대로 우호적인 제도적 환경을 조성할 수 있었다.
- 기업이 이용할 수 있는 일반적 금융수단 이외에 다양한 재정 조달 수단에 접근할 수 있었다. 조합원의 자본 참여와 이에 대한 무배당 또는 최소한의 배당, 그리고 협동조합 운동에 맞추어진 재정 조달 수단 (협동조합연합회가 관리하는 기금, 노동자협동조합 및 사회적협동조합을 위한 지원기금(CFI), 윤리은행 등 사회적금융기관 등) 등이 주요한 사례이다.

7) 사회적협동조합 모델의 과제

빠른 성장에도 불구하고 사회적협동조합들은 아래와 같은 많은 과제에 당면하고 있다.

- 먼저 공공부문 재원에 대한 과도한 의존이 여러 문제들을 야기하고 있는데, 가령 공공부문 계약 관련 상습적 지불 지체, 자원활동과 같이 시민사회로부터 확보할 수 있는 인적, 물적 자원 동원 능력 약화 그리고 서비스가 취약계층 대상자의 관점보다는 공공기관의 관점에서 디자인되는 경향 등이 지적된다.
- 노동자들의 노동조건을 악화시키고, 공공 조달 참여 기회를 남용하는 기회주의적 접근(‘사이비 협동조합’ 문제)이 점차 문제가 되고 있다. 또한 최근 로마에서는 사이비 협동조합과 지방정부의 부패 스캔들 문제가 발생하기도 했다. 이에 이탈리아 협동조합 운동은 가짜 협동조합 추방 캠페인을 적극적으로 전개하고 있다.
- A형 사회적협동조합은 기존 주력 서비스 분야(장애인 또는 아동 관련 서비스)의 수요가 정체하면서 사회서비스 관련 공공지출이 감소하는 도전에 직면하고 있다. 이에 이미 2000년대 초반부터 사회적협동조합 내부에서 새로운 서비스를 위한 혁신과 적극적 수요 개발이 필요하다는 지적이 나오고 있다(Thomas, 2004).
- B형 협동조합의 경우 공공재정에 대한 의존이 A형에 비해 낮다는 점에서 공공지출의 축소가 가져오는 도전은 덜 하지만, 수행하는 활동들이 주요하게 청소, 녹지관리, 단순조립 등 경제위기 이후 수요가 줄어들고 있는 저부가가치 업종에 집중되어 있다는 문제를 가지고 있다. 또한 일반 기업들이 사회적협동조합이 주도하던 시장에 진입하기 시작하고 있으며, 지역 중소기업들과의 경쟁이 심화되고 있다. 이에 따라 어떻게 고부가가치 활동으로 이동하고, 취약계층 노동자들이 노동시장에서 잘 인정받을 수 있는 보다 숙련된 기술로 훈련받을 수 있는지에 대한 고려가 요구된다.
- 대형 사회적협동조합들 상호 간 경쟁도 점차 문제로 지적되고 있다.

- 경영진이 사회복지사인 경우 발생하는 경영상의 전문성 부족 문제도 지속적으로 제기되어 왔다.

다. 사회적협동조합 종사자

사회적협동조합 일자리는 보건, 돌봄, 심리, 정신건강, 교육훈련 분야 전문 인력으로 구성된 실무자(주요하게 A형 사회적협동조합), 취약계층 노동자(B형 사회적협동조합) 그리고 자원활동가들로 구성된다. 또한 2000년대 초반까지는 양심적 병역기피자, 최근에는 공익근무요원이 의미 있는 노동력으로 역할을 하고 있다.

초기 주요 동력이었던 자원활동가들이 1991년 법 제정 이후 급속도로 임노동자로 대체되었다. 1986년 조사에서는 조합원 중 27%만이 유급 실무자이고 나머지는 직접 활동을 하는 자원활동가 또는 후원자였으나, 2011년에는 유급 실무자가 전체 인력의 88.3%를 차지하고 있다. 현재는 자원활동가들이 상대적으로 적고, 자원활동가가 전혀 없는 사회적협동조합들이 더 많은 것으로 나타난다. 이로써 법 제정 당시 일부에서 우려했던 자원활동가에 의한 임노동자 구축 효과는 발생하지 않은 것으로 드러났다. 도리어 자원활동가의 비중 저하는 사회적협동조합의 기업적 성격이 강화되는 반면, 사회적 기능과 지역사회의 관계가 약화되는 징후로도 해석된다(Borzaga and Santuari, 2000).

유급 실무자들은 다음과 같은 특징을 가지고 있는 것으로 보고된다. 먼저 2013년 기준 사회보장자료(INPS)에 따르면(Unioncamere-Si.Camera, 2014), 전체 유급 실무자 39만 79명 중 여성이 74.4%, 35세 이하 청년층이 29%, 취약계층 노동자 6.3%의 분포를 보여 준다. 경제활동 분야별로 보면 보건 및 사회복지 분야 66.7%, 기타 서비스 20.4%,

교육서비스 4.4%, 제조업 3.1% 등이다. 고용계약별로 보면 무기계약 76.3%, 유기계약·인턴 17.4%, 특수계약(피고용인 지위가 아니지만 실질적으로 협동조합과 고용관계를 맺은 경우 주로 협동조합 임원 또는 특수 고용 형태 임시직) 6.2%이다. 2013년 현재 사회적기업(사회적협동조합 및 비영리 민간단체, 재단)에서 무기계약 비중은 37.2%이며, 이탈리아 전체 기업에서는 41.5%이다(Unioncamere-Si.Camera, 2014). 비영리 민간 조직이나 이탈리아 기업 전체에 비추어도 무기계약 비율이 매우 높다. 상대적으로 높은 고용 안정성을 보여 준다고 볼 수 있다.

유급 실무자들은 조직 내부 문화와 재무적 및 비재무적 재분배(보상) 덕분에 자신들의 직업 활동에 만족하는 것으로 조사되었다(Zandonai, 2002). 보다 최근의 조사는 노동자들이 이타적 동기(사회적 관계성 및 일 자리의 의미)에 강하게 이끌리고 있다. 그다음으로 일자리의 안정성과 자기실현 가능성과 같은 외부적 동기, 그리고 이상과 가치를 공유한다는 내부적 동기를 가지고 있음을 보고하고 있다. 반면 급여나 다른 경제적 동기는 상대적으로 낮은 것으로 나타난다(Borzaga et al., 2014). 그러나 저자들은 이러한 진단을 모든 경우에 보편적으로 적용할 수는 없다고 언급하고 있다.

3. 협동조합 활용을 통한 사회서비스 공급 및 일자리 확대 사례

이탈리아 사회적협동조합은 단일한 모델이 확산된 것이 아니라, 다양한 흐름들이 합류하여 형성된 운동이다. 이후 발전 과정에서도 지역과 활동 분야에 따라 다양한 형태로 발전하였다. 아래에서는 이중 혁신적 서비스를 지방정부 차원에서 도입하도록 함으로써 양질의 서비스 및 일자리를 창출한 사례인 옥실리움의 사례와 컨소시엄 모델을 전국 단위로 실천

하면서 사회적협동조합의 혁신을 이끌고 있는 CGM의 사례를 간략하게 살펴본다(옥실리움 웹사이트 및 CGM 웹사이트에서 2019. 10. 22. 인출).

가. 옥실리움(Auxilium)

옥실리움은 보건, 사회 및 교육서비스 등 다양한 사회서비스를 제공하는 A형 사회적협동조합이다. 옥실리움은 1999년 이탈리아 남부 바실리카타(Basilicata)주의 작은 마을인 세니세(Senise)에서 한 그룹의 젊은 대학생들이 주도하여 설립되었다. 이후 빠른 성장을 통해 현재는 1300명의 노동자 조합원과 300명의 비조합원 직원을 고용하고 있는 이탈리아 주요 사회적협동조합 중 하나이다. 주요 활동 지역은 바실리카타주이지만, 로마, 밀라노, 바리 등 다른 지역에도 사업소를 두고 있다. 옥실리움은 사회적협동조합이 상대적으로 적은 이탈리아 남부 지역에서 혁신적인 사회서비스 프로그램을 개발하고, 이를 지방정부와의 협상을 통해 지역 수준의 프로그램으로 안착시킴으로써 사업을 확장한 사례로 주목받고 있다. 특히 경제적 낙후로 인해 많은 청년들이 일자리를 찾아 지역을 떠나는 이탈리아 남부에서 양질의 서비스를 통한 양질의 일자리를 창출하는 역할에 대해 높게 평가받고 있다.

옥실리움의 직원 대부분은 사회서비스 제공 업무를 담당하고 있으며, 의사, 간호사, 보건 및 사회 교육자와 관련 보조인력, 물리치료사, 재활치료사, 가사돌보미, 사회복지사, 심리학자, 사회학자, 교육학자, 훈련교사, 소셜엔터테이너(social entertainers), 법률상담가, 통역 및 중개자, 서비스 코디네이터, 운전기사, 행정담당, 일반 직원 등 직종 전문 인력으로 구성되어 있다.

옥실리움의 직원 중 상당수는 노동자 조합원이며, 이들은 1년에 1회 정기총회를 통해 이사진 선출, 예산 승인, 지난 경험 공유, 새로운 조합원 복지 프로그램 소개 및 협동조합 가치에 대한 이해 증진 등의 활동을 수행하고 있다.

옥실리움은 고령자, 중증환자, 입원환자, 아동, 이민자 및 난민 등 다양한 취약계층을 대상으로 여러 사회서비스를 제공하고 있다. 서비스에 대한 비용 대부분을 지불하는 것은 각급 지자체, 중앙정부, 보건 시스템 등 공공부문이다. 지자체로부터 위탁을 받아 직접 운영하는 시설도 있지만, 기존 시설(병원, 요양원)이나 대상자의 가정으로 사회서비스 제공 인력을 파견하기도 하는데, 주요 활동은 다음과 같다.

- 시설·준시설 돌봄서비스 - 양로원, 요양시설, 정신장애인을 위한 그룹홈, 장애인 주간보호시설
- 재가돌봄서비스 - 통합재가돌봄서비스, 사회적재가돌봄서비스
- 기초보건서비스 및 병원서비스 - 공립 및 사립 병원과의 협력을 통해 환자에 대한 간호, 간병서비스 제공
- 아동돌봄서비스 - 어린이집, 위탁 보육 가정, 아동 주간보호시설
- 이민자 및 난민 지원 - 2007년 이후 이민자 및 난민 임시수용시설을 운영하고 있다. 옥실리움에서 수행하고 있는 방법론은 유엔난민고등판무관, UNICEF, 세계은행(World Bank), 세계보건기구 등 국제기구들로부터 '모범사례'로 인정받았다. 임시수용시설에서는 보건서비스, 심리적 지원, 문화적 지원(통역 및 의사소통), 법률 지원, 식사 및 청소 서비스, 이탈리아어 교육 및 종교적 지원을 한다.

옥실리움의 특징적 프로그램으로 통합재가돌봄(Integrated Home

Care) 서비스가 있다. 일반적으로 재가돌봄은 환자들이 일상생활을 수행하고 가족 및 이웃과의 감성적 관계를 유지하는 생활공간인 집에서 돌봄 서비스를 제공한다는 장점을 가지고 있다. 통합재가돌봄서비스는 재가돌봄의 장점에 기반하여 보건 시스템에서 진단과 처방을 받는 고령자 또는 만성질환자들이 집에서 종합적인 처치와 치료를 받을 수 있도록 하는 서비스이다. 국가 보건 시스템 및 담당 의료진과의 협력을 통해 수행되며, 비용은 국가 보건 시스템과 지방정부가 지불한다. 통합재가돌봄서비스는 이탈리아뿐만 아니라 유럽의 많은 나라에서 이미 시행 중인데, 다양한 실행 방식들에도 불구하고 고령자 집단과 만성·중양 질환의 증가에 대응하고, 병원의 번잡함을 줄이면서 퇴원 환자 및 생애말기 돌봄이 필요한 환자들을 위한 환경에서 돌봄을 계속할 수 있도록 해 준다는 공통점을 가지고 있다. 이는 일본과 더불어 세계 최고령 국가 중 하나인 이탈리아와 같이 인구학적 압력에 놓은 국가들에서 보다 중요성을 가진다.

옥실리움은 바실리카타 지역의 통합재가돌봄서비스를 전담하고 있으며, 매일 9000명의 환자들에게 서비스를 제공하고 있다. 이탈리아 평균적으로 보면 65세 이상 인구 중 단지 3%만이 통합재가돌봄서비스를 이용하는데 비해 옥실리움의 인프라와 인력을 통해 통합재가돌봄서비스가 제공되는 바실리카타 지역에서는 6%에 이르고 있는 것으로 보고된다. 지역 돌봄서비스 기관에서 진행한 조사에 따르면 옥실리움이 제공하는 통합재가돌봄서비스 이용자들은 90~98%에 달하는 만족감을 표시하고 있다.

나. CGM 그룹(Groupo Cooperativo Gino Mattarelli¹⁵⁾)

CGM 그룹은 이탈리아 전국에 걸쳐 사회적협동조합 네트워크를 만드는 것을 목적으로 1987년 설립되었다. CGM의 회원은 기본적으로 지역 컨소시엄인데, 처음 시작되었을 때는 5개의 컨소시엄이 참여하였다. 2019년 현재 701개 협동조합과 사회적기업이 가입되어 있는 58개 지역 컨소시엄들이 참여하고 있다. 이들 협동조합과 사회적기업들은 4만 2000개의 일자리를 창출하고 있다. CGM의 구조는 “작은 규모의 조직만이 지역사회 사람들의 실제 문제에 접근하고 다룰 수 있지만, 시스템의 문제, 구조적 및 불평등, 경제적 경향에 대응할 수 없기 때문에 지역 수준의 작은 규모를 유지하면서도 전국적 규모를 가진 네트워크로 조직되어야 한다”는 아이디어에 기반하고 있다. 따라서 CGM은 직접 서비스 제공 활동을 수행하는 것이 아니라 소속 컨소시엄에 참여하고 있는 지역 풀뿌리 사회적협동조합들에 다양한 R&D 서비스 및 전국·유럽 단위 마케팅 등 서비스를 제공하고 있다. 2006년부터 CGM 협동조합 그룹으로 명칭과 조직을 재구성하였으며, 전문 활동 분야를 담당하는 전국 단위 자회사들을 통해 회원 컨소시엄들에 서비스를 제공하고 있다.

지역 컨소시엄에 소속된 사회적협동조합들의 활동 분야는 대인돌봄(아동, 이민자, 장애인, 고령자) 및 새롭게 부상하고 있는 다양한 분야들을 포괄하고 있다(환경, 주거, 테크놀로지, 문화예술, 관광, 근로복지 지원). 이들 사회적협동조합들이 제공하는 서비스들은 다음과 같다(하나의 협동조합이 여러 서비스를 제공하는 경우가 많기 때문에 활동의 수는 협

15) 지노 마타렐리(Gino Mattarelli)는 사회적협동조합 운동의 선구자 중 한 명으로 국회의원이자 협동조합 지도자였다. 80년대부터 컨소시엄 개념을 구체적으로 발전시키고 컨소시엄들의 전국 단위 연합 조직을 만들기 위해 노력을 하였으나, 그 결과물인 CGM이 설립되기 1년 전 사망하였다. 최초의 전국 단위 컨소시엄인 CGM은 그의 이름을 따라 명명되었다.

동조합의 수보다 많다).

〈표 4-8〉 CGM 소속 협동조합 활동 분야

활동 분야	활동을 수행하는 협동조합 수(개)
대인돌봄	342
교육	240
근로복지	190
보건	155
접객	115
환경	106
문화예술 및 관광	76
주거	44
농업	25
테크놀로지	24
가족복지	4
기타	4
물류유통	3
청소	3
식품	1
교통	1
아동	1

자료: CGM 웹사이트(2019. 10. 22.).

CGM의 활동은 소속 컨소시엄들을 대상으로 하며, 금융 지원 서비스, 경영 관련 교육훈련, 혁신과 발전을 위한 연구조사, 해외 진출을 위한 프로젝트, 사회적협동조합의 협업을 위한 생태계 조성 등의 활동을 한다. 이러한 방향을 견지하기 위해 CGM은 ‘커뮤니티 차원’을 활동의 사명, 전략, 운영 방법을 규정하는 데 중심적 위치를 두는 사회적기업 모델을 추구한다.

CGM 그룹은 2019년 현재 주요하게 5개 전략 사업 분야를 운영하고 있다. 전통적으로 사회적협동조합의 발전 과정이 지역에서 전국으로 확

산되는 상향식이었다면, CGM의 전략 사업 분야들은 전국 수준에서 개발된 브랜드와 표준화된 서비스를 지역사회에 제공함으로써 지역 컨소시엄들을 지원하고, 새로운 협동조합들이 발전하는 다이내믹을 이끌어 낸다. 이들 사업 분야는 그 자체로 전국 단위 컨소시엄 형태나 일반 기업 지위의 자회사 형태를 가진다.

- CGM Finance는 그 자체가 CGM 소속 400여 개별 협동조합 및 컨소시엄을 조합원으로 갖는 신용협동조합이다. 이를 통해 사회적협동조합과 컨소시엄의 자금 수요에 대응하고, 회원 조직들이 지역 금융기관과 협력할 수 있도록 지원하는 역할을 수행한다(www.cgmfinance.it).
- Welfare Italia는 CGM 소속 사회적협동조합과 컨소시엄의 주요 활동인 사회서비스 분야를 전문적으로 담당 및 지원하는 자회사이다. 2009년 2월에 CGM과 사회적금융기관들인 Intesa Sanpaolo, Banco Popolare 등이 소유한 자회사로 설립되었다. Welfare Italia는 프랜차이즈 방식의 서비스를 제공하는데, 사회적협동조합 및 사회적기업들을 대상으로 지식, 기술, 서비스를 제공하는 동시에 네트워크 내부의 다른 조직들과의 연계를 촉진시킨다. 이는 기존 협동조합 및 사회적기업뿐만 아니라 새로운 창업 단계의 조직들을 돕는 데도 적용되고 있다(group.welfareitalia.eu).
- 컨소시엄 Charis는 2010년에 설립되었으며, 조직 활동과 조직 형태의 강화, 혁신, 변화 과정에서 다양한 형태의 지원을 제공함으로써 돌봄서비스 및 교육, 재활 서비스에 내재된 종교적 특징을 심화시키는 것을 목적으로 한다. 특히 이윤이 아닌 가치에 기반을 둔 조직으로서의 특징을 강화하기 위해 사회적협동조합들과 지역 내 종교기관

과의 네트워크를 강화시키는 것을 주요 목적으로 한다(www.consortiocharis.it).

- 컨소시엄 Mestieri 는 각 지방정부와 노동부로부터 인증받은 지역고용기관들의 전국 네트워크이다. 이들 지역 고용기관은 취약계층의 노동시장 접근 및 진입을 위한 지원 서비스를 제공한다(www.consortiomestieri.it).
- Cooperjob은 2017년에 만들어진 가장 새로운 사업 분야인데, 웹포털(cooperjob.eu)을 통해 구직자와 기업을 연결해 주며, 이윤 추구보다는 일과 지역사회의 가치를 강조하는 건전한 인력 소개 활동을 추구한다.

최근 새로운 활동 분야로서 기업이 직원 및 직원 가족에게 제공하는 근로복지(welfare aziendale) 활동에 적극적으로 진출하고 있다. 이를 통해 직원들에게 다양한 사회서비스(대인 YouCare, 아동 ChildCare, 노인 SilverCare, 가족 FamilyCare, 주거 및 애완동물 House&Pet Care)를 설계하고 제공하는 복지 매니저(Welfare manager)라는 프로그램을 추진하고 있다(www.cgmwelfare.it).

제3절 소결

이탈리아 사회서비스는 전통적인 가족 중심 비공식 돌봄과 국가의 현금급여가 결합했던 복지체제가 새로운 인구학적·사회적 변화에 부응하지 못한 한계 지점에서 시민사회에 뿌리를 둔 사회운동의 다이내믹을 통해 발전해 왔다. 1970년대 이후 경제위기로 인해 공공부문 중심의 새로운

복지 시스템 도입이 어려운 상황에서 도래한 새로운 사회적 수요들은 다른 서유럽 국가, 특히 노르딕 국가와 같이 공공부문을 중심으로 한 사회 서비스 공급체계를 이끌어 내지 못했던 반면, 주요하게 가톨릭 계열 신사회 운동에 의해 추동된 사회적협동조합 운동이 이러한 교착상태를 끊어내는 데 결정적 역할을 하였다. 또한 1980년대 이후 다양한 제도적 개혁은 점차 지방정부에 사회서비스 관련 권한을 집중시키고, 비영리 민간부문의 공급 주체를 양성하며, 지방정부와 비영리 민간부문의 협력을 통해 지역 수준에 걸맞은 사회서비스를 개발하고 공급하는 방향으로 전개됨으로써 사회적협동조합 발전에 우호적인 조건을 조성하였다.

풀뿌리에서 효과적으로 작동하는 사회적협동조합 사례들은 전국 단위 관료체제를 도입하지 않더라도 지역의 수요와 문제에 맞는 적절한 규모의 처방과 자원을 지역에서 찾아낼 수 있음을 보여 주었다. 결국 사회서비스 공급에서 지방정부가 중추적 역할을 맡고, 사회적협동조합을 중심으로 한 다양한 비영리 민간 공급 주체를 발전시키는 방향으로 새로운 모델을 구축하게 된 것이다. 협동조합 연합 조직들로 상징되는 사회적협동조합 운동은 만들어진 일자리가 비공식 돌봄과 구별되는 전문적 일자리로 인정받도록 꾸준히 노력하는 동시에 전통적 사회운동 진영에서 함께 발전해 온 노동조합운동과의 단체협약을 통해 적절한 수준의 노동조건을 갖추고자 노력해 왔다. 대부분의 사회적협동조합들이 협동조합 연합 조직에 가입해 있는 것은 새롭게 만들어진 일자리가 오남용되는 것을 강력하게 감시할 수 있게 해 주었다. 그럼에도 불구하고 2000년대 초반 경제위기 이후 일련의 노동 개혁은 사회적협동조합들로 하여금 점점 더 특수고용 형태의 지위를 활용하게 만들었다. 이는 협동조합 운동 내부에서 새로운 고민거리가 되고 있다.

이탈리아 사회적협동조합들이 수행하는 역할과 비중은 한국에서 대부

분 사회복지법인에 의해 운영되는 사회복지 시설들에 상응한다. 1970년대 초반 원조 기구들의 철수로 인한 사회서비스 공급체계 공백을 사회복지법인이라는 일종의 약식 재단을 통해 채웠던 한국은 이후 발전 과정을 통해 사회복지법인 중심의 사회서비스 공급체계 발전을 지속해 왔다. 비영리라는 특징을 감안한다면 사회복지법인도 사회적경제·제3섹터에 속하는 조직 형태라 볼 수 있다. 그러나 재단과 같이 사적인 성격과 비영리적 성격을 가지고 있음에도 실질적·민주적 통제가 이루어지지 못한다는 점에서 협동조합이나 민간단체와는 다른 특징을 보여 준다. 더욱이 역사적으로 볼 때 부유층 또는 자선적 성격의 자산을 활용하여 긴급하게 복지 인프라를 확보하고자 하였던 한국의 사회복지법인 구상은 오늘날 일부 지역 유지들이 소액의 자산을 매개로 국가의 보조금을 확보하고, 더 나아가 지역사회에서 정치적 영향력을 행사함에도 불구하고 적절한 통제를 하지 못하는 현상을 낳고 있다.

한국에서 사회서비스 공급 주체로서 사회적경제에 관심을 갖는 것은 사회변화에 따른 사회서비스 수요의 총량과 다양성의 부족뿐만 아니라, 이러한 기존 사회서비스 공급체계가 갖는 한계에 대한 문제 의식과도 맞닿아 있는 것으로 보인다. 인구학적 변화와 사회적 변화는 한국 사회에 지속적으로 사회서비스 공급을 늘려야 함을 시사하지만, 현재의 공급체계에서 사회서비스 공급 확충의 최대 수혜자는 전통적인 사회복지법인들이 될 가능성이 높다. 반면 인프라와 자원이 부족한 사회적경제 주체들은 상징적으로만 사회서비스 공급체계로 진입을 하거나, 도리어 사회서비스 공급체계의 시장화를 촉진시키면서 결국은 영리기업의 진입을 위한 견인차로 전락할 가능성이 높아 보인다. 특히 잘못 알려진 것과 달리 한국에서 사회서비스 관련 사회적경제 공급 주체의 성장 여지는 기존의 강력한 공급 주체인 사회복지법인의 위치와 비중으로 인해 매우 제약되어 있다.

결국 공공자원에 상당 부분 의존해야 하는 제한된 사회서비스 공급체제에서 사회적경제에 기반한 새로운 공급 주체의 도입은 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 관심을 사회서비스의 양적 성장과 이를 통한 일자리의 증가로 국한한다면 이탈리아 사회적협동조합의 경험에서 배울 수 있는 것은 매우 제한적일 것이다.

하지만 관점을 달리한다면 이탈리아의 경험은 새로운 시사점을 던져준다. 한국 사회에서 사회복지법인이 차지하는 지위와 역할은 논쟁적이다. 사회적경제 개념화 논쟁에서도 사회복지법인이 사회적경제 구성 요소가 될 수 있는가가 주요한 쟁점 중 하나였다(이경호, 양동수, 이예은, 2017). 협동조합이나 민간단체가 사회서비스 공급 주체로 성장하는 것은 부족한 공급 주체를 충당하는 역할보다는 기존 공급 주체, 특히 사회복지법인의 개혁과 혁신을 이끄는 효과에 더욱 초점을 맞출 수 있을 것이다. 사회복지시설에 대한 지역사회와 이해당사자들의 참여와 통제를 확대하는 것은 사회서비스 공급 혁신의 주요 원동력이 될 수 있을 것이다. 이 과정은 사회복지법인을 실질적인 사회적경제 주체로 복원하는 것이 될 수 있을 것이다. 그렇지 못한 경우에는 지역사회에 기반한 새로운 사회적경제 주체들에 의해 대체되는 방향으로 점차 진전될 수 있을 것이다. 따라서 사회서비스 공급체제에 사회적경제 공급 주체를 참여시키는 것은 단순히 잔여적인 공급 자원을 확보한다는 것이 아니다. 사회서비스 공급체제 전반의 질적 도약을 염두에 둔 접근이 필요하다 할 것이다.

이는 또한 낮은 일자리의 저수지가 될 수 있는 현재의 사회적경제 사회서비스 공급 주체에 대한 이해(단순 서비스 제공 인력 중심)를 재고하고, 사회복지사, 전문 인력과 서비스 제공 인력이 위계구조가 아닌 평등하고 협력적이며 민주적 관계를 통해 새로운 사회서비스 일자리 문화와 적절한 노동조건을 갖추는 방향으로 나아갈 필요를 제기한다. 한편 사회적경

제, 특히 협동조합 모델의 확산은 지역 주민의 참여와 실무자의 헌신이 결합함으로써 지역사회에 밀착한 효과적 서비스 공급을 가능하게 할 수 있다. 컨소시엄 모델이 보여 주듯이 보다 혁신적인 발전 모델을 가능하게 할 것으로 기대할 수 있다.

제 5 장

대인서비스 공식화를 통한 사회서비스 확대 방안: 프랑스 사례를 중심으로

제1절 서론

제2절 프랑스 고용보증수표제

제3절 요약 및 정책적 함의

5

대인서비스 공식화를 통한 << 사회서비스 확대 방안: 프랑스 사례를 중심으로

제1절 서론

“프랑스 사회복지서비스의 특징은 국가가 전반적으로 통제하는 ‘혼합 복지(welfare mix)’의 맥락에서 민간과 공공서비스를 병행하는 데 있다.”(황덕순 외, 2012, p. 409) 특히 보육서비스, 노인 및 장애인 지원과 같은 분야는 수당 지급, 서비스 질의 감독 등 국가가 개입할 여지가 높아 공적 조절력이 매우 강력한 분야임에도 불구하고 민간과 공공이 병행을 하고 있다. 이러한 방식은 스웨덴, 핀란드 등과 유사하며 민간 분야 대인 서비스 영역을 공공의 사회서비스 영역으로 포괄한 대표적 나라로 알려져 있다.

1990년대 이후 프랑스 사회서비스 일자리는 가격 경쟁을 통한 시장화로 서비스 품질이 낮아지는 동시에 노동자들이 열악한 처지에 놓이게 되며 사회서비스 일자리의 비공식화가 지속되었다. 이에 프랑스 정부는 민간 개인서비스 영역을 공적 영역으로 끌어들이며 서비스 품질을 개선하고 노동자에게 근로조건을 보장하는 방식을 고안하여 취약계층뿐만 아니라 일반 서비스 이용자에게도 검증된 품질의 사회서비스를 제공하며 비공식화된 일자리를 공식화하고자 하였다.

이를 위해 기존에 취약계층에 대한 개인서비스 지원 제도로 활용되던 고용바우처를 활용하였으며, 적용하는 개인서비스의 내용을 확대하여 취약계층뿐만 아니라 일반 서비스 이용자들도 활용할 수 있도록 하였다. 즉 취약계층에게는 기존의 방식을 확대 적용하여 기존의 방식대로 수당을

지급하고, 일반 서비스 이용자에게는 세액공제와 같은 금융지원제도 방식으로 유인책을 제공하였으며, 무엇보다 제도의 활용을 간소화하도록 서비스 청구 제도(고용보증수표제도(CESU: Chèque emploi service universel))를 도입하였다.¹⁶⁾ 또한 서비스를 제공하는 기업에는 세금을 감면해 참여를 유도하였고 서비스 품질을 관리하였다. 그리고 기존에 비 공식적으로 고용하던 가정 내 고용을 ‘등록’제를 통해 공식화하였고, 공식화된 노동자에게 사회보장을 제공하였다. 이를 통해 사회복지 영역으로 포함하지 않던 민간 개인서비스 영역인 가사활동 지원을 포함하여 현재 프랑스 사회복지서비스는 좀 더 포괄적인 영역까지 확장하고 있다고 볼 수 있다.

이 연구는 고용보증수표제를 소개하고 이를 통해 개인서비스 부문의 공식적인 작동 방식을 설명한 후 고용보증수표제 도입 이후 개인서비스의 부문의 일자리 특성을 분석하도록 한다. 특히 2010년 이후 추세적으로 감소하는 개인서비스 일자리의 특징을 살펴본다. 이후 프랑스 개인서비스 전달체계가 우리나라의 개인서비스 분야 특히 가사서비스업에 주는 함의를 살펴볼 것이다.

제2절 프랑스 고용보증수표제

1. 프랑스 대인서비스 분야의 공식화 배경

먼저 프랑스 GDP와 일자리에서 사회서비스 부문이 어느 정도 차지하

16) 오은진, 신선미, 김난주, 양난주(2010)의 ‘사회서비스 분야 여성 일자리 창출을 위한 정책과제 IV’ 연구는 프랑스 고용보증수표제도를 아주 자세히 설명한 보고서이다. 본 연구는 이 연구보고서의 내용을 주로 참고했음을 밝힌다.

고 있는지 살펴보면 2016년 기준 프랑스의 1인당 국내총생산(GDP) 중 사회서비스업(공공행정, 교육, 보건 및 사회복지업)은 15.2%로 차지하는 비율이 상당하다 할 수 있다. 특히 돌봄 영역에 해당하는 보건 및 사회복지의 비율이 6.3% 수준으로 OECD 국가 중 미국, 영국 및 북유럽 국가들 다음으로 가장 높은 수준이다.¹⁷⁾ 또한 임금근로자 가운데 사회서비스 부문으로 취업한 이들의 비중을 보면 프랑스 전체 임금근로자 중 31.6%로 나타나 상당 수준이 사회서비스 영역에 종사하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 보건 및 사회복지 비율이 매우 높은 편이다. 사회복지 영역의 취업 비율이 8.1%로 나타나 OECD 국가 내에서도 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드 다음으로 높은 수준을 보인다.¹⁸⁾ 정리하면 프랑스의 사회서비스 부문은 GDP에서 차지하는 비율과 임금근로자로 취업한 비율이 모두 높아 프랑스에서 대단히 중요한 분야임을 알 수 있다.

〈표 5-1〉 프랑스 사회서비스업 GDP 및 임금근로자 비율(2016년)

(단위: %)

	GDP 비율	임금근로자 비율
사회서비스(공공행정+교육+보건 및 복지) 비율	15.2	31.6
- 공공행정(O)	5.6	10.0
- 교육(P)	3.4	7.4
- 보건 및 사회복지(Q)	6.3	14.2
보건	4.2	6.1
사회복지	2.1	8.1

자료: OECD Statistics(2019. 10. 1. 인출)을 사용하여 저자 재구성.

프랑스 사회서비스 분야는 크게 아동복지와 노인복지를 아우르고 있으며 지난 40년간 사회복지지원 서비스가 획기적으로 발전해 왔다. 특히 맞

17) OECD 국가별 GDP 중 사회서비스 비중의 구체적인 내용은 〈부표 5-2〉 참고.

18) OECD 국가별 임금근로자 중 사회서비스 비율의 구체적인 내용은 〈부표 5-3〉 참고.

별이 부부의 어린 자녀에 대한 보육 및 장애인이나 거동이 불편한 노인 등에 대한 지원과 같이 대인서비스 분야를 중심으로 제도가 발전해 왔다. 따라서 프랑스 사회서비스 분야의 일자리는 넓은 의미로 대인서비스 분야의 일자리로 인식된다. ‘대인적 사회복지서비스 활동’은 “사람의 집에서 또는 그 집 주변에서 이루어지는 활동”이라 하고 2005년 6월 26일 법에 정의했다(황덕순 외, 2012, p. 427).

프랑스 대인서비스의 대표인 개인서비스(*services à la personne*) 분야의 공식화는 사회적, 인구학적, 노동시장적 요인들이 맞물려 진행되었다. 1970년대 이후 출산율이 감소하고 사회활동을 지속하고자 하는 여성이 빠르게 늘어나면서 프랑스 여성들의 노동시장 참가율, 고용률, 실업률이 모두 증가했다. <표 5-2>를 보면 1970년 고용률은 49.3%에서 1995년 56.8%로 증가했고, 실업률은 2.2%에서 13.7%로 증가해 비경향 여성의 비율이 크게 감소했다. 반면 합계출산율은 2.85에서 1.80으로 크게 감소해 사회적 추세와 더불어 여성의 경제활동이 강화되는 배경이 되었다. 따라서 맞벌이가 증가하면서 자녀 양육과 일을 동시에 할 수 있는 보육지원제도의 요구가 거세졌고, 이에 따라 맞벌이 부부에 대한 지원을 강화하고 집단보육과 가정보육도우미, 부모가 집에서 도우미를 고용하는 방식 등이 보육정책의 하나로 자리 잡게 되었다. 1980년대 이후 여성의 육아휴직으로 인한 수입 감소를 보전해 주는 지원수당(APE)이 도입되었다. 재가보육수당(AGED)을 신설해 유급 도우미를 활용하는 부모에게는 감세 혜택을 지원하였다. 또한 가정보육모 고용을 위한 지원금(AFEAMA) 또한 신설되었다. 그 외 장애인이나 도움이 필요한 노인을 대상으로 기존의 현물 지원 대신 현금지원제도를 신설하였다(황덕순 외, 2012, p. 403). 본격적으로 개인서비스의 영역에 각종 지원금이 도입된 것이다.

〈표 5-2〉 프랑스 여성의 경제활동 상태 및 합계출산율

(단위: 명, %)

연도	합계출산율	고용률	참가율	실업률
1970	2.85	49.3	50.4	2.2
1975	2.65	52.9	55.5	4.6
1980	2.31	55.5	60.3	8.0
1985	1.86	54.0	61.1	11.8
1990	1.86	55.7	63.2	11.8
1995	1.80	56.8	65.8	13.7
2000	1.71	59.8	67.7	11.7
2005	1.76	63.7	70.0	8.9
2010	1.88	64.9	71.0	8.7
2015	1.98	66.5	73.2	9.2
2018	1.98	68.1	74.5	8.5

주: 고용률, 참가율, 실업률은 20~64세 대상임.

자료: 합계출산율은 UN 웹사이트(2019); 고용률, 참가율, 실업률은 OECD Statistics에서 2019.

10. 2. 인출: 저자 재구성.

1990년대 이전까지 프랑스 사회서비스 전달 방식은 주로 정부 및 지방 자치단체가 직접 제공하는 방식을 취했다. 그러나 1990년대 초 맞벌이 부모의 증가에 따른 어린 자녀에 대한 보육 및 장애인, 돌봄이 필요한 노인 등에 대한 지원 요구가 크게 증가하면서 이러한 요구를 대처하는 동시에 일자리 창출을 추진하기 위해 사회서비스 공급에 경쟁 원리를 도입하였다(오은진, 신선미, 김난주, 양난주, 2010, p. 220). 1995년 당시 프랑스 실업률은 심각한 사회문제였으며, 여성 실업률도 최고치를 경신하는 등 일자리 창출의 필요성이 크게 대두되었다.

1990년대 프랑스 산업에서 서비스 부문은 GDP의 70% 이상 차지하고, 일자리의 70% 이상을 서비스업이 차지하고 있어 개인서비스 부문은 새로운 일자리 창출의 중요한 원천이었다(Sansoni 2009, pp. 9-10). 특히 개인서비스 영역은 공식, 비공식 모두를 이용해 일자리 창출이 가능했다. 이러한 맥락에서 프랑스 정부는 개인서비스산업(services à la per-

sonne) 육성을 통해 사회서비스 분야의 일자리를 창출하고 정부 지원을 받는 취약계층에게 필요한 사회서비스를 직접 선택할 수 있도록 하는 한편 정부의 지원을 받지 않는 일반 개인들도 손쉽게 개인서비스를 구입할 수 있도록 제도화하였다.

그러나 프랑스 사회서비스는 국가 제공 방식이 아닌 개별적 방식 즉 시장화 서비스 방식을 이용하여 확장되면서 비공식 노동시장에서의 거래가 활발해 공식적 산업으로 성장시키기 어려운 측면이 있었다. 1990년대 도입된 경쟁 원리의 영향으로 품질이 보증되지 않은 값싼 가격의 개인서비스가 급격히 증가하면서 기존 단체들도 단순 알선업체로 격하되었고, 동시에 서비스 제공자 근로조건이 크게 저하되어 전반적으로 개인서비스의 품질이 좋지 않았다. 무엇보다 개인서비스 구입자와 노동 제공자 간에 분쟁이 생겼을 경우 비공식적으로 처리되는 문제가 발생하게 된 것이다. 또한 개인서비스가 낮은 가격으로 거래되는 까닭에 서비스를 제공하는 노동자의 처우도 낮았다.

따라서 프랑스 정부는 이후 2005년 대인서비스의 질과 양의 제고를 위해 대인서비스를 양성화하는 법안을 도입하고 서비스 수요자와 구직자 연계, 서비스의 품질 향상, 일자리의 질적 수준 제고의 방향으로 정책을 도입하고 '비공식 영역의 공식화'로 개인서비스의 방향을 설정하여 보편적 고용서비스인 고용보증수표제도(CESU: Chèque emploi service universel)를 본격 도입하였다. 기존 집안일, 가정 내 보육, 노인 간호 등 전통적 개인서비스로 제한되어 오던 1994년 설립된 기존 고용바우처(CES)를 보강 및 강화하는 방식으로 전환한 것이다.

많은 수요자가 시장에서 서비스를 구입할 수 있도록 서비스 내용을 노동법을 통해 구체적으로 정의하고 질적 수준을 유지하도록 관리(정부인증제도)하며, 개인서비스 수요자와 공급자 간의 연계가 원활하게 이루어

지도록 구인·구직 연계 시스템을 구축하였다. 또한 서비스 수요자와 공급자에게 세금 감면 및 부가가치세 감면 혜택을 제공해 시장을 활성화하고 근로자의 근로조건(임금, 사회보험, 교육훈련, 휴가 등)을 계약을 통해 명확하게 해 질적 수준을 제고하고자 하였다.

2. 개인서비스 내용 및 지원 대상¹⁹⁾

고용보증수표제는 기본적으로 모든 가구가 사용가능 하다. 특히 60세 이상 노인이나 독립적 생활이 어려운 사람, 6세 미만의 아동돌봄자, 장애인 및 장애인 가구, 자녀가 있는 구직자 등은 취약계층으로 분류하여 공공지원을 하고 있다. 또한 고용보증수표제도(CESU) 시스템을 통해 요청할 수 있는 대인서비스의 범위가 매우 광범위해 사용자의 집안과 밖 모두 서비스 대상이다. 집안일로는 청소, 다림질, 작은 정비 업무, 가정에서의 야드 작업, 보육, 공부 도움, ICT 또는 행정 지원, 노인 지원, 장애인 지원, 어린이 보육 등의 서비스를 포함한다. 가정 밖의 서비스에는 식사 준비, 식사 배달, 식사 제공 등이 포함된다. 또한 식료품, 세탁물 수집, 장애인이나 노약자 운송, 반려동물 보호를 포함해 개인서비스 포괄 범위가 상당히 넓은 편이다.

프랑스 개인서비스지원기관(ANSP: Agence nationale des services à la personne)은 개인서비스와 관련한 제도 설명, 접근 방법, 필요한 법령 등 부대 정보를 공식적으로 제공한다. 또한 등록자와 관련된 통계를 일괄 취합해 매 분기마다 보고서를 내고 통계를 제공하고 있다. 프랑스

19) 프랑스의 개인서비스지원기관(ANSP: Agence nationale des services à la personne)은 2005년 10월 설립되어 개인서비스와 관련한 제도 설명, 접근 방법, 필요한 법령 등 부대 정보를 공식적으로 제공한다. 또한 등록자와 관련된 통계를 일괄 취합해 매 분기마다 보고서를 내고 통계를 제공한다(www.servicealapersonne.gouv.fr 참조).

개인서비스지원기관(ANSP)의 분류에 따르면 개인서비스 육성 정책에 포함되는 서비스 범위는 26가지로 일상생활 서비스부터 어린 자녀, 장애인, 도움이 필요한 노인을 지원하는 활동으로 구체적인 일의 범위와 정의는 「노동법 제 D. 7231-1조」에 의해 정의(2016년 12월 개정)된다(〈표 5-3〉 참조).

〈표 5-3〉 공공사회서비스 내용(노동법으로 제정)

인증 방식	내용
신고서만 제출	1. 가사 및 가사 2. 작은 원예 작업 3. 스스로 할 일 4. 집에서 3살 이상 자녀의 베이비시터 5. 학교 지원 또는 가정 학교 6. 부양가족을 위한 가정 미용 7. 집에서 식사 준비 8. 집에서 음식 배달 9. 홈쇼핑 배달 10. 다림질 리넨 수집 및 택배 11. 가정용 컴퓨터 지원 12. 애완동물 관리 및 증독자를 위한 산책 13. 집에서의 임시 유지 보수, 유지 보수 및 경계 14. 집에서의 행정 지원 15. 여행(대중교통) 중 3 세 이상의 어린이 동반 16. 원격 지원 및 비디오 지원 17. 수화 통역 18. 집에서 임시 도움이 필요한 사람들을 위한 지원 19. 일시적인 장애가 있는 경우 차량 운전 20. 일시적 장애가 있는 사람들과 동반 21. 개인에게 서비스의 조정 및 전달
신고서+인증	22. 집에서 3세 미만 및 장애가 있는 18세 미만의 어린이 돌봄 23. 3세 미만 및 장애가 있는 18세 미만의 어린이 동반 여행 등 이동 관련
신고서+인증 +권한 부여	24. 노인 및 장애인 지원(일상생활 활동 지원, 사회적 통합 지원) 25. 이동이 어려운 사람들의 차량 운전, 행정 절차 26. 노인, 동반자 또는 장애인, 만성질환자의 집 밖의 움직임(도보, 이동, 교통 지원, 일상활동 등)

주: 서비스 내용과 범위는 노동법 제 D. 7231-1조에 의해 정의(2016년 12월 제정)됨.
 자료: 개인서비스지원기관(2019. 10. 1. 인출).

서비스 이용자는 서비스를 이용하면서 세금 및 사회적 혜택을 받으면 이 26가지 서비스 활동에 대한 공식 등록 절차를 반드시 거쳐야 한다. 만약 공식 등록하지 않고 대인서비스를 이용하게 되면 세금 및 사회적 혜택에서 배제된다.

〈표 5-4〉 서비스 수혜를 받는 집단의 인증 및 권한 부여 대상 범위

인증 방식	내용
신고	· 신고를 하면 조직과 개인이 세금 및 사회적 혜택을 활용할 수 있음. · 모든 개인서비스 활동은 사전 승인 및 허가를 필요로 함 · 신고되지 않은 활동은 사회적 혜택 및 세금 혜택이 없음.
인증	· 취약계층(3세 미만 아동 및 장애가 있는 18세 미만의 어린이가 있는 경우, 거동이 불편한 노인 또는 장애자)은 조직 및 국가가 발행한 인증을 받아야 함. · 인증이 필요한 활동 1) 3세 미만 아동 및 장애가 있는 18세 미만 어린이를 가정에서 돌봄 2) 3세 미만 아동 및 장애가 있는 18세 미만 어린이의 외부 활동 지원 3) 거동이 불편한 노인, 장애인 또는 만성질환자의 일상생활 지원 4) 거동이 불편한 노인, 장애인 또는 만성질환자의 개인 차량을 운전 5) 거동이 불편한 노인, 장애인 또는 만성질환자의 외부 활동 지원
권한 부여 (허가)	· 사회의 고령화 적응(ASV)에 관한 법률(No.2015-1776, 2015. 12. 28) 제정 이후, 노인, 장애인, 만성질환자에게 수행되는 서비스를 수행하려면 카운터위원회의 허가를 받아야 함. · 허가가 필요한 활동 1) 노인, 장애인, 만성질환자에게 가정에서 필요한 일상생활 지원 2) 노인, 장애인, 만성질환자에게 개인 차량 운전 지원 3) 노인, 장애인, 만성질환자의 외부 활동 지원(산책, 이동 및 교통 지원, 일상 활동)

자료: 개인서비스지원기관(2019. 10. 1. 인출).

이러한 26가지 서비스는 서비스 내용에 따라 신고, 인증, 권한 부여와 같은 인증 방식 및 혜택이 달라진다. 신고를 하지 않으면 서비스 이용 이후 세금 및 사회적 혜택을 받을 수 없다. 대상자의 상황에 따라 서비스 이용자가 등록만 하면 서비스를 받을 수 있는 항목이 있는가 하면, 정부로부터 승인 및 권한 부여가 필요한 항목도 있다. 〈표 5-3〉 22~26번의 서

비스는 승인 및 권한 부여가 필요한데 3세 미만 자녀가 있는 경우, 장애가 있는 18세 미만의 자녀가 있는 경우, 노인 또는 장애인과 같은 취약계층은 국가의 인증을 사전에 받아야 공공지원을 받을 수 있다. 특히 고령화 사회에 대한 적응 법률(No. 2015-1776)이 발효된 후 노인과 장애가 있거나 만성질환을 앓고 있는 사람들에게 대해서는 지역 의회에서 발행한 허가 시스템(권한)을 받아야 취약계층으로 인정받을 수 있다.

3. 고용보증수표제도(CESU²⁰) 운영 방식²¹)

가. 고용보증수표제도의 기능 및 목표

고용보증수표제도(CESU)는 집안일, 가정 내 보육, 노인 간호 등 전통적 개인서비스로 제한되어 오던 1994년 설립된 기존 고용바우처(CES)를 대체한 것이다. 모든 개인이 비용을 지불하고 사용할 수 있도록 서비스 내용을 확대하고 지원을 강화해 개인서비스를 공식화·보편화하는 목적으로 2006년 시작되었다. 무엇보다 2006년 초 CESU는 개인의 자율수당(APA: Allocation personnalisée d'autonomie), 장애보상수당(PCH: Prestation de Compensation du Handicap), 보육수당(PAJE: Prestation d'accueil du jeune enfant)을 포괄하였으며 기존에 지원하던 취약계층을 포괄해 지원하는 기능을 담당한다. 특히 거동이 어려운 60세 이상 노인이나 그 부양가족, 6세 미만의 아동 돌봄자, 장애인 및 장애인 가구는 취약계층으로 분류하여 바우처 방식으로 지원하고 있다. 즉 고용보증수표제는 일반 개인과 취약계층 모두가 사용할 수 있다. 다만 취

20) CESU, Chèque emploi service universel.

21) CESU 웹사이트(2019. 10. 1.)와 IMPact 웹사이트(2019. 10. 1.)의 내용을 바탕으로 정리함.

취약계층이 고용보증수표제(CESU)를 통해 개인서비스를 이용할 경우 취약계층에 적용되는 수당에서 서비스 이용에 대한 비용이 청구되어 취약계층이 직접 지불하지 않는다는 차별점이 있다.

취약계층을 비롯하여 모든 가구에서 사용할 수 있는 고용보증수표제도는 크게 다섯 가지의 기능 및 목표를 가지고 운영한다. 첫째, 취약계층(노인 및 장애인)에게 사회서비스 제공 수단, 둘째, 개인서비스 이용자들을 위한 지불 수단, 셋째, 일가정 양립 지원 수단을 통해 일생활 균형 촉진, 넷째, 가정 내 서비스 부문의 고용 증가 및 고용의 공식화, 다섯째, 서비스 거래 기록 및 세금 정산자료 자동 처리(행정처리 간소화)를 목적으로 한다. 무엇보다 고용보증수표제도의 주요 목적은 가정 내 일자리(home-based jobs)의 확대와 일자리의 공식화였다. 특히 사회서비스 부문에서 일자리를 개발하고 여성 고용 향상을 지향하고자 하였다.

〈표 5-5〉 고용보증수표제(CESU) 취약계층 지원

지원 대상	적용 수당 및 조건
노인(자율성을 상실한 60세 이상) 또는 부양가족	- 개인자율수당(APA) : 일상생활의 필수 행동에 도움이 필요하거나 정기 모니터링이 필요한 사람 : 자택에서의 서비스 혹은 요양시설 비용 - 고령자연대수당(ASPA) : 저소득 노인 대상(일종의 노령연금)
장애인	- 장애보상수당(PCH) - 20세 미만의 어린이 및 청소년을 위한 장애 아동 교육 수당(AEEH)
6세 미만 어린이	가정보육 또는 승인된 산후 도우미를 사용할 경우 - 가족수당(CAF) - 농업사회보장(MSA: Mutuelle Social Agricole)

자료: 개인서비스지원기관(2019. 10. 1. 인출).

나. 고용보증수표제(CESU) 운영 방식과 혜택

고용보증수표제는 후불형과 선불형 두 가지 방식이 있다. 후불형은 주로 개인이 서비스를 직접 구입하는 방식이고, 선불형은 회사 등에서 먼저 상품권(수표)을 구입해 근로자에게 제공하는 방식이다. 두 방식에 대한 간단한 요약은 <표 5-6>에 정리되어 있다. 구체적인 사용 방식과 혜택은 다음과 같다.

<표 5-6> 고용보증수표제(CESU) 제공 방식

	CESU 선언(후불)	사전금융(pre-financed) CESU(선불)
시행 방식	온라인·서면 신고를 통해 가정 내 근로 노동자 채용.	가정 내 근로자 및 개인서비스 제공 민간 회사에서 구입한 상품권 이용.
지불 방식	CESU 계정을 만들면 CESU에서 고용계약, 급여 자동 수행, 세금 감면 시뮬레이션도 가능. 서비스 사용 후 CESU 계정을 통해 이체, 현금, 수표로 지불	회사, 행정, 직장협의회, 지방 당국 등 제3자가 부분 혹은 전체의 바우처를 구입 후 서비스 사용자에게 제공. 최종 사용자에게 이 바우처를 지급하면 서비스 이용 후 비용으로 지불 가능. 가정 내 근로자 및 민간 회사는 사전 고용된 바우처를 CESU 보상센터에 신청하고 급여를 수급받음.
혜택	- 서비스 이용 금액의 50% 이내에서 세금 공제. - 근로자 1명을 고용할 때 부여되는 시간당 2유로의 사회공헌비 면제.	- 지불된 금액의 25% 세금 공제 혜택(연간 50만 유로까지). - 직원당 연간 1830유로까지 사회보장기부금 감면.
결합	등록 고용수표와 사전금융 고용수표 결합하여 사용 가능	

자료 : 본문의 내용을 필자가 요약함.

먼저 후불형 CESU 선언(등록) 방식은 주로 개인이 직접 고용을 하거나 서비스 제공 업체를 통해 서비스 직접 구입하는 것이다. 이러한 방식을 통해 비공식 영역의 개인서비스를 공식화하기 위해 가정 내 서비스를 이용하는 사람들로 하여금 고용을 ‘선언’하도록 하여 공식화하려는 목적이 있었다. 이 ‘선언’ 방식은 CESU에 등록함으로써 이루어진다. 이러한 등

록은 일종의 후불제 방식으로 개인서비스 사용자가 CESU에 온라인이나 서면으로 등록해 계좌를 생성하고, 고용 신고 양식을 작성하고, 급여명세서에서 본인 계좌를 연동하여 '고용을 공식 선언'하면 개인 고용자가 되고 CESU와 연계된 은행을 통해 비용이 지불(이체, 현금, 수표)된다. 서비스 이용자가 이러한 방식으로 등록을 하고 개인서비스를 이용하게 되면 서비스 이용자는 이용 금액의 50%까지 세금 감면 혜택을 받게 된다. 고용보증수표제도는 기본적으로 세금 감면 제도를 이용해 개인서비스를 이용하는 세금을 내는 수요자에게 비과세 혜택을 제공한다. 최근에는 고용 수표제를 이용하기 위해 Accueil(www.cesu.urssaf.fr)에 계정을 만들어 등록 후 사용한다.

개인서비스 비용은 다음과 같이 산정된다.

$$\text{개인서비스 비용} = \text{임금} + \text{사회보장기여금} - \text{보조금} - \text{세액공제}$$

이때 일반 서비스 이용자는 기존 바우처 방식으로 비용을 보조해 주는 것이 아니라 '세금 인센티브(세액공제)'를 통해 지원하고 세액공제 비용은 주정부가 부담한다. 또한 정부로부터 승인 혹은 권한을 부여받은 취약 계층은 개인서비스 비용에서 보조금과 사회보장기여금(시간당 2유로)을 감면받는 방식으로 지원받는다.

세액공제 수준은 서비스 이용 금액의 50% 이내에서 세금 공제를 해주고, 근로자 1명을 고용할 때 부여되는 시간당 2유로의 사회공헌비를 면제해 준다. 이때 세금 공제액은 서비스 이용 금액의 50% 이내에서 최대 1만 2000유로(2017년 예산법)까지 감면받을 수 있고, 부양자녀 수, 장애 아동 유무 등 가정 내 상황에 따라 최대 2만 유로까지 받을 수 있다. 단 일부

서비스는 감면 금액의 상한선이 있는데, 원예는 5000유로까지, 컴퓨터 및 인터넷 지원은 3000유로까지, DIY는 500유로까지 제한이 있다. 한편 아동 또는 다른 부양가족의 경우 한도는 2만 유로이고, 장애가 있는 사람은 이용 금액의 80%이상으로 확대된다. 또한 3개월 이상 구직자로 등록된 사람은 전액 세금 공제를 받을 수 있다. 취약계층인 경우 내야 할 세금 총액이 감면되는 액수보다 적을 때 그 차액을 돌려받을 수 있다. 예를 들어 CESU를 통해 연간 1500유로의 세금을 돌려받을 수 있는 사람이 실제 세금을 500유로만 냈다면 세금을 전액 감면받고 1000유로를 추가 환급 받을 수 있다(오은진 외, 2010, p. 231).

프랑스는 CESU를 통한 지원 혜택을 꾸준히 확대하고 있다. 2017년 프랑스에서 가장 중요한 개혁이 이루어졌는데, 비과세 연금 수급자(즉 소득세 미지급자)를 포함한 모든 범주의 사람들에게 대한 세금 공제를 확대하기로 하였다. 또한 26가지 개인서비스는 서비스별로 각각 세금 감면 비율 및 범위가 상이해 정원 작업이나 행정 지원 등은 세금 감면 대상에 포함되지 않았으나 최근 세금 감면 대상 서비스(소규모 유지 관리 작업, 정원 작업, 학습 지원, ICT 또는 행정 지원 등)의 목록을 확대하여 기존의 전통적 개인서비스의 범위를 확대하였다.

다음으로 사전금융(pre-financed) 방식이다. 이는 일종의 선불형 바우처로 회사나 직장협의회, 고용주, 지역 당국 등이 전액 또는 부분적으로 선불로 구입한 후 이 바우처를 근로자에게 지불하는 수단으로 사용한다. CESU 등록(후불)의 예산은 사회보장제도에서 부담하지만 사전금융(선불)은 구입처(회사 등)에서 부담한다. CESU에 사전금융 방식으로 공동 자금을 지원하는 기관은 사회적기업, 민간 고용주, 직장협의회 등이다. 이들은 구입한 고용수표를 근로자에게 인센티브 등 여러 방식으로 제공한다. 사전금융 방식의 고용수표를 구입하게 되면 기업은 지불된 금액의 25% 세금 공제 혜택을 받는다. 연간 최대 한도액은 50만 유로이다. 또한 회사는

직원당 연간 1830유로까지 사회보장기부금을 감면받는 혜택이 있다.

다. 고용 방식과 근로계약

CESU 서비스 이용자가 일할 사람을 채용하는 방식에는 세 가지가 있다. 첫째, 서비스 이용자가 직접 고용하는 방식, 둘째, 서비스 이용자가 직접 고용하지만 고용 알선을 전문으로 하는 위탁회사(entreprise mandataire)를 통한 채용 방식, 셋째, 서비스 제공 회사와의 계약(일종의 파견) 방식이 있다. 이때 지불 방식은 후불제와 선불제 모두 사용할 수 있다.

먼저 서비스 이용자인 개인이 직접 가사서비스 근로자를 고용할 경우 근로자를 직접 찾고²²⁾ CESU 플랫폼인 URSSAF 네트워크(www.cesu.urssaf.fr)에 등록하거나 우편으로 종이 등록을 하면 된다. 등록한 이후 시간당 임금과 근로시간만 입력하면 급여명세서를 별도로 설정하거나 별도의 서류 제출 없이 URSSAF에서 사회보장기부금과 세금 등을 계산해 등록된 은행계좌에서 자동 처리 및 공제되도록 한다. 직접 고용한 근로자의 급여도 직접 지급할 필요 없이 등록된 계좌에서 자동으로 지급된다. 개인이 가정보육서비스 또는 산모도우미를 직접 고용하는 경우에는 가족보조금(CAF)이나 농업사회보장(MSA: Mutuelle Social Agricole)으로부터 보육혜택(PAJE)이나 무상보육(CMJ)을 받기 때문에 URSSAF 네트워크가 아닌 육아서비스센터(Pajemploi National Center)를 통해 먼저 등록한 후 www.Pajemploi.urssaf.fr을 통해 CESU 서비스를 이용한다. 과거에는 서비스 이용자가 직접 가사서비스나

22) 이때 아는 사람을 고용할 수도 있고, 근로자 모집 홈페이지 net-particulier.fr, particulieremploi.fr를 이용할 수도 있다. 혹은 프랑스개인고용주연맹(FEPem, <http://www.fepem.fr/>), 고용주개인연합(SPE, <http://www.syndicatpe.com/>)을 통해 구인할 수 있다.

보육서비스 근로자를 고용할 경우 세금 감면(이용 금액의 50%) 혜택을 받으려면 복잡하고 까다로운 증명 자료가 필요했지만 CESU 등록을 하면 신고 절차가 생략되고 증명 자료를 제출할 필요가 없어져 매우 간편하게 세금 감면 혜택을 받을 수 있게 된 것이다.

개인적으로 직접 근로자를 고용하는 경우에도 노동법을 적용받으며 개인서비스연맹이나 산별단체와 맺은 단체근로협약을 준수해야 하고, 최저임금 이상 급여를 지급해야 한다. 이 근로계약에는 '수행할 일의 정의', '고용주와 사용자 간의 종속적 관계', '양자가 합의한 임금'에 대한 동의 서약을 반드시 해야 하는 의무가 있다. 이때 근로시간이 주당 8시간 이하인 경우 혹은 근로시간이 주당 8시간보다 많지만 4주 이상 지속적이지 않은 경우에는 근로계약서 의무 작성이 제외된다. 반면 채용한 직원이 일주일에 8시간 이상 일을 하거나 1년 동안 4주 이상 연속 일하는 경우에는 고용계약서 작성을 필수로 해야 하며 고용전이나 종료 유예 기간이 끝날 때마다 개인 고용주와 근로자가 1부씩(총 2부) 작성해야 한다. 특히 고용계약에는 급여와 고용 기간을 반드시 명시해야 한다. 또한 주간 근무시간, 연차휴가, 계약 종료 조건은 국가단체협약에 의해 설정된다. 고용계약의 기본 형식은 URSSAF에서 제공한다. 개인서비스 이용자의 권리를 대신해 단체근로협약을 맺는 주체는 프랑스개인고용주연맹(FEPEN)이다.

두 번째 고용 알선을 전문으로 하는 위탁회사(entreprise mandataire)를 통하여 고용할 경우 서비스 수요자는 직접 희망 조건에 맞는 사람을 찾지 않고 위탁회사를 통해 정보를 제공받는다. 위탁회사를 통해 개인서비스 근로자를 채용할 경우 위탁회사는 수요자가 원하는 조건의 근로자를 찾아주고 관련 행정 절차와 비용, 임금 계산을 대행해 준다. 이 경우 수요자는 근로자에게 지급하는 임금 이외에 위탁회사에 관리비용을 지불해야 한다(오은진 외, 2010, p. 233). 위탁회사를 통해 개인서비스를 이용할 경우에도 개인서비스 분야(연맹 혹은 산별)의 단체근로협약과

노동법 준수, 사회보험 등의 납부 의무가 있다. 또한 반드시 최저임금을 준수해야 하는 의무가 있다.

마지막으로 서비스 제공 회사와 개인서비스 이용자가 계약하여 개인서비스를 제공받는 파견 방식이 있다. 이 경우 서비스 제공 근로자는 회사와 근로계약을 맺게 되고 회사와 단체근로협약을 맺는다. 이때 근로자의 관리 및 부대 행정 처리는 회사가 맡게 된다. 서비스 이용자는 회사에 최종 비용을 지불하고 서비스가 마음에 들지 않으면 회사에 통보해 계약을 해지하거나 다른 파견 근로자로 대체할 수 있다. 이 또한 개인서비스 분야의 단체근로협약과 노동법 준수, 사회보험 등의 납부 의무가 있으며 반드시 최저임금 수준을 준수해야 한다. 서비스를 제공하는 근로자는 채용 방식과 무관하게 질병, 실업 또는 퇴직 시 사회보장을 받으며, 단체근로협약과 노동법보호, 최저임금 이상의 보수를 보장받는다.

2015년 기준 서비스 제공 업체의 유형을 보면 개인이 직접 고용하는 위탁회사의 비중이 가장 커 56.0%를 차지한다. 서비스 제공 회사(파견)가 34.1%, 공공기관이 10.0%로 그 뒤를 잇고 있다. 각 서비스 제공 업체를 통해 유급 고용 시간의 변화를 보면 2014년 대비 협회와 공공기관은 줄어든 반면 서비스 제공회사(파견)가 전년 대비 7.4% 증가했다. 또한 소규모 회사를 통한 유급 고용 시간도 11.0% 증가하였다.

〈표 5-7〉 서비스 제공 업체의 유형(2015년)

(단위: 시간, %)

	2015년 유급 시간	전년 대비 증감율	2015년 분포
위탁회사	207,871,100	-1.9	56.0
공공기관	36,973,900	-4.0	10.0
민간회사	126,737,000	7.4	34.1
소규모회사	3,640,300	11.1	1.0
합계	371,227,900	0.8	100.0

자료: DARES(2017, p.1, Table 1)를 인용.

라. 개인서비스 제공 업체 및 연합

개인서비스를 제공하는 회사(1인 사업체 포함)는 개인서비스 제공 업체 연합에 가입하고 단체들은 공동으로 서비스를 홍보한다. 이를 통해 서비스 이용자 및 공급자를 찾고 홍보하며 영업에 필요한 정보를 교환한다. 정부나 관련 기관들은 이 연합을 지원하고 연합을 통해 관리한다. 이때 개인서비스를 제공하는 회사는 제공하는 서비스에 따라 부가가치세 감면 혜택을 받는데, 프랑스 기업은 보통 약 20%의 세금을 부과하기 때문에 이러한 부가가치세 감면 혜택은 꽤 매력적인 조건이다. 부가가치세 감면 내용은 아래 표의 내용과 같다.

〈표 5-8〉 기업 부가가치세 면제 내용

부가가치세	내용
면제	노인, 장애인, 3세 미만 자녀 지원을 하는 승인된 협회
5.5% 부과	도움이 필요한 노인이나 사람들에게 도움, 의료 행위를 제외한 집에서의 개인 관리, 간호를 제외한 간호사, 수화 통역사, 장애인 지원, 부양가족의 개인 차량 운전 제공, 직장, 휴일 장소, 행정 목적으로, 이동성 장애가 있는 사람들의 이동성 원조 및 운송, 노인 동반 또는 장애인 여행, 외부 활동(산책, 운송, 일상생활) 등
10% 부과	집에서 아동 돌봄, 가사 및 가사, DIY 활동, 가정 학교 지원, 부양가족을 위한 가정 미용, 준비 시간을 포함하여 집에서 식사 준비, 집에서 음식 배달, 다림질 및 택배, 홈쇼핑 배달, 수의사 관리 및 손질을 제외한 부양가족을 위한 애완동물 관리, 집에서의 행정 지원, 어린이 동행 및 외부 활동(산책, 운송, 일상생활 등)
감면 없음	브러시 청소를 포함한 작은 원예 작업, 홈 코스, 컴퓨터 지원 및 홈 인터넷, 거주지의 임시 유지 관리, 유지 및 감시, 기본 및 보조

자료: Juillet(2014, p.45, Table 7) 요약.

한편 파견업체나 채용 위탁을 하는 연맹과 달리 개인이 가사서비스를 직접 제공하는 개인 고용주의 경우 프랑스개인고용주연맹(FEPEM)이나

고용주개인연합(SPE)에서 개설한 홈페이지를 이용해 고용 알선 서비스의 도움을 받을 수 있다. 이 사이트는 개인서비스 구직자와 구인자 모두의 신청을 받아 정보를 제공해 준다. 서비스 비용과 임금 및 세금 계산을 해 주고, 이용자가 부담하는 추가 비용(사회보장분담금, 사용자단체에 지불하는 분담비 등)까지 계산해 주는 서비스를 제공하고 있다. 특히 FEPEM은 전문변호사 서비스를 통해 개별 고용주에게 개인화된 조언을 제공하고 개별 고용주를 대표하기 위해 공동 사회 협상에 참여한다.

〈표 5-9〉 개인서비스 제공 업체 연합

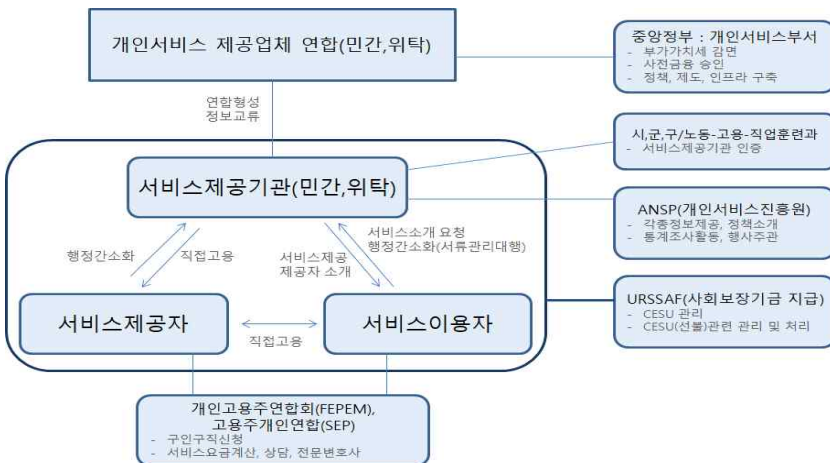
종류		이름	홈페이지
파견	비즈니스 연합	개인서비스연합(FESP)	https://www.fesp.fr/
		프랑스 개인 및 지역 사회 서비스 연맹(Fédésap)	https://www.fedesap.org/
채용 위탁	위탁회사 연맹	전국 도움, 관리 및 가정 서비스연합(UNA)	http://www.una.fr/
		농촌가정도움(ADMR)	https://www.admr.org/
		Adessadomicile	https://www.adessadomicile.org/
		전국적 인기 있는 가족 지원 협회(FNAAFP-CSF)	https://www.fnaafp.org/
		농촌가족	https://www.famillesrurales.org/
공공	공동 및 사회 행동 센터를 위한 연합	전국 공동체 및 도시 간 사회행동센터(UNCCAS)	https://www.unccas.org/
개인 고용	개인 고용주를 위한 연맹	프랑스개인고용주연맹 (FEPEM)	http://www.fepem.fr/
		고용주개인연합(SPE)	http://www.syndicatpe.com/

자료: 개인서비스지원기관(2019. 10. 1. 인출).

마. 조직체계

프랑스 중앙정부인 경제재정부(The Ministry of the Economy and Finances; 개인서비스 부서) 소속으로 CESU 국립 센터가 있고, 이 센터는 URSSAF(사회 보장 및 가족 혜택 기부금 수금 기관)를 통해 CESU 관리(직원 선언, 사회공헌지급 등)를 담당한다. 이때 정부로부터 승인받은 사전금융(pre-financed)을 수행하는 은행이나 회사들은 CESU를 발급할 수 있다. 또한 가사서비스를 제공하는 민간 회사는 바우처 시스템을 운영해야 CESU를 이용할 수 있다. CESU는 현재 5개 회사²³⁾가 공공 또는 민간 고용주를 대신하여 발행하는 권한을 가지고 있다.²⁴⁾

[그림 5-1] 프랑스 개인서비스 조직체계 및 네트워크



자료: 오은진 외(2010)의 그림(p. 237)을 바탕으로 저자가 일부 수정함.

23) Domiserve Groupe La Banque Postale, Edenred, Groupe UP Chèque, Domicile, Natixis Intertitres, Sodexo.

24) www.apecesu.org.

이상의 내용을 통해 고용보증수표제는 다음의 <표5-10>과 같이 요약할 수 있다.

<표 5-10> 고용보증수표제 요약

방식	내용
활동 영역	가사, 노인, 장애인 또는 부양가족을 위한 지원, 의료, 육아, 숙제, 소규모 주택 수리, 및 원예 작업, 행정, 애완동물 돌보기, 관리하기 등
서비스 제공 방식	1. 직접고용 2. 채용 대행 기관(협회) 3. 파견업체
회사의 시스템 진입을 규제하는 규정	1. 단순 인증 2. 서비스 질 인증
세금, 사회보장 인센티브	1. 서비스 이용자: 이용 금액의 50%까지 소득세 감면+사회보장기여금 또는 부가가치세 감면 2. 개인서비스 제공 근로자: 사회보장 혜택 권리 부여 3. 서비스 공급 업체: 사회보장기부금의 일부 또는 전체 면제+부가가치세 감면(19.6%→5.5%) 4. 공동 자금 조달 기관: 소득세 25% 신용 사회보장기부금에서 부분 면제
단체협약	1. 직접 고용 및 채용 대행 기관: 가계 고용주 연맹 협약 2. 파견: 전국 단체협약(2007년 10월 12일)

자료: 원고의 내용을 바탕으로 필자가 요약함.

4. 서비스와 일자리 양과 질 등 기관 관리 방법

가. CESU의 모니터링과 평가

CESU의 모니터링 및 평가는 경제재정부, ACOSS(CESU 등록을 담당하는 사회 공헌금 수집 기관) 및 고용 창출을 평가하는 노동부가 정기적으로 수행한다. CESU에 등록된 통계를 통해 일자리 창출, 등록된 시간 수, 등록된 임금 및 CESU 사용자 수에 관한 것을 평가한다. 지속적으로

정량적 모니터링과 후속 조치(세금 인센티브 개혁 중)에 대한 평가를 바탕으로 지원 범위 변경에 이용한다.

나. 서비스 품질에 대한 서비스 제공 기관의 인증 및 사후관리 방법²⁵⁾

개인서비스를 제공하는 회사는 재정적 인센티브를 받기 위해 정부로부터 서비스 품질에 대한 인증을 받아야 한다. 제공하는 서비스에 따라 단순 인증과 서비스 질 인증을 받는다.

단순 인증은 <표 5-3>에서 제시했던 공공사회서비스 중 1~21번에 대한 내용으로 단순 인증을 받고자 하는 회사는 지방자치단체에 있는 고용·노동·직업훈련과에 신청서와 관련 서류를 제출하면 심사를 거쳐 자치단체장이 인증서를 발급한다. 유효기간은 5년이다(오은진 외, 2010, p. 240). 서비스 질 인증은 3세 미만 및 장애가 있는 18세 미만의 어린이 돌봄, 노인 및 장애인 돌봄, 만성질환자와 같은 취약계층의 서비스(22~26번)에 관한 인증으로 지방자치단체 의회 의장의 동의를 있어야 한다. 인증서 유효기간은 5년이다.

개인서비스 인증 신청 시 필요한 작성 항목과 내용은 다음과 같다. 먼저 단순 인증을 받을 경우 제공하는 서비스는 집안 관리, 아이 돌봄 등이다. 반면 취약계층에게 서비스를 제공하려면 의회 인증 및 승인을 받아야 가능한데, 제공하는 서비스의 내용이 다소 달라진다. 특히 장애인과 노인에게 더 필요한 일의 내용이 추가된다.

한편 개인서비스 회사(기관)로 인증을 받기 위해서는 신청 회사(기관)가 개인서비스 이외의 다른 사업을 겸해서는 안 된다(오은진 외, 2010, p. 241).²⁶⁾ 인증신청서에 기록하는 내용은 1) 기관의 법적 지위, 2) 기관

25) 이 절은 오은진 외(2012, pp.239-243)의 내용을 바탕으로 정리함.

소개, 3) 서비스 종류와 유형, 4) 수요자 관리 방법, 5) 하청 관계, 6) 수요자와 근로자의 관계, 7) 영업 요일 및 시간, 8) 요금제도, 9) 서비스 제공 실적, 10) 사무실 직원 현황, 11) 근로자 현황, 12) 근로자 모니터링, 13) 물적 자원, 14) 사업계획 등이다(오은진 외 2010, p. 241). 구체적인 내용은 <표 5-11>의 내용과 같다.

<표 5-11> 제공 기관 인증신청서 항목과 내용

항목	내용
1) 기관의 법적 지위	- 단체, 회사, 센터, 공공기관 등
2) 기관 소개	- 존재 이유, 주소, 우편번호, 전화, 팩스, 인터넷 주소, 등록일자, 대표 이름과 지위 등. - 소재지가 여러 군데인 경우 각 소재지 기관의 이름, 주소, 전화, 팩스, 대표자 이름 등.
3) 서비스 종류와 유형	- 개인서비스 코드 번호로 선택함. - 구인 대행, 규격화된 서비스 제공, 둘 다 제공함 중 선택함.
4) 수요자 관리 방법	- 전화, 서류, 방문, 기타 중 해당 사항에 예/아니요로 응답함. - 수요자가 요청하는 서비스의 견적을 내기 위한 서비스 신청서 서류가 있는가, 서비스 이용자 관리 시스템이 있는가, 수요자들에게 배포할 안내 책자가 있는가, 제공되는 서비스를 수요자와 함께 주기적으로 모니터링하는가, 한다면 얼마의 주기로 하는가 응답함.
5) 하청 관계	- 다른 사업체와 네트워크로 일하는가, 다른 사업체에 하청을 주는가, 다른 사업체로부터 하청을 받는가, 연합에 가입되어 있는가, 개인서비스 브랜드를 쓰고 있는가 등에 대해 예/아니요로 답하고, 예로 답하는 경우 그 내용을 기록함.
6) 수요자와 근로자의 관계	- 근로자 연락처 장부가 있는가, 서비스 대상자의 특성에 따라 근로자들이 준수해야 할 수칙이 있는가, 한 명의 서비스 대상자에게 여러 명의 근로자를 제안하는가, 근로자가 결근하는 경우 서비스 유지를 위해 대체 근로자를 보내는가, 어떤 방식으로 대체하는가를 서면으로 응답함.
7) 영업 요일 및	- 월요일부터 일요일까지 사무실 운영 시간

26) 예외적으로 연합단체, 지방자치단체, 사회복지센터(공공기관), 보건복지서비스 관리기관, 의료기관 및 의료센터 관리기관, 공공어린이집 등은 사업을 겸하면 안 된다는 의무 조항을 면제받는다. 이들은 개인서비스를 제공하는 별도 사업체를 등록하지 않고도 서비스를 제공할 수 있으나, 회계를 완전히 분리해야 한다(오은진 외 2010, p. 241).

항목	내용
시간	- 월요일부터 일요일까지 서비스가 가능한 시간
8) 요금제도	- 이용 요금 구간별(100유로 미만과 이상으로 구분)로 무료, 기계적으로 계산, 수요자의 요구에 따라 계산 여부 - 이용 요금 구간별로 견적서 유무(견적서 복사본 제출) - 견적서 예시를 방문객들이 있는 공간에 비치하는가, 제공할 수 있는 서비스의 종류를 열거하는가, 서비스 수혜자를 위한 자료 목록을 제공하는가, 일별 서류(지불할 비용 포함)를 보내는가, 비용의 세부 내역을 보내는가, 세금 감면을 받을 수 있는 증명서를 보내는가를 예/아니요로 응답함.
9) 서비스 제공 실적	- 서비스 종류별로 서비스 대상자(초등 이하 어린이, 중등학생, 대학생, 60세 미만의 성인, 60세 이상 노인으로 구분함) 통계 제출
10) 사무실 직원 현황	- 직원별 지위별 학력, 고용 형태(무기계약, 기간제, 정부의 일자리 사업으로 채용된 인력 등으로 구분), 풀타임으로 계산했을 때 근무 기간, 단체협약 적용 대상 여부, 단체협약에서 정한 일자리 수준, 월평균 임금(세전) 통계 제출 - 자원봉사자 활용 여부
11) 근로자 현황	- 서비스 종류별 근로자의 학력수준, 경력 기간(3년 이하, 3년 이상, 교육훈련 경험 여부, 직업 경험을 통한 학습 인정제 참여 여부 등 통계 제출 - 서비스 종류별 풀타임으로 계산했을 때 근로자 수, 무기계약직 수, 기간제 근로자 수, 각종 정부 지원 일자리 유형별 근로자 수 등
12) 근로자 모니터링	- 수요자의 불만 처리 방식, 근로자의 시간 준수 모니터링 방식, 수요자와 약속한 서비스 내용이 모두 충족되었는지 확인하는 방식, 근로자에 대한 평가 방식 등 - 위의 항목별 모니터링을 실시하는 시기 혹은 기간
13) 물적 자원	- 사무실, 회의실, 접객실 수와 면적 - 시설 소유, 임대 등(증명서 첨부) - 정보화 수준(서류 관리, 회계, 이용자 영수증 처리, 기관 대상의 영수증 처리, 계획, 지불 등이 정보화되어 있는지, 되어 있다면 어떤 프로그램을 사용하는지 기록함) - 기타(팩스, 자동응답기 등)
14) 사업계획	- 직원 채용, 시설 변화, 사용자를 위한 자료 제공, 직원 교육, 외부 협력, 새로운 서비스 제공 착수 등에 관한 차년도 계획

자료: Paris의 노동고용·직업훈련과(2008.6.). 오은진 외(2010, pp. 241-424)의 <표 V-7>에서 재인용.

한편 개인서비스지원기관(ANSP)은 자발적 프로세스를 통해 개인서비스 4가지 서비스 인증표준[국가 품질 헌장(National Quality Charter)]을 하고 있다. 이러한 방식을 통해 서비스 질에 대한 안정적 관리 및 전문

적 서비스를 제공하는 노력을 지속하는 것이다. 이 인증을 받게 되면 조직은 로고와 포스터로 식별되어 서비스 이용자에게 품질을 인정받게 되는 것이다. 이 인증은 개인서비스지원기관에서 서비스의 신뢰성과 전문성을 보장해 주는 의미를 갖게 된다.

첫째, 자택간호서비스(NF서비스)는 독립 기관인 AFNOR Certification에서 발행한 NF 서비스 인증으로 인증 내용은 소비자, 전문가 및 기관에 의해 정의된다. 둘째, 개인서비스(QUALICERT)인 Qualicert는 SGS ICS 인증 기관에서 발행한다. 이 인증의 내용은 전문가, 사용자 및 공공기관과의 협의를 통해 정의되고, 이를 받으면 검증된 양질의 서비스를 제공하는 것을 인증하는 것이다. 셋째, Qualisap V4 서비스 인증은 Bureau Veritas Certification에서 제공하며 인정하는 개인서비스 인증이다. 마지막으로 Handéo가 지원하는 Cap'Handéo 개인서비스 SAP V2 인증은 장애인에게 특화된 인증이다. 장애협회 및 공공기관의 대표와 협의하여 허가를 하며 인증 후 최소 2년 동안 유지된다.

5. 평가 및 성과

CESU가 목표하는 지점은 가정 내 근로의 공식화, 일자리 창출, 여성 고용 증대 등 다수이기 때문에 통합적 평가는 어려운 것이 현실이다. 특히 비공식 일자리의 공식화 및 일자리 창출 관련된 것들은 정확한 공식 통계가 없어 개별 연구의 결과 및 개인서비스 협회의 결과를 통해 추정하는 수준이다.

2015년 개인서비스를 제공하는 근로자의 인구통계학적 특성을 보면 여성이 50.1%로 남성과 절반씩 차지하고 있는 것으로 나타나 여성에 밀집해 있지 않음을 보여 주고 있다. 근로자들의 평균 나이는 41세이다. 30

세 미만 근로자 비율은 2015년 18.9%로 2004년 21.3%에서 소폭 감소했다. 반면 50세 이상 근로자 비율은 2015년 29%로 2004년 22.4%에서 증가해 개인서비스 근로자의 연령이 고령화되고 있다.

〈표 5-12〉 2004년, 2015년 직원의 사회 인구통계학적 특성

(단위: %)

	2004년	2015년
여성	46.7	50.1
평균 연령(년)	40.2	41.0
30세 미만	21.3	18.9
50세 이상	22.4	29.0
전체	100.0	100.0

자료: DARES(2018, p.2, Table 3)를 인용.

2010년 등록 CESU를 이용하는 개인 고용주 수는 약 140만 명이며, 신고된 급여 근로자 수는 약 73만 명이다. 기업 선지급 CESU는 2010년에 기업, 지자체, 중앙정부에서 6억 4400만 유로 상당을 구매할 수 있는 수표를 지급했다. 같은 해 1만 2500여 기업과 지자체에서 직원들에게 CESU를 지원했고, 약 86만 명이 선지급 CESU를 이용하여 대인서비스 이용료를 지불했다(황덕순 외, 2012, p. 420).

CESU를 통해 공식 고용된 개인서비스 창출 인원은 가장 최근 통계인 프랑스 개인서비스지원기관(ANSP)에 따르면 개인이 직접 근로자를 고용해 창출된 가정 내 고용은 2018년 3분기 약 192만 명이며, 2016년 이후 2년 연속 소폭 감소하고 있다. 한편 총등록시간 수도 2016년 이후 줄어들고 있어 2018년 11만 6700시간을 기록했다. 다만 지불된 총임금액은 감소하지 않아 1인당 지불된 임금은 628유로로 2016년 이후 증가하는 경향을 보이고 있다.

개인서비스 총등록 노동시간을 나타낸 [그림 5-2]와 개인서비스 일자리 수를 나타낸 [그림 5-3]을 살펴보면 2000년 이후 및 고용보증수표제를 본격 도입한 2006년 이후로도 몇 년간 개인서비스 총등록 노동시간과 개인서비스 산업 일자리 수는 증가세를 보인 것을 알 수 있다. 추이만으로 개인서비스 일자리 창출에서 고용보증수표제의 성과를 판단할 수 없다는 한계가 있으나 개인서비스 수요 증가와 이에 따른 일자리 증가세는 확연히 관찰된다. 총등록 노동시간은 2010년 전후의 정체기를 거쳐 최근 다소 감소하는 경향이 있다. 이는 주로 개인이 직접 고용한 일자리의 감소에 의한 것으로 개인 직접고용은 2011년 이후 꾸준히 감소하고 있다. 이러한 영향으로 2015년 개인서비스 활동 시간은 전체 86300만 시간으로 전년 대비 1.6% 감소했다. 반면 서비스 제공회사를 이용해 개인서비스를 이용하는 시간은 꾸준히 증가하고 있다.

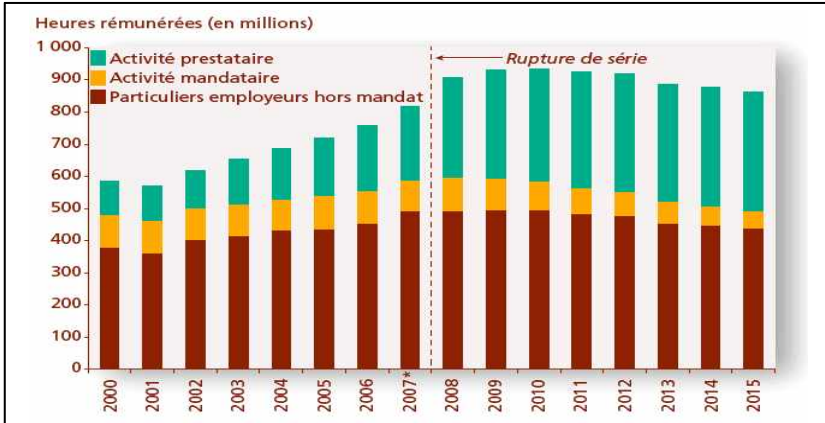
〈표 5-13〉 개인이 직접 고용한(가정 내 고용) 일자리 수(폴타임 기준으로 환산)

(단위: 천 명, 천 시간, 천 유로, 유로)

연도	일자리 수 (천 명)	시간 수 (천 시간)	임금 총액(천)	1인당 임금(유로)
2016	1,928	121.2	1,203	624
2017	1,920	119.2	1,204	627
2018	1,915	116.7	1,203	628

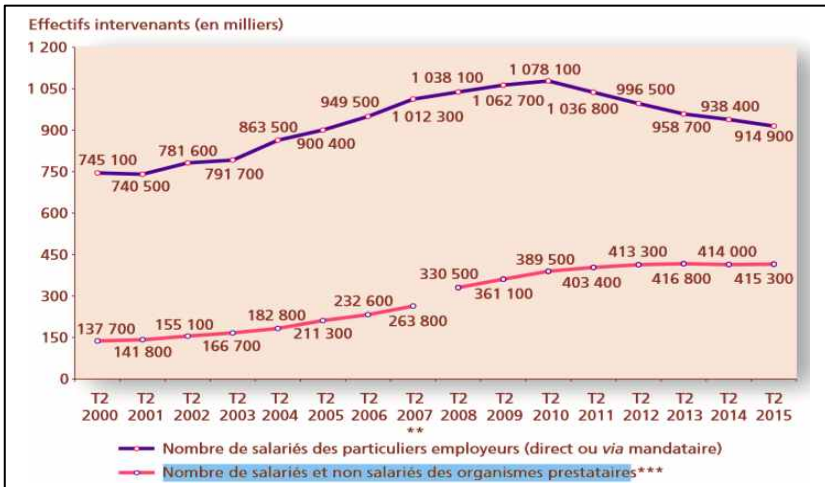
주: 2018년 최근 값이 3분기여서 각 연도 3분기 값을 제시함.
자료: 개인서비스지원기관(2019. 10. 1.).

[그림 5-2] 고용주별 총등록 노동시간



주: 녹색-서비스 제공 회사, 노란색-협회(위탁), 붉은색-개인이 직접 고용.
 자료: DARES(2017, p.1, Graph 1)를 인용.

[그림 5-3] 개인서비스 일자리 수: 개인 고용주와 서비스 제공 회사



주: 파란선(위)-개인 고용주의 직원 수(직접고용 또는 위탁회사); 붉은 선(아래)-서비스 제공 업체 (파견)의 직원 수; 각 연도 2분기 값임.
 자료: DARES(2017, p.1, Graph 2)를 인용.
 DARES(2017)의 결과에 따르면 개인서비스에서 총고용(전일제와 동등한 일자리)가 2005~2015년 21만 8500명 증가하였다. 이는 개인서비스에서 일자리가 늘어난 것은 맞지만, 프랑스 정부의 목표(지난 3년간 전일제에 준하는 일자리 5만 개 창출)는 달성되지 않은 상황이다.

서비스 제공 유형별 서비스 시간 분포 변화를 2010년과 2015년 비교를 통해 어떤 서비스를 더 많이 이용하고 있는지 알아보도록 하겠다. <표 5-14>를 보면 서비스 활동 유형별*서비스 제공 업체별 등록 시간 분포를 나타내고 있다.

먼저 추세적으로 줄어들고 있지만, 가장 비중이 높은 직접고용인협회(위탁 포함)를 이용하는 사람들은 2015년 노인 지원을 59.5%로 가장 많이 이용하였다. 그 뒤를 이어 가정관리 및 다림질이 22.8%였고, 장애인 지원이 8.4% 수준이었다. 그런데 노인 지원(-3.1%포인트)과 가정관리·다림질(-1.7%포인트)은 2010년 대비 소폭 감소하였고, 장애인 지원은 4.3%포인트 증가해 변화가 있었다.

두 번째로 비중이 높은 회사는 협회와 약간 다른 추세를 보인다. 2015년 가장 많은 비중을 차지하는 것은 노인 지원으로 다른 서비스 유형과 동일하지만, 그 비중이 34.2%로 낮았다. 대신 가정관리·다림질이 29.5%로 높았고 육아와 돌봄이 10.7%, 원예 및 DIY가 11.4%를 차지하는 것으로 나타나 회사를 통한 개인서비스는 노인 지원만큼이나 가정관리·다림질·돌봄영역 등 본래의 개인서비스 비중이 크게 차지하는 것으로 나타났다. 다만 2010년 대비 변화를 보면 노인 지원은 5.3%포인트 증가했고 가정관리·다림질은 7.9%포인트 감소해 가정관리와 관련된 개인서비스업이 늘었다고 보기는 어려워 보인다. 즉 대부분의 가사서비스 시간은 주로 가사노동과 가족 돌봄이 필요한 서비스에 집중된 것으로 나타났다. 그 외 유급 근로시간의 일부는 간호를 위한 것이다. 어린아이들을 돌보는 비율은 10% 내외로 높지 않게 나타났다.

정리하면 과거에는 개인이 직접 고용해 노인 지원 개인서비스를 이용했던 사람들이 회사(파견)를 이용하는 경향이 나타나는 것이고, 가정관리 및 식사 등과 관련된 서비스가 2005년에 비해 감소하고 있는 특징이 나

타난다고 볼 수 있겠다. 또한 가족 돌봄이 필요한 영역이 차지하는 비중이 매우 컸다. 그 뒤를 가사서비스가 차지하고 있어 개인서비스를 통한 주된 활용 영역이 일부 서비스에 몰려 있음을 확인할 수 있었다. 자녀를 돌보거나 양육에 필요한 개인서비스 활용이 높지 않아 프랑스에서 이러한 개인서비스를 통한 자녀 돌봄이 보편적으로 활성화되어 있는 것은 아닌 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-14〉 활동 유형별 서비스 시간 분포 변화(2010년, 2015년)

	협회		공공기관		회사		소규모 회사	
	2015년 분포	2010~2015년 변화(%p)	2015년 분포	2010~2015년 변화(%p)	2015년 분포	2010~2015년 변화(%p)	2015년 분포	2010~2015년 변화(%p)
노인 지원	59.5	-3.1	58.3	-8.8	34.2	5.3	0.1	-0.1
장애인 지원	8.4	4.3	3.0	1.9	7.9	5.5	0.1	-0.1
육아와 돌봄	1.8	0.2	0.0	0.0	10.7	0.2	2.4	-0.2
가정·다림질	22.8	-1.7	30.9	6.7	29.5	-7.9	38.4	5.7
교육	0.1	0.0	0.0	0.0	0.7	-0.3	22.7	10.2
원예 및 DIY	1.6	-0.2	0.3	0.0	11.4	-0.1	28.1	-10.9
식사준비·심부름	1.4	-0.2	4.6	1.0	1.5	-0.4	1.1	0.4
IT 지원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	-0.8	4.1	-2.8
행정 지원	0.1	-0.4	0.6	0.1	0.3	0.1	0.9	0.2
기타	4.4	1.2	2.2	-0.8	3.2	-0.4	2.1	-1.6
전체	100.0		100.0		100.0		100.0	

자료: DARES(2017, p.3, Table 3)를 재구성.

CESU 도입 이후 개인서비스 일자리가 일정 수준 증가한 이후 2010년 이후 정체 상태를 보이고 있어 최근 일자리 창출 효과가 기대에 미치지 못하는 못하였지만, 일자리 공식화는 어느 정도 성과를 거둔 것으로 볼 수 있다. 1996년에는 개인서비스 분야의 50% 정도가 비공식 영역으로 추정(Flipo A., 1998)되었으나 2015년 설문조사 결과 신고하지 않은 비공식

개인서비스는 전체 개인서비스 부문의 20% 수준으로 나타나 제도 실행 이후 개인서비스 부문의 공식화가 일정 정도 이뤄진 것으로 볼 수 있다 (CREDOC, 2017).

프랑스는 이러한 개인서비스를 더욱 확대할 것으로 보인다. ACOSS에 2017년 160만 명이 개인 사용자로 등록하였고, 2017년 CESU에서 약 3억 5500만 시간 근무(약 20만 개의 전일제 일자리와 동등)한 것으로 나타났다. 또한 2017년 예산법에 따르면 CESU의 비용은 2017년에 20억 유로에서 2018년 47억 유로로 확대되어 개인서비스의 공식화된 일자리 확대를 기대하고 있는 것으로 보인다.

CESU가 성공적으로 안착하는 데 무엇보다 중요했던 것은 국가 차원에서 이니셔티브를 가지고 있었다는 점이다. 이에 따라 전국 단위에서 제도를 시행하며 행정 처리를 간소화할 수 있었다. 또 이용을 편리하게 지원하고 안정적 세금 인센티브를 제공해 비용 측면의 지원을 했으며, 적극적인 홍보를 통해 민관 연계가 가능하도록 하였다. 무엇보다 프랑스는 가능한 한 모든 것을 법제화하고, 절차가 복잡해 일반인이 접근하기 어려운 시스템의 복잡성을 단순화하였다. CESU에 등록하여 계좌를 개설하고 공식화만 하면 이후 진행되는 행정 절차(원채용 및 신고 절차 간소화, 사회 공헌 등 자동 계산 및 지불 원스톱 서비스, 연말소득공제의 편리성 등) 간소화 서비스를 한 것이 중요한 역할을 하였다. 또한 URSSAF는 CESU와 FEPEM(Federation of Private Employers, 민간 사용자 연맹)과 같은 전문 조직을 연계해 기술적 도움을 준 것도 중요한 역할을 한 부분이다.

그러나 당면한 문제들이 남아 있다. 이 세금 감면의 혜택이 일부 부유한 계층에 몰려 있다는 것이다. 가장 부유한 10%가 CESU 사용 전체의 60%를 차지함으로써 생기는 차별적 결과는 지금도 문제가 되고 있다 (Carbonnier C., 2015). 또한 개인서비스 품질관리와 근로자에게 제공

되는 일자리 질에 관한 문제들도 여전히 남아 있다. 대체로 개인서비스 일자리 질이 낮다는 점에 공통된 의견이 존재한다. 개인서비스의 평균 근무시간이 주 15시간 정도로 단기 근로를 많이 한다. 상대적으로 유병률도 높게 나타난다. 또한 낮은 임금, 주말 및 밤 근무 형태가 많아져 주를 이룬다. 또한 같은 부문 다른 근로자에 비해 고립된 상황에 빠지는 경향이 강하다. 또한 서비스 질 역시 대부분 가사노동의 경우 자격이 거의 혹은 전혀 없는 경향이 있다. 따라서 일자리 창출(정량적 측면)도 중요하지만, 질적 측면을 매우 중요하게 접근해야 한다. 따라서 서비스 품질의 전문성을 위해 초기 훈련 및 지속할 수 있는 훈련 프로그램이 필요하다. 인증 프로세스를 더욱 강화할 필요가 있다(Sansoni, 2009).

제3절 요약 및 정책적 함의

1. 요약

이 연구에서는 프랑스가 민간 영역 개인서비스를 어떻게 공적 영역으로 끌어들이며 취약계층을 지원하며 비공식화된 개인서비스 일자리를 공식화하였는지 살펴보았다. 프랑스 개인서비스 일자리가 공식화되며 취약계층과 일반 개인이 모두 활용할 수 있도록 제도가 만들어진 데는 일자리 창출과 개인서비스 품질 제고의 요구가 맞닿아 있었기 때문이었다.

프랑스 사회서비스는 1980년 이후 보편 서비스 방식이 아닌 개별(시장화) 서비스 방식을 이용하여 확장되었다. 그러나 1990년대 이후 시장화된 개인서비스 영역이 가격 경쟁을 지속하며 낮은 가격, 저품질, 비공식화되는 동시에 노동자의 열악한 처우, 서비스 제공 업체의 알선 업체 수

준 격하 등의 문제가 지속되었다. 또한 당시 프랑스는 여성의 노동시장 참여가 증가하며 개인서비스(돌봄 등)에 대한 수요가 꾸준히 늘어났다. 도우미를 고용해 보육하거나 가정관리 등을 하는 방식으로 보육정책이 자리 잡으며(정부도 이러한 요구를 수용(정치적 이용)) 관련 수당(육아휴직으로 인한 수입 감소를 보전해 주는 지원수당(APE), 유급 도우미를 활용하는 재가보육수당(AGED) 신설 등)들이 도입되어 활성화되었다. 그러나 시장에서 이용하는 개인서비스의 품질 문제와 노동자 처우 문제를 동반한 비공식성이 지속적으로 대두되며 이 분야의 개혁 필요성이 제기되었다.

기존에 취약계층에서 개인서비스 지원 제도로 활용되던 고용바우처(CES, 1994년)는 취약계층(노인, 장애인, 3세 이하 자녀 돌봄)에게 기존 집안일, 가정 내 보육, 노인 간호 등 전통적 개인서비스의 내용으로 국한하여 제공되고 있었다. 그러나 공공에서 서비스를 제공하기보다는 민간 영역을 이용하고 바우처를 지급하는 방식을 활용하고 있었기 때문에 취약계층이 이용하는 개인서비스에서도 저품질, 비공식화와 같은 문제가 동일하게 발생하게 되면서 개인서비스업 개혁의 필요성에 명분을 실어 주게 된 것이다.

이러한 배경에서 90년대 중후반 급증한 실업률 문제, 여성의 노동시장 참여가 대두되자 프랑스 정부는 일자리 창출과 개인서비스 질 개선이라는 두 가지 목적으로 2005년 개인서비스 육성 법을 제정하고 고용보증수표제를 2006년 본격 도입하였다. 고용보증수표제는 기존 바우처 방식으로 취약계층에게 지급되던 개인의 자활수당(APA), 장애보상수당(PCH), 보육수당(PAJE)을 그대로 유지하면서 일반 개인들도 개인서비스를 사용할 수 있도록 기존 고용바우처를 보강 및 강화하는 방식으로 ‘보편성 확보 및 일자리 공식화’로 전환한 것이다. 특히 기존 수당을 받아 바우처 방

식으로 취약계층(거동이 어려운 60세 이상 노인이나 그 부양가족, 6세 미만의 아동 돌봄자, 장애인 및 장애인 가구)에게 제공하던 개인서비스를 기존의 방식을 크게 바꾸지 않으면서 고품질로 제공할 수 있도록 한 것이다.

따라서 고용보증수표제도는 크게 다섯 가지의 기능 및 목표를 가지고 운영한다. 첫째, 취약계층(노인 및 장애인)에게 사회서비스 제공 수단, 둘째, 개인서비스 이용자들을 위한 지불 수단, 셋째, 일·가정 양립 지원 수단을 통해 일·생활 균형 촉진, 넷째, 가정 내 서비스 부문의 고용 증가 및 고용의 공식화, 다섯째, 서비스 거래 기록 및 세금 정산 자료 자동 처리(행정처리 간소화)를 목적으로 하였다. 무엇보다 고용보증수표제도의 주요 목적은 가정 내 일자리(home-based jobs)의 확대와 일자리의 공식화였다.

선불제와 후불제 방식의 고용보증수표제를 이용한 개인서비스는 기본적으로 모든 가구가 사용 가능하며 개인(대인)서비스 영역이 매우 광범위하다. 일의 내용은 노동법으로 규정하고 있으며, 서비스를 제공하는 노동자의 사회적 보호에 대하여 개인 고용주에게도 책임을 부과하고 있다. 개인적으로 고용을 하든 기관을 통하든 반드시 개인서비스 분야의 단체근로협약과 노동법을 준수해야 하고, 최저임금 이상 급여를 지급해야 하며, 근로계약서를 작성해야 한다. 이 계약에는 ‘수행할 일의 정의’, ‘고용주와 사용자 간의 종속적 관계’, ‘양자가 합의한 임금’에 대한 동의 서약을 반드시 해야 하는 의무가 있다. 이때 개인 고용인 경우 고용계약의 기본 형식은 CESU 플랫폼인 URSSAF 네트워크(www.cesu.urssaf.fr)에서 제공한다. 개인서비스 이용자의 권리를 대신해 단체근로협약을 맺는 주체는 프랑스개인고용주연맹(FEPEM)에서 진행하고, 기관을 이용할 경우 전국 단체협약을 적용받는다.

고용수표제를 활용한 개인서비스가 확대된 배경에는 행정 처리의 간소화와 함께 소득공제가 큰 역할을 했다. 개인서비스 이용 금액의 50%를 연간 총소득세에서 감면해 주는 액수가 상당하기 때문이다. 또한 개인서비스 제공 업체들은 정부 인증을 받을 경우 기업에 부과되는 부가가치세가 면제되는 혜택이 있다. CESU는 지속적으로 모니터링과 평가를 받게 되고, 이를 바탕으로 세금 인센티브 방식 변경, 업체 질 관리 등과 같은 실질적 내용을 변경하기도 한다.

고용수표제 도입 초기부터 최근까지 개인이 직접 고용한 일자리가 차지하는 비중이 가장 컸으나 2010년 이후 개인이 직접 고용하기보다는 서비스 제공 회사를 통해 개인서비스를 이용하는 비중이 빠르게 증가하는 경향을 보이고 있다. 개인서비스 이용자들의 서비스 제공자 선택 패턴이 바뀌어 현재는 거의 절반씩 차지하는 것으로 나타났다. 또한 개인서비스 26가지 제공 내용 중 노인 돌봄과 가정관리(집안일)가 거의 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타나 일부 돌봄서비스와 가사노동서비스에 몰리는 경향도 진행되는 것을 확인하였다.

한편 고용수표제 도입의 원래의 목표 중 하나인 일자리 창출은 기대한 만큼의 성과를 이루었다고 평가하기 어렵지만, 개인서비스의 공식화는 어느 정도 성과를 보인 것으로 보인다. 비공식 부분의 추정에 따라 차이가 있고 여러 연구를 통해 추정된 것을 종합해 본 결과 개인서비스의 비공식 일자리는 1996년에서 2015년 대략 30%포인트 정도 줄어든 것으로 추정할 수 있다.

프랑스 정부는 개인서비스 지원 예산을 2017년 20억 유로에서 2018년 47억 유로로 확대해 책정하는 등 고용수표제를 통한 개인서비스를 더욱 확대할 것으로 보인다. CESU가 성공적으로 안착하는 데 무엇보다 중요했던 것은 국가 차원에서 이니셔티브를 가졌다는 점이다. 이에 따라 전

국 단위에서 제도를 시행하며 행정 처리를 간소화할 수 있었다. 또 이용을 편리하게 지원하고 안정적 세금 인센티브를 제공해 비용 측면의 지원을 했으며, 적극적인 홍보를 통해 민관 연계가 가능하도록 하였다. 그러나 문제점은 여전히 남아 있다. 무엇보다 서비스 질 문제가 여전히 제기되고 있으며, 세금 감면의 혜택이 일부 부유한 계층에 몰려 있다. 프랑스 고소득층 10%가 전체 고용수표제 활용의 60%를 차지하고 있어 고소득층에 유리한 제도라는 문제제기가 있는 상황이다. 또한 개인서비스 일자리 질이 낮다. 특히 주말 및 밤 근무 형태가 많은 문제가 있으며, 같은 부문 다른 근로자에 비해 고립된 상황에 빠지는 경향이 강한 문제가 있다. 따라서 일자리 창출이라는 양적 측면도 중요하지만, 질적 측면을 고려해 서비스 품질 전문성을 위한 초기 훈련과 지속적 훈련을 지속하며 서비스 제공 노동자의 근로조건 개선을 위한 노력이 지속적으로 요구된다.

2. 정책적 함의

이러한 프랑스 고용수표제 운영 방식은 우리나라에 다음과 같은 정책적 함의를 제공해 줄 수 있다.

우리나라도 가사서비스 영역은 비공식 영역으로 개인서비스 노동자를 개별 가구에서 고용하는 경우 근로자 지위를 인정받지 못하는 문제가 오랫동안 제기되어 왔다. 이에 2017년 가사서비스 노동자의 근로자성을 공식화하기 위하여 비공식 영역의 가사서비스 시장의 제도화와 가사근로자 보호를 강화하는 법률인 ‘가사근로자 고용 개선 등에 관한 법률 제정안’이 발의된 상태이나 법안은 현재까지 계류 중이다.²⁷⁾ 프랑스의 비공식화된 개인서비스에서 드러난 문제와 같이 우리나라도 비공식 영역인 가사

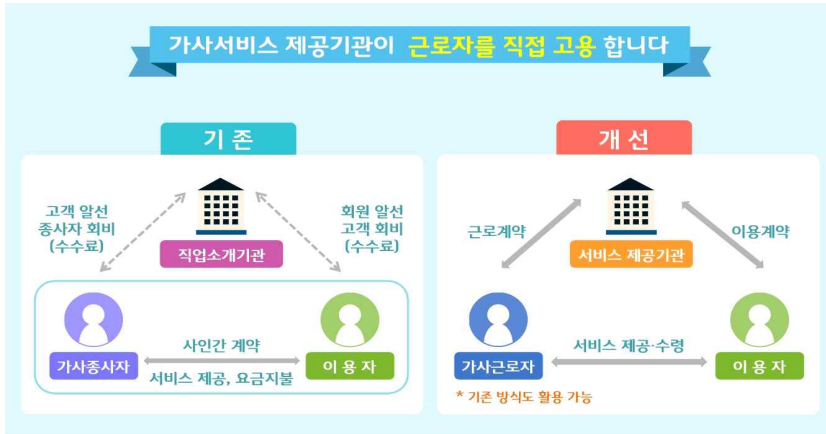
27) 구체적인 법안 내용은 부표 5-1 참조.

서비스 이용자의 서비스 질적 문제, 신원보증 문제, 분쟁 후 사후 처리 등의 불만과 근로자의 낮은 처우, 근로조건 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상황에서 발의된 법안이다. 이 법안은 그동안 비공식 영역의 가사서비스 시장을 제도화하고 가사서비스 제공 근로자를 보호를 강화하는 내용으로, 주된 목적은 가사서비스 근로자의 근로자성을 공식적으로 인정하는 것이다. 그러나 가사근로자는 그간 근로기준법 제11조에 따라 '가사 사용자'에 해당되어 노동 관계법 적용을 받지 못해 사회보험을 비롯한 각종 사회보장 체계 안에서 보호를 받지 못했고, 프랑스처럼 비공식 영역을 통해 이용되었다. 이와 같은 이유로 맞벌이, 노인 인구 증가 등에 따른 수요의 증가만큼 가사서비스 시장이 공식적으로 활성화되지 못하였다.

따라서 이러한 요구를 반영한 법률 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

① 가사서비스 제공 기관에서 근로자 직접 고용(사용자 책임 부담)하고 이용자는 서비스 제공 기관과 계약 체결한다. ② 가사서비스 노동자에 대한 노동법 적용, 사회보험 가입 의무화(단 휴게, 연차휴가 등 일부 규정은 특례)한다. ③ 가사서비스의 활성화 및 품질관리(가사서비스 이용권 등 수요 확대, 인증 도입)이다. 이러한 내용은 프랑스 고용수표제에서 근로자·고용주 간 맺는 고용계약 관계의 내용을 유사하게 포괄하고 있는 것으로 근로자의 지위를 인정함과 동시에 서비스 질 관리를 동시에 고려한 방안이다. 그러나 법안 상정 후 현재까지 계류 중이다.

[그림 5-4] 가사 바우처 개선 방안 개요



자료: 고용노동부 보도자료(2017.6.26., p.2).

한편 전통적 가사서비스 영역은 최근 큰 변화를 겪고 있다. O2O 업체가 대거 진입하면서 플랫폼 기반 노동이 급증하며 가사서비스의 제공 방식이 달라지고 있다. 현재 우리나라는 기술의 발전으로 인하여 대인서비스 중 가사서비스의 경우 모바일 앱이나 클라우드 기반 시스템으로 가사서비스는 상당히 시장화(양성화)되어 있고, 서비스 질에 대한 관리도 기업 차원에서 이루어지고 있다. 이 부분을 제도화하는 부분을 고민할 필요가 있다.

또한 가사서비스 근로자성 문제도 시장에서는 이미 이루어지기 시작하고 있다. 가사서비스와 서비스 이용자를 연결하는 애플리케이션 '대리주부'를 운영하는 홈스토리생활이 '실증특례'를 통해 가사노동자 1000명에 한정해 직접 고용하였다. 플랫폼 업체가 법적 근로자가 아닌 가사노동자를 직접 고용하는 것은 1953년 근로기준법이 만들어진 이후 처음 있는 일로 정규 직원으로 법적 보호를 받는 가사노동자를 인정하게 된 것이다 (경향신문, 2019. 11. 27.). 2019년 11월 27일 과학기술정보통신부의

규제 샌드박스로 임시로 규제를 면제해 주는 ‘실증특례’로 일시적으로 가사서비스 노동자 1000명에게 근로기준법을 적용하도록 하였다. 휴게시간 등이 포함된 근로계약을 체결하고 실제 근로시간 기준의 휴일 및 유급 휴가 체계를 갖춘 일자리를 만들어 채용하도록 하였다. 일시적으로 시행된 이와 같은 시도는 현재 가사서비스 시장에 주는 함의가 매우 크다고 할 수 있다.

우리나라는 민간 영역에서 가사서비스의 수요에 맞춰 가사서비스의 표준화된 품질관리를 하며 애플리케이션 플랫폼을 이용한 시장화가 상당히 진행되고 있는 환경에 있다. 이러한 상황에서 정부는 프랑스 고용수표제와 마찬가지로 기존의 바우처 방식을 이용해 취약계층이 시장화되어있는 기존의 가사서비스 업체(예를 들어 대리주부, 우령가시 등)를 이용하게 하는 동시에 가사·돌봄서비스와 연계하여 영유아 자녀를 돌보는 맞벌이 가정과 같이 돌봄 및 가사서비스 지원의 필요성이 급격히 증가하는 시기에 별도로 지원하는 정책을 마련해 볼 수 있을 것이다. 이를 테면 중소기업에 종사하는 근로자의 경우 육아휴직을 쉽게 활용할 수 없는 구조적 문제로 인해 여성들의 경력단절과 저출산 문제가 심각한데, 이 경우 아이돌보미제도와 함께 민간 시장 영역의 가사서비스를 지원하는 방식으로 어려움 극복에 도움을 줄 수 있을 것이다.

이와 같은 정책적 함의는 가사서비스의 공식화 및 적용 가능성에 긍정적인 방향을 제시해 주지만, 추가적인 논의가 필요한 영역도 상당하다. 가사서비스 영역은 이미 시장화가 되어 있어 이들을 공식화된 영역으로 편입하는 것은 논의의 가능성이 열려 있지만, 돌봄 영역의 공식화가 어느 정도 가능할지에 대한 논란은 남아 있다. 프랑스조차 개인서비스의 내용 중 자녀 돌봄, 숙제 봐주기 등 돌봄 및 교육서비스가 포함되어 있는데, 자녀 돌봄과 연관된 개인서비스 활용률은 전체 개인서비스 내용의 10% 수

준에 불과하다. 우리나라가 이러한 자녀 돌봄과 관련된 개인서비스 내용을 본격적으로 적용할 수 있을지 의문이다.

또한 개인서비스의 경우 지역사회를 중심으로 이루어지게 되는데, 이 경우 서비스 제공과 이용자 간 고용 연계가 원활하게 되지 않을 수 있다. 지역 서비스 제공 기관은 대부분 영세하고, 서비스 구매 방식은 공식화되어 있지 않으며, 앱이나 클라우드 기반 접근법이 실제 적용되기 어려운 구조이기 때문이다. 또한 정부 지원 없이 필요에 의해 개인서비스를 이용하는 사람들에게 관련 서비스 구매력을 높이는 방안이 필요하다. 프랑스처럼 서비스 이용 내역에 대한 소득공제 혜택을 부과하거나 가사서비스 이용권 활성화에 관한 논의가 필요하다. 또한 서비스 제공 기관의 인증을 통한 서비스의 질적 확보도 중요하다.

프랑스의 개인서비스 시장화와 공식화가 가능한 핵심 기제는 유통 구조의 변화와 세금 감면 혜택이다. 프랑스뿐만 아니라 스웨덴 등 유럽의 많은 나라들이 서비스 이용자에게 세액공제 또는 소득공제를 통해 비용의 일부를 지원함으로써 서비스를 확대하고자 하였다. 이를 통해 일자리 창출을 꾀하였다. 우리도 이와 같은 제도를 도입하게 된다면 세금 감면 방식으로 할인된 서비스를 이용하도록 지원해야 한다. 기업에는 사회보험 분담금의 일부를 면제하거나 세금 감면 혜택을, 서비스를 제공하는 근로자에게는 사회적 보호체계를 마련하는 방안을 고민해야 할 것이다.

제 6 장

한국의 사회서비스 공급체계와 정책적 시사점

제1절 한국의 사회서비스 공급 모형

제2절 정책 제언

6

한국의 사회서비스 << 공급체계와 정책적 시사점

제1절 한국의 사회서비스 공급 모형

6장에서는 각국 사례의 정책적 시사점을 정리하고 양질의 사회서비스 일자리 창출을 위한 방안을 제안하고자 한다.

연구 방법에서 제안한 모형은 생산 주체와 총생산 및 개별 소비에 대한 결정 주체, 재원에 따라 공공과 민간의 역할이 혼합된 다양한 모형을 유형화한 것이다. 전체 8개의 유형에 혼합 정도에 따라 세분화되어 있어 보건의료, 돌봄서비스, 교육서비스별로 현재의 유형과 적절한 개선 방향을 짚어 볼 수 있다.

그 전에 한국 사회서비스 공급 모형이 어느 정도 좌표에 위치에 있는가 살펴보고자 한다. <표 6-1>은 한국 사회서비스 공급 모형이 어느 정도 좌표에 위치에 있는가를 가늠할 수 있게 한다. 산업별 취업자 수 대비 비중을 살펴봤을 때, 공공행정은 거의 대부분이 공공부문에 소속되고, 교육서비스업도 39%가 공공서비스인 데 반해 보건복지 부문은 2.7%로 매우 낮다. 대다수가 민간인 가운데, 개인사업체와 회사 법인을 포함하는 영리조직의 비중이 과반을 넘고, 사회복지법인과 전통적인 사회적경제 조직을 포함하는 민간 비영리 조직이 그 나머지의 대다수를 차지한다.²⁸⁾

28) 김혜원(2009). “어떤 사업체가 제3섹터에 소속되는지 여부를 판정하는 것이 그리 간단한 일은 아니다. 본 분석에서는 영리를 추구하는 개인사업체와 회사 법인을 영리 부문으로 보고 회사 이외 법인과 비법인 단체를 제3섹터로 분류하고자 한다. 그리고 국가 및 지방자치단체가 직영하는 사업체를 공공부문으로 간주한다.

개인사업체와 회사 법인 중에서 제3섹터로 분류될 수 있는 사업체가 존재한다. 영리기업이면서 이윤 배분을 정관에 의해 제한하고 사회적 목적을 추구하는 사회적기업이 대표적이다. 우리나라의 경우 사회적기업이 태동 단계에 있으므로 그 비중이 그다지 높지

〈표 6-1〉 산업별 제3섹터·영리·정부 부문의 근로자 비율

(단위: 명, %)

	산업별 취업자 수	산업별 취업자 수 대비 비율		
		제3섹터 비율 (회사 이외 법인, 비법인 단체)	영리 비율 (개인사업체, 회사 법인)	정부 비율 (국가, 지방자치단체)
공공행정	706,780	2.2	0.0	97.8
교육	1,596,963	25.7	35.0	39.3
보건복지	1,782,672	44.4	52.9	2.7
전체	21,626,904	10.8	82.3	6.9

주: 2017년 기준임. 제3섹터·영리·정부의 구분은 김혜원(2009)을 따름.
자료: 2017년 전국사업체조사 마이크로데이터.

〈표 1-4〉와 〈표 6-2〉의 공급모형 틀거리에서 3개 국가와 한국을 비교해 보면 다음과 같다. 스웨덴은 공급 주체, 고용 주체, 재원 모두 공공이 대부분을 차지한다. 민간의 역할이 확대되고 있으나 여전히 그 영향은 작고 지자체의 사회서비스 제공 기능을 대리하는 수준이다. 재원 역시 이용

않다고 보고 제3섹터 추계에서는 제외한다.

회사 이외 법인과 비법인 단체는 다종다양한 조직의 구성체이다. 회사 이외 법인으로서 는 재단법인과 사단법인이 있으며, 특수법인으로서 학교법인, 의료법인, 사회복지법인이 포함된다. 각종 시민단체 등은 사단법인의 형태를 취하기도 하고 비법인 단체로 존재하 기도 한다.

쟁점이 되는 것은 협동조합류와 공공부문이다. 미국의 비영리 중심의 분류에서는 회원 에게 이윤을 배분하는 협동조합은 제3섹터에서 제외된다. 이에 비해 유럽의 경우 협동 조합은 사회적경제의 중요한 구성 요소이다. 협동조합 중에서 농협, 수협, 축협 등의 생 산자협동조합은 농림축산업에 집중적으로 분포한다. 소비자협동조합 중에서 먹거리 유통을 담당하는 생협은 도소매업에, 의료서비스를 제공하는 의료생협은 의료업에 분포한 다. 또한 신용협동조합이나 새마을금고 등의 금융 관련 협동조합은 금융업에 분포하며 각 세부 산업별 공제조합이나 산업별 협동조합은 회원 단체에 분포한다. 주택 재개발조 합은 부동산업에 분포한다.

공공부문은 법적 형태에 있어서 회사 이외 법인의 모습을 띠고 비영리 조직의 특성을 보인다. 이들 조직은 외형상 제3섹터 조직처럼 분류되지만 실제로 정부의 직접적 영향 력하에 있다. 제3섹터가 근본적으로 민간의 자발적 조직이라는 점을 감안할 때 국가 및 지방자치단체의 지원 비중이 높거나 인력 배치 등에서 국가 및 지방자치단체가 영향력 을 행사할 수 있는 경우 제3섹터로 분류될 수 없다. 공공부문에는 공기업도 있으며 정 부출연기관, 정부투자기관 등도 존재한다. 이용 가능한 원자료에서 개별 사업체의 명칭 을 활용할 수 없는 상황에서 공공부문에 속하는지 여부를 판단하기 어렵다.”

자 부담이 4~5%에 불과해 정부 재원이 대부분을 차지한다. 이탈리아의 경우 민간 조직인 협동조합이나 사회적기업의 비중이 크지만, 재원은 공공에서 대부분 지원되고 위탁을 결정하는 책임 주체는 지방정부이다. 이탈리아 사회서비스 공급은 정부를 대신해 위탁받는 비영리 조직들이 대부분 수행하지만, 이는 복지 제공의 한 주체로서 정부 지원을 대신하는 역할이 더 크다 할 수 있다. 프랑스는 고용보증수표제를 통해 취약계층과 개인서비스를 폭넓게 포괄하고 있다. 취약성에 따라 정부가 대부분 지원하기도 하고, 전부 이용자가 부담하고 사후적으로 세액공제 등 혜택을 받기도 한다. 한국은 노인을 대상으로 하는 요양서비스, 돌봄서비스의 경우 대부분 정부 지원 방식으로 사회복지재단 등 비영리 민간기구가 공급한다. 반면 아동에 대한 보육서비스, 돌봄서비스(아이 돌봄 지원 사업)의 경우 이용자의 소득수준이나 이용 방식에 따라 정부 지원과 본인 부담이 혼합되는 방식이다.

〈표 6-2〉 사회서비스 공급 모형과 방향

		재원	
		공공(기여, 조세)	민간
공급 주체 · 사용 주체	공공	스웨덴	
	민간(비영리)	이탈리아(제3섹터), 한국(노인)	
	민간(영리)	프랑스(노인, 아동), 한국(아동)	프랑스(노인, 개인서비스), 한국(아동)

취약계층에 대한 공공 역할은 강화, 일반 대상에 대한 민간 공동 부담을 통한 사회서비스 확대·일자리 확대

자료: 저자 작성.

각국의 사례와 비교한 결과 공공이나 민간, 비영리와 영리를 구분하기 보다는 공공이 얼마나 주도성을 가지고 질 좋은 서비스로 관리하는가, 이를 위한 거버넌스와 제도를 마련하는가가 질 좋은 일자리를 만들기 위해 더 중요한 문제라고 생각된다. 그리고 사회서비스 일자리 창출을 위해서도 공공과 민간이 적절한 자원 분담을 통해 전체 사회서비스 규모를 확대하는 것이 더 중요하다고 판단된다(〈표 6-2〉 참조).

이 모형에서는 고용 주체 및 근로조건 결정 방식이 드러나지 않는 한계가 있다. 공급 주체의 특징에 따른 구분은 유의미하지만 여기에 더해 이 공급 주체가 사용자 대표로서 협상 주체가 되느냐가 추가적으로 고려되어야 한다. 그리고 근로자들도 노동자 대표성을 가지는 일 주체가 근로조건 결정을 위한 협상에 참여하는지가 중요하다. 스웨덴, 이탈리아, 프랑스의 사회서비스 종사자들은 공공과 민간을 구분하지 않고 거의 대부분 단체협약으로 포괄된다. 이는 기초자치단체나 협동조합, 민간서비스 협회 등이 사용자 대표로, 보건의료노조나 공무원노조, 서비스노조 등이 노동자 대표로 단체교섭에 임하며 여기서 결정되는 근로조건의 적용을 받는다는 공통점을 갖는다. 일반적으로 단체협약은 근로기준법보다는 나은 근로조건을 보장하며 이로 인해 공공과 민간 일자리 간 격차도 크지 않다.

한국의 경우에도 모든 공급 모형에 해당하는 근로자에게 근로기준법은 공통적으로 적용되지만, 단체협약으로 포괄되지 못한다는 차이점이 있다. 공공이나 민간의 공급 주체와 실제 사용자(노인 등 돌봄을 받는 사람)가 다른 대인서비스의 특성으로 인해 사용자 대표를 정하기 어려운 문제가 있는데 이를 제도적으로 해결할 방안을 찾지 못한 것이 한국의 현실이다. 특히 가사서비스와 같은 개인서비스 노동자를 개별 가구가 고용하는 경우 고용주로서의 책임을 규정하기는 더욱 어렵다. 하지만 프랑스와 같이 제도적으로 개인 사용자라도 규정된 책임을 명확히 하고, 국가가 이러

한 책임을 준수하도록 관리하며, 가사노동자는 노동조합에 소속되어 단체 교섭의 적용을 받을 수 있다. 따라서 대인서비스의 특성을 고려하더라도 이를 극복할 수 있는 제도적 방안을 모색할 수 있다. 한국에서도 ‘가사바우처’ 법안과 같은 특별법으로 가사서비스 제공 노동자에 대한 고용관계를 규정하고 개인 또는 업체에 고용주로서의 의무를 부과하는 법안으로 사용자를 특정하고자 노력하는 등 문제 해결을 위한 노력을 기울이고 있다.

한국의 노동자는 기본적인 권리로 근로기준법을 적용받고, 이는 사회서비스 분야 근로자도 마찬가지다. 하지만 아직도 완결되지 않은 요양보호사와 아이돌보미 등 돌봄노동자의 근로자성에 대한 논란과 영세한 제공 기관 종사자가 많은 사회서비스 시장의 특성으로 인해 근로기준법 적용이 쉽지 않은 것이 현실이다. 사회서비스 일자리의 질과 노동자의 노동권에 관심을 둔 것도 오래지 않았고 따라서 이를 보장하기 위한 제도적인 장치는 미흡하다. 따라서 각 제도 설계에서 휴게시간 보장과 최저임금 준수와 같은 기본적인 법적 근로기준을 달성할 수 있는 내용을 담는 것이 우선이다. 이와 함께 공급 주체가 사용자로서의 책임을 다할 수 있도록 제도화하는 방안도 모색되어야 할 것이다.

제2절 정책 제언

1. 사회서비스 거버넌스 확립과 사회적 책임 강화

가. 사회서비스 수요 확대에 대응해 사회서비스 재원과 대상 다양화로 공적인 역할 확대

사회서비스는 ‘전 생애주기에 걸쳐 기초 생계 및 일상생활의 유지, 나아가 전반적인 삶의 질 향상에 필요한 욕구에 대하여 사회적으로 합의된 집합적인 대응·지원 체계를 통해 이용 가능한 재화·용역’으로 일부 저소득 취약계층에 대한 고려가 아니라 보다 포괄적이고 보편적인 접근이 필요하며, 아동 보호, 노인 요양을 중심으로 한 돌봄서비스뿐만 아니라 보건, 교육, 일자리, 주거, 문화 등 생애주기상의 욕구 영역을 중심으로 종합적 사회서비스 보장 체계를 마련하기 위한 정책 방향이 모색되어야 할 것이다(강혜규, 김희성, 안수란, 2019). 즉 서비스를 다양화하고, 공공재로서의 성격에 따라 수요자가 비용을 공동 부담(co-payment)할 수 있도록 하되 건강한 민간 공급자 확대로 공공에서 품질을 책임지는 방식을 고민해 보는 것이 필요하다. 인구구조 변화와 탈물질적인 빈곤이라는 신사회적인 위협에 직면해 사회보장의 영역 내에서 사회서비스 강화에 대한 요구는 지속적으로 커지고 있다. 사회가 이러한 요구에 대응해 신뢰할 수 있는 서비스를 확대하는 과정이 곧 사회보장의 강화와 일자리 창출을 동시에 가능하게 할 수 있을 것이다.

이런 측면에서 프랑스의 대인서비스 공급을 위한 고용보증수표제는 눈여겨볼 만하다. 프랑스의 고용보증수표제는 기본적으로 모든 가구가 사용이 가능하며, 대인서비스의 공공재적 성격에 따라 비용 분담 방식(수당, 세액공제)과 대상자에게 요구되는 활동(신고, 인증, 권한 부여)이 달

라지고, 제공 기관에 대한 부가가치세 감면 등의 지원 내용과 수준도 달라진다. 하지만 서비스 이용 대상을 취약계층에 한정하지 않음으로써 품질관리되는 공공의 서비스를 이용하되 비용 지불 의사와 능력이 있는 서비스 수요자를 폭넓게 수용하고 이를 기반으로 서비스 상품을 개발 및 확대하는 것이 특징적이다. 다시 말해 고용보증수표제는 노인, 아동, 장애인과 같은 취약계층에 대해서는 개인자율수당, 고령자연대수당, 장애보상수당, 가족수당 등으로 지원하는 복지제도로, 지불 의사와 능력이 있는 이용자에게는 편리한 지불 수단으로, 서비스 제공자에게는 일자리 공식화의 경로로 활용되고 있다. 다시 말해 저소득 가구와 취약계층에 대해서는 지원을 강화하고, 지불 능력이 있는 경우 공동 부담하도록 지불방식을 다양화하는 것이다. 이를 위한 기술 기반을 마련(예: 고용보증수표제)함으로써 한국도 프랑스와 같이 사회보장제도로서의 역할 강화, 사회서비스 확대(일자리 양적 확대), 사회서비스 일자리 공식화를 통한 사회 보호라는 다차원적인 목표를 효과적으로 달성할 수 있다.

한국에도 이러한 제도 확대의 가능성을 보여 주는 제도가 아이돌봄지원사업이다. 아이돌봄지원사업은 시간제 돌봄서비스, 영아 종일제 돌봄서비스 등을 제공하는 것으로 비용 부담 방식은 <표 6-3>과 같이 기준 중위소득 150% 이하 가정에서는 소득수준에 따라 차등 지원받을 수 있고, 150%를 초과하는 경우에는 이용자 본인 부담을 할 경우 서비스를 이용할 수 있는 사회서비스다. 저소득 가구에 국한하지 않고 지불 능력에 따라 서비스를 이용할 수 있다.²⁹⁾ 민간 서비스에 비해 정부에서 자격을 관리하는 아이돌보미에 대한 신뢰가 높아서 자부담이라도 서비스 이용을 원하는 수요자가 많다. 비용 부담을 하더라도 정부가 제공하는 서비스를

29) 예산상의 문제로 이용을 원하는 부모라도 해당 서비스를 이용할 수 없다는 현실적인 문제는 있다.

이용하고자 하는 수요가 크다는 것을 확인할 수 있는 좋은 사례로, 이와 같이 사회서비스 수요 확대에 대응해 정부의 비용 부담을 완화하되 품질 관리를 통해 사회적으로 제공하는 서비스에 대한 공공의 책임을 다하는 방식의 설계가 한국에서도 가능하다는 것을 확인시켜 준 사례다.

〈표 6-3〉 아이돌봄지원사업(A형) 소득 유형별 정부 지원금 및 본인 부담금(2019년 기준)

유형	소득기준(4인 가족 기준 중위소득)	시간제 (시간당 9650원)		종합형 (시간당 1만 2550원)	
		정부 지원	본인 부담	정부 지원	본인 부담
가형	75% 이하 (346만 원)	8203원	1447원	8203원	4347원
나형	120% 이하 (553만 6000원)	5308원	4342원	5308원	7242원
다형	150% 이하 (692만 원)	1448원	8202원	1448원	1만 1102원
라형	150% 초과	-	9650원	-	1만 2550원

자료: 여성가족부 웹사이트(2019. 10. 15.).

가사서비스를 포함한 민간 영역의 대인서비스를 확대하는 것도 사회서비스 확대의 프레임에서 논의하면서 산업을 확대할 필요가 있다. 가사서비스는 사회의 책임성은 약하지만 사회서비스와의 구분이 불명확하며 시장성이 있고 비공식 노동자가 많기 때문이다. 가사서비스 제공 주체와 관련해 정부 선호도가 강하다는 점도 국민의 삶의 질을 개선하고자 하는 정부가 고려해야 할 점이다. 이러한 측면에서도 프랑스 고용보증수표제는 참고할 만하다. 프랑스의 고용보증수표제는 개인서비스 성격이 강한 가사노동 등에 대해서는 영리기업의 폭넓은 진입을 허용하되 거래를 양성화하고 노동을 공식화하여 사회안전망으로 포용한 제도다. 프랑스와 벨기에 사례에 착안하여 한국도 현재 가사서비스 시장 제도화와 가사근로

자 보호를 강화하는 법안이 발의되어 계류 중에 있다. 비공식의 영역에서 노동법의 보호를 받지 못하고, 사회보험과 같은 사회보장제도에 포괄되지 못하는 가사서비스 공식화와 더불어 전체 사회서비스 일자리 확대와 수요 급증에 대한 대응이라는 차원에서 시야를 넓히고 포괄 범위를 확대할 필요성이 크다 하겠다.

프랑스 고용보증수표제 운영에서 또 하나 눈여겨볼 점은 디지털 인프라를 구축함으로써 비공식 노동시장을 공식화할 수 있는 토대를 갖추고 사용자가 편리하게 사용할 수 있도록 편의성을 높여 제도 사용을 활성화했다는 점이다. 한국에서 이러한 기술 기반을 마련하는 것은 그리 어려운 문제로 보이지 않는다. 행복e음과 바우처 결제 방식이 이미 전산화되어 있어 관련 제도의 체계를 갖추고 운영 방식에 따라 시스템을 확대 또는 개편하는 것은 한국의 기술력과 인프라 기반이 있기 때문에 충분히 현실 가능성이 있다. 현재 사회안전망 확대를 위한 디지털화에 이미 많은 투자를 하고 있으므로 이에 대한 목표와 방향성을 확인하고 이를 구현할 방법을 구체화할 것을 제안한다.

나. 정부 역할 확립과 정부의 민간 공급자 관리감독 기능 강화

연구에서 살펴본 스웨덴, 이탈리아, 프랑스 사례 모두가 공공이 제공하는 서비스의 성격상, 그리고 정부 재원의 관련 정도에 따라서 정도는 다양하지만 사회서비스 품질과 제공 기관에 대한 정부의 규제와 관리 기능이 있다.

스웨덴은 공공주도 모형으로 사회서비스를 제공하는 데 민간부문이 공공의 역할을 일부 대행한다. 이때 민간 사회서비스의 질 관리와 감독은 여전히 중앙정부와 기초자치단체가 담당한다. 중앙정부의 보건복지청이

가이드라인 등 품질에 관한 제도적 방향을 결정한다면 2013년 신설된 사회돌봄조사국에서는 종사자 자격 관리 등 체계적인 사회서비스 품질관리, 감독을 맡고 있다. 프랑스에서는 위탁기관 인증을 위한 절차 매뉴얼화로 품질관리 및 종사자 근로조건 개선이 가능하다.

사회서비스 분야에서 제3섹터의 진입이 왕성한 이탈리아에서는 비영리 조직과 사회적기업이 공공기관들의 파트너이자 복지정책의 주체로 인정받고 있다. 사회서비스 민간 공급 주체들에 대한 규정도 명확하다. 2005년 사회적기업 관련 법에서 사회적협동조합을 비롯해 다양한 법적 지위를 가진 조직들을 사회적기업으로 인정하도록 하였으며, 명백한 사회적 목적, 70% 이상 수입이 사회적 유용성을 갖는 재화와 서비스 생산 및 교환에서 발생, 이윤 배분 금지, 투명하고 개방적이며 참여적인 지배구조 등 사회적 책임에 대한 규정을 두고 있다. 이러한 자격 기준에 따라 민간이지만 정부 재원을 바탕으로 하는 사회서비스 제공, 위탁기관으로 계약을 체결할 수 있다.

하지만 한국은 각종 바우처 사업이나 노인요양서비스 등에서 정부 재정 투입 비율이 매우 높음에도 불구하고 이에 부합하는 수준의 규제 기능 및 관리감독 기능을 수행하지 못하고 있는 것이 사실이다. 중앙정부에서 서비스 품질관리와 동전의 양면과도 같은 종사자 임금체계, 노동법 적용 등 근로조건에 대한 매뉴얼을 마련하고, 지자체에서 이에 대한 실질적인 관리가 가능할 수 있는 역할 분담 및 제도 마련이 요구된다. 현재는 중앙정부에서 제도별 가이드라인을 마련하고 있지만, 때로는 노동법에 위배되는 내용을 담고 있기도 하고, 기관이 이를 위반해도 지자체에서 이를 관리감독할 수 있는 권한이 없어 실질적으로는 유명무실한 가이드라인이라고 볼 수 있기 때문이다. 노동법 적용은 매우 당연할 수 있지만, 사회복지 분야 종사자들의 근로자성에 대한 논쟁이 오래도록 있어 왔고, 취약한

근로조건 일자리일 위험이 많기 때문에 기본적인 내용이라도 이를 반복적으로 명문화하고 공식화하는 과정은 필요하다고 판단된다.

다. 사회서비스 확대를 위한 기반 마련: 사회서비스 기본법

사회서비스 확대를 위한 기반 마련을 위해 사회서비스 기본법 제정이 요구된다. “최근 국회에 발의된 「사회서비스 기본법안」(2018. 10. 5.)은 사회 서비스 보장을 규율하는 별도의 법적 근거가 될 수 있다는 점에서 의의가 있다.”(강혜규 외, 2019, p.9) 이 법안은 사회서비스 종합계획 및 추진체계, 지역사회서비스 보장 체계 구축, 이용자 권익 보장, 종사자 권익 보호 및 처우 개선, 사회서비스 품질관리 등 포괄적 내용을 포함하여 다종다양한 사회서비스 사업의 체계적 운영을 통한 국민의 삶 향상을 도모하고 있다(강혜규 외, 2019). 따라서 사회서비스 정책에 대한 기본 가치와 정책 수단 등을 중심으로 개념을 구체화하고 정책의 전체 틀을 체계적으로 정립하는 데 기본이 되는 법을 마련해 정책 인프라(유태균, 2018)를 강화할 필요가 있다.

현재는 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법과 사회서비스진흥법, 이 두 법(안)은 사회서비스의 대상을 전 국민으로 확대하고 이에 필요한 수단으로서의 사회보험제도 도입 내지는 노인장기요양보험 제도를 확대하는 차원의 근거를 제공하는 데 분명한 한계가 있다.

이러한 현실을 고려할 때 일자리 창출 이전에 사회서비스에 관한 정부 정책의 일관성과 정책 집행의 효율성을 높이기 위해서라도 사회서비스의 개념과 가치, 사회서비스 시장에서의 품질관리, 서비스 제공 인력 육성, 사회서비스 연구개발(R&D) 지원, 사회서비스 관리 주체로서 광역자치단체의 역할 재정립, 사회서비스 정책에서 정부 간 행정 및 재정 관계 정립

등을 규정하는 법 제정이야말로 정부가 가장 우선시 해야 할 정책 과제가 아닐 수 없다(유태균, 2018).

2. 제3섹터 사회서비스 공급자 확대 및 건강한 민간 공급자 확대

가. 사회적경제 조직으로 전환, 환경 조성

이탈리아 사례로 본 사회적경제 조직의 장점은 비영리성과 조직의 민주성을 바탕으로 소비자와 종사자에 우호적인 의사결정을 할 수 있다는 점이다. 따라서 소비자는 우수한 품질의 서비스를 누릴 수 있고, 종사자는 좋은 근로조건에서 근무할 수 있다. 그리고 조직의 유연성을 바탕으로 지역의 수요와 문제에 맞는 적절한 규모의 처방과 자원을 지역에서 찾아낼 수 있음을 보여 주었다. 옥실리움의 사례가 대표적이다.

하지만 이러한 사회적경제 조직의 장점을 발휘하기에 한국의 환경은 제약 조건이 많다. 첫째, 사회복지법인이 공급 주체로서 우위를 점하고 있는 상황에서 정부가 사회복지사업법 등의 형태로 새로운 형태의 공급자 진입을 엄격하게 규제하고 있다. 둘째, 이로 인해 전문성 있는 우수한 인력이 사회적경제 조직으로 들어오기 어렵다. 따라서 사회서비스 공급 조직으로서 경쟁력을 갖추기 어려웠고, 이로부터 품질 개선을 이끄는 역할을 하지도 못했다. 이탈리아의 사회적협동조합 운동은 사회서비스 분야 사회적협동조합 일자리가 비공식 돌봄과 구별되는 전문적 일자리로 인정받도록 꾸준히 노력하고, 종사자도 노동조합운동과 단체협약을 통해 적절한 수준의 노동조건을 갖추고자 노력해 온 역사와 다른 경로를 걸어왔다고 할 수 있다.

이탈리아 사회적협동조합들이 수행하는 역할과 비중은 한국에서 대부

분 사회복지법인에 의해 운영되는 사회복지 시설들에 상응한다. 비영리라는 특징을 감안한다면 사회복지법인도 사회적경제·제3섹터에 속하는 조직 형태라고 볼 수 있다. 이탈리아의 경험을 한국의 사회서비스 분야 사회적경제 조직의 진입 실태에 적용했을 때, 사회복지법인을 실질적인 사회적경제 주체로 복원하는 것, 그렇지 못한 경우에는 지역사회에 기반한 새로운 사회적경제 주체들로 대체하는 것이 가장 바람직한 방향이라 할 수 있다. 따라서 사회복지사업법상 사회복지기관들이 사회적경제 조직으로 전환할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다.

양질의 사회서비스를 확대하기 위해서는 정부가 민간 공급자에 대한 관리감독을 강화하여 공공성을 회복하는 역할도 강화해야 하지만 제3섹터를 포함한 건강한 민간 공급자를 확대하기 위한 지원도 강화해야 한다. 이탈리아 사회적경제 조직이 사회서비스 공급 주체로 자리매김하는 과정은 비영리성을 기반으로 ‘지역사회의 공익과 시민들의 사회통합을 위해’ 활동하는 사회적협동조합이 지방정부와의 계약을 통해 우선적인 공급 주체로서 성장할 수 있도록 법제도적 환경을 조성해 온 과정이다. 비단 비영리 조직만이 아니더라도 민간 기업에 대한 관리감독과 더불어 수요에 기반한 서비스를 고민하고 좋은 근로조건을 제공하는 건강한 민간 공급자가 확대될 수 있는 지원 방안을 고민하는 것 또한 사회서비스 분야의 좋은 일자리 확대를 고민하는 정부의 역할이다.

통합적 서비스 제공을 위한 사회적경제 실험도 지원할 필요가 있다. 한국 사회서비스의 한계는 ‘개별’ 사회서비스 사업의 양적 확대를 통한 일자리 창출이었다. 이는 일자리 창출에서도 좋은 성과를 낳지 못했을 뿐 아니라 통합적인 서비스 제공, 유기적 연계에도 실패했다. 현재의 사회복지시설을 사회적경제 조직으로 전환함으로써 전통적인 사회적경제 조직의 장점인 민주적 의사결정과 공동체 기반 자원 활용, 통합적인 서비스

개발 등의 실험을 해볼 필요가 있다. 그리고 다양한 형태의 사회적경제 조직의 진입이 현실적으로 가능하도록 환경을 조성함으로써 민간의 혁신성을 통해 사회서비스 시장의 확대를 유도할 수도 있을 것이다.

나. 원활한 수요공급 체계 확립

육구 기반 공급체계 확립, 원활한 수요공급 연계를 위한 인력 수급 체계를 마련할 필요가 있다. 스웨덴의 직업훈련 시스템과 지방정부 거버넌스 및 고용센터(PES)의 역할, 고용서비스의 활발한 연계를 통해 필요한 인력 수요를 수집하고, 공급이 필요한 곳에 인력을 교육훈련시켜 공급하는 메커니즘에서 시사점을 얻을 수 있다.

직업교육훈련 과정 중 스웨덴의 건강돌봄대학 사례는 전문대학 수준에서 산업의 수요와 이해를 반영하고 교육 프로그램을 개설하여 생산성 높은 사회서비스 인력을 공급함으로써 사회서비스 분야의 인력 부족 문제를 해결하고자 하는 노력을 보여 주고 있다. 그리고 스웨덴의 산업 이해관계자들은 교육 및 훈련 계획의 최종적인 결정에 참여하지는 않지만 대부분의 의사결정 과정에 참여하고 있어 인력 수요와 공급을 위한 협력체계가 잘 작동하고 있음을 확인할 수 있다.

우리나라의 경우에도 지역인적자원개발위원회가 있지만, 실제로 지역의 인력 수요를 파악할 수 있는 역량과 네트워크 구축 측면에서는 매우 부족한 실정이다. 산업별 인적자원개발위원회 또한 설립되었지만 아직 그 위상과 역할 정립이 미비하고 산업계의 인력 현황 및 수요 파악, 요구 역량 파악 등의 정보 생산 능력 측면에서는 이제 시작 단계에 불과하다. 우리나라의 경우 고용노동부를 중심으로 산업계의 수요를 파악하고 이에 대응하는 훈련공급을 할 수 있도록 다양한 정책적 시도를 하고 있다. 그

러나 직업교육의 경우 산업 수요와 연계된 공급 조절의 공식적인 채널이 존재하지 않는다. 사회서비스 분야 전체의 수요와 이해를 분석하고, 산업 인력 동향과 숙련 동향, 전망 등을 파악하기 위한 거버넌스 체계를 갖추 필요가 있다.

마지막으로 다양한 산업 수요 정보를 통합하여 체계적으로 직업교육과 직업훈련에 반영하기 위한 방안이 필요하다. 현재 중장기 인력 수급 전망은 한국고용정보원에서, 직종별 인력 수요는 직종별 사업체노동력조사를 통해 통계청에서, 훈련 수요는 직업능력개발원과 지역 및 산업별 인적자원개발위원회의 협업으로 이루어지고 있다. 각각의 정보들이 유기적으로 연계되어 통합적으로 인력 수요 및 훈련 수요를 파악할 수 있도록 하는 방안을 고민해야 할 것이다.

3. 사회서비스 종사자 근로조건 개선으로 양질의 사회서비스 인력 공급 확대

가. 노동법 준수와 근로계약 공식화

스웨덴, 이탈리아, 프랑스의 사회서비스 종사자들은 공공과 민간, 개인에게 고용된 가사근로자 대부분이 단체협약에 근거해 노동자로서 보호받는다.

사회복지 종사자들의 임금은 노동조합과 사용자단체가 체결하는 산업별 단체협약에 따라 결정된다. 스웨덴의 공공부문 조직이 지역 정부 및 공공기관 부문, 중앙정부 부문으로 분리되어 있는 만큼 각각의 노조와 사용자단체 간의 단체협약에 근거한 노동시장 관련 제도(고용조건, 임금 등)가 구성되어 있다. 사회서비스 부문의 근로조건(승진 및 급여, 보상)의

협상 과정 역시 산별 단체협약에서 만든 틀 안에서 사용자와 노동자 개인 단위로 이루어진다. 민간 사회서비스 제공자 역시 산업별 단체협약에 포함되어 민간부문 종사자의 급여 및 근로조건은 공공부문 종사자와 비슷한 수준으로 형성된다. 민간부문 내 개별 사업장의 사용자는 노동자와 개별적으로 근로조건에 대해 협상할 수 있으나 이 조건이 기본적으로 산별 단체협약에 근거하고 있고 그 범위에 있다는 점에서 다른 사회서비스 제공자들과의 격차가 거의 없다.

프랑스의 경우 개인, 위탁회사, 서비스 제공 회사 등 고용 주체에 따라 다소간의 차이는 있으나 공통적으로 단체근로협약과 노동법을 준수해야 하며 사회보험료를 부담하고 최저임금 이상의 급여를 지급해야 한다. 개인이 고용하는 경우에도 근로계약에는 ‘수행할 일의 정의’, ‘고용주와 사용자 간의 종속적 관계’, ‘양자가 합의한 임금’에 대한 동의 서약을 반드시 해야 하는 의무가 있다. 그리고 고용계약에는 급여와 고용 기간을 반드시 명시해야 한다. 주간 근무시간, 연차휴가, 계약 종료 조건은 국가단체협약에 의해 설정된다.

한국의 현실은 해외 사례에서 살펴본 국가들과 차이가 있는 것이 사실이다. 사회서비스 분야 산별노조가 없고, 교섭에 나서는 대표성 있는 사용자단체도 없는 실정이다. 따라서 한국의 현실에서는 사회서비스 종사자들의 노동자성에 대한 사회적 합의를 명확히 하고 최소한의 노동법 적용과 이에 대한 관리감독을 강화할 필요가 있다. 이는 한편으로 제도적으로 현재진행형이기도 한데, 최근 노동자성을 인정받는 아이돌봄지원사업의 경우 2019년 「근로기준법」 적용에 따라 이용자가 부담하는 이용 요금과 종사자가 지급받는 돌봄수당(시급) 사이에 이원화가 이뤄졌다(여성가족부, 2019). 이는 수가에 따라 임금이 지급되어 임금 개선이 제한적인 대부분 바우처 사업과 비교해 큰 변화라 할 수 있다. 즉 단체협약 제도로

포괄하는 것은 다소 요원하므로 개별 근로자의 노동자성을 인정하고 노동법에 따라 이들을 보호하는 것이다. 이를 사회보장 영역으로 포괄하고자 하는 노력을 정부의 제도와 규정으로 강제하는 것이 가장 현실적인 방안으로 보인다.

덧붙여 임금수준 개선을 위한 구체적인 방안은 임금체계를 갖추는 일이다. 현재는 사실상 ‘포괄임금제’ 성격의 임금체계가 작동하고 있다. “인건비는 모든 장기요양요원에게 지급된 기본급여, 수당 등을 포함한 일체의 임금, 제11조의4에 따른 장기근속 장려금 및 사회보험 기관부담금 및 퇴직적립금을 포함한다.”고 장기요양급여 제공 기준 및 급여비용 산정 방법 등에 관해 고시하고 있다. 정해진 시급에 근무일수를 계산하여 총액을 산출한 후 연차수당, 주휴수당, 연장휴일근로수당을 명목상 포함하여 총액을 분할 계산하는 역산 방식으로 인건비를 지급하는 것이다. 그러다 보니 법정 수당, 퇴직금, 휴일수당 할증 금액 등을 사실상 보상하지 못해 임금수준이 낮아지는 결과가 초래된다(윤자영, 2015). 서비스 수가에 직접 연동되는 방식이 아닌 안정적인 월임금 단위 또는 최저시급 준수를 보장할 수 있는 임금체계를 마련하는 것이 첫 번째 근로조건인 임금수준을 개선 위해 시급한 정책 대응이라 할 것이다.

나. 수가 결정 민주적 거버넌스 마련

하지만 여전히 재원이 정부에서 제공되는 형태로 한국의 4대 바우처사업, 보육사업과 같이 서비스 단가로 노동자 임금이 바로 결정되는 구조가 있다. 하지만 수가(단가)를 결정하는 과정에서 최저임금이나 근로시간 등에 관련된 근로기준법(휴게시간, 주휴 및 연차수당 등)의 내용이 근거로 사용되지 않고, 임금과 직결되는 단가 결정 과정에서 거버넌스가 따로 없

어 임의적으로 수가가 결정되는 문제점이 있다. 그렇기 때문에 아이돌봄 지원사업에서 서비스 단가와 수당을 이원화한 것은 의미 있는 변화이다. 하지만 현재와 같은 제도 내에서는 인건비, 수가, 지원금을 결정하는 데 적절한 수가 결정을 위한 거버넌스를 마련할 필요가 있다. 시장질서를 바로잡을 수 있는 논의 체계 또한 마련하여야 한다.

〈표 6-4〉 4대 바우처의 연도별 시간당 단가

(단위: 원)

연도	최저임금액	장애인 활동 지원(2007. 5.~)	노인돌봄서비스(2007. 5.~)	가시간병방문 지원서비스 (2008. 9.~)	산모신생아도우미서비스 (2008. 2.~)
2019	8,350	12,960	12,960	10,200	
2018	7,530	10,760	10,760	10,200	
2017	6,470	9,240	9,800	10,200	9,620
2016	6,030	9,000	9,800	9,800	9,620
2015	5,580	8,810	9,800	9,500	9,620
2014	5,210	8,550	9,800	9,500	9,524
2013	4,860	8,300	9,500	9,500	9,524
2012	4,580	8,300	9,200	9,200	7,720
2011	4,320	8,000	9,200	9,200	7,720
2010	4,110	8,000	9,200	9,200	7,720
2009	4,000	8,000	9,200	9,200	7,720
2008	3,770	8,000			
2007	3,480	7,000		-	-

자료: 박찬임, 윤정향, 이은주, 이현옥(2017), 사회서비스 전자바우처 웹사이트(2019.10.14. 인출).

다. 근로시간과 휴게시간

이 연구에서 일자리의 질 가운데 중요한 지표로 삼은 임금수준에서 간과해서는 안 될 것은 근로기준법상의 근로시간과 휴게시간에 대한 해석 및 적용이다. 현재 임금 결정 구조는 수가, 가이드라인의 임금체계 등으

로 자동 결정되는 구조를 가진다. 이탈리아, 프랑스는 단체교섭이 결정적인 데 비해 한국은 1) 수가가 더 결정적인 문제이고, 2) 임금에서 근로시간을 어떻게 해석할 것인가가 가장 중요한 문제가 되었다. 중요한 것은 변화하는 근로시간에 관한 근로기준법에 따라 근로시간과 휴게시간을 명확하게 구분하고 법에 근거한 휴게시간을 적용하며 이에 따라 법률을 위반하지 않는 적절한 수준의 시간당 임금을 산정하는 것이 중요하다.

따라서 근로시간 도중 휴게 부여 원칙(일정 시간을 초과하는 계속근로를 금지하고 근로시간 도중에 피로회복의 기회 부여 취지) 및 휴게시간의 자유로운 이용 원칙이 준수되어야 하므로, 이를 준수할 수 있는 공급인력 증대가 가장 바람직한 중장기적 해법이다. 다만 사회서비스 제공인력 증대는 예산 증대를 요구하므로 사회서비스 수요 추정에 기반한 공급량(일자리, 근로시간) 추계를 통해 중기적인 인력 확보 계획을 수립해야 한다(한국보건사회연구원 내부자료, 2019. 10. 28.).

특례 적용 제외 이후 근로시간 결정에 대한 논의가 보건복지부 사회서비스 일자리 과 중심으로 있어 왔으나, 인사이동 등으로 소리소문 없이 관련 논의가 실종되었고, 결과물로도 제출되지 못한 상황이다. 근로시간과 휴게시간에 대한 노사와 사회 간 대화를 통해 시간 산정에 대한 공통된 원칙을 수립하고 기관 재량이 아닌 매뉴얼에 따라 근로시간 및 휴게시간 준수, 이에 따른 적절한 수준의 임금을 지급하기 위한 논의를 시작해야 한다.

(논문 및 단행본)

- 강혜규, 김보영, 김형용, 박수지, 정세정. (2010). 보건복지분야 고용 현황 및 창출전략 연구. 한국보건사회연구원.
- 강혜규, 김희성, 안수란. (2019). 사회서비스 정책 전망과 과제. 보건복지포럼, 267, 7-18.
- 고용노동부. (2018.3.8.). 2016~2030 4차 산업혁명에 따른 인력수요 전망. 제5차 4차산업혁명위원회 보고안건 제1호.
- 고용노동부 보도자료. (2017.6.26.). 가사근로자법 입법예고.
- 김성오, (1994). 이탈리아 협동조합 운동, 신용협동조합중앙회.
- 김용득, 김은정, 조남경, 이동석, 황인매, 오홍진. (2013). 사회서비스 재정지원 방식과 공급주체의 성격 및 품질관리 기제에 대한 국가간 비교연구 - 성인 재가돌봄서비스를 중심으로 - <I>스웨덴, 영국, 미국, 싱가포르, 일본, 한국의 재가돌봄 서비스. OECD 대한민국 정책센터·성공회대학교사회복지연구소.
- 김태완, 김기태, 정세정, 정재훈, 김성원, 정인영, ..., 김성은. (2019). 포용성장의 비전과 전략. 경제인문사회연구회.
- 김혜원. (2009). 제3섹터에서의 고용창출. 노동리뷰, 2009(2), 5-26.
- 김혜원, 안상훈, 조영훈. (2006). 사회서비스 분야 일자리창출 방안에 관한 연구. 한국노동연구원.
- 노대명. (2007). 한국 사회적경제(Social Economy)의 현황과 과제: 사회적경제의 정착과정을 중심으로. 시민사회와 NGO, 5(2), 35-73.
- 노대명. (2009). 사회적경제를 강화해야 할 세 가지 이유. 창작과 비평, 145, 73-93.
- 노대명, 이선우, 오단이, 김솔휘, 김민지. (2017a). 사회서비스분야 사회적경제 활성화 방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 노대명, 이철선, 김현경, 길현종, 김신양, 김솔휘, 한솔희. (2017b). 제3차 사회적

- 기업 육성 기본계획 수립을 위한 기초연구. 고용노동부·한국보건사회연구원.
- 문진영. (2016). 새로운 사회적 위험과 기초보장. 2016 사회정책연합 공동학술대회 발표원고.
- 박세경. (2015). 지역자율형 사회서비스 투자사업의 현황과 과제. 보건복지포럼, 255, 49-59.
- 박수지, 김진옥, 김형용, 문성현, 이소영, 이한나. (2013). 사회서비스 일자리 창출방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 박찬임, 윤정향, 이은주, 이현옥. (2017). 바우처제도 개선 등 간병서비스 수급시스템 안정화의 고용효과. 경제인문사회연구회·한국노동연구원.
- 방하남, 이영면, 김기현, 김한준, 이상호. (2007). 고용의 질: 거시·기업·개인수준에서의 지표개발 및 평가. 한국노동연구원.
- 송지원. (2017). 스웨덴의 공공부문 일자리. 국제노동브리프, 15(7), 74-82.
- 양난주. (2016). 사회서비스 일자리 질에 영향을 미치는 공급조직 특성 분석. 한국사회복지행정학, 18(4), 259-285.
- 양난주. (2018). 노인돌봄서비스 공급체계의 재검토: '조치'와 '선택'의 이분법을 넘어. 2018년 한국노인복지학회 춘계 학술대회.
- 여성가족부. (2019). 2019년도 아동돌봄 지원사업 안내.
- 오은진, 신선미, 김난주, 양난주. (2010). 사회서비스 분야 여성 일자리 창출을 위한 정책과제Ⅳ. 한국여성정책연구원.
- 유태균. (2017). 사회서비스 10년, 더 나은 미래를 준비하다. 사회서비스 10주년 기념식 및 포럼 자료집(2017.5.19.), 보건복지부·한국사회서비스학회.
- 유태균. (2018). 사회서비스 10년 경험을 통해 본 사회서비스 일자리 정책의 과제. 사회복지연구, 49(1), 29-50.
- 윤자영. (2015). 서비스산업의 고용 문제와 정책 과제: 유통업과 사회서비스업을 중심으로. 제13차 동북아노동포럼(2015.11.19.) 자료집.
- 원종욱, 김태완, 김문길, 윤문구, 엄형식, 윤시몬, ..., 정은영. (2012). 협동조합기본법 도입이 시장 및 사회에 미치는 영향. 한국보건사회연구원·기획재정부.

- 윤자영, 김경희, 최영미, 김양지영. (2011). 돌봄서비스 분야 근로조건에 관한 연구(I) -돌봄서비스 노동시장 분석-. 한국노동연구원.
- 이경호, 양동수, 이예은. (2017). 사회적경제 법제도 현황과 새로운 법체계 고안. 공익과 인권, 17., 339-371.
- 이시균, 황규성, 박세경. (2013). 사회서비스의 인력수급 전망 - 고부가가치 사회 서비스 일자리를 중심으로. 한국고용정보원.
- 이철선. (2014). 사회서비스 산업과 사회적경제의 상생. Issue&Focus 제250호, 한국보건사회연구원.
- 이철선, 박세경, 권소일. (2013). 친서민정책으로서의 사회서비스 일자리 확충 전략 III: 사회서비스 산업-제3섹터-고용창출 연계모델. 한국보건사회연구원.
- 이현주, 김근혜, 송지원, 신정완, 주은선, 최연혁, Edlund, J. (2018). 주요국의 사회보장제도 5: 스웨덴의 사회보장제도. 한국보건사회연구원.
- 조남경. (2014). 스웨덴 노인 재가돌봄서비스의 발전과 변화. 사회서비스연구, 5(1), 81-124.
- 조돈문. (2015). 스웨덴 노동시장의 유연성-안정성 균형 실험: 황금삼각형과 이중보호체계. 산업노동연구, 21(2), 99~137.
- 조돈문. (2017). 스웨덴 적극적 노동시장정책의 효율성과 일자리 중개의 선순환. 현상과 인식, 41(4), 13-53.
- 최옥금. (2005). 근로빈곤층의 '괜찮은 일자리(Decent Job)'이동에 관한 연구: 임금일 자리를 중심으로. 노동정책연구, 5(1), 1-42.
- 최은영. (2010). 사회서비스 품질 요소로서 제공인력의 근무특성: 노인돌봄바우처 사업을 중심으로. 한국인구학, 33(3), 101-121.
- 통계청. (2008). 한국표준산업분류.
- 황덕순, 윤자영, 윤정향, Rostgaard, T., Letablier, M. T., Bothfeld, S., ... Rubery, J. (2012). 사회서비스 산업 노동시장 분석. 한국노동연구원.
- 황수경, 강순희, 권혜자, 김두순, 오계택, 유경준. (2009). 고용구조 선진화를 위한 서비스산업의 일자리 창출 역량제고 방안. 한국노동연구원.
- Akademikerförbundet SSR (2019). *Kollektivavtal*,

<https://akademssr.se/jobbb-lon/kollektivavtal>

Anna M. S. (2009). *Limits and potential of the use of vouchers for personal services*. Working paper 2009. 6, european trade union institute.

Anxo, D., & Ericson, T. (2012). *The effects of pay reforms and procurement strategies on wage and employment inequalities in the Swedish public sector. Report For EU Social Dialogue Unit*, European Work and Employment Research Centre. <https://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/Sweden-national%20report.pdf>.

ANSP (Agence nationale des services à la personne). (2019). *Tableau de bord*.

Borzaga, C. (1996). Social Cooperatives and Work Integration in Italy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 67(2), 209-234.

Borzaga, C., Bodini, R., Carini, C., Depedri, S., Galera, G., & Salvatori, G. (2014). *Europe in transition: The role of social cooperatives and social enterprises*. Trento: EURICSE Working paper-069.

Borzaga, C., Calzaroni, M., Carini, C., & Lori, M. (2019). Structure and performance of Italian cooperatives: a quantitative analysis based on combined use of official data. *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 8(1), 65-83.

Borzaga, C. Poledrini, S., & Galera, G. (2017). *Social enterprise in Italy: Typology, diffusion and characteristics*. Trento: EURICSE Working paper-096.

Borzaga, C., & Santuari, A. (2000). *Social enterprises in Italy: The experience of social cooperatives*. Trento: ISSAN WP. n.15.

Carbonnier, C. (2015), *Faut-il miser sur l'emploi domestique? Évaluation de la stratégie de stimulation des services à la*

- personne en Europe?*. LIEEP Policybrief, n21.
- Cedefop (2019). *Skills anticipation in Sweden*.
- Chaves, R., & Monzon, J. L. (2007). *The Social Economy in the European Union*. CIRIEC/EESC,
- CREDOC (2017), *Une première enquête pilote en France sur le travail dissimulé*. Ministère de l'économie et des finances.
http://www.credoc.fr/pdf/Sou/Enquete_%20pilote_travail_dissimule.pdf
- DARES (2017). *Les services à la personne en 2015. Une baisse continue de l'emploi par les particuliers employeurs*. DARES Résultats. n°11.
- DARES (2018), *Les salariés des services à la personne : comment évoluent leurs conditions de travail et d'emploi?*. DARES Résultats, n°38.
- EEPO (2015). *EEPO Revies Spring 2015: Upskilling unemployed adults – The organisation, profiling and targeting of training provision*. European Commission.
- Euricse. (2015). *Economia cooperativa - Rilevanza, evoluzione e nuove frontiere della cooperazione italiana*.
- Eurofound (2011). *Sweden: Industrial Relations in the Health Care Sector*.
- Eurofound (2016). *Sweden: Work-related diseases more often caused by social factors*.
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. (2016). *Mapping study on social enterprise eco-systems - Updated country report on Italy*. Luxembourg: European Commission.
- Federazione Trentina della Cooperazione and Scuola Nazionale

- Servizi Foundation. (2017). *COOpilot National report - Italy*. European Commission
- Flipo, A. (1998). Aspects redistributifs des mesures incitatives au développement des emplois familiaux en France, in Méhaut P., Mossé P., *Les politiques sociales catégorielles - Fondements, portée et limites, tome 2*, Paris, L'Harmattan.
- Francesca, C., Ana, L. N., Jerome, M., & Frits, T. (2011). *OECD health policy studies help wanted? Providing and paying for long-term care: providing and paying for long-term care (Vol. 2011)*. OECD publishing.
- FrågaSYV (2019). *Undersköterska*.
<https://www.fragasyv.se/info/underskoterska>
- Framtid (2019a). *Socionom*. <https://www.framtid.se/yrke/socionom>
- Framtid (2019b). *Vårdbitråde*.
<https://www.framtid.se/yrke/vardbitrade>
- Framtid (2019c). *Personlig assistant*.
<https://www.framtid.se/yrke/personlig-assistent>
- Framtid (2019d). *Barnskötare*.
<https://www.framtid.se/yrke/barnskotare>
- Government Offices of Sweden (2013), *Adult education and training in Sweden, Fact Sheet*.
- Government Offices of Sweden (2019). *Central government budget in figures*. <https://www.government.se/articles/2019/09/central-government-budget-in-figures>
- Gymnasieinfo (2019). *Undersköterska inom hemtjänst och äldreboende*. <http://www.gymnasieinfo.se/yrke/427>
- Herrera, L. M. (2015). *Vocational Education and Training in Sweden: From Work-Based Learning to School-Based Learning- and Back*

- Again?*, Paideia No 57(119-137).
- Ianes, A. (2016). *Exploring the origins of social enterprise: Social co-operation in the Italian welfare system and its reproduction in Europe (from the 1970s to the present)*. Trento: EURICSE Working paper-088.
- ILO (2018). *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*.
- IVO (2019). *About the Health and Social Care Inspectorate*.
<https://www.ivo.se/om-ivo/other-languages/english/about-ivo>
- Jönsson, S., Tranquist, J., & Peterson, H. (2003). *Mellan organisation och klient: Psykosocial arbetsmiljö i arbete med människor*, Arbetslivsinstitutet Syd.
- Juillet (2014), *LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES À LA PERSONNE ET LE MAINTIEN À DOMICILE DES PERSONNES ÂGÉES EN PERTE D'AUTONOMIE*. Cour des comptes.
- Kommunal (2019). *Kollektivavtal*.
<https://www.kommunal.se/pa-jobbet/kollektivavtal>
- Kommunal (2018). *Personal som stannar*.
[https://www.kommunal.se/sites/default/files/kommunal_person al_som_stannar_webb.pdf](https://www.kommunal.se/sites/default/files/kommunal_person_al_som_stannar_webb.pdf)
- Kuczer, M., & Jeon, S. (2019). *Vocational Education and Training in Sweden*. OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing: Paris.
- Lofgren, R. (2002). *The Swedish Health Care System: Recent Reforms, Problems, and Opportunities*. Fraser Institute.
- Ministry of Health and Social Affairs (2014). *National Social Report 2014- Sweden*.
- Ministry of Finance (2008). *Socialtjänst*.
<https://web.archive.org/web/20090208224703/http://www.rege>

ringen.se/sb/d/3825/a/44221

Ministry of Finance (2005). *Local Government in Sweden*.

Meeuwisse, A., & Swärd, H. (2007). Cross-national comparisons of social work—a question of initial assumptions and levels of analysis: Internationella jämförelser av socialt arbete—en fråga om utgångspunkter och nivåer. *European Journal of Social Work*, 10(4), 481–496.

National Work Environment Authority and Statistics Sweden (2004). *Arbetsorsakade besvär 2004*.

National Work Environment Authority and Statistics Sweden (2001). *Negativ stress och ohälsa: Inverkan av höga krav, låg egenkontroll och bristande stöd i arbetet—Information om utbildning och arbetsmarknad 2001:2*.

Nelson, A. (2013). *Social Work and Social Work Education in Sweden*.
<https://www.ucm.es/data/cont/docs/440-2013-11-24-Social%20Work%20and%20Social%20Work%20Education%20in%20Sweden-Anna%20Nelson.pdf>

OECD (2019). *Temporary employment (indicator)*. doi: 10.1787/75589b8a-en (Accessed on 22 October 2019)

Olofsson, J., & Thunqvist, D. P. (2014), *The Swedish model of vocational education and training - establishment, recent changes and future challenges*, Nord-VET Research report.

Paris의 노동고용·직업훈련과 (2008.6.). *Sevices à la Personne : Dossier Agrément Qualité*.

Pearce, J. (2003). *Social Enterprise in Any Town*. London: Calouste Gulbenkian Foundation.

Peters, M., Meijer, K., van Nuland, E., Viertelhauzen, T., & Sincer, E. (2010). *Sector Councils on Employment and Skills at EU level-*

- Country reports*. ECORYS: Rotterdam
- Pezzini, E. (2012). *La capacité d'innovation et d'exploration des nouveaux secteurs coopératifs: Le cas italien*. Québec,
- Picciotti, A., & Bernardoni, A. (2014). Social cooperatives in Italy: Economic antecedents and regional distribution. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85(2), 213-231.
- Ranci, C. (2002). The Mixed Economy of Care in Europe. In Ugo Ascoli and Costanzo Ranci (eds) *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Kluwer.
- Ranci, C. (2007). *Crisis and transformation of the Italian care model: beyond familism, the role of the market and public policies*. Paper to be presented at the ESPAnet Conference, 2007 20 - 22 September, Vienna.
- Rodrigues, Ricardo, Manfred Huber and Giovanni Lamura (eds.) (2012). *Facts and Figures on Healthy Ageing and Long-term Care*. European Centre for Social Welfare Policy and Research: Vienna.
- Regeringskansliet (2007). *Socialtjänstens ansvar och beredskap*. <https://web.archive.org/web/20071108233041/http://www.regeringen.se/sb/d/5627>
- SFI (2011). *Livindhome, Living independently at home: reform in home care in 9 European countries*, Copenhagen.
- Skolverket (2016). *Vocational education and training in Europe - Sweden. Cedefop ReferNet VET in Europe reports*. https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2016/2016_CR_SE.pdf
- Skolverket (2019). *Krav för att få behörighet att undervisa*,

<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/lararlegitimation-och-forskollarlegitimation/regler-och-krav-for-lararlegitimation/larar-och-forskollarlegitimation-och-krav-for-att-fa-behorighet>

Socialstyrelsen (2009). *Socialtjänst*.

<https://web.archive.org/web/20090816003423/http://www.socialstyrelsen.se/Amnesord/socialtj>

Socialstyrelsen (2011). *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*, <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/foreskrifter-och-allmanna-rad/2011-6-38.pdf>

Socialstyrelsen (2014). *Äldre och personer med funktionsnedsättning - regiform år 2013 Vissa kommunala insatser enligt socialtjänstlagen*.

Socialstyrelsen (2015). *The National Board of Health and Welfare*. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2015-9-10.pdf>

Socialtjänstlag (2001). *Socialtjänstlag (2001:453)*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453

SOU (2019). *Stärkt kompetens i vård och omsorg*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/04/sou-201920>

Standard & Poor's (2011). *Public Finance System Overview: Swedish Local And Regional Governments*.

Stockholm stads (2019). *Barnskötare till förskolan Blåklinten*, http://ledigajobb.stockholm.se/job/stockholm/barnskotare_till_forskolan_blaklinten-251376.html

Sundell, K. & Häggman, U. (1999). *Familjerådslag i Sverige: En*

- utvärdering av svenska Kommunförbundets verksamhet*, FOU-rapport 1999:1.
- Tham, P., & Meagher, G. (2009). Working in human services: how do experiences and working conditions in child welfare social work compare?. *British Journal of Social Work*, 39(5), 807-827.
- Thomas, A. (2004). The rise of social cooperatives in Italy. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 15(3), 243-263.
- Thunqvist, D. P., & Hallqvist, A. (2014). *The current state of the challenge for VET in Sweden*. Nord-VET Research report.
- Trydegård, G. B. (2012). Care work in changing welfare states: Nordic care workers' experiences. *European Journal of Ageing*, 9(2), 119-129.
- Unioncamere-Si.Camera. (2014). *Cooperazione, non profit e imprenditoria sociale: economia e lavoro*.
- Venturi, P., & Zandonai, F. (2012). *Social enterprise in Italy - Plurality of models and contribution to growth*. Iris Network.
- Zandonai, F. (2002). *La coopération sociale en Italie, entre consolidation et transformation*. RECMA Revue internationale de l'économie sociale 81, no.286,
- Pearce, J. (2003), *Social Enterprise in Any Town*. London: Calouste Gulbenkian Foundation
- Ranci, C. (2007). *Crisis and transformation of the Italian care model: beyond familism, the role of the market and public policies*. Paper presented at the ESPAnet Conference 2007 20 - 22 September, Vienna.
- Salamon, L. M., Geller, S. L., & Mengel, K. L. (2010), *Recession Pressures on Nonprofit Jobs*. The Johns Hopkins Center for Civil

Society Studies, Communiqué No.19.

United Nations (2002). *ISIC Revision 3.1*.

United Nations (2008). *ISIC Revision 4*.

(인터넷 자료)

개인서비스지원기관 (ANSP: Agence nationale des services à la personne)

웹사이트. www.servicealapersonne.gouv.fr에서 2019.10.1. 인출.

경향신문. (2019.11.27.). '가사도우미, 1953년 이후 처음으로 정규직 직원 된다' 기이코노미의 반전.

법령정보센터 웹사이트. (2019.3.4.). 사회보장기본법. <https://www.law.go.kr>에서 2019.3.4. 인출.

사회서비스 전자바우처 웹사이트. (2019.10.14.). 사회서비스 전자바우처 사업별 소개. <https://socialservice.or.kr>에서 2019.10.14. 인출.

사회서비스 전자바우처 웹사이트. (2019.12.28.). 전자바우처 사업현황 및 성과. <https://socialservice.or.kr>에서 2019.12.28. 인출.

스웨덴 통계청 웹사이트 (SCB). (2019.8.12.). *Labor Force Survey*. http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__AM__AM0401__AM0401I/NAKUSysseISNI07Ar에서 2019.8.12. 인출.

스웨덴 통계청 웹사이트 (SCB). (2019.8.12.). *Number of employments in the county councils by activity, agreed rate of employment, sex and year*. http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__AM__AM0105__AM0105A/Landsting9g/?rxid=7e2a3438-10af-4e2f-9e5f-432424eb0dd2에서 2019.8.12. 인출.

스웨덴 통계청 웹사이트 (SCB). (2019.8.12.). *Average monthly salary by occupational group*, <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/labour-market/wages-salaries-and-labour-costs/wage-and-salary-structures-and-employment-in-county-councils/pong/tables-and-graphs/average-monthly-salary>

- by-occupational-group에서 2019.8.12. 인출.
- 여성가족부 웹사이트. (2019.10.15.). 아이돌봄 지원사업.
http://www.mogef.go.kr/cs/dif/cs_dif_f003.do.에서 2019.10.15.
 인출.
- 옥실리움 웹사이트. (2019.10.22.). <https://coopauxilium.it>에서 2019.
 10.22. 인출.
- 전국사업체조사 2017년 자료. <https://mdis.kostat.go.kr>에서 2019.7.4. 인
 출.
- 지역별고용조사 2018년 자료. <https://mdis.kostat.go.kr>에서 2019.5.24. 인
 출.
- 한국노동패널 20차 자료. <https://kli.re.kr>에서 2019.3.25. 인출.
- AGCI 웹사이트. (2019.8.31.).
<https://www.agci.it/sites/default/files/situazione-socio-economica-al-31-dicembre-2017.pdf>에서 2019.8.31. 인출.
- Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsutbildning*.
<https://arbetsformedlingen.se/other-languages/english-engelska/stod-och-ersattning/stod-a-o/arbetsmarknadsutbildning>에서
 2019.8.7. 인출.
- CESU 웹사이트. (2019.10.1.). <https://www.cesu.urssaf.fr>에서 2019.10.1.
 인출.
- CGM 웹사이트. (2019.10.22.). <https://cgm.coop>에서 2019.10.22. 인출.
- Confecooperative 웹사이트. (2019.8.31.).
<https://www.federsolidarieta.confcooperative.it/La-Federazione/DATI>. 2019.8.31. 인출.
- ILOSTAT. (2019.4.8.). *Population and labor force*.
<https://ilostat.ilo.org/data>에서 2019.4.8. 인출.
- IMPact 웹사이트. (2019.10.1.). <https://impact-phs.eu>에서 2019.10.1. 인
 출.

ISTAT 웹사이트. (2019.9.2.). *Industrial and service census*.

<http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it/Index.aspx>에서
2019.9.2. 인출.

Legacoop Sociali 웹사이트. (2019.12.31.).

<https://www.legacoopsociali.it/cosa-facciamo/i-numeri-di-lega-coop-sociali>에서 2019.12.31. 인출.

LIS (Luxembourg Income Study) 웹사이트. (2019.5.24.) *METIS: Metadata information system*. <https://www.lisdatacenter.org/frontend#/home>에서 2019.5.24. 인출.

LIS (Luxembourg Income Study) database. (2019.5.24.) *LISSY*.
<https://www.lisdatacenter.org>에서 2019.3.25. 인출.

OECD Statistics (2019.10.1.). *STAN Industrial Analysis*.
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STANI4_2016에서 2019.10.1. 인출.

OECD Statistics (2019.10.2.). *Labour statistics*. <https://stats.oecd.org>에서 2019.10.2. 인출.

Saco Socionom 웹사이트. (2019.8.12.).

<https://www.saco.se/studieval/yrken-a-o/socionom>에서 2019.8.12. 인출.

United Nations (UN) 웹사이트. (2019). *World Population Prospect*.
<http://population.un.org/wpp>에서 2019. 10. 1. 인출.

(기타 자료)

한국보건사회연구원 내부자료 (2019.1.29.). 간담회: 사회서비스 일자리 인력수
급 전망. 한국고용정보원 이시균 연구위원 발표.

한국보건사회연구원 내부자료 (2019.10.28.). 간담회: 사회서비스 근로자 고용관
계의 체계화 논의. 한국노동연구원 김근주 연구위원 발표.

<부표 1> 가사근로자 고용 개선 등에 관한 법률안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 가사서비스 제공 기관의 설립운영과 소속 가사근로자의 근로조건 등에 관한 사항을 규정함으로써 가사서비스의 품질 향상 및 수요 증대와 가사근로자의 권익 향상을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “가사서비스”란 집안 청소, 집안 정리정돈, 가정 내 음식 만들기 및 설거지, 개별적으로 제공되는 아이의 보호 및 양육 등 가정생활의 유지·관리와 관련된 서비스로서 가사서비스 제공 기관에 의해 제공되는 서비스를 말한다. 구체적인 가사서비스의 종류는 고용노동부장관이 고시한다.

2. “가사서비스 제공 기관”(이하 “제공 기관”이라 한다)이란 이 법에 따른 가사서비스를 제공하기 위해 제5조에 따라 인증을 받은 기관을 말한다.

3. “가사근로자”는 제16조에 따라 제공 기관의 사업주와 근로계약을 맺고 제공 기관의 사업주의 지시에 따라 이용자에게 가사서비스를 제공하는 근로자를 말한다.

4. “이용자”는 제10조에 따라 제공 기관의 사업주와 이용계약을 맺고 이 법에 따라 가사서비스를 제공받는 자를 말한다.

5. “가사서비스이용권”이란 그 소지자가 제공 기관에 이를 제시 또는 교부하거나 그 밖의 방법으로 사용함으로써 그 권면금액(券面金額)에 상당하는 가사서비스를 해당 제공 기관으로부터 제공받을 수 있는 유가증권으로서 고용노동부장관이 발행한 것을 말한다.

제3조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 제공 기관의 육성 및 가사근로자의 권익 보호를 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 책무를 다하기 위하여 필요한 행정적·재정적 지원 방안 등을 마련할 수 있다.

제4조(다른 법률과의 관계) ① 이 법에 따른 가사서비스와 관련하여, 가사근로자에 대하여는 다음 각 호의 규정을 적용하지 아니한다.

1. 「근로기준법」 제17조, 제54조, 제55조, 제58조부터 제62조까지
2. 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」 제6조 및 제17조

② 이 법에 따른 가사서비스와 관련하여, 가사근로자제공기관 사업주 및 이용자에 대하여는 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」을 적용하지 아니한다.

제2장 제공 기관

제5조(제공 기관의 인증) ① 이 법에 따라 가사서비스를 제공하려는 자는 대통령령으로 정하는 시설, 인력, 운영 실적 등의 요건을 갖추어 고용노동부장관으로부터 인증을 받아야 한다.

② 고용노동부장관은 이 법에 따른 가사서비스를 제공하려는 자가 제1항에 따라 인증을 신청하는 경우에는 인증 여부를 심사하여 그 결과를 인증을 신청한 자에게 통지하여야 한다.

③ 제공 기관의 사업주는 제1항에 따른 인증 요건과 관련된 사항이 변경된 경우 고용노동부장관에게 신고하여야 한다.

④ 제공 기관이 아닌 자는 거짓 또는 그 밖의 방법으로 이 법에 따른 제공 기관임을 사칭하여서는 아니 된다.

⑤ 제1항에 따른 인증과 제3항에 따른 신고에 관한 절차, 기준, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

제6조(결격 사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 임원으로 있는 경우에는 제공 기관으로 인증을 받을 수 없다.

1. 피성년 후견인 및 피한정 후견인
2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 사람
3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람
4. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람
5. 이 법을 위반하여 벌금형을 선고받고 1년이 지나지 아니한 사람
6. 이 법 제8조에 따라 인증이 취소된 제공 기관의 임원이었던 자로서 인증이 취소된 후 2년이 지나지 아니한 사람

제7조(제공 기관의 휴업 및 폐업) 제공 기관의 사업주는 이 법에 따른 영업의 전부 또는 일부를 휴업하거나 폐업하려는 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 신고하여야 한다.

제8조(시정명령 및 인증 취소) ① 고용노동부장관은 제5조에 따라 인증을 받은 제공 기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시정을 명하거나 그 인증을 취소할 수 있다. 다만, 제1호 및 제7호에 해당하는 경우에는 인증을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인증을 받은 경우
2. 제5조 제1항에 따른 인증 요건에 맞지 아니하게 된 경우

3. 제9조 제1항을 위반하여 고용노동부령으로 정하는 사항 등을 공개하지 아니한 경우
4. 제10조에 따라 이용계약을 체결하지 않거나 가사서비스를 제공하지 아니한 경우
5. 제24조 제2항에 따른 제공 기관의 운영에 대한 평가 결과가 연속해서 현저히 낮은 경우
6. 제25조에 따른 보고 및 자료의 제출을 기피하거나 거짓으로 보고 또는 자료를 제출한 경우
7. 폐업을 하거나 정당한 사유 없이 인증을 받은 후 1년 이상 휴업한 경우
8. 그 밖에 정상적인 가사서비스 제공이 곤란하다고 판단되는 합리적인 사유가 있는 경우

② 고용노동부장관은 제1항에 따라 인증을 취소하고자 하는 경우에는 행정절차법에 따른 청문을 실시하여야 한다.

③ 제1항에 따라 인증이 취소된 제공 기관은 제10조에 따른 이용자와의 가사서비스 이용 계약이 종료될 때까지는 그 범위 내에서 제공 기관으로서의 의무와 권리를 가진다.

④ 제1항에 따른 시정명령 또는 인증 취소의 구체적 기준 및 세부 절차, 그 밖의 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

제9조(제공 기관 사업주의 책무) ① 제공 기관의 사업주는 제5조에 따라 인정받은 사실과 제공하는 가사서비스의 종류 및 내용, 요금 산정 기준, 이용 절차 및 방법, 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 사항에 대하여 제11조에 따른 전산시스템 등을 통해 이용자가 쉽게 확인할 수 있도록 공개하여야 한다.

② 제공 기관의 사업주는 가사서비스 제공 중 이용자에게 발생할 수 있는 물질적·신체적 피해 등을 보상하기 위하여 손해배상보험에 가입하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 제공 기관의 사업주는 가사서비스 제공과 관련하여 이용자 또는 가사근로자의 불편사항 및 고충 등을 수시로 청취하여 개선 방안을 강구하여야 하고, 이용자와 가사근로자 간 분쟁이 발생하는 경우 이를 해결하기 위해 적극 노력하여야 한다.

제3장 가사서비스의 제공 및 이용 지원

제10조(가사서비스의 이용계약) ① 제공 기관의 사업주는 이 법에 따라 가사서비스를 이용하려는 자와 다음 각 호의 사항이 포함된 이용계약을 서면(전자문서 등 사후에 계약 내용을 확인할 수 있는 수단을 포함한다)으로 체결하고 이용계약에 따라 가사서비스를 제공하여야 한다.

1. 가사서비스의 종류
2. 가사서비스 제공 일자 및 시간

3. 가사서비스 이용요금 및 이용료 지급 방법

4. 그 밖에 고용노동부령이 정하는 사항

② 가사근로자가 자신의 근로사실 입증, 임금수준 확인 등을 이유로 자신의 근로에 해당하는 가사서비스 이용계약의 내용 열람을 요청하면, 제공 기관 사업주는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

제11조(가사서비스 이용 지원) ① 고용노동부장관은 가사서비스 이용을 지원하기 위해 제공 기관에 관한 정보, 이용요금 결제 서비스 등을 제공하는 전산시스템을 운영할 수 있다.

② 고용노동부장관은 제1항에 따른 전산시스템의 운영을 위해서 필요한 경우 제공 기관의 사업주에게 해당 제공 기관이 제공하는 가사서비스의 종류, 요금 산정 기준 등 운영 상황에 대한 자료 제출을 요청하고 공개할 수 있으며, 이 경우 제공 기관의 사업주는 정당한 사유가 없으면 지체 없이 요청에 따라야 한다.

제12조(가사서비스 이용권의 발행) ① 고용노동부장관은 가사서비스 시장 활성화 등을 위하여 가사서비스 이용권을 발행할 수 있다.

② 가사서비스 이용권의 유효기간은 발행일로부터 5년으로 한다.

③ 그 밖에 가사서비스 이용권의 종류, 권면금액, 기재 사항 등 가사서비스 이용권 발행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(가사서비스 이용권의 환전) ① 고용노동부장관은 제공 기관의 요청에 따라 가사서비스 이용권을 현금으로 환전하여 주는 금융기관을 지정하여야 한다. 이 경우 그 지정사실을 제11조에 따른 전산시스템 또는 고용노동부 인터넷 홈페이지 등에 게시하여야 한다.

② 제공 기관이 아니면 가사서비스 이용권을 고용노동부장관이 지정한 금융기관에서 환전할 수 없다.

제14조(제공 기관 등의 준수 사항) ① 제공 기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 가사서비스 이용권 결제를 거절하는 행위
2. 가사서비스의 제공 없이 수취한 가사서비스 이용권을 환전하는 행위
3. 가사서비스를 제공하였으나 그 이용요금 이상의 권면금액인 가사서비스 이용권을 제공받고 잔여 금액을 환전하는 행위

② 제공 기관은 제1항 제3호의 규정에도 불구하고 가사서비스 이용권 소지자가 권면금액 중 대통령령으로 정하는 비율의 금액 이상에 상당하는 가사서비스를 제공받고 그 잔여 금액을 환급하여 줄 것을 요구하는 경우에는 즉시 이에 응하여야 한다.

③ 제공 기관 및 가사근로자는 업무수행 중 알게 된 비밀을 누설하거나 다른 용도로 사용하여서는 아니 된다.

제15조(가사서비스 이용권 발행의 지원) 고용노동부장관은 제12조에 따른 가사서비스 이용

권의 발행에 관한 권한의 일부를 제26조에 따라 위탁한 경우 그 위탁한 사업의 추진에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제4장 가사근로자의 근로조건 등

제16조(근로계약) 제공 기관의 사업주는 가사근로자와 근로계약을 체결할 때에 다음 각 호의 사항을 명시한 서면을 해당 가사근로자에게 교부하여야 한다. 계약 체결 후 다음 각 호의 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

1. 임금 산정 기준
2. 최저근로시간
3. 제20조에 따른 연차유급휴가
4. 제공하여야 하는 가사서비스의 종류와 내용
5. 그 밖의 대통령령으로 정하는 근로조건에 관한 사항

제17조(이 법 등을 위반한 근로계약) ① 이 법과 「근로기준법」(이 법 제4조 제1항 제1호에 따라 적용하지 않는 규정은 제외한다)에서 정하는 근로조건의 기준에 미치지 못하는 근로계약은 그 부분에 한하여 무효로 한다.

② 제1항에 따라 무효로 된 부분은 이 법과 「근로기준법」(이 법 제4조 제1항 제1호에 따라 적용하지 않는 규정은 제외한다)에서 정한 기준에 따른다.

제18조(임금) 제공 기관의 사업주는 이용자가 지불한 가사서비스 이용 요금 중 고용노동부장관이 정하여 고시한 비율 이상의 금액을 가사근로자에게 임금으로 지급하여야 한다. 가사서비스 이용 요금의 일부 또는 전부를 이용자가 아닌 다른 사람이 지원한 경우에도 준용한다.

제19조(근로시간) 제공 기관의 사업주는 소속 가사근로자에게 근로 기회가 균등히 배분되고, 소속 가사근로자의 근로시간이 1주일에 15시간 이상 되도록 노력하여야 한다.

제20조(연차유급휴가) ① 제공 기관의 사업주는 다음 각 호의 기준에 따라 가사근로자에게 유급휴가를 주어야 한다.

1. 1년간 근로시간이 624시간 이상인 가사근로자에게는 6일 이상
2. 1년간 근로시간이 468시간 이상 624시간 미만인 가사근로자에게는 5일 이상
- ② 제공 기관의 사업주는 계속하여 근로한 기간이 1년 미만이거나 1년간 근로한 시간이 468시간 미만인 가사근로자에 대해서는 3개월간 117시간 이상 근로한 경우 1일의 유급휴가를 주어야 한다.
- ③ 제공 기관의 사업주가 가사근로자의 최초 1년간의 근로에 대하여 유급휴가를 주는 경우에는 제2항에 따른 휴가를 포함하여 제1항에서 정한 기간으로 하고, 가사근로자가 제2항

에 따른 휴가를 이미 사용한 경우에는 그 사용한 휴가 일수를 제1항에서 정한 기간에서 뺀다.

④ 제공 기관의 사업주는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 휴가를 가사근로자가 청구한 시기에 주어야 하고, 그 기간에 대하여는 취업규칙 등에서 정하는 통상임금 또는 평균임금을 지급하여야 한다. 다만, 가사근로자가 청구한 시기에 휴가를 주는 것이 사업 운영에 막대한 지장이 있는 경우에는 그 시기를 변경할 수 있다.

⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 휴가는 1년간 행사하지 아니하면 소멸된다.
제21조(가사근로자의 보호) ① 이용자는 제10조에 따라 체결한 이용계약에서 정한 사항 외의 가사서비스를 가사근로자에게 요구할 수 없다. 다만, 이용자의 요구에 따라 제공 기관의 사업주와 가사근로자가 이용계약에서 정한 사항 이외의 가사서비스 제공에 동의한 경우에는 예외로 한다.

② 제공 기관의 사업주와 이용자는 가사근로자에게 식사 및 휴게에 필요한 적정 시간을 주도록 노력하여야 한다.

③ 제공 기관의 사업주와 이용자는 가사근로자가 안전하게 가사서비스를 수행할 수 있도록 노력하여야 한다.

④ 제공 기관의 사업주와 이용자는 가사근로자가 가사서비스를 수행함에 있어 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼지 않도록 노력하여야 한다.

제22조(입주 가사근로자에 관한 특례) ① 가사근로자가 이용자의 가구에 입주하여 가사서비스를 제공함에 따라 근로시간을 산정하기 어려운 경우에는 제10조에 따라 제공 기관의 사업주와 이용자가 사전에 정한 가사서비스 제공 시간을 근로한 것으로 본다.

② 이용자는 입주 가사근로자에게 안전한 기숙 공간 및 양질의 정기적인 식사를 제공하여야 하며, 건강 유지에 적합한 침구 등 기본적인 생활용품을 제공하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 입주 가사근로자의 사용과 관련하여 이용자의 준수 사항은 대통령령으로 정한다.

제23조(교육훈련) ① 제공 기관의 사업주는 가사서비스의 품질을 높이고 가사근로자의 전문성을 향상시키기 위하여 교육훈련을 실시할 수 있다.

② 제1항에 따른 교육훈련은 전문기관에 위탁하여 실시할 수 있다.

③ 고용노동부장관은 가사서비스 품질 제고 등을 위해 훈련기준, 자격제도 등을 운영할 수 있다.

제5장 평가 및 감독 등

제24조(보고 및 평가) ① 제공 기관의 사업주는 운영 실적 등에 관한 사업보고서를 작성하

여 매 회계연도 3월 말까지 고용노동부장관에게 제출하여야 한다.

② 고용노동부장관은 제1항에 따라 제출된 사업보고서를 기초로 제공 기관의 운영에 대한 평가를 할 수 있다.

③ 고용노동부장관은 제2항에 따른 평가 결과를 공개하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 제공 기관 운영보고 및 평가의 방법, 절차 등 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

제25조(지도 및 감독) ① 고용노동부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 공무원으로 하여금 현장에 출입하거나 서류 등을 검사하게 할 수 있으며, 관계인에게 질문을 하거나 해당 제공 기관의 사업주에게 보고 또는 관련 자료의 제출을 명하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

1. 제8조 제1항에 따라 시정명령 또는 인증 취소 사유에 해당하는지 여부를 확인하기 위해 필요한 경우

2. 제9조 제1항에 따라 공개된 정보의 사실여부 확인이 필요한 경우

3. 제24조 제2항에 따라 제공 기관을 평가하거나 제공 기관이 가사서비스를 제공한 내용을 확인하는 등 제공 기관의 관리에 필요한 경우

4. 그 밖에 제공 기관의 운영 및 가사근로자의 권익 보호와 관련하여 대통령령으로 정하는 경우

② 제1항에 따라 출입·검사를 하는 공무원은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여 주어야 한다.

제26조(권한의 위임 및 위탁) ① 고용노동부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장 또는 지방고용노동관서의 장에게 위임할 수 있다.

② 고용노동부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 기관이나 단체에 위탁할 수 있다. 이 경우 위탁받은 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 누구든지 업무 수행과 관련하여 알게 된 비밀을 누설하거나 다른 용도로 사용하여서는 아니 된다.

③ 국가는 제2항에 따라 위탁받은 기관 또는 단체에 그 위탁 업무의 처리에 드는 비용을 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.

제6장 보칙 및 벌칙

제27조(조세 감면 및 사회보험료의 지원) ① 국가와 지방자치단체는 이용자와 제공 기관에 대하여 「소득세법」, 「부가가치세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.

② 국가는 제공 기관의 사업주 및 가사근로자에 대하여 「고용보험 및 산업재해보상보험

의 보험료 징수 등에 관한 법률」에 따른 고용보험료 및 산업재해보상보험료, 「국민건강보험법」에 따른 보험료 및 「국민연금법」에 따른 연금보험료의 일부를 지원할 수 있다.

제28조(벌칙) ① 제16조를 위반한 자는 500만 원 이하의 벌금에 처한다.

② 제20조를 위반하여 연차유급휴가를 주지 아니한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천 만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제14조 제3항을 위반하여 업무수행 중 알게 된 비밀을 누설하거나 다른 용도로 사용한 자

2. 제26조 제2항을 위반하여 업무수행 중 알게 된 비밀을 누설하거나 다른 용도로 사용한 자

제29조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인의 대리인, 사용인, 그 밖의 근로자가 그 법인의 업무에 관하여 제28조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 이외에 그 법인에게도 해당 조문의 벌금을 과(科)한다. 다만, 법인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니한다.

제30조(과태료) ① 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 2천만 원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제5조 제4항을 위반하여 이 법에 따른 인증 제공 기관임을 사칭한 자

2. 제14조 제1항 제2호를 위반하여 가사서비스 이용권을 환전하는 행위를 한 제공 기관

3. 제14조 제1항 제3호를 위반하여 가사서비스 이용권을 환전하는 행위를 한 제공 기관

② 정당한 사유 없이 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 500만 원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제7조를 위반하여 휴업·폐업 신고를 하지 아니한 제공 기관의 사업주

2. 제9조 제1항을 위반하여 인증받은 사실 등을 공개하지 아니한 제공 기관의 사업주

3. 제11조 제2항에 따른 자료 제출 요구에 요청한 자료를 제출하지 아니한 제공 기관의 사업주

4. 제24조 제1항에 따른 사업보고서를 제출하지 않거나 거짓으로 작성하여 제출한 제공 기관의 사업주

5. 제25조 제1항에 따른 출입·검사를 거부·방해 또는 기피한 자, 질문에 대하여 진술을 거부하거나 거짓으로 진술한 자, 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자 또는 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자

③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관이 부과·징수한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포일로부터 6개월 후에 시행한다.

제2조(수급자에 대한 특례) 「국민기초생활 보장법」 제7조 제1항 제1호부터 제4호까지의 급여 중 하나 이상의 급여를 받는 수급자가 가사근로자로서 제공 기관의 사업주와 근로계약을 체결한 경우 같은 법 제29조 및 제30조의 규정에도 불구하고 최초의 근로계약을 체결한 날로부터 2년간 종전의 급여를 받을 권리를 동일하게 유지한다.

자료: 고용노동부(2017. 6. 26.).

〈부표 2〉 OECD 주요 국가의 GDP 대비 사회서비스 비율

(단위 : %)

	사회서비스 비율	공공행정	교육	보건 및 사회복지		
					보건	사회복지
룩셈부르크	5.3	2.1	1.2	2.0	1.1	0.9
아일랜드	7.5	2.2	1.9	3.5	2.8	0.7
슬로바키아	8.0	3.8	1.9	2.3	2.0	0.3
체코	8.4	3.5	2.1	2.8	2.4	0.4
폴란드	9.5	3.3	2.8	3.4	3.0	0.4
에스토니아	10.2	4.6	2.8	2.8	2.4	0.3
라트비아	10.2	4.9	3.0	2.4	2.0	0.4
한국	10.4	4.1	3.0	3.3	-	-
헝가리	10.6	5.0	2.6	3.0	2.3	0.7
리투아니아	10.9	4.8	3.0	3.1	2.6	0.6
슬로베니아	11.3	4.1	3.3	3.9	3.1	0.7
이탈리아	11.3	4.1	2.3	4.9	4.1	0.8
오스트리아	12.2	3.8	3.3	5.1	3.9	1.2
일본	12.3	3.9	2.3	6.1	4.4	1.7
스페인	12.4	4.3	3.2	4.8	3.8	1.0
독일	12.9	4.6	2.9	5.4	3.9	1.5
포르투갈	13.6	4.9	3.4	5.2	4.0	1.2
벨기에	13.9	4.6	3.6	5.7	4.2	1.6
그리스	14.7	7.7	3.6	3.4	3.2	0.2
네덜란드	15.0	5.6	3.1	6.3	3.6	2.7
영국	15.2	4.5	4.2	6.5	4.6	1.9
프랑스	15.2	5.6	3.4	6.3	4.2	2.1
아이슬란드	15.8	4.3	4.8	6.8	-	-
캐나다	15.9	6.7	3.6	5.6	4.3	1.3
스웨덴	15.9	4.1	4.0	7.8	4.1	3.6
핀란드	16.1	5.4	3.5	7.1	4.1	3.0
덴마크	16.2	4.1	4.4	7.7	3.9	3.8
노르웨이	16.4	5.5	3.4	7.5	3.6	3.8
이스라엘	16.8	6.6	4.5	5.7	-	-
미국	19.7	8.1	4.3	7.3	5.9	1.4

자료: OECD Statistics에서 2019. 10. 20. 인출. 저자 재구성.

〈부표 3〉 OECD 주요 국가의 임금근로자 중 사회서비스 비율

(단위 : %)

	사회서비스 비율	공공행정	교육	보건 및 사회복지		
					보건	사회복지
체코	20.1	6.7	6.5	6.8	5.2	1.6
일본	20.3	3.3	3.2	13.8	-	-
룩셈부르크	20.4	6.1	4.7	9.7	3.2	6.5
한국	21.8	5.1	7.6	9.0	-	-
라트비아	22.4	6.7	10.1	5.6	4.4	1.2
슬로베니아	22.5	6.4	8.6	7.5	5.1	2.4
슬로바키아	23.0	8.1	8.4	6.5	4.9	1.6
이탈리아	23.0	6.7	8.0	8.4	5.8	2.6
포르투갈	23.9	7.5	7.5	8.9	5.1	3.8
스페인	24.3	9.1	7.4	7.8	5.1	2.8
캐나다	24.8	6.5	7.8	10.5	6.8	3.8
폴란드	24.9	8.6	9.5	6.7	5.0	1.8
헝가리	24.9	10.9	6.7	7.3	4.4	2.8
에스토니아	25.0	7.9	10.5	6.5	5.1	1.5
독일	25.4	6.6	5.7	13.1	7.1	6.0
오스트리아	25.5	7.0	7.7	10.8	6.5	4.2
리투아니아	25.8	7.0	11.3	7.5	5.9	1.6
영국	26.8	4.8	8.8	13.2	7.7	5.5
아일랜드	28.1	6.5	8.0	13.6	7.8	5.8
네덜란드	28.6	6.5	6.5	15.6	6.5	9.1
그리스	30.2	13.6	9.9	6.7	5.7	1.0
미국	31.0	9.0	9.3	12.8	8.1	4.7
핀란드	31.2	7.4	7.1	16.7	7.7	9.0
프랑스	31.6	10.0	7.4	14.2	6.1	8.1
덴마크	32.8	5.7	8.5	18.6	7.2	11.4
스웨덴	33.7	5.7	10.5	17.5	7.1	10.4
이스라엘	34.2	10.9	12.8	10.5	4.3	6.2
벨기에	34.5	11.1	9.9	13.5	6.4	7.2
노르웨이	36.7	7.7	7.7	21.3	6.6	14.7

자료: OECD Statistics에서 2019. 10. 22. 인출. 저자 재구성.

간행물 회원제 안내

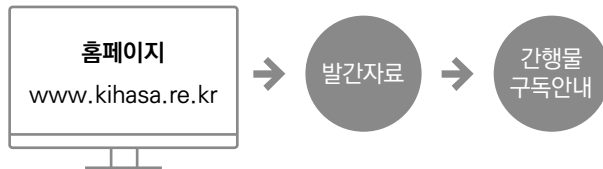
회원제에 대한 특전

- 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 |