

사회서비스 부문 여성일자리 창출을 위한 주요국가의 제도적 환경¹⁾

National Case Study on Job Creation and Enhancing Employability for
Women in the Social Service Sector

박세경 한국보건사회연구원 사회서비스연구센터 부연구위원

선진국의 경험에서 나타나는 바와 같이, 일반적으로 경제성장의 일정단계를 거치고 나면 제조업의 고용 비중이 감소하고, 서비스업의 비중이 증가하게 된다. 우리나라도 비슷한 경로를 경험하고 있지만, 최근의 서비스업 관련 고용동향을 살펴보면 도소매 및 음식·숙박업종의 고용비중이 비정상적으로 비대지고 있으나 고용의 질적 측면에서는 매우 취약한 실정이다. 그럼에도 불구하고 국민의 다양한 서비스 욕구를 충족시키기 위한 사회서비스 분야는 저출산·고령화 시대에 빠르게 증가하고 있는 사회적 돌봄서비스 수요를 충족한다는 측면에서 다른 어떤 산업영역보다 일자리 창출의 원천으로 평가되고 있다. 뿐만 아니라 사회서비스의 핵심 영역으로 자리매김하고 있는 돌봄서비스는 여성 노동력의 비교우위를 기대할 수 있는 분야이기도 하다. 동 분야에 종사하는 여성의 경제활동 참여율의 증가를 촉진시킬 수 있을 뿐만 아니라, 노인과 아동 및 장애를 가진 가족원의 돌봄 부담을 사회적으로 분담하는 기제로서 활용됨으로써 여성의 경제활동 참여를 촉진시킬 수 있을 것으로 기대할 수 있기 때문이다.

따라서 사회서비스 부문이 제도적으로 충분히 성숙하지 못한 우리의 현실을 감안할 때, 고용전략적 관점에서 사회서비스 분야를 여성 고용창출의 정책수단으로 검토·육성하는 것은 매우 시의적절한 선택임이 틀림없다. 본 원고는 이러한 문제의식과 여건진단에서 출발하여 여성들에게 양질의 사회서비스 분야 일자리 창출 방안을 제도환경적 측면에서 조망하였다. 특히, 보육서비스로 대표되는 아동 돌봄서비스 및 가사·간병서비스를 중심으로 미국, 영국, 프랑스 등 주요 국가의 제도적 환경에 대한 비교 분석을 통해 사회서비스 분야 여성일자리 창출 방안을 탐색해 보았다.

1. 들어가는 말

우리사회는 저출산·고령화 시대에 접어들면서 생산가능인구의 증가율이 둔화되고 있으며, 세계화, 신자유주의의 확산으로 사회경제적 환경의 급격한 변화를 경험하고 있다. 특히, 지식정보화 사회로 개편되는 과정에서 산업구조

의 변화와 함께 ‘고용 없는 성장(Jobless Growth)’에 직면하여 노동시장의 양극화, 성장잠재력의 약화 등에 따르는 고용위기에 봉착하고 있다. 이러한 상황적 인식에 대한 적극적 대비가 절실히 요구되는 상황에서 과거 고성장 시대에 경험하였던 경제성장과 일자리 창출, 분배구조 개선의 상생적 관계를 기대하는 것은 갈수

특 어려워지고 있기도 하다. 한편, 성장위주의 사회경제 정책은 우리가 직면하고 있는 다양한 사회문제를 해결하는데 한계를 드러내고 있으며, 지속가능한 성장과 사회통합을 담보하기 위한 다양한 실천 방안이 모색되고 있다. 이 가운데 여성의 경제활동 참여 확대를 위한 정책적 노력은 국가단위의 고용전략 수립에 있어 핵심적 과제로 부각되고 있다.

선진국의 경험에서 나타나는 바와 같이, 경제성장의 일정단계를 거치고 나면 제조업의 고용 비중이 감소하고, 서비스업의 비중이 증가하게 된다. 우리나라도 이와 비슷한 경로를 경험하고 있지만, 최근의 서비스업 관련 고용동향을 살펴보면 도소매 및 음식·숙박업종의 고용비중이 비정상적으로 비대지고 있으나 고용의 질적 측면에서는 매우 취약한 실정이다. 그러나 국민의 다양한 서비스 욕구를 충족시키기 위한 사회서비스 분야는 저출산·고령화 시대에 빠르게 증가하고 있는 사회적 돌봄서비스 수요를 충족한다는 측면에서 다른 어떤 산업영역보다 일자리 창출의 원천으로 평가되고 있다. 또한 사회서비스의 핵심 영역으로 자리매김하고 있는 돌봄서비스는 여성 노동력의 비교우위를 기대할 수 있는 분야이기도 하다. 동 분야에 종사하는 여성의 경제활동 참여율의 증가를 촉진시킬 수 있을 뿐만 아니라, 노인과 아동 및 장애를 가진 가족원의 돌봄 부담을 사회적으로 분담하는 기제로서 활용됨으로써 여성의 경제활동 참여를 촉진시킬 수 있을 것으로 기대할 수 있기 때문이다.

따라서 사회서비스 부문이 제도적으로 충분히 성숙하지 못한 우리의 현실을 감안할 때,

고용전략적 관점에서 사회서비스 분야를 여성 고용창출의 정책수단으로 검토·육성하는 것은 매우 시의적절한 선택임이 틀림없다. 본 원고는 이러한 문제의식과 여건진단에서 출발하여 여성들에게 양질의 사회서비스 분야 일자리 창출 방안을 제도환경적 측면에서 조망하였다. 특히, 보육서비스로 대표되는 아동 돌봄서비스 및 가사·간병서비스를 중심으로 미국, 영국, 프랑스 등 주요 국가의 제도적 환경에 대한 비교를 통해 사회서비스 분야 여성일자리 창출 방안을 탐색해 보았다.

본 원고는 전통적 가족의 역할, 특히 가족내 여성의 역할로 인식되었던 돌봄(care)의 기능을 보완·대체할 수 있는 사회서비스의 제도화 및 활성화의 논의로부터 출발하고 있다. 즉, 돌봄 서비스를 핵심으로 하는 사회서비스를 통한 사회적 보호(social care)가 가족기능의 사회적 이전이라는 탈가족화 쟁점과 분리할 수 없으며, 여성경제활동 참여와 직간접적으로 상관관계를 가지면서 여성의 노동시장 유입 촉진에 관한 논의의 기틀을 마련하게 될 것이라는 가정에 근거하는 것이다.

구체적 논의에 앞서 보육서비스와 가사·간병서비스를 대표로 하는 돌봄서비스 영역에서의 노동력 공급과 관련된 제도적 변인들을 비교하는데 다음의 쟁점들에 유의해야 할 것이다. 첫째, 개인적 선호와 인식수준, 돌봄의 책임에 대한 감정적 개입은 물론 제도적, 관리적 접근을 요구한다. 둘째, 기본적으로는 경제사회적 여건에 의해 돌봄 인력의 수요와 공급이 영향을 주고받는 상호적 상황이 전개되겠지만, 이들 간에는 물론 개별 서비스 영역에서 조차 일정한

1) 본 글은 박세경·강혜규·김형용·심창학·엄기욱·최은영, 『사회서비스 부문 여성일자리 창출을 위한 제도환경 연구: 주요국가 사례를 중심으로』, 한국보건사회연구원·한국여성정책연구원, 2007년도 정책연구보고서 내용을 요약·발췌하였음을 미리 밝혀두는 바임.

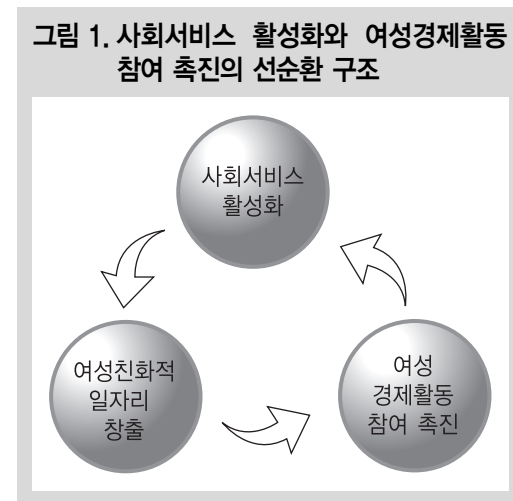
방향성을 갖고 진행되는 것은 아니라는 점이다. 마지막으로, 셋째, 인구변화와 아울러 가족보호·수발의 책임에 대한 인식과 태도, 노동시장의 여건 등에 따라 제공되는 서비스 질적 수준이나 고용조건, 그리고 서비스에 대한 수요(또는 욕구) 등이 다양하게 나타날 수 있다.

2. 여성 친화적 복지국가 재편에 따른 사회서비스와 돌봄서비스

학문적 연구주제로서 돌봄(care) 영역은 1980년대를 전후로 여성주의 연구의 핵심이 되면서 여성학을 비롯한 사회학, 심리학, 경제학적 측면에서 많은 연구 성과들이 축적되었다. 그러나 사회 정책적·제도적 관점에서 돌봄에 관한 논의는 그다지 활발하게 전개되지 못한 것으로 사료된다. 일반적으로 돌봄은 사람과 사람사이의 정서적 유대관계에 기초하여, 돌봄을 제공하는 사람(care provider)이 돌봄 대상자의 복지와 안녕에 책임을 갖고 돌봄의 제공과정에서 정신적, 정서적, 육체적 노동을 수행하는 행위(Hochschild, 1995)라는 정의에 대해 대체로 동의할 수 있다. 따라서 돌봄서비스(care services)는 돌봄 대상자에 대한 돌봄행위(caring)가 돌봄노동(care work)으로 전환되는 과정에서 구체화되지만, 다른 제도적 서비스와 달리 대상자의 복지와 안녕에 대한 고려와 애정, 신뢰 등 심리적 요인 또한 중요한 가치로서 포함하는 특성을 갖고 있다.

한편, 여성의 사회경제활동 참여가 증가하면서 가정내 돌봄의 기능을 대체 또는 보완하는 수단으로서 돌봄서비스를 핵심으로 하는 사회

서비스에 대한 욕구가 지속적으로 증가하고 있다. 따라서 확대된 서비스 수요를 충족하기 위한 노동력 확충을 위해 돌봄서비스분야에서 일자리가 증가할 수밖에 없으며, 이 과정에서 돌봄 역할의 비교우위를 갖는 여성인력을 선호하게 된다. 결과적으로 돌봄서비스 분야는 여성의 경제활동참가율이 증가하면서 나타난 서비스 욕구를 충족시키는 동시에, 여성 친화적인 고용기회의 증가에 따라 이들의 노동시장 진입을 촉진하는 매개로서의 순환적 연결 구조를 찾아낼 수 있다.



[그림 1]에서와 같은 선순환 과정에서 시급하게 요구되는 변화 중 하나는 남성의 보살핌 기능에 대한 참여이다. 이러한 변화를 이끌어 낼 정책도구로서 보살핌의 공유(sharing)와 유연한 가족문화, 무급노동의 가치인정, 부성휴가와 가족친화적 기업정책을 통한 남성의 보살핌 참여 등이 필요하며, 전방위적으로 이루어지는 정책적 노력을 통해서만 영역 간 넘나들이 자유로

운 복지국가를 준비할 수 있을 것이다. 특히, 무급노동의 남-녀간, 가족-사회간 공유가 얼마나 체계화·제도화 되느냐, 유급노동이 얼마나 여성에게 경력기대를 가져올 수 있도록 양질의냐, 진정한 일-가족 양립과 일-생활 양립이 가능할 수 있도록 노동시간의 유연성이 제공되느냐 등이 여성취업의 유지와 향상에 근간이 되는 재고의 여지가 없는 것 같다.

사회서비스 분야의 높은 고용창출 잠재력, 후기 산업사회에서 인력활용의 중요성 등을 둘러싸고 이제 '여성'은 정책 영역의 주체이자 대상으로서 논의의 중심에 놓여 있다. 다만, 북유럽의 '여성취업 계도화'와 영미의 '일자리 질의 양극화 문제', 내륙유럽의 '남성가장 모형 유지'를 동시에 피하기 위한 노력과 구상이 필요할 것이다. 그런 의미에서 앞으로 한국에서의 사회서비스 일자리 창출은 생애를 통한 교육훈련(life-long learning) 및 적극적 노동시장정책(active labor market policy)과 반드시 연계되면서 추진·활성화되어야 할 것이다.

3. 미국, 영국, 프랑스의 돌봄서비스 영역의 고용특성

미국, 영국, 프랑스 등 각국 사례에 관한 본격적 논의에 앞서 유럽연합에서 제시한 돌봄서비스 중심의 사회서비스 분야 고용의 전반적 특성을 살펴보면 다음과 같다.²⁾

▷ 보호가 필요한 대상에게 돌봄을 제공하는 것은 사회적으로 매우 가치 있는 노동이지만, 실제 돌봄서비스를 제공하는 직업은 사회적으로 충분히 인정받지 못하고 있다. 이들의 사회적 지위가 낮은 이유 중 하나는 전통적 성별분업 의식에 머무르고 있는 사회 환경 속에서 돌봄서비스인력의 대부분이 여성이라는 점이다.

▷ 수준 높은 양질의 돌봄서비스를 제공하는 데 필요한 지식과 기술, 자격기준 등이 체계적으로 마련되어 있지 않다. 또 일부 서비스의 경우에는 국가단위의 자격기준을 갖고 있더라도 직업으로서 적절한 보상을 제공하지는 못한다. 뿐만 아니라 돌봄서비스 영역에 대한 사회적 기대수준이 높고, 향후 급격한 변화가 예상되지만 현재의 인력들이 이러한 변화에 적절히 대응할 수 있는 여건과 제도가 마련되어 있지 못하다.

▷ 돌봄서비스 인력과 서비스 이용자와의 관계는 돌봄서비스의 품질을 결정하는 핵심 요소 중의 하나이지만, 직접적 대인 접촉으로 이루어지는 서비스 전달과정에서 주관적 편견과 감정이 지배적 영향을 줄 수 있다. 이용자의 주관성은 이들이 제공하는 서비스의 품질을 객관적으로 측정하는 데에도 걸림돌로 작용할 수 있으며, 특히 비공식 부문에서 이루어지고 있는 돌봄 일자에 대한 평가 문제는 매우 중요한 쟁점

2) European Foundations for the Improvement of Living and Working Conditions, "Employment in social care in Europe", Luxembourg, European Communities, 2006.

이 될 것이다.

▷ 돌봄서비스 인력의 근로조건은 상대적으로 열악한 수준으로, 서비스 이용자의 경제활동 촉진과 일-가정 양립을 지원하기 위해 활동하는 상당수의 여성 돌봄인력 본인의 일-가정 양립은 심각하게 침해받고 있는 실정이다.

사실, 돌봄서비스 인력의 현황과 관련 정책의 사례를 검토한 미국, 영국, 프랑스 등은 사회·경제적 여건과 사회서비스 제도의 특성에 있어 분명한 차별성을 보이는 국가들이며, 고용 여건을 비롯한 사회서비스 분야의 일자리 창출 실태에서도 다양한 역동성을 읽을 수 있다. 그러나 전 지구적으로 진행되어 온 고령화, 가족기능 약화 및 여성의 경제활동 참여 확대에 따른 사회적·정책적 대응 강화, 사회정책 영역의 민영화 추세, 서비스업 비중의 성장 등의 유사한 경향성 속에서 돌봄서비스 인력의 양적 확대, 질적 수준 제고를 위한 제도화의 노력이라는 뚜렷한 공통점을 보이고 있기도 하다.

미국의 현 복지체제는 인구고령화 및 가족구조의 변화에 따른 복지수요의 급증, 근로빈곤층

의 증가, 연방재정의 악화 등으로 인하여 국가 복지 공급의 한계점을 여실히 드러내고 있으며, 민간부분 사회서비스에 대한 강조는 이러한 배경과 무관하지 않다. 따라서 국가중심의 사회복지 프로그램의 지속가능성은 의문시되고 있고, 관련 정책의 결정은 이러한 연방정부의 책임을 축소시키는 방향으로 진행되고 있어 민간영역의 비영리 부문과 영리 부문이 사회서비스 공급에 있어 주체로서 부각되고 있다.

이러한 배경 하에서 공공부조에 대한 보수주의적 인식과 연방정부의 사회적 지출의 감소를 의도하였던 레이건 정부는 대다수 공공부조 프로그램의 수급조건을 엄격히 하였고, 대부분의 사회서비스 프로그램을 포괄보조금(block grant)형태로 주정부에 할당함으로써 전체 재정 부담을 감소시켰다. 그리고 주정부들은 비영리 및 영리의 사회서비스 공급자들에게 이용자 부담 또는 서비스 구매라는 서비스의 민영화를 통해, 또 다른 한편으로는 메디케이드(Medicaid)와 같이 연방정부의 다른 재원이나 세금공제 및 운영지원금 등을 이용하여 민간영역에서의 사회서비스 공급이 지속될 수 있도록 하였다.

아울러 연방정부의 신규 사회서비스 분야에

대한 재정지원 프로그램 등을 통해 새로운 사회적 욕구에 대응하는 다양한 서비스가 등장한 것도 민간영역의 공급자들이 확대되는 기회가 되었다. 예를 들어, 사회서비스 포괄보조금(SSBG)과 지역사회서비스 포괄보조금(Community Service Block Grant, CSBG)은 전체적인 예산규모가 줄어들었음에도 불구하고 사회서비스를 위한 주정부 수준에서의 보조금은 오히려 늘었으며, 또한 직업 훈련, 근로연계복지 사업(Welfare to Work), 아동보육 서비스 등과 같이 민간 사회서비스 공급자들에 대한 재정지원 프로그램은 비영리 및 영리부문의 사회서비스 영역에 대한 직접적 참여에 기여하였다.

영국의 경우, 장기간에 걸친 보수당의 집권과 신자유주의 복지국가 재편기를 통해 집권한 블레어 정부는 90년대 후반 이후 적극적인 복지사회를 구현하는 '제3의 길'을 사회정책의 전략적 아젠다로 설정하였다. 이는 인적자본에 대한 투자뿐만 아니라 복지국가를 대신할 수 있는 사회투자국가의 건설, 안정적 일자리의 창출, 그리고 도덕적 해이가 야기되는 급여제도의 개혁 등을 위한 근로연계 복지(workfare)를 강조하는 것이다. 이 과정에서 대인 사회서비스 부분에서 사회적 돌봄의 제공을 위한 돌봄서비스의 수준과 질적 향상을 강조하고 있으며, 1998년 12월 발간된 정부백서 「사회서비스의 현대화(Modernizing Social Services)」와 이에 수반되어 후속적인 정책조치들이 지속적으로 추진되고 있다.³⁾

1990년대 이전 영국의 사회보장 및 사회서비스 관련법들이 지방정부와 중앙의 서비스 제공 역할에 대해서 기본적 가이드라인을 제시하는 것이었다면, 국민보건서비스와지역사회보호법(NHSCCA)의 제정을 통해 서비스의 효과적 전달과정에 대한 정책적 관심과 노력이 집중되었다. 또한 돌봄서비스의 제공에 있어 사적영역과 비영리 민간사회복지 영역을 제도권 안으로 흡수하여 적극적으로 활용하고자 하였으며, 지역 사회 보호계획의 수립과정에서 다양한 서비스 공급주체를 개발하는 계기를 마련한 것으로 보인다.⁴⁾

한편, 노인 및 아동의 돌봄 서비스와 관련된 전달체계에 있어서 프랑스는 분권화 정책에 의해 지방자치단체의 역할이 매우 강조되고 있으며, 사회서비스 업무와 현금급여 위주의 사회복지 업무를 동일한 부서에서 담당하고 있다. 복지정책의 중앙부처인 고용·노동및사회결속부 산하에 사회활동국(DGAS)은 아동, 장애인, 노인 등 사회경제적으로 어려움에 처해있는 사람 혹은 집단들에게 필요한 사회서비스의 확인 및 시행을 담당하고 있는 부서로서 5개의 부속국(sous-direction)으로 나뉘어져 있다. 이 중 아동 및 노인 사회 서비스의 제2부속국, 장애인 사회 서비스는 제3부속국, 그리고 사회사업(le travail social) 관련 직업 문제를 담당하고 있는 제4부속국 등이 사회활동국의 핵심 부서이다.

지방자치단체 중에서 광역자치단체는 위생

표 1. 미국, 영국, 프랑스의 사회여건 비교

	GDP대비 공공 사회지출('03)	GDP대비 서비스 관련 공공지출('03)	전체 인구 (천명, '05기준)	65세 이상 노인 인구 비율('05)	65세 이상 노인 인구 취업률('05)
미국	13.3	7.7	296,410	12.4	21.1
영국	16.6	9.9	59,989	16.0	30.8
프랑스	28.7	10.3	60,873	16.4	36.9
한국	5.7	3.3	48,294	9.1	12.7

주: ()안은 비교자료의 기준연도임.

3) 블레어 정부는 서비스 개혁을 진행하기 위한 준비과정으로서 「사회서비스 현대화(Modernizing Social Services, '98)」, 「지방정부의 현대화(Modernizing Local Government, '98)」, 「정부현대화(Modernizing Government, '99)」, 그리고 「강력하고 번영하는 지역사회(Strong and Prosperous Communities, '06)」 등을 발표하였음.

4) 김용득, 「1990년 이후 영국 커뮤니티케어의 전략과 기제-이용자 참여의 쟁점을 중심으로-」, 보건복지부 내부자료, 2006.

및사회문제국(DRASS)이 대표적 조직이다. 광역자치단체(지역) 단위의 지역위생 및 보건의료 정책, 사회 정책의 시행을 담당하고 있는 부서이기도 하며, 구체적 역할로서 사회보호 관련 업무, 법의 시행 및 기구 관리, 정책 평가, 지역간 담당국간의 업무 조화 및 중간자치단체 담당국의 업무 조화 등을 들 수 있다. 중간자치단체(도)별로 위생및사회도국(DDASS)이 마련되어 있기도 하다. 사회부조 및 사회서비스 활동의 핵심을 이루고 있는 조직으로서, 대부분의 활동이 동 부서를 통해서 시행되고 있다. 특히 1983

년의 지방화법에 의해서 중간 자치단체는 관할 지역의 사회복지 활동, 아동 대상의 사회부조, 가족 및 아동 대상 위생 보호, 그리고 사회적 약의 극복에 대해서 행정 및 재정 책임을 맡게 되었다. 마지막으로 기초자치단체별로 사회활동기초센터(CCAS) 혹은 복수의 콤포트를 통합한 통합센터(CIAS)가 활동하고 있다. 공공 기관 혹은 민간 단체와의 협력 하에 관할 지역의 예방 및 사회 발전 활동을 수행하고 있는 동 부서는 매년 인구 집단 별 욕구 조사 및 분석의 임무도 담당한다.

미국의 사회서비스 분야의 노동시장 문제는 고용창출이 이슈가 되지는 않는다. 이미 지난 1967년부터 병원, 요양원, 그리고 각종 사회서비스 시설들에서 필요로 하는 수요에 비해 인력이 부족하고, 이들의 자격문제가 심각하게 제기되어 왔기 때문이다. 예컨대 1991년에 실시된 조사에 따르면 장기요양 영역에서 근로자 부족의 문제는 단지 인력수급을 떠나 인력의 질적 수준의 문제, 산업 구조의 문제, 그리고 근로조건에 관한 문제들로 인해 고용이 충분히 발생되지 못하는 것으로 지적된 바 있다. 더불어 최근 전개된 일련의 복지개혁과 관련한 논의들이 사회서비스 산업을 일자리로 다루고 있음에도 노동조건과 임금수준 개선에 관한 논의는 그다지 활발하지 않다.

그럼에도 불구하고 2007년 5월을 기준으로 지난 1년간 고용추세를 분석하면, 전체 고용자 수 증가는 1.4%에 불과한 반면, 전체 사회서비스 업종은 1.8% 증가를 보였다. 동 기간에 생산직 업종의 고용은 오히려 0.7% 감소하였다. 특히 복지서비스로 분류될 수 있는 사회적 원조(social assistance) 직종의 고용증가율은 전년 대

비 3.1%로 전체 업종별 고용 증가율 중 최상위를 차지하고 있다. 또한 여성 고용자 수는 사회서비스 영역에서 77.8%를 차지하고 있으며, 이는 지속적인 상승세(3.2%)를 반영하고 있다. 2007년 5월 현재, 돌봄서비스 직종(personal care and service) 취업자 466만 명 중 370만 명이 여성이며(79%), 보건서비스 직종(health care support) 취업자 307만 명 중 277만 명이 여성이다(90%).

2001년도 영국 센서스 자료에 의하면 전체 취업인구의 약 4.6%가 아동 및 성인·노인을 대상으로 하는 돌봄서비스를 제공하고 있는 것으로 파악되었는데, 성인 장애인 및 노인을 대상으로 돌봄서비스를 제공하고 있는 인력의 규모가 전체 아동 돌봄서비스 인력에 비교하여 약간 많았다. 그러나 이러한 돌봄서비스의 유형적, 분류적 다양성과 달리 이들 분야의 노동력, 즉 돌봄서비스 인력의 특성은 한결 간략하게 정리된다. 전체 아동 돌봄서비스 인력의 47%가 35~49세 연령대에 포함되며, 이들의 96%가 여성인력 이었다. 또한 아동 돌봄서비스 인력의 32%가 고등학교 졸업수준의 학력을 갖고 있었

표 2. 미국, 영국, 프랑스의 사회서비스 관련 동향 및 관련법

국가	사회서비스 관련 동향	주요 관련법·제도
미국	최소한의 공공복지 체계에도 불구하고 비교적 안정적 사회서비스 공급 배경: a) 사회서비스를 민간 자선과 자조적 지역사회봉사의 기능으로 인식 b) 영리 서비스 공급조직의 적극적 시장 진출 c) 20만에 이르는 비영리조직과 880만 명의 비영리 부문 인력, 570만 명의 자원봉사자가 활동하고 있으며, d) 특히 사회서비스 부문 비영리부분 고용규모: 157만('97년 기준)	메디케어(MediCare): 서비스 비용상환 정책 (Reimbursement Policy) 사회서비스포괄보조금(Social Service Block Grant) 지역사회서비스포괄 보조금 (Community Service Block Grant)
영국	- 사회서비스와 대인 사회서비스(personal social services): 대상별 돌봄서비스 공급의 법적 근거를 구분하고 있으며, 아동 vs 성인(노인) 돌봄서비스 공급에 있어 지방정부의 강력한 재량권 인정하고 있음 - 중앙정부는 서비스 관련 정책의 주요골자 및 공급자 기본 자격기준, 소비자 권리 보장, 서비스 국가표준 제시 - 이용자 참여를 강조하고 대인 사회서비스(돌봄서비스) 계획과 전달에 있어 적극적 관리기제의 도입	국민보건서비스와지역사회보호법 (NHSCCA) 지역사회보호와직접지불에관한법 (CCDPA)
프랑스	- 임금생활자 및 그 가족을 주요 보호대상으로 하는 사회보험 및 실업부조 체계 구축 - 최저생활수준의 소득보장을 위한 '사회적 미니멈(minima sociaux)' - GDP 대비 전체 공공사회지출 비율: 28.5% 중에서('03년 기준)사회서비스 관련 지출(2.0%), 보건서비스 관련 지출(7.2%)	지방화법: 중앙 사회활동국(DGAS) 광역자치단체 위생및사회문제국 (DRASS) 기초자치단체 사회활동기초센터 (CCAS) or 사회활동기초자체통합지방센터(CLIC)

표 3. 미국의 사회서비스부문 여성 고용 증가 추이

	2006.5	2007.5	증가	증가율
교육분야	2,906	2,995	88.5	3.0
보건분야	12,565	12,927	434.9	2.9
사회적 원조 서비스	2,304	2,376	72.2	3.1
총 고용자 수	17,775	18,298	595.6	3.0
여성 고용자 수	13,786(77.6)	14,229(77.8)	443	3.2

주: ()안은 총 고용자수 대비 여성 고용자 비율임.
자료: Bureau of Labor Statistics, 각년도.

으며, 대학졸업의 학력을 가진 경우는 전체의 4%에 불과하였다. 특히 아동보육시설(nurseries) 종사자와 놀이그룹 지도교사(playgroup workers)의 학력수준이 대체로 낮았으며, 이들의 80% 가까이가 자격기준을 충족시키지 못하고 있었다.

한편, 아동보호 시설에서 종사하는 돌봄서비스 인력의 경우 전체의 43%가 35~49세 연령 구분에 포함되며, 이들의 85%가 여성이었다. 아동보육을 중심으로 서비스를 제공하는 인력과 비교하여 시설보호 인력은 사회복지사와 유사한 업무를 수행하고 있지만, 시설 돌봄 인력의 5%, 보호시설 관리자의 31%만이 사회복지 관련 고등교육을 이수한 것으로 나타났다. 다만 공공 아동보호 시설 관리자의 76%가 사회복지사 자격기준에 준하는 학력을 갖고 있었다.

아동 돌봄서비스 인력의 전문성에 대한 사회적·정책적 우려에 기초하여 이들을 양성하기

위한 다양한 교육·훈련 프로그램이 마련되어 있지만, 각종 프로그램이 상당히 분절적이고 파편적으로 운영되고 있어 그 효과성에 대한 긍정적 평가를 내리기 어려운 것으로 판단된다. 아동 돌봄 인력과 달리 성인 및 노인대상의 돌봄 서비스를 제공하고 있는 인력의 연령은 대체로 고르게 분포한다. 25~34세가 21%, 35~49세가 36%, 그리고 50세 이상인 경우도 26%로 나타났다. 성별구분에 따르면 전체의 91%가 여성이었다. 한편, 이들의 9% 가까이가 본인 스스로 장애를 갖고 있었다. 한편, 교육수준을 살펴보면 전체 성인 및 노인 돌봄서비스 인력의 80% 가까이가 관련 자격기준을 충족시키지 못하고 있었으며, 단지 20%만이 고등교육 이상의 학력을 갖고 있었다.

마지막으로 프랑스 사회서비스 관련 동향을 살펴보자. 사회서비스 분야 종사자에 해당하는 프랑스 용어로 ‘사회근로자(travailleurs

sociaux)’가 가장 일반적이며, 이들의 직업은 ‘사회적 직업(professions sociales, social professions)’으로 불린다. 영어의 사회사업가, 사회복지사(social worker)의 대응 용어인 사회근로자(travailleurs sociaux)를 둘러싸고 여러 가지 논쟁이 진행 중이다. 예컨대, 사회근로자(travailleurs sociaux)의 자격과 관련된 질적 문제 제기의 연장선 상에서 자원봉사(자)까지 포함시켜야 한다고 주장하는 이들은 ‘사회근로(travail social)’ 용어 대신 ‘사회개입(intervention sociale)’이라는 용어를 더 선호한다. 또한 직업으로서의 사회적 직업, 사회근로자의 범위 설정과 관련된 논쟁 역시 활발하다. 왜냐하면 전통적인 의미의 사회적 직업 범위에 포함되지 않는 성격이 유사한 새로운 직업들이 등장하고 있기 때문이다. 대표적으로 사회적 배제 극복 차원에서 실시되고 있는 공공정책의 수행자(통합 영역, 사회 발전 영역, 도시 정책 등)들을 들 수 있다. 왜냐하면 이들의 활동 목적, 취지가 사회근로가 지향하는 것과 맥을 같이 하고 있다.⁵⁾

‘사회적 직업(professions sociales, social professions)’에 포함되는 4가지 영역의 ‘사회근로자(travailleurs sociaux)’ 가운데 사회복지 영역의 직업에 대해 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회서비스보조사(Assistant de service social, AS)를 들 수 있다. 1932년에 등장한 직업으로서 사회근로자 중 가장 역사가 오래된 것이다. 개인, 가족, 혹은 집단을 대상으로 이들의 사회, 경제, 문화 영역에서의 생활 조건의 개선을 목적으로 활동하고 있다. 우리나라의

사회복지사와 그 성격이 유사한 것으로 판단된다. 이들의 활동은 매우 다양하여, 정책대상자의 수급권, 의료접근권, 기술 훈련에 관한 정보 제공 및 수행, 상담 및 개별 서비스와 접근과 관련된 상담 및 방향 제시, 지역의 사회 발전에의 참여, 사회 교육 프로젝트의 인식 및 참여 등을 포함하고 있다.

둘째, 사회경제 및 가족상담사(Conseiller en economie sociale et familiale, CESF)는 1974년에 만들어진 직업으로서 정보제공, 전문 상담, 훈련 행동의 조직 등을 통해 개인, 가족, 집단의 일상생활과 관련된 문제의 해결에 도움을 주고 있다. 또한 CESF는 모든 형태의 사회적 배제 예방에도 공헌하고 있다. 이들이 개입하고 있는 영역은 주거, 건강, 영양상태, 재정관리, 소비 등이며 이러한 영역에의 개입을 통해 사회통합의 촉진에 구체적으로 활동함으로써 CESF는 도시 및 농촌 지역에서의 사회 발전의 행동자로 간주되고 있다.

셋째, 사회 및 가족전문개입가(Technicien de l'intervention sociale et familiale, TISF) 역시 사회복지의 영역의 사회근로자로 간주될 수 있다. 1967년부터 인정된 것으로 종전에는 가족근로자로 호칭되었으나 1999년부터 현재의 명칭으로 바뀌었다. 재가활동에 초점을 두고 있으며, 주로 여성의 출산 및 육아, 질병, 사회 활동, 가정생활과 관련된 문제에의 개입을 통한 가정유지를 목적으로 하고 있다. 예방적, 교육적, 개별 수행적(personalised monitoring), 지지적 성격을 강한 사회근로자 직업으로서 TISF는 필요에

표 4. 영국 돌봄서비스 영역의 표준 직업코드별 고용 현황

돌봄영역	직업코드	종사자 수	전체 고용을 대비 비율 ¹⁾
아동 돌봄서비스	nursery nurses	111,410	2.2%
	playgroup leaders	27,270	
	educational assistants	154,129	
	other childcare occupations ²⁾	264,507	
	houseparents/matrons	71,249	
계	628,565		
성인 및 노인 돌봄서비스	assistant nurses/nurse auxiliaries	156,979	2.4%
	care assistants/attendants	517,893	
	계	674,872	

주: 1) 당해연도 영국의 전체 고용율은 44%였음.
 2) other childcare occupations은 childminders, family center workers, nannies, playworker 등을 포함한 것임.
 자료: Care Work: Mapping of care services and the care workforce, 2001.

5) 사회근로의 새로운 영역에서 활동하고 있는 종사자는 12만 명에서 14만 명으로 추산되고 있음.

표 5. 프랑스의 사회적 직업 분류

영역	범위(직업)	관련 직업명
사회부조	사회서비스보조사(AS)	사회보조사, 사회서비스보조사, 학교사회보조사, 기업사회보조사
	사회경제 및 가족상담사(CESF)	사회경제및가족상담가, 부부상담가, 가족상담가
	사회 및 가족 전문개입가(TISF)	사회교육상담가, 사회교육보조사
	생활 및 가사보조사(AD)	
	기타 상담가	
특수교육	아동교육가(EJE)	아동교육가, 아동원예사, 아동원예보조사
	특수 교사(ES)	특수교사, 청년법률보호교사
	교육지도교사(ME)	교육지도교사
	정신건강보조사(AMP)	정신건강보조사, 교육건강보조사
	특수기능교사(ETS)	기능교사, 특수기능교사
	작업장지도교사(MA)	작업장지도교사, 작업장 기능 지도교사
	교육서비스책임자	교육서비스책임자
엔터테인먼트	엔터테이너(강사, Anim)	사회문화강사, 지역강사, 사회강사, 여가센터강사
보육	보육사(AM)	일반 보육사, 가족 보육사, 비공인보육사, 보모, 집단보육보모

자료 : D. Beynier et al. 2005: 3의 표를 토대로 재정리

따라서는 팀 구성을 통해 집단 프로젝트에도 참여하고 있다.

셋째, 생활 및 가사보조사(Auxiliaires de vie et les aides menageres, AD)의 주요 서비스 대상은 장애인이라는 점에서 여타의 사회 근로자와 차별성을 지니고 있다. 물론 노인이나 어려움에 처해있는 가족을 대상으로 서비스를 제공하기도 하지만, AD는 주로 장애인의 자율성 및 사회 생활 유지를 위해 필요한 일상생활의 수행에 필요한 서비스를 제공하고 있으며, 필요에 따라 기타 서비스와의 연계가 이루어지기도 한다.

‘사회근로자(travailleurs sociaux)’의 두번째 영역은 특수 교육 영역이다. 이는 적용 대상자의 교육 부문에 초점을 두고 있는 것으로 다양한 관련 직업을 포함하고 있다. 첫째, 아동교육가(Educateur de jeunes enfants, EJE)는 영유아

대상 사회 근로자 직업 중의 하나이며, 1974년, 공식적으로 인정된 직업으로서 EJE의 활동은 교육, 예방, 조절 등의 서비스를 제공하고 있다. 아동교육가는 0세부터 7세까지의 취학전 아동의 포괄적이면서도 조화로운 발전을 위해 이들의 지적, 정서적, 예술적 잠재력 배양에 역점을 두고 있으며, 환경 여건 조성을 통해 성공적인 학업 성취에 필요한 사회화 교육도 이들의 관심 영역 중의 하나이다.

한편, 특수 교사(Educateur specialise, ES)는 1967년에 등장한 직업으로서 아동, 성인의 교육 및 육체적, 정신적 결여 및 일상생활의 고통을 해소하고 사회통합의 어려움을 지니고 있는 아동을 대상으로 개입하고 있다. 이러한 교육 혹은 지지(supports) 그리고 수행 프로젝트를 통해 ES는 어려움에 처해 있는 사람들의 자율성

회복 및 유지에 기여하고 있다. 또한 예방 활동과 이들 관심 분야의 하나이기도 하다. 뿐만 아니라 이들의 개입은 사회 영역, 학교 영역, 건강, 청년집단의 범으로부터 보호에까지 확대되어 있다.

마지막으로 교육지도교사(Moniteur educateur, ME)가 포함된다. 1971년에 직업으로서 인정된 교육지도교사는 부적응 아동, 청소년 혹은 성인과 장애인 그리고 의존 상태의 사람들을 개입 대상으로 하고 있다. 개별 수행 방법(personalized monitoring)을 통해 ME는 이들 개입 대상자의 사회 적응 및 자율성의 회복 혹은 유지를 추구하고 있다. 또한 특수 교육의 여타

사회 근로자와의 협력 하에 대상자를 위한 교육 활동, 엔터테인먼트, 일상 생활의 조직에도 참여하고 있다.

한편, 정신건강보조사(Aide medico psychologique, AMP)는 1972년부터 등장한 것으로 장애 아동 및 성인, 의존 상태의 노인들의 개별 수행에 참여하고 있다. 사회근로자 혹은 준 의료 근로자의 책임 하에 팀 구성을 통한 서비스 제공활동이 이루어지며, 주로 병원, 관련 생활시설, 노인 홈(maison de retraite)에서 업무를 수행하고 있다. 마지막으로 다섯째, 특수기능교사(Educateur technique specialise, ETS)에 관해 살펴보면, 주요 서비스 대상자는 직업 통합의

표 6. 프랑스 사회적 직업의 고용 추이

영역	범위(직업)	(단위: 명, %)			
		1993	1998	2002	연증가율('93~'02)
사회부조	사회서비스보조사(AS)	31,300	35,900	40,400	3
	사회경제 및 가족상담사(CESF)	4,100	5,800	4,600	1
	기타 상담가	2,100	5,300	6,400	13
	소계	37,500	47,000	51,500	4
특수교육	아동교육가(EJE)	6,800	10,100	12,800	7
	특수 교사(ES)	59,700	70,100	99,100	6
	교육지도교사(ME)	7,800	16,900	17,700	10
	정신건강보조사(AMP)	8,100	12,600	24,700	13
	특수기능교사(ETS)	9,700	4,200	10,100	0
	작업장지도교사	4,400	4,000	9,500	9
	교육서비스책임자	2,100	3,200	3,300	5
	소계	98,600	121,100	177,100	7
엔터테인먼트	엔터테이너(강사)	46,700	54,000	59,600	3
보육	보육사(AM)	183,200	261,400	308,300	6
전체		367,000	484,100	598,800	6

자료: donnees INSEE, enquete Emploi 1993~2002, calcul Dress; D. Beynier et al., 2005: 4에서 재인용.

어려움에 처해 있는 장애 청년 혹은 성인으로서 이들의 직업(재)적응에 필요한 서비스를 제공하는 전문적 기술 전문가이다. 이들의 활동은 적용 대상자의 노동 시장에서의 자율성, 재편입, 통합을 목적으로 하고 있다.

사회근로자의 또 다른 영역은 엔터테인먼트(animation)로서, 이들은 우리나라의 문화 및 여가 영역의 강사 및 서비스 인력과 유사한 기능을 수행한다. 주로 여가활동의 계획 수립 및 실시 업무를 담당하고 있으며, 1970년 도입되었다. 사회근로자의 네번째, 마지막 영역은 보육 영역이다. 사실 이 영역은 보육뿐만 아니라 노인, 장애인, 가족 치료 시설의 대상자에 대한 재가 서비스를 포함하고 있으며, 대표적인 직업이 보육사(Assistante maternelle)이다.

사회적 직업의 고용 규모는 연구에 따라 매우 심한 편차를 보이고 있다. 예컨대 행정부 자료를 바탕으로 한 연구에 따르면 1998년 현재 80만명의 사회적 직업 종사자가 있는 것으로 추산하고 있는 반면, 이후의 다른 연구는 2002년을 기준으로, 60만 명 정도로 파악하고 있다(D. Beynier et al., 2005). 이는 통계 자료의 상이성과 산정 방식 그리고 사회적 직업 범위 설정의 상이성에 기인한 것이다.

<표 7>을 통해 프랑스의 사회적 직업 분야의 고용 구조를 살펴보면 다음과 같은 특성이 나타난다. 첫째, 성별 고용 구조에 있어서 사회적 직업에서는 여성 취업이 지배적이다. 2000년~2002년 기준, 전체 종사자 중 86%가 여성인 것으로 나타났는데 이는 10년 전과 거의 동일하다. 영역별로는 보육 영역이 100%, 사회 부조 영역은 95%로서 여성 비율이 압도적이다. 반

면, 특수 교육 영역은 63%, 엔터테인먼트 영역에서는 전체 근로자 중 71%가 여성인 것으로 나타나 남성 취업자도 상당수 있음을 알 수 있다. 둘째, 연령별 고용 구조를 살펴보면, 평균 연령이 올라가는 현상을 보이고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 1993년과 2002년 사이 40대 이상 취업 인구 비율 비교에서 극명하게 드러난다. 즉, 1993년에는 47%를 기록했던 반면 2002년에는 59%를 차지하여 12%의 증가율을 기록하고 있는 것이다. 이러한 사회 근로자의 평균 연령은 전체 취업자의 평균 연령보다 높은 것이다. 영역별로는 보육사 평균 연령이 45세로 가장 높고, 다음으로 사회부조(41세), 특수교육(40세), 엔터테인먼트(33세)의 순이다.

이들의 고용지위를 살펴보면, 국가 및 지자체에서 근무하는 종사자의 비율은 하락추세에 있는 반면(1993년의 40%에서 2002년의 32%), 민간 영역에서 무기 계약 상태의 근로자 비율은 증가하고 있다. 대신 민간 유기 계약이나 수습 및 보조 계약 하의 근로자 비율은 정체 상태에 인데, 이러한 추세는 모든 영역에서 공통적으로 나타나고 있다. 특히 보육 영역에서의 국가 및 지자체에 근무 종사자의 비율은 급격한 하락세를 보이고 있다(1993년의 33%에서 2002년에는 19%).

표 7. 프랑스 사회적 직업의 고용 구조

(단위: %)

		1993~1995년	1997~1999년	2000~2002년
성별	여성	85	87	86
	평균 연령	39	41	42
연령	30세 미만	18	15	14
	30~39세	33	29	27
	40~49세	32	36	34
	50세 이상	18	21	25
지위	수습제 및 보조계약	4	3	3
	중앙 및 지자체(보조계약제외)	40	36	32
	민간무기계약 ¹⁾	51	55	58
	민간유기계약	5	6	7
계약형태	파트타임	29	34	29

주: 1) 단체, 재가근무, 사회보장기구, 기업을 합친 것임.
 자료: donnees INSEE, enquete Emploi 1993-2002, calcul Dress ; D. Beynier et al., 2005: 6에서 재인용.

표 8. 미국, 영국, 프랑스의 사회서비스 부문 고용특성

국가	사회서비스 부문 고용특성
미국	사회서비스 고용창출의 쟁점보다는 인력부족과 인력의 질에 대한 심각한 문제 제기 - 사회적 원조(social assistance) 영역 고용: 18,298천명('07년 기준) - 돌봄서비스(personal care and service) 고용: 4,660천명('07년 기준)
영국	노동집약적 저임금 직종으로 특성상 비공식적 고용계약이 상대적으로 자유로움 - 돌봄서비스 관련 핵심인력: 922,000명('04년 기준) - 공공부문 돌봄서비스 관련 고용규모: 216,000명('05년 기준) - 광의의 돌봄서비스 인력: 1,598,000명('04년 기준) - 여성 고용비율: 아동돌봄 인력의 96%, 재가돌봄 인력의 91%
프랑스	'사회활동(action sociale)' 사회서비스와 동일한 개념으로 사용 '사회근로(le travail social)' 와 '사회적 직업(professions sociales)' 사회적 직업(사회부조, 특수교육, 엔터테인먼트, 보육 영역) 고용규모: 598,800명('02년 기준) - 여성 고용비율: 86% - 시간제 고용비율: 29% - 주요소속·활동기관: 재가서비스(23%), 사회서비스시설 및 의료시설(15%), 중앙정부 및 사회보장기구(2%), 지방자치단체(6%), 광역자치단체(7%), 무소속·개인활동(38%)

표 9. 미국, 영국, 프랑스의 아동 돌봄서비스 부문 고용특성

국가	보육서비스 관련 고용특성	주요 자격기준 및 훈련과정
미국	- 보육시설 고용 규모: 1,280천명('05년 기준-BLS 자료) - 보육관련 유급 종사자: 2,301천명('99년 기준-CCCW 자료) * 사회서비스 시장화·민영화 대표영역: 전체 보육서비스의 41% 민간에서 담당 * 2004년부터 2014년까지 보육시설 종사자 추정 고용증가율 20% 내외, 연간 창출 일자리 수 39,960개	- 주(州)정부별 다양한 자격기준 - 아동발달사 자격증 (Child Development Associates, CDA): 18세 이상, 480시간 이상 실무경력, 지난 5년간 120시간 이상 보수교육
영국	- 보육 및 아동돌봄서비스의 공급은 주로 자원봉사자를 포함한 민간영역을 중심으로 제공 a) 공공부문의 서비스는 생활시설을 중심으로 제공 b) 14세 이하 아동의 돌봄과 교육, 놀이서비스 제공 c) 대상아동의 연령별, 주요서비스 내용별 직종 다양	- 산만하게 전개되던 교육훈련 및 인력양성 체계를 진입단계(induction level) 포함 5급까지로 구분하여 시행: - 현장 서비스 제공인력은 보통 2급 내지 3급 자격증 소지
프랑스	- 보육사(assistante maternelle): 377천명('05년 기준) - 일반보육사 80%, 가족보육사 20% a) 일반보육사(assistante maternelle): 보육사 집에서 낮시간 동안 6세 이하 아동보호 b) 가족보육사(assistante familiale): 24시간 21세 미만 아동·청소년 보호 - 여성 보육사 비율: 100%, 평균연령 45세, 전일제 고용 72%·시간제 고용 28%	- 일반보육사: 관련 학위 또는 자격증 취득 전제하지 않음. 단, 광역자치단체 교부 인증서 필요. 기본이수과정 120시간 - 가족보육사: 예비수습(60시간)과 능력 함양 교육·훈련과정(240시간)으로 구성

4. 한국 사회서비스 분야 여성일자리 창출에 대한 정책적 시사점

미국, 영국, 프랑스 등 주요 국가 사례의 시사점을 통하여, 우리나라 돌봄서비스 분야 여성일자리 창출 정책의 모색 과정에서 검토해야 할 몇 가지 사안을 제안하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 인구구조 및 규모의 변화와 사회·경제적 여건변화는 돌봄서비스에 대한 수요를 증가시키고, 이는 집약적 인적자본의 투입이 요구되는 사회서비스의 확대를 추동하며, 일자리의 창

출을 동반한다는 점이다. 서구 국가의 사회서비스 공급 확대는 산업화·도시화, 여성 경제활동 참여 증가 및 아동 및 노인 등에 대한 돌봄서비스(care services) 수요에 기인한 것이었다.

2005년도에 발표된 사람입국·일자리위원회 보고 자료에 따르면, 일본의 경우 '75~'01년까지 사회서비스 부문 취업자가 98.8% 증가(전산업 평균 33.3%, 의료 148%, 사회복지 240% 증가)하였으며, '96년 이후 전산업의 취업자가 262만명 감소한 반면, 사회서비스 부문은 약 67만명 증가한 것으로 나타났다. 특히, '91~'01년까지 사회서비스 취업자 증가의

표 10. 미국, 영국, 프랑스의 가사·간병서비스 부문 고용특성

국가	가사·간병서비스 관련 고용	주요 자격기준 및 훈련과정
미국	- 간병인(nursing aides): 1,262,000명 - 방문간호도우미(home health aides): 57,700명 - 가정봉사원(personal and home care aides): 366,600명 * 2004년부터 2014년까지 가정봉사원 추정 고용증가율 41%, 연간 창출 일자리 수 39,960개	- 주(州)정부별 다양한 자격기준 - 연방정부와 주정부 차원에서 가정봉사원 파견 담당 기관이 준수해야 할 교육훈련 명시 - NAHC: 교육과정 이수(75시간) 시 취득, 의무조항 아님
영국	- 돌봄서비스의 대표적 유형: 가사지원(home helps 또는 home care), 재가돌봄인력(home carer) - 노인 돌봄서비스 부문 고용인력(SOC 2000분류, '00년 기준): 674,862명 - 여성인력 비율 95%	- 가사·간병서비스를 비롯한 노인 돌봄서비스 인력의 80%가 관련 자격증 소지 않고 있으며, 관련 교육·훈련 경험 없음 * 국가직업자격(NVQ)제도: '08년까지 재가돌봄 인력의 50% 이상이 NVQ 2급 취득 권고
프랑스	- 가사·간병서비스 여성인력 79%, 평균연령 40.5세 - 사회서비스 보조사 중 여성인력 비율 95% - 시간제 고용 비율: 23%	- 다양한 교육·훈련 및 자격관리체계: 320 여개에 달하는 사회적근로 양성 학교(EFTS), 자격증 등급별, 수준별 차별화된 교육·훈련 및 자격증 부여

95%가 민간 부문에서 진행되었으며, 여성취업자의 증가 속도가 매우 빨라서, '86년과 '01년의 전산업의 여성취업자 비중은 각각 39.3%, 40.9%인 반면, 사회서비스 부문은 59.5%, 65.9%로 나타났다. 이는 사회서비스 부문은 여성 고용창출의 주된 원천으로 자리매김하고 있음을 입증하는 사례이다.

그러나 현재 우리나라는 사회서비스 부문에 대한 공공 사회지출의 수준은 상당히 제한적이며, 여성의 경제활동참가율은 주요 선진국가들에 비해 전반적으로 저조하여 여성의 경제활동참가율은 미국 69.2%, 영국 69.2%, 프랑스 63.4%, 보다 낮은 54.5%로 머무르고 있다. 이러한 상황을 역으로 해석한다면, 사회서비스에 대한 공공지출의 확대와 함께 일자리 창출, 여성 고용률 제고의 여지가 크게 남아 있음을 의미하

는 것이기도 하다. 또한 인구 고령화의 수준이 높아지고, 장기요양보험제도와 같은 핵심적 사회서비스 제도가 성숙하게 되면, 우리나라에서도 사회서비스 부문에서의 고용과 아울러 여성 고용의 수준도 급격하게 증가할 것으로 예상되는 바이다.

둘째, 돌봄서비스 인력의 교육 및 훈련 프로그램에 대한 재정투자가 확대되고, 이들에 대한 고용기준이 점차적으로 강화되는 경향이 뚜렷하게 확인된다. 이는 사회서비스 분야 근로자의 전문성 및 질적 제고(qualification)와 함께, 근로자에 대한 대우 측면에서 긍정적인 효과로 작용하는 계기를 마련하고 있다. 특히, 프랑스나 영국의 사례에서 살펴볼 수 있는 시사점은 사회서비스 부문에 고용된 인력의 질을 높이기 위한 정책적 노력이 마련되어야 한다는 것이다. 프랑

스의 “사회서비스 직업의 양성화 정책”은 비공식 영역을 중심으로 열악한 환경에서 활동할 수밖에 없었던 사회서비스 분야 근로자에 대한 정당한 대우와, 이들 직업에 대한 교육 및 훈련 프로그램의 강화를 상보적인 관계로 자리매김하도록 하는 적극적 정책으로 평가할 수 있다.

셋째, 다양한 보수 교육을 통한 양질의 사회서비스 부문 근로자를 배출하고 있는 점도 주목해야 할 것이다. 평생교육으로서 이러한 보수 교육은 등급이 더 높은 자격증 취득을 위한 교육참여가 보장되어, 사회서비스직업의 질적 제고에 기여하고 있기 때문이다. 영국정부는 2000년 「돌봄서비스 고용 현대화 전략(Modernizing the Social Care Workforce Green Paper)」를 통해 돌봄서비스 인력의 자질 향상 및 서비스 품질제고를 위하여 국가 직업훈련 및 고용 전략과 계획을 마련하였다. 동 전략보고서에는 돌봄서비스 인력수급 전략, 돌봄서비스 교육·훈련 프로그램의 인증체계 구축 등 지식과 기술력 향상, 서비스 인력 고용주의 역량 강화 및 서비스 이용자의 만족도를 제고하기 위한 근본적 개선책들을 전략적으로 제시하고 있다.

한편, 영국에는 대인사회서비스훈련조직(Training Organization for Personal Social Services, TOPSS)의 후신으로서 돌봄기술향상위원회(Skills for Care)를 구성·운영하여, 교육·훈련 및 인력관리 과정에서 국가직업표준(National Occupational Standards)을 적극적으로 적용하도록 제도화를 추진하고 있다. 이를 통한 최상의 서비스를 제공하고, 돌봄 영역 전반에 걸쳐 적용 가능한 자격체계를 구축하도록 하였다. 아울러 돌봄 기술의 발전을 위한 다양한 연

구활동 등을 병행함으로써 돌봄인력에 대한 적극적인 지원과 함께, 관련 교육기관 및 훈련프로그램들을 조정·통합하여 돌봄서비스 자격관리 체계의 현실화 및 자격기준 강화를 위한 제반 준비에 착수한 상태이다.

그러나 우리나라는 현재 특히 가사·간병서비스 제공 인력의 경우, 이들에게 요구되는 역할과 기능 및 자격 등에 대한 규정이나 교육·훈련에 대한 체계적 기반이 매우 취약한 실정이다. 이는 교육·훈련 프로그램의 대부분이 인력을 공급하는 민간기관을 중심으로 자율적으로 운용되고 있어, 서비스 품질에 대한 인증 또는 보증의 절차가 취약한 이유에서도 찾을 수 있다. 사회서비스 인력의 교육·훈련과 이를 통한 질적 향상은 안정적이고 지속적인 서비스 제공을 위한 필수 조건이고 ‘좋은 일자리(decent job)’를 위한 전제가 될 수 있을 것이다. 이를 위해 산발적으로 진행되어 온 가사·간병 인력의 교육·훈련과 자격제도의 정비가 시급히 추진되어야 과제임에 틀림이 없다.

현재까지 우리나라의 사회서비스 분야 고용 창출을 주도한 것은 2004년 이후의 ‘사회적 일자리 창출정책’이라 할 수 있다. 즉, 사회서비스 공급과 사회적 일자리 창출을 연계함으로써 근본적인 정책의 전환과정을 주도하였다. 사회서비스 영역에 대하여 직접적으로 예산을 투입함으로써 재정사업을 통한 일자리창출을 유도하였으며, 이를 통한 ‘부수적’ 효과로서 사회서비스의 확충을 가능할 수 있었다.

선진국의 사례를 보더라도, 사회서비스의 공급이 기본 수준에 이를 때까지는 공적 사회지출 규모를 대폭 확대하여, 부수효과가 극대화될 수

있는 사회서비스의 직접 공급을 확대하고, 사회서비스의 공공성을 유지하되 재정절감과 서비스 품질 개선에 주력하는 것도 중요한 선택의 과제로 남는다. 그러나 현재의 사회서비스 일자리 창출정책은 공급인력 육성, 관련 제도의 정비 등 인프라 구축, 지원방식의 다양화, 기존 공급 체계에 대한 혁신 방안 등에 대한 고려 없이 수량적인 일자리 늘리기에 주력하고 있다. 이는 돌봄서비스 인력으로 진입하는 인력의 안정성과 전문성에 대한 고려뿐만 아니라, 서비스의 품질을 담보할 수 없는 제한적인 방편으로 전략할 우려를 안고 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

최근 우리정부가 정책적으로 강구하고 있는 사회서비스 활성화 방안을 검토해 보면, 서구

복지국가의 경험에 비추어 상대적으로 취약한 우리나라의 사회서비스 공급기반을 확충하고, 사회서비스에 대한 수요의 증가에 대응하기 위한 서비스 공급을 확대함으로써 새로운 국가성장 동력으로 작용할 것이라는 기대를 내포하고 있다. 이에 덧붙여 사회서비스의 확충-경제성장-여성의 경제활동 참가율 제고의 선순환 구조를 선도하기 위해서는 복지정책과 노동시장 정책의 상생적 통합의 기틀을 다져야 한다. 이로써 보다 많은 여성들이 적극적으로 탄력적으로 사회·경제활동에 참여할 수 있도록 제도의 정비와 환경조성의 뒷받침을 마련해야 하는 것이다. 