정책동향 1

영국 사회서비스 인력 현황 및 정책 동향

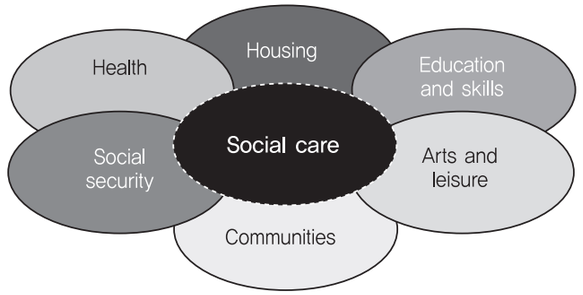
Current Workforce and Policies for Social Services in the UK

김은지 한국보건사회연구원 연구원

1. 들어가는 말

우리나라 또는 미국 등의 국가에서 사회서비스를 'Social Services'라고 칭하는 것과 달리, 영국에서 사회서비스는 'Social Care'로 통용되고 있다. 영국 보건부(DH)는 사회서비스를, '사람들이 자립을 유지하고, 사회에 최대한으로 참여하도록 지원하고, 사람들을 어려운 환경으로부터 보호하고 복합적인 관계들을 다루는 것을 지원하기 위해 설계된 넓은 범위의 서비스'라고 정의하고 있다. 또한 DH는 사회서비스는 [그림 1]과 같이, 많은 다른 공공 서비스들과 협력하며 서비스 이용자의 욕구에 따라 이러한 서비스들을 결합시키는 '풀'과 같은 역할을 한다고 설명하였다.[1)]

그림 1. 영국 사회서비스의 범위



자료: Department of Health. (2006). Options for Excellence-Building the Social Care Workforce of the Future.

영국에서 사회서비스 인력(social care workers/social care workforce)이란, 사람들의 복

1) Department of Health. (2006). Our health, our care, our say, White Paper.

합적인 개인 사회적 욕구를 평가하고 그에 대응하도록 훈련된 인력을 말한다.[2] 지역사회 돌봄, 재가 서비스, 시설 보호, 그리고 주간 보호 등의 다양한 형태로 제공되는 사회서비스는 노동 집약적인 산업이다. 대부분 국가에서 사회서비스 지출의 80% 가량은 인건비에 해당하는 지출이고, 사회서비스를 받는 사람들의 경험은 서비스를 제공하는 사람에 따라 크게 달라진다. 영국의 the National User Network의 의장 Peter Beresford는 "서비스 이용자들에게, 사회서비스에서 가장 중요한 사람은 그들과 매일 얼굴을 대면하는 사회서비스인력이다. 그들의 영향은 좋은 것이든, 나쁜 것이든 매우 중대하다."고 하였다.[3] 즉, 사회서비스에서 '인력'은 서비스의 질과 직결되는 핵심적인 부분이라 할 수 있다.

영국은 1998년 정부보고서 "Modernising Social Services"와 the 2000 Care Standard Act 법안을 근간으로 하여 사회서비스 현대화 정책을 추진해왔다. 특히 사회서비스 인력에 집중적인 관심을 두면서 2000년도에 "Modernising Social Care Workforce[4]", 2006년도에 "Options for Excellence"를 발간하였다. 또한 사회서비스 인력 운영을 위한 인프라를 네 부분으로 나누어 구축하였다. 첫째, General Social Care Council(GSCC)은 사회서비스 인력을 규제하는 기구이다. 둘째, Skills for Care(SfC)와 Children's Workforce Development Council(CWDC)는 인력의 훈련, 자격 관리, 지원과 조언을 주도하는 기구이다. 셋째, Commission for Social Care Inspection(CSCI)(구 National Care Standard Commission)는 평가의 기초가 되는 National Minimum Standards를 개발하고 사회서비스 공급자들을 등록·관리하고 조사하는 역할을 하는 기구이다. 넷째, Social Care Institute for Excellence(SCIE)는 우수 실천사례를 수집·종합하고 보급하는 역할을 담당한다.

한편 영국 보건부(Department of Health, DH)는 사회서비스 분야를 "자료의 사막(data desert)"이라 칭하면서 정확한 수치에 근거한 정책 운용을 위하여 2005년 The National Minimum Data Set for Social Care(NMDS-SC)[5]라는 통계 체계를 마련하였다. NMDS-SC 자료 수집은 서비스 제공 주체의 보고에 기초하고 있으므로 전수 조사가 아니며, 계속적으로 자료를 추가·보완하면서 자료의 정확성을 높여가는 과정에 있다. 따라서 SfC와 CSCI 등은 NMDS-SC를 기초로 다양한 경로의 통계를 비교 분석하면서 인력에 대한 보고서들을 발간해오고 있다. 본 글에서는 위의 주요 기구의 보고서 및 NMDS-SC 자료를 중심으로 영국의 사회서비스 인력 현황과 정책 동향에 대하여 살펴보고자 한다[6].

2) 전게서.
3) Department of Health/Department for Education and Skills. (2006). Options for Excellence-Building the Social Care Workforce of the Future.
4) Topss. (2000). Modernising Social Care Workforce-the first national training strategy for England.
5) http://www.nmds-sc-online.org.uk, http://www.nmds-sc.org.uk/nmdsFactsFigures.asp.
6) 아동 대상 사회서비스 인력은 Children's Workforce Development Council(CWDC)에서 주관하고 있으며, The state of the children's social care workforce 2008 report(http://www.cwdcouncil.org.uk/assets/0000/1347/CWDC_State_of_the_Social_Care_Workforce_2008.pdf)를 홈페이지에서 다운받을 수 있다. 본 글에서는 성인 대상 사회서비스 인력에 국한하여 논의하고자 한다.
7) Skills for Care. (2007). NMDS-SC Briefing-Issue 1 Overview.
Skills for Care's Skills Research and Intelligence Unit. (2008). The state of the adult social care workforce in England.
8) National Minimum Data Set-Social Care (NMDS-SC) (March 2007); Information Centre for Health and Social

2. 영국 사회서비스 인력 현황 및 관련 정책 동향

1) 인력 수

Skills for Care(이하 SfC)의 Skills Research and Intelligence Unit이 2007년 인력현황을 분석하여 발간한 The state of the adult social care workforce in England, 2008 보고서에 의하면 성인을 대상으로 하는 전체 사회서비스 인력의 수는 약 139만 명이다. 단, SfC는 사회서비스 인력 일부는 한 가지 이상의 일을 하는 경우가 있어, 중복 집계되었을 가능성이 있다고 밝혔다. <표 1>을 보면, 사회서비스와 직접적으로 관련된 인력은 131만1천 명, 간접적으로 관련된 인력은 7만6천 명으로 집계되었다. 직접적으로 고용되어있는 인력 중 독립부문(민간 부문 및 비영리 자원봉사부문)에 고용된 인력은 70%, 지방정부에 고용된 인력은 17%, NHS(National Health Service)에 고용된 인력은 5%, 직접지불(Direct Payment)에 의해 서비스 이용자에게 고용된 인력은 9%로 나타났다. <표 2>에 의하면, 직접적으로 고용되어 있는 사회서비스 핵심 인력 중, 3분의 2 이상(896,000명)이 직접 돌봄을 제공하는 인력이며 이 중에는 764,000명의 care worker들이 포함되어 있다. 관리자 및 수퍼바이저는 141,000명(10%), 행정 및 보조 등 기타 인력은 184,000명(14%), 사회복지사, 작업치료사, 간호사들을 포함한 전문가들은 90,000명(7%)으로 추정되고 있다.

또한 NMDS-SC 자료에 의한 수요 추계 결과, 영국에서 2025년도까지 필요로 하게 되는 사회서비스 인력은 시나리오에 따라 200만 명에서 250만 명에 이를 것으로 예상되고 있다[7].

표 1. 2006~07년 서비스 유형별 성인 대상 사회서비스 인력 추산[8]

(단위: 명, %)

Type of employer→ / Area of work	Independent sector (private + voluntary)	Councils	NHS*	Direct payments recipients employing own staff	Total	% of total directly employed	% of total workforce
Residential care	584,000	51,000			635,000	48	46
Domiciliary care	274,000	48,000			322,000	25	23
Day care	29,000	28,000			57,000	4	4

〈표 1〉 계속

Type of employer→ / Area of work	Independent sector (private + voluntary)	Councils	NHS*	Direct payments recipients employing own staff	Total	% of total directly employed	% of total workforce
Community including NHS and the organisation and management of care in councils and the community	34,000	90,000	60,000	113,000	297,000	23	21
Total directly employed	921,000	217,000	60,000	113,000	1,311,000	100	94
% of total directly employed	70	17	5	9	100		
Workers not directly employed	**67,000	11,000	n/a		78,000		6
Total Workforce	988,000	228,000	60,000	113,000	1,389,000		100
% of total Workforce	71	16	4	8	100		

자료: SfC. (2008). The state of the adult social care workforce in England.

표 2. 2006~07년 영국의 성인 대상 사회서비스 인력 구성(직접적으로 고용된 인력) 추산

(단위: 명, %)

Type of job role	Independent sector (private + voluntary)	Councils	NHS	Direct payments recipients employing own staff	Total	% of total directly employed
Management & supervisory	94,000	37,000	1,000		131,000	10
Professional	52,000	21,000	17,000		90,000	7
Direct care / support providing	644,000	107,000	42,000	113,000	905,000	69
Of which: care workers	*569,000*	*82,000*	*?*	*113,000*	*764,000*	*58*
All others(including administration, ancillary etc)	131,000	53,000	n/a		184,000	14
Total directly employed	921,000	217,000	60,000	113,000	1,311,000	100

자료: SfC. (2008). The state of the adult social care workforce in England.

2) 연령 및 성별[9]

NMDS-SC의 자료에 의하면 사회서비스 인력의 3분의 1 가량이 45세 이상이며, 55세 이상은 15%로 나타나고 있다. 약 3분의 2는 그들이 30세 이상이 되기 전에는 사회서비스 부문에서 일을 시작하지 않았다. SfC가 502명의 care worker들을 대상으로 실시한 면접 조사 결과를 분석한 바에 의하면[10] 탄력적인 근무시간, 직무 만족도, 나이가 들어갈수록 돌봄에 대해 인식하게 된다는 것, 근로자 스스로가 나이가 들어감에 따라 관심이 생기게끔 되어 있는 업무의 본질적인 특성이 사회서비스 인력이 고령화되는 이유라고 한다.

여성은 사회서비스 인력의 83%는 여성이 차지하고 있고 이 분포는 관리자급을 포함한 모든 직급에서 유사하게 나타난다. 그러나 고위 관리자급은 남성이 35%를 차지하고 있다.

3) 이직률 및 결원률

2007년 NMDS-SC 자료에 의하면 성인 대상 사회서비스 분야의 이직률은 19.3%, 결원률은 3.8%이다. 재가서비스(Domiciliary care)의 이직률은 24.9%, 결원률은 5.9%로 평균보다 높다. 사회서비스 인력의 이직으로 인한 손실은 연간 78백만 파운드(약 1,600억 원)에 이르는 것으로 추정된다.

표 3. 사회서비스 인력의 성비

(단위: %)

Gender	All Workers	Senior Manager	Registered Manager	Senior Care Worker	Care Worker
Female	83	65	84	87	85
Male	15	33	15	12	13
Not known	1	1	1	0	1
Unrecorded	1	2	1	1	1

자료: SfC. (2008). The National Minimum Dataset for Social Care(NMDS-SC) Briefing-Issue 5 Age and Gender.

표 4. 사회서비스 인력 이직률 및 결원률

(단위: %)

Care Setting	Turnover Rate	Vacancy Rate
The adult care sector	19.3	3.8
Care only homes	18.6	3.2
Care homes with nursing	19.0	2.6
Domiciliary care	24.9	5.9

자료: SfC. (2007). The National Minimum Dataset for Social Care(NMDS-SC) Briefing-Issue 2 Turnover and vacancy rates.

Care analyses of councils social services workforce from the September 2006 SSD001 return; September 2006 NHS Non-medical Workforce Census; Local Authority Workforce Intelligence Group 2006 Adult Social Care Workforce Survey and CSCI's Self Assessment Survey for councils.

9) Skills for Care. (2007). NMDS-SC Briefing-Issue 5 Age and Gender.
10) Skills for Care. (2007). National Survey of Care Workers Report.

<표 5>를 보면, care assistance and home carers 직종의 결원률은 78.1%로, 7만 명이 넘는 것에 비해, 사회복지사 등은 결원률이 6.1% 이하인 것으로 나타나 큰 차이를 보인다.

SfC는 근로 조건을 향상시키는 것만이 인력을 유지할 수 있는 방법이며, 인력을 유지하는 것이 이직으로 인해 신규 인력을 채용하는 데에 소요되는 비용보다 적다고 하였다. 그리고 이는 서비스 이용자들의 삶을 향상시킬 수 있는 가장 중요한 방법이라고 하였다. SfC는 사회서비스 부문에 진입하는 인력들은 변화를 만들어내고자 하는 사람들이며, 그들은 그들이 더 이상 무엇인가 변화시킬 수 없다고 느낄 때 이직을 한다고 하였다. SfC는 <표 6>의 사회서비스 인력들을 유지시키는 요인과 이직을 유발하는 요인에 대한 설문결과를 제시하면서 이직은 다른 유인에 의한 것이라기 보다는 떠나게끔 하는 요소들에 의한 것이므로 고용주들이 이를 고려해야 한다고 하였다. Community Care Survey(2003)에서 나타난 이직하지 않는 주요 이유는 직무 만족, 동료와의 좋은 관계, 관리자와의 좋은 관계, 좋은 임금 및 근무 조건, 재미있고 도전적인 업무 등이었다. 이직하는 주요 이유는 관리자와의 나쁜 관계, 나쁜 임금 및 근무 조건, 동료와의 나쁜 관계, 불충분한 자원 등이었다.

표 5. 2007년 표준직업분류별(SOC) 사회서비스 인력 결원률

(단위: %)

Occupation and SOC 2000 classification	Jan-Jun 2007	% of total
6115: Care assistants and home carers	70,576	78.1
2442: Social workers	5,555	6.1
6111: Nursing auxiliaries and assistants	5,221	5.8
3231: Youth and community workers	4,988	5.5
3232: Housing and welfare officers	3,083	3.4
6114: Houseparents and residential wardens	524	0.6
3222: Occupational therapists	435	0.5
Total of these occupations	90,382	100.0

주: 2007년 상반기(1~6월) JobCentres in England에 보고된 수치
자료: ONS National On-Line Manpower Information System(NOMIS) website; SfC. (2008). The state of the adult social care workforce in England.

표 6. 이직하지 않는 이유와 이직하는 이유

Top reasons for staying	Top reasons for leaving
Job satisfaction	Poor relations with manager
Good relations with colleagues	Poor pay and conditions
Good relations with manager	High workload
Good pay and conditions	Poor relations with colleagues
Interesting / challenging work	Inadequate resources

자료: Community Care Survey, 16/10/03; SfC. (2007). The National Minimum Dataset for Social Care(NMDS-SC) Briefing-Issue 2 Turnover and vacancy rates.

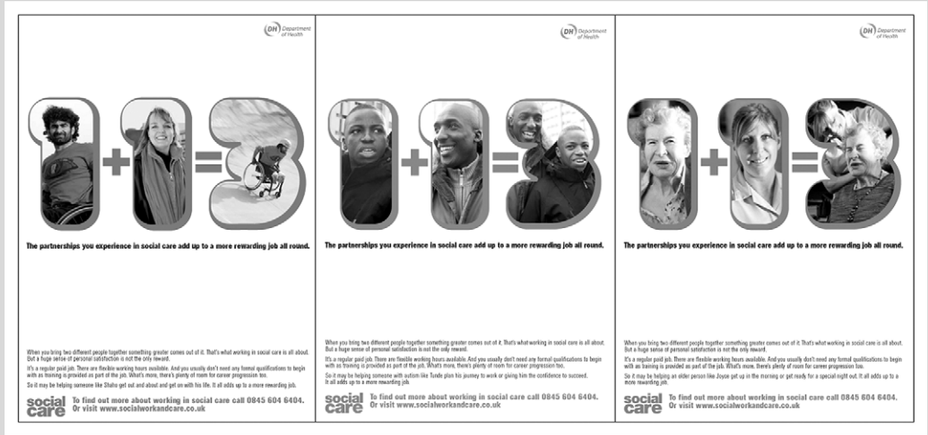
SfC는 이직률을 낮추기 위한 고용주 차원의 방법으로 National Training Strategy Circular(2003)가 제시한 다음과 같은 사항을 권고하였다: 첫째, 근로자의 일-가정 균형을 배려해야 한다. 둘째, 근로시간을 유연하게 해주어야 한다. 셋째, 일감 나누기(job sharing)를 지지해야 한다.

정부차원의 고용 지원 정책은 TV, 라디오, 그리고 인쇄 매체를 통한 사회서비스 인력에 대한 대중적 이미지의 개선을 위한 국가적 캠페인(Social Care Recruitment Campaign)이 있다[11]. 이에 더하여 중앙정부는 각 지방 정부가 자체 홍보를 쉽게 할 수 있도록 홍보 방법에 관한 단계적 지침, 유용한 통계 수치, 사진 및 리플렛, 홍보 문구, 성공 사례, 보도자료 작성 방법, 동영상 등 홍보자료 패키지(Resource Package)를 제공하고 있다.

4) 임금

영국 통계청(Office for National Statistics, ONS)의 2006년 Annual Survey of Hours & Earnings(ASHE)에 의하면, "Care Assistants and Home Carers" 분류 산하 직종 시급의 중앙값[12]

그림 2. 사회서비스 인력 채용을 위한 캠페인 포스터



자료: http://www.socialworkandcare.co.uk/socialcare/

11) http://www.socialworkandcare.co.uk/socialcare/
12) SfC는 평균(average)을 쓰지 않고 중앙값(median)을 쓰는 이유는 극단값으로 인한 왜곡을 피하기 위함이라고 밝히고 있다.

은 £7.12로, 계산원보다 1 파운드 많고(£6.03) 콜센터 직원보다 적은 수준이며(£7.20) 일반 사무보조원보다 훨씬 적다(£8.03). NMDS-SC 자료에 의하면 2007년 2월 기준으로 "Care Assistants and Home Carers" 분류 중에서도 Care worker가 받는 시급의 중앙값은 £5.87, Senior care worker는 £6.15이다. 한편 임금 구조가 자격이나, 근속년수나, 고용 지위나, 서비스 대상자의 중증도와 일관된 관련성이 없는 것으로 나타났고, 자격 수준과도 큰 관련이 없는 것으로 나타났다. Care worker는 최저등급에서 시작하여 3등급의 NVQ를 취득해도 6%밖에 시급이 증가하지 않으며 Senior care worker도 4등급 이상의 NVQ를 취득해도 5%밖에 시급이 증가하지 않는 것으로 나타났다(표 7). SfC의 Andrea Rowe는 "이러한 결과는 인력들이 NVQ 3등급의 자격을 취득하여 승진을 하려고 노력할 가치가 없음을 의미한다."고 하였다.

5) 이주노동자

EU와 유럽 각국의 이민 정책과 이주노동자도 사회서비스 노동 시장에 중요한 영향을 미치고 있다. 벨기에, 독일, 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 그리고 영국은 10% 이상의 지역사회 서비스 근로자가 외국인 노동자로 나타났다. 한편, European Foundation은 Leonardo project를 통해 유럽 공통으로 인정될 수 있는 '유럽 돌봄 자격증(European Care License)'을 개발 중이며, 이 자격증이 이주 노동자가 증가하는 시점에서 근로자의 이동성과 돌봄 서비스의 질을 보장하는 데에 도움이 될 것으로 보고 있다[13]. 중앙 및 동유럽에서는 EU 회원국 15개국에 비해 평균 임금이 굉장히 낮아서 숙련된 젊은 인력들이 직업 기회를 서부 유럽에서 찾으려고 하고 있다. ESN은 저출산과 고령화에 더하여 이러한 사회서비스 인력 유출은 미래 사회에 심각한 결과를 초래할 수 있다고 경고하였다[14].

표 7. 자격 수준과 임금과의 관계(Care worker와 Senior care worker 비교)

Qualification level	Care Worker(£/hr)	Senior Care Worker(£/hr)
All Workers	£5.87	£6.15
Entry level or level 1	£5.70	n/a
NVQ level 2	£5.80	£6.10
NVQ level 3	£6.04	£6.25
NVQ level 4 or above	n/a	£6.38

자료: Skills for Care. (2007). The National Minimum Dataset for Social Care(NMDS-SC) Briefing-Issue 3 Pay.

13) Lethbridge (2007). Changing care services and labour markets, PSIRU, prepared for EPSU Social Services seminar, Athens

14) European Social Network(ESN). (2008). Europe's Social Reality and Social Vision-The perspective of local public social services.

이러한 정황 속에서 Skills for Care & Development가 사회서비스 인력 중 이주노동자 현황을 조사한 결과, 전체 사회서비스 관련 인력의 12%가 이주노동자이며, 공공부문은 10%, 민간 부문은 15%로 나타났다.

Skills for Care & Development는 이주노동자 증가에 따른 이득은, 채용 및 인력 유지 문제에 대한 하나의 좋은 대안이 되고, 이들은 직업윤리 및 직무만족도가 높은 신뢰할만한 인력이며, 다양한 민족과 문화적 배경을 가진 환자와 서비스 이용자들을 만족시킬 수 있고, 새로운 아이디어와 기술을 가져오는 것이라고 하였다. 그러나 언어와 문화적 차이, 초기 정착에 시간과 비용이 소요된다는 점이 어려움으로 작용하고 있다고 한다.[15]

6) 자격 및 훈련

영국의 경우, 전 산업을 아우르는 National Vocational Qualifications(이하 NVQ), 즉 국가직업자격 제도를 적극 활용하여 교육·훈련체계를 정비하고 있다. 자격 및 교과과정청(The Qualifications and Curriculum Authority, QCA)은 자격증과 다른 성취들을 인식하고 조직하는 방법을 완전히 바꾸는 새로운 National Framework for Achievement에 대한 안을 내놓

표 8. 사회서비스 부문의 이주노동자 비율

(단위: 명, %)

Code	Name	UK Born		Non-UK		Total
		Numbers	%	Numbers	%	Numbers
2442	Social workers	90,000	*81*	22,000	*19*	111,677
3222	Occupational therapists	28,000	*91*	3,000	*9*	30,563
3231	Youth and community workers	89,000	*95*	5,000	*5*	93,865
3232	Housing and welfare officers	158,000	*89*	19,000	*11*	177,666
6111	Nursing auxiliaries and assistants	197,000	*90*	23,000	*10*	219,796
6114	Houseparents and residential wardens	35,000	*95*	2,000	*5*	37,398
6115	Care assistants and home carers	535,000	*84*	105,000	*16*	640,686
6121	Nursery nurses	151,000	*95*	7,000	*5*	157,949
6122	Childminders and related occupations	99,000	*81*	23,000	*19*	122,197
6123	Playgroup leaders & assistants	51,000	*98*	1,000	*2*	52,040
6124	Educational assistants	353,000	*92*	29,000	*8*	382,389
Total		1,787,000	*88*	240,000	*12*	2,026,226

주: 코드는 Standard Occupational Classifications(SOC) 분류에 의한 것.
자료: ONS Annual Population Survey (2006); Skills for Care & Development. (2007). Overseas Workers in the UK Social Care sector.

15) Skills for Care & Development. (2007). Overseas Workers in the UK Social Care sector.

았다. 이 구성안의 목적은 학습자와 고용주의 욕구에 더욱 충실한 간략한 체계를 만드는 것이다. QCA가 제시한 9등급과 연동하는 국가직업자격(NVQ) 제도는 개인의 능력을 바탕으로 특정 직무수행에 적합한 직업교육, 기술훈련을 중심으로 진행되도록 설계되었다. 다시 말해, 전문가를 배출하기 위한 교육보다는 특정 직업에 부합되는 직무수행을 위한 훈련을 강조하고 있다[16]. 예를 들어 주요 돌봄 인력인 케어 워커(Care Worker) 직종의 경우 채용 조건은 범죄기록 조회이고, 필수적인 자격증은 없이, 사전 교육을 이수하면 근로할 수 있다. 근무하면서 실습(On-site Training) 및 보수교육을 통해 Health and Social Care 영역의 NVQ 2 또는 NVQ 3 level을 취득해나가도록 한다.

그림 3. 자격 및 교과과정청(QCA)의 9등급 국가 자격 체계(National Qualifications Framework)

8	Level 8 qualifications는 특정 분야의 지도적인 전문가나 실천가들을 가리킨다.
7	Level 7 qualifications는 복잡하고 예측불가능한 문제와 상황들에 대한 심도 있고 독창적인 대응의 개발을 가능하게 하는 고도로 발달되고 복합적인 수준의 지식을 가리킨다(예. 석사 학위)
6	Level 6 qualifications는 개인의 독자적인 생각과 연구를 활용할 수 있는 업무 영역이나 학문 분야의 높은 수준의 지식을 가진 전문가를 가리킨다(e.g. degree with Honours or graduate cert).
5	Level 5 qualifications는 복잡한 문제와 상황에 대한 대응과 해결책의 형성을 가능하게 하는 업무 영역 또는 학문 분야에 대한 깊은 지식과 이해를 증가시키는 능력을 가리킨다(e.g. Foundation degree or Diploma of Higher Education).
4	Level 4 qualifications는 높은 수준의 정보와 지식에 대한 학습과 세밀한 분석의 전문가를 가리킨다(e.g. Certificate of Higher Education).
3	Level 3 qualifications는 세부적인 지식과 기술을 얻을 수 있는 능력을 가리킨다(e.g. NVQ 3, A-levels).
2	Level 2 qualifications는 주요 업무 또는 학문 영역의 양질의 지식과 이해를 얻을 수 있는 능력과 다양한 직무를 수행할 수 있는 능력을 가리킨다(e.g. NVQ 2, GCSE[17] A* - C).
1	Level 1 qualifications는 기본적인 지식과 기술, 그리고 지도와 감독(guidance and supervision) 아래 학습 내용을 적용시킬 수 있는 능력을 가리킨다(e.g. NVQ 1, GCSE D - G).
E	Entry qualifications는 기본적인 지식과 기술을 가리킨다.

자료: Skills for Care. (2006). The continuing professional development strategy for the social care workforce.

National Minimum Standards가 설정한 목표에 따르면 2005년 12월까지 Registered Manager는 NVQ Level 4 또는 그에 상응하는 경영과 케어 영역의 자격증을 취득해야 한다. 그리고 Care Home에 근무하는 최소한 50%의 근로자가 케어 영역의 NVQ Level 2의 자격을 취득해야 한다. 재가 돌봄(Domiciliary Care) 서비스의 경우 2008년 4월 1일까지 수혜자의 50%가 NVQ 자격을 취득한 근로자들에 의한 서비스 공급자들에 의해 서비스를 받아야 한다. 또한 정부 보고서 Options for Excellence-Building the Social Care Workforce of the Future(2006)가 제시한 비전은 2020년까지 모든 사회서비스 공급 분야에서 훈련받은 숙련된 인력을 갖추는 것이다.

<표 9>를 보면 care assistants와 home carers의 60%가 NVQ Level 2 이상의 자격을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 사회복지사, 작업치료사와 같이 역사가 보다 오래된 기존의 사회복지전문 인력은 자격 수준도 높고 자격 보유률이 98% 이상이었다. 그러나 간호·간병 인력, 우리나라의 돌보미에 해당하는 care assistants와 home carers 같은 준전문가 인력은 자격증을 가지고 있지 않은 비율이 높아지는 것을 볼 수 있다.

한편, NMDS-SC의 2007년 5월말 자료를 분석한 결과를 보면 NVQ Level 2 이상을 취득한 care worker는 50% 이하인 것을 볼 수 있다.

영국 정부가 2005/6년에 사회서비스 인력 개발과 훈련을 위해 지출한 돈은 284백만 파운드로, 2002/3년의 3배였다. Options for Excellence 보고서에서는 이러한 보조금 지원이 2005년 6월에서 2006년 6월까지 전체적인 돌봄 부문 NVQ 훈련 등록수가 22.4%로 증가하도록,

표 9. 영국 사회서비스 관련 인력 자격 보유 비율

(단위: %)

	2442 Social workers	3222 Occupational therapists	6111 Nursing auxiliaries and assistants	6114 Houseparents and residential wardens	6115 Care assistants and home carers
	Percentages holding qualifications				
NVQ level 4 or above	74.4	85.8	25.0	32.8	11.2
NVQ level 3	7.9	1.8	23.5	23.1	16.1
Trade apprenticeships	0.5	0.0	1.8	0.9	3.5
NVQ level 2	4.8	2.7	20.8	10.0	32.2
Below NVQ level 2	3.8	4.0	12.7	12.9	13.0
Other qualifications	8.3	4.2	9.0	13.2	13.1
No qualifications	0.3	1.6	7.0	7.1	11.0
All staff	100	100	100	100	100

자료: ONS Labour Force survey, 2006 Annual dataset; Commission for Social Care Inspection(CSCI). (2008). The State of Social Care in England.

16) 박세경 · 강혜규 · 김형용 · 엄기욱 · 심창학 · 최은영(2007). 사회서비스 분야 여성일자리 창출을 위한 제도 환경 연구-주요국가 사례를 중심으로-. 한국보건사회연구원 · 한국여성정책연구원.

17) General Certificate of Secondary Education: 14~16세의 고등학생들(Secondary school)이 획득하는 자격증. GCSE는 National Qualifications Framework의 일부이다. GCSE D-G 등급은 Level 1 자격에 해당하고, GCSE A*-C 등급은 Level 2 자격에 해당한다.

표 10. 서비스 유형별 Care worker의 자격증 보유율

(단위: %)

Highest Qualifications Held	All Services	Care Home Only	Care Home With Nursing	Domiciliary care
Care Worker(Base)	48,642	16,629	12,707	9,422
level 4 or above	1.2%	1.3%	0.8%	1.0%
level 3	5.6%	5.5%	3.7%	4.2%
NVQ level 2	18.0%	20.9%	12.6%	19.2%
Sub Total - level 2 or Above	24.8%	27.7%	17.1%	24.4%
Entry or 1	0.2%	0.3%	0.1%	0.2%
Other relevant qualifications	11.1%	12.4%	6.9%	10.4%
No relevant qualifications or non-recorded	68.1%	64.5%	79.2%	67.9%

자료: Skills for Care. (2007). The National Minimum Dataset for Social Care(NMDS-SC) Briefing-Issue 4 Qualifications.

NVQ 자격 취득이 42.7%로 증가하도록 일조했다고 제시하였다. 특별히 Training Strategy Implementation(TSI) 보조금은 민간 또는 자원부문 서비스 제공기관이 National Minimum Standard를 충족시킬 수 있도록 근로자가 신규교육(Induction training) 또는 NVQ 교육 한 단위(Unit)를 이수할 때마다 75파운드를 지급하는 보조금제도로 2007/8년도에는 18,000개의 고용기관이 혜택을 받았다. 08/09년도에는 천3백만 파운드가 책정되어 있으며 Skills for Care를 통해 접수·관리한다.[18]

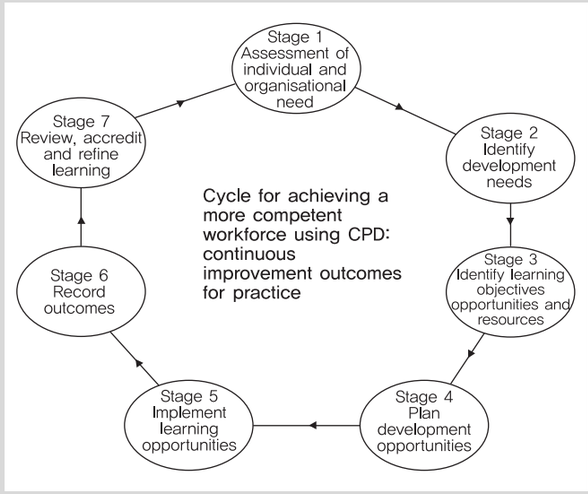
따라서 Skills for Care(2007)는 서비스 현장 훈련·실습과 개발이 윈-윈 전략임을 밝히고 있다. 즉, 서비스 이용자들은 서비스 성과와 서비스 인력에 대해 신뢰감을 가질 수 있고, 서비스 인력은 자신의 업무에 대한 자신감을 가질 수 있으며, 고용주들은 인력을 유지하고 향상시킬 수 있다.

영국은 사회서비스 인력의 질적인 향상을 위하여 '지속적인 전문직 개발(The Continuing Professional Development, CPD)[19]' 체계를 구축해나가고 있다.

또한 CPD를 활성화하기 위해 전국적인 학습자원 네트워크(Learning Resources Networks, LRNs)[20]를 통하여 학습자원들에 대한 정보를 제공하고 있다. LRN은 직장에서 학습 또는 실습할 수 있는 기회의 횟수와 다양성을 증가시키고, 학습의 질을 향상시키기 위한 목적으로 2003년 영국 보건부의 3년 계획으로 시작되었다. LRN의 핵심적인 목적은 인력 개발의 계획과 실행을 위한 지속가능한 파트너쉽을 구축하고, 실습(work based learning, WBL)의 양과 다양성과 질을 향상시키고, 학습에 대한 접근성과 참여를 향상시키는 것이다.

18) DH. (2008). Putting people first-Working to make it happen: Adult Social Care Workforce Strategy-Interim Statement.
19) http://www.skillsforcare.org/view.asp?id=818
20) http://www.skillsforcare.org.uk/view.asp?id=564

그림 4. 사회서비스 인력을 위한 지속적인 전문직 개발 체계



자료: Skills for Care. (2006). The continuing professional development strategy for the social care workforce.

3. 맺는 말

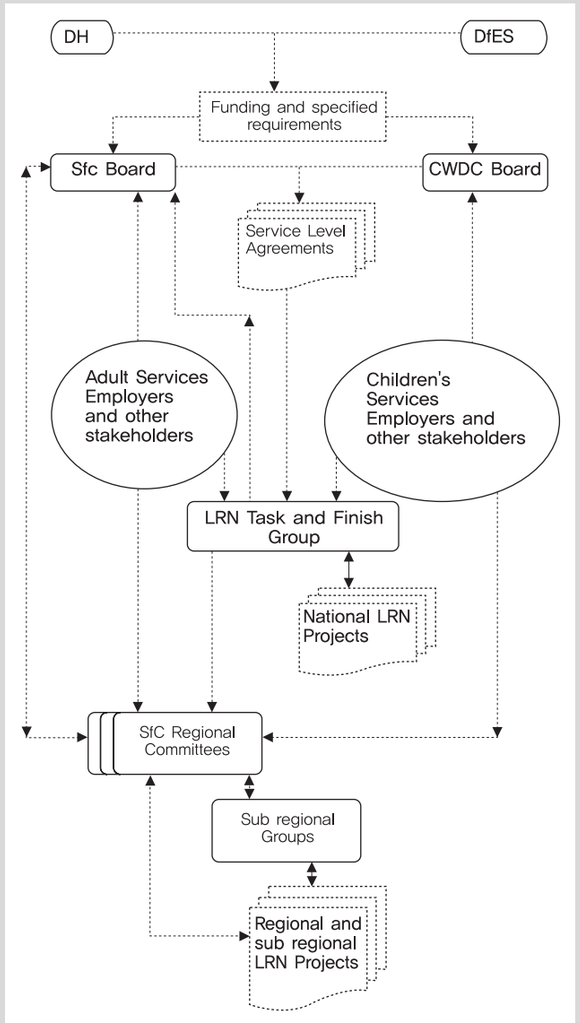
영국은 사회서비스 인력에 관한 정책을 실행하기 위하여, 먼저 비전과 목표를 설정하는 근간이 되는 보고서를 발간하고, 근거 법안과 예산을 마련한 후, 관련 기구 및 조직을 정비하고 중앙·지방 간 역할을 분담하였다. 그 후 근간이 되는 보고서에 따라 실행 계획과 실행 결과를 연차별로 발간하고 세부적으로 필요한 논의 사항들을 별도 프로젝트로 발주하고 정책과정을 추적·평가하고 있다.

영국 보건부(DH)는 사회서비스 인력 운영 정책 비전을 설정한 Options for Excellence (2006) 이후 중간보고서로 2008년 6월 Putting People First(2008)를 발간하였다. 여기서 정리한 영국 사회서비스 인력 현대화 정책 10년의 성과는 다음과 같다: 1) 사회복지사 교육체계 정비[21] 2) 훈련 전략 실행 보조금 지급 3) SfC 주관의 부문별 기술 합의(Sector Skills Agreement) 4) 공통 핵심 원칙 설정(Common Core Principles) 5) 채용 캠페인 실시 6) 케어 대사(Care Ambassador Scheme) 7) 사회서비스 데이터 구축(National Minimum Dataset for Social Care) 8) SfC 주관의 공통 신규 교육틀 마련(Code of Practice 기반의 12주 과정) 9) GSCC 주관의 보수교육 체계 10) 새로운 형태의 사회서비스 직종(New Type of Workers) 11) SfC 주관의 리더쉽 및 경영 전략과정(Leadership & Management Strategy) 12) 개인예산제(Individual Budget) 시범 프로그램 시행.

그리고 동 보고서에서는 인력 운영을 위한 우선순위 과제로 다음 6가지를 설정하였다: 1) 채용, 유지, 경력 개발(Recruitment, Retention

21) 2년제 사회복지학위를 3년제 학위로 바꾸었고 2007년 9월 1일자로 보수교육(PQ)이 의무화되었다.

그림 5. 학습 자원 네트워크(Learning Resources Networks, LRNs)를 위한 기획 및 책임 구조(governance)



자료: SfC. (2006). National Plan for the Learning Resource Network 2006~2009.

and Career Pathways), 2) 인력 개발(Workforce Development), 3) 인력 리모델링(Workforce Re-Modelling), 4) 리더쉽, 관리 및 위임 기술(Leadership, Management and Commissioning Skills), 5) 부문 간 협력 및 통합(Joint and Integrated Working across Sectors), 6) 규제(질 향상)(Regulation-Quality Improvement).

우리나라에서는 2007년부터 4대 바우처 사업을 중심으로 사회서비스를 확충하고 이에 대한 투자를 확대해왔다. 사회서비스 바우처 사업 1년 운영의 결과, 이용자의 만족도가 매우 높음에도 불구하고 인력 수급이 원활하지 않아 이용자가 원하는 만큼 서비스를 받기 어려운 점이 과제가 되고 있다. 영국 보건부(DH)가 우선순위 과제 중 먼저 채용, 유지, 경력개발(Recruitment, Retention and Career Pathways)을 설정한 바와 같이 우리나라에서도 사회서비스 인력의 채용, 유지, 교육은 핵심 과제이다. 서비스 인력 채용 및 유지는 경력개발과 밀접한 관계가 있으며 교육·훈련 체계 정비와 자격증 인정 및 등록, 국가적인 홍보를 통해 직업적 위상이 높아질 때 인력 수급이 보다 원활해질 수 있다.

그리고 사회서비스 인력의 자격, 면허, 또는 인증 제도를 구축하려 할 때 다른 분야와는 달리 고려해야 할 것으로 지적되는 점이 있다. 사회서비스 인력의 전문성을 정의할 때, 특히 돌봄 서비스는 전문적인 기술과 지식이 경험과 노하우에서 우러나는 실천적인 기술이라는 것이다. 따라서 경력과 자격 인정이 채용과 모집의 장애물이 되어서는 안 된다. Stergios와 Weekes는 과도한 자격 기준은 충분한 능력이 있으나 자격증을 받지 않은 근로자들을 채용하는데 있어 장벽이 될 수 있고, 사회서비스 실천을 관료화 하는 결과를 낳을 수 있다고 지적하였다[22]. 이와 같은 독특성을 반영하여, 각국의 사회서비스 자격제도나 교육·훈련 체계는 실습 위주로 구성되는 경향이 있음을 고려해야할 것이다. 이는 영국의 국가직업자격 제도(NVQ)에서 확인할 수 있었다.

아울러, 영국에서는 신규 채용자의 의무교육 비용과 교육 기간만큼 임금을 받을 수 없는 것에 따른 손실이 1인당 980파운드인데[23], 영국은 이런 점이 신규채용의 장벽이 됨을 인지하고 교육 및 훈련을 이수할 때마다 인센티브를 지급하도록 조치하였다. 이러한 교육·훈련 지원 정책은 사회서비스 인력 및 서비스의 질 담보를 위하여 참고할 만한 사항이라고 사료된다.

영국의 사례에서 또 한 가지 참조할 것은, 실태 및 현황 파악이 선행되어야 대안과 정책 형성이 가능하다는 합의 아래 전국적인 사회서비스 관련 자료 수집 체계(NMDS-SC)를 구축하여 수요와 공급, 문제점과 성과에 대한 정확한 접근을 시도하고 있다는 점이다. 이와 같이 정책을 뒷받침할 수 있는 통계 또한 사회서비스 인력 운영 정책에서 고려되어야한다.

22) James Stergios and Michael Weekes. 2002. Innovation Out Of Crisis II-Solutions to the Human Services Workforce Crisis. Boston, Mass.: Pioneer Institute for Public Policy Research.
23) North East Figures, 2007; SfC. 2007. NMDS-SC Breifing-Issue 2 Turnover and vacancy rates에서 재인용.