

# 사회서비스정책과 고용창출 정책

Employment Policy in the Social Service Sector



강혜규  
한국보건사회연구원 사회서비스연구센터 연구위원

최근 고용잠재력을 지닌 유망산업으로 서비스업이 부각되면서 사회서비스 확충 정책은 탄력을 받아 추진되었다. 즉, 일자리의 양적 확대가 가능한 분야로서 사회서비스 부문에 대한 재정투입이 증가되었고, 이는 사회복지부문 서비스의 제도화를 추동한 측면이 있다. 대인적 성격이 강해 노동집약적인 사회서비스를 확대하기 위해서는 사회서비스를 공급할 인력의 확대가 수반되므로, 고용과 서비스의 양적 측면에서는 상승작용을 하게 마련이지만, 어떠한 정책적 접근이 이루어지는가에 따라 고용의 질과 서비스의 품질은 좌우될 수 있다. 지속성, 안정성이 담보된 일자리의 유지·확대를 위한 기반 마련을 위해서는 사회서비스 정책과 보다 밀접하게 결합된 정책적 접근이 필요할 것으로 보인다. 이를 위해서는 지속적인 고용수요 기반 마련-사회서비스 산업화 및 유효수요 창출, 다양한 사회서비스 직종 개발 및 관련사업 육성, 사회서비스 품질관리 기제 마련과 고용조건 정비, 객관적 자료에 근거한(evidence-based) 사회서비스 고용·인력 정책의 수립 등이 추진되어야 할 것이다.

## 1. 새로운 정책 접근의 필요성

2000년대 이후 정부는 국가정책의 기초를 경제정책 중심에서 사회정책 중심으로 이동시키고, 사회투자국가의 담론을 통해 세계화와 탈산업사회적 위협들에 대처하는 복지정책의 새로운 기초를 확산시켜온 바 있다. 저출산·고령화의 가속화와 함께 가족기능의 대체, 보다 집합적인 대처, 사회적 개입을 요구하는 사회복지 수요에 대응하기 위하여 현금급여보다 사회서비스의 비중을 확대하고자 하였고, 이를 통해 생산가능 인구를 확대하고 기회의 재분배와 인적투자를 우선시하는 새로운 대응을 모색한 것이다.

그런데, 한국에서 사회서비스 정책이 주목받게 된 것은 다소 독특한 맥락의 접근이었다. 사회서비스 확충정책을 일자리 창출을 위한 접근이 주도하였다는 점이다. 고용없는 성장이 가시화되고 제조업중심의 경제구조 변화에 따라 고용잠재력을 지닌 유망산업으로서 서비스업이 부각되면서 사회서비스 확충 정책은 탄력을 받아 추진되었다. 즉, 일자리의 양적 확대가 가능한 분야로서 선택된 사회서비스 부문에 대한 재정투입이 증가되었고, 이는 사회복지부문 서비스의 제도화를 추동한 측면이 있다.

최근 사회서비스 일자리 사업이 정책적으로 주목받기 까지, 90년대 후반 경제위기로 촉발된

실업극복, 근로빈곤층의 자활사업을 필두로 하여, 2000년대 이후 사회적 일자리 사업의 확대 과정에서 '사회서비스'의 개념과 범위에 대한 한국적 정의가 시도되기도 하였다. 이러한 과정을 통해 사회적기업육성법이라는 일자리확대 정책의 기반이 마련되었고, 노인장기요양보험 제도의 도입, 보육정책 및 아동보호의 내실화 등 사회서비스 수요에 대처하는 다양한 서비스 부문의 제도화와 함께 바우처 방식의 도입을 통해 유효수요를 촉발하고 공급 확충이 가능한 새로운 공급구조를 창출하고자 하는, 4대 바우처 사업 등을 통해 가시화되었다. 이와 같은 변화는 한국 사회복지의 역사적 맥락에서 볼 때, 새로운 사회보장 패러다임의 모색, 사회서비스의 한 단계 진전을 가능하게 하는 환경이 되고 있는 것으로 보인다.

그러나 여전히 선진국에 비해 서비스산업 고용수준은 매우 낮아, 보다 근본적인 사회서비스 산업화 정책 설계의 필요성에 주목하게 되었다.

대인적 성격이 강해 노동집약적인 사회서비스를 확대하기 위해서는 사회서비스를 공급할 인력의 확대가 수반되므로, 고용과 서비스의 양적인 측면에서는 상승작용을 하게 마련이지만, 어떠한 정책적 접근이 이루어지는가에 따라 고용의 질과 서비스의 품질은 좌우될 수 있다. 사회서비스 일자리의 양적 성과는 단기적으로 추진할 수도 있고, 비교적 쉽게 파악할 수 있겠으나, 지속성, 안정성이 담보된 일자리의 유지·확대를 위한 기반 마련을 위해서는 사회서비스

정책과 보다 밀접하게 결합된 정책적 접근이 필요할 것으로 보인다. 따라서 본고에서는 일자리 창출의 주체, 방법의 측면이 강조되는 사회적 일자리 사업, 사회적 기업에 대한 논의와는 거리를 두고, '사회서비스'라는 고용 분야의 특성에 초점을 두고 논의하고자 한다.

다음에 제시되고 있는 사회서비스 일자리 지원사업에 대한 논의는 사회서비스 일자리 정책에 대한 새로운 접근의 필요성을 시사하고 있다.

사회서비스 일자리가 포함된 일자리 지원사업은 실업대책의 일환으로 2003년도부터 정부가 역점을 두어 추진하여, 2007년도에는 2조 9,315억원의 예산을 투입, 61만 여명의 고용취약계층에게 일자리를 지원하였다. 이는 15개 부처<sup>1)</sup>에서 102개 세부사업을 청년실업대책, 사회서비스 일자리, 취약계층 일자리지원 및 직업훈련 유형으로 구분되고 있다. 사회서비스 일자리 사업은 이 가운데 약 1조 3천억원의 예산을 차지하고 있다.

국회에산정책처의 「사회서비스일자리지원사업 예산안 분석」 결과에 따르면, '일자리지원사업'은 많은 재정이 투입되어 15개 부처에서 다양한 형태의 세부사업들을 추진하고 있는 사업이므로 심각해지는 청년실업 문제 해소 및 고용취약계층 일자리를 지원하기 위해서는 사업의 체계적 추진과 효과성있는 집행이 무엇보다 중요하나, 유사한 사업이 중복 추진되는 경우도 있고 일부 사업은 재정성과가 미흡하여 예산낭비 요인도 적지 않다고 볼 수 있다'고 제시하고 있다.<sup>2)</sup>

1) 노동부, 복지부, 여성부, 교육부, 정통부, 산자부, 행자부, 문화부, 농림부, 외교부, 환경부, 중기청, 문화재청, 산림청, 청소년위  
2) 국회예산정책처(2007.10). 2008년 예산안 분석(Ⅲ): 교육위·문광위·복지위·환노위·여성위; 국회예산정책처(2006.12). 일자리지원사업평가.

표 1. 일자리 지원사업 현황

(단위: 억원, 천명)

	'06년도(A)		'07년도(B)		증감(B-A)	
	금액	인원	금액	인원	금액	인원
청년실업대책 (공공부문 인력채용 포함)	7,576	236	8,436	220	860	△16
사회서비스 일자리	6,781	111	12,944	201	6,163	89
취약계층 일자리 및 직업훈련	5,370	236	6,396	224	1,026	△12
합 계	19,727	584	27,776	646	8,049	62

자료: 국회예산정책처(2007.10), 2008년 예산안 분석(Ⅲ): 교육위·문광위·복지위·환노위·여성위.

국회예산정책처가 분석한 사회서비스 일자리 지원사업의 문제점은, 첫째, 임금수준과 일자리의 지속성, 안정성 측면에서 미흡하다는 점이다. 전문가격증을 보유한, 교사, 청소년상담사, 간호사, 물리치료사, 사회복지사 등의 인건비 수준의 문제와 함께 시간급으로 임금을 지급받는 도우미 또는 시간제 강사는 수요자의 요청 빈도에 따라 임금수준이 결정되어 불안정한 일자리로 평가되고 있다는 데 근거하고 있다. 둘째, 채용배분의 효율성 문제로서 단순히 일자리 공급을 증가시키기 위하여 부문별로 균등하게 재원을 배분하는 형태를 취하고 있다는 점이다. 사회서비스는 일자리의 공급측면 뿐만 아니라 서비스 대상, 종류, 제공방식 등의 수요 측면을 동시에 고려해야 함에도 불구하고, 일자리 공급만을 늘리는 접근 방식은 그 효과성과 효율성이 낮을 수밖에 없다는 문제점이 있다. 결국 공급 일변도의 사회서비스 일자리 창출은 서비스와

일자리의 질적 저하가 예상된다<sup>3)</sup>.

## 2. 사회서비스의 범위와 특성

사회서비스 부문의 고용은 사회서비스의 범위를 어떻게 설정하는가에 따라 그 특성이 다르게 정의될 수 있다.

사회서비스 확충 정책, 사회서비스 일자리에 대한 정책적 관심이 제고됨에 따라 '사회서비스'의 개념과 범위를 정립하고자 하는 시도가 지속되었으나, 제시되는 정의에 대한 합의와 공유가 쉽지 않다. 이는 사회서비스의 특성에 기인하는 자연스러운 현상이라 할 수 있다.

사회서비스는, 넓게는 공공행정, 국방, 의료 서비스, 교육서비스, 사회복지서비스를 포함하는 개념<sup>4)</sup>으로, 좁게는 영미계통의 국가에서 사용하는 사회적 보호와 유사한 개념으로 이해되

고 있다. 미국은 인간서비스(human services) 혹은 사회서비스(social services)가 소득보장·교육·보건의료·문화 등은 제외된 사회복지부문 서비스의 의미로 통용되고, 영국의 사회서비스(social services)는 소득보장, 보건, 고용, 주거, 교육 등을 포함하는 광의의 사회정책 영역을 포괄하며, 대인사회서비스(personal social services)는 이와 구분되는 제6의서비스로서 지방정부·민간·비영리·지원단체를 통해 사회적보호요구(social care need)를 충족시키기 위한 지원(support)과 보호(care) 서비스를 의미한다. 최근에는 "Social Care"의 용어가 이들을 대체하는 용어로서 사용되며 EU국가들에서도 넓은 의미의 Social Care에 대한 논의가 활발하다.

최근 한국의 상황을 살펴보면, 사회서비스 확대를 위한 논의과정에서 협의의 사회복지를 광의의 사회정책으로 영역을 확대하는 정책이 추진되어 왔다. 사회서비스의 정의는 "사회적 보호를 비롯한 다양하고 포괄적인 개인 욕구에 대한 집합적 대처의 필요성에 따라 이루어지는 사회복지-돌봄(care)-기초 의·식·주거보장-보건의료-교육-고용 관련 개입이 이루어지는 서비스"로 정의해 볼 수 있다. 이는 특히 사회서비스 가운데, 의료, 교육, 고용지원 등은 사회서

비스의 주요한 축으로 자리잡고 있으며, 돌봄(care)을 중심으로 한 사회복지부문의 서비스는 제도가 성숙하지 않았을 뿐만 아니라 수요가 크게 증가하고 있으므로, 돌봄을 중심으로 하는 사회서비스의 세부영역인 '사회복지 서비스'는 핵심적인 사회서비스로 볼 수 있다.

따라서, 외국사례에서도 볼 수 있듯이, 사회서비스(social services)의 공통 분자는 '대인 사회서비스'(personal social services 혹은 human services)로 지칭되는 사회복지서비스에 가까운 것으로 이해된다.<sup>5)</sup>

한 사람의 일생을 통해 사회적 개입이 필요한 일상생활상의 욕구(need)의 종류는 매우 다양하며, 그 범위를 한정하기가 매우 어렵다. 따라서 사회서비스가 교육, 의료, 주거, 안전, 국방 등의 영역까지 거시적 범위로 정의될 수 있는 것이며, 인구고령화, 가족구조 변화의 최근 추세에 따라 돌봄(care)이란 확대되는 수요를 중심으로 하여 "social care"가 대인사회서비스를 대체하는 표현으로 대두되고 있다. 유럽 국가에서는 social care의 개념을 중심으로 관련 사회서비스의 연계구조가 형성되고 있다.

compulsory social security), M(교육, Education), N(의료 및 사회복지, Health and social work)로 분류하고 있으며, 한국의 표준산업분류(제8차 개정)에서도 이와 유사하게 N, 공공행정, 국방 및 사회보장행정, O, 교육서비스업, P, 보건 및 사회복지사업 전체와 R, 기타 공공, 수리 및 개인서비스업 중 일부를 사회서비스업으로 분류하고 있음(김혜원·안성훈·조영훈(2006), 사회서비스분야 일자리 창출방안에 관한 연구, 한국노동연구원)

5) '대인 사회서비스'는 개인 혹은 가족의 사회적기능이 취약한 경우 정상생활을 할 수 있도록 사람(서비스 제공자)을 통해 직접적으로 도움을 주거나 주거·생활면의 및 활동을 위한 시설·장비를 지원함으로써 일상생활 유지와 재할·자립이 가능하도록 지원하는 것으로서, 이를 위해서는 보편적 사회서비스 인프라로서 안전, 환경, 주거 등 누구에게나 필요한 사회의 기반 시설·여건도 포함되어야 한다. 이는 소득보장, 의료보장, 고용보장, 주거보장 등을 위한 사회보험, 공공부조, 긴급지원의 사회보장시스템과 결합하여 '사회안전망'을 완성하게 되는 것이다.

3) 국회예산정책처(2007.10), 2008년 예산안 분석(Ⅲ): 교육위·문광위·복지위·환노위·여성위, p.401~404.  
4) 이러한 개념은 국제표준산업분류(International Standard Industry Classification, ISIC)에서 서비스업을 네 개의 분야-생산자 서비스(producer service), 유통서비스(distributive service), 개인서비스(personal service), 사회서비스(social service)로 구분하는데서 유래함. ISIC(제3차 개정)에 따르면 L(공공행정, 국방, 의무적 보장, Public administration and defence:

표 2. 사회서비스 개념 규정의 사례

	사회서비스의 개념 규정
사회보장기본법 사회복지사업법	"사회복지서비스"를 '국가와 지방자치단체와 민간에 의해 제공되는 상담, 재활, 직업소개 및 지도, 사회복지시설 이용과 관련된 개별적, 전문적 서비스'로 규정
사회적기업육성법	"사회서비스"라 함은 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스 그밖에 이에 준하는 서비스로서, 대통령령이 정하는 분야의 서비스(보육 서비스, 예술·관광 및 운동 서비스, 산림 보전 및 관리 서비스, 간병 및 가사지원 서비스)를 의미
한국의 표준산업분류	"사회서비스업"을 N. 공공행정, 국방 및 사회보장행정, O. 교육서비스업, P. 보건 및 사회복지사업 전체와 R. 기타 공공, 수리 및 개인서비스업 중 일부로 분류
사회서비스 확충전략 (기획예산처)	"사회서비스"란 개인·사회 전체의 복지 증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공하는 서비스(사회복지서비스: 보육, 아동·장애인·노인 보호 등, 보건의료서비스: 간병, 간호 등 교육서비스: 방과후활동, 특수교육 등, 문화·예술서비스: 도서관·박물관 운영 등)

사회서비스, 특히 돌봄(care)<sup>6)</sup>을 핵심으로 하는 사회복지부문의 서비스는 대부분 사람을 통해 이루어진다는 점에서 다양한 특성이 도출된다.

사회서비스는 대인적 성격을 특징으로 하여, 관계성이 일차적 중요성을 가지므로 인적 자원의 전문성과 그것을 구성하는 조직 및 체계가 사회서비스의 핵심 요소이며, 서비스의 집합적, 사회적 성격으로 인해 공공부문(정부)이 개입하 되, 서비스 내용의 대인적이고 개별적인 속성으 로 인해 민간부문이 일선 전달체계로 등장하는 경우가 많다(여유진, 2006).

김혜원 외의 연구(2006)<sup>7)</sup>에서는 생산과 수요 측면으로 구분하여 사회서비스의 특성을 다음과 같이 정리하고 있다. 생산 측면에서는, 서비스 제공이 정부에 의해 또는 비영리조직에 의해 주도되는 경우가 많고, 영리기업에 의해 생산되

더라도 이들 기업이 정부로부터 보조금을 받거나 서비스를 수요하는 이들의 구매력이 정부에 의해 보조되는 경우가 많다는 점을 지적하고 있다. 수요의 재원이 공공적인 기구를 통해 조달된 자급에 의해 보조되거나 전액 지원되는 경우가 많아, 개인의 소득 한계 내에서 개인의 자유로운 의사결정보다는 집단적인 의사결정 메커니즘을 통한 결정이 자원배분을 주도한다는 점이다. 사회서비스는 시장에 맡겨두었을 때 외부효과, 비대칭적 정보의 문제로 인해 최적의 양이 공급되지 못할 가능성이 높고, 교육, 의료, 복지 등의 서비스는 평등주의적 요구가 다른 재화나 서비스에 비해 강하다는 것이다.

6) 협의의 돌봄노동은 "보호시설, 주거지에서 어린이를 돌보거나, 주거지 혹은 거주시설에서 낮 시간에 어른, 노인을 돌보거나, 아동보육시설 등에서 아동을 돌보는 유급노동"으로 정의하거나, "연령대에 관계없이 사회적 돌봄이 필요한 사람에게 제공되는 도움"으로 정의되고 있다(장혜경 외(2007), 공식영역의 돌봄노동 실태조사, 한국여성정책연구원).  
7) 김혜원·안상훈·조영훈(2006), 사회서비스분야 일자리 창출방안에 관한 연구, 한국노동연구원.

### 3. 사회서비스 고용의 성장 가능성

산업연구원의 연구 결과에 따르면, 사회서비스산업의 취업자 증가율은 경제성장률 둔화와 생산인구 감소 등으로 전반적으로 둔화될 것으로 전망되고 있다. 그러나 사회서비스산업의 취업비중은 2007년 15.1%에서 2020년 16.9%로 확대될 것으로 전망되며, 사회서비스산업 내에서 사회복지, 위생, 문화 부분은 확대될 것으로 전망되고 있다. 사회복지부문의 경우, 문화부와 함께 취업자수 증가율은 5배 정도로 예상되며, 취업자수 비중의 경우 2007

년 4.7%에서 2020년 7.1%로 가장 큰 변화를 보이고 있다.<sup>8)</sup>

또한 올해 시행된 노인장기요양보험제도 도입에 따라 신규로 창출될 요양보호사인력의 규모는 2010년까지 교육과 경험을 가진 서비스 제공시설 소속인 수발요원 5만2천여명을 양성할 계획이 발표되기도 하였다.

'70년대 이후 사회서비스의 성장이 지속된 외국의 경우를 살펴보면, 사회서비스의 성장기조를 확인할 수 있다. 영국의 경우 사회서비스 부문 고용규모는 약 922천명 정도로 파악되고 있다(2003/04년 기준 잉글랜드).<sup>9)</sup> 핵심 사회

표 3. 우리나라 사회서비스산업의 취업자 전망

	취업자수 증가율			취업자수 비중			취업자수 배수
	2008-15	2016-20	2008-20	2007	2015	2020	'20 / '07
사회서비스	2.3	0.8	1.7	[15.1]	[16.6]	[16.9]	1.2
공공행정 및 국방	1.0	-2.1	-0.2	(22.6)	(20.4)	(17.6)	1.0
교육	2.1	1.4	1.8	(47.8)	(47.2)	(48.4)	1.3
의료·보건	3.0	0.8	2.2	(16.4)	(17.4)	(17.4)	1.3
사회복지	5.6	4.0	5.0	(4.7)	(6.1)	(7.1)	1.1
위생	3.8	1.4	2.9	(2.3)	(2.6)	(2.7)	1.4
문화	5.7	4.3	5.1	(1.7)	(2.2)	(2.6)	1.9
가사	1.0	1.0	1.0	(4.6)	(4.1)	(4.1)	1.1

주: [ ]안은 전산업 취업자수대비 비중을 나타내며, ( )안은 사회서비스 취업자수대비 비중을 나타냄.  
자료: 이진면(2008), 사회서비스의 산업적 분석과 발전방안, 사회서비스토론회 자료집: 한국 사회복지의 선진화를 위한 사회서비스 정책의 성과와 과제, 한국보건사회연구원.

8) 이진면(2008), 사회서비스의 산업적 분석과 발전방안, 사회서비스토론회 자료집: 한국 사회복지의 선진화를 위한 사회서비스 정책의 성과와 과제, 한국보건사회연구원.  
9) 영국에서도 사회서비스는 대표적인 노동집약적 저임금 업종으로 업종의 특성상 비공식적 고용계약이 상대적으로 자유롭기 때문에 정확한 고용규모를 파악하는데 한계가 있는 것으로 보고되고 있다. 전 영국에서 실시되는 고용실태조사(Labour Force Survey) 자료를 활용할 수 있으나 자료의 구체성에 한계가 지적되고 있으며, 다만, 표준직업분류(Standard occupational Classification 2000)와 표준산업분류(Standard Industrial Classification 1992) 자료를 이용하여 근사치에 가까운 추정이 가능하나, 개별자료의 특성에 따라 고용규모의 편차가 발생하고 있다. 표준산업분류(SIC92)에 의하면 2003/04년 기준, 전체 사회서비스 인력은 약 1,235천여 명으로 추정된 반면, 표준직업분류(SoC2000) 기준에 따를 경우 그 규모는 약 1,500,000여 명으로 추정되었다.

서비스 인력(core social care workforce)은 공공 부문 사회서비스 관계자 이외에도 시설종사자, 주간 또는 일시 보호시설종사자, 관련 기관 및 단체 종사자와 보건의료서비스(National Health Service) 인력이 일부 포함된 것이며, 922천여 명의 사회서비스 부문 고용인력 가운데 약 61%(559천여 명)는 노인서비스 분야에 종사하고 있다. 시설종사자가 462천여 명(50%)으로 가장 많고 재가서비스 인력이 162천여 명으로 전체 고용의 18%를 차지하고 있다. 핵심사회서비스 인력의 31%는 지방정부가 고용한 인력이고, 민간부문에서 고용한 인력은 약 62%를 차지하고 있었다. 2003년도 기준으로 잉글랜드의 65세 이상 노인인구는 전체 인구의 18.4%로서 우리 보다 고령화율이 높지만 총인구는 49,856천명으로, 한국의 인구 규모와 비슷한 수준으로서, 우리의 사회복지서비스 인력 규모와 엄청난 차이를 확인할 수 있다.

미국의 경우 노동통계국(BLS)의 보고에 따르면, 5개의 주요 사회서비스(human services) 직업군으로 사회서비스상담가, 다양한 전문직, 사회복지사, 아동보육인력, 재가서비스인력(home care aids) 등 서비스인력(direct care worker)에 대하여 270만(2000년), 2010년까지 30% 증가가 예측되고 있다. 상대적으로 저임금 부문에 각 숙련계층별로 어떻게 좋은 인력을 유인할 것인가가 당면과제이다.

다음 표에 제시된 바와 같이 사회서비스 관련 직업은 Community and Social Service Occupations 2,386천명, Personal Care and Service Occupations 4,966천명을 합하여 7,352천명으로서, 한국인구 규모로 보면 150만명 정도의 인력규모로 파악할 수 있다(미국 인구 2억4천만명).

표 4. 영국 사회서비스 부문 고용규모(2003/04)

(단위: 명, %)

서비스 유형	고용규모			전 체
	지방정부	민간섹터	NHS	
중앙·지방정부 공공기관사회서비스 종사자	112,000	-	-	112,000 (12)
재가서비스	56,000	107,000	-	162,000 (18)
주간보호서비스	38,000	57,000	-	95,000 ( 1)
시설종사자	72,000	390,000	-	462,000 (50)
기관 인력	11,000	19,000	미상	30,000 ( 3)
보건의료(NHS) 인력	-	-	62,000	62,000 ( 7)
핵심사회서비스 인력	288,000 (31)	572,000 (62)	62,000 (7)	922,000 (100)

자료: Wanless, D. (2006). Securing good care for older people: Taking a long-term view, King's Fund Report, Wanless Social Care Review.

표 5. 미국 표준직업분류(SOC) 사회서비스 관련 직업의 고용 전망

(단위: 천명, %)

사회서비스 관련 직업 Occupation Title	고용규모		고용비율		증감률 '06~'16
	2006	2016	2006	2016	
00_0000 TOTAL, All Occupations	150,620	166,220	100.0	100.0	▲10.4
21_0000 Community and Social Service Occupations	2,386	2,927	1.6	1.8	22.7
21_1000 Counselors, social workers, and other community and social service specialists	1,843	2,280	1.2	1.4	23.8
21_1010 Counselors	635	771	0.4	0.5	21.3
21_1011 Substance abuse & behavioral disorder counselors	83	112	0.1	0.1	34.4
21_1012 Educational, vocational and school counselors	260	292	0.2	0.2	12.6
21_1013 Marriage and family therapists	25	32	.0	.0	29.8
21_1014 Mental health counselors	100	130	0.1	0.1	30.0
21_1015 Rehabilitation counselors	141	173	0.1	0.1	23.0
21_1019 Counselor All Others	27	32	.0	.0	16.6
21_1020 Social workers	595	727	0.4	0.4	22.2
21_1021 Child, family, and school social workers	282	336	0.2	0.2	19.1
21_1022 Medical and public health social workers	124	154	0.1	0.1	24.2
21_1023 Mental health & substance abuse social workers	122	159	0.1	0.1	29.9
21_1029 Social workers, All Others	66	78	.0	.0	17.8
21_1090 기타 지역사회서비스 specialists	613	783	0.4	0.5	27.7
21_1093 Social and Human Service Assistants	339	453	0.2	0.3	33.6
21_1099 Community & social service specialists, all others	118	148	0.1	0.1	25.1
39_0000 Personal Care and Service Occupations	4,966	6,060	3.3	3.6	22.0
39_1000 Supervisors, personal care and service workers	268	312	0.2	0.2	16.2
39_9000 Other Personal Care and Service Workers	2,853	3,593	1.9	2.2	25.9
39_9011 Child care workers	1,388	1,636	0.9	1.0	17.9
39_9021 Personal and home care aides	767	1,156	0.5	0.7	▲50.6
39_9041 Residential advisors	57	67	.0	.0	18.5
39_9099 Personal care and service workers, All Others	86	75	0.1	.0	-12.9

자료: Bureau of Labor Statistics (2008). <http://www.bls.gov/oes/current/oesrci.htm>; 강혜규·박세경·김형용 외(2008) 발간예정. 사회서비스 인력운영 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.

이와 같이 사회서비스 관련 산업 및 직업에서 고용전망은 상당히 고무적이다. 노인인구의 증가와 가족기능의 변화, 사회경제적 여건의 변동에 따라 다른 어떤 영역과 비교하여 고용증가가

급속하게 이루어질 것으로 예측되기 때문이다. 위에서 제시한 미국 노동통계청(Bureau of Labor Statistics, BLS)에서 실시한 2006년부터 2016년까지의 고용규모 추계 결과를 살펴보면,

사회서비스 부문과 마찬가지로 일반 서비스 부문의 고용도 증가할 것으로 예측되지만 그 증가율은 사회서비스 부문과 비교하여 상대적으로 높지 않았다. 서비스 부문의 고용증가는 생활수준의 향상에 따른 편안하고 안전한 삶, 안정된 삶을 추구하는 국민의 서비스 이용욕구 확대 및 고령화의 영향으로 판단된다.<sup>10)</sup>

추계 결과에 따르면 표준직업분류(SOC)에 포함되는 800여개 직업 중에서 Personal and Home Care Aides는 두번째로 고용증가율이 빠르고, 증가율 또한 높을 것(50.6%)으로 예상되는 직업이다. 더불어 지역 사회 서비스(communitary and social service) 관련 직업은 2016년까지 22.7%의 고용률 증가가 예측되었다. 이러한 증가는 인구 고령화뿐만 아니라 사회구조적 변화에 따라 장애인, 환자, 약탈종독자 및 위기의 개인과 가족에 대한 각종 대인 사회서비스의 확충의 결과로 현실화 될 수 있는 것이다.

#### 4. 사회서비스 고용 정책의 과제

최근까지의 우리나라 사회보장제도는 저소득층에 한정된 현금급여를 비롯하여 4대 사회보험제도를 중심으로 하는 소득보장체계 구축에 전력하였다. 그러나 경제성장만으로 해결할 수 없는 다양한 국민 생활상의 욕구가 분출되

고, 삶의 질을 위협하는 사회적 위험이 증가하면서, 선진화된 '사회서비스 시스템'을 구축하는 것이 시대적 당면과제로 부각되었다. 이는 국가발전과정에서 대부분의 선진국이 경험했던 사회보장 패러다임의 전환 경로와도 일치하는 것이며, 인구 고령화의 급속한 진전과 함께 선진국의 경제·사회적 특성이 나타나고 있는 우리에게도 직면한 국가적 과제이다.

한편 새 정부의 국정과제로 제시된 '맞춤형·예방형·통합형 복지전략'의 달성을 위해서도 사회서비스를 확충하여 증가된 사회서비스 수요에 효과적으로 대응하고, 동 분야의 고용창출을 통한 일자리 확충목표를 달성하는 중장기적 계획이 필요한 시점이다.

사회서비스는 환경·안전, 문화, 교육, 고용 지원, 보건, 사회복지에 이르는 매우 광범위한 영역을 포괄하는 개념이지만, 상대적으로 제도화 수준이 낮은 대인서비스(human service)의 확충이 우선적으로 선결되어야 할 것이다.

지금까지 추진된 사회서비스 일자리사업은 고용잠재력이 높은 사회서비스산업의 기반을 마련하는 단초가 되었으며, 국민생활에 필요한 수요자 중심의 다양한 서비스 지원의 확대와 일자리 확충이라는 두 가지 목표를 달성하고자 하였다. 그간 서비스 제공기반이 취약하고, 인력이 부족하여 곤란했던, 아동·노인에 대한 돌봄 서비스, 장애인 지원, 청소년 서비스, 교육서비스 확충에 일조하고 있으며, 새로운 전략적 서

비스 사업을 창출하고 있다.

그럼에도 불구하고 사회서비스 일자리사업은 단기적, 일시적, 저임금의 불안정한 일자리의 확대라는 지적과 함께 사업의 중복투자라는 비판도 있었다. 이러한 비판의 기저에는 일자리 사업이 공공 재정투자에만 의존하는 단순구조로서, 사업의 성장 및 지속성을 담보하는 수익 창출 구조에 대한 정책적 관심과 제도설계가 미흡했다는 한계가 자리잡고 있다.

또한 「사회서비스 제도화-유효수요 창출-서비스 품질관리 및 인력운용체계구축-성과점검 및 개선」이라는 기본적인 사업추진 체계 내에서 안정적이고 괜찮은 일자리의 창출 및 양질의 서비스 제공이 가능하나, 이러한 기본을 벗어나는 사업들이 함께 운영되어 왔기 때문으로 판단된다.

사회서비스 일자리에 대한 투자는 국민생활 전반에 실질적 편익을 제공하고 복지체감도를 높일 수 있는 사회서비스 분야의 전략적 산업육성에 기여할 것으로 예측되며, 이를 위해 중장기적인 계획의 수립과 지속적 투자가 요청된다.

이를 위해서는 다음과 같은 몇 가지의 과제가 병행되어야 할 것이라 생각된다.

##### 1) 지속적인 고용수요 기반 마련: 사회서비스 산업화 및 유효수요 창출

사회서비스 고용을 위한 정책적 접근은 고용의 양적 확대와 고용의 안정성, 지속성을 담보하는 고용의 질적 향상이 병행되어야 할 것이다. 이는 노동의 수요측면에 대한 정책과 공급측면에 대한 고려이다. 즉, 안정적인 수요처가

확보되어야 하고, 좋은 고용조건이 마련되어야 하며, 고용 수요에 적합한 인력이 공급되어야 할 것이다.

먼저 사회서비스 고용 확대를 위해서는 고용을 유발하는 다양한 사회서비스·사회복지 수요에 대응하는 제도적 기반을 마련하여 공식적인 고용의 수요처를 개발하고 유지되도록 하는 것이 선결조건이라 할 수 있다.

앞서 확인했듯이 사회서비스 부문은 상대적으로 성장의 여지가 큰 사업이다. 사회서비스의 핵심적인 영역인 노인 장기요양보호 서비스의 경우 새로 생기는 보험제도에 의해 약 3~4%의 노인이 서비스를 받을 수 있지만, 선진국의 경우 공적으로 제공되는 서비스는 전체 노인의 12% 정도가 이용할 수 있다(고령화율이 우리보다 높다는 사실을 감안하더라도 우리의 적용률은 낮은 것으로 보인다).

2006년 현재 65세 이상 노인의 약 12.1%인 55만여명이 타인의 도움을 받지 않으면 일상생활이 어려운 수발보호 대상자로 추계되고 있다. 노인주거시설의 경우, 2006년 현재 65세 이상의 노인인구 460만 명 중 1.6%만이 노인복지시설(재가노인 복지시설 포함)에서 보호받고 있으며, 요양시설의 수는 642개소(입소정원 35,608명)로 노인인구의 0.8%에 불과하다. 미국은 1993년 현재 5.1%가 보호되고 있으며, 프랑스, 독일, 일본 등의 시설보호 노인비율(노인인구의 약 5~6%)에 비해 매우 적은 편이다(보건복지백서, 2006)

2005년 장애인실태조사에서 재가장애인들이 집안활동을 포함한 일상생활에서, 남의 도움을 조금이라도 필요로 하는 경우는 35.4%, "대

10) BLS의 고용추계는 GDP 2.8%의 성장률을 전제로 총량차원의 인력수급에 대한 전망치이다. 또한 노동시장에서 노동수요와 노동공급이 균형을 달성한다는 가정 하에 이루어지기 때문에 물가상승을 야기하지 않는 적정(잠재)성장률 상황에서 자연실업율이 유지되는 것을 가정하고 있다(강혜규·박세경·김형용 외(2008 발간예정), 사회서비스 인력운영 개선방안 연구, 한국보건사회연구원).

부분 타인의 도움이 필요한 경우가 장애인의 약 16.6%(35만 명)였으며, 등록장애인 중 사회활동을 위한 활동보조를 필요로 하는 1급 중증장애인은 약 42천명이었다(보건복지백서, 2006). 2007년 장애인활동보조인사업의 목표인원은 22,000명이었다.

또한 사회복지 서비스 부문의 돌봄·보육, 심리·정서적 지원, 아동 인지·정서·건강발달 지원, 주거 및 안전생활 지원, 사회적응 지원, 재활 지원, 자립 지원, 취업 지원 등의 다양한 개입 영역의 세부적인 사업과 수요 충족의 성과를 파악하기는 어렵지만, 이를 담당하는 공급기관 설치규모의 지역별 편포를 감안할 때, 상당부분의 수요가 미충족된 상태로 볼 수 있다. 따라서 다양한 영역, 다수의 서비스 공급이 필요한 상황이다.

사회서비스의 공급을 공공에서 담당할 것인가, 민간시장을 키울 것인가에 관계없이, 우선 이러한 서비스수요에 대하여 대응하는 체계를 마련하고자 한다면, 이를 위한 인력의 확보가 필요하다.

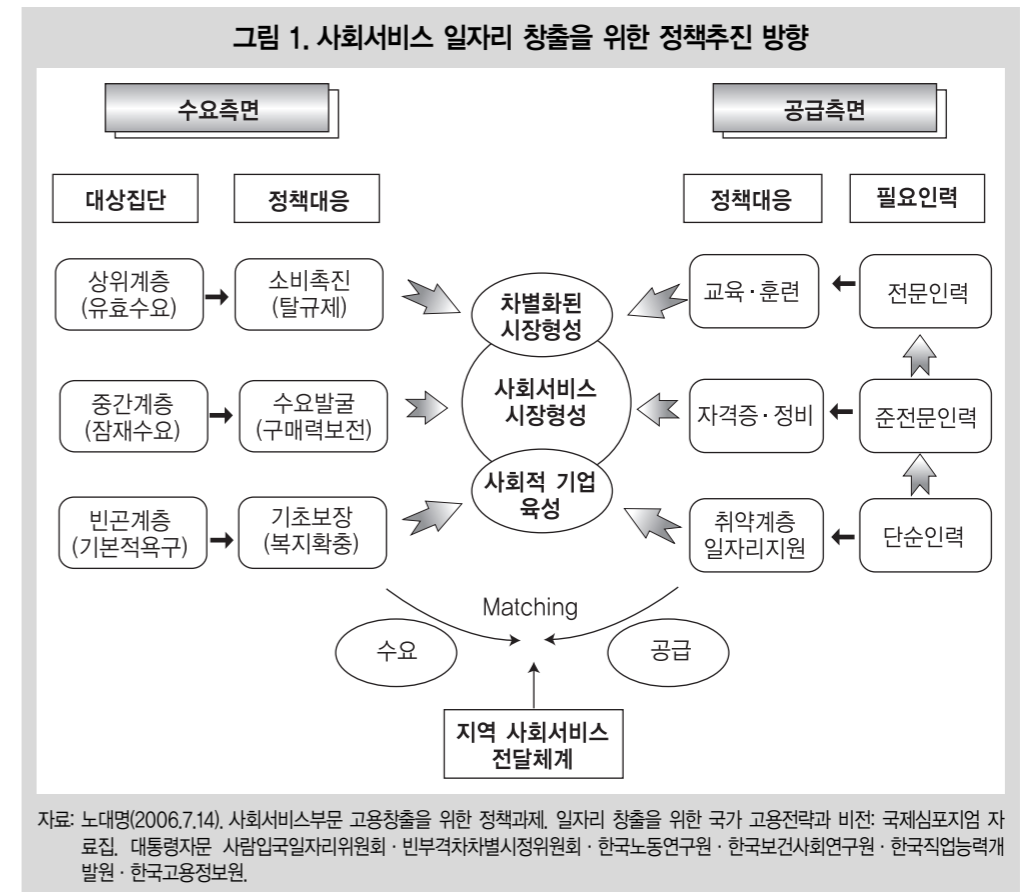
사회서비스 수요가 충분치 않고, 유효수요가 확인되지 않은 상황에서는 일자리의 적절한 수요처로서 사회서비스 사업을 발굴하고 탐색하는 기존 방식이 적절할 수 있겠으나, 2000년 대 이후 공공률계도 저출산, 고령화의 급속한 진전으로 인한 사회적 서비스 수요의 확대는 이를 위한 본격적인 제도화를 추동하였고 이는 사회서비스 일자리 정책과 상승작용하며 양자의 면

에서 일견, 사회서비스와 일자리의 확대라는 두 가지 목적을 달성하는 듯 했다. 그러나, 일자리 창출을 위해 역으로 사회서비스 필요분야를 발굴해내는 접근은 지속적으로 서비스 수요에 대응하고 안정적인 일자리를 확보해가야 하는 서비스와 고용의 품질 측면에서 일정수준의 한계를 내포하고 있다.

“지금까지 사회복지서비스부문 일자리 창출정책 중 정부의 정책의지가 담겨있는 유일한 정책은 자활사업이나 사회적 일자리 사업과 같은 취약계층 대상 일자리 지원사업이었다. 하지만 이 정책은 일자리 창출을 비영리민간기관의 역량에 맡겨두는 공급중심의 전략이었다. 반대로 다양한 사회복지 관련 제도를 개편하여 수요를 창출하는 방안은 개발되지 않았다. 그 결과 사회복지서비스부문의 고용창출은 활성화되지 못하였고, 취약계층 일자리 창출사업 또한 출구를 발견할 수 없었다”<sup>11)</sup>고 지적되고 있다.

노대명의 연구(2006)에서 제시된 정책추진 방향(다음 그림 참고)은, 사회서비스 일자리의 창출은 이를 위한 수요처의 개발과 재정투입이라는 단순한 연계구조를 넘어 보다 근본적인 사회서비스 정책의 다차원적인 접근과 관리체계 구축을 통해 장기적이고 견고한 고용기반으로 자리할 수 있음을 시사하고 있다. 즉, 사회서비스 고용정책은 곧 사회서비스 정책과 분리될 수 없으며, 이제는 사회서비스 정책이 주도하는 고용창출이 주류를 이루고, 사회서비스를 공급하는 사회적기업의 탄생을 돕는 고용정책이 뒷받

그림 1. 사회서비스 일자리 창출을 위한 정책추진 방향



침되는, 보다 정상화된 구조로 진보할 시점임을 확인할 수 있다.

사회서비스 수요 창출을 위한 정책적 지원은 구매력이 부족한 저소득계층에게 기초보장을 위한 서비스 이용이 가능하도록 하고, 중산층 이상의 잠재수요, 유효수요를 창출하기 위한 접근이 필요하다.

이용자 지원방식의 「사회서비스 바우처 사업」은 사회서비스의 이용 경험이 적은 우리나라의 특성상 팽창하는 복지서비스 수요에 대응하여 유효수요를 창출하고, 수요자중심으로 서

비스 품질을 향상시킬 주요 전략으로 채택되었고, 보험방식의 장기요양서비스는 수요자의 선택, 공급자간 경쟁을 촉진하는 새로운 구도를 형성하고 있다.

공급측면에서는 국민의 사회서비스 욕구 및 수요 증가에 따라 시장 형성을 비롯한 새로운 공급환경 구축을 위한 전략적 접근이 필요하다. 현재 사회서비스 분야에 대한 공공투자 초기 단계로서 시장형성의 가시적 성과는 미흡하다. 즉, 바우처 방식의 장점인 공급기관 간의 경쟁 유도, 유효수요 창출을 통한 신규 공급자의 유

11) 노대명(2006). 사회복지서비스부문 고용창출을 위한 정책과제, 일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전 국제심포지엄 자료집, 대통령자문 사람입국일자리위원회·빈부격차차별시정위원회·한국노동연구원·한국보건사회연구원·한국직업능력개발원·한국고용정보원

입 등 시장형성의 성과는 가시화되고 있지 않다. 사회서비스 부문은 핵심적인 돌봄(care)서비스 제도로서 노인장기요양보험제도가 시행되고, 노인돌보미 바우처사업 확대 등으로 그 체계를 갖추어 따라, 제도를 안정적으로 정착시키고, '사회서비스 시장화'라는 공급구도의 변화로 야기되는 문제점들의 보완대책 마련이 요청되고 있는 시점이다.

사회서비스사업자의 신규 창출을 확대하고 인력 공급을 늘리는 방안으로서, 정부는 사회적기업 육성뿐만 아니라 사회서비스벤처기업 창업 지원을 통해 수익구조 창출을 통한 안정적인 사회서비스 공급과 일자리를 확충해나갈 수 있는 사업기반의 마련을 추진하고 있다.

이와 함께, 인력의 전문성 수준에 따라 훈련제도, 자격제도 및 서비스 품질관리를 위한 제도적 장치를 마련하는 일이 필요할 것이다.

## 2) 다양한 사회서비스 직종 개발 및 관련사업 육성

사회서비스 일자리 사업은 매우 다양하게 추진되고 있는 것으로 파악되지만, 다양한 세부사업의 개발과 직종구분, 사회서비스 산업 형성이 단계적으로 검토되어야 할 것이다. 이를 위해서는 사회복지부문을 중심으로 한 대인서비스(personal social services)가 집중적으로 제도화될 필요가 있다.

2008년 현재 추진되고 있는 사회서비스 일자리 지원사업을 서비스 성격에 따라 구분해보면, 서비스 이용자를 직접적으로 대면하여 돌봄 중심의 서비스를 제공하기 위한 대인서비스 유형,

기존 공급자 지원방식의 복지서비스 제공사업 또는 프로그램의 운영지원 과정에서 일자리가 창출되는 유형, 지역사회 생활환경 및 생태환경의 개선, 보존을 위한 공공서비스의 제공 및 지역사회주민의 생활편의를 위한 서비스 확충을 목적으로 일자리가 창출되는 유형 등으로 나뉠 수 있다.

돌봄서비스를 중심으로 한 아동·청소년 대인서비스 사업이 가장 많았고, 방문보건, 산모신생아·노인 돌보미, 가사간병 도우미, 결혼이민자 서비스 등이 다수를 차지하였다. 또한 복지, 문화, 고용지원분야의 서비스 사업 운영으로서, 노동부 사회적 일자리사업을 비롯하여, 신규사업으로서 지역복지서비스 혁신사업과 함께 정신보건센터 운영, 자활후견기관 기능활성화, 사업 등이 해당된다. 이 밖에 사회서비스 사업 운영 지원에 해당하는 의료급여사례관리사, 자원봉사자 도우미, 장애인주민자치센터도우미 등이 포함된다. 세번째, 문화, 환경 영역에 속하는 사회서비스 일자리는 지역사회개발의 성격을 지니며, 핵심적인 사회서비스 영역에서는 벗어나는 사업이다.

사회 복지부문으로 좁혀 사회서비스 인력현황을 살펴보면, 2006년말 현재 이용시설 종사자는 노인시설 6,927명, 기타 지역사회복지관 등 8,405명, 아동시설 8,053명, 장애인시설 8,762명 등 총 32,147명으로 나타나고 있다. 이 이용시설 종사인력의 수가 생활시설 인력의 수에 가까운 규모로 성장하였다. 사회복지 생활시설에 종사하는 인력은 2006년 현재 35,281명으로 나타나고 있으며, 생활시설 입소 인원 대비 종사자의 수는 점점 늘고 있어, 종사자 1인당 생활

표 6. 사회서비스 일자리 사업 현황

서비스유형	대상 및 기능구분	해당 일자리 사업
대인서비스	아동	- 아이돌보미(장애아양육지원 포함) - 보편형 아동투자바우처 (아동인지능력향상서비스) - 보육시설 종사자/민간 영아반 인건비 지원 - 요보호 아동그룹홈 보호사업
	청소년	- 지역아동센터(공부방 운영/ 아동복지교사) - 방과후 학교 - 청소년 동반자 프로그램 운영 - 청소년 방과후활동 지원
	가족 일반	- 산모신생아도우미 - 농촌 여성 결혼이민자가족지원 - 찾아가는 결혼이민자서비스(아동양육지원, 한국어교육) - 방문보건사업 활성화 - 가사간병도우미
	장애인	- 장애아동 특수교육 보조 - 특수교육지원 인력 확충 - 중증장애인 활동보조인 지원
	노인	- 노인 돌보미(독거노인도우미 포함) - 생활체육지도자 지원(어르신 체육활동 포함)
사회서비스 프로그램 지원	복지 고용지원 문화	- 지역복지서비스 혁신사업 - 정신보건센터 운영 - 취약계층 문화예술 교육 - 정보화마을 프로그램 매니저 - 자원봉사자 도우미 - 의료급여사례관리사 - 장애인주민자치센터도우미 - 자활후견기관 기능활성화사업 ※ 사회적 일자리사업/ 민간취업지원 상담원
지역사회 개발서비스	문화	- 깨끗한 학교 만들기 - 문화시설 연장운영 - 문화재 특별관리 인력지원
	환경	- 산림서비스 및 숲가꾸기 - 국립공원 지킴이
		- 문화관광해설사 - 생태우수지역 안내원 - 5대강 환경 지킴이

인원 수는 2000년 5.8명, 2006년 2.9명으로 나타나고 있다.

사회 복지서비스 부문의 인력은 사회복지사 자격을 비롯한 전문 자격증소지자와 요양보호

표 7. 연도별 사회복지 생활시설 종사자 현황

(단위: 명)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
생활시설 종사자	13,443	19,239	20,514	24,872	23,993	29,989	35,281
(생활인원)	78,625	81,306	81,384	83,675	80,861	94,463	103,225

주: 1) 생활시설은 아동, 노인, 장애인, 부랑인, 정신질환자 요양, 결핵·나환자 시설을 포함함.  
자료: 보건복지통계연보(2007), 보건복지부.

표 8. 사회복지 이용시설 종사자 현황(2006)

(단위: 명, 개소)

	노인						기타							
	계	노인복지회관	가정봉사원 파견시설	주간보호시설	단기보호시설	노인보호전문기관	계	노숙인쉼터	상담보호센터	사회복지이용시설	종합사회복지관	자활후견기관		
이용시설 종사자	6,927	2,314	1,972	1,967	574	100	8,405	362	64	381	6,242	1,356		
이용시설수	2,349	183	523	409	113	19	821	89	7	86	397	242		
	아동				장애인									
	계	지역아동센터	아동상담소	아동전문시설	계	장애인복지관	의료재활시설	공동생활가정	주간보호시설	단기보호시설	장애인체육관	수화통역센터	심부름센터	직업재활시설
이용시설 종사자	8,053	7,907	140	6	8,762	4,036	493	446	885	253	266	441	641	1,301
이용시설수	2,070	2,029	39	2	1,444	137	26	358	274	69	25	107	129	319

주: 1) 노인분야 이용시설 가운데 종사인력 통계가 없는 경로당 54,848, 노인교실, 1,099, 노인휴양소 3개소는 제외  
자료: 보건복지부(2007), 사회복지시설관리 안내에서 재구성

사와 같은 준전문 인력으로 구성된다.

전문인력의 경우 사회복지사 자격, 보육교사 자격 이외에는 전문인력제도로써 장애인 재활 전문인력에 대한 규정이 거의 유일하다. 장애인 재활전문인력은 의료, 교육, 직업재활 및 사회심리재활 분야에 종사하는 의사, 사회복지사, 물리치료사, 직업재활사, 수화통역사, 언어치료사 등을 일컫으며, 이 중 국가자격은 의사 등 9개 직종이고, 국가공인 민간자격은 접역 2000년부터 장애인 재활전문인력 가운데 의지·보조기 기사가 국가자격이 되었고 의지·보

조기 제조업소에 1인 이상 고용하도록 하였다. 2002년 민간자격인 접역·교정사가(2006년 현재 171명), 2006년 수화통역사가 국가공인되었다.

사회서비스 인력부문에서 가장 큰 변화를 초래할 제도적 변화는 노인장기요양보험제도 도입을 앞두고 추진된, 노인요양 전문인력의 양성·제도화라 할 수 있다. 이 역할을 담당하던 노인복지법상 인력인 가정봉사원과 생활지도원보다 기능·지식수준을 강화하기 위하여 요양보호사로 국가자격제도를 신설하였다. 요양

보호사 1급은 장기요양급여수급자나 그 외 요양필요 노인에게 신체활동 및 일상생활활동 서비스를 제공하며 24시간 교육이수 후 자격취득이 가능하고, 요양보호사 2급은 장기요양급여수급자에게는 일상생활활동 서비스만을, 그 외 요양필요 노인에게 신체활동 및 일상생활활동 서비스를 제공하며, 120시간 교육이수 후 자격취득이 가능하다.

사회서비스가 발달된 외국의 경우 사회복지사업 자체가 세분화되고 다양한 직종의 고용이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

영국의 경우, 2005년 사회복지서비스의 주관부서인 보건부가 사회보호(social care)의 현대화 전략에 따라 총 27개의 사회복지직무역할(job roles)들을 정리하는 작업을 수행하였다. 직무역할들은 재택보호부터 지방정부 또는 전국 NHS 트러스트의 아동과 성인의 사회복지인력까지 포괄하기 때문에 최대한 중복되지 않는 범위 내에서 폭넓게 구성되었다. 총 27개의 직무역할 중에서 23개는 사회복지서비스제공과 직접적으로 관련되어 있지만, 나머지 4개는 서비스제공의 지원역할(supporting roles)이다.

표 9. 영국의 27개 직무별 사회복지서비스 직업 예시

직종	직업 예시
상급경영인	Chief Executive, Director Proprietor, Owner Manager
중간경영인	Assistant Director, Manager, Department Head, Area Manager, Project Manager
일선 매니저	Team Leader, Team Manager, Officer in Charge, Service Manager, Service Co-ordinator Matron, Residential Warden, Residential Unit Manager
현장 매니저	Registered Manager
수퍼바이저	Supervisor, Care Officer Care Supervisor
사회복지사	Professionally-qualified social workers of all types and in all settings,, Care Manager, Care Navigator, Care Broker, Case Manager
선임 요양보호사	Senior Care Worker, Senior Care Assistant
요양보호사	Care Worker, Care Assistant, Care Staff in all settings
지역복지사(아웃리치)	Social Work Assistant, Social Services Officer, Community Support Worker, Home Care Support Worker, Mental Health Support Worker
고용상담사	Day Work Worker, Supported Employment Worker, Employment Training Officer, Employment Support Worker, Employment Adviser
후견인	Welfare Rights Officer, Advocacy Worker, Advocate, Court Liaison Officer
교육지원	Learning Mentor, Education Welfare Officer, Connexions Personal Adviser, Careers Adviser, Outdoor Education Worker,
청소년 보호사	Youth Offending Team (YOT) Officer, Youth Justice Officers, Social Workers (Youth Offending), Youth Offending Support Worker
상담가	Counsellor



〈표 9〉 계속

직종	직업 예시
직업치료사	Occupational Therapist, Specialist OT Practitioner OT Assistant
간호사	In social care settings: Nurse Consultant, Modern Matron, Nurse Manager, Registered sick children's nurse, Registered Midwife, Health Visitor
관련 보건전문가	Physiotherapist Chiropodist / Podiatrist Dietitian / Nutritionist Drama Therapist Dance Therapist Speech and Language Therapist Art Therapist Play Therapist Prosthetist Orthotist Orthoptist Psychologist Psychotherapist
보육간호사	Nursery Nurse, Early Years Specialist, Nanny
보육교사	Nursery Assistant, Nursery Worker, Childcare Assistant, Childcare Worker
교사	Nursery Teacher, School Teacher
보조교사	Educational Assistant, Teaching Assistant, Classroom Assistant, General Assistant, Learning Support Assistan,t Literacy and Numeracy Support
설비기술자	Equipment Technician, Equipment Aid Rehabilitation Officer, Rehabilitation Engineer, Hearing Technician Guide Dog Assistant, IT Technician School Laboratory Assistant, School Technician
기타 돌봄종사자	기타 돌봄종사직
돌봄관련 기관 경영인	각 직무별로 다양하게 존재
행정직	Personnel Officer, HR Manager, Clerical Worker Receptionist Secretary, Personal Assistant to Manager, Lawyer Surveyor
보조인력	Domestic Assistant, Domestic Staff, Cleaning Staff, Catering staff, Cook Estate, Driver, Housekeeper, Porter, Telephonist, Gardener/Grounds-person, Electrician, Painter/Decorator
기타	기타 돌봄직종 외의 종사자

자료: 강혜규 · 박세경 · 김형용 외(2008 발간예정). 사회서비스 인력운영 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.

다음의 북미표준산업분류체계(North American Industry Classification System)를 살펴 보면, 미국의 사회서비스 세부 직종은, 보건의료 및 사회적 원조(Health Care and Social Assistance sector) 영역을 기준으로 하고 다시 6개의 세부 직종을 포함하는데, ① 정신질환 및 약물중독 치료관련 기관, ② 정신지체 및 약물중독자 보호시설, ③ 개인·가족서비스, ④ 지역사회 식품, 주거 등 긴급지원서비스, ⑤ 직업

재활서비스, ⑥ 보육서비스 등이 포함된다. 미국의 경우 사회서비스의 핵심 직종으로서 상담사, 사회복지사, 개인수발 및 서비스업의 서비스 대상과 기능별로 다양한 직업이 분류되고 있다(교사, 간호사 등을 제외한 예시임).

표 10. 북미표준산업분류체계(NAICS)의 사회서비스 산업포괄 분야

NAICS 분류	세부유형
정신질환 및 약물중독 치료관련 기관 (outpatient mental health and substance abuse centers)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해독센터 및 클리닉(detoxification centers and clinics)</li> <li>• 알콜 및 약물중독치료센터 및 클리닉</li> <li>• 정신보건센터, 정신치료센터 및 클리닉</li> </ul>
정신지체 및 약물중독자 보호시설 (residential mental retardation, mental health, and substance abuse facilities)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 그룹홈</li> <li>• 정신요양시설</li> <li>• 정서장애 아동 및 성인보호시설</li> <li>• 정신질환자 및 중독자 halfway houses</li> <li>• 사회적응기관</li> <li>• 정신질환자 보호소</li> </ul>
개인·가족서비스 (individual and family services)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입양 및 가정위탁서비스 관련 기관</li> <li>• community centers(여가활동 제공서비스 기관 제외)</li> <li>• 아동 및 노인복지기관</li> <li>• activity centers and companion services (장애인 활동 지원서비스)</li> <li>• 성인주간보호 및 비의료 가정돌봄, 가사지원서비스</li> <li>• support groups and self-help for persons with disabilities</li> <li>• self-help organizations</li> <li>• 위기개입, 위기지원센터, 긴급지원콜센터</li> <li>• 가족복지 및 관련 서비스 기관</li> <li>• 상담, 지지(support), 재활, 중재, 연계서비스 기관</li> </ul>
지역사회 식품, 주거, 긴급지원서비스 (community food, housing, emergency or other relief services)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회 식사지원, 푸드뱅크 등</li> <li>• 식사배달서비스</li> <li>• 쉼터(e.g., 응급, 노숙자, 가정폭력 및 가출청소년)</li> <li>• 에너지 지원서비스</li> <li>• transitional housing</li> <li>• 응급 및 재난관련 서비스</li> <li>• 이민자 적응 지원서비스</li> </ul>
직업재활서비스 (vocational rehabilitation services)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업상담 및 훈련서비스</li> <li>• sheltered workshops or work experience centers</li> <li>• workshops for persons with disabilities</li> <li>• supported work sites</li> </ul>
보육서비스 (child day care services)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보육시설</li> <li>• 방과후프로그램 센터</li> <li>• pre-school or pre-kindergarten centers</li> <li>• 가정보육(베이비시팅 등)</li> <li>• Head Start programs</li> </ul>

자료: Donahue Institute(2007). Help Wanted: The future of the human services workforce in Massachusetts, Massachusetts Council of Human Service Providers, Inc; 강혜규 · 박세경 · 김형용 외(2008 발간예정). 사회서비스 인력 운영 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.

표 11. 미국 산업분류에 따른 사회서비스 직업 예시

직종	세부 직업
지역사회 및 사회서비스 직업군 Community and Social Service Occupations	상담사 (Counselors) 약물남용·행동고정 상담사(Substance abuse & behavioral disorder counselors) 교육·직업·학교 상담사(Educational, vocational and school counselors) 결혼·가족치료사(Marriage and family therapists) 정신보건상담사(Mental health counselors) 재활상담사(Rehabilitation counselors) 기타 상담사(Counselor All Others)
	사회복지사 (Social workers) 아동·가족·학교 사회복지사(Child, family, and school social workers) 의료·공공보건 사회복지사(Medical and public health social workers) 정신보건·약물남용 사회복지사(Mental health & substance abuse social workers) 기타 사회복지사(Social workers, All Others)
	기타 지역사회서비스 전문가 사회서비스 보조원(Social and Human Service Assistants) 기타 지역사회 및 사회서비스 전문가(Community & social service specialists, all others)
개인수발 및 서비스 직업 (Personal Care and Service Occupations)	수퍼바이저, 대인수발 및 서비스워커(Supervisors, personal care and service workers) 그 밖의 대인수발 및 서비스 워커(Other Personal Care and Service Workers) 아동보호워커(Child care workers) 개인 및 가정수발보조(Personal and home care aides) 주거상담사(Residential advisors) 기타 대인수발 및 서비스 워커(Personal care and service workers, All Others)

자료: 강혜규·박세경·김형용 외(2008 발간예정). 사회서비스 인력운영 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.

### 3) 사회서비스 품질관리 기제 마련과 고용조건 정비

일자리 확대는 사회서비스 확충정책의 부차적인 목적이라 할 수 있다. 그러나 사회서비스의 확대는 고용창출의 잠재력을 지닌 사회서비스 부문 일자리 창출전략으로서 기대되고 있기도 하다. 이는 새로운 고용창출 구조를 마련하고 고용의 양을 늘린다는 정책목표와 함께, 이

러한 일자리가 얼마나 '좋은 일자리'로 자리매김할 것인가를 가늠하고 그 여건을 만들어 가는 고용의 질적 측면에 대한 정책적 접근이 중요한 축을 이루고 있다는 것을 의미한다. 또한 이와 관련하여 노동집약적 특성을 가진 서비스의 품질 향상을 위해서는 적절한 규모와 자질을 갖춘 인력의 확보가 관건이므로, 인력 운영과정에 대한 평가와 고용여건 마련이 필수적이다.

결국은 '괜찮은 일자리'<sup>12)</sup>의 속성을 갖추는

고용 환경이(특히 고용의 안정성, 적정임금·복지후생의 측면에서), 서비스의 품질을 높일 수 있기 때문이다.

서비스의 품질관리는 서비스 유형에 따른 품질 기준을 마련하고, 서비스 공급기관의 진입, 서비스 실행과정에서 어떻게 적용할 것인지를 규정하고, 이에 따라 모니터링 및 성과관리 방식을 결정하는 일련의 과정이 준비되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 인력 개발을 위하여 어떻게 서비스 유형별로 자격을 규정하고, 훈련체계를 갖출 것인가가 관건이다.

최근 국내 사회복지서비스 산업화에 대비한 인력양성 방안을 제시한 석재은의 연구(2008)는 이와 관련하여 시사하는 바가 크다. 첫째, 국가적 차원에서 다양한 영역 및 수준의 사회서비스 제공을 위하여 필요한 인력의 종류와 자격체계에 대하여 검토하고, 사회서비스 인력에 대한 국가사회적 차원의 자격체계 관리가 필요하므로 국가자격과 민간자격에 대한 정확한 정보가 국민에게 공유되어 국민이 더 이상의 혼동 없이 직업전망을 위한 정확한 자격을 효과적이고 효율적으로 갖춰나갈 수 있도록 도와야 한다는 점이다. 둘째, 사회서비스 인력의 전문성을 유지 시키는데 필수적인 계속교육 및 승급체계에 대한 기준의 마련이 중요하다. 셋째, 사회서비스 인력의 근로조건에 대한 사회적 결정이 필요하다는 것이다. 현행 사회서비스 일자리의 임금, 사회보장, 부가급여, 근로시간, 근로환경 등의 근로여건은 열악하여 선진국에서 나타나듯이

사회서비스 인력의 지속적이고 안정적인 동원에 회의적 전망을 제기하고 있기도 하다. 최근 선진국에서 사회서비스 일자리의 개선은 수요자 측면에서 서비스 질 제고라는 공공목표를 달성하기 위한 것도 있지만, 공급자 측면에서 괜찮은 일자리의 창출이라는 측면에서도 이루어지고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 향후 사회서비스 일자리가 차지하는 비중이 높아져가는 상황에서, 사회서비스 일자리를 우리 사회에서 괜찮은 일자리로 만들어 나가는 것은 괜찮은 일자리 확보 차원에서 중요한 고려요인으로 생각된다는 점이다.<sup>13)</sup>

### 4) 사회서비스 고용·인력 정책의 수립

고령화가 진전된 유럽 국가들은, 증가하는 서비스 수요를 충족시킬 케어서비스 부문에 어떻게 노동 공급을 할 것인가에 주목하고 있다. 이는 케어워커의 수적 증가와 함께 질적 향상의 문제를 포함한다. 또한 자격화와 함께, 워커들의 성별과 연령에 있어 균형적으로 확보되도록 하는 일, 근로조건 개선, 케어의 책임을 가진 가족의 일과 생활의 균형을 향상시키는 문제에 초점을 두고 있다(European Foundation for Improvement of Living and Working Condition, Employment in Social Care in Europe, 2006). 즉, Social Care 분야에 집중한 고용 실태조사 및 통계 기반을 마련하며, 인력공급, 인력자원개발, 고용조건 등에 대한 정책적 노력을 기울이

중사하는 생산적인 일자리'로 정의됨(ILO, 1999; 방하남 외, 2007 재인용)

13) 석재은(2008). 국내 사회복지서비스의 인력양성 방안: 이진면 외(2008). 사회서비스의 경제적 효과분석과 산업화. 산업연구원, p.236~240.


12) ILO에서 제시한 괜찮은 일자리(Decent Work)는 '자유롭고 공평하며 안전하고 인간적 품위가 존중되는 조건 속에서 남녀 모두

고 있다.

우리나라도 사회서비스 고용정책의 장·단기의 단계적 계획을 담은 「사회복지서비스 고용확대 및 인적투자 종합대책」의 수립이 요청된다. 이는 사회서비스 분야의 고용촉진 전략, 인력 양성 계획, 안정적 운용 방안 등 고용정책의 3대 영역이 포함되도록 하는 것이다. 고용촉진을 위해 구인과정을 지원하는 정책을 시도하면서, 이직률을 낮출 수 있도록 고용유지 정책을 충분히 고려하지 않을 경우에는 신규로 유입된 노동력이 쉽게 이직함으로써 전체 고용상태는 항시적으로 불안정한 상태에 머무를 수밖에 없다.

영국의 경우 “2000년 케어서비스 고용 현대화전략(Modernizing the Social Care Workforce Green Paper)을 통해 케어서비스 인력의 자질

향상 및 서비스 품질 제고를 위하여 국가 직업훈련 및 고용전략과 계획으로서 케어서비스 인력수급 전략, 케어서비스 교육·훈련 프로그램의 인증체계 구축 등 지식과 기술력 향상, 서비스 인력 고용주의 역량 강화 및 서비스 이용자의 만족도를 제고하기 위한 근본적 개선책을 제시”<sup>14)</sup>했던 것을 참고할 필요가 있다.

사회서비스 선진국에서는 사회서비스 분야 고용통계의 축적 및 관리에 정책적 관심과 투자가 활발하게 진행되고 있다. 이를 위하여 먼저 사회서비스 고용 실태조사를 통한 실태 파악 및 기초자료 DB 구축이 추진될 필요가 있다. 사회서비스 부문의 고용정책이 보다 효과적으로 현장에 적용되어 실질적인 성과를 거두기 위해서는 과학적이고 객관적인 근거자료(data)에 근거한 정책의 설계와 추진이 필요하다. 

14) 박세경·강혜규·김형용 외(2007). 사회서비스 분야 여성 일자리 창출을 위한 제도 환경 연구: 주요 국가 사례를 중심으로. 한국여성정책연구원·한국보건사회연구원.