



돌봄서비스의 사회적기업 가능성 탐색에 관한 연구

김학실
충북대학교

본 연구는 돌봄서비스의 사회적기업 가능성에 관한 탐색적 연구이다. 돌봄서비스 영역이 확대되고 있으나, 돌봄서비스 종사자의 근로자성 인정과 서비스의 질에 대한 문제가 제기되고 있다. 이에 정부에서는 돌봄서비스를 사회적기업으로 전환하려는 논의가 진행 중에 있다.

이런 문제의식에 근거하여 바우처 형식과 민간영역에서 돌봄서비스를 공급할 때 나타나는 문제와 특성을 규명한 뒤, 사회적기업으로의 전환가능성에 대해 논의하였다. 사회적 목적 실현에 있어서는 부합성이 인정되나, 현재의 사회적기업의 지원방식으로는 적합하지 않으며, 돌봄서비스 종사자의 질을 확보하는 데는 한계가 있는 것으로 분석할 수 있다. 따라서 향후 돌봄서비스 영역의 사회적기업화를 위해서는 현재 운영되고 있는 지원제도의 보완과 같은 제도적 장치의 변화가 필요하다.

[주제어: 돌봄서비스, 사회적기업, 여성]

* 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2009-413-B00031).

2012.5.12. 한국비교정부학회에서 발표한 내용을 수정한 것임.

I. 서론

돌봄서비스 분야는 일자리창출을 통한 성장과 복지수요 충족을 가능케 하는 분야로 주목받아 왔다. 신사회적 위기에 기인한 돌봄 영역에 대한 사회화와 성장이 담보되지 않은 채 나타나고 있는 고용의 문제를 해결하기 위한 대안으로 돌봄 영역에 대한 인식이 제고되어 온 것이다.

사실상 돌봄서비스는 여성들이 가정 내에서 무임금으로 사랑과 배려 등 감정에 기반하여 제공되어 왔던 영역으로 그동안 노동성이 인정되어 오지 않았다. 돌봄서비스는 전통적으로 여성의 역할로 간주되어 왔고, 가정 내에서 이루어지는 사적인 영역으로 인식되어 온 것이다. 그러나 가정 내에서 1차적으로 여성이 담당해왔던 돌봄 영역이 여성의 경제활동이 증가함에 따라 이에 대한 대체 노동이 필요하게 되었고, 이러한 필요는 지불능력이 있는 이용자에 의해 사적시장을 통해 개인적으로 구매되어져, 민간시장에서 구매되어 왔다.

그러나 민간에서 주로 공급되는 돌봄 서비스에 대한 문제가 여러 지점에서 발견되었다. 이용자 입장에서는 서비스의 질과 높은 비용 부담, 근로자 입장에서는 일의 비정기성, 대면적인 서비스의 성격을 지니는 데서 오는 인간적 수치심, 근로자로서의 불인정, 사회보장의 미비에 직면해 서비스를 제공하는 어려움이 있어왔다. 때문에 돌봄 영역에 있어 사용자는 좀 더 낮은 비용에 질 높은 서비스를, 근로자 입장에서는 일에 대한 자긍심과 노동자성의 인정에 대한 요구가 있었고, 돌봄서비스에 대한 이러한 논의들이 지속적으로 이루어져 왔다.

특히 돌봄 제공자들의 사회서비스 부문의 고용불안정, 노동강도 대비 낮은 임금수준, 열악한 근로복지수준(4대보험 미가입) 때문에 고용의 질이 전반적으로 낮게 평가되고 있으며, 이렇게 질 낮은 일자리에 여성의 다수가 포함되어 있는 것에 대한 상당한 비판이 있어 왔다(윤자영, 2012: 오은진 외, 2011: 문순영, 2010). 이러한 논의들은 최근에는 돌봄서비스의 제공방식에 대한 논의들로 연결되었으며(석재은, 2009: 김정원·이순아, 2009: 오은진, 2011: 윤자영, 2011: 이재원, 2011), 현재 추진되고 있는 방식에 대한 문제제기로부터 이를 개선하기 위한 방안(오은진, 2011: 정영금, 2010)을 제시하기에 이르렀다.

이러한 문제 제기로부터 돌봄서비스를 공공화하는 방안이 제기되고 있고, 대안적 제도로써 제도권 내에 포함되어 있는 사회적기업의 운영방식을 통해 일자리의 질을 제고하면서 서비스의 질을 담보하자는 논의들이 이루어지고 있다.

그러나 최근 사회적기업의 지속가능성에 대한 의문이 제기되고 있다. 사회적기업이 사회적 취약계층에게 일자리를 제공하고 사회적으로 가치 있는 사업을 추진해야한다는 사회적 목적실현 외에 기업으로써 자립을 해야 하는 시점에서 지속가능성을 담보할 수 있는지에 관한 의문이 제기되고 있는 것이다. 고용노동부는 기업의 자립을 위해 3년에서 5년 동안 자립을 위한 지원을 해 주고 있으나 이러한 지원제도만으로는 고용 구조와 사업의 특성상 자립이 어려운 것으로 분석하기도 한다.

이러한 상황에서 사회적기업이 돌봄서비스 영역을 사회적기업으로 전환할 때 나타날 수 있는 문제점이 무엇인지에 대한 논의들은 전무한 실정이다. 대부분의 연구에서 돌봄서비스 영역을 사회적기업화 하는 것을 대안으로 제시하고 있는 것이다. 따라서 본 연구에서는 의도한 대로 돌봄서비스 영역을 사회적기업화 한다면 공공부문 돌봄서비스 일자리 질의 문제점을 극복할 수 있는지, 그리고 사회적기업이 돌봄서비스를 제공하는데 대안이 될 수 있는지에 대한 질문에 답을 찾아보고자 한다.

이를 위해 현재 돌봄서비스 영역이 갖고 있는 문제점을 파악하고자 한다. 각 영역에서 발생하고 있는 문제점을 보완하기 위한 방편으로써 최근 논의되고 있는 사회적기업으로의 연계가능성을 살펴본 뒤, 사회적기업으로 전환하기 위해 필요한 조건들을 제시할 것이다. 본 연구는 돌봄서비스 영역과 사회적기업으로의 전환에 대한 탐색적 연구로써 자료는 문헌자료를 중심으로 하였다.

II. 돌봄서비스와 사회적기업에 관한 논의

1. 돌봄서비스에 관한 선행연구

돌봄(care) 혹은 보살핌은 1차적 윤리으로써 가정 내 윤리로 인식되어져 왔

다. 돌봄서비스는 사회서비스, 사회복지서비스, 사회적 보호 등의 용어와 혼재되어 사용되고 있다. 사회서비스¹⁾는 광의로는 공공행정, 국방, 의료서비스, 교육서비스, 사회복지서비스를 포함하는 개념이며, 협의로는 사회적 보호와 유사한 개념으로써 지역사회에 거주하고 있는 장애, 질병, 또는 취약성을 가진 사람들에 대한 원조를 의미한다. 사회서비스(social service)는 모호하고 복잡한 개념이지만, 포괄적으로 보면 이윤추구를 일차적 목적으로 하지 않으면서 사회적 욕구충족에 초점을 두는 집합적이고 관계지향적인 활동으로 정의할 수 있다(이봉주 외, 2006; 김용득, 2008). 일반적으로 서비스업은 크게 4개의 분야로 구성된다. 생산자서비스(producer service), 유통서비스(distributive service), 개인서비스(personal service), 사회서비스(social service)로 구분된다. 이중 사회서비스에 속하는 산업들로는 공공행정, 국방, 의료서비스, 교육서비스, 사회복지서비스 등이 있다. 돌봄서비스는 사회복지서비스 영역 안에 포함되어 있으며, 돌봄을 필요로 하는 이들에 대한 대인서비스이다.

최근에 돌봄서비스는 급속한 변화가 이루어지고 있는 영역이다. 돌봄서비스 대상의 확대와 이용자 계층의 확대가 이루어져왔다. 사회적 환경 변화 특히 인구학적 변화로 인한 돌봄서비스의 확대가 이루어지고 있다. 저출산·고령화로 인해 낮은 출산율과 노인 돌봄에 대한 사회적 부담은 사회적 쟁점으로 제기되고 있는 상황이다. 그러나 돌봄서비스 영역의 확대는 사회적, 환경

1) 여유진(2006)은 사회서비스의 특징을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 사회서비스는 대인적 성격을 특징으로 하여, 전달체계 자체가 사회서비스의 내용을 형성함. 관계성이 일차적 중요성을 가지므로 인적 자원의 전문성과 그것을 구성하는 조직 및 체계가 사회서비스의 핵심 요소임. 둘째, 공공성과 개별성이 매우 혼재되어, 대상이 사회적 욕구이며 제공주체가 집합적인 특성을 지님. 사회서비스의 궁극적 목적이 사회구성원은 능력과 기능성의 제고에 있지만 공급량과 관련해서 시장실패가 발생할 수 있다는 점에서 공공재적 성격이 강함. 반면 개개인의 특성에 따라 욕구의 내용과 수준이 상이하다는 점에서 대상에 따른 개별화(individualization)의 성격이 매우 강하며, 따라서 표준화가 매우 어려움. 셋째, 일찍부터 복지혼합(welfare mix)이 활성화된 영역으로서, 서비스의 집합적·사회적 성격으로 인해 공공부문이 개입하되, 서비스 내용의 대인적이고 개별적인 속성으로 인해 민간부문이 일선 전달체계로 등장하는 경우가 많음. 넷째, 사회서비스에 대한 국가의 개입형태가 매우 다양함. 국가는 사회서비스를 직접 제공하기도 하지만, 그보다는 사회서비스의 수요자 혹은 공급자에게 다양한 형태의 현금, 현물, 선택권, 인센티브 등을 제공함으로써 간접적으로 개입함(이봉주 김용득·여유진 강혜규·남찬섭, 「한국 사회복지서비스 제도화의 과제: 경험과 전망」, 『일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전: 국제심포지엄 자료집』 사람입국 일자리위원회 빈부격차차별시정위원회, 2006.7.14.)

적 조건에만 의존하지는 않는다. 다른 한편으로는 더 이상 고용이 확대되지 않는 사회경제적 현실에 맞추어 새로운 일자리 후보로 사회서비스 영역에 대한 일자리 창출이 주요 이슈가 되었다.

이와 관련하여 돌봄서비스에 관한 연구는 몇 가지 형태로 구분되어 발전되어 왔다. 돌봄 노동자들의 노동조건과 관련된 연구(김중숙 외, 2007: 장혜경 외, 2008: 최영미, 2006: 문순영, 2008: 박세경, 2010)가 있다²⁾. 연구자들이 주장하는 바는 돌봄 종사자들의 고용상황이 낮은 임금과 낮은 사회적 평가, 불안정한 고용상황과 사고에도 보호받지 못하는 현실, 낮은 직업위상 등을 특징으로 하고 있고, 돌봄 근로자의 질을 향상시켜야 한다는 주장을 제기하고 있다. 다른 연구들은 대략 2006년부터 관심이 높아지기 시작한 사회서비스 일자리 확대방안의 하나로 제도화를 논하며 제도화의 일환으로써 부분적으로 법적 보호방안을 논하고 있는 연구들(김영옥, 2006: 오은진 외, 2006: 민현주 외, 2008: 장혜경 외, 2008)이다.

다른 하나는 사회서비스 종사자, 특히 비공식 부문 노동자의 법적 보호에 초점을 맞추는 연구(최영미 외, 2006: 김유선 외, 2009: 박선영, 2009: 박지순 외, 2009, 하갑래, 2011)로써 2009년부터 본격화되었다고 할 수 있다. 그리고 대표적인 여성노동으로서 가사서비스노동의 변화 및 특징에 초점을 맞추는 연구(강이수, 2008: 김경희, 2009: 박현미, 2010)를 들 수 있다. 이의 연구들을 기저로 조금 더 진전된 형태의 논의들은 돌봄서비스 영역의 새로운 공급체계에 관한 연구들이라고 할 수 있다. 이는 주로 민간영역에서 제공하는 돌봄서비스의 질과 근로자의 일자리에 관한 이슈를 제기하면서 사회적기업으로서의 가능성을 타진하고 있는 논의(오유진 외, 2011: 정영금, 2009)들이다. 또한 부분적으로 사회서비스의 공급체계를 논하면서 사회적기업의 적용가능성에 대해서 논의하고 있는 것들이다(이재원, 2011: 김정원·이순아, 2009: 송혜림, 2011). 다음은 돌봄서비스 영역을 사회적기업과 관련하여 논의한 연구들을 중심으로 살펴보고자 한다.

오은진 외(2011)는 돌봄노동은 사회 제도적 구조 속에서 안정적 일자리를

2) 한국노총 중앙연구원에서 2010년 6월21일부터 8월11일까지 실시한 자료에 의하면 가사 및 간병, 산모, 육아 등의 도우미 1,260명을 대상으로 한 결과에서 돌봄노동자들은 가장 먼저 해결해야 할 시급한 문제로 낮은 임금문제, 낮은 사회적 평가, 고용안정문제등의 순으로 지적했다.

창출하며, 동시에 비공식 부분의 노동을 공식 노동으로 유도하면서 일자리의 질을 향상시키는 역할을 수행하고 있다고 제시한다. 돌봄서비스 전체 시장의 수요 진작과 서비스의 품질 개선을 통해 안정적 규모의 시장 형성을 위해서는 사회적기업의 활성화가 적절한 대안일 수 있다고 판단하고 있다. 그러나 한편 대인서비스를 기초로 하고 있는 돌봄서비스의 특성상, 높은 노동 집약성과 비표준화는 노동강도를 높이거나 신기술을 통해 노동생산성을 높이는 것은 한계가 있음을 밝히고 있다. 또한 돌봄재와 같이 서비스의 질이 사회에서 평가되는 경험재는 제공자의 서비스가 표준화되지 못하는 점, 이용자들의 정서적인 욕구가 실로 다양하며 복잡한 선택 기준을 가질 수밖에 없다는 점 등의 속성으로 인해 돌봄사업을 하는 사회적기업이 시장형성에 부진할 수밖에 없다는 점을 지적하고 있다.

이재원(2011)은 돌봄서비스 영역의 산업육성을 위해 국가의 역할을 4가지 유형으로 구분하여 제시하고 있다. 전체적인 정책을 관리하는 거버넌스 구조 설계, 공급자(기업)에 대 직접 및 간접지원, 수요자 지원, 시장관리 등이다. 물론 관련 산업의 특성과 현실 여건에 따라 구체적인 지원 내용들은 다양하게 조합된다. 사회적기업과 같이 상당 정도의 정부 재정 지원이 필요한 분야에서는 직접 및 간접 지원 수단들이 모두 동원된다고 한다. 다만 시장의 수요자와 시장경쟁관리에 대한 조치들이 법제화되어 있지 않아, 이러한 경우에 정부 지원이 축소되거나 중단되면 자율적인 시장메커니즘이 형성되기 쉽지 않을 수 있다는 점을 지적하고 있다.

송혜림(2011)은 현행 법제상 향후 저출산·고령화 사회에서 예상되는 가정 내 파견서비스에 대한 수요를 고려하여 새로운 형태의 가정생활관한 통합서비스를 제공하는 모델이 경쟁력 강화를 위해 유리할 것으로 전망하고 있다. 이를 위해 사회적기업이 서비스전문영역별 심화훈련프로그램을 실시할 수 있도록 가칭·가정생활서비스 전문 통합교육훈련기구'의 설치 및 운영을 검토할 필요가 있음을 제시하고 있다. 특히 개별 사회적기업은 인력관리에 따른 비용을 절감할 수 있을 뿐 아니라 서비스 질 향상을 기대할 수 있으며, 나아가 사회적기업의 전반적인 시장경쟁력을 제고할 수 있을 것으로 보고 있다. 관련 서비스 종사자의 일자리의 직업지위를 향상시켜 단순한 일자리 창출에서 나아가 괜찮은 일자리의 창출을 도모하는 여건을 조성할 수 있을 것

으로 기대한다.

이처럼 돌봄서비스의 질 향상과 일자리 창출이라는 목적을 달성하기 위해 사회적기업을 하나의 대안으로 고려하고 있으나 일정한 정도의 한계가 있다는 점을 인정하고 있다. 이는 2011년 경제사회발전노사정위원회가 “돌봄서비스 노동시장”현황 및 향후과제에서도 밝힌 것처럼 사회서비스 분야의 일자리 창출, 종사자들의 근로자성 확보와 직업에 대한 자긍심 고취를 위해 사회적기업화를 통한 돌봄 서비스 제공 방안을 강구하고 있다. 그러나 간병, 보육, 가사지원서비스를 사회적기업화하는 경우 종사자 보호에 충실을 기할 수 있지만 대상이 취약계층으로 한정되어 부가가치가 적고 지속적 수익창출과 사업영위 가능성이 낮다. 따라서 돌봄서비스의 경우 사회적기업의 인증요건 차별화를 검토할 필요가 있고, 지원내용 미 지원기간 확대도 필요하다. 또한 간병, 보육, 가사지원 등 돌봄 서비스를 파견대상업무로 허용하여 종사자의 사회적 지위 개선도 필요하다는 내용에서도 알 수 있다. 즉 돌봄서비스 영역의 근로자의 질 개선과 안정된 서비스 질 확보, 일자리 창출을 위해 새로운 공급체계가 필요하고 이러한 방안으로 사회적기업을 제시하고 있으나 사회적기업이 갖고 있는 한계가 분명히 있음을 인정하고 있는 것이다.

현재 공공영역에서 제공하고 있는 돌봄서비스는 대부분 바우처로 공급되거나 바우처 형식의 공급이 이루어지고 있다. 정부가 자활사업, 노동부 사회적일자리 창출사업을 통해 진행 중이던 산모·신생하도우미 사업을 비롯해 노인돌보미, 중증장애인활동보조 사업, 그리고 기존에 복권기금으로 운영되던 가사간병도우미파견사업, 노인장기요양보험제도, 아이돌보미사업도 바우처 형식으로 공급되고 있다. 따라서 돌봄서비스 영역의 서비스 공급 형태에 대한 논의는 일정부분 바우처 공급형태를 살펴보는 것으로부터 시작되어 진다.

2. 사회적기업의 의의와 특성

사회적기업(Social Enterprise)이란 ‘사회적’이라는 의미와 ‘기업’이라는 의미를 동시에 포함하고 있는 것으로 다소 가치상충적이라고 할 수 있다. 기본적으로 ‘기업’은 이윤획득을 목적으로 합리적으로 운영되는 경제조직이라

고 할 수 있다. 반면 ‘사회적’이라는 의미는 사회의 구성요소에 대한 관심과 이들의 이익을 위해 노력하는 것으로 경제적이라는 의미와 한 스펙트럼에 놓일 수 있으나 관심과 목적에 따라 양극단에 위치할 수 있다. 따라서 사회적 기업이란 일반 영리기업과 전통적 비영리기관의 중간에 위치하는 것으로 사회의 공동이익을 위해 일하는 조직체이면서 동시에 경제적 가치도 도외시할 수 없는 조직체라고 할 수 있다.

그러나 사회적기업에 대한 이러한 정의는 사회적기업의 설립 목적과는 다소 괴리되어질 수 있을 뿐 아니라 사회적기업을 운영하는데 어려움을 가중시키는 요인이 되기도 한다. 왜냐하면 사회적기업은 이윤 추구를 목적으로 하지만 사회공헌활동에 참여하고, 경영상 이익을 사회적 목적에 사용하는 기업이라고 할 수 있다. 따라서 사회적기업은 영리기업과 비영리기관의 중간 정도에 위치하고 있지만, 일반기업이 하기 어려운 취약계층의 고용과 서비스 제공을 하고 있다는 점에서 비영리성을 추구하는 조직체이고, 또한 사회적 목적이 보다 우선적으로 고려되어지는 조직체라고 할 수 있다.

한국에서 사회적기업은 1997년 외환위기 이후 대량 실업극복의 일환으로 실시된 대규모 공공근로사업이 2003년 사회적일자리라는 명칭으로 변경되면서 사회적기업 추진을 위한 발판이 마련되었다. 사회적기업은 공동체의 이익 창출과 사회적 취약계층에게 일자리를 제공하기 위해 재화나 서비스를 생산하는 조직을 의미한다. 현재 우리사회는 사회적기업을 중심으로 사회적 가치 실현과 이윤 창출을 위한 논의들이 진행 중이다. 그러나 사회적기업은 사회적경제의 개념적 틀 속에서 움직일 때 지역사회에 필요한 공공재를 생산하고 지역사회와 연동되어 운영되어 사회적 가치 실현에 보다 긍정적일 수 있다. 이런 의미에서 장원봉(2006)은 법적·제도적 차원에서 사회적 경제는 “시장부문과 공공부문 사이에서 양자를 통해 만족되지 못할 필요를 해결하기 위해서 재화와 서비스를 제공하는 경제활동 영역으로 규정되며, 그것은 일반적으로 협동조합기업, 공제조합, 연합체의 성격을 가진 다양한 비영리조직들 그리고 재단 등을 포함한다.”고 제시했다.

물론 「사회적기업육성법」에 의하면 “사회적기업은 비영리조직과 영리기업의 중간 형태로 일반 회사처럼 근로자를 고용하여 영리활동을 수행하고, 기업의 목적은 취약계층에 대한 일자리와 사회서비스 제공 등 사회적 목적

에 있으며, 창출된 이익은 사회적 목적을 위해서 재투자하고, 의사결정도 주주이외에 이해관계자가 참여하는 민주적으로 결정하는 조직”으로 정의하고 있다. 사회적기업은 사회적 취약계층인 장애인, 여성가장, 노약자, 경력단절 여성등에게 일자리를 제공하는 주체로써 그리고 그들이 사회적서비스를 제공받을 수 있도록 하는 기능을 동시에 담당하고 있는 것이다. 사회적기업은 지역사회 요구와 공동체성을 회복한다는 점에서 사회적협동조합, 사회적목적회사, 지역공동체이익회사 등 다양한 용어로 사용되고 있으나, 정부나 시장이 충족시켜주지 못하는 사회적 필요를 채우는 것으로 이해할 수 있다.

사회적기업의 유형은 취약계층의 일자리 제공비중과 취약계층의 사회적서비스 제공비율을 중심으로 일자리제공형, 사회서비스제공형, 혼합형, 지역사회공헌형으로 구분하고 있다.

우리나라에서 사회적기업은 2007년 인증을 시작으로 해마다 증가하고 있고, 2012.1.30. 기준 전체 644개의 인증사회적기업이 있다. 인증사회적기업 가운데 돌봄서비스 영역은 간병가사지원과 더불어 교육, 보건, 사회복지가 일부 해당한다. 간병가사지원 분야는 누적통계로 보면 644개 중 55개로 8.4%에 정도이다.

〈표 1〉 전국 사회적기업 업종별 현황 (2012.01.30일 기준)

연도	교육	보건	사회 복지	문화, 예술, 관광, 운동	보육	산림보존 및 관리	간병, 가사 지원	환경	기타	전체
2007	3	3	5	2	2	0	8	15	10	48
2008	6	1	32	8	8	0	23	20	54	152
2009	2	2	18	7	6	0	7	15	20	77
2010	14	2	32	46	6	0	10	30	73	213
2011	17	2	5	24	1	0	7	30	68	154
전체	42	10	92	87	23	0	55	110	225	644

자료: 한국 사회적기업진흥원 홈페이지 참조

사회적기업에 대한 지원은 사회적기업에 대한 직접적인 지원과 사회적기업을 위한 인프라 구축으로 구분된다. 직접적인 지원은 주로 재정적 지원과 세제지원으로 구성되고, 자금과 관련된 부분이라고 할 수 있다. 인프라 구축

은 직접적으로 사회적기업을 위한 지원은 아니지만 사회적기업의 지속적 성장과 발전을 위한 지원방안이라고 할 수 있다. 현재 논의의 핵심이 되고 있는 것은 인건비 지원과 관련된 부분이라고 할 수 있다. 그런데 사회적기업의 성장을 위해 이러한 지원내용들의 필요성과 정당성과 관련된 부분이라고 할 수 있다. 특히 사업의 성격을 달리하고 있는 영역에게 있어 사회적기업의 지원 부문이 어느 정도 실효성이 있는지를 알아보아야 한다.

〈표 2〉 사회적기업 지원제도 및 내용

지원제도	지원내용
경영지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예비사회적기업에게 경영컨설팅을 제공하여 사회적기업가의 경영마인드를 제고하고 컨설팅 필요를 충족시켜 예비 사회적기업의 자립경영토대 마련 ○ 지원원칙과 방향 <ul style="list-style-type: none"> - 성장수준을 반영한 컨설팅 등 제공(사회적기업의 성장수준을 창업-성장-자립단계로 구분하여 단계에 맞는 컨설팅 제공) ○ 지원한도 <ul style="list-style-type: none"> - 창업단계(기초컨설팅- 경영진단): 300만원 이하(자부담 없음) - 성장단계(멘토링형 컨설팅): 300-1,000만원(자부담 10%) - 자립단계(프로젝트형 컨설팅): 300-2,000만원(1,000만원 초과는 자부담 20%)
회계 노무관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영전반(판로개척, 시장진입을 위한 정보제공, 문제점 진단 등) ○ 특정분야(마케팅, 홍보영업전략, 디자인, 직무분석 및 성과평가등)
인건비 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적으로는 필요하지만 수익성 등이 부족하여 시장에서 충분히 공급되지 못하는 복지, 환경, 문화, 지역개발 등 사회서비스를 취약계층에게 일정부분 무료(또는 시장가격보다 낮은 수준)으로 제공하거나, 취약계층에게 일자리를 제공하기 위해 (예비)사회적기업이 신규 일자리를 창출할 수 있도록 지원하는 사업 ○ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 참여근로자의 인건비 및 4대보험료 사업주 부담분 지급 - 사업참여 연차별로 지급비율을 차등 적용하여 지원(1: 90%, 2년차: 80%, 3년차:70%)
전문인력 채용지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적기업의 경영역량 강화를 위한 사업 ○ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 전문인력 지원: 기업당 3인(단, 유급근로자수가 50인 미만인 기업은 2인) - 대기업 퇴직전문인력 지원('11년도 한시지원사업) - 월150만원 한도 인건비 일부 지원
사업개발비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 브랜드(로고), 기술개발 등 R&D 비용, 시장진입 및 판로개척을 위한 홍보 마케팅등 지원 ○ 지원내용(인증사회적 기업 7천만원, 예비사회적기업 3천만원이내)

	<ul style="list-style-type: none"> - 사업개발비 - 연구비 - 참여근로자 교육훈련비
시설 운영비 대부분	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 기업의 설립 운영에 필요한 부지 구입비, 시설비 등을 지원 용자하거나 국 공유지 임대 등 지원 ○ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 미소금융재단지원(열매나눔 재단, 민생경제정책연구소, 민생포럼, 함께일하는 재단, 사람사랑 - 중소기업정책자금(창업기업지원자금 및 신성장기반자금)
세제지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법인세 감면 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적기업에 법인세 4년간 50% 감면 ○ 사회적기업에 대한 기부금 인정범위 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 일반법인 및 개인이 비영리 사회적기업에 기부하는 경우 지정기부금으로 인정
사회보험 (4대보험)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회보험: 사회적기업육성 및 지원을 강화하기 위해 사회보험료의 일부를 지원 ○ 지원내용 <ul style="list-style-type: none"> - 1일 주 8시간, 주40시간 참여하는 근로자 최저임금을 기준으로 사업주 부담분 사회보험료 일부 지원(최대 4년간 사회보험료 지원, 2011년 1인당 79,000원)
공공기관 우선구매	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적기업 시장 확대 및 판로개척을 위해 공공시장 확대사업 추진

자료: 김학실(2012), 사회적기업 유형별 지원우선순위에 관한 연구, 충북대학교 사회과학연구소 발표자료

Ⅲ. 돌봄서비스 제공의 특성

1. 바우처 제도의 돌봄서비스 제공 특성

1) 서비스 전달체계

현재 우리나라의 공공영역에서 돌봄서비스를 제공하는 방식은 바우처 제도를 통해 공급되고 있는데, 가장 대표적인 것인 노인요양사업과 보건복지부 바우처사업인 장애인활동보조, 산모·신생아지원사업, 노인돌봄사업, 방문도우미사업, 여성가족부의 아이돌보미사업이다.

바우처 제도는 정부직영이나 계약과 같은 서비스 공급 방식에 시장 기제

를 도입하여 서비스의 질과 효율성을 높이고자 하는 제도이다. 그러나 현재 바우처 제도는 운영상의 효과와 단점이 동시에 제시되고 있다. 바우처 사업의 효과로는 첫째, 사회복지서비스의 공급을 확대할 수 있다는 점, 둘째, 소비자의 선택권을 보장할 수 있다는 점(Salamon, 1989; Bendiek, 1989), 셋째, 사회복지서비스 공급자간의 경쟁을 유도할 수 있다는 점, 넷째, 공급자와 정치인, 정부관료와의 결탁에 의한 서비스독점을 막을 수 있다는 점(Bendiek, 1989), 다섯째, 민간과 정부의 역할 분담의 과정에서 효율성 제고를 기대할 수 있다는 점이 제시되고 있다. 반면 사회서비스에 대한 인프라 투자 미흡, 낮은 임금수준, 서비스와 가격에 대한 조정 등이 단점으로 지적되고 있다(김종해, 2007; 유한옥, 2006; 연세대 사회복지연구소, 2000). 이러한 지적에도 불구하고 해마다 사업예산과 제공기관이 확대되고 있다. 실제로 지난해 말 보건복지부에서 추진하고 있는 사회서비스 전자바우처 사업 예산은 6,933억원이고, 제공기관은 4,850개소, 이용자 수는 654,987명으로 나타났다.

〈표 3〉 사회서비스 전자바우처 사업 개요
(기준: '11년 말, 단위: 억원, 명, 개소)

	지원 대상	예산 ('11년)	이용자 수	일자리	제공기관
노인돌봄(종합)	전국가구 평균소득 150%이하 노인장기요양 등급 외 A, B	911	37,728	9,519	921
장애인활동지원	만 6세~만 64세 1급 중증장애인	2,893	35,371	23,653	849
산모신생아도우미	전국가구 평균소득 50%이하	321	57,845	2,756	305
가사간병방문도우미	기초수급자 및 차상위계층	196	10,539	2,881	316
장애아동재활치료	전국가구 평균소득 100%이하	717	39,582	4,126	996
지역사회서비스투자	전국가구 평균소득 100%이하	1,895	473,922	12,838	1,463
계(지방비포함)		6,933	654,987	55,773	4,850

돌봄영역의 바우처사업이 확대되고 있으나 궁극적으로 서비스 품질을 제고하고 있는지, 또는 근로자의 근로조건을 향상시키고 있는지에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다. 김정원·이순아(2009)는 돌봄서비스의 시장화에 대한 사례연구를 통해 옹호자들의 주장보다는 비판자들의 주장이 더 설득력 있음을 제시하고 있다. 서비스 공급측면에서 경쟁이 서비스의 질을 향상시킬 것

이라는 기대는 맞지 않으며, 구매력 보조가 서비스 공급을 확대할 것이라는 견해도 이용자의 범위가 증가한 것은 사실이나 기존의 무상 서비스 이용자들 중 정부의 보조 외에 자부담금을 지출해야 함에 따라 유상이용을 꺼리면서 서비스에서 배제되는 경우가 발생하는 것으로 나타나고 있다고 한다. 서비스 이용권에 있어서는 기존의 수혜자가 구매자로 변화되면서 표면적으로는 권리가 강화되었으나, 실제 서비스 이용자들이 변화된 제도와 서비스에 대한 정보가 취약하여 이용권을 제대로 행사하기 어렵다는 점을 제시하고 있다.

2) 임금

돌봄서비스 근로자에 대한 노동조건과 현황에 관한 논의는 저임금, 비숙련, 낮은 처우와 인식 등이 문제이며 이러한 문제를 개선해야 한다는 데 의견을 같이하고 있다(김정원 외, 2009; 오은진 외, 2011; 윤자영 외 2011; 윤자영, 2012). 이러한 문제는 민간영역에 의해 공급되던 돌봄서비스에만 국한되지 않는다. 바우처사업이 서비스의 질과 근로자의 일자리 질을 동시에 해결할 것이라는 기대와는 달리 여전히 바우처사업을 통해 일자리를 갖게 되는 종사자들의 근로자의 위치는 열악하다.

바우처사업의 경우 종사자들에 대한 급여는 대체로 시간급제나 일급제로 시간당 최저임금을 기준으로 4,580원에서 7,500원 수준이다. 종사분야에 따라 일을 하는 목적은 다르게 나타나고 있다. 산모·신생아 지원사업의 종사자가 대부분 생계를 목적으로 일하고 있는데 비해, 다른 영역의 종사자들은 부업형과 생계형으로 구분되고 있다. 산후조리사의 경우 나이가 아니라 본인의 조건에 맞고 힘이 닿는 대로 입주형, 출퇴근형, 12일 계약 방식의 바우처 서비스를 선택할 수 있다. 노동시간에 있어서도 바우처 일자리의 경우 하루에 서비스 할 수 있는 사례 수가 한정되어 있기에 월급여가 가장 낮다. 사회서비스 바우처 사업들은 평균적으로 돌봄여성 노동자들이 원하는 시간보다 적게 일하고 있으며 간병사업이나 노인장기요양사업의 경우 평균적으로 희망근로시간보다 길게 일하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 바우처 사업이나 방문요양사업의 경우 주 이틀이나 사흘 정도만 파트타임으로 일하고자

하는 여성들도 있다.

오은진 외(2010)의 연구에 의하면 바우처사업 참여자의 월 소득은 74만원 남짓임을 제시하고 있다. 그러나 종사자들이 바우처사업의 돌봄 노동에 참여하는 이유는 적게 일하고 적게 벌지만 가정과 연계하여 일할 수 있다는 점 때문이다.

3) 직업훈련

바우처사업 대상은 노인요양사업의 경우 활동등급 1-3등급의 노인, 장애인활동보조사업의 경우 장애 1급, 산모·신생아 도우미 사업은 저소득층의 산모와 신생아, 노인돌봄사업은 활동 등급 4등급이하와 저소득층의 노인, 방문도우미 사업은 가사곤란 저소득층, 아이돌보미사업은 12세 미만의 아동이 있는 저소득층이다. 서비스 수요 대상의 특성에 따라 서비스 공급기관, 인력 양성기관 그리고 교육시간이 구분된다.

노인요양사업은 재가장기요양기관과 요양시설, 영리기관, 비영리기관, 사회적기업에서 근로자를 파견하고 있으며, 240시간의 교육시간을 이수한 자만이 요양보호사의 자격을 득할 수 있다. 장애인활동보조인의 경우 장애인복지관이나 자활센터, 비영리기관, 사회적기업 등에서 서비스를 제공하고 있으며, 활동보조인은 40시간의 교육을 이수해야 한다. 다른 사업 종사자들은 대부분이 여성인데 비해, 장애인활동보조인의 경우는 남성이 다수 차지하고 있다. 산모·신생아 지원 사업은 영리기관과 비영리기관, 사회적기업에서 서비스를 제공하고 있고, 80시간의 교육시간을 이수해야 한다. 노인요양사업과 산모 도우미 사업은 서비스 공급기관은 70-80% 이상이 영리기관에서 제공하고 있다. 바우처사업은 기본적으로 소정의 교육을 이수해야 하고, 자격증을 취득하여야 한다.

4) 근로자성

돌봄서비스 종사자의 종사상 지위는 기간제 근로자 신분이다. 노인요양사업의 요양보호사들의 사회보험가입은 대부분 가입되어 있지만, 나머지 종사

자들의 사회보험가입율은 40-70% 정도로 높지 않은 편이다. 이는 종사자들에게 대한 최소한의 사회안전망이 미비하다는 것을 의미할 뿐 아니라 근로자성³⁾도 인정받지 못하고 있다는 것을 의미한다. 근로자성을 인정하기 어려운 이유로는 돌봄서비스의 특성이 대인서비스적 특성을 가지고 있는데다 서비스 수행 장소가 주로 집에서 이루어지기 때문에 서비스의 가치를 매기기 어렵기 때문이다. 때문에 돌봄서비스 종사자들의 노동자성이 인정받지 못하고 있다. 이는 돌봄서비스 직종의 상당부분은 임금근로를 통해 사회보호를 보장받지 못하는 것으로 연계된다. 2008년 현재 기타서비스업 비전문가 집단의 사회보험 가입률이 가장 낮은 것으로 나타나고 있는데, 고용보험가입율은 11.95%에 머물고 있다. 이는 개인보호서비스 직종에 해당하는 간병인, 아이돌보미, 가사도우미 등 사회적 돌봄 영역이 재정지원을 받지 못하는 제도권 밖에 존재할 때 사회보호를 받지 못하는 비공식 고용의 성격을 갖고 있음을 보여주는 것이다(윤자영, 2012: 59).

아래의 표는 공공부문에서 제공하는 바우처 사업의 현황과 특성을 보여주고 있다.

3) 돌봄서비스 영역을 둘러싼 최근의 환경변화는 돌봄노동에 대한 근로자성 인정과 관련된 것이다. 기본적으로 돌봄노동은 공식과 비공식영역으로 구분된다. ILO는 2002년도 총회 결의문에서 비공식부문을 “공식제도가 법적으로나 관행적으로 관장하지 않거나 충분히 관장하지 못하는 노동자들과 경제 단위들의 모든 경제활동”으로 정의한다. ILO 총회 결의에 따르면 법이 관할하지 못하는 노동자, 곧 법에 규정된 고용계약관계가 아니라는 이유로 법적 보호를 전혀 받지 못하는 노동자를 비공식 부문 노동자, 근로기준법의 적용을 받아 법적 보호를 받는 노동자를 공식 부문 노동자라고 할 수 있다. 시장에서의 구체적인 모습은 공식부문 노동자는 사회적기업, 파견 용역업체 등에 정식으로 고용된 직원을 의미하며, 비공식 부문 노동자는 유무료 직업소개소를 통해 알선 방식으로 서비스를 제공하는 회원을 말한다(최은미 김양지영, 2011: 13-14).

〈표 4〉 공공부문 바우처 사업의 현황과 특성

구분	바우처 사업					
	서비스종류/ 사업명	노인요양 사업	보건복지부			여성가족부
장애인활동보조			산모·신생아 지원사업	노인돌봄사업	방문 도우미사업	아이 돌봄사업
종사자명칭	요양보호사	활동보조인	산후도우미	요양보호사	요양보호사	아이돌보미
급여지불 형태	재가-시간급제 시설-월급제	시간급제	일급제	시간급제		
사회보험가입	대부분 가입	40~60% 정도 가입				
시간당 임금(소득)	최저임금~7,500원	최저임금~6,000원				
유형	재가-생계형과 부업형 시설-생계형	부업형과 생계형	생계형	부업형과 생계형	부업형과 생계형	부업형과 생계형
서비스 수행 장소	재가/시설 (요양원등)	재가	재가	재가	재가	재가
법률	노인장기요양법	사회서비스법				
서비스수요자	노인(활동등급1~3)	장애인(장애1급)	산모와 신생아/ 저소득층	노인(활동등급 4등급이하)/저 소득층	가사곤란저 소득층	12세미만 아동/저소득 층
서비스 공급기관	재가장기요양기관 과 요양시설: /영리기관,비영리기 관, 사회적기업 등	자립센터, 장애인복지관, 자활 센터 등 비영리기관, 사회적기업	영리기관 (70%이상), 비영리기관, 사회적기업	자활센터, 노인복지센터, 노인복지관	자활센터	건강가족지원 센터 등 비영리기관
인력양성기관	요양보호사교육기 관/영리기관, 비영리기관	지자체 지정 비영리기관	지자체지정 비영리기관	요양보호사교 육기관	요양보호사 교육기관	지자체지정비 영리기관
교육시간	240시간	40시간	80시간	240시간	240시간	90시간

출처: 경제사회발전노사정위원회(2011.12). 돌봄서비스 노동시장 현황 및 향후과제 재정리

2. 민간영역의 돌봄서비스 제공 특성

1) 서비스 전달체계

돌봄서비스는 그동안 민간영역에 의해 공급되어 왔다. 서비스종사자들은 영리의 유료직업소개소나 사회단체로 구성된 비영리기관의 알선을 통해 일 자리를 구하고 있다. 관련기관의 역할은 개별 고용주에게 노동자를 소개시

켜 주는 알선 역할에 그치고 있으며, 이 과정에서 이들에게 등록비, 회비 등의 알선료를 받는다.

일반적으로 유·무료 직업소개소는 종사자와 고용관계를 갖지 않고, 종사자는 회원자격으로 기관에 소속되어 있다. 이러한 형태의 돌봄 서비스 제공 방식이 갖는 문제점은 고용계약관계를 입증할 수 없고 개인에게 고용되어 근로하기 때문에 근로자성을 인정받지 못하고 있다는 것이다. 또한 이용자와의 관계에서 서비스 제공자는 열악한 위치에 놓이게 되고, 공급자와의 관계에 있어서도 불리한 위치에 놓이게 된다.

민간영역에서 제공하는 돌봄 서비스 종사자들은 비공식 돌봄노동자로 간주되며, 때문에 근로기준법에 의해서 근로자 범주에서 제외되어 사회보험이나 직업훈련 혜택을 제대로 받지 못한다(최영미·김양지영, 2011:72).

2) 임금

임금부분에 있어서는 다수가 일급제와 시급제의 형태로 임금을 받고 있는 것으로 나타났다. 간병사는 시간당 2,500원대로 최저임금보다 낮은 임금에 종사하고 있었으며, 산후도우미와 베이비시터는 시간당 6,000원에서 7,000원 정도의 임금을 받고 있는 것으로 나타났다. 이들의 임금은 매우 낮은 것으로 나타나고 있는 것이다.

다음은 민간영역 종사자 대부분이 여성과 중고령, 저학력 층으로 구성되어 있는데 50대의 여성의 비중이 높다는 점이다. 윤자영 외(2011: 17-37)에 의하면 돌봄 직종에 50대 연령층의 비중이 증가하고 있고, 최근 50대 여성의 고용증가는 돌봄서비스 업종에 진출한 결과임을 제시하고 있다. 그러나 종사 분야에 따라 일을 하는 목적은 다르게 나타나고 있다. 산모·신생아 지원사업의 종사자가 대부분 생계를 목적으로 일하고 있는데 비해, 다른 영역의 종사자들은 부업형과 생계형으로 구분되고 있다.

경제사회발전노사정위원회(2011: 6-7)에 의하면 민간영역의 돌봄서비스는 다음과 같은 특징과 문제점이 발생하는 것으로 조사되었다. 간병서비스는 병원이나 시설의 입원환자를 대상으로 요양보호사 등이 제공, 고용허가를 받은 조선족 동포가 이중 절반정도를 차지하고 있다. 회원제 유료직업소

개소 또는 파견업체를 통해 취업, 직업소개소에서 정한 조건에 따라 업무를 수행하여 별도의 계약절차를 거치지 않는 것이 일반적이다. 1일 24시간 기준으로 55,000에서 60,000원이 지급되고 있으며, 이를 시간으로 환산하면 시간당 2,500원 수준에 해당하여 최저임금에도 미달하고 있는 실정이다.

3) 직업훈련과 교육시간

비공식 영역의 돌봄서비스에 종사자들은 직업과 관련하여 직업훈련을 받고 있다. 노인요양사업의 경우 활동등급 1-3등급의 노인, 장애인활동보조사업의 경우 장애 1급, 산모·신생아 도우미 사업은 저소득층의 산모와 신생아, 노인돌봄사업은 활동 등급 4등급이하와 저소득층의 노인, 방문도우미 사업은 가사관련 저소득층, 아이돌보미사업은 12세 미만의 아동이 있는 저소득층이다.

서비스 수요 대상의 특성에 따라 서비스 공급기관, 인력양성기관 그리고 교육시간이 구분된다. 간병인의 경우 요양보호사 교육기관에서 240시간의 교육을 통해 요양보호사 자격증을 딴 뒤 서비스를 제공하고 있으며, 가사관리사나 산후도우미, 베이비시터의 경우는 여성인력개발센터나 공급기관 자체적으로 40-80시간 정도 교육을 받는 것으로 나타났다. 일반적으로 돌봄서비스가 여성이면 누구나 할 수 있는 일이라는 사회적 통념과는 달리 직업교육을 통해 직업의 전문성과 자긍심을 형성할 수 있다.

4) 근로자성

민간영역에 일하고 있는 돌봄영역 종사자들의 위치는 더욱 열악하다. 공적영역 종사자처럼 대부분 종사자들이 여성, 중고령층, 저학력층이 다수를 이룬다. 이들의 근로형태는 유·무료 직업소개소를 통해 일하고 있는 비고용형태의 종사상의 지위를 갖고 있다. 이들 대부분이 열악한 근로조건에 놓여 있는데, 근로자성이 인정되지 않아 사회보험 가입율이 매우 낮게 나타나고 있어, 산재보험과 고용보험에 가입되어 있지 않다. 이는 법률상 노동자로서 인정되지 않고 있기 때문이다.

민간영역이 공급하는 간병서비스의 문제점은 간병인협회 등이 사실상 변

칙적 근로자 공급 사업을 수행하고 있으며, 구두 계약 의존에 따라 휴일·휴가 등 취업여건이 열악하며 낮은 급여는 장시간 근로의 주요 원인이 되고 있다. 이는 간병서비스 종사자들의 열악한 근로위치와 더불어 현장에서의 서비스의 질을 저하시키는 요인이 되기도 한다.

반면 아이방문보육서비스는 시간당 평균 7,000정도의 급여를 받고 있어 상대적으로 높은 급여 수준을 유지하고 있다. 그러나 업무표준화 및 관련 자격제도 부족 등으로 서비스 품질 확보가 어렵게, 구두계약에 의존함으로써 지속적인 서비스 공급에 차질이 발생할 우려가 있다. 가사서비스의 경우는 유·무료 직업소개소를 통해 취업하고 있으며 시간당 급여는 최저임금수준으로 근로기준법 적용 제외 및 사회보험 미적용 대상이다. 가사서비스 종사자는 공공고용 서비스를 제공받지 못하고 유료직업소개소를 통해 취업하므로 연회비 및 수수료, 교육비 등이 부담으로 작용하고 있는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

〈표 5〉 민간부문 돌봄서비스 사업의 현황과 특성

구분	민간부문			
서비스종류/사업명	간병사업	가사관리사업	산후서비스사업	아이돌봄(베이비시터)사업
종사자명칭	간병인(상당수가 요양사)	가사관리자	산후도우미	아이돌보미(베이비시터)
근로형태	알선회원/비고용			
급여지불형태	일급제	시급제, 일급제, 월급제	일급제	시급제, 일급제, 월급제
사회보험가입	적용제외			
시간당 임금(소득)	2,500원 대	최저임금	6,700원 대	7,000원
유형	내국인과 교포 반반씩/다수가 생계형	생계형과 부업형	생계형	생계형과 부업형
서비스 수행 장소	시설(병원)	재가	재가	재가
법률	직업안정법			
소관부처	고용노동부			
서비스수요자	병원입원환자	가사 곤란가정	산모와 신생아	12세미만 아동
서비스공급기관	유료직업소개소(영리기관)이 95%이상 공급, 무료직업소개소(비영리기관), 사회적 기업			
인력양성 기관	요양보호사 교육기관	여성인력개발센터, 공급기관 자체		
교육시간	240시간	40~80시간		

출처: 경제사회발전노사정위원회(2011.12). 돌봄서비스 노동시장 현황 및 향후과제재정리

3. 바우처와 민간영역의 돌봄서비스 관계

바우처와 민간영역의 돌봄서비스 제공은 몇 가지 측면에서 공통점이 존재한다. 바우처가 정부에 의해 재원을 확보하여 서비스를 공급하고는 있으나 실제 전달체계는 민간영역을 통해 공급되고 있다. 이는 민간영역 돌봄서비스가 유·무료 직업 소개소를 통해 공급되고 있다는 점에서 동일하다. 또한 중고령층, 저학력, 여성들이 대부분 돌봄서비스에 종사하고 있다는 점과 낮은 처우, 직무에 대한 낮은 만족도 또한 공통된 특징이다. 돌봄서비스에 종사하기 위해서는 일정기간 동안 교육기관에서 교육을 이수한 뒤 일을 할 수 있다는 점도 동일한 점이라고 할 수 있다.

반면 바우처 사업과 민간영역의 돌봄서비스는 관련 법령과 소관부처에 있어 차이가 나고 있고, 서비스 공급기관도 약간의 차이가 있는 것으로 볼 수 있다. 무엇보다 바우처 사업은 공적 재원이 확보되어 있어 4대보험가입율이 노인요양보호사업은 80% 정도 이루어지고 있고, 다른 바우처 사업의 경우는 40-50% 정도로 가입되어 있다. 그러나 민간영역의 경우는 근로자성이 인정되지 않아 사회보험 가입 적용제외 대상이다.

〈표 6〉 돌봄서비스 사업의 비교

구분	바우처 방식	민간영역제공방식
서비스 공급체계	정부에서 재원을 지원하고 있으나 서비스 공급은 민간영역에서 담당	유·무료 직업 소개소에서 공급
임금	일급제, 시급제, 월급제	일급제, 시급제, 월급제
직업훈련여부	직업훈련 40시간-240시간	직업훈련 40-240시간
4대보험 가입	요양보호사(대부분 가입) 보건복지부, 여성가족부바우처(40-60%) 정도 가입	적용제외

IV. 돌봄서비스 영역의 사회적기업화 가능성

1. 서비스 전달체계

사회적기업은 사회적 문제를 해결하기 위해 설립된 기업으로서 사회적 문제 해결이라는 목적을 가지므로 그 문제와 문제 집단에 따라 다양한 모델이 설정될 수 있다. 특히 돌봄 문제 해결에 있어 법정저소득층과 일부저소득계층은 국가의 복지지원정책으로 도움을 받을 수 있으나 나머지 가정은 개별적으로 해결 할 수밖에 없다. 이런 점에서 사회적 취약계층의 고용과 취약계층에 대한 사회서비스 제공을 통해 돌봄 서비스분야 사회적기업 전환은 유리하다고 할 수 있다.

특히 사회적기업 유형 중 일자리 제공형은 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공하는 것으로 매월 취약계층⁴⁾ 30%의 고용이 일정기간 이루어져야 한다. 서비스 제공형은 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스(개인 또는 사회전체의 복지증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회적으로 제공되는 서비스)를 제공하는 것으로 취약계층에게 시장가격보다 20-30% 낮은 가격으로 사회서비스를 제공하는 것을 기준으로 하고, 전체 서비스 수혜자 중 취약계층의 비율은 30%이상이어야 한다. 이러한 점을 이용한다면 돌봄 영역에서의 사회적기업으로의 전환은 의미 있다고 볼 수 있다.

현재 사회서비스영역의 사회적기업의 특색을 통해 돌봄분야의 사회적기업의 전환가능성에 대해 살펴볼 수 있다. 사회적기업 중 사회서비스 부문(보육, 가사간병, 보건 분야)은 상당한 분야를 차지한다. 사회적기업에 대한 지원이 돌봄서비스 영역에도 동일하게 지원될 때 지속가능하냐에 대한 질문이다.

사회적기업에 대한 지원은 인건비지원, 세제지원, 경영지원, 공공기관의 우선구매, 조세감면 및 사회 보험료의 지원, 연계기업에 대한 세제혜택 등 다양하다. 그러나 사회적기업에 대한 정부의 지원정책에 업종별 특성이 반영되지 못해 많은 지원정책이 있음에도 효과적으로 활용되지 못하고 있다는

4) 취약계층은 저소득층, 장애인, 고령자, 한부모가정, 북한이탈주민, 경력단절여성 및 청년 실업자, 장기실업자, 결혼이주여성을 의미한다.

문제가 제기되고 있다. 정부지원 제도 중 공공기관의 우선구매제도나 연계 기업에 대한 세제혜택 등은 제조업 등에는 큰 혜택을 줄 수 있으나 돌봄사회적기업에게는 대체로 해당이 되지 않는 반면 1인당 인건비 지원방식은 도움이 되는 것으로 보인다(오은진 외, 2011:288-289)고 제시한다. 즉 현재의 사회적기업 지원제도는 돌봄사회적기업의 지속가능성에 성공적이지 않다는 것이며 지원제도의 변화를 통해서만 지속가능성이 담보될 수 있다는 것이다.

대부분의 사회적기업들의 재정분포는 정부와의 공공계약과 시장판매의 혼합구조를 가지고 있다. 서비스의 내용마다 상이하게 구조화되어 있으나, 일반적으로 바우처사업으로부터 나타나는 서비스 수가와 이용자의 자부담 비용에 의해서 서비스가 제공되고 있다. 이것은 사회적기업에서 제공하는 서비스에 대한 대가가 정부에 대한 의존이 매우 높은 영역이 있는 반면, 영역에 따라서는 서비스의 제공이 시장판매를 통해서 상당 부문 이루어지고 있다는 점이다.

사회적기업에게 3년 혹은 5년이라는 단기간 내에 자립을 강조하는 정부 지원정책은 일반기업도 어렵다고 한다. 직접 인건비 지원방식은 사회적기업을 방만하게 운영하는 가장 큰 문제 중의 하나라고 지적되어 왔다. 그러나 돌봄 영역의 사회적기업에게 신규 채용자에 대한 인건비 지원은 돌봄 사회적기업이 생존하도록 하는 절대적 지원정책임을 강조한다(곽선화 외, 2010: 오은진 외, 2011). 돌봄서비스의 특성은 인건비와 매출액의 차이가 적은 고비용, 저부가가치 산업이다⁵⁾. 서비스의 특성상 영업이익을 창출하기는 어려우나 취약계층 고용 및 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 사회적 목적 실현에 부합하는 업종 특성을 가지고 있다. 따라서 기업이 사회적가치를 실현하지만 경제적 가치로 환산되지 못하는 일부분을 정부가 재정지원하는 방식이어야 할 것이다. 물론 이를 위해서는 기업의 사회적 가치 실현에 대한 평가가 선행되어야 한다.

사회적기업이 여러 분야에서 생겨나고 있지만 우리나라의 사회적기업 발생 여건상 저소득층의 일자리창출을 목적으로 시작되었으므로, 사회적기업에서 돌봄 노동을 다루더라도 질적으로 우수한 서비스를 제공하기 보다는

5) 돌봄사회적기업의 취업유발계수는 매우 높은 편이다.

노인의 생활도움과 저소득층 여성의 소득향상을 지원하는 방향으로 서비스가 제공되고 있어 돌봄 노동에 대한 요구를 충족시키지 못하고 있다(정영금, 2010: 64). 또한 우리나라의 돌봄 노동을 제공하는 사회적기업은 대기업이 사회적 책임을 다하기 위해 선도적으로 시작되었으므로, 저소득층의 취업을 목적으로 하고 노인들을 주로 돌보는 사회적기업이 많았다. 이는 사회적기업에 대한 기본적인 시각이나 서비스를 규정하게 되어 일반적인 사업이나 서비스라는 인식을 갖지 못하게 하였다.

이러한 현재의 문제점들을 고려한다면 돌봄 노동의 해결을 위한 사회적기업이 대안이 되기 위해서는 사업영역에 대해서만 고려하기 보다는 공급자 특성과 수요자 특성 그리고 제공자 특성에 대해서 고려해야 한다.

2. 임금

사회적기업 종사자의 임금수준을 살펴본 결과 평균임금은 남성이 1,163천원, 여성이 973천원이다(곽선화, 2009: 99; 김학실, 2011:236). 일반기업 월 평균 임금수준은 남성은 2,265천원, 여성은 1,413천원이다. 돌봄서비스 종사자들의 임금을 살펴보면 다수가 일당제나 시급제의 형태로 임금을 받고 있지만, 월평균 임금은 90만원 미만으로 조사되었다(최영미·김양지영, 2011: 35).

돌봄서비스 종사자들의 임금이 매우 취약한 것처럼 사회적기업 종사자의 임금도 일반기업 종사자들에 비해 상당히 낮은 편이다. 더구나 여성종사자의 경우는 남성종사자의 임금보다 낮다는 점을 고려한다면, 돌봄서비스 영역의 사회적기업의 임금도 높지 않을 것을 예측할 수 있다. 돌봄서비스 공급을 사회적기업으로 전환할 경우 갖을 수 있는 이점은 보다 안정적인 임금구조를 가져갈 수 있다는 점이다.

3. 직업훈련

노인돌봄 서비스와 가사간병서비스의 경우 사업에 참여하기 위해서는 요양보호사 자격증을 취득해야 한다. 240시간의 교육과정 이수와 자격증 취득을 위해서는 시험에 합격해야 한다. 즉 바우처 사업과 관련한 인력양성은 노

인돌봄과 가사간병은 요양보호사 자격증으로 대체하고 있으며, 이외에 장애인 활동보조와 산모신생하도우미 교육은 별도로 진행하고 있다. 민간에서 이루어지는 돌봄서비스는 직업훈련에 대한 기준이 정해지지 않고 있으나 기관별로 자체적으로 교육을 실시하고 있다.

돌봄서비스 관련 직업훈련은 인력양성과 연계되어 있다. 그러나 서로 상호 자격과정이 호환되지 않는 문제점이 발생하고 있는데, 예를 들면 장애인 활동보조교육과 요양보호사 자격과정의 호환이 이루어지지 않아 둘 다 수발 업무임에도 불구하고 별도의 교육과정을 각각 이수해야 한다(오은진, 2011: 6). 또한 여성가족부가 수행하는 정부의 아이돌보미 사업의 법적 근거는 제 30조(가정봉사원) ①국가 및 지방자치단체는 건강한 가정을 유지하기 위하여 필요한 경우에는 가정을 방문하여 가사·육아·산후조리·간병 등을 돕는 가정봉사원(이하 "가정봉사원"이라 한다)을 지원할 수 있다는 조문에 의거한다. 이 조항에 따라, 가정봉사원의 교육과 교육내용, 교육시간 등이 시행규칙에 정해져 있다. 양성교육과정은 총 80시간이며, 현장실습 10시간과 연 6회의 보수교육을 의무화하고 있다. 대체로 양성교육은 해당 교육기관에서 주관하고 있다. 아이돌보미로 활동하기 위해서는 양성교육과정을 의무적으로 이수해야 하며 보수교육도 함께 이수해야 한다. 보수교육을 다 이행하지 못한 경우, 추가적인 교육과정을 재이수해야 하는 문제가 발생한다.

그러나 민간영역에서의 돌봄서비스 종사자들은 바우처 사업에서 제공되는 서비스 종사자와는 달리 자격증 소지자의 비율이 증가하고 있으나 높지 않은 것으로 조사되고 있다. 특히 비영리기관의 자격증 소지자가 영리기관의 소지자보다 낮은 것으로 조사되었다⁶⁾(오은진, 2011: 13-14).

이런 점 때문에 돌봄분야의 통합자격과정 체계화에 대한 논의가 이루어지고 있다. 이러한 통합적인 자격과정을 체계화하기 위해서는 비용 그리고 교육과정의 체계화, 전달체계의 정비등과 함께 논의가 이루어져야 한다. 유사한 속성을 지닌 가정생활 관련 파견서비스를 중앙 기관에서 통합적으로 운영, 개별서비스의 영역에서 공통적으로 요구되는 운영관리, 즉 인력양성과

6) 2007년 베이비시터의 자격증 현황을 조사한 결과에 따르면 전체의 20.1%만이 자격증을 소지하고 있는 것으로 나타났다. 자격증 유형 중에는 보육교사가 13.8%로 가장 높았다. 비영리기관의 자격증 소지자는 79.2%로 영리기관(80.1%) 보다 약간 낮은 것으로 나타났다.

정 및 재교육, 훈련과정, 서비스 이용자 가정과의 원활한 연계, 서비스 품질 관리 및 사후처리 등이 보다 효율적으로 운영될 수 있도록 해야 한다. 이는 사회적기업이 통합적으로 관리하는데 유리한 조직체계를 갖추었지만 아직은 시장경쟁력을 확보하지 못한 사회적기업의 수익성을 제고하는데 도움이 될 것이라는 점을 지적하고 있다(송혜림, 2011:11).

4. 종사자의 근로자성

선행연구들을 살펴볼 때 사회적기업이 여성들의 일자리의 질을 담보할 수 있는가에 대해서는 부정적인 견해들이 있다. 김학실(2011)의 연구에 의하면 사회적기업의 여성친화성에 대해서 여성들에게 익숙하고 접근가능하기는 하나 노동보상과 관련해 볼 때 여성의 임금수준이 매우 낮다고 지적하고 있다. 또한 오은진 외(2011)의 연구에서도 돌봄 영역은 다른 영역에 비해 임금 수준이 낮고 노동의 질이 낮음을 지적하면서, 사회적기업은 다른 일반기업과 비교할 때 노동의 질이 더 낮음을 제시하고 있다.

돌봄서비스 종사자들 중 바우처 사업 종사자들은 비교적 4대 보험 가입율이 높은 반면, 민간 영역의 종사자들은 매우 낮게 가입율이 저조하다. 현재 사회적기업에 종사자들은 사회보험에 가입되어 있다. 돌봄서비스 영역을 사회적기업 영역에서 제공하게 될 경우 사회보험 가입이 증진되어 질 가능성이 있다. 그러나 현재의 사회적기업의 수익구조하에서는 사회적기업이 일정 정도 감당해야 하는 부분에 있어 상당한 부담이 예상되어 진다. 때문에 사회적기업을 위한 세제혜택이나 사회보험 부담분을 국가가 부담하지 않고서는 종사자들의 근로자성 인정은 여전히 제약될 것이다.

V. 시사점과 함의

본 연구는 돌봄서비스 영역의 사회적기업화 방안에 대한 탐색적 연구이다. 돌봄서비스 일자리는 저임금, 낮은 일자리, 노동자성의 불인정 등으로 평

가되어 있어 비공식 돌봄서비스 종사자들의 노동자의 질과 서비스의 질을 담보하기 위해서 새로운 공급체계가 필요하다는 인식으로부터 출발하였다. 그 방안 중 최근에 논의되고 있는 사회적기업을 중심으로, 돌봄영역이 사회적기업화 되는 것이 가능한지에 대한 논의를 진행했다. 이러한 연구를 위해 문헌조사를 통해 돌봄서비스 영역의 특성과 사회적기업의 특성에 대해 살펴본 뒤 접목가능성에 대해 제시하였다. 이런 논의를 통해서 얻을 수 있는 함의는 다음과 같다.

첫째, 현재 일부 공공의 형태로 운영되고 있는 바우처 제도의 도입은 돌봄 시장에서의 공급자간 경쟁이 더욱 치열해질 것으로 예상하고 있다. 별다른 재정적 기반을 가지고 있지 못한 돌봄사회적기업들은 영리업체 뿐 아니라 비영리기관과의 치열한 시장경쟁에 놓이게 될 가능성이 높다. 돌봄 사회적기업에 대한 적절한 지원정책이 존재하지 않는 상황에서 돌봄사회적기업은 또 다른 어려움을 겪게 될 것이다.

둘째, 사회적기업의 경우 일반기업보다 임금 수준이 낮을 뿐 아니라 돌봄 영역의 사회적기업도 임금 수준이 낮다. 때문에 돌봄 서비스의 사회적기업으로의 전환은 임금에 대한 보전이 전제되어야 할 것이다.

셋째, 돌봄서비스 관련 직업훈련은 인력양성과 연계되어 있다. 그러나 서로 상호 자격과정의 호환되지 않는 문제점이 발생하고 있는데, 이러한 문제점을 극복하는데는 통합적인 교육을 할 수 있는 기관이 유리할 것이다. 때문에 사회적기업이 직업교육을 담당한다면 통합적이고 전문적인 교육이 가능한 것이다.

넷째, 사회적기업이 돌봄 종사자의 노동자의 질을 확보하는데 유리할지에 대해서는 더 깊은 논의가 필요하다. 그러나 현재까지의 연구로는 사회적기업이 여성친화적이지 않은 채 운영되어 노동의 질이 확보되지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다. 돌봄서비스 영역이 여성들이 다수 참여한다는 점을 고려할 때 사회보험 운영과 인건비 지원, 세제 지원 등에 관한 문제들이 해결되지 않고서 사회적기업으로 전환할 경우 여전히 종사자의 사회보험과 노동자의 질이 개선되지 않을 수 있다.

결국 돌봄 영역의 사회적기업화 방안은 돌봄서비스 종사자들의 노동의 질을 담보하고, 다양한 계층의 서비스 요구를 받아들일 수 있고, 서비스 공급체계가 갖고 있는 문제점을 극복하는 점에서만 가능할 것이다. 따라서 종사자

들의 노동의 질을 담보하기 위해서는 일률적으로 지원되고 있는 사회적기업의 지원에 대해 차별화된 지원방안이 필요하다. 또한 다양한 계층의 서비스 요구를 수용하기 위해서는 서비스의 질 확보가 필요하며, 이를 위한 서비스 질 관리가 요구된다. 현재와 같은 사회적기업의 지원제도는 돌봄 사회적기업의 지원에 적합하지 않다는 것이다. 사회적기업도 일종의 기업으로 수익이 창출되어야 한다는 현재와 같은 논리는 서비스 제공자로부터 더 많은 회비를 강제할 수 밖에 없다. 그렇다면 결국 서비스의 수가가 인상되고 이는 서비스 이용자의 부담으로 안게 될 것이다. 따라서 지금의 사회적기업의 지원제도를 그대로 유지한 채 돌봄 서비스 영역을 사회적기업화 할 경우는 이 영역의 생존이 불투명해질 우려가 있는 것이다.

참고문헌

- 강혜규. (2007). “한국 사회서비스 정책의 현황과 서비스 확충의 과제”. <보건복지포럼>. 2007년 3월: 6-22.
- 곽선화. (2010). “사회적 기업 3주년 성과분석”. 고용노동부.
- 김미경. (2010). “돌봄서비스 개선을 위한 비영리 조직화 가능성”. <한국사회> 11(1): 109-131.
- 김용득. (2008). “사회서비스 정책의 동향과 대안 -시장 기제와 반-시장 기제의 통합-”. <사회복지연구> 26: 5-28.
- 김정원·이순아. (2009). “돌봄서비스의 시장화에 대한 사례연구”. <지역사회연구>. 17(2): 27-49.
- 김찬우. (2008). “돌봄서비스 정책의 등장에 따른지역사회보호사업의 변화를 위한 전략 연구”. <사회복지리뷰>. 13: 81-103.
- 김학실. (2011). 행위자 특성에 따른 사회적기업 지원정책 우선순위 연구. 지방정부연구. 15(2). 165-185.
- _____. (2011). 사회적기업의 여성친화성 분석. <지역발전연구>. 20(1). 211-244.
- 김혜원. (2010). “사회서비스 분야의 일자리 창출”. <한국노총 고용·노동시장포럼 발표문>.

- 문순영. (2008). “돌봄노동 일자리의 일자리 질(quality of job)에 대한 탐색적 연구”. <사회복지정책> 33:207-237.
- 박세경. (2009). “사회서비스 돌봄 일자리의 쟁점과 과제”. <보건복지포럼> 2010년 4월: 32-41.
- 박현미. (2010). “돌봄노동 일자리 특징과 저평가 문제”. <노동저널> 2010년 10월: 183-190
- 석재은. (2009). “돌봄서비스의 사회화와 공공성 확보를 위한 정책 과제”. <복지동향> 2009년 1월: 28-32.
- 오은진·노은영. (2010). “돌봄서비스의 제도화가 여성일자리에 미치는 영향: 요양보호사와 간병인의 비교를 중심으로”. <아시아여성연구> 49(2): 185-216
- 윤자영. (2010). “돌봄서비스 일자리의 실태와 정책과제”. <국제노동브리프> 201년 4월: 1-3.
- 윤자영외 3인. (2011). “돌봄서비스 분야 근로조건에 관한연구(I) -돌봄서비스 노동시장 분석-”. 한국노동연구원.
- 윤자영. (2012). “돌봄서비스 일자리 근로조건 현황과 과제”. <월간노동리뷰>. 2012년 1월: 52-66.
- 이재은. (2011). “재난관리 역량강화와 재난서비스의 공공재적 특성”. <한국 위기관리논집> 7(6): 1-16
- 이정은. (2009). “현대 여성주의 철학에서 보살핌 윤리 -실천적 판단에서 특수 윤리와 보편 윤리의 전환가능성”. <한국여성철학> 11: 143-171
- 정영금. (2010). “돌봄노동, 사회적 기업에서 대안을 찾다”. <돌봄노동, 사회적 기업에서 대안을 찾다>. 21-39.
- _____. (2010). “사회적 기업을 통한 돌봄노동의 지원가능성에 관한 탐색적 연구”. <대한가정학회지>. 48(9): 1-14
- 최은영. (2007). “사회서비스의 정책적 쟁점”. <보건복지포럼>. 2007년 3월: 23-36
- 추유선. (2011). “돌봄노동종사자의 근로조건향상을 위한 취업경로의 제도적 개선: 간병인을 중심으로”. 고려대학교 대학원. 5-12
- 한승희. (2003). “市場인가 公的 領域인가: 참여정부의 평생교육정책의 핵심 논제”. <평생교육학연구> 9(3): 1-26.

 Abstract

The Research of Possibility of Care-Service's Social-Enterprise Inquiry

Kim, Hak Sil
Chungbuk University, Korea

This research is the research of possibility of the care-service's social-enterprise inquiry. Though, the are of care-service is expanding; the problems of the employees' sympathy and the quality of their service is still questioned. The government is in a process to change the area of care-service into social-enterprise.

Based on these critical minds, this research investigated the problems and the characteristic of the forms of voucher and the areas of civilian supplying the care-services, then the possibility to change into the social enterprise. It is analyzed that, in the reality of social purpose is in an agreement with the coincidence, in the present's social-enterprise's supplying system is not suitable and it is almost impossible to quality of employees. Therefore, in order to change the care-service's area into the social-enterprise's area, it is necessary to have the change in institutional strategy like voluntary enlistment security systems today.

[Keywords: Care-Service, Social Enterprise, Female]

논문접수일: 2012년 5월 18일, 수정일: 2012년 6월 12일, 게재확정일: 2012년 6월 15일

제1저자: 김학실(Kim, Hak Sil)
소속 및 직위: 충북대학교 사회과학연구소 전임연구원
주소: 충청북도 청주시 흥덕구 성봉로 410
전화번호: (043) 249-1704, (010) 2411-0412
이메일: haksil67@hanmail.net