

# 사회서비스와 일자리 창출



김미현\*

서울시복지재단 정책연구팀장

liebe819@welfare.seoul.kr

## 1. 사회서비스 일자리 정책의 배경

2000년대 중반 이후 도입된 전자바우처는 사회서비스의 발전을 가속화시켰으며, 2012년 개정된 사회보장기본법은 사회서비스의 영역 및 기능을 확대시켰다. 최근 주요 이슈가 되고 있는 사회서비스 정책의 추진배경은 다음과 같다.

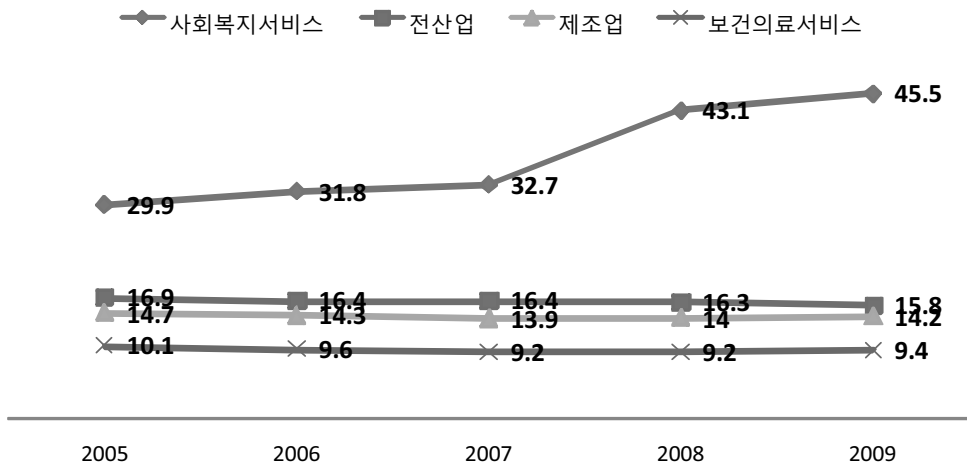
먼저, 인구구조 및 가족구조의 변화, 여성의 경제활동참여가 증가하였다. 저출산 및 고령화로 인한 인구구조의 변화, 핵가족화 및 전통적 의미의 가족 해체 등으로 인한 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 참여 증가 등은 기존에 가족이 담당하였던 돌봄 등의 사회서비스가 이제 더 이상 그 기능을 제대로 발휘하지 못하면서 많은 사람들이 사회적·국가적 보호를 필요로 하게 되었다.

---

\* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:  
현) 서울시복지재단 연구개발부 선임연구위원, 사회복지학 박사  
서울시 사회서비스 중장기 발전 방안 연구(2013)  
사회서비스 종사자 고용안정성 강화 시범사업 모델 개발 연구(2012)  
서울시 사회복지관 효율적 운영방안 연구(2012)  
서울시 지역사회서비스 실태 및 이용자 욕구조사(2011)  
사례관리 서비스표준화 및 원가측정 연구(2010) 등

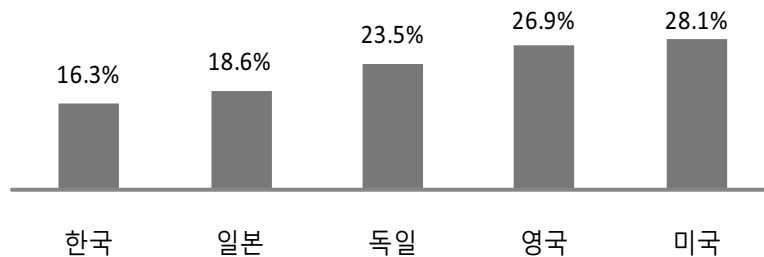
\* 본고는 주로 저자의 2012년, 2013년 연구보고서를 바탕으로 부분적으로 편집·수정하여 작성하였음.

다음으로 고용 없는 성장의 추세 속에서 사회서비스 분야가 일자리 창출의 블루오션으로 등장하게 되었다. 사회서비스업은 다른 분야에 비해 고용비중이 낮은 반면, 취업유발계수는 타 분야에 비해 높아 일자리 창출에 효과적이며, 따라서 잠재적 일자리 창출의 잠재력이 크다. 이는 사회서비스 정책의 적극적인 추진 요인으로 작용하였다. 우리나라 사회복지서비스 분야의 취업유발계수 및 사회서비스업의 고용비중은 다음과 같다.



[그림 1] 산업간 취업유발계수 비교

출처: 2013, 보건복지부 홈페이지



[그림 2] 사회서비스업 고용비중( '11년) 비교

출처: 2013, 보건복지부 홈페이지 자료를 토대로 작성

셋째, 저출산 및 고령화의 가속화로 노동력의 감소가 예상되는 가운데 1990년대 유럽에서 주로 논의되어왔던 사회투자론(social investment)<sup>1)</sup>에 힘입어 노동공급의 양과 질을 높이기 위한 인적자원 개발의 필요성이 대두되었다. 소득계층의 양극화와 근로 빈곤층(working poor) 등 신빈곤층의 증가로 인적자본 및 사회적 자본 투자에 대한 사회적 관심이 높아졌으며, 사회투자를 통해 취약계층 아동에게 기회의 평등을 실현하고 실업과 가난 등의 대물림을 방지할 수 있다는 인식이 확산되었다.

넷째, 사회서비스 전달체계 개선의 필요성에 대한 관심 확대이다. 전통적인 방식의 사회복지서비스는 공급자에 의한 지원방식으로 보건복지부를 중심으로 사도를 거쳐 시·군·구 및 읍면동을 통해 제공되어 왔다. 그러다보니 서비스 공급의 안정성은 확보되었으나 다른 한편으로 소비자의 선택권이 제약되고, 서비스 전달 과정에서 비효율적 배분, 이용자 및 공급기관의 도덕적 해이, 서비스 중복 수혜, 행·재정적 관리 비용 등의 발생으로 비효율성 문제가 계속 제기되어왔다. 더욱이 취약계층 외에도 서비스 욕구가 있는 일반시민들을 서비스 대상으로 포함시킨 사회서비스의 경우 잠재적 수요의 규모는 더욱 증가할 수밖에 없는 상황이므로 과거 공급자 중심의 시스템으로 대처하기에는 한계가 있다. 따라서 전달체계 정비를 통해 이용자의 선택권을 보장하고 관리와 운영에서의 효율성 및 투명성 확보를 위한 전달체계 개선이 요구되었다.

## 2. 사회서비스 일자리 창출 현황

‘괜찮은 일자리(decent job) 창출’은 정부가 그동안 사회서비스 정책을 시행해온 주요 목적 중 하나이다. 사회서비스 분야는 저소득층 주부, 여성 가장, 노인·장애인 등 반숙련·저숙련 인력의 취업이 용이하다는 점, 취업 취약계층의 긴급한 취업수요에 비교적 큰 비용 없이 대응할 수 있다는 점, 다른 사업에 비해 비경제활동인구로부터의 유입이 많아 타 노동시장을 교란하는 효과가 적다는 측면에서 새로운 일자리 분야로서 주목을 받아왔으며, 사회서비스 사업의 확대를 통해 고용취약 계층에 대해 연간 95천여 개(서비스제공인력)의 일자리 창출 효과를 가져왔다(보건복지부, 2011·2012).

1) 사회투자국가, 사회투자정책, 사회투자론 등의 용어는 서로 혼용되어 사용되고 있는데, 한국사회의 미래패러다임으로서 사회투자론을 수용하는 입장과 사회정책 차원의 대안패러다임으로서 사회투자론을 수용하는 입장이 있다. 전자는 사회투자‘국가’라는 용어를 주로 사용하고, 후자는 사회투자‘전략’(혹은 정책)’이란 용어를 즐겨 사용한다(김연명, 2007; 김미현 2013 재인용).

2012년 정부는 8개 부처의 59개 사업에서 사회서비스를 제공하였으며, 총 91,547억원 규모의 비용을 지출하였다. 그러나 사회서비스의 양적 성장에 비해 서비스의 품질 및 양질의 일자리 창출, 서비스 제공인력의 고용조건 등 질적 측면은 미흡한 실정이다.

2012년 사회서비스 일자리 창출 현황을 살펴보면, 장애인활동지원이 35,000명(36.8%)으로 가장 많고, 다음으로 지역사회서비스투자사업 19,353명(20.3%), 노인돌봄서비스 16,224명(17.0%) 순이다.

< 표 1 > 2012년 사회서비스 일자리 현황

(단위: 명, %)

세부 사업명	일자리	비율
<보건복지부>	95,192	100
가사간병방문도우미	1,680	1.8
노인돌봄서비스	16,224	17.0
보건소 방문건강관리사업	2,750	2.9
산모신생아도우미 지원	2,543	2.7
아동안전지킴이	2,270	2.4
요보호아동그룹홈운영지원	832	0.9
장애아동가족지원	3,700	3.9
지역사회서비스투자사업	19,353	20.3
장애인(사회)활동지원	35,000	36.8
장애인일자리지원	10,800	11.3
민간사회복지자원 육성 지원(신규)	40	0.04

출처 : 보건복지부 주요업무참고자료(2012)를 토대로 재구성(김미현 외, 2012)

또한 바우처를 중심으로 종사자들의 현황을 살펴보면 <표 2>와 같다. 2012년 9월 현재 전국의 8대 바우처 종사자는 56,721명이며, 서울시가 차지하는 비율은 17.89%(10,145명)로 전국에서 가장 높다. 성별 현황을 살펴보면, 전국적으로는 총 종사자 56,721명 중 여성종사자가 90.6%(51,385명)로 남성종사자 9.4%(5,336명)에 비해 월등히 높게 나타났다. 서울시의 경우 총 종사자 10,145명 중 여성종사자의 비율이 88.2%(8,952명), 남성종사자의 비율이 11.7%(1,188명)로 전국 분포와 유사하나 남성의 비율이 전국분포에 비해서는 다소 높은 것으로 나타났다.

이미 언급하였듯이 사회서비스 일자리에 종사하는 제공인력들의 경우 대부분 임시고용, 기간제 고용, 단시간 노동 등의 고용형태를 보이고 있으며, 고용안정성 또한 매우 취약

약한 경우가 많다. 이렇듯 전반적으로 사회서비스 종사자들의 고용환경이 열악한 가운데서도, 특히 약 90% 내외를 여성이 차지하고 있다는 것은 대다수의 여성이 더욱 불리한 고용환경에서 일하고 있음을 나타내주는 것이라 할 수 있다.

< 표 2 > 사회서비스 바우처 사업 시도별 종사자 고용 현황('12.9월)

(단위: 명, %)

구분 (전국 대비)	노인돌봄종합		장애인활동지원		산모신생아		가사간병		지역사회		장애아동 재활치료		장애아동 언어발달		총계															
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여																
전국	9,640	(17.0)	27,443	(48.38)	2,695	(4.75)	2,939	(5.18)	9,004	(15.87)	4,932	(8.70)	68	(0.12)	56,721 (100.00)															
	51	(0.53)	9,589	(99.47)	3,205	(11.68)	24,238	(88.32)	0	(0.0)	2,695	(100.0)	11	(0.37)		2,928	(99.63)	1,682	(18.68)	7,322	(81.32)	384	(7.79)	4,548	(92.21)	3	(4.41)	65	(95.59)	
서울	9	(17.65)	855	(8.92)	1,035	(32.29)	5,932	(24.47)	-	-	404	(14.99)	2	(18.18)	248	(8.47)	76	(4.52)	662	(9.04)	66	(17.19)	855	(18.80)	-	-	1	(1.54)	10,145	(17.89)

### 3. 사회서비스 일자리 정책의 과제

사회서비스의 양적 규모는 급속히 확대되었으나, 그 내용을 살펴보면 시민들에게 양질의 서비스를 제공하여 인간다운 삶을 영위하도록 한다는 사회서비스의 공공적 목적이 제대로 실현되고 있다고 보기에는 어려움이 있다. 사회서비스의 생산과 제공을 둘러싼 전달체계가 공공성을 기반으로 확립되지 않은 점이나 종사자의 전문성이 발휘되도록 고용 안정성이 확보되지 못한 점 등이 그 이유가 될 것이다.

위에서 언급한 바와 같이 대다수의 사회서비스 종사자들은 불안정하고 열악한 근로환경에 놓여있으며, 특히 여성의 경우 더욱 그러하다<sup>2)</sup>. 서비스제공자들의 근로환경이 서비스의 전문성 및 품질에 미치는 영향을 생각하면 이는 매우 중요한 사회적 과제가 된다.

2013년 서울시 복지건강실 및 여성가족정책실을 중심으로 사회서비스 정책을 검토한 결과, 총 257개의 사업이 진행되고 있음을 확인하였다. 그러나 이는 복지건강실과 여성

2) 노인돌봄기본 및 종합, 가사간병, 여성장애인홈ヘル퍼사업의 서비스 제공인력들을 대상으로 실시한 FGI(focus group interview) 결과, 기본생활수준을 보장하는 급여 제공과 처우개선이 절대적으로 필요함을 확인할 수 있었다. 이들은 1년 단위의 계약직이긴 하나, 계약파기에 대한 불안보다는 급여체계에서 근속년수의 반영이 없고 높은 업무강도에 비해 복리후생이 열악하며 수당지급이 이루어지지 않는다는 점, 체력적 어려움(종사자의 대다수가 50대임)과 생계유지의 어려움, 사회서비스 기관 간 경쟁으로 인해 이용자로부터 선택받지 못하게 될 위험 등의 불안을 느끼고 있었다(2012, 김미현 외).

가족정책실의 사업만을 분류한 것이므로 법 개정을 통해 확장된 사회서비스의 개념에서 본다면 서울시 전체 사회서비스 정책의 수는 훨씬 더 상회할 것으로 보인다. <표 3>은 서울시 복지건강실 및 여성가족정책실에서 시행하고 있는 총 257개의 사업을 기능과 대상에 따라 분류한 것이다. 여기에서 제시한 숫자는 서비스의 크기를 보여주지 못하는 한계가 있으나, 기능별-대상별 사회서비스 분류 현황을 파악할 수 있는 자료가 될 것이다.

< 표 3 > 기능별-대상별 서울시 사회서비스 정책분류<sup>3)</sup>

구분	대상별					합계(%)
	아동	성인	노인	장애인	다문화	
상담 및 치료	7	7	7	2	1	24(5.6%)
재활 및 자활 (현금성지원)	13(11)	28(13)	17(13)	36(7)	1(1)	95(45) 22%(10.4%)
돌봄	15	12	15	17	1	60(13.9%)
정보제공	8	8	6	2	2	26(6%)
역량개발	6	4	2	2	2	16(3.7%)
사회참여지원	7	5	9	2	3	26(6%)
건강관리	40	35	37	26	1	139(32.2%)
시설운영지원 관련시설이용	11	8	7	5	2	33(7.6%)
기타	3	7	1	0	2	13(3.0%)
합계	110 (25.5%)	114 (26.4%)	101 (23.4%)	92 (21.3%)	15 (3.5%)	432(100%) <sup>4)</sup>

위의 표에서 보는 바와 같이 서울시 사회서비스 정책은 건강관리(32.5%), 돌봄(13.9%), 재활 및 자활(22%) 등에서 높은 비율을 차지하고 있다. 실제 사회서비스 일자리 분포에서도 대체로 이와 일치한다. 따라서 향후 일자리 창출에서도 현재 높은 비율을 보이고 있는 기능들에서 보다 집중적으로 일자리 창출이 기획되었으나, 현재 비율이 낮은 영역, 즉,

3) 사회보장기본법에서 제시한 상담·재활·돌봄·정보의 제공·관련 시설 이용·역량개발·사회참여 등 7가지 기능별 분류를 기본으로 하되 '건강관리' 기능을 추가하고 명칭을 다소 수정·보완하여 사업을 분류하였다. 또한 서비스 대상자를 아동, 성인, 노인, 장애인, 다문화 등으로 구분하였다.  
4) 432개의 사업은 총257개의 사업에서 대상이 중복된 경우를 합해서 나타난 결과이다. 자세한 내용은 김미현곽유나(2013)를 참고하기 바란다.

정보제공, 역량강화, 사회참여지원 등에서도 일자리 창출의 새로운 아이디어를 가지고 접근해볼 필요가 있다.

2012년 사회보장기본법이 개정되면서 사회서비스의 영역 및 기능 등이 대폭 확대되었으나, 학계 및 현장을 비롯하여 대다수 영역에서 아직 사회서비스의 개념이 명확히 인식되지 못한 실정이다. 그러나 사회서비스가 일자리 창출의 블루오션임을 감안한다면, 또한 사회서비스를 통해 양질의 일자리를 창출하고자 한다면, 복지·보건의료·교육·고용·주거·문화·환경 등 시정 전반에 걸쳐 향후 보다 통합적인 시각을 가지고 유기적인 사회서비스 정책이 검토되고 입안되어야 할 것이다.

현재 서울시에서 많은 애정을 가지고 추진하고 있는 마을만들기, 생태복지를 비롯하여 최근 주목을 받고 있는 사회적 기업, 협동조합 등과의 연계와 협력을 통해 양질의 일자리를 만들어내고 이를 지속가능하도록 유지하는 방안을 모색하는 것이 향후 지속적으로 확대될 사회서비스 추진을 통한 일자리 창출의 과제가 될 것이다.

또한 사회서비스는 개인적 위험이 아닌 사회적 위험 상황에 대처하기 위한 것인 만큼 사회적 연대에 기반하고 있다. 따라서 선별적 복지 혹은 보편적 복지를 제공하는 어느 경우에도 사회서비스의 공공성(publicness)에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다. 공공성은 양질의 일자리를 창출하는 기본적 토양이 될 것이기 때문이다.

## 참고문헌

- 김미현·이수영·이태수·김도한·홍연준·이은혜·강현(2012), 사회서비스 종사자 시범사업 모델 개발 연구, 서울시복지재단.
- 김미현·곽유나(2013), 서울시 사회서비스 중장기 발전방안 연구, 서울시복지재단.
- 김미현(2013), 사회투자론과 사회서비스 성과, 복지가이슈투데이 vol. 8, 서울시복지재단.