

[사회서비스 토론회]

빈곤과 복지 시장화에 대응하는 대안적 사회서비스 체계 마련

일시

2010년 3월 31일(수) 오후 2시

장소

국회 의정관 105호

진보신당 · 조승수의원실



● 1부 (오후 2시 ~ 2시 30분) : 영상 상영회

사회 심재옥 (진보신당 여성위원회)

인사 노회찬 (진보신당 대표) , 조승수 (국회의원)

감독 주현숙

영상상영 (15분)

● 2시 30분 ~ 2시 40분 : 휴식

● 2부 (오후 2시 40분 ~ 4시 40분) : 사회서비스 토론회

사회 김석연 (진보신당 정책위원회 부의장)

인사 조현연 (진보신당 정책위원회 의장)

발제 좌혜경 (진보신당 정책위원회 정책연구위원)

토론 1 박지영 (민주노총 공공노조 정책국장)

토론 2 정금자 (전국요양보호사협회 회장)

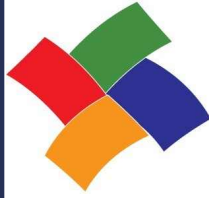
토론 3. 배정학 (한국장애인자립생활협회 국장)

토론 4. 장희진 (진보신당 의정부 지역 사회서비스 실태조사 참여자)

토론 5. 김형용 (동국대학교 사회학과 교수)

토론 6. 박정배 (보건복지부 사회서비스정책과 과장)

발표	빈곤과 복지시장화에 대응하는 진보신당 사회서비스 공공성 체계... 4p 좌혜경 (진보신당정책연구위원)
토론 1	‘복지’ 없는 복지 ‘노동자’ 34 박지영 (민주노총 공공노조 조직부장)
토론 2	요양보호사가 살맛나는 일터, 노인과 가족도 안심하는 장기요양제도가 필요합니다 36 정금자 (전국요양보호사협회 회장)
토론 3	빈곤과 복지시장화에 대응하는 대안적 사회서비스 체계 40 배정학 (한국장애인자립생활센터협회의 국장)
토론 4	지역 사회서비스 여성노동자들의 실태 및 개선 과제 44 장희진 (의정부 사회서비스 조사 사업팀)
토론 5	빈곤과 복지시장화에 대응하는 대안적 사회서비스 체계 48 김형용 (동국대학교 사회학과 교수)
토론 6	빈곤과 복지시장화에 대응하는 대안적 사회서비스 체계 53 박정배 (보건복지부 사회서비스정책과 과장)
보론	사회서비스의 여성화, 돌봄노동의 사회화, 위험한 도전인가? 새로운 기회인가? 54p 나영정 (진보신당 정책연구위원)



[발제문]

빈곤과 복지시장화에 대응하는 진보신당의 사회서비스 공공성 확보 방안

좌혜경 (진보신당 정책연구위원)

----- 목 차 -----

1. 왜 사회서비스인가?
2. 사회서비스 공급 현황
 - 1) 사회서비스 사업 예산 현황
 - 2) 사회서비스 이용자 현황
 - 3) 사회서비스 일자리 실태
 - 4) 제공기관 현황
3. 정부 사회서비스 정책의 문제점
 - 1) 이용자의 입장에서 살펴 본 문제점
 - 2) 종사자의 입장에서 살펴 본 문제점
4. 진보신당이 제안하는 대안적 사회서비스 체계
 - 1) 사회서비스 확대시 기본 원칙
 - 2) 기대효과
 - 3) 공공부문 개선안
 - 4) 민간부문 관리감독 강화방안
 - 5) 종사자 처우 개선안
 - 6) 사회복지서비스법 제정(사회복지사업법 전면 개정 or 돌봄서비스기본법 제정)
5. 마치며

1. 왜 사회서비스인가?

◎ 새로운 사회적 위기에 대응하는 사회서비스 체계

- 사회서비스¹⁾에 대한 관심이 증가한 이유는 기존의 복지체계로는 대응할 수 없는 새로운 사회적 변화들이 나타났기 때문임. 저출산 및 고령화로 인한 인구학적 변화, 여성의 경제활동 증가, 가족의 역할 및 구조 변화, 국민소득의 증가 등으로 인해 사회서비스에 대한 수요가 폭발적으로 증가하고 있음. 즉, 전통적으로 가족 내에서 여성이 담당하던 돌봄 노동의 사회화 욕구는 공적 사회서비스에의 욕구로 변화되고 있음. 이미 서구에서도 경제사회적 구조 변화에 따른 대응에 있어 전통적 복지국가모델로는 한계가 있음을 인정하고 복지국가의 보완 및 수정이 시도된 바 있으며, 현재도 시도되고 있는 상황(정경희 외. 2006).
- 반면, 우리나라 복지제도는 빈곤층 및 기여가 있는 사람들에 대한 소득보장(국민기초생활보장제도, 사회보험) 위주로 확대되어 옴. 그동안 사회서비스 부분은 매우 저발전되어 왔으며 가족의 희생을 전제로 최소한의 지원만이 제공되어 옴. 그나마도 국가 영역보다는 민간에 의해서 대부분 제공됨. 이렇게 민간에서 사회서비스 분야를 담당하다 보니, 서비스의 낮은 질, 서비스 양극화, 사회서비스 분야 종사자의 열악한 노동조건 수반, 각종 회계비리 발생, 이용자에 대한 심각한 인권침해 등이 발생해도 국가가 적절한 대응을 하지 못하는 등 심각한 부작용도 수반하고 있는 상황임.
- 이로 인해 사회서비스 확대 및 질적 강화는 새로운 시대적 과제로 요구되고 있으며, 저소득층만이 아니라 국민 모두에게 제공되는 보편적 복지제도로의 전환을 요구받고 있음.

◎ 2010년 최악의 실업대란에 대비: 사회서비스분야 고용창출 가능성 풍부

- 사회서비스가 주목받는 또다른 이유는 고용창출 가능성이 매우 풍부한 영역이기 때문임. 사회서비스는 노동집약적 산업이면서, 국민 삶의 질 수준이 높아짐에 따라 대두되는 사회복지 확충 요구에도 부합되는 일자리 산업임.
- 통계청 자료에 따르면, 2010년 2월 실업률은 4.9%로 전년동월대비 1.0%p 상승함. 실업자는 116만9천명으로 전년동월대비 24만4천명 증가함. 실업률은 지난 2009년 경제위기 이후 지속적으로 높아지는 상황임. 특히, 청년 실업률은 매우 심각한 것으로 나타남.

1) 사회서비스는 광의로는 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업 등을 의미함 (통계청, 표준산업분류). 협의로는 지역사회에 거주하고 있는 장애, 질병, 또는 취약성을 가진 사람들에 대한 원조를 의미하는 것으로 이해되기도 함(정경희 외. 2006).

[2010년 2월 실업율]

		09. 2월	11월	12월	10. 1월	2월
원계열	· 실 업 자(만명)	92.4	81.9	83.4	121.6	116.9
	· ·전년동월증감(만명)	10.6	6.9	4.8	36.8	24.4
	· 실 업 률(%)	3.9	3.3	3.5	5.0	4.9
	· ·청년층(15-29세)	8.7	7.7	7.6	9.3	10.0
계절 조정	· 실 업 자(만명)	85.0	87.8	87.3	119.5	107.6
	· 실 업 률 (%)	3.5	3.6	3.6	4.8	4.4

*출처: 통계청. 「2010년 2월 고용 동향」.

- 「2010년 2월 고용동향」을 보면, 농림어업의 지속적인 고용 감소(14만3천명 감소)에도 불구하고, 보건 및 사회복지 10만명, 운수업 7만 7천명, 제조업 4만5천명을 중심으로 고용이 증가함. 통계청 자료에서도 알 수 있듯이 보건 및 사회복지 분야에서 고용이 폭발적으로 증가하고 있는 상황임.
- 국회예산정책처(2009)에 따르면, 미국, 일본 등 선진국에서 최근 경기침체로 인한 실업을 해소하기 위한 유용한 수단으로 사회서비스 일자리가 이용되고 있음. 반면, 한국은 여전히 OECD 국가 사회서비스 고용비중에 한참 모자라는 것으로 나타남. 2007년 기준으로 한국의 사회서비스 비중은 13.8%로 OECD 평균 21.3%에 크게 못 미치는 상황임. 보건 및 사회복지 고용 비중은 3.2%로 OECD 평균 9.2%의 3분의 1 수준임.

< OECD 주요국 사회서비스¹⁾ 고용 비중(2007년 기준) >

(단위 : 천명, %)

	한국	OECD 평균	일본	프랑스	독일	스웨덴	영국	미국
사회서비스	13.8 (3,228)	21.3 (4,565)	17.0 (10,890)	26.8 (10,052)	24.1 (10,052)	32.5 (1,474)	28.0 (8,145)	25.1 (38,381)
보건 및 사회복지	3.2 (745)	9.2 (1,964)	9.0 (5,790)	11.3 (3,145)	11.2 (4,659)	15.9 (724)	11.9 (3,462)	12.0 (18,345)
전체 산업	100.0 (23,433)	100.0 (21,443)	100.0 (64,120)	100.0 (27,843)	100.0 (41,771)	100.0 (4,541)	100.0 (29,100)	100.0 (153,124)

주: 1. 괄호 안은 고용규모를 나타냄

2. 1) UN 국제표준산업분류 ISIC Rev. 3에 근거하여 산출함(공공행정, 국방 및 사회보장 행정(L), 교육(M), 보건 및 사회복지(N)).

2) 2007년 자료가 없는 5개국(룩셈부르크, 네덜란드, 벨기에, 아일랜드, 이탈리아)을 제외한 평균.

자료: 국제노동기구(ILO) / 재인용: 국회예산정책처. 「2009년도 제1회 추가경정예산안 분석」. 2009. 04

- 한국의 사회서비스 고용비중을 OECD 평균 21.3%까지 높이면, 176만명의 일자리가 추가로 만들어질 수 있음. 이 중 보건 및 사회복지 일자리를 OECD 평균 수준으로 높이면, 140만6천명의 추가 일자리 창출이 가능함.

[보건·복지 인력 확대안]

		현행 (A)	확대 (B)	목표 (A+B)
사회서비스		13.8% (322만8천명)	7.5% (174만7천명)	21.3% (OECD 평균) (497만5천명)
	보건 및 사회복지	3.2% (74만5천명)	6.0% (140만6천명)	9.2% (OECD 평균) (215만6천명)
전체 산업		100.0% (2,343만3천명)	100.0% (2,343만3천명)	100.0% (2,343만3천명)

*좌혜경, 「복지일자리 정책브리핑」, 진보신당, 2009. 12. 28.

- 한국의 복지 수준이 선진국에 현저히 못 미치는 반면, 사회서비스에 대한 욕구는 증가하고 있으며, 사회서비스사업 특성상 지속적이고 안정적인 일자리 성격을 지니고 있다는 점에서 사회서비스 일자리를 획기적으로 확대해 복지 수준도 높이면서, 안정적인 일자리를 창출해야 한다는 당위성이 점차 높아지고 있음.

2. 사회서비스 공급 현황

- 2010년 2월 복지부가 진보신당 조승수 의원실에 제출한 사회서비스 자료를 분석해, 정부의 사회서비스 공급 현황을 살펴 보고자 함. 사회서비스 영역 중에서도 복지부에서 진행하는 장애인 활동보조서비스 사업, 장애아동 재활치료 사업, 산모신생아도우미 사업, 지역사회서비스투자 사업을 중심으로 살펴보고, 장기요양기관 현황을 일부 보완했음.
- 복지부에서 제공하는 사회서비스는 서비스 대상자에게 시간 지원 형식으로 주어지고 있으며, 공공기관이 아닌 민간기관을 중개기관으로 지정해 서비스 관리 및 공급을 맡기는 바우처(쿠폰, 혹은 이용권) 방식으로 점차 변하는 추세임. 복지부에서 시행하는 대표적 사회서비스인 산모신생아도우미, 노인돌봄바우처, 장애인활동보조인, 장애아재활치료이며, 모두 바우처 방식으로 제공되고 있음.

1) 사회서비스 사업 예산 현황

- 그동안 사회서비스 분야는 절대적인 규모가 작다 보니, 노무현 정부 이후 국가 예산이 큰폭으로 증가했음. 반면, 2010년 정부 예산을 보면, 2009년 신규 도입된 장애아동재활치료 사업을 제외하면 증가율은 그리 크지 않음.
- 활동보조서비스 사업은 2009년 전년대비 51.0% 늘어났으나, 대폭적 확대 요구에도 불구하고 2010년 17.1% 증가에 그쳤음. 지역사회서비스투자사업은 2009년 오히려 전년대비 15.5% 감액됐고, 2010년 17.1%가 늘어났

으나 2008년에 비하면 여전히 감액된 예산임. 산모신생아도우미사업 역시 2009년 전년대비 4.8% 감액됐고, 2010년 또다시 5.4% 감액됨.

[2008~2010년 사회서비스 예산 증감 현황]

(단위: 백만원)

사업명	2008 예산	2009 예산			2010 예산		
		예산	증감액	증감율	예산	증감액	증감율
활동보조인	111,460	168,291	56,831	51.0	197,116	28,825	17.1
장애아동	-	43,147	-	-	72,024	28,877	66.9
지역사회서비스투자	141,002	119,137	-21,865	-15.5	139,548	20,411	17.1
산모신생아도우미	35,593	33,890	-1,703	-4.8	32,072	-1,818	-5.4

* 국비, 도비, 시비를 합친 예산임. 본인부담금은 제외.

* 2009년 12월말 기준

2) 사회서비스 이용자 현황

- 사회서비스 신청자 및 이용자수는 매년 늘어나고 있음. 그러나 2010년 이용자 추계를 보면, 지역사회서비스투자사업의 경우 오히려 55.6% 감소함. 장애아동재활치료만 제외하고 활동보조서비스, 산모신생아도우미의 경우도 이용자 증가폭이 크게 감소함. 이는 실제 이용자가 줄었다기보다는 정부의 소극적 예산 편성에 따른 결과라 할 수 있음.

사업명	2008년		2009년				2010년	
	신청자	이용자	신청자		이용자		이용자(추계)	
			신청자	증감	이용자	증감	이용자	증감
산모신생아도우미	51,840	44,867	61,486	18.6	53,401	19.0	55,763	4.42
지역사회서비스투자	546,506	489,526	546,816	0.1	491,645	0.4	218,058	-55.6
활동보조인서비스	13,129	19,498	11,348	-13.6	27,818	42.7	30,000	7.84
장애아동재활치료	-	-	20,068		18,005		37,164	106

* 2010년의 경우 이용자는 추계임.

* 2009년 12월말 기준

3) 사회서비스 일자리 실태

○ 개요

- 종사자들의 월평균 임금은 사업별로 49만원~78만원에 불과함. 사회보험가입률을 보면, 산모신생아도우미가 67.8%의 가입률을 보이는데 반해, 장애아동재활치료 37.5%, 지역사회서비스투자사업 5.5%에 그침.

「사회서비스 종사자 임금 및 사회보험 가입 현황」

지역	종사자수 (명)	종사자 평균임금 (월/원)	사회보험가입 현황				
			국민	건강	고용	산재	평균
산모신생아도우미	3,964	604,079	61.7%	63.4%	72.4%	73.9%	67.8%
지역사회서비스투자	34,872	494,760	4.2%	4.2%	5.1%	8.4%	5.5%
활동보조인	18,507	631,332	54.5%	57.1%	69.0%	69.0%	62.4%
장애아동재활치료	2,663	780,438	33%	33%	38%	46%	37.5%

* 2009년 12월말 기준

- 사회서비스 종사자의 임금이 열악한 이유는 안정된 일자리가 아니라, 시간급 형태로 임금이 주어져며, 이 역시 고정적이지 않기 때문임. 또한 해당 사회서비스사업들이 전국 공통사업임에도 불구하고, 지역별로 사회서비스 종사자의 임금 및 사회보험 가입률 격차가 존재함.

○ 활동보조서비스사업 지역별 일자리 실태

- 임금 격차를 단순비교하기 어렵기 때문에, 지역별 임금 차이를 종사자 1인이 담당하는 이용자수와 비교해 봄. 활동보조인의 경우, 종사자 1인당 서비스를 제공하는 이용자는 평균 15명이며, 월평균 임금은 63만1천원 수준임. 그러나 지역별로 봤을 때, 대구와 인천은 종사자 1인당 15명을 케어하고 있으며 지원예산도 비슷하나, 월평균임금에서는 64만원과 70만원으로 6만원 이상 차이가 남. 울산은 동일한 15명을 케어하나 월평균임금이 36만원에 그치고 있음.
- 이 밖에도 사회보험 가입율은 지역별로 매우 상이한 결과를 보여 줌. 충남의 경우 사회보험 가입률은 80.6%에 이르나, 울산은 8.3%에 불과해 지역별로 매우 큰 차이가 나고 있음.

활동 보조	예산 (백만원)	이용자 (명)	년간 1 인당 지 원액	종사자 수(명)	종사자 1인당 담당수	월평균 임금 (원)	사회보험 가입현황(%)				
							국 민	건 강	고 용	산재	평균

			(천원)		(명)						
합계	1682910	27,818	6,050	18,507	1.5	631,332	54.5	57.1	69.0	69.0	62.4
서울	343162	6,370	5,387	4,784	1.3	584,508	47.1	49.7	58.9	63.3	54.8
부산	132806	2,269	5,853	1,532	1.5	749,555	57.7	61.4	70.1	71.3	65.1
대구	81118	1,673	4,849	1,152	1.5	639,407	69.3	72.0	82.3	85.8	77.3
인천	89629	1,581	5,669	1,051	1.5	700,539	55.0	57.3	65.5	76.8	63.6
광주	65409	1,054	6,206	855	1.2	641,628	26.0	26.4	27.0	26.9	26.6
대전	60961	1,134	5,376	829	1.4	616,274	59.7	61.5	76.2	79.1	69.1
울산	29259	418	7,000	281	1.5	362,556	8.2	8.2	8.2	8.5	8.3
경기	302810	5,063	5,981	3,078	1.6	578,512	49.3	52.2	62.0	64.5	57.0
강원	52240	778	6,715	458	1.7	743,891	69.2	70.3	73.4	74.5	71.8
충북	61795	948	6,518	587	1.6	690,565	57.2	61.5	65.1	68.8	63.2
충남	66351	1,035	6,411	660	1.6	584,395	68.8	71.1	91.1	91.5	80.6
전북	81683	1,027	7,954	574	1.8	603,684	68.8	71.4	76.3	76.8	73.3
전남	93425	1,305	7,159	736	1.8	669,591	67.5	69.2	78.3	79.8	73.7
경북	92113	1,303	7,069	782	1.7	677,728	69.7	73.0	85.4	86.7	78.7
경남	101343	1,507	6,725	907	1.7	724,257	67.6	71.1	80.6	81.4	75.2
제주	28805	353	8,160	241	1.5	691,270	64.3	66.4	68.0	72.2	67.7

* 2009년 12월말 기준

○ 산모신생아도우미사업 지역별 일자리 실태

- 산모신생아도우미 역시 마찬가지로임. 종사자 1인당 케어수가 비슷한 강원(13.2명), 경기(13.4명), 경남 (13.4명), 경북(13.3명), 광주(13.3명)의 임금 수준을 보면, 월평균 44만원~72만원까지 차이가 남. 산모신생아의 경우 건당 임금이 지급되기 때문에 1인당 케어수가 많을수록 임금은 높아질 수 있음. 그런데 대구의 경우 187명을 케어해 월평균 80.1만원의 급여를 받고 있으나, 케어수가 가장 적은 충북은 11.6명을 케어하는데도 86.4만원의 임금을 받고 있음. 사회보험 가입 현황도 충북 48.8% ~ 대구 98.0%로 매우 차이가 나고 있음.

산모신생아도우미	이용자 수	종사자 수	종사자1인당 케어수	월평균 임금(원)	사회보험 가입현황(%)				
					국민	건강	고용	산재	평균
합계	53,401	3,964	13.5	604,079	61.7%	63.4%	72.4%	73.9%	67.8%
강원	1,533	116	13.2	436,092	73.3%	77.6%	80.2%	80.2%	77.8%
경기	14,181	1,062	13.4	602,531	48.2%	49.5%	55.7%	59.4%	53.2%
경남	4,201	314	13.4	458,821	59.9%	60.5%	90.8%	89.8%	75.2%
경북	3,778	283	13.3	561,157	65.7%	66.8%	84.8%	88.3%	76.4%
광주	1,371	103	13.3	718,001	38.8%	38.8%	66.0%	66.0%	52.4%

대 구	3,007	161	18.7	801,098	97.5%	98.1%	98.1%	98.1%	98.0%
대 전	1,905	127	15.0	657,507	84.3%	89.0%	90.6%	92.1%	89.0%
부 산	2,971	241	12.3	663,619	88.8%	90.9%	97.5%	97.5%	93.7%
서 울	7,662	600	12.8	616,003	57.5%	61.2%	62.5%	63.8%	61.3%
울 산	1,009	84	12.0	568,501	71.4%	71.4%	71.4%	71.4%	71.4%
인 천	2,599	168	15.5	568,074	78.0%	78.6%	79.8%	80.4%	79.2%
전 남	2,261	148	15.3	640,903	74.3%	74.3%	74.3%	74.3%	74.3%
전 북	2,037	159	12.8	612,820	73.6%	74.2%	74.2%	74.2%	74.1%
제 주	805	65	12.4	411,189	72.3%	73.8%	80.0%	81.5%	76.9%
충 남	2,128	165	12.9	471,640	35.8%	37.6%	59.4%	62.4%	48.8%
충 북	1,953	168	11.6	864,403	51.8%	54.2%	80.4%	80.4%	66.7%

* 2009년 12월말 기준

○ 장애아동재활치료사업 지역별 일자리 실태

- 시행된지 1년 밖에 되지 않는 장애아동재활치료의 경우, 월평균임금은 78만원임. 장애아동재활치료의 경우, 여타 사회서비스에 비해 그나마 높은 임금 수준을 보임. 그럼에도 불구하고, 사회보험 가입율은 울산 11.5% ~ 경북 72.3%로 매우 차이가 나고 있음.

* 2009년 12월말 기준

장애아동 재활치료	이용자수 (명)	종사 자수 (명)	1인당 담당 수(명)	월평균 임금(원)	사회보험 가입현황(%)				
					국민	건강	고용	산재	평균
합계	18,005	2,663	6.8	780,438	33%	33%	38%	46%	37.5%
서울	2,491	391	6.4	694,490	23%	21%	26%	27%	24.3%
부산	1,041	123	8.5	993,566	62%	62%	68%	71%	65.8%
대구	1,376	264	5.2	775,648	61%	61%	67%	72%	65.3%
인천	1,125	141	8.0	906,351	38%	40%	43%	43%	41.0%
광주	725	81	9.0	1,020,590	33%	33%	41%	41%	37.0%
대전	876	145	6.0	660,385	30%	30%	30%	30%	30.0%
울산	374	76	4.9	674,351	14%	12%	11%	9%	11.5%
경기	3,232	563	5.7	558,439	18%	18%	23%	24%	20.8%
강원	650	78	8.3	896,649	65%	64%	64%	62%	63.8%
충북	644	77	8.4	848,260	31%	30%	34%	35%	32.5%
충남	773	132	5.9	699,195	42%	42%	42%	42%	42.0%
경북	1,081	122	8.9	1,035,763	71%	72%	72%	74%	72.3%
경남	1,415	266	5.3	859,059	9%	9%	23%	98%	34.8%
전북	982	84	11.7	1,070,214	55%	57%	60%	67%	59.8%
전남	927	94	9.9	1,094,477	31%	32%	30%	29%	30.5%

제주	293	26	11.3	1,126,657	31%	31%	31%	31%	31.0%
----	-----	----	------	-----------	-----	-----	-----	-----	-------

* 2009년 12월말 기준

○ 지역사회서비스투자사업 지역별 일자리 실태

- 지역사회서비스투자사업 종사자의 경우, 월평균임금이 49.5만원으로 매우 낮은 상황임. 사회보험 가입율 역시 전국 평균 5.5%에 불과. 지역별 특성을 반영한 사업이기 때문에 차이를 보일 수 있다고 하나, 광주 3.1% ~ 제주 12.5%로 매우 낮은 사회보험 가입율을 보여주고 있음. 반면 종사자 1명당 담당수가 가장 많은 제주의 경우 28명을 케어하나 월평균 급여는 31.8만원에 불과하고, 인천 역시 두 번째로 많은 20.3명을 케어하나 16.9만원에 그치고 있음.

지역 사회	이용자 수(명)	종사자 수(명)	종사자1명당 담당수(명)	월평균 임금(원)	사회보험 가입현황(%)				
					국민	건강	고용	산재	평균
합계	491,645	34,872	14.1	494,760	4.2%	4.2%	5.1%	8.4%	5.5%
서울	50,641	5,360	9.4	366,271	2.5%	2.5%	2.5%	5.7%	3.3%
부산	34,070	2,379	14.3	558,158	4.7%	4.5%	5.1%	10.3%	6.1%
대구	26,533	2,417	11.0	697,581	9.3%	9.1%	10.8%	14.4%	10.9%
인천	28,314	1,396	20.3	169,400	4.0%	4.0%	3.9%	6.6%	4.6%
광주	22,860	1,238	18.5	414,418	3.0%	3.0%	3.1%	3.2%	3.1%
대전	25,891	1,417	18.3	661,187	5.6%	4.9%	4.9%	5.5%	5.3%
울산	10,332	915	11.3	887,852	3.6%	3.2%	3.1%	11.3%	5.3%
경기	103,013	8,150	12.6	329,977	2.9%	2.9%	3.0%	7.0%	3.9%
강원	21,233	1,181	18.0	504,316	5.7%	5.7%	9.7%	11.2%	8.1%
충북	21,791	1,377	15.8	558,109	4.6%	4.6%	4.8%	5.9%	5.0%
충남	23,584	1,802	13.1	531,835	4.8%	4.9%	5.4%	6.9%	5.5%
전북	24,018	1,212	19.8	262,020	8.7%	9.2%	11.3%	15.1%	11.1%
전남	19,674	967	20.3	324,566	10.1%	10.2%	11.2%	12.2%	10.9%
경북	38,675	2,063	18.7	695,844	2.5%	2.7%	8.8%	10.9%	6.2%
경남	29,863	2,600	11.5	636,411	1.5%	1.5%	2.7%	9.2%	3.7%
제주	11,153	398	28.0	318,215	11.8%	12%	12.3%	13.6%	12.5%

* 2009년 12월말 기준

☞ 시급제, 고용주 의지, 지자체 지원 여부에 따라 종사자 노동조건 격차

- 위의 사업들은 국고보조사업으로 전국 공통의 기준과 지원 체계를 가지고 있음. 전반적으로 열악한 임금 구조는 불안정한 시간급 임금제 때문인 것으로 보이나, 지역별로 임금, 사회보험 가입율이 차이를 보이는 사회보험 특성상 종사자를 고용하고 있는 고용주의 의지와 이를 관리감독해야 하는 지자체의 의지가 반영된

결과 때문으로 보임.

4) 제공기관 현황

- 제공기관 현황을 설립주체별로 살펴 보면, 산모신생아의 경우 영리가 차지하는 비율이 35.5%, 비영리가 차지하는 비율 64.5%이며, 국공립은 전혀 없는 것으로 나타남.

「산모신생아 설립주체별 제공기관 현황」

산모신생아	총계	영리	비영리					국가 및 지자체
			소계	기타 단체 및 법인	사회 복지관	재가노인 시설	지역 자활센터	
개소수	197	70	127	56	1	1	69	0
비중	100.0%	35.5	64.5	28.4	0.5	0.5	35.0	0

*2009년 12월말 기준

- 지역사회서비스투자사업 역시 영리가 차지하는 비중이 37.4%이고, 비영리는 62.6%이며, 국공립은 0개인 상황.

「지역사회서비스투자사업 설립주체별 제공기관 현황」

지 역 사 회	총 계	영 리	비영리										국 가 가 지 자 체
			소 계	기 타 비 리	사 회 복 관	회 지	자 생 센 터	립 활	장 인 체	애 단	재 가 노 인 시 설	종 교 단 체	
개 소 수	906	339	567	201	209	3	46	14	1	27	56	10	0
비 중	100.0	37.4	62.6	22.2	23.1	0.3	5.1	1.5	0.1	3.0	6.2	1.1	0

*2009년 12월말 기준

- 장애아동재활치료사업 역시 영리가 36.3%에 달하고, 비영리는 63.6%임. 국공립 역시 전혀 없음.

「장애아동재활치료사업 설립주체별 제공기관 현황」

장애아동재활치료	계	영리	비영리									국가 및 지자체
			소계	지역 자활 센터	사회 복지 관	재가 노인 시설	자립 생활 센터	장애인 단체	기타 비영 리	대 학 교	병 원	
개소수	636	231	405	2	221	7	2	76	84	6	7	0
비중	100.0	36.3	63.6	0.3	34.7	1.1	0.3	11.9	13.2	0.9	1.1	0

*2009년 12월말 기준.

- 활동보조사업의 경우 위의 사업들과 달리 영리가 차지하는 비중은 0.9%로 매우 낮고, 비영리가 99.1%를

차지함. 그러나 국공립이 전혀 없기는 마찬가지임.

「활동보조사업의 설립주체별 제공기관 현황」

활동보조	총계	영리	비영리									국가 및 지자체
			소계	기타 비영리	사회 복지 관	자립 생활 센터	장애 인단 체	재가노 인시설	종교 단체	지역자 활센터	대학 교	
개소수	453	4	449	37	142	61	86	16	1	105	1	
비중	100.0	0.9	99.1	8.2	31.3	13.5	19.0	3.5	0.2	23.2	0.2	0.0

*2009년 12월말 기준

- 사회보험에 의해서 실시되는 노인장기요양의 경우, 국공립이 차지하는 비중이 시설 3.4%, 재가기관 0.9%로 미비하기는 하나 국공립기관이 존재함.

「노인장기요양 설립주체별 제공기관 현황」

장기 요양	단위	시설				재가			
		합	설립주체별			합	설립주체별		
			국공립	법인	개인		국공립	법인	개인
전국	개소	2,629	89	1,052	1,488	19,074	178	3,963	14,933
	비중	100.0	3.4	40.0	56.6	100.0	0.9	20.8	78.3

*2009년 12월말 기준

3. 정부 사회서비스 정책의 문제점

- 현재 정부는 시장 주도의 사회서비스 확대 전략을 펴고 있음. 정부의 논리는 사회서비스 공급을 시장에 맡겨 두면 민간공급기관들끼리 경쟁을 통해 서비스 질을 상승시킬 수 있어, 소비자들은 서비스 선택권을 보장받음과 동시에 높은 질의 서비스를 받을 수 있다는 것임. 그러나 속성상 이윤추구를 할 수 밖에 없는 시장에 사회서비스를 맡겨 두면, 서비스 양극화와 함께 이윤을 극대화하기 위한 각종 편법이 동원될 수 밖에 없음.
- 민간서비스공급자는 법정급여로는 이윤을 얻기 힘들기 때문에 추가적인 비급여항목을 개발하게 됨. 이때 추가적인 비급여 항목은 높은 비용을 수반할 가능성이 크고, 이런 현상은 결과적으로 저소득층에게 불합리한 구조로 연결됨. 현재 장기요양서비스에서 이러한 사실들이 보고되고 있음. 사회서비스 이용자들은 사회적으로 취약한 계층이거나, 영유아의 경우 발달 단계에서 매우 중요한 시기이기 때문에 잘못된 사회서비스 제공은 돌이키기 어려운 결과로 귀결될 수 있음.
- 민간기관 종사자들의 임금 수준 역시 매우 심각한 것으로 알려지는데, 이는 이윤 극대화의 가장 손쉬운

방법으로 노동자 임금 수준을 하향시키는 것을 선호하기 때문인 것으로 볼 수 있음.

1) 이용자의 입장에서 살펴 본 문제점

① 민간 부문의 역할과 정부 부문의 역할 모호; 정부 관리감독 기능 미비

- 사회서비스 공급의 과도한 민간 의존은 사회서비스의 공공적 성격을 모호하게 하고 있음.
- 성은미 외(2007)에 따르면, 현재 복지서비스 제공시설이 마치 개인의 소유물처럼 인식되고 있는 상황이라, 돈만 있으면 누구나 복지시설을 건립하고 있다고 볼 수 있음. 이로 인해 복지서비스 제공에 필요한 원칙들이 무시되고 있어 적절한 서비스를 제공하지 못하는 경우가 많음. 보육·교육에 적합한 지식과 자질이 없는 곳에서 이뤄지는 보육서비스는 자칫하면 아동학대와 아동 발달 장애로 연결될 수도 있음. 복지서비스 민간공급자들에 대한 관리감독이 제대로 이뤄지지 못한 상황에서의 정부의 사회서비스 확충전략은 오히려 민간공급자의 진입 규제를 더욱 완화하고 있기 때문에 사회서비스 질은 보장되기 어려움.

② 복지서비스 시장화는 서비스 양극화로 연결²⁾

- 이윤추구를 목적으로 서비스를 공급할 경우 서비스 양극화는 필연적으로 발생할 수 밖에 없음. 소득이 높은 사람은 고비용의 질 좋은 서비스를 받는 반면, 소득이 낮은 사람은 돈이 없어 서비스 접근조차 어려운 상황이 발생함.
- 민간공급자는 법정급여로는 이윤을 얻기 힘들기 때문에 추가적인 비급여항목을 개발하게 됨. 이때 추가적인 비급여항목 서비스는 고질·고비용일 가능성이 크고, 이런 현상은 결과적으로 저소득층에게 불합리한 구조로 연결됨.

③ 복지서비스 시장화는 지역 양극화로 연결³⁾

- 사회서비스 시장화는 지역 양극화도 불러올 수 있음. 서비스를 이용하려는 사람이 많을수록 더 많은 이윤을 얻을 수 있기 때문에 당연히 인구가 많은 대도시에서 서비스 공급자가 밀집됨. 수지타산이 맞지 않는 농어촌지역에는 필요성에도 불구하고 사회서비스 제공 기관이 건립되지 않을 수 있음. 실제로 농어촌지역에는 병원

2) 성은미·좌혜경·홍원표. 「“공공복지서비스 확대와 일자리 확대 방안 중간 발표 자료집”, 진보정치연구소. 2007.5.8

3) 성은미·좌혜경·홍원표. 「“공공복지서비스 확대와 일자리 확대 방안 중간 발표 자료집”, 진보정치연구소. 2007.5.8

교육·보육시설 등의 공급자가 적어서 서비스 접근성이 낮은 상황임.

2) 종사자의 입장에서 살펴 본 문제점

① 막무가내식 일자리 창출 전략

- 정부의 사회서비스 일자리는 유형에 따라 공공형, 경과형, 시장형으로 분류되며, 대상자별로는 취업취약계층, 저소득층, 자격증소지자, 지역주민 등으로 나뉘어 있음. 이러한 일자리사업들은 노동부의 사회적일자리, 복지부의 사회서비스 일자리, 사회적기업 일자리 등으로 다양하게 제시됨.
- 2009년 현재까지의 사회서비스 상황을 보면, 노동부, 복지부를 포함해 8개 부처 46개 세부사업에 1.6조원의 정부 예산이 투입되어 16만개의 사회서비스 분야 일자리 창출 사업이 진행되고 있음. 이러한 사회서비스 일자리 수준은 사업별로 다양함.

「사회서비스 일자리 사업별 일자리 수준 비교」

구 분	사회서비스 일자리 (2009년)			
	일자리 유형	일자리 대상	임금수준	일자리 수
합 계				164,589
□ 노동부				25,675
사회적일자리 창출	혼합(공공, 경과, 시장)	취업취약자	월 84만	25,477
사회적일자리 창출(제주균특)	혼합형	취업취약자	월 84만	98
취업애로계층직업진로개발지원	공공형	취업취약자	월 60만	100
□ 복지부				80,909
보건소방문보건사업 지자체보조	공공형	자격소지자	월 93-109만	2,700
정신보건센터 운영	공공형	자격소지자		678
장애인 사회활동지원 자치단체경상보조	시장형	교육이수자	시간 8천원	17,995
장애아동 가족지원	시장형	자격소지자	계약	1,800
장애인주민자치센터도우미 자치단체경상보조	공공형	장애인	월 86만	2,500
산모신생아도우미 지원 자치단체 경상보조	시장형	교육이수자	월 40-80만	2,258
지역사회서비스투자사업 자치단체경상보조	시장형	자격소지자	계약	12,910
가사간병방문도우미	공공형	저소득층	월 70만	9,000
노인돌봄서비스 자치단체경상보조	시장형	교육이수자	월 60-120만	8,332
아이돌봄 지원사업(보조)	시장형	교육이수자	시간제	6,318

결혼이민자 방문교육서비스	공공형	자격소지자	월 80만	2,240
결혼이민자 가족지원	공공형	자격소지자	월 120만	160
다문화가족아동청소년언어발달지원	공공형	자격소지자	월 180만	101
요보호아동그룹홈형태보호	공공형	자격소지자	월 150만	580
청소년동반자 프로그램운영지원	공공형	자격소지자	월 150-180만	1,270
지역사회서비스 청년벤처지원	경과적	청년실업자	월 100만	6,600
의료급여관리	공공형	자격소지자		499
지역자활센터 기능 활성화	공공형	자격소지자	월 180만	1,334
장애인복지일자리지원 자치단체경상보조	공공형	장애인	월 20만	4,172
□ 산림청				38,266
숲가꾸기	공공형	실업자	10개월	30,224
산림서비스증진	공공형	기준없음	10개월	8,042
□ 행안부				853
자원봉사활성화지원(경상)	공공형	자격소지자	월 126만	496
정보화마을조성(자본)	공공형	지역주민	월 110만	357
□ 문화재청				1,141
궁능 야간개방	공공형	기준없음		36
문화재 특별관리 인력지원	공공형	기준없음	월 110만	611
목조문화재 상시감시체제구축	공공형	기준없음		332
궁능유적기관방재시스템 확충	공공형	취업취약자	일6만, 주5 일	162
□ 환경부				5,485
국립공원지킴이	공공형	지역주민	일 4만, 6만	529
자연환경안내원	공공형	자격소지자	월 150만	325
5대강 환경지킴이운영 및 실태조사	공공형	지역주민	계약	167
국립공원사업	공공형	지역주민	일 8만	4,464
□ 문화부				10,517
공공도서관 개관시간 연장지원	경과적	자격소지자	월 30만	820
도서관 개관시간 연장	경과적	자격소지자	월 30만	18
박물관 야간개장으로 국민문화 향유권 확대	공공형	기준없음	?	116
야간개관을 통한 관람향유권 확대	공공형	기준없음	월 120-180만	13
사회문화예술교육활성화	경과적	자격소지자	강사비	550
학교의 문화예술교육활성화	경과적	자격소지자	강사비	3,500
생활체육지도자 활동지원	공공형	자격소지자	월 174만	3,200
문화관광해설사육성사업(지자체)	공공형	기준없음	일 3만	2,300
□ 교육부				139
깨끗한 학교만들기	공공형	저소득층	월 150만	15
방과후 학교운영	-	-	-	17

장애아 교육지원	경과, 시장형	자격소지자	월 150만	107
----------	---------	-------	--------	-----

*출처: 김형용 외. 「사회적 기업 및 사회서비스 일자리 분석 결과」, 2009. 6. 5. 함께일하는재단.

- 그러나 위에서 살펴 본 바와 같이 취약계층 일자리 창출이라는 목표와 사회서비스 확대라는 두 마리 토끼를 다 잡기 위해 추진했던 ‘사회서비스 일자리 창출’ 정책은 사회서비스 확대라는 일부 긍정적 측면에도 불구하고, 저임금저숙련 일자리를 양산하고 있으며, 열악한 노동조건으로 인해 잦은 이직을 유발해 한시적인 일자리로 전락한 상황임.
- 김형용(2009; 재인용)은 정부가 사회서비스 분야의 일자리 사업(사회적일자리, 사회적기업, 사회서비스 일자리)을 단일한 범주로 간주함으로써 정책목표의 혼선을 야기했다고 지적함. 또한 사회서비스 일자리를 반숙련 상태의 노동인력이 진입하는 일자리로 한정하고 있는데, 이럴 경우 사회서비스 일자리의 저임금·저품질이 고착화될 위험이 있다고 주장함.
- 홍원표(2009) 역시 정부 주도의 일자리 창출 정책에서 중요한 측면은 창출된 일자리를 통해 무엇을 생산할 것인가의 문제라고 지적함. 시장의 경우 이윤을 만들기만 한다면 일자리 창출의 이유가 됨. 반면 정부가 일자리를 창출하는 이유는 두 가지 중 하나로, 일자리 자체를 생산하거나, 공공의 필요에 부응하는 서비스를 생산하기 위해서임. 갑작스런 경제 위기 시기에 일시적으로 공공근로를 확대하는 경우가 전자에 가깝다면, 행정서비스·교육·보건·복지 등의 경우는 후자에 해당함. 전자의 경우라면 특정 시기나 특정 계층에만 한정될 가능성이 큼(물론 이후 노동시장 재진입에 대한 프로그램이 같이 고려되어야 함). 후자의 경우라면 어떤 형태의 일자리든 지속적인 서비스 생산을 고려해야만 함. 양극화를 해결할 국가의 복지 확대 필요성은 여전한 과제인데, 이를 취약계층의 일자리 문제와 사회서비스 제공이라는 별개의 사회적 목적을 한꺼번에 추구하는 과도한 목표로 설정한 것은 말은 그럴싸하나 일자리 제공과 사회서비스 제공이라는 두 가지 사회적 목적을 어설프게 뒤섞은 전시용 프로그램 수준을 탈피하기 어렵다는 것임.

② 낮은 임금, 열악한 노동조건

○ 최저임금에도 못 미치는 낮은 임금

- 위에서 살펴 본 바와 같이 4개 사회서비스사업 일자리 수준을 보면, 종사자는 월평균 49만원~78만원의 임금을 받고 있음. 사회보험가입률을 보면, 산모신생아도우미가 67.8%의 가입률을 보이는데 반해, 장애아동재활치료 37.5%, 지역사회서비스투자사업 5.5%에 불과함.
- 정부는 사회서비스 일자리의 시간당 단가가 최저임금을 상회한다고 주장하나, 월임금으로 볼 때는 최저임금 수준에 미치지 못하고 있음. 즉, 사회서비스에 종사하는 노동자의 경우 적정 소득을 보장받기 어려운 상황임.

또한 필요할 때마다 시급제로 지급되는 임금 구조와 이용자 확보의 불안정성으로 인해, 월평균임금 또한 들쭉날쭉인 상황임. 이런 결과는 사회서비스 일자리를 적정소득을 보장받는 안정된 일자리가 아니라, 단순한 소일거리나 부수입 수단으로 전락하게 만들며, 숙련된 노동자를 양산하기 어렵게 만들 수 밖에 없음.

『서울시 ##장애인자립생활센터 소속 노동자의 08년 4월~6월 임금현황』

	4월	5월	6월
김00	960,000원	210,000원	540,000원
박00	420,000원	1,020,000원	918,000원
이00	420,000원	48,000원	0원
최00	0원	960,000원	492,000원
고00	408,000원	30,000원	234,000원

*출처: 박지영, ‘제가 사회서비스 노동의 특징과 문제점’, 『사회서비스노동자의 노동권 법률워크숍 자료집』, 2009. 06.

○ 정부에 의해 양산되는 여성 비정규직 일자리

- 사회서비스는 돌봄노동적 성격이 강하기 때문에 그 특성상 여성 적합형 일자리로 제시되고 있으며, 여성들 역시 대거 사회서비스 일자리로 진입하고 있음. 그러나 새롭게 창출되는 사회서비스 일자리 수준이 매우 열악한 상황이라, 정부에 의해 만들어지는 일자리로 인해 오히려 여성들의 저임금·비정규직화가 촉진되고 있음.

○ 가정방문서비스의 안전장치 미흡

- 가정 내 방문서비스(재가서비스)의 경우, 성폭력 문제 및 각종 안전 문제에도 취약한 상황임. 박지영(2009)에 따르면, 재가서비스 제공 과정에서 안전사고, 성폭력이 일어날 수 있고, 이러한 문제에 대해 현장에서 해결하지 못하는 사례가 있다고 지적함.

○ 서비스 노동자의 노동조건 하락은 서비스 질 하락으로 연결

- 사회서비스 노동자의 열악한 노동조건은 결국 서비스 질의 하락으로 연결될 수밖에 없음. 복지서비스는 일반적으로 현금을 지급하는 사회보험이나 공공부조와 달리 ‘사람’에게 제공되는 대인 서비스임. 이 때문에 종사자의 열악한 노동조건은 곧바로 서비스 수준에 영향을 미칠 수 밖에 없으므로, 서비스 질은 하락할 수 밖에 없음.

4. 진보신당이 제안하는 대안적 사회서비스 체계

1) 사회서비스 확대시 기본 원칙

○ 선별적 지원이 아니라, 국민 전체의 이익을 우선하는 보편적 복지로 전환

- 이제까지 한국의 복지제도는 보호의 대상을 선별하여 최소화(빈곤층)하고, 사회적 비용을 최소화하는 방향으로 진행되어 왔음. 이러한 잔여적 복지는 빈곤층, 저소득층을 사회적으로 무능력자, 낙오자 등으로 낙인찍음으로서 사회구성원을 이분화하는 부정적인 효과를 초래함.

- 오히려 국민적 필요에도 불구하고, 사회복지 혜택이 '저소득층 중심+기여가 있는 사람들' 중심으로 제공되고 있어, 사회서비스가 필요한 대다수 국민들이 배제되어 있는 상황이라 할 수 있음.

[한국 사회복지제도 내에서 배제 대상층]

대 상 층				복지제도	
아동, 노인, 장애인, 여성 노동자 빈곤층	빈곤층 위주로만 지원		사각지대	사각지대	복지서비스
			사각지대 (비정규직, 청년실업자, 영세자영업자)	정규직 위주 지원	사회보험
	160만명 지원	사각지대 (350만)			공공부조
빈곤층		저소득층		중산층	

- 사회서비스의 보편적 접근 방식은 변화하는 미래 사회에 대비한 국가 전략이자, 인간의 생애주기에 따른 기본권을 국가 시스템으로 보장하는 전략이라 할 수 있음.

- 따라서 사회서비스는 모든 국민을 대상으로 하며, 성별, 나이, 재산에 따른 차별을 두지 않도록 설계되어야 함. 이러한 보편적 복지제도로의 변화는 국민들의 조세 저항권을 줄이고, 사회적 연대 의식의 발전을 가져올 수 있을 것임.

○ 공공성 강화(50%까지 공공부문 확대+민간부문 관리감독 강화방안 병행)

- 사회서비스 분야는 서비스 이용자 특성에 따라 다양한 서비스들이 제공되어야 하기 때문에 이윤을 내기 어렵고, 시장에 맡겨 두었을 때 고가의 서비스로 제공되거나 서비스가 아예 생산조차 되지 않는다면 문제가 발생할 수 밖에 없음. 모든 사람은 국가 내에서 수립된 사회보장의 혜택으로부터 차별받지 않을 권리가 있음. 따라서 시장 경쟁을 확대하는 사회서비스가 아니라, 공공성에 기반한 사회서비스를 확대해야 함. 특히 국민 필수 서비스인 사회서비스는 국가 주도 하에 서비스 공급이 이뤄져야 함. 공공성이라는 답론은 여러 가지를 내포할 수 있으나, 우선은 “국가에 의한 직접 공급 50% 확보(공공부문 확대)”로 방향을 설정하고자 함.
- 정경희(2006)에 따르면, 사회서비스 분야에 있어서, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등은 공공서비스 모델로서, 사회서비스의 공급·전달·규제·재정 모두에서 공공부문의 압도적 우위를 특징으로 함. 이 유형에서는 비영리조직이나 영리조직의 역할이 매우 미미하고, 지방정부가 사회서비스의 생산과 계획에서 중심적 역할을 담당하며, 조세로 재원이 조달되고, 보편주의의 원리에 기초해 욕구가 있는 어린이·노인·장애인에게 서비스는 즉각적으로 주어짐. 반면, 여전히 사회서비스를 가족에 의존하는 가족주의 모델의 대표적 나라인 스페인·그리스·포르투갈 등 지중해 지역의 나라들은 사회서비스 시스템이 전반적으로 매우 낙후되어 있음. 또한 자산조사를 통해 일정 소득 이하의 계층에게만 사회서비스를 지원하며, 나머지는 시장에 의존하는 자산조사·시장의존 모델의 대표적 나라인 영국·미국은 신자유주의화 경향 속에서 영리부문이 급성장하고, 전체적으로 복지재정이 축소되는 결과를 초래함.
- 장지연(2005)은 경제학적인 관점에서 볼 때 (사회서비스 중 대표적인) 국공립보육시설이 서비스의 질과 가격을 통제할 수 있는 기제로서의 역할을 해야 한다고 전제하고, 보육시설을 이용하는 영유아에게 일정수준 이상의 보편적인 보육서비스를 제공함과 동시에 보육료를 통제할 수 있는 국공립 비중의 바람직한 수준을 70% 이상으로 보았으나, 현재의 재정지원 수준을 고려해 볼 때 적어도 보육서비스의 50% 이상을 국공립보육시설에서 제공해야 한다고 제시. 이러한 기준에 따르면, 공공부문 50% 확대는 민간부문과 공공부문의 상호 견제 및 조화를 위해 필요한 장치라 할 수 있음.
- 다만, 공공부문을 일시에 확대하기도 어렵거니와 현재까지 구축된 민간전달체계를 배제하는 것은 재정 낭비적 요소가 크며, 민간의 장점인 독창성, 자율성, 민주성 등의 배제도 동반할 수 있기 때문에, 공공부문 50% 확대와 함께 민간부문 관리감독 방안도 함께 제시하고자 함. 외국에서도 돌봄서비스 영역은 스웨덴, 오스트리아 등의 경우 공공 주도이긴 하나, 비영리를 배제하지 않으며, 여타 국가들에서는 비영리 부문이 활성화되어 있는 상태임.

「돌봄서비스 영역에서의 복지혼합」

국가	서비스	공공	영리	비영리
오스트리아	노인 시설보호	76	2	22

프랑스	노인 시설보호	58	13	29
독일	시설보호(전연령)	26	13	60
	미취학 아동보육	64	1	35
이탈리아	시설보호(전연령)	19	0	81
일본	시설보호(전연령)	56	1	43
	미취학 아동보육	56	8	36
스웨덴	미취학 아동보육	92	1	7
영국	노인시설 보호	39	47	15
	아동보육	12	6	82
미국	시설보호(전연령)	3	77	19
	미취학 아동보육	0	41	59

* 출처: Kendall, Knapp, & Forder(2006)에서 재구성

제인용: 강해규 외. '사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제'. 한국보건사회연구원. 2007.

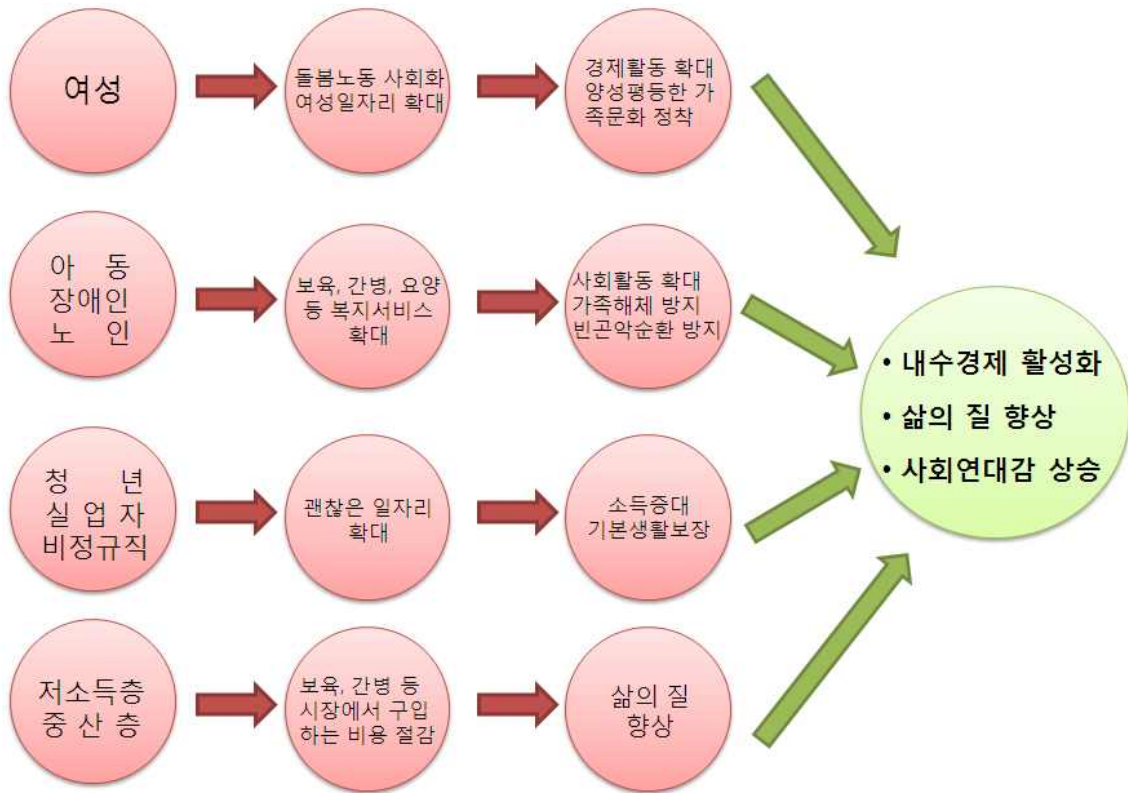
○ 연봉 2천만원의 관찮은 일자리 창출

- 공공부문에서 확대되는 사회서비스 분야 일자리를 정규직 일자리로 만들고, 적어도 연봉 2천만원 일자리로 기여할 수 있도록 해야 함. 이는 임금 양극화를 막는 동시에 사회서비스의 질을 높이는 필수적 조치임.
- 정부 재정이 투입되는 민간 부문의 사회서비스 일자리에도 이러한 원칙이 함께 지켜질 수 있도록 정부 제재를 받는 민간공급기관에서도 이러한 지침이 수반되어야 함.

2) 기대효과

- 공공부문을 통해 사회서비스를 안정적으로 제공했을시 각 대상별로 아래와 같은 효과가 있을 것으로 기대됨.
- 구체적으로 살펴 보면, 첫째, 여성에게는 돌봄노동의 부담을 없애고 양성평등한 가족문화를 정착시킬 수 있으며, 여성친화적 일자리를 제공해 경제활동참가를 높일 수 있음. 둘째, 아동·노인·장애인에게는 보육·간병·요양·활동보조 등의 복지서비스를 확대해 빈곤의 악순환도 방지하고, 가족해체도 예방하며, 사회활동 참여 역시 확대시킬 수 있음. 셋째, 청년실업자·비정규직에게는 양질의 관찮은 일자리를 제공해 소득증대에 도 도움이 되고, 기본적인 생활을 누릴 수 있도록 도와 줌. 넷째, 저소득층만이 아니라, 중산층까지 복지서비스를 국가가 필수적인 공공서비스로 지원하도록 해, 보육·간병 등 시장에서 구입하는 비용을 줄여 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 함. 결국, 이로 인해 내수경제도 활성화되고, 국민 삶의 질도 향상되며, 사회연대감도 상승될 수 있음.

[공공부문 사회서비스 확대시 기대효과]

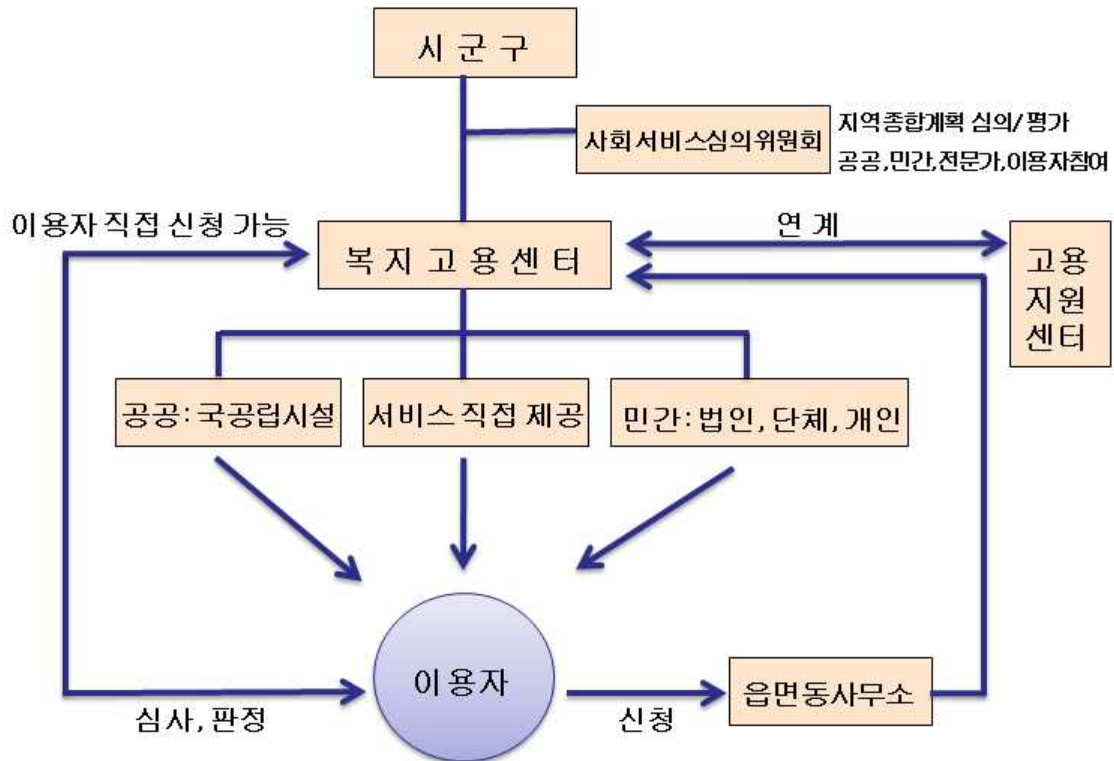


3) 공공부문 개선안

○ 전달체계 개선: 지역 “복지고용센터” 설치

- 사회서비스의 공공성을 확대하기 위한 1단계 조치로, 시군구마다 ‘복지고용센터’를 설치해야 함.
‘복지고용센터’는 시군구 사회서비스 종합계획을 수립하고 이를 수행하는 기구로서, 공공, 민간에서 제공되는 사회서비스를 효과적으로 관리감독하고 지역사회 상황에 맞게 배분할 공공인프라임. ‘복지고용센터’는 사례관리센터로서의 역할도 하고, 지역 사회 내 적정 수준의 사회서비스 인력 양성 계획, 공공기관과 민간기관의 지원 및 관리감독 등의 역할을 함께 수행할 기구임.
- 이용자는 하나의 욕구만 가지고 있는 것이 아님. 대표적으로 실직에 처했을 경우, 고용서비스와 함께 복지서비스의 욕구도 절실함. 따라서 고용지원센터와의 연계를 통해, 단순히 고용서비스만이 아니라, 다양한 복지 욕구도 함께 해결해 주어야 함.

- 실업자가 시군구 고용지원센터에 구직등록을 하면, 고용지원센터는 실업수당(진보신당안) 및 실업급여를 지급함. 동시에 고용지원센터와 연계된 고용복지센터에서는 보건소·보육시설·요양시설 등의 복지시설 서비스 필요인력에 맞춰, 공공부문으로 취업할 수 있도록 직업훈련 및 직업알선서비스를 실업자에게 제공함. 또한 실업자에게 필요한 사회서비스를 통합적으로 제공해 주는 역할도 함.



○ 공공부문 사회서비스 확대안



- 우리나라처럼 사회서비스 공공부문 공급이 전무하다시피한 경우는 거의 없음. 적어도 생애주기별로 국민생활

에 필수적인 사회서비스는 공공부문에서의 공급을 획기적으로 확대해야 함. 생애주기별 필수 사회서비스는 위와 같이 정의함.

- 공공부문에서 제공하는 사회서비스 혜택 대상
 - 출산가정의 70%에게 공공산후조리서비스 제공
 - 보육시설 이용아동 40%까지 국공립보육시설 확대
 - 실업자 및 재직자 고용서비스 확대
 - 장애인 10만명에게 활동보조서비스 최우선 확대
 - 노인 12%까지 장기요양서비스 확대
 - 전국민 간병서비스 확대
 - 연봉 2,000만원 일자리로 괜찮은 일자리 제공

[공공부문 사회서비스 확대안]

생애주기	제공대상	제공 서비스	일자리 창출	예산
신생아 산모	출산가정 70%	산후조리서비스	1만2천명	5천억원
영유아	아이돌봄서비스가 필요한 가정	공공베이비시터 서비스	2만명	717억원
영유아	보육시설 이용아동 40%까지 확대	국공립보육서비스	6만9천명	1조7천억원
영유아~아동	필요아동	시간연장, 방과후보육	7천명	1천억원
청년·장년층	실업자·재직자	고용지원서비스	7천명	1조 5,667억원
노인	노인 인구 12%	장기요양서비스	22만명	2조2천억원
장애인	장애인 10만명	활동보조서비스	13만명	2조7천억원
전국민	전국민	간병서비스	19만명	2조
합계			65만5천명+@	11조5천억원+@

4) 민간부문 관리감독 강화방안

- 정부 재정 지원을 받는 사회서비스 민간공급기관에 대한 관리감독 권한 역시 확대해야 함. 정부가 민간부문을 사회서비스 공급의 파트너로 고려하고 있다면, 민간부문에서 공급하는 서비스의 질이 적정 수준 이상이 되도록 지원해야 함.
- 이와 함께 현재와 같은 시간급 형태로 사회서비스 예산을 지원하는 것이 아니라, 사회서비스 운영에 필요한 예산 역시 함께 지원해야 함. 즉, 종사자에게 지급될 시급단가에서 운영비의 일부를 사용하는

형태의 불안정한 지출 구조를 합리적으로 개선해야 함.

○ 사회서비스제공 민간기관의 인가·신청 절차 강화

- 민간기관의 진입 구조를 현재와 같은 신고제, 인가제에서 보다 강화된 형태로 바꿀 필요가 있음. 실효성있는 인증제 도입 등을 통해 돈벌이 수단으로 사회서비스 현장에 들어오는 질 낮은 민간기관의 진입 자체를 막을 필요가 있음.

○ 사회서비스 표준안 제공

- 모든 사람이 보다 양질의 균등한 사회서비스를 제공받기 위해서는 정부가 구체화된 표준 모델을 만들 필요가 있음. 사회서비스 제공기관에 이를 제공하고, 정부 지원을 받는 민간기관에 대해서는 이의 준수를 엄격히 요구해야 함.

○ 사회서비스 제공기관 관리감독 강화

- 보다 강력한 제재수단을 통해, 일부 사회서비스 제공기관이 저지르는 불법·편법을 감독할 필요가 있음. 고려할만한 수단으로는 삼진아웃제, 시정명령 도입, 이용자 이의신청제도 도입이 있고, 문제가 심각할 경우 형사처벌 역시 생각해 볼 필요가 있음.

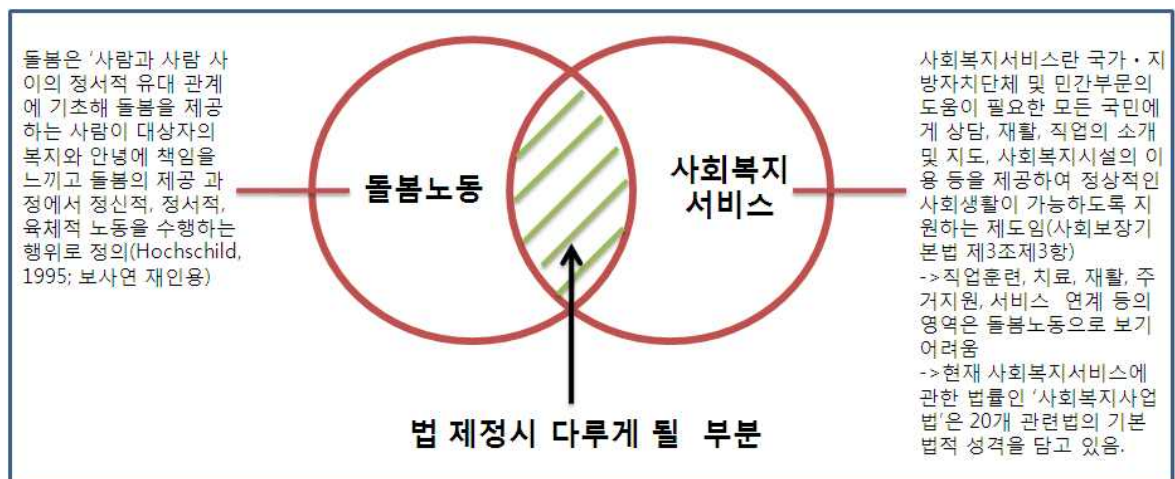
5) 종사자 처우 개선안

○ ‘사회서비스 종사자 처우 개선에 관한 법률’ 제정 필요

- ‘사회서비스 종사자 처우 개선에 관한 법률’이 필요함. 임정기(2010)에 따르면, 장기요양보호사의 노동조건과 관련해 정부에서 구체적인 가이드라인을 제시하지 않는 상황이며, 요양보험법상에서는 시행규칙 별표에 ‘기관의 장과 근로계약을 체결한 자’를 명기해 직접 고용을 의무화한 것이 노동조건과 관련해 거의 유일한 조항이라 볼 수 있음. 이마저도 기존 파견업체를 사용하던 사업장에 대해서는 5년간 파견 사용을 유예해 파견이 여전히 성행하고 있고, 재가요양보호사의 경우 사실상 ‘직접고용’의미가 무력화되어 있음. 장애인활동 보조인, 아이돌보미 등 정부에서 지원되는 많은 사회서비스 일자리 역시 별반 다르지 않은 상황임. 그나마 다행히도 ‘영유아보육법’에서는 종사자 근로조건에 관한 부분이 일정 부분 담겨 있음⁴⁾.

4) ‘영유아보육법’ 제17조 제2항에 따르면, 보육시설종사자의 배치기준 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하도록 되어 있고, 이에 따라 영유아보육법 시행규칙 제10조에 따른 별표 조항으로, 보육시설 종사자 배치 기준 및 근무 기준에 관한 조항이 있음. 이에 따르면, “가. 보육시설의 장은 전임이어야 하며, 다른 시설의 업무를 겸임할 수 없다. 나. 보육교사의 근무시간은 평일 8시간을 원칙으로 하고, 그 밖에 전후로 연장되는 시간

- ‘사회복지사업법’에서도 사회복지사자격증의 교부(제11조), 사회복지사 결격사유(제11조의2), 국가시험에 관한 규정(제12조), 사회복지사 채용 및 교육 등(제13조), 사회복지사전담공무원(제14조)의 조항이 전부임. 어디에도 근로조건, 근무형태 등에 관한 조항은 없음. 게다가 이 역시 사회복지사와 관련된 규정일 뿐, 사회복지사를 제외한 종사자 관련 규정이 아님.
- 임정기(2010)에 따르면, 일본에서도 요양보호사의 비정규직, 저임금 문제가 심각하자, ‘방문개호노동자의 법정 노동조건 확보를 위한 후생노동성 통달문(2004년 8월 27일 지침)’이 지침으로 내려져, 방문개호노동자의 정의, 노동자성 인정, 노동시간 인정(이동시간, 보고서 작성시간, 대기시간 등), 근로계약조건에 노동조건 명시 등 구체적 지침을 지자체에 내리고 철저한 지도를 요구하고 있음.
- 사회복지서비스 분야의 급격한 확대 고려, 국가 책임 서비스로 규정했을 시 관련 종사자들의 처우 개선을 담는 법안이 시급함. 그러나 그 필요성에도 불구하고 사회복지서비스 분야가 너무 모호하고 포괄적이기 때문에 이에 종사하는 노동자들의 노동형태가 매우 다양하다는 것이 가장 큰 문제가 될 수 있음. 따라서 사회복지서비스 분야에서도 사회복지서비스 분야로 범위를 좁히고, 사회복지서비스 분야에서도 돌봄서비스를 제공하는 분야로 한정했을 때 1차적 논의가 가능할 수 있으리라 봄.



- 제정되는 '사회서비스 종사자 처우 개선에 관한 법률'의 내용에는 다음의 것들이 포함되어야 함.

○ 첫째, 사회복지서비스 정규직화 및 임금체계 설계

- 비정규직 일자리 양산이 아니라, 정규직 일자리를 창출해야 함. 사회복지서비스 각 분야에 맞게 적정 인력을 산출해 이에 필요한 일자리는 정규직 일자리로 제공하고, 유동적인 서비스 제공 분야는 단시간 일자리로

은 보육시설의 장과 보육교사가 교대 근무하며, 초과근무수당을 지급하여야 한다. 다. 보육시설종사자의 휴가는 보육 공백을 최소화할 수 있도록 순번제로 실시하고, 보수교육, 출산휴가 등으로 공백이 생기는 경우에는 대체교사를 배치하여야 한다”

산출할 필요가 있음. 특히, 사회서비스 분야 종사자들 중 가족 내 주 생계부양자가 아닌 경우, 파트타임 일자리를 선호하는 그룹이 있기 때문임. 이와 함께 상근(정규직) 고용시 임금체계, 비정규직 고용시 임금체계 등을 만들어 적정 임금이 보장되도록 해야 함.

- 또한 서비스 제공을 위한 이동시간이나 대기시간, 보고서 작성 시간 등이 업무시간에 포함되지 않기 때문에 종사자는 안정적이고 적절한 소득을 보장받기 어려움. 업무 관련성이 매우 높은 시간들을 업무 시간에 포함시켜, 임금 체계를 설계해야 함.

○ 둘째, 2인 1조제 도입

- 재가서비스의 경우, 위에서 살펴 본 바와 같이 성폭력 등의 문제에 노출되어 있으며 이는 사후처리 가 아닌 사전예방이 중요함. 특히, 사회서비스의 대다수 노동자가 여성임을 감안한다면 이는 무엇보다 시급한 해결책이 뒤따라야 함. 따라서 1인이 재가서비스를 제공하는 것이 아니라, 2인 이 1조가 되어 가정방문을 하는 시스템이 필요함.

○ 셋째, 종사자 교육 수준 향상

- 장애인활동보조사업, 산모신생아도우미 사업, 노인돌보미 사업, 지역사회서비스투자사업 등을 보면 사업 특성상 비슷한 성격의 돌봄노동임에도 불구하고, 지원자격에 필수적인 종사자 교육시간이 40시간, 50시간, 60시간, 80시간 등 제각각인 것으로 나타남. 근무조건 역시 다른 상황임.
- 종사자들에 대한 교육은 서비스 질에도 곧바로 영향을 미치는 요소이며, 숙련 향상을 도와 서비스의 질을 높여 줄 수 있으며, 직업 능력 향상을 가져 올 수 있기 때문에 적절한 교육, 직업 훈련이 필수적으로 이뤄져야 함.

[사업별로 살펴 본 종사자 자격 및 근무조건]

사업별	지원자격	근무조건	교육훈련
장애인활동보조인	○학력 제한 없이 만 18세 이상의 신체적·정신적으로 활동보조가 가능한 자로서 소정의 교육과정을 이수한 자 ○예외 조항 있음	○교육이수증 및 건강진단서를 첨부하여 제공기관과 채용계약 체결	○ 신규 교육 : 60시간 ○ 경력자교육: 현장 투입 후 3개월 내 교육 이수(60시간) ○ 보수교육 : 20시간
산모신생아도우미	○신체 건강하고 정신상태 양호한 자(건강진단서 제출)로서, 소정의 교육과정 이수 후 서비스 제공 가능 ○휴 · 폐업하는 영세자영업	○배상·상해보험 가입(파견기간 중 산모·신생아 및 도우미의 사고에 대비)	○ 신규교육: 80시간 · 기본과정: 40시간 · 심화과정: 40시간 ○ 경력자교육: 40시간 ○ 보수교육: 8시간

	자, 실직된 임시·일용직 가구 등 무직가구 우선 채용		
지역사회 혁신사업 종사자	○사업별로 다름 ○저소득 여성(휴·폐업 영세자영업자, 실직된 임시·일용직 등 무직가구 여성 등), 지방대졸업자 등 취업 취약계층 확충방안을 포함	○제공기관은 최저임금 보장, 4대 사회보험 가입 등 서비스 공급인력 노무관리에 있어서 관련 법규를 준수하여야 함 ○제공기관은 서비스 공급인력에 대한 안전장치 마련을 위해 노력하여야 함	○사업별로 다름
노인돌보미 (기본서비스 종사/구 독거노인 생활관리사)	○노인돌보미로서 활동이 가능한 신체건강한 자 ○신규 종사자 채용시, 휴·폐업한 영세자영업자, 실직된 임시·일용직 등 신빈곤 무직가구 가구원, 무직가구 여성 우선 채용	○근무기간: 2009. 1 ~ 12월 ○근무시간: 월~금요일, 1일 5시간(13:00~18:00) ○보수: 월 60만원(4대보험 적용) • 결근시 결근일수만큼 일급을 감하여 지급 • 일급 : 23,080원	○신규교육: 50시간 · 집합교육 25시간 · 실습교육 25시간 ○보수 교육: 5시간
노인돌봄 서비스관리자 (노인돌봄 서비스 사례관리사)	○사회복지사 자격증 소지자, PC 및 엑셀프로그램 능통자 ○신규 종사자 채용시, 휴·폐업한 영세자영업자, 실직된 임시·일용직 등 신빈곤 무직가구 가구원, 무직가구 여성 우선 채용	○근무기간: ' 09. 1 ~ 12월 ○근무시간: 월~금요일 (09:00~18:00) ○보수: 월120만원(4대보험 적용)	○서비스관리자 교육 : 집합교육 25시간
노인돌보미(종합서비스 종사/요양보호사)	○노인요양보호사 2급 이상 자격 소지자 ○신규 종사자 채용시, 휴·폐업한 영세자영업자, 실직된 임시·일용직 등 신빈곤 무직가구 가구원, 무직가구 여성으로서 유사한 서비스를 제공한 경력이 있는 경우에는 일정기간 내에 노인요양보호사 2급 자격을 취득할 것을 전제로 우선 채용 가능	○건강보험료 경감대상 도서·벽지 지역으로 고시된 지역(붙임 참조) 거주 노인에게 서비스 제공시마다 1회당 원거리 교통지원금 3천원을 서비스 제공기관에 사후 일괄 지급	○서비스 제공기관은 모집된 인력이 서비스 제공 전에 요양보호사 자격을 취득하도록 하고 서비스 제공기관에서는 도우미들의 자질 향상을 위한 보수교육을 자체적으로 실시

* 출처: 좌혜경. 서울시 성북구 사회서비스 노동자 실태조사 결과. 2009. 12.

○ 이용자 교육 시스템 도입

- 사회서비스제도가 정착되기 전이라, 이용자들 중에는 사회서비스를 싸게 이용할 수 있는 가사도우미로 인식하는 경우가 빈번하며, 종사자에게 과도한 요구를 하는 경우가 많음. 성북구 실태조사(2009. 좌혜경)를 보면, 서비스를 제공하는 동안 겪는 가장 큰 어려움으로 '표준서비스 이외 이용자 요구 많음'이 41.1%, '이용 및 이용자 가족과의 인간적 갈등' 17.9%로 나타남. 성추행도 3건이나 보고되고 있음.

- 그러나 서비스 계약 관계 때문에 종사자들과 기관은 이를 적절히 통제하지 못하는 상황임. 종사자 및 기관에 대한 교육만이 아니라, 이용자에 대한 적절한 교육이 함께 병행되어야만 종사자에 대한 부당한 대우가 사라질 수 있음. 따라서 사회서비스 이용자에게도 사회서비스가 무엇인지에 대한 구체적인 홍보, 교육 등이 반드시 뒤따라야 함.

6) 사회복지서비스법 제정(사회복지사업법 전면 개정 or 돌봄서비스기본법 제정)

○ 사회복지사업법이란?

- 사회복지사업법은 헌법 제34조 제1항과 제2항⁵⁾을 구체화한 법률로서, 사회적 취약 계층인 빈민, 아동, 노인, 장애인 등 다양한 계층에 대한 사회의 집합적 책임을 구현한 법률임. 사회복지사업법은 사회복지서비스 분야에 관한 입법들의 일반법이자 기본법임. 이 법이 관장하는 총 20개 법은 사회복지사업법에 대해 특별법 관계에 있음. 따라서 ‘특별법 우선의 원칙’에 따라 이들 법률에 특별한 규정이 있는 경우 사회복지사업법보다 우선적으로 적용(사회복지사업법 제3조). 또한 이 법들을 개정할 때에는 상위법인 사회복지사업법에 부합되도록 해야 함(윤찬영, 2003).

○ 사회복지사업법 구성 ○

- 제1장 총칙
- 제1장의2 지역사회복지계획의 수립·시행
- 제2장 사회복지법인
- 제2장의2 사회복지서비스의 실시
- 제3장 사회복지시설
- 제3장의2 재가복지
- 제4장 보칙 / - 제5장 벌칙

- 사회복지사업법이 관장하는 법률은 총 20개임. 사회복지사업법 제2조에 따르면 “사회복지사업”이라 함은 다음 20개 법률에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인보호·직업보도·무료숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관운영·정신질환자 및 한센병력자 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말함.

5) 헌법 제34조 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

「20개 법」

1. 국민기초생활보장법 / 2. 아동복지법 / 3. 노인복지법 / 4. 장애인복지법
5. 한부모가족지원법 / 6. 영유아보육법 / 7. 성매매방지및피해자보호등에관한법률
8. 정신보건법 / 9. 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률 / 10. 입양촉진및절차에관한특례법
- / 11. 일제하일본군위안부피해자에대한생활안정지원및기념사업등에관한법률
12. 사회복지공동모금회법 / 13. 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률
14. 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률 / 15. 농어촌주민의보건복지증진을위한특별법
16. 식품기부 활성화에 관한 법률 / 17. 의료급여법 / 18. 기초노령연금법
19. 긴급복지지원법 / 20. 다문화가족지원법

○ 사회복지서비스법 제정(사회복지사업법 전면 개정)

- 사회복지사업법은 모든 국민에게 사회복지서비스를 제공하는 사회복지서비스법들의 일반법이자 상위법으로서 법적 지위를 갖는 기본법임. 그럼에도 불구하고, 현재 사회복지사업법은 늘어나는 사회복지서비스에 대한 요구를 체계적으로 정리하기에는 혼란스러운 상황임. 법이 만들어진 이후, 그때 그때의 요구에 따라 법이 개정되어 왔기 때문에 ‘사회복지서비스’ 성격에 맞게 이를 전면 개정할 필요가 있음.
- 사회복지사업법의 법안 명칭도 명확하게 “사회복지서비스법”으로 개정할 필요가 있음. 윤찬영(2003) 역시 모든 사회복지 대상자의 권리·의무 관계를 중심으로 하는 사회복지법의 범위 속에서 사회복지서비스라는 방법론과 관련된 규정들의 총체를 사회복지서비스법이라 칭하는 것이 좋을 것으로 제안. 또한 사회사업은 일본이 영어의 ‘Social Work’을 ‘사회사업’으로 번역하고 이를 ‘사회복지사업’으로 명칭 변경한 것을 우리가 그대로 사용하고 있는 용어라고 지적.
- 국가 뿐만이 아니라 복지서비스를 제공하는 사회복지법인에 대한 규정 재정비(공공성 강화를 위한 개방형-공익-이사제 도입), 전달체계 개선(사회복지시설-민간과 공공 모두 재정비, 시군구 복지고용센터 설립), 사회복지서비스 신청 및 실시에 관한 규정, 재가서비스에 관한 규정 등을 현 시대적 요구에 맞게 과감하게 재정비할 필요가 있음.
- 별도의 사회복지(돌봄서비스)기본법 제정은 사회복지사업법의 내용이 너무 방대하고, 복잡한 이해관계가 얽혀 있으므로 고려해 볼 수 있음. 그러나 사회복지사업법 자체가 현재 논란이 되고 있는 사회복지(돌봄서비스) 영역을 대부분 포괄하기 때문에, 사회복지사업법 개정 없이 사회복지기본법만을 제정하기란 쉽지 않음.

5. 마치며

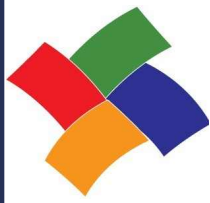
- 사회서비스 확대 및 질적 강화는 새로운 시대적 과제로 저소득층만이 아니라 국민 모두에게 제공되는 보편적 복지제도로의 전환을 요구받고 있음.
- 그럼에도 불구하고, 정부의 사회서비스 정책은 시장화 정책, 일자리 공급정책에 치우쳐 있음. ‘고용 없는 성장’ 시대에 사회서비스가 새로운 일자리 정책으로 각광받으면서 노무현 정부 시절부터 예산 지원이 확대되었으나, 이마저도 이명박 정부 들어 4대강 일자리 정책으로 대체되고 있음. 게다가 노무현 정부부터 시작된 사회서비스 시장화 정책은 정부 주도로 확대되어야 할 사회서비스를 민간에 떠넘김으로서, 낮은 서비스 질을 수반하고, 서비스 양극화, 지역양극화 문제까지 동반하는 상황임. 또한 사회서비스에 종사하는 노동자의 불안정한 노동조건까지 강요하고 있음.
- 진보신당은 기존의 남성 정규직 중심의 사회보장모델, 빈곤층 위주의 잔여적모델로 일관된 정부의 사회복지 정책을 비판하며, 새로운 시대적 과제인 사회서비스 공공성 강화를 위해, 다음의 7대 선언을 제시하며, 본 글을 마치고자 함.

진보신당 7대 선언

1. 사회서비스는 저소득층만이 아니라, 이를 필요로 하는 국민 모두에게 제공해야 한다
2. 생애주기별로 필요한 사회서비스를 국민 필수 서비스로 지정해, 국가 직접 공급을 50%까지 확대해야 한다. 민간부문 질을 강화해 누구나 안심하고 저렴한 비용으로 질 높은 사회서비스를 누려야 한다.
3. 공공부문 확대를 위한 1단계 조치로 시군구마다 ‘공공 복지고용센터’를 설립해야 한다.
4. 여성에게 전가되는 돌봄노동의 부담을 없애고, 양성평등한 가족문화를 정착시켜야 한다.
5. 장애인, 노인, 아동에게 필요한 사회서비스를 제공해 일상생활 및 사회생활을 원활히 할 수 있도록 지원하고, 삶의 질을 높여야 한다.
6. 4대강일자리·단기 일자리·불안정한 일자리가 아니라, 양질의 사회서비스 일자리를 확대해야 한다. 사회서비스 일자리는 적어도 연봉 2천만원 이상의 괜찮은 일자리로 창출되어야 한다.
7. 사회서비스 종사자의 열악한 처우 개선을 위해, ‘사회서비스 종사자 처우 개선에 관한 법률’을 제정해야 한다.

「참고자료」

- 국회예산정책처. 「일자리 정책: 예산과 입법과제」. 2009. 02
- 국회예산정책처. 「2009년도 예산안 분석 III」. 2008. 10
- 강혜규 외. 「사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제」. 한국보건사회연구원. 2007.
- 김미곤. “경제위기에 따른 사회안전망구축 기본방향”. 「보건복지포럼」 한국보건사회연구원. 2009. 2
- 김형용 외. 「사회적 기업 및 사회서비스 일자리 분석 결과」. 함께일하는재단. 2009. 6.
- 박지영. 「재가 사회서비스 노동의 특징과 문제점」. 「사회서비스노동자의 노동권 법률워크숍」. 2009. 6.
- 복지부. 「2009년 노인돌봄서비스 사업안내」. 2008. 12
- 복지부. 「2009년도 산모 · 신생아도우미 지원사업 지침 안내」. 2008. 12
- 복지부. 「2009년도 장애인활동보조사업 지침 안내」. 2008. 12
- 복지부. 「2009년도 지역사회서비스투자사업 사업 안내」. 2009. 01.
- 성은미 · 좌혜경 · 홍원표. 「“공공복지서비스 확대와 일자리 확대 방안 중간 발표 자료집」. 진보정치연구소. 2007.5.
- 윤찬영. 「사회복지법제론」. 나남출판. 2003.
- 임정기. 「한국과 일본의 노년아기요양보험 법·제도 비교」. 「한일 노인장기요양보험 법·제도 비교 토론회」 자료집. 2010. 03.
- 정경희 외. 「한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략」. 한국보건사회연구원. 2006.
- 정경희 외. 「한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략」. 한국보건사회연구원. 2006.
- 좌혜경. 「복지일자리 정책브리핑」. 진보신당. 2009. 12.
- 좌혜경. 「빈곤과 시장화에 대응하는 대안적 사회서비스 체계 모색」. 한국비판사회학회. 2009. 04.
- 좌혜경. 「사회서비스 일자리 문제점 및 개선방향」. 진보신당. 2009. 10.
- 홍원표. 사회적일자리, 어떻게 볼 것인가. 비정규센터. 2009. 03.
- 통계청. 「2010년 2월 고용 동향」
- 기타 복지부/ 통계청 / 법제처 홈페이지 참조



[토론문]

‘복지’ 없는 복지 ‘노동자’

박지영 (민주노총 공공노조 조직부장)

1. 들어가며

발제문에서 다루고 있는 정부 사회서비스 정책의 문제점 중 정부 관리 감독 기능 미비, 종사노동자의 열악한 노동조건, 이로 인한 서비스 질 하락 문제에 대하여 동의함. 또한 이러한 문제를 본질적으로 해결하기 위한 방안으로 제시되고 있는 사회서비스에 대하여 보편적 복지추구라는 접근, 최소 50%의 공공인프라 확충, 민간부문 관리감독 강화, 종사노동자 처우개선에 동의함.

2. 시급제 노동자 양산의 문제점

바우처 노동자, 재가요양보호사의 문제점은 발제문에서도 나타났듯이 이용자와 연결될 시에만 일하고 일한만큼 임금을 받는 ‘시급제’가 핵심적인 문제임. 매달 임금이 바뀌고, 이용자와 연결이 되지 않으면 사실상 실업상태이며, 사업기관에서는 마음에 들지 않는 노동자를 손쉽게 해고할 수 있도록 제도화되었음. 그리고 시급제 노동자의 양산은 기존의 사회복지 노동자가 상대적으로 안정된 노동조건을 가지고 있는 것처럼 사회적으로 인식하도록 만들고, 사회복지 노동자부터, 전체 노동자까지 노동조건을 끌어내릴 수 있다는 점에서 심각성을 지적할 수 있음.

3. 노동조건 개선 출발은 기본급으로부터

노무현 정부 때부터 사회서비스 영역은 실업문제를 정부가 해결하고 있는 것처럼 선전할 때 마다 활용되어 왔음. 즉 정부는 사회서비스 일자리에서 ‘일자리 수’만 강조해 왔음. 이제 일자리 ‘질’로 중심이 이동해야 함. 구체적으로 주 **시간으로 소정근로시간이 정하도록 지침화해야 함. 기관이 이 소정근로시간에 대한 ‘기본급’을 지급하도록 해야 함. 기본급 없이 저임금, 불안정노동 문제는

결코 해결될 수 없음. 올해부터 노인장기요양보험에 종사하는 재가요양보호사의 경우 기관에 고용된 재가요양보호사 중 20%를 정규직으로 고용하도록 시행규칙을 개정했음. 이러한 적극적인 개입과 규제가 필요할 것임.

4. 노동자 교육, 훈련 강화 방향

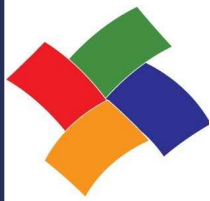
정부가 일자리 수에만 골몰하다보니 종사자 양성과정에서 필수적인 교육프로그램, 보수교육체계에 대해서는 전혀 준비하지 않았음. 또한 미미한 교육훈련 과정과 낮은 자격기준은 다시 종사노동자의 저임금, 불안정노동을 종사노동자의 자질 탓으로 돌리게 만들었음. 가장 큰 문제는 이러한 문제해결을 '시험제'로 해결하려고 하는 것임. 이론을 얼마나 아느냐는 실제 이용자를 대면하여 어떻게 케어하느냐와 별개의 문제임. 시험제는 죽집게 학원만을 난립시킬 뿐이며, 서비스 질 개선은 조금도 이루지 못함. 하기 때문에 정부는 현재 종사하고 있는 노동자가 좋은 돌봄서비스를 제공하기 위하여 필수적인 교육이 무엇인지, 그것을 공적으로 어떻게 담담할 것인지 먼저 제시해야 함.

5. 사회서비스 종사자 처우개선에 관한 법률 제정에 대한 의견

발제문에서 사회서비스 영역 중 '영유아보육법'에 종사자 근로조건에 관한 부분이 일정 부분 담겨 있다고 밝히고 있음. 그러나 현재 공공노조에서 조직되어 있는 사회복지 영역의 보육교사, 사회복지사, 자활센터 실무노동자 중 보육교사가 가장 열악한 노동조건임. 하여 법률 제정만으로는 사회서비스 종사자의 처우개선을 이루기 힘들다고 보여지며, 얼마나 많은 사회서비스 노동자가 스스로 자신의 목소리를 내는지가 더욱 중요할 것으로 보임. 일본의 경우에도 요양보호사의 열악한 노동조건을 개선하기 위하여 '개호노동자의 고용관리개선 등에 관한 법률'을 2007년에 개정하였음에도 노동조건은 나아지지 않아 2009년에 개호직원처우개선교부금 제도가 더 시행되고 있는 실정임.

6. 공공노조의 대응계획

사회서비스 노동자가 스스로 자신의 목소리를 내기 위해서는 스스로의 조직이 필요함. 이를 위해 공공노조는 요양보호사, 간병노동자, 보육노동자, 장애인활동보조인 등을 조직하는 사업을 진행하고 있음. 조직된 노동자들과 복지부, 노동부 면담을 진행하고, 제도개선을 위한 토론회 등도 주최해왔음. 이후 주요한 계획으로는 가족 내 여성에게 무급으로 전가해오던 돌봄노동, 재생산노동의 사회화(돌봄노동의 가치 재평가, 남성노동자도 돌봄노동을)를 돌봄노동자들과 함께 요구하려고 함. 돌봄노동자의 노동조건 개선뿐만 아니라, 실제 돌봄노동을 하고 있는 노동자들이 스스로 이 노동의 중요성을 제기하고, 사회적으로 필수적인 노동을 여, 남이 함께 하는 주체로 설 수 있도록 하려고 함.



[토론문]

요양보호사가 살맛나는 일터, 노인과 가족도 안심하는 장기요양제도가 필요합니다

정금자 (전국요양보호사협회 회장)

우리는 요양보호사입니다. 우리 요양보호사의 도움을 받아, 방에 혼자 누워만 계시던 어르신이 몸을 일으켜 창밖을 바라보게 되고 바깥공기를 마실 수 있게 되었습니다. 종일 말없이 지내던 노인분은 비로소 누군가와 눈을 맞추고 마음 속 이야기를 나눌 수 있게 되었습니다. 살아있는 것이 미안하거나 살아계신 것이 짐스러웠던 말 못할 고통을 노인과 가족의 어깨에서 내려놓아 사회적으로 나누어지게 하고, 노인의 삶의 질을 책임지는 우리는 요양보호사입니다.

그러나 우리 요양보호사의 처지는 지금 어떠합니까. 요양을 받을 수 있는 노인은 백 명 중 서너 명에 불과한데, 요양보호사는 80만 명이 넘게 배출되었습니다. 유망직종이라는 정부의 화려한 선전과는 달리, 요양보호사는 실업자가 되거나 저임금의 비정규직이 되었습니다. 말이 좋아 요양보호사이지 이건 일용직에 불과하다는 한탄이 도처에서 들려옵니다. 식모살이를 하는 것이나 다를 바 없다는 통곡이 곳곳에서 터져 나옵니다. 기본적인 생활이 전혀 보장되지 않는 낮은 임금, 언제 일이 없어질지 모르는 불안한 노동조건, 그저 시키면 시키는 대로 모든 일을 감내해야하는 불안정한 위치...이러한 처지에서 어떻게 제대로 된 요양이 가능하겠습니까? 하루하루의 생계에 전전긍긍해야 하는 처지에 어떻게 노인의 삶의 질을 책임지는 역할을 할 수 있단 말입니까?

또한 노인의 생명을 가지고 돈벌이를 하는 속에서 더 이상 양심에 꺼려져 일을 하기 힘들다는 안타까운 목소리도 들려옵니다. 수요를 훨씬 웃돌아 우후죽순으로 생긴 민간요양기관간의 과도한 경쟁 속에서 고객유치만이 혈안이 될 뿐, 서비스 질 관리 및 노인복지는 뒷전이 되고 있습니다. 노인의 삶의 질을 책임진다는 자부심은 온데 간데 없어지고 양심의 가책을 받으며 일을 해야 하는 것이 바로 지금 우리 요양보호사의 눈에 비춰진 요양현실입니다. 노인복지보다는 영리추구가

목적이 된, 본말이 전도된 요양현장에서 요양보호사들의 가슴은 시커멓게 타들어가고 있습니다.

이러한 현실은 반드시 개선되어야 합니다. 노인장기요양보험제도가 제대로 자리잡아 여느 사회서비스 분야에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있기를 희망합니다.

- 요양보호사가 바라본 장기요양제도 현황 및 문제점

<장기요양기관 증가추이 현황>

	2008년 소요추계	2009년 4월말	2009년 12월말
요양시설	1,543개	2,016개	2,629개소
재가시설	1,644개	13,815개	19,074개소

<요양보호사인력 증가추이 현황>

	2010년 소요인력추계	2009년 3월말	2009년 12월말	비고 (소요추계대비)
요양보호사	50,141명	456,633명	692,138명	약14배

<요양보호사 노동실태>

(1) 저임금

- 시설 요양보호사 임금

; 2교대제 평균임금 1,232,400원. 시급 3,950원.

; 2교대, 격일제, 거주형 모두 포함하여 평균시설 요양보호사의 임금 1,189,261원

- 재가 요양보호사 임금

; 평균 821,519원 (646,970원~969,697원)

; 시급 5,000원~8,000원 (출처 : 사회공공연구소) ※사회보험, 퇴직금 명목으로 시급인하추세

* 재가요양보호사 61%(80명) 월 임금 60만원 이하 (출처 : 신상진의원실)

(2) 비정규 불안정노동

- 시설 요양보호사 : 3개월, 6개월, 1년 계약 취업과 해고 반복

- 재가 요양보호사 : 시급 비정규직, 반실업상태...50%정도 한달 근무일 10일도 안되고 4대 보험 혜택도 받지 못함 (출처 : 신상진의원실)

* 요양보호사 80만명, 이 중 취업자는? : 대량의 실업자군 양산...

(3) 높은 노동강도와 장시간 노동

- 시설 요양보호사 62.7%가 12시간 이상 (출처 : 사회공공연구소)
- 현행기준 : 요양보호사 2.5:1 > 8시간 4교대 근무시 요양보호사 1인이 10인 이상 담당
- 야간의 경우, 20여명까지. 간호사 부재 요양보호사 야간 1인근무
- 치매 71%, 중풍 52%, 기저귀 필요한 비율 65%, 체위변경 대상자 29% (출처 : 전국요양보호사협회)

(4) 부당한 업무강요

- 가족들의 빨래 · 청소 등의 가사업무는 기본이고 농사일과 같은 서비스까지 요양보호사에게 요구되는 각종사례가 발생.

(5) 산재 및 성희롱 등 안전상 문제

(6) 근로기준법 등 노동법의 사각지대

- 임금체불, 임금삭감, 부당공제, 근로계약 불이익 변경, 퇴직금 미지급, 부당한 퇴직금 공제적립, 사회보험 미가입, 주휴 · 연차 · 시간외수당 미지급 등

- 진보신당이 제안하는 대안적 사회서비스 체계에 대한 전국요양보호사협회의 의견

○ ‘선별적 지원이 아니라 국민전체의 이익을 우선하는 보편적 복지제도 추구’라는 기본 원칙에 동의합니다. 다만, 보편적 복지제도 추구라는 미명하에 빈곤을 심화시키는 문제가 발생하지 않게끔 제도운영에 있어서 각별한 유의가 필요하다는 의견을 덧붙입니다. 노인장기요양보험제도 역시 보편적 서비스 제공이라는 취지에서 시행되었으나, 본인부담금과 까다로운 신청절차로 인해 저소득층과 독거노인이 이용에 어려움을 겪는 문제가 발생하고 있습니다.

더불어 노인장기요양보험제도가 더욱 보편적 복지제도로 자리매김하기 위해서는 시급히 4등급 확대시행이 되어야 합니다. (정부는 현행 3등급으로 4등급으로 확대하는 것을 국정과제로 삼으며, 2009년 7월부터 시행하겠다고 밝힌 바 있으나, 기재부는 관련 국고지원액을 내년 예산(78억원)에 반영하지 않으면서, 대상 확대가 불투명해진 상황. 요양보험제도가 국민의 요양부담을 줄이기

위한 제도로 자리매김하기 위해서는 급여대상을 요양등급 5등급까지 확대하고, 이에 대한 재정적 책임을 다해야 함. 계획대로 내년 7월부터 4등급 확대 시행을 위해 정부예산을 배정해야 함.(국회 심의과정에서 반영이 되지 않을 경우, 추경예산 반영))

○ ‘공공성 강화’의 원칙에 적극 동의하며 “복지고용센터”를 통한 전달체계 개선 방안에도 동의하는 바입니다. 협회는 공공기관이 직접 운영하는 요양기관을 확대하여 공공부문이 양질의 서비스 제공, 지역 사회와 연계, 등급 외 노인에 대한 서비스와 자원 제공, 예방활동 등을 선도하도록 해야 하며, 시군구별로 장기요양센터를 설립하여 대상자의 상태에 따른 적절한 서비스 계획 수립, 포괄적인 서비스 제공을 위한 지역사회와 연계, 사례관리 등을 담당할 수 있도록 하여야 한다는 입장을 제출해온 바 있습니다.

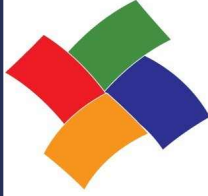
○ ‘민간부문 관리감독 강화’를 위해 제시된 의견에 동의합니다. 협회는 교육기관 및 요양기관의 개설 자격을 지자체, 공공기관, 비영리법인으로 제한해야 하며, 최소한 요양시설은 개인 혹은 영리법인이 개설할 수 없도록 해야 할 것, 재가요양기관의 경우 지자체 지정제를 도입, 지역의 수요공급 균형을 꾀하도록 해야 할 것 등을 요구하여 왔습니다. 또한 민간요양기관이 운영상에 있어 불법편법을 일삼지 않도록 현장감독이 강화되고, 처벌조항이 신설되어야 합니다. 민간요양기관이 노인장기요양보험법과 근로기준법 및 노동법을 준수하도록, 보건복지부와 노동부가 각기 제 역할을 다 하여야 합니다.

○ ‘사회서비스 일자리가 괜찮은 일자리’로 자리잡고 ‘종사자 처우개선’이 되어야 한다는 의견에 동의합니다. 다만 ‘연봉2000만원’의 수준을 넘어서서, 요양보호사를 비롯한 사회서비스 노동자가 자부심을 갖고 스스로의 권리를 당당히 요구하며 일하게 되는 것을 목표와 원칙으로 삼아야 할 것입니다.

<요양보호사 처우개선 방안>

- 근로기준법 준수 방안 마련
- 8시간 노동을 지침화하고 행정지도 필요 8시간/월급제를 시행하는 기관에게 차등수가 지급하여 생계형 일자리로 유도.
- 재가요양기관 월급제 및 임금가이드라인 지침 마련 (요양수가 75%이상 인건비)
- 이동시간의 근로인정 및 요양시설 파견 유예조항을 폐지(직접고용)
- 기관에 부당업무 강요 금지 지침내리고, 위반시 처벌.
- 감염예방 및 안전관리, 성희롱 대책 수립

[토론문]



빈곤과 복지시장화에 대응하는 대안적 사회서비스 체계 모색

배정학 (한국장애인자립생활센터협의회)

1. 2007년 활동보조서비스 시행 후 달라진 풍경들

○ 처음에는 일방적으로 기관에 책임을 돌리는 것에 항의하여 서비스제공기관을 반납해야 한다는 목소리는 있었다. 그러나 지금은 활동보조서비스제공기관을 반납하겠다는 서비스제공기관은 단 한군데도 없다.

○ 그 비밀은 단 하나 바우처 수수료 25%의 몫인 서비스제공기관이 제공하는 총시간 양이 많아지면 질수록 많은 수익이 발생하기 때문이다. 그렇게 남는 수익이 지역의 사회서비스를 위해 재투자되지 않고 기관의 몫으로만 돌아가고 있다. 국가의 복지예산이 본래의 목적으로 쓰이지 않고 엉뚱한 곳으로 흘러들어가고 있는 것이다.

○ 운동성을 표방한 서비스제공기관들도 외부적으로는 사회공공성 강화를 외치고 활동보조인의 노동자성을 보장해야 한다고 하지만 내부적으로는 기관에 속한 활동보조인들이 기관에 대한 처우개선에 대한 불만을 토로하고 있는 것을 알면서도 어떤 작은 연대의 관점이라도 보이고 있는지에 대해서는 말하지 않고 있다.

○ 활동보조인들은 처음에 활동보조서비스 일을 할 때는 좋은 마음으로 돈도 벌고 괜찮은 일자리라고 생각함. 그러나 이제는 주말이나 야간에는 수당이 없는지, 4대보험이나 퇴직금 적립은 왜 기관별로 적용이 틀린지, 몇 년을 일해도 처음 하는 사람과 자신의 시급이 여전히 같은지, 안정적으로 일을 하고 싶는데 아무 잘못 없는데 이용자와 연결이 끊기면 일을 할 수 없는지에 대한 자신의 근로조건에 더 많은 관심을 가진다.

2. 우리사회에서 사회서비스의 정의는 무엇인가?

○ 국가와 시장이 던져주는 수수료로 길들여지는 것이 아닌 사회공동체 안에서 확산되고 성장했어야 하는 영역이었던 것이다. 어차피 국가는 예산운용에서 방어적으로 작동할 수밖에 없고 시장은 수익성만을 생각하는 구조이기에 사회는 없고 필연적으로 복지의 시장화만 남는 꼴이 되어 버린다.

○ 영리기관이 하면 복지의 시장화가 가속화되고 비영리기관이 하면 복지의 시장화가 덜 되는 관점이 아닌 국가의 개입이 배제된 공적인 전달체계를 어떻게 사회 영역으로 가져 갈 것인가에 대한 장기적이고 제도적 설계가 요구되어진다. 그게 단지 지역의 공적인 복지전달체계나 민간부분의 관리감독방안만의 고민으로는 한계가 있다는 것이다.

○ 사회서비스를 단편적인 노동부의 일자리 창출 프로그램이나 시장이 요구하는 수요자 중 심의 담론으로만 바라볼 문제는 아니라고 생각한다. 사회서비스라는 사회정책은 20년 후에 우리사회가 어떤 모습으로 갈 것인가를 그릴 수 있는 총체적 수준이어야 한다. 단지 사회정책만 있고 고용정책은 없는 것이거나, 사회정책은 없고 고용정책만 있는 것이거나, 사회정책이나 고용정책은 있는데 조세정책은 없는 것이 되어서는 안 되는 것이다. 사회정책을 세울 때는 사회의 고용정책은 어떠한가 하고 조세정책은 어떠한가 하는지에 대한 연관 고리가 치밀하게 설계되어야 하는 것이다.

○ 사회서비스 일자리 창출이 사회서비스를 제공하는 노동자들에게 단지 실업자 구제 수준에서 단기간 일을 주는 것이 아니라 지역사회에서 살아가는 40-50대 여성들에게 먹고 살 수 있는 생활임금을 보장해주고 10년 이상의 장기적인 안정적 일자리를 만드는 고용 정책이었어야 한다. 또한 사회서비스 노동자들이 시급을 받고 서비스를 제공하는 노동자가 아닌 노인, 장애인등에 대한 중요한 사회적 역할을 하고 있는 사회서비스 교사라는 자부심을 가질 수 있는 사회의 의식적 전환과도 병행해야만 하는 것이다.

3. 진보신당의 사회서비스 대안적 체계에 대한 그동안의 평가

○ 진보신당 정책위 차원에서 사회서비스 담론형성은 일부나마 있었지만 지역차원에서 이를 어떻게 실현할지에 대한 고민은 보이지 않았다. 진보신당이 사회서비스를 어떻게 전달적으로 우리사회에서 공공의 문제로 이슈를 삼을지에 대한 전략의 부재를 드러내고 있었다. 진보신당 당직자나 당원들도 사회서비스가 무엇인지 왜 중요한지에 대한 공감대 형성도 중요함에도 서비스 전달체계에 있는 활동가나 활동보조인들보다 사회서비스에 대한 인식이 그리 높지 않았다.

○ 사회서비스 주요 정책방향이 사회서비스 일자리 창출에만 초점이 맞춰져 있다. 이렇다보니 사회 전체의 복지 시장화가 급속히 진행되는 저임금 일자리의 현재의 상황과 진보신당의 사회서비스 일자리 정책방향의 상당한 괴리를 설명할 근거가 부족했다. 전달체계 현장에서 활동보조인은 아주 작은 것이라도 자신의 노동자성을 보장받을 근거를 요구하는 것임에도 지금 당장 최소 무엇을 할 수 있는지에 대한 구체적 방안은 무엇인지 설명할 수도 있어야 한다.

○ 발제문 서두에서 나온 것 같이 “기존의 복지체계로는 대응할 수 없는 새로운 사회적 변화들이 나타났기 때문임. 저출산 및 고령화로 인한 인구학적 변화, 여성의 경제활동 증가, 가족의 역할 및 구조 변화, 국민소득의 증가 등으로 인해 사회서비스에 대한 수요가 폭발적으로 증가하고 있음.” 우리는 잘 알고 있다. 그렇다면 사회서비스가 어떤 일자리를 만들 것인가가 중요한 만큼 우리사회에서 돌봄 서비스를 받아야 하는 노인 장애인 아동 등의 사회적 약자들이 보편적 복지 서비스를 받을 수 있기 위해서는 예산의 이유로 강요되는 본인부담금의 문제, 대상제한 등에 대한 사회서비스의 조세정책은 어떤 식으로 되어야 하는지가 잘 나와 있지 않다. 진보신당이 최근 사회복지세를 입법 발의했다. 사회서비스에 대한 사회정책과 조세정책이 따로 분리되지 않고 사회정책과 조세정책이 어떻게 같이 갈 수 있는지 깊은 고민이 필요하다.

4. 진보신당이 제안하는 대안적 사회서비스 체계에 대한 몇 가지 제언

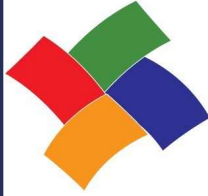
○ 발제문에서도 “사회서비스는 국가 주도하에 서비스 공급이 이뤄져야 함.”이라고 밝히고 있다. 국가의 예산에 대한 적극적인 재정 투입은 반드시 이루어져야 한다. 그러나 그간의 사회서비스 흐름에 비추어 볼 때 과연 국가가 사회서비스 영역에서 개입하고 발언권을 가진 지금의 방식이 과연 타당한지도 고민해 볼 필요가 있다. 앞에서 언급한 것 같이 국가의 재정운용방식이 방어적이고 한계가 있기에 이를 시장화 방식으로 역할을 떠넘기는 것인데 이를 국가나 시장 방식이 아닌 사회영역으로 사회서비스 역할을 주도하게끔 하는 방식에 대한 고민이 필요하다.

○ 지금 활동보조서비스전달체계의 역할을 하는 자활이나 장애인자립생활센터는 민간이기도 했지만 사회영역의 공적인 역할을 위한 곳이었다. 그런 자활이나 장애인자립생활센터가 민간위탁을 하면서 사회서비스 제공기관이 되면서 본래의 역할에서 멀어지는 문제를 낳고 있다. 이를 현재 민간부문 관리감독 강화로 얼마나 해소될지 우려된다. 발제자는 민간관리감독방안의 이유로 “현재까지 구축된 민간전달체계를 배제하는 것은 재정 낭비적 요소가 클 뿐만 아니라, 민간의 장점인 독창성, 자율성, 민주성 등의 배제도 동반할 수 있기 때문임.”이라고 밝히고 있지만 실상 지금의 민간기관들의 민주성이나 자율성 독창성이 그리 높지 않다. 그리고 서구의 비영리기관들이 우리사회의 비영리기관들과 같은 비영리기관으로만 볼 수 없다. 서구의 비영리기관들은 우리처럼 복지시장에 잠식된 비영리기관의 모습은 아닐 것이다.

시장이 망쳐놓은 자활이나 장애인자립생활센터가 본래의 사회영역에서 사회서비스에 대한 사회적 역할을 할 수 있을지에 대한 대안적 사회서비스 체계를 더 고민할 필요가 있다.

○ 진보신당의 대안적 사회서비스 체계에 대한 제언을 보면 고용정책은 잘 나타나 있는데 사회정책이 여전히 부족하고 이를 조세정책으로 어떻게 구현할지에 대한 상이 아직은 부족해 보인다. 사회복지세법을 대안적 사회서비스 체계를 만드는데 어떻게 활용할지 그런 계획이 있는지 같이 연구되어졌으면 한다.

[토론문]



지역 사회서비스 여성노동자들의 실태 및 개선 과제

장희진 (의정부 사회서비스 조사사업팀)

1. 의정부 지역 사회서비스 여성노동자들 실태조사 실시(현재 정리중)

-의정부시에 정보공개청구하여 기본실태자료 받음(정리중)

(장애인활동보조인 350여명, 산모도우미 160여명, 노인요양보호사(시설 46개, 재가 126개)인원파악
어려움, 기타 돌보미도 정확치 않음)

-의정부지역 사회서비스 여성노동자들 실태 직접 설문조사 실시

(장애인활동보조인 24명 노인요양보호사 10 산모돌보미 5 아이돌보미 25)

-지역사회 사회서비스 여성노동실태 및 개선과제 토론회 예정(4.21일)

2. 조사과정에서 살펴본 지역사회서비스 여성노동자들 분야별 실태 사례

1) 장애인 활동보조인

<근로조건의 문제>

-시급8,000원중 센타수수료로 1,600(20%)원을 제외하고 활동보조인에게 6,400원이 배정되나 이중 400원에
센타가 100원을 포함해 퇴직적립금으로 적립하고 6,000원 지급함.

-월 평균 80시간을 일할 경우(통상) 48만원의 저임금임.

- 휴일근무 수당 및 야간수당등이 없음.
- 퇴직적립금이 실상 활동보조인 임금이며 6개월 이하 근무자에게는 되돌려주지 않음.
- 80시간 이상 근무자에게만 4대보험 가입, 적용됨. 그 이하는 고용보험과 산재보험만 가입해줌.

⇒개선요청사항

- 시급이 현실화 되어야 한다.(과도한 저임금)
- 경력에 따라 연차에 따라 시급이 인상되어야 함.(장기근로해도 차이없음)
- 휴일근무, 야간근무수당등은 지자체에서라도 추가로 보조해주어야 한다.
- 이용자등급 및 노동강도등에 따라 시급이 추가로 보조가 필요하다.

<근로환경의 문제>

- 재가서비스가 많아 성폭력에 노출되어 있다.
- (사례1)여성활동보조인에게 남성 이용자가 야동을 같이 보자고 하거나 성기노출등
- 풀타임 근무시 식사시간등이 보장되어 있지 못한 경우가 많아 어려움.
- 외출시 교통비등 이용자가 내야 하는 비용부담문제 명확치 않음.
- 직업병 문제(불규칙한 식사, 근육통, 관절통등)
- 활동보조 업무와 그렇지 않은것과의 경계구분이 어렵다.(가사등의 요구)
- 저임금, 불안정 고용등으로 인해 청장년층 활동보조인이 점점 부족해 다양한 활동보조를 수행키 어려움.

⇒개선요청사항

- 동성간 케어 원칙이 지켜져야 하나 남성활동보조인의 부족으로 어려움.
- 이용자 성폭력 예방교육등이 절실함.

<중개기관 및 기타 사항>

- 이용자에 대한 정확한 정보를 제공해주지 않는 경우도 있음
- 활동보조인 조직(자조모임)을 전혀 인정하지 않음.(교육, 행사등에 대해 의견수렴하지 않고 일방적으로 결정함, 전체모임 시간을 배정하지 않음 등)

2) 노인요양보호사

- 이미 완벽하게 시장화, 영리기관화 되어 있음.
- 요양보호사들의 노동조건도 가장 열악함. 불안정 고용(어떤 노인요양보호사는 월10만원 수입도 있었음.)

- 기관과의 경쟁도 심각: 수수료에 따라 요양보호사들이 이리저리 떠돌아다니고 있음.
- 이용자들도 각종 편법적 요구에 시달리고 있음(이용자분담금문제, 보조기기 구입건등)
- 언어 성폭력 역시 어려운문제..(사례: 치매할머니의 성희롱 발언에 상처받음)
- 요양보호사 자격증 따는 이유(가족내 돌봄)도 많음.

3. 사회서비스 여성노동자들의 종합적인 문제점

- 괜찮은 일자리는 커녕 질 나쁜 일자리
- 근로조건 열악함(저임금, 퇴직금문제, 4대보험 불안정등)
- 숙련된 전문노동이 필요한 분야인데 노동조건으로 인해 비숙련, 높은 이직율임.
- 사회적으로 꼭 필요한 돌봄노동을 오히려 여성에게만 전가함.
- 여성 저임금 비정규 노동시장을 형성하는데 거꾸로 일조하고 있음.
- 성폭력 심각, 이용자 교육도 반드시 필요함.

**그럼에도 불구하고 많은 여성노동자들은 사회서비스 노동이 이 사회에 꼭 필요한 노동이고 여성들이 잘할수 있다고 믿고 있으며 나름 보람을 찾으려고 함, 그러나 현실은 끊임없이 그렇지 못하게 여성들을 내몰고 있음.

4. 지역차원의 대안마련을 위하여.

1) 지방자치 차원의 제도적 공공성을 강화해야 한다.

- 지역의 사회서비스 복지고용센터 설립하고 지자체 차원의 추가지원을 할 수 있도록 하여야 함. 여성일자리 측면, 지역복지체계 강화, 공공성강화등의 목적을 갖고 지역사회서비스 전반을 종합관리하여야 한다.
- 복지고용설립센터 설립 및 지원조례를 만들어야 함.
- 예산을 추가 배정하여 현재 질 낮은 사회서비스 여성노동자들의 근로조건을 우선적으로 개선하여야 함.

2)지역사회서비스 여성노동자들의 권익향상을 위한 조직을 만들고 지원할 수 있도록 해야..

- 사회서비스 여성노동자들 스스로 당사자 조직을 만들어야 한다.
- 노동조합으로 설립하는 것이 좋으나 현행법등 여러 제약으로 인해 자조모임부터라도 만들고 이를

조직할 수 있도록 지원해야 함.

-사회서비스 여성노동자들의 근로조건 개선을 위한 노력을 기울여야 함.(사회서비스 여성노동자들 쉼터등 운영도 고민해야)

3)지역에서 시민사회영역 및 관련사회복지기관등이 보편적 복지를 지역사회에 어떻게 확충시켜 나가야 할 것인지 고민과 대안을 가지도록 노력해야.

-여성단체 및 노동단체, 시민사회단체등이 지역사회의 노동, 복지확충을 위해 노력해야 함.

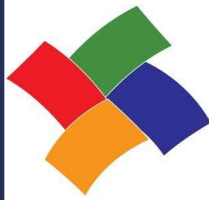
-지역사회 복지시설은 시설기관의 입장에서 벗어나 지역사회복지확충의 관점에서 접근해야.

(예, 지역여성비정규 문제등을 함께 고민하고 논의할 수 있는 대안제시 필요함.)

4)이용자가 종사자와 연대할 수 있는 방안마련해야

-이용자들의 불만 및 요구사항을 종사자와 대결하는 양상이 아닌 좀더 구조적인 측면에서 해결하기 위해 노력해야 함.

-이것은 다른차원의 연대가 필요함. 시민의식도 필요함.(노동문제로 들어가면 왜 그리 사회적으로 편협하고 배타적인지 문제의식 가져야)



[토론문]

빈곤과 복지시장화에 대응하는 대안적 사회서비스 체계 모색

김형용 (동국대학교 사회학과 교수)

진보신당의 발표문은 당혹스럽다. 진보의 방향성을 어디에 둔 것인지 그리고 사회서비스의 열악한 노동조건에 대한 진단과 해법을 어떠한 기준으로 제시하고 있는 것인지 확인하기 어렵다. 발표문은 우선 사회서비스가 한국사회의 고용창출 영역으로서 또한 보편적 복지제도에 대한 사회적 권리로서 정책적 아젠다가 되어야 하는 당위성을 언급하고, 현재의 사회서비스 정책의 문제점과 관련하여 공공투자의 부족, 공급에 있어 공공의 역할보다는 민간주도 확대 전략을 문제시하고 있다. 특히 민간주도의 사회서비스 공급은 이윤추구 행위로 인하여 사회서비스 양극화를 수반하고, 종사자의 낮은 임금 및 열악한 노동조건, 그리고 서비스 노동조건 하락으로 인한 서비스 질 하락을 수반함을 언급하였다. 이에 진보신당이 제안하는 대안적 사회서비스 체계를 간단하게 요약하면, 사회서비스를 보편적 제도로 설계하고, 공공의 책임을 명시하며, 사회서비스 일자리를 좋은 일자리로 전환하고, 관리감독을 강화함과 동시에 종사자 처우를 비롯한 사회서비스업의 관련 제도를 정비해야 함을 제시하였다. 원칙은 제시되었으나, 새로운 방안이라고 하기에는 부족한 측면이 있다. 각 내용이 논쟁점을 제공하고 있으나, 우선적으로 토론되어야 하는 내용은 다음과 같다.

첫째, 공공성에 대한 오해이다. 이는 정부가 직접 공급하는 것 또는 정부가 재정적 투자를 한다는 것만으로 설명되지 않는다. 특히 민간전달체계에 의존한다고 해서 공공성이 훼손되었다고 볼 수도 없다. 공공성이란 시민들의 공공복리를 추구하는 속성을 말하는 것이지, 반드시 공급주체로 정부를 말하는 것도 아니며 오히려 시민공동체의 의사결정 참여 및 자기결정이 더욱 중요할 때도 있다(한편으로 정부의 예산규모가 낮다는 것은 공공성이 낮은 수준이라고 말할 수 있지만, 정부가 민간전달체계를 활용한다는 것이 반드시 공공의 책임을 회피하는 것을 의미하지 않으며 다양한 사회조직들이 공동체의 가치를 회복하기 위하여 협력하는 연대 구축으로 해석될 수도 있다). 문제는 복지혼합의 구성이 공공성을 확보하도록 설계되었는가 아닌가이다. 사회서비스가 공공성을 추구해야 한다는 말은 이윤추구만을 목적으로 하는 자기조정 시장경제와 다른 원리가 작동하는 경제의 영역이라는 것이다. 역사상 오랫동안 경제는 호혜, 재분배, 가정살림 내지는 다른 원리의 다양한 조합에 기초하여 조직되어 있었고, 이러한 원리는 상호 대칭성, 중심성

및 자급자족이라는 사회적 관계 패턴에 따라 경제조직의 형태를 제도화하였다(Polanyi, 1957). 사회서비스 일자리는 사회적 관계에 배태된 요구가 제공하는 일자리로, 공익을 추구하고 공동체의 통합을 우선적 가치로 둔다. 주로 돌봄이나 교육, 문화 또는 환경과 같이 비시장적 메커니즘에 의해 재화가 공급되는 일자리이다. 따라서 일찍이 사회서비스 선진국이라고 불리는 국가들은 사회서비스를 자율적인 시장에 맡기기 보다는, 그들이 구축한 공공성의 제도에 따라 저마다의 역사적 경로를 반영하는 사회서비스 복지레짐을 발전시켰다(Antommen & Sipila, 1996, Munday, 2003, Bahle, 2003). 이는 서구 선진국의 사회서비스 부문 고용비중이 높다고 하여 단순히 한국사회도 GDP 대비 일정수준의 사회서비스 고용이 창출될 것이라는 정부의 어설픈 기대를 옳이 받아들이기 어려운 이유이다. 예컨대, 사회서비스 일자리의 확대는 이중생계부양자 모델을 일반화하고 여성의 유급노동을 지원하며 보육책임을 사회화할 것인가(북구유럽), 비영리조직의 전통적 지역사회 서비스를 중심으로 사회서비스를 제도화할 것인가(대륙유럽), 사회서비스 재원과 전달에 있어서 기부금과 사용자 요금과 같이 민간부문의 역량으로 상당부분 이양할 것인가(영국과 미국) 등 사회서비스 공급의 양과 질을 결정하는 수많은 '사회구성' 요인들의 복합적 성격에 좌우된다. 한국의 경우는 공공사회지출의 부족을 차치하고서라도, 제3섹터 및 지역사회조직의 복지공급 자원으로서의 역할이 현저히 취약하며, 규모의 경제를 실현할 사회서비스 시장이 형성되지 않았으며, 가족주의에 기초한 국가책임최소주의에 기초하고 있는 실정을 감안한다면(강혜규·김형용 외, 2007; 이해경, 2007), 사회서비스 고용확대가 단지 어느 국가를 모방한 공공투자의 수준 및 전달체계 개선만으로 설계될 수 없는 것만큼은 분명하다.

물론 현재 한국사회에서 논의되는 사회서비스 정책은 공공성과는 일정정도 거리를 둔과 동시에 '시장 활성화를 통한 민간시장 공급에 중점을 두어 추진'(관계부처합동, 2006)을 기본전략으로 삼고 있다. 물론 세계화의 여파는 노동시장을 시장지배적 유형으로 수렴시키는 경향이 있다. 그러나 여전히 각국의 사회서비스 제도나 정책의 수렴은 나타나지 않으며, 더구나 다품종소량 그리고 국지적으로 공급이 이루어지는 사회서비스의 재화적 특성을 고려한다면 시장 지배적 체제로의 일방적 변화는 이루어지고 않을 것이 예견된다(Boyer, 1996; 정이환, 2006). 아이러니하게도, 한국사회의 사회서비스 일자리 확충정책의 시장화 원칙에도 불구하고, 아직까지 국고보조사업은 재정투자를 통한 시장형 일자리 창출보다는 이러한 사회방어 원리가 작동하는 보호된 일자리, 경과적 일자리, 공공서비스형 일자리가 압도적으로 많으며, 사회서비스의 '사회적 배태성'을 부인하지 않는 것으로 볼 수 있다. 다만 문제는 사회서비스 고용, 불평등, 건전재정의 트릴레마 해법에 대한 제도적 경로의 혼란과 양적인 고용창출에 의해 가리워진 고용의 재사회화 전략의 부재로 인하여, 사회서비스 일자리가 취업취약계층의 일자리로 고착화되고 빈민노동시장에 머무른다는 데에 있다. 공공근로 민간위탁사업에서의 출발은 임금노동의 대안으로서 사회통합적 모형을 제시하기 보다는, 오히려 사회서비스 일자리를 실업자, 중장년 여성, 장애인 등 취업취약계층의 자활사업과 동일시함으로써 소득불평등 완화 또는 이들의 사회적 지위 상승도 유도하지 못하는 오류를 낳고 있다. 따라서 사회서비스의 공공성을 논의할 때에는, 공공성이 구현되는 방식과 사회적 조건에 대한 고민이 우선된 이후에 해당 정책에 대하여 평가할 수 있다고 생각된다. 현재의 사회서비스 정책을 이윤추구만을 위한 시장화라고 결론을 내리기에는 선부르다고 할 수 있다. 이는

바우처 방식을 일컫는 것으로 보이지만, 전체 사회서비스에서 바우처 방식이 차지하는 비중은 그리 높지도 않고, 또한 바우처 방식은 수요자 지원에 보다 정책목표를 둔 것으로서, 순수 시장형이라고 보기 어려운(대다수 참여자가 비영리임) 사회적 경제에 영역에 속하고 있기 때문에 전혀 다른 논의를 필요로 한다.

둘째, 사회서비스 일자리의 문제와 관련하여, 수많은 연구와 관련 단체들이 사회서비스 일자리를 취약계층 대상 고용창출 측면에서 접근하면서 일자리의 지속성, 근로조건의 열악성 및 근로자성 문제를 지속적으로 제기하여 왔다. 그러나 사회서비스 고용에 있어 우선적으로 고려되어야 할 측면은 복지정책 또는 적극적 노동시장 정책으로 해소되지 않는 노동시장의 분절구조이다. 즉 사회서비스 일자리는 취약계층이 속한 노동시장과 일반 사회서비스 노동시장 사이에 매우 단단한 분절구조(structural segmentation)를 가지고 있다. 이는 취약계층이 숙련노동자로 전환되기도 어려울 뿐만 아니라 이들의 인적자본이 개발된다 하더라도 보호된 노동시장에서 이탈하여 안정적인 일반 노동시장으로 복귀하는 가능성이 매우 낮으며 또한 자율적 경쟁시장에서 서비스 재화 이용을 선택받는 기업의 형태로 살아남기 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 사회서비스 일자리를 어떻게 좋은 일자리로 바꾸는가 하는 문제는, 한국사회의 노동시장 분절적 측면과 고용창출과 불평등의 상쇄관계를 해소하는 제도적 장치에 대해서 논의해야 할 것이다. 사회서비스 일자리가 사회적 문제해결과 불평등을 완화하는 노동시장 제도와 병행되지 않는다면, 양적인 고용창출이 저임금 및 근로빈곤층 확대로 나타날 가능성을 배제하기 어렵다. 그리고 이러한 문제는 사회서비스만을 대상으로 삼을 수도 없다.

사회서비스 일자리 사업에 참여하는 취업취약계층이란 빈곤노동계층의 구성적 특성과 구조요인을 반영하고 있다. 1997년 이후 진행된 노동양극화는 서비스 사회로의 이행과 함께 비숙련 노동인구의 배제와 차별을 동반하였다. 후기산업사회의 구조변동과 신자유주의적 경제개혁은 전반적인 고용의 위기를 정규직 감소, 고용유연화, 외부노동시장의 확대를 통해 노동시장분절을 강화하였다(정이환, 2008). 산업 전반적으로 비효율적인 기업 내부노동시장의 구조개혁보다는 비용절감 차원에서 이차노동시장의 활용을 전략적으로 채택하였는데, 이는 종국적으로 대규모 사업체 종사자의 감소와 임시직, 단시간, 파견직, 호출직 노동자 비율의 증가로 이어졌다. 한편 고용형태에 따른 양극화는 실업자와 근로빈곤층의 상당수를 개인서비스 및 사회서비스 직종으로 전환시켰으며, 생산직 및 사무직의 감소와 함께 비숙련 서비스직의 증가가 이를 대변한다.

그러나 사회서비스업이라 하더라도 비숙련 생산직 노동자보다도 더 낮은 소득과 고용불안을 보이는 비숙련 단순서비스 노동을 상당한 지식과 기술에 바탕을 둔 전문적 사회서비스 노동과 동일시 할 수 없다. 에스핑 안데르센(Esping-Andersen, 1993)은 탈산업사회의 계급위계가 포드주의적 생산체계에 있지 않으며, 지식과 교육을 중심으로 전문직, 기술자 및 준전문가, 숙련서비스노동자, 미숙련 서비스노동자 순으로 재편되었음을 주장하였다. 과거 계급갈등이 유산계급인 자본과 무산계급인 노동의 대립이었다면 후기산업사회에서 계급의 갈등은 산업사회에서 생성되는 권위와 권력에 있다는 면에서(Dahrendorf, 1959), 사회서비스도 그 전문적 직업능력을 고려한다면 결코 취업취약계층이 진입할 수 없는 일자리가

많다. 실제로 경영직과 미숙련 생산직의 소득격차보다 전문직과 미숙련 서비스직의 임금격차가 더욱 심하며, 미숙련 서비스직의 임금수준은 1차 산업 종사자인 농어업 종사자보다 낮다(신광영, 2009). 사회서비스업에서의 임금, 근로조건 그리고 고용안정성의 격차는 서비스 노동시장의 직종, 성별, 사업체 규모에 따른 3중의 분절적 구조를 보여준다. 우선 사회서비스업 지식과 기술에 따른 양극화이다. 우선 사회서비스 범주를 표준산업분류에 따라 공공행정, 교육서비스, 보건과 복지, 그리고 일부 가사 및 돌봄서비스를 포함하는 것으로 볼 때(김혜원 1997; 김형용, 1997), 임금 및 근로조건은 타 서비스 부문인 생산자서비스 및 유통서비스에 비해 결코 낮지 않다. 특히 공공서비스 부문은 경쟁적인 노동시장과 달리, 내부 노동시장과 비슷한 성격으로 정년이 보장되어 있어 비경쟁적이며, 사적 외부 노동시장에 비해 임금이 높고 고용이 안정되어 있는 부문이다. 김유선(2006)의 분석에 따르면, 공공서비스 부문은 취업자의 상용률, 근속연수, 그리고 임금수준이 서비스업 중에서 가장 높다. 또한 진입장벽이 높으며 자격관리가 엄격한 전문가와 준전문가를 통해 서비스가 제공되는 교육서비스 그리고 보건 분야의 일자리 질은 금융, 보험, 부동산 및 임대, 사업서비스를 포괄하는 생산자서비스에 비해서도 근로여건이 좋은 편이다. 그러나 가사노동이 상업화된 형태로서의 사회서비스 부문은 음식, 숙박, 미용, 관광 등의 영세한 개인서비스에 비해서도 매우 열악한 근로여건을 보인다. 특히 사회서비스 확충정책의 대상으로 등장한 돌봄서비스의 저숙련 일자리의 임금수준은 단순노무자 노동인구의 평균 임금수준보다도 뒤떨어진다. 이러한 사회서비스업 직종의 임금 불평등은 직종 전문성에 따라 더욱 심화되고 있다.

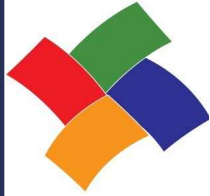
또한 사회서비스 산업의 성장은 노동력의 여성화를 동반하며, 이는 노동시장에서 고용관계의 비정규직화 및 이에 따른 임금격차를 확산시킨다. 미숙련 여성근로자는 남성과는 달리 사회서비스업에 집중적으로 분포하는데, 이는 보육 및 돌봄과 같은 사회서비스 경제가 전통적 가족구조에서 여성의 재생산 노동을 외주화한 형태이기 때문이다. 한편으로 여성경제활동 참여의 증가는 가족 내 노동력 재생산과 관련된 노동력 수요를 증가시키지만, 다른 한편으로는 여성의 경제활동 참여를 보장하기 위해 가족 내 재생산 사회서비스 노동을 최저 가격으로 제공할 필요를 가진다. 따라서 생산성이 높은 지식정보 집약적 사회서비스와 달리, 노동집약적 미숙련 사회서비스는 보수와 지위가 형편없는 2차 노동시장에 머물게 된다. 특히 경력단절 중년 여성들의 경우, 지식정보 서비스를 제공할 인적자본이 부족하며, 노동력을 온전히 발휘할 수 없는 이들이 많고, 가족부양의 책임 때문에 시간제 및 파트타임의 직무수행을 선호한다. 전반적으로 노동시장에서의 여성의 위치는 남성의 보조적 영역에 집중되고 상대적으로 열악한 근로조건을 갖는 젠더문제를 야기하지만, 사회서비스업 내에서의 젠더문제는 여성이 대다수를 차지함으로 인하여 창출되는 일자리의 질이 문제가 되는 것이다. 이는 사회서비스 일자리의 여성화가 사회서비스업을 정규직 노동시장으로부터 분리되는 차별적 요인을 형성하며, 사회서비스 인력에 대한 질적 저하 관행을 형성시킨다. 단순노무 일자리 중에서도 남성중심의 건물관리, 경비 및 관련종사자와 여성중심의 가사, 육아 관련 보조원 및 청소 종사자의 임금 수준은 2000년대 초반에는 큰 차이가 없었으나, 사회서비스 일자리 사업과 돌봄서비스가 본격적으로 도입된 2006년 이후 큰 격차를 보이기 시작하였다. 그리고 사회서비스를 제공하는 비영리기관들은 대다수 소규모이며 시설 및 재정 면에서 열악하고 영리 경쟁자들과 비교하여 서비스 제공능력이 미흡한 경우가 많다. 이러한 점은 사회서비스 노동시장의

사업체의 영세성 문제를 제기한다.

이와 같은 지점들은 사회서비스 일자리를 좋게 만들자는 논의가 사회복지 정책 수준을 넘어서는 것을 의미한다. 탈산업사회의 노동의 성격이 변하고 있는 것이며, 이 가운데 사회서비스 노동이 차지하는 지위는 지구화 시대 새로운 불평등과 교차한다. 특히나 한국과 같이 이제 발전국가를 벗어난 경우는, 공공서비스가 취약한 상태에 머물러 있으며 또한 가족 내에서의 재생산 노동도 불안정한 상태에 있어 국민경제에서 사회서비스 산업이 차지하는 지위도 매우 낮다. 특히 대인서비스는 국지성을 기반으로 일자리가 창출되는 부문으로 산업구조조정으로 쫓겨난 반실업 상태 노동자들의 유동 공간으로서 의미가 크다. 따라서 사회서비스의 주요 문제는 바로 노동시장 문제와 직결되어 있으며, 문제는 국가와 시민사회가 시장에서 퇴출되거나 주변적으로 존재하는 노동을 어떻게 사회적으로 재통합하는 방식으로서의 사회서비스를 다룰 것인가이다. 2000만원 일자리, 종사자 처우를 개선하자는 것은 단지 정부재정으로 소득보장을 해주자는 것인데, 이러한 접근을 사회서비스에만 적용시키는 것은 무리일 것이며, 따라서 주된 논의는 사회서비스 일자리의 유연성과 함께 직종별 분절구조를 없애고, 사회서비스 노동자들이 보다 나은 일반노동시장의 사회서비스로 이동할 수 있는지, 구체적인 방안을 논의해야 할 것이다.

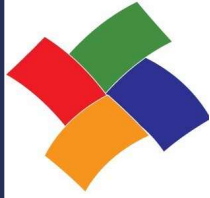
이와 더불어 발표문에서, 보편적 복지제도를 설계해야 하고 사회서비스 일자리를 연봉 2천만원 일자리로 만들어야 한다는 당위성은 누구나 동의하지만 문제는 그 구체적인 방법일 것이며, 사회서비스를 민간공급 보다는 공공서비스로 제공해야 하지만 또한 민간전달체계를 활용해야한다는 지적은 무엇을 의미하는지 혼란스럽다. 전달체계 개선의 안으로 제시한 지역복지고용센터는 지난 십수년간 사회복지사무소 및 심지어 현 정부의 희망복지 129센터 등 수시로 등장하는 내용과 매우 유사하다. 민간부문의 관리감독 강화와 종사자 자격관리는 현재 보건복지부에서 핵심적인 정책사업으로 추진하고 있는 내용이며, 사회복지사업법은 사회복지법인 및 시설에 관한 법률로, 사회서비스법이 목적으로 하는 대상 영역이 다르므로 전혀 새로운 논의로 출발되어야 할 것이며, 사회서비스법은 추후에 많은 논의를 필요로 한다.

[토론문]



빈곤과 복지시장화에 대응하는 대안적 사회서비스 체계 모색

박정배 (보건복지부 사회서비스정책과 과장)



[보론]

사회서비스의 여성화, 돌봄노동의 사회화.

위험한 도전인가? 새로운 기회인가?

나영정 (진보신당 정책연구위원)

1. 들어가며

이 글은 진보신당이 비정규미조직여성노동자의 권리와 돌봄노동의 문제를 자기운동의 과제로 설정하고 이와 관련된 사업을 펼쳐나가는데 있어서 활동의 배경과 의미를 정리하기 위한 글이다. 그 중에서도 ‘돌봄노동의 사회화, 사회서비스의 여성화’에 대한 문제에 대해 정리하고 해결방안을 모색해보고자 한다.

사회서비스는 현재 여성에게 저임금 불안정 노동으로 전가되면서 여러 가지 문제를 양산하고 있다. 하지만 사회서비스에 대한 문제를 해결하지 않고서는 돌봄과 고용의 문제, 나아가 대안적 사회를 그려나가는데 있어 반쪽짜리가 될 수밖에 없다. 따라서 사회서비스의 여성화를 둘러싼 한국사회의 상황을 진단하고, 사회서비스가 여성에게 위험한 도전인지, 왜 위험한 상황에 처해있는지를 살펴볼 필요가 있다. 또한 사회서비스가 가져오는 새로운 기회와 변화가 무엇인지 전망해나가야 한다.

이 과정에서 돌봄사회로의 이행이라는 과제는 핵심적인 부분이 된다. 돌봄사회는 그간 여성운동과 진보운동을 통해서 가부장적 자본주의가 낳은 여러 폐해들을 해결하고 평등과 공존의 사회적 비전으로 이해된 바 있다. 이 글을 빌어서 ‘돌봄’을 둘러싼 논의의 배경과 현재적 의미를 정리하고자 한다.

마지막으로는 돌봄사회로 이행하기 위한 과제를 정리하고 해결방안을 모색해보고자 한다. 이미 여러 연구를 통해서 사회서비스에 대한 문제점이 지적되고 해결방안들이 제출되고 있으나 이 글에서는 진보신당의 정치적 과제와 활동의 목표로서 삼아야 할 방향과 과제들을 도출해내는데 목적이 있다.

2. 사회서비스를 둘러싼 한국사회의 현재

1) 가족의 변형

- 만혼, 혼인율 감소, 이혼율 증가, 출산율 감소 등의 지표를 통해 ‘가족해체’를 우려의 목소리가 지속적으로 높아짐.
- 하지만 이러한 변화는 가족 해체가 아니라 가족의 변형으로 봐야 함. ‘해체’되는 것은 가족이 아니라 정상가족으로 일컬어져왔던 핵가족모델임.

(출처: 통계청)

세대구성별	2005년					
	일반가구원 (명)	일반가구 (가구)	미혼(가구)	배우자있음 (가구)	사별(가구)	이혼(가 구)
합계	45,737,011	15,887,128	2,030,256	11,120,410	1,832,308	904,154
1세대 가구-계	5,275,781	2,574,717	225,817	2,326,199	12,020	10,681
부부	4,517,964	2,258,982	0	2,258,982	0	0
부부+형제자매	54,142	17,525	0	17,525	0	0
부부+기타 친인척	52,115	16,081	0	16,081	0	0
가구주+형제자매	442,560	203,967	194,970	4,067	1,244	3,686
가구주+기타 친인척	76,995	32,902	17,524	4,952	6,675	3,751
기타	132,005	45,260	13,323	24,592	4,101	3,244
2세대 가구-계	31,270,714	8,807,326	192,304	7,519,091	649,296	446,635
부부+자녀	25,220,173	6,701,759	14,985	6,686,774	0	0
부+자녀	741,291	286,923	9,218	64,148	73,886	139,671
모+자녀	2,751,238	1,083,020	133,234	263,716	427,209	258,861
부부+양친	93,116	23,279	0	23,279	0	0
부부+한부모	394,632	131,544	0	118,155	12,381	1,008
부부+자녀+부부의 형제자매	350,833	73,562	0	73,562	0	0
조부모+손자녀	196,076	58,101	220	57,847	34	0
기타	1,523,355	449,138	34,647	231,610	135,786	47,095
3세대 가구-계	5,371,293	1,092,562	10,665	867,447	153,219	61,231
부부+자녀+양친	821,016	140,535	0	140,535	0	0
부부+자녀+한부모	2,739,850	567,150	0	508,809	55,621	2,720
기타	1,810,427	384,877	10,665	218,103	97,598	58,511
4세대 이상 가구	101,091	15,902	107	12,678	2,520	597
1인가구	3,170,675	3,170,675	1,427,754	368,039	1,002,001	372,881

비친족가구	547,457	225,946	173,609	26,956	13,252	12,129
-------	---------	---------	---------	--------	--------	--------

- 건강가정기본법의 제정과 시행을 통해서 처음으로 가정/가족에 대한 법이 만들어졌으며 건강/비건강이라는 이분법 아래 국가 정책이 시행되고 있음.
- 가족이 변형되는 추세를 주목하면서 친밀성과 가족기능의 변화를 어떻게 평등과 지속가능한 삶의 가치와 연결시킬 수 있을지에 대한 전망이 필요함.
- 기존의 기능주의적 가족모델은 공적영역노동을 경쟁과 효율의 원리로 유지되기 위해 사적 공간의 역할을 강조하는 것이나 이미 공사영역 모두 재편되고 있다는 점을 인식하고 이에 걸맞는 변화를 꾀해야 함.
- 혼인여부나 가족형태에 따라 차등적으로 주어진 시민적 권리의 문제를 해결하기 위해 국가의 정책단위를 진정한 의미의 개인으로 재편하는 정치적 변화를 필요로 함.

2) 국가의 여성노동정책

- 2000년 이후 국가의 여성정책은 “경제성장을 위한 여성인력 활용”이 핵심 과제로 등장함. 여성부 설립 후 처음 발표된 여성정책 추진 방향도 ‘21세기 지식기반 사회를 이끌어갈 여성인력의 양성·활용으로 국가경쟁력 제고’와 ‘남녀 차별적 법·제도 및 관행의 개선과 여성의 권익보장으로 삶의 질 향상’이었음. “여성인력 활용”은 여성의 경제활동참가율 제고 그 자체 뿐 아니라 보육, 가족, 저출산고령사회 대책에 이르기 까지 모든 여성정책과 유관 정책 분야의 추진 근거로 제시되었음.
- 여성노동정책은 남녀고용평등법의 개정과정을 통해 차별, 성희롱 시정 -> 산전후, 육아 휴직 제도 -> 적극적 고용개선 조치 -> 일·가정 양립을 위한 노동시간 단축, 배우자 출산 휴가 등 신설로 변화 확대되어옴.
- 그러나 이러한 법적 변화에도 불구하고 비정규직화의 심화에 따라 고령법의 적용을 받을 수 있는 대상과 아닌 대상의 양극화가 심해지고 있음. 이후 경력단절 등 실직여성들의 일자리 창출방안이 제시됨. 2006년 발표된 여성인력개발종합계획(Dynamic Women Korea 2010)은 2005년 50.1%인 여성 경제활동참가율을 2010년까지 55%로 끌어올리기 위해 여성 일자리 60만개를 창출한다는 목표를 제시했으나, 이 중 44만 1천개는 사회서비스 분야에서 일자리를 만든다는 내용임. 이와 같이 정부의 여성인력정책은 안정적 위치에 있는 여성노동자들의 고용 유지를 지원하는 한편, 경력단절 여성의 대다수를 사회서비스 분야 등 불안정한 일자리로 흡수하는 방향으로 추진되었으며 실제 정책 효과 보다는 ‘경제성장을 위한 여성인력 활용’ 담론의 상징적 기제에 불과한 경우도 많았음(김원정·나영정,2009).

- 이러한 변화 속에서 여성에 대한 보호조치(야간근로 금지 등)을 해제하는 것이 더 실효성있고 평등한 대책인가, 아니면 노동조건의 악화를 가져오는 개악인가에 대한 논쟁과 특히 가속화되고 있는 여성중심의 비정규직화 흐름에서 무기계약직과 파견직에 대한 입장차이는 시급하고 단기적인 대책과 장기적인 전망에 대한 차이일 수 있으나 돌봄사회로의 전환을 고민할 때 이러한 논쟁과 입장차이는 다시 들여다볼 필요가 있음.

3) 국가의 저출산고령화 대책

- 2000년대 들어 커다란 사회 이슈로 등장한 저출산·고령사회 ‘위기’ 담론과 그에 대한 정부의 해결책이 제시되었음. 2006년부터 5년간 총 32여 조원의 예산을 투자하여 시행하기로 한 1차 저출산고령사회기본계획은 마찬가지로 저출산·고령화에 따른 ‘위기’를 국가경쟁력과 경제 성장의 위기로 진단함. 즉 급격한 인구구조 변화가 생산가능인구 감소, 평균 근로연령 상승, 저축·소비·투자 위축, 노인인구 부양에 따른 조세·사회보장비부담 증가를 초래하여 결국 잠재성장률과 국가경쟁력을 저하시킨다는 것임.

- 이러한 진단에 따라 만들어진 저출산·고령사회 대책에서 여성은 아이를 낳아 출산율을 높여야 하는 주체이자 부족한 생산가능인구를 보충해야하는 노동력이라는 이중적 위치에 놓여 있으며, 관련 정책들은 여성으로 하여금 어머니와 노동자 역할을 동시에 수행하게 하는 데 초점을 맞추었음. 이에 2000년대 중반 보육, 가족, 여성고용 관련 정책들은 저출산·고령사회 ‘위기’ 담론 틀 안에서 여성인력 활용과 여성의 일·가정 부담 축소를 강조하는 방향으로 수렴되었다고 할 수 있음(김원정·나영정;2009).

- 2009년 11월, 이명박 정부의 저출산 대응 전략 발표되었는데 주요 내용은 △ 중산층의 출산율을 높이고 △ 일과 가정의 양립 및 남성의 육아참여를 확대하고 △ 초등학교 취학 연령을 1년 앞당겨 육아비용 경감 및 조기 사회진출을 시키는 것임. 한편 다문화가족, 미혼모 가족 등 다양한 가족형태의 지원, 해외 우수인력의 유치를 위한 개방적 이민정책의 추진 등의 측면에서 지난 정부의 저출산 정책방향과 차별화되는 것이라고 주장함.

- 이미 초등학교 취학 연령을 1년 앞당기는 것은 순전히 비용절감 측면에서 접근한 것으로 매우 부적절하며 아동발달 측면에서 아무런 근거와 대책이 없다는 비판이 쏟아짐. 또한 이명박 정부의 출산장려정책은 아이를 낳아 키울 수 있는 사회적 인프라를 구축하는 것 보다는 다산하는 중산층

핵가족을 지원하는 방식으로 집중되는 문제점을 가지고 있음. 이것은 복지의 보편화가 아니라 특권화임.

- 일과 가정의 양립 지원방안으로 나온 상용직 시간제 근로형태 확산은 중산층 이상 맞벌이부부를 전제했다고 할 수 있음. 대다수의 사람들은 생계비를 벌기위해, 막대한 사교육비를 감당하기 위해, 혹은 집안의 환자나 노인을 부양하기 위해 장시간 노동을 감내해야 하는 상황에 대한 시정 없이 저출산 대책으로 보기 어려움. 그러나 상용직 시간제를 어떻게 고용, 임금상의 차별 없이 가져올 것인가는 일·가정 양립방안이나 사회서비스노동자의 조건으로도 검토해나가야 할 필요가 있음.

- 또한 낙태줄이기 캠페인과 한국인 늘리기 프로젝트는 저출산의 문제를 강력한 인구조절 정책과 국가경쟁력 강화 방안으로 보고 있다는 것이며 이는 저출산 대책에 있어 이전 정부와의 차별점을 보여주는 것뿐만 아니라 명확한 후퇴와 보수화를 보여주는 것임.

- 저출산 고령화 대책에 대한 국가의 개입은 2000년 중반이후부터 계속 이루어져왔는데, 사회서비스 또한 이러한 현실에 대응하고, 혹은 출산율을 높일 수 있는 방안으로 채택이 되어 왔음. 그런데 사회서비스 노동자들의 조건이 열악하다보니 정작 본인의 생활에서는 돌봄의 공백을 경험하게 되는 경우가 대다수임.

3. 사회서비스의 여성화, 위험한 도전인가?)

(1) 사회서비스를 둘러싼 법·제도 변화

- 2000년대 후반부터 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화, 여성의 경제활동참가율 증가, 가족의 역할 및 가족구조 변화에 따라 전통적으로 가족 내에서 여성이 담당해 온 돌봄노동을 공적 서비스로 전환해야 한다는 논의가 활발히 진행되었음. 이에 노무현 정부는 2006년 <사회서비스 향상 기획단>을 설치하고 각 부처별로 진행되어 온 사회적 일자리 사업, 가사·간병·보육 등 돌봄서비스 일자리를 종합하여 사회서비스 분야 일자리 80만개 창출을 목표로 제시함.

- 특히 2007년 5월 장애인활동보조인제도, 2008년 7월 장기요양보험제도가 본격적으로 실시되면서

6) [진보진영 여성의제·정책, 평가와 전망], 김원정·나영정, 2009, 성평등정책포럼

돌봄서비스 수요·공급 체계가 일부 제도화되기 시작하였고, 이러한 서비스는 돌봄이 필요한 취약계층을 대상으로 한 사회복지 사업이자 여성·고령자 등 노동시장 취약계층을 위한 일자리 창출 사업이라는 측면에서 더욱 주목을 받기 시작함. 그러나 노무현 정부는 이에 대한 공적 책임을 강화하기 보다 사회서비스 시장 활성화 전략을 추진, 바우처제도 도입과 공급자에 대한 진입 규제 완화를 지속적으로 시도해 왔음.

- 이명박 정부는 사회서비스 정책 방향으로 ‘사회서비스 시장형성 전략’을 보다 전면화 하고 있음. 민간 공급자에게 정부재정을 지원하는 방식에서 소비자에게 바우처를 제공하는 방식으로 전환하여 시장에서의 서비스 구매를 촉진하고, 규제개혁과 제도 개선을 통해 다양한 서비스 공급자 출현과 그들 간의 경쟁을 유도하겠다는 것임. 특히 올해 보건복지가족부가 입법 예고한 ‘사회서비스바우처 관리법(안)’은 사회서비스 시장화를 더욱 촉진하는 기제로 작용할 가능성이 큼.

- 반면 새로운 사회서비스 대상의 발굴이나 신규 일자리 창출은 상대적으로 미흡하여, 2007년 14만7천백73만개였던 사회서비스 일자리는 2008년 16만7천8백27개로 증가폭이 크지 않으며(제갈현숙, 2008), 2009년 정부의 일자리 지원 사업에서도 사회서비스 일자리는 12만6천개에 불과함(좌혜경, 2009). 결국 이명박 정부 하에서 사회서비스 정책은 사회서비스의 대대적인 확충과 일자리 창출, 안정적인 사회서비스 공급체계의 구축이 아니라 시장 활성화 전략에 더 많은 초점을 두고 있다고 볼 수 있음.

- 이미 사회서비스 공급이 상당부분 민간부문을 통해 이루어지고 있어 서비스 수요자 입장에서 형평성과 높은 질적 수준을 확보하기 어려운 상황에서, 이러한 시장 활성화 전략은 이윤추구를 목적으로 하는 서비스 공급을 더욱 확대함으로써 필연적으로 계층간, 지역간 서비스 제공의 불균형과 양극화를 확대할 것이라는 우려가 제기되고 있음. 이러한 시장이 제공하는 일자리가 기존의 돌봄노동에 대한 가치 저평가를 그대로 반영하여 저임금의 열악한 노동조건 수준을 넘어서지 못할 것이라는 점도 분명함.

- 장혜경 외(2008)에 따르면 돌봄노동(협의의 사회서비스)의 범주를 공공부문에서 제공되는 노인요양 서비스, 환자간병서비스, 장애인활동보조서비스와 민간부문에서 제공되는 산후조리서비스, 아동방문보(교)육서비스, 가사서비스로 규정할 경우, 현재 돌봄노동종사자수는 207,470명 규모임. 그러나 사회서비스 종사자의 월 평균임금은 45만원~76만원으로 매우 열악한 상황이며(국회예산정책처, 2008; 좌혜경, 2009에서 재인용), 이러한 일자리들의 상당수는 비공식부문에 포함되어 근로기준법이나 사회보험 등 기본적인 노동권을 보장받지 못하고 있음. 그러나 이에 대한 대책은 거의 부재한

상황임.

(2) 주요 쟁점

- 현재 추진되고 있는 사회서비스 정책의 쟁점은 시장화 대 공공성 강화라는 큰 틀의 대립 구도 하에서 서비스 제공 방식, 예산 및 자원의 배분, 일자리 성격 등 세부 영역들을 포함하고 있음. 그중에서도 2008년 하반기부터 진보진영단체들을 포함한 시민사회단체들은 경제위기에 따른 일자리 창출 대책으로서 사회서비스 확충 방안을 강조하고 있음.

- 진보신당은 경제위기대책의 일환으로 ‘공공부문 사회서비스 일자리 85만개 창출 방안’을 제시, △출산가정의 60%에게 공공산후조리서비스 제공 △0-2세 아동의 60%, 3-6세 아동의 85%에게 보육서비스 확대 △만 7세-9세 아동의 80%에게 방과후보육서비스 제공 △실업자 및 재직자 고용서비스 확대 △장애인 10%까지 활동보조서비스 확대 △노인 12%까지 장기요양서비스 확대 △전국민 간병서비스 확대 등 7개 부문에서 총 85만개 일자리를 창출 방안을 제시하고, 새롭게 창출되는 사회서비스 일자리의 임금을 월 170만원선으로 책정하여 ‘괜찮은 일자리’ 제공을 강조함. 또한 고용지원센터 산하 사회서비스인력센터 설치 등 실직자의 사회서비스 일자리 이동을 원활하게 하는 방안도 함께 제시함(좌혜경, 2008).

- 참여연대, 민주노총, 전국실업자극복단체연대 등이 참여하는 민생민주국민회의(준)가 제출한 ‘일자리창출 정책방안’ 또한 사회서비스 확충을 주요한 방향으로 제시, 2009년부터 2012년까지 4년 동안 창출하는 신규 일자리 총 92만개 중에서 82만여 개를 고용서비스, 교육, 복지영역 일자리로 확대할 것을 요구함(이병훈, 2009).

- 그러나 일자리 확충의 양적 규모와는 별개로 사회서비스 일자리를 ‘괜찮은 일자리’로 만드는 방안, 사회서비스 노동자의 노동기본권 보장 방안에 대해서는 구체적 대안 제시가 활발히 이루어지지 못하고 있음. 현재 대부분의 돌봄노동종사자의 경우 근기법 적용제외 대상인 가사사용인으로 규정되어 노동자로서 보호를 받지 못하고 있으며 같은 이유로 고용보험·산재보험에서도 배제되고 있음. 이에 대한 대책을 마련하는 데 있어서도 사용자-노동자 관계의 불명료함 등 돌봄노동종사자의 특수한 조건으로 인해 기존 노동법 및 보험체계를 그대로 적용하는데도 어려움이 있음.

- 박선영(2009a)은 장기적으로는 근기법상의 가사사용인에 대한 적용제외 규정을 삭제하여 돌봄노동종사자에게 근기법 등의 법적 보호를 받을 수 있는 방안을 마련하되, 단기적으로는 돌봄노동종사자의

근로조건 등에 대한 지침을 마련하여 근로시간, 휴일, 임금 등 근로기준의 최저기준 등을 명시할 것을 제안함. 또한 고용보험과 산재보험의 경우도 단기적으로 특례조항을 통해 가입을 허용하고 국가가 보험료를 분담하는 방안 등을 제시하였음. 그러나 현재 노동관련 법·제도가 전제하는 임금노동자의 전형과는 상이한 돌봄노동자에 대한 법적 보호 장치를 마련하기 위해서는, 일정부분 노동관련 법·제도의 기본 틀을 전환하지 않으면 안 된다는 점에서 어려움이 제기되고 있음.

- 다음으로 돌봄서비스의 이용자-제공자 간의 관계 정립과 각각의 권리에 대한 사회적 합의를 창출하는 것 또한 중요한 쟁점이라 할 수 있음. 과거 가족, 친족관계와 달리 ‘공적 관계’로서 서비스 이용자-제공자의 관계가 형성되면서 한편에서는 이용자의 선택권과 소비자 주권을 강조하는 논의가, 또 한편에서는 제공자의 노동권을 강조하는 논의가 일면 상충되는 방식으로 등장하고 있으며 실제 서비스 제공/수혜 현장에서 이들 간의 복잡한 갈등을 어떻게 조정할 것인가의 문제가 제기됨.

- 돌봄서비스의 사회적 제공이 확대되면서 새롭게 형성되는 이용자-제공자 간의 관계는 기존의 친족 관계, 사용자(고용주)-노동자 관계의 관행이나 문화를 그대로 대입할 수 없는 특성을 갖고 있음. 친밀성과 상호작용에 기반하면서도 업무의 지시와 권한에 있어 기존 사용자/노동자 관계의 특성들도 배제할 수 없으며, 특히 돌봄서비스 이용자가 대체로 사회적 권한이 낮은 취약계층이라는 점도 독특한 관계를 규정하는 요인으로 작용함. 따라서 당사자 각각에 대한 보호와 지원 뿐 아니라 이들이 맺는 관계를 규정하는 사회적 원리나 문화의 형성 또한 중요한 과제로 제기됨. 이를 위해서는 돌봄 제공자-이용자 상호간 연대의식의 확립과 돌봄·관계에 대한 새로운 시민의식의 형성이 요구된다고 할 수 있음.

(3) 평가

- 오늘날 사회서비스 정책은 고용, 복지, 경제 등 다양한 정책 영역의 관심사로 부각되어 왔지만 정작 사회서비스의 주된 이용자이자 대상자이기도 한 여성의 관점, 오랫동안 가족 내에서 여성에게 부담되었던 돌봄노동에 대한 사회적 책임 확대를 주장해 왔던 페미니스트 관점을 충분히 반영하지 못하고 있다고 할 수 있음. 즉 돌봄노동 관련 사회정책이라는 큰 틀에서 사회서비스 관련 정책이 다뤄지기 보다는 그때그때 일자리 창출 대책, 노인·장애인 등 각각의 취약계층에 대한 복지사업으로서의 측면들이 일면적으로 강조되었다고 할 수 있음.

- 페미니스트들은 돌봄노동의 사회화를 위한 정책을 요구하는 데서 나아가 발전과 효율, 경쟁 원리에 입각한 근대 국가의 패러다임 자체를 돌봄의 원리, 사회적 돌봄에 기초한 복지국가로 전환해야

한다고 주장해 왔음(조혜정, 2005). 돌봄에 대한 남성과 여성, 가족과 국가의 균형 있는 책임, 돌봄노동의 가치 제고는 그러한 사회가 강조하는 지향들이며 이는 기존 사회 구조와 관행, 문화 전반의 변화를 촉구하는 것임. 그러나 패러다임·가치에 관한 논의와 현재의 정책적 쟁점들과 사이에는 여전히 큰 간극이 존재하고 있으며, 오히려 돌봄을 발전과 경쟁, 시장의 원리로 포섭하는 논의가 더욱 지배적인 상황이라 할 수 있음.

- 따라서 오늘날 한국사회에서 돌봄의 가치 제고, 돌봄노동의 사회화에 대한 여성주의 관점과 상상력은 사회서비스의 시장화/양극화/질 나쁜 일자리 대 공공성/보편성/질 좋은 일자리라는 대립 구도 하에서 보다 설득력 있는 변화의 방향을 제시하면서 또한 현재의 구도 내에서 가시화되지 못하고 있는 다양한 의제를 제기해 나갈 수 있을 것임.

- 먼저 돌봄노동 종사자의 노동권 문제에서 돌봄의 사회화가 보다 근본적인 노동과 일의 개념 전환을 요구하는 측면에 주목할 필요가 있음. 돌봄노동자의 노동자성과 노동조건 문제는 공식 영역의 남성적 노동관행에 기초한 기존의 법·제도·문화 전반의 재구성과 밀접히 관련되며, 이러한 방향을 전제하지 않을 경우 돌봄노동자의 지위는 기존 체계에 매우 불완전하게 통합될 수밖에 없음. 때문에 돌봄노동이 갖는 관계, 감정, 책임감과 이타성과 같은 특성들을 어떻게 노동가치 평가와 보상 기준에 반영할 것인가, 돌봄노동자의 특성을 포함한 노동자성을 어떻게 재구성 할 것인가라는 ‘전환’의 문제의식이 필요함.

- 당장의 정책적 논의에서 돌봄노동자의 지위와 여건을 개선하는 법·제도 변화를 이끌어내는 것이 매우 시급하지만, 그러한 변화의 동력은 ‘돌봄’과 ‘노동’에 대한 새로운 담론, 즉 유급 돌봄노동에 대한 사회적 인정과 공정한 보상은 왜, 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 사회적 동의 기반이 형성될 때 보다 강력하게 형성될 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것임. 때문에 돌봄의 개념과 체계, 관행을 배제한 채 구조화되어 온 노동의 개념, 체계, 관행에 대한 비판적 논의 속에서 돌봄노동자의 노동권 보장을 위한 중장기/단기 대책이 제시되어야 하며 법·제도 영역에 국한되지 않는 사회문화적 인식 개선을 위한 실천 방안도 모색되어야 할 것임. 아울러 돌봄 제공자/이용자 간의 상호 관계 형성에 있어서도 페미니스트들이 주장해 온 돌봄의 윤리, 시민의식의 재구성이라는 문제의식은 유효한 논의 기반을 제공할 수 있을 것임.

- 또한 돌봄노동 관련 사회정책이라는 틀에서 현재 사회서비스 정책이 포괄하지 못하고 있는 정책·의제들 - 예를 들어 가족 내 돌봄과 가사노동의 성별 불균형 해소, 여전히 가족 내에서 무급으로 돌봄노동을 수행하고 있는 상당수 여성(어머니, 친족 등)에 대한 경제적·사회적·심리적 지원, 현재 제공되는

서비스 외 가족의 돌봄 부담을 줄이는 다양한 현금/현물 지원 방안 등 - 도 복지, 가족, 노동정책 등 다양한 정책분야에 걸친 통합적 과제로 제시되어야 할 것임.

4. 돌봄노동의 사회화, 새로운 기회인가?

(1) 돌봄노동의 사회화

- 돌봄노동은 가정안에서 여성에게 전담하도록 한 일련의 노동을 말함. 이 노동은 오랫동안 가치가 매겨지거나 댓가가 지불된 적이 없으며 그에 따라 철저하게 비가시화되어옴. 특히 근대 자본주의 시대에 들어오면서 공/사구분과 성별분업이데올로기가 구조화, 내면화되면서 이러한 분업이 철저하게 진행됨.⁷⁾

- 공/사구분과 성별분업이데올로기는 여성이 공적 노동을 담당할 때 여성노동에 대한 저평가의 근거로 활용됨. 자본은 적극적으로 성별분업이데올로기와 결합하여 이윤을 극대화하기 위해 노동자를 성별로 분할하고 다른 시스템을 작동시킴. 여성성=서비스=저숙련=사적영역에 대한 연관은 여성노동을 실제와는 다르게 '잉여'로 취급하였고, 정당한 가치를 인정하지 않도록 함.

- 여성은 공적영역을 하는지에 대한 여부와 상관없이 돌봄노동의 담당자였고, 이는 아내와 어머니에게 자연적으로 부과된 활동으로 인식되어오다가 최근 가족의 변형과 아내/어머니에게 부여된 역할을 여성이 더 이상 이전처럼 수행할 수 없는 사회경제적 조건으로 변화되는 과정에서 '공백'이 생겨나면서 오히려 '노동'으로 명명되기 시작함.

- 최근의 '노동'이라는 명명을 통해서 가사노동으로 동일시되어온 돌봄노동의 범주와 성격이 드러나기 시작함. 가사노동은 대부분 요리, 청소, 빨래로 인식되지만 그동안 가정생활 24시간동안 채워지는 간병, 육아, 노인수발 등 가족구성원에 대한 케어와 가정을 '화목'하게 만들고 유지하는 감정노동은 가사노동의 내용으로 드러나지 않았는데 이것이 비용으로 지불되면서 인정되기 시작함.

7) “사적영역에서 이루어지는 여성의 행위는 비용과 편익의 합리적 계산에서 비롯되거나 경제적 동기에서 비롯된 것으로 인식되지 않는다. 오히려 여성이 하는 일은 본능적이고 도덕적인 일, 자연적이고 신이 부여하는 소명에 따라 행해지는 것으로 생각되었다. 여성이 책임을 받아들이기 거부했을 때 그것은 본성에 배치되고 사악하다고 치부되었다.” 『보이지 않는 가슴』, 낸시 폴브레 지음, 윤자영 옮김, 또하나의문화, 2007, p37

- 사회서비스라는 이름으로 노인돌봄, 환자간병, 장애인돌봄, 보육, 아동돌봄이 정책화되기 전에는 중산층이상 가정에서 식모/파출부/가정관리사라는 이름으로 민간영리영역에서 가사노동의 일부를 대체하는 일이 있었으나 이는 대부분 전업주부가 관리자로 존재하는 가운데 임시적/일시적인 방식이었음. 이는 중산층 이상 전업주부의 아내/어머니의 정체성을 위협하지 않는 범위내에서 허드렛일이나 고된 노동을 비용으로 대체하는 것임. 그때의 전업주부는 여전히 가정관리의 책임자로서 가족구성원의 욕구를 파악하고 해결하는 주체였다는 점에서, 지금 부상하고 있는 “돌봄노동 사회화” 논의와는 큰 차이를 가짐.

- 최근 돌봄노동이 정책적인 차원으로 포함되고, 사회적인 현상으로 드러나는 과정은 경제적 상황과 사회문화적 인식의 변화로 추동되는 가족의 변형과 남성생계부양자 이데올로기와 성별분업의 변화에 힘입어 진행되고 있기 때문에 사회전반적인 영향에 대해서 면밀하게 분석하고 대처하는 것이 시급함.

- 정리하자면 돌봄노동의 사회화는 다음과 같은 질문과 답을 요구함.

첫째, 돌봄노동의 재가치화.

둘째, 복지에 대한 국가적 정책방향의 전환.

셋째, 가족의 기능과 형태에 대한 새로운 시각과 여성과 남성의 새로운 정체성을 요구.

넷째, 친밀성과 가족 관계/의미의 변화.

다섯째, 노동의 의미와 인정, 지불 방식의 변화.

여섯째, 지속가능한 사회와 삶의 질 담론과의 질적 결합.

일곱째, 돌봄의 주체와 대상에 대한 새로운 인식이 필요하며 이것을 시민권의 내용으로 구성.

(2) 돌봄사회로의 전환

- 돌봄노동의 사회화는 국가정책 수준에서는 단순히 가정 내에서 더 이상 여성이 제 역할을 할 수 없는 상황을 해결하기 위해서 국가적 위기를 해결하기 위해 도입된 개념일 수 있지만, 여성주의 이론과 운동 내에서는 오랜 역사기간동안 제기되어온 이슈였음. 이는 여성의 사회적 지위와 역할을 제고하고 평등권의 실현하기 위한 방편으로 제기되는데 머무르지 않고 돌봄노동은 어디에서 누구에 의해 어떤 방식으로 이루어지는 것이 더 좋은가에 대한 입장을 요구하는 것.

- 구체적으로, 돌봄에 대한 논쟁은 근대적 인간(개인)의 덕목이라고 일컬어졌던 ‘독립성’이 실은 협소하고 편향적으로 만들어져왔다는 점을 드러냄. 자본주의 국민국가 시대에 들어서면 독립성은 소득과 자산이 있고 성인이며 이성적이고 독립된 자아를 갖는 ‘개인’을 상징하고 그 위치에 도달하는

사람들에게 정치적 권리 등의 시민권을 부여함. 아내, 청소년, 어린이, 노인, 장애인, 환자, 노숙인 등 경제적 '능력'이 없는 자들은 남편과 아버지, 국가에게 의존하는 구성원이며 국가와 가족은 그들을 보호(복지)의 대상으로 삼았음.⁸⁾ 그리고 이러한 보호를 댓가로 의사결정에 참여하거나 자신의 몸과 성에 대한 자기결정권 등의 권리들은 유예되었고 이들이 수행하는 사회적 역할은 가치(의미 혹은 비용)평가를 제대로 받은바 없으며 부수적인 것으로 저평가 되어음.

- 그러나 이러한 기준으로 성립한 독립성은 집안에 들어오거나 친밀한 관계 안에 들어오는 순간 멈춤. 집안일이라고 이름 붙여진 여러 가지 일은 생활을 영위하기 위한 필수적인 내용(요리, 청소, 빨래, 감정적 교류 등)이라고 할 수 있는데, 이에 대해 절대적으로 타인에게 의존해온 남성들이 과연 진정한 의미에서 독립적인가라고 물어야 함. 이러한 의문을 통해, 독립성과 의존성에 대한 구분은 개인의 삶을 온전히 설명하지 못하며 성별분업을 고착화하고 시민의 권리를 협소하게 만들어왔다는 것을 알 수 있음. 오히려 모든 개인들은 타인과 관계와 의존 속에서 공존하고 있다는 점을 인정하고 이를 어떻게 사회적으로 지원하고 가치 있는 것으로 평가할 것인가에 대한 해답을 내놓아야 할 때임.⁹⁾

- 돌봄 노동을 어떻게 인정하고 가치를 매길 것인가에 대한 문제는 돌봄 노동을 보이는 것으로 드러내는 것에서 시작함. 이를 위해서 가치 있는 인간의 활동에서 제외되어왔고 자본주의 사회에서 지불되지 않는 노동으로 머물러온 활동을 유급노동으로 바꾸는 방법이 제기되어음. 그러나 돌봄 노동을 사회화하는 관점이 부재한 상황에서 개인의 선택으로 유급화 되어왔던 과정은 그 운영을 시장에만 맡겨둬으로써 성별분업이데올로기나 가족의 일차적 책임 규정을 전혀 바꾸지 못하고 계급간의 양극화를 심화시킴. 하층계급이나 이주여성이 다른 가족의 돌봄 노동을 수행하는 방식은 세계적인 흐름이 되어왔음. 한국사회에서도 정책적으로 장려되고 있는 국제결혼과 조선족 여성들이 주로 담당하고 있는 파출부 노동이 이런 역할을 일정부분 담당하고 있음.

- 돌봄 사회로의 전환은 시장화의 문제점을 적극적으로 제기하고 시정하는 것에서 출발하여 공/사, 남/녀 등의 이분법을 넘어 보편적인 인간의 문제로 인식하는 사회 건설을 의미함. 이를 위해서는

- 8) 자본주의 사회에서 국가에서 수행하는 복지는 “효율성과 경쟁의 원리에 기반을 둔 자본주의적 시장 사회와 모든 사람은 보편적 인권을 갖는 평등한 존재라는 민주주의 이념 간의 모순을 봉합하는 해결책이었고, 따라서 그 경쟁의 게임에서 필연적으로 나오게 되는 ‘실패한’ 이들에 대한 최소한의 필요를 채워 주는 자선 성격의 시혜로 국가적인 돌봄을 이해하는 것”(허라금;2006, p53)이라는 것이다.
- 9) 예를 들어 장애여성은 더 많은 시간과 양의 돌봄을 필요로 하지만 의존성을 인간의 조건으로 인정하게 될 때 개인의 조건(장애, 나이, 질병 등)에 따른 차이를 인정하게 되면 그것이 권리를 차등화하고 개인의 결정권과 선택권을 제한하는데 근거가 될 수 없다는 점을 밝혔고(타리;2005), 이는 자립생활운동의 기본 문제의식으로 자리잡아 왔다.

공적 공간의 변혁과 성역할에 대한 급진적인 전환이 필수적이며 또한 이를 시장이나 개인의 '능력'에 맡겨두는 것이 아니라 국가와 사회가 개입하여 시민권의 평등한 행사 안에 포함되도록 노력한다는 것을 포함함.¹⁰⁾

- 그동안 공적노동이라고 일컬어져온 노동에 대한 새로운 접근이 필요함. 이 문제에 대한 해결이 빠져있다면 아무리 돌봄 노동의 가치를 인식하고 사회화 한다고 해도 개인의 삶과 사회의 구성을 바꾸는 것은 불가능하며 기껏해야 기존의 공적 노동을 보조하는 위치에 머무르거나 노동시장의 하층을 채워주는 역할을 할 뿐임.

- 돌봄사회로의 전환은 공적 노동시장의 전면적 변화를 촉구함. 이는 나아가 산업구조의 변화를 유발하고 사회적으로 어떤 생산/재생산 시스템을 만들어나갈 것인가에 대한 논의로 이어짐.¹¹⁾ 또한 이러한 작업은 단지 자본주의 체제와 신자유주의적 원리만을 문제삼지 않고 공/사, 성별분업 이데올로기 위에서 해방을 그렸던 좌파의 비전 또한 변화를 요구함. 또한 평등과 인간다움에 대한 새로운 비전은 인간중심의 개발과 자원소모를 기반으로 한 성장 또한 도전받을 수밖에 없으며 따라서 돌봄사회로의 전환은 여성주의, 사회주의, 생태주의의 공통된 비전을 요구함.

5. 돌봄사회로 이행하기 위한 과제

10) Anttonen은 돌봄노동의 사회적 책임의 조건을 다음과 같이 제시함(Anttonen;2005, 허라금;2006, p47, 재인용).

- 돌봄 서비스를 제공할 공적인 체계가 있다.
 - 서비스는 모든 시민이 자신의 경제적 위치, 젠더, 인종에 상관없이 이용할 수 있다.
 - 중산층 및 상위 계층들 역시 공적인 돌봄 서비스의 이용자에 포함된다.
 - 서비스 체계는 여성의 이익에 응해야 한다(젠더 평등).
 - 그 체계는 국내 어디서나 동일한 서비스를 제공해야 한다(지역 평등).
 - 서비스는 유급 돌봄 전문가에 의해 이루어져야 한다.
 - 시민은 돌봄 서비스를 받을 권리가 있다.
 - 서비스는 무상이거나, 지역/중앙 정부가 상당 부분 보조해야 한다.
 - 지방 자치 단체는 서비스를 제공하고 재정을 지원할 책임이 있다.

11) 낸시 폴브레는 초기 자본주의가 성장할 무렵, 여성이 남성보다 더 이타적이라는 관념이 강박적으로 강화되었는데, 임금을 댄가로 타인의 노동력을 사고 파는 관행이 시작되면서 도덕적인 혼란이 초래되었기 때문이라고 했다. 시장이 확장되면서 생긴 불안을 해소하기 위해 가족은 낭만화되었고 여성은 비인격적인 세상의 위협을 받고 있는 가정의 가치를 보존할 운명을 타고났다고 믿었다는 것이다. 19세기 영국에서는 이미, 노동시장에서 여성에게 높은 임금을 주면 아내와 어머니의 의무에 소홀해질 것이라는 인식이 있었고 출산을 감소를 '남성의 이기심을 닮아가려는' 문제적인 것으로 보았다. 경제학자들은 사적 영역을 경제학적 분석대상에서 제외함으로써 시장원리를 이기심과 동일시했으며 사랑과 이타심에 대한 분석 책임을 손쉽게 회피할 수 있었다. (『보이지 않는 가슴』, p41~43)

(1) 다양한 차원, 전방위적인 전략 수립의 필요성

- 앞서 서술한 대로 현재 사회서비스의 문제점을 해결하고 돌봄사회로의 이행하는 과정에는 다양한 차원의 노력이 수반되어야 함. 개인의 차원, 정책적인 차원, 국가적 전략과 방향의 차원, 사회구성의 원리와 가치의 수립까지의 범위를 아우른다고 할 수 있음.

	현재 진단	정책적 보완
개인	<ul style="list-style-type: none"> - 일-생활의 균형 불가능 - 저소득층을 중심으로 돌봄의 공백 심화 - 가사/돌봄 노동 여성에게 전가, 저평가 - 사회서비스 노동자들의 열악한 상황 	<ul style="list-style-type: none"> - 돌봄 노동에 대한 재인식, 재평가 - 사회서비스노동자 조직화 - 아내/어머니의 사회적 지위와 권리 재평가 - 여성책임, 남성권리의 돌봄 변화
지역 사회	<ul style="list-style-type: none"> - 시장으로 대체된 지역사회 - 불안과 위협의 일상생활 	<ul style="list-style-type: none"> - 튼튼하게 짜여진 지역 복지 사회 - 복지와 일자리를 연계하고 관리하는 공적 시스템 마련
시장/국가	<ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스 시장화 - 사회서비스 노동자 노동권 부정, 저임금불안정 구조 - 돌봄사회로의 국가적 책무 방기 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스 정책의 공공성 확보 - 사회서비스 노동권 보장 - 돌봄노동의 특수성을 노동가치지 평가에 반영, 재개념화 - 일-생활 균형을 위한 강력한 정책 의지 - 사회적 돌봄에 기초한 복지국가라는 국가 패러다임으로 전환
비전	<ul style="list-style-type: none"> - 공/사 영역의 분리가 결국 자본축적에 활용됨으로써 양극화에 기여하고 있다는 점을 인식하고 이를 해결하기 위한 통합적 비전 마련 - 돌봄, 연대 등의 '사적 공간'의 가치로 인식됨으로써 경쟁, 효율, 이기심을 공적 공간의 의 원리로 수용했던 것을 넘어서는 새로운 사회 비전 마련 	

(2) 경제적 평등의 관점에서 추진해야 할 과제

- 다양한 차원의 노력이 필요하겠지만 진보신당에서 돌봄사회로의 전환을 전체가 공유하는 비전으로 제시하고 총체적 진보의 비전인 사회연대국가의 주요한 가치와 전략으로 자리잡아야 함.

- 경제적 평등을 지향하는 차원에서 돌봄사회로의 전환은 대안적 경제체제와 함께 핵심 원칙으로 세워질 수 있으며 두 가지의 지향을 질적으로 결합함으로써 더 총체적인 진보의 비전을 만들어 나갈

수 있음.

- 대안적인 사회(연대)경제 체제 속에서 사회연대전략의 실행, 제대로된 사회서비스의 가치평가, 다양한 고용차별 시정을 이룸. 사회연대전략의 개념은 “사회연대를 통해 양극화의 최대 피해자인 비정규직 노동자와 저소득계층의 소득을 늘리고 일자리를 확대함으로써 양극화를 치유하려는 정책·행동 프로그램임. 정태인은 신사회경제에서 특히 관계제, 연대 서비스, 친밀 서비스로 불리는 사회서비스를 제공하는데, 이런 부문에서 사회경제는 시장경제보다 우월하다고 지적함.

- 현재 경제구조상 더 이상의 좋은 일자리, 안정적인 고용을 대규모로 창출하기는 어려운 가운데 사회서비스 일자리가 대안으로 떠오르는 과정에 있음. 그 과정에서 기존의 공적 노동시장의 노동시간, 고용조건, 양극화를 해소하기 위해 노력해나가면서 공적 생활과 사적 생활의 구분을 희미하게 만들고 남성과 여성의 성별분업을 해체하기 위해 노력해갈 수 있음.

총체적 진보의 비전: 사회연대국가			
주요 아젠다	사회(연대)경제	—	돌봄사회로의 전환
	사회연대전략 실행 사회서비스의 가치평가 고용차별 시정		돌봄의 사회적 책임 돌봄의 평등한 참여 돌봄의 지역연대 구성
	결합효과		
일-생활 균형(일-가정 양립) 기본적 생활이 보장되고 재생산이 보장되는 사회 연대와 돌봄에 기반한 대안적 사회			

<참고문헌>

- 김원정·나영정, [진보진영 여성의제·정책, 평가와 전망], 상상연구소, 2009.
- 낸시 폴브레 지음, 윤자영 옮김, [보이지 않는 가슴: 돌봄경제학], 또하나의 문화, 2007.
- 정태인, “경제 대안의 출발점, ‘사회경제’”, [리얼진보: 19개의 진보 프레임으로 보는 진짜 세상], 레디앙, 2010.
- 조한혜정, “토건국가에서 돌봄 사회로”, [가족에서 학교로 학교에서 마을로], 또하나의문화, 2006
- 허라금, “돌봄의 사회화”, [가족에서 학교로 학교에서 마을로], 또하나의문화, 2006
- 홍성태, [대한민국, 위험사회], 당대, 2007.