

돌봄서비스의 현주소와 발전방향 제언

2014.07.10 | 최정은_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

가족 안에서 생겨나는 돌봄의 공백을 메우고, 국가 차원에서 맞닥뜨린 저출산과 고령화 문제를 풀기 위해서라도 사회나 국가가 책임지는 ‘돌봄의 사회화’ 수준을 한 단계 높일 필요가 있다. 우리 사회 돌봄 복지의 향상을 위해 돌봄서비스의 ‘공공성 강화, 지역공동체 참여, 생애주기별 연계’ 등을 그 방향으로 제언해본다.

최근 몇 년 사이에 가족 안에서 이뤄지던 수많은 돌봄 활동이 이제는 사회에서 구매할 수 있는 상품으로 바뀌면서, 예전과 달라진 풍경들이 많아졌다. 출산을 앞둔 산모는 지방에 거주하는 친정이나 시댁에 산후조리를 맡기기 여의치 않아 집 근처 산후조리원이거나, 가정방문이 가능한 산후도우미를 이용하는 경우가 많아졌다. 거동이 불편한 어르신들도 바쁜 맞벌이 자녀들의 도움을 받기 어려워 노인돌봄서비스를 이용하는 횟수도 늘었다.

이처럼 갓 태어난 아이에서 나이든 노인에 이르기까지 필요한 돌봄 활동이 가족의 울타리를 넘어 다양한 사회서비스의 형태로 제공되고 있다. 산모나 신생아, 아동, 장애인, 노인 등을 대상으로 목욕 등의 신변처리지원, 식사 등 가사지원, 건강관리 등의 간병지원, 정서지원 등의 서비스로 세분화되어 있다. 가족 안에서 생겨나는 돌봄의 공백과 저출산과 고령사회로 빠르게 전환되면서 국가 차원의 대응이 시급해진 현재, 돌봄의 사회화는 급진전되고 있다. 그러나 한국 사회에서 돌봄의 사회화 수준이나, 돌봄서비스의 위상과 발전 방향은 그 중요성에 비해 미흡한 점들이 많다.

1. 한국의 돌봄서비스 구성

	사업	대상	내용	제공기관
노인	노인장기요양보험	보험가입자	시설급여, 재가급여	노인요양기관
	노인돌봄종합서비스	노인장기요양 등급외 판정자로서 평균소득 150% 이하	가사지원, 산변처리, 일상생활지원	재가노인복지시설, 지역자활센터, 노인복지관, 사회복지관
아동	아이돌봄지원서비스	평균소득 100%이하 3월~12세	돌봄서비스	건강가족지원센터
	드림스타트	임산부 및 0-12세 저소득 아동 및 가정중기초수급자 및차상위가정	가정방문, 보육센터프로그램, 가족지원서비스, 현물/현금지원	시군구 소속 드림스타트센터
장애인	장애인활동지원	6-64세 1급 등록장애인	아동보조, 가사지원, 산변처리, 일상생활지원, 의사소통보조	지역생활센터, 장애인복지관, 장애인단체
	발달재활서비스지원	18세 미만, 평균소득 150% 이하	언어치료 등	장애인복지관, 민간재활치료시설 등
산모, 신생아	산모신생아도우미	평균소득 50% 이하	산모관리, 신생아관리, 가사도움	영리, 비영리기관
가시간병	가시간병방문사업	기초보장수급자 차상위층인 노인 장애인(1-3급), 중증질환자, 소년소녀가정, 한부모가정	가사지원, 산변처리, 일상생활지원, 간병지원	재가노인복지시설, 지역자활센터, 노인복지관, 사회복지관
지역사회	지역사회서비스투자사업	평균소득 100% 이하의 아동(노인)장애인은 평균소득 120%이하	지역개발형1: 독서지도 등; 지역개발형2: 자치체별로 상이	아동교육관련영리회사(지역개발형1); 자치체별로 상이(지역개발형2)

자료: 조흥식 외, 2013 재인용.

양적으로 성장한 ‘돌봄서비스’

우리의 돌봄서비스는 단기간에 양적으로 급성장해 왔다. 돌봄서비스에 바우처(voucher)가 도입된 2007년부터 돌봄서비스의 이용자나 국가재정지원, 고용이나 제공기관도 급속도로 확대되었다. 바우처는 각 나라마다 형태와 그 쓰임이 다양하나, 우리의 바우처는 특정 서비스에 대한 구매권을 준다는 점에서 현금지급과 다르고, 많은 공급자 중에 소비자에게 선택권을 준다는 점에서 현물지급과 구별되면서 현금지급제도와 현물지급제도의 중간 형태를 띠고 있다(강혜규 외, 2012).

돌봄서비스 바우처 이용자수는 2007년 24만7958명에서 2011년 65만6203명으로 5년 사이에 2.6배 증가했다. 정부예산은 2007년 1,312억원에서 2011년 4,795억원으로 3.7배 늘었다. 그러면서 돌봄서비스 바우처사업의 인력도 2007년 3만4423명에서 2011년 14만4208명으로 4.2배 늘어났으며, 제공기관은 2007년 1274곳에서 2011년 4840곳으로 3.8배 확대되었다(강혜규, 2013).

2. 돌봄서비스 바우처사업 현황 비교(2007년과 2011년)(단위: 명, 억원, 개)

	2007년	2011년	5년 증가율
이용자	247,958	656,203	2.6배
정부예산	1,312	4,795	3.7배
인력	34,423	144,208	4.2배
제공기관	1,274	4,840	3.8배

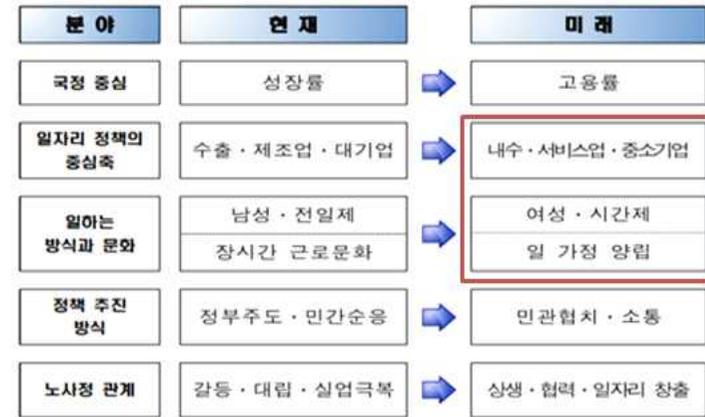
: 강혜규, 2013 재구성(돌봄서비스 바우처사업: 노인돌봄종합서비스, 장애인활동지원, 산모신생아도우미, 가사간병병문도우미, 지역사회서비스투자, 장애아동재활치료, 언어발달지원)

사실 돌봄서비스는 1970년대 이전까지만 해도 사회복지법인 등 시설을 중심으로 전후 빈곤지원 등의 구호적인 성격이 강했다. 그러나 1980년대를 거쳐 2000년대 중반까지 재가 이용서비스를 만들면서 돌봄서비스의 대상 범위가 저소득층으로 크게 확대되었다. 이후 2000년대 중반부터 현재까지 돌봄서비스는 이용 대상의 보편화를 목표로 서비스의 공급 방식을 바우처로 바꾸면서 오늘날과 같은 돌봄서비스의 모양을 갖추게 되었다.

박근혜 정부 들어서는 돌봄서비스(사회서비스)는 고용 확대를 이끌 분야로까지 주목하고 있다. 정부가 지난해 ‘고용률 70%로드맵’을 발표하면서 기존의 고용확대를 주도해온 산업의 중심축을 내수 효과가 좋은 사회서비스업으로 전환하면서 일자리 확산의 주요 분야로 내세우고 있다. 2014년 고용률 70% 로드맵의 세부과제에는 돌봄서비스와 관련해 아이돌봄 서비스 확대가 세부 과제로 담겨있다(고용노동부, 2014).

돌봄서비스 바우처사업의 5년 성장을 보더라도, 이용자나 공급자는 계속 늘어날 것으로 기대된다. 박근혜 정부가 사회서비스 분야를 통한 고용 확대에 남다른 기대를 거는 이유도 이에 기초하고 있는 듯하다. 그러나 현재의 돌봄서비스는 고용 확대나 복지 재정의 효율화라는 양적 측면에만 강조점을 둔 나머지 돌봄서비스를 제공하는 이들의 고용 안정성은 담보하지 못하고, 서비스의 질을 개선할 추가 지원에 대한 개선안은 마련되고 있지 않다.

그림1. 박근혜 정부의 고용정책 패러다임 전환



자료: 관계부처 합동, 2013.

양질의 ‘돌봄서비스’가 되지 못하는 이유

가. 스스로 돌봄 받지 못하는 ‘돌봄노동자’

돌봄서비스는 ‘스스로 자신을 돌볼 수 없는 사람을 돌보는 행위’로, 대상과의 관계성이 어느 분야보다도 중요하다. 이 때문에 돌봄서비스는 대상자뿐 만 아니라 서비스를 제공하는 인력에 대한 돌봄 역시 간과해서는 안 된다.

그러나 우리의 돌봄서비스 노동자의 위상은 매우 낮은 수준이다. 다른 직종과 비교해서도 낮을 뿐 아니라 돌봄서비스 안에서도 상·하위 직업군과의 차이도 뚜렷하게 나타나고 있다. 의료·복지서비스직 노동자와 가사·육아도우미 노동자 70만명(통계청 지역별 고용조사 2010년 3분기 기준)을 대상으로 한 최근 연구를 보면, 유치원교사나 사회복지전문직 종사자의 상용근로자는 각각 88.5%, 69.5%로 높은 반면, 의료복지서비스직이나 가사육아도우미의 상용근로자는 38.5%와 4.1%로 매우 낮은 형편이다(황덕순, 2013).

돌봄서비스 분야별 여성 취업자를 살펴보면, 대다수가 여성들이다. 전체 여성근로자의 월평균 임금은 146만5천원이며, 평소 주당 근로시간은 42.8시간이다. 그러나 돌봄서비스 노동자 중 상위직업군에 속하는 유치원교사의 전체 월평균 임금은 154만3천원으로,



이를 제외한 돌봄노동자의 전체 월평균 임금은 가사·육아도우미 76만6천원, 의료·복지서비스직 87.6만원, 사회복지전문직 127만7천원으로 전체 여성근로자들보다 월평균 임금이 훨씬 못미친다. 게다가 돌봄노동자 안에서 상용근로자와 임시근로자간 월평균임금 격차도 크다(황덕순, 2013).

4. 돌봄서비스 취업자 분포와 여성 취업자 비율(단위: 천명 % 만원 시간)

	취업자수	중상상지위별취업자		중상상지위별 여성 취업자					
		상용 근로자	임시 근로자	상용근로자			임시근로자		
		분포	분포	분포	월평균 임금	평소주당 근로시간	분포	월평균 임금	평소주당 근로시간
사회복지 전문직	298	69.5	16.7	86.6	136.3	44.6	93.3	95.9	37.7
유치원 교사	57	88.5	10.1	99	158.4	45.9	100	119.4	37.9
의료복지 서비스직	171	38.5	46	92.5	104.7	42.7	94.4	76.8	35.3
가사육아 도우미	167	4.1	34.3	99.7	111.3	41.5	99	71.9	38.4

자료: 통계청, "지역별 고용조사" 원자료, 2010년 3분기에 기초한 황덕순(2013) 재구성

돌봄노동자들의 고용안정성이 이 같이 열악한데도, 박근혜 정부의 '고용률 70% 로드맵'에는 여성의 시간제 일자리 확대에 주력하면서 지탄을 받고 있다. 노동시장 안에서 남뉘 임금이나 지위상 격차도 심각하지만, 전체 여성 취업자 중에서도 돌봄노동자들의 저임금의 불안정한 일자리 위치는 더 낮은 상황이다.

나. 서비스 공급기관의 영리화

돌봄서비스 바우처사업이 시작되면서 서비스 공급에 영리기관이 참여할 수 있게 되었다. 이전의 사회복지사업법이 개정되면서 영리 기업의 참여가 가능했으나, 2007년 바우처 공급 방식을 장려하는 원칙을 명시하면서 본격적으로 영리 기관이 진입할 수 있는 계기가 되었다.

2011년 현재 돌봄서비스 공급기관 운영 현황을 살펴보면, 전체 3867개 중 영리제공기관의 비중은 23%로 계속 높아지고 있다. 돌봄서비스 중에서 산모나 장애아동서비스에 대한 영리 비중이 각각 45.5%와 46.1%로 다른 대상과 비교해서도 매우 높다. 이로 인

해 이들 분야의 시장 가격은 대상의 비용 부담마저 높이고 있어 바우처제가 현실에서 어떻게 작용하는지를 가늠하게 한다.

바우처제를 도입하면서 기대한 만큼 제 효과를 내고 있지 못하는 것으로 조사되고 있다. 바우처제에 대한 기대는 재정을 지원하는 정부가 일정 정도의 규제자 역할을 하고, 제공기관들은 경쟁을 통해 서비스 가격이나 서비스의 질적 개선에 긍정적인 영향을 줄 것으로 보았으나, 실상은 그렇지 못하다.

표5. 사회서비스 제공기관 운영주체별 현황(2011.1 기준) (단위: 개소 %)

구분	총계	돌봄서비스					기타 서비스		
		총계	소계	가시간병	노인	산모	장애인	소계	장애아동
영리	889	149	5	25	115	4	740	369	371
(비중)	23.0	7.5	1.6	2.7	45.5	0.8	39.3	46.1	34.3
비영리	2974	1834	305	887	138	504	1140	432	708
(비중)	76.9	92.4	98.1	97.2	54.5	99.2	60.6	53.9	65.5
국가·지자체	4	2	1	1	0	0	2	0	2
(비중)	0.1	0.1	0.3	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2
계	3867	1985	311	913	253	508	1882	801	1081

자료: 강해규, 2013.

돌봄서비스 공급기관들의 현황을 보면, 기관별 고용규모가 10인 미만인 기관이 23.7%로 영세한 곳이 많다. 돌봄서비스의 바우처를 이용하는 소비자의 만족도 조사만 보더라도, 서비스 이용 시간이 부족하고, 본인부담금에 대한 부담도 높게 느끼고 있으며, 서비스 내용의 질적 개선에 대한 요구도 높다.

이처럼 정부의 일정한 지원이 이뤄지고 있지만, 돌봄서비스 시장에서는 영세한 공급기관이 1/3를 차지하고 있으며, 이용자는 필요한 시간만큼 주어진 비용에서 사용할 수 없다는 점이 불만족스러운 상황이다. 돌봄서비스의 이용자 부담을 낮추고, 돌봄노동자의 고용안정성을 높여가기 위해서는 국가의 추가적인 재정 지원이 불가피하지만, 현재 이에 대한 고민은 이어지지 못하고 있다.

다. 서비스 수요와 공급의 불일치

그렇다면 돌봄서비스를 필요로 하는 수요에 맞게 지역 안에서 공급이 충족되고 있는가? 그렇지 못하다. 노인과 아동, 장애인 돌봄서비스에 대한 전국적인 수요와 공급 현황을 조사한 연구를 보면, 서비스의 제공기관이 수요의 접근성과 일치하지 않고 있음을 확인하게 된다.



이 연구에서는 전국적으로 노인의 고령화율을 조사해 전국 공급기관과 매칭을 해보았다. 그 결과 고령화율이 높은 지역에는 생활시설 수가 적고, 고령화율이 낮은 지역에 오히려 생활시설 수가 많은 문제가 드러났다. 이처럼 서비스의 전달 체계에서 이용자의 접근성을 고려한 공급 정책이 매우 중요하지만, 지금의 돌봄서비스는 이에 대한 고려가 미흡하다. 이 연구에서 '접근성'은 거리뿐 아니라, 정보, 서비스 가격 부담에 대한 접근성도 강조하고 있다(박세경 외, 2013).

앞으로 돌봄서비스의 공급은 수요의 미래 특성을 반영해 계획이 세워져야 한다는 주장도 설득력을 얻고 있다. 특히 베이비부머 세대들이 노인 세대로 진입할 경우, 노인돌봄 서비스를 설계할 때 학력 수준, 소득준비 상태 등을 고려해 노인 보호뿐 아니라 사회참여에 대한 요구가 커질 것으로 이에 대한 대응준비도 중요한 부분이다(이윤경 외, 2013).

돌봄서비스 발전방향 제언

가족 돌봄의 공백을 메우고, 국가적 차원에서 맞닥뜨린 저출산과 고령화 문제를 풀어야 할 숙제를 안고 있다. 그러기 위해서는 사회나 국가가 책임지는 '돌봄의 사회화' 수준을 한 단계 높이기 위한 세밀한 준비가 더해져야 한다. 이에 다음 세 가지를 돌봄서비스의 발전방향으로 제언해본다.

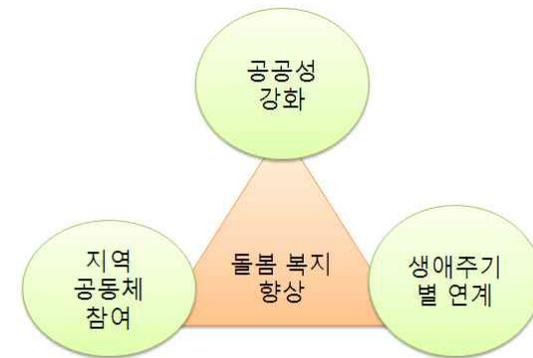
우선은 돌봄서비스의 공공성 강화가 시급한 과제다. 돌봄서비스 바우처사업을 보면, 정부의 재정 지원은 매년 증가하고 있으나, 돌봄서비스의 질을 한 단계 높이기 위해서는 추가적인 국가의 재정 지원이 고려되어야 한다. 돌봄서비스의 이용자는 필요한 시간만큼 이용하지 못하고 가격에 대한 부담은 커지고 있다. 돌봄노동자는 저임금의 열악한 고용 환경에서 관계성이 중요한 돌봄서비스에 장기간 복무하기 어려운 여건이다. 그렇다고 정부가 재정을 지원하는 데 따른 감독이나 관리의 역할을 제대로 하고 있지 못하다. 또한 영세한 공급자간 경쟁이나 영리화된 기관의 진입이 서비스의 내용과 질적 개선에 긍정적인 역할을 하지 못하는 게 우리 돌봄서비스의 현주소이다.

둘째, 돌봄서비스의 지역사회나 지역공동체의 참여가 이뤄져야 한다. 돌봄서비스의 발전 과정은 서비스 생산자 중심으로 이뤄지면서, 정작 중요한 지역과 지역에 기반한 이용자의 참여가 이뤄지지 못했다. 김영중 연구(2012)에서는 사회서비스의 제도화 과정에서 이러한 경향성이 누적되면서 지금은 지역사회-지역 기반이 약해졌다고 평가한다. 지역공동체성을 반영한 돌봄서비스는 현재와 같이 표준화되어 있기 보다는 개인의 특성을 반영하고 있으며, 공급자 위주가 아니라 이용자의 참여로 이뤄지는 공동생산 방식임이 강조하고 있다. 지금의 돌봄서비스가 필요 수요와 공급기관이 지역에 기반하지 못하는

문제를 개선하는데도 지역공동체성은 확장시켜갈 필요가 있다.

셋째, 돌봄서비스가 생애주기별로 연계되어야 한다. 이는 지역 기반에 기초할 뿐 아니라 어린 아이에서 노인에 이르기까지 필요한 돌봄서비스가 지역공동체 안에서 준비되어야 함을 뜻한다. 박근혜 정부는 생애주기별 맞춤형 복지를 내걸었으나, 이만큼 다를 뿐 이전에 행해지던 돌봄서비스의 수준과 별다르지 않다는 평가가 높다. 최근 돌봄서비스를 둘러싸고 '통합' 논의가 활발하게 이뤄지고 있다. 대상별로 다양한 서비스를 원스톱 방식으로 지원하는 돌봄서비스 통합에 대한 고민이 이뤄지고 있다. 이에 더해 지역 안에서 생애주기별 돌봄서비스가 고민된다면, 지역에서 요구가 높은 서비스간 연계 모델을 발굴할 수도 있고, 제공기관 간 협력도 가능해질 수 있다.

2. 돌봄서비스의 발전방향



자료 : 새사연

앞으로 돌봄 복지의 향상을 위한 방향으로 제언한 돌봄서비스의 '공공성 강화, 지역공동체성 기반, 생애주기별 연계'를 발전시키며 공유해가고자 한다.▶

2014년 새사연 발간 보고서

2014년 7월 10일 현재

[참고자료]

강혜규, “사회서비스 바우처사업의 성과와 과제”, 한국보건사회연구원, 2013.
 강혜규·박수지·양난주·엄태영·이정은, “사회서비스 바우처사업의 정책효과 분석 연구”, 한국보건사회연구원, 2012.
 고용노동부, “올해도 고용률 70% 달성에 전 부처 정책역량 결집한다!”, 2014.
 관계부처 합동, “고용률 70% 로드맵”, 2013.
 김영중, “한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향”, 보건사회연구, 2012.
 박세경·이정은·신수민·양난주, “사회서비스 수요공급의 지역단위 분석 연구”, 한국보건사회연구원, 2013.
 이윤경·염주희·이선희, “고령화 대응 노인복지서비스 수요전망과 공급체계 개편”, 한국보건사회연구원, 2013.
 조홍식·남찬섭·박영란·최은영, “돌봄서비스 정책 비교연구”, 보건복지부, 2013.
 황덕순, “돌봄노동자의 특성과 근로조건”, 한국노동연구원, 2013.

아젠다	발간일	제목	작성자
세계경제	1/15	지뢰밭 속 순항?	정태인
한국경제①	1/16	스스로 지뢰밭을 만들고 있는 박근혜 정부	정태인
한국경제②	1/17	747에서 474로 갈아탄 근해노믹스	여경훈
복지①	1/20	박근혜 정부식 보건의로, 민영화 폭탄	이은경
돌봄	1/21	진정한 '국가 책임 보육' 이 되려면	최정은
주거	1/24	주택시장 죽이기에 골몰하는 정부, 어찌 하오리까	강세진
노동	1/28	사라진 공약, 반복되는 노동시장 문제들	김수현
복지②	1/29	노인, 대학생, 취약계층 복지 정책 실종	이은경
노동	4/14	청년일자리정책, 새 방향에 답 있다.	김수현 강세진 최정은
노동	4/17	청년들이 원하는 '좋은 일자리' 는 무엇인가?	김수현 강세진 최정은
노동	4/21	서울 청년일자리정책 새 방향 제안	김수현 강세진 최정은
주거	5/12	노인복지의 주요 이슈, 주거	강세진
경제	5/19	피케티의 “21세기 자본”, 그리고 한국 경제 ①	정태인
정치	5/22	민주주의의 수호자는 누구인가	이은경
경제	5/26	피케티의 “21세기 자본”, 그리고 한국 경제 ②	정태인
노동	6/2	노동자를 위한 나라는 없다	이은경
경제	6/5	도시가계의 지출구조 진단 ①	강세진
경제	6/16	도시가계의 지출구조 진단 ②	강세진
복지	6/17	박근혜 2기 개각, 복지축소와 민영화의 신호탄?	이은경
경제	6/19	대기업 지원정책으로 전락하는 중소기업 적합업종제도	이상호
의료	6/23	박근혜 정부의 독주에 브레이크를	이은경
의료	6/26	이제 그런 핑계 대지마	이은경
복지	7/10	돌봄서비스의 현주소와 발전방향 제언	최정은