

# 영국의 돌봄노동 종사자들을 위한 자격제도와 직업훈련 및 고용 현황<sup>1)</sup>

오은진 (한국여성정책연구원 연구위원)

## ■ 머리말

영국은 돌봄노동과 관련하여 해당 직무에 대한 내용과 기준 그리고 기타 다른 국가자격 수준과의 관계에서 돌봄영역의 자격화가 비교적 체계적으로 설계되어 있는 나라라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 복잡한 자격증 제도와 교육훈련의 효과가 돌봄노동의 수준과 가치를 얼마나 제고했는가에 대해서는 여전히 많은 쟁점을 지닌다. 본 논고에서는 영국 돌봄노동 영역에서의 자격 및 직업훈련의 제도화, 그리고 돌봄노동시장에서의 자격 중심의 고용 현황에 대해서 기술하고자 한다. 이를 통하여 우리나라 돌봄영역에서의 자격 제도 정비와 고용안정화에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## ■ 돌봄노동 인력양성정비 법·제도 및 운영기관

영국의 돌봄서비스는 아동법(Children Act)에 의한 아동 돌봄서비스와 1990년의 국민보건서비스 및 커뮤니티케어법(National Health Service and Community Care Act : NHSCCA)에 의한 성인

1) 본 논고의 내용은 오은진·노대명(2009), 「사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제4: 일자리의 제도화」, 한국여성정책연구원의 내용 중 영국의 사례를 중심으로 재구성하였다.

돌봄서비스로 구분된다. 성인과 아동을 위한 영국의 사회적 돌봄서비스의 특징을 한 마디로 요약하면 유사시장(quasi-market) 방식에 의한 서비스의 공급과 관리라고 할 수 있다. 사회서비스에서 단순한 시장 방식의 접근은 서비스 질이 저하되는 위험에 직면할 가능성을 내포하고 있다. 이러한 위험을 견제하기 위해 영국의 사회서비스는 섬세하고 엄격한 서비스 질 관리체계를 구축하고 있다. 이러한 점에서 시장 방식이 아닌 유사시장 방식이라고 칭할 수 있다.

영국 커뮤니티케어의 질 관리 체계의 핵심적인 기제는 Care Standard Act 2000이다. 이 법은 아동과 성인에게 제공되는 케어서비스의 질을 개선하기 위해 2002년 4월 1일부터 시행되었는데, 이는 이전의 Registered Homes Act 1984를 대체하는 법이다. 이 법의 시행으로 발생한 주요한 변화는 다음과 같다(김용득, 2007).

첫째, National Care Standards Commission(NCSC)의 설립이다. 이 조직은 등록된 서비스 제공자들에 의해 제공된 케어의 수준을 향상시키는 것을 목적으로 하는 기관으로 이전에 지방정부와 보건당국이 각각의 책임하에 실시되어 오던 보건과 사회적 보호서비스의 등록과 감독에 관한 업무를 인계받아 시행하였다. NCSC는 2004년 4월부터 사회서비스감독청(Social Service Inspectorate : SSI), SSI/Audit Commission Joint Review Team 등을 통합하여 Commission for Social Care Inspection(CSCI)를 신설하였으며, 이로써 잉글랜드 지역의 사회적 보호서비스 영역에 대한 감독과 평가 업무가 단일 조직으로 통합되었다.

둘째, 서비스에 대한 국가최소자격기준(National Minimum Standards)을 처음으로 제정하였다. 국가최소자격기준은 모든 서비스들이 도달해야 하는 수준을 제시한 것인데, 이전에는 지역마다 다른 기준에 의해 서비스 점검이 이루어지던 것이 국가최소자격기준의 제정을 통해 전국적으로 적용되는 양질의 케어서비스에 대한 기준을 제시하였다.

셋째, 범죄기록국(Criminal Records Bureau)의 설립이다. 이는 서비스 조직의 고용주들이 서비스를 받는 사람들의 보호를 위해 보다 안전한 채용을 할 수 있도록 돕기 위해 설립된 조직이며, 고용주들이 유급 및 무급의 직원에 대한 범죄기록 정보에 접촉해서 관련 내용을 확인할 수 있도록 되어 있다.

넷째, 전문가 관리기구(General Social Care Council : GSCC)의 설립이다. 전문가 관리기구는 사회적 보호 분야에 종사하는 인력을 관리하는 조직으로, 사회적 보호에 종사하는 직원들의 실천강령과 행동강령을 확립하고, 사회적 케어에 종사하는 인력을 등록시켜 적절하지 않은 사람이 사회적

케어 인력을 채용되지 못하도록 하기 위한 목적으로 설립되었다.

사회서비스의 중앙관장 기관은 보건부이며, 중앙정부의 역할은 서비스의 골격, 자격 기준, 공급 방식, 이용자의 참여와 선택 보장, 서비스의 최소한의 표준(minimum standards), 이용자의 요금 부담, 서비스의 제공 절차 등의 광범위한 영역에 대한 서비스 지침을 개발하고 이를 지방정부에 지속적으로 제시하는 기능을 수행한다. 지방정부의 사회서비스는 지방사회서비스국(Local Authority Social Services Department)에서 담당하며, 각 지방정부는 중앙정부의 지침의 범위 내에서 구체적인 재량권을 행사하며, 서비스 제공의 모든 과정을 관장한다.

부문별 기술위원회(SSC)<sup>2)</sup>는 해당 산업 분야의 표준을 개발하고, 교육훈련 전략 수립 및 정책을 건의하는 등의 역할을 수행한다. 25개의 부문별 기술위원회 중 사회서비스와 어린이, 청소년 관련 영역의 라이선스를 받은 곳은 SfCD(Skills for Care and Development)이다. SfCD는 영국 전역의 6만 명에 이르는 고용주와 160만 명의 돌봄인력을 대변하는 기관이다. 인력양성의 필요 목적에 맞는 국가직업표준을 전달하고, 돌봄 관련인력의 개발과 질 관리에 관련된 정책에 영향력을 행사한다. SfCD는 Care Council for Wales(CCW), Children's Workforce Development Council(CWDC), Northern Ireland Social Care Council(NISCC), Scottish Social Services Council(SSSC), Skills for Care(SfC), General Social Care Council(GSCC)의 6개 기관연합체의 형태로 운영되고 있다.<sup>3)</sup>

Care Council for Wales(CCW)는 2001년 10월 돌봄노동 종사자들이 갖추어야 할 높은 수준의 수행 기준과 훈련 기준의 조성을 위해 창설되었다. 직업훈련을 통해 양질의 돌봄인력을 양성하는 것이 목표이며 이들을 관리할 수 있는 기준을 작성하고 있다. Children's Workforce Development Council(CWDC)은 0세의 아동에서부터 19세까지의 청소년들과 그들을 대상으로 하는 사회적 보호 인력에 대한 기관으로 아동과 청소년에 관련된 보고서 작성 및 국가직업표준개발, 갱신, 아동

2) 이들은 과거의 국가훈련기구(National Training Organization : NTO)의 기능을 통합함으로써 구성된 조직으로서 해당 분야의 대표자들과 이해관계자들로 구성된다. 이전의 국가직업표준을 개발은 국가훈련기구(NTO)에 있었으며 전체 74개가 존재하였다. 그러나 국가훈련기구 시스템에서 불필요한 국가직업표준이 개발되고 업무의 중복과 충돌 같은 비효율성의 문제가 생겨났다. 이에 더욱 연속적이고 통합적인 관점에서의 표준 개발의 필요성이 생겨났고, 25개 정도의 부문별 기술위원회 시스템으로 재편되어 수시 관리되도록 변경되었다. 부문별 기술위원회의 권한은 5년 단위로 갱신되고 있다(안재환, 2004).

3) SfCD 홈페이지 자료([www.skillsforcareanddevelopment.org.uk](http://www.skillsforcareanddevelopment.org.uk))

관련 이슈에 특화되어 있다. Northern Ireland Social Care Council(NISCC)은 2001년에 설립되었으며 Social Care 인력의 향상에 필요한 규제 기준을 작성하는 역할을 하고 있다. Scottish Social Services Council(SSSC)은 2001년 설립되었는데, 사회적 서비스업에 종사하는 인력을 등록하는 업무를 수행하고 있으며, 그들의 교육과 훈련을 규제하는 책임을 지고 있다. Skills for Care(SfC)는 영국의 Adult Social Care Workforce의 발전 전략을 개발할 책임을 지고 있다. 고용주와 훈련제공자, 실제 돌봄종사자들과 함께 일하며, 자격 기준이 사회적 요구에 맞게 적용되도록 다양한 전략을 세우고 있다. 국가 최소 데이터셋(National Minimum Dataset for Social Care : NMDS-SC)을 작성하며, 사회돌봄서비스 분야에서 훈련 받은 인력에 대한 정보를 관리한다. General Social Care Council(GSCC)은 Care Standards Act 2000에 따라 2001년에 설립된 기구로 Social Care Worker들의 훈련에 관련된 기준과 제공되는 서비스, 인력 규제와 교육 및 훈련 기준을 작성할 책임을 지고 있다.<sup>4)</sup> 이 밖에 Social Care Institute for Excellence(SCIE)는 우수 실천 사례를 수집·종합하여 보급하는 역할을 담당하는 기구이다.<sup>5)</sup>

## ■ 영국의 돌봄 분야 자격제도 및 직업훈련 내용

영국 돌봄서비스 분야의 인력양성 체계는 자격제도를 통해 확인할 수 있다. 영국에서 사회서비스의 자격 체계는 영국 산업 전체의 자격 체계 안에서 자리매김하고 있다. 영국의 자격제도는 국가관리 체계이며 산업기술자격에서부터 사회서비스에 이르기까지 매우 복잡하며 다양하다. 국가자격 및 교육훈련을 관장하는 기관이 공공·민간으로 나뉘어져 있고 그 체계도 단계별로 복잡하다. 일반국가직업자격(GNVQ)은 기초직업능력자격제도가 정규 학교 교육과 밀접한 관계를 맺어야 한다는 인식하에 학교 교육과 자격제도의 상호호환 체제를 구축하도록 개발되었고 1992년부터 정규 교육훈련 기관에서 교육을 받는 학생들을 위한 자격취득 프로그램으로 도입되었다(우종익 외, 2004). 영국 직업능력개발의 핵심 체계라고 할 수 있는 국가직업자격(NVQ)<sup>6)</sup>은 실제 업무

4) 각 기관 홈페이지 자료([www.skillsforcareanddevelopment.org.uk](http://www.skillsforcareanddevelopment.org.uk)에서 확인할 수 있음)

5) SCIE 홈페이지 자료([www.scie.org.uk](http://www.scie.org.uk))

현장에 긴밀히 연결될 수 있는, 직업능력 기반의 자격 시스템이다. 이 두 시스템은 상호호환이 가능하도록 설계되어 있다. NVQ의 취득은 훈련과 평가를 통해 이루어진다. 여기서의 평가는 일반적으로 현장에서의 관찰과 질의를 의미하며, 여기에 대해 NVQ를 취득하려는 사람은 자기 자신이 NVQ에 합당한 능력을 가지고 있음을 증명할 근거들을 제시해야 하는 수행평가 형식으로 이루어진다. 이를 바탕으로 평가자는 해당 응시자가 특정 현장 업무를 수행하는 데 있어 필요한 지식, 이해, 성과를 가지고 있는지를 판단하게 해야 한다(안재환, 2004). 이러한 절차에 따라서 NVQ 자격을 취득한 사람은 특정 영역에서 필요로 하는 구체적인 직무 능력, 즉 실제 현장에서 필요로 하는 직무수행 능력을 갖춘 것으로 인정받는다.

국가자격틀(National Qualification Framework : NQF)은 NVQ와 다른 자격제도 간의 레벨을 비교할 수 있도록 함으로써 개인의 경력개발에 도움을 주고자 개발된 것으로 <표 1>에서 보는 바와 같다. 레벨은 입문 레벨(entry level)에서부터 레벨 5까지의 6단계로 되어 있으며, 입문 레벨은 레벨 1보다 더 낮은 단계를 말한다. 레벨 1~3은 각각 기초, 중급, 고급으로 별도의 레벨 명칭을 부여하고 있다. NQF 상에서 각 레벨별로 자격을 구분하고 있고, NVQ의 경우 각 레벨별 어떠한 능력을 발휘할 수 있는지에 대한 레벨 구분 기준(level description)으로 제시하고 있다(Westerhuis, 2001: 이동임, 2003 재인용).

국가직업자격(NVQ)의 경우 모두 5개의 레벨로 이루어져 있으며, 단계별로 실제 현장에서 보유해야 하는 구별된 기술 범위, 능력, 지식, 경험 수준에 대해 기술하고 있다.

돌봄영역에서 해당 국가직업자격(NVQ)을 취득하기 위한 절차는 국가자격 취득을 원하는 신청자(candidate)가 자격검증 기관으로부터 인증을 받은 평가센터(approved center)를 통해 신청정보를 등록한 이후 상담 후에 자신에게 맞는 국가직업자격의 종류와 과정을 정하게 된다. 이후 국가직업표준에 부합하는 훈련과 업무를 수행한 후 인터뷰, 실제 작업현장 평가, 전문가회의, 포트폴리오 제출 등 자격 레벨에의 획득에 필요한 요소들을 갖춘 후 국가직업자격을 습득하게 된다. 이 과정에서 신청자의 자격심사 과정을 모니터링하고 평가하는 평가자(assessors), 내부검증자(Internal

6) NVQ는 영국 및 웨일즈에서의 자격으로서 스코틀랜드 지역에서는 동일한 개념의 SVQ(Scottish Vocational Qualification)가 존재한다. SVQ는 NVQ와 호환성을 가지지만, QCA가 아닌 스코틀랜드 자격원(SQA)에 의해 통제받는다.

〈 표 1 〉 영국의 자격체계

자격 레벨 (Level)	일반교육자격	일반직업자격(GNVQ)	국가직업자격(NVQ)
레벨 5	고등자격(Higher-Level Qualification) BTEC 고등국가자격(BTEC Higher Nationals)		NVQ 5 레벨
레벨 4			NVQ 4 레벨
레벨 3 (상급)	GCE A level	상급 GNVQ (Advanced GNVQ)	NVQ 3 레벨
레벨 2 (중간)	GCSE grade A*-C	중급 GNVQ (Intermediate GNVQ)	NVQ 2 레벨
레벨 1 (기초)	GCSE grade D-G	초급 GNVQ (Foundation GNVQ)	NVQ 1 레벨
입문 레벨 (Entry)	입문 단계 자격증(Entry Level Certificates) 중등교육 수료증(Certificate of (educational) Achievement)		

자료 : <http://www.qca.org.uk/nq/framework>

verifiers), 외부검증자(external verifier)들이 각각의 역할을 수행하게 된다.

영국 돌봄영역의 자격제도는 자격증 관리를 통해 일자리 진입장벽을 만드는 것이 아니라 현재 일하고 있는 인력의 능력을 인증하는 형태로 수행되고 있다. 따라서 자격 획득은 대부분 현재 현업에 종사하는 인력들을 통해 이루어진다. 사업체에 취업할 경우, 주요 돌봄인력인 Care Worker 직종의 경우 채용 조건은 범죄 기록을 조회하고, 필수적인 자격증은 없이, 사전 교육을 이수하면 근로할 수 있다. 근무하면서 실습(on-site training) 및 보수교육을 통해 Health and Social Care 영역의 NVQ 2 또는 NVQ 3 레벨을 취득해 나가도록 한다.

돌봄노동 종사자(Care Worker)들이 일반적으로 많이 취득하는 자격증은 레벨 2이다. 이들 과목의 내용은 서비스 제공자의 기본적인 마인드와 서비스 이용자들을 위한 편의 제공에 대한 기본적인 의무사항을 중심으로 구성되어 있다. 레벨 2에는 4개의 기본과목이 있다. 사회적 보호 분야에 고용된 NVQ 신청자들은 4개의 기본과목 및 2개의 선택과목을 반드시 이수해야 한다. 건강보호 분야에 고용된 NVQ 신청자는 총 6개 과목을 이수해야 하는데, ① 4개의 기본과목 및 2개의 선택과목, ② 2개의 기본과목 및 2개의 선택과목, 핵심 및 선택과목 중 2과목, ③ 3개의 기본과목 및 3개의 선택과목 중에서 선택할 수 있다. 기본과목과 선택과목 외에 추가과목(additional unit)이

있는데, 레벨 2에 14개, 레벨 3에는 12개, 레벨 4에는 1개 과목이 각각 있다. 대체로 기본과목(core unit)은 서비스 이용자와의 기본적인 의사소통 및 안전에 대한 인식, 해당 업무에 대한 기초적 지식, 서비스 이용자의 복지, 돌봄, 보호를 위한 기초행동지식에 대한 내용을 주요 골자로 하고 있으며, 선택과목은 이와 더불어 좀 더 폭넓은 서비스 지원 행동 및 지식을 내용으로 한다.

레벨 3과 4는 아동돌봄과 노인돌봄으로 나뉘서 자격증을 수여하는데, 기본과목(core unit)과 선택과목(optional unit)은 아동돌봄 분야와 노인돌봄 분야가 서로 상이하다. 아동돌봄 분야는 아동·청소년에 대한 보호와 복지에 대한 의무를 이해하는 과정이 필수적으로 포함되며, 노인돌봄 분야는 이용자들의 선택권에 대한 보호와 복지에 대한 의무 이행 과정이 포함된다. 선택과목(optional units) 내용도 많은 부분 유사하나 서로 상이한 부분들이 존재한다.<sup>7)</sup> 그러나 일반선택과목(generic optional units)은 레벨 3에서는 아동돌봄과 노인돌봄 분야 모두 통합적으로 선택하도록 구성되어 있다. 레벨 4는 레벨 3보다 한 단계 높은 단계의 자격 과정으로 기본적인 구성은 레벨 3과 동일하다. 그러나 레벨 4에서는 아동·청소년, 노인들에 대한 단순한 이용자 대인서비스의 기술적 차원의 향상과 더불어 관리자(registered manager)가 갖추어야 할 덕목까지 추가된 가장 높은 단계의 사회적 돌봄서비스 자격과정이다.

이러한 국가직업자격에서의 평가시스템은 산업별로 개발한 국가직무능력표준(National Occupational Standards : NOS)에 기반을 두고 있다. 국가직무능력표준(NOS)은 전국적으로 통용될 수 있도록 각 직종 또는 업종별 대표성을 갖는 부문별 기술위원회(Sector Skills Council : SSC)<sup>8)</sup>에 의해 개발된다. 부문별 기술위원회(SSC)는 자격교육과정원의 인증을 위한 각 분야(sector)별 국가직업표준을 주도적으로 개발하고 산업 분야의 표준과 교육훈련 전략 수립 등의 역할을 수행한다. 현재 영국은 25개 부문별 기술위원회가 존재한다.

Skill for Care의 Policy Advisor인 Annette Baines<sup>9)</sup>에 따르면 NVQ 레벨 2, 3을 취득할 때 이미

7) 레벨 3(Children and Young People)은 기본과목 4개, 선택과목 22개이며 레벨 3(adults)는 기본과목 4, 선택과목 10개로 구성되었다. 일반선택과목 동일하게 71개이다. 레벨 4의 경우 Children and Young People 자격과정은 기본과목 4개, 선택과목 4개로 구성되었으며 일반선택과목은 39개이다. Adults 분야는 기본과목 4개와 선택과목 3개로 구성되며, 일반선택과목은 Children and Young People과 동일하다.

8) SSC는 국가훈련기구(National Training Organization : NTO)가 개편된 것이다.

9) 인터뷰 내용을 요약한 것이다.

고용된 상태이고, 자기개발이나 승진 때문에 교육을 받는 경우가 대부분이며, 도제 방식(apprenticeship)을 가지고 있거나 고용되지 않은 사람들은 대학에서 이런 과정을 밟기도 한다고 하였다. 사회서비스 일자리로 진입하는 방법은 매우 다양한데, 지역신문, 취업잡지, 고용주 네트워크, 취업박람회 등의 광고를 통해 찾을 수 있다. DH(Department of Health)가 Social Care 부분에 많은 투자를 하고 있기 때문에 TV, 지역 및 전국 라디오, 신문에 지속적으로 광고를 내보내고 있으며, 신규 진입자를 유도하기 위한 자료들을 제공하고 있다. 대학(college or university)에 입학하게 되면, 지방 고용주나 고용주 네트워크에 연계되어서 인재를 스카웃하기 위해 대학을 방문하기도 하며, 비고용 상태인 사람을 사회적 보호 분야에 소개시킬 때 인센티브를 제공하기도 하는 등 많은 방법을 통해서 사회서비스 분야 일자리에 진입하도록 돕고 있다.

## ■ 돌봄서비스 인력의 자격화와 고용 현황

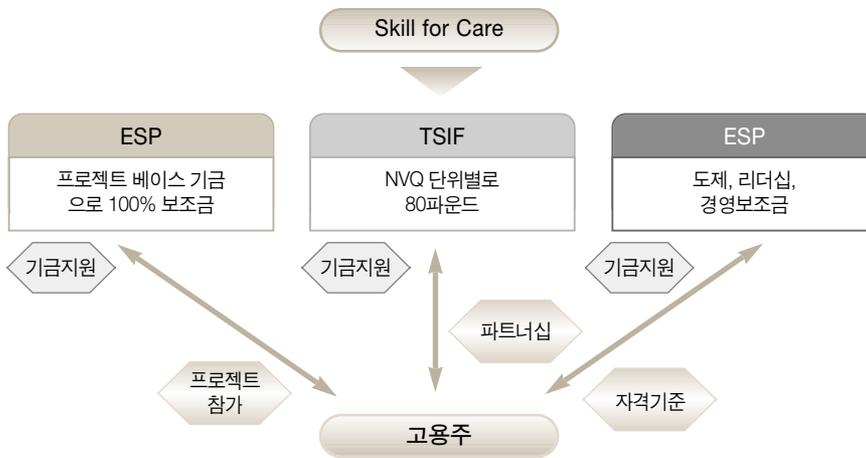
돌봄서비스 인력의 자격 비율을 높이기 위해 Skill for Care는 다음 [그림 1]에서 제시하는 3개의 보조금 프로그램을 통해 돌봄서비스 인력의 직업훈련 및 자격취득 비용(평가비용)을 고용주에게 제공하고 있다.<sup>10)</sup>

각각의 펀드는 그 주체가 상이한데, Training Strategy Implementation Funding(TSIF) 보조금의 경우 고용주들에게 지원되는 펀딩으로서, 고용주가 직원들의 직업기술을 향상시키는 데 지불하는 교육비용을 지원하는 것을 의미한다. TSIF를 수급하기 위해서는 고용주가 다음과 같은 수급 절차를 밟아야 한다. 먼저 고용주는 지역 Skill for Care기관에 계약 후 파트너십을 체결해야 한다. Skill for Care에 파트너십을 체결한 고용주는 가입 당해 연도 고용인력개발계획과 NMDS-SC<sup>11)</sup>를 업데이트를 하고 이를 TSIF에 제출해야 한다. 이와 같은 계획을 전달 받은 해당 상위 파트너(lead partner)는 각 기관에서 제출한 계획을 승인하고, 각 기관은 특정 요구에 대한 준비를 한다. 이후

10) 해당 기업규모 및 서비스 제공자의 상황에 따라 전체 또는 일부를 부담한다.

11) NMDS-SC: National Minimum Dataset

[그림 1] 돌봄 분야 자격취득 과정에서의 보조금 지원 구조



사업체에서 자격을 취득하고자 하는 자격증 후보자(candidate)는 교육을 받은 이후 교육이 끝나고 자격증을 취득하면 상위 파트너에게 교육비에 대한 청구를 하도록 하고 있다. 국가최소자격기준(National Minimum Standards)을 충족시키는 과정에 근로자가 신규교육(Induction training) 또는 NVQ 교육 한 단위(unit)를 이수할 때마다 TSIF를 통해 80파운드를 고용주는 지급받을 수 있고 자격증 심사과정에서는 160파운드를 지급받을 수 있다(2010/2011년 기준).

Skill for Care의 또 다른 펀드인 European Social Fund(ESF)는 고용자의 교육, 트레이닝 그리고 취업에 포커스를 두고 있으며, 유럽연합(EU)이 보조금을 제공하고 있는 형태이다. 이 보조금은 유럽연합의 유럽인의 취업전략 및 국가행동계획의 일환으로 각 국가에 노동자에 대한 취업 및 교육을 지원하기 위한 펀딩 프로그램이라 볼 수 있는데 사회적 취약계층(disadvantaged groups)과 중소기업의 고용자(250인 미만의 노동자를 고용한 고용주)를 대상으로 직원훈련에 100% 보조금을 지원하는 시스템이다.

마지막으로 Train to Gain 보조금은 Learning & Skills Council(LSC)를 통하여 지원되는 보조금 프로그램으로 주로 교육을 무상 혹은 부분적으로 제공하는 시스템이라 볼 수 있다. 이 보조금은 NVQ 레벨 2의 전액과 레벨 3의 과목의 일정 부분을 지원하고 있으며, 이 보조금은 주로 도제로 이루어진 경우, Young Apprenticeship, Level 2 Apprenticeship(NVQ level 2), Advanced

Apprenticeship(NVQ level 3)에 적정 수준을 맞춰 지급하고 있다. 도제(apprenticeship) 펀딩의 제공 수혜자는 10인 이상 250인 이하의 돌봄노동자를 고용하고 있는 기관이며, 전 연령에서 참여할 수 있는 기회가 있다. 도제의 장점은 낮은 구인 비용으로 기관에서 훈련된 그리고 기관의 요구에 적합한 노동 인력을 교육을 통해 확보할 수 있다는 점이다. 또한 이 경우 높은 노동 유지율(retention)을 보여주고 있는데 교육 받은 노동자는 현재 교육 받고 일하는 기관에 더 오래 근무하려고 하며 그 기관의 관리자(manager)가 되는 경우도 있다고 한다.

이러한 영향에 힘입어 영국 사회서비스 인력은 <표 2>와 같이 다수가 자격을 보유하고 활동하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 우리나라 돌봄노동분야와 가장 유사한 Care Worker의 자격증 보유 비율은 약 32%로 상대적으로 낮다고 판단된다.

<표 2> 영국 사회서비스 관련 인력 자격 보유 비율

(단위 : %)

	사회적 일자리	직업치료사	간호보조	사감, 경비	돌봄노동자
NVQ 레벨 4 이상	74.4	85.5	25.0	32.8	11.2
NVQ 레벨 3	7.9	1.8	23.5	23.1	16.1
도 제	0.5	0.0	1.8	0.9	3.5
NVQ 레벨 2	4.8	2.7	20.8	10.0	32.2
NVQ 레벨 2 이하	3.8	4.0	12.7	12.9	13.0
기타 자격증	8.3	4.2	9.0	13.2	13.1
자격증 없음	0.3	1.6	7.0	7.1	11.0

자료 : ONS Labor Force survey, 2006 Annual dataset: Commission for Social Care Inspection(2008), The State of Social Care in England.

자격증 과정 등록대비 취득률이 3분의 2에 지나지 않아서 자격증 심사 과정의 엄격성을 확인할 수 있다. 다양한 통로를 이용하여 자격을 이수하도록 독려하나, 현실적으로 근로자들이 이를 수행하기가 쉽지 않음을 보여주는 대목이라 할 수 있다.

한편 영국 보건부는 사회서비스 분야를 '자료의 사막'이라고 칭하면서 정확한 수치에 근거한 정책 운영을 위하여 2005년 The National Minimum Data set for Social Care(NMDS-SC)라는 통계

〈표 3〉 2005~2008년 Health and Social Care에서의 자격과정 등록 및 자격증 취득률

(단위 : 명, %)

종류	2005/2006			2006/2007			2007/2008		
	등록	자격증	취득률	등록	자격증	취득률	등록	자격증	취득률
NVQ 2	66,492	34,945	53	74,311	57,462	77	90,758	61,682	68
NVQ 3	35,417	11,816	33	37,201	26,590	71	58,836	32,632	55
NVQ 4	4,763	1,440	30	5,061	3,607	71	7,180	4,221	59

체계를 마련하였다.<sup>12)</sup> 이러한 통계에 의해 서비스 종사인력 수를 파악하고 이들의 근로환경과 고용 등의 문제를 분석하고자 노력하고 있다.

## 인력 수

사회서비스의 종사인력 규모를 파악하기는 상당히 어렵다. 그 이유는 많은 인력이 비공식 부문에 종사하고 있기 때문이다. 영국은 이러한 문제해결 접점을 자격제도의 정비와 관리에서 찾은 듯하다. 각각의 보조금 수혜 대상자에 대해 NMDS-SC에 등록하는 것을 보조금 지원의 1단계에 자리매김함으로써 돌봄인력 활용에 대한 자료를 체계화하고 있다. 또한 고용주가 사회서비스 자격의 4단계에 해당하는 직무 수행을 파악하고 자격을 취득할 수 있도록 공식화하고 있기 때문에 이 부분에서 인력 파악이 가능하다고 판단된다.

Skills for Care(이하 SfC)의 2007년 인력 현황을 분석하여 발간한 The State of the Adult Social Care Workforce in England(2008) 보고서에 의하면 성인을 대상으로 한 전체 사회서비스 인력의 수는 약 139만 명<sup>13)</sup>이다. <표 4>를 보면, 사회서비스와 직접적으로 관련된 인력은 131만 1,000명,

12) NMDS-SC 자료 수집은 서비스 제공 주체의 보고에 기초하고 있으므로 전수조사가 아니며, 계속적으로 자료를 추가·보완하면서 자료의 정확성을 높여가는 과정에 있다. 따라서 SfC와 CSCI 등은 NMDS-SC를 기초로 다양한 경로의 통계를 비교 분석하면서 인력에 대한 보고서들을 발간해 오고 있다.

간접적으로 관련된 인력은 7만 8,000명으로 집계되었다. 직접적으로 고용된 인력 중 독립 부문(민간 부문 및 자원봉사 부문)에 고용된 인력은 70%, 지방정부에 고용된 인력은 17%, NHS(National Health Service)에 고용된 인력은 5%, 직접 지불에 의해 서비스 이용자에게 고용된 인력은 9%로 나타났다. <표 4>에 의하면 직접적으로 고용되어 있는 사회서비스 핵심 인력 중 3분의 2 이상이 직접 돌봄을 제공하는 인력이며, 이 중에는 58만 4,000명의 Care Worker들이 포함되어 있다. 관리자 및 슈퍼바이저는 13만 1,000명(10%), 행정 및 보조 등 기타 인력은 18만 4,000명(14%), 사회복지사, 작업치료사, 간호사들을 포함한 전문가들은 9만 명(7%)으로 추정되고 있다.

또한 NMDS-SC 자료에 의한 수요추계 결과, 영국에서 2025년도까지 필요로 하게 하는 사회적 돌봄서비스 인력은 시나리오에 따라 200만 명에서 250만 명에 이를 것으로 예상하고 있다.

<표 4> 2006-2007년 서비스 유형별 성인 대상 사회서비스 인력 추산

(단위 : 명, %)

고용분야 \ 고용형태	독립부문 (민간 + 자원봉사)	지방정부	NHS	직접지불에 의해 서비스이용자에게 고용	전 체
거주돌봄	584,000	51,000	-	-	635,000 (48%)
가정방문	274,000	48,000	-	-	322,000 (25%)
주간시설돌봄	29,000	28,000	-	-	57,000 (4%)
NHS 포함 지역사회/기관, 지역사회 돌봄 관리	34,000	90,000	60,000	113,000	297,000 (23%)
직접고용인력 합계	921,000 (70%)	217,000 (17%)	60,000 (5%)	113,000 (9%)	1,311,000 (100%)
간접고용인력 합계	67,000	11,000	n/a	-	78,000
전 체	988,000	228,000	60,000	113,000	1,389,000

자료: Skills for Care(2008), The State of the Adult Social Care Workforce in England.

13) SfC는 사회서비스 인력 일부는 한 가지 이상의 일을 하는 경우가 있어 중복 집계되었을 가능성이 있다고 밝혔다.

## 이직률 및 결원을

SfC(2008) 보고서에 의하면, Care Assistance and Home Cares 직종의 결원율은 78.1%로 7만 명이 넘는 것에 비해, 사회복지사 등은 결원율이 6.1% 이하인 것으로 나타나 큰 차이를 보인다(표 5). SfC는 근로조건을 향상시키는 것만이 인력을 유지할 수 있는 방법이며, 인력을 유지하는 것이 이직으로 인해 신규 인력을 채용하는 데에 소요되는 비용보다 적다고 하였다.

〈표 5〉 2007년 표준직업분류별(SOC) 사회복지서비스 인력 결원율

표준직업분류(SOC)	2007년 1 ~ 6월	전 체 (%)
돌봄노동자	70,576	78.1
사회복지사	5,555	6.1
간호보조	5,221	5.8
청년/지역사회서비스	4,988	5.5
주거/복지서비스	3,083	3.4
사감/경비	524	0.6
직업치료사	435	0.5
전 체	90,382	100.0

자료: Skills for Care(2008), The State of the Adult Social Care Workforce in England.

그리고 이는 서비스 이용자들의 삶을 향상시킬 수 있는 가장 중요한 방법이라고 하였다. SfC는 사회복지서비스 인력들을 유지시키는 요인과 이직을 유발하는 요인에 대한 설문 결과를 제시하면서 이직 요인은 근로조건 및 처우에 대한 불만에 기인한 것으로 고용주들이 이를 고려해야 한다고 하였다. 이 결과에 따르면 이직하지 않는 주요 이유는 직무만족, 동료와의 좋은 관계, 관리자와의 좋은 관계, 만족할 만한 임금 및 근무조건, 재미 있고 도전적인 업무 등이었다. 이직하는 주요 이유는 관리자와의 나쁜 관계, 낮은 임금 및 근무조건, 동료와의 나쁜 관계, 불안정한 근무환경 등이었다.

SfC는 이직률을 낮추기 위한 고용주 차원의 방법으로 National Training Strategy Circular (2003)가 제시한 다음과 같은 사항을 권고하였다. 첫째, 근로자의 일-가정 균형을 배려해야 한다. 둘째, 근로시간을 유연하게 해주어야 한다. 셋째, 일감 나누기(job sharing)를 지지해야 한다.

정부 차원의 고용지원정책은 TV, 라디오, 그리고 인쇄 매체를 통한 사회서비스 인력에 대한 대중적 이미지의 개선을 위한 국가적 캠페인(Social Care Recruitment Campaign)이 있다. 이에 더하여 중앙정부는 각 지방정부가 자체 홍보를 쉽게 할 수 있도록 홍보 방법에 관한 단계적 지침, 유용한 통계 수치, 사진 및 리플렛, 홍보 문구, 성공 사례, 보도자료 작성 방법, 동영상 등 홍보자료 패키지를 제공하고 있다.

## 고용형태 및 임금

돌봄노동 종사자들의 고용형태 및 임금은 상당히 탄력적이라고 판단된다. 급여와 관련하여 일정한 지급기준은 없으며 시장가격에 따라 주어진다, 그러나 직업자격등급에 따라 약간의 급여 차이가 발생하는 것이 일반적이다. 예를 들어, 2급으로 와서 계약을 취득하고 일정한 시간이 지난 후 등급이 조정되면(3급 이상), 매니저나 혹은 사회복지사(social worker)의 자격을 취득하면 급여와 계약 조건이 상향조정되는 것이 일반적인 현상으로 파악된다. 그러나 자격증 수준에 따라 임금 지급에 대한 제도적 기준이 적용되지는 않은 것으로 파악된다. 영국의 경우, 지역(스코틀랜드, 웨일즈 등)이나 시 혹은 지역에 따라 돌봄노동에 대한 고용비용이 상이하기 때문이다. 따라서 그 비용이 법이나 특정 규정에 명시된 형태라기보다는 그 지역에 기반을 둔 서비스 회사에 따라 비용과 급여가 다르게 책정되고 있다고 해석할 수 있다. 시나 지역에 기반을 둔 서비스 제공 기업 및 기관들이 많이 존재하고 있으며, 상호경쟁으로 인하여 일정한 수준의 급여가 유지되고 있는 것으로 판단된다.

고용형태는 계약직(contract or temporary)에서 정규직(permanent)까지 다양하다. 계약직보다는 정규직이 더 높은 수준의 급여를 받는 것이 일반적인 추세이며 시간제와 상용으로 일할 수 있다. 일반노동자(care worker or supporter)에서 상위 지위(care manager or senior supporter worker)로 상향될수록 상용으로 계약하는 경우가 일반적이다.

업체별로 회사에게 직원 구인 시 서비스인력을 소개하면 회사로부터 1인당 300파운드를 보너스로 제공받고, 충성도(근속)에 따라 최대 600파운드를 받을 수도 있다.<sup>14)</sup> 이러한 정황을 놓고 보면

14) 대표적기업은 4social worker : [www.4socialwork.com](http://www.4socialwork.com)이다.

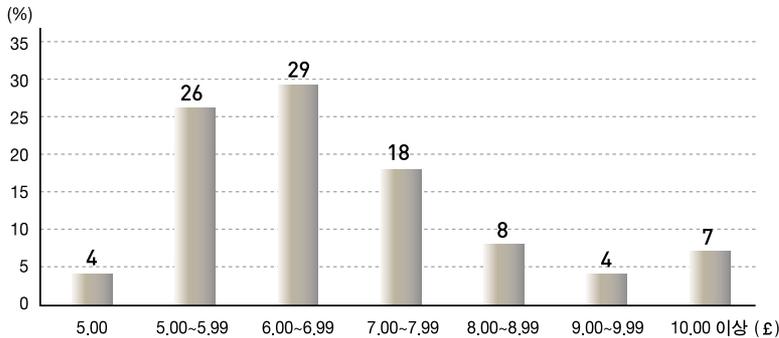
〈표 6〉 영국 돌봄노동 자격 범위 및 급여수준

구분	범위	급여범위
NVQ 등급에 따라	진입 등급에서 5급까지	시급 5파운드부터 ~ 연봉제
회사의 수준에 따라	지역 및 전국 회사	시급 5파운드부터 ~ 연봉제
고용수준	계약제~정규직	정규직일수록 급여 수준이 높음
고용시간	시간제에서 상용제	고용 지위가 높을수록 상용이 일반적
부가급여	referral 과 충성도 급여	referral: 300(명당) 충성도에 따라: 600 이상

서비스 제공 인력의 부족 혹은 자격을 갖춘 서비스 인력에 의한 부족 현상으로 업체 간 경쟁이 있을 수 있음을 시사한다. 따라서 구인에 따른 인센티브를 제공하는 제도인 referral(친구 혹은 동료) 제도를 이용하는 것으로 나타난다.

Skills for Care의 2007년 보고서에 따르면 전체의 56%에 해당하는 돌봄노동자들이 5파운드 이상 7파운드 미만의 시급을 받고 있는 것으로 나타났다. 이는 현재 파운드화의 환율<sup>15)</sup>과 비교해 보면 영국의 과반수 이상의 돌봄노동자들이 9,592원에서 13,410원의 시급을 받고 있는 것으로 생각해 볼 수 있다(그림 2 참조).

[그림 2] 돌봄노동자의 임금수준



자료: Skill for Care(2007), National Survey of Care Workers FINAL Report.

15) 2009년 5월 6일 현재 파운드의 환율은 1,918.47원이다.

영국에서 돌봄노동 종사자들의 임금은 해당 지역사회에 따라 차이가 상당하다. 그러나 일반적으로 자격을 취득하면 임금수준이 상승하기는 하나 그 폭이 심하지 않으며 현실적으로 돌봄노동자들을 구인하기 어려운 문제가 더 심각하다고 할 수 있다(표 7 참조).

〈표 7〉 자격 수준과 임금과의 관계

자격 수준	돌봄노동자 (£/시간당)	자격취득 돌봄노동자 (£/시간당)
전체 노동자	5.87	6.15
진입등급 또는 레벨 1	5.70	n/a
NVQ 레벨 2	5.80	6.10
NVQ 레벨 3	6.04	6.25
NVQ 레벨 4 이상	n/a	6.38

자료: Skills for Care(2007), The National Minimum Dataset for Social Care(NMDS-SC) Briefing-Issue 3 Pay.

SfC의 Andrea Rowe 씨는 “이러한 결과는 인력들이 NVQ 3등급의 자격을 취득하여 승진을 하려고 노력할 가치가 없음을 의미한다”고 하였다. 따라서 구인에 따른 referral에 대한 인센티브가 더 강하며 일을 하면서 자격 상승에 대한 임금효과는 실질적으로 크다고 보기 어렵다.

위에서 언급된 바와 같이 영국의 사회서비스 인력은 국가자격제도의 틀 안에서 매우 복잡한 과정을 거쳐서 일을 할 수 있도록 자격화하였다. 사회서비스 자격을 체계화하기 전보다 서비스의 내용과 질이 좀 더 체계화되고 이용자들의 만족도가 상승한 것은 사실이나, 현재 4급까지 정비를 갖춘 사회서비스 내 인력에 대한 보상체계는 복잡한 자격제도와 미루어 크게 상승했다고 보기 어렵다. Skill for Care의 정책담당자인 Annette Baine 씨에 따르면 최근의 논의는 사회서비스 내 준전문가 수준인 NVQ 레벨 2인 경우 이직률이 심하며, 안정적인 일자리로 기능하지 못하는 측면이 강하고 레벨 3과 레벨 4는 국가가 그 인력 수를 조정하는 측면이 있으나 레벨 2의 경우 그렇지 못하고 민간 Awarding Body에서 자격증을 주고 있기 때문에 이에 대한 질 담보의 어려움에 봉착했다고 하였다. 현재 이러한 문제를 해결하기 위한 사회서비스 내 자격제도 정비를 할 예정에 있으며 현재의 복잡한 자격제도를 단순화하는 방안이 논의되고 있다고 하였다. 이러한 논의는 현재 자격제도를 새롭게 마련해야 하는 우리나라에 주는 시사점이 될 수 있다고 판단된다.

## ■ 시사점

영국 사회서비스의 자격제도는 기본적으로 NVQ 자격제도의 틀 안에서 구성되어 있다. 따라서 그 수준도 레벨2~4까지 체계적으로 정비되어 있다. 이러한 공급 체계의 정비는 첫째, 돌봄노동이 대부분 비공식 노동시장에 속해서 그 수요·공급의 규모를 예측할 수 없다는 문제를 해결하는데 기여했다. 영국은 2006년부터 돌봄분야 인력양성을 위한 교육훈련비용을 엄청나게 지원하는 방식으로 돌봄노동에 종사하는 인력의 관리체계를 마련하였고, 자격증 수여자를 파악함으로써 돌봄노동 종사자를 공식적으로 파악할 수 있는 열쇠를 마련하였다. 사회서비스, 특히 돌봄노동과 관련하여 제도를 정비하는 데 가장 큰 어려움은 이 시장에 대한 규모 파악과 수요·공급을 예측하기 어렵다는 점이다. 영국의 경우는 이 부분을 훈련제도를 정비하고 자격을 통해 인력양성체계를 관리함으로써 풀고자 하는 의지를 보여주고 있다. 우리나라도 돌봄과 관련한 자격이 있기는 하나 그것이 국가자격으로 집계되고 있는 것은 2008년부터 시작된 ‘요양보호사’가 유일하다. 다른 자격들은 대부분 민간 자격이기 때문에 체계를 갖추었다고 보기 어렵다. 따라서 사회서비스 시장의 규모 파악과 인력의 질 향상을 통해 수요를 진작하기 위해서는 먼저 양성 체계에 정부가 재정을 투자해야 한다는 점을 시사하고 있다.

둘째, 공급 체계의 안정화는 서비스를 받는 수요층의 불안감을 해소하고 안정된 일정한 서비스 제공을 통해 일정 부분 수요 진작을 유도할 수 있다는 점이다. 영국의 경우 돌봄서비스가 대인서비스이기 때문에 서비스를 제공하는 인력에 대한 신뢰의 중요성을 강조하고 있고, 범죄기록국(Criminal Records Bureau)을 신설하여 서비스 제공자의 신원 파악 및 인정과 자질에 대한 문제점 파악을 기본으로 하고 있다. 따라서 이러한 절차에 의해 고용된 돌봄노동 인력에 대해 서비스 이용자는 비교적 안심하고 서비스를 받을 수 있는 환경을 마련했다고 평가할 수 있다.

셋째, 자격수여 방식의 전문화와 현장화이다. 영국의 돌봄서비스 자격증 수여 방식은 집필고사나 일정한 교육과정을 수료하면 자격이 주어지는 방식이 아니라 자격증을 신청하면 공인된 평가기관에 의해 일정한 수행평가 과정을 통해 자격증을 수여하도록 하고 있다. 이 방식은 자격증의 현장성을 높이는 데 공헌했다고 볼 수 있으며, 실질적인 능력을 배양하도록 하는 데 공헌했다고 평가할 수 있다. 그러나 복잡하고 체계적인 영국의 사회서비스 자격제도를 통해 양성된 인력들이 진출한 일자리의 질은 그다지 우수하다고 평가하기 어려운 한계가 있다. 우선 자격을 단계별로

취득했을 때 노동시장에서 임금효과의 상승이 뚜렷하지 못하다는 점이다. 또한 돌봄노동에 해당되는 레벨 2에 해당되는 인력의 이직률이 높고, 이를 원활하게 뒷받침해 줄 고용연계 방식이 미흡하다는 점이다. 현재 영국의 경우 본문에서 설명했듯이 대학, 지역센터(Job Plus Center) 등을 통해 고용연계를 추구하고 있고 이에 고용이 이루어졌을 경우 인센티브로 지급하는 것으로 나타났으나, 저임금과 높은 이직률은 이 일자리의 안정성이 낮다는 시그널이라 볼 수 있다. 결론적으로 영국에서의 인력 체계의 정비에 이 일자리에 종사하는 이미지 또는 직업으로서의 위상을 정립하고 현실적으로 일자리를 확대한다는 점에 대해서는 기여했지만 고용 및 임금 등에 따른 일자리의 안정성 면에서는 여전히 풀어야 할 숙제라 할 수 있다. **KLI**

---

#### 참고문헌

---

- 김용득(2007), 「영국 사회복지서비스의 구조와 서비스 질 관리체계」, 『보건복지포럼』 3월.
- 안재환(2004), 「영국-호주의 사례분석을 통한 한국 인적자원개발 체제 구축 전략연구」, 숭실대 중소기업대학원.
- 우종익(2004), 「경영국 프랑스 자격검정시험문제 출제제도 연수 보고서」, 한국산업인력공단.
- 이동임(2003), 「능력중심사회 구현을 위한 자격제도의 방향과 과제 2」, 한국직업능력개발원.
- Commission for Social Care Inspection (2008), *The State of Social Care in England*.
- ONS Labor Force survey (2006), Annual Dataset.
- Skills for Care(2006), National Plan for the Learning Resource Network 2006-2009.
- \_\_\_\_\_ (2007), The National Minimum Dataset for Social Care(NMDS-SC) Briefing-Issue 4 Qualifications.
- \_\_\_\_\_ (2007), National Survey of Care Workers FINAL Report.
- \_\_\_\_\_ (2007), The National Minimum Dataset for Social Care(NMDS-SC) Briefing-Issue 4 Qualifications.
- \_\_\_\_\_ (2008), *The State of the Adult Social Care Workforce in England*.