이슈 분석

사회서비스원 시범사업의 고용성과 진단 : 서울시 종합재가센터 사례를 중심으로*

이승호 · 양난주**

Ⅰ. 머리말

이 연구는 서울시 사회서비스원의 종합재가센터를 중심으로 사회서비스원 도입의 고용성과를 진단하고, 그에 대한 민간서비스 시장의 대응을 살펴본다. 한국의 사회서비스는 초기 생활시설 보호에서 시작되었고, 이후 사회복지관 등의 이용시설을 확대하였으나, 가용 자원의 제약을 이유로 취약집단에 한정된 최소한의 사회적 지원에 주된 초점을 맞추어 왔다. 기존의 정책적 접근은 인구 고령화의 진전, 가족구조의 변화, 여성의 경제활동참여 확대 등으로 인한 사회서비스의 수요 증가에 대응하지 못하였다. 이에 2000년대 중반 이후에는 서비스 이용자를 지원하는 방식으로 보육, 장기요양, 장애인 활동지원과 같은 돌봄서비스가 제도적으로 확대되면서 사회서비스 시장이 조성되었고, 민간서비스 시장이 이용자의 욕구에 대응하여 서비스를 공급하면서 사회서비스 공급량이 큰 폭으로 확대되었다. 그러나 이 과정에서 새롭게 돌봄서비스를 공급하게 된 요양보호사와 장애인활동지원사는 제공한 서비스 시간에 따라 임금을 받는 호출형 시급제 근로계약 방식으로 고용되었고, 이는 사회서비스 산업에 임금수준이 낮고 고용이 불안정한 일자리가 확산되는 결과로 이어졌다. 또한, 영세한 공급자가 사회서비스 시장에 대거 진입하면서 서비스의 질이 하락하는 문제가 나타났고, 일부에서는 불법운영과 부당청구를 자행하여 사회서비스에 대한 사회적 신뢰 저하를 초래하였다.

사회서비스원 시범사업은 공공부문의 사회서비스 공급을 확대하여 사회서비스 종사자의 처우를 개선하고, 제공되는 서비스의 질적 향상을 도모할 필요가 있다는 배경에서 시작되었다. 사회서비스원은 국공립 서비스 제공기관을 지자체로부터 위탁받아 운영하고, 장기요양, 노인

* 이 글은 이승호 외(2019), 『사회서비스 활성화가 고용에 미치는 영향』의 일부를 수정·보완한 것이다.

** 이승호=한국노동연구원 부연구위원(leesh99@kli.re.kr),
양난주=대구대학교 사회복지학과 부교수(njyang@daegu.ac.kr).

돌봄, 장애인활동지원 등의 서비스를 제공하는 종합재가센터를 신규로 설립하여 다양한 재가서비스를 공공부문이 직접 제공한다. 2019년 4개 지역(서울시, 대구시, 경기도, 경상남도)의 시범사업 운영을 시작으로, 2022년까지 17개 시·도로 확대될 예정이다. 사회서비스원의 확대는 공공부문에서 신규 일자리를 창출하여 직접 서비스를 공급하는 효과, 민간부문에 비해 상대적으로 나은 근로조건의 일자리가 늘어나는 효과를 보일 것으로 기대된다. 이 글에서는 공공부문의 사회서비스 공급 확대가 가져온 고용의 변화 정도를 확인하고, 그러한 효과가 전체 사회서비스 산업의 고용 변화로 이어지기 위한 조건들을 살펴본다.

서울시는 시범사업을 시작한 네 지역 가운데 가장 먼저 사회서비스원 종합재가센터를 출범시켰고, 이후에도 사업을 가장 빠르게 확대하고 있으며, 민간부문의 사회서비스 시장이 가장 활발하게 작동하고 있는 지역이다. 종합재가센터는 기존의 종사자 대부분을 그대로 고용 승계한 국공립시설과 달리, 새로 기관을 설립하여 재가서비스 종사자를 신규 채용하고 있다는 점에서 고용의 양적·질적인 변화를 관측하기에 적합한 특성을 지닌다. 저자들은 2019년 8월 초부터 10월 초까지 약 두 달 동안, 사회서비스원 관리자 및 재가서비스 종사자 7명, 민간서비스 제공기관의 관리자 8명 및 재가서비스 종사자 7명을 대상으로 심층면접조사와 집단면접조사를 각각 실시하였다.[1] 이하에서는 면접조사와 문헌검토에 기초하여 서울시 사회서비스원 종합재가센터 설립의 초기 고용성과를 진단하고, 그에 대한 민간 이해당사자들의 대응을 살펴본다. 이와 같은 분석은 향후 공공부문의 사회서비스 공급 확대와 관련한 논의의 진전에 도움이 될 것이다.

Ⅱ. 서울시 사회서비스원 종합재가센터의 고용 현황과 특징

1. 서울시 종합재가센터의 고용 현황

서울시 사회서비스원은 2019년 7월 성동구 종합재가센터 설립을 시작으로 2020년 5월 현재 5개 구(성동구, 은평구, 강서구, 노원구, 마포구)에 종합재가센터 1개소씩을 운영하고 있다. 센터별로 제공하는 서비스는 약간씩 차이가 있는데 5개소 전체를 보면 노인장기요양서비스 가운데 방문요양, 방문목욕, 주간보호서비스와 장애인활동지원서비스 그리고 서울시 돌봄SOS센터를 통한 긴급돌봄서비스 등을 수행하고 있다.

1) 면접조사 대상자의 구체적인 특성은 이승호 외(2019: 95, 110)에서 확인할 수 있다. 혼란을 피하기 위해서 면접대상자의 기호는 기존 보고서의 것을 그대로 사용하였다.

2020년 3월 기준, 종합재가센터의 근무인원은 총 202명이다(서울시 사회서비스원, 2020). 가장 많은 직원규모를 가진 종합재가센터가 78명이고 가장 적은 인력규모를 가진 센터가 23명이다. 5개소 전체 채용인력 가운데 전일제 요양보호사가 77명, 시간제 요양보호사가 33명이며, 장애인활동지원사(이하 활동지원사)는 전일제 44명, 시간제 15명이 활동하고 있다. 요양보호사는 5개 종합재가센터 모두에 고용되어 있고 활동지원사는 2개 센터에만 고용되어 있다. 전일제와 시간제 방식으로 채용된 요양보호사와 활동지원사 모두 60세를 정년으로 하는 정규직이다. 전일제의 경우 8시간 근무, 시간제의 경우 4시간 근무를 기준으로 서울시 생활임금에 기초하여 월급여가 지급된다.

방문형 재가서비스 영역에서 제공기관이 사회서비스 종사자를 월급제 정규직으로 고용한다는 것은 새로운 시도다. 2007년 사회서비스 바우처사업, 2008년 노인장기요양보험제도가 시행되면서 정부의 재정지원이 제공기관 보조금 지급 방식에서 서비스 이용자 비용 지원 방식으로 바뀌었다. 이용자 재정지원 방식에서 서비스단가, 보험급여수가는 제공된 서비스의 시간(판매된 서비스 시간)을 기준으로 책정되며, 제공기관도 서비스 시간을 기준으로 정부에 비용을 청구한다. 이러한 제도환경에서 제공기관에서는 시급제 비정규직으로 사회서비스 종사자를 고용하는 경향이 일반화되었다. 2019년에 실시된 장기요양실태조사 결과에 따르면, 조사대상 전체의 72.3%가 정규직인 요양시설에 비하여, 재가서비스 제공기관의 종사자는 74.7%가 계약직이다(보건복지부, 2020). 이용자를 방문하여 제공한 서비스 시간에 따라 수가를 받고, 그 일부를 임금으로 지급받는 방식에서 벗어나, 정해진 시간 동안 근무하고 일정한 금액을 월급으로 지급하는 방식의 고용형태는 선례를 찾기 어려운 새로운 시도라고 평가할 수 있다.

> 민간 시장에서는 호출 근로처럼 시간 단위 매칭을 해서 가고 그 시간만큼 시급을 받는 형태잖아요? 저희는 이제 풀타임으로 근로를 하면서 들어오는 서비스를 매칭하고 근무표를 잘 짜서 (…) 저희가 고려하고 있는 것 중 하나가 다회 방문서비스입니다. 한 타임만 가는 것이 아니라 잠깐 가서 식사 준비하고 그다음에 오후에 가서 투약이나 목욕 등을 하고 퇴근시간 전에 한번 더 방문한다든지 하는. 이건 민간에서 하기 힘든 방식이지요 수가가 나오지 않기 때문에. (서울-본부-10)

고용형태의 변화는 서비스 제공 방식의 변화로 이어지고 있다. 민간 제공기관에서는 서비스 종사자와 이용자를 대부분 1:1로 매칭하였다. 종합재가센터에서는 정해진 근무시간 내에서 종사자가 이용자에게 여러 회 방문하거나, 여러 명의 종사자가 여러 명의 이용자를 분담하는 팀제 방식의 서비스 공급이 가능해졌다. 이에 종합재가센터에는 개별 이용자를 상담하면서 맞춤형 서비스 제공계획을 세우고, 더 나은 재가서비스 제공을 고민해야 하는 새로운 도전과제가 부여되었다.

2. 정규직 채용과 소속감, 역량강화

종합재가센터의 직원은 본부 직원과 마찬가지로 공개채용을 원칙으로, 서류심사와 필기시험, 면접시험을 통해 선발되었다. 민간 제공기관에서는 찾아보기 힘든 채용방식이다. 종합재가센터의 요양보호사나 활동지원사는 공식적인 과정을 거쳐서 선발되었다는 점에 대해 스스로와 동료들에게 적지 않은 자부심을 가지고 있다.

> 서류 통과한 다음에 시험 보고, 시험 통과하면 면접 보고, 또 면접도 일반 면접보다는 상황 면접이라든가, 역량 면접, 경험 면접도 보기 때문에 나름대로 체계가 있어 내가 지원하고 합격한 것에 자부심을 가질 수 있었어요. (서울-종합재가센터-15).

신규채용된 인력은 2주 정도 집중교육을 받은 후, 업무에 투입되는 방식을 취하고 있다. 사회서비스원 본부는 교육 내용을 개발하고 교육 운영계획을 세워 신규채용 직원교육을 실시한다. 또한, 종합재가센터는 서비스 제공 이외의 시간을 활용하여 재가서비스 노동자들에게 이용자의 특성(치매나 장애 유형 등)이나 서비스 제공지식과 기술에 대한 직무 교육을 실시하며, 종사자들이 서로 다른 서비스 제공 경험을 공유하고 토론하는 시간을 가진다.

방문형 재가서비스 업무는 보통 이용자와 종사자 둘만 있는 상황에서 이루어진다. 이용자의 일상생활을 지원하는 다양한 차원의 활동으로 구성되는 업무의 세세한 내용은 재가서비스 종사자의 재량으로 정해지고, 서비스 제공의 경험은 개별적으로 축적된다. 종합재가센터의 교육은 개별화된 서비스 역량과 기술을 공개하고 객관화할 수 있는 기회를 제공했을 뿐 아니라 다양한 경력의 재가서비스 노동자에게 각기 다른 의미의 역량강화 기회를 제공하고 있다.

> 저는 맨 처음에 신입이기 때문에 엄청 불안했어요. 그런데 여기 선생님 덕분에 보이지 않는 경험을 한 거예요. 실제로 하지는 않았지만은 선생님들 사례발표를 통해서 내가 궁금한 거를 알게 되고, 교육이 나름 엄청 도움이 됐어요. (서울-종합재가센터-15)

> 이번 교육에 신체적인 것, 정서적인 것, 심리적인 것까지 사례를 기반으로 해서 우리끼리 발표도 하면서 토론식으로 교육을 해주셔 가지고 되게 도움이 많이 되었고요. 저희를 가르쳤던 교육원에서는 요양보호사 시험쳤을 때 그 학원에서도 굉장히 실무 위주로 가르쳤었거든요. 그래서 그때 생각도 많이 나고 그래서 되게 유익한 시간이었습니다. (서울-종합재가센터-13)

> 여기서 팀제로 들어가기 때문에 제가 거기 들어가든 안 들어가든 정보를 제가 다 줄 수 있으니까 거기 계신 선생님들이 이 정보를 공유해서 그 집안 문제나 이용자 건강이나 이런 걸 잘 관리해 나갈 거라는 생각이 들어요. (서울-종합재가센터-16)

방문형 서비스를 제공하는 기관에서 재가서비스 종사자들이 한자리에 모여서 이용자에 대해 같이 토론하고 교육받는 것은 새로운 일이다. 민간부문에서는 같은 제공기관에 소속되어 있더라도 동료 종사자를 만날 기회를 가지기 어렵고, 누가 동료인지 알 수 없는 경우가 다반사다. 근무시간이 정해진 월급제 정규직 고용방식은 기관에 대한 소속감과 더불어 같은 일을 하는 동료를 '의식'하는 집단을 만들어냈다. 서비스 경험을 공유하고 토론하는 과정에서 종사자들은 같은 일을 하는 동료에 대한 친밀감과 신뢰를 형성하였다.

> 토론식으로 팀제로 조를 짜서 많은 활동을 하니까 그 조원들하고 친밀해지고 맨날 옆에 있던 사람이었는데 가까이 다가갈 수 있는 계기도 되고, 그리고 이 사람은 이렇게 생각했는데 나 같은 경우는 이렇게 할 수 있을 거 같아. 나는 이렇게 할 거야 또 다른 사람의 생각을 알 수 있어서 좋았다고 생각합니다. (서울-종합재가센터-14)

3. 생활임금기준 월급제와 고용안정

종합재가센터 소속 재가서비스 종사자들은 직접적인 방문서비스 시간에 관계없이 정해진 수준의 월급을 지급받는다. 사실 직원채용과 함께 월급을 지급하는 것은 일반적인 규칙이다. 하지만 방문형 재가서비스 시장에서는 정액의 월급제 고용이 일반적이지 않다. 이용자가 서비스 이용을 중단하면 종사자는 일자리와 소득이 사라지는 구조이며, 제공기관의 역할은 서비스 중개와 회계정산 업무를 중심으로 이뤄지고 있다. 고용한 직원의 급여보장에 대한 실질적 책임이 없으니, 고용계약을 맺는 것과 중단하는 것 모두 어렵지 않게 이뤄진다. 그 결과 재가서비스 종사자들은 불안정한 고용과 일정하지 않은 노동소득이라는 조건에서 일하고 있다.

사회서비스원 시범사업 계획에서, 종합재가센터는 독립채산체를 기본으로 하면서, 재가서비스 종사자를 월급제와 시급제로 절반씩 채용하도록 권고받았다(보건복지부, 2019). 월급제는 주 7.6시간 일하는 상용직과 6.3시간 일하는 단시간 일자리로 구분했고, 시급제는 4시간 근무를 가정하였다. 최저임금에 준하여 기본 급여수준을 정하되, 이동시간을 유급으로 인정하고 수급자 입원 등으로 서비스 제공이 어려울 때도 유급으로 인정하는 방안 등이 포함되었다.

서울시 사회서비스원 종합재가센터는 8시간의 전일제 종사자와 4시간의 시간제 종사자를 모두 정규직으로 채용하였고, 급여는 최저임금의 약 120% 수준인 서울시 생활임금에 기초하여 월급을 지급하고 있다. 이러한 차이는 서울시가 종합재가센터의 안정화를 위해 초기 재정투입을 과감하게 실시하는 등 지역의 여건에 맞게 표준모델을 재설계하였기 때문에 가능하였다.

> 최저임금에 비해서 서울시 생활임금은 대략 120% 정도 수준입니다. 이제까지는 보통 최저임금을 받아오셨으니까 시급 단위로도 그 정도 약간의 상승 (…) 호봉제는 저희는 지금 현재까지는

검토를 안하고 있고요. (서울-본부-10)

제가 재가하면서 가장 적었을 때는 월 30만 원을 받았고 가장 많이 받아본 기억이 한 130만~140만 원 정도였던 것 같아요. 그때는 최저시급도 많이 적었지만 (…) 급여는 민간보다는 좀 낫다고 생각합니다. (서울-종합재가센터-13)

그러나 종합재가센터로 이직한 종사자 모두 임금수준이 상승한 것은 아니다. 특히, 이용자의 장애 정도에 따라 서비스 제공시간의 차이가 큰 활동지원사의 경우, 공공부문으로 이직 후 급여가 낮아진 사례들이 관측되었다.

그전에 일하던 시간으로는 300시간이 넘었던 거 같고요 보수도 300이 넘었었죠. 하루에 14시간씩 3일 하고요. 그다음에 야근을 했던 거죠. 일요일을 끼고 했기 때문에 수당이 붙었고 야근을 했기 때문에 수당이 붙어서 근무한 요일은 3일인데 일, 월, 화 야근을 해서 월 300이 넘었었어요. (사회서비스원으로 와서) 많이 떨어졌죠. (서울-종합재가센터-16)

임금이 줄어들면서도 재가서비스 노동자들이 종합재가센터에 지원한 이유는 무엇일까? 민간 제공기관에서는 서비스 이용자가 갑자기 입원을 하거나 제공인력 교체를 요구하면 종사자는 곧바로 실업과 마찬가지인 상태가 된다. 이용자의 요구에 따라 일자리가 없어질 수도 있기에, 이용자가 원하면 주말과 야간에 상관없이 일해야 하는 생활이 지속되면서, 생활의 균형이 깨지는 부담을 안고 지냈다. 60세 정년을 보장하고 월급제 방식을 도입하여 고용과 급여를 안정화시킨 변화는 종사자들이 사회서비스원을 지원하는 직접적인 계기가 되었다.[2)]

가장 중요한 거는 고용안정. 왜 그러냐면은 민간에는 이용자가 너 하지 마 그러면 그다음부터 실업자가 되는 거예요. 근데 저희 같은 경우에는 너 하지 마 해도 정규직이기 때문에 대기하다가 이용자 있으면 진행하죠. 근데 민간은 그게 안 되는 거예요. (서울-종합재가센터-15)

제가 근무하던 시립 요양원은 나이트가 있었어요 그 나이트 한 날 집에 가면 그냥 완전히 침대에 누워서 꼼짝을 못하는 그런 애로사항이 있었고. 거기 비정규직이었어요. 55세 전이면 무기계약으로 해주는데 55세가 넘으면 매년 계약을 들어가는 거예요. 그런 계약에 대한 부담감도 있었고요. 여기는 정규직이더라고요. (서울-종합재가센터-13)

저는 일요일 없이 명절, 쉬는 날 없이 이용자 집을 갔었어야 했거든요. 5년 동안 거의 일요일이

2) 그러나 정년을 보장하더라도 월급제 방식이 아니라 시급제로 요양보호사를 채용한 타 지역 사회서비스원 종합재가센터의 경우 지원자가 없어 채용이 무산되기도 하였다. 시급제 고용이지만 정년이 없는 민간서비스 제공기관과 비교했을 때, 고용이나 급여에서는 차이가 없고 정년제로 인해 근로기간만 단축된 셈이기 때문이다.

없었어요. 가족들과 지낼 시간이 너무 없어서 이제 여기 오면 어쨌든 여러 선생님이 계시고 짧은 시간 일하기 때문에 가족들하고 지낼 시간도 좀 있고, 제가 이제 가톨릭 신자인데 성당 봉사활동도 해야 되고, 그렇게 여유시간을 활용을 할 수 있겠다 해서 온 거죠. (서울-종합재가센터-16)

그 외에 종합재가센터의 종사자들은 단순히 생계유지를 위한 노동을 넘어서 돌봄서비스의 공공성 확대에 기여할 수 있다는 점, 합리적인 원칙에 의거하여 일할 수 있다는 점에 대한 기대를 가지고 있었다. 이러한 심리적 변화는 제공되는 서비스의 질적인 변화에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다.

공공이니까 어떤 명확한 규정 내에서 절차 내에서, 직원들의 복리나 그런 일을 함에 있어서 주먹구구식이 아닌 어떤 방침이나 지침을 통해서 일을 할 수 있지 않나라는 생각이 들었고, 또 한편으로는 새로 시작하니까 어찌 보면 뭔가를 같이 만들어 갈 수 있겠다는 그런 기대감에 오게 되었습니다. (서울-종합재가센터-12)

사회서비스원 사업이 워낙 언론에 노출이 많이 돼서 알고 있었고, 사실 되게 좋은 취지라고 생각했었고, 노동복지센터에 근무할 때 요양보호사 선생님들이 상담대상 고객이었기 때문에 (…) 제가 많이 했었던 것들이고 공공기관이 사업을 한다고 하니 지원했던 거죠. (서울-본부-11)

Ⅲ. 사회서비스원 모델에 대한 시장 주요 행위자들의 대응

사회서비스 공급의 대부분을 민간서비스 시장이 담당하는 현실에서, 공공부문의 혁신만으로는 전체 사회서비스 일자리의 변화를 담보하기에 한계가 있다. 여기서는 민간 제공기관의 관리자와 종사자들이 공공부문의 확대 움직임을 어떻게 바라보고 있는지 살펴본다.

1. 민간서비스 시장에 대한 영향

공공부문의 사회서비스 공급 확대에 대하여 민간 제공기관의 즉각적인 반응은 우호적이지 않다. 재가서비스는 장기요양 등급인정자로 구성된 한정된 시장 안에서 다수의 제공기관이 경쟁하는 구조이므로, 종합재가센터와 같은 새로운 제공기관의 등장은 기존 서비스 공급기관의 수익 감소로 이어질 수 있기 때문이다. 제공되는 서비스의 질적인 차이가 발생한다면, 공공부문에 대한 이용자의 선호는 더 커질 수 있다.

본인들이 할 수 있는 물리치료, 방문간호 등을 부가적으로 요청하면, 그게 다 이뤄질 수 있기 때문에, 그런 부분들에 대해서 이용자 입장에서는 훨씬 더 많은 혜택을 받을 수 있는 것이죠. (사회-4)

이용자가 이동하는 걸 막기는 어려워요. 제도적으로 장치를 둔다고 해도, 바로 이동하지 않는 경우도 있을 거고요. (개인-2)

또한, 민간 제공기관은 기존의 종사자들이 공공부문으로 이직할 수 있다는 점도 우려하고 있다. 정년 보장과 월급제 고용 등 종합재가센터가 민간 제공기관에 비해 질적으로 나은 근로조건을 보장하기 때문이다. 사회서비스원의 채용 절차와 정년을 고려하면, 상대적으로 젊고 유능한 종사자일수록 공공부문으로 이직할 가능성이 높다. 결과적으로 민간 제공기관에는 공공부문으로 이직하기 전에 경력을 쌓기 위한 소수의 젊은 종사자들과 사회서비스원에서 정년을 넘겨 퇴직한 고령의 종사자들만 남게 되고, 우수한 종사자들이 공공부문에 쏠리는 방향으로 사회서비스 노동시장이 양극화될 수 있다. 공공부문에서 종사자의 처우 개선으로 서비스의 질적인 개선을 달성하더라도, 그 반작용으로 민간부문에서의 처우 악화와 서비스의 질적 하락이 발생한다면, 정책의 효과는 반감될 수밖에 없다.

사회서비스원이 제공하는 좋은 노동조건으로 인해 민간에 있던 인력들이 이직할 것으로 생각해요. (…) 이직에 있어서 정년이 얼마나 남았는지가 중요한데, 왜냐하면 정년이 얼마 남지 않은 종사자들은 이직을 잘 하지 않을 것이고, 상대적으로 젊고 좀 더 나은 능력이 있는 사람들이 이직을 할 거예요. (사회-1)

경력을 쌓아서 중간관리를 하시는 분들이 이직하는 게 걱정이에요. 이분들은 요양보호사와 이용자들의 많은 부분을 잘 알고 있거든요. (사회-5)

여기서 일하시는 분들은 원래도 이직이 많아요. 그런데 나중에는 공공으로 가기 전에 잠시 일하면서 경력용으로 활용하는 것이 아닌가 걱정되죠. (개인-2)

일하는 분들도 마음으로 서울시 센터만 생각하게 되면, 일을 제대로 하기가 어려울 것 같아요. 지금까지 잘 해오시던 분들도 그쪽 조건을 들으면 불만이 생기게 되죠. (개인-3)

일각에서는 이러한 변화가 사회적 경제 성격의 제공기관에서 더 먼저, 더 크게 나타날 것이라고 지적한다. 사회서비스원이 종사자의 처우 개선을 통해 서비스의 질적인 향상을 달성하려면, 근로조건이 더 열악한 위치의 종사자들에게 우선적인 영향을 미쳐야 하는데, 민간부문에서 상대적으로 근로조건이 나은 제공기관의 종사자들만 공공부문으로 이직할 수 있다는 것이다.

영리 기관에서는 사회서비스원 지원의 자격 요건이 되지 않는 경우가 많아요. 단순한 고용관계가 아닌 경우도 많고, (…) 일부 탈법적인 관계를 맺는 경우에는 옮기기 어려운 경우도 있고, 아마 이동하더라도 마지막에 이동할 가능성이 크죠. (사회-2)

그동안 준공공성을 담당했던 비영리조직이 다 포함해서 5%도 안 된다고 들었어요. 지금의 사회서비스원은 5%의 운영 주체가 진짜 공공으로 바뀔 뿐이죠. (…) 민간, 음지에 있는 영리기업을 어떻게든 수면으로 끌어올려서 그들을 공공으로 유입시키는 것이 더 중요하다고 생각해요. (사회-5)

민간 제공기관의 관리자들은 사회서비스원의 확대 과정에서 충분한 소통이 없었다는 점, 민간 제공기관에 대한 배려가 부족했다는 점을 지적하고 있다. 다만, 아직 사업이 초기 단계인 만큼 민간 제공기관에 대한 제도적 지원이 강화되기를 희망하였다. 예컨대, 종합재가센터가 기존 민간부문에서 대처하기 어려워한 문제들을 담당하는 방식으로 업무를 나누고, 추가적인 재정 지원을 통해서 민간 제공기관도 종사자의 처우 개선을 따라갈 수 있는 유인이 마련되면, 종합재가센터가 기존의 민간 제공기관과 공존하는 것도 가능하다는 입장을 보였다.

저희 이용자 중에 목욕차도 없고, 대중탕도 못 가고 그런 어르신을 사회서비스원 2~3명의 직원이 서비스를 제공할 수 있으면 좋을 것 같아요. (사회-2)

요양보호사의 이력 관리가 중요해요. 부정수급을 하는 요양보호사가 있어도 할 수 있는 제재가 징계해고밖에 없어요. 그분은 다른 기관에 가서 더 편하게 일을 하더라구요. (사회-4)

지금 상황에서는 기관의 여력이 거의 없어요. 민간의 요양보호사들에게도 처우개선비 등으로 지원을 좀 해주면 좋겠어요. (개인-1)

민간이 따라가게 하려면 유인책이 있어야죠. 그리고 기존의 민간 처우 수준과 너무 큰 격차가 있으면, 따라갈 생각이 들기 어려워요. 시간을 두고 확대가 되면 좋은데, 단기간에 너무 큰 변화를 요구하면 기존 조직들이 적응할 수가 없어요. (사회-1)

2. 사회서비스 종사자의 기대와 우려

민간 제공기관과 달리, 다수의 사회서비스 종사자들은 공공부문의 사회서비스 공급 확대를 환영하고 있다. 무엇보다도 월급제가 도입되면서 일정한 금액의 소득이 보장되고, 교육이나 훈련, 회의 시간 및 이동 시간 등이 모두 근로시간으로 인정된다는 점을 높이 평가하였다. 또한, 정해진 연령까지의 고용이 안정적으로 보장되고, 팀제 방식의 서비스 제공을 통해 연차휴가를

사용할 수 있으며, 주휴수당이 지급되고, 산재보상이 가능해지는 등 복리혜택의 개선도 긍정적인 변화로 꼽았다. 종사자의 처우 개선에 기초하여 서비스의 질적인 개선 가능성이 관측되었고, 종사자들이 일자리에 가지는 자부심도 확인되었다. 이러한 변화로 오랫동안 활동을 하지 않았던 종사자들이 시험 준비를 시작하거나, 외부에서 사회서비스 일자리에 관심을 보이는 사람들도 늘어나고 있다.

> 기본급 184만 원에 교통비 15만 원, 식비 13만 원 더해서 212만 원 정도 받아요. (…) 대기시간이나 이동시간도 근로시간으로 인정해준다는 점이 획기적인 변화라고 생각해요. (요양-1)

> 방문요양은 연차 개념이 아예 없었어요. 대체할 수 있는 사람이 없으니까요. (요양-3)

> 심리상담 자격증을 가지고 계신 분들이 계시더라구요. (…) 저희가 요청을 하니까 와서 상담을 해주시고, 테스트를 해보고, 피드백을 주시고 좋더라구요. (…) 파트장님 말씀으로는 작업치료 이런 걸 갖고 계신 분도 있다고 했어요. (활동-3)

> 별거 아닌 것 같겠지만, 자부심이 굉장히 중요해요. 진짜 중요해요. 그래야 더 많은 사람들이 이 일을 하면서 훨씬 더 떳떳하게 할 수 있죠. (활동-4)

그러나 사회서비스 종사자들이 현재 추진되고 있는 사회서비스원의 도입 과정에 전적으로 만족을 표하는 것은 아니다. 앞서 제기한 일부 임금감소 사례 외에도, 시간제 종사자들의 부업 금지 조치, 전문성을 고려하지 않은 임금 책정 등의 문제가 제기되고 있다.

> 교통비가 생긴 것 말고는… 임금은 오르지 않았어요. 전 투잡을 요구할 생각이 없긴 한데, 시간제 종사자들도 부업을 전혀 일절 하면 안 된다고 하더라구요. 100만 원으로 살기 어려운 사람들도 있을 거예요. (요양-1)

> 임금이 많이 차이가 나요. 100 이상일 거예요. 임금보다는 안정성과 사회적 인식, 이런 것 때문에 이직을 원하는 거죠. (…) 사회서비스원이 되면 민간에 비해 힘든 이용자들이 몰릴 수 있어요. 이런 분들을 맡게 되면 인센티브라든가 그런 게 필요할 것 같아요. 더 힘든 일을 하면 더 받을 수 있어야, 전문성도 더 높아지겠죠. (활동-4)

또한, 종사자들은 종합재가센터의 규모가 민간부문에서의 처우 변화를 견인하기에는 매우 작은 수준이라고 아쉬움을 표했다. 서비스에 대한 수요가 충분히 존재하는 상황에서 정부가 민간 제공기관의 대응을 지나치게 의식하고 있다고 비판한다. 종사자들에게는 소속되어 있는 제공기관이 사회적 경제에 속하는지, 개인 영리사업자가 운영하는지 여부는 문제가 되지 않았다. 이들은 사회서비스원의 도입으로 그동안 문제로 지적되어 온 종사자의 열악한 처우가 개선

되기를 기대하고 있으며, 이러한 노력이 민간부문 종사자의 처우도 같이 개선할 수 있기를 희망하고 있다. 다행인 것은 소수의 민간 제공기관에서 자발적으로 종사자의 처우를 개선하려는 움직임이 나타나고 있다는 점이다.

> 서울에만 요양보호사가 7만 명이 있는데, 사회서비스원이 채용하는 숫자가 100~200명 수준이잖아요. 정말 영향을 미칠 수가 있을까요? (요양-2)

> 요양보호사 입장에서는 운영하는 주체가 사회적 경제에 해당하는지 영리인지 전혀 몰라요. 모임 자체가 없기도 하고, 센터에 한 번도 안 가는 사람도 있거든요. 시설장이 공공성 강화에 대한 마인드가 있을지는 모르겠지만, 일하는 요양보호사들은 그런 게 하나도 없어요. (요양-2)

> 공공에서 민간 시설장들의 눈치를 보는 게 문제예요. (…) 민간 기관들 운영에 개인 돈이 들어가는 부분이 없거든요. 재가센터는 공간만 하나 있으면 돼요. 국민 세금으로 운영하면서 이윤을 다 가져가고 있는데, 공공이 눈치를 보면 안 된다고 생각해요. (요양-3)

> 사회서비스원이랑 경쟁해야 하니까. 민간에서 요양보호사의 처우가 좋아지고 있어요. **구에 시급으로 1만 1천 원을 주는 곳이 있고, 월급제를 준다는 곳도 생겼어요. (요양-3)

Ⅳ. 결론 및 정책제언

정부는 2017년 10월 '일자리 정책 5년 로드맵'을 발표하면서, 2022년까지 공공부문에 사회서비스 일자리 34만 명 이상을 확충하겠다고 공언하였고, 서울시 사회서비스원의 종합재가센터는 재가서비스 영역에서 가장 적극적으로 공공부문의 일자리를 확충하고 있다. 호출형 시급제 고용이 만연하게 된 지난 10여 년간의 관행을 깨뜨리고 정년을 보장하는 월급제 정규직 고용형태를 도입하고, 새로운 재가서비스 공급 모델을 제시하는 등의 변화는 혁신적인 시도로 평가할 수 있다.

서울시 사회서비스원 종합재가센터는 정부 지침에서 제안된 표준모델을 기계적으로 적용하는 것을 넘어서, 지역의 여건과 특성에 맞게 재가서비스 공급 모델을 재설계하였다. 종합재가센터의 안정화를 위해 초기 재정투입을 과감하게 실시했고, 보건복지부 사업 외에 서울시 돌봄SOS센터의 긴급돌봄서비스 업무를 적극적으로 수행하는 등 지역사회의 특성을 고려하였다. 최저임금 이상의 생활임금 기준을 적용하여 재가서비스 일자리를 안정적인 생계 유지가 가능한 일자리로 전환하고 있다. 또한, 종사자의 처우 개선이 서비스의 질적인 향상으로 이어질 수

있도록 채용절차, 교육훈련, 서비스 제공방식 등 다양한 영역에서 새로운 실험을 진행하고 있다. 이를 통해서, 사회서비스 종사자들은 '알선기관' 이상의 의미를 가진 제공기관을 경험하고, '직장'에 대한 소속감과, '동료'에 대한 자부심이 높아졌다고 말한다. 고용과 임금의 안정화 외에 공공기관의 고용이 가지는 공신력과 사회적 인정도 종합재가센터 도입이 가져온 중요한 효과이다.

하지만 종합재가센터는 시급제에 기초하여 재정을 지원해 온 장기요양, 노인돌봄, 장애인활동지원 등 사회서비스의 제도적 규칙 안에서, 「근로기준법」을 준수하며 종사자의 처우를 개선하고, 질적으로 향상된 서비스를 공급하며, 재정적으로 지속가능한 모델로 안정화를 이루어야 하는 과제를 안고 있다. 서울시의 새로운 시도는 월급제 도입을 통해 고용의 질을 높이고, 서비스를 개선하는 효과를 보이고 있지만, 종사자의 전문성이나 숙련도 차이 반영과 같은 논의는 여전히 진행형이다. 서비스 이용자를 안정적으로 확보하는 문제, 서울시의 성과를 다른 지역의 시범사업으로 확산하여 적용할 수 있는가의 문제는 더 큰 과제로 남아 있다.

한편으로, 공공부문의 사회서비스 공급 확대가 가져온 긍정적인 효과를 전체 사회서비스 일자리로 확산하기 위해서는 민간서비스 시장의 대응에 주목해야 한다. 공공부문에 창출된 일자리의 일정 부분은 민간부문에서 이직하는 종사자들로 채워지게 되므로, 전체 사회서비스 산업의 고용 규모 변화에는 민간 제공기관의 종사자 충원도 영향을 미친다. 사회서비스에 대한 수요가 충분한 만큼, 공공부문의 확대가 전체적인 서비스 공급의 확대로 이어질 수 있도록 제도적 보완이 요구된다. 또한, 민간 제공기관에서 공공부문의 종사자 처우 개선을 따라올 수 있게끔, 자체적으로 종사자의 처우를 개선하는 민간 제공기관을 대상으로 추가적인 재정 인센티브를 도입하는 방안도 도움이 될 것이다. 공공부문의 사회서비스 공급이 확대되더라도 사회서비스에 대한 국민의 다양한 욕구를 공공부문이 모두 책임지는 것은 어렵다는 점을 상기하고, 공공부문과 민간 제공기관의 상생을 위한 소통과 협력을 강화할 필요가 있다.

사회서비스원의 종합재가센터는 공공부문에서 지역사회에 필요한 다양한 사회서비스를 제공하는 기관이다. 대부분의 사회서비스 공급을 민간에 위탁해왔던 이전까지의 경로와는 다른 경로를 만들어내는 출발점이라고 볼 수 있다. 종합재가센터를 통해 사회서비스 일자리의 질을 높이고 이용자가 신뢰할 수 있는 질 높은 사회서비스를 안정적으로 공급하기 위해 공공부문의 사회서비스 공급 확충과 더불어 파편적으로 발전해온 기존 사회서비스 프로그램을 합리적으로 재편하고, 전달체계를 고도화하는 노력이 요구된다. KLI

[참고문헌]

보건복지부(2019), 2019년 사회서비스원 시범사업 안내.

보건복지부 보도자료(2020. 3. 30), 「2019 장기요양 실태조사 결과 발표」.

서울시 사회서비스원(2020), 종합재가센터 3월 운영현황.

이승호 · 박찬임 · 양난주(2019), 『사회서비스 활성화가 고용에 미치는 영향』, 고용노동부 · 한국노동연구원.

월간 노동리뷰
2020년 6월호