



## The labour market in the social care sector in the UK

[Link to publication record in Manchester Research Explorer](#)

### Citation for published version (APA):

Fagan, C., Norman, H., Rubery, J., & Hwang, D. S. (Ed.) (2013). *The labour market in the social care sector in the UK*. (Analysis of the Social Service Labor Market: with Focus on Care Service). Korea Labor Institute.

### Citing this paper

Please note that where the full-text provided on Manchester Research Explorer is the Author Accepted Manuscript or Proof version this may differ from the final Published version. If citing, it is advised that you check and use the publisher's definitive version.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the Research Explorer are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

### Takedown policy

If you believe that this document breaches copyright please refer to the University of Manchester's Takedown Procedures [<http://man.ac.uk/04Y6Bo>] or contact [uml.scholarlycommunications@manchester.ac.uk](mailto:uml.scholarlycommunications@manchester.ac.uk) providing relevant details, so we can investigate your claim.



Research Report 2012-08

**Analysis of the Social Service Labor Market:  
with focus on social care**

[www.kli.re.kr](http://www.kli.re.kr)

Deok Soon Hwang, Jayoung Yoon, Jeong-hyang Yoon (eds)

Tine Rostgaard / Marie-Thérèse Letablier  
Silke Bothfeld / Heidi Oschmiansky  
Colette Fagan / Helen Norman / Jill Rubery

Korea Labor Institute

연구보고서 2012-08

# 사회서비스 산업 노동시장 분석

- 돌봄서비스를 중심으로 -

[www.kilre.kr](http://www.kilre.kr)

황덕순 · 윤지영 · 윤정향

Tine Rostgaard / Marie-Thérèse Letablier

Silke Bothfeld / Heidi Oschmiansky

Colette Fagan / Helen Norman / Jill Rubery

한국노동연구원



# 목 차

## 책머리에 부쳐

요약 ..... 1

## 제1장 서론

..... (황덕순) ..... 1

1. 연구의 필요성과 목적 ..... 1
2. 사회서비스의 중요성과 사회서비스 노동시장의 근로조건 ..... 3
3. 본 연구에서 다루는 돌봄서비스의 범위 ..... 7
4. 보고서의 구성 ..... 9

## 제2장 한국의 돌봄노동의 특징과 노동시장 구조 ... (황덕순) ..... 11

1. 서론 ..... 11
2. 분석자료 ..... 12
3. 돌봄서비스 고용규모와 종사상지위·성별 구성 ..... 14
4. 여성 돌봄노동자의 구성과 근로조건 ..... 20
5. 돌봄서비스 노동시장 구조의 특징: 임금합수 추정을 중심으로 ... 25
6. 소 결 ..... 37

## 제3장 여성 돌봄노동의 공급 및 수요와 근로조건

..... (황덕순) ..... 40

1. 서론 ..... 40
2. 분석자료 ..... 41
3. 여성 돌봄서비스 노동자들의 가구 여건과 노동시장 참여 ..... 44
4. 돌봄노동자 고용 주체의 특성과 근로조건 ..... 52
5. 소 결 ..... 62

## 제4장 사회서비스 산업 노동시장 분석 : 아동보육

1. 연구 배경과 목적 .....	(윤지영) .... 64
2. 연구 방법 .....	64
3. 보육정책 현황 .....	70
4. 연구 결과 .....	80
5. 근로조건 개선을 위한 정책방안 .....	148
6. 소 결 .....	157

## 제5장 사회서비스 산업 노동시장 분석 : 노인돌봄

1. 서 론 .....	(윤정향) .... 161
2. 노인돌봄시장의 실태와 유형 .....	166
3. 노인돌봄시장 사례분석 : 직종별 .....	186
4. 노인돌봄시장 사례분석 : 종합 .....	261
5. 결 론 .....	295

## 제6장 사회서비스 노동시장 국제비교 : 1989~2007년의

미국과 독일을 중심으로 .....	(윤지영) .... 301
1. 서 론 .....	301
2. 미국과 독일 사회서비스 관련 제도의 특징 .....	303
3. 독일과 미국의 돌봄서비스 직종의 근로조건 비교 .....	314
4. 사회서비스 직종 임금결정 요인 분석 .....	339
5. 소 결 .....	355

## 제7장 덴마크 노인인구를 위한 사회서비스

1. 서 론 .....	(Tine Rostgaard) .... 360
2. 사회서비스의 발전 및 구조 .....	375

3. 사회서비스 노동시장의 특징 .....	382
4. 결 론 .....	390

## 제8장 프랑스의 아동복지와 노인복지제도

1. 서 론 .....	(Marie-Thérèse Letablier) .... 398
2. 개인사회서비스의 구조 및 발전 .....	398
3. 개인사회서비스 노동시장 .....	409
4. 결 론 .....	427

## 제9장 독일 복지서비스 분야의 노동시장 현황

1. 서 론 .....	(Silke Bothfeld, Heidi Oschniansky) .... 445
2. 복지서비스의 구조와 조직 .....	445
3. 복지서비스 노동시장의 특징 .....	452
4. 결 론 .....	471

## 제10장 영국의 사회서비스 부문 노동시장

1. 서 론 .....	(Colette Fagan, Helen Norman and Jill Rubery) .... 493
2. 영국 사회서비스의 발전과 구조 .....	493
3. 사회서비스 노동시장의 특징 .....	503
4. 결 론 .....	517

## 제11장 결 론

1. 주요 결과 요약 .....	(황덕순) .... 537
2. 돌봄노동 근로조건 개선을 위한 정책과제 .....	545

## 참고문헌

참고문헌 .....	551
------------	-----

## 제10장

### 영국의 사회서비스 부문 노동시장

#### 1. 서론

본고에서는 통합적으로 '사회서비스'직이라고 불리는 아동보육과 노인 돌봄서비스 분야에서 영국 노동시장의 발전 상황에 대한 분석을 제공하고자 한다. 특히 다양한 제공자의 상대적 역할의 발전 상황에 초점을 두 고자 한다. 다양한 제공자에는 정부에 의한 공공부문 서비스, 민간 기업, 비영리 지선단체 및 지역사회 단체에 의한 제3부문(third-sector) 또는 '사회경제' 부문, 가족 및 친지 네트워크에 의한 비공식 돌봄 등이 있다.

어느 사회에서든지 돌봄 작업이 마련되는 방식은 가족, 국가, 시장 등 세 가지의 사회체도가 어떻게 구현하는가에 달려 있다(Daly & Lewis, 2000). 여성은 위 세 가지 사회체도에서 모두 중추적인 역할을 한다. 여성은 가족 내에서 아동과 노인을 위한 비공식 돌봄의 대다수를 제공한다. 또한 사회서비스 제3부문에서 자원봉사 돌봄 제공자의 대다수를 차지하고, 공공부문, 민간 업체, 제3부문에 취업한 아동보육 및 노인돌봄 인력의 대다수를 구성한다. 또한 아동이나 노인을 위한 사회서비스를 마련할 때에도 여성이 가족 내에서 주도적인 책임을 지기 때문에 사회서비스 사용자의 대다수도 여성이다. 여성의 평균 수명이 연장되는 것을 감안한다면 향후 노인돌봄서비스 수혜자의 대다수도 여성이 될 것이다.

먼저 영국의 노인돌봄 및 아동보육정책의 발전 과정을 정리하는 것에

서 출발하고자 한다. 바로 이에 따라 서비스의 유형과 노동시장의 특징이 결정되기 때문이다.

### 가. 노인돌봄서비스의 발전

영국에서 국가가 노인돌봄서비스를 제공한 것의 시초는 국민건강서비스(NHS, 1948)의 수립에서 찾아볼 수 있다. 국민건강서비스는 주로 일반 세수로부터 재정을 확보하여 공적으로 운영되는 보편적 보건의료체도를 출범시켰다. 국민건강서비스는 환자, 장애인, 병약한 노인에게 병원 치료 및 시설통호를 제공한다. 모든 의료서비스는 이용 시점에는 무료이다. 시설통호 및 지역사회 서비스는 지방자치단체(지방정부)의 책임하에 마련되었다. 지방자치단체는 가족의 지원 능력에 대한 자산조사를 바탕으로 이러한 서비스에 대하여 비용의 부과 여부를 결정할 수 있었다. 또한 민간 기업이나 제3부문에 서비스의 일부를 위탁할 수도 있었다(Bell, Nash & Thomas, 2010).

이후 제정된 법률로 인해 지방자치단체에게는 노인돌봄 지원서비스를 제공해야 하는 책임이 추가로 발생하였고, 노인과 장애인을 시설통호로 옮기기보다는 자택과 지역사회에서 거주할 수 있도록 지원하는 쪽으로 정책의 역점도 옮겨갔다. 지방자치단체 사회복지서비스법(1970)은 모든 지방자치단체에 통합된 사회복지서비스부(部)를 설치하여 사회복지서비스, 노인돌봄 및 기사노동 등의 '가정봉사' 지원 및 음식물 배달 등의 재가보호서비스(비시설통호), 데이센터 등의 레크리에이션 서비스, 민간 업체 및 제3부문 제공자가 운영하는 시설의 등록 및 서비스 기준 규제 등의 시설관리 업무를 담당하도록 했다(Bell, Nash & Thomas, 2010).

1980년대에는 비용 증가와 더불어 공격적 지출의 제약으로 인해 지방자치단체는 돌봄 욕구가 가장 높은 이들에게 서비스를 제공하는 것으로 목표를 전환할 수밖에 없었고, 그 결과 지방자치단체에 따라 서비스의 범위와 수준이 커다란 격차가 발생하였으며, 돌봄 욕구는 존재하나 충족되지 못하는 경우가 크게 증가하였다(Bell, Nash & Thomas, 2010). 이에 대해 국민건강서비스 및 지역사회돌봄법(1990)은 모든 지방자치단체에게 사회

서비스 및 지원과 관련하여 주민을 평가하도록 하는 의무를 부과하는 한편, 서비스 전달 부문에서 경쟁입찰을 도입함으로써 서비스 제공 관련 구조조정을 단행하였다. 이렇게 되자 지방자치단체의 역할은 서비스를 제공하는 것에서 독립 제공자(민간 기업 또는 제3부문)에게 서비스를 위탁하는 업무를 관리하는 쪽으로 바뀌었다. 그러나 재정 부족 현상은 여전히었고, 인구 노령화 때문에 이러한 서비스가 필요한 노인인구는 지속적으로 증가함에도 불구하고, 지방자치단체가 그들에게 저렴한 서비스를 제공하는 것은 갈수록 어려워졌다(Bell, Nash & Thomas, 2010).

최근 정책 발전 상황을 살펴보면, 개인 맞춤형된 비시설통호에 대한 강도가 갈수록 심화되는 것을 확인할 수 있다. 영국 정부가 2006년 발간한 백서<sup>74)</sup>에서는 성인 사회복지서비스정책은 자립자택, 지역사회외의 개입, 예방, 조기 개입을 지원해야 한다고 하였다(HM Government, 2006). 그 이듬해 보건부는 예를 들어 개인 예산(personal budgets)<sup>75)</sup>을 통해 서비스 사용자에게 지인을 돌보는 일과 관련하여 보다 지원을 허용하고, 보다 많은 선택권과 통제를 허용하는 의도로 개발된 개인 맞춤형된 서비스를 도입할 것을 제안하였다(HM Government, 2007). 2009년에는 돌봄품질위원회(Care Quality Commission)가 설치되어 잉글랜드에서 보건 및 성인사회서비스에 대한 독립적 규제기관으로 활동하게 되었다. 돌봄품질위원회는 기존에 있던 보건의료위원회, 사회복지서비스감독위원회, 정신보건위원회 등 3개의 위원회를 대체하여 설치되었다(Care Quality Commission, 2012). 2010년 4월에는 '가정내대인돌봄'법(Personal Care at Home Bill)이 통과되어 잉글랜드에서 가장 욕구가 높은 사람들에게 무료로 가정 내에서 대인돌봄서비스를 받을 권리를 부여하였다. 하지만 가정내대인돌봄법이 이미 법령집이 등재되었음에도 불구하고 바로 그 다음달 정권 교체로 인해 폐기되었다. 영국의 고령화 관련 단계인 에이지컨선(Age Concern)<sup>76)</sup>과

74) 영국의 거버넌스 과정에서는 녹색(Green Paper)는 정책 협의문서이다. 백서(White Paper)에서는 의회에 법안(Bill, 법률 제안)으로 회부되기 전 법적 개혁안을 정한다. 법안이 통과되면 법(Act)이 된다.

75) 서비스 사용자에게 배분된 자금. 이를 통해 서비스 사용자는 어떠한 서비스를 구입하고자 하는지를 통제할 수 있게 된다.

76) 영국의 고령화 관련 자선단체(<http://www.ageconcern.org.uk>).

영국의 장애인 옹호단체인 멘캡(Mencap)<sup>77)</sup> 등 많은 단체가 해당 법률 “개인의 삶에 보다 많은 자립성을 허용하는 중요한 조치”라고 평가한 점을 감안한다면 참으로 안타까운 일이 아닐 수 없다(Age Concern, 2009; Congdon, 2010: 1).

2010년 7월 신정부는 가정내돌봄법을 대신하여 잉글랜드의 사회서비스 재정조달 제도를 검토 및 개선하기 위해 돌봄 및 지원재정조달위원회 출범시키면서 앤드류 딜노트(Andrew Dilnot)를 의장으로 임명하였다. 이 위원회는 정부지원으로 돌봄서비스를 받을 수 있는 재산의 상한선을 10만 파운드로 인상하고, 그 아래는 사회서비스 비용에 대한 본인의 부담액을 평가할 때 자산 규모를 고려하여, 재산이 35,000파운드 이하인 경우에는 모두 국가가 부담하도록 하는 내용을 포함하여 사회서비스 개선을 위한 몇 가지 권고안을 마련하였다(Commission on Funding and Care Support, 2011). 이러한 개혁이 단행된다면 현재 지방자치단체의 사회서비스 관련 연간 비용 140억 파운드 외에 추가로 연간 17억 파운드의 비용이 들 것이고, 노인인가가 증가함에 따라 연간 30억 파운드로 증가할 것으로 추정된다(Boffey, 2012). 2012년 정부 백서는 사회서비스 개혁을 위한 제안을 담았다(HM Government, 2012). 정부 백서의 제안에는 앤드류 딜노트(Andrew Dilnot) 의장이 보고서에서 권고한 많은 내용이 수용되었으며, 이는 사회서비스 제도 개선을 위한 긍정적인 변화라고 환영받았다. 이는 지방자치단체가 지역 차원에서 직접하고 강화해야 할 새로운 국가 자격 기준을 2015년까지 마련하고, 2014년까지 돌봄과 지원 계획의 일환으로 정부가 지원하는 돌봄서비스가 필요한 모든 사람에게 개인 예산을 제공함으로써 이를 통해 직접 지불하는 방안을 확대하였다. 그리고 노인과 장애인을 위한 특수 주택을 위해 향후 5년 동안 추가로 2억 파운드의 재정을 지원하고, 사회서비스 인력의 확대 및 서비스 질 향상을 위해 훈련 및 기술개발을 위해 힘쓰겠다는 제안이 포함되어 있다. 또한 2014~2015년간 3,250만 파운드의 정부지원으로 지방 및 전국적으로 제공되는 성인 돌봄서비스에 관한 종합적인 온라인 정보 및 상담서비스를 지방자치단체가 마련한다는 계획도 있다(Careers UK, 2012). 하지만 정부는 사회

77) 영국의 학습장애인을 위한 자선단체(www.mencap.org.uk).

서비스 비용에 대한 개인의 기여도 상한선, 실행 시기, 수수료 지급방식 등에 관한 중요한 결정을 2013년 공적 지출의 집행에 대한 검토가 있을 때까지로 미루고 있다. 이렇게 결정을 미룸으로써 높은 사회서비스 비용으로 고통받고 있는 가족에게 부정적인 결과가 초래되어 비난의 대상이 되고 있다(The Observer, 8 July, 2012).

노인돌봄서비스와 관련하여 가장 최근에 단행된 개혁은 2012년 3월 통과된 보건 및 사회서비스법(Health and Social Care Act)이다. 이를 통해 잉글랜드의 보건서비스에서 급진적 구조조정이 시작되었고, 국민건강서비스와 민간부문 제공업체 간에, 그리고 국민건강서비스의 다양한 제공자 간에 경쟁이 심화될 것이다. 2013년 4월부터 잉글랜드의 일반 기업의로 구성된 임상커미셔닝그룹(Clinical Commissioning Group)이 1차 의료조합(Primary Care Trust)<sup>78)</sup>을 대체하여 의료 및 돌봄서비스를 포함으로써 지역 의료서비스의 계획과 설계에 대한 책임을 맡게 된다. 국민건강서비스 커미셔닝이사회와 지방정부연합은 의료 및 사회서비스의 통합을 촉진하고, 연간 공동 계획을 마련하여 우수한 의료 및 사회서비스를 위한 협력방안을 청하는 등의 목표를 위해 상호 협력해야 한다(NHS Commissioning Board, 2012). 이번 개혁에 대해 의사와 환자들은 의도하는 바와는 달리 비용 절감도, 서비스 향상도 기대할 수 없고, 더 분절화된 서비스만을 초래할 것이라고 맹비난하고 있다(The Guardian, 2012/3/1; 2012/3/20).

#### 나. 아동보육서비스의 발전

1998년 국가아동보육전략(1998 National Childcare Strategy: NCS)의 출범이 아동보육정책의 전환점이라고 할 수 있다. 이러한 전략은 여성 취업률 제고, 취학 전 아동보육서비스 확대 목표 등 유럽연합의 고용전략에서 정한 정책 목표에 맞추어 아동보육서비스를 확대하겠다는 의지를 보여준 것이라 할 수 있다(Fagan & Teasdale 2008; Fagan & Norman,

78) 임상커미셔닝그룹은 1차 의료조합을 대체하였다. 1차 의료조합은 잉글랜드의 공기관으로 관할 지역 내에서 국민건강서비스의 제반 서비스의 계획, 확보, 재정 조달, 조정의 책임을 맡고 있었다.



2011). 과거 영국 정부는 아동보육을 각 가정의 책임으로 보고, 지방정부  
는 한부모 가정, 저임금 가정 등 '위기' 가족을 주요 대상으로 보조금 지  
원을 받는 공공부문을 통해 취학 전 아동보육을 제한적으로만 제공하였  
다. 직접 내 아동보육시설도 흔치 않아 일부 공공부문(지방정부, 중앙정  
부 부처 및 관련 부서, 국민건강서비스)과 은행, 금융 등 대규모 서비스  
부문, 일부 소매 부문의 몇몇 선도 기업으로 국한되었다(자세한 사항은  
Fagan et al., 2005 참조). 아동보육 관련 민간부문의 대안은 민간 보육시  
설, 유자격 보모나 그보다 저렴한 입주 오페어(Au Pair: 숙식을 대가로  
가사를 돕는 외국인 여자) 고용, 가정보육모(Childminder) 이용 등이 있었  
다. 하지만 어머니의 소득 잠재력과 관련된 부담 능력, 제한적인 이용 가  
능성, 취약한 품질관리 등이 복합적으로 작용함으로써 소수의 가정만이  
이러한 서비스를 활용하였다. 일반적으로 취업자인 어머니는 시간제 근  
무를 하였고, 가족(특히 할머니, 아버지)이나 다른 어머니와 서로 도움을  
주고받는 사회적 네트워크(친구, 이웃)가 제공하는 비공식적 아동보육에  
의존하였다. 취업 여성은 비공식적 지원에 맞는 근무 일정을 찾았다. 학  
교 시간대의 근무 일정에 대한 수요가 높았고, 어머니나 다른 친지가 아  
동보육을 제공할 수 있는 저녁 시간대나 주말에 근무하기도 하였다  
(Fagan, 1996).

아동보육서비스의 품질과 가용성을 높이기 위한 국가아동보육전략은  
정책서인 <아동은 누구나 소중하다>(2003), <10년 아동보육전략>(2004)  
과 최초의 아동보육법(Childcare Act, 2006)을 통해 실행되었다. 아동보육  
법은 지방자치단체의 아동보육, 관련 사회서비스, 레저 및 기타 기능, 관  
련 보건서비스를 모두 아우르는 통합적 조기자동보육서비스 개발을 통해  
“지역 내 모든 아동의 복지를 향상하고 불평등을 줄여야 한다”는 새로운  
임무를 지방자치단체에게 부여하였다. 장관에게는 아동보육 기관의 서비  
스에 대한 법정 목표를 정할 수 있는 권한을 부여하고, 지방자치단체에게  
는 지역의 욕구를 조사하고, 서비스 개발을 컨설팅하고 계획하며, 아동보  
육서비스의 품질을 개선하고, 사용 가능한 서비스에 대한 정보서비스를  
제공하도록 하는 새로운 법적 책임을 부여하였다(Department for Children,  
Schools and Families, 2008). 또한 영유아기 형성단계(아동의 학습 및 개

발의 기본틀), 취업 부모를 위한 유연성 확대, 새로운 서비스의 기획 및  
전달 시 부모와의 상담 확대 등 전략의 기타 구성 요소를 위한 법적 틀을  
정하였다. 정부는 <아동계획 2007>(Children's Plan 2007)을 발표하여  
2007~2010년까지 아동서비스의 개발과 제공 계획에 대한 비전도 제시하  
였다. 아동계획의 핵심은 아동보육 또는 '영유아기' 보육 인력의 자격 향  
상을 위해 투자를 늘리고 이러한 서비스 부문에서 새로운 인력 집단, 즉  
'영유아기 전문가'를 양성하겠다는 것이다.

따라서 12년이라는 비교적 짧은 기간에 영국은 아동보육을 공공정책으  
로 간주하지도 않던 상황에서 아동보육서비스가 핵심적인 역할을 하고  
상당한 공적 지출 투자가 뒷받침되는, 아동을 위한 통합적 정책을 개발하  
기 위한 노력이 경주되는 상황으로 빠르게 이행하였다. 국가아동보육전  
략하에서 확대된 아동보육서비스의 주요 유형은 3~4세 아동에게 무상으로  
제공되는 시간제 취학 전 보육의 도입이었다. 경제적 취약 지역에 집  
중적으로 3,500여 곳의 '슈어스타트(Sure Start)' 아동센터가 설치되었다.  
저임금 가정을 대상으로 아동보육 비용을 지원하기 위해 세액 공제가 실  
시되었고, 아동보육서비스를 위한 기타 보조금 제공도 민간 기업과 제3부  
문에 의한 취학 전 및 학교 밖 아동보육서비스 확대를 촉진시켰다.

하지만 여전히 아동보육서비스의 이용 가능성, 경제적 부담 완화, 품질,  
유연성은 부족하였다(Fagan & Norman, 2011). 설상가상으로 2010년 5월  
에는 노동당 정부를 대신하여 보수당과 자유당의 연립정부가 들어섰고,  
경제위기에 직면하여 아동보육기금 등 공적 지출을 대폭 삭감하는 것을  
골자로 하는 긴급예산안이 발동되었다. 아동보육의 확대는 그대로 얼어  
붙었고, 수많은 슈어스타트(79) 아동센터는 폐쇄되거나 제한적인 서비스만  
을 제공하게 되었다. 하지만 정부는 2014년 7월부터 40%의 2세 아동에게  
무상으로 제공되는 취학 전 보육을 확대하겠다는 정책 의지만은 고수하  
였고, 최근에는 2세 아동을 위한 새로운 보육기관과 가정보육시설 지원을  
위해 1억 파운드의 자금을 조달하겠다고 발표하였다. 이를 통해 기존 시  
설이 빈곤 지역의 아동보육 수용 역할을 확대하기 위해 부지를 확장할 수

79) 슈어스타트는 취학 전 아동과 이들 아동의 가족을 위한 서비스를 제공하는 정부  
주도의 프로그램이다.

있을 것이고, 신규 보육기관과 가정보육시설도 운영될 것이다(Gaunt, 2012). 이러한 투자를 제외하고는 아동보육 비용 지원을 위해 부모에게 재정지원을 제공하던 아동보육 세액공제가 삭감되면서(FHM Revenue & Customs, 2012) 저소득층과 중간층 가족에게 아동보육 비용이 그만큼 증가했다.

영국 정부는 기존 정부지원의 효율성을 평가하고, 학교 수업일수를 늘리고, 방과 후와 방학 중 '포괄적 돌봄'서비스를 활성화하며, 보육교사와 보육아동의 비율을 완화하여 사회서비스 인력이 보다 많은 아동을 보살필 수 있도록 허용하고, 부모들의 전반적인 아동보육 비용을 줄이는 방안을 강구하는 여러 가능성을 모색하기 위해 아동가족부 장관과 고용연금부 장관이 이끄는 아동보육위원회를 설치하였다(Department for Education 2012, The Guardian, 19 June 2012). 아동보육위원회의 결론은 아직 확정되지 않은 상태다.

#### 다. 돌봄서비스 발전 과정 평가와 연구의 구성

영국의 노인돌봄 및 아동보육정책의 발달 과정을 검토하면서 몇 가지 공통적인 문제를 발견하였다. 노인돌봄 및 아동보육의 정책 목표는 첫째, 서비스의 질과 기용성을 확대하는 것이다. 둘째, 사회서비스가 확대될 수 있도록 사회서비스 인력의 규모와 숙련을 확대하는 것이다. 다만, 진술한 두 가지 목표는 지방자치단체 예산의 3분의 1 삭감 등 공격 지출의 대규모 삭감이 이어지면서 위협받고 있다. 셋째, 노인돌봄서비스 제공의 위탁과 아동보육을 위한 보조금 제공 등 국가가 나서서 민간 기업과 제3부문이 제공하는 서비스의 증가를 촉진시키고자 한다는 점이다. 정부가 고민하고 있는 네 번째 사항은 서비스 운영 비용을 줄임으로써 공격 지출 비용을 억제하고자 하지만 동시에 이러한 서비스를 사용할 때 가정에서 발생하는 비용을 검토해야 한다는 점이다.

인구구성, 문화, 사회, 경제적 압박이 복합적으로 이러한 변화를 일으키고 있다. 첫 번째 압박은 사회서비스의 수요 증가다. 이는 대체로 인구통계학적인 변화에서 기인한다. 인구는 노령화를 겪고 있고, 평균 수명은

증가하고 있다. 따라서 돌봄을 필요로 하는 노인과 고령자(80세 이상)의 수가 증가하고 있다(European Commission, 1999; Hutton & Kerckstra, 1996; Walker & Mathby, 1997). 정부의 추정치에 따르면 노인돌봄서비스의 수요 증가에 대응하기 위해서는 향후 20년 사이 약 200만 명의 사회서비스 인력이 추가로 충원되어야 한다(Department for Work and Pensions, 2008). 사회서비스의 수요가 증가하는 요인을 가족생활의 변화, 여성의 경제적 역할 및 기대수준의 변화에서 찾아볼 수도 있다. 그러나 취업 여성, 특히 어머니의 비중이 꾸준히 증가하면서 여성이 일과 돌봄 의무를 병행할 수 있도록 아동보육과 노인돌봄서비스에 대한 수요가 촉발되었다. 또한 사회의 태도 변화와 가족의 역할에 관한 기대 변화도 동반하였다. 아동보육과 관련하여 최근 취학 전 아동에 대한 보육기관에서의 아동돌봄서비스가 확대되면서 대부분의 부모가 이들 서비스를 활용하게 되었으며, 이를 통해 적어도 시간제로, 공식적 아동보육서비스를 활용하는 것이 일반화되고 보다 폭 넓게 수용되었다. 여성이 일을 하는 경우가 많아지고 시간을 내기가 어려워지면서, 또한 가족이 핵가족화되고 지역적으로 멀리 떨어져 살게 되자 가족이 제공할 수 있는 노인을 위한 비공식적 돌봄 서비스의 규모나 유형도 변화하고 있다. 가족의 붕괴가 빈발하면서 가족의 끈끈한 정이나 세대 간 책임을 기대하기도 어려운 상황이 되었다.

사회서비스에 대한 수요가 증가한 것에는 유럽연합 고용전략의 일환으로 여성 취업을 높여야 한다는 영국 정부의 정책 의지도 한몫 하였다. 여성 취업을 제고라는 경제적 목표를 위해 유럽연합 고용전략에서 취학 전 아동보육서비스 확대 목표를 수적으로 제시하는 등 여성 취업을 지원하자는 다양한 정책 개혁이 촉발되었다(European Commission, 2010, 2012).

두 번째 압박은 서비스 기준에 대한 서비스 사용자의 기대수준, 서비스 설계와 전달에서의 전문기의 개입 등에서 기인한다. 부모는 실력을 갖춘 마음이 따뜻한 인제, 높은 교사 비율, 맞춤형된 돌봄서비스, 잘 관리된 건물, 다양한 장난감과 기타 시설, 자신의 욕구에 맞는 운영시간 등 우수한 품질의 저렴한 아동보육서비스를 원한다. 노인과 그 돌봄 인력도 우수하고 맞춤형된 유연성 있는 저렴한 서비스를 원한다. 영국에서는 극소수의 노인들이 자녀와 함께 거주한다. 대부분은 자신의 집에서 거주하고, 시설

보호기관이나 자녀와 함께 살기보다는 가능한 한 오래 자택에서 독립적으로 생활하기(제가돌봄)를 선호한다. 이러한 목적에 맞추어 설계된 독립적 은퇴자 주택을 시설보호나 요양시설보다 선호한다. 이는 아동·노인을 위한 보건, 교육, 사회서비스 전문기가 주장하는 서비스 설계 및 전달 기준에 일치한다.

세 번째 압박은 비용 절감을 위해 서비스 재조정과 배급을 불가피하게 만드는 공적 지출의 제약이다. 이는 노인돌봄서비스에서 더욱 두드러지며 장기적인 문제로 인식되고 있다. 정당들도 떠나 할 것 없이 노인을 위한 미래 장기요양제도의 지속가능성에 대해 우려하고 있다(Fagan, 2010). 제가보호를 통해 자립적 생활지원을 강조하는 것은 대체로 시설보호보다는 지원하다는 재정적 정점을 가지고 있다. 하지만 노인돌봄서비스는 그동안 많은 구조조정을 거치면서 지방자치단체가 서비스 제공을 위탁하고, 경쟁입찰제도를 도입하도록 하였다. 비용의 제약은 평균 임금이 이미 매우 낮은 사회서비스 인력의 임금과 근무여건을 더욱 열악하게 만드는 요인으로 작용하는 가운데 지방자치단체는 서비스 제공자로서 경쟁할 수 있도록 서비스를 구조조정하고 일자리를 재설계하였다(Anxo & Fagan, 2005). 최근의 아동보육서비스의 확대는 대폭적인 공적자금 투자 덕분이었다. 하지만 경기침체와 정권 교체로 인하여 비용은 낮추면서 아동보육 서비스를 확대하는 방안을 찾아야 하는 이중고를 겪고 있다. 지방자치단체의 예산 삭감으로 인해 사회서비스가 특히 타격을 입었다(Community Care, 2010).

사회서비스 인력의 노동시장 여건은 보다 많은, 보다 질 좋은 아동보육 및 노인돌봄서비스를 제공하는 동시에 공적 지출 비용을 억제해야 한다는 압박을 어떻게 조합할 것인가에 영향을 받고 있다. 다음 절에서는 사회서비스의 발전 및 구조, 사회서비스의 제공, 재정, 규제에서 중앙정부와 지방정부, 민간부문과 공공부문의 역할에 관해 논의한다. 사회서비스의 발전과 사회서비스 인력의 근무여건 간의 상호작용 등 사회서비스 노동시장의 특징은 제3절에서 살펴본다. 이 절에서는 사회서비스 인력의 근무여건을 결정짓는 주요 결정인자와 근무여건 개선을 위해 최근 제안되었거나 제정된 정책에 대해서도 논의한다. 제4절에서는 결론과 정책의 시사

점을 제시한다.

## 2. 영국 사회서비스의 발전과 구조

앞에서 논의한 바와 같이 사회서비스의 내용과 조직은 사회서비스에 대한 수요 증가, 서비스 필수요건 변화, 공공지출 제약 강화 등을 배경으로 변화하고 있다. 영국에서는 노인돌봄, 학교시간 외 아동보육의 주요 공급자는 가족 구성원—주로 어머니, 딸, 할머니—에 의한 비공식 돌봄이라는 전체회에 공식적인 사회서비스가 발전해 왔다.

국가는 사회서비스 제도에서 규제, 재정조달, 공급자의 역할을 담당한다. 또한 가족 중심의 비공식 돌봄을 위한 규제 틀도 마련한다. 법에 따르면 부모는 아동이 학교에 다니도록 하고, 14세 미만 아동의 경우 집에 혼자 두지 못하도록 하며, ‘위기’ 아동은 보호하고, 궁극적으로는 부모로부터 벗어나 국가가 보호할 수 있도록 해야 한다는 의무를 감안하여 사회서비스를 통해 물질적·신체적·감정적 방치로부터 아동을 보호한다. 이와 대조적으로 노인에 대한 가족 책임에 관해서는 법적 규정이 거의 없고, 영국의 경우 다른 국가의 상황과는 대조적으로 자녀나 다른 가족 구성원이 노인 부모에 대해 갖는 부양 책임에 관하여 어떠한 규정도 존재하지 않는다.

본 절에서는 아동보육과 노인돌봄 각각의 사회서비스 조직, 서비스의 정보 및 배분, 재정조달 및 규제에 대해 간략하게 살펴볼 것이다.

### 가. 아동보육서비스

아동보육서비스의 유형은 아동의 연령에 따라 달라지며(아래 <상자 1> 참조), 정부의 규제기관인 영국 교육기준청(Ofsted)이 아동보육 기준을 정하고 집행한다.

2세 미만 유아의 3분의 2를 공식적 아동보육기관에서 돌본다(Plantenga & Remery, 2009). 이러한 연령 집단의 공식적 아동보육은 민간부문에

### <상지 1> 영국의 공식적 아동보육서비스 조직

정부기구인 영국 교육기중청(Ofsted)이 아동보육서비스의 규제기준을 정한다. 대부분의 서비스 제공업체는 교육기중청에 등록되어 있고 교육기중청의 감독을 받는다.

#### 3세 미만 아동

민간부문이 주로 공식적 아동보육을 담당한다.

- **데이케어센터와 보육시설** - '전일제' 보육: 전일제 제공자가 월요일부터 금요일까지 일년 내내 적어도 하루에 7시간씩 보육서비스를 제공한다. '기간제' 제공자는 일주일에 5회, 하루에 최대 5시간 동안 아동을 돌보고, 기간제 제공자의 2/3는(제3부문) 자원봉사단체이다(Department of Education, 2010).

- **가정보육시설(Childminders)** - 주중 제공되는 서비스. 일반적으로 하루에 최소 7시간, 일년 내내 서비스를 제공한다. 민간 보육시설보다 운영시간이 좀더 유연하게 운영되기도 한다.

- **가정에서 개인적으로 고용하는 유모** 아동의 집에서 돌봄서비스를 제공

- **오페어** (임주 외국인 학생, 제한적인 아동보육과 기사업무 수행)

- **자립자치단체의 보육시설**을 위해 국가가 제공하는 서비스도 있다.

- **자립자치단체의 보육시설**은 '워킹' 가정, 저임금 가정, 자립자치단체의 공무원을 위해 사회서비스를 제공하는 시설로 국가 보조금을 받는다.

- **'슈어스타트' 아동센터**는 빈곤 지역을 주 대상으로 한다. 이는 임신부터 학령기까지를 주요 대상 기간으로 하지만 14세 아동도 포함된다(정예나 특수교육의 필요성이 있는 경우는 16세까지). 슈어스타트는 우수한 아동보육서비스를 늘리고 보편적이면서 무상으로 제공되는 영유아보육을 제공한다. 하지만 최근 정부 재정 삭감 이후 많은 슈어스타트센터가 폐쇄되었거나 제공하는 서비스가 줄어들었다(2011년 1월 28일자 The Guardian 참조).

- 2010년 정부는 경제적으로 취약한 가정의 2세 아동을 대상으로 2세 아동의 20%를 수용할 수 있는 무상의 시간제 조기교육 시설의 공급을 늘리기로 했으며, 2013년부터는 모든 2세 아동이 누릴 수 있는 법적 권리가 되도록 했다(Oxycare Trust, 2012).

#### 3~4세 아동

- 3~4세 아동은 학기 중인 38주 동안 주당 15시간 무상으로 제공되는 시간제 취학 전 보육교육을 받을 권리가 있다. 이러한 교육의 대부분은 초등학교에서 이루어지며, 초등학교 부지에 있는 별도의 건물에서 이루어진다.

- **공공부문, 민간부문, 제3부문**의 다른 등록 아동보육시설(보육시설, 데이케어, 가정보육시설)의 아동은 이에 상응하는 보조금을 받는데 이러한 보조금은 제공자에게 직접 지급되고 부모는 수수료 감액의 형태로 보조금을 수령한다.

#### 5세 아동은 의무교육기관인 초등학교에 입학

- 학교교육은 무상으로 실시된다(시설교육을 선택한 소수의 가정은 제외). 학교시간은 초등학교의 경우 8:30/9:00~3:15/3:30이고, 아동은 점심시간에 교사의 감독을 받으며 학교에 머무른다. 학교시간은 초학교(1세 이상)로 가면 8:30/8:50~3:45/4:00으로 다소 길어진다.

- 학교는 연중 38주 운영된다(크리스미스와 부활절을 합해서 약 5주간의 방학, 7월 중순부터 9월 초순까지의 여름방학, 3학기 중 학기 중간마다 일주일 간의 방학).

서 주로 제공하며, 다만 2세 유아에게는 국가가 무료시간제 유아교육을 실시한다. 이외에도 국가는 3세와 4세 아동을 위한 시간제 교육도 실시한다. 이러한 연령 집단의 아동 중 95% 이상이 시간제 보육권리를 사용한다. 2009년 자료에 따르면 잉글랜드와 웨일스의 3~4세 아동의 86%가 공식적인 아동보육을 받고 있다(Natcen, 2011). 5세가 되면 대부분 국가가 운영하고 무료로 제공되는 의무교육을 받게 된다.

일반적으로 가족들은 국가가 재정을 부담하는 보육시설 및 교육기관 외의 시간에 대해서는 어머니, 할머니, 기타 친지가 비공식 아동보육을 제공하는 것에 의존하게 된다. 이 둘을 모두 활용하는 것이 일반적이다. 예를 들어 2009년 아동보육 및 유년기 부모조사(CEYSP)에 따르면 3~4세 아동의 부모 가운데 34%가 비공식 및 공식 아동보육을 모두 사용하고, 보육시설과 가정보육시설이 가장 일반적인 형태의 공적 기관인 것으로 나타났다(Rutter & Evans, 2011).

비공식 돌봄은 제외하고 취약연령 아동을 위한 주요 학교 외 돌봄시설은 조식, 방과 후, 방학 중 클럽 등과 더불어 가정보육시설이다. 이들 클럽은 주로 제3부문이나 민간 업체가 운영한다. 2010년 조사에 따르면 방과후 클럽의 운영자는 민간 업체(38%), 제3부문 봉사단체(28%), 지방정부에 의해 운영되는 시설(35%) 등이다. 민간 업체는 방학 중 클럽의 절반 정도(48%)를 운영하고, 나머지를 봉사단체와 지방자치단체의 제공자가 절반씩 운영한다(Department for Education, 2010). 현재 8세 미만 아동 세 명 중 한 명에 대해서는 아동보육을 제공할 수 있는 시설능력이 갖추어져 있다(Equality and Human Rights Commission, 2010).

#### 1) 아동보육서비스 정보와 배분

지방자치단체(지방정부)는 다양한 취학 전 보육기관(유치원, 아동센터, 주간 보육시설, 플레이 그룹, 가정보육시설 등)과 학령기 아동을 위한 학교 외 돌봄서비스를 통해 지역에서 제공되는 각종 아동보육서비스를 설명하는 가족정보서비스(온라인 포함)를 제공해야 한다. 이러한 가족정보 서비스에는 등록 아동보육 공급기관의 주소, 연락처, 품질감독보고서(Ofsted 보고서) 등 각종 정보가 포함되어 있다.

공급기관의 선택은 가족이 하지만 공적자금으로 운영되어 비용이 부과되지 않는 서비스와 대중적인 유료서비스 모두 대기 명단에 올리는 경우가 일반적이며, 일부 지역에서는 아동보육서비스를 활용하겠다고 계획한 시기에 맞추어 자리를 확보하기 위해서는 6~12개월 먼저 대기 명단에 올라야 한다. 초등학교가 3~4세 아동을 대상으로 한 취학 전 보육시설 대다수를 제공한다. 모든 아동에게 자리가 보장되기는 하지만 특정한 학교에 배정되는 것은 표준적인 기준을 토대로 한다. 아동이 특별한 욕구(장애)가 있거나, 국가가 돌봐주고 있고(아동돌봄가정 또는 양부모), 해당 보육시설에 이미 다니고 있는 형제자매가 있고, 거주지와 가까워야 한다. 학교 배정도 유사한 기준이 적용된다.

## 2) 아동보육 부문 재정조달

정부가 제공하는 시간제 3~4세 취학 전 아동보육서비스에 대해서는 부모에게 비용을 청구하지 않는다. 교육제도와 마찬가지로 이들 서비스의 재정은 일반 세수를 통해 조달된다. 이외의 공식적 아동보육서비스 대부분은 이용자 부담을 통해 재정이 조달된다.

교육부(2010)가 실시한 잉글랜드 아동보육서비스에 관한 조사에 따르면, 보육비는 가정보육(수입의 97%), 종일 데이케어 제공업체(수입의 72%)를 위한 재정의 주요 원천이다. 부모가 지불하는 보육비는 아동센터 수입의 절반을 차지하고, 방과 후 클럽(재정의 79%)과 방학 중 클럽(68%)의 수입이 주요 원천이다. 나머지는 주로 보조금 등 공적 자금이고, 수입의 1% 미만은 자선 기금이나 기타 원천에서 나온다(Department for Education, 2010).

아동보육에 대한 부모의 재정 부담은 다른 유럽연합 회원국보다 영국의 수준이 높다. 일례로 영국의 부모는 아동보육비용의 약 75%를 부담하지만 스웨덴은 8%, 오스트리아와 핀란드는 15%를 부담한다(Frantenga & Renery, 2009). 2005년 영국의 가족은 평균적으로 소득의 11%를 아동보육비용으로 지출하였다. 최하위 소득 집단은 평균 20%, 최상위 소득 집단은 8%를 지출하였다. 한부모의 경우는 부모가 모두 있는 경우보다 아동보육에 가구 소득을 더 많이 지출하였다(Hoxhallari et al., 2007; Daycare Trust

(2008)에서 재인용). 상당수의 부모가 아동보육의 부담이 지나치다고 느끼고 있다.

아동보육비용에 지원을 받을 수도 있다. 저소득 취업가족은 국가아동보육전략에 따라 지난 정부가 도입한 취업가족아동보육세액공제(Working Families Childcare Tax Credit: WFFCTC)를 받을 수 있다. 이러한 세액공제는 2013년이 되면 하나로 통일화된 급여를 도입하여 급여제도를 단순화하는 새로운 통합수당(Universal Credit)으로 통합된다(Directgov, 2012). 개혁이 단행되면 소득이 증가함에 따라 세액공제가 더 빠르게 줄어들기 때문에 저소득 가족의 아동보육비용 지원은 축소될 것이다(HM Revenue & Customs, 2012). 둘째, 아동보육비용은 저소득층 가족에게 주택비용 지원(주택 및 지방세 혜택) 산정 시 더 이상 할인되지 않는다. 이를 통해 함으로써 세금 혜택과 세액공제제도를 통해 지원을 받고 있는 가족의 20% 정도에 해당하는 10만 가구의 저소득층이 영향을 받을 것으로 추산된다(Children's Society, 2012). 한부모(어머니가 대부분)가 훈련과정을 이수하거나 취업을 하게 되는 경우 아동보육비용을 위한 추가 지원을 신청할 수 있다(NI Direct, 2012).

아동보육의 경제적 부담을 줄이기 위해 부모가 활용할 수 있는 다른 아동 관련 급여도 삭감되었다. 아동급여(아동 한 명당 지급되는 비과세 급여)의 가치는 하락하였다. 모든 아동을 위한 보편적 급여였던 아동급여는 개혁을 통해 평균 이상의 소득을 가진 가족에게는 지급되지 않는다(HM Revenue & Customs, 2012).

사용자가 2005년 국가아동보육전략의 일환으로 시작된 아동보육마우체제도를 운영하고 있다면 이 제도를 통하여 취업 부모가 지원을 받을 수도 있다. 하지만 소수의 가족만이 이 제도의 혜택을 받고 있다. 2006년에는 약 5%의 가족이 아동세액공제를 받았고, 13만 명의 종업원이 아동보육마우체를 사용하였다(Fagan & Teasdale, 2008). 사용자가 현 경기침체로 인해 비용을 줄이는 방법을 강구하는 과정에서 마우체제도가 아예 사라질 수도 있다는 우려가 커지고 있다.

수도인 런던의 경우 아동보육비용이 특히 높다. 런던 거주 부모를 위한 추가지원을 제공하는 아동보육지원제도(Childcare Affordability Scheme)가

도입되었다. 하지만 이를 위한 정부의 재정지원이 줄어들었고, 일부 지방 자치단체의 경우는 이를 전면 폐지하기도 하였다(Gaunt, 2009). 이에 대 해 런던 시의회의 보건공공서비스위원회(2012)는 저렴한 아동보육에 장 애물로 작용하는 요인에 대한 조사를 착수하였고, 그 결과보고서에서 소 득과 무관하게 모든 가족을 지원하기 위해 어떠한 조치가 취해져야 하는 지에 관한 일련의 권고 사항을 내놓았다. 정부는 아동보육비용을 줄이기 위한 개혁이 이미 진행 중이라고 응답하였고, 이를 해결하기 위한 주요 정책으로 2세를 위한 무상 유아학교 교육 확대(전술한 내용 참조) 등을 언급하였다. 하지만 런던 거주 부모가 당면한 문제에 대해서는 전혀 언급 하지 않았다(Teather, 2012 참조).

아동보육을 위한 공공기금 삭감, 실업 증가, 아동보육비용 증가, 소득 정책 등이 복합적으로 작용함으로써 가족이 부담하는 아동보육의 경제적 부담은 더욱 가중되고 있다(Daycare Trust 2010; The Guardian, 2012/10/27). 새로운 수칙에 따르면 영국의 보육비용이 불가상승률 이상으로 증가 하였다. 2세 미만 아동에 대해서는 올해 시간당 보육비용이 58%, 2세 이상 아동은 3.9% 증가하였지만 임금은 정체되어 있다(Daycare Trust, 2012).

### 3) 아동보육 기준 및 서비스 규제

국가어동보육전략에서는 아동보육서비스의 질이 고르지 못한 것을 영 국의 아동보육시장의 주요 약점이라고 파악하였다. 그 결과 아동보육 제 공지를 위한 규제 기준이 마련되고, 아동보육 인력의 숙련을 제고하기 위 한 훈련프로그램이 도입되는 등 아동보육의 질을 개선하기 위한 일련의 조치가 취해졌다.

국가어동보육전략은 서비스 제공의 기준을 규제하기 위해 보다 폭 넓고 엄격한 종합적 제도를 출범시켰다. 가정보육시설을 위한 국가 기준(보육 시설과 취학 전 보육 제공자 포함)이 마련되어 직원 비용, 자격 요건, 면 적 규정, 보건, 안전, 아동발달 관련 활동의 범위와 질 등 다양한 측면의 서비스에 대한 최소한의 기준을 정하였다. 2001년 이러한 기준을 규제하 는 책임이 지방자치단체의 사회서비스국에서 중앙의 교육기준청(Ofsted) 으로 이관되었다(Comptroller & Auditor General, 2004). 이제 8세 미만

아동을 위한 모든 아동보육 제공자는 아동의 집에서 돌봄을 제공하는 경 우를 제외하고(예 : 보모) 모두 교육기준청에 등록해야 한다. 아동의 집 에 서 돌봄을 제공하는 자와 연령이 높은 아동을 위한 돌봄 제공자의 경우에 도 자발적으로 등록할 수 있다(Ofsted, 2007). 이렇게 아동보육서비스 부 문의 기준을 제고하고자 하는 노력은 아동보육법(Childcare Act, 2006)의 제정으로 강화되었다. 아동보육법은 정보, 상담, 훈련의 제공, 품질보증제 도(Kitemark) 등 아동보육의 기준을 제고하기 위한 지원 책임을 지방자 치단체에게 두었다(서론 참조).

### 나. 노인돌봄서비스

노인과 기타 대인돌봄과 자립적 생활을 위한 보조가 필요한 성인을 위 한 지원의 주요 공급원은 가족 구성원이 제공하는 비공식 돌봄이다. 이보 다 흔치는 않지만 이웃과 친구가 비공식 돌봄을 제공하기도 한다. 비공식 돌봄 인력은 대인돌봄과 가사보조서비스를 제공하며, 수혜자의 돌봄 욕 구가 변화하고 공식적인 서비스를 받기가 어려운 상황에서는 보다 전문 적인 간호와 의료활동을 수행할 수도 있다(Glendinning et al., 2009). 따 라서 비공식 돌봄 인력은 다양한 양의 공식적 돌봄을 보완하여 약간의 장 애, 경증 장애, 중증 장애를 가진 사람을 위해 지원을 해줄 수 있다. 비공 식 돌봄 인력은 공식 서비스 등에서 다루지 않는 직업에 대해 돌봄을 제 공하며, 공식적 서비스 제공자와의 관계에서 중개인으로 개입하기도 한 다(Fagan, 2010).

노인과 장애인 또는 만성적 무능력자를 위한 공식적 돌봄서비스의 유 형은 <상자 2>에 정리되어 있다. 노인이 재가보호의 주요 수혜자다. 이 러한 서비스는 노인이 자택에서 자립적으로 생활할 수 있도록 하고 가족 구성원이 돌볼 때는 보안을, 가족의 뒷받침이 없을 경우에는 가족의 돌봄 서비스를 대체하고자 한다(Anxo & Fagan, 2005).

노인은 재가서비스와 함께 또는 재가서비스를 대신하여 노인을 위한 비 시설보호 전문센터를 활용할 수도 있다. 중증 장애를 가진 아동을 위한 별 도의 비시설보호 전문센터나 학교가 존재하며, 중증 장애를 가진 성인을 위

### <상자 2> 영국의 공식적 성인 돌봄서비스 조직

- 정부는 등록 돌봄서비스를 위한 품질 및 안전 기준을 마련하였다. 돌봄품질위원회가 등록된 케어홈을 점검하고 감독하는 책임을 가지며, 제공업자는 이를 따르야 한다.
- **케어홈 (가정돌봄)**이란 건강이 약화되거나, 장애를 가지고 있거나, 노화로 인해 병약해져서 행동에 제약이 있을 때에 자택에서 최대한 자립적으로 생활할 수 있도록 돕는 다양한 지원서비스를 의미한다. '돌봄 패키지'에는 일상적인 자립자행(목욕 등 씻기, 먹기, 옷입기, 약먹기 등), 가사업무(청소, 식사준비, 재무관리 등), 질병 이후의 재활 등을 위한 지원이 포함된다(The Health and Social Care Information Centre, 2009).
  - **비/시설보호 ('주간보호')**를 통해서도 다양한 정도의 장애를 가진 사람에게 다양한 돌봄서비스가 제공된다. 데이케어센터는 전문기구나 실질적인 돌봄이 필요한 개인을 돌보거나 주간에 채용된 비공식 돌봄 인력을 지원한다.
  - **시설보호**는 재가보호보다 집중적인 돌봄서비스를 제공하며, 경증 장애부터 중증 장애를 겪고 있는 사람을 위한 것이다. 다양한 유형의 시설보호기관이 존재한다. 케어홈은 식사와 숙소를 제공하고, 대인, 신체, 감정적 돌봄을 제공하며 단기 질 향에 대해 간호서비스를 제공한다. 특수 장애 또는 의학적 필요를 갖고 있는 사람을 지원하기 위한 전일제 간호서비스를 제공하는 곳도 일부 있다. 너 싱홈(Nursing homes)은 간호서비스가 많이 필요한 노인을 위한 시설로서 자격을 갖춘 간호사가 하루 24시간 근무한다(Directgov, 2010).
  - **케어홈(Care homes)과 너싱홈(Nursing homes)**이 시설보호의 가장 일반적인 형태이지만 다음과 같은 유형의 시설도 존재한다:
    - **어덜트 플레이스먼트(Adult placement)**는 주로 노인이 아닌 성인을 위한 서비스이다. 장단기적으로 승인된 돌봄 인력의 가정에서 지내게 된다. 대부분(81%)이 지방자치단체에 의해 운영된다.
    - **보호주택 및 은퇴/거주주택(Sheltered and retirement housing)**은 은퇴자일뿐 아니라 65세 이상을 위한 주택으로 독립적인 공간으로 이루어졌으며, 같이 거주하고 항상 대기하고 있는 관리자가 있다. 주택연합과 지방자치단체가 임대보호주택을 주로 공급한다. 일반적으로 정도가 매우 약하거나 경증 장애를 가진 사람에게 적합하다.
    - **특별보호주택(Extra-care housing)**은 독립적인 거주 형태이며 센터에서 다인돌봄서비스를 제공한다. 일반적으로는 시설보호를 통해 보호되었던 병약자나 장애인이 사용 가능하다. 자기 집에서 생활하지만 다양한 시설과 지원을 활용할 수 있다. 식사 등의 서비스와 하루 24시간 통합적인 다인돌봄서비스가 제공되며, 평일에는 간호서비스가 제공되기도 한다.

해서도 별도의 서비스가 제공된다. 보다 집중적인 지원이 필요한 사람을 위해서도 노인을 위한 시설보호기관, 장애인을 위한 별도의 기관 등도 존재한다. 재가보호에서 시설보호로 옮겨가는 시점은 장애나 병약함의 정도뿐만 아니라 재가보호의 가능성에 따라 달라진다. 재가보호의 실행 가능성은 민간 시설의 적합성에 의해, 또한 공식적·비공식적 돌봄서비스

의 적합한 '돌봄 패키지'가 유지될 수 있는지의 여부에 의해 결정된다. 의료 및 사회서비스 전문가는 자립적인 생활이 노인의 선호도를 존중하고 그들의 자립을 지원하며, 그들의 욕구에 부합하는 보다 유연하고 맞춤형된 서비스 전달을 제공함으로써 노인의 삶의 질을 강화한다는 목적하에 가능한 한 오랫동안 자립적인 생활을 지원하는 것에 주력한다(Arxo & Fagan, 2005). 이는 보다 비용이 많이 드는 병원과 시설보호보다는 대안적 형태의 돌봄서비스를 개발하고자 하는 정책 담당자의 생각에도 부합한다(Fimmelweit & Land, 2008).

지난 20년 동안 노인돌봄 재가서비스와 시설보호기관에서의 서비스 전달에는 대폭적인 구조조정과 민영화가 진행되었다. 국가가 제공하던 것에서 벗어나 지방자치단체와의 계약을 통해 독립부문(민간기업과 제3부문)이 제공하는 것으로 옮겨가고 있다(Fagan & Nixon 2001; Fagan & Teasdale, 2008). '최상의 가치' 원칙을 통해 공적 지출을 절감하려는 정치적 소망이 노인돌봄서비스를 위주화하고자 하는 동력이 되었다(Rubery & Urwin, 2010). 이러한 변화의 규모는 실로 엄청났다. 1980년대 중반만 해도 대인사회서비스의 책임을 맡은 150개 지방자치단체가 대부분의 사회서비스 인력을 고용하고, 거의 모든 재가돌봄지원서비스 시간은 공공부문의 직원이 제공하였다. 1998년에는 서비스 시간의 거의 절반 정도가 독립부문에서 제공되었고, 2006~2007년에는 사회서비스 직원의 대략 70%가 독립부문에 고용되어 있었다. 오늘날 독립부문은 지방자치단체와의 계약 하에서 공적자금으로 운영되는 재가돌봄서비스 중 4분의 3을 제공한다. 1990년대 초반만 해도 이는 5%에 불과했다. 이러한 현상은 잉글랜드에서 가장 두드러지게 나타난다(81%). 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드에서는 독립부문이 공적자금으로 운영되는 재가돌봄서비스의 절반 정도를 제공한다(UKHC, 2009; Urwin & Rubery, 2006). 민간부문 돌봄시설도 확대되어 1975년 19천 개였던 것이 1990년에는 12만 개로 증가하였고, 그 이후에도 지속적으로 확대되고 있다(Arxo & Fagan, 2005; Fagan & Teasdale, 2008; Skills for Care, 2008).

지방자치단체와 제3부문(봉사단체)은 주간보호센터의 주요 공급원이자, '식사 배달'(자택 거주 노인에게 따뜻한 음식 배달)과 같은 몇몇 서비

스는 자원봉사자가 제공하지만 대부분의 공식적 돌봄 업무는 유급 근로자가 수행한다(Urwin & Rubery, 2006). 2006년에는 사회서비스 제공 책임이 있는 150개 지방자치단체 중 145개가 성인과 노인을 위한 데이케어 센터를 운영하는 것으로 추정되었다(Skills for Care, 2008).

오늘날 사회서비스부문에는 약 39,000개의 조직에서 150만 명이 종사하고 있다. 3분의 2 이상이 민간 및 봉사부문에서 일하고 있다. 독립부문 사회서비스 인력의 대부분이 시설보호기관에 채용되어 있으며(63%), 저가서비스 30%, 지역 시설 및 데이케어시설 7%이다(Skills for Care, 2008). 독립부문 직원의 대다수는 소규모 조직이다. 사용자외 60%가 마이크로 사업장(종업원 10인 미만 사업장)으로 분류되며, 30%는 소규모 사업장(종업원 50인 미만)으로 분류된다. 또한 약 600만 명에 달하는 비공식 돌봄인력과 자원봉사자의 무급 노동에 크게 의존한다(Bell, Nash & Thomas, 2010; Fagan, 2010).

### 1) 노인돌봄서비스 정보 및 배분

공적자금으로 운영되는 노인돌봄서비스를 활용하려면 국가가 수행하는 2단계 평가를 따라야 한다. 욕구 평가와 노인의 서비스비용 부담 능력, 평가하는 재정 평가(소득 평가 또는 자산조사)가 그것이다. 사회보험이나 권리 취득 등의 요소는 존재하지 않는다.

지방자치단체의 사회서비스가 개인의 자격기준을 심각, 상당, 중간, 낮음 등 네 가지의 욕구 등급으로 분류하면 이를 토대로 개인의 욕구에 대한 평가를 실시한다. 지방자치단체는 지방의회와 예산에 따라 낮은 단계의 욕구에 대해서는 비용을 부담하지 않는 것으로 결정할 수도 있다. 극소수의 지방자치단체만이 돌봄 욕구가 낮은 것으로 평가된 사람을 위한 돌봄 비용을 부담하고 있으며, 예산이 부족할 경우에는 다른 종류의 욕구 등급으로 넘어가기가 더욱 어려워진다(Urwin & Rubery, 2006). 돌봄품질 위원회는 지방자치단체의 70%가 욕구가 '중간'이거나 '낮음'으로 평가된 노인에게는 공적자금으로 운영되는 재가보호서비스를 제공하지 않는다고 밝혔다(Collinson, 2010).

따라서 주어진 욕구 등급에 대해 지방자치단체가 제공하는 지원의 규

모는 다르고 예산 상황에 따라 바뀔 수 있다. 지방자치단체가 제공할 돌봄 패키지를 결정하게 되면 재가보호서비스 및 또는 데이케어 서비스를 준비한다. 몇몇 지방자치단체의 경우 가족들은 현금으로 지원을 받고 돌봄 패키지를 스스로 조직할 수 있는 선택안도 가지고 있다. 지금 여력이 있는 가족들은 지방자치단체가 제공하는 돌봄 패키지를 보완하기 위해 민간 기업이나 제3부문으로부터 서비스를 직접 구입할 수도 있다.

시설보호를 위한 준비는 가족들이 하지만, 지방자치단체가 자산조사를 통한 재정지원을 받아 가족이 적당한 거주지를 정할 수 있도록 지원할 수 있다(이레 상술). 다만, 사용자(와 그 가족)와 서비스 제공자 사이에 계약이 체결되어야 한다(Fagan, 2010).

현 연립정부는 또한 원격돌봄서비스를 사용하는 사람의 수를 늘리겠다고 밝혔다. 최근에는 정부 백서(HM Government, 2012)를 통해 2015년 4월까지 국가자격 기준을 마련할 것이라고 발표한 바 있다. 이를 통해 노인이 영국 어디에 있건 간에 받을 권리가 있는 돌봄의 최저수준이 정해진다(The Guardian, 9 July 2012).

### 2) 노인돌봄 부문의 재정조달

노인돌봄서비스의 재정은 주로 국가가 조달한다. 지방자치단체는 재가 서비스(home care services)를 제공하는 책임을 지고, 그 예산은 중앙정부에 의해 배분되며, 세금으로 조달된다.

일단 욕구 평가가 이루어지고 나면 재정 평가 또는 자산조사를 통해 해당 노인이 자신의 '돌봄 패키지'에 대한 비용을 어느 정도 부담할 것인가 결정된다. 개인과 그 배우자의 자산과 소득은 고려 대상이 되지 않거나 다른 가족의 재정 상태는 고려 대상이 되지 않는다. 노인돌봄서비스를 위한 사회보험체도는 존재하지 않는다.

시설보호비용 지원을 위한 자산 평가의 현 기준은 <표 10-1>에서 확인 가능하다.

노인의 저축, 보유 주식, 거주하는 주택을 포함한 부동산의 가치가 장한선을 초과하는 경우 지방자치단체는 시설보호비용을 전혀 보태지 않는다. 주택 소유자 대부분이 장한선을 넘는다. 주택을 팔고 싶어하지 않는



〈표 10-1〉 영국의 시설보호를 위한 자산조사 기준

자산지출과 거주하고 있는 주택을 포함한 부동산)	채무평가 방식
상한선: 23,250파운드 초과	노인에게 전액 부과됨.
14,250~23,250파운드	매 250파운드의 자산에 대해 1파운드의 소득을 가감함.
하한선: 14,250파운드 미만	소득을 가감하지 않는다. 다만 자산조사에 기초한 연금 크레딧을 위해 사회복지장에서는 500파운드의 자산에 대해, 또는 10,000파운드 넘는 저축에 대해 주당 1파운드의 비율로 소득을 계산함.

주: 금액은 영국의 각 지역마다 차이가 있음; 상한선이 웨일스와 북아일랜드는 23,250파운드이고, 스코틀랜드는 24,750파운드임.

자료: 에이지컨선(Age Concern, 2009a)(2012년 자료로 업데이트).

노인의 경우 사망 이후로 비용 지출을 이연시킬 수 있다. 지방자치단체가 서비스 제공자에게 비용을 지급하기 때문에 지방자치단체와 채무관계가 발생하게 된다. 자택 소유자가 시설보호가 필요하고 그 배우자가 자택에서 계속 거주하는 경우에는 자택을 팔 필요가 없고 지방자치단체와 채무관계가 발생하지도 않는다. 노인의 자산 규모가 하한선에 미치지 못하는 경우 지방자치단체가 돌봄 비용을 전액 부담한다. 만일 자산 규모가 상한선과 하한선 사이에 있다면 지방자치단체가 비용의 일부분을 부담한다. 노인은 의회가 정한 비용 제한에 따라 시설보호를 선택할 수 있는 권리가 있다.

〈표 10-1〉의 기준이 재가보호에도 그대로 적용된다. 다만, 노인의 자택이 자산에 포함되지 않는다는 점이 다르다(Urwin & Rubery, 2006). 잉글랜드와 웨일스에서는 소득을 토대로 이용자 경비가 산출되지만 스코틀랜드에서는 65세 이상 노인에게는 이용자 비용이 부과되지 않는다. 스코틀랜드에서는 청소와 장보기 등과 같은 가사보조서비스에 자산조사를 토대로 한 비용이 적용될 수 있다(Urwin & Rubery, 2006).

Urwin and Rubery(2006)의 논문에 인용된 추정치를 보면 지방자치단체가 재가보호와 시설보호(나선홈 등) 대부분에 대해 비용을 부담하는 것

으로 확인된다: 가정 내 돌봄시간의 80% 이상이 지방자치단체를 통해 제공이 조달되고(McCliment & Grove 2004: 32), 잉글랜드의 시설보호에 거주하는 노인 중 3분의 1만이 비용을 스스로 부담하고 있다(CSCI, 2005: 85). 또한 국가는 비공식 돌봄을 지원하기 위해 현금수당을 제공한다.

65세 이상 노인 중 경증 또는 중증 장애(신체 또는 정신)로 인해 최소 6개월 이상 대인돌봄이 필요한 경우 요양보호수당(Attendance Allowance)을 청구할 수 있다. 또한 경증 또는 중증 신체 또는 정신 장애를 가진 장애인도 비과세 급여를 청구할 수 있다. 이는 장애의 정도에 따라 주당 51.85파운드에서 77.45파운드를 지급하는 비과세 급여다.

장애생활수당(Disability Living Allowance)은 장애가 있는 성인 또는 이동을 주요 대상으로 하는 비과세 급여로 요양보호수당으로 지급되는 것보다 다소 높을 수 있다. 2013년부터 장애생활수당은 단계적으로 폐지되고, 근로연령(16~64세)층의 장애인을 위한 새로운 비자산조사 급여인 개인지립생활 급여로 대체된다. 200만 명이 탈하는 수당 청구자가 향후 4년간 새로운 제도하에서 재평가될 예정으로 그 중 중증 장애를 가진 것으로 간주되는 지만이 수급자격을 갖게 된다. 이는 다시 말해 약 50만 명이 장애수당을 더 이상 받지 못하게 된다는 의미다(The Guardian, 2012/5/14). 또한 영국 정부는 돌봄이나 가사서비스를 위한 활동보조인 채용 비용을 지원함으로써 65세 이상 중증 장애인의 독립적인 생활을 지원하기 위해 1993년 도입한 자립생활기금(Independent Living Fund)도 단계적으로 폐지할 예정이다. 2010년 말 영국 정부는 신규 수당 신청을 더 이상 받지 않고, 2015년까지는 기존 수령자도 혜택을 받지 못하게 될 것이라고 발표했다(BBC 뉴스, 2010/12/13).

요양보호수당을 받는 노인이나, 장애수당을 받는 경증 또는 중증 장애인에게 주당 최소 35시간 이상 돌봄서비스를 제공하는 가족돌봄 인력은 가족돌봄수당(Carers' allowance)을 청구할 수 있다. 부분적으로 학습을 병행하거나, 적은 소득을 가지고 있는 경우에도 수당이 지급된다. 소득 상한선은 주당 95파운드다. 기본 요율은 주당 53.10파운드로 성인 최저임금 기준 9시간 근무를 약간 웃도는 수준이다.

국가 입장에서 현재의 제도하에서 재가보호나 시설보호를 위한 재정

부담보다 비공식 돌봄이 훨씬 저렴하다. 일례로 노인이 요양보호수당 최고액을 수령하고 그 가족돌봄 인력도 가족돌봄수당을 수령한다면 정부가 부담해야 할 총비용은 주당 120파운드를 조금 웃도는 수준이다. 이는 비용의 일부만이 사용자 부담이 되는 제가보호나 시선통호 제공 비용 추정치보다 훨씬 적은 금액이다. 하지만 한 연구에 따르면 돌봄으로 일을 그만두는 종업원으로 인해 발생하는 공공 비용은 연간 13억 파운드로, 그 중 일부는 세수 감소로 인한 것이다(Smedley, 2012). 게다가 비공식 돌봄 인력은 소득 감소와 연금 각출금 감소를 통해 밖으로는 드러나지 않는 비용(노인돌봄으로 인한 정신적·심리적 스트레스 경험)을 감수해야만 한다. 일례로 자기 일을 하고 있는 돌봄 인력의 80%가 취업과 돌봄 스트레스로 인해 건강이 악화되었다고 답변하였다(Smedley, 2012).

### 3) 노인돌봄의 기준 및 서비스 규제

국가는 공식적 돌봄서비스의 기준을 마련하는 등 노인돌봄 제도에서 규제 관련 기능을 담당한다. 지방자치단체는 하청 업체와의 서비스 계약을 통해, 그리고 서비스 제공자로서 ‘벤치마킹’을 통해 서비스 전달의 기준을 정하는 중요한 규제 관련 역할을 담당한다(Anxo & Fagan, 2005).

2000년대 단행된 다양한 사회서비스 개혁은 사회서비스 노동력의 훈련과 기술 수준에 대한 투자를 통해 서비스의 기용성과 질을 높이고, 대부분의 사람들이 시선통호보다는 제가보호를 선호한다는 인식하에 서비스 이용자를 위한 선택의 폭을 넓히는 것에 초점을 맞추었다. 2006년 영국 정부는 <미래의 사회서비스 노동력 구축>이라는 제하의 보고서에서 서비스 질 향상을 위해 사회서비스 노동력에 대한 개혁과 투자 관련 의제를 발표하였다. 유지적 사회서비스 인력을 위해서나 중하급 사회서비스직과 돌봄미 역할을 위해서도 인력의 훈련과 자격 수준이 해결되어야 할 분야로 확인되었다. 또한 채용과 유지 문제를 해결하고 그 과정에서 돌봄의 질을 개선하는 인사정책과 근무방식 개선을 위한 목표도 정하였다.

과거에는 노인을 위한 제가보호 노동자가 되기 위해서는 공식적인 자격요건이 전혀 필요하지 않았지만, 돌봄기준법(Care Standards Act, 2000)을 통해 사회서비스 노동력이 일정 기간까지 획득해야 하는 구체적인 차

격기준-주로 영국 국가기술자격증의 측면에서-과 다양한 최저 기준이 정해졌다. 또한 돌봄기준법에서는 근무 방법과 서비스 전달에서 혁신을 촉진하고 진보를 실행하고 모니터링하며, 기준을 제고하는 기관도 설립하도록 했다. 현재는 돌봄품질위원회(Care Quality Commission), 돌봄수련기구(Skills for Care), 우수사회서비스연구소(Social Care Institute for Excellence) 등이 있다(Fagan, 2010). 이렇게 돌봄에 대한 기준과 NVQ(국가직업자격) 요건을 마련한 것이 돌봄 인력의 전문화를 이끄는 원동력이 되었음은 물론, 전국적으로 인력의 채용과 유지에도 도움을 준 것으로 밝혀졌다(Gospel & Thompson, 2003 참조). 하지만 2011년 1월 NVQ 요건은 폐지되었고 의료 및 사회서비스 자격으로 대체되었다. 의료 및 사회서비스 자격은 신규 진입자를 위한 기초 단계와, 수료와 더불어 ‘직업적 역량’을 갖게 되는 중간 단계, 지속적인 전문적 개발에 해당하는 3단계 등 세 가지 자격 단계로 구성된다(Skills for Care, 2012). 이러한 개혁에도 불구하고 Rubery et al.(2011)은 모든 유형의 성인 사회서비스 제공자가 높은 이직률 때문에, 특히 제가보호 등에서 훈련받은 인력을 확보하고 유지하는 데 상당한 어려움을 겪고 있다고 평가하였다.

영국 정부는 최근 백서에서 국민건강서비스(NHS)와 사회서비스 정보 웹사이트에 모든 사회서비스 제공 업체의 서비스 질에 관한 평가를 제공함으로써 돌봄의 질을 개선하기 위해 노력하고 있다(FHM Government 2012; Carers UK, 2012). 하지만 이미 품질평가(스타등급)가 도입되어 운영되고 있다는 점에서, 그리고 사회서비스 부문에서 대폭적인 재정 삭감이 있었다는 점에서 이러한 변화가 어떠한 결과를 초래할지는 알 수 없다(Carers UK, 2012).

### 3. 사회서비스 노동시장의 특징

비공식 돌봄 인력과 사회서비스 인력의 대다수는 여성이다. 사회서비스 부문은 노동집약적이고, 영국의 경우 사회서비스 일자의 대부분이 공식적인 자격 요건이 낮거나 아예 필요 없는 저임금직이다. 기존 인력의 자격이 낮은 것은 최근까지만 해도 제가 기사활동 일자리 등 관련 부문의

일자리에 진입하기 위해 공식적으로 필요한 기술자격 요건이 없었기 때문으로 볼 수 있다(Anxo & Fagan, 2005). 가정보육의 경우도 마찬가지이다. 등록된 서비스 제공 업체를 사용하기보다는 가정에서 아동이나 노인을 돌보기 위해 기사도우미를 채용하는 방식으로 비공식적 고용이 존재한다. 하지만 이탈리아 등 다른 국가에서 비공식 돌봄 인력을 폭 넓게 채용하고 있는 것과 비교한다면 영국의 사회서비스에서 비공식 고용은 비교적 미미한 편이다(Bettio & Verashchagina, 2010). 가족이 비공식 돌봄을 제공하는 것이 보다 일반적이다. 따라서 본 절에서는 비공식 돌봄에 대해 먼저 논의한 후 공식적 고용 여건에 대해 살펴보도록 한다.

사회서비스 인력은 여성 취업에서 커다란 비중을 차지하며 지속적으로 확대되고 있다. 예를 들어 2012년 2분기(4~6월) 노동력조사 자료를 바탕으로 사회서비스는 전체 여성 취업의 7%를 차지하는 것으로 추정할 수 있다. 사회서비스 부문의 열악한 여건은 전반적인 성별 임금격차와 기타 성불평등에 기여하고 있다.

#### 가. 성인을 위한 비공식 돌봄

유럽에서 비공식 돌봄 인력 중 4분의 3이 여성이다. 이들 여성은 평균 55세이고, 거의 절반 정도가 노인의 자녀다(Glendonning et al., 2009). 비공식 돌봄은 영국에서 광범위하게 관찰된다. 2001년 인구조사에 따르면 성인 인구의 10%(여성의 11%, 남성의 9%)가 병약하거나, 장애가 있거나, 고령자를 위한 비공식 간병에 종사하는 것으로 집계되었으며, 이후 인구 노령화와 더불어 그 비율은 더욱 증가하였다. 모든 돌봄 인력의 3분의 1이 주당 최소 20시간을 이러한 활동에 할애하고 있다(Fagan & Nixon, 2000). 2012년 영국에는 노인과 장애인을 위한 돌봄 인력의 수가 600만 명에 달하는 것으로 나타났다(Careers UK, 2012). 이는 향후 30년간 900만 명으로 증가할 것으로 예상되며, 다섯 명 중 한 명은 취업을 포기하고 전일 돌봄에 매달리고 있는 것으로 나타났다(Smedley, 2012).

돌봄책임 - 일반적 업무 부모 또는 배우자를 위한 - 은 은퇴 시기나 은퇴 시기가 가까워지면서 더욱 증가한다. 45~59세 인구 다섯 명 중 한 명이

비공식 돌봄을 책임지고 있다. 해당 연령 집단에서 대략 남성의 16%, 여성의 4분의 1이 비공식 돌봄을 책임지고 있다(Dahlberg et al., 2007). 이들 연령 집단은 아동보육의 책임과 더불어 나이는 친지를 위한 노인돌봄 책임을 동시에 떠맡고 있는 경우가 많다. 대체로 취업자 일곱 명 중 한 명이 유급직과 성인 돌봄을 병행하고 있다(Smedley, 2012).

상당수의 은퇴자도 노인돌봄의 책임을 맡고 있다. 영국에는 75세 이상 노인 35만 명을 포함하여 60세 이상 돌봄 인력이 150만 명이다(Glendonning & Arksey, 2008; Smeaton et al., 2009). 본인도 노인인 배우자가 노인돌봄에서 중요한 역할을 담당하는 것이다. 주당 20시간 이상의 돌봄을 제공하는 모든 돌봄 인력 중 배우자의 비중은 28%이다(Urwin & Rubery, 2006). 70세 이상 돌봄 인력의 경우 여성보다 남성이 비공식 돌봄에서 차지하는 비중이다, 이를 위해 할애하는 시간이 많은 것으로 나타났다(Dahlberg et al., 2007). 이는 대체로 배우자를 돌보는 남성인 경우가 많으며, 이러한 연령 집단에 속하는 여성의 경우 배우자의 사망으로 인해 비공식 돌봄의 책임에서 벗어나는 것으로 해석할 수 있다.

돌봄 인력 중 여성은 매일 돌봄과 집중적인 돌봄을 제공하고, 개인적으로나 감정적으로 견디기 힘든 성격의 돌봄을 제공한다(Dahlberg et al., 2007; Glendonning et al., 2009; Mooney et al., 2002). 비공식 돌봄에 대한 남성의 기여도 증가하고 있다. 주로 돌봄을 제공할 여성 친지가 없을 경우에 그러하며, 노인 남성이 배우자를 돌보는 경우가 이에 해당한다. 비공식 돌봄에서의 성별 격차가 노인에서는 다소 줄어드는 것으로 볼 수 있다(Himmelweit & Land, 2008).

#### 나. 사회서비스 부문의 규모 및 여성 지배적 특징

사회서비스 인력은 여성 지배적이며 그 규모도 증가하고 있다. 정부는 노인돌봄서비스 수요의 증가에 대처하기 위해 향후 25년 내에 200만 명의 사회서비스 인력이 추가로 필요할 것으로 추정하고 있다(Department for Work and Pensions, 2008).

아동보육 및 영유아교육 인력의 대부분(97.5%)이 여성으로 이 분야는

영국에서 가장 여성 지배적 직업 중의 하나다. 또한 상당수가 25세 이하로 구성 인력이 비교적 젊다(Fagan & Norman, 2011). 방과 후 돌봄 제공 업체는 여성 지배적인 특징이 다소 적은 편으로, 방과 후 클럽 인력의 8%, 방학 중 클럽 인력의 10%가 남성이다(Department for Education, 2010).

2010년 영국 정부가 실시한 조사에서는 43만 4,100개에 달하는 아동보육 관련 일자리가 존재하며, 유급 종업원과 무급 자원봉사자가 근무하고 있는 것으로 추정했다(Brind et al., 2011). 아동보육 인력 중에는 하나 이상의 일지리를 가지고 있는 경우도 종종 있는바, 이러한 수치에는 중복 산정의 가능성도 존재한다. 일례로 방과 후 클럽 제공 업체는 일반적으로 유사한 인력 풀을 활용하여 방학 중 클럽도 운영하고 있다. 아동보육 인력의 수는 2006~2010년 사이에 25% 증가하였다(표 10-2. 1a). 기간제 보육을 제외한 모든 유형의 아동보육시설에서 증가하였으며, 전체적으로 무급 자원봉사자의 채용이 소폭 감소하였다. 아동보육 일자리의 절반 정도가 보육시설이나 주간보호센터, 19%는 방학 중 클럽, 17%는 방과 후 클럽, 15%는 기간제 보육이었다. 대다수는 유급 직원(87%)이고, 기간제 보육과 방학 중 클럽의 경우 자원봉사자의 비중이 가장 높았다.

같은 기간 동안 초등학교 병설 영유아보육시설에 취업한 아동보육 직원의 수도 증가하였다(표 10-2. 1b). 여기에서도 직원이 중복 산정되었을 가능성이 있다. 이들 기관 중 2%가 적어도 직원 중 한 명이 아동보육이나 교육 관련 다른 일지리를 가지고 있다고 밝혔다. 영유아보육시설의 경우 직원의 거의 4분의 1 정도가 자원봉사자(24.5%)로 채워져 있다. 이는 2006년 이후 감소한 결과다.

가정보육시설은 <표 10-2.1a>에서 제외되었다. 교육부에 따르면 2010년 약 47,400개의 등록 가정보육시설이 운영되었다(Brind et al., 2011).

성인 사회서비스 인력의 대다수가 여성이다. 하지만 아동보육보다는 여성 지배적인 성향이 덜하고 연령층은 다소 높다. 2009년 성인 사회서비스 일자리의 약 80%를 여성이 수행했고, 직접적인 돌봄과 지원을 제공하는 일자리의 85~90%가 여성 차지였다. 그러나 관리직, 지원 업무, 테이케어 등 특정 분야 일자리의 4분의 1을 남성이 차지하였다. 직접적인 돌봄 및

<표 10-2> 잉글랜드 아동보육기관의 직원 수(유급 종업원과 무급 자원봉사자)  
1a. 아동보육기관

	유급 및 무급 직원 수 (명, 2010)	무급직원의 비중 (%, 2010)	무급직원의 비중 (%, 2006)	직원 수의 변화 (%, 2006~2010)
종일반	213,300	12.6	10.1	+40
시간제	65,400	17.0	23.3	-9
방과후 클럽	72,100	9.8	11	+32
방학중 클럽	83,300	14.3	18.6	+22
전체	434,100	13.1	14.7	+25

1b. 초등학교의 아동보육

	유급 및 무급 직원 수 (명, 2010)	무급직원의 비중 (%, 2010)	무급직원의 비중 (%, 2006)	직원 수의 변화 (%, 2005~2010)
유치원	6,000	20.0	21.8	+9
유치원과 리셉션(3~4세 대상 교육)이 있는 초등학교	66,400	22.2	27	+23
유치원은 없으나 리셉션(3~4세 대상 교육)이 있는 초등학교	53,200	27.8	36.3	+13
전체	127,600	24.4	30.7	+18

주: 직원 중에는 동일한 아동보육기관이나 하나 이상의 아동보육기관에서 운영하  
는 방과 후 클럽과 방학 중 클럽에서 하나 이상의 일지리를 갖기도 하기 때문  
에 위 수치는 중복 산정의 가능성이 있음.  
자료: 교육부.

지원 제공 일자리에서 남성이 차지하는 비중이 점차 증가하고 있다는 증거가 존재하며, 이는 직접 지불제의 사용자나 기타 직접 사용자의 일자리 확대와 연관이 있을 수 있다. 하지만 지방자치단체 의회의 현장 사회서비스 일자리의 경우 남성이 차지하는 비중은 1999년 27%에서 2009년 24%로 하락하였다(Centre for Workforce Excellence, 2011).

2009년 잉글랜드의 성인 사회서비스 부문에서 175만 개의 유급 일자리가 존재하는 것으로 추정되었다. 161만 개의 일자리는 근무지에서 직접 채용되었고, 나머지 14만 개가 직업소개소, 은행, 인력풀, 자원봉사자, 학생, 지역업 노동자 등으로 채워졌다. 성인 사회서비스 일자리의 3분의 2

이상이 독립부문에서 존재하였다(민간부문 46%, 자원봉사부문 23%) (Centre for Workforce Excellence, 2011). 3분의 2를 조금 밑도는 인력이 시설보호에 채용되었고, 3분의 1이 재가보호, 나머지 일부가 비시설 주간보호기관에 채용되었다(Edorral & Griffiths, 2008).

#### 다. 사회서비스 부문의 근무여건

사회서비스 부문의 근무여건, 특히 노인돌봄서비스 종사자의 근무여건은 열악하다. 재가보호 인력과 노인요양시설(노인요양)의 돌봄 인력은 저임금, 육체노동적으로 시간제 근무의 비율이 높고, 승진 등 경력 경로가 매우 제한적이며, 이직률이 높다. 사회서비스 인력의 업무가 미리 정해져 있기는 하지만 일반적으로 혼자 일하고, 돌보고 있는 사람들의 건강상태, 개인적인 욕구, 기대수준의 변화에 대응하고, 그에 따라 결정을 내려야 한다는 점에서 일반적인 '일상 업무'의 개념에도 부합하지 않는다. 감정노동, 협상, 의사소통, 의사결정 기술이 업무의 일부가 된다(Rubbery & Urwin, 2010; Fagan & Teasdale, 2008: 24; Bell et al., 2010).

재가보호의 평균 시급은 국가 최저임금을 수폭 상회할 뿐이다(80). 시간제 근무 비율이 높기는 하지만 근무 일정이 재가보호에 대한 수요가 가장 많은 시기인 이른 아침, 저녁, 주말에 집중되기 때문에 유연성이 있다고 할 수도 없다(Anxo & Fagan, 2005; Rubbery & Urwin, 2010). 예산 제약과 민영화로 인한 서비스 구조조정을 통해 직업 강도도 높아졌다(Anxo & Fagan, 2005; Rubbery & Urwin, 2010). 최근 연구에 따르면 재가보호 제공 업체의 3분의 2 이상이 직원에게 호출형 근로계약(zero hours contract)만을 제공하며, 근무지까지 이동하는 데 드는 시간 또는 비용에 대해 보상을 하지 않기 때문에 업무에 소요된 전체 시간에 대한 보상이 이루어지지 않기도 한다(Rubbery et al., 2011). 임금수준이 낮을 뿐만 아니라 자격요건이 높거나, 연공, 경험 등에 대한 임금 차이가 시간당 1펜스에 불과한 경우도 허다하다. 게다가 최저임금도 받지 못하는 사회서비스 인력도 존

재한다(The Low Pay Commission, 2011).

아동보육 인력의 임금은 다소 나은 편이다. 물론 노인돌봄서비스와 마찬가지로 경력 개발이 제한적이고 임금 차이도 거의 없다. 2010년도 평균 시급은 8.54파운드이었다. 이는 성인 노동자의 국가 최저임금의 125~150%에 해당하는 수준이다(Annual Survey of Hours and Earnings, 2010). 근무시간도 아동보육이 나은 편이다. 대부분의 주간 보육시설과 보육시설의 운영 시간이 주중 아침 8시부터 저녁 6시까지이거나 초등학교 명절 보육시설의 경우 아침 9시부터 오후 3시 15분까지다(상기 <상기 1> 참조). 근무 일정도 노인돌봄서비스의 경우보다 분절화가 적은 편이다. 일반적으로 전일제이지만 시간제라 하더라도 전일 또는 반일 근무 위주로 조직된다. 2~4시간 정도의 짧은 시간제 근무 일정은 조식 또는 방과 후 클럽을 하는 인력에에만 적용된다. 보건의료서비스 명절 보육시설 등 운영 시간이 긴 취약 전 보육기관에 채용되었다면 아동보육 인력도 교대근무를 해야 하는 경우도 발생할 수 있다.

임금 등 근무여건은 공공부문의 제공자보다 민간부문에서 대체로 열악하다. 영국에서는 공공부문 종사자를 위한 전국 규모의 협약이 마련되어 있고, 지방자치단체 공무원의 노조가입률이 보다 높은 편이다. 영국의 민간부문 노사관계 제도가 분절화되어 있는 것과 커다란 대조를 이룬다. 영국에서는 대다수 종업원이 노조에 가입되어 있지 않고, 단체협상이 존재하는 경우에도 산별이 아니라 기업별로 타결된다. 노조가입률은 기사노동, 청소 등과 같은 서비스를 제공하는 민간 기업에서 특히 낮고, 민간부문 기사노동 인력의 목소수만이 단체협약의 보호를 받는다(Anxo & Fagan, 2005).

사회서비스 비용에서 인건비는 커다란 요소로 작용한다. 인건비를 낮추는 것이 지방자치단체의 노인돌봄서비스 제공을 위한 계약에 입찰하는 기업에게는 중요한 경쟁전략이었다. 그 결과, 지방자치단체 내부직원보다는 민간부문 사회서비스 인력, 시설보호기관에 채용된 인력보다는 재가보호 인력의 임금이 낮다(Anxo & Fagan, 2005). 2008년 4월 사회서비스 부문 일자리 5%가 성인 최저임금을 지급하였다. 민간부문 일자리의 78%, 공공부문 사회서비스 일자리의 1.3%다(Low Pay Commission, 2009).

80) 영국의 노동자라면 대부분 적용되는 시간당 최저금액이다. 21세 이상 노동자에게는 현재 6.08파운드이다.

2011년의 한 연구에 의하면 민간부분의 임금수준은 최저임금과 ‘최저임금+1과운드’ 사이에 주로 분포하였다(Rubery et al., 2011). 민간 채용 업체의 4분의 1만이 시간외 근무수당과 정상 노동시간외 근무에 대한 수당을 제공했다. 대개는 이러한 수당이 아예 존재하지 않거나 존재한다 하더라도 시급 대비 매우 미미한 수준이다. 이렇게 정상 노동시간외 근무에 대한 보상이 없는 경우는 거의 모든 직원이 주말근무나 이른 아침 시간, 늦은 오후나 밤시간에 근무해야 하는 부문에서는 더욱 두드러진 문제이다. 이와는 대조적으로 대부분의 공공부문 제공자는 시간외 근무와 정상 노동시간외 근무시간에 대해 수당을 지급한다(Rubery et al., 2011). 홀런 및 기타 조건도 지방자치단체보다 민간 기업에서 열악한 경향이 있다(O'Brien, 2009). 2008년 발표된 한 보고서에 의하면 지방자치단체와 지원 봉사 서비스 제공 업체보다 민간 영리부문에서 채용권행, 감독, 훈련을 위한 최저기준이 충족되지 않는 경우가 보다 많았다(Fimmelweit & Land, 2008).

마찬가지로 아동보육서비스에서도 민간부분의 임금이 일반적으로 낮았다. 전반적으로 운영비에서 인건비가 차지하는 비중이 높기 때문에 가격경쟁을 할 수 있는 역량이 그만큼 영향을 받게 된다. 다만, 서비스의 품질은 민간 보육시설이 제시하는 채용의 중요한 경쟁전략이 된다. 민간 보육시설은 지방자치단체가 운용하는 보육시설보다 높은 질의 보육서비스, 보다 개인화된 보육서비스를 제공한다고 으연 중에 마케팅한다. 시설 유형에 따라서도 차이가 존재한다. 초등학교 병설 보육시설의 경우 노조가 결성되어 있는 초등학교 교사의 봉급과 직·간접적으로 연동되어 있기 때문에 임금이나 근무여건이 높은 편이다. 학교 밖 돌봄시설(조식, 방과 후·방학 중 클럽)의 임금은 전일제 보육시설의 아동보육 인력보다 대체로 낮다.

노조가입률이 낮고 기준이 제한적이라는 맥락에서 볼 때 공공부문 밖에서는 임금을 인상시킬 수 있는 표준적인 메커니즘은 없다. Rubery et al.(2011)에 따르면 법정 최저임금의 변화가 시선표호기관의 임금 책정을 위해 중요한 변수이며, 제가보호의 경우 지방자치단체의 보수 수준의 변화, 수익 마진의 변화 등이 주요 변수인 것으로 나타났다.

아동보육 및 노인돌봄서비스는 모두 높은 이직으로 골머리를 앓고 있다(Rubery et al., 2011). 주요 원인으로서는 열악한 취업여건과 제한적인 경력개발 전망을 들 수 있다. 노동력 부족과 이직은 특히 정상 노동시간 외의 근무시간(저녁, 주말)이 많은 노인돌봄서비스에서 특히 심각하다. Rubery et al.(2011)에 따르면, 민간부분의 경우 직원 이직률의 경우 시선표호는 평균 24%, 제가보호서비스 업체는 평균 31%였으며, 그 중 70%는 주말과 정상 노동시간외 근무시간에 노동력이 부족한 것으로 나타났다.

사회서비스 부문은 직원 채용 시 임금은 최저임금과 비슷한 수준이지만 근무여건이 덜 열악한 다른 부문과 경쟁을 해야 한다. 노인돌봄서비스 분야에서 특히 심각한 문제다. 임금이 낮고, 업무 자체가 힘들고, 승진이 나 기술개발의 전망이 제한적이어서 노인돌봄서비스직은 매력력이 그만큼 떨어지는 일자리다. 인력수급이 어려운 노동시장에서 제가보호서비스 업체는 소매부분과 경쟁한다(Fagan & Nixon, 2000). 지방 기업 등 몇몇 업체가 제가돌봄 업무를 전문화하고, 승진 등 일정 부분 경력개발을 도입하려는 시도를 하기도 했지만(Anxo & Fagan, 2005) 널리 채택되지는 않았다(Rubery et al., 2011). 하지만 가격경쟁이라는 측면에서 민간 업체나 공공부문 제공자가 임금의 대폭적인 개선 및 근무여건의 개선을 추진하기에는 계약을 받을 수밖에 없다. 또 다른 전략은 이민노동자-남녀 모두-를 채용함으로써 노동력 풀을 확대하는 것이다. 이민노동자는 다른 노동시장 전망이 한정적이기 때문에 이러한 일자리를 선택한다. 노인돌봄서비스 부문의 노동력 부족 현상을 해결하기 위해 경기침체 전 이민자에 대한 의존도가 증가하였다(Fagan, 2010). 하지만 이민노동자에 대한 의존도는 경기침체 이후 크게 감소하였고, 보건 및 의료부문 업무에 등록하는 이민노동자의 비중도 크게 하락하였다(2008년 2분기와 2009년 2분기 사이 35.7%)(McCollum & Findlay, 2011).

라. 자격요건과 훈련을 통한 사회서비스 노동인구의 근무여건 개선을 위한 정책

사회서비스 인력을 확대하고 노동력 부족 문제를 극복하며, 서비스의 질을 향상시켜야 할 필요성을 인식하여 정부는 아동보육과 노인돌봄 인력의 자격요건과 훈련의 질을 개선하기 위한 개혁을 단행하였다. 이러한 접근법은 안정적이고 일관성 있는 노동력이 우수한 돌봄서비스의 중요한 요소라는 인식에서 출발한다(Cameron et al., 2003).

이러한 정책은 아동보육 부분의 경우 국가어동보육전략에서 출발하여 더욱 탄탄하고 통합적으로 집행되었다. 국가어동보육전략에서는 (가)정보 육시설을 포함하여) 아동보육의 다양한 측면에 대해 보육 제공자의 전국적 최저기준을 도입하였고, 더불어 효과적인 규제 메커니즘을 마련하였다. 여기에는 국가자격체계(NVQ)의 레벨 2(중급)와 레벨 3(상급) 자격에 초점을 맞추어 아동보육 인력의 최저 자격요건을 도입한 것도 포함된다(81). 레벨 2는 1년간 일련의 모듈에 따라 직장 내에서 훈련이 이루어지며, 레벨 3은 여기에 추가적으로 2년간의 훈련이 필요한데 주로 숙련적, 감독적 역할을 의미한다. 레벨 4~8은 보다 높은 수준의 전문적 자격과 대학학위를 의미하고, 직장에서(국가직업자격), 원격학습을 통해(가정보육시설 등), 그리고 대학 또는 기타 교육기관에서(예: 유아 BTEC학위, 아동보육 CACHE 학위) 이루어질 수 있는 다양한 아동보육 자격증을 두루 포괄한다. 전체 보육 인력 중 학위 수준의 자격 보유자 비중(레벨 6 이상)은 매우 적다(Fagan & Teasdale, 2008).

일반적으로 시간제 보육과 학교 밖 돌봄 인력이 아동센터나 유치원 보육직원보다 자격요건이 낮고, 가정보육시설 인력이 가장 자격요건이 낮다. 대체로 학교 병설 시설인 유치원 보육과 비교할 때 학교 밖 돌봄이 일반적으로 질이 떨어진다(평가 연구를 검토하려면 Fagan & Teasdale, 2008 참조). 유치원 보육이 연령이 다소 높은 아동을 위한 방학 중 돌봄서비스보다 잘 규제되고 있다. 방학 중 돌봄서비스는 일반적으로 민간 기업이나

지방자치단체의 레저 서비스 기관에 의해 운영되며, 기본적인 보건 및 안전교육 외에는 아동보육 발달에 대한 훈련을 받지 않은, 다소 자격요건이 낮은 직원들이 채용된다.

정부 의뢰로 Dame Claire Tickell이 수행한 영유아기 형성단계(EYFS)에 관한 검토를 통해 수준 높은 영유아기 교육이 아동발달에 중요하다는 것이 재확인되었다. 다음과 같은 권고안이 제시되었다: (i) 보육서비스가 충족해야 하는 영유아기 교육 및 개발 목표를 단순화한다; (ii) 아동의 학습을 뒷받침할 때 부모와 보육자가 관여할 수 있도록 부모와 보육자와의 파트너십과 의사소통을 개선한다; (iii) 보육의 질을 개선하기 위해 영유아기 보육이 남녀 모두에게 매력적인 경력 옵션이 되도록 훈련과정과 대한 투자를 늘리고 전문 자격증 제도를 도입한다.

현재로서는 영유아기 보육 인력이 학사 정도가 되도록 하기 위해 정부가 의지를 가지고 변함 없이 노력을 기울여야 한다는 Tickell의 최근 권고안에도 불구하고 새로 들어선 연립정부가 앞으로 관련 사항에 대해 얼마만큼의 의지를 보여줄 것인가는 확실치 않다(Tickell, 2011). 최근 재정 삭감으로 인해 실행이 그만큼 어려워졌다. 평등 및 인권위원회(2010)는 아동보육 관련 재정 삭감과 질악에 대한 압박이 확대되면서 아동보육 인력의 기술과 자격을 향상시키기 위한 정책 노력이 큰 타격을 받을 수도 있다는 점을 지적했다. 지역 당국은 자격요건이 낮은 직원 고용과 같이 비용이 낮은 다른 방법을 찾을 수도 있다. 유치원과 연계된 아동센터 등은 아동에게 가장 질 좋은 보육을 제공하기는 하나 운영하기에 비용이 많이 든다는 점을 감안할 때 가장 위협을 받고 있다. 게다가 취약 지역에서 운영되고 있는 센터의 경우 더 이상 교사자격증(Qualified Teacher Status)과 영유아기 교육전문 자격증(Early Years Professional Status)을 갖춘 직원을 고용할 필요가 없고, 바로 이 점으로 인해 특히 아동보육 교육 부문에서 유자격 교사가 줄어들 수도 있다. 무료 유치원 보육을 위한 단일 재정지원안으로의 이행도 최적이 아동보육 제공을 위협할 수도 있다. 이를 위해 가장 비용이 많이 소요되기도 하고, 현재 제안된 수준에서는 재정조달이 불가능하기 때문이다(Calder, 2010).

81) [http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/QualificationsExplained/DG\\_10039029](http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/QualificationsExplained/DG_10039029)

고 있기는 하나, 이들의 자격 수준은 다른 유럽 국가와 비교해 볼 때 여전히 대체로 낮은 상황이다.

1990년 국가이동보육전력의 출범 이래 아동보육을 향상시키기 위한 노력이 경주되면서 노인돌봄서비스도 많은 정책적 관심을 받게 되었다. 영국 정부는 사회서비스 인력의 채용과 유지, 돌봄의 질을 개선하기 위한 개혁 프로그램을 도입하였고, 돌봄의 질 개선을 위한 훈련과 기술 향상에 관심을 기울이고 있다. 전문, 중간, 하급 사회서비스직을 위해 최저기준과 구체적인 자격요건 등을 도입한 돌봄기준법(2000)이 제정되기 전에는 노인을 위한 재가보호 인력에게는 별다른 공식적인 자격요건이 필요하지 않았다. 돌봄기준법의 제정으로 사회서비스 인력이 일정 기간까지 국가 직업자격(NVQ) 등을 획득해야 하는 기준이 마련되었다. 초반에는 이러한 기준은 사회서비스 감독기구의 규제를 받았으나 2009년 3월 이후 돌봄품질위원회로 대체되었다. <미래의 사회서비스 인력 구축>(2006)이라는 제하의 정부 보고서에서는 보다 나은 훈련과 인사정책, 새로운 근무 방법 등을 통해 서비스의 질을 개선하기 위해 사회서비스 인력에 대한 투자와 향후 개혁을 위한 의제를 제안하였다(Fragan & Teasdale, 2008: 25).

기술수준을 높이고 훈련을 확대하기 위한 노력이 지속되고 있으며, 이를 통해 사회서비스 인력의 근무여건이 향상될 것이다. 하지만 돌봄 인력과 재가돌봄 지원 인력 등 사회서비스 인력의 경우 경력 발달의 기회가 많지 않다. 일부 돌봄종사자의 경우 일례로 청소에서 투약으로—책임 분야를 확장할 수 있는 기회를 갖기도 하나, 일반적으로 임금 인상이 동반되지는 않는다(Urwin & Rubery, 2006). 예를 들어 새로운 '선임 재가돌봄 인력'을 만들어 경력개발의 길을 터주기도 했지만 이러한 역할에 대한 급여는 재가돌봄 지원 인력의 급여보다 소폭 높은 수준에 불과하며, 관리직으로 이동할 수 있는 기회도 제한적이다(Anxo & Fragan, 2005: 159). 게다가 민간 사회서비스 제공 업체와의 인터뷰에서 Rubery et al. (2011)는 지역 당국이 보다 전문적인 돌봄서비스는 내부적으로 제공하고 있어, 결과적으로 민간부문에게는 별 불일 없는 역할만 남겨지게 되고, 따라서 사내 승진과 경력개발의 기회는 그만큼 줄어들어다는 점을 알게 되었다.

전반적으로 인력의 채용과 유지 문제를 해결하려는 노력은 훈련, 전문화, 경력개발 강화에 초점이 맞추어져 있고(Gospel & Thompson, 2003; Rainbird, Leeson & Munro, 2009 참조), 저임금 문제는 다루어지지 않았다. 사회서비스에 대한 수요는 증가하는 반면, 지역 당국의 '내부 채용자'와 외부 위탁 업체에게 가해지는 예산 계약을 감안할 때 저임금의 문제가 직접적으로 다루어지지 않는다는 것은 그리 놀라울 일도 아니다. 인력 채용과 유지가 갈수록 어려워진다는 것은 이 분야가 점차 이민자와 기타 취약계층 노동자에게 의존한다는 것을 의미한다.

1999년 국가최저임금제도의 도입으로 돌봄 인력에게 많은 긍정적인 변화가 있었고, 이 분야의 임금개혁이 정별 불평등을 낮추는 데 중요한 역할을 한다는 것도 확인되었다. 사회서비스 부문은 영국 노동시장에서 임금수준이 가장 낮다. 국가최저임금제의 도입으로 사회서비스 인력의 3분의 1에서 5분의 2 정도가 임금 개선을 경험했다(Draca et al., 2006; Metcalf, 2004; Machin & Wilson, 2004). 대체로 지방자치단체의 계약자가 가격을 결정하기 때문에 민간 기업은 이러한 임금비용 상승을 수수료의 형태로 전가하는 데 제약을 받게 된다. 연구에 의하면 1999년과 2001년 국가최저 임금을 인상한 이후 시설보호에서 일자리가 소폭 줄어들었다. 인건비 상승으로 시설보호의 수익 마진이 줄어들기는 했지만 시설보호 폐업의 패턴을 설명하는 중요한 변수는 아니다(Draca et al., 2006; Machin & Wilson, 2004).

사회서비스 부문의 인력개발과 관련하여 이민노동자의 기여라는 부분도 보다 체계적으로 고려되어야 할 필요가 있다. 지금까지는 '고숙련 이민자 프로그램'과 같이 국민건강서비스의 보건 전문가와 관련된 이민노동자의 역할에 주로 관심이 집중되었거나 이민자를 위한 일반적인 정책으로 언어 연수, 구직서비스 등에 초점이 맞추어져 있었다. 다만, 이는 주로 피난민을 대상으로 하고, 중앙유럽과 동유럽 출신 이민자의 통합을 목표로 삼지는 않는다(Cangiano et al., 2009). 하지만 이민노동자가 기여하는 부분을 인정하지 않는다면 정부는 지속가능하고 우수한 사회서비스를 창출한다는 장기적인 목표를 달성할 수 없을 것이다. 하지만 영국 정부는 영국으로의 이민 규모를 통제하기 위한 노력의 일환으로 이민노동자의



정착권을 변경한다고 발표하였다. 새로운 규정에 따르면 연간 소득이 35,000파운드 미만의 이민노동자는 5년 이상 영국에 거주하는 것이 허용되지 않는다. 현재 근무 중인 많은 보건 전문가들도 그들 소득이 정착권 기준에 미치지 못하기 때문에 추방당하게 될 것이다. 또한 기사들보미로 5년 동안 근무한 후에는 영국에 정착할 수 있는 권리가 주어졌으나, 외국인 기사들보미에게 발급되는 비자 기간이 6개월로 제한되면서 이 제도도 폐지되었다(The Guardian, 2012/2/29).

요약하면 임금, 경력구조, 기타 고용여건 개선은 사회서비스 분야에서 여성 인력을 유지하고 남성 인력을 새로이 진입하도록 장려하며, 궁극적으로는 차별 폐지를 통해 노동력 부족 현상을 줄이기 위해 필요하다(Fagan, 2010; Himmelweit & Land, 2008). 현재까지는 이러한 노력이 충분하지 않았다. 또한 최근에는 경기침체로 인한 공적지출 삭감, 노동시장 여건 악화로 이러한 노력마저 크게 위협받고 있다.

#### 마. 비공식 가족돌봄 제공자 지원을 위한 정책 이니셔티브

최근 몇 년 사이 돌봄 인력의 필요성은 공공 토론에서 많은 관심을 끌었고, 최근에는 비공식 돌봄 인력 지원을 개선하기 위한 정책 이니셔티브가 단행되기도 했다.

위에서 상술한 바와 같이 장애를 가진 성인이나, 아동 가족돌봄 제공자의 경우 일정 조건을 충족한다면 돌봄인력수당을 받을 수 있다. 요양보호수당을 수령하는 노인이거나, 경증 또는 중증 장애를 가지고 있고 장애수당을 수령하는 장애인에게 주당 최소 35시간 이상의 돌봄서비스를 제공하느 가족돌봄 제공자는 가족돌봄수당을 청구할 수 있다. 부분적으로 학습을 병행하거나 적은 소득을 가지고 있는 경우에도 수당이 지급된다. 소득 분기점은 주당 100파운드로 성인 최저임금을 기준으로 할 때 주당 16시간 정도의 근무에 상응하는 것이다. 기본 요율은 주당 58.45파운드로 성인 최저임금 기준으로 9시간 근무에 해당하는 것이다(Directgov, 2012).

2004년 가족돌봄(기회평등)법에서는 지방자치단체가 가족돌봄 제공자에게 그들에게 지원되는 서비스의 필요성을 평가할 수 있는 권리를 가지

고 있음을 알려주도록 하였다. 이제 지방자치단체는 취업, 교육, 훈련, 데저 등과 관련하여 가족돌봄 제공자의 요구를 고려해야 하며, 가족돌봄 제공자를 위한 서비스 제공과 관련하여 지방자치단체와 협력을 활성화해야 한다(Department of Health, 2010).

2007년에는 가족돌봄 제공자를 위한 뉴딜이 잉글랜드와 웨일스에서 단행되었다. 1999년 도입된 가족돌봄 제공자를 위한 국가전략을 수정하여 응급 시기에 단기 간호서비스를 제공하고, 전국적인 헬프라인과 '전문가 가족돌봄 제공자 프로그램'을 도입하였다(이후 'Caring with Confidence'로 명칭 변경). 2008년 당시 노동당 정부는 가족돌봄 제공자를 위한 향후 10년간의 비전을 보여주는 보고서 <21세기 가족과 지역사회의 핵심인 가족돌봄 제공자>를 발표하였다. 이 보고서에는 가족돌봄 제공자 전략이 자세히 상술되어 있다. 가족돌봄 제공자 전략을 위해 2억 5,500백만 파운드가 지원되며, 이에 가족돌봄수당에 대한 검토, 국민건강서비스의 지원 개선, 일과 돌봄 의무 양립지원 확대 등을 위한 의제도 포함되어 있다(Vickerstaff et al., 2009). 2010년 11월에는 연립정부가 업데이트된 전략 문서를 발표하였다. 여기에는 돌봄 책임을 맡은 자를 위한 맞춤형 지원 확대, 잠센터 플러스를 통해 직장으로 복귀할 수 있도록 가족돌봄 제공자 지원을 위한 투자 지속, 돌봄을 위해 일거리의 개발과 채용 시 유연한 근무여건 조성 가능성 모색, 돌봄 인력이 향후 4년간 돌봄 책임에서 잠시 벗어날 수 있도록 국민건강서비스에 추가 재원을 조달하는 것 등을 통해 가족돌봄 제공자가 감정적·육체적으로 건강할 수 있도록 지원하는 안등을 포함하여 향후 4년간 가족돌봄 제공자를 지원하기 위해 취해야 할 조치가 소개되었다(HM Government, 2010).

유연근무규정 확대(Flexible Working Regulations Extension, 2007)는 근무시간 축소 또는 유연한 근무시간을 요청할 수 있는 권리를 확대하여 친지 대부분<sup>82)</sup>, 또는 동일한 주소에서 거주하는 타인을 포함하여 부양노인을 위한 돌봄 책임을 가지고 있는, 혹은 그럴 것으로 예상되는 직원이

82) 여기에는 배우자, 동성 파트너, 동거인(동성 혹은 이성), 기타 가까운 친지(부모, 조부모, 형제자매, 성인이 된 자녀, 숙부, 숙모, 양부모, 보호자) 또는 결혼 또는 재혼, 입양으로 맺어진 관계(인척, 이복관계, 의붓관계, 양자관계)가 포함된다.

포함되도록 했다. 이는 처음에 ‘고용법 2002’를 통해 부모를 위한 권리로 실행되었던 것을 확대 적용한 것이다. 요청이 접수될 경우 사용자는 물론 거절할 수도 있지만, 이러한 요청을 진지하게 검토해야 할 법적 의무가 있다. 부모를 위해 이러한 권리가 도입되었을 당시 그 영향력은 대체로 긍정적이었고, 최근 연구에 따르면 체계는 돌봄 책임이 있는 근로자를 위해 근무시간을 유연성 있게 할 필요성을 대체로 받아들이고 있는 것으로 나타났다. 2007년 CBI 조사에서는 사용자의 95% 이상이 전술한 요청권 관련 법률이 생산성, 채용, 유지, 종업원 관계, 병기 등에 긍정적인가나 중립적인 영향을 미쳤다고 평가하였다(Employment Task Force, 2008: 4). 노인돌봄 책임이 있는 노인 근로자를 대상으로 한 연구에서는 유연한 근무에 대한 잠재적인 수요가 높은 것으로 나타났다(Smeaton et al., 2009). 하지만 일 년에 한 번만 신청할 수 있고, 근무시간에 변경이 생기면 형구적으로 계약이 변경된다는 점에서 그 사용 욕구가 아동보다 예측성이 떨어지는 성인 가족돌봄 제공자에게는 제한적일 수도 있다. 또한 육아휴가에 해당하는 가족돌봄 제공자 휴가는 아직 존재하지 않는다(Fimmelweit & Land, 2008; Smeaton et al., 2009).

사용자도 몇 가지 조치를 단행하였다. 2009년에는 종업원을 위한 정보 공유 및 상담서비스를 개발하고, 돌봄 책임이 있는 종업원을 위한 인사 정책의 아이디어와 혁신을 모으기 위해 50가지 이상의 주요 사용자 네트워크인 ‘가족돌봄 제공자를 위한 사용자’(Employers for Carers)가 출범하였다(Smedley, 2012).

이러한 조치는 분명 긍정적인 개혁이기는 하나 비공식 가족돌봄 제공자를 지원하는 서비스에 쓸 수 있는 자원은 육구의 규모를 충족시키기에는 여전히 역부족이다. 게다가 가족돌봄 제공자의 수는 노인인구 비중의 증가를 감안할 때 앞으로 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 또 다른 정책적 함정은 가족생활과 여성의 경제적 역할 변화라는 측면에서 비공식 돌봄을 제공할 때 어떻게 하면 성평등을 제고할 수 있을지에 대한 사회적 논의가 현재까지는 존재하지 않는다는 점이다.

#### 4. 결론

지난 20년 동안 영국의 노인돌봄과 아동보육서비스 정책의 기본 틀에는 많은 변화가 있었다. 사회서비스의 두 부문 모두에서 서비스 품질과 고용성을 늘리고자 했다. 이를 위해 사회서비스 인력의 규모와 숙련을 확대하고 민간 기업과 제3부문의 서비스 제공을 활성화하기 위한 많은 조치가 단행되었다. 이와 더불어 서비스 운영비용을 낮추고 서비스 사용자 각 가정에게 발생하는 비용을 검토함으로써 공적지출 비용을 억제하기 위한 노력이 경주되었다. 하지만 현재와 같은 경기침체 상황에서는 공적지출 비용 억제의 압박이 더욱 커질 수밖에 없으며 이는 진보를 가로막고 있다. 지방자치단체 예산 삭감으로 사회서비스 전달과 사회서비스 인력의 근무여건은 부정적인 영향을 받았다.

인구구성, 문화, 사회, 경제적 압박이 복합적으로 작용함으로써 이러한 정책 변화를 초래하였다. 첫째, 사회서비스에 대한 수요가 증가했고, 앞으로 노인인구의 비중이 지속적으로 증가함으로써 이러한 수요는 더욱 증가할 것으로 전망된다. 둘째, 이러한 수요 증가는 가족생활의 변화에서 기인한 바 크다. 취업 여성의 비중이 장기적으로 늘어나면서 여성이 직장 생활과 돌봄의 책임을 병행하는 것을 돕기 위해 아동보육과 노인돌봄서비스의 수요가 촉진되었다. 가족이 제공하던 노인을 위한 비공식 돌봄의 양도 가족이 점점 핵가족화되고 지역적으로 멀리 떨어져 살게 되면서 변화하게 되었다. 이혼 등 가족 붕괴가 빈발하는 것도 가족에 대한 책임을 강조하기 어렵게 만들고 있다.

사회서비스의 내용과 조직, 사회서비스 인력의 노동시장 여건 등은 서비스 제공 확대, 서비스 요구사항 변화 충족, 우수한 품질의 서비스를 전달하고자 하는 의욕, 공공지출 비용 억제 등이 복합적으로 작용하여 영향을 받게 된다. 노인돌봄과 학교시간 외 아동보육의 주 공급원이 가족 구성원, 특히 어머니, 딸, 할머니 등 여성에 의한 비공식적 돌봄이라는 배경 하에서 이러한 변화가 발생하고 있는 것이다.

국가는 사회서비스 조직과 사회서비스 인력의 근무여건을 규정하는 매우 중요한 역할을 담당한다. 국가는 사회서비스 제도의 규제, 재정조달,

공급자의 역할을 수행한다. 또한 비공식적 돌봄에 대한 가족의 책임과 관련된 규제 및 재정조달의 역할도 맡고 있다. 물론 영국의 경우에는 노인보다는 아동을 위한 제도 발전이 보다 두드러졌다.

사회서비스 인력은 여성이 지배적이고 노동집약적이다. 정부는 노인돌봄서비스의 수요 증가에 대응하기 위해 향후 20년 내에 200만 명의 사회서비스 인력이 추가로 필요할 것이라고 추정하였다. 영국에서는 사회서비스 일거리의 대부분이 저임금직이며, 공식적인 자격도 전혀 필요하지 않거나 매우 낮은 수준이다. 최근까지만 해도 영국에서는 제가돌봄직, 가정보육 등과 같은 분야의 일거리에 진입하기 위해서 어떠한 공식적 자격 요건도 필요하지 않았다. 아동보육보다도 노인돌봄 부문의 임금과 근무 여건이 평균적으로 더욱 열악하며, 공공부문 제공자보다는 민간부문이 더욱 낮다. 비공식적 취업이 존재하기는 하지만—몇몇 구가의 경우 등록 된 서비스 제공 업체를 활용하기보다는 아동이나 노인을 돌보아 줄 제가 돌봄 인력을 채용한다—이탈리아 등 다른 국가와 비교하면 영국에서는 이러한 비공식적 취업이 사회서비스 부문에서 극히 일부분만을 차지한다.

사회서비스 인력의 확대, 노동력 부족 문제 해결, 서비스 질 향상의 필요성을 인식하여 정부는 아동보육과 노인돌봄 인력의 자격과 질을 향상시키기 위한 개혁을 단행하였다. 이러한 이니셔티브는 1998년 국가어동보육권력법이 단행되면서 아동보육 부문에서 더욱 발전하였다. 국가어동보육권력에서는 아동보육 인력을 위한 최저자격기준 등 국가의 최저기준을 도입하였다. 노인돌봄서비스는 점차 정책적 관심을 받고 있으며, 정부는 사회서비스 인력의 채용 및 유지, 제공되는 돌봄서비스의 품질 등을 향상시키기 위한 일련의 개혁을 도입하고, 주로 훈련과 기술 향상에 주력하였다. 하지만 노인보호 인력의 공급과 기술 수준을 개선하려는 노력은 사회서비스를 위한 공공기금의 삭감으로 인해 크게 흔들렸다.

제가돌봄 종사자 등 사회서비스직은 여전히 임금과 경력 전망이 열악하다. 정부는 저임금 문제에 직접적으로 대응하기보다는 한쪽으로 너무 어두웠다. 또한 근무여건이 개선되지 않는 한 해결될 것 같지 않은 노동력 부족의 문제도 상존한다. 이러한 인력수급의 문제로 인해 사회서비스 부문은 경기침체 전에도 이민노동자와 기타 취약계층 노동자 고용에 의

존하였다. 하지만 이것만으로는 노동력 부족에 대한 단탄한 장기적 해결책이 되지는 않을 것으로 보인다.

또한 재정지원과 유연한 근무시간 또는 근무시간 축소 등을 요청할 수 있는 권리의 확대를 포함하여 비공식적 가족돌봄을 지원하기 위한 조치도 마련되었다. ‘유연근무 요청권’은 처음에는 부양이동이 있는 노동자를 위해 도입되었으나 최근에는 성인을 돌보아야 할 노동자에게도 확대되었다. 이러한 조치는 비공식적 돌봄을 지원하는 데 긍정적으로 기여하였다. 하지만 비공식적 돌봄 인력을 지원하기 위한 서비스에 사용자능한 지원은 육구의 규모를 충족시키기에는 여전히 충분치 않다. 게다가 돌봄 인력의 수는 노인인구의 비중 증가를 감안할 때 계속 증가할 것으로 전망된다.

게다가 장기요양을 위한 정책개발은 완전히 성 주류화되어 있지 않다. 사회서비스 인력의 성 불균형에 대한 사회적 논의도 없다. 또 다른 정책적 함정은 가족생활과 여성의 경제적 역할이 변화하고 있지만 비공식적 돌봄을 제공할 때 성 평등이 확보되는 방안에 대한 사회적 논의는 지금까지도 찾아볼 수 없다는 점이다. 따라서 현재 단행되고 있는 전반적인 개혁 패키지는 사회서비스 인력과 노인인구 증가를 지원하기 위해 필요한 비공식적 돌봄 지원의 확대를 이루어내기에는 역부족일 수 있다.

이러한 분석을 통해 다음과 같은 정책적 교훈을 얻을 수 있었다:

첫째, 사회서비스 인력의 개발은 향후 예상되는 사회서비스 수요를 감안할 때 매우 긴박한 문제이다. 소기의 서비스 품질을 전달하고 인력의 채용 및 유지 문제를 해결하기 위해서는 사회서비스 인력의 취업여건을 대폭적으로 개선해야 한다.

둘째, 사회서비스 인력을 위한 정책적 접근법은 성 주류화이어야 한다. 사회서비스 인력구성에 여성 지배적 특성이 존재하며, 해당 분야 근무여건이 보다 폭 넓은 사회의 성 불평등에 어떠한 영향을 미치는지를 인식하고 이를 해결해야 한다. 여성 인력을 사회서비스 부문에서 유지하고, 차별 폐지를 통해 남성의 진입을 촉진하며, 이를 통해 노동력 부족 문제를 완화하고, 경제 전반의 성 불평등을 없애기 위해서는 임금과 경력구조의 개선이 이루어져야 한다.

셋째, 사회서비스 부문에서 임금인상이 필요하며, 이는 숙련과 훈련 제

고 노력만으로 자동적으로 해결되지는 않을 것이다.

넷째, 영국의 사회서비스 부문에 대한 분석을 통해 사회서비스와 사회서비스 인력의 근무여건을 개선하는 투자로서 공적지출이 중추적인 역할을 한다는 것을 확인할 수 있었다. 사회서비스 인력의 숙련, 훈련, 근무여건을 개선하기 위한 조치는 이러한 사회적 투자 없이는 성공하지 못할 것이다. 지방자치단체 예산이 심각하게 삭감된 상황에서 노인돌봄서비스가 별다른 진척을 보이지 못한다는 점에서도 이를 확인할 수 있다.

다섯째, 사회서비스 인력을 위한 성 주류화 정책은 비공식적 가족돌봄 의무의 성 불균형에 대한 논의로 보충되어야 한다. 정책 방향은 주로 여성이 책임을 떠안게 되는 노인돌봄의 책임을 완화하고, 가족 중심의 돌봄 구조에서 현재의 성 불균형을 약화시키기보다는 동등하게 만들기 위한 것이어야 한다.

여섯째, 취업 및 소득의 성 불평등을 줄이고, 타인을 돌보면서 발생하는 개인적 경제 비용을 낮추고, 취업과 소득에서의 성 불평등을 줄이기 위해 가족돌봄 제공자가 고용으로, 보다 일반적으로는 사회로 통합되는 것을 지원하는 투자가 필요하다. 일례로 Himmelweit and Land(2008)는 집중적으로 돌봄을 제공해야 하는 시기를 위해 유급휴가가 도입되어야 한다고 주장했다. 하지만 이러한 돌봄 관련 조치는 주로 여성이 활용하게 된다는 위험이 있고, 따라서 남성이 가족 중심의 돌봄을 제공하는 데 보다 적극적인 수 있도록 정책을 설계하는 데 관심이 모아져야 할 것이다.