

경제·인문사회연구회 미래사회협동연구총서
“다부처관련 정책 현황조사”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
13-08-06	사회서비스일자리 처우개선 및 효율화 방안연구	한국보건사회연구원

2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	참여연구진
한국보건사회연구원	이철선 연구위원	김영란 연구위원 권소일 연구원

3. 협동연구총서

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
13-08-01	중소기업 창업지원	산업
13-08-02	아이돌봄서비스	육아
13-08-03	다문화가족 지원	여성
13-08-04	식품인증표시	보건
13-08-05	성폭력피해자 지원	형사
13-08-06	사회서비스일자리(돌봄)	보건

제 출 문

경제·인문사회연구회 이사장 귀하

본 보고서를 “**다부처관련 정책 현황조사: 사회서비스 일자리 채우개선 및 효율화 방안연구**” 최종보고서로 제출합니다.

2013년 12월
한국보건사회연구원
원 장 최 병 호

요 약

제1장 연구배경 및 목적

복지문제와 관련하여 최근 부각되는 두 가지 문제가 있다. 그 중 하나는 국민들의 복지수요 증가이며, 나머지 하나는 복지수요 증가에 부응하기 위해 정부가 추진하는 사업에 종사하는 근로자들의 처우문제이다. 복지수요 증가의 경우, 소득재분배 정책의 실패로 인해 발생한 소득양극화 현상을 감소시키는데 요구되는 정부재정 조달의 문제이고, 종사자들의 열악한 처우는 부처들이 다양한 사업을 추진하면서 도입한 비표준화된 종사자 관리방안과 정부재정에 직접적으로 연동되는 낮은 임금에 기인한다. 따라서 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 국민들의 복지수요 충족과 관련하여 정부가 추진해야 할 우선적인 정책 기조는 ‘재정지출의 효율성’이라 할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 중점적으로 살펴봐야 할 점은 크게 두 가지가 있다. 그 첫째는 국가가 제공하는 복지서비스의 중복수급으로 인한 재정낭비를 방지하는 것이고, 둘째는 복지서비스 종사자들의 처우와 관련된 사각지대를 파악해 개선함으로써 서비스품질 향상을 통한 국민들의 복지만족도를 제고시키는 것이다.

이에 본고에서는 재정지원 사회서비스 일자리 사업 중 돌봄영역 사업에 한정하여 수혜자 입장에서는 서비스 중복현황을, 종사자 처우관점에서는 재정지원일자리 사업에 참여하는 종사자들의 처우간 사각지대를 파악하고자 시도되었다. 이를 통해 본고에서는 수요자의 경우, 범부처 사회서비스 사업의 중복제거를 위한 정보관리 방안 등을 타진하고, 종사자 처우에 대해서는 사각지대 해소를 위한 제도 개선 방안을 제시하고자 한다. 특히 종사자 처우의 경우, 증가하는 범부처의 재정지원 일자리 사업에 비해 전반적인 현황조차 부재한 상황이기 때문에 본고에서 시도하는 실태조사 결과는 향후 정부가 추진해야할 사회서비스 종사자들

의 처우개선을 위한 기초자료로써 활용도가 높을 것으로 기대된다.

제2장 정책 현황

정부 재정지원 돌봄서비스 사업의 전반적인 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 사업구성에서 돌봄사업은 2013년 기준, 정부재정지원 사회서비스 일자리 총 108만 개 중 63.5%(69만 명)을 차지하며 총 24개가 진행 중인 것으로 파악된다. 부처별로 살펴보면 복지부가 13개, 여가부 등 타 부처가 11개이며, 연령대를 기준으로 할 경우에는 전 연령대를 포괄하는 사업이 4개, 10대 이하에 12개, 65세 이상에 4개, 6~64세 대상이 4개이다. 또한 이들 24개 사업 중 이용자의 세부 소득기준이 존재하는 사업은 14개이며, 복지부가 8개, 여가부, 교육부, 기타부처가 각각 2개씩이다. 그러나 서비스연계(아동통합서비스지원, 통합사례관리사)와 보육료지원(영유아보육료, 유아학비·보육료)을 제외 시 직접 돌봄 서비스 제공사업은 총 20개로 요약된다.

<복지부 대비 타부처 돌봄서비스 사업현황 >

구분	복지부 (13개)		복지부 외 범부처 (11개)
영유아 (0~5세)	·영유아 보육료 지원 (어린이집교사) 어린이집 이용 영유아에게 보육료 지원	·장애아동가족지원 만18세 미만 장애아동에게 언어·청능, 미술 등 교육서비스를 지원	·(교육부) 유아학비·보육료(누리과정)지원 (어린이집교사) 만 3~5세 유아에게 유치원 및 어린이집 학비·보육료지원
		·아동통합서비스지원	·(교육부) 엠파팜 온종일 돌봄(돌봄유치원교사) 저소득층 및 맞벌이 가정 자녀 대상(아침7시~저녁10시)
			·(여가부) 아이돌봄서비스(영아종일제) 만0세(3~12개월 이하) 아동 대상 이육식 등 종일 돌봄
아동 청소년 (6~10대)	·가사간병서비스 저소득	·방과후 돌봄 지역아동센터 를 통해 보	·(여가부)다문화가족 정착 및 자녀양육지원 방문교육, 자녀언어발달지원사업, 언어영재 교실

	취약계층에게 서비스 제공 · 장애인 활동지원	호· 교육 등 서비스 제공 · 요보호아동 그룹홈 보호대상아동에 한해 민간 그룹홈에서 보호·양육	서비스를 발굴하고 기관에 연계	·(여가부) 청소년 방과 후 아카데미 저소득층 초등 4학년 ~ 중등 2학년에게 보충학습지원 등 ·(여가부) 아이돌봄서비스(아이돌보미) 초등생(만 12세)이하 아동대상의 놀이활동 등 ·(교육부) 초등돌봄교실(돌봄교사) 초등생(1~3학년)대상으로 학교에서 돌봄제공
청년 (20~40대)	신체·가사·사회 활동지원 등 제공	·산모·신생아도우미지원(산모도우미) 출산일 전후 산모 및 신생아를 관리		·(교육부) 장애대학생도우미(대학생, 수화통역사, 속기사) 장애학생들에게 대학내 교수·학습지원 및 이동편의 등 제공
중장년 (40~64세)		-		-
노인 (65세이상)	·노인돌봄서비스 (노인돌보미) 만65세 이상의 취약 독거노인 및 거동불편 노인 보호 ·노인장기요양보험 (요양보호사) 노인성 질병 등을 보유한 노인에게 신체 활동·가사지원 등 제공			·(보건처)고령국가유공자 노후복지지원(보훈섬김이) 보훈대상자 중 중증질환 등 보유 가정에 가사·간병 제공 ·(농식품부)취약농가인력지원 (가사도우미) 부부농가 등 취약계층 대상으로 가사도우미 지원
전체	·통합사례관리사 지원(통합사례관리사) 취약계층 발굴 및 위기가구 종합상담, 기관에게 서비스연계 ·지역자율형 사회서비스투자사업(사업돌보미) 지역사회 특성과 수요에 맞는 지역사회 서비스 제공 ·지역정신보건사업(생애주기별 도우미등) 정신건강증진, 자살예방, 중독관리			·(여가부)여성장애인 생활밀착형지원강화 장애 여성인 대상으로 임신·출산·육아지원, 성폭력·가정폭력 등으로 보호

자료: 각 부처별 사업지침서

둘째, 총 24개 돌봄서비스 사업예산은 2012년 기준 약 5.4조원으로 파악된다. 그 중 종사자가 가장 많은 영유아·아동·청소년 대상 돌봄 예산은 약 4.3조원으로 전체의 79.1%를 차지하며, 다음으로는 65세 이상 노인대상 4개 돌봄사업이 6,156억 원, 6~64세 대상 돌봄서비스가 3,241억 원, 전계층 대상 돌봄 서비스가 1,687억 원이다. 단일사업으로 예산이 가장 큰 사업은 보건복지부의 영유아 보육료 지

원 사업으로 약 2조 3,913억 원이며, 가장 작은 것은 여성가족부의 여성장애인 생활밀착형 지원 사업으로 12.6억 원의 예산이 책정되어 있다. 셋째, 총 20개 직접 돌봄 서비스를 받는 이용자에 대해 살펴보면, 2012년 기준, 약 140만 명으로 파악되며 일반인 제외 시, 노인이 약 38만 명(27.3%)으로 가장 많고, 다음이 아동(20.9만 명, 14.9%), 청소년(11,6만명, 8.3%), 장애인(10.1만명, 7.3%) 등의 순이다. 한편 연평균 증가율에서는 영유아가 335.1%로 가장 높으며, 다음으로 아동(24.9%), 장애인(16.4%), 노인(6.9%), 청소년(4.5%)의 순이다. 넷째, 돌봄서비스 종사자 현황에서는 2012년 기준, 약 40.1만 명이 근무하고 있으며 일반인 제외 시, 노인이 약 29.4만 명(73.4%)으로 가장 많고, 다음이 장애인(3.2만명, 7.9%), 아동(2.3만 명, 5.8%) 등의 순이다. 연평균 증가율에서는 영유아가 26.3%로 가장 높으며, 다음은 아동(21.4%), 장애인(20.9%) 등의 순이다. 다섯째, 서비스 제공기관의 경우, 대부분 부처 산하기관 및 민간기관 대상의 위탁방식으로 기관선정이 이루어지고 있으며, 2012년 기준 약 4.4만개의 사업체가 돌봄서비스를 제공하고 있는 것으로 파악된다. 그 중 노인대상 기관이 28,963개로 전체의 65.1%를 차지하며, 다음이 아동(6,632개, 14.9%), 청소년(4,236개, 9.5%)의 순이다. 연평균 증가율에서는 최근 사업을 시작한 복지부의 지역사회투자사업의 수행기관 증가율이 37.7%로 가장 높고, 다음이 장애인(25.2%), 다문화 가정(12.2%)의 순이다. 마지막으로 중복수혜관리시스템의 경우, 범부처 차원에서 복지서비스의 중복 수혜문제를 해결하고자 ‘범정부 복지정보통합관리 체계안’을 마련하여 구축 중이나 현재는 미완성 단계인 것으로 파악된다. 2012년 8월, 범부처 296개 복지사업에 대한 수혜자 중복문제 해결을 위해 보건복지정보개발원이 범정부 복지정보 통합관리 체계 시스템을 개통하였다. 범정부 복지정보연계시스템은 개인 또는 가구별 복지정보가 기록된 복지부의 사회복지통합관리망에 범부처 사업 수혜기록을 연계한 후 정보시스템이다. 정보시스템 내에는 복지수혜 중복자를 검색하기 위한 검색시스템인 복지지킴이가 있는데 복지부(7개), 복지부-범부처(16개), 범정부간(8개) 등의 유사사업을 중복군으로 가정하여 중복수급 건을 검색한다. 2012년 12월

복지지킴이는 유사사업군 31개를 중심으로, 중복 수급으로 의심되는 852건을 추출하여 그중 483건을 해결한 것으로 알려져 있지만 286개 모든 사업군에 대한 중복수혜 가능성을 검증하지는 못한 것으로 파악된다.

제3장 실태조사 결과

이에 본고에서는 첫째로 돌봄서비스 이용자의 중복수혜 가능성을 파악하기 위해 사업지침서 검토를 시작으로 총 4단계에 걸쳐 검증조사를 진행하였다. 우선, 1단계에서는 총 20개 직접 대인 돌봄서비스 각각의 사업지침서 검토를 통해 중복수혜 가능군을 도출 후 제한요건에 대해 파악하였고, 2단계에서는 사업지침서 상에 중복수혜 제한요건이 부재하거나 제한요건이 있더라도 명확하지 못한 중복수혜가능군에 대해서는 담당공무원 대상의 전화심층인터뷰를 실시하였다. 3단계에서는 중복가능성이 존재하는 5개 사업군에 대해 종사기관의 기관장을 대상으로 4회의 심층 그룹인터뷰를 실시하였고, 마지막으로 4단계에서는 중복수혜 관리시스템 상의 문제점 파악을 위해 보건복지정보개발원 담당자들에 대한 인터뷰를 실시하였다.

그 결과 중복수혜 경우는 없는 것으로 파악되었다. 우선 노인 대상의 돌봄서비스 등 복지부 내 유사사업의 경우, 사업지침서 상에 유사서비스에 대한 중복수혜 불가 지침이 존재하고, 개인 서비스 이용정보가 기록되어 있는 사회복지통합관리망상에서 사전 검토가 시행되고 있어 수혜자에게 서비스 요청 시, 유사서비스에 대한 신청이 원천적으로 불가한 것으로 파악되었다. 또한 복지부와 타 부처간 노인돌봄 등 유사사업의 경우에서도 범부처 복지정보통합시스템 내에 설정된 31개 중복 사업군은 복지부내 유사사업에 대한 사전스크린 기능이 동시 가동되고 있었다. 그러나 중복수혜 가능 군으로 분류된 만 3세~12세까지의 아동 및 청소년 대상 돌봄 서비스의 경우, 수혜자 명단 정보가 제공되지 않아 사전중복 검토가 시스템 상에서 이루어지지 않고 있지만 시설종사자들 대상의 FGI 결과, 구청 및

각 시도 교육지원청에서 기초수급자 자녀에게 제공되는 급식제공 명단이 소속 서비스 기관들에게 제공되어 중복여부가 확인되는 것으로 파악되었다.

비록 범부처 차원의 돌봄서비스 중복수혜가 발생하지는 않고 있었지만 완벽하게 중복수혜가 없다고 결론내리기에는 한계가 있는 것으로 파악되었다. 우선, 돌봄외 타 지원서비스와의 중복수혜 가능성이 존재하는 것으로 파악되었다. 종사 기관 FGI 결과, 방과후 아카데미(여가부), 방과후돌봄(복지부)의 수혜자가 교육부의 방과후학교 프로그램 지원을 받을 가능성이 존재하는 것으로 확인되었다. 복지부와 여가부 2개 기관은 소속 아동 및 청소년에게 학습지원서비스를 제공하고 있는데 이 서비스와 거의 동일한 학습프로그램을 교육부가 방과후학교를 통해 제공하고 있기 때문이었다. 복지부와 여가부, 2개 기관의 수혜자는 기초수급 가구자녀들이 많은데 이들을 대상으로 교육부가 연간 60만원 상당의 자유수강권을 지원하고 있다는 것이다. 두 번째로 범정부 복지정보연계 시스템의 미완성으로 인한 문제이다. 우선 중복수혜 관리시스템 상에 아동 및 청소년 대상 중복수혜 관리시스템이 미 구축되어 범정부 복지정보시스템의 관리 효율성이 낮을 수 있다는 점이다. 현재 복지부 외 여가부의 청소년 방과후 아카데미와 교육부의 초·중·고등학교 및 엄마품온종일돌봄의 수혜아동에 대한 정보는 미 연계된 상태이다. 따라서 청소년 방과후 아카데미는 수혜자인 아동들의 명단을 여가부의 청소년활동진흥원에, 초·중·고등학교 및 엄마품온종일돌봄은 교육부의 교육지원청에만 제공하고 있다. 또한 범정부 복지정보시스템 내 중복수혜 검증을 위한 사업군 선정에 아동 대상 돌봄사업군이 누락되어 있다. 현재 총 31개 중복수혜 검토 사업군에는 사회참여 일자리사업군이 총 15개로 가장 많고, 의료·관리비·수업료 지원(9개), 자립자금 등 현금지급(4개)의 순으로 구성되어 있다. 이외 일부 성인대상의 돌봄서비스의 경우, 서비스수가 방식이 아닌 인건비 지급방식으로 임금이 지급되어 수혜자 명단 파악이 어려운 경우도 존재하였다.

두 번째로 본고에서는 범 부처에서 추진하고 있는 총 20개 돌봄서비스 종사자

간 처우의 사각지대 파악을 위해 각 부처의 돌봄사업 담당자 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과 첫째, 임금에 있어서 돌봄서비스 종사자의 시급은 평균 6,998원으로 2013년 근로자 최저임금 4,860원에 비해 144%로 낮은 수준이었고, 종사자간에서도 서비스 대상이 다른 경우 최저 5,000원(영유아 대상 여가부 아이돌봄시간제서비스)에서 최고 12,500원(여가부 다문화가정자녀지원)까지 임금 차이가 존재하고 있었다. 그리고 각 서비스 대상군에 대한 각 부처별 사업간에도 시급간의 차이는 존재하는 것으로 파악되었다. 아동의 경우 교육부의 엄마표은종일돌봄사업의 평균 시급은 8,776원인 반면, 복지부의 아이돌봄시간제돌봄의 시급은 5,000원이었다. 노인 돌봄의 경우 복지부의 노인돌봄서비스는 7,200원인 반면에 보훈처의 고령국가유공자 노후복지사업의 시급은 4,860원이었다. 그리고 청소년 대상 복지부 지역아동센터의 종사자 시급은 5,550원 인데 반해 여가부 청소년방과후아카데미 시급은 6,871원으로 약 23.8% 높았다. 둘째, 각 부처에서 시행하고 있는 돌봄서비스 종사자의 근로자성과 관련된 법정근로수당의 경우, 도입된 사업은 약 25% 정도에 불과하였고 4대 보험 가입률은 약 60.0% 정도였으며, 다만 퇴직금 적립의 경우, 약 70%정도로 높았다. 셋째, 종사기관들의 자체적인 종사자 처우개선을 위한 복리후생관련 수당에서는 근무 시 요구되는 교통비·식비를 비롯하여, 자기발전에 필요한 직업교육, 전문성 강화에 도움이 되는 근속수당 등이 지급되지 않는 경우가 대부분인 것으로 파악되었다. 우선, 교통비·식비관련 수당의 경우, 산간벽지 등 일부 소외지역 대상 서비스에서만 교통비가 지급되고 있었으며 종사자의 자기발전에 중요한 직업교육 및 포상제도의 시행률은 약 15%에 불과하였다. 그리고 서비스품질 제고 및 노동생산성 증대와 관련된 근속수당의 경우, 총 20개 사업 중 청년 일자리 사업인 여가부의 청소년방과후아카데미 만이 존재하는 것으로 파악되었다.

이러한 결과는 우선, 현재 범 부처에서 추진하고 있는 돌봄서비스의 종사자 처우에 대한 표준화된 체계가 구축되지 않아 개별적으로 종사자 처우를 결정하여 사업을 추진해 왔기 때문에 파생된 결과라고 판단된다. 즉, 돌봄 대상군에 따른

자격요건과 시급선정, 근로자성 인정 등에 관한 표준화된 근로체계가 마련되지 못했다는 것이다. 두 번째는 서비스 제공기관에 대한 영세성에 의한 영향도 고려할 수 있다. 연 매출액 2억 원 미만의 사업성과와 5인 미만의 사업 기관이 약 45%정도 존재하는 상황에서 기관의 자체적인 종사자 처우에 관한 노력은 기대하기 어렵기 때문이다. 세 번째는 서비스 품질제고를 위해 추진되어야 할 기관 선정방식 및 평가 방법이 미흡하다는 점이다. 서비스 품질제고를 촉진할 수 있는 경쟁입찰방식의 기관선정이 가능한 민간 인허가 방식이 약 35.0%만이 존재하고 연간 서비스 품질 상황이 파악 가능한 평가사업이 존재하는 경우도 25.0%에 불과하기 때문에 서비스 이용자의 불만제기와 이를 연동한 기관의 평가, 그리고 지속적인 서비스 품질제고 노력이 어렵다는 것이다.

제4장 개선방안

실태조사를 통해 파악된 결과를 고려할 때, 향후 정부는 수혜자 관리측면의 경우, 정보관리시스템의 고도화를, 종사자 처우측면에서는 종사자 처우 표준화 및 기관의 경쟁력 강화를 위한 제도개선을 추진해야 할 것으로 판단된다. 우선, 수혜자 관리측면에서는 범정부 복지정보시스템에 각부처의 개별 정보시스템 연동과 인건비 지급방식의 개인별 DB 보완, 그리고 검색사업군 확대를 추진할 필요가 있다. 정보망 연동의 경우, 아동관련 돌봄정보가 부처별로 운영되거나 DB화가 안되어 중복수혜 검증 효율성이 미흡하기 때문이다. 따라서 교육부 관련 돌봄정보의 DB 구축 후 시군구에 설치된 드림스타트 사업의 통합정보시스템에 연동하고, 여가부의 한국청소년활동진흥원 시스템도 통합정보시스템에 연동하는 작업이 요구된다. 개인정보 보완의 경우에는 수혜자 정보검색이 불가능한 경우를 방지하기 위해, 인건비 지급방식으로 서비스가 제공되는 경우도 수혜자 정보의 확보가 가능하도록 시스템을 정비해야 할 것이다. 그리고 검색사업군 확대에서는 아동 및 청소년 대상 돌봄사업을 범정부 복지정보시스템 내 중복수혜 검토사

업 군에 포함하는 방안이 필요하다

종사자 처우관리 측면에서는 우선, 시급제로 인한 부처별 처우간격 완화와 종사자들의 근로자성 인정, 그리고 전문성 강화방안으로 표준화된 돌봄종사자 임금체계 안을 구축한 후, 도입해야 할 것으로 판단된다. 현행 종사자간의 처우간격은 시급제로 인한 임금지급과 근로관계의 명확성 부재, 그리고 부처간 표준화된 처우지침 부재로 인해 발생하였다. 따라서 시급제로 운영되는 서비스수가 방식의 돌봄종사자 임금체계를 월 60시간 근무시간을 기준으로 기본급+수당의 고정급제로 전환하는 방안을 고려할 필요가 있다. 월 근무 60시간 이상자에 대한 고정급제 도입은 근로기준법의 퇴직금 적립과 강제적인 4대 보험 가입을 가능하게 하며, 기본급 도입은 서비스 수혜자가 갑작스런 서비스 포기 시, 발생하는 종사자의 소득기회 손실을 최소한도로 보상해 줄 수 있기 때문이다. 또한 근속수당 등의 도입은 처우가 낮은 돌봄 종사자의 실질소득 인상과 숙련도를 강화시킬 수 있기 때문이다. 둘째로 제공기관의 규모화 및 서비스 품질, 그리고 관리감독의 효율성 확보를 위하여 사회적협동조합을 사회서비스 제공기관으로써 육성하는 방안을 고려 할 필요가 있다. 사회적협동조합은 조합원에 의한 민주적 운영·공동 소유·1인1표·배당제한 등을 전제로 한 기업모델로 협동조합기본법(2012년 12월) 발효 이후 13년 9월까지 78개가 생성되었다. 유럽의 경우, 사회적협동조합은 정부 등으로부터 지역사회 돌봄 등 사회서비스를 위탁받아 수행함으로써 여성일자리 창출 및 지역기반의 자생적 복지에 기여하는 바가 큰 것으로 알려져 있다. 종사자 처우관점에서 사회적 협동조합이 주목받는 이유는 사업매출로 인한 이익 창출 분을 주주배당이 아닌 종사자 처우와 서비스 품질제고에 투자하기 때문이다. 또한 프랑스(평균 13.4명), 이탈리아(평균 34명) 등 해외의 사회적협동조합은 한국의 사회서비스 제공기관과 달리 중소기업으로서 인력의 규모화를 어느 정도 형성하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 현재 영세한 개인사업체 중심의 사회서비스 제공기관들을 사회적협동조합으로 전환시킬 경우, 기관의 경쟁력 및 종사자 처우개선을 기대할 수 있다고 판단된다.

Abstract

This paper is aimed at exploring ways to improve both the efficiency of government's welfare services spending and the working conditions of social service workers. To examine the possibility of duplicative services in a total of 24 government-subsidized social service projects, the authors reviewed related documents including government-issued guidelines, conducted telephone interviews with service project officials, and investigated the information system in use for these projects. To identify possible gaps in the working conditions of social service workers, we conducted a survey of public officials and focus group interviews with the heads of social service agencies. The findings suggest that the possibility of duplicative service delivery is nonexistent thanks to the guidelines and the information system prohibiting duplication of equivalent services. Some social services for children, however, were found to lack integration with the information system. Also, there were gaps in wage levels and social insurance contributions among social service workers across different agencies. This is due in part to the fact that many of current care service projects are in the hands of a multiple number of ministries, each with their own rules of managing service workers. Also, some social service agencies just are financially unable to improve the working conditions of their workers. This study finds that to further raise the efficiency in welfare spending the government need to improve the information system. As for social service workers, governmental efforts are necessary to standardize their wage levels. Also, fostering the competitiveness of social service agencies may require policies supporting social cooperatives.

목 차

요 약	i
제1장 연구개관	1
제1절 연구배경과 목적	1
제2절 연구방법	6
제2장 정책 현황	8
제1절 사회서비스 사업 현황	8
제2절 사회서비스 중복수혜 검증 현황	24
제3장 실태조사 결과	31
제1절 조사방법 및 내용	31
제2절 돌봄서비스 중복수혜에 관한 조사결과	33
제3절 돌봄서비스 종사자 사각지대 실태조사 결과	51
제4장 개선방안	65
참고문헌	74

표 목 차

<표 1- 1> 산업별(소분류) 고용유발계수 추이	1
<표 1- 2> 산업별(소분류) 임금근로자 추이	1
<표 2- 1> 재정지원 사회서비스 일자리 현황('12)	8
<표 2- 2> 복지부 대비 타부처 돌봄서비스 사업현황	10
<표 2- 3> 소득기준 유무별 돌봄 서비스 제공현황	11
<표 2- 4> 돌봄 관련 서비스 연간 사업예산	13
<표 2- 5> 서비스 이용자 규모 및 연평균 증가율	16
<표 2- 6> 서비스 종사자 규모 및 연평균 증가율	17
<표 2- 7> 범부처 돌봄서비스 종사자 처우현황	19
<표 2- 8> 돌봄 관련 서비스 기관 개수	23
<표 2- 9> 범부처 복지정보통합시스템 내 31개 중복수혜 사업 군 및 돌봄서비스 포함 여부	28
<표 2-10> 국가복지사업 총괄 조정 대상군	29
<표 3- 1> 돌봄서비스 종사자 처우 현황 파악을 위한 조사내용	32
<표 3- 2> 1차 범부처 돌봄서비스 중복수혜 가능군	33
<표 3- 3> 2차 중복수혜 가능군 도출: 범부처 복지정보연계시스템 상에서의 중복검토 여부	36
<표 3- 4> 중복수혜 가능 여부 파악을 위한 FGI	37
<표 3- 5> 사회서비스실무자 FGI-영아돌봄서비스 비교	38
<표 3- 6> 사회서비스실무자 FGI-유아돌봄서비스 비교	40
<표 3- 7> 사회서비스실무자 FGI-방과후돌봄서비스 비교	42
<표 3- 8> 사회서비스실무자 FGI-장애인돌봄서비스 비교	44

<표 3- 9> 사회서비스실무자 FGI-노인돌봄서비스 비교	47
<표 3-10> 범부처 돌봄서비스 중복가능성 최종 검토결과	49
<표 3-11> 돌봄종사자 연령대 및 성별	51
<표 3-12> 돌봄 관련 종사자 임금 및 시급 당 인건비	55
<표 3-13> 법정 근로수당 및 퇴직금 지급률	56
<표 3-14> 복리후생성 수당 지급 여부	58
<표 3-15> 서비스 기관의 종사자 규모	61
<표 3-16> 기관 선정방식 및 기관평가 주기	62
<표 4- 1> 돌봄서비스 종사자 임금체계 현황	67
<표 4- 2> 일본 개호보험 종사자의 임금체계	69
<표 4- 3> 해외국가의 사회적협동조합 현황과 업종 사례	71
<표 4- 4> 사회적협동조합 설립인가 신청 및 인가 현황 (2013년 9월 말 기준)	73

그 립 목 차

[그림 1-1] 한국사회의 중산층 추이(2005~2011)	2
[그림 1-2] 복지부분 국가예산 추이(2004~2012)	2
[그림 1-3] 연구방법	7
[그림 2-1] 범정부 복지정보통합관리체계(안)	25
[그림 2-2] 중복 수급관리 업무 프로세스	26
[그림 4-1] 시급제 또는 법정근로수당 지급이 없는 돌봄서비스 종사자들의 임금체계 방안(가안)	69

제 1 장 연구개관

제1절 연구배경과 목적

낮은 인건비 등 비용우위 라는 강력한 무기를 갖추고 ‘세계의 공장’이라 불려 신흥 강대국으로서 중국이 등장하였고 그 뒤를 이어 Brics라 불리는 신흥 개발도상국들의 등장하면서 수출 중심의 우리기업들의 국제 경쟁력이 점차 약화되고 있다. 이에 기업들은 생존을 전제한 기업경쟁력 강화를 위해 공장의 해외이전과 생산설비의 자동화 및 정보화에 투자하기 시작하였다. 그러나 이러한 기업투자의 우선순위 변경은 국내 경제의 고용창출력을 약화시키는 결과로 나타나고 있다. 실제로 국내경제의 고용을 담당했던 주요 10대 제조업 중 반도체를 제외한 자동차, 조강 등 9대 제조업의 고용창출 계수는 2006년 이후 점차 감소하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 복지수요 증가로 인해 정부가 재정을 직접지원하고 있는 사회서비스, 특히 사회복지서비스의 경우 동일기간 동안 고용창출 계수와 임금근로자 연평균 증가율이 각각 8.1%, 21.1% 증가한 것으로 나타난다. 따라서 최근에 들어 사회서비스 산업이 향후 국내 고용을 책임질 신 고용창출산업으로서 언급되고 있다.

<표 1-1> 산업별(소분류) 고용유발계수 추이 <표 1-2> 산업별(소분류) 임금근로자 추이

구분(소분류)	06	07	08	09	10	연평균 증가율	구분(소분류)	06	07	08	09	10	연평균 증가율
일반목적용 기계부품	10.7	10.1	9	8.9	9.2	-3.80	일반목적용 기계부품	28,754	28,932	30,518	29,523	33,307	3.7
가정용 전기기기	9.4	9.1	8.1	8.1	7.6	-5.30	가정용 전기기기	28,499	29,932	25,553	25,520	25,909	-2.4
영상 및 음향기기	8.9	8.4	8.5	7.9	8.7	-0.60	영상 및 음향기기	44,674	35,340	37,177	36,668	46,041	0.8
자동차	8.7	8	7.2	7.2	6.4	-7.30	자동차	90,934	94,050	85,791	80,065	84,069	-1.9
선박	8	7.4	6.1	6	5.8	-7.90	선박	98,809	116,312	130,920	136,266	126,158	6.30
반도체	5.4	5.4	5.2	4.9	8.7	12.80	반도체	105,846	110,351	104,533	104,887	113,529	1.80
화학섬유	5.2	4.4	3.8	3.3	3.1	-12.20	화학섬유	6,928	5,619	5,458	4,728	4,884	-8.4
컴퓨터 및 주변기기	4.6	4.1	3.8	3.6	3.6	-5.90	컴퓨터 및 주변기기	17,181	16,813	15,302	13,620	17,368	0.30
조강	4.3	3.9	3.1	2.9	2.5	-12.60	조강	15,509	15,942	18,679	7,781	19,513	5.90
석유화학 기초제품	1.7	1.5	1	1.2	1.3	-6.10	석유화학 기초제품	9,513	9,891	9,416	8,903	9,696	0.50
사회복지서비스	27.3	26.5	33.2	35	37.3	8.10	사회복지서비스	174,112	201,201	284,824	329,217	374,938	21.1

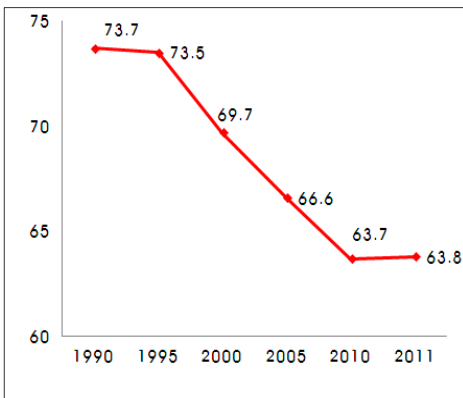
자료: 한국은행(2006~2010), 산업별연관분석 고용표.

주: 고용유발계수란 매출 10억 원 증가시, 산업별 고용유발 규모

2 사회서비스일자리 처우개선 및 효율화 방안 연구

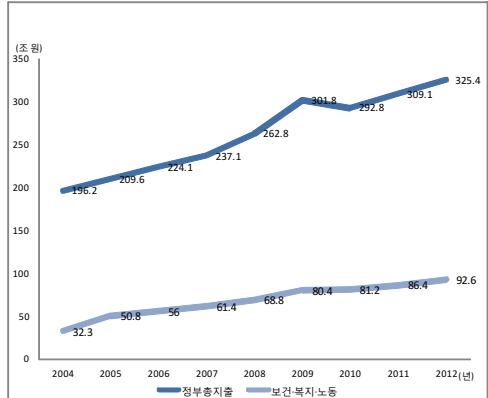
이러한 동향은 극심해지는 우리사회의 소득양극화 상황과 복지예산의 증가를 고려 할 때 향후 몇 년간 지속될 것으로 전망된다. 그 이유는 지속적인 성장위주의 국가전략으로 인해 국민총생산(GDP)액이 2005년 865조원에서 2011년 1,235조원으로 6년간 142.8% 성장하였지만 동일기간 소득 재분배를 의미하는 중산층이 2005년 73.7%에서 2011년 63.8%로 약 9.9%p 감소하는 등 우리사회의 소득양극화가 심화되고 있기 때문이다. 따라서 정부는 지난 국민의 복지 수요 충족을 위해 정부 총예산 중 보건복지노동과 관련된 예산을 2005년 50.8조원에서 2012년 92.6조원으로 증가시키는 등 지속적으로 복지예산을 증가시키고 있는 상황이다.

[그림 1-1] 한국사회의 중산층 추이(2005~2011) [그림 1-2] 복지부분 국가예산 추이(2004~2012)



자료: 통계청, (가계동향조사), 소득분배지표

주: 중위소득 30~150% 가구비중을 중산층으로 설정



자료: 국회예산처(2004~2011), 한눈에 보는 대한민국재정

이와 같은 상황에서 사회서비스와 관련된 문제로는 크게 두 가지가 있다. 바로 사회서비스의 중복 수혜와 사각지대 해소이다. 우선 중복수혜 문제는 날로 증가하고 있는 복지예산의 효율성 강화와 관련이 깊다. 그 이유는 현재 정부가 제공하는 사회서비스가 복지를 담당하고 있는 보건복지부 만이 아니라는 점에서부터 기인한다. 다양한 부처에서 자기부처와 관련된 국민들을 대상으로 교육, 돌봄 등 다양한 사회서비스를 제공하고 있기 때문이다. 따라서 특정대상자가 범 부처로

부터 제공받고 있는 중복 사회서비스에 대한 현황을 만약 파악할 수 있다면, 중복 수혜자에 제공되는 예산분을 사회서비스를 받지 못하는 사각지대의 또 다른 미 수혜자에게 서비스 제공이 가능하기 때문이다. 사회서비스의 중복사업 시행에 대하여 예산 낭비, 효율성 저하 등의 문제가 제기되고 있지만 실제로 중복수혜에 대한 연구는 진행된 바가 거의 없었다. 예를 들어 최근에 와서야 아동청소년의 방과후 돌봄에 대하여 부처간 사업의 중복성에 대한 문제가 제기되었으며 평가 및 개선 방안에 대한 연구가 일부 진행되었다(김상재, 2013;홍승아 외 2013). 김상재(2103)는 방과후 아동청소년 돌봄 관련 정책토론회에서 범부처 통합지원방향을 제안하였으며, 홍승아외(2013)은 교육부, 보건복지부, 여성가족부의 방과후 사업에 대한 평가연구 결과에서 사업대상 연령은 중복되지만 방과후 돌봄의 수요에 비해 공급이 부족함을 지적하고 있다. 그러나 노인에 대한 사회서비스에 대한 선행연구를 보면 주로 중복문제보다는 서비스 공급의 불충분함이나 노인장기요양보험제도와 돌보미 바우처 사업의 사각지대에 대한 문제를 지적하는 연구들이 있다(고준기, 2012;배화숙, 2011; 강욱모, 2009). 이는 영유아나 장애인에 대해서도 마찬가지이다. 돌봄을 중심으로 한 사회서비스는 한국사회에서 수요가 급증하고 있으며 공적 서비스의 공급량에 불충분한 것이 현실이기 때문이다. 그러나 유사한 대상에 대한 유사 사업을 여러 부처가 수행하고 있는 점은 재정적인 비효율성 등의 문제가 발생할수 있으므로 앞으로 개선되어야할 과제이며 이런 점에서 본 연구는 매우 중요한 의미를 가지고 있다.

두 번째 문제는 사회서비스를 제공하고 있는 종사자들의 처우와 관련된 사각 문제이다. 이미 언론 보도를 통해 널리 알려진 바와 같이 정부로부터 의뢰를 받아 사회서비스를 제공하는 종사자들의 처우가 민간 임금 근로자 대비 매우 열악하다는 사실은 널리 알려진 바이다. 실제로 노인들 대상의 돌봄 서비스를 제공하는 복지부의 노인장기요양보호사와 일반 국민 대상으로 지자체에서 근무하고 있는 사회복지사의 처우가 매우 열악하다는 내용이 언론에 보도되면서 이들 종사자들의 처우를 개선하라는 국가인권위원회의 지시사항이 관계부처에 내려진 바

있다. 이러한 종사자들의 열악한 처우 문제는 개인적으로 국가사업에 참여하고 있는 종사자들의 근로의지에 매우 부정적인 영향을 미치게 되고 향후 증가하는 복지수요에 부응하는 인력확보에도 부정적이다 또한 종사자들에 대한 열악한 처우문제는 서비스 이용자에게 전달되는 서비스 품질의 하락을 가져올 수 있다는 점에서 매우 부정적이다. 부당한 처우를 받는 제공자는 서비스를 제공시 종사자의 동기부여를 감소시켜 서비스 이용자에게 질 좋은 서비스를 제공하기 어렵기 때문이다. 그런데 민간 대비 열악한 처우를 받는 사회서비스 종사자 사이에서도 범부처에 따라 그 처우가 차별적인 것으로 알려져 있다. 동일 대상의 동일 직무를 수행하고 있지만 부처의 특성과 사업진행 과정상의 차이점으로 인해 임금 등 표준화 되지 못했기 때문이다. 즉 국민의 복지 증진을 위해 일하는 종사자간에도 보상에 대한 사각지대가 존재하고 있다는 것이다.

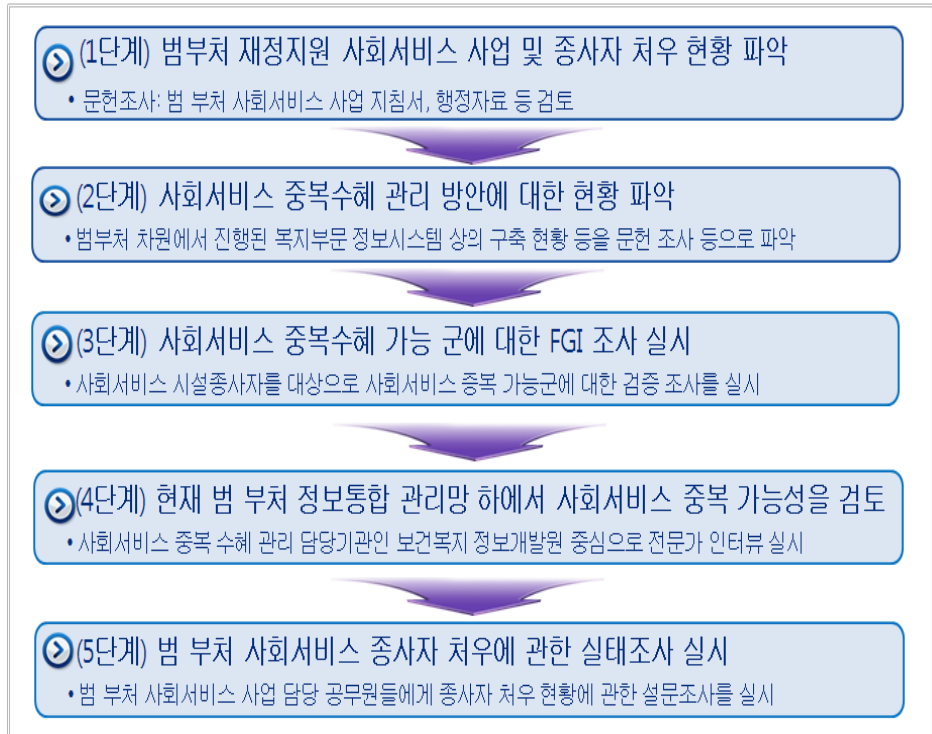
이에 본고에서는 우선, 중복수혜와 관련하여 재정지원 사회서비스 중 돌봄영역과 관련된 사회서비스 사업에 한해 수혜자 입장에서 서비스 중복이 가능한지를 파악하고자 한다. 이는 앞서 언급한 것처럼 복지사각지대에 놓인 국민들에게 지금의 예산상에서 사회서비스를 제공할 수 있도록 하는 예산 낭비요소를 파악하는 것이다. 둘째는 종사자 처우관점에서 사각지대를 파악하는 것이다. 사회서비스 제공 주체가 다만 부처별로 다르다 할지라도 동일 대상의 동일직무를 행하고 있는 종사자들의 처우 간의 현황을 파악하여 그 간격을 좁혀 줌으로써 종사자들로 하여금 복지 근로에 대한 만족도를 상승시키는데 그 의의가 있다. 특히, 복지부문 종사자 처우에 대한 현황의 경우, 증가하는 범부처의 재정지원 일자리 사업에 비하여 전반적인 현황도 파악이 안 되고 있다는 점에서 본고에서 실시한 현황조사가 정책적 측면에서 기여하는 바가 있다고 판단된다. 셋째는 사회서비스 중복수혜와 종사자 처우에 대한 현황조사를 통해 파악된 결과를 바탕으로 정부가 향후 범부처 차원에서 추진해야할 사회서비스 수혜관리 및 종사자 처우개선을 위해 추진해야할 개선방안을 제시하고자 한다. 개선방안에는 사회서비스 중복수혜 현황을 파악하는데 요구되는 정보시스템 구축상의 중요 요구사항과 범

부처 사회서비스 종사자들의 처우개선을 위한 제도개선 과제 등을 포함하고자 한다.

제2절 연구방법

본고에서는 앞서 언급한 3가지 연구목적을 달성하기 위하여 다음과 같이 5단계에 따른 연구방법을 설정하였다. 전반적으로 5단계에 걸친 연구방법의 설정은 현황 파악을 통한 문제가능성 도출 후 그 가능성을 검증하기 위한 방안으로 설정된 것이었다. 구체적으로 연구 방법론을 설명하면 다음과 같다. 우선 1단계에서는 범부처 사회서비스의 중복수혜와 종사자 처우의 사각현황 파악을 위해 재정 지원 사회서비스 사업들의 사업지침서 및 행정자료 등을 검토하였다. 이 과정에서 고려했던 부문은 돌봄, 사회참여, 상담 등 7개 부문으로 구성된 사회서비스 중 연구범위를 종사자 인력이 가장 많은 돌봄 서비스에 한해 한정하기로 한 점이다. 그 이유는 연구일정(2개월)은 한정된 반면, 현재 총 정부재정 지원으로 진행되고 있는 사업이 59개로 많아 모든 사업을 검토하기는 어려웠기 때문이다. 2단계에서는 현재 범정부차원에서 서비스 중복 문제를 어느 정도 정보시스템에서 사전검토가 이루어지는 지를 파악하였다. 이를 위해 본고에서는 복지부문 서비스 급여 상황을 실시간으로 파악하는 보건복지정보개발원의 서비스 중복 사전검토 시스템과 이외 타 부처에서 진행하고 있는 정보시스템 등 전반적인 시스템 구축 상황을 문헌조사와 전문가 전화 인터뷰 파악하였다. 3단계에서는 앞서 1,2단계에서 파악된 중복수혜 가능군들이 현재의 범 부처 정보통합관리망에서 사전검토가 이루어지는 지를 실무진을 통한 인터뷰를 통해 검증하였다. 4단계에서는 앞서 단계에서 파악된 돌봄사업 중복가능군에 대하여 해당 사회서비스 시설종사자를 모집, FGI(집단 심층 면접법)을 통해 마지막으로 중복 가능성을 검증하였다. FGI에서는 사회서비스의 이용자 중복문제 뿐만 아니라 사업에 종사하고 있는 근로자들의 처우 현황 파악도 포함하였다. 그리고 마지막으로 5단계에서는 국무조정실의 협조를 얻어 범부처 사회서비스 사업 담당 공무원들에게 설문지를 배포하여 종사자 처우에 관한 사각 현황을 파악하였다.

[그림 1-3] 연구방법



제 2 장 정책 현황

제1절 사회서비스 사업 현황

1. 범 부처 사업 현황

연구범위로 설정된 돌봄 서비스 분야의 중복 및 종사자 처우에 관한 현황을 파악하기 전에 정부재정지원 사회서비스 사업의 전체 현황을 살펴보면 다음과 같다. 2012년 기준 정부 재정지원 일자리 사업에 의한 일자리 총규모는 총 109만 명 정도로 파악된다. 정부재정지원 일자리 사업은 돌봄 서비스이외에 사회참여 지원, 상담, 건강관리, 문화서비스, 환경 및 산림, 주거지원 등 총 7개로 분류되며, 그 중 노인과 장애인, 유아동 청소년, 기타 등을 포함한 돌봄 영역 사회서비스 인력은 69만 명으로 전체의 63.5%를 차지하고 있다. 그리고 대상별로 종사자 규모를 살펴보면 유아동·청소년 부문이 31.5만 명으로 돌봄 서비스 분야 일자리 중 45.6%(전체 사회서비스 일자리의 29.0%)로 가장 많고 다음이 노인대상 돌봄 서비스 종사자가 42.7%(전체 사회서비스 일자리의 27.1%)로 2위를 차지한다. 비록 사회참여지원 일자리가 35.6만 명으로 세부 분류상 가장 일자리가 많은 것으로 파악되나 사회참여지원 일자리 중 65세 이상 노인일자리 20만 명이 소득보장 차원에서 이루어지고 있는 현실을 감안할 때, 생활유지를 위해 임금소득을 추구하는 정상적인 사회서비스 일자리는 돌봄 서비스 일자리가 대표적이다.

<표 2-1> 재정지원 사회서비스 일자리 현황(‘12)

(단위: 천명, %)

전체	돌봄서비스					사회참여지원	상담	건강관리	문화서비스	환경및산림	주거지원
	소계	노인	장애인	유아동 청소년	기타						
1086.9 (100.0)	690.3 (63.5)	294.7 (27.1)	28.3 (2.6)	315.3 (29.0)	52.0 (4.8%)	356.8 (32.8)	7.2 (0.7)	5.6 (5.6)	17.3 (1.6)	8.8 (0.8)	0.7 (0.1)

자료: 보건복지부 사회서비스 일자리과, 고부가가치 사회서비스일자리 창출방안

이들 돌봄서비스 일자리는 2012년 기준 범 정부차원에서 총 24개가 진행되고 있는 것으로 파악된다. 현재 진행되고 있는 서비스의 현황을 살펴보면 우선 사업자의 경우 보건복지부가 총 13개로 가장 많고, 여성가족부 5개, 교육부 4개, 그리고 보훈처와 농식품부 각각 1개로 범부처 차원에서는 총 11개 돌봄 서비스 사업이 진행 중이다. 둘째, 돌봄 서비스 이용자에 따라서는 10대 이하에 12개의 사업이 집중되어 있으며, 이외 65세 이상 노인 대상으로 4개, 6~64세까지 포함된 서비스가 4개, 그리고 전 연령대를 포괄하는 사업이 4개로 구성되어 있다. 셋째, 기능별로는 서비스 이용자를 찾아내 제공기관에게 연결하는 아동통합서비스지원, 통합사례관리사 등 연계 사업이 2개가 존재하고, 현금을 지급해 서비스 이용자에게 서비스를 받게 하거나 스스로 아이를 돌보는데 비용을 지출하게 하는 영유아보육료 및 유아학비·보육료 등 보육료 지원이 2개, 그리고 정부가 이용자에게 바우처권을 제공하거나 서비스 종사자들에게 인건비를 지급해 직접 돌봄 서비스를 이용자에게 제공하는 사업이 20여개 정도 진행되고 있는 것으로 파악된다.

<표 2-2> 복지부 대비 타부처 돌봄서비스 사업현황

구분	복지부 (13개)		복지부 외 범부처 (11개)
영유아 (0~5세)	·영유아 보육료 지원 -어린이집 이용 영유아 에게 보육료 지원	·장애아동가족 지원(재활) -만18세 미만 장애아동에게 언어·청능, 미 술 등 교육서 비스를 지원	·(교육부) 유아학비·보육료(누리과정)지원 -만 3~5세 유아에게 유치원 및 어린이집 학비· 보육료지원 ·(교육부) 엄마표 온종일 돌봄 -저소득층 및 맞벌이 가정 자녀 대상(아침7시~ 저녁10시) ·(여가부) 아이돌봄서비스 -만0세(3~12개월 이하) 아동 대상 이유식 등 종일 돌봄
아동 청소년 (6~10대)	·가사간병 서비스 -저소득 취 약계층에 게 서비스 제공 ·장애인활 동지원 -신체·가사· 사회활동 지원 제공	·방과후 돌봄 지역아동센 터를 통해 보호·교육 등 서비스 제공 ·요보호아동 그룹홈 -보호대상아 동에 한해 민간그룹홈 에서 보호· 양육	·(여가부)다문화가족 정착 및 자녀양육지원 -방문교육, 자녀언어발달지원사업, 언어영재교실 ·(여가부) 청소년 방과 후 아카데미 -저소득층 초등 4학년 ~ 중등 2학년에게 보충 학습지원 등 ·(여가부) 아이돌봄서비스 -초등생(만 12세)이하 아동대상의 놀이활동 등 ·(교육부) 초등돌봄교실 -초등생(1~3학년)대상으로 학교에서 돌봄제공
청년 (20~40대)		·산모·신생아도우미지원 -출산일 전후 산모 및 신생아 관리	·(교육부) 장애대학생도우미 -장애학생들에게 대학내 교수·학습지원 및 이 동편의 등 제공
중장년 (40~64세)		-	-
노인 (65세이상)	·노인돌봄서비스 -만65세 이상의 취약 독거노인 및 거동 불편 노인 보호 ·노인장기요양보험 -노인성 질병 등을 보유한 노인에게 신 체활동·가사지원 등 제공		·(보훈처)고령국가유공자 노후복지지원 -보훈대상자 중 중증질환 등 보유 가정에 가사 간병 제공 ·(농식품부)취약농가인력지원 -부부농가 등 취약계층 대상으로 가사도우미 지원
전체	·통합사례관리사 지원 -취약계층 발굴 및 위기가구 종합상담, 기관에게 서비스연계 ·지역자율형 사회서비스투자사업 ·지역사회 특성과 수요에 맞는 지역사회 서비스 제공 ·지역정신보건사업 -정신건강증진, 자살예방, 중독관리		·(여가부)여성장애인 생활밀착형지원강화 -장애 여성인 대상으로 임신·출산·육아지원, 성폭력· 가정폭력 등으로 보호

자료: 각 부처별 사업지침서

넷째, 서비스 이용자의 소득 기준으로 제공되는 사회서비스가 차별적인 것으로 파악되는데, 그 현황을 살펴보면 총 24개 사업 중 세부 소득기준이 존재하는 사업은 총 14개였다. 그리고 대부분 기초수급자, 차상위 계층 등 우리사회의 저소득층 중심으로 사회서비스를 제공하고 있는 것으로 파악되었다. 이중 보건복지부는 8개 사업에서 세부 소득기준이 존재하고 있었으며, 여가부, 교육부, 기타 부처가 각각 2개로 파악되었다. 즉 보건복지부는 저소득층에게 제공하는 사회서비스 분야에서 여가부(40%), 교육부(50%) 등과 달리 그 비중(61.5%)이 높은 것으로 파악되었다.

<표 2-3> 소득기준 유무별 돌봄 서비스 제공현황

구분	소득기준 有		모든 소득 계층		
0세~5세 (영유아)	①엄마품온종일 돌봄 (3~5세)	②아동통합서비스 (0~12세) ③아이돌봄서비스(시간제) (1~12세)	④아이돌봄서비스종일제 (0세) ⑤유아학비·보육료지원 (3~5세)	⑥ 영유아 보육료	⑦다문화가 족정착 및 자 녀양육지원 (0~12세)
6~18세 (아동·청소년)	⑧장애아동가족지원 ⑨방과후 돌봄 ⑩방과후 청소년 아카데미(초4~중2) ⑪초등돌봄교실(초1~6)		⑫요보호아동그룹홈지원		
20대~30대 (청년)		⑭산모·신생아도우미 지원(0세)	⑮장애대학생도우미	⑯장애인 활동지원	-
40대~64세 (중장년)	⑬가사간병서비스	-	-		
65세 이상 (노인)	⑰노인돌봄서비스 ⑱고령국가유공자 노후복지지원 ⑲취약농가인력지원		⑳노인장기요양보험		-
전체	㉑통합사례관리사 지원 ㉒지역자율형 사회서비스투자사업		㉓지역정신보건사업 ㉔여성장애인 생활밀착형지원강화		
소득기준 존재 시 세부 기준	①(교육부)엄마품온종일 돌봄 ·법정 저소득층 대상자, 맞벌이 부부의 재직 증명서 제출 등으로 자격 요건 선정 ②(복지부)아동통합서비스지원 ·기초수급자, 차상위계층, 저소득 한부모 가정 등(아동복지법 37조에 따른 취약계층 아동) ③(여가부)아이돌봄서비스(시간제) ·전국가구 평균소득 100% 이하 ⑧(복지부)장애아동가족지원 ·전국가구평균소득 150% 이하 가정(4인가구기준 7,104천원)				

⑨(복지부)방과후 돌봄	·국민기초생활보장 수급권자 가정, 조손, 다문화, 장애, 평균소득가구 70%이하 아동 등
⑩(여가부) 방과후돌봄서비스 통합지원	·차상위계층(4인가구기준, 1,855천원)
⑪(교육부)초등돌봄교실	·저소득층, 한부모 및 맞벌이 가정의 자녀
⑬(복지부)가사간병서비스	·만65세 미만 기초수급자, 차상위계층 중 가사간병이 필요한자(4인가구기준 1,795천원)
⑭(복지부)산모·신생아 도우미지원	·가구 소득 전국가구 월평균소득의 50%이하(2013년도 4인가구기준 2,368천원)
⑰(복지부)노인돌봄서비스	·전국가구평균소득 150%이하(2013년 4인가구기준 7,104천원)
⑱(보훈처)고령국가유공자 노후복지지원	·도시근로자가계 생활실태조사에서 1~12등급으로 나뉘 6등급 이하인자. 4인기준 403,7천원.
⑲(농식품부)취약농가인력지원	·농촌에 거주하는 65세 이상 부부가구, 기초생활수급자, 다문화 가정 등
㉑(복지부)통합사례관리사 지원	·국민기초생활 수급가구 및 차상위 빈곤가구 중 탈빈곤이 가능한 자 등
㉒(복지부)지역자율형 사회서비스투자사업	·전국가구 평균소득 100% 이하(4인가구기준 4,736천원)

이들 24개 정부재정 지원 돌봄서비스의 예산을 살펴보면 2012년 기준 약 5.4조 원으로 파악되며, 대상자 기준으로 살펴보았을 때, 종사자가 가장 많은 영유아·아동·청소년 대상 돌봄서비스 예산이 약 4.3조원으로 전체의 79.1%를 차지하고 있었다. 다음으로는 65세 이상 노인대상의 돌봄서비스로 범부처 4개 사업에 연간 6,156억 원, 6~64세 대상 돌봄서비스가 3,241억원, 전계층 대상 돌봄서비스가 1,687억원 순 이었다. 단일사업으로 예산이 가장 큰 사업은 보건복지부의 영유아 보육료 지원 사업으로 약 2조 3,913원의 예산이 책정되어 있었으며, 가장 작은 것은 여성가족부의 여성장애인 생활밀착형 지원사업으로 12.6억 원이었다.

<표 2-4> 돌봄 관련 서비스 연간 사업예산

(단위: 백 만원, %)

구분		2012년	2013년	2014년	연평균 증가율 (2012~2014)
전체		5,463,798	6,983,468	8,963,110	28.1
영유아 아동 청소년 (12개)	소계	4,322,995	5,644,995	7,431,083	31.1
	영유아 보육료 지원	2,391,291	2,598,219	2,561,415	3.5
	유아학비·보육료지원	1,603,300	2,643,700	3,699,000	51.9
	엄마품온종일 돌봄	5,520	6,120	7,000	12.6
	아이돌봄서비스 (종일제)	43,464	70,818	71,600	28.3
	아이돌봄서비스 (시간제)				
	장애아동가족지원	48,111	57,811	63,745	15.1
	아동통합서비스 지원	46,193	57,596	91,622	40.8
	방과후 돌봄	110,924	128,599	145,568	14.6
	요보호아동 그룹홈	6,913	7,259	8,087	8.2
	다문화가족 정착지원	51,808	58,370	61,690	9.1
	청소년 방과 후 아카데미	15,471	16,051	24,651	26.2
	초등돌봄 교실*	0	452	696,705	-
청년 (2개)	소계	32233	33359	38915	9.9
	장애대학생 도우미	3921	4285	4400	5.9
	산모·신생아 도우미	28,312	29,074	34,515	10.4
6세~64세 (2개)	소계	324,129	401,060	475,775	21.2
	가사간병 서비스	14,251	18,184	20,358	19.5
	장애인활동지원	309,878	382,876	455,417	21.2
노인 (4개)	소계	615,680	700,713	812,555	14.9
	노인돌봄 서비스	102,733	129,862	146,848	19.6
	노인장기요양보험	487,875	541,210	629,481	13.6
	고령국가 유공자 노후복지지원	18,772	22,501	23,626	12.2
	취약농가인력지원	6,300	7,140	12,600	41.4
전 계층 (4개)	소계	168,761	203,341	204,782	10.2
	통합사례관리사 지원	12,176	12,541	13,475	5.2
	지역자율형 사회서비스투자사업	134,500	158,143	145,204	3.9
	지역정신보건사업	20,822	31,394	45,006	47.0
	여성장애인 생활밀착형 지원	1,263	1,263	1,097	-6.8

주: 초등돌봄교실 운영비는 지방비로 지원. 국고는 '10년 돌봄교실 시설확충(400억) 및 '13년 국립학교 돌봄 교실 운영비 지원, '14년 초등돌봄 무상지원 확대에 따라 지방비(2,918억)이외의 추가 소요예산을 국고로 요구

이들 사업들의 2012년부터 2014년까지 연평균 성장률을 살펴보면 전체적으로 28.1%의 고 증가율을 나타내고 있었는데 그 중에서도 예산이 가장 많은 영유아·아동·청소년 대상 돌봄서비스의 연평균 증가율이 31.1%로 가장 높았고, 다음으로 6~64세 대상이 21.2%, 65세 이상 노인이 14.9% 순이었다. 단일 사업으로는 타 사업 대비 도입이 최근에 이루어진 교육부의 유아학비·보육료지원(51.9%)과 보건복지부의 지역정신보건사업(47.0%), 농림수산부의 취약농가인력지원(41.4%), 그리고 보건복지부의 아동통합서비스 지원(40.8%)은 연평균 증가율이 약 40% 이상인 것으로 파악되었다.

2. 돌봄서비스 이용자 및 종사자, 기관 현황

총 24개 사업 중 직접 돌봄 서비스를 이용하는 이용자 현황을 살펴보면 2012년 기준 총 140만 명으로 파악되며 연평균 4.7%씩 증가하고 있는 것으로 파악된다. 대상별로는 65세 이상 노인이 전체 이용자의 27.3%로 가장 많았으며, 다음으로 아동(14.9%), 청소년(8.3%), 장애인(7.3%)의 순이었다. 연평균 증가율에서는 여성가족부가 추진하고 있는 영유아 대상 종일제 아이돌봄 서비스의 경우, 2010년부터 2012년까지 3년간 연평균 증가율이 335.1%로 매우 높은 반면, 복지부의 여성 대상의 산모신생아도우미 사업(-3.9%)과 6~64세 대상의 가사간병서비스사업(-5.2%), 그리고 농림식품부의 취약농가인력지원사업(-4.8%)은 서비스 이용자가 점차 감소하고 있는 것으로 파악되었다.

반면에 종사자 규모는 총 41.9만 명(2012년 기준)으로 1인당 3.5명을 돌보고 있는 것으로 파악된다. 우선 돌봄 대상별로는 노인대상 돌봄인력이 29만 4751명으로 전체 돌봄인력의 73.4%를 차지하고, 다음으로 장애인(7.9%)이 약 3.2만 명, 아동(5.8%)이 2.3명의 순이었다. 2년간(2010~2012) 종사자 연평균 증가율에서는 이용자 증가율과 거의 동일한 4.7%의 증가율을 보이고 있었는데 이중 여성가족부

의 영유아 종일제 아이돌봄 종사자의 연평균 증가율이 26.3%로 가장 높았고, 다음으로 아동(21.4%), 장애인(20.0%)의 순이었다. 특히 주목할 부문은 아동 부문 중 여성가족부의 시간제 아이돌봄 서비스의 연평균 증가율이 26.3%로 단일사업 중에서 가장 높았고 이를 연평균 증가율(26.3%)이 높은 영유아 대상의 종일제 아이돌봄과 연계하여 볼 때, 맞벌이 부모들의 재가 및 등하교 중심의 돌봄 욕구가 매우 높다는 점이다. 한편, 종사자 1인당 돌봄서비스 이용자 규모를 살펴보면 전체적으로 3.5명이지만 재가서비스와 시설서비스에 따라 돌봄규모가 상대적으로 큰 차이가 있는 것으로 파악된다. 대표적인 시설서비스인 아동 대상의 교육부 엄마품 온종일 돌봄(15.2명)과 청소년 대상 복지부의 방과후돌봄(12.1명), 그리고 여성가족부의 청소년 방과후 돌봄서비스(13.6명)의 경우 종사자 1인당 돌봄규모가 최소 12명을 넘어가지만, 재가서비스인 여성가족부의 아이돌봄 시간제 서비스(3.6명), 노인대상의 복지부 노인장기요양보험과 노인돌봄서비스(1.2명), 장애인 대상 돌봄서비스(3.2명) 등은 최대 3.6명 수준인 것으로 파악된다. 종사자들이 1일 1명의 재가 돌봄서비스를 제공한다고 할 경우 종사자들이 수용해야할 이용자 수가 많아 서비스 품질 저하가 발생할 소지가 있는 것이다.

<표 2-5> 서비스 이용자 규모 및 연평균 증가율

(단위: 개, 명, %)

구분		사례수	2010년 (n=20)	2011년 (n=20)	2012년 (n=20)	2013년 6월 (n=19)	연평균 증가율 (‘10~’12)	
서 비 스 이 용 자	합계	(20)	1,278,375	1,358,692	1,400,314	1,188,768	4.7	
	영유아	<소계>	(1)	124	1,204	2,348	2,428	335.1
		영아종일	(1)	124	1,204	2,348	2,428	335.1
	아동	<소계>	(4)	134,595	166,830	209,854	204,766	24.9
		그룹홈	(1)	2,127	2,241	2,438	2,438	7.1
		온종일	(1)	633	2,552	6,569	8,703	222.1
		초등돌봄	(1)	104,496	124,103	159,248	159,737	23.4
		시간돌봄	(1)	27,339	37,934	41,599	33,888	23.4
		<소계>	(4)	333,767	369,124	381,769	387,624	6.9
	노인	노인돌봄	(1)	34,490	37,728	37,271	34,739	4.0
		장기요양	(1)	278,396	308,278	321,936	334,079	7.5
		농식품부	(1)	10,713	10,030	9,704	5,728	-4.8
		취약농가	(1)	10,168	13,088	12,858	13,078	12.5
	청소년	<소계>	(2)	106,771	113,396	116,557	8,090	4.5
		지역아동	(1)	100,233	104,982	108,357	-	4.0
		아카데미	(1)	6,538	8,414	8,200	8,090	12.0
	여성	<소계>	(1)	62,491	61,345	57,744	32,102	-3.9
		산모신생아	(1)	62,491	61,345	57,744	32,102	-3.9
	다문화 가정	<소계>	(1)	21,588	23,547	20,325	18,990	-3.0
		다문화	(1)	21,588	23,547	20,325	18,990	-3.0
	장애인	<소계>	(4)	74,828	91,661	101,409	98,212	16.4
		활동지원	(1)	29,409	33,772	38,237	48,448	14.0
		장애아동	(1)	714	3,125	3,259	2,414	113.6
		대학생도우	(1)	2,170	2,595	2,532	2,350	8.0
		여성장애인	(1)	42,535	52,169	57,381	45,000	16.1
	저소득층 환자	<소계>	(1)	11,513	10,539	10,353	8,510	-5.2
		가사간병	(1)	11,513	10,539	10,353	8,510	-5.2
	지역사회 등 일반인	<소계>	(2)	532,698	521,046	499,955	428,046	-3.1
		지역사회	(1)	485,736	473,922	450,554	374,528	-3.7
		정신보건	(1)	46,962	47,124	49,041	53,518	2.2

<표 2-6> 서비스 종사자 규모 및 연평균 증가율

(단위: 개, 명, %)

구분		사례 수	2010년 (n=20)	2011년 (n=20)	2012년 (n=20)	2013년 6월 (n=19)	연평균 증가율 (‘10~’12)	종사자 1인당이용자 (12년 기준)	
서비스 종사자	합계	(19)	365,207	387,284	401,329	419,094	4.8	3.5	
	영유아	<소계>	(1)	7,262	10,758	11,589	12,544	26.3	0.2
		영아종일	(1)	7,262	10,758	11,589	12,544	26.3	0.2
	아동	<소계>	(4)	15,830	19,678	23,329	27,495	21.4	9.0
		그룹홈	(1)	696	696	832	832	9.3	2.9
		온종일	(1)	102	373	633	834	149.1	10.4
		초등돌봄	(1)	7,770	7,851	10,275	13,285	15.0	15.5
		시간돌봄	(1)	7,262	10,758	11,589	12,544	26.3	3.6
		노인	<소계>	(3)	283,284	290,177	294,751	309,437	2.0
	노인돌봄		(1)	8,555	9,519	10,015	11,809	8.2	3.7
	장기요양		(1)	273,729	279,658	283,746	296,528	1.8	1.1
	국가고령자		(1)	1,000	1,000	1,000	1,100	0.0	12.9
	청소년	<소계>	(2)	8,535	9,242	9,576	601	5.9	12.2
		지역아동	(1)	8,042	8,631	8,974	.	5.6	12.1
		아카데미	(1)	493	611	602	601	10.5	13.6
	여성	<소계>	(1)	3,369	2,756	2,514	2,674	-13.6	23.0
		산모신생아	(1)	3,369	2,756	2,514	2,674	-13.6	23.0
	다문화 가정	<소계>	(1)	2,819	3,629	2,961	2,803	2.5	6.9
		다문화	(1)	2,819	3,629	2,961	2,803	2.5	6.9
	장애인	<소계>	(4)	22,152	27,340	31,898	38,067	20.0	3.2
		활동지원	(1)	19,519	23,653	28,003	34,232	19.8	1.4
		장애아동	(1)	448	1,305	1,335	1,269	72.6	2.4
		대학생도우	(1)	2,125	2,316	2,494	2,500	8.3	1.0
		여성장애인	(1)	60	66	66	66	4.9	869.4
	저소득층 환자	<소계>	(1)	3,186	2,881	3,098	3,512	-1.4	3.3
		가사간병	(1)	3,186	2,881	3,098	3,512	-1.4	3.3
	지역사 회 등 일반인	<소계>	(2)	18,770	20,823	21,613	21,961	7.3	23.1
		지역사회	(1)	17,751	19,677	20,218	20,298	6.7	22.3
		정신보건	(1)	1,019	1,146	1,395	1,663	17.0	35.2

종사자 처우에 대한 현황을 사업지침서를 기반으로 전반적으로 살펴보면 종사자로서 갖추어야 할 자격증 및 교육내용이 수록된 것은 상대적으로 많은 반면, 종사자 처우와 관련된 임금과 수당, 4대 보험 가입과 같은 근로자 인정문제에 대한 현황은 적은 것으로 파악된다. 우선 자격증과 관련해서는 20개 사업 중 15개 사업(75%)에서 자격증 조항이 존재했으며, 자격증과 유사한 경력사항이 존재하는 복지부의 장애인활동지원을 포함 할 경우 그 수는 16개로 증가하는 것으로 파악되었다. 두 번째로 종사자로 근무하기 위한 전 직무에 대한 맞춤형 요건으로서 교육내용을 포함하고 있는 사업은 총 20개 사업 중 16개로 전체의 80%에 달했으며, 교육내용이 신규교육과 보수교육으로 세분화 된 경우는 보건복지부의 산모신생아 도우미와 장애인활동 지원, 그리고 여성가족부의 아이돌봄서비스 영아종일제와 다문화 가족정착지원 등 총 4개 였다. 셋째, 임금과 관련해서는 12개 (60.0%)의 사업에서 해당 내용이 존재했으며 대부분 인건비 지급방식에 기초했을 경우에 한해 사업지침 내용이 포함된 것으로 파악되었다. 보건복지부의 산모신생아 도우미 사업 등 바우처 사업의 경우, 사업자에게 서비스 급여방식으로 사업비가 지급되며 지급된 사업비를 사업자와 종사자가 배분하게 되어 있고, 더불어 서비스 급여가 매년 정부예산으로 인해 변동되기 때문에 그 내용이 누락된 것으로 판단되었다. 넷째, 임금 외 수당이 지급되는 경우는 총 20개 중 7개(35.0%)에 불과 했으며, 초과근로수당(5개), 선별적 교통수당(1개), 기타(1개)로 구성되어 있었다. 근로자성을 인정하는 초과 근로수당 외에 복리후생 관련 수당은 사업지침서 상에 미포함되어 있었다. 마지막으로 4대 보험 가입여부에서는 22개 사업 중 4대보험이 의무적으로 가입되어 있는 사업은 10개(50.0%)이며 선별적인 경우는 10개로 파악된다.

<표 2-7> 법무처 돌봄서비스 종사자 처우현황

구분	종사자 처우 현황
①산모·신생아 도우미	-(자격증) 요양보호사, 간호사, 간호조무사, 사회복지사 등 -(신규 교육) 교육 80시간 또는 경력자 교육 40시간, 안전교육과 대처 방법 교육 실시 -(보수 교육) 신규자 교육(기본 및 심화과정) 또는 경력자 교육 수료 후 1년 이상 경과자에 대해 실시(연 8시간) -(4대 보험) 배상보험은 의무적으로 가입. 상해보험은 4대 보험으로 갈음하되 4대 보험 대상자가 아닌 경우에는 제공기관에서 상해보험이나 별도 보상대책을 마련해야 함
④엄마품 온종일 돌봄강사	-(자격증): 유치원 및 보육교사 2급 이상 자격 소지자 권장 -(교육) 돌봄 교실 안전관리, 질 높은 돌봄 프로그램 운영 등 교육 -(4대보험) 4대보험(연금·건강·고용·산재) 가입 등 관련 법률 준수
⑤아이돌봄 서비스 영아종일제 돌보미	-(임금) 1명 돌봄 기본 5천원, 심야, 주말은 6천원/2명 이상 돌봄 5천원+[(총돌봄아동수-1)x2,500원], 심야, 주말의 경우 6천원+[(총돌봄아동수-1)x3천원] -(수당) 교통비 지원(연계건별 4시간 이하, 벽지지역 및 기타 지자체가 활동기피지역으로 인정하는 경우) -(자격증) 보육교사, 건강가정사, 사회복지사, 보육교사 2급 이상 -(경력) 아동양육지원사업 관련분야 학사 이상 소지자 또는 2년 이상 실무 경험자 -(양성교육) 80시간 교육 후 수료증 수여(자격증 소지자의 경우 양성교육은 면제하고 현장실습 이수 후 활동) -(보수교육) 집합과정 격년(20시간) 실시 -(4대보험) 관련 법령에 의한 해당 보험의 가입 기준에 따라 처리, 배상 보험 의무 가입, 상해 보험은 4대 보험으로 갈음하되, 4대 보험 대상자가 아닌 경우에는 제공기관에서 상해 보험이나 별도 보상 대책을 마련하여야 함
⑥장애아동가 족지원	-(자격증) 발달재활서비스 관련 자격증 소지자(국가자격증, 공인 민간자격증 소지자) -(경력) 발달재활서비스 관련 학과를 전공 후 발달재활서비스 관련 분야 경력이 1,200시간 이상인 사람 -(4대 보험) 제공인력에 대한 4대 보험을 관련 법령에 의한 해당 보험의 가입 기준에 따라 처리
⑧방과 후 돌봄	-(임금) 2012년 사회복지이용시설(복지관) 종사자보수체계(안) 봉급지급 기준 3급 1호봉 기준 적용 -(자격증) 사회복지사 2급, 학대아동보호사업과 관련된 기관에서 3년 이상 근무자, 등 -(교육) 연중 집합교육(5시간)과 온라인교육(25시간) -(4대 보험) 지역아동센터는 종사자에 대하여 국민건강보험 등 4대 보험에 가입, 퇴직금적립 등 관련 법령 준수
⑨요보호아동 그룹홈보육사	-(임금) 보육사의 최저임금은 월 140만 원 이상으로 정함(사회보험, 퇴직적립금 등 포함) -(수당) 연장근로수당 지급 가능 -(자격증) 사회복지사 3급 이상, 보육교사, 유치원, 초등학교, 중등학교 자격증 소지자 -(교육) 교육 수요에 따라 교육 실시 -(4대보험) 국민건강보험 등 4대 보험에 의무 가입

20 사회서비스일자리 처우개선 및 효율화 방안 연구

구분	종사자 처우 현황
⑩ 다문화가족 정착 및 자녀 양육지원	-(임금) 센터장(상급) 2,190천원, 팀장(1,890천원), 팀원(1,640천원), 사무원(1,240천원)4대보험료 포함 -(수당) 회당 개별수업 25천원, 그룹수업 30천원 -(자격증) 사회복지사, 건강가정사 자격증 -(업무교육) 센터직원은 업무관련(연 30시간 이상) 교육 수행, 방문교육지도사는 업무관련(온라인 40시간, 오프라인 20시간)실시와 월 6회 이상 교육 진행(회당 2시간) -(보수교육) 교육시간 및 내용이 연차별 차등(온라인 평균 10시간, 오프라인 4시간) -(4대 보험) 의무가입
⑪ 방과후돌봄 서비스 통합 지원(복지부)	-(임금) 1,406천원(사회복지이용시설 종사자 보수체계(안) 봉급 기준표 3급 1호봉 기준) -(교육) 집합교육(4시간)과 온라인교육(25시간) 의무 -(4대보험) 의무가입
⑫ 아이돌봄 서비스 시간제	-(임금) 아동수 1명 당 200시간 활동 기준으로 월 100만원, 아동수 2명 200시간 활동 기준으로 월 150만원 -(수당) 교통비 지원(연계건별 4시간 이하 서비스 제공, 벽지지역 및 활동기피지역) -(자격증/경력/교육/4대보험) 아이돌봄서비스 영아종일제와 동일
⑬ 초등돌봄교실 (아침 돌봄강사, 전담강사)	1) 아침 돌봄 강사 -(임금) 1인 1일 20,000원 -(자격증) 유·초·중·고 교사 자격증, 보육교사 자격증 소지자 2) 전담강사 -(임금) 1인 연간 23,595천원 -(수당) 제수당 및 명절휴가보전금 -(자격증) 유·초·중등교사 자격증, 보육교사 1, 2급 자격증 소지자 -(교육) 초등돌봄교실 운영의 내실화 및 역량 강화를 위해 업무담당교원 및 돌봄전담 강사 연수를 실시 -(4대보험) 의무가입
⑭ 가사간병 서비스	-(자격증) 요양보호사 2급 이상 자격 취득 자 -(보수교육) 상·하반기 각 2시간씩 연 4시간 실시 -(4대보험) 4대 보험을 관련 법령에 의한 해당 보험의 가입 기준에 따라 처리, 배상보험 의무 가입, 상해 보험은 4대 보험으로 갈음하되, 4대 보험 대상자가 아닌 경우에는 제공기관에서 상해 보험이나 별도 보상 대책을 마련하여야 함
⑮ 장애인활동 지원	-(교육) 신규 활동보조인 : 교육기관에서 기본교육(60시간), 기존 활동보조인은 보수 교육(20시간) -(경력): 활동보조 또는 가사·간병도우미 등의 제공 활동 경력이 최근 1년간 360시간 이상인 자 -(4대보험) 관련 법령에 의한 해당 보험의 가입 기준에 따라 처리, 상해 보험은 4대 보험으로 갈음하되, 4대 보험 대상자가 아닌 경우에는 제공기관에서 상해 보험이나 별도 보상 대책을 마련하여야 함, 배상보험 의무가입

구분	종사자 처우 현황
⑩ 장애대학생 도우미	-(임금) 일반도우미 1인당 300천원/월, 전문 도우미 1387천원/월, 원격교육지원 2,000천원/월 -(자격증) 중증(1~3급) 장애학생 지원을 위한 자격증 소지한 수화통역사, 속기사, 점역사 등 -(교육) 대학별 사전교육(집체) 의무 실시(3~9월 중, 학기별 1시간 이상)
⑪ 노인돌봄 서비스 노인돌보미	-(임금) 평일(7,200원 이상), 휴일 및 야간(7,920원 이상) -(수당) 휴일 및 야간 근무자에 대하여는 통상임금의 10% 가산(가산 단가는 1일 최대 3시간까지 적용) -(자격증) 노인요양보호사 자격증 -(보수교육) 상하반기 각 2시간씩 연 4시간 -(4대보험) 관련 법령에 의한 해당 보험의 가입 기준에 따라 처리(※ 산재보험은 사업장별 가입이므로 모든 제공기관 의무 가입), 배상보험은 제공기관에서 소속 노인돌보미에 대해 의무적으로 가입, 상해보험은 4대 보험으로 갈음하되, 4대 보험 대상자가 아닌 경우에는 제공기관에서 상해보험이나 별도 보상 대책을 마련하여야 함
⑫ 노인장기 요양보험	-요양보호사 처우에 관한 별도의 지침 없음
⑬ 고령국가유 공자 노후복 지지원	-(임금 및 수당) 월 170만원(수당 포함) -(자격증) 사회복지사 1급 자격증 보유자 -(보수교육) 연 1회 실시(반나절) -(4대 보험) 가입 의무
⑭ 취약농가 인력지원	-(임금) 정부 7000원+농협 3000원 1일 10,000원 지급
⑮ 지역자율형 사회서비스 투자사업	-(교육) 연 20시간 이상의 교육계획을 수립·시행하여야 함(신규인력: 소양교육(5시간) 및 직무교육(14시간)) -(보수교육) 기존 제공인력에 직무 관련 연간 20시간 이상 -(4대 보험) 관련 법령의 기준에 따라 가입
⑯ 지역정신보 건사업	-(임금 및 수당) 2012년 사회복지생활시설 종사자 기본급 가이드라인 준수 -(자격증) 간호사, 임상심리사, 사회복지사 및 기타관련분야의 자격증 소지자 -(교육) 직무·보수교육, 화재 등을 대비한 안전교육, 인권교육 등 -(4대 보험) 의무가입
⑰ 여성장애인 생활밀착형 지원강화	-(자격증) 사회복지사, -(보수교육) 근무시간 중 교육이 가능하며 해당교육에 참가할 수 있도록 지원 -(4대보험) 관련 법령의 기준에 따라 가입

주: 영유아보육료 지원 및 유아학비 보육료 지원은 어린이집 및 유치원 교사를 대상으로 하고 있어 제외

한편, 돌봄서비스 관련 사업을 제공하고 있는 부처들은 서비스 제공기관으로서 대부분 관련부처 산하기관이나 민간기관을 선정하여 사업을 위탁하는 방식으로 사업을 진행하고 있는 것으로 파악된다. 2012년 기준으로 약 4만 여개의 사업체가 돌봄 서비스를 제공하고 있었으며, 그 중 노인 대상 서비스 기관이 약 2.5만 개로 전체의 61.7%를 차지하며, 다음이 아동으로 6,632개(16.4%), 청소년(10.4%)의 순이었다. 단일사업으로는 노인대상의 노인장기요양보험 기관들로서 재가기관 19,240개, 시설기관 4,326개, 총 23,566(2012년 기준)개로 확인되었다. 그리고 그 다음으로는 아동대상의 교육부 초등돌봄교실로 5,652개, 복지부의 청소년 대상 지역아동센터 4,036개의 순이었다. 시설기관의 연평균 증가율에서는 서비스 이용자(4.7%)와 종사자(4.8%)의 연평균 증가율과 비슷한 4.2%(2010~2012년)였으며, 총 20개 사업 중 연평균 증가율이 가장 높은 사업은 사업을 시작한지 얼마안 되는 교육부의 엄마품 온종일 돌봄의 수행기관 증가율이 161.6% 가장 높았고, 다음이 복지부의 지역사회투자사업(41.7%)의 순이었다.

<표 2-8> 돌봄 관련 서비스 기관 개수

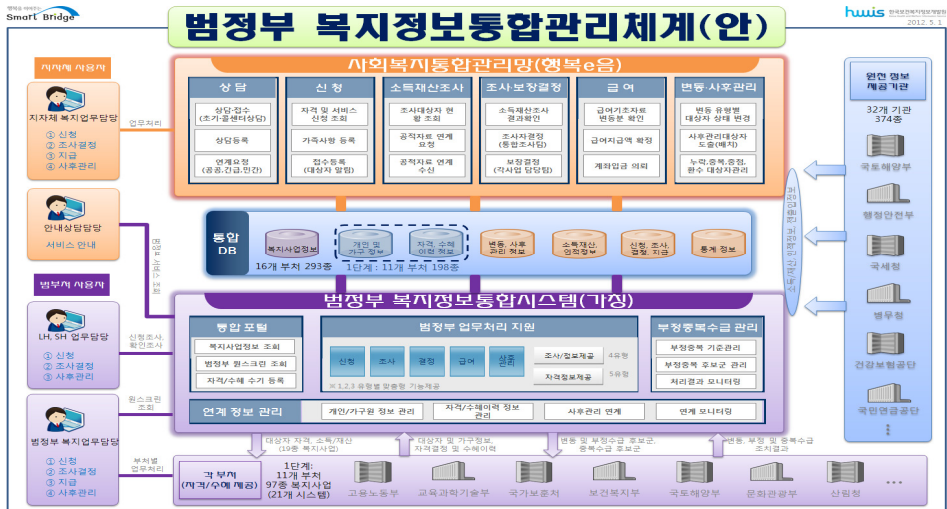
							(단위: 개, %)
구분		사례수	2010년	2011년	2012년	2013년 6월	연평균 증가율 (2010~2012년)
전체		(19)	37,166	38,593	40,377	41,451	4.2
영유아	<소계>	(1)	208	207	215	216	1.7
	영아중일	(1)	208	207	215	216	1.7
아동	<소계>	(4)	5,784	6,168	6,632	6,849	7.1
	그룹홈	(1)	348	348	416	416	9.3
	온종일	(1)	51	183	349	433	161.6
	초등돌봄	(1)	5,177	5,430	5,652	5,784	4.5
	시간돌봄	(1)	208	207	215	216	1.7
노인	<소계>	(3)	24,636	24,512	24,902	25,404	0.5
	노인돌봄	(1)	913	921	1,311	1,424	19.8
	장기요양	(1)	23,698	23,566	23,566	23,955	-0.3
	국가고령자	(1)	25	25	25	25	0.0
청소년	<소계>	(2)	3,851	4,185	4,236	4,236	4.9
	지역아동	(1)	3,690	3,985	4,036	4,036	4.6
	아카데미	(1)	161	200	200	200	11.5
여성	<소계>	(1)	253	305	247	270	-1.2
	산모신생아	(1)	253	305	247	270	-1.2
다문화 가정	<소계>	(1)	159	200	200	212	12.2
	다문화	(1)	159	200	200	212	12.2
장애인	<소계>	(4)	723	1,073	1,133	1,242	25.2
	활동지원	(1)	508	849	898	1,008	33.0
	장애아동	(1)	16	17	17	18	3.1
	대학생도우	(1)	179	185	196	194	4.6
	여성장애인	(1)	20	22	22	22	4.9
저소득층 환자	<소계>	(1)	311	316	459	487	21.5
	가사간병	(1)	311	316	459	487	21.5
지역사 회 등	<소계>	(2)	1,241	1,627	2,353	2,535	37.7
	지역사회	(1)	1,081	1,463	2,170	2,335	41.7
일반인	정신보건	(1)	160	164	183	200	6.9

주: 농식품부의 경우, 농협이 사업주관 기관이며, 농가 주부회 등 지역의 임의적인 자원봉사모임을 이용하여
여 서비스를 제공

제2절 사회서비스 중복수혜 검증 현황

정부가 제공하고 있는 사회서비스를 이용자들이 중복으로 이용하고 있는 지를 파악하는 방법중 가장 효과적이면서도 효율적인 방법은 사업 당 이용자들의 정보를 비교 검색하는 것이다. 여기에서 중복이란 정부가 제공하는 사업서비스 사업의 성격 및 수혜 내용에 있어 동일한 대상에게 부처별로 유사한 복지서비스가 제공되는 현상을 말한다. 이와 관련하여 범부처는 이미 ‘범정부 복지정보통합관리 체계 안’을 마련, 정보시스템 구축을 통해 복지서비스의 중복 수혜문제를 해결하고자 작업에 착수 중인 것으로 파악되었다. 그 이유는 현재 범부처 차원에서 제공되고 있는 복지서비스는 사회서비스를 포함하여 보건복지부가 130개, 여성가족부가 23개, 행정안전부가 15개 등 총 296개로 많지만, 복지사업의 대상과 내용이 유사하고, 여러 부처에서 중복 운영되고 있으며, 다양한 정부기관에 의해 산발적으로 집행됨에 따라 복지지출과 수혜의 중복이 발생할 수 있는 문제의식 때문이었다. 보다 구체적으로 보면 공급자인 정부차원에서는 복지서비스의 설계 단계부터 부처간 업무협조가 미연계 되어 부처별로 새로 전달체계를 구축하여 사업을 진행하는 비효율성을 발생시킬 수 있고, 이용자인 국민의 입장에서 보면 복지사업의 소관부처와 지원대상, 지원가능 여부를 정확히 알기 어렵기 때문에 서비스 이용 포기를 불러올 수 도 있다는 것이다. 이에 보건복지부 산하 보건복지정보개발원이 개인 또는 가구별 복지정보가 기록된 복지부의 사회복지통합관리망에 범부처 사업 수혜기록을 연계한 후 복지수혜 중복자 검색이 가능한 검색 시스템을 탑재한 ‘범정부 복지정보 통합시스템’을 2012년 8월에 개통하였다.

[그림 2-1] 범정부 복지정보통합관리체계(안)

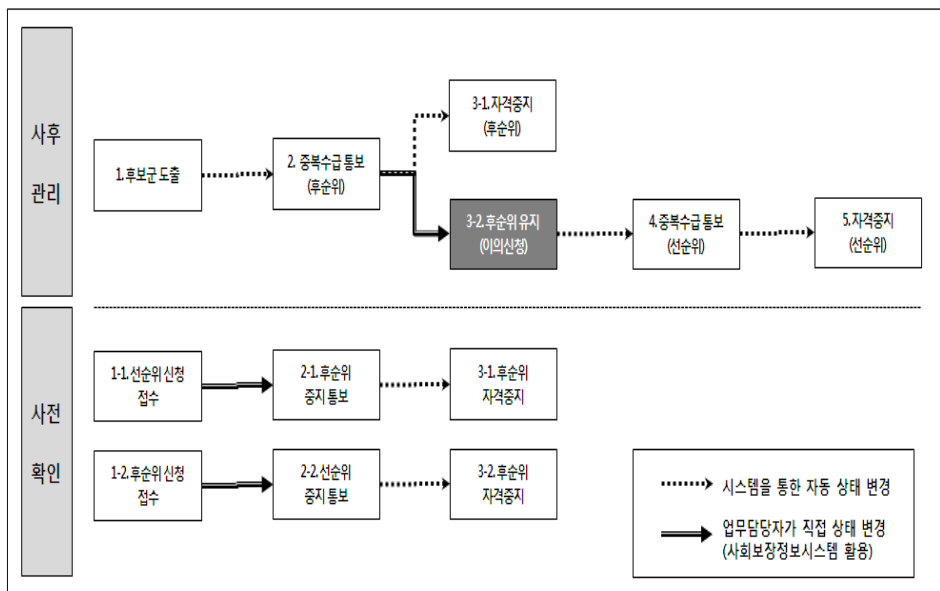


자료 : 보건복지정보개발원, 2012

범정부 복지정보연계시스템이란 보건복지부의 사회통합관리망(행복e음)의 연계 범위를 범정부 복지사업으로 확대하여 범정부 차원의 복지사업 정보관리, 범정부업무처리지원, 부정·중복수급관리, 범정부 포털관리, 범정부 연계관리 등을 수행하는 정보시스템이다. 기존 사회통합관리망(행복e음)에서 관리되었던 101개 복지사업을 포함하여 296개 전부처 복지사업의 수급자 소득·재산 및 인적정보를 연계함으로써 부정·중복수급을 방지하고자 설계되었다. 보건복지정보개발원은 범정부 복지정보연계시스템에서의 중복 수혜 방지 기능 개선을 위해 ‘복지지킴이’라는 중복방지기능 검색엔진을 탑재하였는데 복지지킴이는 사전에 설정된 사업간 중복 유형 31개 유형 하에서 중복사업간 우선순위, 상호배타적 혹은 일부 중복금지 여부, 기관 정보시스템 현황 등을 고려하여 22개 유형에 대해서는 사전·사후 체크 모두 적용을, 일부 세부내역 중복금지인 9개 유형에 대해서는 사후 체크만을 적용하고 있다. 우선 사전 확인의 경우, 선순위 사업과 후순위 사업 중 어느 사업이 먼저 접수되었는지에 따라 상호배타적으로 접수 하되, 선순위

사업이 신청·접수 되었을 경우 시스템에서 체크되는 후순위 사업에 대해 중지를 통보하여 후순위 사업에 대한 자격 중지가 이루어지는 형태와 후순위 사업이 신청·접수 되었을 경우 민원인의 선택에 따라 선택되지 않은 사업을 결정 차단하는 과정으로 이루어지게 설계되어 운영되고 있다. 그리고, 사후관리의 경우에는 후보군을 도출한 뒤 후순위 사업에 대해 중복수급을 통보한후 민원인의 이의 신청 여부에 따라 자격중지 또는 이의신청 처리 후 자격 중지과정이 진행된다. 만약 이의신청 발생하면 신청 접수이외의 과정은 시스템을 통해 자동변경 되도록 설계되었다.

[그림 2-2] 중복 수금관리 업무 프로세스



자료 : 보건복지정보개발원, 2012

이와 같은 상황에서 이용자의 범부처 사회서비스 중복수혜와 관련하여 살펴볼
 부문은 복지지킴이를 통해 검색 가능한 중복사업군에 돌봄서비스가 얼마나 포함
 되어 있는가 하는 점이다. 앞서 언급했던 것처럼 현재 범부처 복지정보연계시스

템은 총 31개의 중복사업군을 설정한 것으로 파악된다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 사회통합관리망(행복e음)안에 총 7개가 존재하는 것으로 파악된다. 그 중 3개 사업은 복지부내 노인 대상의 돌봄서비스 사업으로 장애인활동지원, 노인돌봄서비스, 노인장기요양보험 재가급여 및 시설급여이며, 기타 4개 사업은 장애인 자립자금대여 등 자금지원과 주택개조사업 부문이 포함되어 있다. 두 번째로 사회통합관리망(행복e음)과 범정부간에 설정된 중복사업군은 총 16개로 이중 돌봄서비스와 관련된 사업군은 노인돌봄종합서비스와 기본서비스, 노인장기요양보험재가급여와 노인돌봄서비스 2개 사업군으로 파악되었다. 세 번째로 범정부간 중복사업군은 총 8개로 본고에서 설정한 돌봄서비스 사업군은 존재하지 않은 대신 장애인행정도우미지원, 공공산림가꾸기, 노인일자리 지원 등 사회서비스 중 사회참여부문의 사업 군들에 대한 중복수혜군이 포함되어 있다.

<표 2-9> 범부처 복지정보통합시스템 내 31개 중복수혜 사업 군 및 돌봄서비스 포함 여부

구현유형	가업명(소관부처)	사업명(소관부처)	돌봄서비스 포함여부
행복음간 (7개)	장애인자립자금대여(복지부)	저소득층창업지원(복지부)	×
	한부모가족복지자금대여(여성부)	저소득층창업지원(복지부)	×
	농어촌장애인주택개조사업(복지부)	주거현물집수리사업(복지부)	×
	한부모가족복지자금대여(여성부)	장애인자립자금대여(복지부)	×
	장애인활동지원(복지부)	노인돌봄종합서비스(복지부)	○
	노인장기요양보험재가급여(복지부)	노인장기요양보험특별현금급여(복지부)	○
	장기요양보험시설급여(복지부)	노인장기요양보험특별현금급여(복지부)	○
행복e음- 범정부간 (16개)	노인일자리지원	자활근로(복지부)	×
	장애인행정도우미지원	자활근로(복지부)	×
	장애인복지일자리지원	자활근로(복지부)	×
	공공산림가꾸기	자활근로(복지부)	×
	산림서비스증진(산림청)	자활근로(복지부)	×
	노인돌봄종합서비스(복지부)	노인돌봄기본서비스	○
	노인장기요양보험재가급여(복지부)	노인돌봄기본서비스	○
	국가보훈대상자수업료등 국비지원	기초보장교육급여(복지부)	×
	국가보훈대상자수업료등 국비지원	장애인자녀교육비지원(복지부)	×
	국가보훈대상자수업료등 국비지원	긴급복지교육지원(복지부)	×
	소아암환자의료비지원	의료급여본인부담금보상제(복지부)	×
	치매치료관리비지원사업	의료급여본인부담금보상제(복지부)	×
	소아암환자의료비지원	의료급여본인부담금상한제(복지부)	×
	치매치료관리비지원사업	의료급여본인부담금상한제(복지부)	×
범정부간 (8개)	회귀난치성질환자 의료비 등 지원	긴급복지의료지원(복지부)	×
	긴급복지의료지원(복지부)	치매치료관리비지원사업	×
	장애인행정도우미지원	노인일자리지원	×
	공공산림가꾸기	노인일자리지원	×
	산림서비스증진(산림청)	노인일자리지원	×
	장애인행정도우미지원	장애인복지일자리지원	×
	장애인행정도우미지원	공공산림가꾸기	×
	장애인행정도우미지원	산림서비스증진(산림청)	×
	공공산림가꾸기	장애인복지일자리지원	×
	산림서비스증진(산림청)	장애인복지일자리지원	×

자료 : 보건복지정보개발원, 2012

또한 장기적으로 보건복지정보개발원은 기존 31개 중복수혜 사업군이외에 총 16개의 범부처 사업 군에 대한 중복수혜여부 검증을 위하여 사업들을 검토 중인 것으로 알려졌다. 그 중 사회서비스 특히 돌봄서비스와 관련된 사업검토로는 총 2개로 첫째는 돌봄지원 사업군으로 농림수산식품부의 취약농가인력지원 사업과 보건복지부의 노인돌봄종합서비스 그리고 가사간병도우미 사업의

중복가능성에 대한 논의이다. 그리고 둘째는 방문형 돌봄사업군으로 보건복지부 내 노인돌봄 기본/종합서비스와 가사간병도우미, 장애인 활동지원, 방문건강관리 등의 중복수혜 및 통합관리에 관한 내용이었다. 결국 범부처가 현재 진행하고 있는 노인 대상 돌봄서비스의 중복가능성에 대한 검토와 사업통합에 대한 논의가 진행되고 있다는 것으로 해석할 수 있겠다.

<표 2-10> 국가복지사업 총괄 조정 대상군

1 차 조 정 대 상 군	① 저소득층 아동청소년 급식지원 사업군	
	해당사업	결식아동급식지원 사업(보건복지부), 저소득층자녀 학교급식비 지원 사업(교육과학기술부), 학교우유급식 사업(농림수산식품부)
	조정방향	사업 관리·전달체계의 조정, 대상자 소득재산 조사 기준 및 대상자 선정 방식 조정노인장기요양보험 특별현금급여(복지부)
	② (통합)사례관리서비스 제공 사업군	
	해당사업	드립스타트 사업(보건복지부), 위기가구사례관리 사업(보건복지부), 의료급여사례관리 사업(보건복지부), 자활사례관리 사업(보건복지부), 장애인사례관리 사업(보건복지부), 맞춤형방문건강관리 사업(보건복지부), 취업성공패키지 사업(고용노동부), 취약한부모가족역량강화사업(여성가족부), 다문화가족사례관리 사업(여성가족부)
	조정방향	유사중복성 사업의 통합, 사업간 기능적 연계체계 구축
	③ 산모건강관리-영양플러스 사업군	
	해당사업	산모건강관리 사업(보건복지부), 영양플러스 사업(보건복지부)
	조정방향	사업관리 정비, 접수 및 관리조직 통합
	④ 취약계층 집수리지원 사업군	
	해당사업	주거현물급여 집수리 사업(보건복지부), 농어촌 장애인 주택 개조 사업(보건복지부), 저소득층 에너지 효율개선 사업(지식경제부), 슬레이트 지붕개량사업(행정안전부/환경부), 사회취약계층 주택개보수 사업(국토해양부), 주택옥내 급수관 개량지원 사업(환경부)
	조정방향	사업간 대상자 선정 연계체계 마련, 사업간 급여의 통합·연계 집행 방안 마련, 대상자(가구) 선정 기준 조정
	⑤ 학비 및 학습비 보조지원 사업군	
	해당사업	저소득층 자녀학비지원 사업(교육과학기술부), 교육급여(보건복지부), 저소득 한부모가족 아동양육비 등 지원 사업(여성가족부)
	조정방향	조정방향: 중복수혜 방지를 위한 정보연계체계 구축
	⑥ 장애인 자활 및 근로지원 사업군	
	해당사업	산재장애인창업지원 사업(고용노동부), 장애인 창업인큐베이터사업(중소기업청), 장애인자영업자 창업자금융자 사업(중소기업청), 장애인자립자금대여 사업(보건복지부)

30 사회서비스일자리 처우개선 및 효율화 방안 연구

2차 조정대상 군	조정방향	관리·전달체계 조정, 사업간 정보연계체계 구축, 대상선정 기준 및 절차 조정
	⑦ 문화바우처 사업군	
	해당사업	여행바우처 사업(문화체육관광부), 문화바우처 사업(문화체육관광부), 스포츠바우처 사업(문화체육관광부)
	조정방향	사업운영방식 조정, 급여 연계제공 체계 마련
	⑧ 취약계층 에너지비용지원 사업군	
	해당사업	저소득층 연탄보조 사업(지식경제부), 가스요금 할인 사업(지식경제부), 지역난방 열요금 감면 사업(지식경제부), 지역난방 열요금 지원 사업(지식경제부), 전기요금 할인 지원 사업(지식경제부)
	조정방향	난방유형을 고려한 급여형태의 변경, 계절성을 고려한 급여지급방식의 변경, 사업 관리운영 체계 조정
	⑨ 정신보건 관련시설 운영지원 사업군	
	해당사업	정신보건센터 지원 사업(보건복지부), 알코올상담센터 지원 사업(보건복지부)
	조정방향	정신보건서비스의 특성 및 이용자 편의성을 고려한 해당 시설의 통합·육성 유도
	⑩ 돌봄지원 사업군	
	해당사업	취약노동자능력지원 사업(농림수산식품부), 노인돌봄종합서비스 제공 사업(보건복지부), 가사간병도우미 사업(보건복지부)
	조정방향	사업의 통합 및 연계체계 구축
	⑪ 여성장애인 자립능력지원 사업군	
	해당사업	여성장애인 교육지원사업(보건복지부), 여성장애인 사회참여 확대 지원사업(여성가족부)
	조정방향	유사중복사업 조정을 통한 사업의 통합
	① 취약계층 교육비 지원사업	
	해당사업	기초생활보장제도 내 교육급여(보건복지부), 의사상자 교육보호(보건복지부), 장애인자녀 교육비 지원(보건복지부), 저소득층자녀 학비지원(교육과학기술부), 한부모가족 교육비 지원(교육과학기술부), 청소년한부모 고교생 교육비지원(여성가족부), 청소년특별지원금 내 학업지원(여성가족부)
	조정방향	사업의 통합운영, 행복e음을 통한 대상자 소득재산 조사 및 자격조사
	② 주거환경 개선 사업	
	해당사업	주거급여(현물) 집수리사업(보건복지부), 농어촌 장애인 주택개조사업(보건복지부), 저소득층 에너지효율 개선사업(지식경제부), 슬레이트 지붕 개량사업(환경부), 옥내급수관 개량지원사업(환경부), 사회취약계층 주택개보수사업(국토해양부), 농어촌 주택개량사업(농림수산식품부), 지역공동체 일자리사업 중 취약계층 집수리사업(행정안전부)
	조정방향	사업관리를 지자체 동일 부서에 일원화, 범정부 복지정보연계시스템에 기능 구축
	③ 사례관리 사업	
	해당사업	통합사례관리(희망복지지원단, 보건복지부), 자활사례관리(보건복지부), 희망리본프로젝트(보건복지부), 드림스타트(보건복지부), 방문건강관리(보건복지부), 취업성공패키지(고용노동부), 교육복지우선지원(교육과학기술부), 취약한부모 역량강화(여성가족부), 다문화가족지원(여성가족부)
	조정방향	사업추진 필수정보 공동활용, 서비스영역의 구분 및 전문화, 사업 간 대상자 상호 의뢰
	④ 방문형 돌봄 사업	
	해당사업	노인돌봄 기본/종합서비스(보건복지부), 가사간병도우미(보건복지부), 장애인 활동지원(보건복지부), 방문건강관리(보건복지부)
	조정방향	각 사업 수혜정보 통합관리
	⑤ 취약계층 자금대여 사업	
	해당사업	저소득층 생업자금 대여(보건복지부), 장애인자립자금 대여(보건복지부), 저소득 한부모가족 복지자금 대여(여성가족부)
	조정방향	집행의 유연성 강화를 통한 지원대상 확대

자료 : 보건복지정보개발원, 2012

제3장 실태조사 결과

제1절 조사방법 및 내용

본고에서는 앞서 제1장 연구개관에서 언급한 바와 같이 이용자 측면의 범부처 재정지원 돌봄서비스 중복수혜가 발생하고 있는지, 그리고 돌봄서비스 종사자 측면에서 처우간 사각지대가 존재하는지를 파악하기 위하여 문헌조사를 바탕으로 현황을 파악하였다. 그런 다음 파악된 현황을 검증하고자 두 가지 측면에서 실태조사를 실시하였다.

우선 이용자 측면의 중복수혜에 대해서는 사업지침서 검토를 시작으로 총 4단계에 걸친 실태조사를 진행하였다. 제1단계에서는 조사대상군인 돌봄서비스 20개 사업군에 대하여 각각의 사업지침서를 통해 중복수혜 가능군을 도출하였다. 그리고 2단계에서는 도출된 중복수혜 가능군에 대한 1차 검증을 위해 사업지침서 상의 중복수혜 제한요건이 부정확하거나 제한요건이 있더라도 관리방안이 명확하지 않는 사업군에 대하여 담당사업 공무원 대상의 전화심층조사를 실시하였다. 3단계에서는 중복수혜 가능 군이 범정부 중복관리시스템 상에서 중복수혜관리가 이루어지고 있는지, 그리고 관리시스템 상의 문제점이 무엇인지를 파악하기 위하여 보건복지정보개발원 담당자들에 대한 서면 인터뷰를 실시하였다. 그리고 마지막으로 4단계에서는 중복수혜 가능군으로 도출된 총 5개 사업군의 종사기관장을 대상으로 6회의 심층 그룹 인터뷰를 실시하였다. 두 번째로 종사자 측면의 처우간 사각지대 파악을 위해서는 구조화된 설문지를 국무조정실의 협조하에 범부처 돌봄사업 담당공무원에게 2013년 9월 9일부터~13일까지 약 5일간 배포하여 관련자료를 수집·분석하였다. 설문내용은 종사자 현황을 기반으로 인건비, 근로자성 인정, 복리후생 등 총 7개 영역으로 구분하였고 각 영역별 세부 사항 중심으로 구성하였다.

<표 3-1> 돌봄서비스 종사자 처우 현황 파악을 위한 조사내용

구 분	조 사 항 목
- 종사자 현황	- 연도별 종사자 규모, 주 연령대 및 비중, 성별 및 비중, 하력수준 및 비중, 자격조건
- 인건비 현황	- 인건비 지급 방식, 시급 당 인건비, 월평균 근무시간, 월평균 임금, 임금 지급방식
- 근로자성 인정 현황	- 법정 근로수당 지급여부(연장근로, 야간근로, 휴일근로, 주휴근로, 연차) 4대 보험 가입률, 퇴직금 적립여부
- 복리후생 현황	- 복리후생성 수당 지급여부(교통비, 식비, 상조금, 명절지원) 건강검진 지원 여부(건강검진, 병가 및 휴직), 자기발전관련 여부(직업교육, 우수 직원 포상제도) 전문성 관련 수당지급여부(자격 증, 근속 수당)
- 서비스 기관 현황	- 연도별 기관수, 기관성정방식, 기관 특성, 종사자 규모, 기관연평균 매출액 등
- 서비스 이용자 관리	- 서비스 이용자 규모, 서비스 이용자 대상자, 서비스 이용자 주 연령대
- 사업관리 현황	- 연간 사업예산, 품질관리체계 여부, 교육기관 및 개수, 기관 실사 횟수

제2절 돌봄서비스 중복수혜에 관한 조사결과

1. 1차 중복수혜 가능군 도출

우선 1단계로 이용자 측면에서의 돌봄서비스 중복수혜 가능사업 군 설정을 위하여 범 부처에서 실시하고 있는 총 20개 돌봄 서비스의 사업지침서를 바탕으로 연령별로 총 7개 사업군으로 분류하였다. 이 중 6개 사업군은 연령별 중복이 존재하는 사업군이었으며 나머지 1개 사업군은 복지부의 지역사회투자서비스, 지역정신보건, 요보호아동 그룹홈 운영과 여성가족부의 여성장애인지원, 다문화가족 정착 및 자녀양육, 그리고 교육부의 장애대학생도우미 사업으로서 정신보건, 여성장애인, 장애대학생 등 대상이 매우 세분화되어 중복가능성이 없는 사업군으로 분류하였다.

<표 3-2> 1차 범부처 돌봄서비스 중복수혜 가능군

구분	사례	구분	중복 사항	사업지침서 검토 결과
중 복 가 능 성 有	1	(복지부) 산모신생아도우미지원	·연령: 0세 중복	·산모신생아서비스는 현재 연령이 중복된다고 해서 타 서비스를 이용 불가조항은 없음 (2013년 지역자율형사업 운영지침) ·단 영아종일제 아이돌봄서비스 이용자는 보육료 및 유아학비 지원(교육부), 시간제 아이돌봄 서비스 이용이 불가(여가부 사업지침)
		(여가부) 아이돌봄서비스(영아종일제)		
	2	(교육부) 엄마 품 온종일 돌봄	·연령: 만 3세 이상~만 5세 미만	·현재 연령이 중복된다고 해서 다른 서비스를 이용 못한다는 조항은 없음
		(여가부) 아이돌봄 시간제 서비스		
	3	(복지부) 방과 후 돌봄	·연령: 11~12세 중복 ·서비스내용: 교육 서비스 중복	·3개 서비스 이용시 중복 시간대 이용 불가하나 중복수혜 관리시스템이 존재 無 ·단 방과후돌봄(복지부), 초등돌봄교실(교과부), 청소년 방과후 아카데미(여가부) 등 시설이용 아동은 시간제 돌봄 서비스 연 480시간 가능
		(여가부) 청소년 방과후 아카데미		
		(교육부) 초등돌봄교실		

중 복 가 능 성 無	4	(복지부) 장애아동 가족지원 (복지부) 장애인활동지원	·연령: 만 6세 이상~ 만 18세 미만	·복지부 사업지침(2012년 사회복지 통합업무 안내)으로 중복 수혜가 불가능함
	5	(복지부) 가사간병서비스 (복지부) 장애인활동지원	·연령: 만 6세~ 만 65세 미만 중복	·복지부 사업지침(2012년 사회복지 통합업무 안내)으로 중복 수혜가 불가능함
	6	(복지부) 노인돌봄서비스 (복지부) 노인장기요양보험 (보건처) 고령 국가 유공자 노후복지지원 (농식품부) 취약농가 인력지원	·연령 만 65세 이상 중복	·복지부 사업지침(2012년 사회복지 통합업무 안내)으로 중복 수혜가 불가 ·보건처 이동보호복지사업 지침(140p)으로 불가 ·농림수산업시행지침(33p)으로 불가
	7	(복지부) 지역사회투자 서비스 (복지부) 지역정신보건 (여가부) 여성장애인지원 (복지부) 요보호아동 (여가부) 다문화가족정착 및 자녀양육 (교육부) 장애대학생도우미	·중복 가능성 없음	·지역사회투자서비스는 지역사회 필요서비스 개발 ·지역정신 보건은 정신건강 전문상담 및 치료 ·여성장애인 지원은 임신·출산, 성폭·가폭 방지 ·요보호아동 그룹홈은 요보호 아동 보호 중심 ·다문화가족 정착 및 자녀양육은 외국인 중심 ·장애대학생도우미는 통역 등 서비스 제공

그런 다음 2단계로 중복 대안군에 대해서는 사업지침서를 검토하여 1차적으로 중복가능 여부를 파악하였다. 먼저 사업지침서에서 중복수혜 불가능지침이 존재하는 사업 군을 파악하였는데 총 6개 사업군 중 장애아동가족지원과 장애인활동지원, 가사간병서비스와 장애인활동지원, 노인돌봄서비스와 노인장기요양보험, 고령 국가유공자노후복지지원, 취약농가지원 등 8개 사업, 3개 중복가능군은 복지부 사업지침서 상에 중복수혜 불가기준이 존재하고 있고, 앞서 범정부 복지정보 연계시스템상에서 중복수혜 검토가 가능한 장애인활동지원과 노인돌봄서비스, 노인장기요양보험과 노인돌봄서비스는 중복 수혜 가능성이 없다고 판단하여 중복가능성이 없는 사업군으로 분류하였다. 그런 다음 불가능이 존재하지 않는 산모신생아도우미지원과 아이돌봄영아종일제, 엄마 품 온종일 돌봄과 시간제 아이돌봄서비스, 방과 후 돌봄과 아이돌봄 시간제 서비스, 초등돌봄교실 등 3개 사업군에 대하여 사업담당 공무원들에게 전화를 걸어 중복수혜 불가기준의 존재여부와 관리현황에 대하여 확인하였다. 그 결과 각 사업의 중복이용에 대한 불가기준이 존재하지 않은 것으로 파악되어 1차 중복수혜 가능군으로 설정하였다.

2. 2차 중복수혜 가능군 도출

본 연구진은 20개 범부처 돌봄서비스의 중복수혜 가능성을 검토하기 위하여 1차적으로 도출된 7개의 중복수혜 가능군에 대하여 현 범정부 복지정보연계 시스템 상에서 중복수혜 여부가 사전·사후검토가 이루어지는 지를 파악하고자 복지정보개발원의 실무담당자를 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 그 결과 총 7개 사업 군에서 중복수혜검토가 불가능한 경우는 총 3개 군으로 파악되었다. 먼저 아동대상의 교육부 엄마품 온종일 돌봄과 여가부의 아이돌봄시간제 서비스의 경우, 엄마품 온종일 돌봄은 범정부 차원의 296개 복지사업 내에 제외되어 있어 정보시스템 존재여부 파악이 어렵고, 존재하더라도 범정부 복지연계정보시스템 상에 연계되어 있지 않기 때문이었다. 이러한 이유는 중복수혜 검토가 불가능한 것으로 분류된 청소년 대상의 여가부 청소년 아카데미와 교육부의 초등돌봄교실도 동일하였다. 따라서 2개 사업군의 소속된 교육부와 여가부의 사업은 독자 정보시스템을 운영 중이거나 또는 정보시스템 자체가 부재한 것으로 예상되었다. 두 번째는 청소년 대상으로 이루어지는 복지부의 방과후돌봄서비스의 경우, 소속된 아이들의 신상이 파악되지 않는 것으로 파악되었다. 현재 범정부가 추진 중인 돌봄서비스의 경우 사업위탁기관에게 인건비를 지원방식은 크게 직접 인건비를 제공하는 방식과 전자바우처 사업처럼 이용자에게 서비스 이용권을 준 후 위탁기관이 서비스를 완료하면, 기관에게 정부가 사후 정산하는 서비스 수가 방식으로 나누어진다. 따라서 서비스 수가 방식의 사업의 경우, 이용자 정보가 범정부 복지정보연계시스템 상에 실시간으로 수록되지만 인건비 지급방식의 경우 이용자에게 대한 실시간 정보를 확보하지 못하고 있다 아동 및 청소년 대상의 경우, 사업 지원이 종사자의 인건비 지원방식으로 제공되고 있어 이용자에게 대한 정보가 실시간으로 파악되지 못하고 있다는 것이었다. 그리고 마지막으로 세 번째 중복수혜검토가 불가능한 것으로 파악된 지역사회투자서비스 등 사업군은 사업내용이 너무 상이하고, 대상도 다양하며, 일부 사업들은 독자적으로 정보시스템을 운영

중인 관계로 시스템 상에서 중복가능여부를 파악하기는 무리인 것으로 파악되었다. 따라서 본 연구진은 2, 3 사업군을 2차 중복수혜 사업 군으로 설정하였다.

<표 3-3> 2차 중복수혜 가능군 도출: 범부처 복지정보연계시스템 상에서의 중복검토 여부

구분	사례	구분	중복가능여부	검토 결과
중복가능성有	2	(교육부)엄마 품 온종일 돌봄	×	- 범부처 복지서비스 296개에서 제외되어 시스템 상에서 사전중복체크 불가
		(여가부)아이돌봄서비스(시간제)		- 12세 이하 아동을 둔 가구(아이돌보미사업지침, 341p) - 시스템 상에서 사전에 중복체크 가능
	3	(복지부)방과후돌봄	×	- 지역안동센터에 인건비 지급방식으로 지원 - 소속 어린이들에 대한 정보가 없어 사전 중복체크 불가
		(여가부)청소년 방과후 아카데미		- 범부처 복지서비스 296개에서 제외되어 시스템 상에서 사전중복체크 불가
		(교육부)초등돌봄교실		
중복가능성無	1	(복지부)산모·신생아도우미지원	O	- 출산일 30일 이전 신청하는 2주간의 단기 서비스 - 시스템 상에서 사전에 중복체크 가능
		(여가부)아이돌봄서비스(영아종일제)		- 12세 이하 아동을 둔 가구(아이돌보미사업지침, 341p) - 시스템 상에서 사전에 중복체크 가능
	4	(복지부)장애아동가족지원	O	- 대표적인 전자바우처 사업으로 이용자간 정보연계가 가능
		(복지부)장애인활동지원		- 시군구에서 신청시 시스템 상에서 사전 차단
	5	(복지부)가사간병서비스	O	- 대표적인 전자바우처 사업으로 이용자간 정보연계가 가능
		(복지부)장애인활동지원		- 시군구에서 신청시 시스템 상에서 사전 차단
	6	(복지부)노인돌봄서비스	O	- 노인 대상의 돌봄서비스 제공사업으로 사업간 원천적인 제한조건이 존재 - 사업간 이용자 중복이 시스템 상에서 차단
		(복지부)노인장기요양보험		
		(보훈처)고령국가유공자 노후복지지원		
		(농식품부)취약농가인력지원		
	7	(복지부)지역사회투자서비스 (복지부)지역정신보건 (여가부)여성장애인지원 (복지부)요보호아동 (여가부)다문화가족정착및자녀양육 (교육부) 장애대학생도우미	×	- 사업내용이 다양하며, 서비스 개상과 내용이 상이하여 중복여부를 검토하기에 무리가 존재 - 지역정신보건(보건기관통합정보시스템), 다문화가족 정착 및 자녀양육(사회복지시설정보시스템), 장애대학생 도우미(한국전문대학교육협의회 전자결재시스템)은 독자 정보시스템으로 운영 중

3. 최종 중복수혜 가능 여부 파악을 위한 FGI

연구진은 돌봄서비스 사업의 중복가능성에 대한 마지막 검증을 위해 앞서 도출된 이동 및 청소년아 대상의 중복가능군 2개와 중복가능성이 없다고 판단되었지만 혹시라도 작은 부문이나마 중복가능성이 존재할 가능성이 있는 영유아, 장애인, 노인대상에 돌봄서비스 기관의 실무자를 대상으로 5에 걸쳐 FGI를 실시하였다. 참석자는 중간가능군을 고려하여 총 6명이 참석하였으며 주요 면접내용은 내용은 대상별 중복이용가능성과 종사자 처우에 관한 사항이었다. 회차별 검토사업과 참석자는 다음 <표>와 같다.

<표 3-4> 중복수혜 가능 여부 파악을 위한 FGI

구분	검토사업	일시	참석자
1차	영아 대상 중복사업군: -산모신생아도우미(복지부) -아이돌봄 종일제 서비스	2013.10.8.	-(마티피아) 최성근 -(마티피아) 유진아 -(성동구건강가정지원센터) 김은아
2차	아동대상 중복사업군: -아이돌봄 시간제 서비스 -아동통합서비스 -엄마표종일 돌봄서비스	2013.10.9	-(울산시건강가정지원센터) 정민자 -(드림스타트중앙지원단) 조용남 -(반디유치원)명은지 -(명일유치원)유필순
3차	청소년 대상 중복사업군: -방과후돌봄서비스 -방과후아카데미서비스 -초등돌봄교실	2013.10.10	-(보물섬지역아동센터)이현직 -(대전성민지역아동센터)유복례 -(공통초등학교) 김영순 -(서울시립화곡청소년수련관)오혜연 -(수정청소년수련관)장명아
4차	장애인 대상 중복사업군: -장애인활동지원서비스 -장애아양육지원서비스	2013.11.7	-(서울시립남부장애인복지관) 최승혁 -(늘푸른돌봄센터) 김은미 -(서울시장애인부모회) 강수민 -(경기도장애인부모회) 이창희
5차	노인대상 중복사업군: -노인돌봄서비스 -노인요양서비스	2013.11.8	-(강남제일재가노인복지센터) 지하리 -(광주한울노인복지센터) 박미연

우선, 영아대상 돌봄서비스는 보건복지부의 산모신생아도우미와 여성가족부의 아이돌봄서비스로 구분된다. FGI 결과, 사업대상 연령 기준이 상이하여 중복이

용가능성은 전혀 없는 것으로 확인되었다. 산모신생아도우미 서비스는 출산 후 3개월까지 이용 가능하며, 영아종일제 돌봄 서비스는 3개월 이후부터 12개월까지 이용하기 때문이다. 또한 산모신생아도우미는 가구월평균소득기준을 충족하여야 이용자격이 생기기 때문에 맞벌이가구를 주요대상으로 하고 있는 영아종일제와 대상이 중복될 가능성이 희박한 것으로 파악되었다. 산모신생아도우미는 저소득층 가구의 소득을 보충해주기 위한 지원의 성격이 강한 반면에, 영아종일제 돌봄서비스는 맞벌이가구의 자녀 양육을 지원하는 성격이 강하며, 일가족양립지원정책 또는 보육정책의 범주에 포함되기 때문이었다. 따라서 두 서비스는 궁극적으로 서비스 제공의 결과로 기대하는 목적이 상이하다는 점에서도 중복가능성이 없음을 확인할 수 있다.

종사자의 처우에서 급여수준은 양서비스가 크게 차이가 없으나 산모신생아도우미가 약간 높았으며 으며, 4대 보험 등 가입은 준수하는 것이 원칙으로 되어있었다. 그 이유는 최근에 들어 여성가족부가 아이돌봄서비스 종사자의 종우개선을 위해 5,000원인 기존의 시급을 5,500원으로 인상하고 종사자의 4대보험도 가입시키는 것으로 정책을 수정하였기 때문이었다.

<표 3-5> 사회서비스실무자 FGI-영아돌봄서비스 비교

구분	(복지부)산모·신생아도우미	(여가부)아이돌봄서비스 (영아종일제)	비고
서비스 중복	-(대상) 출산후 3개월까지 산모와 신생아 -(서비스내용) 출산 후 산모와 신생아 돌봄 및 가사지원 -(이용자격) 전국가구 월평 균소득의 50%이하 가구	-(대상) 3개월-12개월 영아 -(서비스내용) 1일 6시간 돌봄제공 -(이용자격) 맞벌이가구	-산모신생아도우미는 3개월 이 하이며 영아종일제 돌봄은 3개월~ 12개월로 중복가능성 없음 -산모신생아도우미는 가사지원 을 하지만 영아종일제돌봄은 가사지원하지 않음
종사자 처우	-서비스 수가에 의한 인건비 배분 -4대 보험가입 준수	-시급 5500원, 교통비 지원 -4대 보험 가입 준수	-최근 여사부가 종사자 시급 및 4대보험 가입을 지침화하 여 종사자 자격기준은 유사
기타	- 바우처와 연계	-근무시간에 의한 인건비 지급방식	-보건복지부의 사회통합관리망 에 연계되어 중복 검증이 가능

두 번째 유아대상 서비스는 교육부의 엄마품 온종일 돌봄과 여성가족부의 시간제 아이돌봄서비스이다. 교육부의 엄마품온종일돌봄은 3-5세 유아를 대상으로 하며 유치원에서 오전 7시부터 오후 10시까지 정규교육시간이외에 돌봄이 필요한 아동에게 제공된다. 이용자격은 법정저소득층대상자이며 맞벌이는 증빙서류 제출이 요구된다. 시간제 아이돌봄서비스는 12세미만 아동을 대상으로 유치원 및 보육시설 이용 시간외에 돌보미를 파견하는 서비스이다. 소득기준에 따른 서비스이용제한은 없으나, 소득기준에 따라 본인부담금이 가형, 나형, 다형으로 차등 적용된다. 소득기준은 행복이음망을 활용하여 판정된다. 유아대상 서비스는 3-5세 연령대의 경우 서비스 대상에서는 중복되지만 아동이 있는 곳에서 서비스를 받게되므로 중복이용 가능성은 없는 것으로 파악되었다. 즉 3-5세 아동의 경우 동일시간대에 양서비스를 중복하여 받는 것이 불가능하기 때문이다. 그러나 순차적인 이용은 가능한 것으로 파악되었다. 즉 유치원에서 엄마품온종일돌봄을 이용한 이후의 시간에 시간제 아이돌봄서비스를 받을 수 있다는 것이다. 또 엄마품온종일돌봄을 정기적으로 이용하면서 심야근무 등 부모의 근로상황에 따라 비정기적으로 시간제 아이돌봄을 이용하는 사례가 발생하는 것으로 파악되었다. 시간제 아이돌봄이 24시간 동안 제공되기 때문에 비정기적으로 이용이 가능하다는 것이다. 그러나 동시간대 중복이용이 아닌 순차이용이기 때문에 중복이라기 보다는 일시적인 긴급 돌봄이나 심야시간대 돌봄수요를 충족해주는 공적인 돌봄 서비스로 평가는 것이 바람직하다고 판단되었다. 한편, 엄마품온종일돌봄교실과 시간제아이돌봄 종사자의 처우를 보면 업무 내용은 유사하지만 급여수준에서는 여가부의 시간제아이돌보미가 더 낮은 것으로 파악되었다. 또 근로장소를 보면 엄마품온종일돌봄 종사자는 유치원이며, 아이돌보미는 개별 가정이다. 따라서 개별 가정에서 일하는 아이돌보미는 원칙적으로 가사지원을 하지 않도록 되어 있으나 실제로는 가사를 요구받고 있으며 지원하는 경우도 발생하는 것으로 파악된다. 이에 아이돌보미의 경우 지침으로 정해진 업무범위가 지켜지지 않음으로 인해 종사자들이 처우에 대한 불만족을 표출하는 것으로 파악되었다. 또한 아

이돌봄 서비스는 시간제로 파견되는 서비스이다. 그런데 외곽지역 가정에 2시간 파견되는 경우, 왕복이동시간이 발생함에도 급여에 반영되지 않고 있었으며, 교통비가 실비 보상되지 않는 등 아이 돌보미의 처우는 여타의 돌봄종사자에 비해 매우 낮은 수준에 있는 것으로 파악되었다.

<표 3-6> 사회서비스실무자 FGI-유아돌봄서비스 비교

구분	(교육부)엄마표온종일돌봄	(여가부)아이돌봄서비스(시간제)	비고
서비스 중복	- (대상) 3-5세 유아 - (서비스내용) 오전7시-저녁10시까지 유치원정규교육시간 이외의 필요한 경우 돌봄 제공 - (이용자격) 법정 저소득층 대상자, 맞벌이 증빙서류 필요	- (대상) 12세미만 아동 - (서비스내용) 재가돌봄으로 24시간 이용가능하며, 유치원 및 보육시설 이용시간대 이용 원칙. 예외의 경우 증빙자료 확인 후 가능 - (이용자격) 소득기준에 따라 본인부담금을 차등적용하며, 지원유형 판정은 주민센터 행복이음망 활용	- 3-5세 대상 중복되지만, 아동이 있는 곳에서 서비스 받으므로 중복이용가능 없음 - 동일시간대 이용은 불가능하지만, 순차 이용은 가능함. 예를 들어 오후 10시까지 엄마표온종일돌봄이용하고, 이후 아이돌봄서비스 이용이 가능함 - 아이돌봄서비스는 행복이음망에서 자격기준 판정하지만, 엄마표온종일돌봄이 통합시스템을 활용하지 않아, 서비스 이용 이전에 사전 중복 체크는 되지 않음
종사자 처우	- 시도별 차제제가 운영되고 있어 표준화된 시급이 존재하지 않음 - 4대 보험가입 준수	- 시급 5,500원, 교통비 지원 - 4대보험 가입 준수 - 보육시설이용시간외 재가보육을 지원하는 아이돌봄서비스의 성격상 돌보미 인력이 고정급여를 확보하기가 쉽지않음. - 교통비 실비 지원이 되지 않아 벽지지역이나 외곽지역 활동자에 대한 처우개선이 필요	- 양서비스의 자격기준은 유사하지만, 급여나 처우는 아이돌봄서비스가 낮은 수준임

세 번째 청소년 대상 돌봄서비스의 경우, 보건복지부의 방과후돌봄인 지역아동센터와 여성가족부의 청소년방과후아카데미, 교육부의 초등돌봄교실에 대하여 중복수혜 가능성이 검토되었다. 지역아동센터는 이용 대상이 18세 미만이며, 초등돌봄교실은 초1~중3학년, 청소년방과후아카데미는 초등4학년~중2학년으로 청소년방과후아카데미 이용 대상자인 초등4학년~중2학년 연령대가 중복된다. 그러나 실제 중복가능성을 검토한 결과 중복이용이 불가능함이 확인되었다. 우선, 3개 기관 모두, 소득기준에 따른 이용 제한은 없지만, 주로 저소득층 청소년이 이용하고 있어 급식비 지원 등의 절차로 인해 중복이용이 불가능하기 때문이었다. 청소년방과후아카데미의 경우 일반형과 지원형으로 운영가능한데 전국 200개소 중 198개소가 지원형으로 저소득층 청소년을 서비스 대상으로 하고 있다. 지역아동센터의 경우에도 가구의 경제적 상황에 따라 일반아동보다 저소득층 가구의 아동이 다수이다. 그런데, 급식지원대상자는 행복이음망 시스템으로 신청하도록 되어 있어 중복이용을 하는 것이 가능하지 않은 것이다. 이외에도 청소년방과후아카데미는 출결관리를 엄격하게 하고 있어 결석 시, 퇴소조치 하는 등 중복이용이 허용될 수 없도록 운영하고 있다. 더욱이 복지부의 지역아동센터는 전국에 약 4,000여개 이상 설치된 반면 청소년방과후아카데미는 전국에 200개 정도만이 설치되어 있어 중복이용하는 것이 현실적으로 어려운 것으로 판단되었다. 물론, 초등돌봄교실과 지역아동센터도 이용 시간대가 동일하여 동시에 청소년들이 이용하는 것은 불가능하지만 순차 이용하는 사례는 발생할 수 있다. 그러나 대부분의 청소년이 선호에 따라 1개 기관을 선택하여 이용하고 있어 중복이용 가능성은 매우 미미한 것으로 확인되었다.

또한, 기관의 기능과 목적을 고려할 때 청소년방과후아카데미와 지역아동센터는 방과후 돌봄서비스를 넘어서는 기능을 하고 있기 때문에 교육부의 초등돌봄교실과는 중복가능성이 적다고 판단되었다. 청소년방과후아카데미는 청소년이 방과후 시간에 이용한다는 점에서 방과후 돌봄기관의 범주에 포함되지만 당초 사업의 목적이 저소득층 청소년의 활동지원이기 때문에 돌봄서비스를 목적으

로 시작된 초등돌봄교실과는 성격이 다르다. 그리고 지역아동센터는 민간에서 추진해온 저소득층 공부방이 제도화된 것으로 저소득층아동의 지역사회보호를 주요 목적으로 하고 있다. 즉 돌봄은 지역아동센터의 주요 기능 중 일부분인 것이다.

<표 3-7> 사회서비스일무자 FGI-방과후돌봄서비스 비교

(복지부)방과후돌봄	(여가부)청소년방과후 아카데미	(교육부)초등돌봄교실	비고
-(대상)18세이하 아동 청소년 -(서비스내용) 방과후 아동청소년보호 및 돌봄, 학습지원 전반 -(이용자격) 소득기준 에 따른 이용제한이 없으며 일반아동도 이용가능함. 다만, 저 소득층 아동을 우선 적으로 고려하도록 되어있음 -(시설장소) 전국 초등 학교	-(대상) 초등4~중2 청소년 -(서비스내용) 방과후 활동·복지·보호·지도 -(이용자격) 일반형(수 익자 부담형)과 지원 형(저소득층 무료지 원)으로 구분되나, 지원형 운영시설이 대부분임, 지원형의 경우 수급자, 저소득 층, 차상위 아동이 이용하고, 이용료는 무료 -(시설장소) 여가부 산 하 청소년수련관	-(대상) 초등1~초등3 -(서비스내용) 등교전, 방과후 돌봄 및 교육 서비스, 오전7시~오 후9시 -(이용자격) 소득기준 은 없으나, 저소득층, 맞벌이 우선 -(시설장소) 민간시설	-지역아동센터와 청소 년방과후아카데미는 초등4~중2까지 대상 이 중복됨 -지역아동센터와 청소 년방과후아카데미는 주로 저소득층이 이 용하므로 급식비지 원대상자의 경우 중 복이용이 불가. 단, 급식비지원대상자가 외 일반아동은 양기 관 동시 이용시 관리 체계 없음 -청소년방과후아카데 미는 엄격한 출결체 크관리로 타기관 중 복이용시 퇴소조치 -초등돌봄교실 이용된 지역아동센터 이용 아동의 사례는 존재. 즉 양기관 동시 이용 은 불가능하지만 순 차적인 이용은 가능

-사회복지시설종사자 기준 보수 적용 -4대보험 가입, 퇴직 금 적립 등 준수	-청소년지도사 자격에 준함	-시도별 운영지침에 따라 운영	-청소년방과후아카데 미 대비 지역아동센 터의 급여수준이 상 대적으로 낮음 -초등돌봄교사와 지역 아동센터 종사자는 40대 이상이 다수인 반면, 청소년방과후 아카데미는 20대가 다수임
-지역아동센터의 방과 후돌봄을 의미함 -구청과 드림스타트에 업무보고	-	-교육지원청에 업무보 고함	-방과후돌봄통합운영 시범사업 실시됨. 시 범사업 실시 지역 교 육지원청과 구청 협력 네트워크 구축, 이용 아동 현황 정보 공유 등을 통해 중복가능성 배제

이러한 3개 기관의 종사자 처우를 보면 급여수준은 청소년방과후아카데미가 상대적으로 가장 높은 반면, 지역아동센터가 가장 낮았다. 청소년 방과후 아카데미의 경우, 여가부의 청소년수련관이라는 공공기관에서 사업을 추진하고 있고, 청년 일자리 사업으로 시작되었기 때문에 민간의 청년일자리와 균형을 맞추려고 노력했기 때문으로 판단된다. 따라서 종사자의 연령의 경우, 청소년방과후아카데미는 주로 20대에서 30대가 많은 반면, 지역아동센터와 초등돌봄교사는 40대 이후가 다수를 차지하고 있었다.

네 번째 장애인 대상의 보건복지부의 장애아동가족지원과 장애인활동지원 시설종사자들을 대상으로 이용자의 중복수혜 가능성에 대한 FGI를 실시하였다. 장애아동가족지원은 장애아가족양육지원(장애아돌보미)과 발달재활서비스(치료바우처)가 있다. 장애아돌보미는 장애아동 보호 및 휴식을 지원하는 것으로 18세미만 장애아동을 대상으로 한다. 장애등급 1급~3급이며 전국가구소득 100%이하인 경우 이용이 가능하다. 치료 바우처는 만18세미만 장애아동에 대해 발달재활서비스를 제공하는 것으로 전국가구소득 150%이하여야 한다. 치료바우처와 장애아돌보미는 동시 이용이 가능하다. 한편, 장애인활동지원은 만6세이상 65세미만의 등록 1급 또는 2급 장애인을 대상으로 활동보조 등의 서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다. 따라서 만 6세~ 18세미만 연령대의 경우 대상자 기준으로는 중복되지만, 장애아가족양육지원(장애아돌보미)과 장애인 활동보조는 중복 이용할 수 없다. 장애인 활동보조는 바우처 사업이며 장애아돌보미는 이용대상자 관리 등에 행복이음망을 활용하고 있어 시스템상으로 중복이용체크가 가능하여 중복이용 가능성은 없는 것으로 확인되었다. 그러나 치료바우처와 장애인활동지원의 동시 이용은 가능하였다. 그 이유는 치료바우처의 경우 치료목적의 사업인 반면에 장애인활동지원은 돌봄목적의 사업이기 때문이다.

<표 3-8> 사회서비스실무자 FGI-장애인돌봄서비스 비교

구분	(복지부)장애아동가족지원	(복지부)장애인활동지원	비고
서비스 중복	-(대상)장애아가족양육지원)는 18세미만 장애아동, 발달재활서비스는 만18세미만 장애아동 -(서비스내용) 장애아동양육지원의 경우 장애아동 보호 및 휴식 지원이며, 발달재활서비스는 성장기의 정신적·감각적 장애아동의 기능향상과 행동발달을 위한 적절한 발달재활 서비스 지원 및 정보 제공	-(대상) 만 6세 이상 65세 미만의 등록 1급 또는 2급 장애인 -(서비스내용) 전반적인 장애인돌봄(활동보조, 방문목욕, 방문간호 등의 서비스) -(자격기준) 등급기준 충족이 필요하나 소득기준에 무관하며, 단 장애인생활	-장애아동가족지원사업은 발달재활서비스와 장애아가족양육지원으로 구성되며, 발달재활서비스는 재활치료지원이며, 장애아가족양육지원은 돌봄지원임 -장애아가족양육지원과 장애인활동지원은 동시이용이 불가능하며, 발달재

	-(자격기준) 장애아가족양육지원 은 :장애등급1~3급, 전국가구소득 100%이하이며, 발달재활서비스는 장애유형이 뇌병변, 지적, 자폐성, 청각, 언어, 시각인 경우, 전국가구소득 150%이하인 경우	시설 등에서 생활하는 장애인, 노인장기요양급여 이용 장애인 등은 신청할 수 없음	활서비스는 장애인활동지원과 장애아가족양육지원 중복이용 가능 -장애아동양육지원서비스는 행복이음망 시스템 상에서 중복체크 가능 -장애인활동지원 이용 가능 등급을 받지 못한 6세 -18세 아동은 장애아가족양육지원 이용
종사자처우	-(장애아가족양육지원) 시급 6000원, 기본 2시간, 교통비(4천원) 별도지급, 4대보험, 상해보험배상보험 가입, 1년 320시간 제공으로 기본급여를 확보하기에 불충분함 -(발달재활서비스) 1건당 기준으로 급여를 받으며, 4대보험 가입. 다수기관에서 활동을 하고 있음	-(급여수준) 시간당 8,550원, 야간할증적용 -(근무조건) 야간근무시 시급1.5배 할증 적용되나, 업무강도는 주간근무자가 더 높아 서비스수가를 조정할 필요가 있음	-장애인대상 돌봄노동자임에도 처우가 동일하지 않음 -장애인활동보조인은 바우처 제공시간이 많기 때문에 월평균급여가 높고 장애아돌보미는 연간제공시간 총량이 적어 평균급여가 낮은 수준임
기타	-치료사의 경우 일정규모이상의 기관이 아닌 경우 다수기관에서 활동을 해야 하는 상황 -장애아돌보미 교차이용 부정수급 사례가 가능(예: 부모가 돌보미로 등록 후 상호교차돌봄으로 이용 신청한 뒤, 실제로는 각자 자신의 자녀를 돌보는 사례)	-활동보조인이 서비스제공기관 중복 등록이 가능하여 인력관리가 어려움 -실제 돌봄업무 수행에 대한 점검확인이 어려움.야간돌봄의 경우친인척활동보조인 사례가 발생 -바우처 자부담금 기관 대납을 조건으로 이용자 확보사례 보고됨 -제공기관에서 활동보조인의 활동시간 일정수준이하로 제한, 연장근로, 4대보험, 퇴직금등 가입안하러 함	-장애아동가족지원의 경우 일정규모이상의 이용자가 동을 확보할 수 있는 기관에서 사업추진 시 치료사의 낮은 급여와 다수기관에서 일하는데서 오는 처우문제 해결이 가능 -장애인활동보조인력 관리를 위한 정보망 구축 필요

종사자 처우의 경우, 장애인활동보조인의 평균급여수준이 높은 것으로 파악되었다. 이는 장애인활동보조 바우처 제공시간이 최대 월 500시간으로 1년 320시간인 장애아돌보미에 비해 많기 때문이다. 장애아돌보미와 장애인활동보조인 모두 4대 보험 가입이 준수되고 있었다. 다만 장애인활동지원의 경우, 독거중증은 24시간 이용이 가능하여 주간간 교대근무하게 되는데 상대적으로 노동 강도가 높은 주간근무보다 야간근무시간의 경우 야간활동이 1.5배 붙어 수가의 형평성 문제가 제기되고 있었다. 또한 활동보조인이 서비스제공기관에 중복 등록이 가능하여 제공기관이 인력을 관리하기 어렵다는 점, 친인척 활동보조인의 경우 실제 돌봄수행여부에 대한 점검이 어렵다는 점 등의 문제가 FGI 결과 드러났다. 이외에 활동보조서비스 제공기관이 본인부담금을 기관에서 대납하면서 이용자를 모집하는 부정행위, 부모가 장애아돌보미로 등록한 후 얼마 간에 서로의 자녀를 돌보는 것으로 하고 실제로는 본인자녀를 돌보는 교차 이용 행위도 일부 존재하고 있는 것으로 파악되었다. 따라서 장애인 활동지원과 장애아돌보미의 중복성에 앞서 각각의 돌봄서비스의 부정수급을 적발하고 가능성을 차단하는 것이 시급한 것으로 파악되었다.

마지막으로 노인대상의 돌봄서비스의 중복성에 대하여 복지부의 노인돌봄서비스와 노인장기요양서비스의 시설장을 대상으로 FGI를 실시하였다. 노인장기요양서비스는 만 65세이상으로 요양등급 1~3급 판정자이어야 하며, 노인돌봄서비스는 만 65세 이상 취약독거노인 및 거동불편 노인을 대상으로 하는데 노인장기요양등급의 판정자가 서비스 대상으로 되어 있다. 또한 노인장기요양서비스는 소득기준에 따른 이용 제한이 없는 반면에 노인돌봄서비스는 전국가구 평균 150%이하를 기준으로 하고 있다. 따라서 노인장기요양서비스와 노인돌봄서비스는 요양등급도 다르며, 소득기준도 달라서 서비스 이용 중복가능성은 전혀 없음을 확인할 수 있었다. 그러나 종사자 급여의 경우, 노인돌봄서비스는 사업지침에 의해 시급 7,200원 이상으로 인건비를 지급하도록 정해져있었으나 요양보호사는 기관재량으로 설정되기 때문에 노인돌봄서비스 이외에 노인장기요양 기관별로

도 차이가 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 사회적 기업이나 협동조합의 경우 시급 8,300원을 종사자에게 지급하고 있었지만 일반 복지기관은 7,300원, 그리고 영리기관은 6,500원 정도를 제공하고 있는 다른 기관에 비해 요양보호사의 시급이 높게 책정되어 있지만 기타 일반 기관에서는 더 낮았던 것이다. 이는 유사직무에 대한 돌봄서비스 종사자에 대한 처우를 부처간 또는 사업간 예게되지 못한 결과라고 판단된다.

<표 3-9> 사회서비스실무자 FGI-노인돌봄서비스 비교

구분	(복지부)노인돌봄서비스	(복지부)노인장기요양보험	비고
서비스 중복	-(대상) 만65세이상 취약독거노인 및 거동불편 노인, 노인장기요양보험 등급외 판정자 -(서비스내용) 가사 및 돌봄 서비스 -(자격기준) 전국가구평균 150%이하 소득기준 적용 -(이용자정보) 행복이음망에 연계	-(대상) 만65세 이상, 요양등급 1~3급판정자 -(서비스내용) 장기요양서비스 -(자격기준) 요양등급 기준에 따라 본인부담금 차등 적용	-요양등급 1~3급은 장기요양서비스 이용, 등급외자 중 일정소득기준 이하인 경우에 노인돌봄서비스 이용이 가능하며 서비스 이용 중복 가능성 없음
종사자 처우	-사업지침 시급 7,200원이상 지정	-기관별로 달리 책정	-업무내용과 자격기준 유사함. 급여수준도 거의 유사하지만 요양보호사의 경우 최저시급에 대한 규정이 없어 요양기관별로 급여책정금액의 차이가 있음

4. 조사결과 요약

최종 4단계에 걸쳐 범부처 재정지원 돌봄 서비스 이용자의 중복수혜 가능성을 타진해 본 결과 중복수혜의 경우는 없는 것으로 파악되었다. 우선 노인 대상의 돌봄서비스 등 복지부 내 유사사업의 경우, 사업지침서 상에 유사서비스에 대한 중복수혜 불가 지침이 존재하고, 개인 서비스 이용정보가 기록되어 있는 사회복지통합관리망상에서 사전 검토가 시행되고 있어 수혜자에게 서비스 요청 시, 유사서비스에 대한 신청이 원천적으로 불가하기 때문이었다. 또한 복지부와 타 부처간 노인돌봄 등 유사사업의 경우에서도 범부처 복지정보통합시스템 내에 설정된 31개 중복 사업군은 복지부내 유사사업에 대한 사전스크린 기능이 동시 가동되고 있었다. 그러나 중복수혜 가능 군으로 분류된 만 3세~12세까지의 아동 및 청소년 대상 돌봄 서비스의 경우, 수혜자 명단 정보가 제공되지 않아 사전중복 검토가 시스템 상에서 이루어지지 않지만 시설종사자들 대상의 FGI 결과, 구청 및 각 시도 교육지원청에서 기초수급자 자녀에게 제공되는 급식제공 명단이 소속 서비스 기관들에게 제공되어 중복여부가 확인되는 것으로 파악되었다.

비록 범부처 차원의 돌봄서비스 중복수혜가 발생하고 있지는 않았지만 완벽히 중복수혜가 이루어지지 않고 있다고 하기에는 한계가 있다고 판단된다. 우선, 돌봄외 타 지원서비스와의 중복수혜 가능성이 존재한다. 종사기관 FGI 결과, 방과후 아카데미(여가부), 방과후돌봄(복지부)의 수혜자가 교육부의 방과후학교 프로그램 지원을 받을 가능성이 존재하는 것으로 확인되었다. 2개 기관은 소속 아동 및 청소년에게 학습지원서비스를 제공하고 있는데 이 서비스와 거의 동일한 학습프로그램을 교육부의 방과후학교에서 제공하고 있으며, 두 종사기관의 아동 및 청소년과 동일한 기초수급가구 자녀에게 연간 60만원 상당의 자유수강권을 지원 중에 있기 때문이다. 즉 돌봄서비스 내 학습지원프로그램과 교육부의 방과후 학교 프로그램을 아동 및 청소년들이 중복이용하고 있다는 것이다. 두 번째로 범정부 복지정보연계 시스템의 미완성으로 인한 문제이다. 우선 중복수혜 관리

시스템 상에 아동 및 청소년 대상 중복수혜 관리시스템이 미 구축되어 범정부 복지정보시스템의 관리 효율성이 낮을 수 있다는 점이다. 현재 복지부 외 여가부의 청소년 방과후 아카데미와 교육부의 초등돌봄교실 및 엄마품 온종일 돌봄의 수혜아동에 대한 정보는 미 연계된 상태이다. 따라서 청소년 방과후 아카데미는 수혜자인 아동들의 명단을 여가부의 청소년 활동진흥원에, 초등돌봄교실 및 엄마품 온종일 돌봄은 교육부의 교육지원청에만 제공하고 있다. 또한 범정부 복지정보시스템 내 중복수혜 검증을 위한 사업군 선정에 아동 대상 돌봄 사업군이 누락되어 있다. 현재 총 31개 중복수혜 검토 사업군에는 사회참여 일자리사업군이 총 15개로 가장 많고, 의료·관리비·수업료 지원(9개), 자립자금 등 현금지급(4개)의 순으로 구성되어 있다. 그리고 일부 성인대상의 돌봄서비스의 경우, 서비스수가 방식이 아닌 인건비 지급방식의 경우, 수혜자 명단 파악이 어려운 경우도 존재하는 것으로 파악된다.

<표 3-10> 범부처 돌봄서비스 중복가능성 최종 검토결과

사례	구분	중복 사항	검토 결과
1	(복지부)산모·신생아도우미지원	·연령: 0세 중복	·산모신생아서비스는 0~3개월 이하를 대상 ·아이돌봄(종일제)는 3개월~12개월 대상
	(여가부)아이돌봄서비스 (영아종일제)		
2	(교육부)엄마 품 온종일 돌봄	·연령: 만 3세 5세 미만	·아이돌봄서비스는 재가서비스 ·엄마품 온종일은 시설서비스로 중복 불가
	(여가부)아이돌봄서비스(시간제)		
3	(복지부)방과후돌봄	·연령: 11~12세 중복 ·서비스내용: 교육 서비스 중복	·초등돌봄교실은 초 1~3년, 청소년 방과후 아카데미는 초 4~중2 대상으로 중복 불가 ·방과후아카데미, 방과후돌봄, 초등돌봄교실간에는 지자체(구청), 교육지원청 등을 통해 기초수급자 대상 급식비 명단을 받아 중복여부 검토가 가능해 중복이 불가
	(여가부)청소년 방과후 아카데미		
	(교육부)초등돌봄교실		
4	(복지부)장애아동가족지원	·연령: 만 6세~ 18세 미만	·복지부 사업지침으로 중복 수혜가 불가 ·복지부 사회복지통합관리망 시스템 내에서 중복 사전 검토 진행
	(복지부)장애인활동지원		

50 사회서비스일자리 채우개선 및 효율화 방안 연구

5	(복지부)가사간병서비스	·연령: 만 6세-65세 미만 중복	·복지부 사업지침으로 중복 수혜가 불가 ·복지부 사회복지통합관리망 시스템 내에서 중복 사전 검토 진행
	(복지부)장애인활동지원		
6	(복지부)노인돌봄서비스	·연령: 만 65세 이상 중복	·복지부 사업지침으로 중복 수혜가 불가 ·범정부 복지정보통합시스템 내에서 중복 사전 검토 진행으로 불가
	(복지부)노인장기요양보험		
	(보훈처)고령국가유공자 노후복지지원		
	(농식품부) 취약농가인력지원		
7	(복지부)지역사회투자서비스 (복지부)지역정신보건 (여가부)여성장애인지원 (복지부)요보호아동 그룹홈 (여가부)다문화가족정착및자녀양육 (교육부) 장애대학생도우미	·중복가능성 없음	·지역사회투자서비스(지역사회 필요서비스 개발), 지역정신 보건(정신건강 전문상담 및 치료), 여성장애인지원(임신·출산, 성폭·가폭 방지), 요보호아동 그룹홈(요보호 아동 보호 중심), 다문화가족 정착 및 자녀양육(외국인 대상), 장애대학생도우미(통역 등)는 사업내용과 대상이 상이 ·지역정신보건(보건기관통합정보시스템), 다문화가족정착 및 자녀양육(사회복지시설정보시스템), 장애대학생 도우미(한국전문대학교육협의회 전자결재 시스템)은 독자 정보시스템으로 운영 중

제3절 돌봄서비스 종사자 사각지대 실태조사 결과

1. 종사자 특성

본고에서는 총 20개 정부 재정지원 돌봄서비스사업에 종사하고 있는 근로자들의 처우간 차이를 파악하기 위하여 범부처 각 사업 담당공무원들을 대상으로 설문조사를 배포 후 그 결과를 분석하였다. 분석기준은 서비스 이용자가 영유아, 아동, 청소년, 노인 등 그 대상이 차별적인 점을 고려하여 서비스 대상에 대한 각 부처가 제공하는 서비스를 분류단위로 하여 진행되었다. 먼저 종사자들의 특성을 살펴보면 전반적으로 돌봄 서비스 종사자는 40대 이상 여성종사자들이 근무하는 직업군으로 파악되었다. 우선, 종사자들의 연령대를 살펴보면 50대가 전체의 44.0%로 가장 많았고, 다음으로 40대(30.7%), 30대(12.8%), 20대(11.6%) 순이었다. 50대가 상대적으로 많은 사업 군으로는 환자대상의 가사간병서비스(76.5%)와 여성 대상의 산모신생아도우미(75.5%)가 있었고, 다음으로 노인 대상의 노인돌봄서비스(61.9%), 영유아 및 아동재상의 재가방문 돌봄서비스인 아이돌봄 영유아종일제(59.4%)와 아이돌봄(59.4%) 시간제 돌봄이 있었다.

<표 3-11> 돌봄종사자 연령대 및 성별

구분		연령						(단위: 개, %)		
		사례 수	20대	30대	40대	50대	60대 이상	사례 수	남	여
전체		(17)	11.6	12.8	30.7	44.0	0.3	(17)	6.2	93.8
영유아	<소계>	(1)	0.0	4.1	36.5	59.4	0.0	(1)	0.0	100.0
	영아종일	(1)	0.0	4.1	36.5	59.4	0.0	(1)	0.0	100.0
아동	<소계>	(4)	10.2	14.8	35.0	40.9	0.0	(4)	7.8	92.2
	그룹홈	(1)	16.0	20.1	34.2	29.6	0.0	(1)	23.3	76.7
	온종일	(1)	14.7	20.2	34.3	33.7	0.0	(1)	-	-
	초등돌봄	(1)	-	-	-	-	-	(1)	0.0	100.0
	시간돌봄	(1)	0.0	4.1	36.5	59.4	0.0	(1)	0.0	100.0

노인	<소계>	(4)	1.1	3.4	32.3	63.3	0.0	(4)	3.9	96.2
	노인돌봄	(1)	2.1	4.8	28.2	64.9	0.0	(1)	7.7	92.3
	장기요양	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-
	취약농가	(1)	-	-	-	-	-	(1)	-	-
	국가유공자	(1)	0.1	2.0	36.3	61.6	0.0	(1)	0.0	100.0
청소년	<소계>	(2)	32.7	23.4	29.5	14.5	0.0	(2)	20.4	79.6
	지역아동	(1)	14.0	20.5	40.4	25.1	0.0	(1)	19.3	80.7
	아카데미	(1)	51.4	26.2	18.5	3.8	0.0	(1)	21.5	78.5
여성	<소계>	(1)	0.1	2.5	21.9	75.5	0.0	(1)	0.0	100.0
	산모신생아	(1)	0.1	2.5	21.9	75.5	0.0	(1)	0.0	100.0
다문화 가정	<소계>	(1)	1.0	11.0	51.0	34.0	0.0	(1)	0.0	100.0
	다문화	(1)	1.0	11.0	51.0	34.0	0.0	(1)	0.0	100.0
장애인	<소계>	(4)	28.4	15.2	26.5	25.0	2.1	(4)	11.3	88.8
	활동지원	(1)	3.4	8.7	35.5	40.6	0.0	(2)	0.0	100.0
	장애아동	(1)	0	11.9	40.5	39.2	8.4	(1)	0.0	100.0
	여성장애인	(1)	20.0	30.0	30.0	20.0	0.0	(1)	0.0	100.0
	대학생도우	(1)	90.0	10.0	0.0	0.0	0.0	(1)	45.0	55.0
환자	<소계>	(1)	0.1	1.4	22.0	76.5	0.0	(1)	0.3	99.7
	가사간병	(1)	0.1	1.4	22.0	76.5	0.0	(1)	0.3	99.7
일반인	<소계>	(2)	31.0	39.3	21.9	7.2	0.2	(2)	12.7	87.4
	지역사회	(1)	20.0	36.6	36.0	6.5	0.0	(1)	13.5	86.5
	정신보건	(1)	42.0	42.0	7.85	7.85	0.3	(1)	11.8	88.2

주: 교육부의 초등돌봄교실, 복지부의 노인장기요양보험은 종사자 현황 미파악, 농식품부의 취약농가인력 지원사업은 자원봉사형 사업임으로 인해 답변불가

반면에 40대 종사자가 가장 많은 사업은 청소년 대상 돌봄서비스 사업군 (29.5%)과 다문화 가족대상 자녀양육 지원사업(51.0%)이었다. 이중 청소년 대상의 경우 복지부의 지역아동센터는 40대 비중이 가장 40.4%로 높았지만 청소년 방과후 아카데미 사업은 상대적으로 20대 비중이 51.4%로 가장 높은 것으로 나타났다.

두 번째로 성별간 차이를 살펴보면 여성이 93.8%인 반면에 남성은 6.2%에 불과한 것으로 파악되었다. 남성 종사자가 많은 사업군으로는 교육부의 장애대학생도우미사업으로 종사자의 45.0%가 남성종사자였고, 다음이 복지부의 요보호 아동 그룹 홈지원사업(23.3%), 복지부의 청소년 방과후 아카데미(21.5%)의 순이었다.

2. 종사자 처우 간 차이 분석

돌봄 대상별로 약간의 차이가 존재하지만 동일대상군에 대한 유사업무를 수행함에도 불구하고, 임금, 4대 보험 등에서 부처별로 처우가 차별적이며, 복리후생 부분은 매우 미흡한 것으로 파악된다. 첫째 임금과 관련된 사항을 살펴보면 총 20개 사업군의 시급당 인건비는 6,998원으로 파악되었다. 시급당 인건비는 2013년 근로자 최저임금 4,860원의 144%수준이다. 그러나 대상별 돌봄서비스간의 차이를 살펴보면 영유아 대상의 복지부 영유아 종일제 서비스의 경우 5,000원이지만 복지부의 다문화가정 자녀지원사업의 경우 시간당 12,500원으로 약 2.5배의 차이가 존재하는 것으로 파악되었다. 또한 각 대상군에 대한 각 부처별 사업간에도 시급간의 차이는 존재하는 것으로 파악된다. 아동의 경우 교육부의 엄마품온종일 돌봄사업의 평균 시급은 8,776원인 반면, 복지부의 아이돌봄 시간제 돌봄의 경우 시급이 5,000원 이었다. 또한 노인 돌봄의 경우 복지부의 노인돌봄서비스는 7,200원인 반면에 보훈처의 고령국가유공자 노후복지사업의 경우 시급이 4,860원이었다. 그리고 청소년 대상 복지부 지역아동센터의 종사자 시급은 5,550원인데 반해 여가부 청소년방과후 아카데미의 시급은 6,871원으로 약 23.8% 높았다.

이와 같은 시급간 차이는 우선, 정부가 종사자의 임금 등 인건비를 지급하는 방식이 사업별로 차이가 있기 때문으로 파악된다. 각 부처는 종사자의 지급방식을 우선 서비스 이용자에게 서비스 이용권을 주어 서비스를 받게 한 후 그 종사자가 소속된 기관에게 서비스 대가를 지원하는 서비스 수가방식과 서비스 이용자와는 상관없이 종사기관에게 임금이 포함된 사업비를 일괄적으로 지급하여 서비스 이용자에게 서비스를 지원하는 인건비 지원방식으로 사업을 진행하고 있다. 그 중 서비스 수가방식에서는 종사자의 인건비를 서비스 수가에서 나누어 지불하게 되는데 그 비중 또한 사업별로 차별적이다. 복지부의 노인돌봄서비스, 가사간병서비스, 장애인활동지원서비스, 산모신생아서비스는 사업지침으로 인건비 비중을 서비스 수가의 75%로 지정하고 있지만 노인장기요양보험의 경우에는 기

관재량으로 되어 있다.

또 다른 이유는 종사자 시급간의 차이에도 불구하고 근무시간의 차이가 존재하여 월평균 임금 간에 역전현상이 벌어지는 경우도 존재한다는 것이다. 총 20개 종사자의 평균 근무시간은 124시간으로 월평균 95만원의 임금을 받고 있는 것으로 파악되었다. 그러나 시급이 낮은 복지부의 아이돌봄 영유아종일제는 월평균 근무시간이 172시간으로 월평균 임금 98만원을 받고 있지만 다문화가정자녀지원사업의 경우 월평균 근무시간이 64시간으로 임금은 80만원에 불과하였다. 또한 노인대상 돌봄사업의 경우 보훈처의 고령국가유공자 노후복지사업에서는 낮은 시급에도 불구하고 월 평균 176시간의 근무시간으로 인해 월평균 임금이 100만원이었지만 복지부의 노인돌봄사업은 월평균 88시간의 근무시간으로 인해 임금이 60만원으로 상대적으로 낮았다. 이외에도 돌봄종사자들의 근무시간 차이는 장애인대상의 활동지원사업(121시간)과 장애아동가족지원(60시간), 아동대상의 복지부 엄마품 온종일 돌봄사업(80시간)과 초등돌봄교실(112시간) 등 여러 사업에서 나타나고 있었다.

<표 3-12> 돌봄 관련 종사자 임금 및 시급 당 인건비

(단위: 개, 원, 만원, %)

구분	임금 및 근무시간			인건비 시급		인건비 지급 방식			
	사례 수	평균 임금	평균 근무시간	사례 수	평균	사례 수	서비스 수가방식	인건비 지급방식	인건비 비중 (수가지급시)
전체	(19)	95	124	(15)	6,998	(18)	55.6	44.4	87.3
영유아	<소계>	(1)	98	(1)	5,000	(1)	100.0	0.0	100.0
	영아종일	(1)	98	(1)	5,000	(1)	100.0	0.0	100.0
아동	<소계>	(4)	100	(2)	6,888	(3)	33.3	66.7	100.0
	그룹홈	(1)	159	-	-	(1)	0.0	100.0	-
	온종일	(1)	71	(1)	8,776	(1)	0.0	100.0	-
	초등돌봄	(1)	100	-	-	-	-	-	-
	시간돌봄	(1)	68	(1)	5,000	(1)	100.0	0.0	100.0
노인	<소계>	(3)	80	(3)	6,461	(3)	66.7	33.3	75.8
	노인돌봄	(1)	60	(1)	7,200	(1)	100.0	0.0	75.8
	장기요양	(1)	79	(1)	7,322	(1)	100.0	0.0	-
	국가고령자	(1)	100	(1)	4,860	(1)	0.0	100.0	-
청소년	<소계>	(2)	138	(2)	6,211	(2)	0.0	100.0	-
	지역아동	(1)	111	(1)	5,550	(1)	0.0	100.0	-
	아카데미	(1)	165	(1)	6,871	(1)	0.0	100.0	-
여성	<소계>	(1)	76	(1)	6,900	(1)	100.0	0.0	75.0
	산모신생아	(1)	76	(1)	6,900	(1)	100.0	0.0	75.0
다문화 가정	<소계>	(1)	80	(1)	12,500	(1)	100.0	0.0	100.0
	다문화	(1)	80	(1)	12,500	(1)	100.0	0.0	100.0
장애인	<소계>	(4)	78	(4)	6,949	(4)	50.0	50.0	85.0
	활동지원	(1)	85	(1)	6,420	(1)	100.0	0.0	75.0
	장애아동	(1)	46	(1)	6,000	(1)	100.0	0.0	100.0
	대학생도우	(1)	30	(1)	6,000	(1)	0.0	100.0	-
	여성장애인	(1)	150	(1)	9,375	(1)	0.0	100.0	80.0
환자	<소계>	(1)	38	(1)	7,200	(1)	100.0	0.0	75.0
	가사간병	(1)	38	(1)	7,200	(1)	100.0	0.0	75.0
일반인	<소계>	(2)	145	-	-	(2)	50.0	50.0	-
	지역사회	(1)	64	-	-	(1)	100.0	0.0	-
	정신보건	(1)	226	-	-	(1)	0.0	100.0	-

두 번째로 돌봄종사자들이 근로기준법 상의 근로자로 인정받아 소득보장과 관련된 법정근로수당과 4대 보험 등의 가입현황을 살펴보면 전반적으로 미흡한 것으로 파악된다.

<표 3-13> 법정 근로수당 및 퇴직금 지급률

(단위: 개, %)

구분		법정근로수당 지급률							4대보험 가입률				
		사례수	연장 근로	야간 근로	휴일 근로	주휴 근로	연차 수당	퇴직금 적립	사례수	국민 연금	건강 보험	고용 보험	산재 보험
전체		(20)	25.0	20.0	20.0	10.0	15.0	70.0	(16)	58.5	60.8	56.0	59.5
영유아	<소계>	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	9.1	9.7	10.1	10.6
	영아종일	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	9.1	9.7	10.1	10.6
아동	<소계>	(4)	50.0	25.0	0.0	25.0	25.0	75.0	(2)	36.1	36.9	34.6	36.8
	그룹홈	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(0)	-	-	-	-
	온종일	(1)	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	100.0	(1)	63.0	64.0	59.0	63.0
	초등돌봄	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	(0)	-	-	-	-
	시간돌봄	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	9.1	9.7	10.1	10.6
	<소계>	(4)	25.0	25.0	50.0	25.0	25.0	25.0	(3)	54.7	58.7	60.0	62.7
노인	노인돌봄	(1)	0.0	100.0	50.0	0.0	0.0	100.0	(1)	64.0	76.0	80.0	88.0
	장기요양	(1)	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	(0)	0.0	0.0	0.0	0.0
	국가유공자	(1)	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	(1)	100.0	100.0	100.0	100.0
	취약농가	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0
	<소계>	(2)	50.0	0.0	0.0	0.0	50.0	100.0	(2)	98.1	98.1	98.1	98.1
청소년	지역아동	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	96.2	96.2	96.2	96.2
	아카데미	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	(1)	100.0	100.0	100.0	100.0
여성	<소계>	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	81.8	85.8	89.8	86.4
	산모산생아	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	81.8	85.8	89.8	86.4
다문화 가정	<소계>	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	9.3	9.3	9.3	9.3
	다문화	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	9.3	9.3	9.3	9.3
장애인	<소계>	(4)	0.0	25.0	25.0	0.0	0.0	50.0	(3)	59.8	62.6	36.2	38.1
	활동지원	(1)	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0	(1)	76.6	84.3	5.2	9.5
	장애아동	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	(1)	2.7	3.6	3.3	4.8
	대학생도우	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	(0)	-	-	-	-
	여성장애인	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	100.0	100.0	100.0	100.0
	<소계>	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	86.9	96.8	90.1	89.1
환자	가사간병	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	86.9	96.8	90.1	89.1
	<소계>	(2)	50.0	50.0	50.0	0.0	0.0	100.0	(2)	68.7	69.0	71.6	92.6
일반인	지역사회	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	37.4	37.9	43.1	85.2
	정신보건	(1)	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	(1)	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 공란은 부처에서 기입누락 또는 현황파악이 불가능한 경우

월 60시간미만 단시간 근로자의 경우, 근로기준법에 근거하여 휴일 및 유급연차(근로기준법 55조, 60조), 퇴직금 적립(근로자퇴직급여보장법 4조 1항), 고용보험(고용보험법 시행령 3조 1항)의 가입이 미적용되고 있으며, 산재보험은 산업재해 보상보험법 제2조 5항에 의거하여 1인 미만 사업장에 한해 미적용되고 있다. 그런데 앞서 파악된 근무시간 관련 현황에서 월 평균 60시간 미만의 근무시간을 확보하고 있는 사업은 일반인 대상의 복지부 지역사회투자사업(월42시간)과 교육부의 자원봉사형 사업인 장애대학생도우미 사업(월 50시간) 뿐이었고, 그외 18개 사업은 월 60시간 이상의 근무시간을 확보하고 있었다. 따라서 우선 법정근로수당의 경우, 적어도 75%이상이 도입되어야 하나 연장근로수당에 대한 조사결과 25% 만(요보호아동 그룹홈지원(복지부), 엄마품 온종일 돌봄(교육부), 노인장기요양보험(복지부), 청소년방과후아카데미(여가부), 지역정신보건사업(복지부))이 도입되어 있는 것으로 파악되었다. 그리고 야간근로(20.0%), 휴일근로(20.0%), 주휴근로(10.0%), 연차수당(15.0%)의 도입률은 연장근로수당의 도입률보다도 낮은 20%미만 수준이었다. 그리고 4대 보험 가입률에서는 법정근로수당 도입률보다는 높은 약 60.0% 정도가 가입되어 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 건강보험가입률이 60.0%로 가장 높았고, 다음으로 산재보험(59.5%), 국민연금(58.5%), 그리고 고용보험(56.0%)의 순이었다. 비록 농림수산부의 취약농가인력지원사업과 교육부의 장애대학생도우미 사업이 자원봉사형의 사업이라 종사자의 4대 보험 가입이 이루어지고 있지 않다하더라도 국가사업을 위탁받아 수행하는 기관들이라면 누구라고 가입해야할 산재보험 가입률이 상대적으로 낮은 것으로 파악되었다. 또한 타 부처 대비 영유아, 아동, 다문화 가족 대상 돌봄 사업을 추진 중인 여가부의 가입률은 현저히 떨어지는 것으로 파악되었다. 그러나 퇴직금 적립에서는 노인과 장애인 대상의 일부사업 외에 대부분 퇴직금 적립제도는 도입된 것으로 파악되었다. 그 이유는 범부처 사업지침 상에 종사자의 퇴직금 적립에 대한 내용이 상대적으로 많이 포함되어 있기 때문으로 파악된다.

<표 3-14> 복리후생성 수당 지급 여부

(단위: 개, %)

구분	사례 수	복리후생				자기발전		전문성	
		교통비 지급	식비 지급	상조금 지급	명절지원 지급	직업교육 수행	직원포상 수행	자격수당 지급	근속수당 지급
전체	(20)	55.0	10.0	10.0	15.0	15.0	15.0	10.0	5.0
영<소계>	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
이영이종일	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<소계>	(4)	50.0	25.0	25.0	25.0	25.0	0.0	25.0	0.0
이그룹홈	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
이온종일	(1)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0	0.0
이초등돌봄	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
이시간돌봄	(1)	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<소계>	(4)	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	0.0	0.0
노인돌봄	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
노장기요양	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
국가유공자	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
취약농가	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
청<소계>	(2)	50	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
소지역아동	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
년아카데미	(1)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
여<소계>	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
성산모신생아	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
다<소계>	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
다문화	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
<소계>	(4)	50.0	0.0	0.0	0.0	25.0	0.0	0.0	0.0
정활동지원	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
애장애아동	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
인대학생도우	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
여성장애인	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
환<소계>	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
자가사간병	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
일<소계>	(2)	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0
반지역사회	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
인정신보건	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

주: 노인돌봄, 가사간병서비스 등의 경우 교통비 지급은 산간 벽지에 한정

세 번째로 종사자의 복리후생과 관련된 현황에서도 돌봄서비스에 종사하는 근로자들은 근무 시 요구되는 교통비·식비를 비롯하여, 자기발전에 필요한 직업교육, 전문성 강화에 도움이 되는 근속수당 등이 지급되지 않는 경우가 대부분인 것으로 파악되었다. 사실 복리후생은 근로로기준법 등 근로자로서 가져야 할 기본적인 사항이라기보다는 각 사업자가 우수한 인력을 확보하기 위해 자체적으로 근로자에게 지불하는 처우개선에 관련된 사항이다. 따라서 정부사업을 위탁하는 기관들이 의무적으로 종사자들에게 지불해야 하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 본고에서 돌봄서비스 관련 종사자들에 대한 현황을 파악한 것은 종사자의 근로환경 파악과 더불어 제공기관들의 관리능력을 파악하기 위함이었다. 우선, 교통비·식비관련 수당의 경우, 벽지 등 일부 소외지역에 서비스 제공 시에만 교통비가 지급되고 있었으며, 대부분 식비지원이 없어 임금에서 지출해야하기 때문에 실질임금이 더욱 낮아지는 현상이 발생하는 것으로 파악되었다. 그리고 종사자의 자기발전에 중요한 직업교육 및 포상제도의 시행률은 약 15%에 지나지 않는 것으로 파악되었다. 특히 이용자에게 높은 서비스 품질을 제공하는데 필요한 전문성에 관한 자격증 및 근속 수당의 경우, 총 20개 사업 중 청년 일자리 사업인 여가부의 청소년 방과 후 아카데미를 제외하고 전체가 부재하였다. 물론 사업지침서상에 종사자 자격증과 경험 등 경력사항이 존재해 어느 정도의 최소수준의 서비스 품질을 보장받을 수 있겠지만 대인서비스의 경우 새롭게 축적되는 숙련도에 따라 서비스 품질이 매우 차별적이라는 특징을 고려해 볼 때 업무숙련도를 반영하는 근속수당의 부재는 서비스 품질 재고가 이루어 지고 있지 못하다는 점을 시사하며, 또한 현재 경험이 많아 서비스 생산성을 높힐 수 있는 숙련된 종사자들이 시장에서 쉽게 이탈될 수 있음을 의미한다고 하겠다.

3. 서비스 기관의 현황과 범부처의 관리현황

종사자 처우를 결정하는 부분에 있어 간과되어서는 안 될 두가지 부분이 존재한다. 그것은 산업의 수요와 종사자가 소속된 기관의 경쟁력이다. 먼저 산업의 수요의 경우 정부가 재정지원으로 진행하고 있는 돌봄서비스 총 20개 사업은 기관의 입장에서는 산업 수요와 연결된 개념이다. 즉 기관이 유지될 수 있는 수요가 존재하고 지속적으로 증가할수록 기관의 매출액은 증가하여 종사자 처우를 개선할 수 있는 기관의 여건이 호전되기 때문이다. 두 번째는 기관의 경쟁력이다. 비록 기관의 매출을 결정하는 산업수요가 한정되어 있다고 하더라도, 시장 내에서 특정기관의 경쟁력 특히 규모가 큰 기관들은 종사자들을 관리하는 인력이나 업무시스템의 효율화를 통해 일반관리비를 절감할 수 있다. 즉 1명이 10명을 관리하는 비용을, 업무효율화 등을 통해 1명이 100명을 관리할 수 있도록 개선한다면, 이로 인해 절감된 일반관리비용은 영업이익을 증가시켜 종사자 처우를 개선할 수 있는 능력을 갖출 수 있다는 것이다.

이와 관련하여 파악된 돌봄 서비스 기관의 종사자 처우 개선 능력을 살펴보면 전반적으로 종사 기관들은 영세하여 자체적으로는 종사자 처우 향상이 어려울 것으로 판단된다. 우선 기관의 규모의 경우, 범부처 관련 돌봄 사회서비스 기관의 평균 종사자 규모는 15.3명이며, 평균 연 매출액이 약 2억 원 정도로 파악된다. 전체 제공기관 중 5인 미만의 규모를 가진 사업체가 절반에 가까운 43.8%이며, 다음으로 21인 이상이 31.3%로 파악되었다. 또한 매출액에 있어서는 종사자 규모가 상대적으로 큰 복지부의 장애인 활동지원의 경우 약 5억 원으로 매출액이 크나 기타 제공기관들은 연 1억 원 수준인 것으로 파악되었다. 이는 대부분의 종사기관이 1~2명의 정규직을 가진 개인 업체가 돌봄 서비스 제공을 담당하고 있다는 것으로 이들 기관들이 종사자를 비정규직으로 고용하여 서비스를 제공하고 있다는 것을 암시한다. 따라서 계약직 종사자들을 대상으로 적은 매출액을 기록하고 있는 기관들은 자연히 기관의 대표와 소수 관리자의 인건비를 매출액으

로 충당하고, 기타 발생되는 영업이익으로 임대료 및 사무비용을 충당한다고 가정할 때 현 기관들의 규모로는 종사자 처우개선을 기대하기 어렵다.

<표 3-15> 서비스 기관의 종사자 규모

(단위: 개, %, 명, 천원)

구분	기관수	종사자평균규모					연매출액	
		5인미만	5~10인	11~20인	21인이상	평균(명)	개수	평균
전체	(16)	43.8	18.8	6.3	31.3	15.3	(5)	203,176
영유아	<소계>	(1)	100.0	0.0	0.0	2.0	-	-
	영아종일	(1)	100.0	0.0	0.0	2.0	-	-
아동	<소계>	(3)	66.7	33.3	0.0	4.7	-	-
	그룹홈	(1)	100.0	0.0	0.0	2.0	-	-
	엄마품	(1)	0.0	100.0	0.0	10.0	-	-
	시간돌봄	(1)	100.0	0.0	0.0	2.0	-	-
노인	<소계>	(3)	0.0	33.3	33.3	17.5	-	-
	노인돌봄	(1)	0.0	50.0	50.0	11.2	-	-
	장기요양	(1)	0.0	0.0	100.0	14.2		
	국가유공자	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	-	-
청소년	<소계>	(2)	100.0	0.0	0.0	2.6	-	-
	지역아동	(1)	100.0	0.0	0.0	2.2	-	-
	아카데미	(1)	100.0	0.0	0.0	3.0	-	-
여성	<소계>	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	100,000
	산모신생아	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	100,000
다문화	<소계>	(1)	0.0	100.0	0.0	13.2	-	-
가정	다문화	(1)	0.0	100.0	0.0	13.2	-	-
장애인	<소계>	(3)	33.3	0.0	0.0	66.7	(2)	357,940
	활동지원	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	507,240
	장애아동		100.0	0.0	0.0	2.0	(1)	208,640
	여성장애인	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	-	-
환자	<소계>	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	100,000
	가사간병	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	(1)	100,000
일반인	<소계>	(1)	100.0	0.0	0.0	5.0	(1)	100,000
	지역정신	(1)	100.0	0.0	0.0	5.0	(1)	100,000

한편, 기관의 선정방식 및 평가와 관련하여 법 부처가 시행하고 있는 현황을 파악하면 향후 서비스 품질 제고가 어려운 것으로 판단된다. 우선 기관선정 및 평가의 경우, 서비스 품질 제고 가능성이 있는 민간허가 방식의 선정비중은 35.0%에 불과하였다. 즉 서비스 품질 하락 시, 사업취소 등 제제가 어려운 신고

제가 현재 25.0% 존재하며, 비록 허가제이나 부처산하 공공기관에게 사업을 위탁한 경우가 35.0%였다. 신고제의 경우, 서비스 품질 문제가 발생 시 기관에게 시정조치 등을 취한다고 하더라도 정부위탁사업을 하지 않을 뿐 지속적으로 타 사업을 영위할 수 있다는 단점이 존재한다. 또한 허가제이나 부처 산하 공공기관에게 사업을 위탁한 경우가 35.0%라는 점은 서비스 품질 문제 발생시, 시행조치로 인해 어느 정도 개선은 이루어질 수 있으나 사업철회와 같은 강력한 조치는 기관폐쇄와 연결되기 때문에 사실상 어렵다고 판단된다. 또한 서비스 품질에 관련된 기관 평가를 매년 실시하는 사업은 전체의 25%에 불과한 것으로 나타났다. 서비스 품질에 대한 상시 모니터링이 불가능한 3년 주기 평가가 진행되는 비중은 45.0%였으며, 기관평가 조사가 부재한 경우도 30%에 달했다.

<표 3-16> 기관 선정방식 및 기관평가 주기

구분	사례 수	기관 선정방식								기관평가 여부							
		신고		허가(공공)		허가(민간)		기타		매년조사		3년 주기		없음		수	%
		수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%	수	%		
전체	(20)	(5)	25.0	(7)	35.0	(7)	35.0	(1)	5.0	(5)	25.0	(9)	45.0	(6)	30.0		
영유아	<소계>	(1)	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	
	영아종일	(1)	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	
아동	<소계>	(4)	(1)	25.0	(2)	50.0	(1)	25.0	(0)	0.0	(1)	25.0	(1)	25.0	(2)	50.0	
	그룹홈	(1)	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	
	온종일	(1)	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	
	초등돌봄	(1)	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	
	시간돌봄	(1)	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	
노인	<소계>	(4)	(1)	25.0	(1)	25.0	(1)	25.0	(1)	25.0	(0)	0.0	(2)	50.0	(2)	50.0	
	노인돌봄	(1)	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	
	장기요양	(1)	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	
	취약농가	(1)	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	
	국가유공자	(1)	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	
청소년	<소계>	(2)	(0)	0.0	(1)	50.0	(1)	50.0	(0)	0.0	(1)	50.0	(1)	50.0	(0)	0.0	
	지역아동	(1)	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	
	아카데미	(1)	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	
여성	<소계>	(1)	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	
	산모산생아	(1)	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	

다문화	<소계>	(1)	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0
가정	다문화	(1)	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0
장애인	<소계>	(4)	(0)	0.0	(0)	0.0	(4)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(2)	50.0	(2)	50.0
	활동지원	(1)	(0)	0.0	(0)	0.0	(2)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0
	장애아동	(1)	(0)	0.0	(0)	0.0	(2)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0
	대학생도우	(1)	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0
	여성장애인	(1)	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0
환자	<소계>	(1)	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0
	가사간병	(1)	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0
일반인	<소계>	(2)	(1)	50.0	(1)	50.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	50.0	(1)	50.0	(0)	0.0
	지역사회	(1)	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0
	정신보건	(1)	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0	(1)	100.0	(0)	0.0	(0)	0.0

4. 조사결과 요약

본고에서는 총 20개 범 부처에서 추진하고 있는 돌봄서비스 종사자 간의 처우 사각지대 파악을 위해 각부처의 돌봄사업 담당자 대상의 사업현황 및 종사자 처우현황에 관한 설문조사를 실시하였다. 그 결과 첫째, 임금에 있어서 돌봄서비스 종사자의 시급은 평균 6,998원으로 2013년 근로자 최저임금 4,860원에 비해 144% 수준으로 낮았고, 종사자간상에서도 대상이 다른 경우 최저 5,000원(영유아 대상 여가부 아이돌봄 시간제 서비스)에서 최고 12,500원(여가부 다문화가정 자녀지원)까지 차이가 존재하고 있었다. 그리고 각 대상군에 대한 각 부처별 사업간에도 시급간의 차이는 존재하는 것으로 파악되었는데 아동의 경우 교육부의 엄마품온종일 돌봄사업의 평균 시급은 8,776원인 반면, 복지부의 아이돌봄 시간제 돌봄의 경우 시급은 5,000원 이었고, 노인 돌봄의 경우 복지부의 노인돌봄서비스는 7,200원인 반면에 보건처의 고령국가유공자 노후복지사업의 경우 시급이 4,860원이었다. 그리고 청소년 대상 복지부 지역아동센터의 종사자 시급은 5,550원 인데 반해 여가부 청소년방과후 아카데미의 시급은 6,871원으로 약 23.8% 높았다. 둘째, 각부처에서 시행하고 있는 돌봄서비스 종사자의 근로자성과 관련된

법정근로수당의 경우, 도입된 부처사업은 약 25% 정도에 불과하였고 4대 보험 가입률은 약 60.0% 정도였으며, 다만 퇴직금 적립의 경우, 약 70%정도가 지급하고 있었다. 셋째, 종사기관들의 자체적인 종사자 처우개선을 위한 복리후생관련 수당에서는 근무 시 요구되는 교통비·식비를 비롯하여, 자기발전에 필요한 직업 교육, 전문성 강화에 도움이 되는 근속수당 등이 지급되지 않는 경우가 대부분인 것으로 파악되었다. 우선, 교통비·식비관련 수당의 경우, 벽지 등 일부 소외지역에 서비스 제공 시에만 교통비가 지급되고 있었고 종사자의 자기발전에 중요한 직업교육 및 포상제도의 시행률은 약 15% 정도였다. 그라고 서비스 품질 제고 및 노동생산성 증대와 관련된 근속 수당의 경우, 총 20개 사업 중 청년 일자리 사업인 여가부의 청소년 방과 후 아카데미만이 존재하는 것으로 파악되었다.

이러한 결과는 우선, 현재 범 부처에서 추진하고 있는 돌봄서비스의 종사자 처우에 대한 표준화된 체계가 구축되지 않아 개별적으로 종사자 처우를 결정하여 사업을 추진해 왔기 때문에 파생된 결과라고 판단된다. 즉, 돌봄 대상군에 따른 자격요건과 시급선정, 근로자성 인정 등에 관한 표준화된 근로체계가 마련되지 못했다는 것이다. 두 번째는 서비스 제공기관에 대한 영세성에 의한 영향도 고려할 수 있다. 연 매출액 2억원 미만의 사업성과 5인미만의 종사자가 존재하는 사업 기관이 약 45%정도 존재하는 상황에서 기관의 자체적인 종사자 처우에 관한 노력은 기대하기 어렵기 때문이다. 세 번째는 서비스 품질제고를 위해 추진되어야 할 기관 선정방식 및 평가 방법이 미흡하다는 점이다. 서비스 품질제고를 추진할 수 있는 경쟁입찰 방식의 기관선정이 가능한 민간 인허가 방식이 약 35.0%만이 존재하고 연간 서비스 품질 상황이 파악 가능한 평가사업이 존재하는 경우가 25.0%만이 존재하는 상황에서는 서비스 이용자의 불만제기와 이를 연동한 기관의 평가, 그리고 지속적인 서비스 품질제고 노력이 어렵기 때문이다. 따라서 돌봄서비스의 종사자 처우간 차별완화와 서비스품질 제고를 위해서는 다음과 같은 개선 방안이 요구된다.

제 4 장 개 선 방 안

지속적인 복지수요 증가에 대한 대응 시, 요구되는 정부재정의 효율화를 위해서는 우선 수혜자관리 측면에서 범정부 복지정보연계시스템의 고도화가 필요한 것으로 판단된다. 물론 현 정부는 서비스 중복수혜 관리를 위해 범정부 복지정보 연계 시스템 구축을 추진하고 있다. 그러나 완벽한 수혜자 관리를 위해서는 추가적으로 몇 가지 보완해야 할 과제가 존재한다. 그 첫째는 이용자의 정보데이터 구축이다. 현재 아동관련 돌봄 정보가 부처별로 구축되어 있는 경우가 다수 존재하나 특정 부처의 경우, DB화가 안된 경우도 존재한다. 특히, 아동관련 돌봄사업의 큰 부분을 차지하고 있는 교육부의 온종일 엄마품 돌봄사업과 초등돌봄사업의 경우 수혜아동에 대한 정보가 시도 지역청에 제출될 뿐 시스템 상에 DB화가 되지 않아 범정부 차원에서 중복수혜에 대한 검증이 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 둘째는 정보망 연계이다. 비록 이번 실태조사에서 중복수혜 사례는 나타나지 않았지만 청소년 대상의 복지부 방과후돌봄서비스와 여가부의 청소년 방과후 아카데미의 경우 두 정보시스템 간에 정보연계가 되지 않아 실시간 중복수혜를 위한 검증이 이루어지지 못하고 있는 것으로 파악되었다. 또한 두 사업 내 존재하는 학습지원 사업과 교육부의 방과 후 학교 프로그램의 중복수혜에 대한 검증도 이루어지지 못한 것으로 파악되었다. 따라서 시군구에 설치된 복지부의 드림스타트 사업의 통합정보시스템과 여가부의 한국청소년활동진흥원 시스템, 향후 구축되어야 할 교육부 관련 이용자 시스템간의 연동이 추진되어야 할 것으로 보인다. 세 번째는 현재 구축중인 범정부 복지정보연계시스템 내에 탑재된 복지지킴이의 중복사업사례군에 대한 확대가 필요하다는 점이다. 현재 복지지킴이는 총 31개 중복사업군에 대한 중복사전검증이 이루어지고 있지만 중복사례사업군 안에는 아동 및 청소년 대상의 중복사례군은 포함되어 있지 않다. 따라서 향후 완벽한 중복수혜 검증을 위해서는 이번 실태조사에서 검토된 아동 및 청소년 대상의 돌봄서비스 중복사업군에 대한 사례검토 뿐만 사회참여 등 사회서비스 사

업 전반에 대한 중복사례 여부를 검토하여 시스템에서 구현하는 과제가 요청된다고 판단된다.

한편 돌봄서비스 종사자 간의 처우 사각지대 해소를 위해서는 크게 종사자 처우에 관한 임금체계 등 표준화 작업과 종사기관들의 경쟁력을 강화시키는 기관의 선정 방식 전환 등 두 가지 관점에서 과제가 필요하다고 생각된다. 우선 종사자들의 처우간 차이를 완화시키기 위해서는 사실상 시급제로 운영되고 있고, 법정근로수당 및 4대 보험가입들이 미지한 다수의 범 부처 돌봄서비스 종사자들의 임금체계를 근로기준법의 근로자성을 인정하는 기본급과 수당으로 구성된 월 고정급제로 전환하고 4대 보험 및 법정근로수당 부여, 그리고 퇴직금적립이 가능하도록 종사자 처우개선안을 구축하는 과제가 요구된다. 현재 총 20개 사업 중 농림식품부의 취약농가인력지원사업과 교육부의 장애대학생도우미 사업은 자원봉사자 중심으로 진행되고 있어 관련 종사자를 근로자로 보기가 어렵다. 따라서 이 두 사업을 제외한 18개 사업 중 시급제로 임금을 지급하고 있는 사업이 8개이며, 월급제이나 고용보험 가입율이 50% 미만인 3개 사업, 그리고 월급제이나 5개 법정근로수당 전무 無 인 사업 2개 등 총 13개 사업에 대해서는 새로운 임금체계를 구축하여 종사자 처우를 개선할 필요가 있다는 것이다.

<표 4-1> 돌봄서비스 종사자 임금체계 현황

구분	종사자 수	인건비 지급방식	임금지급방식	고용보험 가입률	법정근로수당 지급여부	퇴직금 적립 여부
1 산모·신생아도우미지원사업*	2,674	- 수가	- 사급제	89.8%	-기관제량	有
2 엄마품 온종일 돌봄*	834	- 인건비	- 월급제(대구,강원 시급제)	47.0%	-6개 시도 지급률 (1~55%)	7개 도시적립 (13~90%)
3 아이돌봄지원사업(시간제)*	12,544	- 수가	- 사급제	10.1%	無	有
4 아이돌봄지원사업(영아종일제)*		- 수가	- 사급제	10.1%	無	有
5 장애아동기초지원*	1,269	- 수가	- 월급제	3.3%	無	無
6 장애인활동지원*	34,232	- 수가	- 사급제	5.2%	-야간 휴일수당 有	有
7 방과후돌봄서비스	8,974(*12)	- 인건비	- 월급제	100.0%	-기관제량	有
8 청소년 방과후아카데미	601	- 인건비	- 월급제	100%	-연장근로, 연차 有	有
9 초등돌봄교실(전담강사기준)	13,285	- 인건비	- 월급제	100%	- 야간 휴일, 연차 有	有
10 가사간병방문 도우미사업*	3,512	- 수가	- 사급제	90.1%	-근로계약기준	有
11 노인돌봄서비스*	11,809	- 수가	- 사급제	80.0%	-야간 휴일수당 有	有
12 노인장기요양보험*	296,528	- 수가	- 기관제량(사급제 存)	-	-기관제량	기관제량
13 국가유공자 노후복지사업	1,100	- 인건비	- 월급제	100%	-연장, 휴일, 주휴, 연차 有	有
14 취약농가인력지원사업(자원봉사형)	-	- 인건비	- 일급제	0%	無	無
15 요보호아동 그룹홈운영지원	832	- 인건비	- 월급제	100%	-연장근로수당 有	有
16 지역사회 서비스투자사업*	20,298	- 수가	- 기관제량(사급제 存)	43.1%	-	有
17 지역정신보건사업	1,663	- 인건비	- 월급제	100%	-연장 야간 휴일 有	有
18 다문화가족 정착 및 방문지원*	2,803	- 수가	- 월급제	9.3%	無	有
19 여성장애인 사회참여확대지원*	66	- 인건비	- 월급제	100%	無	有
20 장애대학생도우미(자원봉사형)	2,500	- 인건비	- 월급제	-	無	無

주 1 : *는 고정급(기본급+수당) 중심 임금체계 도입 대상 군

- 인건비 지급방식: 정부가 종사자의 임금을 직접 지급해 주는 인건비 지급방식과 서비스 이용자에게 비우쳐 등 사용권을 부여한 후 종사자가 업무를 달성시 정부가 이용자를 대신해 서비스를 행한 종사자에게 비용을 지불해 주는 서비스 수가 지급 방식으로 분류
- 임금 지급방식은 종사자가 소속된 서비스제공기관에서 종사자에게 급여를 지급하는 방식으로 매일 근무시간에 따라 매일 비용을 지급하는 시급제 방식과 월 총 근무시간을 파악하여 월 마다 지급하는 월급제가 존재
- 법정근로수당은 정규 근로시간 이외의 근로에 대하여 보상하는 수당으로서 연장근로, 야간근로, 휴일근로, 주휴근로, 연차 등 5개로 구성

고려할 수 있는 임금체계 안으로는 근로기준법의 4대 보험 가입조건인 월 60 근무시간을 기준으로 이상인 경우는 돌봄 종사자의 근로자성을 인정하여 4대 보험 가입과 퇴직금 적립을 의무화하기 위해 기존의 시급제 방식의 임금체계를 기본급+수당의 월 고정급제로 전환하는 것이다. 그리고 종사자의 근로의식 고취를 위해 월60시간 이상자에 한해 처우개선 수당을 도입하여 유사 돌봄종사자간의 처우간격을 줄이는 것이다. 이때 기본급은 시급제로 지급되는 정상적인 근무시간에 의한 월 급여분 100% 중 4대 보험 가입에 따른 자기부담 비용 분 9.0%를 제외한 나머지 91%를 설정한다. 그리고 법정근로수당은 기본 근무 시간 이외에 각 사업에서 제시되어 있는 야간, 또는 휴일근로에 따른 수당을 법정 근로 수당으로 지급하도록 사업 지침화하는 방안을 고려할 수 있다. 이외 처우개선 수당은 총 20개 돌봄 사업 중 돌봄 대상 군에 따라 임금격차가 존재하는 사업에 한해 추가재정투입을 통해 지급해야 할 것으로 판단된다. 실제로 아동 대상 교육부 초등돌봄 교실(8,776원) 대비 여가부 아이돌봄 서비스 (5,000원), 청소년 대상 복지부 방과후 돌봄(5,550원) 대비 여가부 청소년 아카데미) 등의 시급간의 차이가 발생하고 있지만 이는 추가 재정투입이 없어서는 간격을 줄일 수 있는 방안이 없기 때문이다. 다만 추가재정투입으로 종사자들의 단순한 처우개선이외에 돌봄사업에 종사하는 근로자들에게 돌봄 직종이 단순한 봉사활동만이 아니라 직업으로서 안착할 수 있도록 월 60시간 이상근로자에게 일정부분의 상시근로 수당을 제공하고 월평균 100시간 이상 1년 동안 1개 기관에 근무하는 종사자에게는 전문성 강화를 위한 장기근속수당을 고려해 볼 수 있을 것이다.

[그림 4-1] 시급제 또는 법정근로수당 지급이 없는 돌봄서비스 종사자들의 임금체계 방안(가안)

월 60 시간 이상 근무	고정급(기본급+수당) 체계로 전환 : 근로자성 인정 및 종사자 처우 사각지대 해소			新수당 신설: 임금상승 유도
	기본급	법정 근로수당	4대 보험 자기부담금	처우개선수당
	- 월 총 근로시간에 대한 임금에서 법정수당, 퇴직금적립, 4대 보험 자기부담금을 제외한 급여 분을 기본급으로 설정	- 연장근로, 야간근로, 휴일근로, 주휴근로, 연차수당 지급	- 국민연금, 건강보험 고용보험 산재보험 가입	- 상시근로수당 (월 급여분의 5%) 월 60-99시간근무대상자 근속수당 (월 급여분의 15%) 월 100시간이상 근무자
	월 급여 분 100% 중 91.0%		9.0%	
월 60 시간 미만 근무	시급제 월 급여분 100% 유지			

실례로 일본의 경우 대표적인 돌봄사업 종사자들인 개호보험종사자들의 낮은 처우가 사회적으로 이슈화되면서 일본정부는 처우개선을 위한 예산확보 후 복리후생 비용으로 투입한 경우가 존재한다. 2008년 일본의회는 정기국회에서 『개호종사자 등의 인력확보를 위한 개호종사자의 처우개선에 관한 법률』을 제정하고 ‘개호직원 처우개선 교부금 제도’를 실시한 바 있다.

<표 4-2> 일본 개호보험 종사자의 임금체계

구분	임금체계	수당 유형
연봉 및 월급 종사자	- 총보수=기본급(월급)+수당+일시금	시간의 수당(조조, 심야, 휴일 수당 등) 가족(부양) 수당, 통근 수당·교통비 직무 수당(직책 수당 등), 자격 수당 처우개선 수당, 야근 수당, 이동 수당 연수 수당 등 9개 종류
일급 종사자	- 총보수=기본급(일급)*근무일수+수당 +일시금	
시급 종사자	- 총보수=기본급(시급)*근무시간+수당 +일시금	

자료 : 일본, 후생노동성, 개호보호종사자 처우현황조사(2010)

이와 같은 임금체계 안이 도입된다면 비록 기관들은 연차 수당과 퇴직금 적립금, 그리고 4대 보험 사업자 부담금 등 추가적인 재정압박을 받을 것으로 예상된다. 그러나 정부재정지원 사업의 위탁기관으로서 기관들이 종사자들의 근로자성을 인정하지 않는 형태는 사실성 불법 기관임을 자인하는 것임으로 정부가 강력히 정책을 추진할 필요가 있다. 이와 관련하여 새로운 임금체계 도입 시, 필수적으로 고려할 요인은 기관들로 하여금 고정급 대상자에 한해서는 월 60시간 이상, 계약 기간 1년 이상을 전제로 한 근로계약 작성을 지침화해야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 종사자가 1년에 6개월 정도 월 60시간 이상 근무하였을 경우에 퇴직금 수령이 불가능하기 때문이다.

두 번째로 돌봄기관으로서 경쟁력을 강화시켜 종사자 처우를 개선하는 방안으로는 사회적 협동조합 육성을 추진하는 방안을 고려해야 할 것이다. 사회적 협동조합이란 조합원에 의한 민주적 운영·공동소유·인1표·배당제한 등을 전제로 한 기업모델로 협동조합기본법(‘12’12)발효 이후 13년 9월까지 78개가 생성되었다. 사회적협동조합은 신고제인 일반협동조합과 비교하여 범 부처를 통한 허가제로 설립이 가능하며, 돌봄·교육·환경 등 복지부문에서 활동하는 비영리법인이다. 이들 사회적 협동조합이 사회서비스 기관으로서 적합한 이유중의 하나는 사업매출로 인한 이익창출 분을 주주배당이 아닌 종사자 처우와 서비스 품질제고에 투자함으로써 서비스 제공기관의 경쟁력을 강화시키기 때문이다.

<표 4-3> 해외국가의 사회적협동조합 현황과 업종 사례

구 분	현황	업종	사례
프랑스	- 공익협동조합 약 190개('12) ·조합원 11,582명('12) ·1,726명 고용('12), 평균 13.4명 ·전체 중 59%가 신규, 31%가 민간단체, 10%가 기업에서 전환	- 전체 공익협동조합 중 환경(22%), 농업·먹거리(19%)가 주도 ·이외 지역개발, 문화·역사보존, 지역의료 등	- Lilas(자동차 Sharing) - Aïla(음악 및 문화) - La Friche(지역개발)
캐나다	- 보육, 지역사회개발, 여가, 보건·의료 분야 1,068개('07) - 퀘벡주 노인돌봄조합 103개 ·조합원 900만명(인구 800만) ·협동조합 고용인원 15.5만명	- 장례(57개), 지역사회개발(300개) 보육(410개), 가정돌봄(48개) ·이외 노인주거, 가사, 사회여가 등 - 퀘벡 노인돌봄서비스는 주거연계형과 가사서비스로 구성	- Multicultural Health Brokers Cooperative(이민자지원) - Cooperative services de sante lesbges(노인주거 및 돌봄)
이탈리아	- 13,938개('08), 전체 중 19.5% ·(업종) 서비스 분야 82.7% ·(직원) 317,339명, 여성(71.2%) ·(규모) 평균 34명('05) ·무급종사자(자원봉사자등)참여 ·정부사업시 컨소시엄 구성	- 사회서비스제공형(A형: 59.0%), 일자리 창출형(B형: 32.8%) - A+B형(4.3%), 컨소시엄(3.9%) ·이외 제조, 상업, 농업, 건설 등	- La Rupe(돌봄형 A+B형) - CADIAI(교육·돌봄 A형) - Voligroup(문화)
미국	- 11,311개('09), 전체의 38.6% ·(조합원) 1,005,000명('09) ·(직원) 91,600명('09) 전체의 10.7% ·민간 노후주택건설과 돌봄서비스 연계형 주도	- 주택(9,741개), 보육(865개)중심 ·이외 의료, 교육, 교통 업종 - 저소득층 일자리 사업으로 최근 청소용역과 노인돌봄 분야 급증	- Cooperative Home Care Associate(고령자 장애인 돌봄) - Beacon Hill Village(고령자서비스, 노노케어) - Homestead(노후주택협동조합)
일본	- 워크즈컬렉티브 약700개('07) ·참여회원 18,000명	- (재택복지) 가사개호서비스(226개), 보육탁아(118개), 생협 의탁(116개), 도시락서비스(83개 등) - (생활·마을) 생협업무의탁, 복지클럽, 식문화, 환경 등	- 닌징(테포, 도시락, 만찬 등) - 그레인(빵 제조 판매) - 페페페페란(육이지원) - 코코로(방문개호 등)

자료: 프랑스 (Coop FR(2012)), 이탈리아(EURISES, 2008, 통계청(05)), 미국(University of Wisconsin Center for Cooperatives(2009), 캐나다(Cooperative Secretariat, Canada(2008), 일본(Workers Collective Network Japan(2007))

그리고 두 번째 이유는 사회적 협동조합이 사회서비스 제공기관으로서 어느 정도의 규모의 경쟁력을 보유한다는 점이다. 앞서 실태조사에도 나타났듯이 우리 돌봄기관들의 경우 5인 미만이 전체의 약 45%를 차지한다. 따라서 종사자 처우에 대한 노력이 사실상 어렵다. 그러나 사회적 협동조합은 최소 5인 미만의 조합원의 모집으로 인해 어느 정도의 규모 경쟁력 확보가 가능하다. 실제로 프랑스(평균 13.4명)나 이탈리아(평균 34명) 등 해외의 사회적 협동조합은 중소기업으로서 적정 인력 규모를 형성하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 현재 영세한 개인사업체 중심의 사회서비스 제공기관들을 사회적 협동조합으로 전환시킬 경우, 기관의 경쟁력 및 종사자 처우개선을 어느 정도 기대할 수 있다고 판단된다. 실제로 이탈리아 프랑스 등 선진국들 사회적 협동조합들은 정부 등으로부터 지역사회의 돌봄 등 사회서비스를 위탁받아 수행함으로써 여성일자리 창출 및 지역기반의 자생적 복지에 기여하는 것으로 알려져 있다. 그러나 돌봄관련 제공기관을 다수 보유하고 있는 복지부의 경우, 타 부처에 비해 신청건수는 가장 많지만 인가율은 28.6%로 가장 낮은 것으로 파악된다. 그 이유는 사회적 협동조합의 경우 조합원 외에도 사업이 가능하다(협동조합기본법 시행령 17조)는 내용이 존재하지만 주 매출 고객 대상이 어린이집의 아동과 같이 현 국가 재정지원방식의 사업수행에 관한 법(등)에 포함될 경우, 사회적 협동조합으로서 인가할 수 없다고 판단하는 등 법해석을 엄격하게 실시하고 있기 때문이다. 그러나 사회적 협동조합으로 인가받을 시 사회적 기업에게 주어지는 인건비 지원 등 직접재정지원 방식이 아니라 기부금 단체 인정 등 간접지원 방식임을 고려할 때 지나친 법 해석으로 인한 인가 불허는 향후 사회서비스 발전에 바람직하지 않다고 판단된다. 따라서 정부가 사회서비스 기관으로서 사회적 협동조합 육성을 고려한다면 앞서 언급한 바와 같이 돌봄서비스 기관들의 사회적협동조합으로의 전환상의 제도적 문제를 조속히 해결해야 할 필요가 있다.

<표 4-4> 사회적협동조합 설립인가 신청 및 인가 현황(2013년 9월 말 기준)

구분	전체	기재	교육	외교	안행	문체	농림	산업	복지	환경	고용	여가	국토	해수	중기	산림
신청 (건)	131	20	21	1	3	9	5	2	28	5	26	4	1	1	3	2
인가 (건)	78	16	14	1	2	5	5	2	8	3	15	3	1	0	2	1
인가율 (%)	60.0	80.0	66.7	100	66.7	55.6	100	100	28.6	60.0	57.7	75.0	100	0.0	66.7	50.0

그리고 또 한가지 고려해야 할 부문은 규모가 어느 정도 확보된 사회적 협동조합들이 한국사회에 안착할 수 있도록 지원하는 중간지원기관들을 육성하는 것이다. 사실상 국내 사회서비스 기관들은 정부위탁사업에 의해 설립된 경우가 많지만 사업체로서 경쟁력을 이끌어 줄 수 있는 중간기관들은 부재하였다. 즉 올바르게 성장할 수 있도록 이끌어 줄 수 있는 선생님이 없었다는 것이다. 이러한 점을 고려할 때 영국은 사회적 기업을, 이탈리아와 프랑스는 협동조합연합회를, 스웨덴은 협동조합개발기구를 중간지원기관으로 육성하여 사회서비스 개발 및 수행, 관리 효율화를 달성하고 있다.

참 고 문 헌

- 강옥모(2009), “고령사회에 대비한 노인돌봄서비스 정책과제”, 경남발전, 103:36-47
- 고준기(2012), “노인장기요양보험법의 문제점과 개선방안”, 동아법학, 57:289-317
- 교육부(2013), “2013년도 유아학비지원계획”, 교육부
- 교육부(2013), “엄마품온종일돌봄교실운영세부추진계획”, 교육부
- _____ (2013), “초등돌봄교실운영계획”, 교육부
- _____ (2013), “2013년도 장애대학생도우미지원사업세부추진계획”, 교육부
- 국회예산처(2004-2011), “한눈에 보는 대한민국재정”, 국회예산처
- 김상재(2013), “초등돌봄교실 운영 현황 및 방과후 돌봄 범부처 통합지원 추진 방향”, 방과후 아동청소년 돌봄제도 문제점과 개선방안 정책토론회,민주 통합당 남윤인순 의원실
- 농림축산식품부(2011), “취약농가인력지원 사업지침”, 농림축산식품부
- 보건복지부(2012), “고부가가치 사회서비스 일자리 창출방안”, 보건복지부
- _____ (2012), “2012 정신보건사업안내”, 보건복지부
- _____ (2013), “2013년도 그룹홈방과후돌봄사업안내”, 보건복지부
- _____ (2013), “2013년도 노인돌봄종합서비스 사업안내”, 보건복지부
- _____ (2013), “2013년도 노인장기요양보험제도 설명자료”, 보건복지부
- _____ (2013), “2013년도 드림스타트사업안내”, 보건복지부
- _____ (2013), “2013년도 장애아동가족지원사업안내”, 보건복지부
- _____ (2013), “2013년도 장애인활동지원 사업안내”, 보건복지부
- _____ (2013), “2013년도 지역사회서비스투자사업안내”, 보건복지부
- _____ (2013), “2013년도 지역자율형사회서비스투자사업안내”, 보건복지부

- _____ (2013), “2013년도 통합사례관리사지원사업안내”, 보건복지부
- 여성가족부(2013), “2013년 다문화가족지원사업안내”, 여성가족부
- _____ (2013), “2013년 아이돌봄지원사업안내”, 여성가족부
- 통계청(2005~2011), “가계동향조사”, 통계청
- 한국은행(2006~2010), “산업별연관분석”, 한국은행
- 홍승아·최인희·김영란(2013), “방과후 아이돌봄 지원사업 평가 및 개선방안 연구”,
국회여성가족위원회
- 후생노동성(2004), “방문개호노동자의 법정노동조건확보를 위한 통달문”, 후생노동성 노동기준국
- Coop FR(2012)
- Co-operative Secretariat(2008), “Health Care Co-operatives Startup Guide”.
Cooperative Secretariat
- EURISES(2008), 통계청
- Steven Deller(2009), “Research on the Economic Impact of Cooperatives”.
University of Wisconsin Center for Cooperatives
- WNJ(2007), “Workers Collective Network Japan”.

● 저 자 소 개 ●

이 철 선

· 현 한국보건사회연구원 연구위원

경제·인문사회연구회 미래사회협동연구총서 13-08-06

다문화관련 정책 현황조사

사회서비스일자리 채우개선 및 효율화 방안 연구

2013년 12월 일 인쇄

2013년 12월 일 발행

발행인 안 세 영

발행처 경제·인문사회연구회

서울특별시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 302호

TEL: 02-571-0002 FAX: 02-572-4092

인 쇄 경성문화사 (02-786-2999)
