

## 사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제 (V): 돌봄여성 노동자를 위한 사회적기업

**수행과제명** ... 사회서비스 분야 여성 일자리 창출을 위한 정책과제 (V):  
돌봄여성노동자를 위한 사회적기업

**과제책임자** ... 오 은 진 연구위원

Tel: 02-3156-7126, e-mail: eunjin5@kwidimail.re.kr

### 요 약

본 연구는 사회서비스 여성 일자리 창출을 위한 정책과제 5차년도 과제로 사회적 기업 활성화를 통한 여성 일자리 확대를 주요 연구 내용으로 다루고 있음. 사회서비스 부문의 여성 근로자들은 여전히 비공식 부문에서 낮은 임금, 장시간의 노동 등 보호되지 않은 근로 처우가 계속되고 있기 때문에 이들을 공식노동자로 일할 수 있도록 지역 내 돌봄사회적기업이 성공할 수 있는 다양한 정책적 전략을 제시하였음

### 1. 연구의 필요성 및 목적

- 금융위기를 겪으면서 사회서비스 일자리 창출에 대한 욕구와 희망은 점점 더 커져가고 있음. 이에 본 5차년도 연구에서는 지역사회에서 사회서비스 이용의 저변을 확대하면서 시장에 건강한 사회서비스 공급자

주체로써의 돌봄사회적기업이 사회서비스 여성일자리 창출에 긍정적인 기능을 할 수 있도록 제도적 지원 방안을 개발하는 데 초점을 맞추어 연구를 하였음. 본 연구는 1-4차년까지 수행했던 사회서비스 일자리에 대한 “직업화”의 가능성, 일자리 창출에 대한 지속가능한 정책과제를 연구 성과로 정리하며 미래 안정적 일자리 창출을 위한 전략으로 “돌봄노동”영역에서의 사회적 기업의 발전 방안에 대해 제시하고자 하였음

## 2. 연구내용

- 사회서비스 시장의 변화 및 여성 일자리의 다양화에 대한 분석을 통해 지난 4년간 변화해 온 사회서비스 시장에서의 성과 분석
  - 사회서비스 시장 구조의 변화를 분석
  - 산업 및 직업에서의 여성고용구조의 변화 추이 분석
  - 사회서비스(돌봄)일자리로의 여성 직업선택요인 분석을 통해 여성 일자리 이동에서 발견되는 능동적 선택의 요인 분석
- 사회서비스 일자리의 구조적 개선을 위해 필요한 공급주체로써 사회적 기업의 지속가능한 발전 가능성에 대한 탐색과 정책과제 제안
  - 돌봄 업종의 사회적기업이 가지는 한계와 이를 극복하기 위해 필요한 기업의 인센티브 구조 형성과 전략에 대해 분석
  - 이탈리아 사례로부터 돌봄사회적기업이 지속가능한 성장을 할 수 있는 주요 요인 분석
  - 돌봄업종 사회적기업과 해당 기업 근로자를 대상으로 한 설문 조사 결과를 분석하여 현재 돌봄사회적기업의 애로점, 정부지원정책의 사

- 각지대, 향후 기업 건전성 확보를 위한 전략 등을 확인하고 분석
- 돌봄사회적기업이 지속가능한 사회적기업으로 성장할 수 있도록 필요한 정책적 지원과 함께 사회서비스 시장 형성과 일자리의 창출의 가능성에 대해 논의함. 특히 지역사회, 지자체, 중앙정부의 구체적 역할을 모색

- 사회서비스 수요-공급체계의 제도적 개선 현황을 통해 4년간의 정책성과를 분석
  - 사회서비스 시장 형성을 촉진하기 위해 제안되었던 정책들의 현실반영 여부와 정책성과 평가
  - 사회서비스 수요-공급체계 개선을 위해 정부의 사업 별로 제안되었던 정책과제들의 현실반영 여부와 정책성과 평가

### 3. 연구방법

- 문헌연구 및 인터넷, 해외기관 방문을 통한 자료 수집
  - 이론적 논의와 정책동향
  - 외국사례는 이탈리아 Trento 대학의 Euricse 연구소에서 발간한 정책보고서와 현지 방문을 통한 전문가 면담
- 사회서비스 부문 인력 추이 분석
  - 경제활동인구조사(2007), 지역별고용조사(2008, 2009, 2010년) 원자료(통계청)
  - 산업직업별고용조사(2007, 2008, 2009) 원자료(한국고용정보원)

- 설문조사를 통한 자료 수집(Primary Survey Data Collection) 및 분석
  - 사회적기업 및 여성근로자 실태 조사 실시
  - 표집 대상 및 방법
    - 기업 : 해당 기업 표집의 원칙은 고용노동부의 인증사회적 기업 중 돌봄, 교육, 직업알선(사회서비스 제공형 사회적기업)업종의 사회적 기업으로 전국 264개 사회적기업을 모집단으로 사회적 기업 129개 조사
    - 근로자 : 기업실태조사 시 설문에 응한 기업들 중 근로자 조사가 가능한 기업을 대상으로 1개 기업 당 3명~5명의 여성근로자를 표집, 여성근로자 266명 조사
- 초점집단면접(FGI)
  - 설문조사 이후 돌봄사회적 기업 중 사회적일자리 사업 종료 이후 고용조정이 불가피하다고 판단하는 사회적 기업을 분류한 후 설문조사를 통해 충분히 파악하지 못한 내용을 재구조화하여 초점집단 인터뷰(FGI)
  - FGI 대상 : 사회적기업 관리자 및 근로자 각각 5~8명 2집단
- 돌봄사회적 기업 방문 및 면담
  - 돌봄사회적 기업 들중 지역 내 네트워크가 원활하고 사업을 다각화하여 수익창출에 비교적 성공하고 있다고 판단되는 기업<sup>1)</sup> 방문
- 전문가 간담회
  - 현장에 대한 정확한 이해와 정책의 동향 분석을 위해 정책전문가 및 현장전문가들과의 소통을 위해 총 10회에 달하는 정책자문회의 및 연구 검토회의 수행

1) 현장전문가와 정책전문가들의 조언을 구해 업체를 선정했다.

## 4. 연구결과 및 정책과제

### □ 사회적 기업에 대한 지원정책의 방향의 변화: 맞춤형 정책 지원

- 정책 1: 사회적기업 업종 별 맞춤형 정책 지원
  - 사회적 기업에 대한 지원정책 수립에 있어서 가장 중요한 것은 사회적 기업의 기여에 대한 정책당국의 분명한 인정과 정책목표의 수립에 있음. 그런 점에서 돌봄 분야의 사회적 기업에 대한 정책목표는 표적화되어 있지 못한 상황임. 조사결과 약 47%는 고용조정이 불가피한 것으로 진단하고 있음. 이는 사회적 기업에 대한 정부의 지원정책에 업종별 특성이 반영되지 못해서 많은 지원정책이 있음에도 효과적으로 활용하지 못하는데 원인을 찾을 수 있음. 따라서 해당 업종 별로 필요한 내용을 표적화하고 총액수준을 일정하게 맞춘 다음 맞춤형 정책지원을 하는 방안을 제안함
- 정책 2: 돌봄 사회적 기업을 선별하여 우수 사회적 가치 실현 기업에 인건비 일부 지원 방식 도입
  - ⇒ 과제 1: 돌봄의 사회적가치 인정하고 저부가가치 부분에 대한 일부 인건비 지원 방안
  - ⇒ 과제 2: 전문인력 지원비의 현실화
  - ⇒ 과제 3: 사회보험료 지원의 지속성(일몰제 형식의 지원 방식의 변화)
- 과제 1) 돌봄의 사회적가치 인정하고 저부가가치 부분에 대한 일부 인건비 지원 방안
  - 돌봄영역은 인건비와 매출액의 차이가 적은 고비용·저부가가치 사업임

사회적기업에 대한 직접인건비 지원 방식은 아직 사회적 기업으로 인증이 안된 제3섹터 조직은 최대 2년간 지원하며, 사회적기업은 최장 3년까지 가능하여 총 5년을 초과하지 못하도록 하고 있음. 이에 돌봄 사회적 기업이 사회적 목적 실현을 일정 수준 이상 추구하고 건전한 경영상태에 있다는 것을 확인하는 평가를 실시하여 이 평가결과를 지원체계에 반영하는 것을 조건으로 인건비지원 방안을 한시적으로 지속할 것을 제안함. 이 결과는 사실상 기업이 사회적가치를 실현하지만 경제적 가치로 환산되지 못하는 일부분을 정부가 재정지원하는 방식이어야 할 것임

#### 과제 2) 전문인력 인건비 지원의 현실성을 보장하는 제도적 보완

- 돌봄사회적기업에서 새로운 수익모형을 개발하는 것은 상당히 중요한 영업 전략이나 현재 지원하는 전문인력지원금이 돌봄사회적기업에서 전문인력을 고용할 수 있을 만큼 현실적이지 않음. 현실화 한 전문인력 인건비 지원을 통해 이들이 지역 사회 다양한 사회서비스 모형을 개발하여 성공적으로 뿌리내릴 수 있도록 지원하는 방안이 필요함

#### 과제 3) 사회보험료 지원의 현실성과 지속성을 보장하는 제도적 보완

- ⇒ 사업주에게는 사회보험료 지원금액을 현실화, 근로자에게는 감면
- ⇒ 퇴직 적립금을 지원
- 사회보험료에 대한 기업주 지원 방식은 최저임금을 기준으로 산출하는 방식이 아닌 기업이 근로자에게 지원하는 실지급여를 중심으로 기업주가 부담하는 방식으로 개편하는 방안을 제안함
- 한편 주 당 40시간미만 또는 실질소득이 일정수준 이하(예컨

대 시간당 최저임금을 기준으로 주당 40시간 일하는 것을 기준으로 하는 등)에 해당되는 경우 근로자들이 부담해야 하는 사회보험료를 감면하는 방안을 제안함. 또한 사회보험료의 사업주 지원 정책은 4년으로 되어 있으나 이것은 돌봄영역의 사회적기업에게는 사회보험료 면제로 확대 개편하며 동시에 사회적기업의 고용인의 퇴직금을 정부가 일정기간 동안 정립해주는 방안을 제안함

• 정책 3: 핵심사업 개발 및 사업 다각화를 통한 수익 모형 개발

⇒ 과제 1: 사업의 다각화(group) 방식

⇒ 과제 2: 단일 업종의 전문화 또는 프랜차이즈 방식

과제 1) 사업의 다각화(group) 방식과 연계기업의 지원 확보

- 사업을 단일사업으로 하지 않고 복합구조로 운영하는 방식임. 이 방안은 일정사업은 수익이 창출될 수 있는 사업으로 또 다른 사업은 사회적 가치실현을 확실히 할 수 있는 사업으로 구분해서 운영하는 기업운영전략을 제안함

과제 2) 프랜차이즈 방식

- 동일 사업을 프랜차이즈 방식으로 운영하면서 인지도를 높이고 수익모형을 창출하는 방안임. 예컨대 일정부분 지역사회에서 성공한 돌봄아이템이 있지만 지역 간 편차에 의해서 수익이 창출되기 어렵다면, 전국 또는 일정 지역에 프랜차이즈 방식으로 운영을 도모하는 영업전략임. 이런 경우 사회적 기업에 대한 인지도가 상당한 자산으로 작용할 것임

- 정책 4: 돌봄 사회적 기업의 지역 내 업종별 협의체 지원

⇒ 과제 1: 업종 별 협의체에 코디네이터의 인건비 및 사업비 지원

- 현재 컨설팅, 프로보노 지원 등 정부의 지원방식이 사회적기업들에게 체감이 낮은 이유는 사업내용에 대한 전문성을 가진 인력에 의한 지원이 어렵기 때문임. 민간위탁 방식으로 코디네이터 인건비 또는 사업비를 지원한다면 지역 내 해당 업종들이 겪는 어려움에 대한 실질적 도움이 될 것으로 기대됨

## □ 지역사회 사회서비스 시장 형성을 위한 정책과제

- 정책 1: 사회서비스 시장의 확대와 사회적기업의 지역사회 역할에 대한 목표 재정립: 가격 불균형 해소

⇒ 정부재정사업의 확대 및 전반적 사회서비스 공급의 제도화

- 사회서비스를 사회적기업이 안정적으로 공급하도록 하기 위해서는 중산층도 서비스의 구매력을 가질 수 있도록 재정지원 방식을 다양화하는 것이 필요함. 또한 다양한 정부 사업을 위탁하는 과정에서 전달체계를 다양하게 해서 사회적기업이 기회를 포착할 수 있도록 하는 것임. 예컨대 여성가족부의 ‘아이돌보미’사업은 사업위탁기관이 건강가정지원센터를 중심으로 한정되어 제공하는 편임. 물론 ‘아이돌보미’사업은 서비스의 질과 관련한 통제기능을 기관이 가져야 하므로 정부가 인정하고 공인한 기관을 전달체계로 하는 것은 타당하나, 사회적가치를 실현하는 지역사회의 다양한 전달체계에겐 사업을 수행할 기회를 주는 것도 건강한 공급기관 양성에 필요하다고 사료됨

- 정책 2: 다양한 재원접근성 제고를 위한 지원방안 수립

⇒ 과제 1: 지역사회 주민의 자원봉사와 기부금에 대한 소득공제(tax return)



- 지역사회의 다양한 구성원들이 사회적 기업에 참여하여 활동하면서 다양한 수익창출을 하려면 사회구성원을 유인하도록 하는 정책이 필요함. 사회적기업을 통해 자원봉사와 기부를 하면 소득공제 등을 통해 기부와 봉사의 가치를 되돌려 받을 수 있도록 하는 다양한 유인정책이 지방정부 차원에서 고려될 필요가 있음

● 정책 3: 사회적기업 가치부여가 가능한 공공계약의 기준 마련 및 적용

- 현재 사회서비스 시장화 정책방향 속에서 돌봄 시장의 난립한 업체들 사이의 경쟁이 치열해지고 있는 가운데, 돌봄 서비스의 질 관리 문제가 제기되고 있음. 따라서 무조건 돌봄 서비스 공급자를 확대하기 보다는 건강한 서비스 공급자들이 형성될 수 있도록 적절한 공공계약의 기준을 마련할 필요가 있음

● 정책 4: 금융지원금 제도의 활용

⇒ 과제 1: 금융지원 도입

- 시설투자, 사업개발비 뿐만 아니라 경영 컨설팅 비용 등에 대한 신용대출이 일정부분 가능하도록 설계하는 대부사업을 통해 사회적기업이 실질적 도움을 받을 수 있도록 함. 그러나 이러한 대부방식이 기업의 도덕적 해이를 가져오지 못하도록 하는 장치도 함께 제도에 포함되어야 할 것임

□ 사회서비스 일자리의 지속가능한 발전을 위한 정책과제(Ⅰ-Ⅳ차년)

- 지난 4년 동안 사회서비스 수요-공급체계 개선 및 근로자 보호와 관련하여 정책적 변화가 이뤄진 부분은 주로 바우처 사업과 장기요양보험에 의한 노인요양사업에서 나타남. 2007년부터 2010년까지 연구보고서의 정책제안으로 제시되었던 내용들 중 사회서비스 인력 전문성 강화

를 위해 개선된 사항은 노인복지법 개정(2010. 1. 25)을 통하여 요양보호가 자격시험제로 변경된 점(2011. 8. 14. 1회시험 실시)과 요양보호사 교육기관이 신고·설치제에서 지정·운영제로 변경된 점(2010. 4. 26.), 요양보호사 보수교육 법제화 추진(2011. 2. 17. 발의), 방송통신대학교 평생교육원과 전문대학교 평생교육원, 그리고 아이돌보미 사업의 경우 새일센터 등으로 교육이 확대 운영되고 있는 점이 본 연구에서 제안되었고 현실정책에 일부 반영된 사항들임

- 사회서비스 품질관리를 위한 평가체계와 관련해서 제안했던 내용들 중 개선된 사항은 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」(법률 제 10998호. 2011. 8. 4제정, 2012.2.5.시행)이 제정되어 향후 ‘사회서비스 품질 기준 마련 및 평가’에 대한 근거가 마련된 점과 2011년 10월 31일 수요자 중심의 복지체계를 확립하기 위한 ‘사회서비스 품질 감독원’설립을 주요내용으로 하는 ‘사회서비스 품질관리법안’이 의원 발의된 점 이임. 그 외 업무 표준화와 관련하여 사회적 기업의 경우, 인증절차에 따라 필요한 요건들을 갖추는 과정에서 경영·행정시스템 관련 컨설팅을 받을 수 있어 업무표준화, 경력관리 등이 이뤄지기에 용이한 것으로 나타났으며, 또한 노인요양보호사와 바우처 사업에서 표준교재 또는 매뉴얼 형태로 업무의 표준화가 이뤄지고 있는 것으로 나타났음
- 돌봄서비스 시장형성과 관련하여 제안했던 내용들 중 개선된 사항은 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」(법률 제 10998호. 2011. 8. 4제정, 2012.2.5.시행)이 제정되어 향후 ‘사회서비스 이용권’에 대한 근거와 ‘서비스 제공자 등록’에 관한 근거가 마련되었으며 이를 통해 이용자의 선택권 보장과 사회서비스 이용이 보다 더 활성화 될 것으로 전망함. 그리고 아이돌보미 사업에서 ‘다’형의 영업증가에 따른 운영비 지원방식의 인센티브를 실시하고 있는 것으로 나타났음

- 근로조건 개선 및 근로자성 인정과 관련하여 2010년 10월 28일 ‘가사사용인에 대한 고용산재보험’ 법안이 발의된 상태이나 이뤄지지 않는 것으로 나타났음. 사회보험 적용과 관련하여 공공부문으로 편입된 사회서비스(바우처사업, 노인요양사업 등)에서는 대부분 이뤄지고 있는 것으로 나타났음. 이렇듯, 인력체계, 취업연계를 위한 네트워크, 품질관리를 위한 평가체계, 시장형성, 근로조건 개선 및 근로자성 인정과 관련하여 여러 변화가 있어왔지만 여전히 민간부문 돌봄서비스에 있어서는 취약한 실정임

이에 다음과 같은 정책과제를 지속적으로 제안하고자 함

- <정책제안 1> 돌봄분야 공통교육과정 개발 및 자격과정 체계화(일반과정, 전문과정 이원화)를 제안
- <정책제안 2> 장기적으로 돌봄서비스 노동자들을 위한 보수교육체계 마련을 제안
- <정책제안 3> 입직과 관련한 사회서비스 교육훈련을 내일배움카드제(구 직업능력계좌제)와 연동함으로써 훈련비를 지원하는 방식을 제안
- <정책제안 4> 구인-구직이 활성화 될 수 있는 지역사회생활밀착형 정보 네트워크구축을 제안
- <정책제안 5> 사업체 규모의 영세성을 탈피하기 위한 방안으로 지역의 사회서비스 제공기관들이 컨소시엄 형태로 구성되어 대형 브랜드화할 것을 제안
- <정책제안 6> 현재 시장에서 제공되는 공공부문과 민간부문의 돌봄서비스를 통합적으로 감독할 수 있는 ‘사회서비스 품질감독원’ 설치를 제안
  - 세부과제 1: ‘사회서비스 품질감독원’은 다음과 같은 기능을 수행
  - 세부과제 2: 정책적 차원에서 돌봄서비스 표준 매뉴얼 개발 및 보급

- 세부과제 3: 장기적으로 사회서비스 제공기관의 품질 인증제 도입과 인증관련 평가도구 개발
  - 세부과제 4: 돌봄서비스 분야에 대한 기관 평가를 정례화
- <정책제안 7> 신규일자리를 포함한 재취업, 숙련자를 위한 일자리를 알선할 수 있는 고용알선전문기관을 육성할 것을 제안
- <정책제안 8> 수요층을 중산층까지 확대할 수 있도록 비용책정을 소득과 자산까지 고려하여 소득구간을 세분화함으로써 그에 따른 정부지원이 이뤄지는 방안을 제안함(Fee slide scale system 도입)
- <정책제안 9> 단시간 일자리 형태의 돌봄서비스 종사자의 사회보험가입률을 높이기 위해 사회보험료율을 탄력적으로 적용하는 방안과 보험료 감면 혜택방안을 추진
- <정책제안 10> 사적영역에서 활동하는 가사사용인에 대한 법적인 제도장치를 통해 근무형태 및 임금 그리고, 고용안정과 관련된 사회적 보호체계마련을 제안함

**주관부처 :** 고용노동부, 여성가족부

**관계부처 :** 보건복지부, 지방자치단체