

**‘좋은 돌봄’ , 현 상황에서는 불가능**

2015.01.26 | 최정은\_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

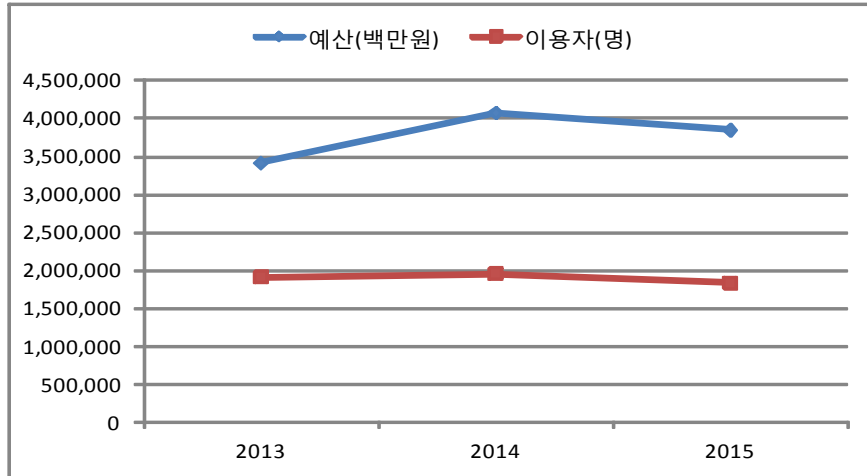
새사연은 2008년부터 매 년 진보 정책 연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하여 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시하고 있습니다. 2015년 전망 보고서 역시 총 8회에 걸쳐 연재됩니다.

저성장 경제기조에 가계소득마저 불안정한 가운데 개인이나 가족의 안전망으로 사회 복지에 대한 욕구나 기대는 어느 때보다 높다. 일상생활과 밀접한 교육, 보건의료, 건강관리, 영유아에서 장애, 노인 돌봄에 이르기까지 돌봄서비스(사회서비스)도 다양해지고 있다. 돌봄이 그동안 가족이나 여성의 몫으로 여겨져 저평가되어온 측면이 강하다. 이에 돌봄의 가치를 재평가하고, 이 분야 종사자의 전문성을 높여갈 방안이 어느 때보다도 시급하다.

**돌봄 욕구는 ‘상승’ , 정부 투자는 ‘축소’**

그러나 공적으로 준비된 돌봄은 낮은 수준에 머물러 있다. 정부가 돌봄서비스를 위해 마련한 예산이나 규모는 사회적인 기대에 반해 크게 변하지 않고 있다. 보건복지부의 사회서비스 제공계획을 살펴보면, 국가 예산은 2013년 3조4천억원, 2014년 4조원, 2015년 3조 8천억원이며, 그 대상규모는 2013년 191만명, 2014년 196만명, 2015년 183만명이다. 이는 사회서비스 제공계획을 종합한 결과로 실 집행과는 차이가 있을 수 있다. 정부가 별도의 예산을 마련하지 않고 국민건강보험에서 지급되는 임신출산진료지원을 포함할 경우 대상규모는 조금 늘 수 있다. 그러나 정부의 전체적인 투자는 지난 몇 년간 변함이 없다. 오히려 올해 예산과 규모가 더 축소되는 경향마저 보여 우려된다(그림1 참조). 돌봄서비스를 더 이용하고 싶어도 하지 못하는 현실도 밝혀지고 있다. 사회서비스 이용 비율과 희망 비율 간 편차가 적지 않다는 조사가 발표되었다. 사회서비스 전자바우처 이용자를 일부 포함한 전국 규모의 사회서비스 실태조사(2013년)가 있었다. 이를 보면, 사회서비스 이용 비율은 성인 돌봄 및 일상생활 지원서비스가 22.4%로 가장 높고, 아동 보육 및 보호 서비스 13%, 재활지원서비스 7.9%, 지역사회서비스 6.5%, 보건의료 및 건강관리 5.2%, 교육 및 정보제공 및 역량 개발 4.9% 등이다.

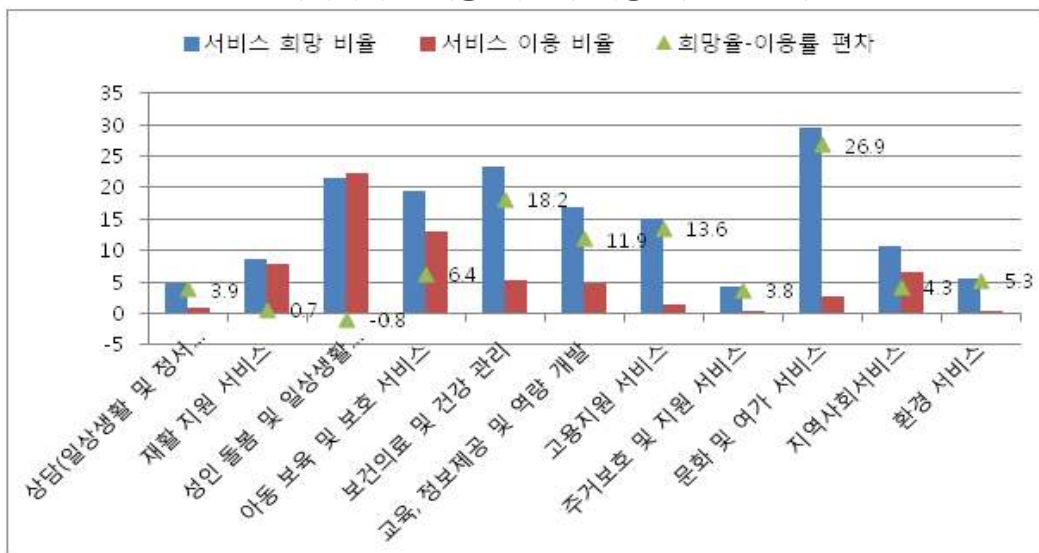
그림1. 사회서비스 정부 예산과 대상 추이: 2013~2015년<sup>1)</sup>



출처: 보건복지부, 2013~2015년도 사회서비스 제공계획; 보건복지부, 보육통계.

한편 사회서비스의 희망 비율은 문화 및 여가 서비스 29.6%, 보건의료 및 건강관리 19.4%, 아동 보육 및 보호 서비스 19.4%, 교육 정보제공 및 역량 개발 16.8%, 재활지원서비스 8.6% 등이다. 사회서비스 이용 비율과 희망 비율 간 편차가 문화 및 여가서비스 26.9%p로 가장 크고, 보건의료 및 건강관리 18.2%p, 고용지원 서비스 13.6%p, 교육, 정보제공 및 역량 개발 11.9%p 등에서도 상당히 벌어지고 있다(그림2 참조).

그림2. 사회서비스 이용 비율과 희망 비율간 편차



출처: 한국보건사회연구원, “2013 사회서비스 수요공급 실태조사-심층분석”, 2014.

1)주: 정부의 사회서비스는 노인돌봄종합서비스, 장애인활동서비스, 발달재활서비스, 언어발달지원서비스, 발달장애인부모 심리상담서비스, 지역자율형 사회서비스투자사업, 임신·출산 진료비지원제도, 청소년 산모 임신·출산 진료비 지원제도, 보육료지원사업 등을 포함하고 있음.

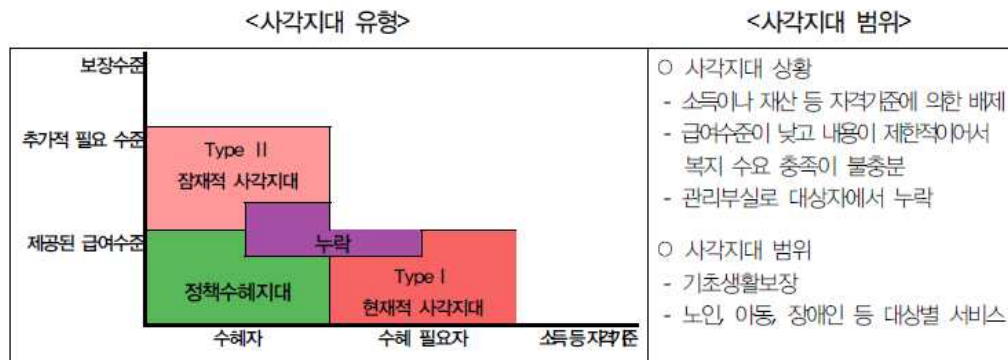
## 돌봄서비스 ‘사각지대’ 확대

돌봄서비스는 자격요건, 비용부담, 거주지역 내 서비스의 유무, 질적 수준 등에 따라 이용여부가 판단된다. 현재 정부가 책임지는 돌봄서비스는 영유아 보육서비스를 제외하고는 적지 않은 비용이 발생하고 있다. 정부가 책임지는 대상은 대다수가 기초생활수급자에 그쳐 있다. 사회서비스의 공적 대상은 월평균 가구소득 150%미만 가구까지로 정하고 있으나, 기초생활수급자를 제외하고 소득별로 비용 부담이 적지 않다. 서비스를 이용하는 기초생활수급자라도 이용 시간이 제한되어 충분한 서비스를 받기 어려운 현실도 있다.

정부지원을 받지 못하는 빈곤층, 빈곤층의 경계선을 넘나드는 차상위계층과 실업이나 질병에 의해 언제든지 빈곤층으로 낮아질 수 있는 계층 모두가 복지의 ‘사각지대’에 있다. 지난해 발생한 ‘송파 세 모녀 사건’을 보더라도 최소한의 생활보장이 어려운데도 기초생활수급자가 되거나, 긴급복지를 지원받기는 쉽지 않았다. 현재 기초생활수급자(2013년)는 135만명이다. 그러나 최저생계비 미만임에도 부양의무자 기준으로 인해 기초생활수급을 받지 못하는 사각지대 규모는 정부 추산으로 103만명에 달한다(국민권익위원회, “기초생활수급자 복지 사각지대 해소를 위한 제도개선”, 2011). 재산기준을 초과해 최저생계비를 보장받지 못하는 대상 규모도 240만명이며, 빈곤층 경계에 있는 최저생계비 120% 미만 생활자도 70만명이나 된다. 이 모두를 합한 410만명이 기초생활보장 사각지대로 파악되고 있다. 이 범위를 확대해 일차적 사회안전망인 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험의 사각지대로 넓히면 1700만 명 규모로 확대된다.

사회보험과 기초생활보장에 이어 제3의 사회안전망으로 불리는 돌봄서비스의 사각지대도 위와 같은 규모로 생각해볼 수 있다. 기초생활수급자를 제외하고는 공적인 돌봄 지원을 기대하기 어렵고, 개인이나 가족이 서비스 부담을 전적으로 책임질 경우 비용부담 때문에 돌봄에서 방치될 수 있다(그림3 참조).

그림3. 돌봄서비스 제공 여부와 이용 욕구에 따른 사각지대 규모



출처: 김희연, "사각지대 해소를 위한 지역중심의 복지체계 구축", 경기개발연구원, 2013.

## 돌봄서비스 ‘시장화’ 정책, 좋은 돌봄과 ‘동떨어져’

돌봄의 비용부담 이외에도 선뜻 이용하기 어려운 데는 서비스에 대한 불신도 크게 자리하고 있다. 누구나 이용하고픈 좋은 돌봄이 불충분한 지금의 현실은 정부의 정책의 잘못된 방향에서 비롯된 바가 크다. 박근혜 정부는 시장방식의 하나인 바우처를 도입해 서비스를 공급하는 방식을 고수하고 있다. 정부는 바우처를 도입하면 돌봄서비스 시장에 공급자간 경쟁이 생겨 가격이 낮아지고, 이용자는 공급자가 늘면 자연스럽게 선택의 폭이 넓어질 것으로 주장해오고 있다.

2007년 도입된 바우처를 통해 사회서비스 공급자는 늘고 있다. 보건복지부의 사회서비스 공급 실태조사를 보더라도, 2009년 이후 설립된 공급기관이나 사업체가 전체의 33.2%를 차지하고 있다. 본 조사의 결과 고용창출력 역시 높다. 사회서비스 전체의 23.1명으로, 관련 산업의 평균 고용창출력 13.6명을 크게 웃돌고 있다. 그러나 속내를 들여다보면 기대했던 좋은 돌봄과는 멀어지고 있다. 정부가 시장에 기대 공급을 늘려 공급자간 효율적인 경쟁을 기대했다. 그러나 현실에서는 공급자간 ‘제 살 깎아먹기’ 식 경쟁이 치열하며, 이에 소비자의 선택권이 확대되기 보다는 질 낮은 서비스만 양산되는 시장으로 변질되고 있다.

비영리법인을 중심으로 이뤄지던 사회서비스였으나, 이젠 영리기관의 비중도 점차 커지고 있다. 이 분야 영리기관의 비중은 23%로 증가했고, 비영리기관의 비중은 76.9%, 공적공급은 0.1%에 불과해졌다(표1 참조). 산모를 위한 돌봄서비스 공급은 절반에 가까운 45.5%가 영리기관이 담당하면서 아이를 낳는 순간부터 개인의 비용 부담이 높아지고 있다. 아래 조사에는 나와 있지 않으나, 영유아보육서비스의 국공립 비중은 5%에 불과하며 90%이상이 절대다수의 민간어린이집이 서비스를 공급하면서 서비스의 질에 대한 부모의 불만이 급증하고 있다. 정부의 보육료 지원은 전체 보육비 부담의 일부에 불과하다. 민간어린이집이나 사립유치원을 중심으로 사교육이 극에 달하면서 부담은 고스란히 부모에게 떠넘겨지고 있다. 그렇다고 아이의 교육과 보육의 질이 개선되지 않고, 매일 같이 아동학대나 먹거리 문제가 공론화되고 있다.

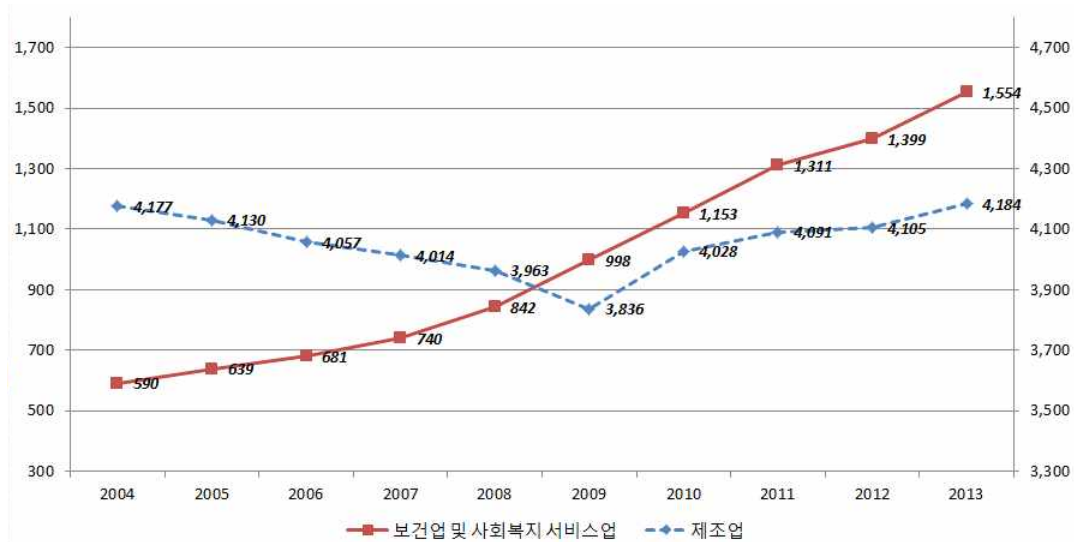
표1. 사회서비스 제공기관 운영주체별 현황(2011.1 기준) (단위: 개소, %)

구분	총계	돌봄서비스					기타 서비스		
		소계	가사간병	노인	산모	장애인	소계	장애아동	지역사회
영리	889	149	5	25	115	4	740	369	371
(비중)	23.0	7.5	1.6	2.7	45.5	0.8	39.3	46.1	34.3
비영리	2974	1834	305	887	138	504	1140	432	708
(비중)	76.9	92.4	98.1	97.2	54.5	99.2	60.6	53.9	65.5
국가, 지자체	4	2	1	1	0	0	2	0	2
(비중)	0.1	0.1	0.3	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2
계	3867	1985	311	913	253	508	1882	801	1081

출처: 강혜규, “사회서비스 바우처사업의 성과와 과제”, 한국보건사회연구원, 2013.

돌봄은 기본적으로 사람과의 관계로 이뤄지는 활동으로, 돌봄서비스가 대인서비스로 불리는 이유도 이에 있다. 그러나 돌봄서비스에 종사하는 노동자가 양적으로 증가한 거 비해, 근로조건은 열악해지고 있다. 우리의 전통산업인 제조업의 취업자수는 2013년 현재 418만4천명으로 2004년과 비교해 비슷하다. 한편, 보건업 및 사회복지서비스업 취업자수는 2013년 현재 155만4천명으로 2004년 59만명에 비해 162% 성장했다(그림4 참조).

그림4. 보건업 및 사회복지서비스업, 제조업의 취업자 수 추이 (단위 : 천명)



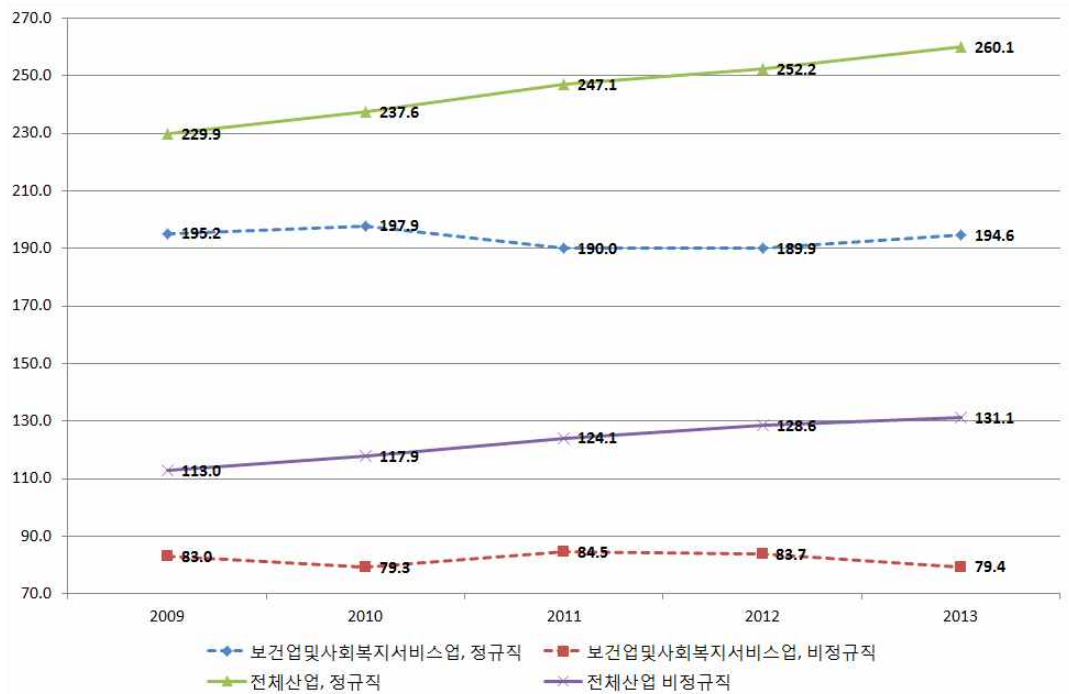
\* 보건업 및 사회복지서비스업의 좌측 축, 제조업은 우측 축 참조

출처: 통계청 경제활동인구조사; 새로운사회를여는연구원, “지역의 사회적 경제 돌봄서비스 활성화를 위한 기초연구”, 2014.

사회서비스의 양적인 성장과 비교해 일자리의 질은 좋지 않다. 비정규직 비중이 전체산업의 평균보다 월등히 높은 실정이다. 2013년 기준 보건업과 사회복지업 임금근로자 중 비정규직 비중은 40%로 전체산업 평균 45.9%에 비해 낮은 듯 보이나 관리자, 전문가를 제외한 비정규직 비율을 보면, 산업전체 임금근로자 중 비정규직 비중은 51.6%으로 보건업 및 사회서비스의 수치 61.6%와 10%p이상 차이가 벌어진다. 그 어느 분야보다도 종사하는 여성근로자가 많은데다, 이들 여성의 다수가 비정규직으로 일하면서 제대로 된 임금을 받지 못함을 알 수 있다.

게다가 비정규직 임금은 계속 낮아지는 기이한 현상이 일어나고 있다. 우리 사회에서 정규직과 비정규직 임금 격차는 여전히 크나, 전반적으로 임금은 조금씩 오르는 추세다. 그러나 보건업 및 사회복지서비스업 비정규직 임금은 2009년 83만원에서 2013년 79.4만원은 내리막길을 걷고 있다(그림5 참조). 정부의 고용유연화 정책과 돌봄서비스 내 공급자간 경쟁에 밀려 종사자들은 저임금 노동시장에 내몰려 있다. 이런 상황에서 좋은 돌봄을 기대하기는 불가능하다.

그림5. 정규직과 비정규직 노동자의 임금 변화 추이 (단위 : 만원)



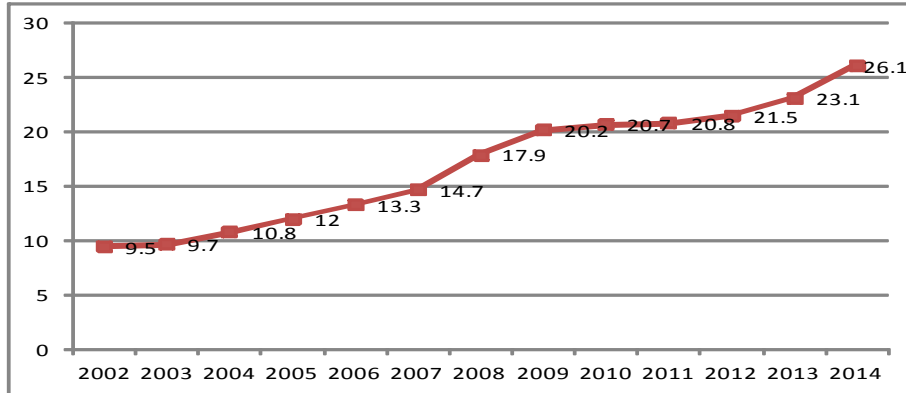
출처: 통계청 경제활동인구조사 부가자료를 이용 추계, 새로운사회를여는연구원, “지역의 사회적 경제 돌봄서비스 활성화를 위한 기초연구”, 2014.

## 중앙-지방 예산 갈등, 국민 불신 자초

지역 안에서 돌봄서비스가 시행되려면 정부의 예산에 지방정부의 예산이 더해져야 가능하다. 2015년 사회서비스 제공계획을 보면, 정부는 3조8491억원을 마련했고, 지방정부가 정부예산의 절반 수준인 1조9840억원을 매칭해야 돌봄서비스가 제공될 수 있다. 다시 말해 전체 필요한 사회서비스 재정의 34%가 지방정부의 몫이다.

2013년 영유아 보육 및 교육비 지원이 전면화된 이래로 중앙정부와 지방정부와의 갈등이 증폭되고 있다. 이는 지방자치시대가 열리면서 사회복지 전달에서 지방정부의 책임과 역할이 커지면서, 이 못지않게 비용 압박도 급증했기 때문이다. 올해는 1995년 지방자치제가 시행된 지 20주년을 맞는다. 이래로 지자체의 사회복지 비중이 증가해 2005년 전체 예산의 10.8%였으나, 2014년 26.1%로 2.4배 이상 뛰었다 (그림6 참조).

그림6. 지자체 사회복지예산 비중 추이



출처: 안전행정부 “지방자치단체 통합재정개요”, 2014. 재정고 홈페이지 통계.

2014년 시도별 사회복지지출 평균 비중은 26.1%다. 특별시와 광역시는 32.3%이며, 자치구 평균 비중은 52.9%로, 자치구의 예산 압박도 매우 높음을 알 수 있다(표2 참조).

표2. 전국 단체별 사회복지 비중

시도별	시도별평균	특별시·광역시	도	시	군	자치구
단체별평균	26.1	32.2	30.1	32.1	19.6	52.9

출처: 안전행정부 “지방자치단체 통합재정개요”, 2014. 재정고 홈페이지 통계.

이처럼 중앙정부와 지방정부의 매칭사업으로 이뤄지는 사회복지사업이 증가하면서 지자체가 자체사업을 시행할 여력은 점차 떨어지고 있다. 2014년 지자체의 재정자주도는 69.2%로 2013년 76.6%에 비해 7.4%p 하락했다. 이와 함께 지자체의 자체사업 비중도 2013년 35.5%였으나, 34.5%로 1% 낮아진 상황이다.

이처럼 지방정부의 재정 상황은 정부가 약속한 복지 공약에 악화되고 있다. 매년 지자체가 빚을 내어 복지사업을 집행하고 있으나, 이 또한 국민의 빚이다. 정부가 약속한 복지 이행을 위해 재정을 지원하지 않는다면 지방정부와 일촉즉발의 갈등을 피하기 어려울 전망이다.

전체적으로, 박근혜 정부는 사회안전망으로 돌봄서비스의 제 역할을 높이기보다는 ‘고용률 70% 확대’의 최우선 수단으로 내세우면서 여러 부작용이 나타나고 있다. 돌봄은 사람과의 관계 안에서 이뤄지는 활동이다. 그럼에도 정부는 이를 간과한 채 공적투자를 최소화하고 있다. 오히려 무책임한 시장에 기댄 공급만 늘려 좋은 돌봄 환경을 만들지 못하고 있다. 게다가 질 나쁜 여성시간제 일자리만 늘려 성별임금 차별마저 키우고 있다. 정부는 공약을 방기한 채 지방정부에 복지 부담을 떠넘겨 불필요한 갈등마저 유발한다면 온 국민의 불신을 피하기는 어려울 전망이다.



## 2015 새사연 전망 보고서 목록

날짜	분야	제목	작성자
1월 8일	한국경제(1)	'가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살	정태인
1월 12일	세계경제	약 엔, 강 위안, '슈퍼 달러'의 시대 도래?	박형준
1월 15일	노동·고용	노동 시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?	김수현
1월 20일	산업정책	유가 폭락과 장기침체, 산업 구조 전환으로 이어질까?	이상동
1월 22일	주거정책	소수자가 된 무주택 서민의 미래는?	강세진
1월 26일	돌봄정책	'좋은 돌봄', 현 상황에서는 불가능	최정은
1월 29일	복지정책	추후 공개	이은경
2월 2일	종합	추후 공개	새사연